

第二次環境分野別援助研究会 報告書

要約版

2001年5月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
01-14

序 文

1980年代後半、開発途上国における環境問題が顕在化し、我が国政府開発援助においても環境協力案件が開始される中、環境協力を実施する際の指針が必要とされるに至りました。当事業団では1988年に分野別(環境)援助研究会を開催し、報告書を作成した結果、当事業団はもとより国際協力銀行(JBIC)(旧海外経済協力基金OECF)による案件実施の際には、環境アセスメントが実施されるようになっていきます。

しかしながら、1980年代後半から国際機関をはじめ、様々なドナーが環境援助を増加させているにもかかわらず、開発途上国における環境問題はますます深刻化、多様化、複雑化しています。

また、1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された「国連環境と開発会議(UNCED)」を契機に、世界の環境問題の最大のテーマも、「持続可能な開発」の実現となっているなど、前回の研究会から既に10年以上が経過し、環境問題をとりまく状況が変化した結果、新たな環境協力に関する方針を打ち出す必要性が高まりました。当事業団としても、この状況にかんがみ、1999年10月第二次環境分野別援助研究会を設置したものです。

本研究会は、名古屋大学大学院法学研究科 加藤久和教授を座長に8名の委員及びタスクフォースで構成され、計15回の研究会を開催致しました。本報告書は、本研究会の成果としてとりまとめたものであり、今後の我が国の協力事業の実施にあたり、十分な活用をはかるとともに、関係機関における、より広い活用に使いたいと考えています。

本報告書の取りまとめの任にあられた加藤久和座長、委員各位及びタスクフォースのご尽力に厚く感謝申し上げますとともに、本研究会での討論にご参加を頂いた関係の方々に深甚の謝意を表する次第です。

平成 13 年 5 月
国際協力事業団
総裁 斉藤 邦彦

座長緒言

21世紀に入って、世界の環境問題はますます深刻化する様相を見せている。すでにオゾン層の破壊、地球温暖化等の地球環境問題は人類の生存基盤をゆるがす重大な脅威となって立ち現れているが、低開発と貧困からの脱却を目指して経済発展を至上命題としている大半の開発途上国にとっては、自国固有の環境問題の上にさらなる重圧を加えるものである。

周知のとおり、1992年リオの地球サミット(国連環境と開発会議、UNCED)においては「持続可能な開発」の達成が世界共通の目標・課題となり、その実現のための行動計画「アジェンダ21」が採択された。その中では、「共通だが差異のある責任」の原則に基づき、先進国が途上国に対して新規で追加的な資金を供与するとともに、政府開発援助(ODA)等既存のチャンネルを通じた資金援助・技術協力をさらに拡充していくことがうたわれている。しかし現実には、冷戦の終結がもたらす平和の配当への期待を裏切るかのように世界各地で地域紛争が頻発し、世界のODA総額はむしろ減少傾向を示す中で、先進国と途上国の間、そして途上国相互の間でも、貧富の差が拡大している。ここで改めて途上国援助のあり方が問い直され、貧困削減を最優先の課題としつつ人間の安全保障や環境問題と貧困問題のリンケージに焦点を当てるとともに、途上国自身の対処能力の開発・向上(キャパシティ・ディベロップメント)、社会のすべての利害関係者(ステークホルダーズ)を巻き込んだパートナーシップによるガバナンスの改善等に重点が置かれるようになってきた。

我が国の環境ODAは1980年代半ばから本格化し、その後着実に増加して、今や我が国ODAの重要な柱となっている。1987年には第1次の分野別(環境)援助研究会が組織され、持続可能な開発の達成を理念として我が国が行うあらゆる途上国援助事業において環境配慮を徹底すべきとの提言を行った。その後この理念と原則は、1992年、地球サミットとほぼ同時期に策定された我が国の政府開発援助大綱に盛り込まれ、我が国ODAの指針となってきた。

しかし、ここ10年来世界第1位を占めてきた我が国のODAも最近は頭打ちになり、より効果的・効率的な実施、地域社会やNGOとの連携・協力の強化、公正で透明な援助政策・事業の決定手続きと事前・事後の評価体制の確立、より一層の情報公開および国民に対する説明責任が求められている。

言うまでもなく、地球規模の環境問題を含むすべての環境問題は、地域の環境資源を開発し利用する人間活動に根ざしており、当該国や地域社会自身による取り組み無くしては解決できない問題である。環境ODAもこうした途上国の自助努力とそれを促し補完する意味での援助ニーズのあり方を踏まえて行われる必要があり、また、ODA一般のあり方をめぐる国際的論議のゆくえとも無縁ではあり得ない。

そこで当研究会では、途上国における環境問題の地域別特性と援助ニーズの把握に努めるとともに、これまでの我が国環境ODAの実績と経験および政府開発援助をめぐる新たな国際的潮流を踏まえて、今後我が国の関係機関が一体となってより一層効果的・効率的に環境ODAを実施していくための戦略とその具体的実施方策について検討を行った。

この報告書は、平成11年秋からほぼ1年半にわたって開催された研究会での熱心な討議を踏まえ、JICA国際協力総合研修所内に設置されたタスクフォースの献身的な助力と外務省、JICA、JBICをはじめとする政府関係省庁ならびに援助機関の協力を得てとりまとめたものである。本報告書の提言が、今後長期にわたる我が国環境ODAの効果的・効率的実施のための指針となり、持続可能な開発の全世界的な実現に向けた国際協力の一層の推進に資することを願ってやまない。

国際協力事業団総裁
斉藤 邦彦 殿

平成13年5月
第2次環境分野別援助研究会
座長 加藤 久和

第二次環境分野別援助研究会 委員一覧

分野	氏名	所属先
座長 環境政策 地球温暖化	かとう ひさかず 加藤 久 和	名古屋大学大学院 法学研究科 教授
委員 環境アセスメント	はら しな さち ひこ 原 科 幸 彦	東京工業大学大学院 総合理工学研究科 環境理工学創造専攻 教授
都市環境	さくら い くに とし 櫻 井 國 俊	沖縄大学 人文学部 教授
自然環境	なか むら まさ ひさ 中 村 正 久	滋賀県琵琶湖研究所 所長
社会環境	まつ しま のぼる 松 島 昇	財団法人 自然環境研究センター 研究主幹
産業公害	もり しま あきら 森 島 彰	環境事業団 総務部 調査役
環境協力	もり なお き 森 尚 樹	国際協力銀行 環境社会開発室 環境第二班 課長
環境管理	おお た まさ ひろ 大 田 正 裕	国際協力事業団 国際協力専門員
環境協力	くる さわ さとる 黒 澤 啓	国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 課長

第二次環境分野別援助研究会 タスクフォース一覧

主 査

おお 大	た 田	まさ 正	ひろ 裕	国際協力事業団	国際協力専門員
た 田	なか 中	けん 研	いち 一	国際協力事業団	国際協力専門員（平成12年3月まで）

タスクフォース

あし 芦	の 野	まこと 誠		国際協力事業団	調達部 契約第三課 課長代理（平成12年9月まで）
あん 安	どう 藤	たか 孝	ゆき 之	国際協力事業団	企画・評価部 環境・女性課 課長代理 （平成12年10月から）
えの 榎	もと 本	ひろし 宏		国際協力事業団	森林・自然環境協力部 水産環境協力課 課長代理
かわ 川	にし 西	まさ 正	と 人	国際協力事業団	ジュニア専門員
きた 北	ざわ 澤	し 志	ろう 郎	国際協力事業団	二本松青年海外協力隊訓練所
き 城	どの 殿	ひろし 博		国際協力事業団	国際協力専門員
く 工	どう 藤	みか 美佳	こ 子	国際協力事業団	企画・評価部 環境・女性課（平成12年7月から）
けん 見	みや 宮	み 美	さ 早	国際協力事業団	派遣支援部 人材確保課
さい 斎	とう 藤	あい 愛	こ 子	国際協力事業団	国際協力総合研修所 調査研究第二課 （財）日本国際協力センター研究員（平成12年5月から）
ささ 笹	おか 岡	ゆう 雄	いち 一	国際協力事業団	国際協力専門員
すず 鈴	き 木	かず 和	のぶ 信	国際協力事業団	森林・自然環境協力部 計画課
と 戸	だ 田	たか 隆	お 夫	国際協力事業団	国際協力専門員
の 野	ぐち 口	しん 伸	いち 一	国際協力事業団	森林・自然環境協力部 森林環境協力課
はぎ 萩	わら 原	りつ 律	こ 子	国際協力事業団	ネパール事務所
ひ 日	だか 高	ひろし 弘		国際協力事業団	ラオス事務所（平成12年6月まで）
ふか 深	せ 瀬	ゆたか 豊		国際協力事業団	国際協力総合研修所 管理課（平成12年10月から）

みきしおみ 味木志緒美	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (財)日本国際協力センター研究員 (平成12年4月まで)
みずくちまさみ 水口正美	国際協力事業団 国際協力専門員
みずのたかし 水野隆	国際協力事業団 国際緊急援助隊事務局 災害援助課 課長代理
みながわかよ 皆川佳代	元国際協力事業団 職員 (平成12年4月まで)
やまだよしはる 山田良春	国際協力事業団 大阪国際センター 総務課
やまなかこうじ 山中光二	国際協力事業団 国際協力専門員

(主査以外五十音順)

事務局

おざわかつひこ 小澤勝彦	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長 (平成11年12月まで)
みやもとひでお 宮本秀夫	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長 (平成12年1月から)
はらちさ 原智佐	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理 (平成11年12月まで)
つかだこうぞう 塚田幸三	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理 (平成12年4月まで)
さとうかずあき 佐藤和明	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理 (平成12年8月から)
かわにしまさと 川西正人	国際協力事業団 ジュニア専門員 (平成12年9月まで)
いそべりょうすけ 磯辺良介	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (平成12年10月から)
みきしおみ 味木志緒美	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (財)日本国際協力センター研究員 (平成12年4月まで)
さいとうあいこ 齋藤愛子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (財)日本国際協力センター研究員 (平成12年5月から)

目 次

序文

座長緒言

委員・タスクフォース一覧

目次

I	はじめに	1
II	報告書要旨	5
III	環境 ODA 推進のための戦略	11
1.	多様化する地球規模問題への対応	11
1)	地域コミュニティへの貢献	12
2)	地球規模の環境対策を支援	13
3)	総合的・包括的枠組による支援	14
2.	成果重視の支援	17
1)	問題解決に直結する支援	17
2)	地域別・国別特性に応じた支援	18
3)	最適な政策と技術の支援	19
4)	より詳細なプロジェクト・デザインの実施	20
5)	優れた人材の活用	21
3.	パートナーシップの強化	22
1)	総力の結集	22
2)	NGO との連携強化	23
3)	透明性の確保と情報の公開	23
IV	我が国の環境協力の特質	25
1.	我が国の環境 ODA 政策のレビュー	25
1)	我が国の環境 ODA 政策レビュー	25
2)	環境 ODA の推進政策	26
3)	21 世紀に向けた環境開発支援構想	27
4)	京都イニシアティブ	27
2.	我が国の環境協力の特質	28
1)	国際約束の達成	28
2)	幅広い環境分野の支援	28
3)	環境分野有償資金協力事業の拡充	29
4)	環境分野技術協力の拡充	31
5)	環境管理の拠点づくり	32
6)	研修事業	34
V	我が国の技術協力実施への提言	35
1.	技術協力の強化	35

1) ニーズに対応したプロジェクトづくり	35
2) 社会・経済の発展段階に応じたプロジェクトづくり	35
3) 関係機関との連携強化	36
4) 在外事務所の機能強化	36
5) キャパシティ・ディベロップメント	37
2. 協力形態別 JICA 事業の改善	38
1) 専門家派遣	38
2) 開発調査	38
3) プロジェクト方式技術協力	39
4) 研修事業	40
5) その他(NGO への支援).....	41
3. 資金協力との連携	42
1) 無償資金協力事業	42
2) 有償資金協力事業	43

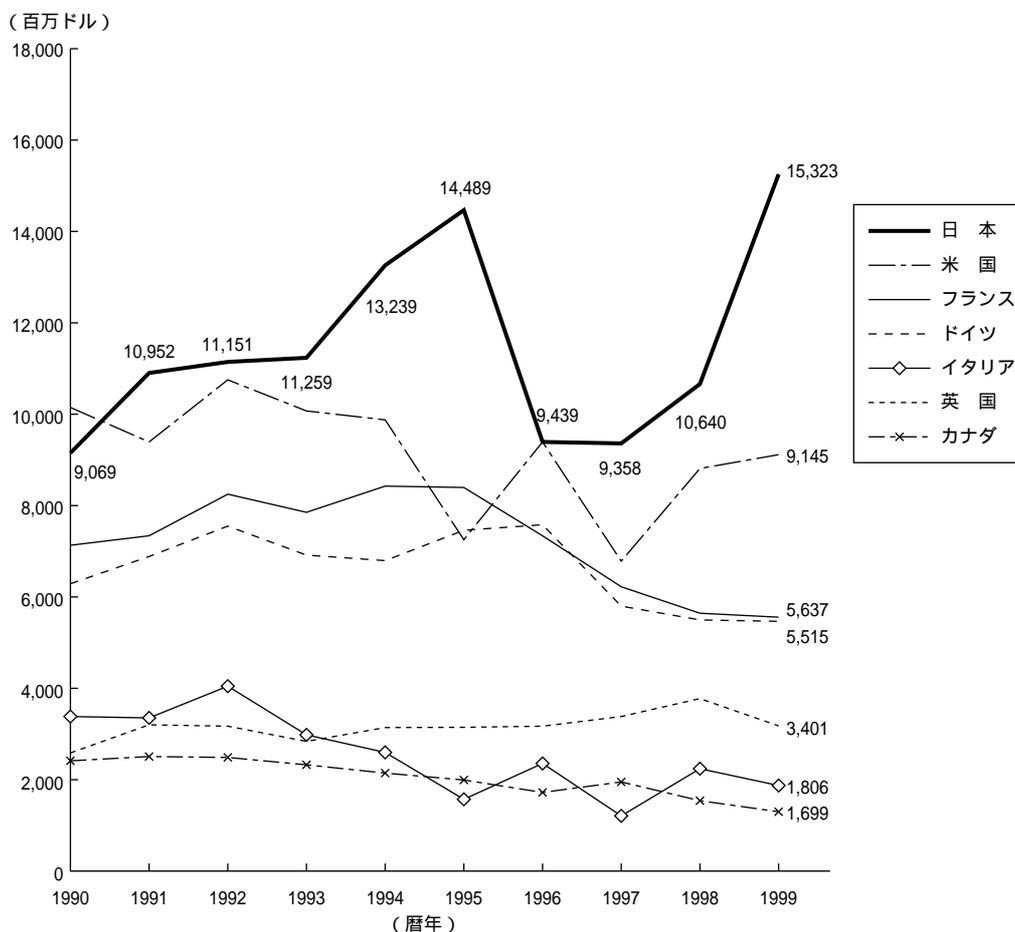
Ⅰ はじめに

日本の政府開発援助

我が国は、多くの開発途上国に対し、政府開発援助を実施している。その主たる理由は、 飢餓と貧困に苦しむ開発途上国の人々を人道的な見地から見過ごすことはできないこと、 環境、人口、食糧など地球規模の問題は、先進国と開発途上国が共同で取り組むべき課題であること、 開発途上国への支援は、開発途上国との友好関係を増進し、国際社会における我が国の評価を高め、我が

国自身の安全と繁栄の確保に必要であること、資源、エネルギー、食糧を多くの開発途上国に依存している我が国の経済的利益に資すること、である。

我が国のODAは、第二次世界大戦後の戦後賠償を引き継ぐ形で開始されたが、我が国経済の発展とともにその支援が強化され、1989年以降、1990年を除き米国を抜いて世界で最も多額の支援を行うトップ・ドナーの地位を占めるに至った。



(出典) : 2000年 DAC 議長報告
 注(1) : 東欧向け及び卒業国向け援助は含まない
 (2) : 支出純額ベース

図1 各国のODA実績の推移(日、米、仏、独、英、伊、加)

出所 : 「我が国の政府開発援助」(2000年度版)、外務省経済協力局編。

我が国は、1992年6月「政府開発援助大綱」を閣議決定し、ODA推進の基本政策としてきたが、この中で「環境問題、人口問題等の地球的規模の問題には、先進国と開発途上国との協力によって対処することが重要であることにかんがみ、これらの問題に対する開発途上国の努力を支援する。」とし、ODA実施の過程で環境問題を重点項目の1つとしてきた。また、1999年8月に公表された「政府開発援助に関する中期政策」においても、重点課題の1つとして環境保全を掲げている。1997年6月の国連環境開発特別総会(UNGASS)において発表した「21世紀に向けた環境開発支援構想(Initiatives for Sustainable Development toward the 21st Century : ISD)」も環境分野の重要な政策である。

環境問題を重点項目とする姿勢は、1992年リオ・デ・ジャネイロで開催された「国連環境と開発会議」の場で、日本国政府が環境分野のODAを5年間で、9,000億円ないしは1兆円実施することを公約し、これを1年前倒して達成した実績を有することにも現れている。1999年度の環境ODAの実績は、ODA全体の33.5%を占める5,357億円に上った。

一方、我が国の環境分野の支援推進に伴う課題も内包している。まず、アジェンダ21の中心的課題である「持続可能な開発」の実現のための長期的・総合的な援助よりも、個々の環境分野の技術を受入れ国の中堅技術者に移転することに重点が置かれる傾向があった。そのため、環境分野の政策中枢に対する政策支援型の援助の実績が少なかったり、プロジェクト形成段階での地域コミュニティによる参加型協力の実績も少なく、地域コミュニティに対する裨益効果が目に見えにくい面がある。また、日本と開発途上国の違いを認識し、開発途上国が受入れ可能な対策を支援する必要性が十分に認識されていない側面があった。一例を挙げれば、日本の環境管理の成功は、自然資源が限られていたことから伝統的社会において自然資源管理を厳正に行う習慣が存在したこと、環境管理について地方自治体を中心となって積極的な対策を講じたこと、企業が巨額の公害防止対策投資を行ったこと、研究者やマス・メディア、NGOが積極的役割を果たしたこと、さらに、環境インフ

ラ整備に対して大規模な投資が行われたことなどの総合的な対策によるものである。他方、開発途上国は、一般的に、投資を行うための財源不足に悩まされ、地方行政機関も弱体であり、マス・メディアやNGOも未成熟であり、この点を考慮した援助の実施が課題である。また、日本の二国間援助実施機関である国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation : JBIC)や国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency : JICA)は、他のドナーに比較すると援助額に対する職員数が少ないという制約も抱えている。

第二次環境分野別援助研究会の設置

JICAは、1988年、分野別(環境)援助研究会を設置し、我が国環境協力の基本的なあり方について検討を行った。当時、我が国の環境協力は、その実績も少なく、今後の具体的な方向を模索していた。このため、研究会の主要な目的は、我が国がどのように体系的・組織的に環境問題を支援すべきかという点を議論することにあった。中でも、日本のODAが、受入れ国において、プロジェクトの準備段階では予測されなかった環境悪化や、住民の生活に対する悪影響を招くおそれが懸念されていたことを受け、ODA事業の推進に対しどのように環境配慮を行うかが主要な論点であった。また、報告書では、開発途上国における人材養成、環境管理実施体制整備の必要性、環境保全対策基本計画の作成、環境案件発掘の方策、環境関連情報の体系的整備等を提言した。

この研究会の提言を受けて、JBICの前身である海外経済協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund : OECF)及びJICAは、環境配慮ガイドラインを作成し、ODA事業の実施に伴う環境影響評価を行う体制を築いたのである。また、JICA本部においては、組織的に環境問題に対応するための部局(現企画・評価部環境・女性課)が設置され、組織として環境問題に対応することが可能になった。このように第1次の分野別(環境)援助研究会は、その後の日本の環境ODA推進に大きな貢献を果たしたものと評価される。

第1次の分野別(環境)援助研究会の報告が出されてから既に14年を経過した。世界の環境問題は、

年を追って深刻さの度合いを増してきている。森林、土壌、草地資源などの再生可能自然資源の劣化、急速な都市化や人口増加に伴う都市環境の悪化、工業化に伴う汚染物質排出や有害廃棄物の管理上の問題、健康への影響など、内容は多様化している。また、地球温暖化、砂漠化、生物多様性の減少など地球規模の環境問題も、先進国、開発途上国を問わず科学的に認識されるようになり、開発途上国をめぐる環境問題は、深刻化、複雑化している。

このように開発途上国側の環境分野の援助ニーズも変化し、世界銀行（以下、世銀）等の開発銀行、国連機関、各国の二国間援助機関の資金協力及び技術協力の推進方法も、以前に比較すると高度化、多様化している。我が国がODAの世界で第1位の援助金額を誇る国となり、今後環境分野でどのような役割を果たすべきかという議論の中から、我が国の関係機関が連携し、我が国全体として効果的な環境協力を実施するための今後の基本的方向を見いだすことが本研究会の目的とされた。従来の量的な援助の拡大のみならず、質の高い、より効率的な環境ODA推進のための方向を打ち出すことを目的としたものである。併せて、本研究会では、近年ますます大きな広がりを見せている民間部門（企業や市民レベル）における環境協力の現状を踏まえ、これらとの連携・ネットワークの形成による総合的な途上国援助のあり方も考察することとした。

JICAは、日本の環境分野の技術協力の中で、特に重要な役割を分担しており、環境分野の技術協力によって、開発途上国側のニーズに合致した効率的な支援を実施する責任を有している。このため、環境分野の技術協力の改善策を確立することも研究会の重要な目的とした。

第二次環境分野別援助研究会は、我が国の環境ODA推進戦略の提言と、環境分野の技術協力の改善強化のための具体的提言という2つの目的をもって、議論がなされたものである。

研究会の構成

本研究会は、JICA、国連機関等で環境分野の技術協力の経験を有し、日本国内で環境管理や環境

技術の普及等で指導的な立場にある9名の委員により構成された（前出委員一覧のとおり）。

また、JICAの23名の職員がタスクフォース・メンバーとして研究会に参加し、プレゼンテーションを行うとともに、報告書原稿の一部を作成した。

他方、本研究会報告の実効性を確保する観点から外務省、国際協力銀行からも毎回参加者を得てコメントを得るとともに、JICA幹部もその時のテーマに合わせて参加し、幅広い議論が展開された。

研究会は、15回にわたって開催され、最終の第15回目は公開の形を取り多くの参加者を招いてセミナー形式にて実施された。

第二次環境分野別援助研究会報告書と本冊子

第二次環境分野別援助研究会報告書は、以下の5部から構成されている。

- 第1部 変化する開発途上国の環境援助ニーズとドナーの取り組み
- 第2部 地域別に見た開発途上国の環境問題と援助ニーズ
- 第3部 テーマ別に見た環境協力の現状と課題
- 第4部 我が国の環境協力の特質と課題
- 第5部 我が国の環境協力への提言

本冊子は、本研究会報告書本編が400ページ近くに及ぶものであるため内容の要点化を図るべく、特に報告書本編の第4部「我が国の環境協力の特質と課題」と第5部「我が国の環境協力への提言」を中心に、報告書本編をとりまとめたものである。

「II 報告書要旨」では、報告書本編冒頭にある「報告書要旨」を紹介する。「III 環境ODA推進のための戦略」では、報告書本編第5部「我が国の環境協力への提言」の第1章「環境ODA推進のための戦略」を全編収録した。「IV 我が国環境協力の特質」では報告書本編第4部「我が国環境協力の特質と課題」の第1章「我が国の環境ODA政策のレビュー」及び第3章「我が国の環境協力の特質と課題」から主要な部分を抜粋した。「V 我が国の技術協力実施への提言」では、報告書本編第5部「我が国の環境

協力への提言」の第2章「ニーズに対応したプロジェクトづくり」、第3章「キャパシティ・ディベロップメント」、第4章「人材の養成と確保」、及び第5章「JICA事業の改善」から主要な部分を抜粋し、構成したものである。

II 報告書要旨

第1部 変化する開発途上国の援助ニーズとドナーの取り組み

第二次環境分野別援助研究会は次の2点を目的として実施された。第1は、世界の環境問題が深刻さを増してきている中で、我が国の環境ODAがどのような役割を果たすべきかという議論の中から我が国の関係機関が連携し、我が国全体として効果的な環境協力を実施するための今後の基本的方向を見いだすことである。従来の量的な援助の拡大のみならず質の高い、より効率的な環境ODAの目指す方向を打ち出そうとしたものである。第2の目的は、我が国の環境ODAの中の技術協力を重要な役割を果たしているJICAは、開発途上国のニーズに合致した効率的な支援を実施する責任を有することから、環境分野の技術協力の改善策を提言することである。当研究会の委員は、タスクフォース及び事務局とともに我が国の環境ODA推進戦略の提言と、環境分野の技術協力強化のための具体的提言を行うために、1年半あまりにわたり多くの議論を重ね、その結果をとりまとめたものが本報告書である。

1988年、橋本道夫氏を座長とする分野別(環境)援助研究会が設置され、我が国がどのように体系的・組織的に環境ODAを推進すべきかが議論された。中でも、我が国のODAが、受入れ国においてプロジェクトの準備段階で予測し得なかった環境悪化や住民の生活に対する悪影響を招くおそれが懸念されていたことを受け、ODA事業の推進に対しどのように環境配慮を行うかが主要な論点であった。その結果、JICA及びJBIC(当時のOECF)は環境配慮ガイドラインを作成・実行するとともに、組織的に環境問題に対処するための部局(現在のJICA企画・評価部環境・女性課及びJBIC環境社会開発室)が設置され、環境ODA強化のための第一歩となった。

先進国及び開発途上国において深刻な問題と認識され地球的規模で進行している広範な環境問題

に関する議論は、1972年、「かけがえのない地球(Only One Earth)」というスローガンを掲げてストックホルムで開催された「国連人間環境会議」に始まった。その後、ローマ・クラブによる「成長の限界」を始め、米国大統領に提出された「西暦2000年の地球」、「環境と開発に関する世界委員会」の「我ら共有の未来」等の報告書により幅広い認識がなされ、1992年の「国連環境と開発会議」へとつながっていった。

このリオ・デ・ジャネイロで開催された歴史的な環境会議は、アジェンダ21を生み出したが、幅広い環境分野ごとに行動の基礎、目的、行動及び実施手段が明示され、特に実施手段は、開発途上国における環境分野の援助実施に当たっての指針となるものであった。

「国連環境と開発会議」以降、開発途上国におけるこの10年あまりを振り返ると、環境問題には大きな変化があった。東南アジアや東アジアのように急激な経済成長を遂げ、都市における環境問題や産業公害、自動車排ガス等による大気汚染等が深刻となって早急な対策を求められている国もあれば、貧しさから抜け出せず、家庭用燃料や家畜の飼料の収集によってもともと森林資源量の少なかった乾燥・半乾燥地での土壌浸食や砂漠化が進行し、多くのコミュニティが崩壊の危機にある国も多い。

環境問題は、国民に対する普及啓蒙を強化するだけでは改善されない。開発途上国の有する限られた財源と比較すると膨大な資金が必要であることがすでに認識されている。問題そのものはあまりにも深刻であって開発途上国の自助努力で解決できるレベルを超えており、開発銀行、国連機関及び数多くのドナーの支援なしには改善することが困難である。

我が国は、ストックホルムの「国連人間環境会議」の場で「世界環境デー」の提案を行った結果、毎年6月5日には数多くの国でこの「世界環境デー」の行事が実施されるようになった。1982年のUNEP

特別総会の席上での「特別委員会の設置」提案がブルントランド女史を委員長とする「環境と開発に関する特別委員会」の設置につながり、その結果「我ら共有の未来」の出版を経てその骨格であった「持続可能な開発」の概念がアジェンダ 21 へと引き継がれていった。このような貢献に加え、1989年のアルシュ・サミットの場合で3年間3,000億円、1992年の「国連環境と開発会議」の場合での5年間で9,000億円から1兆円を環境ODAとして公約して以来環境分野でも多くの貢献をなし、世界のリーディング・ドナーの役割を果たしてきた。

第2部 地域別に見た開発途上国の援助ニーズとドナーの取り組み

環境ODAに対するニーズは、世界の各地域によって、国によって大きく異なる。それぞれの国が有する環境問題の解決や改善のための支援ニーズを世界を11の地域に分類し把握することを試みたのがこの第2部である。しかし、同一地域内であっても、政治・経済・社会的な背景が異なり、経済発展の段階も、環境管理の法的な体系も組織・制度も異なる。国により、また、同一国内のローカルな地域によってもそのニーズは異なる。このような矛盾があることを承知しつつ、地域毎の地理的、社会的、経済的な特徴、環境問題の現状と悪化の原因、環境管理体制上の問題点を把握し、援助ニーズを明確にしようと試みたものである。総括が第2部に記載され、個々の地域毎のニーズの詳細は、付録1に添付される。

援助ニーズを把握することは環境分野のODAの実施計画を作成する上で最も重要であるが、その把握のためのアプローチは一様ではない。そこで援助ニーズを把握するため異なったアプローチをあげ、その手法の解説が試みられた。

多くの援助ニーズが確認されたからといって、効率的な支援に結びつくとは限らない。環境問題の解決には多額の投資が必要となるが、その費用は誰かが負担しなくてはならない。適正な自然資源管理を推進するには、資源管理のための現地事務所(フィールド・オフィス)を全国に設置し、有

能な職員(フィールド・オフィサー)を配置し、資源管理計画を作成し、その計画を地域のコミュニティが実行する体制づくりが不可欠である。現地事務所に配置された職員の幅広い訓練を含む体制整備に要する財源は国や地方が負担しなくてはならないのである。黒煙をまき散らしながら走るディーゼル・エンジンを搭載した老朽化したバスから最新の公害対策を施したバスに切り替えればバス料金の値上げにつながり、火力発電所に脱硫装置を導入すれば電気料金の値上げにつながる。個人の所得が向上し、環境改善のための費用をどこまで負担できるかが大きな分岐点となる。当事国の経済が発展し、エネルギー使用量が増加したとしても企業等に適切なインセンティブを与え適正な環境政策が実行され、よりクリーンな技術が導入されれば汚染物質の総排出量は経済発展が継続していても、ある時点から減少に転じることが先進国の事例で明確になっている。しかし、当事国の経済の現状を適切に把握しないで計画されるドナーの支援策は、当事国の負担しうる財政的なレベルを超える規模の投資を押しつける結果となりやすく、運営経費や維持管理費用が負担できない、または施設や機材の維持管理ができないこととなる。有償資金協力(円借款)や技術協力のプロジェクトであっても受入れ国・受入れ機関の財政的な負担能力を考慮することが、当初のプロジェクトの目的を達成する上で不可欠である。

第3部 テーマ別に見た環境協力の現状と課題

環境問題は、再生可能自然資源の管理が不十分であることに起因するもの、人口が急増し、経済も拡大して都市が無秩序に拡大したことに伴うもの、産業化によって工場等から汚染物質が排出されることに伴うもの、環境の汚染によって住民の健康に悪影響を及ぼすものなど多様である。

問題によって、その深刻さも、原因も、対策も全く異なる。それぞれの問題ごとに現状、過去に実施された対策の効率性、今後の課題等について当研究会委員が執筆したのが第3部であり、ドナーの支援策をより効率的に推進するために必要な技術

的な課題を解明することによって、今後の環境ODA推進のための素材とするものである。

このような問題は、いずれも開発途上国自身が解決を目指すべきものである。しかし、地域コミュニティに多大の悪影響を与える環境問題は、複雑な原因と巨額の投資を必要とし、コミュニティそのものの中から解決せねばならないという強い意志が生まれなければ改善への道は開けてこない。当事国政府が貧困を撲滅し、国民の生活向上を目指す政策や民主化、地方分権、表現の自由などいわゆるガバナンスの改善が不可欠である。生物多様性を含む自然資源の管理、都市環境管理、産業公害さらには地球規模で進展している温暖化、オゾン層の破壊、砂漠化、有害廃棄物の越境移動などの問題が山積しているため、多国間環境条約を作成し、多くの国がそのメンバーとなって努力するという世界的な動きが強化されてきている。環境問題は国境を越えるのみならず貿易・投資、ODAを含む経済協力、環境政策の波及効果などを国際的な観点から理解し、効率化の検討がなされることが必要となってきた。

第4部 我が国の環境協力の特質と課題

我が国の環境ODA政策のレビューとして、最初の政策は1985年ボンで開催された先進7ヶ国首脳会談の場で公表された「緑の平和部隊構想」である。これは、首脳会談で砂漠化防止対策が議論された際に公表されたものであるが、その後「緑の推進協力プロジェクト」と名付けられ、青年海外協力隊やJICA専門家が派遣されてセネガル、タンザニア及びニジェールで実施された。

本格的な環境ODA政策は、1989年、フランスのアルシュで開催された首脳会議の席で公表されたもので「環境ODA政策」と名付けられたが、この政策を実行するために3年間3,000億円の支援が同時にコミットされた。1991年のロンドン・サミットでは、この環境ODA政策を強化した「新環境ODA政策」が公表され、地球環境問題は先進国と開発途上国の共同作業で対処すること、受入れ国の経済発展段階に応じた援助形態を組み合わせることで貧

困問題及び人口増加問題等にも対処すること、森林保全・造成、省エネ、クリーン・エネルギー技術、公害防止、野生生物保護、土壌保全、及び開発途上国の環境対応能力向上への協力を重視すること、援助実施に際し、被援助国の環境悪化を招かないよう環境配慮を制度として確立し、実行すること、が主要な内容であった。この内容は、当時の先進国で議論されていた多くの具体策が盛り込まれ、現在でも通用するものが多く含まれており、その当時将来を見据えて作成されたものとして評価できる。

JICAは、分野別(環境)援助研究会の提言を受け、1990年から1992年に、「ダム建設計画にかかる環境インパクト調査に関するガイドライン」、「農業開発調査にかかる環境配慮ガイドライン」、「社会・経済インフラ整備にかかる環境インパクト調査に関するガイドライン」等、20セクターに及ぶ「分野別ガイドライン」を作成し、実行に移した。なお、現在社会開発調査部においてより意識的に計画段階の環境配慮を強化する方向に向けて、同ガイドラインの見直しが検討されている。JICAの開発調査事業は有償資金協力(円借款等)との効果的な連携を行うことが必要であり、見直しにあたってはJBICとの密接な情報交換が求められる。OECD(OECDの前身)も1989年には、「環境配慮のためのOECDガイドライン」を作成し、実行するとともに、1995年には改訂作業を行い、それまでの経験の蓄積を活かし資金協力を供与する受入れ国において、より一層の環境影響評価調査が推進されるよう改善を図っている。

1997年に開催された国連環境特別総会の席で当時の橋本総理は「21世紀に向けた環境開発支援構想(ISD構想)」を発表し、現在までの我が国環境ODA政策として知られている。その後も1997年京都で開催された「気候変動枠組条約第3回締約国会議」の席で「京都イニシアティブ」が発表され、さらには、外務省のみならず関係省庁や有識者を交え、中国との政策協議を通じて「日中環境開発モデル都市構想」も作成された。

環境ODA政策を推進するための制度としては、有償資金協力(円借款等)、無償資金協力、技術協力及び国際機関等への出資に分類される。他方、環

境分野では地方自治体による開発途上国支援や開発途上国に進出している多くの民間企業による支援、NGOによる支援等も活発化している。

これらはいずれも日本からの支援ではあるが、実施機関が多様で数も多く、実施機関間の調整は従来から求められてはいたが、実現が困難な状況にあった。2001年1月の行政改革の方針を定めた中央省庁等改革基本法において、外務省は、「政府全体に通ずる調整の中核としての機能を担う」べきとされ、技術協力については「JICAを中心として実施するものとし、関係省庁は同事業団と緊密な連携を確保しつつ協力すること」とされた。外務省・JICAは、新たに法律に基づき関係機関間の調整業務や連携拠点としての役割を担うこととなったのである。

我が国環境ODAの特質は、国際的に行った約束(コミットメント)を確実に達成したことが挙げられる。アルシュ・サミットの間で行った「3年間3,000億円」の公約は、4,075億円を達成し、「国連環境と開発会議」における「5年間9,000億円ないし1兆円」の公約は、5年間で1兆4,400億円の支援を実現した。また、JICAの実施した技術協力の分野では大気汚染、水質汚濁防止を始め、廃棄物処理、自然資源管理、省エネ、環境行政強化など14の分野で推進され、拡充された。有償資金協力(円借款)についても、1989年には541億円であったものが1996年には3,188億円、1999年には4,619億円と増加した。環境管理の拠点づくりのプロジェクトとして開始された環境管理センターは、タイ、インドネシア、中国、エジプト、チリ、メキシコの6ヶ国で実施され、さらには人づくりに直接貢献する開発途上国から研修員を招いて実施される環境分野の研修コースは年間80にも及び、これらは多くの関係省庁、地方自治体、民間企業及びNGO等の支援を得て実施されるなど、我が国援助の特質となっている。

しかしながら、我が国の支援が抱える課題も多くある。アジェンダ21の中心的課題であった「持続可能な開発」のための長期的かつ総合的な援助を目指すというより、個々の環境分野の技術を受入れ国の中堅技術者に移転することに重点が置かれ、受入れ国の環境分野の政策中枢に対する支援であ

る政策直結型の支援は限られていたり、プロジェクト形成の段階で地域のコミュニティの参加を得てプロジェクト形成を行う参加型の協力が少なく、地域のコミュニティに対する裨益効果が目に見えにくいという弱点があるなどである。また、日本の環境管理の成功は、自然資源が限られていたために伝統的な社会は資源管理を厳正に行う習慣が存在したり、環境管理についても地方自治体が積極的に関係機関の英知を集め投資を行い、企業も巨額に上る公害防止対策のための投資を行ったり、研究者やマス・メディア及びNGOが積極的役割を果たし、さらに環境インフラ整備に大規模な投資が行われ、これらが総合された結果である。開発途上国の多くは、巨額の投資を行うための財源不足に悩まされているし、地方行政機関も弱体であって、マス・メディアやNGOも未成熟である。この違いを十分に認識し、開発途上国が受入れ可能な対策を支援するという必要性が軽視される傾向にあった。その上、JBICやJICAは、他のドナーに比較すると職員数が少なく、環境分野の技術協力を効率的に推進するために必要な技術者の数が少ないという大きな課題も抱えている。

第5部 我が国の環境協力への提言

我が国環境ODAの推進戦略は、当報告書の中核部分である。外務省やJICA、JBICのみならず非常に多くの機関・団体が環境分野の支援を開発途上国に供与しているが、これら関係機関・団体も含めた我が国の環境ODAの推進のための提言である。

多くの環境問題は、ある意味で非常にローカルな問題である。環境問題が認識されたときには、必ずその結果として悪影響を受けるコミュニティがある。地球規模の環境問題として国境を越えて問題が拡大している例もあるが、特に住民の生活そのものに、深刻な影響をもたらす環境問題は非常に地域性が高いという特徴を有し、そのような問題解決のための支援は、地域コミュニティの生活の向上に直接結びつかねばならない。開発銀行などを中心とした先進国ドナーは、貧困対策を支援

の中心に据えようとしているが、環境の分野でも貧困と環境悪化が、多くの場合、高い相関関係にあることが広く認識されている。また、環境問題解決には、政治の民主化やガバナンスの向上、表現の自由の確保など、政治的・経済的・社会的な制度の改善が不可欠である。我が国の幅広いODAの推進に際しては、農業、工業、インフラ整備等のセクターが環境分野と密接な関係があることを認識する必要がある。各セクターの事業が計画される際には、持続可能な開発と貧困の削減を統合する必要がある。コミュニティの自活の確保、開発途上国の国民の生活向上を意識し、極力多くの受益者に便益をもたらすことができるよう十分に配慮されねばならない。そのためには、我が国のODA実施機関は、世界的な援助の動きを十分に認識し、受益者のグループを明確にした支援を推進するよう心がけねばならない。

環境問題は多くの国で発生しているが、砂漠化や森林問題等共通する問題も数多く発生していると言える。また、オゾン層保護や地球温暖化は地球上のあらゆる地域に影響をもたらすものである。このような動きを受けて、現在数多くの多国間環境条約が締結され、多くの開発途上国がそのメンバーに参加している。より多くの開発途上国が多国間環境条約に参加し、条約に示された条項を遵守することは、条約目的の達成のために、非常に有効である。しかしながら、バーゼル条約のように有害物質の越境移動を規制する条約の場合には、廃棄物等が有害なものかどうかを的確に科学的に判断することが困難な開発途上国も多く、これらの国を支援することが求められる。世界銀行等の開発銀行や国連の多くの機関は、開発途上国に対する支援を推進する役割が課せられている。我が国は、ほとんどの多国間環境条約のメンバー国であり、世界銀行やアジア開発銀行に出資・拠出し、国連機関に対しても20%近い金額を拠出している。各機関の意思決定プロセスにおいて、我が国が発言することによって環境分野の支援拡大や効率化を推進するよう影響力を行使できる立場にあることから、より積極的な役割を果たす必要がある。

環境分野の支援を実施する際には、総合的・包括的な支援策を組み立てることが必要である。具

体的には、長期的な視点に立つこと、多くの援助機関の協力を得ること、我が国の関係機関を動員すること等によって、幅広いターゲット・グループを対象とした環境対処能力向上(キャパシティ・ディベロップメント)を目指す計画を作成し、支援受入れ国に大きなインパクトを与えて環境問題を解決することを目的とした支援策を実行することが必要である。

以上の3項目(地域コミュニティへの貢献、地球規模の環境対策を支援、総合的・包括的枠組による支援)が今後の基本的な支援策の方向であるが、そのもとで支援策が直接成果に結びつくような技術的方向性も同時に示された。それらは、環境に関する調査や研究を行ったとしても、直接的には問題を解決することとはならないことから、環境問題そのものの解決を目指すことを目的として支援策を実施すべきであること、地域ごと、国ごと、または、国土面積の大きい国によっては国内の地域ごとに、問題や解決策は異なるので、地域の特性に応じてニーズを的確に把握し、より効率的な支援策を計画・実行すること、受入れ国にとって最適な政策や技術を持ち込むこととし、我が国の政策や技術も、開発途上国への適用可能性を検証せずに持ち込むことがないよう考慮すること、支援策を計画するに際しては、受入れ国の状況を的確に把握し、詳細なプロジェクト計画を日英両文で作成し、受入れ機関との協議を重ね、受入れ機関がプロジェクト実施に伴って担当すべき役割が実行できるかを十分に検討した上で、受入れ機関の果たすべき責任を文書で確認すること、優れた専門家によってプロジェクト計画を作成するとともに、計画どおりの成果を生み出すこと、等の必要性が強調された。

環境ODAを実施する機関が多く、また地方自治体、NGOが推進するものもあるので、これらが総力を結集して推進する必要性からパートナーシップ形成の必要性が認識された。同時に、我が国の実施機関と開発途上国のNGOとのパートナーシップの強化も求められている。

環境ODAは、政府間レベルによる支援策が中心であった。しかしながら、環境分野は幅が広く、地域コミュニティに対する貢献が必要であることが

ら、政府間の協力関係だけでは不十分なこともあるため、NGO等との連携強化の必要性も認識された。

また、環境問題の改善のためには、日本側及び受入れ国側における意思決定の透明性や情報の公開も重要である。

環境分野の技術協力を推進する際のキーワードを上げ、その一つ一つについてどのように実施すべきかの具体的な議論もなされた。そのキーワードとは、「ニーズに対応したプロジェクト作り」、「環境対処能力向上(キャパシティ・ディベロップメント)」及び「人材の養成と確保」である。

ニーズに対応するということは、環境分野で地域別・国別・セクター別アプローチを確立するとともに幅広い環境の中のサブ・セクターを対象とした総合的・包括的なアプローチを計画することである。このような計画の作成は、受入れ国の経済発展の段階を的確に把握することが不可欠であるし、プロジェクトの必要性やその概要をあらかじめ明示し、透明性を確保することも重要である。計画段階で他の援助関係機関と調整・連携・協調を図るとともに、我が国の援助スキーム間の連携を図り、在外事務所からの発信に多くを期待すること等、幅広い計画段階でのアクションが求められる。結果として、現在の技術協力の計画・実行のプロセスの改善が求められる。

技術協力の分野での環境対処能力向上(キャパシティ・ディベロップメント)の必要性は、1991年12月にOECDのDAC上級会合で合意されたあらゆるセクターの技術協力の向上を目指す「技術協力における新たな方向付けのための原則」に盛り込まれ、1991年ロンドン・サミットで公表された我が国の「新環境ODA政策」の中核的概念であった。しかしながら、この概念は、JICAの技術協力の中で、特に環境分野では必ずしも重点課題として認識されてこなかったことから、再度その重要性が力説され、方向性や方法論、具体的な技術協力としての活動内容、ドナーの果たすべき役割、JICAの環境分野の援助強化の方向等が示され、特に政策レベルの支援を含めた新たな環境センタープロジェクトが提案された。

開発途上国で直接ODAに従事する人材の養成と

確保は環境分野に限ったことではなく、あらゆるセクターでの課題である。特に、環境分野では、派遣される専門家は、特定分野の技術移転のみならず幅広い環境管理に対する支援を求められる例が多く、幅広い知識・経験・技術が求められる。環境分野の専門家が果たすべき役割の分析、そのために求められる専門家としての資質について述べ、さらに、環境分野の専門家派遣の現状の分析が行われた。JICAは、既に多くの環境分野の専門家の派遣要請を受けているものの、人材が確保できず十分対応できない状況が続いていることもあり、国内の人材リソースや既存の人材確保の制度の分析に基づく、中・長期的な人材の育成制度の提案を行うとともに、環境の専門性を有するJICA職員の活用も提案された。

第5部の中でJICAにとって特に重要な章は、第5章の「JICA事業の改善」である。この中では、2000年に新設された地域部のより積極的に果たすべき役割、長期的な視点による支援フレームワークの検討、より詳細な支援計画作成のためのプロジェクト・ドキュメントの作成など環境分野の技術協力の改善に必要な事項に加え、専門家派遣、開発調査、研修事業、プロジェクト方式技術協力、研究協力などの協力形態(スキーム)ごとの改善や民間コンサルタントのより積極的な活用、関係機関間の連携強化、他の援助機関との連携、NGOとの連携など多くの事業部に対する改善提案がなされた。

これらの環境分野援助研究会による提案は、単なる提案にとどまることなく実行されることにより成果を生むことから、最後に「環境分野のODA戦略の実行のために」の章が設けられ、当研究会の提案が環境分野のODA推進に貢献することに対する強い期待が表明されている。

III 環境 ODA 推進のための戦略

環境問題は、先進国、開発途上国を問わず多くの国で深刻化している。特に人口の急激な増加に直面している開発途上国の状況は深刻であり、幅広い、多様かつ深刻な環境問題が多くの国で国民生活に大きな影響を与えている。また環境問題は地球全土に広がり、地球全体の環境の質という観点からも脅威となっていることが広く認識されている。

環境問題は、本来、主権を有する当事国政府が、また、地球全体に広がる問題についてはすべての関係国が、努力を払って解決すべき問題であるが、各開発途上国にとって自国の努力だけで解決できる水準を既に超えている。1972年にストックホルムで開催された「国連人間環境会議」以来、過去30年間にわたり開発銀行、国連機関、その他の国際機関、先進国ドナー及び先進国の非政府組織(Nongovernmental Organization : NGO)等の多様な支援にもかかわらず、開発途上国の環境問題は深刻さの度合いを増してきた。1992年の「国連環境と開発会議」がさらなる契機となり、従来の開発途上国自身が果たすべき努力が強調され、同時に支援を供与するドナーの支援方法の効率化向上に関する議論が新たな支援手法へと発展してきている。水問題のように、多くの国を流れる国際河川や国際湖沼の水質汚濁、量的な不足、管理の問題など、今後、より深刻な問題へと発展する可能性のある地球規模の課題に対しても、様々な分野の関係者の連携による効果的な支援方法が求められる。

我が国は、政府開発援助を推進する際の手段である無償資金協力、有償資金協力、技術協力、国際機関への拠出等、環境分野で多大の貢献をしてきた。他方、日本の中央省庁が独自に有する政府開発援助(Official Development Assistance : ODA) 関連予算を環境分野の支援に活用する動きも活発化している。さらに、地方自治体が積極的に開発途上の行政機関職員を研修員として受入れ、また日本の自治体職員を開発途上国に派遣する動きも増えている。日本の民間団体が開発途上国の民間団

体を支援し、直接開発途上国のコミュニティの生活向上を支援する活動も活発化している。

深刻な問題に見舞われている開発途上国の人々から我が国に寄せられた強い期待に、我が国環境 ODA 及び関係機関がいかに応えるべきかについて、研究会として示したものがこの指針である。

1. 多様化する地球規模問題への対応

地球規模の環境問題を開発途上国各国がどのように認識し、ドナー側が援助ニーズに対し、どのように支援すべきかという国際的な議論は、大きな変革を迫られてきた。ドナー側では、開発途上国への環境協力について、より効率的な支援を行うための方法論へと議論が進展しているのに対し、支援を受入れる開発途上国側では、国民から求められている深刻な問題の解決に際し、自助努力だけでは、既に対応できない状況に追い込まれているという危機感がある。

地球規模での対応が必要であると考えられる地球温暖化や砂漠化等の地球環境問題がある一方、水質汚染、大気汚染、森林資源や土壌の劣化の問題、自動車の排気ガス、有害廃棄物など、多くの環境問題は、その環境問題が深刻化する地域における局地的な問題として発生している。そして、これらの環境問題により被害を受け、生活の困窮度が増しているのは、その地域の住民である。したがって、我が国の今後の環境協力にあたってまず考えるべきことは、現在進行する環境劣化によって被害を受けているその地域の住民に、より多くの便益をもたらすような協力をを行い、地域コミュニティへの貢献を行うということであり、以下の「1) 地域コミュニティへの貢献」で述べられる。

一方で、地球規模での対応が必要であると考えられる問題は、開発途上国が多国間環境条約に参加することにより、開発途上国自身が地球規模の問題に貢献する動きや、国連、開発銀行の果たすべき役割の見直しをめぐる議論もある。したがっ

て、これを支援することも、多様化する地球規模問題への対応にあたっての一つの戦略として考えられ、以下の「2 地球規模の環境対策を支援」で述べられる。

多様化する地球規模問題への対応として、開発途上国の援助ニーズに応えて成果をもたらすためには、上記二つの支援に加えて、より総合的な、より包括的枠組みによる支援が必要であり、以下の「3 総合的・包括的枠組みによる支援」で述べられる。

1) 地域コミュニティへの貢献

環境問題は、地域に生活するコミュニティのメンバーの生活に何らかの支障を及ぼし、時には生活自体を脅かすこともある。安全な飲み水が得られないこと、家庭用燃料が過剰採取の結果得られなくなり、家畜の糞を乾燥させて使うようになること、産業系の排水のため魚が食用に適さなくなること、車の排気ガスで子供が喘息になること等、枚挙に暇がない。当事国の政府が環境問題解決のための努力を行っても、環境問題は、複雑な原因がからみ合っているため、解決する能力を超えている場合が多い。このような状況において、より多くの受益者に便益がいきわたるように開発途上国政府の努力を支援することが、環境ODAの果たすべき役割といえる。

森林資源等の自然資源の持続的な適正管理については、行政機関が法律や規則を作ってもエンフォースメントを確保することは極めて困難である。コミュニティにとっては残り少なくなったとはいえ、その資源に依存しなければ生活できない例が多いからである。この困難な問題を解決するためには、コミュニティが生計の糧を得るための手段を得ることが必要であり、何らかの代替的生計手段を見つけ、コミュニティ自身による資源管理を行うことしか方法は残されていない。これを支援する役割を担うのがODAであり、その裨益効果は、直接コミュニティに到達する必要がある。また都市のスラム等における貧困コミュニティ対策も同様であって、ODAとしては困難な課題であるが、活発になりつつある日本のNGOによる支援活動と連携をはかり、開発途上国のNGOの活動を支援する活動も並行的に推進し、コミュニティの生

活の向上に資する必要がある。

「環境と貧困」に関する問題は、現在、多くのドナー間での最も関心を集めているテーマである。1996年5月、経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development : OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee : DAC)の上級会合で「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献(通称：DAC新開発戦略)」が合意されて以来、開発銀行や国連機関をはじめとする多くのドナーの支援の優先度は、貧困の軽減と社会開発、環境資源利用の持続性の保持と、失われた資源の回復等へとシフトされている。

国際通貨基金(International Monetary Fund : IMF)と世界銀行(以下、世銀)は、1999年9月の合同委員会において、重債務国及び第二世銀(International Development Association : IDA)融資対象国(72ヶ国)の政府に対し、「貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)」という、貧困削減に焦点を当てた経済・社会開発計画の策定を要請することを決定し、また、OECDのDACは「貧困削減ガイドライン」を作成しており、世銀の「世界開発報告」(2000年版)も貧困問題をテーマに掲げた。PRSPを作成し、実行するための体制を整えた開発途上国については、多重債務の返済を免除するという大きな支援を得ることができる仕組みが出来上がっている。また、世銀は環境戦略を作成すべくドラフトを公表した。その中心的課題は、健康の改善、自然資源に依存する貧困人口の生活向上、自然災害等による脆弱性の減少から構成されている。この戦略は、環境保全と貧困削減の密接な関係を強調しようとするものに他ならない。

他方、ドナー間で議論が集中している問題は、ガバナンスに関する問題である。ガバナンスの定義は多様である。我が国の「ODA白書」(1999年)では、「国の政治、経済、社会運営のあり方に関する概念」であり、「政府が開発の促進と国民の福祉向上を目指して努力し、効果的、効率的に機能しているかどうか、また、そのために適切に権力の行使が行われているか、さらに、政府の正統性や人権の保証など国家のあり方を問題とする」ものとされている。世銀は、適切な経済運営の前提としての公的部門管理、説明責任、法的枠組み及び透明

性からなるガバナンス強化を強調するとともに、近年は住民参加、軍事支出、人権などのガバナンスに関する問題を強調している。また国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)では、その要素として住民の参加、法の支配、透明性、平等などを挙げている。環境問題の解決には、民主化の進展、法的枠組みの整備、情報の公開、政策決定の透明性、住民の参加等が確保されなければ、開発途上国では到底成し遂げられる問題ではない。環境分野の幅広い支援の一つ一つがこの原則に立って実行されることになれば、環境分野の支援を行うことが、開発途上国における環境分野の対処能力向上と同時にガバナンス強化にも貢献するものと考えられる。

我が国のODAによる環境協力は、このような世界的な援助動向の理念及びその実施方法に関する議論の中で大きな役割を果たすことが期待される。環境問題は農業、工業、インフラ整備などあらゆるセクターと密接な関係にある。それぞれのセクターの事業が計画される際には、持続可能な開発と貧困削減を統合し、コミュニティの自活を確保し、開発途上国の国民の生活向上を目指し、極力多くの受益者に便益をもたらすよう計画がなされるとともに、あらゆる配慮がプロジェクトの中に加味されることが重要であろう。我が国の援助実施機関は、このような動きの中に日本の環境ODAが置かれていることを認識し、受益者グループを明確に想定した支援を推進する必要がある。

2) 地球規模の環境対策を支援

1992年の「国連環境と開発会議」は「アジェンダ21」を生み出し、気候変動枠組条約等の重要な多国間環境条約誕生のきっかけとなった。この歴史的会議をフォローアップするために会議から10年を経過する機会に、「持続可能な開発世界首脳会議」(略称「リオ+10」)と名付けられた会議が予定され、環境関連の国際機関や研究機関、環境NGO等様々なセクターが準備を行っている。今後、我が国は、準備作業を支援するのみならず、自ら政策提言を行うなど積極的な役割を果たし、「リオ+10」を成功させるために大きな貢献をなすべきであろう。

世界の環境改善のために世界中の国々がそれぞれ努力すべきであるとの趣旨から多くの多国間環境条約が生まれた。それぞれの条約に規定された環境保全推進のための条項を世界中の国々が遵守することによって地球規模で深刻な環境問題を改善しようとする動きである。このような世界の動きを主導することも我が国に課せられた役割であろう。

多国間環境条約は、地球規模の環境問題を解決するための手段としてますます重要性が増している。それぞれの条約の参加国を増加させ、参加した国々が条約に規定された条項を遵守することによって問題解決へと繋がり、環境保全に貢献するからである。

これら条約に対し、定期的に参加国代表が参加する締約国会議が開催され、我が国からは代表団が派遣される。その代表団は、会議を成功させ、条約目的を達成するために必要な決定が締約国会議で行われるよう積極的な役割を果たし、環境保全の分野で主導権を発揮するよう一層の活躍が期待される。

既に参加をしている開発途上国の中には、種々の理由により条約に規定されている条項を遵守できない国もある。例えば、世界的に絶滅のおそれのある野生動物の種の輸出入を厳しくすることによって原産国における密猟取り締まりを支援しようとする条約としてワシントン条約がある。貴重な動物の毛皮等が先進国のマーケットで高価格で取引引きされるようでは、金銭を目標とした密猟が横行するため、毛皮等を売買するマーケットを輸出入の規制によって閉鎖しようとするものである。開発途上国では、輸出許可を与える機関や実際にその監視業務にあたる税関の職員が、この条約の付属書に規定されている規制の対象である種のリストについての情報を熟知し、それらの種が当事国に生息するか、どの国に密輸出される可能性があるか、どのような形態で輸出規制を逃れるおそれがあるか等の情報を有しなければ効果的な規制はできない。また、バーゼル条約のような有害廃棄物の越境移動を規制するための条約では、これら関係機関の職員は、輸出または輸入される物質が廃棄物であるのか、工業原料であるのかま

たは、無害の廃棄物であるか、有害な廃棄物であるかを的確に判断する技術を有することが必要である。このように、条約を遵守していくためには、高度の分析技術のみならず、幅広い知識・経験・技術を必要とするが、開発途上国の中には、技術・経験の不足により、的確な運用が困難な国もある。

一方、条約参加国でありながら種々の理由で条約の条項を的確に運用できるレベルに達していない途上国を支援することは条約に参加する先進国や条約事務局の役割である。各条約の締約国会議ではこのような開発途上国をどのように支援するかが大きな議論となっている。開発途上国に対する多様な経済技術協力を推進し、多くの経験を蓄積している我が国は、これらの経験を条約締約国会議等の場で活用し、積極的役割を果たさねばならない。

UNDP、国連環境計画(United Nations Environment Programme: UNEP)、世界保健機構(World Health Organization: WHO)、国連食糧農業機関(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)、国連工業開発機関(United Nations Industrial Development Organization: UNIDO)など多くの国連機関は、それぞれのプログラムの中で環境保全に関連する多様な事業を推進している。これらの国連機関は、毎年総会や管理理事会のような会合を開催し、それぞれのメンバー国からの意見によって年間プログラムが決定される。各国連機関の総会や理事会において、活動の優先度や、実施すべきプログラムについて議論が行われる際には、国連機関の実施する業務を主に国内で所管する省庁が技術的な部分に対応し、我が国の代表団が形成される。我が国の代表団は、それぞれの場で主要な環境問題についての国際協力を推進し、問題解決へと繋がるプロジェクトが推進されるよう中心的な役割を果たすとともに、地球規模の環境問題にかかる長期的課題、例えば、省エネルギー、再生可能エネルギー開発、世界的な廃棄物・リサイクル対策、水資源の保全対策等についての将来的な取り組みの展望や構想を示すような未来志向の議論を主導する役割が望まれる。

世銀、アジア開発銀行(Asian Development Bank: ADB)などの開発銀行は環境分野の支援に高い優先

度を置いている。また、世銀、UNDP及びUNEPが運営する地球環境ファシリティ(Global Environment Facility: GEF)は開発途上国に対し地球環境の保全・改善への取り組みを支援するための資金を供与することを目的とした、国際協力のためのメカニズムである。具体的には、地球温暖化の防止、種の保護、国際水域汚染の防止、オゾン層の保護を対象としている。これらの機関へ、我が国は全拠出額の20%前後に及ぶ多額の拠出を行っている。このような貢献を行う我が国は、単に拠出をするという財政的な支援のみならず、それらの機関が効率的な開発途上国に対する支援の政策や特定のプログラムを作成し、適切に実施するための実行策を作成する等、技術的な貢献等による、多くの関係機関の積極的な役割が期待されている。

我が国は、国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)や国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency: JICA)等が開発途上国支援の豊富な経験を有しており、この経験を国連機関や開発銀行のプログラム作成に生かすことも、国際機関の効率化を図るためには重要である。このような積極的な役割を果たす中で、我が国が最優先の課題として挙げる環境分野の協力の拡大と質の向上が図られるべきであろう。

先に述べた多国間環境条約を巡る動きをはじめ、国連機関や開発銀行等が開発途上国のすべての環境問題を解決することは不可能であって、そこには、我が国の有償資金協力、無償資金協力、技術協力の果たすべき役割が大きいことは、十分に認識される必要がある。

3) 総合的・包括的枠組による支援

開発途上国の環境問題の原因は単純なものではなく、政治的・経済的・社会的な背景のもとに複雑に絡み合った原因があつて、複雑な問題が多様な現象を呈して発生している。そのため、特定の政府機関を支援すれば解決するという問題ではなく、短期的な支援で解決する問題でもない。また、ドナー側が財政的・技術的支援を行っても、受入れ国側が環境問題解決を国の政策として推進する旨の公約に基づく努力がない限り問題を解決することは期待できない。

一方、限られた環境分野の問題解決を目指したプロジェクトを実施したとしても、問題の根底には貧困、コミュニティの崩壊、行政に対する不信や弱体な行政制度、土地所有制度など複雑な社会問題があり、問題解決に繋げることは困難である。

総合的・包括的枠組みの意味するところは以下のように要約することができる。

1. 長期的な視点からの支援を行うため、受入れ国の環境問題の深刻さの度合い、地域コミュニティに及ぼす悪影響の度合い、環境管理体制の整備状況を考慮することが必要である。環境管理体制については、基本的な制度作りからスタートせざるを得ない場合、ある程度の経済発展を遂げ環境管理体制が整備されつつある場合など各国の状況を的確に把握し、時間軸を基に環境管理のプロセスをステップに分けて計画すること、
2. JICAの有する専門家派遣、開発調査、プロジェクト方式技術協力、各種研修計画、青年海外協力隊によるコミュニティ支援等を時間軸を基に組み合わせ、地域コミュニティを含むターゲット・グループを明確にしつつ、地域のNGO活動支援等を含めて幅広い活動を展開すること、
3. 無償資金協力、JBICの実施する有償資金協力(円借款)による資金的支援、及び、JICAの実施する技術協力の効果的な連携を図ること、
4. 農業、林業、工業、その他のセクターと密接な連携を持たせて実施すること
5. 国連機関、開発銀行、先進国のドナー機関との連携・協調が適切な場合には、ジョイントで支援すること、

対象となる環境問題を幅広く取り、キャパシティ・ディベロップメントの対象となるターゲット・グループを選定し、環境管理の進捗度に応じた支援のためのフレームワークを十分な調査に基づき、他のドナーの現在及び将来の活動計画を盛り込み、我が国の有するODAのスキームのみならず、関係省庁、地方自治体、NGOの参加をも視野に入れた長期的な支援計画を作成することが必要である。その過程では、国内において作成された

計画の実行を担当する、開発途上国への支援に熱意を持った人材を確保できるかどうかを併せて検討されねばならない。

具体例としては、図2にあるとおり、生活排水、産業排水、都市廃棄物及び産業廃棄物等の相互の関連性を考慮しプロジェクトを形成して実施するものが挙げられる。ここで、異なるプロジェクトは同時並行的に実施される必要はなく、段階的に実施されることもある。

図3の例は、異なった主体、例えば異なったドナーが協議し、最大の効果をあげるために特定の地域で一定の連携の下でプロジェクトをデザインし、順次実施する手法である。図4は、時間軸を大きく考慮し、同一目的を持ったプロジェクトを段階的に時間の経過と共に実施するようデザインする方法であり、図5は、NGOによるコミュニティに対する働きかけや人材育成のような小規模なプロジェクトであっても、何らかのリンケージを持たせ段階的に実施することによって最終的に大きな効果をあげることを可能にする考え方である。

このアプローチは、複層的、持続的、協同的な支援を意味するものであり、ターゲットとなる特定国ないしはその国の特定の地域に最大限のインパクトを与え、問題解決に貢献しようとするものである。特定の地域とは、自然資源の急激な減少による貧困問題が顕著な地域や、急激な人口の膨張による都市環境問題が顕著な都市、工場等の集積によって産業公害の問題が深刻な地域等を選定できるが、上位目標としては地域コミュニティや住民の生活の向上が挙げられるべきであろう。そのためには、一つ一つのプロジェクトを実行するために派遣される専門家が、当該プロジェクトのみに専心するのではなく、触媒機能(Catalytic Role)を果たし、隣接して実施されるプロジェクトの連携や強化等にも役割を果たすことが求められる。

このような総合的・包括的な支援の実施は、対象セクター、または対象地域における経済的・社会的、場合によっては政治的な条件を把握し、ターゲットとなるコミュニティの社会解析調査等も実施されねばならない。また案件形成・準備段階の調査団は受入れ国や他のドナーの協議にも相当の時間を充てるとともに、その構成も優れた能力を

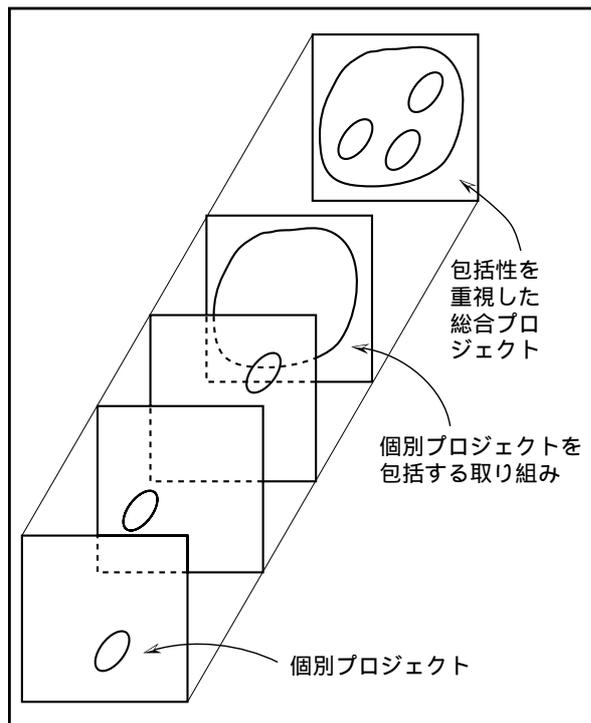


図2 相互に関連性のあるプロジェクト間の連携と包括的取り組み

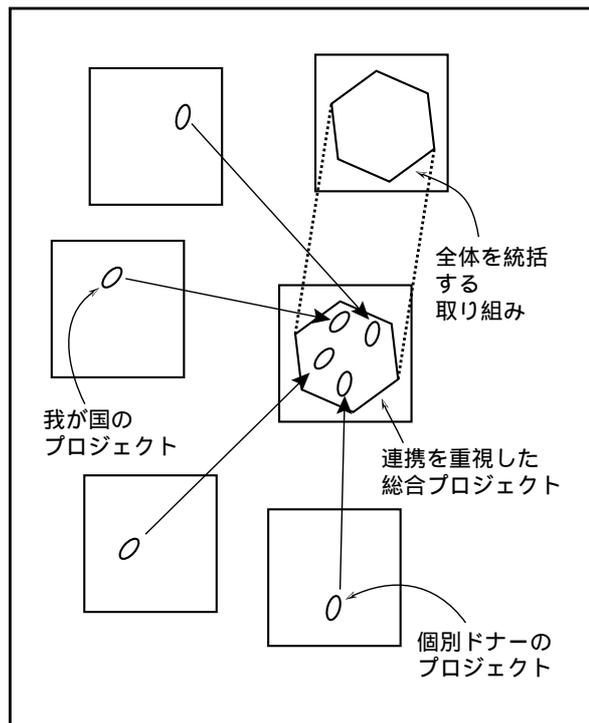


図3 異なったドナーまたは事業主体が実施するプロジェクト間の連携と包括的取り組みの導入

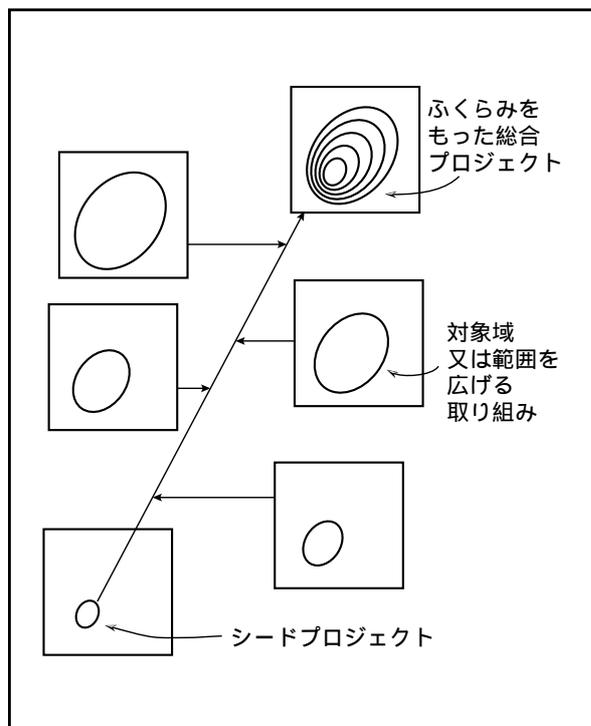


図4 特定地域または分野の環境プロジェクトの継続的支援

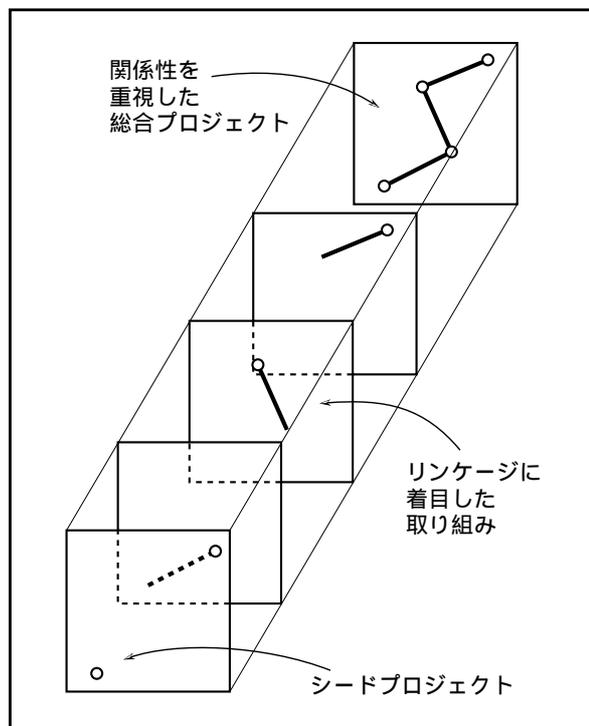


図5 NGO活動を含む小規模プロジェクトのリンクージュに注目した段階的・包括的取り組み

有するメンバー選定を行うことが重要である。また、その実行に際しても、受入れ国に対する政策レベルの支援を行うために、中堅技術者のみならず直接政府高官と協議をすることが重要となり、高度の知識、経験、技術を有する専門家チームの派遣が必要となる。しかしながら、このように多くのコンポーネントを含む総合的・包括的な計画を当初からすべてデザインすることは困難であるので、プロジェクトの進行に伴って、必要があれば新たなサブ・コンポーネントを目的としたプロジェクトを追加する等の柔軟性も必要である。世界のリーディング・ドナーとしての役割を期待されている我が国ODAの果たすべき役割としてこのような総合的、包括的な支援の必要性を十分に認識し、近い将来このようなアイデアの実現を目指す努力がなされるべきであろう。

2. 成果重視の支援

我が国の環境分野の協力が本格的に開始されて漸く10年が経過し、この間、巨額の支援が行われ、幅広い環境分野における多くのサブ・セクターに対し支援が実行された。今後の我が国の環境協力において、さらに環境協力によりもたらされる「成果」に着目した支援を行うことによって、環境協力におけるプロジェクトの形成、実施にあたっての到達目標を、我が国及び受入れ国側の双方においてより明確にし、より効果的・効率的な環境協力を行うことができると期待される。この成果重視の支援を行うために、「問題解決に直結する支援」「地域別・国別特性に応じた支援」「最適な政策と技術の支援」「より詳細なプロジェクト・デザインの実施」「優れた人材の活用」という5つの戦略を述べる。

1) 問題解決に直結する支援

河川の水質がどのような原因で汚染され、そこに生息する魚類を食用にすることが可能かどうか、大気がどのような汚染物質でどの程度汚染され人体にどの程度悪影響を及ぼすかという調査研究を積み重ねても環境は改善されないことは当然のことである。環境モニタリングを実施し、汚染原因

を探り、地域全体の環境を改善するために環境管理計画を作成しても、その計画が計画どおりに実施されなければ環境は改善されない。

技術協力の分野では、環境がどの程度汚染されているか、その原因は何か、何が汚染源か等を把握するために環境モニタリングの実施に必要な技術を開発途上国の技術者に移転することを目的としたプロジェクトや都市環境を改善するための処方箋を示した計画を作成することを目的とするプロジェクトが実施されたこともある。しかし、ドナーが特定の環境改善に必要なインフラ整備のためのフィージビリティ・スタディを実施しても、環境管理計画を作成しても、受入れ機関にインフラ整備を実行する、また、環境管理計画を実行する能力がなければドナーの支援した内容は十分な成果を発現するには至らないであろう。

ドナーの役割は、フィージビリティ・スタディを実施したりマスター・プランを作成する過程において、受入れ機関の政府高官や技術者に対し、その調査結果を実行するために必要な政策、組織強化、制度造り、その他政策レベル・技術レベルの指導や研修を並行的に実行することにより、フィージビリティ・スタディが終了した時点、または、マスター・プランが作成された時点で実行に移されるようにすることである。

複雑な環境問題の解決に直結するプロジェクトは、総合的なアプローチが不可欠である。総合的とは、長期的な視点から支援のためのプロジェクトを、いくつかのステップに分けて段階的に計画すること、例えばJICAの有する「専門家派遣」、「開発調査」、「プロジェクト方式技術協力」、各種研修事業等を順序良く段階を追って組み合わせて幅広い活動を展開すること、JICAの実施する技術協力とJBICの実施する有償資金協力(円借款)による資金的側面からの支援とを組み合わせること、必要に応じ、我が国中央省庁やNGOの実施する事業と連携を図ること、我が国の機関・団体のみならず国連機関、開発銀行、先進国のドナー機関と協力して実施する等を含めた大きなスケールの計画を作成し、その計画に沿って他のドナーや団体の参加を得て支援を実施するアプローチ等を意味する。

特に、環境分野の対処能力は、ターゲットにな

るグループが、政府環境担当部局のみならず、中央レベルの関係省庁、実施を担当する出先機関、地方行政機関、さらに民間企業、対象となるコミュニティ、現地NGOなど幅が広い。この中で、環境担当部局やその出先機関に対する支援のみを考えると、法律・規則・基準の作成支援、政策レベルでの各種の実行計画の作成とその支援、実施を担当する出先機関や地方行政機関の強化、実施に必要な技術移転、NGOを含む多様なターゲット・グループに対する研修計画の作成とその実施支援、施設や機材の確保支援、環境教育の推進や啓蒙普及活動等々、幅広い活動の支援が必要となる。このような支援などを総称して「キャパシティ・ディベロップメント(環境対処能力向上、Capacity Development in Environment)」と呼んでいる。環境分野の支援は、特に再生可能自然資源管理に伴う支援においては、開発途上国の政府機関の責任を明確にするのみならず、開発途上国のオーナーシップを尊重し、コミュニティによる資源管理を目指している。また、個人とコミュニティがプロジェクトの企画や計画段階から実施の過程まで、何らかの形で参加することを目指し、受入れ国やプロジェクトの実施される地域の社会構造や文化的背景を考慮したものとする必要がある。特に、コミュニティの開発支援は、単に環境的側面のみならず、経済的な自立のための対策、教育、保健衛生、女性に対するエンパワメント、その他コミュニティ・メンバーの生活の質の向上を最終目的とするための活動が同時に推進されることが不可欠となる。パイロット・プロジェクトやデモンストレーション・プロジェクトを全国に展開する場合は、大きなフレームワークの下で開発銀行や技術協力ドナー機関が協調し、それぞれの果たすべき役割を分担して受入れ国の環境改善、再生可能自然資源の持続的利用と管理に貢献することが求められる。多くの関係行政機関が共同で対処せざるを得ない複雑な都市環境問題解決のための支援も、特定の行政機関をカウンター・パートにするのではなく、行政機関のグループを対象とした幅広いものにする必要がある。

このように我が国の環境ODAは、開発途上国の直面する深刻な環境問題解決を目指す途上国政府

機関、民間機関・団体等の活動を支援し、複雑多様な原因に起因する問題の解決に直接貢献することが重要である。

2) 地域別・国別特性に応じた支援

外務省、JICA及びJBICは、ODAによる支援を実施する際に、受入れ側の国・地域の特性やニーズに応じた支援をより一層的確に行うために地域毎に援助指針を作成し、さらに国別の援助計画を作成できるように体制を整備した。一口に開発途上国と言っても、環境管理の能力がある程度進展して受入れキャパシティの高い国、既に環境法が制定されている等その第一歩は踏み出しているものの、組織が弱体で進捗が見られない国、財政的に弱体であって環境モニタリングや工場の立ち入り検査に必要な施設・機材・技術者が不足している国、環境保全の推進を図る政治的な公約がされているが、その第一歩を踏み出せない国等、種々様々である。環境分野の支援の実施に当たっては、当該国において各種の環境分野の支援を受入れる体制が整っているかどうかを的確に判断し、これらの状況を踏まえて適切な計画を作成した上で、支援が開始されることが重要である。

支援受入れ体制の整備状況に応じて、ある国においては短期で専門家を派遣し、受入れ国における環境管理推進の基本方針から議論することも可能であるし、長期専門家による受入れ機関の職員に対する環境管理推進技術の移転も考慮すべきである。また、政治的な公約がなされたにもかかわらず、その第一歩が踏み出せない国に対しては、開発調査によって総合的に法律制度、組織、実施体制、環境モニタリング及び環境情報の整備等の支援を同時並行的に行い、環境管理の基礎を固めるための支援が推進されるべきであろう。このような開発調査では、単に計画を作成するという目的ではなく、技術移転による人材養成の側面にウェイトを置くべきこととなる。次のステップとしては、2~3人の専門家のグループを派遣してのフォローアップや、より大型のプロジェクト方式技術協力の計画、また、同時並行的に異なったスキームの実施が考えられる。

総合的なアプローチによる環境分野の支援を実

施する際には、日本側は、専門家、機材、研修、技術等を供与するがその量は増大する。量が増大するのみならず、投入すべき専門家やコンサルタント等の人材についても高い質が要求される。このような高度な技術協力形態が効果的に機能するためには、受入れ機関側にそれなりの受入れキャパシティが必要である。このキャパシティは、対象となる技術者の数、レベル、機材、その他受入れ機関が準備すべき予算等財政的な側面も含む総合的なものである。そのため、ニーズがあり要請が強くても、数多くの開発途上国のあらゆる要請に応えることは非効率になる。

このような多様かつ深刻な問題に対処するのは当事国の責任である。どのような支援を開発銀行や国連機関、先進国ドナーが供与したとしても、その支援のみでは問題の解決を図ることはできず、当然当事国の自助努力が不可欠である。どのような自助努力が期待できるかはドナー側の関心事ではあるが、自助努力の程度は、当事国の経済発展の度合いによることが多い。

東南アジア諸国連合(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)、新興工業経済地域(Newly Industrializing Economies: NIEs)やその他の中進国、東欧の市場経済への移行国については、既に環境管理のための法的、制度的なシステムがあり、国として環境管理制度が機能しつつある場合が多い。しかしながら、その他の多くの国では制度があったとしても実施体制が不十分であるために、環境関連の法律・規則・基準の作成支援を行っても機能し得ない国も多い。そのような場合には、環境管理強化を目的とするのではなく、効果的な環境管理を開始するために必要な、国としての準備作業を支援することが主要目的となる。また、受入れ国の自助努力を引き出すための工夫・支援をプロジェクトの要素に加えることも検討されねばならない。

また、アフリカを中心とした低所得経済の国では歳入の多くが多重債務の返済に充てられ、自国民の生活向上に振り向けるための財源不足に悩まされる現状にあることが多い。従来、この視点を十分に考慮に入れなかったために施設・機材を供与したにもかかわらず、受入れ機関の準備すべき

維持管理や運営のための経費の不足によって支援が期待どおりの効果を生み出さないといったことは環境分野も例外ではない。特に、都市管理に関連する環境問題や産業公害防止に関連する問題については、受入れ国、受入れ機関、または、ターゲットである民間企業や国営企業の有する財力に比較して過重な財源を求める結果となることがあるため、十分な検討が必要である。

3) 最適な政策と技術の支援

開発途上国の環境分野のニーズは、国によって異なるが、ニーズに基づく対応は、当事国の経済発展の度合いによる環境分野での投資可能な財源の額、環境政策の有無、環境管理のための制度や組織、環境政策実施の実態、そのために必要な施設・機材及び技術者の技術レベル、農山村部の住民の貧困の度合いや民間企業の経営基盤の程度などによって異なる。

「最適な政策と技術」は、受入れ国が真に必要とし、かつ、活用可能な政策や技術を意味するものである。開発途上国は、資金協力や技術協力を受入れるためのキャパシティが必要となる。技術協力を例にとると、初めて技術協力を受入れる機関にとって、当該技術は従来経験しなかった技術であり、最初からすべて吸収することはできない。環境分野は幅広い視野と多様な技術、政治、経済の発展の度合い等が複雑にからみ合うため、技術協力の供与が効果的に環境管理に活かされるまでに、およそ10年はかかると言われている。受入れ機関の環境管理の進捗状況または体制を的確に把握し、その段階や水準に合わせた適切な協力を計画しない限り、支援自体が非効率になる。これが「最適な政策と技術の投入」の意味することである。

日本は深刻な公害問題を、行政、民間企業、マス・メディア、国民を挙げての過去30年あまりの努力によって克服した。この技術を開発途上国のために活用すべきとの議論は正しいが、成功の背景には、日本独特の政治的、経済的、社会的な条件が存在したものと思われる。

日本の農山漁村のコミュニティは、長い歴史の中で限られた資源を持続的に使う知恵や、台風や豪雨による洪水、土砂崩壊、旱魃等の自然災害に

対応するための森林資源等を確保する知恵を有していた。公害による健康被害も、地方レベルの医師や研究者が被害の原因を明らかにし、市民が発生源に対しアクションを求め、地方自治体が重要な役割を果たし、最終的に民間企業が多額の公害防止投資を実施した。環境モニタリングをはじめ、下水道の整備、一般廃棄物の処分場の設置など環境インフラと呼ばれる分野にも多額の投資が行われた。自動車業界も次々と出される厳しい排ガス規制基準を達成するための技術革新に多額の投資を行うことで自動車排ガスの削減を推進した。

このような背景をもたない開発途上国の場合、日本の環境法、関係省庁間調整のための政策やメカニズム、地方自治体による積極的な環境管理、公共投資に入る環境関連インフラストラクチャ整備等の日本の経験をそのまま移転しようとしてもうまくいかないことは当然である。その国の政治的、経済的、社会的な条件に合致した対策を新たに見だし、受入れ国に適した環境管理の強化策が模索されることが重要である。コミュニティによる再生可能自然資源管理については、地方行政機関と一緒に地道なコミュニティへの働きかけに相当の投入がなされる必要がある。産業公害防止対策も、開発途上国の民間企業の経営基盤が強化され、エンド・オブ・パイプのみならずリーナー・プロダクションと呼ばれる技術導入等についても、受入れ機関の企業に対する指導力が向上し、現地企業による環境保全のための追加的な投資が可能になるまで、その準備を行うに留めるべきであろう。

また、環境分野の円借款供与についても、受入れ機関のインフラストラクチャ等建設事業を適正に実施するための能力、維持管理・運営に必要な技術の移転可能性や人材及び技術レベル、財政的な余裕等につき事前に的確に把握するとともに、必要に応じ、技術協力との連携を考慮すること等、適切な対応が不可欠である。特に重要なことは、事前にJICAによる実施可能性調査(Feasibility Study: F/S)が実施される場合、F/Sの過程で受入れ機関の職員に対し、当該プロジェクトを実施するために必要なプロジェクト実施体制を整備するとともに、プロジェクトが実施される場合に必要な技術を受

入れ機関の技術者に対し、事前に技術移転を行うことである。

日本と開発途上国の間で大きく異なることは、環境政策である。日本では、中央省庁が政策を決定し、地方自治体に通知をすることによって実行が可能になる制度がある。政策決定前に、都道府県等の技術者にその内容を事前に通告し、準備をする時間を設けることもある。しかしながら、開発途上国にはこのような中央省庁と地方行政機関の密接な関係は必ずしも存在せず、効果的な関係省庁会議や地方ごとの関係機関の調整メカニズムも存在しない例が多い。このような場合、我が国の例を参考にして政策を実施することはできず、政策を作成する場合も、開発途上国の現状で実施可能な政策に限定されねばならない。

個々の開発途上国に最も適した政策や技術を供与することは必要であるが、容易なことではない。そのための手法として、同様の状況に置かれた他の開発途上国の成功例を持ち込むことが考えられ、この「南南協力」といわれる方法で、成功例を有する開発途上国が、他の開発途上国を支援する制度を活用することも一つの重要な方法である。

4) より詳細なプロジェクト・デザインの実施

環境分野の支援プロジェクトが実施される際、受入れ国の特性やニーズを的確に把握し、受入れ機関との協議を通じてプロジェクトをデザインする業務については、技術協力や有償資金協力を実施する機関の職員が担当する。また、プロジェクトの実施は、技術協力では、派遣専門家や民間環境コンサルタントが行い、これを担当機関が監督する場合が多い。

プロジェクト・デザインの確実な実施、プロジェクト活動・業務の明示、各活動や業務ごとに求められるアウトプットの明示、各活動に必要な投入の適時の実施のための各活動の開始、終了の時期を明示した詳細なワークプランの作成等が確保されていれば適正なプロジェクトの管理が可能になる。また、同時にこれらの情報が受入れ機関に共有され、受入れ機関がそれぞれの段階で準備し、実施すべき事項が含まれていれば、適正なプロジェクト運営もより確実に行うことができる。

プロジェクトを担当する援助機関やその担当者は、環境科学が広範囲な分野をカバーするためプロジェクトの実施に伴う技術に関する専門家になり得ない。そのため、技術協力の分野では、プロジェクト・デザインの時点から中央官庁の技術的支援を受けたり、「国内支援委員会」というプロジェクト支援のための委員会や、「作業監理委員会」という技術的な側面から助言する委員会が設置されてきた。しかしながら、一方で、特定技術の専門家が、そのまま開発途上国を相手とした当該分野の技術協力の専門家となるわけではない。受入れ国の特性に応じたニーズの把握、効率的な技術移転の手法と移転された技術の普及のための支援、法的側面を含めた制度や組織の強化、受入れ国全体にプロジェクト実施の結果を最大化する対策等を検討し、さらに技術的な内容を組み込むことは受入れ国のニーズに精通したJICA職員や技術協力専門家の業務であろう。

民間コンサルタントにプロジェクトの実施を委託する際にも、精度の高いプロジェクト・デザインが文書化され、プロジェクトに伴う業務やその成果物が明示されたコンサルタント契約がなされない限り、民間コンサルタント業務を適正に管理し、プロジェクトを成功に導くことは容易ではない。

このようなプロジェクト・デザインを行うためには、案件形成に際し、より周到な準備作業や受入れ機関との協議が必要になる。特に受入れ機関とは、英文にされたプロジェクト・ドキュメントに沿って十分な協議を実施し、日本側のみならず受入れ機関側にもプロジェクトの内容を十分に熟知させ、受入れ機関側で準備すべき事項を認識させることが重要となる。

プロジェクト・ドキュメントに基づき、その作成に携わった関係者以外の専門的職員の手によって、プロジェクトの事前評価が実施され、計画の妥当性が検討され、計画に沿った成果をあげることが可能かどうかの検討が行われる必要がある。この作業は、他のドナーでは、「アプレイザル」と呼ばれているものである。従来JICAでは、この作業は、プロジェクト担当事業部内での検討により行われてきたが、事前評価によってプロジェクト

の実施が適切でないと判断された場合には、事業部での長期間の準備作業があったとしても当該プロジェクト内容の見直しを検討する必要がある。開発途上国における状況の変化によって計画自体の修正を行う必要が生じたり、その結果、より効率を上げるために投入量の拡大や縮小が求められることも予測される。必要が生じた場合には、受入れ機関との協議を経て、当初計画を変更することや、場合によっては中止を決定することもやむを得ないと言えよう。

このように、これまで以上に詳細なプロジェクト・デザインを行い、精度の高いプロジェクト・ドキュメントを作成し、これに基づき、案件形成の段階、プロジェクト実施決定、プロジェクト実施中の各段階で適正な評価がなされることによって、終了後の評価も技術的な見地から適正に行い、その結果を環境分野のODA推進にフィードバックさせることが可能になる。さらには、広く情報の公開を行って環境ODAの実施状況を関係機関や国民に知らせることが可能となろう。

5) 優れた人材の活用

環境分野の技術協力に従事する専門家の質を高めることは当然必要であり、長期的視点からの人材育成は不可欠である。しかし、優秀な人材の育成には長い期間が必要となる一方、問題の緊急度が高いため、日本国内で得られる特に優れた人材を効率的に活用する方策が求められている。

そこで、過去の技術協力に従事した実績と経験から特に優れていると認められている人材が継続して技術協力に従事できる対策が必要となる。このような人材を集める制度を確立することは国内の現状から困難なため、優れた人材が国内の所属先を離れ、技術協力の専門家として継続してその活動を続けられるよう工夫することが求められている。これが、人材のショート・リスト化であり、その人材を国外のみならず国内での集団研修の企画担当者や講師として活用することが期待される。

民間コンサルタントを活用することも制度的に可能となってきた。しかし、コンサルタントは技術的な分野の経験は多いものの、環境対処能力向上の中核をなす法律規則等の整備、政策作成支援、

組織強化、エンフォースメント体制の強化、行政機関間の総合調整機能の強化、そのメカニズムを支える事務局機能の強化などについては、必ずしも十分な経験を有するとは言えない。これらのコンサルタントに対し、効果的にデザインされた短期集中的なワークショップ・タイプの研修機会を与え、即戦力として活用する等の方法が計画されることも必要であろう。

3. パートナーシップの強化

多様化する開発途上国の環境問題の援助ニーズに応え、成果重視の環境協力を、我が国として実施していくためには、国内リソースとしての、政府機関、国内NGO、地方自治体、民間企業等の各主体における能力を活用し、我が国全体としての環境協力の成果を高め、顔の見える援助を実現することが望まれる。このようなパートナーシップの強化のため、以下では、「1)総力の結集」において、この各主体の環境協力の参加を今後の環境協力の戦略として述べる。次に、「2)NGOとの連携強化」において、主体として特に国内NGOを取り上げる。最後に、住民参加や環境影響評価へ繋がる戦略として、「3)透明性の確保と情報の公開」について述べる。

1) 総力の結集

環境分野のODA関連業務は、我が国政府部内では外務省経済協力局及び国際社会協力部、JBIC、JICAの他、経済産業省や環境省などの中央官庁、中央官庁の出先機関や外郭団体、地方自治体、民間企業やNGO等、様々な機関が実施しているため、これら関係機関間の情報交換ネットワーク強化が必要である。中央省庁等改革基本法によって、外務省は、関係機関間の調整機能が与えられている。その第一歩は、各種情報収集と調整機能を果たすためのネットワークの構築とその適正な運営及び関係機関に対する的確な情報の提供である。この中で、開発途上国に設置されたJBIC駐在員事務所やJICA事務所からの生きた情報は、価値の高い有用な情報となり得るため、これらを広く提供するためのシステムが構築されることが必要である。

多様な情報を整理し、価値の高い情報を提供することはネットワークの質を高めるために重要である。

一方、開発途上国における環境問題は多様であり、受入れ国のニーズに合わせてプロジェクトが形成・実行されるため、個々のプロジェクトの技術的アプローチは各々異なっている。このプロジェクト・レベルの技術的アプローチに関する情報を交換し、フィールドにおいて他のドナーや他機関のプロジェクト実施に協力するための体制を構築することは非常に重要な意味を持つ。なぜなら、1つの国において、環境分野の協力を複数の機関が供与している例が多く、それぞれのプロジェクトの有する知識・経験・技術は他のプロジェクトにとって重要な情報となるからである。

従って、在外公館、JICA事務所、JBIC駐在員事務所が密接な連携を持ってこれらの情報収集にあたり、借款案件についてはJBICが、技術協力案件についてはJICA事務所が中心となって情報の分析を行う体制を構築し、他の国連機関やドナーとの連携強化により、効果的なプロジェクト・レベルでの情報収集や交換、協力体制の構築が可能となる。これらの情報は、外務省の技術協力課を始めJICAの組織が地域別・国別体制に移行したこともあり、これらの機関に報告され、環境分野のプロジェクト実施計画やプロジェクト形成及びその実施に貢献することとなる。これらもパートナー強化に不可欠である。

また、今後の環境協力にあたって、従来のように、政府機関主導で、国内リソースとして国内NGO、地方自治体、民間企業等を活用するという環境協力の方法に加え、これら各主体が自主的に実施する環境協力活動を尊重し、それらと「政府間(G-G)ベース」との協力を効果的に繋げて、全体として環境協力実施による成果を高める協力手法を増やしていくことも望まれる。例えば、地方自治体や地域企業が進める都市間環境協力(北九州市-大連市等)は息の長い信頼に基づく協力であり、これにODAによる事業が連携することで大きな効果と影響をもたらすことが可能となる。また、民間企業では国際標準化機構(International Organization for Standardization: ISO)による環境管理システム

をアジアの子会社に導入して国際市場に通用する製品を製造したり、クリーナー・プロダクション技術やリサイクル技術を導入して経費削減を図る施策等に取り組む企業の例もあり、これらの施策を側面的に支援する ODA も今後重要と思われる。

2) NGOとの連携強化

環境分野の NGO は、国によっては王室がスポンサーになっているものや研究者が中心になって活動しているようなタイプの NGO がある。また、自然保護や生物多様性保全の分野での活動は、先進国の NGO や国際的な NGO からの支援によって、開発途上国であっても活発に活動しているグループが多い。しかしながら、全体としてみると、先進国に比較すると一つ一つのグループ活動の範囲が限定され、その活動を支えるメンバーの数が限られるという特徴がある。先進国で環境管理が強化されてきた過程の中で、我が国のみならず、米国、カナダ、ドイツでも NGO が推進役として大きな貢献をなしてきた。また、NGO の活動ぶりは、民主化のバロメータとも見られる。

多くのドナーは、開発途上国の NGO 支援を重要視し、積極的に NGO 支援プロジェクトを推進する傾向にある。特に、環境分野では、先進国の NGO が果たしてきた役割が高く評価されているため、開発途上国においても NGO を支援し、より活発化させることを目指している。

日本の ODA は、その発足以来「政府間 G-G ベース」と呼ばれるように政府が政府を支援することを基本としてきたため、直接 NGO を支援しにくい制度となっていた。しかしながら、技術協力の分野では、受入れ国の政府機関職員のみならず、より広範囲に NGO への情報を提供し、NGO の活動支援の推進も取り入れ始めた。特に開発調査の中で実施される環境管理計画の作成支援では、フィールド調査で得られた科学的な環境情報を NGO に提供し、彼らが科学的な調査結果を活用したコミュニティ・ディベロップメント等の支援をサポートした例などがある。

一方、日本国内の NGO が、開発途上国の NGO を支援する活動も少しずつ活発化しており、そのような活動を支援するために NGO との意見交換を

行う場を設定したり、「開発パートナー事業」という NGO との連携を図るスキームが JICA で開始されている。未だ環境の分野ではその例は少ないが、今後国内の環境 NGO に開発途上国の NGO 活動を紹介し、積極的に働きかけを行うなど、国内の NGO との連携も重要である。

3) 透明性の確保と情報の公開

情報の公開及び意思決定過程に関する透明性の確保は 21 世紀を迎えた世界にとってのキーワードであり、先進国、開発途上国を問わずより高度な民主化の進展にとって不可欠であると認識されている。情報公開法が施行されたことを機会に ODA に関する基本的政策を策定する責任を有する外務省や、実施機関である JBIC や JICA は、情報公開と透明性の確保を従来にも増して強く求められている。ODA に伴う情報の公開と透明性の確保については、日本の納税者に対する責任をいかに果たすかという問いに対する回答であるとともに、ODA 事業推進のための NGO や他のドナーとの連携強化に繋がるものである。

環境分野の ODA 実施に際しては、広く国民の参加を得ることが当面の課題となっており、既に国内に開発途上国からの研修員を招いて行われる研修事業などでは、研修目的を達成するために国民の参加が不可欠の活動が展開されている。この動きを加速させるためには、関係省庁、自治体、JICA、JBIC 等の環境 ODA を推進している機関は、積極的に現在実施中のプロジェクトのリストやその概要、各プロジェクトの事前評価の結果、プロジェクト終了時点での評価等の結果をホームページ等に掲載し、その活動内容や実績・成果を広く知らせると同時に、国民から寄せられる疑問・質問に積極的に答えるために必要な体制づくりが求められる。このような情報公開は、最終的には実施機関の意思決定の透明性を高め、ODA に対する国民の支持を得ることに大きく貢献することとなる。

既に、それぞれの機関はホーム・ページを開設し、多くの情報が公開されている。今後は、環境分野の支援を行うことによって、受入れ国の貧困削減や地球規模の環境問題、等にどのように貢献するか、支援の実施を決定するにあたっての根拠、意

思決定にあたり検討された情報、支援の目的、事業の実施内容及びその成果等の情報が広く公開される必要がある。このことによって、NGOや他のドナーとのパートナーシップの形成、強化がなされていくものと考えられる。

一方、開発途上国においても支援の情報、環境に関する情報を公開することにより、国民の環境問題に対する理解、支援プロジェクトに対する理解を深めることが期待される。国によっては情報の公開に対する制約が大きい場合もあるが、環境分野ではいくつかの試みが推進されている。例えば、個々の行政機関や研究機関が実施した調査結果などが個々の機関内部に蓄積されていたにもかかわらず、それが外部に公表されなかったり、他の行政機関や研究機関との情報交換がほとんど行われてこなかった国において、JICAの開発調査の実施を契機にとりまとめられた総合的な情報をホームページに掲載し、関係機関のみならず市民レベルからのアクセスを可能とする試みがなされた例もある。

IV 我が国の環境協力の特質

1. 我が国の環境ODA政策のレビュー

1) 我が国の環境ODA政策レビュー

1982年、ストックホルム会議から10年目の節目の年に、ケニアのナイロビで「UNEP管理理事会特別総会」が開催された。この会議では「1982年の環境：回顧と展望」が採択されたが、このような動きとアフリカで発生した旱魃による食糧危機問題に端を発し、森林の保全対策を求める世界的な声は、先進7ヶ国首脳会議（以下、サミット）の議題に持ち込まれ、1985年、ドイツのボンで開催されたサミットの中で砂漠化防止対策が打ち出された。我が国は、このボン・サミットで「緑の平和部隊構想」を提案し、青年海外協力隊や専門家を派遣し、機材の供与を行って開発途上国の緑の回復のための植林活動を支援することになった。その結果、「緑の推進協力プロジェクト」と名付けられたプロジェクトが、セネガル、タンザニア、ニジェールで開始された。

その後、サミットの中で地球規模の環境問題対策が議論されるようになり、我が国でも環境問題解決への支援が、先進国の重要な役割であることが徐々に認識されていった。1989年にアルシュで開催されたサミットの中で、我が国は「環境援助政策」を公表したが、これは我が国が作成した環境ODA政策の最初のものであった。主要な内容は、以後3年間に環境分野に対する二国間援助及び多国間援助を3,000億円をめどとして拡充・強化に努めること、熱帯林を中心とする森林の保全・研究への協力、開発途上国への環境対処能力の向上へ積極的に取り組むこと、特に、熱帯雨林減少の根本的な原因である貧困問題等を踏まえた貧農対策の推進、環境分野の「人づくり」のための技術協力の促進、国際開発金融機関の活用、環境への配慮の充実強化であった。

1991年、ロンドンで開催されたサミットの中では、開発途上国の環境問題解決が主要なテーマの一つとして取り上げられたが、その機会に、我が

国は、1989年の「環境援助政策」を拡大強化する「新環境ODA政策」を公表した。主要な内容は、以下のとおりであった。

地球環境問題は、先進国と開発途上国の協力・共同作業によって対処することが基本であり、我が国は、環境保全と経済成長を同時に成し遂げた技術や経験を活かし、途上国の環境保全のための努力に対する支援を強化する。

援助にあたっては、相手国の経済発展段階に応じて各種援助形態を機能的、効果的に組み合わせて行うとともに、環境問題と密接に結びついた貧困問題、人口増加問題等の解決を引き続き重視する。

森林保全・造成、省エネルギー、クリーン・エネルギー技術、公害防止、野生生物保護、土壌保全等の分野及び開発途上国の環境対処能力向上への協力を重視する。

環境影響評価の充実、分野別ガイドラインの作成等を通じて、援助実施に際しての環境配慮を一層強化する。

この政策の中での特徴的なことは、我が国が経済協力を推進する際に、受入れ国の環境に十分に配慮し、環境悪化を惹起しないような制度を確立し、実行するという事項である。この環境配慮は、経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development: OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）及び環境委員会で継続して議論されてきた経緯を有する。

1985年、DACの支援を受け環境委員会による「開発援助プロジェクト及びプロジェクトの環境アセスメントに関する理事会勧告」、1989年には、「開発援助に際しての環境チェックリスト」が採択され、1991年にはDACの「環境と開発に関する作業部会」により「開発プロジェクトの環境影響評価のための模範例（Good Practices）」や「開発プロジェク

トに伴う非自発的移転及び再定住に関する援助機関のためのガイドライン」が作成され、同時に作成された「国別環境調査及び戦略のための模範例 (Good Practices)」、「地球環境問題についての援助機関のためのガイドライン」とともに OECD の環境・開発大臣会合において承認された。

ODAのうち技術協力の実施機関である国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency : JICA)は、1988年、環境配慮の実施を中心的課題とした「分野別(環境)援助研究会」を設置し、JICAの環境分野の事業推進に対する提言を行ったが、その提言を受け、「ダム建設計画にかかる環境インパクト調査に関するガイドライン(1990年2月)」、「農業開発調査にかかる環境配慮ガイドライン(1992年3月)」、「港湾、道路等 13 分野に及ぶ「社会・経済インフラ整備計画にかかる環境インパクト調査に関するガイドライン(1992年9月)」等全部で 20 セクターに及ぶ分野ごとの環境配慮ガイドラインを作成して実施に移した。また、1989年には、企画部内に環境分野の業務を調整する組織として「環境室」を設置し、その後「環境・WID等事業推進室」への改編を経て、1993年以降は「環境・女性課」となり、組織的な強化を図った。

国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation : JBIC)の前身の1つである海外経済協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund : OECF)は、所掌する有償資金協力が、規模の大きいインフラ整備を含むため、環境配慮の重要性を認識し、1989年、融資の際に、周辺環境や地域住民の生活に悪影響を及ぼすことがないように、「環境配慮のための OECF ガイドライン」を日・英両文で作成し、有償資金協力の受入れ国機関にも配布するなどして、その実効を確保してきた。さらに、1995年には、環境ガイドラインの改訂作業を行い、従来からの経験の蓄積を元に、資金協力を供与する受入れ国において、より効率的に環境影響評価調査が推進できるよう改善を図った。また、OECF が専門家を雇用して資金協力受入れ機関の業務を支援する「案件形成促進調査(Special Assistance for Project Formation : SAPROF)」を拡充した。この拡充によって、受入れ機関の実施した環境影響評価が不十分であると判断された場合には、より完全

なものにするための追加・補完的な調査の実施を支援する体制を整えた。一方、1988年に環境担当ポストを設置し、環境分野を担当する組織の強化も図り、1993年には環境社会開発課を設置、1997年には組織改編により環境室として独立させ、1998年には環境社会開発室とし、組織の強化を継続してきた。

我が国は、1992年「国連環境と開発会議」の場において、5年間にわたり、環境分野の二国間及び多国間援助を9,000億円から1兆円をめどに大幅に拡充するという、世界最大の援助国としての積極的な姿勢を表明したことを機会に、環境ODAは、飛躍的に増大した。

2) 環境ODAの推進政策

我が国は、開発途上国に積極的に働きかけを行い、環境保全の重要性についての理解を深め、環境分野ODAの案件形成を推進することを目的とした「環境に関する政策対話調査団(環境ミッション)」を1989年から継続して派遣してきた。この調査団派遣は、ブラジル、メキシコ、東南アジア諸国、東アフリカ等10ヶ国に及んだが、1995年には、官・民合同のハイレベル・ミッションが中国に派遣され、環境ODAの拡充・強化に貢献した。また、「経済協力総合調査団」や主要開発途上国を対象に開催されている援助に関する「政策協議」の場でも環境分野の援助を主要議題として取り上げ、環境分野の政策対話を促進する努力が継続されるようになった。

また、中進国において産業や自動車排ガス等による公害問題が深刻化している実態を受け、1995年、有償資金協力を、環境分野のセクター別優遇金利の設定を行った。このことにより円借款供与の基準である1人当たり国民総生産(Gross national product per capita : GNP per capita)が基準を超えていて、本来であれば円借款が供与できない国でも、深刻な環境問題解決に貢献する環境案件の場合は供与を検討するという政策が決定され、メキシコやブラジル等で実施された。同時に、無償資金協力についても、環境分野の案件については、弾力的な運用が可能となった。

さらに、1997年には、円借款案件のうち、公害

対策及び地球環境問題に対処する環境案件については、円借款供与条件を金利0.75%、償還期間40年(うち10年据え置き)まで緩和し、開発途上国が温暖化対策を推進しやすい条件を設定した。従来、環境案件として取り扱われていなかった渋滞緩和のための都市大量交通システム(地下鉄、モノレール等)、水力発電所(環境への負荷の低いものに限定)、天然ガス発電関連施設、省エネルギー・省資源のための生産設備のリハビリ等も含めるといふもので、画期的な政策であったと言える。

また、開発途上国自身が環境保全対策を推進する上で核となる「拠点づくり」の構築を支援するための事業が推進された。これは、無償資金協力のスキームを使って受入れ国における環境保全活動の拠点となる施設を建設し、これに「プロジェクト方式技術協力」を組み合わせたものであり、「タイ環境研究訓練センター」、「インドネシア環境管理センター」、「中国日中友好環境保全センター」、「チリ環境センター」、「メキシコ環境研究研修センター」及び「エジプト環境モニタリング研修センター」として実現された。

3) 21世紀に向けた環境開発支援構想

「国連環境と開発会議」から5年を経過した機会に、1997年6月国連本部では「国連環境開発特別総会」が開催されたが、我が国は橋本総理大臣(当時)が演説し、「21世紀に向けた環境開発支援構想(Initiatives for Sustainable Development for 21st Century)」と名付けられた包括的な環境協力政策を発表した。この構想は、人類の安全保障、自助努力、持続可能な開発を基本理念としたものであった。

「人類の安全保障」とは、地球規模で拡大を続けている環境問題が、近い将来人類が生存し続けるための脅威となり得るとの認識に基づき、地球規模の環境問題に取り組むことは、開発途上国の人々のみならず、先進国の国民の生活を守るためにも緊急の課題であると主張するものであった。「自助努力」とは、開発途上国が第一義的な責任と役割を担って主体的に環境問題に取り組むことが重要であり、援助国はこうした自助努力を支援するという考え方を明確にしたものであって、DAC

の新開発戦略の基本となった概念である。「持続可能な開発」は、1987年、「環境と開発に関する世界委員会」が公表した「我ら共有の未来」の中で示された中心的概念であるが、将来世代の必要を満たす能力を損なうことなく現世代の必要を満たすように、あらゆる人間活動、経済活動は「持続可能」であるべきとされるものである。

これらの理念に基づき、環境ODAによる我が国の国際協力のための行動計画のポイントとして、以下のような内容が強調された。

大気汚染・水質汚濁・廃棄物対策
地球温暖化対策
自然環境保全、森林・植林
「水」問題への取り組み
環境意識向上・戦略研究

この21世紀へ向けた環境ODA政策に基づき、多様な支援が推進されているが、1999年度の環境ODAは、約束額ベースで5,000億円を超え、我が国援助の約34%を占める規模に拡大・強化された。

4) 京都イニシアティブ

気候変動枠組条約の第3回締約国会議(The Third Conference of the Parties : COP3)は、1997年京都で開催された。締約国会議は毎年開催されているが、この京都での会議は、先進国全体で2008年から2012年までの間に1990年比で5%以上の温室効果ガスの削減など非常に重要な決定がなされた歴史的な意味を持つ会合であった。この京都会議に際し、我が国は「京都イニシアティブ(温暖化対策のための開発途上国支援策)」と名付けられた政策を表明した。

この政策は他の先進国に先駆けて表明され、以下、主要な3点から構成された。

大気汚染対策、廃棄物、省エネルギー、森林保全・造成の4分野での開発途上国における人づくりに協力し、1998年から5年間で3,000人を育成する。

最適優遇条件(金利0.75%、償還期間40年)による円借款の供与を行う。

日本の有する温暖化対策に関する技術・経験を開発途上国に移転する。

表1 環境分野における日本の経済協力：形態別実績

(単位：億円)

年度	無償	有償	技協	マルチ	合計
1995	428.2	1,708.2	222.9	400.3	2,760
1996	360.7	3,864.7	253.4	153.8	4,632
1997	364.6	1,623.4	300.7	158.1	2,447
1998	289.9	3,280.9	304.2	263.1	4,138
1999	293.7	4,644.5	282.5	136.0	5,357

注：無償資金協力と有償資金協力は交換公文ベース、技術協力はJICA経費実績ベース

出所：「我が国の政府開発援助」（2000年度版）、外務省経済協力局編。

この中で述べられた最適優遇条件での円借款は、前述のとおりJBICの実施する円借款を通じて実現され、人造りのための事業や温暖化対策のための技術移転事業は、その後順次実施されている。

2. 我が国の環境協力の特質

1) 国際約束の達成

我が国環境協力で特筆すべきものは、我が国が世界に向かって約束した公約を完全に実施した実績である。我が国は、1989年、アルシュ・サミットで3年間3,000億円の環境協力を実施するとの公約を行ったが、1989年度は1,294億円、1990年度は1,654億円、1991年度は1,127億円の実績を上げ、合計4,075億円となり、公約を1,000億円以上も上回った。「国連環境と開発会議」の場では、1992年から5年間に環境分野のODAを9,000億円ないし1兆円を開発途上国に供与するとの公約を行ったが、最終的には1996年度までの5年間で供与された環境援助の総額は1兆4,400億円となり、しかも我が国は1年間前倒して目標を達成した。その内訳は、無償資金協力1,891億円、有償資金協力1兆367億円、技術協力1,083億円、環境関連国際機関への拠出金1,075億円であったが、総額の中で有償資金協力の占める比率が高いことが特徴と言える。

また、1999年度のODA実績統計によると、環境分野のODAは1年間で総額5,357億円、ODA全体の33.5%を占めている。その内訳は無償資金協力294億円、有償資金協力4,645億円、技術協力283億円、国際機関等への拠出は136億円であった。

これら我が国の環境分野のODAにつき、無償資

金協力、有償資金協力、技術協力及び国際機関等への拠出に分類し、1995年から1999年までの5年間の実績を示したものが、表1である。

この統計は、我が国の環境分野のODAを語るときにまず挙げるべき、世界に誇る実績と言える。

2) 幅広い環境分野の支援

環境分野のODAの対象となる事業は、森林の減少に対処するための造林の促進、社会林業という住民の生活向上のための森林管理、マングローブ林等の造成・管理、草地資源の減少に対処するための畜産業の振興等の再生可能自然資源管理に関わる問題や、開発途上国の首都やその他主要都市における大気汚染、水質汚濁、廃棄物管理、産業公害、さらに環境関連の法律、組織、制度の整備、エンフォースメントの強化、環境モニタリングや工場立ち入り検査に伴う技術移転等、環境分野を網羅している。

都市環境の改善に貢献する上下水道の整備、廃棄物処分場の建設、雨期における都市洪水防止のための排水事業、産業公害防止のための脱硫装置や工場排水処理施設、交通渋滞に起因する自動車の排気ガスによる大気汚染の改善のための道路整備や地下鉄建設等の都市交通整備は、多額の公共投資や民間企業による投資を必要とする。大規模な造林事業や食糧自給のための農地開発及び農業の生産性の向上などの事業も、開発途上国の有する財源と比較すると多額の投資を必要とするものである。このような多額の投資を必要とする案件支援のためには、一般的に有償資金協力が活用されることが多い。

表2 環境分野における日本の経済協力：分野別実績
(東欧向けを含む、単位：億円)

年度	居住環境	森林保全	公害対策	防災	その他
1995	1,296	252	183	453	176
1996	2,803	372	609	429	266
1997	993	223	345	384	341
1998	538	82	2,353	226	676
1999	1,303	89	2,090	656	1,083

注：1. 実績は無償、有償、技協の合計値であり、マルチは含まない。

2. その他には、自然環境、環境行政、海洋汚染、温暖化を含む。

出所：「我が国の政府開発援助」(2000年度版)、外務省経済協力局編。

一方、環境ODAの中で技術協力を担当するJICAは、大気汚染対策、水質汚濁対策、廃棄物処理、自然資源管理、省エネルギー・代替エネルギー、環境行政・管理、生物多様性等14のサブ・セクターを環境協力の対象分野としており、支援を実施するに際しては、長期・短期の個別専門家や専門家グループの派遣、機材供与、日本における研修事業、これらを組み合わせた「プロジェクト方式技術協力」、「開発調査」、「有償資金協力」、「無償資金協力」などの協力形態(スキーム)が活用される。

開発調査では、開発途上国で公共インフラストラクチャ整備等を実施する前段階で必要とされる実施可能性調査(Feasibility Study: F/S)を環境コンサルタント・チームを派遣して実施し、その結果をJBICが供与する有償資金協力へとつなげる支援も実施されている。また、都市環境管理計画や大気汚染対策計画を作成し、その計画作成段階で計画作成手法や作成される計画の実施に必要な組織、制度、実施手法等の技術移転を行うものもある。これらは「開発調査」と呼ばれるものである。

また、開発途上国での環境管理の拠点とするため、無償資金協力で環境管理センターの建物を建設し、必要な機材を導入すると同時に、技術協力のスキームである「プロジェクト方式技術協力」により、通常5年間にわたり5名前後の専門家チームの派遣や研修員の受入れを行う協力も実施されてきた。

環境の分野では毎年80近くの研修を実施している。環境分野は幅広いため、森林資源管理、生物多様性管理、湿原保護対策、都市環境管理、環境政

策、環境モニタリング、分析技術、産業公害防止対策、省エネルギー・省資源、廃棄物管理、地球温暖化対策などサブジェクト毎に研修プログラムが作成され、各コース4週間から3ヶ月の研修コースが実施されている。

我が国の環境分野のODAは、開発途上国の多様な環境問題解決に貢献することを目的として有償資金協力、無償資金協力、技術協力の中で多様な支援手法を駆使して幅広い環境問題の解決のための支援を実施している。

分野別の実績を居住環境、森林保全、公害対策、防災、その他に大別し、その分野別に1995年から1999年までの5年間の額を示したものが、表2である。

3) 環境分野有償資金協力事業の拡充

環境分野の円借款は、1989年には総額541億円であったものが、1993年には1,812億円となり、1996年には3,188億円、1999年には4,619億円に達し急激に増加した。対象となった案件は、居住環境、森林保全・造成、公害防止、自然環境保全、防災、省エネルギー・省資源、代替エネルギー、その他に分類されるが、その経年変化及び承諾額の変遷は図6のとおりであった。

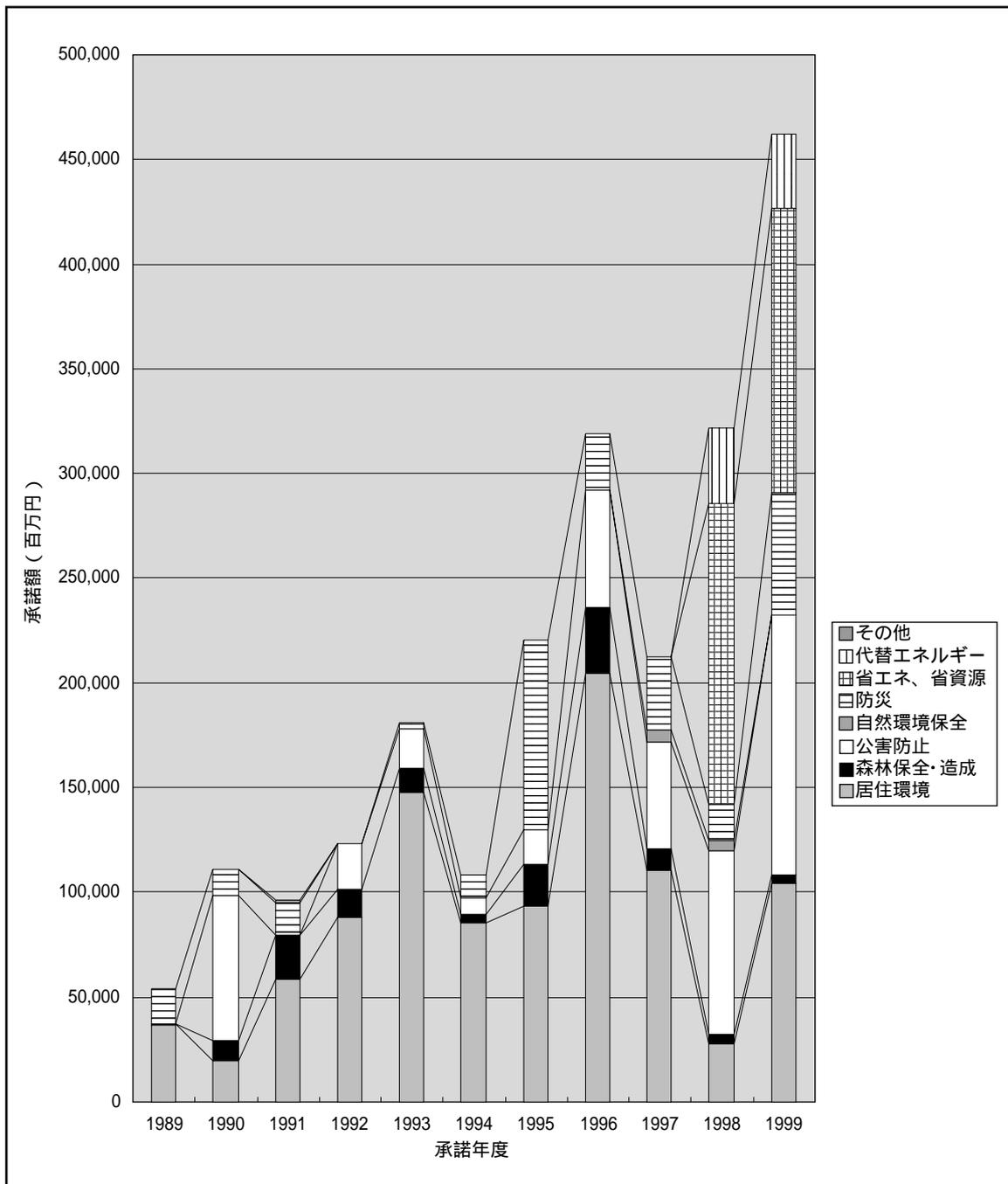


図6 円借款案件における環境分野の内訳(承諾額)

出所：国際協力銀行 環境社会開発室 環境第2班作成資料
 「円借款における環境協力の取り組み」(平成12年8月)

環境分野の円借款の中で特徴的な案件の例を以下に挙げる。

(1)「沿岸地域環境保全事業」(フィリピン)

地区を流れる川の上流部には植林を行い沿岸部分にもマングローブの植林を行う。インフラ整備として河川沿いでは斜面浸食防止工事や土砂流出防止工事を行い、尿尿による海浜や河川水の汚染防止のため下水処理施設を新設する。同時に小規模の環境保全センターを建設して当該地域の環境保全活動の拠点とするとともにアグロ・フォレストリー支援のための小規模農道を建設し、給水施設も建設して少数民族の生活・生計向上に資する。事業費は、総額32億円である。

(2)「地域開発事業」(タイ)

観光セクターは、外貨獲得、地域経済振興、雇用創出、歴史的価値及び自然資源の保全、開発への住民参加の確保等多くの便益を地域にもたらすものである。海浜国立公園地域における廃棄物・排水処理事業、観光業振興に必要な技能研修センターの新設、近隣国との国境地帯における観光基盤整備、地方の村落における手工芸生産支援、ユネスコ世界文化遺産に指定されている歴史的遺産の保全・修復、自然遺産に指定されている国立公園内に自然研究センターの設置など50にのぼるサブ・プロジェクトを含む事業費32億円の総合的の事業を推進する。

(3)「環境対策支援事業」(スリ・ランカ)

工業化の進展に伴って産業公害が顕著になりつつあるため、中小企業が公害防止施設の導入や省エネルギー・省資源のための施設やクリーナー・プロダクション・システムの導入のために市場金利より低利の融資を実施するものである。JBICは、スリ・ランカの国立開発銀行に対し金利0.75%、据え置き期間10年を含む償還期間40年のソフト・ローン総額27億円を供与した。

(4)「火力発電所リハビリテーション事業」(マレーシア)

国のエネルギー政策によって石油エネルギー

に過度に依存することを避け、より環境に対する負荷の少ない天然ガスによる発電を行うため、490億円に達する大規模な円借款が供与された。

(5)「大規模植林事業」(インド)

インド東北部のカタルカナ州は森林の伐採が進み、州面積のわずか9%を占めるまでに減少した。地域住民は住民委員会を設置し、実施機関の州森林局とともに植林計画作成に参加し、同時に自然保護区の整備も計画された。159億円をかけて実施される植林事業等によって創設される雇用機会の半分は女性と想定される。この植林事業によって女性が担っていた燃料用の薪や家畜用の飼料の収集に伴う労働も成林後は軽減される見込みである。

4) 環境分野技術協力の拡充

環境分野の技術協力は、1989年頃から本格的に開始された。1989年にはすべてのJICAの中で10.1%を占め、その金額は約100億円であった。1997年にはその金額は300億円を超え、JICA事業に占める比率も19.2%に増加した。その増加傾向は、図7のとおりである。

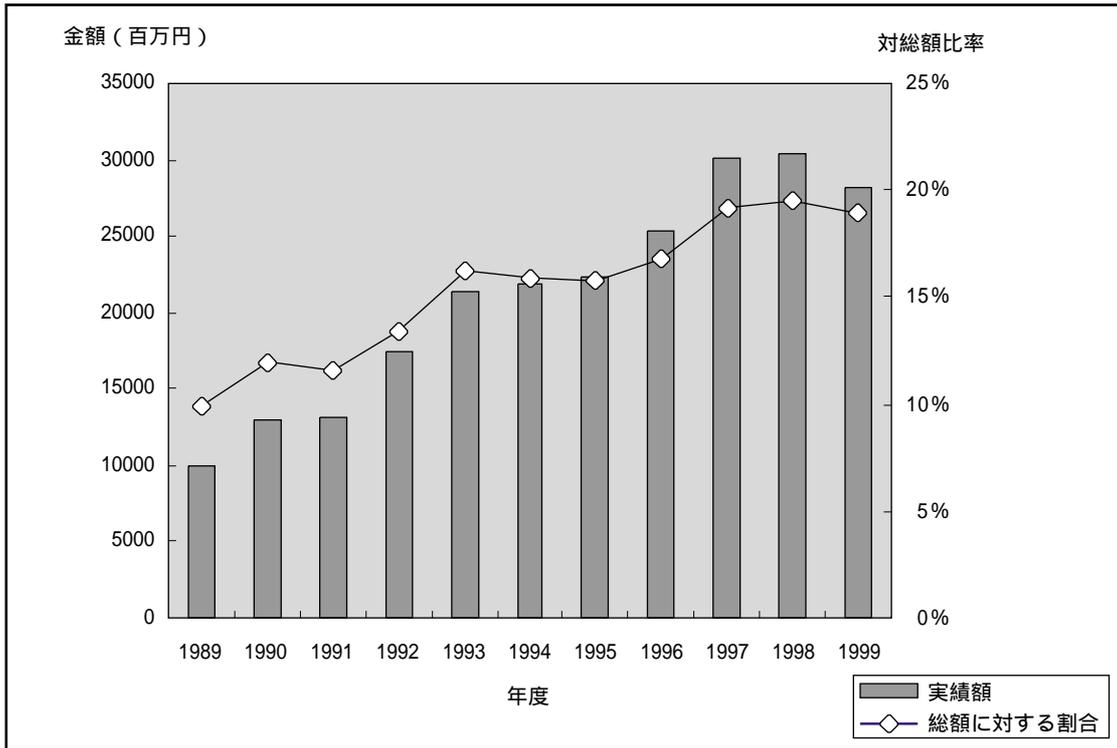


図7 JICAの環境協力実績(1989～99年度)

出所：国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 作成資料

環境分野の技術協力を推進する協力形態(スキーム)は、青年海外協力隊の派遣、単独機材供与、研修事業、プロジェクト方式技術協力、開発調査、開発福祉支援、専門家養成確保、開発協力、援助効率促進、に分類されるがそれぞれの形態別の実施状況は図8のとおりである。

JICAは、環境分野の技術協力の対象分野を大気汚染対策、水質汚濁対策等14に分類しているが、1999年度の各分野毎、形態毎の環境分野における金額の実績を示すと図9のとおりである。

また、外務省が所管しJICAが実施している無償資金協力でも環境分野の協力が推進されており、この環境分野の無償資金協力の協力形態については環境センター・プロジェクトの実施の際には、活動拠点のセンター施設の建設や機材の導入に活用された。1998年度単年の実施実績は、56案件であり、33ヶ国で、合計360億円の案件が実施された。分野は、上水道、下水道、森林保全・植林、生物多様性、廃棄物処理、防災などである。

5) 環境管理の拠点づくり

日本の実施した環境プロジェクトの特徴の1つは、開発途上国が自らの環境問題に対処できるようになることを目標に、総合的な環境管理のための組織体制の強化を目指した協力として環境管理の拠点造りを行ったことである。環境管理という業務は幅が広い。法律・規則・基準の整備、環境担当部局の組織・制度強化、他省庁との連携メカニズム構築・運営、実施を担当する出先機関や地方行政機関の強化、環境モニタリングや立ち入り検査のための環境ラボの整備等、多様である。センターの設置は、これら広汎な活動の拠点づくりのために開始されたものである。これらは、大型のプロジェクトとして実施された。例えば、中国の環境管理センター・プロジェクトは無償資金協力が100億円投入された。タイの環境研究訓練センターやインドネシアの環境管理センターの事例では、約25億円の無償資金協力、さらに、これら施設を効果的に活用するために必要な技術協力が、7年という長期間にわたり「プロジェクト方式技術協

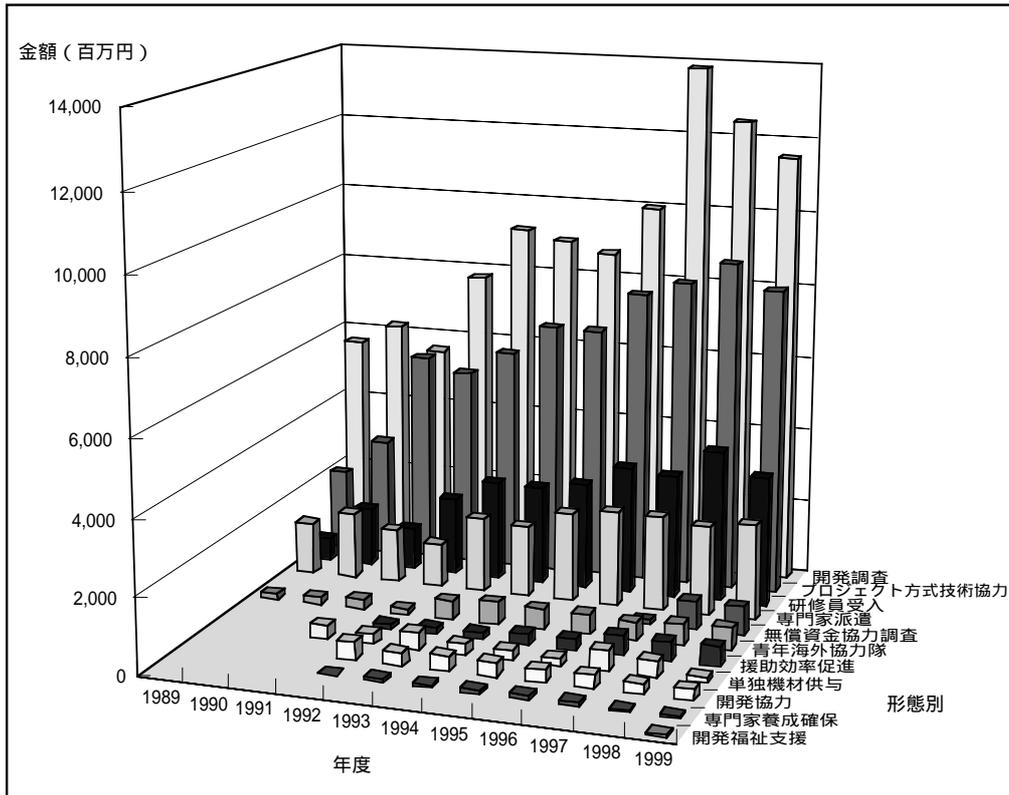


図8 JICA 環境分野協力実績の推移(1989～99年度)

出所：国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 作成資料

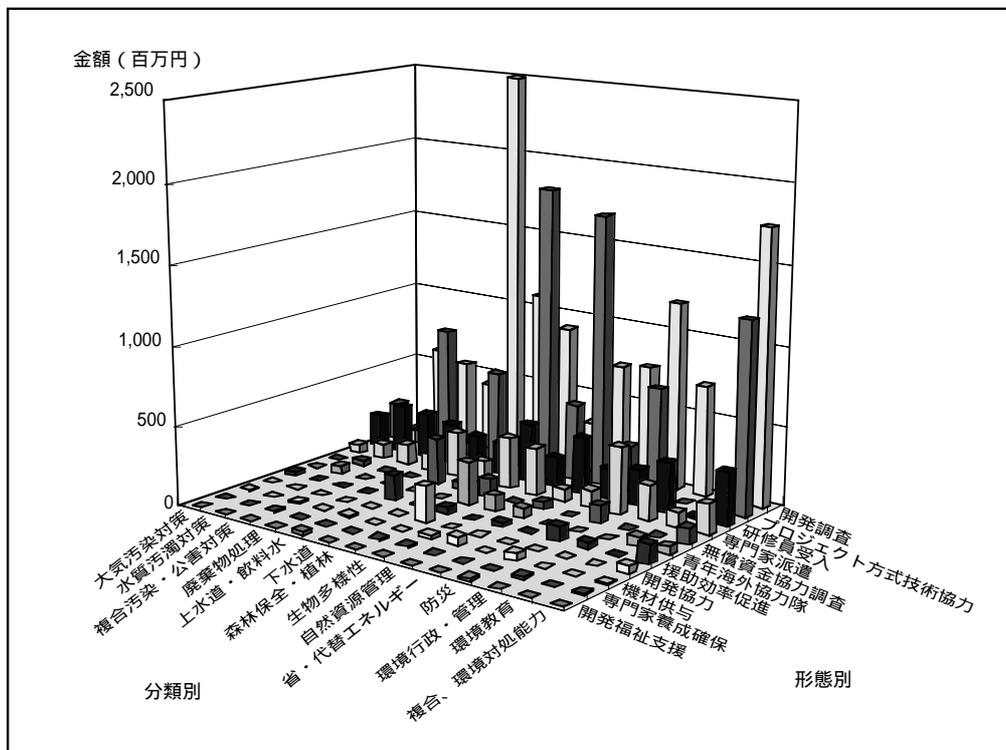


図9 JICA 環境協力 分野分類・形態別実績(1999年度)

出所：国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 作成資料

力」を利用して実施された。その他、エジプト、メキシコ、チリについても同様である。このように投資額が大きいという特徴に加え、多くのプロジェクトは、環境モニタリングや工場立ち入り検査のための技術移転を主な目的としていたことも特徴である。環境管理政策の策定や実行にあたって、最も重要となるのは環境の現状を科学的に把握するとともに、汚染原因を特定し、各汚染原因が環境の悪化にどの程度貢献しているかを把握することである。このような環境情報を基に技術的な検討がなされない限り、適切な政策や実施方法を作成することができないことになる。環境ラボにおける環境サンプルの分析技術は、工場等からの排水基準等、環境関連法規のエンフォースメントにも不可欠である。

このような環境センター以外にも、上水道関連の技術者養成を目的とした水道訓練センターや砂防技術普及のための砂防技術センター、生物多様性保全センター等のプロジェクト方式技術協力も実施された。

この点は、日本以外の他の多くの援助機関が環境管理のためのキャパシティ・ディベロップメントを目的に政策レベルの支援を供与したものの、日本とは逆に、その基礎となる環境ラボの設置・拡充、そこでの技術移転を軽視してきたために、なかなか効果が出にくく、エンフォースメント強化につながりにくかったことと対照的である。

6) 研修事業

JICAの技術協力の特徴は、開発途上国から数多くの研修員を日本に招請し、集団研修または個別研修という名で座学の他、実習・見学を交えた研修が実施されていることである。開発銀行や他のドナーの実施する研修にも、JICAの研修のような、現在の研修員が実施している業務に関する実務的な研修も含まれるが、大学の修士や博士課程で学位を得るため留学生として派遣する研修の占める比率が高い。一方、JICAの研修は、学位を取得するためのものではないことを特徴としてあげることができる。

研修の実施方法も特徴的であるといえる。JICAでは、全国7ヶ所の国際センター及び全国6ヶ所の

付属機関が中心になって各種の集団研修が実施されている。環境分野の集団研修については分野が幅広いこともあり、また開発途上国側の要請も多いことから特定の国の研修員を対象とする国別特設研修を含めると、およそ80にも上る。JICAの国際センター及び付属機関は環境分野の技術者を擁していないため、その研修の実施は環境省や経済産業省などの中央省庁、その付属研究研修機関、県・市などの地方の行政研究機関、環境事業団等の公共団体に委託して実施されている。

3～4年前からJICAとJBICの連携活動の一環として有償資金協力で実施している公害対策のためのツー・ステップ・ローンの事業実施機関(開発途上国の環境省及び開発銀行等)の実務者を対象に、JICA研修のプログラムを通じて日本で研修を行っている。このような有償資金協力によるハード支援(公害処理施設設置支援)と研修事業を並行して行うことにより、双方の事業効果を高めることが可能であり、今後ともこのような仕組みが注目される。

これらの研修事業の推進に際しては、県、市などの地方公共団体、その研究機関、市町村の研修員を迎え入れる体制、地域社会による温かい歓迎など多くの善意によって研修員に感銘を与える体制が整備されていることは日本の研修制度を支える特質といえる。

V 我が国の技術協力実施への提言

本章では、III. で述べた「環境ODA推進戦略」の中でJICAが環境分野の技術協力を推進する上で、特に重要と考えられる事項を抽出し、JICAの環境協力の実施の方向性を確認するとともに具体的な支援の形態を述べるものである。さらに、今後日本の環境ODAを効果的に展開する上で技術協力と無償資金協力、及び、有償資金協力の連携は一層重要になるところ、両資金協力の概要を付言する。尚、具体的な連携のあり方については将来的な検討課題としたい。

1. 技術協力の強化

1) ニーズに対応したプロジェクトづくり

開発途上国の環境分野の援助ニーズは、地域、さらには地方ごとに異なることは当然である。支援を効率的に行うためには、この援助ニーズに合致した支援の計画と実施が求められる。このニーズに対応するためには、当該地域の特性や受入れ国の現状を総合的に把握した上で、その全体像を意識した案件を形成し、実施する必要がある。特に環境協力は、その国の社会、経済制度、貧困問題と密接に結びついており、対象とする狭い特定の分野のプロジェクトに取り組むだけではニーズに合った成果が期待できない。

これまで我が国は、環境分野の案件の形成にあたって、相手国の実情把握が必ずしも十分でなく、日本国内の当該産業分野の経験や発想に頼って協力を形成、実施する傾向があった。また、案件の実施にあたっては、その案件をとりまく社会、経済条件や他分野との関連に十分留意せず、当該案件を計画、実施してきたのではないかと反省がある。

地域別、国別アプローチはこのような弊害を抜本的に是正するものである。地域、国の特性を見極め、相手国の分野(環境、保健衛生など)の中で対象とするプロジェクトの位置付けを明確にしてから案件形成を行う。また、プログラム・アプロー

チは各分野・セクターの中、さらにはもっと広く、複数のセクターにまたがった、まとまりのある単位を一つのプログラムとし、そのプログラムの目標の達成に向って、複数のプロジェクトを作り、相互に作用させながら実施するアプローチである。そのためには、総合的・包括的アプローチが求められる。

この際に重要なことは、受入れ国側の努力を支援するという明確な姿勢であり、受入れ国側の適正なオーナーシップである。プロジェクトのオーナーシップという言葉は、近年多くの議論を集めており、プロジェクトのデザインや実行の際に非常に重要な事項であることは間違いないが、運営が相手国によって行われたり、現地のNGOなどの機関に全面的に委託して実施管理されることで、計画段階や実施において、透明性や公平性に欠ける場合が散見される。たとえオーナーシップを大事にするとしても、途上国の経済発展段階や社会制度に応じてその実施方法について慎重に対応する必要がある。

2) 社会・経済の発展段階に応じたプロジェクトづくり

過去20年間の開発途上国の環境問題とその解決策の実行を概観すると、当事国の経済発展段階と環境管理システムが強化されるプロセスとは相当程度の相関関係があることが認識される。自然資源管理の制度を考えると、フィールドに資源管理のためのオフィスが設置され、有能な職員が配置されて資源管理計画が策定されコミュニティによって実行される体制を作り上げるためには多額の投資が必要である。また、都市が都市としての機能を果たすために公共インフラの整備は不可欠である。資源管理や、都市インフラ整備がなされず、各種民間企業の経営基盤が弱体であって、公害防止施設の導入やクリーナー・プロダクションのための技術の導入、投資がなされなければ環境問題が深刻化することは当然である。

そのための財源は、政府がすべてを負担することはできないため、受益者負担も考えられる。黒煙を吐いて走る老朽化したバスを大気汚染防止のため公害防止対策の施された新車に入れ替えた場合、バス料金の値上げに繋がる。また、一般廃棄物の処分場をオープン・ダンプ処理から公害のない衛生埋め立て処分に切り替えたり、回収サービスのためのトラックをより効率的な油圧装置を備えたものにすれば、ごみ収集サービスの経費を利用者が負担する必要が生じる場合もあろう。発電所が集塵機や脱硫装置を導入し、大気汚染対策を推進すれば電気料金に負荷されることになる。受益者がどのレベルまで負担するか、新たな負担を拒否するかは、経済の発展段階により、また、個人の収入の多寡によって異なる。

環境管理システムの構築、環境保全のための法律制度や規則等の整備、組織の強化、エンフォースメントの確保には多額の財源が必要である。しかし、財政的な困難を抱え、中央や地方の行政機関が必要な財源を確保できず、予算の大半が職員の人件費に充てられ、環境保全対策の活動資金が準備できない場合、当事国が環境保全のための自助努力を推進することは困難であり、たとえ、ドナーの支援があっても、なかなか効果が生まれてこない。

しかしながら、効率的でないからといって、財政的に困窮している開発途上国に対する支援が必要でないということではない。数年後の近い将来、環境管理に必要な財源が得られる事態を想定し、何らかの準備作業を長期的な視点から開始することが求められると認識すべきであろう。環境管理強化のための技術協力は、供与しさえすればその翌日から効果が生まれることは少なく、長い年月が必要である。受入れ機関や技術者は、技術協力を受入れるキャパシティが必要であり、このキャパシティは技術協力を供与することによって徐々に拡大していく性格を持つ。

環境分野の支援にあたっては、受入れ国の経済の発展段階及び環境管理システムの発展段階を十分に検討し、受入れ国がその時点で真に必要とし、その国で効果的に活用される政策や技術が導入されることが重要であろう。

3) 関係機関との連携強化

環境問題は幅が広く、多様な分野を包含する。我が国の援助のみで受入れ国の幅広い環境問題の解決を支援することはできない。このことから、他の国連機関、国際開発銀行、先進国ドナーや国際NGOと連携し、受入れ国の必要としている幅広い活動を展開すべきであるとの考え方が生まれる。

援助機関の連携を模索する方法は、それぞれの機関の本部が協議して決定するプロセスと、在外のプロジェクト・ベースで協議し、必要が生じたときに、それぞれの機関が本部の承認を求めるといったプロセスがある。しかしながら、効率性を確保し、より大きいアウトプットを出すことを目的として連携することが重要であるので、開発途上国に設置されているJICA事務所がより大きな役割を果たし、プロジェクトの形成、デザイン、実施等のそれぞれのプロセスでドナー間の情報交換や技術的な協議機会を多く持つという努力が必要である。

4) 在外事務所の機能強化

上に述べたように、ニーズに対応した支援の実施、経済の発展段階及び環境管理システムの発展段階に適応した支援の展開、他の援助機関との連携強化等において、在外事務所の役割の強化なしには、目的の達成は困難である。常時、受入れ国の各種政府機関のみならず、地方行政機関やNGO、研究・教育機関等と日常的にコンタクトを取っている在外事務所が有する各種情報はプロジェクトの形成・実施にとって不可欠なものである。特にプロジェクトの実施期間中に、プロジェクト受入れ機関との連携を密接にし、受入れ機関にとって実施中の活動が有用であるか、その実行は効果的・効率的であるか、アウトプットを活用する制度は機能しているか等の情報を収集し、プロジェクトを実施している専門家、専門家チーム又は、コンサルタントを適切に指導することは、在外事務所の基本的な役割である。

2000年1月1日付でJICA本部は機構改革を行い、4つの地域部が設置されたほか、派遣支援部及び国内事業部が創設された。地域部はこれまで各分野の事業部ごとに事業を実施していたものを国や世

界の各地域ごとに開発や協力の方向性を見だし、国別、地域別に課題を整理して事業を実施するために設置されたものである。また、派遣支援部は、これまで、各省庁に依存する傾向のあった専門家などの人材供給体制を見直し、各界から広く人材を発掘し、確保するために設置されたものである。また、国内事業部は、「研修事業」だけに留まらず、国内の地方自治体や非政府組織(Non-governmental Organization : NGO)との連携事業の実施を容易にするためのものである。

この組織改革によって、JICAは、途上国の開発ニーズと、日本の協力やリソースの提供との間で、単なる橋渡し役をするだけでなく、海外技術協力の実施におけるプロフェッショナルな組織として機能することが、これまで以上に期待される。具体的には、国ごと、地域ごとに分析され、方向づけられた開発途上国のニーズを受けて、当該途上国とは異なる歴史的背景で形成された日本の技術をそのまま移転することはせず、当該国の発展経緯や現状に見合った技術移転を実施することである。しかも、途上国におけるプロジェクトを、日本国内の幅広いリソースを動員しながら形成、実施することである。

一方、各国が行う環境関連の法律・規則・基準の改正や組織、制度、実施体制の強化、重要な環境政策に関する決定、さらには環境関連行政機関の高官の異動情報を把握することなどは、変化する各国の援助ニーズを的確に把握するために重要である。また他の開発銀行、国連機関、国際機関、先進国ドナー等の行う支援内容や、その支援によってもたらされる受入れ国の環境管理強化への成果を的確に把握することも、援助ニーズを把握するために不可欠な情報である。このような多様な情報収集を行うためには我が国機関の現地事務所の果たすべき機能を強化し、更に在外の現地事務所間の連携を密にし、得られた情報を共有化することによってはじめて可能になるとと思われる。

5) キャパシティ・ディベロップメント

1972年、ストックホルムで開催された「国連人間環境会議」以来、先進国や各種ドナーは開発途上国に相当の額の資金を投下し、「人、技術、物」を供

与して環境問題解決の支援を行ったが、20年間の努力にもかかわらず、開発途上国の環境問題は深刻さの度合いを増している。こうした背景の下、1992年の「国連環境と開発会議」の準備段階における支援の方法の妥当性や効率性をめぐる議論から生まれたのが「環境対処能力向上(Capacity Development in Environment)」という言葉であり、その考え方は、アジェンダ 21にも反映されている。

1994年から1995年にかけてOECD/DACは、環境対処能力向上のための環境協力の方法論、あり方について議論を実施した。その結果を基に1995年にガイドライン「Donor Assistance to Capacity Development in Environment」として刊行した。このガイドラインは、OECD/DACが作成した「技術協力における新たな方向づけのための原則」及び「参加型開発とグッド・ガバナンス」のガイドラインの基本理念に基づき作成されたものである。

その中で環境対処能力は、「持続可能な開発を達成するための多くの努力の一部分として環境問題を解決する事を目的とした、個人、グループ、機関、組織の能力」と定義された。ガイドラインは大きく分けて、他のDACガイドラインとの関連、方向性・方法論、具体的な活動内容、ドナーの役割、ドナー間の調整の5つの部分からなっている。

本来、環境問題は、自然資源の管理に伴うものや都市の無秩序な拡大に伴うものなど多様であり、数多くの中央・地方レベルの行政機関が関与し、政治・社会・経済問題が複雑に関係し、利害関係者も多岐にわたるものである。さらに途上国では、政府組織が脆弱で法整備が不十分であったり、法制度があっても執行能力(エンフォースメント)が弱体である場合が多い。また、環境問題の中には、原因の発見から始めることが必要なものがあり、問題への対応策が一つではなく、複雑な事例が増えている。以上の理由から「キャパシティ・ディベロップメント」という課題が援助国で強調された。方法論としては、長期的な視点で環境にかかわる組織、個人のどこを優先し能力を高めるのか、どの分野をどの順番で支援することにより全体の総合能力を効果的に高められるか等を考慮したプログラム・アプローチが重視される。

また、グッド・ガバナンスの視点から、環境にかかる組織、関係者の総合能力を高めるため、情報の共有化を図ることや、関係者が参加して優先分野や優先度、その対処方法を決めるアプローチの重要性が強調されている。また、途上国と援助する側が共同で環境問題の解決にあたるに際し、途上国自身の行動能力を高めるための共同作業であるパートナーシップが強調されており、途上国の自助能力の向上を目的とするため、協力の過程を重要視するようになってきている。また、女性、社会的弱者に配慮して、環境問題解決に参加するというアプローチが必要とされている。

従来、JICAの技術協力では、特定分野の環境関連技術を政府機関の中の特定技術者グループに移転することを目的とした技術移転型のプロジェクトに重点を置いてきた傾向が見られた。最近では、キャパシティ・ディベロップメントを強調した環境関連プロジェクトも多く推進されているが、より明確にキャパシティ・ディベロップメントを目的とし、多様なターゲット・グループに対し支援を行う技術協力の推進が重要である。

2. 協力形態別JICA事業の改善

1) 専門家派遣

開発途上国政府機関からの要請に応え、JICAは政策レベルの支援や、環境分野の特定技術を受入れ機関の技術職員に対し移転する事業を実施してきた。派遣される専門家は、要請のあった分野の知識、経験、技術を有する中央や地方の行政機関、関連研究機関の研究者、特に優れた能力を有する民間コンサルタントなどである。

政策レベルの支援の例としては、環境法、関連規則、各種ガイドライン、各種環境基準の設定支援、実施を担当する出先機関、地方行政機関に対するキャパシティ・ディベロップメント、特定の都市や工場地帯等の環境管理計画の作成やその実施体制の整備等、広汎な分野が含まれる。また、キャパシティ・ディベロップメントのため、多様なターゲット・グループに対する研修計画の作成等も含まれる。専門家が作成する各種計画等の実施のために必要な事業実施経費は専門家派遣事業

には含まれない。事業実施については派遣された専門家が業務の一環として、プロジェクト形成・デザインのための準備作業を行い、別途事業に見合ったスキームの適用を検討する必要がある。

環境分野の専門家の派遣要請は年を追って増加しており、現在では国内の人材不足もあり、対応できにくい状況にあるため、専門家は効率よく業務を推進し、的確なアウトプットを出すことがより重要となっている。

しかしながら、環境管理分野が広範囲に及ぶため、受入れ機関からの要請内容が的確に指示されない限り、ミスマッチが発生し非効率になる例も出てくるのが考えられる。例えば、大気汚染や水質管理の専門家といっても、法整備支援、エンフォースメントの強化に伴う研修計画の作成、研修の実施、モニタリング計画の作成支援、分析技術の移転、モニタリングのラボ整備支援、ラボ管理強化の支援、工場の立ち入り検査手法の指導等、指導内容により、具体的な専門性は全く異なってくる。最もニーズの高い分野の支援を的確に実行するためには、JICAの在外事務所職員と受入れ機関との密接かつオープンな協議が求められる。要請書に記載された業務内容が不明確な場合には、受入れ機関に出向き、ニーズを十分に確認し、その情報を本部に連絡することが、適切な専門家の選定のために不可欠である。このような小さなアクションの積み重ねが環境分野の専門家派遣事業のさらなる効率化に繋がるといえよう。

2) 開発調査

環境分野の開発調査は、特定の都市の環境管理計画、大気汚染管理計画、貴重な湿地やサンゴ礁の保全と地域住民の生活向上のための計画等の作成を支援したり、上下水道、一般廃棄物処分場、都市排水などの環境関連インフラ整備に必要なF/S(フィージビリティ・スタディ)を実施するために、日本のコンサルタント・チームを派遣する支援形態である。上下水道整備、一般廃棄物管理強化、有害廃棄物管理強化、環境関連インフラ整備のためのF/S調査や特定の都市の環境管理計画、工場団地等の産業公害防止対策、その他のマスター・プラン(Master Plan : M/P)作成調査などがある。

本来の開発調査は、F/Sの実施やM/Pの作成(成果品)とその過程での技術移転が2本柱となっている。従来の調査は、成果品を作成する点に重点が置かれ、技術移転の部分が必ずしも重視されない傾向がみられた。

F/Sの実施や、M/Pの作成においても、技術移転が不十分で、受入れ機関がF/Sを実施したプロジェクトを実行したり、作成されたM/Pを実行するキャパシティに欠けている場合は、JICAの支援が十分活用されないこととなる。このような非効率を避けるためには、調査の過程で受入れ機関に対しプロジェクトやマスター・プランを実行に移すためのキャパシティ・ディベロップメントを実施しておく必要がある。この目的を開発調査のデザインの中に位置付け、業務指示書に明示し、プロポーザルの評価の基準に含め、インセプション・レポートの中に明確に盛り込むことを指導することにより、環境分野の開発調査の質と効率性を向上させる必要がある。

開発調査というスキームを活用して受入れ機関のキャパシティ・ディベロップメントを支援するという政策支援型の調査がある。従来の「個別専門家の派遣」や「プロジェクト方式技術協力」にしても、派遣される専門家の数に限りがあり、広汎な環境分野をカバーすることは不可能である。これが「開発調査」の場合では、10名以上の専門的コンサルタントのチームを派遣できる場合もある。開発調査のさらなる活用の一案として、国内のキャパシティ・ディベロップメント支援のための人材に限りがある現在、開発調査による実施も検討される必要がある。その際、国内のコンサルタントの中でもキャパシティ・ディベロップメント支援に長い経験を有する人材は限られているが、開発調査の場合には、外国人コンサルタントを雇用する制度があるため、国外からの人材を求めることが可能である。これにより、国内のコンサルタントがその技術を外国人コンサルタントから学ぶ機会ともなり得る。

公共インフラストラクチャ等の整備のための開発調査では、JICAの開発したガイドラインによって同時並行的に環境影響評価が実施されるが、この際に問題となるのは、日本が行う環境影響評

価は、他の先進国や開発銀行が実施しているものとはその手法が異なっている場合があることである。一般に、他ドナー、開発銀行が義務付けている環境影響評価は社会解析が最重点項目であり、関係住民などの利害関係者の意見聴取などにより、プロジェクトによって関係するコミュニティの生活に悪影響が及ぶかが議論される。特に、プロジェクト実施に伴い住民の移転が想定される場合は、移転計画の作成手法、移転前後のコミュニティの生活条件の変化、移転に必要な財源の確保、住民移転計画の実行能力等の項目がより重要となっている。今後の開発調査の中では、このような点の配慮が求められる。

さらなる提案は、開発調査の報告書の配布部数である。JICAの報告書は受入れ国機関に対し30～50部提出されるが、関係機関の数が多い場合には、関係機関の長で止まり、関係技術者の業務の参考にされる機会が少ないことはよくある例である。環境分野の開発調査は関係機関が多くなるため、200～300部を提出し、関係技術者やドナー関係者等極力多くの人に読まれ活用されるように配慮すべきである。報告書に加え、CD-ROMを配布し、いつでも写しを作成して関係機関や関係者に配布できる等の配慮がなされるべきであろう。

3) プロジェクト方式技術協力

JICAの実施する技術協力の中では、大型のプロジェクトである。特定の環境セクター支援のため、異なった分野の専門家からなるチームを派遣し、受入れ機関を支援するものであるが、必要に応じ、技術移転に必要な機材の供与、カウンターパート職員に対する本邦での数週間～1年間の研修等が組み合わされる。プロジェクトの実施期間も通常5年間と長期にわたるものである。なお、プロジェクト方式技術協力は協力期間の最終年に、終了時評価が行われる。この結果必要に応じて協力期間を延長するなどフォローアップが行われる場合がある。

国ごとのプロジェクトに多少の違いはあるが、環境管理の強化を推進するためには、基本的に環境の現状を科学的に把握することが重要である。現状把握により適切な環境政策、環境管理のため

に必要なアクション、幅広い環境分野でのプライオリティの決定などが可能になる。しかし、多くの開発途上国では、この環境モニタリングに必要な技術が確立されていない。また、環境法関連の各種基準が遵守されるよう、エンフォースメントを確実にするためには、例えば、各種工場からの排水等に含まれる物質の濃度を化学的に測定することが重要である。そのために、大気、水質、その他有害物質を分析するための技術移転を推進することが不可欠であるという観点からプロジェクト方式技術協力が計画され、実施されてきた。同時に、無償資金協力により、環境管理の拠点となる環境管理センターの施設を建設し、機材の調達が行われ、ここに専門家チームが派遣されたケースもある。

環境分野の協力の中で、従来、タイ、インドネシア、中国、メキシコ、チリ、エジプトに供与してきた無償資金協力とプロジェクト方式技術協力を組み合わせたいわゆる環境管理センター・プロジェクトは日本の環境関連プロジェクトを代表するものであろう。

環境管理センターのプロジェクトは、実施中に専門家が受入れ機関の技術者に対し水質、大気等の分析や種々のサンプルに含まれている有害物質の分析技術等の移転を行って、終了時には、当初設定された目的を相当程度達成したものと評価された。しかし、受入れ国の環境問題はより深刻さを増しているというのが現状である。このことから、特定技術の移転に加え、政府環境担当部局に対する政策中枢支援や、工業省等の関係機関を始め、実施を担当する出先機関、地方行政機関など幅広い機関を対象とした環境管理強化を目指したキャパシティ・ディベロップメントの必要性が高まってきている。また、JICAだけでは幅広いニーズすべてに対応することは不可能であることから、他の多くのドナーが協力し、場合によっては連携により、特定の分野を担当しあって総合的なプログラムの推進を図る必要性もあろう。環境管理プロジェクトの実施については、現在でも多くの要請がある。今後の環境分野技術協力の中の代表的なプロジェクトとして推進されるべきものであるが、プロジェクトのデザインに際しては受入れ国

のニーズ、技術協力の受入れキャパシティ、他のドナーの参加を考慮し、時間をかけた総合的なニーズ把握の調査やドナーとの協議を重ね、総合的なキャパシティ・ディベロップメントを目的とするプロジェクトとして計画することが重要である。

基本的な考え方は、受入れ国が緊急に必要としている環境モニタリング等に関する技術移転に加え、政策の策定や環境法関連規則の整備、組織強化、出先機関や地方行政機関の環境管理能力強化、そのための多様な研修・トレーニングの推進を含む総合的な環境管理センター・プロジェクトとすることにある。

また、プロジェクトのデザインや円滑な実施を図るため、プロジェクト・ドキュメントを事前の協議段階で作成することとされているが、そのようなドキュメントの作成を委託する環境コンサルタントは未だ十分な経験を有していないと考えられるため、コンサルタントの育成を目的としたワークショップ形式の研修の実施も一考を要する。このプロジェクト・ドキュメントが事前に作成されることにより、受入れ機関との協議において、JICA側のプロジェクト・デザインの考え方、その実行方法などに関し、より技術的なレベルで意見交換を行うことが可能になる。一方、プロジェクトが実施すべき活動の詳細やワークプラン、期待されるアウトプットの詳細も作成されることから、担当事業部やJICA事務所が進捗状況及びアウトプットを正確に把握し、適切な指導を行うことも可能になる。

このような改善を推進することによって、日本としての代表的な環境分野の支援の質を高め、効率的に実施する体制を構築すべきであろう。

4) 研修事業

JICAは、年間8,000人以上の研修員を開発途上国から受入れ、集団研修、個別研修等の研修を実施している。集団研修は、JICAが研修カリキュラム等を計画し、対象国に情報を提供し、研修員を募集する研修形態である。個別研修は、主として専門家派遣、開発調査、プロジェクト方式技術協力等に伴うカウンターパートなどに、研修機会を

与えるものであり、対象職員のニーズに合わせて個別に研修プログラムが組まれ実施される。環境分野では、公害対策、環境衛生、環境資源管理、地球環境保全、環境行政等の分野で、80近い研修が実施されているが、研修開始以来、プログラムの内容の改善が遅れているケースが見受けられる。しかしながら、開発途上国の環境分野のニーズは過去10年間ほどの間に大きな変化があり、ドナー側の支援目標も、特定技術の移転に加え、キャパシティ・ディベロップメントが重視されてきている。このため、環境関連の集団研修についても現状に即した内容への改善が求められているものと考えられる。

環境管理に成功した日本の経験が、開発途上国で直接役に立つかという議論がある。研修事業の質の向上を図るためには、開発途上国で最もニーズの高いキャパシティ・ディベロップメントを目的とし、途上国の置かれた厳しい現状の中で、どのように環境管理を推進すべきかという観点から、我が国の経験を見直した上での確かなカリキュラムの作成、リソース・パーソンの確保、評価及びその結果の反映による更なる研修内容の改善が必要となる。

環境分野の研修コースを担当している各地方機関の担当者、国際協力専門員等によるワークショップを実施し、担当者の環境問題に対する認識、理解を深めること、また、研修コースの内容の向上を図る観点からは、研修員のレポートや終了時評価等を毎年解析し、研修コースの課題、研修員のニーズを明確にしていくこと、またその結果に基づき、カリキュラムの見直しを行うことなどが必要となる。カウンターパート研修の場合、案件担当者は、途上国のニーズに合致した研修の目的を明確にし、また、途上国の環境管理業務の改善効率化に役立つプログラムを作成した上で、研修を実施する地方自治体等の受入れ機関との連携を密にする必要がある。

しかしながら、各国内機関においては研修の講師に関し、基本的に各地域ごとの人材に関する情報しか持ち合わせていない場合が多く、多様な環境分野の講師となる優れたリソース・パーソンの存在を十分に把握していないことも散見される。

このため、国際協力専門員、国際協力総合研修所及び各地方機関が中心となって、環境分野の中分野または小分野及び関連分野ごとのリソース・パーソンのリストを作成し、その活用を図ることも有用であろう。さらに、十分なリソース・パーソンが存在しない分野については、前述のワークショップの成果も踏まえ、開発途上国の環境分野について十分な業務経験を有するコンサルタント等を講師に招き、研修コースの講師やファシリテーターの育成を目的とした研修を実施することも考えられる。なお、この目的の研修としては、JICAの専門家養成研修などがあるが、開発途上国のニーズをよりの確に反映させることを目的に、研修内容の定期的なレビューを行うなどしてその研修の内容の改善を常に図って行く必要がある。リソース・パーソン育成のための研修は研修事業以外のJICA事業が必要とする人材の育成にも有用である。例えば、調査事業を実施するコンサルタントを対象とした研修の実施を検討することも一考の価値がある。

5) その他(NGOへの支援)

我が国の技術協力は開発途上国政府に対する協力と位置付けられており、JICAは我が国のODA技術協力全体の約半分を実施している。JICA以外にも、中央省庁や地方自治体が独自に技術協力を実施している例が数多く見られる。また、民間企業やNGOも多様な支援を開発途上国に供与している。特に、地方公共団体やNGOによる支援は、開発途上国側のニーズが多様化し、小規模できめ細かい対応が必要な社会開発や知的支援分野では効率的である場合が多い。NGOの活動支援もJICAにとって重要性が高まったことから、1999年にJICAは、「開発パートナー事業」をスタートさせた。

この事業は、国際協力や開発協力で実績を有する団体を募集し、その中の適切な団体や活動に対し3年間をめどに継続して支援を行うものである。これにより、従来のNGOに対する補助金では認められていなかった人件費や管理経費も委託契約に含めることが可能となった。また、従来の補助金とは異なり、委託費であることから最終的な責任はJICAが有することとなる。このようなパート

ナー事業は、環境分野でも活用されるべきであり、制度が開始されたばかりであって未だ実績はないが、今後適切な団体がアイデアを持って環境分野のパートナー事業に応募することが期待される。

開発パートナー事業は、日本国内のNGO、自治体、大学、民間企業を対象とした委託事業であるが、開発途上国のNGOの活動の強化も重要であることに鑑み、1997年には「開発福祉支援事業」が創設されている。この事業は、開発途上国において地域に密着した開発協力活動を2年以上にわたって実施してきた経験を有するNGOに対して3年間にわたり事業を委託する制度である。支援対象分野としては、コミュニティ開発、社会的弱者救済、保健衛生、女性自立支援、生活環境整備、人材育成、地場産業の振興が挙げられ、どのような事業を支援するかについては、JICA在外事務所がNGOより提案された事業の実施方針、プロジェクトの形成及びデザイン、実施方法、モニタリング及び評価などの内容を確認した上で、JICA本部との協議の上決定することになっている。このため、当該制度に関心を有するNGOは、当該国のJICA事務所に計画を持ち込み実施可能性につき協議する必要がある。1998年度は5件、1999年度までの合計は48件と未だ実績は少ないものの、今後、環境分野のNGOの活動強化のためにも有効な制度となることが期待されている。

このような制度的な整備に加え、「NGO-JICA協議会」を設置し両者間の連携の強化を図ったり、NGO-JICA相互研修、NGO-JICA合同ワークショップを開催する等の活動が積極的に推進されている。

一方、外務省も日本のNGOが開発途上国において開発協力事業を実施する際に支援する「国際開発協力関係民間公益団体補助金(NGO事業補助金)制度」を有する他、開発途上国側のNGOが実施する比較的小規模のプロジェクトに対し外務省の在外公館が直接支援する「草の根無償資金協力」の制度を1989年から実施している。

このように開発途上国の支援事業の中でNGOが積極的な役割を果たす諸事業が一層強化され、環境分野の支援も強化されて行くことが期待されている。

3. 資金協力との連携

従来、日本の環境ODAの中で重要な位置を占めてきた無償資金協力や有償資金協力と技術協力との効果的な連携を今後一層推進することで、より効果的な環境協力が実施できると考えられる。以下では、今後、技術協力とより強固に連携を図ることが期待される無償資金協力と有償資金協力について、次にその概要を述べる。

1) 無償資金協力事業

我が国の環境分野での無償資金協力の典型的な例としては、開発途上国の環境管理の拠点を作るための「環境管理センター・プロジェクト」が挙げられる。環境管理に必要な技術職員の研修施設、環境関連法・規則等のエンフォースメントやモニタリングの実行に必要な環境ラボ、各種環境関連の会議やワークショップ開催に必要な会議場施設、国内の環境関連情報を一元化する図書館や環境情報センター施設等を、拠点となる環境管理センターの機能として無償資金協力で建設したものである。さらに、この環境管理センター・プロジェクトでは、相手国実施機関がセンターを効率的に活用するために必要な技術協力である「プロジェクト方式技術協力」が、無償資金協力と合わせて実施された。

しかしながら、センターの施設は、維持管理・運営経費や、技術職員を必要とすることから、すべての国で様に推進することは必ずしも適切であるとは限らない。また、環境管理を行う施設は、政府環境担当部局が有するのみならず、法律・規則のエンフォースメントを担当する出先機関や地方行政機関にも不可欠である。したがって、小型のセンターを国内にいくつか設置し、それらをネットワークを組んで使用するという方向も検討されるべきであろう。また、環境モニタリングや工場立ち入り検査技術などの技術センターとしての役割に加え、環境管理政策の強化やその実行支援等の政策支援型の援助をより重視し、キャパシティ・ディベロップメントのためのセンターとしての役割を強めていくことが今後重要となろう。

環境分野の無償資金協力の他の例は、生物多様性確保の拠点となるセンターの設置、特定自然保護区の管理強化や訪問者普及啓蒙のためのビジターセンターの建設、さらには森林資源の減少に対応するための造林技術訓練センターの役割を果たす施設や、山地河川管理や急傾斜地の崩壊防止、火山活動の後の土砂流出防止のための砂防センターの建設などがある。また、都市環境問題解決のための協力例としては、特に貧困国における一般廃棄物処分場の建設や廃棄物収集のための専用トラックの調達、上水道関連技術者の研修のための水道訓練センターの施設建設などがある。

無償資金協力の実施に際しては、事前に、ニーズや、プロジェクトのオーナーシップを確認した上で、プロジェクトの技術的検討を行うが、併せて、受入れ国の中で協力案件がどのように活用され、環境改善に貢献するか等、案件の妥当性について厳しい検証が求められる。

1998年度のJICAの環境分野の無償資金協力事業の実施実績は56案件であり、33ヶ国で、合計360億円の案件が実施された。

2) 有償資金協力事業

JBIC(国際協力銀行)は、開発途上国の経済社会基盤整備、経済の安定などの自助努力を支援するための長期・低利な譲許的条件での資金提供を行うことを基本とし、アジアを中心に運輸、電力、上水道等の社会的なサービス等、様々な分野にわたって有償資金協力を供与してきた。1999年12月には、「海外経済協力実施方針」を公表し、有償資金協力業務の重点分野が明らかにされた。基本姿勢としては、アジアに重点を置き、貧困削減と経済・社会開発への支援、地球規模問題への取り組み、経済構造改革への支援の3分野を重点分野としている。環境分野の支援については、開発途上国の持続可能な経済・社会の達成に向け、開発と環境とを両立させることが必要である。この観点から、温暖化対策を含む地球環境問題に対する開発途上国の取り組みの強化と対処能力の向上を促し、持続可能な開発を支援する。その際には、1997年9月に創設、同年12月に京都イニシアティ

ブの一環として拡充された省エネルギー・新・再生可能エネルギー対策、森林の保全等を含む地球環境対策案件及び公害防止対策案件に対する優遇された条件の有償資金協力の供与や日本の技術・経験(ノウハウ)の活用等を行う。

環境分野は、居住環境、森林保全・造成、公害防止、防災、省エネ・省資源、代替エネルギー、その他の7分野とされているが、最近ではセクターや融資形態も開発途上国側のニーズの変化によって、流域管理や地域環境改善計画、エコ・ツーリズム、貧困緩和型環境保全、大気汚染対策、産業公害対策、バイオガスによる新エネルギーなど多様になっている。地球環境関連の事業にも積極的な融資を行うこととしており、省エネルギー・省資源を目的とした事業、都市道路渋滞による大気汚染の緩和のための地下鉄・モノレール等の都市大量交通システム、新・再生可能エネルギー事業としては、太陽光、風力、廃棄物発電、バイオマス・エネルギーをはじめ、森林保全・造成に関しては植林事業や都市の大気汚染防止のための施設や家庭用燃料の都市ガス化などが挙げられる。

この環境分野の有償資金協力については、特別金利が設定され、40年償還、金利0.75%、据え置き期間10年のソフト・ローンである。水供給や防災事業についても、通常環境案件と呼ばれ、LLDCの場合は30年償還、金利1.0%、据え置き期間10年であって、貧困国の場合には金利が1.3%、低所得国の場合には金利が1.7%である。他の一般案件の場合には、経済発展のレベルによって1.0%から3.0%と異なり償還期間も30年から25年と異なる。

1999年には、環境関連事業の融資実績(L/Aベース)で4,620億円に達し、JBIC全融資額の43.8%に達した。

以上