開発援助における環境配慮の基本的方向について

橋 本 道 夫*

1. はじめに

第2次世界大戦敗戦直後の日本は、37万km²の島国に、爆撃で破壊された都市と工場が残った国土に、貧困と飢餓に悩む7千万人の国民をかゝえ、天然資源には恵まれず、食糧もエネルギーも住居も最低水準のレベルから立ちあがった。

現在世界の人口の2.4%を占める日本が、世界の経済の11%強を占めており、昨今の円高ドル安も働いて経済企画庁による国民所得統計速報によると62年の国民1人当りのGNPは19500\$で、スイスに次じ世界第二位になったと報じられている。

1945年8月15日から今日までの日本の経済成長は、昭和50年代後半には世界の奇跡として驚かされていたが、昭和60年代に至って世界経済の中で摩擦と紛争を引きおこす怪物のような存在になり、国際社会の中で欧米先進国を始め、発展途上国からも余りに自己中心的な政治、外交、通商、経済のあり方に対して、「日本たゝき」とも呼ばれるほどの摩擦、批判、攻撃に曝されている。その反面で日本の国際的な経済・技術協力に対する非常な期待をいだかれていることも間違いない。

日本は敗戦以来今日までの40余年の間に、低所得国、低開発国、中進国、新興工業国、先進工業国、高所得経済国としてさまざまに開発の段階を経験して今日にいたった。その中には成功もあり、失敗もある。特に「開発と環境」というテーマからみると人口、資源、開発、環境という1982年のナイロビ宣言の中で指摘されたそれ等の複雑な相互関係とその締結という点では、厳しい極端な失敗と成功としての人類にとって貴重な教訓となる経験を、世界に先がけてして来たとも言えるだろう。

このように日本の経済協力の重要性が増大して行く時に、政府は昭和60年9月政府開発援助（ODA）の第3次中期目標を立て、1992年のODA実績を1985年実績の倍とするよう努めることとした。

更に昭和62年5月経済対策閣僚会議により策定された「緊急経済対策」においては、「政府開発援助の第3次目標については、極力その早期達成を図ることとし、少くとも7年間で倍増する目標を2年繰上げて実施し、昭和65年（1990年）のODA実績を76億\$以上とする」ことゝされた。

又対外経済協力審議会の「我が国経済協力の推進について」という答申の中で、(4)(ア)として「多種多様化しつつある開発途上国の開発ニーズに対応すべく、環境、文化輸出振興等の実施分野の多様化を図る必要がある。」とし、「さらに熱帯林の保全等地球問題に対する協力も重要である」としている。

言うまでもなく、開発計画と行為は、必然的に環境の構成要素（Composition）と、環境の状態（State）に変化をもたらす。

日本は開発による経済成長の反面で環境汚染や自然環境破壊などのさまざまな不利な締結を経験した。

環境庁は昭和61年9月以来開発援助環境保全検討会を企画調整局長の委嘱により発足した。

これは1985年6月20日の「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントに関するOECD理事会勧告」をうけて、その趣旨の実施に必要な基本的事項の検討を行い、我が国の開発援助（特に政府開発援助：ODA）の中での環境上の配慮の組入れのための仕組みづくりに資することを目的としたもので、ODAに関係のある外務、運輸、通産、厚生、建設、農林水産、経企の各省の外郭にある実施団体、組織の責任者や、環境庁関係とともに、国際協力事業団（JICA）、海外経済協力基金（OECF）更に国連地域開発センター（UNCRD）の専門家も加わった。又海外開

* 元筑波大学教授
Michio HASHIMOTO

発協力に関係のある民間コンサルタントや、地方行政から国際協力の分野で活躍している方も加わり、政府全体としてのもりあがりや連撃、協力に資するような配慮のもとに組織され検討が行なわれた。検討会は6回開催され、全員の報告と意見が述べられ、それをめぐる熱心な自由な討論の結果をとりまとめて昨年8月26日発表された。

報告は別紙の通りであるが、環境技術研究会の方々に特に御理解いただきたい点を次に要約した。

2. 日本の経験と現状と対比して

「開発と環境保全」についての日本の本格的な経験は昭和30年代後半、特に三島沼津の産業公害防止事前調査以降だといっても過言ではあるまい。自然保護の分野では国立公園における永年の苦闘の経験があったことは歴史に示されているが、環境アセスメントという次元での経験は、環境庁発足当初の尾瀬沼に通ずる道路建設の問題や、南アルプス・スーパー林道建設以降のことであると私は思っている。日本の経験は所得倍增政策を実現するための新産、工特という地域開発工業プロジェクトが全国にひろがり出してからである。これは昭和35年当時国民1人当りのGNPが461\$（名目GNPで1\$360円として）になり、新興工業国（NICS）として先進工業国の仲間入りを目指して非常に努力を始めた時代であった。現在の世界銀行の基礎分類からいえば下位（又は中位）中所得国のランクであろう。又義務教育は普及し識字率も国際的にもすでに最高水準で、言論結社の自由、地方自治、民主政治は憲法で保障された状況のもとでの経験である。

日本は地理的には温帯に属し、狭い限られた国土に最高水準の人口集中による都市化、工業化の最中における高度経済成長という背景をもっていた。そのうえ、人種的には単一民族に近く、国際的に島国という全く地続きの他国を持たない国における出来事と経験があったことをよく認識しなければなるまい。

世界の人口の3/4を占める発展途上国における開発と環境保全の問題を扱うとき、このような発展段階の相違をふまえたうえで、日本の経験の中で何が普遍性のあるものであり、どれが適用可能であり、又適切（Appropriate）であるかということについての見当識が必要である。選択し、決定するのは勿論相手国の判断であるが、その選択と判断をいかに適切に援助し、協力し先見性のある賢明な判断と決定と実行が出来るように努力することがまず大切である。技術移転や適正

技術という用語や考え方には非常に注意深く理解し、対応し、表現し、判断し、決定することが大切である。

開発における環境配慮という表現の中にこの思いが含まれている。OECDのような先進国サロンの中では「環境アセスメント」で差支えはないが、EIAという言葉には理念、理論としては正当であるが、1970年代初頭における硬直的な偏見にも似た先入観があり、当時の開発と環境保全の双方におけるお互いに排他的対立的なイメージが国内にも国外にもあること、又はあったことは否定出来ない。日本の環境アセスメント法案の失敗はここに根ざしていたと思われる。

国際的には1980年の世界銀行、EC、UNDP、UNEP、地域的国際開発金融機構等による、「経済開発に係る環境政策及び手続に関する宣言」以来、開発と環境保全の統合という理念が打出され、1982年のUNEPのNairobi宣言で「環境問題は人口と、資源と、開発と、環境の四者の複雑な相互関係の帰結として生ずるものであり、これをいかに適切に計画し、調整するかが大切である」という認識が次第に拡がりはじめた。1987年5月に公表された世界環境開発委員会の「我々の共通の将来」と題する最終報告書で、「持続し得る開発（Sustainable Development）という原則が打出されたが、これ等をいかに具体的な実施がベースに移すかということは容易ではない。日本において閣議決定や、地方条例、要綱で既に軌道に乗り実施されている環境影響事前評価制度で扱われている環境問題と、対称とされている事業を、今回の報告書の参考資料で紹介されているOECD理事会勧告の付属資料に示された「環境アセスメントが最も必要とされるプロジェクト及びプログラム」の中に示された環境アセスメントを実施する場合、考慮すべき問題として列挙されたものと較べてみるとその違いがわかる。

- a) 土壌及び土壌保全（浸蝕、塩化等）
- b) 砂漠化にさらされている地域
- c) 熱帯雨林及び熱帯植生
- d) 水源
- e) 魚及び野生生物資源の保護、保全にとって、あるいはその持続的利用にとって貴重な生息地
- f) 固有の価値を有する地域（歴史的、考古学的、文化的、審美的、科学的）
- g) 人口又は産業活動が集中しており、それ以上の産業開発又は都市拡大が重大な環境問題を引き起しそうな地域（特に大気及び水質について）
- h) 特定の脆弱な人口集団にとって特別な社会的価値

のある地域（例えば伝統的な生活様式を持つ遊牧民等の人々）

という環境問題のリストをみると、a, b, c, h, は日本の未経験に等しい問題であり、e, f, は限られた、又系統的アプローチの経験の浅い問題である。d は可成りの蓄積と経験があるが、1985年以来 UNEP の主唱する環境的に健全な内水域の管理（Environmentally Sound Management of Inland Water : EM INWA）という問題認識からみると未だ経験の浅い経験である。g のみが日本が過去の世界最悪といわれた公害大国と OECD 環境政策 レビュー以降の公害防止先進国として経験をつんだテーマであるが、これとても都市計画、都市基盤構造、建築規制等の面では充分とは言えない。

又環境アセスメントが最も必要とされるプロジェクト又はプログラムとして次のとおり OECD 理事会報告の付属書に列挙された：

- a) 再成可能資源の利用における重大な変更（例えば農業生産、森林、牧草地への土地の転換、農村開発木材生産）
- b) 耕作法や漁法の重大な変更（例えば新作物の導入、大規模な機械化）農業における化学物質の利用（例えば、殺虫剤、肥料）
- c) 水資源の開発利用（例えば灌がい排水事業、水及び流域管理、水供給）
- d) インフラストラクチャー（例えば道路、橋、空港、港湾、送電線、パイプライン、鉄道）
- e) 産業活動（例えば、金属製錬工場、木材加工工場、化学工場、発電所、セメント工場、石油精製、農業関連産業）
- f) 採掘産業（例えば、鉱業、砕石、泥炭、石油、ガスの採掘）
- g) 廃棄物の管理及び処分（例えば、下水道施設、廃棄物埋立地、家庭ごみ処理施設及び有害廃棄物処理施設）

上記のようなプロジェクト、プログラムを見ると、日本の環境アセスメント制度では a, b, は制度的には埋立と干拓を除いてはアセスメントの対象とはされておらず、c, d, e, f, g はほぼ対象とされているが、前述の考慮すべき問題領域との組合せでみると充分なものとは言えないものが少くない。

日本の経験を生かすといっても限られた領域のものであり、更に熱帯という条件や、社会、経済、文化、政治、歴史的背景の異なるそれぞれの発展途上国にお

ける対応には、今後謙慮に新たな実践、調査、研究、教育、訓練を通じて体系化を図らなければならない。

3. 基本的認識に関する問題

開発援助は、貧困を克服し、経済の持続可能な発展が必要で推進しつつある開発途上国の自助努力を支援して行くうえで必要であり、このことは日本の国際的な使命でもある。開発途上国にとって自国の資源は現在及び将来の世代の国民にとって、持続可能な社会経済発展基盤として不可欠であり、日本のように資源は専ら海外から輸入にたより、金さえ出せば、ある国の資源が得られなくなっても他の国から輸入出来る、又はすればよいというような自己中心的な甘い認識とは全く違った条件と認識にある。自国の資源保全を強く意識した環境政策とそれをいかにうまく生かすかという開発指向を正しく理解して対応しなければならない。「持続可能な開発」という視点を無視すれば、開発援助もやがて収奪と見放され批判、攻撃されることもある。環境配慮はこの視点を重視しなければならないだろう。砂漠化や森林減少にとって、開発とは物をうみ出すことが出来る環境の回復そのものである。環境保全と開発はこの意味において相互補完的な役割りをもっている。

従来日本ではケース・バイ・ケースで発展途上国の要請に応じて ODA における環境配慮を実施して来たがこの実績を踏まえて更に積極的に進めるにあたり、今までの消極的な要請ベースで待つという原則にとらわれずに、相手国にも十分理解を得、自主判断と努力を引き出すよう働きかけてゆくことが大切である。

又二国間協力の場合、国レベルの政府関係が主体となるので、やゝもすると地方政府や、地域の原住民の問題がなおざりにされる嫌いがあり、そのため後になってまるで日本の援助が地方住民の生活を破壊しているように、地方的又は政治的な働きにまで発展し世界に報道されるような場合もあるので、途上国の事情や地理的条件等も考慮した柔軟性、弾力性のあるものとする努力が必要である。

4. 基本的方向について

4.1 環境配慮の対象プロジェクト等

ODA における環境配慮を要する問題や、プロジェクト又はプログラムについては OECD 理事会の「開発援助プロジェクト及びプログラムに係わる環境アセ

メントに関する勧告)の付属書に挙げられたリストを参考にしつつ、今後具体的に検討して行くことになった。

4.2 環境配慮を行う段階

開発のプロジェクト・サイクルを踏まえて極力早い段階から環境配慮を組み込むことが絶体に必要なのである。

開発計画には構想 (Inception)、基本計画 (Master Plan)、実施計画 (Implementation Plan) の段階を踏んで実施設計、施行管理に入り、完成にいたる。

構想と基本計画の間には実行可能性調査 (Feasibility Study (F/S)) があり、基本計画と実施設計、施行管理の間には融資審査 (Appraisal) があるというのが従来のプロジェクト・サイクルである。日本のODAの場合をみると：

以上のようなサイクルの中で基本計画の策定とF/Sの段階、次いで融資審査のAppraisalの段階で環境保全の評価を行うことが必要である。

4.3 環境配慮の方法、評価、及び結果

環境配慮をどの段階で、何の目的で、何をどのようにやるかということが具体的に理解され、実行されなければならない。環境配慮とはまず要請リストからプロジェクトやプログラムの第一次的な選別 (Screening) がある。次に選別されたものについての環境配慮にかゝわる領域見当 (Scoping) づけをしなければならない。更に見当づけられた領域でのどの程度以上のインパクトは防止するという判断 (Threshold Judgement) が環境配慮の政策フレームと方向づけとして必要である。

アメリカのUSAIDは対外開発援助事業の構想に先だって既にこのような手順を制度的に踏んでいる。このような配慮をするために、Screeningは机上のものとなるが、ScopingやThreshold Judgementということになると、可成り具体的な配慮となる基本資料がそのために必要である。既存情報資料や関係者の意見は当然不可欠であるが、それとともに出来るだけ現地の自然・人文・地理的条件を全体として視覚的に把握することが環境保全にとっては欠かせない。早い段階で環境配慮を組み込むということによって、目で見て、耳で聞いて、足であることは絶対に必要だと私は考えている。しかしこの場合あくまでも一点集中的な関心でなく全体を一般的に見渡して、ScopingやThreshold Judgementの場合により具体的な判断尺度とする必要がある。事前調査とF/Sはこの最も重要な

段階であり、環境科学的には事前環境調査 (Preliminary Environmental Examination) とも言うべきものである。発展途上国の現実として、能力のある人材、獲得出来る予算、所要の施設と器材、利用可能な時間 (日、月、年) にきびしい制約があることは通常されない。問題や情報に接近出来る機会についても、地理的、時間的、経済的のみでなく文化的、制度的、政治的等の障碍もされられない場合もある。

そこでその途上国の実情に最もあった適切な方法を選択する必要がある、それを工夫してあみ出す能力が問われる。定性的、実量的、測定、観察、面接等のいろいろな手法をどのように選択し、組合せて実施することが出来るか。環境科学にとっての問題の焦点である。これは研究ではなく現実の実践の問題である。

その結果についての評価が次に求められるが、日本の判断条件や先進国としての価値判断をそのまま持ち込んだり、押しつけたりしないような配慮が必要だ。この場合専門家としてのリスク・アセスメントと、社会的常識やこれまでの日本や国際的な経験にもとづく相対的なリスクの比較・判断が環境専門家にとっては無言で求められていることを忘れてはならない。このような検討と思考の過程に極力相手国政府の関係者や専門家の参加を確保することが大切である。

このような環境配慮の結果は代替案に組込むか、開発調査報告書において必要に応じて提示することが適切である。

しかし最も基本的な大切なことは、日本政府がODAにおいて環境配慮を行うという援助政策の原則の表明と、事前調査、F/S、基本計画、実施設計、施行管理にあたって、その事務範囲 (Scope of Work: S.W.)、及びその実施組織 (チーム) に対する分掌事項 (Term of Reference: T.R.) の中に環境配慮の文言を組み入れることが制度的に行なわれることが絶対に必要である。

4.4 情報基盤の整備

情報の乏しいことがどこであっても不可避の発展途上国において、環境配慮の有効性を高めるためにはこれまでの国の内外の基礎的な情報データの体系的整備が不可欠である。従来の経験や、知識、データ等についての体系的にデータ・ベースとして整備され、しかも利用出来る情報源について、国内の各機関や、個人の協力を得て、情報源データをまず整える必要がある。又対象となる発展途上国についての環境及びそれに関連のあるデータの国別の体系的情報が、環境配慮のみ

ならず、開発や協力のためにも極めて必要であり、有効である。USAIDでは環境プロフィールとして個別の開発援助国を対象としてデータ整備が進められているが、日本でも1日でも早くこのような制度的努力の開始が望まれる。

現在環境庁長官官房国際課が担当して進めている開発協力推進検討会ではこの問題にとり組みつつある。

4.5 事後評価

環境配慮は開発計画段階のみで終るものではない。まず計画を実行に移している過程で、更に完成して経常的に動いている状態において、当初の配慮事項についてのフォロー・アップやモニタリング等を通じて事後評価をしなければならない。インドネシアの北スマトラ州、アサハン総合開発についてのODAの環境配慮については、今や事後評価の段階にいたっている。私もこの問題に参加したものとして現在準備をすすめている。

4.6 人材の確保、研修等

ODAにおける環境配慮を開発計画に有効に組み入れるためには、日本側におけるその適切な計画と実行を推進し、担当する人材の養成が先づ基本的に必要であり、次いでカウンターパートとして途上国における環境配慮を適切に計画し実行にあたる人材の養成が不可欠である。

このような人材は環境行政だけでなく、ODAを計画し担当する各省庁や、専門家として海外に行く人々、特にODAを技術援助と融資で支えている中核実施組織であるJICAとOECDに幅広く配置されなければならない。JICAの環境研修では既にこのような点に着手しているが更に体系的に制度を確立する必要がある。

又政府のみでなく地方自治体、専門事業国体、NGO、産業界、大学、研究所にいたるまで、それぞれの

役割に応じて国をあげて如何に日本国としての一体となった総合的な活動を確立する必要がある。外務省の国際的な開発大学院構想はこの点からも早期の実現が望まれる。

5. おわりに

開発援助における環境配慮は単にODAのみでなく民間の国際活動も大きな役割をもっている。この問題は単に検討会の報告書と環境庁や外務省、関係各省の自発的な努力のみでなく、制度的なものとして確立する必要がある。しかしこれは言うは易く行うことは難かしいが、外国の政府や国民は、日本の国際協力を各省の権限や、官民の区別なく「日本国の協力、援助」として受けとっていることを厳しく認識して協力、提携する努力をしなければならない。このことは国際社会における日本国政府全体、又環境に関係のあるあらゆる科学技術の研究、教育、訓練の組織、特に総合大学(University)に求められている。日本の政治、行政、経済、学問にとっての21世紀にかけての新しい国際的な排戦である。

参 考 資 料

- 1) 開発援助環境保全検討会：開発援助における環境配慮の基本的方向(報告)：昭和62年8月
- 2) 環境庁企画調整局：開発援助環境保全資料集：昭和62年7月
- 3) 世界銀行：世界開発報告1986
- 4) OECD：開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントに関するOECD理事会勧告：1985年6月20日
- 5) Asit K. Biswas, Qu Geping, editors: Environmental Impact Assessment for Developing Countries: Published for the United Nations University by Tycooly International London: 1987