

国際環境協力をめぐる近況と今後の展開

——環境省の視点から

環境省地球環境局環境協力室

田中 聡志*

1. 途上国と地球環境問題

今日は環境問題からお話しさせていただきたいと思います。本日、他の方のお話では、開発とか援助といった話題が多いわけですが、環境省は援助を主とした省庁ではなく、援助は国家や地域の環境保全のためのツールという位置付けにあたります。ですから、他の報告とは少し毛色が違うかもしれませんが、ご了承ください。

環境省は公害や自然環境の問題を取り扱っているわけですが、途上国の専門家に途上国における環境問題について話を伺うと、先進国と途上国とを分かち非常に大きな差異があるとおっしゃいます。先程来のお話にもありましたが、途上国にとっての問題は、今の環境を守るかと言うよりも、人々の暮らしであり、人々の Wealth（富）をどう向上させていくかにあるわけです。ですから、環境問題一つをとっても、単に環境を守るだけではなく、環境を含めて地域を良くしていくことに力点があるわけです。問題はその振れ幅があまりにふれてしまうと、環境はどうになってしまうのかということにあります。もちろん環境問題が社会の中で独立してあるわけではなくて、人口の問題・経済の問題・貧

* 1985年、京都大学法学部卒業。同年 環境庁入庁、在米日本大使館一等書記官、民間活動支援室長などを経て、2003年より現職。論文に、「国際協力機構（JICA）の新環境社会配慮ガイドライン」環境情報科学、33巻2号、2004年、「気候変動枠組条約第4回締約国会議（COP4）の成果と今後の課題」租税研、596号、1999年などがある。

困の問題・人々の意識の問題・キャパシティの問題などのいろいろな前提なり条件が重なった上に、環境問題、つまり公害、都市環境、自然の問題に結びついているわけです。そういう問題がさらに社会の条件を悪化させてしまう。そういう典型的な悪循環が途上国でままた見られることは、よく言われています。

そういう途上国ならではの問題もありますが、環境問題は途上国も含めて国際的に議論がされるようになってきています。典型的には、温暖化問題があります。温暖化問題では、ご存じの通り、1997年、京都議定書を採択して、ようやく2005年2月に発効するという段階に来ていますが（編注：2005年2月16日に発効）、京都議定書は先進国での排出削減をどのように進めていくかを記した公的文書です。もちろん条約も含めて途上国の問題をおいているわけではありませんが、途上国に対してはハードなアプローチではなくて、技術の移転、資金も含めて、いかに途上国の努力を支えていけるかという観点から定められているわけです。ただ、途上国の排出量は激増しており、早晚、今の先進国の排出量を凌駕することは前提になっています。そういうわけで、地球規模の環境問題をどう考えるべきかという視点からは、次の段階での途上国の参加はもはや抜きにはできなくなっています。

ただ、前提としてはそうですが、残念なことに、今、日本国政府が行っている環境ODA（政府開発援助）の中で、地球環境問題、とりわけ温暖化問題にどのような協力をしているか、あまり明示的にはなっていない。エネルギー協力など様々な分野で出始めていますけれども、正面から取り扱うような、環境ODAはまだあまり出てきていないように感じられます。その他、オゾン層保護の問題、生物多様性問題、化学物質問題など、もはや途上国だからといって、取りまなくてもいいというような状況ではなくなっている。つまり、従来型のローカルな環境問題に加えて、グローバルな、あるいはリージョナルな問題も、途上国は経済発展につれ、関係していかなければならないという問題がある。

国際的に環境問題にどう取り組むかについては、ずいぶん議論があります。

一番最近では、2002年、ヨハネスブルグ・サミットが開かれました。その10年前には、国連環境開発会議（リオ・サミット）があったわけです。地球環境問題の重要性もだんだん認識されてきているわけですが、有識者に言わせると地球環境問題というよりも、環境と開発というような光の当て方にだんだん変わってきている。元に戻ったということかもしれませんが、国際的な議論の中で、環境問題の位置付けが変わってきているということがあると思います。

1992年のリオでは、いわゆる Sustainable Development（持続可能な開発）という、非常に重要な考え方が打ち出された。「将来世代のニーズを損なうことなく現在の世代のニーズを満たすこと」ということで、最も重要なキーワードとなっています。92年に、リオ宣言・アジェンダ21という広範な文書を採用し、これをもとに世界は環境と開発の問題に取り組んできました。

10年経って、ヨハネスブルグにハイレベルの首脳級の人はかなり集まって、10年の成果をレビューし、今後の道筋を議論しました。ここで、政治宣言・実施計画・タイプIIイニシアティブが、合意、あるいはとりまとめられたわけです。日本としても、人材育成といった部分に焦点を当てて、支援を小泉首相が発表したわけです。

ただ、ヨハネスブルグでは、あまり全面的に明るい見通し・評価だけが語られてきたわけではなくて、10年経ったけれども、今なお様々な問題が残っているというような、反省も多く聞かれました。たとえば、貧困格差の拡大・地球環境はあまり改善されていない。あるいは、もっと構造的な問題である、資金の問題・貿易問題、根底的な経済の問題について、特に NGO（非政府組織）のみなさんは、かなり根源的な議論をいたしました。

2. ODA をめぐる議論

我が国の環境面での ODA の成果として、2004 年秋の ODA 白書を見ますと、ODA 開始から 50 年ということで、様々なレビューがまとめられています。世界、特に東アジアの経済発展に協力した。特に人材面での貢献は大きい

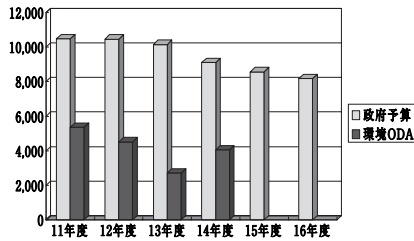
と。ただ、最近の ODA をめぐっては、様々な批判・議論があります。我が国の財政状況が厳しいこともあり、実施状況への批判もあります。また最近、もっと国益を考えるべきだという話もあり、東アジアはもう ODA は要らないという議論も、政治的・社会的に高まっている状況です。

そういう状況を踏まえて、2004 年の夏に新しい ODA 大綱が作られました。国際社会の新たな課題、ODA の戦略性、機動性、透明性、効率性、それから参加主体の多様化といった最近の動向をふまえた改定でした。前回の ODA 大綱は 1992 年の前だったのですが、その時はリオの前で、世界的な取り組みの流れもあって環境問題が大きく位置付けられていたのですが、その後、先ほどお話ししたように、環境問題だけではなくて、その他の国際社会のいろいろな課題に対してより強い力点がおかれている。たとえば、貧困・平和・地域の安定といった問題ですが、それに並んで環境問題も重要である、と。新しい ODA 大綱でも、重点課題として地球規模の環境問題が取り上げられています。特記すべきは、適正手続きとして環境社会配慮の手続きをちゃんと踏まなければいけないと明記されております。最近の社会の要請でもありますし、JICA(国際協力事業団) や外務省でのガイドラインの整備といった事実にも照らしたものです。

今後、環境 ODA はどうなるかですが、厳しい財政状況もあり、政府の ODA 予算を見ていきますと、非常に厳しい状況が続いています。その中で、環境 ODA は非常に重要な位置付けですが、上がったりがったりでだいたい 400 億円前後を推移しています(図 1)。かつてリオでは、ODA、特に環境 ODA を膨らませると言っていたわけですが、これは日本だけではなく、苦しい状況が続いています。

もちろん、環境 ODA と言う時は、環境省的な狭い意味の環境 ODA を意味するわけではなく、もう少し広い環境に関連するプロジェクトが入っていることは留意すべきことだと思います。たとえば、東アジアを見た時に、経済状況は各国それぞれ異なっているわけですが、ODA もそれぞれの国ごとにどのよ

図1 我が国の環境 ODA の動向



うなスキームが適当かと議論されています。今、非常に大きな議論となっている中国を見ても、一人あたりを見ると、必ずしも大きな数字ではありませんが、特に沿岸部の状況を見ると、もうすでに卒業ではないかという声も大きくなっております。

中国は我々の目から見ても、環境保全という点で気になる国・地域ですが、小康社会、それなりにゆとりのある社会を目指して2020年には2000年に比べてGDPを4倍にするという計画が立てられて進んでいます。ただ、これが実現した時、環境面のインプリケーションがどうなるのか、危惧が集まっています。これまでの中国の状況を見ると、経済成長の割には排出量の伸びはそれほどでもないのです、そういう意味では中国は中国なりに努力をしています。ただ今後20年、あるいはもっと長期を見ていくとどうなっていくのか、非常に心配があるところです。そういう意味で、日本としても中国との協力は大事だと思っていますが、一方で、対中国の協力は政治的にも社会的にも大きな議論が巻き起こっている状態です。その中で、日本国政府としては環境面を非常に重視して取り組んでいます、報道されているところによると、年明けくらいからその点についてもまた議論を始めるとのことです。

3. 環境協力の課題

そういう環境 ODA を含めた ODA をめぐる議論は盛んになっており、ODA 大綱の重点課題の一つですが、環境省としてもその意義をもう一度議論する必

要があると考えています。一番わかりやすい話としては、物理的な越境汚染問題については日本としても関係することは大事であろうと思いますし、社会的・経済的に密接な関係がある国への協力、また我が国の技術なり、経験なり、民間のノウハウなりをうまく活用できるような分野については、別の面で意義があるのではないかと考えています。

環境協力の形態について環境省は何をしているかですが、相手国の環境問題担当といろいろな協力、政策対話、プロジェクト協力を進めております。ただ、環境省自体は ODA の実施官庁ではないので、少し大きなまとまったプロジェクトをやる際には実施機関と協力してやるという形をとらざるをえません。たとえば、技術協力ですと JICA の実施するプロジェクトに様々な形で協力する、あるいは外務省が行う無償援助や JBIC（国際協力銀行）の円借款に環境政策面から関与するというやり方で連携をとっています。

ODA ではない分野もありますが、環境省として独自の調査をやったりセミナーをやったり、あるいは地方自治体、企業、NGO、民間セクターのみなさんと一緒になって事業をするというようなこともずいぶん増えてきております。

環境協力の課題ですが、日本とはまったく社会的・経済的な背景が違う中で、日本の技術なり機器なりを持って行って使えばよいというわけではない。そういう意味で、現地に適した、現地のニーズにあったやり方をうまく組み立てていくのはなかなか難しいとよく伺います。その他、政策面での協力も大事ではないかのご指摘を受けています。環境協力のアプローチは、昔から言われていますが、相互的にいろいろな人、枠組と一緒にやっていくことが大事で、日本で相手国でもいろいろ基盤を整理していかないといけないとよく言われております。環境省でも検討会や審議会をつくって、今後、どのように途上国の人たちとやっていくかを議論しています。たとえば東アジアの地域は、他の地域と比べて、共有する環境をどうマネージしていくかという枠組がほとんど存在しない。そこで、今後、どのように協力するかという枠組をつくることを考えております。また、国際的に戦略性の高い分野の協力についても積極的に

取り組む必要があると考えております。

4. NGO への期待の高まり

NGO についてですが、環境省では2年前に環境保全活動推進のための仕組み作りを検討していたのですが、その時に NGO のみなさんは、従来以上に重要な役割があるだろうという議論をしていました。たとえば、非常に柔軟に、即応できることに加えて、政府機関・国際機関へのチェック機能という点でも期待できるだろうと言われておりました。たとえば、環境問題ですと、国境を越えるようなケースがよくあるわけですが、政府機関ではなかなか動きが取れない。取れても時間がかかってしまう。そういう時に、非常にめざましい活躍をする場面が増えている。ただ、一方で、特に日本の NGO の皆さんにとっては、いろんな活動をする際の基盤が弱いという指摘もあります。そういう点について、政府としてどういう支援ができるか検討しているところであります。

最後に、今、現にいろいろな基金を使って活動いただいているわけですが、私としては、NGO のみなさんには国際的に大きなプレゼンスをもう少し期待したい。日本の内部ではいろいろ活躍いただいています。もっと国際的な活動でも欧米系の NGO に比してやっつけていけるような活躍を期待します。

【質疑応答】

フロア 国際協力、環境に関して、日本が国として環境を良くするために、あるいは保持するために環境省がどういうことをしているのか、具体的にわかりやすく教えていただけないでしょうか。

田中（聡） 国内での話ですといっぱいあります。たとえば法律を作ったり、計画を作ったりして、国内の環境政策を充実させることもその一つです。それだけではなく、民間企業の方々などが実際には環境保全にご活躍になっているし責任もあるので、活躍していただくための基盤作り、たとえば環境報告書の

仕組みづくり、あるいは環境にいい製品がうまく市場に出回るような仕組みづくり、あるいは環境教育・啓発を通じて国民の皆様の理解を得られるようにするとか、いろいろなアプローチを使って、ハードな対策である規制からソフトなものまで両方を含めて、取り組んでおります。

フロア 報告では時間がなくて飛ばされていましたが、NGO 活動の限界として、「基本的な考え方の未確立」と述べられていました。具体的に補足いただけないでしょうか。

田中（聡） 2年前に審議会の議論でそういう声があった。NGO のみなさんがどういう役割を社会において担っていくべきなのか。公共セクターにしても、民間セクターの皆さんにどこまで何を期待していいのかという点について、まだ整理がなされていないのではないのかという。たとえばNGO のみなさんをどこまで支援するのかということ一つとっても、何を期待するのかといった基本的な議論がないので、なかなかそこまではいけない。そういう意味で、役割分担と言ったところでまだ社会的なコンセンサスがないのではないのか。NGO と言言っても、個人によって考え方が全然違う。NPO 法人のような狭い意味で取っておられる方もいますし、公益法人、あるいは中間法人も含めて考えておられる方もいますし、あるいは公共セクターで政府以外のすべての人という捉え方をしている人もいるということです。最近、NPO セクターでそのような議論が進展していると思います。