

プログラムとしての日本の「環境 ODA」の評価の課題
Issues in the evaluation of Japan's "Environment ODA" as a program
宮田春夫⁽¹⁾
MIYATA Haruo

<要約> 1980年代終わりから90年代初め、「ODA 白書」⁽²⁾、JICA 分野別(環境)援助研究会報告書(1988年)、対外経済協力審議会「地球環境問題と我が国対外経済協力について」答申(1991年)等により、ODA 実施における環境影響評価の実施、環境保全のための二国間協力による対処能力形成と環境の実態の把握のための援助や多国間機関を通じた支援の目標や方策が提言された。しかし、その後、環境保全プロジェクトに対する二国間援助の投入金額ばかりに目が向くこととなった。97年作成の「人類の安全保障と21世紀に向けた環境開発支援構想(ISD)」は、各省庁が既に手をつけた個別プログラムの羅列であり、目標・戦略を欠いた。99年の「ODA 中期政策」が「環境問題」を重点課題の一つとしたものの、その理念・戦略は、下位の、しかも実際には戦略性のない「ISD」に委任した。このようにして、「環境 ODA」は、上位目標とのリンクと戦略を欠く。環境を改善するためのプログラム・プロジェクトの推進とともに、各種開発案件に環境保全の要素を入れること及び各種開発援助案件が環境に悪影響を及ぼすのを回避する措置を講ずることを一体のものとして、「開発の持続性」の方策として「環境」の位置づけを行うこと、これに基づいてアウトプット、アウトカムやインパクトを評価し、それに基づく改善を行うことが重要である。

<キーワード> 環境 ODA、ODA 評価、上位目標、目標

1. 評価の目的

外務省経済協力局編「我が国の政府開発援助」(旧「ODA 白書」)2000年度版は、「日本は環境分野への支援をODA 中期政策においても重点課題の一つとして位置づけている。99年度の環境ODAは、初めて5,000億円(約束額ベース)を超えたが、これは、日本の援助の約34%にあたり、我が国の環境保全重視の姿勢を裏づけている。」としている。この極めて大きな金額を占める「環境 ODA」が日本のODA全体に及ぼす影響は小さくないが、「環境 ODA」全体の評価は行われていない。そこで、80年代末以来の「環境 ODA」の歴史を「ODA 評価」の視点で調査することにより、プログラムとしての「環境 ODA」の課題を明らかにし、その改善を考察したい。

2. ここでいう「環境 ODA」

「ODA 白書」では、88年以来、毎年「環境 ODA」を1項目として論じるようになった。⁽³⁾当時は、(a)環境保全に直接資するプロジェクト・プログラム、(b)環境保全のための多国間機関への拠出及び(c)二国間 ODA における開発プロジェクトによる環境影響の防止のための措置をその内容とした。但し、環境影響評価に関する記述は90年代半ば以降縮小を続け、終に2000年版ではなくなった。同年には、多国間協力についての記述もなくなった。

⁽¹⁾ E-mail: miyatah@mail.hinocatv.ne.jp

⁽²⁾ 以下、「ODA 白書」とは、外務省経済協力局の編集により2000年度版まで発行された「我が国の政府開発援助」を言う。

⁽³⁾ 「環境 ODA」との言葉の使用は、1991年からである。

92年の「ODA 白書」が、上の(a)の環境保全に直接資するプロジェクト或いはプログラムとは次のようなものであるとしている。

- ・飲料水の確保や汚物、廃棄物の処理等の居住環境問題」
- ・いかに人が自然の災害から身を守り、安心して居住できるかという防災面」
- ・農村部における人口増加圧力の増大やそれに伴う「貧困生活」に起因して「人々がその生活を維持するための焼畑による森林の農地への転用や、薪炭材の過剰伐採、過放牧を招き」その結果生じている「森林の減少、土壌の流出、砂漠化等」
- ・急速な経済成長を遂げつつある国・地域」で「環境管理技術が十分発達していないことや、経済発展を重視するあまり環境への配慮が必ずしも十分でないことによりかつて先進国が経験したような大気汚染、水質汚濁等の公害問題や開発に伴う自然破壊等」
- ・地球環境問題」(一国の措置が他国に影響して生じる問題、一国の措置がすべての国に影響する問題、一国の資源ではあるが国際的価値を有するものの破壊に関する問題)」

OECD 開発援助委員会(DAC)の援助統計では、96年(OECD Development Cooperation Directorate 2000)、セクターと同位の区分としての「マルチセクター/セクター横断」区分中に「環境保護一般」との小区分を設けた。同時に、他に区分されるものについても、「政策目的表示」において、「第一の目的」または「重要な目的」として環境保全活動または環境保全のための対処能力整備があれば、「環境」マーカーを付して、「環境のための援助」として扱う。92年の「ODA 白書」が提示したような案件は、DACの「環境保護一般」案件と「環境」マーカーのつく案件を合わせたものにほぼ一致する。

環境影響評価は重要な課題ではあるものの、その実行についての評価の方法は大きく異なる。そのため、ここでは、環境影響評価を除き、以上のような目的に沿った二国間のODAと多国間の拠出等、言わば「狭い意味での環境ODA」を中心に論じる。

3. 「環境ODA」の概念と目標が取り纏められた時期

筆者の経験によれば、既に80年代前半、「環境」のためのODAという概念が外務省経済協力局にあったが、内容は森林関係のものであり、汚染問題や自然環境保全問題はほとんど議論にならなかった。そのため、当時は「環境ODA」を包括的に捉えることができていず、名目はともかく、実態においては「環境ODA」の概念がまとまっていなかった。

88年の「ODA 白書」は、「開発における環境問題」の節を設け、工業化に伴う都市型の環境問題の深刻化、経済困難による農村部の自然資源の悪化という途上国の環境問題の解決には、87年のプルントラント委員会の報告書、88年のトロント・サミットの経済宣言等で指摘の持続可能な開発の重要を踏まえ、「『世界に貢献する日本』として、よりグローバルな観点から援助を実施しようとする我が国にとって、環境分野での協力をより一層強化することは最もふさわしい国際貢献の一つ」であるとして、ODA実施における環境影響評価、環境保全のための二国間協力及び多国間機関との協力による途上国の環境問題への取り組みの強化が重要であると論じた。同年暮れには、JICAの「分野別(環境)援助研究会報告書」が、(a)ODA実施における環境影響評価の実施及び(b)環境保全のための二国間協力による対処能力形成と環境の実態の把握のための援助や(c)多国間機関を通じた支援の重要性を論じた。このようにして、88年に初めて、汚染問題や自然環境保全問題を含め、更には開発援助案の環境影響評価を含めて「環境ODA」を包括的に捉えることがなされた。

4. 「環境 ODA」の目標に関する主要文書等

JICA 分野別(環境)援助研究会報告書」(1988 年)が示した目標

上記「分野別(環境)援助研究会」報告書は、環境影響評価に力点を置きつつも、環境保全のためのプロジェクトやプログラムの推進において具体的に取り組むべき課題分野として、第1に人材・実施体制の弱さ及び環境・自然資源に関する基本情報の不足に対する協力、第2に環境を改善するための計画の作成及び実施に対する協力(環境保全対策マスタープランの作成への協力、自然資源を回復するための事業の実施)、第3に開発プロジェクトに盛り込まれている環境配慮上の諸対策の実施を確保するための協力を提言した。

対外経済協力審議会答申(1991 年)が示した目標

91年3月、対外経済協力審議会の「地球環境問題と我が国対外経済協力について」答申が、「開発途上国が自ら環境問題に対処できる能力を養うことは、問題解決の基本である。」として、「人材の育成、研修員の受け入れ、専門家の派遣に加え、開発途上国自身による環境関係技術者養成の場となる機関の整備・運営に対する援助、開発途上国が環境の状況に関する的確なデータを整備し、環境保全の計画を策定するための支援、実効性ある環境基準及び排出基準等の設定とその適正な運用に対する援助、開発途上国のコスト負担力や技術水準などに即した適切な技術の開発・移転に努めることが必要である。」とした。

アルシュ・サミット(1989 年)の際に示した目標

その後「環境 ODA」の実施状況の報告において常に引用されるようになった目標表明は、以上の2点ではなく、別のものである。そのひとつは、89年の主要先進国首脳会議の機会に日本政府が行った、次のような国際的表明である。「森林(熱帯林)の減少が地球環境に多大な影響を与えることが懸念されており、森林の保全・造成に及び研究に力を入れる。今日、環境問題は、グローバルに取り組んでいくことが重要であるが、途上国は、環境問題に適切に取り組むために必要な施設、人材、研究面で欠けるところが少なくない。従って、これら途上国の環境問題への対処能力を向上させるための協力にも力を入れていく。...二国間・多国間の環境 ODA の金額は、1989 年度からの3年間で3,000 億円を目途として拡充・強化に努力する。」

UNCED(1992 年)で示した目標

もうひとつは、92年の環境と開発に関する国連会議(UNCED)における総理大臣演説である。つまり、「我が国は政府開発援助の適切かつ計画的な実施を通じて、地球の緑、水、空気の保全、そして途上国の環境問題対処能力の向上に貢献をして参りたいと思います。そのため、引き続き本年4月から始まる92年度より5年間にわたり、環境分野への二国間及び多国間政府開発援助を9000 億円から1兆円を目途として大幅に拡充・強化することに努めることとします。」

「人類の安全保障と21世紀に向けた環境開発支援構想(ISD)」(1997 年)

97年、日本政府は、外務省経済協力局内に設置された環境協力タスクフォースにおいて検討を積み重ね、関係省庁との協議を経て日本政府全体として打ち出された「(外務省経済協力局1997)ものとして「人類の安全保障と21世紀に向けた環境開発支援構想(ISD)」を発表した。この文書では、冒頭に次の短い「理念」を提示した後、直ちに、「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」、「水」問題への取り組み、「環境意識向上 戦略研究」、「持続可能な開発に向けての戦略研究の推進」と個別施策の提示に入っている。「我が国の環境協力は、次の理念に基づいて行われる。(1)人類の安全保障(Global Human Security) : 環境問題は人類生存の脅威であり、広い意味での安全保障の問題である。(2)自助努力(Ownership) 先進国の協力だけで途上国の環境問題を解決することは不可能であり 途上国が

第一義的な責任と役割を担って主体的に取り組むことに対して先進国が支援することが重要である。(3)持続可能な開発(Sustainable Development) 経済発展と環境保全の両立を図る持続可能な開発は、世界全体の課題である。途上国が持続可能な開発を達成するためには、先進国が途上国の経済的・社会的状態を勘案しつつ開発に際して必要な環境配慮に対する支援や環境保全を目的とした協力を実施していくことが重要である。」

第2次環境分野別援助研究会報告書(2001年)

2001年、JICAの第2次環境分野別援助研究会は、「開発途上国側のニーズに合致した効率的な支援」を目指して、地理、経済、政治等の要因によって異なる地域別の主要課題及び日本と他の二国間・多国間機関の「環境ODA」の分析を行った上で、「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」を行った。

5.「環境ODA」の目標

以上のうち、アルシュ・サミット(89年)で示した森林の保全・造成・研究及び人材・研究面での環境問題への対処能力向上のための協力という2点のみの質的な方針の表明は、JICA「分野別(環境)援助研究会報告書」(88年)及び対外経済協力審議会答申(91年)が示した方針に比べて包括性及びそれらの内容との関係を欠く。このことから、その主眼は、「3年間で3,000億円」という投入金額の目標設定にあったことが明白である。UNCEDに際しての表明内容は、質的な面については「地球の緑、水、空気の保全、そして途上国の環境問題対処能力の向上」と、全く抽象的であり、「9000億円から1兆円」との金額投入の目標が内容のほぼ全てであった。評価しやすい数値目標の設定が重要であるが、これら投入金額は、環境保全という本質的な課題との明確な連関を欠く上、特定の期間に関するものであったので、「環境ODA」の一般的な目標であるとは言い難い。しかも、1件当たりの金額が次に大きい無償資金協力と比べても1桁大きい有償資金協力がどれだけ行われたかを示しているに過ぎないのが実態であり、ODA全体の傾向を表示していない。

97年の『ISD』は、冒頭にごく短い「理念」の提示を置いた以外、大量の個別施策の列記である。しかも、それらは、環境庁、通産省、農林水産省、文部省、外務省等、各省庁が既に手をつけたものであった。そのため、「環境ODA」の目標や戦略にはなっていない。

第2次環境分野別援助研究会報告書(2001年)は「環境ODA」の推進の戦略と改善に関し多数の提言を行ったが、その内容の消化、上位政策との間の調整、個々の課題の優先順位付けが行われ、日本政府ないし外務省の政策にはなるまでには時間がかかるとされる。

このようにして、「分野別(環境)援助研究会報告書」(88年)及び対外経済協力審議会答申(91年)提示の方針よりも明確な「環境ODA」の方針はいまだ作成されていない。従って、「環境ODA」の目標は、この88年の報告書及び91年の答申(1991年)が示したもの、即ち、次の点が基本にあると考えるのが妥当である。

- (a)途上国における人材・実施体制を改善して、開発途上国の対処能力を養う。(支援方法として、(ア)人材の育成、(イ)研修員の受け入れ、(ウ)専門家の派遣、(エ)途上国自身による環境関係技術者養成の場となる機関の整備・運営に対する援助。)
- (b)環境の状況に関する的確なデータを整備して、途上国が環境保全の計画を策定するための基礎として必要な環境・自然資源に関する基本情報の不足を解消する。
- (c)実効性ある環境基準及び排出基準等の設定とその適正な運用。
- (d)環境そのものの質を改善するための計画の実施(環境保全対策マスタープランの作成への協力、自然資源を回復するための事業の実施)
- (e)開発途上国のコスト負担力や技術水準などに即した適切な技術の開発・移転。

(f) 開発事業により環境の受ける影響を軽減させ、環境悪化を防止する、環境配慮上の諸対策の実施。

6. 「環境 ODA」の上位目標

99 年策定の ODA に関する「中期政策」は、重点課題の一つとして「環境問題」を掲げながら、「『21 世紀に向けた環境開発支援構想 (ISD)』の基本理念及び行動計画に基づき、(イ) 大気汚染・水質汚濁・廃棄物対策、(ロ) 地球温暖化、(ハ) 自然環境保全、森林の持続可能な経営、(ニ) 『水』問題、(ホ) 環境意識向上・戦略研究の各分野における施策等につき引き続き積極的に協力を行う。」とした。これは「ODA」の中に「環境」を位置づけず、「ODA」における「環境」を下位の、しかも目標の提示も戦略性もない「ISD」に委任するものである。「中期政策」の「実施・運用上の留意点」に環境影響評価等も入っているが、これは、「環境問題」とは全く切り離された形で記載されている。このようにして、「環境」は、「ODA」という上位目標における位置づけを欠いている。なお、「地域別援助のあり方」中、どの地域にも重点事項の一つとして何らかの形で「環境」がある。環境問題の地域性からして重要な点であるが、記述はどれも 1 行にも満たず、位置づけが十分でない。

7. 「環境 ODA」全体の評価状況

旧「ODA 白書」では、91 年版から最終となった 2000 年度版に至るまで、「居住環境」、「森林保全」、「公害対策」、「防災」、「その他」の区分による投入金額の表を掲載してきた。これが、89 年と 92 年に表明した「環境 ODA」金額の投入の拡大の対象期間に限らず行われてきた「環境 ODA」についての唯一の一貫した報告である。しかも、前述のとおり、実際上は、1 件当たりの金額が格段に大きい有償資金協力がどれだけ行われかを示しているに過ぎない。上記 5 にまとめたような一般的な目標の達成度についての評価は行われていない。

8. これまでの「環境 ODA」についての予備的評価

「環境 ODA」の一般的目標の達成度について予備的に評価する次のようになる。効率等に関しても、「分野別(環境)援助研究会報告書」や対外経済協力審議会答申が示した実施戦略上の課題等をも参考に評価することが可能である。但し、「環境 ODA」が上位目標の中に位置づけられていないため、上位目標との関係におけるインパクトの評価は難しい。

(a) 「対処能力の向上への支援」に関しては、研修、専門家派遣、開発調査、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力、有償資金協力の各援助形態の実行件数が大幅に増加した。90 年頃から、6 カ国の環境センターの建設・整備に対する支援も行われるようになった。(b) 「環境の状況に関する的確なデータの整備」に関しては、環境センターや生物多様性センターの支援や円借款を通じて支援するようになった。(c) 「実効性ある環境基準及び排出基準等の設定とその適正な運用」のための支援については、センター・プロジェクトのほか、個別派遣専門家、研修や環境セクター・プログラム・ローンによっても行われている。(d) 「環境保全対策マスタープランの作成」への協力に関しては、84 年以来、多数の大気汚染、水質汚濁、複合的資源管理等の開発調査が実施されてきた。「自然資源を回復するための事業の実施」についても多くの事例がある。(e) 「適切な技術の開発・移転」に関しては、プロジェクト方式技術協力によるものを含む研修、専門家派遣等にそれに該当するものが含まれている。(f) 「環境配慮」については、JICA、OECD(JBIC)による環境影響評価の導入と強化のほかに、環境影響評価制度導入のための専門家派遣や研修も行われてきた。

多国間協力に関しては、国連環境計画に対する拠出金が最大時の9,000,000ドル(93、94年度)から4,545,867ドル(2001年度)になるなど、かなりの後退がある一方、日本の個人等からの拠出が現れた。

9. 結論、提言、教訓

以上から、現在の「環境 ODA」には次のような問題がある。(a)上位目標とのリンクを欠く。(b)環境保全という本質的課題との明確な連関を欠く投入金額のみで評価し、90年頃に「環境 ODA」の概念を取り纏めた時の目標等の評価を行っていない。(c)戦略を欠く。

そのため、次のような改善を行う必要がある。

第1に、「中期政策」等に「環境 ODA」を位置づける。その場合、「開発の持続性」の方策として「環境」の位置づけを行うことが妥当である。環境問題には地域性が強いので、それぞれの地域、国等に関する戦略の中での位置づけを含む。多国間協力及び環境影響評価も一体で扱い、更に、環境全に資する案件の推進だけでなく、各種セクターの案件中に「環境」の要素を入れることも推進する(海外環境協力センター 2001)。

第2に、90年頃に「環境 ODA」の概念を取り纏めた時の目標等の評価を行い、それを基に、「環境 ODA」の改善を行う。投入ばかりでなく、アウトプット、アウトカムやインパクトも評価する。並行して目標の一層の具体化を行うことも望ましい。

第3に、ポリシーと戦略の形成。ポリシー・戦略には、ODA大綱の事項にあるような、基本的考え方、重点、効果的実施のための方策、内外の理解と支持を得る方策、実施体制の整備等を盛り込む。その際、既に88年のJICA「分野別(環境)援助研究会」、91年の対外経済協力審議会「地球環境問題と我が国対外経済協力について」答申等で行われていた提言、2001年の第2次環境分野別援助研究会報告書、90年前後に環境庁主導の下に出された地球環境保全に関する関係閣僚会議申合せ「地球環境保全に関する施策について」(89年)、地球環境問題政策検討会(環境援助分科会)報告書(中間とりまとめ)(91年)、中央公害対策審議会・自然環境保全審議会答申「国際環境協力のあり方について」(92年)等の提言を参考にする。戦略には、日本国内のcapacityの問題との関係、つまり、以上の報告書等の提言した情報の体系的整備、調査研究、日本の人材の拡充強化・確保、国際機関・地方公共団体・NGO等との連携・協力、実行を通じた経験の蓄積等が含まれよう。

1993-4年頃以降の「環境 ODA」では、それ以前にまとめられた一般的な目標や戦略提言が忘れられ、「ODA」という上位目標とのリンクや戦略を欠き、金額投入の大きさにばかり目を向けた対応がなされてきた。過去の文書に拘泥すべきではないが、然るべく人材と時間を投入して得た議論の積み重ねに立ってポリシー・戦略を形成し、目標を立て、結果を目標、上位目標等に照らして評価し、それを基に効果的な実施を図っていく必要がある。

引用文献

- OECD Development Cooperation Directorate 2000, Aid Targeting the Rio Conventions: Draft Report on the Pilot Study, DCD/DAC/STAT(2000)8, Working Party on Statistics, Organization for Economic Co-operation and Development
 海外環境協力センター 2001, 環境 ODA の定義及び分類ガイドライン検討調査報告書, (社)海外環境協力センター
 外務省経済協力局(編) 1997, 我が国の政府開発援助 1997 上巻, (財)国際協力推進協会