

今後の国際環境協力の在り方について

中央環境審議会地球環境部会

国際環境協力専門委員会報告

平成 17 年 6 月

目 次

はじめに - 国際環境協力戦略の検討の背景.....	1
I. 国際環境協力の理念及び基本方針.....	5
1. 理念及び目標.....	5
1 - 1 理念.....	5
1 - 2 目標.....	5
1 - 3 重点的目標.....	6
2. 基本方針.....	10
2 - 1 今後の国際環境協力の基本方針.....	10
2 - 2 国際環境協力を進める上での配慮すべき事項.....	13
II. 国際環境協力の現状と課題.....	14
1. 世界的な枠組みづくりの現状と課題.....	14
2. アジア太平洋地域における環境管理の現状と課題.....	16
2 - 1 二国間及び地域の政策対話.....	16
2 - 2 情報・研究のネットワーク、環境管理能力.....	17
2 - 3 ODAその他の政府系機関による国際環境協力.....	20
2 - 4 地域における環境管理の枠組み.....	22
3. 我が国の多様な主体による国際環境協力の現状と課題.....	26
3 - 1 主体間の連携.....	26
3 - 2 地方公共団体による国際環境協力.....	26
3 - 3 NGO/NPOによる国際環境協力.....	27
3 - 4 企業による国際環境協力.....	28
3 - 5 学術研究機関による国際環境協力.....	29
4. 国際環境協力実施体制の現状と課題.....	30
4 - 1 国際環境協力のための国内基盤.....	30
4 - 2 国際環境協力の推進体制.....	32
III. 今後の国際環境協力の取組の方向.....	36
1. 世界的な枠組みづくりへの戦略的な関与.....	36
2. 地域における環境協力の枠組みづくりに向けた我が国のイニシアティブ.....	38
2 - 1 二国間及び地域の政策対話の推進.....	38
2 - 2 情報・研究のネットワークや環境管理能力の強化.....	40
2 - 3 我が国ODAの効果的な活用及び紛争・自然災害に関する国際環境協力.....	43
2 - 4 地域における環境管理の枠組み構築及び枠組みに基づく環境管理の推進..	45

3 . 我が国の多様な主体による国際環境協力	48
3 - 1 主体間の連携.....	48
3 - 2 地方公共団体による国際環境協力	48
3 - 3 NGO/NPOによる国際環境協力	48
3 - 4 企業による国際環境協力	49
3 - 5 学術研究機関による国際環境協力	51
4 . 国際環境協力実施体制の強化	52
4 - 1 新たな国際環境協力のための国内基盤の強化	52
4 - 2 新たな国際環境協力を進めるための体制強化	55
おわりに - 「国際環境協力戦略」の具体化に向けて	58

略語表

3R	発生抑制 (Reduce)、再使用 (Reuse)、再生利用 (Recycle)
ADB	アジア開発銀行 Asian Development Bank
APFED	アジア太平洋環境開発フォーラム Asia-Pacific Forum for Environment and Development
ASEAN	東南アジア諸国連合 Association of Southeast Asian Nations
CDM	クリーン開発メカニズム Clean Development Mechanism
EPA	経済連携協定 Economic Partnership Agreement
ESCAP	アジア太平洋経済社会委員会 Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
GEF	地球環境ファシリティ Global Environment Facility
IGES	(財)地球環境戦略研究機関 Institute for Global Environmental Strategy
ISO	国際標準化機構 International Standard Organization
IUCN	国際自然保護連合 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (World Conservation Union)
JBIC	国際協力銀行 Japan Bank for International Cooperation
JI	共同実施 Joint Implementation
JICA	独立行政法人国際協力機構 Japan International Cooperation Agency
JIS	日本工業規格 Japan Industrial Standard
MDGs	ミレニアム開発目標 Millennium Development Goals

ODA	政府開発援助 Official Development Assistance
OECD	経済協力開発機構 Organization for Economic Cooperation and Development
POPs	残留性有機汚染物質 Persistent Organic Pollutants
TEMM	日中韓三カ国環境大臣会合 Tripartite Environment Ministers Meeting
UN-CSD	国連持続可能な開発委員会 United Nations Commission on Sustainable Development
UNDP	国連開発計画 United Nations Development Programme
UNEP	国連環境計画 United Nations Environment Programme
UNEP-IETC	国際環境技術センター UNEP International Environmental Technology Centre
WSSD	持続可能な開発に関する世界首脳会議 World Summit on Sustainable Development

中央環境審議会地球環境部会国際環境協力専門委員会名簿

氏名	職名
浅野 直人	福岡大学法学部教授
青山 俊介	(株)エックス都市研究所代表取締役
石田 耕三	(株)堀場製作所取締役副社長
加藤 久和	名古屋大学大学院法学研究科教授
黒川 祐次	日本大学国際関係学部教授
小林 悦夫	(財)ひょうご環境創造協会副理事長
園田 信雄	松下電器産業(株)環境本部長
高橋 一生	国際基督教大学教養学部国際関係学科教授
中村 正久	滋賀大学環境総合研究センター教授
長谷川雅世	トヨタ自動車(株)環境部渉外グループ担当部長
廣野 良吉	成蹊大学名誉教授
山瀬 一裕	(財)自然環境研究センター専務理事
和気 洋子	慶応義塾大学商学部教授

印は委員長

はじめに - 国際環境協力戦略の検討の背景

平成 4 年(1992 年)5 月に中央公害対策審議会及び自然環境保全審議会が、「国際環境協力のあり方(以下、現「あり方」という)について」を環境庁長官に対して答申してから、既に 12 年が経過した。この間、環境基本法でも「地球環境保全等に関する国際協力等」が規定され、同法に基づく基本計画でも、国を挙げて取り組むべき課題との認識のもとに国際環境協力の施策が示され、我が国の国際環境協力は目覚ましい進展を示している。

現「あり方」では、前文において、地球規模での持続可能な開発は、世界の国々が目指すべき命題とし、命題の達成のためには、先進国、開発途上国が協力して行動することが必要であることを示した。そして、『国際環境協力とは、地球規模での持続可能な開発の達成のための世界的連帯、協調行動を意味する』とし、『先進国から開発途上国に対する一方的な「援助」ではなく、地球的規模で相互依存が深まる中で、地球上の人類全体の生存と生活の向上を確保するためのパートナーシップに基づく「協力」である』としている。

このような考え方は今後も維持すべきであるが、現「あり方」で示された政府開発援助(ODA)を中心とした国際環境協力のあり方の策定以降、国際環境協力を巡り大きな変化が生じている。

先進国を中心とする経済活動水準の一層の高度化、開発途上国を中心とした貧困と人口の急増・都市集中、さらには 1980 年代から急速に進んだ経済のグローバル化により、地球温暖化、熱帯林の減少などの地球環境問題が顕在化した。開発途上国における環境問題も複雑さ、深刻さを増した。工業化に伴う環境破壊が進む一方、貧困に起因して環境破壊が進み、それによって自然資源の利用に生計を依存する人々の生活が脅かされている。

これらに対応するため、1990 年代を通じて開発と環境が世界的な課題として国際的に議論され、1992 年 6 月にブラジルで開催された国連環境開発会議(UNCED)では、持続可能な開発を理念とした行動計画「アジェンダ 21」が採択され、さらに気候変動枠組条約、生物多様性条約に加え、森林原則声明も採択された。その後、砂漠化対処条約、京都議定書、カルタヘナ議定書等が採択され、地球的規模での環境問題に対する世界的な枠組みが数多く成立するなど、世界的な取組が進展した。

持続可能な開発の達成に向けては、先進国の率先的な取組、開発途上国の能力に応

じた取組に加え、各国のパートナーシップに基づく取組が求められている。

しかしながら、1990年代は、開発途上国の持続可能な開発について目に見える成果が得られなかった時代でもあり、援助関係者の間でこれまでの開発途上国援助のアプローチに対する反省が生まれた。2000年に開催された国連ミレニアム・サミットではその反省を踏まえて、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンス等を重視し、2015年までに達成すべき数値目標(ミレニアム開発目標 MDGs)を定め、その達成に向けて行動することが国際的に合意された。

この開発目標を達成するための戦略が、国連事務総長の諮問機関によって2005年にとりまとめられた。サブ・サハラ・アフリカでMDGsに向けた進捗状況が悪化していること等を踏まえて、MDGs達成のための貧困削減戦略の作成や、時期や地域を特定した具体的な行動が提案された。MDGsの一つの目標である「環境の持続可能性」は、他のMDGs達成に不可欠の要素と位置付けられ、大気汚染・水質汚濁の原因への取組、地球温暖化による影響の緩和、組織や統治能力の強化など、10の提言がなされている。

2002年9月に南アフリカのヨハネスブルグで開催された国連持続可能な開発に関する世界首脳会議(WSSD)でも、UNCED後の10年間に、開発途上国はグローバル化や情報通信技術の進展の恩恵を受けられず、貧富の格差が拡大する中で、地球環境が悪化し続けていることが総括された。また、政府、国際機関、企業、NGO等の各関係主体の協力の必要性が叫ばれ、持続可能な開発に向けた開発途上国のオーナーシップとこれを支持する国際社会のパートナーシップの必要が再確認された。政府間の合意文書である「ヨハネスブルグ実施計画」の採択に加え、複数主体の協同による自主的な行動として「約束文書¹」が編集された。

ヨハネスブルグ実施計画をフォローアップする国連持続可能な開発委員会(UN-CSD)第11会期では、多年度実施計画が作成され、また、進行管理における地域重視の考え方が打ち出された。

現在、持続可能な開発を進めていく上で、グローバル化による負の影響の最小化を図り、貧富の格差を縮小するとともに、国・地方レベルのグッド・ガバナンス²の確保や政府間、政府と多様な主体間のパートナーシップの強化、企業の社会的責任の充実等が課題とし

¹ ヨハネスブルグ・サミット実施計画やヨハネスブルグ宣言の内容を実現するために主体的に集まった、政府や主要グループによる自発的なパートナーシップのイニシアティブのリスト。政府間の討議や合意を必要としない。

² グッド・ガバナンスとは、民主的な政治体制(議会制民主主義)、法の支配、説明責任を果たす効率的な政府、政府による適切な情報公開、腐敗の抑制、人権の保障といった要素を含んだ概念である(2003年ODA白書)。グッド・ガバナンスは持続可能な開発に不可欠とされ、国内レベルでは、適正な環境・社会・経済政策、人々のニーズに応える民主的制度、法の支配、腐敗防止対策、男女平等、投資に関する環境などが具体的な要素として挙げられている(ヨハネスブルグ実施計画)。

て問われている。

これらは開発途上国のみの課題ではなく、先進国の課題でもある。また、先進国における「持続可能な生産及び消費パターンへの転換」は、先進国内における課題にとどまらない。関連する技術の普及や貿易を通じて開発途上国の持続可能な開発の達成にも貢献する。開発途上国も一様ではない。既に世界経済において大きな位置付けを有するに至った東南アジア諸国連合(ASEAN)の一部の中進国から、未だに多くの課題を抱えるサブサハラ地域の最貧国まで、途上国が多様化している実態を踏まえ、先進国対開発途上国といった構図を脱却し、それぞれの地域や国に応じた対応を進めることが必要になってきている。

また、持続可能な開発には、国・地方レベルのガバナンスの強化が不可欠なことから、特に人づくりや制度づくりを重視した対応が求められている。さらに、自然資源の不適切な管理が国家間の紛争を悪化させる原因となっていることも踏まえ、紛争予防や人間の安全保障の観点から貧困の削減や自然資源の適正管理に取り組んでいくことが重要となっている。

地域別に見ると、アジア太平洋地域には世界人口の半数が居住しており、特に東アジアにおいて著しい経済成長が達成されている。それに伴い温室効果ガスの排出、森林破壊、水質汚濁、大気汚染、廃棄物の排出等の環境負荷が増大し、酸性雨や黄砂、海洋汚染などの地域レベルの環境問題も顕在化している。さらに、他の開発途上地域と同様に、貧困に起因する環境破壊が見通される地域でもある。こうした状況から、アジア太平洋地域、特に東アジアにおける環境保全は、地球規模の重大な課題となっている。

上記のような国際社会の動向と新しい展開を踏まえ、また、財政制約やODAに対する国民各層からの厳しい要請を受けて、平成 15 年(2003 年)にODA大綱の改定がなされた。新たなODA大綱では、アジアを重点地域とし、貧困削減、持続的成長、環境問題等の地球規模の問題への取組、平和の構築を重点課題としている。

地球規模の環境問題や世界の経済社会における緊密な相互依存関係が進む中で、ODAによる国際環境協力が重要であることは疑いないが、ODA以外の資金による国際環境協力も活発になってきている。また、基金の設立等を通じ、あるいは本来のビジネスの一環として、企業の地球環境保全の取組が活発化している。国際環境協力は、政府や政府関係機関はもとより、地方公共団体、環境NGO/NPO³、企業など多様な主体により、

³ NGO/NPOは非政府組織であり、ボランティア活動を始めとする市民が行う自由な社会貢献活動としての非営利活動を行う組織をいう。

直接に現地の政府とともに、あるいは国際機関や現地のNGO/NPOを通じて、さまざまな形態で行われるようになってきている。

協力の枠組みとしては、政府対政府の二国間協力にとどまらず、地域内あるいは準地域内でのネットワークの構築による協力体制の樹立など、課題の特徴に応じて、戦略的なより実効性の高い協力関係を構築していくことが必要になってきている。また、国際的協調の下での環境協力が求められている一方で、我が国はアジアでのリーダーシップをとることが期待されている。

以上のような世界や国内の動向を踏まえ、我が国の国際環境協力の取組の方向を見直し、より戦略的・効果的・包括的な協力を進めることが求められている。また、これまでのODAでは収まらない、多国間や地域・準地域レベルの協力や多様な主体の国際環境協力の領域が増えていることから、改めて政府、特に環境省が果たすべき役割を考えることが必要になってきている。

そこで、平成16年(2004年)11月、環境大臣より中央環境審議会に対し、今後の国際環境協力の在り方について諮問がなされ、同年12月から、同審議会地球環境部会に国際環境協力専門委員会を設置して我が国の国際環境協力をいかに戦略的に進めていくかの検討を重ねてきた。本報告書は、専門委員会での議論を取りまとめたものであり、国際環境協力の理念、目標、基本方針を設定し(第 章)、国際環境協力の現状と課題を整理した上で(第 章)、今後の国際環境協力における取組の方向を、「世界的な枠組みづくりへの戦略的な関与」、「地域における環境協力の枠組みづくりに向けた我が国のイニシアティブ」、「我が国の多様な主体による国際環境協力」、「国際環境協力実施体制の強化」に分けて提言している(第 章)。

I . 国際環境協力の理念及び基本方針

1 . 理念及び目標

1 - 1 理念

(地球環境の保全と持続可能な開発のためのパートナーシップの構築)

地球は、すべての国、人々の共有物であり、その環境は有限である。地球上のすべての人々が将来にわたって健康で文化的な生活を享受し、持続可能な開発を達成するため、この有限の地球環境を保全していくことは、人類共通の課題である。また、地球環境はいわゆる地球公共財と位置付けられ、その保全は、同じく地球のすべての人の共通課題である平和の維持・構築、貧困の削減、健康の維持増進など他の課題の解決を図る上でも重要な要素となっている。経済社会は、国際的に密接な相互依存関係の中で営まれており、すべての国が、国際的協調の下で、この地球環境の保全と持続可能な開発に努め、また、それを通じて、他の人類共通の課題への対処に貢献しなければならない。

これは先進国、開発途上国を問わず共通に担わなければならない課題である。すべての国が、まず自らその課題に積極的に取り組むとともに、国際的協調の下で「地球環境の保全と持続可能な開発のためのパートナーシップの構築」に向けて国際環境協力を推進する必要がある。このパートナーシップの構築とは、まず、各国が、自ら政策の立案実施を通じて課題克服に努めることを基本としつつ、各々の能力に応じて協力しあいながらその理念の実現に向けて行動することである。

1 - 2 目標

(地球環境の保全と持続可能な開発を考えた環境管理の仕組みの改善)

環境保全に係る国際協力の目的が、人類存続の基盤である環境の保全にあることは当然である。このためには、環境を共有する各国、あるいは各国の様々な主体が自律的に環境の管理に取り組む仕組みを構築し、強化することが重要である。

開発途上国にとって、MDGs の達成を含めた持続可能な開発は重要な課題である。開発は良好な環境という土台の上に成り立つものであり、大気や水、土壌などのローカルな環境の保全は持続可能な開発の前提となっている。一方、持続可能な開発は、飢餓の撲滅、初等教育の達成、衛生の向上などの基礎的ニーズの充足が重要な要素であり、これらの改善に資するような地域環境の保全を行っていく必要がある。また、今後は、地域

環境の保全に加えて、地球温暖化、オゾン層破壊など地球規模の環境問題への対応(地球環境の保全)も途上国に求められている。

こうした観点から、今後 10 年程度の期間を見通したうえで、その期間の最後に達成しているべき目標として、「地球環境の保全と持続可能な開発を考えた環境管理の仕組みの改善」を掲げる。

ここでいう環境管理の仕組みとは、環境の状況に関する情報やデータを収集・分析し、何が問題となっているのかを把握し、環境問題解決のための対策を立案するとともに、必要な仕組みを整備し、対策を実施していくことである。また、環境対策の実施状況をモニタリングし、その結果の評価を次の対策の立案実施に活かしていくことも重要である。対策の立案に当たっては、環境問題が顕在化しないように、環境リスクを把握し、そのリスクを最小化するように政策決定をしていくことが求められる。環境管理の仕組みの改善とは、このような情報・データの収集・分析能力が向上し、必要な仕組みが整備され、効果的な環境対策や環境リスクマネジメントが実施されていくことを意味している。

1 - 3 重点的目標

(1) 国際的取組への戦略的かつ積極的な関与

我が国は、経済成長を遂げる一方、深刻な公害を経験し、その克服の過程で多くの経験と教訓を得、技術を培ってきた。また、二度にわたる石油危機や急激な円高の進行に対応して省エネルギーを進め、世界でも最もエネルギー効率の高い社会を構築してきた。さらに、経済成長とともに増大するごみの発生に対応し、ごみを減らし、使えるものは繰り返し使い、ごみになったら資源として再利用する循環型社会の構築に取り組んできた。このような経験を有し、政治的、経済的に大きな地位を占める我が国は、地球環境保全と持続可能な開発の実現に向けて、積極的に貢献すべきである。

とりわけ、地球温暖化対策や3R(廃棄物発生抑制、再使用、再生利用)の推進のような、地球環境を保全する上でのニーズが高く、かつ、我が国の経験を活かすことができる分野を中心として、世界や地域レベルでの環境管理の仕組みの構築、強化に積極的に関与していくべきである。さらに、我が国の公害克服、高エネルギー効率社会や循環型社会構築を支えたのは、政府、地方公共団体、企業、学術研究機関、NGO/NPO、地域社会といった多様な主体による協働であることから、そのような連携の仕組みを重視していくべきである。

(2) 東アジアにおける環境管理の仕組みの改善

我が国としては、期待される環境保全上の効果、我が国との社会的、経済的、地理的な関係、また、欧州及び北米の先進国による国際環境協力との相互補完の観点から、とりわけ北東アジアと東南アジアから構成される東アジア⁴を中心として目標の達成に向けた取組を進めるべきであり、東アジアにおける環境管理の仕組みの改善に重点をおいて、リーダーシップを発揮していくべきである。

(東アジアに重点をおく理由)

東アジア地域には、世界人口の約3分の1が居住し、経済活動も活発で、全世界のGDPの約2割を生み出している。また、今後も著しい経済成長が続き、一層大きなエネルギーや資源の需要が発生することが見込まれている地域である。これに伴い、当地域は、現在既に世界全体の二酸化炭素排出量の約2割を排出するなど環境への負荷も大きくなっており、今後の更なる経済活動の拡大等を見込むと、当地域で適切な環境保全に係る対策が進められない限り、温室効果ガスの排出、資源の大量消費と廃棄物の大量発生等を通じて、地球全体の環境にも甚大な影響が及ぶとともに、域内各国もそれぞれ一層深刻な公害・都市環境問題や自然環境の破壊等の問題を抱えるおそれが強い。

また、我が国を含む東アジアでは、市場メカニズムを通じて各国が経済的に密接不可分な関係にあり、各国が経済活動を通して東アジアの環境に影響を与えており、同時に、東アジアの環境悪化の影響を受けているといえる。

(東アジアにおける環境協力の枠組みの構築)

我が国は、これまで東アジアの国々との環境協力や北東アジアの国々との環境政策対話を実施してきており、それらを土台として、東アジア地域での環境管理の仕組みの改善に取り組んでいくことは効果的と考えられる。

東アジアは様々な発展段階の国々からなる。我が国はこれまでも、受入国の経済開発の程度に応じて、無償・有償の資金協力と技術協力の各スキームを使い分け、又は組み合わせることでODAを供与してきたが、今後とも国ごとの経済成長に応じて、ODAの役割はそれぞれ変化していくことが予想される。引き続き貧困削減を始めとして基礎的要求の充足

⁴ ここでは、一義的には日本、中国、韓国、モンゴル、ASEAN諸国(ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム)を想定している。取組によっては、極東ロシア等も協力の枠組みに参加している。なお、東アジア地域全体での取組の推進という観点から、参加枠組みの性格、取組の内容及び政治的な状況等を勘案した上で、必要であれば、北朝鮮の参加を検討することも考えられる。

に ODA が不可欠な国や経済社会インフラの整備に ODA が必要な国がある一方で、我が国の ODA 供与対象からはずれる国が出てくることも予想される。また、既に韓国、シンガポール及びブルネイが ODA 対象国からはずれている。このような ODA 供与対象からはずれた国においては、経済・社会における民間セクターの役割が大きいことから、今後の国際環境協力を考える上でも民間セクターを中心とした社会全体の活動を如何に環境上持続可能なものとしていくかが重要な課題となるだろう。

こうした状況や見通しを踏まえれば、東アジア地域においては、今後 10 年間に各国で生じると考えられる経済・社会の変化をそれぞれの確に踏まえて、関係国の政府のみならず企業その他の社会の様々な主体とのパートナーシップの下で、地域的な環境協力の枠組みを構築していく必要がある。

すなわち、地球環境の保全と持続可能な開発の達成に向けて、東アジア各国がそれぞれの役割を果たしていく仕組みを構築することを目指すべきである。

(3) 東アジアを起点としたアジア太平洋地域・全世界での取組の推進

「全世界」-「アジア太平洋地域」-「東アジア地域」は、順につながる継ぎ目のない構造になっており、相互に影響を及ぼす関係にある。東アジアの活動はアジア太平洋・全世界につながり、また、世界の活動は東アジアにも影響を与える。地域での取組は世界的な取組の強化にもなることから、日本のイニシアティブとして「東アジア地域」での取組を進めることは、それを突破口としてアジア太平洋や全世界での取組を進めていくことにもつながる。

とりわけ、東アジア地域以外のアジア太平洋地域は、東アジア地域に次いで我が国とのつながりが強く、環境保全の分野でも、エコアジア、ESCAP 環境大臣会合等の政策対話や各種の協力事業が進められている。地球環境研究の分野に見られるように、ヨーロッパはアフリカ、北米は南米、日本はアジア太平洋に重点を置いた取組が進められている。

こうした地域における協力の進展を起点として、地球環境問題など世界各国がともに取り組むべき環境保全上の課題の解決に協力していく必要がある。このことは、国際社会における我が国の地位に応じて、各国が我が国に対して有する期待に応えていくことでもある。

その際、「アジア太平洋地域」-「東アジア地域」以外においても、国際的に協力が求められる重要な環境問題があり、現にこれらの問題の解決に向けて、地方公共団体、

NGO/NPO、企業、学術研究機関など様々な主体が積極的に取り組んでいることから、我が国の経験を活かし、国際社会と協調して戦略的に積極的な協力を推進するべきである。

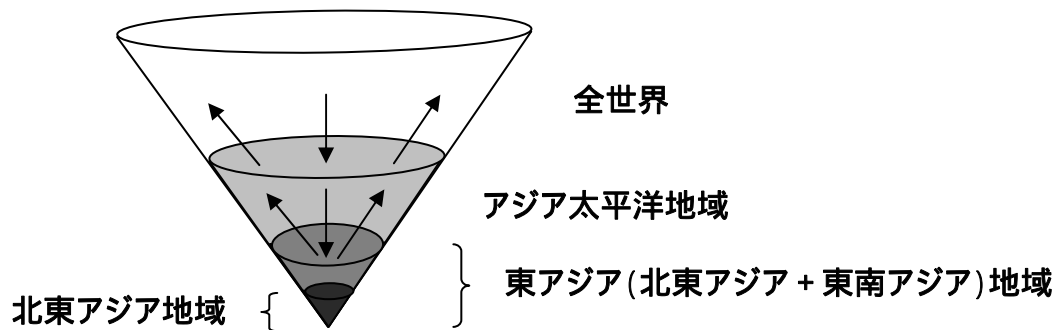


図 対象地域のイメージ

2 . 基本方針

2 - 1 今後の国際環境協力の基本方針

(1) 世界的な枠組みづくりへの積極的な関与

地球環境の保全と持続可能な開発の実現に向けて各国が協調して具体的行動を推進するためには、世界的な枠組みづくりを進めることが重要である。我が国は、今後ともこうした枠組みづくりに積極的に関与する必要がある。特に、地球温暖化対策や3Rの推進など我が国の経験と教訓が活かせる分野で、積極的に関与していくことが求められる。その際、多数国間での枠組み交渉のみならず、EU・米国等の先進国及び有力な開発途上国との間で、二国間の政策対話にも積極的に取り組むことが重要である。

(2) 東アジア諸国とのパートナーシップに基づく協力

(パートナーシップに基づく対等な協力関係の構築)

東アジア地域において目標を達成するためには、域内各国が、地域の環境問題を自らの問題としてとらえ、問題解決に向けて自らが責任を持って取り組み、かつ、各国と対等な立場で協力を進めることが必要である。我が国は、近年進みつつある様々な政策対話の場を活用して、そうしたパートナーシップに基づく協力が、地域のすべての国、さらには世界全体の利益となるという認識の共有化に努める必要がある。

また、協力に当たっては、東アジアの諸国の対処能力に様々な違いがあることから、それぞれの置かれている環境と立場を尊重しながら支援・協力関係を深めることが大切である。

さらに、東アジアにおいては他の先進各国や国際機関等も積極的に国際環境協力の取組を進めていることから、これらの関係者とも対話を十分行い連携を図る必要がある。

(日本のリーダーシップの発揮)

東アジアにおいては、今後予想される更なる経済成長の中で、地球環境の保全と持続可能な開発を達成していかなければならない。それには、社会・経済の活動全般においてあまねく環境保全を追求していくことが必要となる。我が国は、環境汚染による甚大な健康被害、石油高騰によるエネルギー逼迫、廃棄物発生量の増大による廃棄物管理の困難を経験し、公害対策や省エネルギーの取組、3Rを含む循環型社会の形成に向けた取組等を通じて、環境と経済の統合、持続可能な社会の実現を目指して努力を続けている。今後の東アジアにおける環境管理を進めるに当たっては、そうした経験や教訓を積極的に地

域の各国と共有するとともに、地域の各国の事情に応じた適正な対策・施策の立案実施のために、各国に働きかける必要がある。また、地球温暖化など世界的な取組が求められている課題に対して、東アジアの国々が積極的に取り組むよう、リーダーシップを発揮することが求められる。

(3) 様々な主体による取組の促進・主体間の連携強化

(目標達成に向けた様々な主体の協力)

目標を達成するためには、法・制度の整備や執行のみでは不十分であり、国民各層の支持を得た上で、地方公共団体、企業、NGO/NPO など様々な主体が、求められる役割を担っていくことが重要である。これは、今後の国際環境協力に際し、とりわけ重視すべき点であり、協力相手国の多様な主体とも連携を進め、パートナーシップを構築することが必要である。

また、協力の相手国の状況、特に、経済活動における民間セクターの役割の大きさや環境管理能力に応じて、我が国として ODA その他の公的な支援と、企業活動を通じた環境技術の導入・普及、NGO/NPO 等による活動を適切に組み合わせて実施していく必要がある。特に中進国では、民間セクターが市場を通じて相手国への技術移転を図ること等持続可能な開発の実現に向けて大きな役割を果たすことが期待される。

特に、地域社会全体での環境管理の取組を進めていくことが重要であり、そのためには住民意識の向上が不可欠であることから、環境情報の公開と開発プロジェクトの計画策定プロセスへの住民参加を促進していくような取組が必要である。

(4) 必要な国内体制の整備

(ODA の枠組みを超えた幅広い協力の基盤づくり)

我が国の国際環境協力を進める上で、これまで、国内体制の強化が重要であることは十分に認識されてきたが、ODA に関する体制の強化が中心であったように思われる。しかし、東アジアで経済成長が続き、公的セクターから民間の役割が増大していくにつれて、国際環境協力の場は大きな広がりを見せている。特に、持続可能な開発の実現に民間セクターが果たすべき役割の大きさを考えると、人材の育成・活用、情報や資金、国民各層の参加機会など、ODA の枠組みを超えた幅広い協力の基盤づくりを重視しなければならない。また、関係機関の連携を密にすることに加え、環境省、地方公共団体、企業、NGO/NPO などの主体を体制面で強化することも重要である。

(5) 重点分野を考慮した協力

(持続可能な開発に関する計画等における重点分野)

2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム宣言」を通じて、一つの共通の枠組みとして2015年までに達成すべきMDGsが設定されている。その中で、目標7として環境の持続可能性の確保が掲げられており、飲料水へのアクセス、森林保全、生物多様性保全、温室効果ガスやオゾン層破壊物質の削減、エネルギー消費の削減などを具体的な指標としている。

2001年のWSSDアジア太平洋地域ハイレベル準備会合で採択されたブノンペン・プラットフォームでは、淡水資源の保護管理、クリーンプロダクションと持続可能なエネルギー、大気汚染と気候変動、土地管理と生物多様性保全、キャパシティ・ビルディングが重点分野に挙げられており、都市環境改善を目指す北九州イニシアティブの実施が再確認されている。

2002年9月のWSSDでは、持続可能な開発を進めていく上で、水、エネルギー、健康(廃棄物の削減や化学物質の使用停止)、農業、生物多様性を重点分野としていくことが提唱された。

また、ハイレベルの有識者が参画し、アジア太平洋地域の持続可能な開発戦略の検討を行ったアジア太平洋環境開発フォーラム(APFED)の報告書(2005年)では、分野別の提言として、淡水資源、海洋・沿岸資源、エネルギー・大気、土地利用管理、化学物質の重点分野における今後の取組の方向が示されている。

(国際的重点分野と我が国の比較優位を踏まえた協力の推進)

これらの流れを踏まえると、国際的には、特に「淡水資源」、「エネルギー・気候変動」、「土地管理と生物多様性」、「都市環境」、「化学物質管理」及び「教育・キャパシティ・ビルディング」などに重点が置かれていると考えられる。したがって、今後10年間に我が国が行う国際環境協力においても、こうした重点分野を考慮すべきである。

また、我が国は、これまでに経済発展や都市化の進展を遂げてきており、その中で直面した問題解決を通じて、公害対策、環境モニタリング技術、環境教育・能力開発等に関する経験・知見を蓄積し、一方で多くの教訓も有している。これらを最大限に利用することを通じて、我が国が有する比較優位を活かして積極的に取り組むことが適切である。

(貧困削減、新貿易体制への対応、紛争予防につながる国際環境協力)

また、国際社会の目標である貧困削減、新たな貿易体制への対応、紛争予防といった領域についても、各々の問題が環境問題と密接に関係していることが指摘されている。自然資源を生計の糧の一部としている人々にとって、自然資源の劣化は直接生活を脅かし、

貧困の悪化を招くおそれがある。貿易は、環境上健全な技術、サービス、財の国際的な普及を促進させるといったプラスの面もあるが、環境問題を悪化させる可能性もあることから、二国間や多数国間で貿易に関する協議を進めるに当たっては、環境保全との両立を図ることが重要である。自然資源の不適切な管理が国家間の紛争を悪化させることから、紛争予防においては自然資源の適切な管理が決定的に重要となっている。一方、自然資源の共同管理を通してイデオロギー的な違いを超えて連帯感が醸成され、紛争の解決につながる場合もある。国際環境協力の推進に当たっては、環境問題がこうした問題と密接な関係を有し、また、問題への対処において重要な役割を果たしうることを考慮する必要がある。

2 - 2 国際環境協力を進める上での配慮すべき事項

(成果重視 / 効率性確保、公正確保、多様性への対応、国民参加への配慮)

国際環境協力を推進する際、以下の点に配慮して進めるものとする。

第1に、それぞれの国際環境協力についての成果の重視とともに、投入する人力や資金の効率性の確保、第2に、特定の利害関係者への利益供与や基本的人権の侵害など、社会正義に反することのないような公正性の確保、第3に、それぞれの国・地域の文化の多様性への対応、第4に、十分な情報の提供と、意見交換、提案の機会創出による国民各層の広範な参加、に十分配慮して国際環境協力を実施する。なお、その際、透明性を確保し、利害関係者との対話に基づく合意形成を図るものとする。また、協力の評価に当たっては、環境保全上の成果やそのための資源投入の効率性を的確に評価すべきであり、評価指標の設定、関連する情報やデータの収集、評価の実施を関係国と共同で行うことが望ましい。その際、国際環境協りに携わる人材の育成など成果を上げるのに一定の期間を要する取組があること、良好な自然環境の保全など環境保全上の成果が定量的に測定しにくい取組があることに留意する。

なお、これらは、とりわけ ODA 等公的セクターによる協力について要請されているが、その他の様々な協力においても同様に当てはまるものと考えられる。

II. 国際環境協力の現状と課題

1. 世界的な枠組みづくりの現状と課題

(1) 世界的枠組みの重要性

地球環境の保全と持続可能な開発は、世界の国々が協力しつつその実現に向けて努力していかなければならない理念である。このため、その理念の実現のために各国が責任をもって取り組むべきことを定める国際的な枠組み(具体的な行動を促す取り決めや議論の場)を作成する努力が重ねられてきた。それらは、502 の国際環境条約(うち 323 は地域レベルの条約)⁵、WSSD、様々な行動計画やイニシアティブとして結実している。環境問題の広がりや深まりを踏まえ、今後、こうした枠組みづくりの取組はますます増えていくものと考えられ、持続可能な開発に関する国際的な計画等における重点分野の課題のうち、まだ世界的な枠組みが設定されていないもの、例えば森林の保全と持続可能な経営などについては、早急な取組が求められている。

(2) 気候変動枠組条約に基づく温暖化対策

我が国は、温暖化対策の重要性を認識し、国連気候変動枠組条約及び京都議定書の発効に向けて積極的に関わってきた。京都議定書は 2005 年 2 月によりやく発効し、気候変動に対する国際的取組は新たな段階に入ったといえる。

京都議定書の下で、途上国を含めて温暖化対策を国際協力により推進する仕組みであるクリーン開発メカニズム(CDM)⁶や共同実施(JI)⁷については、技術的なルールの国際的検討が引き続き行われているが、我が国専門家の関与はこれまでのところ限定的なものに留まっている。

今後、開発途上国も温暖化対策に責任を持つことが不可欠であり、同条約の締約国会議では、開発途上国を含む地球規模での対策に係る将来の枠組みについての検討が行われる必要がある。また、小島嶼国や低地を沿岸に抱える国などにおける、気候変動によ

⁵ UNEP. (2001). "Multilateral Environmental Agreements: A Summary." UNEP/IGM/1/INF/1(UNEP: New York)

⁶ 先進国(投資国)の資金・技術支援等により途上国(ホスト国)において温室効果ガスの排出削減につながる事業を実施し、当該プロジェクトを実施しなかった場合に比して追加的な排出削減があった場合、所要の手続きを経て発効されるクレジットを、その先進国の削減目標の達成に利用することができる制度。

⁷ 先進国同士で温室効果ガス削減プロジェクトを実施して、その削減分を移転する制度。実際には、エネルギー効率等で改善余地の大きい中東欧諸国、ロシアなどが対象となる。

る社会経済・自然環境への悪影響に対する適応措置については、国際的に支援する取組はまだ緒についたばかりである。

(3) 貿易と環境

2001年11月のWTO第4回閣僚会議(ドーハ)で立ち上げられたWTO新ラウンドにおいて、貿易と環境が交渉課題となり、多国間環境条約における貿易制限措置、自国外の環境問題に対処するための一方的貿易制限措置、非関税障壁としての環境ラベルなどが議論されている。

WTO交渉は、2003年9月に行われたWTO第5回カンクン会議が合意に至らなかったことを受け、各国が交渉再開に向けた努力を続け、2004年7月にはWTO一般理事会において、枠組み合意と呼ばれる今後の交渉の基礎となる合意に至った。この合意を受け、現在、2005年12月に開催される第6回香港閣僚会議に向けて、交渉が行われているところである。また、いくつかの国について我が国との経済連携協定(EPA)の締結に向けた動きもあり、環境分野における協力についても議論されている。

2 . アジア太平洋地域における環境管理の現状と課題

2 - 1 二国間及び地域の政策対話

(1) 二国間の政策対話

我が国は、中国、韓国との間でそれぞれ環境保護協力協定を締結しており⁸、定期的に環境政策担当者間で両国が共に関心を有する環境問題全般について政策対話を行っている。これまでのところ、各協定の下で国際環境協力のニーズの把握や協力の方向付けが必ずしも行われておらず、単なる政策情報の交換に終始しているとの指摘がある。

個別の問題に関して二国間の政策対話が行われる場合もある。

渡り鳥の保護に関しては、我が国は中国、米国、オーストラリア及びロシアとの間で渡り鳥保護条約又は協定を締結しており、条約の対象とする渡り鳥種について各国と共同調査を実施したり、定期的に会議の開催等を通じて情報や意見の交換を行っている。

また、気候変動に関しては、米国との間で日米ハイレベル協議が行われており、両国の関係省庁の参加の下、気候変動政策全般、市場原理を活用した政策措置、科学技術面での協力、途上国の参加について協議が行われている。中国との間でも気候変動問題に関する関係省庁間の政策対話⁹を行っている。

ODA に関しては、主要な供与対象国ごとに我が国との政策協議が行われている。その中で環境分野に関する協力についても議論されており、対象国の環境管理能力の全般的な評価に基づく協力の中長期的な方向性について協議が行われることが期待される。EPA 交渉においては、環境分野における協力についても議論されている。

(2) アジア太平洋地域の政策対話

アジア太平洋地域においては、日中韓三ヶ国環境大臣会合(TEMU)、ASEAN 大臣会合や SPREP 環境大臣会合などの準地域レベルでの政策対話が重ねられてきており、これらの政策対話に基づき具体的協力関係が形成されつつある。また、5年に一度開催されるアジア太平洋環境と開発に関する閣僚会議(ESCAP 環境大臣会合)や、ASEAN 環境大臣会合に日中韓3ヶ国の環境大臣が参加する ASEAN+3 環境大臣会合の開催

⁸ この他、我が国は、米国、ロシア、ドイツとの間でも環境保護協力協定を締結している。

⁹ 平成 16 年(2004 年)3 月、平成 17 年(2005 年)4 月に「日中気候変動対話」を実施。日中双方から関係省庁の担当者が出席し、日中における地球温暖化対策の展開、技術が温暖化対策に果たす役割や地球温暖化問題への将来的な取組について率直な意見交換を行っている。

などを通じて、より広域的な政策対話が進められてきている。

一方、我が国がイニシアティブをとって 1991 年からほぼ毎年開催してきたアジア太平洋環境会議(エコ・アジア)は、アジア太平洋地域の環境大臣の非公式な意見交換の場として本地域の政策対話に重要な役割を果たしてきたが、近年環境大臣が公式に意見交換を行う場が増えてきていることを踏まえ、今後の方向転換が重要との指摘もある。

さらに、「アジア太平洋環境開発フォーラム(APFED)」が設立された。このフォーラムで国を背負わない形での多様な主体間の対話が促進されるようになった。日本を離れてアジア太平洋の各地で会合を開き、現地の声聞くことが大きな特色になっている。このフォーラムは 100 以上の提言をまとめて発表したの、今後はその実現策が課題となっている。

加えて、「世界水フォーラム」に向けたアジア太平洋地域における対話、「環境面から持続可能な交通に関するアジア地域フォーラム」(アジア EST 地域フォーラム)など、アジア太平洋地域における水、大気といった分野別の政策対話が進められているが、こうしたフォーラムでの議論を地域の環境管理の仕組みの改善にどう反映させていくかが課題である。

さらに、2004 年 6 月の G8 首脳会合において小泉総理の提唱により合意された循環型社会構築のための「3R イニシアティブ」のアジア太平洋地域における展開や、我が国が中心となって進めている東アジア酸性雨モニタリングネットワーク(EANET)の今後の展開が問われている。

2 - 2 情報・研究のネットワーク、環境管理能力

(1) 情報ネットワーク

(モニタリング・ネットワーク)

アジア太平洋地域の地域的な環境問題に関する情報・データを収集するため、我が国はこれまで、EANET 等のモニタリング・ネットワークを関係各国と協力して構築している。

EANET には現在 12 カ国が参加し、共通の方法によるモニタリングや研修等の活動を行っている。今後は、モニタリングの対象、カバーする地域、データの信頼性、モニタリング結果の活用、モニタリング・ネットワーク間の連携及び地域協定化等の枠組みの整備といった点で拡大を図ることが課題である。

一方、TEMM や 2005 年の ESCAP 環境大臣会合等の場において、北東アジア地域での黄砂モニタリング・ネットワーク構築の重要性が国際的に認識され、ADB、GEF、UNEP 等の支援を得て、日本、中国、韓国及びモンゴルによるモニタリング・ネットワーク構築が進められている。

UNEP の北西太平洋地域海行動計画(NOWPAP)での海洋環境モニタリング計画の策定については、我が国が主導的立場で推進している。

また、土地被覆土地利用変化(LUCC)のモニタリングについては、研究者レベルでの取組が進んでいる。砂漠化対処条約に基づきアジア地域におけるテーマ別プログラムとして「砂漠化のモニタリングと評価」が設定され、我が国も支援を行っている。しかし、これらについては、関係国によるモニタリング・ネットワークの整備には至っていない。

(環境情報・データ)

環境情報・データに係る分野では、IGES などの研究機関と連携しつつ、UNEP や ESCAP、ADB 等によりアジア太平洋地域の環境白書等の作成や、「アジア水環境パートナーシップ(WEPA)」に基づく水環境保全のためのデータベース構築が進められている。

また、情報ネットワークに関しては、環境省のイニシアティブにより、1998 年から、温暖化関係情報の窓口として、アジア太平洋地球温暖化情報ネットワーク(AP-net)が機能している。この他、生物多様性情報ネットワークの整備に向けて、研究者の育成や組織の能力強化が行われており、生物多様性保全分野での日本がリーダーシップをとって進めている数少ない取組の一つとなっている。

こうした取組事例はあるものの、アジア太平洋地域の国々との環境関連情報の交換や統計情報の整備、地域での情報共有はまだ十分に進んでいない。また、既存の情報ネットワークはそれぞれ別個に機能しており、相互にデータの交換・比較等が容易に行えないことも課題となっている。

(2) 共同研究

(共同研究の進展と政策立案へのフィードバック)

我が国は、関係各国と協力して「アジア太平洋地球変動研究ネットワーク(APN)」を設立(1996 年)し、地球変動に関する研究者や研究機関のネットワークの形成、APN 戦略計画に基づくアジア太平洋地域の研究機関等による地球環境・変動に係る国際共同研究を支援している。アジア太平洋地域に重点を置いた環境戦略研究を実施するため、地球環境戦略研究機関(IGES)も設立(1997 年)し、1998 年 4 月から先進国及び開発途上国の研究者と共同の研究を実施している。また、海外の研究者を我が国に招聘し、大学や国の研究機関での共同研究を進める「エコフロンティア・フェローシップ制度」を設立している。

この他、エネルギー資源研究所(インド)、韓国エネルギー経済研究所(韓国)、独立行政法人国立環境研究所(日本)などアジアの研究機関において、地球温暖化等に係る共

同研究が進められている。

このように共同研究の支援や関係機関・研究者とのネットワーク基盤が整備されてきており、アジア太平洋地域の環境課題解決を目指して、引き続き共同研究の基盤を強化していくことが求められる。一方、これらの共同研究と各国の政策立案との連携が十分でない点が指摘されている。

(研究ネットワーク、共同研究の資金・成果発表)

研究機関、大学等の研究者の連携・交流は行われているものの、アジア太平洋地域の環境に関わる国際的な共同研究への我が国の研究者の参加は限定的である。国際機関が主導する研究を除いては、特定の大学間、研究機関の枠内にとどまっているものもある。また、研究者同士の交流の増加に伴って、共同研究のニーズは高まっているが、それに対する資金確保が困難であるために、共同研究が進まないという意見もある。さらに、研究者間の交流促進に資する研究者の情報ネットワークや共同研究の成果を発表する場も、現在のところ非常に限られている。

(3) 地域各国の環境管理能力

(地域各国の環境管理能力の現状)

東アジアでは、多くの国において依然として多かれ少なかれ環境保全についての社会全体の意識が十分ではなく、政府機関等の人材、インフラ等が不足している一方、韓国や ASEAN の一部の中進国では、他の地域諸国の能力向上を支援する例も増えてきている。こうしたいわゆる南南協力も含めて、我が国も協力して、地域全体の環境保全についての意識や能力の向上に貢献することも期待されている。

(地方公共団体及び地域社会の環境管理能力)

アジア太平洋地域における地方分権が進展していることから、地方公共団体の能力向上が重要な課題であり、我が国も技術協力の一環として支援を行っている。

また、地方の環境当局のみならず、地域社会全体の環境管理能力(自然資源管理知識・技術等)の向上が不可欠であるが、環境関連省庁以外の政府機関や地方公共団体の首長、国民一般の環境保全に対する意識は十分でない。環境教育や地域社会レベルでの自然資源(森林)管理については、開発途上国の政府やNGOが国際機関や二国間援助機関等の支援を得ながら進めているが、これらの活動の拡大強化が課題となっている。

(企業の環境管理能力)

多国籍企業や海外市場を相手とする企業は、本社や取引先の環境面での厳しい要求もあり、開発途上国における活動においても、環境マネジメントシステムの構築や積極的な環境対策をとっているところが多い。

一方、国内市場のみに製品を供給する企業においては、環境規制遵守の必要性は認識していても、環境管理への関心は低く、環境規制執行の弱さともあいまって必要な対策がとられていない傾向にある。また、環境規制の執行が弱いことから、大気や水のモニタリング・分析、産業廃棄物処理、環境対策のコンサルティングなど環境産業の市場が小さく、企業の適切な環境管理を支える資機材・サービスが十分に供給されていない。

(我が国の協力実績と小泉構想)

我が国は、ODAによる独立行政法人国際協力機構(JICA)の技術協力プロジェクトやJICA 集団研修の実施により、開発途上国政府機関職員の環境管理能力の向上に協力している。また、EANET も、専門家の派遣等を行うことにより、酸性降下物のモニタリングに係る開発途上国の能力開発事業を行っている。

ヨハネスブルグ・サミットで発表された小泉構想(持続可能な開発に向けた日本政府の具体的行動)でも、開発途上国の環境問題への対処能力向上のために、2002 年度から5年間で5,000人の環境関連の人材育成を掲げたほか、「持続可能な開発のための教育の10年」を提唱している。

これらを具体化するに当たって、アジア太平洋地域又は東アジア全体の環境管理の仕組みの改善という視点に立ったプログラムづくりや実施体制の構築等は必ずしも十分行われていない。

2 - 3 ODA その他の政府系機関による国際環境協力

我が国は、ODAを通じて、50年間にわたって開発途上国の経済・社会の開発に大きく貢献してきた¹⁰。特に、我が国のODAの主要な対象地域である東アジアでは、大幅な経済成長と貧困の解消が進展し、日本のODAの貢献も指摘されている。環境分野においても、ODAによる協力の最重要課題の一つとして、持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ(EcoISD)に基づき積極的な協力を進めている。今後、東アジアで一層の経済成長が見込まれる国では、ODAの役割はこれまでよりも限定されてくると考えられる。したがって、こうした国を含む東アジア地域においては、環境管理の強化に資する環境ODA

¹⁰ ODAの形態としては、有償資金協力、無償資金協力、技術協力などがある。日本が、2003年までにODAを供与したことのある国・地域は計185カ国・地域に及び、援助総額は2210億ドルに上る。

の重点的、戦略的な活用が必要である。

また、東アジアの後発開発途上国及び東アジア以外の地域においては、持続可能な開発の実現と地球環境保全のニーズを的確に見極めて、有効かつ戦略的な支援を行うことが重要である。

(国際的課題の多様化と ODA)

国際協力によって解決・改善が求められる課題は、経済開発や社会開発のみならず、平和構築や紛争予防など、より広い分野に及ぶようになってきており、国際協力のひとつの形態である ODA も、そのような課題への対応が求められている。世界的な視点で見れば、環境 ODA の実施においても、MDGs の実施等のニーズに的確に対応していく必要がある。東アジアにおいては、このような基礎的なニーズの充足が求められると同時に、経済活動における民間セクター等の役割に鑑み、ODA は、さまざまな主体による国際環境協力を促進し、相乗効果をひきだすような役割が求められていることに留意する必要がある。

(環境分野の ODA 実績と政策分野での協力)

過去 10 年間に、我が国の環境分野の ODA は着実に強化されており¹¹、開発途上国のモニタリング能力向上のため、「環境センター」の建設とプロジェクト形式の技術協力、廃棄物・大気・水質管理分野でのマスタープランの策定などの開発調査や関連する資機材、施設建設に関する資金協力が行われ、大きな実績を挙げてきている。

一方、個々の環境分野の技術移転及びインフラ整備の支援に比べて、政策立案・実施・評価に係る能力向上の支援に重点が置かれることが少ないことが指摘されている。また、例えば、提供した環境関連の機材、インフラが適切に維持管理されないために問題となっているケースがある。こうしたケースでは、受入国の予算不足や維持管理技術者の異動・流出など受入国側のオーナーシップの不足が原因となっていることがある。加えて、開発途上国に受入可能な対策を支援するという視点が軽視される傾向にあることも指摘されている。

(環境 ODA 実施の枠組み)

ODA はこれまで相手国の要請を受ける形で実施されてきたこともあり、環境分野の ODA も、個別的に実施され、相手国の環境管理の仕組みと能力向上のシナリオの中で必ずしも十分に位置付けられてきたとは言えない。その点の反省を踏まえて、主な援助対

¹¹ 1994 年から 2003 年までの 10 年間の累積において、ODA 全体に対する環境分野の割合は、29.0%に上る。

象国については、国別の援助計画を作成してODAを実施することになりつつある。また、開発途上国による ODA 要請の中で、環境は依然として必ずしも優先順位の高い課題となっていないという現状にある。

今後は、計画作成に際して、アジア太平洋地域の環境管理の仕組みの改善に向けて、より戦略的な視点を組み込んでいくことが求められる。また、その国の政府や社会が担う環境管理の仕組みやその能力は、他分野のレベルと無関係に向上することはないことから、全体的な能力向上の進展度を考慮しながら、国ごとに発展のシナリオを描き、それを踏まえた系統だった支援を行うことが望まれる。

その他、アジア太平洋地域の複数の国にまたがるような準地域レベルの環境 ODA 事業へのニーズは高いが、そのような事業を形成・実施するための枠組みは整備されていない。

(ODA 等における環境配慮)

ODAにおける環境社会配慮については、新たなガイドラインがJBIC、JICA及び外務省において策定されており、その適用の徹底が求められている。また、環境の視点も含めた、国別のODAの評価も行われている¹²。

(国際環境協力における紛争予防と復興時の対応)

開発途上国においては、1997 年以降紛争の件数が増加してきており、紛争の約 70% は自然資源管理に関連して生じているとの報告もある¹³。自然資源をいかに適切に管理していくかが紛争予防の観点から重要な課題となっている。また、紛争によって破壊されたインフラや組織を復興することも紛争後の対応として求められる。

2 - 4 地域における環境管理の枠組み

(1) 地域・準地域レベルの計画づくり

(アジア太平洋地域における包括的な共通計画)

2005 年の ESCAP 環境大臣会合で採択された「持続可能な開発に係る地域実施計画 2006-2010」、2001 年の WSSD 準備会合で採択された「アジア太平洋地域の持続可能な開発に関するプノンペン地域プラットフォーム」など地域としての枠組み的な計画が採

¹² 平成 16 年度(2004 年度)は、ウズベキスタン・カザフスタン、エチオピア、バングラデシュ、ラオスの各国別評価において、環境の視点を含めた評価を行っている。

¹³ 持続可能な発展に向けた環境支援戦略検討会 (平成 14 年)「持続可能な発展に向けた環境支援戦略検討会報告書」

択されている。ただし、それらは各国が政策・財政面で合意したものではないため、実効性のある行動計画にはなっていないとの指摘がある。

(準地域における包括的な共通計画)

準地域レベルでは、中央アジア地域環境アクションプラン¹⁴、南アジア環境プログラム¹⁵、ASEAN環境戦略計画¹⁶が実施され、南太平洋でも既存の地域環境戦略の見直し¹⁷が最終段階となっている。また、拡大メコン地域(カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム、中国雲南省)においても戦略的環境フレームワーク¹⁸に基づくプログラムが実施されている。しかし、北東アジアは準地域としての環境に関する包括的な共通計画がない。また、ASEANに遅れて加盟したカンボジア、ベトナム、ラオス、ミャンマーがASEANの他の国々に追いつくための支援計画や、メコン地域の環境戦略は十分には具体化されていない。メコン地域では、水資源の利用に関する関係国の利益の対立が表面化しつつあり、メコン河委員会において、関係国が調整を行っている。

(分野別の共通計画)

アジア太平洋地域においては、2000年のESCAP環境大臣会合で採択された「クリーンな環境のための北九州イニシアティブ」により、都市間ネットワークが構築され、都市環境改善の取組が進められている。2005年のESCAP環境大臣会合では、同イニシアティブの活動の計画を支持するとともに、新たに、環境と経済を両立する試みとして「グリーン成長のためのソウルイニシアティブ」が開始されることとなった。

また、「アジア太平洋地域渡り性水鳥保全戦略」、「北西太平洋地域海行動計画」、「アジア森林パートナーシップ」などの分野別の計画等が実施されている他、EANETでは東アジア地域における酸性雨分野の今後の活動も概観した、活動の中期計画の策定が進められている。

一方、自然資源の持続可能な管理や生物多様性の保全等の分野については、地域全体を対象とした計画は策定されていない。また他の分野の既存計画についても、その実施状況や効果を踏まえた取組の重点化、計画の拡充強化の検討は十分に行われていない。

¹⁴ 中央アジア諸国の政府がアジア開発銀行(ADB)、国連環境計画(UNEP)、国連開発計画(UNDP)の支援を受けて2003年に作成。

¹⁵ 南アジア諸国(バングラデシュ、インド、ネパール、スリランカ、アフガニスタン、ブータン、モルディブ、パキスタン)から構成される南アジア環境協力プログラム(組織名SACEP)が1983、92、96、2000年に作成。

¹⁶ ASEAN諸国が2000年に作成。

¹⁷ 南太平洋諸国の政府がESCAPとUNEPの支援を受けて見直しを実施。

¹⁸ ADBが1998年に作成。

(2) 東アジアにおける環境管理の枠組み

(東アジアにおける環境管理)

日本 ASEAN 東京宣言(平成 15 年(2003 年)12 月)において東アジア共同体の構築が見通され、東アジア共同体の設立に向けた政策対話や準備のための会合が開始されているが、これまでのところ、「地球環境の保全と持続可能な開発」がそうした会合の主要課題として取り上げられてはいない。

東アジア地域には、ASEANの包括的な国際環境協力の枠組み¹⁹や、北東アジア諸国と我が国の二国間の環境協力協定、環日本海環境協力会議(NEAC)、北東アジア環境協力プログラム(NEASPEC)、日中韓三カ国環境大臣会合(TEMM)などの地域協力の枠組みがあり、これらが東アジアにおける環境管理への取組の基盤となりうる。しかし、これまでの北東アジア地域における枠組みは、相互の調整が十分でない場合も多く、財政基盤も脆弱なものが多い。また、政策対話にとどまり、関係国がコミットして具体的な成果をあげるような枠組みづくり²⁰に結実するまでには到っていない。

(アジア太平洋地域における経済活動の緊密化)

1990 年代以降のアジア太平洋地域・東アジアでの経済発展は著しく、経済社会の緊密な相互依存関係が強まりつつある。「日本 ASEAN 行動計画」(平成 15 年(2003 年)12 月)によると、2012 年までに貿易・投資の自由化が実現されることになっている。今後、包括的経済連携及び金融財政協力の強化にあたり、公平な市場を確保するため、環境の視点を取り入れていくことが必要であるが、その方向性は明確になっていない。

(モニタリング・システム)

環境管理において、環境モニタリングは、環境基準の達成状況を把握するとともに、基準達成のために実施される施策の評価・見直しのための重要な情報を提供する。地域共通の計画を点検・評価していくためには、参加各国がそれぞれの役割に応じたモニタリング・システムを充実させることが不可欠であるが、開発途上国では、未だそのシステムの整

¹⁹ ASEANの環境組織として「環境に関するASEAN高級事務官会合(ASOEN)」を設置し、「ASEAN環境プログラム」に基づき、ASEAN諸国間の環境協力の範囲および優先課題を設定し、各種プロジェクトを実施している。

²⁰ 地域的な協力枠組みの先例として、欧州連合(EU)が挙げられる。欧州 25 カ国が加盟するEUは、政治、経済面での統合体であるが、EUとしての環境政策を方向付ける環境アクションプログラムを作成し、EU規則・指令、加盟国の環境基本計画や地方公共団体のローカルアジェンダ 21 を通して実施している。地域レベルの環境管理に関わる機関・組織としては、環境政策の立案を行う欧州委員会環境総局、関連する科学データや評価を提供する欧州環境庁、科学技術的な助言を行う共同研究センターなどがある。2004 年 5 月にEUに新たに加盟した 10 カ国は、EU加盟に向けて、国内の環境関連法規制をEU法体系に適合させる努力を行ってきたが、その過程において既存EUの加盟国からの支援を得ている。

備が不十分なところが圧倒的に多い。したがって、モニタリング結果を政策に反映させるシステムも確立されていない。

(環境政策レベルの対話)

地域・準地域共通の計画作成を進める中で、その計画の実効性を担保するためには、パートナーシップに基づく関係国の役割を明確にするとともに、各国の計画に基づく実施状況の点検・評価の仕組みを関係各国とともに構築することが求められる。政策の実施状況の点検・評価として、多国間環境条約における各国の義務の履行状況や政策の実施状況についてのレビュー、OECD 諸国の環境政策レビューなどがある。しかし、これらの対象は、多くの場合先進国に限られており、アジア太平洋地域における開発途上国に関しては、そのようなレビューはほとんど実施されていない。

3 . 我が国の多様な主体による国際環境協力の現状と課題

3 - 1 主体間の連携

国際環境協力によって地球環境の保全と持続可能な開発の達成を目指す上では、政府や政府系機関のみならず、地方公共団体、企業、NGO/NPO、学術研究機関など多様な主体がお互いの役割を認識しながら連携・協働し、それぞれの力を相乗的に発揮していくことが求められる。現にこうした様々な主体によって、多様な国際環境協力が進められるようになってきており、個別のテーマや地域での活動によっては、政府と地方公共団体、企業と NGO/NPO 間の連携がとられている場合もある。また、政府と NGO/NPO の間では、NGO・外務省定期協議会、NGO-JICA 協議会、NGO-JBIC 定期協議会等が設けられ、NGO との定期的な意見交換が行われている。しかし、国際環境協りに携わる多様な主体が一堂に会して情報や意見を交換する場は設置されていない。また、同じ国・地域で類似の国際環境協力の取組を行っている主体間の情報共有・連絡が十分に行われていない。

3 - 2 地方公共団体による国際環境協力

(地方公共団体による国際環境協力の概要)

我が国では、41 都道府県、12 政令指定都市、6 中核市、その他 15 市区町(東京都特別区含む)が国際環境協力の経験を有しており²¹、協力の形態としては、技術研修員の受入れが最も多く、次いで調査・研究、国際会議・セミナーの開催又は経費補助、専門家派遣となっている。また、北九州イニシアティブネットワーク、アジア太平洋都市間協力ネットワーク(CITYNET)、環黄海都市会議、アジア環境協力都市ネットワーク、環日本海ネットワーク等、日本と開発途上国の地方公共団体同士の環境協力を進めるネットワークがある。この他、北東アジア地域自治体連合(NEAR)においても、環境保全に関わる活動を行っている。また、環境問題に取り組む地方公共団体のネットワークとして、「イクレイ-持続可能性を目指す自治体協議会」(ICLEI-Local Governments for Sustainability)²²があり、国際キャンペーン活動による意識啓発や国連の各種会議において地方公共団体の主張を代弁するなどの活動を行っている。さらに、(財)国際湖沼環境委員会、(財)国際エメックスセンター等、環境保全活動、人材育成、情報発信、調査研究などの幅広い機能をもった国際環境協力組織の設立や運営に地方公共団体がイニシ

²¹ 社団法人海外環境協力センター (平成 15 年)「地方公共団体等による国際環境協力資料集」

²² 1990 年、UNEP、国際地方自治体連合等の提唱により設立。世界 67 カ国 460 以上の地方公共団体やその連合体を会員としている。

ティアタイプをとっている例もある。

(地方公共団体による国際環境協力の課題)

今後、東アジアにおける環境管理の仕組みを改善していく上で、中央政府のみならず、地方政府の環境管理能力の底上げは不可欠である。この点で、我が国の地方公共団体は、地域における公害克服に向けた取組において先導的役割を担い、環境関連法の執行、地域の環境管理計画の作成や実施などにおいて優れた経験とノウハウを有している団体もあることから、東アジア諸国の地方政府の環境管理能力の向上のための協力が大きく期待される。また、日本の地域社会が持つ総合的な環境管理能力を開発途上国の地域社会でも構築できるよう、我が国の地方公共団体が、市民、NGO/NPO、企業、大学など地域の多様な主体による国際環境協力のコーディネーターとなることも期待される。

しかし、地方公共団体の国際環境協力は、主に技術研修員の受入れのレベルに留まっており、開発途上国の地方公共団体との環境協力の関係を築いている地方公共団体は、極めて限られているため、実際に期待されている役割を果たせる地方公共団体は限られている。また、国際環境協力を進める我が国の地方公共団体間での情報交換が不足している。

そのような中で、北九州イニシアティブネットワークは、北九州イニシアティブ²³の実施に当たって都市間協力を強化するためのフォーラムとして設置され、18ヶ国 60都市が参加している。2015年までに、世界のメガ・シティーの3分の2がアジア太平洋地域に属すると予測されており、この地域の都市が互いに協力して環境問題に取り組む体制を整えるという点から、北九州イニシアティブネットワークを引き続き発展させていくことが重要である。

3 - 3 NGO/NPO による国際環境協力

(NGO/NPO による国際環境協力の概要)

我が国では 100 程度の NGO が国際環境協力を実施していると推定され、活動形態としては、植林などの実践活動、環境教育などの普及啓発活動、調査研究活動が多い。また、国際協力を行う NGO のネットワーク組織として国際協力 NGO センター (JANIC) が設置されており、NGO 活動や国際協力の重要性の PR、支援者拡大や活動資金確保のための仕組みづくり、政府など関係機関との連絡調整などを行っている。

²³ 第 4 回アジア太平洋環境と開発に関する閣僚会議 (2000 年) において採択されたメカニズムであり、アジア太平洋地域の主要な都市における都市環境の改善の着実な前進を達成することを目的として、成功事例の分析やパイロット事業の実施が行われている。

JICAの協力スキームである草の根パートナー型事業²⁴や草の根協力支援型事業²⁵を活用した事例では、森林やマングローブ林などの自然環境の保全、住民参加による排水処理システムの形成などの環境保全対策、環境教育など多様な活動が展開されている。

（ NGO/NPO による国際環境協力の課題 ）

東アジアにおける環境管理システムを改善していくためには、地域における環境意識の向上やコミュニティの環境管理能力の強化が必要であり、その支援を行う日本の NGO の活動は、ますます重要となっている。また、我が国の若者が国際環境協力に対する理解を深め、国際環境協力に対する支持や参加を高めていくような活動が期待されている。しかし、環境保全を主な目的として国際的に活動する日本の NGO/NPO は数が限られており、資金不足や日々の活動に忙しいこと、さらに語学力の不足などから、海外を含む他の NGO/NPO との連携も進んでいない。

3 - 4 企業による国際環境協力

（ 企業による国際環境協力の概要 ）

日本の企業は、自らの事業活動を通じて開発途上国の環境保全に貢献している。とりわけ、これまでの取組を通じて、クリーナー・プロダクション(CP)、省エネルギー、3R に関連する分野では優れた技術を有している。ビジネス活動を通じて、こうした技術の普及を図ることは、開発途上国における持続可能な経済社会の実現に大きく寄与することと期待される。また、企業の社会的責任推進の国際的枠組みに参加して、環境面での取組を進めている企業もある。このほか、開発途上国での植林活動や、自ら拠出して基金を設け、それを運営する財団法人(企業財団)を設立して環境 NGO の活動への資金支援を行うなど、社会貢献としての活動も行っている。

さらに、企業の海外進出や金融における環境配慮については、業界としてあるいは複数の企業グループとしてガイドライン等を作成する取組が開始されている。UNEP金融イニシアティブ²⁶に参加して金融業における環境配慮促進を目指した活動を行っている企業も見られる。原材料や製品の輸入における環境配慮については、持続可能な資源の利用や環境負荷の少ない製品の購入がグリーン購入の一環として進みつつある。

²⁴ 開発途上国への支援について、一定の実績を有しているNGO等の団体が、これまでの活動を通じて蓄積した経験や技術に基づいて提案する開発途上国への国際協力活動をJICAが支援する事業

²⁵ 国内での活動実績はあるものの、開発途上国への支援実績が少ないNGO等の団体が実施したいと考えられている国際協力活動を、JICAが支援する事業

²⁶ 1992年にUNEPが設立し、世界の260以上の銀行、保険、証券会社等が署名参加して、金融に関する業務・サービスにおける環境配慮、持続可能な開発に資する事業の在り方等について調査、情報交換等の活動を行っている。

(企業による国際環境協力を進めるに当たっての課題)

公害防止技術や測定機器等の分野では、我が国の企業が、その技術を活かしたビジネスの現地化を通じて、相手国の環境対応能力の向上に寄与している。今後、クリーナー・プロダクションや 3R 等の分野でも、我が国の企業が自らの国内のビジネスにおいて蓄積した環境保全のノウハウ、技術を活用し、市場を通じて相手国に移転する協力も期待される。このようなビジネス・ベースでの展開を一層進めるには、前提としての相手国経済・社会の成熟に加えて、相手国における環境保全意識と環境保全のための法令や社会システムの的確な実施が求められる。

(環境技術の規格及び技術保護制度)

環境関連の分析法や装置についての先進各国の規格は、近年、国際標準化機構 (ISO) の国際工業規格に統合されつつある。我が国の JIS についても国際統合化が図られてきており、我が国から発信された ISO 規格も生まれつつある。

一方、我が国には環境関連装置の認証制度がなく、欧米からの技術導入に伴い、米国やドイツの認証品を利用する国が増えていることから、我が国の技術の導入が困難になっているとの意見もある。

また、海洋発電に見るように我が国が有する高度な環境対策技術も、技術保護の制度がないか、あっても遵守されていない途上国においては、我が国の企業がその技術を提供することが困難な状況もある。このため、技術の知的所有権保護等に関するルールづくり等の環境整備に向けて、公的セクターの取組も期待されている。

3 - 5 学術研究機関による国際環境協力

(学術研究機関による国際環境協力の現状)

大学等学術研究機関は、主に開発途上国からの留学生の受入れ、研修、開発途上国の研究者との共同研究の実施を通じた人材育成、研究の実施による知的基盤の形成、国際環境協力プロジェクトの実施や専門家派遣などの形で国際環境協力を進めている。最近、先進国、開発途上国、日本の間で研究者を受け入れて共同研究を行う、学生を受け入れて互換性のある単位を与えるなどの協力関係が構築されつつある。

(学術研究機関による国際環境協力の課題)

環境分野の講座を開設している大学の数は増えているものの、留学生を受け入れている大学の数は限られている。また、大学間の協力の仕組みはできつつあるが、共同研究は個人のネットワークが主体となっている。今後は、地域や準地域の環境協力のニーズを踏まえた人材育成、共同研究等の取組がさらに広がることが期待される。

4 . 国際環境協力実施体制の現状と課題

4 - 1 国際環境協力のための国内基盤

(1) 国際環境協力のための情報

(国際環境協役に役立つ情報と我が国の環境関連情報の発信力)

国際環境協力の実施に当たっては、開発途上国の環境情報に加えて、先進国や国際機関の取組に関する情報も把握し、これらとの整合性を図りつつ進める必要がある。現在のところ、これらの情報は、定期的な更新や活用のしやすさなどの点で十分ではない。さらに、東アジア環境共同体の構築、世界的・地域的枠組みづくりなどにおいて、我が国がリーダーシップを発揮するため、情報を積極的に発信していくことが重要であるが、我が国の環境関連情報の英文化等が不十分であり、現在のところその発信力は弱い。

(国民の国際環境協力に対する参加と支持の確保のための情報提供)

JICA の青年海外協力隊事業は、我が国の青年が開発途上地域の住民と一体となり、当該地域の経済及び社会の発展に向けた協力活動を行うことを促進するために実施されている。国際環境協力活動の実施主体の裾野を広げるため、このような取組は重要であるが、現在のところ、将来の国際環境協力主体となる可能性のある若者に対して、活動への参加を促進する視点からの情報の提供は十分とはいえない。

また、我が国の国際環境協役に要する財源は、様々なチャンネルを経るにしても、最終的には、広く国民等の各経済主体が分かち合うものであり、したがって、活動に対する国民の理解と支持が欠かせない。例えば、ODA については、民間モニター制度により、国民がODA 事業の現場を視察する機会が設けられている。そのような取組も含めた適切な情報の提供により、いかに国際環境協力に対する国民の支持を継続・拡大していくかが課題となっている。

(2) 人材の育成と活用

(我が国のイニシアティブの発動に携わる人材の育成)

環境管理の仕組みに関わる世界・地域の枠組みづくりに積極的に関与し、地域の環境管理プログラムを実施していくためには、それらを担う人材が必要である。ところが、我が国では、国際的な場で通用する専門家の養成が計画的に行われていない。NGO/NPO、学術研究機関、産業界などでの専門家の育成を図るための連携強化や、国際機関の邦人職員を増やすことの必要性が唱えられているものの、環境人材育成のプログラムの作

成や実施は進められてはいない。このため、特に、政策対話、共通の計画作成、国際機関での我が国のイニシアティブの発動に携わる人材が圧倒的に不足している。

また、開発途上国において、環境協力専門家として活躍するためには、環境分野の技術や知識はもちろん、それらを的確に相手に伝えるためのコミュニケーション能力、日本とは全く異なる生活に適応するための異文化適応能力が求められる。これらの能力を兼ね備えることが困難なこともあり、このような人材育成も進んでいない。さらに、環境分野の国際的な共同研究でリーダーシップを発揮する研究者の数が少なく、我が国の研究所の国際化は欧米に比べて遅れている。

(国際環境協力を携わる人材の活用)

環境協力専門家データバンク²⁷には多くの専門家が登録されているが、登録後のアフターケアが十分とはいえず、また派遣先も二国間協力の技術分野に限られている。JICA等の専門家研修を受けた地方公共団体の職員は、長期派遣されると、ポストが減らされてしまう、あるいは帰国後の職場復帰が困難である、といったこともあり、すべてが開発途上国に派遣されているわけではない。国立大学の教員も、長期派遣されると、ポストや予算が減らされてしまうため、海外に専門家などとして派遣されにくいという状況になっている²⁸。また、これらの根底には、国際環境協力を従事した人が適切に評価されていないという問題もある。

一方、大学、研究機関、企業や地方公共団体の退職者の中には、国際環境協力の分野で活躍できる資質を持った人材もいるが、十分に活用されているとは言えない状況にある。

(3) 資金確保と活用

(国際環境協力に関する国の予算等)

国際環境協力に関する国の予算として、ODA や地球環境研究等が挙げられる。これらについては、世界的・地域的な枠組みづくりやアジア太平洋地域における環境管理の推進という観点から、その予算額が不十分であったり減額されたりしているほか、戦略的な投入がなされていないという問題点が指摘されている。また、地方公共団体やNGO/NPO の国際協力活動に関しては、政府、財団法人、基金などからの補助金があるが、基金による助成総額は過去 10 年間でそれほど増大しておらず、協力ニーズの高

²⁷ 環境保全に関する様々な分野における国際協力の促進のため、途上国からの研修生に対する講師、及び海外での業務への従事等に協力できる我が国の専門家等を登録したデータベース。環境省が整備。

²⁸ 国立大学が国立大学法人となり、教員がJICA専門家として海外に派遣される場合は、大学にとっても収入が得られるなどメリットがでてきたことから、多少は緩和されると考えられる。

まりに対応するまでには至っていない。

(国際機関の基金等の活用)

国際機関に関しては、ODAにより大規模な資金面での貢献をしている²⁹。しかし、これらの機関による環境保全プロジェクトについて、我が国の考え方が必ずしも十分に反映されていないとの指摘がある。その理由として、国際機関における日本人職員の絶対数の不足のほか、こうしたGEF等の基金などを活用したプロジェクトに対し、我が国の専門家、コンサルタントやNGO/NPOの参加が非常に少ないことがあげられる。

4 - 2 国際環境協力の推進体制

(1) 国際機関への人材の派遣

(国連関係機関に勤務する邦人職員)

今後の国際環境協力においては、国際機関との連携や国際機関を通じた協力が非常に重要である。現状の国連関係機関に勤務する専門職以上の邦人職員数は2004年1月現在で610人³⁰となっており、増加傾向にある。

しかし、拠出額や拠出割合に比べて日本人職員数比は低い。また、環境関連ということではさらに少なく、特に幹部職員の数が少ないのが実態である。こうしたことから、国際機関の意思決定や政策策定での我が国のイニシアティブが弱い、国際機関の有する資金の利用やプログラムの実施に関する情報も入ってこない、国際機関による取組に対して我が国のプレゼンスが非常に低い、といった状況を招いている。

(国際機関に邦人職員が少ない理由)

国際機関に邦人職員が少ない理由については、基本的には外国語によるコミュニケーション力が十分でないことがあげられる。この他、終身雇用制をとる日本企業との雇用慣行の違いのために自由な労働移動がおきにくい、子弟の教育等のため長期にわたる海外勤務が困難な場合がある等の点も指摘されている³¹。加えて、安全面、健康管理面での不安も大きいと考えられる。また、優秀な人材が国際機関への

²⁹ 例えば、地球環境ファシリティ(GEF)の第3次財源補充期間(2002年7月～2006年6月)において、日本は422.7百万ドルを拠出することとしており、これは、第3次財源補充期間の拠出規模全体の17.6%を占める。

³⁰ 国際平和協力分野における人材育成検討会 行動計画 (平成16年)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/kentokai_kodo.html

³¹ 邦人国際公務員の増強のための懇談会 (1997年)「邦人国際公務員の増強のための施策に関する報告書」

出向を希望しない傾向にあるが、その理由として出身母体における昇進の遅れに対する危惧が挙げられている。

(2) 関係機関による連携・調整

(国際環境協力に係る関係省庁間の連携)

国際環境協力に関わる関係省庁として、外務省と環境省、経済産業省、農林水産省、国土交通省、総務省等があり、黄砂のような広域的な環境問題、環境条約や協定の締結では、関係省庁の連携が図られている。

(3) 研修員の受入・開発途上国におけるサポート体制

ア. 研修員の受入

(研修員の選定、研修ニーズへの対応、研修受入機関の体制)

研修員の受入は、JICA を中心に関係府省、地方公共団体等の協力の下に、環境行政や環境モニタリング等に関する集団研修コースが数多く実施されている。しかし、相手国による研修員の選定が不十分であるため、研修の成果を帰国後活用できる研修員ばかりではないこと、研修内容が我が国の技術に偏り世界の動向について触れておらず、研修員のニーズに十分対応していないことが指摘されている。また、研修後のフォローアップも不足しており、研修員が自国に帰国してから研修の成果をどのように活用しているのかが把握され、その後の研修プログラムの立案・運営に活かされていない。さらに、海外からの研修員・奨学生の受入先がまだかなり限定されており、地球環境の保全と持続可能な開発を研究・研修テーマとする研究者や学生、政府の職員を受入可能な組織が少ないのが実態である。

イ. 開発途上国における国際環境協力サポート体制

(ドナー間協議での日本のプレゼンス)

開発途上国でも、様々な国のドナーや国際援助機関などによる環境分野での協議が行われているが、日本人の参加していないケースが多く、我が国のプレゼンスは低いままとなっている。これは、例えば現地に必ずしも環境専門のスタッフがいないこと、我が国としての国際環境協力戦略が確立されていないことなどが原因となっていると考えられる。

(開発途上国における人材の活用)

環境専門家が開発途上国に派遣された場合、新たな環境に馴れるまでに時間がかかったり、当該国・地域の言語が業務の円滑な実施の障害となっているケースも多い。欧米の援助機関や国際機関のプロジェクトにおいては、現地の言語サポートを含めて、開発途上国の優秀な人材の活躍が目立っているのに対し、我が国の実施するプロジェクトでは民間コンサルタントにおける一部の例外的事例を除いて、こうした人材の活用はきわめて限定的である。一方、留学などを通じて我が国で教育・訓練を十分に受けた開発途上国の人材は年々増加しており、こうした優秀な人材を我が国の ODA 事業に十分活用していくことが課題である。

(4) 地方公共団体・NGO/NPO・企業の協力体制

ア. 地方公共団体

(地方公共団体による国際環境協力の実施体制)

我が国の地方公共団体には、開発途上国の地方公共団体に対する技術協力や開発途上国の研修員の行政現場での受入れなどが期待される。しかし、国際協力は地方公共団体の義務的な事務ではないこともあり、内部に専門組織を整備するための予算措置や人員配置などは非常に難しい側面がある。また、政府機関等による地方公共団体の国際環境協力に対する支援としては、JICA や JBIC に地方公共団体等による提案型プロジェクトを支援するプログラムがあるが、地方公共団体側の体制整備が困難な状況もあって、同プログラムの地方公共団体による活用はまだ限定的である。

イ. NGO/NPO

(国際的政策提言、開発途上国での環境教育に携わる日本の NGO/NPO)

環境管理システムを改善していくためには、地域における環境意識の向上やコミュニティの環境管理能力の強化が必要であり、その支援を行う我が国の NGO/NPO の活動は、ますます重要となっている。特に保健衛生の向上やローカルな環境の保全については、コミュニティ・レベルでの環境教育などが重要であるが、そうした分野の専門家は十分に育っていない。

また、国連やその専門機関、世界銀行、ADB などでも、国際協力活動における NGO/NPO との連携が重視され、国際環境条約や環境関連の国際会議においても重要なステークホルダーとして NGO/NPO の参加が期待されるようになってきている。湿地保全など特定の分野には国際的にイニシアティブをとって活動・政策提言できる我が国の環境

NGO/NPO が存在している。しかし、そうした活動が可能な NGO/NPO は限られており、環境関連の国際会議においても、我が国の NGO/NPO のプレゼンスは低いままとなっている。

(NGO/NPO の財政事情と人材定着)

国際的なイニシアティブをとった活動・政策提言や、開発途上国での環境対策面での技術協力を行う NGO/NPO に対する支援は、様々な助成制度等の整備により漸次強化されてきている。しかし、既存の助成制度はプロジェクト活動のみに対する支援(日本 NGO 支援無償資金協力、JICA 草の根技術協力事業を除く)であるため、人件費がカバーされないという制約がある。こうしたこともあって、多くの NGO/NPO では、財政的事情から、安定した雇用の確保や高報酬の供与が不可能なため、有能な人材を定着させることが難しい状況にある。また、様々な基金の NGO に対する資金援助は2年程度で終了するために継続性がないなどの問題も指摘されている。

我が国では、NGO/NPO の活動はボランティアであり、その活動で収入を得ることを忌避する傾向があるが、その点を打破しないと本格的な NGO/NPO 活動を行うことは困難である。資金の確保や、プロジェクト管理能力・会計処理能力の強化に積極的に取り組む NGO/NPO もあり、このような取組の拡大が課題となっている。

ウ. 企業

(企業における国際環境協力の実施体制)

我が国の企業には、自らのビジネスにおいて蓄積した環境保全のノウハウ・技術を活用して、現地企業や政府における環境管理の改善に協力していくことが望まれる。例えば、進出先の環境管理担当技術者の社内研修を行うことや、また、視察を希望する開発途上国の政府関係者や企業経営者に対してそのような場を提供することが考えられる。

また、国際環境協力は企業の社会的責任の一環ともとらえられるが、例えば、経団連では企業の社会的責任の視点から企業行動憲章が見直され、持続可能な社会の創造に向けた実行体制の整備がうたわれている。企業の中には企業の社会的責任を担当する役員において社会責任の徹底を図っているところもあり、このような体制づくりの更なる拡大が望まれる。

III. 今後の国際環境協力の取組の方向

我が国は、環境保全を含め MDGs の対象となっている諸課題の地球規模での解決が問われていることを踏まえて、地球環境保全と持続可能な開発の実現に向けて積極的に国際環境協力を進めていく必要がある。特に、我が国としては、協力の進展によって期待される環境保全上の効果、我が国との社会的、経済的、地理的な関係等を踏まえて、とりわけ北東アジアと東南アジアから構成される東アジアにおける環境管理の仕組みの改善に重点をおいて、リーダーシップを発揮していくべきである。

また、このような国際環境協力を進めていくために、政府や政府系機関、地方公共団体、NGO/NPO、企業、学術研究機関などの役割を明確化し、連携を図るしくみをつくっていくことが重要である。さらに、国際環境協力の基盤となる情報の整備、我が国の人材育成、資金の確保など体制の整備を行っていくことが必要である。

1. 世界的な枠組みづくりへの戦略的な関与

地球環境の保全と持続可能な開発の実現に向けた各国の具体的行動を促進するため、世界的な枠組みづくりに積極的に関与する必要がある。このことは、地球全体の環境改善に資するのみならず、ひいては国際的に活躍する我が国の各主体の活動の促進に大いに寄与するものである。その際、関連する国際機関へ人材を派遣すること、国際機関によるイニシアティブへ積極的に関与すること、多数国間での枠組み交渉のみならず、EU・米国等の先進国及び有力な開発途上国との間で、二国間の政策対話にも積極的に取り組むことが重要である。また、我が国の NGO/NPO も、国際的な議論の場においてプレゼンスと発言力を高め、枠組みづくりに積極的に関与していくことが望まれる。

(1) 重点分野に係る世界的な枠組みづくり

我が国としては、持続可能な開発に関する国際的な計画等における重点分野を踏まえ、今後 10 年間に以下の分野において、世界的な枠組みづくりに積極的に関与する必要がある。

- 「淡水資源」、「エネルギー・気候変動」、「土地管理」、「都市環境」、「化学物質管理」及び「教育・キャパシティ・ビルディング」に関する世界的な枠組みづくり(これら分野に関して、横断的な課題である「持続可能な生産消費形態への変更」³²に関する枠組みづくりにも関与すべき)
- 「生物多様性の保全」については、生物多様性条約を始めとしてワシントン条約、ラム

³² UN-CSDの多年度作業計画の全サイクルを通じて、分野横断的な課題として取り上げられている。

- サール条約、世界遺産条約、国際サンゴ礁イニシアティブ等、既に構築されている世界的な枠組みを活用し、国内施策との連携も図りながら積極的な貢献を果たすこと
- 世界の森林の保全と持続可能な経営のための枠組みづくりについては、国連が中心となって国際的な議論が進められているところであり、これに対し、違法伐採対策を含め、積極的に貢献すること

(2) 気候変動枠組条約の目的達成を目指した対策の枠組みづくり

気候変動枠組条約に基づく地球温暖化対策を推進するために、我が国は次のような枠組みづくりに向けた取組を進める必要がある。

- 温室効果ガス削減目標の達成に向けて、国内対策を補足する JI や CDM などの活用のルール化に積極的に関与し、我が国の JI や CDM に関する取組に資すること
- 将来的に、開発途上国の温室効果ガスの削減対策への参加、責任の共有を実現するため、特にアジア太平洋地域の関係国と政策対話を進め、開発途上国を含む地球規模での対策の推進に係る枠組みづくりについて主導的役割を果たすこと
- バングラデシュ、モルディブ、ネパール、ブータン、モンゴル、南太平洋諸国など温暖化による影響に脆弱な国々における温暖化への適応対策の枠組みづくりを支援すること

(3) 貿易と環境に関する世界的な枠組みづくり

貿易と環境に関する枠組みづくりにおいて、次のような取組を進める必要がある。

- 世界的な貿易協定の中での環境と貿易の相互支持性の確保に関する議論について積極的に参加すること
- 我が国が経済連携協定を締結する際には、相手国・地域の事情も踏まえつつ、環境面での協力の可能性も追求すること

2 . 地域における環境協力の枠組みづくりに向けた我が国のイニシアティブ

地球環境の保全と持続可能な開発を考えた環境管理の仕組みの改善という目標を東アジアを中心として達成していく上で、共通の目標や計画、計画の実施や実行管理の体制、共同で実施するプログラムの作成が必要である。

このような地域の共通の取組を進めていくためには、まず、二国間の政策対話を行い、各国における環境管理の仕組みを改善する方向性を検討し、地域の環境管理の改善に向けた政策対話に発展させていくことが重要である。また、我が国の ODA を効果的に活用して、情報・研究ネットワークや環境管理能力の強化のための具体的な協力や政策支援型の協力を推進する。さらに、準地域での環境管理のための包括的な共通計画や分野別共通計画の作成実施を通して、地域における環境管理の枠組みの基礎を築く。こうした取組を通じて関係諸国の意識が醸成された段階で、地域の環境協力の包括的な枠組みを構築することが重要である。

2 - 1 二国間及び地域の政策対話の推進

(1) 二国間の政策対話の推進

東アジア各国の状況を踏まえ、他の先進国や国際機関とも連携を図りつつ、当該国のニーズ等に応じて、次のような取組を国別に進める必要がある。なお、東アジア以外の国、地域についても、二国間の政策対話や情報の収集・分析を積極的に行い、当該国のニーズ等に照らして必要性が高く、我が国として戦略的に取り組む必要があると考えられる場合には、積極的に国際環境協力を進める。

- 各国との政策対話を通じて、その国の環境の状況、環境管理能力、情報公開の状況、政策決定における国民参加の状況、環境保全上の課題や国際環境協力のニーズなどの情報を把握すること
- 把握した情報をもとに、ODA 等による支援が必要と考えられる場合には、相手国とともに、その国の状況に応じた解決の方向性を検討し、分野別に国際環境協力の方向付けを行い、また可能な限り取組の段階的発展の道筋を示すこと
- 環境保全には民主主義の成熟が必要であることから、特に必要な場合には、環境アセスメント制度への住民参加プロセスの導入など、民主化を促進する環境分野の制度の導入を働きかけること
- 地域における環境管理の枠組み構築に向けて、関係諸国の意識の醸成を図ること
- ODA、投資や貿易などに関する政策対話においても、環境に関する政策対話の成

果を踏まえ、環境保全に関する要素を積極的に組み込んでいくこと

(2) 地域における政策対話の推進

(分野ごとの政策対話の推進)

東アジア地域の環境管理の仕組みの改善に向けた各分野の政策対話を推進するため、次のような取組を進める必要がある。

- 分野ごとの課題解決につながる行動計画の策定・実施について政府レベルでの合意形成が図れるよう、「アジア太平洋環境会議(エコアジア)」、水分野の「世界水フォーラム」、交通と環境分野の「アジアE S T地域フォーラム」などの既存の地域フォーラムを維持・発展させること
- 東アジアを中心とした循環型社会の形成に向けた「廃棄物の発生抑制、再利用、再生利用(3R)」に関する意見交換の場の設定、大気環境管理に関する枠組みづくりを進めること

3R に関する意見交換の場の設定

循環型社会づくりは、持続可能な社会づくりに向けた世界の国々共通の課題である。2004年6月のG8首脳会合において小泉総理の提唱により合意された「3Rイニシアティブ」に基づき、G8やアジアの国々を中心とした取組を進めていくが、その中でも特に経済面での相互依存関係が進んでいる東アジアを中心に、循環型社会への移行を推進するため、3Rに関する意見交換の場を設定することなどにより、関係各国との政策対話に努める。

大気環境管理の枠組みづくり

我が国が中心となって、東アジアにおける酸性雨のモニタリング・ネットワークづくりや、アジアにおける持続可能な交通のネットワークづくり、北九州イニシアティブネットワークや国際環境自治体協議会の取組などが行われているが、今後は、北半球の他の地域を対象としている欧州監視評価計画(EMEP)等と連携を図りつつ、大気環境管理の国際的な枠組みづくりを、我が国がリーダーシップをとって、段階的に進める。

2 - 2 情報・研究のネットワークや環境管理能力の強化

(1) 効果的な情報ネットワーク等の整備

東アジアをはじめとするアジア太平洋地域では、地球温暖化の進行、力強い経済発展などを背景に、短期間に環境が大きく変化していくおそれがある。そうした環境変化の兆しを早い段階で感知検出し、適切な未然防止策や適応策を講じるためには、地球温暖化の影響、生態系の破壊等の地球環境変化のモニタリング、各種モニタリングの統合的な運用、そこで得られたデータや情報の積極的な活用が極めて重要となる。

(モニタリング体制・ネットワークの整備)

我が国は、各国の環境モニタリング体制・地域の環境モニタリング・ネットワークを整備するために、次のような取組を行うことが重要である。

- 関係国の実状やプライオリティに見合ったモニタリング・ネットワークの構築と強化を支援すること
- EANET の拡充、重要生息地ネットワークを通じた渡り鳥の国際共同モニタリングの推進など、既存のモニタリング・ネットワークの拡充と相互の連携強化を図ること
- 黄砂モニタリング、LUCC のモニタリングに関する体制について、関係国とともに早急に検討し、系統だったモニタリングを開始すること(データの共有及び検証といったソフト面も含む)
- 残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約の有効性評価に資するため「東アジア POPs モニタリング事業」を実施すること
- 砂漠化のモニタリング・早期警戒について検討を進めること
- 水質や漂着ごみを含む海洋環境のモニタリングについて NOWPAP 等を活用して充実に、拡充すること

(環境情報・データの整備)

我が国は、関係諸国と共同で、以下の取組を進める必要がある。

- 必要な環境情報・データについて、関係者と協力して整備すること(東アジア諸国における生物多様性に関する情報ネットワーク整備の継続的な支援を含む)
- AP-net や WEPA、その他の既存・計画中的の廃棄物、大気、水に関する情報ネットワーク間の調整を図り、データの相互交換や比較等を可能にすること

(2) 共同研究や研究ネットワークのより一層の推進

東アジア地域の環境に関わる科学的知見の充実及びその成果に基づく政策形成を図るため、次のような取組を進める必要がある。

- APN が中心になって作成した戦略計画に基づく、アジア太平洋地域の研究機関等による地球環境の保全に係る国際共同研究及び研究ネットワークの整備を推進すること
- また、このような研究ネットワークが、研究にとどまらず、具体的な環境保全プロジェクトの形成やその成果の普及にも資するような仕組みを検討すること
- 我が国の研究者(特に若手研究者)の国際的な共同研究への積極的参加・貢献を促進すること、また、既存の大学の研究ネットワークを活用するとともに、特定大学間、研究機関の枠を超えて開かれた共同研究を進めること
- 研究者と政策決定者の連携を促進するとともに、共同研究の成果が政策にフィードバックされるよう、関係国間の環境協定や行動計画に共同研究を位置付けること
- 関係国とのパートナーシップに基づき、UNEP や UNU/IAS などの国際機関と連携しつつ、国際共同研究体制の整備に向けた財政支援を強化すること
- 我が国が中心となってアジア太平洋地域の研究者間の研究交流を一層促進するため、環境省によるエコフロンティア・フェローシップ制度を継続実施するとともに、研究者の情報ネットワークの整備及びアジア太平洋地域の研究者の研究発表の場の創設を検討すること
- 3R イニシアティブの開始を受けて、東アジアを含むアジア太平洋地域での 3R を推進するための研究ネットワークを形成し、情報の交換、研究の交流を図ること、またそのようなテーマ別のネットワークを他の分野にも広げていくこと

(3) 開発途上国の環境管理能力向上・環境教育プログラムの開発と実施

(環境管理能力及び環境教育プログラムの開発と実施体制の確立)

開発途上国の環境管理を改善していくためには、関係国の政府のみならず、企業やコミュニティの環境管理能力の向上が不可欠である。我が国は、2002 年度からの 5 年間で 5,000 人を目標として環境関連の人材育成に協力することを表明し、2005 年からは我が国が提唱した「持続可能な開発のための教育の 10 年」が始まっている。今後はこうした取組を踏まえ、次のような取組を進めるべきである。

- 国民の環境意識の向上にとって教育が非常に重要であることから、学校教育等の中に環境教育を組み入れていくよう、環境教育に関わる各国間の交流を進めるとともに、

「持続可能な開発のための教育の 10 年」の実施に係る共同の行動計画³³を作成し、プログラム開発を進めること

- 各国の環境管理能力の現状を踏まえ、我が国の多様な主体の参加も得ながら、重点を絞った能力向上支援を計画的に進めること
- タイ、シンガポール、フィリピン、インドネシアとの間で合意している南南協力促進のためのパートナーシップ・プログラム³⁴を発展させ、関係諸国と共同で環境管理能力の支援を実施する体制を構築すること
- アジア太平洋地域内で偏在している研究や研修のフィールド、教授資源などについて、大学や大学院間の単位の互換、インターネット放送などの仕組みを通じて、国境を越えて有効に活用するよう奨励すること

³³ ここでいう行動計画とは、環境教育、人権、基礎教育、ジェンダー、平和教育、異文化理解などを含む広い概念を含むものである。

³⁴ 日本の協力を受けてある程度発展段階に達した国が、日本と共同で、より開発程度の低い近隣国や言語、歴史、文化等が似通った国や地域に対して技術協力を実施する枠組み。2003年12月現在で、シンガポール、タイ、エジプト、チュニジア、チリ、ブラジル、アルゼンチン、フィリピン、モロッコ、メキシコ、インドネシアの11か国と締結している。（外務省「ODA白書 2003年版」）

2 - 3 我が国 ODA の効果的な活用及び紛争・自然災害に関する国際環境協力

(ODA の活用による政策支援型協力の推進)

開発途上国における環境管理能力の向上については、環境分野の法制度、国家戦略計画、行動計画等の政策の立案、実施、モニタリング、評価が重要である。そのような能力の強化に向けて、次のような取組を進めていくべきである。

- 廃棄物管理、水質・大気保全、有害化学物質管理、生物多様性保全などの分野において、機材供与・インフラ整備に加え、専門家の派遣、研修の実施など政策支援型の国際環境協力をより積極的に進めていくこと。また、こうした政策支援型の協力を通じて、環境分野のさらなる支援ニーズの発掘、具体的な事業形成を促進すること。その際、我が国の企業が有する環境技術の普及促進の観点からも支援内容を検討すること
- 環境 ODA 事業の持続性を向上させるため、機材・インフラの維持管理のための予算・体制を含む受入国のオーナーシップをあらかじめ十分確認したうえで、途上国の受入れ可能な対策・技術の導入を支援するとともに、環境管理に係る人的・組織的能力の向上を一層重視していくこと
- 特に環境 ODA 事業における住民意識の向上のための環境教育や住民参加を重視すること

(国別援助計画の作成とそれに基づく環境 ODA 事業の形成等)

地域の環境管理の改善に向けて、対象国のニーズに照らした必要性に基づき、次のような取組を進める必要がある。

- 外務省が主導する国別援助計画の作成において、当該国に派遣されている環境分野の専門家の活用を視野に入れつつ、各国との政策対話の成果を適切に反映するとともに、地域の環境管理の改善に資する戦略的な視点を踏まえること
- それらの専門家を活用し、MDGs の達成を目指した漁場・森林再生など環境保全の要素を組み込んだ地域開発・生活向上プロジェクト、貧困対策とリンクした環境 ODA 事業、地球温暖化対策など環境に係る国際的な枠組みへの貢献を前提とした環境 ODA 事業の形成と実施を推進すること
- また、専門家の活動を効果的にするため、派遣先の国の行政官を JICA 研修等へ積極的に受け入れ、環境管理施策の立案のためのキャパシティ・ビルディングを促進すること
- ODA 受入国が、我が国 ODA 事業の実績を踏まえて自ら対策や技術・ノウハウの普及に取り組めるよう、モデルとしての役割を果たす ODA 事業の形成・実施を推進すること

- 開発途上国に適用できるような環境技術の開発につながる ODA 事業の形成・実施を推進すること
- 準地域レベルの環境 ODA 事業の枠組み整備について検討すること

(ODA 等における環境配慮の徹底)

この他、政府による国際環境協力において、開発途上国の ODA 要請の中に環境問題への配慮を高めるような技術協力の推進、ODA 事業等の実施における環境社会配慮ガイドラインの普及、ODA 評価の実施における環境専門家の参加促進が必要である。また、日本が資金を拠出している国際機関等(世界銀行・ADB などを含む)の環境・社会配慮政策の充実に向けた取組に関与を強めていく必要がある。

(紛争後の復興時及び紛争予防のための国際環境協力)

紛争終結時においては、建築物・構造物の破壊で生じた大量の廃棄物の処理、環境インフラの修復、環境組織づくりや人材育成などの対応が早急に求められる。他国の政府、国際機関、NGO/NPO などと協力しながら、協力のための計画や協力体制の検討を行い、我が国としての役割を明確にして、紛争後の復興時における国際環境協力を積極的に取り組んでいくべきである。

紛争の多くは自然資源管理に起因しており、紛争予防のためには、河川や湖沼、森林や草地など自然資源の適切な管理が決定的に重要なことから、そうした資源管理に関する協力を重視していくことが必要である。また、植林などの地域の人々が参加する環境保全活動が、アイデンティティの違いに起因するような 21 世紀型の紛争の解決に資する点もあることも踏まえ、自然資源の適切な管理を織り込んだ平和の構築活動を進めていくことが必要である。

(自然災害発生時及び防災のための国際環境協力)

大規模な自然災害発生後には、紛争後の復興時と同様に、大量の廃棄物の処理、環境インフラの修復、環境組織づくりや人材育成などの対応が早急に求められる。他国の政府、国際機関、NGO/NPO などと協力しながら、協力のための計画や協力体制の検討を行い、我が国としての役割を明確にして、自然災害発生時における国際環境協力を積極的に取り組んでいくべきである。

また、自然環境の保全等を通じて、災害予防にも資する国際環境協力を重視していく必要がある。

なお、ODA は、東アジア地域における環境協力の枠組みづくりにとどまらず、他の地域における環境課題の解決に向けた国際環境協力の重要なツールの一つであるが、各

国との政策対話や枠組みづくりへの関与など ODA 以外の取組を含む国際環境協力全体としての一貫性を重視しつつ、実施していくべきである。

2 - 4 地域における環境管理の枠組み構築及び枠組みに基づく環境管理の推進

(1) 地域・準地域の計画・戦略の作成及び実施

(地域・準地域における包括的な共通計画の作成)

アジア太平洋地域や準地域における包括的な環境管理を推進するため、次のような取組を進める必要がある。なお、計画作成に際しては、分野ごとに技術や資金の手当て方法において多様性があることを踏まえ、それらを戦略的に組み合わせること、全分野における課題を見通した上で優先順位を設定することが重要である。また、環境管理に関わる国際的な計画の作成は、二国間では解決しないような自然資源や汚染をめぐる問題を解決の方向に導くためにも重要であるという点にも留意すべきである。

- 北東アジア地域等において、分野ごとに現在行われている協力活動を基礎とした、戦略的な環境保全計画等の計画作成に積極的に関与すること
- これらの計画に関する政策・財政面での関係国の合意を形成し、計画の実効性を担保すること

(分野別の取組の実績づくり等)

将来的には、東アジア環境管理計画に基づく包括的な取組を進めるべきであるが、当面は、分野別に次のような取組を行う必要がある。

- 「自然資源の持続可能な管理」、「生物多様性」、「温暖化への適応」、「廃棄物問題（有害廃棄物等の適正処理の確保・循環型社会(3R)）」、「水問題」、「国際海洋資源」、「酸性雨」、「交通と環境」等の分野において、多国間の連携により効果的な解決が期待できる課題に関する地域レベルの取組を計画的に進めること
- 既に地域で作成・実施している「アジア太平洋地域渡り性水鳥保全戦略」、「北西太平洋地域海行動計画」、「アジア森林パートナーシップ」等の計画やイニシアティブの拡充強化や、第3回世界水フォーラムのフォローアップなどを実施すること

(2) 東アジア地域における環境管理の枠組みづくり

ア. 環境管理の枠組みづくり

(東アジアにおける国際環境協力の包括的枠組み構築を目指した取組)

東アジアの環境管理の改善に向けて、関係諸国が目標を共有し、目標達成のためのプログラムを実施していくために、包括的な国際環境協力の枠組みの構築やそれに基づく取組の実施状況をモニタリングする体制の整備に向けた取組を進めるべきである。当面は、北東アジア地域・東アジア地域の政策対話の場を活用して次のような取組を行い、それらを踏まえた上で、東アジア国際環境協力の枠組み構築に結び付けることが重要である。

- 北東アジアにおいて、既に NEASPEC や TEMM を通じて意見交換がなされていること、黄砂・酸性雨及び残留性有機化学物質等地域の環境問題について地域各国間の協力が進展しつつあること等を踏まえ、ASEAN のような包括的な環境協力に係る枠組みづくりを目指して各国との意見交換を行い検討を進めること(その際、今後の北東アジアでの自由貿易協定の進展も見据えること)
- 我が国政府及び産業団体、NGO/NPO、企業等における、日本 ASEAN 東京宣言に基づく東アジア共同体の創設に向けた動きに注目しつつ、適切な時期に環境分野の枠組みづくりに向けた準備を開始できるよう、上記の北東アジアでの取組も踏まえて、東アジアにおける環境協力の枠組みに関する検討を進めること

(環境に関する共通ルールの検討)

地域全体の環境管理の仕組みの構築を進めていくために、水や大気分野における環境目標の在り方や有害物質・廃棄物や再生資源等の広域流通に係るルールの検討などを積極的に進めていく必要がある。これは、貿易や投資に伴う経済活動が緊密化する中で、公平な市場を確保する上で、また、わが国企業が有する省エネ技術を含む環境技術の国際的な普及を促進する上でも、重要である。

イ. 環境管理計画の策定と計画の実施

将来的には、東アジアにおける環境協力の枠組みを基礎として、UNEP や ESCAP 等とも連携しながら、関係各国が共同で可能な分野から段階的に東アジア環境管理計画を策定し、共通の目標、必要なアクション、関係者の役割を明確化していくことが望ましい。東アジア環境管理計画の実施に当たっては、次のような取組も必要である。

- 東アジア環境管理計画における目標の達成状況を把握できるようなモニタリングを実

施するため、環境モニタリングの適切な指標の選定、モニタリング結果の報告・分析の体制整備を行うとともに、モニタリング結果に基づく予防的措置の立案実施につながるような仕組み(早期警戒(early warning)システム)を構築すること

- 東アジア環境管理計画、地域・準地域の環境保全計画や分野別の計画の実効性を担保するため、関係国がその実施に関して責任をもち、その実施状況を相互に検証するなどの点検・評価メカニズムの構築に向けて関係国と協議を進めることが必要である。その際には、OECD 諸国で実施しているような各国の環境政策レビューのように、東アジア各国の専門家が協力して、点検・評価を行うことが考えられる。

3 . 我が国の多様な主体による国際環境協力

3 - 1 主体間の連携

地球環境保全と持続可能な開発の実現に向けて、政府、政府系機関、国際機関、地方公共団体、NGO/NPO、企業、学術研究機関等、多様な主体が、それぞれの持つ特性、経験や知識を十分に活かしながら連携することが必要である。このため、多様な主体が互いを尊重しつつ意見や情報交換を進め、連携方法を探求し、連携の機会を拡大し、連携の効果を再生産していく、次のような場の設置等を検討する。

- アジア太平洋地域における主体間の連携を促進するための場として、APFED で提言されたマルチ・ステークホルダー・フォーラム等を発展させていくこと
- 我が国の政府機関・地方公共団体・NGO/NPO・企業・学術研究機関などが、テーマや国ごとに取組支援のための仕組みについて検討する対話の場や、情報交換の場を設置すること
- 各主体が連携・協力して行う取組の促進を図ること

3 - 2 地方公共団体による国際環境協力

(各国の地方公共団体との協力関係の構築)

地方公共団体においては、各国の地方公共団体との協力関係を構築するために、次のような取組を行うことが望まれる。

- 環境関連法の執行、地域の環境管理計画の作成実施の経験とノウハウを活かして、各国からの研修生の受入れや開発途上国への人材派遣を通じた技術協力を推進すること
- ODA 等を活用しながら、モデル的な地方公共団体間の協力プロジェクトを進め、日本と東アジア各国の地方公共団体間の交流と協力のケースを増やすこと
- 北九州イニシアティブネットワークを強化するとともに、地方公共団体間の世界的な協力ネットワークを構築して、研修員の受入れや環境プロジェクトの実施などを積極的に進めること
- 市民、NGO/NPO、企業、大学など地域の多様な主体の連携による国際環境協力をコーディネートすること

3 - 3 NGO/NPO による国際環境協力

我が国の NGO/NPO においては、次のような取組が期待される。

(世界的な枠組みづくりや地域の環境管理の仕組み構築に向けた積極的な政策提言の実施)

国際環境条約や環境関連の国際会議に積極的に参加してプレゼンスと発言力を高め、世界的な枠組みづくりや地域の環境管理の仕組みの構築に向けた政策提言、他国の NGO/NPO との協働などを積極的に行う能力を獲得し発揮することが望まれる。

(各国の環境意識の向上と環境改善活動への協力)

各国の環境意識の向上や身近な環境改善活動への協力において、我が国の NGO/NPO は現地との交流を深め、どのような協力が大事であるかを学びつつ、次のような取組が望まれる。

- 社会の環境意識の向上やコミュニティにおける環境管理能力の強化のための環境教育や環境改善プロジェクトを実施すること
- 各国の NGO/NPO との交流を深め、協力関係を構築すること
- アジア太平洋地域の NGO/NPO のネットワーク活動にも積極的に関わること
- 我が国の若者が国際環境協力に対する理解を深め、協力活動に参加する機会を提供するプログラム(例えば勉強会やスタディツアーの開催、現地でのインターンシップなどが考えられる)を実施すること

3 - 4 企業による国際環境協力

(企業活動を通じた協力)

我が国の企業には、自らの事業活動を通じて、次のような取組が望まれる。

- 企業における環境対策や環境管理に関する情報を公開すること
- 日本の産業団体と相手国の産業団体との企業における環境管理に関する意見交換や交流を積極的に進めること
- 企業の社会的責任の推進のための国際的な取組に積極的に登録・参加すること

(貿易における環境配慮の実施)

我が国の企業による貿易において、次のような環境配慮を実施することが望まれる。

- 持続可能性に配慮して生産された物品の輸入を促進すること
- 特に、持続可能な方法で生産された一次産品・製品の輸入を推進するため、例えば、持続可能な方法で生産されたことを消費者に伝達するマーク等の利用を促進すること
- 製品や廃製品の輸出入に際しては、循環資源の効率的利用と廃棄物等の適正処理

について十分考慮すること

(金融における環境配慮の実施)

我が国の金融機関・企業による投融資において、社会的責任投資(SRI)の視点を持って次のような環境配慮を実施することが望まれる。

- 海外のプロジェクトに対する融資、海外法人等に対する投資における環境・社会配慮の任意基準・スクリーニングの導入やその適用の結果について情報を公開すること
- 各国の企業に投資する社会的責任投資ファンドを設定し、個人投資家・機関投資家のSRIに対する関心を引き起こし、投資を促すこと
- 各国における持続可能な開発のためのプロジェクトに対する企業や個人の投資を募るような仕組みをつくること

(環境管理能力向上に向けた協力)

我が国の企業は、国内外の事業運営において、直接的・間接的に進出先の環境管理能力の向上に協力していくことが望まれる。例えば、次のような協力が考えられる。

- 進出先でのサプライチェーンを通じ、現地企業の環境管理能力の向上に貢献すること
- 進出先での事業運営、原材料・製品の輸出入や開発途上国のプロジェクトへの融資における環境配慮を実施すること
- 我が国企業の有する環境技術や製品の普及を通じた環境管理の基盤づくりを進めること
- 外部委託によるモニタリングや廃棄物処理等を通して、進出国での環境産業の育成を図ること

(事業運営における環境配慮の実施)

我が国企業の進出先における事業運営において、次のような環境配慮を行うことが期待される。

- 進出先の国の規制水準に留まらず、環境負荷の削減に向けて技術的に対応可能な最高水準の対策を率先して実施すること
- 進出先の国で環境アセスメントが求められない場合でも、率先して環境アセスメントを実施すること

3 - 5 学術研究機関による国際環境協力

国際開発や環境の分野に取り組んでいる我が国の大学や研究機関において、開発途上国等の人材・研究者の育成のため、留学生の積極的な受入れ、大学間の交流、研究者間の交流ネットワークを強化していくことが望まれる。また、2 - 2(2)及び(3)に掲げたような取組を通じて、地域や準地域の環境協力の二ーズを踏まえた人材育成、共同研究等に積極的に取り組んでいくことが期待される。その際、学術研究機関間にとどまらず、地方公共団体、NGO/NPO、企業等、多様な主体との連携を強化し、それらの主体と共同で行う研究・教育のネットワークに発展させていくことも考えられる。このような連携の強化、共同研究・教育のネットワーク化においては、他の先進国における学術研究機関等との協力も重要である。

4 . 国際環境協力実施体制の強化

我が国が、地球環境の保全と持続可能な開発を考えた東アジアの環境管理の仕組みの改善に係る国際環境協力を効果的に推進するためには、それを可能とする人材や情報等の国内基盤、及び組織・体制の整備が不可欠であり、特に人材育成は、最大の力点において取り組んでいかなければならない。このほか、国内基盤の強化として、国際環境協力を進める上でのノウハウ・情報の蓄積と整備、人材の効果的な活用を促進するための仕組みづくり、国際環境協力実施のための資金確保が必要である。一方、組織・体制の強化では、国際機関への我が国の人材の戦略的な派遣、国際環境協力の実施体制の強化が求められる。

4 - 1 新たな国際環境協力のための国内基盤の強化

(1) 国際環境協りに有効な情報基盤の整備

国際環境協りに有効な情報について、次のように基盤を整備するとともに、国際環境協りに関するウェブサイト等を活用して多様な主体による情報を積極的に提供していく必要がある。

- 国際環境協力活動に従事する主体にとって役立つタイムリーな情報を整備し、入手しやすい形で提供すること(特に環境基礎情報・統計の整備や環境関連法体系に係る情報整備を進めるべきである)
- 我が国の環境関連情報の英語等での発信力を高めていくこと
- 国民の国際環境協力に対する支持と参加(特に若者の参加)の促進に役立つ情報を提供すること
- 我が国の地方公共団体・NGO/NPO・企業・大学等研究機関の有する情報を集め積極的に活用できるようにすること(例えば、我が国の中小企業が有する環境保全対策の経験や教訓などの情報が有用と考えられる)
- 我が国の様々な主体による国際環境協力の経験に基づく教訓を体系化すること

(2) 新たな国際環境協りに不可欠な人的基盤の強化

ア. アジア太平洋地域での政策対話や計画づくりのための人材の育成と活用

(計画的な人材の育成)

アジア太平洋地域の環境協力の枠組みづくりに向けた政策対話、共通の計画作成、

国際機関との連携を行う人材の育成を計画的に進めるため、次のような取組について検討すべきである。

- 特に若者に焦点をあて、青年海外協力隊、国際機関でのインターンシップなどからステップ・アップしていくキャリア・パスを確立すること
- 大学卒業生・大学院生が国際機関等の現場を体験する機会を増やすため、例えば、国際機関のインターンシップ制度を周知し、参加のための補助施策を導入すること
- AE等派遣制度³⁵を活用した人材育成を実施すること(AE等に対する環境意識の啓発を行うとともに、派遣中の機関における環境関連情報交換、環境協力専門家としてのキャリア・パス選択への働きかけを行うなど)
- 将来、国際機関の幹部職員となる見込みのある人材を若いうちにP2、P3 レベル³⁶で派遣し、国際機関での経験を積めるようにすること
- 人材の育成に当たっては、現在研究中心に使われている 21 世紀COE(center of excellence)プログラム³⁷を積極的に活用すること

(人材育成プログラムの作成・実施)

人材の育成を進めるため、FASID や大学などの教育機関、在日国際機関、地方公共団体、企業、NGO/NPO 等の国際環境協力を携わる主体から構成される人材育成のためのタスクフォースを設置し、協力関係を構築するとともに、トレーニング・プログラムを開発する必要がある。例えば、次のような取組が考えられる。

- 在日国際機関の職員を講師として国際機関での仕事の進め方等に関する短期の研修を行い、その後、在日国際機関に研修参加者を実地訓練生として派遣すること
- 大学生・大学院生を関連省庁、研究機関、在日国際機関などへ研修生として派遣し、その経験を大学・大学院での単位として認定すること
- 修士・博士課程修了者を対象とした国連大学の環境コースへの日本人の参加を促進すること
- 在職者の PhD 取得支援システムを整備すること
- 国際機関邦人職員と国際機関への就職希望者との交流を実施すること

³⁵ 将来正規の国際公務員を志望する若手邦人のために、一定期間(原則2年)各国際機関で職員として勤務することにより、専門知識を深め、国際的業務の経験を積む機会を提供する制度。この制度により派遣される者は、機関によりAE (Associate Expert)、JPO (Junior Professional Officer)、APO (Associate Professional Officer)又はトレーニーと称される(通常これをAE等と総称)。外務省が実施。

³⁶ 国連職員の職位をあらわすレベルで、若手に相当。P2 の受験資格は学士以上 32 歳以下、P3 の受験資格は修士以上 39 歳以下。

³⁷ 我が国の大学に世界最高水準の研究教育拠点を形成し、研究水準の向上と世界をリードする創造的な人材育成を図るため、重点的な支援を行うプログラムで、平成 14 年度(2002 年度)から実施されている。

イ. 開発途上国での環境協力プロジェクトに従事する人材の育成

環境 ODA、地方公共団体・NGO/NPO・企業の国際環境協力活動に従事する人材の育成を進めるため、次のような支援が必要と考えられる。

- 環境関連の国際会議や開発途上国の現地調査の際に、国際環境協力に従事する意欲のある人材を派遣すること
- 計画的に環境省若手職員が、開発途上国の現場を経験できるようにすること
- NGO/NPO や企業の方が、国や地方公共団体での環境行政を経験できるようにすること
- NGO/NPO の若者の環境教育の一環としてのボランティア体験学習、体験ツアーなどの取組を支援すること

ウ. 研究者の育成

開発途上国の環境管理や国際環境協力を直接の研究対象とする研究者を育成するため、国際的な共同研究に大学等の学術研究機関の参加・貢献を促進する必要がある。

エ. 人材活用の仕組みの整備

人材の育成に加えて、人材を活用する仕組みを整備していくことが重要であり、活躍の機会に関する情報提供など環境協力専門家データベース運営のより一層の充実や、国際環境協力を携わる職員・社員の海外派遣に対する社会的評価を高め、奨励するようなインセンティブの導入、環境専門家として活躍できる定年退職した人材の再教育と派遣先の斡旋などを行う仕組みの形成についても検討することが必要である。³⁸

(3) 新たな国際環境協力の推進のための資金の確保・効果的活用

(国の関連予算等の拡充・戦略的な資金投入、国際機関の資金活用等)

国際環境協力を進めるための国内基盤整備及び体制強化のため、次のような取組を行う必要がある。

- ODA をはじめとする国の関連予算の拡充と国際環境協力のための各種基金の充実に図るとともに、より戦略的な資金投入、柔軟性のある活用を行うこと

³⁸欧州復興開発銀行内に日本の主導で設置されたTurnAround Management(TAM)環境プログラムのようなスキームが参考になる。これは、日本の優れた省エネ省資源技術、環境管理のノウハウを有する企業出身のアドバイザーを派遣し、環境改善に特化した指導を行うものである。

- NGO/NPO、企業、学術研究機関等が、その国際環境協力活動や人材育成、ノウハウの蓄積・活動の基盤づくり等を通じて、国際機関の有する資金やこれを活用した事業の実施において十分に貢献できるよう、手続きや採択されるプロジェクトの要件等に関する情報提供などの支援を行うこと(既存 ODA 予算の効果的な活用)

(多様な主体による国際環境協力を支援する資金の強化)

多様な主体による国際環境協力を支援する資金を強化するため、企業及び国民各層への働きかけや税制上の優遇措置の積極的活用等により、国際環境協力のための各種基金への寄付の促進を図る必要がある。

4 - 2 新たな国際環境協力を進めるための体制強化

(1) 国際機関への人材の戦略的な派遣

(重要な国際機関への環境関連の人材の派遣及び就業機会の強化)

今後、特にアジア太平洋 - 東アジア地域の環境管理の仕組みの改善に我が国が積極的に関わっていくためには、重要な国際機関への人材派遣を次のように行っていくべきである。

- アジア太平洋地域と関係の深い国際機関、特に、UNEP、UNDP、世界銀行、ADB など戦略的に重要な国際機関に、政府関係者及び民間人を優先的に派遣すること
- 邦人職員、特に環境関連専門家(コンサルタントを含む)の雇用を国際機関に働きかけること
- 幹部職員にふさわしい人材が適切なポストにつくために、政治的外交的サポートを関係機関に働きかけること

(国際機関の邦人職員の支援)

国際機関の邦人職員を支援するため、次のような取組を行う必要がある。

- 日本に帰国せざるを得ない場合の受入れ機関の斡旋や、現地での教育・医療・安全面でのサポートの実施を検討すること
- 派遣元の機関において、出向期間中も昇進等の人事上の処遇を適切に行うこと

(2) 政府・関係機関の連携及び体制の強化

(政府レベルの関係機関の連携・調整、関係機関の機能強化)

政府レベルの関係機関の連携・調整を図るため、次のような取組を行う必要がある。

- 関係省庁、JICA、JBIC 等の地球環境保全活動や ODA の関係機関間で環境 ODA の事業形成・実施に当たっての連携・調整を密にすること
- また、特に東アジアの各国現地において大使館が中心となって、特定の支援地域や課題に焦点を当てて、JICA などの機関、派遣されている専門家等が連携機能を強化すること
- 継続的に国際環境協力のノウハウの蓄積、人材育成、人材斡旋、人材をプールして派遣する組織を強化すること(例えば、JICA 国際協力総合研修所、OECC、IGES などにそのような機能を持たせるなど)

(3) 我が国の研修体制と開発途上国におけるサポート体制の強化

開発途上国からの研修員の受入に関して、研修員のスクリーニングへの我が国の関与の強化、研修員のニーズを踏まえたカリキュラム作成など研修内容の充実、研修受入機関の能力強化や数の増大を図る必要がある。また、特に研修員の帰国後のフォローアップを強化する必要がある。さらに、開発途上国において、現地事情の把握、他の協力機関の動向に関する情報交換といった面で相手国の人材も活用して、我が国の国際環境協力活動をサポートする体制づくりを強化していくべきである。

(4) 地方公共団体・NGO/NPO・企業の国際環境協力活動への支援

(地方公共団体における国際環境協力推進のための支援)

地方公共団体における国際環境協力推進を図るため、次のような取組が必要である。

- 積極的に国際環境協力に取り組んでいる地方公共団体に対するインセンティブを高める取組を検討すること
- 国際環境協力に関して地方公共団体が利用可能な助成・支援制度の情報の提供等を通じ、地方公共団体がそれらの制度を積極的に活用できるよう支援すること
- 積極的な取組を行っている地方公共団体、JICA、JBIC 等の関係機関による協議の場を設置して、我が国の地方公共団体が開発途上国の地方公共団体との協力関係を活かした協力事業の形成、地方公共団体間の経験や情報の共有及び連携等を促進すること

(NGO/NPO 活動の強化のための戦略的な支援)

NGO/NPO による国際環境協力推進のための体制強化を図るため、次のような支援を拡大していくことが必要である。

- コミュニティ・レベルでの環境教育など、現地での具体的な活動が期待される NGO/NPO については、助成制度・環境保全活動の事例・当該国の環境情報などその他有益な情報の提供、技術面をサポートする専門家の派遣、JICA 草の根技術協力事業の案件形成への支援などを行うこと
- 政策提言を行うシンクタンク的な役割が期待できる NGO/NPO については、政府機関からの調査の委託、国際会議での論点やこれまでの経緯などに関する情報提供や意見交換など政府機関との交流の促進、同じ分野の NGO/NPO とのネットワーク構築の働きかけなどを行うこと

(企業における国際環境協力推進のための支援)

我が国の環境技術の国際的な普及を推進するうえで、ODA 事業における直接的な普及効果は極めて限られており、本格的な普及のためには、技術を有する企業自身による継続的な取組が必要である。したがって、政府は、我が国の企業が環境技術を活用した事業を世界各国において持続的に実施できるよう、ODA や政策協議等を適切に活用して、関連する政策・制度の整備や相手国の能力構築等を支援していくことが必要である。具体的には次のような施策を実施していくことが重要である。

- 技術の知的所有権等の保護に関するルール化、環境面の国際的規格づくりに積極的に取り組むこと
- グリーン購入、エコラベルをはじめ、開発途上国においてそのような技術導入を促す政策立案や制度づくり、それらの環境技術の普及を促進するための人材の育成や体制の強化を ODA を活用して支援すること
- 二国間や地域レベルの環境政策対話や EPA 交渉等において環境技術の普及促進に資する方策(環境に関するルールの共通化や相互承認化など)の検討等を行うこと
- 企業等による京都メカニズム活用を促進するため、政府間協議やセミナー等の開催、技術協力等を通じ、開発途上国等における京都メカニズムに対する理解を深めるとともに、開発途上国等が京都メカニズムの参加資格を満たせるよう、国内制度等に係る体制整備支援を行うこと。また例えば世界銀行のカーボンファンドに対して企業が資金を供出するメリットが享受できるよう、炭素クレジット取得を円滑化する措置等を講じ、企業による資金面での協力を促進すること

これに加えて、「3 - 4 企業による国際環境協力」に掲げたような企業の取組を促進するための意識啓発及び表彰などの社会的インセンティブの導入等を図っていくことが重要である。

おわりに - 「国際環境協力戦略」の具体化に向けて

本報告書は、今後の10年を見据えて、国際環境協力のあり方を検討し、その結果を取りまとめたものであるが、経済、環境、社会的側面で世界は刻々と変化していくことから、5年後を目処に国際環境協力をとりまく状況を整理しなおし、戦略の見直しを行うことが必要であると考えられる。また、本報告書に書かれた提言ができる限り具現化されるよう、環境省や関係機関のそれぞれ実施すべき役割に応じて人の配置と予算化を図っていくことが望まれる。