

国際環境協力のあり方について

答申

平成 4 年 5 月 15 日

中央公害対策審議会
自然環境保全審議会

目 次

はじめに—答申の視点	3
第1章 国際環境協力の基本的考え方	4
(1)国際環境協力の理念—持続可能な開発の実現の支援	4
(2)環境 ODA の役割と重点	4
(3)全地球的な環境問題への対応	5
(4)環境配慮の徹底	5
(5)援助実施機関間の調整と分担	5
(6)社会各層の参加	5
(7)国民の支持を得るための努力	6
第2章 政府における国際環境協力の推進のために	6
第1節 資金協力のあり方	6
(1)持続可能な開発と ODA	6
(2)環境 ODA の拡充	6
(3)二国間の資金協力の役割	7
(4)多国間開発援助機関の活用	7
(5)途上国のための資金の動員方法	7
ア 資金需要見積、調達及び利用のための計画の策定	7
イ ノウハウと資金の統合	8
ウ 環境保全型投資の開拓	8
第2節 環境上健全な技術の移転のあり方	8
(1)中小企業の技術・経験の活用	8
(2)資源・エネルギーの利用効率に関する技術・ノウハウ	8
(3)技術移転・研究国際ネットワークの構築	9
(4)途上国の施設等の活用	9
第3節 環境 ODA の効果的实施	9
(1)環境状況の把握及び環境保全基本計画作りへの支援	9
(2)モデル事業の実施	9
(3)事前、事後の評価の充実	10
(4)地域環境協力の推進	10
第4節 環境配慮の充実	10
(1)特に慎重な対応を要する案件	11
(2)環境配慮の方針の周知	11
(3)国別環境情報の有用性	11
(4)環境配慮の経験の活用	11
第5節 実施体制の整備	11
(1)国内実施体制	12
(2)援助機関間の連携	12
(3)人材の確保	12
(4)人材の育成	13

(5)後方支援体制の整備.....	13
第3章 民間国際環境協力の推進に向けて.....	13
第1節 非政府団体(NGO)の参加協力、支援の強化.....	13
第2節 民間企業等による国際環境協力の推進.....	14
(1)環境配慮の推進.....	14
(2)途上国における環境保全事業の推進.....	14
(3)途上国の環境保全産業への投資、技術移転等の促進.....	15

はじめに—答申の視点

人類が地球の生態系の一員として生存していくためには、環境からみて健全で持続可能な開発を地球規模で実現することが、今や不可欠である。現在の趨勢のまま急激な人口の増加と経済・社会活動の拡大が続けば、近い将来、地球環境の収容力が限界に達するのではないかとの危機意識が世界共通のものとなりつつある。一方、世界人口の5分の4近くを占める開発途上国は、貧困—人口増加—環境破壊の悪循環から脱却し、食糧、健康等人間としての基礎的必要(basic human needs: BHN)を充たすとともに生活の向上を目指していくため、今後更に開発努力を強化する必要がある。冷戦構造の終結に伴い、軍事的な意味での安全保障にかかわって、健全な地球生態系の維持を含めた総合的な安全保障のため、21世紀に向けて新しい世界秩序をいかにして築いていくかが人類最大の課題となっている。

地球規模での持続可能な開発は、現在の経済・社会システムと資源利用のあり方の根本的な改革を意味する。特に先進国は、大量生産、大量消費、大量廃棄に基づいた経済成長至上主義の産業文明から脱却し、個人の日常生活における行動から社会・経済の構造に至るまで、根本的に変革しなければならない。市場経済の仕組みを活用して経済社会活動の中に環境保全のコストを織り込むとともに、資源・エネルギーの効率的利用、徹底した再生利用を推進することによって、自ら持続可能な社会・経済システムを実現するよう努める必要がある。他方、開発が遅れている途上国においては、まず人間としての基礎的必要の充足、貧困の克服及び人口増加の抑制が重要であり、これらの視点を織り込んで、環境保全と経済開発を統合した政策を推進する必要がある。また、援助による途上国への資金の流れの拡大だけでなく、国際取引引きされる財やサービスが真の環境保全のためのコストを反映したものとなるよう、先進国、途上国が協力して貿易、投資、金融等の国際経済関係の中にも環境配慮を組み込んでいく必要がある。

国際環境協力とは、地球的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。それは、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。この協力を惜しむならば、地球環境の破壊を通じて、先進国も途上国も大きな災禍に見舞われることになる。また、国際環境協力を担う主体は、先進国、開発途上国を問わず、政府機関や政府間国際機関だけではなく、民間企業・各種NGOや一般市民をも含めた広範なものであり、特に民間の国際協力の重要性は、今後ますます高まっていくものと考えられる。わが国は平和国家を旨として大規模で高度な経済活動を営む一方、過去に厳しい公害問題を体験し、その過程で多くの経験と技術を培ってきた。

しかも公害克服の努力が結果において経済発展を損うことはなかったという実績を有しているわが国にとって、地球環境保全は、国際社会のために最も貢献できる、また、貢献すべき分野である。わが国は、国内において環境保全型社会の形成に努めるとともに、地球規模での持続可能な開発の実現と地球環境保全のための世界的な協調行動の推進に向けて、積極的に我が国としての役割を果たしていくべきである。そのような認識の下で政府、企業、国民が、あるいは一体となって、あるいはそれぞれの立場で、国際環境協力を推し進めていく必要がある。

わが国が今後より一層積極的に国際環境協力を展開していく上では、次のような点を明らかにし、その具体化を図っていく必要がある。

(1)国際環境協力の推進に当たっての基本的考え方。

(2)政府開発援助(ODA)を中心に、政府における国際環境協力の推進方策及び実施体制はいかにあるべきか。

(3)非政府団体(NGO)、企業等民間による国際環境協力の推進に対する支援のあり方。

なお、今後国際環境協力を推進するに当たっての国内の基盤整備のためにも、環境保全に関する総合的な法制のあり方について検討することが望まれる。

第1章 国際環境協力の基本的考え方

途上国の環境問題は、森林や土壌等の自然資源の破壊から水質・大気等の環境汚染、廃棄物問題、更には温暖化等の地球規模の環境問題への対応まで広範多岐にわたり、その背景には貧困や人口圧力等があつて、多種多様な社会問題の縮図となっている。途上国の多くは、問題に対処する技術的・経済的基盤や行政的基盤が不十分であり、そのような状況の下で無秩序な開発が進められれば、途上国の環境資源は回復不能なまでに破壊されてしまい、これが世界の安定にも影響することが憂慮される。従つて、こうした途上国の環境問題への取り組みには、途上国自身の努力に加えて、環境保全対策のための資金、技術等に関する先進国の支援が不可欠になっている。また、その際、環境問題への対処だけでなく、その背景にある貧困、社会・経済の改善等にも同時に取り組む必要がある。

(1)国際環境協力の理念—持続可能な開発の実現の支援

国際環境協力は、協力相手国における持続可能な開発の達成を支援することをもって基本理念とすべきである。すべての国際協力における「開発」とは、「持続可能な開発」を目指すものでなければならない。また、その前提として、途上国における人間としての基礎的必要の充足、貧困の克服及び人口増加の抑制も重視されるべきである。

また、途上国自身が持続可能な開発の重要性を認識し、努力を強化することが重要である。協力が有効に生かされるよう、途上国の側でも総合的な開発計画の策定、実施体制の整備など、援助の受容能力及び環境問題への対処能力の向上を図る必要がある。

(2)環境 ODA の役割と重点

ODA は、民間企業による直接投資や資金・技術協力及び NGO、一般市民による活動を含めた国際協力全体の先導役を果たす必要がある。

ODA 一般を持続可能な開発の見地から推進するとともに、環境保全を直接の目的とする政府開発援助(環境 ODA)を充実させていくことが重要である。特に重点を置くべき環境 ODA の目標としては、

- (ア) 自然資源基盤の保全や損なわれた環境の回復・改善
- (イ) 持続可能な開発に必要な制度、組織、情報の整備・普及、人材の育成等、途上国の対処能力の向上

が挙げられる。

(3)全地球的な環境問題への対応

オゾン層破壊、地球温暖化など、地球全体に影響が及ぶ環境問題(全地球的な環境問題)については、将来的には途上国からの環境負荷が大きくなっていくとしても、現時点では先進国の負荷が大きいこともあって、途上国自身が優先的に対処することが難しい。そのため、先進国は、各途上国内の環境問題を解決するための協力に加えて、経済協力開発協力機構(OECD)/開発援助委員会(DAC)の指針等を踏まえ、地球規模の環境問題に対する途上国の取り組みに関しても積極的に協力していく必要がある。

これらの全地球的な環境問題について国際的な枠組みとしての条約が存在する場合は、途上国の条約参加を促進する観点から、条約上の資金供給の仕組みとの調整を図りつつ、途上国の対処能力の向上を中心として、ODA を活用していく必要がある。

(4)環境配慮の徹底

ODA 等の国際協力による開発に際し、環境への影響を最小限にするような配慮を組み込むことが重要である。個々の事業を行うに際して事前に環境影響評価を行うにとどまらず、協力政策の企画・立案、案件の形成・協議から、事業実施を経て事後の評価、フォロー・アップに至るまでのすべての段階で、持続可能な開発の見地から環境への配慮を徹底していく必要がある。このため、ODA による開発事業全体の中で環境保全のための資金配分を高めるとともに、個々の事業においても環境配慮の充実を図ることが必要である。

(5)援助実施機関間の調整と分担

限られた ODA 資金を有効に活用していくため、援助国間及び援助実施機関間の連携と調整を図ることが重要である。また、政府による協力活動と民間による協力活動との間の連携を図っていくことも重要である。

(6)社会各層の参加

持続可能な開発は、女性、青少年、市民団体、労働組合、企業等の社会の各層の参加と協力等、多様な取り組みによって実現される。特に、女性は生命を産み、日常、生活環境の安全に直接に関わる重要な役割を果たしている。持続可能な開発の実現を図るための政策立案から対策実施までのあらゆる段階において、女性の積極的な参画の機会が確保されなければならない。

環境 ODA の拡充に当たっては、環境保全対策がしばしば住民の生活と関わるものであって、住民の理解と協力無しには十分な効果を上げにくいことにも鑑みて、相手国政府と政策

対話を強化し、現地の環境状況の調査・研究、援助計画の立案、事後評価等に際し共同作業を重視するとともに、地域住民・市民団体等の参加と協力を得て実施されるように努める必要がある。また、わが国内においても、あるいは専門家として、あるいはボランティアとして、あるいは資金提供者として、国民各層がそれぞれの立場で国際環境協力に参加していく必要がある。

(7)国民の支持を得るための努力

以上のような国際環境協力の推進に当たっては、国民の間の十分な理解と支持が前提になる。そのためにも、政府は ODA をはじめ関連する問題についての情報の十分な公開、広報活動の強化、予算の効果的かつ効率的な使用等に、よりいっそう努力する必要がある。また、相手国に対しても、情報公開の重要性につき理解を求めていく必要がある。更に、国民の国際環境協力に対する理解を深めていく基盤として、環境教育の推進など、環境問題一般に対する国民の関心と理解の醸成に努めることも重要である。

第 2 章 政府における国際環境協力の推進のために

第 1 節 資金協力のあり方

(1)持続可能な開発と ODA

地球規模で持続可能な開発を達成するには、途上国における人間としての基礎的必要の充足、貧困の克服等のため開発を加速するとともに、環境保全対策を強化することが必要である。これらの対策の推進に必要な資金は途上国自身が国内において調達することが基本であるが、国内の開発資金不足に悩む多くの途上国においては、今後ともその旺盛な資金需要の一部を外国からの民間投資、金融、ODA その他の援助に頼らざるを得ないのが現実である。持続可能な開発の実現のために行われる各種対策、事業等の規模や内容が特定されていない現在、その正確な費用の算出を行うことは困難であるが、かなりの規模の追加的な資金が必要であることは疑い得ない。

地球規模で持続可能な開発の達成に必要な資金のうち譲許的なもの(無償又は低利の有償資金等、相手国にとって条件のよい資金協力)の大部分は、ODA の形で供給されるであろう。そのため、先進国は、ODA による途上国への資金の流れの拡大に引き続き努力する必要がある。わが国は、これまで、1977 年に始まる第一次中期目標において ODA の倍増計画を定めたのに引き続き、第二次、第三次中期目標においても倍増に努め、更に、現行の第四次中期目標においては 5 年間で 500 億ドル以上を目指し、着実な増額を行ってきた。途上国における持続可能な開発の実現は、同じ地球社会に生きるわが国にとっても有益であることから、わが国としては、他の先進各国の態度をも踏まえつつ、今後ともその経済力に応じた経済協力を行っていく必要がある。

(2)環境 ODA の拡充

わが国の ODA においては、環境行政、公害対策、自然環境保全、上下水道の整備、廃棄物処理、森林保全、沙漠化防止、防災等を環境分野の ODA として、その着実な拡充と実施に努めてきた。1989 年には、「地球環境保全に関する関係閣僚会議」において、環境分野の