

国際環境協力の現状と課題

1. 世界的・地域的な枠組みづくりの現状と課題

(1) 世界的な枠組みづくり

(世界的枠組み)

グローバル化が進展する中で、その負の影響として、紛争や貧困の増加、エネルギーの枯渇、資源利用の制約などが生じ、人々の中に不安が広がりつつあるが、現在の環境に関する世界的な枠組みにおいては、こうした状況に対応するための視点が十分に組み込まれているとは言えない。

国際社会において、これまで国際的な枠組みを作成する努力が重ねられ、国際環境条約や WSSD 実施計画等として結実しているが、こうしたものの中には、具体的な枠組みや行動に至るまでには、さらなる取組みが必要なものがある(参考資料6 - 17)。

(気候変動枠組条約に基づく温暖化対策)

京都議定書は発効することとなったが、地球規模での対策に係る将来の枠組みについての検討、小島嶼国等における適応措置の支援はこれからの課題である(参考資料6 - 18)。

(環境技術の規格及び技術保護制度)

環境分析や装置の規格に関して、開発途上国では ISO 規格を利用する国が増えていることから、我が国の JIS 対応の技術の導入が困難となっているとの意見がある。

我が国が有する高度な環境対策技術も、技術保護の制度が不十分な途上国においては、我が国の企業がその技術を提供することに慎重にならざるを得ない。

(貿易と環境)

WTO 新ラウンドにおいて、貿易と環境が交渉課題となり、様々な議論が行われているが、アメリカ・EU と開発途上国の対立が極めて大きく、今後の展開が不透明(参考資料6 - 21)。

いくつかの国について我が国との自由貿易協定(FTA)の締結に向けた動きもあるが、それに呼応した環境協定の締結には至っていない。

(2) 地域的な枠組みづくり

(東アジアにおける環境管理)

ASEANの環境協力の枠組みや日中、日韓の環境協力協定、日中韓三カ国環境大臣会合(TEMM)、北東アジア環境協力プログラム(NEASPEC)等の協力の枠組みがある(参考資料6 - 23)。

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く、財政基盤も脆弱なものが多し。また、政策対話にとどまり、協定等の形にまでは至っていない。

東アジア共同体の設立に向けた政策対話や会合が開始されているが、環境保全や持続可能な開発は、主要課題として取り上げられてはいない(参考資料6 - 22)。

今後、東アジアにおける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。

(アジア太平洋地域の環境管理に対する政策対話)

アジア太平洋地域においては、環境大臣会合などを通じて、関係国との政策対話が促進されているが、こうした議論を地域の環境管理システムの改善にどう反映させていくかが課題である。さらに、「3R イニシアティブ」のアジア太平洋地域における展開や、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 . アジア太平洋地域における環境管理の現状と課題

(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)

アジア太平洋地域には、ESCAP 環境大臣会合等で採択された地域としての枠組み的な計画はあるが、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なっていない(参考資料6 - 23、24)。

(準地域における包括的な共通計画)

アジアの準地域では、環境に関する計画を有するものもあるが、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。

ASEAN に遅れて加盟した国々が ASEAN の他の国々に追いつくための支援計画や、拡大メコン地域の環境戦略は具体化されていない。

(分野別の共通計画)

アジア太平洋地域においては、都市環境改善、海洋環境保全、森林等、いくつかの分野で個別の共通計画等が実施されているが、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。

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みの重点化、計画の拡充強化の検討は十分に行われていない。

(2) 政策の実施状況の点検・評価

地域共通の計画を点検・評価していくため、参加各国がそれぞれの役割に応じた環境モニタリング・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備が不十分なところが圧倒的に多く、環境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。

地域・準地域共通の計画の実効性を担保するため、各国の計画に基づく実施状況の点検・評価の仕組みとして環境政策レビューを実施する必要があるが、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) 共同研究

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いるが、これらの共同研究と各国の政策立案との連携が十分ではない。また、共同研究に対する資金の確保も引き続き課題である。

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。

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。

(4) 情報・データの整備

我が国は関係各国と協力して環境モニタリング・ネットワークを構築しているが、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といった点で、拡大を図ることが今後の課題である(参考資料6-25)。

環境情報・データに係る分野では、データベースや情報ネットワークの構築が進められているが、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、地域での情報共有等はまだ十分に進んでいない。

(5) 開発途上国の環境管理能力

開発途上国の環境管理能力の強化は依然として重要な課題であり、我が国でも様々な協力を行っているが、地域の環境管理システムの改善という視点にたったプログラムづくりや、国際機関や関係各国との合意に基づく実施体制の構築等は必ずしも十分ではない(参考資料6 - 26、27)。

開発途上国の環境管理能力の向上にあたっては、アジア太平洋地域における地方分権の進展を踏まえた、地方公共団体の能力向上及び地域社会の自然資源管理知識・技術等の向上が重要な課題である。

開発途上国で活動する多国籍企業等は、積極的な環境対策をとっているところが多いが、途上国内の市場のみに製品を供給する企業においては、環境管理への関心は低く、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、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。

(6) ODA 等¹

(環境分野の ODA 実績と政策分野での協力)

我が国 ODA に占める環境 ODA の割合は高まっているが、開発途上国による ODA 要請の中で、環境は必ずしも優先順位の高い課題となっていない。

環境 ODA はこれまでに大きな実績を挙げてきているが、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(参考資料6 - 28 ~ 31)。

また、例えば、提供した環境関連の機材、インフラが適切に管理されないために問題となっているケースがあるなど、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。

環境の視点からみた国別 ODA 評価も行われているが、実施された国数は少ない。

(環境 ODA 実施の枠組み)

ODA はこれまで相手国の要請により実施されてきたこともあり、相手国の全体的な環境統治とそのための管理能力向上のシナリオの中で必ずしも十分に位置づけられてきたとは言えない。

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が、環境管理システムの改善に向けた戦略的な視点の組み込みはまだ十分ではない。

¹ ODA 等に関する現状と課題は、アジア太平洋地域に限ったことではなく、その他の地域における現状と課題でもある。

その国の環境統治及び管理能力は、他分野も含めた全体的な能力向上の進展度を考慮しながら系統だった支援を行う必要があるが、現在のところ十分対応できていない。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 案件へのニーズは高いが、そのようなプロジェクトの枠組みは整備されていない。

(ODA 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 JICA 及び JBIC で策定されており、その適用の徹底が求められている。

(環境協力における紛争予防と復興時の対応)

開発途上国における紛争の約 70%は自然資源管理に関連して生じているとの報告もあり、今後、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。紛争によって破壊された環境インフラや組織の復興も紛争後の対応として求められる。

3 . 国際環境協力実施体制の現状と課題

3 - 1 国際環境協力のための国内基盤

(1) 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)

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みに関する情報を把握する必要があるが、現在、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。

我が国がリーダーシップを発揮するためには、情報を積極的に発信していくことが重要であるが、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のように、国際環境協力活動の実施主体の裾野の拡大に繋がる取組みが行われているが、若者の活動参加促進に向けた情報の提供は十分ではない。

国際環境協力活動に対する国民の理解と支持は不可欠であり、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である。

(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)

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必要だが、我が国では、国際会議に通用する専門家の養成が計画的に行われておらず、環境人材育成のプログラムの作成や実施も十分に進められていない。このため、人材が圧倒的に不足。

開発途上国において環境協力専門家として活躍するような人材の育成も進んでいない(参考資料6 - 32)。

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ベース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ではない。

地方公共団体の職員や国立大学の教員に関して、長期派遣されるとポストが減らされてしまうなどの問題があり、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。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。

(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が、世界的・地域的枠組みづくりや地域の環境管理の推進の観点からは、予算額が不十分である、戦略的な投入がされていないという問題点が指摘されている(参考資料6 - 33、34)。

地方公共団体や NGO/NPO の国際協力活動に関して、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いない。

(国際機関の基金等を活用したプロジェクトへの日本人の参加)

国際機関に関して、ODA により大規模な資金面での支援をしているが、国際機関における日本人職員の絶対数が不足していることやこうした基金等を活用したプロジェクトへの我が国の専門家等の参加が非常に少ないことから、我が国の国際貢献は十分認識されていない(参考資料6 - 34)。

3 - 2 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専門職以上の邦人職員数は増加傾向にあるが、拠出額や拠出割合に比べて日本人職員数比は低い(特に幹部職員の数が少ない)(参考資料6 - 35、36)。

(2) 関係機関による連携・調整

関係省庁の連携は、黄砂等広域的な環境問題、環境条約や協定の締結などの限られた範囲にとどまっており、継続的な意見交換等が行われていない。
国際協力の実施を担う主体との連携に関して、地方公共団体、NGO/NPO、企業など国際環境協力を携わる主体が一堂に会して意見交換等する場は設置されていない。

(3) 環境省等の体制

今後の国際環境協力を戦略的に進めるための環境省内の体制、特に全体を統括する機能、連絡調整機能が十分ではない。
環境省の関係団体などにおいて、継続的な国際環境協力を行う体制は整いつつあるが、相互の連携を図るしくみは構築されていない。
また、職員が定期的に人事異動する中で、専門的な職員をどのように育成するか、施策の継続性を如何に確保するかといったことも課題である。

(4) 地方公共団体・企業・NGO/NPO の協力体制

(地方公共団体による環境協力の実施体制)

今後とも、我が国の地方公共団体による開発途上国の地方公共団体に対する技術協力などが期待されるが、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(参考資料6 - 37、38)。

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は、JICA や JBIC に地方公共団体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、事業経費の補助など非常に限られた内容である(参考資料6 - 39)。

(NGO/NPO による環境協力の実施体制)

我が国では、特定の分野で国際的にイニシアティブをとって活動・政策提言できる環境 NGO/NPO は数が限られ、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。また、特に保健衛生の向上等において重要なコミュニ

ティレベルでの環境教育に携わる専門家が十分育っていない(参考資料6 - 39 ~ 44)。NGO/NPO の財政的事情から、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。

(企業における国際環境協力の実施体制)

我が国の企業は、環境保全事業の実施や NGO/NPO への資金支援などの国際環境協力を行ってきているが、今後は、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、現地企業や政府の環境管理の改善に協力していくことが望まれる(参考資料6 - 45 ~ 47)。

また、国際環境協力はCSRの一環ととらえられるが、企業の中にはCSR担当役員を置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拡大が望まれる。

(5) 研修員の受入・開発途上国におけるサポート体制

(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 を中心に多くの集団研修コースで実施されているが、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。

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いる。

(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。

(開発途上国における人材の活用)

欧米の援助機関や国際機関のプロジェクトにおいては、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、こうした人材の活用は限定的である。

留学などを通じて我が国で教育・訓練を十分に受けた人材は年々増加しており、我が国の ODA 事業などの中で活用するべきであるが、現在のところ、そうした取組みは十分ではない。