

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。

書式変更：見出し 3

削除：(

削除：)

削除：る。

コメント：意見整理番号21

(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

書式変更：見出し 3

削除：(

削除：)

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。

書式変更：見出し3

削除：（

削除：）

削除：、

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。

削除：韓国等との

(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 (TEMM)、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。

削除：より

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が締結している。

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、現地の声を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もので、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。

コメント：意見整理番号13

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。

削除：すすめ

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。

削除：ともなっ

(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低いままである。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、「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。

削除：あたって

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。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 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、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。

コメント：意見整理番号15

削除：全体的な環境統治とそのための管理

コメント：意見整理番号15

削除：環境統治及び管理

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

削除：みた

(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⁹。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¹⁰、南アジア環境プログラム¹¹、ASEAN 環境戦略計画¹²が実施され、南太平洋でも既存の地域環境戦略の見直し¹³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

⁹ 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」

¹⁰ 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。

¹¹ 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。

¹² ASEAN 諸国が 2000 年に作成。

¹³ 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。

ナム、中国雲南省)においても戦略的環境フレームワーク¹⁴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。

削除：拡大

削除：このうち、拡大

削除：二国間での解決が難しくなっている。

(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。

(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¹⁵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

¹⁴ ADBが1998年に作成。

¹⁵ 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。