

■研究論文

日本の援助プロジェクトにおける環境アセスメント

—国際比較に基づく日本の特徴の検討—

森 晶 寿†

I. 本稿の課題

日本の国際開発援助では、図 1 に見られるように、経済インフラ整備への資金援助を重点的に行ってきた。これは経済インフラの重点的な整備が日本自身の経済発展過程において有効であったとの認識があること、また途上国からの円借款に対する援助要請も経済インフラが多いことが背景となっている（例えば渡辺・草野，1991；小浜，1992）。しかし経済インフラの整備への重点的な資金援助は、深刻な環境破壊や大規模な強制的住民移住を起こしやすく、現実には 1980 年代後半以降、日本の援助プロジェクトは特にこの点で批判されてきた（例えば鷺見，1989；西川，1990；村井，1992）。

開発プロジェクトと環境保全や地域社会の要求が対立する場合、プロジェクトの計画や実施に際しては環境への十分な配慮が必要不可欠である。環境アセスメントは、こうした場合の環境配慮の中核に位置づけられる。それは、適切に実施されれば、開発による様々な環境影響を事前に予測・評価して環境汚染を未然に防止して積極的によい環境を創出すること、そして計画や事業の実施の判断材料を提供してプロジェクトに対する社会的合意を形成することに貢献しうる。

ところが 1980 年代前半までは、援助供与国では、全体としては、対外援助プロジェクトに対して十分な環境アセスメントが実施されていたと

は言い難い状況であった。この時期にはアメリカでしか法律で義務づけられておらず、明示的に義務づけていたのも、カナダ、フランス、オランダだけであった¹⁾。

もともと明示的に規定されていないからといって、全くアセスメントが実施されていなかったわけではない。影響緩和措置を検討するための内部資料として活用するために、単一の事業案についての環境影響評価は行っていた。しかし手続きの透明性の向上や社会的な合意形成に基づいたプロジェクトの実施といった、環境アセスメントに期待されている積極的な役割を取り入れたものではなかった。そこで環境アセスメント手続きを明示的に導入していない援助機関では、住民参加や代替案の比較検討に基づいた環境アセスメントを実施しておらず、実質的には最低限の環境汚染を未然に防止するための影響予測と悪影響の緩和措置しか行われなかった（Kennedy, 1988, 1989）。特に日本の援助の場合には、社会環境も含めた広範な環境への影響を評価するものではなく、またアドホックなベースでの実施であったために、環境に悪影響を及ぼしうるプロジェクトすべてに対して実施されていたわけではなかった（鈴木, 1985）。このため、環境アセスメントが代替案の選択やデザインの変更に貢献することは稀であった²⁾。

1980 年代後半になると、Kennedy の調査報告や EC 理事会の環境アセスメントに関する理事会命令の影響を受けて、OECD 理事会では

† 京都大学大学院経済学研究科博士課程

環境アセスメント実施に関する一連の勧告を行ってきた³⁾。各国の援助機関・国際援助機関ではこの勧告を受け入れて、環境配慮を行うための体制を構築してきている(表 1)。

にもかかわらず、十分に環境や社会に及ぼす負の影響を考慮していないとの批判も絶えることはない。それは、援助プロジェクトは供与国政府(機関)・受取国政府という国際的な枠組みの中で実施されるため、主権の問題や途上国国内での法規制制度の整備の問題が絡み、一国内で実施されるものとは異なる独自の複雑さを抱えているためである。しかし、この点と同様に重要なのは、すべての援助機関で同じ手続きや実施体制が整備されたわけではないことである。このため、たとえ同じような手続きが明示的に導入されたとしても、具体的な制度の内容や運用、そして実効的な運用を可能にする担保措置次第では開発事業を正当化するための手段ともなりうる。そこで、援助機関がどのような手続きや運用にかかわる制度を整備したのかを国際比較し、その上でそのような制度の整備を可能にした当該援助供与国のインセンティブ構造を明らかにする必要がある。

そこで本稿では、現在の日本の援助機関の環境アセスメントの手続き及びその担保措置が他国の国際援助機関と比較してどのような限界を持つのかを、科学性と民主性の視点から検討する。そしてなぜ限界があるのかをインセンティブ構造から検討する。

II. 対外援助に対する

環境アセスメント手続きの比較

2.1 日本の援助機関の

環境アセスメント手続き

図 2 は、円借款プロジェクトにおける環境アセスメントの概要をフローチャートで示したものである⁴⁾。円借款の供与機関である OECF は、あらかじめガイドラインを途上国に配布し、途上国

に円借款の要請時に環境面でのチェックを行うことを告知しておく。途上国政府は日本に援助申請をする際にはこのガイドラインを満たさねばならない。特に対象事業が潜在的に重大な環境影響をもたらしうる分野のプロジェクト(A 種プロジェクト)に該当する場合には、途上国政府の責任で環境アセスメントをプロジェクトの準備段階に実施しなければならない。アセスメントは途上国政府自身で行うかあるいはコンサルタントに委託して行わせるが、要請すれば JICA の技術援助を受けることができる。

借入国内で所定の手続きを終了した環境アセスメント報告書は、プロジェクトの要請時にフィージビリティスタディ(F/S)とともに OECF に提出され、OECF ガイドラインのチェックリストに従って書類上の審査を受ける。この段階の審査をクリアした案件に対しては、3 週間の評価ミッションが派遣される。評価ミッションは主として経済的な視点から総合的に案件を評価するが、環境審査チームもこのミッションに同行して地元住民との意見交換を含めた現地調査を行う。この調査に基づいて、不十分な点については改善要求が出され、途上国側が応諾すると交換公文が締結される。そしてプロジェクト終了後に評価グループが環境面を含めたプロジェクト全体の評価を行う。

このように OECF では、実質的には途上国側が既に実施した環境アセスメントや緩和措置をチェックすることしか行っていない。しかも具体的にどのような環境アセスメントを行えば審査を通るのかについての詳細なガイドラインを途上国に配布しているわけではない。そこで実際には途上国の要請を受けて JICA が開発調査を行い、その結果に基づいて OECF に借款案件を持ち込むのが最もオーソドックスな方法とされている(鈴木, 1985)。したがって、具体的な手続きについては、JICA のガイドラインを検討する必要がある。

JICA のガイドラインでは、図 3 に示されている

ように、開発調査に対する途上国側の要請を受けるとまず国内でガイドラインに従って事業の予備的スクリーニングを行う。そして深刻な影響が見込まれる場合には、調査範囲に関するドラフトを作成して現地調査を行い、予備的スクリーニングの結果が適切であったかどうかを確認する。そして深刻な影響があるとされたプロジェクトに対しては、スコーピングを行って調査の範囲や項目を確定し、それに基づいて初期環境評価(Initial Environmental Examination)を実施する。この結果詳細な環境調査が必要とされた場合には、環境アセスメント実施のためのスコーピングを行い⁹⁾、影響緩和措置とモニタリングプログラムを考慮に入れて、最終的な環境アセスメント報告書を作成する。途上国はこの報告書を受け取った後、プロジェクトが A 種に該当する場合には、F/S の結果とともに OECF に提出し、書類上及び評価ミッションによる審査を受ける。

2.2 アメリカ援助庁(USAID)及び世界銀行の 環境アセスメント手続きとの比較

このような日本の援助機関の環境アセスメント手続きは、どのような特徴と限界を持っているのであろうか。このことを明らかにするために、アメリカ援助庁及び世界銀行の環境アセスメントの手続きと比較検討する。この 2 つの援助機関を比較の対象とするのは、アメリカ援助庁の環境アセスメント手続きは、最も整備されているアメリカの国家環境政策法(NEPA)で定められた環境アセスメントの手続きを反映しているためであり、また世界銀行の手続きは、経済インフラへの資金援助の割合が多いこと等から日本の援助機関が環境アセスメントの手続きを導入する際の 1 つのモデルとなったと考えられるからである。

原科,1994 では、環境アセスメントを環境に配慮した社会的な意思決定のプロセスであると規定した上で、その役割を果たすための重要な

原則は、科学性と民主性であると指摘している。科学性とは再現性のあることであり、複数の代替案の中から最適なものを選択することにより問題解決のための合理的な判断を助けることを意味する。しかし環境の事象では多くの不確実な要素を含むので、分析のプロセスでは必ずしも全てが客観的に行われるわけではない。そこで地域の住民をはじめとする様々な関連主体の意向が全体のプロセスに反映されることが必要になるが、人々の価値判断が民主的な形で判断に反映されるためには民主性が不可欠の要素となるとしている⁶⁾。

そこで 3 つの援助機関の環境アセスメント手続きを、科学性と民主性から検討する。

2.2.1 環境アセスメントの科学性の国際比較

表 2 から、日本の援助機関の環境アセスメントではアメリカ援助庁のものと比較して、次の 3 つの点において科学性が十分には確保される手続きとはなっていない。第 1 点は、代替案の作成と比較検討を具体的にどのように実施するかを明確にしておらず、複数の代替案の中から状況にあった最適なものを選択する制度にはなっていないことである。アメリカ援助庁では「何もしない(no action)」を含む代替案の作成とその比較検討、そして代替案の比較分析の根拠となった基礎を提示することが義務づけられている。NEPA では代替案の検討は環境影響評価の本質的な部分として位置づけられているが、対外援助プロジェクトについてもこの考え方は貫かれていると云えよう。

一方日本の援助機関の手続きにおいては、代替案の検討は義務づけられているが、具体的にどの段階で実施しているかについては定かでない。JICA の開発調査ガイドラインから推測すれば、予備的スクリーニングの完了前ということになる。しかし、もしこの段階でしか代替案の検討が行われていないのであれば、事業案を 1 つに絞ってから環境への影響を調査検討

することになるため、例えば影響を受ける人々の意見を反映した抜本的な代替案は比較検討されることはないであろう。

また世界銀行では、代替案の作成とその検討は義務とされているが、「何もしない」という代替案を含む代替案の作成・比較検討は義務づけられておらず、また分析根拠の提示要件もない。この結果、世界銀行も日本の援助機関も環境に重大な影響を及ぼすプロジェクトを排除できるものではなく、実質的には影響緩和措置に重点が置かれていると批判されている(Haeuber, 1992; 鷺見, 1996)。

第2点は、環境アセスメントの実施が実質的に事業者責任となっていることである。日本と世界銀行の援助プロジェクトでは、途上国政府からの援助要請があつてはじめて案件となるが、環境アセスメントの実施責任はプロジェクトの推進者である途上国政府にある。そして日本の援助機関は、アセスメントプロセスの中ではその適切さの判断は行わず、途上国の責任で実施された環境アセスメント結果をいわば許認可機関としてチェックするだけである。しかも、援助機関が資格を持った環境アセスメントの専門家をスタッフとして常時抱え、独自の視点から環境アセスメントを実施し環境面に関する独自の評価を行っているわけでもない⁷⁾。このため、環境面での最低限の基準さえ満たされれば、プロジェクトの実施決定は主として収益性の視点から判断されることになる。

アメリカ援助庁でも、地域事務所のスタッフが行うことになっているため事業者責任と云えないことはない。しかし対照的なのは、地域事務所の環境専門官が、地域事務所の開発チームが実施した初期環境評価や環境アセスメントのためのスコーピングの結果の適切さを、専門的な立場から再検討する権限を付与されていることである。このことにより、アメリカ国内で開発事業を実施するのと同じ程度に環境アセスメントの客観性は確保されていると云える。さらに環

境専門官が早期の段階で適切さを再検討することから、援助庁本部からの審査ミッションの派遣以前に、環境評価や環境配慮の適切さをチェックすることを可能にしている⁸⁾。

第3点は、影響評価を行う対象となる環境の範囲が狭いことである。まずプロジェクト対象地域への累積的あるいは副次的な環境への影響の検討については、特に経済インフラの整備や地域総合開発では、プロジェクトが大規模化しやすいこと、整備後に農業や工業開発が推進されることから、地域住民が累積的に環境被害を受け、あるいは少ない補償で強制的に移住させられる事態を起しやすいため、十分注意深い検討が必要とされる。しかし日本の援助機関の環境アセスメントでは、日本の援助プロジェクトの多くを経済インフラの整備や地域総合開発が占めているにもかかわらず、明示的に規定されていない。他方アメリカ援助庁では、影響の予測と評価を行い、地域事務所、受入国政府、関係諸団体に縦覧することが明示的に義務づけられている。また世界銀行でも、プロジェクトが誘発する副次的・間接的な社会的影響、特に自発的入植者を考慮した緩和措置の策定や対象地域の既存の制度の強化を行うことを自ら提言している⁹⁾(World Bank, 1991)。

また社会環境のアセスメントや住民移住に関しても、日本の援助機関では政策を具体的かつ明示的に示したガイドラインすら持っておらず、配慮すべきという漠然とした規定を設けているのみである。これはOECDの閣僚会議で立ち退き及び再定住に関するガイドラインが発表されたにもかかわらずである。しかも配慮を行う責任があるのは途上国の政府とされている。このために、日本の援助機関は社会環境に関して厳密な審査を行えず、仮に複数の代替案が提示されて費用便益分析を用いた比較が行われたとしても、社会的な費用や便益は正当には評価されないであろう。

一方世界銀行では、非自発的移住や先住民

に関する業務指令を導入し、社会環境に対して最低限の配慮は行うように努めてはきている。ただし、そのアプローチは開発プロセスの中に先住民を組み込むというものであり、しかも現在までの実際の融資ではこれらの業務政策は遵守されてこなかったと批判されている(例えば、驚見,1994)。

2.2.2 環境アセスメントの民主性の国際比較

環境アセスメントにおいて民主性が保障されるためには、プロジェクトに関係する各主体がまず参加を保障され、そして分析情報や各主体間の意向の相互交流が行われることが手続きの中で保障されていることが必要不可欠である(原科,1994)。このことに照らし合わせると、3つの援助機関とも民主的な手続きが十分に確保されているとは云えない。というのも、例えば途上国の住民に対するアセスメントの分析情報の公開については、途上国政府の努力義務ないし責任となっているからである。

しかし参加手続きの保障に関しては援助機関によって異なる。アメリカ援助庁ではスコーピング段階とドラフトの作成直後の少なくとも2回正式な参加の手続きが設けられ、途上国の民間機関の代表も意見陳述できる。また地域事務所の環境専門官は、アメリカの非政府組織にプロジェクトや環境に関連する情報を公開し、そこから意見を聴取してスクリーニングやスコーピングの適切さの判断をしているため、間接的ではあるものの、予備的スクリーニングの決定段階から住民の意見を意思決定に反映させていると云われている。このことから、影響評価の対象の決定や代替案の比較検討に関しては、運用面で途上国の関係主体の社会的合意の形成を促進していると云える(Chew,1988)。またスクリーニングにおける免除カテゴリーや除外項目の新設や撤廃についても、必ずその前にアメリカ国内で一般の国民の意見を聴取することが規定されている。このため、援助庁が恣意的に免

除カテゴリーを変更し、あるいは環境に影響のあるプロジェクトを免除カテゴリーに区分することを困難にしている¹⁰⁾。さらに情報公開についても、関心のある個人は環境アセスメントに関する情報や進行状況報告を入手することができ、またそれを実質的に保障するために文書管理が義務づけられている。このため民主性を保障するための手続きは、国内で適用されるものほどでないにせよ、一定程度は確保されていると云えよう。

世界銀行では、アセスメントプロセスへの参加については、影響を受けるコミュニティや非政府組織のプロセスへの参加が明確に義務づけられた。この結果、スコーピング決定の際とドラフト作成直後の少なくとも2回意見陳述を行う機会が設けられた。しかしこのことは、多くの途上国で環境アセスメント手続きに住民参加の機会が保障されていないにもかかわらず、途上国政府の責任とされている。途上国政府が世界銀行支援のプロジェクトのみに参加の機会を保障するとは考えにくいことから、実効性を担保する措置が有効に機能しない限り、効果は小さいものと推察される。また予備的スクリーニングの決定の際には意見陳述ができず、免除カテゴリーや除外項目の新設や撤廃は世界銀行のスタッフのみで決定されるため、意見陳述を行う機会はない。

また情報公開については、プロジェクト概要と環境アセスメントのドラフトは、影響を受ける住民と非政府組織に対して、アクセス可能な場所での公表が義務づけられている。しかし、それ以外のプロジェクトや環境に関連する情報や、影響を受けるとされなかった住民や関心を持つ個人に対しては、公開用に作成された「プロジェクト情報文書」(Project Information Document)が公開されるだけであり、その他の文書は途上国政府との相談の上で、しかもケースバイケースでしか公開されない。このため、偏りのない分析情報の提供によって相互の意見

交流を確保するというシステムとはなっていない。

日本の援助機関の環境アセスメント手続きでは、まず影響を受ける住民に対して形式的な参加の機会すら保障されていない。というのも、意見陳述ができるのは原則として途上国の関係政府機関に限定されているからである。ただし、非自発的移住を必要とするプロジェクトについては、例外的に移住対象住民の意見の聴取が義務づけられている。しかし、それも環境保全目標の作成という影響緩和措置の確定の作業において意見が考慮されるというものであり、事業案そのものに対して直接意見を陳述できるというものでもなく、時期もプロジェクトの早期ではない。しかも環境保全目標の策定も途上国政府の責任とされている。このため、事業案の選択や決定には移住対象住民の意見はほとんど反映されていないものと考えられる。さらに情報公開については、途上国国内の一般の人々への公開が望ましいと規定しているのみであり、情報公開の手続き、公開すべき情報や文書の種類、文書の管理についての規定やガイドラインは一切存在しない。このため、日本の援助機関の環境アセスメントは民主性を保障するシステムとはなっていないのである。

2.3 国際比較からの含意

比較の結果、日本の援助機関の環境アセスメントは、科学性と民主性の両方を十分に保障する手続きとはなっていないことを明らかにした。この相違は、西村,1977 による環境アセスメントの分類—手続き法と規制法—から部分的に説明することができる。手続き的な環境アセスメントとは、はじめから市民が参加して予測と評価を繰り返しながら計画案の選択と修正を行っていくものである。他方規制法的な環境アセスメントとは、審査機関による許認可を意味し、最低限の基準は確保するものの、市民参加や代替案は必ずしも必要ではないとされる。

この観点から援助機関の環境アセスメントシステムを検討すると、アメリカ援助庁のものは環境アセスメントは援助庁の地域事務所で行い、その判断の適切さを環境専門官が関係主体の意見を聴取しながらチェックすることから、手続き法に近いものになっていると考えられる。他方世界銀行と日本の援助機関のものは、見かけ上は手続き法であっても、環境アセスメントの実施責任を途上国政府とし、援助機関の役割が主として結果を審査することにあることから、本質的には規制法に該当するものと考えられる。

しかし同じ規制法的な世界銀行と日本の援助機関の環境アセスメントの間でも、科学性や民主性を保障する手続きや程度には相違が見られる。また自らが設定した規制や政策を遵守させるための担保方策にも大きな相違が見られる。この点について、次節で検討する。

III. 環境アセスメントの

実効性を担保する措置

日本の援助機関と世界銀行の環境アセスメントでは、実施責任が途上国政府にあるため、仮にアセスメントが適切に実施されたとしても、ひとたび援助資金が支出されてしまえば、それ以降の段階では環境面が適切に考慮されるかどうかは途上国政府の姿勢如何ということになる。こうした状況を前提とすれば、環境アセスメントが適切に実施されその結果が適切に意思決定に反映されるのを確保するためには、次の3つの措置のいずれかを講じる必要がある。

- (1) 援助供与機関側がアセスメントの実施過程や実施後の評価段階で多様な項目に対して厳しい審査を行い、かつプロジェクト実施中にも定期的に審査を行う
- (2) 援助契約の際に環境コンディショナリティをつけ、援助機関が途上国に指定した環境面での配慮を行わせる

- (3) 決定が不適切であった場合に途上国住民の側から不服審査を請求できる途を開く

第1の方策に関しては、OECDでも世界銀行でも途上国政府が最終環境影響評価報告書を提出した後に、例えば住民との相談がどのような形で行われたのかを審査している¹¹⁾。しかし現在の審査体制では、フィールドでの審査期間が短く、環境面から審査するスタッフが少なく、確認する手段も限られる等の制約があるため、次のような状況に直面した場合には、実質的な住民参加の実施の審査は困難とされている(World Bank, 1995)。

- ① 途上国政府が女性・貧困層よりも、(必ずしも地域の利害を代表しているとは限らない) 途上国の国レベルで活動する非政府組織との相談や会合を優先するため、プロジェクト地域に住む貧困層の意見を十分に組み入れていない¹²⁾
- ② 環境影響評価報告書に住民との相談過程とその結果が十分に記載されていない
- ③ 途上国政府が住民と相談するという要件ないし伝統を持たない
- ④ 現地のプロジェクト発掘コンサルタントないし環境コンサルタントが十分な社会科学上の専門的知見を持たない

このため実質的には、2番目と3番目の措置が主に講じられてきている。そこで以下ではこの2つの措置の実効性について検討し、実施状況の国際比較を行う。

3.1 環境コンディショナリティの国際比較

環境アセスメントの途上国側での実効性を担保する方策は、1983年にアジア開発銀行で導入された環境融資約款(Environmental Loan Covenants)が最初である¹³⁾。これはプロジェクトの環境面への配慮を強化するために、環境アセスメントを補完するものとして導入された。つ

まり、途上国が環境面での条件を満たさない場合には援助契約を発効させないという一種の罰則規定を法的な契約として締結することにより、途上国側に環境配慮を責任を持って行わせようとするものである。

しかし導入当初は、実効性はほとんどなかった(環境国際協力研究会, 1994)。というのも、約款の要件が途上国政府が実施すべき行動について具体的に言及しておらず、十分な測定とモニターを行い得なかったためである。そこで1988年以降は途上国政府が遵守すべき特定の基準、実施すべき特定の措置、実施時期等を明記し、評価やモニターを容易にすることで、実際に融資停止を行わなくても実効性を持たせようとした¹⁴⁾。

とは云えども、契約違反に対して実際に融資が停止されなければ、約款に実効性を持たせるのは困難である。そこでアジア開発銀行は、2つの方向での担保方策を変更した。1つはプロジェクト実施中のモニタリングと事後評価システムの強化であり、フォローアッププログラム作成の環境アセスメントプロセスへの統合である。2つめの方向は、融資支払条項(Condition to Loan Disbursement)の導入である。これは、通常のプロジェクトの場合には、契約した段階で資金の一部分を支出するが、途上国が環境面での条件を満たさなければそれ以降の支出を停止するというものである¹⁵⁾。このことにより、アジア開発銀行は途上国政府に環境保全措置を実行させる上での主導権を獲得した。しかしこの形態での環境コンディショナリティは、援助受入国の意向を全く無視して一方的に押しつけられ、反発を受けてその実効性を失うであろう¹⁶⁾。また援助受入国の環境管理能力を無視して融資支払条項を締結しても、実効性は担保されない。そこでその実効性を確保する補完的措置として、無償の技術援助資金を増額し、途上国政府での環境保全のための訓練や管理の強化を支援することが必要となったのである¹⁷⁾。

世界銀行では、こうしたアジア開発銀行の経験を踏まえて、最初から途上国の環境管理能力を整備や強化を支援することで環境アセスメントの実効性を確保しようとしてきた。つまり、特定のプロジェクトに対して具体的な環境保護のための措置や環境面の制度強化の実施を融資合意書に挿入し、同時に途上国政府自身による国家環境行動計画(NEAPs)の作成と実施を促進してきたのである。NEAPsは途上国自身が優先的に改善されるべき環境問題を確定し、優先的に実行されるべき行動計画を決定し、そして行動計画を効果的に実行できるための制度を整備することで、途上国政府が自らの意思で環境管理能力を形成できるようになることを目的としている。そしてこの作成を促進するために、世界銀行はIDAの無償援助や技術援助の供与とパッケージ化し、環境援助プロジェクトに対する支援を行ってきた¹⁸⁾。

NEAPs作成の環境保全に対する効果については、現在のところ否定的なものが多い¹⁹⁾。しかしこうした多国間開発銀行の担保措置導入の努力と比較すると、日本の援助機関では何も行われてきていないに等しい。通常のプロジェクトの場合、確かに融資交渉の中で審査ミッションで発見された問題点について話し合いがもたれ、契約書に解決すべきことも書き込まれる。しかし評価基準は、受取国側の一般的な努力を期待したものである(例えば「環境基準等の行政上の目標値が存在する場合には、その維持・達成に支障がないよう措置されること」)ため途上国が遵守する保証は全くなく、また遵守しなかった場合でも何等の対抗措置も採ることができない。そしてプロジェクト実施中に問題が発生した場合でも、途上国政府が新たに援助を申請した場合に限って追加的に影響緩和措置が実施されるにすぎない。しかも多くの場合、追加的な円借款の供与という形が取られて、途上国政府の資金負担の増大することから、必ず実施されるというものでもない。

また途上国の環境管理能力の強化については、環境研修センター等の設立とそこでの技術移転を中心に支援してきている。しかしこうした支援措置も途上国の環境管理能力強化プログラムに適切に組み込まれて実施されているわけではない²⁰⁾。また各国別の持続可能な発展のための援助戦略に関する研究の蓄積の上に支援されているわけでもない。このため、途上国の環境管理能力を強化することで環境アセスメントの実効性を担保しようとする試みは、現在のところうまく機能していないのである。

3.2 途上国住民の側からの不服審査の途

－世界銀行の審査パネル－

世界銀行は、1993年に審査パネルを設立し、途上国国内の住民が世界銀行の業務政策や手続き上の瑕疵によって物的損害を受けうる場合に、途上国政府を経由せず直接世界銀行に審査請求を行うことを可能にした。1994年からの2年間の実績は、計4件の提訴があり、うち1件が審査の結果事業を中止し、1件は申請を棄却しているという状況である。

確かにこの制度は、原告適格や処分性の範囲を限定している、環境アセスメントの内容や判断に関する提訴ができない、独立性が十分でない、パネルでの判定が世界銀行の政策決定に反映されることが保障されていない等、アメリカの司法審査制度と比較すると不十分な点が多いと批判されている(鷺見, 1994)。しかしこの制度の導入は、途上国住民からの訴訟を可能にしたことから、審査請求が起こることを回避しようとして世界銀行の開発業務担当者に途上国政府に環境アセスメントを行わせ、その厳格な審査を行うインセンティブを与えたと見ることもできる(Shihata, 1994)。つまり、環境アセスメントが少なくとも規制法としての役割を果たすのを実質的に確保する大きな手がかりとなりうる。

しかしこうした審査請求のための制度は、日本の援助機関には存在しない。しかも身体の危険

を犯してまで行った日本の援助機関や日本大使館への直訴さえ、門前払いされているというのが現状であるという。

IV. 日本の援助プロジェクトにおける環境アセスメントの不備の制度的要因

ではなぜ日本の援助機関では対外援助プロジェクトに対する環境アセスメントやその実効性を担保する措置を、アメリカ援助庁や世界銀行ほどには整備されていないのであろうか。この要因を検討する 1 つの手がかりとなるのが、援助機関が環境配慮に対するインセンティブを有しているのか否かを検討することである。図 4,5,6 から 3 つの援助機関の「インセンティブ構造」を比較すると、アメリカ援助庁では日本の援助機関にはない 2 つの特徴を持っていると云える。第 1 に、国内での司法審査が対外援助への環境アセスメントの適用を促してきたということである。アメリカでは、対外援助プロジェクトで環境アセスメントが十分に行われていなかったことに対してアメリカ国内で裁判となったことが、環境アセスメント導入の契機となった。これを受けて援助庁は 1975 年に NEPA の対外援助への適用に同意し、対外援助法の改正という形でアセスメントを法律で義務づけた²¹⁾。そして NEPA で実施されているものとほとんど同じ手続きが対外援助にも適用された結果、環境アセスメントはアメリカ援助庁が実施し、事業の実施主体となる途上国政府や関係機関は、相談を受け意見を陳述するのみとなっている。

第 2 に、アメリカの非政府組織や環境保護団体が、アメリカ援助庁の地域事務所の環境専門官やアメリカ議会を通じて、援助プロジェクトをチェックし、あるいは途上国の住民の意見を間接的に反映させることが容易なことである。これは、アメリカの情報公開法の下でプロジェクト関連情報や環境関連情報の大部分が公開されるために、分析情報に基づいた意見の陳述が可

能になっているからである。このことを可能にしているのは、プロジェクトの形成や環境アセスメントが主としてアメリカ援助庁で実施されていることであり、このために情報の公開が途上国の主権にはほとんど抵触せずに実施できるためであると考えられる。

この第 2 の特徴は、アメリカ援助庁ほど明確なものでないにせよ、世界銀行のインセンティブ構造の中にも見られる。世界銀行ではプロジェクト関連情報や環境関連情報は途上国の所有物とされているため、途上国の住民や供与国の住民からアクセスすることはできない。しかし環境に影響を及ぼすプロジェクトについては、これらの情報を理事会に提出することが義務づけられている。そこでアメリカの代表理事がアメリカ議会を通して、非政府組織や環境保護団体に情報を提供し、これを受けて非政府組織や環境保護団体が世界銀行の活動を間接的にではあるがチェックすることを可能にしている。プロジェクトから損害を受ける途上国の住民に審査請求の途を開いた審査パネルの設置も、こうしたチャンネルの存在があつてはじめて可能になったのである。

しかし日本ではこのようなチャンネルを通じて援助機関に実効的な環境アセスメントを行わせるインセンティブを持たせることもなく、かつプロジェクトにより影響を受ける途上国の住民の意見を反映させることもほとんどできなかった。ではなぜ日本ではこうしたチャンネルが有効に機能しなかったのか。この点について、日本国内の要因と途上国国内の要因から考察する。

4.1 日本国内の要因

日本国内の要因としては、第 1 に日本の環境政策の形成が公害防止行政として出発したことが挙げられる(秋山・植田, 1994, 寺尾, 1994)。公害防止行政の特徴は、主要な環境政策上の意思決定は審議会で行われ、その主要な構成員である官僚 OB や民間企業の代表の利害が

一致する限りにおいて環境政策が進められたことである。具体的には、行政指導的で規制を中心とした政策手段が採用され、民間企業も規制遵守が利益となる限り技術開発や生産工程の改善を行った。そこで環境アセスメントも事業の実施を前提とし、公害が発生しないように事前にチェックする公害事前調査と理解されてきた。このように規制法として理解されていたために、他の開発関係法の許認可権と衝突して通産省は反対し、民間企業からも反対を受けて、日本の国内では環境アセスメントを法制化できなかった。現在に至っても、多くの援助受取国で法制化されているにもかかわらず、日本では閣議要綱で全国統一的な基準を定めて運用し、あるいは行政分野ごとに個別法や所轄官庁の行政指導の中で実施されているにすぎない。

この結果、現在日本の国内で行われている環境アセスメントの手続きでは、科学性と民主性はほとんど保障されていない。具体的には、第1に環境アセスメントは実質的には開発プロジェクトを進めるための許認可権限の一部となっている。つまり、アセスメント手続きを終え最低限の公害項目の防止が可能と評価されれば、許認可が得られるというものになっている。この結果、許認可を得るために精密な予測と明確な基準は必要とされそのための技術は開発されても、代替案や住民参加は必ずしも必要とはされなかった。第2に専門的機関としての環境庁も地域住民もプロジェクトを早期に検討し判断を行う手段を持たず、またアメリカの環境問題諮問委員会(CEQ)に対する申立てのような制度も設置されることもなかった。というのは、所轄官庁が行政指導の中で個別事業ごとに環境アセスメントの実施やその適切さの判断を行ったからであり、プロジェクトに関する情報や行政と企業との間の交渉過程における情報を公開しなかったからである。第3に司法的救済においても、アメリカの司法審査のように行政訴訟を通じてアセスメントプロセスが充実するということは

なかった。日本の行政訴訟では、抗告訴訟において裁判所が処分性と原告適格の判断を非常に厳格に行い、訴えを棄却してきたため、実施された環境アセスメントの内容についても手続き上の適切さについてもほとんど審理が行われてこなかったのである。

日本国内の第2の要因は、国レベルでの情報公開法や文書管理法が制定されていないことである²²⁾。1995年版のODA白書によれば、開発途上国側に情報の所有権が帰属する場合、ないし情報公開により援助実施予定の土地の地価が高騰し混乱を招く恐れがある場合には、情報公開は限定されるとしている。このことは、日本の援助が立て前として途上国政府の要請によって行われていることに鑑みると、援助関連の情報はF/Sであれ環境アセスメント報告書であれ、日本の援助機関が直接コミットし作成した文書以外は全て途上国の所有物ということで公開されないことになる。

さらに国政調査権を用いた国会審議においてすら、文書管理の不徹底や融資先の企業名に関する情報が記載されていることを理由に、援助関連の情報はほとんど公開されてこなかった(土井,1990)。国レベルでの情報公開法が存在しないために、文書の不存在を調査する強制的な権限がなく、意図的な文書隠しに対する制裁が行えず、他の切り離し可能な部分の公開が明確に義務づけられていないからである。また融資契約締結前の案件については、国会では予算審議の際に援助の総額について一括承認するのみで、個別案件を委員会や本会議で審議する機会は事実上存在しない。このため国会による審査でさえ極めて行われにくいシステムとなっている。

この結果として、日本の国民は対外援助に対する関心を失い、援助機関にプロジェクトに対する実効的な環境アセスメントを行わせる等のインセンティブを持たせるチャンネルを有効に機能させる機会を持てなかったものと推察される。

4.2 途上国の国内の要因

一方途上国の国内の要因としては、住民からの意見が少なかったというよりむしろ、日本の援助機関がその意見を適切に反映させるメカニズムを用意してこなかったことが大きなものと考えられる。第1に、日本の援助機関は要請主義に固執してきた。そして、環境アセスメントの実施責任を途上国の政府とし、援助プロジェクトに伴う環境問題や社会問題は援助要請の段階までに全て途上国国内で解決されているべきであり、また住民への情報公開や住民のプロセスへの参加も途上国政府の責任で実施すべきであって、援助機関は要請を受けて資金面や技術面での支援を行うだけの存在であるとの立場を一貫して保持してきた。この点は世界銀行も同じである。

第2に、日本の援助プロジェクトでは、途上国の住民が身体の安全を保障された中で直接意見を陳述する機会が保障されていない。つまり、環境アセスメント手続きでは実質的な参加を保障しておらず、評価ミッションの中で行う住民との対話も途上国政府が紹介した住民を住民代表と見なして審査しており、さらに世界銀行のような不服申し立てのための機関も存在しない。またフォローアップや事後評価は、援助実施機関が実施しても独立第三者機関が実施しても、悪影響を受ける途上国の住民の立場を取り入れたものにはなっていない。結果的に住民からの意見や反対は、主張の機会がないために「存在しない」ことになっているだけの可能性がある。

このように国民の側からの国内の環境アセスメント制度の充実の要求が実現できない状況では、国内からの要求によって対外援助に対する環境アセスメント制度を充実させていくことは非常に困難である。しかも充実させれば、途上国側から二重のダブルスタンダードを適用しているとの批判を受けるというジレンマを抱えること

になろう。つまり、途上国国内の開発プロジェクトにおいて、途上国政府が主導するものは途上国の環境アセスメント法を適用し、日本の援助資金を導入したものはより厳しい環境アセスメント手続きを適用するというダブルスタンダードであり、次に日本国内のプロジェクトには科学性も民主性も十分保障されているとは云えない環境アセスメント手続きを適用する一方で、対外援助プロジェクトにはより厳しい環境アセスメント手続きを要求するというダブルスタンダードを適用することになるのである。この結果、日本の援助機関は、いわば外圧として OECD 理事会で最低限要求されている手続き、多国間援助機関で採用されているのと同程度の手続きや制度のうち現行の援助体制の中で受入可能なもののみを取り入れている状況であると云える。

V. 環境保全型開発に向けた援助システムの構築 ―結びに代えて―

本稿では、日本の援助プロジェクトに対する環境アセスメントがアメリカ援助庁や世界銀行のそれと比較して、科学性や民主性を十分に保障する手続きとはなっていないことを明らかにした。また環境アセスメントの実効性を担保する措置についても、日本の援助機関では多国間援助機関ほど統合的かつ戦略的な措置を講じてきていないことも明らかにした。そしてこれらの要因は、援助機関に実効的な環境アセスメントを行わせるインセンティブを持たせるような国内及び途上国からのチャネルが有効に機能し得なかったことから説明してきた。

そこで環境保全型の開発を行っていくためには、援助機関の直面するインセンティブ構造を根本的に改革する必要がある。具体的には、要請主義を変更し、環境アセスメント実施を途上国政府の責任ではなく独立の第三者機関の実施とすることであり、また現在の大規模な経済インフラ中心の支援を変更することである。

しかしこのような解決方法では、途上国から二重のダブルスタンダードを適用しているとの批判を招かれぬ。そこで必要不可欠となるのが、日本の国内で環境アセスメント制度を法制化し、情報公開を法制化して実質的な住民参加の機会を確保することで、社会的な合意形成に基づいたプロジェクト形成を行う枠組みを早急に確立することである。このことは、長期的に見れば、日本の国民や非政府組織が日本の援助プロジェクトの決定過程に意見を陳述するチャネルを確立することに貢献しうる。そしてその上で日本の開発政策と環境政策を転換し、現在まで行ってきた日本の開発方式、特にその地域開発方式を再検討して新たな開発のモデルを提示することである。

ただし、この枠組みの確立が直ちに援助機関における環境配慮体制の強化や深刻な環境破壊の防止につながるには限らない。そこで、途上国の住民が身体的安全を保障された中で直接意見陳述を行いうる機会を確保することが必要となる。しかしこのチャネルを具体的にどのように確立していくべきかについては、今後の検討課題である。

注

¹⁾ アメリカ援助庁でも環境アセスメント手続きの導入当初は、実行面で有効に機能しなかった。これはフィールドレベルの多くのスタッフが追加的な red tape と認識したこと、本部の環境調整官の人数も供与される資金も少なかったために事業の検討よりも影響緩和措置にのみ焦点を当てざるを得なかったこと、そして援助受入国の環境配慮の体制も意思も整っていなかったことの3つが主要原因である(Horberry, 1988; Ivory, 1992)。そこで援助受入国である途上国側に環境立法や環境アセスメント法の導入を要求するとともに環境管理能力形成への支援プログラムを導入した。

²⁾ この背景には、日本の国内で環境アセスメントが法制化できなかったのに加え、援助の手続きとして明示的に導入すれば必要以上に援助システムを硬直化、複雑化させるという懸念があった(山口, 1983)ことが挙げられ

る。

³⁾ 援助供与国にとっては、援助プロジェクトに伴う途上国の環境破壊の防止と同時に、住民の反対運動等による計画の遅れや紛争の長期化による援助プロジェクトの収益性低下を改善することが集眉の課題となっていた。環境アセスメント手続きの導入はその改善に資するものと期待された。

⁴⁾ ここで示したのは、1997年8月以降の援助要請に対して適用される第2版のガイドラインである。1989年に公表された第1版では、公害、自然環境、社会環境に関する環境配慮の判断基準のみが一般的な形で示されていただけで、例えば具体的にどのような手続きに従い、どこに重点を置くべきかについては全く言及されていなかった。

⁵⁾ 環境影響評価は、実際には直接 JICA が実施するわけではない。JICA が責任を持って実施する場合には、ローカルコンサルタントをその能力を考慮して選定し、適切に実行されるかどうかをモニターする。また環境影響評価を途上国政府が実行する場合には、JICA は実施能力、ローカルコストの有無、環境調査実施スケジュール等を確認する。

⁶⁾ 山村, 1980 でも環境アセスメントを意思決定過程の法理と規定し、環境アセスメント制度を支えるものとしての科学性(意思決定過程への合理性のルール)の導入を強調し、それを補完し担保するものとしての民主性(行政の意思決定過程の公開と広範な意見の聴取)の役割を指摘している。

⁷⁾ 援助機関の環境担当のスタッフの数は、OECD では6名、JICA では20名強、世界銀行では60名強である。そしてこのスタッフの一部がプロジェクト審査時に開発担当のスタッフに加わって、審査ミッションを構成している。

⁸⁾ 世界銀行でも1987年に設立された本部の環境局と地域事務所の地域環境課が、スクリーニングや最終環境影響評価報告書の検討の際に、専門的な立場からタスクマネージャーに環境面の助言を与える役割を担っている。しかしアメリカ援助庁と異なり、地域環境課は実施されたスクリーニングやスコopingの結果を再検討し、最終的な判断を行うことはできない。このため、例えば環境影響評価についても、タスクマネージャーや途上国側の実施機関の裁量により、専門的な立場からは必要とされるにもかかわらず実施されない可能性もある。

⁹⁾ 世界銀行で行うことを提言している累積的・副次的影響の評価とは、費用便益分析の中に累積的・副次的影響によって生じる便益や費用を含めることなく、単にその影響を緩和するためのものであることに注意すべきである。つまり、累積的・副次的影響の評価はプロジェ

外選択の際にはほとんど反映されていない可能性が高い。

¹⁰⁾ 影響の判断が微妙なプロジェクトに関しては、より大きな影響を持つカテゴリーに区分する例が多いようである。この点については、世界銀行でも同様である。

¹¹⁾ OECF では、将来的には、借入国の実施機関が必要に応じて実施する環境対策を客観的に評価・監視できる第三者機関の導入を考えているようである。

¹²⁾ 何を持って持って住民の意見とするかは、非常にセンシティブな問題である。まず対象となる住民の範囲に関しては、プロジェクトサイトの一部に限定されがちであり、議論となるものである。そして範囲が確定しても、従来はしばしば地元の長老の意見がその地域の住民の意見を代弁するとされてきたが、現在ではこの見方は必ずしも当てはまらないことが明らかとなってきている。また国レベル、国際的に活動する非政府組織の意見が専門家として地元住民の大半の意見を代弁し場合もあり得るし、単に自分たちの意見を述べているだけの場合もある。この意味で、この論点は慎重にまたプロジェクトに即して検討する必要がある。

¹³⁾ 環境融資約款の導入の経緯とその後の進展に関しては、Asian Development Bank, 1992 を参照されたい。

¹⁴⁾ 具体的なコミットメントの内容には、例えば次のものが含まれる。新たな立法の実施、規制の発効、ADB の環境ガイドラインの遵守、環境アセスメントないし初期環境検討の実施、新たな環境部局の設立ないし既存の部局の強化、環境に関する訓練の実施、排出の削減・モニター、政策の検討と立案及び実施、予算配分の確保、ADB への報告。

¹⁵⁾ この方法は、プログラム融資の場合により効果を発揮する。というのも、先に実施されたサブプロジェクトで環境面での条件を満たしていないと判断した場合には、他のサブプロジェクトに対する融資契約はすべて延期されるか支出が停止されるからである。

¹⁶⁾ アジア開発銀行では、IMF の調整融資におけるコンディショナリティは次の理由でその実効性を損なったとしている。先進国側にも応分の負担を求めるという途上国側の議論にほとんど耳を貸さずに IMF 理事会で一方的に条件を決めた結果途上国側の反発を招き、最終的には政治的理由から免除条項を頻繁に利用するようになったからである。

¹⁷⁾ さらに、一部の借入国に対しては金利 1%、満期 35-40 年という非常に有利な条件で融資を行うようにした。この条件は、円借款での環境プロジェクトにおける環境特利の適用よりも有利である。

¹⁸⁾ 世界銀行は同時に合意しなければ IDA 適格、即ち無償援助や技術援助を受ける権利を剥奪するという制

裁条項を用意して作成を促進した。この性格を反映して、1995 年 8 月の時点で NEAP の作成を終えたのは、IDA 適格国の 47 ヶ国に対し、IBRD 適格国では 16 ヶ国にすぎなかった。

¹⁹⁾ 主要な批判としては、途上国に作成できる機関が存在しないために外国のコンサルタント会社任せになっているため途上国政府も国民もほとんどコミットできない(鷺見, 1994; Bernstein, 1995)、あるいは提案される政策や手段、制度上の整備が必ずしも十分な環境評価に基づいておらず選択基準や必要性が必ずしも明確でない(Larson, 1994; Lampietti and Subramanian, 1995) 等が挙げられる。

²⁰⁾ 松岡、小野、白川、1996 では日本の環境プロジェクトとして設立されたタイ環境研究研修センターを取り上げ、それがタイ側の機構改革によって法的根拠に基づかないモニタリングしかできなくなったこと、長期技術研修がほとんど行われていないことから、環境行政の強化にあまり有効に機能していないことを指摘している。

²¹⁾ 同時に環境アセスメントの実効性を担保するために、援助受入国に環境立法や環境アセスメント法の導入を要求し、また環境管理能力形成への支援プログラムを導入したのであった。

²²⁾ アメリカでは情報公開が法律によって定められており、公開の例外事由をより厳格にし、非公開決定に対する裁判所による救済を強化したことにより、情報公開の実効性がより強化されたとされている(松井, 1996)。具体的には、国家機密に属する情報であっても例外事由となる対象情報が限定列举され、例外事由となっている記述に関しても他の切り離し可能な部分の公開は明確に義務づけられている。また司法審査制度では、裁判所が非公開で内容の審査を行うことができ、裁判では「始審的」即ち行政機関の決定にかかわらず公開を求められている情報が例外事由に該当するかどうかを判断でき、しかも非公開決定に関する立証責任は行政機関の側にある等、行政機関が恣意的に非公開決定をできないような司法的救済制度が整備されている。

参考文献

- Asian Development Bank, 1992. *Environmental Loan Covenants: Helping Ensure the Environmental Soundness of Projects Supported by the Asian Development Bank*. ADB Environment Paper No.10.
- Bernstein, Janis, 1995. *The Urban Challenge in National Environmental Strategies*. Environment

- Department Papers, Environmental Management Series No.12. The World Bank.
- Chew, Siew Tuan, 1988. 'Environmental Assessments of Development Projects: A preliminary Review of AID's Experience,' A.I.D. *Evaluation Occasional Paper* No.17.
- Haeuber, Richard, 1992. 'The World Bank and Environmental Assessment: The Role of Nongovernmental Organizations,' *Environmental Impact Assessment Review*. Vol.12, pp.331-347.
- Horberry, J.A.J, 1988. 'Fitting USAID to the Environmental Assessment Provisions of NEPA,' in Peter Wathern (ed.), *Environmental Impact Assessment: Theory and Practice*. London: Unwin Hyman.
- Ivory, Ming, 1992. 'The Politics of US Environmental Assistance, 1976-86,' *World Development*. Vol.20, No.7, pp.1061-1072.
- Kennedy, William V. 1988. 'Environmental Impact Assessment and Bilateral Development Aid: An Overview,' in Peter Wathern (ed.), *op.cit.*
- Kennedy, William V. 1989. 'Environmental Impact Assessment in North America and Western Europe: What has Worked Where, How and Why?,' in Paschen (ed.) *The Role of EIA in Decision Making Process*.
- Larson, Bruce A., 1994. 'Changing the Economics of Environmental Degradation in Madagascar: Lessons from the National Environmental Action Plan Process,' *World Development*. Vol.22, No.5, pp.671-689.
- Lampietti, Julian A. and Uma Subramanian, 1995. *Taking Stock of National Environmental Strategies*. Environment Department Papers, Environmental Management Series No.10. The World Bank.
- Shihata, Ibrahim F. I., 1994. *The World Bank Inspection Panel*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank, 1991. *Environmental Assessment Sourcebook Volume 1*.
- World Bank, 1995. *Mainstreaming the Environment. Fiscal 1995*.
- 秋山紀子・植田和弘, 1994. 「日本の環境政策の展開と新たな課題－アジア諸国へのインプリケーション」, 小島麗逸, 藤崎成昭(編), 『環境と開発 アジア「新成長圏」の課題』 アジア経済研究所.
- 外務省経済協力局(編), 1995. 『我が国の政府開発援助(ODA 白書) 1995』 国際協力推進委員会.
- 環境国際協力研究会, 1994. 「開発分野の国際協力における中長期的視点からの政策議論に向けて」, 『環境研究』No.96, pp.4-52.
- 小浜裕久, 1992. 『ODA の経済学』 日本評論社.
- 鈴木克徳, 1985. 「開発援助と環境アセスメント」, 『環境研究』No.53, pp.101-108.
- 鷺見一夫, 1989. 『ODA 援助の現実』 岩波書店.
- 鷺見一夫, 1994. 『世界銀行』 有斐閣.
- 鷺見一夫, 1996. 「国際機関と環境問題 ー地球環境問題への国際機関の対処能力ー」, 国際比較環境法センター(編)『世界の環境法』 pp.445-468.
- 寺尾忠能, 1994. 「日本の産業政策と産業公害」, 小島麗逸, 藤崎成昭(編), 上掲書.
- 土井たか子, 1990. 「日本の国会と援助議論」, 土井たか子, 村井吉敬, 吉村慶一(著, 訳), 『ODA 改革 ーカナダ議会からの提言と日本の現状ー』 社会思想社.
- 西川潤, 1990. 「日本の ODA の新方向 ー三位一体型援助と公共性ー」『国際公共経済研究』Vol. 2, pp.19-31.
- 西村肇, 1977. 「市民にとっての環境戦略 ーアセスメント法流産の後にー」『世界』No.381. pp.118-129.
- 原科幸彦(編), 1994. 『環境アセスメント』 放送大学教育振興会.
- 細野宏, 1991. 「開発援助と環境アセスメント」, 『環境研究』No.80, pp.101-108.
- 松井茂記, 1996. 『情報公開法』 岩波書店.
- 松岡俊二, 小野ゆかり, 白川浩, 1996. 「環境協力プロジェクトの社会的評価 ータイ環境研究センター及び東北タイ造林普及計画を事例としてー」, 『国際協力研究誌』Vol.2, No.1, pp.137-153.
- 村井吉敬, 1992. 『検証 日本の ODA』 学陽書房.
- 山口壮, 1983. 「政府開発援助と環境保護」, 『環境研究』No.43, pp.69-72.
- 山村恒年, 1980. 『環境アセスメント』 有斐閣.
- 渡辺利夫, 草野厚, 1991. 『日本の ODA をどうするか』 日本放送出版協会.

図1 ODA Distribution By Sector, 1991/92

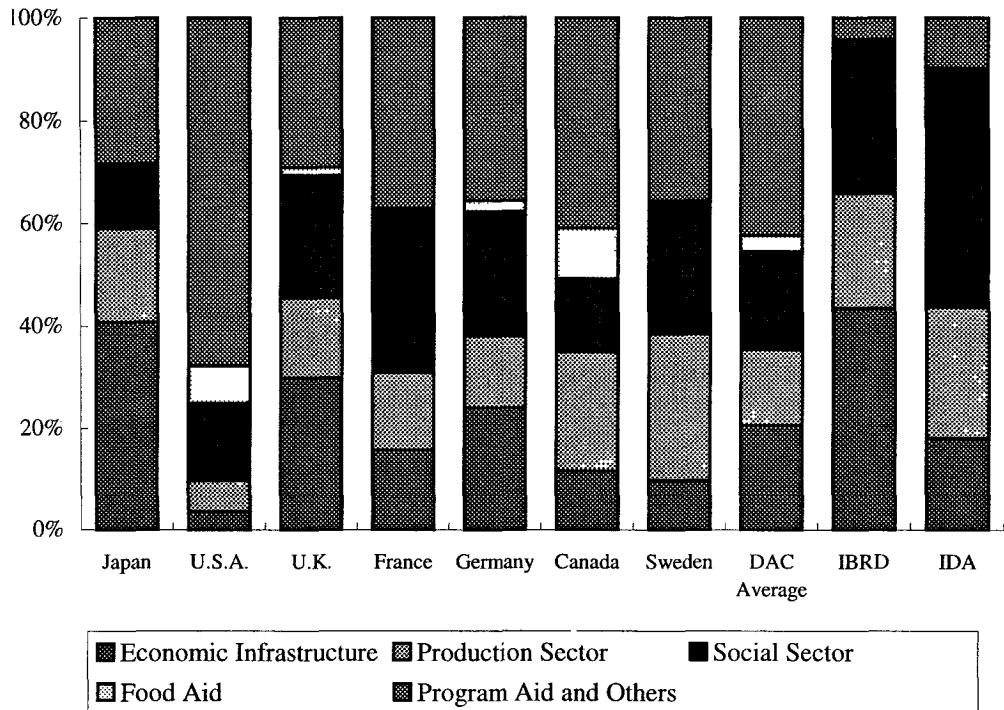


表2 対外援助に対する環境配慮の進展プロセス

A. 世界の援助機関での環境配慮体制整備の進展	
1978	アメリカで対外援助法改正。環境アセスメント実施を義務づけ
1980	「世界銀行・地域開発銀行・経済開発環境政策手続き宣言」採択
1981	アメリカで対外援助法再改正。環境アセスメント手続きにスクリーニングを導入
1985	EC理事会「環境アセスメントに関する理事会命令」発表 OECD「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントに関するOECD理事会勧告」発表
1986	OECD「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントの促進に必要な施策に関する理事会勧告」発表
1987	UNEP「環境アセスメントの目標と原則」発表。途上国国内及び国際協力での環境アセスメント制度の発展を奨励 アジア開発銀行が環境課を設置(1990年環境事務局に発展強化) 世界銀行が本部に環境局を、4つの地域事務所に地域環境課を設置
1989	OECD「二国間及び多国間援助機関におけるハイレベルの意思決定者用の環境チェックリストに関するOECD理事会勧告」発表 アメリカで国際開発・財政法改正。多国間援助機関に対し融資決定の120日前までに環境影響評価書を作成し、理事会に提出することを要求 世界銀行「環境アセスメントに関する業務指令 (OD 4.00)」導入
1990	世界銀行「非自発的移住に関する業務指令 (OD 4.30)」導入
1991	OECD「開発プロジェクトに伴う非自発的移転及び再定住に関する援助機関のためのガイドライン」発表 OECD「環境アセスメント実施のための好事例集」発表 OECD「国別環境調査及び戦略のための好事例集」発表 世界銀行「先住民に関する業務指令 (OD 4.20)」導入 世界銀行「環境アセスメントに関する業務指令」改正, OD 4.01として再導入
1992	カナダ「カナダ環境アセスメント法」制定。対外援助への適用を義務づけ
1993	アジア開発銀行「アジア開発銀行の環境アセスメント要件と環境審査手続き」公表
1994	OECD「防災に関する援助機関のためのガイドライン」発表 世界銀行「調査パネルに関する業務手続き」発表
B. 日本の援助機関での環境配慮体制整備の進展	
1989	JICA 環境室設置 OECF「環境配慮のためのOECFガイドライン」第1版公表
1991	OECF「国別環境プロファイル」作成開始
1992	JICA「開発調査環境配慮ガイドライン」を20の事業分野について公表
1993	JICA 環境室を女性・環境課に組織強化 OECF 環境社会開発課を設置 JICA「国別環境情報整備調査計画書」発行開始
1995	OECF「環境配慮のためのOECFガイドライン」第2版公表

図2 OECFの環境配慮の開発事業への統合手続き

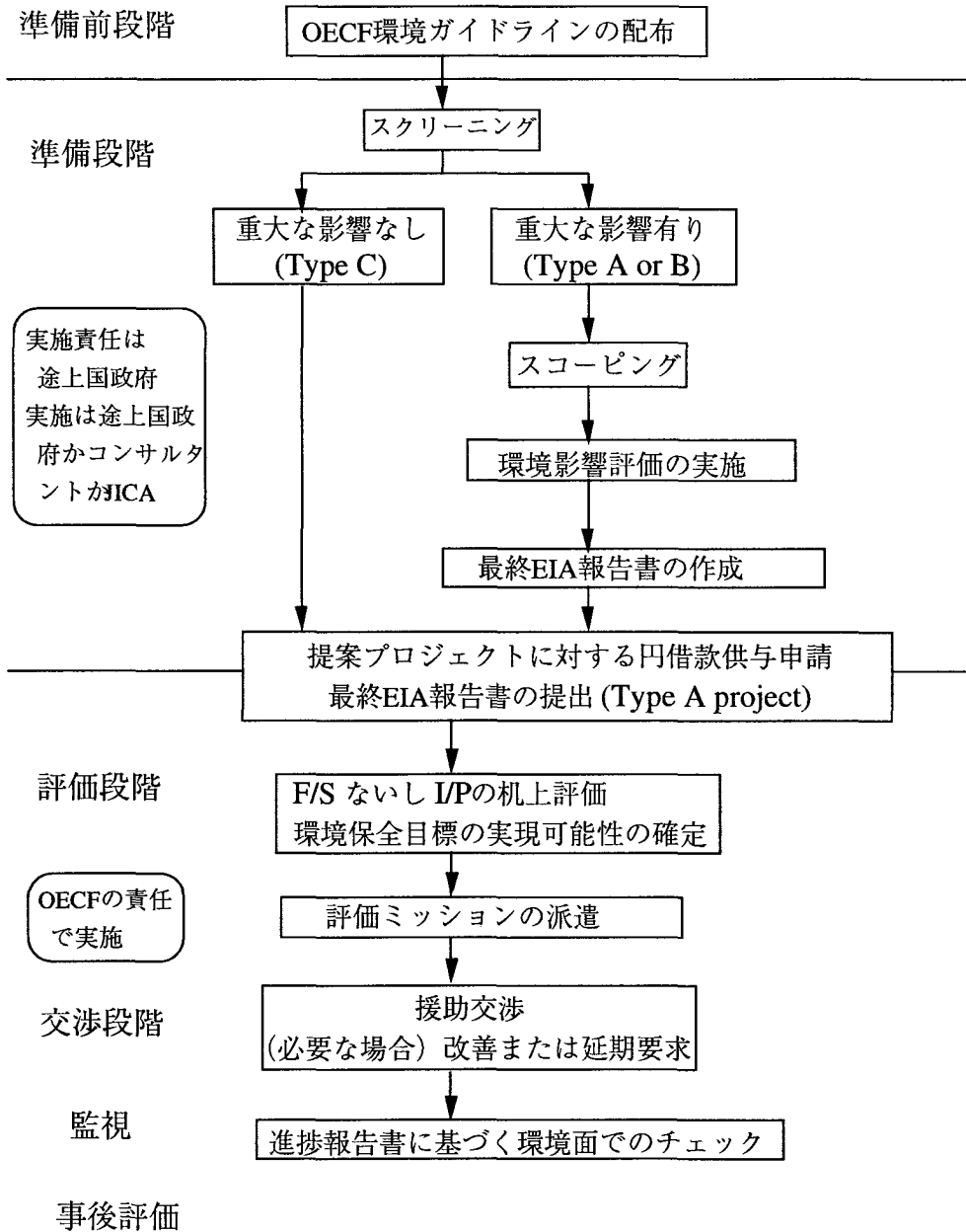


図3 JICAの開発調査環境配慮ガイドライン

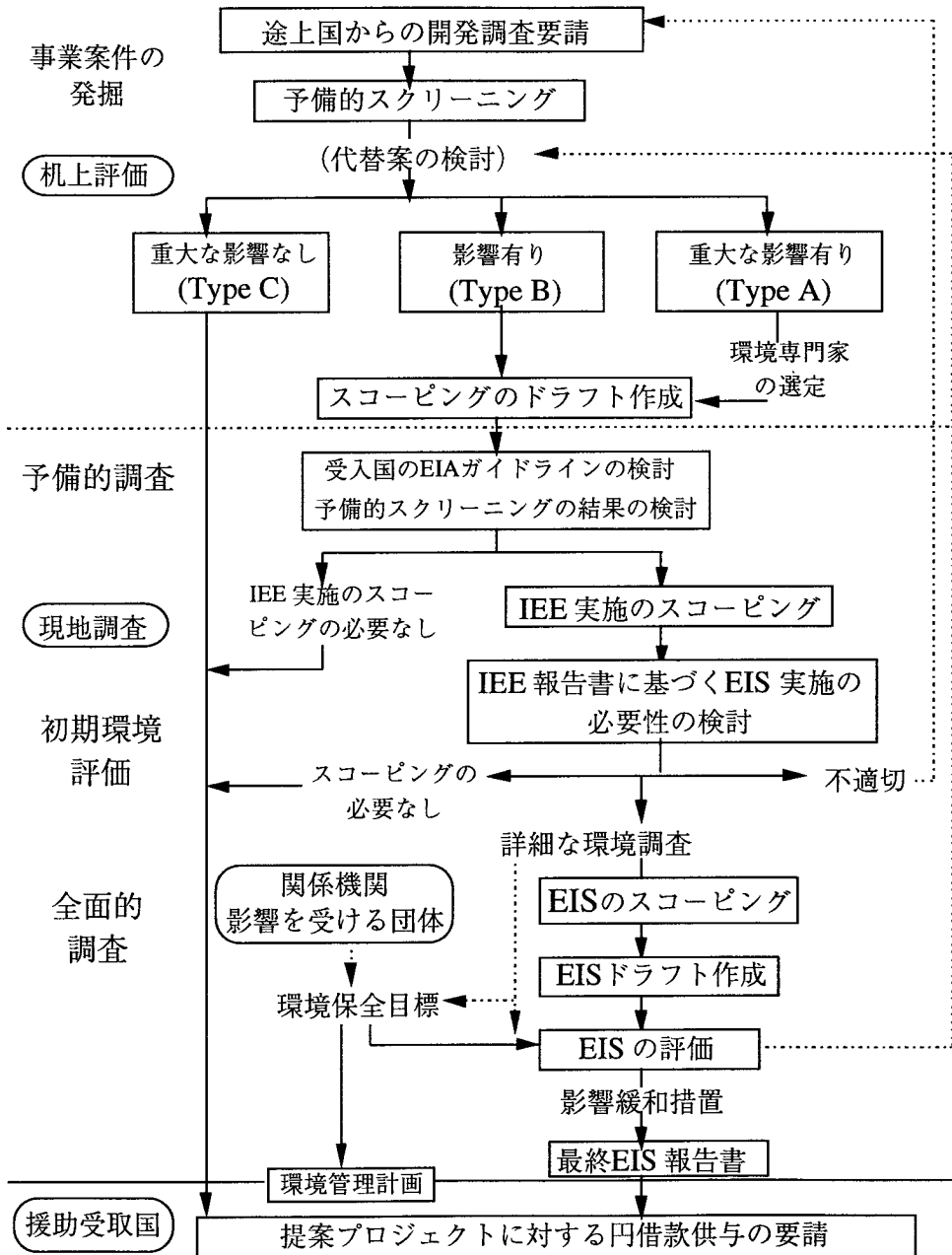


表2 日本、アメリカの援助機関及び世界銀行における環境配慮の比較

		OECF, JICA	USAID	World Bank	
環境 アセス メ ト 主 手 続 き	学 科 性	代替案の検討 （予備的スクリーニング時に併せて検討）	環境アセスメント報告書のドラフト作成時に検討 比較検討結果の分析根拠の提示を義務づけ	環境アセスメント報告書のドラフト作成時に検討 比較検討結果の分析根拠の提示の義務づけなし	
		環境アセスメント手続きの実施主体及び適切さの判断主体	実施責任は途上国 実施主体は JICA が選定したコンサルタントないし途上国の事業担当機関	実施責任も実施主体も事業の発案者、即ち援助庁地域事務所、受入国の事業機関と民間地域事務所の環境専門官が初期環境調査及びブスコーピング結果を検討、適切さを判断	実施責任は途上国 実施主体は世界銀行が選定したコンサルタントか途上国の 事業担当機関 地域事務所の環境課は調査審査に協力するのみ
		評価対象の範囲	累積的影響への特別な配慮規定なし 社会環境配慮のためのガイドラインもない	累積的環境影響への配慮手続き及び金融機関を通じた事業の評価手続きを明文規定 環境を社会環境を含むものと捉える	累積的環境影響への配慮手続きを、別説明文規定 金融機関を通じた事業の評価方法は Sourcebook 掲載 社会環境配慮の業務指令
	民 主 性	プロセスへの参加範囲	非自発的移転を伴う場合には、影響を受ける人々	途上国国内の関心を持つ機関 途上国の政府及び関心を持つ公的・民間機関の代表 援助庁以外アメリカ政府機関 影響を受ける外国政府	途上国の受入担当機関、他省庁 影響を受けるコミュニティ及び現地の非政府組織
		プロセスへの参加形態	スクリーニングプロセスには参加できず。しかも除外項目変更時の手続きなし アセスメントプロセスへの参加手続きは明文規定されず。環境保全目標設定時に意見を述べるができるのみ	スクリーニングプロセスには参加できず。しかも除外項目変更時の手続きなし 環境アセスメントのブスコーピング検討時、ドラフト公表直後に意見を陳述。	スクリーニングプロセスには参加できず。ただし除外項目の変更時には、国内で公聴会を開催し国民の意見を聴取 環境アセスメントのブスコーピング検討時、ドラフト公表直後に意見を陳述
		情報の公開	A 種プロジェクトについては OECF への提出が要件 途上国の一般の人々への公開が望ましいとする	途上国の政府に一般の人々への公開を求める	A 種プロジェクトについては世界銀行への提出が要件 途上国政府責任で公共の場所での影響を受ける人々への公開を要求
担 保 措 置	不服審査制度	なし	？	独立調査パネルで手続き上の瑕疵を調査。結果を理事会決定に反映させることが可能	
	途上国の環境管理能力強化への支援	要請ベースで環境インフラへ資金援助。統合的戦略なし 制度構築支援は、環境研修センターの設立が中心	？	国家環境行動計画の作成を要求する見返りとして環境インフラや環境制度構築のための資金と技術を提供	

図4 アメリカ援助庁におけるインセンティブ構造

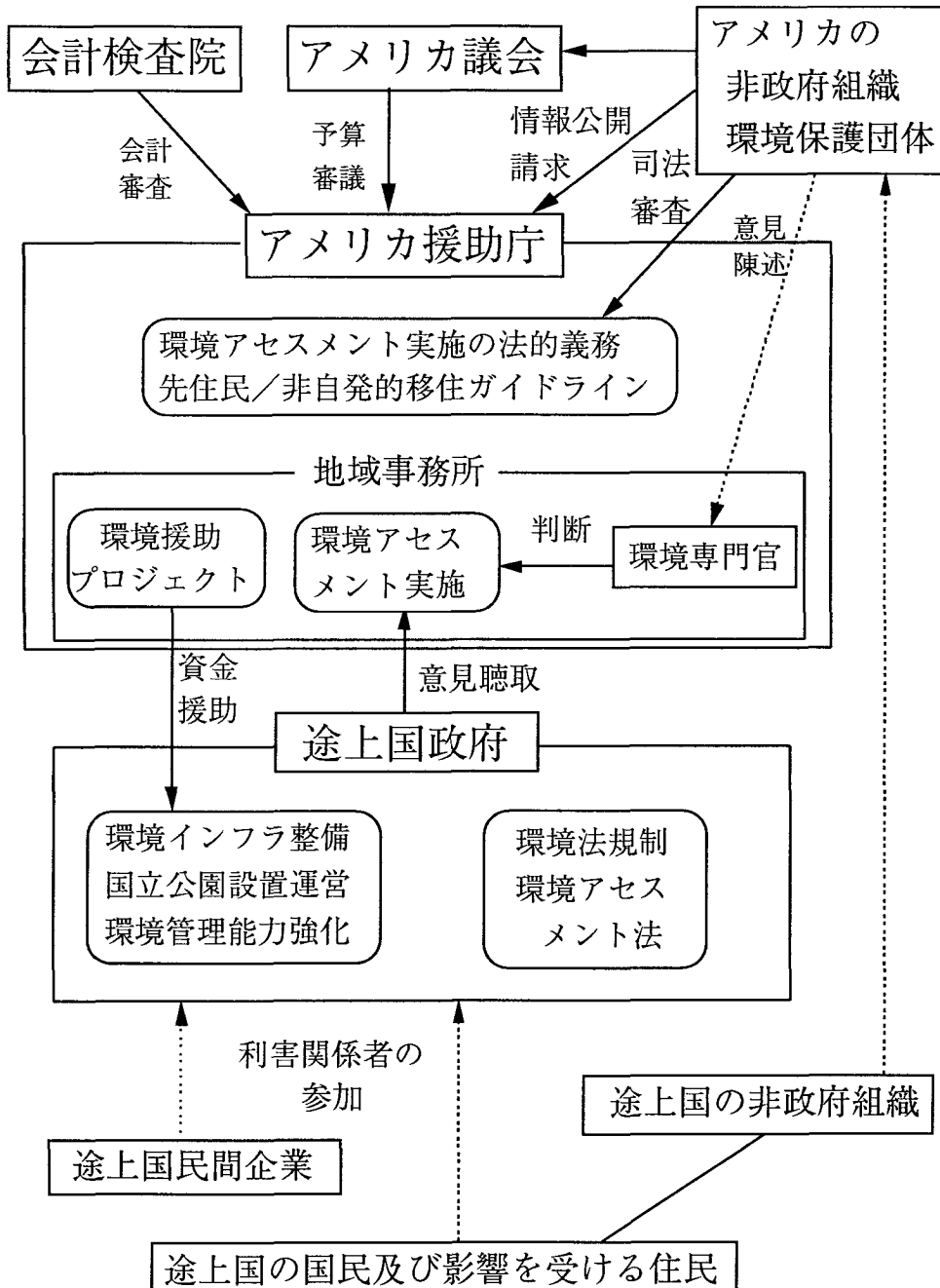


図5 世界銀行におけるインセンティブ構造

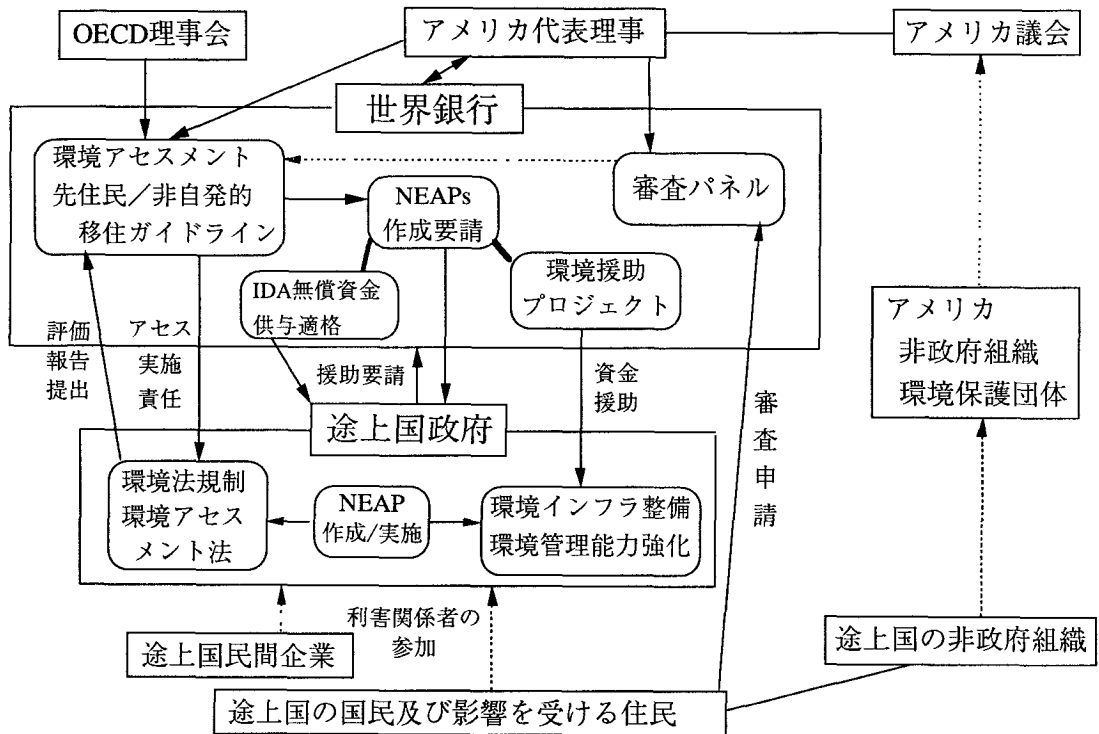


図6 日本の援助機関におけるインセンティブ構造

