

第6章

おわりに

第1節 社会的環境管理能力の形成：国際協力への新しい概念

本書は、社会的環境管理能力（Social Capacity for Environmental Management；SCEM）および社会的環境管理システム（Social Environmental Management System；SEMS）という、途上国における環境管理能力を評価分析する上での新しいアプローチを提示し、その社会的能力の発展ステージに応じた援助のあり方を論じた。

1990年代に入り、環境協力をめぐる国際動向は絶え間なく変化してきた。初期の最も重要な出来事は、1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議（The United Nations Conference on Environment and Development；UNCED）である。21世紀を迎え、国際協力は、環境協力も含め新たな展開をみせている。2000年9月に国連はミレニアム開発目標（Millennium Development Goals；MDGs）を打ち上げ、2015年までに達成すべき個別目標を設定した。世界銀行が推進する貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper；PRSP）もMDGsと一貫したものとなるよう、調整が行われている。第1章で述べたように、MDGsには8つの主要な目標があり、そのもとで18の具体的なターゲットがあげられている。そのうち3つが環境および持続的開発に関するものであるが、これらは環境問題の一面しか捉えておらず、総合的な環境管理のための施策とはほど遠いものである。また、ターゲットに対する評価指標は専

専門家から厳しい意見が寄せられており、より具体的かつ合理的な評価システムを構築するためには十分な検討が必要である。一方で、多国間援助機関のこうした大きな流れのなかで、二国間援助を実施している国々は、MDGsに対しどういった貢献ができるのか、あるいはするべきなのか、また、途上国のニーズを捉えながら二国間援助の独自性をどう出すべきなのか、さらには、より効果的かつ効率的に成果をもたらすためにドナー各国がどのように協力しあうべきなのか、といった課題に直面している。

本書は、上記の新しい概念にもとづき、これらの課題への答えを見出そうとするものである。

第2節 社会的環境管理能力と社会的環境管理システム

社会的環境管理能力（Social Capacity for Environmental Management；SCEM）は、社会における3つの主要なアクター（主体）すなわち政府、企業、市民が環境問題に対処する総体的な能力と定義される。これを新制度学派あるいは比較制度分析の観点から社会システムとして考えた場合には、社会的環境管理システム（Social Environmental Management System；SEMS）と捉えることができる。3つの主要なアクターおよびアクター間の相互関係がシステムを規定する。また、国家・地方の2レベルの関係を検討することも社会的環境管理システムの重要な要素である。したがって、社会的環境管理システムは基本的に、3つのアクター、2つのレベル、およびそれらの相互関係から成り立っている。

本評価フレームワークは、援助機関などにおけるこれまでの研究蓄積を基盤としながらも、それらを再構成あるいは統合し、2つの点で新たな貢献を行った。1つは、国際協力における2つの大きな流れ、すなわち能力開発（capacity development）と持続的開発（sustainable development）をまとめ、1つのアプローチとして提示した点である。もう1つは、この評価フレームワークを用いることにより、環境管理および国際協力の展開をダイナミックに捉えることができ、発展ステージに応じた最適な協力アプローチを検討することが可能となった点である。

第3節 社会的環境管理システムの発展ステージ、ベンチマークおよび評価指標

社会的環境管理システムの定義と発展ステージの展開および主要ベンチマークおよび評価指標を第2章で提示した。社会的環境管理システムには、以下の3つのステージがある。

システム形成期	社会的環境管理システムの基盤が形成・整備される時期で、特に行政部門における能力形成（環境法、環境行政制度、環境情報）が行われるステージ。
本格的稼働期	システムの根幹となる環境行政制度の整備を受け、汚染削減の実施を本格的に行っていくステージ。SO _x などの工業型大気汚染問題について、環境クズネツ曲線の転換点（汚染悪化から改善への転換）が観察される。
自律期	政府・企業・市民間の相互関係が強くなり、システムとして自律的に展開していき、総合的な環境管理が行われるステージ。

また、各アクターについて4つのプロセスと6つの要素をもつ評価指標群が提示された。アクター間および国家・地方の相互関係を示す指標、環境質変化、社会経済状況変化に関する指標も含まれる。

第4節 ケース・スタディ

第2章での評価フレームワークの提示、第3章での関連概念のレビューを受け、第4章では、中国、インドネシア、タイにおける社会的環境管理能力の形成と環境協力の事例研究を行った。環境協力については、特に国際協力事業団による環境センター・プロジェクトに焦点を当て、プロジェクトの適切な開始時期（entry point）および終了時期（exit point）をそれぞれ、システム形成期の最終局面および本格的稼働期が十分展開した時期とし、実施時期の妥当性評価を行った。

中国は、1990年代半ばにシステム形成期から本格的稼働期へ移行し、現在、

2002年からの第10次五ヶ年計画、2008年北京オリンピック開催等へ向けて、環境管理が促進されており、自律期を迎えつつある状況にある。日中友好環境保全センター・プロジェクトは1992年より開始され、entry pointとして適切な時期であった。また、プロジェクトは現在もフェーズ3が進行中（2006年終了予定）で、本来の環境センター・プロジェクトの目的からするとすでに exit point を迎えてよい時期であるが、今後の環境センターの意義と展開を考慮すると、日中双方にとり、プロジェクトの続行は妥当なものであると考えられる。

タイは1995年頃にすでにシステム形成期を終え、本格的稼働期を迎えつつあったが、1997年の通貨危機にともなう政治・経済の再編により、現在システム形成期の最終局面と本格的稼働期の初期段階を同時に経験しているとみられる。1990年より実施された環境研究研修センター（ERTC）は、システム形成期の最終局面とプロジェクトの entry point が合致する。しかしながら、プロジェクトが終了した1997年は、本格的稼働期のごく初期の段階であり、通貨危機等の影響は予期できなかったとはいえ、社会的環境管理能力の形成に対する貢献という観点からすると、しばらくの間何らかの投入が必要であったと思われる。

インドネシアは、1990年代前半までに環境法・環境行政制度が一応整備されたが、全国モニタリング・ネットワーク構築、環境白書発行などの環境情報の整備はいまだ不十分である。このことから、インドネシアは1990年代前半以来現在まで、システム形成期の最終局面にあると考えられる。インドネシアにおけるプロジェクト、環境管理センター（EMC）は1993年より開始され、タイ同様適切な entry point でプロジェクトが実施された。現在EMCフェーズ2（「地方環境管理システム強化プロジェクト」）が実施中（2006年終了予定）であるが、EMC自立への支援が必要なこと、インドネシアの社会的環境管理システムがまだ本格的稼働期へ展開されていないことを考慮すると、プロジェクト継続は必要であるといえよう。

また、インドネシアに関しては、社会的環境管理能力の形成の観点から、特に都市交通システムに焦点を当て、首都圏汚染対策と国際環境協力を多角的に分析し、提言を行った（第5章）

第5節 教訓と提言：国際環境協力の新たな展開に向けて

本書から得られる結論は以下の4点である。

第1に、本書で提示された社会的環境管理能力の形成を分析するアプローチは、途上国の環境問題の変化、環境管理の展開および国際協力のあり方をダイナミックな観点から検討することを可能にした。

第2に、中国、タイ、インドネシアにおける社会的環境管理の力の形成と環境協力の妥当性について、環境センター・プロジェクトを事例とした分析について、先に述べたような結果が得られた。

第3に、現在タイ、インドネシアをはじめ多くの途上国において進行中の地方分権化において地方における環境管理能力の強化を図ることは、社会的環境管理能力の形成の観点から重要である。

第4に、第2の点と関連し、環境協力について協力実施の適切な時期（entry point, exit point）の考え方が提示され、環境センター・プロジェクトの投入時期の妥当性評価を行った。

また、より広い観点から、今後の国際環境協力の展開に向けて以下の提言を行う。

（1）ブラウン・イシュー、グリーン・イシューに対する包括的な協力アプローチ

これまでの環境協力においては、汚染対策などのブラウン・イシューと森林保全などのグリーン・イシューが個別に捉えられ、協力が実施されてきた。しかし現実にはこれらの問題は強く関連しており、環境問題の効果的・効率的に対処していくためには、これらを総合的に関連付けて協力を行っていくプログラム化が必要である。またその際には、社会的環境管理能力の形成という観点から、また、持続的な協力システムを構築する上でも、ODAのみならず民間資源を有効的に活用することも、重要である。

（2）オーナーシップとパートナーシップ

今後の協力は、途上国・日本間で双方向的に行われることが重要である。日本をはじめドナー国は、援助において途上国のオーナーシップ（主体性）を促進する努

力が必要である。こうしたオーナーシップの形成が、途上国・先進国間の官民における水平的な協力関係（パートナーシップ）を構築する原動力となる。また、国際協力においては、ドナー間のパートナーシップも援助のインパクトをより強くするために重要な要素である。

（３）グローバル化と環境協力

今後の環境協力のあり方を考える際には、経済および環境問題のグローバル化を念頭に入れる必要がある。貧困と環境破壊の悪循環も、グローバル化と強く関係している。近年では、自由貿易協定などの経済協定に、環境専門委員会の設置や、環境協力の促進、環境基準の設定など、環境に関する条項ももりこまれる事例がある（NAFTAなど）。これらの動きは途上国の環境管理の展開を促進する外的要素として重要である。

日本はシンガポールと自由貿易協定を結び、現在ASEAN、メキシコとの協定締結を模索している。これらの経済協定に環境協力の条項を盛り込むことは、貿易、経済、環境を包括的に捉え、協力していく上で、日本および相手国にとり、有効であるだろう。

（松岡俊二・朽木昭文）