

第2章

国際金融機関と環境協力

——アジア開発銀行・世界銀行にみる環境配慮の仕組みと実際——

柳 憲一郎

はじめに

1994年に世界銀行（以下、世銀と略記）が取り纏めた「東アジアの奇跡」にみるように、アジア、とりわけ、東アジアの経済発展には目覚ましいものがある。その経済発展を支えた要因の一つとして、国際金融機関（Multilateral Development Bank: MDB）による資金協力および民間投資などが果たした役割が大きい。アジアにおけるMDBの代表的なものとして、世銀やアジア開発銀行の役割が特筆される。

ところで、1992年6月に開催された国連環境開発会議（UNCED）において採択されたアジェンダ21（持続可能な開発のための人類の行動計画）は、開発途上国における能力開発のための国際協力（第37章）として、国別、関連する小地域別および地域別の持続可能な開発のための力量および能力を開発し、改良することをその目的に掲げている。具体的には、(1)各国のニーズと優先順位を定め、現在進行中の参加型プロセスを推進すること、(2)援助国自身の行動計画を強化するため、援助国間の調整を改善する一方、技術協力を見直すこと、(3)多国間国際機関が環境と開発を統合する能力と力量を確保するように、これらの機関を改善、再整理すること、(4)すべての開発プロジェクトの

環境影響を評価するため、官民両方の制度的力量および能力を向上させること、などの諸点の支援を行うとしている。

アジェンダ21では、環境の保護を経済開発の一環として重視し、自国のみならず他国の自然生態系を保護しうる安全策を講ずることにより、最も脆弱な生態系の管理を必要とする開発途上国のニーズに高度の優先順位を与えるべきとの環境指針を表明している。このように、将来世代の環境資源を配慮した持続的発展の実現には、南北間における抜本的改革の必要性が指摘されるが、一つには、先進国が現在の経済・社会システムを地球にやさしい資源循環型社会システムにシフトさせること、二つに開発途上国が生存のための基本的ニーズの充足を図り、貧困の克服や人口増加を抑制しつつ、環境配慮を組み込んだ経済開発政策を推進すること、三つには、現在の貿易、投資、金融等の国際経済の構造の改善による南北格差の縮小を図るべく、各国の自助開発努力を強力に支援する国際環境協力政策が必要不可欠となっている。

とりわけ、グローバル・パートナーシップに基づく先進国と開発途上国との国際環境協力の一翼として、MDBの果たす役割と責任がきわめて重要である。なかでも、開発援助と環境保全との関係において、開発途上国の環境保全に直接的に有効な援助のあり方や開発援助の実施における環境配慮のあり方が具体的な問題である。特に、UNCEDの環境指針や環境目標をさらに具体化し、その履行を監理する責任と努力がMDBに課せられているといえるであろう。

ここでは、アジア開発銀行および世銀の環境政策をフォローしつつ、環境保全の視点から融資プロジェクトの見直しや変更を行なった事例で得られた教訓や取組みがいかなるものであるのかを検証する。さらに、環境ガイドラインや環境アセスメント・システムなどの整備による環境配慮や環境保全型貸付などによる環境配慮の支援手法を検討し、わが国のMDBへの対応戦略⁽¹⁾に関して、若干の考察を加えることにしたい。

I アジア開発銀行の環境配慮の取組み

1. アジア開発銀行の環境政策

アジア開発（Asian Development Bank : ADB）は、1978年に「ADBの援助における環境と開発（Environmental Protection & Development Financing by the ADB）」を理事会に提出し、環境に取り組み始めた。81～82年に環境専門家2名を採用し、地域セミナーの開催、途上国の環境担当の機関を強化のための技術協力等、の活動を具体的に行ない始めた。また、技術協力のほか、資金協力では、特に、スクリーニング手続きを体系化した。87年に環境部を創設し、90年に環境局（OENV）に昇格させるなど組織体制の整備を図っている。

ADBの環境政策は、1986年の「環境政策と手続の評価」（Review of the Bank's Environmental Policies and Procedures）に明らかにされたが、それは、環境問題の認識とその適切な対策、担当職員の環境意識の向上、地域資源センター的役割、環境質高揚プロジェクトの支援等であった。

ところで、環境悪化の潜在的原因は、一般には、過剰人口、広範な貧困、未整序な都市化、無計画な工業化、制度的欠如や財源の不足によると信じられているが、ADBによると、それらの他にまず第一の要因として政策や市場の失敗があるとみている。そこで、このような視点を踏まえて、1989年にADBは生態学的に脆弱な地域に関する報告書⁽²⁾のなかで、すべての開発プロジェクトに開発と保全の双方に便益をもたらさうる生物多様性の管理に関する構成要素を組み入れることができることを示唆した。

1990年代に入って、加盟途上国の環境の状況や環境の法制度、天然資源等を取り纏めた環境プロファイル（Briefing Profile for Country Programming Missions）を作成している。また、社会と環境の二つを最も重要な優先的課題

として、融資や技術援助の事業計画に組み込む戦略を採用している。94年に、「アジア開発銀行の環境計画—過去、現在、将来—」と題する報告書を作成し、現下に対応すべき環境問題として、(1)森林伐採、(2)土地の劣化、(3)水の利用と質、(4)生物多様性、(5)エネルギー利用、(6)大気汚染、(7)温室効果ガスの排出の七つを取り上げ、また、環境劣化の潜在的な原因として、(1)市場と政策の失敗、(2)人口と貧困、(3)未整序な都市化、(4)無計画な工業化、(5)財政的資源の欠乏、(6)不完全な開発援助によるプロジェクト経験、(7)弱い環境法制度、(8)環境ジレンマの八つを指摘し、それに対応すべき中長期戦略を策定している。⁽³⁾

2. アジア開発銀行の援助手法

(1) 環境融資契約 (Environment Loan Covenants: ELCs)

近時におけるアジア開発銀行の環境配慮の取組みは、主として融資 (finance) におけるプロジェクトの環境健全性を確保する原則的手段としての環境アセスメント手続きに集中してきたといえる。しかし、プロジェクト実施のいくつかの場面では、環境アセスメントのみでは、十分に注意を喚起することはできないような場面において、ELCsが重要な役割を果たしている。⁽⁴⁾

アジア開発銀行は銀行と借入諸国との間に融資協定 (Loan agreement) を締結するが、その際、そのプロジェクトの環境健全性を確保するアプローチの一つとして、ELCsを活用している。

ELCsは借入人が銀行融資を認めさせるための特別の保証であり、また、それは融資協定の中で両当事者が環境問題への責めを負うということに対する重要性の反映でもある。ELCsは銀行のプロジェクト・サイクルにおいても、環境配慮を統合するダイヤグラムのなかに位置づけられている。

ELCsをもつプロジェクトの歴史を振り返ってみると、発展の段階から、1983～87年までの第1期と88～90年までの第2期とに区分される。その件数は第1期では、融資件数240のうちの22%の54件であったが、第2期では175

件のうちの73件と、前期の2倍にあたる42%を占めるようになった。

1982～87年頃の当初のELCsの内容は、例えば、「借入人は、当該プロジェクトの実施や維持・管理がその河川の集水域に存する鉱山の土建業者の操業によって不利益を被らないことを確実にするために、すべての適用可能な公害法規や規則を効果的に実施することを行政庁や環境庁に求めなければならない」、「保証人や借入人は適切な環境保護管理や安全装置が当該プロジェクトの下で建設される施設の計画に含まれ、その管理が良好な状態で維持され、かつ、有効に利用されることを確保しなければならない。」「借入人は当該プロジェクトによるマイナスの環境影響を最小化するために十分な注意が払われることを確保しなければならない」といったものである。ELCsのほとんどは、借入人が講ずべき措置のすべての範囲を的確に反映するものではなく、いわば、一般的内容や性質のものであったといえる。

ところが、1987年を契機として、大きな転換期を迎えた。それは、副総裁の一人がプロジェクトの実施に際して、一層の環境上の視点を統合することを命じた覚え書きに端を発する。これと軌を一にして、アジア開発銀行の法務部 (General Counsels) が融資証書の中に「環境」という文言を含むように標準規定を修正することを発表したからである。

この改革によって、ELCsの内容と詳細さのレベルにおいて大きな変化がみられるようになり、特に、広範な環境問題を射程に取り組み、広範な契約形式に反映され、より詳細な基準化、類型化、計画予定表や成果が含まれるようになったことに現われているといえる。

最近の代表的なELCsの事例として、以下のものが挙げられる。

① 工業開発プロジェクト (第2期に採択されたもの)

これは、計画され、建設された工場やプロジェクト施設の維持管理に関して、実施官庁が廃棄物処理に関する適用可能な地域環境基準を厳格に遵守することを確保し、さらに、当該施設から環境に重大な悪影響を及ぼさないような固形廃棄物のレベルを確保するために、すでに実証済みの環境負荷の少ない公害防除対策を講ずることを義務づけたものである。さらに、河川に排

出する廃水のPH濃度の常時監視など、詳細かつ具体的な行動準則の義務づけを行なっている事例である。

② 森林プロジェクト

ADBの環境ガイドラインおよび環境アセスメントへの合致を求めた事例で、融資協定の規定に基づき、指定コンサルタントが作成するEIAおよびEIA報告書を発効後1年以内に借入国の環境庁に提出する責務を定めている。また、一般的に農用地に不適当な現存の伐採地や荒廃した林地には代償措置として植林を行なうことを定めている。

③ 農業貸付プロジェクト

この融資協定では、実施官庁が貸付農家に対して、農薬と肥料の適正かつ安全な使用に関する教育訓練を実施するものである⁽⁶⁾。それには、害虫駆除管理や過度の農薬使用による地下水汚染の防止や土壌保全などを含むほか、借入人の外延部局と実施官庁間との有機的な連携を訓練フォーラムを通して形成すること、外延部局と共同で農家の農薬や肥料の適正使用を確保させることや環境専門家の派遣を定めている。

初期のELCsで借入人に求められた行為類型は、一般的に、(i)現存の地方規則に準拠して実施すること、あるいは、特定の行為を禁止すること、(ii)プロジェクト立案やサブ・プロジェクトの選択に環境配慮をすること、(iii)維持・管理に環境配慮を講ずること、などの三つの範疇にはほぼ分類できるものであったが、近時のELCsでは、それらに加えて、(イ)新たな立法の制定、(ロ)規則の発布、(ハ)環境基準の設定、(ニ)ADBガイドラインの実行、(ホ)環境アセスメント(EIA)または初期環境評価(IEE)の実施、(ヘ)環境部局の新設または既存の部局の強化、(ト)環境問題に関する訓練教育、(チ)排出され、排水される物質の中和および削減と常時監視、(リ)調査研究の実施、計画の立案と政策の構築、(ス)政策や勧告の実施、(セ)予算配分の作成、(セ)公害防止装置の設置と管理、(7)銀行への報告、など多様かつ具体的なものを含むようになっている。

(2) 環境プログラム (Environment Program)

ADBでは銀行のオペレーション全般と支援活動に環境配慮を統合するべく、以下の八つの各領域において取り組みを行なっている。なお、環境配慮の統合は融資業務に限定されることなく、表2-1に示すように、異なる内容や計画レベルにおいても進められている。

① カントリーオペレーション (国別計画) 業務における環境配慮

ADBは、提案されたすべての案件に関して、環境面から審査するだけに止まらず、その関心はその前段階に位置づけられるカントリー環境戦略にも及んでいる。カントリー環境戦略は、環境セクターがカントリーオペレーション戦略の策定やカントリーオペレーション・プログラムの決定に際して、必要な環境配慮条項をインプットする業務を基礎にして策定される。

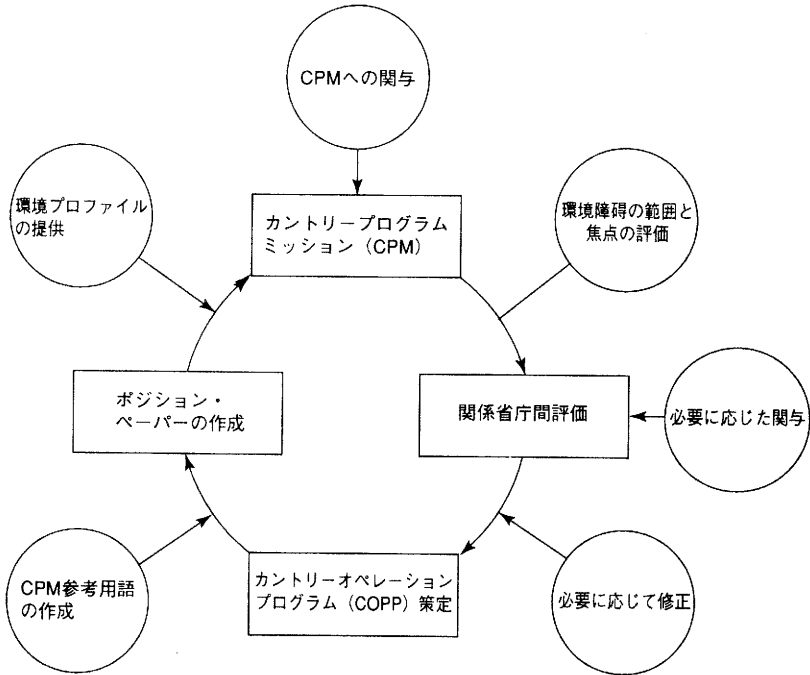
カントリープログラム・サイクルの各段階における環境配慮の統合は、図2-1に示すように、ポジションペーパーの準備 (Position Paper Preparation)、

表2-1 計画レベルにおける環境配慮

計画レベル	内 容	アプローチおよび技法
国	国家開発計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家アジェンダ21 ・ カントリー戦略調査 ・ カントリー計画 ・ 3カ年計画 ・ 環境プロファイル
地方	地域開発計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地利用計画 ・ 統合的開発計画 ・ 環境付きの経済開発計画
セクター	部門別評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境ガイドライン ・ カントリーおよびセクター環境戦略
プロジェクト	プロジェクト・サイクルによる環境評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ 初期環境評価およびセクター環境戦略 ・ プロジェクト評価・モニタリング ・ 環境調査 ・ 事後評価

(出所) Asian Development Bank, *The Environment Program*, p.42.

図 2-1 プログラム・サイクルにおける環境配慮の統合



カントリープログラム・ミッション (Country Programming Mission: CPM)、部局間評価 (Interdepartmental Review)、カントリーオペレーション・プログラムペーパーの作成 (Country Operational Program Paper Finalization) という各段階で行なわれる。特に、環境部のスタッフがCPMに直接参加することで、環境面での要請を最大限にプログラムの中に内部化するとともに、案件によっては、詳細に検討すべき環境項目が明らかにされる。

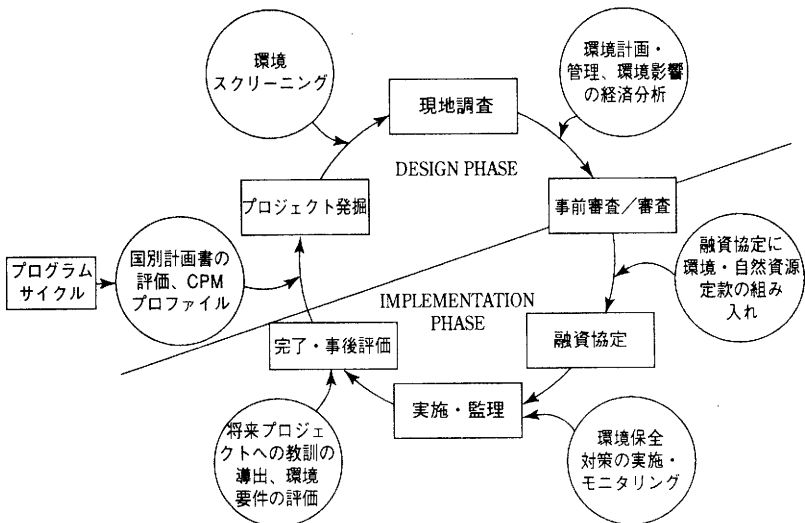
ADBのカントリー・オペレーション戦略の面では、環境戦略が体系化されているが、それは借入国の吸収能力、他の供与国との優位性の比較、当銀行の資源と能力、優先順位、借入国の必要とする開発援助の規模と形式などを考慮したものとなっている。同時に、開発戦略の基礎となる環境セクター報告書は、借入国における主要な環境・資源問題、環境問題に関する制度や

政策，政府の環境問題の優先的課題，供与国の近時の計画プログラム，当銀行の環境プログラムなどを明らかにしている。その面では，特に，銀行は優先順位を評価し，政策を形成し，潜在的な技術支援や投資プロジェクトを特定するという重要な各段階に，環境セクター報告書を準備したり，それを最新化することに力点を置いている。借入国ごとに融資や技術協力の案件を決めるプログラムを立案することを発掘 (Identification) というが，ADBの環境配慮は，プロジェクトの着手や進行中のみでなく，より早期の段階であるプロジェクト発掘時にその組み込みを図っているといえる。⁽⁸⁾

② プロジェクトおよびプログラムの環境評価

OENV (Office of the Environment) は，図2-2に示すように，プロジェクト発掘 (Preparation)，審査 (Appraisal)，承認 (Approval)，実施 (Implementation)，事後評価 (Post-evaluation) の一連のプロジェクト・サイクルの重要な各段階で参画する。ADBは，1980年代の初めに，融資されたプロジェクトやプログラムがDMCにおける持続的発展への促進を確保するために，環境ア

図2-2 プロジェクト・サイクルにおける環境配慮の統合



セスメント (EIA) 手法や初期環境評価 (IEE) 手法の導入を成文化した。このアセスメント方式は、プロジェクト地域が環境的にセンシティブ (Environmentally Sensitive: ES) である場合や重大な環境影響のおそれのある場合などに要求され、DMC自身のEIA要件を公式、非公式に補完するものである。⁽⁹⁾ プロジェクトは、環境に及ぼす影響の度合いや性質等によって分類される。この分類は、87年に導入されたときはA、B、C、Dの4分類であったが、世銀等のMDBの分類と歩調を合わせる等の理由で、92年に改正され、A、B、Cの3分類となっている。カテゴリーAは、IEEによって環境への影響が重大とみなされるもので、EIAの実施が義務づけられるプロジェクトである。カテゴリーBは、環境への影響はあるが、Aに比べて、その度合いは大きくないプロジェクトである。EIAは義務づけられないが、IEEの実施が要求される。また、このタイプのプロジェクトの環境影響の緩和措置は、現存の有効性の証明されたものが要求される。カテゴリーCは、環境影響が軽微なもので、通常、EIAやIEEは要求されないプロジェクトである。

ところで、カテゴリーBの中には、環境影響がセンシティブなプロジェクトをESプロジェクトとして、特に選別している。それは、例えば、森林の減少、生物多様性の喪失、居住・移住問題、有害物質の生産・処理・廃棄などを含むプロジェクトである。ADBのESプロジェクトは、カテゴリーAと選別されたBプロジェクトからなる。これらは、当該プロジェクトの理事会での検討に先だって、理事や外部評価者 (NGOや地元利害関係者も含むが、その場合は要求のあったケースに限られる) に、120日間の外部評価としてEIAやIEEの要約 (SEIA, SIEE) が配布される。また、これらの要約の写しは、プロジェクトに対する公衆関与の一環として、DMCsの保管図書館に備え付け、開示できるようにしている。

さらに、個々のプロジェクトのカテゴリー化の決定は、プロジェクト実施部局ではなく、OENV自身が行なっていることは注目に値する。なお、この点について、世銀では異なり、プロジェクト実施部局が環境部局との調整の上で、決定する方式を採っている。

③ 環境保全型のプロジェクトおよびプログラムの立案

1990年以降、ADBの環境技術協力と環境貸付は増加し続けている。環境技術協力は、無償ベースの供与であり、ADBの活動の特徴の一つになっている。DMCに供与される技術協力資金の範囲は広く、工業および水力セクターの汚染防止から都市環境の改善、森林管理および生物多様性の保全、さらに、制度構築および人的資源開発までに及んでいる。供与の実績は、89年では1億2000万ドルであったが、4年後には倍増の2億3000万ドルとなっている。技術協力資金の約半数は、環境保全型のものに振り向けられている。最近のADBの中期戦略フレームワーク（93～96年）や債権国会議の勧告などに応えて、環境貸付の優先順位を定め、その融資目標額を年間融資総額の20%を占める60億～90億ドルの範囲に設定している。環境保全型のプロジェクトの優先順位は、資源評価および計画、都市環境改善、森林および生物多様性、貧困と環境、水道および衛生、エネルギー保全および環境改善などである。

④ DMCにおける環境制度の構築

DMCにおける環境対応の能力は一律ではないが、急速に発達している⁽¹⁰⁾。銀行は、これまで、160以上の制度強化プロジェクトや環境管理能力を構築する50以上の地域技術支援プロジェクトを支援し、また、環境管理戦略を促進する見地から、持続的発展に関する事例調査（7カ国）の準備に援助している。さらに、空間的に環境をモニタリングする手法としての地理情報システム（Geographic Information System）を利用するプロジェクトや気候変動への関連を予測し、その対応を形成する支援を行なっている。プロジェクト立案や実施、環境モニタリングに関連して環境NGOとの協力関係が確立している。

⑤ 地球的規模の環境問題に関する支援

地球環境問題の克服に向けての国際的な取り組みや研究を資金的に支援している。すなわち、温室効果ガス、オゾン層の破壊、酸性雨、熱帯雨林や生物多様性の減少、産業有毒有害廃棄物などである。

⑥ 行内スタッフの能力開発

環境や資源の管理ミスは、しばしばプロジェクト審査過程に環境の外部性を内部化することの欠如や不十分さに起因するものである。環境上、センシティブな問題を抱える地域に必要なとされる保全レベルに関するテクニカル・ペーパーの作成など、銀行のスタッフやDMCスタッフを教導するガイドラインや出版物の発行を通して、銀行内部のスタッフの教育・訓練は強化されつつある。環境スクリーニングに関するコンピューター・エキスパート・システムの利用が規則化され、プロジェクトやプログラムの担当スタッフは経験等の実践プロセスから環境問題の多くを学んでいるといえる。

⑦ 地域・国際機関との協力の促進

政府と国際機関との地域環境協力の重要性に鑑み、技術協力を通して、ASEAN環境プログラム、環境と開発に関する省庁間委員会、南アジア共同環境プログラム、南太平洋地域環境プログラムへの支援を強化している。

⑧ NGOとの連帯性の形成

銀行は、住民優先（people first）に努めているが、プロジェクト・サイクルにおける活発な住民関与と同様に、住民のニーズや要求、吸収能力などの事前評価が必要とされている。この点に関して、銀行は、プロジェクトの発掘、立案、審査、実施、監理および影響評価の各段階にNGOを取り込むことの有用性を理解し、相互の関心事について意見交換を行なう会合を通して、特定のセクターで協働する機会を明らかにするなど、NGOオペレーションの改善を図っている。

(3) 将来の環境戦略と行動計画

将来の環境戦略と行動計画として、ADBは、環境業務において直面している内部的、外部的な課題を、ADB戦略アジェンダの達成に重大な影響を与えるとみなされる環境コア・プログラムとコア・プログラムの実施を補強する環境サポート・プログラムに分けて位置づけるという対応戦略を採っている。具体的には、①環境戦略のフレームワーク、②環境コア・プログラム、③環境サポート・プログラムに分けられる。

①ADBの個別政策の中には、森林、エネルギー、貧困の削減、人口やNGOの役割に関する政策のように、環境に関連の深いものも少なくない。新たな個別政策、特に、(イ)農業および自然資源、(ロ)工業、(ハ)エネルギー、(ニ)物的インフラストラクチャ、(ホ)社会的インフラストラクチャでは、従来のネガティブな環境への負荷を影響を削減すると同時に、その政策に積極的に環境配慮を内部化させ、その環境目標を達成するよう努めるとしている。

②環境コア・プログラムの主たる要素として、(イ)プロジェクト環境評価、(ロ)環境貸付 (Environmental Lending) の推進、(ハ)カントリーオペレーション業務、(ニ)部内能力の構築、(ホ)DMCにおける制度構築を取り上げている。

③環境サポート・プログラムの要素としては、(イ)政策の定式化と評価、(ロ)環境手法やガイドラインの開発、(ハ)環境プロジェクトやプログラムに対する財政上の資源動員、(ニ)地域・国際機関との協力の推進、(ホ)NGOの協力の推進、(ト)ADBによるUNCEDのポスト・アジェンダの実施等、が挙げられている。

II 世銀における環境配慮の取組み

世銀とは、一般に、国際復興開発銀行 (IBRD) および国際開発協会 (IDA) を併せたものをさすが、MDBの中でも環境プロジェクトへの融資、各種のガイドラインや技術的ハンドブックその他の出版物による情報公開等、環境問題に対して活発な活動を展開し、世界的な政策動向をリードする存在といえる。なお、IBRDとIDAは、総裁、組織、スタッフは同一であり、運営上に多くの共通点があるが、貸付・融資条件や資金源、支援対象国、加盟国数などに相違点がある。例えば、貸付・融資条件をみると、IDAは無利子であるが、1人当りのGNPが1305ドル以下の国を対象としている。

世銀の環境政策の中で重要な端緒は、1984年5月に「環境政策と手続」(OMS2.36) というガイドラインを公表し、その中で環境破壊の恐れのあるプロジェクトには、然るべき措置を講じなければ融資を行なわない旨を明ら

かにしたことである。これによって、世銀は環境の重要性によってプロジェクトを審査し、将来の貸付業務に環境ガイドラインを採用する最初のMDBとなったのである。

その後、1987年5月の機構改革に伴い、コナブル総裁は世界資源研究所（World Resources Institute）での演説の中で、「環境活動はグローバルな貧困問題への戦いに新たな次元を加えるもので、健全な生態系が良い経済である」と発言し、ブラジルでのアマゾン道路開発プロジェクト（Polonoroeste Project）によるつまづきを認めた。その反省に立って、生態系の重要性を再確認するとともに、環境への配慮を世銀の業務、政策および調査評価、研修・情報活動に基本的に組み入れるという、環境政策の構造的な改革を明らかにした。

その主たるものは、政策・企画・調査担当副総裁の下に環境局と各地域担当環境課の設置、環境専門家の大幅な増員、途上国（30カ国）の環境調査の実施、地球規模の熱帯林の保全活動への参加と森林プロジェクト融資の倍増、アフリカの砂漠化・森林破壊の防止のイニシアティブ等であった。なかでも、環境局は、開発プロジェクトによる環境影響を重点的に取り上げ、国別および緊急度別に優先順位を確定するとともに、技術、経済等の各分野の政策・調査活動を実施し、地域スタッフにガイドラインや専門的知見を含む情報・データベース（ENVIS）の確立を任務とするものである。

1989年は、世銀の環境政策にスタッフ・オペレーション指令（Operational Directive: OD）を導入し、環境政策がさらに強化された年であった。環境アセスメントのODは、すべての投資プロジェクトについて、潜在的な環境影響を審査するというものであり、そのガイドラインも策定された。この年の環境局の活動は、自然資源管理、環境質と保険、環境経済の三つを主軸として、世銀の政策・調査活動に環境配慮を組み込む作業が進められた。また、政策・調査活動の大部分を占める工業・エネルギー局等の他局においても、環境配慮の内生化が図られている。後述するように、ODに関しては、91年10月および93年に過去の実績を踏まえて改訂され、新しいオペレーション政

策と手続きの中に組み込まれている。このODの存在は、環境に重大な影響の可能性のあるすべてのプロジェクトに義務づけられているため、世銀の貸付を求める借入国のなかには、その環境影響報告書の準備のため、新たに環境アセスメント制度の導入を図ったところも少なくない。⁽¹¹⁾

1990年11月には、世銀、国連開発計画、国連環境計画の三者で共同運営される地球環境ファシリティ（Global Environmental Facility: GEF）が創設された。これは、途上国などの参加国（93年6月現在、64カ国）が地球環境の保護を図る措置への資金として設立され、(1)オゾン層の保護、(2)温室効果ガスの排出抑制、(3)生物種の多様性の保護、(4)国際水域・水資源の保護の4領域を対象としている。91年から94年までの3カ年のパイロット・プログラムであったが、92年4月に、参加国はパイロット・フェーズ終了後の基本政策に合意している。そこでは、GEFの再構築を意図し、地球環境保全の措置の増分コストを賄う追加贈与資金として、砂漠化や森林破壊による土地資源の劣化も従来の4領域に関連づけて対象とするなど、八つの原則の位置づけを行なっている。

1992年6月のUNCEDの開催以降、世銀は国別政策対話、経済・セクター研究および貸付業務といった各業務に環境配慮を組み込みながら、その統合化を図るなど持続可能な開発のための国際協力において指導的役割を果たそうと試みている。

特に、1993年1月の世銀の機構改革により、既設の環境局に加えて、新たに農業・天然資源局、運輸・水資源・都市開発局の2局を設け、それらを統括する環境的・持続可能な開発担当副総裁職（Environmentally Sustainable Development: ESD）を新設するなど、貧困の克服とともに環境の保護と改善への取組み体制の一層の強化を図っている。

1. 世銀の最近の環境政策

世銀は、1992年の『世界開発報告』（*World Development Report 1992*）の中

で、政策、プログラム、制度の各側面で大きなシフトが生ずることを前提条件としつつ、持続可能な経済および人的資源の開発と環境の保護・改善は、その加速も可能であり、両立しうると結論づけた。⁽¹²⁾ その両立の確保のため、以下の二つのタイプの政策には高い優先順位を与えている。一つは、開発と環境間のプラスのリンケージを生かす政策が挙げられる。例えば、貧困緩和と健全な環境政策に関して、プレストン総裁は、「開発の促進と環境保護は同一命題の相互補完的側面であり、貧困の克服にはその双方が必要である。」⁽¹³⁾ と述べ、所得向上、貧困緩和、環境保護の相互間のプラスの結びつきに十分配慮することを強調している。二つには、マイナスのリンケージを打破する政策、例えば、稚拙な成長戦略によって生じた土壌の劣化などの環境上の損傷を修復する試みなどである。その環境政策の基本目標は、①健全な環境保護のための優先順位の決定、制度構築、環境プログラムの実施に関する途上国支援、②世銀の貸付プロジェクトの環境アセスメントによる環境配慮の徹底、③世銀の貸付・融資対象加盟国による貧困の緩和と環境保護のリンケージの強化、④地球環境ファシリティ (GEF) による地球環境問題への途上国支援、等に集約される。93年度以来、世銀の新しい政策システムでは、既存のODをすべて改変し、オペレーション政策 (OP)、銀行手続き (BP)、最良の経験 (Good Practice: GP) の三つに分類し、その位置づけを行なっている。

2. 貸付プロジェクトに対する世銀の監理と評価

世銀のすべてのプロジェクトは、その貸付期間中、恒常的に責任担当スタッフによってモニタリングされる。特に、業務評価局は、過去に承認した貸付案内を審査して、教訓を学びうるパターンと傾向を特定し、将来の業務に向けて勧告を行なっている。そのなかには、環境影響を考慮して改善を図ったものについての評価も実施している。

例えば、1990年環境報告書では、畜産 (Livestok) プロジェクト (ボツアナ)、ナルマダ (Narmada) 川流域プロジェクト (インド)、シングラウリ (Sin-

grauli) 地域開発プロジェクト (インド), クドウン・オンボ (Kedung Ombo) プロジェクト (インドネシア), カラジャス (Carajas) 鉄鋼プロジェクト (ブラジル), ポロノエステ (Polonoroeste) プロジェクト (ブラジル) など6件について評価を行なっている。⁽¹⁴⁾ これらには、畜産プロジェクトのケースのように、例えば、国際環境NGOから家畜遮断のためのフェンス設置による野生生物への影響が問題視されたが、世銀はフェンス設置への貸付はされておらず、フェンス政策自体の再検討を政府に要望していたとして、問題とされたことの多くに誤った情報があるとするものもある。しかし、環境への影響が大きいことを理由に世銀の政策を見直し・変更する契機となったプロジェクトも少なくない。とりわけ、道路、鉄道、電力、水道などの用地や貯水池のような物理的インフラストラクチュア・プロジェクトには、広大な土地を必要とする。土地の取得にあたって、個別交渉による困難さを回避するために、往々にして、強制的な収用権が行使されるために、住民移住の問題が発生する。1986～93年には、146件の住民移住を含むプロジェクトがあり、その4分の3以上はインフラストラクチュア・プロジェクトであった。⁽¹⁵⁾ そこで、以下に、世銀の移住政策をめぐる国際的論議を呼んだインドのナルマダ流域開発プロジェクトとタイのバクムン水力発電プロジェクトなど、世銀の失敗と成功の教訓を取り上げ、その教訓を踏まえた強制移住に関するオペレーション指令についてみることにする。

(1) ナルマダ流域開発プロジェクトの教訓

1985年4月、世銀はインド西部の最貧地域の一つで、早ばつ常襲地帯にダム・発電所建設と灌漑運河の建設からなるサルダル・サロバル・プロジェクト (ナルマダ) に対する貸付の決定を行なった。それは、家庭用水、農業用水、工業用水と電力および雇用機会の確保を目的とするものであった。しかし、80年代の後半になって、このプロジェクトによって生ずる環境問題や立ち退き者に対する世銀の移住政策や関係の諸州 (グジャラート、マディヤプラデシュ、マハラシュトラ) の策定した移住計画に対して、地域住民や国際NGOに

よる議論が高まってきた。⁽¹⁶⁾その論点は、経済性（経済収益性、便益）、強制移住、森林地の水没の三つに集約される。

1991年、当時のコナブル世銀総裁は、このプロジェクトの移住および最就業活動の実施とプロジェクトの環境影響の評価に関して独立審査団は、世銀に対して92年6月に審査報告書（Morse Report）を提供した。その報告書は、世銀の移住政策に関して、立ち退いた住民が再定住後に少なくとも旧来の生活水準を維持・回復できるような政策を講ずるべきであると述べた。そして、プロジェクトの審査、実施、監理に係わる従来の世銀の政策やガイドラインに重大な欠陥のあることを指摘し、このプロジェクトに対して一定の距離をもって再考するように要望するものであった。また、このような問題がその他のプロジェクトに対しても普遍性をもつかどうかを確認するために、世銀の手続きを見直すように勧告した。

1992年10月、世銀の理事会はこの独立審査の報告結果を受け入れ、インド政府に対して6カ月の期限と支援条件を付して、このプロジェクトへの支援を続行することを決定した。しかし、93年3月、インド政府は移住と再就業に関する政府のアクション・プランに基づき、独力で建設工事を完了することを決め、世銀に対して貸付残余部分の取消しを求めた。⁽¹⁷⁾

以上は、ナルマダ・プロジェクトによる教訓の大まかな経緯である。世銀の貸付プロジェクトに対する監理と評価業務にとって、審査前の借入国の基礎的データとその地域社会との有効なコンサルテーションがいかに重要であるかを示している。この教訓は、移住問題の複雑性とこれに対する世銀および借入国の双方における対応能力の強化の必要性を指摘するものであった。

(2) パクムン水力発電プロジェクトの教訓

タイのパクムン水力発電プロジェクトは、早期の計画段階で住民移転をできるだけ回避するように設計を修正することにより、成功を取めた事例である。

このプロジェクトは、当初、長さ300メートル、高さ17メートルのダムを建

設し、電力の便益を最大にするため、約60平方キロメートルの土地（約3300戸、2万人）が水没する計画であった。この計画による影響を緩和するために、プロジェクトの設計と立地が修正された。ダム の最大水位（112メートルから108メートルに引下げ）と建設地（さらに上流の地域に移動）の変更とにより、発電能力は当初計画からみると若干低下したが、水没地に含まれる世帯数をわずか241戸、1500人に減らすことができた。また、この水力発電は便益がコストを上回り、妥当な水準のプロジェクト収益率を維持しており、タイの開発計画の中でもコスト効率の良いものの一つとされている。世銀は、このプロジェクトの成功は、タイの責任体制、安定的な法的枠組み、公開制、透明性といった制度的な特徴に多くを負っていると分析し、以下の4点を指摘する。すなわち、①タイ政府と電力庁は、健全な環境政策と慣行を尊重していること、②現地機関のいくつかは、非自発的な移転の対応について十分な研修を積んでいること、③現地のNGOと国際NGOが影響を受ける住民の立場を代弁する活動を積極的にこなしていること、④プロジェクトの計画策定者は、プロジェクトの実施前に住民による検討を受ける準備ができていないこと、である。

(3) 強制移住に関する業務指令

住民の移転を伴うプロジェクトの業務担当者は、強制移住に関する業務指令に従って、審査を行なうが、特に、①強制移住の発生回避ないしその最小化、②不可避の場合における移住計画の策定、③コミュニティの参加、④再定住地における悪影響の最小化、⑤弱者（原住民・少数民族など）に対する適正な補償、などを考慮することとなっている。

1992年10月の世銀理事会において、ナルマダの教訓からこれまでの教訓の見直しの提案がなされ、見直しを行なうタスク・フォースが環境局内に組織された。六つの業務地域の協力の下に、現在貸付中の案件のうち、強制移住を含むプロジェクト（約135件）の分析に着手した。その分析は、強制移住プロジェクトでは特定の問題が繰り返されることを示唆している。すなわち、

①移住が主要な問題として特定されてこなかったこと、②借入国における移住政策と法的規定が土地所有権や損失補償法の延長線上にあること、③途上国における移住に関する組織や管理機構が弱体であること、④移住の運営に用いられる技術的な熟成度に不足があること、などである。

また、当該プロジェクトが貸付契約やガイドラインの遵守のもとに実施されているかを確認する作業と合わせて、強制移住の実施状況を改善するための短期的・長期的戦略について、特に、アジア地域における強制移住、都市およびインフラストラクチャ・プロジェクトによる移住、移住の実施状況、世銀の技術的支援等への勧告が1994年4月に出された。それは、大規模な移住を伴うプロジェクト案件には、銀行のオペレーション業務として、以下の4点をセットで実施することを定めるものであった。すなわち、①借入約款で借入国政府が移住者収入の回復を補償すること、②必要に応じて、追加資金の融資などの経済的措置を講ずること、③審査時などの移住分析を改善すること、④移住の構成部分に関して定期的に監督すること、である。⁽¹⁸⁾

3. 環境関連貸付

世銀の環境貸付 (Environmental Lending) は、多様なアプローチと手法をもって、近年目覚ましく進展し、全6業務地域において68カ国を網羅している。

それは、1989年度と93年度との比較で30倍と急激に膨らんでいる。このように、世銀では、プロジェクトに係わる環境保全対策のコストまたは便益が全体費用の50%以上のものを環境プロジェクト (Significant Environmental Components Project) と位置づけている。95年に承認された137の環境プロジェクトの半数近くは、自然資源管理を含むほか、5分の2は汚染・都市環境問題を対象とし、残りのものは自然環境制度構築に関係している。

承認された環境プロジェクトには、三つのタイプがある。すなわち、(1)都市・産業公害規制 (Urban and Industrial Pollution Control)、(2)自然資源管理

(Natural Resources Management), (3)環境制度構築 (Environment Institution Building) などである。この(1)のタイプはブラウン・アジェンダとも呼ばれ、都市が直面している三つの領域、すなわち、エネルギー利用と効率、都市公害・産業公害の防止、都市環境の管理、などを包括している。新規プロジェクトとしては、1993年度では、8件14億ドル、94年10件、15億9000万ドル、95年14件、8億ドルとなっている。近年の傾向は、中国、韓国、インドなどの中規模環境プロジェクトの継続の一方で、新たにラトビア、レバノン、エストニアなどの小規模プロジェクトが増えたことが挙げられる⁽¹⁹⁾。

(2)のタイプはグリーン・アジェンダと呼ばれ、持続可能な自然資源の管理を促進し、資源劣化の抑止を意図する活動を対象としている。それには農業および土地の管理、森林の管理、水資源および集水域の管理、海岸・沿岸域の管理、種の多様性の保全、などが含まれる。

1993～95年度では26件、総額13億ドルとなっている。大規模なものとして、中国の森林開発・保全、ポーランドの森林開発支援プロジェクトなどがあるが、パキスタンやウルグアイの自然資源管理などの小規模プロジェクトが主流である。また、この(1)と(2)のタイプを横断し結びつける制度構築型のものとして、(3)のタイプがあり、多くは、後述する国家環境行動計画から直接的に派生している。93～95年度では12件、総額3億7000万ドルとなっている。ボリビア、中国、韓国の環境技術支援、ホンジュラス、トリニダード・トバコなどの環境管理プロジェクトなどがある。

4. 世銀の環境改善手法

(1) 国家環境行動計画の策定支援

世銀は、環境配慮を一般業務に内生化するために、これまで内部資料として借入国ごとに環境イシュー・ペーパー (EIP) の作成や特定国の環境詳細研究を実施してきたが、併せて借入国との共同で国家環境行動計画 (National Environmental Action Plan: NEAP) の策定に着手している。

NEAPは、その国の主要な経済・社会開発プログラムのすべてに環境配慮を組み込むための枠組みを示すことを目的とし、そこでの最も重要な環境問題を特定することにより、意思決定者に対して、優先順位の判断材料を提供するものである。これにより、借入国の主要な環境問題が確認され、その問題に対処するための国別の環境政策やプログラムが形成される一助となる。世銀はこのNEAPの策定と実施を支援することにより、借入国との対話の基礎として活用し、そこから得た情報、結果、戦略を環境業務に取り込んでいる。世銀がNEAPの策定を最初に支援した国はマダガスカルであるが、NEAPの策定過程で、環境アセスメント制度の導入や土壌・水資源保全への関心が深まるなど、現業部門の業務に積極的な影響を与えている。世銀は、1995年度末までに63カ国（IDA借入国47カ国、IBRD借入国16カ国）が、NEAPの策定を完了するように支援を強化している。また、93～95年度では26件、総額13億ドルがその策定の支援に供与されており、その他の中所得国でも多くが作成中である。

① 責任と手続き

NEAPは融資受入国の各国政府の責任において広範な現地参加のもとで準備し、実施する。世銀はそれに対する助言と要請に基づく技術支援を調整する役割を演じている。

② 内容と形式

NEAPの内容と形式は、当該国の規模、環境問題の範囲、経済情勢、環境問題に対する政府の対応力の相違によって異なるが、典型的な項目として、(イ)環境と開発戦略との関連、(ロ)セクター間の主要な問題（人口、公衆衛生、文化、資源、社会、経済的要因）、(ハ)主要な開発活動、経済成長の傾向、資源活用と保護、(ニ)問題解決のための戦略と活動の推進などがある。

(2) 世銀の環境アセスメント手法

世銀は一定基準でプロジェクトを分類し、必要と認められるプロジェクトにはすべて環境アセスメント（Environmental Assessment: EA）を実施するよ

う借入国に要求している。EAの実施は借入国の責任であるが、そのプロセスの支援とモニターは世銀の業務担当者が行なっている。また、EA実施には通常、準備コストの2～3%がかかるため、その財政支援も借入国の要請に応じて、技術援助贈与プログラム等の資金によってなされている。

世銀では、業務担当者がプロジェクト審査時に履行する事項として、1989年にEAのスタッフ業務指令（Operational Directive: OD）を作成し、そのガイドライン（Environmental Assessment Source Book）を定めてきた。しかし、世銀は、タイの第三次電力システム開発プロジェクトによる教訓から、91年10月にODを見直し、その改訂を行なった⁽²⁰⁾。

その契機となった貸付は、タイ電力庁の1991～92年度投資計画に含まれるいくつかの援助、研修、環境モニタリング用機材の調達によって強化することを狙ったものである。このプロジェクトによって、約250世帯の人々が影響を受けるが、その移住に関する規定と保健および漁業に与える影響について、地域住民や国際NGOによる論争が起こった。

世銀は、このプロジェクトの環境アセスメントおよび影響緩和対策についての詳細な審査を実施することにより、1991年12月、理事会は貸付の承認を行なった。このケースを通して、世銀は、環境問題への対処には、透明性の確保と紛争の未然防止・回避を図るプロセスを経て実施されるべきであるとの教訓を得た。

ところで、現行の環境アセスメントは、プロジェクトの設計と実施というサイクルの各段階で環境配慮を組み込む形となっている。まず、設計段階は、プロジェクトの選定におけるスクリーニングから始まる。スクリーニングは、環境アセスメントの必要性とその程度を見極めるもので、環境問題の性質や規模等により、A、B、Cの三つのカテゴリーに分類されている。Aは、EAが要求されるもので、マイナス影響が多様性をもち、不可逆的で、不安定なプロジェクトに割り当てられる。Bは、環境分析を要求されるもので、影響の重大性が少なく、それは不安定でなく、多様性をもち、おびただしくないプロジェクトに当てがわれる。たとえあるとしても、その影響の

不可逆性は少なく、影響緩和対策が容易に設計できるものである。Cは、EAあるいは環境分析を必要としないプロジェクトである。多様な構成要素を持つプロジェクトは、最も重大なマイナス影響のある構成要素に応じて分類される。

スコーピング (scoping) とEAの準備は連動しており、プレF/S調査およびF/S調査の必須要件である。スコーピング・プロセスは、そのプロジェクトに起こり得る環境影響やより正確な影響の領域を明らかにし、EAのための参考用語 (TOR) を作成する。この段階で、プロジェクト情報やその起こり得る影響が地域社会やNGOに開示され、地域レベルにおける関心事についてEAの焦点を集めることをコンサルテーションによって進めていく。詳細設計には影響緩和対策を含むものとされ、最終EAは世銀の審査に先立って提出されなければならない。EA報告書は八つの構成要素からなる。すなわち、①概要、②地理的、生態学的、社会的な内容に関する簡潔なプロジェクト記述、③調査地域の特性評価を含む基礎データおよび物理的、生物学的、社会経済的状况に関する記述、④そのプロジェクトから予測される積極的・消極的影響を評価し、明らかにする影響評価の記述、⑤環境的視点からの代替案の分析、⑥マイナス影響を除去し、相殺し、削減する実施対策を明らかにする環境緩和対策および環境管理計画、⑦環境モニタリング計画、⑧スコーピングおよびEAの評価段階における利害関係団体やNGOとのコンサルテーションに関する記述、である。

次に、実施段階では、最終EAが借入国および世銀を満足させる場合、地域環境課が借入国との協議によって決定する環境条件づけ等の基礎となり、それらは貸付協定に組み込まれる。監理に移行すると、借入国との間で同意された関係条件が環境上、遵守され、履行されているかのモニタリングが含まれる。実施が完了した後に、実際に生じた影響や影響緩和策の有効性の双方の評価を含むプロジェクト完了報告書 (PCR) が提出される。PCRが提出されたプロジェクトは、業務評価局が再評価をその後に実施する。

以上は一連のプロジェクト・サイクルであるが、改訂されたODでは、ス

クリーニングの段階で影響を受ける人々とのコンサルテーションが始まり、特に、EAの準備段階で影響を受ける地域住民やNGOの参加を不可欠のものとしている。地域住民の巻き込みは、地域固有の潜在的な環境情報の正確な理解を得ることにより、プロジェクト設計を改善し、調査および環境影響の地域的な誤解を正すことに有益である。これまでの教訓は、それが限られたものであったことを示している。1993年度のアセスメントの約70%は、スコーピング段階で学識経験者や地域住民、NGOとのコンサルテーションを含むものとなった。また、借入国および世銀のEA遂行能力の構築とEAプロセスの改善により、環境アセスメントの強化を図っている。

Ⅲ MDBにおける環境配慮の検討

欧米諸国や国際金融機関の環境概念は、公害のみならず生態系や住民移転などの社会的側面等を含めて環境をとらえており、特に環境要素としての生態系を重視している。そこにみられる理念は、環境を持続的発展を達成するための不可欠な要素として把握し、環境が健全でなければ、開発によって得られる便益は長期的に確保されないとするものである。そこで、MDBの実施している環境配慮について概観し、このような国際金融機関へのわが国の対応のあり方について、若干の私見を述べることにしたい。

1. プロジェクト・サイクルにおける環境配慮

開発プロジェクトに環境配慮を組み込む場合には、プロジェクト・サイクルでみるとプロジェクトの、(1)準備・発掘段階、(2)F/S段階、(3)審査段階、(4)実施段階、(5)事後評価段階の5段階のサイクルに分かれる。

(1)準備・発掘段階は、当該国の資源を優先的に利用して重要な開発目的を達成させるプロジェクト・アイデアを発掘することに狙いがあるため、当該

プロジェクトが環境に著しい影響を及ぼす可能性があるか否かを判断する机上でのスクリーニング段階と環境影響の範囲と内容を定性的に把握し、詳細な環境調査や専門家の導入の可否を判断するという二つの段階がある。USAIDは、一般に環境に著しい影響を与えるプロジェクトのタイプを示すリスト、USAIDは、環境に及ぼす影響の性質ごとにプロジェクトを分類したリストを利用している。

(2)F/S段階では、選別されたプロジェクトについて環境配慮に係わる領域の見当づけ(Scoping)を行ない、その領域の内でのどの程度以上の影響を防止するか⁽¹⁾の判断(Threshold Judgement)が必要とされる。そこでは、期待される便益に見合った費用の範囲内での技術的・組織的問題点の克服やそれに必要な政策の導入の可能性等について、なにがしかの保証が必要となる。USAIDのスコピング手法は、特に参考となる。この段階では、セクターごとに環境に及ぼす影響を記述したガイドラインやチェックリスト、環境アセスメントの実施マニュアル(USAID)、環境プロファイル(世銀、ADB、USAID)が作成されている。

(3)審査段階では、国際金融機関の場合、貸付承認以前に正式な審査を行なって、プロジェクトの全面的な健全性や実施の準備状況をチェックするのが一般的である。基本的には、人の健康・安全の確保、生態系の容量(carrying capacity)や自然再生能力(regenerative capacity)を越えない範囲で、プロジェクトの便益の最大化を図る方式で対処している。その際、採用する環境保全対策が、実施機関で運営・管理できるものという配慮が必要である。

(4)実施段階は、プロジェクトの完全な稼働時点までの建設や事業展開をカバーするとともに、進行中の作業や活動のあらゆる局面をモニタリングする必要がある。世銀では借入国と協同して予期していなかった影響を削減し、調整を行っており、ここでの結果が将来のプロジェクトに有意義な提案を与えることにもなる。そこで、各機関とも環境モニタリングの重要性を強調しており、ADBでは1993年にコンピューターによる環境情報モニタリング・システム(21) Environment Monitoring Information System)を稼働させ、世

銀は、各国政府やNGOを含む国際機関とのワークショップ等の実施によるデータの共有化、プロジェクトや各セクターの活動から、環境パフォーマンス・指標の開発に取り組んでいる。⁽²²⁾⁽²³⁾

(5)事後評価段階では、当初の配慮事項のフォローアップやモニタリングを通して、その評価を実施し、目的が達成されたかどうかの確認を行なうとともに、プロジェクト実施の経験を踏まえて、同種の案件に対して、適用可能な教訓を引き出すことにある。世銀やADBでは、すべての案件の事後評価を通常業務の一環として実施している。⁽²⁴⁾

以上のプロジェクト・サイクルをみると、準備・発掘段階という早期の段階での環境アセスメントの実施による環境配慮がまず考えられる。早期の段階では、借入国のイニシアティブにより、環境にリスクの少ないプロジェクトを導入することが可能である。なぜならば、プロジェクトを発掘し、準備するのは国家主権に基づく借入国の責任であり、権限であるからである。ただし、この国家主権といえども、オールマイティーではなく借り入れに当たって一定の制約を受ける。たとえば、環境貸出契約はその一例である。LDCが抱える政治的・社会的背景を考慮しつつ、借入国のイニシアティブによって、環境に負荷の少ないプロジェクトを導入することは可能である。次に、F/S段階でも、適切な調査活動によって環境影響を評価することができる。しかし、たとえば、世銀のスタッフの関与は、審査以前では諮問的な役割に限定されているので、プロジェクトの環境影響評価は当該借入国の責任に委ねられているという点に注意が必要である。

また、審査段階に至るまで通常、1～2年は必要とする。そのため、この審査段階に至ってから、環境への影響を理由に当該プロジェクトの貸付承認を付与しないとするのは、現実問題として、MDBと借入国の双方にとって都合のよいことではない。なお、往々にして指摘されることではあるが、借入国のプロジェクト・スタッフが当該プロジェクトに伴う環境影響に関する情報を操作したり、十分な情報を意思決定に関与する責任者に伝ええないという状況は避けなければならない。それゆえ、プロジェクト・サイクルの過

程に透明性を確保しつつ、MDBの環境配慮が一層浸透するような仕組みを導入することが重要であろう。また、借入国が積極的に環境評価を実施し、当該プロジェクトの環境影響についてその緩和措置を組み込むことができるように、資金的・技術的支援体制を構築することが望まれる。

しかし、プロジェクト・サイクルにおける環境配慮は、当該プロジェクトの環境影響を緩和するレベルに止まるものである。借入国の長期計画の策定にあたって、その早期の段階で環境配慮を内部化させることができなければ、大規模・複合的・重層的な開発計画のプロジェクトの個々について環境配慮をしても整合性を欠き、その効果はかなり疑わしいということになる。今後は、プロジェクト・サイクルで得た経験を生かしながら、長期計画や政策の立案の早期の段階において環境配慮を組み込むことがますます重要になるだろう。

2. MDBへの対応戦略

一般に、プロジェクトの採択は、そのMDBの人的組織構造によって影響される。たとえば、世銀には、世銀加盟国の代表で構成される総務会（Board of Governors）があり、その意思決定は、各国の拠出する出資額に比例した投票数によるという、いわゆる、加重投票に基づく多数決制度を採用している。しかし、年次総会（原則は年1回であるが、慣行として3年に1度の開催）では、総務会の専管事項を除き、その審議内容の多くは世銀の業務の実質的な監理にあたる理事会（Board of Executive Directors: BED）に委任され、そこで審議されるのが通例である。現在、BEDは、24名（1992年改正）の常任理事で構成され、プロジェクトの貸付承認は単純多数決で決定される。わが国は、出資額の大きい任命理事国（アメリカ、日本、ドイツ、イギリス、フランス）であり、このことはMDBに対する海外経済協力基金（OECF）との協調融資ベースにおいて、1993年度に1289億円を融資していることから窺うことができる。わが国が貸付プロジェクトに対する環境配慮を重視するとすれば、こうした

MDBの意思決定にどのような影響力を行使できるかどうか懸かっていると言っても過言ではない。換言すれば、これらの機関の自国の代表理事に政府等がどれだけ影響力を行使できるかによっているともいえる。そこで、この点に関するアメリカの経験についてみることにする。

アメリカの対応は、次の二つに分けられる。その一つは、自国の代表理事への影響力の行使である。アメリカ議会は、世銀の代表理事に対して、すべてのプロジェクトに持続的発展と自然資源の効率的利用の促進を要求し、また、パブリック・ロー（99-591）によって、財務長官が代表理事に世銀の開発援助に体系的な環境アセスメント制度を導入するように要求してきた。このような影響力の行使によって、提案されたプロジェクトが世銀の理事会に提出される以前の段階で、ある程度の修正や改善がなされたり、また、プロジェクトが取り消された事例もみられる。また、財務省とプロジェクト・スタッフとの間で合意に達しなかった場合においても、代表理事に直接的な圧力をかけることで、その目的を達したこともあり、1987年には六つのプロジェクト提案にその種の実績をもっている。

その二つは、抛出する出資額の多寡の決定によって、その影響力を行使することである。MDBの最大の弱点は、その財政が各国の抛出に依存していることにあり、出資額の増減の意思決定時に影響力を行使することができる。事実、アメリカでは、1988年にアメリカ開発銀行への出資額を「環境保全的な資源の効率的な利用の努力がみられない」として、削減した経緯がある。

このような二つの対応によって、アメリカがMDBに影響力を行使しているとみることができる。特に、近年のアメリカ議会のMDBに対する動きの中で、特筆されるのが国家環境政策法（NEPA）に規定する環境アセスメントに類似する手続きを導入すべきとの主張である。その主張は、以下の5点に集約される。

- (1) アメリカ代表理事は、環境に重大な影響のおそれのあるプロジェクト提案に関して、表決の120日前までにその環境影響評価書を提出するようプロジェクト・スタッフに求めること。

- (2) 代表理事が得た情報は、当該プロジェクト計画に反映されるとともに、その環境影響評価書は一般に公開されること。
- (3) 大統領環境問題諮問委員会（CEQ）は、MDBの環境影響評価に関する基準を作成すること。
- (4) この基準の適用の30日後に、アメリカの代表理事はこのアセスメントの評価プロセスが実施できる手続きに関して交渉を開始すること。
- (5) アメリカ財務長官は、他の行政機関と協力して、MDBが環境影響評価を実施に移せるように技術的支援を与えること。

このようなアメリカの国内法であるNEPAを国際法に直接適用せよという主張には、財務省や国務省が強く反対したため、すべては実現されなかったが、(1)および(2)については、1989年12月の国際開発財政法によって、表決の120日前までにその環境影響評価書が提出されなければ、代表理事は投票を行わないという制約が課せられた。この影響を受け、MDBの内部規定に上記の趣旨の改正が行なわれている。

わが国の環境アセスメントの技法や経験がそのままMDBの環境配慮システムに連動できるかには疑問もあるが、国内法の経験を国際法に適用していくというアメリカのMDBへの対応は、わが国の今後の対応を考える上で大いに参考になろう。

結びにかえて

ここでみた世銀やADBの教訓は、環境行動計画、環境アセスメントや環境関連貸付に積極的に生かされ始めていると評価できる。

しかし、現下の開発途上国の実情に対応しつつ、可能な限り地球への環境負荷の少ない社会の実現、すなわち、人間の基本的ニーズの充足を前提として地球本位型社会に誘導するためには、開発援助にあたって、MDBのみならず、借入国の社会システムの中に環境配慮システムを適切に内部化する

ことである。特に、環境アセスメント制度が政策立案、計画策定、プロジェクト実施の異なるレベルや各段階に適切に組み込まれる必要がある。また、開発途上国が資源循環型社会を形成できるように、個人レベルにおける環境へ負荷を与える行動を制御する基準の定立やその認識情報の提供、域内・国・地方・コミュニティなどの多段階レベルにおける合意形成の場の確保、さらに市場経済に組み込むための経済的インセンティブ手法等をさらに具体的に検討していく必要がある。換言すれば、MDBには、成長や効率性を確保する経済的目標、貧困の撲滅や公正の確保といった社会的目標および自然資源の適切な維持・管理という生態学的目標、この三つの目標の相関関係をアジアにおける地域的、政治的、社会的、文化的背景を踏まえて、正確に把握しつつ、相互に調整を図ることが要求されているといえる。

わが国においては、国際協力法の制定に向けて、これまでの国際環境協力によって得られた教訓を理論的かつ実践的なガイドラインとして実体的・手続的に活用していけるように、ODA環境アセスメント等の形で、閣議決定等による要綱を策定していくことが望まれる。また、長期的な計画の初期の段階で環境配慮を組み入れる作業の実施には、MDBと研究者・環境専門家・環境NGOとの相互協力が不可欠であることから、わが国の国際環境協力における体系的な人的開発戦略を策定することが緊要な課題であろう。その関連では、国際援助に関係する国および地方公共団体等の行政組織を経験の蓄積と連続性を確保し得るような組織に有機的に再構成していくことが、今後の重要な課題であると考えられる。

注

- (1) 筆者は、これまでこのテーマに関連する問題をいくつか論じたことがある。本稿は、既出論文に加筆、修正したものであることを予めお断りしておきたい。拙稿「持続可能な開発のための国際環境協力」(『環境情報科学』第22巻第4号 1993年) 38～44ページ、および「国際金融機関の責任と取組み」(『環境と金融』トラスド60研究叢書 1995年) 288～310ページ。また、このテーマ関連の研究として、竹本和彦「世界銀行での環境保全への取組み」(『環境研究』第88号 1992年) 74～83

ページ／藤倉良「開発援助における環境問題への取組み——世界銀行と円借款を例に——」(『資源環境対策』第28巻第8号 1992年) 1～6ページ／森秀行「アジア開発銀行の環境問題への取り組みと課題」(『生活と環境』1993年) 43～48ページ、などがある。

- (2) Asian Development Bank, Minimum Quality Criteria for Ecologically Sensitive Areas, *Environment Paper*, No.4, 96p.
- (3) Asian Development Bank, *The Environment Program of The Asian Development Bank*, 1994, 171p.
- (4) Asian Development Bank, *Environmental Loan Covenants: Helping Ensure the Environmental Soundness of Projects Supported by the Asian Development Bank*, 1992.
- (5) *Ibid.*, p.16.
- (6) 農薬の適正使用と管理に関して、DMC向けにハンドブックを作成し、農薬の使用法、作物に用いられる主要な農薬、関連産業・市場の動向、農薬使用に関わる重大な環境問題、規制的な政策や手続き等を紹介するほか、融資プロジェクト等において対費用効果のある農薬の選択のためのフレームワークやクライテリアについて情報を提供している。ADB, *Handbook on the Use of Pesticides in the Asia: Pacific Region*, 1987, p.294.
- (7) *Environmental Loan Covenants*……, pp.19-20.
- (8) *The Environment Program of The Asian Development Bank*, pp.42-45.
- (9) Asian Development Bank, *Environmental Assessment Requirements and Environmental Review Procedures of the Asian Development Bank*, 1993, p.44. なお、アジアにおける環境アセスメント制度の現状と問題点としては、①政治的背景によって、環境問題に対するプライオリティーが相対的に低いこと、②地域住民は受け身の立場にあり、その関心の度合いは国際NGOとの関わりに比例する傾向があること、③環境の現状に関するバック・データや情報の不足によって、正確な環境アセスメントの実施に困難性がみられること、④環境アセスメントの実施のための資金が不足していること、等が指摘されている。この点に関して、森秀行「アジア開発銀行における環境問題への取組み」(『環境と金融』〔トラスト60研究叢書〕1995年) 201ページ、を参照されたい。
- (10) アジアにおける環境法の整備状況については、野村好弘・作本直行編著『発展途上国の環境法』アジア経済研究所等に詳しい。
- (11) その背景として、DMCにとってMDBの融資に基づくプロジェクトの実施は、最重要課題であり、その円滑な推進が望まれていたからである。DMCでは、1970年代後半～80年代前半に實質はともかくとして、形式的には環境アセスメント制度の制度化を試みた国が多いのは、MDBの手続き化の時期に符合したものと見え

- る。
- (12) World Bank, *World Development Report 1992*, 1992, 308p.
- (13) World Bank, *News*, No.1992.6.4.
- (14) World Bank, *The World Bank and the Environment, 1990*.
- (15) 世銀は、インフラストラクチュアが経済成長、貧困緩和、環境の持続可能性に大きな便益をもたらすが、それはあくまでインフラが有効需要に応え効率的にサービスを提供する場合に限定されると認識し、次の3点を指摘する。すなわち、①インフラストラクチュアの運営は官庁ではなく企業に習うこと、②競争原理の導入、③ユーザー等の利害関係者に参画による強力な発言権と実際の責任を付与すること、である。World Bank, *World Development Report 1994*, 1994, 259p.
- (16) 住民移住に関して論ずる文献として、さしあたり、笹沼充弘「ODA援助批判を考える」(『工業時事通信社』1991年) 318ページ/鷺見一夫編著『きらわれる援助——世銀・日本の援助とナルマダ・ダム——』築地書館 1990年 293ページ、等を参照されたい。
- (17) World Bank, *Making Development Sustainable, 1994*.
- (18) World Bank, *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, 1994.
- (19) World Bank, *Mainstreaming the Environment*, 1995, 301p.
- (20) World Bank, *Environmental Assessment Sourcebook*, Technical paper 139, 140, 154, Vol I, II, III, 1991.
- (21) *The Environment Program of The Asian Development Bank*, p.48.
- (22) World Bank, *Monitoring Environmental Progress: A Report on Work in Progress*, 1995.
- (23) *Mainstreaming the Environment*, pp.110-111.
- (24) 事後評価においては、①客観的評価のための独立的な人的組織体制の確保、②プロジェクト情報やデータ、③評価結果のフィードバック・システムの確立が重要である。この点を論ずるものとして、賀来公寛「プロジェクト事後評価の視点から見た開発援助の効果分析——ADBのプロジェクト経験を事例として——」(『会計検査研究』第4号 1991年) 54~60ページ。

〔参考文献〕

- (1) Asian Development Bank, *Environmental Risk Assessment*, 1990.
- (2) World Bank, *The World Bank and the Environment*, 1991, 1992, 1993.