

# エリトリアの国家環境管理計画

## 策定プロセスと今後の課題

松見靖子

### 1 背景

#### アフリカの国家環境行動計画

環境と開発は互いに波及効果を持つ。健全な環境管理と資源の保全は、開発の必要条件であり、また経済開発の成果が上がれば環境が保全されるという側面もある。このような認識に立ち、1980年代はじめから、環境と開発を統合した国家レベルの「持続可能な開発戦略」の策定の必要性を訴える文書の発表がつづいた。世界自然保護連合(IUCN)他の「世界環境保全戦略」(80年)、環境と開発に関する世界委員会(WCED)の「地球の未来を守るために」(87年)、地球サミットで採択された「アジェンダ21」(92年)等がそれである。これらに触発され、アフリカでは87年にマダガスカルがさきがけとなり、「国家環境行動計画」(NEAP)の策定に着手した。その後世銀等の援助機関の支援をうけ、サハラ以南のアフリカでNEAPや同様の環境計画に取り組む国は増えつづけ、95年末までに約8割の諸国に広がっている。

NEAP等が従来の環境レポート、プログラムと違う点は、ホスト国主導、住民参加型であり、環境の現状分析にとどまらず、持続可能性のための

具体的な目標設定と、行動計画に及んでいることである。また、「熱帯林行動計画」、「砂漠化防止国家計画」などのセクター別の環境計画と異なり、すべての経済・社会生活への影響を視野にいれた部局横断的なアプローチを採用している点である。具体的に個々のNEAPを比べてみると、各国が直面する環境問題の多様性を反映して、内容もそれぞれ異なるが、おおむね共通する主要な構成要素は、以下の3点にまとめることができる。

- (1) 国家レベルでの開発に重大な影響を与える優先順位の高い環境問題とその原因の特定。
- (2) 「持続可能性」のための具体的目標の設定。
- (3) 目標達成のための行動計画の提示。

NEAP等は環境計画であると同時に、長期的には環境と開発政策の統合を目指す国家的枠組という性質も備えている。そのため、一時的な目標の達成よりも、プロセスそのものが重視される。つまり国の開発方針にしたがって、環境プログラムの設計、実施、評価、計画の見直し、という行程が半永久的に繰り返されていくことを想定している。したがって、多くのNEAP等が、長期的課題に対応していくために、環境に関する専門の行政機構の設置・強化や法制度の整備を第一の柱として掲げている。

以上のようなNEAPの特徴は、その一つ一つを取ってみると、決して新しいものではない。しかし、従来のさまざまな環境プログラムの長所を少しずつ採り入れている点で新しく、それゆえに複雑なプロセスになっている。NEAPの歴史はまだ10年と浅く、その評価を下すのは時期尚早で、これから改善されるべき点も多い。本文では、1995年に承認された「エリトリア国家環境管理計画」

(NEMP-E)の策定プロセスを例にとり、開発途上国における環境計画が直面する共通の問題点について整理したい。

## 2 エリトリア国家環境管理計画 策定プロセス

エリトリアは1993年5月にエチオピアから分離独立した国だが、国家レベルの環境計画策定の準備は、正式独立前の同年1月にすでに始められていた。戦争中、難民救済と解放区の復興にあたったエリトリア救済復興局(ERRA)と、エリトリア人民解放戦線の農業部(現農業省)の幹部らが中心となり、まずNEMP-Eの基本構想を固めた。その後、資金調達遅れの遅れ、政府内の人事移動などの理由から、一時動きが中断していたが、94年7月、NEMP-E案策定のための暫定機構として、「環境に関する閣僚審議会」、「技術委員会」、「NEMP-E事務局」が正式に組織された。

「閣僚審議会」はNEMP-E策定プロセスにおける最高の意思決定機関として、環境に関わりの深い農業、建設、厚生、通商産業、自治、水産、エネルギー・鉱物・水資源の七つの省の大臣から構成され、農業相が議長を務めた。実務レベルでは、各省庁の部局長クラスからなる「技術委員会」が実際にNEMP-E草案の作成を行なった。12名の委員会メンバーは、それぞれの所属の省庁の代表と

して、また委員会に代表されない他の政府機関、非政府機関の意見の調整役としての任務も負っていた。「事務局」は農業省内に置かれ、NEMP-Eプロセスの責任者であるコーディネーターと数名のスタッフが常勤し、委員会から提出されるNEMP-E各セクションの草案の編さん、ニュースレターの作成、国内機関、国際援助機関との連絡業務などに携った。

このような暫定機構の設置は、多くのNEAP策定国が初めに取り組む作業である。部局横断的な環境計画策定のためには、従来のような縦割型の行政機構では対応できないことが多く、複雑にからみあう利害を調整し、総合的決定を下せる機関が必要となってくる。環境省など、すでに専門の機関を備えている国もあるが、その権限は限られており、他のセクターに及ばないことが多い。そのため行政の垣根を超えた意思決定機構として閣僚審議会、日常の調整役として事務局などが設置されるのである。このような機構はNEAP策定後、プロジェクトの実施段階でも当然必要となるため、恒久的な機構として存続するケースが多い。

農村人口が約8割を占めるアフリカの主要な環境問題は、農業資源の管理に関わることが多い。そのため、エリトリアの例にも見られるように、NEAP等の策定は、農業省、天然資源省などが主導権を握り、事務局などもこれらの省内に設置されることが多い。しかしこれまでの経験から、環境計画を成功に導くためには、セクター間の調整機関は、あくまでも独立性を保ちつつ、省庁の上位機構である大統領府や、経済企画省のように本来調整的な機能を持つ調整官庁内に設置されることが望ましいという結果がでていいる。計画が一部のセクターに偏ると、他の官僚機構からの反発を受けがちだからである。

エリトリアでは、NEMP-E策定プロセスが農業

省中心に進められたため、これに反発した一部の省で、独自の環境プログラムを推進する動きがみられた。一旦このような動きが軌道に乗ってしまうと、NEMP-Eは総合的環境計画という性格を失ってしまうおそれがある。そこでNEMP-E承認後、農業省内の事務局は、独立した環境庁(EEA)として格上げされた。しかし、この環境庁の権限に法的根拠を与えるはずの環境基本法案が、いまだ正式に承認されておらず、庁の運営費もほとんどが外部の援助でまかなわれている状態で、その基盤は非常に弱体である。今後、環境庁がいかにその基盤と権限を強化し、プロジェクトのすみやかな実施を促していけるかに、NEMP-Eの成否の大部分がかかっているといえる。

政府主導で策定されがちであった従来の国家レベルでの計画に対し、住民参加のプロセスを重視している点も、NEAP等の特徴とされている。エリトリアでは1994年11月、NEMP-Eの最初の草案ができあがると、11月から翌年1月にかけて「国民のコンセンサスを得る」ために全国で住民説明会が開かれた。説明会は、技術委員会メンバーが全国10州11の拠点におもむき、住民代表にNEMP-Eの趣旨について説明したあと、地域ごとの環境問題について意見を聞くという形で行なわれた。地元の政府関係者と一緒では、住民が気がねなく発言できないのでは、との委員会側の配慮から、説明会はそれぞれの開催地で各2回ずつ、地方政府関係者と一般住民とを分けて開かれた。最終的に23回におよんだ説明会には、延べ3000人以上の住民が参加し、時には5時間以上にわたって、活発な質疑応答が交された。地域の環境に関する農民の知識と関心の深さの証明であった。

しかし、NEMP-E策定プロセスでは、この説明会が地方住民の意見を聞く唯一の機会であり、市

民や民間セクターの代表がNEMP-Eの計画立案、意思決定に直接参加する機会は最後まで設けられなかった。また説明会終了後、委員会はここで得た住民の意見を採用入れ、草案の手直しを行なう予定であった。だが、実際には時間的制約から、この作業はかなりの妥協を余儀なくされた。2月の環境会議に提出するNEMP-E最終案を1月までにまとめ、閣僚審議会の承認を受けなければならなかったからである。結果的に、NEMP-E草案は、政府の主導で仕上げられた感は否めない。

NEAP等が「参加型」を謳っているとはいえ、このように多くの場合、住民参加のプロセスには不十分な点が多い。資金、時間、その他の物理的制約に加え、大半の国では、国家レベルでの計画立案に、市民を参加させる恒常的機構が整備されていない。そこでエリトリアでは、説明会の教訓から、今後このような住民とのコミュニケーションを定期的に行なっていけるよう、「市民環境フォーラム」の設立が提案されている。住民参加を制度化することにより、最初の草案に盛り込めなかった住民の意見が、NEMP-E実施や計画見直しの段階で、徐々に反映されていくことが望まれている。

### 3 NEMP-Eの特徴と問題点

このように多くの問題に直面しながらも、NEMP-E草案は、実質6カ月という短い期間で完成され、1995年2月、首都アスマラで開かれた「エリトリア環境会議」において正式に政府の承認を得た。NEMP-Eは以下の三つの主要セクションから構成されている。

- (1) 陸上・海洋・人間居住環境の現状説明と環境管理のために必要な社会経済機構、政策の分析。
- (2) セクターごとに優先順位をつけた環境保全

のための行動計画提示。

(3) 計画実施のための人的、制度的、資金的ニーズの提示。

行動計画のセクションでは、広範な分野を網羅する53プロジェクトが提起されている。総額約7000万ドルにおよぶ予算のうち、農業資源(土壌、水、森林)の管理保全があわせて42%、海洋資源、沿岸環境管理が24%、制度機構開発が18%を占める。この内訳を見ても、エリトリアの最も深刻な環境問題が、農業資源にかかわる問題であることがわかる。不確実な降雨、森林資源の枯渇とそれにとまなう土壌流失。これらに加え、長期化した独立戦争と頻発する干ばつの影響で、エリトリアの農業は危機的状況にあり、農民の大半が食糧を完全自給することができない。したがって、農業生産の向上は重要な国家目標であり、NEMP-Eは解放戦線時代から「自助と自立」をスローガンとしてきたエリトリア政府の開発政策目標を明確に表わしている。

一方でNEMP-Eの弱点は、これらの環境破壊・資源枯渇問題について正確な規模・傾向の把握と、それに基づいた経済分析がほとんどなされていないことである。例えば、エリトリア政府は土壌流出の問題を特に重視し、多額の資金を投入して土壌保全事業を行なおうとしている。しかし、ある試算によると、この事業による経済効果はほとんど期待できず、むしろ肥料の投入など、土そのものの地力回復への投資を行なったほうが、生産性向上には有効であるという分析結果もでている。

経済分析は、限られた予算の中で、より効果の

高いプロジェクト手法を選択するのに役立ち、また環境の価値を経済換算することによって、環境計画を国家の開発政策に統合していくためにも有効な手段である。しかし、エリトリアに限らず、ほとんどのアフリカ諸国では、環境に関するごく基本的な情報さえ不足しており、現状把握、経済分析のむずかしさが、計画立案の障害になっている。

また、NEMP-Eの場合、優先順位の設定があいまいで、国内の現在の資金力、人的・制度的能力・力量に合わせた、実施可能なプロジェクトの取捨選択がなされていない点も問題である。これは、NEMP-E策定過程において、環境問題の提示・分析に重点がおかれ、プロジェクト実施段階での優先順位設定の基準や、セクター間の意見調整があまり議題にのぼらなかったことにも象徴される。NEMP-Eの計画によると、53プロジェクト中約8割以上が、策定後3年以内に完了するスケジュールになっているが、複数セクターにまたがるプロジェクトを、限られた資源で一度に実施していくことは当然不可能である。そこで最も緊急な対応を迫られる問題から、段階的に取り組む必要がある。その際に、これまでなかった部局間の対立が表面化してくることは必至で、現在の環境庁の力でどこまでセクターを越えた調整機能が果せるかが大きな課題となってくるであろう。エリトリア国家環境管理計画は、多くの難問を抱えながらもスタートしたばかりであり、今後の動向に注目したい。

(まつみ・やすこ/元エリトリア農業省)