

# 環境省における海外協力事業と 今後の展開

たけもと かずひこ  
竹本 和彦

一般社団法人海外環境協力センター 理事長

## 1. はじめに

本稿では、環境問題への対応を巡る国際的な動向を踏まえ、環境庁・環境省を通じた50年にわたる海外協力事業の実績を整理しつつ、今後の展開について論じる。

海外協力事業の進展については、まず環境庁時代、国際社会における議論に呼応しつつ海外協力を進めていった道筋を辿り、また環境省発足後は、各主要分野における取組みを中心に整理を行った。さらに今後の展開に向けては、近年進展目覚ましい活動動向を踏まえて議論をまとめてみた。

## 2. 海外協力事業の 始動と進展

環境庁設立当初における海外協力の取組みは、国際機関や先進国との二国間における政策議論への参加から始まったが、1980年代には、JICA事業を中心とした活動に徐々に乗り出していった。

その後、1992年に開催された「環境と開発に関する国連会議」（「リオ・サミット」）を機に、国際社会において地球環境問題や持続可能な開発への関心が高まり、我が国における海外協力事業も大きく進展して

いった（表1）。

### 2.1 海外協力黎明期

環境庁発足の1年後、ストックホルムにおいて「国連人間環境会議」（1972年6月）が開催され、国連環境計画（UNEP）の設置が合意された<sup>1)</sup>。またこの当時「経済開発協力機構」（OECD）においても、環境問題が取り上げられ始めた。さらに二国間協力では、1975年「日米環境保護協力協定」に基づく「合同企画調整委員会」が設置され、両国間の共通課題に関するハイレベルの意見交換の場が設けられた。

このように国際的な政策議論の場が整うなか、途上国との協力事業も徐々に開始された。まず、JICA事業としての環境行政研修が1973年に創設されたが、その後環境技術研修（水質保全）及び同研修（大気保全）へと対象領域が拡大されていった<sup>2)</sup>。

1980年代に入り、我が国におけるこれまでの環境対策の経験を踏まえ、JICAのスキームによる環境協力プロジェクトを本格的に実施していくべきとの機運が高まってきた。こうした状況のなか、1985年、タイ、マレーシア、インドネシアにおける環境技術協力ニーズの実態把握を行うため、ASEAN環境技術調査団（団長：橋本道夫

表1 海外環境協力の発展に関する歴史年表

年次区分	年	環境政策に関する国際的動向	日本における海外協力の取組み (日本主導の国際的取組み)
1970			
	1971		環境庁設立(7月)
	1972	ストックホルム国連人間環境会議	
	1973	国連環境計画(UNEP)の発足	JICA環境行政研修開始
	1975	日米合同企画調整委員会発足	JICA環境技術研修(水質保全)開始
	1976	OECD環境政策成果レビュー	
1980			
	1982	UNEP管理理事会特別会合	
	1984		JICA環境技術研修(大気保全)開始
	1985	オゾン層ウィーン条約採択	JICA橋本調査団派遣
	1987	ブルントラント委員会報告書	
		モントリオール議定書の採択	
	1988	IPCC発足	
	1989	G7アルシュサミット(7月)	地球環境関係閣僚会議発足
1990	1990		地球環境部の新設
	1991		APセミナー(温暖化対策)開始
	1992	リオ・サミット開催(6月)	
	1993		環境基本法制定(11月)
	1997	京都議定書採択(12月)	京都会議(COP3)開催(12月)
	1998		温暖化対策推進法制定
	1999		日中韓環境大臣会合(TEM)発足
2000	2000	国連ミレニアムサミット	循環型社会形成推進基本法制定
	2001		環境省発足(1月)
	2002	ヨハネスブルグ・サミット(9月)	
	2004	G8シーアイランドサミット(6月)	
	2005	国連ESDの10年開始	G8/3R閣僚会議開催(5月)
	2008		生物多様性基本法制定
	2009		3Rアジア太平洋フォーラム発足
2010	2010	生物多様性条約COP10開催	
	2011		JCM国家間協議開始
	2012	国連リオ+20(6月)	
	2015	2030アジェンダ・SDGs採択(9月)	
		パリ協定採択(12月)	
	2016	パリ協定発効	SDGs推進本部発足(5月)
	2019	G20大阪サミット開催(6月)	
2020	2020		環境インフラ海外展開プラットフォーム発足

筑波大学教授)が派遣された<sup>3)</sup>。その結果を受けて環境庁は、職員をJICA専門家としてこれら3か国に派遣し、いよいよ本格的な海外協力事業に乗り出すことになった<sup>4)</sup>。また同じく1985年、中国へのハイレベル調査団の派遣を契機に、「日中環境交流」も開始されることになった。こうしたプロセスを経て、タイ及び中国では、環境研究研修センター設立プロジェクト(JICA無償協力事業)への道が拓かれ、その後インドネシアでの環境管理センター設立事業

にも繋がっていった<sup>5)</sup>。

## 2.2 リオ・サミット (1992年6月)

1980年代後半、世界的に地球環境問題及び持続可能な開発に関する議論が大きな注目を浴びるようになった。その背景の一つとして、我が国の提唱により国連の下に設けられた「環境と開発に関する世界委員会」(「ブルントラント委員会」)の活動があげられる<sup>6)</sup>。同委員会報告書『われら共有の未来』(1987年)は、「持続可能な発展(開発)」の概念を定義し、持続可能な未来実現に向け、国際社会全体としてのコミットメントを強く訴えた<sup>7)</sup>。また1989年パリ郊外にて開催されたG7アルシュサミットにおいては、地球環境問題及び持続可能な開発に関する集中的な議論が主要国の首脳間で行われた。さらに国連では、ストックホルム国連会議からちょうど20年目に当たる1992年に、環境

と開発に関する国連会議を開催すると、の総会決議がなされた。

このように国際的議論が盛り上がるなか、我が国においても「地球環境保全関係閣僚会議」(1989年5月)が設置され、途上国における環境保全の取組みへの支援(環境援助)の拡充や政府開発援助(ODA)等の実施に際しての環境配慮強化が優先的施策として盛り込まれるなど海外協力について量・質ともに加速的に充実していく方針が明らかにされた<sup>8)</sup>、<sup>9)</sup>。1990年には環

境庁に地球環境部が新設され、地球環境問題への対応及び途上国との協力推進に向けた組織強化も進められた。

1992年6月に開催されたりオ・サミットにおいては、「リオ宣言」や「アジェンダ21」及び「森林原則」の採択に加え、その直前に採択された「気候変動枠組条約」及び「生物多様性条約」が各国の署名のため公開された。

国際社会ではリオ・サミットの結果を踏まえ、持続可能な社会の実現に向けた取組みが一層活発化していったが、我が国においてもリオ・サミットのプロセスを通じ、マスメディアの関心が格段に高まり、政治の環境問題への前向きな関与が強化されるとともに、市民団体の発言力も高まるなど環境問題を巡り大きな変革がもたらされた<sup>10)</sup>。また、リオ・サミットの結果も踏まえ制定された「環境基本法」(1993年)において、国際協力に関する基本的な考え方が規定された。

### 3. 環境省時代の 海外協力の体系的進展

2001年の環境省誕生に伴い地球環境局が新設され、下記のとおり各分野の海外協力事業が、体系的に進展していくことになった<sup>11)</sup>。

#### 3.1 大気保全分野

2015年に開催された「日中韓三か国環境大臣会議」(TEMM)では、大気汚染に関する三か国の政策対話において情報・経験の共有を進めるとともに、大気汚染に関する2つのワーキンググループ(「対策に関する科学的な研究」及び「大気のモニタリング技術及び予測手法」)を通じた連携を



写真1 日中韓三か国環境大臣会合(第21回、於:北九州市)  
[環境省資料より]

さらに強化することが合意された。また最近では、PM2.5に関する大気汚染問題についてもハイレベルの意見交換が実施されるなど、地域共通の課題を話し合う貴重なチャンネルとして機能している(写真1)。

また酸性雨問題については、現在13か国が参加する「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク」(EANET)を軸として、酸性雨のモニタリングやデータの収集・評価などが行われている。今後は、地域全体の広域的な大気環境管理を対象を広げた協力の方向を目指すべく検討が進められつつある。さらに黄砂については、TEMMの枠組みの下で、2008年から黄砂の観測と早期警報システムの整備や発生源対策等に関する研究活動が進められている。

#### 3.2 水環境分野

アジア地域では、国によっては法制度の不備や不十分な執行により水環境対策が十分に機能せず、また知識、経験を有する人材も不足している状況に鑑み、環境省は制度の改善を促す基盤整備を目指し、「アジア水環境パートナーシップ」(WEPA)を構築するとともに、現場での優良事例を支援するモデル事業の展開を車の両輪として協力事業を行っている。これらの取組事業



写真2 G8/3R閣僚会議(2005年5月)[環境省資料より]

は、後述の環境インフラの海外展開事業の一環としても位置付けられている。

### 3.3 循環型社会形成

我が国は、2004年米国で開催されたG8シーアイランドサミットにおいて、3R(リデュース、リユース及びリサイクル)の取組みを通じて循環型社会の構築を国際的に推進することを目指し、「3Rイニシアティブ」を提案した。その後、我が国は「G8/3R閣僚会合」(2005年)を開催し、3RイニシアティブがG8のプログラムとして公式に開始されることになった(写真2)。

また、2009年より環境省は、「アジア3R推進フォーラム」を主導してきたが、現在は、アジア地域の各国が主体的にこのフォーラムを中心とした活動を推進する段階に至っている<sup>12)、13)</sup>。3Rイニシアティブは、資源効率向上の観点からも持続可能な生産と消費の文脈で国際的な議論に通じており、我が国は循環経済を世界的にけん引するリーダー国グループの一翼を担っている。

さらに海洋プラスチックごみ問題に関しては、近年の国際的議論の高まりを受け2019年、我が国はG20の議長国として国際対応に関する議論をリードし、G20大阪サ

ミットにおいて、「G20大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」の採択を主導するとともに、2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減するとの合意形成に貢献した<sup>14)</sup>。このグローバルな課題については、全世界的な取組みが求められることから、我が国は途上国における実効的な海洋プラスチックごみ対策を後押しすべく「マリーン・イニシアティブ」を立ち上げ、能力開発やインフラ整備を支援している。

### 3.4 気候変動

#### (1) 緩和策

パリ協定の世界合意以前、途上国においては、気候変動緩和策が当該国の地域のニーズに直接裨益することが見えにくいことから、対策が進まない背景があった。こうした課題を打開するため、例えば大気汚染改善や水質改善等地域のニーズにも貢献できる緩和策の導入を図る方策として「コベネフィット・アプローチ」が考案された<sup>15)</sup>。我が国は、中国及びインドネシアとの間で合意した協力文書に基づき、コベネフィット・アプローチによる緩和策協力事業を推進してきた<sup>16)</sup>。

一方パリ協定の合意により、途上国においても自主的に緩和策に取り組む方向となった。しかしながら途上国においては、依然として先進国や国際機関からの技術的・資金的支援が必要とされていることから、我が国は温室効果ガスの排出削減・吸収に関し、途上国との協力を進めるとともに、それにより得られた削減量・吸収量をクレジットとして計上する仕組みとして「二国間クレジット制度」(JCM)を推進している(図1)。JCMを含む市場メカニ

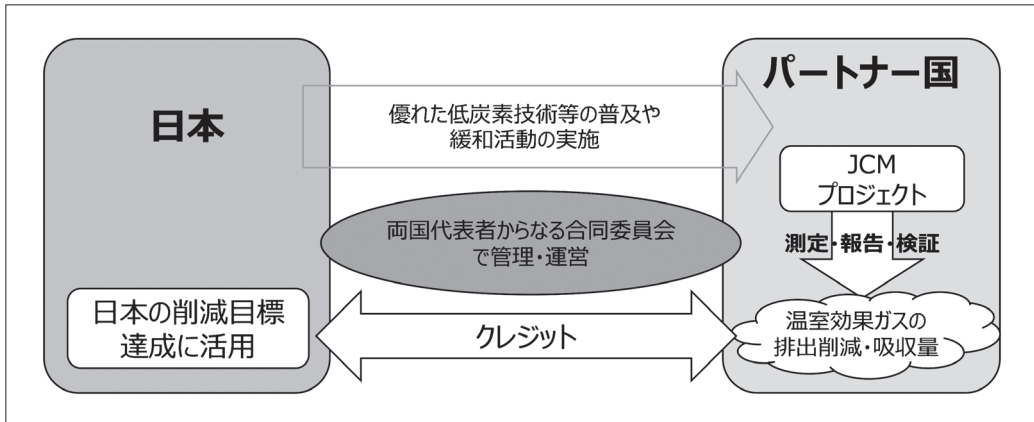


図1 二国間クレジット制度（JCM）の基本概念〔環境省資料より〕

ズムの活用は、パリ協定においても位置付けられており、現在17か国との間で合意された二国間協力文書に基づき、環境省支援事業として186件のプロジェクトが採択され、実施に移されている。

またJCMの推進にあたっては、我が国からの事業補助制度に加え、アジア開発銀行（ADB）における信託基金を通じた支援メカニズムも活用し、多角的に途上国における緩和対策を後押しする仕組みを構築している<sup>17)</sup>。さらに近年、パートナー国における持続可能な開発に寄与していく観点から、JCMの活用によるSDGsへの貢献に向けた検討も始まっている<sup>18)</sup>。

## (2) 適応策

途上国における適応能力の向上への貢献については、「気候変動適応法」に基づく「気候変動適応計画」（2018年11月閣議決定）において規定する基本的戦略方針として位置付けられており、この戦略方針に沿って我が国は、アジア太平洋地域の適応能力の向上に向けた支援を行うため、「アジア太平洋適応情報プラットフォーム」（AP-PLAT）を構築し、①科学的知見の集約、②支援ツールの開発・共有、③能力開発・人材育成を三本柱として取り組んでいる。この取組みは、「アジア太平洋気候変動適

応ネットワーク」（APAN）など他の国際的な適応策に関する海外協力ネットワークとも連携し、気候変動と防災の両面から対応を推進している。

また、後述の環境インフラの海外展開の文脈では、JICA等との協力を通じ、防災リスク予防など気候変動適応の観点を盛り込んだ空港管制技術の導入の検討も進められている<sup>19)</sup>。

## 4. 海外協力事業の新たな展開

### 4.1 脱炭素社会実現に向けて

昨年10月菅総理は「2050年カーボンニュートラル」を宣言し、日本は脱炭素社会の実現に大きく舵を切った。また本年4月、これまでの削減目標の2013年度比26%削減を46%削減へと大幅に引き上げるとともに、さらに50%削減の高みに挑戦するとの方針を明らかにし、現在この削減目標の達成に向け、官民挙げて取り組んでいるところである。

この一環として環境省は、本年6月「脱炭素インフライニシアティブ」を策定し、2030年度までに温室効果ガス排出削減量累計1億t程度を目指し、官民連携でJCMプロジェクトを一層拡大していく方針を明

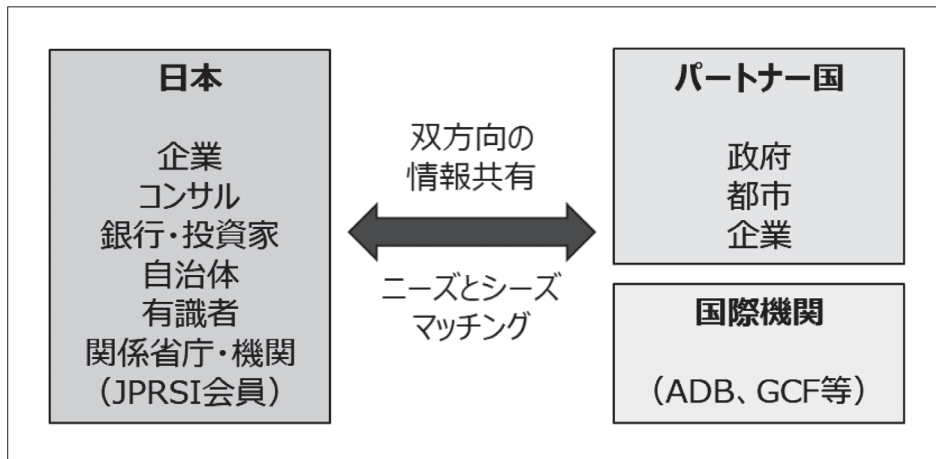


図2 環境インフラ海外展開プラットフォーム（JPRSI）の役割 [JPRSI事務局資料より]

らかにしている。またASEAN諸国とも連携し、日本の脱炭素都市に関する知見を共有することにより、途上国の都市における人材育成や制度基盤の構築支援を目的とする脱炭素都市間連携事業を展開しており、これまでに日本の16自治体に加え、アジアの13か国40自治体が参加している<sup>19)</sup>。

#### 4.2 包括的環境協力協定と政策対話

近年、海外協力事業の実効性を高めていくうえで、パートナー国における対応力や実情を踏まえ、相互に知恵を出し合い、双方に裨益するイノベーションを見出していく姿勢（コ・イノベーション）が重視されている<sup>20)</sup>。

こうした考えのもと、環境省は10か国（イラン、インド、インドネシア、カタール、サウジアラビア、シンガポール、タイ、ミャンマー、モンゴル、ベトナム）の政府と包括的な環境協力協定を締結し、定期的に両国間協力の進捗状況をレビューし、新たな課題への対応について意見交換する場を設けている。

今後とも、こうした政策対話を通じ各パートナー国の事情を踏まえたうえで、現場での協力事業の形成に至るいわゆる「一貫通貫型の支援」を目指していくことが望

まれる。

#### 4.3 環境インフラの海外展開

環境省は、環境インフラの海外展開に取り組む民間企業等を総合的に後押しすることを目的として、「環境インフラ海外展開プラットフォーム（JPRSI）」を設立した（2020年9月）。

JPRSIは、①情報アクセス支援、②会員情報の発信、③個別案件形成などの取組みを展開しており、現時点で民間企業、自治体、金融機関等400を超える団体が参画している。このイニシアティブは質の高いインフラの整備を通じ、パートナー国における持続可能な開発に貢献していくことを目指している（図2）。また、このJPRSIの推進にあたっては、官民の連携が不可欠であり、SDGsが目指すところの官民パートナーシップの成果が問われるところである。

### 5. まとめ

本稿では、環境庁発足以来、その時代とともに歩んできた海外協力事業の変遷を辿りつつ、近年の新たな海外協力事業の動向について体系的にとりまとめた。これらの経験から学んだ教訓をも踏まえ、海外

協力の将来的発展に向け、下記のとおり整理し、本稿のまとめとしたい。

- ①海外環境協力事業は、すべからくパートナー国における持続可能な開発に資するものであり、当該国におけるSDGs達成に向けた取組みに貢献していくことを目指し、今後とも「海外環境開発協力」というより広い視点からのアプローチを心がけて取り組んでいくことが求められている。
- ②環境開発協力事業の国際展開にあたっては、3Rイニシアティブや海洋プラスチックごみ対策においてみられるとおり、国内の政策・取組みが整い充実していることが不可欠である。こうした国内取組みを踏まえ、国際社会における議論の進展を促すとともに、一方これが翻ってまた国内対策の進展に資する契機となる。今後とも、G8やG20さらにはADBやASEANなど国際機関・枠組との有機的な協力関係を構築し、これらの機能を最大限活用していくことを念頭に戦略を編み出していくことが望まれる。
- ③環境インフラの海外展開プラットフォームやJCM事業にみられるように、今後とも海外環境開発協力事業の展開にあたっては、官民の連携が不可欠となっている。また、パートナー国との政策対話から具体的な協力案件の形成に繋げていく一貫通貫の仕組のなかで、パートナー国との間で双方の知恵を共有していくコイノベーションの精神に則った協力の推進が求められる。

#### 参考文献

- 1) 加藤三郎：ストックホルム会議から46年、環境と文明、Vol.26 No.6、pp.1-3、2018
- 2) 関庄一郎：開発途上国との環境協力、環境研究、No.72、pp.48-56、1988
- 3) 橋本道夫：途上国の技術協力に携わって、環境研究、No.65、pp.85-96、1987
- 4) OECC会報「設立20周年記念特集号～OECC活動20年と今後の環境環境協力の可能性」90頁、海外環境協力センター、2010
- 5) 関庄一郎：発展途上国への環境保全技術移転の問題～タイにおけるケーススタディ～、環境研究、No.68、pp.72-79、1988
- 6) 加藤久和：委員会が目指すもの、環境研究、No.65、pp.15-22、1987
- 7) 環境と開発に関する世界委員会：地球の未来を守るために、440頁、福武書店、1987
- 8) 柳下正治：地球環境保全の取組の最近の動き、環境科学会誌、2(4)、pp.317-321、1989
- 9) 加藤久和：国際環境協力のあり方、環境研究、No.88、pp.105-114、1992
- 10) 竹本和彦：社会は変革する、JWセンター情報、第143号、2019
- 11) 竹本和彦編著：環境政策論講義：SDGs達成に向けて、245頁、東京大学出版会、2020
- 12) 竹本和彦・森下哲：3R推進に向けた今後の国際協力の方向性、環境情報科学、35-1、pp.75-79、2006
- 13) 瀧口博明・竹本和彦・堀田康彦：3Rの国際的な展開とアジアにおける課題、土木学会論文集G、Vol.63 No.4、pp.326-331、2007
- 14) 小沼信之：海洋プラスチックごみと資源循環、OECC会報、号外、pp.6-7、2019
- 15) 竹本和彦・加藤真・二宮康司：気候変動問題への取組がもたらす副次的便益と発展途上国の主体的参加について、環境研究、No.146、pp.95-103、2007
- 16) 瀧口博明：途上国の温室効果ガス削減とコベネフィット・アプローチ、環境研究、No.160、pp.65-73、2011
- 17) 藤井進太郎：アジア開発銀行における取組：JCM日本基金を中心に、OECC会報、93号、pp.11-12、2021
- 18) 鈴木政史：JCM活用によるSDGsへの貢献、OECC会報、92号、pp.5-6、2021
- 19) 杉本留三：海外環境開発協力を巡る動向を踏まえた政策展開、OECC会報、93号、pp.8-10、2021
- 20) 杉本留三：コイノベーションによる環境インフラの海外展開、OECC会報、89号、pp.3-5、2020