

カンボジア第二メコン架橋計画における 環境社会配慮プロセスとその効果

二宮 浩輔

Process and Effect of JICA's Environmental and Social Consideration

— A Case of the Second Mekong Bridge Construction —

NINOMIYA Kosuke

Abstract

The revised environmental and social consideration guidelines of the Japan International Cooperation Agency (JICA) ask the recipient countries for stakeholders' participation and discussion. Taking the case of the Second Mekong Bridge, this paper focuses on the process of participation and discussion. First, this paper clarifies the basic background of the project and the scheme of environmental and social consideration. Second, this paper discusses how the participation and discussion process will work, focusing on the management and governance of intergovernmental projects. Finally, this paper presents the costs and the benefits of the process and discusses the possibility of new governance through Official Development Assistance (ODA) projects.

キーワード：ODA 環境社会配慮ガイドライン 第二メコン架橋計画 ガバナンス

Key words : ODA, environmental and social consideration guidelines, construction of the Second Mekong Bridge, governance

はじめに

近年、国際的な協力による大規模な開発を行う際にも、環境に配慮したプロセスが求められるようになり、わが国のODAにおいても環境社会配慮ガイドラインが改定されて、その運用が始まっている。環境社会配慮ガイドラインは、大規模な開発につながる案件を選別して、利害関係者の参加、情報の透明性、案件の進捗よくにあわせた計画の柔軟な見直し、を求める参加・討議・合意形成のプロセスであるが¹⁾、設計された制度がその目指す成果に結びつくためには、制度の運用に着目する必要がある。

2004年のJICA環境社会配慮ガイドラインの改定以来、2007年11月までの間に38件のプロ

ジェクトが、環境や社会への重大で望ましくない影響のある可能性を持つカテゴリA案件と判定されている。それらの中でも、プノンペンからベトナム国境に至る国道一号線の改修および第二メコン架橋建設計画に関する一連の開発調査・無償資金協力事業は、JICA環境社会配慮ガイドラインの改定以前に採択された案件であるが、的確な住民移転計画が必要なこともあり、地域住民とのコンセンサスが不可欠であることから、新しいガイドラインに沿った手続きで環境社会配慮が行われている。

ガイドラインが求めるプロセスには参加、情報公開、フィードバックのための様々な手続き等が埋め込まれており、そこには人や組織などの多様

表 1-1 人口の経年変化 (単位:百万人)

国名/年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
カンボジア	9	9.5	10	10.5	11	11.6	12.2	12.5	12.8	13.2	13.5
ラオス	4.4	4.5	4.6	4.6	4.7	4.8	5	5.1	5.2	5.4	5.5
ミャンマー	42.3	43.1	43.9	44.7	45.6	46.4	48.2	49.1	50.1	51.1	52.2
タイ	57.3	58	58.7	59.4	60	60.6	61.2	61.8	62.4	62.9	63.4
ベトナム	68.5	69.7	70.8	72	73.2	74.3	75.5	76.6	77.6	78.7	79.7
雲南省	38.3	38.9	39.4	39.9	40.4	40.9	41.4	41.9	42.9	42.9	43.1

表 1-2 1992-2002 人口増加率

国名	
カンボジア	50.00%
ラオス	25.00%
ミャンマー	23.40%
タイ	10.65%
ベトナム	16.35%
雲南省	12.53%

出所：国際協力機構 (2006 a) より作成

なステークホルダーが関わる。それらステークホルダーの参加と討議によって、環境・社会面での経済的費用を十分に小さくすることができるならば、環境社会配慮のプロセスは、その目的を達成する方向で機能していると考えられることができる。

本稿では、カンボジア第二メコン架橋計画およびプノンペンからベトナム国境に至る国道一号線の改修を含めた一連の開発調査・無償資金協力事業を通じて、ガイドラインによる環境社会配慮がその意図する結果にどのように結びついているのか、また、結びついていないとすればどのような制約があるのか、残された制約を乗り越えるために必要な条件は何かについて考察する。

第 1 節では、第二メコン架橋計画の背景にあるインドシナ半島地域の社会・経済状況、およびカンボジアの国内状況を踏まえ、環境社会配慮を行う上でのスキーム上の特徴を整理する。第 2 節では、環境社会配慮がどのように行われたかについて、調査をもとに検証する。具体的にはステークホルダーミーティングの開催によって参加・討議と合意形成がどのように確保されたか、早い段階からの環境社会配慮への試みと問題点、環境社会配慮の実施状況を審査し効果的にフィードバックする上での問題点、という諸視点から考察する。最後に第 3 節では、ガイドラインが効果的に機能するうえで

の要件に言及するとともに、環境社会配慮を通じた援助国と被援助国の協働によるガバナンスの重要性をパートナーシップという視点から考える。

1. 第二メコン架橋計画の環境社会配慮

1-1. プロジェクトの背景

第二メコン架橋計画は、カンボジア王国の首都プノンペンと隣国ベトナムのホーチミンを結ぶ幹線道路、国道一号線の交通機能を強化するため、メコン川渡河部に架橋する計画である。ネアックルンの渡河部は、現在、フェリーの運航による交通が確保されているが、その部分に架橋をするのか、その場合、フェリーの運航は継続するのか等を判断するため開発調査が行われた²⁾。

カンボジアは長年の内戦により交通インフラの損傷が激しく、カンボジア政府は、その復旧や改修を急いでいる。特に、国道一号線は、アジアハイウェイ A-1 ルートの一部をなしホーチミン、プノンペン、バンコクといったインドシナ半島の主要都市を連絡する国際道路の役割を果たしているため、地域全体の経済発展という視点からもその機能強化が重要だと位置づけられている。そのため、これまでも主に日本の ODA、アジア開発銀行 (ADB)、及び世界銀行の支援を受けて道路が整備されてきた。

表 1-3 ネアックルンフェリーの平均日交通量

行き先	分類	MC	LV	HV	計	計 (PCU)
プノンベンから	平日	841	399	280	1520	1201
プノンベンへ		822	405	267	1494	1175
プノンベンから	非平日	927	380	278	1585	1184
プノンベンへ		879	471	263	1623	1263
両方向計	平日	1633	804	547	3014	2376
	非平日	1806	861	541	3208	2447

表 1-4 一人当たり GDP の推移 (単位:PPP: purchasing power parity US\$)

国名/年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
カンボジア	1100	1129	1163	1260	1328	1313	1361	1486	1498	1591	1649
ラオス	971	1020	1097	1185	1248	1328	1344	1428	1534	1641	1678
ミャンマー	853	888	937	983	1027	1066	1087	1181	1316	1458	1568
タイ	4530	4898	5395	6054	6477	6352	5652	5943	6316	6452	6788
ベトナム	1141	1235	1326	1451	1582	1684	1744	1834	1997	2103	2240
雲南省	1218	1347	1410	1597	1856	2002	2204	2355	2479	2662	2881
平均	1977	2129	2307	2555	2554	2778	2647	2795	2982	3108	3288

注 1: MC は、モーターバイク・モーターサイクル、モーターバイクトレーラー、LV は、セダン・ワゴン・ライトバン、ピックアップ・ジープライトトラック、HV は、ショートおよびロングボディバス、ショートおよびロングボディトラック、セミおよびフルトレーラートラックをそれぞれ指す。

注 2: PCU は、パッサンジャーカーユニット

注 3: PCU レートは MC、0.128、LV、1.165、HV、2.241 として計算されている。

出所: 国際協力機構 (2006 a) より作成

カンボジアの人口は、1992 年から 2002 年までの間に約 450 万人増加している (表 1-1 参照)。この間の人口増加率は約 50% で、人口規模は違うものの GMS (Greater Mekong Sub-Region)³⁾ の他の国々の中でも高い伸び率を示している (表 1-2 参照)。一人当たり GDP も 1992 年の 1100 ドルから 2002 年には 1649 ドルと着実に上昇しており、この間 50% の増加率を示している。増加する人口と GDP を反映するように、ネアックルン渡河部におけるフェリーの利用量も増加を続けている。JICA の調査によれば、2004 年における 1 日の平均日交通量はプノンベンへ向かう車両とプノンベンからの車両を合わせた数値で、平日が 3014 台、それ以外の日で 3208 台である (表 1-3 参照)。表 1-4 は PCU 値の経年変化を示したもののだが、1996 年から 2004 年の間、年平均で 8.5% の高い伸び率となっている。

JICA は、将来の交通需要はますます増加すると予測しており、中位の推計値で 2020 年に約 7000 PCU に達すると推計している⁴⁾。このような状況のもとで、橋梁を建設することにもなる様々な環境や社会へのインパクトが評価されたのだが、この計画は新しいガイドラインのスキームのもとで行われた初めての案件であり、ガイドラインの役割を検証する上で非常に興味深い事例といえる。

1-2. 環境社会配慮のプロセスとスキーム

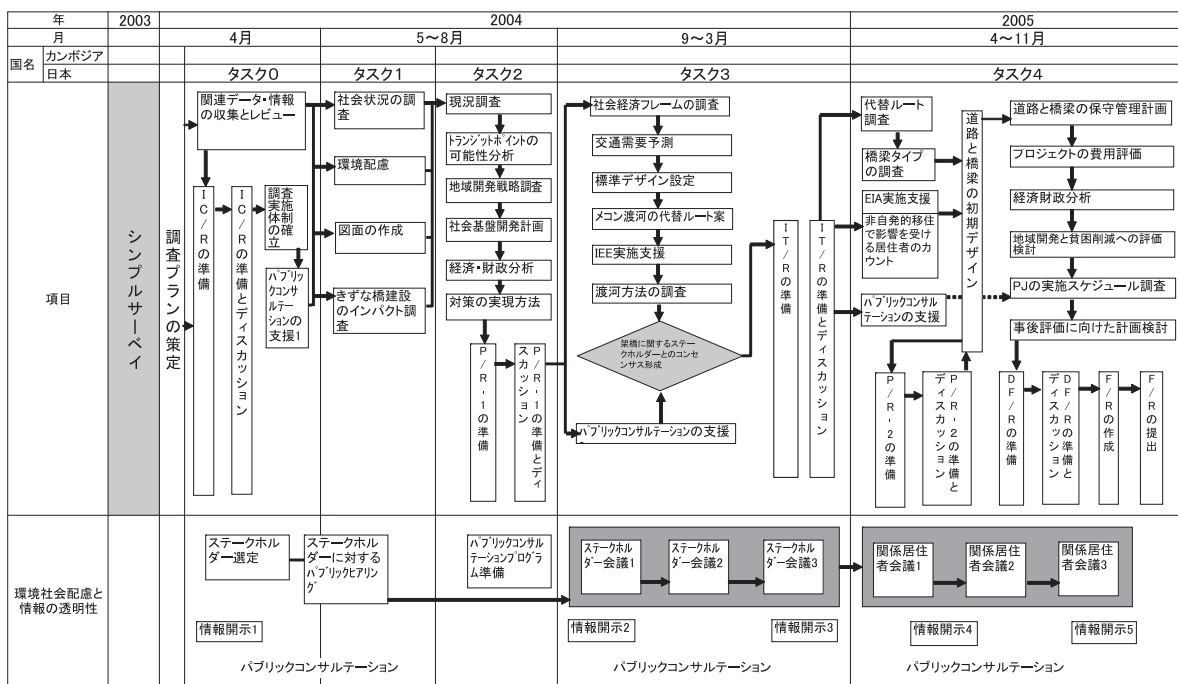
図 1-1 は調査の全体像を示すフローチャートである。第二メコン架橋計画においては、事前調査と本格調査を行う中で IEE (Initial Environmental Examination: 初期環境評価)⁵⁾ 支援と EIA (Environmental Impact Assessment: 環境影響評価)⁶⁾ 支援を通じて環境に対するインパクト評価を行うという点で従来のスキームを踏襲

しつつ、その中に透明性の確保、意味ある参加、柔軟なプロセスというガイドラインの中心的考え方が含まれる形で調査計画が組み立てられている点が注目される。具体的には、事前調査から本格調査に至る過程でのステークホルダーミーティングの開催、事前調査の前のシンプルサーベイの導入⁷⁾による早い段階からの環境社会配慮および審査会による効果的フィードバック、そのことを透明なプロセスで進める情報開示の機会確保という点が、これまでにない特徴的なプロセスを生み出している。

この調査は、タスク0からタスク5の六つのタスクで構成されている。タスク0では、調査実施の準備がなされるが、ガイドラインにおいて、十分な時間をかけた情報公開とステークホルダー協議の結果を意思決定に反映させるというパブリックコンサルテーションの体制導入が求められていることから、その構築の支援が位置づけられている。特にカンボジア政府にこのような経験が十分でなく、また、この案件はカテゴリAに分類されるため、事前調査段階で現地踏査とステークホルダーミーティングを実施する必要があり、パブリックコンサルテーションの支援が重要となる。

2004年度前半に位置づけられたタスク1では、情報収集と現状分析が行われ、続くタスク2では、フェリー発着所のあるネックルン周辺の地域振興計画が策定された。ここでは、ホーチミン、プノンペン、バンコクとつながるルートの中継拠点としてのポテンシャルをどのように生かすかという点に焦点が当てられ、プロジェクトに対する地域のコンセンサスを醸成するために不可欠な調査であること、また、調査結果が、プログレスレポートとして情報公開され、パブリックコンサルテーションの対象となるという点で、ガイドラインの理念への対応が求められた。

このような調査を経て、2004年度後半に進められたタスク3では、ネアックルンにおける最適渡河方法が検討されたが、ステークホルダーとのコンセンサス形成という点で非常に重要なプロセスを含んでいる。具体的には、社会経済フレームの検討、交通需要予測、設計基準の検討、架橋ルートの検討、IEEの実施、渡河方法の比較検討などが行われたが、これらは、情報公開やパブリックコンサルテーションを通じて、地域住民の意向を十分に把握した上でなされなければならないことが明示されている。その上で、橋梁の建設が適当



出所：JICA. 2006. Figure 1.3.1 より作成

図1-1 第二メコン架橋計画の調査スキーム

表2-1 ステークホルダーミーティングの概要

	ミーティング	レベル	目 的	開催時期
1	SHM 1-1	キックオフ	プロジェクトの紹介、パブリックコンサルテーションの手順の説明と環境社会配慮調査の初期段階のスコーピング	2004年5月
2	SHM 1-1	キックオフ	(上記と同じ目的で、ネアックルンで開催)	2004年6月
3	SHM 2-1	IEE	環境社会配慮のスコーピング時におけるコンサルテーション	2004年10月
4	SHM 2-2	IEE	環境社会配慮のあらかたのアウトラインを準備する際のコンサルテーション	2004年12月
5	SHM 2-3	IEE	ファイナルレポートのドラフトを準備する際のコンサルテーション	2005年3月
6	SHM 3-1	EIA	環境社会配慮のスコーピング時におけるコンサルテーション	2005年6月
7	SHM 3-2	EIA	環境社会配慮のあらかたのアウトラインを準備する際のコンサルテーション	2005年9月
8	SHM 3-3	EIA	ファイナルレポートのドラフトを準備する際のコンサルテーション	2006年1月

出所：国際協力機構（2006 a）より作成

であるという合意形成を経て次のタスク4に進むことになる。

タスク4では、第二メコン橋のフィージビリティ分析が行われた。ここでも、情報公開とパブリックコンサルテーションの実施が大前提となっている。JICAは最終報告書案の情報公開・パブリックコンサルテーションの実施を支援し、最終報告書が環境社会配慮ガイドラインを満たすことを確認してから相手国政府に提出することが強調されている。タスク5の技術移転は、0から4の全てのタスクの実施を通じて行われるものである。

このように、環境社会配慮ガイドラインの考え方が導入されたことによって、スキームの要所で透明なプロセスと参加の仕組みが導入されており、また、その結果として、情報の量や精度が高まるにつれて徐々に明らかになる状況を踏まえ、柔軟に計画を検討するプロセスが内包されている。それでは、実際にこれらの計画を進めていく過程で、ガイドラインの考えはどのように反映され、どのような問題が残ったのであろうか。

2. 第二メコン架橋計画における環境社会配慮ガバナンスの実⁸⁾

2-1. ステークホルダーミーティングによる参加と合意の確保

すでに触れたように、第二メコン架橋計画調査は、IEE支援レベル、すなわちMP (Master Plan :

マスタープラン)⁹⁾ 段階の調査とEIA支援レベル、すなわちFS (Feasibility Study : フィージビリティ調査)¹⁰⁾ 段階の調査の二段階に分かれている。それらの調査の過程で、各段階それぞれ3回に、キックオフミーティング2回を加えた合計8回のステークホルダーミーティングが開かれている(表2-1参照)。また、これとは別に、少数民族向けに3回の協議が、2004年10月から2005年3月にかけて行われている。

このステークホルダーミーティングは、住民を含む利害関係者の参加により、生活者の視点で行政の内と外を交流させるサブシステムとして重要な役割を担っている。第二メコン架橋の案件においても、渡河方法に対する四つの代替案が示され、それらがステークホルダーミーティングを通じて利害関係者に提示され、意見が聴取され、その応答を通じて合意が形成されている。具体的には、①ゼロオプション (現況のフェリーを補修する以外の追加的改善策を取らない)、②フェリー改善オプション (渡河交通の増大にあわせてフェリーの追加配置や追加的な栈橋の建設などにより交通需要に対応したフェリーの増強を行う)、③橋梁オプション (フェリーは橋梁が建設されるまで補修等を行い、橋梁を建設する)、④フェリー+橋梁オプション (橋梁が共用されるまでは交通需要にあわせて現在のフェリーを増強する、橋梁オプションとフェリー改善オプションの組み合わせ)

表2-2 ステークホルダーの内訳（プノンペン全体会合分）

	カテゴリー	ステークホルダーの数
1	省庁	25
2	ネアックルン地区関係者代表	12
3	ネアックルンフェリー経営者・スタッフ	5
4	国際組織および援助国機関	20
5	地方公共団体	5
6	NGO	15
7	民間部門	7
8	大学および研究機関	5
	計	94

出所：国際協力機構（2006 a）より作成

の四つの案から、全てのステークホルダーがフェリー＋橋梁オプションが最適案として評価している。また、1ヶ月半のパブリックコメント期間を設け、ステークホルダーからのコメントとそれに対する応答を行う中で、④の案での合意が形成された。すなわち、改定されたガイドラインが意図したように、行政の外側に対して情報を開示し透明なプロセスの中で、市民の参加と意味のある応答¹¹⁾を通じて、社会的コンセンサスを得る試みが繰り返し行われており、この点においてガイドラインの理念が反映されているといえる。

このようなプロセスから、ステークホルダーミーティングを通じた意味ある応答が、公平・公正な開発を環境・社会という視点から担保する機能を果たしているであろうことは理解できる。一方で問題点はないのであろうか。聞き取り調査から明らかになった点を、援助国と被援助国の関係という視点から指摘してみたい。

まず、ステークホルダーミーティングを開いて、利害関係者のコンセンサスを形成することに対するカンボジア政府関係者およびコンサルタントの評価は総じて高い。政府関係者にとっては、多くの人々が意見を共有することは、計画が策定され、実際の架橋へと進む段階で、事業をスムーズに進めていく上で非常に効果が高いであろうことがその理由である。また、コンサルタントから見れば、必要なプロセスが増えることで、ビジネスのチャ

ンスが拡大することにもつながるとともに、ビジネスだけでなく、政策の公正な実施という観点からも重要なプロセスであることが示された¹²⁾。しかしながら、調査に相当の時間を要すること、その間、10回を越えるステークホルダーミーティングという、従来はなかった手続きを踏むことの手間など、いわば時間の費用に対する懸念も、被援助国政府は少なからず抱いている。代替案を検討する際には、フェリーの利用状況を精査する必要性から、数ヶ月をかけてフェリーの利用者数と将来需要について追加の分析が行われている。また、フィージビリティ調査の終了後も、フェリーの利用状況や将来の交通需要に関する追加のフォローアップ調査が行われている。そのような慎重な手続きを踏むことそれ自体は大変意味のあることとして理解は示されているものの、不足している社会・経済上の基盤を強化し、生活レベルの向上を速やかに図りたいという被援助国から見れば、環境社会配慮の遵守を重視する日本側の姿勢が、時にもどかしく感じられている¹³⁾。

ODAは、「世界の平和と繁栄」のために、先進国が発展途上国の経済発展を支援するというのが表向きの理念ではあるものの、天然資源の確保や安全保障上の関係強化など、援助国側から見れば、当該被援助国へのプレゼンスを高めたい個別の政治経済的理由を抱えて実施されているのもまた事実である。被援助国は、援助国との信頼関係

をベースにしつつも、相手の思惑を探りつつ、出来るだけ効率良く援助を引き出そうとするのであり、言い換えると、環境社会配慮上の手間ひまを必要とする日本の ODA があまり効率的ではないと判断されれば別の手段が検討されることにもなる¹⁴⁾。実際に、カンボジアをはじめとする GMS への中国の ODA が近年急速な伸びを示しているし、民間資本導入による社会基盤整備のセクターベースの手法も少しずつ導入されつつある。被援助国側から見れば、これらの援助は環境社会配慮に関する要求も緩く、手っ取り早くインフラ整備ができて効率的な援助に映るかもしれない。

これらは、いわば国家の ODA 戦略という大きな位置づけで対応しなければならぬ問題であるが、環境社会配慮という視点で捉えるならば、援助国、被援助国のコミュニケーションを促進し、不信の増大を抑えることによって乗り越えるべき課題であろう。そうでなければ、当該地域の環境へのインパクトを制度によって低減させようというガイドラインの目的そのものが揺らぐことにもなりかねない。

2-2. 早い段階からの環境社会配慮と市民とのコミュニケーション

開発行為をとまなう計画のなるべく早い段階から環境社会配慮を行う、いわゆる戦略的環境アセスメントは、ガイドライン改定の際に最も重要視された考え方の一つである。初期の段階から環境に影響を及ぼす側面を把握し、その影響を排除したり小さくしたりするという問題意識を持ちつつ計画の具体化を図ることと、ガイドラインで確保された参加と討議による関係国の政府・市民相互のコミュニケーションによって、その問題意識を利害関係者が常に共有しつつ計画を進めていくことは、効果的な環境社会配慮のためのいわば車の両輪といえる機能である。

タスク 2 で重要な調査項目のひとつにもなっているように、第二メコン架橋は、第二東西回廊の中継拠点としての重要な位置づけがある。であるからこそ、東西回廊の一部をなす国道一号線の改修と一体となって議論されることが必要となる。

国道一号線の改修に際してカンボジア政府は、プロジェクト道路の沿線に住居し特に移転の可能性のある住民に対し、最初の意向把握の作業としてシンプル・サーベイを実施している。このサーベイは、将来的に生じる可能性のある住民移転に関して早い段階から関係住民の意向を把握しておくことを目的としており、「環境」面よりむしろ「社会」面に関する早期段階からの対応ということになるが、行政と市民のコミュニケーションを如何に効率的に確保するかという点において重要な示唆を与えてくれる事例である¹⁵⁾。

サーベイは、無償資金協力を行う際の基本設計調査を開始する条件として、カンボジアの公共事業運輸省(MPWT)、省庁間住民移動委員会(IRC)によって、2003年11月に実施されている。対象は寺院の管主、自動車修理板金の工場主ならびに高床の家屋の居住者など、既存道路脇で生活を営む人々で、事業に対する賛否の意見の把握が行われた。シンプル・サーベイによって関係住民にプロジェクトの概要を丁寧に説明しておくことは手間のかかることである。しかし、基本設計調査の際に行われる詳細資産評価調査(DMS: Detailed Measurement Survey)/PAPs (Project Affected Persons) センサス・サーベイにおいて、無用な摩擦や軋轢が生ずるのを最小限にとどめるという効果が期待できる。いわば、目に見えないコストを削減するためのコミュニケーションの重要な手段となりうる。この案件では、シンプル・サーベイの結果、プロジェクトによって影響をこうむる人々の70~80%の基本合意が得られたら基本設計調査を開始するという対応が新しい試みとなっている¹⁶⁾。

ところで、このようなサーベイの実施によって PAPs の理解を得、合意形成をはかっていく上では、NGO の存在が欠かせない。実際に、シンプル・サーベイの実施状況の外部モニタリングを NGO に依頼するなどの形で連携が進んでおり、この案件でも DMS/PAPs センサス・サーベイの実施に当たって、現地 NGO と外部モニタリングの契約を結んで、進ちょく状況を把握することが検討されている。カンボジアにおける JICA の開

発調査においても事例として大規模導水計画における公聴会やシンプル・サーベイの様子についてその内容を NGO のメンバーに紹介するなど、懇談を通じた意思疎通が図られている¹⁷⁾。NGO は、行政と現地住民の間の距離を縮め、合意のサブシステムを機能させて、両者のコミュニケーションをスムーズに進める上で重要な役割を担っているのである。

しかしながら、問題点も多く残されている。特に、住民移転にともなう移転補償費の交渉など、住民と行政の間で金銭面でのやり取りが行われる場合は、日々の貧困な生活の中での数少ない現金収入の機会により有利な条件を求めようとする住民と、予算の制限があるなかで、多くの対象者に対し、より公平・公正な評価を行おうとする行政の間で、摩擦が生じることが少なくない¹⁸⁾。そのような状況下で、両者のコミュニケーションと合意形成を促進する役割を、NGO が十分に果たしているかと言えば、必ずしもそうでない場合がある¹⁹⁾。この案件においても、移転補償費の算定の根拠について対象住民に正確な情報が伝わらず、すでに移転の合意をしていた住民の中からも合意額に不満がでて、交渉の混乱が生じている²⁰⁾。たとえば、何故に他の機関と額に差が出たのか、その理由や経緯を NGO が仲介して伝えたり、コンサルタントによるアウトリーチ²¹⁾を充分に行うことによって、住民の不安や不満を和らげることが出来なかったか²²⁾。または、JICA が NGO の協力を得て、住民の間に混乱が生じないよう、情報を正確に伝える準備があらかじめ出来なかったのか。ここでも、ADB など、他の援助機関も含めたステークホルダー間のコミュニケーションによる、手続き上のコストの最小化という視点が問題として浮かび上がる。

2-3. 環境社会配慮実施体制と効果的フィードバック

計画の早い段階から環境社会配慮を行うことによって、プロジェクトが具体化する前に環境への影響を見つけ出し、計画を適切に変更したり修正を加えたりすることが容易になる。また、ステー

クホルダーミーティングを積み重ねることは、計画が進まざるにつれて、多くの関係者の利害を調整しながら、環境や社会への影響を確認しつつ前へ進むという点で意味がある。これらに加えて、柔軟なプロセスを担保する仕組みとして、改定されたガイドラインのもとで環境社会配慮審査会が設置され、環境社会配慮審査チームが新たに設けられた。これらを含んだ、環境社会配慮ガイドラインの実施体制では、審査会が環境社会配慮担当役員との諮問を受けて必要な答申を行い、審査チームは事業部や在外事務所で行う環境社会配慮の審査、審査会の運営、環境社会配慮の研修と調査研究に関する事務を行うことになっている。また、ガイドラインが遵守されなかったと思われる場合は、異議申し立てをすることが出来る異議申し立て制度も新たに設けられ、制度上は二重三重にフィードバックできる仕組みが整備された。

では、この体制が機能する上で考えられる問題点は何だろうか。ここでは二つの点から問題を指摘しておきたい。一つ目は、環境社会配慮審査会が、現地の状況をどれだけ正確に把握し審査を行うことが出来るかという点である。2005年と2006年の実績で見ると、審査会は年間それぞれ13回開催され、1回の審査会では1から数件の事案について審査されている。第二メコン架橋計画の例で見ると、2006年3月に審査会が開催され、2時間程度の時間の中で委員からの約50項目の質問に関してやりとりされている。内容は、環境影響評価に関する技術的な内容、地域経済への影響、住民移転に関する考え方など、委員の専門性や関心にしたがって、非常に多岐に渡っている。その中で、日本の会場とカンボジアの現地事務所との直接の応答は、議事録から判断する限り数分程度に過ぎない²³⁾。委員は様々な案件について審査をするわけであり、全ての委員がカンボジアの専門家というわけではない。訪問経験や滞在経験もそれぞれ違うなかでは、現地の状況を踏まえた審査をするために、現地事務所とのより活発なコミュニケーションが必要となる²⁴⁾。そうでなければ委員の持つ専門性も十分に生かされないし、援助側の独りよがりな要求になりかねない。

もう一つは、審査チームの体制が環境社会配慮を十分に行えるものになっているかという点である。世銀には、本部の環境部門の他、アジア、アフリカ、ラテンアメリカなどの各地域部をあわせて総計約 200 名にもものぼる環境の専門スタッフが配置されている。一方、JICA の環境社会配慮審査チームのスタッフは 5～6 名で環境社会配慮の専門家も十分ではない。審査会での審査の結果は現地でのプロジェクトマネジメントに大きな影響を及ぼす。審査が現実を踏まえた結果になっていなければ、専門的な見地からの指摘と現実のギャップの中で、日常の業務にかかる追加的な負荷に比して、実際の環境社会配慮は効果的に進まないという事態も生じかねない。いわば、より良い環境社会配慮を求めて作成されたガイドラインの便益が追加で生じた費用によって相殺されてしまわないとも限らないのである。この問題を乗り越えるためには、制度を効果的に運用していくのに必要な程度の人員を適正に確保するとともに、行政の外側とうまく連携していくことが求められる。

前節でも述べたように、国道一号線は、インドシナ半島全体の今後の経済発展を支える産業基盤と位置づけられている。カンボジア国内においても、プノンペンを中心としたヒトやモノの流通を活発にして、経済発展とそれによる人々の生活レベルの向上を図る上で、メコン川に架かる 2 本目の橋を整備したいと考えるのは自然なことであろう。それは、1950 年代から 60 年代にかけての高速道路や新幹線などの社会基盤の整備が、我が国の高度経済成長や今日の発展に大きく寄与していることに通じている。しかしながら、我が国においても、高度経済成長が公害という重大な環境破壊を引き起こし、汚染された大気や水を回復するために多大な費用を支払わなければならなかったものであり、また、四大公害訴訟に代表されるように、健康の破壊によって安寧な人生を奪われるという形で、今日に至っても大きな社会的損失をもたらしていることもまた周知の事実である。そのことを踏まえて、経済発展のために必要な開発を長期にわたるコスト、すなわち社会的費用を勘案しつつ、多角的かつ慎重に計画を進めることを

促すのが、ODA における環境社会配慮の要諦であるはずである。

地域の経済発展のために重要な位置づけがなされている橋梁が整備されれば、交通量、とりわけ大都市への交通の流入が増大して、渋滞やそれにとまなう大気汚染、交通事故など深刻な影響が生じることが予測される。それは、世界の発展途上国の大都市がほぼ例外なく経験していることであり、アジアにおいても、マニラ、ジャカルタ、バンコクなど近隣諸国の大都市の現状を見れば明らかである。そのことを踏まえるならば、第二メコン架橋計画における環境社会配慮には、公共交通機関の整備や市民の利用を促すための政策、及び都市内部の交通需要管理のための技術的なシステムの検討など、将来予測される交通量の増大に対応して、モータリゼーションがもたらす社会的費用を小さくするための視点が、欠かせないはずである²⁵⁾。

その意味からいえば、計画を検討する過程で、フェリーの利用に関する交通需要調査を行うことが提言されたことは重要な点である。しかし、既に述べたように、追加の調査を行うことは一方で時間と手間のコストを生じさせる。それは、相手国政府の不満や不安を増加させかねないという点で、新たなコストを生み出す恐れを含んでいる。現時点では、ガイドラインの求める環境社会配慮のプロセスは、利害関係者の共通認識を促進し、プロジェクトを推進する上での将来的な障害を取り除くというベネフィットの部分を相手国政府も評価しているように見える。しかし、それは、あくまで将来的な架橋を前提として環境社会配慮のための追加調査を受け入れるという立場であり、ゼロオプションを含めた検討を求める援助側とは意識のギャップがある。

交通需要調査に関して言えば、交通需要はそれを受け入れるキャパシティを前提として発生するという面も考慮しなければならない。現在のフェリーの需要はフェリーという交通手段に見合ったボリュームでしか発生していないという視点を見落としてしまうと、フェリーの需要が少ないから橋が必要ないという議論に陥ってしまい、橋梁が

生み出す経済発展のポテンシャルを正しく評価するための議論の機会を失いかねない。少なくとも、カンボジアの国家の経済状況や人々の生活の状況から見れば、更なる経済発展が必要であることは明らかであり、その中で生じる可能性のある環境への影響をどのように排除するかという具体的な視点での議論が行われなければ、経済や社会の発展そのものが阻害されることで、更なる貧困、人口増加、自然資源からの収奪によるより大きな環境負荷が生じかねないのである。

それでは、交通需要の増加に対応する上で、具体的にどのようなことが問題となって来るであろうか。プノンペンとその周辺の交通需要に関して考えられる検討課題について取り上げておく。

公共交通機関については、多国間および二国間の援助を使い整備が進んでいる。しかし、実際に公共交通機関が機能し、モータリゼーションとの棲み分けで大都市の適正な発展につながるまでの具体的かつ戦略的な計画に基づいている訳ではない。現在は、バイクが市民の主要な移動の手段となっているが、交通量が増加すれば、バイクの利用者をバスや鉄道などの公共交通機関を利用するよう誘導する施策が必要となる。しかし、市域の広がりやそれほど大きくないプノンペン市街では、機動性が高く気軽に乗れるバイクは、移動の手段というだけでなく、そのこと自体が市民の日常生活における楽しみの一つにもなっており、公共交通機関への乗り換えは容易ではなさそうである。すでに一部の地区で実験的にバスが導入されているが、利用者は非常に少ないのが現状である。実際に、同じようにバイクの交通量の多いベトナム

では、交通渋滞の緩和のためにバスを導入せざるをえない状況になっているが、バイクタクシー業者の売り上げが下がって市民同士の軋轢が生じるような事態もおきている。そのような現状を踏まえ、具体的にどのような支援を行えば橋梁の開通による交通面での費用低減が図れるのかという視点で、計画の検証とフィードバックが行われる必要がある。

3. 環境社会配慮に対するガイドラインの効果とパートナーシップ

3-1. ガイドライン運用の費用・便益と三者構造

第2節での議論を、ガイドラインの費用と便益という視点で整理したのが表3-1である。

シンプル・サーベイの実施やステークホルダーミーティングの導入は、参加の機会を確保して、意味のある応答を実現するために重要なプロセスであり、コミュニケーションを促進する機能を有する。一方で、これらは、これまでのスキームと比べて著しく手間がかかるし、事務的な作業量が増大して行政コストを大きくする。また、ステークホルダーミーティングを行うことを、ポジティブな効果につなげていくためには、信頼関係確保のための努力が求められ、新たなコストを生み出す。

ステークホルダーミーティングは、調査終了後の審査とあわせて、プロジェクトの進捗よくにあわせた柔軟な環境社会配慮の機会を確保する上でも重要な機能を持つ。現地の情報を正しく把握し、それをフィードバックするためには、コミュニケーションの手段を十分に確保しておく必要があるか

表3-1 ガイドライン運用の費用と便益

ガイドラインの機能	透明なプロセス		
	参加		柔軟性の確保
作業・体制	シンプルサーベイ	ステークホルダーミーティング	環境社会配慮審査体制
便益	コミュニケーション促進		フィードバックが可能に
費用	時間のコスト・事務作業量増加	時間コスト・信頼関係確保	現地の状況との乖離回避コスト

らである。しかし、この場合も、信頼関係を確保し、継続することには相応の費用を要するし、審査が現地の状況を正しく把握するよう機能するためには、一定の費用をとまなう工夫を要する。

また、透明なプロセスを確保するという点でも、これら三つの手続きは重要な役割を果たしているが、やはり同様の便益とともに費用が生ずる。

すなわち、開発援助という国境を越えた経済支援を、環境破壊という費用を抑えつつ、相手国の経済基盤を高めるよう実施するための制度であるガイドラインが、新たな費用を生み出しているのである。もし、これらの費用を少なくするための制度的改善がなされなければ、諸手続きにとまなうて生じる費用を回避し、手続きを円滑に進めようとする指向が強くなり、そのことが新たな制約を生み出す可能性がある。

それは、シンプルサーベイの手順をなるべく簡素化し、プロセスだけを重視しようとする指向であり、ステークホルダーミーティングは、形だけの応答や「聞き置く」だけの参加にとどまろうとする指向であり、フィードバックのための審査も、不十分な実施体制のまま、場を設けるだけの手続きとなるような指向である。これは、参加、透明性、柔軟性というガイドラインの理念や目的の達成に対する新たな制約となりうる。

これらの制約をできるだけ小さくし、制度を、その目的を達成するよう機能させるためにはガバナンスが確保されている必要がある²⁶⁾。そして、ガバナンスを考えるうえで重要となるのが、制度に関わっている組織や、制度や組織を動かしている人に着目する視点である。そこで、ODAの案件形成における環境社会配慮に関わる主体に着目しつつ、ガバナンスの要件を整理してみたい。

ODAの案件形成には、主に三つのアクターが関わっている。援助国、被援助国、そしてビジネスとして行政の外部にあって案件形成をサポートするコンサルタントや、非政府の立場で政策を提言する NGO と呼ばれる人たちである²⁷⁾。いわゆる「要請主義」の原則があるため、表向きは相手国政府が要請書を提出した段階から日本政府の関与が始まり、環境社会配慮についてのプロセスも

そこから始まることになる。しかし、実際には、コンサルタントが日本政府の発行する国別事業実施計画などの資料や、相手国政府の経済・社会その他の様々な状況を総合し、相手国政府に対する案件の提案を行う。その際、被援助国政府はもちろんのこと、JICA を初め、外務省や関連する各省庁、及び、NGO や研究者などのステークホルダーとの情報交換が行われる。

援助をする側から見ると、援助を受ける発展途上国側に、自ら案件を発掘し形成する能力が備わっていない場合が多いため、両者の利害を事前に結びつけるこれら外部協力者の存在が貴重となる。そのことで、統計等の資料の整備が不十分であったり、相手国政府との密接なコミュニケーションによる状況把握が難しかったりすることによる非効率を払拭することができ、行政コストを軽減することが可能となる。要請された案件は、必要に応じてプロジェクト確認調査等を行った上で、JICA によってランク付けされ、外務省などによって採択が判断されることになるが、それらを効率的に行い、予算を消化するだけの案件数を確保するという組織上の利益を考えると、外部協力者の存在は欠かせない²⁸⁾。

外部協力者にとっても、案件形成への参加には動機がある。コンサルタントは、当然、自らの専門性とネットワークを武器に、調査を受注することでビジネスのパイを広げていくというメリットがある。NGO は、組織の主張を政策の現場に反映し、組織のプレゼンスを高めることができるし、研究者や専門家は、その研究的な関心や成果を政策現場に反映できる。このような形で、要請書提出前の情報収集・計画立案から、要請書提出後の情報提供、意思決定促進、事業実施までの過程で、実際的には外部協力者が大きく関与している。

総合研究開発機構（2002）によれば、日本の国内で社会資本整備事業が行われる際の、コンサルタントによる政策の形成や調査の実施は二者構造と呼ばれている。すなわち、公平性と透明性を保証するような立場で業務を行うのではなく、いわゆる発注者側（公共事業の担当官公庁）から業務の一部を請け負うにしても、主体はあくまで発注

者側において、コンサルタントはサポート的な役割に過ぎない。つまり発注者と受注者の二者構造による執行形態になっている。一方で、ODAのプロジェクトにおいては、政策形成段階での方針や目標は発注者である援助国の内部で企画・構想されるものの、技術提案やフィージビリティ・スタディ（実施計画）の段階では、コンサルタントが発注者に対して専門的な業務実施を通じて実効的に影響を与えると述べている²⁹⁾。しかし、そのような調査の段階においても、実際には、コンサルタントは発注者のサポート的な立場であり、発注者の意思決定にまで影響を及ぼすような対等な立場には成り得ていない。

環境社会配慮ガイドラインの理念を実現するには、コンサルタントや NGO あるいは研究者といった第三者が、発注者である援助国や受注者である被援助国に対して少なくとも現在よりは対等な立場で関与する必要がある。しかしながら、実際には、確保した予算を速やかに消化したい発注者と必要な技術協力や資金援助を速やかに得たい受注者、およびビジネスとしての調査を速やかに遂行し、次の受注へとつなげたいというコンサルタントという三者の間で利害が合致しているに過ぎない。また、NGO や研究者・専門家は、自らの主張は持つものの、その主張が特定の国や地域における特定のプロジェクトの環境社会配慮という視点においてミスマッチを起こすなど、混乱の要因ともなっている。少なくとも現時点では、三者の関係性（これを三者構造と呼ぶことにする）の中に環境社会配慮を積極的に行おうとするインセンティブを見出すことは非常に難しい³⁰⁾。言い換えれば、ガイドラインがもたらす制度的制約のもとで、組織のメンバーが獲得する知識や技術は、果たして環境社会配慮の方向を向いているのか、という点において大きな疑問が残るといわざるを得ない。

3-2. 制度変化の相互作用を促進するパートナーシップ

環境社会配慮ガイドラインは、ステークホルダーミーティングを中心とした幅広い参加と意味のあ

る応答によって、行政と事業に関係する市民の情報交流を求めるプロセスであり、その前提として情報公開による透明性が求められる。また、事業の環境への影響を速やかにかつ効果的に少なくするため、早い段階からの環境社会配慮を行い、計画の進ちょくにあわせて柔軟に修正するための仕組みとして、ステークホルダーミーティングに加え、環境社会配慮審査の体制を敷いている。

本論文では、それらの仕組みが効果的に機能するためにはどのような条件が必要か、という視点から論考を試みた。第一に、ステークホルダーミーティングは、全ての利害関係者に参加の場を与え、行政と市民が認識を共有しつつプロジェクトを進めるといって有意義だが、事業の進ちょくに追加の時間がかかるという問題を抱えている。また、多様に広がっている利害関係者をどこまで網羅的に参加させることが出来るかという問題も残る。第二に、シンプルサーベイのような計画の最上流部分での個別の調査は、問題を早期に把握するとともに、利害関係者の中でも特に事業との関わりの深い移転対象住民の意向を把握し、コミュニケーションを図るという点で意味があるが、情報の正確な共有がなければかえって不信感を増大させ、行政側の業務量をいたずらに増やしてしまうという問題がある。また、市民の側に立って専門的知見や情報を提供する NGO が、現時点では必ずしも行政と市民の応答の良き仲介者になれていないという問題もある。第三に、計画の下流部分で、効果的なフィードバックを担保するための審査体制は、審査会と現地とのコミュニケーションという点とそれを促進するための適正な人員の確保や配置という点で未だ不十分である。審査員が必ず審査する案件の現地を視察するような体制までは無理にしても、現地の状況に即した審査を、財政的・時間的制約の中で行うことが必要となる。そうでなければ環境社会配慮というベネフィットよりも、時間消費のコストが大きくなってしまいうことにもなりかねない。

援助を与える側である日本において、環境社会配慮のためのルールが変化したことで、援助を受ける側の国においては、変化に対する様々な対応

を迫られることになった。開発援助においては、援助側がある目的を持って生み出した新しい制度の意図は、そのままでは相手に正確に作用しない。そこには、上述のような様々な制約が横たわっている。開発援助の成果は、一国の統治を超えて、両国の関係性の中で求められなければならない。援助側の制度変化が被援助側の制度変化を促し、両者の相互作用が生じる必要がある。その為には政府の枠組みを超えたガバナンスが重要となる。

ODA の環境社会配慮を通じてこのようなガバナンスを実現するとき、環境社会配慮ガバナンスとも呼ぶべき新たな統治の枠組みが求められる³¹⁾。環境社会配慮ガバナンスは、JICA にとっての外部のパートナーであるコンサルタントや NGO、研究者・専門家を行政の政策実施のシステムに効果的に取り入れて三者構造を生み出し、コミュニケーションを促進することで高まる。外部協力者の存在は、援助国と被援助国の相互理解を促進し、本国と現地国との情報交流を活発化して行政内部のコミュニケーションを促進する。また、行政の外に対する積極的アウトリーチの推進役となり、幅広いステークホルダーからの応答を引き出して参加と討議を促進する役割を果たす。

案件形成において、ステークホルダーが協力して環境社会配慮を実施した例としては、シンプルサーベイ時におけるコンサルタントとの協力や、関係住民への説明の際の研究者グループとの協力の経験が参考になる。国道一号線の改修におけるシンプルサーベイの実施状況に関する外部モニタリングは、ADB の類似案件で経験のあるコンサルタントチームが支援業務を担当している。また、タイの導水計画においては、チェンマイ大学の社会科学者チームが参加型農村社会調査手法を用いた環境社会配慮を実施している³²⁾。このような専門性を有する外部の主体の協力による計画へのアプローチは、関係住民からの意見を幅広く聴取し、行政と市民の信頼を高めることにつながり、結果として計画の実施にともなうコストを削減するため、JICA 内部でもその重要性が指摘されている³³⁾。

ただし、このような三者構造の体制を構築する

うえで問題となる点についても触れておかなければならない。このことは、ガイドライン改定委員会における議論の中で、コンサルタント自身が、業務負担の大きさと委託条件の制限という二つの視点から指摘している³⁴⁾。業務負担については、コンサルタントにとってのパートナーとなりうる、信頼できるローカルコンサルタントを見出し連携していくことの難しさ、そして、相手国政府部局間の調整までもコンサルタントが担うことによる負担の大きさである。また、委託条件については、調査の期間や委託料など JICA からの委託条件の厳しさ、日本と相手国のスケジュールの調整の困難さ、単年度単位の委託によることなどから調査後の十分なフォローアップが出来ないことなどが指摘されている。このような条件を乗り越えなければならないが、見方を変えれば、業務の内容や範囲、それに対する報酬や権限など、コンサルタントとの委託の条件を変えることで、改善できる問題も多いといえる³⁵⁾。

また、NGO や研究者・専門家とのパートナーシップは、援助国・被援助国双方の市民の声を代表する役割や、そのための知見、ノウハウの提供、援助国・被援助国政府との関係といった側面から捉えうる。NGO について言えば、日本の NGO と現地の NGO の連携、活動資金の不足、政策に関する能力、行政との役割分担などの問題があり、研究者・専門家については、適切な知見やノウハウを持った人材を適切に配置できるかという問題がある。近年は、先進国と途上国の NGO の役割分担が進み、イシュー別では協力がうまくいく例も出てきているようである。また、日本の外務省も NGO と連携するための支援を強めており、資金援助も行われているし、JICA や JBIC との対話も重ねられている³⁶⁾。しかし、これらはいずれも、今後の関係構築の一步を踏み出した段階に過ぎない。むしろ、環境社会配慮のプロセスにおけるパートナーシップが、その進展を促すことが期待される。

ODA の環境社会配慮は、開発やその先にある国家の経済・社会の発展にともなう生じる重大な社会的損失、すなわち環境破壊に対して、我が

国が援助国として自らの経験を踏まえて、発展途上国に送るメッセージであるはずである。だとすれば、急速な発展やそのための基盤整備を急ごうとする被援助国に対し、何ゆえに環境社会配慮が必要であり、それが長期的視点で見たときに、社会全体にとってコストを引き下げる結果につながることを、繰り返し、粘り強く発信し続けなければならない。だからこそ両国の信頼関係が必要なのであり、そのためにコミュニケーションが求められるのである³⁷⁾。もちろん、行政機関としてそれを前線で担うのは JICA の役目ではあるが、担当者が数年ごとに入れ替わる現在のシステムでは行政のみでの対応には限界がある。常にその国を見、関わりながら、過去の経緯を踏まえて長期にわたってメッセージを発し続けるためには、外部協力者の活用によるガバナンスの確保が強く求められる。

まとめ

発展途上国の開発に対して環境社会配慮を求めることは、その国の国づくりのビジョンに関わる問題である。社会基盤をどのような方法でどの程度整備するかは、その国の将来の姿をイメージしながら行われなければならないからである。しかし、基本的な社会インフラさえ整備の緒についたばかりの国々においては、環境社会配慮のプロセスに求められる、参加と討議を確保するために必要な条件が備わっていない。援助国と被援助国の政府と市民が情報を収集し、共有し、相互に応答し合意するためには、様々な障壁が存在する。本論文では、第二メコン架橋の事例をもとにその一端を明らかにするべく、論考を試みた。

開発援助における環境社会配慮を促進するために必要なルールの核心にあるのは、アクター間のパートナーシップであり、そこに求められるのはコミュニケーションである。これは、古い時代から人類に課せられた大きな課題であるが、今日においても、また、将来においても、その時々や時代の状況に応じて新たに乗り越えなければならない課題である。とりわけ、今日のように地球規模で財・サービスがやり取りされる社会では、

希少な資源を公平に分配するためのルールもまた、地球規模でならなければならない、コミュニケーションのためのルールも地球規模で共有される必要がある。そのように考えれば、コミュニケーションの持つ意義や重要性そのものが、かつてとは比べ物にならないほど大きくなっていると言える。

今日に至るまでの歴史的経緯を異にし、言語・宗教・習俗などさまざま文化的背景の違う人々が、しかも、享受している文明の度合いが異なり、コミュニケーションのためのツールに違いがあるなかで、情報を共有し意思の疎通を促進することは容易ではない。しかしながら、どのような歴史的な営みも、また文化的背景も、この地球という舞台の上で連綿と続けられ、築かれてきたことを考えれば、全ての人類の持つ文化的な違いの前提となっている地球の持続性（サステナビリティ）がさらされている危機を理解し、その意識を共有することは、決して不可能なことではないはずである。

さらに言えば、地球環境に対する認識の共有が進み、コミュニケーションが促進されれば、それは、文化的な違いゆえに相互理解の妨げになっていた諸要因を取り除き、これまでルール化されていなかった環境の費用が、経済システムの中で評価される、新たなルールの普及にもつながるであろう。その意味で、環境社会配慮のための、利害関係者の応答をベースとした、オープンで柔軟なプロセスの実現への取り組みは、21世紀の新たなコミュニケーションの道を探る、小さくとも偉大な試みであると捉えられなければならない。

引用・参考文献

- [1] Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. Thousand Oaks, C.A.: Sage Publications.
- [2] JICA. 2006. *The study on the construction of the Second Mekong Bridge in the Kingdom of Cambodia final report main report*, Japan International Cooperation Agency.
- [3] Ninomiya, Kosuke. 2005. "Environmental Assessment Process of Japanese ODA and its Alternative." *The Annual Report of Economic Science* 43 (17, December): 129-137.
- [4] 大橋正明 (2005) 「NGO の国際協力」 後藤一美・大

- 野泉・渡辺利夫編著『シリーズ国際開発第4巻 日本の国際開発協力』日本評論社。
- [5] 加藤宏・上条哲也・永石雅史 (2004) 「途上国の環境と住民参加」井村秀文・松岡俊二・下村恭民編著『シリーズ国際開発第2巻 環境と開発』日本評論社。
- [6] 国際協力事業団 (2003) 「JICA 環境社会配慮ガイドライン改定委員会議事録」(第1回～第19回) <http://www.jica.go.jp/environment/guideline/gijiroku.html>。
- [7] 国際協力機構 (2004) 「JICA 環境社会配慮ガイドラインフォローアップ委員会議事録」(第1回～第13回) <http://www.jica.go.jp/environment/guideline/gijiroku.html>。
- [8] ————— (2006 a) 『カンボジア国第二メコン架橋建設計画調査最終報告書要約版』JICA。
- [9] ————— (2006 b) 「平成18年度第12回環境社会配慮審査会議事録」http://www.jica.go.jp/environment/guideline/pdf/shiryu_shinsa_1812.pdf。
- [10] ————— (2007) 『カンボジア国第二メコン架橋建設計画フォローアップ調査最終報告書』JICA。
- [11] 神野直彦・澤井安勇編著 (2004) 『ソーシャルガバナンス』東洋経済新報社。
- [12] 杉崎和久 (2005) 「社会的合意に向けてのアウトリーチ」原科幸彦編『市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり』学芸出版社。
- [13] 総合研究開発機構 (2002) 『社会資本整備の透明性・効率性向上を目的とした三者構造執行体制導入の必要性に関する研究』NIRA。
- [14] 田中研一 (2004) 「JICA の環境社会配慮の概要」『環境アセスメント学会誌』第2巻2号, 環境アセスメント学会, pp 15-19。
- [15] ————— (2006) 『JICA 環境社会配慮ガイドライン—援助業務における実践—』JICA 能力強化研修環境社会配慮コース 2006年9月26日配布資料。
- [16] 二宮浩輔 (2008) 『わが国のODAにおける環境社会配慮の制度とガバナンス』九州大学経済学研究院博士学位請求論文。
- [17] ノース, D. (1997) 『制度・制度変化・経済成果』竹下公視訳, 晃陽書房。
- [18] 原科幸彦 (2005) 「公共計画における参加の課題」原科幸彦編『市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり』学芸出版社。
- [19] 藤倉良 (2004) 「環境と開発援助」井村秀文・松岡俊二・下村恭民編著『シリーズ国際開発第2巻 環境と開発』日本評論社。
- [20] 宮川公男・山本清編 (2002) 『パブリック・ガバナンス—改革と戦略』日本経済評論社。
- 1) JICA 環境社会配慮ガイドラインの求めるプロセスが参加と討議を原則としていることに関する詳細な考察は、二宮 (2008) pp 10-14 参照。
- 2) 国際協力機構 (2004、2006 a) 参照。
- 3) 5カ国1地域で構成され、面積延べ2.34km²、2002年の域内人口237.5百万人の地域である。
- 4) GDPの伸び率を基準とし、高位の場合年8%、中位で6%、低位で4%の場合の推計値として示されている。
- 5) 比較的容易に入手可能な情報、簡易な現地調査に基づく調査レベル。
- 6) 詳細な現地調査に基づき環境影響の詳細な予測・評価緩和対策の検討等を実施するレベル。
- 7) 国道一号線の改修にともなって実施された。国道一号線改修は無償資金協力であり基本設計調査開始の条件としてシンプルサーベイが導入された。
- 8) 本節の内容は、2007年2月5日から同年3月7日にかけて、カンボジアおよび日本国内で行った行政機関、コンサルタント、NGO等への聞きとりをもとにしている。
- 9) 開発計画の初期の段階で基本計画を策定するための調査。
- 10) プロジェクトの実施可能性、妥当性、投資効果を評価するための調査。
- 11) 意味ある応答の定義については原科 (2005) p.35 参照。
- 12) この点について、カンボジア国内の開発案件全般に精通し、下水処理の専門家としてODAプロジェクトに長く関わったコンサルタント会社、キーコンサルタントのコンサルタントは、民主的な意思決定システムが出来上がっていないカンボジアのような社会では、政府、市民のどちらかに片寄った視点では不十分であり、民間企業がビジネスベースで中立的な介入をすることの効果を強調した。また、第二メコン架橋に関する調査を現地で請け負ったコンサルタント会社、SAWACのコンサルタントは、より詳細なリサーチを行うことは、コンサルタントにとってビジネス上の利点があるが、それだけでなく、利害関係者の合意を円滑にし、社会的な摩擦を後々に残さないという点で結果として社会的にも低コストであることを指摘した。
- 13) インタビューの中で、公共事業運輸省は、生活のレベルを向上させることが急務のカンボジアにおいて、援助国から理念的な部分で要求があることに懸念を表明した。
- 14) 公共事業運輸省では、カンボジア国内の多くの場所で、開発援助による様々なプロジェクトが進んでいる中で、特定の事業についてのみ厳しいガイドラインを適用することの妥当性に対する疑問が示され。これは、援助を受ける側から見た場合に、国づくりの基盤整備という総合的な視点でいかに環境への負荷を低減するような計画になっているかが問われなければならない、個別の事業ごとの配慮では十分ではないという視点に通ずる重要な指摘である。関連する議論はNinomiya (2005) 参照。
- 15) 市民の参加によるステークホルダーミーティングで

- 討議を行って合意形成する際にも、早い段階での準備があれば、より円滑に合意が進むであろう。ただ、政策立案や計画策定の段階での環境配慮は、具体的な情報が不足するため実際にはあまり意味がないということがよく言われるが、これに対して JICA 国際協力専門員田中研一氏は、できるだけ早期の段階で、想定される環境社会的側面を抽出し、影響の可能性を想定しておくだけでも効果はあると指摘している。
- 16) 田中 (2006) p.3。
 - 17) 田中は、住民とのコミュニケーションを図る過程で NGO の協力を得ることの重要性を指摘している (田中 (2004) p.17 参照)。
 - 18) 住民移転の問題は、ガイドラインが求めるプロセスのなかで、最も調整が難しく、住民や NGO との間で摩擦が生じやすい事柄であり、行政側の業務が増大する要因になっている。
 - 19) 住民移転のアクションプランをモニタリングするなど、プロジェクトに関与して役割を果たす NGO がある反面、批判に終始して混乱を助長する NGO もある。NGO との連携の難しさについては、関係者が共通に指摘する課題である。
 - 20) 移転補償の考え方や経緯についてはフォローアップ調査で整理されている (国際協力機構 (2007) pp.69-92 参照)。
 - 21) 杉崎和久は、アウトリーチを「計画策定に関わる主体 (組織) が外部の主体 (組織) に対して『積極的に』計画策定に必要な情報の提供や収集をしたり、計画策定への参加を『働きかけ』たりする活動」と定義している (杉崎 (2005) p.117 参照)。
 - 22) コンサルタント自身が、参加と討議による住民と行政のコミュニケーションを促進する役割を担っていることを認識していないと言う問題がある。JICA では能力強化研修などを通じガイドラインの内容周知を図っているが、環境社会配慮の浸透の為にはそのような活動が重要性を増すと考えるべきである。
 - 23) 国道一号線の改修にともなう移転対象者の補償費に関し、ADB の提示額と比較して JICA の提示額が低いことに関する委員の質問に対して、現地事務所からは金額設定の経緯や手続き上の困難点、JICA の金額設定の意図などが具体的に説明されている。このような双方向のコミュニケーションは、お互いの認識の相違を理解し、現状を踏まえたフィードバックが行われるうえで有効である (国際協力機構 (2006 b) pp.50-54 参照)。
 - 24) 社会基盤の整備を強く希望し期待している被援助国政府と、厳格な環境社会配慮を求める援助国政府の間で、事業実施と環境社会配慮の両方の必要性の議論のバランスをとることに多くの労力がさかれている状況が聞き取りからもうかがえた。
 - 25) 今後、このような視点で環境影響評価を行っていく可能性のあるかについて、カンボジア環境省に問い合わせたが、明確な回答は得られなかった。
 - 26) ガバナンスに関しては数多くの文献で様々な議論がなされているが、Kooiman (2003) p.4、宮川・山本 (2002) p.4 および p.9、神野・澤井 (2004) p.4 など参照。
 - 27) ここでは、コンサルタントや NGO、もしくは研究者などの専門知見を有する外部からの協力者を「外部協力者」と呼ぶことにする。
 - 28) 加藤・上條・永石 (2004) では、参加型開発において、住民の自立を促すきっかけは外部からの働きかけがほとんどであることが事例をもとに示されている (加藤・上條・永石 (2004) p.104 参照)。
 - 29) 総合研究開発機構 (2002) では、設計や建設工事の遂行段階におけるコンサルタントの役割にも言及しており、この段階においては、FIDIC 国際建設契約約款で、個別プロジェクトの建設工事段階における直接的な利害関係者である、発注者、受注者、コンサルタントの三者の関係、権利、義務等を詳しく規定しているため、コンサルタントが第三者として機能すると述べている。本論文では、環境社会配慮を対象とするため、案件形成過程に焦点を当てており、その段階においては、少なくともコンサルタントが援助国、被援助国と対等な第三者の立場たり得ているとは言えない。
 - 30) ノースは「組織のメンバーが獲得する種類の知識、技術、そして学習は、制度的制約に埋め込まれた利得—インセンティブ—を反映するであろう。」と述べている (ノース (1997) p.99)。
 - 31) 環境社会配慮ガバナンスの定義については、二宮 (2008) pp.32-35 参照。
 - 32) 田中 (2006) p.4。
 - 33) 前節で紹介したインタビューにおいても、長期的な視点に立てばコミュニケーションがコスト削減につながることは、政府関係者、コンサルタントに共通した見解であった。
 - 34) 国際協力事業団 (2003) 第 8 回 pp.37-44 参照。
 - 35) ただし、環境アセスメントに関する専門的知見や経験を持ったコンサルタントが十分に存在しないという問題もある。
 - 36) JICA と JBIC は 2008 年に統合され新生 JICA が誕生している。NGO による国際協力活動の現状や課題については、大橋 (2005) 参照。
 - 37) 開発援助におけるドナーによる環境社会配慮のあり方について、藤倉 (2004) は、被援助国の国内政策である環境政策への介入であり、それを行うならばドナーは現地事情に関して十分な情報と知見を有していなければならないと述べている (藤倉 (2004) p.145)。