

フィリピン水質管理政策の大転換

JICA 国際協力総合研修所 Masahiro Ohta
国際協力専門員 大田正裕

はじめに

フィリピンの経済発展のレベルは、一人当たり GDP がいまだ 1,000 米ドルの域に低迷しており、典型的な開発途上国から抜け出せずにいる。それでも、都市化、工業化がある程度進展し、人口や産業の集中が起き、上下水道、都市排水、廃棄物の収集サービスの強化や処分場の建設、各種工場の公害防止対策施設等あらゆる環境インフラの整備が必要となっている。しかし、未だ年間の国家予算が日本の昭和 35 年頃と同じ 2 兆円のレベルにあるため、必要なインフラ整備もままならず、民間の経営基盤も未だ弱体であって工場その他の事業所の公害防止投資が不十分である上に、下水道普及率もあまりにも低く一般家庭からの排水による河川、海域等の水質汚濁が顕著である。その結果、国民の健康のみならず、漁業や観光産業に多大の悪影響を与えていることが広く認識されている。

新たな水質浄化法

フィリピン議会は、4年にわたり水質を改善する議論をしてきたが、2004年5月ようやく新たな「水質浄化法」を成立させた。フィリピンでは、立法に際し、議会の委員会事務局（環境分野では、上下両院に設置されている環境生態系委員会事務局）が、大きな役割を果たし、法案のドラフト作業を行う。日本の担当の行政府（環境省）が法案をドラフト/国会に提出する場合と異なり、フィリピンの立法化のプロセスの場合には、環境担当部局の意見も聴取されるが、法案として本来あるべき筋の議論が議員の間で行われる傾向が強く、その結果、法律としては質の高いものが作成されるが、作成された法律が理想的過ぎて法律を施行する行政側が完全に施行できない例が多いという弱点を有している。

新たな水質浄化法は、2003年から先取りされてきた政策をより明確にし、規制のみの管理から市場経済手法を積極的に活用し、インセンティブを

民間に与えて自助努力を奨励する政策を明示し、水質改善の必要性の高い水域を水質管理地域及び未達成水質管理地域に指定し、10年後に達成すべきゴールを設定してその目的を達成するために関係機関、関係事業者がそれぞれの立場から努力するアクション・プランを作成・実行することを求めている。同時に、排水濃度と排水総量を明示した排水許可証の取得や排水課徴金の徴収をはじめ水質管理に必要なさまざまな政策や手続き規則、ガイドライン等の作成と実行を求め、環境担当部局及び地方行政機関を含む関係政府機関に多様な義務と責任を新たに追加した。

法律の施行には、施行規則（IRR: Implementing Rules and Regulations）が必要であるが、JICAは、環境管理局（EMB）の要請に応え、IRRの作成を支援した。ローカル・コンサルタントをEMBに派遣してJICA専門家と共にIRRのテキストのドラフト作業や他の省庁との協議や調整、産業界との調整作業など幅広い活動を支援した。その結果、2005年5月にこのIRRは発効した。このような純粋の政策支援といえる法律に基づく施行規則の作成を直接支援する支援形態はJICAにとって新たな試みであった。

新たなマンデートの付与

その結果、EMBおよび全国16ヶ所のEMB地域事務所に対し水質浄化法とその施行規則は、別表の通り数多くのマンデートを与えることとなった。

マンデートは、各種の技術ガイドラインや手続き規則を新たに開発する政策的な作業、水質の現状把握、既存の各種基準や規則類のレビュー、関係省庁との調整・連携作業、基金管理等に分類される。EMBの本部は主に政策的な分野を担当するが、作成された政策やガイドライン、基準等のエンフォースメントはすべて地域事務所が実施すべき業務である。

新たに付与されたマンデートの殆どは、従来

表 水質浄化法及びその施行規則によって EMB 本部及び地域事務所に与えられた主要なマニデート

	本 部	地域事務所
政策及び計 画	<ul style="list-style-type: none"> ● 総合的水質管理フレームワークの作成 ● 水質管理地域及び未達成地域の指定ガイドラインの作成 ● 水質管理地域アクション・プラン開発ガイドラインの作成 ● 水質管理地域管理委員会、技術事務局及び多セクターグループの設置ガイドラインの作成 ● 排水許可証の発行と排水課徴金の徴収ガイドラインの作成 ● 地域事務所が実施する水系分類及び地下水分類プログラムのガイドライン作成 ● 計画的環境影響評価制度の開発 ● 地域事務所の環境ラボ改善のガイドラインの作成 ● 工業セクター分類の作成 ● 地熱利用及び石油・ガス開発のための水質管理規則の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ● 水質管理区域、未達成水質区域、水質管理区域アクション・プラン、水系分類、地下水分類等の中で地域事務所の優先政策を開発する ● 水系分類または再分類のプログラムを開発する ● 水系分類のなされた水系の水質モニタリングプログラムを開発する ● 工場立ち入り検査のプログラムを開発する
研究及び科学的分 析	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家水質現状レポートの作成 ● 国家地下水脆弱性地図の作成 ● 水質ガイドラインのレビューと改正 ● 排水基準のレビューと改正 ● 公定分析法の作成と環境ラボの認定登録制度の開発 ● ポイント及びノンポイント・ソースの分類 ● 地下水源の分類 ● 現在の水質ガイドラインと汚染負荷を関連付ける手続きとガイドラインを開発し、排水量の割り当てを行う制度の開発 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域水質現状報告を作成する ● 地域地下水脆弱性マップを作成する ● 多セクター・グループのためのプログラムを開発する ● 効果的な地域水質管理を推進する目的で地域水質管理データベースを開発する ● 水系分類及び地下水分類を行う ● 上記活動の実施に必要なフィールド調査事業を推進する
エンフォースメント		<ul style="list-style-type: none"> ● 水質管理地域及び未達成区域の指定を行う ● 水質管理区域アクション・プランを作成し実行する ● 排水許可証を発行する ● 排水課徴金を徴収する ● 自己モニタリング報告を受領しその検証を行う ● 必要が生じた際には、汚染物質除去作戦を実行する ● 工場立ち入り検査を実行する ● 法令のエンフォースメント目的で地方ラボを運営する
調 整	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家下水道・汚物管理プログラムの開発 ● 下水の収集・処理・処分のガイドラインの開発 ● ビジネス及び工業界に対する適切なインセンティブの開発 ● 教育省、沿岸警備隊、農業省、公共事業省、保健省、科学技術省、上級教育コミッション、内務省、フィリピン情報省との連携強化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 関連組織とともに水質管理区域アクション・プランを実行する ● 多セクター・グループが関連機関とともに水質関連調査及び水質モニタリングを実施する ● LGUs との協力関係を強化する
基金管理	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家水質管理基金の管理 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方水質管理基金の管理

EMB 及びその出先機関が全く経験したことのない新たな事業であって、現有の組織、その有する技術、予算の確保の可能性等を考慮すると、ドナーの支援なしには実行不可能といえる（上表参照）。

キャパシティ・ディヴェロップメントを目的とする JICA プロジェクト

JICA は、水質浄化法及びその施行規則を EMB 及びその出先機関である地域事務所が施行するために必要な「組織としての能力強化」を目的とした「水質管理強化のためのキャパシティ・ディヴェロップメント」と云う長期的な視点に立った技術協力プロジェクトを実施することとした。

具体的なプロジェクト活動として、マニデートとして与えられた多くの政策、管理令、技術ガイドライン、手続き規則の作成を直接支援するとともに、地域事務所のエンフォースメントを直接強

化するため作成された政策の実行を可能にする 40 近いプロジェクト活動を計画した。このような支援は、フィリピンにおける行政システム、環境管理制度、組織体制等を熟知していることが不可欠であるため、日本人専門家にすべてを依存することはなかなかできない。ローカル・コンサルタントを活用し、日本人の技術協力チーム（民間コンサルタント）が、ローカル・コンサルタントを指導監督し、プロジェクト活動ごとにアウトプットを出し、最終の「能力強化」という成果を生み出す手法を採用することとした。

この新たなキャパシティ・ディヴェロップメントを目的とした技術協力プロジェクトが成功し、大きな成果を生み出し、EMB 及びその地域事務所のエンフォースメント能力が強化されフィリピンの環境管理が大きな進展を遂げることが期待されている。