

## 廃棄物管理分野の技術協力をキャパシティ・ ディベロップメントの視点で読み解く

よしだ みつお  
吉田 充夫\*

### はじめに

人間が生産と消費といった経済活動を営む限り、必ず廃棄物は発生する。すなわち、自然界と人間社会の物質代謝のインターフェイスにおいて、人間が自然から資源を取り出す入り口で各種の自然破壊問題が起き、人間社会がさまざまな廃棄物を自然に排出する出口で環境汚染問題が発生する(吉田文和[1998])。したがって、出口の問題に係る「廃棄物管理」は、いかなる社会においても避けて通ることのできない課題である。

現在、世界人口の70%以上を占める開発途上国の、とりわけ都市においては、その廃棄物管理の現状は2つの意味で深刻である。第1に、廃棄物問題と表裏の関係にある都市化や人口集中といった現象が、かつて先進諸国が経験してきた以上に極めて急激に進んでおり、そのため廃棄物の増大と多様化といった廃棄物問題がより先鋭な形で現れている。第2に、これらの国々では制度、行政組織、人材といった、国や自治体が廃棄物問題に自ら主体的に対処するために必要な要素が十分に整備されていないため、新たに生じた廃棄物問題への対応を効果的に行うことができていない。

開発途上国は先進諸国の経験してきた公害・環境汚染問題や廃棄物問題を知らないわけではない。開発途上国においても先進諸国と同様、環境

の質の向上に関する関心は高まっており、廃棄物管理の重要性が認識されつつある。廃棄物管理に関する途上国の認識の高まりに応える形で、1970年代以降、廃棄物問題にかかわる協力が、多くの多国間・二国間ドナーによって実施されてきた。しかしながら、廃棄物管理は、各国の経済、制度、歴史、文化に裏打ちされた社会のあり方と密接に関係して成立する、すぐれて個別的な性格を有するものであり、他国(先進諸国)の廃棄物管理技術の移転や、廃棄物管理システムの移植による対応は、ほとんど意味を持たない(桜井国俊 2000; Flintoff[1984])。ここに、開発途上国に対する廃棄物分野技術協力の難しさがあり、また課題がある。

本稿では、こうした諸ドナーによる廃棄物プロジェクトの成功と失敗から導き出されてきた教訓と、その教訓をふまえて発展してきた近年の廃棄物分野における協力の潮流を、キャパシティ・ディベロップメント(以下CDと略記)支援の視点から読み解いてみることにしたい。

### I 廃棄物分野における支援アプローチの系譜

廃棄物分野における開発途上国からの援助協力の要請は、その人口集中や都市化が急激である首都など大都市圏の廃棄物管理事業を対象としたも

\* JICA 国際協力総合研修所国際協力専門員

のが顕著であり、多くの無償・有償の援助協力事業が各ドナーにより行われてきた。こうした開発途上国の都市廃棄物問題に関する従来の援助協力事業には、大きく分けて、(1)ハード投入型、(2)ソフト投入型、(3)CD支援型、という3つのアプローチが認められ、これらは段階的に展開するようにして生み出されてきた、と考えられる。

#### 1. ハード投入型アプローチ (1970年代～)

その第1のアプローチは、都市環境整備の一環としての廃棄物収集機材の拡充など機材(収集車両、収集設備、処理施設などのハードウェア)の供与・投入を中心とする支援、「ハード投入型」である。このアプローチは廃棄物分野における援助協力事業の最も初期の1970年代から多数採用されてきたアプローチであり、代表的な例としては、76年以降カイロ、アレキサンドリア、マニラ、ジャカルタ、シンガポールなど世界40カ国の都市で行われた世界銀行(世銀)による都市開発プログラムを挙げることができる(Cointreau[1982])。これらのプロジェクトにおいては、廃棄物分野だけでも総額5億ドル以上の資金が投入されたが、廃棄物管理分野で独自のプロジェクトを形成するというより、他の都市管理改善、たとえば上下水道、道路交通網等のインフラ整備と並ぶ一要素として扱われ、多くの場合、廃棄物収集機材や処理施設の投入といった形で組み込まれた(Bartone[1990])。

こうした「ハード投入」主体のプロジェクトによって都市廃棄物の収集率が向上し、廃棄物最終処分が進み、都市廃棄物管理事業が持続的に改善するケースもあった。そのグッド・プラクティスとしてよく知られているのはシンガポールでの世銀のプロジェクトである(Leitmann[1999])。シンガポールでは、国土が狭い中での人口集中のもと、当時から廃棄物問題が極めて深刻となっていた。そのためシンガポール政府は世銀ファンドを廃棄物管理改善事業に集中投入し、一貫した姿勢で、焼却処分場建設をはじめとする抜本的な廃棄物管理システムの改善を行った。これがその後の

同国における廃棄物管理システムの確立につながり、大きな成功を収めた。

しかし、開発途上国の側に廃棄物管理に係るマスタープラン(M/P)や中・長期的計画が欠如していたり、機材や施設を活用し維持する技術が不足していたり、管理体制が旧態依然であったり、財務体制が確立されていなかったりした場合、いかにハードを投入してもその場しのぎにしかならず、持続性が確保できない。そのため、少なくとも開発途上国の都市において、「ハード投入型」は大きな援助効果を示さず、持続性に問題を残すことがプロジェクト評価の結果明らかになった(Bartone[1990])。世銀の報告(Johannesser[1999])において指摘されているジャカルタのBantar Gebang埋め立て処分場はおそらくその一例であろう。同処分場は、日本の支援によって設計・建設された、遮水構造や浸出水処理設備を設置した近代的な衛生埋め立て処分場であるが、財務状況悪化と不十分な運営管理体制のために埋め立て機材の多くが未稼働に陥ってしまい、調査当時(1999年)ではオープンダンプに等しい状態に劣化してしまっていたことが指摘されている<sup>注1)</sup>。その原因としては、財務計画や運営管理体制強化といった「ソフト面」におけるキャパシティ評価が不適切で、対策が不十分であったことが指摘できる。

なお、1970年代以来の廃棄物分野における援助協力事業の多くの実施経験に基づき、機材投入をはじめとする技術協力や援助協力の手法や適正技術について、マニュアル化の試みが始まったのも、この「ハード投入型」アプローチに対する反省が生まれてきた時期である(Cointreau[1982]; Flintoff[1984]等)。

#### 2. ソフト投入型アプローチ (1980年代～)

以上の第1のアプローチの反省の中から出てきたのが、計画や運営・維持・管理・財務といったソフト面の投入を主眼とするアプローチである。「ソフト面」という語には一般にさまざまな意味が含まれているが、本稿では、合理的なハード投入とシステム構築のための計画づくり、狭義の組

織や体制づくり、技術移転などによる技術面の強化を、その意味として用いる。このアプローチでは第1のアプローチのようなハード投入に先立って、事前調査の充実と廃棄物管理計画策定が不可欠の要素となり、調査、M/P策定、経営・財務分析、フィージビリティ調査(F/S)、設計などが、援助協力の不可欠のコンポーネントとして導入されるようになった(Bartone [1990])。JICAが1980年代末葉から90年代にかけて実施してきた廃棄物分野の多くの開発調査と無償資金協力事業(JICA[1993])も、まさにこのアプローチに相当する。

このアプローチでは、単なるハード投入ではなく個々の廃棄物管理コンポーネントを包括した全体システムの計画やM/Pの策定が主眼となり、それに基づく廃棄物システムの構築事業において車両・機材等のハード投入が行われる。併せて技術移転が必要に応じて行われる。調査の結果策定された計画に基づいて持続性のある廃棄物管理システムの構築に成功するかどうか、すなわち、これらソフト面での援助協力を生かすことができるかどうかは、支援を受け入れる国において、人材・組織・体制・制度といった面での廃棄物管理の主体が形成されているか否か、すなわち実施する能力(キャパシティ)と主体性(オーナーシップ)があるかどうかということに大きく依存している。したがって、この段階で問題を多かれ少なかれ持ちながらも廃棄物管理システムを確立し自立を果たすケースもある。たとえばタイ、ブラジル、メキシコなど、比較的豊かな人材と組織体制を整え、急速な経済発展の故に廃棄物問題に関して切迫した意識を有していた国々である。

しかし、キャパシティやオーナーシップが不十分である場合、M/Pは計画倒れに終わり、また、新たに構築された廃棄物管理システムは事業としての持続性を持ち得ない。

こうした「ソフト投入型」アプローチについて開発途上国の立場からの批判的分析がなされ公表されている一例を挙げると、ネパール・カトマンズの例がある(Thapa[1998])。同市では、ある二

国間ドナーの技術協力スキームにより、1980年代初頭から90年代の12年以上にわたって継続的に支援がなされ、計画策定、組織確立、機材供与、技術移転、人材養成トレーニング、パイロット・プロジェクト実施、といった当時としては考えられ得るあらゆる技術協力・投入が系統的になされた。しかし、93年に当該ドナーのプロジェクトが終了した直後から廃棄物管理体制は機能不全に陥り、都市化が進んだだけに廃棄物管理の状況は協力実施以前よりも劣悪なものとなった。その原因としては、行政機関や実施機関の体制構築の不十分さ、経営・財政面の管理能力の未熟さ、市民参加の弱さなどが挙げられている(Thapa[1998])。本プロジェクトにおいては、ハードのみならずソフト面での投入も多くなされたが、機能不全に陥った背景に認められるのは、オーナーシップの希薄さに由来する組織面および制度・体制面におけるキャパシティの不足である。

すなわち、外部者であるドナーがソフト面の投入をハード面投入と併せて行ったとしても、相手側に能力(キャパシティ)や主体性(オーナーシップ)が伴わない限り、それらは持続性を持つことができないということである。プロジェクト終了後ただちに機能不全に陥ったカトマンズのケースは、このことを示している。

### 3. CD支援型アプローチ(1990年代～)

第3のアプローチは、第2のアプローチの反省に立ち、開発途上国における廃棄物管理の主体のキャパシティ・ディベロップメント(CD)<sup>注2)</sup>を前面に据えた支援の方向性である。すなわち、廃棄物管理の改善のために、まずその主体性を重視し、外からの「ハードやソフトの投入」によって改善を図るのではなく、その内発的な能力向上(キャパシティ・ディベロップメント)に対する支援を行うことによって改善を図るアプローチである。ここで述べる「廃棄物管理のキャパシティ」とは、個人レベルの能力のみならず、組織レベルや制度・社会レベルの能力も含み(Fukuda-Parr et al.[2002])、いわゆる「ソフト面」「ハード面」で

表 - 1 廃棄物管理分野におけるキャパシティの概要

レベル	キャパシティの定義	廃棄物管理に係るキャパシティ
個人	個人の知識と技能。行動目標を設定し、かつ、知識・技能を生かしつつその目標を達成しようとする意思や実行力。	・廃棄物管理に携わる個々の人材の知識、言語能力、技能、技術、知恵、意思、責任感
組織	組織に与えられた（もしくは組織自ら設定した）目的を達成するために必要な、物的・人的・知的資産、リーダーシップ、組織管理体制、組織文化。	・人的資産（廃棄物管理の技術・管理・計画の各部門における人材、人材育成） ・物的資産（廃棄物管理の実行に必要な施設・機材・土地・資金・資本） ・知的資産（廃棄物管理システムのノウハウ、廃棄物フローなどの統計情報、文献、マニュアル、調査研究データ） ・以上の資産を生かすことのできる組織の形態とマネジメント、リーダーシップ、オーナーシップ ・組織内の共通した問題意識
制度・社会	個人および組織のレベルの能力が発揮されるために必要な環境や条件。組織レベルを超えた政策や枠組み、制度、経済体制、社会規範。	・公式な法律制度（廃棄物の定義と管理責任の所在を定めた法律、政令、条例） ・公式な規制や基準（廃棄物の管理・処理・処分方法に関する基準、排出基準、環境基準、強制力） ・政策と政治（国・地方レベルでの明確な廃棄物管理政策、政策目標、政治） ・廃棄物管理事業に係る社会インフラ ・非公式な制度（廃棄物 ゴミ に関する慣習、歴史的制度、タブー、規範） ・廃棄物に係る特定の社会階層（ウェイスト・ピッカー、カーストなど） ・廃棄物に係る社会組織（CBO、NGO、団体） ・公式または非公式のリサイクル市場・産業 ・環境教育・廃棄物教育 ・住民・コミュニティの意見の反映を保障するシステム（グッドガバナンス）、パートナーシップ ・廃棄物管理を実行する社会的なオーナーシップ（世論・合意・協力意識）

注）各レベルにおけるキャパシティの定義は、JICA [ 2004a ] を参照した。  
（出典）JICA [ 2004b ] 第4章所収。

の資産や能力をも包括するものである。

キャパシティは「個人」「組織」「制度・社会」の3つのレベルに分けてとらえることができる（表-1参照）。しかし、たとえば個人がその廃棄物管理に関する知識・技能を最大限に発揮するためには、その属する組織、廃棄物制度、社会慣習との関係を無視することはできず、一方、特定の廃棄物管理制度が適切に機能するためには組織や個人にその制度を十分に理解し運用する能力が不可欠である、というように、3つのレベルのキャパシ

ティは相互に関係するといえる。

(1) 狭義の 'Institution Building' (組織強化)

当初、キャパシティ向上の「主体」とは、専ら廃棄物管理の実施機関である地方行政機関ととらえられ、廃棄物管理実施を行う行政機関の人材、組織、マネジメントの改善（旧来からの狭義の 'Institution Building'<sup>注3)</sup>）を重視する方向が強調された（Browne [ 2002 ]）。たとえば、実施機関の強化ということであれば、1970～80年代の世銀のプロジェクトにおいて見られた総合的な都市開発

プロジェクトに廃棄物管理改善を位置づける援助手法は、その後90年代にWHO/UNDPによってアジア、アフリカ、ラテンアメリカの都市で実施されたHealthy City Projects (HCPs) (Harpham et al. [2001])に踏襲された。この中では、廃棄物管理を含む個々の都市環境管理事業を公衆衛生と健康を軸とするセクター横断的なプロジェクトによって再編・活性化し、この過程で地方行政の組織・マネジメント面を改善することが意図されており、この意味で狭義の‘Institution Building’支援型のプロジェクトと見なすことができる。

## (2) 廃棄物管理の主体・担い手の問題

こうした廃棄物管理機関(一般には地方行政組織)の能力向上(狭義の‘Institution Building’)はそれ自体重要な課題ではあるが、しかし、実際のところ廃棄物問題は行政機関の能力改善だけでは解決され得ない。なぜならば、廃棄物問題は社会のありようと密接にかかわって発生するからである。そのため、社会面の視点を強化し、コミュニティ参加、合意形成、パートナーシップを重視したアプローチが必要であると指摘されるようになった(Van de Klundert and Lardinois[1995]; Van de Klundert and Anshutz[2000]; Moningka[2000])。こうした社会面のパートナーシップへの言及は、また、以下の事情に起因するものでもある。すなわち、急速な人口増加、都市化、開発による環境悪化にもかかわらず、地方行政の能力では十分に対応できない、このような事態に対してコミュニティ側はCBOs (Community-based Organizations) やNGOsを活用した対応をせざるを得なくなった、この結果、行政とコミュニティの関係に変化が生じ、コミュニティが都市環境管理において不可欠な役割を果たすことが広く認知されるようになり、そして、コミュニティ参加型 (Community Participation in Solid Waste Management) やコミュニティ主体型 (Community-based Solid Waste Management : CBSWM) の廃棄物管理が提唱されるに至った (Moningka[2000])。すなわち、都市における廃棄物管理の主体の拡大

と深化である (Jutting [2003])。

このことから、キャパシティ向上のターゲットがすべてのステークホルダー(市民、コミュニティ、NGOs、CBOs、民間企業)に拡大した<sup>注4)</sup>。加えて、相互のステークホルダー間のパートナーシップの強化、そして社会全体としての包括的なキャパシティ・ディベロップメントが必要であるとの認識が広がっていった (Schubeler et al. [1996]; Campbell [1999]; Van de Klundert and Anshutz [2000])。

CD支援型アプローチは、相手の内発的なプロセスに依拠しつつ外部者として側面支援を行う方法を取るため、相手側の主体性、意欲、意思、熱意、協働性が常に問題になる。外部者であるドナーの立場からいえば、個人・組織・社会のレベルにおける相手側の意思や意欲をいかに見出すのか、現実には作用する力として引き出していくのか、あるいは引き出すことに協力するのか、ということに技術協力実践上のカギがある。しかし、こうしたいわば教育的な課題への対応手法については、実践例として、また実証的な例としてグッド・プラクティスの蓄積が少ない。

## (3) パートナーシップ

CD支援型アプローチにおいては、パートナーシップが1つのキーワードである。これは異なるステークホルダーの間の連携(たとえば、コミュニティと民間、行政と民間、政治と行政など)が、単なる相互関係を超えて、実際にキャパシティ・ディベロップメントを推し進める役割を果たすからである (Browne [2002ed.] p.6)。廃棄物管理においては、前節の「コミュニティと地方行政」のパートナーシップが廃棄物の一次収集を実施するうえで不可欠の要素になっており、また、「地方行政と民間」のパートナーシップ(民間との連携、Public Private Partnership : PPP)として、民間への事業委託や民営化の動きが積極的に取り入れられ、開発途上国の都市においても非常に広範に展開されつつある (Cointreau-Levine [1994], Cointreau-Levine and Coad [2000])。これは Opera-

tion/Maintenance (O/M) の質的向上による廃棄物管理サービスの向上、コストの削減、技術向上による環境保全効果、民間財源によるインフラ投資効果が見込めるからである。部分委託から完全民営化まで多様な形態があり、開発途上国においてもNGOsやCBOsのみならず、廃棄物産業(Waste Industry)が勃興してきている。この「民間との連携(PPP)」においては、多かれ少なかれ廃棄物収集・処理の有料化が進み、今日では多くの開発途上国で一般的になってきているのも特徴である。しかし、民間参入にあたって透明性が十分に確保されない場合、事業の利権にからむ汚職や社会問題が発生したり、不法投棄(最終処分コストの不法な削減)を前提とする「廃棄物マフィア」を生む構造にもなり得る。したがって「民間との連携(PPP)」においては、民間企業の成長(自由競争)、適正な計画、労働環境、サービスのモニタリングとコントロールがカギであり(Massoud and El-Fadel [2002]; Massoud et al. [2003])、その意味ではいかに民間委託を推進するとしても、廃棄物管理における行政側の指導管理能力の向上は常に問われることになる。ガーナのアクラ市およびインドのハイデラバード市の民営化導入では、こうした行政側のキャパシティが不十分な中で、ドナー主導で民営化が推進されたため、総じて廃棄物収集改善に効果はあったものの、地域によって効果に大きな差が出るなどばらつきが生まれたり、劣悪な労働環境を作ってしまったたり、環境負荷が増大した、という負の経験も報告されている(Post et al. [2003])。

また、開発途上国における廃棄物管理の社会面を考えると、スラム、ウェイスト・ピッカー(かつて「スクャベンジャー」とも呼ばれた)、清掃人カーストなど、底辺となる社会階層の問題は避けて通ることができない。CDの観点からは、こうした社会階層の存在の現実も、社会全体のキャパシティとしてとらえて、社会全体の廃棄物管理の中でその役割を位置づける努力がなされてきている(Medina [1997]; Wegelin and Borgman [1995])。たとえば、フィリピン・マニラ市ではミッション

系のNGOにより、廃棄物処分場に生活するウェイスト・ピッカーによるリサイクル事業の起業支援が行われ、既存のリサイクル・システムを強化することを通して、マニラの廃棄物管理システムの構築に貢献した(Vicentian Missionaries [1998])。

このほか、近年の潮流として、ジェンダーの視点が導入されてきている。すなわち廃棄物管理において、特に途上国においては、女性が決定的な役割を果たしていること、家庭でのゴミの管理は基本的に女性の仕事となっていること(Scheinberg et al. [1999])、多くの廃棄物管理CBOsは女性によって組織されている(カラチ、チェンナイ、ダッカ、ハノイの例)こと、ウェイスト・ピッカーの大半は女性と子どもであり健康に大きな影響を与えている(インドの例)こと(Hunt [1996])、リサイクルの高度分別作業の多くは女性によって行われている(バングラデシュ)ことなどが指摘されており、今後社会面のアプローチにおいて不可欠の視点として認識される必要がある。

## II ‘Capacity Development’ 概念の広まりと廃棄物管理支援への反映

以上に述べてきた廃棄物分野でのキャパシティ向上支援アプローチへの発展の方向性は、1990年代中葉から広く開発途上国への援助協力の基本的な方向性として提唱されてきた‘キャパシティ・ディベロップメント’の概念(UNDP [1997])と、まさに呼応するものである。

キャパシティ・ディベロップメントとは、UNDPや他の国際援助機関が、それまでの40年に及ぶ技術協力や援助を批判的に評価する中で達した考え方である。すなわち、それまでの技術協力は、その持続性の度合い、受入国のオーナーシップの有無、技術の適正性といった評価基準に照らして、必ずしも成功しているとはいえないと評価されたのである。それまでのプロジェクトの特徴は、開発途上国支援が目的とはいえ、結局のところドナー主体(donor-driven)、投入中心(input-oriented)、費用便益志向(cost-benefit)、ドナー側

のコンサルタント・専門家主導( expert-led )といった「援助する側が主体となる構造」を有し、受入国側の主体性が二の次にされてきた。廃棄物分野における「ハード投入型」「ソフト投入型」のアプローチは、多かれ少なかれこの構造を内包していたものといえる。また、一步進んだ段階では、確かにInstitution Building( 狭義 )に関するプロジェクト目標はあったが、それは限定的な実施機関( 廃棄物管理行政機関 )のみを対象としたものであった。行政機関の強化はCDの1つの要素とはなるものの、廃棄物管理におけるCDは、より広範な個人や集団、コミュニティまでもを包摂するものである、ということに注目しなければならない。すなわち社会全体での廃棄物管理、そのための社会面の重視、行政とコミュニティや民間とのパートナーシップである。

廃棄物管理のCD支援アプローチでは、まず相手側の廃棄物管理キャパシティを社会面も含めて広く包括的にとらえること、次に、各レベルのキャパシティを考慮しつつ社会全体の総合的な廃棄物管理能力を高めるためにどの部分に支援を行うかを、相手の主体性を尊重し検討することが必要となる。

### III JICAの廃棄物分野技術協力におけるCD支援アプローチの萌芽

以上に述べてきたCD支援アプローチは、近年JICAが技術協力の実践の中で志向してきた方向性とも大局的に一致する。すなわちCD支援アプローチで重視する主体性の尊重とそれに基づく内発的なキャパシティ向上は、「日本型の技術協力」の特徴とされる、オーナーシップ尊重、自助努力や自立のための協力( JICA[ 2003 ] )と相通じるものである。

過去10年のJICAの廃棄物分野における技術協力は、開発調査36件、無償資金協力29件、専門家派遣75件(うち15日以内の限られた目的の派遣は28件)、ボランティア派遣27件(うちJOCV15件)である。また、国内研修コースは13コース

(2002~03年開催) 第三国研修は3コース開催されている。こうした廃棄物分野技術協力事業の中で近年顕著となってきているのは、開発調査においては、調査や計画立案プロセスにおけるカウンターパートとの協働の重視、カウンターパート主導のパイロット・プロジェクト重視、社会面重視など、CD支援と共通する志向である。また、パイロット・プロジェクトの位置づけが、従来の開発調査に見られる「M/Pの検証」「データ取得」という調査ツールから、多かれ少なかれ「技術指導の場」「カウンターパートの自主性の育成」「持続的な取り組みの動機づけ」といったCD支援のツールとなってきている。また無償資金協力においても、「ソフトコンポーネント」を実施設計段階で導入したり、専門家派遣やボランティア派遣を連携させて相手側の持続性に配慮した支援が図られてきており(ラオス・ピエンチャン市の例) CD支援と共通する方向性が出てきている。

過去10年の廃棄物分野の技術協力において、CD支援との関連で特筆すべき例は、「福岡方式」( Matsufuji[ 1997 ] )の適正技術としての発展である。「福岡方式」とは、もともと1970年代に福岡市と福岡大学が開発した準好気性の埋め立て処分場構造で、その構造が比較的簡単な特徴を有するため、開発途上国において現地で入手可能な低コストの資材(たとえば竹やドラム缶やヤシの葉など)を利用して、現地の条件に合ったさまざまなバリエーションを構築することが可能であることから、やがて、廃棄物埋め立て処分場の適正技術( Appropriate Technology )として「福岡方式」と称されるようになった。マレーシアの埋め立て処分場改善への技術協力事業では本方式が全面的に取り入れられて大きな成功をもたらしており、その後イラン、中国、メキシコ、大洋州などで成功例が報告されている。現地の条件を考慮しカウンターパートの主体性を尊重して廃棄物埋め立て処分場の構造を設計するという意味で、「福岡方式」は、CD支援に符合する考え方である。

以上に見てきたように、近年の廃棄物分野におけるJICA技術協力にはCD支援アプローチと共通

する方向性が生まれてきている。その意味で世界的な動向と呼応したものである。しかしながら、これまでの支援アプローチは個別の現場や事例からの試行錯誤の結果生まれたものであり、いまだ体系化されたものではなく、成果も部分的であるといわなければならない。

#### IV まとめ

廃棄物分野における援助協力には、大局的に3つの協力の方向性が認められる。それは、都市環境整備の一環としての廃棄物機材の整備などハード投入支援、廃棄物管理計画策定支援とソフト投入重視、CDの視点に立った人材・組織・制度・制度体制への包括的な支援による廃棄物管理の主体育成と社会面重視、である。これらの3つの方向性は、試行錯誤を繰り返しながら、段階的に発展してきたものといえる。直近の10年間においては、CD支援と社会面重視が国際的な潮流の重点となっている。しかし、CD支援や社会面重視といった方向性は、対象とする都市や社会・文化に応じて千差万別のアプローチがあり、いわばローカルな取り組みのアンサンブルであるといえる。

廃棄物管理事業を持続的に担っていくために、システムを改善し、キャパシティ・ディベロップメント(CD)を行うのは相手国自身であり、そこに‘Capacity Development’の真の意味がある。すなわち「支援」や「援助」はCDの遂行上、時として二律背反的な意味を帯びかねない。外部者であるドナーはあくまで支援者であって、途上国側がCDプロセスを進めていくためのきっかけ、機会、場を提供する触媒的な役割を担っているにすぎない、ということをお忘れはならない。

#### 付記

本稿は、国際協力総合研修所の第2回CD検討会(2004年5月31日)にて行った報告を加筆し取りまとめたものである。その内容は、2003年10月から約1年間にわたって国際協力総合研修所において実施された「開発途上国に対する廃棄物分野の支援の方向性研究会」の一員として筆者が

行った調査研究に基づいている。本テーマに関心のある方は、同研究会報告書「開発途上国廃棄物分野のキャパシティ・ディベロップメント支援のために - 社会全体の廃棄物管理能力の向上をめざして - (JICA国際協力総合研修所刊、2004年11月)を参照していただきたい。本稿で扱ったテーマに関し折に触れて議論していただいた、渡辺泰介、近藤整、小槻規子の各氏、CD検討会の各位に感謝する。

#### 注釈

- 1)ただし、このプロジェクトは「ハード投入型」のみならず、計画や設計も投入されているため後述の「ソフト投入」型の性格も有する。
- 2)UNDP[1997]は、開発における能力(Capacity)を、「個人、組織、制度や社会が、個別にあるいは集散的にその役割を果たすことを通じて、問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していく“能力(問題対処能力)”と定義している。
- 3)または‘Institution Development’(組織強化)。
- 4)こうしたコミュニティや住民への広がり(people-centered)を持ったアプローチをOxfamのEade[1997]からは、‘Capacity-Building’と呼んだが、一方でこの用語は研修や技術移転を中心とした人材養成や、前出の「ソフト投入」に近い意味で用いられることもあり、本稿ではこの用語は用いない。

#### 参考文献

- カール・バートン[1990]「廃棄物分野における世界銀行の途上国協力 - その経験、学んだ教訓、今後の戦略 -」『廃棄物学会誌』2巻：59-65(訳：桜井国俊・酒井泰)。
- JICA[1993]『開発途上国都市廃棄物管理の改善手法』国際協力総合研修所。
- [2003]『日本型国際協力の有効性と課題』国際協力事業団、財団法人国際開発センター、アイ・シー・ネット株式会社。
- [2004a]『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』独立行政法人国際協力機構「援助アプローチ」課題タスク。
- [2004b]『開発途上国廃棄物分野のキャパシティ・ディベロップメント支援のために - 社会全体の廃棄物管理能力の向上をめざして -』国際協力総合研修所。
- 桜井国俊[2000]「開発途上国の都市廃棄物管理 - 都市廃棄物管理分野におけるより効果的な国際協力のために -」『廃棄物学会誌』11巻：142-151。
- 吉田文和[1998]『廃棄物と汚染の政治経済学』岩波書店。
- Browne, S., ed.[2002]『Developing Capacity through technical Cooperation』UNDP. London: Earthcan Publications Ltd.
- Campbell, D.V.J.[1999]『Institutional development for waste management in developing countries.』*Waste Management & Research* 17: 1-3.

- Cointreau, S.J.[ 1982 ] Environmental management of urban solid wastes in developing countries: A project guide. "Urban Development Technical Paper No.5. Washington, D.C: World Bank.
- Cointreau-Levine, S. [ 1994 ] Private sector participation in municipal solid waste services in developing countries. "Urban Management and the Environment No.13. Washington, D.C: World Bank.
- Cointreau-Levine, S. and A. Coad [ 2000 ] *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Management: Guidance Pack*. Swiss Centre for Development Cooperation in Technology and Management (SKAT)
- Eade, D. [ 1997 ] *Capacity-Building: An Approach to People-Centered Development*. Oxford: Oxfam: p226.
- Flintoff, F. [ 1984 ] *Management of Solid Wastes in Developing Countries. Regional Office for South-East Asia*. World Health Organization, New Delhi (「途上国における廃棄物処理」『都市と廃棄物』25-27巻所収).
- Fukuda-Parr, S., C. Lopes, and K. Malik, ed [ 2002 ] *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. UNDP. London: Earthscan.
- Harpham, T., S. Burton, and I. Blue [ 2001 ] Healthy city projects in developing countries: the first evaluation. "Health Promotion International 16( 2 ) 111-125.
- Hunt, C. [ 1996 ] Child waste pickers in India: the occupation and its health risks. "Environment & Urbanization 8: 111-118.
- Johannessen, L.M., and G. Boyer [ 1999 ] Observation of solid waste landfills in developing countries. Africa, Asia, and Latin America. "The World Bank Urban Management Programme Working Papers Series No.4.
- Jutting, J. [ 2003 ] Institutions and development: A critical review. "OECD Development Centre Technical Papers No.210. OECD Development Centre.
- Leitmann, J. [ 1999 ] Integrating the environment in urban development: Singapore as a model of good practice. "Urban Waste Management Working Paper Series No.7. Washington, D.C.: World Bank.
- Matufuji, Y. [ 1997 ] *A Road to Sanitary Landfill*. Fukuoka University.
- Massoud, M., and M. El-Fadel, [ 2002 ] Public-private partnerships for solid waste management services. "Environmental Management 30: 621-630.
- Massoud, M.A., M. El-Fadel, and Abdel A. Malak [ 2003 ] "Assessment of public vs private MSW management: a case study." *Journal of Environmental Management* 69: 15-24.
- Medina, M. [ 1997 ] Informal recycling and collection of solid wastes in developing countries: Issues and opportunities. "UNU/IAS Working Paper No.24. The United Nations University, Institute of Advanced Studies.
- Moningka, L. [ 2000 ] Community participation in solid waste management, factors favouring the sustainability of community participation, A literature review. "UWEP Occasional Paper, June 2000.
- Post, J., J. Broekema, and N. Obirih-Opareh [ 2003 ] Trial and error in privatisation: Experiences in urban solid waste collection in Accra( Ghana ) and Hyderabad( India ) "Urban Studies 40: 835-852.
- Schubeler, P., K. Wehrle, and J. Christen [ 1996 ] Conceptual framework for municipal solid waste management in low-income countries. "Urban Management Programme ( UMP ) Working Paper No.9, UNDP/UNCHS( Habitat ) World Bank/ SDC: p.55.
- Scheinberg A., M. Muller and E.L. Tasheva [ 1999 ] Gender and Waste. "Proceedings of Integrating Gender into Community Waste Management: Project Management Insights and Tips from An E-mail Conference. 9-13 May 1998. UWEP.
- Thapa, G.B. [ 1998 ] Lessons learned from solid waste management in Kathmandu, Nepal. "Habitat International 22: 97-114.
- UNDP [ 1997 ] Capacity Development. "UNDP Technical Advisory Paper 2.
- Van de Klundert, A., and J. Anshutz [ 2000 ] The sustainability of alliances between stakeholders in waste management. "Working Paper for UWEP/CWG, 30 May 2000.
- Van de Klundert, A., and I. Lardinoio [ 1995 ] Community and private( formal and informal ) sector involvement in municipal solid waste management in developing countries. "Background Paper for the UMP Workshop in Ittingen, 10-12 April 1995.
- Vincenzian Missionaries [ 1998 ] The Payatas environmental development programme: micro-enterprise promotion and involvement in solid waste management in Quezon City. "Environment & Urbanization 10( 2 ) 55-68.
- Wegelin, E.A., and K.M. Borgman [ 1995 ] Options for municipal interventions in urban poverty alleviation. "Environment & Urbanization 7( 2 ) 131-151.