

第8章 東アジアの経済発展と環境協力

森 晶寿

1. はじめに

アジアと一口に言っても、その姿は多様である。モンスーンの影響を大きく受ける地域から、内陸部の山岳地帯や砂漠地帯まである。民族・宗教・文化の相違も少なくなく、民主主義や自由の価値を共有しているわけではない。1人当たり年間所得水準や経済発展段階、人口密度、工業化率の相違も少なくない。こうした相違を反映して、アジア各国が直面している環境問題も多様である。

アジアの国々は、理論的には、先進国が環境問題を克服する過程で開発した政策や技術を学習し、経済発展段階の早期に導入することで、先進国が経験した環境汚染を回避する**後発性の利益**を享受することができるはずである。ところが、現実には、先進国に**キャッチアップ**するために急速に工業化・都市化を進めてきた。しかも企業誘致のために他国よりも厳しい環境政策を導入しにくくなっている。さらに越境環境問題や気候変動などのグローバルな環境問題への対応を迫られている。つまり、先進国よりも複雑な条件の下で多数の環境問題に取り組むことが求められている。

これらの環境問題を解決することを目的に、国際社会はアジアの国々に対して環境協力を行ってきた。またアジアの国々も、越境環境問題に対応するために、自ら**地域環境協力**の枠組みを構築しようとしてきた。

本章では、東アジアの環境問題の原因を、経済発展プロセスとの関係で明らかにする。次に、これまでの国際環境協力の成果と課題を詳述する。最後に、持続可能な発展を支える社会経済システムの実現に向けた展望と課題を述べる。

2. 東アジアの環境問題の経済・制度的要因

2.1 権威主義的開発体制¹

東アジアの資本主義国は、独立後の国家の統合を確保し、冷戦体制下の政治危機に対処するために、国家への権力の集中と抑圧的政治体制を基本とした**権**

¹ 本節の記述は、主に森（2012b）に依拠する。

威主義的体制を構築した。東アジアの社会主義国も、共産党一党支配による全体主義体制を構築したものの、市場経済への移行後は、国家統合と共産党一党支配を正当化するために、**権威主義的体制**へと移行した。

権威主義国家は、自由の抑圧に対する国民の関心をそらすために、国民の関心を個人・家族・地域社会の福祉ではなく、国家や民族の経済的な豊かさ、即ち経済成長に向けさせた。そして開発を制度化するために、経済開発に関わる国家機関を整備して政策の立案を行い、国家が通貨・為替制度を管理することで、工業化の方向性を決め、同時にマクロ経済の安定性を確保し、労使関係にも直接介入した。外資による経済的支配への警戒感から、輸入代替工業化と国家による資金配分を通じた戦略的重点産業の育成を推進した。その手段として工業団地の開発や、付随した鉄道・港湾・道路・発電所などの経済インフラの整備も行った。ただし、経済成長の果実を目に見える形で国民に還元することが求められたことから、河川堤防の改修、用水路、上下水道、道路、公営住宅の供給等の農村や都市の生活基盤の整備も公共事業として推進した。

こうしたインフラ整備や公共事業は、しばしば社会や環境への悪影響を引き起こしてきた。そこで、深刻な社会・環境影響を及ぼしうる公共事業に対して周辺住民が反対運動を起こすようになった。しかし、**権威主義的開発体制**の下では、社会・環境影響は十分には考慮されず、反対運動も抑圧されてきた。

2.2 輸出主導型工業化

輸入代替工業化と、国家による戦略的重点産業の育成は、第2次石油危機とその後の累積債務問題により、変更を余儀なくされた。これを受けて東アジアの国々が採用したのが、貿易自由化と外資規制緩和による導入を通じた**輸出主導型工業化**であった。台湾を皮切りに各国で輸出加工区・保税区の建設や外資誘致に必要な経済インフラが整備された。

この政策転換は、プラザ合意以降の急速な円高も相俟って、日本企業をはじめとする外資も積極的に反応し、外国直接投資を急速に増加させた。そして輸出も拡大して急速な経済成長をもたらした。そして農村から都市、特に首都圏や工業都市への人口移動による都市化や、比較優位に基づいた資源集約型・汚染集約型産業の成長を促し、環境汚染や自然資源の過剰利用をもたらした。

ところが、権威主義的開発体制の下では、輸出主導型工業化に伴う経済成長の果実は、国民に目に見える形ではあまり還元されなかった。金融自由化により、国家が資本市場に資金配分の方向付けを行うことも困難になり、裁量的に動員できる資金も減少した。外国直接投資に対する優遇税制を導入したために税収は経済成長ほどには増加せず、他方で累積債務問題を回避するために財政規律が重視されたため、政府は歳出をあまり増やすことはできなかった。そして増加した歳入は、外資誘致のための経済インフラ整備に優先的に配分され、国内の生活基盤の整備や福祉の充実、環境対策は後回しにされた。中国は、その上、国有企業に対する利潤上納請負制度の改革の失敗による中央政府の財政危機回避と国家財政と国営企業会計とを分離する財政の制度化を目的として分税制を導入し、かつ地方政府の起債を厳格に制限した。この結果、地方政府は歳入確保のために、農民に貸していた農地を廉価で買い取り、工業用地や住宅地に転売して開発を促進するようになった。そこで、既設工場だけでなく新設・増設工場からの環境汚染も著しくなり、土地収用に対する紛争も各地で頻発するようになった。しかし、循環経済や低炭素発展などに熱心な一部の地方政府を除けば、抜本的な対策が講じられることは少なかった。

輸出主導型工業化は、同時に、権威主義体制から**民主主義体制**への移行と、環境保全制度の整備を促した。経済成長によって都市部を中心に成長した中間層は、権力の集中や政治的抑圧に対する不満を表面化し、**民主化運動**を主導ないし積極的に支持するようになった。この動きは、政治的自由の確保や制度的民主主義の導入だけでなく、市民社会の発展や住民参加型の政治体制といった議論を広範に引き起こした。そして1980年代末から1990年代初頭にかけて、韓国の民主化宣言、台湾の戒嚴令解除、タイの軍事政権から政党政治への移行を後押しし、民選大統領や首相が誕生した。そして民主的制度が確立したことで、より多くの人々が権威主義的政治体制の下で抑圧されてきた環境悪化に対する抗議運動を活発化させ、環境問題の解決を基本的人権の保障という国民に共通する問題として認識するようになった。そこで民主化運動の担い手が環境保護運動にも加わり、環境保護団体を結成して全国レベルで運動を展開し、環境訴訟を起し、政府の政策や計画に対する代替案や解決策を提示する機能を担うようになった。また政党も、環境問題の解決を綱領に掲げるようになった。

こうした動きを受けて、政府も、政権を維持するために、環境法や規制を整備し、環境省・庁を設置して行政権限と予算を拡充し、汚染源に対する取締権限を地方政府に委譲・拡充するなどの対応を行わざるを得なくなった。さらにタイでは、憲法を民主的なものに改正して、人々の環境保全の権利や、環境に悪影響を及ぼす事業での公聴会の実施、行政裁判所の設立を明確に規定した。

ただし、輸出主導型工業化は、全ての国で民主主義体制への移行を促したわけではなかった。中国でも同時期に市民による経済改革や政治改革に対する抗議運動は起こったものの、1989年の天安門事件によって制圧され、以降集会や結社は政府の厳しい管理の下に置かれることになった。結果、環境政策は、中央政府主導の工場閉鎖と環境保全事業・キャンペーン、地方政府による汚染課徴金の徴収などの上からの強制と、市民やメディアによる「監視」手法等の組み合わせで推進された。

また1992年の民主化を経て1997年に民主的な憲法を制定したタイでも、権力が軍事政権から政治・経済エリートに移っただけで、市民が十分に情報にアクセスした上で政治的な意思決定に参加する機会を獲得できたわけではなかった。このため、環境影響評価や公聴会も事業実施が決定した後に実施され、あるいは十分な情報を入手できないまま限られた人数の住民が意見を述べることしかできないものも少なくなかった。

しかも新設された環境担当省庁は総じて権限・人材・予算が小さく、環境保全に必要なノウハウも少なく、政府機構内での地位も低かった。このため、より強力な権限を持つ他省庁と権限が重複ないし衝突し、鉱工業・農林水産業・エネルギー・交通・地域開発などの部門で発生したの環境問題を解決することは容易ではなかった。

2.3 アジア経済危機とグローバル化の進展

東アジアの各国は、外資導入による輸出主導型工業化を加速させるために、外資参入規制や資本移動規制を次第に緩和・撤廃してきた。そして1994年以降円安・米ドル高が進む中で、事実上米ドルに連動していたタイ・バーツやインドネシア・ルピアなどの通貨が割高になり、為替相場維持のために政策金利を高く設定したことから大量の外資が流入した。これらの資金は、工業化の推進

だけでなくノンバンクを通じて不動産や証券などにも投資されたために、資産バブルを発生させ、経常収支赤字も拡大した。これが外資による通貨の空売り呼び込んだ。タイ・インドネシア・韓国は、外貨準備を取り崩して通貨防衛を図ったものの果たせず、金融危機を回避するために、変動為替制度への移行と国際通貨基金（IMF）の支援を余儀なくされた。しかし支援の条件（コンディショナリティ）として IMF が要求した増税や歳出削減、金融機関改革などの構造改革を実施した結果、国内は混乱し、金融危機は経済危機へと深刻化した。そしてインドネシアでは、1998年にスハルト政権が崩壊するなど政治危機をももたらした。この3ヶ国の経済危機は、経済的な総合依存を強めつつあったアジア諸国に伝播し、アジア経済危機を引き起こして多くの国が外貨準備を大幅に流出させた。

アジア経済危機を教訓に、アジア諸国は IMF の介入を2度と招かないように外貨準備を増やそうとし、輸出主導型の経済成長をより強く推進するようになった。中国は世界貿易機構（WTO）に加盟して差別的待遇を受けることなく輸出を行うことが可能になった。その他の国々も次々と二国間自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）を締結していった。特に韓国は2003年のFTAロードマップを公表して以降、アジアだけでなく南米諸国・欧州連合・米国とも対象品目の多いFTAを締結して輸出を促進する環境を整備した（Mori, 2013b: 215-6）。この結果、輸出は大幅に増加した。

ところが、生産物の付加価値は欧米などの輸出先で外貨準備として蓄積され米国債などの金融商品で運用されて国内に還流されず（渡邊他, 2009）、輸出先の消費のために行う生産活動で炭素排出量（内包炭素排出量）や水消費量も大幅に増加する「窮乏化成長」の様相を呈するようになった（森, 2009b）。中国は生産規模が他国に比べて大きく、しかも1990年代末の国有企業改革の中で公有制を放棄し、資本家の共産党への入党を容認するなど、共産党の政権担当の正統性を開発主義とナショナリズムに求めた。この結果、経済成長目標の達成が至上命題となり、「窮乏化成長」が顕著に表れた（下田他, 2009）。この特徴は、他のアジア諸国でも見られた。例えばインドネシアは、スハルト政権崩壊後に各州の独立を防ぐため、地方政府に権限と財源を大幅に委譲した。そこで地方政府は、財政収入を増加させる目的で国内外の民間企業に森林伐採や油ヤ

シプランテーション開発の許認可（コンセッション）を乱発した。この結果、加工木材や椰子油の輸出は急速に増加した。これは、経済危機後のマクロ経済の安定に寄与する半面、泥炭地での油ヤシ農園の開墾や植林を目的とした野焼きを誘発したために各地で森林火災を頻発させ、煙害がシンガポールやマレーシアにも及ぶようになった。

「窮乏型成長」は、さらに、国内の貧富の格差、特に地域間や農工間の所得格差を拡大させた。貧富の格差を表すジニ係数は、タイとマレーシアでは低下しているものの、インド・インドネシア・中国では上昇している。しかも中国・マレーシア・フィリピン・タイでは社会不安の警戒ラインの目安とされる 0.4 を越えている²。特に中国では、中国開発銀行が地方政府に融資プラットフォーム（シャドウバンキング）を設立させ、それを受け皿として土地使用権の売却代金を担保とした融資を行うことで開発事業を後押ししたことから、所得格差は顕著に拡大した（Sanderson and Forsythe, 2013）。所得格差拡大は、社会の現状への不満と将来への不安を広げ、各地で紛争を引き起こした。ところが、富裕層は自らの利益を追求するためにその経済的・政治的権力を活用して公共の利益を犠牲にする傾向にある（Dryzek, 2005）。また、経済成長の中で経済的利益を得た社会層も、自らの利益が直接的に脅かされない限り、紛争に積極的には参加しなくなった。結果、散発する紛争の論点を基本的人権の保障や社会経済システムの改革といった、多くの国民に共通の利益を獲得することに集約することは困難になった。しかも環境税や課徴金、料金改革等の所得逆進性を持つ環境政策は、格差が拡大している社会では国民の反対が大きく、導入や執行は容易ではなかった。このため、紛争解決のための法規制や制度は必ずしも構築されず、たとえ構築されても厳格には執行されず、紛争を抜本的に解決することにはならなかった。

3. 東アジアにおける国際環境協力の意義と変容

このように、東アジアの環境問題の抜本的な原因は、国家統合と政権の維持

² 中国国家統計局が 2014 年 1 月に公表した 2010 年のジニ係数は 0.48 であったが、西南財経大学「中国家庭金融調査・研究センター」が 2012 年 12 月に発表したものは 0.61 と危険ラインを越えるものであった（高原・前田, 2014: 179）。

のために、国民に経済成長イデオロギーを浸透させ、個人や家族、地域社会の福祉の向上や環境問題の解決を後回しにしてきたことにある。しかし、環境問題が深刻化し、越境環境汚染やグローバルな環境影響を及ぼすようになるにつれ、国際社会も東アジアに対する環境協力を強化するようになった。

3.1 国連環境会議と多国間環境条約

国連が 1972 年以降開催してきた環境会議は、アジアの指導者や政府に環境保全の重要性を認識させた。会議後に、**アジェンダ 21** や気候変動戦略などの国家レベルの環境保全計画や戦略を自ら作成する国もあった、しかし実際には、世界銀行グループの中で無償資金を供与する国際開発協会（IDA）が国家環境保全計画の作成を無償資金供与資格の継続を条件としたために、コンサルタントを雇用してアジェンダ 21 を作成し提出した国も少なくなかった。

多国間環境条約も、条約が対象とする環境保全を国際社会の規範とし、多数の国の政府・企業・市民社会などの多様なアクターが情報を伝達したものは、アジア諸国も保全意識を向上させ、条約を履行し国内でも執行するようになった。

ところが、アジェンダ 21 や多国間環境条約の内容が国内の分配構造を大きく変化させるものであるほど、途上国政府にとっては政治的・社会的リスクが高くなる。このため、途上国政府は条約への批准を躊躇し、あるいは厳格かつ継続的に執行をしなかった。このため、一時的な効果しか持たないことが多かった（Mori, 2011）。

そこで、アジェンダ 21 や多国間環境条約の実施を促す手段として、環境援助や環境協力が実施されるようになった。

3.2 政府開発援助（ODA）による環境援助

国際社会が途上国の環境保全を支援する端緒となったのは、ODA で支援された開発プロジェクトが途上国の環境破壊をもたらしているとの批判を受けたことである。この批判に対応するために、先進国援助機関や世界銀行などの国際開発機関は、**環境・社会セーフガードポリシー**を作成して支援プロジェクトの環境・社会影響評価を義務化するとともに、受取国である途上国に環境・社会

影響評価を制度化するための支援を行うようになった。

国際社会が本格的な支援を始めたのは、1992年の国連環境開発会議以降のことである。OECDの開発援助委員会（DAC）が「環境援助」と定義したODAの1995-2011年の累積供与額は2655億ドルで、この期間の累積援助供与額の16.1%を占めている。

このうち東アジアは、1990年代後半に最も多くの環境援助を受け取った（図8-1）。これは、日本が多額の環境円借款を中国・インドネシア・タイなどに供与したことに起因する。特に中国に対しては、1995-2001年の間に115億円の円借款を供与し、二酸化硫黄排出量を19万トン、化学的溶存酸素量（COD）排出量を34万トン削減した（山本, 2008; 永禮, 2008）。これは同時期の中国の環境保護投資額3,600億元の3.2%、二酸化硫黄削減量の4.9%、COD排出量の9.8%に相当する（森, 2008b）。しかも、環境円借款の供与を決定した1994年時点では中国に決定的に不足していた、経済成長を継続しつつ環境問題を解決するのに必要な知識資本を中国政府に提供し（Economy, 2004: 91）、中国政府や国有企業が自律的に環境政策や対策を強化する転機となった（森, 2008a）。この点で、単に中国政府（国家環境保護総局）が立案した環境保全事業に対して資金支援を行う以上の効果をもたらしたと評価することができる。

ところが、環境援助は、必ずしも受取国の環境保全に対する**当事者意識（オーナーシップ）**を高め、環境保全に抜本的に進展させるのに必要な法規制の執行能力や、企業に環境保全の誘因をもたせる制度を構築させたわけではなかった。環境援助で支援を受けた末端処理技術は、汚染削減効果は高いものの設備投資及び維持管理・運転費用を要し、経済的利益を生まないことから、政府が規制を厳格に執行していない国では適切に運転されなかった。また汚染削減の経済効果も実証され、導入リスクが低いはずのクリーナープロダクションに対する支援も、環境規制の執行の緩いところでは、企業は初期投資費用の負担を嫌がって、デモンストレーション工場以外に広範に普及することは稀であった。しかも、こうした「目に見える効果」を生み出すはずの環境援助を通じて強化を目指していた環境問題対処能力の強化・制度化も、必ずしもアジアの全ての受取国で進展したわけではなかった（森, 2009a）。

21世紀に入ると、開発援助の焦点は、低所得国と気候変動にシフトした。9.11

同時多発テロ後に開催された 2002 年の国連開発資金会議で、ミレニアム開発目標を達成するための開発援助の増額が合意された。そこで、これまで環境援助が対象としていた国よりも所得の低い途上国への援助が重視されるようになった。この結果、地域別にはインド・南アジアやサブサハラ以南のアフリカが、東アジアではベトナムがより多くの環境援助を受け取るようになった(図 8-1)、そして、途上国の当事者意識を高める目的から、援助は市民社会や非政府組織、民間企業等の幅広い関係者の参加を得て途上国政府が作成した**貧困削減戦略文書 (PRSP)** に沿ったものにする³こと、そして貧困削減という結果を重視したものにすることが求められるようになった。

また、気候変動対策のための援助も増加した。2001 年の気候変動防止枠組み条約第 7 回締約国会議 (マラケシュ会合) では、認証炭素排出削減量 (CER) 獲得目的での開発援助の使用は禁止された。ところが、**クリーン開発メカニズム (CDM)** 事業の初期段階では、事業リスクだけでなく、CDM 理事会での認証登録や煩雑な手続きなどのリスクやコストが山積しており、民間企業の参入も容易ではなかった。そこで、CDM 事業の発掘や実施可能性調査に ODA が活用されてきた。このことも相俟って、気候変動対策援助は 2002 年以降増加した。さらに、2007 年にバリ行動計画が合意された翌年には 44 億ドルから 104 億へと跳ね上がり、2009 年にコペンハーゲン合意で短期支援 (fast-start finance) が決まると、援助額は 186 億ドルへとさらに増加した。この援助額の増加に最も寄与したのが日本 (36.9%) とドイツ (19.9%) であった(図 8-2)。日本はインド・インドネシア・中国・ベトナムといったアジアの温室効果ガス排出削減余地の大きい国々に、ドイツはエジプトやケニア、サハラ以南アフリカなどに小規模の援助を行ってきた³。

またコペンハーゲン合意以降は、途上国の適応対策のための援助も行うようになった。さらに開発援助そのものを気候変動への影響を及ぼさないものや、気候変動の影響を受けにくくするものに変えることも要請されるようになった。そこで、環境援助や気候変動対策援助で支援する事業も、水供給や農業発展、

³ ドイツは援助方針として低所得国重視を掲げているため、中国やインドネシアなどの中所得国に多額の ODA を供与することはできなかった。2009 年以降の中国に対する気候変動対策援助の増加は、環境省が ODA とは別の資金を供与したことによる (GIZ での聞き取り調査 (2013 年 2 月 28 日) による)。

衛生改善など貧困削減の要素が組み込まれ、気候変動と貧困削減の相乗効果を追求するようになった。

3.3 民間資金による気候変動対策支援

マラケシュ合意で CDM の目的及び運用規則が設定されると、途上国は、CDM による資金流入や技術移転の便益を明確に認識するようになった。そこで、それまでの国連気候変動枠組み条約への参加に慎重な姿勢を転換し、指定国家担当機関を設立し、運用規則を設定するなど、CDM の受入体制を整備した。

先進国企業もこの動きに呼応して、まず大量の温室効果ガスの排出削減を低費用かつ低リスクで実現可能な事業、具体的には、工場から排出される代替フロンガス（HFC23）の破壊やメタンや排ガス・廃熱の回収・利用、亜酸化二窒素（N₂O）の削減事業に集中的に投資を行った。その後、小水力発電や風力発電などの再生可能エネルギーにも投資を行うようになった。その過程で途上国の様々な主体が CDM 事業に習熟し、事業形成・実施能力を向上させると、外国からの技術移転なしに CDM 事業を提案するようになった。この要望に対応して CDM 理事会は、2005 年に先進国が事業の設計や運営に関与しない CDM 事業を、ユニラテラル CDM として承認した。この結果、CDM の国連登録件数も 2007-11 年の 4 年間に約 800 件から 3700 件へと 4.5 倍に増加した。また事業内容も、小規模水力発電、風力発電、バイオマス及びバイオ燃料、燃料転換などへと拡大した。結果、2009 年の CDM 投資額は 110-270 億米ドル（Olbrisch et al, 2013）と、気候変動対策 ODA とほぼ同じ水準にまで増加した。

アジアは、CDM の最大の受益者であった。実施国は、ユニラテラル CDM を大幅に実施したインド・中国・ブラジルの 3 ヶ国に集中し、この 4 年間に国連登録された CDM 事業件数の 75%、2205 件を実施した。次いでマレーシアは 92 件、ベトナムは 72 件、インドネシアは 65 件の CDM 事業を実施した（表 8-1）。

中でも中国は、CDM を自国の風力発電産業の育成に活用した。2003 年に再生可能エネルギー政策の目的を農村電化から産業育成に転換し、風力発電推進の国家プロジェクトを推進した。このプロジェクトでは、大型風力発電事業への参入を入札制とし、入札要件として 50%の現地調達要件を課して入札時に国内企業を優遇するとともに、落札企業への 25 年間の買い取り保証、グリッド(電

力網) 接続やアクセス道路の建設に対する資金支援や低利融資, 優遇税制などの優遇措置を供与した. そして 2006 年に再生可能エネルギー促進法を施行し, 送電網公社に一定割合の再生可能エネルギーの導入を義務づけた. さらに風力事業者に国連の CDM 事業登録を勧め, 非公式に CER の最低価格を設定することで, 事業者の事業リスクを低下させた (Buen and Castro, 2012). こうした中で中国企業は, 外国企業とのライセンス契約と従業員の外国研修等により技術力を向上させた⁴ (Lewis, 2007).

他方, 森林での炭素吸収事業は, 運用規則の厳格さゆえに, CDM の下ではほとんど実施されなかった. そこでインドネシアも, ブラジルなどとともに森林グループを形成して CDM 理事会に圧力をかけた. CDM の恩恵にあずかれなかった国々は, 2007 年のバリ行動計画で, CDM の枠組みの外側に「森林減少・劣化からの温室効果ガス排出削減」(REDD) 及びそれに植林事業や持続可能な森林管理等による炭素ストックの積極的な増加を加えた REDD+を創設し, 追加的な資金供給の途を開いた.

3.4 地域環境レジームへの期待と衰退⁵

こうした輸出圧力の中で, 韓国や中国は汚染集約型産業の, マレーシアやインドネシアは油ヤシのプランテーションの生産及び輸出を急速に拡大させた. このことが, 北東アジアで酸性雨や PM2.5 等の越境大気汚染問題⁶を, 東南アジアで ASEAN (東南アジア諸国連合) 煙害 (ヘイズ) 問題を引き起こす要因となった.

アジア経済危機は, 通貨スワップ協定 (チェンマイ・イニシアティブ) の締結など, 危機対応を目的とした地域協力枠組みを構築する気運を高めた. そこで, 上記の二国間環境支援とは別に, 表 8-1 に見られるようなアジア地域を対象とした地域環境保全レジームの構築が模索された.

⁴ ただし, CDM 事業登録された中国の風力発電事業の多くは, 事業企画書 (PPD) に記載された炭素排出削減量を達成できなかった. このことが CDM 理事会での審査をより厳格にさせ, 審査により長期間を要すようになり, 事業者の CDM に対する信頼を失わせることになった (Michaelowa and Buen, 2012).

⁵ 本節は, 主に森 (2012c) に依拠する.

⁶ 中国は, 公式には, 韓国や日本の酸性雨や PM2.5 の原因が中国にあることを認めていない.

しかしこれらのイニシアティブは、主として4つの理由から、地域環境保全レジームを構築するには至らなかった。第1に、環境保全を名目に主権を譲渡させられることに対する懸念である。植民地時代に資源管理権を喪失した経験から、ASEAN加盟国は、自国の権限を制限することになる主権の他国や地域機関への譲渡に非常に神経質であった。そこで内政不干涉の原則に立って、中立性と拘束力のない合意を積み重ねてきた。中国も、他国による内政干渉を公然と非難し、地域環境協力や枠組みの構築に積極的には参加しなかった。

第2に、東アジア、特に北東アジアでは、国家間の信頼が醸成されてこなかった。東アジアの国々は、アジア太平洋戦争の経験から、日本の突出したプレゼンスには常に警戒感を抱き、日本がアジアの盟主としてリーダーシップを発揮することに抵抗してきた。東南アジア諸国が日本のリーダーシップを受け入れるようになったのは、それが自らの国家の繁栄に寄与し、かつ日本政府が特定の政策を押し付けるために経済力を用いることはしないと認識して以降のことであった (Tsunekawa, 2005)。

中国は、1996年以降国家間の紛争を武力ではなく対話によって解決する協調的安全保障の考え方に基づいて、対東アジア外交を展開するようになった。そして1999年の米国とのWTO加盟交渉の失敗や、米軍機による在ユーゴスラビア中国大使館への爆撃などにより対米関係が悪化すると、自国の活動空間を確保するために、日本を含めた地域協力を推進する姿勢を見せた。その半面、1990年代後半からナショナリズムを国民統合のために利用する傾向を強め、中国が列強から受けた侵略や屈辱を強調する愛国主義教育を推進し (高原・前田, 2014: 111)、日本の東アジアでの影響力を落とそうとしてきた (Rozman, 2004)。アジア経済危機の際に日本が克服策として提案したアジア通貨基金構想を、米国とともに反対して潰し、日本がシンガポールとの経済協力協定の締結を表明すると、日本に先駆け、かつ経済的便益を大幅に譲渡してまでASEANと包括経済協力枠組み協定を迅速に締結した (Lee, 2008)。

韓国もまた、2004年にそれまでの反米政策を転換して輸出主導型経済成長戦略と東アジアの「ハブ国家」戦略を追求する中で、日本に対するライバル視を強めた。そして日本よりも有利な条件で輸出できるように、EUや米国を含む多くの国・地域との間で自由貿易協定 (FTA) を締結した。

第3に、日本のイニシアティブが低下する中で、韓国が独自のイニシアティブを推進するようになった。東アジア酸性雨ネットワークに関しては、日本が主導的な役割を果たしているとの理由から協力を拒み、代替的な枠組みを構築しようとした。ところが、資金も技術能力も小さかったために効果を発揮できず (Brettell, 2007)、日本も政治力が弱かったために、越境酸性雨問題解決のために東アジアの大気汚染物質の排出基準を厳しい基準に調和させることはできなかった。さらに国連極東アジア太平洋経済社会委員会 (UNESCAP) においても、日本が都市環境改善を目的に進めてきた「クリーンな環境のための北九州イニシアティブ」に代えて、2005年に環境的に持続可能な経済成長 (グリーン成長) を提案した。そして世界グリーン成長研究所 (GGGI) を設立して国際的な研究ネットワークの拠点化し、国連環境計画 (UNEP) や経済開発協力機構 (OECD) にも働きかけ、2008年以降の世界経済危機と気候変動危機の「二重の危機」を克服する言説として世界中に広めてきた⁷。

第4に、地域協力や地域レジームの目的を危機管理から互惠関係へと発展させることができなかった。欧州では、長距離越境大気汚染条約や欧州モニタリング・評価プログラムで得た科学的知見に基づいて環境基準を設定したが、その導入を市場統合や欧州連合加盟とリンクさせることで、環境基準の相違に基づいた企業の立地選択行動を防止しつつ市場拡大の便益を得られる枠組みへと転換した。ところがアジアでは、各国が自国の輸出主導型経済成長戦略を推進し、外貨準備を蓄積する観点から、二国間 FTA 締結交渉を進めた。このため、さらに踏み込んだ地域レジームを構築することにはならず、環境基準の調和も議題にはならなかった。また ASEAN 経済統合プロセスにおいても、環境政策の厳格化や調和は議題とされなかった。

⁷ 2012年の国連持続可能な発展会議 (リオ+20) においても、グリーン成長を持続可能な発展目標 (SDG) の1つとすべきとの主張がなされた。しかし、グリーン成長は社会的衡平性や男女平等、女性のエンパワメントや雇用機会の均等などの社会的側面を十分に考慮していない概念であったために、グローバルな目標としては承認されなかった。ポスト 2015 開発目標に向けての国連の統合報告書 (United Nations General Assembly, 2014) では、目標として、「持続的包括的な持続可能な経済成長」 (sustained, and inclusive sustainable economic growth) を掲げている。

4. 中国主導の国際的エネルギー・環境枠組みの構築の動き

中国は、経済成長を持続させる手段として、国外調達を含めたエネルギーの確保に重点を置いてきた。ところが、2010年に国連に提出した**国別気候変動緩和行動（NAMA）**で、単位GDP当たりではありながらも、温室効果ガスの排出削減を国際的に公約した。またPM2.5等による大気汚染が深刻化する中で、これまで5ヵ年計画の中で目標を明示して推進してきた二酸化硫黄の総量規制やエネルギー原単位の削減だけでなく、石炭消費の削減に着手せざるを得なくなった。そこで2013年に大気汚染防止行動計画を策定し、2017年までに一次エネルギーに占める石炭比率を65%に抑制する目標を設定した。この目標を実現する手段として、小規模ボイラーや老朽化した石炭火力発電の燃料の石炭を天然ガスへと転換することを奨励した。

天然ガスや原油を外国から円滑に調達するために、2008年の世界経済危機以降、主として米国政府証券などの金融商品で運用してきた外貨準備を活用するようになった。即ち、中国開発銀行や輸出入銀行などからの低利融資と引き換えに、中国と産油国の石油・ガス企業間の原油長期購入契約や中国国有石油企業の上中流事業への投資を行うようになった。2009-14年に、ベネズエラ、ロシア、ブラジル、トルクメニスタン、カザフスタン、エクアドルなどに約1430億米ドルの融資の提供と、天然ガス年間1430億m³、原油92-130万バレル/日の輸入契約を締結した（竹原，2014）。これは、2009年の中国のガス輸入量の2.3倍、原油輸入量の4分の1～3分の1に相当する。またミャンマーとの間でも、ミャンマー企業とのジョイントベンチャーでのパイプラインの建設と引き換えに、年間50億m³の売買契約を2008年に締結した。

こうした原油・ガス購入契約をロシアや中央アジア諸国と締結する際に、中国は上海協力機構を活用してきた。これは、ソ連崩壊後の中央アジア地域のテロ活動・分離独立運動・イスラム原理主義運動に対応する地域協力の枠組みとして、2001年にロシア・中国及び中央アジア4ヶ国（カザフスタン・キルギスタン・タジキスタン・ウズベキスタン）との間で設立されたものである。この6ヶ国の間には、民主主義や法の支配、宗教といった国同士を結びつける共通の価値は存在しなかった（Fredholm, 2013）。しかし、地域の安定や安全保障だけでなく、貿易・投資・エネルギーといった経済発展に関する目標を共有する

ことで、相互依存を強めてきた (Bin, 2013)。このことが、中央アジア諸国のエネルギー供給先多様化戦略と相俟って、戦略的パートナーシップを締結し、エネルギー購入契約の締結を容易にした。

この経験を基に、中国は BRICS 開発銀行やアジアインフラ投資銀行の設立を提唱している。中国だけでなく他の出資国の資金も動員して、既存の国際開発金融システムを代替し、米国や日本の影響力を排除することで、中国に有利な形で資源やエネルギーの供給国への融資を拡充し、国際的な金融システムを構築することを目指している⁸。

中国で石炭からガスへの燃料転換が進めば、これまでの国際環境協力の枠組みでは実現が困難であった、北東アジアの越境大気汚染問題の解決や、地球規模での温室効果ガス排出量の削減が可能になるかもしれない。その半面、原油やガスの輸出国で環境政策が緩く執行も厳格でなければ、生産量増加に伴い環境汚染も拡大する可能性がある。そして将来産出量が減少すれば、供給契約を履行するために国内供給量の削減や国内供給価格の引上げが必要となるであろう。これは輸出国で一般的なエネルギー価格補助を削減し、エネルギーの効率的利用を促すものの、**エネルギーへのアクセスが困難な貧困層 (energy poor)**を増やすことになる⁹。しかも BRICS 開発銀行やアジアインフラ投資銀行が世界銀行やアジア開発銀行が制度化してきたのと同等の環境社会配慮政策を持たなければ、「底辺への競争」(race to the bottom)を加速させることも懸念される。

5. 東アジアの持続可能な発展への移行戦略

本章で示した点を要約する。国家統合の求心力として、またグローバル化に対する国や政権の生き残り戦略として開発主義を掲げ続け、それに基づいた社会経済システムを構築したことが、東アジアが経済成長に資する範囲でしか環境を保全しないことの1つの根本的な原因であった。そして環境悪化を解決する当事者意識を政府が持たない国では、たとえ国際環境協力が環境改善と経済

⁸ 2014年11月までに、ASEAN加盟10ヶ国を含む22ヶ国が、アジアインフラ投資銀行への参加に関する基本合意書に署名している(日本経済新聞, 2014年11月26日)。

⁹ タイも小規模ながら、メコン地域で中国と同様の地域枠組みの構築を進めている。詳しくは、森(2012a)を参照されたい。

的利益の両方を得られる機会を提供したとしても、十分な効果を持たなかった。グローバル化に対応して外資誘致による輸出主導型工業化を推進した結果、所得格差が拡大し、分配に影響を及ぼす環境政策を推進することが困難になった。そこで稼いだ外貨を活用して国外からより環境負荷の小さいエネルギーや資源を調達し、さらにそれを推進する国際枠組みを構築することで国内の環境問題を解決しようとしており、環境汚染の国外移転を促す恐れがある。

このことが示唆するのは、東アジアが既存の経済発展様式をより持続可能なものに移行するには、国家統合の求心力を開発主義やナショナリズムではなく、人間開発、個人や社会の福祉の向上に求めるように転換することが不可欠だということである。このためには、東アジアの発展戦略に欠けていた社会的持続性、即ち、人間福祉・衡平性・民主的政府・民主的な市民社会（Magis and Shinn, 2009）を尊重し強化する取り組みを発展戦略に組み込み、実施していくことが必要となろう。

序章で述べられたように、グローバル化が進展しグローバル市場の要求に政府が応えざるを得なくなっている現在、権威主義の特徴を残す東アジアの国家が持続可能な発展へと移行するのは容易ではない。であればこそ、誰がどのようにどのくらいの期間をかけて進めていくのか。研究すべき課題は多く残されている。

参考文献

下田充・渡邊隆俊・叶作義・藤川清史（2009）「東アジアの環境負荷の相互依存—CO₂の帰属排出量・水と土地の間接使用量—」，森 晶寿（編著）『東アジアの経済発展と環境政策』，ミネルヴァ書房，40-57頁。

高原明生・前田宏子（2014）『中国近現代史⑤ 開発主義の時代へ』岩波新書。

竹原美佳（2014）「中国のエネルギー・気候変動政策の実施障壁と周辺エネルギー輸出国への影響」研究会報告資料，2014年10月11日。

永禮英明（2008）「環境政策の汚染物質排出量削減効果」，森 晶寿・植田和弘・山本裕美（編著）『中国の環境政策：現状分析・定量評価・環境円借款』，京都大学学術出版会，231-245頁。

森 晶寿（2008a）「環境円借款の中国の環境政策・制度発展へのインパクト」，

- 森 晶寿・植田和弘・山本裕美（編著）『中国の環境政策：現状分析・定量評価・環境円借款』，京都大学学術出版会，305-328 頁．
- 森 晶寿（2008b）「日本の対中環境協力」，北川秀樹（編著）『中国の環境問題と法・政策—東アジアの持続可能な発展に向けて—』，法律文化社，420-438 頁．
- 森 晶寿（2009a）『環境援助論：持続可能な発展目標実現の論理・戦略・評価』，有斐閣．
- 森 晶寿（2009b）「終章 得られた知見と今後の課題」，森 晶寿（編著）『東アジアの経済発展と環境政策』，ミネルヴァ書房，243-254 頁．
- 森 晶寿（2012a）「タイ：エリート民主主義が阻んだ環境政策」，森 晶寿（編著）『東アジアの環境政策』，昭和堂，129-143 頁．
- 森 晶寿（2012b）「東アジアの経済発展と環境政策形成の推進力」，森 晶寿（編著）『東アジアの環境政策』，昭和堂，2-17 頁．
- 森 晶寿（2012c）「東アジア地域における環境政策の共通化：期待と課題」，森 晶寿（編著）『東アジアの環境政策』，昭和堂，210-221 頁．
- 山本浩平（2008）「大気汚染政策による硫黄酸化物の排出削減効果」，森 晶寿・植田和弘・山本裕美（編著）『中国の環境政策：現状分析・定量評価・環境円借款』，京都大学学術出版会，211-230 頁．
- 渡邊隆俊・下田充・藤川清史（2009）「東アジア国際分業構造の変化—付加価値の究極的配分—」，森 晶寿（編著）『東アジアの経済発展と環境政策』，ミネルヴァ書房，21-39 頁．
- Bin, Y. (2013), The SCO ten years after, in Fredholm, M. (ed.), *The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Geopolitics: New Directions, Perspectives, and Challenges*, NIAS Press, 29-61.
- Brettell, A. (2007), Security, energy and the environment: The atmospheric link, in Hyun, In-Taek and Miranda A. Schreurs (eds.), *The Environmental Dimension of Asian Security: Conflict and Cooperation over Energy, Resource and Pollution*, United States Institute of Peace, 89-113.
- Buen, J. and Castro, P. (2012), How Brazil and China have financed industry development and energy security initiatives that support mitigation objectives, in

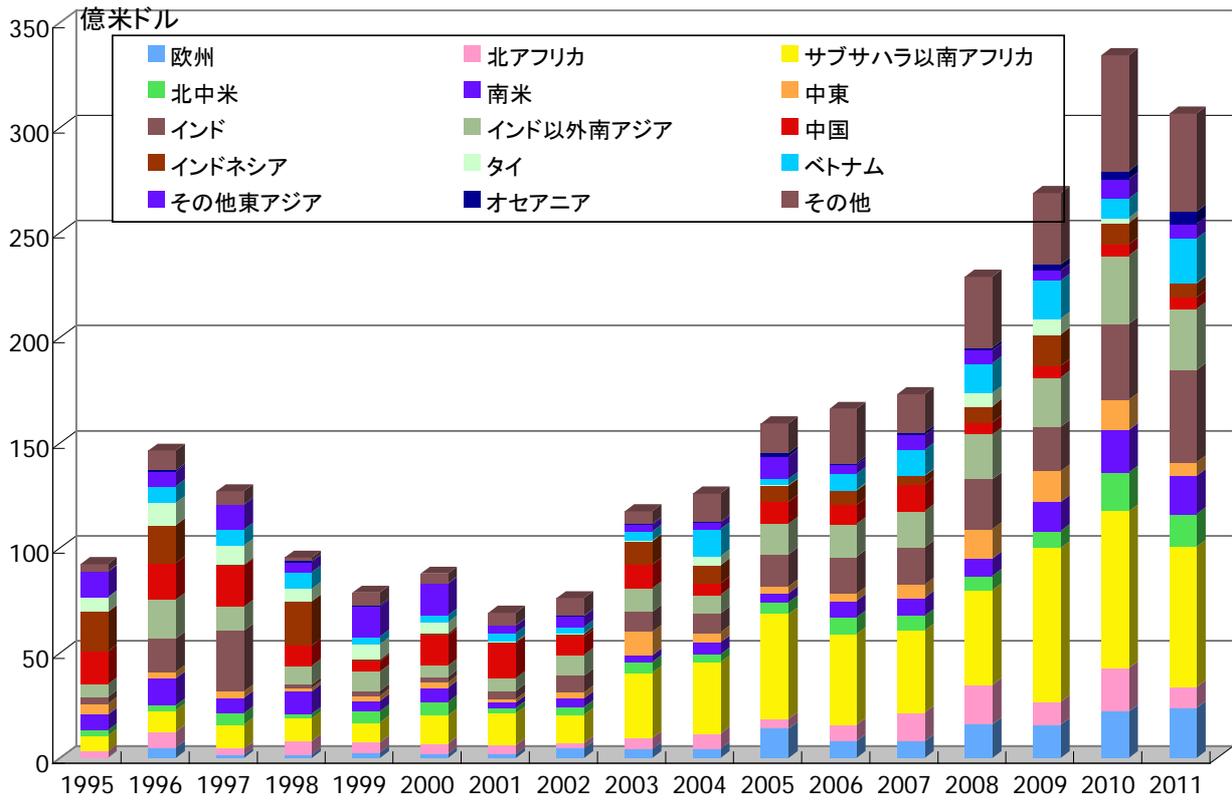
- Michaelowa, A. (ed.) *Carbon Markets or Climate Finance? Low Carbon and Adaptation Investment Choices for the Developing World*, Oxon: Routledge, 53-91.
- Dryzek, J.S. (2005), *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, 2nd edition, Oxford University Press (丸山正次訳,『地球の政治学—環境をめぐる諸言説』, 風行社)
- Economy, E. (2004), *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, Cornell University Press (片岡夏実訳『中国環境レポート』, 築地書館, 2005年) .
- Fredholm, M. (2013), Too many plans for war, too few common values: Another chapter in the history of the Great Game or the guarantor of Central Asian security?, in Fredholm, M. (ed.), *The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Geopolitics: New Directions, Perspectives, and Challenges*, NIAS Press, 3-19.
- Institute for Global Environmental Strategies (2007) *IGES CDM project database*, Update on August 2007, http://www.iges.or.jp/en/cdm/report_cdm.html (最終アクセス : 2007年9月25日)
- Institute for Global Environmental Strategies (2011) *IGES CDM project database*, Update on August 2011, http://www.iges.or.jp/en/cdm/report_cdm.html (最終アクセス : 2011年8月31日)
- Lee, S.J. (2008), Korean perspectives on East Asian regionalism, in Calder, K.E. and Fukuyama F. (eds.), *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability*, The Johns Hopkins University Press, 98-213.
- Lewis, J.I. (2007), Technology acquisition and innovation in the developing world: Wind turbine development in China and India, *Studies in Comparative International Development* 42: 208-232.
- Magis, K. and Shinn, C. (2009), Emergent principles of social sustainability, in Dillard, J., Dujon V. and King, M.C. (eds.), *Understanding the Social Dimension of Sustainability*, Routledge, 15-44.
- Michaelowa, A. and Buen, J. (2012), The Clean Development Mechanism gold rush, in Michaelowa, A. (ed.), *Carbon Markets or Climate Finance? Low Carbon and Adaptation Investment Choices for the Developing World*, Routledge, 1-38.

- Mori, A. (2011), Overcoming barriers to effective environmental aid: A comparison between Japan, Germany, Denmark, and the World Bank, *Journal of Environment and Development* 20 (1): 3-26.
- Mori, A. (2013a), Evolution of environmental governance in the East Asian Region: A historical perspective, in Mori, A. (ed.), *Environmental Governance for Sustainable Development: An East Asian Perspective*, Tokyo: United Nations University Press, 19-36.
- Mori, A. (2013b), Impact of globalization on East Asia's economic, energy and environmental relations, in Mori, A. (ed.), *Environmental Governance for Sustainable Development: An East Asian Perspective*, Tokyo: United Nations University Press, 211-233.
- Olbrisch S. et al. (2013) Mitigation: Estimates of incremental investment and incremental cost, in Haites E. (ed.) *International Climate Finance*, Oxon: Routledge, 32-53.
- Rozman, G. (2004), *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, Cambridge University Press.
- Sanderson H. and Forsythe M. (2013), *China's Superbank: Debt, Oil and Influence - How China Development Bank is Rewriting the Rules of Finance*, Bloomberg Press (築地正登訳, 『チャイナズ・スーパーバンク: 中国を動かす謎の巨大銀行』, 原書房) .
- Tsunekawa, K. (2005), Way so many maps there? Japan and regional cooperation, in Pempel, T.J. (ed.), *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, Cornell University Press, 101-148.
- United Nations General Assembly (2014), The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet: Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda, A/69/700, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=1579&menu=1300> (2015年2月9日最終アクセス)

謝辞

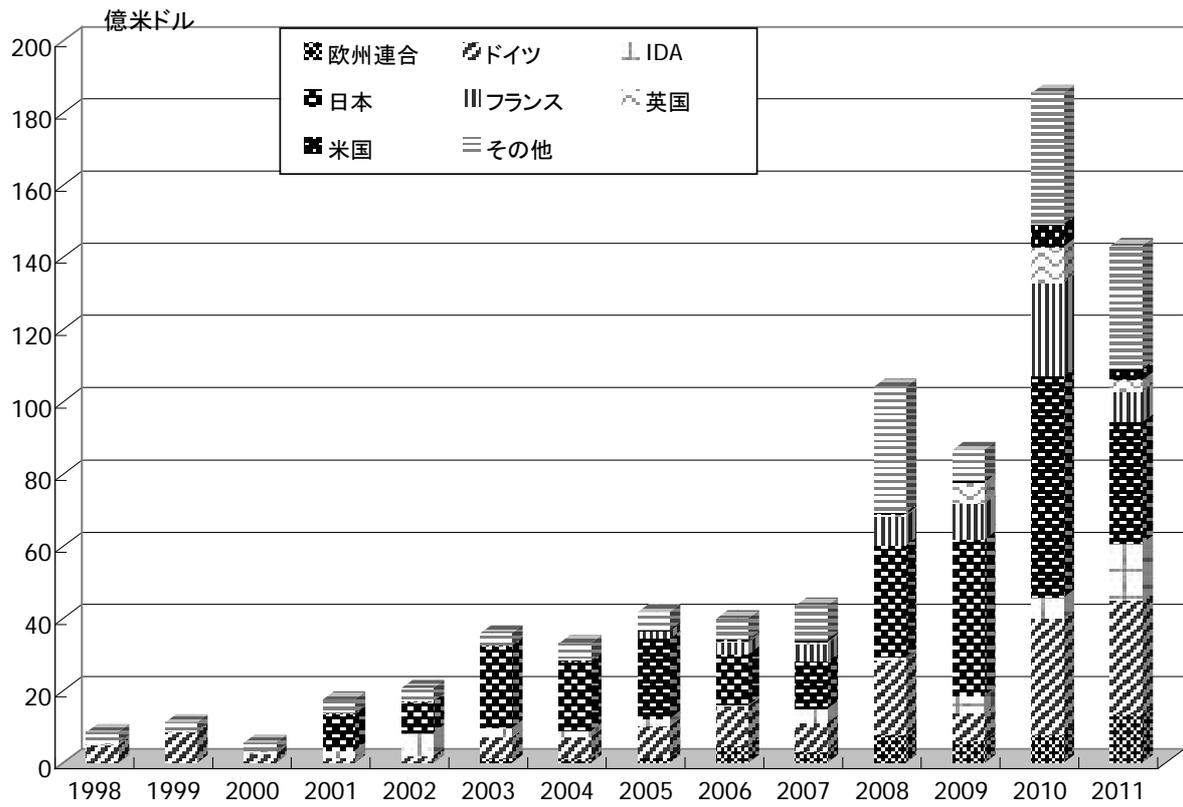
本稿は、科研費基盤研究 B「中国のエネルギー・気候変動政策の実施障壁と周辺エネルギー輸出国への影響」（代表：森 晶寿）及び環境省環境総合研究推進費戦略課題 S-11「持続可能な開発目標とガバナンスに関する総合的研究プロジェクト」（代表：蟹江憲史）の成果の一部である。

図 8-1 受取国・地域別環境 ODA 受取額



出所：OECD , Creditor Reporting System (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1#>, 2013年6月25日アクセス) に基づいて筆者作成.

図 8-2 OECD 定義に基づく供与国別気候変動援助の推移



出所：図 8-1 に同じ。

表 8-1 ホスト国別国連登録 CDM 事業推移

ホスト国	2007年8月13日時点		2011年8月1日時点	
	国連登録 事業件数	2012年までの総排 出削減量 (t-CO2)	国連登録 事業件数	2012年までの総排 出削減量 (t-CO2)
中国	104	426,844,851	1,677	1,276,789,502
インド	267	187,131,906	785	303,439,082
ブラジル	104	107,087,357	228	155,120,391
メキシコ	89	39,955,799	142	60,014,194
マレーシア	16	11,463,346	108	29,450,220
インドネシア	9	10,773,936	74	29,020,424
ベトナム	2	6,814,760	74	14,122,586
韓国	14	86,408,037	67	107,781,322
フィリピン	10	1,938,201	58	8,550,644
タイ	3	3,972,525	57	14,176,566
チリ	19	19,451,374	55	32,111,780
コロンビア	6	2,925,827	34	16,336,478
アルゼンチン	10	26,308,586	25	36,806,341
南アフリカ	10	12,332,795	20	16,656,766
ナイジェリア	1	10,525,546	5	20,315,925
その他	93	70,422,035	293	2,437,133,524
合計	757	1,024,356,881	3,702	4,557,825,744

出所：Mori (2013a: 29, 表 1-1).

データ出所：IGES (2007; 2011) .

表 8-2 東アジアの地域環境枠組み・レジームの構築に向けた動き

年	イニシアティブ
1991	日本の環境省がアジア太平洋環境会議（エコアジア）を立ち上げ
1992	韓国が UNEP の参加を前提とした，環境協力北東アジア会議（NEACEC）の開催を提案
1993	UNESCAP が，北東アジア地域環境協力プログラムの設立を支援 日本の環境省が第 1 回東アジア酸性雨沈降モニタリングネットワーク専門家会合を開催（1998 年にネットワークの試験稼働）
1994	UNEP の地域海洋プログラムの一部として，北西太平洋地域海行動計画（NOWPAP）を採用 ASEAN 環境大臣は，大気・水質最低環境基準の設定と都市大気環境モニタリング・管理プログラムの実施に合意
1995	ASEAN が越境汚染協力計画を採択
1997	ASEAN が地域煙害行動計画を採択
1998	韓国の提案で，日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM）を開催
2000	UNESCAP が日本の支援で，持続可能な都市発展に向けた北九州イニシアティブを採択
2002	ASEAN 加盟国が UNEP の法的支援を受けて越境煙害汚染協定に調印（2003 年発効）
2005	UNESCAP が韓国の支援で，環境的に持続可能な経済成長（グリーン成長）とエコ効率性向上に向けたソウルイニシアティブを採択 NOWPAP の下で，日中韓ロシアの 4 ヶ国が地域海洋油流出緊急時計画を採択
2006	中国がモンゴルとともに，北東アジア黄砂対策連盟の形成を主導
2008	日本が東アジア環境大臣会合で地域 3R フォーラムの構築を提案

出所：森（2012c: 213 頁，表 14-2）を一部加筆・修正.