



日中環境協力の現状と課題を展望する

柳下正治 (名古屋大学)

- ・現在中国が行っていることは、たぶん人類にとって未経験の複雑で大きな環境問題への挑戦である。中国の環境問題には、従来型の公害問題だけでなく、新たな化学物質問題や地球環境問題も含まれており、それらへの同時対応、同時解決が迫られている。
- ・私の関心事は、中国のこれらの環境問題に日本がどのようなスタンスで関わるべきかにある。日中の環境協力は、1988年に建設合意され96年に完成した日中友好環境保全センター、97年の日中首脳会談での日中環境協力プロジェクト・モダン都市構想・環境情報ネットワーク整備構想、97年の日中緑化交流基金など90年代に急速に進展した。
- ・しかし21世紀になると、ODAをめぐる協力は極めて厳しくなった。その背景には、日本国内での批判、日本の厳しい財政・経済事情、中国の大きな経済発展などがある。それにもかかわらず重点分野のトップに環境が入っていることは注目すべきである。
- ・日中友好環境保全センターの活動は、フェーズⅠでセンターの核となる人材育成、フェーズⅡでセンターの基礎的な能力建設を行い、フェーズⅢで具体的な環境問題を重点的に取り上げた。取り上げた問題は、極めて多岐にわたっている。また技術移転支援も行われた。
- ・日本が協力するという観点からいえば、環境保全分野で必要とされる基盤は一応整えられたといえることができる。現在の重点課題は非常に多岐にわたっており、従来型の公害課題も含まれているが、日本でも比較的最近に克服したばかりの、環境管理、化学物質、循環型社会づくり、環境ラベリングなどや、日中両国の協力が必要となる酸性雨、黄砂問題、海洋環境などの問題が含まれている。さらに日本が未経験な、砂塵、沙漠化、断流問題、土壌流出・劣化等の問題へのシフトも始まっている。
- ・最近中国側から出された最重要案件に循環型経済構築の問題がある。日中環境協力の本質が、日本の公害経験や公害技術の移転であるという固定概念はもう通用しない。
- ・中国の首脳部は、資源、エネルギー、環境、水、人口問題を克服しない限り、小康社会は実現できないことを十分に認識しており、そこから循環型経済政策やそれに適した法制度という問題が出てきている。古紙やくず鉄などのリサイクル資源の問題も、すでに日本は中国との関係抜きでは考えることができなくなっている。
- ・しかし日本の循環型社会政策と、中国の循環型経済政策とが相まって、天然資源の消費抑制・環境負荷の削減に結びつくように進んでいるかという、根本的な疑問がある。
- ・日中両国の環境問題はすでに不可分の関係になっている。対等の地域パートナーシップの考えに立って、ODA以外の様々なメカニズムも活用して、ODAによる支援から水平協力へと移行し、さらに東アジア地域の問題へと発展させていくべき時期にきている。

2004. 11. 13

日中環境協力の 現状と課題を展望する

柳下正治
名古屋大学大学院環境学研究科

転機を迎える日中環境協力

世界最大の人口を擁し、目覚ましい経済発展を遂げつつある中国で展開されている環境問題への挑戦は、その規模においても問題の複雑さにおいても、人類未踏峰への挑戦

○中国の環境問題の現状

- ・従来型の公害問題、
- ・ダイオキシン等の化学物質対策をはじめとした新しいタイプの環境問題、
- ・沙漠化問題、地球温暖化問題などの地球的規模の環境問題への対応

様々な課題の同時対応・同時解決が必要とされている。

人口、資源、エネルギー、環境の複雑・多岐な制約下、経済的発展をいかに実現するか、

→ まさしく持続可能な開発への挑戦

日中環境協力の経緯

- ・ 1980年代後半から急速に進展
- ・ 1988年：日中友好環境保全センター設立構想（日中平和友好条約締結10周年記念）の提唱（竹下）
- ・ 1996年：日中友好環境保全センター設立
- ・ 1997.9：日中首脳会談での合意（橋本）
「21世紀に向けた日中環境協力」
1) 日中環境開発モデル都市構想：大連、重慶、貴陽
2) 環境情報ネットワーク整備計画
- ・ 1999.7：日中緑化交流基金（小淵）
- ・ 2001.10：外務省報告書「対中経済協力の見直し」

対中環境ODAの急速な発展

(1) 約50倍：95年度から99年度にかけての対中環境関連円借款実績額の増加比率。

25.52億円(95) → 1,248.98億円(99)

(全体の伸びは、約1.4倍)

1,414.29億円(95) → 1,926.37億円(99)

(2) 65% → 99年度の円借款実績（交換公文ベース）に占める環境案件の供与額の割合。

(3) 500人 → 95年度から99年度までに実施された環境関連プロジェクト方式技術協力にて派遣された長期・短期専門家の延べ人数（JICAベース）。

対中経済協力の見直し

背景

- ・ 日本国内における強い批判と厳しい経・財政事情（ODA大綱との関係、中国自身による対外援助、中国国内での不十分な広報、国内の厳しい経済・財政事情、など）
- ・ 中国の経済発展に伴う開発課題の変化（沿海部と内陸部の格差是正、貧困問題への対応、WTO加盟に向けた体制整備、地球規模問題への対応、など）

→ 対中経済協力の方針見直し（2001）

対中国経済協力計画（見直し）のポイント

(1) 円借款については、多年度方式から単年度方式に。

(2) 国民の理解と支持が得られるような援助、そのため国益の観点に立って個々の案件を精査。

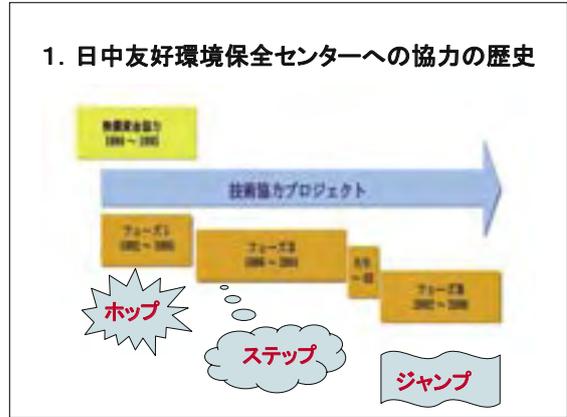
【重点分野】：環境など地球規模問題への対応、市場経済化促進、相互理解の増進、内陸部の民生向上・社会開発、民間レベルの経済関係拡大のための環境整備、など

(3) 沿海部の経済インフラは基本的に中国自らが実施。

(4) 規模については、従来の支援額を所与のものせず、案件積み上げ方式を導入。

(5) ODA大綱原則の考え方について、中国側の認識と理解を深めるよう最大限の努力を払っていく。

(6) 評価を適時適切に実施し、その後の援助に迅速に反映する。



日中センターの活動の経緯 ①

1. 技術協力プロジェクトフェーズI (1992~95年)
「センターの核となる人材の育成」
 →センター発足時の組織の基礎固め
 中国国家環境保護局の直属機関として、センターが正式に発足(1996年)

2. 技術協力プロジェクトフェーズII (1996~2001年)
「センターの基礎的な能力建設」

- ・環境モニタリング
- ・公害防止技術研究
- ・環境政策研究
- ・人材育成研修
- ・環境情報の整備

など多方面にわたる協力を展開

日中センターの活動の経緯 ②

3. 技術協力プロジェクトフェーズIII (2002~06年)
(目標):センターが中国の環境保全上の重要課題の解決に指導的役割を発揮し、協力の成果が広く中国国内に展開され、中国各地方の環境問題の改善に寄与。

3-1. 前期2年間(2002-2004)の重点協力課題

- (1) 広域的な大気汚染問題への対応(黄砂、酸性雨、粒子状物質)
- (2) 環境管理水準の向上のための対応(ISO14000、公害防止管理者制度、地方環境保護局長研修)
- (3) ダイオキシン等新たな脅威となっている化学物質への対応(ダイオキシン、環境ホルモン、室内汚染)
- (4) 西部大開発地域の環境保護への対応

日中センターの活動の経緯 ③

3-2. 後期2年間(2004-2006)の活動

I. (中国の環境保全上の)重点課題に対する協力の実施

○政策・制度支援領域

- (1) 循環型経済(循環型社会形成)の推進
- (2) 企業環境保護監督員制度の推進
- (3) 環境保護基本法制定に関する研究の推進
- (4) 環境影響評価法実施細則(住民参加細則)作成の支援
- (5) 中西部地域生態環境保護政策の立案支援
- (6) 環境モデル都市構想推進の支援

日中センターの活動の経緯 ④

○技術移転支援領域

- (1) ダイオキシン分析技術移転支援
- (2) POPs分析技術移転支援
- (3) 都市環境中粒子状物質発生源の解析研究の推進
- (4) 固体廃棄物再資源化研究の推進

II. 一般課題に対する協力の実施

- (1) 酸性雨モニタリング能力の向上、
- (2) 黄砂による北京地域の大気中粒子状物質への影響調査、
- (3) 第三国研修「アジア地域環境保護能力向上」、
- (4) 中国環境ラベルに関する支援

等

日中環境協力の課題をどう見るか①

- 中国は総体として、環境保全分野で必要とされる基礎的基盤を急速に整え、直面する幾多の環境問題に対応するための能力を着実に高めてきている。

→ **自助努力の支援の成果。**
解決すべき課題は山積状態だが。

日中環境協力の課題をどう見るか②

- 日中環境協力の現在の重点課題は、
 - 非常に多岐、
 - 日本が経験し克服した公害課題（激甚大気汚染等）も含まれるが、
 - 次第にその多くは、我が国が比較的最近着手した課題、（環境管理、化学物質、循環型社会づくり、環境ラベリング等）
 - 利害を調整して日中両国が一体的に取り組むべき課題（酸性雨、黄砂問題、海洋環境等）、



日中環境協力の課題をどう見るか③

トッププライオリティの環境協力案件に躍り出た「循環型経済（社会）の構築」は、まさしく我が国が最近着手した課題であり、経済のグローバル化の中で、我が国と微妙な関わりを有する問題。

日中環境協力の本質は「日本の公害克服経験・ノウハウの技術移転である」といった従来の固定観念によっては、現在及び今後の日中環境協力の本質を見究めることは困難。

「循環経済」政策登場の背景

- 第16回共産党大会（2002年）での決定
「2020年には、2000年に比して4倍の経済成長を実現し、全国的に小康社会（少しだがゆとりのある社会）を実現させる」
- 江沢民国家主席（当時）2002年10月
「資源を最も有効に利用し、環境を保護することを基礎とした循環型経済の道を歩めば、持続可能な発展を実現できるはずである。」と論じ、中国の循環型経済への取組の道筋を明確化。

中国政府幹部の発言から

- 胡錦濤国家主席（2003年3月）は、
「経済の成長方式をはやく転換させ、**循環型経済の発展理念**を地域経済の発展に貫徹させ、都市、農村建設及び製品の生産において、**資源の最も有効な利用**をもたらさなければならない。**廃棄物の排出を最大限に減少**させ、徐々に**生態を良性循環**に向かわせなければならない。」
- 2004年3月温家宝総理は、中央人口資源環境業務座談会において、今年実施すべき重要業務として
「**資源の利用を節約し循環型経済を大きく発展させる**」ことを強調。

中国の「循環型経済」政策の背景

中国：循環型経済

- ・「持続可能な発展」のために避けて通れない道（小康社会実現のための重要な手段）
- ・経済問題、資源問題であり、国家建設の基本問題。

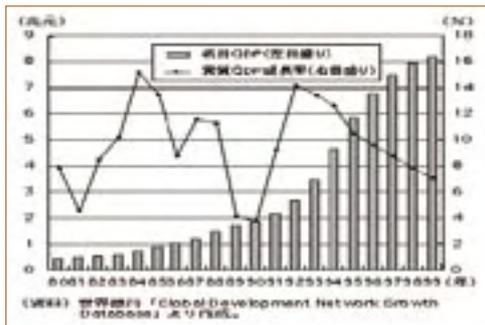
cf. 日本：循環型社会

「天然資源の消費を抑制し、環境への負荷が出来る限り低減される社会」
現実的には、ごみ、廃棄物問題を背景とする。

世界の工場・世界の市場の中国

- ・ 2002年の中国のGDPは1兆2700億ドル（世界第6位）
1人当たりGDPは1000ドルを超えた。
- ・ 経済規模の超大国・中国
世界の鉄鋼生産総量の28.1%（2002）
世界の粗鋼消費量の26.0%（2002）
世界のセメント生産総量の36.8%（2001）
世界の石炭生産総量の27.8%（2000）
- ・ 日本の経済新聞の記事は中国経済の動向の記事で埋まり、中国特需が最近の日本経済の活性化の原動力であるとも言わしめている。

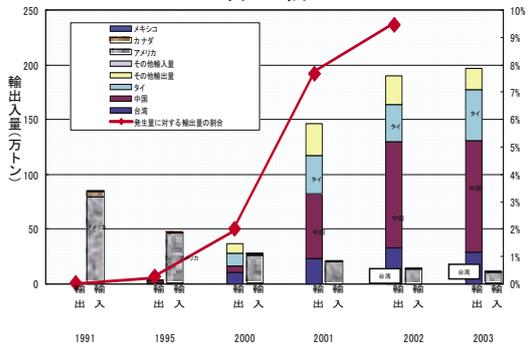
中国のGDPの推移



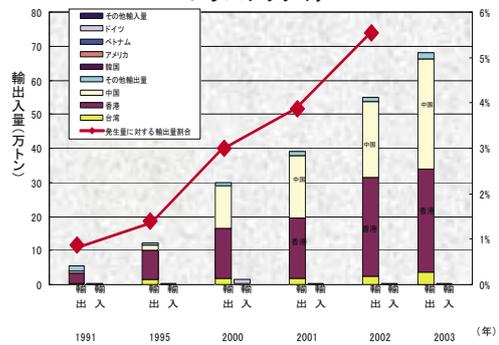
「循環型経済」政策と日本①

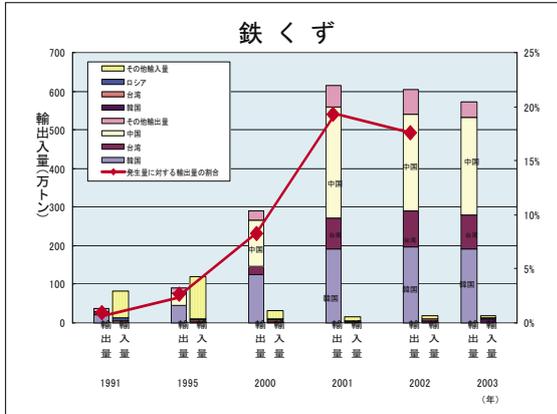
1. 中国における持続可能な発展の構築は歓迎。
2. 日中センター環境協力においても、循環型経済実現に係わる諸課題への対応が、急速に大きな課題に。
 - ・ 循環型経済の形成に関する法制度・技術等の中国視察団の受入れ、
 - ・ 日本側から中国への専門家の派遣、
 - ・ 日中研究者間での共同研究の実施等
3. しかし、既に中国の資源輸入の増大は、日本の物資の流れに著しい影響

古紙



プラスチックくず





「循環型経済」政策と日本②

- 日本国内の廃棄物・リサイクル政策など、循環型社会の構築を目指した国内法の施行上、海外ルートが無視できない存在に。
国内で分別収集された家電、プラスチック等が中国を筆頭に海外輸出。量的拡大。
- 短期的には、
 - (1) 公害輸出の批判の対象になりかねない。
 - (2) 日本の循環型社会構築にとって抜け道にならないか懸念。
- その一方で、
日本で流通・消費されるカラーテレビ等の多くは、中国等の開発途上国で生産。この実情に即したEPR原則を適用するのであれば、資源循環リサイクルシステムの構築は、国際市場に委ねるべき、との意見も。

「循環型経済」政策と日本③

- 問題は、日本の「循環型社会」政策と、中国の「循環型経済」政策とが相まって、
【天然資源の消費抑制・環境負荷の削減】
 に結びつくように進んでいるのか、に対する疑問。
- 中国の急速な近代化・工業化に資する資源供給ルートの開発と、我が国の廃棄物処理コスト低減化に資するだけの短期的利益追求の動きであってはならない。



今後の日中環境協力の方向は①

- 中国における循環型経済システムをどのように構築していくのかは、中国自体の重要な経済・環境問題であるが、日本としてどう協力していくかは、日本自身の問題でもある。更に、日中を含む北東アジアの問題。
- 地域環境政策の枠組の形成努力が喫緊の課題。
- 中国が環境問題を克服し、持続可能な発展を成功させることは、中国自身、中国国民の利益にとって不可欠であり、第一義的には中国が自らの主権の下で自らの責任で取り組むべきもの。
- しかし、そのことは、中国と環境共同体を形成し経済社会の相互依存関係にある日本にとっての強い関心事であるのみならず、両国共通の利益、更には両国を包含した北東アジア地域の利益。

今後の日中環境協力の方向は②

- 対等の地域パートナーシップの考え方に立った取組スタンスが重要。
- 日中の協力形態は、従来からのODAメカニズムの枠組から一歩進めて、ODA以外の政府間協力、市場メカニズムの活用も含めた民間交流、大学等の研究機関の共同研究、NGO交流等の各種のチャネルを有機的に積極的に組み合わせることが重要。
- ODAによる支援から水平協力への移行である。

今後の日中環境協力の方向は③

1. 更に目を拡げた場合には、日本、中国、韓国を含む北東アジア地域における持続可能な開発の成否に対し国際社会は重大な関心。
2. このような中、日中韓の三ヶ国が関係国や国際組織等との協調の下で、「持続可能な発展」の実現に向けての地域レベルの政策／戦略と地域協力の道筋を提示することができれば、それは偉大なる国際社会への貢献である。
3. このような視点から、1988年の日中センター設立構想からスタートを切った日中環境協力は、16年が経った今、二国間協力の充実から、北東アジア地域環境政策の枠組の構築を視野に入れた取組へと発展させていくべき時期。

北東アジア地域における地域環境政策レジームの形成

1. 深刻な環境問題に直面（特に中国において）
 - 1) 飛躍的経済発展に伴い環境負荷が増大。
 - 2) 自然資源の劣化が進行。社会経済基盤の脆弱化。
2. 本地域の持続可能な発展の成否に国際社会が重大な関心。
3. 経済発展段階の著しく異なる国が隣接して環境共同体を形成している北東アジア地域は、世界の縮図。
本地域で「持続可能な発展の新パターン」を展望し、そのための地域政策／協力の道筋を提示できれば、それは国際社会への偉大なる貢献。
4. 本地域の国際環境協力は、政策対話、環境ODAによる地域協力のレベルから脱し、地域環境政策／戦略の策定を進めるなど、地域環境政策レジームの形成の前進が必要。

バルト海沿岸地域の環境取組への着眼点①

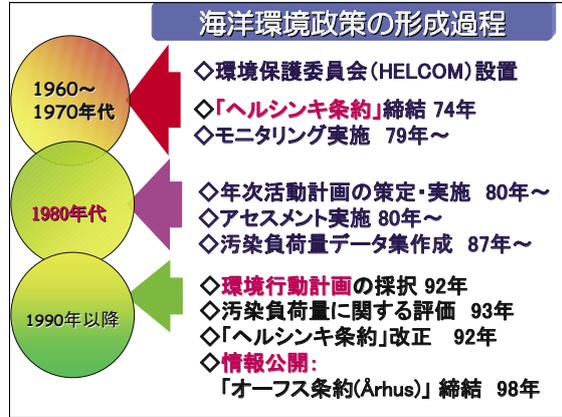
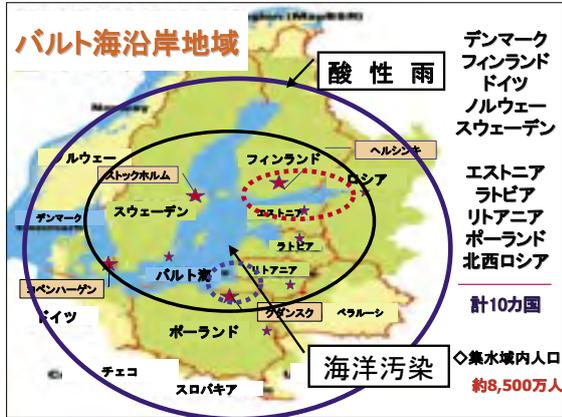
1. バルト海沿岸地域と北東アジア地域との共通点の存在。
 - ① 越境の環境問題に直面（酸性雨、海洋汚染等）
 - ② 地域が経済発展段階の異なる国から構成。
 - ③ 政治体制の異なる国から構成。（冷戦時代）

バルト海沿岸地域の環境取組への着眼点②

2. 80年代までは、冷戦下、厳しい政治的・経済的対立。しかし、70年代から環境問題に関しては、地域の協調的な取組に着手。包括的な環境条約が整備され、科学的基盤の強化／認識の共有化の下に、協調的な地域政策への発展への下地が徐々に形成。
3. 冷戦終焉後、「地域環境政策・協力+持続可能な発展のための地域戦略」の推進、実践という形で地域環境政策は飛躍的に前進。地域環境政策レジームの形成
 - ・地域共通の政策目標の明確化、
 - ・科学的基盤の共有化、
 - ・国際的な政策の進行管理、
 - ・政策枠組と連動した資金メカニズムの導入、
 - ・国家・自治体・民間・NGOレベルでの国際的なネットワークの形成等

バルト海沿岸地域における地域環境政策レジーム

- ◎ 枠組条約；ヘルシンキ条約（海洋環境に関する包括的な政策枠組）（1974）
- 組織；ヘルシンキ委員会（Helcom）（1974）
- 政策／取組の段階的な前進
 - 環境監視→環境評価→インベントリー整備→行動計画
- モニタリング；科学的基盤の強化→各国間の認識の共有→地域環境戦略の策定→対策の実施
- 行動計画（JCP：バルト海包括的環境行動計画；92）
 - ・ホットスポット（地域内の対策優先度の決定）
 - ・資金調達（国際資金メカニズムとの調整、各国の経済発展段階に配慮した資金負担のルール）
- 情報公開・参加拡大
 - 自治体、NGO等の活動の高揚、市民社会の地域内連携



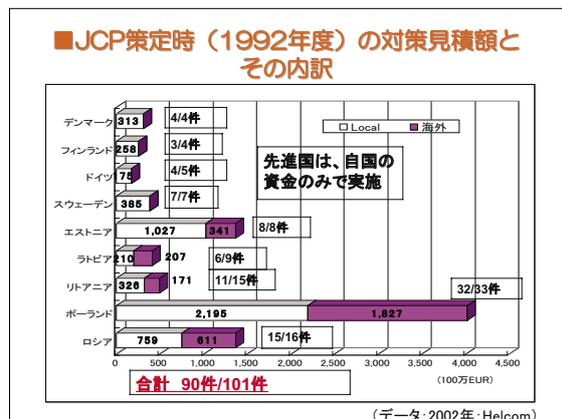
- ### ■ヘルシンキ条約
- ヘルシンキ条約は、バルト海沿岸地域の特定の国や地域を対象にした海洋環境の保全を目的とした枠組み条約。
 - 海洋・陸上での海洋汚染/海洋環境保全に関するあらゆる種類の活動に対する包括的な規範・規則等を規定。
 - 活動の中心的活動をヘルシンキ委員会 (Helcom) が担う。
 - 地域の対策目標を設定し、各国の自主的な政策手法による条約遵守を促し、報告を課し対策の進行を管理。必要に応じて各国の利害調整を図る。

■地域環境レジーム形成

年代	条約	モニタリング	アセスメント	インベントリー	環境行動計画
1970年代	HELCOM設置 1974				
1980年代	ヘルシンキ条約 1974	第1回プログラム 1979-83	第1回アセスメント 1980-84		年次活動計画開始 1980-85
	条約発効 1980-	第2回プログラム 84-88	第2回アセスメント 84-88	第1回データ集 1987-89	
1990年代	ドイツ統一 1989	第3回プログラム 89-92	第3回アセスメント 89-93	第2回データ集 90-93	JCP実施 1992
	バルト三國独立 1991	条約改訂 1992	第4回プログラム 93-97	第4回アセスメント 94-98	第3回データ集 94-99
2000年代	条約発効 2000-	第5回プログラム 98-2003	第5回アセスメント 99-2003	第4回データ集 2000-2002	バルテック21 1998

JCP (行動計画) の実行

- 財源は、20年間で、180億ECU
- 汚染発生源は、132カ所指定、優先的重点地区47カ所を認定
- 点源汚染 (Hot Spot)
 - 工業廃水管理
 - 都市排水/処理場
 - 沿岸・礁湖
 - 廃棄物
- 非点源汚染 (Non Hot Spot)
 - 農業 交通



インプリケーション

1. 地域政策レジームの形成
科学的調査、モニタリング、インベントリー整備、地域汚染構造の解明、環境改善実施計画の策定、技術協力、資金メカニズム、普及啓発、組織等（系統的な前進）
2. 科学的基盤強化及び認識の共有化に向けての専門家グループの形成
3. 柔軟な対策推進の構造
国際機関による目標設定と各国の主権/主体性を重んじた対策の実施。国際機関によるフォローアップと評価。
4. 地域環境戦略の策定と資金メカニズム
国境を越えた重点対策箇所の決定と重点的対策の実施。環境戦略に対応した資金メカニズムの導入。
5. 環境協力を支える市民社会のネットワーク化

北東アジア地域環境政策／戦略の形成

1. 北東アジア地域には、地域枠組形成に向けての萌芽的取組、プログラム・イニシアティブが多数存在。
2. しかし、地域としての取組の方向性が不明確であり、各プログラムの実施がやや自己目的化。プログラム間の競合、イニシアティブ間の競争。
3. これまでの取組の基本は、環境監視、共同調査研究協力、個別事案への協力（技術、資金）、二カ国間/地域間での政策対話の推進。各種プログラム等の総体としての問題解決への有効性について疑問。
4. ハルト海地域と北東アジア地域との間には、異なる事情も多いが、地域環境政策の基本戦略を策定し、既存の取組の再構築・強化が必要。必要に応じて目的達成型の包括的地域条約の導入も有効。
5. 導入すべき要素政策としては、ハルト海地域での経験は参考に。
6. 北東アジア地域における地域環境政策の体系的な枠組みの形成は、地域の環境保全に有効である。が、それに止まらず日中韓を中心とした北東アジア地域で、地域協力の下に持続可能な発展の実現に向けたイニシアティブを成功させ世界に発信することが、複雑な構造となっている環境外交の進展の上でも不可欠な要素。