

# 今後の日中環境協力の方向を展望する

柳下正治

〈上智大学〉

## 要 旨

中国が直面する環境問題は、多岐に及び一層深刻度を増しており、環境共同体を形成し問題の共有を避けることのできない我が国としては、その解決に関心を持たざるを得ない。こうした中、循環型経済政策が第11次5カ年計画において重点化された。本政策は、途上国による持続可能な発展のための新モデルとして国際社会から歓迎される反面、我が国から中国への循環資源の移動量の急増など、環境保全の観点からの懸念を生み出すといった側面を有している。

本稿では、循環型経済政策に焦点を当てつつ、中国の急速な経済成長等の情勢の激変の中で、その質的変革が迫られている日中環境協力の今後のあり方を論じ、今後は、片務的な協力から水平協力を、更には政策調整、地域政策形成に向けた努力が重要であることを述べる。特に地域政策についてはバルト海沿岸地域における地域環境政策レジーム形成の経験が参考となることを示唆する。

**キーワード** 第11次5カ年計画、循環型経済、日中環境協力、対中 ODA、小康社会、3R イニシアティブ、循環資源の越境移動、北東アジア地域、バルト海沿岸地域、地域環境政策レジーム

## はじめに

現在、中国政府は、2006～10年を目標期間とする第11次5カ年計画の策定作業の最中であるが、「循環型経済」の構築が計画の中で重要な位置を占めようとしている。

循環型経済政策は、従来先進諸国が辿ってきた「環境問題の直面→エンドオブパイプ型技術による環境対策の推進→経済社会のグリーン化」の段階的な途を、一気に短縮しようとするものともいえる。世界の人口の4分の1を擁する中国の意欲的な「蛙飛び」は、途上国の「持続可能な発展のための新モデル」として世界中から歓迎されようが、直面する激甚な公害や自然資源の劣化等の深刻な環境問題の解決につながるのかどうか、近隣諸国との政策面での調整／統合をどう進めるかなど、今後克服すべき課題が山積である。

中国の経済力の著しい進展、環境問題及び環境政策の質的変化が進む中で、日中の環境協力は新しいステージを迎えようとしている。本稿においては、「循環型経済」政策の登場を念頭におきつつ、新たな段階に至った今後の日中環境協力の方向を展望してみたい。

## 1. 転機を迎える日中環境協力

日中環境協力は、1990年代に大幅な進展をみた。きっかけは、1988年の日中平和友好条約締結10周年を記念した「日中友好環境保全センター」<sup>1)</sup>の設立構想であった。特に1990年代後半の環境 ODA の伸びは際立っている。対中円借款は1995年度の1414.3億円が99年度には1926.4億円と約1.4倍の伸びを見せたが、その間、環境部門は25.5億円から1249.0億円へと約50倍の伸びを

示した。1999年度の円借款全体に占める環境部門の割合は、約65%を占めるに至った。首脳外交を通じた大規模支援プロジェクトも次々と実現した。

①1997年の橋本総理のイニシアティブによる「21世紀に向けた日中環境協力」：日中環境開発モデル都市構想と環境情報ネットワーク整備計画の2本立て

②1999年の小淵総理のイニシアティブによる「日中緑化交流基金」の創設

しかし、中国の急速な経済力の充実に伴う援助需要の実態の変化や日本の厳しい経済・財政事情、それに政治環境の変化等を背景に、対中ODAの方針は重大な転機を迎えた。2001年10月の「対中国経済協力計画」は、今後の対中ODAの縮小と支援対象の重点化を打出した。その際に環境保全、人材育成等が重点領域とされたことに留意しておきたい<sup>2)</sup>。また、参議院ODA調査団(2004.8)は、その報告書で今後の円借款は廃止することを視野に入れるべきだとするなど、対中ODAに関し大変に厳しい評価を下した。ただし、ここでも環境ODAに関しては実績を評価し、「地球規模の環境問題への対応は国際的責務であり、我が国の経験及び知識・技術を活用する技術協力を中心としたODAに積極的に取り組むことについては、国民の理解と支持を得ることができる<sup>3)</sup>と結んだ。

このような情勢の急変下、対中環境協力はその質的変革が迫られ、真価が問われ始めている。まず、中国は環境問題対処能力を高めているとはいえ、中国が抱える環境問題は非常に多岐にわたり、むしろ深刻度を高めていることを直視すべきである。従来型の公害問題はもとより、自動車交通対策、ダイオキシン、POPs等の化学物質問題、黄砂問題、黄河断流に見る水問題、酸性雨問題などが同時対応を必要としている。日本の経験を基礎とした支援というよりも、日中間での政策調整を必要とする課題、共同して問題の解決策を探求す

べき課題が多いことに気づく。こうした中で浮上してきたのが、循環型経済の構築に対する日本の対中支援問題である。

## 2. 中国における循環型経済の実現政策とは

「循環型経済の構築」が中国の国家政策で中心的位置を占めるようになったのは、2002年10月の江沢民国家主席(当時)の演説を契機としている。その後、党主導の下、国家発展改革委員会、環境保護総局等の政府機関、大学、研究機関等における循環型経済政策の確立に向けた動きは急ピッチである。2004年3月の胡錦涛国家主席<sup>4)</sup>の演説によれば、国家発展の基礎的原理は、「人間を本位とし、全面かつ協調した持続可能な発展観を堅持する」ことであり、更に持続可能な発展とは、「人間と自然の和解を促進し、経済発展と人口・資源・経済の相互協調を実現し、生産発展・生活富裕・生態良好な文明的な発展の道を堅持し、世代から世代への継続発展を保証すること」である。更にこの演説を補強し、温家宝首相は、「人口・資源・環境活動を確実に実施する」ことを目指し、具体的には、「資源の節約利用を推進し、重点的に循環経済の発展に努力する。資源の節約使用を優先地位に置き、資源節約型の社会を建設する。当面は、石炭・電力・石油・水資源の節約、及び重要原材料の消費削減を推進する。クリーン生産を展開する。都市と農村で廃棄物と再生資源の回収利用システムを確立し、資源の循環利用率と無害化処理率を向上する」ことなどを強調した。

2004年11月には、中国の産官学民の代表者が上海に結集し、「中国循環型経済発展フォーラム」を開催して「上海宣言」<sup>5)</sup>を採択し、中国全土に循環型経済政策の推進を呼びかけた。更に、2005年7月に国務院は「循環型経済の発展加速に関する若干の意見」<sup>6)</sup>と題して、政府関係機関に対して意見を具申し、循環型経済の構築に向けた政策の骨格を明らかにした上で、国、地方の政府機関

の役割と当面の急務とすべき政策課題、国民各界各層に対する広報・啓発・研修の徹底等の方針を発した。

「循環型経済」政策の骨格は、上記の国务院文書によりかなり明確になってきたが、これを発展させた形で、2005年10月に中国共産党第16期中央委員会第5回総会コミュニケ<sup>7)</sup>が発せられ、循環型経済政策の位置は確たるものとなったといえよう。同コミュニケは、循環型経済の構築を小康(いくらかゆとりのある)社会の建設のための基本的な国策と位置づけ、次のような方針を明記した。開発と節約を共に重視する。節約の優先、資源消耗の低減、再利用と資源化の原則を前提に2010年の一人当たりのGDPを2000年の2倍にする。資源利用効率を大きく向上させ、単位GDPに対するエネルギー消費量を現状よりも20%前後改善する。生態環境の悪化をほぼ抑制し、耕作地の減りすぎを効果的に抑える。

日本の循環型社会政策の導入は、大量生産・消費・廃棄型社会からの脱却、持続可能な社会の実現といった社会ビジョンへのアプローチという側面よりも、廃棄物の最終処分場の逼迫、不法投棄の多発、遅々として進まないリサイクル対策への対応といった現実の切実な環境問題、社会問題を背景として登場したものであった。その意味で、中国の「循環型経済」の登場の背景は明らかに異なる。中国における循環型経済政策は、経済政策、資源政策、環境政策の統合化を目指したものであり、国家建設の基本政策として捉えていることに留意しておきたい。

国際社会は、こうした循環型経済・社会の形成の流れを歓迎姿勢で迎え、これを国際協調の中で推進する意思を示している<sup>8)</sup>。2004年12月の第7回日中韓三カ国環境大臣会合はコミュニケに3Rの推進を盛り込み、2005年4月には、G8サミットにおける小泉首相提案に基づく3Rイニシアティブが東京で開催され、循環型社会形成の世界的展開と開発途上国に対する協力等を内容とした

「3Rイニシアティブ閣僚会議議長総括」<sup>9)</sup>が採択された。中国の循環型経済政策は、こうした国際的な流れを先取りしたのものとして基本は歓迎すべきではあるが、一方最近の東アジア地域において急速に増加する循環資源の国際的移動実態に対しては、環境保全上の観点に立った厳しい見方の重要性を指摘しておく。上記の閣僚議長総括もパラグラフ14～パラグラフ20において触れているように、廃棄物管理能力の低い国家に対する循環資源の移動が環境への悪影響につながる可能性を示唆していることである。

### 3. 北東アジアにおける循環資源の越境移動の現状

地球の資源の枯渇・制約、アジア域内における旺盛な資源需要の増大の中で、近年アジア各国において循環資源の輸入量が急増している。図1及び図2は循環資源の典型であるプラスチックくず及び古紙の我が国からの輸出入動向を示す。

図1から明らかなように、プラスチックは1997年以降、我が国から北東アジア向けの輸出量が急速に伸びている。中国への不正輸出が発覚し中国政府の輸入禁止措置がとられた2004年に、中国輸出が減少する一方で、香港経由の輸出量が急増した。

図2を見ると、古紙は2001年から対中国向けの輸出量が急増していることが分かる。

そのほか、鉄屑や銅くずの輸出入動向を見ても、特に近年になって、我が国から中国への輸出量が増大していることが判明している。

中国の循環資源の輸出入の急増の背景として、中国経済の急速な発展と資源需要規模の拡大を確認しておくべきであろう。2003年の中国のGDPは1兆4170億ドルに達し、世界第6位の規模である。一人当たりGDPは1100ドルである。WTO加盟等を背景に市場経済化の加速は益々早まり、今や中国は「世界の工場」であり、「世界の市場」

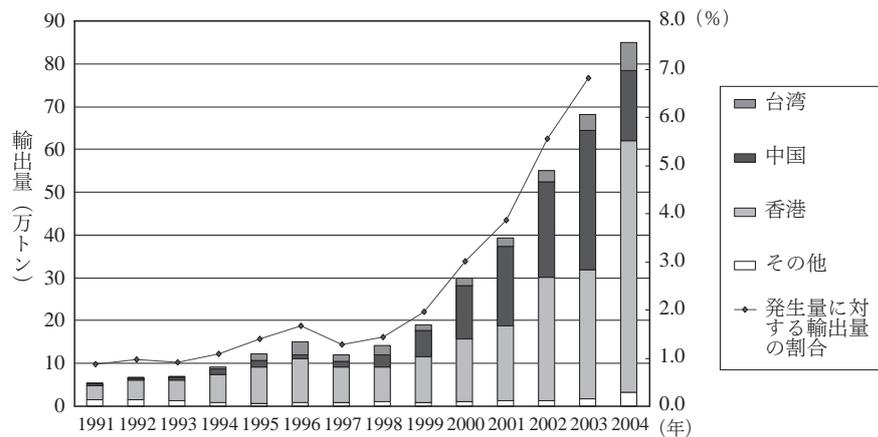


図1 循環資源の越境移動の現状（プラスチック）

経済産業省リサイクル推進課資料（2005.6）より

出所：輸出量は財務省貿易統計、国内発生量は(株)プラスチック処理促進協会調査に基づき、貿易統計中の、プラスチックのくず（HSコード3915）の数値を活用。

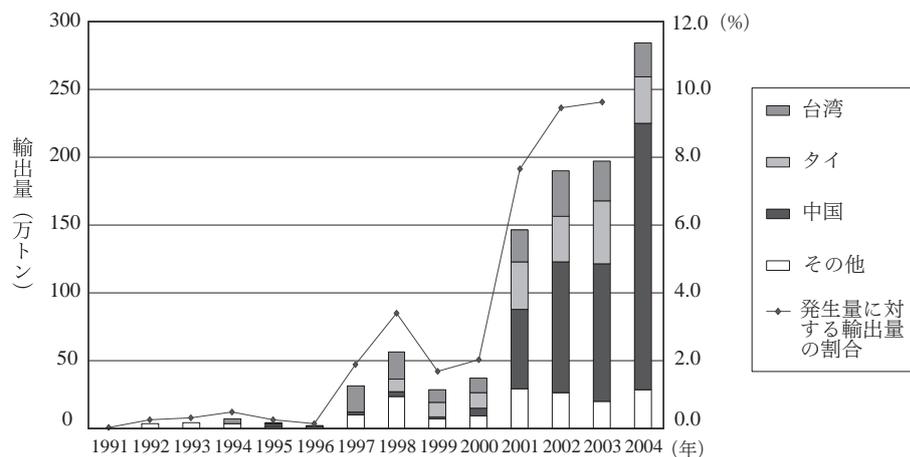


図2 循環資源の越境移動の現状（古紙）

経済産業省リサイクル推進課資料（2005.6）より

出所：輸出量は財務省貿易統計、国内発生量は(株)古紙再生促進センターの調査に基づき、財務省貿易統計中の古紙（HSコード4707）の数値を活用。

ともいえる様相を呈してきた。中国は、世界の鉄鉄生産総量の30.8%（2003年）、世界の粗鋼消費量の26.6%（2003年）、世界のセメント生産総量の39.9%（2002年）、世界の石炭生産総量の31.2%（2001年）を占めている<sup>10</sup>。

こうした経済のグローバル化の中で、日本で資源回収された廃家電製品、廃プラスチック類、古紙等が中国の資源として輸出されるようになり、その物資の流れが国内の循環資源の物質フロー

に、ひいては、国内の循環型社会を目指した諸施策の効果に対して無視できない存在になりつつあることが指摘されている<sup>11</sup>。このような現実問題に対しては、公害輸出にならないかといった意見、我が国における廃棄物の発生抑制へのインセンティブを減退させるものであるといった意見がある反面、日本で流通・消費されるカラーテレビ等の一部の家電製品はもはや中国をはじめとする開発途上国での現地生産量が圧倒的に多いという実情

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、自由な国際市場に任せるべきではないかといった意見も出されている。

問題は、このような国際間の循環資源の流通の激増が進展する中で、日本の循環型社会形成政策と中国の循環型経済政策が相俟って、全体として地球の枯渇性資源の利用抑制と環境負荷の削減という目標に着実に向かっていくのかということについて、全容が現時点では見えないことである。中国の急速な近代化、工業化に必要な資源確保ルートと、日本の廃棄物処理費用の低減化を図ろうとする短期的利益の追求の結合の結果が国際循環資源の移動であるとするのであれば、そのような国際移動は持続可能な地球社会への接近とはいえない。

#### 4. 今後の日中環境協力のあり方をどう考えるか

経済力の強化された中国に対する環境協力は、民間協力や経済交流も含めた双方向の水平的な協力を大きく発展させなければならない。ODAの枠組依存から一歩進めて、ODAメカニズム以外の政府間協力、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統合的・相互補強的に組み合わせることの重要性が高まっている。特に循環型経済構築における民間セクターの役割は、大きなビジネスへの発展も含めて、重要である。

また、中国が深刻な環境問題を克服し、持続可能な発展の途を開拓することは、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、更には北東アジア地域の利益である。この視点からも、循環型経済政策に対する対中協力の行動方針は、我が国自身も含めて北東アジア地域の循環資源・廃棄物管理に関するビジョンの共

有、各国の達成方策に関する相互理解によって、補強されなければならない。決して、近視眼的メリットでの結び付きが長期的利益にはつながらないことを指摘しておきたい。

一方、視野を広げたとき、成長を続ける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から重大な関心が向けられていることに留意すべきであろう。このような中、日中韓の三カ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」の実現に向けての政策／戦略と地域協力の道筋を共有することができれば、それは偉大な国際社会への貢献である。このような視点から、日中環境協力は、二国間協力の充実から更に北東アジア地域環境政策の枠組の構築をも視野に入れた取組へと発展させていくべきときであり、循環型経済政策はその格好の挑戦課題である。

#### 5. 北東アジア地域——地域環境政策枠組の構築に向けて——

北東アジア地域は、歴史の中で様々な軋轢や対立等もあるが、元来、自然的条件、社会・文化等の面で深い関係を有し、今日経済的には相互依存関係度を深めている。このため、友好的・協調的な関係の下、環境、資源・エネルギー、食料等の制約を克服し、相互協力により持続可能な北東アジア地域の実現に挑戦しなければならず、このことなくして本地域の安定と発展は考えられない。

OECDの一員である日本、途上国（G77+中国）の雄である中国、途上国からOECD入りした韓国から構成され、世界の縮図たる北東アジア地域が、環境に関する運命共同体<sup>12)</sup>としての認識に立って、内在する越境汚染問題や循環型経済政策課題等の解決に協調的な地域環境政策を前進させることができれば、これは地球サミット以降の持続可能な発展への道筋をめぐって利害が多極化し複雑な構造を見せている地球社会への偉大な発信であり、模範となる大きな可能性を有している。

さて、北東アジア地域環境政策の枠組の構築をも視野に入れた取組とは何か。そのモデルを国際社会の中に求めれば、バルト海沿岸地域における地域環境政策を取り上げることができる。同地域が、北東アジア地域のモデルとなりうると考える理由は、以下の2点の両地域の共通性にある<sup>13)</sup>。

①酸性雨や海洋環境問題といった越境汚染問題に直面していること。

②経済の発展段階の異なる国々で構成されていること。とりわけ、冷戦時代においては東西の陣営に属した国々から構成されている(いた)こと。

しかし、バルト海沿岸地域の経験に学ぶとしても、両地域の相違は直視すべきである。その典型は、両地域を巡る現在の政治状況である。バルト海地域ではEU統合を目指し、政治経済の一体化が急速に進展しているのに対して、片や、北東アジア地域では、安全保障上の問題や、領土問題、歴史認識問題等、政治的障壁が目立つ。なお、この相違の克服に関しては、バルト海沿岸地域における1970～80年代における取組が非常に参考になるが、ここでは触れない。

特に参考にするべきは、バルト海沿岸地域におけるバルト海の海洋環境問題の克服の取組である。政治経済的対決が厳しかった1970～80年代において、まず各国間におけるバルト海の環境問題に関する共通認識の醸成を目指した共同モニタリング、統計、情報の共有化を進め、科学的研究の基盤強化を図った。また併せて包括的な政策枠組を定めたヘルシンキ条約を先行的に制定し、地域一体となった取組の基礎を築いた。この基礎固めを先行させた上で、具体的な政策の実施は各国に任せる中で、ヘルコムというバルト海の地域委員会がイニシアティブを取って、バルト海の環境改善のための各国間に共通の政策目標を策定し、地域環境戦略の策定、行動計画作りを進展させ、国際的な政策の進行管理を推進した。更に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、いわば地域環境政策レジームの形成が大幅に進展したことがポイントである。

今、中国の循環型経済政策の推進に対する我が国としての対応は急を要する。関連法制度、資源回収技術、分別・回収の方法、人材育成等に関する経験の中国への移転はすぐにでもできよう。しかし、併せて他の近隣諸国も含めて長期的に資源物質循環を巡って北東アジア全体としての天然資源への依存の抑制・環境負荷の低減を可能とする持続可能な発展に接近するための地域戦略/地域環境政策づくりを目指す動きを開始することが、何よりも急務である。

#### 注

- 1) 1988年8月、当時の竹下登総理が、日中友好平和条約締結10周年を記念して、中国が自力で環境問題を解決できるようにするための機能を備えた機関として、無償資金協力で建設することを打ち出したもの。
- 2) 外務省経済協力局：ODA50年の成果と歩み、2004。
- 3) 参議院HP、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/koryu/oda-houkoku14.htm>
- 4) 胡錦涛国家主席の講演：中央人口資源環境活動座談会、2004.3.10。
- 5) 中国循環型経済発展フォーラム：上海宣言、2004.11.7。
- 6) 中国国務院：循環型経済の発展加速に関する若干の意見(国発[2005]22号)、2005.7。
- 7) 北京10月11日発新華社＝共同、中国共産党第16期中央委員会第5回総会コミュニケ。
- 8) 竹本和彦、森下哲：創設：3Rイニシアティブの世界的な展開を目指して、環境研究、No.136、2005。
- 9) 3Rイニシアティブ閣僚会議議長総括：<http://www.env.go.jp/earth/3r/info/01.pdf>、2005.4。
- 10) 世界国勢図会2005/06年版：(財)矢野恒太記念会、2005.9。
- 11) 田崎智弘：家電製品の循環廃棄フローの調査手法の開発と施策実施の影響解析、平成13～15年度廃棄物処理等科学研究報告書「耐久財起源の循環資源の適正処理に関する研究」、pp.30-41、2004。
- 12) 1999年1月の第1回日中韓三カ国環境大臣会合のステートメントに、日本、中国、韓国の三カ国は環境

共同体 (environmental community) にあるとの認識が盛り込まれた。

13) 柳下正治：バルト海沿岸地域及び北東アジア地域に

おける環境政策面での地域比較研究（平成14～15年度科学研究費補助金基盤研究成果報告書）、2004.3.