

持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方検討会報告書骨子

1. はじめに

- 我が国の環境協力のあり方に関する最近の議論や、急速に経済成長している中国の社会経済状況を踏まえて、今後の中国との協力のあり方を検討する必要性について述べる。
- この報告書における提言等は、今後5～10年程度を視野に考えることとし、二国間関係や国内外の政治・経済・社会情勢の推移等を見ながら、適宜見直すものとする。

2. 中国の環境問題の現状と課題

(1) 中国の社会経済状況

- 急速な経済成長を遂げ、海外直接投資などによる世界有数規模の企業の出現、貿易の拡大などにより、経済的にも、政治的にも、国際的に重要な地位を占めるに至っている。しかし、現在の経済発展過程では、資源・エネルギーの消費・輸入需要が急速に増加しつつあり、また、都市農村間所得格差、都市における貧富の格差や腐敗などの社会的問題は、体制を揺るがしかねない問題となりつつある。
- 今後も引き続き急速な経済成長を見込む中で、これらの課題への対処は、重大な国家的関心になっている。

(考えられる記述、論点)

- ・ 第11次五カ年計画の主要論点も引用しつつ、中国の急激な経済成長と、直面する課題を概観する。
- ・ GDPや一人当たりGDPの推移、積極的な外資導入や海外直接投資、国際貿易の拡大による貿易収支の変化、中国企業の世界有数規模の企業への成長、それらの海外における展開等の経済状況や、大量破壊兵器の開発・所有の現実、国連安全保障理事会における常任理事国としての積極的発言、近年の技術開発力の急激な伸長などをみれば、国際的にも重要な地位を占めるに至っており、一般的にいう「途上国」とは異なる協力関係を基礎とすべきではないか。
- ・ 一方、三農問題、富裕層と貧困層の格差、腐敗、土地の強制的収用、人権の侵害等の社会問題が深刻化し、今や爆発寸前ともいふべき危険な状況に迫っており、中国政府指導者にとっては緊急に取り組むべき重要課題になっているのではないか。

- ・ 現在の経済成長を継続するためには、ますます大量のエネルギー、鉱物、水などの資源を要することから、資源問題は重要な制約要因として位置付けられてきたのではないか。

(2) 中国国内の環境問題の現状

- 中国の環境問題は、切迫しつつある社会不安と、成長を阻害しかねない資源・エネルギー制約の両面からとらえられる。

(考えられる記述、論点)

- ・ 工場から有害物質の流出が頻発するなど、公害問題が地域住民の生命を脅かす事態となっている。所得格差などの他の社会問題とも併せて、大きな社会不安を引き起こしていることから、既に体制を揺るがしかねない重大な問題に至っているのではないか。
- ・ 中国の資源効率は非常に低く、現在の経済成長は世界の資源を輸入・消費することによって成り立っており、今後の中国の経済発展にとって、エネルギー、鉱物、水等の資源が大きな制約要因となり得ると考えられるのではないか。
- ・ したがって、社会不安の解消、資源・エネルギー制約の解消の両面から、環境問題への取組が国政上の重要課題となっているのではないか。

(具体的な問題の例)

- ・ 水質汚濁：松花江事件のような水質汚染事故が頻発し、住民の健康影響が顕在化するなど、工場排水による汚濁が重大な社会問題となっているのではないか。また、急速な都市化に伴い、生活排水による汚濁も深刻化しているのではないか。
- ・ 大気汚染及び酸性雨：石炭中心のエネルギー供給構造によるSO_x対策の緊急性や、自動車の普及による自動車排ガス対策が必要であるのではないか。
- ・ 廃棄物・循環経済：経済成長を規定する資源・エネルギー制約にも関係して、循環経済の構築が求められているものの、産業廃棄物・都市廃棄物の適正処理、資源の再利用、循環資源の輸入、労働者の健康被害等廃棄物等をめぐる様々な問題が生じているのではないか。
- ・ 森林生態環境：退耕還林などの取組が進んでいるものの、引き続き土壌劣化や森林減少が進展しているのではないか。

(3) アジア地域にわたる環境問題の現状

- 中国国内の環境問題が、国内の問題にとどまらず、アジア地域の環境に重大な影響を及ぼすことが懸念されている。
- 物理的な越境環境問題だけでなく、中国の資源や製品の開発・輸出入活動などを通じて、アジア地域(あるいは世界全体)の経済活動にも影響を及ぼすことが考えられる。

(考えられる記述、論点)

- ・ 中国に起因する環境汚染は、国境を越えて周辺諸国に移動しており、今後の中国の経済発展に伴う排出量の増大により、アジア地域の環境に影響を及ぼすことが懸念されるのではないか。
- ・ 中国の経済発展は、世界中から資源等を輸入することで成り立っていることから、循環資源も含めて、世界の資源の移動、循環に大きな影響を与えるのではないか。また、中国による貿易、投資等が、周辺諸国などの社会経済や環境政策に影響をもたらすことが考えられるのではないか。

(具体的な問題の例)

- ・ 酸性雨問題：日本の年間硫酸化物沈着量のうち10～30%が中国由来のものが見積もられており、中国における大気汚染物質の排出量の増大に伴い、国内汚染のみならず越境大気汚染の悪化が懸念されているのではないか。
- ・ 黄砂：黄砂の年間発生日数や、中国、モンゴルからの飛来ルートなどを基に、発生地域における環境悪化が地域の環境問題になっているのではないか。
- ・ 海洋汚染：陸上起因の負荷の増大に伴い、東アジア海域の海洋汚染の悪化が懸念されているのではないか。特に我が国では、中国由来のものを含めて国内外から大量の漂着ごみの漂着が問題となっており、地域全体の取組が必要ではないか。
- ・ 国内の資源、循環経済の問題にも関連して、国際的な循環資源輸入の急増などの問題が生じているのではないか。
- ・ 中国国内では森林保全を進めているが、東南アジア等からの木材輸入量も急増しており、中国の国内政策が国際的な環境問題と大いに関連を有するのではないか。
- ・ 雲南省におけるメコン河電力資源開発等はASEAN地域の環境に対する影響が大であり、同地域の持続可能な開発に多大の関心を有する我が国としても憂慮すべき問題であると考えなければならないか。
- ・ これらの地域環境問題に対処するため、監視・測定等に共同で対処する枠組を整備しつつあるが、こういった取組をさらに進める必要があるのではないか。

(4) 地球規模の環境問題の状況

- 既に中国の温室効果ガス排出量は世界の大きな割合を占めており、今後の経済成長を考えれば、中国における効果的な対策の実施が強く求められている。

(考えられる記述、論点)

- ・ 現時点において、中国の二酸化炭素排出量は世界の総排出量の14.5% (2002年) で世界第2位であり、今後の急速な経済成長に伴い、排出量の増加が見込まれること。
- ・ 京都議定書では拘束力のある排出抑制の目標はないものの、今後、国際社会とともに、中国における温室効果ガス排出抑制に取り組むことが必要であり、将来の枠組みの検討においては、中国の参加を実現する必要があるのではないか。
- ・ 資源、循環経済とも関連し、製造業平均では先進国の数割程度と言われるエネルギー効率等の改善は、中国経済にとっても利点が大きく、早急に対策が求められているのではないか。その際、中国における製造業の主要分野における規模(資本、技術、生産量等)の格差や地理的偏りなどにも留意する必要があるのではないか。

(5) 中国の環境政策や環境対策の状況

- 中国においても、環境関係法令を整備し、環境関係機関を設置して、環境対策に力を入れてきたが、11次五カ年規画では特に資源節約型、環境友好型社会の推進を打ち出しており、現在、国政上の重要課題となっている。
- しかし、制度的・組織的な問題や法令の実施の問題、環境に関する情報の公開や住民の意見の反映など、環境ガバナンスの改善が求められている。中国は、近年対途上国協力を推進しており、今後は、援助供与国として持続可能な開発の推進のために、他のOECD/DAC諸国を中心とする二国間・多国間援助機関とも協力・連携する必要がある。

(考えられる記述、論点)

- ・ 基本法に定められた種々の取組、各種公害規制法、環境影響評価法など、法令の整備は進んできた。さらに、第11次五カ年規画においても、資源節約型、環境友好型社会の実現が位置付けられ、環境政策は国政上の重要課題として位置付けられているのではないか。
- ・ 中央政府において多数の機関が環境政策を担当しており、また、地方政府は能力、財源、意欲が不足しているなど、必ずしも効果的に環境政策に取り組むまでには至っていないのではないか。
- ・ 各種の法制度が排出削減につながらないものであったり(排汚費の逆インセンティブなど)、制度が必ずしも的確に実施されていないのではないか。
- ・ 環境政策の推進を支える関係当事者(NGO、市民、マスコミ等)の役割が限定的なものにとどまっているのではないか。
- ・ 中国は、上海協力機構を設立して中央アジア諸国と環境分野等を含む対話を開始し、またメコン地域を含む地域レベルでの環境問題にも関心を向け始めている。そこで、今後、こうした中国の取組が着実に進展するよう働きかけていく必要がある。
- ・ 中国は、他の途上国に対して、環境面でも積極的に環境ODAを供与しており、今後は、援助供与国としても、適正な援助の水準(環境社会配慮等)を求め、他の援助供与国と援助方針の調整を求めていくべきではないか。

3. 我が国の対中環境協力の現状と課題

(1) 我が国の対中環境協力の状況【次回検討会で集中的に議論の予定】

- 我が国は、地球環境保全と持続可能な開発のためのパートナーシップの構築に向けて、とりわけ東アジアを中心として、国際環境協力を推進する必要がある。
- 我が国の環境保全と中国の持続可能な開発のために、我が国はODAを中心に、民間主体も連携して積極的に環境協力に取り組んできており、確実に成果を挙げてきた。
- TEMM、NEASPEC、EANETなどを通じて地域的な枠組みで中国を含む環境協力の取組も着実に進展してきている。

(考えられる記述、論点)

- ・ 途上国の環境問題や地球環境問題への対応は、アジェンダ21や国連ミレニアム開発目標(MDGs)にも位置づけられている。我が国においても、環境と開発の両立による持続可能な開発の推進がEcoISDに位置づけられ、ODA大綱にも環境問題への取組の重要性が記述されており、我が国はこれらに基づき、環境分野の援助に積極的に取り組んできた。
- ・ 昨年7月に中央環境審議会から答申された「国際環境協力のあり方」では、「地球環境保全と持続可能な開発のためのパートナーシップの構築」に向けて国際的な取組に積極的に関与すべきとされ、重点地域として、社会的、経済的、地理的な関係からも、欧州や米国との相互補完的観点からも、東アジアを中心として取組を進めることが提言されている。
- ・ 特に東アジア地域における環境保全を考える上で、中国は、その規模に照らしても最重要な地域であり、持続可能な社会を構築する上で、今後とも我が国の環境協力の重要なパートナーであると考えられる。
- ・ 我が国が実施した対中環境ODAは世界各国の中でも最も積極的なものであり、確実に成果を挙げたといえるのではないかと。
- ・ また、我が国の環境ODAが、他の援助供与国等の対中環境ODAを活性化させたという効果があるのではないかと。
- ・ しかし、中国側の組織的な問題や、文化的・社会的な背景の相違など、事業の円滑な実施を困難にする要因もあり、こういった点を今後の協力に活かしていくべきではないかと。
- ・ 我が国ではODA以外にも様々な協力を実施しており(研究、民間企業、自治体、NGO等)、両国の友好関係の強化のみならず、環境面でも一定の成果を挙げたといえるのではないかと。
- ・ 中国の社会経済の成熟に伴い、協力のアプローチにも、ODAを通じたG-to-G協力から他の主体への協力という方向に変革が求められているのではないかと。
- ・ TEMM、NEASPEC、EANETなどを通じた地域的な枠組みで中国を含む環境協力の取組も着実に進展してきており、今後ともこれらの枠組みの下での協力を精査・推進していくべきではないだろうか。

(2) 国際的な協力の状況

- 国際機関、二国間支援機関等が対中環境協力を強化しており、これまで最も積極的に協力してきた我が国の協力の重要性が相対化しつつある。

(考えられる記述、論点)

- ・ GEF、国連機関、多国間開発金融機関、各国の二国間協力機関等が対中環境協力を強化しており、我が国の二国間環境協力の位置付けが低下しつつあるのではないかと。

4. 今後の対中環境協力のあり方

(1) 協力の理念

- 中国は、既に国際社会で大きな地位を占めており、その地位に見合った責任を負うべき大国である。中国がそのような自覚をもって取組むように国際社会とともに働きかけていく。
- 良好な日中関係の構築がアジア地域の平和と持続的経済成長のために不可欠であり、そのためにはあらゆるレベルでの日中協力の推進が急務となる。日本の対中環境協力は、日本の環境保全と中国の持続可能な開発のためのみならず、日中関係の改善に寄与するという視点が必要。
- さらに、今後の日中環境協力は、国際社会共通の利益になるような地球環境及びアジア地域の環境の保全を目的として行う。
- 今後の日中環境協力は、日本と中国の経済・技術・社会発展に対応し、日中それぞれの環境協力の優先分野や官民の役割、手法などを明確にしつつ、日中間の総合的かつ戦略的な環境協力の枠組、「環境コンパクト」を策定する。

(考えられる記述、論点)

- ・ 中国は、経済的にも政治的にも、国際社会で大きな責任を果たさなければならない大国である。今後は、中国が、その果たすべき責任を自覚し、責任ある国として取組を進めるよう、国際社会とともに働きかけていくべきではないか。
- ・ 特に、最近の経済成長に照らせば、中国はもはや一般的にいう途上国ではなく、中国の発展を支援することが我が国の利益につながるという単純なモデルはもはや通用しないのではないかと。世界・地域の市民社会が優先する共通の価値の実現に向けて、ともに協力していく「協働（パートナーシップ）型」での協力を進めていくべきではないか。
- ・ 現在、日中間では良好で密接な経済関係が進展しており、これを更に発展させていくためにも、良好な日中関係の構築が重要である。対中環境協力を考える場合にも、日中関係全体の動きとも歩調を合わせて、日中関係の改善に寄与できるような協力を進めるべきではないか。
- ・ さらに、今後の日中の環境協力は、国際社会で日中両国が共有する環境保全責任を果たし、日中のみならず、アジア諸国等の利益にもなるよう、まずは地球環境及びアジア地域の環境の保全といった国際社会共通の利益を目的として行うべきではないか。
- ・ 実際に今後の環境協力を進める上では、日中両国の十分な議論を通じて、「環境コンパクト」とでもいふべき国民的合意を形成し、的確な協力のあり方を共有しておくべきではないか。
- ・ 例えば、日中両国が果たすべき責任、協力を行う場合の前提条件、協力の対象分野（大気汚染、温暖化対策、循環経済等）、地域（内陸部、沿岸部等）、目的（国内環境問題、地域環境問題、地球環境問題等）、それを担う主体（政府、民間企業、学術・研究機関、NGO等）や協力の手法（政策協議やODA、市場ベース、社会貢献等）などについて、両国が考え方を共有しておくべきではないか。

- ・ 協力を通じて日中両国がそれぞれの国益の実現を目指すことは当然のことであるが、日中相互の利益の拡大をともに実現する協力分野を見極めることにより、戦略的な意義を高めることができるのではないかと。すなわち、地球環境や、アジア地域の環境保全に資するとともに、中国の社会経済的制約条件を緩和するような分野が考えられるのではないかと。

(2) 協力の基本的考え方

- 環境コンパクトを構築するに当たっては、日中両国の戦略的な優先分野の選定、中国のオーナーシップの確立、国際協調の確保、我が国が優位な制度、得意とする技術・ノウハウ等の活用、民間主導とそのための官民の連携、人材等の基盤整備、長期ビジョンに基づく協力を基本的な考え方とする。

(考えられる記述、論点)

- ・ 中国側の重要課題に配慮することにより、中国側が日中間の環境協力を重視するとともに、適正な体制と必要な予算等を確保するよう促すべきではないか。【中国側のオーナーシップ】
- ・ 我が国が取り組んできたシステムやノウハウ、我が国が得意な環境技術を活用して、効果的かつ我が国にもメリットのある協力を進めるべきではないか。【我が国の比較優位の活用】
- ・ 欧米など他の援助供与国、国際機関との協調を重視し、関係するアジア太平洋諸国の意向にも配慮すべきではないか。また、研究機関、民間企業、NGO、自治体など、さまざまな主体の参画により進めていくべきではないか。【国内外のパートナーシップ】
- ・ 中国企業の成長とグローバル経済の中で民間企業の果たすべき役割が大きくなっていくことから、市場メカニズムを通じた民間の協力を進める上での政府の役割を明確にすべきではないか。【民間主導と官民連携】
- ・ 対中協力を円滑に進めるためには、適時な情報の収集・提供や日本の人材の効果的な活用など、基盤の整備を充実するべきではないか。特に、中国での青年海外協力隊や国際機関等で勤務経験を持った若人や今後退職を迎える企業や政府の専門家の活用は大きなチャンスではないか。【協力の基盤整備】
- ・ 将来的には日中間の経済連携協定や東アジア(経済)共同体の形成も視野において考えれば、新たな時代の環境協力(環境政策の調整メカニズムなど)に向けた長期的なアプローチも必要ではないか。【長期ビジョン】

(3) 協力の優先分野

- 日中相互の利益の拡大をともに実現する協力分野を見極める必要がある。
 - ・ 日本側の優先分野は、地球環境問題の解決や、アジア地域の環境問題の解決に貢献できるものとすべき。
 - ・ 中国側の優先分野は、中国のかかえる社会問題の解決に通じるものであり、社会不安を軽減し、資源・エネルギー制約を解消するような分野と考えられる。

- 基本的には民間主導の協力を転換すべきであり、政府による協力は、民間企業の協力が困難な内陸部の貧困削減につながるようなものに絞るべき。

(考えられる記述、論点)

- ・ 協力の優先分野は、日中双方の十分な協議によって見極めていくべきではないか。
 - 日本側の優先分野は、地球環境問題の解決や、アジア地域の環境問題の解決に貢献できるものではないか。
 - 中国側の優先分野は、中国のかかえる社会問題の解決に通じるものであり、社会不安を軽減し、資源・エネルギー制約を解消するような分野といえるのではないか。
- ・ もはや一般に言う途上国ではないというべき中国との間の協力は、基本的には、民間主体が市場を通じて行うべきではないか。
- ・ 政府の協力は、民間の活動の基盤となる中央・地方政府の環境管理体制に関わる政策的支援や人材育成、貧困等の社会問題をかかえる内陸部における事業、NGO等の環境政策を支える主体の育成等に限定して考えるべきではないか。
- ・ 我が国の有するシステム、技術に照らして考えれば、次のような分野が優先分野として考えられるのではないか。
 - 大気汚染（自動車、排ガス脱硫施設、環境保全型石炭利用技術、監視・観測）
 - 水質汚濁（排水処理技術、中水利用）
 - 省エネルギー（工場、民生、運輸）
 - 省資源・3R（リサイクル技術、廃棄物の適正処理）
 - 温室効果ガス対策（CDM、植林、国民運動）
 - 化学物質の適正管理政策や分析技術等
 - 政策立案や規制実施等の環境ガバナンス体制面の改善

(4) 協力のアプローチ

- 国際社会で中国が大きな責任を果たすことに寄与するよう、地球環境やアジア地域の環境保全のための多国間の枠組や取組を有効に活用する。
- 日中二国間協力においては、政府は民間主体が主導する環境協力の基盤整備に努めることを基本とすべき。その上で、環境ODAは、政策・ガバナンス体制支援、人材育成、情報収集、貧困削減に寄与するプロジェクト等の分野に限定して実施すべき。

(考えられる記述、論点)

- ・ 中国が、国際社会で果たすべき大きな責任を自覚し、これにふさわしい的確な取組を進めることに寄与するためには、地球環境やアジア地域の環境保全のための様々な多国間での枠組や取組を有効に活用すべきではないか。
- ・ 今後の二国間での協力は、民間主体による水平協力が主軸になるのではないか。この場合、CDMなどの新たなツールの活用も大きな課題ではないか。

- ・ その上で、官民が的確な役割分担により連携すべきではないか。政府の役割は、限定した地域や分野について、重点的に発揮する必要があるのではないか。例えば、民間企業の協力の基盤となるような政策・ガバナンス体制支援（そのために必要な機材供与を含む。）、民間企業による協力の阻害要因の解消・軽減（例えば、知的財産の侵害等）、人材育成、情報収集・提供、内陸部等の発展の遅れた地域における貧困削減にも寄与するプロジェクトの実施等を中心に進めるべきではないか。
- ・ 日中友好環境保全センターなど、これまでのODAによる対中環境協力を総括し、その教訓を生かすとともに、成果を十分に活用すべきではないか。
- ・ 国際機関、国際開発金融機関との連携を進めるべきではないか。
- ・ 国家環境保護総局以外の機関（国家発展改革委等）との連携が重要ではないか。

(5) 配慮事項

- 環境社会配慮の徹底、民主化への寄与、日中両国民の理解の増進、協力成果の的確な評価などに配慮すべき。

（考えられる記述、論点）

- ・ プロジェクトの計画、実施等における環境社会配慮の徹底を図るべきではないか。
- ・ 人権への配慮、住民の情報アクセスや参画、NGOへの協力など、中国の民主化(中央、地方政府の政策決定・実施・監視・評価過程への国民・国民代表の参加)を促進するような国家・地域社会レベルの協力を実施すべきではないか。
- ・ 日中関係が両国の国民的な関心事となっていることから、日中環境協力の実施状況、成果などは、的確に両国民にフィードバックして、両国民の理解を得るよう努める必要があるのではないか。
- ・ 定量的な環境統計の整備を含めて、協力についての目標設定、モニタリング、評価、情報開示等を的確に行う仕組みが必要ではないか。