

# 第1章

アジア太平洋、グリーン経済、  
持続可能な開発のための制度



# 第 1 章

## アジア太平洋、グリーン経済、持続可能な開発のための制度

ピーター・キング、森 秀行、ロバート・キップ

### 1. 背景

国連持続可能な開発会議(通称「リオ+20」)が、2012年6月にブラジルのリオデジャネイロで開催された。この会議が目的としたのは、「持続可能な開発への政治的コミットメントを再確認し、持続可能な開発に関する主要サミットの合意事項の進捗度と達成までの道のりを評価し、新たな課題に取り組む」ことである<sup>1</sup>。国連総会は、同会議の主要なテーマである「持続可能な開発と貧困撲滅の文脈におけるグリーン経済」と「持続可能な開発のための制度的枠組み」<sup>2</sup>について、「グリーン経済という考え方は、持続可能な開発における様々な経済的手法をひとつの理念の下に統合しようという試みである」と説明している(UNGA 2010)。制度論的観点から見ると、「重要なのは、持続可能な開発のための制度や構造を変革することで、果たして持続可能な開発に関するアジェンダをその3つの側面、すなわち経済、社会、環境のすべての面で推進できるのかという問題である」(UNGA 2010)。さらにもう一つ重要な問題として、持続可能な開発を進めることができなかった従来のガバナンスの制度や仕組みが、20年を経た今、グリーン経済への移行という現在の新しい流れを維持し、加速することができるのか、それとも現行のガバナンス体制にはより根本的な変革が必要なのか、という問題がある。

#### Box 1.1 持続可能な開発に関する国連会議の略年表

|       |                     |   |
|-------|---------------------|---|
| 1972年 | ストックホルム<br>(スウェーデン) | 国連人間環境会議。成果は「人間環境宣言」(ストックホルム宣言)、「環境国際行動計画」(109の提言)、5つの決議(核兵器廃絶、環境情報の国際的データベース、開発と環境の連携、環境基金の設置、国際連合環境計画の設立)の採択など。 |
| 1977年 | ニューヨーク<br>(米国)      | 国連砂漠化防止会議   |
| 1983年 |                     | 環境と開発に関する世界委員会。長期的な行動指針の策定のため開催。主な成果は1987年発表の報告書「地球の未来を守るために(Our Common Future)」。                                 |
| 1992年 | リオデジャネイロ<br>(ブラジル)  | 環境と開発に関する国連会議(地球サミット)。成果はリオ宣言、アジェンダ21、森林原則声明、国連気候変動枠組条約と生物多様性条約など。  |
| 1994年 | カイロ(エジプト)           | 国際人口開発会議。国際行動計画が採択された。  |
| 2002年 | ヨハネスブルグ<br>(南アフリカ)  | 持続可能な開発に関する世界首脳会議。主な成果は「持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言」と「ヨハネスブルグ実施計画」。  |

出典：ENB(2011)、Speth(2004)

世界の政策担当者は、1992年以降、持続可能な開発という考え方をいかにして実行に移すか、という問題に頭を悩ませてきた。この問題の中心にあるのは、経済、社会、環境という3つの柱をいかに統合するか、将来世代のニーズをいかにして満たすか、ということである。リオ+20の準備期間中、持続可能な開発の問題の緊急性について効果的に意見交換を行うにはどうすればよいかという問題に改めて関心が集まった。特に関心を示したのは貧困撲滅や経済成長に関わる政策担当者で、動機として多かったのは、短期間で政治的成果が得られる得策はないか、ということである。

アジア太平洋地域におけるリオ+20の準備プロセスでは、経済や社会と比べると軽視されがちな環境という分野で地球規模の持続可能な開発を推進するにはどのような方法がベストか、という議論に焦点が当てられた。しかし、2013年以降に過去と同じ過ちを繰り返さないためには、地域・国・地方の各レベルでガバナンスの制度や仕組みを詳細に検討する必要がある。アジア太平洋地域は、国連の改革に頼るだけでは持続可能な開発に向けた重要課題に対処できない。したがって本白書では、アジア太平洋地域における現行のガバナンス体制にはグリーン経済への移行を推進するだけの力があるのかという点を重点的に取り上げ、同地域で生まれたガバナンスに対する革新的なアプローチを検討し、今後数十年間に必要になるガバナンス体制の改革とはどのようなものかを提言する。

### Box 1.2 ガバナンスと制度

ガバナンスとは、個人や集団の意思決定と行動を統治している何らかの仕組みや手順を通じて、社会が権力を配分することを指す。ガバナンスの担い手は政府だけではない。民間セクター、非政府組織(NGO)、学術機関など、複数の当事者が担わなければならない。法律、規制、政策、制度、パートナーシップ、国民的論議、政党、市民運動や市民からの意見聴取、デモと抗議行動、ストライキその他の組合活動、司法組織など、意思決定に影響を与える要因はいずれもガバナンスの一要素である。

組織・制度はガバナンスの一つの要素であるが、特にステークホルダーを組織化して決定を行い、それを実行に移すためのネットワークや組織を指す。組織・制度には、実施共同体のようなインフォーマルな組織から政府のような公的機関まで様々なものがある。ガバナンスとの関連で言うと、組織・制度は必ずしも政府と関わるものである必要はないが、地方や国家、地域など様々なレベルの政府、さらにNGO、学術機関、民間セクターなどに対して行動を促す力を持っている。

## 1.1 持続可能な開発と貧困撲滅の文脈におけるグリーン経済

グリーン成長やグリーン経済については、国連アジア太平洋経済社会委員会(UNESCAP 2005)、国連環境計画(UNEP 2011)、その他国際機関(European Commission 2011)が研究に力を注いできた。UNEPは、グリーン経済を持続可能な開発と貧困撲滅という文脈に位置づけて捉えている。その理由の一つに、貧困撲滅と持続可能な開発をめぐる議論が数十年を経ても決着せず、開発途上国からグリーン経済が新たな貿易障壁になるのではないかとという懐疑的な見方が出ていることがあげられる。「グリーン経済をめざして」という報告書には、「グリーン経済への移行は、十分な経済的・社会的正当性を持っている」という記述がある(UNEP 2011)<sup>3</sup>。同報告書はさらに、「『地球環境の持続可能性』と経済発展はトレードオフの関係にあり、経済のグリーン化は経済成長の足枷になる」という説が根拠のない通念であると指摘している。さらに、農業、林業、水利用、漁業、エネルギーのグリーン化が、貧困の緩和にどう寄与するかも示している(UNEP 2011)。この移行を実現するための政策と移行にかかる費用の試算(1.05兆ドルから2.59兆ドル、または世界のGDPの2%)も掲載されている。

一方、UNESCAPは、アジア太平洋地域の課題とは、現世代が「将来世代の環境容量を脅かすことなく」、ミレニアム開発目標のうちの貧困緩和と環境問題に関わる目標を達成できるような経済成長を目指すことである、と述べている(UNESCAP 2005)。同委員会はアジアにはさらなる経済成長が必要であると認めた上で、グリーン成長というのは思考の枠組みが従来と全く異なる考え方で、各国はこれに基づいて自国の環境と経済に「win-win 関係」のシナジー効果を生み出す必要があると主張している。これを実現するための政策は、「環境パフォーマンス改善のための措置と環境の持続可能性を確保するための措置」に分けられている(UNESCAP 2005, 2009)。

このように、「グリーン経済」は先行概念の「持続可能な開発」に一致するものと捉えられているが、その経済的側面がより強調されている。「グリーン成長」という言い方では、この経済重視の考え方がより明確になっている。国連経済社会局(UNDESA)は、「グリーン経済という用語に単一の定義は存在しない。それは持続可能性の経済的側面を強調した用語である」と述べている。UNEPが昨年発表したグリーン経済に関する報告書(UNEP 2011)の言葉を借りれば、グリーン経済とは「持続可能性の可否はほぼ経済の立て直しの可否にかかっているという認識」に等しい。同報告書は、経済成長と環境経営は相補的な戦略であるとして、両者の間にトレードオフの関係があるとする通説を批判している。換言すれば、双方の生み出すシナジー効果はトレードオフより優勢であるということになる(Ocampo 2011, p. 4)。

持続可能な開発という用語には様々な定義がある。グリーン経済とグリーン成長はこれに関して、同じような定義上の問題に直面する可能性がある。Huberty et al. (2011)の指摘によると、グリーン成長という概念の基底には、以下の3つの考え方がある。(i) 温室効果ガス(GHG)排出削減と経済成長は両立できる(したがって成長の足枷にならない)、(ii) 低炭素技術への投資は景気後退期にあってもグリーン・ジョブを創出できる(したがって景気回復を促す)、(iii) グリーン投資は経済構造の転換を促し、「これから起きるグリーンな産業革命の原動力となる」。「グリーン景気刺激策」、あるいは「グリーン・ニューディール」とは、世界的金融危機に見舞われた経済へのてこ入れという視点からクリーンエネルギーへの投資を重視するという考え方である。それによって短期的にはグリーン・ジョブに対する需要や他の生産要素が拡大し、長期的にはGHG排出の削減と経済成長が実現できる(Strand and Toman 2010)。

グリーン経済という考え方は、実は目新しいものではない。30年以上前から議論されていて、初期のものとしては、1973年にアルネ・ネスが提唱した「エコソフィー」と「ディープ・エコロジー」という概念(Naess 1989, Glasser 2005)、ローマ・クラブが1970年代に発表した『成長の限界』(Meadows 1972)、続いて『スモール・イズ・ビューティフル』(Schumacher 1973)、『宇宙船地球号操縦マニュアル』(Buckminster Fuller 1968)、1980年代の『グリーン経済』(Blueprint シリーズ) (Pearce et al. 1989, Pearce 1991, 1993)などがある。しかしこうした考え方は、残念ながら当時は左翼的、反産業的、無政府主義的で、落後者やヒッピーだけが受け入れるものとみなされ、主流派経済学の考え方にはほとんど影響を及ぼさなかった(Bookchin et al. 1993)。現在のグリーン経済の系譜に属する概念としては、この他に「自然資本」と「社会資本」(Prugh 1995, Kareiva 2011)、「エコロジー経済学」(Costanza et al. 1997)、「自然資本主義」(Hawken 2008)、「開発における環境の主流化」などがある。

2008年から2009年にかけて起きた世界的な金融危機は、グリーン経済という旧来の概念に新しい生命を吹き込んだように見える。これを機に景気刺激策の一環としてグリーン・テクノロジーに多額の投資を行った国があるからである(Robins, Clover, and Singh 2009, European Commission 2011, Strand and Toman 2010)。それ以外の国は、欧米諸国が金融危機に直面する様子を見て、経済成長がゼロに落ち込む理由を探そうとし(Meadows et al. 2004, Victor 2008, Jackson 2009, Strauss 2010, Mantica 2010)、一見不可避に見えたグローバル化

の流れを再考しようとし(Milani 2000)、企業、消費者、政治家により倫理的な行動を求めようとしている(Perelman 1976、Bednar 2003、Henderson 2007、Clapp 2011)。加えて、気候変動とGHG排出削減の必要性が化石燃料依存からの脱却を促し、世界経済の構造について再考を促す契機となっている(Ellis et al. 2010)。

## 1.2 持続可能な開発のための制度的枠組み

世界的に見ると、持続可能な開発のための制度的枠組みの強化に関して、以下の議論が行われている。(i) 国連経済社会理事会(ECOSOC)の役割の強化、(ii) 国連持続可能な開発委員会(CSD)の権限強化と常設機関への昇格、(iii) 国連環境計画(UNEP)ナイロビ・ヘルシンキプロセスの成果に基づくUNEPの強化(European Commission 2011)。その関心は該当する国連機関の効率性と有効性をいかに高めるかという点に集中していて、オブザーバーからは、形態は機能に従うべきだとする意見も出ている。しかし、これらの機関の活動の最適な範囲と任務については、依然としてかなりの議論が必要である。

UNEPは国際舞台で重要な役回りを担う組織として特別視されている。しかしオブザーバーの多くは、UNEPは資金的な裏付けを欠く「計画」であり、「機関」でないために、十分な力を発揮できていないと考えている。一部の国はUNEPを世界環境機関(WEO)に改組するか、世界保健機関(WHO)や国際労働機関(ILO)のような専門機関に昇格させて国連環境機関(UNEO)にすることを求めているが、そのような制度改革で本当にUNEPの効率と効果が高まるのか疑問視している国もある。UNEP以外の環境問題に関わる制度としては、国連開発計画(UNDP)、国連食糧農業機関(FAO)、世界保健機関(WHO)、地球環境ファシリテーター(GEF)、各種多国間環境協定の事務局(順次統合と合理化が必要)などがある。リオ+20の準備会合では、現行の持続可能な開発のための制度的枠組みでは環境ガバナンスが脆弱であるとの認識から、国際的環境ガバナンス体制の改革案として、以下の4点が挙げられている。

- (i) 国連全体で環境に関する中期戦略を策定する。
- (ii) 環境に関する主要基金をすべて一括管理できる仕組みを構築する。
- (iii) 国別に環境・開発チームを設立する。
- (iv) 能力開発と技術支援のための包括的枠組みを整備する。

グリーン経済との関連で持続可能な開発のための制度的枠組みと国際環境ガバナンスに関心が集まるのは、これが初めてではない。1972年のストックホルム会議以降、何度もアジェンダとして取り上げられてきた。UNDP前総裁のガス・スペースは、1989年に24カ国がハーグ宣言に署名し、「地球環境を守るために記名投票で決議する国際機関」の創設を求めた当時のことを回想している(Speth 2004)。同宣言には最終的に40カ国が署名したが、米国、中国、ソ連(当時)、英国など主要国が含まれなかったため、それ以降の進展がなかった。主要国の多くがその後20年にわたって各々の立場を変えておらず、UNDP以外の国連機関と多国間環境協定の事務局が協力的でないことから、WEOやUNEOの実現の見通しは依然甚だ不透明である。

## 1.3 リオ+20への提言：「IGESプロポーザル」

リオ+20の立ち上げ段階では、主な関心は国際的な環境ガバナンス体制の改革に集まり、地域、国、地方自治体レベルにおける環境ガバナンスや持続可能な開発のガバナンス体制の改革に対する関心は低かった。一方、リオ+20事務局長の沙祖康(シャ・ズカン)は、第2回準備委員会の会合で、制度改革に関する議論はあらゆるレベルの政府を対象にすべきであると述べている。このような問題意識のギャップは、IGES白書IVにおいて、IGESの知見と政策研究の実績を生かしてアジア太平洋地域のアイデアの創出とリオ+20の成果に

貢献する好機と捉えている。

したがって、本白書では、地球規模の行動の重要性や、それが地域ガバナンスに与える影響の重要性を認めつつも、地球規模の持続可能性を実現できるか否かは、結局はアジア太平洋地域における改革の成否にかかっているということを明らかにする。アジアにおける改革とは、すなわち(持続可能で低炭素なグリーン経済に向けて)経済構造を転換し、(効果的なパフォーマンス、政策の一貫性、統合に向けて)ガバナンスの構造やプロセスを見直し、効果的な統治を実施できるようにすることである。アジアは世界で最も成長の速度が速く、そして人口が多く、往々にして世界の「工場」と呼ばれる地域である。他国の行動を待つのではなく、持続可能な将来に向けてリーダーシップを発揮しなければならない。アジアでガバナンスの改革が進まないかぎり、世界の持続可能な開発は絵に描いた餅に留まる。アジアがなすべきことは、それを新たな現実にするすることである。

「リオ+20に向けたIGESプロポーザル」(IGES 2011)は上記の結論の多くを指摘し、それらは現時点で再び注目すべき点である。「リオ+20に向けたIGESプロポーザル」にも示した以下のようなガバナンスの変革の提言は、アジア太平洋地域における持続可能な開発のための政策に関するIGESの長年の関与と研究に基づいているものであり、将来の関連政策や制度・組織の一部として検討されるべきものであると考える。

#### 災害に強い社会の実現に関して

- 複数のステークホルダーが連携するという手法を、経済・社会開発計画、環境政策、防災計画の意思決定プロセスに組み込むべきである。
- 災害に強い社会を構築するために、地方自治体同士の協力、地方自治体、NGOと民間企業の協力を推進し、それに基づいて取り組みを進めるべきである。コミュニティ同士の相互支援は、国からコミュニティへの垂直的な支援ルートより柔軟性に富むことが明らかになっている。
- 災害対策の策定や全般的社会経済開発の意志決定への市民参加を推進すべきである。
- 災害耐性を強化するために、社会的、経済的、環境的、地理的要因を総合的に評価し、それに基づいて取り組みを進めるべきである。これらの要因が災害耐性に影響を及ぼし、現実的な被害が起きるか否かを決定づけるからである。
- 政府はリスクの軽減と災害後の速やかな復興のための資金計画を策定すべきである。
- 分散型インフラの整備に重点的に取り組んで、万一災害が起きても経済に大きな影響が及ばず、速やかな復興が行えるようにすべきである。

#### グリーン成長の推進に関して

- 事前対策型(予防的)アプローチに従って、災害に強く、安全なエネルギー供給システムを有する低炭素経済の構築に向かって動くべきである。
- 政府は財政上の優遇措置の導入によって、グリーン経済を推進すべきである。優遇措置の例としては、労働と所得に基づいて課税する現行の方式を、公害や持続不可能な資源消費といった環境に悪影響を及ぼす行為に対して課税する方式に切り替えるという方法、環境に悪影響を及ぼす補助金を段階的に廃止するという方法が考えられる。
- グリーン・テクノロジーの奨励を通じて、リバウンド効果に気を配りながら、経済成長と資源消費、環境負荷の連動性を断ち切ること(デカップリング)を目指すべきである。
- 国際的な政策協力を進める際に段階的アプローチをとることによって、持続可能な生産と消費に関する政策に優先順位を設定すべきである。
- 現状の政策を見直し、製品・サービスのライフサイクル全体に関する政策パッケージを策定して、資源消費量の少ない開発、資源循環、資源代替を進め、消費が環境に与

える影響の総量を低減し、グリーン産業への幅広い投資を推進すべきである。

- 政策担当者は、環境に悪影響を及ぼす外生的要因を経済システムの中に取り込み、持続可能な農業とサプライチェーンのグリーン化を促進すべきである。
- 総合的には、グリーン経済の実現に向けたロードマップを策定し、上記に述べた方向性に従って進むよう提言する。

持続可能な開発に向けた制度的枠組みの強化に関して

- 経済システムの方向性を見直し、生態系の崩壊を食い止めるためには、一貫性のある優遇措置、規制、政策、施策をとることによって、世界、地域、国、地方の各レベルで根本的な制度改革を行い、首尾一貫した目標を設定する必要がある。
- マルチレベル・ガバナンスを実現するには、一貫した行動、効果的な行動が必要である。レベル間やレベル内の垂直的・水平的連携によって、政策のトレードオフを最小限に抑え、従来はばらばらだったセクター間や政策領域間のシナジー効果を最大化する必要がある。また、社会的意思決定やセクター別計画が必ず持続可能性の目標を念頭に置いて行われるようにする必要がある。
- 環境と持続可能な開発のためのガバナンスは、補完性の原理に基づいて実施すべきである。補完性の原理とは、できるだけ規模が小さく、できるだけ下層に位置し、できるだけ辺境に存在する集団が問題解決を担わなければならないという原理である。
- 各国間の協力関係を強化して、環境法の遵守と執行におけるベスト・プラクティスの共有、能力強化が必要な開発途上国への技術支援、地域・国・自治体・コミュニティの法令遵守・執行活動の継続的な強化を図るべきである。
- 各国政府は世界規模の持続的開発協議会の創設に力を貸し、国連プログラムと国連機関の活動をうまく調整して、その全予算を監督すべきである。
- 最終的には、UNEP に意思決定の権限と法人格を与え、専門機関に昇格させることを提言する。
- 連携と情報共有を進めるため、将来的なアジア地域環境機関の創設を視野に入れながら、アジア地域内に環境政策の拠点を設置するよう提言する。
- 国レベルでは、各省庁の上に立つハイレベルの拠点機関と調整委員会を設置し、持続可能な開発に関わる問題に十分な関心を集め、環境政策の垂直統合と主流化を進めることを提言する。
- 国レベルのガバナンスの向上は、自治体と密接に連携しながら、地域レベルの取り組みを推進するような方法で実現すべきである。

## 1.4 アジア太平洋地域の概況

上記の通り、本セクションが提起する主な問題は、アジア太平洋地域のガバナンス体制を変革することによって、持続可能な開発というアジェンダを、その経済、社会、環境という3つの側面のすべてで推進することが可能になるのか、ということである。この問題は、低炭素経済、グリーン経済、持続可能な消費と生産が、すべてそうした移行の重要要素になる(と同時に成功への足がかりになる)という想定に立っている。この問題に答えるには、現行のガバナンス体制、その強みと弱み、代替となり得る体制について熟知している必要がある。本章ではこの問題全体を概観し、続く各章と本白書の付属資料「リオ+20に向けたIGES プロポーザル」で、より詳細な分析と具体的な提言を行っている。

### 1.4.1 地域及び準地域のガバナンス

アジア太平洋地域はこれまで地域的・準地域的な組織・制度をあまり整備してこなかった。経済の分野でさえ地域内の機構は影が薄く、欧州など他地域と比べると連携が不足している。地域統合を妨げているのは、主としてアジアの文化や言語、社会経済システムが

実に多様であること、そして不幸にも地政学的紛争に見舞われた歴史が存在することである。

環境の優先順位が低かったことから、域内の環境制度(フォーラムやネットワークなど比較的拘束力の弱い制度も含めて)は当然ながら力が弱く、孤立した状態にあり、特定の問題だけを実効性を欠く方法で扱ってきた。ただし域内に組織・制度がなくても、アジア諸国の大部分は近年まで経済規模の小さい開発途上国であったために、地球的視野で見ればこの地域の環境問題が他地域に壊滅的な影響をもたらすことはなかった(国内レベルでは深刻な環境問題があった)。しかし、着実な経済成長、経済大国の出現、継続的な人口増加、地域統合の進展により、アジア太平洋地域の状況は近年急速に変化しつつある。いわゆる「アジアの世紀」にあって、アジアは地球規模の環境変化の主要な原動力と目されている。もはや善意的に環境に配慮しない政策を続けることはできない。

域内の経済統合が進むにつれ、様々な高汚染産業がアジア太平洋地域の途上国に移転するようになってきた。こうした産業は、GHG 排出量の増加などの形で環境負荷を増大させ、国境を越えた環境問題を引き起こす可能性がある。こうした現状を見れば、アジア地域内の環境制度を強化して、一刻も早く環境問題の拡大に適切に対応する必要があることは明らかである。また、先進国には公平な競争環境の構築に力を貸し、現地産業を保護する責任があることも明らかである。環境規制の緩和によって産業を誘致しようとする政策は、いわゆる「底辺への競争」を生むだけで、いかなる国、いかなる地域にも利益をもたらさない。

既存の地域的・準地域的な環境ガバナンス体制はいずれも特定テーマの問題に対処するための協定である(マレ宣言、ASEAN 越境煙霧協定、東アジア酸性雨モニタリングネットワークなど)。テーマは多岐にわたるが、実質的な問題解決を行うには拘束力が弱すぎる。例えば、インドネシアが煙害問題の中心国であるにもかかわらず ASEAN 越境煙霧協定を批准していないことは、あらゆる意味でアジア太平洋地域の規制遵守・執行能力の弱さを露呈している。現行のガバナンス体制に属する既存の協定、法規制、政策のより包括的な実施を要求するだけで、状況の大幅改善が見込めよう。地域協定の不履行に対して制裁措置を課すことに消極的なのは、この地域が伝統的に内政不干渉の原則をとってきたことに起因している。しかし、欧州の経験に照らして見ると、多少の権限移譲は効果的な地域ガバナンスの必要条件である。

アジア太平洋地域には、域内の環境や持続可能な開発を扱う包括的な組織・制度は存在しない。もっとも、UNEP、UNDP、WHO、FAO、UNESCAP など国際機関の地域事務所は、域内諸国に活動参加を要請する力を持ち、それを行使している。特に FAO、UNEP、UNDP は GEF 基金を利用して幅広い能力強化プロジェクトを実施している。同じくアジア開発銀行(ADB)と世界銀行の現地事務所も、GEF 基金やその他の環境基金、気候変動基金を通して他の地域機関の資金を上回る資金を投入し、持続可能な開発というアジェンダの実施に向けて積極的な活動を続けている。

準地域レベルには、東南アジア諸国連合(ASEAN)、日中韓三カ国環境大臣会合(TEMM)、南アジア共同環境計画(SACEP)、大メコン圏(GMS)開発プログラム、北東アジア準地域環境協力プログラム(NEASPEC)、南太平洋地域環境計画事務局(SPREP)など、多数の制度がある。こうした準地域レベルの制度は、各国間の協力関係を発展させて、地域内の環境に対する取り組みを調整し、準地域レベルの環境プログラムを実施することによって、コミュニティの「声」を一つにまとめ、代弁する働きをしている。

いくつかの観点で見て、準地域レベルの組織・制度は数が多すぎるようである。担当分野は重複し、予算は不足し、その上、会合、カンファレンス、ワークショップが多数開催

されるため、各国の関係当局はその準備や出席のために長い時間をとられる。これでは国民の関心が環境問題に向かなくなってしまう恐れがある。例えば、複数ある沿岸・海洋プログラム(東アジア海域調整機関(COBSEA)、東アジア海域海洋環境管理パートナーシップ(PEMSEA)、コーラル・トライアングル・イニシアティブ)は、合理化・一元化した方がメリットがあるだろう。

アジア太平洋地域は日々ダイナミックに変化している。あらゆるレベルの重要なステークホルダーの全員参加を促しながら持続可能な開発という目標を達成するには、地域ガバナンスの枠組みを強化する必要がある。力強い経済成長とグローバル化の一層の進展は民間セクターの関与をこれまで以上に必要とする一方で、貧困や失業のような深刻な社会問題への対処はコミュニティや家族といった市民社会の参加を必要としている。企業の社会的責任と倫理的投資については、「アジアにおける企業の社会的責任」(CSR-Asia)や「持続可能な開発のための世界経済人会議(WBCSD)」の地域支部など、地域団体が活動を行っている。現時点のWBCSDの地域活動は特に活発というわけではないが、リオ+20の開催に向けて積極的な役割を果たすようになる可能性がないとは言えない。

本白書の続章では、地域環境協定、地域制度(SPREP、SACEPなどの準地域環境プログラム)、地域ネットワークと地域的パートナーシップ(アジア環境法遵守執行ネットワーク(AECEN)、クリーン・エア・イニシアティブ・アジア(CAI-Asia)、東アジア海域環境管理パートナーシップ(PEMSEA)、東アジア海洋調整機関(COBSEA)、気候変動防止技術イニシアティブ(CTI)など)、地域中核研究拠点など、様々な地域・準地域レベルのトピックを取り上げている。域内の取り組みにはどのような合理化・一元化が可能かを探るには、複雑怪奇な既存のガバナンス体制をしっかりとマッピングしておく必要がある。当初は情報共有の改善を通じて、そして究極的には欧州に存在する地域環境機関のような形態を通じて、それに取り組むことができる。

#### 1.4.2 国家及び準国家レベル

アジア太平洋地域では、環境と開発の関係に関する認識が急速に変化してきている。「グリーン成長」や「グリーン経済」という考え方は今や急速に支持を集めている。韓国が低炭素グリーン成長基本法を制定し、キャップ・アンド・トレード制度の導入に向けて動いていることは、その一例である。

「グリーン成長」や「持続可能な開発の文脈におけるグリーン経済」という概念が再び注目されるようになったのは、経済成長、社会的平等、環境保護が本来的な意味では矛盾しないということの意味しているのではなかろうか。自然資本と社会資本を破壊することなく経済成長を実現することは可能なのである。グリーン経済への移行に向けた全体的な道筋については、UNEPやUNESCAPを含む多数の支持があり、多数の国が取り組みを始めているように見受けられる。2000年代後半に世界的な金融危機が起き、景気「てこ入れ」の呼び水として、グリーン経済に不可欠な再生可能エネルギー、大量輸送機関、森林再生、気候変動の緩和策と適応策への投資意欲が高まっており、そうした面でパラダイムシフトが起きていることは明らかである。中国、韓国、インドなどのアジア各国は、グリーン成長に投資する姿勢を打ち出し、グローバル・リーダーシップを発揮している。

国家レベルの環境ガバナンスはかなり改善してきている。多くの国が環境機関を設置し、環境法の枠組みのもとで関連準則、各種法令・規制を整備している。しかし、実施面の課題はまだまだ多い。ほとんどの国ではいまだに法令遵守の体制や執行能力が弱く、環境機関の資金や人材は問題の大きさと比べると不十分である。ただし、各国の裁判所で環境問題への取り組みが増え、技術的理解が必要な環境裁判を審理するために「環境法廷」の設置や裁判官・検察官に対する研修が実施されるようになったことは明るい材料である。イン

ドとフィリピンでは、最高裁判所が国の環境行政機関に対し、環境法を施行して環境の浄化に努めるように指示を出している(ニューデリーの大気質管理、マニラ湾の沿岸環境の質的改善など)。

国家レベルでは多くの政府が、国別行動計画、国別能力自己評価、持続可能な開発と気候変動に関する国家委員会、主流化の取り組み、革新的立法、戦略的環境アセスメントのような統合的政策影響評価・計画手法、透明性確保と汚職撲滅に幅広く取り組んでいる。ところが、環境の質は悪化の一途を辿っている(UNEP 2012)。この事態は、ガバナンスが過剰だと、環境に対する取り組みが進んでいるように見せかけることにエネルギーが費やされて、効果的な統治が行われなことを意味しているのかもしれない。実際、域内の「行動計画」を見ると、多くの具体的行動が提言されているが、そのほとんどは年度予算に計上されておらず、費用便益分析だけでなく、実施状況の進捗確認や影響評価さえ行われていない場合が多い。同地域に無数にある行動計画にほとんど進展が見られない理由を明らかにするには、正確なパフォーマンス評価を実施し、OECD 諸国のように定期的にピア・レビューを行うことが、妥当な第一歩となるだろう。

### 1.4.3 地方レベル、コミュニティレベル

地方レベルの取り組みの重点は、ローカルアジェンダ21の実施、気候変動への適応、コミュニティの能力開発、コミュニティが主体となった天然資源管理と生態系が果たす機能のコスト負担、都市間ネットワーク、優良事例の再現に置かれている。法令遵守や執行に関する問題は、政治的指導者と環境当局との距離が最も近く、具体的な環境問題の影響を直接受ける市町村レベルで取り組むのが最も効果的である。例えばベトナムの一部の自治体では環境警察局(環境違反の取締りの訓練を受けた専門部署)が設置され、自治体環境当局の取り組みを補完している。

地方分権化の進展と急速な都市化の進展によって、地方自治体、特に都市が、地方レベルで環境問題に対処する必要が高まっている。しかし、都市のほとんどは人材、資金、権限の不足に悩んでいる。そこで途上国の都市同士の支援体制、あるいは同格の都市同士の支援体制といった都市レベルの地域的・国際的ネットワークを推進する仕組みがあれば、環境上のアジェンダを地方レベルで効果的に推進することが可能になるだろう。

## 1.5 アジア太平洋地域のガバナンス体制にはどのような変革が可能か

アジア太平洋地域はガバナンスについて、グローバルレベルで広く採用される革新的なアプローチを持っているのか。ガバナンスに残っている弱点は何か、それを解決する方法は何か。現行のガバナンス体制に何らかの変革があれば、アジアは間違いなくグリーン経済に移行できるのか。アジアが数十年内にグリーン経済に移行できなかった場合、地球環境と持続可能な開発の目標にはどのような影響があるか。アジアのガバナンスが現状の課題に対処できなかった場合、支払うべき代償とは何か。本白書が論じるのはこのような問題である。以下の章でその答えを導き出していく。

アジア太平洋地域で環境のガバナンスに失敗し続けたら何が起きるかという問題は深刻だが、その一方で、政治的意志統一さえあれば実現可能な取り組みの実例も十分にあり、楽観の余地も残っている。それらの事例の多くは本白書に納められている。分析や提言の中の共通項として、情報共有と能力開発の必要性は持続可能な開発ガバナンスの進展の継続・加速化に欠かせない基本的要素として挙げられる。次章で述べられるように、政策ネットワークやコミュニティが無数に存在する地域での取り組みのための課題を克服するためには、環境情報の共有と能力開発のための地域的なハブを設立することはアジアにとって優先事項である。このような正式な組織・制度の確立は、地域の環境機関を設立するため

の第一歩となる。

## 1.6 各章の概観

本章は、アジア太平洋地域と世界が抱えるどのような問題がアジアの環境ガバナンスや持続可能な開発に至る道筋に影響を与えるかを検討することによって、本白書の論旨を大まかに描きだしてきた。本白書のための調査は、リオ+20のテーマに関する議論、さらにアジアにとってリオ+20プロセスはどのような意味を持つかという議論から始まった。その中から、持続可能な開発のための国際的枠組み、グリーン経済と貧困緩和について、多数の問題が提起された。これらはもちろん極めて重要な問題であるが、世界の各地域は、それぞれの地理的条件、成長のパターン、発展段階にもとづいて、それぞれ個別の問題を抱えている。以降の各章は、アジアが抱えている問題を数点取り上げ、それに対処するための短期的・長期的な取り組みについて提言を行い、IGESが行った研究と専門知識に基づく考察を述べ、さらに他地域で実施された戦略の分析やアジア太平洋地域の優良事例から教訓を引き出す。

第2章では、アジア太平洋地域の環境と開発の問題に関する国際協力を強化する方法について考察する。また、主要な国際協定など、アジア内外で環境上の取り組みを変革する推進力について検討する。そうした国際協定が効力を発揮するには、アジア諸国のさらなる能力向上が必要である。同章ではさらに、「スパゲッティ・ボウル」状態にある既存の地域・準地域的な制度の強みと弱みについて整理する。またその分析を通じて、能力開発と情報共有に重点的に取り組むことが短期間で協力関係を拡大するために最もふさわしい方法であることを明らかにし、その上で、地域内に情報共有のハブとなる組織を設立して各国の取り組みの効果を高め、情報収集コストを削減すること、さらに中長期的な地域協力の制度化に向けて新たな機関を設立することを提言する。同章が提言する協力のテーマは、気候変動、災害耐性、炭素市場関連の問題である。これらの問題は協力に際して障害が少なく、各国にとって明確なメリットがあるためである。

環境情報の公開は、環境と資源を持続可能な開発という観点から効果的に管理していくために不可欠の施策として、かなり以前から実施されてきた。ところが有用な施策と政策を導入・実施している国は次第に増えてきているとはいえ、その有効性をさらに高めるといった観点、あるいは政策や施策の規模をアジア太平洋地域全域に拡大するという観点から見ると、いまだに改善の余地は大きい。環境問題や天然資源の問題に国境はない。しかも、今や地域化とグローバル化の波をかぶらずにいられる国はなく、情報公開とあらゆるレベルの意思決定に複数のステークホルダーを有意義に参加させることは、持続可能な開発の道筋を策定する上で不可欠となっている。この章で地域情報共有ハブを提言したことを受けて、第3章では、世界的な情報公開のあり方を、アジェンダ21とリオ+20のプロセスに基づいて分析する。また、他地域の事例を考察し、アジアが見習うべき教訓を引き出す。

気候変動問題に取り組むには、政府と産業界の関心に応じて、持続可能な開発の観点から取り組む必要がある。第4章ではこうした前提に立ち、気候変動の緩和、グリーン経済、持続可能な開発という3要素の関係を分析し、アジア太平洋地域のカーボンガバナンスをグリーン化する手法を考察する。同章では、このような概念が、国内における緩和行動や一部のアジア諸国で実施されているクリーン開発メカニズム(CDM)でどのように実現・実施されているかを検討する。ガバナンス・スキームとその前提条件について議論し、低炭素型開発を促進する地域プラットフォームの整備を提言する。

第4章までは主に持続可能な開発のための枠組みを国際的・地域的な観点から論じているが、第5章では国際レベルの取り組みと地方レベルの取り組みの間に線引きを設け、REDD+とコミュニティによる森林管理(CFM)の方式をグリーン経済と貧困緩和という観

点から考察する。アジア太平洋諸国の多くは地方分権化の途上にある。そのため、CFMには森林資源の持続可能な管理と貧困の撲滅のために力を貸すという強力な役割が課せられている。こうした流れを受けて、地元民の能力開発に貢献し、その幸福を増大させ、気候変動の緩和と適応に寄与するという意味で、CFMにはどのような可能性があるかを検討する。同章は、アジアの中から6カ国の事例を取り上げている。いずれも地理的条件と開発段階が異なり、国の支援を受けながら個別の成果を目指してCFMプログラムを実施している国である。この章が光を当てるのは、CFMはREDD+にどのような貢献をなし得るか、その逆はどうかという点である。

第6章では、引き続きグリーン経済に注目し、論点をより具体的な事例の分析に移す。IGESの密接な関与の下に行われたインドー日本間の過去から現在までのプロジェクトに関する事例研究を紹介し、それを通じて、グリーン経済の成否の鍵を握る技術移転の阻害要因や戦略について明らかにする。事例研究と過去に発表した研究から明らかになったのは、政府と企業は地球が現在かかえている環境上・経済上のリスクとその対処の緊急性を踏まえ、実績があり、商用利用が可能な技術の水平的移転の推進に重点的に取り組む必要があるということである。そうした技術は移転が容易で、移転の障害も少ないからである。同章には、低炭素技術の展開と普及を推進するための現実的な戦略も提示してある。

第6章ではアジア各国間の官民パートナーシップの事例を取り上げ、グリーン経済の一部としての技術移転を論じた。第7章では地方自治体間関係に着目し、急速な都市化が進むアジアの環境問題や持続可能性の問題を効果的に管理するには、自治体同士で能力を強化しあい、知識を共有するのが効果的な方法であることを示す。知識共有と相互学習の優良事例として紹介するのは、クリーンな環境のための北九州イニシアティブ、CITYNET、クリーン・エア・イニシアティブ・フォー・アジアシティーズ等の事例である。また同章の研究対象は、都市間ネットワークの機能、実績、影響、さらに都市間ネットワークの管理戦略や運営戦略はどのように進化して、ネットワークメンバーのニーズや新たな地球環境問題に対応してきたか、という点である。

第8章では、持続可能な資源循環と資源管理に向けて、段階的アプローチをとるよう提言する。アジア途上国にとって、資源循環の推進をはじめとする資源効率の改善が今後の政策の最優先課題となっているためである。第7章までの内容に基づき、全ての国が地域統合と持続可能な開発という観点から自国の立場を十分に配慮し、その上でグリーン経済に貢献するための方法について論じる。この議論は、グリーン経済について国内の政治的支持を得ることは最初の一步にすぎず、多くのセクター、特に廃棄物資源の循環管理では、国際的なレベルで政治的枠組みを構築する必要があるという考えに立脚している。同章で提言する具体的な戦略活動には、3R・資源循環分野の二国間・多国間協力プログラムに資金を拠出する持続可能な資源管理のための国際基金の創設、資源効率向上とデカップリングを目的とする技術開発とインフラ投資の奨励などがある。

## 1.7 結論

環境問題や持続可能な開発の問題は、単一のレベルで解決することはできない。したがってアジア太平洋地域は多層的かつ多様なステークホルダーの参加によるガバナンスに向けて改革を推進する必要がある。常に自然災害のリスクにさらされているアジアでは、災害に強い社会を構築して、災害の影響を最小限に抑え、災害から速やかに復興できる社会をつくることに重点的に取り組まなくてはならない。地方分権の推進と補完性原理の適用は、多層的かつ多様なステークホルダーの参加によるガバナンスの土台となり、災害に強い社会の実現に貢献するはずである。

アジア太平洋地域の地域統合の拡大、アジアが世界で担うべき役割の拡大は、世界に大

きな影響を及ぼす。特に実質的なガバナンス改革の必要性という意味では、極めて大きい影響がある。したがって、環境の質や持続可能な開発への関心を、少なくとも貿易統合の進展と同じスピードで効果的に高める必要がある。環境と持続可能な開発は、アジアの制度の中に最初から組み込んでおかなければならない。その制度が地域レベルのものであっても、準地域レベルのものであっても同様である。思い通りに事が運べば、環境と持続可能な開発が統合の最重点テーマに据えられることもあり得る(場合によっては貿易より速いスピードで統合が進む)。環境面の統合が遅々として進まず、ますます増えつつあるアジアの人々の生活を脅かしたりするようなことがあってはならない。

本白書及び「リオ+20に向けた IGES プロポーザル」ほかリオ+20プロセスへインプットされた関連出版物がアジア太平洋地域と世界の政策担当者の意思決定に生かされ、効率的・効果的な組織・制度の案出に貢献し、ガバナンスを向上させ、私たちを持続可能な未来に導いてくれることを望みたい。アジアのガバナンスは多数の取り組みによって好ましい方向に向かいつつあり、その中には今後の足がかりになるものも少なくない。そしてもしガバナンス改革に失敗すれば、その影響は極めて深刻である。したがって、今すぐ取り組むべき課題は、各国の意志を統一し、変革に向かって進むことである。これはアジアだけの課題ではない。世界全体の課題なのである。

#### 注

- <sup>1</sup> <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=61>
- <sup>2</sup> 両テーマは会議の準備期間中により精緻化することが可能。海洋関連の問題(いわゆるブルーエコノミー)もアジェンダに含めるべきだという声が高まっている(ENB 2011)。
- <sup>3</sup> UNEP のグリーン経済に関する報告書には批判が多い。特に、同報告書の基盤をなすモデルに重大な弱点があるという指摘がある(Ibon Foundation 2011)。

## 参考文献

- Bednar, C. (2003) *Transforming the dream: ecologism and the shaping of an alternative American vision*. State University of New York Press.
- Bookchin, M., G. Purchase, B. Morris, R. Aitchtey, R. Hart and C. Wilbert (1993) *Deep ecology and anarchism*. Freedom Press.
- Buckminster Fuller, R. (1968) *Operating Manual for Spaceship Earth*. MIT Press.
- Clapp, J. (2011) *Paths to a green world: the political economy of the global environment*. MIT Press.
- Costanza, R., D'arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R.V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., and Van Den Belt, M. "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital," *Nature*, Vol. 387 (1997), p. 259.
- Ellis, K., N. Cantore, J. Keane, L. Peskett, D. Brown and D. te Velde (2010) *Growth in a carbon constrained global economy*. Overseas Development Institute, London, U.K.
- ENB (2011) *Earth Negotiations Bulletin*, International Institute for Sustainable Development, <http://www.iisd.org/>.
- European Commission (2011) *Future skill needs: for the green economy*. Dictus Publishing.
- Glasser, H. (ed) (2005) *The selected works of Arne Naess, Volumes 1-10*, Springer.
- Hawken, P. (2008) *Natural Capitalism: Creating the next industrial revolution*. Back Bay Books.
- Henderson, H. (2007) *Ethical Markets: Growing the Green Economy*. Chelsea Green.
- Huberty, M., H. Gao, J. Mandell, J. Zysman (2011) *Shaping the Green Growth Economy: A Review of the Public Debate and the Prospects for Green Growth*. Prepared for Green Growth Leaders by the Berkeley Roundtable on the International Economy.
- Institute for Global Environmental Strategies (2011). "The IGES Proposal for Rio+20 –Version 1.0." Inputs to the compilation document of the outcome document of Rio+20. Hayama, Japan.
- Jackson, T. (2009) *Prosperity without growth: economics for a finite planet*. Earthscan, London, U.K..
- Kareiva, P. (ed) (2011) *Natural Capital: Theory and practice of mapping ecosystem services*. Oxford University Press, USA.
- Mantica, R. (2010) *Unlimited growth in a limited environment*. Amazon Kindle E-book.
- Meadows, D. (1972) *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. Signet.
- Meadows, D., J. Randers, and D. Meadows (2004) *Limits to Growth: The 30-year Update*. Chelsea Green.
- Milani, B. (2000) *Designing the green economy: the post-industrial alternative to corporate globalization*. Rowman and Littlefield.
- Naess, A. (1989) *Ecology, community and lifestyle*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Ocampo, J. (2011) *The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective – Summary of Background Papers*. United Nations Report by a Panel of Experts to Second Preparatory Committee Meeting for United Nations Conference on Sustainable Development.
- Pearce, D. A. Markandya, E. Barbier (1989) *Blueprint for a green economy*. Earthscan, London, U.K.
- Pearce, D. (ed.) (1991) *Blueprint 2: Greening the world economy*. Earthscan, London, U.K.
- Pearce, D. (1993) *Blueprint 3: Measuring Sustainable Development*. Earthscan, London, U.K.
- Perelman, L. (1976) *The Global Mind: Beyond the Limits to Growth*. Mason/Charter.
- Prugh, T. (1995) *Natural Capital and Human Economic Survival, Second Edition*. CRC Press.
- Robins, N., Clover, R., and Singh, C. (2009). *A climate for recovery: The color of stimulus goes green*. London, UK: HSBC.
- Schumacher, E. (1973) *Small is Beautiful: Economics as if people mattered*. Harper and Row, New York, USA.
- Speth, J. (2004) *Red Sky at Morning: America and the Crisis of the Global Environment*. Yale University Press.
- Strand, J, and M Toman (2010). "Green Stimulus," *Economic Recovery, and Long-Term Sustainable Development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5163, Washington DC, January.
- Strauss, W. (2010) *The myth of endless growth: Exposing capitalism's insustainability*. Lulu.com.
- UNEP (2011) *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.
- UNESCAP (2005) *Achieving environmentally sustainable economic growth in Asia and the Pacific*. Theme Paper for Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific, Seoul, 2005. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand.

UNESCAP (2009) Greening Growth in Asia and the Pacific. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand.

UNGA (2010) Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the Conference. Report of the Secretary General, Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development, First Session, 17-19 May 2010. United Nations General Assembly, New York, USA.

Victor, P. (2008) Managing without growth: slower by design, not disaster. Edward Elgar.