

第9章

結論

第9章

結論

ピーター・キング、ロバート・キップ、森 秀行

本白書の作成を通じて、貴重な結論を多数導き出すことができた。本章ではそれらをまとめ、互いに関連づける方法を提示する。

本白書が提起したのは、過去20年にわたって持続可能な開発を実現することができなかった古いガバナンス体制は、低炭素型で対応力のある(レジリエントな)社会への移行を続け、さらに加速する役割を果たすことができるのか、それともより抜本的な改革を必要としているのか、という問題である。

結論は明確である。国連機構の世界的な改革を待っているだけでは、アジア太平洋地域は低炭素型で対応力のある社会に移行することはできない。グリーン経済への移行、気候変動、生物多様性の損失、持続可能な都市、持続可能な消費と生産といった様々な課題に対処するには、自らの手でガバナンス改革に向けた革新的なアプローチを考案しなければならない。むしろ、アジアが世界においてリーダーシップを発揮して、そうした課題に取り組む必要がある。その理由は、改革のための行動を起こさないままであれば、アジアが最も影響を受けるということだけではなく、世界的視野で見たアジアの経済的影響力と地政学的重要性が、かつてなく高まっているためである。本白書の事例、分析、提言が一貫して指摘しているのは、情報共有と能力開発の必要性である。しかも指摘された問題の解決策は、アジア地域内ですぐにでも始めることができるものが多い。アジアに欠けているのは、各国の利害をうまく調整して地域内に真に役立つ情報共有と多くの人々が受けることのできる効果的な能力開発を行うための制度を整備することであり、その制度を活用して持続可能な開発が直面している課題やこれから直面することになる課題に対応することである。本白書は、こうした要請に応えるためのプラットフォームを設立し、地域環境機関の設立に向けた第一歩とすることを提言する。

グリーン経済への移行を、周期的な金融危機に陥った経済に「てこ入れ」するための便宜的な方策と見なすのではなく、経済的・社会的発展のための根源的なパラダイムとしなければならない。物資輸送に馬を使う社会が車社会に移行したように、自然の秩序の範囲内で、自然資本を維持したまま、生活を根本的に移行する必要があるのである。

しかし、そうした移行は一夜にして実現できることではない。アジア各国には、持続可能な開発に向けて、既に数十年もガバナンス強化に取り組んできた実績がある。その取り組みは散発的なものではあったが、そこから得られた経験を地域内で広く共有すれば、得られるものは大きいはずである。本白書のねらいはまさにこの点にある。既存の協定や法規制、政策の実施方法の改善や強化を働きかけるだけで、アジアの状況は急速に進展する可能性がある。本白書では何度も、この規定と実施の間のギャップの問題を取り上げている。

国際社会ではグローバルな制度改革に関心が集まっているが、アジア太平洋地域には地球環境や持続可能な開発の問題を扱う地域レベルの包括的組織は存在せず、代わりに国連

環境計画(UNEP)のような国連機関の地域事務所がこの代役を務めている。しかし欧州環境庁(EEA)が欧州環境情報・観察ネットワーク(EIONet)を通じて環境情報の収集・発信を行っていることは、他地域における経済・社会面での統合の見本として、アジアが今後進むべき道を示してくれている。国レベルや地方レベルで環境情報を管理する仕組みを作ることは、市民参加やコミュニティによる自然資源管理を推進する上で不可欠であり、地域の情報ハブの役割を果たし、情報公開に関する域内各国の合意を生み出すことで、欧州など他地域に見られる地域機関と同じような機能を担う公式の地域機関の設立に向けて、一步を踏み出すきっかけになる。一部地域には既にこうした機能を果たしている組織があるが、無数のネットワークがばらばらに活動しているのが実情である。例えば、アジア太平洋適応ネットワーク(APAN)、南太平洋地域環境計画(SPREP)、アジア環境法遵守執行ネットワーク(AECEN)などは、情報共有と能力開発の機能を十全に果たしている。これらの組織の規模は小さいが、果たしている役割は重要で、将来的には包括的なアジア地域機関につながるものと期待される。次なるステップとしては、意思決定や計画を適正な調査に基づいて行うために、政策と制度に関する研究を現状以上に推し進める必要がある。こうした移行をサポートしていくためには、他の分野で行われている地域統合や地域化の取り組みを理解し、それを足がかりにして、アジアの環境制度を整備していく必要がある。

アジア各国の環境ガバナンスはこの30年の間に大幅に改善したが、国内法、規制、政策、行動計画の効果的な施行という面ではいまだに課題が山積している。そうした意味で、環境正義の実現を図り、政府機関による環境法の遵守・執行を徹底しようとする裁判所の積極的行動や「環境法廷」の出現が見られるようになってきたことは心強い限りである。しかしその一方で、環境の質は悪化の一途を辿っており、より正しい測定と評価を行う必要性はますます高まっている。オース条約をモデルにして環境情報の公開を保証すれば、環境機関の活動を監視する力となるだけでなく、環境を害している企業や個人の行動にも変化をもたらす可能性がある。

アジア太平洋地域が最優先でガバナンス改革に取り組むべき問題は、おそらく気候変動の問題であろう。温室効果ガス(GHG)の排出は、アジアの経済成長のあり方が内包している問題であり、根本的な変化の必要性がある。GHG排出量は、気候関連政策や生産と消費の選択、そしてそうした政策が導く発展の道筋によって影響を受ける。韓国や中国など、GHG排出量をコントロールするために多大な努力を払い始めている国もあるものの、未だ多くの国では、GHG排出量を規制すれば自国の経済成長と貧困撲滅が阻害されるのではないかと懸念しており、経済をグリーン化して、低炭素型で資源効率が高く、包摂的で対応力のある社会へと移行することが自国にとって最善の政策であることを示す強力な証拠を求めている。このように、アジアが確固たる自信を持つために、学習と情報共有は非常に重要である。

国際社会のレベルでは、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)と京都議定書が、各国のガバナンス改革に大きな影響を与えてきた。中でもクリーン開発メカニズム(CDM)はGHG排出量を削減しつつ持続可能な開発の推進を達成する仕組みとして、国内レベルのガバナンス確立に多大な影響を与えている。特に持続可能な開発目標が達成できるCDMプロジェクトを承認するための指定国家機関(DNA)を設立したことが、これに寄与している。CDMは過去数十年間に世界中で13億ドル以上の追加投資を生んできた。また、より最近の成果としては、開発途上国による適切な緩和行動(NAMA)の実施とダーバン・プラットフォーム(すべての国に適用される議定書、法的文書、または法的拘束力を伴う合意成果を2015年までに採択し、2020年から実施する)の設立がある。また当面の間、京都議定書非附属書I国は自発的な国家行動計画をUNFCCC事務局に提出することになっている。

アジア太平洋地域の一部の国では制度面での対応が進んでいる。例えば、韓国は「グリーン成長に関する大統領委員会」を設立し、「低炭素グリーン成長基本法」を制定し、「グローバ

ルグリーン成長研究所(GGGI)」を設立し、「持続可能な開発のための国連オフィス」を開設した。インドは気候変動と持続可能な開発の問題に同時に取り組むことを目指して「気候変動に関する国家行動計画」を発表した。中国は経済活動におけるエネルギー消費量の削減に取り組んでおり、2009年の全国人民代表大会常務委員会で「気候変動への積極的対応に関する決議」を採択している。気候変動適応基金や新設されたグリーン気候基金などの資金拠出機関から直接支援を受けるには、ガバナンスの改革を行い、実施機関として認定される必要がある。

こうした明るい兆しもあるが、排出量取引制度やCDMのようなグローバルレベルの気候変動へのアプローチは、国内レベルのガバナンスにも想定外の影響を及ぼしている。その主な要因は、CDMの資金を活用するプロジェクトが一部のセクターやホスト国に偏っていることにある。気候基金はすべての発展途上国で持続可能な開発のアジェンダを進めようという目的で設立されたが、CDMプロジェクトは中国、インド、ブラジルに集中しており、後発開発途上国(LDC)は周辺に追いやられている。アジア太平洋地域のほとんどの国はこれまでCDMの評価スキームを利用してプロジェクトの提案を行ってきた。この仕組みでは、持続可能な開発の基準・指標に基づいて、DNAがCDMプロジェクト案を評価するというものである。中国とインドでは、これを一歩進めて、持続可能な開発に寄与する炭素排出削減量の割合を明示するよう求めている。中国ではこれに伴い、中国CDM基金と基金管理センターが設立され、持続可能な開発に対する資金援助を行っている。各CDMプロジェクトの認証基準の考え方としては、それがタイ温室効果ガス管理機構が採用している持続可能な開発の基準(通称「ゴールド・スタンダード」)を満たしているか否かを基準とするのが好ましいだろう。この基準を採用すれば、持続可能な開発のメリットを炭素市場に内部化するための強力なインセンティブが生み出されるに違いない。

本章では、国際的な枠組みや国レベルで推進される制度改革を通じた、持続可能な開発の実現に向けたこれまでの取り組みの進展やその限界を分析している。そして、その上で、国際的・地域的な様々な機関が低炭素発展やグリーン経済への移行を実現させるためには、政策リンケージを促す情報共有や、国別緩和行動/低炭素開発戦略(NAMAs/LEDS)や市場メカニズムに関する能力開発を推進する役割を担う「地域プラットフォーム」の設立が必要であることを論じている。

気候変動の影響によって、アジア太平洋地域の森林セクターが再び注目を集めている。気候変動の緩和(炭素隔離)や適応のために、コミュニティによる森林管理(CFM)の役割が見直されているためである。UNFCCC締約国は、森林の炭素蓄積量を維持・拡大しながら森林の破壊や劣化を回避する(REDD+)ための国際協定の成立を目指して交渉を続けている。CFMは長年にわたって森林に依存する無数のコミュニティの生計に重要な役割を果たしてきた。そして今後はREDD+が、こうした形態の森林管理が生み出す経済的価値を内部化し、持続的な収入源を確保する方法になる可能性を持っている。しかし懸念がないわけではない。コミュニティが管理する森林はREDD+に基づいた方が価値が高まることから、CFMに関する現状の貧弱なガバナンス体制が新しい国家制度や権力者層による恣意的決定に取って代わられる可能性がある。それでもREDD+のメリットに関する明確な目標を立てて、より強力な形態のCFMガバナンスを確立することは可能である。

気候変動により、他地域からアジア太平洋地域への低炭素技術の移転やアジア内部での移転にも注目が集まっている。低炭素技術の移転が、アジアの持続可能な開発の実現に重要な役割を果たすためである。既存・新規両方の低炭素技術の普及拡大によって、2050年までに温室効果ガス(GHG)排出量を2007年の半分の水準に削減できる可能性がある。国家間の技術移転の対象となるのは、物的資産ばかりではなく、技術知識やスキルも対象となり得る。このような技術移転は、受領国がその技術を効果的に活用できるようになっただけでは、成功とはみなせない。受領国が時間をかけてその技術を消化し、自らの手で改良できるように

なって、初めて成功したと言えるのである。

UNFCCC の技術移転に関する条項については交渉の進展があったが、知的所有権、資金調達、測定・報告・検証(MRV)についてはまだ合意に至っていない。これらの問題に関する交渉は長引く可能性が高いこと、世界が現在抱えている環境上・経済上のリスクに緊急に対処する必要があることを考え合わせると、普及拡大を進める余地があるのは商用利用が可能で、技術移転に対する障害が少ない技術である。アジア太平洋地域に最も必要な技術は、クリーンコール技術、エネルギー効率化技術、燃料電池、地熱発電、マイクロ水力発電、小型風力タービン、太陽発電に関するもので、これら技術の多くは成熟し、既に展開・普及段階に達している。

現在の様々なメカニズムやイニシアティブは、低炭素技術の移転に重点を置いている。例えば、発展途上国への技術移転を促す資金供与メカニズムとして大きな影響力を持っている地球環境ファシリティ(GEF)は、1991年の設立以来、50カ国以上の気候親和型技術に25億ドル以上の資金を配分し、約150億ドルの協調融資を行っている。また、本来CDMは技術移転のための資金調達メカニズムとして構築されたものではないが、技術移転にも積極的に貢献している。CDMに登録された2,100件のプロジェクトのうち、約36%が技術移転に関わっている。この他にも、「メタン市場化パートナーシップ」、「水素経済のための国際パートナーシップ」、「クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ」など、様々な二カ国間、多国間イニシアティブが技術移転を推進している。海外からの低炭素技術への直接投資も大幅に増え、発展途上国のクリーンエネルギー事業に対する民間投資は、2007年には既に220億ドルを超えている。

しかし、気候変動の問題によってつけつけられた技術移転の必要性の大きさと比較すると、上記のメカニズムやイニシアティブの活動の規模はまだ十分とは言えない。低炭素技術の普及拡大に特に効果的と思われるのは、クレジットメカニズムの構築、民間セクターの積極的関与の促進、地域の低炭素化に対する海外直接投資の誘致などの新しい戦略であるが、こうした戦略は補完的措置が講じられなければ成功はおぼつかない。その手法としては、例えば以下のようなものが考えられる。第一に、既存のCDMアプローチの上に新しい戦略を構築するという方法。第二に、アジア太平洋地域における低炭素技術の移転でより積極的な役割を果たす意欲がある主要企業に、有形、無形を問わず強力なインセンティブの枠組みを与えるという方法。第三に、企業や政府レベルのグリーン・ガバナンスのプロセスを合理化して、低炭素技術に対する海外直接投資を誘致するという方法である。

アジア太平洋地域では急速な都市化が進展している。各都市はあまりに急速に発展したために環境管理が行き届かず、都市環境は悪化の一途を辿っている。地方政府のこうした問題への対処能力を向上させるには、各都市をネットワークで結び、知識共有や相互学習を可能にすることが、アプローチ方法として効果的である。アジアには、「持続可能性を目指す自治体協議会」(ICLEI)、「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」などの都市間ネットワークが存在している。気候変動に関する交渉は、国際社会のレベルでは遅々として進んでいないが、多くの都市の市長は国際社会の決定を待たずに、自発的に地球温暖化の問題に取り組んでいる。

都市間ネットワークには、主に不特定多数を対象にしたオープン・ネットワーク、メンバー数を制限したネットワーク、二都市間ネットワークなどがある。また優れた取り組みを行っている都市を表彰するプログラムにも、地域活動を活性化し、向上させる働きがある。東南アジア諸国連合(ASEAN)の環境的に持続可能な都市(ESC)に関する作業部会は、こうした既存の都市表彰プログラムと連携しながら、ESCモデル都市プログラムを推進している。しかし、このようなネットワークにとって重要なことは、会員との関係を維持し、会費を徴

取するなどして持続可能な財政基盤を確立することである。実績のあるネットワークを再評価、再検討することは、他の組織が類似のネットワークを重複して設立するのを避けるためにも、有意義なことである。

成長著しいアジア各国の都市が抱える問題の一つに、大量の廃棄物の処理という問題がある。この「問題」を新たな資源の源(都市鉱山と呼ばれることもある)に変えるには、すなわち「リデュース、リユース、リサイクル」(3R)を推進するには、地域の取り組みだけでは不十分である。持続可能な資源循環と廃棄物処理に向けて、世界各国が協調行動をとることが不可欠である。途上国と先進国は低炭素経済を実現するために、エネルギー効率を改善し、同時に経済成長と資源消費のデカップリングを実現しなければならない。

幸いなことに、アジアの発展途上地域では近年、国内レベルでも国際レベルでも、資源循環と廃棄物処理を推進する政策に進展が見られる。同時に、エネルギー効率の改善を促すアプローチには限界があり、より強力な政策介入を行わなければ絶対的なデカップリングと資源消費量の削減は実現できないことが明らかになってきた。こうした移行は一朝一夕には進まないため、段階的なアプローチを取る必要がある。単に使用済み製品をリサイクルするだけでなく、製品デザインの改良や資源消費量の削減を行わなければならない。

こうした移行の実現にあたり、ガバナンスは決して軽視できない問題である。問題は以下のように分類できる。(i) 政府の能力と関係省庁間の調整、(ii) 産業インフラと技術の移転、(iii) リサイクル市場の整備、地方市場の支援、グリーン雇用の創出。国内に資源リサイクル基金を設立したり、製造業者や輸入業者から手数料を徴収することも、適正な資源循環を行うための有効な政策手段であろう。また国際社会のレベルで連携を強化するには、新たな資金調達メカニズムを設立して 3R 政策と持続可能な資源管理を推進する必要があるかもしれない。

結論

本白書では、持続可能な開発を実現するために、アジア太平洋地域で起こりつつある環境ガバナンスへの革新的なアプローチや、ガバナンスの在り方及び政策を改善するための提案について検証してきた。グリーン経済への移行やガバナンスの在り方、政策の変革は今後何十年もかけて取り組むべき課題であるが、その動きを加速するための提案を行った。第1章をはじめ各章で言及しているように、グローバルな持続可能な開発目標の達成は、アジアにおける改革が成功するかどうかにかかっていることは明白である。

掲載した様々なケースや提案から得られたことに基づく、本書の全編を通じた主要なメッセージは、情報共有・能力開発のメカニズムの改善が必要であるということと共に、地域における多くの政策やネットワークの中での一貫性と協調が重要であるということである。本書では、その解決方法として、情報共有・能力開発を行う正式なセンターをまず設立し、段階的プロセスを経て、最終的にはEUのように地域の環境機関を設立することを提案している。

IGES は世界中の組織とともに、リオ+20プロセスに積極的に参加してきた。特にアジア太平洋地域では活発な活動を行ってきた。国際レベルでどのような成果が生まれるかに関係なく、IGES のメッセージは一貫している。すなわち、持続可能な開発を実現するには地域における活動が重要で、そのためには地域の要請を担う新たな制度が必要だということである。結局のところ、成果の大きさはリオ+20 閉幕後の活動にかかっていることになる。