

発展途上国から見た地球環境問題

「開発と環境」から見た地球環境問題 — 温暖化対策をめぐって

寺尾忠能

気候変動、地球温暖化問題に代表される地球規模の環境問題は、発展途上国の経済開発にとってどのような意味を持つか。「開発と環境」の視点から、地球環境問題への取り組みの方向性を論じてみたい。

●温暖化対策と発展途上国

先進国においては、発展途上国の環境問題は、地球環境問題の一部と考えられてきた。熱帯雨林の減少や砂漠化など、地球規模の生態系の破壊・劣化では、その所在する地域が発展途上国に集中していること、また先進国から見て発展途上国の潜在的な成長可能性が地球全体の環境・資源制約を激化させるという懸念が、そのような発想を生んだものと考えられる。個々の発展途上国に内在する問題としてよりも、地球環境に影響を与える側面を重視したとらえ方であった。温暖化への対策についても、経済成長が著しい発展途上国に対して相応の負担が求められた。

発展途上国の側からは、地球環境問題は産業革命以来、歴史的に先進国が資源を大量に消費し、生態系を破壊してきたことに

由来する問題であり、その対策が自らの経済発展の可能性を抑制するような事態を簡単には受け入れることはできなかった。

このように地球環境問題をめぐる先進国と途上国との関係は、この問題が顕在化する以前から存在した国際貿易、直接投資、資源ナシヨナリズムなどをめぐる南北問題の枠組みにおさまる議論から始まり、その影響は今日まで続いていると考えられる。

温暖化問題に対する国際社会の対応として一九九二年に締結された「気候変動枠組み条約」を見ても、先進国と発展途上国は明確に区別され、現在までに発展途上国には排出削減に関わる措置を実施する義務は課されていない。条約の成立過程において発展途上国の主張が認められ、その「前文」では、温暖化の原因はこれまで温室効果ガスを大量に排出して大気中に蓄積させてきた先進国にあり、その削減に取り組むべきなのは先進国であること、「第四条第七項」では、発展途上国が経済開発と貧困削減を優先する権利を明記している。この「共通だが差異のある責任」という原則は、一九九二年の地球サミットでのリオデジャ

ネイロ宣言にも含まれている。一九九七年の第三回締約国会議（COP3）で採択された「京都議定書」においても、条約上の発展途上国には温室効果ガスの排出を削減する義務は課されていない。

中国、インドの両大国は改革開放、経済自由化を進めて以降、急速に経済成長を続け、発展途上国の中では特異な存在となった。両大国は、温室効果ガスの排出でも、一人あたりの水準は低くとも、全体の排出量では先進国の大半を凌ぐ程に達しつつある。両大国は発展途上国全体のリーダーでもある。地球規模の温暖化対策を進めるためには、中国とインドをはじめとする急速な経済成長を続ける発展途上国を例外として扱い続けることは困難となってきた。

一方、先進国の中でもG・W・ブッシュ政権下のアメリカのように、排出削減義務を自ら引き受ける条件として、発展途上国も義務を負うことをあげている国がある。発展途上国の参加問題は、国際社会による地球温暖化対策全体の動向にも影響を与える要因のひとつとなっている。

排出削減義務の受け入れを拒む中国、イ

ンドも、先進国からの技術移転が見込めるクリーン開発メカニズムについては、積極的に受け入れている。また化石燃料を代替しつつ温室効果ガスを増加させない燃料とされるバイオエタノールを生産するブラジルのように、世界全体の温暖化対策が進むことにより大きな利益を得る国も現れており、発展途上国の利害は多様化している。

● 効率性のグローバルな追求

温室効果ガスの蓄積による地球温暖化問題は、従来の地域レベルでの環境問題とは際だって異なる特徴を持っている。二酸化炭素などの温室効果ガスの一単位の排出が温室効果を高める限界的影响は、それを世界中どこで誰が排出しても同等となる。炭素税、排出量取引などの経済的手段を用いて、排出削減のために各国が共通した整合的な制度をとることができれば、限界削減費用を世界中で均等に近づける可能性さえある。ただし、温暖化による被害は局所的なものも地域的な偏りもあり、すべての人々が均等に被害の影響を受けるわけではない。そのような地球全体での限界削減費用を均等化させる試みは、温室効果ガスのように大気中に蓄積されてから地球全体の気候に影響を与える汚染物質以外について想定することは困難であった。いわゆる産業公害のような局所的な汚染では、汚染物質が共通のものであっても、世界中で限界排出削減費用を均等化する意味はあまりない。

温室効果ガスの削減の取り組みでは、グローバルなレベルでの限界削減費用の均等化を追求することにより、効率的な削減をグローバルに実現する可能性さえ想定できるといふ、特異な環境問題である。しかし、そのような排出削減の効率的な達成は、公平性を著しく欠くものとなりかねない。低所得国において排出量の削減のため犠牲となる所得と、先進国におけるそれとを等しく評価することは不公正であり、それぞれの社会的厚生に与える影響が考慮される必要がある。それでは目指すべき方向はどのようなものであろうか。例えば、経済学者

宇沢弘文は、排出権取引を倫理的側面から厳しく批判すると同時に、各国がそれぞれの一人当たりの所得水準に比例した税率で二酸化炭素の排出に課税する「比例的炭素税」が望ましいことが理論モデルから導き出せると主張している。

● 「持続可能な開発」をめぐる

地球環境問題を論じる際に必ず取り上げられる議論が「持続可能な開発」(Sustainable Development)である。「持続可能な開発」は、一九八七年に国連のブルントラント委員会が発表した報告書『われわれの共通の未来』で用いられて広く知られるようになった考え方である。報告書でその定義は、「将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすこと」とされている。その中心的な考え

には、世代を超える長期的な持続性、世代間の公平性、同一世代間の公平性を含んでいる。地球環境という共通の制約の下で、地球市民として等しく責任を負うべき、というものである。

「持続可能な開発」には、地球環境問題に関する先進国と発展途上国との基本的な見解の相違を埋める妥協、さらには地球環境保全と経済成長という異なる目標を併存させ両立させるための理念、という側面がある。一方で、持続可能な開発の実現のためには、エネルギー政策、環境政策の位置づけを、この意味での「持続可能性」という方向に切り替えることが必要とされている。しかし、持続可能な開発、持続可能性という考え方を、社会科学の分析の枠組み、概念としてそのまま用いることは難しい。世代を超える超長期を構想できるような分析枠組みを、社会科学は簡単には用意できない。歴史学を基礎にした未来学か、大胆な仮定に基づく社会工学とならざるを得ないであろう。その場合も、ほとんどすべての社会的条件・制度を固定できず変数として扱わざるを得ない、超長期の地球環境の変動についての議論が意味を持つのは、地球規模の議論に限られるように思われる。

ひとつの国や都市のような特定地域のレベルでの持続可能性を議論するためには、その地域が超長期にわたって存続すること、それを正当化できなければ、無条件に前提とせざるを得ない。超長期にはあらゆる変数が



発展途上国から見た地球環境問題

可変的となり、特定の国、地域の固有の社会や文化が存続することを正当化することは難しい。その存続を前提とする議論は、ある種の願望か政治的な主張に過ぎなくなる。特定の地域がひとつの単位として存続すると前提したとしても、その持続可能性を議論するためには、地球規模の持続可能性について何らかの仮定をして、それを与件として議論せざるを得なくなる。

超長期の持続可能性は地球環境についてのみ意味のある定義が可能と考えるならば、一国や地域の開発、特定の開発政策・産業政策・エネルギー政策等を長期的な視点から論じることの意味はどのようなものだろうか。地球環境のグローバルな持続可能性、世界全体の持続可能な開発という大きな問題とは直結させず、むしろローカルな問題であることをはっきりと意識し、どの程度の地域的広がりや時間の長さで議論するかを明確にし、どういう変数(例えば境界線)の固定性をどのような理由から前提しているかを意識して分析する必要がある。

長期的視点を取り入れた国・地域の政策論としては、まずグローバルな制約条件とその長期変動をどのように想定するのかを明らかにする必要がある。その上で通常の経済理論が想定するような短期的な効率性、社会的厚生を増減、公平性も考慮されるべきことは当然であろう。長期的な視点から与件とする「環境」の条件を仮定してからは、それぞれの地域の「資源」をどのような

に活用しうるのかに着目される必要がある。グローバルな環境の変動に各地域から介入して影響を与えることは困難であるが、経済社会の外部にあり、経済主体や政府が働きかける対象という意味での「資源」は、その利用のあり方を変化させることにより、社会の変化を方向付けしうる対象として、重視されなければならないであろう。

● 発展途上国の温暖化対策への展望

今後、発展途上国はいかなる枠組みで温暖化対策に組み込まれるであろうか。京都議定書の枠組みでは、発展途上国は削減義務も負わなかった。インドや中国のような急速な経済成長を実現して温室効果ガスの排出を拡大し続けている大国も、すでに先進国に匹敵する一人当たり所得を達成している中進諸国も、近い将来排出削減義務を受け入れるかどうかは不透明である。

ミクロ経済理論に基づく議論では、温室効果ガスの排出量を削減する経済的手段は、排出量排出権取引のような量的な規制手段でも、税・課徴金のような価格を用いた規制手段でも、いずれも市場メカニズムを活用することにより、各排出源の限界排出削減費用が均等化するという意味で、効率的に最小の費用で排出削減を達成しうる。

各国に排出削減量を割り当てる京都議定書では、各国は削減義務を税・課徴金を用いて実現させることもできるが、基本的には数量的な規制の枠組みとなっている。京

都議定書に取り入れられた「京都メカニズム」(クリーン開発メカニズム、共同実施および削減義務を負った国の間での排出権取引)は、数量的な調整による経済的手段となっている。また、各国・地域レベルの温室効果ガス排出規制手段を見ても、EUがすでに排出権取引を導入し、アメリカ、日本でもその導入の方向性が示されている。

各国が削減割り当てを受け入れる形式の国際的な枠組みでは、すでに見たように、現時点では発展途上国を広汎に取り込んで削減義務を受け入れさせることに成功していない。一方で、数量的な調整による経済的手段に代わる、価格を用いたもう一つの経済的手段である、税・課徴金を用いたアプローチを温室効果ガス排出削減の国際的な枠組みとして用いるべきであるという主張もある。発展途上国にとって重要な議論として、経済学者ジョセフ・スティグリッツによるものがあげられる。排出権取引などの数量的な調整では、各主体への排出量の初期配分をいかに公平に決めるかがきわめて困難な問題である。理論的には初期配分は分配のみに影響を与え、結果としての効率性には影響を与えないが、現実には各主体の戦略的な行動などにより、効率性に影響を与え得る。また、京都議定書の交渉過程を見てもわかるように、そもそも初期配分を決定すること自体が困難な調整を必要とする。一方、環境税・炭素税では、排出権取引のような初期配分の困難は存在し

ない。税率の合意は困難な問題ではあるが、一定期間をおいての税率の調整は不可欠であり、税率は暫定的な性格が強くなる。

世界全体で共通の税導入を合意することは容易ではないが、ステイグリッツは一度に世界全体が合意しなくても導入できると主張する。経済がグローバル化した現在では、国際貿易体制から孤立して経済発展を続けることは困難である。主要な排出国間で税の導入に合意し、それに参加しない国々に対しては、その輸出品に対して、少なくとも負担されない環境税分を相殺する高い関税を課せばよい。WTO（世界貿易機関）の枠組みを利用してそれを行う可能性も示唆される。さらにステイグリッツは、環境税は温暖化対策への発展途上国の参加問題も解決すると主張している。

各国に排出削減量を割り当てる京都議定書と同様の方式がとられ続ける限り、発展途上国が一定の団結を維持すれば、削減義務を負うことを今後も回避し続けることが可能かもしれない。二〇〇八年の洞爺湖サミットにおいても、二〇五〇年までに世界全体の温室効果ガス排出量を（基準年は曖昧にされたが）半減するという方向性が示され、今後も数量調整のアプローチが続けられる見込みが強い。現状では、ステイグリッツが提唱するような国際協調による税の導入が近々実現する見込みはない。しかし、国際的な環境税はすべての国が合意しなくても開始できるため、その方向性が形

作られれば一気に実現する可能性もあり、いったん導入が決まれば合意しなかつた国も国際貿易を通じて多大な負の影響を受ける可能性が高い。実現するとしても、発展途上国に対しては何らかの猶予や影響を軽減する措置がとられると考えられるが、それでも十分な準備をできずに巻き込まれば、大きな影響が避けがたいであろう。

自らが関与できない形で税による国際的な排出削減の枠組みが作られるよりも、税にせよ削減枠にせよ積極的に関与して有利な条件を入れた国際的な枠組みの形成を目指した方が、発展途上国にとって有利かもしれない。このように、国際的な協調による税は、実際に導入されなくても、その導入の可能性を示唆することによって、現在の体制下で排出削減義務の受け入れを拒む国々を牽制するために使われる可能性もある。いずれにしても、発展途上国も遠くない将来に何らかの形で温室効果ガス排出削減策を本格的に導入せざるを得なくなる事態に、備える必要がある。

●問題を共有する国々の困難

国家間での合意形成が難しいとしても、個々の企業や市民の間で、国家の枠組みを超えて温暖化対策が進展していく可能性もある。発展途上国の企業でも、EUなどの先進諸国と取引を行いたければ、製品の生産や廃棄に際しての温室効果ガス排出等の環境への負荷について、広範な情報開示を

求められることが多くなってきている。

温暖化対策は、どのような対策を、どのような方法で、将来世代を含めて誰がどの程度の費用を負担して行うか、合意に基づく決定を行うことが難しい問題である。現在の世代の中でさえ合意は容易ではなく、それ以前に問題の共有さえ十分にできていないとは言えない。それでも、一部の先進国が主導する国際的な枠組みに強制的に組み込まれるよりも、個々の発展途上国において、分権的な意志決定手続きによる社会的合意に基づいて、温暖化対策を含む環境保全と資源管理の政策の優先順位を引き上げる努力が積み重ねられる方が、政策の永続性という意味からも望ましいであろう。

（てらお ただよし／アジア経済研究所新領域研究センター）

《参考文献》

- ①宇沢弘文「地球温暖化への経済学的回答
—排出権取引では解決しない」（聞き手
＝東嶋和子『中央公論』二〇〇八年七月）。
- ②ステイグリッツ、ジョセフ「温暖化ガス削減 環境税で―『京都方式』より有益米と途上国の不満を解消」（『経済教室』、『日本経済新聞』二〇〇六年七月一九日付）。
- ③竹内敬二「『危うい連合』と、その終焉
—途上国からみた温暖化交渉」（『環境経済・政策学』云々年報 第四号、一九九九年）。
- ④藤崎成昭編『地球環境問題と発展途上国』アジア経済研究所、一九九三年。