

2014年9月21日
(於、静岡・三島)

北東アジア学会
第20回記念学術研究大会

横田 将志 (日本大学) *
yokota.yokohama@gmail.com

大メコン圏 (GMS) におけるサブリージョナルな環境協力 ——北東アジアから見る差異と共通点——**

1. はじめに

東アジアのサブリージョンの1つに大メコン圏 (GMS) がある。GMSは、インドシナ半島に位置するカンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、およびベトナムの5か国と中国南西部の2つの地域 (雲南省、および広西チワン族自治区) を指す概念である (図1)。同じ東アジアのサブリージョンである北東アジアと同様、政治・経済・社会・宗教・文化等の面で多様性に富む。世界有数の自然の宝庫だが近年、経済発展に伴う自然環境の悪化が懸念されている。これを背景として、環境分野での域内協力が行われている。本報告では、この点に焦点を当てる。

GMSでの域内協力は、北東アジアの視点から見ると速いペースで進展している。このような背景から、多くの先行研究で議論されている。これらの多くは、経済分野での協力を焦点を当てている。環境協力を扱っていない。このため、GMSにおける環境協力がどのようなものなのか、明らかになっていない。

本報告ではこの点を踏まえて、GMSにおけるサブリージョナルな環境協力について議論していく。環境協力は環境問題の改善・解決のために行われる。GMSで行われている環境協力が問題の改善や解決をもたらすのか。環境協力の内容を検討してまず、この点を明らかにする。次に、これらが環境問題の改善や解決のために行われているものなのかを検討する。環境協力が環境の視点から行われているのかどうかについて検討する。

地域協力は地域が抱える課題の解決に向けて、地域が自らの実情とニーズ、状況等を勘案したうえで、主体的に行うものと理解できる。この点に大きな意義があると言える。本報告では、GMSの環境協力がサブリージョンとしてのイニシアチブを保っているのかどうか、この点も確かめる。そして最後に、以上の点を北東アジアの視点から考察する。これをとおして、北東アジアにおける環境協力の理解促進にも努める。

報告者は、タイのチェンマイ大学に昨年度1年間、研究員として滞在する機会を得た。GMSにおいて、同地域における環境協力について研究することができた。本報告において、そこから得られた知見に基づいて、これまでほとんど取り上げられてこなかったGM

* 大学院法学研究科政治学専攻博士後期課程在学中。

** 未定稿につき、引用はお控えください。

Sの環境協力を議論する。そして、これを北東アジアの観点から捉える。これらの取り組みをとおして、東アジアのサブリージョンでの地域協力に関する新たなパースペクティブを提示したいと考えている。

2. 環境協力の内容

GMSには現在、3つの協力枠組みが存在する。①アジア開発銀行GMSプログラム（ADB - GMS）、②メコン・インスティテュート、③メコン川委員会、の3つだ¹⁾。GMSはこれら3つの枠組みを用いて、環境協力を実施している。

ADB - GMSは、メコン川流域に存在した自然発生的な経済圏の強化をとおして²⁾、地域の発展を目指すプログラムである。アジア開発銀行（ADB）の手によって、1992年に発足した³⁾。GMSの環境問題に対して、コア環境プログラムを中心として取り組んでいる。

ADB - GMSのコア環境プログラムでは、①戦略的環境評価⁴⁾、②生物多様性保全回廊イニシアチブ、③環境影響評価、の3つが行われている。生物多様性保全回廊イニシアチブにおいて、生態系保全に向けた管理体制の創設などが行われている⁵⁾。この結果、環境レポートの発行や各種環境評価が行われるようになった。環境関連キャパシティの向上が図られている。

メコン・インスティテュートは、タイ政府とニュージーランド政府との共同プロジェクト

図1 GMSの地図



(出典) *Chiangrai Times*, 1 October 2013.

¹⁾ ADB - GMSとメコン・インスティテュートの参加国は、GMSの6か国である。メコン川委員会の参加国はその一方で、メコン川下流域に位置するカンボジア、ラオス、タイ、およびベトナムの4か国である。中国とミャンマーは、メコン川委員会に「ダイアログ・パートナー」として参加している。メコン川委員会もこのため、GMS全体を対象とする枠組みと理解できる。

²⁾ GMS域内の交流は、非常に長い歴史をもつ。たとえば、中国の雲南省とインドシナ諸国との交流は2000年以上におよぶと指摘されている。畢世鴻、中国・昆明、2013年8月27日インタビュー実施。

³⁾ Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion: Development Effectiveness Brief*, Manila: Asian Development Bank, 2007, p. 8.

⁴⁾ ある開発計画が自然環境に与える影響を計画実施前に分析する手法である。

⁵⁾ Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion*, p. 8.

トとして、1996年に発足した⁶⁾。ADB - GMSで見られるような環境分野の取り組みを統括するプログラムをもたないながらも、環境協力を実施している。現在、水資源問題、森林減少問題、およびエネルギー資源の各問題に取り組んでいる。

メコン・インスティテュートの枠組みのなかでは、対象とする環境問題に関連したトレーニングやセミナーが行われている。統合的水資源管理⁷⁾の実現に必要な技術・知識の普及に向けた実地研修や森林資源の管理に関するワークショップなどが開催されてきた⁸⁾。トレーニングやセミナーなどとおして、アクターの環境関連キャパシティーの向上を実現しようとしている。

メコン川委員会は、1957年に創設されたメコン委員会を前身とする。1995年に採択された「メコン川流域の持続可能な発展に向けた協力に関する合意」によってメコン川委員会へと衣替えがなされた。環境問題をめぐって、環境プログラムに基づいた取り組みを行っている。

メコン川委員会の環境プログラムは、環境・社会状況のモニタリングと環境ガイドラインの開発と適用を中心としている⁹⁾。これをとおして、地域環境協力に必要なキャパシティーと環境意識の向上に努力している。メコン川委員会では漁業プログラムのなかでも、環境協力を実施している。漁業資源をめぐる知識・技術の共有・向上等、関連キャパシティーの強化がなされている。

ADB - GMS、メコン・インスティテュート、およびメコン川委員会はこのように、環境問題への対応に必要なキャパシティーの向上に資するものを中心とした環境協力を実施している。GMSの環境協力において、地域環境協力の先進地域である欧州で見られるような規制等の問題の改善・解決に直結した具体的措置は実施されていない¹⁰⁾。

3. 環境協力の主体性

(1) 環境問題としての主体性

次に、上記のようなGMSの環境協力がどのような視点から行われているのかについて見ていく。GMSの環境協力を担う各枠組みがどのような観点に立脚して環境協力を実施しているのかを検討する。これをとおして、GMSの環境協力が「環境問題としての主体性」を有しているかどうかを考察する。

⁶⁾ Mekong Institute, "History," <http://www.mekong-institute.org/about-us/history.html>, accessed at 5 July 2013.

⁷⁾ 統合的水資源管理は、水資源そのものだけでなく、関連する土地や資源の調和のとれた開発・管理を指す概念である。自然環境や生態系の持続可能性を損なうことなく経済的・社会的利益の最大化を図ろうとする。

⁸⁾ Mekong Institute, *Annual Report 2012*, Khon Kaen, Thailand, 2013.

⁹⁾ Mekong River Commission, *Environmental Programme 2011-2015*, 1 November 2010.

¹⁰⁾ GMSの環境協力はこのような点を背景として、厳しい評価を受ける機会が多い。たとえば、メコン川委員会の環境プログラムは、①場当たりの、②非現実的、③影響力不足、④参加国間の協力不足、⑤対象過多、⑥ニーズの繁栄不足、という評価を受けている。Ibid., p. 13.

ADB - GMSは、GMS域内の市場の統合とこれをとおした経済発展を目指す枠組みである。この実現に向けたインフラ整備を主たる活動対象としている。ここから生まれた共同体意識と協力関係を生かして取り組む課題の1つとして、環境問題を挙げている¹¹⁾。経済開発・統合を目指した枠組みであり、環境問題の解決や改善に主眼を置いた枠組みではない。

ADB - GMSにおける環境協力のうち、戦略的環境評価と環境影響評価は、環境と開発との関係の理解に向けられた取り組みだ。経済分野での活動が自然環境に与える影響を最小限とすることを意図している。生物多様性保全回廊イニシアチブも持続可能な開発の実現が念頭に置かれている¹²⁾。ADB - GMSはこれら点から、経済分野の観点に立脚して環境協力を行っていると考えられる。

メコン・インスティテュートは、タイを除くGMS諸国の市場経済化を支援する枠組みである¹³⁾。①持続可能な経済・社会発展の実現と貧困削減、②この実現に向けた人的資源開発とキャパシティー・ビルディング、③地域協力と統合の推進、の3点をミッションとする¹⁴⁾。持続可能な発展や貧困削減の実現を優先課題としている。環境問題の改善・解決や環境協力の実施を主たる目的としていない。

メコン・インスティテュートはこのため、環境協力のための枠組みではないと考えられる。それでも前節で見たように、環境協力を行っている。GMSにおける持続可能な発展の実現に向けた必要性から、環境問題に取り組んでいる。したがって、環境問題以外の観点から環境協力を実施していると言える。

メコン川委員会は、「メコン川流域の持続可能な発展に向けた協力に関する合意」を根拠とする。このなかで、環境協力の実施を規定している。目的の1つとして、メコン川とその流域の環境の保全を掲げている¹⁵⁾。このため、環境協力を目的とした枠組みであるかのように見える。一方で、先に見た2つの枠組みと同様、環境以外の観点から環境協力にあたっている様子が伺える。

メコン川委員会は、①経済的發展、②社会的公正の実現、③生活・福祉の向上、の3点を原則としている¹⁶⁾。この3点を環境との調和を図りながら実現するために、環境問題に取り組んでいる。このため、環境以外の視点から環境協力を行っていると理解できる。

ADB - GMSは開発と環境との統合のために、メコン・インスティテュートは持続可能な経済・社会開発の実現に向けて、メコン川委員会は持続可能な開発の実現への必要性から、それぞれ環境協力を行っている。GMSの環境協力はこのように、環境問題の解

¹¹⁾ Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion*, p. 3.

¹²⁾ Asian Development Bank, *Environmental Programme: Progress and Prospects*, Manila: Asian Development Bank, p. 42.

¹³⁾ タイ以外のGMS各国は、社会主義国、もしくは旧社会主義国である。

¹⁴⁾ Mekong Institute, *Charter of the Mekong Institute*, Khon Kaen, Thailand, 18 June 2003.

¹⁵⁾ Mekong River Commission, *Agreement of the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, Chiang Rai, Thailand, 5 April 1995.

¹⁶⁾ Ibid.

決・改善といった視点から扱われているわけではない。特に、経済の観点から取り組まれている。このため、環境問題としての主体性が弱い状況にあると考えられる。

（２）地域としての主体性

GMSの環境協力は、地域としての主体性も弱い状況にある。ADB - GMSは、ADB本体の資金に依存して活動している。そのADBの資金は、GMS域外のアクターが9割以上を拠出している¹⁷⁾。このことから、ADB - GMSが活動資金の大半をGMS域外のアクターに頼っていると理解することができる。

ADBでは、意思決定に係る議決権が出資比率に応じて割り振られている。出資額の多い国ほど多くの議決権を有し、影響力を発揮できる。日本をはじめとする出資額の多いGMS域外の先進国がイニシアチブを発揮している。ADB - GMSは、ADBの内部組織だ。このため、ADB内部の力関係に左右される。GMS域外のアクターによって主導権が握られていると考えられる¹⁸⁾。

メコン・インスティテュートにおいても、GMS域外の先進国が大きな役割を担っている。前節で触れたように、ニュージーランドがイニシアチブをとっている。現在に至るまで、基金の半分以上がニュージーランド政府からの拠出によって賄われている。GMS諸国もメコン・インスティテュートに出資しているが、その割合は小さい¹⁹⁾。資金面の主導権がGMS域外のアクターにある。

メコン・インスティテュートには、ADBのような出資額と議決権とが比例するような制度は見られない。その一方で、政府間国際機関では資金力と影響力とが比例するケースが一般的だ。これを踏まえると、メコン・インスティテュートのイニシアチブもGMS域外のアクターによって握られていると考えられる。

メコン川委員会も資金面の主導権を域外のアクターにとられている。メコン川委員会の活動資金のうち、90%超がGMS域外のアクターからもたらされている²⁰⁾。ある枠組みの資金拠出元は、資金の拠出拒否や停止、引き上げ等をおして、影響力を行使できる。拠出先の意思決定プロセスに関与できない場合でも、これらの手段を用いて拒否権を行使することが可能だ。メコン川委員会の主たる資金拠出元である欧州諸国は、そこで自身の意に沿わないプログラム等が行われそうになったとき、資金の拠出停止や引き上げをおして、それを中止に追い込むことができる。

地域協力枠組みはこのように域外の資金に依存している場合、自らの地域としての意思を貫徹できないケースが想定される。メコン川委員会はこの点を踏まえると、GMSとし

¹⁷⁾ アジア開発銀行『アジア開発銀行財務概要』2013年、7-8頁。

¹⁸⁾ ADB - GMSの発足にあたり、日本の意向が強く反映したと言われている。Adam Dedman, interviewed at Chiang Mai, Thailand, 20 May 2013.

¹⁹⁾ Mekong Institute, *Annual Report 2012*, pp. 18-19.

²⁰⁾ Mekong River Commission, *Audited Financial Statement as at and for the year ended 31 December 2013*, 31 December 2013.

でのイニシアチブが弱い状況に置かれていると考えられる。

このように、ADB - GMS、メコン・インスティテュート、およびメコン川委員会ではいずれも、GMS域外のアクターがイニシアチブを握っている。これら3つの枠組みは、GMSにおけるサブリージョナルな協力を担っている枠組みである。環境協力の実施主体でもある。GMSはこのため環境協力において、地域としての主体性を発揮できていない状況にあると理解できる。

4. おわりに——北東アジアの視点から

本報告では、GMSにおけるサブリージョナルな環境協力について議論してきた。GMSは、①ADB - GMS、②メコン・インスティテュート、③メコン川委員会、の3つの枠組みをとおして環境協力を実施している。主に、環境対応・管理能力の向上に資するキャパシティー・ビルディングに取り組んでいる。規制等の問題解決に直結した具体的措置を行っていない。北東アジアの環境協力でも、具体的措置は見られない。このため、環境協力の内容をめぐって、北東アジアとGMSとの間に共通点があると言える。

このような内容をもたらしているGMSの環境協力は、経済の視点に立脚して行われている。その一方で北東アジアは、環境問題にその問題自体の視点から対処している。環境協力専従の枠組みを構築して対応している。GMSと異なる。GMSにおける環境協力はこの点から考えると、「環境問題としての主体性」が欠如しているように捉えられる。

本報告において、GMSにおける環境協力を担う各枠組みのイニシアチブが域外のアクターによって握られていることもわかった。北東アジアの環境問題に従事している枠組みでは、域内各国が中心的な役割を担っている²¹⁾。北東アジアは環境協力において、主体性を保っている²²⁾。ここから、GMSは北東アジアと比べると環境協力において、「地域としての主体性」が不足していると言える。

以上のように、GMSの環境協力は北東アジアの視点から見ると、「環境問題」および「地域」としての主体性の点で問題を抱えている状態にあると考えられる。しかしながら、同様の協力内容を行っている。

この点を踏まえて考えてみると、北東アジアは「環境問題としての主体性」も「地域としての主体性」も保持しているにも関わらず、これら点で問題を抱えているGMSと同様の環境協りに留まっていると言える。環境問題の問題解決に直結した具体的措置を実施できずにいる。環境問題の改善・解決に資する環境協力を実現させるためには、北東アジア

²¹⁾ たとえば、東アジア酸性雨モニタリングネットワーク（EANET）のイニシアチブを日本が、北東アジア準地域環境協力プログラム（NEASPEC）のイニシアチブを韓国が、それぞれ握っている。なお、北東アジアの環境協力をめぐっては、域内各国間での主導権争いも懸念されている。

²²⁾ 北東アジアは、環境協力をめぐる地域としての主体性やイニシアチブ、オーナーシップを重要視している。たとえば、United Nations Economic and Social Committee for Asia and the Pacific, *Report of the Eighth Meeting of Senior Officials on Environmental Cooperation in North-East Asia*, Ulaanbaatar, 20 June 2002 (ENR/SO/ECNA(8)/Rep.).

が重視している上記2つの主体性だけでは不十分と考えられる。