

トピックス

諸外国のグリーン・ニューディール政策と河川事業



仲村 学

河川政策グループ
上席主任研究員



柳澤 修

河川政策グループ
上席主任研究員

1. はじめに

2008年9月の米国の金融危機を発端とした世界同時不況による経済危機から脱却するため、諸外国においては環境対策・エネルギー対策を景気・雇用対策の柱としたいわゆる「グリーン・ニューディール」政策が行われた。我が国においては2009年4月に環境省がとりまとめた「緑の経済と社会の変革」が日本版「グリーン・ニューディール」政策と言われている。環境対策を実行することで、経済危機を克服し、将来の経済社会を強化しようとするものである。しかし、掲げられた政策は、低炭素社会の実現といった緩和策が主体であり、気候変動への適応策としての河川事業に関する具体的な政策はほとんど示されていない。

本稿では、諸外国で進められている「グリーン・ニューディール」政策における河川事業の位置づけについての調査結果を述べる。

2. 諸外国のグリーンニューディール政策

「グリーン・ニューディール」という用語が注目されているが、その意味については国際的に共通の定義は確立されていない。このため、グリーン・ニューディール政策が提案された背景について調べた上で、各国の経済危機対策の概要の調査を行った。調査対象国は、主要な先進欧米諸国であるイギリス、フランス、ドイツ、オランダ、アメリカ、及び我が国と同様の気候条件を有するアジアモンスーン地域の中国、韓国とした。

2.1 グリーン・ニューディール政策の背景

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第4次評価報告書が公表され気候変動に関する科学的知見の蓄積が進む一方、世界各地で台風、洪水、干ばつ等の異常気象が頻発し、気候変動による影響への懸念が一層高まっている。それと共に温室効果ガスの排出削減と低炭素社会への移行の必要性が、差し迫った課題としてより広く認識されるようになった。同時に、2007年から2008年にかけて生じた

原油価格、食物価格の高騰、それに続く金融危機などが、世界経済に深刻な影響を及ぼしつつあった。このような状況を背景に様々な機関が「グリーン・ニューディール」の概念を提案した。

(1) イギリス：新経済財団（NEF）

2008年7月、イギリスの民間シンクタンクである新経済財団（New Economics Foundation：NEF）が、金融危機、気候変動、エネルギー危機の「三重の危機（triple crunch）」への対応策として「グリーン・ニューディール」の概念を提唱するレポートを公表した¹⁾。

それは、2つの主要要素で構成されており、①金融制度の構造転換と税制の変更、②省エネルギーや再生可能エネルギー分野への投資である。これらを展開することで、「三重の危機」を克服すると共に、豊富な雇用を創出し、自立したエネルギー供給に基づいた弾力性のある低炭素社会の出現の基礎を築くことが出来るとしている^{1) 2)}。

(2) アメリカ復興・再投資法（オバマ大統領）

経済危機からの脱却に向けて、アメリカのオバマ大統領は、2009年1月に「アメリカ再生計画」を掲げた。それは、経済復興に向けて雇用の維持と拡大を図るため、省エネルギー対策や再生可能エネルギー開発等の推進を主柱とするものであり、同年2月にアメリカ復興・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act：Recovery Act）として成立した。これが、いわゆる「グリーン・ニューディール」政策として国際的に大きな注目を浴びるものとなった。

(3) 国連環境計画（UNEP）：

グローバル・グリーン・ニューディール

国連気候変動枠組条約第14回締約国会議（COP14）において、潘基文国連事務総長が「グローバル・グリーン・ニューディール」を提唱した。気候変動と金融危機という「双子の危機（twin-challenge）」からの脱却を図るための世界規模の景気刺激策が必要であり、特に環境に貢献するグリーンな雇用等に投資し、数百万人の雇用を創出するこ

とが有効であるとしている²⁾。2009年3月には国連環境計画（UNEP）から報告書「Global Green New Deal - Policy Brief」が公表された。そこでは、雇用の創出、GDPの拡大、炭素依存の低減などの鍵となる分野として、①建築物のエネルギー効率の向上、②再生可能エネルギー、③持続可能な交通、④水資源とエコロジカル・インフラストラクチャー、⑤持続可能な農業の5つを挙げている。これらの分野に世界のGDPの1%を投資することにより、短期的には経済回復の刺激策を行い、長期的には持続可能な経済成長のための基盤整備を行う好機としている³⁾。

2.2 各国の経済危機対策

2008年9月の世界同時不況以降、諸外国においてグリーン・ニューディール政策を含む経済危機対策を実施している。欧米諸国では経済危機対策が金融対策、雇用対策、減税・融資、産業支援、低所得者・貧困家庭支援、年金受給者・児童手当の増額、再生可能エネルギー分野などの雇用対策・景気刺激策を中心としているのに対し、中国及び韓国は国際競争力を高めるためのインフラ整備に重点が置かれているという特徴がある(表-1)。

(1) 欧米諸国の経済危機対策

欧米諸国では、再生可能エネルギー等の成長分野や自国の主要産業の支援を通じて雇用創出を図ろうとしている。

雇用創出と産業支援に関連して、支援することが明示されている産業としては、ドイツ及びフランスの主要産業である自動車産業³⁾、アメリカのエネルギー関連産業が特徴的である。アメリカは、経済危機対策を機と捉え、再生可能エネルギー分野育成の足がかりとする姿勢がうかがえる。

雇用創出という意味で、比較的短期に多くの雇用が見込めるインフラ分野への投資が調査対象の全ての国で盛り込まれていることは注目すべき点である。経済対策に占めるインフラ投資の割合は、表-1、図-2に示すようにインフラ整備の進んでいるフランス、ドイツでも30%以上と高い。

一方、グリーン・ニューディール政策の主要な柱と言われている建築物のエネルギー効率向上や再生可能エネルギー推進等の投資規模が経済危機対策に占める割合は、比較的小さい(図-4)。この背景として、ヨーロッパ諸国ではエネルギー分野や気候変動対策に関連した法令が整備されつつあり、①既に金融危機以前から中長期的なグリーン事業を計画・実施しているため、②再生可能エネルギーの使用義務や炭素排出削減目標、炭素課金等の直接投資以外の政策をとっているためと考えられる⁴⁾。

(2) アジア諸国の経済危機対策

調査対象国である中国と韓国で行われている経済危機対策は、インフラ整備等の直接投資を主体としており、欧米諸国のものとは異なる傾向を示している。

表-1 諸外国の経済危機対策における投資比率

	イギリス	フランス	ドイツ	オランダ	アメリカ	中国	韓国	日本
発表年月	2008年11月	2008年12月	2008.11(1次) 2009.2(2次)	2009年6月	2009年2月	2008年11月	2009年1月	2009年4月
対象期間	～2010年3月 2ヶ年度	2009～2010年 2ヶ年度	2009～2010年 2ヶ年度	2009～2010年 2ヶ年度	2009～2019年 11ヶ年度	2009～2010年 2ヶ年度	～2012年 4ヶ年度	～2010年3月 1ヶ年度
投資総額	200億ポンド	260億ユーロ	820億ユーロ 320億(1次) 500億(2次)	60億ユーロ	7870億ドル	4兆元	50兆492億ウォン	14兆6987億円
経済対策(インフラ・グリーン以外)	170億ポンド (85%)	125億ユーロ (48%)	410億ユーロ (50%)	—	6658億ドル (85%)	0.52兆元 (13%)	—	11兆3499億円 (77%)
グリーン分野(インフラ以外)	—	52億ユーロ (20%)	155億ユーロ (19%)	—	492億ドル (6%)	—	9.2兆ウォン (18%)	1兆2836億円 (9%)
インフラ整備	30.1億ポンド (15%)	83億ユーロ (32%)	255億ユーロ (31%)	—	721億ドル (9%)	3.48兆元 (87%)	40.8兆ウォン (81%)	2兆653億円 (14%)
河川関係(インフラの内数)	0.25億ポンド (0.13%)	0.2億ユーロ (0.08%)	4.3億ユーロ (0.52%)	—	114億ドル (1.45%)	0.58兆元 (14.50%)	19.6兆ウォン (38.81%)	3685億円 (2.51%)
国家予算2009	6714億ポンド	3790億ユーロ	2976億ユーロ	1790億ユーロ	39978億ドル	7.6兆元	274.7兆ウォン	88兆5480億円
河川関係予算2009(国)	7.54億ポンド (0.11%)	0.6億ユーロ (0.02%)	州政府主体	16.4億ユーロ (0.91%)	68.79億ドル (0.17%)	2344億元 (3.08%)	2.3兆ウォン (0.84%)	8512億円 (0.96%)

注) インフラ整備の投資総額には、学校・医療施設の更新及び耐震化等も含まれる。
オランダは、投資金額の不明な施策が含まれているので未表示とした。
為替レートは2010年1月18日を使用。

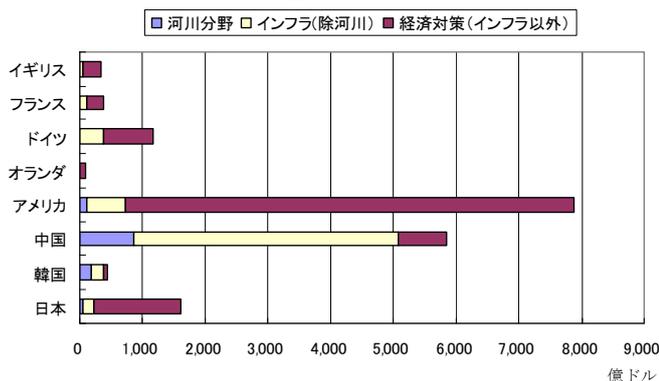


図-1 経済危機対策におけるインフラ・河川分野への投資(1)

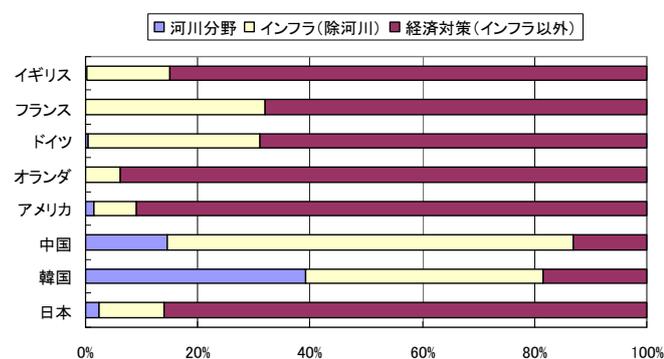


図-2 経済危機対策におけるインフラ・河川分野への投資(2)

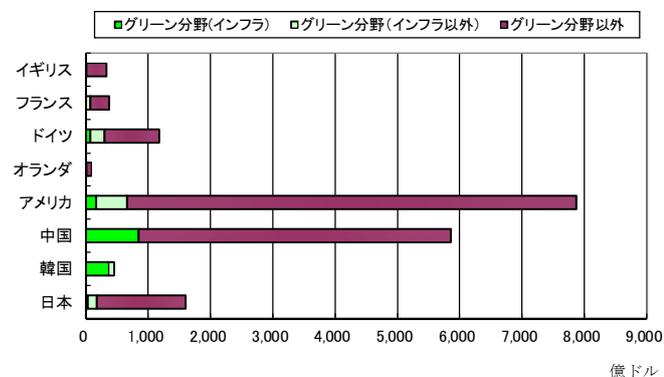


図-3 経済危機対策におけるグリーン分野* への投資(1)

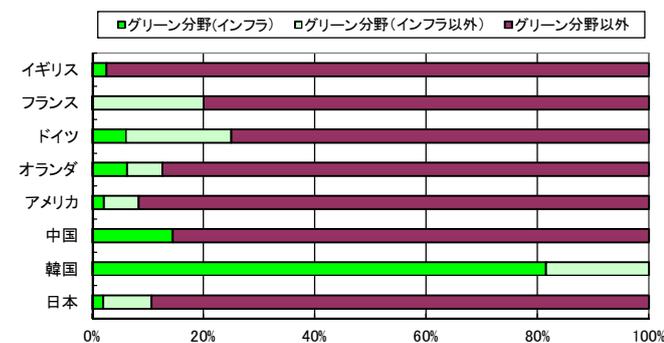


図-4 経済危機対策におけるグリーン分野* への投資(2)

* UNEPのグローバル・グリーン・ニューディールに示されている5つの分野をグリーン分野として整理した。

中国は、「内需拡大・経済成長のための十項目措置」を策定し、多様な開発事業を網羅的に推進している。四川地震の復興事業を含め、インフラ整備に全体の8割以上の予算を当てるなど、従来の発展政策をさらに加速させるものとみられる。この内需拡大策に基づき、省エネルギーや水利施設などのグリーン分野への投資がなされている。水資源開発や洪水対策の河川関連事業の通常予算は増加傾向にあり、内需拡大策でも多くの事業を実施することとされている。

一方、韓国は、2008年8月に李大統領の「低炭素・緑色成長ビジョン」の宣布、09年1月には低炭素・緑色成長基本法案の決定など積極的にグリーン・ニューディール政策を打ち出している⁶⁾。経済危機対策としては、09年1月に「雇用のための緑色ニューディール推進方策」を決定した。低炭素・親環境インフラの整備を行うとして予算の8割以上がインフラ整備に当てられている。また、四大河川再生事業をはじめとする河川関連事業に全体の4割の予算を充てており、国際的にも注目される政策となっている。

中国、韓国は、現在、進行中である経済開発やインフラ整備をより一層推進させるものとして投資が行われているとみられる。また、気候変動対策の一環としての公共事業も行われており、グリーン分野に占めるインフラ整備の割合が多い。

(3) 経済危機対策における河川事業

各国の経済危機対策における河川分野への投資としては、運河事業と洪水防御事業が挙げられる。

① 運河事業

運河事業については、イギリスでは英国水路網の整備、フランスではセヌ＝ノール＝ヨーロッパ運河の整備、ドイツでは沿海部航路の改善、河川及び水路網の整備等が、経済危機対策の中に位置づけられている。これらの事業を気候変動対策の視点からみると、フランスの運河事業はトラック輸送から内陸舟運による貨物輸送に転換して温室効果ガス排出量を削減する緩和策であり、ドイツの水路整備は気候変動の影響による水路の水深等の変化に対する適応策としての意義もある。

② 洪水防御事業

経済危機対策の中で洪水防御に投資しているのは、イギ

リス、アメリカ、韓国である。その背景として、イギリスでは2007年に深刻な洪水被害に見舞われており、アメリカでは2005年8月に来襲したハリケーン・カトリーナによる保険金支払額が史上最大規模になったことを背景として洪水防御施設の整備や、堤防の機能維持のための取り組みがされていること、韓国では2011年までに、国家河川、地方1・2級河川すべての河川で100%整備を達成することを目標として掲げられていることが挙げられる。このように、気候変動への適応策としてよりも、近年の洪水被害を受けて整備水準の向上を目的としている。また、雇用促進のため、既存計画に基づき進行中であるインフラ整備の一層の促進や、洪水被害等の対策が不十分である現状の改善を目的として行われていると考えられる。

洪水対策の促進等の河川事業は、どの国でも何らかの関連事業が経済対策の中に挙げられているが、前述の雇用対策や減税等、または環境・エネルギー関連の施策と比較すると、実施項目、予算とも、さほど多くない。洪水防御のための堤防や水路等のインフラ整備、法制度整備等その他、各国の歴史的経緯に根ざした従来の取り組みの流れから大きく変化したり、新たな取り組みに着手したりする例はみられない。

経済危機対策の中では、適応策を含む河川分野の関連事業は、それほど強調すべき位置づけにはないと考えられる。これは、日本において、経済危機対策で取り上げられたゲリラ豪雨対策以外にも、通常予算の中で多様な計画・対策等が推進されていることと同じ傾向にあると言える。

諸外国の事業選定の考え方を概括すると、対象期間内で実行可能な事業、早期着工・完成あるいはステップアップが可能な事業、直接雇用を生み出す事業などが挙げられる。

〔3. 諸外国の気候変動適応策の取り組み状況〕

諸外国の経済危機対策に取り上げられている気候変動対策としては、再生可能エネルギーやエネルギー効率の向上など緩和策が主なものとなっている。その一方で、気候変動の影響への適応策についても戦略や計画を策定し、国家レベルの取り組みを推進している。

調査対象国における気候変動の取り組み状況は、気候変動に関連した基本法を制定し、適応戦略を策定または策定中のイギリス（気候変動法、2008年）、フランス（第1環境グルネル法、2009年）、ドイツ（連邦水管理法、2009年）

と、法制化は行っていないものの議会で承認された適応戦略を有するオランダ（国家気候適応・空間計画戦略、2007年）、事業計画としての適応戦略を策定した中国（中国気候変動対策国家方針、2008年）、韓国（気候変動適応総合計画、2008年）に分けられる。アメリカでは、カリフォルニア州の「2009カリフォルニア気候適用戦略」等の州レベルでの先進事例はある。

このように各国が適応策を推進している背景として、①近年の洪水被害の深刻化など気候変動の影響と考えられる現象がすでに観測されていること、②どんなに厳しい緩和策を行ったとしても気候変動を防ぐことはできないこと、③適応策の実行は損害・コストを上回る便益があること等の認識がなされているためと推察される。

〔 4. おわりに 〕

今後数年間は、経済危機対策が必要とされており、環境向上と経済効果の高い成長戦略分野への投資が重要である。それに加えて、各国の経済危機対策の事例が示すように、国際競争力や国民の安全・安心な生活を支える社会基盤や、短期間で雇用創出効果が発現できるインフラへの投資が必要であると考えられる。

我が国は、先進国の中においても厳しい自然条件下にあり、気候変動に対して影響を受けやすい特性を有している。このため、国家レベルでの気候変動適応戦略を策定し、適応策を進めるとともに、気候変動適応策に関する情報提供、知識の普及が必要であると考えられる。

- 1) A Green New Deal, Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices. The first report of the Green New Deal Group
- 2) 諸橋邦彦、諸外国の「グリーン・ニューディール」－環境による産業・雇用の創出－ 国立国会図書館 Issue Brief No. 641, 2009.4.9
- 3) UNEP, Global Green New Deal - A Policy Brief 2009.3
- 4) 欧州主要国の金融危機後の景気対策と効果の現状 JETRO ユーロトレンド 2009.6
- 5) Pre-Budget Report 2008:Green fiscal policy in a recession: Government Response to the Committee's Third Report of Session 2008-2008
- 6) Kyungrock YE, 2009: 韓国における緑色成長ビジョンと国土管理の方向, 土木技術資料 51-7