

中国環境政策の変遷と特徴



埼玉学園大学大学院経営学研究科博士後期課程 **ビリキズ・アリキン**

～要旨～

中国は、1978年から開始された改革開放政策によって、それまでの社会主義計画経済が、社会主義市場経済に転換することで、高度経済成長を実現することができた。急速な経済成長にともなって、公害問題をはじめ、都市・生活型環境問題、地球環境問題などが集中的かつ複雑化してあらわれてきている。とりわけ、大気汚染問題は、石炭を中心としたエネルギーの消費構造に起因し、二酸化硫黄(SO₂)による大気汚染が深刻化している。

このような環境悪化が顕在化し、中国政府は、環境保全政策に取り組むようになり、1990年代には、まず深刻化する大気・水質・廃棄物汚染を規制するために、公害防止を目的に法令を規定・実施した。2000年代以後、地球温暖化問題の深刻化や資源エネルギー価格の高騰などを背景に、環境関連法制は、省エネルギー、再生エネルギー促進や効率的な資源循環の方向で整備されてきている。ここに、中国の環境政策の大きな特徴があるといえよう。

はじめに

1978年から開始された中国の改革開放政策によって、それまでの社会主義計画経済が、社会主義市場経済に転換することで、高度経済成長を実現することができた。その結果、1990年代に中国は「世界の工場」の地位を固めた。

2010年には、世界貿易機関(WTO)に加盟することによって、「世界市場」に本格的に参入し、10年には、アメリカに次ぐ世界第2位の経済規模を有するにいたった。WTO加盟は、国内での地域的な対外開放から、グローバルな対外開放へと転換していくきっかけとなり、中国の経済成長は、新たな段階に突入した。

急速な経済成長にともなって、公害問題をはじめ、都市・生活型環境問題、地球環境問題などが集中的かつ複雑化してあらわれるとともに、国内で自然災害が頻発してきている。

中国における環境汚染問題や自然災害の多発などは、緊急に解決しなければならない課題である。とりわけ、大気汚染問題は、石炭を中心としたエネルギーの消費構造が原因となって、二酸化硫黄(SO₂)による大気汚染が深刻化してきている。

このような諸問題が顕在化してきているなか、本稿では、中国の環境問題と環境政策の策定・実施の推移をみてみることにしよう。

1 中国における環境問題の特徴

中国で1989年に公布された「環境保護法」は、「環境」を次のように定義している¹⁾。

「人類の生存、生産に影響を及ぼすさまざまな自然的な、または人工的に加工された自然要素の全てを指す。大気、水、海洋、鉱山資源、森林、草原、野生動物、自然遺産、人文遺産、自然保護区、景観などを含む。」である。

中国の環境問題には、次のような特徴がみられる。

第一に、2015年、国土の広さ(963万4,057km²)、人口の多さ(13億7,462万人)から、汚染源が全国各地に分散し、汚染規模も広大である。

第二に、国民経済と都市化の急速な発展にともない、地域環境問題(公害)と地球環境問題(温暖化など)が同時に進行している。

第三に、中国の量的経済成長の過程で構築された重工業中心の経済構造は、資源・エネルギーを多く消費し、汚染物質を大量に排出している。

第四に、経済成長優先政策や直接規制を中心にして遂行される環境政策は、地方政府の環境対策の有り方、企業をふくむ社会全体の環境意識に格差をもたらし、地域間・企業間の環境問題にかかわる法律遵守と自主対策実施においてギャップが生じている。

中国の環境問題には、このような特徴があるが、改革開放以降、環境管理レベルと環境意識が高揚するなかで、環境対策投資が増加し、環境対策にかかわる法律等関連政策が整備されてきている。

とはいえ、次のような諸問題もかかえている。

第一に、汚染源が中国全土に分散していることから、中央政府による環境関連の直接規制は、地方政府と企業の環境意識にギャップが存在するなか、実効性という側面で困難がともなっている。

第二に、地域環境問題(公害)と地球環境問題(温暖化など)が同時に進行しているなかで、国際的には、「パリ協定」の調印など、温暖化対策を重視する時代に入っているものの、中国国内では、「産業公害対策」が優先されている。

第三に、長期にわたる経済成長優先政策が、地域間・企業間の環境対策実施に格差を生み出している。すなわち、外資と提携している一部の先進的企業では、日本や欧米諸国の先端的な環境技術の導入が進んでいるものの、中国全体でみたばあい、地方の郷鎮企業のような小規模で技術の遅れている工場が依然として多数存在しており²⁾、公害の主要な排出源となっている。

こうした諸問題を解決するには、次のような措置が必要であると考えられる。

第一に、直接規制の実効性を高めるとともに、「環境融資」や「グリーン購入」などの経済的手法も積極的に取り入れる必要がある。

第二に、地球温暖化防止のための「パリ協定」への参加を契機に、「産業公害対策」を強化すると同時に、地球温暖化問題への積極的な取り組みが不可欠である。

第三に、いままでのような、量的拡大を追求する粗放型経済成長をめざす政策から、質的な経済成長へと大転換することが必要不可欠である。とりわけ、地球環境にやさしい「グリーン経済」への転換が求められている。

次に、環境汚染問題にたいして、中国の環境保護政策がどのように策定・実施されてきているかを明らかにしてみよう。

2 環境政策の策定と実施

1972年6月に開催された国連人間環境会議に、当時の周恩来首相の率いる中国政府代表団がはじめて参加し、「同会議を通じて初めて環境問題のグローバル化を認識するとともに、先進国に

における環境保護理念を確認することができた³⁾と述べた。

1973年8月に国務院において、第一回の「全国環境保護会議」が開催された。同会議をきっかけに、中国で最初の環境保護に関する文書である「環境の保護と改善に関する若干の規定（試行草案）」が採択された。

したがって、「同会議は国務院による最初の環境会議ということに意味があるだけでなく、国家にとって環境保護への意識を高める大きなきっかけとなった⁴⁾」ということができよう。

第一回会議は、「環境の保護と改善に関する若干の規定（試行）」を定め、環境保護に関わる組織と制度の基本方針を打ち出した。

この方針を受けて、1974年には、「国務院環境保護指導小組」が設立され、国家計画委員会をトップに、関係各部の責任者をメンバーとし、この下に、具体的な環境行政をおこなう事務室が常設された⁵⁾。

中国の環境政策は、「全国環境保護会議」の開催が大きな転換点となった。その後、1979年には、「中華人民共和国環境保護法（試行）」が制定されて、本格的な環境行政が遂行されることになった。

「全国環境保護会議」が開催された当時、「三同時制度」とそれとセットになる「環境影響評価制度」が導入された。

まず、三同時制度というのは、「企業が建設プロジェクトをおこなう際、すべての新築・改築・増築、汚染防止施設を主体工事と同時に設計し、施工し、稼働しなければならない制度」のことである。

これは、1973年に中国国務院が公布した「環境保護と改善に関する若干の規定（試行草案）」（關於保護和改善環境的若干規定〈試行草案〉－「1973年規定」）のなかではじめて規定されたも

のである。1979年の「環境保護法（試行）」に盛り込まれ、法的根拠が与えられることになった⁶⁾。

三同時制度は、環境影響評価制度と密接に関連しており、環境汚染を事前に防止することを目的としたものである。

次に、環境影響評価制度は、1979年に施行された「環境保護法（試行）」のなかで規定が設けられるとともに、1981年に行政府である国務院によって制定された行政法規である「建設項目環境保護管理弁法（1986年改正）」と、1998年にこれを改定し、内容の充実をはかった「建設項目環境保護管理条例」によって運用されてきた。

その他、「大気汚染防止法」などの個別法でも、各法律によって、保護しようとする環境要素について、環境影響評価制度をおこない、環境保護行政主管部門の承認を受けるべきことが定められている⁷⁾。

1983年に第二回目の「全国環境保護会議」が開催された。

1984年12月には、「国家環境保護局」が設立されて、独立した中央行政組織となり、その後の主要な環境関連法律を制定することになった。

この時期に、「予防を主とし、予防と事後処理を結合」、「汚染者負担の原則」、「環境管理の強化」という三大環境政策原則が確立し、「汚染者負担の原則」によって、「排污收費制度」が本格的に導入された⁸⁾。

排污收費制度は、1979年に公布された「環境保護法（試行）」によってはじめて規定されたもので、1982年の「征收排污費暫行弁法」によって諸規定が整えられ、全国で実施された。

ここで、廃ガス、廃水、個体廃棄物の三分野について、国の基準を超える汚染排出にたいする排污費徴収の基準が定められた。

1982年制定の「征收排污費暫行弁法」は、廃ガス、廃水、個体廃棄物について、対象汚染物質とそれぞれにたいする超標排污費の単価を細かく規定したものである。

二酸化硫黄 (SO₂) を例にとれば、排出量の基準を 1kg 超えるごとに 0.04 元が徴収される。そして、排出量基準は、SO₂ のばあい、産業と煙突の高さにより区分された時間あたり排出量として定められた⁹⁾。

中国における環境基準の基本法は「中華人民共和國標準法」(日本の工業標準化法に相当するが、工業に限定されていない)であるが、「環境基本法」をベースとする日本の環境基準とは異なっている¹⁰⁾。

1989年に第三回目の「全国環境保護會議」が開催された。同年に「環境保護法」が正式に施行された。

この時期には、「汚染源集中制御制度」、「期限付き汚染処理制度」、「排出許可証制度」、「都市環境総合整備の定量審査制度」、「環境目標責任制度」などいくつかの新たな環境管理制度が導入された。

それは、「環境汚染が深刻化し従来の制度だけではコントロールが不十分となってきたこと、都市の発展に伴う環境問題が顕在化してきた」¹¹⁾からである。

1996年に第四回目の「全国環境保護會議」が開催された。この會議を契機にして、汚染排出に関して、それまでの濃度制度を中心とするものから、濃度・総量両方の規制へと転換することになった。

「遅れた技術・施設の期限付き淘汰」という制度も、総量規制の実行策の一つとして導入されたとみることができる。中国において、汚染源が拡大してきたことから、濃度の規制だけでは、環境汚染を防止することが困難になってきたか

らである。

そこで、総量規制をおこなうことになったのであるが、増加した汚染源の中心は、1980年代以降、経済成長の原動力となった郷鎮企業である。

多くの郷鎮企業は、零細企業が中心で、技術水準も低く、環境対策をしっかりと実施するには能力が不足している。したがって、郷鎮企業対策は、一定の基準に満たさない企業の「期限付き淘汰」すなわち閉鎖・操業停止ということになったのである¹²⁾。

この時期に中国では、持続可能な経済発展と科学技術教育による国の振興ということが、国家の二つの基本戦略とされた。ここで、国家の各部門から地方の省市県にいたるまで、持続可能を目標とした発展計画が策定された。

こうして、地球環境と経済発展の両立という考え方で、国家や地方の行政が運営されるようになったのである¹³⁾。

この時期から、環境政策の位置付けが、直接規制を中心とするものから、持続可能な経済発展戦略へと転換していった。

2000年に國務院が発表した第九次五カ年計画(中国では、五年ごとに経済・社会発展プランが五カ年計画として立案され、これに基づいて政策が策定・実施されてきた)において、それまでの環境対策の実施状況および環境改善の状況が総括された。

同計画では、2001年からはじまる第十次五カ年計画期間の環境保護計画である「国家環境保護第十次五カ年計画期間」の確実な実施が提起された。ここで、2005年までに、主要汚染物質の排出総量を 10% 削減するなど、総量規制の嚴格化が打ち出された。

2002年に第五回目の「全国環境保護會議」が開催された。

2003年には、「国務院令」として、「汚染費征收使用管理条例」が公布・施行された。同条例施行により、排污收費制度（汚染物質の排出や生活環境に負の影響を与える行為をする者にたいして、金銭の納付を義務付ける制度）が、それまでの基準を超過した汚染排出にたいするものから、原則として排出量にたいして課せられることになった。

これも、総量規制の強化を受けての措置であると考えられる¹⁴⁾。

この、総量規制のほかに、ISO14001取得の推進、クリーナープロダクション（製造プロセス全体としての資源消費量を少なくし、廃棄物の発生をできるだけ抑制することを目的にした生産技術）の普及などが重点項目としてかかげられており、生産工程での環境対策を進めることが政策上の主要課題の一つとされている。

このように考えると、「この第五回全国環境保護会議以降、中国でも『先進国型』ともいふべき環境政策へ移っていくとみることができる」¹⁵⁾。

ISO14001というのは、環境マネジメントシステムのことである。組織を取り巻くすべてのヒト（地域住民、利害関係者）、モノ（水、空気など）にたいし、組織が与えている影響を明確にし、悪い影響を与えているのであれば、それを解決させていくためのシステムを作るというものであ。

ISO14001を取得すると、「環境保全に貢献している企業」とみなされる¹⁶⁾。

3 環境保護法制の概要

中国における環境法体系は、「憲法」を最上位法として、その下位に環境保全に関する基本法である「環境保護法」がおかれ、その下に個別環境法がある。

個別の領域ごとに制定される環境法令は、環

境污染防治に関する法律、自然資源に関する法律、物質循環に関する法律などに分類されている。

自然保護に関する法令を、自然資源の経済的利用の管理に関する自然資源法から区別して、生態保護法と呼ぶばあいもある。個別法令としては、全人代で制定される法律はもちろん、国務院の定める行政法規や、部門規章も存在する¹⁷⁾。

環境問題が、はじめて「憲法」に規定されたのは、1978年の「憲法」の改正時のことであった。改正「憲法」には、環境問題にたいし、国家は、環境と自然資源を保護し、汚染とその他の公害を防止・処理すべきことが明記された。

その後、1982年に「憲法」が改正され、環境保護がより明確に規定された。

たとえば、「憲法」における環境保護関連規定は、第9条第2項（自然資源について）、第10条第5項（土地所有と利用など）、第22条第2項（名所旧跡や文化などの保護）などである。第26条は、自然の合理的利用や歴史文化遺産の保護などを規定し、「国家は生活環境や生態環境を保護・改善し、汚染と他の公害を防止・管理する」と規定されている¹⁸⁾。

個別領域の法令には、次のようなものがある。

環境汚染防除の領域では、「大気汚染防止法」、「水汚染防止法」、「海洋環境保護法」、「騒音環境汚染防止法」、「固体廃棄物環境汚染防止法」、「放射性物質汚染防止法」などがある。

自然資源保護の領域では、「水資源関連法令（水法）」、「土地管理法」、「森林法」、「草原法」、「海洋資源関連法（漁業法、海域使用管理法）」、「鉱産資源法」などがある。

生態保護法の領域には、「野生動物保護法」、「自然保護法」、「沙漠化防止法」、「水土保持法」などがある。

物質循環に関する領域では、「循環経済促進法」、「クリーン生産促進法」、「エネルギー法」を中心とした法令で規定されている¹⁹⁾。

中国での環境法では、「防治」という言葉が用いられることが多いが、これは「防止」と「治理」を合わせた言葉である。すなわち、事前対策と事後対策という、両方を合わせた意味を持っている²⁰⁾。

1979年に、環境保護の基本法となる「環境保護法（試行）」が制定された。

同法はその後、1989年と2014年と二度にわたり改正され、15年1月から施行されている。同法には、法改正により環境関連訴訟の条件緩和や罰金制度の強化などが、新たに盛り込まれた。

1984年に、水質汚染を規制する「水污染防治法」が制定されたが、1996年と2008年と二度にわたり改正され、現在では、地表および地下水の汚染問題にも対応するようになっている。

「水污染防治法」には、水汚染防止、環境保護の改善、飲用水の安全保障などが規定され、経済と社会の全面的かつ持続可能な発展を促進するために制定された。

同法は、中国の河川、湖、運河、ダムなどの地表水や地下水の汚染の防止に適用される²¹⁾。

1987年に、大気汚染を規制する「大気污染防治法」が制定されたが、同法は、1995年、2000年、2015年と三度にわたり改正され、PM2.5（粒子状物質）をはじめとして広範囲におよぶ大気汚染の発生の防止について規定された。

同法は、環境保護、大気汚染防止、公衆の健康促進、生態系の維持、経済社会の持続可能な発展のため制定された。

大気汚染防止の強化は、石炭、工業企業、車・船、農業などによる大気汚染防止を総合的に推進し、大気汚染防止ための地域連合を結成し、顆粒物、二酸化硫黄、窒素酸化物、揮発性有機化合物、

アンモニアなどの大気汚染物質や温室効果ガスの排出を制御する²²⁾ 目的でなされた。

1995年に、固体産業廃棄物汚染を規制する「固体廃棄物汚染環境防治法」が制定され、産業廃棄物と都市生活廃棄物を区分して、それぞれの処理規制と汚染対策が定められた。

同法は、2004年に改正されたが、汚染問題の損害賠償訴訟において、因果関係の不存在を加害者側が立証しなければならないとする、被害者保護制度が導入されたことが特徴である²³⁾。

さらに、同法は、固体廃棄物汚染環境防止、人の健康促進、社会主義現代化建設の発展を促進するため制定された。固体廃棄物汚染の予防、固体廃棄物の削減、無害化処理固体廃棄物の原則を合理的に利用することを定めている²⁴⁾。

1997年に、エネルギーの効率的利用を促進する「省エネルギー法」が制定され、2007年と2016年の二度にわたり改正され、「経済・社会持続可能な発展」が目的規定とされた²⁵⁾。

同法でのエネルギーというのは、石炭、石油、天然ガス、バイオマスのエネルギーと電力、熱、その他の直接あるいは加工転換による資源である²⁶⁾。

2002年に、工業生産プロセスにおける人の健康および自然環境への負荷を減らし、クリーナープロダクションを促進する「クリーン生産促進法」が制定され、2012年に改正された。

同法は、資源・エネルギーの利用効率の向上、汚染物質排出の削減をつうじて経済・社会持続可能な発展を促進することを目的としている²⁷⁾。

ここでいうクリーン生産というのは、設計を改善、クリーンなエネルギーや原材料を使用、先進的な技術と設備を採用、管理を改善、総合的な利用措置、汚染源を削減、資源の利用率の向上、生産、サービスや製品の使用中発生した汚染物質排出の削減、人の健康の増進と環境汚

染防止、などである²⁸⁾。

2005年には、石炭など化石燃料へ依存を軽減する「再生可能エネルギー法」が制定され、2009年に改正された。

同法は、化石燃料以外の再生可能エネルギー（風力、太陽光、水力、バイオマス、地熱など）の開発と供給および利用増加を促進するものである²⁹⁾。

その後、2008年には、資源再生およびその有効活用を促進する「循環経済促進法」が制定された。対象となる資源には、鉱物資源のほか水や土地も含まれ、エネルギーの利用効率の向上も規定されている³⁰⁾。

むすびにかえて

以上、みてきたように、中国では、改革開放政策がすすみ、高度経済成長を実現するなかで、環境の悪化が深刻化してきた。高度成長当初は、成長が優先されたため、十分な環境保全政策をとることはできなかった。

高度経済成長が軌道に乗り始めると、環境悪化が顕在化してきたことから、中国政府は、環境保全政策に取り組むようになった。

すなわち、1990年代には、ますます深刻化する大気・水質・廃棄物汚染を規制するために、公害防止を目的として法令が規定・実施された。

2000年代になると、地球温暖化問題の深刻化や資源エネルギー価格の高騰などを背景に、環境関連法制は、省エネルギー、再生エネルギー促進や効率的な資源循環の方向で整備されてきた³¹⁾。

ここに、中国の環境政策の大きな特徴があるといえよう。

【注】

1) 金 紅実 (2016) 『中国の環境行財政』 昭和堂 34 頁

2) 井村秀文 (2007) 『中国の環境問題—今何が起きているのか』 化学同人 54 頁

3) 李 香丹 (2014 年 3 月) 「中国の環境法制度の展開と問題点に関する一考察」 現代社会文化研究 No.58、142 頁

4) 同、142 頁

5) 竹歳一紀 (2005) 『中国の環境政策』 晃洋書房、12 頁

6) 竹歳一紀、前掲書、17 頁

7) 平野孝 (2005) 『中国の環境と環境紛争』 日本評論社、189 頁

8) 竹歳一紀 (2005) 『中国の環境政策』 晃洋書房、14 頁

9) 竹歳一紀、前掲書、25 頁

10) 森 晶寿・植田和弘・山本裕美 編著 (2008) 『中国の環境政策』 京都大学学術出版、31 頁

11) 竹歳一紀、前掲書、15 頁

12) 竹歳一紀、前掲書、15 頁

13) 森 晶寿・植田和弘・山本裕美 編著 (2008) 『中国の環境政策』 京都大学学術出版会 192 頁

14) 竹歳一紀、前掲書、17 頁

15) 竹歳一紀、前掲書、17 頁

16) ISO・コンサルティング有限会社アイムス ホームページより (<http://www.aims.co.jp/kiso/14001.htm>) 2017 年 9 月 2 日アクセス

17) 桑原勇進 (2015) 『中国の環境法概説 I 総論』 信山社、15 頁

18) 李 香丹 (2014 年 3 月) 「中国の環境法制度の展開と問題点に関する一考察」 現代社会文化研究 No.58、148 頁

19) 桑原勇進、前掲書、16 頁

20) 桑原勇進、前掲書、16 頁

21) 全国人民代表大会常务委员会 『中华人民共和国水污染防治法』 第 87 号

22) 全国人民代表大会常务委员会 『中华人民共和国大气污染防治法』 第 31 号

- 23) 中国環境問題研究会編『中国ハンドブック 2011-2012』蒼蒼社、2011年、30 - 47頁。
- 24) 全国人民代表大会常务委员会『中華人民共和國固体废物污染环境防治法』第31号
- 25) 中国環境問題研究会編、前掲書、38頁
- 26) 全国人民代表大会常务委员会『中華人民共和國节约能源法』第77号
- 27) 中国環境問題研究会編、前掲書、34頁
- 28) 全国人民代表大会常务委员会『中華人民共和國清洁生产促进法』第38号
- 29) 全国人民代表大会常务委员会『中華人民共和國可再生能源法』第23号
- 30) 全国人民代表大会常务委员会『中華人民共和國循环经济促进法』第4号
- 31) 劉博「中国鉄鋼業の環境保全対策とその財務的影響に関する一考察—上海鋼集団に注目して」『川口短大紀要』2015年12月、32頁

【参考文献】

- 『堀井伸浩編（2010）『中国の持続可能な成長 資源・環境制約の克服は可能か』アジア経済研究所
- 相沢幸悦（2013）『環境と人間のための経済学』ミネルヴァ書房
- 相沢幸悦（2010）『品位ある日本資本主義への道—資本主義変革のシナリオ』ミネルヴァ書房
- 中国環境問題研究会編（2011）『中国環境ハンドブック 2011-2012』蒼蒼社
- 知足章宏（2015）『中国環境汚染の政治経済学』昭和堂
- 楊慶敏・三輪宗弘（2007）『中国のエネルギー構造と課題』九州大学出版会
- 福島香織（2013）『中国複合汚染の正体』扶桑社
- 張宏武（2003）『中国の経済発展に伴うエネルギーと環境問題』溪水社
- 富阪聡（2014）『中国汚染の真相』KADOKAWA
- 胡鞍鋼（2016）『第13次五ヵ年計画』日本橋報社

ビリキズ・アリキン

中国新疆財經大學經濟學部卒業。埼玉学園大学大学院 経営学研究科 博士前期課程修了修士（経営学）。

現在、埼玉学園大学大学院経営学研究科博士後期課程。

【専門分野】

経営財務論、ESG投資

【研究テーマ】

中国鉄鋼業の環境対策投資の現状と特徴

【学会発表】

日本財務管理学会第44回春季全国大会「中国のエネルギー消費構造と大気汚染防止関連投資に関する一考察—二酸化硫黄（SO₂）排出とその対策コストの実態を中心に—」2017年6月24日
