

「中国の環境問題と環境規制の現状」



日時：2007年8月24日
中国海洋大学 法政学院院長 徐祥民

環境問題は、科学性、法律性、政治性、文化性という4つの側面を持つ。環境問題の解決は科学技術に委ねられており、法律性とは環境規制のことである。政治性とは国の環境政策の善し悪しが政治によって変わるからである。文化性とは、環境への意識や態度は民族の文化伝統に根付いたものだからである。

1. 中国の環境問題と要因分析

中国政府は多額の財政資金を投入して環境問題の解決をはかっているが、いまだ理想にはほど遠く、未解決の課題を抱えたまま、次々に新たな問題が発生している状況にある。

環境問題の現状

(1) 水質汚染

2006年に実施した全国745カ所の水質モニタリング結果では、全国の表層水資源の汚染は、中度汚染といわれている。汚染度の低いⅠ類からⅢ類が40%、Ⅳ類が22%、Ⅴ類が10%、Ⅴ類超は28%となっている。中国の七大水系のうち海河と淮河水系は中度汚染である。

また、27の国家重点湖のうち13湖(48%)はⅤ類超である。昆明湖(北京)はⅢ類、西湖(杭州)、東湖(武漢)、玄武湖(南京)、大明湖(済南)はⅤ類超である。

大型ダムの周辺についても、10カ所のうち5カ所はⅤ類またはⅤ類超である。

(2) 大気汚染

大気汚染は一部の都市で非常に悪化している。2006年に559都市をモニタリングした結果、Ⅰ類に属するのは24都市(4.3%)に過ぎず、Ⅱ類が325都市(58.1%)、Ⅲ類が159都市(28.5%)、Ⅲ類超は51都市(9.1%)に上っている。Ⅱ類超の都市が殆どを占めるということである。

酸性雨の発生も増えている。2006年には524都市中283都市・県(54.0%)で酸性雨が発生している。また、発生頻度25%以上の都市は198都市(37.8%)、発生頻度100%も6都市に上っている。

(3) 海洋環境汚染

2006年のモニタリング調査では海洋環境汚染は、全体としてはやや改善しているも

の、一部で非常に状況が悪い地域があり、Ⅳ類、Ⅳ類超の地域も増える傾向にある。四大海域（渤海、黄海、東海、南海）のうち渤海近海海域は軽度汚染、東海近海海域は中度汚染とされている。

(4) 固体廃棄物の汚染

固体廃棄物には産業廃棄物、医療廃棄物、生活廃棄物、農業廃棄物がある。全体の産出量は年々増加する一方であるが、回収率は低い。2006年の産業固体廃棄物発生量は15.20億トンで前年比13.1%の増加、不適正処理（投棄）量は1,303万トンで前年比21.3%減少した。

(5) 森林の減少、草原の退化

国内の森林資源の適正供給量は年間2.2億立方メートルであるが、これは需要の40%に過ぎず、森林は年々減少を続けている。また、2003年の予測では、天然草原の90%に退化が見られ、その規模は年間200万ヘクタールに上っている。

(6) 農業汚染と農村環境汚染

1997年の政府統計によると、1,000万ヘクタールの耕地が汚染されている。農業汚染は一次汚染のみならず二次汚染が懸念されるなど複雑である。日本の土壤汚染防止策などが参考になると考えている。

環境破壊の要因分析

環境破壊の要因には人的要因と自然要因がある。

(1) 自然要因

環境破壊の多くは自然要因である。例えば黄砂の発生は、ほとんどは自然要因である。何故なら、昔の記録にその記述があることから工業文明が原因とはいえず、また、毎年、春の雨が少ない季節に年間降雨量が100ミリメートル以下の地域で発生しているからである。

(2) 地球の気候変動

1997年にはエルニーニョの発生に伴い、高温と旱魃という気象災害が発生した。同年6月～8月にかけて、中国北部地域の大部分では降水量が例年の5～7割減という状況であった。そのため、増水期にもかかわらず黄河や淮河で水枯れが起きたのである。このように地球全体の気候変動が中国の環境を悪化している。

(3) 人的要因

しかし、生活や生産活動の活発化が環境悪化に繋がっていくことは避けられない。産業発展の歩みからみると、中国はいま、環境悪化の圧力がかかる時期にある。これまで20数年の中国経済の拡大によって、エネルギー消費が増大する一方、環境汚染も拡大した。

中国の汚染物質の排出量はどんどん増えている。これには、生活の変化や生産活動により引き起こされるもの以外に次のような要因もある。

① 環境事故—2005年11月、中国石油吉林石化公司（吉林省）の化学工場で発生

した工場爆発事故により、有毒物質（ニトロベンゼンなど）が松花江に流入するという水汚染が発生。

- ② 環境保護技術の遅れ
- ③ 環境保護措置が不十分
- ④ 違法行為による汚染物の廃棄と暴利活動

2．中国の環境法規制

(1) 三度の環境立法のブーム

1978年に改正された「憲法」により「国家環境保護」という基本国策が確立された。1982年の憲法改正では、これをさらに明確化し、「国家が生活環境と生態環境を保護、改善し、汚染とその他の公害を防止する」、「国家が自然資源の合理的な利用を保障し、稀少動植物を保護する。組織や個人もいかなる手段を用いても自然資源を占拠あるいは破壊することを禁止する」と規定した。

これまで、中国政府による環境立法のブームは三度ある。一度目は70年代末から80年代初めであり、この時期には中国初の「環境保護法（試行）」（1979年）、「海洋環境保護法」（1982年）が公布された。

二度目は90年代中期であり、5つの新法の制定、5つの法改正が行われ、その他関連する法規も、環境保護に基づいて、調整が行われた。例えば1997年に「刑法」が改正された際には、環境資源破壊行為に対する罪名が新たに追加された。

三度目は、今世紀の初めから現在である。この時期には環境保護の理念を新しくした。これに基づき「クリーナープロダクション法」が制定され、「循環経済法」も起草されている。

(2) 中国の環境法体系

中国の環境法体系は環境総合法、汚染防止法、資源と生態保護法および関連手続き法から構成されているが、総じて言うと完成されたものではなく、いまだ発展途上と言える。主な法律の名称は以下の通り。

環境総合法に含まれる主な法律：

- ①環境保護法
- ②クリーナープロダクション法
- ③循環経済法
- ④循環型社会法

汚染防止法に含まれる主な法律：

- ①大気汚染防止法
- ②水質汚染防止法
- ③騒音汚染防止法
- ④海洋汚染防止法

- ⑤放射性汚染防止法
- ⑥固体廃棄物汚染防止法

資源と生態保護法に含まれる主な法律：

- ①土地保護法
- ②草原保護法
- ③森林保護法
- ④自然保護区法
- ⑤野生動植物保護法
- ⑥鉱山資源保護法
- ⑦遺伝資源保護法
- ⑧砂漠化防止法
- ⑨海岸地域および島保護法

関連手続き法に含まれる主な法律：

- ①民事訴訟法
- ②行政訴訟法
- ③行政再議法
- ④海事特別訴訟手続き法
- ⑤仲裁法

なお、これらの法律は以下の 5 つの立法機関により制定される。

- ①全人代及び全人代常務委員会が制定する法律。
- ②国務院が制定する行政法規。
- ③各省、市、自治区と承認された比較的規模の大きな市の立法機関が制定した地方法規（例えば「河北省放牧禁止畜舎飼育管理方法」「山東省環境保護条例」）。
- ④国務院に属する各部委員会が制定する部門規則。
- ⑤各省、市、自治区と承認を得た比較的大規模な市政府が公布する地方法規。

中国の環境法において重要なことは環境標準であるが、近年、中国の環境標準は、基本的にハードルを高くし、適用範囲も拡大する傾向にある。その環境標準には外国を参考にしたものと中国独自のものがある。独自のものとしては、例えば生産施設の計画、建設、操業の三段階において同時に環境保護施設の計画、建設、操業を行う「三同時制度」がある。このほか、海洋の「有償使用制度」や漁業資源保護のための「休漁制度」などもある。

3 . 中国の環境整備の措置

中国政府は環境問題に対し法規制を強化する以外にも、様々な措置をとっている。

(1) 健全な「グリーン機構」の建設。

中央政府、地方政府の専門部局だけではなく、一般部局においてもグリーン機構を設置している。

(2) 環境保護計画の制定と実施。

中国の中核的な環境政策である「中国環境保全 21 世紀アジェンダ」、「中国海洋 21 世紀アジェンダ」の中に、環境保護計画を策定している。例えば、“三河・三湖流域水汚染防止第十次 5 ヶ年計画”があり、その他にも渤海、長江、珠江における計画もある。

(3) 環境保護への資金投入による専門環境整備プロジェクトの展開。

中国政府は 2006 年には 2,402.8 億元を支出し、例えば以下のようなプロジェクトを展開している。

- ①退耕返林（耕作をやめて林に戻す）プロジェクト
- ②北京市天津市、黄砂源整備プロジェクト
- ③退牧返草（放牧から草原に戻す）プロジェクト
- ④農村メタンガスとクリーンプロジェクト

(4) 環境保護の法律の実行を強化

環境に関わる法律の執行は、不十分であり、国家環境保護総局は執行強化に注力しているところである。

(5) 突発事件の処理

中国政府は、重大な環境汚染事故を重視し、2005 年の松花江における水汚染事故においては、中央政府の指導者自ら指揮にあたり、地方政府ではなく国家環境保護総局が直接対応する措置がとられた。

(6) 環境保護の科学的研究・技術を強化

中国政府は環境保護産業の育成をはかっている。現在、環境保護産業は全国で 12,500 社、従事者は 170 万人である。また、政府は認証制度やグリーン購入の推進にも注力している。

(7) 環境保全模範都市などの建設を促進

政府は、環境保全模範都市というモデルをつくり、模範都市が他の都市を引っ張っていくという手法で環境保護を進めていこうとしている。

(8) 環境教育の強化

「中国環境保全 21 世紀アジェンダ」でも掲げられているが、環境保護の一貫した理念を浸透させていくために、小学校から大学まで、環境保護のカリキュラムが設けられている。

(9) 国際協力・交流の強化

中央政府、国家環境保護総局は日本など諸外国との間で様々な国際協力・交流を行っている。また、UNEP（国連環境計画）に対する資金提供、津波被害に対する資金提供などを実施している。また、環境保護総局はアフリカ諸国とも交流をはかっている。

(10)環境モニタリングの強化と環境情報の公開

現在、環境モニタリング機関が政府や一般に対して環境情報を提供する環境モニタリング・ネットワークが構築されている。政府はモニタリングのポイントをつくり体系を整備するとともに、環境情報を公開していくことを心がけている。

2007年1月に国務院が制定した情報公開条例には環境情報も含まれている。この条例に基づき国家環境保護総局は「環境情報公開弁法」を策定、国の環境情報を企業や一般に対して提供していくことにしている。

4. 学界の環境保護に対する努力

学界は環境保護の動きを常にリードしてきたが、現在、主として以下の活動を行っている。

- ①環境法学教育を展開し、環境保護知識をPR。環境弁護士の育成にも注力。
- ②環境保護に関わる法律制定に積極的に参加。最近では「循環経済法」の草案づくりに協力。
- ③中国最大の環境NGOである中間環境保護連合会など環境保護組織(NGO)に積極的に参加し、政府に環境保護活動の強化を働きかけ。
- ④環境問題への対処法を検討し、環境保護の法律制定、政策制定に理論的根拠を提供。
- ⑤環境訴訟をバックアップし、環境の被害者の権利と利益を保護。

(質疑応答)

(Q) 二点質問がある。一つは、「北京天津黄砂発生源整備プロジェクト」の具体的な内容についてうかがいたい。二つ目は、黄河流域の水不足対策として長江から黄河に水を引いてくるプロジェクトが進行していると聞いているが、これは、どのようなプロジェクトか、その自然環境への影響はどのように評価されているのか。

(A) 黄砂はいろいろな原因で起きる現象であり人的努力だけで解決は困難だろう。ご質問のプロジェクトは、2008年のオリンピックを開催できる環境にするために北京市が行っているプロジェクトの一つである。具体的には2つの方策がある。一つは植樹。二つ目は、砂漠化地域の農民に放牧放棄させ移住させることである。これに関しては、第十次5ヵ年計画の中に盛り込まれており、国内に開発禁止区域、開発制限区域が設けられている。開発制限区域の住人には政府が生活維持のための補償を行っている。

黄河流域の水不足対策については、長江の水を北方に持っていくという構想は政府・学者にあり、一部計画もある。どこから水を引くかについては上流、中流、下流の3通りがある。この中で自然環境への影響が最も小さいのは下流から引く方法だろう。

隋の煬帝時代に北京から杭州まで湖を繋いで運河で結ぶ京杭運河が建設されたが、

これは、単に湖を繋ぐだけで水をどちらかに引いてくるという発想ではなかった。現在、この運河は短くなっている。長江の下流から水を引いてくる構想は、この運河に沿って黄河と繋げるといものだが、地勢を考えると、北の方が海拔が高いので、水を上げてもっていくことになる。現在は設計と環境影響評価の段階にあるのではないか。この構想に反対する人々は、今は海水淡水化のコストが下がっているため、例えば渤海湾から海水をとって北京や山東省に持っていけばよいのではないかと考えている。

(Q) 日本の中環境協力に対して最も期待する分野は何か

(A) 日本政府の環境協力をありがたく思っている。中国は「先人に起きたことを後人は戒めとする」という言葉があるが、1950～60年代に日本で起きた公害の経験を参考にしていきたい。日本からは環境関連の法整備や政策を学んでいきたい。例えば、瀬戸内海の浄化に成功した経験を渤海湾など中国の内海の浄化策に活かしていきたいし、循環経済社会の建設においても日本から学ばねばならないと考えている。

(Q) 各国からの廃棄物が中国に輸出され、国内のリサイクル工場での環境汚染が発生していると聞く。これについて政府は規制しているのか、産業と位置づけて近代設備導入などの対策をとっているのか。

(A) 学界は廃棄物の輸入に反対しているが、一部の企業家は金属などを回収できるため、歓迎している。最近、あるリサイクル工場の中で71%の従業員が中毒になったという大きな環境事件があった。この原因は、企業が防護措置をとらなかったという違法行為にあり、措置をとっていれば被害は大幅に抑制されたはずである。中国はいまだ先進国ではないため、廃棄物の輸入は避けられない面がある。

循環型社会の形成を考えれば、廃棄物を出す企業側にも責任がある。企業は自社製品に対して最後まで責任を持つべきであるという考え方が重要である。

(文責：関西社会経済研究所事務局)