
第6章

環境政策の実施状況と今後の課題

大塚 健司

はじめに

中国では1970年代から、国内各地での環境汚染問題の深刻化と国際社会における環境問題の重視のなかで環境政策が立ち上がり、改革開放期以降、行政組織と法制度の整備が進められてきた。しかし、環境汚染問題は深刻化を続け、1990年代以降、中央の国家機関は、マスメディアと協調しながら、各地における環境政策の実施状況について「上から下へ」監督・検査を強化した。また、中国では1980年代からすでに、環境汚染に加えて、河川流水の枯渇、湿地、草地、森林の乱開発、土壌流出などの深刻化が政府により把握されており、1990年代に入ると、淮河流域での水汚染事故、黄河本流の長期にわたる枯渇（いわゆる「断流」）、長江・嫩江・松花江での大洪水など、水問題を中心とする生態環境危機が顕在化してきた。そうしたなか、「持続可能な発展」というスローガンのもと、重点地域において工業汚染源を中心とした規制が強化されるとともに、環境汚染防止と生態環境保全に向けた投資が増強された⁽¹⁾。しかし、公表されているいくつかの環境指標の動向や、環境汚染事故や被害に関する報道が示すように、環境政策は成功しているとは言いがたい。また、流域管理、生態環境保全、循環経済の推進などの分野において、従来の環境行政の範疇を超えた総合的な環境政策が求められているものの、それを可能とする効果的なメカニズムは未だ構築途上にある。

本章では、第11次5カ年長期計画期（以下11・5長期計画）の中国における環境政策を展望するにあたり、まず、第10次5カ年計画（以下10・5計画）期における環境汚染対策の実施状況を検証する。環境汚染対策は、初期の頃から一貫して環境行政の中核的な課題であり、また現在も喫緊の課題となっている。国家環境保護10・5計画⁽²⁾では、全体目標を、「2005年までに環境汚染の状況を軽減させ、生態環境の悪化傾向に一応のストップをかける。都市と農村の

(1) ここまでの政策過程については、大塚健司「生態環境問題 背景・経緯・展望」（『アジア研ワールド・トレンド』第71号、2001年8月、20-23ページ）および同「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開 政府、人民代表大会、マスメディアの協調」（『アジア経済』第43巻第10号、2002年10月、26-57ページ）を参照。

環境質、特に大・中都市と重点地域の環境質を改善し、社会主義市場経済体制に適応した環境保護法規、政策、管理体系を健全なものにする」とし、主な計画指標として、(1) 主な汚染物質の排出総量規制、(2) 工業汚染防止処理、(3) 都市の環境保護、(4) 生態環境保護、(5) 農村の環境保護、(6) 重点地域の環境保護、に関するものが掲げられている。このうち、環境汚染対策を中心に、現時点で公表されている環境統計をもとに検証する。次に、環境汚染状況の激化を示す最近の大規模な環境汚染事故および被害の状況を検討する。最後に、11・5長期計画期に向けた環境政策の方針に関する最新動向をふまえて、(狭義の)環境汚染対策以外の政策課題について検討する。

第1節 三廃対策

廃水、廃ガス、固形廃棄物を意味するいわゆる「三廃」の対策は、中国の環境政策が開始された頃から重点的に取り組まれてきた。最近では、工業汚染源に加えて、生活起源の三廃対策も重要な政策課題となっている。

国家環境保護10・5計画において掲げられている三廃対策関連の計画目標値と2004年時点の達成状況をまとめたのが表6-1である。ここに下線を引いてある数値は、計画目標値に達していないものである。とりわけ、二酸化硫黄排出量については、計画目標値を大幅に上回っており、計画終了年次である2005年での達成が危ぶまれる。

これら計画目標値は、あくまで単年度の指標であり、今後の動向を検証するには、これまでの推移を見ておく必要がある。図6-1~5は、主な三廃排出量の推移を、統計データが入手できる範囲でそれぞれまとめたものである⁽³⁾。

まず、廃ガスについて見ると(図6-1~3)、粉塵排出量が一貫して減少傾

(2) 国家環境保護第10次5カ年計画の原文については、国家環境保護総局政策法规司『走向市場經濟的中國環境政策全書(2002年)』化学工業出版社、2002年、539-550ページを、訳文については、中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック2005-2006年版』蒼蒼社、2004年、296-330ページを参照。

(3) 2003年までの推移の解説については、「[データ・資料]第部公式資料 3.統計」(中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック2005-2006年版』)を参照。

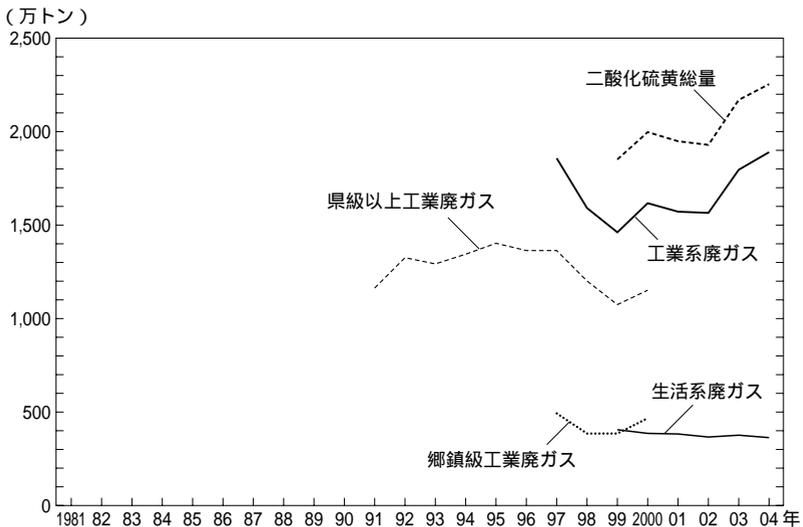
表6-1 第10次5カ年計画期における三廃対策の達成状況(2004年)

計画指標	計画目標値	2004年時点
二氧化硫黄排出量(全体)	1,800万トン	<u>2,255万トン</u>
二氧化硫黄排出量(工業)	1,450万トン	<u>1,891万トン</u>
粒子状物質(煙塵と工業粉塵)排出量	2,000万トン	<u>2,000万トン</u>
煙塵排出量(工業)	850万トン	<u>887万トン</u>
粉塵排出量(工業)	900万トン	<u>905万トン</u>
化学的酸素要求量排出量(全体)	1,300万トン	<u>1,339万トン</u>
化学的酸素要求量排出量(工業)	650万トン	<u>510万トン</u>
アンモニア窒素排出量(全体)	165万トン	<u>133万トン</u>
アンモニア窒素排出量(工業)	70万トン	<u>42万トン</u>
工業固形廃棄物排出量(投棄量)	2,900万トン	<u>1,762万トン</u>
工業固形廃棄物総合利用率	50%	56%
工業用水総合利用率	60%	74%

(注) 下線のある数値は計画目標値を上回る水準(目標未達成状態)であることを示す。

(出所)「国家環境保護“十五”計画」(『走向市場經濟の中國環境政策全書(2002年)』化学工業出版社 539-550ページ)、『中国環境統計年報』(中国環境科学出版社)2004年版より筆者作成。

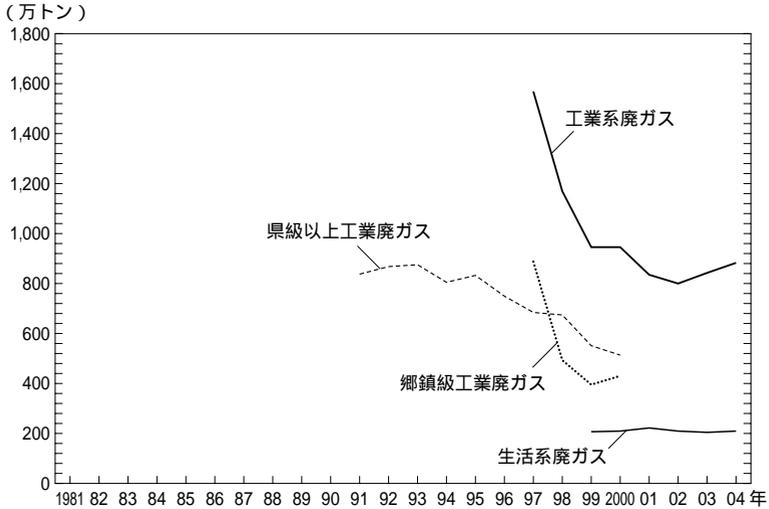
図6-1 二氧化硫黄排出状況



(注) 工業系廃ガス = 郷鎮級工業廃ガス + 郷鎮級工業廃ガス。

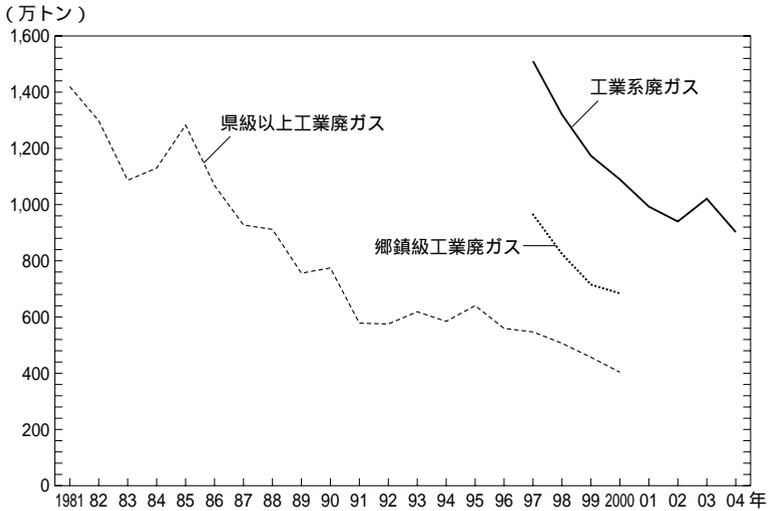
(出所)「環境統計」『中国環境年鑑』(1993年：中国環境科学出版社、1994年～：中国環境年鑑社) 1993～2003各年版、『中国環境統計年報』(中国環境科学出版社)2003～2004各年版より筆者作成。

図 6 - 2 煙塵排出状況



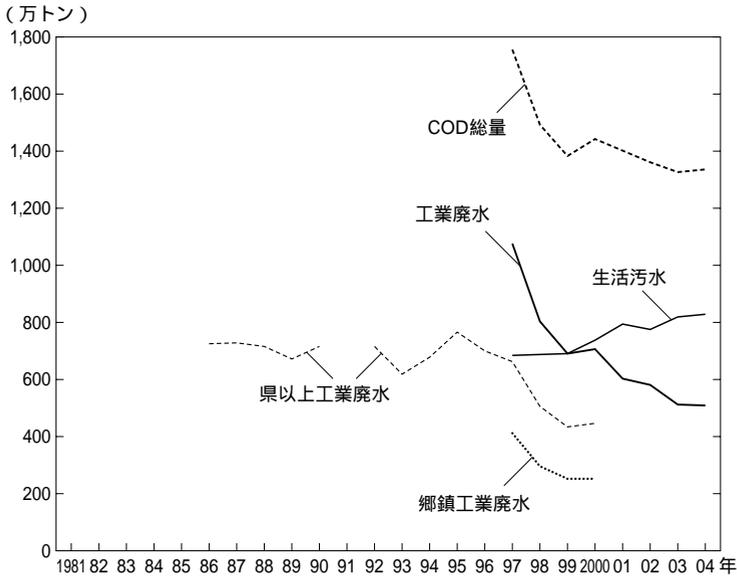
(注) 工業系廃ガス = 県級以上工業廃ガス + 郷鎮級工業廃ガス。
 (出所) 図 6 - 1 に同じ。

図 6 - 3 粉塵排出状況



(注) 工業系廃ガス = 県級以上工業廃ガス + 郷鎮級工業廃ガス。
 (出所) 『中国環境統計資料匯編 1981-1990』(中国環境科学出版社)、「環境統計」、『中国環境年鑑』
 1993 ~ 2003 各年版、『中国環境統計年報』2003 ~ 2004 各年版より筆者作成。

図6-4 工業・生活排水中COD排出量



(注) 工業廃水COD排出量=県級以上工業廃水COD排出量+郷鎮級工業廃水中COD排出量。
(出所) 図6-3に同じ。

向にあることが確認できる。他方、二酸化硫黄と煙塵の排出量については、1990年代後半まで減少傾向にあったのが、2002年以降再び増加に転じており、とりわけ工業系の二酸化硫黄排出量は、2004年の時点で1997年の水準を超えている。この傾向は、ここ数年のエネルギー消費量、とりわけ火力発電量の急増と整合するものであり(本書第5章参照) 石炭を中心とする化石燃料消費に伴う大気汚染に対する有効な対策を採ることができていないことが示唆される。他方、工業汚染処理投資額の推移を見ると(図6-6) いったん2001年に息切れした投資額が2002年以降急増しており、それを廃ガス処理投資が牽引していることがわかる。こうした廃ガスに対する工業汚染処理投資の増強が、今後、大気汚染対策の効果を発揮するものになるかどうか注目されるところである。

次に、廃水について見てみよう。工業廃水対策は中国の環境政策において最も早くから取り組まれてきた分野である。また図6-6に示されているように、

表 6 - 2 廃水中のアンモニア窒素排出量

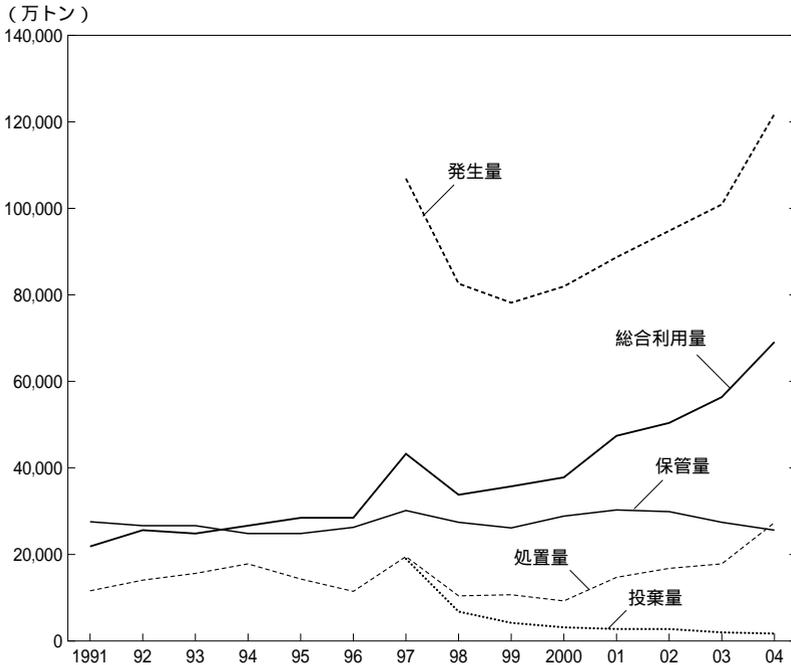
(万トン)

年	2001	2002	2003	2004
工業	41.3	42.1	40.4	42.2
生活	-	86.7	89.3	90.8
合計	-	128.8	129.7	133.0

(注) 2001年の生活排水中のアンモニア窒素排出量は不明。

(出所) 『中国環境統計年報』2001～2004各年版より筆者作成。

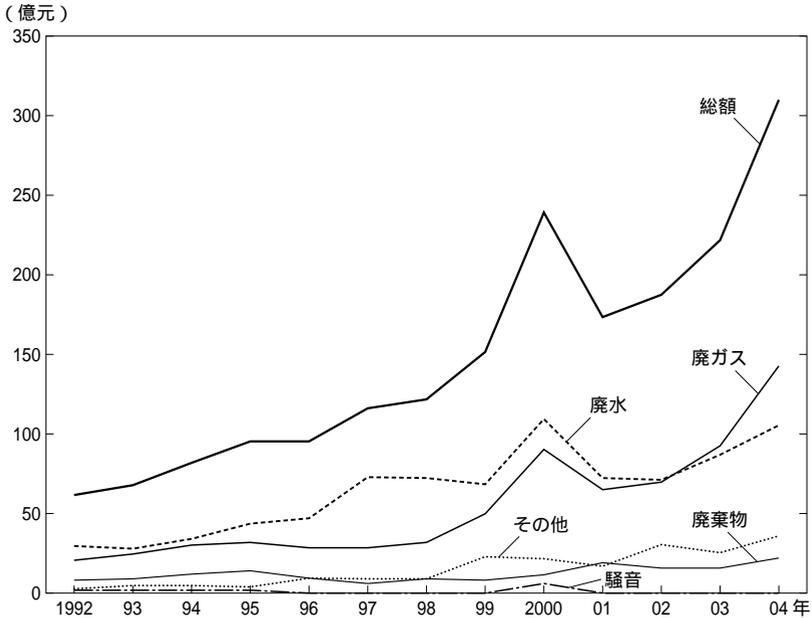
図 6 - 5 工業固形廃棄物排出量



(出所) 図 6 - 1 に同じ。

1990年代以降、環境汚染対策の重点が工業廃水処理対策に置かれてきており、2002年までは工業汚染処理投資額のトップを占めていた。10・5計画期で廃水対策の計画指標となっているのは、第9次5カ年計画（以下9・5計画）期から引き続き中国において有機汚濁物質の指標となっている化学的酸素要求量（COD）排出量と、同じく有機汚濁物質の指標として10・5計画において新た

図6-6 工業汚染処理投資額（分野別）



(出所) 図6-1に同じ。

に追加されたアンモニア窒素排出量である。CODについては(図6-4)、総量はおおむね減少傾向にあるものの、2004年に若干増加に転じており、注意が必要である。その内訳を見ると、工業廃水のCOD排出量の減少傾向が鈍化したのに加えて、生活汚水中のCOD排出量が1990年代末以来、増加を続けていることがわかる。また、アンモニア窒素排出量については、表6-1で見たように2004年時点で計画目標値は達成している状況であるが、表6-2で10・5計画期の推移を見ると、工業廃水中のアンモニア窒素排出量が横ばいであるのに加えて、生活汚水中のアンモニア窒素排出量が増加を続けていることに注意が必要である。都市への人口集中や生活様式の都市化による生活汚水の増加に対して、都市下水処理場の建設が遅れていることが要因として考えられる。

最後に、工業固形廃棄物の動向であるが(図6-5)、環境に直接負荷をもたらす投棄の数量は減少しており、他方で総合利用量、処置量も増加している。

しかし、発生量は1990年代末より増加の傾向にあり、特に2003年から2004年の伸びは著しいものがある。

以上、三廃の排出量の動向について時間軸を少し引き延ばして見てきたが、総じて、1990年代には減少傾向にあった三廃排出量は、一部の指標を除いて、2000年代に横ばいもしくは増加の傾向にあることが確認できる。これは持続する高度経済成長のもとで拡大する工業生産に対して、工業汚染源対策が追いついていないことを示唆するものである。

第2節 重点地域の環境汚染対策

1. 大気汚染対策

国家環境保護10・5計画では、大・中都市（地区級以上の都市）における大気環境質の計画目標値と、二酸化硫黄の排出量が多く酸性雨の頻度の高いいわゆる「2つの規制区」（二酸化硫黄排出規制区と酸性雨規制区）における二酸化硫黄排出量と二酸化硫黄濃度に関する計画目標値が掲げられている。

中国の都市における主な大気汚染物質のひとつである粒子状物質濃度の変化を示したのが表6-3である。国家環境保護10・5計画では、「50%以上の地区級以上の都市で大気質を国の2級基準に達成させる」という目標が掲げられている。粒子状物質で見ると、2004年ではまだ2級基準に達成した都市の割合は50%に届いていないが、2000年から2級基準に達成した都市の割合は着実に増えている。

表6-3 主要都市の大気中粒子状物質濃度の変化

（観測都市数に占める割合%）

年	2000	2001	2002	2003	2004
2級基準	36.9	35.9	36.5	45.6	46.8
3級基準	32.7	34.4	33.7	33.2	38.9
3級基準以下	30.3	29.7	29.8	21.2	14.3

（注）1）観測都市数は年によって若干異なるが、340都市前後である。

2）粒子状物質の環境基準は年平均値で、2級：TSP 0.20mg/m³、PM₁₀ 0.10mg/m³、3級：TSP 0.30mg/m³、PM₁₀ 0.15mg/m³である。

（出所）「中国環境状況公報」（2002～2004年（国家環境保護総局：http://www.zhb.gov.cn/）より筆者作成。

表6-4 「2つの規制区」における二酸化硫黄汚染状況

(%)

規制区 年	二酸化硫黄規制区					酸性雨規制区				
	1998	2000	2002	2003	2004	1998	2000	2002	2003	2004
2級基準	32.8	47.7	40.6	39.1	40.6	70.6	81.2	79.5	75.0	69.4
3級基準	29.7	24.6	31.3	25.0	29.7	13.7	6.3	13.7	14.7	23.4
3級基準以下	37.5	27.7	28.1	35.9	29.7	15.7	12.5	6.8	10.3	7.2

(注) 2級($0.06\text{mg}/\text{m}^3$) 3級($0.06 < \text{SO}_2 \leq 0.10\text{mg}/\text{m}^3$) 3級以下($> 0.10\text{mg}/\text{m}^3$)
(出所)表6-3に同じ。

表6-5 「2つの規制区」における二酸化硫黄排出量の推移

(万トン)

	総計			酸性雨規制区			二酸化硫黄規制区		
	合計	工業	生活	合計	工業	生活	合計	工業	生活
2000	-	1,078	-	-	633	-	-	445	-
2001	-	904	-	-	548	-	-	356	-
2002	-	901	-	-	520	-	-	381	-
2003	1,191	1,034	157	702	620	82	489	414	75
2004	1,284	1,142	142	777	697	80	507	445	62
計画目標値	1,053	-	-	-	-	-	-	-	-

(出所)『中国環境統計年報』2000～2004各年版、「国家環境保護“十五”計劃」(『走向市場經濟の中國環境政策全書(2002年)』539-550頁)より筆者作成。

他方、2つの規制区における都市の大気中に含まれる二酸化硫黄濃度を見ると(表6-4)、酸性雨規制区では2級基準に達成した都市の割合は、2004年に69.4%に達しているものの、2級基準に達成している都市の割合は2000年以降、年々減少傾向にある。また二酸化硫黄規制区では、2級基準に達成した都市の割合は、2004年でまだ40%を超えたところであり、しかもその割合は2002年以降横ばいである。

さらに、2つの規制区における二酸化硫黄の排出量の推移を見ると(表6-5)2002年まで減少傾向にあったのが、2002年以降、増加に転じており、2004年の時点で、計画目標値である1053万トンを大きく上回っている状況である。2つの規制区における二酸化硫黄に関する計画目標値については全国レベルの値と同様、達成が危ぶまれる状況である。

5カ年計画で明示的に計画指標として掲げられていないためか、適当なデー

夕は見あたらぬものの、大都市を中心に、自動車排ガスに起因する窒素酸化物による汚染、さらには光化学スモッグの発生が指摘されている。今後も自動車台数の増加が見込まれることから、こうした都市型大気汚染の深刻化も懸念されることである。

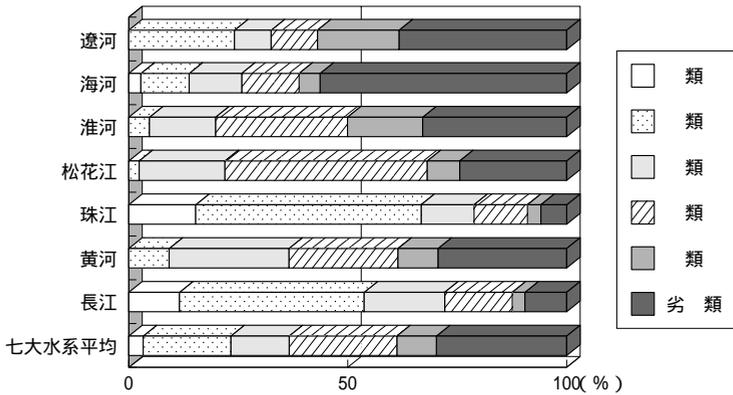
2. 重点水域の水汚染対策

1990年代以降、流域規模の水汚染問題が深刻化するなか、国の環境政策の重点水域として、「三河三湖」(淮河、海河、遼河、太湖、巢湖、滇池)が指定された。いずれも工業廃水、生活污水、さらには農地起源の排水などによる有機汚濁が深刻な流域であり、なかでも淮河流域は、1993年から開始されたマスメディアの環境キャンペーンにおいて水汚染に起因すると疑われる健康被害が暴露され、また1994年に沿岸住民150万人の飲み水の確保が困難になる大規模な水汚染事故が発生して以来、国務院による水汚染対策の最重点水域となっている。そして、淮河を始めとする河川流域では、COD(化学的酸素要求量)の総量規制を、湖沼ではCODに加えて窒素・燐の総量規制を、それぞれ実現するための流域単位での9・5計画が策定され、工業汚染源対策や下水処理場の建設を含めた各種事業が実施されるようになった。2001年からは新たな指標(河川流域の計画指標としてアンモニア窒素が加えられた)および事業を加えて10・5計画に引き継がれている。

図6-7は、2004年6月に国家環境保護総局が発表した環境状況公報に基づき、重点流域を含む七大河川流域の水質状況を示したものである。飲用水源となりうるⅠ類からⅢ類の河川断面の割合は平均で36.3%にすぎず、最も少ない淮河では19.7%である。また利水機能を喪失した劣Ⅳ類の河川断面の割合は平均で32.6%、最も割合が大きい海河では56.7%にも達する。

また、表6-6は、同じく2004年の環境状況公報をもとに、重点湖沼を含む主要湖沼・ダムの水質状況を示したものである。これら水域全体では、飲用水源となりうる(Ⅰ類~Ⅲ類)観測地点の割合は26%にしかすぎず、利水機能を喪失した劣Ⅳ類の割合は37%に達する。主な汚染物質は、窒素と燐であり、富栄養化の進行がうかがえる。

図6-7 七大河川流域の水質状況（2004年）



(注) Ⅰ類：水源または国家自然保護地域、Ⅱ類：生活飲用水1級保護地域、Ⅲ類：生活飲用水2級保護地域、Ⅳ類：工業用水、Ⅴ類：農業用水などに適用。
 (出所)『2004年中国環境状況公報・淡水環境』(http://www.zhb.gov.cn/)より筆者作成。

表6-6 主要湖沼・ダムの水質状況（2004年）

水系	観測地点数	Ⅰ類	Ⅱ類	Ⅲ類	Ⅳ類	劣類	比率 (%)	主要汚染指標
三湖	3	0	0	0	0	3		総窒素、総リン
大型淡水湖	9	0	1	2	1	4		総リン、総窒素
都市内湖	5	0	0	0	0	3		総リン、総窒素
大型ダム	10	0	1	3	3	2		総窒素、総リン
合計	27	0	2	5	4	6	10	
比率 (%)		0	7.5	18.5	14.8	22.2	37	総リン、総窒素

(注) 三湖 = 太湖、滇池、巢湖。
 (出所)『中国環境状況公報(2004年)』(国家環境保護総局：http://www.zhb.gov.cn/)

3. 淮河流域の水汚染対策

ここでは、水汚染対策の最重点水域となっている淮河流域を事例として、10・5計画の進捗状況を検討する⁽⁴⁾。

(4) 淮河流域の水汚染対策については、大塚健司「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開」、および同「再評価を迫られる中国淮河流域の水汚染対策」『アジア研ワールド・トレンド』第112号、2005年1月、36-39ページを参照。

表6 - 7 淮河流域のCOD及びアンモニア窒素の排出状況
(万トン)

	COD	アンモニア窒素
1993 ⁽¹⁾	188	-
1997 ⁽¹⁾	92	-
2000 ⁽¹⁾	94	-
計画目標値(2000)	36.8	-
2000 ⁽²⁾	81.2	12.0
2001 ⁽²⁾	106.8	-
2002 ⁽²⁾	133.4	14.6
2003 ⁽²⁾	141.1	14.5
計画目標値(2005)	46.6	9.1

(注)(1) 排出量ベース、(2) 流入量ベース。いずれも工業系、生活系ともを含む。また第9次5カ年計画期に比べて第10次5カ年計画期の計画対象範囲は広がっているため、両期間をまたいでこの表にある数値を単純に比較することはできない。「-」は不明。

(出所)(1)「淮河流域水污染防治“十五”計劃」(『環境保護文件選編2003』中国環境科学出版社 549-564ページ)、(2)「淮河片水資源公報」2001～2003各年版(水利部淮河水利委員会：<http://www.hrc.gov.cn/>)より筆者作成。

表6 - 7は、淮河流域の水汚染対策において計画指標となっているCODとアンモニア窒素の排出量の推移を示したものである。9・5計画期末において、COD排出量の実績は、計画目標値の倍以上であり、また10・5計画期に入ってから、河川流入ベースで増加の一途をたどっており、2005年の計画目標値の達成はもはや見込めない状況である。10・5計画から新たに加えられたアンモニア窒素の河川への流入量についても横ばいであるが、計画目標値にはまだ到達していない。

計画目標の達成が困難な要因として主に以下の2つが考えられる。

ひとつは、資金調達不足である。表6 - 8は、淮河流域水汚染防止処理の9・5計画および10・5計画の主なプロジェクトの一覧である。このなかで、最も大きなウェイトを占めているのが、下水処理場の整備であるが、その進捗状況は芳しくなく、9・5計画期末で59プロジェクトのうち、完了12、建設中32、未着工15という状況であった。また10・5計画期の現在、2004年7月時点で、161プロジェクトのうち、未着工86と全体の半数以上を占めている。

表6-8 淮河流域水汚染防止処理計画事業

	(億円)	
	9・5計画	10・5計画
工業汚染源対策	44.9	17.3
産業構造調整・クリーナープロダクション事業	9.9	24.0
下水処理場	57.5	148.9
流域総合整備・モデル事業	44.5	31.0
農業環境保全・面源処理	1.3	3.9
飲用水関連事業	7.0	2.8
モニタリングシステム・機構整備等	0.8	6.6
排水システム整備	-	12.5
都市ゴミ処理場	-	8.9
合計	166.0	255.9

(出所)「淮河流域水汚染防治規劃及“九五”計劃」表6-2(水利部淮河水利委員会資料)、「淮河流域水汚染防治“十五”計劃」表4-1(『環境保護文件選編2003』549-564ページ)より筆者作成。

全体でも488プロジェクトあるうち、2004年7月時点で、未着工は168(34.4%)となっている⁽⁵⁾。こうしたプロジェクトの未着工の直接的要因は資金調達不足であり、その背景として、汚染防止処理プロジェクトの費用負担のあり方に問題があると考えられる。特に9・5計画では、計画投資額166億元(1元=14.5円:2005年末)のうち国家補助は13億元で、残り153億元(92%)を流域地方4省が負担するとされ、結果として56億元の調達不足をまねいた。10・5計画では、国家補助の割合が引き上げられ、計画投資額256億元のうち、108億元は国家プロジェクト「南水北調」東ルートに組み入れられたが、残り148億元(58%)は地方4省が調達しなければならない。このように、計画執行において地方政府の負担が大きいことは、その成否が、地方政府の政治的意志、インセンティブおよび行政能力如何にかかっていることを示している。

もうひとつは、工業汚染源対策の実効性があがっていないことである。淮河流域では1997年末までに、全国レベルでは2000年末までに、すべての鉱工業企業の排水基準達成が義務づけられた。あわせて、麦わらパルプ工場を含む

(5) 国家環境保護総局弁公庁『環境保護文件選編2004』中国環境科学出版社、2005年、730ページ。

15業種の小規模な汚染企業は生産停止、閉鎖、または取り締まりを受けることとなった。しかし、その後も、排水基準を遵守せずに、こっそり廃水を垂れ流す企業があとをたたない。例えば、河南省項城市にある国务院の重点大型企業のひとつである蓮花味精集团有限公司は、2003年に故意に排水基準を超過した廃水を淮河の支流河川に垂れ流し、項城市環境保護局長が罷免され、蓮花集団には過料を伴う処理命令が下された⁽⁶⁾。現地で淮河流域の水汚染問題と健康被害を調査・告発している環境NGO、淮河衛士によると(第3節3参照)、この企業は今でも廃水を垂れ流していると言う。この背景として、蓮花集団は項城市の財政収入の65%を支えている大型企業であることから市政府により「保護」されていることに加えて、廃水の垂れ流し先となっている村では健康被害が生じているにもかかわらず村の幹部が企業により買収されているとの指摘もある。

淮河流域水汚染防止処理計画に携わった中国環境科学研究院元副院長・総工務師の夏青氏は、雑誌のインタビューに答えるなかで、計画目標の達成は「ほとんど不可能」であり、まずは安全で清浄な飲み水の確保を優先すべきとしている⁽⁷⁾。しかしながら、深刻な水汚染、それに起因すると疑われる健康被害を根本から解決するには、飲み水の確保はもちろんのこと、工業汚染源対策を厳格に行い、産業構造の調整を行うことが欠かせまい。

第3節 環境汚染事故の激化と被害の拡大

環境汚染対策の実効性が十分に確保されない状況において、突発的な汚染事故の激化が見られるとともに、慢性的な健康被害も顕在化している。ここでは2004年から2005年にかけて発生した主な事件について検討する。

(6) 国家環境保護総局弁公庁『環境保護文件選編2003』中国環境科学出版社、2004年、492-493ページおよびCCTV.com (<http://www.cctv.com/>) 2004年4月26日付記事参照。

(7) 『生活周刊』2005年第10期、27ページ。

1. 沱江水汚染事件

2004年2月から3月にかけて、四川省を流れる沱江において、大規模な水汚染事故が発生し、資陽、簡陽、内江、資中など沿岸市・県の100万人近い住民の飲み水の供給が一時停止したほか、大量の魚類が死亡した。四川省政府が国務院に提出した事故報告によると、その顛末は下記の通りである⁽⁸⁾。

事故の汚染源となったのは四川省成都市青白江区に立地する四川化工股份有限公司（以下、四川化工公司）の第二肥料工場である。四川化工公司是沱江上流に立地する肥料生産を主とする大型総合化学工業企業である。四川化工公司是日産1000トンの「合成アンモニウム合成およびアンモニア加工装置増産省エネ技術改造プロジェクト」を2002年11月より始め、2004年1月には基本的に完了した。2月11日に四川化工公司是環境保護に関する所定の手続に違反して、勝手にその技術改造プロジェクトの試験運転を行い、3月2日に至るまで污水处理を行わないまま生産活動を行った結果、排水基準の125倍にまで達する大量の高濃度のアンモニア窒素廃水が沱江支流に流入した。

3月1日、四川省環境保護局は、資陽市から水汚染事故の報告を受けたのち、その夜に沱江沿岸で汚染源の調査を行い、翌日2日午前には汚染源が成都市青白江区の四川化工公司であることをつきとめた。省環境保護局は同公司に対してただちに汚染源となっている工程を停止するよう命じるとともに、汚染源および沱江の水質を毎時間1回の頻度でモニタリングを開始した。3日、省政府は環境保護局の汚染事故情況報告をヒアリングし、四川化工公司に対して原因となった技術改造工程を停止するよう要求した。そして同日午前10時に、四川化工公司是省政府の要求を受け入れ、技術改造工程を全面停止した。

3月3日より、省政府は成都市の正常な給水を保証するため、沱江の水質浄化に乗り出した。具体的には、岷江から沱江に導水すること、沱江に設置されている水力発電ゲートを開放して汚水をできるだけ早く下流に流してしまうこと、沱江上流域で人工降雨を降らせ、沱江上流の水量を増加させることなど、汚水を希釈するための措置が採られた。水汚染事故のために沱江からの取水を

(8) 主に「四川省人民政府關於沱江特大水汚染事故及其處置情況的報告」(国家環境保護總局弁公庁『環境保護文件選編2004』、263-268ページ)を参照。あわせて中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック2005-2006年版』、154-156ページ、「2004年中国環境狀況公報」(国家環境保護總局サイト <http://www.zhb.gov.cn/>)も参照。

停止していた沿岸の市・県では27日にすべて取水が再開され、28日には岷江から沱江への導水も停止された。沱江からの上水取水が停止されていた間、沿岸市・県では、軍や消防などを動員して給水車の手配が行われたほか、新たに地下水源の開削も行われ、沿岸住民の生活用水の確保がなされた。

また、省環境保護局による沱江沿岸の汚染企業に対する検査が行われ、170余りの汚染企業が検査の対象となり、うち50余りの企業が排水基準を超過していたとして閉鎖または生産停止措置が採られた。

省政府の調査によると、今回の汚染事故による経済損失額は2億1935万元と算定されている。省国土資源委員会は、中華人民共和国環境保護法の規定に基づき、四川化工公司に対して内江市政府、資陽市政府および省水利庁へ総額1179.8万元の漁業被害補償を命じた。また、省共産党委員会・政府は、今回の事故の責任は、環境関連法規に違反して環境対策をとらないまま技術改造工程を試運転した四川化工公司と同公司を監督する成都市青江区政府にあると断定し、同公司是省環境保護局により100万元の過料を科されるとともに、同公司の法人代表が党職及び公司役員の引責辞任を行い、同公司総経理を含む幹部5人が環境汚染事故罪および環境監督管理失職罪の疑いで逮捕された。また成都市青江区政府副区長や環境保護局長ら4人が党および政府の紀律に違反したとして処分を受けた。

2004年の中国環境状況公報によると、同年の突発的な環境事件による経済損失総額は5億5000万元であることから、この沱江水汚染事件による損失額は単独でその半分近くを占めるきわめて大きな事件であったことがわかる。また、事故処理において、漁業被害補償、過料、行政関係者の処分だけではなく、刑事罰として汚染企業の幹部が逮捕されたことも、この事件の大きさを示している。

他方、この汚染事故により、三同時制度（生産と同時に、汚染防止施設を設計、施工、運転する）という中国において環境政策開始期から導入された最も基本的な汚染防止措置すら企業により遵守されないケースが依然としてあること、しかも今回の事故に関する調査の過程で排水基準を遵守していない企業は事故の直接的原因となった企業だけではないことが明らかになったこと、また排水の垂れ流しが20日間にわたって放置されるなど行政による環境モニタリングの実効性が疑われるなど、改めて地方レベルでの環境法政策の執行上の問題が

露呈された。

2. 淮河流域水汚染被害

2004年7月に、淮河流域で大量の汚水が下流に流れ、大きな被害が発生した。『新聞周刊』2004年8月9日付の記事によると、淮河上流域で降った豪雨を受けて洪水防止のために水門をあけた際に、蓄積していた汚水が下流に流され、汚水の帯が150キロメートルに及んだという。下流の江蘇省に位置し、本流が流れ込む洪沢湖沿岸の盱眙県では、水産品の経済損失額が3億元を超えたという。2004年7月の汚染事故はちょうど10年前に起きた事故の再発であり、また観測された汚水の量や被害額はそれをはるかに上回る史上最大規模となった。この10年間、国の最重点対策水域として水汚染対策が強化されてきたはずの淮河流域であるが、この大事故の再発は、その対策が失敗であったことを示すのに十分であった。

同年には、流域規模の水汚染事故に加えて、流域村落で水汚染に起因すると疑われる癌が流行していることもマスメディアで改めて暴露された。中央電視台（CCTV）が2004年8月9日に放映した「新聞調査：河流与村庄（川と村）」によると⁽⁹⁾、淮河最大の支流である沙潁河沿いに位置する河南省周口市沈丘県周営郷黄孟営村では、ここ十数年来、癌による死者が続出しており、2004年だけでも7月までの間に新たに17人に癌の発病が明らかになり、うち8人がすでに死亡しているという。また癌だけでなく、重度の視聴覚あるいは手足の障害者も多い。この村は灌漑用水で囲まれており、その灌漑用水は沙潁河から引いたものである。癌患者の居住地が灌漑用水沿いに集中していることから、沙潁河の汚水が灌漑用水に流れ込み、汚染された灌漑用水が浅井戸に浸透し、それを飲用している村民が発病しているのではないかと疑われている。CCTVの取材チームが専門家の協力を得て行ったサンプル調査によると、同村の浅い井戸水には消化器系の癌を引き起こすとされている硝酸塩窒素や中枢神経に悪影響を及ぼすとされるマンガンが高い濃度で含まれているという。

このCCTVの報道は、淮河流域の水汚染問題に取り組む現地のNGO「淮河衛士」の活動と協力によるところが大きい⁽¹⁰⁾。淮河衛士は2003年10月に河南省

(9) CCTV.com (<http://www.cctv.com/>) 2004年8月9日付記事参照。

周口市沈丘県の科技局を通して民政局に正式に民弁非企業単位として登録したNGOで、正式名称は「淮河水系生態環境科学研究中心」である。淮河衛士の代表である霍岱珊はフリーのフォト・ジャーナリストであり、現在、写真展などを通じた汚染被害地域の実態に関する広報、被害地域住民の健康調査、清浄で安全な飲用水の確保を当面の活動として行っている。霍氏によると、沙潁河流域では地図の上で任意の村を指すとどこでも同様の被害が見られるといい、その村の数はおよそ100にのぼるといふ。単純に計算すると、被害を受けている可能性のある住民の数は10～20万人の規模に及ぶ。また淮河衛士に協力している地元医師の王永増氏は、1990年以降この地域の腫瘍患者は増加を続けており、しかも若年化の傾向にあるとし、その原因の1つとして飲用水の汚染を指摘する⁽¹¹⁾。

CCTVを始めとするマスメディアによる「癌の村」の曝露を受けて、省政府や地元政府は、汚染された浅い井戸水に代わり、より深い井戸を掘って新たな水源を確保し、簡易水道の敷設を進めている。しかし、その範囲は20数力村にしかならず、しかも簡易水道の水源および主配管は政府の補助事業で整備されるが、主配管から各家庭への水道管の設置は各家庭の負担により行わなければならない。その設置に必要な費用が、村民の平均年収に匹敵するほどの額となることがあり、ある村では10パーセントしか水道管の設置が行われていない、という問題が見られる。また、CCTVの報道以外に、水質検査や疾病調査の結果が公開されていない。そのため、流域村落における被害の実態が把握できず、被害救済および環境再生に向けた体系的な対策がとれない状態である。総合的な調査による被害の全体像とともに、流域の自然・社会生態系変化の解明が必要である。

3．松花江水汚染事故

2005年11月に吉林省の化学工場の爆発に伴い松花江で起きた大規模な水汚染事故は、国家環境保護総局長が辞任に追い込まれる事態にまで発展した大事

(10) 淮河衛士の活動については、2004年7月、2005年8月および同年11月に現地を訪れた際に霍岱珊らから行ったヒアリングによる。

(11) 2004年7月ヒアリング。

件となった⁽¹²⁾。

事故の直接的な原因となったのは、11月13日に中国石油吉林石化公司分公司の本ゼン工場で起きた爆発である。国務院の事故調査チームによると、工場作業員の操作ミスにより、工場設備が持続的な高温高圧の状態となって火災を伴う爆発が引き起こされたという。この爆発事故により、12月6日時点で、8人が死亡、1人が重傷を負った。その鎮火に至る過程で、約80トンの人体に有毒なベンゼン類が松花江に流出し、汚染された水体は24日には黒竜江省ハルビン市を通過した。ハルビン市では汚染された水体の通過時に、ニトロベンゼンとベンゼンが高濃度で観測され（ニトロベンゼン濃度は最大で基準値の28倍）、松花江を上水源としていた400万人規模の人口を抱える同市は、4日間にわたり断水を余儀なくされた。また、国務院の事故調査チームによると、今回の事故による直接的な経済損失は4600万元以上と見込まれている。また、松花江は、ロシアのアムール川に続く国際河川であることから、今回の汚染事故は国内問題としてだけではなく越境環境問題に発展する可能性がある。

この事故処理の過程で、国家環境保護総局の解振華局長は引責辞任を申し出、12月2日に国務院は解局長の辞任を認め、新たに局長として周生賢国家林業局長を任命した。解局長は1990年から国家環境保護局副局長、1993年からは国家環境保護局長として、長年にわたり中央の環境行政を担ってきた⁽¹³⁾。また2002年には中国共産党第16期中央委員会の委員となっている。環境汚染事故による党中央幹部の辞任は前代未聞であることから、今回の辞任は各界に波紋を及ぼしている。

これまでの事故の経過から、いくつかの問題点が浮かんでくる。

まず、情報の開示が遅れたことである。ロシアに事故の通報を行ったのは

(12) この事件については、主に下記ウェブサイトにおける関連ニュースのリンク集を参考にした。

CCTV.com [<http://www.cctv.com/news/special/C14973/index.shtml>]

人民網 [<http://env.people.com.cn/GB/8220/55729/index.html>]

新華網 [<http://www.xinhuanet.com/society/zt051124/>]

国家環境保護総局 [<http://www.zhb.gov.cn/eic/649083555447570432/index.shtml>]

中国水利網 [<http://www.chinawater.com.cn/ztgz/xwzt/shjswr/default.htm>]

(13) 1998年に国家環境保護局は国家環境保護総局に改組されたが解局長は留任した。

22日、国家環境保護総局が事故の状況説明を公の場で行ったのは23日である。断水を迫られたハルビン市は、断水の公告を初めて行った21日には原因は上水道管の補修であるとしていたが、22日には一転して吉林で起きた化学工場の爆発事故との関係を認めた。正確な情報が伝えられないなか、断水公告の前から市民の間で地震の予知や飲用水の汚染をめぐるうわさが飛び交い、非常用の水を確保しようとする市民で一部パニックになるところもあった。事故発生から約10日間、政府が正確な情報を開示しなかったことに対して、国際社会からもSARSの教訓を生かしていないと批判があがっている。

次に、国家環境保護総局長の引責辞任で決して解決できる問題ではないことを指摘しておきたい。事故の直接の原因は化学工場の管理に関わる問題であり、工場およびそれを監督する行政部門の責任がまず問われるべきである。しかし中国石油吉林石化分公司総経理・党書記やベンゼン工場長の免職の決定が伝えられたのはその後になってからであり、しかも工場の監督や現場での環境モニタリングにあたるべき地方政府においてはまだ責任の追究が及んでいない。ハルビン市に至っては1回目の断水公告の際に虚偽の情報を市民に流してすらい。さらに、沿岸地域の被害状況の把握や国際河川への影響などを含めて事故収束の見通しが見つからないなかでの国家環境保護総局長の唐突な辞任は理解しがたい。国務院の事故調査チームが現地で事故の原因、経緯および責任の所在について調査を行っているところであるが、今後の政府の対応如何では、解局長の辞任は、今回の事故対応をめぐる政権への内外からの批判をかわすためでしかなかったと見られかねないであろう。

第4節 第11次5カ年長期計画に向けた環境政策の課題

1. 新たな「国務院の決定」

2005年11月23日、国務院常務会議において、「科学的発展観を実行に移し環境保護を強化することに関する国務院の決定」が採択され、12月4日に発布された⁽¹⁴⁾。これは1996年に公布された「環境保護の若干問題に関する国務院の決定」に続く、約10年ぶりの環境政策に関する国の指針を示した新たな重要政策文書として注目すべきである。

「決定」においては、まず、今後5年および15年の環境保護目標として、「2010年までに重点地域および都市の環境質を改善し、生態環境悪化の趨勢を基本的に抑制すること、2020年までに環境の質と生態環境状況を明らかに改善すること」が掲げられた。そして、当面の重点課題が以下の項目としてあげられている（下記、項目立ては原文に沿ったものであるが、番号付けはあくまで本章における項目の整理のためのものであり、原文とは必ずしも一致しない）。

- (1) 経済社会発展と環境保護の相互協調： 地域の経済と環境の協調的発展の促進、 循環経済の強力な推進、 環境保護産業の積極的な発展
- (2) 突出した環境問題の切実な解決： 飲用水の安全と重点流域の対策を重点とした水汚染防止処理の強化、 汚染防止処理の強化を重点とした都市の環境保護の強化、 二酸化硫黄の排出総量の削減を重点とした大気汚染防止処理の推進、 土壌汚染防止処理を重点とした農村の環境保護の強化、 人と自然の調和を重点とした生態系保護の強化、 原子力施設および放射能源の管理を重点とした原子力および放射能の環境安全の強化、 国家環境保護事業を重点とした当面の突出した環境問題の解決の推進
- (3) 環境保護の長期的かつ効果的なメカニズムの構築と完備： 環境法規および基準体系の健全化、 環境法律法規の厳格な執行、 環境管理体制の完備、 環境監督管理制度の強化、 環境保護投入メカニズムの完備、 環境保護に有利な経済政策の推進、 市場メカニズムの運用による汚染処理の推進、 科学技術の進歩の推進、 環境行政人員の強化、 社会監督メカニズムの強化、 国際協力・交流の拡大
- (4) 環境保護事業に対する指導の強化： 環境保護指導責任制の実施、 環境保護の成果に対する科学的評価、 環境保護宣伝教育の推進・深化、 環境保護協調メカニズムの健全化

このなかで、第3節で検討した環境汚染事故および被害への対応との関連で注目されるのが、(3) 「環境法律法規の厳格な執行」の項目のなかに、「環境汚染被害者に対する法律援助メカニズムの構築」が掲げられていることであ

-
- (14) 原文は「國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定」。中国環境 (<http://www.cenews.com.cn/>) 2005年11月24日付記事（國務院常務會議に関する報道）および国家環境保護総局サイト (<http://www.zhb.gov.cn/>) 12月14日付記事（決定全文）を参照。

る。中国においてこの課題について重点的に取り組んでいるのは、中国政法大学公害被害者法律援助センターである⁽¹⁵⁾。同センターは、1998年10月に学内の人員・予算の配置を伴わない組織として設置され、司法部から認可を得ている団体であり、実質上は学内外の環境法の教員・学生や弁護士のボランティアからなる環境NGOとして活動している。1999年11月1日からは、環境汚染被害者への法律援助ホットラインを開設し、全国の被害者から、電話のほか、手紙やセンターへの訪問を無償で受け付けて法律相談サービスの提供を行うとともに、訴訟費用の立て替えや弁護士の派遣などを含めた被害者による訴訟の支援を行っている。また、シンポジウムやワークショップを通じて、環境紛争処理に関する立法の必要性を主張し、立法提案も行ってきた⁽¹⁶⁾。国務院の決定において、環境汚染被害者への法律援助メカニズムの構築の必要性が明記されたことで、同センターが取り組んできた被害者救済への道筋がより大きく開かれることが期待される。

2．総合政策への転換を迫られる環境政策

第3節まで、主に環境汚染対策を中心にその実施状況を検証してきた。しかし、中国における環境政策の範囲は、いまや狭義の環境汚染対策のみならず、自然生態系の破壊への対応、環境に配慮した産業構造への転換や経済システムの構築などに広がりを見せている。上記、新たな国務院の決定においても、こうした政策領域の広がりを視野に入れた政策方針が示されている。

先にあげた環境汚染対策以外に、重要な環境政策の分野としては、例えば、流域管理、生態環境保全、循環経済の推進などがあげられる。これら政策分野

(15) 同センターの活動については、中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2005-2006年版』、150-192ページを参照。なお、団体登録上の名称は「中国政法大学環境資源法研究・サービスセンター」という。

(16) 同センターが提案する環境損害賠償法については、2004年8月20から21日に、北京にて、全国人民代表大会環境・資源保護委員会法案室と同センターの共催による国際シンポジウムにて議論がなされている。このシンポジウムおよび立法提案の内容については、相川泰「中国の『環境損害賠償立法国際シンポジウム』」(会議動向)、『環境と公害』第34巻第4号、2004年4月、69ページ)、片岡直樹「中国での環境損害賠償制度立法化提案について」(同書、9-14ページ)を参照。

に共通する特徴は、環境行政部門（のみ）のイニシアティブでは対応が困難だということである。すなわち、環境行政部門のみならず、他の行政部門や幅広い利害関係者（ステークホルダー）との協力を基礎とした総合的な政策の展開が不可欠となっている。ここでは、これら政策分野における主な問題点を指摘する。

（1）流域管理

第2節および第3節でも見たように、中国では流域規模の水汚染問題が深刻化しており、健康被害も拡大している。水汚染問題以外にも、河川流水の枯渇（断水）、洪水の頻発など、流域規模の水問題への対応は喫緊の課題となっている。こうした中国の流域が直面する課題を、持続可能な流域ガバナンス 流域において生態環境の保全・再生を図りながら、社会経済の発展を実現するために、政府各部門および社会各層の利害関係者（ステークホルダー）が協力して行う、流域の管理・利用・保全のあり方 という視点から見ると、主に4つの問題点が指摘できる⁽¹⁷⁾。

まず、生態系保全の重要性が中国ではまだ多くの水利事業において無視されがちであるという点である。例えば、雲南省を流れる怒江では、2003年に13基にわたる一連のダム建設計画が持ち上がり、北京と地元のNGOやジャーナリストらが専門家の協力を得て、貴重な生態系が破壊されるとして、マスメディアやインターネットを通してダム反対運動を繰り広げ、温家宝総理の命令によりダム建設計画が一時ストップされた、という事件があった。かろうじて、社会運動による問題提起と社会的圧力によりダム建設は一時停止されているものの、いつ、どのような形で建設が再開されるか、その際に生態系保全への配慮が適切になされるか否か、不透明である。

次に、流域管理行政の組織化が不十分であるという点である。中国では主要河川流域に水利部の派出機構として水利委員会が設置されているが、水利部の

(17) 中国における持続可能な流域管理（流域ガバナンス）の背景と課題については、大塚健司「中国における持続可能な流域ガバナンスと国際協力」（『アジア研ワールド・トレンド』第122号、2005年11月、4-8ページ）、Turner, Jennifer L. and Kenji Otsuka eds. *Sustainable River Basin Governance: Crafting Japan - U.S. Water Partnerships in China*. IDE Spot Survey No.28, 2005. IDE-JETRO. pp.5-19を参照。

権限を越える流域管理事業に関する決定および執行はできない。流域の水質管理をめぐるのは、水利部と国家環境保護総局の協力・調整が不可欠であるが、その基礎となるデータの共有すらできていないのが現状である。

第3に、流域管理事業における資金調達不足の問題である。これは第2節3の淮河流域水污染防治処理対策の事例で指摘した通りである。他方、上下流域の地方政府間における取水権の売買や、灌漑区において農家を用水戸協会として組織することによる水管理費の徴収・分担メカニズムの模索など、新たな動きも見られる。

第4に、ステークホルダーの参加の未成熟という問題である。流域管理組織のレベルでは、先述のように水利部と国家環境保護総局をはじめとする中央行政部門に加えて、地方政府を含めた包括的かつ恒常的な調整・合意形成・意思決定のメカニズムが欠けている。また、NGOによるダム反対運動が政策決定に一定の影響を及ぼしつつあるものの、あくまで正規の政策決定過程外からの社会運動を通してである。

(2) 生態環境保全

中国が現在抱えている環境問題は、特に生態系破壊の規模の大きさと深刻さを強調して、しばしば「生態環境問題」と言われる。中国では1980年代からすでに、環境汚染に加えて、河川流水の枯渇、湿地、草地、森林の乱開発、土壌流出などの環境問題について中央の環境行政部門を中心に調査報告書がとりまとめられていた。1990年代に入り、淮河流域での水汚染事故、黄河本流における流水の長期にわたる枯渇（いわゆる「断流」）、長江・嫩江・松花江での大洪水など、水問題を中心とする生態環境危機が顕在化するなかで、生態環境問題への対策が具体的な事業として行われるようになった⁽¹⁸⁾。

生態環境問題への対策として、「生態環境保護」と「生態環境建設」という2つの異なる概念がある。計画書としても「全国生態環境保護“十五”計画」と「全国生態環境建設規劃」がある。前者が当面の5カ年計画であるのに対して、後者が長期計画、というタイムスパンの違いに加えて、前者は国家環境保護総局による部門記事であるのに対して、後者は国务院常務委員会で採択され

(18) 大塚「生態環境問題 背景・経緯・展望」。

たより高次の政策文書となっている。また、環境汚染問題以外の生態環境問題については、環境行政システムの権限・関与が限られているとの指摘があり⁽¹⁹⁾、実際に、環境再生に係わる直接的な対策事業は主として「生態環境建設」に分類されている。具体的には、天然林資源保護、退耕還林還草、北京・天津の風沙源対策、三北および長江中下流域等の重点防護林、野生動植物保護および自然保護区建設、重点地域における速成多収獲用材林基地の建設、という林業行政部門が所管する六大林業プロジェクトに加え、(と一部重なっていると見られるが)水利部が所管する水土保持(土壌流出対策)プロジェクトなどが実施されている⁽²⁰⁾。このように主な生態環境保全事業は他部門が所管しているために、この分野において環境行政部門のイニシアティブが発揮しにくい状況である。

また開発プロジェクトにおいていかに環境配慮を図るかは、生態環境保全の重要課題である。これについては、環境影響評価法の制定により、制度的担保が整備されつつある。2001年10月に環境影響評価法が全国人民代表大会常務委員会を通過し、環境行政部門が、各種事業部門が実施する個別事業について、環境影響面で審査承認を行う機会が法的に確保された⁽²¹⁾。また、2005年1月には、国家環境保護総局が、ダムを含む全国の30件の開発プロジェクトが環境影響評価法に違反しているとして、工事の一時停止を求めた。さらに同年7月には、北京の歴史的庭園である円明園の改修工事による環境影響をめぐって環境NGOの参加も得て公聴会が開かれた。国家環境保護総局は、環境影響評価法の実施細則として、「環境影響評価における公衆参加の推進に関する方法」についてパブリックコメントを求めるとともに、新たな国务院の決定においても、

(19) 2003年3月に国家環境保護総局環境経済・政策研究センターで行ったヒアリングによると、ある省レベルの政府において環境行政部門が生態環境保全に関するデータの提供を林業行政部門に要請したが、最新のデータを得られなかったという事例があるという。

(20) 六大林業重点プロジェクトについては、国家林業局サイトの記事[<http://www.forestry.gov.cn/SHTGC/>]を、水土保持プロジェクトについては、水土保持生態建設網サイト(<http://www.swcc.org.cn/>)を参照。

(21) 環境影響評価法については、北川秀樹「環境影響評価(環境アセスメント)」(中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2005-2006年版』、208-213ページ)などを参照。

「社会監督メカニズムの強化」の一環として、開発計画やプロジェクトにおいて公聴会などを通して市民の意見の聴取を求めることが明記されている。

しかし、個別プロジェクトではなく開発計画への環境行政部門の関与については、実際には困難が多いと考えられる。例えば、1998年の政府機構改革の際に、複数の環境行政部門にまたがる環境問題についての協力や行政管轄の調整の場として機能していた国务院環境保護委員会が廃止され、その機能は国家環境保護総局に移管されたことになっている。しかし、国家環境保護総局は部・委員会より低いレベルの中央行政部門であることから、実際に調整役をリードすることは困難であり、2001年に設けられた部門間連席会議制度についても、あくまで個別案件の調整の場にしかすぎないとの指摘がある⁽²²⁾。

(3) 循環経済の推進

2005年10月11日、中国共産党第16期中央委員会第5回総会において、「中共中央の国民経済・社会発展第11次5カ年長期計画を制定することに関する提案」が採択された。この党中央の提案における第6項目として、循環経済の推進、環境保護（特に環境汚染防止）の強化、自然生態環境の保護を内容とする「省資源で環境にやさしい社会の構築」が掲げられた。そのなかで、第1に挙げられた「循環経済の推進」を、「省資源で環境にやさしい社会の構築と持続可能な発展を実現するうえで重要な方法である」と位置づけた上で、(1) 3R（reduction = 減量、reuse = 再使用、recycle = 再生利用）の原則に基づき、エネルギー、水、土地、原材料の投入量の削減、資源総合利用の強化、再生資源回収利用システムの構築、クリーナープロダクションの実施による、低投入・低消費・低排出・高効率の節約型成長方式を構築する、(2) 高消費、重汚染、そして遅れた技術の生産工程および製品に対する強制的淘汰制度を実施し、省資源に有利な価格・税財政政策を実行する、(3) 冶金、建築、化学工業、電力など重点産業および工業団地や若干の都市において、循環経済モデルを展開し、法律法規を整備して、循環経済の推進に効果的なモデルを探る、(4) 節

(22) この問題については、主に World Bank. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Washington D.C.: World Bank, 2001. pp.99-101 および 2003年3月に国家環境保護総局環境経済・政策研究センターで行ったヒアリングによる。

約への意識を高め、省エネ・節水製品や低燃費のエコカーの生産と使用を奨励し、省エネ・省スペースの建築を促進し、省資源型消費モデルを構築すること、を提案している。

ここで提唱されている「循環経済」は、日本で提唱されている「循環型社会」という概念と若干異なることに注意が必要である。2004年11月6日に上海にて全国人民代表大会環境・資源委員会が主催した「循環経済発展フォーラム」の席上で曾培炎國務院副総理が行った講話によると⁽²³⁾、先進国に比べ中国における循環経済がカバーする範囲は広く、先進国の循環経済（循環型社会）がいわゆる「静脈産業」（廃品回収業など）に重点があるのに対して、中国の循環経済は静脈産業だけではなく、産業プロセスそのものである「動脈産業」も含んでいるという。なぜなら、中国の工業化はまだ中期段階であり、投資率が高く、原材料工業の成長のスピードが速く、粗放型経済成長方式の根本的な転換がなされておらず、資源の浪費が大きく、単位生産あたりの汚染物質排出量も多いからであるという。つまり日本では、廃棄物の最終処分場の逼迫が、循環型社会の提唱の直接的な契機となったのに対し、中国では、環境問題に加えて、工業生産における省資源・省エネ・効率化という要請から循環経済が提唱されたといえる。例えば、3Rの“reduce”という概念ひとつとっても、日本では「廃棄物の発生抑制」という意味で使われているのに対して、中国ではしばしば「工業生産に投入する資源（原材料）の減量」という意味で使われている。近年中国では、水をはじめとする資源の逼迫やエネルギー供給の危機など、経済活動における省資源・省エネは喫緊の課題であり、このことが循環経済の推進を必要とする一因となっていると考えられる。

循環経済の推進をめぐるのは、概念、手法、法制度いずれの次元においても様々な議論がなされているところであり、また政策立案の面においても国家環境保護総局と国家発展・改革委員会の間で綱引きがあるようである。循環経済の推進が、今後の環境経済政策の要となることは関係者の間で共通認識として形成されつつあるものの、その実現に向けたロードマップはいまだ明らかではない。

(23) 解振華『領導幹部 循環経済知識読本』中国環境科学出版社、2005年、ix-vxiページ。