

中国の環境政策の特質に関する考察

A Study on the Characteristics of Environmental Policies of China

○李 偉国* ・ 川上 洋司** ・ 本多 義明**

Weiguo LI*, Yoji KAWAKAMI**, Yoshiaki HONDA**

ABSTRACT : After looking over the relationship between enforcement level of environmental policies and degradation-control expenses based on the general principle of economic development and environmental degradation, this paper establishes desirable contents of environmental policies and its management system to examine contents and enforcement level of environmental policies of China. As a result, it points out that if some improvements in the fields of "relationship between nature and human being", "contents of environmental policies", and "environmental administration system" are taken place, there would be a great achievement in environmental protection in China.

KEYWORDS : environmental degradation, economic development, environmental policies, China

1. 背景・目的

発展途上国の開発による自然環境の破壊、工業発展による環境汚染等の問題が世界的に懸念され、持続可能な発展、経済と環境との両立といった論調がかなり盛んである。中国では、改革解放以来、環境政策が重視されはじめ、多くの環境政策が策定され、環境汚染の抑制に対し、ある程度の効果を生み出しつつある。しかし、これまでの政策は極度に汚染された環境の整備・回復、また産業公害の抑制への対応を中心としたものである。経済の急成長が続く中、汚染問題の多様化、汚染現象の複雑化がますます進展しつつあり、政策的対応の転換が求められている。

環境に配慮しないまま、経済だけを一方的に発展させる結果、環境が破壊され、さらなる経済の発展に影響を及ぼすのは先進諸国の経験の中で充分実証されている歴史的教訓である。長期的な観点にたって、経済発展と環境保護の関係をさらに見極め、経済を発展させながら良い環境を保っていくことが不可欠であり、こうした点から、現行の環境政策を的確に評価する必要がある。

既往の中国における環境政策問題に関する研究は、環境行政の仕組み、法律内容の特徴についての整理、解説や、各分野別の政策対応（例えば、公害技術対策、エネルギー、大気環境等）に着目したものが主であり、経済と環境の相互関係をベースに、あるいは、人間の活動と自然環境の視点から、総括的な政策のあり方に着目したものは必ずしも多くない。

そのため、本研究は、まず、経済発展と環境汚染の一般的関係に着目し、環境政策の実施レベルと対策費用との関係、環境政策に含まれるべき内容と運用システムを検討する。次に、これまでの中国において出された環境政策に関する法律、条例、規則等を抽出・考察し、中国の環境政策の特質を明らかにする。さらに、

* 福井大学大学院工学研究科 Graduate Student, Department of Civil Engineering, Fukui University

** 福井大学工学部環境設計工学科 Department of Civil Engineering, Fukui University

上記の両面を照らし合わせた上、今後の政策展開における課題を提示する。

2. 環境政策実施レベルと対策費用

環境汚染は人間の種々の活動と密接な関係がある。経済発展の初期段階においては、人間の活動はそれほど活発に行われていないため、汚染排出物の量自体もそれほど多くなく、環境への影響程度が小さい。しかしながら、経済が発展するにつれ、汚染排出物の量、内容の増加により、環境への影響程度が深刻となる。その影響程度が自然の浄化能力を超える場合には、環境システムが破壊されはじめ、人間自身の健康や活動にマイナスの影響を及ぼす。従って、環境容量を超えると、環境システムが完全に崩れ、経済発展の限界に到達するおそれがある。図-1に示すように政策の実施タイミングの遅れ、実施内容・程度の不徹底などにより、汚染物は長期間にわたって社会、自然に影響することになり、元の環境を取り戻すにはより多くの汚染損害回復費用が必要となる。

ここで、汚染対策を事前防止と事後回復（環境回復）の二つに分け、その政策実施レベルと対策費用の関係について考える。仮に事前防止費用は汚染物の排出程度と反比例の関係にあるとする。つまり、事前防止費用が大きく投入されるにつれ、汚染物の程度は軽減される。事前防止対策で対応しきれない部分の汚染物が自然界に排出されると、一定の環境質を保つために、環境回復への取り組みがなされることになる。その回復費用は汚染物の排出程度と正比例の関係にあり、つまり、汚染物の排出程度が高くなるほど、投入すべき環境回復費用は必ず大きくなる。図-2に示しているのは汚染物の排出程度と事前、事後二つの対策費用との関係である。ここで、汚染防止限界費用は政策の実施レベルと関わっており、同じ事前防止費用を投入した場合は、政策実施レベル（高）の方が汚染物の排出程度は小さくなる。一方、環境質目標（高）の場合には同じ汚染物の排出程度に対して、環境回復費用は高いものとなる。

このように一定の政策レベルによる事前防止費用とある環境質目標のもとでの事後環境回復費用の投入結果が、実際の環境質に反映することになる。このことから、ある目標とする環境質を達成しようとする場合、事前防止費用と環境回復費用のバランスによって、総対策費用を最小にし得る点（例えば、A、B点）が存在すると考えることができる。

環境対策資金が限られている中国の状況を考えて、環境質を向上させるため、汚染物の排出程度当たりの環境回復資金の追加が必

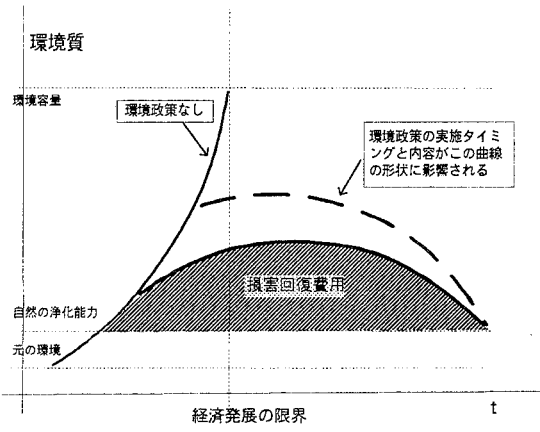


図-1 環境政策の実施具合による経済発展と環境質との関係

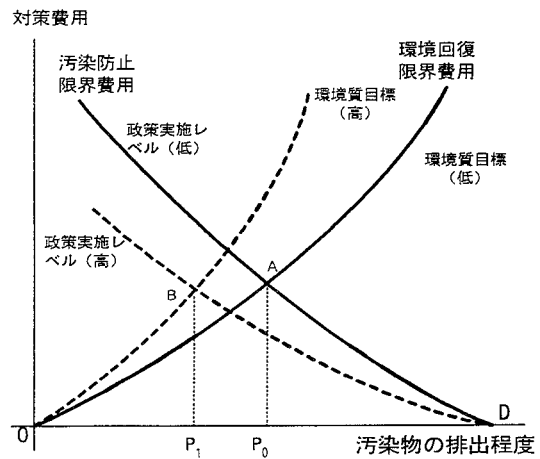


図-2 汚染程度と対策費用との関係

要ではあるが、総対策資金をもっと有効に活用し、質の良い環境を達成することが極めて重要である。そのため、事前防止と直接関わっている政策の実施レベルを向上することが現在における中国の環境政策の改善において最優先の課題とされるべきである。

3. 環境政策に含まれるべき内容と運用システム

適正な環境政策の内容は次の三つのレベルにより構成されるべきと考えられる。

レベル 1 は自然環境との両立を図るための環境政策である。今日、人間の活動は地球環境に大きく影響しているため、資源の有限性と人類発展の無限性に配慮し、資源の保護・利用の仕方から、人間のむやみな活動方式を限定するといったような社会通念とそのルール化の構築が重要である。自然資源の保護政策、大規模開発の抑制政策、省エネルギー産業の育成、資源リサイクルの促進等の環境に配慮する一連の政策がこれに該当する。

レベル 2 は汚染物の排出を最小限にコントロールするための環境汚染抑制政策である。人間の生存と発展のための不可欠な活動に対して、できる限り最小量の汚染物に抑える政策が必要である。汚染防止技術の促進、土地利用、空間的配置から人の活動の場所を規制する、また、違法廃棄、排出に対する厳しい賞罰等の政策がこれに該当する。

レベル 3 は環境整備・回復政策である。既に汚染された環境に対して、環境の整備・回復が必要とされる場合の政策である。その際に人的、物的、財的な支援政策、また政策の実施に至るまでの各プロセスも重要である。

三つのレベルの環境政策の中、レベル 1 とレベル 2 はかなり重要である。このレベルの政策が成立しないと、レベル 3 をいくら強化しても、あくまでも短期的、一時的な対応であるにすぎず限界は明白である。先述したようにレベル 3 は環境回復費に該当し、強化される必要があるが、社会・経済の枠組みを変え、政策実施レベルの向上により、対策資金の有効活用、対策の効果の増大を図ることを考えるべきである。

一方、環境政策の運用面を考えてみると、一般的には、管理主体が最も重要な役割を果たしていると思われる。そこで、環境政策の運用に関わる監視、管理、実施の各主体の相互関係を図-3のように表してみると、管理主体の強化一本だけでは、運用の全体の効率向上に繋がっていないことが指摘される。環境政策の運用においては、監視システム、管理主体、また政策の実施プロセスとの間の相互的連結を如何に図るかが重要なポイントとなる。つまり、環境政策を制定・実施する前の汚染情報や環境質情報を適時に、正確に把握すること、環境政策の運用中また運用後の効果を常に管理主体にフィードバックさせるという過程が不可欠である。そうしないと、管理主体強化だけでは環境政策の全体効率向上に直接に繋がらない。

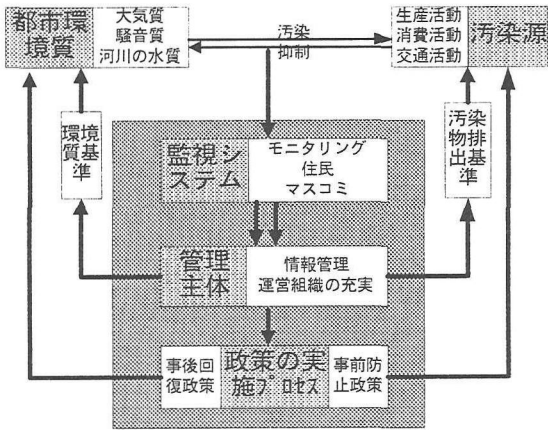


図-3 環境政策の運用システム

4. 中国の環境政策の特質

ここでは、現在の中国の環境政策の内容、とその運用特徴はどのようになっているかを考察するため、これまで出された環境政策に関する法律、条例、規則等を抽出したものを表-1にまとめる。

政策の形成経緯をみると、73 年 8 月に「第一回全国環境保護会議」が開催され、74 年に国务院環境保護小組の設置等、74 年に黄海等いくつかの地域の環境調査が行われたものの、79 年の「環境保護法（試行）」

が制定されるまでに環境関連の法・規定が少なく、まだ環境政策の準備段階であったといえる。79 年から、環境政策が本格的に制定されはじめ、中でも、84 年に環境保護専門機構、国家環境保護局の設立に伴って、多くの環境関連法律が策定され、環境を真剣に保護し始める時代を迎えた。

これらの環境関連法・規定の内容についてみると、自然環境と両立する政策に関して、全国では「水土保持工作条例」(82)、「森林法」(85)、「鉱産資源法」(86 年) 等計 8 つの法・規定が 79 年から 88 年に制定されていた。地方では、水域、風景名勝区等の地域における資源の保護についての法・規定が 90 年代から続々と制定されており、自然資源保護への重視がうかがえる。

汚染物に関する法・規定については、工業汚染（特に水汚染）に関するものが他より多く、80 年代前半には「技術改造に関する工業汚染防止に関する決定」(83) のような汚染源となる生産施設の管理促進に関する施策を重点に、後半には「汚水処理施設環境保護監督管理弁法」(88) のように汚染物そのものを対象とした規制に重点が移されてきた。91 年に「車排ガス汚染の監督管理弁法」、放射線、郷鎮企業、業種別の規制に関する法・規定が制定されることによって、80 年代に比べ、水汚染以外の汚染物に関する法・規定が多くなった。

建設プロジェクトの管理については、79 年から 88 年の間には、「三同時」(80) をはじめ、計 8 件の法・規定が制定された。内容をみると、環境アセスメントというより、むしろ設計、施工の際の管理に重点が置かれるといえる。90 年から、「汚水終末施設」(91)、「外資プロジェクト」(92) の建設管理の 2 件が増設されていた。

処罰（排污費等）については、中央においては「排污費の徴収に関する臨時弁法」(82)、「排污收費の使用改革方案」(87) が制定されると同時に、地方各地でも多くの試行的法・規定が制定された。90 年以降は、中央からの「基準を超えた汚水の排污費の調整並びに騒音の排污費の統一といった徴収基準に関する通知」(91)が出されたが、地方レベルではその面に関する法・規定の改訂があまりみられない。このことから、汚染に関する処罰（排污費）の徴収方法はある程度全国に定着していることがうかがえる。

空間・立地規制については、80 年に「都市計画編成批准臨時弁法」が制定された。計画編纂、用地配置、取得の際に、日照、緑化等に配慮し、職住分離の考え方が基本的となっている。90 年には「都市計画法」、

表－1 中国の環境政策内容の変化特徴

政策レベル	政策内容	79 年～88 年	89 年以降
自然と環境との両立	資源保護	「水土保持工作条例」(82)、「森林法」(85)、「鉱産資源法」(86 年) 等計 8 つの法・規定	「水土保持工作条例」(82) から「水土保持法」(91) に変更一件のみ
	特定地域	「風景名勝区の臨時管理条例」(85)、「飲用水水源保護区汚染防止の監督管理規定」(89) 計 2 件	地方レベルの政策・条例が沢山つくられた。例えば、水域汚染防止に関する規定等
環境汚染抑制政策	汚染物に関する法・規定	工業汚染（特に水汚染）に関する法・規定の重視 前半には「技術改造に関する工業汚染防止に関する決定」(83) のような汚染源となる生産施設の管理促進に関する施策を重点 後半には「汚水処理施設環境保護監督管理弁法」(88) のように汚染物そのものを対象とした規制に重点が移された。	全国では「車排ガス汚染の監督管理弁法」(91)に施行された。 水汚染以外の放射線、郷鎮企業、業種別の規制に関する法・規定の増加 汚染物排出許可の強化
	建設プロジェクト外の管理	「三同時」(80) をはじめ、計 8 件の法・規定が制定された。環境アセスメントより、むしろ設計、施工の際の管理に重点が置かれる。	「汚水終末施設」(91)、「外資プロジェクト」(92) の建設管理の 2 件が増設された
	処罰（排污費等）	中央においては「排污費の徴収に関する臨時弁法」(82)、「排污收費の使用改革方案」(87) が制定されると同時に、地方各地に試行法・規定が多く制定された。	91 年に「基準を超えた汚水の排污費の調整並びに騒音の排污費の統一といった徴収基準に関する通知」が出され、地方レベルの法律の改訂があまりみられない。
	空間・立地規制	80 年に「都市計画編成批准臨時弁法」が制定された。計画編纂、用地配置の際に、日照、緑化等に配慮し、職住分離の考え方が基本的となっている。	90 年には「都市計画法」、91 年には「都市緑化条例」が実行されたが、基本的考え方は変わっていない。
環境回復・整備政策		汚染された都市水域の環境の回復整備が重点であった。	旧市街地の再開発等総合的都市環境整備が進められ始めた。

91 年には「都市緑化条例」が実行されたが、基本的考え方は変わっていない。

環境回復・整備政策に関して、79 年から 88 年にかけては、汚染された都市水域の環境の回復整備に重点が置かれたが、90 年代になって、旧市街地の再開発等総合的な都市環境整備が進められ始めた。

以上のような政策の運用実態をみると、政策の変化に呼応する形で中央から地方レベルにわたって環境行政管理組織も整えられてきた。93 年のデータをみると、省、市、県レベルの環境保護局は計 2,507 機関、24,618 人であり、一機関当たりの人員数は約 10 人である。環境保全、環境監視、技術促進等にわたって環境保護業務が充実されつつあるといえる。それに合わせて、監督強化に関する法律、特に 89 年「以降、「環境保護における国家機密及び具体範囲の規定」(90)、「環境観測者のライセンス制度(臨時)」(91)、「国家衛生都市検査考課基準の実施細則」(91)等の法律が続々と制定されている。それと同時に、排出された汚染物当たりの対策費用は表-2 で示しているように年々増加している。こうしたことから、中国における環境政策の実施レベル、事後環境質の整備目標の促進が強化されつつあることが伺える。

しかし、監視システムをみると、行政主体のモニタリング、メディアの報道における変化がみられるが、一般住民との連携といったものについての変化は今のところはまだみられていない。逆に、管理強化に伴って情報の公開に関する規制が厳しくなっており、行政一本化の対策体制において、住民個人個人の意見をどのように的確に政策の中に反映させていくのかはこれからの課題だといえる。

5. 環境政策における主な問題と課題

以上のように、中国の環境政策の改善においては、政策の効率を良くするために、事前防止の強化、政策内容の体系化、運用に関わる各主体間の連携が望まれる。現況の法・規定内容の変遷により、事前防止面の強化がされつつあるが、その内容はまだ充分とはいえない。また、法の運用面からみると、管理主体の強化、監視システムの変化がみられるが、運用における各主体間の連携といったものがまだみられていない。それらのことを踏まえ、中国の環境政策における主な問題は、以下のように4 点に要約できる。

(1)自然資源、自然地域に関する法・規定がいくつか制定されているが、人間と自然(経済と環境)の関係からみた場合、人間の活動を抑制する、あるいは資源の有効利用(エコ産業の育成、リサイクルの促進等)を図るといった面に関する法・規定は非常に少ない。

(2)これまでの環境対策は都市部を中心として行われてきたが、急成長している郷鎮企業の環境政策に対し、農村部あるいは大都市の都心部以外の地域での環境保護に関する法・規定の制定ないし運用が不十分である。また、産業公害以外の汚染、例えば増加している交通、建設、生活等の汚染に対する規制も不十分である。

(3)都市環境整備事業については、都市水域の環境汚染整備事業を中心とした環境回復・整備事業から、大規模の

表-2 汚染物当たりの対策費用の推移

	1985	1988	1990	1992	1993
廃気(万元/億m³)	0.984	1.855	1.733	2.054	2.323
廃水(万元/百万t)	2.915	5.030	6.110	8.304	8.264
固体廃棄物(万元/t)	0.365	0.762	0.884	1.294	1.387

注「中国統計年鑑」各年版より作成

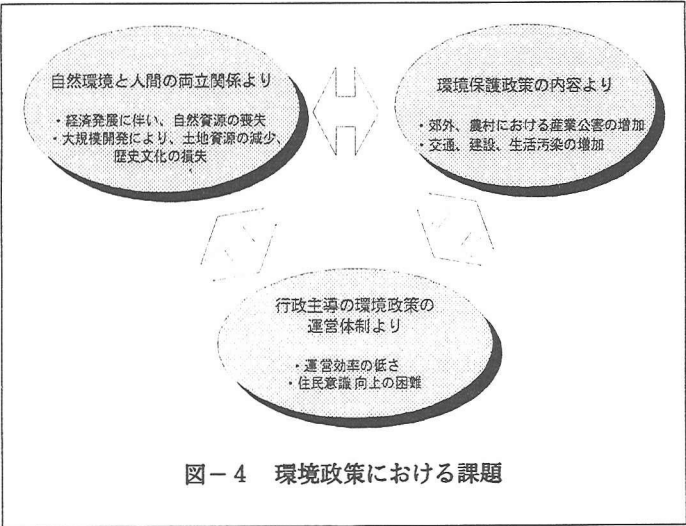


図-4 環境政策における課題

開発による環境整備・改善事業へと変化してきており、都市部およびその周辺部における自然・歴史環境の損失が懸念される。その面に関して、立地面等の都市計画からの規制・誘導策が不十分である。

④環境管理主体（組織、情報管理等）の強化がなされつつあるが、住民の監視、マスコミの参与などの監視システムが整っていないため、環境政策施行効率がまだ十分とはいえない。

これらの問題点を自然環境と人間の両立関係、環境政策の内容、行政主導の環境政策等の側面から整理し、中国の環境政策における課題としてまとめたのが図－４である。

6. おわりに

本研究では、経済発展と環境汚染の一般的関係に着目し、環境政策の実施レベルと対策費用との関係、環境政策に含まれるべき内容と運用システムを検討することにより、中国における環境政策の特質と課題に関する考察を行い、この主たる成果として以下の諸点を得た。

①環境政策の実施レベルと対策費用との関係に基づき、より厳しい環境政策の早期実施、政策実施レベルの向上が、環境対策総費用の節約に結び付くことを示した。

②環境政策に含まれるべき内容としては、自然環境と両立する環境政策、環境汚染抑制政策、環境整備・回復政策の三つのレベルから構成されるべきである。また、環境政策の運用システムについては、監視システム、管理主体、政策の実施プロセスという三つの面から構成され、それらの運用に関わる各主体間の相互連携は、環境政策の運用効率性の向上と密接な関係があることを示した。

③上記の概念フレームに基づき、中国の環境政策の特質と現状問題を考察し、今後の課題として、「自然環境と人間の両立的関係からみた資源の有効利用と大規模開発に対する規制面（立地・空間上の規制を含め）の早急な対応」、「環境政策の対象としての交通、建設、生活面に関する対策の充実」、「公害、農村部における汚染の増大に対する規制の強化」、「施行体系の効率向上からみた住民参加方式の確立」等を提示した。

以上の分析により、発展途上の中国にとって、事前防止環境政策を取り込むことにより、より効果的な環境政策を実施できることを示した。しかし、環境政策と経済政策等の他の政策との関係や、地域ごとの環境問題の内容、特徴は必ずしも同様ではなく、地域の経済格差が大きく、国土が広い中国において具体化していく際には、地域、都市なりの環境の特質及び関連諸条件をさらに研究する必要がある。最後に、環境政策を円滑に実行できるためには、管理者のみではなく、全国民の環境意識の全体レベルを向上させていくことが何より大切である。

参考・引用文献

- （１）杭州市環境保護局：環境保護文件匯編、685PP、1993
- （２）植田和弘：リサイクリングの環境効果と経済性、環境情報科学、16-1、PP31-36、1987
- （３）李偉国・川本義海・川上洋司・本多義明：経済発展と環境汚染からみた中国の都市の類型化、環境情報科学、26-3、PP60-67、1997
- （４）井村秀文・勝原健：中国の環境問題、東洋経済新報社、282PP、1995