

中国の環境問題とこれからの日中環境協力

～ 『環境問題のデパート』 中国との付き合い方～

環境委員会調査室 すぎもと かつのり
杉本 勝則

1. はじめに

中国は『環境問題のデパート』と言われている¹。今の中国には大気汚染、水質汚濁、土壌汚染のような従来型の公害問題からダイオキシン、環境ホルモン等の化学物質による新しいタイプの環境問題、さらには砂漠化や黄砂問題のような地域特長的な問題から、CO₂の排出、地球温暖化への対応というようにありとあらゆる環境問題がそろっているからである。

これを日本の公害・環境問題の歴史になぞらえると、19世紀に発生した我が国公害問題の原点である足尾鉍毒事件が、21世紀の現代においても中国では存在し、高度成長期(1955年～1973年)に多発した、水俣病、四日市ぜんそく、光化学スモッグ等の公害病が中国では現在も進行しているのである。さらに、将来最も重要な問題になる地球温暖化についても、今や中国は日本をはるかに超え世界最大のCO₂排出国になろうとしている。中国は、120年にわたる日本の公害・環境問題の歴史をわずか2～30年で経験しようとしているのである。

公害・環境問題の歴史は、その発生とそれへの対応による解決の歴史である。経済の成長がその対応に時間的余裕を与えるものであればその矛盾は拡大しない。しかし、中国においては「改革開放」以来30年間、途中、天安門(第二次)事件による落ち込みはあったものの年率10%近くの高度経済成長が続いており、矛盾は拡大するばかりである。

ここに中国が『環境問題のデパート』と言われる原因があり、問題解決の糸口もここから見付けていかなければならない。

では、この『環境問題のデパート』に対し、中国政府はどのように対応してきたのであろうか。中国政府が環境問題に対して熱心でなかったからこそ『デパート』になってしまったと思われる方も多いただろう。しかし、その答えはそうであるとも、そうでないとも言える。

以下では、まず、中国の公害・環境問題の現状がどのようなものであるかを述べ、それに対する中国政府の対応、日本の環境協力について述べていくが、高度経済成長の真っ只中にあり、一つの国の中に先進国と途上国が混在する複雑な国家である中国に対し、かつて高度経済成長下で多くの公害被害を出しながらもこれを克服し繁栄を掴んだ日本が、どのような環境協力を行っていくべきかを述べていきたい。

¹ 地球環境戦略研究機関(IGES)北京事務所長小柳秀明氏は、1997年以来中国の環境問題、日中環境協力を携わり、日経エコロミーに現地レポート「環境問題のデパート 中国の素顔」を連載している。
<http://eco.nikkei.co.jp/column/eco-china/article.aspx?id=MMECcj010021122007>

2. 中国の環境問題の現状と特徴

(1) ガンの村

「50年代には米も研げだし野菜も洗えた、60年代には洗濯もできたし灌漑もできた、70年代には水質が悪くなり、80年代には魚蝦が絶滅し、90年代には下痢が続いてガンになった」これは淮河（わいが 中国中部を流れる第3の大河）が時代とともに汚れていく様子を歌ったものである。改革開放政策が始まってから短期間で水質が悪化していった様子がうかがえる。

この淮河流域には「ガンの村」として中国メディアでも取り上げられた河南省の「黄孟営村」が存在する²。「ガンの村」とは何とも奇妙な呼び名だが、同村の死亡原因の54%がガンであることを聞けば、その名前の由来が分かる。黄孟営村をガンの村に変えたのは、製紙工場、化学薬品工場を始めとする上流の各種工場から未処理のまま流された工場排水である。川の水や浅井戸の水を昔どおりに生活用水として利用していくうちに猛烈な勢いでがん患者が増えていったのである。

広東省北部の涼橋村もガンの村として知られている。この村は、我が国でもシリーズもので新聞報道³されたが、1970年代から操業を続ける鉱山が適切な公害防止手段を講じることなくカドミウムや鉛、亜鉛等を垂れ流し続けたため重金属で川も田畑も汚染され、川には魚も住まなくなり、貧しい村人たちは汚染された水を飲み、汚染された田畑から取れる作物を食べ続けたためガン患者が急増したのである。

これらの実態は、正に歴史の教科書で見た明治時代の足尾鉍毒事件そのものであり、筆者が学生時代に激しい憤りを感じた、水俣病、四日市ぜんそくや製紙工場によるヘドロ公害そのものである。日本が経験した凄まじいばかりの環境破壊・公害被害が今の中国では起こっているのである。

中国にはこのようなガンの村が20とも50ともあると言われている。今の日本の感覚からすると驚くべき、また、許されざるべき事態が進行しているのである。しかし、それらはすべて、3～40年前の日本でも見られた事態である。当時のことを思い起こしてみると、川は真っ黒で、工場の煙突からはモクモクと煙が出ていた。そして、人々が健康を害し、病に倒れ、それが大変な問題であると気付くまで、真っ黒な川やモクモクと出る煙は経済成長の証として好意的に受け入れてきた。

中国の環境破壊や公害被害のニュースを見た日本人の多くは、中国はなんと遅れた、汚い国であると嫌悪し、非難するであろう。しかし、3～40年前には日本も遅れた、汚い国だったのである。日本人全体が環境破壊や公害被害を許されざるものと認識したのは高度経済成長が終焉し、人々が豊かになり、食べることより健康への関心が高まった最近のことなのである。

² 北村豊「中国のガンの村で考える 2010年エネルギー・環境問題」

<http://business.nikkeibp.co.jp/article/world/20070906/134149/?ST=print>

³ 「シリーズ公害 中国ガンの村」毎日新聞大阪版 2007.9.17～

<http://mainichi.jp/select/science/pollution/archive/news/2007/09/20070917ddn010040019000c.html>

今の中国は、北京や上海などの沿岸地域を除いて、3～40年前の日本の状況と同じであると見てよいであろう。衣食は足りるようになったものの豊かになったとは言えず、地方では未だに環境よりも経済の成長が優先されている。ただ、地方においても「ガンの村」を始めとする公害被害者が増え続けるとともに住民の意識も高まり、積極的に自分たちの権利を守ろうとする動きにつながっている。後述するように中国政府も事の重大さに気づき本気で対策を取ろうとしている。公害による悲惨な健康被害を体験し、未だにその後遺症としての訴訟が続いている日本としては、環境破壊は、悲惨な公害病を生みだし、後世にわたって治療のための多額の賠償を払い続けなければならない反面、最初に公害対策をすればその時はお金が掛かっても後に多額の賠償を払わなくても済むという、今の日本では当たり前損得勘定を公害の怖さを知らない中国人に積極的に語ることで、公害の被害者を一人でも少なくすることを第一に行うべきではないだろうか。

(2) 水質汚染状況

河川の汚染状況については「ガンの村」でも紹介したが、中国全土での水質汚染はどのような状況であろうか。

中国は、北から松花河、遼河、海河、黄河、淮河、長江、珠江の主要7河川による7大水系が形成されているが、その水質類別分布比率はⅠ～Ⅲ類（きれいな水質）が46%、Ⅳ類（工業用水に使用可能な汚染水）が23%、Ⅴ類（農業用水に使用可能な汚染水）が5%、Ⅴ類以下（何にも使えない汚染水）が26%となっている。（図1）

これを河川別に見ると、海河水系（北京、河北省等）、遼河水系（遼寧省等）は重度の汚染、松花江水系（吉林省、黒竜江省等）、黄河水系（山西省、陝西省等）、淮河水域（河南省、安徽省等、黄河と長江の間）は中度の汚染、長江水系（湖南省、四川省等）、珠江水系（広東省、広西壮族自治区等）は良好な水質となっている。（図2）

マルコポーロや日中戦争で有名な北京の盧溝橋は永定河に架かる橋であるが、永定河には年間を通してほとんど水が流れていない。中国では、長江水系や珠江水系等雨の多い華南地域に比べ、華北地域は雨も少なく（海河の年間水量は長江の30分の1）人口、工場も多いため汚水は薄められることなく高濃度になっていく。このことが北部河川に重度の汚染をもたらし、健康被害を広めている。また、湖水の富栄養化も進み、「華北の明珠」と呼ばれる華北地方最大の淡水湖白洋淀（北京の南西）や高原都市昆明（雲南省）にある風光明媚な滇池（テンチ）は重度の富栄養湖となっている。

かつて、日本でも多くの有害物質を含んだ工場排水が河川に垂れ流しにされてきたが、日本では、河川は海までの距離が短く、しかも雨が多いため汚染物質は薄められ海に流れ出た⁴。内陸河川が多く、雨量の少ない中国での河川汚染の深刻さ、その水の利用による健康被害の深刻さがお分かりいただけると思う。

⁴ 水俣病はチッソの工場が水俣湾に流したメチル水銀が湾内に滞留し、主に汚染された魚介類を人が摂取することで発生した。阿賀野川水銀汚染においても、住民は魚介類を摂取することで水俣病になったが、ガンの村の場合、汚染された地下水そのものから健康被害が起きており問題は深刻である。

図 1

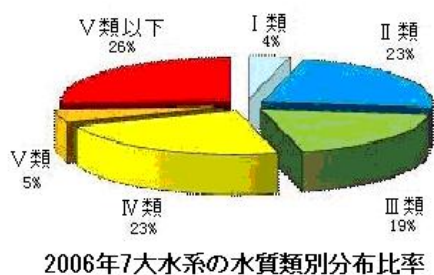
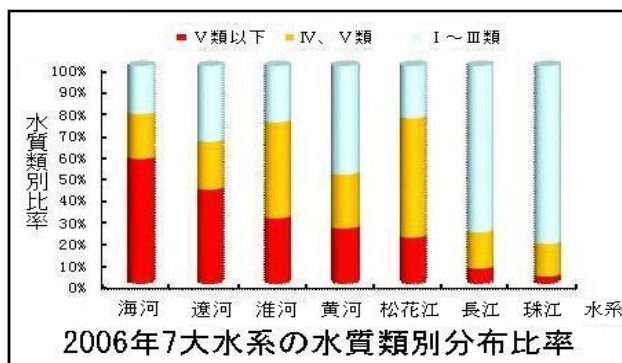


図 2



(出所) 図 1, 2 とも「中国環境状況公報 2006年版」より抜粋

(3) 大気汚染状況

中国における大気汚染は、二酸化硫黄 (SO_2)、窒素酸化物 (NO_x)、粒子状物質 (PM)、酸性雨、黄砂などがあり、いずれも大きな問題になっている。都市の大気質は総体的に改善されてきているが、日本の基準と比べるとまだまだ汚染状況は改善されていない。大気汚染については、エネルギー源の7割を石炭に依存する中国では石炭の脱硫や煤塵対策が重要になるとともに、急激な勢いで自動車が増えておりその排ガス対策も重要になっている⁵。

大気汚染については、オリンピックでの大気汚染に関心の高い北京と東京の状況を1998年から2006年までのデータで比べてみる。

北京と東京の大気汚染の比較

図 3

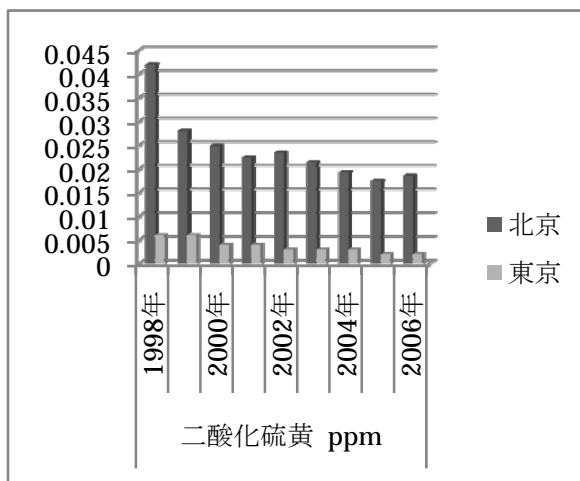
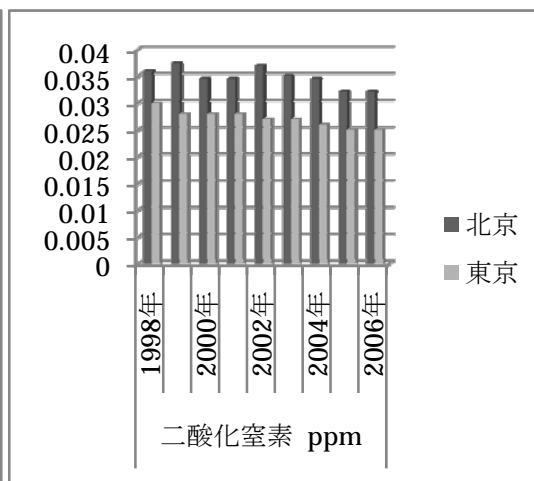


図 4



⁵ 2005年における中国の1次エネルギー消費量比は石炭69.1%、石油21%、天然ガス2.8%、原子力0.8%、水力6.2%である。また、2005年における自動車の保有台数は3,180万台だが、2030年には23,260万台に達すると予測されている。

図5

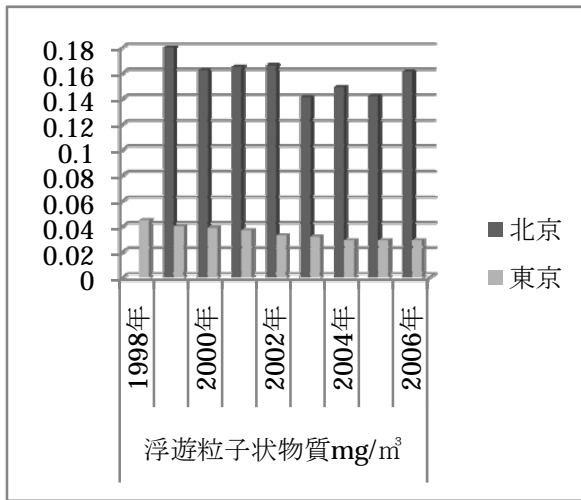
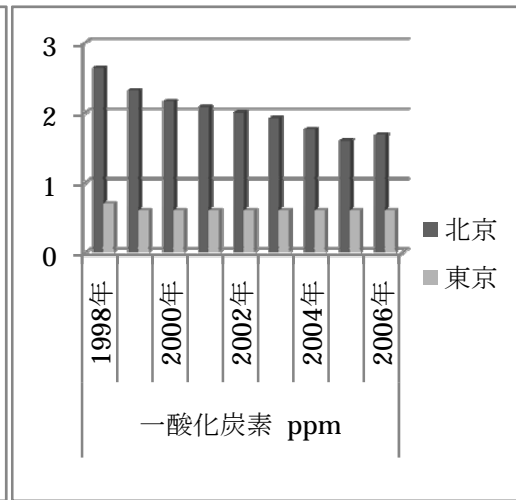


図6



(出所) 北京市環境状況公報ホームページ及び東京都環境白書から作成

まず、二酸化硫黄濃度については、04年に北京は98年の半分以下の汚染濃度となり劇的な改善が見られる。この年、北京は中国国内の環境基準値(0.021ppm)を初めて下回った。これは、北京ではオリンピックに備え市内の工場を郊外に移転したり、石炭燃料の天然ガスへの転換、石炭燃焼ボイラーの改良等を行っていることの結果であるが、それでも北京と東京では汚染状況に大きな差が見られ、東京と比較すると依然高い濃度を保っている。06年には若干悪化している。(図3)

二酸化窒素濃度については、北京では、多少の増減が見られるが05,06年と改善してきており、中国の環境基準値(0.039ppm)を若干下回っている。東京では着実な減少が見られる。(図4)

浮遊粒子状物質については、北京は環境基準値(0.1mg/m³)の1.5倍程度のレベルで横ばいが続いており、中国の中でも北京は浮遊粒子状物質の多い街となっている。これは、自動車交通量の増大、石炭の燃焼に伴って発生する煤塵や建設ラッシュに伴う粉塵、更には黄砂の影響がある上に、雨が少ないなど複合的な要因があり、二酸化硫黄や一酸化炭素のように改善されていく見通しが立っていない。(図5)

一酸化炭素濃度については、北京は中国の環境基準値(3.2ppm)を下回っており、かつ年々改善が進んでいるが、06年には若干増加した。(図6)

このように北京では、二酸化硫黄や一酸化炭素の濃度は年々改善してきているが、現在の東京のレベルと比べるとまだまだ不十分であり、改善の余地、協力の余地がある。また、近年、北京ではスモッグの発生する冬以外でも霞がかかったような天気が多くこれがスモッグではないかと心配されている⁶。

このことからマスコミ等で北京の大気汚染問題が大々的に取り上げられ、オリンピック

⁶ 北京では大気の汚染状況が「改善」しているにもかかわらず、霞がかかったような天気の日が多くなっている。この霞はかなり郊外の農村地帯まで続いていることもあり、地元住民の話によると以前の北京は乾燥していたが、近年は湿気が多くなっているとのことである。この霞は、1952年冬にロンドンで発生し12,000人を超える死者を出したといわれるスモッグ事件を想起させるが、その原因については分かっておらず現在調査中であり、単純に大気汚染スモッグと決め付けるわけにはいかないようである。

のマラソン出場を辞退する選手や北京市民はマスクなしでは外出できない等々の話題が報道されている。

しかし、オリンピック期間前半に筆者は北京を訪れたが、オリンピック期間中の大気汚染対策（工場等の生産活動、建設工事の停止やタクシー等以外の自動車は偶数ナンバーが使用できる日と奇数ナンバーが使用できる日が分けられ、これが見事なほど守られていた。）が功を奏し、大気汚染状況は随分と改善していた。（雨が多かったせいもあるが。）

この改善はオリンピック期間中の限定的なものなので、オリンピック後の大気汚染状況がどうなるか注視しなければならないが、北京市内の大改造を始め数々の矛盾を抱えつつも社会主義国である中国が本気になれば、日本人の想像を超える対策が速やかに実行され得るという証でもある。

北京の大気汚染を肯定するつもりは全くないが、北京の大気汚染に対する日本のマスコミ報道にはワイドショー的に極端な例を紹介するものが多く、次から次へと流される汚染報道によって日本人の中には北京に行けばすぐにでも肺疾患になるかのように思っている人も多いようである。それが北京でのオリンピック観戦を躊躇させるひとつの原因となり、日本からの観戦ツアー一切符の多くが売れ残ったが、北京の市区部では850万人の人々が普通の生活を送っており、大気汚染のために人が住めなくなっているわけではない。また、オリンピックのマラソン中継でも御覧になれたように北京の街には大きな公園・湖も多く、緑もむしろ東京よりも多いと思える⁷。これは実際に北京の街を見てみないと分からないし、驚くべき勢いで近代化された（少なくともハードウェアの部分は）北京を見ないで中国と日本の将来を語ることはできない⁸。

今回の筆者の北京行きに対し返ってきた言葉は、「食べ物に注意して」と「大気汚染に気を付けて」という言葉であった。確かに、中国には餃子事件もあるし、大気汚染もある。しかし、餃子事件にしろ大気汚染にしろ、これらをもって中国の食べ物、大気のすべてが危険であるかのように思い込むのは如何なものだろうか。ステレオタイプの報道が、本当の中国を見てみたいとする日本人の好奇心まで奪ってしまえば、相互理解の機会が失われるばかりか、日本の発展のチャンスを失ってしまうことになりはしないだろうか。

次に、高度経済成長を続ける中国人の環境意識と高度経済成長時代の日本人の環境意識の差異を見るため、現在の北京の大気汚染状況と東京オリンピックの頃の東京の大気汚染状況を比較してみよう。

図7は東京オリンピック当時の東京と現在の北京の二酸化硫黄、一酸化炭素の濃度を比較したものであるが、東京オリンピックが開催された1964（昭和39）年頃の東京の二酸化硫黄濃度は大体0.06ppmであった。これに対し、2006年の北京の二酸化硫黄濃度は0.02ppm

⁷ もっとも、街を潤すための水は北京近郊での水田耕作の禁止等周辺住民の犠牲の下に確保されている。これもオリンピックで中国の繁栄ぶりを世界に示すためであろうが、ホテルの風呂に入るときに後ろめたさを感じてしまう。

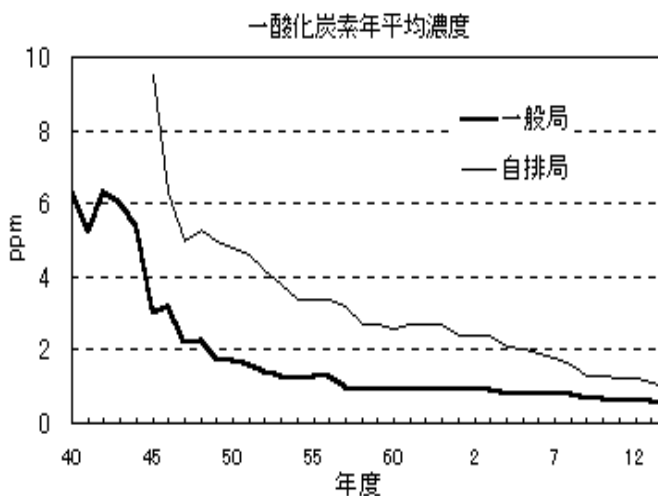
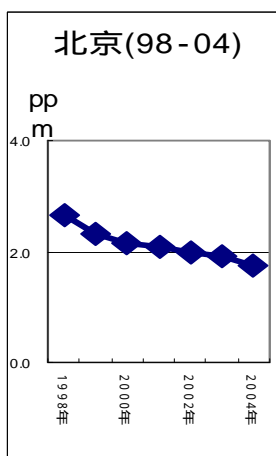
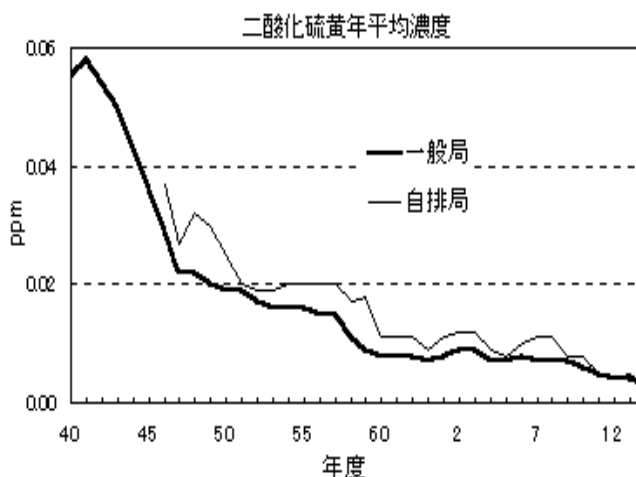
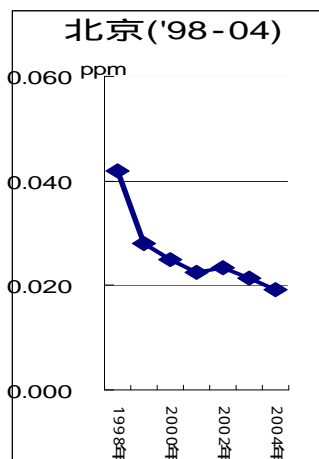
⁸ 北京や上海の繁栄ぶりを見るとこれを中国全土に敷衍してしまいそうになるが、内陸部や東北部に行くと「ベント」とともに牛・馬車が活躍している。もっともこれらの地域でも着実に豊かになっている。中国人のものの見方・考え方については『立法と調査』2006.10 No.261 85ページを参照

である。実に東京オリンピックの頃の東京は現在の北京よりも3倍も二酸化硫黄の濃度が高く大気が汚染されていたのである。

また、一酸化炭素濃度についても同様に当時の東京は6 ppmで、現在の北京の1.68ppmの3倍以上も大気が汚染されていたのである。

(図7) 東京オリンピック時の東京と現在の北京の二酸化硫黄・一酸化炭素濃度比較

東京（'65（昭40）年—02（平14）年）



(出所) 「日中友好環境保全センター」日本専門家チーム

当時の東京でもぜんそく患者が発生し、大気汚染は問題にはなっていたが、オリンピックの熱気に日本中が沸き立ち、大気汚染によってオリンピックの開催が危ぶまれるとは考えられなかったし、大気汚染のために東京が誰も住めない街であると思っていなかった。

日本の高度経済成長時代を代表する東京オリンピックと中国の高度経済成長を代表する北京オリンピック。この間、環境汚染に対する意識は世界的規模で大きく変わったとしても、過去を忘れて高度経済成長を経て環境対策の進んだ現在の日本の環境意識・環境基

準をそのまま北京に当てはめ、ひたすら北京の大気汚染を「非難」するだけでは、お互いに間違った認識を植え付けることになりはしないかと危惧する。北京の街の変化を見る機会を奪わないためにも、現在の中国が必要としている環境技術・協力を見誤らないためにも冷静で多面的な情報提供、情報収集が必要ではないだろうか⁹。

3. 環境問題に対する中国政府の対応

このように中国における環境破壊、公害には著しいものがあるが、これに対し中国政府はいかなる対応をとってきたのであろうか。現在の水汚染、大気汚染、土壌汚染を始めとし、文字どおり『環境問題のデパート』と言われる現状を見ていると中国政府は環境対策にあまり熱心でないと思われるかもしれない。しかし、端的に言って、中国の環境対策は、環境関係法規も比較的整備され、個々の環境対策も途上国の中では優等生と言える。ただ、環境対策を超える経済発展が続き、対策以上に環境負荷が増していると言えるし、貧しい地方においては環境対策よりも豊かになることが先決とばかりに、環境対策がおざなりになっていたのも事実である。中国の環境行政は、「理念においては先進的だが、実施は非効率」というのが実態である¹⁰。ここで中国における環境対策を簡単に紹介する。

(1) 法制度について

まず、環境に対する法体系を見てみると、現行中華人民共和国憲法（1982年制定）は、「国家は、生活環境及び生態環境を保護、改善し、汚染その他の公害を防止する。国家は、植樹・造林を組織・奨励し、樹木・森林を保護する」（26条）と規定している。79年には環境保護法（試行・89年に本格施行）が制定され、その第6条は「すべての団体及び個人は、環境を保護する義務を負い、かつ環境を汚染し破壊する団体や個人に対して、裁判所に訴訟を起こす権利を有する」としている。82年には海洋環境保護法の制定・施行、84年には水污染防治法、87年には大気污染防治法が施行され、2002年には計画段階から環境影響評価を義務付ける戦略的アセスメントを導入した環境影響評価法が制定されている。また、中国では様々な法律に環境保護関連の規定を置くことが普通になっており、刑法に汚染問題、野生動物や資源に関係した犯罪を処罰する規定が設けられ、民法にも環境汚染損害に対する損害賠償や侵害停止などの規定が存在し、経済法関係にも環境保護規定が存在する。

これを我が国と比較すると、60年以上前に制定され一度も改正されていない日本国憲法には環境権に関する規定がない。環境権は、学説では通説的に認められているが、判例においても、これを正面から認めているものはない。また、93年に従来公害対策基本法や自然環境保全法では対応に限界があるとして新たに制定された環境基本法でも、環境権の趣旨とするところは第3条に規定されているが、環境権そのものの規定はない。戦略的アセスメントについては97年に制定された環境影響評価法に規定はなされな

⁹ 中国に対する日本の環境協力に対しては、日本側は最先端の高額の環境機器や環境技術を提供しようとするのが、現実に中国で必要とされるものは超高性能でなくても良いから、安くてより広く普及できるものでよいとの話や中国の環境技術もそれなりに高くなっているのをこれを利用して環境協力を進めてほしいとの意見もよく耳にする。

¹⁰ 井村秀文「激動する中国の環境政策」『季刊環境研究』2008 No.149、21頁

った¹¹。大気汚染防止法は68年に、水質汚濁防止法は70年に制定されている。

組織面について言うと、中国では83年に開かれた第2回全国環境保護会議で環境保護が国家の基本政策として明確化され、84年には国家環境保護局（国家環境保護総局を経て、08年に環境部（省）に昇格）が設立されているのに対し、我が国では、環境庁は71年に発足し、2001年に環境省となっている。

主な中国の環境保護関係法律（表）

環境全般			
環境保護法（1989）			
環境影響評価法（2002）			
環境汚染問題	自然・生態問題	自然資源	その他
海洋環境保護法（1999 改正）		森林法（1998 改正）	清潔生産促進法（2002）
水污染防治法（1996 改正）	野生動物保護法（1988）	草原法（2002 改正）	エネルギー節約法（1997）
大気污染防治法（2000 改正）	水土保持法（1991）	漁業法（2004 改正）	再生可能エネルギー法（2005）
固体廃棄物環境汚染防治法（2004 改正）	防沙治沙法（2001）	鉱産資源法（1996 改正）	文物保護法（2002 改正）
環境噪音污染防治法（1996）		土地管理法（2004 改正）	
放射性污染防治法（2003）		水法（2002 改正）	
		石炭法（1996）	

（出所）中国環境ハンドブック 2007-2008

日中の環境法制を比較すると、中国においても法制面における環境対策は比較的早くから行われており、また、環境権や戦略的アセスメントなどについては、我が国の法制より先進的なものもある。これまで述べてきた中国の環境問題を見ていると、公害、環境保護は野放しになっているように思われるかもしれないが、法制度面では「途上国の中では優等生の環境対策」を持っているのである。ただ、中国では法律の実施のための下位規範整備が進まなかったことが指摘されており（第十次5ヵ年計画時期の下位規範の整備率は70%）、また、金儲けを重視し、環境保護法規を無視する地方政府まであり、なかなか法規定どおりの環境対策が行われていなかったのが現状である。

また、中国の法制度で注意しなければならないのは（表）のような中国の環境保護関係法律名だけを眺めていると日本の関係法律と同様の法効果があると思ってしまうが、日本と中国ではそもそも法体系が異なるので、日本の法制度を普遍化して日本と同様な法効果があると考えてはならない。この点、中国の法制度に詳しい東京経済大学の片岡直樹教授によると、中国の立法は日本の政府提出法案の立法過程に似ているが、政府裁量を直接統制する力はなく、また、そのような立法が行われることもないとのことである。具体的には①立法機関の制定する法律は、下位規範への統制力を欠いたものである。②行政府の裁量権が広く認められた法律規定である。③法制度の全体像は、執行機関で

¹¹ 第169回国会（2008年）で成立した生物多様性基本法（議員立法）25条は、戦略的アセスメントの推進を規定している。

ある行政府が、自ら規範を制定して執行していると理解すべきであるとしている。

これは政策の変更によって法の解釈が変わる可能性があるということであり、民主集中制をとる中国と、三権分立を基本とする我が国とでは法制度の基本においても違いがあるということである。ただ、このような状況にも近年変化が生じ始めていることも見逃してはならない¹²。

もう一つ、中国における公害訴訟等裁判を見るときに注意しなければならないことがある。中国においても裁判は独立して行うことが憲法（126条）に規定されているが、裁判所は完全に他の機関から独立しているのではなく、下級裁判所はその経費を地方政府に依存している。また、文化大革命後の混乱のため法学の専門的教育を受けていない裁判官もおり、その中にはリーガルマインドや人権感覚の何たるかを理解していない者もいる。このことから、地方政府にとって重要性の高い企業（当該地方の主要な税収源となっている場合等）が被告となる裁判においては、被害者の人権よりも地方政府の利益を優先した判決が行われることもままある。裁判所の財源を変えることは議論されているが、いまだ実現されていないとのことである。

（２）政策目標、政策の実施方法

では、政策の目標、実施面についてはどうであろうか。

中国では20年以上にわたり高度経済成長が続いており、これまで述べてきたように公害を始めとする諸矛盾が顕在化している。このため政府も成長スピードを緩めることにより矛盾の緩和に努めている。

具体的には、第十次5ヵ年計画（十五計画 2001年—2005年）においては成長を年平均7%に抑え、二酸化硫黄など主要な汚染物質の排出量を10%削減するという目標を立てていた。しかし、実際にはGDPは年平均9.5%の伸びを示し、エネルギー消費は62%の増加、二酸化硫黄の排出量も28%の増加となった。これは、いくら政府が成長の抑制を求めても、一部地域を除いて基本的に貧しい中国では、豊かでない地域では豊かになる願望が、豊かな地域ではより豊かになるとの願望が強く、公害等の矛盾には目をつぶり成長路線を突っ走った結果である。

しかし、中国が持続可能な安定的な成長を続けていくためにはエネルギーの消費を抑さえ、成長に伴う環境負荷を減らしていくことが必要不可欠である。そこで第十一次5ヵ年計画（十一五計画 2006年—2010年）では政府は重大な決意を持って臨むことになる。すなわち、十一五計画では22の具体的数値目標が示されているが、その中でも8つの項目については拘束性の目標として法律と同等の効力を持たせ確実に実行することが要求されている。

この拘束性目標の中には、GDP原単位当たりのエネルギー消費量の20%の低下、SO₂、COD（化学的酸素要求量）などの主要汚染物排出総量の10%の削減が掲げられており、これらの目標を政府が達成できない場合はしかるべき指導者が責任を取ること

¹² 水污染防治法の2008年改正では、排出基準遵守の強制制度のほか、水汚染の損害賠償訴訟で汚染者に因果関係不存の立証責任を負わせたり、環境被害者が訴訟を行うための法律援助を国家が奨励する規定が置かれた。詳しくは「中国の環境被害・損害と法制度」『資源環境対策』44巻8号、2008年8月 27頁

になるので必死に目標達成を目指すことになる。

この十一五計画決定直後に開かれた第6回全国環境保護会議（2006年4月）で、温家宝総理は「3つの転換（歴史性転換）」という環境重視の政策を打ち出し、「節能減排」という省エネ・排出削減運動が強力に展開されることとなった。そして、「環境保護責任制を実施し、地方政府は環境の質に対してすべての責任を負う。環境保護目標の達成状況を幹部の成績評価の項目に加える」としている。

中国においては、今まで述べたように中央政府は環境対策に積極的に取り組んでいるにもかかわらず、地方政府においては成長優先で環境対策についてはおざりな姿勢が見られ、計画で目標を定めても余り効果がなかった。このことから十一五計画ではその目標達成に拘束性を持たせるとともに、それを幹部職員の勤務評定の内容としたのである。

この勤務評定に関しては「一票否決」制度という、官僚主義国家中国ならではの制度が導入されている。すなわち、他の評価項目の成績がどんなに良くても環境保護目標等の達成項目の成績が悪ければ否決される、つまり、当該幹部を出世させない制度が導入されている。日本では考えられないような制度であるが、改革解放後に出世した現在の幹部の多くは高度成長を成功させることで幹部になった人達である。環境よりも成長＝お金、そんな意識から抜け出せない幹部の心中を見透かしたかのような勤務評定制度である。

また、「地域認可制限」という汚染物質の削減措置が進まず、悪化している地域（市、開発区、工場集団）に対しては環境アセスメントの審査を一時的にストップすることで汚染物質の排出を伴う新規の工場建設等を一切認めない措置がとられている。

これらは日本では考えられないような強硬な手段であるが、「上（中央政府）に政策あれば、下（地方政府）に対策あり」のお国柄では、このような強硬手段でもとらない限り環境問題は改善しないとの中央政府の強い意志の現れとも見れるし、胡錦壽政権が環境問題を重視している証とも言えるのである。

さらに、本年3月に従来の国家環境保護総局に代わって環境保護部¹³（環境保護省）が設置されたことは環境対策を強力に進めていく証といえよう。

4．これからの日中環境協力

このように一部には凄まじいばかりの環境汚染の現実があるとともに、それに対し中国政府は様々な環境対策を行っている。また、我が国も中国との間で積極的かつ地道な環境協力を行ってきた。ここではこれまでの日中環境協力を述べ、その地道な活動を紹介するとともに、これからの日中環境協力の在り方について述べてみたい。

（1）日中環境協力の歴史と現状

日中環境協力の歴史と現状は以下のとおりである。

¹³ 環境保護部の定員は311名と少ないが、その下に省級政府の環境保護庁・局、地区・市級政府、県級政府の環境保護局、郷鎮政府の環境行政担当部門があり、全体で15万人を超える環境行政人員がいる。

ア. 日中政府間による政策協議等

- ・日中間の環境協力は、1981年の「日中渡り鳥等保護協定」に始まり、85年には人工繁殖のため中国のトキの借入れを行った。
- ・1994年には「日中環境保護協力協定」の締結と第1回「日中環境保護合同委員会」が行われ、96年には北京に「日中友好環境保全センター」が設置された。
- ・1998年には「日本国政府及び中華人民共和国政府による21世紀に向けた環境協力に関する共同声明」が発表され、翌99年からは「日中韓三ヵ国環境大臣会合」が行われている。
- ・「日中環境保護合同委員会」は2007年9月に第7回会合が行われ、水環境、循環型社会、黄砂、酸性雨等の問題について話し合われている。
- ・福田総理の訪中に当たり、2007年12月に「環境・エネルギー分野における協力推進に関する共同コミュニケ」が発表された。

イ. 対中国ODA

- ・対中国ODAは、中国の経済発展とともに減少し、円借款で見ると2000年度約2,144億円が06年には約1,371億円、無償資金協力については、約48億円が24億円になっている。なお、対中円借款については2008年に終了したが、昨年12月の日中首脳会談でこれに代わる「日中環境基金」の提案が中国側からなされ、福田総理は検討を進めたい旨を述べ、現在、協議中。
- ・対中国向けのODAは円借款の占める割合が大きいが、その中でも環境分野の占める割合が多く、過去2年間では8～9割となっている。

ウ. 日中友好環境保全センター

- ・同センターは、日中平和友好条約締結10周年記念事業として、日本の無償資金協力で中国側の資金で建設された日中協力の象徴的な事業。
- ・環境保護に関する研究開発、情報収集・分析、人材育成、普及啓発という広い分野で、中国における環境保護の活動拠点となっている。
- ・また、中国国家環境保護総局（現在の環境部）直属の総合的研究・管理・人材育成の機構として、中国が2国間・多国間の国際環境技術協力や国際交流を行う際の主な窓口となっている。

エ. 日中環境開発モデル都市構想

- ・1997年の日中首脳会談において、21世紀に向けた日中環境協力が提唱され、円借款や技術協力により実施された。
- ・貴陽（貴州省）、重慶、大連の3都市をモデル都市とし、大気汚染（酸性雨）対策、循環型産業・社会システムの形成、地球温暖化対策を中核とする環境対策の成功例を作り、その成果を中国全土の各都市に普及させるものである。（後述）

オ. 国際協力銀行（JBIC）による協力

- ・JBICは、日本企業の海外事業展開を支援しているが、中国では、炭鉱メタンガスプロジェクトや石炭ガス化プロジェクトへの融資を通じ、エネルギーの有効活用の促進と環境改善の支援を行っている。

・また、JBICと民間企業が出資した日本カーボンファイナンスは、排出量クレジットの購入とともにCDM（クリーン開発メカニズム）などの温室効果ガス削減プロジェクトを推進している。

カ. 東アジア地域での多国間協力

- ・日中韓三カ国環境大臣会合＝閣僚レベルでの政策協議（地球温暖化対策、漂流・漂着ゴミ、黄砂等）
- ・北東アジア環境協力プログラム＝国連機関等の関与を得て環境保全プロジェクトを実施
- ・東アジア酸性雨モニタリングネットワーク＝地域の環境モニタリングを共同で行い中国等の対処能力を向上させる

キ. NGO

- ・「日中緑化交流基金」（小渕基金）＝民間団体等による日中間の民間植林緑化協力を推進
- ・特に砂漠化地域における植林・緑化事業に取り組むNGOが多い

（２）中国における環境協力の意義

日中間においては、累積で3兆2,700億円の円借款、1,500億円の無償資金協力、1,600億円の技術協力というように多額の経済協力が行われている。これらには日本国民の税金が使われており、日本国民の気持ちとしては、中国の人たちも日本に対して感謝の気持ちを表してほしいと思う。ところが、日本からの経済協力で建設した建物、施設の完成に際し、日本に対する感謝の表示がされなかったり、日本の協力による旨の表示もなされなかったりという、税金を使われている日本国民としては納得できない事態も報告されていた。これは、地方政府の要望した援助案件決定のプロセスにおいて日本政府が関与していないため、援助を受ける人達に日本の顔が見えなかったという事情（これは後に改善されたが）もあるが、当時の中国側指導者の意識の中に、「中国は戦争賠償を放棄している。日本の対中援助は賠償の代わりであり、まだまだ足りない。」¹⁴という意識があったのかもしれない。また、面子を重んじる中国人の自尊心から日本からの援助を受けているということ認めたくないという気持ちがあったのかもしれない。

しかし、個々の援助を受ける人達にとっては事態が改善されるなら、その資金が中国政府のものであろうと日本政府のものであろうと関係がない。環境協力の円借款、環境技術、草の根無償資金協力によって、どれほど多くの公害で苦しむ中国人や農村の貧しい中国人が助けられたか分からないし、彼らは日本からの援助に心から感謝している。また、利益を生む生産設備には高金利で借りてもお釣りが来るので資金が流れてくるが、利益を生まない環境対策には資金が流れてこない現実に対し、低金利の円借款がどれほど中国の環境対策に役立ったか知れない。

中国への経済協力に対しては、中国政府が軍事力の整備・強化や他の途上国への経済援助に国の予算を使っているのに、なぜ日本国民の税金を使って中国を援助しなければ

¹⁴杉本信行『大地の咆哮』（PHP研究所 2006年7月）141～2頁。元上海総領事の著者は末期ガンが進行する中、同書を著し、中国の現実をありのままに記すとともに在るべき日中関係についての提言を行っている。

ならないのか、納得できないとの意見がある。正論である。そして、本来なら中国政府自身が、より多くの予算を環境対策や地方の学校校舎の改善等に充てるべきである。しかし、現実に中国で環境対策や貧困対策のための資金が不足する中で援助を行わないで、「中国が抱えている様々な問題を放置しておくならば、中国人自身が将来、途方もない負担を負うのは不可避なのだが、それを隣国として看過せずに、援助をすることによって（中国政府に）問題提起をしていくということ」¹⁵も大切ではないだろうか。ここでいう問題提起とは、環境協力により、中国人の環境や健康に対する意識を高めたり、日本の草の根無償資金協力で地方に学校校舎を建てることで、地元住民に対し日本に対する親近感を持ってもらうとともに、本来、それは中国政府自身の手で建設すべきものであるとの意識を持ってもらうことである。

中国に対する新規の円借款は北京オリンピックまでをもって終了したが、昨年12月の日中首脳会談で中国側から提案のなされた「日中環境基金」は、現在も検討中である。前述のように中国ではエネルギー源の7割を石炭に頼っており、煤塵対策、脱CO₂対策が急務である。石炭の高効率利用については石炭ガス化複合発電（IGCC）を始め様々な技術が開発されているが、これら技術を導入して中国の環境対策、温暖化対策、CDM事業を進めていく上でも、新たな資金手当てのスキームが必要ではないだろうか。

中国に対する環境協力には環境設備が導入されるというハード面のほかにより重要なソフト面での日本の貢献がある。前述の中国に対して「問題提起」を行うというのもその一つであるが、より積極的に実際に現地の中国人とかつて悲惨な公害被害を体験した日本人が協同して公害対策を行うことによって、現地の人達の環境意識の向上につながるとともに、それが中国の環境政策に影響を与えた例もある。

(1) エ.に挙げた日中環境開発モデル都市の一つ、貴陽市（貴州省）はかつて、二酸化硫黄の一年間の排出量が日本全国の全排出量の2分の1に相当する「酸性雨の町」として有名であった。これに対し円借款資金の内144億円が充てられ、中国側資金と合わせ総額で約300億円の環境対策事業費で製鉄所の大気汚染対策、セメント工場の粉塵対策、発電所の排煙脱硫対策等が行われた。その結果、二酸化硫黄の8割以上が削減されるなど汚染対策が功を奏し、貴陽市は再び青空の見える町となった。

このプロジェクトでは、日中両国側に人を得たことで環境対策プロジェクトとしてハード面で成功したが、それ以上に日本側の中国の環境問題解決に対する熱意が、中国側の環境問題に対する意識を変えたことも注目できる。このプロジェクトに参加した中国側担当者の語った言葉をもって日中環境協力の意義を受け止めてもらえれば幸いである¹⁶。

「貴州省や貴陽市の指導者たちは皆、正直言って環境対策に余り熱心でなかった。し

¹⁵ 『大地の咆哮』 153～4頁。草の根無償資金協力については『大地の咆哮』にも詳しいが、湖北省の「ガン村」においても日本大使館員のアドバイスでこの資金が活用され、村人から感謝された例がある。

<http://eco.nikkei.co.jp/column/eco-china/article.aspx?id=MMECcj007018012008&page=2>

¹⁶ 小柳秀明「環境モデル都市－貴陽市の挑戦」E I Cネットライブラリー・ピックアップNo.077

<http://www.eic.or.jp/library/pickup/pu050804.html>

かし、環境モデル都市事業という国家が注目する日中の二国間の大きな環境協力事業を実施することになり、環境対策に真剣に取り組まないといけないという強い意識が芽生え、これをきっかけに次から次へと新しい対策への取組を打ち出した。このように指導者たちの意識を変えさせた点に日本の協力の大きな意義がある。」

さらに、「中国では指導者が替わると政策もガラッと変わってしまう。今は環境経済の推進に熱心でも次にどうなるかは分からない。日本の協力を得ながら環境協力を作った意義は、たとえ指導者が替わっても従前どおりと変わることなく環境経済を推進させるということを保障した点にある。」

最初に述べたように、中国は一つの国の中に先進国と途上国が混在する複雑な国である。そして、チベット暴動、四川大地震や北京オリンピックでの中国政府の対応で明らかになったように、巨大な人口と国土を治める上で必要な権力とそのシステムとしての一党独裁制の間に矛盾が噴出してきている。環境問題についても、インターネットの発達した現在ではその被害状況を覆い隠すことは不可能であり、広範囲にわたる公害被害に対し中国政府が積極的な対策を取らないと国内の不安定要素にもなりかねない状況になっている。

好むと好まざるとに関わらず日本はこの巨大で複雑な国家を隣人に持つ。中国の大気汚染、水質汚染は直接日本にも影響を及ぼし、中国の混乱は日本に計り知れない損失を与える。そして何よりも、今、隣国では公害に苦しむ人達が増え続けている。かつて同じ苦しみを味わった我々としては、その持てる技術と経験を彼らのためにいかすべきでないだろうか。そして、そのために必要なことは、隣人に対しステレオタイプ（紋切り型）ではない正確な知識と情報を得ることではないだろうか。

【参考文献】

- 小柳秀明ほか「激動する中国の環境政策」『季刊環境研究』149号150号2008年5月8月
片岡直樹ほか「日本と中国環境協力への眼差し」『資源環境対策』44巻8号、2008年7月
大塚健司ほか「中国の環境問題」『環境と公害』36巻1号、2006年7月
明日香・壽川ほか「中国の最新環境情勢」『環境管理』41巻11号、2005年11月
相川 泰『中国汚染「公害大陸」の環境報告』（ソフトバンク新書 2008年3月）
井村秀文『中国の環境問題 今なにが起きているのか』（化学同人 2007年11月）
明日香・片岡ほか『中国環境ハンドブック 2007-2008年版』（蒼蒼社 2007年5月）
杉本信行『大地の咆哮』（PHP研究所 2006年7月）
報告書「持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方」（環境省 2006年8月）