

2013年5月1日 全6頁

# 中国の環境汚染と日中環境協力

常務理事 金森俊樹

## [要約]

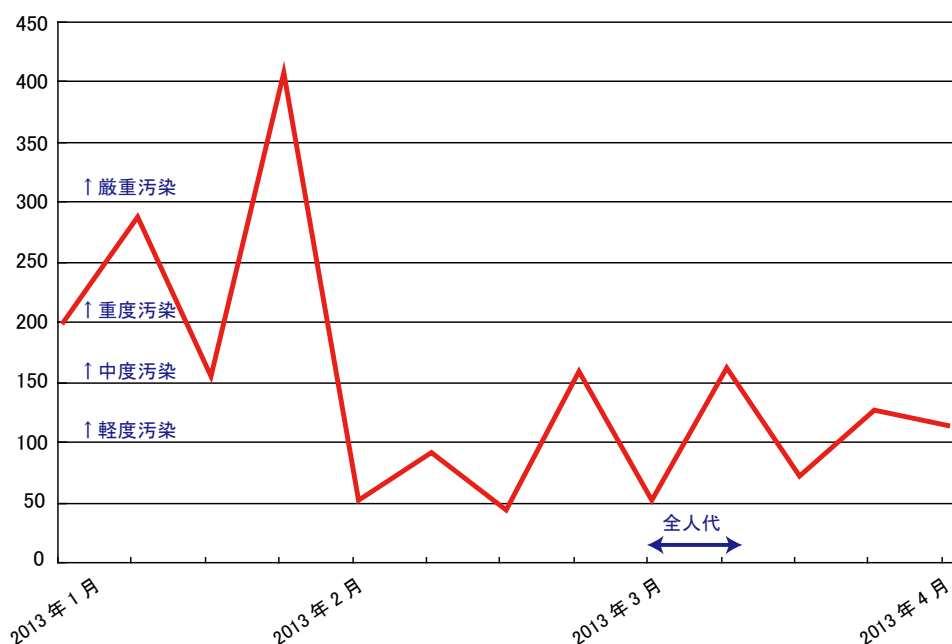
- 本年初から、北京を始めとする中国各地で大気中のPM2.5（直径2.5マイクロメートルの微粒子、中国では正式名称として‘細顆粒物’と呼ぶようになっている）の値が急上昇し、改めて中国の深刻な環境汚染が明らかとなった。PM2.5は偏西風によってわが国にも飛来しており、中国の環境汚染は、わが国にとっても他人事ではなくなっている。

(\*) 本稿は、時事通信主宰内外情勢調査会会報 J<sup>2</sup>TOP（2013年5月号）に掲載した同タイトルの原稿を加筆修正したものである。

## 1. 全人代を通じての中国での関心度は？

ネット上で、‘霧の都ロンドンならぬ霾都（スモッグの都）北京’、‘人肉吸塵器’、‘家に帰る道がわからなくなって、生活や家族への愛着が高まった’、‘PM2.5は、北京が外からの攻撃を阻止するために仕掛けた超大規模兵器’といったブラックユーモアが飛び交う中で開催された全人代だが、実は中国のメディアが行ったあるアンケート調査によると、一般の人々の全人代に向けての最大の関心事は、やはり住宅問題と経済成長という生活、収入に直結した話で、現在日本にとって対中関係で最大の関心事である外交と環境は、相対的に関心が低い。中国政府はその活動報告の中で環境対策に触れ、中央政府の環境予算を2,100億元（日本円で約3兆円）、対前年予算比18.8%と大幅に増やすとしたが、表明された対策は基本的に現行第12次5ヵ年計画を踏襲したもので、環境予算も対実績比では5.1%の伸びに留まっている。

### （参考 1）北京市大気汚染指数

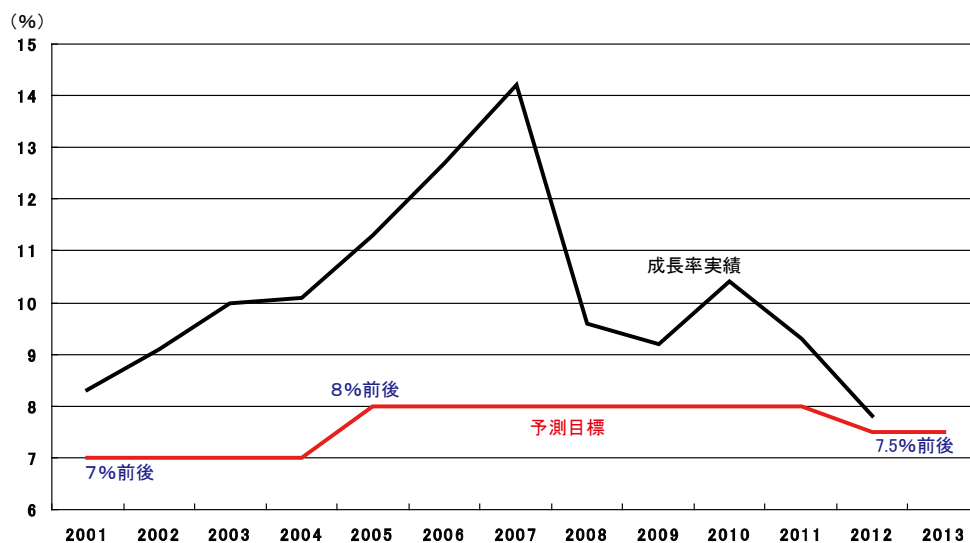


（注）北京市東城天壇地区の指数

（資料）北京市環境保護局発表の空気質量指数より筆者作成。

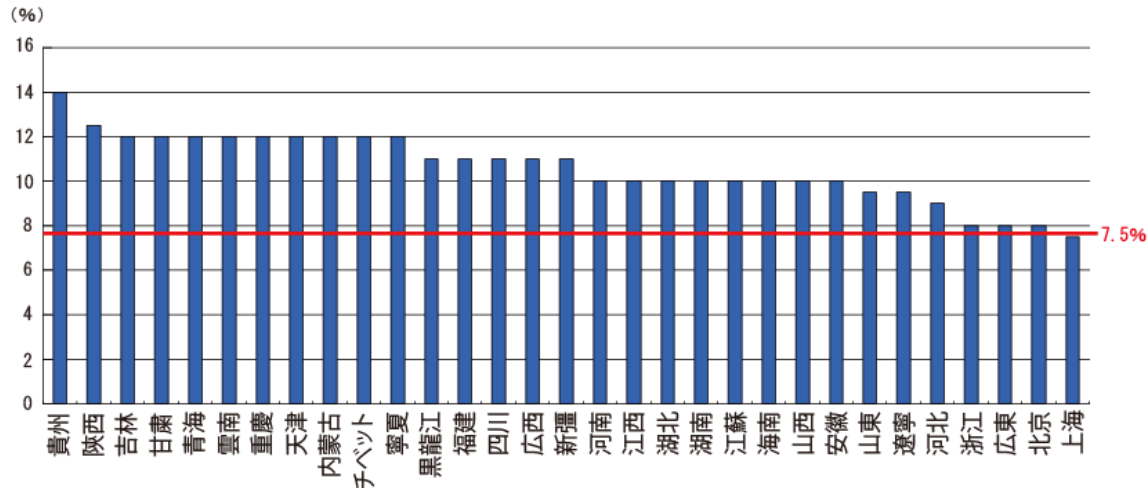
本年の成長率目標は前年と同じ7.5%と設定された。環境面にも配慮した抑え目の目標のようにも見えるが、実は中国政府の掲げる成長率目標はここ10年余り一貫して7-8%だ。そして低目の目標設定をして超過達成を誇示した以前と異なり、前年の実績7.8%からしても、もはやそれほど高い成長は望み難いにもかかわらず、所得格差が拡大する中で、ある程度の成長率は提示せざるを得ないという事情から出た、むしろ高めの数値と理解すべきだ。各地方政府は全人代に先駆け、各地方人代でそれぞれの成長率目標を設定しているが、上海を除く全ての省区市で7.5%を上回る目標値で、大半が10%を超えている。そしてこれら多くの地方政府が20-30%の固定資産投資目標を掲げており、これまでの投資主導での成長パターンから抜けきれていない。各地方政府のこうした高めの成長率目標も、実は前年より下げられているところが多いが、全人代で全国の目標値が下げられなかったことで、地方政府からすれば、引き続き投資主導で高成長を図ることが容易になった。相対的に遅れている中西部はなおインフラ需要が強く、また住民の成長への願望も沿海部に比べ強い。地域格差、所得格差の是正を掲げる中央としては高めの成長率を容認せざるを得ず、また全体の目標達成もそう簡単ではなくなりつつある状況下では、成長率志向の強い地方に依存せざるを得ない。全人代で掲げられた成長率目標はむしろ、短期的に成長率を犠牲にしてでも環境面等で改革を進めるモメンタムを削ぐ危うさを抱えている。

## (参考2) 成長率目標と実績



(資料) 国家統計局、各種報道より筆者作成

## (参考3) 中国各地方の2013年成長率目標



(注) 赤い7.5%ラインは、中央政府が掲げる全国目標

(資料) 中国各種報道より筆者作成

## 2. 中国の環境対策—大気汚染防止を中心に

中国では、主として1990年代から環境保護基本法の下で、大気、水質、土壌等の各分野について、国・地方の各レベルで環境法制・基準が整備強化されてきた。大気汚染を例にとると、1987年に大気汚染防治弁法が制定され、その後改正が重ねられている。同法の関連で大気の大気質基準があり、二酸化硫黄、窒素酸化物等の大気中濃度の基準が設定されている。PM2.5について

も、日本に比べると緩いものの、年および1日平均の基準値がある。環境法制・基準という点では、それなりに整備されてきてはいる。

政府は2000年代中頃から環境と成長の両立を意識するようになっており、2008年に環境保護総局を部へと省庁レベルの組織に格上げ、また現12次5ヵ年計画でも、GDP単位当りの温室効果ガス、エネルギー消費量を2015年までに各々17%、16%削減すること、サービス産業、省エネ・環境関連等7つの戦略産業の対GDP付加価値比率を各々47%、8%にまで高めること、窒素酸化物や二酸化硫黄の排出総量抑制等の目標が設定されている。本年の全人代政府活動報告では、これら目標を再確認するとともに、「生態文明モデル地区」の開発、PM2.5の観測地点を増やし、データの充実や一層の公開を進めるとしている。

より具体的な対策としては、2月、車の排ガス規制を段階的に強化し日米欧並みしていくことが決められ、北京で先行実施されている。中国では、車の台数が過去30年間年平均15%で増加し続けており、2012年約1億2千万台に達している。その排ガス規制強化は急務だが、先進国並みの規制が全国に広がるのは2017年、また主要排出源である既存の車、特に排ガス規制が導入された1999年頃以前の車、およびディーゼル車をどうするかという問題がある。また3月、「大気汚染物質特別排出規制に関する公告」が発表され、北京、天津等重点地域で、火力発電、製鉄、石油、金属、化学、セメント6業種の新規プロジェクトを対象に特別排出制限値を設け、火力発電と製鉄で4月から先行適用するとされている。さらに環境保護部幹部の発言として、PM2.5の削減を大都市圏の業績評価基準にしていくといったことも伝えられている。北京市は、全人代後の3月末、大気汚染、汚水、ごみ処理、違法建築を「4害」として2013-15年の3ヵ年計画を策定、総額で1千億元超の投資を見込んでいる。この中で2013年大気汚染対策として、車の利用規制強化、大気質観測に揮発性有機物（多くは車の排ガスに含まれる）を加えること、クリーンエネルギー促進により農村での石炭燃料依存を下げること（北京の大気汚染物質の40%は外から来たものとの認識）、公共交通機関の比率を46%にまで高める他、ユーロ6基準の公共交通機関を試験的に導入することなどが示されている。さらに各地区・部門には具体的計画を提出させ、実行できなかつた場合に責任を問う（中国語で言う‘軍令状’）としている。

### 3. 環境対策は進むのか、日本の経験から何を伝えるべきか

中国当局も、中国経済が発展方式を転換してより質の高い持続的成長を図っていく時期になっていることは認識しており、環境対策にも本格的に取り組んでいく（あるいは、いかざるを得ない）ことは間違いない。ただ、そのスピードや実効性には、上記1で述べたように懸念が残る。特に、以下のような点に注意が必要だ。

- ① 中国は世界第二位の経済大国とはいえ、なお中所得国で8千万人とも1億人とも言われる大量の貧困層を抱え、所得格差、地域格差の是正が最大の政策課題となっている。このため、ある程度の成長率を維持し底上げを図ることが必須と考えられており、環境面への配

慮から短期的にせよ成長率が大きく落ち込むことにはなお抵抗感が強い。ただし、深刻化する環境問題を放置すると、人々の生活、健康に影響が及び（清華大学と ADB の共同研究チームが 1 月に発表した中国環境分析報告書によると、大気汚染が毎年もたらしている健康被害のコストは約 6 千億元、GDP の 1.2%）、環境問題自体が中国当局の恐れる社会不安要因になっていく危険性はある、放置もできないというディレンマに直面している。

- ② これまで多くの環境法制が整備され、また 10 年間で約 4 兆元（60 兆円）の環境対策費が使われたとされているが、政策の実効があがっていない。この背景には、なお成長志向の強い地方政府の意識があり、地方レベルの環境保護部門の人事評価権限もそうした地方政府にあることが指摘できる。成長志向が強いため、環境汚染産業への管理監督も甘くなりがちである。さらに管轄区域をまたがる汚染については、責任の押し付け合い、政策協調の欠如といった事態が生じている。このため、環境保護総局（当時）が、2006 年から地方に順次、監督センターを設置し直接人材を派遣するなど改善策を講じてきているが、なお職員の監督管理能力、行政部門の縦割り（他省庁の環境対策への権限が弱いこと）などの問題が指摘されている。

PM2.5 が飛来する危険性を受け、日本の環境省は中国環境保護部と情報交換・共同調査に向けての協議を開始している。また民間レベルでも、環境技術面での協力の可能性について話し合いが行われているが、中国側の反応は、現下の政治外交関係もあり、協力に対して積極論、消極論、拒否論が交錯しているようである。こうした共同調査や技術協力はもちろん重要だが、まずその前提として、日本の経験を伝える形で、次のような点の認識を中国側にも改めて確認・共有してもらうことが有効だろう。

- ① 日本の公害対策は、公害問題の経済的本質が外部不経済であることを明確に認識することから始まったこと。この点は、「社会主義市場経済」を志向する中国にとっても同様である。こうした認識から、資源価格体系の改革<sup>1</sup>、環境関連税制の整備<sup>2</sup>、環境保護や省エネ関連投資促進のための財政措置など、外部不経済を内部化する措置を積極的に検討する素地が形成される。
- ② 日本は、環境問題が国境といった人為的な境界を無意味にする負の国際・地域公共財であるとの認識から、国際・地域協力に積極的に対応してきたこと。こうした認識の共有により、中国も国際的な環境協力に積極的になり、また国内的にも地方政府の責任のなすり合いといった事態を抑えることになる。

<sup>1</sup> ガソリンの小売価格は、従来、世界市場価格が直近 22 作業日で平均±4%以上変動した場合に、国家發展改革委員会が±8%の範囲内で調整することができるという方式になっていたが、2013 年 3 月末、發展改革委は、世界市場価格との連動性をより高める観点から、①22 日を 10 日に短縮、②国内価格調整の目安としていた世界市場価格の変動幅±4%の基準を廃止、③参考とする世界原油の品目を調整するとの新措置を発表した。また天然ガスについては「コスト加算」方式が基本となっているが、広東省と広西自治区で 2011 年から行われている価格改革実験を基礎として、資源の不足程度や市場の需給を反映した価格形成メカニズムを確立することが検討されている模様。

<sup>2</sup> 中国ではすでに石油、天然ガス、原料炭等に資源税が課せられ、近年、従量税から従価税への移行が行われている。

- ③ 環境問題の改善と経済成長を二律背反的にとらえないこと。日本の経験は、環境保護への取組みが、むしろ新たな環境関連投資やビジネスの創出をもたらす意味で、成長のエンジンとなることを示している。中国でも今回の大気汚染問題を契機に、株式市場において新エネルギーや省エネ等の戦略的新興産業株が急騰する動きが見られ（‘環保風暴’、例えば証券日報によると、全人代直前の2月18日の週、上海証券交易所で環境・省エネ関連銘柄の上昇率は全体より6.73%ポイント高く、25日にはストップ高となった24銘柄のうち12銘柄は環境・省エネ関連で、何れも10%前後の上昇率）、また現行5ヵ年計画で規定されている7つの戦略産業の投資収益率が相対的に高いことが、すでに明らかになってきている。
- ④ 環境への取組みは、地域経済の活性化、また環境関連の公共事業を通じ、地域インフラを整備していく原動力になり得ること。中国においても、農村部はインフラ整備が遅れている一方、豊かな自然や資源等の潜在的優位性も実は持っている。環境問題への取組み強化は、中国にとって最大の政策課題である都市と農村の地域格差是正にも資するという意味で、一挙両得（中国語でも同じ表現）であること。
- ⑤ 日本は公害問題克服において、多くの面で地方政府が環境対策を企画し実行したことが効果的であったこと。また中央レベルでは、環境省の役割・発言力が不断に強化されてきたこと。

北京の米国大使館が独自にPM2.5を計測し発表し始めた際、中国政府が内政干渉と言わんばかりに不快感を示したことからわかるように、環境協力と言っても、データの共有や制度面の問題等、微妙な側面があることも日本として理解すべきだ。しかし中国は以前から、不動産バブルを始め様々な問題について、日本の経験から学ぼうとする姿勢は強い。深刻な公害問題を克服した過去の日本の経験も然りである。日本の経験として上記のような点を伝えることで、微妙な問題や予想される中国側の抵抗感を回避し、具体的な環境協力をよりスムーズに進め、中国が国内的にも実効ある環境対策を採っていくことにつながるのではないだろうか。

以上