

## 中国の環境問題と日本の役割

- 对中国環境協力3つの視点と2002年地球  
サミットの北京開催 -

1996年10月17日

## 目次

はじめに

1. 中国の環境問題の現状

2. 中国の環境問題に対する国際的取り組みの現状と課題

3. 望ましい対中国環境協力のあり方

4. 日本企業に求められる役割

おわりに

## はじめに

21世紀に向け、世界はますます相互依存関係を深めつつ、アジア・太平洋地域を中心に経済発展を遂げると思われる。しかし、その発展の過程には地球全体に影響を及ぼす環境破壊の問題などが内包されている。アジアにおいて日本が果たすべき役割は大きく、これまでの公害克服など環境対応の実績を活かして、発展途上国に協力していくことは地球環境にとって大きな意味がある。

アジア・太平洋地域の環境問題を考える場合、世界最大の人口を抱え、急激な経済成長を続ける中国を、日本が環境対応のパートナーとして位置づけ、緊密な協力関係を実現することは国益を超えた「地球利益」の観点から不可欠である。

環境委員会では1995年4月から中国の環境問題と日本の役割について調査・検討を始め、これまでに各界の識者からヒアリングを行なうとともに、ワーキング・グループによる現地調査、企業のノウハウを実際に伝えるためのシンポジウムの開催(1996年10月20日～23日)などを実施してきた。このような経過を踏まえ本提言を取りまとめた。

### 1. 中国の環境問題の現状

中国では環境問題を取り扱う部局の意識は高く、法律・制度の整備は進んでおり、政策面でも中期的ビジョンが示されている。しかし、すでに日本の最悪時に匹敵するような過度の汚染地域があり、さらに2010年には2000年の国内総生産(GDP)の2倍の規模を目指す経済成長のスピードを考えると、中国国内の一層の環境汚染が懸念され、地球全体に大きな影響を与えることが憂慮される。

#### (1) 環境の現状

中国は面積で世界の約7%を占め、人口で世界の20%以上を占める大国である。また、1994年の名目GNPが6,302億ドルとカナダのGNPをやや上回る経済規模となっている。しかし、一人当たりのGNPでは530ドルに過ぎず依然として巨大な発展途上国といえる。

産業構造をみると、工業比率(鉱業、エネルギーを含む)は40.8%と先進工業国に比べ高く、その半分以上を環境負荷の大きい重工業が占めている。工業生産額のうち地方の郷鎮企業が30.5%を占め、また、多くの工場では、1960、1970年代の設備を使用しているなど古い工業技術に依存しており、一般に省エネルギーやクリーン生産技術が遅れているといえる。

中国は、米国、ロシアに次ぐ世界第3位(石油換算7億 1,000 万トン、全世界の9%)のエネルギー消費国であるが、その一次エネルギー源の76%が石炭である(米国では22%、日本では17%に過ぎない)。石炭を燃焼する際に放出される硫黄酸化物は1993年で1,795万トンに達している。これは日本の排出量の約20倍に、世界の排出量の15%に相当する。同様に煤塵、二酸化炭素などの7割以上が石炭燃焼によるものといわれている。今後も石炭が中心であることに変わりはないが、水力発電や原子力発電についても積極的な開発を進めている。

中国では工業排水の約8割が処理されているものの、排出基準達成率は55%程度である。また、生活排水の8割以上は未処理のまま排出されていたため、河川の流れている都市の8割が深刻な水質汚染に見舞われている。

今後、都市化の進展、モータリゼーションの進行により、都市型公害、自動車排出ガスによる汚染が深刻化するとされる。

## (2)中国の環境保護体制

中国の環境保護体制を見てみると、法制度では1989年に制定された「中華人民共和国環境保護法」を基本法に、大気汚染、固体廃棄物、水質汚濁などの各防止法を始め、政令・省令に至るまでさまざまな法体系が整備されている。

政策面では、1994年にいち早く今後とるべき環境政策の基本方向をまとめた「中国アジェンダ21」を採択している。さらに、「中国アジェンダ21優先プロジェクト」を定め、10年計画として経済開発および環境対策上の優先課題を提示している。

行政組織としては、国家環境保護委員会およびその日常業務を担当する国家環境保護局を中心に国務院の各部局に環境保護セクションが置かれ、一定規模以上の地方人民政府には環境保護局が設置されている。

このように、中国はその経済発展のレベルから考えれば進んだ環境保護制度が整備されている。しかし、行政権限の不明確、資金的な裏付けの欠如、モニタリング制度の不備、環境保全意識の未成熟などにより、環境対策の実施面では遅れが目立ち、また必ずしも実効が上がっていない。大規模国有企業による環境保護対策の遅れはその典型である。

## 2. 中国の環境問題に対する国際協力の現状と課題

中国の環境問題に関する国際協力は、日本だけでなく、国際機関、欧米諸国を含めこれまでにさまざまな形で行なわれてきており、それなりの成果を上げてきている。

今後の中国の経済発展を考えると、国際協力の重要性は飛躍的に高まってくると思われる。また、政府開発援助(ODA)の資金と、自治体・民間が有するノウハウ・人材を有機的に結合させていくことなどにより、協力の質および効率を高めていくことが重要な課題である。

### (1) 日本の協力

#### 政府の協力

わが国は「ODA大綱」の4つの基本原則の1つに「環境と開発の両立」をうたい、中国に対しても環境分野を協力の重点分野と位置づけている。1996年から開始予定である第4次円借款では、日本側の働きかけの成果もあり、前半3年分の40案件のうち環境関連案件が15案件(金額では5,800億円の約15%にあたる880億円)と大きなウェイトを占めた。しかも、従来の上下水道の整備といった居住環境改善の案件だけでなく、大気汚染などの具体的な公害対策の案件が含まれている点が大きな特徴といえる。

また、通産省は日本の公害対策の経験や技術を踏まえて途上国の公害問題を改善するためのグリーン・エイド・プランを進めており、環境庁では酸性雨観測の組織化を図るための東アジア酸性雨モニタリング・ネットワークなどを構築している。これら政府の協力の中で指摘されているのが、縦割り行政の問題とフォローアップの問題である。通産省が進めているグリーン・エイド・プランとODAを結び付けようとする動きなど縦割り行政の問題では改善の動きが見られる。フォローアップ面では、わが国が投入した資金に見合った成果があることを見届けることが重要である。

#### 自治体の協力

自治体レベルでの協力も積極的に行なわれており、北九州市と大連市、広島県・広島市と四川省・重慶市などが代表的であるが、その他にも約30の自治体が友好都市の関係性をベースとした協力を行っている。しかし、多くは視察団の派遣、研修生の受入れ等に留まっており、自治体の有する環境政策などのノウハウを活かすまでには至っていない。

日本の自治体は政府の縦割り行政を補完する側面があり実効ある政策を打ち出すことができたが、こうした自治体のノウハウは、行政の仕組みの異なる中国においては中央・地方さまざまなレベルで緊密な連携を図りながら伝達される必要がある。

### 企業の協力

民間レベルでは国際協力事業団(JICA)を通じての研修生受入れ、技術者派遣や、業界団体による定期交流、セミナー、技術指導から企業独自の基金の設立などに至るまで、無数の協力が行なわれている。

しかし、有償・無償を問わず環境面での協力は企業にとっては資金的持ち出しが大半であり、協力の範囲には限度がある。また、省エネルギー、生産システム改善などの具体的提案を報告書にまとめて提供しても、資金不足のために実際に取り組みられず、せっかくの協力が結実しないで終わってしまうことがしばしばある。

### (2) 欧米諸国、国際機関の協力

欧米諸国の対中国環境協力に関する公表データは十分ではないが、ドイツにとって中国は第3位の援助対象国である。また、フランスは最近5年間(1989～93年)では対中国援助国の第3位である。しかし、その援助の多くは中国側の要求が重視され、インフラ及び工業部門に集中している。

国際機関では世界銀行、国連開発計画(UNDP)が環境保全分野に積極的支援を行っている。世銀は1990年から環境案件に取り組み始め、現在、案件全体の10%強に達している。UNDPは供与額自体は少額であるが、「中国アジェンダ21」作成支援を行なうなど、きめ細かい援助を行っている。

このような各ドナーの協力は個別に行なわれており、プロジェクト間の国際的なコーディネーションはほとんど図られていない。各国の政策も絡み単純ではないが、たとえば、世銀の各種調査報告の活用、UNDP案件との部分的協力などの可能性がもっと追求されるべきである。

### 3. 望ましい対中国環境協力のあり方

#### (1) 対中国環境協力への3つの視点

##### 環境保全意識の醸成と伝播

世界共通の現象として、一定の豊かさが達成されるにつれ、環境重視の価値観も高まるといわれているが、まずアジア地域共有の価値観として、長期的視野に立てば、健全な環境が人類存続と持続可能な経済システム的前提条件であるという意識を作りあげることが重要である。それには健全な環境の保全によって、結果的に莫大なコスト負担を事前に抑えることができる点を理解することが不可欠である。

たとえば、中国政府が世界の環境問題に貢献するような国際的イベントを主催することは、中国自身の環境問題に対する新たな決意を世界に明言することであり、自ら実践するモメンタムになるであろう。世界が注目するイベント成功のための準備の過程で国民の幅広い参画が促され、人々の環境意識のレベルアップに大きく貢献すると思われる。

対中国環境協力、アジアに対する協力のキーワードは「共生」である。人間は自然の一部であり、自然とともに生きる存在であるという「地球生態系との共生」とともに、「先進国と発展途上国との共生」および「現在世代と将来世代との共生」の視点をあわせ持つことが環境問題の根本と考える。こうした三つの共生思想を踏まえ、日中間の政治、社会構造の違いを乗り越えつつ、互惠の精神と信頼に基づいたアジア全体の相互理解、協力を図らねばならない。

##### モデル地区の指定と分野の選定

広大な中国に対する環境協力を地域と対象分野という切り口で考えた場合、中国のすべての地域のすべての分野の問題に対して協力を行なうことは不可能である。拠点となるような地域、施設を設け、そこに資源を集中することにより確固たる点をつくり、その点から面へ展開していくような協力を行なうことが効果的と考える。

具体策としては特定の都市をモデル地区に指定して、小規模企業の集約化を含めた環境対策と生産性の向上を実現する協力を行なうべきである。モデル地区は“ショーウィンドー”として、蓄積されたノウハウを国内の他地域に広げる拠点となるだけでなく、他のアジア諸国にとっても貴重なモデルとなるなど大きな波及効果が期待できる。

現時点でモデルとなる協力の一つが、北九州市と大連市のケースである。これは友好都市という枠組みを通じた緊密な関係の中で、自治体が蓄積したノウハウ・人材およびその地域で核となる民間企業のノウハウ・人材を活用した、きめの細かい協力である。

分野面から考えてみると、中国は大気汚染、水質汚濁などの公害問題から温暖化などの地球環境問題まで広範な問題を抱えている。しかし、経済発展と環境保全の両立という面から考えると、重要となる視点は“経済性”といえる。具体的には、省エネルギー、生産システムの見直しなどの面からのアプローチを行ない、環境負荷の低減の効果とともに省資源、コスト削減、生産性向上などを実現させる結果として、環境保全に貢献することが望ましい。中国で新しいプラント建設、既存工場の改善指導に参画している日本企業の協力が大きなポイントとなる。

#### オール・ジャパンの協力

環境問題では先進国はまず自らの襟を正す必要がある。すでに一定レベルの経済発展を遂げた先進国は、より環境負荷の少ない社会の構築を目指して行動を続けなければならない。先進国が引き続き地球環境保全への責任を率先して果たすことによって初めて、発展途上国の信頼を得ることができる。

日本のこれまでの環境問題への取り組みは、政府、自治体、企業、市民など各層の努力によって行なわれてきており、その経験・ノウハウは各レベルに蓄積されてきている。国際環境協力において重要なことは、これら各層の経験・ノウハウを十分に活かした重層的な協力を進めることである。1996年5月に開催され、外務省が“オール・ジャパン”という表現を用いた「第1回日中環境協力総合フォーラム」では、関係省庁、援助実施機関、地方自治体、民間団体(当会も参加)、専門家が参加し、日中環境協力に関して意見交換を行なった。

今後日本に要求されるのは、まさにこの“オール・ジャパン”の姿勢である。日本政府は国際環境協力に対するより明確なビジョンを打ち出し、ODAを核にさまざまなレベルでの活動と協調を図るべきである。

#### (2) 政府開発援助(ODA)基本原則の徹底と無償・タイド化

ODAの用途についてはさまざまな批判があるものの、環境保全に関する経済援助を拡大することに対する国民的理解は高いと思われる。この点、ODA基本原則の一つである「環境と開発の両立」の精神を改めて確認するとともに、これを推進する体制を構築し、地球的視野に立ってより具体的な施策を打ち出していくことが必要である。



日本政府は現在、居住環境改善、森林保全・造成、防災、公害対策、自然環境保全に分類される案件を環境案件と定義しているが、今後はより具体的な公害防止、省エネルギー分野への対象拡大が必要である。たとえば、火力発電所などの環境保全部分、既存の生産設備のリハビリなどをODAとして取り込むことが必要である。なお、環境案件については、酸性雨など日本自身にもかかわってくるところでもあり、従来の要請主義から一歩踏み出しむしろ日本が実質的に主導権をもって推進していくべきである。

日本のODAはアンタイド比率を高めており、円借款におけるアンタイド比率は98.3%にまで達する。しかし、せっかくの環境保全設備が計画通りの機能を果たせなければ意味を失なう。日本の優れた環境保全技術、環境マネジメントのノウハウを十分活かせるよう、こと環境関連案件については無償およびタイド化を検討すべきである。

日本のODA対象国の基準では、無償援助の場合は一人当たり国民総生産(GNP)が約1,500ドル、円借款の場合は同じく2,800ドルを超えると原則として援助対象国から外れることになっている。環境案件の場合は例外扱いで、弾力的な運用が行なわれているが、対象国の経済がある程度発展すると急速に環境案件の重要性が増すことでもあり柔軟な運用が望まれる。

中国では多くの企業にとって環境保全装置の設置のための財政的な余裕がないのが実態である。そこで、「ツー・ステップ・ローン」を中国においても導入し、円借款の資金を政府系の開発金融機関等に貸付け、そこから企業に環境関連資金として市中金利より優遇された条件での貸付けを行なうべきである。その際には、きめ細かいフォローアップのためのノウハウなどソフト部分の協力が必要となることはいうまでもない。

### (3) 2002年地球サミットの北京開催

環境問題に対する意識は政府のトップから国民一般まで浸透しなければならないが、地域差の大きい中国においては環境教育と情報の伝播は大きな課題である。その課題への取り組みに勢いを与えるためにも、2002年に地球サミットを北京で開催することを提言したい。

1972年の国連人間環境会議はヨーロッパのストックホルム、1982年のUNEP管理理事会特別会合はアフリカのナイロビ、そして1992年の環境と開発に関する国連会議(地球サミット)は南米のリオデジャネイロで行なわれた。リオ・サミットから10年の

区切りとなる 2002 年に、アジアの北京で地球サミットを開催することは大きな意味がある。

テーマはリオ・サミットにおけるテーマ「持続可能な発展」(Sustainable Development) の実行段階と位置づけて、たとえば「21 世紀の地球環境主義と経済システム」といったものが考えられるが、人口や資源問題も含めた幅広いものとすべきである。

地球サミットの盛り上がりを通して中国は国内各層の環境意識の温度差を縮め、環境保全の具体的施策の実現と加速化に結びつけることが期待できる。また、環境先進国と環境途上国の協力関係を形成すること、発展途上国の環境に対する認識をさらに醸成すること、そして中国が環境面でも先進国の仲間入りを果たすことなど、地球環境保全のための大きなうねりを増幅する効果も考えられる。

中国が経済発展を遂げながら環境問題に正面から取り組むことにより、地球環境保全活動の実践における世界のリーダーになりうる。日本政府はリオ・サミットから 5 年の区切りに焦点をあて気候変動枠組条約第 3 回締約国会議を 1997 年に招致しているが、その延長線上に立ち中国政府が地球サミットの北京開催に取り組む意思を表明した場合にはこれを積極的に支持すべきである。

#### 4. 日本企業に求められる役割

##### (1) 地球環境“産業革命”の推進

日本企業は、今後とも環境保全、ISO(14000 シリーズ:環境マネジメントに関する国際規格)などへ積極的な取り組みを行なうべきである。その姿勢が発展途上国の信頼を勝ち得る基礎となる。

中国へ進出する企業は現地でも日本国内と同様の環境対策を行なうべきである。日系企業が環境保全の効果を具体的に示すことによって、中国企業の取り組むべき道に一つのモデルを与えることができ、環境保全への風土づくりに貢献できる。

こうした環境重視の姿勢を維持しつつ、いわゆるエコ産業を中核に据えた事業運営、つまり地球環境を守るための地球環境“産業革命”を推進すべきである。地球環境保全の戦略性を念頭におき、創造的生産活動・経済活動のあり方を追求することは、消費者・生活者の支持に結びつき、結果的にコストの削減につながる。このことを企業は理解し、あらゆる側面においてさらに自らの変革を進めるべきである。

二酸化炭素排出量の削減など地球温暖化防止のための先進国と発展途上国との協力、すなわち「共同実施」は、地球規模の環境問題への取り組みの有効なケースになる可能性をもっている。パイロットフェーズとして取り組み始めた「共同実施活動」を成功させ、今後、中国との「共同実施」実現に道をつけるべきである。その際、ODAを含めた支援体制を明確にすることが日本政府に望まれる。

## (2) 技術移転・ノウハウの共有

技術移転に関しては、ODA、グリーン・エイド・プラン、業界団体等による援助などの技術移転もあるが、各企業による直接投資を通じて実践段階の技術が移転されることも重要である。直接投資においては、可能な限り中国の技術、機器を採用するなどの点に留意しながら、今後も積極的に技術移転を推進すべきである。

公害対応型の技術をはじめとする環境保全技術の産業化に関する協力も重要である。現在、中国の環境保全産業はその規模も小さく、技術・ノウハウの提供が望まれる。また、前述したツー・ステップローンによる機器購入側への資金供給の仕組みの整備が欠かせない。

ソフト面での経験・ノウハウを共有するために、セミナー、研修生の受け入れ、技術者の派遣などが行なわれている。その中心となるのが国際協力事業団(JICA)を通じたものであるが、企業との連携のもと、北九州国際技術協力協会(KITA)や国際環境技術移転研究センター(ICETT)では実習を重視した研修生受け入れを行なっている。このようなさまざまなフェイズにおける参画および、そのフォローアップがともに重要である。

## (3) 情報の伝達・対話の促進

現在、日本企業は中国の政府関係者、企業関係者と接触する多くの機会を持っている。そのあらゆる機会を捉えて、少しでも環境に関する話題を投げかけることは地味ではあるが、中国の有力者への直接的な働きかけであるためそのインパクトは決して小さくない。

また、企業関係者は産業界のパイプを通じて中国側との各種対話の場面も多い。そのような場を通じて、日頃の実務に基づいた政策提言を今後も積極的に行なっていくべきである。前述した「日中環境協力総合フォーラム」は官民をあげて具体的な行動に向けて中国側と議論を行なう場として、産業界は一層実質的な発言を行なっていくべきである。また、現地語メディアへの働きかけも重要である。

## おわりに

21世紀を迎えるにあたって、環境問題のもつ意味は国際的にますます大きくなっていくと思われる。重要なことは、この問題が単に政府レベルの問題ということではすまされず、各企業・国民の一人ひとりが自らの問題として認識し、さまざまな局面でできるところから取り組んでいかなければならないことである。現在、ボーダーレス化といわれるように国境を超えたさまざまな交流があり、取り組み可能なテーマは身近なところにもある。国際的な広がりのある活動を展開しているわれわれ企業人は、この認識を再度確認する必要がある。

環境問題は本質的には人類のライフスタイルに基づくものである以上、その根本的な解決には人々の価値観の変化が必要である。そのためには確固たる意思をもったリーダーが実践的な行動を示すことにより、しっかりと先導していくことが必要である。日本は中国とともにアジア地域においてその役割を負うべきであり、環境保全のリーダーたるべきである。さらにわれわれはこの環境を次世代と共有しているとの認識のもとに、環境問題にさらに積極的に取り組んでいく姿勢を失ってはならない。

以 上