

OECD

OECD 環境パフォーマンス作業部会

中国の環境パフォーマンスレビュー

結論と勧告(最終)

この結論と勧告は、OECD 環境パフォーマンス作業部会の会合（北京、2006年11月8～9日）で中国代表団を含む全代表団により承認されたものである。

結論と勧告

1978年の「開放」政策開始以降、経済成長は著しい。過去15年の平均経済成長率は年率10.1%である。中国は今や世界第4位の経済大国である。膨大な外国直接投資と市場経済の役割増大で中国の世界経済への統合は促進されている。この過程で多くの人々が極貧から脱している。しかし、中国の人口は世界人口の約20%を占めているが、1人当たりGDPは依然として低く（2000年の購買力平価ベースで、OECD諸国の25,000米ドルに対し、中国は6,000米ドル）、豊かな沿岸部と低開発の西部地域など、地域格差も大きい。大規模な移住は急速な都市化に寄与している（今や人口の43%）が、都市部と農村部の所得格差は拡大している。中国の農村では貧困が依然として深刻な問題となっている。

この急激な経済成長、工業化、都市化は環境への大きな圧力を生み出し、その結果、健康や天然資源は被害を受けている。中国当局は環境の悪化を認識し、「和諧(調和のとれた)社会」や「科学的発展観」などの概念を用いて、よりバランスのとれた発展のパターンを促進している。中国当局の対応策としては、国民経済・社会発展計画（環境管理の取組を含む）近代的な環境法制、環境制度の強化、環境・天然資源管理への重点的取組などが挙げられる。にもかかわらず、中国の一部の都市では大気汚染が世界最悪の水準に達し、エネルギー集約度はOECD平均を約20%上回り、河川の約3分の1はひどく汚染されている。廃棄物管理、砂漠化、自然・生物多様性保護も課題として残っている。新たな経済・社会発展モデル（第11次5ヵ年計画によれば資源節約型・環境友好型社会）を達成するには、中国は、（ ）環境政策実施の実効性と効率性を強化し、（ ）経済政策（財政、エネルギー、農業、輸送、土地利用など）と環境配慮の統合を進める必要がある。

中国の環境問題は、地域的な環境の相互依存性（国境を越える大気・水質問題、地域的な海洋汚染、砂漠化など）とグローバルな経済と環境の相互依存性を映し、しばしば大きな国際的側面を有している。中国の急激な経済発展に伴う環境圧力とエネルギーその他の資源需要は、現在のグローバルな生産・消費パターンの環境面での持続可能性の問題を劇的に浮き彫りにしている。貿易や開発資金調達（政府開発援助、外国直接投資など）も重要な環境的側面を有している。したがって、中国はOECDその他の諸国と関連の問題に対

処する関心を共有しており、近年では国際環境協力への関与を大幅に強化している。

本報告書は、1990年以降中国によりなされた進展を調査し、中国の国内目標と国際公約がどの程度クリアされているかを評価したものである。持続可能な開発の文脈で中国の環境パフォーマンス強化を支援できる51の勧告がなされている。

1．環境管理

1.1 環境政策実施の実効化と効率化

中国の総合的で近代的な環境法制は、継続的な国民経済・社会発展 5 ヶ年計画や環境保護 5 ヶ年計画とともに、持続可能な開発と環境改善を追求するための質の高い枠組みを提供している。2005 年 12 月、国務院は環境政策の実施を改善する決定を発出した。2006 年 4 月、中国首相は第 6 回全国環境保護会議で 3 つの新政策方針（環境保護と経済的な意思決定を同等なものとして統合する、汚染物質の排出と経済成長のデカップリングをさらに推進する、様々な措置を組み合わせる環境問題を解決する）を発表した。提案された方針と措置は実施されつつあり、環境政策の制度と実施のギャップ解消で大きな効果上げている。国務院の各部署は、自らが所管する範囲内で、熱心に環境政策の実施を支援している。市場や環境への社会的関心を利用した様々な規制的・経済的措置（汚染賦課金、利用者賦課金、排出権取引など）や政策アプローチが整備されている。地方レベルでの実施を支援するキャンペーンや報奨制度も組織されている。例えば、重要な最近の事例として、環境影響評価（EIA）への一般市民の参加手続きを整備するための非政府組織（NGO）との協力が挙げられる。データによれば、一部の豊かな省では地方指導者が国民の環境改善要求に応えており、経済・社会に対するメリットを認めている。ISO14000 の登録企業も 8,000 社を超える。2004 年の汚染軽減制御（PAC）投資の GDP 比は 1.2%であった。

しかし、これらの取組は、発展する中国経済の極めて急激な成長によってもたらされる環境圧力や課題に追いつくためや、汚染軽減や自然保護の改善によって得られる潜在的な経済的メリットを捉えるためには、十分なものではない。総体として、環境への取組は、主に実施格差の結果、実効性と効率性を欠いている。現行制度の弱点は、第 10 次 5 ヶ年計画の主要目標を一部達成できなかったことや中国の多くの地域が深刻な環境問題にさらされていることに示されている。より整合的で使い勝手のよいものにするために、国の環境法規制を環境法へと一本化すべきである。人の健康と主要な天然資源に環境政策の優先順位を置くべきである。製品や工業/エネルギー施設向け環境規制の整合的かつ全国的な実施を強化し、優先的に取り組むべきである。環境政策実施への最大の障害は地方レベルにある。地方指導者の実績目標、資金手当てされない法の実施責務に必要な資金を得るた

めに地元での歳入増加の圧力、地元住民への限定的な説明責任などにより、一般に、経済問題が環境問題より優先されているのである。インセンティブと制裁の組み合わせを改善するには、監視、立入検査、法施行能力を大幅に強化する必要がある。さらに、環境支出を効率化し、環境政策措置の効果を高める必要もある。「汚染者負担・使用者負担原則」の実施を強化すべきである。環境を低開発地域の開発戦略に取り入れるとともに、貧困層への環境サービスの提供を確保するための特別規定も必要である。気候や産業を原因とする災害に伴う損害が増えているため、予防・緩和措置を改善する必要もある。

勧告

- 製品や工業 / エネルギー施設に対する環境法規制を全国的に実施する；環境保護局（EPB）の執行機能の独立などを通じ、全国で監視、立入検査、法施行能力を強化する。
- 国家環境保護総局（SEPA）の省への格上げを検討する；地方政府の EPB に対する SEPA の監督能力を強化する。
- 地方指導者の上位政府と地元住民に対する環境パフォーマンスに関する説明責任を強化する取組を継続する。
- 一体的な認可制度を強化し、汚染防止制御のより中心的な手段とする；土地利用計画・規制やその他の関連の計画・規制での環境保護の実施を強化する。
- 社会的要因を考慮しながら、汚染賦課金、利用者賦課金、排出権取引その他の経済的手法やそれらのインセンティブ機能の利用を拡大する。

1.2 大気

レビューの対象期間中^{*}に、中国は大気環境の改善（都市部や指定制御区域における二酸化硫黄（SO₂）濃度の低下など）や、SO₂、二酸化窒素（NO₂）、二酸化炭素（CO₂）の排出と経済成長のデカップリングの改善を達成した。第9次5ヵ年計画（1996～2000年）で設定された固定発生源からのSO₂、煤煙、粉塵の排出総量削減目標は十二分にクリアされた。第10次5ヵ年計画（2001～2005年）で設定された固定発生源からの煤煙（-10%）

^{*} 訳注 1990年以降、2006年11月時点で入手可能なデータを活用

と工業粉塵（ - 20% ）の排出総量削減目標も達成された可能性が高い。法規制枠組みは改定され、一部の排出規制の強化、排出総量規制の導入、特別制御区域の指定（人口の 39% をカバーする）などが行われた。排出課徴金は 3 倍に引き上げられた。大規模排出源の排煙脱硫にも着手し、全国的な大気環境監視網も整備された。エネルギー政策・制度（再生可能エネルギー法を含む）は強化され、エネルギー源多様化への取組もある程度成功した。民生部門では、1990～2004 年に石炭依存度が 69% から 30% へと低下した。輸送関連の環境への取組としては、2004 年の軽量乗用車向け燃費基準導入、EU の様々な自動車排出ガス基準の導入、一部の都市におけるバス高速輸送システムの整備などが挙げられる。

このような取組にもかかわらず、中国の一部の都市の大気環境は依然として世界最悪の部類に入る。県レベル以上の都市の約 60% は 2005 年までに第 2 級の大気環境基準に達成した可能性が高い。都市部の大気の SO₂ 濃度は、1990 年代初め以降着実に低下していたが、2002 年に再び上昇に転じた。固定発生源からの全国的な SO₂ 排出量は 2000～2004 年に 13% 増加したため、5 ヶ年計画の 10% 削減目標は達成できなかった可能性が高い。特別大気汚染制御区域の SO₂ 排出量は、目標の 20% 削減に対し、2% の減少であった。また、強い酸性雨（pH 4.5 未満）の被害を受けている都市の割合も、2000 年に 2% へ低下した後、2004 年には再び 10% へと上昇した。現在の排出削減目標は大気環境基準を達成するのに十分なものではない。現在まで揮発性有機化合物（VOC）と有害大気汚染物質に対しては十分な注意が払われていない。大気汚染規制と認可条件は厳格に施行されていない。中国の単位 GDP 当たりエネルギー集約度は OECD 平均に比べ約 20% 高く、レビュー対象期間の初めに低下した後、2001 年には再び上昇に転じている。中国経済のエネルギー集約度を引き下げることが国家当局により最優先事項と見なされているのは当然である。2020 年までに（2000 年との対比で）GDP の 4 倍増を実現するには 1 次エネルギー総供給量を倍増する必要があるとの推計に照らせば特にそうである。しかし、2006～2010 年にエネルギー集約度を 20% 引き下げるとは、多くのメリット（従来の大気汚染の削減、温室効果ガス排出量の削減、エネルギー自立・安全保障の強化、経済の効率性改善など）が見込まれるにもかかわらず、極めて難しい。中国は自国で燃焼する石炭の 50% を洗炭するという目標を達成していない上、排煙脱硫の実施も、これまでのところ、あまり進んでいない。自動車の所有率は依然として低いものの、自動車台数は 2000 年までの 5 年間で倍増しており、自動車交通はすでに都市部の大気汚染の最大要因となっている。都市交通の効率は低

下傾向を示している。都市部の公共交通は十分に重視されておらず、自転車の利用は減少している。自動車用燃料の品質も悪い（硫黄含有量など）。

勧告

- 全部門でエネルギー集約度の改善目標をより野心的なエネルギー効率目標へと変える；目標を達成するために、価格政策、需要管理、よりクリーンな技術の導入、エネルギー効率の高いビル、家、電気器具など、様々な手段を利用する。
- よりクリーンな燃料（よりクリーンな石炭技術、洗炭、排煙脱硫など）、よりクリーンな自動車用燃料、よりクリーンな自動車の導入を推進する。
- すでに採用されている大気環境基準を達成できる、より野心的な排出ガス削減目標を実施する；VOC や有害物質を含む、より広範な大気汚染物質を管理する。
- 効果的な大気環境管理に必要な監視データの一層の質的改善を図るとともに、監視データの範囲を拡大する（発生源、汚染物質など）。
- 運輸部門の環境外部性を認識するとともに、民間及び公的交通手段の統合的アプローチを採用した国家交通戦略を策定・実施する；持続可能な交通システムの開発に向けた制度的枠組みを整備する；様々な規制や経済的手段（税金など）を利用して交通に関して合理的な判断を促すインセンティブを市民に与える。
- 都市部の公共交通を強化するとともに、都市部におけるよりクリーンな交通手段（自転車など）の利用を奨励する措置を講じる。

1.3 水

中国には水資源と汚染管理の包括的な法的枠組みがあり、明確なメカニズムによって取水規制や水質目標の設定が行われている。2002年の水法は、統合的な河川流域管理、利害関係者の参加、水管理への市場メカニズムの導入などへ、言い換えれば大規模な水部門改革への道を開いた。給水・排水処理施設はすでに大改革を実施しており、多くの地域で水道会社が設立されている。河川流域管理の基本制度は整備されている。比較的 low 料金ではあるものの、様々な経済的手段（利用者負担の水道料金、企業への汚染賦課金、取水料金）が利用されている。第9次・第10次5ヵ年計画（1996～2005年）の間に、一部の地域では河川への汚濁負荷排出量は減少しており、汚濁物質の排出と経済成長のデカップリング

は進んでいる。洪水に関しては、洪水被害防止のインフラに膨大な投資が行われており、多くの地域で洪水リスクが低下するとともに、直面する洪水リスクについての地域社会への情報提供も増えている。氾濫原（谷底平野など）の今後の開発を防止するために自然や地形に関する計画法が強化され、一部の埋立地は洪水用貯水池へと戻されている。一部の官公庁では、実績評価基準に水資源利用目標と汚濁削減目標が組み込まれている。これらの目標は共通に設定される経済成長目標と人口抑制目標に追加的に設定されている。

しかし、水をめぐる中国の状況は非常に憂慮される。第 1 に、農業・工業・家庭からの排水によって、多くの河川、湖沼、沿岸水域の汚染は深刻である。汚染は水界生態系の深刻な劣化につながっているほか、人の健康への大きな脅威となっており、経済成長の足を引っ張りかねない。未処理水の利用は、特に貧しく恵まれない地域の発展に悪影響を及ぼす。水関連のサービスへの大規模投資が以下の地域では今後も必要である。) 都市部では、投資に見合う処理を行うとともに、農村からの膨大な移住者のニーズを満たすために、) 農村部では、手頃な料金で自由に水を利用できない現状を考慮し、) 後発開発地域では、開発援助や移転の形態で。第 2 に、中国は 1 人当たりの水資源が極めて少なく（世界平均の 4 分の 1）ばらつきもある（同 10 分の 1 の北西部地域など）。600 の大都市のうち、400 都市は水不足に苦しんでいる。第 3 に、地表水が汚染され、かつ乏しいために、農村部でも都市部でも多くの地域で地下水への需要が地下水補給率をはるかに上回っている。都市部や農業の高水準の（かつ効率の低い）水消費を維持するのは不可能である。中国は、2020 年までに南部の長江流域から華北平原へ年間 400 億立方メートル以上を移転させる大型プロジェクトに着手している。しかし、徹底した需要管理と都市部や工業・農業の利用者の持続可能な利用なしには、このプロジェクトでも経済成長と生態系回復へのニーズを満たすことはできない。最後に、中国の取水量のほぼ 70%は農業向けで、農地の 40%は灌漑されている。農業と（下水道のない）農村地域は主要な汚染源でもある。水管理をより持続可能なものにするためには、農業の水需要を減らす必要があるとともに、面源汚染を特定・防止しなければならない。

勧告

- 中国の（健康と水質環境基準に関する）長期目標を達成するため、都市部の給水と下

水処理設備（新都市開発プロジェクト向けなど）への投資と管理努力を増強する；利用者料金と（操業・投資費の）コスト回収を引き上げる；処理施設の操業効率を改善する；水道事業者と地方当局の責任を明確に分ける。

- 産業の水質汚濁防止と水使用効率を改善する取組を継続する；汚染賦課金と水使用料金を引き上げる；処理施設の効率的な管理を確保する；最低流量と河川水質の目標を維持しつつ、取水・排水認可と総量負荷計画を連動させる。
- 農業の水質汚濁防止と水使用効率を改善するとともに、灌漑用水提供費の回収にあたる水使用者組合を設立する取組を継続する；地下水使用料金の監視と徴収の改善を図る；地下水層の過剰開発に歯止めをかける措置を講じる；帯水層、河川、湖沼への農業排水流入を防止する（河川や湖沼に沿った緩衝地帯、家畜糞尿処理、農薬・肥料類の効率的な利用など）；肥料補助金を段階的に廃止する。
- 水資源と水質管理を改善するとともに、より効率的に環境関連サービスを提供するため、統合的な河川流域管理アプローチを強化・拡充する（洪水と旱魃の予防、土壌と水の保全、生物多様性の保護、レクリエーションやツーリズムへの支援など）；水界生態系の保護に重点的に取り組む（河川や湖沼の土手の再生、湿地帯の保護など）；利害関係者の参加を促す（経済部門の代表、環境 NGO、専門家、行政など）。
- 以下を通じて持続可能な水使用をさらに奨励する：（ ）水質問題と水投資の組織的統合（国その他の関連政府レベルなどで）；（ ）貧困層や西部の特別なニーズに配慮しつつ、水道コスト全額負担への移行の一層の進展を含む市場ベースの統合；（ ）水法と土地所有制度改革の文脈の中で、取水・配水・使用権を明確化し、保証する。
- 国内目標と国際公約（ミレニアム宣言や持続可能な開発に関する世界首脳会議など）を達成するため、農村人口への安全な水と下水設備の提供に努める；社会的要因を考慮しつつ、メーターの設置と使用料金の回収を継続する。

1.4 廃棄物

レビューの対象期間中に、中国は都市廃棄物と経済成長の大幅なデカップリングを達成し、程度は下がるが産業廃棄物と経済成長とのデカップリングを達成した。産業固形廃棄物については、廃棄物の回収・再利用と安全な埋め立て処分に関する第 9 次・第 10 次 5 年計画の目標を十二分に達成した。また、2003 年のクリーン生産促進法の採択、2004

年の 1995 年廃棄物法改正により、近代的な廃棄物管理に向けた適切な法枠組み整備への取組も強化した。医療廃棄物など様々なタイプの廃棄物に関する一連の具体的な規制や基準が採択された。2003 年には、危険・医療廃棄物の処理能力を大幅に増強するための国家計画（「全国危険廃棄物及び医療廃棄物処理施設の建設計画」）が施行され、その結果、医療廃棄物処理に大きな進展が見られた。大量の廃棄物が（無許可業者などによる）非正規の活動を通じて再生利用されている。外国の廃棄物処理技術への市場開放は、一層の改善への明るい兆しである。中国当局は、質が高く物質集約度の低い経済成長モデルを促進することで、あらゆるタイプの廃棄物の発生を抑制しようとしている。実際、経済と輸入の急成長から、中国の物質集約度引き下げへの意欲はエネルギー集約度引き下げへの意欲と同等である。「3R」（reduce = 発生抑制、reuse = 再使用、recycle = 再生利用）と「循環経済」のコンセプトは第 11 次 5 ヶ年計画に取り入られている。

にもかかわらず、都市廃棄物、産業廃棄物、危険廃棄物の量は、安全に処理・処分できる量をはるかに超えている。こうした廃棄物の一部は処理のために貯蔵されているか（都市廃棄物の約 50%など）、不法投棄されている。都市周辺では不法投棄の横行により人の健康と環境が危険にさらされている。都市部の埋め立て能力を 1 日当たり 150kt に増やすという第 10 次 5 ヶ年計画の目標は達成されなかった。レビューの対象期間中に廃棄物の総発生量は 80%も増加した。廃棄物管理は、中央政府の投資予算に占める割合では、依然として大気・水質管理に及ばない。地方機関は廃棄物処理費をなかなか徴収できず、廃棄物処理費は依然として廃棄物管理の運営コストをカバーできない水準にとどまっている。結局、埋め立て処分の偏重は依然として続いており（都市廃棄物の 44%を占める）、分別収集や再生利用を実施している地方政府はほとんどない。焼却処理と堆肥化は都市廃棄物処理のそれぞれ 3%、5%しか占めていない。廃棄物管理の責任はあまりにも多くの省庁に細分化されている。廃棄物管理の執行は不十分で、大企業と中小企業が十分に区別されていない。

勧告

- 廃棄物の発生抑制、再使用、再生利用とそれぞれの目標に重点を置き、循環経済への移行を助長する；省（自治区・直轄市）・地方政府に対し、廃棄物ヒエラルヒーの要素

をカバーする包括的な廃棄物管理計画（廃棄物 - 都市廃棄物、産業廃棄物、危険廃棄物 - の発生量と処理量の正確な検証を含む）の採択と実施を義務付ける。

- 農村地域を含め、処理施設の建設と廃棄物収集・再使用・再生利用制度（家庭廃棄物の分別収集など）の確立により、廃棄物処理能力の拡大をスピードアップさせる。
- 廃棄物の発生源（家庭、大企業、中小企業など）種類別に施行計画を策定する。
- 異なる種類の廃棄物の管理責任配分を簡素化する；廃棄物処理施設の効率操業と基準遵守を確保する；廃棄物管理のための実行可能な規制と政策手段をさらに整備する；廃棄物データの収集を改善し、国・省（自治区・直轄市）レベルの廃棄物管理政策の実効性評価ツールを開発する。
- 官民の財源を組み合わせた資金調達メカニズムを確立するとともに、低開発地域ではより累進的に廃棄物処理サービス費を請求する制度へと移行する；廃棄物料金の徴収率を高め、料金レベルを循環経済の実現という政府目標と整合する水準にする。
- 廃棄物管理計画の一環として、非正規部門（無許可業者）に対し、よりよい衛生・環境条件の下で収集や再生利用を続けるための装置、組織的援助、訓練を提供する。
- 廃棄物管理と効率的な資源利用に関する国民、中小企業、産業界の意識向上を図る。

1.5 自然

中国は、自然と生物多様性を管理するための包括的な法的枠組みを確立しており、それには野生生物・海洋保護や陸上・海洋保護地域が含まれている。中国は国際公約に関して積極的に報告するとともに、国内目標関連の年次環境報告書も公表している。国、省（自治区・直轄市）、市、県レベルの保護地域はレビューの対象期間中に劇的に増えており、中国の湿地帯、生物圏保護区、自然・文化遺産保全プログラムは国際的に高く評価されている。保護地域以外でも、生態系への配慮によって広い地域で植林が行われている。乾燥・山岳・沿岸地域における一層の防護林整備、森林管理の能率化（伐採割り当ての厳格化など）、土壌浸食し易い土地での農場植林促進（退耕還林政策など）など、新たな森林対策が講じられている。国内の様々な環境保護プログラムでは、環境アウトリーチ（外来種、絶滅危惧野生生物）の価値が認識され始めている。中国は、自然保護の分野で2国間協力や地域協力を積極的に推進している。世界遺産登録地とラムサール条約登録湿地は増加を続けている。

しかし、関係省庁や利害関係者の数を考えると、組織間の調整を強化して保護地域内外の自然や生物多様性を評価・保護する取組を統合する必要がある。自然保護区の動向を評価し、その保護状況を査定するための監視も十分ではない。種と生息地の保護に関する主な目標は、土地面積に対する割合で表されている。主要な種類の自然生息地や生態系を十分に保護し、これらの保護が種の回復計画につながる必要がある。保護地域に分類されている総面積の割合は比較的高いものの、海洋の生息地や種は保護地域に分類される割合が低い上、開発圧力ばかりでなく、陸上起因の汚染や生息地の変質にもさらされている。細分化を最小限にとどめ、生物多様性回廊を通じて生息地の連続性を高めるには、保護区の実地管理レベルを改善する必要があるとともに、統合的な生息地保護に注力すべきである。特に生物多様性に富んでいる中西部の貧困地域では、自然保護の問題を開発計画に統合する必要がある。森林地帯の生物多様性保護を促進したり、森林所有者への支払いを森林生態系サービスの提供に見合うものにしたりすることはほとんど行われていない。中国は渡り性水鳥に関する地域協力には積極的であるが、移動性野生動物の種の保全に関する条約(ボン条約)にはまだ批准していない。

勧告

- 自然保護に関する法律を近代化し、施行する。特に自然保護区の保護・管理に関する法律を採択し、海洋保護地域と保護水準の高い保護地域を増やす；ボン条約の批准を検討する。
- 既存保護区の生物多様性保護を管理する国、省（自治区・直轄市）、市、県レベルの省庁の能力を高めるとともに、保護地域以外において自然保護を経済社会開発計画に統合する。
- 自然・生物多様性保護のための財源と人的資源を増やすとともに、貧困削減の文脈に沿い、パトロール、監視、生息地強化への地元住民の関与を一段と高める；自然保護の財源を多様化する。
- 所得支援措置としてばかりでなく、環境サービスの提供に報いるためにも、自然・生物多様性保護関連の経済的手段の利用を整備する。
- 種と保護地域を再生・維持する（外来種の管理を含む）ための長期計画を土地利用・

河川流域管理計画や下位の省、市、県の計画へと統合する。

- 生息地と種を保護する経済的・社会的価値（生態系サービス、観光開発など）を、特に EIA（環境影響評価）の一環として、開発に関する意思決定に統合する。
- 森林管理計画の公表、植林認証、中国林産品のラベリングを通じて持続可能な森林管理を促進する；輸入木材・木材製品が健全かつ持続可能に管理された森林産のものになるよう、供給国との森林部門に係る協力を拡大する。

2. 「和諧社会」と環境的に持続可能な開発に向けて

2.1 環境問題の経済的意思決定への統合

中国では 2 桁の平均的な経済成長を背景に、1990～2005 年に汚染と経済成長のデカップリングがある程度達成された。特に SO₂ 排出量、最近では NO_x 排出量についても、そうである。エネルギー集約度は 1990 年以降、ほぼ半減しているが、削減は横ばいとなっている。取水や都市廃棄物と経済成長のデカップリングも大幅に進んでいる。優先的な環境問題を特定し、それに対処する重要な手段となっているのは、継続的な国民経済・社会発展 5 ヵ年計画である。5 ヵ年計画は堅実な分析に裏付けされ、定量的目標を設定し、投資計画と予算の枠組みを提供している。中国指導部は環境保護をより戦略的なポジションに置く意向を表明している。こうした視点から、第 11 次 5 ヵ年計画は、資源利用の継続的な拡大ではなく、資源保護を成長の指針とする新経済モデルを提唱している。エネルギー集約度の改善と「循環経済」のコンセプトは、中国経済によってもたらされる汚染と資源集約度の低減に寄与するカギと認識されている。環境問題の意思決定と経済問題の意思決定の統合を強化する様々な措置が講じられている。例えば、2003 年の EIA 法には、各セクターの計画が環境に及ぼす潜在的影響を評価する規定が盛り込まれている。エネルギー価格の一部は規制緩和されている（一部の石炭価格など）。環境税は、利用こそ拡大しているものの、総税収の約 3%しか占めていない。

しかし、中国経済の汚染・エネルギー・物質集約度は、水利用集約度とともに、依然として高く、多くの地域で汚染は引き続き極めて深刻である。中国の単位 GDP 当たりの汚染発生量と資源消費量は OECD 平均を上回っている。環境に重大な影響を及ぼす事故の発

生率は高く、資源の劣化は経済発展の足かせとなっている。現在の開発に伴う健康コストと生態系の損害は甚大である。2000～2020年にGDPを4倍にするという目標を達成するには、経済成長が環境的に持続可能なものとなるよう、環境管理とファイナンスもそれ相応に強化する必要がある。正しい方向に進んでいるとはいえ、中国指導者が特定している戦略的な環境目標を達成する上で、現行の政策が十分に意欲的であるかどうか定かではない。エネルギーや水その他の資源に対する安い価格設定は是正する必要がある。SEPAの役割強化など、環境問題の意思決定と経済問題の意思決定や各セクターの意思決定の統合を強化するには、国務院レベルでの調整を実効化する必要がある。

勧告

- エネルギーや水その他の天然資源の価格水準を、希少価値により反映させ、外部性を内部化するよう、見直す；こうした値上げが貧困層や貧困地域に及ぼす打撃を補償するか軽減するメカニズムを検討する。
- 環境税をどのように再構築すれば環境政策目標の達成度改善に寄与するか調査するため、省庁横断的なグループの設立を検討する。
- 「汚染者負担・利用者負担原則」の完全実施により環境財源を拡大・多様化するとともに、公的環境支出配分の実効性と効率性を高める。
- 環境または持続可能な開発に関する「指導グループ」の設置などにより、環境政策と経済・セクター政策の統合を強める組織メカニズムを強化する；各セクターの計画が環境に及ぼす潜在的影響を評価するEIA法の規定を完全施行する。
- 科学的、経済的、社会的分析を考慮し、今後も主要な環境目標を達成する国家的な目標を設定する。

2.2 環境問題の意思決定と社会問題の意思決定の統合

中国の経済成長は生活水準の向上を後押しするとともに、大幅な貧困削減に貢献している。近年、政府の政策は社会問題や環境問題に十分配慮した経済成長を強調しており、急速な都市化や沿岸地域の開発、貧困、遅れた西部地域の開発などに伴う環境問題に取り組んでいる。1990年代半ば以降、環境情報の整備、環境情報へのアクセス、環境問題への参加などで大きな進展が見られている。中国は包括的な環境統計と環境報告書を毎年作成し

ている。メディアや活動的であり発言力のある環境 NGO の登場は、環境問題の進展に対するニーズを補強している。初等教育を通じた環境教育や環境意識向上でも進展が見られる。

しかし、急速な経済成長は富裕層と貧困層、都市部と農村部、沿岸部と内陸部の大きな格差をもたらし、その格差は拡大している。中国の巨大都市や大都市では都市環境が一部改善しているものの、中西部から沿岸部への膨大な人口の移住により、環境サービス（水道、下水道、固形廃棄物管理など）への追加的なニーズが生まれている。同時に、拡大する郷・鎮・村や特に中西部の農村貧困層の環境サービスへのニーズも高まっている。産業再配置や国内の競争・貿易への環境関連の歪曲を軽減するために、すべての省が効果的かつ効率的に国の環境基準（製品・排出・品質基準など）を、猶予が必要な場合でも期間を最小限にとどめて、実施すべきである。健康に関して、汚染は呼吸器疾患、癌、先天異常の増加につながっている。優先順位の決定を支援し、経済や健康に係る便益を得るために、環境・健康情報を強化すべきである。環境情報に関しては、環境パフォーマンス指標、環境関連経済情報、環境及びマテリアルフロー会計、環境情報の対象範囲、監視などを改善することができる。特に若年層向けの環境教育（大学レベルなど）を一層強化・拡充すべきである。中国企業の環境意識も強化すべきである。

勧告

- 健全な環境サービス（安全な水、基礎的な衛生施設、電気）を受けられない人の割合を減らすことにより、特に低開発地域の健康と生活水準をさらに引き上げる；手頃な価格で水を使用できない現状を考慮し、（貧しい中西部向けなどの）開発戦略で水インフラに与える優先順位を引き上げる。
- 健康・環境情報を統合・強化するとともに、国民健康・環境行動計画を策定する；最も費用対効果の高い措置を実施する；企業の汚染排出・移動量報告を促進する；特定の人口集団の環境健康リスク（労働衛生、汚染源施設付近の健康影響、子供の健康）曝露に関する報告能力を強化する。
- 環境パフォーマンス指標、環境関連の経済情報・分析、それにマテリアルフロー会計などの環境会計ツールの開発と利用により今後も環境情報の改善を図る；環境情報の

対象を（面源汚染、有害物質、危険廃棄物などへ）拡大する；今後も消費者保護と国民の環境情報へのアクセスの改善を図る。

- 特に若年層の環境教育・意識の一層の拡大・向上を図る。
- 環境政策目標を達成するために NGO や国民と連携する取組を続ける；企業との協力と連携、企業の社会的責任を強化する。

3. 国際協力

過去 10 年間、環境問題への対処における中国と他国との協力は大きく拡大している。これは、環境問題に対処することは中国の経済、社会、生態系にとって重要であり、国際社会と関心も共有しているとの認識が中国各界で高まっていることを反映したものである。中国は今や幅広い地域的・世界的な環境条約・制度・計画に積極的かつ建設的に参加する一方、自国の資源（財源、人的資源）を増やし、中国の国際公約を果たす上で国際金融機関や特別メカニズム(モントリオール議定書多国籍基金など)に大きく依存している。1995 年以降、中国はオゾン層破壊物質の生産と消費を他のどの国よりも減らし、海洋汚染と漁場管理の分野で包括的かつ野心的な政策と法制度を構築し、危険廃棄物の越境移動を規制する取組で国際的指導力を発揮し、温室効果ガスの排出に対処する必要を認めてその初期措置を講じ、どうすれば自国の貿易・投資政策は環境管理目標を支援することができるのかについて詳細な調査検討に着手している。

しかし、中国は依然として温室効果ガスの排出量で世界第 2 位、オゾン層破壊物質の生産と消費で世界第 1 位である。石炭火力中心の中国経済は、北東アジアの酸性雨その他の越境大気汚染物質の主な排出源となっているほか、水銀など地球規模の大気汚染でも重要な排出源となっている。中国の沿岸水域や地域海は、多くの地域における陸上起因汚染による被害を被っている。急拡大する中国の海洋養殖産業における環境管理と食品衛生制度は強化する必要がある。強力な監視・立入検査・法施行能力と関連の罰則が欠けているために、海洋漁業、沿岸水域の水質、危険廃棄物の輸送、絶滅危惧種・林産品・オゾン層破壊物質の不法取引規制の分野で中国が国内目標と国際公約を推進するために確立した政策、法律、規制も、その実効性が限られてしまっている。中国政府は、特に林産品や鉱業など環境に敏感な産業の、海外で事業展開している中国企業に、健全な環境管理と持続可能な

開発を行っているとの国際的名声を築くという、中国政府が表明した目標に寄与させる取組を強化する必要がある。中国が様々な難題（砂漠化の抑制、温室効果ガスの削減、海洋管理など）を含んだ野心的な国際環境アジェンダを実行できるペースは、資金不足と不十分な制度間調整により制約されている。成果を上げるには、中国は資金面の努力を強化し、OECD 諸国や国際金融機関は中国に大規模な技術支援と的を絞った金融援助を行うことが必要であろう。

勧告

- 中国は引き続き国際環境協力に積極的に関与し、（ ）国内資源と（ ）国際支援メカニズム（世界銀行のクリーン開発基金、モントリオール議定書多国間基金、地球環境ファシリティなど）の効果的かつ効率的な利用の改善を目指す。
- 監視、立入検査、法施行能力を強化し、（絶滅危惧種、林産品、危険廃棄物及びオゾン層破壊物質の取引や、安全な化学物質管理、海洋投棄、漁業管理などに関する）国際公約の実施をサポートする。
- （OECDの多国籍企業向けガイドラインなどに基づき）中国企業の海外事業における環境パフォーマンスや、これに対する政府の監督を改善する。
- 外国企業と連携し、訓練、技術支援、クリーン技術の提供を通じて環境保護の進展に寄与する；外国直接投資を呼び込むための環境基準緩和を行わないようにする。
- 今後も国内的・地域的な砂漠化防止に優先的に取り組む。
- とりわけクリーン石炭技術の導入、エネルギー効率の改善、燃料転換により、北東アジアの越境的な大気汚染を削減する国内的・国際的な協力を強化する。
- モントリオール議定書によるオゾン層破壊物質の段階的削減に向けた中間・最終目標を予定通りに達成する。
- 気候変動に関する統合的な国家計画を作成し、総体としての効率性と効果を改善するために現在実施中又は計画中の様々な気候関連活動を一体化する。
- 沿岸水域と隣接の地域海の水質を陸上汚染源から保護・改善する取組を強化するとともに、養殖業の環境管理規制と政府監督を改善する。
- 中国の増加する開発協力プログラムに環境的配慮を体系的に組み入れる。