

夏光：中国の環境安全における問題と対策

1. 環境安全の内容と意義

安全は人類にとって基本的な生存要求の一つである。これはなぜ人類が最初に洞窟生活を選択し、次第に人類社会を形成できたかという理由の一つでもある。安全への脅威は、過去においては主に食料の不足や異民族の侵入であり、その後イデオロギーの拡張や経済のグローバル化による影響まで広がっている。そのため、「軍事安全」、「政治安全」、「経済安全」などの概念が生まれた。ここ10数年、もう一つの新しい概念が安全問題の中に加えられるようになった、すなわち「環境安全」である。

環境安全とは、環境の質およびその全体の機能が国家の安全に影響を与える状態を意味している。言い換えれば、環境面における国家安全の反映である。一般的には、環境安全は三つの内容を有している。一つ目は社会安定である。すなわち国民が一定の生活水準の下で、期待する環境の状況と現実の環境の状況の格差が大きいなら、社会的な不安定が発生する。二つ目は、経済発展に関する内容である。すなわち、環境は経済的な資源として持続可能な経済発展に十分な支援を提供できるかどうかということである。三つ目は、国際平和における問題である。すなわち環境容量など資源の争奪によって、国家間の衝突や対峙を引き起こすことである。以上の三つの内容では、ある程度まで進展すると、国家全体の安全を脅かす可能性がでてくる。

環境安全問題は国際社会にとって重要な課題となっている。国連、EUなどの国際組織並びにアメリカ、イギリス、ドイツなどの国では、環境安全に関する研究と討論を盛んに行ってきた。2002年、国連環境計画のプフェル主任はこう指摘した。「環境保全は国家あるいは国際安全の重要な一部であり、生態環境の悪化は国際および国家の安全を脅かすことになる」。資源不足は世界各地での暴力衝突を引き起こす可能性がある。これからの数10年には、日増しに増加する環境負荷は世界の政治体系を変える可能性さえも存在する。イギリスの外交事務部長は「一旦、環境悪化の問題が民族問題などと絡み合ったら、政治的緊張を招く

重要な原因となるだろう」と指摘している。また、アメリカ軍によると、国際関係の安定に影響を与える環境要素は以下のものである。①水資源の使用権、水質、水資源へのコントロール、②国境を越えた自然資源の競争、③国境を越えた工業汚染、④環境の悪化特に砂漠化、⑤環境問題を起因とする難民の移住や土地紛争、⑥生態テロリズム。1996年に発表されたアメリカの「国家安全科学と技術戦略」の中には、「環境負荷の増加によって発生した、地域的な紛争や国家内部の衝突にアメリカが巻き込まれ、平和維持や人道主義活動を展開するために、極めてコストの高い、危険な軍事介入を強いられる可能性がある」と書いてある。アメリカ世界観察研究所長であるブラン氏は「生態システムの崩壊過程は、逐次的で、累積的なものであり、崩壊するまでに、気づく人がすくないだろう」と指摘している。

環境安全問題は、わが国にとって新しい挑戦である。20世紀80年代以来、わが国においては環境問題が顕著化しつつある。現在、長期にわたって蓄積した環境リスクが次第に現れつつある。90年代中頃に淮河流域で発生した重大汚染事故は、下流にある幾つの都市の水供給危機を招いた。また1998年に大規模な洪水が発生した。これらはすべて環境安全問題のシグナルである。これを契機に、国は環境安全問題を重視し始めた。新世紀に入り、環境安全問題が特に注目され、環境がわが国の現代化建設、とりわけ全面的に小康社会の構築に十分なサポートを提供できるかどうか重要な問題となっている。

2. わが国における環境安全の基本状況

わが国では、改革開放政策を実施して以来、大規模な経済構造調整を行ってきた。同時に環境問題への総合的対策及び生態系の修復事業を展開してきた。特に重点地域汚染処理、天然林保護、退耕還林還草などの重大プロジェクトを実施した。国民経済が急速に発展する中、環境の急激な悪化を防止でき、一部の都市や地域の環境が改善された。政府及び社会全体の努力は

誰もが認めるところである。しかし、環境安全の視点から見ると、現在及び将来におけるわが国の環境情勢は依然として深刻であり、国家の環境安全はすでに一定の脅威を受けている。

(1) 水汚染問題は広範囲かつ深刻であり、一部の水域の水資源は利用不可能になってしまった。2001年10大流域の観測断面の47%が地表水水質基準のV類を超えた。全国重点都市の上水道水源地の水質の完全合格率は極めて低い。また、河川の断流、湖沼の縮小、地下水水位の低下などを特徴とする水環境のバランスの崩れが顕著である。

(2) 大気汚染問題が深刻で、車の排気ガス汚染問題は突出しつつある。全国の二酸化硫黄排出量は依然として高く、全然下がることができない。一部の地域の酸性雨が深刻化しつつある。予測によると、既存の規制条件の下では、大気汚染物の排出量は逐年に増加するに違いない。このうち、特に車の排気ガス汚染はますます深刻になる。

(3) 危険廃棄物と都市ごみ問題が日増しに突出する。毎年300万トンの工業危険廃棄物は未処理のまま直接に排出され、ごみが都市を囲む現象は随所に見られる。持久性のある有機汚染物による被害が現れつつある。全国の地表水の中ではまんべんなく微量の有機汚染物が存在する。

(4) 生態環境の退化が深刻である。全国では土壤流失の土地面積は356km²に達している。砂漠化土地面積は国土の28%を占める。そして、西南地域の山間部の砂漠化もますます深刻化しつつある。全国にある利用可能な天然草原は退化しつつあり、優良草地の面積は減少する一方である。さらに、天然原始林の面積が著しく縮小している。

要するに、わが国における環境汚染レベルは相変わらず高く、生態環境の悪化傾向はまだ抑制されていない。全体的に見れば、環境状況は極めて深刻である。上述の4つの分野の環境問題は、わが国の社会安定、経済発展及び国際交流に大きなマイナス影響を与え、そして、全面的に小康社会を建設する目標には相応しくない。これがわが国における環境安全問題の基本状況である。

3. 国の環境安全を保障する基本対策

3.1 既存経済システムを大幅に改造する

(1) 古い企業に対する技術改造を行う。

政府はクリーナー・プロダクション、産業構造の調整、企業の移転などを非常に重視している。その原因は、中国では多くの古い企業が存在し、これらの企業の技術レベルが低く、環境汚染問題も深刻である。これらの企業をすべて閉鎖することは現実的ではなく、単純に末端処理を講じてコストが割高で、企業側は負担できない。従って、環境保全政策における「ウィン・ウィン」効果を達成するために、古い企業での技術改造を行うしか方法はない。これで、根本から環境問題を改善し、企業の経済収益を高めることもできる。しかし、最初の投資をどのように解決するのかは大きな壁となっている。全国には技術改造を行うべき企業の数と投資規模が膨大で、国が全部投資するのは不可能である。従って、良い政策を打ち出して、市場メカニズムを利用し、資金を集めなければならない。

(2) 石炭を中心にしたエネルギー消費構造を改造する。

石炭を中心にしたエネルギー消費構造を有効的に改造しない限り、わが国における都市部を中心にした大気汚染問題がなかなか改善できないだろう。これが北京や重慶などの大都市で天然ガスの利用を推進する要因である。エネルギー構造を改造するには、クリーンエネルギーを導入する以外に、クリーンな方式で石炭や他のエネルギーを利用することも含まれる。このプロセスの中で、必ずエネルギー消費における経済利益の再調整問題に及ぶことになる。そのため、政策調整の役割が非常に重要となる。例えば、北京市では生活用石炭として、低硫黄分の石炭を推奨しているが、従来市民が使っていた高硫黄分の石炭より、値段が10～15%ぐらい高いため、相応の価格政策がなければ、低硫黄分の石炭の普及はできないだろう。

(3) 経済政策決定のプロセスを改善する。

経済政策の決定プロセスは環境に大きな影響を与えることが明らかになってきて、経済政策の決定プロセスを改善することの必要性が高まりつつある。各政府レベルで策定された経済や社会発展計画の中で、国家の環境安全を十分に配慮させることを保障しなければならない。過去には、わが国の環境保全政策の中で、

経済政策のプロセスに対するコントロール手段は主にマイクロ・レベルのものであった。例えば、環境影響評価、「三同時制度」など。これをマイクロ・レベルまで拡大しなければならない。すなわち、重大な経済政策の決定プロセスに対し、総合評価と総合決定を実施する。わが国はすでに「環境影響評価法」を公布した。重大な経済と開発計画に対し環境影響評価を行い、そして、重大な経済総合政策の研究と検証段階で環境評価を実施する。さらに、経済建設発展計画、産業発展計画、自然資源開発計画、地域開発計画など環境に大きな影響を与える政策決定やプロジェクトに対し、環境影響評価を強化する。

- (4) 環境対策の業績を幹部評価システムに組み入れる。

地方政府による管轄区域での環境質に対する法的責任を明確にしなければならない。環境保全行政監察制度を健全化させ、環境保全の実績を各レベルの幹部評価システムの中に組み入れるべきである。環境保全に良い実績を出した幹部を奨励し、環境保全の実績がよくない幹部の昇任を止めさせる。職務の誤りで環境安全問題を引き起こし、重大な損失を招いた幹部をきちんと処分しなければならない。そして、法に沿って環境安全問題に積極的に取り組み、厳格に法を執行する幹部を保護しなければならない。

3.2 環境保全政策の執行効果を高める

- (1) 環境法規の執行における司法機関の役割を強化する。

法的な手続きを通じて、環境保全政策を実施することは、市場経済において明確な合理性と権威性がある。現在、環境保全政策の実施において、司法システムの役割が大きくなりつつある。しかし、全体的に見れば司法の役割はまだ弱く、十分に発揮しているとは言えない。その原因は、環境法の執行には専門性が高いこと、そして、環境法体系の中で十分な実施細則が不足しているため、司法プロセスの経済コストが割高である。従って、司法システムによる環境法の執行を拡大するため、比較的に有効な手段としては、外国の成熟した経験を参考にすることである。特に深刻な環境問題が発生した国の経験を参考とすべきである。

- (2) 社会団体や国民にもっと大きな環境権益を与え

る。

社会団体や国民は環境保全政策の有効実施にとって重要な力である。彼らは政府の政策実施にとって重要な補充と支援の役割を果たしている。社会団体や国民に、主に以下の幾つもの面で、もっと大きな環境権益を与えるべきである。一つ目は、国民の環境権益を守る法律の策定、例えば、環境汚染損害賠償法や環境トラブル処理法などを制定する。この面では、日本をはじめとする外国の経験を参考すべきである。二つ目は、正当な環境権益団体を保護する。これらの団体に法の範囲内で十分役割を発揮できるような権利を賦与する。既存の環境保全団体の役割を十分に発揮させ、同時に新しい環境保全団体の設立を支援する。三つ目は、国民による環境保全政策の決定プロセスの参加を促す。例えば、環境保全関連法の立法において、社会各セクターの意見を吸収し、環境保全法律の執行において、社会団体の参加や監督を保障する条件を作り出す。現在、国家環境保護総局は毎年国民からの手紙を2万件以上受け取っている。これらの意見は、国の環境保全政策の策定の基礎情報となっている。四つ目は、環境情報の公開である。国民に真実を知らせ、国民による環境対策への参加や情熱を促進する。五つ目は、国民の環境ボランティア活動を支援する。全社会における「共同参加、志願奉仕」の良好な社会雰囲気を作り出す。活動の内容としては、植林、清掃、宣伝などが挙げられる。同時に、適当な措置を講じ、民間による環境保全投資を奨励する。

- (3) 各レベルの環境保全行政部門の政策決定、管理能力を高める。

現在、執行すべき環境保全政策と比べ、環境保全行政部門の能力はまだ不足である。従って、環境保全政策が有効に実施されない。環境保全政策の一つの基本観点としては、環境保全政策の需要と実際の政策執行能力との間のバランスを総合的に考慮することである。一方では、わが国の環境問題の程度に応じ、絶えず環境保全政策を強化すべきである。もう一方では、各レベルの環境保全行政部門の政策執行能力（これらの部門による社会環境保全団体への動員、管理能力を含める）を高めるべきである。例えば、各レベルの環境保全関係者に対する研修、環境保全設備への投資を行うこと。

3.3 環境保全への大規模投資を促進する

既存の経済システムを改善するか、環境保全政策の執行効率を高めるか、いずれも最終的に大規模な環境保全投資をしなければならない。2000～2005年におけるわが国の環境汚染防止対策投資の総額は7000億元に上ると予測されている、これらの投資を引き出させるには、一連の政策を講じなければならない。

(1) 国による地域の環境保全への経済的コントロール能力を高める。

わが国の環境問題には明確な地域性が現れてきた。主に二つの面で表れている。一つ目は、幾つもの地域に跨る環境問題や汚染損害事件が発生した。例えば、淮河流域、海河流域、遼河流域で発生した汚染問題は、幾つもの省や地域に跨っている。これらの地域で環境汚染共同対策を実施するには、中央政府による組織との調整がなければうまく行かない。二つ目は、東部、中部、西部それぞれの環境問題解決能力には大きな格差が存在する。中央政府は中西部特に西部地域に対し、必要な経済支援を行わなければならない。よって、全国における環境保全対策の共同発展を実現できる。以上の2点に鑑み、国レベルにおけるもっとも緊急な課題としては、充足な資金を確保し、各地域で発生した環境問題の対策に対し、マイクロ的にコントロールする。現在、資金の確保が難しいため、環境政策の実施に当たり、各地域に対し行政指令で要求するほかには方法がなく、政策実施の効果があまりよくない。そのため、国はすでに「国家環境保護専門基金」を設立することに着手し始めた。

(2) 都市部の環境インフラ整備投資を大幅に増加する。

污水处理場、ごみ処分場、集中的な熱供給施設、優良石炭の供給施設など都市部の環境質を改善できるインフラを整備することは、今後わが国の環境保全投資の重点分野である。環境インフラは公益性を有し、コスト回収の長期性や収益の少なさが問題となっている。国内外の経験を見ると、政府が必要な政策を制定・実施しない限り、これらのインフラ整備に必要な安定的な資金源がなかなか確保できない。実際には、近年わが国ではすでに環境インフラ整備に関する対策面で一定の試みを行ってきた（例えば、污水处理専門会社を設立すること）。すでに新しい産業分野が形成でき、

これに対応した政策も普遍的な意義を持つことになる。

(3) 大規模に外資を誘致する。

現段階におけるわが国の環境保全投資は、大規模な外資を誘致しなければならない。外資を誘致する政策の中で、主に資金の使用効果を強調すべきである。外資を関連技術や関連政策を同時に誘致できるプロジェクトに投入すべきである。わが国の改革開放政策の一環として、環境保全分野での外資誘致は「協力、双方に利益をもたらす」との原則を遵守し、外資の利用に有利な条件を作り出す。

(4) 地域では総合的な環境汚染対策を実施する。

地域的、流域的な環境汚染問題が依然として深刻であるため、今後淮河流域のような集中式流域汚染総合対策アクションを続けることが望ましい。このようなアクションは今後一定の時期において、環境保全対策の重点内容として継続されるだろう。現在、すでに「三河」、「三湖」、「両区」、「一市」、「一海」などの地域アクションが確定されている。21世紀に入って、また他の地域が加えられるだろう。すべての地域的総合対策アクションに中長期計画が制定され、具体的なプロジェクトを確定し、そして、具体的な実施体制が築かれている。

(5) 大規模な生態環境建設を実施する。

わが国では、すでに生態環境建設を投資の重点分野と指定している。計画では、50年ぐらいの時間を利用し、大部分の地域の生態環境を改善させ、持続可能な発展に適し良い生態システムを構築させる。土壌流失防止対策を講じ、植林に適した土地を全部緑化し、森林面積を国土の26%以上を達成・維持する。生態環境建設の短期目標として、人為的な土壌流失を防ぎ、砂漠化の拡大を抑止する。生態環境が特に悪化している黄河や長江の上中流流域の土壌流失や砂漠化対策を促進し、効果を挙げる。具体的な目標値としては、2010年までに、60万 km²の土壌流失土地、そして、2200万 hm²の砂漠化土地の生態環境を回復し、植林面積3900万 hm²を増やし、森林面積を国土の19%まで引き上げ、耕地500万 hm²を森林に戻し、新たに5000万 hm²の草地を作り、改良し、国土に占める自然保護区の面積を8%に引き上げる。