
中国の循環型経済政策の動向分析

——新たなステージを迎えた日中環境協力の方向を探る——

柳下 正治

<上智大学>

要 旨

中国の環境問題の現状は、中国自身の努力や国際的な支援の強化にもかかわらず、益々深刻度を増している。中国では、現在、激甚な公害問題と地球環境問題、それに自然資源の劣化問題が相互に複雑に絡み合っており、複雑系の困難な問題となって立ちはだかっている。

世界人口の 20% を擁する中国における急速な経済開発の進展は、有限な地球上の資源・エネルギーの配分の増強をもたらしており、中国の環境問題の解決への挑戦は有限な地球上における持続可能性への挑戦であり、これは地球上での未踏峰への挑戦ともいうべきでもあり、このことに関し国際社会の関心は高い。中でも中国と環境共同体を形成する日本は、これまで政府開発援助（ODA）の活用を切り札として、中国の環境問題に深く関わってきたが、その活用が卒業を迎えつつある現在、政策調整を中心とした協力関係の構築の重要性が増してきた。

本稿では、現在中国における重要施策として注目されている「循環経済政策」を取上げ、日本としていかなる姿勢で関わっていくべきかに関し、情勢分析を行い、問題提起を行うこととする。

キーワード 第 11 次 5 ヶ年計画、循環型経済政策、日中環境協力、対中 ODA、小康社会、3 R イニシアティブ、循環資源の越境移動

I はじめに

日本と中国の環境協力の関係は、現在大きな軌道修正の時を迎えている。このことの象徴は、1992 年度以来継続的に実施されてきた独立行政法人国際協力機構（JICA）による「日中友好環境保全センター」¹ を中核とした技術協力プロジェクトが 14 年間の事業実績と中国側における環境問題対処能力の向上をもって 2005 年度に事実上の終息を迎えたことではあるまいか。日中友好環境保全センタープロジェクトは、発展途上段階にある中国が自力で自国の環境問題を解決する能力を早急に保持できるようになることを目的に、同センターに観測、分析、研究、技術開発、人材育成、情報管理、普及広報等の環境問題解決に必要な基礎的機能を整備することにより、同センターが中国の重要又は緊急の環境問題の解決に向けて、機動的に取組を展開できるように育て上げることであった。このプロジェクトには、合計 128 億円の資金と延べで 189 人の短期・長期の専門家が投入された（表 1 参照）。

日中環境協力は、中国に対する資金供与、技術移転等を柱とした日本による ODA を中心に展開されてきた。いわゆる激甚公害対策に必要な制度整備支援等も含めた日本の公害克服の経験やノウハウをベースとした技術移転が中心的な役割を果たした。この協力は、1990 年代の後半から次第に、日本を含む北東アジア地域が直面する広域的な環境問題の解決といった戦略的視

点に立脚した支援に重点を移してきた。酸性雨問題や黄砂問題等はその典型である。

しかし、中国が問題解決のための基礎的能力を備えた現在、日中間の環境協力の基本スタンスは大きく変化しようとしている。政府開発援助（ODA）を中心とした片務的な関係から、対等で双方向の協力関係の構築への脱皮である。急速なグローバリゼーションの中で著しい経済発展を遂げる一方、地球的視点からも深刻な資源・エネルギー・環境問題等に直面している中国とは、「持続可能性（Sustainability）」の確保に向けての諸課題の解決という視点の共有に立った関係強化が重要である。この段階における協力は、個別的／単発的な技術移転ではなく、二国間・国際の場での政策協議や政策調整に裏打ちされた政策主導的な協力関係が何よりも必要である。しかも、地理的に近接し、同じ環境条件を共有し、経済的に密接な関係にある日本と中国は、グローバルな環境問題が国際的な資源配分や物質移動に影響をもたらす、短期的・局所的には軋轢や利害を生じさせようという側面を常に意識し、こうした問題を克服していくという緊張感を持って協力関係を築いていかなければならない。この点は、日本と欧米の先進諸国とは全く立場が異なる。これらの課題の典型が、気候変動問題であり、そして循環型経済／社会の実現に向けた政策調整・協力問題であろう。

本稿では、ここ3、4年間のうちに急速に中国の最重要施策として位置づけられるようになった循環型経済政策に注目し、新たな段階を迎えた日中環境協力の方向を探ってみることとする。

表1 日中友好環境保全センタープロジェクトの主要テーマの推移

年	支援の基本スタンス	取組テーマ	専門家の投入 述べ人数(人)	資金額 (億円)
-1991	センターの建設 (無償資金協力)	日中友好環境保全センターの建設		105
1992-1995	センター発足に当たって の組織の基礎固め	・施設整備 ・人材育成	15	3.27
1996-2001	環境問題の解決のための センターの基礎的能力の 開発	・環境モニタリング ・公害防止技術研究 ・環境政策研究 ・人材育成研修 ・環境情報の整備	71	13.22
2002-2006	中国が直面する重要な環 境問題の解決に、日中セ ンターが指導的役割を発 揮し、その成果が広く中 国国内に展開され、問題 解決に貢献	・広域的な大気汚染問題への対応 (黄砂、酸性雨、粒子状物質) ・環境管理水準の向上 (ISO14000、企業環境保護監 督員制度、ラベリング) ・ダイオキシン、環境ホルモン等化学物質への対応 ・環境政策・制度支援 (環境保護基本法制定、環境 影 ・循環型経済政策の推進	93	6.51
計			189人	128億円

(出所)

- ・ 国際協力事業団；中華人民共和国日中友好環境保全センターセンタープロジェクトフェーズⅠ評価報告書、1995
- ・ 国際協力事業団；中華人民共和国日中友好環境保全センターセンタープロジェクトフェーズⅡ評価報告書、2001
- ・ 独立行政法人国際協力機構；中華人民共和国日中友好環境保全センターセンタープロジェクトフェーズⅢ国内支援委員会会議資料、2006

II 困難に直面する中国の環境問題

中国は総じて環境問題への対処能力を向上させてきたとはいえ、直面する環境問題はむしろ深刻度を増しているといえよう。

中国の環境情報やデータ等は年々充実しつつあり、その接近も容易となっている。環境白書とも位置づけられる中国環境年鑑は1990年から発行されている。また、中国国家環境保護総局（SEPA）は中華人民共和国環境保全法（1989）の規定に基づき、中国の環境状況等について、毎年5月に「中国環境状況公報」を公表している。中国環境状況公報には、水環境、海洋環境、大気環境、音環境、固体廃棄物、放射線環境、土地、森林、草原、生物多様性、気候と自然災害等について、環境の状況、対策の実態・効果等に関する現状が詳しく紹介されている。

中国環境状況公報に基づいて、従来型の環境問題の典型である大気汚染、水質汚染、廃棄物の代表的な環境負荷の排出量の推移をまとめてみたものが表2、表3及び表4である²。データ類が整えられている1998年を起点とすると、硫酸化物の全国の総排出量は最近6年間で7.8%増加し、COD排出量はやや減少気味で最近5年間で-10.8%であり、工業系の廃棄物量の排出量は増加の一途にあることが分かる。酸性雨の要因物質でもあり直接的な大気汚染による健康影響の原因物質である硫酸化物の排出量が減少に転じていないことは、これまでの間の二国間・多国間の支援も含めて多岐にわたる環境対策の重点実施が必ずしも明確な成果を挙げていることを見ざるを得ない。

表2 近年の中国全土における主要大気汚染物質の排出量 単位：万t

項目 年度	二酸化硫黄排出量			ばい煙排出量		
	合計	工業	生活	合計	工業	生活
1998	2091.4	1594.4	497	1455.1	1178.5	276.6
1999	1857.5	1460.1	397.4	1159	953.4	205.6
2000	1995.1	1612.5	382.6	1165.4	953.3	212.1
2001	1947.8	1566.6	381.2	1069.8	851.9	217.9
2002	1926.6	1562	364.6	1012.7	804.2	208.5
2003	2158.7	1791.4	367.3	1048.7	846.2	202.5
2004	2254.9	1891.4	363.5	1095	886.5	208.5
増減率 (%)	7.8			-24.7		

（出所）中国環境保護総局；中国環境状況公報、2000年版、2001年版、2002年版、2003年版、2004年版、2005年版

表3 近年の中国全土における廃水及び主要水質汚染物質の排出統計

項目 年度	廃水排出量（億トン）			COD排出量（万トン）		
	合計	工業	生活	合計	工業	生活
1998	395.3	200.5	194.8	1495.6	800.6	695
1999	401.1	197.3	203.8	1388.9	691.7	697.2
2000	415.2	194.2	220.9	1445	704.5	740.5
2001	432.9	202.6	230.3	1404.8	607.5	797.3
2002	439.5	207.2	232.3	1366.9	584	782.9
2003	460	212.4	247.6	1333.6	511.9	821.7
増減率 (%)	16.4			-10.8		

（出所）中国環境保護総局；中国環境状況公報、2000年版、2001年版、2002年版、2003年版、2004年版、2005年版

表 4 最近の中国全土の工業固形廃棄物の発生と処理状況 単位：万t

年度	発生	排出量	総合利用量	保存量	処理量
	合計	合計	合計	合計	合計
1999	78442	3880	35756	26295	10764
2000	81608	3186	34751	28921	9152
2001	88746	2894	47290	30183	14491
2002	94509	2635	50061	30040	16618
2003	100428	1941	56040	27667	17751
2004	120000	1792	68000		
年度増減率(%)	6.3	-26.3	11.9	-7.9	6.8

(出所) 中国環境保護総局；中国環境状況公報、2000年版、2001年版、2002年版、2003年版、2004年版、2005年版

注：総合利用量と処理量には過年度分が含まれる。

これらの従来型の環境問題が依然として問題解決の目処が立っていないのに加えて、自動車環境問題、ダイオキシン・POPsをはじめとする化学物質問題等の経済社会の高度化や科学技術の進展に伴い顕在化する問題であり、先進国に共通の今日的な環境問題にも直面している。更には、温暖化問題、酸性雨問題といった地球環境問題、しかも黄砂問題、黄河断流に見る水問題、土地・土壌の流出・劣化等の多くの先進国においては経験のない深刻な自然資源の劣化問題など、極めて多様で困難な問題が重層的に顕在化している。

しかもこれらの質の異なる多様な環境問題の同時対応が求められている。

中国国務院は、2006年6月、「中国環境保護（1996～2005）白書」を公表した³。第9次5ヵ年計画が策定された1996年以降の10年間の中国の環境政策や環境の状況を紹介し、その評価を行うとともに、内外に中国政府としての環境保全に向けての取組努力についてのアピールを試みているものといえよう。同白書は、まず前文において、

「……中国経済の高速発展に伴い、先進国では100年間の工業化過程において段階的に出現した環境問題が中国では集中的に出現し、環境と発展の対立が日増しに際立っている。資源の相対的な不足、生態環境の脆弱さ、環境容量の不足が徐々に中国の成長における重大な問題となってきた。……」

と述べ、次いで、①環境保護法制度及び体制、②工業汚染対策、③重点地域の汚染対策、④都市の環境保護、⑤農村の環境保護、⑥生態系の保護・整備、⑦環境経済政策及び投入、⑧環境影響評価制度、⑨環境保護をめぐる科学技術、産業及び公衆参加、⑩国際環境保護協力の10項目の課題を取上げて、10年間に講じてきた措置を紹介し一定の改善効果をアピールした上で、最後に次のように締めくくっている。

「中国政府及び中国人民は保護環境のために大きな努力を払っている。しかし、中国は現在工業化と都市化の発展に拍車がかかっている段階であり、また、経済成長と環境保護との対立が非常に際立っている時期で、環境状況は依然として非常に厳しいものがある……。一部地域の環境汚染及び生態系の悪化は相当深刻であり、主要汚染物質の排出量は環境の許容能力を超過しており、水、土地、土壌などの汚染が深刻で、固形廃棄物、自動車排ガス、残留性有機物などの汚染が増加している。新世紀初頭の20年間、中国の人口は引き続き増加

し、経済総量は2000年比で4倍増となる見込みで、経済・社会の発展による資源への要求は絶えず増加し、環境保護が直面する圧力は益々大きくなっている。……」

また、国務院は、上記白書の公表に先立って、2005年12月、中国の環境問題の現状に関し、「科学的発展観を執行し環境保全を強化することに関する国務院の決定」⁴において次のように極めて厳しい総括していることも紹介しておきたい。

「環境は依然として厳しい状況にある。……主要汚染物の排出量は環境容量を超え、都市河川は汚染され、多くの都市の大気汚染は厳しいレベルにあり、酸性雨汚染が進み、残留性有機汚染物質の危害が現れ始め、土壌の汚染面積が広がり、近海海域の汚染が厳しさを増し、核と放射性環境の安全に隠れた災いが存在する。生態系の破壊は深刻であり、水土流失の量が大きく面が広く、沙漠化、草原の退化が進み、生物多様性が減少し、生態システムの機能が退化している。先進国が迎ってきた数百年の工業化過程の段階別環境問題が、我が国でもこの20年来に集中して現れ、構造型、複合型、圧縮型の特徴が現れている。環境汚染と生態系の破壊は、巨大な経済損失をもたらし、大衆の健康を損ない、社会の安定と環境の安全に影響を及ぼしている。……」

これらの環境問題への対応に関し、中国自身、国力・経済力の発展の中で、法制度の整備、組織の充実、科学技術の進展等を通じて取組を強めてきている。

しかし、抜本的な対策が進展しない原因としては、これらの環境対策の効果を遥かに凌ぐ勢いで経済の規模が拡大している点が根本にある。例えば最終エネルギー消費の最近の推移を見る。中国における2003年の最終エネルギー量は2000年に比して3年間に21.2%の増加である。同じ間、日本は0.3%増、米国は0.7%増、欧州OECD諸国は3.8%増、中南米全体で0.8%増、ASEAN7カ国で12.6%増、インド7.6%増である⁵。いかに中国のエネルギー消費の拡大のペースが大きいのか、その結果環境対応能力の向上が対策効果の発揮に連動していない現状を見ざるを得ない。

なお、上記の国務院決定(2005.12)は、対策が進まない原因として、環境法の執行は厳しさに欠け、環境保全メカニズムの整備が進んでいないと総括し、環境管理の能力を更に高めることの重要性を強調していることに注目しておきたい。この点に関しては、2005年12月に北京市で開催されたICCS国際シンポジウムにおいて、魯奇(2005)は次のように総括したが、内容的には国務院文書の総括と符合している⁶。

- 1) 政府レベルでは環境意識が高まったが、社会一般の環境意識はまだ高くないこと。
- 2) 環境管理における公衆参加はまだ不十分であること。
- 3) 環境管理法体系と執行状況の間の関連が希薄で、法があっても遵守せず、法の執行も厳格ではないという現象が普遍的に存在すること。
- 4) 環境管理への資金投入が不足していること。

以上のように、中国における経済社会の急激な発展が、人間又は人間社会に帰属する管理や制御の能力向上のスピードを遥かに凌いでいる実情を直視すべきであろう。問題解決のためには、中国政府及び中国社会のガバナンス能力の向上が非常に重要な鍵であることが示唆される。

世界最大の人口を擁し目覚ましい経済発展を遂げつつある中国における環境問題への挑戦は、その規模においても問題の複雑さにおいても人類未踏峰への挑戦であるともいえる⁷。小柳はこ

れを「中国は環境問題のデパート」であるという⁸。全ての種類の環境問題が複雑に絡み合って存在し、また全ての問題のスケールが極めて大きい。これらの問題解決は一義的には中国自身の問題解決能力に期待すべきであるが、国際社会による協力も当然に必要である。ただし、その場合には、先進国がたどってきた経験に基礎をおいた支援・協力というよりは、むしろ地域レベル・国際レベルでの政策調整を伴った共同問題解決探求型の国際協力ともいべき新しい協力形態が求められている。

Ⅲ 中国における循環型経済政策とは

1 循環型経済政策の登場の経緯

本章において、循環型経済政策の登場の背景や意義を探ることとする。中国の国家政策における循環型経済政策の位置付けは、2006年3月に決定された第11次5ヵ年計画を分析することによって確認可能である。

最初に、循環型経済政策が中国において登場してきた経緯を確認する。

第10次5ヵ年計画（2001年策定）には、「資源節約・保護」の用語は出ているが、「循環」の用語は見当たらない。

「循環型経済の構築」が中国の国家政策の中で重視されるようになったのは、2002年10月の江沢民国家主席（当時）の演説を契機としている。その後、党主導の下、国家発展改革委員会、環境保護総局等の政府機関、大学、研究機関等における循環型経済政策の確立に向けた動きは急ピッチとなった。2004年3月の胡錦涛国家主席⁹の演説によれば、国家発展の基礎的原理は、「人間を本位とし、全面かつ協調した持続可能な発展観を堅持する」ことであり、更に持続可能な発展とは、「人間と自然の和諧を促進し、経済発展と人口・資源・経済の相互協調を実現し、生産発展・生活富裕・生態良好な文明的な発展の道を堅持し、世代から世代への継続発展を保証すること」である。更にこの演説を補強する形で温家宝首相は、「人口・資源・環境活動を確実に実施する」ことを目指し、具体的には、「資源の節約利用を推進し、重点的に循環経済の発展に努力する。資源の節約使用を優先地位に置き、資源節約型の社会を建設する。当面は、石炭・電力・石油・水資源の節約、及び重要原材料の消費削減を推進する。クリーン生産を展開する。都市と農村で廃棄物と再生資源の回収利用システムを確立し、資源の循環利用率と無害化処理率を向上する。」ことなどを強調した。

2004年11月には、中国の産官学民の代表者が上海に結集し、「中国循環型経済発展フォーラム」を開催して「上海宣言」¹⁰を採択し、中国全土に循環型経済政策の推進を呼びかけた。更に、2005年7月に国務院は「循環型経済の発展加速に関する若干の意見」¹¹と題した文書を発し、政府関係機関に対して意見を具申した。この国務院文書が循環型経済の構築に向けた政策を事実上方向付けたものと捉えるべきであろう。その中で、国、地方の政府機関の役割を明示し、当面の急務とすべき政策課題を列挙し、国民各界各層に対する広報・啓発・研修の徹底等の方針を發した。

「循環型経済」政策の骨格は、上記の国務院文書によりかなり明確になってきたが、これを発展させた形で、2005年10月に中国共産党第16期中央委員会第5回総会コミュニケ¹²が發せられ、循環型経済政策の位置は政治的にも確たるものとなった。同コミュニケは、循環型経済

の構築を「小康社会」¹³の建設のための基本的な国策と位置づけ、次のような方針を明記し、政策枠組みの方向付けを行った。

- ・開発と節約を共に重視する。
- ・節約の優先、資源消耗の低減、再利用と資源化の原則を前提に2010年の一人当たりのGDPを2000年の2倍にする。
- ・資源利用効率を大きく向上させ、単位GDPに対するエネルギー消費量を現状よりも20%前後改善する。
- ・生態環境の悪化をほぼ抑制し、耕作地の減りすぎを効果的に抑える。

以上見てきたように中国における循環型経済政策は、2002年の10月から3年間の短い期間のうちに、一気に国家政策の中核の一角をになうところまでの大展開を見た。

2 第11次5ヵ年計画における循環型経済政策の位置づけ

2006～10年を目標期間とし、第10次5ヵ年計画に引き続いて「小康社会の全面的な建設」を発展目標とした第11次5ヵ年計画は、2006年3月14日の第10期全国人民代表大会において承認を得た。政策の基本原則は次の6つである。

- (1) 経済の安定した比較的早い発展を維持する。内需を一層拡大し、投資と消費の関係を見直し、投資規模を合理的に抑制し、消費の経済成長牽引作用を強める。
- (2) 経済成長方式の転換を急ぐ。資源節約を基本国策とし、循環型経済を発展させ、生態環境を保護し、「資源節約・環境保護」を満足する社会づくりを急ぎ、経済発展と人口、資源、環境の調和を図る。
- (3) 自主革新能力を高める。科学技術・教育による国家振興戦略と人材強国戦略を徹底する。
- (4) 都市・農村間、地域間の釣り合いの取れた発展の仕組みをつくり上げる。
- (5) 調和社会の建設を強化する。人間本位の要請に従い、経済・社会の釣り合いの取れた発展を一層に重んじ、就業を拡大し、社会事業の発展を速め、人間の全面的な成長を図る。
- (6) 改革・開放を絶えず深める。社会主義市場経済という改革の方向を堅持する。

上記の6つの基本原則の2番目において環境問題への言及がなされ、「循環型経済」が重要な位置を占めている。

5ヵ年計画は中国の経済社会の中期的な国家政策の基本方針を決定するものであり、従来から経済政策のウェイトが圧倒的に高い。そうした中、「環境」に関する政策の5ヵ年計画の中での重点政策としての扱いは、第10次5ヵ年計画（2001年）においてその萌芽を見ることができ、持続可能な発展の概念の重要性、資源管理の必要性等が言及されたが¹⁴、今回の第11次5ヵ年計画において「環境」に関する政策は明らかに中国の国家基本政策の中心を占めるに至ったとの見方が可能である。

第11次5ヵ年計画の決定を受けて、現在、主要政策分野ごとに分野別計画の樹立に向けて、策定作業が引き続き進められており、環境政策分野や循環型経済政策分野における5ヵ年計画も同様に、国民からの意見聴取等も手続きも含めて、策定作業中である。本稿の執筆時点であ

る 2007 年 3 月においては、未だにこれらの関連政策分野の 5 ヶ年計画が公表されていないが、内容に関しては、これまでに公表されているいくつかの政府の公式文書や草案等からも類推することも可能であり¹⁵、ある程度の内容を類推・把握できるので、一定の限界があるが、現時点で入手可能な情報に基づいてもう少し立ち至って政策の内容を点検してみたい。

3 循環型経済政策（案）の概要

第 11 次 5 ヶ年計画の策定を受けた循環型経済政策に関わる 5 ヶ年計画の作業中の草稿等から主要政策を概観する。

(1) 指導原則と発展目標

資源の節約を基本的国策とし、循環経済を発展させ、生態環境保護を進める。資源節約型・環境保全型社会の建設を促進し、経済発展と人口・資源・環境の調和を図る。国民経済と社会の情報化を推進し、着実に新しいタイプの工業化の途を歩み、効率的な、環境保全的な、安全な発展を実現し、持続可能な発展を実現する。

(2) 経済社会発展の主要目標：第 11 次 5 ヶ年計画期間中の経済社会発展の主要指標

GDP 1 単位当たりのエネルギー消費量：20%削減

工業用水量原単位：30%削減

産業系廃棄物の総合利用率：2005 年の 55.8%から 2010 年の 60%に向上

主要環境汚染物質の排出総量：10%削減

森林被覆率：2005 年の 18.2%から 2010 年の 20%に向上

(3) 資源節約型、環境保全型社会の建設

①循環経済の推進

開発と節約の両立、節約の優先の堅持により、資源採掘・生産・廃棄・消費等の段階において、次第に社会全体の資源循環利用体系を構築する。

②省エネ（略）

③節水（略）

④原料の節約

エコ製品設計、省資源技術の開発、過剰包装の禁止、使い捨て製品の生産・使用の削減

⑤資源の総合利用の強化

鉱物資源の総合利用の強化、工業系廃棄物の資源化の推進。EPR 制度の導入、古紙・金属くず・廃タイヤ・廃家電製品の回収利用の推進、生活ごみと汚泥の資源化利用の強化。

(4) 循環経済モデル事業

- ・循環経済モデル企業、循環経済産業モデル園區、再生可能な資源の回収利用市場と加工モデル基地を建設する。廃家電回収利用・中古自動車再製造等のモデル基地を建設する。
- ・節約を促進する政策措置を強化する。循環経済に関する立法措置を加速する。省エネ・節水・省資源に関わる諸基準の整備、省エネラベル・製品認証制度の導入、資源節約

に資する税制・価格政策・投資政策の推進、社会全体の意識啓発の推進を図る。

以上の政策の推進のための課題について、先の2006年6月の国務院文書「中国環境保護(1996～2005)白書」は以下のとおり述べている。なお、以下は原文からの抜粋である。

「資源環境圧力が日増しに増大するという際立った問題に対して、中国政府は……資源節約型、環境友好型社会の建設加速、人と自然の調和の取れた発展の促進を明確に示した。開発目標の設定の際、中国政府はエネルギーの節約と環境保護を重要な戦略的位置に据えた。

『第11次5ヵ年計画』は、今後5年間の環境保護の主な目標を明確に示した。2010年までに、国民経済の安定した速やかな成長を維持すると同時に、重点地域及び都市の環境質の改善を図り、生態環境の悪化傾向に基本的に歯止めをかける。GDP単位当たりのエネルギー消費を『第10次5ヵ年計画』期末比で20%程度減らす。主な汚染物質排出総量を10%減らす。森林被覆率を18.2%から20%まで引き上げる。

……………

この目標を実現するために、中国政府は積極的に「3つの転換」の実現加速を図る。第一に、経済成長の重視・環境保護の軽視から、環境保護と経済成長の双方に重きを置くように転換する。第二に、環境保護が経済開発の後手に回っている状況から、環境保護と経済開発を同時に行うように転換する。第三に、主として行政手法による環境の保護から、法律、経済、技術及び必要な行政手段を総合的に用いて環境問題を解決するよう転換する。

……………

中国政府は発展の中で保護を着実にいき、保護の中で発展を促進し、節約的な発展、安全な発展、クリーンな発展を堅持して、持続可能な発展を実現する。

……………

全世界の環境を保護することは、既に人類社会の共通認識となっている。責任ある発展途上の大国として、環境問題を確実に解決することは、中国の発展目標に適っており、これは13億の中国人民の幸せの源であるとともに、人類の共通利益の重要な現れでもある。……」¹⁶

以上からも分かるように、中国の循環型経済政策は、理論に立脚した科学的政策であるといえよう。現状分析に基づいて、環境・エネルギー・資源に関わる制約要因を明らかにし、到達すべきビジョンを定めた上で、その目標の実現のために必要な要素を網羅的に取り入れている。問題は、この政策方針がどのように広大な国土全体における10億以上の人民による基本行動原理として徹底・定着することができるかである。

循環型経済政策をどのような政策文脈で捉えるべきかについては、もう少し政策内容を見極めてから評価すべきであるが、現時点では次の2つの側面から見ておきたい。

第一は、循環型経済政策を経済・環境・資源・エネルギー等の政策分野の統合政策として積極的に捉えるべきであるという見方である。すなわち、循環型経済政策を、先進諸国が辿ってきた「環境問題の直面→エンドオブパイプ型技術による環境対策の推進→経済社会のグリーン化」¹⁷の段階的な途を一気に短縮するチャレンジングな「蛙跳び (leap flogging)」として、また途上国の「持続可能な発展のための新モデル」として捉えようとする見方である。この途は地球上でいかなる先進国もたどったことのない未開の途である。地球社会における持続可能な経済社会のための壮大な実験を中国が挑戦し始めた、との文脈から、その試行に対して日本

としても国際社会としても全面的に協力しなければならない。

第二の側面は、第11次5ヵ年計画の全人代での承認を報道する新華社電の報道に代表される。新華社電は、循環型経済政策の推進のねらいを、「資源節約・環境保護に立脚し、経済成長を主に資源投入拡大によって牽引するものから主に資源利用効率の向上によって牽引するものに転換すること」¹⁸であるといち早く伝えた。基本的には、急速な発展を遂げている中国が健全な経済発展を持続的に実現していく上で、最大の問題が環境制約・資源・エネルギー制約の克服であるというスタンスに立った経済に重きをおいた政策である。率直に表現すれば、資源効率・エネルギー効率を高めることによって安定的な経済成長の実現を目指した政策であるという見方である。このことは、2005年10月の6つの中央官庁の連名通知「循環経済試点（実験点）を組織し展開する第一弾作業に関する通知」文書も参照しておきたい。

「近い将来、現在の資源・エネルギーの大量消費・環境負荷の大量排出の『粗放型経済成長』の維持は困難であり、現在の高い経済成長率からピークアウトするまでの間に、資源節約、再利用・再資源化を進め、環境負荷を減少させる経済成長方式へと転換させることが必要不可欠である。」¹⁹

以上2つの側面を述べたが、明確なことは、中国の循環型経済政策は、環境政策からの延長線上で循環型社会政策に到達したドイツや日本等の先進国のたどってきた3R政策に辿り着いてきた路線とは基本経路が異なっていることである。環境問題解決の枠組み、すなわち廃棄物による環境負荷の低減化を進め、適正管理の徹底を期する中で循環型社会政策を構築し発展させてきたという文脈で捉えることは適切ではない。

循環型経済政策は、スローガン先行型でスタートをきったばかりであり、その実像は不鮮明である。2007年制定を目指し法制化準備に入った「循環型経済推進基本法（仮称）」がどのような枠組みになるのか、桁外れのスケールを有した中国社会が直面する激甚公害や自然資源の劣化等の深刻な環境問題の解決と具体的にどのような関係性を有することとなるのか、近隣諸国との政策面での調整／統合をどう進めるかなど、課題は山積であり、環境共同体²⁰を形成する日本としても重大な関心を持たざるを得ないことはもとより、政策調整、経済協力等において戦略的に取り扱うべき最大の重要テーマとして浮上してきた。

4 中国の循環型経済政策の特徴

中国の循環型経済政策の特徴について整理し、考察を加えておこう。

第一の特徴は、経済政策、資源政策、環境政策の統合化を目指した国家建設の基本政策としての性格を持った政策である。

第二の特徴は、政策導入の背景には、深刻な環境問題の克服の必要性も存在するが、より直接的な政策導入の目的は、中国の経済発展の障壁、すなわち環境・資源・エネルギー制約の克服の緊要性であるとして捉える必要があるということである。

第三の特徴は、循環型経済政策における「循環」の対象は、物質循環にとどまらず、「省エネルギー」、「節水」など、経済の効率性の確保に必要な資源・エネルギーの全分野を包含していることである。日本の循環型社会政策が物質循環に特化しているのとは基本的に異なる。

第四の特徴は、物質循環に着目してみたとき、資源調達・生産・消費・廃棄の経済社会全体

を巻き込んだ政策を企図しているようであるが、重点はあくまでも生産段階・物資の供給段階にあることである。この点に関しては、2006年3月に北京で開催された「日中友好環境保全センター・プロジェクト・フェーズⅢ総括セミナー」における同センター政策研究部の研究者グループによる報告が参考となる。要約すれば次のとおりである。

「ドイツ、日本等の先進国における循環経済の展開は、消費段階の廃棄物問題から着手し、『大量生産、大量消費、大量廃棄』という社会経済方式を変えることを目標とした。一方、中国は工業化と都市化の中期段階にあるため、重化学工業の発展速度が速く、粗放型の経済成長方式は根本的に改善されず、資源の浪費が多く、GDP当たりの汚染物排出量が高い。現段階においては、中国社会の現状に即して循環経済政策の内容を規定せざるを得ない。即ち、資源採掘、生産加工、商品供給の過程の中で資源の利用効率を高めると同時に、供給側の取組で廃棄物の発生量を削減することである。中国の循環型経済政策は、『小循環（企業内部の循環利用）』と『中循環（企業間又は産業間の生態工業ネットワークの構築）』と『大循環（社会における物質循環）』、それに廃棄物処理・リサイクルセクターを加え、『3+1』モデルを推進していくとしている。しかし、現実のターゲットとしては、まずは短期的には小循環と中循環に焦点を当てざるを得ない。」²¹

この点に関しては、日本の循環型社会政策は、深刻化する廃棄物問題の抜本的な解決が政策導入の大きな動機であった。すなわち、廃棄物の最終処分場の逼迫、不法投棄の多発、遅々として進まないリサイクル対策への対応といった切実な環境問題、社会問題を背景として登場した。政策形成過程を総括すれば、エンドオブパイプ型の対策の推進、規制の強化のみによっては環境への負荷増大の圧力を回避できず、この環境負荷の源となる製品製造段階に取組の責任の一端を負わせようとするものであり、環境政策側から経済政策側への介入として位置づけることができる。

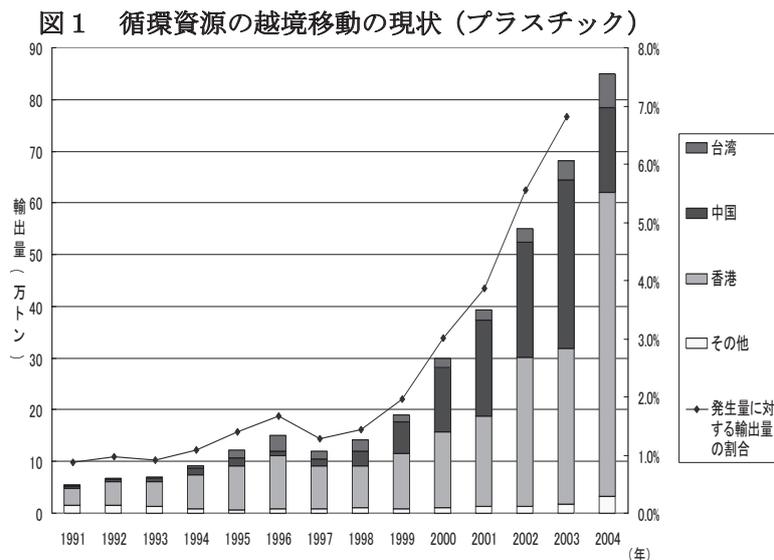
第五の特徴は、政府主導のトップダウン型政策であるということである。政府による市場誘導・法制度の導入・公衆への普及宣伝の推進による社会への定着を図っている。このため、消費の段階へのアプローチやごみの発生現場である地域社会からの発想が政策全体を通じてほとんど見ることができない。この点については日本の循環型社会づくりの政策トレンドとの違いが実に大きい。日本では、循環型社会の実現には市民や地域の力が欠かせない存在となっており、物質の流れの上流に位置する企業等の取組を促す市民社会の成熟化が重要な役割を果たした。2006年4月に閣議決定された日本の第三次環境基本計画は、「物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組」を重点政策として位置づけ、その中で「全ての関係主体の連携の下、その積極的な参加と適切な役割分担」の重要性を強調している²²。

Ⅳ 北東アジア地域における循環資源の越境移動

日本において、中国の循環型経済政策に関心が強くなってきた背景の一つに、北東アジア地域における循環資源の越境移動とその影響に関する問題がある。本章ではその実態を確認する。

地球の資源の枯渇・制約、アジア域内における旺盛な資源需要の増大の中で、近年アジア各国において循環資源の輸入量が急増している。図1、図2及び図3は循環資源の典型であるプラスチックくず、古紙及び銅くずの我が国からの輸出入動向を示す。

図1から明らかなように、プラスチックは1997年以降、我が国から北東アジア向けの輸出量が急速に伸びている。中国への不正輸出が発覚し中国政府の輸入禁止措置がとられた2004年に、中国輸出が減少する一方で、香港経由の輸出量が急増した。プラスチックのうち、ペットボトルについてみると、約20万トン（2004年度）近くが中国に輸出され（香港ルートも含む）、主に繊維に再商品化されている²³。この量は、日本で年間に回収されるペットボトルの約半数であり、中国への輸出の増加は、国内リサイクル制度及びリサイクル業界への影響も生じ始めている。



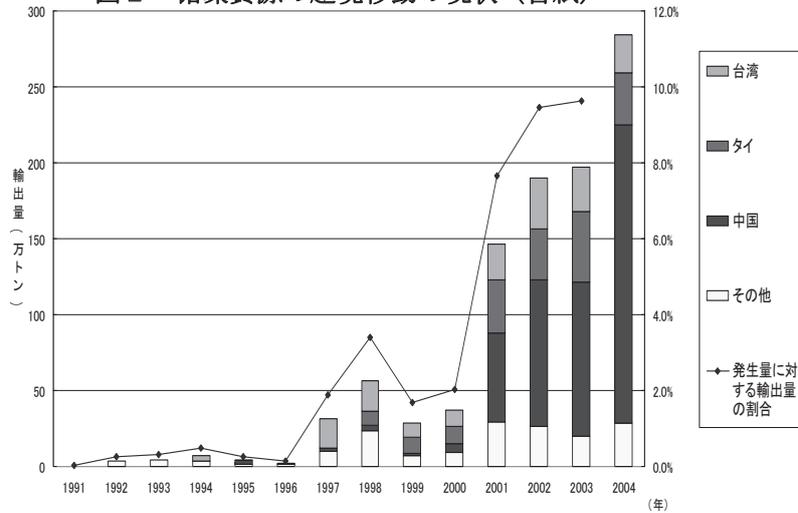
（経済産業省リサイクル推進課資料（2005.6）より）

出所：輸出量は財務省貿易統計、国内発生量は(社)プラスチック処理促進協会調査に基づき、貿易統計中の、プラスチックのくず(HSコード3915)の数値を活用。

図2を見ると、古紙は2001年から対中国向けの輸出量が急増していることが分かる。筆者は山東省青島市に立地している古紙を原料とする大規模な製紙工場を訪問しヒアリングする機会を得たが、古紙の供給は米国及び日本に頼っており、中国からの古紙の大量確保は現状では難しいとのことであった。世界の古紙統計によれば、2004年の中国の古紙回収率は30.4%であり、中国国内の古紙回収量は16,513千トンであるのに対し、古紙消費量は28,812千トンであり、回収量を大幅に上回っている。古紙が大量に中国に国際移動していることが想定される。ちなみに我が国の古紙回収量は21,507千トン、古紙消費量18,753千トンであり、回収率は68.5%である²⁴。

図3は、銅くずに関する状況を示す。年々輸出量が急激に伸びていることが明確である。圧倒的な割合が中国向け輸出であり、しかも我が国で発生する銅くずの40%以上が中国向け輸出であることに注目しておきたい。

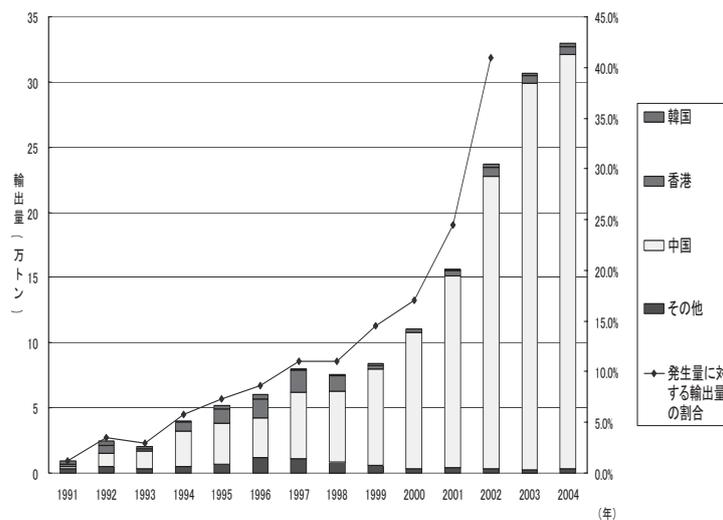
図2 循環資源の越境移動の現状（古紙）



(経済産業省リサイクル推進課資料 (2005.6) より)

出所： 輸出量は財務省貿易統計、国内発生量は(財)古紙再生促進センターの調査に基づき、財務省貿易統計中の古紙(HSコード4707)の数値を活用。

図3 循環資源の越境移動の現状（銅くず）



(経済産業省リサイクル推進課資料 (2005.6) より)

出所： 輸出量は財務省貿易統計の数値、国内発生量は資源統計年報に基づき作成。輸出量には貿易統計中の、銅のくず(HSコード7404)の数値を活用。

中国の循環資源の輸出入の急増の背景として、中国经济の急速な発展と資源需要規模の拡大を確認しておくべきであろう。表5に主な経済活動量指標を用いた中国の経済の状況を示す。同表からもわかるように2004年の中国のGDPは1兆9317億ドルに達し、世界第6位の規模である。現在の中国の経済規模の拡大傾向が続けば、米国、日本に次いで世界第3位の規模になることもそう遠くではないであろう。ちなみに一人当たりGDPは1490ドルである。

表5 中国の主要経済指標の推移等

経済指標	中国					日本
	1990年	2000年	2004年	伸び率 注1	対世界総量に 占める割合等	2004年
GDP；10億ドル	354.6	1,198.50	1,931.70	—	(第6位)	4,622.80
一人当たりGDP； ドル	—	—	1,490	—		36,182
銑鉄生産量；千ト ン	62,370	131,086	251,851	23.00%	35.10% (第1位)	82,974 11.6% (第2位)
粗鋼消費量；千ト ン	68,634	138,086	302,200	29.70%	27.90% (第1位)	80,500 7.4% (第3位)
セメント生産量； 百万トン	79.9	597	725 注2	10.70%	39.90% (第1位)	71.8 4.0% (第4位)
石炭産出量；百万 トン	1,079.90	998	1,667.00 注3	22.30%	39.50% (第1位)	0
石炭消費量（百万 トン）	1,022.20	981.8	1,579.00 注3	20.30%	37.30% (第1位)	168.3 4.0% (第6位)
カラーTV生産量； 千台	—	31,990	54,440	17.50%	36.60% (第1位)	4,421 3.00%
パソコン生産量； 千台	—	24,669	131,389	92.50%	80.00% (第1位)	4,560 2.80%
自動車生産量；千 台	474	2,069	5,234	38.20%	8.10% (第4位)	10,512 16.3% (第2位)
プラスチック生産 量（原材料ベー ス）；千トン	2,300	7,028	13,890 注3	32.50%	6.90% (第3位)	13,624 6.7% (第4位)

(出所) 世界国勢図会 2006/07年版；(財) 矢野恒太記念会、2006.9

注1：2000年から直近の実績年までの年間の平均の伸び率

注2：2002年実績

注3：2003年実績

WTO加盟等を背景に市場経済化の加速は益々早まり、今や中国は「世界の工場」であるとともに、「世界の市場」ともいえる様相を呈してきたことも事実が物語っている。中国は、世界の銑鉄生産総量の35.1%（2004年）、世界の粗鋼消費量の27.9%（2004年）、世界のセメント生産総量の39.9%（2002年）、世界の石炭消費総量の37.3%（2003年）を占めている。更に主要家電製品の世界の総生産量に占める中国の生産量の割合についてみると、カラーTV36.6%（2004年）、パソコン80.0%（2004年）等となっており、製品によっては、圧倒的多数が中国によって生産されている実態がわかる²⁵。

こうした経済のグローバル化の中で、日本で資源回収された廃家電製品、廃プラスチック類、古紙等が中国の資源として輸出されるようになり、その物資の流れが国内の循環資源の物質フローに、ひいては、国内の循環型社会を目指した諸施策の効果に対して無視できない存在になりつつあることが指摘されている²⁶。このような現実問題に対しては、

- ・いわゆる公害輸出にならないか
 - ・日本の貴重な地上資源（資源ごみ）の海外流出ではないのか
 - ・日本のリサイクル制度やリサイクル産業の空洞化が生じるのではないのか
 - ・労働力の安い中国への廃棄物の輸出依存は、日本が直面する廃棄物問題の抜本的な解決のための廃棄物の発生抑制へのインセンティブを減退させることにならないか
- といった厳しい見方ができる一方、

- ・日本で流通・消費されるパソコンやカラーテレビ等の一部の家電製品はもはや中国をはじめとする開発途上国での現地生産量が圧倒的に多いという実情に即したEPR原則を適用するのであれば、資源循環リサイクルシステムの構築は、自由な国際市場に任せるべきではないか
- といった意見も出されている。

V 循環型経済／社会政策と廃棄物の国際移動問題に関する考察

1 循環型経済／循環型社会政策に対する国際社会の基本的歓迎と懸念

国際社会は、循環型経済／循環型社会の形成の流れを歓迎姿勢で迎え、国際協調の中で推進することに積極的な意思を示している²⁷。毎年開催されている日中韓三カ国環境大臣会合は、2004年、2005年及び2006年の会合において、3Rの推進のために日中韓の協力の強化と関連プロジェクト活動を推進していくことについて合意した。また、2005年4月には、G8サミットにおける小泉首相提唱に基づく3Rイニシアティブが東京で開催され、循環型社会形成の世界的展開と開発途上国に対する協力等を内容とした「3Rイニシアティブ閣僚会議議長総括」が採択された²⁸。

中国の循環型経済政策は、こうした国際的な流れに沿った先駆的政策として歓迎すべきではあるが、最近の東アジア地域において急速に増加している循環資源の国際移動実態に対しては、国際会議の場においても環境保全上の立場からの懸念が表明されていることに留意しなければならない。上記の閣僚会議議長総括が表明した循環資源の国際移動に伴う環境保全の観点からの懸念事項は以下のとおりである。

- ・パラグラフ 14：開発途上国への廃棄物及び有効期限が切れる直前の製品の越境移動に関する懸念の表明。
- ・パラグラフ 15：再生資源と廃棄物を区別するため、先進国と開発途上国間及び二国間における経験の共有の必要性、判断基準とその能力の必要性の認識。
- ・パラグラフ 16：廃棄物は発生国における最小化が最優先であり、廃棄物の越境移動は、受入国において安全・適切に利用され、適正に処分させる場合に限って実施しうるとの見解。
- ・パラグラフ 17：再生利用が可能な物品・原料の輸入は、受入国が十分な廃棄物管理能力を有していない場合に環境への悪影響が生じる可能性があることを指摘。
- ・パラグラフ 18：より厳しい国内規制の策定を含んだ開発途上国における3R及び廃棄物の適正処理の能力向上が必要。
- ・パラグラフ 19：再生資源や廃棄物の越境移動と、その適正処理の監視に関する国際協力の強化が必要。
- ・パラグラフ 20：廃棄物の不法輸出入の防止のため、執行当局間の相互の密接な協力が必要。

2 異なる物質循環政策の共存とその影響

IV章で見たように、東アジアにおいて日中間を中心に循環資源の国際流通が激増しているが、問題は、日本の循環型社会形成政策と中国の循環型経済政策が相俟って、全体として地球の枯渇性資源の利用抑制と環境負荷の削減という目標に着実に向かっていくのかということにつ

て、全容が現時点では見えないことである。中国の急速な近代化、工業化に必要な資源確保ルートと、日本の廃棄物処理費用の低減化を図ろうとする、両者の短期的利益の追求の結果が現在の国際循環資源の移動であるとするのであれば、持続可能な地球社会への接近とは言いがたい。

自由移動が可能な循環資源の流れは、強化された環境規制や強い規範力がない自由な市場の中においては、環境保全上より適切なルートを優位に立たせることがほとんどないことは、我が国において豊島事件を筆頭に非常に多くの事例が証明してきた。この点に関し、2002年6月に日本の環境省においてまとめられた「産業廃棄物行政に関する懇談会報告書」は、次のように指摘している。

「廃棄物は排出事業者にとっては不要なものであるため、その処理のために適正な費用を負担しようとする動機付けが働きにくいことから、排出事業者責任が十分徹底されない場合には、安かろう悪かろうの処理が行われがちで、産業廃棄物業界はいわゆる『悪貨が良貨を駆逐する』構造となる。……法の施行以来、近年に至るまでこのような構造にあったといわざるを得ない。」²⁹

上記の報告書は、同一の法律の共通のルールや規制下にある日本国内における現状認識について述べたものである。基本となる法政策が異なる国が近接して、廃棄物の自由な移動が生じたとき、国際的な「悪貨が良貨を駆逐する」構造が拡大しないように国際的政策措置を早い段階で講じなければならないことの必要性を示唆しているといえよう。このことは、廃棄物の移動先における問題であるとともに、廃棄物の排出側における廃棄物処理システムの秩序の問題であり、循環型社会の形成に向けての基本シナリオの崩壊にもつながりかねない問題である。日本の1970年代から30~40年間の多くの事例から学べば、環境規制が脆弱であったり保全要求レベルの低い地点・場所に向けての廃棄物の移動ルートが市場の中で形成されてきた。

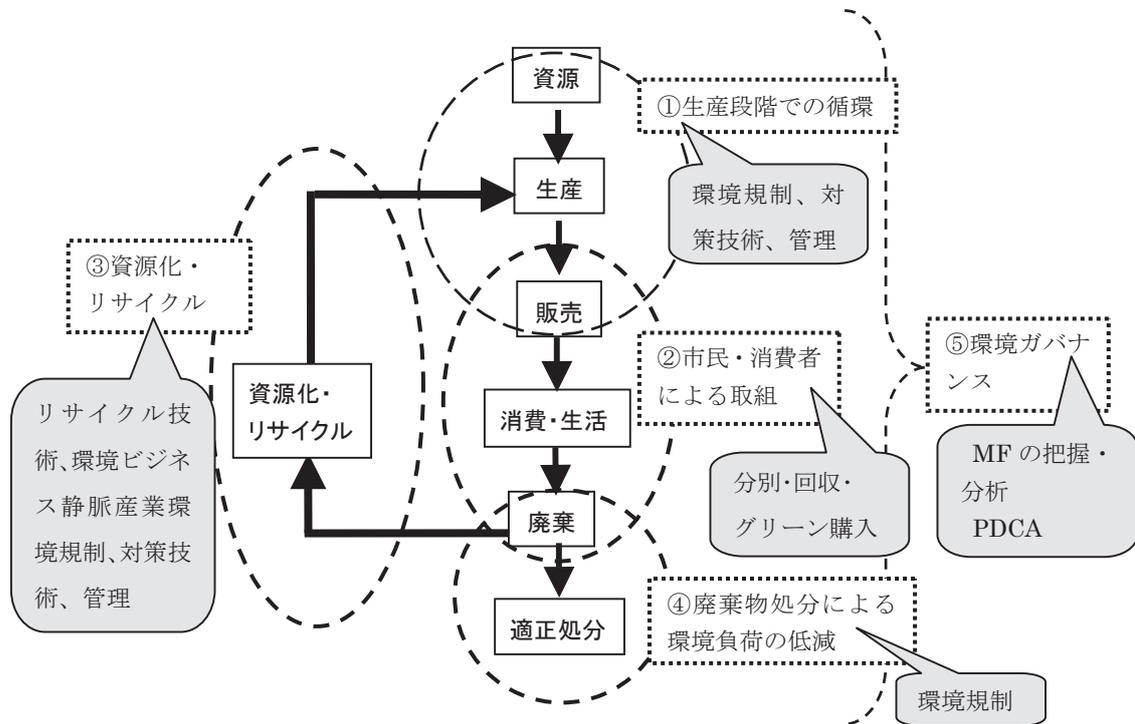
最終的に目指すべき持続可能な社会像にほとんど理念上の違いがないとしても、国ごとに、そこに到達するためのアプローチが異なり、政策手法等が異なる結果、複数の廃棄物処理・リサイクルシステムが並存したとき、不適切な流れを抑止するためには、各国及び国際社会における強力なガバナンスや社会的規範力の存在、又は政策枠組み措置の存在が重要である。

循環型経済／社会は、日本の循環型社会形成推進基本法に定める循環型社会の定義に沿えば図4のとおりに図示できる。同図には、更に、資源採取、生産、消費、廃棄及びリサイクル・処分の各段階に、循環型経済／社会にするために必要な主な取組要素を記してある。この図における循環型経済／社会の目標は、枯渇性資源採取量の抑制と、環境負荷の減少である。この目標は、図を構成する各プロセスが適切に機能してフローが望ましい方向に変化することによって初めて達成可能である。

是澤は、このような循環型経済／社会の実現を目指すための取組を5つの要素取組に分けて検討・評価することを提案している³⁰。

この5つの要素は、4つのサブシステムとそれらを統括するガバナンスシステムからなる。それらは相互依存関係にあり、どれ一つとっても取組の不十全の存在が全体フローの不十全性につながる可能性がある。例えば、処分段階の環境規制が不徹底な箇所が存在すれば、そこを受け皿とした循環資源の流通が生じる可能性がある。

図4 物質に着目した循環型経済／社会の全体システムと要素システム



日本は、図4の下方の廃棄プロセスに対する環境規制の強化から次第に上方に取組の重点を移動させてきた。すなわち、環境規制、消費者による分別の徹底、回収システムの構築、費用負担ルール、エコ商品づくりというように順次取組を展開させていくことにより循環システムの構築を行ってきていると説明できよう。一方、中国は、我が国とは異なり、生産段階のグリーン化とリサイクルのための静脈産業の育成という図4において上方からの取組を開始し、環境規制や消費者・市民レベルでの取組は次の段階における課題として位置づけられようとしている。

図4を日本と中国の循環システムについて実際の環境規制、コスト、技術等に関する実際の各種条件を取り入れたモデルを作成した上で、2つのシステムを並存させつなぎ合わせたときに、物質循環システムがどのように変化するのか、また総体としての枯渇性資源採取量、環境負荷、コスト、その他地域社会に与える影響等について分析研究することが求められよう。

VI 循環型経済政策に係る環境協力についての考察

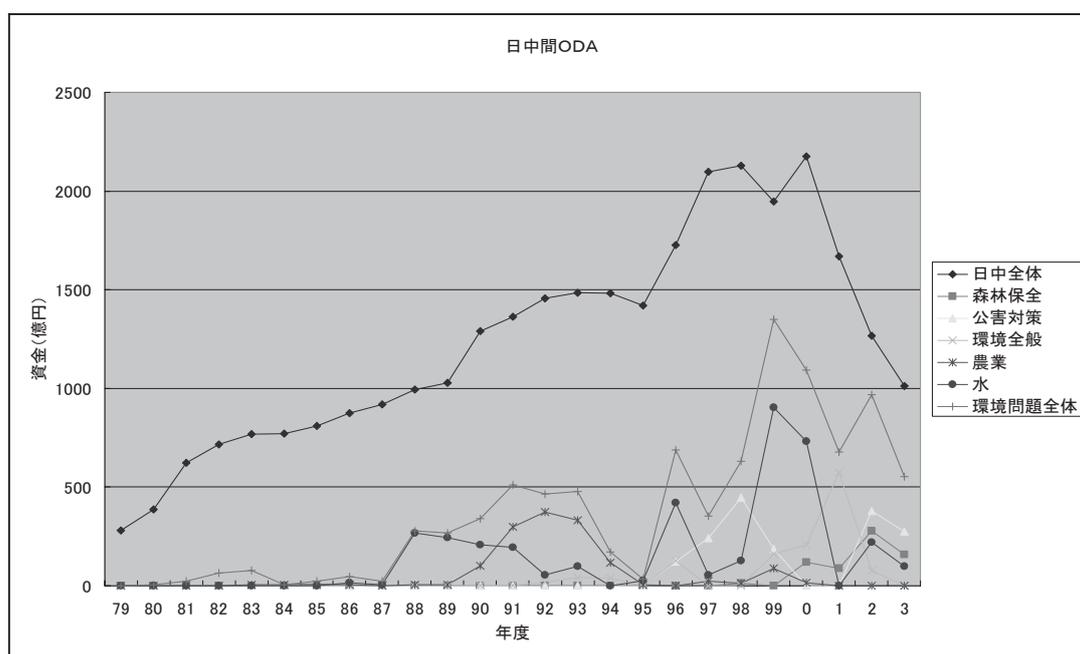
1 日中環境協力の系譜

本章では、1980年代から現在までの系譜を踏まえ、転機を迎えた日中環境協力の現状確認を行った上で、中国の循環型経済政策に商店を当てつつ今後の日中環境協力の方向について展望してみたい。

日中環境協力は、1978年の「日中平和友好条約」の締結を機に大きな進展をみた。対中政府開発援助（ODA）は1979年に開始され、現在までに有償資金協力（円借款）が約3兆1331億円、無償資金協力が1457億円、技術協力が1446億円で、総額約3兆4000億円以上に及ぶ³¹。

図5は、1979年度以降2003年度までの対中国ODAの総額の推移とともに、環境分野³²に係るODAの推移を示している。同図からも明らかなように、対中ODAが右肩上がりであり、環境分野の対中ODAは、1990年代に格別大きな進展をみた。その契機をなすのが、1988年の日中平和友好条約締結10周年を記念した「日中友好環境保全センター」の設立構想であった。1990年代後半の環境ODAの伸びは際立ったものである。円借款の実績をみると1999年度の環境分野の対中円借款総額は1249.0億円であり、全分野総額1926.4億円の約65%を占めるに至った。

図5 対中ODAの推移と環境ODAの内訳



また、この間、首脳外交を通じ次の2つの大規模支援プロジェクトも実現した。

(イ) 1997年の橋本総理のイニシアティブによる「21世紀に向けた日中環境協力」：日中環境開発モデル都市構想と環境情報ネットワーク整備計画の2本立て

(ロ) 1999年の小淵総理のイニシアティブによる「日中緑化交流基金」の創設

更に、1994年には、日中環境保護協力協定が締結され、政策対話、研究協力等の環境面での政府間協力の推進を確たるものとしたほか、姉妹都市関係を契機とした日中の自治体間による独自の環境協力や産業界・NGO等の民間レベルにおける交流も急速な進展を見せるようになった。こうした動きを受け、活動を中心に担っている様々な主体間での日中間の環境協力プロジェクトや活動に関する情報交流や共通の問題意識の醸成等を進めることを目的として、1996年5月から定期的に両国の関係者が一堂に会して意見交換・討議を行う「日中環境協力総合フォーラム」が開催されるようになった。

また、1999年1月より、韓国も含めた日中韓の三ヶ国の環境大臣による環境政策対話フォーラムも築かれるなど、21世紀を迎える直前に日中間の環境外交はODAに限らず著しい進展を見

せた。

1990年代に著しい進展をみた対中環境協力、対中環境 ODA は、経済的に開発途上段階にある中国が経済社会の発展過程で直面する諸々の厳しい環境問題に対して、中国自らの能力による解決を促すことを目的として、資金面・技術面での支援を行おうとするものであり、主として我が国に蓄積された人的・技術的なノウハウや経験を基礎においた支援であったといえよう。勿論、冒頭に記したとおり 1990 年代の後半から酸性雨問題、黄砂問題等、我が国とも密接な関係にある諸課題にシフトさせるなど、支援の重点化を図るようになってきたところである。

2 転機を迎える日中環境協力

しかし、21 世紀に入るや、中国の急速な経済力の充実に伴う援助需要の実態の変化や日本の厳しい経済・財政事情、それに政治環境の変化等を背景に、対中 ODA の方針は重大な転機を迎えることとなった。2001 年 10 月の「対中国经济協力計画」は、今後の対中 ODA の縮小と支援対象の重点化を打出した。その主要なポイントは以下のとおりである³³。

- (イ) 円借款については、多年度方式から単年度方式にする。
- (ロ) 国民の理解と支持が得られるような援助とする。そのため国益の観点に立って個々の案件を精査する。
- (ハ) 沿海部の経済インフラは基本的に中国自らが実施すべきである。
- (ニ) 援助規模については、従来の支援額を所与のものとせず、案件積み上げ方式を導入する。
- (ホ) ODA 大綱原則の考え方について、中国側の認識と理解を深めるよう最大限の努力を払う。
- (ヘ) 評価を適時適切に実施し、その後の援助に迅速に反映する。

また、2004 年 8 月に現地（中国及びフィリピン）調査・ヒアリング等を行った参議院 ODA 調査団は、調査結果をとりまとめ報告書として公表している。同報告書は其中で今後の対中国円借款は廃止することを視野に入れるべきだとするなど、対中 ODA に関し大変に厳しい評価を下した³⁴。

しかし、ここで注目すべきことは、両者に共通の指摘事項である。それは環境分野を例外扱いにしていることである。まず、2001 年の「対中国经济協力計画」は、対中援助の重点化方針を打ち出したが、その重点領域に環境保全、人材育成等をあげたところであり、一方 2004 年の参議院 ODA 調査団報告書も、環境 ODA に関しては実績を評価した上で、「地球規模の環境問題への対応は国際的責務であり、日本の経験及び知識・技術を活用する技術協力を中心とした ODA に積極的に取り組むことについては、国民の理解と支持を得ることができるだろう」と結んでいるのである。

こうした対中 ODA 政策の転換は、図 5 に見るように、21 世紀に入るや対中 ODA の規模を急速に縮小させる結果となった。このような経緯の中で対中 ODA における地位を高め中心的分野として期待が高まった対中環境協力であるが、期待とは裏腹に中国が直面する環境問題の規模の大きさ、複雑さ、対応の困難性等の様々な要素が錯綜する中で、我が国はこれまでの間、対中環境協力に関する基本論に立ち返った議論を余儀なく強いられている。JICA においては、センタープロジェクト以降の対中 ODA の焦点の一つに循環型経済政策に対する支援が浮上している

が、その基本スタンスの確認及び具体的プログラム形成のところでは熟慮を重ねざるを得ない状況が続いている。また環境省は2005年10月に急遽「持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方検討会」を立ち上げ、2006年8月に報告書を取りまとめた³⁵。いずれにせよ、対中環境協力は単なる人道的な援助の域をはるかに超えた困難な環境外交課題となっており、今こそその真価が問われている。

このような文脈の中にあって、今後の対中環境協力の方向を考える恰好のテーマとして循環型経済政策を捉えるべきであろう。

3 今後の日中環境協力のあり方をどう考えるか

今後の対中環境協力を考える上での前提条件の再整理を行っておく。

- (イ) 中国は1990年代以降、二国間、多国間の支援等と相俟って、環境問題を自ら解決するために要求される基礎的能力の向上を図ることができたこと。
- (ロ) その一方で、中国の著しい経済発展は、公害から自然資源の劣化問題までのあらゆる種類の環境問題を惹起させ、その深刻度を増し、その影響の大きさは地球社会としても看過できない状況になっていること。
- (ハ) 中国の経済社会の進展に伴い、従来型の途上国支援の単純な協力枠組みからの脱却し、新しい協力枠組みづくりが急務となっていること。
- (ニ) 中国が環境問題を克服し、持続可能な発展を成功させることは、中国自身、中国国民の利益であり、第一義的には中国が自らの主権と自らの責任で取り組むべきものであるが、中国の環境問題の解決は、環境共同体を形成し経済社会の相互依存関係にある日本にとっての強い関心事であり、両国、更には両国を含む北東アジア地域共通の利益となることを念頭におく必要性が高まっていること。

上記の前提要件を念頭に置き、今後の日中環境協力のあり方に関して、循環型経済政策を念頭に置きつつ考察を加えてみる。

- (1) 対中環境協力は、政策主導型とすべきである。政策目的を明確にし、その達成を図る手段としての協力を推進すべきものと考えられる。このためには、両国間の政策協議・政策対話と支援の二つのシステムが一体化した政策枠組を創設する必要がある。この点に関し、先の環境省の検討会報告書(2006.8)が「環境コンパクト」の提唱を行ったことについては評価したい。
- (2) 日中両国の関係は、片務的關係から水平的關係に移行すべきである。要請主義から脱し、両国間の認識共有を基礎とした協力プログラムの作成が重要である。
- (3) 環境協力は、ODA依存から民間協力や経済交流も含めた総合的なものに大きく発展させるべきである。ODAメカニズム以外の政府間協力、市場メカニズムの活用も含めた民間交流、大学等の研究機関の共同研究、NGO交流等の各種のチャンネルを統合的・相互補強的に組み合わせることが重要である。特に循環型経済構築における民間セクターの役割には、大きなビジネスへの発展も含めて期待が集まっている。
- (4) 中国が深刻な環境問題を克服し、持続可能な発展の途を開拓することは、日本にとっての強い関心事であり、両国共通の利益、更には北東アジア地域の利益につながる。

この視点に立って、循環型経済政策に対する対中協力の行動方針は、日本自身も含めた北東アジア地域の循環資源・廃棄物管理に関するビジョンの共有、各国の国内施策に関する調整と相互理解によって、補強されなければならない。決して、短期的メリットでの結び付きが長期的利益にはつながらない恐れがあることを指摘しておく。

(5) 更に、視野を広げれば、成長を続ける北東アジア地域における持続可能な開発の成否に対し国際社会から重大な関心が向けられていることに留意すべきであろう。このような中、日中韓の三ヶ国が関係国や国際組織等との協調の下で、「持続可能な発展」の実現に向けての政策／戦略と地域協力の道筋を共有することができれば、それは偉大なる国際社会への貢献である。このような視点から、日中環境協力は、二国間協力の充実から更に北東アジア地域環境政策の枠組の構築をも視野に入れた取組へと発展させていくべきときであり、循環型経済政策はその格好の挑戦課題である。

(6) 当面重点を置くべき日中間の環境協力の課題は次の3つの要件に該当するものではないか。

- ① 東アジア地域、北東アジア地域への影響が懸念される問題を地域共通の課題として最優先的に扱うべきである。
- ② 日中間又は地域レベルにおいて環境政策枠組み作りを進めるべき課題に焦点を充て、政策調整・政策対話を強化する中で、官民による協力のチャンネルを築き上げていくべきである。
- ③ 日本と中国、それに韓国も交えた合意形成に基づく国際社会への政策発信が国際社会への大きな貢献につながるような課題を優先させるべきである。

上記のような視点に立って、対中環境協力の最重点課題を考察すれば、当面循環型経済政策に対する協力は、地球温暖化問題とともに大きな課題であろう。

中長期のビジョンの共有、情報の共有、共同研究・分析の実施、中長期の地域レベルでの政策／戦略の策定、各国間の政策調整、各国間の協力プログラムの作成という系統だった取組を送球に進めることが必要であろう。要請主義に基づく個別要素や個別テーマに対する短期的視点からの技術的対応から脱し、中長期を見据えた地域環境政策・戦略に基づいた政策目的を達成するための手段としての協力プログラムへと発展させていくことが何よりも重要であろう。

Ⅶ 終わりに—北東アジア地域・地域環境政策枠組の構築に向けて—

北東アジア地域は、歴史の中で様々な軋轢や対立等もあるが、元来、自然的条件、社会・文化等の面で深い関係を有し、今日経済的には相互依存関係度を深めている。このため、友好的・協調的な関係の下、環境、資源・エネルギー、食料等の制約を克服し、相互協力により持続可能な北東アジア地域の実現に挑戦しなければならず、このことなくして本地域の安定と発展は考えられない。

OECDの一員である日本、途上国（G77+中国）の雄である中国、途上国からOECD入りした韓国から構成され、世界の縮図たる北東アジア地域が、環境に関する運命共同体³⁶としての認識に立って、内在する越境汚染問題や循環型経済政策課題等の解決に協調的な地域環境政策を前進させることができれば、これは地球サミット以降の持続可能な発展への道筋をめぐって利害

が多極化し複雑な構造を見せている地球社会への偉大な発信であり、模範となる大きな可能性を有している。

さて、北東アジア地域環境政策の枠組の構築をも視野に入れた取組とは何か。そのモデルを国際社会の中に求めれば、バルト海沿岸地域における地域環境政策を取り上げることができる。同地域が、北東アジア地域のモデルとなりうると考える理由は、以下の2点の両地域の共通性にある³⁷。

(イ) 酸性雨や海洋環境問題といった越境汚染問題に直面していること。

(ロ) 経済の発展段階の異なる国々で構成されていること。とりわけ、冷戦時代においては東西の陣営に属した国々から構成されている(いた)こと。

しかし、バルト海沿岸地域の経験に学ぶとしても、両地域の相違は直視すべきである。その典型は、両地域を巡る現在の政治状況である。バルト海地域ではEU統合を目指し、政治経済の一体化が急速に進展しているのに対して、片や、北東アジア地域では、安全保障上の問題や、領土問題、歴史認識問題等、政治的障壁が目立つ。なお、この相違の克服に関しては、バルト海沿岸地域における1970、80年代における取組が非常に参考になるが、ここでは触れない。

特に参考にすべきは、バルト海沿岸地域におけるバルト海の海洋環境問題の克服の取組である。政治経済的対決が厳しかった1970～80年代において、まず各国間におけるバルト海の環境問題に関する共通認識の醸成を目指した共同モニタリング、統計、情報の共有化を進め、科学的研究の基盤強化を図った。また併せて包括的な政策枠組を定めたヘルシンキ条約を先行的に制定し、地域一体となった取組の基礎を築いた。この基礎固めを先行させた上で、具体的な政策の実施は各国に任せる中で、ヘルコム(HELCOM)というバルト海の地域委員会がイニシアティブを取って、バルト海の環境改善のための各国間に共通の政策目標を策定し、地域環境戦略の策定、行動計画作りを進展させ、国際的な政策の進行管理を推進した。更に政策枠組と連動した資金メカニズムの導入、国家・自治体・民間・NGOレベルでの国際的なネットワークの形成等、いわば地域環境政策レジームの形成が大幅に進展したことがポイントである。

今、中国の循環型経済政策の推進に対する我が国としての対応は急を要する。関連法制度、資源回収技術、分別・回収の方法、人材育成等に関する経験の中国への移転はすぐにでもできよう。しかし、併せて他の近隣諸国も含めて長期的に資源物質循環を巡って北東アジア全体としての天然資源への依存の抑制・環境負荷の低減を可能とする持続可能な発展に接近するための地域戦略/地域環境政策づくりを目指す動きを開始することが、何よりも急務である。

<謝辞>本稿の作成に当たっては、日中友好環境保全センタープロジェクトフェーズⅢの長期専門家の小柳秀明氏、皆川新一氏、日本専門家チームの須藤和男氏、伊坂和隆氏、そして現在長期専門家として日中友好環境保全センターに赴任された是澤裕二氏、更にJICA地球環境部の皆様方には、情報収集等の面で、また一緒に討議していただくことに付き合ってくださいましたことに改めて深く感謝いたします。

- ¹ 1988年8月、当時の竹下登総理が、日中友好平和条約締結10周年を記念して、中国が自力で環境問題を解決できるようにするための機能を備えた機関として、無償資金協力で建設することを打ち出したもの。
- ² 中国環境保護総局；中国環境状況公報、2000年版、2001年版、2002年版、2003年版、2004年版、2005年版
- ³ 中華人民共和国国務院新聞弁公室；中国環境保護（1996～2005）白書、2006
- ⁴ 中国国務院；科学的發展觀を實行し環境保全を強化することに関する国務院の決定（国発[2005]39号）、2005.12
- ⁵ 日本エネルギー経済研究所編；エネルギー・経済統計要覧06、2006.2
- ⁶ 魯奇；ここ50年中国の現代化プロセスにおける環境管理の成果と問題、2005年度COE-ICCS国際シンポジウム「中国学」方法論の構築をめざして、北京、2005.12
- ⁷ 独立行政法人国際協力機構；中華人民共和国日中友好環境保全センタープロジェクトフェーズⅢ中間評価報告書、pp14、2004.3
- ⁸ 小柳秀明；環境問題のデパート、中国との付き合い方—中国の環境保全上の重要課題と日本の協力を考える—、2005.11、<http://www.zhb.gov.cn/japan>
- ⁹ 胡锦涛国家主席の講演；中央人口資源環境活動座談会、2004.3.10
- ¹⁰ 中国循環型経済發展フォーラム；上海宣言、2004.11.7
- ¹¹ 中国国務院；循環型經濟の發展加速に関する若干の意見（国発[2005]22号）、2005.7
- ¹² 北京2005年10月11日発新華社—共同、中国共産党第16期中央委員会第5回総会コミュニケ、2005.10
- ¹³ 「小康社会」とは「いくらかゆとりのある社会」をいう。2002年11月の第16回共産党大会及び2003年3月の全国人民代表大会において「小康社会」を2020年までに全面的に実現することが再確認された。具体的には、2020年のGDPを2000年時点のGDPの4倍にすること等が目標とされた。外務省HPより、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda>
- ¹⁴ 例えば、田中修；第9次5ヵ年計画から第10次5ヵ年計画へ—中国マクロ経済政策の動向分析—、PRI Discussion Paper, 2000
- ¹⁵ 上記の3, 11, 12の文書に加え、以下の文書がある。
国家發展改革委員会、国家環境保護局、科学技術部、財政部、商務部、国家統計局；循環經濟試点（実験点）を組織し展開する第一弾作業に関する通知、2005.10.27
- ¹⁶ 5と同じ
- ¹⁷ Martin Jaenicke “Umweltpolitik” 1978, “Umweltpolitik lern und Arbeitbuch” 1999
- ¹⁸ 北京2006年3月15日新華社、2006.3
- ¹⁹ 国家發展改革委員会、国家環境保護局、科学技術部、財政部、商務部、国家統計局；循環經濟試点（実験点）を組織し展開する第一弾作業に関する通知、2005.10.27
- ²⁰ 第1回日中韓三ヶ国環境大臣会合共同コミュニケ、1999.1.13；コミュニケの5において「三大臣は、三ヶ国環境大臣会合の最初のイニシアティブとして、三ヶ国の「環境共同体（environmental community）」意識の向上、及び三ヶ国環境担当部局間の情報交換の育成を推進していくことを決定した。」との文書が盛り込まれた。
- ²¹ 日中友好環境保全センター政策研究部；循環型經濟の推進の現状と課題、日中友好環境保全センタープロジェクト・フェーズⅢ総括セミナー、2006.3
- ²² 環境基本計画—環境から拓く新たなゆたかさへの道—、2006.4
- ²³ PETボトルリサイクル推進協議会；PETボトルリサイクル年次報告書（2005年度版）、<http://www.petbottle-rec.gr.jp/nenji/2005/index.html>
- ²⁴ 世界国勢図会2006/07年版；（財）矢野恒太記念会、2006.9
- ²⁵ 世界国勢図会2006/07年版；（財）矢野恒太記念会、2006.9
- ²⁶ 田崎智弘；家電製品の循環廃棄フローの調査手法の開発と施策実施の影響解析、平成13～15年度廃棄物処理等科学研究報告書「耐久財起源の循環資源の適正処理に関する研究」、pp30-41、2004
- ²⁷ 竹本和彦、森下哲；創設：3Rイニシアティブの世界的な展開を目指して、環境研究、No.136、2005
- ²⁸ 3Rイニシアティブ閣僚会議議長総括；<http://www.env.go.jp/earth/3R/info/01.pdf>、2005.4
- ²⁹ 産業廃棄物に関する懇談会；産業廃棄物行政に関する懇談会報告書、2002.6
- ³⁰ 第1回中国循環型經濟勉強会（2006.8.22；JICA主催）において、是澤裕二氏（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部企画課課長補佐）の提出資料を基に作成したもの。
- ³¹ 外務省政府開発援助HP、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/odaproject/index_asia.html
- ³² ODAで扱う環境分野には、公害対策、森林保全のほか、上下水道整備、住環境改善、防災なども含んだ広範な分野を対象としていることに注意する必要がある。

-
- ³³ 外務省経済協力局；ODA50年の成果と歩み、2004
- ³⁴ 参議院 HP、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/koryu/oda-houkoku14.htm>
- ³⁵ 持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方検討会；持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方報告書、2006.8
- ³⁶ 1999年1月の第1回日中韓三ヶ国環境大臣会合のステートメントに、日本、中国、韓国の三ヶ国は環境共同体（environmental community）にあるとの認識が盛り込まれた。
- ³⁷ 柳下正治；バルト海沿岸地域及び北東アジア地域における環境政策面での地域比較研究（平成14～15年度科学研究費補助金基盤研究成果報告書）、2004.3