

第4章 環境政策

4.1 環境保護関連の法体制

中華人民共和国憲法は、9条で自然資源の保護、22条で名所・旧跡等の保護、26条で環境保護の趣旨、を謳っている。

中国の環境法体制は、1979年の「環境保護法(試行)」の下に、環境汚染を防止することを主眼に形成された。1989年にこれを改正し、現行の「環境保護法」となり、法体系が一応整備された。環境保護法は総合的な基本法であり、環境保護と経済発展の両者を互いに調和させる原則を強調し、さらに同法の法律的規範及び制約力を強化し、行政的環境監督管理を強調している点が重要である。同法は6章47条からなり、第1条で、国は環境と自然資源を保護し、汚染とその他の公害を防止する、と定め、単純な公害防止・自然資源の保護から、大きな環境(自然生態系を含む)を保護し、改善することへの環境政策の転換が、環境法によって図られたと考えられる。

「世紀を跨ぐ緑工程計画」、「全国生態建設計画」など21世紀に向けた国家環境保護の長期戦略を策定し、生態環境の改善に力を入れている。1990年代に発表された重要政策は以下の通りである

²⁴。

発表時期	名称	認可・発行機関	主要内容等
1992年8月	中国環境と発展十大対策	中国共産党中央国務院	中国の環境と発展を指導する綱領的文書
1992年	中国環境保全戦略	国家環境保護局(当時)、国家計画委員会	環境保全戦略に関する政策的文書
1993年1月	オゾン層破壊物質を段階的に削減する中国国家方策	国務院	「モントリオール議定書」を履行するための具体的な方案
1993年9月	中国環境保護行動計画(1991~2000)	国務院	全国の分野別十ヶ年環境保全行動計画
1994年3月	中国アジェンダ21	国務院	中国の人口、環境と発展に関する白書
1994年	生物多様性保護行動計画	国務院	「生物多様性条約」を履行するための国家レベルの行動計画
1996年8月	環境保全にかかる諸問題に関する国務院決定	国務院	国務院の法規的文書で、環境保全に関する目標と措置を記載
1996年9月	国家環境保護「九五」計画及び2010年の長期目標	国務院	今後5年間と15年間の環境保全を指導する綱領的文書
1996年9月	世紀を跨ぐ緑工程計画(第1期)	国務院	国家環境保全「九五」計画を具体化しかつ項目、重点、措置を明記
1996年9月	「九五」期間全国主要汚染物質排出総量規制計画	国務院	「九五」期間中、主要汚染物質排出総量規制の国家計画
1998年1月	酸性雨規制区と二酸化硫黄汚染規制区指定方案	国務院	対象地域の二酸化硫黄排出基準達成の義務化と総量規制の実施

²⁴ 「日中環境協力情報資料集(社団法人海外環境協力センター、平成12年3月)」。

1999年1月	全国生態建設計画	国務院	土壌流出、森林破壊、砂漠化などを50年かけて改善していく長期的な国家計画
---------	----------	-----	--------------------------------------

環境保護の特別法と条例としては以下のようなものがある。

(1) 汚染防止関連

- 大気汚染防止法
- 水汚染防止法
- 海洋環境保護法
- 環境騒音防止条例
- 固形廃棄物管理条例、など

(2) 自然資源保護関連

- 水法
- 森林法
- 鉱産資源法
- 草原法
- 漁業法
- 野生動物保護法、など

(3) 有害・有毒物制御関連

- 農薬登録規定
- 化学危険物安全管理条例
- 民間核施設安全監督管理条例
- 核原料管理条例、など

(4) 国土整備関連

- 都市企画法
- 土地管理法、など
-

行政法規の例としては次のようなものがある。

- 水汚染防止実施細則(1989年国家環境保護局公布)
- 大気汚染防止法実施細則(1991年国家環境保護局公布)
- 森林法実施細則(1986年林業部公布)、など

中国の自然環境への脅威としては次のようなものが挙げられている。²⁵

森林伐採、森林の薪炭林としての利用、過放牧、森林火災、狩猟、野生生物の商取引、焼畑農業、水質汚染、大気汚染、酸性雨、気候変動、土壌浸食、地下水位の低下、埋め立て、ダム建設、人口増加、殺虫剤の使用、ゴム産業の隆盛によるプランテーションの増加、ユーカリ植林、外来種の導入、海洋汚染及び過剰利用

環境問題への意識は年々強まっていて、様々な対抗手段が講じられているが、管理・運営上の問題点として次のような項目が挙げられていて、その克服が課題となっている²⁶。

- 保護意識の欠如
- 投資不足
- 実施機関の非効率性
- 技術者不足

4.2 環境行政機構 - 国家環境保護総局の概要

1998年3月第9期第1回全国人民代表会議において、従来40あった中央官庁が29に削減さ

²⁵ A Biodiversity Review of China (WWF International China Programme, 1996).

²⁶ A Biodiversity Review of China (WWF International China Programme, 1996).

れた。従来の国家環境保護局(NEPA)は、環境問題の重要性に鑑み、国家環境保護総局(SEPA: 部クラス)に格上げされ、國務院主管の環境保護業務を行う直屬機関である、とされた。

この組織改革により、環境保護に関係する国際条約の国内履行活動の管理調整等の機能が他官庁から移管された。職責としては、国家環境保護の方針や政策の策定、水・大気・有害化学物質等に係る法令制定と実施統括、自然保護政策、大規模な環境問題の処理、環境基準・排出基準の制定、環境管理制度の制定、環境関連の科学技術統括、環境観測や関連統計作成、環境保護に関する国際協力、原子力安全等が定められている。

機構面では、計画財務司、政策法規司、汚染規制司、国際合作司等 10 の司(日本の局相当)が設置されており、総局長(大臣クラス)1名、副局長 4名、司长級幹部 31名を含めて定員 200名とされている。

以上の改革に伴う変化として、以下のような観測が指摘されている²⁷。

- (1)これまで森林・生態系保全の分野で林業部と競合し、力が及ばなかったが、林業部が准省(vice-ministry)レベルに降格されたので、生物多様性等の分野で国家環境保護総局のコントロールが強化されるものと見られる。
- (2)産業公害・環境政策の分野では、中国アジェンダ 21 の責任官庁である国家科学技術委員会との競合が顕著であるが、国家環境保護局の「世紀を跨ぐ緑工程計画」はより実務的かつ広く国内外の財政支援を集めており、国家環境保護総局への昇格は政府指導者層におけるこれら計画への広範な関心を反映し、実施能力の強化を促すものと考えられている。

上記のように改革に伴う変化を積極的に支持する観測がある反面、世界銀行の報告書では以下のような批判的な意見を述べている²⁸。

- (1)国家環境保護委員会(SEPC)の廃止:SEPCは 1984年に設立され、政府機関間の横断的な調整機能を持っていた²⁹。
- (2)人員削減:責任分野が広がったにも関わらず、NEPA時代よりも 38%の人員削減が行われた。
- (3)国家としての環境に関する知識の低下:様々な省庁にいた環境部門の人員が、SEPAに異動になるのではなく単に削減されてしまったので、国全体として環境に関する知識が低下してしまった。

4.3 林業政策

4.3.1 概要

中国政府は、森林・林業を国土保全及び国家経済発展における最も重要な事業として、1950年代から「全面的な森林保護と積極的な造林実行」を国家政策の柱として実施してきた。特に、全国的な森林資源の不足に鑑み、森林資源の保護と合理的利用、封山育林、防護林(保安林)整備、荒廃地緑化等に係る政策・法規の実施により、「全国民の動員による造林の展開」を図った。1999年現在、中国の人工林面積は、4084万ha(1979~1999年実行)に達している。

中国政府は、1970年代後期から、林業面から治山治水と生態環境改善を中心とした環境保全に力点を置くようになっていた。その背景には、全国の砂漠化面積が国土面積の約 30%に達し、さらに増加の傾向にあること、土砂流失面積が国土面積の約 40%で、なお拡大しつつあること等があり、自然環境の悪化により風砂害、旱魃、水害などの自然災害が頻発し、安定的な農業の実行に伴う国家経済の発展に対して大きな脅威となっていた。

このため、中国政府は、1978年に「三北」防護林体系整備計画を発足させ、その後、長江中上流防護林体系整備計画等の国家レベルの造林プロジェクトが次々と実施された。2000年現在は、次の 10の林業生態事業として全国的に実施されてきている。

- (1)「三北」防護林体系整備事業

²⁷ 「日中環境協力情報資料集(社団法人海外環境協力センター、平成 12年 3月)」。

²⁸ China Environmental Sector Update – Third draft (The World Bank, December 2000)。

²⁹ その他の環境関連諮問委員会としては、China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED)がある。世界銀行、カナダ、日本などが、環境と開発に関わる様々な分野別に専門家を送り、中国側専門家との意見交換の上で勧告を作成し、中央政府首脳部(朱熔基首相を含む)に提言する。2001年で第 2フェーズが終了する。

東北、華北、西北のいわゆる「三北」地域は、乾燥及び半乾燥の厳しい自然環境にあり、風害、飛砂害、干害が頻発していることから、本地域の生態環境を緩和して、農業等を発展させることを目的とし、対象地域は 13 省 511 県にまたがる。

(2) 長江中上流防護林体系整備事業

この地域は、古くから森林伐採、土地開発による裸地が多いため、洪水、土砂流出が多発していることから、その防止を図るもので長江に沿って広がる 9 省 145 県が対象である。

(3) 沿海防護林体系整備事業

北は遼寧省の鴨緑江河口から南は広西省の北侖江河口までの長大な沿岸線は、台風、潮風・飛砂、海岸侵食等による災害が多発しているため、11 省 195 県にまたがる防護林帯を造成するものである。

(4) 淮河・太湖流域防護林体系整備事業

(5) 珠江流域防護林体系整備事業

(6) 黄河中流防護林体系整備事業

(7) 遼河流域防護林体系整備事業

(8) 治砂事業

砂漠及び風食により砂漠化した土地は、中国全土の 3 分の 1 を占めることから、1991 年に「砂漠化防止対策要綱」を制定し、喬木・灌木・草本の植栽、封山育林、空中播種等により砂漠化土地 660 万 ha を緑化するものである。

(9) 太行山緑化事業

華北平原の北縁に位置する太行山の山系は、北京市、天津市及び平原地区の水源地帯であることから、山系の緑化によって生態適環境の改善と水源涵養を図ることを目的としている。

(10) 平原緑化事業

東北、華北、西北における平原地区は、中国の農地面積の約 45% を占める人口の集中した農業地帯であるが、開発に応じて森林植生が減退して洪水・その他の災害が発生していることから、防護林網として、農地の防風林造成、四傍（路傍、水路傍、宅傍、集落傍）樹造林を大衆運動等により推進するものである。

なお、本調査の最終日（4 月 19 日）に国家林業部において国際合作司による「最近における中国林業政策の方向」に関する対日本側説明会（日本大使館、JICA 事務所、JBIC）が開催された。これによると、森林整備の強化と生態環境の改善を目標として、2001 年を期して新たに次の 6 つの重点林業プロジェクトを発足させるとのことである。

(1) 天然林保護事業

生態環境の保全と水土保持・水源涵養機能の強化を図るため、重要天然林区域を伐採禁止区及び緩衝区で構成される生態保護区に設定する。従来の木材生産分野の従業員は造林、森林保護管理、その他の分野に移動する。

(2) 林業生態事業

従前の 10 の林業生態事業を引続き推進するとともに、長江、黄河流域等の生態環境の特に悪化している区域を重点的に水源涵養林、水土保持林及び生態保護林を造成し、封山育林を主体として整備する。

(3) 退耕還林・退耕還草事業

森林破壊による開墾、傾斜地における耕作は土砂流出の主な原因であるため、傾斜度 25 度以上の耕地について農民の自家用食料の確保を前提に逐次耕地を林地（又は草地）に還元する。

(4) 砂漠化防止事業

北京市周辺をはじめ、華北、東北、西北の各地方の都市周辺は砂漠化の危機にさらされているため、その防止を図る。

(5) 野生動植物保護事業

長江、黄河及び淮河の三大河川上流区域には、貴重な動植物が多数存在するため、その保護を図る。

(6) 生産林整備事業

中国における用材原木使用量は 5000 万 m³ と日本に次いで世界第 2 位である。したがって、天然林の保護等による木材供給の不足解消を目指し、国内需要を満たすための用材林造成を早生

樹種主体により促進を図る。

4.3.2 林業法令の状況

中国政府は、森林・林業の役割を効果的かつ効率的に発揮することを目的として、「森林法」を制定している(1984年9月20日制定、1998年4月29日改正)。この法律によって、中国における森林・林業の実行に当たっての基本的な遵守事項を定めており、総則、森林管理経営、森林保護、造林、伐採、責任義務、付則の7つの章から成っている。

また、国家林業局(前林業部)は、森林法に基づいて、「全国造林技術規程」(1995年制定)を定めており、内容としては、総則、林種確定、樹種選定、混交造林及び樹種更改、植栽密度、種子及び苗木、地拵え、造林方法、造林時期、保育管理、造林設計、検査検収、造林技術等の項目から成っている。この外、「空中播種造林技術規定」、「封山育林技術規定」、「環境保全基準」等がある。

4.3.3 林業行政機構

中国においては、森林・林業の最高行政機関は、国务院の下に設置されている国家林業局である(図4-3参照)。国家林業局の前身であった林業部は、1998年3月に行われた中央官庁の機構改革により、現行の林業局に改組された。従前の林業部は、森林資源(野生動物を含む)の管理・保護、造林事業及び林産業の政策・法規の制定及び行政指導が中心的業務であったが、国家林業局への縮小改組により、林産業が地方自治体の一般産業に統括されたことから、林業局としては、国土保全を前提に森林資源の保護管理と森林荒廃を原因とする自然環境の悪化地域への造林事業の促進を最優先施策として取り組んできている。

中央政府の下に23の省、5つの自治区、4つの直轄市、1つの特別行政区があり、各省・自治区には林業庁、直轄市・特別行政区には林業局(農林局)が設置されている。さらに、これらの機構の下に、地区、市、県レベルの地方政府に行政区の職能機関である林業局(農林局)があり、その現場における末端組織として国有林経営管理担当の国营林場の外、地方自治体所有林や集団所有林の経営管理担当の郷・村林場等が存在している。

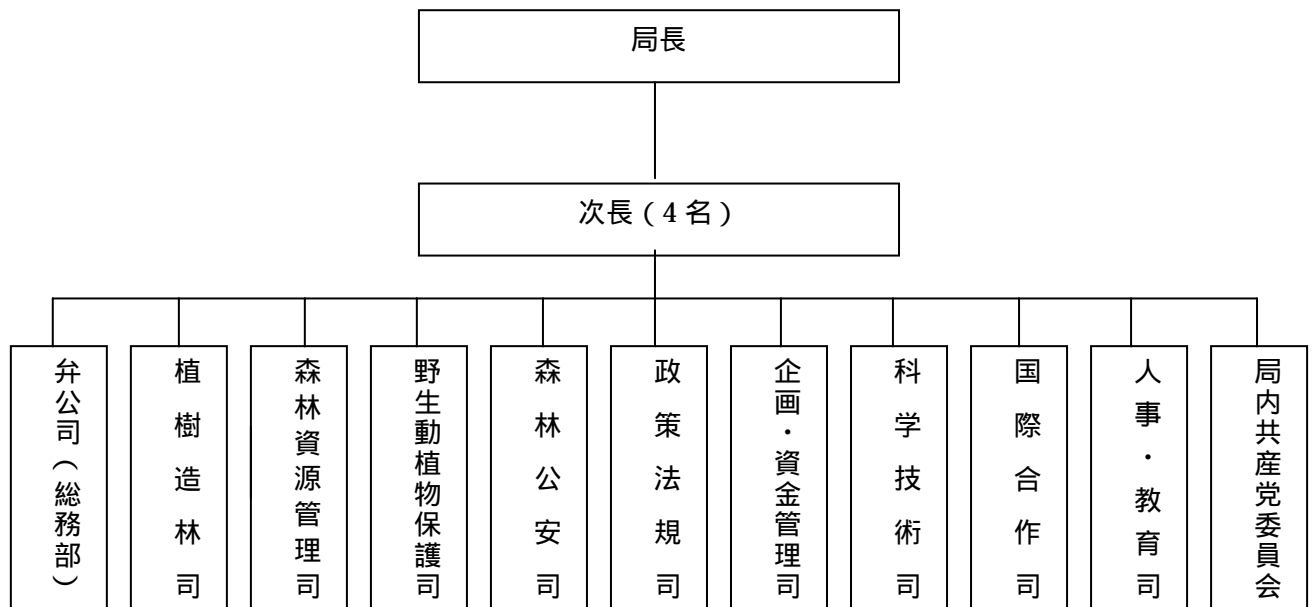


図4-3 中国国家林業局組織図