

中国における法制度の整備・執行

1 法体系

中国における環境法制度は、上位に総合的環境基本法と環境保護単行法などの「法律」があり、その下に国務院が制定する環境「行政法規」、その下に「地方法規」が位置付けられ、さらにその下に国務院の「部門規章」と「地方政府規章」が対等の関係で存在する。

表 1.1 環境法制度の分類と制定機関

レベル	法規制	制定機関	一般的な呼び方
国家	法律 (Law)	全国人民代表大会 (日本の国会) 及びその常務委員会が制定。過半数の賛成が必要。	〇〇法：環境保護法
	行政法規 (Administrative Regulations)	国家国務院が制定。	〇〇条例：危険化学品安全管理条例 〇〇弁法：廃棄自動車回収管理弁法
	部門規章 (規定：Ministerial Regulations)	国家国務院の所在機関が制定。(国家発展改革委員会、国家環境保護総局)	〇〇弁法：環境保護製品認定管理弁法 〇〇通知：上場企業の環境保護の強化のための通知 〇〇意見：クリーン生産の推進に関する若干意見
地方	地方法規(Local Regulations)	省級人民代表大会及びその常務委員会が制定。	〇〇省 (自治区、直轄市) 〇〇条例：広東省資源総合利用管理条例
	地方政府規章 (規定：Local Governmental Regulations)	省及び大都市の地方政府 (行政管理機関) が制定。	〇〇省 (自治区、直轄市、副省級市) 〇〇制定
その他	国際環境条約	中国が加盟している国際条約 (国内法より高い拘束力を持つ。)	
	環境基準 (Environmental Standards)	国家環境基準は国家環境保護総局が制定。 地方環境基準は省人民政府が制定。 地方環境基準は国家環境基準より厳しい基準とすることが可能。	〇〇標準：生活ごみ埋立汚染制御標準

出典：株式会社 NTTデータ経営研究所 (平成 17 年 3 月)「中国・韓国・台湾リサイクル動向調査報告書」に一部加筆

中国の環境法体系を以下の表の通り、整理した。

表 1.2 中国の環境法一覧

分野	法	施行令	施行規則	関連基準
大気汚染	大気汚染防止法（2000年改正）		既存火力発電所二酸化硫黄汚染防止十一五計画（2007年） 国家酸性雨と二酸化硫黄汚染防止十一五計画（2008年）	大気汚染物総合排出基準（2000年改正） 環境大気質基準（GB3095-1995、1982、1996年改正）
水質汚濁、地下水汚染	水汚染防止法（1996年、2008年2月改正）	水汚染防止法実施細則（2000年）	飲用水水源保護区汚染防止管理規定（1989年）	地表水環境品質基準（GB3838-2002） 地表水及び污水監測技術規範（HJ/T91-2002） 海水水質基準（GB3097-1997） 農地灌漑水質基準（GB5084-92） 漁業水質基準（GB11607-89） 污水総合排出基準（GB8978-1996） 地下水品質基準（GB/T14848-93）
悪臭、騒音、振動	環境騒音汚染防止法（1997年制定）	道路交通管理条例（1988年）		悪臭汚染物排出基準（GB14554-1996） 工業企業工場境界騒音排出基準（GB12348-2008） 社会生活環境騒音排出基準（GB22337-2008） 都市区域環境振動標準（GB10071-88）
土壌汚染	土壌汚染防止法（草案起草中） 都市域汚染場所環境監督管理弁法（立法予定）		土壌汚染の予防・対策の業務の強化に関する意見（2008年）	工業企業土壌環境品質のリスク評価基準（HJ/T25-1999） 展覧会用地土壌環境品質評価基準（暫定）（2007年）
ヒートアイランド現象				
その他	環境情報公開弁法（試行） 2008年5月施行			

(1) 環境大気質基準の改定

2011年3月現在、環境大気質基準が改訂中であり、パブリックコメント案では、二酸化窒素の許容濃度は以下のように提案されている。

表 1.3 二酸化窒素の許容濃度

汚染物質	時間	1級基準	2級基準	濃度単位
二酸化窒素 (NO ₂)	年平均	0.04	0.04	mg/m ³
	日平均	0.08	0.08	
	1時間平均	0.12	0.12	

(2) 火力発電所大気汚染物排出基準の改定¹

2011年3月現在、「火力発電所大気汚染物排出基準(GB 13223)」が第2次パブリックコメントにかけられており、そのなかで窒素酸化物については表 1.4のように、第1次パブリックコメント時より厳しい制限が提案されている。

表 1.4 火力発電所の大気汚染物質排出制限値（一般）

番号	燃料及び熱エネルギー転換設備のタイプ	適用条件	窒素酸化物 (NO ₂ で計算) 制限値 (mg/m ³)	汚染物質排出モニタリング位置
1	石炭燃焼ボイラ	全て	100 200 ⁽²⁾	煙突あるいは煙道 ⁽³⁾
2	重油を燃料としたボイラあるいはガスタービンユニット	燃油ボイラ	100 ⁽¹⁾ 200	
		ガスタービンユニット	120	
3	ガスを燃料としたボイラあるいはガスタービンユニット	天然ガスボイラ	100	
		その他ガス燃料ボイラ	200	
		天然ガスのガスタービンユニット	50	
		その他ガス燃料のガスタービンユニット	120	
		天然ガスのガスタービンユニット	50	

注：(1)新たに建設された火力発電ボイラは当制限値を適用。
(2)2003年12月31日以前に建設されて稼動開始している石炭燃焼ボイラ、または建設プロジェクト環境影響報告書が認可された石炭燃焼ボイラは当制限値を適用。
(3)新たに建設された石炭火力発電所の汚染物排出の煙突におけるモニタリング。

¹ 「火力発電所大気汚染物排出基準（第二次パブコメ案）」

なお、環境保護部が規定する重点地区における排出制限値は表 1.5の通りである。

表 1.5 火力発電所の大気汚染物質排出制限値（重点地区）

番号	燃料及び熱エネルギー転換設備のタイプ	適用条件	窒素酸化物（NO ₂ で計算）制限値（mg/m ³ ）	汚染物質排出モニタリング位置
1	石炭燃焼ボイラ	全て	100	煙突あるいは煙道 ⁽¹⁾
2	重油を燃料としたボイラあるいはガスタービンユニット	燃油ボイラ	100	
		ガスタービンユニット	120	
3	ガスを燃料としたボイラあるいはガスタービンユニット	ガスボイラ	100	
		ガスタービンユニット	50	

注：(1)新たに建設された石炭火力発電所の汚染物排出の煙突におけるモニタリング。

表 1.5の基準における酸素量による調整については、以下の公式及び、表 1.6の標準酸素量を用いて行う。

$$p = p' \times \frac{21 - O_2}{21 - O'_2}$$

p ：窒素酸化物の標準排出濃度、mg/m³
 p' ：実測した窒素酸化物の排出濃度、mg/m³
 O_2 ：標準酸素量、%
 O'_2 ：実測した酸素量、%

表 1.6 標準酸素量

設備の種類	標準酸素量 (O ₂) %
石炭燃焼ボイラ	6
重油及びガスボイラ	3
ガスタービンユニット	15

(3) NOxモニタリングの実施状況²

固定発生源に対する自動オンラインモニタリングは、連続排ガス測定システム（CEMS：Continuous Emission Monitoring System）と呼ばれる機器で行われており、以下の状況にある。

- ・重点汚染源のオンライン観測は初期完了
 - ・重点抑制地区の 65.8%にオンラインモニタリングシステム設置、ネットワーク率は 93.6%
- 火力発電業界の一定規模以上のユニット及び 20 t/h 以上の工業用石炭ボイラは CEMS を設置し

²平成 22 年 9 月 16 日開催「窒素酸化物の総量削減に係る日中共同ワークショップ」環境規画院発表資料

なければならない。(現地調査を行った武漢市内の 20t/h 以上の工業用石炭ボイラもすでに CEMS が導入済、もしくは据付済であった。)

(4) 窒素酸化物の総量規制

2011 年から始まる第 12 次五カ年計画では、二酸化硫黄に加えて、窒素酸化物も総量規制の対象物質となった。以下は、中国環境保護部「“十二五”主要汚染物総量規制計画編成ガイドライン」(2010 年 6 月)を基に窒素酸化物の総量規制の概要を整理したものである。

1. 第 12 次五カ年計画における総量規制の主な内容

項目	内容
総量規制の対象物質	<ul style="list-style-type: none"> 第 11 次五カ年計画 (2006~10) : 二酸化硫黄 (SO₂) 及び化学的酸素要求量 (COD)。 第 12 次五カ年計画 (2011~15) : 上記 2 つに加え、新たに窒素化合物 (NO_x) とアンモニア性窒素を追加。
基準年	2010 年
目標年	2015 年
NO _x 排出削減の重点分野	電力、製鉄 (主に鉄精錬、圧延加工、焼結)、セメント、工業ボイラー
NO _x 排出削減の重点地区	北京市、天津市、河北省、山東省、上海市、江蘇省、浙江省、広東省においてより厳しい「国四」基準の自動車燃料の供給
NO _x 排出削減対策	<ul style="list-style-type: none"> 電力業による低 NO_x 燃焼技術の全面導入、新設・増設・改造時の排出基準・環境影響報告書に基づく排気脱硝施設の建設、既存の脱硝施設の運転管理強化 自動車に対する「国四」基準の実施とそれに伴う燃料の供給 精錬、セメント業、工業ボイラーの低 NO_x 燃焼技術、排気脱硝施設のモデルプロジェクトの実施 その他業種の窒素酸化物の排出削減技術の開発研究及び産業化の推進

2 法の執行体制と課題

2.1 執行体制

(1) 分野別管理部門

環境汚染問題の分野ごとに関係管理部門を挙げると、下表の通りである。

表 2.1 環境分野ごとの管理部門と管理内容

分野	管理部門	管理内容
大気	環境保護、発展改革、気象部門	発展改革、気象部門は気候変化に関する管理と技術サービスを担当する。
水	環境保護、水利、建設、農業、	環境保護部門は水汚染防止、水利部門は水資源利用

分野	管理部門	管理内容
	海洋部門	と保護、建設部門は都市生活排水処理、農業部門は漁業と農業汚染源の管理、海洋部門は海洋環境保護を担う。
騒音	環境保護、都市、交通、鉄道、航空主管部門	都市部門は商業活動から発生する騒音に対して、抜き打ち、緊急の検査と懲罰を担当する。
土壌及び生態	環境保護、国土、農業部門	国土部門と農業部門は耕地、草原、河口の生態保護を担う。

出典：宋国君編著.環境政策分析.化学工業出版 P.84.に加筆

(2) 中央及び地方政府の役割分担

中国における環境法規の執行体制は、中央、地方政府レベルで以下のような役割分担となっている。

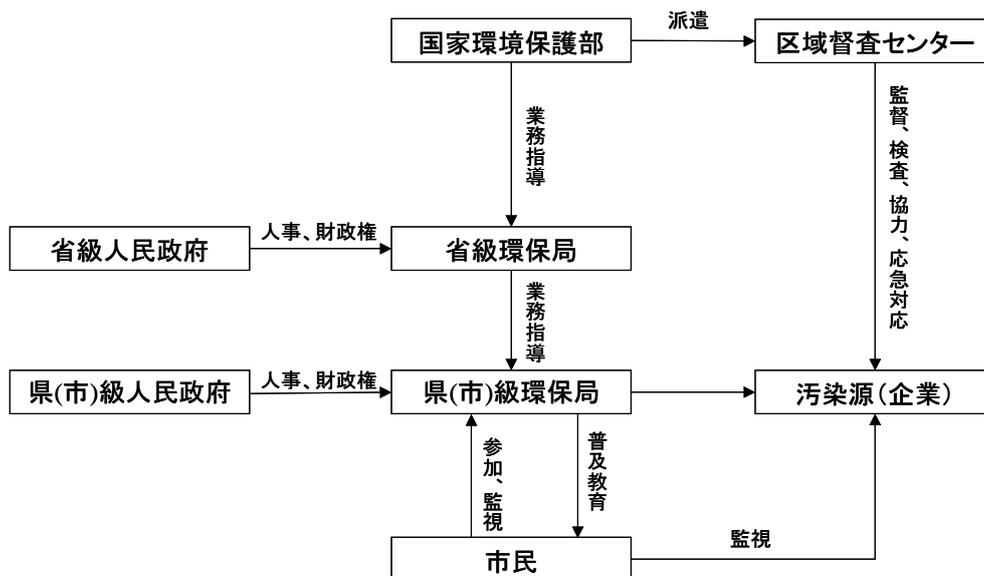
表 2.2 環境法規の執行機関とその役割

機関	役割
中央政府：国務院環境保護行政主管部門（環境保護部）	国レベルの政策・措置の完備、全国の環境保護の評価、計画、マクロ調整と指導・監督
中央政府：海洋、漁港監督、軍隊、交通、鉄道部門	それぞれの所管行政における環境汚染防止の監督管理
地方政府（県級以上）：環境保護部門	それぞれの行政区域の環境の質に対しては、あくまで地方政府がその責任を負う。環境保護目標責任制によって評価・査定を受ける。
地方政府：土地、工業、林業、水利行政主管部門	関連法律の規定に基づき、資源の保護に係る監督管理

出典：環境保護法、第十一次環境保護規画

近年の環境保護強化の象徴的な動きの1つとして、これまでの環境保護総局は、2008年3月に開かれた第11期全国人民代表大会において国務院改革案が採択され、「環境保護部」へ昇格したことが挙げられる。正式に「部」となったことで、他の部に対しても同格となり、権限が強化された。

中国の環境法規執行体制を図で表すと下図のようになり、国家級、省級、県（市）級という三層構造となっている。この組織体制の1つの特徴は、国家環境保護部は省級の環境保護局（環保局）に対してはあくまで業務指導を行うだけという緩い協力関係にしかない点であり、省級環保局に対する人事権、財政権は省級の人民政府が持っているため、地方政府の影響を受け易い構造となっている。



出典：宋国君編著.環境政策分析.化学工業出版 P.84.を仮訳、加筆

図 2.1 中国における環境管理体制

(3) 環境監察機構³

1998年の国家機構改革により環境保護局が強化され、環境保護総局となったころから、全国の企業等に対する環境監督を行う体制が徐々に整備され、専門部署として総局内に環境監察局が設置された。省級、市級、県級政府にはそれぞれ環境監察総隊、環境監察支隊、環境監察大隊が置かれた。

主な職責は以下の通りである。

- ① 環境監察行政法規、部門規章、制度、組織の制定、環境保護方針、政策、計画、法律、行政法規、部門規章、標準の執行の監督
- ② 汚染物質登録制度、期限付き汚染防止制度等の環境管理制度の制定、組織
- ③ 各地方・部門の地区及び流域を跨った重大な環境問題の調整と解決
- ④ 重大な環境汚染事故及び生態破壊事件への応急対応策の策定と調査処理業務
- ⑤ 汚染賦課金（排污費）の徴収
- ⑥ 突発的な環境応急処理業務
- ⑦ 環境保護行政のチェック
- ⑧ 市民による環境事件の摘発への対応

³ 中国発：2006年春、新しい企業環境管理への挑戦（前編）” EIC ネット。
<http://www.eic.or.jp/library/pickup/pu060227.html>. (参照 2009-06-17). 及び、国家環境保護総局文書（環発[2003]190号）

⑨ 全国における環境保護法執行の検査

⑩ 全国環境監察隊の建設

2002 年末の段階では、全国に 2,991 ヶ所の環境監察機構（総隊、支隊、大隊）が置かれ、約 45,000 人の人員が配備され、211 万回に及ぶ現場での監督検査が行われている。

（４） 区域環境保護督查センター⁴

2006 年 7 月 8 日、国家環境保護総局は、区域環境保護督查センター建設案を発表し、2008 年 12 月までに華東、華南、西北、西南、東北、華北の 6 つのセンターを設立した。各センターには 30～40 人が配属され、監督管理の範囲は全国各地 31 省・市・自治区に及ぶ。センターの主な職責は以下の通りである。

- (1) 地方による国家環境政策・法規・基準の実施状況を監督する。
- (2) 重大な環境汚染や生態系破壊に関わる事件の検査処理活動を担う。
- (3) 省・区域・流域を跨ぐ大型環境紛争の調整処理活動を担う。
- (4) 重大・超大型の突発的環境事件への応急対応・処理の監督検査活動に参加する。
- (5) 環境法執行検査活動を担当または参加する。
- (6) 重点汚染源と国家批准建設プロジェクトの「三同時」執行状況の監督を行う。
- (7) 国家級自然保護区（名勝観光地、森林公園）や国家重要生態機能保護区における環境法執行状況の監督を行う。
- (8) 省・区域・流域を跨いだ環境汚染や生態系破壊に関わる案件の苦情受理と調整活動の責任を負う。
- (9) 環保総局が指示を下すその他任務を担当する。

2.2 執行上の課題

（１） 行政側の課題

中国環境報によると、区域環境保護督查センターが建設された背景には、地方の保護主義があり、環境保護総局の環境法執行能力の強化を図る狙いがある、と指摘している。前述の通り、地方の環境保護部門の人事権、財政権は地方政府のコントロール下にあるため、業務を行う際、地方政府の顔色を伺う状況が発生している。このセンターの職員は環境保護総局から派遣されるため、省を越えるような事態に対応する際、地方政府の指揮や経費、人事の影響を受けないで活動

⁴ “中国環保総局：区域環境保護督查センターを設立 地方直接監督を強化 ” EIC ネット。
<http://www.eic.or.jp/news/?act=view&serial=16391>, (参照 2009-06-16).

ができるようになっている⁵。

北川秀樹氏編著の「中国の環境問題と法・政策」によると、中国における環境法の執行上の課題として以下が挙げられている。

- ・ 法執行主体が明確でない
- ・ 環境行政部門の法執行力が弱い
- ・ 法執行機関の未整備
- ・ 法執行職員の低い資質
- ・ 法執行手続きと基準が不透明
- ・ 法執行監督システムと責任制度が不健全
- ・ 行政部門の上下間の縦割り・横割り
- ・ 地方保護主義

これらの指摘に対し、以下のように、中央政府の環境保護重視の姿勢、地方環境行政の強化、世論による環境監督力の強化が図られている。

中央政府の強力な指導姿勢

2005年1月、環境保護総局の番岳副局長が環境影響評価を行わずに着工した13省市の30件の火力発電所等の建設に対し、具体的な名称を挙げて違法着工プロジェクトの停止と環境保護法規の遵守を要求した。この行動は、環境影響評価法施行後初めての全国レベルでの行政処分であり、「環保風暴（環境保護の嵐）」と評された。

地方環境行政の強化

2006年7月に共産党中央が公布した「科学的發展觀が要求する地方の党と政府の指導者総合審査評価試行弁法」では、環境保護指標を地方幹部の成績審査の指標に含めることで、地方における環境行政の強化を行っている。

世論による環境監督力の強化

2006年2月に「環境影響評価公衆参加暫行弁法」が公布され、一定のプロジェクトの環境影響報告書の作成過程で住民、専門家の意見を聴取することが義務付けられた。また、2007年4月には「環境情報公開弁法（試行）」が公布され、環境行政に対する世論の監督力の強化が行われている⁶。

⁵ “区域を跨ぐ督查により環境法執行の困難を解消”。中国環境保護部 Web サイト。
http://www.zhb.gov.cn/hjyw/200705/t20070523_104006.htm, (参照 2009-06-16).

⁶ 北川秀樹編著. 中国の環境問題と法・政策. 法律文化社. 2008, p.23.

環境保護第十一次五ヵ年計画に見る中央政府の対応

環保十一五計画においても、上述のような環境行政執行に関する指摘に対し、「管理能力向上の強化、法執行監督水準の向上」という項を挙げ、以下のような対策を提示している。

- ・ 2010年までに、県級の環境観測ステーションの80%を標準まで引き上げる。
- ・ 2010年までに、省級（省・自治区・直轄市）、地級および県級の環境法執行チームの能力をほぼすべて標準までひき上げる。
- ・ 国家環境突発事故緊急観測ネットワーク及び指揮本部を設置し、各省・直轄市は相応の環境緊急対応指揮システムを構築する。
- ・ 国と地方の環境保護情報システムを構築する。
- ・ 国家環境重点実験室、国家環境技術センターと環境基準実験室を建設する。
- ・ 資格認証制度を実施し、環境技術者の業務執行資格範囲を徐々に拡大する。環境保護チームの思想・政治教育と清廉な行政を強化する。

また、具体的な環境監督・管理能力向上の対策として以下のような内容が含まれている。

環境監督・管理能力向上の重点内容

- ・ 大気環境の質の観測：地級市の大気自動観測ステーションを標準化する。農村に大気バックグラウンド汚染観測ステーション、観測地点を設置する。国家酸性降水物観測ネットワークと砂塵嵐観測ネットワークを構築する。
- ・ 水環境の質の観測：国家地表水自動観測ステーションの建設を強化し、省境、国境及び河口でのリアルタイムの観測と汚染事故予知能力を重点的に強化して、近海域での観測能力の向上を強化する。
- ・ 環境観測ネットワークによる経常観測：地表水、飲料水水源地、固体廃棄物、土壌、生態、騒音、近海域等の経常観測ステーションの能力を増強する。
- ・ 環境放射線の観測：国立の放射線自動観測ステーションと、原子力施設からの流出物をリアルタイムで観測するシステムを整備する。原子力安全の監督・管理の技術的支援システムを整備する。
- ・ 環境の緊急観測：省級の水・大気環境突発事故緊急観測車両システムを構築し、放射能・放射線緊急観測機器を配備する。
- ・ 県級の基本的環境観測：実験室に一般機器を配備し、東部、中部、西部地区での県環境観測ステーションの建設目標達成率をそれぞれ90%、80%、60%にする。
- ・ 環境法執行監督の標準化：省級はすべて一級基準を達成し、地級では二級基準達成比率を90%以上、県級は三級基準達成比率を70%以上にする。
- ・ 重点汚染源の自動観測：国家制御の重点汚染源に自動観測設備を設置し、国、省、直轄市に三級の観測センターを設立して、ネットワーク観測による管理を実施する。重点都市観測ステーションの汚染源に対する監督・観測能力を増強する。
- ・ 環境管理の基礎的条件：環境保護機関の基盤施設と作業条件を着実に整備し、環境重点実験室と環境技術センター、標準サンプル研究開発・生産基地を建設し、国家環境保護情報システムを構築する。

（“第十一次五ヵ年計画” .日中友好環境保全センターWeb サイト.）

(2) 企業側の環境法遵守の枠組み

企業環境監督員制度

日本の公害防止管理者制度が日本の公害対策の中で非常に有効に機能した経験から、国際協力機構(JICA)が1998年より中国側(国家環境保護総局及び日中友好環境保全センター)に対して、「国別特設中国公害防止管理者制度研修」を行ったのをきっかけに、研修は5年間継続され、延べ50人の研修員が1～2ヶ月間の研修を日本で受けることとなった。その後、研修を受けた国家環境保護総局のメンバーが中心となり、「企業環境保護監督員制度の試行」が提案され、2003年より環境保護総局から地方環境保護局への行政通知の形で同制度の施行が行われることとなった。

表 2.3 「企業環境保護監督員制度の試行」の概要

試行通知の概要	<p>(1) 試行の目的</p> <p>企業環境管理を規範化、試行することにより、環境法規の執行を強化し、企業の自主管理体制の構築、人材の育成を図る。この制度を普及させるための経験を蓄積する。</p> <p>(2) 試行業務の目標</p> <p>ア、企業環境保護監督員の研修及び資格制度の構築</p> <p>イ、企業環境保護監督員の地位と責任の明確化</p> <p>ウ、企業環境保護監督員と環境保護局の連携の強化</p> <p>エ、企業環境保護監督員制度の奨励制度の構築</p>
試行を実践する企業の取り組み	<p>地方環境保護局の指導のもとで、試行通知の内容を踏まえ、独自に環境管理規定を作成し、</p> <p>(1) 環境保全組織の設置</p> <p>(2) 企業環境保護監督員の任命や育成</p> <p>(3) 環境モニタリング体制の構築</p> <p>(4) 環境保護局との連携</p> <p>などについて定め、運用する。</p>
試行実践都市	重慶市、貴陽市、鎮江市、長春市及び通化市

この制度について、国務院は「科学的発展観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」(2005年12月発表)のなかで、「国家が監察し、地方政府が監視・管理し、機関や企業が責任を負う環境監督管理体制の構築」と初めて言及され、国家環境保護部では今後5年程度の時間をかけて職業資格管理制度(国家試験等による監督員の認定制度)を含む企業環境監督員制度を確立する計画を立てている。JICAの技術協力プロジェクトでは、この間、フェーズを切りながら中国における制度構築を支援してきており、2008年から始まった日中友好環境保全センターのプロジェクトにおいても企業環境監督員制度の施行に向けた準備等の支援を行う予定となっている⁷。

⁷ “中国発：2006年春、新しい企業環境管理への挑戦” EIC ネット。
<http://www.eic.or.jp/library/pickup/pu060227.html>(参照 2009-06-16)

