

第15章 環境規制

1. 中国の環境問題

1970年代後半に始まった改革開放政策により、中国は大きく経済発展を遂げてきたが、その一方で、経済発展がもたらした大気汚染や水質汚染、廃棄物問題等の環境問題に直面することとなった。

例えば微小粒子状態物質である「PM2.5」は深刻な大気汚染を中国で引き起こしているが、近隣諸国においてもその影響を受けるといった状況も出てきている。実際、温暖化の原因となる二酸化炭素の排出量に関しては、中国は世界第1位となっており、世界全体の二酸化炭素排出量の4分の1以上を中国が占めているという現状がある。また、大気汚染だけではなく、水質汚染や土壌汚染の事故も起きており、例えば2011年には中国海洋石油による原油漏れ事故、2012年の広西チワン族自治区でのカドミウム汚染事故等が発生している。

こうした環境問題に対し、中国政府は、さまざまな環境規制を取ってきたが、そうした環境規制への対応により日系企業にとっては環境対策コストの増大等の影響も出てきているため、中国の環境規制の動向については今後も留意していく必要がある。

ひとくちメモ 11：大気汚染

中国では全国的に大気汚染が深刻な問題となっている。大気汚染の原因は自動車の排気ガスや石炭を燃やした時に出る汚染物質等であると言われている。加えて北京市では春先の季節は黄砂や「柳絮（りゅうじょ）」という綿毛のような柳の種子も舞い、余計に呼吸器症状やアレルギー症状が出やすいと言われている。

冬場は冷気がさらに乾燥しているところに大気汚染の原因となる粒子状物質（PM2.5）により呼吸器が余計に刺激され、風邪をひいても咳、痰、喉の痛みが長引くことになる。

大気汚染の改善に関しては中国政府も交通規制や地下鉄の延伸化、新エネルギー車の促進や平均燃費規制、環境税の導入等を進めているところである。また、中国、モンゴルにおける砂漠化による黄砂問題を改善するために、中国政府は「退耕還林・還草」（耕作を中止して森林や草原に復旧する）や防風林帯の造成等の対策を講じられている。

2. 環境保護の体制

中国は、環境保護を国策の一つとして掲げており、環境保全に対し積極的に取り組む姿勢を示している。具体的に、環境保護が国策となったのは、1983年に当時の李鵬副総理が「環境保護を国策の一つとする」という発言をしたことがきっかけとなっているが、実際1970年代後半から始まった急速な経済発展が水質汚染や大気汚染、廃棄物問題を引き起こし、それに対し中国が真剣に環境保護問題に取り組まざるを得なくなった状況が発生したことが大きな原因としてあげられる。

2015 年 9 月に公布された「生態文明体制改革全体方案」において環境政策の大きな方向性が示され、2016 年に公布された「第 13 次五カ年計画」では「環境に配慮した経済発展」が今後の目標として掲げられただけでなく、2017 年 12 月に開催された中央経済工作会議においても環境保護が三大重点分野として位置付けられており、中国が真剣に国策の一つとして環境保護に取り組んでいることが窺える。2018 年 3 月に改正された「憲法」において、「国は生態環境の保護と改善、汚染その他の公害の防止と改善する」（第 26 条）との条文が規定されている。

2020 年 9 月 22 日には習近平国家主席は国連総会の一般討論でビデオ演説を行い、「中国は二酸化炭素排出量を 2030 年までにピークアウトさせ、温室効果ガス排出量を 2060 年までに実質ゼロとする」という「3060 目標」を国際公約として公表した。これをうけて 2021 年 3 月に「第 14 次五カ年計画と 2035 年までの長期目標要綱」が人民代表大会で採択された。「第 14 次五カ年計画」では主要目標の一つとして「グリーン発展」が取り上げられている。これは森林のカバー率や気象変動対応目標等が明記されている。

現在、中国の環境保護政策の中心的役割を担っているのは、生態環境部（旧環境保護部等の機関を中心に 2018 年再編）であり、主な業務範囲としては以下の通りとなっている。

1. 生態環境制度の構築と政策策定
2. 生態環境問題の調整、監督、環境汚染防止、及び重大事故の対応
3. 減排目標の管理と監督、気候変化の企画対応
4. 生態環境領域の資本投資と環境保護産業の調整と支援
5. 原子力と放射線に関する安全の監督と管理、緊急事故の対応
6. 生態環境に関する宣伝教育、技術支援、国際協力、党と政府からの任務の遂行

一方、地方の環境保護局等の機関は、環境基準及び汚染物質排出基準の設定等を除く幅広い業務を担当している。通常、日系企業が環境対策で接触するのは、地方の環境保護局等の機関であり、工場建設に関わる環境影響の評価や各種手続き、日常的な環境の監視等を通じて、接触が必要となる。

ひとくちメモ 12：全国生態日の設定

2023 年 6 月 28 日の全人代常務委員会では毎年 8 月 15 日を「全国生態日」として設定した。

8 月 15 日は、習近平国家主席が 2005 年にまだ浙江省委書記（日本における県の知事に近い）を務めていた時、最初に「緑水青山就是金山銀山」（緑の山は金の山、青い水は銀の水、つまり豊かな自然は金銀ほどの価値があるという意味）というスローガンを提示した日であるため、今回の設定は習近平政権に対する政治的なアピールの意図もあるが、習近平政権として環境保護に対する重要視としても見られる。

3. 環境保護の法体系

(1) 環境保護法

中国では、1979年に環境保護の基本法である「環境保護法」が試行され、1989年に本格的に施行された。環境保護法の基本原則は以下の通りである。

- ✓ 保護優先（環境保護が他の利益に優先する）
- ✓ 防止予防（環境を利用、開発する行為にともなう環境汚染や環境破壊に対し、一定の措置をとることで事前に防止する）
- ✓ 総合対策（環境問題への対応は、手段や対象を分割せず総合的に対処する）
- ✓ 公衆参加（環境保護のための活動に公衆を関与させる）
- ✓ 損害責任負担（損害を生じさせたものが責任を負担する）

上記の5大原則に基づき、大気や水、土壌に対する環境保護の基本理念及び法令違反に対する罰則規定が定められている。環境保護法は2014年に改正され、環境汚染に関する規制を欧米の規制レベルに引き上げられ、歴史上最も厳しい環境保護法となった。また、環境汚染事業者に対する罰則の強化や、違反企業の責任者個人に対しても最大15日間拘留する等の罰則規定が定められた。一方、環境汚染や生態破壊による責任と賠償は、別途「民法典」の「第7編権利侵害責任」（2020年までは「権利侵害責任法」）で定めている。生態環境に対する損害の賠償金額は、損害の修復防止や評価測定のコストに加え、それにより生じた機会損失も含めており、賠償金額には上限を設定していない。（環境保護法第64条、民法典第7編第7章）環境汚染の監督管理を行う公的機関においては、管轄官が昇進する際の条件として「環境問題の解決」という項目が含まれるようになる等、環境問題に必然的に取り組まざるを得ない状況となっている。

また、2022年9月までには環境保護法の下に、生態環境保護に関する個別法は30本以上、関連行政規定は100件以上、地方の行政法規は1,000件以上になっており、産業環境対策に関連する個別法として主に以下の法律が制定されており、中国に進出する日系企業の環境保護対策にも多大な影響を与える内容となっている。

- ①環境影響評価法
- ②環境保護税法
- ③土壤污染防治法
- ④大気污染防治法
- ⑤水污染防治法
- ⑥固形廃棄物環境污染防治法
- ⑦海洋環境保護法
- ⑧騒音污染防治法
- ⑨汚染物質排出許可管理条例

中国では、上記の国家レベルの環境法規に加え、省や直轄市等の地方政府が独自に環境関連法規を定めていることが多い。例えば、工場からの環境汚染物質の排出を規制する排出基準については、大気汚染防止法や水汚染防止法の中で規定されるのではなく、国家レベルについては生態環境部が、地方レベルについては省・自治区・直轄市の行政政府が定めることができるとされている。

このため、汚染物質の排出基準に関して、国家基準と地方基準の両方が存在することになるが、地方政府が国家基準を上回る厳しい基準を設定することができ、かつ国家基準と地方基準で異なる場合は地方基準が優先されることとなっている。上記⑥の「固形廃棄物環境汚染防止法」については、2020年4月29日に全面改正が行われ、2020年9月1日から施行されている。

固形廃棄物の汚染防止施設の建設に対して環境保護機関の行政許可事項とされていたものが企業の環境保護竣工の自主検収となったこと、工業固形廃棄物の排出者が汚染防止責任制度を確立し、工業固形廃棄物の管理台帳を作成して、処分までの記録をとることが要求されることになった。また工業固形廃棄物が排出許可申請の汚染物質に追加され、罰則金額も引き上げられた（500万元又は処分に必要な費用の5倍まで）。固形廃棄物の輸入の全面禁止の段階的な実現が明確化されている。

また、2022年10月30日に決議された「黄河保護法」（黄河は、青海チベット高原から渤海までと中国北部を横断する川）が新しく公布され、黄河流域（9つの省以上を渡る広い範囲）の環境保護を明確に定めた。例えば、該当地域の企業が規定以上に水を使用した場合は改正と罰金が命じられ、状況が深刻であれば、その企業の取水許可証は取り消される。その他、用地制限や土壌流失に対する保護義務等もある。同じく2023年4月に決議された「青海チベット高原生態保護法」もあり、それぞれの地域に進出する日系企業は、該当地域の法律も事前に確認する必要がある。

(2) 環境保護税法

さらなる環境保護に対する規制強化を行うことを目的に、「環境保護税法」が2016年12月に公布され、2018年10月26日に改定されている。環境保護税の納税者は、中国領土内及び中国が管轄する海域内において課税対象の汚染物質を排出する企業及び事業者である。

課税対象は大気汚染物、水質汚染物、固形廃棄物、騒音であり、具体的な税額は以下の通りである。

図表 15-1 環境保護の課税対象

税目	課税単位	税額
大気汚染物	課税排出単位	1.2元から12元（地方政府が任意に設定）
水質汚染物	課税排出単位	1.4元から14元（地方政府が任意に設定）
固形廃棄物	トン	5元から1,000元（固形廃棄物の内容により区分けされる）
騒音	デシベル	毎月350元から11,200元（デシベルごとに区分けされる）

（出所）環境保護税法を基に作成

納税義務は汚染物を排出した日に発生し、毎月又は四半期ごとに納税する（納税義務の発生日又は締め日から15日以内に税務機関に申告して納税する）。ただし、大規模養殖業以外の農業における生産活動から排出される汚染物質や自動車、機関車、非道路移動機械、船舶及び航空機等から排出される汚染物質、都市部の下水処理及び廃棄物処理場から排出される基準をこえていない汚染物質等については暫定的に課税しない。また、工業固形廃棄物については総合的に利用し（処理加工により固形廃棄物を再利用すること）環境保護基準に遵守している場合は課税せず、騒音については基準超過分のみ課税する。なお、納税者が大気汚染物あるいは水汚染物を排出し、その排出濃度が国家と地方によって定められた基準より30%以上低い場合は環境保護税納付税額を75%に減免、50%以上低い場合は50%に減免される。

また、2017年12月に公布された「環境保護税実施条例」により税務当局の税務情報共有プラットフォームを通じて上記の徴収管理が実施されることが明確化され、納税者の識別に関しても、具体的な規定が定められた。また、2018年1月1日からの環境保護税法の施行に伴い、大気汚染物及び水質汚染物の具体的な税額が中国各地で定められている。

上記の通り、環境保護税法の実施に伴い、中国各地で大気汚染物及び水質汚染物の税目及び税額基準が決定されたが、今後適宜調整が行われることが予測されるため、環境汚染物を排出する企業は、常に通達等に留意しながら環境保護税の申告納付を行う必要がある。例えば、上海市では2018年1月より、二酸化硫黄と窒素酸化物の単位税額を6.65元と7.6元と設定し、2019年1月より7.6元と8.55元に上げた。2022年12月にはその税額の適用が2027年年末までに延長すると公表している。

4. 環境アセスメント

1973年の第1回全国環境保護会議以降、環境アセスメントという概念が中国に導入され、それ以降中国の環境関係部門は環境保護に関する調査と評価に関する活動を行っている。さらに、1979年に公布された環境保護法により、法的にも環境アセスメント制度が確立され、現在も建設プロジェクトによる環境汚染や生態破壊の予防・防止に、重要な役割を果たしている。

環境アセスメントの基本原則は以下の通りとなっている。

- ✓ 建設プロジェクトが国家と業界の産業政策に合致していること。
- ✓ 建設プロジェクトの場所の選定が地域全体の長期計画と環境区画の要求に合致していること。
- ✓ 建設プロジェクトについて、エネルギー及び物資の消費が少なく、廃棄物がゼロ又は少ない工程を採用し、「クリーナープロダクション」を実行すること。
- ✓ 建設プロジェクトによる汚染物の排出について、国家又は地方が定める排出基準を達成すること。

- ✓ 建設プロジェクトが汚染物の排出総量規制に関する指標に合致していること。排出総量を増やさないこと。
- ✓ 改造・拡張プロジェクトについては、生産量を増やしても汚染は増やさないこと。

中国における建設プロジェクトに対する環境アセスメントの実施率は、80年代初頭以降、徐々に上昇しており、中国全土の環境アセスメント実施率は1992年には61%であったものが、1995年には81%まで上昇し、その後は90%以上を維持している。環境アセスメントにより、合理的な産業配置及び企業による場所選定の最適化の促進、新たな汚染源の抑制、既存汚染源に対する整備の促進、産業技術改造及びブクリーナープロダクションの促進、生活環境及び生態環境の保護が達成されている。

5. 環境問題となった事例

深刻な環境汚染への懸念が広がる中、2014年の環境保護法の改正により、違法に環境汚染物質を排出した事業者への罰則が厳格化されることとなった。例えば、環境汚染を引き起こした企業は、状況が改善されるまで上限の無い罰金が科せられるだけでなく、違反企業名が公表されることとなっている。また、改善命令に従わなかった場合は、企業責任者の身柄拘束や、違反した企業の閉鎖が行われる場合もある。具体的に罰金が科された例としては、日系企業のケースではないが、2012年に江蘇省の化学工業企業が河川に直接廃酸を流したケースがあげられる。

このケースでは、市民の通告により調査が開始され、14名が刑事被告人として2年から5年の有期懲役と16万元から41万元の罰金が科された。また、現地の環境保護組織により環境公益訴訟が提起され、関係する化学工業企業に対して、水環境の改善に用いるための損害賠償として1億6,479元が請求され、人民検察院はこの提訴を支持したとされている。

調査によると、被告となった化学工業企業は、2012年から2013年の間、化学工業製品の生産過程において発生する廃酸を無資格の会社或いは個人の業者に処理を委託し、1トンごとに20元から100元の報酬を支払い、1年間で合計約2万トンの廃棄物を河川に直接流していたということである。

その結果、当該河川の多くの項目において環境保護基準を超過する数値が検出された。2014年に現地の人民法院は、被告の化学工業企業に対して、環境修復費用として、1億6,000万元の支払いを命じた。実際の廃棄物の正常な処理費用は、3,662万元であったが環境保護部（当時）が規定した汚染損害額の計算基準に基づき、修復費用は廃棄物の正常な処理費用の4.5倍の金額であると認定した。

上記の事例から分かるように、コストの点から廃棄物処理を適正に行わないと、環境汚染が引き起こされるだけでなく、企業にとっても正常に処理するより最終的に数倍のコストがかかり、かつ企業信用の喪失等、企業にとって修復できないような大きなダメージをもたらす可能性がある。このような厳格な環境規制については、日系企業も適用されるため、日系企業も環境対策を企業の重要な政策の一つと位置付け、環境対策を入念に行っていく必要がある。

「2021年度 中国進出日系企業環境規制アンケート調査」（2021年10月 日本貿易振興機構（ジェトロ）上海事務所 海外調査部:2021年8月3日から9月3日にかけてアンケートを実施。360社から回答）による主な回答は次の通りである。

- ✓ アンケート回答企業のうち、92.5%の企業が、関連法令に基づき保有が義務付けられている環境規制関連の書類を保有していると回答。保有書類の内容については「環境影響評価書類」が86.5%で最も多かった。

- ✓ 直近1年間で、44.2%の企業が「政府の指導を受けた」、61.9%の企業が「新たな環境規制対応をした」と回答。前年度より割合が減少傾向にあるが、依然として多くの企業が強化された環境規制に対応している。
- ✓ 環境規制に対する全体評価に関しては、「厳しい」「やや厳しい」との回答が合わせて7割以上を占めており、「厳しい」と回答している企業のうちの19.3% (22社) が「厳しすぎて対応困難」と回答している。環境規制による工場移転の可否については5.2% (18社) が「検討する」と回答しており、その内17社は中国国内での移転を検討している。
- ✓ 環境規制に関して企業が抱えている課題については、「規制変更が頻繁で周知期間と猶予期間が短い」「規制内容の曖昧さ、担当者によって要求内容が異なる」等規則の内容の解釈や運用面での問題に対する声が寄せられた。また、環境設備の導入等「対策費用が年々増加する」「大気汚染による生産停止や制限により正常な操業に影響が出ている」といった声もあった。

6. 炭素排出権取引の本格化稼働に向けての対応

2011年10月29日に中国国家発展改革委員会が「炭素排出権取引パイロット事業の展開に関する通知」を公布し、2013年より7つの地域（北京市、天津市、上海市、重慶市、湖北省、広東省、深圳市）を選出し、パイロット事業として地方レベルの炭素排出権取引が稼働した。7つのテスト市場は、2021年9月まで排出権取引量がCO₂換算で合計4億9,500万トン、取引額が累計で約119億7,800万人民元に達し、中国の全国炭素排出権取引市場（以下、「全国市場」）の構築と稼働のための基礎となった。

そして、生態環境部が全国の炭素排出権取引及び関連活動を規範化する「炭素排出権取引管理弁法（試行）」を皮切りに、全国市場が同年7月16日に取引開始した。全国市場の第一段階として発電業界の事業体に限定しているが、重点排出事業体2,162カ所が組み込まれ、CO₂排出量約45億トンをカバーし、2022年の年間取引が100億人民元を超過する等、世界最大規模の炭素排出権取引市場となった。

一方、2021年3月30日に生態環境部が「炭素排出権取引管理暫行条例（草案修正案）」の意見公開募集を行い、「炭素排出権取引管理弁法」の上位法である「炭素排出権取引管理暫行条例」の策定に向けて準備している。さらに2022年の「国务院立法工作计划」にも策定予定として記載されているが、2023年9月現在はまだ公表されていない。

なお、「炭素排出権取引管理暫行条例（草案修正案）」によると、該当条例が施行された後には、地方での炭素排出権取引市場が新設できなくなり、既存の地方市場も順次全国市場に統合する（第32条）。また、全国市場に組み入れられた重点単位は、地方市場への取引参加ができない（「炭素排出権取引管理弁法（試行）」第13条）ため、今後地方市場を全国市場に統合し、全国市場が中国全土唯一の炭素排出権取引市場になる見込みである。

(1) 全国市場の現行取引運用メカニズム

「炭素排出権取引管理弁法（試行）」によると、一定条件を達した企業は炭素排出権管理の重点対象と定められ、経済成長や産業構造等に合わせて生態環境部又は地方の生態環境主管部門より年間の炭素排出権枠を支給される（第10、14条）。

対象企業は、全国炭素排出権登録システムにアカウントを開設しなければならず、翌年に当年度の排出実績に基づき、排出枠と精算する必要がある（第 10、17 条）。排出実績が排出枠を超過した場合は、炭素排出権取引市場より排出枠を購入する必要がある一方、排出実績をコントロールして排出枠に余りが生じた場合は、余った排出枠を売却して経済的効果を得ることができる。

現状、重点対象の組入と除外に関する条件は以下となる。

- ・対象組入条件：
 - 1) 全国炭素排出権取引市場がカバーする産業に該当する。
 - 2) 年間温室効果ガスの排出量が 2.6 万トンの炭酸ガス当量に達している。
- ・対象除外条件：
 - 1) 連続 2 年間の温室効果ガスの排出量が 2.6 万トン以下の場合。
 - 2) 操業停止等により温室効果ガスの排出がなくなった場合。

なお、目下のところ全国市場が対象としている産業は、発電機を所有している企業と限られているが、各地域の市場は幅広い産業を対象としている場合もあるため、全国市場に統一されるまでの間では進出地域の対象産業も確認する必要がある。

(2) 各地方市場の運用概況

7 つの主要地域の炭素排出権に関する主要政策規定は以下の通りである。

図表 15-2 各地域の主な炭素排出権政策規定

地域	政策名
北京市	「北京市炭素排出権取引管理弁法（試行）」 「北京市炭素排出権取引管理弁法（改訂）」（意見招集草案）
天津市	「天津市炭素排出権取引管理暫行弁法」
上海市	「上海市炭素排出管理試行弁法」
重慶市	「重慶市炭素排出権取引管理弁法（試行）」
湖北省	「湖北省炭素排出権管理・取引暫行弁法」
広東省	「広東省炭素排出権管理試行弁法」 「広東省炭素普惠取引管理試行弁法」（「普惠」とは、幅広く恵まれるという意味）
深圳市	「深圳市炭素排出権取引管理弁法」

（出所）ジェトロ及び中国各地域のウェブサイトを基に作成

また、各地の炭素排出権関連機構は以下の通りである。

図表 15-3 各地域の炭素排出権に関する機構

地域	登録機構	取引機構
北京市	北京グリーン取引所 (登録は電子化され、以下サイト上で行う) 北京炭素排出権電子取引プラットフォーム	北京グリーン取引所 北京炭素排出権電子取引プラットフォーム
天津市	天津排出権取引所	天津排出権取引所
上海市	上海市情報センター (登録は電子化され、以下サイト上で行う) 上海市省エネ低炭素及び気候対応変化サイト	上海環境エネルギー取引所
重慶市	重慶炭素排出権取引センター	重慶炭素排出権取引センター
湖北省	湖北炭素排出権取引センター	湖北炭素排出権取引センター
広東省	広州炭素排出権取引所	広州炭素排出権取引所
深圳市	深圳排出権取引所	深圳排出権取引所

(出所) ジェトロ及び中国各地域のウェブサイトを基に作成
※一部サイトは海外からのアクセスが禁止されている

習近平国家主席が発表した「3060」の目標では、2030年に炭素排出がピークアウトされる予定のため、今後炭素排出権については、法整備が確実に進められ、中国に進出する企業にとっては、炭素排出権に対する事前準備が必要であると考えられている。一方、環境分野、特に温室効果ガス（GHG）排出を軽減するソリューションを持つ企業にとっては新たなビジネスにつながるチャンスにもなる。