



発行にあたって

「昼間から太陽が直視できた」と言う話を西淀川地域の昔話として聞いていた。大気汚染がひどかった1960年代の頃の話として。

大気汚染がヒドイヒドイと聞いていた北京オリンピック(2008年)後に行った時は、鮮やかな青い空が広がっていた。しかし、毎年、訪れる都度に状況は異なり、ヒドイ時は「太陽が直視」できたし、「昼間から車がライトをつけて走る」状況を体験することができた。

中国の環境について、TVを通じて日本に入ってくる情報は、食品の安全性やPM2.5など、良い話が少ない。中国に行くと言うと、周りの人から心配される始末である。

少ない経験ではあるが、中国で環境問題に取り組む人達と知り合った。一市民、教育者、専門家や環境NGOのメンバーである彼らは、被害を見逃さず、国や地域の行く末を憂い、できることから地道に環境を良くする活動に取り組んでいる。しかし、TVの情報だけでは、そんな話は日本まで届いてこない。

隣国である中国の環境問題や環境を良くするため頑張っている人達のことを知りたい、もっと多くの人に知ってほしいという事で、この「中国青空新聞」を発行することとなった。中国と日本の空は、つながっている。ともに、青空を目指していきたいという思いを込めて。

記：藤江徹(あおぞら財団) / 編集担当

PM2.5大気汚染はなぜ根幹的解決に向かわないのか

知足章宏(あおぞら財団特別研究員)

中国の大気汚染は、依然として深刻な状況にあるといえます。特にPM2.5のモニタリングシステムが各地で整備されるにつれ、その汚染状況が分かってくるにつれて、中国の環境NGO「緑色和平(Green Peace China)」が政府公開のデータを集約したところ、2015年において36都市のうち約8割がPM2.5年間平均濃度基準である35µg/m³(中国の基準限度)を超過していました。なお、2015年にPM2.5ワースト1位であった新疆ウイグル自治区カシュガル地区では、PM2.5年間平均濃度が119.1µg/m³、ワースト2位の河北省保定市が107.0µg/m³と非常に高い数値を記録しています。これは、日本のPM2.5年間平均濃度基準15µg/m³と比較すると、7倍以上高い数値ということになります。



霧靄に覆われた北京市内の様子。
2016年3月16日

日本でも報道によって時折伝えられるように、中国政府は大気汚染問題を重要視し、様々な対策を採ってきています。では、なぜ、それにも関わらず、数多くの都市、そして多くの住民が深刻な大気汚染に直面し続けているのでしょうか。大気汚染は様々な要因によって構成される(自動車、石炭利用、工業及びその他産業、建設現場の粉塵など)ため、全ての発生源への対策が求められます。中国では、そのなかでも、大気汚染の根幹的な要因となっている工業汚染源への対策が未だ徹底されていないことが大きな要因の1つです。中国の環境保護部(日本の環境省にあたる)は、2015年末に、大気汚染が深刻な華北地域(北京市、天津市、河北省、山西省、内モンゴ、河南省)について査察を行い、重工業など工業が主要な要因であると発表しました。中国における大気汚染の改善が遅れる背景には、このように汚染源が判明していながらも、その対策を徹底できないことにあります。では、なぜ工業汚染対策が徹底できないのでしょうか。



マスクを着けてバイクに乗る人々
(河北省石家庄市)2016年3月15日

その理由については、「経済成長と環境汚染」という問題について、地方政府・中央政府・グローバル市場という三つの観点から考える必要があります。まず、中国では、地方政府にとって、経済成長が依然として大きな達成課題です。そのため、地方への経済貢献が大きい企業ほど、大気汚染物質を違法に排出していたとしても、保護する動機が存在します。次に、中央政府は、一方では地方の汚染企業に対して厳格な対応を求めますが、他方では、国有石油企業など、大気汚染に関連する国有企業を保護する動機が存在します。そして、グローバルな市場(日本を含む)は、中国各地に星の数ほど存在する企業から(なかには違法な汚染行為を行っている企業からも)数多くの製品を購入します。このような多層に渡る経済・政治のメカニズムがあるために、工業汚染源への対策は放置することによる経済的メリットが大きいと判断され、徹底されないのです。実際、中国は工業汚染対策を既に数十年に渡って実行してきましたが、未だこのジレンマから抜け出せていません。

中国が、以上の構図から抜け出せなかった理由の1つに、政府と企業だけで環境対策が執行されてきたことがあります。つまり、大気汚染など環境汚染が広く社会に影響していながらも、被害を受ける市民が汚染源をチェックし、改善を要求する仕組みが不在だったのです。

このような状況を鑑み、一部の環境NGOは、大気汚染源を第三者の視点から監視する取り組みを始めています。その活動は、汚染源に関するより正確な情報公開の請求(環境保護局に対して)、現地調査による実態把握、SNS(ソーシャル・ネットワークキング・サービス)を活用した汚染情報の交換、現地の環境保護局との友好的で継続的な話し合い、など様々です。このような取り組みは、直接的な成果(汚染源に対策を促し、環境保護局の管理を強化してもらうこと)だけでなく、市民の意識を高めること、市民と政府機関との交流の窓口を作ること、など環境ガバナンスの進展にも繋がり得る意義ある取り組みです。

これまで、中国では、環境汚染源対策における市民の参加は、地方・国・グローバルな経済成長を妨げる要因になり得るものとして、その活動には大きな制約がかけられてきました。しかし、この制約は、同時に、大気汚染の無い青空を実現するうえでの制約であったといえるでしょう。なぜなら、市民が自分達の力で努力・参加し、政府や企業と協力して取り組むことで実現する環境ガバナンスの進展を止めてしまっていたからです。

もちろん、このような工業汚染への対策だけでなく、膨大な自動車走行による大気汚染、石炭の燃料・エネルギー利用などの問題も一つ一つ改善していかなければなりません。中国の大気汚染が根幹から改善されるには、政府・企業・市民・NGOなどが一体となって、これらの問題に取り組んでいく必要があると思います。

どうなる?中国の大気汚染 —改正大気汚染防治法への期待?—

櫻井次郎 (神戸市外国語大学中国学科准教授)

1. 現状

まずは都市の大気汚染の現状についてみていきたいと思います。

(1) 都市の大気汚染は少しずつ改善されている

中国環境保護部(日本の環境省にあたる)が毎年発表する「環境状況公報」によれば、中国の都市における大気汚染状況はここ十数年改善傾向にあります。また、北京の主要なSO₂、NO₂、PM₁₀、COの濃度も、90年代後半から低下し続けています(清華大学・郝吉明教授、2013年11月)。

感覚的にですが、筆者も今の北京より十数年前に留学していた頃の方がひどかったと感じています。当時はバス燃料の転換期にあり、旧型バスは黒煙を出しながら走っていました。現在、北京市内のバスはどれもクリーンエネルギーで走っており、天然ガスで走るバスの数は世界一と宣伝されています。

(2) でも深刻・・・主要74都市のうち71都市で環境基準未達成

改善されつつあるとはいえ、まだまだ深刻です。2014年3月の環境保護部の発表によると、2013年における主要74都市のPM_{2.5}濃度年平均値は72 μ g/m³。これは中国のPM_{2.5}環境基準35 μ g/m³のほぼ倍にあたり、日本の環境基準の約5倍です。

また、北京のPM_{2.5}濃度年平均値は89.5 μ g/m³、2013年に基準未達成の日は189日と1年の半分以上もあります。さらに、150 μ g/m³を超えた日は58日(1日/週以上の割合)で、これは米国ではUnhealthyまたはHazardousとされるレベルです。

90年代後半はこれよりも深刻だったことになりま。このような大気汚染が人の健康に影響を与え得ることは、中国政府も認めるようになりました。

2. 原因と対策

主な発生源は工場、発電所、集中暖房供給所などの固定発生源と、増加する自動車と考えられます。このうち自動車について北京を例にとると、市内の保有台数は2003年に200万台、2007年に300万台を突破し、2016年には600万台に達すると見込まれています。渋滞の深刻さもよく話題に出ています。

これまでの対策の特徴は、都市部に限定された積極的な措置です。例えば、排ガス基準をクリアできない車両は都心部へのアクセスが制限され、北京・上海では新規ナンバープレートの交付数も抑えられています。固定発生源も、都心部では石炭使用が制限され、汚染型企業の郊外移転が進められてきました。この結果、都市の大気環境は何とか改善されてきたのです。(但し、北方都市における冬季暖房用ボイラーのばい煙については、未だ対策の余地を残しています。)

今後更に都市の環境を改善するためには、渋滞対策や暖房用ボイラーなど都市内部における対策だけでなく、開発区や農村の発生源の管理強化だと思われる。規制の緩い地域で黒煙を出しながら操業する工場やトラックをどうしたら減らせるのか、と言う問題です。

3. 法改正のポイント

今年3月に北京大学法学部の汪勁教授と王社坤副教授に対して行ったヒアリングなどをもとに、今年1月1日施行の大気汚染防治法の改正ポイントを表にまとめました。両教授は「威力は上がった」と総括されています。

紙幅の関係上、ポイントを短く解説します。まず、総量抑制目標を達成できない地方政府のトップの責任を追及する制度を立法化しました(1)。次に、主要都市の周辺で操業する発生源への取締り強化のため、地方政府間、行政部門間の連携を高める規定を新たに加えました(2)。さらに個別の発生源に対して、法規違反に対する罰則を重くしました(3、4、5)。また、企業の汚染排出状況のモニタリングとその情報の公開について規定されました。

大気汚染防治法の主な改正ポイント

1. SO₂などの排出総量抑制の範囲を全国へ広げ、抑制目標を達成できない地方政府の責任者は、上級政府から事情聴取(「約談」)を受ける。
2. 地方政府間、行政部門間の連携を高める。
3. 改善措置命令違反に対する執行罰の導入
4. 大規模事故による汚染損失に対する行政過料の額の上限規定の撤廃
5. 大気汚染により損害を発生させた企業に対し、証拠保全のための設備の押収、差押え
6. モニタリング・ネットワークと情報公開

4. 今後の展望

今年3月、2016年からの5カ年計画(第13次)が発表され、大気汚染については、2020年までに主要都市におけるPM_{2.5}濃度を2015年よりも18%低減させ、SO₂とNO_xの総排出量をそれぞれ15%削減すると言う目標が掲げられています。

上記の新たな大気汚染防止対策に加え、過剰な製鉄所などにおける生産力抑制、省エネ政策の継続、石炭依存軽減政策などを総合的に考慮すれば、これらの目標は達成されると思われます。但し、それでもまだ、2020年までに主要都市のPM_{2.5}濃度平均が環境基準より下がるのは難しそうです。

他方、都市郊外や農村における発生源のばい煙問題は改善するでしょうか?ここでは以下の問題を指摘しておきたいと思っています。今回の法改正に至るまでに、国務院や環境保護部、全国人大などが行動計画や法施行状況報告などを発表してきました。しかし、これらの政府文書の中では、環境汚染によってどのような公害被害が発生しているのか、またそれがどの程度深刻なのかという、被害の実態について全く触れられていません。つまり、公害被害の状況は不透明なままで規制を強化し、発生源に対する「威力」のみ高めているのです。規制強化にはコストがかかりますが、コストをかける意義や理由が明示されていません。

このように、公害被害を明らかにしないままでの公害防止措置は効果があるのでしようか。むきだしの権力行使によって有無を言わず人々の行為を制御するガバナンス体制の下では、一定の効果があるとは思いますが、しかしそのような体制であれば、社会安定の問題に常に配慮しながらの「力の行使」にならざるを得ず、表層のみの規制強化に流れる可能性も無視できません。モニタリングと情報公開の確保が当面の力点となりそうです。

発行元

公益財団法人公害地域再生センター (あおぞら財団)
〒555-0013 大阪市西淀川区千舟1丁目1番1号あおぞらビル4階
(Tel) 06-6475-8885 (Fax) 06-6478-5885
(HP) <http://aozora.or.jp/> (E-mail) webmaster@aozora.or.jp