廃棄物処理に関する国際的動向 第1回

中国における循環型経済促進法とその意義

平成21年度の連載講義は、廃棄物処理に関する国際的動向を中心とする情報をお伝えします。第1回は、中国における循環型経済促進法とその意義、日本の政策との比較についてお届けします。



金沢大学 フロンティアサイエンス機構特任教授　鈴木克徳

昭和51年に環境庁に入省して以来、環境影響評価制度の構築、地域環境管理計画等の地域計画づくり、廃棄物処理やリサイクルの推進などを担当。昭和60年以来、主として国際交渉、国際協力分野で活動。平成19年9月に金沢大学フロンティアサイエンス機構特任教授に着任して以来、主として東アジアの環境政策や国際協力の枠組みづくり、日中韓の都市廃棄物処理・循環型社会形成に向けた協力等に従事。

中国における循環型経済促進法の成立

図1及び図2は、近年におけるプラスチックと古紙の輸出を示したものです。図から明らかなように、かつては廃棄物資源を輸入していた我が国では、近年は廃棄物資源の輸出が急激に増えつつあります。これは、中国等の国が、ペットボトルをはじめとする日本の良質な廃棄物資源に注目しているためです。

中国では、そのような傾向がますます増大すると考えられます。ちなみに、日本から輸出されるペットくずは2006年1月から貿易統計に新設され、把握可能になりました。2007年度のペットくずの輸出量は363千トンで、そのうち94%が香港を含む中国向けとなっています。輸出調査での2006～2007年度通年におけるペットくず中のペットボトルの割合は81.2%なので、使用済みペットボトルの輸出量は295千トンと推計されます。

中国では限界ある資源を有効活用して国家目標である経済成長を継続するという「循環経済社会」構築への取組が積極的に行われています。このことは、中国の国家経済と社会発展に関する第11次5ヵ年計画にも、都市生活ごみの発生量を年間5%削減するといった資源化目標がかかげられていること、2006年3月の全人代[注]での温家宝首相の循環経済社会構築への取組施策の発表からも明らかです。この背景には、廃棄物発生量が増加していることもありますが、現在の中国の国家目標である、経済成長を継続し「小康社会(いくらかゆとりのある社会)」を達成するためには、現状のままでは資源・エネルギー制約による成長の限界がでてくるという危機感があります。経済成長を継続していくためには、資源利用効率の改善をはかり、基盤となる資源・エネルギーを確保することが必要となっています。さらに、WTO加盟を契機として、中国が貿易大国として国際的に認知されることが必要となってきており、そのためには環境問題に関して国際的調和を図る必要が出てきています。経済発展を中心とする循環型社会構築に向けた中国の政策は、ドイツ、日本などの廃棄物・資

注 全人代
全国人民代表大会。中華人民共和国の一院制議会で国家の憲法上の最高機関。

北東アジアにおける循環資源の越境移動 ～増大する日本からの輸出量～

図1 プラスチック

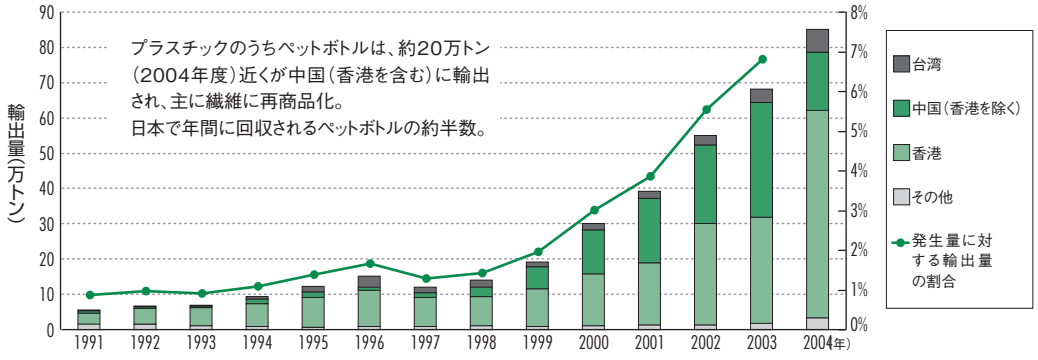
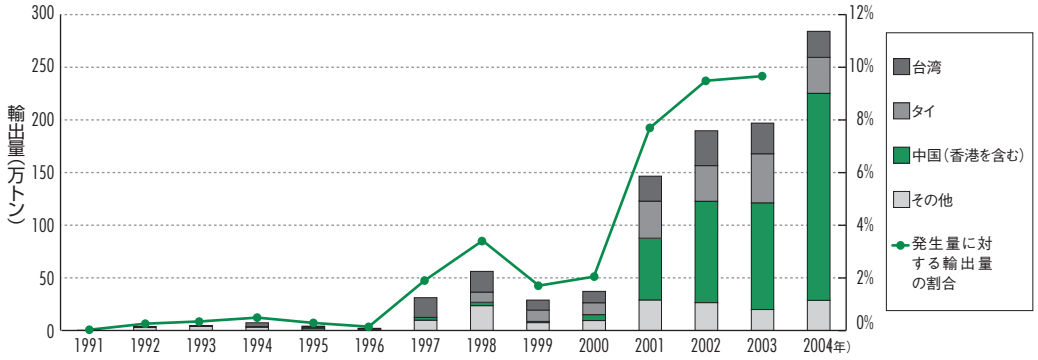


図2 古　紙



源問題を中心とする政策をモデルとしていますが、経済発展と密接な関連性を有している点に中国政策の特徴があります。

このような背景を踏まえ、中国では「中華人民共和国循環型経済促進法（以下、「循環型経済促進法」と略します。）」が2008年8月29日に公布され、2009年1月1日から施行されました。この法律は、中国において循環型経済の発展を促進し、資源の利用効率を高め、環境を保護・改善し、もって持続可能な発展を実現することを目的とする画期的な法律です。全58条という比較的詳細な法律です。以下詳しくその内容を見ていきますが、この法律にはいくつかの大きな特徴があります。

❶我が国では、3R政策は、廃棄物の適正処理の次のステップとして進められつつありますが、中国ではむしろ廃棄物を循環型資源として見る傾向が強いため、この法律でも、廃棄物の適正処理という観点より資源としての利用という側面が前面に出ています。

❷資源の利用という観点から、単に廃棄物だけでなく、エネルギー問題、水問題を含む大変幅広い分野を扱っています。

❸都市廃棄物よりは、産業系の廃棄物に着目しており、電気事業や農業、林業を含む幅広い産業を対象として、クリーン・テクノロジーの導入や資源の使用量の減少、資源化に関する規定をしています。

❹経済的インセンティブに重きを置き、公的セクターによる基金の設立や税制上の優遇措置等、様々な経済政策を導入することとしています。

❺他方、都市廃棄物に関する規定は比較的少なく、環境保全などの関係主管部門への言及はあるものの、廃棄物の適正管理、無害化という視点は比較的弱いです。

以下、循環型経済促進法について概観してみます。

第1章　総　則

第1章は、第1条から第11条までであり、目的、定義、循環型経済の基本的な考え方や国、地方政府、企業、国民の責務等について規定しています。

第2条の定義規程では、「循環型経済」を「生産、流通、消費などのプロセスにおいて行う減量化、再利用、資源化活動の総称」と規定しています。

循環型経済を発展させることが国家経済社会の発展における重要な戦略であると位置づけ、その推進をすべての主体の責務としています（第3条）。

国務院の循環型経済発展総合管理部門が全国における循環型経済事業を組織、調整、監督、管理することに責任を負うと規定しています。なお、国務院の環境保全などの関係主管部門は、それぞれの職責に応じ、循環型経済に関する監督、管理作業に責任を負うこととされています（第5条）。

国が定める産業政策は、循環型経済を発展させるためのニーズに合致しなければいけないとされています（第6条）。

その他、地方政府や企業、国民の責務について規定しています。

第2章　基本的管理制度

第2章は、第12条から第17条までであり、国や地方政府の基本的な政策について規定しています。

国務院の循環型経済発展総合管理部門は、国の循環型経済発展計画を策定します。地方政府は、自らの行政区域における循環型経済発展計画を策定します（第12条）。

強制回収リストに挙げられた製品または包装物を生産する企業は、自らの責任で、廃棄された製品または包装物を回収しなければならないとされています。これは、EPR（拡大生産者責任）の考え方が導入されていることを示しています（第15条）。

鉄鋼、非鉄金属、石炭、電力、石油化学、建設業、製紙、染物業等に対する国の監督、管理制度について規定しています。特に、エネルギー、水の消費単位の改善に大きな関心を示しています（第16条）。

第3章　減量化

第3章は、第18条から第28条までで構成され、幅広い産業部門における対策やそのための公的セクターの施策について規定しています。

国（国務院の循環型経済発展総合管理部門）は、淘汰（phase out）すべき技術、工程、設備、材料及び製品のリストを作成することを規定しています。リストに載せられた技術等は、輸入、販売することを禁止されます（第18条）。

工程、設備、製品及び包装物の設計に従事する者は、資源消費量と廃棄物発生量を削減し、回収、解体、分解しやすく、また、無害化、無毒化しやすいような材料や設計を選択しないといけないと規定されています。特に、解体や処理過程で環境汚染を引き起こす恐れがある電気電子製品に対しては、国が禁止する有害・有毒物質を使用してはいけないとされています（第19条）。

節水や水使用量の抑制について特別に規定しています（第20条）。

電力、鉄鋼、石油化学、非鉄金属等（第21条）、鉱業（第22条）、建築・建設業（第23条）、農業（第24条）、公的機関（第25条）、飲食、レジャー、ホテル等のサービス業（第26条）等、幅広い産業部門における対策について規定しています。

国は、使い捨て製品の生産や販売を制限することとし、使い捨て製品のリストを作成することとされています。これは、韓国が90年代に導入した制度と同様であり、我が国では行われていないものです（第28条）。

第4章　再利用と資源化

第4章は、第29条から第41条までで、国、地方政府等の公的セクターの施策や企業における

再利用、資源化について規定しています。

第29条は、国や地方政府による産業政策等について規定しています。情報システム整備による産業系廃棄物の交換の促進、エネルギーのカスケード利用、水の節約や循環利用の促進等について規定しています。また、工業団地の新設等に際しては、環境影響評価を行い、生態系保護や汚染防止対策を講ずることを求めています。

産業系廃棄物の総合的利用（第30条）、企業による水の再利用促進（第31条）、企業による余熱のカスケード利用や発電等（第32条）、建設廃材の利用（第33条）、農業従事者等によるバイオマス資源の活用（第34条）、林業における木材の節約等（第35条）、国による産業系廃棄物の情報交換システム構築支援等（第36条）について規定しています。

第37条では、地方政府は、都市・農村計画に基づき、合理的な廃棄物回収ステーションや廃棄物交易市場を配置し、廃棄物回収業者やその他の者による廃棄物の回収、保管、運搬等を支援することとしています。第41条とともに、都市生活ごみの資源化に関する数少ない規定のひとつです。

廃棄した電気・電子製品や廃棄自動車等に関し規定しています（第38条、第39条）。

第5章　奨励措置

第42条から第48条までは、各種の経済的インセンティブ等について規定しています。

循環型経済を促進するための公的セクターによる基金の設立を定めています（第42条）。

モデル事業等への支援（第43条）、クリーナープロダクション等への税制上の優遇措置（第44条）、重点プロジェクトの指定と優先貸付け（第45条）、電力購入価格等の価格政策への反映（第46条）、政府によるグリーン購入（第47条）、表彰制度（第48条）等について定めています。

なお、第46条では、地方政府が、ごみの有料化制度を実施できると規定しています。この規定により、韓国と同様な従量制のごみ有料化が可能になります。北京や上海のような大都市部では従来の民間による廃棄物公益市場が崩壊しつつある中国において、我が国のような住民による自主的な資源化努力ではなく、都市生活ごみに対しても経済的なインセンティブを付与する方向に進むのか注目されるところです。

第6章　罰則規定

第49条から第57条まで罰則規定が定められています。

第7章　附　則

施行期日（2009年1月1日）が定められています。

◇　◇　◇　◇

以上概観したように、中国の循環経済促進法は、日本と異なり、幅広くさまざまな産業部門におけるエネルギーや水の効率的な利用を促進するとともに、主として産業系の廃棄物を資源とみなしてその活用を図ることを目的としています。我が国が長年をかけて導入してきた各種のリサイクル関連法やEPR、産業廃棄物に関する情報交換システムなどを一挙に実現できるような規定がなされているほか、我が国では導入されていない使い捨て製品の規制等も規定されています。これらの政策が本当に的確に実施されれば、3R政策に関し、中国は日本を超える可能性があります。他方、極めて野心的な規定が数多く盛り込まれていることから、現在の経済情勢の下で本当にそれらの政策が実施できるか、今後の展開が注目されます。また、都市生活ごみに対する規定の少なさが、リサイクル推進に対してどのような影響を及ぼすかも注目されるところです。