

中国における海洋環境保護は、1982年に制定された海洋環境保護法（最終改正は2017年）を基礎としている。13年に設立された国家海洋局が主導してきたが、18年3月の国務院の機構改革により、環境保護部を改組した生態環境部に職責が移管された。本稿では第14次五カ年規画が制定された21年3月以降の海洋環境保護政策の動向を俯瞰する。

# 中国の海洋環境保護政策の動向

染野 憲治 SOMENO Kenji 早稲田大学現代中国研究所招聘研究員

## 国民経済と社会発展の五カ年規画

21年3月、「国民経済と社会発展の第14次五カ年規画及び2035年までの長期ビジョン目標」（以後は14・5規画と表記）が公表された。

海洋に関する記述は、主に第33章「海洋経済発展のための空間の積極的拡大」に計3節で示されている。16年3月に公表された第13次五カ年規画（以後は13・5規画）でも、海洋に関しては第41章「ブルーエコノミクスの空間の拡大」に計3節、字数もほぼ同じ程度（約700字強）で記述されている。ただし、規画全体では13・5規画が全20篇80章（本文

約8万2000字）であったのに対して、14・5規画は全19篇65章（本文約6万2000字）と分量が減っており、比重的には海洋政策が重視されていると捉えることもできる。

海洋環境保全に関しては、環境政策に関する章でも記述があり、13・5規画では「重点流域、海域の総合整備を強化し、良好な水体および飲用水源を厳格に保護」するとしている（第44章「環境総合整備の拡大」）。これに対して14・5規画では、国土資源部、水利部、国家海洋局などに分散していた水環境政策が生態環境部に集約化されたため、「水質汚染防止流域協同メカニズムを改善し、重点河川流域、重点湖、都市の水域、近岸水域の包括的管理を強化」、「地上と地下、陸と海を統合する生態環

境ガバナンス制度を確立する」と水域をまたいだ管理が強調されている（第38章「環境質の持続的改善」）。

このことは海洋に関する章でも同様で、33章第2節では「沿海、河川流域、海域を統合する包括的なガバナンスシステムの確立を探索」、「重点海域の総合ガバナンスの推進を加速し、河川流域―河口―沿岸海域の汚染を防止、管理するための連携メカニズムを構築し、美しい海湾の保護と建設を推進する」と水域を跨いだ管理が強調されている。

また、第3節の標題も興味深い。13・5規画では「海洋権益の保護」であったのが、14・5規画では「グローバルな海洋ガバナンスへの深い参加」となっている。これまでの海上での法執行により海洋権益を守るとい

う「守りの政策」にとどまらず、国際的なルール作りに積極的に関与することで自国の主張を浸透させるという「攻めの政策」を重視してきているように思える。

同節では環境分野に関しても「海洋環境のモニタリングと保護、科学研究、海上搜索救助などの分野で沿岸国との実務協力を深め、深海の戦略的資源と生物多様性の調査と評価を強化する」とあり、今後、環境保全の名の下での国際協力や海洋調査活動が活発化することも予想される（図表1）。

## 第14次五カ年海洋生態環境保護規画

22年1月、生態環境部は国家発展改革委員会、自然資源部、交通

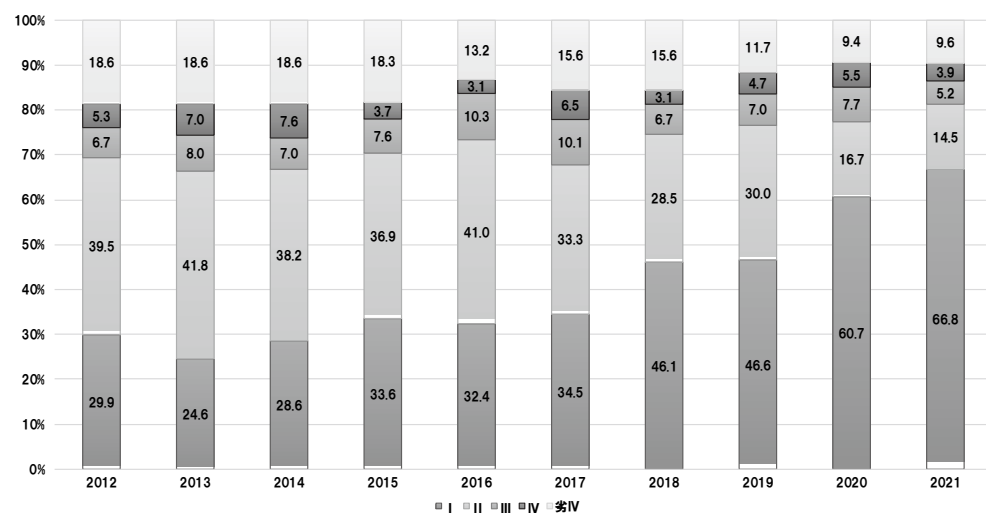
# アジアの海原 その可能性と現実

図表 1 第 14 次五カ年規画における海洋政策の記述

第13次五カ年規画(2016年3月)	第14次五カ年規画(2021年3月)
<p>第41章 ブルーエコノミクスの空間の拡大 陸海の統合を堅持し、海洋経済を発展させ、海洋資源を科学的に開発し、海洋生態環境を保護し、海洋利益を守り、海洋強国を建設する。</p> <p>第1節 海洋経済の発展 海洋産業構造の最適化、遠洋漁業の発展、海水淡水化の大規模な応用の促進、海洋生物医薬、海洋機械製造業との産業発展を促進し、海洋サービス産業の発展を加速させる。深海、グリーン、安全な海洋ハイテク/ロジック分野のブルーエコノミーを重点として、海洋科学技術を開発させる。スマート海洋工学の構築を推進する。海や島の資源を市場原理で配分するイノベーションを起こす。山東、浙江、広東、福建、天津などで全国海洋経済発展試験区の建設を進め、海南で南シナ海の資源を活用した特色ある海洋経済の発展を支援し、青島ブルーバレーなどの海洋経済開発モデル区を建設する。</p> <p>第2節 海洋資源と環境保護の強化 海洋生態系に基づく基礎的総合管理の実施を深化させ、海洋主体機能区の建設を推進し、沿岸海域の空間レイアウトを最適化し、開発強度を科学的に制御する。海洋埋め立ての規模を厳格に管理し、海岸線の保護と修復を強化し、自然海岸線を35%以上維持する。漁獲強度を厳格に管理し、休漁制度を実施する。海洋資源の探査と開発を強化し、陸地と海洋での科学研究を行う。陸源汚染物の海洋への排出基準と排出汚染総量抑制制度を実施し、海洋資源と環境の許容力に関する早期警告メカニズムを確立する。海洋生態レトリブション制度を確立し、「南紅北柳」湿地復元プロジェクトと生態島嶼礁プロジェクトを実施し、海洋希少種の保護を強化する。海洋気候変動に関する研究を強化し、海洋災害のモニタリング、リスク評価、防災減災能力を向上させ、海上災害救援戦略を強化し、海洋での突発的な環境事故に対する緊急対応能力を向上させる。海洋査察制度を実施し、海洋査察の常態化を実施する。</p> <p>第3節 海洋利益の保護 領土主権と海洋利益を効果的に保護する。海上法執行機関の能力建設を強化し、海事関連問題の歴史的及び法的研究を深め、各種手段を総合的に用いて、国家の海洋利益を保護、拡大し、海洋侵害行為に適切に対応し、管轄海域における海上航行の自由とシーレーンの安全を維持する。国際及び地域の海洋秩序の確立と維持に積極的に参加し、海洋問題に関する近隣諸国との対話と協力メカニズムを改善し、海上実務協力を推進する。海事関連業務の調整メカニズムをさらに改善し、海洋戦略の頂層設計を強化し、海洋基本法を制定する。</p>	<p>第33章 海洋経済発展のための空間の積極的拡大 陸と海の統合、人と海の和議、双方にメリットのある協力を堅持し、海洋生態保護、海洋経済発展及び海洋利益維持を協同して推進し、海洋峡谷の構築を加速します。</p> <p>第1節 現代の海洋産業システムの構築 海洋工学、海洋資源、海洋環境などの分野で、いくつかの主要な核心技術を突破する。海洋工学機及び海洋生物医薬産業を育成、拡大し、海水淡水化及び海洋エネルギーの大規模利用を推進し、海洋文化観光開発のレベルを向上させる。近海のグリーン養殖のレイアウトを最適化し、海洋牧場を建設し、持続可能な遠洋漁業を発展させる。いくつかの高品質な海洋経済開発実証モデル区と特色のある海洋産業クラスターを構築し、北部、東部、南部の3大海洋経済圏の発展レベルを包括的に改善する。沿岸経済帯に支えられ、近隣諸国との海事協力を深化させる。</p> <p>第2節 持続可能な海洋生態環境の創造 沿海、河川流域、海域を統合する包括的なガバナンスシステムの確立を導く。海洋埋め立てを厳密に管理し、海岸線総合管理と沿岸湿地保護を強化する。海へ流入する汚染物質排出総量抑制の範囲を拡大し、海に流入する河川の水質を確保する。重点海域の総合ガバナンスの推進を加速し、河川流域—河口—沿岸海域の汚染を防止、管理するための連携メカニズムを構築し、美しい海湾の保護と建設を推進する。海洋への油流出や危険化学品の運出などの重大環境リスクを防止し、海洋自然災害や突発的な環境事件への対応能力を向上させる。海岸線の保護、海域と無人島の有償使用制度を改善し、海岸建設撤退線制度と海洋生態環境損害賠償制度を探索し、自然海岸線の保持率は35%以上とする。</p> <p>第3節 グローバルな海洋ガバナンスへの深い参加 ブルーパートナーシップを積極的に発展させ、国際海洋ガバナンスメカニズム及び関連規則の制定と実施に深く参加し、公正かつ合理的な国際海洋秩序の構築を推進し、海洋運命共同体の構築を促進する。海洋環境のモニタリングと保護、科学研究、海上捜索救助などの分野で沿岸国との実務協力を深め、深海の戦略的資源と生物多様性の調査と評価を強化する。北極圏での実務協力を参加し、「氷上シルクロード」を建設する。南極の保護と利用に参加し、能力を向上させる。状況調査と判断、リスク防止、法的闘争を強化し、海事司法建設を強化し、国家海洋利益を断固として保護する。リスク防止の立法を堅決進める。</p>

(出所) 国民経済と社会発展の第 13 次五カ年規画、国民経済と社会発展の第 14 次五カ年規画および 2035 年までの長期ビジョン目標

図表 2 中国の沿岸海域の水質の推移



(出所) 中国生態環境状況公報、中国海洋生態環境状況公報より筆者作成

図表 3 第 14 次五カ年海洋生態環境保護規画の構成

一、計画背景	1. 業務の基礎、2. 挑戦すべき課題、3. 重要な意義
二、総的要求	4. 指導思想、5. 基本原則、6. 目標、指標、7. 総体的レイアウト
三、精緻な汚染防止の強化、沿岸海域の環境品質を持続的改善	8. 陸域から海域へ流入する汚染物ガバナンスの深化、9. 海洋汚染の分類と浄化の強化、10. 海洋プラスチックごみのガバナンスの推進、11. 重点海域の総合ガバナンスに向けた攻堅戦の深化
四、保護と修復による海洋生態系の品質と安定性の向上	12. 海洋生態系と生物多様性の保護、13. 海洋生態系の修復、14. 海洋生態系保護、修復の監督管理強化、15. 海洋生態の早期警戒とモニタリングシステムの改善
五、環境リスク予防、突発的な海洋環境事件と生態系災害への効果的対応	16. 突発的な海洋環境事件のリスク予防、17. 突発的な海洋環境事件と生態系災害に対する緊急対応システムの改善、18. 海洋生態環境損害賠償制度の改善
六、総合的ガバナンスの堅持、美しい海湾の建設と長期的監督管理の推進	19. 海洋生態環境の総合的ガバナンスの推進、20. 公衆観海環境品質の向上、21. 美しい海湾実証モデルの強化、先導
七、コベネフィット効果の強化、海洋の気候変動対応の能力向上	22. 海洋の気候変動対応モニタリングと評価の強化、23. 海洋生態環境保全と気候変動対応とのコベネフィット効果の促進
八、陸と海の統合深化、健全な海洋生態環境ガバナンスシステムの確立	24. 海洋生態系と環境保護に関する責任体制の改善、25. 陸と海を統合した生態環境ガバナンス制度の構築強化、26. 海洋生態環境法執行の監督管理と査察の強化
九、基礎的支援強化、海洋生態環境ガバナンスの着実な増強	27. 海洋生態環境の基礎状況調査の実施、28. 海洋生態環境ガバナンスのためのキーテクノロジーの革新と開発、29. 海洋生態環境監督管理の基礎能力構築の強化
十、国際協力の深化、グローバルな海洋生態環境ガバナンスへの積極的参画	30. 海洋生態環境に関する国際条約の適切な履行、31. 多国間、二国間及び地域間の海洋生態環境保全協力の推進、32. 中国の経験と知恵のグローバルな共有の強化
十一、組織的な保障措置	33. 組織のリーダーシップ強化、責任分担の実施、34. チャンネルの積極的拡大、投資保障の強化、35. スケジュール評価の強化、厳密な監督考課

(出所) 第 14 次五カ年海洋生態環境保護規画

運輸部、農業農村部、中国海警局と共に「第14次五カ年海洋生態環境保護規画」を発表した。これは中国が海洋環境保護政策に関して初めて総合的に策定した五カ年規画となる。

規画は全11章35節で構成され、中国の海洋環境保護については13・5規画以降において顕著な成果を上げてきたが、海洋環境汚染、生態劣化の問題は依然として顕著であり、海洋生態環境ガバナンスの構築が遅れていると述べている(図表2、3)。

また、海洋環境の品質の持続的改善、海洋生態系の実効ある修復保護、美しい海湾建設の着実な推進、海洋生態ガバナンスの不断の向上を目標に挙げて、25年に向けた主要指標を示している(図表4)。

さらに規画には、広範な施策が示されている。その幾つかを紹介したい。

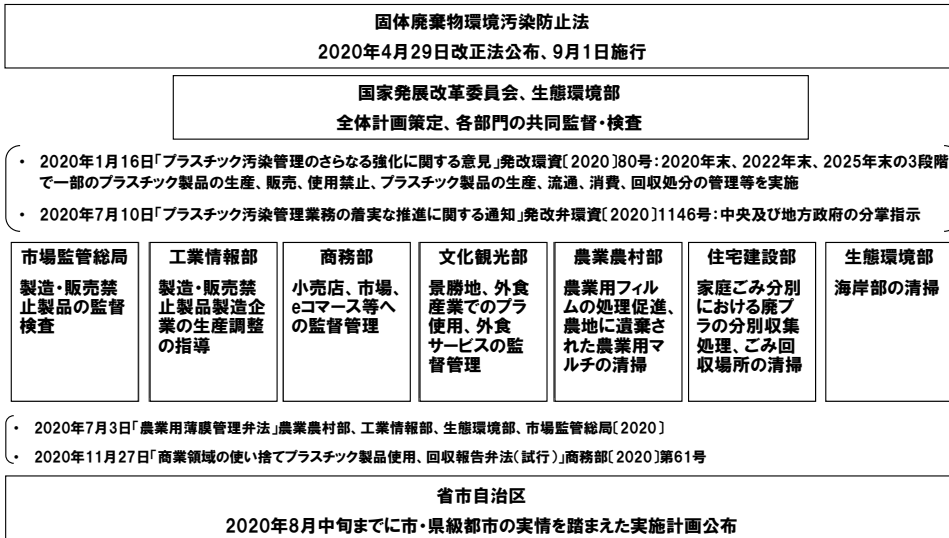
(1) 水質  
本規画でも国民経済と社会発展の14・5規画と同様に、「陸と海が一体となった健全な生態環境管理システムの構築」を繰り返して強調している。第3章の「精緻な汚染防止の強

図表4 第14次五カ年海洋生態環境保護規画の主要指標

番号	指標	2020年	2025年
1	沿岸海域良好(一、二類)水質比率	77.4%	約79%
2	国管理河川の海への流入部における劣五類水質比率	0.5%	基本消滅
3	自然海岸線保存率	35%	>35%
4	修復された海岸線の長さ	-	≥400km
5	修復された沿岸湿地面積	-	≥2万ha
6	美しい海湾建設の推進数	-	約50カ所

(出所) 第14次五カ年海洋生態環境保護規画

図表5 中国におけるプラスチック汚染管理業務体制



(出所) 公開情報より筆者作成

化、沿岸海域の環境品質の持続的改善」では、8節「陸域から海域へ流入する汚染物ガバナンスの深化」において、海域への汚染排出口の全面的な調査と対策に言及している。25年末までに沿岸海域の調査と重点海湾での対策を基本的に完成させることとし、海域へ流入する河川の持続

的な水質改善は、主に遼東湾(渤海北部)、莱州湾(渤海南岸)、杭州湾(上海・浙江省)、象山港(浙江省)、汕頭湾(広東省)、湛江港(広東省)などの劣IV類の水質の海湾に対して実施するとしている。また、25年末までに重点海域へ流入する省レベル以上が管理する河川と、その他の海

域へ流入する国が管理する河川に対しても、劣V類の水質を除去することとしている。

陸域対策については、22年1月に国務院弁公室が「河川、海への汚染排出口の監督管理業務の強化に関する意見」(国弁函〔2022〕17号)を発表した。意見では「23年末までに、長江、黄河、淮河、海河、珠江、松遼、太湖流域(7流域)の本流と重要支流、重点湖沼、重点海湾への汚染排出口調査を完了し、長江、黄河の本流および重要支流、渤海海域の汚染排出口の整理を推進すること」を目標として、「25年末までに、7流域、沿岸海域内の全ての汚染排出口の調査を完了し、7流域の本流および重要支流、重点湖沼、重点海湾における汚染排出口の整理を基本的に完了し、より完全な法規システム、より科学的な技術システム、より効率的な管理システムによる汚染排出口の監督、管理制度システムを構築する」としている。

国土の広い中国において、河川や海へ流入する汚染排出口を管理するというのは、口で言うほど簡単ではない。19年に生態環境部が現地調査や専門家検証、ドローンなどを駆使して行った調査では、長江への汚

染排出口は約6万カ所、渤海への汚染排出口は約1万9000カ所であった。本調査以前では、汚染排出口はそれぞれ約2000カ所、約800カ所とされていた。このように汚染排出口の把握が困難であることに加え、汚染排出口が見つかったとしても、その管理責任者を特定することに難しさがある。

今回の国務院通知は、中央および地方政府部門の業務や責任分担を明確化するものであり、汚染源の特定と管理の強化がより一層進むものと考えられる。

## (2) 海洋プラスチック

第3章10節には「海洋プラスチックごみのガバナンスの推進」が示されている。具体的には「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチックのモニタリング調査の実施。河川と海の両方でプラスチックごみ対策を強化し、湾、河口、海岸などの区域でのプラスチックごみの特別清掃を実施。沿岸の都市や県で海洋プラスチックごみの長期的な清掃メカニズムの確立を推進し、重点海浜区域から明確なプラスチックごみが出ないようにする。海水浴場などにごみ収集施設を増設し、ごみの清掃頻度を上げ



# アジアの海原 その可能性と現実

る。海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック汚染のメカニズム、モニタリング、防止技術等に関する研究を組織する」と記述している。

中国におけるプラスチック対策については、20年以降、国家发展改革委員会と生態環境部が主導し、中央および地方政府が分担した管理体制が整備されている。生態環境部は全体計画の策定や各部門の監督を行いつつ、自らも海岸部の清掃業務を担当しており、本規画で改めて自らの取り組みを規定している(図表5)。

## (3) 気候変動

20年9月、習近平国家主席は国連総会の一般演説で、30年より前に二酸化炭素排出量をピークアウトさせ、60年より前にカーボンニュートラルを実現させるとの目標を発表した。現下の中国において気候変動対策は最重要課題の一つである。

本規画でも気候変動に関して、第7章「コベネフィット効果の強化、海洋の気候変動対応の能力向上」を設けている。22節「海洋の気候変動対応モニタリングと評価の強化」では、海洋の二酸化炭素の放出および吸収量、海洋酸性化による珊瑚礁や貝類への影響など、気候変動による海洋

生態系の環境リスクのモニタリングと評価を行うとしている。

また、23節「海洋生態環境保全と気候変動対応とのコベネフィット効果の促進」では、海上石油生産プラットフォームへ陸上から電力供給を行うことによる二酸化炭素排出量の段階的削減、海浜湿地の総合管理強化や二酸化炭素の海底貯留など、海洋吸収源を増やす新しい方策の研究を行うとしている。

## (4) 調査、モニタリング

第9章「基礎的支援強化、海洋生態環境ガバナンスの着実な増強」の27節「海洋生態系環境の基礎状況調査の実施」では、第三次全国海洋汚染ベースライン調査を行い、25年末までに基本的に完了させるとしている。全国海洋汚染ベースライン調査については、第一次調査が1975年(〜86年まで)、第二次調査が96年(〜2002年まで)に行われており、今回が四半世紀ぶりの調査となる。

また、14・5規画で新汚染物(マイクロプラスチック、内分泌かく乱物質、抗生物質、有機フッ素化合物)のガバナンスについて取り上げたが、ここでも本調査に併せ、新汚染物の

海洋環境中における分布状況と環境リスクを把握するとしている。29節「海洋生態環境監督管理の基礎能力構築の強化」では、25年末までに「すべての沿海省(自治区、直轄市)に海洋生態環境モニタリング船を必要に応じて設置」し、「海洋生態要素モニタリングの内容および指標体系を基本整備」するとしている。また、海洋温室効果ガス、海洋マイクロプラスチック、海洋新汚染物、海洋酸性化、海洋貧酸素、海洋放射能などの特別なモニタリングも実施する。

## 重点海域総合ガバナンス 攻堅戦行動方案

第14次五カ年海洋環境保護規画と同じ22年1月、生態環境部は国家発展改革委員会、自然資源部、住宅都市建設部、交通運輸部、農業農村部、中国海警局と共に「重点海域総合ガバナンス攻堅戦行動方案」を公表した。

行動方案は、渤海(沿岸都市…天津、遼寧省大連、營口、盤錦、錦州、葫蘆島、河北省秦皇島、唐山、滄州、山東省濱州、東營、濰坊、煙台)、長江河口・杭州湾(沿岸都市…上海、江蘇省南通、浙江省嘉興、杭州、紹興、寧波、舟山)、珠江河口隣接

水域(沿岸都市…広東省深圳、東莞、廣州、中山、珠海、江門)を対象とし、3つの海域で良好な水質(IおよびII類)が25年までに20年比で2%以上昇することを目標としている。

この方案も陸と海の一体的管理を強調しており、海へ流入する汚染排出口の調査、是正や河川の水質改善などの措置を取っている。また沿岸都市における公害防止対策として、全ての窒素の排出管理の強化、下水道網の整備を行い、25年には沿岸都市の生活排水の集中収集率を70%以上、県レベルの汚水処理率を95%以上とすることを目標としている。

## まとめ

これまでに紹介してきた政策のほかに、22年1月に生態環境部と農業農村部が公表した「海水養殖の生態環境監督管理の強化に関する意見」や、生物多様性の観点での取り組み、海岸の修復保護や美しい海湾建設など多岐にわたる取り組みが行われている。近年、中国では環境規制の厳格化、環境査察の実施により日系企業の事業環境にも大きな影響を与えているが、今後も海洋環境保護政策の強化により、さらなる対応を求められることが予想される。