

中国の対外投資における環境保護政策

孔令紅 聞華晶 *

摘要：中国の対外投資は2002年から急速な成長期に入り、年間投資額は2002年の27億ドルから、2009年の565.3億ドルに増加した。投資対象の国や投資の構造も多元化している。同時に、欧米の世論では中国の東南アジア、アフリカと南アメリカなどの地区の投資活動に懸念を抱く声が出ており、「中国環境脅威論」では、国内外の投資が環境に与えるマイナス影響を非難している。

中国は対外投資の管理制度をすでに構築しているが、関連法と政策にはまだ改善の余地がある。特に投資における環境保護政策にはいまだ欠けている部分が多々あり、その運用と実施の強化が期待される。このような背景のもと、政府各部門では積極的に対外投資の法律法規と部門規定の改善を進めている。これにより、海外投資に対する指導とルール化が促進され、企業イメージと国家イメージを向上、投資対象の国と地域の長期にわたる資源の共有と発展永続を保障できるのである。

キーワード：中国企業、対外投資、環境保護、環境政策

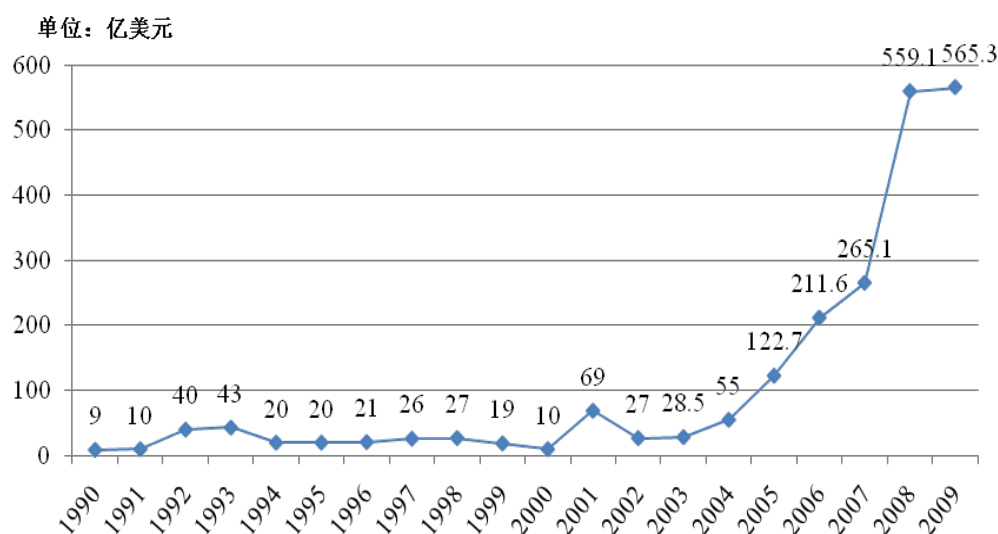
一 中国の海外投資の大幅増加

「走出去（海外への経済進出）」戦略が打ち出されたことにより、実力と競争力を持つ企業の対外投資と経営のグローバル化が後押しされた。そして、企業における経済と地域協力のグローバル化への積極的な動きが、国際的経済協力と競争面で新しい優位性を生み出している^①。2009年末までに、海外に向け投資を行っている中国の企業は1.2万社、海外で成立した企業は1.3万社前後だ^②。2002年以降の対外直接投資は、常に増加傾向を保っており、(図1)、2009年の対外直接投資額は565.3億ドルだった。

* 孔令紅、全球環境研究所環境治理プロジェクト研究員。聞華晶：全球環境研究所環境治理プロジェクト研究員。

^① <http://baike.baidu.com/view/1268669.htm>

^② 2009年度中国対外直接投資統計公報



中国对外直接投資公報及び商務部HPの数字による

図1 中国における對外直接投資流量図

中国の對外投資が増加傾向を保っていることが、全世界における海外直接投資の大きな原動力になっている。数年来の對外直接投資統計公報から、中国の對外直接投資には2つの特徴があることがわかる。1つには投資業種が資源開発類と第一次製造業に集中していることで、もう1つは投資エリアが主にアジアとラテンアメリカに分布しており、アフリカに対する投資も大幅増加が見られることだ^①。アジア、ラテンアメリカ、アフリカを問わず、自然資源が豊富で生態環境が優美な地域は、人類活動の影響を容易に受けやすく、生態環境のバランスも崩れやすい地域だ。

中国企業がこれらの資源に恵まれると同時に生態環境の敏感で脆弱な地域に投資することに対して、欧米メディアからの批判は避けられない。環境保護責任と社会責任を尽くしていないと批判され、ひいては「中国環境脅威論」、「新植民地主義」、「生態ダンピング」などと指摘され、中国の国際舞台におけるイメージダウンとなり、企業の海外投資にまで悪影響を及ぼすことになった。

二 中国の對外投資の環境保護政策分析

中国は對外投資を始めてすでに30年余りの歴史があり、商務部が對外投資の主管部門として、中国企業の海外投資を行う際の規範として、一連の投資政策（表1）を制定している。これらは企業の海外投資を監督管理するための、行政審査を含む資金管理、税収優遇政策、投資指導政策などである。しかし、環境に関連する政策は、主要な指導政策としては出されておらず、各海外投資政策の中にその事項

^① 葛察忠、夏友富、智穎飆等：『中国對外投資における環境保護政策』、中国環境科学出版社、2010、P16～20。

が記載されているのみだ。

2003年の国务院機構改革で新しく編成された商務部では、以前の国家經濟貿易委員会と對外貿易經濟協力部の職能が組み入れられたことにより、一定レベル以上の對外貿易投資の發展が促進され、投資政策も次第に改善されてきている。外資系の企業に対しては、商務部の厳格な審査手続きだけでなく、遵守すべき規範と指導的政策も制定されている。例えば「海外投資設立企業の認可事項に関する規定」、「海外投資設立企業の認可事項に関する業務細則」、「對外直接統計制度」などである。また、税収面での優遇を実施するため、『海外所得の計算と徴収の所得税暫定弁法』を制定し、企業の海外投資所得の確認と、海外での納税と減免税処理などの一連の政策問題を明確にした。金融政策も適度に緩和し、2006年、海外投資外貨購入限度額を撤廃し、企業の海外投資の發展を牽引した。

2006年は海外投資政策の方向性転換の一年だった。同年10月26日、商務部と外交部が北京で開催した中国・アフリカ協力フォーラムの新聞発表会で、商務部長の魏建国氏は「中国政府は、中国企業のアフリカでの事業展開時における現地での生態環境への影響について非常に重視している。プロジェクト審査許可に際し、当地に汚染や公害を及ぼす可能性があるプロジェクトは一律で認可していない。」2006年1月に発表された『中国のアフリカに対する政策文書』では、アフリカに対して環境保護技術交流の強化と、気候変動、水資源保護、荒漠化と生物多様性の保護など環境保護の部分での協力の中アで積極的に推進するとされている。これこそ、中国が、海外投資の環境に与える影響を非常に重視していることを表している。

現在の海外投資政策の中には、環境保護問題についての詳細規定はなく、漠然とした記述があるのみである。2006年から、各級部門の政策の視点が對外投資の環境保護政策研究と制定に向けられるようになり、商務部は海外投資企業が遵守すべき規章、例えば『海外投資管理弁法』、『中国對外投資協力国別（地域）ガイドライン』などを制定しただけでなく、国家林業局の推進のもと、商務部と連名で『中国企業の海外における持続可能な森林育成指南』と『中国企業の海外における持続可能な経営利用指南』も制定した。『中国企業の海外における持続可能な森林育成指南』は、中国が初めて制定した、企業の海外投資における環境行為と社会行為の規範を定めたもので、海外投資政策の先駆けとなり、海外における森林伐採の新しいモデルを確立した。

表1 中国の對外投資に関する法律法規と投資政策

NO.	環境に関連する内			
	對外投資法律法規	発布日	発布単位	容

1	対外労務協力管理条例（意見募集稿）	2010 年 8 月 3 日	国務院	
2	2010 年全国対外投資協力活動に関する指導的意見	2010 年 3 月 8 日	商務部	
3	海外投資プロジェクト管理改善に関する関連問題の通知	2009 年 6 月 25 日	国家発展改革委員会	
4	対外投資協力国（地域）別指南	2009 年 4 月 10 日	商務部	各国の環境保護関連法律を紹介
5	中国企業の持続可能な海外経営利用指南	2009 年 3 月 21 日	国家林業局、商務部	
6	海外投資管理弁法	2009 年 3 月 16 日	商務部	中国の企業の海外投資における最重要規範
7	対外援助プラントプロジェクト管理弁法（試行）	2008 年 12 月 31 日	商務部	
8	優遇輸出バイヤーズクレジットに関する記述	2008 年 11 月 26 日	中国輸出入銀行	
9	中央企業の社会的責任履行に関する指導的意見	2007 年 12 月 29 日	国有資産監督管理委員会	
10	中国企業の海外における持続可能な森林育成指南	2007 年 8 月 28 日	国家林業局、商務部	世界初の自国企業が海外で行う森林育成活動実施の管理と技術についての専門的規範
11	中国輸出入銀行が遵守する環境保護政策	2007 年 4 月 28 日	中国輸出入銀行	
12	国務院常務会議、企業の対外投資と提携を奨励・規定することに関する意見が通過	2006 年 10 月 30 日	国務院	

13	中国対アフリカ文書	2006 年 1 月		
14	海外鉱産資源リスク調査専門プロジェクト資金管理暫定弁法	2005 年 10 月 31 日	財政部、対外経済貿易合作部	
15	海外投資・企業設立の審査・許可作業細則	2005 年 10 月 17 日	商務部	
16	海外における中国資本企業、機構と人員の安全保護作業強化に関する意見	2005 年 9 月 28 日	国務院	商務部
17	海外投資・企業設立の審査・許可事項に関する規定	2004 年 10 月 11 日	商務部	
18	海外投資プロジェクト認可暫定管理弁法	2004 年 10 月 9 日	国家発展改革委員会	国家が海外投資、資源類開発と対規模投資プロジェクトに対して認可・管理を実施
19	海外投資・企業設立の審査・許可事項に関する規定	2004 年 10 月 1 日	商務部	
20	対外投資国別産業指導目録（一）	2004 年 8 月 3 日	商務部、外交部	
21	対外労務協力経営資格管理弁法	2004 年 7 月 26 日	商務部、国家工商行政管理総局	
22	中華人民共和国対外貿易法	2004 年 4 月 6 日		
23	対外直接投資統計制度	2003 年 1 月 1 日	商務部	
24	海外投資総合業績評価弁法（試行）	2002 年 10 月 24 日	前対外経済貿易合作部、外貨管理局	
25	海外投資連合年度検査暫定弁法	2002 年 10 月 31 日	前対外経済貿易合作部、外貨管理局	
26	対外工事請負に関する保証リスクに対する特別資金管理弁法	2001 年 10 月 10 日	財政部、対外経済貿易合作部	
27	海外投資外貨管理弁法	1989 年 3 月 6 日	外貨管理局	

1. 対外投資協力国別（地域）指南

経済の飛躍的な発展と国際的地位のめざましい向上により、中国は世界の政治と経済枠組みの中で大きな影響力を持つようになった。海外投資の経済的利益獲得と同時に、環境に関する関心度も次第に高まっている。商務部による企業の投資政策制定時においても、企業の環境への配慮を奨励する条項も増加した。2005 年発布の『海外投資・企業設立の審査・許可事項に関する細則』では早くも環境条項の規定が含まれ、投資受け入れ国（ホスト国）の環境問題への関心を示している。^①

対外投資の飛躍的な発展にともない、対外投資協力は中国が一員となる国際分業化とグローバル化への大きな足がかりとなっている。企業の積極的で安定した対外投資推進を支援するため、商務部は 2009 年 4 月、『対外投資協力国（地域）別指南』を発布、企業の世界各国（地域）の政治、経済、社会、法律、風俗習慣など投資協力に関連する理解をサポートし、更なる国際的経営と協力を推進している。

この『指南』は、世界各国と地域の投資環境について客観的に記述しており、企業がホスト国に投資する場合、まず現地国の法律法規を遵守し、次に中国とホスト国の双方協定を遵守するために各国（地域）の法律法規を集約し、投資プロセスにおける注意すべき問題点を総括している。その中で、環境保護政策のついての記述は主に 3 つの部分からなる。環境保護の主管部門と法律法規、その基本要点である。国によって環境保護規定は異なっているが、おおむね森林保護、水質保護、大気汚染防止と土壤保護などであり、更に違法状況の程度によって、処罰基準もそれぞれ異なる。

この指南によって、企業のホスト国に対する投資環境への全面的な理解を促進し、投資プロセスにおけるホスト国の環境保護に関する法律法規の遵守をサポートし、対外投資の持続と、健全で急速な発展をサポートしている。

2. 中国企業の海外における持続可能な森林育成指南

近年、急速な発展を遂げている中国の対外投資は、国内外の関心の焦点となっており、特に対外投資における環境問題は、核心部分であり、その早急な解決が迫られている。商務部が研究検討し解決措置を制定するというだけではなく、他の関連部門と全力を挙げて協力し、共同で対外投資における環境問題を研究検討し、適切な政策を制定し、適切な解決方案を導き出す必要がある。

これにより、国家林業局は商務部と共同で、2007 年 8 月 27 日『中国企業の海外における持続可能

^①葛察忠、夏友富、智穎飆等：『中国対外投資における環境保護政策』、中国環境科学出版社、2010、

な森林育成指南』を發布した。これは、世界で初めての自国企業に対する海外での森林育成に向けた業界への指導的規範と自律的基準であり、これにより中国の海外における森林伐採の新しいモデルが示された。胡錦涛国家主席は国家林業局の報告を受けた後、2007年APEC第15回首脳非公式会議の席で、「アジア太平洋地域における森林回復と持続可能な管理ネットワーク」を提議し、森林エリアにおけるキャパシティビルディングの強化を『シドニー宣言』に盛り込んだ。これは、気候変動に対応する森林方案として高く評価された。

森林資源の持続可能な経営は、地球規模での生態環境保護を考える上で非常に重要で、森林資源の適切な開発と保護は持続可能な経営の主要任務である。今や、世界各国は森林の育成に対して非常に注意を払っている。林業企業の海外投資は二種類に分類される。一つは伐採で、もう一つは植林である。企業の国内における伐採活動に対しては、国内の法律によって企業行為が拘束される。海外投資を行っている林業企業は、国内の法律を規範とすることはできないが、国内の経験に基づいて、対応する政策と条項から海外の林業企業に対して指導、規範を制定することができる。これにより、国家林業局と商務部は共同で『中国企業の海外における持続可能な森林育成指南』を發布、林業企業の海外における持続可能な森林育成と、継続利用の実現を奨励した。

『指南』では、中国企業が海外で森林育成活動に従事する場合、所在国の関連法律法規を厳格に執行し、法に基づく林地の保護と、高価値の森林の厳格な保護、違法な林地転用の禁止を定めている。現地政府と林業主管部門が制定した林業に関する長期発展計画に基づいて、現地の資源状況に対して科学的調査と評価を行う。特に保護価値の高い特定文化、生態系、宗教の背景となっている森林資源に対して、森林育成エリア範囲の希少で危機に瀕している動植物種とその生息地、土壌と水資源などを確定する。現地の経済社会発展の基軸条件、現地の人々の生計状況などの要素を総合し、科学的に実行可能な森林育成方案の編成と執行を実施する。同時に、現地の生態、経済と社会状況に基づき、森林育成の目的、措置、全体計画、森林防火、病虫害防止、野生動植物とその生息地の保護、林製品の高度化工、林区道路のインフラ整備、森林生態系動向監察などの分野の内容を明確にする。

2009年3月31日、国家林業局は商務部と合同で『中国企業の海外の森林における持続可能な経営利用指南』を發布、海外における持続可能な林業活動の指導と規範を「ホスト国の林業の持続可能な発展を促進し、中国の大国という国際的イメージを守ること」と定めた。この2つの指南は伐採と育成の2つの分野について網羅されており、この指南の指導のもと、海外の森林資源の適切な開発利用に対しての規範を強化した。

3. 中国対外投資企業の環境行為に関する指南

中国環境保護部環境計画院、全球環境研究所と対外経済貿易大学は、この3年の海外企業環境政策

の研究により、『中国の対外投資における環境保護政策』を出版しただけでなく、『中国の海外企業の環境行為指南』も編成し、さらに環境保護部政策法規司に回答書を交付した。『指南』では、対外投資企業に対して、まずホスト国の法律法規を遵守し、次に国際公約と相互協定などを遵守し、最後に中国の対外投資の関連法律法規を遵守しなければならないと詳細に建議している。

『指南』には、環境に対する影響評価、協議保護メカニズム、生態補償（生態サービス費用）と企業の社会的責任が盛り込まれている。企業はプロジェクト建設過程において、ホスト国の法律法規に厳格に従うだけでなく、国際公約など環境に対する影響評価制度を制定する。そして道路、水利など重大プロジェクトの建設後は環境影響について事後評価を実施し、プロジェクト建設が環境に与える影響を最小限に抑えるよう奨励している。プロジェクト実施段階では、先進的な環境保護技術を積極的に採用し、科学的な環境管理制度を建設し、汚染処理施設の整備された実施記録と、事故や突発事件に対する応急処理計画など、常に環境問題の発生に対して注意と予防を行う。この『指南』は海外へ投資する企業がどのように環境管理を実施するかを詳細に示しているだけでなく、貸付をする銀行に融資対象のプロジェクトの環境審査を厳格に実施することも奨励している。

この他、指南では企業が経済収益を得ると同時に現地の経済発展に配慮し、現地の環境保護を奨励している。これは、中国の大国という国際的イメージを守り、エコグローバル化を推進する上で重要な意義がある。人類社会は以前と比べ、如何なる時でも地球規模での環境問題に注目している。中国はその責任を担う大国で、経済発展とグローバル化の中で環境問題の積極的措置を採用すべきなのだ。

この指南はまだ発布されていないが、すでに多くの専門家、企業管理者と国際組織の賛同を得ており、中国企業の国際的な影響力と競争力の向上を牽引することが期待される。企業が海外投資において現地の法律法規と国際公約協定などを遵守するだけでなく、国内政策が推進力と指導力をもって特に技術的な支援をしていくことが必要である。企業は投資分野では豊富な経験を有しているが、環境保護や社会的責任の分野ではまだその経験は浅い。国内の環境保護機関の技術支援、専門的な管理経験を享受する必要がある。この『指南』に基づき、プロジェクト実施地域では、環境保護と現地の発展を主眼として、「政府—環境保護組織—企業」という協力モデルを発展させ、企業と現地の調和のとれた共生関係を促進し、現地生態環境の保護と、企業のホスト国におけるイメージアップを図る。

上述の環境政策のほかに、2004年、中国輸出入銀行の『環境ガイダンス』が通過し、2007年9月、更にその内容が強化された。この他、2006年10月、国務院が発布した条例では、中国の投資家に海外での「環境資源保護への配慮」と「現地社会と人民の生計維持」を促した。貿易と投資に関連して、国際「ソフトルール」基準、例えばエクエーター原則（赤道原則）や、「採掘業透明性行動計画」、「森林管理委員会」及び「マルチファイバーアグリーメントフォーラム」など、積極的な関心と参加を行って

る^①。これらは全て今後環境政策の分野で研究と注目が必要な課題である。

三 総括と建議

中国の対外投資はまだ歩み始めたばかりで、立法が追いついていない。企業に対して海外投資における法律に基づいた保障を付与するため、外資法の積極的な整備利用と同時に、海外投資の立法ペースの加速も求められる。現在、『中国企業の海外における持続可能な森林育成指南』と『中国企業の海外における持続可能な経営利用指南』以外、海外に投資する企業に対する明確な規範的指導は出されておらず、この2つの指南も林業企業の開発投資過程における環境と社会行為を奨励しただけのものである。毎年発表される『中国対外直接投資統計公報』によると、海外投資の資金開発型領域、例えば鉱産開発、水力発電開発などのシェアが次第に大きくなってきており、他の業種と比べてその注目度は非常に高くなっている。これにより、全ての業種の開発行為に適応する指導と規範が可能な法律文書の制定が非常に求められている。

海外投資をしている企業から言えば、中国の指南だけに基づいて環境と社会行為を導き出すのは余りにも不十分であり、ホスト国政府の環境政策にも基づいて企業行為を規定する必要がある。これは最も重要な部分であり、現地政府の強いサポートがあつてこそ、企業は現地投資の環境行為で規範を得ることができる。これにより、中国とホスト国政府が相互協定、ひいては区域協定などを共同で協議、設定することで、対外投資企業の健全で急速な発展を規範・指導することができる。

環境保護は経済社会の持続的発展において、独立した複雑な分野を保障するものであり、環境保護は世界的な課題となっている。環境保護を推進する専門的で経験豊富な多くの人の働きによって、資源開発過程での企業の環境意識の不足が補われている。企業と環境保護機関が協力して環境保護と地域社会の発展を推進すれば、経済、社会や生態全てにプラスとなるように有効的に促進できるのだ。この協力体制は実践的な検証だけでなく、政府の強い支持が必要であり、政策の条文の中に環境保護機関と企業間の協力推進の規範と指導を盛り込むことが必要である。

^①葛察忠、夏友富、智穎飆等：『中国対外投資における環境保護政策』、中国環境科学出版社、2010、