

早急な対応が求められる環境問題および安全生産問題

－近年の動向と注意事項－

2018年3月

日本貿易振興機構（ジェトロ）
海外調査部 中国北アジア課

【免責条項】

本レポートで提供している情報は、ご利用される方のご判断・責任においてご使用下さい。ジェトロでは、できるだけ正確な情報の提供を心掛けておりますが、本報告書で提供した内容に関連して、ご利用される方が不利益等を被る事態が生じたとしても、ジェトロは一切の責任を負いかねますので、ご了承下さい。

禁無断転載

Copyright (C) 2018 JETRO. All rights reserved.

目次

第一部 中国における環境規制および安全生産規制に関する主要法令と概要	1
【中央から公布された環境保護関連の主要法令】	1
【2015年に改訂された新「環境保護法」の特徴】	2
【環境保護関連における標準】	3
【環境保護面の通達】	3
【安全生産に関する主要法令】	4
第二部 環境規制および安全生産規制面の最新動向	5
【法律面の変遷に伴う外資企業の取扱いの変化】	5
【規制強化の背景】	5
【小括】	6
動向1：中央省庁による影響力の強化と査察活動の増加	6
【管轄省庁の内部体制の変化】	6
【党幹部に対する責任追及体制の変化】	7
【党幹部に対する人事考課体制の変化】	7
【環境査察活動の活発化】	7
【小括】	8
動向2：重点地区、重点産業に対する重点規制	8
【「2+26」エリアの指定と取り締まり強化】	8
【重点産業に対する制限措置】	9
【小括】	10
動向3：複数の行政部門からの同時取り締まり	10
【三評級一評価】	10
【推進プラン】	11
【一県一冊・一市一策・一企一策】	11
【退城入園】	12
動向4：各種罰則の綜合使用	13
第三部 実例から読み取る注意事項	14

【VOC 対策の構築】	14
【周辺住民、同業他社などによる通報への注意】	14
【生産が影響を受ける可能性のある要因の事前把握】	15
(1) 総合大気汚染規制.....	15
(2) 特別なイベント.....	15
(3) 特別な時期.....	15
(4) 特別な状況.....	16
【取引先（仕入先と顧客）との関係処理】	16
(1) サプライヤーに対して.....	16
(2) 販売先に対して.....	16
【事前準備活動の充実化】	17
(1) 労働者問題.....	17
(2) 資金問題.....	18
(3) 一部製造工程の外注化準備.....	18
【コスト増加要素の事前認知】	18
【移転先の事前検討】	19
【自社体制の整備】	19
(1) 各種の基準、規定への精査.....	19
(2) 従業員教育の徹底.....	20
(3) 諸資料とライセンスの整備.....	20
【ロビー活動をはじめとする危機対応措置の強化】	22
まとめ.....	23

中国に進出している日系企業を取り巻く事業環境が大きく変化している。人件費の高騰、資金回収難、地元企業との競争激化などに加え、近年では環境規制や安全生産規制、省エネ規制といった新たなリスクが形成されつつある。これらは、日系企業に固有の課題というわけではないが、法令内容の把握と理解の不十分さ、限定的な情報入手ルート、決定プロセスの複雑化とも相まって、日系企業の現地における経営に大きな影響を与えている。

本稿では、環境規制および安全生産規制に主眼を置き、中国の法体系と重要ポイントを網羅的に整理のうえ、近年の中国全土、特に山東省内における動向を踏まえ、日常の経営活動における注意事項などを提言するものである。皆様の経営管理における判断の一助となれば幸甚である。なお、本稿はジェトロが天達共和律師事務所に委託し取りまとめたものである。

第一部 中国における環境規制および安全生産規制に関する主要法令と概要

中国の法律法令は、憲法、基本法、法律、行政法規、部門規定、地方性規定（地方人民代表大会制定）および地方政府規定（地方政府制定）といった階層から構成されている。現在、環境保護に関する法令は、中央レベルの法令を除いた地方法令（前記地方性規定および地方政府規定を含む）だけでも、1,000件を超えられている。

【中央から公布された環境保護関連の主要法令】

分類	法令名称	改定、施行開始時間
法律 (全人代もしくは全人代常務委員会)	環境保護法	2014年改定
	環境保護税法	2016年制定（2018年施行）
	省エネ法	2016年改定
	大気汚染防止法	2015年改定
	水汚染防止法	2017年改定
	環境騒音汚染防止法	1997年施行
	クリーン生産促進法	2012年改定
	環境影響評価法	2016年改定
	循環経済促進法	2009年施行
	海洋環境保護法	2016年改定
	水法	2016年改定
	再生可能エネルギー法	2009年改定
	土地砂漠化予防および砂漠化土地整備・処理法	2002年施行
	放射性汚染防止・処理法	2003年施行
	草原法	2013年改定
	気象法	2016年改定
	石炭法	2016年改定
	農業法	2012年改定
	水土保持法	2010年改定
	鉱産物資源法	2009年改定
森林法	2009年改定	

分類	法令名称	改定、施行開始時間
行政法規 (國務院)	都市排水と汚染処理条例	2014年施行
	危険化学品安全管理条例	2013年改定
	危険廃棄物経営許可証管理弁法	2016年改定
	危険廃棄物名簿	2016年改定
	放射性廃棄物安全管理条例	2012年施行
	放射性物品運送安全管理条例	2010年施行
	医療廃棄物管理条例	2011年改定
	建設項目環境保護管理条例	2017年改定
	企画環境影響評価条例	2009年施行
	汚染排出費の徴収・使用管理条例	2003年施行
	農業管理条例	2017年改定
	船舶による海洋環境汚染防止・処理管理条例	2017年改定
	廃棄電気電子製品の回収処理に関する管理条例	2011年施行
	汚染源社会調査条例	2007年施行
	環境突発事件応急予備案	2014年改定
	水汚染防止法実施細則	2000年施行
	自然保護区条例	2011年改定
	資源税暫定施行条例	2011年改定
部門規定 (環境部)	環境主管部門による日数連続処罰実施弁法	2015年施行
	環境主管部門による閉鎖、押収の実施に関する弁法	2015年施行
	生産制限、生産停止、期限内是正に関する環境主管部門の弁法	2015年施行
	企業事業単位環境情報公開弁法	2015年施行
	新規化学物質環境管理弁法	2010年改定
	固定汚染源汚染排出許可分類管理名簿	2017年施行
	建設項目環境影響評価分類管理名簿	2015年改定
	汚染土地土壌環境管理弁法	2017年施行
	建設項目環境影響登記表届出管理弁法	2017年施行
	環境保護ファイル管理弁法	2016年改定
最高人民法院	環境民事公益訴訟事件の判断における適用法律に関する若干問題の解釈	2015年施行
	環境民事公益訴訟制度の貫徹と実行に関する通知	2014年施行

注：緑色で示したものは、日系企業が特に注視すべきと考えられる法令。

【2015年に改訂された新「環境保護法」の特徴】

主な変更点	概要
違法行為に対する処罰の厳格化	※日数罰金制度の導入および罰金上限の撤廃
	※生産制限・生産停止命令の対象行為の拡大
	※企業責任者に対する拘留措置の適用
情報公開の義務化と強化	※「三同時」(環境設備を主要施設と同時に設計・施行・稼働開始する制度)違反時に、最大建築プロジェクト総投資額の5%まで罰金を加えることが可能(これまでは最大20万円まで)
環境公益訴訟制度の創設	※民事訴訟法の改定に合わせて、一定の要件を満たす社会組織による環境公益訴訟の提起を認める
法律の形式による新制度への確認	※近年すでに導入が開始された総量規制制度、汚染源監視制度、新版汚染排出許可証制度、摘発通報性などについて、法的視点から確認

【環境保護関連における標準】

中国では前記法令のほか、日本で「環境基準」と呼ばれる複数の標準が多数設けられている。これらの標準には、主に国家標準¹および産業標準、DBと表示される地方標準が含まれる²。また、これら標準には強制標準と推奨標準があるが、推奨標準は必ずしも強制力を有さず、法令などで推奨標準が引用された場合において、この推奨標準が実質的な強制標準となる。現在、国は標準規格制度の改革と見直しを進めており、各種強制基準の整合性と簡素化を図るとともに、業界団体が自主的に制定し、当該団体のメンバー企業に適用される業界団体基準の新設についても奨励する方向にある。

日系企業としては、特に①廃棄物の排出標準（産業別、生産工程別）、②製品ごとの環境標準³、③環境マネージメント標準、④その他の標準⁴が、関心の対象といえよう。なお、中国で施行されている環境標準は、必ずしも日本の基準を下回っている（緩い）とは限らない。環境対策が一層急務とされる中国こそ、より厳しい標準が適用される場合があることに、注意が必要である。

むしろ、具体的な処罰がなされる場合、これらの標準に基づいて違法性が判断されるため、その重要度は、法令と同じレベルにあるといえる。これら一連の標準は、国家標準化管理委員会の公式ウェブサイト⁵、各管轄政府部門の公式ウェブサイト、市販の書籍といった手段により入手することが可能であるため、日頃から関心を持っておくことが望ましい。

【環境保護面の通達】

前記、法令と標準のほか、近年では中央や地方から公布される「通達」も多数みられる。これらの通達（本報告書でも多数引用）は、往々にして「行動計画」、「決定」、「方案」、「指導意見」などの名称で公布され、具体的な分野における詳細な規定が設けられている。

なお、名称が一般の法令とは異なるため、強制力が低いと誤解されがちであるが、実際には正式な法令を補完し、その一部を成す重要なものであり、正式法令にも匹敵する高い実効性を有するものと評価できる。

¹ 国家標準には更に強制国家標準（GB）、推奨国家標準（GB/T）、国家標準化指導性技術書（GB/Z）という三種類が含まれる。

² 2015年時点では、各種の標準が合計10万件あると報道された。

³ ラベル標準、省エネ標準、単一製品あたりのエネルギー消費標準など。

⁴ 環境アセス技術ガイドライン、環境検収技術規範、環境工程技术規範など。

⁵ <http://www.sac.gov.cn/>を参照。

【安全生産に関する主要法令】

分類	法令名称	改定、施行開始時間
法律 (全人代もしくは は全人代常務委 員会)	安全生産法	2014年改定
	消防法	2008年改定
	職業病防止治療法	2016年改定
	道路交通安全法	2011年改定
	突発事件対処法	2007年施行
	鉱山安全法	2009年改定
行政法規と通達 (国務院)	第十三次五ヵ年計画安全生産企画	2017年施行
	工業製品生産許可証管理条例	2005年施行
	安全生産許可条例	2014年改定
	建設工程安全生産管理条例	2004年施行
	特殊設備安全監察条例	2009年改定
	毒物原因化学物質管理条例	2005年施行
	安全生産領域の改革発展を推進する意見	2016年施行
	特大安全事故の行政責任の追及に関する規定	2001年施行
	安全生産監督管理の法律実行を強化する通知	2015年施行
	生産安全事故報告と調査処理条例	2007年施行
	省級政府に対する安全生産業務考課弁法	2016年施行
	危険化学品安全管理条例	2013年改定
	危険化学品安全総合改善方案	2016年施行
	道路運送条例	2016年改定
	職業病防止治療企画 (2016-2020)	2016年改定
	塵肺病防止条例	1987年施行
有毒物品を使用する作業場所労働保護条例	2002年施行	
部門規定 (環境部)	建設項目職業病防止施設「三同時」監督管理弁法	2011年施行
	生産安全事故応急準備案管理弁法	2016年改定
	生産安全事故報告と調査処理条例に関する暫定施行規定	2007年施行
	消防監督検査規定	2012年改定
	火災事故調査規定	2012年改定
	安全経営単位安全研修規定	2015年改定
	安全評価機構管理規定	2015年改定
	食品生産企業安全生産監督管理暫定施行規定	2015年改定
	危険化学品安全生産許可証実施弁法	2015年改定
	危険化学品建設項目安全監督管理弁法	2015年改定
	危険化学品運送パイプ安全管理規定	2015年改定
	危険化学品安全使用許可証実施弁法	2015年改定
	危険化学品登記管理弁法	2012年施行
危険化学品重大危険源監督管理暫定規定	2015年改定	
建設工程消防監督管理規定	2012年改定	
業界標準 (一部)	消防国家標準目録	具体的な規範事項によって施行日が異なる
	工程建設消防技術規範目録	具体的な規範事項によって施行日が異なる

注：緑色で示したものは、日系企業として特に重視すべき法令となる。

第二部 環境規制および安全生産規制面の最新動向

【法律面の変遷に伴う外資企業の取扱いの変化】

中国は1978年に改革開放政策を打ち出し、これとほぼ同時期に、中外合弁を主要形態とする外資系法人にとって基準法となる「中外合資経営企業法」を制定・公布した。そして、1986年には外資独資企業の設立を認める「外資企業法」を施行し、さらに1991年には、外資系企業のみが受けられる優遇税制を定める「外商投資企業と外国企業所得税法」を公布するなどし、外資企業の進出と活動を積極的に奨励してきた。

90年代後半以降からは、「外商投資産業指導目録」の施行を通じ、外資系企業を事業内容に応じて、奨励類、許可類、制限類、禁止類の四つに分類・区別し、投資分野に応じた奨励と制限に方向転換を図った。2001年にはWTO（世界貿易機関）にも加入し、外資企業に内国企業なみの待遇を与えると同時に、外資にのみ適用してきた様々な優遇制度を徐々に廃止するなど、「内外格差」の解消に向けた調整を行った。これにより、現時点では内資企業・外資企業とも原則、同一の市場環境および法令環境の下で事業運営されると同時に、本稿が挙げる各方面からの打撃を等しく受けていると評価できる⁶。

【規制強化の背景】

2008年に発生した世界的な金融危機に対応するため、中国政府は4兆人民元⁷もの資金を市場に投下し、投資を促すことによって経済の活性化を図った。このような経済政策を断続的に採用したため、経済を刺激できた面はあったものの、他方で深刻な投資過剰、設備過剰、資源浪費、利用率低下、環境汚染といった問題を招く結果となったとも言われている。

これらの問題を是正するため、前政権は2010年前後より産業のモデルチェンジとグレードアップを掲げたものの、その進展はやや緩慢と言わざるをえない。そのため、現政権は2013年に公布した「生産能力の深刻な過剰状態の問題を解消するための指導意見」（国発[2013]41号）を皮切りに、鉄鋼、セメントを主とする重工業企業の削減と淘汰に本格的にメスを入れた。また、2015年の中央経済工作会議では、これまで行われてきた投資、輸出、内需拡大を根幹とした需要側への刺激政策とは異なり、技術力の高い優良企業の育成、行政審査手続きの簡素化による政府管理方面の改善、産業政策の調整、リストラ対象者や社会貧困層に対する社会保障および補助の強化などを含んだ、所謂「供給側構造改革」の方針を正式に打ち出した。これにより、①産業のモデルチェンジとグレードアップ、②過剰生産能力の削減、③供給側構造改革は、同じ方向への成長目標を形成のうえ、マクロ的な経済政策に反映され、推進している状態にある。

他方で近年では、大気汚染、水源汚染、土壌汚染などの環境問題や、2015年8月12日の天津濱海新区における危険化学品爆発事故⁸を例とする事故が各地で発生し、国民の不安と不満および中央政府からの高い注目を招く結果となった。2013年に公布された「大気汚染の事前防止と事後処理に関する行動計画」（国発[2013]37号）では、冒頭において、

⁶ ただし、一部の地域においては、外資系企業に対して、より厳しく管理しているケースも見受けられる。

⁷ 約68兆円。

⁸ 死者165名、行方不明者8名、負傷者798名、直接損失約69億人民元と報道された。

大気環境保護事業は、人民の根本的な利益、経済の持続的かつ健全な発展、小康社会（経済的にゆとりのある社会）の建設、中華民族の偉大な復興という「中国夢」⁹に関わる重要な問題であることを認めている。

【小括】

上記を総括すれば、マクロ面では過剰な生産能力の圧縮と削減を目的とする「供給側構造改革」政策があり、ミクロ面では国民と政府それぞれより、環境問題や安全生産問題の改善に対する強い要望がなされ、政策面で既に優遇措置が廃止された外資企業にとっては、中国系企業と同じく、これまで経験したことのない範囲と強度の行政および司法からのプレッシャーを受けていると評価できよう。

本稿で紹介・整理する各方面の動向は、いずれもこのような中国社会の潮流の中で行われた施策に該当するものである。日系企業の管理者として今後、具体的な対策を考慮する際には、まずはこれらの背景に対する理解を深める必要があると思われる。

動向 1：中央省庁による影響力の強化と査察活動の増加

【管轄省庁の内部体制の変化】

環境問題を直接管理監督する政府部門は、それぞれ「環境保護部」（中央）、「環境保護庁」（各省）と「環境保護局」（地方）（以下「環境保護管理部門」と総称する）といった構造となっている。省クラス以下の環境保護管理部門そのものは、これまで地方政府および上級環境省庁に対し二重の従属関係にあった。

一例として、（山東省）青島市環境保護局の場合、同保護局は青島市政府の一部門として、主要幹部の任命や資金・物質の手配などについて、全て青島市政府に管轄される状態であった。これに対し、上級省庁である山東省環境保護庁は青島市環境保護局に対し、「執務上の指導権」しか有さないため、二重の従属関係といえども、日常の活動に対する影響力は小さく、当地（青島市）政府が遙かに大きな影響力を有していた。このような背景もあり、地元の環境部門は、環境保護より土地の売却収入、税収や就業機会の創出、GDP 成長などを重視する地方政府に押され、その活動に対する牽制効果は大幅に制限されてきたといえよう。

このような状況を改善するため、中央政府は 2016 年「省クラス以下の環境保護機構による測定・監察・法律実行活動において、垂直管理制度を採用することに関する指導意見」を公布し、2018 年 6 月までに省クラス以下のすべての環境保護管理部門に対する垂直管理体制の導入完了を目標とした。これにより、市クラスの環境保護管理部門のトップ幹部の指名権および人事考課権は、全て省クラスの環境保護管理部門に帰属することとなり、市政府の主な役割は経費の負担に限定されることとなった。また、違法行為を取り締まる権利や環境観測データの採取業務なども全て、省クラスの環境保護管理部門の名義で行うこととなり、これまで存在した市レベルの環境保護局については、機構名は継続するものの、内部管理上では省クラスの環境省庁の地方政府への出先機関（市への常駐機構）との位置づけに変更された。2017 年 9 月末時点で、山東省を含む一部の省は既に関連法案の

⁹ 習近平国家主席が 2012 年に正式的に「中国夢」の主張を発表した。

制定を完了しており、実務ベースでの導入は、既に進行中にあるとの報道もなされている。

【党幹部に対する責任追及体制の変化】

2015年8月、党中央より「党と政府の指導幹部に対する生態環境損害責任の追及弁法（試行）」が公布され、生態環境や資源を破壊する建設プロジェクトを無断で認可した場合や、法に従って営業停止もしくは閉鎖を命じるべき重度汚染企業に対する停止と閉鎖措置を徹底しなかった場合、環境保護活動に不作為があったとして、党幹部の責任を生涯にわたって追及する制度が新設された。

【党幹部に対する人事考課体制の変化】

2012年に公布された政府幹部に対する考課基準（発改環資〔2016〕2635号）によると、幹部の業績を評価する際のウェイトが以下のとおり変更されており、GDP（国民総生産）の伸び率に対するウェイトが、環境の保護および改善を大きく下回る結果となっている。

内容	考課時のウェイト指数
資源利用	29.3%
環境改善と処理	16.5%
環境品質	19.3%
生態保護	16.5%
（経済）成長品質	9.2%（うち、GDP伸び率部分が1.83%）
グリーン生活（省エネ）	9.2%

組織構造、責任追及、人事考課などに関する一連の法令公布と体制変更を受け、環境保護の分野において、①中央環境省庁による各地の環境保護部門に対する影響力、②上級政府の環境保護部門による下級政府に対する影響力、③環境保護主管部門によるその他の政府部門に対する影響力、がそれぞれ大幅に強化されたといえよう。

【環境査察活動の活発化】

2015年後半より、中央省庁である環境保護部が複数の査察チームを構成のうえ、各地方の政府および企業に対する査察活動を開始した。本稿作成時点（2017年10月）までに、環境保護部は合計4回に渡って、各地方に対する環境査察を行った。

3回までの査察活動では23の省をカバーし、累計8.8億円の罰金を加えたほか、1,103人の行政拘留、11,390人への問責を行ったと新華社通信は報じた。4回目となる環境査察は、吉林省、浙江省、山東省、海南省、四川省、チベット自治区、青海省、新疆ウイグル自治区の8省区で実施され、ここでは問題が見つかった20,561社に是正を命じたほか、152人を行政拘留、133人を刑事拘留した。報道によれば、計5,625社を処罰し、罰金額は合わせて2億8,088万元（約46億7,300万円）に上ったとされている。

山東省については、山東省人民政府公式サイトが2017年9月6日に発表した情報によると、9月4日夜10時の時点で、山東省に派遣された査察チームは計8,413件の通報を受け、うち6,100件を受理し、6,100件のうち5,659件について、所轄の地方政府

に調査を指示したという。そして、4,384 社に対し是正を命じ、615 社を処罰し、罰金金額は 4,846 万元に上ったと発表された。

さらに、中国國務院（中央政府）弁公庁は 2017 年 9 月 21 日、全国で環境汚染源の一斉調査に着手すると発表した。これは 2008 年以来、約 10 年ぶり 2 回目の実施となる。汚染源の数や構造、分布状況などを把握してデータベース化し、環境政策の基礎とする目的と思われる。調査対象は全国の企業や個人事業者で、調査範囲には①工場などの工業汚染源、②畜産業者などの農業汚染源、③ボイラーなどの生活汚染源、④污水处理場などの集中汚染処理施設、⑤自動車や船舶、建設機械などの移動発生源が含まれるという。当該調査は、既に進行中の環境査察活動と統合され、汚染源や汚染の程度が強いと認定される企業としては、これまで以上の処罰がなされる可能性がある。

【小括】

このような範囲、頻度、強度で環境保護に関する調査、査察および取り締まりが行われるのは過去に例がない。最終的に処罰を受けなかったとしても、問題が潜在する可能性があることを理由に、査察活動中の一時生産停止が当地環境部門より勧告された事例や、停電・停水という半強制的な生産停止措置が実施された事例も見受けられる。

また、これまで地元環境保護部門に対して行われてきたロビー活動が、査察主体の変更に伴い、期待した効果が見込めないといった傾向も見られる。このほか、生産停止命令を受けた企業が、指示に沿って改善措置を行ったとしても、生産の再開を環境管理部門に申請する際、認可部門、提出書類、審査基準などが不透明であることから再開の目途が立たない事態に追い込まれ、生産活動と出荷に大きく影響してしまう事例も少なくない。企業においては、このような現状を把握し、環境保護問題が生産活動に与え得る影響を、これまで以上に重視することが望ましい。

動向 2：重点地区、重点産業に対する重点規制

【「2+26」エリアの指定と取り締まり強化】

深刻な大気汚染に見舞われる華北地域では、複数地域に跨っての、環境保護共同行動が実施されている。具体的には、北京、天津、河北省の大気汚染状況の深刻さから、北京、天津という 2 つの直轄市および河北省（8 つの市）、山西省（4 つの市）、山東省（7 つの市¹⁰）、河南省（7 つの市）の計 26 の市を含む、所謂「2+26」と名の、環境問題重点仕分けエリアが設けられた。

「大気汚染の事前防止と事後処理に関する行動計画」（国発[2013]37 号）では、2017 年末までに「2+26」都市が位置する北京、天津、河北省（以下「京津冀地域」と称する）の PM2.5 の平均濃度を、2012 年同期比で-25%まで引き下げることが目標としている。この目標達成の最後にあたる 2017 年において、環境保護部は「京津冀地域の大気汚染防止処理の強化措置（2016-2017）」（環大気〔2016〕80 号）、「京津冀地域および周辺地区 2017 年大気汚染防止処理業務方案」、「京津冀地域および周辺地区 2017 年-2018 年秋冬季大気汚染総合処理難題克服行動方案」を相次いで公布し、2017 年 10 月より 2018 年 3 月まで

¹⁰ 山東省には済南、淄博、濟寧、德州、聊城、濱州、荷澤市という 7 つの都市が含まれる。

の期間中において、「2+26」都市のPM2.5の平均濃度および重度汚染の日数を、前年度同期比でさらに15%以上減少させる、との目標が設定された。

具体的には2+26都市に対して、次に挙げる措置を実施・強化することが、明確に定められている。

- (1) 全域327の区および県に、大気の状態を24時間モニタリングする空気観測器機を設置する。データ改ざんのリスクを回避するため、各観測機械の管理は省クラスの環境保護管理部門が自ら行う。
- (2) 分散・管理混乱・汚染状況が深刻である、いわゆる「散乱汚企業」を重点的に取り締まり、問題発見後、直ちに生産停止させるという「先停後治」（まず生産を停止させたいうで処理する）の原則を徹底する。排出される汚染物が基準を超える場合、「両断三清措置」（停水、停電措置、原料強制処分、設備強制処分、銀行口座の強制抹消処分）を強制的に実施する。
- (3) 生産停止後に改善措置を実施のうえ、生産の再開を申請する場合、各関連部門による総合認可を得た上で、社会にも情報を開示しなければならない。
- (4) 石炭利用から電力、ガス利用への移行を着実に促進し、北京市、天津市、廊坊市、保定市の全域では原則、石炭の使用を全面的に禁止する。他地域においても石炭の使用量減について、着実に注力しなければならない。
- (5) 石炭ボイラーの設置状況について、網羅的に立ち入り検査を実施する。
- (6) 小型石炭ボイラーの全面的な廃止（山東省では10T/h以下の石炭ボイラーの使用を禁止）
- (7) 石炭ボイラーにおける除塵設備のグレードアップ
- (8) 石炭使用量の全面的な規制
- (9) VOC排出の重点取締および技術改善の推進
- (10) 新版「汚染排出許可証」発行の加速
- (11) 自動車の排気に対する管理強化
- (12) 鉄鋼、コークス、鋳造、建材生産、非鉄金属加工業企業の操業時間の強制調整（ピークシフト）
- (13) 重度汚染日における工業企業の実生産停止を着実に実行し、「一廠一策」¹¹を徹底
- (14) 違法状況に対する住民からの通報制度を強化
- (15) 党幹部に対する環境保護面の考課を強化

上記のとおり、2017年8月に公布した「京津冀地域および周辺地区2017年-2018年秋冬季大気汚染総合処理難題克服行動方案」（環大気[2017]110号）では約140ページもの文面を割き、各地区における環境対策の目標、数値、措置を相当具体的に設定した。

【重点産業に対する制限措置】

一連の法令公布を受け、北京市は市内のセメント工場を全て閉鎖するほか、建材、化学工業で生産制限措置を実施している。河北省唐山市と天津市は、鉄鋼生産を50%減らすほか、集中暖房供給期間中は鋳造企業とセメント・レンガ・セラミックなどの建材企業の生産を停止させている。また、北京市、天津市は、2017年10月から2018年3月まで、道路・水利関連の土木工事や建物の解体工事、セメントを使った工事を禁止すると発表した。

¹¹ 政府として企業ごとに規制措置を設けるという意味。

さらに、国家エネルギー局が2017年9月14日に発表した「第13次5カ年計画のVOC汚染防止作業方案」によると、VOC対策の重点地域として北京市、天津市、河北省、遼寧省、上海市、山東省、河南省、広東省を含む16省・直轄市が指定された。また、重点産業には、石油化学、化学工業、包装・印刷、工業塗装のほか、自動車や石油製品貯蔵・運送などの発生源も定められている。今後はこれら重点地域、産業を中心に各地方政府が主体となってVOCの排出削減に向けた取り組みを進める計画である。各地でVOCを無秩序に排出している企業を検査し、これをリスト化のうえ、違法行為があった企業は淘汰候補とするほか、企業への水・電力供給を停止するといった処分を科すこととなる。大気汚染が深刻な京津冀地域では2017年9月末までに、その他の重点地区でも2017年末までにリスト作成を終えるよう求めている。

【小括】

以上のとおり、現時点で行われている環境保護活動は重点地域と重点産業を対象とし、着実に進められている。これにより、対象地域と領域で事業に携わる企業は、これまで以上の取り締まりリスクに晒されることとなる。また、「2+26都市」に含まれない都市・地域であっても環境保護部門からの査察が頻繁に行われ、または、これまで融通可能であった事項が交渉不可能となるといった事象が発生している。

動向3：複数の行政部門からの同時取り締まり

【三評級一評価】

近年見受けられるもう一つの動向は、重点産業の企業に対して、複数の行政部門が複数の視点から査察を実施し、取り締まりを強化することである。

ここで、化学工業は山東省の主要支柱産業であるが、環境問題や安全生産問題が比較発生しやすい特徴を有する。前記した①産業のモデルチェンジとグレードアップ、②過剰生産能力の削減、③供給側構造改革を実行する一環として、山東省は2015年末に山東省における化学産業のモデルチェンジグレードアップ事業弁公室¹²を、2017年6月に山東省化学産業安全生産モデルチェンジグレードアップ事業指導チーム¹³をそれぞれ設置し、省内の化学産業企業に対する総合管理をリードしている。

同省政府は2015年に「安全・環境保護・省エネ管理を強化し、省内の化学工業産業のモデルチェンジとグレードアップを加速させることに関する意見」を公布し、2017年3月までに「安全生産」、「環境保護」、「省エネ」の三つの立場より、省内の化学工業企業（化学品の生産企業のみならず、化学品の流通企業や生産時に所定の危険化学品を使用する企業、危険化学品を取り扱う物流業者、倉庫、貿易会社も含まれる）のグレードアップを促進する方針を打ち出した。その根幹制度は「三評級一評価」となる。

「三評級一評価」とは、対象会社を精査のうえ、「安全生産」、「環境保護」、「省エネ」という三つの側面から、「優良」「中等」「劣悪」という三つのランクを設けて独自に評価する制度である。これら三つの側面に対する評価の結果をベースに、さらに産業政策、土地の使用、納税額、技術レベル等の要素も加味し、総合評価を実施する。

¹² 中国語：山東省化工産業転型昇級工作弁公室。

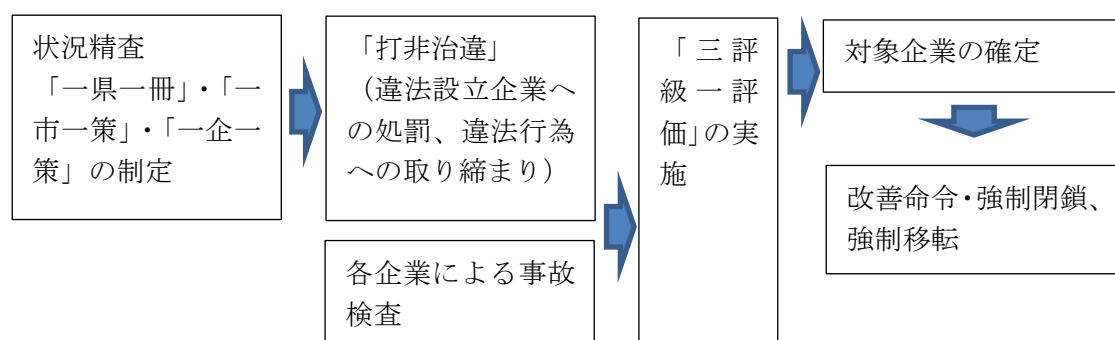
¹³ 中国語：山東省化学産業安全生産転型昇級専門行動領導小組。

独自評価の結果、「安全生産」、「環境保護」、「省エネ」のいずれかが「劣悪」と判断された場合、「総合評価」の結果も自動的に「劣悪」となる。是正命令を下した後になお、関連基準をクリアできない(山東省全体は2018年6月をデッドラインとしている)場合、「閉鎖淘汰企業リスト」に掲載され、営業許可の取り消し、操業停止、許可書の取り消し等の行政措置がとられる。さらに、2017年8月には査定基準改定案(意見徴収稿)が公布され、「三評級一評価」時の基準引き上げも図られている。

なお、「三評級一評価」の際には、産業政策、土地の使用、納税額、技術レベル等その他の分野に対する採点もあるため、実務上では環境保護部門(環境保護)、安全監督管理部門(安全管理)、工業情報部門(省エネ)に加え、工商部門(企業登記)、発展・改革部門(産業政策)、国土資源部門(土地)、規画部門(建設)、品質監督管理部門(生産と製品の基準と品質)、公安(違法行為取り締まり)という複数の政府部門が査察に参与し、企業の運営に対する総合的な査察と総合評価を行う状況にある。

【推進プラン】

山東省政府による化学品取り扱い企業に対する仕分け作業は、主に下図のとおり推進される予定である。



【一県一冊・一市一策・一企一策】

「三評級一評価」に関して、「一県一冊・一市一策・一企一策」などの政策が推進されている。

- (1) 「一県一冊」とは、「県(区)」エリアごとに、当該エリアに進出するすべての化学工業企業の状況を反映する管理簿を政府部門が作成し、上級部局に報告するという意味である。
- (2) 「一市一策」とは、「三評級一評価」の結果を踏まえ、市政府レベルで当該エリアに存在する化学工業企業の「安全生産」、「環境保護」、「省エネ」問題を如何に改善し、企業の淘汰とグレードアップを如何に実施するかに関する具体策を制定することを意味する。
- (3) 「一企一策」とは、「三評級一評価」の結果を踏まえ、企業自ら「安全生産」、「環境保護」、「省エネ」問題を如何に改善するかについて、具体的な対策をプランニングのうえ政府まで報告し、政府の認可を得ておくことを意味する。

「一県一冊」・「一市一策」・「一企一策」を通して、具体的なエリアと対象企業を確定したうえで、管理措置を設けることを目標としている。

【退城入園】

2015年の天津濱海新区における化学品倉庫の大爆発事故発生を受けて、工業・信息化部は「化学工業園区の規範的な発展を促進する指導意見」（工信部原[2015]433号）を公布した。同意見では、化学企業の化学工業園への移転と化学工業園区の企業に対するグレードアップを求めている。

国務院は2016年8月3日「石油化学産業の構造調整およびモデルチェンジ促進、増収増益に関する指導意見」（国弁発[2016]57号）を公布し、更に2017年9月4日に「都市人口の密集区における危険化学品生産企業の移転改造を推薦することに関する指導意見」（国弁発[2017]77号）を公布し、2025年末までに、人口密集地に隣接する危険化学品生産企業によるリスクの排除を完了する方針を打ち出した。同指導意見では各地方政府に対し、2017年内に実施案を具体化するよう求めている。

また、各地の省級地方政府に対し、地域内にある危険化学品生産企業を調査するよう指示し、企業の自己申告と専門家の評価に基づき、人口密集地との距離やリスク状況に応じて、企業ごとの対応を3通りに分類¹⁴したリストを作成するよう求めた。企業の移転先として想定される化学工業園地に対しても調査を行い、それぞれの受け入れ能力を具体的に把握するよう求めている。各地政府が定める実施案には、作業対象や目標、作業工程、責任の所在、資金計画、移転先、従業員の処遇などが盛り込まれており、実施に先立って一般に公表することも定められている。

山東省では既に2016年より、省内にある化学生産企業、計9,505社（うち、危険化学品生産企業3,415社）¹⁵に対して、状況調査が開始されている。ここでは、危険化学品取り扱い企業の化学工業園への移転を重点的に進めるとともに、入園率は2018年末まで45%以上、2020年末まで60%以上を達成するとしている。

山東省の計画によると、危険化学品取り扱い企業に該当しない一般化学企業に対しても、周囲への影響が懸念される地域¹⁶に設立されている場合、2018年末までに化学工業園への移転を完了しなければならないとの方針（所謂「退城入園」）が示されている。また、新規に建設される化学企業については、必ず化学工業園に進出しなければならないとされている。

なお、化学工業園について山東省政府は、前記した工信部原[2015]433号通達の公布を受け、2015年より省内にある化学工業園の仕分けに着手している。2016年時点では、省内にある22カ所の化学工業園（青島市2カ所、淄博市2カ所、東営市3カ所、煙台市1カ所、濰坊市8カ所、日照市2カ所、荷澤市4カ所）を正規の化学工業園として認可・公示していたものの、2017年8月「山東省化学工業園区認定基準（意見徴収稿）」を公布、同年10月、正式的に通過したことを受け、化学工業園の認定については、これを全て白紙に戻したうえで、2018年末まで新たに認定し直す予定となっている。

当該仕分け作業を通じ、化学工業園としての要件をクリアできない地域については、化学工業園の資格を取り消す方針とされている。報道によると、省内にある239カ所の既存化学工業園のうち、継続が認められるのは半分以下との見通しである。

とはいえ、既に化学工業園への移転を実現できた企業にしても、事故の発生がゼロになるわけではない。実際に青島で形式的に認可された化学工業園の一つである「青島新河生態工業園」に搬入のうえ、一時はモデルケースとして宣伝もされた青島双桃精細化工（集

¹⁴ ①元所在地での技術改造、②移転、③閉鎖退出の3通り。

¹⁵ 2016年8月時点の数値。

¹⁶ 主に①主城区②居民集中区③自然保護区④飲用水源保護地等を含む「敏感地区」と呼ばれるエリアを指す。

団) 有限公司平度分公司の敷地内において、2017年6月、大きな爆発事故が発生した。また、同月には山東省臨沂市臨港開発区にある臨沂金譽石化有限公司においても、爆発事故が発生し、死者9名との報道がされた。

このような情勢において、山東省地方政府は化学工業園の仕分けと再評価および化学工業企業の化学工業園への搬入を促すと同時に、化学工業園に進出する際のハードルをさらに引き上げている。政府関係筋の発表によると、今後危険化学品工場の新設申請時には、土地購入代金を除いた資本金額が1億人民元を下回る場合、原則としてこれを認可しない方針とのことである。また、「化学工業園区の規範的な発展を促進する指導意見」(工信部原[2015]433号)により、2020年までに、化学工業園区の1平方キロの投資強度¹⁷を20億人民元を下回らない額まで引き上げると規定された。

動向4：各種罰則の総合使用

取り締まり部門および取り締まり分野の多様化に伴い、対象企業に与える罰則も多様化の傾向にある。現時点で主に環境保護面、安全生産面で適用される罰則は、以下のとおりとなる。

- (1) 警告
- (2) 汚染物排出量の制限 (超過時には生産停止)
- (3) 使用される設備の制限 (業者まで指定される傾向あり。違反時には生産停止)
- (4) 生産量の制限
- (5) 生産時間の制限 (ピークシフト)
- (6) 使用される原材料の制限
- (7) 改善命令
- (8) 生産停止命令
- (9) 罰金
 - (10) 日数に応じた罰金
 - (11) 汚染排出証の没収
 - (12) 営業許可証の没収
 - (13) 強制移転命令
 - (14) 汚染排出費の徴収
 - (15) 汚染物排出権の購入命令
 - (16) 違法所得の没収/違法設備の没収
 - (17) 違法情報の公表
 - (18) 責任者(法定代表者、総経理、安全生産管理者、事故発生時の現場責任者)への責任(行政責任、刑事責任)追及など

¹⁷ プロジェクトの総投資金額と利用される土地面積より計算した1平方キロの面積に対応する投資金額を指す。

第三部 実例から読み取る注意事項

第三部では、ここまで紹介した動向を踏まえ、実例から捉えた対策と注意事項について、説明する。

【VOC対策の構築】

近年では揮発性有機化合物（VOC）に対する査察、違法行為に対する査察が関係当局の重点的活動対象となっており、日系企業が処罰を受ける事例も増加傾向にある。処罰事例の内容からみれば、VOCをめぐる注意事項は、主に以下のとおり。

- (1) 危険化学品リストに含まれるVOCを生産、輸出入、生産原料として使用、保管、売買を行う場合、各種の登記/許可証を取得しておく必要がある。また、廃棄する際も資格格を有する専門業者に引き取ってもらい、処理・処分を行う必要がある。
- (2) 塗料、内装材、家具、インクなど製品にVOCを含有する場合、VOCの含有量に関する強制規制がある。
- (3) 各種の排ガス基準¹⁸には、VOCの排出基準が含まれている。これらの関係規制に定められる排出基準を精査し、普段の生産活動におけるVOC削減に注力する必要がある。また、当該基準を満たしているかについて、政府関連当局による査察およびモニタリング（固定測量機器の設置も含む）も行われている。
- (4) VOC基準を満たすため、政府より以下の事項を求められる可能性が高い。
 - 1) 原材料の脱VOC化（代替物質の導入）
 - 2) 生産工程の脱VOC化
 - 3) 施設・設備の密閉化
 - 4) VOC収集・処理設備（負圧収集やダクト設置、処理装置の導入など）の充実化
- (5) これまでの汚染排出費および2018年1月より徴収が始まる環境保護税の金額確定時にVOCの排出量が計算根拠の一つとなる。
- (6) 職業衛生の一環として、労働作業場所の化学物質濃度規制にVOC規制も含まれており、VOC濃度が職業病の認定などにも関わる。

これまで、VOC問題の発生頻度が比較的高いとされる産業としては、塗料、内装材、家具、印刷、製革などが挙げられており、これらは接着剤や皮革などVOC含有物を多用する産業とされる。このような産業分野に関連する企業においては、自社の地域において適用される一連の基準を網羅的に精査のうえ、生産記録制度の整備、原材料・資材の変更、生産工程の変更、汚染処理設備の導入、モニタリング設備の導入などに代表される総合的な対策への取り組みが望まれる。

【周辺住民、同業他社などによる通報への注意】

近年では、政府当局が自主的に企業に対して環境保護や安全生産に関する査察を行うものとは別に、周辺住民などによる通報を受け、査察を行うといったケースも増加している。殊に、工場設立時の想定に反し、近隣にマンションや住居が建設されるなどし、周辺環境

¹⁸ 全国・全産業共通基準、産業・生産工程別排ガス基準・省級政府が定める地方総合排ガス基準、省級政府が定める産業・生産工程別地方排ガス基準、クリーナープロダクション基準など。

に変化が生じた地域において、このようなケースが多く見られる。

このように通報や、通報に基づく査察が増えた原因は、上記①工場の周辺環境の変化のほか、②政府自らの環境問題に対する関心の高まりと、それに伴う通報件数の増加、③政府における通報受付制度の整備もあり、決められたプロセスに従って処理せざるを得なくなったことなどがある。さらには、競争関係にある同業他社による通報や、対象企業と労働争議を有する従業員（元従業員も含む）からの通報も見受けられる。このほか、メディアによる報道も誘因の一つといえよう。

【生産が影響を受ける可能性のある要因の事前把握】

製造メーカ自らの原因によらず、凶らずも生産活動への影響が生じるケースもありうるため、経営者としてはこれを予め把握のうえ、理解しておくべきと考える。

（１）総合大気汚染規制

各地において「重汚染天候応急措置案」が相次いで公布されており、AQI（大気質指数）¹⁹が一定レベルに達した場合、それぞれ青色、黄色、オレンジ色、赤色の注意報が出され、これに基づき工業生産などは一定の制限を受けることとなる。重点企業と指名された企業においては、生産停止や減産措置、操業時間の制限などの措置がなされる場合があり、正常な生産活動に影響が及ぶことが想定される。

（２）特別なイベント

大型スポーツイベント、パレード、大型会議（人民代表会議、政治会議、党大会、国際会議）、外国重要首脳の来訪などの特別なイベントが行われる場合、環境および安全生産への配慮から、関係当局より生産の自粛、停止、減産などの措置を取るよう求められるケースがある。特に前記 2+26 エリアではこれらの傾向が顕著である。

（３）特別な時期

華北および北方地域では、冬季において暖房の需要から石炭の使用料が急増するため、環境汚染問題がより発生しやすい。この時期、当局は法令や通達²⁰の形式を以て、一部の産業²¹に対する生産規制措置を発表するケースがある。

また、中央省庁から地方に対する検査が増える中、中央や省クラスのチームが査察に訪れる場合、地元の関連政府部門が区内企業に対し、査察期間中の減産や生産停止命令を出すケースも見受けられる。

¹⁹ PM2.5、PM10、SO2、NOx、CO、O3 などの総合指数。

²⁰ 「京津冀地域および周辺地区 2017 年-2018 年秋冬季大気汚染総合処理難題克服行動方案」など。

²¹ 鉄鋼、鑄造、電解アルミ、セメント製造と加工、非鉄金属の溶解と加工など。

(4) 特別な状況

同一エリア内において、またはその他地域で同業他社が安全生産事故を発生させた場合、類似の事故が生ずるリスクを避けるため、政府部門による同一工業団地にある全企業、または各地の類似産業に該当する全企業に対して調査が行われる事態がありうる。この際、調査に合格するまで生産を停止すると発令されるケースがある。

【取引先（仕入先と顧客）との関係処理】

政府による行政取り締まりの強化に伴い、企業の上流（サプライヤー）と下流（販売先）顧客との関係においても、新しい課題がもたらされた。すなわち、自社に環境や安全生産問題が発生し、工場の減産や生産停止などに至った場合、販売先への出荷に影響が生じ、違約金や損害賠償金が求められることとなる。

上記の通り、減産や生産停止に至る要因は、必ずしも企業自身によるものとは限られない。このため、常に各種のルートを通じて情報収集に務め、これらの事象の発生を予見するよう努める必要がある。また、企業の上流（サプライヤー）と下流（販売先）顧客との関係処理についても、それぞれ対策を考慮しておくべきと考える。

(1) サプライヤーに対して

サプライヤーとの関係においては、原材料などの安定供給の確保が最重要となる。このため、重要なサプライヤーに対しては、環境規制の遵守状況および関連ライセンスの更新状況について定期的に検査し、これらの点について日頃から情報交換しておくべきであろう。また、このような検査作業が実施できるよう、取引契約の中に該当条項を設けておくことも重要である。これら検査を通じて、できる限りサプライヤーの資金状況、所在地の環境・安全生産面での取り締まり動向について、いち早くこれを把握のうえ、安定供給の確保を図るべきである。

このほか、サプライヤー自身の環境問題または安全生産問題によって発生した供給遅延や供給不能および供給品の品質問題（規制物質含有量の超過など）については、これによる損失などについて契約上、一定のペナルティー条項も設けるべきと思われる。

さらに、環境や安全生産問題に起因する突然の生産停止命令によるサプライチェーンがストップするリスクを回避すべく、同一製品を生産・提供しうる複数のサプライヤーをリサーチし、特に重要部品の供給については、同時に二つ以上のサプライヤーを起用するなどの手段を講じることが望まれる。

(2) 販売先に対して

販売先との関係においては、出来る限り、自社の原因によらない納期の遅延に関する免責条項を設けるべきと考えられる。すなわち、中華人民共和国契約法によると、「不可抗力により契約を履行することのできない場合には、不可抗力の影響に基づき、責任の一部または全部を免除する。」と定められている。ここでいう「不可抗力」とは、予見することができず、回避することができず、かつ、克服することのできない客観的事由を指すと定義されている。この点、上述した生産停止・生産制限事由は当然に「不可抗力」に帰

属するとは解釈できないため、免責事項であるとの主張は認められにくい。そこで、取引契約において独自に前記事由を免責事項として定めることができれば、当該契約条項を根拠に賠償請求等を防げる可能性が高まると考えられる。

また、商品を販売した後の代金回収も、重要な事項となる。実際に、販売先が環境問題や安全生産問題などによって当局から生産停止命令を受けたことによって、発注をキャンセルし、または事実上の破産状態に陥った結果、販売元として代金を回収できなくなるといった事態も発生している。したがって今後は、環境リスクや安全生産事故を招きやすい産業に属する企業への販売については前払金を求めるか、または事前に保全措置を講ずるなど、販売先の状況および有するリスクに応じた販売ポリシーの制定が、これまで以上に重要となってくると思われる。

【事前準備活動の充実化】

政府当局による環境、安全生産、省エネなどの分野に対する取り締まりの厳格化に伴い、①既存サプライチェーンにあるメンバー企業の問題、②所在地の規制状況、③所属産業の規制状況、④自社の問題といった要因によって、生産活動が影響を受ける可能性が過去と比べて高まりつつある。このような状況において、企業経営者は、常に情報収集のためのアンテナを立てて、素早い情報収集活動に努めるとともに、予め問題が発生した場合の対応策についても策定しておくべきと考える。

(1) 労働者問題

企業に対する減産、生産停止措置が長期化した場合、従業員の取り扱い問題が浮上することとなる。中華人民共和国労働契約法によると、「労働契約締結の際に根拠とした客観的状況に重大な変化が生じ、労働契約を履行するすべを失わせ、使用者と労働者の協議を経ても、なお労働契約内容の変更につき合意に達することができない場合、使用者は 30 日前までに書面により労働者本人に通知し、または労働者に一カ月の賃金を余分に支払った後に、労働契約を解除することができる」²²と定められている。ところが一方で、どのような状況がこの「客観的な状況に重大な変化」が生じた場合に該当するかについては、法令上、定義が設けられていない。このため、労使双方の間で事前に一定の定義と約束を設けない限り、実務・判例上では使用者側に不利な結果を見ることとなる。このため、これらの定義について、予め労働者との労働契約および会社の規則制度に書き入れておくことが望ましい。

また、人員削減に至らなくとも、一時的な自宅待機を要する可能性もある。しかしながら、各地の地方法令では一般的に、自宅待機期間中の賃金については、最低基準しか定めを設けていない。このため、具体的な実施水準や従業員に自宅待機を命じることができる要件などについては、やはり自社の規則制度において詳細に定めておくことが無難である。

そして、生産停止期間中に従業員への教育活動や社内の清掃、機械設備のメンテと補修、整理整頓作業などを行い、生産の再開や従業員のスキルアップを図るといった選択肢もあるため、このような体制を事前に設けておくことが望まれる。

²² 第 40 条。

(2) 資金問題

環境保護や安全生産、消防などの原因によって生産活動が影響を受けた場合、①機械設備の新設と改造、②取引先への賠償、③生産停止期間中の人件費などを含む固定費用の継続的な発生によって、資金需要が正常運転時より高くなる可能性がある。これらの資金需要に対処できない場合、キャッシュフローに起因する倒産リスクさえ生じうる。

現行の外貨管理制度によると、投資者による増資も出資者からの資金借り入れも申請手続きに時間を要するため、短期間における資金注入が困難になる可能性がある。よって、銀行借入枠の事前確保や日常資金の保有量に余裕を持たせるといった対策を事前に構築すべきと考える。また、生産の停止や取引先への賠償などに備え、事前に商業保険への付保も検討しておくことが望ましい。

(3) 一部製造工程の外注化準備

これまでの事例から見れば、環境保護などの問題で罰則が加えられたケースにおいても、実際は製造工程の「一部」の問題に起因するものが圧倒的である。例えば、メッキ工程や着色、粘着、溶接、加圧などが挙げられる。機械設備の導入や改造に時間を要する以上、生産の再開を早期に実現させるため、当該工程のみ合格ベンダーに外注するという選択肢もありうる。もっとも、ベンダーの選定と委託関係の確立には時間を要するため、生産停止措置後に慌てて着手したのでは、短期での問題解決が困難となるばかりか、外注費用の高騰をも招く恐れがある。したがって、環境問題や安全生産問題が比較的発生しやすい生産工程については、自社内で整備を図ると同時に、予め外注先を調査のうえ、緊急事態発生時の受け入れ体制についても、基本契約を事前に結んだうえ、盛り込んでおくことが望ましい。

これらの対応措置には生産工程の外注だけでなく、問題となる工程そのものの代替、問題部品の代替品への切り替えの検討、非常時体制の構築も含まれる。また、車両ナンバーに基づく走行規制措置が適用される場合も想定し、輸送（出荷）に支障が生じないように、自社車両以外の外部車両についても、事前に手配の道筋を付けておくことが肝要である。

【コスト増加要素の事前認知】

規制が強化されている中、代替品や代替工程の利用によるコスト増加のほか、これまで利用していた物流ルートに変化が生じ、最終的なコスト増加を招くケースも見受けられる。例えば、一部の工業地区において、危険化学品を集中保管する危険化学品倉庫を閉鎖する動きが見られるが、このような状況が生じた場合、利用の都度、専門業者に委託のうえ、遠隔地の倉庫や物流センターからの輸送を手配する必要が生じることとなり、運送コストが増大する。そして、2017年5月以降、天津港ではトラックによる石炭の輸送を受け付けないとされており、鉄道が主な運送方式になったために、物流コストが増加する結果となっている。これらのコスト増加要因を事前に認知し、取引先との契約書において、単価の調整条項を入れておくことが望ましい。

【移転先の事前検討】

小規模・分散・管理混乱・深刻な汚染状況といった、いわゆる「小散乱汚」企業への取り締まりが政府活動の重点内容となっている。特にこれまで工業園や開発区に入っておらず、独自に所在してきた製造企業は「小散乱汚」企業に分類のうえ、移転が命じられるリスクが一般企業より高いと言える。

これまでの事例から見れば、一旦移転命令を受けた場合、与えられる猶予期間は短く(半年～1年)、通常の生産活動を継続しながら、移転先のリサーチ、条件交渉、土地購入、工場建設、設備移転などの作業を短期間に並行して行う必要が生じ、企業内部は大きな混乱に陥ってしまうことが多い。このような事態を避けるべく、所属産業や周辺地域の動向をいち早く捉え、移転が命じられる前に移転先候補地に対して調査のうえ、条件について合意した後、自主的に移転するといった対策も、十分検討に値すると考える。

上記の通り、現在では化学工業園をはじめとする各工業団地において、同時並行的に仕分け活動が進められているため、ようやく移転を完了したにも関わらず、移転先で再度、移転を命じられるといったリスクも、ゼロとは言い難い。このリスクを極力抑えるべく、移転先の状況については、綿密な調査が望ましい。

ただし、正式に認可され、インフラ施設も比較的整備されている工業園については、入園企業に課せられる条件(規模、資本金など)が一層厳しく、土地の取得コストも高額となることが多い。このような優良工業園は、一般的に「製品の市場レベルが高く、製造技術と設備が優れるプロジェクト」の誘致を前提としているため、搬入の条件交渉をする同時に、(日系企業がやや不得意ともいえる)自社および自社製品の積極的な宣伝・PR活動も重要であろう。

なお、賃貸工場へ移転する場合、移転後に政府からの命令などによって移転を余儀なくされた際の賃貸契約の解約について、賃借人としての責任免除を予め賃貸借契約に書き入れることが望まれる。また、工業園から工場を直接賃借した場合、工業園側の問題(当局による諸認可の不合格など)によって操業ができなくなった場合の賠償責任などについても、工業園との賃貸借契約に盛り込むことが望ましい。

【自社体制の整備】

現在行われている環境、安全生産、消防、省エネなどの方面に対する査察と取り締まり活動は、行政の強制力の行使が特徴である。行政力行使の場合には、①対象会社として予見が困難であること、②決してルールが明確とはいえないこと、③属人的な部分が多く、検査基準が不透明であること、などの問題が潜在している。対応は容易とはいえないが、対象会社として事前の対応策を持たないといった受け身な姿勢では、被る危険が極めて大きく、回復にもより多くの時間を要することとなる。このため、自社の諸体制については、これまで以上に整備しておくべきといえる。

(1) 各種の基準、規定への精査

まず環境、安全生産、消防、省エネなどに関する国家、地方の最新の基準について、いち早く把握しておくべきである。これらは情報が専門的、技術的、かつ多岐にわたるため、必要に応じて専門のコンサルティング会社や弁護士による支援を活用することも検討に

値する。また、情報収集にあたっては、当局に対するヒヤリング調査などを通して、「正しい情報」を得ることが不可欠である。併せて、当局の担当者も全体像が把握していないケース、情報に漏れがあるケース、縦割りの弊害から担当外の業務については情報を有さないケースなどがあるため、複数のルートから情報を入手する方が好ましい。

中国では各方面の専門基準と規定内容が不定期に、更新・バージョンアップされるケースが往々にして見られる。たとえ進出時に、当時の建築物の消防基準に基づき工場を建設し、当局による検収に合格した場合であっても、消防基準の引き上げ²³によって、直近の消防検査で消火栓設置個数、防火材の使用、消防通路の設置と広さ、タンク間の距離といった問題が指摘され、不合格として改善や生産停止命令を受ける事例は少なくない。経営者としては、言葉の壁を乗り越えたうえ、常に最新の規定と基準を入手し、対策の検討に力を入れるべきと思料する。

なお、日系企業への処罰としては、危険廃棄物、環境アセスメント、排出基準超過、VOCなどが比較的目立つ。これらの問題を中心に、関連規定・基準確認のうえ、自主検査を行うことが望まれる。

(2) 従業員教育の徹底

安全生産、消防などの立ち入り検査においては、会社の責任者、現場の管理者や従業員に対しても一定の考査が行われる。これらの考査活動には、知識に関する問題のほか、行動に関する部分も含まれる。例えば、特定のポジションを務める従業員については、一定の時間内に専用の消防服への着替えを完了する必要がある、各種の消防器具についても適切に使用できることが求められる。これらの要求を満たすよう、作業のマニュアル化を徹底したうえで、日常の教育と訓練活動を通し、実現を図る必要がある。なお、内容によっては、日本の熟練工員や外部第三者コンサルを派遣し、チェックと講習を従業員に受けさせることも重要である。

その他、従業員への教育と関わり、社内における「報・連・相」の徹底とその理念の浸透も大変重要である。当局からの連絡、指摘、立ち入り検査がなされた際、初期段階における社内での報告・情報共有が徹底されておらず、生産停止など大事となってようやく上司に報告されるといった事例は、決して少なくない。また逆に、会社管理者の知らないうちに、担当者の一存で、会社を代表して無断で当局に説明資料を提出され、会社が大きな不利益を被ったケースもある。

各部門の管理者としては、従業員から「大丈夫（没问题）」と言われただけで安堵するのではなく、なぜ大丈夫と言えるか、なにが大丈夫なのかを繰り返し確認するとともに、必要に応じて外部専門家によるセカンド・オピニオンも求めるべきと考える。

(3) 諸資料とライセンスの整備

企業、特に工場の場合は、前記してきた各種基準、規定に対する精査活動を通じて、関連資料やライセンス、許認可の整備に注力すべきである。属する産業に応じて、具体的に取得・準備すべき証書と資料には差異があるが、代表的なものを以下に挙げる。

- 1) 環境アセスメント報告書
- 2) 試運転意見書（2017年10月以降の建設プロジェクトについては取得不要）

²³ 2015年に「建築設計防火規範」が更新。

- 3) 環境保護施設竣工検収意見書（2017年10月以降の建設プロジェクトについては取得不要）
- 4) 汚染物排出許可証
- 5) 建設工程安全施設竣工検収意見書
- 6) 危険化学品建設項目安全審査意見書（危険化学品取り扱い企業）
- 7) 危険化学品建設項目安全施設設計審査意見書（危険化学品取り扱い企業）
- 8) 危険化学品生産単位登記証（危険化学品取り扱い企業）
- 9) 危険化学品生産企業安全生産許可証（危険化学品取り扱い企業）
- 10) 危険化学品登記証（危険化学品取り扱い企業）
- 11) 試運転（使用）備案意見書
- 12) 消防図面審査意見書
- 13) 消防施工許可
- 14) 建設工程消防検収意見書
- 15) 建築工程消防設計審査認可意見書
- 16) 建築工程消防検収意見書
- 17) 建設用地企画許可証（自社工場）
- 18) 建設工程企画許可証（自社工場）
- 19) 建設工程施工許可証（自社工場）
- 20) 企画竣工検収報告（自社工場）
- 21) 建設工程竣工検収備案証明書（自社工場）
- 22) 防雷設備検収意見書
- 23) 全国工業製品生産許可証
- 24) 安全生産標準化等級証
- 25) 工業固形廃棄物申告書類
- 26) 危険廃棄物申告書類

これらの証書および文書は、企業の設立と正常運営に必要であり、一部の証書については期間満了後の更新やバージョン更新後の再取得なども必要である。例えば、汚染物排出許可証については現在、産業ごとに旧文書を廃止し、新しい証書の発行作業が推進されている。当該発行作業は火力発電、製紙産業の2つの産業で先行し、2017年末までに大気・水の重点産業や生産過剰産業（鉄鋼・メッキ・板ガラス・農業副業食品加工の13産業）への発行を終え、2020年に全国全産業への導入を終える予定である。更新された証書には排出汚染物の種類・濃度・排出量・排出先・処理設備・環境管理要求が明記され、これらは企業の日常運営時の重要参考資料にもなる。

また、前記一連の証書は企業ごとに発行されるものもあれば、工場に対して発行されるものもある。このため、企業の移転に伴い、移転先の地区で新たに工場を設置または賃借する場合には、これらの証書の一部を改めて取得する必要がある。

当局が企業に対する査察を行う際には、当該企業が保有すべきライセンスや証書などの状況についても一通り精査される。通報・摘発された問題点を解決できたとしても、これら一連の精査作業において必要書類の不備が発見され、結果として処罰を被るといったことがないように、日頃から注意すべきである。

【ロビー活動をはじめとする危機対応措置の強化】

環境や安全生産に関する処罰は不意打ちで科されるものではない。一定の差異はあるものの、通常は、①違法行為の発見・確認・証拠取得、②企業担当者への審問、記録書への署名、③当局内部での検討、④企業担当者への告知、弁明の機会提供、場合によっては意見聴取会の開催、⑤行政処罰決定書の送付、という一連のプロセスを経ることとなっている。この期間中においては、一日も早く状況を経営層に報告のうえ、社内関連部門、環境専門家や弁護士を交えて、対策を練ることが重要である。そして社内の意見をまとめたうえで、政府に対して状況を説明し、必要時に応じて改善計画を提出するといった積極的なアプローチも必要である。

相手方の「権力行使」という優位性に萎縮し、戦わずして処罰を待つという受動的な対応は、貴重なチャンスを失うだけと言えよう。場合によっては、証拠とともに、毅然とした態度で、会社自らの立場、考えを主張していくべきである。また、処罰書が交付された後に再審査請求を出すか行政訴訟を起こすかについても、各方面の意見を聞きながら、総合的に判断すべきであり、状況を問わずこれらの選択肢を初めから放棄すべきではない。問題発生後には進出先の商会、機構・団体、領事館などへのヒヤリングや、支援を求めるといった手段も十分検討に値する。

なお、日頃からの政府当局との友好的関係作りは引き続き重要ではあるものの、問題が起きた場合に、現地政府を接待し、贈り物をすれば解決できるといった安易な考えは、「腐敗撲滅キャンペーン」が大々的に行われている現在の中国では、既に通用するものではないことを、ここで改めて指摘しておきたい。

各種の検査を受けることとなった際は、企業として真摯に対応し、環境局や安全監督管理部門主催の説明会などにも積極的に参加し、企業として重視の態度を当局に示すべきである。また、行政手続き上で必ずしも必要がない場合であっても、定期的に当局の関係部署を訪問することには一定の意義がある。すなわち、情報交換を通じて、最新動向を収集すると同時に、企業側の環境分野や安全生産分野における対策と改善状況について報告を行うことにより、相互の理解が深まると同時に、良好な心証も得られるものである。

日系企業においては、駐在員が言葉やカルチャーの問題から、環境管理を現地担当者に一任させるケースが見受けられる。当局との意見交換さえ特定の従業員任せとなってしまう、本人不在時や退職時に、当局との連絡が中断してしまうといった事態が起りうる。さらには、これらの担当者と労働争議が発生した場合、機密書類も破棄され、また紛失するといった事件が生じ、企業・工場に大きな損失が生じることもありうる。このような事態を避けるため、複数の従業員を担当にあて、重要な活動については、部門長や経営者自身も参加するといった手立ても必要である。重要書類をファイリングしたうえで、定期的に点検する同時に、重要事項について報告書を作成のうえ、社内回覧を通して情報共有することも大切である。

前記のとおり、問題発生前の関係作りと発生後の危機対応はいずれも重要であり、コンプライアンスおよびリスク管理の一環になると言える。

まとめ

本稿では近年に公布された環境、安全生産などの分野における重要法令を整理したうえで、これらの分野における最新動向および注意事項について解説した。習近平党総書記は2017年10月18日に開幕した党の第19次大会における報告で「新たな時代における中国の主な社会矛盾とは、人民の良い暮らしを求める需要の増大と、アンバランスで不十分な発展という矛盾である」と指摘し、民主・法治・公平・正義・安全・環境などの面でも人民のニーズは日増しに増大していると認めた。また、今世紀半ばまでに、中国を富強・民主・文明・調和の美しい社会主義現代化強国として築き上げるという目標も打ち出しており、ここからも党および中央政府の環境問題、安全問題に対する関心の高さを読み取ることができるといえよう。

このような状況下では、既に厳格化しつつある環境、安全生産などの分野に対する法令の公布、査察、取り締まりといった活動は、今後も長期にわたって継続されることが見込まれる。短期間で沈静化に向かうとの見通しは、楽観論に過ぎるといえよう。

中国は今後一定の期間において、①経済発展の維持、②人民における満足度の向上、③法治社会の建設、④個人および企業の基本的権利の擁護、という複数の課題に同時に立ち向かう必要があり、当面必ずしも明確な解決策が見えているわけでもない。そして、このような目標を達成していくために行政手段が頻繁的に使われ、任意解釈、基準の多変、予測不能といった問題が存在することも確かである。改善が命じられる一方で、関連業者を政府担当者から紹介され、または指定されるといったケースも増加しており、公平で透明な環境下で一連の行政管理が行われているとは言い難い状況にあることも事実である。

一方、このような社会環境下で事業を展開する在中国日系企業の経営者としては、過度に批判的なスタンスや悲観的な評価を持ち続けるより、当局との関係構築、情報収集、社内管理強化など具体的なポイントに対し着実に対策を施し、これを日常の経営活動に生かすことこそが、より重要かつ現実的であろうと考える。

かつて日本社会も深刻な公害問題に見舞われながら、技術、社会、司法が一体となって、これを克服してきた歴史がある。この歴史に学び、環境保護や安全面で先を行く日系企業にとっては、昨今の中国での規制強化は、逆に発展の機会というべき側面もあろうと考える。すなわち、高い基準を満たした有力商品の販売拡大という「攻め」と、不合格同業者の淘汰による優位性の取得と確保という「守り」の両面から目下の動向を見直せば、状況はいたずらに悲観すべきものではないと考えられる。

過去と比べてやや減速したとはいえ、中国経済はまだ成長を持続しており、日系企業に与えられるビジネスチャンスも依然多い。日系企業として、これらチャンスを掴み、自社の競争力の改善と向上に着実に注力することで、この広大な中国市場で更なる成功を収めることが可能となろう。

以上

レポートをご覧いただいた後、アンケート（所要時間：約 1 分）にご協力ください。

<https://www.jetro.go.jp/form5/pub/ora2/20170114>

本レポートに関するお問い合わせ先：
日本貿易振興機構（ジェトロ）
海外調査部 中国北アジア課

〒107-6006 東京都港区赤坂 1-12-32

TEL : 03-3582-5181

E-mail : ORG@jetro.go.jp