

# 第1章 中国における環境災害対応と環境政策の展開

## -- 2005年松花江汚染事故をめぐって

著者	大塚 健司
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	614
雑誌名	「後発性」のポリティクス：資源・環境政策の形 成過程
ページ	43-64
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://doi.org/10.20561/00042071">http://doi.org/10.20561/00042071</a>

## 第1章

# 中国における環境災害対応と環境政策の展開

——2005年松花江汚染事故をめぐって——

大塚 健司

### はじめに

中国において、急速な経済成長のなかで突発的な環境汚染事故が繰り返し発生し、大事故を契機として全国的な環境政策の形成や発展につながってきた事例がいくつか観察される。しかしながら、そうした環境政策の形成と発展の過程がそのまま、実際の環境改善の過程に必ずしも連動していないようにみえる。

たとえば、1990年代に淮河流域における広範囲な水汚染事故が明るみになって以来、国家重点汚染対策水域として淮河を含む「三河三湖」（淮河、海河、遼河、太湖、巢湖、滇池）が指定され、全国的に水汚染対策が強化されてきたはずであった。しかしながら、淮河や太湖でも2000年代に入っても人々の飲用水確保が困難となるような汚染事故が起きている。また2005年には工場の爆発事故によって松花江にベンゼン類が流出した事件は、国家環境保護総局長の引責辞任にまで発展した（大塚 2008；2010）。さらに大気汚染についても、1990年代末から2008年のオリンピック開催年にかけて北京市で重点的に対策が実施され、環境改善が着実になされてきたはずであるが、同市を含む広範囲にわたってスモッグが頻発しており、市民の生活や健康に影響を及ぼしている。

全国各地で繰り返されている突発的な環境汚染事故は、しばしば社会経済的な影響、被害の規模や広がりから「環境災害」というべき様相を呈している。環境災害は、とるべき環境汚染対策が不徹底であるために環境汚染物質の排出が制御できていなかったり、汚染物質が長期にわたって蓄積したりしていることが背景にあり、それに異常気象や人為的操作のミスなど、その時々自然的、人為的要因が引き金になって発生する。また環境災害は、汚染物質の蓄積などの環境汚染状況だけではなく、それを許してきた政治的、経済的、社会的な構造の弱点をあぶりだす（ホフマン・オリヴァー＝スミス 2006）。そして、環境災害への対応は、即時的な事故対応を越えて、その原因となっている根本的な環境問題の解決のためのプログラムを立案し、かつ実行していくというプロセスにつながっていくことが期待される。また災害をもたらした問題構造に迫っていくには、関連する資源・環境政策の領域だけではなく、その基盤である政治・経済・社会の諸領域にまたがるプロセスにも焦点をあてなければなるまい。

本章では、こうした問題に対して環境政策過程からアプローチするにあたって、2005年に発生した松花江汚染事故の事例に着目し、環境災害への対応と、その延長線上に観察される環境政策の展開のプロセスをとりあげる。この事件の引き金は工場爆発事故であるが、そこから下流域の水道水源である河川に有毒物質が漏出したことが約10日間隠されており、事故処理過程で国家環境保護総局長が引責辞任を迫られるという事態に至った。本章ではこの事例をめぐる環境災害対応だけではなく、この災害を契機に展開したとみられる環境政策にも焦点をあてて、災害対応と環境政策の相互作用の内実を明らかにすることを試みる。そしてこのような作業を通して、資源・環境政策過程を複合的なプロセスとしてとらえるための新たな枠組みの構築に向けた議論につなげていきたい。

以下、第1節ではまず2005年に発生した松花江汚染事故の経緯について、書籍、新聞、雑誌、インターネットなどの公表資料に基づき整理を行う。第2節から第4節では、同事故を経てみられた注目すべき政策展開として、環

境安全リスク管理への対応、突発的環境事件への緊急対応、幹部問責制度をとりあげ、松花江汚染事故との関係性を明らかにしながらその政策の形成から実施に至る一連の展開過程を検討する。最後に本論のまとめと今後の課題の提示を行う。

## 第1節 2005年松花江汚染事故の経緯

2005年11月13日、吉林省吉林市に立地する中国石油吉林石化公司分公司第101工場第一化学工場にて、工場作業員の操作ミスによりニトロベンゼン精製装置が爆発し、それが他の装置にも爆発を誘発して大事故となった<sup>(1)</sup>。この爆発事故により、8人が死亡、60人が負傷した<sup>(2)</sup>。事故時には周辺住民など約数万人が避難し、爆発時の衝撃により1000戸余りの住宅の窓ガラスが割れ、周辺地域で断水や停電が発生した。14日明朝には爆発した工場は鎮火され、同日午前には避難していた住民らも帰宅を開始した<sup>(3)</sup>。爆発事故の顛末を伝えた11月15日付け『人民日報』では、爆発事故について迅速・正確な情報公開が行われ、住民避難や救護などが効率的かつ整然と進められたと報道された(相川2006)。

しかしながら、事故がそれで収束したわけではなかった。爆発事故に伴い、100トンのベンゼン類が松花江に流出したのである<sup>(4)</sup>。松花江は、全長2308キロメートル、流域面積55万7180平方キロメートルの中国東北地方を流れる七大河川の一つであり、吉林省、黒龍江省を経てロシアのアムール川に流れる国際河川でもある<sup>(5)</sup>。事故当日夕方に、環境行政部門が爆発事故の発生した工場敷地周辺と松花江への流水口や吉林市境界地点にて松花江の水質モニタリングを開始したとされている<sup>(6)</sup>。翌14日午前10時には工場敷地から松花江への流水口のサンプルに強烈な臭いが帯びるようになり、ベンゼン類濃度がすべて国家基準を超過した。松花江の水域でもベンゼン類が検出され、最大100倍以上の基準超過がみられた。20日には汚染を帯びた水体が黒龍江省

と吉林省の境界まで達した。最大約29倍もの基準超過をした長さ約80キロメートルにおよぶ水体が約40時間かけて省界を通過した。その後、吉林省内の水域におけるモニタリングデータが示すベンゼン類の濃度は低下し、23日明朝1時には基準を満たした。

他方で、23日夜には下流に位置する400万人規模の大都市、黒龍江省の省都ハルビン市の上水取水口に、高濃度のベンゼン類に汚染された水体が到達することが予想されていた。政府から松花江の水汚染に関する情報が一切公表されないなか、すでに20日昼には市民の間に地震や水汚染に関する噂が広がり、水や食料の買い占めをしたり、陸路や空路でハルビン市を離れようとしたりする人々でパニック状態に陥り始めた。21日正午にハルビン市政府は、テレビなどを通して市の水道管網の補修のために4日間断水するという政府公告を發布したが、それを真に受けた市民は少なく、かえってパニックをおおることになり、スーパーマーケットや道路の混雑が激しくなった。市政府は公告と同時に、300組のチームを作って、居住区に入り、住民らに松花江の水汚染の実情を知らせて、貯水の準備を行わせた。当日夜になってようやく省および市政府はメディアに真相を伝えることを決定し、翌22日の朝に再び公告を發布し、上流の化学工場の爆発による松花江の水汚染に関する情報を明らかにした。また同日に市政府は再び市民に貯水を進めるための公告を發布した。24日以降、市党・政府は毎日記者会見を開き、断水に関する情報を伝えた。その間、市政府は、ボトルウォーターの不足と価格高騰を解消すべく、メーカーの協力を得てボトルウォーターの流通を確保するとともに、各居住区ごとに通常価格を維持したボトルウォーターの販売所を設置した。また市民の通報なども受け付けて、水市場の混乱に便乗する違法な商行為の取り締まりに力を入れたとされる。24日にハルビン市の取水口付近を通過した汚染された水体は、ニトロベンゼン濃度が最高約33倍の基準超過を記録したが、27日午後には下流に移った（李主編2007, 11）。

松花江の水汚染については、国からの情報開示がなされたのも23日になってからであった<sup>(7)</sup>。後に公表された国家環境保護総局（当時）王玉慶副局長

による12月1日の講話<sup>8)</sup>によると、総局の対応は以下のとおりである。まず総局は14日に国务院弁公庁に対し、爆発事故とともに水汚染問題が発生したことを報告した。総局は国务院指導層の指示を仰ぎ、「応急预案」（応急計画）を発動し、対策チームを設置するとともに、専門家を黒龍江省に派遣して地方政府と協力して水質モニタリングを行い、飲用水の安全性の確保と評価を行った。そして23日に総局はメディアに松花江の水汚染状況を公表した。また松花江はロシアのアムール川につながる国際河川であることから、24日に解振華局長は駐中国ロシア大使と会見し、水汚染状況の詳細を報告するとともに、両国間で情報交換を密に行うことで合意した。以降、国务院新聞弁公室は毎日記者会見を開き、国内外に松花江の水汚染状況に関する最新情報を通報した。さらに26日には温家宝総理と華建敏国务委員が黒龍江省に赴き、対応の指示を行ったとされる。12月25日、事故発生から42日経ってようやく国内水域のベンゼン類の濃度はすべて基準を満たし、ロシア国境を通過した。また4月以降の氷解期間のモニタリング結果によっても、松花江およびアムール川において両国の基準値を超えるベンゼン類は検出されなかったという。

国際問題にも発展しかねなかった松花江汚染事故は二次被害を出すことなく収束したとされるものの、事故対応過程で国家環境保護総局長が引責辞任するという異例の事態となった。2005年12月3日付けの『人民日報海外版』によれば、国家環境保護総局は国家環境保護行政主管部門として事故を十分に重視せず、事故の発生がもたらし得る深刻な結果に対する見通しを誤り、今回の事故がもたらした損失に対する責任があるとして、解局長が辞任を申し出て、12月2日に党中央および国务院が認めたとされている（後述）。そして、新たに局長として周生賢国家林業局長が任命された（李2006, 38）。

## 第2節 環境安全リスク管理への対応

松花江汚染事故への対応過程で、国家環境保護総局は2005年11月28日に「さらに一歩環境監督管理を強化し、汚染事故の発生を厳格に防止することに関する緊急通知」を発布し、①環境安全事業の重要性を十分に認識すること、②各種環境汚染の盲点の全面的な洗い出しを直ちに行うこと、③突発的汚染事件への迅速かつ責任のある対応を図ること、④汚染事故防止の宣伝活動を強化すること、⑤重大・特大環境汚染事件の報告を即時にしっかり行うこと、の5点を各省級環境行政部門に求めた（国家環境保護総局2006,1051）。

そして同年12月8日に、国家環境保護総局は各省級環境保護局（庁）に対して「環境安全大検査の展開に関する緊急通知」を発布し（文書の日付は12月7日）、①主要河川本流および支流沿岸にある大中型企業、とくに都市上水の飲用水源上流や都市・農村住民の集中居住区周辺大中型化学工業企業、②小規模化学工業企業が集中している地域の化学工業企業および化学工業園区、③人民大衆の生産生活に脅威を与えている危険廃棄物堆積場、について重点的に検査を行い、2006年1月30日までに総局に報告表を提出することを求めた（《中国環境年鑑・環境監察分冊》編委会編2007,29-32）。

2006年1月9日付の国家環境保護総局「全国安全大検査督查情況通報」によると、この検査において延べ11万2000人の環境法執行検査員が出動し、4万3000社の企業を検査したという。同時に、総局は5つの督查チームを10省・市に派遣し、78社の化学工業企業について詳細な検査を行い、274カ所の環境安全対策の不備を見つけ、改善意見を提示した。たとえば広州のある化学工場では四方を囲んだ壁から500メートルの範囲内に1万2000人、1500メートルの範囲内では10万人が居住していることが明らかになった。また総局の検査によって78社のうち、工場と居住地が近接していたのが21社、松花江汚染事故発生地域のように飲用水源上流に立地していたのが9社あるなど、環境安全リスクの高い実態が明らかにされた（国家環境保護総局編2006,1032-

1035)。その後、検査活動は継続・拡大され、同年7月11日までの間に、各級環境行政部門は3618社に対して改善措置を、49社に対して移転措置をとることが決定した（大塚2008a; 2008b）。

しかしながら、その後も環境汚染事故は各地で絶えることはなかった。同年8月には、松花江の支流、牡牛河に、吉林省長白山精細化工有限責任会社の2名の運転手が、タンクローリーに積んでいた10トンの有毒な工業廃液を投棄したことが、流域住民の通報で発覚するという事件があった。幸い、事故対応が迅速であったために、本流への汚染物質の流出を食い止めることができたとされている。また9月には、湖南省独山県の飲用水源であった都柳江にヒ素を含む工場廃液が流入し、流域住民に嘔吐、吐き気、めまい、腫瘍などの被害を引き起こし、また17名のヒ素中毒患者が発生した。原因は上流に立地している硫酸工場から流出した未処理の廃液であった。これらの事故への対応は比較的迅速に行われたものの、上からの監督検査活動が強化されたにもかかわらず、企業による故意の違法な汚染物質排出行為がすらなくなっていないことが示されている<sup>(9)</sup>。

環境汚染事故や違法行為が頻発している状況をふまえ、2007年7月に国家環境保護総局は、長江・黄河・淮河・海河流域において事前に環境行政部門の環境影響評価を行わず違法に工業開発を行っている地域に対して開発許可制限措置を発動した。これによって当該地域の地方政府および企業の実名を挙げ、水汚染対策を含む環境汚染対策を督促した。その結果、1カ月余りの間に1062の違法企業および開発プロジェクトを整理したとされる。また2008年に改正された水污染防治法では、この開発許可制限措置の制度化に加えて、水汚染事故に対する「罰款」<sup>(10)</sup>の上限撤廃、訴訟における被害者の負担軽減のために因果関係の立証責任は汚染排出者が負わなければならないとする挙証責任の転換などの新たな措置が盛り込まれた（片岡2008; 2010）。

2013年2月には環境保護部が「化学品環境風險防控（環境リスク防止管理）『十二五』規劃」（2011～2015年）を發布した。それによると2008年～2011年の4年間で環境保護部が通報を受けた突発的な環境事件は568件に上り、そ



のうち危険化学物質にかかわる事件は287件と突発的事件の51%を占めているという。単純平均すると、2、3日に1件の突発的な環境事件が、そして毎週1件の危険化学物質にかかわる事件が依然として発生しているという勘定になる。また環境保護部が2010年に実施した全国の石油化学、コークス製造、化学原料・製品、医薬品等の化学関連産業に対する環境リスクおよび化学品検査活動の結果によると、調査対象企業のうち、立地地点から下流5キロメートル以内の水域に水環境保護目標を有する企業が23パーセント、居住区周辺1キロメートル以内に立地する大気環境保護目標を有する企業が51.7%を占め、調査対象企業のうち比較的環境安全リスクが大きいとされる企業は全体の4割以上を占めていたという。

同「規制」では、こうした環境安全リスクをめぐる深刻な状況を改善するために、全国の化学製品生産とその使用に関する環境リスクの基礎的な情報についての調査を改めて行い、健康・安全を脅かす高リスクの製品、産業、企業に対する登録管理制度などを導入するとともに、管理責任の強化、法執行の徹底、研究開発や政策革新の促進、環境保護投資の増強、宣伝教育の強化などにより環境リスクの予防管理システムの構築を図ることがめざされているところである。

### 第3節 突発的事件への緊急対応体制の強化

環境安全検査活動においては、危機管理体制の不備も問題となった。先述の全国環境安全大検査における総局の督查チームによる詳細検査では78社のうち20社が「突発環境事件応急预案」（突発的環境事件応急計画）を策定していないことが明らかになるなど、環境汚染事故に対する緊急対応の備えがないことが問題視された。国は、自然災害、事故災害、伝染病等の公共衛生事件、テロなどの社会安全にかかわる事件などに対する政府の危機対応を定めた「国家突発公共事件総体応急预案」を2006年1月8日に発布し、それを受

けて1月24日に環境事件対応を対象とした「国家突発環境事件応急预案」を正式に発布した（傅主編2006, 28-38）。また、2007年8月30日の第10期全国人民代表大会常務委員会第29回会議にて「突発事件応対法」が採択され、11月1日から施行された<sup>11)</sup>。

環境汚染事故対応に関する制度化の動きは、1980年代に遡る<sup>12)</sup>。1980年代に国連環境計画（UNEP）が作成した「地域レベルの緊急事故に対する意識と準備」に係る計画（APELL）に呼応するかたちで1988年5月に国家環境保護局（当時）は「環境緊急事故応急措施研讨会（応急措置ワークショップ）」を開催し、そこで、河南省、山西省、湖北省、瀋陽市、ハルビン市をAPELLのパイロットプロジェクトの地点（試点）とすることが決定された。続いて同年8月には上記3省2市に天津市、青島市、太原市が加わって第2回ワークショップが開催されて各試点地域の準備状況について情報交換がなされた。そして同年11月にはUNEPの要請に従って、河南省の開封市、新郷市、漯河市にて地域環境汚染事故の応急処理の訓練を行った。その背景としては、国外においてインド・ボパールにおける農薬工場からの有毒ガス漏洩事故やチェルノブイリ原発事故などの大規模な環境汚染事故による被害が発生していることに加えて、国内においても工業汚染事故のリスクが多いこと（とくに化学・石油化学工業の問題が突出）、工業廃棄物の処置が不適切であること、有毒化学品の運輸および安全管理に不備があること、海洋船舶の油流出事故や放射線源の流出などの事故が発生していることなど、当時から環境汚染事故が高リスク状態であることが指摘された。また国内にて1985年から1995年までに発生した「国内典型環境汚染事故」として25件の事故経過が掲載された（万主編1996）。

UNEPの作成したAPELLは、公衆の事故に対する理解と認識を高め、各地域において多部門間の調整組織を整備することが必要であるとしている。第1回ワークショップでは、「緊急事故を予防することは環境保護部門の基本的な職責であると認識しているが、応急活動は広い範囲にわたって展開することから、組織調整業務は複雑で、かつ十分な経験がないことから、この

業務を全面的に推進することは一定の難度がある」として、一都市あるいは一都市のある区・街道・県などでパイロットプロジェクトを行うことがまず必要であるという認識が示されている。さらに、1995年5月に開かれた国家環境保護弁公会議で審議された「全国突発性環境汚染事故応急監測『九五』計画」では、「1988年にUNEPが作成したAPELLは・・・一大システムであり、・・・しかしながらわれわれ環境保護部門自身の条件と特徴に照らせば、突発的環境汚染事故の処理・処置については、われわれは応急モニタリングの任務を担当すべきである」として、中央環境行政部門の事故応急対応に関する役割をモニタリング業務に限定している。

1995年当時、中央環境行政関連組織としては、国家環境保護局と、同局を事務局とする中央関係部門の議事・調整組織である国務院環境保護委員会が設けられていたものの、事故の応急対応を指揮監督する権限はなかった。環境汚染事故の処理・処置に関連する職責については、同委員会において「各部門、各地区および国内の流域や地域をまたぐ重大な環境問題について指導および協調解決を行う」とし、また同局において「国務院の委託を受けて国際環境汚染紛争の処理を行い、省をこえる環境汚染紛争についての「協調」（協議・調整）を行い、重大な環境汚染事故と生態系破壊事件に対する調査・処理を行う」（『中国環境年鑑』1994, 88, 219-221）と定められていただけであった（大塚2013）。

その後、1998年に国務院環境保護委員会が廃止され、国家環境保護局が国家環境保護総局に改組された際に、「主要職責」として、「重大環境汚染事故と生態系破壊事件の調査・処理」が明記された（〈瞭望〉周刊編集部編1998, 197）。2002年には総局の下に国家環境応急・事故調査センターを、またその分署として華東、華南、西北、西南、東北各地域に環境保護督查センターを設置した。国家環境応急・事故調査センターの職責には、環境汚染・破壊事件の監督検査、突発的かつ重大な環境汚染・破壊事件の調査・処理の調整と指導、全国環境汚染・破壊事故の応急対応システムの構築と管理、などが定められた（『中国環境年鑑2004・環境監察分冊』2005, 45-46）。2003年には、「重

症急性呼吸器症候群」(SARS)が中国全土を覆うなか、環境行政も対応を迫られ、設立したばかりのセンターは、環境応急手帳や消毒剤安全使用ガイドなどを配布し、医療廃水や固形廃棄物の監督検査を強化した(『中国環境年鑑2004・環境監察分冊』2005, 76)(大塚2008a)。

2003年に中国を席卷したSARSの脅威は、突発的な事件に対する国の緊急対応の制度化を促した。国務院は翌年に鄭州にて全国公共突発事件預案工作会議を開催し、国務院弁公庁が国務院関係部門および省級政府に対して応急準備計画枠組ガイドラインを通達して、応急準備計画の作成を求めた<sup>13)</sup>。この会議を受けて国家環境保護総局は応急準備計画の作成に着手し、同年3月下旬に「国家環境保護総局突発環境事件応急預案(初稿)」を完成させ、国務院弁公庁および関係部門の意見をふまえて、修正を重ねていた(『中国環境年鑑2006・環境監察分冊』2007, 161)。また国務院は、公衆衛生に関する突発的事件への緊急対応について定めた「突発公共衛生事件応急条例」を同年5月に発布した(韓2010, 42-43)。さらに2005年1月26日には国務院常務会議にて「国家突発公共事件総体応急預案」が採択された。この時点ですでに105のさまざまな分野に関する個別の預案が作成されていたという(『安全与健康』2005, 5期:19)。

このようにSARSを契機に突発的事件への緊急対応体制の整備が開始されていたときに2005年11月の松花江汚染事故が発生したのであった。そして「国家環境保護総局は国家環境保護行政主管部門として、事件に対する注意が不十分であり、起こり得る重大な結果に対する備えが不足しており、今回の事件がもたらした損失に責任を負わなければならない。」と国家環境保護総局の責任が追及され、「このため、解振華同志は党中央と国務院に対して国家環境保護総局局長の辞任を申し出、党中央・国務院が認めた。」と総局長が引責辞任をとることとなった(傅主編2006, 38)<sup>14)</sup>。この事件を経て2006年1月に「国家突発公共事件総体応急預案」およびその環境事件対応に関する「国家突発環境事件応急預案」が発布された。さらに2007年には「突発事件応対法」が成立した。

以上のように、国による突発的の事故に対する危機対応の制度化がSARSを契機に進められていたなかで松花江汚染事故が発生し、しかも中央環境行政部門の対応に不備があったことから、中央環境行政部門の責任がより強く問われたと考えられる。そして松花江汚染事故は、突発的の環境事故への危機対応の失敗を象徴する事件として、その制度の普及にあたってその後もしばしば言及されているのである。松花江汚染事故における危機対応としてとくに問題となったのは、国際社会から厳しく批判されたSARSの時と同様、情報の伝達と公開のあり方である。

当初、工場爆発後の水汚染の事実について、事故を引き起こした当事者である吉林石化公司や事故現場を管轄する吉林市はメディアに対して水汚染の事実を否定していたほか、事故情報の伝達をめぐって吉林市と国家環境保護総局の間で認識の齟齬があったとされる(鄧2006)。先述したように下流のハルビン市もまた水汚染の事実を伏せたために市民のパニックを誘発してしまった。「国家突発環境事件応急預案」においては、突発的の事故が発生した際、とくに特別重大事故とされるⅠ級、あるいは重大事故とされるⅡ級の場合には、1時間以内に國務院に報告しなければならないとされている<sup>(45)</sup>。これは同時期に制定された「国家突発公共事件総体応急預案」において「4時間以内」とされている規定よりも厳しくなっている(傅2006, 29-48)。他方で、事件の社会への情報提供に対しては、「適時、正確、権威ある情報を公開し、社会世論を正確に導かなければならない」(環境事件応急預案)、「適時、正確、客観的、全面的に発布しなければならない。事件発生の『第一時間』<sup>(46)</sup>に社会に簡単な情報を発布し、続いて初歩的な事実状況、政府の対応措置、公衆の防災措置などを発布し、あわせて事件の処置状況に基づいてその後の発信をしっかりとやらなければならない」(公共事件応急預案)とされているだけで、時間について具体的な規定は設けられていない。これは個々の事故対応において柔軟な対応を確保することを可能にするものであるが、情報公開によるパニックを恐れる政府の慎重な姿勢を示したものと考えられる。

また、2008年2月28日に水汚染防治法が改正された際には、新たに「水汚

染事故処置」に関する条項が独立して設けられた。そこでは突発事件応対法と国家環境事件応急预案をもとにして、政府だけではなく企業事業単位も緊急対応体制を整備するとともに、事故時の企業から環境行政主管部門への通報および環境行政主管部門から人民政府への通報の義務などの初期対応手続きが明記された（孫主編2008）。

#### 第4節 幹部問責制度の強化

突発的事件への緊急対応の制度化に加えて、指導幹部に対する「問責制」も松花江汚染事故を挟んで制度化が行われた。2003年に大発生したSARSでは情報隠蔽により衛生部長と北京市長をはじめとする千人以上が処分された（『人民日報海外版』2005年12月3日付）。

環境汚染事故への対応をめぐる指導幹部らへの処分は行われてきた。たとえば、松花江汚染事故の直前、2004年2月から3月にかけて、四川省を流れる沱江において、資陽、簡陽、内江、資中など沿岸市・県の100万人近い住民の飲み水の供給が一時停止したほか、大量の魚類が死亡するという大規模な汚染事故が発生した<sup>47)</sup>。

事故の汚染源となったのは四川省成都市青白江区に立地する肥料生産を主とする大型総合化学工業企業、四川化工株式有限公司の第二肥料工場であった。同公司是環境保護に関する所定の手続に違反して、アンモニウムに関する技術改造工程の試験運転を行い、汚水処理を行わないまま生産活動を行った結果、排水基準の125倍にまで達する大量の高濃度のアンモニア窒素廃液を沱江支流に垂れ流した。この事件では同会社の法人代表は党職および公司役員の引責辞任を迫られ、同公司総経理を含む幹部5人が環境汚染事故罪および環境監督管理失職罪の疑いで逮捕された。また成都市青白江区政府副区長や環境保護局長ら4人が党および政府の紀律に違反したとして処分を受けた。

しかしながら2005年の松花江汚染事故で解任された解局長は1990年から国

家環境保護局副局長、1993年から国家環境保護総局長を務め、2002年には共産党第16期中央委員会委員に選任されていた。環境汚染事故による党中央幹部の辞任は建国史上初めてのことであり、中央・地方党幹部に衝撃を与えたことは想像に難くない<sup>18)</sup>。

2006年2月20日には、監察部と国家環境保護総局が、「環境保護違法違紀行為処分暫行規定」を周生賢局長名で発布した。これは松花江汚染事故前、2005年10月27日に第20回局務会議で採択され、同事件直後の同年12月31日に監察部が開いた第14回部長弁公会議にて採択されたものである。同「規定」は16条から成り、第1条では本規定の目的として「環境保護業務を強化し、環境保護違法違紀行為を処罰し、環境保護法律法規の実施を貫徹する」ことを掲げ、環境保護法および行政監察法に基づき本規定を定めるとしている。その対象として、国家行政機関の責任者や業務従事者、企業の責任者を挙げ、違法違紀の内容と軽重に応じて、警告、過失記録、降格、免職といった処分を行う旨が書き込まれている（環境保護部環境応急与事故調査中心編2010, 354-357）。

また2009年に中国共産党中央弁公庁と國務院が「党政指導幹部の間責実行に関する暫定規定」を発布した。2006年の国家環境保護総局と監察部による規定および2009年の中共中央と国家環境保護総局による規定を受けて、環境保護部は突発的環境事件の間責状況について総括を行っている。2009年9月18日に環境保護部が各省級政府に対して通達した「突発環境事件間責状況に関する分析」によると、2004年の沱江における汚染事故ならびに2005年の松花江における汚染事件の発生以来、「国は突発的環境事件に関する間責の強化を行ってきた」として、以下のような処分状況を明らかにしている<sup>19)</sup>。

まず問責が行われた31件の重大・特大突発環境事件のなかで、問責調査の対象となった関係責任者が361件、そのうち行政処分を受けた者が296名、刑事責任を追及された者が65名となっており、大多数が行政処分の対象となっている。また問責を受けた者のうち、その他関連行政部門責任者が最も多く171名であり、つぎに企業責任者が92名、環境行政部門責任者が62名、地方

政府関係責任者が36名という順となっている。さらに行政問責を受けた者のうち、45%が降格、免職などの処分を受けたという。

また各主体が抱える問題に関して、(1)地方政府に対しては、①故意の違反、②誤った政策決定、③監督管理の甘さ、④緊急対応の不備が、(2)関係行政部門に対しては、①許認可の審査の甘さ、②監督管理の不作为や汚職が、(3)企業に対しては、①環境影響評価審査手続きの不履行、②環境影響評価審査を経ない建設や生産の進行、③悪質な違法汚染物質の排出行為が、(4)環境行政部門に対しては、①環境影響評価や「三同時」の不徹底、②法執行監督の不徹底、③突発的環境事件の通報の不徹底、④有毒有害物質の輸送監督の不徹底、⑤関係部門間連携の不徹底が、それぞれ指摘されている。

そのうえで、依然として突発的な環境汚染事故・事件が頻発している状況に対して、①地方政府責任主体の責任、②関係行政部門の許認可、監督管理等の責任、③環境行政部門の許認可、監督管理、緊急対応など環境保護に関する法律責任、企業の事故防止処理主体の責任を徹底させることが必要であるという認識を示している。

以上のように、松花江汚染事故への対応を経て、化学工場等の安全管理と環境汚染事故の緊急対応体制の重要性が認識され、全国的な検査活動の開始、緊急対応の制度化、問責制度の強化などがなされたことが確認できる。しかし、松花江汚染事故はそもそも企業の生産過程で起きた過失による事故であったにもかかわらず、国家環境保護総局長の引責辞任以外は、事故当事者である吉林石化公司、事故現場を管轄する吉林市とその指導監督にあたるべき吉林省の責任追及の過程については不明な点が多く、同公司および地方政府関係者の処分については約1年後の2006年11月25日になってようやく明らかにされたのであった<sup>20)</sup>。相川(2006)は、事故の背景として、同公司在1970年代にメチル水銀汚染排出による水俣病を引き起こしていたにもかかわらず、その被害状況の把握、責任追及、経験や教訓の社会的な共有が十分なされてこなかったことや、同公司在地元政府に占める政治経済的地位が大きく事故解明が困難となっている可能性を指摘している。また、事故発生後からハル



ビン市に汚染された水体が移動する間、松花江沿岸の農村地域にはすぐに情報が伝達されず、事実を知らない農漁民は漁や農牧業を行っていたという(姜2005)。二次被害の発生は報告されていないものの、流域住民、とりわけ農漁民へ事故情報が周知されなかったことについては、事故対応過程およびその後の環境政策過程においても問題とされた形跡を確認できない。

## おわりに

本章では、2005年に発生した松花江汚染事故の経過をふまえて、事故・災害対応とその後の政策展開を検証してきた。そのなかで、事故・災害対応を経て、上からの監督検査活動という既存の政策フレームを通した環境安全リスク管理の強化、応急計画の策定による事故情報の迅速な伝達についての制度化、問責制という国家行政機関の責任者や業務従事者、企業の責任者に対する責任追及の制度化がなされてきたことが確認できる<sup>2)</sup>。しかしながら、それらは一つの事故・災害対応が政策展開を促すという単線的な発展過程とは限らない。確かに環境安全リスク管理の強化は事故の直接的原因の除去をめざしたもので、応急計画は事故処理の失敗を防ぐためのもの、そして問責制は事故防止のための処罰規定であると考えられる。このうち環境安全リスク管理は松花江汚染事故を契機に展開されたものであるが、応急計画の策定と問責制は事件前から準備されていたものであった。

とりわけ応急計画については松花江汚染事故より2年前に発生したSARSへの対応が契機となって国が環境汚染事故を含めた突発的公共事件のあらゆる分野で策定を進めてきたなかで発生した。そのため、松花江汚染事故は環境汚染事故に関する象徴的な突発的イベントの「失敗のモデル」となったのである。すなわちSARSを経て、応急計画の策定が進められ、松花江汚染事故を経て、応急計画が完成するとともに、その普及にあたって松花江汚染事故が失敗モデルとなるというように、環境汚染事件への危機対応の制度化過程で

は、環境汚染事件のみならず、その前段階で発生した公衆衛生事件が起点となるなど、複数の事件を経た政策過程の重層化と領域を超えた政策の相互浸透がみられるのである。

また、応急計画は、事故情報の政府への迅速な伝達（通報）の制度化という点で松花江汚染事故の教訓の一部が生かされたものになっているものの、社会への事故情報の提供という点ではあいまいである。SARSにおいても国際社会から情報開示の遅れを批判されたところであるが、情報公開がパニックを引き起こしかねないという考え方がまだ政府のなかに根強いのかも知れない。たまたし2007年に太湖で大発生したアオコによって太湖を水源としている無錫市の水道水から異臭が生じ、市民がボトルウォーターを買い占めるなどのパニックに陥るといった環境汚染事件が生じたが、市政府は随時メディアを通して状況を市民に知らせ、比較的迅速に事故対応がなされていることから（大塚2010b）、松花江事故の教訓が生かされているとみることもできる。この点については他の事故対応との比較を行いながら検証していく必要があるだろう。

他方で、2005年の松花江汚染事故以降、NGOやジャーナリストが水汚染被害の現場に入ることにに対して地元政府が敏感になっており、その背景として幹部問責制の強化による政府幹部の萎縮があると関係者からしばしば指摘される場所である。もしそうであるならば、問責制が予期する効果とは逆の方向に作用していることに注意が必要である。このことは中国において環境汚染事故や被害に関する情報の社会的共有の妨げになっていると考えられる。もっともこの点については幹部問責制度そのものの問題というよりも、その制度をとりまく中国の政治社会システムに内在する構造的な問題であると考えられる。これについては別途検証していく必要があるだろう。

また、松花江汚染事故以降の政策展開によって、依然として環境汚染事故は頻発しているだけでなく、肝心の同事件に関する地方当事者への責任追及が不十分になっている。ある災害をきっかけに発展した政策が、そのきっかけとなった災害の問題の構造に切り込むことができず、むしろ問題の

構造を温存しているように見受けられる。なぜそうになってしまうのか。この問いを解く作業と考察については他の事例との比較もふまえながら、さらに深めていく必要があるだろう。

[注] \_\_\_\_\_

- (1)松花江水汚染事故の経過については、相川（2006）、大塚（2006）、李主編（2007）などを参照。本論では、これら先行研究に加えて関連する新聞記事や雑誌記事を参照した。
- (2)約1年後、2006年11月26日に公表された国务院事故・事件調査チームの結果（『人民日報』2006年11月25日付記事）。
- (3)『新華毎日通訊』2005年11月15日付記事。
- (4)以下、主に傅主編（2006, 289-293）参照。原文は国家環境保護総局「新聞通稿84号」2005年11月23日。
- (5)李主編（2007, 14-15）、『中国水利統計年鑑2011』3-4頁参照。
- (6)吉林省、黒龍江省以外に、国家環境保護総局も現地に専門家を派遣したとされている（傅主編2006, 289-290）。
- (7)同日に「科学的発展観を着実に実行に移し、環境保護を強化することに関する国务院の決定」が發布されたが、水汚染事故の公表のタイミングとの関係は不明である。
- (8)第21期2005年12月7日付「環境保護内部情況通報」に収録。国家環境保護総局（2006, 707-711）および《中国環境年鑑・環境監察分冊》編委会編（2007, 8-10）参照。
- (9)これら2つの水汚染事故の経緯については大塚（2007）を参照。
- (10)「罰款」は中国における行政罰の一つであり（刑事罰の罰金とは区別される）、日本語の過料に相当するものと考えられている（片岡1997, 14）。
- (11)国家突発公共事件総体応急預案及び単項預案については、2005年にすでに中央政府の事業計画の中に位置づけられていた（中央政府門戸ウェブサイト（www.gov.cn）2005年8月12日付記事「国务院関與印發2005年工作要点的通知（国發〔2005〕8号）」参照）。
- (12)国家環境保護総局環境監察局編（2007 530）によると、1987年に「報告環境汚染与破壊事故的暫行弁法」が定められていたとされるが、詳細内容は不明である。
- (13)重慶市常務副市長、黄奇帆の講和「在編制◀重慶市突発公共事件総体預案工作會議上的講和▶」『公共管理高層論壇』2008年第1期4-7。
- (14)原文は『人民日報』2005年12月3日付記事。

- (15)特別重大環境事件（Ⅰ級）は、30人以上の死亡、あるいは100人以上の中毒・重症者があり、避難者5万人以上、直接経済損失1000万元以上などの条件を満たすものであり、重大環境事件（Ⅱ級）は、10人以上30人以下の死亡、50人以上100人以下の中毒・重症患者があり、避難者1万人以上5万人以下などの条件を満たすものとされている（傳2006, 39）。
- (16)初期段階の意と考えられる。
- (17)省政府の調査によると、今回の汚染事故による経済損失額は2億1935万元と算定されている。
- (18)なおその後、解は2007年に国家發展改革委員会副主任に就き、氣候変動枠組条約に関する国際交渉を率いている。
- (19)「關於印發環境保護部應急弁『關於突發環境事件問責情況的分析』的通知」（環境保護部環境應急与事故調查中心編2010, 358-363）。
- (20)『人民日報』2006年11月25日付記事。なお吉林市の担当者の一人が事故対応を苦にして自殺したとされる（相川2006）。
- (21)松花江汚染事故以降に、松花江流域を対象にした水污染防治5カ年計画が策定されているが、災害対応とは直接関係が見られないとみなし本章では割愛した。同計画では松花江汚染事故の経過が冒頭に書かれているが、他の主な河川・湖沼流域における計画と同様、あくまで流域への汚染負荷総量を抑制することを目的としている。ただし、この計画が事故対応過程で提起されたことについて、新たに国家環境保護総局長に任命された周（2007）が触れており、別途この政策過程については検証が必要であろう。

### 〔参考文献〕

<日本語>

- 相川泰 2006. 「松花江水汚染事故の経過と背景」『環境と公害』36(1)：18-23.
- 大塚健司 2006. 「環境政策の実施状況と今後の課題」大西康雄編『中国 胡錦濤政権の挑戦——第11次5カ年長期計画と持続可能な発展——』アジア経済研究所 137-165.
- 2007 「中国における水汚染事故の動向」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2007-2008年版』蒼蒼社 133-140.
- 2008a. 「中国の地方環境政策に対する監督検査活動——その役割と限界——」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』アジア経済研究所 79-117.
- 2008b. 「中国の水汚染対策——第11次5カ年計画期の動向と課題——」『東亜』(492) 6月 32-43.

- 2010a. 「深刻化する水汚染問題への対応」堀井伸浩編『中国の持続可能な成長——資源・環境制約の克服は可能か?——』アジア経済研究所 165-195.
- 2010b. 「太湖流域水環境政策の地方イニシアティブ」大塚健司編『中国の水環境保全とガバナンス——太湖流域における制度構築に向けて——』アジア経済研究所 81-116.
- 2011. 「越境水汚染対策の地方メカニズム—江蘇省と浙江省の試み」『環境と公害』40(4) : 36-43.
- 2012. 「中国太湖流域の水環境政策をめぐるガバナンス——ローカルレベルへの双方向からのアプローチ——」大塚健司編『中国太湖流域の水環境ガバナンス——対話と協働による再生に向けて——』アジア経済研究所 3-26.
- 2013. 「國務院環境保護委員会の組織と活動——中国における環境行政の総合調整の発展をめぐる——」寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』アジア経済研究所 31-62.
- 編2010. 『中国の水環境保全とガバナンス——太湖流域における制度構築に向けて——』アジア経済研究所.
- 編2012. 『中国太湖流域の水環境ガバナンス——対話と協働による再生に向けて——』アジア経済研究所.
- 片岡直樹 1997. 『中国環境汚染防治法の研究』成文堂.
- 2008. 「『中華人民共和国水汚染防治法』の改正過程と法案の変遷」『現代法学』(16) 12月 39-61.
- 2010. 「中国の『水汚染防治法』2008年改正の意義と課題」角田猛之編『中国の人権と市場経済をめぐる諸問題』関西大学出版部 205-239.
- 水落元之 2010. 「太湖流域の水環境保全計画の展開と課題」大塚健司編『中国の水環境保全とガバナンス——太湖流域における制度構築に向けて——』アジア経済研究所 35-79.
- ホフマン, スザンナ・M/オリヴァー=スミス, アンソニー編著 若林桂史訳 2006. 『災害の人類学——カタストロフィと文化——』明石書店.
- 山下祐介 2013. 『東北発の震災論——周辺から広域システムを考える——』ちくま書房.
- 羅歆鎮 2012. 「中国の地方政府の行動ロジックと『トラック競争』」『環境と公害』41(4) : 15-20.

#### <中国語>

- 艾学蛟 2010. 『突発事件与应急管理』北京 新華出版社.
- 陳阿江 2010. 『次生焦慮—太湖流域水汚染的社会解説』北京 中国社会科学出版社.
- 傅桃生主編 2006. 『環境応急与典型案例』北京 中国環境科学出版社.
- 国家環境保護総局編 2006. 『第六次全国環境保護大会文件匯編』北京 中国環境科

学出版社.

- 国家環境保護總局編 2006. 『環境保護文件選編2005』北京 中国環境科学出版社.
- 国家環境保護總局環境監察局編 2007. 『環境応急響應実用手冊』北京 中国環境科学出版社.
- 郭玉華・楊琳琳 2009. 「跨界水污染合作治理機制中的障碍部析—以嘉興, 蘇州兩次跨行政区水污染事件為例」『環境保護』2009年3月 第416期 1-16.
- 韓麗麗 2010. 『我国突發事件及应对与社会政策制定模式研究』北京 社会科学文献出版社.
- 環境保護部環境応急与事故調查中心編 2010 『環境応急管理 法律法規与文件資料 輯』.
- 姜国利 2005. 「吉化爆炸凸現応急預案缺失」『檢察風雲』第24期 66-67.
- 李雲生主編 2007. 『松遼流域『十一五』水污染防治規劃研究報告』北京 中国環境科学出版社.
- 〈瞭望〉周刊編輯部編 1998. 『国务院機構改革概覽』新華出版社.
- 郝建營 2006. 「松花江污染警示錄」梁從誠主編 『2005年：中国的環境危局与突圍』北京 社会科学文献出版社 44-57.
- 孫佑海主編 2008. 『中華人民共和國水污染防治法解讀』北京 中国法制出版社.
- 無錫市人民政府新聞弁公室 2008. 「無錫市供水危機的處理和太湖治理」[中国無錫] ウェブサイト (<http://www.wuxi.gov.cn/> 2008年5月28日).
- 謝平 2008. 『太湖藍藻的歷史發展与水華災害—為何2007年在貢湖水廠出現水污染事件? 30年能使太湖擺脫藍藻威脅嗎?』北京 科学出版社.
- 楊衛澤 2008. 『警鐘与行動』南京 鳳凰出版社.
- 章軻 2008. 「太湖藍藻事件—污染与發展的思考」自然之友編・楊東平主編 『中国環境的危機与転機 (2008)』北京 社会科学文献出版社 24-33.
- 趙来軍 2009. 『我国湖泊流域跨行政区水環境協同管理研究—以太湖為例』上海 復旦大学出版社.
- 中華人民共和國水利部編 2011. 『中国水利統計年鑑2011』北京 中国水利水電出版社.
- 中国行政管理学会課題組 2009. 『中国群体性突發事件 成因及对策』北京 国家行政学院出版社.
- 周生賢 2007 『機遇与抉擇—松花江事件的深度思考』新華出版社 2007年.
- 周小平 2008. 「防控太湖藍藻暴發的对策措施建議」周英主編 『2008中国水利發展報告』北京 中国水利水電出版社 151-157.
- 万本太主編 1996. 『突發性環境污染事故応急監測与处理处置技術』北京 中国環境科学出版社.
- 『中国環境年鑑1994』北京：中国環境年鑑社.
- 『中国環境年鑑2004・環境監察分冊』2005北京 海洋出版社.

『中国環境年鑑2006・環境監察分冊』2007北京 海洋出版社.