

第3章

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

大塚 健司

はじめに

中国では、先進諸国が急速な工業化に伴う公害問題への対策に本格的に着手した1970年代にすでに環境政策が立ち上がり、そして改革開放以降、法・行政制度の整備、国際協力を通じた技術・資金・ノウハウの吸収、情報公開や公衆参加の促進など、環境政策に関する諸制度の構築と改善が進められてきた。しかし、第10次5カ年計画期（2001～2005年）において、持続する高度経済成長のもと、環境政策に関する主な目標は未達成に終わったばかりか、一部の工業汚染物質の排出量は依然増加傾向にあり、また頻発する環境汚染事故や深刻な環境汚染被害が国内外の報道で明らかになるなど、環境政策の実効性が改めて問われている⁽¹⁾。

共産党の一党支配による社会主義体制を敷く中国では、地方政府は中央政府に服従する地方国家機関とされているが、実際には「上に政策あれば、下に対策あり」というような状況が生まれており、環境政策分野においても例外ではない。環境法制度の整備が進むにつれて、「法に依拠せず、規定に従わず、法の執行に厳しくなく、違法を追究せず、権力で法に代える」という法規の執行問題が顕在化し、地方レベルでの環境政策の実施状況の改善が大きな課題となってきたのである。これに対して中央関係機関は上から下への監

督検査活動を展開している。本章は、地方における環境政策の実施を徹底させるために中央関係機関が実施している監督検査活動に注目し、その役割と限界を検討することを目的としている⁽²⁾。

以下、第1節において、中国の環境行政システムの特質と問題点について明らかにする。次に、第2節において、監督検査活動を4つの時期区分に留意しながら重要事項ごとに政策過程をたどる。そして、第3節において、監督検査活動の役割と課題についていくつかの側面から検討する。最後に本章のまとめと今後の展望を行う。

第1節 中国の環境行政システムとローカル・ガバナンス

1. 中国の環境行政システム

中国において環境政策の日常的な執行を担っているのは、主に中央・地方の各級政府と各級政府に設置された環境行政組織である。ここでは、中国の環境行政システムについて概観する⁽³⁾。

中国は、改革開放以降、対外開放と市場経済化を進めつつも、依然として、共産党の一党支配による社会主義体制を堅持している。憲法において、全国人民代表大会が、最高国家権力機関でありかつ立法機関として位置づけられ、他方、国務院が最高の国家権力執行機関でありかつ最高の行政機関とされている。そして国務院を頂点として、その下に省、自治区、直轄市（以下、省級政府） 地区級市、自治州（以下、地区級政府または市級政府） 県、自治県、県級市、市轄区（以下、県級政府） 郷鎮政府という階層をなしている。そして、各級政府には人民代表大会が設置されている。なお、省の下に地区が、市轄区の下に街道などが設けられているが、これらはいずれも各級政府の派出機構（出先機関）であり、独立した行政組織ではない（靳・張 [1996: 18-20]）。また、都市と農村の末端組織として、それぞれ社区居民委員会と村民委員会

が設けられているが、これらは行政末端的な機能を担うことが少なくないものの、自治組織と位置づけられている。

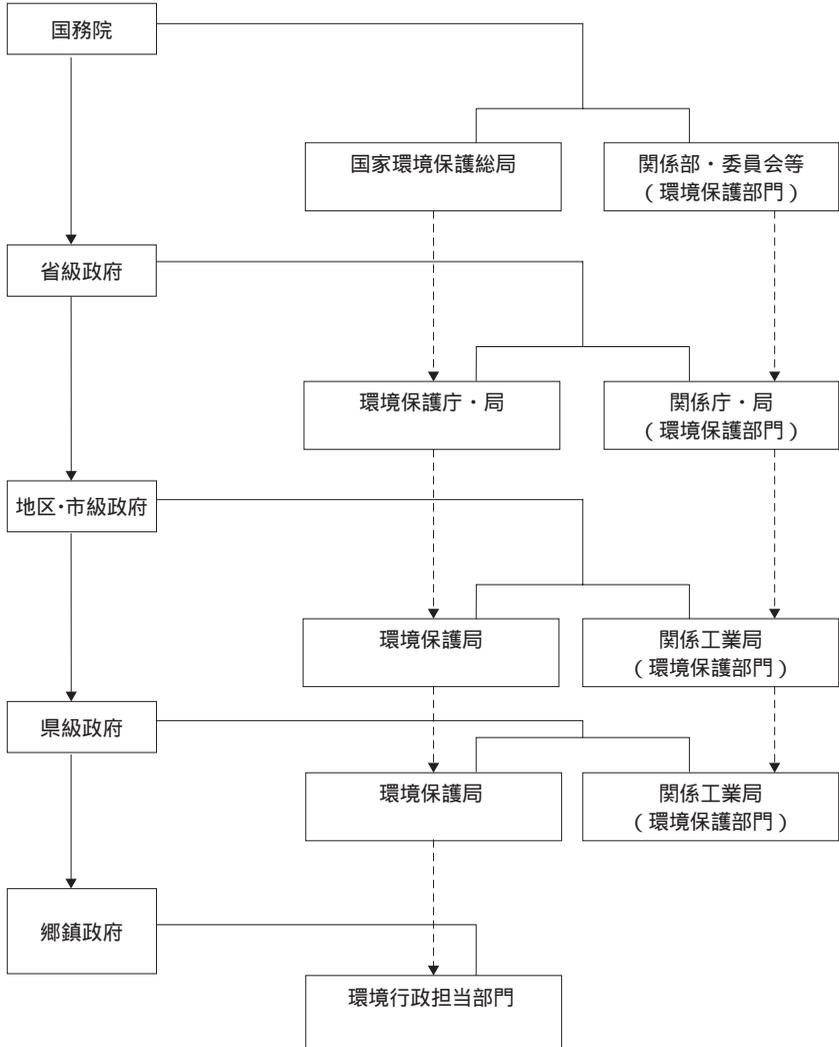
中国の中央 - 地方政府関係について「中華人民共和国地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法」(2004年改正)の第4章地方各級人民政府、第54条によると「地方各級人民政府は地方各級人民代表大会の執行機関であり、地方各級の国家行政機関である」とされている。また第55条において、「全国各級人民政府は国務院による統一の指導のもとにおける国家行政機関であり、すべて国務院に服従する」とされている。このように、中国において地方政府は自治体ではなく、国務院に服従する国家行政機関とされていることに注意が必要である。

中央レベルで初めて環境行政組織が設置されたのは1974年である。それは国務院において関係行政部門間の協調を担う臨時機構として設けられた国務院環境保護領導小組である。それが中央政府常設の行政機構となったのは、1982年に設置された城郷建設環境保護部環境保護局である。ここで中央政府の環境行政組織は臨時機構から常設機構へと格上げされたはずであるが、他方、国務院の直属機構ではなく、建設部の一部局に編入されたことで格下げと見なされ、地方で形成されつつあった独立型の環境行政機構が降格や人員削減などの影響を受けた。そこで、環境行政機構の強化を図るために、1984年に国務院に部、委員会、局をまたぐ審議機構として環境保護委員会が設置され、その事務局は城郷建設環境保護部環境保護局に置かれた。その後、城郷建設環境保護部環境保護局は、同部への従属関係を維持したまま、国家環境保護局へ改組され、さらに1988年には国務院の直属機構となった。また地方レベルにおいても環境行政組織の整備が進められた。

国務院環境保護委員会と国家環境保護局による中央の環境行政体制は1998年の行政機構改革まで続いた。しかし、1998年には国家環境保護局が国家環境保護総局に改組され、国務院環境保護委員会は廃止された。

中国の環境行政システムを中央地方の縦関係で見ると、行政府、環境行政主管部門(環境保護局)、その他関係行政部門という3つの行政システムから

図1 中国の環境行政組織



(出所) 『中国環境年鑑 1992』32ページ 図6をもとに筆者作成。

(注) 実線は行政隷属関係を，実線の矢印は行政府系統の指導関係を，破線の矢印は環境行政系統の業務指導関係を示す。

構成されている。図1は、中国における環境行政システムの概念図である。行政府に関しては、中華人民共和国環境保護法(1989年改正)において、地方各級人民政府は所轄地域の環境の質に対する責任を負い、環境質の改善措置をとるべきであると規定されている。

環境行政主管部門としては、中央政府に国家環境保護総局が設置され、地方政府においても環境保護局や環境保護庁が設置されている。環境保護法では、国家環境保護局は全国の環境保護事業を、県級以上地方人民政府の当該部門は所轄地域における環境保護事業をそれぞれ統括して監督管理を行うと定められている。また、下級の環境行政主管部門は上級の同部門から業務上の監督および指導を受けるとされている(陳・朴[1994:41],片岡[1997:274])。

さらに、環境行政主管部門以外の行政組織のなかにも環境行政担当部門が設置されており、それぞれの所轄分野における環境行政を担っている。これら関係行政部門のなかに置かれた環境行政部門と、環境行政主管部門(環境保護局・庁)の間には、監督・被監督の関係ではなく、業務上の相互補完的な関係があるとされている(陳・朴[1994:45-46])。

1998年の政府機構改革以前には、環境行政主管部門と関係行政部門の総合調整を行う環境保護委員会が各級政府に設置されていたが、1998年に国家環境保護局が国家環境保護総局に改組され、国務院環境保護委員会が廃止された。そこで国務院環境保護委員会が担っていた機能は国家環境保護総局に移管されたことになっているが、実際には国家環境保護総局は、以前の国家環境保護局よりは行政ランクが格上げされたものの、依然として部・委員会よりは低いレベルの行政部門であることから、環境行政の総合調整機能を十分に発揮できないでいる。この欠点を補うために、2001年には部門間連席会議制度が設けられたが、個別案件の調整にとどまっていると見られる。

以上のように、中国の環境行政システムが複数の行政システムから構成されていることは、環境行政のプロセスを複雑なものにしている。とりわけ、地方においては、環境行政主管部門である環境保護局が当該地域の環境行政を統括するに際して、上級の環境保護局から業務上の監督・指導を受けると

同時に、地方政府内の一機関として首長の命令を受け、かつ同級政府内における関係行政機関と交渉・調整を行わなければならない。

環境汚染問題への取組体制における法律規定上の権限の存在構造を分析した片岡 [1997: 284-293] によると、「汚染問題解決のための各種権限は、人民政府の権限を核心とし、環境行政部門の権限はその周縁を構成する形で存在し、そして汚染源の活動本体（汚染の原因となる企業・事業活動そのもの）を管轄する政府の階層構造に規定された階層構造をなして存在している」という。たとえば、直接汚染問題を解決する措置について、「汚染源の閉鎖、業務停止、期限付き治理⁴⁾」といった効果の高いものについては人民政府の権限となっており、しかも、「人民政府が持つ期限付き治理に関する権限は、汚染問題がひどいことを条件とするだけで、権限行使のケースが限定されていない」という（片岡 [1997: 285-286]）。他方、環境行政部門が有する直接汚染問題を解決する措置に関する権限としては、「生産や施設使用の停止、污染防治施設の再設置・使用」があげられるが、「いずれも適用される対象が限定」されており、「問題解決の周縁部分を構成するもの」、「あくまで汚染問題全体の深刻化に対応するための部分的役割を果たすものでしかなく、周縁的と評価されるべき権限」であるとされる（片岡 [1997: 286]）。そして、「汚染問題の解決権限は縦の階層構造に従って各級政府に独占され、問題の帰趨は政府の判断次第」（片岡 [1997: 290]）であると結論づけている。

以上のように中国の環境行政システムを見ると、環境政策の実施過程において、環境行政部門だけではなく、地方政府の役割が重要であることが示唆される。

2. 環境行政の限界とローカル・ガバナンス

以上のように、中国の地方レベルにおける環境政策の実施過程において、環境保護局の権限と役割は限定されており、むしろ地方行政の権限と役割が大きい。

この点について実証的な研究を行ったのが、Sinkule and Ortolano [1995] である。1990年代初頭の珠江デルタ地域を事例として、環境影響評価、汚染物質排出課徴金、三同時制度を中心とした工業汚染源対策の実施状況について調査研究を行ったものである。彼らの研究によると、規制執行の最前線に立たされる地方の環境保護局は、人事と財政を地方人民政府に大きく依存し、被規制企業に関する情報についても多くは同政府内の財政経済部門に依存せざるをえないため、一般に地方政府内の協調関係を崩すような厳しい規制執行は難しいという。

では、汚染問題解決の権限構造の核心たる地方政府は汚染問題解決に対してどのようなインセンティブを持ちうるのだろうか。これに関する議論の参考になるのが、Oi [1992, 1999] である。オイは、地方官僚を中央国家官僚から区別される政治経済的アクター(インセンティブと制約に対応する合理的アクター)と見なし、地方レベルでの経済発展の制度分析を行い、いかに中国が改革開放後、農村の工業化に成功したかを解き明かそうとする。とりわけ、オイは、改革期中国の工業化に成功した農村に見られる政府と企業の融合形態を“local state corporatism”と称し、改革開放以降の分権的な経済発展の過程で、予算制約に直面した地方政府自らが企業を起こし、その収益を財源としていることを指摘している。

オイの分析は、主に経済発展のメカニズムを解くことが目的であるが、こうした経済発展を可能にした政治経済構造が、地方政府の開発主義を引き起こし、環境政策への消極的な態度につながっていると見ることができる。とりわけ、汚染企業を主要な財源としている場合、地方政府は、その企業に対する厳しい態度をとることができなかつたり、逆に汚染企業を「保護」しようとしたりする行動に出ることは容易に想像できよう。

中国における中央地方関係を端的に表す言葉が、「上に政策あれば、下に対策あり」である(天児[2000])。すなわち、本来ならば地方政府は中央政府の政策に従わなければならないにもかかわらず、地方政府は地方本位の利益を優先した行動(「地方主義」あるいは「地方保護主義」)をとることが少なくな

いという意味である。また、分権的な経済発展の過程における中央地方の財政関係を分析した内藤 [2004] は、中国において地方主義が蔓延している地方分権化の実態を、「地方(省)集権化」と称している。まず、中国の分権化は、「中央政府から地方政府へ」とともに、「政府部門から企業部門へ」と向かう二重の特徴が見られることを指摘し(内藤 [2004: 19])、この「体制移行における『二重の分権化』」の過程のなかで、「集権化された体制下の中で地方への権限の分散が起こった状況」となっており、それが「諸侯経済」と呼ばれる地方主義となって現れているとする。それは、「分権化の実態が省営企業化や省による開発独裁、さらには省割拠化を引き起こしているという点にある」として、これを「地方(省)集権化」と呼んでいる。この地方集権化によって、「公(地方政府)と企業の癒着関係を支持する特権階級」の出現、あるいは「腐敗や不公平の構造」が生み出されたとする(内藤 [2004: 76-77])。ここでは明示的に議論されていないが、こうした構造のなかでは、環境汚染対策のように、経済開発と(少なくとも短期的には)対立する公共政策が、後回しにされる傾向にあったとしても不思議ではないであろう。

以上のように、改革期の中国において実現した分権的な経済発展を可能にした政治経済構造の温存が、地方政府による環境政策の実施状況の改善ができない要因であることが示唆される。すなわち、環境政策の実効性を改善するためには、地方におけるガバナンス(ローカル・ガバナンス)のあり方が重要な鍵となる。

3. 宣伝メディアと苦情・提案処理

ここでは、中国の環境行政システムを補完するうえで重要な役割を有する宣伝メディアと、行政機関による苦情・提案処理システムの特徴について触れておきたい。

中国では共産党の一元支配体制のもと、体制批判につながる大衆の抗議行動は抑圧され、すべてのマスメディアは、党・政府の宣伝部門の統制下にあ

り、民主化、民族問題、宗教問題、対台湾関係、その他体制への脅威になるような内政・外交課題についての報道は著しく制限されている。他方、そうした制約のもとではあるが、近年のグローバル化、市場経済化の進展に伴い、かつては「党・政府の口と舌」として「正面報道」（模範的な典型事例の報道）が主な役割とされた中国のマスメディアも、社会問題や事件報道に関する報道を拡大しつつある（唐 [2001]）。

このように、制約と自由という両極の狭間で、どのような報道が制限されるか、あるいは可能なのかという点が問題となる。中国のジャーナリストによると、それは事件ごとに党・政府の宣伝部門から情報開示の方針および具体的な方法について文書での通達があったり、説明会が開かれたりするという。すなわち、宣伝部門が各事件・事象（イシュー）ごとに情報開示の方針・方法について大きな裁量を持っていることが示唆される。

環境問題に関するメディアとしては、1984年に中央環境行政の機関紙として創刊された『中国環境報』が最も早く、現在では中国環境報社として独立した報道機関による環境専門メディアとなっている。また最近では『人民日報』（共産党中央の機関紙）その他の主要な中央紙をはじめ、地方紙においても環境問題に関する報道は少なくない。

環境問題は他の社会的イシューに比べて政治的なコンフリクトが少ないために報道の自由が大きいといわれることが多いが、社会的な不安をもたらす恐れのあると考えられる深刻な環境汚染事故や健康被害に関する報道については、宣伝部門の制約を受けている。そうした情報については、「内部参考」として一部の指導層や関係者のみに回覧され、内々に処理することとされている。また、地方紙は、先述した地方保護主義の構造のもとで、地元政府の意向を受けた報道に傾きがちであり、中央紙が報道する地方の事件も、当該地方ではあまり報道されないことがしばしばである。

現在では、紙媒体だけではなく、インターネットによる情報発信も重要な役割を持っている。中央・地方各紙はインターネットに専用サイトを開設しており、日々刻々と情報を更新している。「新華網」（新華社）のように、独

自取材の記事だけではなく、インターネットを含む他紙の情報を集めて発信するサイトもある。インターネットでは、中国環境報社の運営する「中国環境」のみならず、「人民網」(人民日報社)や「新華網」などのように環境問題の専門頁を開設しているところもある。さらにインターネットを利用した情報発信は報道機関のみならず、行政機関においても重要な手段となっている。国家環境保護総局も独自サイトを開設し、行政情報のみならず、『中国環境報』による一般報道も発信している。

マスメディアの役割としては、情報発信のみならず、人びとの声を拾いあげ、それを紙面に反映して政策形成や問題解決に寄与することも期待されている。また行政機関においては、「信訪」といわれる苦情・提案処理システムがある。「信訪」とは、行政機関が、人びとからの電話、投書、あるいは直接訪問を受けて行う苦情処理を指す⁽⁵⁾。環境問題についていえば1990年に「環境保護信訪管理弁法」が制定され(全国統計は1989年分から公表)、1997年に「環境信訪弁法」として改訂された⁽⁶⁾。

この「信訪」は中国の報道機関においても同様の機能を見いだすことができる。先述したように、中国の報道機関は外部公表媒体としてのマスメディアと非公開である内部媒体を有しており、重大な事件についてはマスメディアの紙面に掲載せず、報道機関の内部媒体を通して関係部門や指導層に情報を伝え、事件を処理することがある。

第2節 地方環境政策に対する上から下への監督検査活動

地方レベルでの環境政策の実施状況を改善するために中央関係機関が展開している監督検査活動については、以下の4つに時期区分が可能である⁽⁷⁾。まず、1984年から1993年は、国務院環境保護委員会による活動が展開された時期である。次に、1993年から1998年は、国務院環境保護委員会に加えて、全国人民代表大会環境・資源保護委員会が重要な役割を果たすとともに、報

道機関による環境保護キャンペーンが繰り広げられた時期である。1998年から2002年は、国家環境保護局が国家環境保護総局に昇格するとともに、国務院環境保護委員会が廃止され、総局が中心的な役割を果たした時期である。そして、2003年から2006年は、引き続き国家環境保護総局が中心となるなか、その監察機能が強化されるとともに、他の行政部門との協力が進んだ時期である。以下では、この時期区分に留意しつつ、いくつかの重要事項ごとに、政策過程を整理する。

1. 国務院環境保護委員会の活動

環境行政機構の強化のために1984年に設置された国務院環境保護委員会は、当初から、地方政府による環境政策の実施状況の把握を行い、随時、地方政府に対する指導を行ってきた。1984年から1988年までの第1期委員会においては、北京市、天津市、上海市、江蘇省などの地方人民政府からヒアリングを行っている⁽⁸⁾。

1988年から1993年までの第2期委員会になると⁽⁹⁾、同委員会は「全国環境保護事業の指導機構」と位置づけられると同時に、同委員会の事務局である国家環境保護局が国務院直属機構となり、また同局に全国人民代表および全国政治協商委員からの提案事項を直接受理する権限が与えられるなど、環境政策の執行体制が強化された。第2期委員会では、重工業都市で環境汚染問題が深刻であった遼寧省本溪市の大気・水汚染対策、河北省保定市における白洋淀という湿地の水汚染問題、内モンゴル自治区における包頭市の大気中フッ素汚染およびフフホト市の煤煙汚染問題などに重点的に取り組んだ⁽¹⁰⁾。こうした重点地域において、国務院環境保護委員会は中央・地方の関係者を招集して現地会議を開き、中央・地方の各政策担当責任者の協議を踏まえて資金分担を含む汚染処理計画の策定を行った。

また、第2期委員会では、第1期同様に地方政府による環境政策の実施状況についてヒアリングを継続するとともに、数名の委員を組織して、北京市、

江蘇省をはじめとして、いくつかの地域において現地視察を行うようになった。また、1989年には、国務院環境保護委員会、全国人民代表大会、全国政治協商会議の3機関合同による初めての現地視察が福建省で行われた。これら視察活動によって、大気汚染、酸性雨、河川・湖沼の水質汚濁、郷鎮企業による環境汚染の拡大、汚染事故の発生や環境汚染に伴う健康への影響の顕在化など、各地で進行している環境汚染の深刻な事態が明らかになった。また、こうした環境状況の深刻な事態に加えて、地元人民代表大会に対して環境汚染問題の解決を求める人々の意見の増大、環境行政機構の未整備、行政執行の力量不足、地方末端政府指導層の環境政策に対する認識不足など、環境政策実施上の様々な問題点が明らかにされた。こうした視察活動は、先述した重点地域のように、必ずしも直接的な問題解決に結びつくものではなかったものの、中央・地方の関係者が現地の環境政策について協議を行う場として活用された。

第2期委員会が、地方環境政策の実施過程への介入を強めていくなか、地方レベルでの環境政策法規の執行状況の改善が重要課題とされるようになった。1993年3月に国務院は、「環境保護法の執行検査を強化・展開し、違法活動を厳重に取り締まることに関する決議」を、各省級人民政府および国務院各部門に向けて通知した。この国務院の通知では、今後数年の環境政策の重点を環境法の執行に対する監督の強化であるとし、地方各級人民政府および関係各部門に執行検査と違法行為の取締まりの強化を求め、同時に、宣伝部門および報道機関に対して、国民の法制観念と環境意識を向上させ、重大な違法行為を行った組織・個人の名を公開し、世論の批判にさらすよう要求した。この国務院通知を受けて、「全国環境保護法執行検査」という上から下への監督検査活動と、「中華環境保護世紀行」というマスメディアを通じたキャンペーンが全国的に展開された⁽¹¹⁾。

全国環境保護法執行検査と中華環境保護世紀行の中核的機関となったのが、国務院環境保護委員会と全国人民代表大会（以下、全人代）環境保護委員会である。国務院環境保護委員会は第3期委員会の職責として、「各地・部門の環

環境法律法規の執行貫徹を促進し、執行検査を組織・展開し、環境法制度の建設を完全なものにする」と定められた。また、全人代環境保護委員会は、1993年3月に全人代の機構改革の一環として新たに設置された専門委員会であり、翌年から「環境・資源保護委員会」と改称された。その主な職責として、(1)資源・環境分野の法律草案とその他議案を作成・提出すること、(2)資源・環境分野に関する議案を審議すること、(3)全人代常務委員会と協力して資源・環境分野の法律執行の監督を行うこと、などが定められた⁽¹²⁾。

中華環境保護世紀行が始動してまもなく(1993年10月)、淮河流域における深刻な水汚染被害の実態が中央テレビ局(CCTV)により報道され、それを受けて中央指導層は迅速な汚染処理の実施を決定した。同年5月には、国务院環境保護委員会と全人代環境保護委員会が率いる全国環境保護法執行検査団が河南・安徽両省の淮河流域を訪れ、検査活動を行うとともに、現地において国务院関係部門、江蘇・山東省を含めた流域4省副省長および人民代表大会幹部を集め、同流域の水汚染対策を強化する方針が合意された。その翌年、同流域で大規模な水汚染事故が発生したことで、水汚染対策は急展開した。淮河流域は国家が指定する水汚染対策の最重点水域とされ、流域を単位としたCOD総量規制、製紙・製革などの小規模工業汚染源の淘汰、すべての工業汚染源における排水基準の達成などの政策が導入された。

地方の現場における政策実施状況の改善を目指して1993年から3年間にわたり実施された、政府、人民代表大会、報道機関の協調による監督検査活動によって、各地における環境汚染・破壊の深刻さや環境管理のずさんな実態が明らかにされるとともに、地方政府による違法行為の取締まりが活発に行われた。また、報道機関による大量の報道が行われ、各地で設けられたホットラインに住民から多くの通報が寄せられた⁽¹³⁾。この上から下への監督検査活動は、人民代表大会常務委員会による法執行検査などに引き継がれた。そして1996年には、3年間の監督検査活動を踏まえて、「環境保護の若干問題に関する国务院の決定」が発表され、小規模工業汚染源の淘汰と工業汚染物質排出基準の遵守を柱とする工業汚染源規制を中心に環境汚染対策が強化さ

れると同時に、一連の監督検査活動を支えたマスメディアの動員や公衆参加の促進が評価され、当面の環境政策の重要な手段として位置づけられた。また、国务院決定の実施状況について、国家環境保護局と監察部が合同で検査活動を行い、報道機関によるキャンペーンも引き続き行われた。

2. 国家環境保護総局を中心とする活動

1998年、国务院の行政改革の一環として、国家環境保護局が国家環境保護総局に昇格すると同時に、国务院環境保護委員会が廃止された。このとき、国务院環境保護委員会が有していた地方環境政策に対する監督検査機能は総局に移管された（《瞭望》周刊編輯編 [1998: 197]）。

国家環境保護総局設立当初の監督検査活動としては⁽¹⁴⁾、第1に、前局に引き続き、監察部と合同で実施した国务院決定の執行状況をめぐる活動がある。1997年の前局と監察部による監督検査活動を含め、1999年までの3年間で、全国31のすべての省、自治区、直轄市において活動が実施された。さらに、2000年末に工業汚染物質の総量規制、排出基準達成および重点都市の大気・環境基準達成などの国务院決定における政策目標（「一控双達標」）の期限を迎えたのを受けて、国家環境保護総局は全人代環境・資源保護委員会、全国政治協商会議人口資源環境委員会、監察部、国家建材局と合同で、15組の監督検査チームを組織し、チベットを除く全国30の省、自治区、直轄市を対象に監督検査活動を行った。

第2に、国家重点汚染対策流域とされた淮河流域と太湖流域における監督検査活動がある。たとえば、淮河流域において、流域4省の環境監理員が汚染企業に対して行った現場での監督検査活動は、1998年に毎月2回の頻度で計約2万8000回であったのが、2000年には毎月3回の頻度で計4万回を越えた。こうした現場レベルでの監督検査活動の強化により、排水基準達成状況および廃水処理施設の運転状況は改善されてきたが、2000年末で依然として3割の企業が基準達成をできていなかった（大塚 [2002b: 161-162]）。

第3に、1999年から強化された重点環境汚染事故および紛争に対する調査処理活動がある。たとえば、2002年に全国で発生した環境汚染事故は1071回、環境汚染紛争は6万9876回であったが、うち環境監理部門が関与したのは汚染事故の調査が1018回、その処理が985回、汚染紛争の調査が6万4911回、その処理が6万2574回であった。このように、環境汚染事故および紛争の調査と処理のほとんどに環境監理部門が参加している。

さらに、國務院の決定で期限とされた2000年を過ぎても、國務院決定に違反して汚染物質を排出しながら操業する工場が跡を絶たないことから、2001年から国家環境保護総局は、監察部をはじめとする他部門と合同で、違法行為を取り締まるための特別行動を実施した⁽¹⁵⁾。2001年には監察部のほか、国家経済貿易委員会、国家林業局と合同で行い、省レベルにおいても他部門編制チームによる監督検査活動が行われた。2001年には延べ38万人、2002年には延べ84万1000人の人員が動員され、それぞれ14万、39万2000企業を検査し、1万2000、2万3000社が取締まりを受けた。検査の対象となったのは主に、汚染企業の閉鎖や旧式生産技術の淘汰などの強制措置を伴う工業汚染源規制である。検査の過程で発覚した環境違法行為に対しては、違法排出・生産企業の強制閉鎖、生産停止処分あるいは期限を区切った汚染処理命令（期限治理）に加えて、企業、行政、党の責任者に対する免職を含む行政・党紀処分が下された（大塚 [2005: 142-143]）。

2003年以降、引き続き、環境違法行為の取締り活動が行われた。2003年は「汚染物質排出不法行為企業を整理整頓し、大衆の健康を保障する環境保護行動」と、2004～2006年は「汚染物質違法排出企業を整理・治理し、大衆の健康を保障する環境保護特別行動」とされ、いずれも「大衆の健康を保障する」ことが掲げられている点が特徴である。また、2003年以降の特別行動では、国家環境保護総局、監察部、国家経済貿易委員会に加えて、新たに国家発展改革委員会、国家工商行政管理総局、司法部、国家安全生产监督管理局が参加し、計6部門の合同検査となっている。表1に2001年から2005年までの特別行動の規模を表す若干のデータを整理した。ここから、延べ出勤人

表1 環境違法行為取締まり特別行動の概況（2001～2005年）

年次	延べ出勤人 数 (a万人)	検査企業数 (b万社)	取締まり企 業数 (c万社)	100人当た り検査企業 数 (b/a)	100人当た り取締まり 企業数 (c/a)	取締まり 業歩留まり (c/b %)
2001	38.0	14.0	1.2	36.8	3.2	8.6
2002	84.1	39.2	2.3	46.6	2.7	5.9
2003	49.6	20.1	2.1	48.5	4.2	10.4
2004	131.0	60.0	2.7	45.8	2.1	4.5
2005	132.0	56.0	2.7	42.4	2.0	4.8

(出所) 『中国環境報』2002年1月1日, 国家環境保護総局ウェブサイト《環境監察 - 環境執法 - 專項行動》「2002年全国廠查環境違法行為遏制汚染反彈專項行動情況匯總」(2003年3月10日), 『中国環境年鑑 2004』226ページ, 『中国環境年鑑 2005』267ページ, 『中国環境年鑑 2006』283ページより筆者作成。

(注) 万未満の数値は四捨五入。

表2 環境違法企業の業種（2003年）

	(%)
非金属精錬加工	24
金属精錬加工	16
化学工業	8
ホテル・レストラン	7
建築業	6
採鉱業	5
紡績業	5
製紙・紙製品	5
農副食品加工業	3
電気メッキ	2
電力・熱力生産	1
廃物加工	1
畜産養殖	1
製革業	1
素材産業	0.4
その他	17

(出所) 『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』94ページより筆者作成。

数および検査対象企業数が、2004年以降、大幅に増加しており、活動がさらに強化されていることがうかがえる。

特別行動の査察対象となった環境違法企業の内訳について、2003年の若干

表3 環境違法企業の違反内容（2003年）（％）

環境アセスメント規定違反	32.4
基準超過排出	22.7
取締まり・閉鎖措置違反	17.5
汚染物質排出違反	15.8
排汚費制度違反	3.7
現場監督制度違反	0.6
その他	7.3

（出所）『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』94ページより筆者作成。

表4 環境違法企業への処理内容（2003年）（％）

期限処理	24.85
取締まり・閉鎖	23.78
経済処罰	23.63
生産停止処理	14.21
現場是正	3.91
警告	1.02
許可証取上げ	0.15
その他	8.45

（出所）『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』94ページより筆者作成。

のデータを整理したものが、表2～4である。まず業種で見ると、非金属精錬加工業が24％、金属精錬加工業が16％、化学工業が8％などとなっている。また、違反内容について見ると、環境アセスメント規定違反が32.4％、基準超過排出が22.7％、取締まり・閉鎖措置違反が17.5％、汚染物質排出違反が15.8％となっている。そして、処分の内容としては、期限処理が24.9％、取締まり・閉鎖が23.8％、経済処罰が23.6％、生産停止処理が14.2％である。

3. 環境監察制度の発展

国務院環境保護委員会による活動展開と同時に、環境汚染の現場において監督検査を行う行政官が「環境監理」として制度化がはかられた¹⁶⁾。

1979年に環境保護法が試行されて以来、環境政策に関する法・行政制度の整備が本格化したものの、汚染源となっている工場・事業所などの現場で日常的な監督検査を専門的に担う行政組織・人員が不足していた。そのため当初は、汚染防止施設の運転や汚染事故・紛争の処理なども兼ねた汚染物質排出課徴金（排汚費）の徴収監理員、地方の環境行政部門や企業・事業所などに雇われた環境保護監督員、大気、自動車排ガス、水源保護など特定の汚染源に対する監督組織、都市管理大隊の下に設けられた環境保護管理分隊の設置など、各地で多様な模索があった。

その後、排汚費徴収組織が全国に普及するなか、1986年から国家環境保護局は、それを基礎として、全国初の環境監理組織整備のパイロット事業を、順徳、威海、馬鞍山、秦皇島市で行った。1990年に国务院から発布された「環境保護事業のさらなる強化に関する決定」において、「末端の環境法執行監督を担う組織整備を促進し、法執行を強化する」ことが規定されたのを受け、国家環境保護局は各地のパイロット事業を総括し、1991年7月に「環境監理工作暫定弁法」を同局令として発布した。

この「暫定弁法」によると、環境監理の職責とは、(1)所轄地域における汚染排出組織あるいは個人の各種汚染物質の排出状況や汚染防止施設の運転状況について巡査・監督、(2)環境汚染事故および紛争についての現地調査、(3)排汚費および関連する罰金の徴収、が定められている（第7条）。また、環境監理員の権限には、(1)汚染物質排出現場で調査、サンプリングおよび関連技術資料の閲覧、(2)汚染物質を排出している組織や海洋・自然生態系を破壊している組織の責任者および関係者と会見の約束をとりつけること、(3)違法な汚染物質の排出や海洋・自然生態系破壊の行為を制止すること、などがあるとされている（第10条）（国家環境保護総局政策法規司編 [2001]）。

また、1992年8月には、「環境監理法執行証管理弁法」を同局令として発布し、同年12月に開催された全国環境保護庁局長会議で30省・自治区・直轄市の環境保護局に対して計8000個の環境行政執行証を発行した⁽¹⁷⁾。

1992年前後には、環境監理制度に関するパイロット事業がさらに拡大され

た⁽¹⁸⁾。国家環境保護局は22の省・自治区・直轄市と57の環境模範都市において第2期の環境監理パイロット事業を行うとともに、1993年に100県において国家県級環境監理パイロット事業を開始した。また江蘇省、吉林省、山東省などでは省全体で環境監理パイロット事業を推進した。こうしたパイロット事業の推進と並行して、一連の監督検査活動が展開されるなか、実際に環境監理員の活躍の機会が増大したと考えられる。

さらに1996年に国務院が発布した「環境保護の若干の問題に関する決定」において、「環境監理法執行組織の形成を強化し、環境法執行を厳格に行い、法執行行為を規範化し、法執行手順を完備し、法執行水準を向上させる」と規定され、環境監理の法執行における役割が明確に位置づけられた。これを受けて、国家環境保護局は同年に「環境監理工作手続」、「環境監理工作制度」を、翌年に「環境監理報告制度」を制定した⁽¹⁹⁾。

国家環境保護総局が設立されて以降には、環境監理制度がさらに発展を見せた⁽²⁰⁾。1999年6月17日に総局は「さらに環境監理事業を強化することに関する若干の意見の通知」を各省・自治区・直轄市の環境保護局に対して下達し、環境監理組織の性質、機構設置、職能、組織管理、行為規範などを明確にするとともに、環境監理組織の標準化を求めた（国家環境保護総局弁公庁編 [2000: 560-565]）。また、2000年末までに、全国の2万8840カ所の事業所を対象に、4万4309カ所の汚染物質排出口を精査して、汚染源に対する現場での監督検査活動に加えて自動モニタリングシステムを整備する基礎とした。さらに総局は、2001年に人びとから環境違法行為等に関する通報を受け付ける全国統一の専用回線である「12369」を開設し、同年末には192の市、県で設置が完了した。

また地方のなかには、環境違法行為に対する免職を含む厳しい行政・党紀処分の手続規定を設ける動きが現れ、2002年には、山東省人民政府、山西監察委員会・環境保護局、中央陝西省紀律検査委員会・陝西省監察庁、江蘇省環境保護庁などから相次いで関連方法または規定が発布された（『中国環境報』2002年5月18日、7月10日、8月7日、8月31日）。

2002年以降、環境監理制度から環境監察制度への転換が行われた。2002年に、国家環境保護総局は、これまでの環境監理という呼称を環境監察と改めることを決めた。また、総局の下に環境応急・事故調査センターを、また華東地域および華南地域においてそれぞれ、同国家センターの分署である環境保護督查センターを設置した。国家センターの主な職責として (1)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、省をまたぐ地域、流域の重大環境紛争の協調作業への参加、(2)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、(3)環境問題に関する大衆の通報電話の受理とその重大環境事件の処理、(4)総局と協調し全国環境法執行監察、環境検査、排污費徴収に関する政策・法規・規章・基準の制定と準備および監督実施、(5)総局から受託された全国環境汚染・破壊の現場における法執行監督の管理と規範化、汚染源・生態環境・農村環境に対する現場監察の組織・展開、全国環境保護法執行検査活動の組織、(6)総局から受託された全国排污費徴収事業に対する検査、全国環境行政法執行検査の組織・展開、が定められた⁽²¹⁾。2003年、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、設立したばかりの国家環境保護総局環境応急・事故調査センターは、環境応急手帳や消毒剤安全使用ガイドなどを各地に配布し、医療廃水や固形廃棄物の監督検査を強化した。

さらに、2006年には、華東、華南に加えて、西北、西南、東北の3つの環境保護督查センターを、総局直属の法執行監督を担う地方の出先機関として設置し、副司級(司は局の行政階級)幹部を選抜した⁽²²⁾。5つのセンターの設置場所と管轄地域は以下の通りである。

- (1)華東(南京): 上海, 江蘇, 浙江, 安徽, 福建, 江西, 山東
- (2)華南(広州): 湖北, 湖南, 広東, 広西, 海南
- (3)西北(西安): 陝西, 甘肅, 青海, 寧夏, 新疆
- (4)西南(成都): 重慶, 四川, 貴州, 雲南, チベット
- (5)東北(瀋陽): 遼寧, 吉林, 黒龍江

これにより、環境行政系統による地方への直接の指揮命令系統が整備され

たことになる。

また2005年には、総局の科技標準司の下に初めて環境健康とモニタリング処が設置された。2007年1月の時点で専従職員は3名という小さな組織であるが、環境汚染に起因すると見られる健康被害について重点地域調査を計画・準備中である⁽²⁴⁾。

4. 頻発する環境汚染事故への対応

国家環境保護総局を中心とした監督検査活動が強化される一方、大規模な環境汚染事故が頻発するようになった⁽²⁵⁾。

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、大規模な水汚染事故が発生し、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、大量の魚類が死亡した⁽²⁶⁾。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る。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水を沱江支流に垂れ流した。四川省環境保護局は、汚染源が同公司であることをつきとめると、ただちに当該工程を停止するよう命じた。また、省環境保護局は沱江沿岸における170社余りの汚染企業を対象に検査を行い、うち50社余りが排水基準を超過していたとして閉鎖または生産停止措置を命じた。省国土資源委員会は、環境保護法の規定に基づき、同公司に対して内江市政府、資陽市政府および省水利庁へ総額1179万8000元の漁業被害補償を命じた。同公司是省環境保護局により100万元の過料を科されるとともに、同公司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。

2005年11月13日には、吉林省にある中国石油吉林石化公司分司のベンゼン工場において、工場作業員の操作ミスによって工場設備が高温高圧の状態となり、火災を伴う爆発が引き起こされ、8人が死亡、1人が重軽傷を負うという事故が発生した。その火災鎮火の過程で、約80トンの人体に有毒なベンゼン類が松花江に流出し、松花江を上水源としていた400万人規模の大都市、黒龍江省ハルビン市は4日間も断水を迫られた。松花江はロシアのアムール川に流れる国際河川であることから、政府は国内の事故処理対応だけではなく、越境環境問題としての対応を迫られた。しかし、政府が事故状況をロシアに通報したのが9日後(22日)、国家環境保護総局が事故の状況説明を公の場で行ったのは10日後(23日)というように重要な事故情報の開示が遅れた。また、事故処理の最中に解振華国家環境保護総局長が引責辞任をさせられた。

国家環境保護総局の王玉慶副局長によると、中国はすでに環境汚染事故の頻発期に入っており、松花江水汚染事故以降、2006年第1四半期までに中国で発生した各種の突発的な環境事件は76回であるという。また、総局は「新聞通稿」(2006年5月15日)において、同年1月から発生した49件の突発的環境汚染事故の状況について公表し、事故発生地域が22の省、市、自治区におよんでいること、その内訳は、水汚染32件、大気汚染15件、大気・水複合汚染2件、また原因別では、安全生産関連事故が最も多く22件、企業違法汚染排出事故が12件、交通事故が11件、その他が4件であることを明らかにした。

総局は、松花江水汚染事故の重大さに鑑み、2005年12月8日に、全国環境安全大検査を実施することを各地の環境行政部門に通達し、2006年2月7日にその正式な始動を発表した。総局の発表によると、25の省・自治区・直轄市におよぶ計127の重点石油化学系企業のうち、87社(69%)が河川・湖沼・海岸沿いに立地し、60社(47%)が都市付近あるいは人口密集地域に立地し、37社(29%)が水源取水口、自然保護区、重要な漁業水域、貴重な水生生物棲息地域に立地しており、水汚染事故の発生リスクが高いことが示唆された。同年7月11日に明らかにされた全国の化学・石油化学系プラント総計7555件

表5 全国化学工業・石油化学建設プロジェクト環境リスク調査結果

重点環境リスク開発プロジェクト 調査総件数	総数	7,555
	国家級	127
	省級	1,614
	地区・市級	3,502
	県級	2,512
業種別企業数	石油化学系企業数	1,122
	化学工業系企業数	5,377
企業プロジェクト状況	新規企業数	4,104
	拡張・改造企業数	2,590
貯水池の設置状況	消防用水貯水池のある企業数	2,729
	初期雨水貯水池のある企業数	1,704
重大リスク源		3,442
環境敏感地域プロジェクト数	各種水域	6,175
	飲用水源保護区上流（10km）	280
	河川・湖沼・海・ダム沿岸	1,354
	大河川本流	535
	一級支流	275
	三峡ダム	86
	南水北調水源地・沿線	100
	牧畜地域・漁業水域	32
	人口密集地域（5km内都市）	2,489
	交通幹線付近	977
	自然保護区付近	37
	風景名勝区付近	10
工場団地内プロジェクト数		2,404
環境リスク調査により採択された 防止、軽減措置	整理・改造	3,618
	移転	49
投資額（億元）	総計	1,051.5
	うち調査後の追加投資額	140.5

（出所）「環保総局公布全国石化建設項目環境風險排查結果」国家環境保護総局ウェブサイト《新聞發布》2006年7月11日より筆者作成。

に関する環境リスクの調査結果によると（表5）、各種水域に立地しているプラントがほとんどであることが判明している（6175, 81.7%）。そのうち河川・湖沼・海・ダム沿岸への立地が1354（17.9%）、大河川本流への立地が535（7.1%）、

飲用水源保護区上流への立地が280(3.7%)などとなっている。水系に次いで多いのが都市付近あるいは人口密集地域に立地しているプラントであり2489(32.9%),交通幹線沿いが977(12.9%)などとなっている。また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を決め,調査後には140億5000万円の追加投資がなされている。こうして,環境汚染事故に対する事後的対応のみならず,リスク回避のための監督検査活動が強化されている。

しかし,2006年に入っても環境汚染事故はとどまることはなく,大事故を起こした松花江の支流では化学工場の廃液を故意に流すという悪質な事件や,2006年2~3月には,河北省の観光基地かつ養殖基地である白洋淀という湿地において,大量の魚が死ぬという6年前と同様の事件が再び発生し,違法排出企業や関係行政責任者に対する行政処罰が行われている(大塚[2007a])。また2006年9月には,湖南省岳陽皇城8万人余りの住民の飲用水源となっている新墻河で,水質定期検査を行っている際に,砒素濃度が環境基準の10倍前後になっていることが発覚した⁽²⁷⁾。総局ならびに湖南省環境保護局などの調査により,臨湘市浩源化工公司(硫酸工場)および桃林鉛亜鉛鋅化工廠が,環境影響評価の審査を経ず,いかなる汚染処理施設も設置しないまま,長期にわたり高濃度の砒素を含む廃液を河川に排出していたことが判明した。同公司および化工廠の法人代表はそれぞれ刑事拘留された。また,岳陽市共産党委員会および市政府は,臨湘市政府共産党委員会書記を党内警告処分に,同市環境保護局長・党組書記を免職処分に,同市副局長を免職処分にするなど,関係行政責任者7人に対する行政処分を行った。

第3節 監督検査活動の役割と限界

本節では,中国における地方環境政策に対する監督検査活動の役割と限界について,いくつかの視点から若干の検討を行う。

1. 行政能力

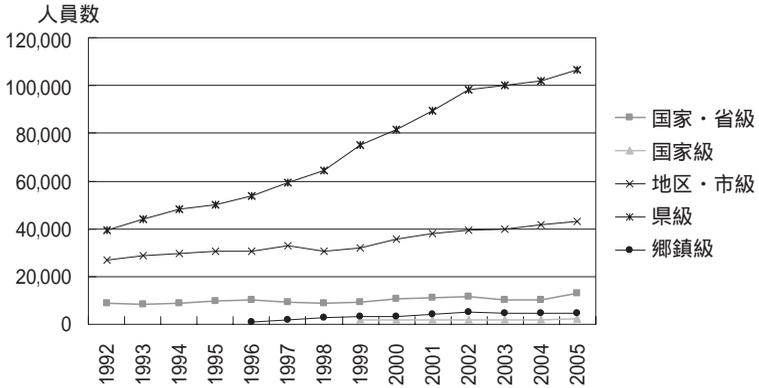
まず、監督検査活動の展開のなかで、地方レベルの環境監察（監理）機構が発展してきたことを指摘できる。

全国の環境行政人員数は2005年時点で15万5833人、うち国家環境保護総局の人員数が225人に対して、省級1902人、地区・市級4万2880人、県級10万6339人、郷鎮級4487人であり、省級から郷鎮級までの地方全体では15万5608人である。このように、環境行政人員のほとんどが地方に配置されている。その推移を見ると（図2）、とくに県級人員数の伸びが著しいことがわかる。また、地方環境行政人員数の内訳であるが（図3）、2005年時点で監察（監理）人員が最も多く4万9999人、次いでモニタリング・ステーション（監測站）が4万6886人、環境保護局員が4万3799人、宣伝教育その他が1万2850人、科学研究所が5680人となっている。その推移を見ると、環境保護局員と環境監察員が年々伸びており、とくに環境監察員の伸びが大きく、もともと環境保護局員のほうが監察員より多かったのが、2002年に逆転した。このように、1992年以降、地方環境行政人員が増加し、なかでも環境汚染の現場で監督検査にあたる環境監察員が増強されてきたことがわかる。

ここで、2001年から実施されている特別行動において、2004年から環境監理員の延べ出勤数は大幅に増えているが、取締まり企業数はそれほど増えていない（表1）。取り締まるべき企業が多くないことが、違法行為の大幅増につながっていないという実態を反映しているとすれば好ましいことであろう。しかし、取締まりを強化したとはいえ、出勤人員当たりの取締まり企業数および取締まり企業の歩留まりは2003年に比べて半分近くに下がっていることは、特別行動の効率がかえって落ちているのではないかという懸念も浮かんでくる。人員、予算、時間が限られているなかで、いかに効率的に取締まりを行うかという視点に立てば、効率の低下は問題とされるべきであろう。

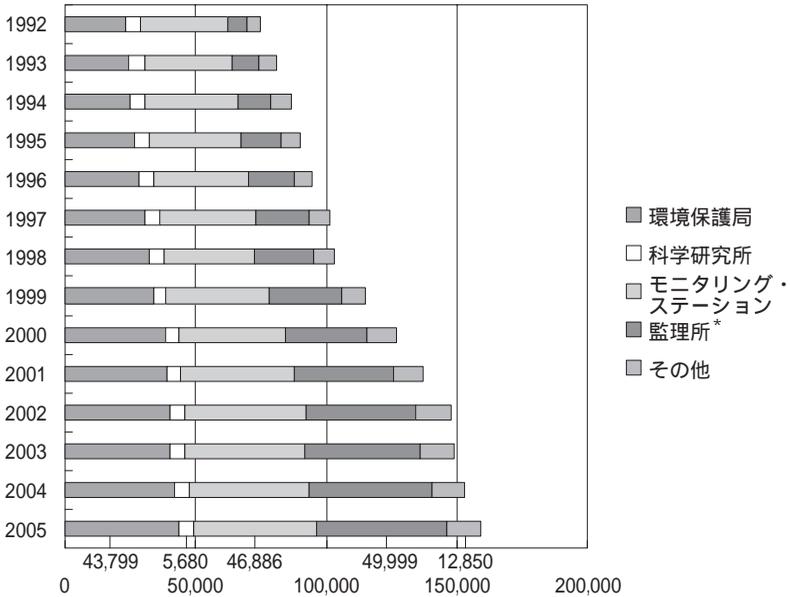
また表6は、2004年時点での環境監察機構の状況である。これより、31省・

図2 環境行政人員数（全体）の推移



（出所）『中国環境年鑑』各年版より筆者作成。

図3 地方環境行政人員数の推移



（出所）『中国環境年鑑』各年版より筆者作成。

（注）*2003年までは「監理所」、2004年以降は「監察機構」。

表6 環境監察機構の状況（2004年）

	機構数	定員数	実質人員数	定員充足率(%)	大専以上人数	大専以上人数(%)	人員給与原資(万元)				総計
							財政	財政(%)	環境保護補助資金	環境保護補助資金(%)	
省級	31	669	659	0.99	594	90.1	1,237.09	71.2	501.34	28.8	1,738.43
地市级	353	6,720	7,346	1.09	5,588	76.1	11,089	67.9	5,247.56	32.1	16,336.56
県級	2,706	31,826	42,604	1.34	21,997	51.6	22,117.5	45.6	26,342.4	54.4	48,459.9
総計	3,090	39,215	50,609	1.29	28,179	55.7	34,443.59	51.8	32,091.3	48.2	66,534.89

（出所）『中国環境年鑑・環境監察分冊 2005』より筆者作成。

自治区・直轄市すべてに環境監察機構が設置されていること、また環境監察員の分布は、下級ほど多く配置された、いわばピラミット型になっていることがわかる。他方、環境監察員の学歴を見ると、大学・専門学校卒業者の割合は、省級が90.1%であるのに対して、地区・市級が76.1%、県級が51.6%と、下級になるほど低くなっている。環境監察は、工場に立ち入り、汚染防止施設の運転状況を確認したり、排水のサンプリングを行ったりなど、一定の専門的な科学技術の知識を要する職業である。確かに環境監察人員は年々増強され、しかも現場に近い県級において多く配置されているものの、専門知識・技術を有するスタッフが不足しているという問題点がうかがえる。

さらに同表から環境監察機構を支える財政状況を見ると、省級機構が71.2%地方財政で運営されているのに対して、地区・市級が67.9%、県級が45.6%と、下級になるほど財政依存率が低く、その分を環境保護補助資金に依存していることがわかる。環境保護補助資金とは、地方環境行政機関が汚染企業から徴収した課徴金(排汚費)を補助金あるいはローンの形で企業に還元するための資金である。このように環境保護補助資金は費用徴収に大きく依存するものであるならば、組織運営の財政基盤が不安定になる危険性がある。このように財政面において、現場での環境監察の中心的な役割を果たすべき末端の監察機構が脆弱であることが示唆される。

以上、地方レベルでの環境監察機構の整備状況について少し詳しく見てき

たが、環境監察機構は各地方政府の一部局である環境保護局の下に設置された機構であり、第1節で述べたように、地方政府が経済成長を重んじ、環境保全を軽んじる場合には、監察機構といえども、その機能を十分に発揮できないことがありうる。これに対して、第2節で述べたように、国家環境保護総局が2006年に5つの地域に設置した直属の督查センターは、地方政府の介入を避けて、直接、環境行政部門が地方環境政策を監督検査するうえで有利な組織であろう。中央において地方の状況を汲み取りながら様々な環境法政策を打ち出すものの、肝心の地方に行くとなんか執行されないという状況を変えるために、この直属のセンターはいわば総局の悲願であったといっても過言ではない。しかし、そのセンターのトップが副司級であることにすでに限界が透けて見える。すなわち、中国では中央から地方に至るまであらゆる行政組織の職位が階級化されており、中央の副司長は、省の副庁局長、あるいはその下級政府では副市長にしかすぎない(唐[1997: 74])。つまり、督查センターの行政階級は、省の環境保護庁・局より下であり、かつ市政府よりも下に位置づけられるのである。もし、省政府あるいは市政府が、現地におけるある特定の環境汚染問題への解決に協力的でなければ、督查センターがいかにも中央の総局直属組織であるといえども、中国の行政階級システムの間では十分に機能を発揮できない可能性がある。

2. ペナルティとインセンティブ

地方環境政策に対する監督検査の直接的な役割は、違法行為の取締まりであることは明らかである。問題とすべきは、その取締まり、あるいはより広い意味で制裁(ペナルティ)がどの程度効果を持っているのか、という点であろう。また、ペナルティを恐れて、汚染企業が違法行為を冒すかわりに、汚染防止対策に投資をして適切な対応をとるのであれば、それは企業にとってインセンティブといえるであろう。

図4は、工業汚染防止処理投資の推移を、資金源ごとに見たものである。中

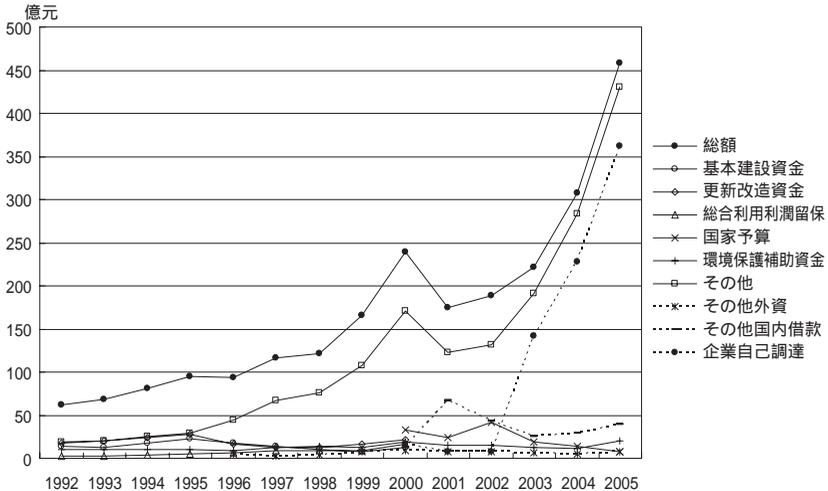
国における工業汚染処理投資額の資金源は、主に以下の5つに分けられる⁽²⁸⁾。

- (1)基本建設資金:企業が新規生産設備を建設するにあたって、「三同時」といわれる政策措置によって、環境汚染防止設備を同時に設計・施工・稼働することが義務づけられており、このために手配される中央・地方財政からの補助金またはローン。
- (2)更新改造資金:既存企業の環境汚染防止処理のために手配される中央・地方財政からの補助金。
- (3)総合利用利潤留保:企業が環境汚染防止のために、三廃(廃ガス、廃水、固形廃棄物)を主な原料としてリサイクルを行い、その製品販売で得た利潤を留保したものの。
- (4)環境保護補助資金:地方環境行政機関が汚染企業から徴収した課徴金(排污費)を補助金あるいはローンの形で企業に還元する資金。
- (5)その他:上記以外の資金源で、国内における銀行等からの借款、外資利用、自己資金およびその他資金。

このうち、基本建設資金、更新改造資金(この2つをあわせて国家予算内資金)、総合利用利潤留保および環境保護補助資金は、1984年以来実施されてきた環境保護投資の資金調達方法である。全国主要鉛工業企業の環境汚染処理投資額(原語では「工業汚染治理項目投資」)の推移を見ると、1992年から1995年までゆるやかに増加してきた汚染処理投資額は1996年以降飛躍的に伸び、2000年をピークとして一旦下降、そして再び持ち直し増加傾向にある。特に2003年以降の伸び率が高いことが注目される。1990年代前半までは、基本建設資金、更新改造資金および環境保護補助資金の3つが主な資金源であった。ところが、1990年代後半は、「その他」の方法で調達した資金による環境汚染防止投資が急増し、それが投資全体を牽引するようになっている。「その他」の内訳は2000年以降しかわからないが、2003年以降は、企業の自己資金調達が大きな割合を占めていることを確認できる。

ここで、企業の工業汚染防止処理投資が急増したのが、1997年～2000年(Ⅰ)と2003年以降(Ⅱ)の2つの時期であることに注目したい。まず第Ⅰ期は、

図4 工業汚染防止処理投資額の推移



(出所) 『中国環境年鑑』各年版より筆者作成。

1996年の国務院決定により、工業汚染源対策強化の一環として、2000年を期限としてすべての工業汚染物質の排出基準の遵守が求められ、それに関する国家環境保護(総)局と監察部による地方における監督検査活動が展開された時期である。そして2000年を越えると、そうした政治的圧力(大塚 2005: 156)がゆるみ、工業汚染防止処理投資が息切れしてしまったのではないか。次に第Ⅱ期には、環境監査制度が整備され、一部の地方では環境違法行為に対する厳格な行政・党紀処分が定められ、実際にいくつかの環境汚染事故においては刑事罰を含む関係者に対する厳しい処分が行われている。このように見ると、工業汚染防止処理投資の増加は、工業汚染源規制の強化とそれをめぐる地方における政策執行に対する監督検査活動の強化のサイクルと一致することから、監督検査活動が汚染防止に一定の役割を果たしていると考えることができよう。

しかし、第2節で見たように、環境違法行為のために取締まりを受ける企業は現在でも全国で「コンスタント」に年間2万件にのぼり、違法行為を要

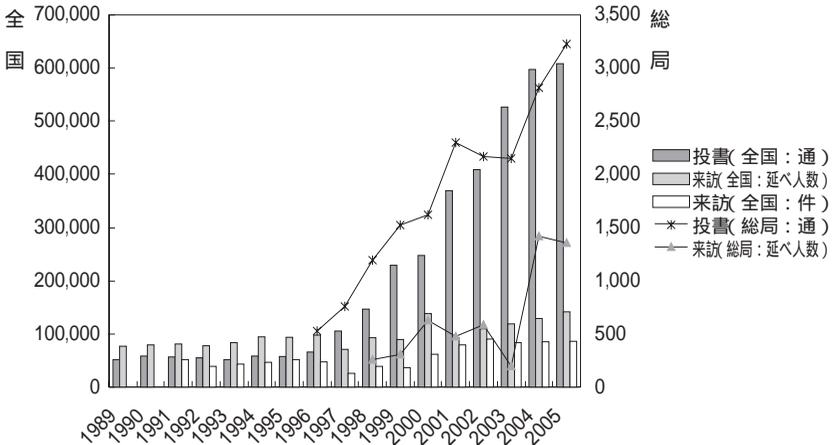
因とした環境汚染事故も跡を絶たない。また、第2節であげた表3やいくつかの具体的事例で見ると、環境違法行為の内容は初歩的な規定違反であり、また汚染事故の原因となった違法行為の多くは故意である。かつて中国において環境違法行為を根絶できない要因として、第1にモニタリングの限界、第2にペナルティの弱さが指摘されていたが(大塚[2002b: 162-164])、先に見たように、課題は少なくないものの現場における環境監察が強化され、また刑事罰や免職処分を含む処罰も科されるようになってきている。残されているのは、大塚[2002b: 162-164]で指摘したような第3の地方保護主義の問題であり、第4の遵法意識の問題である。

ある違法汚染排出の現場では「みんなやっているのだから何がいけないんだ」という開き直りの発言すら聞く⁽²⁹⁾。このような現場では、監督検査によるペナルティは、見つからなければまったく問題ない、あるいはかぎつけられたとしても一時的にやり過ごせば問題のないものと考えられ、監督者と違反者の間でイタチごっこが繰り返される。ここには法治国家として期待される公民の遵法意識というものが根本的に欠如している。そして、そうした企業が野放しにされているのは、それを取り締まるべき地元政府が積極的に重要な税収源として「保護」するか、あるいは消極的に目をつぶるか、どちらかであると考えられる。こうした構造が変わらない限り、環境関連法規の違法行為は地方から根絶できないであろう。

3. 協力と参加

地方環境政策に対する監督検査活動は、行政関連機関や報道機関の努力だけでなく、多様な関係主体の協力と参加、幅広い世論の支持があってこそ、実効性のあるものとなる。図5は、環境行政部門に寄せられた人びとからの環境汚染問題に関する苦情を中心とする投書や来訪の推移を示したものである。ここから1997年以降、特に投書数が急増してきていることがうかがえる。また、国家環境保護総局政策法規司の資料によると、1998年から2001年まで

図5 環境行政部門に対する投書・訪問



(出所) 『中国環境年鑑』1990～2006年版より筆者作成。

(注) 2001年と2002年のデータは情報源によって若干異なるが『中国環境年鑑 2003』338ページの表を参照した。

に全国の法院(裁判所)が審理した環境保護に関する刑事,民事,行政事件の年平均増加率は約25%に達しているという(李[2003])。他方,環境行政部門を直接訪れて苦情などを訴える人々の数あるいは件数は投書数ほど顕著にのびていない。これは,中国では依然,集会や結社に対する事実上の規制があることが,人々に行政機関への直接の訪問による抗議行動を躊躇させているためであると考えることができる。しかし,沿海地域の農村部を中心に,土地収用や環境汚染問題を原因とした大規模な農民暴動も起きており,図5でも2002年以降微増していることがうかがえる。

全国の環境汚染被害者に対して継続的に法的,資金的支援を行っているボランティアな専門家集団,中国政法大学公害被害者法律援助センター(CLAPV)によると,環境汚染による農漁業被害に対する損害賠償請求訴訟のみならず,一部,環境汚染による精神障害への損害賠償訴訟や環境影響評価の不備による施設建設計画の許可の取消しを求める行政訴訟において,被害者や住民が勝訴した例があるものの,多くの事件において被害救済を実現することがで

きていない³⁰⁾。たとえば、CLAPVの副センター長である許[2004]によると、経済発展の比較的遅れている西部地域における環境事件への支援状況について、CLAPVの支援案件12件のうち、提訴したのが10件、そのうち勝訴したのは1件、調停による解決は2件にしかすぎないという。こうした環境被害救済を目的とした訴訟が直面する問題点として、許[2003]は、(1)地方政府による経済発展重視、(2)被害者による調査・証拠取得の困難さ、(3)挙証責任転換原則の適用についての法院の不理解、(4)裁判で現地の社会経済的影響が考慮されるなど審理に公正さを欠くこと、などをあげている。

また、現役の裁判官である呂[2002]³¹⁾は、「わが国の法院では裁判の独立性を保証するのが難しい」という。その背景として、「わが国では各級の法院の院長から普通の裁判官までみな同じ級の人民代表大会の常務委員会によって任命されている。このような任命をしているのは、主に、各地の裁判官、法院院長が、現地の経済と発展に奉仕することを主な任務としているためである。このような状況下で、法院と現地の政府および現地の商工部門が一体となってその地方の経済発展の利益を守り、被害者たちの利益に関心を払わないとしても、あまり不思議なことではない。(中略)法院は多くの要因のために、独立した判決が下せないのであり、明白な誤りと知りながら、そういう判決を下さなければならないことも起こりうる」と指摘している。

許や呂が指摘する環境訴訟の問題点は、第1節で議論したローカル・ガバナンスのあり方を問うものである。環境被害救済および防止のための社会的、司法的メカニズムがどのようにすれば機能するのかを探るためにも、やはりその「構造」の解明に切り込む必要がある。

おわりに

本章では、中国における地方レベルでの環境政策の実施状況を改善するために、中央関係機関が実施している上から下への監督検査活動に焦点を当て、

その特質と問題点、役割と限界を明らかにすることを試みた。以下、まとめにかえて、主な論点をあげておく。第1に、監督検査活動の展開のなかで、地方レベルの環境監察機構が着実に発展してきているが、その機構を支えるスタッフの質や財源は末端にいくほど脆弱なことである。第2に、工業汚染防止処理投資の増加と、工業汚染源規制の強化とそれをめぐる監督検査活動の強化のサイクルがほぼ一致することから、監督検査活動が汚染防止に一定の役割を果たしていると評価できるものの、毎年コンスタントに2万件にのぼる企業の環境違法行為が存在しており、違法行為を要因とした環境汚染事故も跡を絶たないことである。そして第3に、監督検査活動の実効性を支えうる国民世論の高まりや、被害者とその支援者らによる被害救済要求行動が見られるものの、その社会的・司法的メカニズムが十分に機能しているとは言い難いという点である⁽³²⁾。これら問題群の背景を探るためには、今後、改革期中国のめざましい経済発展を支えてきた中央地方関係や地方の政治経済構造に留意して、地方環境政策の実施過程を分析していく必要があることが示唆される。

また中国では、竹歳 [2005: 2] が指摘するように、環境政策において「先進性と後進性の併存」が見られる。たとえば、企業環境対策状況に関する情報公開制度などのように(大塚 [2005: 148-154])、先進的な環境政策を率先して受容する一部の地域が国より「試点」(モデル地域)として指定され、その成功をもとに全国に同様のモデルを政策的に普及させようとする例がしばしば見られる。本章との問題意識との関連でいえば、そうした先進的な環境政策モデルが、いかにして、地方環境政策の実施を妨げる政治経済構造を、克服あるいは回避できるのか、関心のあるところである。今後の研究課題としたい。

〔注〕

- (1) 環境汚染問題をめぐる政策の展開については大塚 [2006d] を、また第10次5カ年計画期の環境汚染対策の達成状況については大塚 [2006a, 2007b] を参照。

- (2) 本章は主に大塚 [2002a, 2002b, 2005, 2006b] を踏まえつつ、さらに新たな資料を加味して、改めて環境政策実施過程における監督検査活動に関する考察を試みるものである。
- (3) 本節は主に大塚 [2002a: 27-31] の論述をもとに加筆修正を加えたものである。
- (4) 「治理」は、片岡 [1997: 14] によると、「汚染問題に対して対策を実施し、汚染を除去あるいは低減させることを意味する」という。
- (5) 中国の信訪制度について小林 [2001: 60-63] は、「これは人民の『参加』または権利利益の救済を目的としているのではなく、政府・共産党の統治機能の強化にある」と評価している。
- (6) 環境信訪関連弁法については、王・馬 [1994: 64-77] , 『中国環境年鑑 1990』 216ページ, 『中国環境年鑑 1998』 336ページなどを参照。
- (7) 1984年から1998年までの過程については大塚 [2002a] を, 1998年から2002年までの過程については大塚 [2005] を参照。
- (8) 國務院環境保護委員弁公室編 [1988] に各ヒアリングの報告が掲載されている。
- (9) 國務院環境保護委員会第2期の活動については, 國務院環境保護委員会秘書処編 [1995] を参照。
- (10) 本溪市の大気汚染対策については, 沈 [1995: 153-156] や宋 [1997: 247-257] などを, 保定市の白洋淀水汚染対策については, 『中国環境年鑑 1990』 79ページ, 『中国環境年鑑 1993』 102~103ページおよび105~107ページを, 内モンゴルの大気汚染対策については, 『中国環境年鑑 1993』 103~104ページを参照。
- (11) これら2つの活動の発足経緯については, 『中国環境年鑑 1994』の該当記事を参照。
- (12) 第3期國務院環境保護委員会の職責については, 『中国環境年鑑 1994』 87~88ページを, 全人代環境保護委員会については『中国環境保護行政二十年』 444ページを参照。
- (13) このキャンペーンも, 他の報道と同様, 「正面報道」(模範的事例を称える報道) を主とし, 「資金や技術制約のために解決が困難な問題については内部参考(特定指導層のみの回覧資料)により処理を行い, 公開報道を行わない」とされた(『中国環境年鑑 1995』 23ページ)。
- (14) 『中国環境年鑑 1999』 220~227ページ, 2000年版 310~313ページ, 2001年版 214~216ページ, 2002年版 293~295ページ, 2003年版 286~288ページ。
- (15) 2001年から2003年までの國家環境保護総局を中心とする環境違法行為の取締まりのための特別行動については, 大塚 [2005: 141-146] を参照。
- (16) 『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』 58ページ。
- (17) 『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』 58ページ。

- (18) 以下、『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』58ページ。
- (19) この一連の制度については国家環境保護総局 [2002] を参照。
- (20) 『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』58ページ。
- (21) 『中国環境年鑑・環境監察分冊 2004』45～46ページ。
- (22) 国家環境保護総局ウェブサイト《新聞発佈》「環保総局組建11個派出執法監督機構」2006年7月31日（新聞通稿54号）。この5カ所のセンター以外に、6カ所（上海、広東、四川、北方、東北、西北）の放射能安全監督ステーションの設置も発表された。
- (23) ここには、北京、天津、河北、山西、河南、内モンゴルが含まれていないが、これら華北地域については総局自ら管轄することになっていると考えられる。
- (24) 2007年1月26日、国家環境保護総局におけるヒアリング。
- (25) 以下、環境汚染事故については、大塚 [2006a, 2007a] を参照。
- (26) 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。
- (27) 「環保総局通報湖南省岳陽県飲用水源 含量超標事件」（新聞通稿66号）および「砷汚染湖南省岳陽県飲用水源の筆事者已被刑拘長江水質不会受到影響」（新聞通稿67号）国家環境保護総局ウェブサイト（2006年9月11日アクセス）、その他、国家環境保護総局ウェブサイトや新華網ウェブサイトに掲載された各紙記事を参照。
- (28) 『中国環境年鑑 1997』528～529ページ、江蘇省環境保護産業協会におけるヒアリング（2001年7月）による。
- (29) テレビ東京「ザ・ドキュメント 癌の村の叫び」（2007年1月13日放映）。
- (30) CLAPVの訴訟支援状況については、大塚・相川 [2004]、除本ほか [2006] などを参照。
- (31) 湖北省高級人民法院副院長。
- (32) 一方、日本では、水俣病をはじめとする4大公害事件などにおいて、被害者およびそれを支援する弁護士集団らにより訴訟が提起され、世論の反公害意識の高まりにおされるなかで被害者救済に向けた判決が下されたことが、紛争の解決や政策の革新に果たした役割も見逃せない（淡路・寺西編 [1997]）。しかし、本章で明らかにされているように、こうした日本の経験で見られた紛争解決および政策革新における訴訟の役割については、中国では地方レベルでの開発主義の構造のなかで十分に機能できていないのである。こうした環境被害救済および防止のための法的戦略をめぐる日中の経験や状況の相違については、これまで、CLAPVと日本環境会議が中心となり、2001年に第1回（北京）、2004年に第2回（熊本）、2005年に第3回（上海）と、3回にわたり国際ワークショップが開催されるなかで、一定の認識の共有がなされつつある（大塚・相川 [2004]、大塚 [2006c]）。本章第3節3の内容もまたこうした交流活動のな

かで得た知見をもとにしている。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 天兒慧 [2000] 「中央と地方の政治動態」(天兒慧編『現代中国の構造変動 4 政治中央と地方の構図』東京大学出版会 3-36ページ)。
- 淡路剛久・寺西俊一編 [1997] 『公害環境法理論の新たな展開』日本評論社。
- 王家福・馬驥聰 [1994] 「中国における環境意識と公害被害救済」(「平成5年度発展途上国環境問題総合研究報告書 海外共同研究(中国,台湾)」アジア経済研究所 1-75ページ)。
- 大塚健司 [2002a] 「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開 政府,人民代表大会,マスメディアの協調」(『アジア経済』第43巻第10号 10月 26-57ページ)。
- [2002b] 「中国における工業汚染源規制の実施過程 1990年代後半以降の規制政策の実効性とその条件」(寺尾忠能・大塚健司編『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム 日本の経験・東アジアの課題』アジア経済研究所 139-185ページ)。
- [2005] 「中国の環境政策実施過程における情報公開と公衆参加 工業汚染源規制をめぐる公衆監督の役割」(寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動 産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所 135-168ページ)。
- [2006a] 「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カ年計画と持続可能な発展』アジア経済研究所 137-166ページ)。
- [2006b] 「中国における地方環境政策の実施過程への視座」(寺尾忠能・大塚健司編「発展途上国の地方分権化と環境政策」調査研究報告書 アジア経済研究所 61-79ページ)。
- [2006c] 「<会議動向> 第3回環境被害救済(環境紛争処理)日中国際ワークショップ(上海)」(『環境と公害』第35巻第4号 67-68ページ)。
- [2006d] 「中国の環境汚染問題をめぐる政策の展開 政策実施体制の課題」(『環境と公害』第36巻第1号 2-8ページ)。
- [2007a] 「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ページ)。
- [2007b] 「中国における環境汚染対策の成果と課題」(『貿易保険』第43巻第6号 1-14ページ)。

- 大塚健司・相川泰 [2004] 「環境被害救済への道のり」(中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2005-2006年版』蒼蒼社 149-192ページ)。
- 片岡直樹 [1997] 『中国環境污染防治法の研究』久留米大学法政叢書 4 成文堂。
- 許可祝 [2003] 「中国西部地域における環境汚染被害者への法律援助活動」(日本環境会議・「アジア環境白書」編集委員会編『アジア環境白書 2003/04』東洋経済新報社 255-257ページ)。
- 小林昌之 [2001] 「中国の民主化と法 行政救済制度の発展を中心に」(作本直行編『アジア諸国の民主化と法』経済協力シリーズ(法律) 185 アジア経済研究所 53-83ページ)。
- 竹歳一紀 [2005] 『中国の環境政策 制度と実効性』晃洋書房。
- 唐亮 [1997] 『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会。
[2001] 『変貌する中国政治 漸進路線と民主化』東京大学出版会。
- 内藤二郎 [2004] 『中国の政府間財政関係の実態と対応 1980～1990年代の総括』学術叢書 日本図書センター。
- 呂忠梅 [2002] (相川泰訳) 「中国の環境司法と現状」(日本環境会議編・発行「環境紛争処理日中国際ワークショップ報告書」46-47ページ)。
- 除本理史・村松昭夫・朴泰炫・大塚健司・相川泰・谷洋一 [2006] 「公害被害者の救済をめざして」(日本環境会議・「アジア環境白書」編集委員会編『アジア環境白書 2006/07』東洋経済新報社 41-60ページ)。

< 中国語文献 >

- 陳漢光・朴光洙編著 [1994] 『環境法基礎』環境保護系統崗位培訓教材 北京 中国社会科学出版社。
- 靳尔剛・張文范 [1996] 『行政区劃与地名管理』北京 中国社会科学出版社。
- 国家環境保護總局編 [2002] 『中国的環境監理 文献与回顧 1996-2000』上・下冊 北京 中国環境科学出版社。
- 国家環境保護總局弁公庁編 [2000] 『環境保護文件選編 1999』北京 中国環境科学出版社。
- 国家環境保護總局政策法规司編 [2001] 『環境行政執法手冊』北京 中国環境科学出版社。
- 國務院環境保護委員会弁公室編 [1988] 『國務院環境保護委員会文献選編』北京 中国環境科学出版社。
- 國務院環境保護委員会秘書処編 [1995] 『國務院環境保護委員会文件匯編(二)』北京 中国環境科学出版社。
- 李恒運 [2003] 「環境保護離不開法官律師的広範参与」(「環境法律実務研習班教程資料集(第三期)」11月 15-21ページ)。
- 《瞭望》周刊編輯編 [1998] 『國務院機構改革概覽』北京 新華出版社。

沈玉成編 [1995] 『本溪市史』中国城市史叢書 北京 社会科学文献出版社。

宋健 [1997] 『向環境汚染宣戦』北京 中国環境科学出版社。

許可祝 [2004] 「由西部環境擁護訴訟引發的若干思考」第2回環境被害救済日中国
際ワークショップ（熊本）2004年3月20日における報告資料。

（年鑑類）

《中国環境保護行政二十年》編委会編 『中国環境保護行政二十年』北京 中国環境
科学出版社 1994年。

《中国環境年鑑》編輯委員会編 『中国環境年鑑』1990～2006年各年版 北京 中国
環境年鑑社（1993年版までは中国環境科学出版社より刊行）1991～2007年。

《中国環境年鑑・環境監察分冊》編委会編 『中国環境年鑑・環境監察分冊』2004, 2005
年各版 北京 海洋出版社 2005, 2006年。

< 英語文献 >

Oi, Jean C. [1992] “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State
Corporatism in China,” *World Politics*, Vol.45, October, pp.99-126.

[1999] *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*,
Berkeley: University of California Press.

Sinkule, Barbara J., and Leonard Ortolano [1995] *Implementing Environmental
Policy in China*, Westport: Praeger Publishers.