

第4章

中国における環境災害対応と環境政策形成 － 2つの飲用水危機の事例から－

大塚 健司

要約：

中国において環境政策の発展にもかかわらず、依然として環境汚染事故が頻発している問題に対して政策形成過程の視点からアプローチを試みた。とくに松花江水汚染事故と太湖水危機という2つの大都市の飲用水供給危機の事例をとりあげ、災害対応と政策形成の相互過程に着目した。2つの事例は危機の引き金はそれぞれ異なっているものの、いずれも環境災害対応を経て環境政策が大きく展開したことが注目される。本論ではこの2つの事例における環境災害対応と環境政策形成の重層化のプロセスから、環境災害対応がその後の環境政策の形成や発展につながっていったことを確認するとともに、災害を引き起こした要因や構造への取り組みがなかなか進まないことを指摘し、「危機の政策資源化」がもたらす問題に注意を向ける必要があるとした。今後、中国における他の事例を含めて、環境災害対応と環境政策形成の相互過程についての比較検証を行っていくことを課題として提示した。

キーワード：

中国、環境政策、政策形成過程、環境汚染事故、環境災害、飲用水危機

はじめに

日本では、高度経済成長期における激甚な公害被害の発生を教訓として、環境政策が発展し、多くの問題を抱えつつも、一定の環境改善を実現してきた。中国においても、急速な経済成長の中で突発的な環境汚染事故が繰り返し発生する中、大事故を契機として全国の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見える。

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の北京市において、同市を含む広範囲にわたってスモッグが長期間続き、市民の日常生活に大きな影響を与えている(2013年1月~3月時点)。

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や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十分に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、その時々を自然の、人為的要因が引き金になって発生する。そのため、環境災害への対応は、即応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、かつ実行していくことが求められる。しかしながら、その根本的な問題解決が不十分であることが、各地で環境災害が繰り返されている背景となっているのではないだろうか。

本論では、こうした問題構造に対して環境政策過程からアプローチするにあたって、災害対応と政策形成の「重層化」のプロセスに着目して、2つの大都市の飲用水供給危機の事例をとりあげる。危機の引き金はそれぞれ異なっているが、いずれも環境災害対応を経て環境政策が大きく展開した事例として注目されてきた。本論ではこの2つの事例から環境災害対応と環境政策形成の相互過程に焦点をあてて、先の問題構造を考える糸口を探りたい。

第1節 松花江水汚染事故(2005年)

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アニリン装置の循環システムが機能せず持続的高温高压の状態となったために火災を伴う爆発事故が発生した¹。この爆発事故により、8人が死亡、60人が負傷した²。事故時には周辺住民や学生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³。爆発事故の顛末を伝えた11月15日付け『人民日報』では、爆発事故に対して迅速・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⁴に流出した⁵。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。翌日午前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倍の基準超過をした水体が長さ約80キロメートルで約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中、既に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、かえってパニックに火を注ぐことになり、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組のグループを作って、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及び市政府はメディアに真相を伝えることを決定し、翌22日明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⁶。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⁷によると、総局の対応は以下の通りである。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、飲用水の安全性に対する評価と確保を行った。そして23日に総局はメディアに松花江の水汚染状況を通報した。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、国務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務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、松花江及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水汚染事故は二次被害を出すことなく収束されたとされるものの、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件を十分に重視せず、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、今回の事件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、党中央及び国務院が認めたという[李2006, 38]。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⁸。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⁹。

松花江水汚染事故への対応過程で、関連する環境政策に大きな展開が見られた。

国家環境保護総局は11月28日に「さらに一步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」を發布し、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突発的汚染事件対応の鋭敏さと責任感を向上させること、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」を發布し（文書の日付は12月7日）、①主要河川本流及び支流沿岸にある大中型企業、特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及び化学工業園区、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11.2万人の環境法執行検査員が出動し、4.3万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1.2万人、1500メートル範囲内には10万人が居住していることが発覚している。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、松花江水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された[大塚2008]。

この安全検査において危機管理体制の不備も指摘された。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社が突発的環境事件応急計画（「突発環境事件応急預案」）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関わる事件などに対する政府の危機管理計画である「国家突発公共事件総体応急預案」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預案」を正式に発布した[傅主編2006, 28-38]。また、2007年11月1日には「突発事件応対法」が施行された¹⁰。そして2008年2月28日に水污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預案をもとにして、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及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]。

このように、水汚染事故処理の法整備がなされた背景には、松花江水汚染事故への対応経験に加えて、全国各地で水汚染事故が頻発していたことが指摘されている[孫主編2008]。2005年に全国人民代表大会常務委員会が水污染防治法に対して行った法執行状況の検査を通して、2001年から2004年までの4年間に全国で3988回の水汚染事故が発生していることが明らかになっている。また国家環境保護総局によると2005年には全国で環境汚染事故が1406回発生しており、そのうち水汚染事故は693回と全体の半数近くを占めており、さらに2006年1月から11月までに国家環境保護総局が報告を受けた突発的環境事件は148回、うち石油化学産業及び関連運送業で発生した事件は70%以上を占めているという[孫主編2008]。松花江水汚染事故への対応をめぐっては、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る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[鄒 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た。

以上のように、松花江水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や法制度の整備がなされたことが確認できる。しかし、松花江水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究の過程については不明な点が多く、同公司及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¹¹。相川[2006]は、事故の背景として、同会社が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、同会社が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、事故対応過程及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。

第2節 太湖水危機（2007年）

太湖は、中国の経済成長を牽引している長江デルタに位置する中国三大淡水湖のひとつである¹²。太湖流域では、急速な社会経済発展に伴って、1980年代から、工場、農地、住宅地などから太湖に流入する汚廃水によって富栄養化が進行し、1990年代以降にはアオコの発生により太湖を水源としている400万人規模の大都市、無錫市で上水供給が麻痺する事態が既に何度か起きていた。また1990年代後半には、太湖は「三河三湖」のひとつとして、国から重点汚染対策水域と指定され、工場排水規制の強化や汚水処理場の建設が進められてきたが、2000年代に入っても工場排水の垂れ流しによる水産養殖場被害や上水供給の停止などの水汚染紛争が発生していた¹³。また、太湖の下流域では水汚染に起因すると疑われる癌や児童の認知障害の発症率が高い村落が見られた[趙 2009]。

こうして水汚染状況の改善がままならない中、2007年に水危機が発生した。2007年

には、例年より早くアオコが異常発生し、5月下旬には無錫市最大の取水口のある貢湖水源地に大量に吹きだまったアオコを含んだ湖水が「黒水団」となり、同月29日には市内の上水道から出る水が異臭を放つようになった。これによって6月5日に市が安全宣言を出すまでの約1週間にわたって約200万人の飲用・生活用水が影響を受け、一時は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った¹⁴。この水危機を契機として、中央・地方政府が水環境対策の強化に乗り出した[大塚 2010b]。

2007年の太湖の水危機に対応にあたったのはまず地元の市党・政府であった。第一に、水危機を回避できなかったものの、例年より早いアオコの異常発生を受けて、5月初旬に、長江からの緊急導水、水面からのアオコの除去などを実施した。第二に、上水から異臭が除去されるまでの間、各所に純水供給拠点を設けるとともに、地元の報道機関を通して随時対策状況を報告し、パニックの沈静化を図った。第三に、市は上水対策が一段落すると、汚染源となっている畜産家禽養殖、水上レストラン、各種工場などの閉鎖や取り締まりを行った。危機対応の陣頭指揮に立った楊衛澤党書記は自著において、市の対応を早期、迅速かつ厳格な手段をとって社会の安定を確保することができた（「早、快、厳、穩」）と総括している[楊 2008]。このように、太湖水危機への対応が、初動において迅速になされたのは、前節で述べたような2005年の松花江汚染事故の情報開示の遅れがもたらした社会的、政治的インパクトが教訓として生かされていると見ることができる。市による様々な緊急対応は、「太湖治理水源保護6699行動」及び「環境保護優先8大行動」としてまとめられ、その後の省及び国による水環境総合対策にも引き継がれた¹⁵。

緊急対応後の太湖流域における水環境対策は、地方イニシアティブによる政策改革と国による総合計画の編成という両輪で前進していった¹⁶。

政策改革としては、第一に、国の基準に対する「上乘せ」や「横だし」を含めた工場排水規制の強化がなされた。たとえば、廃ガス及び污水排污費（汚染物質排出課徴金）徴収基準の上乗せ、都市污水处理場におけるアンモニア窒素と総リンの基準超過に対する排污費の新設（横だし）、都市污水处理場と重点工業（紡績染色、製紙、鉄鋼、メッキ、食品製造業）における主要汚染物質（COD、アンモニア窒素、総窒素、総リン）の排水基準の厳格化と単位生産量当たり許容最大排水量の設定などがなされた。これらは上水供給危機収束後の7月から順次決定、実行されていった。

第二に、水汚染防止対策に関する条例の改正である。2007年9月27日に、江蘇省第8期人民代表大会常務委員会第21回会議において、1996年に制定された江蘇省太湖水污染防治条例が改正された。国の水污染防治法の改正草案の審議が開始されたのは8月であり、公布されたのは翌年2月であるから、国に先行する改正となった（ただし、施行は国より4日遅れての6月5日）。省の条例改正は国の法改正を先取りした内容を備えるとともに、国の法改正では合意形成が実現しなかった排出権取引制度の

試行などの新たな政策手段が書き込まれた。さらに2008年9月には無錫市水環境保護条例が改正され、違法行為による損害賠償への司法機関の介入やベランダ排水の雨水管への流出禁止などが定められたほか、公益訴訟の推進が書き込まれた。市のこれらの措置は国や省よりもさらに一步踏み込んだものであった。

第三に、新たな経済的手法の導入である。2008年から江蘇省太湖流域における都市污水处理場と主要工業（化学、染色、製紙、化学肥料、酒造業）を対象にCODの初期配分枠の強制購入制度を導入した。これはCODの排出権取引による費用効率的なCOD排出削減の基礎となる措置とされている。また、2009年から地域間水質補償制度が省主導で試行されている。これは、市・県境を跨ぐ各河川及び河川から太湖に流入する地点において水質目標を定め、目標値を越えた排水を流した場合には上流の市・県が下流の市・県に対して（太湖に流入する地点では市が省に）補償金を省財政庁を通して支払うという制度である。この制度は、河川ごとの水質管理責任者として各級政府の指導幹部が割り当てられている「河長制」とあわせて「越境水質管理責任補償制度」となっている[大塚2011]。いずれも実施にあたっては様々な問題にぶつかっているものの¹⁷、水危機が制度革新を促した例として注目される。

国が本格的に水環境政策の改革に乗り出したのは、地元政府による上水供給危機の収束後であった。

上水供給危機から4日経った6月1日に温家宝総理及び曾培炎副総理の名による書面での指示が出されたとされる。そして市による上水供給危機の収束宣言から5日後、指導層が危機対応の現場に足を踏み入れた。曾副総理は6月10日から無錫市で視察を行うとともに、国务院主導による太湖水污染防治座談会が開かれた。また同月29日から温総理が同市で視察を行い、国家重点水污染対策水域となっている太湖・巢湖・滇池の「三湖」に関する対策事業座談会が開催され、温総理が飲用水安全の確保や太湖流域総合治理方案の編制などの10項目の指示を出した¹⁸。

三河三湖の水污染防治計画はこれまで中央環境行政機関が策定していたが、太湖については温総理の指示をもとに従来の環境行政の枠を超えた総合的な計画として、国家发展改革委員会主導による「太湖流域総合治理総体方案」に再編成されることになった。総体方案は、産業構造や都市農村構造の適正化、モニタリングシステムの構築、行政管理体制の効率化、市場原理や公衆参加の導入など、計画の実効性を担保するための仕組みを含めた「ガバナンス」が重視されているのが特徴である。

また総体方案に基づき各種の総合対策事業を実施するにあたって、江蘇省、無錫市、そして同市の県級市である宜兴市などで実施体制が整備された。2008年には、地方各級の財政収入の新規増分から10~20%を太湖水污染対策特別基金に繰り入れることを定めるとともに、2009年には総合対策事業を統括するための事務局としてそれぞれ「太湖水污染防治弁公室」（太湖弁公室）が設置された。これらは国からの指示ではなく、

地方が国の事業実施に対応するために独自にとった措置である。

このように、太湖の水危機への対応が、地元の市政府による危機管理の段階から、省や国を含めた政策改革の段階に途切れなく移行することができたのは、一方で国から地方への問題解決に向けた政治的な圧力があり、他方で国からの指示への対応のみならず、国の方針へ呼応するかたちで地方イニシアティブによる環境政策の取り組みがなされてきたことが挙げられる。たとえば2006年に江蘇省共産党委員会・人民政府が打ち出した「環境保護優先」方針は、2004年に胡錦濤政権が人口・資源・環境政策の指導理念として「科学的発展観」を提唱して以降の国の環境政策重視方針に呼応したものであった。その中で、企業環境情報公開制度やそれを銀行の投融资決定過程に反映するためのグリーン・ローン制度、環境情報円卓対話会議制度などの政策革新が行われてきたのである[大塚2010b, 82-86]。

他方で、太湖流域では2007年の水危機への対応を契機として、中央地方各級政府による水環境総合対策が進められているものの、流域水環境問題の解決という点から見ると、水汚染に起因すると疑われる健康被害への対応、地域住民の水環境政策過程への参加、小規模分散型污水处理施設の維持管理、そして河川・湖沼水質の順応的かつ長期的な維持・改善などの課題を抱えている。また、太湖の水環境保全・再生のために行われている漁業や水田稲作の規制や立ち退きなどがもたらす漁民や農民への影響についても懸念される場所である。

第3節 災害対応と政策形成の重層化のプロセスをめぐって

以上、2つの飲用水危機の事例は、直接的な原因については、松花江では工場の人為的な操作ミスによる爆発事故であるのに対して、太湖では環境汚染の蓄積と気象要因が重なったことによる湖沼生態系の突発的な変化であるという相違があるものの、いずれも環境災害への対応が環境政策の形成と発展につながっていく重層化のプロセスを見出すことができる。

松花江水汚染事故では、事故の原因となった化学工場の環境安全管理に加えて、事故対応過程で明らかになった情報共有や情報開示を含む危機管理体制の不備が問題となり、全国的な検査活動の展開や水汚染事故処理対応の制度化につながった。また、太湖の水危機の事例では、太湖の水環境政策及び計画の改革が行われるようになった。さらに、2つの事例を時系列的にみると、情報共有及び情報開示に関する危機管理対応において、太湖の水危機では松花江水汚染事故の教訓を生かすことができたと評価することも可能であろう¹⁹。

しかしながら、その後の環境政策の展開が環境災害の発生した当該地域の問題解決

にどのように寄与したのかという観点から、この重層化プロセスを改めて評価する必要がある。

たとえば、松花江水汚染事故では、事故を引き起こした工場及び企業の責任が明らかにされ、そして予防策が確保されたのかどうか。また、事故対応の過程で政府間情報共有及び政府による情報開示の遅れをめぐっていくつかの齟齬があることが指摘されている。さらには、松花江流域における水汚染問題の歴史的な経緯からその背景となる要因や構造を明らかにし、それに切り込むような政策展開がなされているのか。たとえば事故の責任については、国家環境保護総局長が事故対応過程で引責辞任したものの、当事者である企業とそれを管轄する地方政府の責任が明らかにされたのは、およそ1年経ってからであった。その間、当該企業及び現地政府レベルで事故の総括と予防策は万全になされたのであろうか。

他方、太湖の水危機への対応とその後の政策展開については、太湖流域の水環境総合対策というかたちで焦点が絞られていったことから、危機管理の段階から政策改革の段階に比較的スムーズに事態が進んでいったようにみえる。しかしながら、水環境改善には長期的な時間やコストが必要とされる。水危機の引き金をひいたのは、湖沼生態系の突発的な変化であったことを考えると、生態系に順応的な対策と管理が求められる。

これら2つの事例が抱える問題点は異なるものの、いずれも環境災害をもたらした要因や構造そのものであることに注意が必要である。すなわち、環境災害という「危機」が、その後の環境政策の展開が可能となるような政策資源（人員、予算、知識など）の大量動員を可能にし、トップダウン型環境ガバナンスを発動させたものの、危機を引き起こした要因や構造への取り組みは後手に回っていると考えられる。とりわけ松花江水汚染事故の責任追及過程ではそれが顕著である。

「危機による政策資源の動員」には「危機の政策資源化」のプロセスが伴っている。しかしながら、とりわけ松花江水汚染事故の事例では、「危機の政策資源化」の回路が、国家に直接つながった（実際に一国家指導幹部の責任が公開のもとで咎められた）ことで、松花江流域において危機を直接引き起こした要因や構造を問うことが後回しにされてしまったとみることができるかもしれない。

おわりに

本論では、中国における2つの飲用水危機の事例から、環境災害対応と環境政策形成の重層化のプロセスを検討した。それによって、環境災害対応がその後の環境政策の形成や発展につながっていったことを確認するとともに、災害を引き起こした要因

や構造への取り組みが後手に回っていることを指摘した。それは「危機の政策資源化」の罫と言えるかもしれない²⁰。今後、ここで取り上げた事例における危機の要因と構造への取り組みについてさらに検証するとともに、他の事例を含めて、危機の政策資源化のプロセスを比較検討しながら、中国において環境政策の発展にもかかわらず、依然として環境汚染事故が頻発している背景構造に、政策形成過程の比較研究の視点から切り込んでいきたい²¹。

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日に公表された国務院事故・事件調査チームの結果（『人民日報』2006年11月25日付記事）。

³ 『新華毎日通迅』2005年11月15日付記事。

⁴ 松花江は、中国東北地方を流れる七大河川のひとつであり、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。全長2308キロメートル、流域面積55万7180平方キロメートル（李主編[2007,14-15]、『中国水利統計年鑑2011』3-4頁参照）。

⁵ 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。

⁶ 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務院の決定」が発表されたが、水汚染事故の公表のタイミングとの関係は不明である。

⁷ 第21期2005年12月7日付け「環境保護内部情況通報」に収録。国家環境保護総局[2006,707-711]及び《中国環境年鑑・環境監察分冊》編委会編[2007,8-10]参照。

⁸ その後、2007年に解は国家発展改革委員会副主任に就き、気候変動枠組条約に関する国際交渉を率いている。

⁹ 『人民日報海外版』2005年12月3日付記事によると、このような大事件による行政官の処罰を行う「問責制」は、2003年に大発生したSARSの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の行政官が処分されて以来、制度化されてきたという。

¹⁰ 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「国務院関與印發2005年工作要点的通知（国發〔2005〕8号）」参照）。

¹¹ 『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]。

¹² 太湖の水面面積は2338平方キロメートルで日本最大の琵琶湖の約3倍、第2の霞ヶ浦の約10倍である。水深は霞ヶ浦や諏訪湖のように浅く、平均1.89メートルである。また流域は江蘇省、浙江省及び上海市の一部を含み、その面積は3万6895平方キロメートルと琵琶湖の集水域の11倍以上の広さである。太湖流域は都市化と工業化が進んでおり、流域人口は4335万人、都市化率は73%、流域GDPは全国の11.6%を占め、1人当たりGDPは全国平均の3.4倍となっている。太湖及び流域の概況は、「太湖流域水環境総合治理総体方案」及び水落[2010]を参照。数値は2005年時点。

¹³ 水汚染紛争は江蘇省と浙江省の行政区域境界で多く発生していたようである。水汚染紛争については、郭・楊[2009]、趙[2009]、陳[2010]などを参照。

¹⁴ 太湖の水危機については、水落[2010]、無錫市人民政府新聞弁公室[2008]、楊[2008]、周[2008]、章[2008]、謝[2008]等を参照。

¹⁵ 「6699行動」は、6つのメカニズム（モニタリング警報、導水、応急処理、協調連

携、公衆参加と情報公開、考課監督)、6つの応急対応(水道水質強化処理、アオコ除去、導水、人工降雨、地下水補充、上水供給保障)、9つの水源開発事業(貢湖水源地取水口最適化・延伸、飲用水源保護・生態系修復、水源予備処理・水道水高度処理、第二水源地建設、新規水路河川浚渫、走馬塘浚渫延長)、9つの污水处理措置(一定規模以下の化学工業の閉鎖、排水口封鎖、船舶取り締まり、郷鎮生活污水・ごみ収集処理、太湖一級保護区内の畜産家禽養殖場、一定規模以下の工業企業、村落・伝統的栽培養殖業の撤去、窒素・リン汚染物質排出規制)を、「環境保護優先8大行動」とは、廃棄物削減、「鉄腕」汚染管理、企業ボランティア管理、都市環境再生、排出権取引、環境マーク、環境整備代理人、全市民環境保護行動を指す(無錫市人民政府新聞弁公室[2008]、楊[2008])。

¹⁶ 以下、江蘇省太湖流域における水環境政策の展開については大塚[2010b,2012]を参照。

¹⁷ 排出権取引については地域間の実施メカニズムが出来ておらず、水質補償については平地における流水の「上下」の判断が難しく、また補償金の支払い事務が遅れているという。

¹⁸ 他の8項目は、工業汚染源排水基準達成管理の強化、污水处理施設の建設促進と正常運転の確保、農業面源汚染の厳格管理、生態系修復事業の積極的推進、污水处理投資の強化、各湖沼の総合対策措置と技術的解決方法の制定、環境法執行強化と太湖・巢湖・滇池管理条例の制定、汚染防止対策責任制の実施(太湖流域「新華江蘇」ウェブサイト[http://js.xhby.net]、2007年7月1日記事を参照)。

¹⁹ さらにいえば、松花江水汚染事故では上流と下流の地方政府間の協力が求められたのに対して、太湖水危機は無錫市及びその上級政府である江蘇省の連携だけで対応可能であったという地方政府間の協調・連携の難易度に差があったことも事実であろう。

²⁰ この点については本論ではあくまで仮説の提示にとどまったが、今後の検討課題としたい。なお、この点は東日本大震災からの「復興」をめぐる議論から触発された。たとえば、山下[2013]などを参照。

²¹ 繰り返される環境災害については、その背景となる環境問題の社会構造と社会過程についての検討も必要と考えられる。これについては別稿を準備中である。

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』第36巻第1号 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.
- 大塚健司 2008. 「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.
- 大塚健司 2008. 「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』第492号 6月号 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?』アジ研選書20 現代中国分析シリーズ4 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」大塚編 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』第40巻第4号 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」大塚編 3-26.
- 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』アジア經濟研究所.
- 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』アジア經濟研究所.
- 水落元之 2010. 「太湖流域の水環境保全計画の展開と課題」大塚編 35-79.
- 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』ちくま新書.

< 中国語 >

- 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.
- 国家環境保護総局編 2006. 『環境保護文件選編 2005』北京 中国環境科学出版社.
- 郭玉華・楊琳琳 2009. 「跨界水汚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汚染事件為例」『環境保護』2009年3月 第416期 1-16.
- 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”水汚染防治規劃研究報告』北京 中国環境科学出版社.
- 郟建宮 2006. 「松花江汚染警示録」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. 『中華人民共和國水汚染防治法解説』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」(2008年5月28日)「中国無錫」ウェブサイト (<http://www.wuxi.gov.cn/>).
- 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汚染事件? 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—汚染与發展的思考」自然之友編・楊東平主編『中国環境的危機与轉機[2008]』北京 社会科学文献出版社 24-33.
- 趙來軍 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.

- 中华人民共和国水利部編 2011. 『中国水利統計年鑑 2011』北京 中国水利水電出版社.
《中国環境年鑑・環境監察分冊》編委会編[2007] 『2006 中国環境年鑑・環境監察分冊』
北京 海洋出版社.
- 周小平 2008. 「防控太湖藍藻暴発的对策措施建議」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.