

第 4 章

中国における地方環境政策の実施過程への視座

大塚健司

要約： 中国の地方レベルでの環境政策の実効性を阻む要因を分析するための準備作業として、まず、その制度的背景となる環境行政システムと中央による地方に対する監督検査活動の過程を概観した。さらに、先行研究等をもとに、中国における地方環境政策の実施過程の分析に向けて、いくつかの論点について若干の検討を行った。

キーワード：中国 地方環境政策 環境政策の実効性 政策過程

はじめに

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。本章では、中国の地方レベルにおける環境政策の実効性を阻む要因を解明するための準備作業として、既存の文献をもとにその制度的背景や政策過程を改めて整理するとともに、先行研究や参考事例を手がかりに、地方環境政策の実施過程の分析に向けた論点を検討する。

第 1 節 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、既存の研究をもとに概観しておく¹。

中国は、改革開放以降、对外开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、また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、直轄市人民政府（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（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、國務院の直屬機構ではなく、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年に國務院に部・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、同部への從属關係を維持したまま、国家環境保護局へ改組され、さらに1988年には國務院の直屬機構となった。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。

國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總局に改組され、國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—地方の縦關係で見ると、行政府、環境行政主管部門（環境保護局）、その他關係行政部門という3つの行政システムから構成されている。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、中華人民共和國環境保護法（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總局が設置され、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にあるとされている（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、国务院環境保護委員会が廃止された。そこで国务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²」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」が挙げられるが、「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地方政府の役割が重要であることが示唆される。

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³

中国においてしばしば「上に政策あれば、下に対策あり」と揶揄されるように（天児[2000]）、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をとることが少なくないと言われる。環境政策においても、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」という状況が顕在化し、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。

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88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⁴。

1988年から93年までの第2期委員会になると⁵、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⁶。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する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。

以上のように、第２期委員会は、地方環境政策の実施過程への介入を強めていったが、そのなかで、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、違法活動を嚴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り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⁷。

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⁸。

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、マスメディア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り締まりが活発に行われた。また、マスメディア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⁹。

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務院の決定」が発布され、工業汚染源規制が強化されると同時に、国務院決定の実施状況について、国家環境保護局（1998年から国家環境保護総局）と監察部が合同で検査活動を行い、マス

メディアによるキャンペーンも繰り広げられた。しかしその後も、国务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ず、2001年から改めて国家環境保護総局が中心となって、監察部など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が展開されている¹⁰。しかし、2004年7月に国家環境保護総局が発表したデータによると、同年の監督検査活動により、取り締まりの対象となった企業の環境違法行為は依然8366件あったという。

以上、地方環境政策の実施状況の改善のために展開されている上から下への監督検査活動を概観してきたが、依然として違法行為が後を絶たず、まだ検査活動が続けられていることを考えると、状況は十分に改善されていないことが示唆される。その要因を解明するためには、地方環境政策の実施過程を分析することが必要である。

第3節 地方環境政策の実施過程の分析に向けて

本節では、今後、中国における地方環境政策の実施過程、とりわけ地方環境政策の実効性を阻む要因について分析を行うにあたり、先行研究や参考事例をもとに、いくつかの論点を提示し若干の検討を行う¹¹。

1. 資金調達問題

中国において環境政策が実効性をあげてない理由のひとつとして、資金調達の問題があげられる¹²。

中国における工業汚染処理投資の資金源は、主に以下の5つに分けられる¹³。

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」と言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。

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。

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。

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。

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、自己資金及びその他資金。

このうち、基本建設資金、更新改造資金（この二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。全国主要鉱工業企業の環境汚染処理投資額（原語では「工業污染治理項目投資」）の推移を見ると（大塚 [2004a:266-267]）、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。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。その他全体に占める外資の割合は決して大きくない。すなわち、企業の自己資金を含めた国内でのなんらかの資金調達方法が改善あるいは開拓されたことを意味している。

また、2001 年にアジア経済研究所（IDE-JETRO）、清華大学技術経済・エネルギーシステム研究所（ITEESA）および江蘇省環境保護産業協会（JAEPI）が共同で実施した、江蘇省における 100 企業を対象にした排水処理施設導入状況調査の結果によると¹⁴、排水処理施設建設の資金調達については、自己調達率が 100 企業平均で 73% に達している。

以上から考えると、中国における工業汚染源の環境汚染処理投資は企業による自己調達に多くを負っていることが示唆される。

また、地方政府が直面する資金調達の問題を如実に物語っているのが、国家重点汚染対策水域とされている淮河流域の水汚染防止処理に関する5カ年計画の事例である。淮河流域は、1993年から開始されたマスメディアの環境キャンペーンにおいて水汚染に起因すると疑われる健康被害が暴露され、また1994年に沿岸住民150万人の飲み水の確保が困難になる大規模な水汚染事故が発生して以来、国務院による水汚染対策の最重点水域となっている。そして、COD(化学的酸素要求量)の総量規制を実現するための流域単位での第9次5カ年計画(以下、9・5計画)が策定され、工業汚染源対策や下水処理場の建設を含めた各種事業が実施されるようになった。2001年からは新たな指標(河川流域の計画指標としてアンモニア窒素が加えられた)および事業を加えて第10次5カ年計画(以下、10・5計画)に引き継がれている。

とくに、計画事業のなかで、最も大きなウェイトを占めているのが、下水処理場の整備であるが、その進捗状況は芳しくなく、9・5計画期末で59プロジェクトのうち、完了12、建設中32、未着工15という状況であった。また10・5計画期の現在、2004年7月時点で、161プロジェクトのうち、未着工86と全体の半数以上を占めている。全体でも488プロジェクトあるうち、2004年7月時点で、未着工は168(34.4%)となっている。

こうしたプロジェクトの未着工の直接的要因は資金調達不足であり、その背景として、汚染防止処理プロジェクトの費用負担のあり方に問題があると考えられる。とくに9・5計画では、計画投資額166億元のうち国家補助は13億元で、残り153億元(93%)を流域地方4省が負担するとされ、結果として56億元の調達不足をまねいた。10・5計画では、国家補助の割合が引き上げられ、計画投資額256億元のうち、108億元を国家プロジェクト「南水北調」東ルートに組み入れられたが、残り148億元(58%)は地方4省が調達しなければならない。

以上のように、企業、地方政府それぞれの環境汚染処理投資に関する資金

調達の問題を見てきたが、いずれも、法政策の遵守や中央が課した計画の執行のためには、自主努力、自己調達がかなりの程度必要とされる。すなわち、環境政策の実施過程において企業および地方政府の費用負担が大きいことは、その成否が、地方政府の政治的意志、行政能力および企業のインセンティブや能力如何に大きく依存していることを示している。

2. 分権的経済発展下の地方政府

第1節で見たように、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、むしろ地方行政府の権限と役割が大きいとされている。

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たたさ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得ないため、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厳しいという。

このような例は、環境汚染被害をめぐる地方環境行政の対応にも見ることができる。例えば、河北省にある湿地、白洋淀では、1999年末から2000年始めの春節を前後した期間に、上流の保定市にある化学繊維工場、紙幣印刷工場および下水処理場の廃液が垂れ流されたため、湿地が汚染され、そこで養殖されていた魚が死滅してしまい、養殖業で生計をたてていた680戸の村民は経済的な大打撃を受けた。このうち、2つの工場は、1998年に国の排水基準に達したとされたが、この事故ではそこから基準を超過した廃液が再び垂れ流しされていたのであった。被害住民は当初、保定市環境保護局に訴えたが、市環境保護局は調査の結果、どの工場も排水基準に達しており、工場

排水が原因ではなく、養殖魚の密度が高くなり魚が酸欠するような養殖方法に問題があったと主張した。この調査結果に対して被害住民は不服として、独自に農業部系統の研究機関に調査を依頼し、これにより工場排水が基準超過をしていたために養殖魚が死んだという鑑定結果を得ることができた。被害者らは、環境行政への不信をあらわにしていた¹⁵。

以上の議論は、第1節で紹介した「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」という片岡[1997]の分析を支持するものである。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。

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）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が温存されていることが、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。これについては、さらなる検証が必要である。

3. 環境被害救済および防止のための社会的・法的メカニズム

企業や政府による環境汚染対策の遅れは日本の経験にも見ることができるが、環境汚染対策に消極的な企業や政府の態度を変えるきっかけとなったのは、環境汚染に反対する大きな社会的圧力であり、また司法を通じた被害救済のメカニズムである¹⁶。

中国においても、近年、人々の環境意識および権利意識の高まりを見ることができる。例えば、全国の環境行政部門に対する投書数は、1990年代後半以降、年々増加している（大塚[2004c:279]、[2005:147]）。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(大塚[2004c:279])。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、今後の社会動向に注目する必要がある。

また、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り消しを求める行政訴訟において、被害者や住民の勝訴を得た例があるものの、多くの事件において被害救済を実現することが出来ていない¹⁷。例えば、CLAPVの副センターである許[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、地方政府による経済発展重視、被害者による調査・証拠取得の困難さ、挙証責任転換原則の適用についての法院の不理解、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]¹⁸は、「我が国の法院では裁判の独立性を保証するのが難しい」と言う。その背景として、「我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)法院は多くの要因を受

け、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、前項で議論した「分権的経済発展を支える政治経済構造」と重なる部分が少なくない。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、やはりそうした「構造」の解明に切り込む必要があるだろう。

おわりに

本章では、地方における環境政策の実効性があがっていない要因を明らかにするための準備作業として、いくつかの論点について若干の検討を行った。この作業によって、地方の環境政策実施過程の分析には、改革期中国におけるめざましい経済発展の背景にある中央—地方関係や地方の政治経済構造との関連に留意する必要があることが示唆された。

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。そして、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¹⁹。本章との問題意識との関連で言えば、そうした先進的な環境政策モデルが、いかにして、分権的経済発展を支える政治経済構造の、政策実施に対する負の影響を、克服あるいは回避できたのか、関心のあるところである。

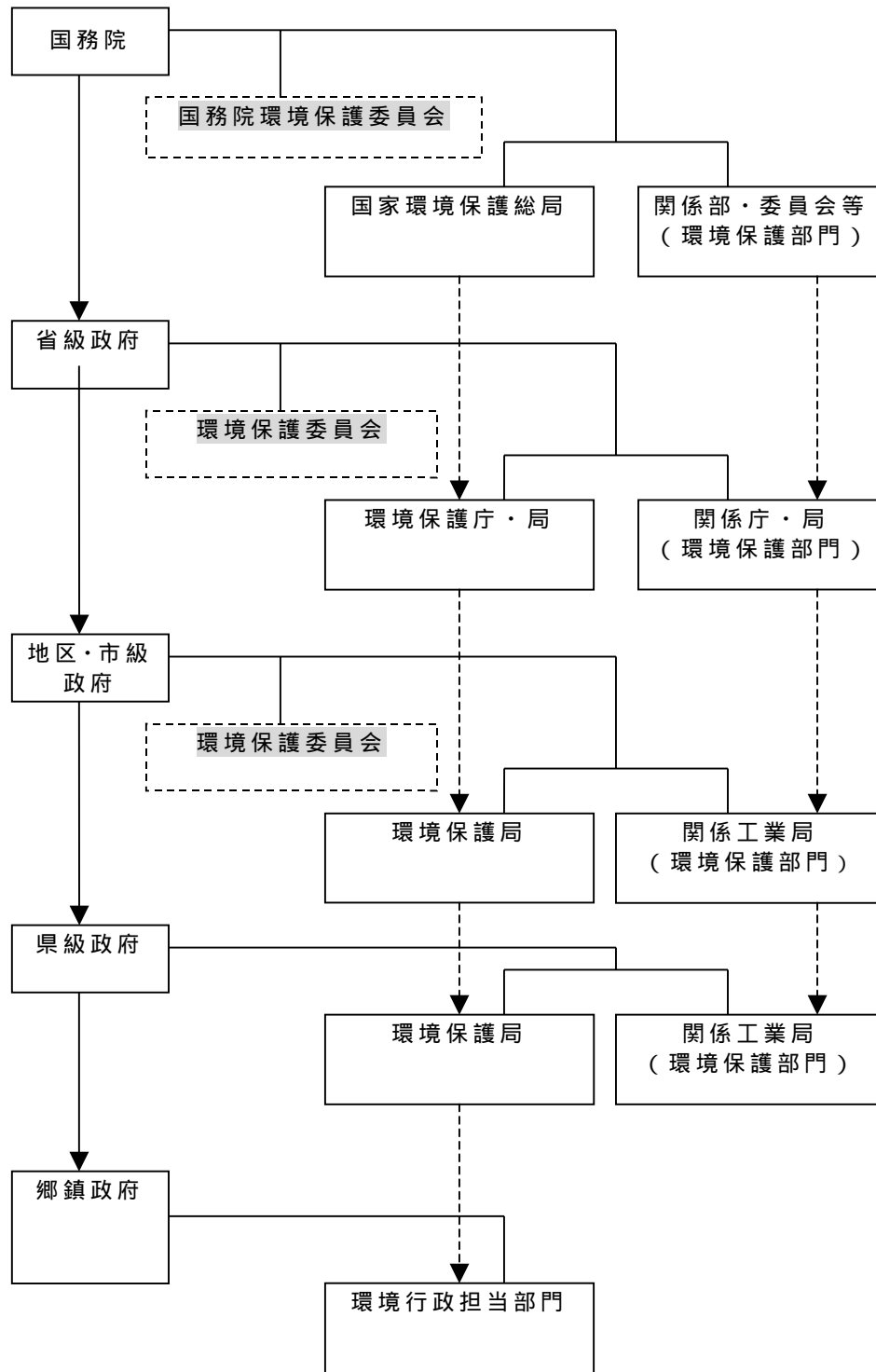
¹ 中国の環境行政システムについては、大塚[2002a:27-31]、[2004b]などで一定の整理を行っている。本節は主に大塚[2002a:27-31]の論述をもとに加筆修正を加えたものである。

² 「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。

³ 本節は、大塚[2002a]、[2005:141-146]をもとに再構成、加筆修正を行った。

-
- 4 国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。
- 5 国務院環境保護委員会第2期の活動については、国務院環境保護委員会秘書処編[1995]を参照。
- 6 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年版79ページ、同年鑑1993年版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年版103～104ページを参照。
- 7 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年版の該当記事を参照。
- 8 第3期国務院環境保護委員会の職責については、『中国環境年鑑』1994年版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。
- 9 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年版23ページ)。
- 10 2001年から2003年までの国家環境保護総局を中心とする環境違法行為の取り締まりのための特別行動については、大塚[2005:141-146]を参照。
- 11 これら論点がすべて、中国における環境政策の実効性に関する要因をカバーするというわけではなく、また別の類型をあげることも可能であろう。特に本章でとりあげていない重要な論点としては、規制システムそのものが持つ問題があげられる。これについては大塚[2002b:150-165]を参照。
- 12 中国の環境投資における資金調達不足については、李[1999:187-198]などの研究も参照。
- 13 『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。
- 14 この調査結果については、大塚[2002b:170-176]などを参照。
- 15 この事例については、この事件の被害者への法的支援を行った中国政法大学公害被害者法律援助センターの関係者や現地において被害者らから筆者が行ったインタビュー(2000年10月)や、『北京晩報』2000年4月18日などの情報をもとにしている。
- 16 橋本[2002:31-31]は、日本の公害対策経験におけるマスコミのキャンペーンや行政情報の公開の重要性を指摘している。また淡路[2002]は、「公害被害者が救済されてその権利が確立することなしには、公害を防ぐことはできなかった」と日本の公害紛争の歴史的教訓を総括している。
- 17 CLAPVの訴訟支援状況については、相川・大塚[2004]などを参照。
- 18 湖北省高級人民法院副院長。
- 19 例えば大塚[2005:148-154]が紹介する企業環境対策状況に関する情報公開制度がある。

図 1 中国の環境行政システム



(注)実践のみは行政隷属関係、実勢の矢印は行政府系統の指導関係、点線の矢印は環境行政系統の業務指導関係を示す。なお、環境保護委員会は1998年に廃止された。
(出所)筆者作成。

参考文献

< 日本語文献 >

- 相川泰・大塚健司[2004]「NGOによる被害者支援活動 - CLAPVの活動を中心に - 」(中国環境問題研究会編、160～179ページ)。
- 天児慧[2000]「中央と地方の政治動態」(天児編、3～36ページ)。
- 天児慧編[2000]『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。
- 淡路剛久[2002]「日本における環境紛争処理の歴史と現状」(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」22～28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月号、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・大塚編 139～185ページ)。
- [2004a]「工業汚染処理投資」(中国環境問題研究会編、266～267ページ)。
- [2004b]「環境行政組織」(中国環境問題研究会編、274～278ページ)。
- [2004c]「環境問題に関する行政への投書・来訪等」(中国環境問題研究会編、279～281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・大塚編 135～168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」(日本環境会議他編、255～257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。
- 中国環境問題研究会編[2004]『中国環境ハンドブック 2005-2006年版』蒼蒼社。
- 寺尾忠能・大塚健司編[2002]『「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。
- [2005]『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。
- 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。
- 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。
- 橋本道夫報告[2002]「水俣病事件をめぐる政策過程」(アジア環境政策研究会編「日本の公害対策経験に関するヒアリングの記録」日本貿易振興会アジア経済研究所開発研究部)。
- 李志東[1999]『中国の環境保護システム』東洋経済新報社。
- 呂忠梅(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)。

< 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。

尔刚・張文范[1996]『行政区劃与地名管理』北京：中国社会出版社。

国务院環境保護委員会弁公室編[1988]『国务院環境保護委員会文献選編』北京：中国環境科学出版社。

国务院環境保護委員会秘書処編[1995]『国务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)』2003年11月 pp.15-21

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]「由西部環境擁権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)

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

『中国環境年鑑』各年版 《中国環境年鑑》編輯委員会編 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)

< 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 1992.

———— [1999] *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkely: University of California Press.

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