

中国環境法執行の強化とその改革の課題

汪 勁*

(訳 金紅実**)

(監訳 北川秀樹)

はじめに

1979年に初めて公布された「環境保護法（試行）」から計算すると、中国の環境保護法体系の構築を始めてから既に30年の歳月を経過し、その間に30部近くの環境、資源、エネルギーおよびクリーナー・プロダクション、循環経済関連の法律が相次いで公布施行され、環境汚染や生態系破壊、資源とエネルギーの合理的な開発と利用等の政策のために積極的な役割を果たしてきた。社会主義法治体制の構築事業が進展するにつれて、中国の立法、行政および司法の能力も大きく向上し、これは経済および社会の持続可能な発展を促進すると同時に、環境保護政策における各領域の法執行を保障する役割も果たしてきた。しかし、急速な経済発展と工業化、都市化が進む中で、生活環境と生態環境への深刻な破壊をもたらすと同時に、環境法政策の執行に対しても大きなプレッシャーを与えてきた。

本稿は、中国環境法政策の30年間の成果と経験を総括した上で、環境法体系の発展段階における問題点やその改革の方向性について総合的な分析をおこなうものである。

1. 環境法治の成果：史的発展の分析

(1) 「第5次五カ年計画」期間：環境法治の開始

中国の環境保護政策は外交政策のスタートと共に歩み始め、偶然に発展した結果である。中国は1971年に国連において合法的な地位を回復し、1972年6月に初めて国連人間環境会議に代表団を出席させた。この会議期間中に中国と参加国は世界の環境汚染状況の深刻さを目の当たりにし、中国自身の環境問題も相当深刻な状況にあり、自然環境の破壊状況も西側先進国に比べてはるかに深刻な状況にあることを認識し始めた。

この会議をきっかけに、中国政府は環境問題に注目し始めた。1972年6月、國務院は官庁ダム水源保護指導者グループを発足し、国で初めての水汚染除去プロジェクトを始動させた。1973年8月、國務院は第一次全国環境保護会議を開催し、初めて環境保護政策を国の政策議事日程に組み入れた。ほかに、この会議では、中国で初めての環境保護関連の規範的文書となる「環境保護と改善に関する若干規定（試行案）」を採択し、「全面的に計画し、合理的な立地分布を設計し、総合的な利用を展開し、危害を利益に化し、住民の力に依拠し、皆を動員して、環境保護をおこない、人民に幸せを与える（中国語：全面規画，合理布局，综合利用，化害為利，依靠群衆，大家動手，保護環境，造福人民）」という32文字の環境保護政策の方針が確立された。

1978年3月、新しく改訂された「憲法」11条では、「国は環境と自然資源を保護し、汚染とその他の公害を防止し除去しなければならない」という環境保護政策に関連する特別な規定をおこなった。同年11月、鄧小平は「刑法、民法、訴訟法およびその他の関連法律の制定のために力を注がなければならず、例えば、森林法、草原法、環境保護法・・・」と指摘した。同年12月には中国共産党中央が、國務院「環境保護政策の報告概要」の公布をおこない、立法手段を通じて環境保護をおこなうための明確な政

策指針を示した。

1979年9月13日、中国環境法体系のスタートを意味する中国初の環境保護法である「環境保護法（試行）」が、第五回全国人民代表大会において原則的に通過され施行された。この法律では中国環境保護政策の基本方針や任務、政策について明確な規定をおこなったほか、環境保護の対象、任務と方針についても明確に規定した。その結果、「予防を主とし、防止と除去を結び付け、総合的な除去をおこなう」等の基本原則と環境影響評価、三同時制度、排污費徴収制度等の基本制度を確立させた。このほかにも政府と企業の環境保護機能を構築するための関連規定を制定した。

中国の社会主義法体制の構築が回復し始めた頃、国全体の法律がまだ10部も満たない状況の中で、「環境保護法（試行）」の公布は極めて高い注目を浴びた。この法律が施行された後、中央から地方に至るまで、そして国有企業の内部組織にも相次いで環境保護機構を設立し、1981年12月の國務院「政府政策報告書」の中で初めて「汚染防除対策と生態環境のバランス」の問題について言及した。

環境保護政策を推進していくためには、法政策の指導のほか、厳しい執行措置および十分な資金面の保障、各級政府の指導者の強い環境意識等が不可欠である。しかし、改革開放政策を導入した当初は、これらの方面の準備が十分ではなく、実践過程においては環境保護と経済の間の相当厳しい矛盾が存在し、多くの環境基準と制度、措置は必ずしも執行されることはなかった。

(2)「第6次五カ年計画」期間から「第7次五カ年計画」期間：環境法治の発展

「第6次五カ年計画」期間から「第7次五カ年計画」期間は、中国環境保護法政策が本格的にスタートした段階であり、汚染防除関連の立法体制の健全化が図られ、環境保護政策の法執行が次第に強化されていった時期で

ある。

1981年2月、国務院は「国民経済調整時期における環境保護政策の強化に関する決定」を公布したが、これはマクロ経済調整機能の中に環境保護政策を組み入れるということを意味する。同年5月に、元国家計画委員会と国務院環境保護指導者グループ等の部門は、共同で「基本建設プロジェクトにおける環境保護管理弁法」を公布し、これによって環境影響評価制度と「三同時」制度を基本建設プロジェクトの審査許可手続きに組み入れることとした。

1982年12月におこなわれた「憲法」改正では、国の環境保護責任について再び言及し、同時に環境保護関連の資源保護政策も制定した。この時期を含む前後8年間に、国は相次いで「海洋環境保護法」「水污染防治法」「大気污染防治法」および「森林法」「草原法」「漁業法」「水法」「野生動物保護法」を制定した。1989年12月、国は社会主義商品経済体制に適應させるために、新しい「環境保護法」を採択した。このようにして中国環境保護法体系は初期の発展段階が形成された。

このほかにも、この時期の戦略的な環境保護思想の大きな変化といえは、「第6次五カ年計画」期間中から初めて環境保護政策を社会経済発展計画の中に組み入れるようになった。その結果、1982年に中央政府は都市農村建設環境保護部を設立し、1983年には環境保護政策を基本国策の一つとして位置付け、1984年には国家環境保護局を設立した。「第6次五カ年計画」期間中の環境影響評価と「三同時」制度の執行率は、1980年に比べて大幅に増加し、1985年で360か所に上る自然保護区の90%が、1980年以降に建設されたものであった（国家環境保護局1988）。

しかし、「第6次五カ年計画」期間の固定資産投資の規模は非常に大きく、過剰な経済開発を推し進めた結果、環境汚染と生態環境の破壊が一層進み、「世界で最も環境汚染が深刻な国の一つとなった」（国家環境保護局1992）。このような状況は「第7次五カ年計画」期間まで続いた。また汚染

除去資金の調達ができなかったため、1990年末では1985年に比べて、未処理のままに排出された排水や排ガス、工業固形廃棄物が更に拡大し、環境状況は「全体的に悪化の一途にあり、将来の進行が憂慮される」（曲1992）状況に至った。

（3）「第8次五カ年計画」期間から「第9次五カ年計画」期間：環境法治の困惑

環境立法および法執行への監督を強化させるために、全国人民代表大会は1993年に環境保護委員会を設置（1994年に環境資源保護委員会に改称、以下「環資委」と称する）し、国の立法機関によるその後の環境立法および法執行への全面的な監督をおこなうようになった。

環境立法の面では、「第8次五カ年計画」期間中に「水土保持法」「固形廃棄物汚染環境防治法」を採択し、「大気汚染防治法」の改正をおこなった。しかし、1995年におこなった「大気汚染防治法」の改正案では、多くの規制制度を理由に国の経済主管部門から強い反対を受けたため、実質的効果のある改善を果たすことができなかった。この改正案の失敗は一つのシグナルを示してくれた。それはつまり、政府の経済および環境管理関連の意思決定体制内部に、多くの意見対立と部門利益をめぐる矛盾が存在することのほかに、この期間の重大な意思決定をおこなう際に政府は経済発展を優先する理念を重要視し、環境保護政策を単なる政府の対外宣伝のための素材とその付随的産物としてしか取り扱わなかったことを意味する。

1996年、全国人民代表大会は「国民経済と社会発展の第九次五カ年計画と2010年長期目標」を採択したが、その中で経済発展と環境保護の協調的発展を強調し上で、持続可能な発展の予期目標と主な汚染物質の排出総量等の内容を盛り込んだ定量的な環境目標を提示した。

法改正は「第9次五カ年計画」期間の重要な任務の一つであった。この間に「鉱山資源法」「水汚染防治法」「海洋環境保護法」「大気汚染防治法」

等の法律の改正をおこなったほか、「環境騒音污染防治法」と「省エネ法」の制定をおこなった。1997年におこなった「刑法」改正案第6章の「社会管理秩序妨害罪」条項では、特別に「環境資源破壊罪」を新設し、刑法手段を導入することで環境汚染と生態破壊の加速化を阻止し、警告をおこなう役割を果たした。

このほかにも全国人民代表大会常務委員会は「第9次五カ年計画」期間中に、数回にわたって様々な法執行の検査活動をおこなった。1995年におこなった「環境保護法」執行状況検査の結果、環境法執行における諸問題の主な原因は「上層幹部の環境への重視度合いが低いため、総合部門のマクロコントロール能力に不利に働き、緊張感がなく、経済政策の意思決定過程における環境への配慮が欠如しており、基本国策の貫徹姿勢はスローガンに過ぎず、有効な措置をとらなかった」ところにあることが明らかになった（全人大常務委2009）。

1998年3月、国務院は機構改革をおこない、国家環境保護局を国家環境保護総局に昇格させた。これは環境保護政策を強化すると同時に、過剰な経済開発への抑制効果と均衡関係を実現しようとする狙いがあった。

「第8次五カ年計画」期間から「第9次五カ年計画」期間まで、中国経済は総生産量の4倍を実現する一方で、環境への投入総額はそれほど増加しなかった。その結果、環境汚染と生態破壊が更に加速化され、深刻さを増した（環境保護部2008）。COD排出量を例にした場合、1991年は718万tだったものが、2000年には1445万tに達し、その増加幅は二倍を超えることになった。「第8次五カ年計画」と「第9次五カ年計画」では、具体的な排出規制目標を設定していないが、驚異的な増加率からみる限り規制目標を実現できなかったことは明らかである。

(4)「第10次五カ年計画」期間から「第11次五カ年計」期間：環境法治の復興

急速な経済発展に加えて、北京オリンピックの誘致成功は、中国社会の様々な問題に対する世界各国の関心が高まる契機となった。「グリーンオリンピック」の理念は、中国が世界に対して示した大国としての約束であった。共産党および国の政策面では、「調和社会」や「生態文明」の理念を提起し、環境保護法政策のために環境整備をおこなった。

2001年に策定された「第10次五カ年計画」では、「水、石油等重要な資源が不足しており、一部の地域の生態環境は悪化の一途にある」と指摘したが、これは当時の経済社会発展に対する重大な問題指摘でもある。2002年の「国家環境保護第10次五カ年計画」¹⁾では、「環境状況は依然として大変深刻な状況にあり、・・・一部の地域の環境汚染や生態環境破壊問題は既に国民の健康を侵害し、経済発展を阻害し、社会安定を破壊する重要な要素となっている」と指摘した。2003年、現政権は科学的発展観を提起し、「持続可能な発展観」や「人と自然の調和のとれた発展」等の環境理念の重要性について再度強調した。2005年、国務院は「科学的発展観を確実に実行し、環境保護を強化する政策に関する決定」を公布し、マクロ政策の決定プロセスにおける環境保護政策を一層強化するよう指示をおこなった。とりわけ重要な点は、2006年の「国民経済社会発展11次五カ年計画」において「第10次五カ年計画」を基に、環境保護政策を単独の章に構成したほか、主要汚染物質の排出総量を第10次五カ年計画に比べて10%低減させるという、初めての拘束性をもつ定量指標を示した。

この期間には「環境影響評価法」をはじめ、10部に上る環境および資源保護関連の法律制定や改正をおこない、国の環境保護政策への新たな重視姿勢を示すことになった。

2008年3月におこなった政府の機構改革では国家環境保護総局を環境保護部に昇格させ、国家環境保護機構を国務院直属機構から国務院構成組織

に発展させた。これは国の環境保護職能が計画や立案、法執行および重大な環境問題の意思決定における総合調整能力において大幅に強化されたことを意味する。

上述の内容を総括すると、「第10次五カ年計画」期間中に環境保護政策の一定の進展がみられたが、「第10次五カ年計画」の主な指標の一つとして掲げていた「主要汚染物質の排出総量」10%削減目標を実現できなかったばかりでなく、一部の汚染物質の排出総量が大幅に増加し、中には30%以上の増加率を示すものもあった²。「第11次五カ年計画」期間に入り、最初の2年間は主な汚染物質の排出総量が減少するどころか、増加の一途にあった。17の省に対する2006年度上半期の関連データについて分析をおこなった結果、CODとSO₂の排出量が2005年の同時期に比較して、それぞれ4.2%と5.8%増加したことが分かっている（李ほか2006）。

2. 環境法政策の問題点：公権力の制約要素に対する分析

(1) 運営体制からみる環境法政策の問題点

(a) 環境立法：大きな間違いもなければ、大きな役割も果たせない。

法政策の基盤は依拠可能な法律の存在であり、環境法政策は健全かつ完備された法制度と規範体系による保障が必要である。しかし中国環境保護関連法の場合、形式上は包括する内容が多く、全面的で包摂する領域が広いが、個々の具体的な問題に直面した際に、このような「全面的かつ完備された環境保護法体系」から具体的な問題解決につながる条項を見つけ出すことが大変困難である。

具体的には、以下の方面から中国環境保護関連法の立法上の主な問題点を指摘できる。

第一に、人民代表大会の立法権が政府の行政指導の下でおこなわれており、計画の不合理性のほか、部門利益が色濃く反映されている。例えば、

行政主管部門に草案の策定権を付与することは、立法行為自体がそれぞれの部門を中心におこなわれることにより、立法手続きが政府部門間の利益争奪のための「主戦場」と変容する恐れがある。更に、立法手続きの閉鎖的かつ神秘主義、部門利益の無断拡張および部門利益の法定化、非問責的規定や責任の不在化、関連部門利益の無視および住民利益への無関心化、行政強権化と司法救済の簡易化等の問題を生じさせる。このほかにも、土壤汚染防除対策や生物安全および外来種の侵入、化学物質環境リスク管理、温室効果ガス排出対策等の多くの新しい領域および重要な領域の法整備を遅らせる傾向がある。

第二に、人民代表大会の立法権限が政府体制による制約を受けているため、立法権限が行政に妥協する傾向が現れ、行政部門間はお互いに歩み寄らない現象が起きる。環境保護関連法では、「私にできないことは相手にもさせない」「法規定が過度に原則化される」といったケースをよく目にすることができる。例えば、「環境保護法」の規定には、地方政府の環境質に対する責任所在の規定および規範的行為の規定が定められているが、法律的责任結果については言及されていない。また汚染状況が深刻な企業に対して厳しい制裁を加えるとした規定も存在しない。ほかにも環境関連法の規定自身に非合理性の問題がある場合があるほか、条文の内容によってはそれ自体が立法の目的に反するケースもある。例えば、環境影響評価制度における事後追加的報告書の規定や排污費徴収制度の基準超過料金徴収の規定などがそれに相当する。一部の環境保護関連法の責任所在制度の設計に厳密さが欠けており、環境行政管理に存在する問題点を重視するばかりに、住民の環境権や利益の保護および救済を軽視する傾向が現れている。

このような欠陥は、環境保護法政策の執行と住民の環境権および利益の保護をおこなう上で、大きな障害となった。今後の中国環境法体制の構築をおこなう際には、立法機能の健全化を図ることを最優先課題として位置

付けるべきであり、その際の「健全化」は立法の量的増加のみで図るのではなく、立法機能の質的向上を重要視し、各級人民代表大会における真の意味での自主的立法権限を実現すべきである。

(b) 環境法の執行：地方政府の制約を受ける法律権力

環境保護法執行の実施効果と効率性、その多くの意味において法執行体制の合理性によって左右される。また環境保護法執行の有効性を保つためには、法執行の主体が十分な資源調達能力を有するのかどうか、法執行の担当者が職業上の基本的な教養と職業上のモラルを備えているのかが前提条件となる。

しかし、中国の環境保護法執行における体制上の多重性や機能面の制約要素によって、上述の条件を実現するには大変困難な側面がある。主な問題点は次のとおりである。第一に、「統一的な管理と分業的な執行」という環境保護管理体制が、表面上は非常に優れた体制のように見えるが、実際はそれ自体が環境保護法政策の執行に大きな弊害を与えたことが実践によって証明された。環境保護部門の行政地位が段階的な向上を図ってきたにも関わらず、それに伴う法執行の権限は強化されることはなかった。また相次いでおこなってきた「環境影響評価の嵐（原文は「環評風暴」）」も、もう一つの典型的な事例として指摘できる。このような現象は形式上では企業の違法行為のように見えるが、本質上は政府部門が違法企業に対して違法な加護をおこなうためであり、その結果、「取締を強化した結果、反って事態を悪化させてしまう」という現象が多くの場面でみられた。このような権力の運営メカニズムと体制上の欠陥によって、行政の経済主管部門が「分業的管理体制」をおこない、環境保護部門の「統一的管理体制」の機能を著しく制約した。そして、政府内に形成された交差的、重複的、矛盾し合う行政職能は、部門間の無駄な資源消費を招いただけでなく、環境法執行の効率性を著しく阻害した。このような体制上の弊害は、まさに「三鹿粉ミルク」^{〔訳注1〕}等の事件によって証明された。

第二に、環境保護法の執行過程では、長期にわたって地方政府の経済発展を優先する圧力と制約を受けてきた。住民の中には、「税務部門の法執行は領収書を手段に、商工部門の法執行は営業許可書を手段に、公安部門の法執行は手錠を手段に、環境保護法の執行はスローガンを頼りに執行される」という流行語が広まっている。これは「先に汚染し、後になって除去する」「先に蓄積をおこなって、後になって発展する」という思想の下で、「監督管理をおこなうために設立された機構」が一部の地方では「保護をおこなうための機構」に変容してしまうケースが現れ、「政令は中南海を出られない」という現象が地方の環境保護法執行の領域でとりわけ顕著に表れていたからである。

政府の政策内容からみて、政府の環境行政部門は本来全国民の環境公益を守るために、不当な経済発展と対立するための部門の一つとして設立された。皮肉にもこのような役割を担っていたために、環境保護部門は常に政府の「反対論者」として重視されることはなかった。更に一部の政府指導者の中ではずっと以前から環境保護部門を単なる「雑技団の一匹の猿」としかみなされてこなかった。それはつまり、地方政府にとって「高いスローガン」を掲げる必要がある時にだけ舞台に出させてもらうことに過ぎなかった。地方政府の政策部門として、環境保護部門の政策執行権限はまず法律の規定に従ってではなく、地方政府の指導者の意思やそれによって策定された地方政策に基づいておこなわれた。それ故に、各級の地方環境保護局長は「抵抗できる者ほど、その座に長くいられない。」という現象が起こり、これは現行体制下の環境保護法執行の難しさを物語る説得力のある事例の一つである。このような背景の下では、優秀な法律人材や、より良い環境管理手段が環境保護部門へ供給されることは大変難しいと考えられる。

(c) 環境司法：重いプレッシャに耐え難い最後の防御線

上述したような立法および体制上の欠陥は、既に環境保護法政策の執行

効果において先天的欠陥をもたらし、環境保護部門自身における法執行能力の不足はその困難さを更に深刻化させた。この場合には、司法による救済手段が公権力として介入をおこなう最後の命綱となる。しかし、すべての問題が、現体制と現行の機能メカニズムの欠陥によって起因する諸問題と一緒に、同じく現体制と機能メカニズムの制約を受ける司法機関に対して解決の糸口を求める場合には、両者共に困窮に陥り、なすべき術を失ってしまう。

第一に、国の行政、民事および刑事等基本法律制度の不備によって、環境保護関連法律の特別法規範が国の基本制度による支持を得られなくなるだけでなく、環境法知識が乏しい裁判官に対して「右の方にも左の方にも」解釈可能な裁量の空間を与えてしまう結果を招く。実践に対する分析の結果、多くの場合、このよう裁量空間における価値の判断材料は法律の正義感によるものではなく、地方政府指導者の幹部政治業績評価目標によって左右されることが明らかになった。

第二に、中国の司法機関が地方政府から独立していない現状では、各級人民裁判所が環境紛争事件を取り扱う際に、必ずと言っていいほど政府の顔色や当事者の背景にある後ろ盾を考慮せざるを得ないのが現状であり、このような現状では多くの環境汚染被害者または事件そのものが裁判所に受理されないことを理由に、「上訪」^[附註2]の行列に加わるか、判決への不服を理由にいつまでも申し立てを続ける事態に至る。場合によってはより極端な暴力的な抗議手段で法律に対抗するか、または暴力をもって汚染に抗議する事件に発展し、最終的には大きな悲劇を招いてしまうケースもある。このような場合の法律効果は必ずしも社会的効果や政治的效果と一致すると言い切れない面がある。その反対にその後のより大規模な群衆暴動の発生のための潜在的な引き金を提供してしまうことになる。

(d) 環境法治と住民：企業の責任逃れと社会的監督能力の脆弱さ、住民参加の低さ

現行の環境立法および法執行の仕組みでは、「違法コストが低い」という構造が形成され、企業の法遵守を促す有効な外部統制機能が働かないため、多くの企業は法律を遵守するよりも、むしろ違法行為を選択しがちな構図となっている。それに連動して、企業のステーク・ホルダー（例えば、消費者や銀行、株主等）による企業の環境利用行為への正しい誘導作用が小さく、市場メカニズムによる調整能力も弱いいため、企業自らによる自律性が欠如しており、積極的かつ意識的な環境負荷の低減努力をおこなうどころか、経済的利益を獲得するために環境と資源を故意に破壊する違法行為まで敢行する場合がある。

このほかにも、環境保護法の執行過程の中で住民や社会の力を十分に発揮させていない問題を指摘できる。まずは、住民側の参加能力が明らかに不足しており、法律の面では健全な制度面の支持基盤が構築されていない。それどころか、しばしば政治的な圧力が原因で、住民側は全面的かつ大胆に、そして深く環境保護公益事業に関わることができずにいる。そのかわりに、本来は政府の政策を支持するはずの参加者が、最終的には環境汚染集団事件の関与者になってしまうケースが起きている。第二の問題点は、社会的監督機能がうまく機能していないため、環境保護法の執行過程の中で情報収集とそのフィードバックのメカニズムが十分に機能しておらず、マスメディアの役割も現行体制の制約を受け、社会監督システムが本来発揮するはずの役割を十分に果たせていない。目覚ましい経済発展への大喝采の中で、我々はメディアが違法な汚染排出行為に対する真相究明の暴露記事や不実な環境情報に対する疑問の声をあまり目にすることができない。

（2）政権運営と法執行の関係からみる環境法治の問題

政府によるガバナンスの過程は政治的な過程であり、政府への影響要素が多く存在するため、政府行為に対して法的枠組みを逸脱しないように要

求することは不可能である。学者によっては、中国政府の運営過程における最大の問題点は、与党と政府間の権力関係を如何に規範化するかの問題であると指摘する者もいる（朱2002）。それは、政権運営の目的が社会の調和を実現することにあり、それと法律の関係は、主に政権与党の立法、行政、司法への実質的な把握と意思的な影響力の方面に反映されるべきである。そして法の執行の目的は社会的正義を追求することであり、「依拠可能な法律の整備や定められた法律の遵守および厳格な法執行と違法行為への徹底的な追求」が必要とされる。

受益者の多元化による影響によって、社会的調和の尺度を何かの具体的な指標で図ることは非常に難しい側面がある。それゆえ、政権運営の目標はより強い理念的意味合いをもっており、それらは特に政策面の法執行への指導的役割に現れている。なぜならば、それは政権運営の目標が法執行の最終目標と一致するからである。そして、法執行の目標はより現実的な意義をもっており、様々な個別的な事案や紛争を対象とするため、法律に依拠しておこなう行政原則の指導の下で、法執行は必ず「依拠可能な法律の存在」を前提におこない、法執行は政権運営の目標を実現する手段と方法であるといえる。

1949年共産党が国の政権を掌握して以来、「与党であると同時に、指導政党でもある」という局面が現れ、長年にわたって与党は自らの二重身分に対して合理的な位置付けをおこなっておらず、「政権運営」と「指導」の概念的区分をおこなってこなかったために、党は国の事務管理に対して政策運営を指導と見做し、指導をもって広く政策運営にかかわってきた。その結果、党と政府の未分離構図や党が政府の代わりに行使用するという現象が現れた（張ほか2004）。このような現象は環境法治に対しても直接的な影響を及ぼした。

- (a) 党および政府の上層幹部評価制度による地方政府官僚の政治業績追求傾向

地方官僚の政治業績追求傾向と党および政府上層幹部評価指標の追求傾向は、事実上環境保護法政策の執行に対する第一の重要なマイナスの要素である。形式上は、法執行の決定的要素が幹部の総合能力や執行能力によって決められるようにみえるが、実質上その幹部のやる気を左右するのは、その人への任命権限をもつ上級政府の党および政府幹部との間の服従関係であって、決して法規定に従ってではなく、更に住民の利益から出発したものではない。そして、このような仕組みのすべてが与党の政府幹部に対する評価制度と深く関係する。20世紀後半におこなわれた与党の幹部評価制度について総合的評価をおこなうならば、全体的内容からすると政治的指標を重視するものであり、地方指導者に対してできるかぎり地方経済発展を奨励する仕組みとなっている。その結果、地方のGDP至上主義を直接に招くことになった。改革開放政策を実施して以来、多くの地方では経済数値や経済指標のみを強調する傾向が現れ、プロジェクトの実施や競争的政策の展開に熱中し、中身が伴わず、住民には負担を強い、財源を無駄にするようなシンボリックなプロジェクトや政治業績につながるプロジェクトをおこなってきた。その結果、地方の発展に対して長期的な負の遺産と潜在的な問題をもたらしただけでなく、住民の利益を侵害し、党と住民との関係および幹部と住民との関係を損ねることとなった（劉2008）。

(b) 財政面の「独立採算運営」体制による地方政府および幹部の二つの困難な選択

現行の中国「独立採算運営（中国語：分灶吃饭）」方式の財政体制も、地方の党および政府幹部が、社会的公共福祉事務に対して手を緩め、政策執行の重点を、環境への負荷効果を全く考慮せず経済成長に置く重要な要素となった。

改革開放政策以来、中国の財政予算管理体制は「独立採算運営」方式から「各級による請負」方式へ、更に「分税制」へと進化し発展を遂げてきたが、請負制度の「独立採算運営」体制の根本的改善をおこなってこな

かった。そのために企業も「縦割りおよび横割り」の行政隸属関係の強い束縛から解放されることはなかった。このような「政策のみを与え、資金を与えない」財政政策が、党および政府幹部の人事評価指標となるGDP成長率指標と重なりあい、政府機能が十分な転換を果たしていない状況を生み出した。二重体制は地方政府とその官僚を企業と資金の誘致活動へと繰り出すようにし、高い税収と利潤が見込める産業とプロジェクトに熱中させたのである。その一つの例として、2001年から2006年の間の中国固定資産投資総額が40兆元に達し、その規模がそれ以前の20年間の固定資産投資総額を上回るという統計結果（張ほか2009）を取り上げることができる。

3. 環境法治の健全化：政権運営要素に基づく分析

(1) 党と政府関係の規範化を図り、良好な権力運営および監督体制を構築する

中国の政府運営過程における党と政府の未分離問題を解決する重要なポイントは、漸次段階を経て党と政府関係の規範化を図ることにある。中国共産党第13回全国大会以来、与党としても「党と政府の未分離」および「政権運営能力」問題に注目し始め、「法に依拠して国を統治し、社会主義法治国家を構築する」という戦略的方針およびその「法に依拠して国を統治する」という部分の核心的内容を提起した。その上で党の第17回全国大会では更に党の政権運営能力を向上させ、党の先進性の保持と発展の具体的な帰結として科学的な発展に結び付け、調和のとれた社会構築を通して、中国の発展と進歩を牽引する役割を果たし、最も広範な人民の根本利益を代表するにふさわしい政党を目指すことをより具体的に示した。

国内メディアによる新聞報道をみた場合、ずっと以前から「指導者幹部」が、法律に基づいて対処すべき社会の重大問題や社会的影響力の大き

い問題についておこなった「指示精神」「講話内容」を、真剣に実施するよう求める内容が多く存在することがわかる。このことから分かるように、立法は法律の実施効果に対して直接に影響を与える要素であるが、法律の実施実態は異なる執行担当者によって様々な結果を示している。もし我々の法執行部門が、党や政府の「上層幹部」の「指示精神」や「講話内容」のように、「真面目に真剣に取り組んでさえいれば」、法執行の効果もよりよい方向へと進んだであろう。

實際上、直面した課題とその解決方法をどのように取り扱うべきかの問題について、政権運営と法執行の選択肢はそれぞれ異なる。「党と政府の未分離」体制および「党が政府を代表する」局面が続く限り、既に形成された政権運営方式と形式上の法執行活動は、法執行の担当者に対して政権運営の目的と一致するように最終選択を迫る結果となる。その結果、法執行行為が合法なのか否かとは関係なく、その結果が地方指導者の考えと一致さえすれば、たとえそれが何かの問題を引き起したとしても問題視されない。それによって、「果たすべき責任を果たさないことや、おこなってはならないことをむやみにおこなう」という現象が起こる。したがって、一連の環境紛争問題が法律に基づいて、または司法の手続きを通じて解決されない場合には、多くの些細な紛争問題が結果として政権与党が最も望まない最悪な事態に発展してしまう。

一部の政治学者は、党と政府関係の規範化を図るということは、つまり党の指導的地位を堅持し、党の指導方式の改善をおこなうことを前提に、党の直接的な指導範囲を縮小させ、その間接的な指導範囲を拡大させ、党の指導力を政治的な指導レベルに留めさせ、行政や司法、政治協商会議、各民主党派および人民団体の政治領域における主導的な役割を十分に発揮させることである、と指摘している（朱2002）。

ここ数年、政権与党は政治体制改革の中で幾つかの有意義な試みをおこなった。例えば、党委員会と人民代表大会の関係では、政策の意思決定効

率と党の執行力を向上させ、党と政府間の重複的な分業体制を減少または回避させるために、省の党委員会書記が省の人民代表大会議長を兼任するというケースが現れた（張2007）。また党および政府幹部の評価制度では、中国共産党組織部が2007年に「科学的發展觀の精神を体现した地方の党および政府指導者級および上級幹部の総合評価試行弁法」を公布し、その中で新しい幹部評価指標体系を構築した。具体的には資源消費や環境および資源保護等の領域の統計数値と評価意見を指標体系に組み入れるようになった。政權運営への各野党出身者の介入と監督機能強化の面では、現行の政治的人事制度を改革し、野党出身者および無党派層出身者から部の大臣および副大臣の人選をおこなう（袁2007）等の改革を試みている。

(2) 阻害要素の少ない環境保護管理体制の構築と環境保護法政策の執行と監督の強化

現行の法律と國務院の「三定方案」による規定によって、中国環境保護管理体制は環境保護部門の統一的な管理監督の下で各関係部門による分業的責任管理体制を導入している。2008年におこなわれた國務院の大部制改革の中で、新しく設置された環境保護部は國務院の構成機構として組織されたものの、それ以前の組織形態に比べて外部からの追加的機構や人員、ひいては機能の面において何ら変化のない組織改革であった。この行政改革により環境保護部が国の重大な政策決定のプロセスに参加できるようになったとはいえ、行政権限や機能面からすると、環境要素の多様性の特徴により、マクロ政策の意思決定権を有する發展改革部門やミクロ的政策権限を有し環境資源の開発と利用を主導する立場にある水利、国土資源、農林、建設等の伝統的な大部門に比べて、依然として弱小の劣勢部門であることには変わりがない。

それ故に、形式上の行政地位の向上では環境保護関連法律の実施過程で直面するすべての問題点を解決することはできない。重要な点は、未来の

改革の中で阻害性の存在しない環境保護管理体制を構築できるかどうかという問題であり、新しく設立された環境保護部が本当の意味でそれ以前の環境保護総局が克服できなかった体制上の根本的な矛盾と欠点を克服できるかどうかの問題である。

そのために、環境保護部門自身の迅速な転換が求められる一方で、条件が成熟した際には国自らが林業や水利、海洋等の環境保護関連の職能を「大きな環境保護」体系に組み入れる改革が必要となる。そうすることで初めて環境保護機構の国の経済社会発展計画や政策、重大問題の意思決定過程への参加権限や発言権限、統括調整能力を向上することができ、環境保護法政策の執行および監督を強化することができる。

(3) 移行期における様々な国内ステーク・ホルダーの利益主張問題への重視

政権与党は政権運営の過程の中で、一貫して法に基づく政権運営や科学的な政権運営および民主主義的な政権運営を強調してきた。しかしそれにも関わらず、地方の政策執行過程では依然として偏りの傾向や党と政府の未分離の現象が横行しており、多くの環境紛争問題を次第に民衆により集団的事件にエスカレートさせるケースが絶えない。

ここ30年来、地方の党および政府部門はこの問題に対処する際に、概ね次の方式を採ってきた。つまり、汚染企業に対する苦情→不作為または形式上の対処方法によって民心を落ち着かせようとする、民衆による汚染抗議事件の発生→徹底的な責任追及をおこない、一部に対して嚴重処罰をおこなうことで大勢に警告する、という形式だった。その結果、各地では「汚染行為は当たり前のことであり、汚染への抗議行為は違法である」という理不尽な現象が相次いだ。

環境紛争から集団事件に発展した様々なパターンを考察すると、20世紀90年代以前には主に環境汚染に抵抗する農民たちが、企業による汚染被害

に対して暴力的な手段を採り、戦いの主な相手は汚染企業であった。当時の法律的背景からすると、環境保護関連法が未熟な段階にあったため、法に基づく政治的概念が提起されておらず、法に基づく行政原則も貫徹されていなかった時代であった。20世紀90年代以降から今日に至るまで、環境汚染に対抗する手法に若干の変化がみられた。その中には、農民の企業に対する汚染被害への暴力的な抗議行動が含まれる一方で、政府のプロジェクト許可行為に対して不満をもつ都市住民が、或いは住民自身の環境面の安全性のために政府や主管部門に対して無言の座り込み抗議活動や無組織の「散歩」等の方式による平和的な抗議行動もみられた。当然ながら、その他に訴訟という方法を通じて裁判所に訴えるケースも多くみられた。

立憲政治から考慮した場合、集団事件も国民の多元的社会利益の正当性を主張する一つの方法である。中国では20世紀70年代から環境紛争に起因する集団事件が現れ始め、ここ十数年来の環境汚染の更なる悪化状況と地方政府の住民苦情に対する対処方法の粗末さ、不誠実等の要因によって、環境汚染に起因する集団事件が次第に増加する傾向にある。

元國務院副総理の曾培炎は2007年に、「中国では環境汚染に起因する集団事件が毎年30%の比率で増加している。環境問題は既に社会発展の制約要素となった。」と指摘した（姚2007）。このような直接的な利益衝突以外にも、「非直接的利益衝突」要素も増加の一途にあり、その矛先は主に強制力を有する公権力部門に向けられ始めている。これは中国の改革発展過程の中で長年にわたって放置してきた潜在的な矛盾と問題が、既にある程度の社会的感情の異変を引き起し、政権運営における民意基盤を喪失しつつあることを意味する。元中国共産党政治局常務委員会、中央政法委員会書記の羅幹は著書の中で、「集団事件に関与した一部の住民は、自らの直接的な利益主張要件が存在しないにも関わらず、ただ長年にわたって蓄積した不満感情を解消するために参加している」と指摘している（羅2007）。このことから分かるように、このような集団事件を減少させ根絶させる

ためには抑圧的手法ではなく、様々なステーク・ホルダーの利益を理解する立場から出発して、対処していくことが重要であると考ええる。

4. おわりに

中国環境保護法政策の30年の歴史をふりかえると、環境および資源保護関連の法律や法規および様々な環境基準の絶え間ない改善が図られ、環境保護機構も弱い部門から強い部門へと進化してきた。しかし現実には必ずしも我々が望むとおりの情景とは限らない。環境保護法律の「大量生産」と環境保護機構の絶え間ない地位向上が図られる一方で、環境質の根本的な改善を実現できず、むしろ全体的な状況が悪化の一途にある。このような現象は、環境保護関連法律が「依拠可能な法律の不可欠性、法規定の順守、法執行の厳格性、違法行為への徹底的な責任追及」という理想像とは遥かにかけ離れていることを物語っている。そのために法律の執行要因を考える際には、その実施のメカニズムや体制および立法と司法などの多面的な方面から考察することが不可欠であろう。

そのためには、未来の中国環境法治の進展の中で、まずは環境立法の質的内容の向上を重視し、法律が環境保護関連法の執行過程における諸問題に対処できるようにしなければならず、環境保護法政策の執行のために、必要な根拠と保障を提供する役割を果たさねばならない。次に、各級環境保護部門における統一的な環境監督管理という職権を強化し保障する必要性がある。そうすることで初めて、立法という手段を通じて環境保護法政策の執行過程に存在する内在的および外在の問題を解決し、有効かつ能率性の高い環境保護法執行体制を実現することができる。最後に、司法機構の環境保護法政策の執行に対する支持能力を強化し、環境保護部門によってなされた合法的な政策決定が確実に執行されるようにサポートし、司法機関による環境紛争の解決手段と方法を強化する必要性がある。

企業や住民、社会等の関連主体による環境保護法政策の実施過程への影響力を考慮した場合、企業の自律性および住民や社会の推進力等、いずれの要素も極めて重要な役割を果たすことになる。そのために、法律や政策的手段を通じて、消費者や銀行、株主などステーク・ホルダーの環境保護領域におけるそれぞれの役割を發揮させ、企業の環境面の社会的責任を促し、企業における環境保護制度の健全化を図る必要がある。また、住民の環境政策の決定プロセスへの参加体制および手段、方法を完備させ、住民の環境へのアクセス権を保障し、環境政策の決定プロセスにおける科学性と民主主義を強化しなければならない。ほかにも社会的監督システムを構築し、メディアによる監督世論造成の自由な環境を保障し、社会全体が環境保護法政策の執行を支援する環境づくりをしなければならない。

ここ30年間の中国環境保護法政策の発展過程を考察すると、政策執行要因が環境保護法政策の実施に対して決定的な影響を与えたことが分かる。官僚自らの政治業績の追求傾向や党および政府の幹部評価指標等の重視、および財政面の「独立採算運営（中国語：分灶吃饭）」という執行システムの下で、経済発展と環境保護事業の均衡発展問題について、地方トップまたは部門の責任者たちは経済的利益への重視と妥協の姿勢を示してきた。環境保護法執行の対象と地方財政収入の寄与者が同一物の場合には、往々にして短期的な経済的利益を優先したい考えから、自らが果たすべき公共機能を顧みず、ひいては環境保護法政策の執行を妨害する行為をおこなってきた。

事実上、健全な環境保護関連法規を制定し、それを円満に遂行させることは、政府自らが掲げている公共利益の実現や「公共利益のために立党し、国民のために政策を運営し、全身全霊で国民のために奉仕する」という政権運営理念と深く、そして切っても切れない関係にある。そのために国の政治、経済、社会および社会主義法制と権力運営システム等の諸問題について客観的な判断をおこなった上で、これらの問題と関連する環境政

策および環境立法問題、関連する政府体制や権力運営システム等の諸問題について分析をおこなう必要がある。これを前提にはじめて、中国環境法政策の執行過程への影響要素を正確に把握することが可能となり、立法や行政、司法および法律遵守等の方面から中国の環境法治問題やその対策手法をコントロールすることが可能となる。

本稿は科学研究費補助金・基盤B「中国の地方政府における環境法政策の執行と環境ガバナンスの向上に関する研究」(研究代表者:北川秀樹、平成20~22年度)の成果である。

【引用文献】

国家環境保護局『中国環境保護事業(1981-1985)』中国環境科学出版社、1988年(国家環境保護局1988)

曲格平『中国的環境と発展』中国環境科学出版社、1992年(曲1992)

全国人民代表大会常務委員会法執行検査グループ『「中華人民共和國環境保護法」の執行状況検査報告書(2009年)』北大法律情報ホームページ、

<http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=bel&Gid=570425362>、(全人大常務委2009)

環境保護部『環境保護部 国家環境保護第11次五カ年計画』環保部ホームページ、http://www.zhb.gov.cn/plan/hjgh/sywgh/gjsywgh/200801/t20080118_116458.htm、2008年(環境保護部2008)

李佳鵬・周生賢『解析汚染物熱排放不降反昇病因』人民日報海外版、2006年(李ほか2006)

朱光磊『当代中国政府過程』天津人民出版社、2002年(朱2002)

張恒山ほか『法治与党的執政方式研究』法律出版社、2004年

劉思揚ほか『探索体现科学发展觀的幹部考核体系——落實科学发展觀的重大举措』新華社、2008年(劉2008)

張通等『関与分税制財政体制与基層財政困難和投資過熱關係的認識与思考』財政部ホームページ、http://www.mof.gov.cn/bangongting/zhengwuxinxi/diaochayanjiu/200806/t20080618_46108.html、2009年(張ほか2009)

張國棟『專業官僚管專業』南方都市報、2007年(張2007)

袁廷華『多党合作發展的新步伐』學習時報、2007年(袁2007)

姚奕「汚染引發群体性事件年増30%」法制晚報、2007年

羅乾「政法機關在構建和諧社會中擔負重大歷史使命和政治責任」『求是』2007年第三期（羅2007）

注

* 汪勁 中国北京大学法学院教授・法学博士 wangjin@law.pku.edu.cn

** 金紅実 京都大学大学院経済学研究科研修員・博士課程修了 affkg103@oct.zaq.ne.jp

1 特別な注釈がなければ、本稿のデータはいずれも「国家環境保護『10.5』計画」（環境保護部http://www.zhb.gov.cn/plan/hjgh/swgh/200211/t20021113_83081.htm, 2009-05-16.）から引用。

〔訳注〕

- 1) 2008年に三鹿集団販売の粉ミルクに有害物質のメラミンが混入された事件。全国の多くの乳児が腎臓結石を患い、死者まで出た。
- 2) 政府に対し、訪問や手紙、FAXなどの形式で解決を求めること。