論　　説

中国の環境法政策と執行メカニズム

—地方政府の環境ガバナンス—

北　川　秀　樹

はじめに

中国では改革開放政策に転換した1979年に、早くも環境保護法（試行）を制定し、続いて1989年には環境保護法を制定した。この中では、三同時制度、環境影響評価、排汚費、期限内改善などの特色ある制度を整備してきた。また、2000年以降は、戦略的環境影響評価制度を取り入れた環境影響評価法、諸外国には例のない砂漠化防止法などを制定し法体系も整ってきた。[1]胡錦涛政権は、2003年に科学的発展観と和諧社会（調和のとれた社会）の考え方を打ち出し、第11期五カ年計画ではGDP単位当たりのエネルギー消費量の20%削減、主要汚染物（SOx, COD）の10%削減という数値目標を掲げ、環境重視の姿勢を示している。

一方で、急速な経済発展の陰で、深刻な環境汚染や自然破壊が進行し、住民の健康・財産への被害が急増し、暴動の増加も伝えられている[2]。環境状況は局部的には改善しているが、全体としては悪化し続けており、この状況は2020年以降も続くといわれている。1997年以降、癌による死亡者が毎年130万人と深刻な状況となっているが、環境汚染との関係が懸念されている。[3]

翻って、日本では、戦後の高度経済成長の一方で激甚な公害に見舞われた。しかし、このときは地方自治体が先行して公害防止条例を制定するなど対策に乗り出した。むしろ、国は経済界への配慮もあり後追い的に対策

をとってきた。また、四大公害裁判にみられるように、裁判所は公正中立の立場で、社会正義を実現するため、独自の法理論を構築し、判例、学説がリードする形で被害者救済をはかってきた。しかし、社会主義、人民民主独裁を憲法で謳い、西欧型の三権分立を志向しない中国では、司法の定義、独立性は日本と大きく異なり、同列には論じられない。

本稿は、環境状況悪化の主な原因として、環境法政策の執行面の問題、とりわけ環境問題発生の現場である地方政府における環境法政策の執行面の問題があるのではないかという視座から検討、考察する。まず、環境法政策を考える上で、前提として踏まえておかなければならない中国の国家制度、社会を紹介する。次に、最近の特色ある環境法政策や執行強化のためのメカニズムについて論じた後、環境問題発生の現場である地方に目線を置き、地方環境保護局職員や司法関係職員に対するアンケート調査・インタビュー、座談会・ワークショップの開催[4]などを通じて得た知見の結果を分析しながら、環境法政策執行に当たっての問題点を抽出し、環境ガバナンス改善のための条件を考察するものである。

とりわけ、北京大学法学院の汪勁教授と湖北経済学院院長の呂忠梅教授からは、本稿を執筆するにあたり、多くの有益な知見をいただいた。龍谷法学43巻3号にも両教授の寄稿論文を掲載しお礼に代えたい。

1. 中国の国家制度と社会

中国の憲法では、「中華人民共和国は労働者階級が指導し、労農同盟を基礎とした人民民主独裁の社会主義国家」（1条）と規定されている。また、「中華人民共和国の一切の権力は人民に属する。人民が国家権力を行使する機関は全国人民代表大会と地方各級人民代表大会である」（同2条）と規定されている。また、憲法前文に共産党が指導することを規定している。このことから、人民がすべての主人公であり、人民代表大会は最高の

国家機関ということとなるが、実際は、すべての権力は政権党である共産党が掌握している。すなわち、立法、行政、司法の三権は独立でなく分業に基づく機能分担であり、共産党の指導を受けることとなっている（小口ほか2004:82-85頁）。政府機関をはじめ様々な組織に共産党の委員会が設けられており、主として人事権を掌握している。このことから裁判の独立について、「人民法院は法律規定に基づき独立して裁判権を行使し、行政機関、社会団体、個人の干渉を受けない」と規定されているものの、各級人民法院のなかの党委員会が「党の指導」の名の下におこなう審査承認制、法院の財政、予算を握る同級の地方人民政府からの圧力が存在しており、損害賠償請求訴訟においても、地元政府が汚染企業を擁護することがあると指摘されている。

国と地方の関係については、地方政府は基本的に国の政策を執行する機関であり、省・直轄市などを除いて独自の行政法規を制定できない。地方政府の首長は、上級の党委員会により任命されるものであり、末端の行政組織である村民委員会を除いて住民の直接選挙はおこなわれていない。

近年の経済発展は著しい。GDPの成長率は2001年-2008年に年平均10.2%と急速に伸びている。地方政府は基本的に経済発展志向であり、特に、土地は国有であるため住民をわずかな補償で立ち退かせて住宅団地や企業誘致を図っていると指摘されている。経済発展、雇用、税収増加につながる企業は地方政府も歓迎している。一般に、地方政府の発展改革委員会や経済、財政部門の力は強いが、環境保護、森林保全等の所管部門の力は弱く、権限も大きくない。

中国の抱える大きな問題は貧富の差の拡大である。改革開放以降、富を蓄えた一部の富裕層と労働者、農民の所得格差は拡大している。2007年には、所得の公平さを表すジニ係数は、0.48となり、暴動も起きかねない0.5に迫っている。中国の場合、市場経済化の下で、資産を築いた私営企業家は共産党に入党し、必ずしも批判勢力にならなかった。1990年代に多

くの国営企業がリストラされ、私営企業などの非公有制企業が大幅に増えたが、政府は、2004年の憲法改正で「国は非公有制経済の発展を促進、支持、先導する」(11条)、「公民の合法的私有財産は侵されない」(13条1項)と私営企業家の立場を保障した。権力を持つものがお金も持つという構図が現れ、一部の特権的な富裕層が出現する一方で、農民、労働者は貧困状態に置かれている。特に、私営企業家のような旧中間層、管理職や新技術職の新中間層とも保守的傾向があるとの研究がある[5](園田2008)

住民の意識にも触れておかなければならない。中華人民共和国建国以降、大躍進政策、文化大革命など、大衆動員型のトップダウンの政策に翻弄された住民は、政策に表向きは従いながら、自分の生活や利益を優先する自己防衛のしたたかさを備えているといわれる。「上有政策、下有対策」という表現は、法律、政策などに対する不信感の表れであり、環境法政策が順守されにくい一因として考えられる。

2. 環境法政策執行強化のためのメカニズム(行政)

(1) 行政の監督システム

(a) 行政処罰

環境保護法やその他個別の環境法に定められた規定に違反した場合、一般には行政罰として過料等の罰が科せられ、悪質な場合は刑事責任を追及される。

行政罰の種類、実施機関、管轄、手続き等については、1997年に定められた行政処罰法により定められている。種類としては、警告、過料、違法所得・財物の没収、生産・業務停止の命令、許可証・免許の一時停止・取り上げ、行政拘留などである(法5条)。当事者が行政処罰を履行しないときは、行政機関は強制執行を人民法院に申請できる(51条3項)。但し、実際には法院はあまり積極的でなく、実効性を発揮していないことは後のア

ンケート調査のところで述べる。

(b) 行政監察

公務員に対する法律、規律違反については、行政部門内部の公務員を監督する行政監察法が1997年に制定されている。行政監察機関が環境保護部門の職員に対しても同法により監督、分限処分をおこなうこととなる。行政規律違反に対しては、警告、過失、大過失、降職、免職、懲戒解雇の処分のほか、財物の没収、追徴、賠償がおこなわれることとなる。なお、共産党員の場合は、別に党委員会の規律検査委員会の党紀処分が科されることになる。

(c) 信訪制度

中国の公衆参加の革命時代からの伝統的な形態としては、「信訪制度」を挙げなければならない。同制度は、「来信来訪」とも呼ばれ、革命時代から共産党と一般民衆との間の円滑な関係を保つために発達してきたものであるが、建国後は、国の通達に基づき県級以上の人民政府に投書や面会による申し立てを処理する専門の窓口が設けられた。中央政府から県政府まで、行政機関のみならず、人民代表大会、司法機関、党組織の中にも設けられている。しかし、この制度は簡便に利用できる反面、信訪機関は裁決権を持たない単なるあっせん機関に過ぎず実効性が期待できないとの指摘があることに留意する必要がある（天児1999,北川2008）

来信来訪については、「信訪条例」が行政法規として1995年に制定され、2005年に全面的に改正されている。環境保護分野については、この改正を受け2006年に「環境信訪弁法」が部門規章として制定されている。同弁法では、「環境信訪」を「書面、電子メール、ファックス、電話、訪問等の形式で」、「建議、意見、陳情」をおこなうことと定義されている（2条2項）。条例では、いかなる組織、個人も信訪人に報復をしてはならないと規定しており、これに違反した場合は、行政処分、刑事責任が追及される（条例3条3項、46条）。なお、弁法では、特に、環境保護部門と職員の信訪

者に対する報復を禁じている（弁法3条2項、40条3項）。

国家環境保護総局（以下「総局」、2008年から「環境保護部」）は、2001年以降、環境違法行為の取り締まりのための特別行動を展開している。このため、環境110番、全国一律の12369による環境保護通報ホットラインを設けている（大塚2008:268頁）。2009年6月5日には、環境保護部が“010-12369”の番号を設けた。同年10月23日までに、環境投訴受理センターは23,420件の通報を受け付けている。このうち、同年9月には、ネットを含め4612件の相談を受け、うち106件を受理している。内容は、大気汚染が51%、水質汚染と騒音を含めると約90%になっている。[6]

また、環境保護部のホームページには、ネット上で環境汚染や生態環境破壊の事実を通報できるようになっている。但し、前述の「信訪条例」の属地管理の原則により、所在地の省・自治区・直轄市により処理されることとなっている[7]。

(2) 特色ある法政策

(a) 環境影響評価制度

1970年代から環境アセスメント制度を導入し、実施してきた。統計では、建設プロジェクト環境影響評価の執行率は2008年で99.9%ときわめて高くなっている。[8]中国の制度は、日本のように行政機関の指導を受けながら事業者が報告書を完成するものでなく、環境部門が報告書を審査することになっており、その承認がないと着工できない。また、2003年に制定された環境影響評価法では、規画[9]に対する環境影響評価、いわゆる戦略的環境影響評価（Strategic Environment Assessment）が導入された（北川2004)。その意味では、日本法にない先進的な規定を有しているといえる。

一方でアンケートの多用、不透明な公聴会参加者の人選、救済措置など、形式的な公衆参加（北川2006a）であることや、事後補正の容認（汪

2006a:360頁以下）などの問題点が指摘されている。

(b) 集中取り締まり、キャンペーン

「厳打」と呼ばれる環境保護部門による違法汚染企業の集中的な摘発は、1996年8月の「環境保護の若干問題についての決定」で郷鎮企業を集中的に取り締まって以降、かなり頻繁におこなわれてきた。但し、取り締まりを受けた企業が雨後のタケノコのように、一定期間を経過すると操業を再開する現象も多くみられた。

総局副局長の潘岳が2005年におこなった「環境保護の嵐（原文は「環保風暴」）」は、マスコミに大題的にPRされ、中国の各界に環境保護の重要性を認識させた事件であった。総局が環境影響評価をおこなわずに着工した30件の建設事業に対し工事の停止を命じ、環境影響評価法に基づき過料が科せられた案件であり（北川2005）、全国的に注目された。総局の潘岳副局長は、2005年1月18日、13の省市の30件の火力発電所建設を中心とした違法着工プロジェクトの停止と環境保護法規の遵守を要求した。これらの案件は、環境影響評価法（2003年9月施行）が事業者に作成を要求する環境影響報告書について、審査部門の承認を経ずに着工したものである。30件のうち26件が電力関係（火力、水力）の事業であるため、景気過熱を抑制するのが真の狙いであるともいわれたが、経済官庁に押され弱小官庁であるといわれた総局にしては思い切った措置との報道もなされている[10]ただ、このケースは中央の環境保護部門がイニシアティブを発揮したものであり、地方政府のレベルで期待することは非常に困難と考えられる。

(c) 区域限批、流域限批

「区域限批」「流域限批」は、環境影響評価審査の連座制であり、汚染企業が立地し環境問題の深刻な地域や事業について、区域、流域一帯の企業・工場の環境影響評価を期限付きで延期、停止するものであり、「行政区域や事業集団の審査停止、延期」政策である（王曦2008）。

総局は、2007年1月11日、全国の鋼鉄、電力、冶金等の事業で環境影響

評価と三同時制度に厳重に違反している82件、1123億元のプロジェクトに対して処分を行った。この執行過程で、総局ははじめて「区域限批」の行政処罰を用いた。四つの行政区域と四つの電力集団のあらゆる建設プロジェクトが審査停止、延期となり、監察部門に関係者の行政責任の追及を提起した。[11]

「区域限批」制度は、環境管理手段の刷新であり、環境影響評価制度の威嚇力を強化した。以後、環境影響評価制度の執行率が低く、三同時の違法現象が深刻な行政区域や、期日どおりに「十一五」二酸化硫黄総量削減目標責任書と「十一五」水汚染物総量削減責任書を完成できない省、汚染物総量抑制指標を超過し、国が主としてコントロールし環境機能区画の要求を満足できない断面の川の流域、何度も重大・特大環境汚染事故が発生し、隠れた環境リスクが顕著な行政区域、企業集団が管轄する企業で環境影響評価と三同時の違法現象が深刻なもの、企業集団が管轄する企業で重大・特大環境汚染事故を発生させた区域について、時間も、範囲も異なっている建設プロジェクトの環境影響評価の審査承認を暫時停止することとした。[12]

さらに総局は、2007年7月、長江、黄河、淮河、海河の四大流域の汚染が深刻な地域について、違法性が著しい6市2県5工業区に対する「流域限批」を実施するとともに、32の汚染企業と6企業に対して、指名して監督指導をおこなった。6市2県5工業区に対して、潘岳副局長は3カ月以内に改善し、排出口の改善・撤去、規画に基づく汚水処理場の建設・正常運転、環境影響評価・三同時制度の履行、汚染企業庇護の改善、などを要求し、監察部に関係者の責任追及を提起した。[13]彼は、2005年の松花江汚染事故以降、水汚染事故が高潮期に入り、改善が破壊に追いついていないとの認識を示し、その上で、環境改善の功績を公務員の審査基準に入れること、部門や流域を跨った統一的な総合改善制度、公衆参加による監督など新しい環境経済政策を提案している。

(d) 一票否決制

「一票否決制」とは、国際連合安全保障理事会の評決方式と同様に、誰か一人でも否決の意思表示があれば、全体の決議を否決とみなすというものである。中国では、政府の成績審査において、基準に合格していなければ、他の基準が合格していても政府の全体成績も不合格とする基準である。審査対象の項目として、計画生育、安全生産、党の廉潔性などが用いられてきた（陳2009)。

環境保護との関係では、第11次五カ年規画綱要において掲げた、全国主要汚染物排出総量の10%削減という拘束的な指標の実現のため、2007年11月に、国家発展改革委員会、国家統計局および総局が関係部門とともに制定した、省エネ排出物減量に関する統計、観測、審査弁法を、国務院が地方各級政府に通知し、執行できない関係の責任者に対して、2008年から責任を問い、一票否決制を実施することとしたことに始まる。

このうち、「主要汚染物総量減排考核弁法」が責任問題について規定している。省エネ排出物減量の責任主体は、地方各級政府であり、環境保護部が関係部門とともに、各地方政府に対して業務実施状況を審査し、審査結果が国務院に認定された後、社会に対して公告する。主な審査内容は3つあり、①主要汚染物総量の削減目標の完成状況と環境質量変化の状況、②主要汚染物総量指標システム、観測システム、審査システムの建設、運用状況、③主要汚染物総量の削減措置の実施状況である。具体的な賞罰について、年度の審査を合格できない省、自治区、直轄市人民政府は1カ月以内に国務院に書面で報告し、期限内の改善措置を提出、環境保護部に副本を送付する。国務院が審査後、審査結果は主管部門に交付され、「科学的発展観の要求を体現する地方党政指導グループと指導幹部総合審査評価試行弁法」の規定に基づき、指導者に対して責任を問い、一票否決制を実施する。審査結果が合格であったときは、環境保護部が表彰をおこなうが、合格できないときは、環境保護部が当該地区のすべての新規増設の主

要汚染物排出の建設プロジェクト環境影響評価審査を暫時停止し、当該地区の環境保護、環境改善の称号を取り消し、年度の表彰や称号の授与を見合わせる。合格せず、かつ改善の努力も不適切な場合で重大な社会的影響がある場合は、監察部門が「環境保護違法違規行為処分暫行規定」により、関係者の責任を追及する（張力2007）。

(e) 行政職員の責任体制の強化—河長制—

2007年春に太湖の藍藻が猛発生し、水供給が危機に陥った後、無錫市が採用した手法が「河長制」であった。これは、各級の党政機関の主要責任者が「河長」として管轄区域の河の改善を請け負う制度である。水質検査結果を党政機関の主要責任者の成績審査に用いようとするものである。2008年9月までに815の河川に「河長制」を実施し、市レベルから村まで四級の管理体系を樹立し、組織機構、目標責任、措置、責任追及等の方面において明確な規範を作成した。この指導監督制度は以下のような四つの特徴がある（張玉2009）。

・水質改善の責任が地方の主要な責任者に分担され、地方の党政幹部が水生態環境改善の総責任を負い、横向きの協調が強化され、実効的な管理が実現できたこと。
・非常に大きな水質改善ネットワークが形成されたこと。市全体で、三つのレベルの事業指導グループが設けられ、市委員会書記、市長から村の支部書記、主任、発展改革委員会、財政局等の権力部門から档案局まで、また、労働者・青年・婦人等の組織まで河長担当の幹部は2000人近くに上ったこと。
・それぞれの河で一つの改善方策を立案し、河長がそれぞれの診断を行い、的確なプランを制定したこと。
・一票否決制を主とした責任追及をおこなったこと。

河長制については有名な成功事例がある。汚染が深刻で、富栄養化が激しかった滇池の水質改善に使われた仇和モデルである。これは、2007年12

月に昆明市共産党委員会の書記に就任した仇和が、汚染の改善にはまず人の改善、人の改善にはまず役人の改善という考え方のもとに、滇池に流入する流域の河川に河長制を導入し、削減目標を明示したものである。具体的には、35の河について、市の委員会、人民代表大会、市政府、市政治協商会議の主要な指導者に一つの「河長」、その下の行政レベルの指導者は、河の区域を担当する「段長」、その下の幹部は「片長」とし、分級管理を図ったものである。彼らは目標を設定され、この達成状況を幹部審査の基準とされ、「一票否決制」が採用された。この結果、2007年までに50数億元を投資し、改善されなかった滇池の水質がわずか1年あまりで飛躍的に改善された[14]（楊2010）。

(f) 経済的手法の活用

環境保護部はまた、中央銀行、銀行監督管理委員会、保険監督管理委員会、財政部、商務部などと連合して、経済的手法を導入した環境経済政策を進めている。[15]市場経済のもとで、価格、税収、財政、貸付、費用の徴収、保険などの経済手段を運用して、環境コストを内部化し、市場主体の行為を調節して、環境資源の保護を図り、最終的に経済建設と環境保護に調和した発展を実現する政策を打ち出している。

既に試行的に実施したり、公表したりした政策は5つあり、グリーン融資、グリーン証券、グリーン保険、グリーン貿易、生態補償制度である。

このうち「グリーン融資」は、規則に違反して汚染物を排出する企業のリストを中国の銀行協会に提供し、これに基づき銀行が自主的に融資を差し控えるものである。総局、中国人民銀行および銀行監督管理委員会が2007年7月に「環境保護政策法規の実行と貸付リスクの防止と抑制に関する通知」を出したことに始まる。中国工商銀行は、同年9月に「緑色信貸創設推進に関する意見」を発布し、環境保護政策と一致しないプロジェクトへの貸付け停止、「区域限批」「流域限批」対象地域における企業とプロジェクトに対する貸付の一時停止を決めた。また、総局は同年、中国人民

銀行に3万あまりの企業の環境法違反情報を提供し、商業銀行はこれに基づき貸付停止または貸付制限を実施している。さらに、銀行監督管理委員会は、環境影響評価手続き、三同時制度をおこなわず、基準超過の汚染物質排出や旧型生産設備を使用している38の違法な処罰企業のリストと「流域限批」の企業リストなどを各商業銀行に転送し、12企業が現地の金融機関の融資制限を受けている（包2009: 81頁以下）。

「グリーン証券」は、汚染企業の株式市場での上場を認めないものである。2009年9月の武漢市の環境保護局へのインタビュー調査では、経済的手法の中ではグリーン証券が最も進んでいるとのことであった。[16]この政策の基礎は総局が2008年2月に正式に公表した「上場企業環境保護監督管理業務の強化に関する指導意見」である。その意見書は中国証券監督委員会の「重度汚染業種生産経営会社IPO申請申告文書に関する通知」（発行監督管理函2008-6号）とともに、上場企業環境保護検査制度と環境情報公開制度により、共同で火力発電、鉄鋼、セメント、電解アルミニウム業種および省をまたがって経営する「高汚染、高排出」業種（13種の重度汚染業種）の拡大を抑制し、上場企業が持続的に環境問題に対処する活動を促進することを目的としている。具体的には、このような業種の企業が初上場あるいは二次融資の申請をおこなう際に、まず環境保護部門の規定に基づき環境保護検査を受ける、環境保護検査による意見を取得できなかった場合、申請が受理されない。総局がおこなう上場環境保護検査において、環境影響評価と「三同時」制度に重大な違反をしたり、重大な汚染事件を引き起こしたり、主要汚染物質を安定した基準で排出していなかったり、検査中に不正をおこなったりした場合には、上場検査の未了あるいは検査延期の決定がおこなわれ、資金の徴収ができないこととなる。

「グリーン保険」は、環境汚染責任保険制度であり、企業が保険に加入して環境汚染による責任を担保しようとするものである。総局と中国保険監督委員会が2008年2月に共同で公布した「環境汚染責任保険に関する指

導意見」によると、総局と保険監督委員会は、モデル活動として、危険品を生産、経営、貯蔵、運送、使用する企業が集中している業種と地域において、重点業種の環境リスクの程度に基づき保険に加入する企業や施設のリストと汚染損害賠償基準を設けて、2015年までに、環境汚染責任保険制度を整備し、全国レベルで普及させようとしている。また、リスクの評価、損失の評価、責任の認定、事故の処理、資金の賠償支払などの各メカニズムを確立することを目指している。このため、国および各省・直轄市・自治区の環境保護法律法規の中で「環境汚染責任保険」条項を追加し、あるいは「環境責任保険」の専門法規を制定すること、現段階では環境汚染責任保険の目的は突発、想定外事故による環境汚染直接損失を主とすることを明確にすること、環境保護機関は企業の保険加入目録および損害賠償基準を制定し、保険会社による環境責任保険商品の開発、責任範囲の合理的な確定、費用の割合の分類整理や、保険監督管理機関による職業規範の制定により市場の監督管理をおこなうこと、環境保護機関と保険監督管理機関は環境事故調査および責任認定メカニズム、保険給付手続きなどを制定すること、を目標としている。

「グリーン貿易」は、環境に負荷を与える製品の輸出入に対して関税等の運用により規制をおこなおうとするものである。2007年7月1日から実施された「財政部、国家税務総局の一部商品輸出税金返還率の引き下げに関する通知」では、2,831の商品の輸出税金返還政策に対し新たな基準を実施すると同時に、553の「高エネルギー消費、高汚染、資源性」製品の輸出税返還を取り消し、2,268の貿易摩擦を引き起こしやすい商品の輸出税返還率を引き下げた。2008年2月26日、総局は第1回目の「高汚染、高環境リスク」製品リストとして合計6つの業種の141の製品を公表した。このうち「高汚染」製品16種類、「高環境リスク」製品63種類、「高汚染かつ高環境リスク」製品は62種類あった。リストの中の輸出税返還を受けていた農薬、塗料、電池および有機砒素類39の製品に対して、総局が財政部、税務

総局に輸出税返還の取り消し意見を提出し、それと同時に商務、税関などの機関にこれらの製品の加工貿易を禁止させるという提案もおこなった。中国は近年、「国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質および駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約：The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (PIC))」、「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約：Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs))」などの化学物質環境監督管理に関する国際条約を批准しているが、グリーン貿易政策は国民の健康を守るのに有益なだけでなく、貿易の持続的発展の促進にも有利であり、また責任感を持つ大国のイメージを確立する点でも有益であろう。

(g) 生態補償制度

「生態補償制度」は、総局が2007年に制定した「生態補償モデルの展開に関する通知」に規定されている。生態補償メカニズムというのは、生態システム利用価値、生態保護コスト、発展機会コストに基づき、行政と市場手段を総合的に運用して、生態環境および関連する各方面の間の利益関係を調整する環境経済政策である。具体的には、自然保護区生態補償メカニズム、重要生態機能区生態補償メカニズム、鉱産資源開発の生態補償メカニズム、流域水環境保護の生態補償メカニズムなどである。江蘇省は汚染問題の深刻な太湖流域で試行をおこなっているが、これによると行政地域の境界にまたがる河川断面水質と湖に流れ込む断面水質の抑制目標を定め、上流地域の市から出た川の水質が境界断面水質抑制目標を超えた場合、上流地域の市は下流地域の市に資金で補償する。また、上流地域の市から出た川の水が湖に流入する地点における断面水質抑制目標を超えた場合、規定により省の財政機関に補償資金を払うことになる。すなわち、開発利用者に環境外部コストを負担させ、生態環境回復責任を負わせることにより、損失を賠償してもらい、環境容量を占用することによる費用を支

払わせることとなる。また、生態保護の利益を受ける側から生態保護者に適当な補償費用を支払ってもらうこととなる。これらの措置は経済面において、「開発者による保護、破壊者による回復、受益者による補償、汚染者による費用の支払い」という原則を示している（包2009: 80-85頁）。

なお、経済成長によるGDPから、環境汚染や破壊による損失額を控除し、実質的な経済成長のみを示す「グリーンGDP指標」については、2004年から、総局と国家統計局により研究をおこない、2006年9月に全国の数字を公表したが、31の各省、自治区、市の数字を報告しなかった。その後、地方と業界の反対により、2007年7月、国家統計局長が国際的に計算基準がないため公表できないと宣言し、この試みは頓挫してしまった（包2009: 73-74頁）。

3. 法政策執行に当たっての問題点

実務において環境保護の業務に携わっている地方政府の環境保護行政部門職員と地方の司法部門（法院、検察院）の職員に対するアンケート調査や「中国の環境法政策と環境ガバナンスに関する日中国際シンポジウム」（2010年9月3、4日、於京都）での報告などをもとに、中国における環境保護の円滑な執行を妨げている要因を考える。

【地方政府の環境保護行政部門職員に対する調査から】

(1) 環境行政の執行面から

北京大学の汪勁教授により実施されたアンケート調査結果[17]（汪ほか2009:281-310頁）によると、地方政府における執行の現状として、まず、「一低、二高、三難（低い違法コスト、法遵守と法執行の高いコスト、法執行の際の挙証・法人代表者の追及・強制的な取締が困難なこと）」の現状について、第一の原因として「立法が不完全で、具体的でない」ことを挙げる者が過半数（53.2%）を占め、「環境保護部門の弱い立場」（19.6%）

「地方政府の経済発展志向が強く企業を支持していること」(14.5%)「違法企業の環境意識が低いこと」(9.7%) と続いている。

企業が違法行為に走る原因としては、「環境法規による違法処罰が違法行為により獲得できる利益より低いこと」(79.0%) を挙げる者が圧倒的に多く、「政府または関係部門が環境保護部門の法執行に関与すること」(7.8%) がこれに次ぐ。

(2) 制度執行の現状についての問題点

(a) 環境影響評価制度

2003年の環境影響評価法施行後、環境影響評価を審査通過する比率については、90%以上と答えたものが半分近く (44.1%)、60%以上が3割程度 (31.2%) いる一方、59%以下と答えたものは1割程度 (12.9%) と少なく高い合格率であることがわかる。

次に、現地のプロジェクトが環境影響評価の承認を得られない主要な原因として、「環境影響評価の文書が法律の要求に合わない」(57.3%) が過半数を占め、「プロジェクトの環境リスクが大きすぎる」(25.3%)「プロジェクトが依拠するところの計画が環境影響評価を行っていない」(10.2%) と続いている。

さらに、環境影響評価手続きをとらずに着工し、事後的に補正手続きを取る事例の割合は、すべての事例のうちの40%以上が3割を超え (30.6%)、20%以下は3割足らずにとどまっている。四川省環境保護局職員によれば50%のプロジェクトが環境影響評価をおこなわず、30%が補正手続きをおこなったとのことである。同省のある県では基本的に補正手続きで対応しており、環境影響評価手続き承認後に着工させるなら、企業は他の地方に投資してしまうため政府は容認しているとのことである (汪ほか2009:292頁)。

総局環境プロジェクト評価センターの2005年調査では、事前の手続き執

行率は省級の建設プロジェクトで70%、地市級は40%、郷鎮級の企業では20%程度であるという報告もあり（耿2007）、上記の実態を反映している。

また、環境影響評価報告書は短期間で完成されている。手続きにおける公衆参加については、規定は整いつつあるがアンケート調査で済ませている場合が多い。公聴会については、マスコミで報じられた円明園浸透防止膜事件や、北京百旺家苑電磁波事件におけるものを除き、公開されたものは目にしないし、参加者の選定基準も不分明である（北川2006a）。

(b) 排汚費の徴収

「徴収基準が不合理である」とするものが全体の38%を占めており、「環境損失の補償には不十分であり基準を上げるべきである」「地方に国より高い基準を設定することを許すべきである」と回答しているものがこれに次いでいる。環境を守るより違反するコストのほうが安く、中国の排汚費は低額であることを表している。

(c) 総量規制

「排出権取引市場が完全に整備されていない」がもっとも多く（27.5%）、次いで「総量および削減基準の確定にあたって十分に環境容量が考えられていない」（27%）とする回答が多い。前者については、市場がごく一部の地域で試行されているに過ぎないこと、後者については基準が現実の環境容量に比べて依然として低すぎることを表している。これに続いて「削減基準が実際に適合していない」とするものが多い（22.6%）。これは中央政府の基準設定が現実と合わない、すなわち地方政府と企業の経済利益に反するため種々の口実でこれを逃れようとすることを示しており、このような規制をおこなうことに困難が伴うことを表している。さらに「主要汚染物総量規制の法律根拠が不十分とする」ものも2割と多い。これは、すでに「水汚染防治法」「大気汚染防治法」「海洋環境保護法」には、関連措置を定めているが、実施のための規定が完全でなく法律根拠が不明確であること、および11次五カ年計画と国務院の通知や弁法以外に、法律で削減義

務を明確にしていないことによる（汪ほか2009:294頁）。

(d) 期限内改善

期限内改善は、環境保護部門が環境を汚染する企業に対して期限内に改善を命じ、改善されないときは地方政府の権限で業務停止、閉鎖させるものである（環境保護法29条、39条）。この場合、地方政府が環境保護部門の提起した期限内改善の建議を採用する率は、上記調査では、有効回答のうち半数を超えるものが「90%以上」と答えており、「60%以上」になると77%にまで達しており、現実に機能していることがうかがえる。一方で、12.5%のものが「30%以下」を選択しており、少数の地方政府では機能していないことを表している。

地方の企業が期限内の任務を完成できず政府に閉鎖を命じられる率について、有効回答の48.6%が「10%以下」としている。また、「49%以下」とするものが全体の約75%を占めている。このことは、汚染企業に対して強制的な措置をとりにくく、擁護する地方政府があることを示しており、この制度が十分な効果を発揮することを困難にしている。

期限内に任務を完成していない企業が閉鎖や業務停止をしない原因について、「企業の地方財政に対する貢献がかなり大きい」を第一原因とするものが約49%、「企業の職員が多く、リストラすると配置先がない」とするものが約29%を占めている。地方政府の職員はGDPを主とした成績体系のもとで当地の財政収入と経済成長指標を考慮し、違法企業に対する取り締まりを望まないことを表している（汪ほか2009:297頁）。環境保護設備や技術条件ではなく、経済的な要素が主となっている。

このような企業に対してどのような措置を取るべきかについて、複数回答ではあるが全体の42.1%が「一時業務停止、改善合格後生産再開」としている。次に、35.3%が「環境保護指標」を企業の年度検査手続きに組み入れ、任務を完成していない企業は「不合格とし、登記させない」としている。「直接閉鎖を決定する」と回答したものは20%足らずである。

(e) 行政処罰

違法行為に対する処罰の程度が軽い問題を解決するため、環境法を解決する際に取らなければならない措置は何かについて、複数回答ではあるが、回答者の91.7%が「環境保護部門に強制執行権を与えるべきである」としている。「処罰の程度を強化する」「処罰の種類を増やす」「日罰制を実行する」がこれに続く。

強制執行権について、人民法院に強制執行を申請する現在の制度に深刻な欠陥があることを表している。この点について、行政処罰法では行政不服申し立てまたは行政訴訟を提起しても行政処罰決定の執行は停止しないと規定している（45条）が、人民法院は訴訟が提起されると強制執行を拒否するのが通例である。たとえ、訴訟が提起されなくても環境保護部門の強制執行を支援しないため、処罰決定の文書は空文に化してしまう（汪ほか2009:298頁）。

環境保護部門が汚染者に対して調査をおこなう主な契機として、第一原因は、「公衆による企業の違法行為についての通報」であり、60.5%を占めている。このことは環境保護部門が受動的で、事後的に介入しており、環境保護部門の監督能力があまり高くないことを表している。公衆が発見できるということは、結果がかなり明白で、持続時間が長い違法行為で、場合によっては環境汚染が既に住民の生産と生活に深刻に影響しており、住民は通報せざるを得ないことを意味している。結局、予防原則は十分に機能していないことになる（汪ほか2009:299頁）。

次に、「環境観測や現場観測により違法行為を発見する」が31.6%を占めている。「行政部門の抜き打ち検査」や「他の行政部門の通報」を回答したものは少ない。抜き打ち検査がおこなわれることが少なく、部門間の連絡、連携も弱いことを表している。

ただし、武漢市においては「飛行監測」と呼ばれる住民参加の抜き打ち検査が2006年からおこなわれている。公衆が参加して検査し、問題があれ

ば関係者の処罰と謝罪を要求するものである。[18]

(f) 行政不服申立

環境保護部門と相手方の紛争の第一原因について、「その他の行政機関が違法に審査承認したことが伏線になっている」と回答した者が31.5%と最も多い。このことは、立場の弱い環境保護部門がスケープゴートになっているという実態を表している。すなわち、環境影響評価手続きについて、その他の行政部門が勝手に承認し、着工したような場合が多いということである。2005年の「環境保護の嵐」の際、総局は手続きの補完を企業に要請したが、実際にはその他部門が着工を承認したことを意味している(汪ほか2009: 300頁)。

次に「規画または産業政策策定過程で十分に環境を考慮していない」が26.7%を占めている。このことは計画アセスが重要であることを表している。実際、工業地域、商業地域、住居地域が混在している地域などでは、立地後の騒音問題の解決はほとんど困難となることを考えれば理解できる。

さらに、「環境保護部門の法執行が法律規定に違反している」(18.8%)、「法律規定が合理的、科学的でない」(14.2%) がこれに次いでいる。

(g) 行政訴訟

調査では「訴訟において環境保護部門が敗訴とされた理由」として、「法定手続き違反」が約7割を占め圧倒的に多い。法執行職員の手続き観念が希薄であることを表している。反面住民の法治意識が高まっていることを表している。

(3) 法執行が弱い原因

(a) 環境保護計画の基準達成が困難な原因

「経済発展の圧力」を第一原因として挙げるものがほぼ半数であり、「着実に実施できる執行メカニズムがない」「地方政府職員の職責履行が不十

分である」は、それぞれ約19%,約12%で制度的な原因を挙げたものは少ない。

(b) 厳格に環境法を執行できない主要な原因

第一原因として、「環境保護部門が地方政府に隷属している」という体制的な原因を挙げるものがほぼ半数を占めている。「環境保護部門の職権があいまい」「法執行の際に人員、物、財政が深刻に不足している」を挙げるものがこれに次いでいる。なお、筆者が2009年5月に、北京大学・汪勁教授に依頼して別途おこなった江西省内の環境保護部門職員に対する調査では、法執行が順調でない原因として「環境保護部門の権限が弱い」とするものが75.5%（複数回答）を占めている。[19]

(c) 環境保護部門があいまいな態度しかとれないことについての認識

第一原因として最も多いのが「環境保護部門が地方政府の党・政府の財政、人事部門の抑制を受ける」(27.7%) であり、次いで「地方政府の経済発展の要求が環境保護より大きい」がほぼ同数 (26.3%) を占める。さらに、「成績審査システムが不合理である」(21.6%)、「環境保護部門の指導が上級の指導に責任を負う」(17.4%) が続く。要するに、体制的に環境保護部門が地方政府の指導による制約を受けることと、経済発展優先の地方政府の傾向ということに要約できるであろう。[20]

(4) 行政体制、法執行機関

(a) 法執行に影響を与える体制的要因

「政府部門間の権限と責任の重複と衝突、相互にいがみ合う体制」としたものが30.6%と最も多い。ほぼ同数で、「中央政府と地方政府の間の交流、協調不足により地方で効果的に執行できない」(29.3%) がこれに続く。このことは、横のレベルで環境保護部門とその他の職権が交差していることと、縦向きに中央と地方で利益が分化していることを表している。特に、現行の成績審査体制の下で、中央政府の指導層は環境保護を重視し、科学

的発展観を求めているが、経済指標重視の下で地方官僚は国の法律を執行しなかったり、曲げて執行したりしていることを表している（汪ほか2009: 306頁）。

さらに「法執行監督体制（国家権力機関、司法部門および社会監督）」(15.9%)、「上級政府・部門が下級政府・部門に干渉する体制」(12.9%) と続いている。前者は、国の行政権力が強大なため、コントロールが利かず、法執行が厳格でなかったり、不作為のときに立法、司法、社会の監督も機能していなかったりと悪循環に陥っていることを示している。なお、未回答が約18%と多いことは、設問自体が敏感な問題であることを表している。

(b) 行政区域をまたがる事件の処理

行政区域をまたがる汚染紛争のときに、汚染企業所在地の環境保護部門の対応として、「企業の規模および現地政府の態度により異なった対応をおこなう」と回答した者が、有効回答全体の57.7%を占める。このことは、公正に法執行することができず地方保護主義の影響を受けることを意味する。たとえば、発生した環境汚染や破壊が当地への影響が比較的少ないが、水流や気流によってその他地域に損害を生じるときには、現地環境保護部門は法律規定によらない対応をすることとなる。たとえば、汚染企業が大企業で地方のGDPの成長や財政収入に大きな貢献をしている場合は、現地政府または環境保護部門は直接自己の利益に影響するので消極的となる。一方で、企業の規模が小さく、問題が大きな汚染企業の場合、積極的な対応を取ろうとする。「積極的に調整して処理する」は約31%、「比較的消極」は10.8%であり、全体として消極的なものが68%を占める。

区域、流域管理には、地方保護主義を打破し、ひとつの統一的で、公平かつ環境利益の実現に寄与できるシステムが必要となろう（汪ほか2009: 306-307頁）。

(c) 違法行為を発見し他部門の処理が必要な時の態度

環境法執行過程において、違法行為を発見し法により監督管理権限のあるその他の主管部門が処理すべきときの環境保護部門の態度について、54.4%のものが「一般的に当該部門に通報する」とし、18.1%のものが「重大な違法行為があれば当該部門に通報する」としている。また、「その他部門の行為を監察機関に報告しない」が15.6%、「監察機関に報告する」が11.9%を占める。

全体として、環境保護部門は統一的に環境保護業務を監督管理する部門であるが、その他機関が監督職責を有するときはしばしば職責の行使を放棄したり、その他部門に対して統一的に監督管理職権を行使する権威と法律上の権限を持っていなかったりすることを意味している。部門間の連携を欠き、相互通報もおこなわれていないようである（汪ほか2009: 308頁）。

深圳市では、行政の機能を企画、執行、監督の三つに分ける行政3分制を試行的に実施しており、企画を7つの委員会、執行は8つの局、監督は9つの弁公室が担当している。従来の環境保護局は、「人居環境委員会」という企画組織に改編され、環境以外に、水利、気候も所管し、権限の集中が図られている。この委員会に対応して執行部門は水利、住宅建設、気象の3局が機関として設置されている。3局の局長は委員会の副主任も兼ね横向きの連携調整が図られている。部門間の協調連携不足を改善する事例として注目される。[21]

(d) 環境保護部門の垂直管理

「メリットが大きい」とする者が有効回答の90.3%を占め、圧倒的に多い。「弊害が大きい」とするものは、わずか9.7%である。前記の調査でみたとおり、環境保護部門が地方政府の制約を受けているため、地方政府から独立して中央の環境保護部門の直接管理を受けたいとする者が多い。

(e) 総局の広域環境監察センター

総局は違法な環境汚染や環境破壊事件を取り締まり、広域的な環境事件

の解決に資するため2006年から、華北[22]、華南、華東、東北、西北、西南の6か所に広域環境監察センターを設置した。このセンターについて「地方環境保護部門が重大な環境保護違法案件を取り締まるのに非常に有利」とするものが、全体の30.3%を占める。次いで「国の環境保護法規基準を地方で実施するのに非常に重要な作用を果たす」とするものが23.3%であり、積極的評価をするものが半数を超える。これに対して、「地位と職権が不明確で協調と制約作用を果たすことができない」とするものが26.8%、「地方環境保護部門が苦境に立たされる」とするものが15.9%であり、40%を超える。職権の衝突が起こることが懸念されており、毀誉褒貶半ばといえる。

(5) まとめ

このアンケート調査のまとめとして、①立法の支持が十分でなく、立法そのものも完全具体的でない。②環境保護部門の法執行能力が高くない。③行政体制において横割り、縦割りの弊害、すなわち、中央と地方の利益分化、環境保護部門の職権とその他部門の職権の交差、衝突。という三点が指摘されている。また、環境保護部門の指導が困難な原因として、環境保護部門が地方政府に隷属していること、地方政府が不合理な成績審査システムの下で環境保護より経済発展を重視していることが指摘されている(汪ほか2009:310頁)。

【司法関係職員に対する調査から】

北京大学・汪勁教授は、2003年に全国30の省・自治区・直轄市の各級人民法院、人民検察院の司法関係職員12,512人に対してもアンケート調査をおこなっている(汪2007:735-747頁)。[23]

男性が74%、年齢では30歳代が約56%、40歳代が約28%を占める。

(1) 司法機関が環境紛争案件を処理する際の現状と問題

(a) 司法機関が環境汚染紛争を処理することが比較的少ないことの原因

環境保護法41条は、賠償責任と金額に争いのある紛争については環境保護部門等が裁判の事前手続きとして処理すると規定している。本調査では、約46%が「環境紛争案件は決して少なくないが、地方政府は社会安定を維持するため短期間に調停により処理し、訴訟はほとんど提起されない」と回答しており、紛争を政府の関与で解決しようという傾向の表れといえる。また、約36%が「環境紛争案件は少なくないが、環境紛争案件という分類はなく行政、民事、刑事案件の分類で統計している」、約16%が「環境問題はきわめて深刻であるが、公衆はこれにより自己の利益が侵害されることを分かっていない」と回答している。このことは地方政府が住民の利益に関わる環境情報について秘密にしたり公開しなかったりするため、公衆は環境の深刻性について十分認識していないことを意味している。このほか、「訴訟費用が高いこと」「民事、行政訴訟法、その司法解釈では集団訴訟制度が確認されていないこと」「原告の資格条件が制限されていること」「人民法院の各種紛争案件を受理する件数は各級の党政府部門が現地の社会の安定を審査する基準となっているため、各地方政府は集団による環境紛争が訴訟提起されることを望まないこと」などが原因として指摘されている（汪2007:738頁)。このため、違法に汚染した企業の処罰を厳しくする以外に、環境情報公開制度の確立、環境汚染紛争行政処理システムの改善が提案されている。

(b) 敗訴した者の敗訴原因

被告・汚染企業の敗訴原因は「無過失責任の運用が厳格すぎる」が35.4%、「過失と基準を超えた排出」が11.2%を占める。また、原告・被害者の敗訴原因は「法廷での因果関係の挙証が不足している」が51.2%を占める。その他の被害者敗訴要因として「損害事実の挙証不足」(2.1%)「政府が直接、間接に裁判に関与する」(0.07%) と続く。特に、回答者の多く

が因果関係の推定と挙証責任の倒置の原則を知らないことが被害者の敗訴を招いているようである。裁判官の法律素養と法適用能力の向上が求められる。また、既に環境保護法や2010年7月から施行された侵権責任法の解釈により、無過失責任の制度化が図られているが、汪教授は環境法と民事侵権責任法のなかに無過失責任の具体的な規定を設けるべきであると提案している（汪2007: 739頁）。

(c) 環境紛争案件審理の際の最大の困難と障害

環境紛争案件を審理するときの最大の困難と障害について、「裁判官が伝統的な事件処理の経験しかなく、環境法の理論と業務に精通していない」が全体の54%を占め、次いで「環境法律法規の基準等の根拠が不十分」が36%を占めている。

裁判官の環境法専門知識の研修強化および環境基準の制定も実際の執行に有利になることを考慮しなければならない。

(d) 非政府組織が野生動物に代理して環境公益訴訟を提起すること

約67%が「まず、野生動物との間の代理関係を確定しそのあとに訴訟をおこなう」としており、原告適格を厳格に考えている。また、約20%の回答者が、「先に受理して、真剣に検討し、受け入れられないときは当事者不適格を理由として却下の裁定をおこなう」と答えている。現行訴訟法は原告資格と起訴条件を明確に規定しているため、司法判断する価値があると考えていることを示している。結局、西方諸国のように自然物を共同原告とする訴訟制度がないので、大部分の環境公益訴訟について人民法院は受理できないこととなる。

(2) 立法面の影響と問題

(a) 環境資源保護法律を実施する際の立法面の問題

約92%が「環境資源立法紛争処理方面において条項が簡潔すぎ、曖昧、適用しにくい」と答えており、「環境資源立法が経済立法と矛盾している」

「国情と合わない」「効力が比較的低い」としたものはきわめて少数にとどまっている。

今後の立法や法改正の場合、公民の環境権益保護について授権性、義務性、禁止性規範の法律効果に関して一層適用しやすい規定としなければならない。

(b) 環境保護法改正時に、民事と刑事特別法規範を規定すべきかどうかについて

約52%が、「汚染と破壊現象により異なった処理原則に基づき、環境保護単行法律で具体化すべきである」、次に約25%が「基本法である環境保護法の中に各種汚染の具体的責任形式と処理条項を明確に規定すべきである」と回答している。今後の環境保護法およびその他の環境資源単行保護法改正時には、法律責任条項を規定の民法と刑法特別規範のさまざまな環境要素保護領域について、どのように適用の具体化をはかるか配慮しなければならない（汪2007: 743頁)。

(3) 地方政府の環境法執行状況と問題について

(a) 環境汚染紛争が発生する原因

「地方計画部門の計画当初における過ち」を挙げたものが約67%と圧倒的に多い。これと関連しているが、「地方の土地部門が土地使用または用途変更時に環境破壊の要素を考えていなかったこと」を挙げたものが約15%で、両者を併せて8割を超えている。これに対して、「地方の環境保護局が厳格に環境影響評価報告書の審査の職責をおこなわず企業の立地が適当でなかった」ことを挙げたものは約11%にとどまっている。司法関係の職員は事前の審査政策が事後の汚染抑制よりも重要であると考えていることを示しており、政府の公務の重点は、有効な規画環境影響評価制度により、各種の規画、政策の正当性、合理性・合法性の保障に置かなければならない（汪2007: 744頁)。

(b) 地方政府職員の環境問題に対する認識と法執行への影響

筆者が2009年におこなった「西安市民調査（2009)」では、環境法政策の執行について72%が「評価しない」「あまり評価しない」と回答しており、[24]一般的に評判は芳しくない。

汪教授の調査では「地方政府が税収等の利益のために、現地の汚染企業に対して寛大であること」を挙げたものが約92%と圧倒的に多い。「規画や審査の失当により環境影響を配慮しなかった」はわずか2.4%にすぎない。やはり地方政府の経済発展と利益追求志向がより有力な原因であることが分かる。

このため、幹部審査制度については経済に偏重しない科学的な成績基準に基づく制度の導入が必要である（汪2007: 745頁)。

(c) 法執行が困難な原因

「地方政府指導者が企業に対して配慮するような暗示や指示のようなことをしている」を挙げたものが、約56%と過半を占めている。このことは、企業の違法行為の処理過程において、地方政府の指導者が不合理に行政部門の厳格な法執行に干渉することを意味している。次に、「法執行人員とその指導者が企業によって買収される」とするものが約23%を占めている。また、「環境保護局は毎年基準超過排汚費の徴収について基準を調整している」とするものが約10%、「企業の経営者が現地で有力である」を挙げたものも同じく約10%を占める。後者は権銭交易の存在を表している。結局、主管部門の不作為の原因としては、法執行権が地方政府の主要な指導者の権力の制限を受けること、さらには環境保護部門の利益も関連していることを表している（汪2007: 746頁)。

まとめ

以上の結果から、法院と検察院の職員の目から見た環境法の問題として、第一に、大多数の環境紛争は政府またはその関係部門の調停により終了していること、司法関係職員自体が民事関係事件において、無過失損害

賠償や挙証責任倒置の制度が適用されることを知らないこと、公益訴訟については原告の資格認定に消極的であることを示している。

第二は、環境立法の紛争方面の規定が空白状態で、原則に過ぎ、具体的な環境紛争案件の審理に適用できないことである。

第三に、紛争の最も主要な原因は、規画審査政策の失当または誤りである。このため、政府の開発行為については、経済発展と環境保全を総合的に考えなければならないが、実態は経済利益が優先されており、地方政府の幹部が環境保護部門の法執行に関与している。

4. 最新の動向（立法、司法、住民）

(1) 被害者救済のための法律

環境汚染を巡る損害賠償請求訴訟については、1992年に最高人民法院が意見を提出し、原告が提出した権利侵害の事実を被告が否認する時は、被告が挙証責任を負うとして挙証責任の転換が図られていた。[25]挙証責任の転換は、2004年に制定された固体廃棄物汚染環境防治法に盛り込まれ、2008年の水汚染防治法の改正でも規定された（87条）。改正水汚染防治法には、このほか水質汚染事故の場合の過料の大幅な引き上げ（83条）、共同訴訟の場合の代理訴訟（88条）など、被害者に有利な条項が盛り込まれ、改善がはかられている。一方で、裁判官は鑑定結果に依存しすぎ、挙証責任転換の採用は半分程度にとどまっているとの指摘がある（呂2011）[26]。

侵権責任法は、2009年12月に民事の権利侵害の場合に責任を定める基本法として制定、公布され、2010年7月1日から施行された。同法は「第8章　環境汚染責任（65条～68条）」を設けた。まず、汚染者負担の原則として、環境汚染により損害を生じたときは、汚染者が責任を負わなければならないとした（65条）。これは従来、環境保護法等で規定されてきたよう

に無過失責任を規定したものと解されている。次に挙証責任として、環境汚染により発生した紛争については法律で責任を負わない場合を除き、責任軽減の事情、および行為と損害の間の因果関係がないことを汚染者が立証しなければならないとして、訴訟の場合の原告の挙証責任の完全な転換がはかられた（66条）。日本では裁判で因果関係の立証責任の負担軽減が認められてきたが、法律で明確に規定されたことは、公害被害者救済の面から大きな意義がある。また、複数の汚染源について、汚染者の責任の大小は汚染物の種類と排出量等により確定することとした（67条）。さらに、第3者の過失により環境が汚染され損害が生じた場合は、被害者は汚染者でも第3者でも損害賠償を請求できることとし、汚染者は賠償した後、第3者に追徴できることとした。

(2) 司法

(a) 環境公益訴訟

中国の環境法学会と実務では環境公益訴訟に関心が高まっている。既に、2009年7月に中華環境保護社団が江蘇省無錫市中級人民法院に環境民事訴訟を、貴州省貴陽市清鎮人民法院に環境行政訴訟を提起し、受理されている。環境公益訴訟の概念については学会でも定義が一致していないが、おおよそ住民、企業、社会団体および国家機関が法律の特別規定により環境汚染と破壊を受け、または受けるかもしれない状況下で環境公益を維持し損害を受けないため、民事主体または法院に訴訟を提起し、法院が行為者の法律責任を追及する制度と解されている。訴訟の目的は社会公共の環境権益を保護することであり、予防機能が重視され、通常民事、行政訴訟が対象となる（李2009:106-107頁）。

このように学者やマスコミの間ではホットな話題であるが、法院の対応は冷やかである。今まで提起された案件の中には却下されているものもある。例えば、2005年の松花江汚染事件の際に北京大学の汪勁教授と大学院

生らが黒竜江省高級人民法院に提起した国内初の自然物（チョウザメ、松花江、太陽島）を共同原告とした環境公益民事訴訟では、法院は受理範囲に属していないことなどを理由に却下している（汪2006b）。

環境公益訴訟が司法実務で認められない理由として、以下の点が指摘されており、立法等により改善をはかることが今後の発展に欠かせない。

・訴訟法で原告資格が制限されていること

民事訴訟法における原告資格は、「原告は本案と直接利害関係のある住民、法人とその他の組織」とされている（106条）。侵害された実体的権利の所有者でなければならない。また、行政訴訟法における原告資格は、具体的な行政行為で合法的な権益を侵害された住民、法人とその他組織でなければならない（2条）。単なる被害者や抽象的な行政行為では不十分であるとともに、被告は行政機関に限られる。さらに、行政訴訟法は概括的列記主義を採用しており、同法で定められていない訴訟については法律で決められたものしか提起できないこととなっている（11条）。このため、環境保護法40,41条で規定された環境保護行政主管部門による「行政処罰」または「処理決定」に不服がある場合にのみ訴訟を提起できることとなるが、行政機関が制定した環境基準が不適切なため被害を受けたとしても出訴できないこととなる。

・訴訟費用の負担

事前に訴訟費用を納めなければならないが、環境公益訴訟の広範さ、累積性などにより、実際の損害と損害可能額は巨額となり、これに基づく訴訟費用も巨額となる（李2009:108-111頁、張杰2008:215頁）。

(b) 環境保護法廷の開設

スイスが1969年に環境法を制定したときに設置したのをはじめ、南アフリカ、オーストラリア、ニュージーランドなどの諸国も環境法廷を設置している。中国でも近年の広範囲にわたる汚染事件の頻発に伴い、環境保護案件を専門に審理する環境保護法廷が設置されている。この背景には、近

年環境汚染問題が増加しているにもかかわらず、却って訴訟において終結する損害賠償事件が必ずしも伸びておらず、汚染被害者の訴えるところがないという現状が指摘されている（蔡2009）。また、汚染企業の納める税収が多いことから、地方政府の指導者が深刻な地方保護主義に陥り行政の解決を期待できないという事情もある。地方政府の中には、行政主管部門の指導者の承認がなければ環境保護部門は任意で企業を検査できないと規定さえしているところもある（張杰2008:214頁）。

環境保護法廷には、中級人民法院内に設置された環境保護審判庭、基層法院の中の環境保護法廷、環境保護法院のように専門に環境保護案件を審理する審判機関が含まれる。すでに貴州省で二つ、江蘇省で一つ、雲南省で八つの環境保護法廷（以下「環境法廷」）が設置されている。[27]

中国では、訴訟は民事法廷、刑事法廷、行政法廷というように案件の内容により別個に審理していたが、これらの法廷では環境訴訟について民事、刑事、行政の三審統一やこれに執行を加えた四審統一により審理がおこなわれている。

最も早くは、1989年に武漢の橋口区人民法院が設置されたことに始まり、1996年には瀋陽市環境保護局と中級人民法院が連携して設置した。その後2000年以降も各地で設置が相次いだが、近年、貴州省の貴陽中級人民法院環境保護審判庭および清鎮環境保護法廷が2007年11月20日に設置されている。これは、貴陽市の飲用水源であった紅楓湖、百花湖、阿哈ダムの水質悪化により、飲用水の安全が危険にさらされたことが契機となった。また、江蘇省の無錫環境保護法廷は太湖の藍藻異常発生が原因となり、2008年5月6日に設置された。さらに、雲南省の昆明中級人民法院環境保護審判庭と玉渓環境保護法庭は、陽宗海重大ヒ素汚染事故を契機に2008年12月に設置され、他の法廷もそれに続く形で高原の湖の地域に設置された（高2010）。

このうち、貴陽と昆明は刑事事件が全体の半数以上を占め、無錫は行政

非訟執行事件が95%を占めている。これら3つの環境法廷（以下「環境保護審判庭」と「環境保護法廷」を合わせて「環境法廷」）における環境公益訴訟であるが、清鎮環境法廷で3件、無錫環境法廷で1件審理されている。清鎮環境法廷の事件は、2007年12月に両湖一ダム管理局が原告となり、天峰化工公司を相手取り汚染侵害の停止を要求したものであり、最終的に原告が勝訴した。貴州省で最初の環境公益訴訟案件であり、国内で最初の行政区画をまたがる環境公益訴訟となった。同法廷ではまた、2008年11月に貴陽市人民検察院が3名の住民に対して水資源保護区内で違法建築の改善を請求した案件を受理している。同案件は調停により終結したが、検察機関を民事の原告とした環境公益民事訴訟となった。同法廷は、2009年7月28日、中華環境保護連合会が15年間おこなわなかった行政不作為を理由に清鎮市国土資源管理局を訴えた。被告の局は職責を履行し、原告は9月の開廷時に起訴を撤回している。中国最初の環境行政公益訴訟となった。

貴州省は、貴陽市中級人民法院の文書と決定書の方式で、環境法廷の案件受理と審理の基本制度を確立した。これらの文献によると原告は検察院、関係行政機関および両湖一ダム管理局のような特別機関としている。民間の環境保護組織と住民個人については明確には禁止されていない。さらに、貴陽市は、2009年10月に「貴陽市生態文明促進建設条例」を制定し、今年3月から施行しているが、この中で、検察機関、環境保護管理機関と環境保護公益組織が訴訟を提出できると規定した。ただし、検察機関が原告となることについては異論がある。[28]

無錫環境法廷は2009年7月に、中華環境保護連合会が江蘇江陰港集装箱有限公司を相手に起こした環境汚染侵害事件を受理している。同案も9月に調停により終結したが、中国最初の環境保護社団を原告とした環境公益訴訟であった。

無錫市中級人民法院と無錫市検察院はこれに先立つ2008年11月に、「環境民事公益訴訟案件を処理することに関する試行規程」を公布したが、原

告として検察院を主に規定するのみで環境保護行政主管部門については司法の手段を欠いていた。

昆明環境法廷では、公益訴訟の受理実績はない。しかし、環境法廷が最も多いほか、市級と省級の法院でいずれも環境公益訴訟に関する文献を制定している。2008年11月、昆明市中級人民法院・検察院・公安局・環境保護局は共同で「環境保護執法協調機能を確立することに関する実施意見」を公布している。2009年5月、雲南省高級法院は「全省法院環境保護審判建設および環境保護案件審理業務座談会紀要」を制定し、審判基準としている。この中で、検察院と並び法により設立登記された環境保護を目的とした公益性の社団も原告として訴訟を提起できることとした。ただし、住民個人の提起は当面認められていない。

このような環境法廷の設置は、集中的で統一的な審判が可能となること、裁判官の環境問題についての専門的知識の理解と判断能力が向上すること、行政機関の環境法廷に対する重視と公衆の環境違法行為摘発の手段が増えること、行政処罰等の法執行が容易となること、環境公益訴訟が容易となることなどの利点がある一方で、政府に環境問題解決の努力をさせる意義以上のものではないこと、元の審理方法と差異がないのではないか、案件が少なく実際の需要は大きくないのではないか、汚染抑制と資源保護に有効なのかどうかなどの懸念が表明されている（高2010:5-8頁）。

環境法廷の積極的な役割としては、政府の環境法執行が追いつかない場合に補完的な役割を果たせること、環境公益訴訟により高額な過料や閉鎖を企業に迫ることができ違法行為に対する威嚇となること、環境公益訴訟の結果が政策や立法に大きな影響力を持つこと、法律手続きに基づき環境紛争を解決することにより社会の安定につながることが指摘されている（高2010: 11頁）。

全国法院の環境関係の事件の件数について、民事では1998年から2008年の10年間で、96件から1509件と15倍、刑事では1912件から10075件と5倍に

増えている。この背景には経済発展による環境汚染の増加と住民生活の向上による良好な環境への期待がある。環境法廷成立前後を比べても清鎮市や無錫市では増加傾向にある（高2010: 10頁）。今後、環境の改善に貢献できるか、とりわけ未然の予防により従来の訴訟が抱える事後救済と個別救済という課題を克服できるかどうかが環境公益訴訟の発展を左右する重大な要素となるであろう。

2010年6月、最高人民法院は、「経済発展方式の変換を加速し、司法保障とサービスを提供することに関する若干の意見」を公布し、「環境保護紛争案件の数が多い法院は環境保護法廷を設置でき、環境保護の専門審判を実施し、環境保護の司法レベルを向上させる」とするとともに、「各級人民法院は法により環境保護部門が国を代表して提起した環境汚染損害賠償紛争事件を処理しなければならない」とし、環境保護法廷と公益訴訟に積極的な姿勢を示している（呂2011）[29]。

(3) 住民の環境意識と環境NGO

住民の環境意識はどうなのか。全国の平均的な所得水準にある西安市民400人に対するアンケート調査（2009）[30]では、約6割の人が「高くない」「あまり高くない」としている。新聞やマスコミでは「省エネ（節能）」「低炭素（低碳）」など、次第に環境保護を訴えるスローガンが増えているが、住民の日常生活には必ずしも浸透していない。

住民の環境行動を牽引する役割のある環境NGOはどうであろうか。憲法では、結社の自由（35条）が保障されており、団体を結成することは建前上自由である。中国では環境NGO（非政府組織）という呼称を用いず、環境保護民間組織と呼ばれる。しかし、政府のNGOに対する基本的警戒感から、「社団登記管理条例」「民弁非企業単位登記管理暫行条例」による厳格な管理により、事実上の制限がおこなわれている。すなわち、同一行政区域内で、業務範囲が同じまたは類似の社会団体、民弁非企業単位は認

められないと規定されている（社団条例13条2号、民弁非企業条例11条3号）。中華環境保護連合会によれば、環境NGOの数（2005年末）は、登録された環境NGOが2768、このうち、政府系（GONGO）が1382（49.9%）、民間の自発的な草の根NGOは202（7.3%）、学生関係団体は1116（40.3%）、国際環境NGOが68（2.5%）との報告があり、政府統制の色彩の濃いNGOが半数を占める（呉2010:126頁）[31]。

しかし、住民の環境意識、権利意識は徐々に高まりつつある。被害を受ければ積極的に投資して自らの合法的な権益を守ろうとする傾向にある。中国政法大学公害被害者法律援助センターが2006年に中国の西部地域（山西省、陝西省、甘粛省、寧夏回族自治区および内蒙古自治区）でおこなったアンケート調査（複数回答）によれば、884人の調査対象者のうち、メディアに訴える（514人、約58%）、行政機関にゆだねる（417人）、訴訟（147人）と回答した者が多く、問題を棚上げにすると回答した人は126人・約14%と少数にすぎなかった（王燦2008:19頁）。

また、前述の西安市民への環境意識調査では、2006年から2009年に比べて、環境の知識が少し高まり、行動の改善もみられる。特に、学生の意識が高まっていることが明らかになっている（王凰ほか2009）。

環境NGOの数は次第に増え、その活動もますます重要性を増している。特に、NGO組織に財政力があり、代表者が著名な人物の場合は、その発言、活動について政府も無視できなくなっている。雲南の怒江ダム停止（2003年）、円明園浸透防止膜事件（2005年）、アモイPX事件（2006年）では、環境NGOが大きな影響力を発揮している（呉2010:139-148頁）[32]。

(4) 情報公開と公衆参加

環境情報の公開については、1996年に制定された「環境保護業務における国家秘密および具体的範囲の規定」により、重大な影響のある環境汚染事故と環境汚染が原因の公害病調査の報告・データ資料は「機密」扱い、

全国中大都市の全面的・系統的な水、大気、騒音、廃棄物汚染と重要な海、川の水質観測データは「秘密」とされるなど、必ずしも進展していない。その背景には、これらのデータは住民の健康、安全に関わるため、情報の独り歩きを警戒し、できるかぎり政府のコントロールの下に置こうとする狙いが窺える。

一方で、1992年の環境と開発に関する国連会議で採択された「環境と開発に関するリオ宣言」第10原則やEUのオーフス条約[33]（高村2003）にみられるように、環境に関する情報公開と公衆参加はできる限り拡大しようとする国際的な潮流がある。

最近になって中国政府も「政府情報公開条例」（2008年5月施行）を制定した。この目的は、政府の業務の透明性の向上、住民へのサービスである。同条例では、公民、法人等の利益に係るもの、社会の公衆が広く知り参加しなければならないものについては主体的に公開するとしている（9条1,2号）。特に、「環境保護、公共衛生、安全生産、食品薬品、製品の品質監督検査状況」については県級以上人民政府が主体的、重点的に公開するものと規定している（10条11号）。但し、国の安全や社会の安定に係ること（8条）や、国家秘密、商業秘密、個人のプライバシー（14条4項）は例外とされている。このため、環境に関する情報は国家秘密とされ、公開されない可能性がある。

なお、本条例と同時に「環境情報公開弁法」（2007年4月公布、2008年5月施行）が制定された。弁法の目的は、環境行政部門と企業の環境情報の公開を推進、規範化するとともに、住民、法人等の環境情報獲得の権利を保障し、公衆の環境保護への参加を推進することである（1条）。公開の範囲については、「法律、法規、規章、基準等の規範性文書」「環境質量の状況」「環境突発事件の情報」「建設プロジェクト環境影響評価文書の受理状況、審査結果」「国または地方の汚染物排出基準や地方政府が定めた排出総量基準を超えた汚染が深刻な企業リスト」「重大、特大環境汚染事故ま

たは事件を起こした企業リスト」など、17項目にわたり列挙されている(11条)。公開方法は政府のホームページ、広報、記者発表、新聞雑誌、放送、テレビなどであり、20日以内に公開され、公開状況については年度報告がおこなわれることとなっている（13, 14, 25条)。

公開申請について、弁法5条の規定に基づき、住民、法人等は原則として書面（ファックス、メールを含む）により、環境行政部門に情報提供を申請できる（16条)。公開できるものについては、方式とルートが告知され、公開できないときは理由が説明されることとなっている（17条)。企業情報については、自主的公開であるが、排出基準等を超えた企業は一定の事項を公開する義務がある。これを怠ると10万元以下の過料に処せられる一方、模範的な企業については表彰等の奨励がおこなわれることとなっている（19,20,23,28条)。

公衆参加については、2003年に制定された環境影響評価法で、座談会、論証会、アンケート調査などがおこなわれている。2006年3月に施行された環境影響評価公衆参与暫行弁法は開催の10日前に公共メディア等で時間、場所、事項と参加者の応募方法を公告し（24条)、参加希望者は申請の際、意見の要点を提出すること、申請人の中から選抜し5日前に通知すること、参加者は15人以上であること（25条）を定めている。しかし、公聴会の参加者の選定基準はよくわからない（北川2006a:29頁)。

5. 環境ガバナンス改善のための課題

ここでは、今まで述べてきたことをもとに環境法政策の執行がなぜ進まないのかについて考察し、地方政府における環境ガバナンス改善のために何が必要かを検討する。

(1) 立法　法体系はかなり整ってきた

冒頭で述べたように、改革開放政策への転換以降30年が経過し、環境、資源、エネルギーとクリーン生産、循環経済促進関係の法律が30近く制定され、法体系はかなり整ってきた。しかし、人民代表大会の立法は行政機関の指示を受け、各部門の利益の争いの場となり、密室で作業がおこなわれており、公衆の利益は軽視されている。また、土壌汚染、外来生物、化学物質のリスク、温室効果ガスの排出についての法律が未整備である。さらに、前述のとおり、環境影響報告書の補正手続き容認など環境法の立法目的に反した規定が存在する」など、問題点が指摘されている（汪2011）。

地方政府が法律より厳しい行政法規を制定できるかについて、省・直轄市レベルでは独自の規制を設けた法規を制定できるが、基層の県、郷鎮は権限がない。その自主性はかなり限定的である。行政体制の違いもあり、日本のように地方が国を動かし、環境を改善していこうという動きは地方政府レベルでは見られない。

(2) 政治・行政の問題－法執行の弱い原因

(a) 経済発展志向

中央政府は科学的発展観、和諧社会を標榜し、環境対策重視の姿勢をとっているが、地方までこの政策は浸透していない。中央の政策はスローガンとして掲げられているが、あくまでも建て前であって中央政府自体も経済志向といえる。日本と同様、中国でも発展改革委員会など経済部門が強力な権限を有しており、強い経済部門と弱い環境部門という構図がある。省・自治区・直轄市地方政府幹部の任命権は中央の党委員会にあることもあり、この経済発展志向が地方にまで及んでいる。地方においては、経済発展志向の中で、環境保護局の業務においては、法律でなく、地方政府のトップの意思が優先し、彼により制定された政策により執行されている。この結果、環境保護局長は中途半端な態度となり、優秀な法律人材は環境保護部門に来ないこととなる（汪2011）。

(b) 人事制度

共産党の執政と国家事務指導上の不分離、「党政不分」により、政策の重複、効率低下、管理機構職員の過剰などの問題が起こり、環境ガバナンスにも影響を与えている。法執行の評価は、政府の幹部の総合的な素質と執行能力により決定されるものであるが、実際はその職務を任命する上級の共産党・政府の幹部に服従する関係にあるため、法律規定や住民の利益に基づくものとなっていない。20世紀後半は幹部審査基準が政治基準、とりわけ地方経済の発展、GDPの基準に置かれたため、公衆の利益を侵害する結果となった。

まず、地方政府幹部の経済成長の追求を挙げなければならず、幹部の審査がGDP優先の成績審査となっているため、先のアンケート調査でみたとおり、汚染企業の利益が政府税収の多くを賄う場合、幹部が厳格な措置をとることを躊躇させている。

次に、環境保護部門は地方政府に隷属しており、人事権は地方政府の幹部にあるため、その意に反して環境保護局長が厳格な対応をとると、自分自身の地位自体が危なくなり、結果的に中途半端な対応しかできないこととなる。

結局、共産党一党指導で権力が高度に集中するなか、金銭の優先や腐敗が蔓延していることが問題であり、いかに有効な監督システムを機能させるかが問われている。

このほか、優秀な環境に精通した人材の不足も課題となっている。

(c) 財政制度

昔からの「かまどを分けて飯を食う（分灶吃飯）」、すなわち中央と地方で収支を分け、政府のレベルごとで責任を負うという慣習が残り、地方政府の財政で職員の人件費をまかない、事務執行をおこなわなければならない。このために、財政収入を確保することが第一となり、環境を考えない経済発展優先につながることとなる（汪2011）。収入源の企業は、横割り、

縦割りで行政に隷属して管理され、「政策は与えるがお金は与えない」体制と先のGDPに偏重した幹部審査制度により、産業誘致、固定資産投資など税収の多いプロジェクトが優先されることにつながった（汪2011）。

中央政府の規画に基づき、仕事は中央から下りてくるが、90年代の分税制の導入で税収が国に吸い上げられたため、仕事は増えているが地方財政は厳しい状況となっており、環境保護の予算は十分でない。この結果、費用徴収と過料により行政経費を賄うことにのみ専念し、環境管理に専念できないこととなっている（王燦2008b）。

(d) 環境保護部門の権限不足と他部門との連携不足

汚染企業を閉鎖する権限は地方政府にあることもあり、先の財源不足とともに十分な職責を果たせない状況にある。また、環境保護は水利、森林、農業、商工など多くの部門と関連するが政府内部での協調体制が十分働いていない。各行政主管部門の権限の重複は、体力を消耗させ法執行の効率に大きく影響したと指摘されている（汪2011）。

(e) 情報公開と公衆参加

先にみたように、政府情報公開条例などの整備、災害情報の公開[34]など、以前に比べれば情報公開は進んでいる。ただ、環境に関する情報に限ったことではないが、政府の安定にかかわる場合は、メディアへの圧力など公開が制限されている。[35]また、環境NGOの数は増えているが、政府幹部の党政批判に対する警戒、政治リスクへの懸念は根強い（包2009）。既に述べたように、政府系環境NGO（GONGO）が半数を占め、草の根NGOは未発達である。社団登記管理条例などによりNGO設立の規制、例えば同一地方（県）に同じ目的の団体は一つしか設立できないなど活動が規制されている。

(f) その他

地方政府指導者の上級党委員会からの任命制にも問題があるのではないか。現在の共産党が政権をとる中国の国家体制のもとで議論することは敏

感で、難しいと思われるが、日本の研究者の立場からは許されるであろう。日本では、戦後の地方自治体の首長公選制のもとで、激甚な公害に見舞われた地方から公害防止条例の制定、公害防止協定の締結、条例の中の上乗せ基準・横出し基準などの制定が進み、国に先取りして住民の健康、安全を第一に考え先進的な公害対策を講じた。現在村民委員会の首長は公選制であるが、当面基層自治体である県のトップの選出に公選制が導入されることが望ましい。

(3) 司法　人民法院の問題

司法の救済は最後の防波堤であるが、ここでも現行体制とシステムの欠陥が顕在化している。

(a) 裁判官の裁量が広すぎる

これは立法の欠陥ともいえるが、現行法の基本的な法律のなかの環境保護関係の特別法規範が欠落しており、裁判官の裁量空間が広すぎ、結果的に正義感に基づくのでなく、地方政府幹部の成績目標に基づき判断されている。

(b) 裁判の独立

冒頭述べたように三権分立がなく、司法機関は地方政府の予算に依存し、独立していない中で、各級人民法院は政府の考え方や当事者の背後の個人的事情を考慮することとなる。また、法院の中の共産党委員会が判決の審査承認をおこなっている。このため、環境汚染案件は裁判所によって受理されず陳情が横行したり、不当な判決が生まれたりすることとなる。さらには暴力に訴え悲劇を生むこととなる。常に集団性事件の増加のリスクを伴っている（汪2011)。

(c) 裁判官の能力

司法職員の調査にもあったように、裁判官が環境法についての専門的知識を欠いている。背景として、建国後、司法関係職員の専門的な教育がお

こなわれてこなかったことがある。このため、建国以降、人民解放軍の幹部なども裁判官として就任して実務に携わってきた（木間ほか2009:308頁)。ようやく、1995年に法官法が制定され、2002年からは全国統一司法試験が始まっている。

6. 環境ガバナンスの改善に向けて

地方における環境汚染と生態環境破壊を防止し、住民の環境利益を守るためにどのようなことが必要なのか。前述した課題をもとに考察する。

もっとも、大切なものは、(a) 地方政府の行財政執行に対する監督システムの確立、(b) 幹部人事制度の改革、(c) 地方財政制度の改革、(d) 環境行政部門の改革、(e) 情報公開と実質的公衆参加の拡大、の五点であると思料する。

(a) 監督システムの確立

共産党の指導者が、行政の要職を兼ねている体制で、行財政執行が法律、社会的倫理のもとに適正に執行されているかを審査することは難しい面もある。既に、行政監察や党の規律処分という制度が存在するが、環境保全を当然のこととして織り込み持続可能性の観点からチェックする監督機能が必要であろう。オンブズマンのような住民監視の制度、日本の住民訴訟のような事後的な監督体制など、司法も巻き込んだ制度構築が求められる。これらのシステムの構築に当たっては、透明性を確保した手続きと情報公開は欠かせない。

(b) 幹部人事制度の改革

共産党と政府幹部の成績審査に資源、環境、持続可能な発展分野の要素を盛り込んだ審査制度が必要である。中国共産党中央政治局は、2006年に「科学発展観の要求を実現し地方の党政指導スタッフと指導幹部の総合的審査評価試行弁法」を制定し、実績評価にあたって耕地等の資源保護や環

境保護を考慮することを明らかにしている。また、2009年に「科学的発展観を促進し党政指導グループと指導幹部審査評価システムを確立することに関する意見」（王曦2009）を制定したと伝えられるが、どのように運用されるのか注目したい。

(c) 地方財政制度の改革

既に述べたように、中国の地方政府は、中央からの計画、政策により仕事が生まれる。業務は上意下達で降りてくる。これをこなすための財政は、90年代の分税制の導入により、必ずしも十分でなく、このことがアンケート調査でみたように、地方政府が財源確保のために奔走し、経済優先につながっていることを認識する必要がある。中央政府において、税源の移譲をはじめ地方財政に対する配慮が必要であろう。

(d) 環境行政部門の改革

さきに紹介したアンケート調査において、中央環境行政部門の垂直管理の必要性を挙げる者が多い。地方政府の指導・干渉のもとで、環境保護部により直接管理指導を受けようという意向が強いことはもっともなことである。一方で、地方政府のなかで他部門との軋轢が起こることが懸念される。筆者は国務院環境保護部の直接指導より、中央は総合的な政策の指導に努め、地方政府における行政各部門の改革、とりわけ部門間の協調、水利、林業、海洋などの大環境部門の形成と政策の推進を期待したい（同旨・汪2011）。その視点からは、前述の深圳市人居環境委員会、湖北省の水資源保護指導グループの活動がモデルとなる。

(e) 情報公開と実質的公衆参加の拡大

多くの人口を抱えた中国で、無制限な環境情報の公開は住民の不安をあおりかねないことは事実である。一方で、地球温暖化問題、廃棄物、自動車交通公害など、住民の協力を得られなければ解決困難な問題はますます増えている。中国においても、健康、安全に関わる情報はできるだけ開示されることが望ましい。政府・行政指導の中国で急速な開示は難しいであ

ろうが、社会の各主体が情報を共有し環境問題の解決のために協働し、環境ガバナンスの向上に努めることが必要であろう。その前提として情報公開は欠かせない。

(f) その他

・持続可能性アセスの導入

環境配慮のみに重点を置いた環境アセスメントでなく、経済、社会の各種要素を事前に評価し、持続可能な発展の観点から規画や建設プロジェクトを評価する持続可能性アセスメントの導入が必要である。規画に対する戦略的環境アセスメントを法律に規定し、経済的要素を重視する中国では、実施する制度的環境は日本より整っているかもしれない。この場合、手続きに透明性の確保、実質的な公衆参加を組み入れることは不可欠である。

・専門的知識をもった人材の養成（資格制度の導入、専門研修の強化）

裁判官などの司法人員、環境行政部門の職員をはじめ、環境に関する資格制度の導入や専門研修の強化により、環境の専門知識と解決能力の向上が不可欠である。併せて、学校教育や、社会人に対する環境意識の向上が望まれる。

最後に、現在の共産党一党主導の国家体制の下で、地方政府の環境ガバナンスの向上を図るには、条例制定や行政指導により、環境汚染防止や開発規制を先行しておこなった日本とは異なるモデルが必要となろう。広大な国土と多くの人口、沿海部と内陸部のように大きな経済格差が存在する現状に鑑みると、経済発展レベル、社会慣習、文化などの違いに応じいくつかのモデルを検討、考察することが必要である。今後の研究課題としたい。

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】

天児慧他編『岩波現代中国事典』岩波書店、1999年（天児1999）
大塚健司「中国の環境政策における公衆参加の促進」北川秀樹編著『中国の環境問題と法政策』13章、2008年（大塚2008）
北川秀樹「中国における戦略的環境影響評価制度」『現代中国』78号、2004年（北川2004）
北川秀樹「中国の環境政策と民主化に関する考察-行政主導と公衆参加の拡大-」中国研究月報59巻11号、2005年（北川2005）
北川秀樹「中国における参加型環境アセスメントの現状と課題」『帝塚山法学』11号、2006年（北川2006a）
北川秀樹「深刻化する環境問題と制度の未整備」『東方』302号、2006年（北川2006b）
北川秀樹「環境影響評価制度と公衆参加」北川秀樹編著『中国の環境問題と法政策』14章、2008年（北川2008）
小口彦太・田中信行『現代中国法』、成文堂、2004年{小口ほか2004}
木間正道、鈴木賢、高見澤磨『現代中国法入門』有斐閣、2009年（木間ほか2009）
園田茂人『不平等国家・中国』中公新書、2008年（園田2008）
『中国環境年鑑2009』。
高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護—環境に関する情報へのアクセス、政策決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約とその発展）—」法制研究8巻1号、2003年（高村2003）
王曦「環境法の最近の進展と直面する課題」北川・前掲3章、2008年（王曦2008）
王曦・羅文君「論環境管理失効的制度原因」上海ワークショップ（中日環境執法問題研討会、2009年9月7-8日、於上海華東政法大学）報告集103頁（王曦2009）
汪勁『中外環境影響評価制度比較研究』北京大学出版社、2006年（汪2006a）
汪勁『環境法学』北京大学出版社、2006年（汪2006b）
汪勁「我国環保法律実施面臨的問題:国家司法機関工作人員的認識—対30個省分法院和検察院万人問巻調査的比較分析」『中外法学』19巻6号、2007年（汪2007）
汪勁、張晏、厳厚福「環保執法難:難在何処？—対我国環保部門工作人員的問巻調査報告」『中国環境法治』法律出版社、2009年（汪2009）
汪勁「中国環境法執行の強化とその改革の課題」『龍谷法学』43巻3号、2011年

（汪2011）
王燦発「中国公害紛争の最新動向と直面する課題」『環境と公害』37巻3号、2008年（王燦2008a）
王燦発「論制約中国環境行政執法的幾個関鍵性問題及其解決思路」中国地方政府環境法政策及其実施状況学術研討会報告資料、2008年9月、2008年（王燦2008b）
王凱、阴丹、北川秀樹「公衆環境行為変遷与環境政策影響研究-2006年和2009年西安市数据-」、2009年（王凱2009）
高潔「環境公益訴訟與環境法廷的生命力—中国環保法廷的発展與未来—」環境法公衆研究網（Green Law）2010.3.1、http://www.greenlaw.org.cn/blog/?author=5、2010年9月20日参照（高2010）
耿海清「中国の環境影響評価管理」龍谷法学40巻1号、2007年（耿2007）
呉玉章主編『中国民間組織大事記』第4章「環境領域民間組織的発展」社会科学文献出版社、2010年（呉2010）
蔡守秋「関於建立環境法院（庭）的構想」『東方法学』2009年5期（蔡2009）
張玉林「承包制能否拯救中国的河流」環境保護419巻、2009年5A（張玉2009）
張杰「関於設立環境法庭及建立環境公益訴訟制度的思考」『環境法治』、2008年（張杰2008）
張力軍「建立減排統計観測考核体系厳格執行問責制和一票否決制」『国策要論』386巻、2007年（張力2007）
陳彗卉、呉彗霧「縦“一票否決”制談完善政府績効評価機制」『知識経済』2009年18期（陳2009）
包茂紅『中国の環境ガバナンスと東北アジアの環境協力』第3章「中国環境政策と環境ガバナンスの新展開」はる書房、2009年（包2009）
楊華国「滇池治理的“仇和模式”与中国地方政府的行政体制」上海ワークショップ報告集、2010年（楊2010）
李愛年「環境公益訴訟:概念、障碍和出路」環境訴訟與環境法理援助研討会暨環境法律諮詢熱線開通十周年慶典論文集、中国政法大学環境資源法研究和服務中心、2009年（李2009）
呂忠梅「中国環境司法の現状調査-判決文をもとに-」『龍谷法学』43巻3号、2011年（呂2011）

注

1　1979年-2010年まで、総合的環境法5件、環境汚染防止法6件、自然資源・生態環境保護法10件、クリーナープロダクション・循環経済法2件、エネルギー関係法2件が制定されているほか、行政法規60件以上、部門規章600件以上が制定されている。

2　北川秀樹「深刻化する環境問題と制度の未整備」『東方』302号、2006年4月。

3　「中国の環境法政策と環境ガバナンスに関する日中国際シンポジウム」での

北京大学・汪勁教授報告。同シンポジウムは、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）を活用し、中国から北京大学・汪勁教授および包茂紅副教授並びに湖北経済学院院長兼中南財経政法大学教授（元湖北省高級人民法院副院長）呂忠梅教授を招聘して、2010年9月3,4日に京都で開催した。

4　北京座談会（2008年9月）、西安座談会（2009年2月）、上海ワークショップ（2009年9月）、済南座談会・武漢座談会（ともに2009年9月）、深圳座談会（2010年3月）、これらの集大成として開催した「中国の環境法政策と環境ガバナンスに関する日中国際シンポジウム」2010年9月）など。

5　アジア・バロメータ調査（2006年）では、中国の中間層について、①新中間層はマスメディアに対して厳しく言論の自由に関心がある、②政治に影響を与えようとする感覚が強い、③大きな変化を望まず保守的傾向がある、④中央の党・政府への信頼、社会の安定重視、という結果が表れている。（園田2008, 154-172頁）

6　中国環境ホームページ「直撃“12369”投訴受理動態　譲汚染環境者無処遁形　」、http://www.cenews.com.cn/xwzx/fz/qt/200910/t20091027_623941.html、2010年9月20日参照。

7　環境保護部ホームページ、http://www.mep.gov.cn/gzfw/wsts/、2010年9月20日参照。

8　『中国環境年鑑2009』。なお、中国では、環境影響評価報告書のほか、小規模なプロジェクトについても報告表、登記表の提出が義務付けられている。報告書の件数だけでも2008年で15,923件に上る。

9　「規画」は長期計画を指す。

10　国家環境保護総局「国家環境保護総局副局長潘岳30箇違法開工項目併指出堅決停建置環境影響評価制度於不顧的違法開工項目」2005年1月18日。

11　環保総局通報1123億厳重環境違法項目首次使用“区域限批”遏制高汚染産業, 2007.1.10 http://www.njhb.gov.cn/bbs/redirect.php?tid=6631&goto=lastpost、2010年10月2日参照。

12　環保総局公布首批区域限批整改状況併将進歩拡大“限批”範囲与層級,2007,1,31、http://www.nxep.gov.cn/ReadNews.asp?NewsID=3450、2010年10月2日参照。

13　環保総局：長黄淮海重汚染水域進行“流域限批”應建立統一治水機制及新環境経済政策体系、http://www.china.com.cn/environment/2007-07/03/content_8472171.htm、2010年10月2日参照。

14　上から下へ仕事を請け負う行政システム、現地管理、財政と税の分配、昇進競争など、中国独自の行政システムが成功の原因とされている。

15　潘岳「四次環保風暴已成雲火烟, 環保新政尚有“七剣”」、新聞網、2007年9月17日、http://finance.ce.cn/macro/gdxw/200709/16/t20070916_12611859.shtml、2010年10月2日参照。また、潘岳「談談環境経済新政策」http://www.

china.com.cn/xxsb/txt/2007-09/17/content_8901127.htm、2010年10月2日参照。

16　武漢市環境保護局政策法規処L処長談、2009年9月10日。

17　全国の省級、市級、県級地方政府の環境保護部門と関係機関の職員・372人に対し、2007年5月～12月にかけて実施されている。このうち、市級、県級地方政府の環境保護部門と関係機関の職員は約9割を占める。

18　汚染物の排出量が多い企業や汚染が激しい業界を対象に、住民が対象企業を決め検査する。今まで50企業以上を対象におこなっている（前掲武漢市環境保護局政策法規処L処長談）。

19　江西省環境保護庁法律研修講座の際に実施。回答者56人。

20　前掲「日中国際シンポジウム」での北京大学・汪勁教授報告によると、安徽省蚌埠市固鎮県の環境保護局は20日間に3回、ある企業を検査したため、県政府は、2010年5月に局長ら5人を投資に影響を及ぼすとして停職処分にした。

21　2010年3月21日、深圳市入居環境委員会副主任・李水生氏談。「権限分散、中国が挑む」朝日新聞、2009年11月23日。

22　華北は2008年12月に設置されている。

23　2003年8月の北京大学法学遠距離教育学習に参加した司法関係職員に対する統一試験の機会を利用したアンケート調査。

24　前掲・西北大学王凰副教授との共同調査。

25　また、2002年12月31日の最高人民法院「民事訴訟の証拠に関する若干の規定」では、「環境汚染により引き起こされた損害賠償訴訟は、加害者が法律の定める免責事由およびその行為と損害結果との間に因果関係が存在しないことにつき挙証責任を負う」と規定している（4条1項3号）。

26　2007年におこなわれた環境訴訟の判決の分析調査。

27　環境法廷の法的根拠として、憲法124条は「中華人民共和国は最高人民法院、地方各級人民法院と軍事法院等の専門人民法院を設置する」と規定し、人民法院組織法2条は、「中華人民共和国の審判権は地方各級人民法院、最高人民法院と軍事法院等の専門人民法院により行使する」と規定している。改正前には、軍事法院以外に鉄道運輸法院、水上運輸法院、森林法院を例示していた。また、同法24条は「中級人民法院は刑事審判庭、民事審判庭、経済審判庭、必要に応じその他の審判庭を設置できる」と規定している。なお、同28条は専門人民法院の組織と職権は全国人民代表大会常務委員会により別途定めると規定しているが未だ規定されていない。

28　前掲「中国の環境法政策と環境ガバナンスに関する日中国際シンポジウム」（2010.9.3,京都）において、湖北経済学院の呂忠梅教授は「検察機関のように法律を監督する役割を持つものが公益を代表するか疑問である」と述べている。

29　http://news.xinhuanet.com/legal/2010-07/02/c_12288361.htm、2010.10.4参照。

30　西北大学経済学院・王凰副教授との共同調査

31　ほぼ同様の内容は、Lei Xie “Environmental Activism in China” pp. 20, Routledge,

2009.

32　例えば、2003年の雲南怒江ダム凍結における緑家園の汪永晨、円明園浸透防止膜事件におけるメディアの報道は、環境保全に大きな役割を果たした。

33　正式には「環境に関する情報の取得、環境に関する決定過程への公衆参加および司法救済に関する条約（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters）」、2001年発効。

34　国家保密局と民政省は、2005年9月に自然災害死者数を秘密範囲から除く規定を制定した（朝日新聞、2005年9月13日）。

35　「中国の地方政府報道妨害相次ぐ」（日本経済新聞、2010年9月20日）。