

# 法制度の建設から中国の環境対策と未来への構想を論ずる

王小龍

中国の環境問題は工業化の急速な発展に伴い、現代において徐々に生み出されたものである。環境問題の解決には科学技術の進歩も必要だが、人類の生活方式を変化させることもいっそう必要であり、これらはみな法律的手段を通して実行し強化しなければならない。

## 1. 中国における環境法の体系

### 1) 中国における環境法発展史

中国における環境法の歴史的発展は比較的短く、おおよそ4つの段階に分けることができる。第1段階は1972年に始まる。この年に国連はスウェーデンの首都ストックホルムで初の人間環境会議を開催した。中国政府はこれに参加し、この会議で受けた影響が中国の環境立法工作をスタートさせた。第2段階は1979年以後であり、この年に中国の環境保護の基本法、すなわち「環境保護法」(試行)が公布されたが、この法律の条文はまだ粗雑で簡略なものであった。本法の公布は中国の環境管理が法制化の軌道へと全面的に向かったことを示している。第3段階は1989年以後であり、この年に中国は正式な「環境保護法」を公布した。その主な内容は環境保護の目的、原則、基本制度、監督管理と法律上の責任であった。第4段階は2014年以後であり、2014年4月中国の立法機関は初めて「環境保護法」を広範囲に渡って改正し、新法は2015年1月1日に正式に施行された。

## 2) 中国における現在の環境立法

中国における現在の環境立法は基本法の下に各単行法を置くモデルを採用している。基本法とは「環境保護法」を指し、この基本法は以下の5つの部分に分かれる。1つ目は汚染防止立法であり、「大気汚染防止法」、「水汚染防止法」、「海洋環境保護法」、「騒音公害防止法」、「固体廃棄物環境汚防止法」、「放射性汚染防止法」、「クリーン生産促進法」などが含まれる。2つ目は資源保護立法であり、「森林法」、「草原法」、「漁業法」、「鉱山資源法」、「土地管理法」、「海域使用管理法」、「水法」、「石炭法」、「海島保護法」などが既に制定されている。3つ目は生態保護の立法であり、主に自然領域と生物多様性の保護が含まれる。この方面の立法は「野生動物保護法」及びその2つの実施条例、「森林と野生動物類型自然保護区管規則」、「自然保護区条例」、「水土保持法」及びその実施条例、「野生植物保護条例」、「植物新品種保護条例」、「農業遺伝子組み換え生物安全管理条例」、「病原性微生物実験室生物安全管理条例」、「景勝地条例」、「絶滅危惧野生動植物輸出入管理条例」などの法律、法規が続々と公布されている。4つ目は特別立法、すなわち特別な需要に基づいて制定された法律である。それには「環境アセスメント法」、「建設プロジェクト環境保護管理条例」、「環境アセスメント計画条例」、「クリーン生産促進法」、「再生可能エネルギー法」、「循環経済促進法」、「中国人民解放軍環境保護条例」、「中国人民解放軍環境アセスメント条例」などが含まれる。5つ目は関連立法である。中国には他の立法で環境保護の内容を規定するものもある。1997年の「中華人民共和国刑法」で特別に「環境資源保護破壊罪」を規定し、「農業法」でも「農業資源と農業環境の保護」の章を設け、「農業を発展させるには資源を合理的に利用し生態環境を保護し改善しなければならない」と規定している。「権利侵害責任法」も特別に章を設けて環境権利侵害責任を規定している。

## 2 . 中国における環境保護法の新たな改正

### 1) 政府の責任強化

#### 1 . 地方政府の責任

新法が増やした規定として、以下のものがある。地方各級人民政府は本行政区域の環境に対して責任を負わなければならない。国家の環境基準に満たない重点区域・流域と関係する地方人民政府は、規制計画を制定し、かつ期日通りに措置を講じなければならない。

#### 2. 上級の下級に対する監督

新法は上級政府機関の下級政府に対する監督において、環境保護目標責任制と審査評価制度を新たに規定し、かつ上級政府及び主管部門の下級部門や人員に対する監督責任を規定した。

### 2) 公民の環境意識の強化と環境教育の展開

公民の環境意識を更に高めるために、新法は公民が低炭素の生活方式を採用すべきであると新たに規定した。同時に、公民は環境保護の法律を遵守し、環境保護の措置の実施に協力し、規定に沿って生活廃棄物を分類し、日常生活が環境に与える損害を減少させるべきであると規定した。

新法の規定では、各級人民政府は環境保護の宣伝と普及活動を強化し、基層群衆の自治組織、社会組織、環境保護ボランティアを奨励し、環境保護の法律法規や環境保護の知識を宣伝し、環境保護の良好な風潮を作り出さなければならない。

### 3) 情報公開と公衆参与の増加

新たに改正された環境保護法は、環境情報の公開と公衆の参与を特別に規定し、公衆の政府や汚染物質排出企業に対する監督を強化した。

これは主に以下の内容を規定している。1つ目に、公衆の知る権利や参加権、監督権を明らかにし、公民、法人、その他組織が法に基づいて環境情報を獲得し、環境保護に参加しこれを監督する権利を規定している。各級人民

政府の環境保護主管部門とその他環境保護を管理・監督する職責を負う部門は、法に基づいて環境情報を公開し、公衆参与の段取りを整備し、公民や法人その他組織が環境保護に参加しこれを監督するために便宜を図らなければならない。2つ目に、汚染物質排出企業が自発的に環境情報を公開することに明確に重点を置いており、汚染排出企業は主要な汚染物質の名称や排出方法、排出濃度や総量、基準を超える排出状況及び汚染防止設備の建設と利用状況を、社会に向けてありのままに公開しなければならないと規定し、また、適切な法律責任を規定している。3つ目に、建設プロジェクトの環境アセスメントに公衆が参与するよう整備し、法に基づいて環境アセスメント報告書を作成しなければならない建設プロジェクトに対して、建設企業は作成時に公衆に向けて状況を説明し、十分に意見を求めなければならないと規定している。建設プロジェクトの環境アセスメント文書を審査する責任を負う部門は、環境アセスメント報告書を受理した後、国家機密や商業機密に関連する事項以外は全文を公開しなければならない。建設プロジェクトが公衆の意見を十分に求めていることを発見した場合、建設企業は責任を持って公衆に意見を求めなければならない。

#### 4) 環境公益訴訟の増加

新法の規定では、環境を汚染し生体を破壊し社会の公共利益を損害する行為に対して、法に基づいて当該地区の市級以上の人民政府民政部門に登録された関連する社会組織や、5年以上環境保護の公益活動に専門的に従事し且つ信用があり評判も良好な社会組織は、人民法院に対して訴訟を起こすことができ、人民法院はこれを法に基づいて受理しなければならない。同時に、訴訟を起こした社会組織は訴訟を通じて利益を得てはならない、と規定されている。

#### 5) 生態保護のレッドラインの設定

改正後の環境保護法は、初めて生態保護のレッドラインを法律に書き入れた。新法の規定では、国家は重点生態保護区や生態環境要注意区、脆弱区などの区域において、生態保護レッドラインを設定し、厳格な保護の実

行を規定している。環境保護法は同時に、省級以上の人民政府は関連部門を組織するか専門機構に委託し、環境状況を調査、評価し、環境資源の負荷能力を監視・測定・警戒するメカニズムを確立しなければならないと規定している。

#### 6) 公共検査・警戒メカニズムの確立

国家は環境汚染を監視・測定・警戒するメカニズムを確立している。県級以上の人民政府は環境汚染の公共警戒メカニズムを確立しており、警戒計画を組織し制定している。環境が汚染され、公衆の健康と環境の安全に影響を与える可能性がある場合、法に基づいて警戒情報を即時に発表し、応急措置をとる。

#### 7) 法律責任の強化

##### 1. ブラックリスト

「ブラックリスト」制度を確立し、環境違法情報を社会信用檔案に記入し、社会に向けて違法者の名簿を発表する。

##### 2. 一日単位の処罰

長年、環境立法は違法のコストが低いため、違法企業の経済的処罰はあるべき威圧効果を得ることができず、法律・法規の本来の制約作用を果たせずにいた。改定後の環境保護法第6章「法律責任」第59条では、企業とその他生産経営者が違法に汚染物を排出した場合、罰金処罰を受け、責任を持って是正しなければならず、是正を拒否した場合、法に基づいて処罰を決定した行政機関は是正命令の翌日から本来の処罰金額に基づき一日単位で連続して処罰することが出来る。

### 3 . 中国の環境法が直面する主な問題

#### 1) 立法存在の空白

中国の環境保護法にはまだ完成された体系がない。例えば、渤海蓬莱油田の原油流出に代表される化学物質汚染事故の発生は、「化学物質污染防治法」

の欠陥が顕著に表れている。例えば「血液中の鉛の含有量が基準値を超える」ことに示されるように、多くの重金属汚染の発生は、重金属汚染防止法の盲点を露わにしている。加えて、中国で汚染された耕地は既に 1.5 億畝に達しており、2006 年に起草が始められた「土壤汚染防止法」は現在に至るまで実質的な進展を見せていない。他にも、数多く発生している環境紛争案件に対して、専門的な立法手続きを行う規定が欠けており、現在、環境紛争は中国民衆が陳情を行う重要な原因になっている。

## 2) 部門内利益の争いの深刻化

中国の環境保護事業は既に社会意識の覚醒段階から利益ゲームの段階に入っており、立法領域において最も突出しているのは経済利益と環境利益の争いであり、権力、資本と公衆個人の権利の争いである。また、各級政府各関連部門、企業界、法学界、環境保護組織及び一般公衆などが共に参加する、官民入り乱れた、複雑で多元的なゲーム構造を形成している。この種のゲームの中で最後に優勢を占めるのは往々にして力を有する既得利益集団である。2014 年の環境保護法の改正における多くの先進的制度構想の頓挫、及びこれまで環境立法が遭遇した様々な抵抗がこの点を証明している。

## 3) 市場メカニズムの欠乏

中国の環境保護対策は常に政府の行政手段によって主導されており、市場メカニズムの利用に乏しかった。行政区域を超える汚染防止を例にすれば、もしも生態補償メカニズムのように各方面の利益バランスをとるものがなければ、「政府協商」のみに頼ることになり、恐らく問題を解決するのは難しい。2014 年の北京での「两会」開催中、河北、天津の工業企業が石炭燃焼によって放出する PM2.5 が首都に「越境汚染」の効果があることに対して、北京、天津、河北省が共同で汚染防止システムを確立するよう提案する者もいるが、多くの人々はこのような考え方は独善的であると見なしている。つまり、「北京の環境保護のために天津と河北の多くの企業を操業停止させるのは、オリンピックなどの特殊な時期は可能だが、なぜ平時でも実行できるのだろうか？ 彼らに対してどのような補償をするのか？」というもので

ある。

多くの生態補償，生態修復，汚染物質排出許可，汚染物質派出権取引，環境保証金，環境責任強制保険，環境損害補償基金などの制度，とりわけ市場化のメカニズムは，現存する環境立法の中で意味を成さないか個別の立法との多くの衝突が散見されており，早急に盲点を補填し，整合性のとれたものにしなければならない。

#### 4) 環境訴訟の少なさ

中国の現行の環境法は，協議や政府調停，民事訴訟の方式で環境紛争を解決することを認めている。しかし現在，大多数の環境紛争は政府調停を通して処理されており，民事訴訟の案件は非常に少ない。2007年に中国の一部の地方法院で環境資源審判法廷が設立され始め，現在は約150存在しており，2014年7月には最高人民法院も環境資源審判法廷を設立した。しかし，毎年環境紛争が100万件余りある状況において，環境紛争訴訟は3万に満たず，法廷は多くても訴訟は少ない。最も主要な原因は，地方政府がその地方の環境訴訟を抑圧していることにあり，訴訟手続きに入ることを防いでいる。弁護士が代理で訴訟を行うことを書面で禁止している地方政府もあり，法院も訴訟案件にしないのである。

## 4．中国における環境法の今後の発展

### 1) 環境保護と経済発展

伝統的な発展観は環境の犠牲を対価とするという基礎の上に経済発展を確立させているが，現代社会は持続可能な発展の実現を要求している。持続可能な発展が以前の発展観と最も異なるのは，追求する目標の長期性と持続性であり，発展と環境との関係が調和共存の上に存在するという点である。持続可能な発展目標を実現するには，持続可能な発展観を堅持し，往々にして環境と発展の問題に存在するゼロサム的な政策決定を排除し，環境と発展

の総合決策を実行しなければならない。いわゆる総合決策とは環境問題を政策・プロジェクト・管理というそれぞれの判断のもとにおくことであり、政策決定の改善を通して、経済・環境・社会を全面的に考慮し、それぞれの重大な政策決定が経済効果と利益を最大化できるようにし、また、社会の公正さと環境の安全を保障できるようにするのである。安定した環境負担能力と無理のない永続的な資源利用という基礎の上に経済発展を確立させ、人類社会が発展する上での総需要と環境負担・資源の維持がバランスを保ち良好に循環する状態を保持するのである。

持続可能な発展戦略を実現する過程の中で、中国はかつてグリーン GDP という概念を提起しており、それは伝統的な GDP から環境汚染と資源破壊の部分を差し引いたものであり、経済発展の真の水準を表している。しかし 2006 年に公布した「中国グリーン国民経済計算研究報告 2004」の後は動きがなく、現在、政府は生態 GDP の概念を提起している。これは伝統的な GDP から環境汚染と資源破壊を差し引いた後に生態受益を加えたもので、足し算と引き算の両方を行っており、このようにすれば環境保護のために経済発展を犠牲にする地域を鼓舞でき、政治業績の目標を実現させることもできる。しかしこの新たな計算方法はまだ正式に公布されていない。

## 2) 区域あるいは国家を超えた環境保護

まず区域を超えた環境保護であるが、「環境保護法」第 20 条の規定では、国家は行政区域を超えた重点区域や流域の環境汚染と生態破壊に対して共同防止調整メカニズムを確立し、統一された計画、基準、監視測定、防止措置を実行する、としている。これは中国が現在直面している深刻なスモッグを解決するのに重大な意義を有している。

次に国家を超えた環境保護である。中国が直面している環境問題は全世界の環境問題の変化及びその解決に重要な影響力を有しており、中国は非常に大きな環境保護の圧力に直面している。中国が既に参与し署名した環境保護と資源保護に関連する国際条約や協定は 40 余りにも上り、生物の多様性を保護する「生物多様性条約」、オゾン層を破壊する物質を制限する「モント



リオール議定書」，温室効果ガスの排出を削減する「気候変動枠組み条約」などが含まれる。中日両国では，両国は 1994 年に「中日環境保護協力協定」，1981 年に「渡り鳥及びその生息環境の保護に関する中日協定」を署名した。中国はこれらの法的文書に署名した以上，各種措置を実行し国際環境条約や協定の要求を満たさなければならない。

ドイツの哲学者ベックは、『リスク社会』の中でリスク社会とは「世界的なリスク社会」であると指摘している。それは徐々に国家の司法秩序を破壊する。このようなグローバリゼーションの時代において，全ての国家は世界的なリスクの直接的或いは間接的な脅威から逃れることはできず，それぞれのリスクは地域的でもあり世界的でもある。全ての国家は一艘の船として拘束されており，全ての国家の立法者の知識は不完全である。このことは環境法制の良好な運用を望むのであれば立法・司法等の分野での国際的な協力に注意しなければならない，関係国間における法制度の学習と吸収を強化しなければならないことを意味している。

### 3) 環境と健康

#### 1. 「人を中心とする」環境立法の目的

「環境保護法」第 1 条の規定では，環境を保護・改善し，汚染やその他公害を防止し，公衆の健康を保障し，生態文明建設を推進し，経済と社会の持続可能な発展を促進するために本法が制定された。2014 年に改正された「環境保護法」第 39 条の新たな規定では，国家は健全な環境と健康モニタリング，調査とリスク評価制度を確立する，としている。環境の質が公衆の健康に与える影響に関する研究を奨励・組織し，環境汚染と関係のある疾病の予防とコントロールを実行する。これ以外に中国の 18 の部門と委員会は「国家環境と健康の行動計画 2007-2015」を共同で発布した。「環境保護法」の立法目的に存在し続ける二元論と一元論の論争は，経済発展と人間の健康との間で揺れ動いている。明らかに，経済発展の最終目的は人類の福祉の十分な実現であるが，既に貧困状態を脱した国家からしてみれば，公衆の健康保障を更に目立った位置に置くことは非常に重要である。

## 2. リスク社会における環境保護

リスク社会におけるリスクとは、一般的には人に気づかれず、どこにでもある潜在的な危険であり、予測は難易度が高く、地域を跨いで存在するという特徴がある。環境問題とは即ち現代中国において普遍的に存在する一種のリスクであり、このリスクに対応するために、中国の今後の環境立法は以下の方面においてデザインされなければならない。

### (1) リスク予防原則の遵守

リスク予防原則とは、あるリスクが不可逆であり極めて深刻な損害を招く結果になる場合において、たとえそのリスクが実際に発生し得ることを科学的に明確に証明できないとしても、政策を実行しリスクを回避することである。人類が直面する環境問題には潜在的であるが損害が甚大であるリスクが多くあり、環境保護立法は立法の保守主義的特徴を堅持し、各種リスクに対し綿密な審査を実行し、深刻な環境被害が発生するのを確実に防止しなければならない。

### (2) 環境アセスメント制度の確立

環境アセスメント制度がアメリカの「環境政策基本法」によって確立して以来、中国はそれを十分に吸収し学習してきた。今後の環境保護立法はこの制度を引き続き作用し続け、環境リスクを評価する際に公衆の参与を奨励し、処置を講じる前に環境に対して与え得る影響を十分に評価しなければならない。

### (3) 環境健康基準体系の統一

同じ環境リスクに対しても、人の主観的な受け止め方や評価は異なる可能性がある。立法上の統一基準を実現させるため、法律規範の実施可能性を保障し、一般的な人の身体どのように感知するかに対して十分な研究と分析を行い、比較的深刻なリスクだと一般的に認識されているリスクに対してのみ処置を講じる必要がある。

### (4) 情報公開と共有の実現

リスクへの恐怖は、往々にしてリスクに対する無知と防備の不足が原因である。各科学研究機関、行政機関、立法機関が十分な情報共有メカニズムを

確立するよう提案し、公衆と密接に関係する重大な環境情報をリアルタイムで公開することは、公衆が自己防衛措置を講じるのに助けとなるのに加えて、政府に対する信用を実現し、社会の秩序と安定を維持できるのである。

(和田英男訳)