

## 【循環経済関連資料 翻訳10】

## 曹鳳中・周国梅：環境保全行政における法の不遵守に関するディープ分析

社会主義市場経済体制がほぼ確立され、また、わが国が正式に WTO のメンバーになった今、法律に従い行政手段を実行し、行政部門の情報を公開し、国家行政における民主的政策決定を段階的に実現させることは重要かつ現実的な意義を持っている。WTO に加盟して以来、わが国における各レベルの政府部門にとって大きな挑戦に直面する局面に入っている。政府の機能転換の結果は WTO に加盟した後に享受できる多くの利便を十分に運用できるかどうかを直接に左右している。市場経済制度の初歩的な建立は、すでに政府部門での機能転換を促した。これは、改革開放の過程の中で核心的な一環となっている。

わが国の環境保全管理レベルを世界水準まで高めさせるために、国家環境保護総局は積極的に取り込んできた。経済が急成長を維持する中、全体的に見れば環境の質が改善されつつある。さらに改革を速めるために、もうひとつの視点から、環境保全行政における法の不遵守問題を分析してみる。

### 1. 行政における法の不遵守：あらゆる口実を作り、権力を濫用する

行政における法の不遵守とは、行政主体が積極的に行政行為を実施する責任と義務があるにもかかわらず、履行できるが不履行あるいはその法的責任を遅滞する状態を指す。

一般的には、これらの行政における法の不遵守は行政部門で発生する官僚主義に原因があると言われる。しかし法制の角度からは、この行政における法の不遵守を権力と責任の乖離と見なすべきである。すなわち、行政担当者の責任意識の不足および経済利益に駆られる状況で発生した問題である。これは、行政部門における運営体制の疲弊の必然的産物といえよう。

### 2. 行政における法の不遵守：経済利益の駆使と地方保護主義

現実では、政令があっても履行しない、禁止されても止めない現象がしばしば発生する。環境汚染違法行

為は頻発し、日常茶飯事のようなことになってしまった。その原因を追究すると、もっとも重要なのは環境保護行政部門における法の不履行である。

環境保全行政部門における法の不遵守は、一種の腐敗行為とも言える。ある意味では、賄賂を贈ったり、受けたりすることよりもっと深刻な腐敗といっても過言ではない。これらの行為は党と政府のイメージを直接に損なってしまう、その悪影響は計り知れない。

行政における法の不遵守の原因は多い。1つは、環境保全行政部門は外部からいろんな圧力や抵抗力を受け、その職責の履行は難くなる。もう1つは、一部の行政職員は経済利益に駆られて、職責を履行するとき、全体的な利益を考慮せず、意識的に違法行為をえこひいきする。そして、地方保護主義も1つの原因である。地方政府部門は国の法律・法規を無視し、違法行為に対し、取締りをせず成り行きに任せる態度をとっている。

環境保全部門の職員にとって、国の持続可能な発展や人民の健康のために、良い仕事の結果を出さなければならない、さもなければ党と人民から授けられた神聖な職責たるに恥じることになる。したがって、法を遵守しない地方政府のトップを直ちに徹底的に調査し、厳格に処分すべきである。しかし、これらの措置は一時的な効果しか得られない、もっとも抜本的な対策としてはメカニズムと体制から原因を探ることである。

### 3. 行政における法の不遵守：環境汚染違法行為のコストが低すぎる

国民が良好な生産・生活環境を享受できるように、国家環境保護総局など6つの省庁は2003年6月25日に全国規模での環境保全検査活動を実施した。その目的は違法に汚染を排出する企業を取り締まることである。この活動は市場経済の秩序の規範となり、不当競争に打撃を与え、公平な競争メカニズムを構築するための重要なチャンスだと宣伝されている。同時に、6つの省庁は地方政府や関係部門における法の不遵守に

対し、厳しく処罰すると表明した。この2つの措置は、環境保全の法の執行における2大重要問題を掴むことができたといえよう。

2002年5～9月には、全国範囲で行われた環境保全違法行為や汚染の逆戻りを抑止するキャンペーン活動の中で、環境保全分野の法執行者84万人が動員され、39万社の企業を検査した。23056件にのぼる環境違法行為を検挙した。逆戻りの「十五小」と「新五小」企業2546社を取り締まり、4351社の企業に対し生産停止処分を下した。生産と排出制限を受けた企業は1295社、法に沿って610人の責任者を処分した。

一部の企業は違法排出を繰り返し、これを利益獲得の近道にした。熾烈な市場競争の中で、これらの違法企業は不法手段を通じて生産コストと製品価格を削減し、製品の市場シェアを拡大し、最大の利益を追求する。加えて、環境保全行政部門の権限が弱いため、違法企業への罰金が少なく、処罰するための手続きの所要期間が長く、企業の違法行為の繰り返しを招いた。2003年度江蘇省の10大環境違法案件の中で、5つはこのような状況と同じである。

江蘇省環境保全庁の史振華庁長はこう指摘している。「これらの企業は、すべて資源を大量に浪費することを通じて生産コストや製品価格を下げ、悪質な手法で市場競争に参入し、公平競争の秩序を乱してしまう。法律を遵守した企業に大きな損を与えた。今回の活動の整理整頓を通じて、違法企業らを取り締まり、悪い企業を淘汰し、経済の健全な発展を促進し、多くの遵法企業の利益を守る。各レベルの地方政府は経済の健全な発展を促進するという大局から出発し、地元の現状を考慮し長期的、効果的な管理体制を築き、源から強力なコントロール措置を講じなければならない」。

違法行為のコストが低いことが、多くの企業が違法行為を取る原因である。市場経済の下で、最大限の利益を追求することは企業経営活動の目的である。もし個別の企業が違法行為を通じて、生産コストを下げ、最大限の利益を獲得するのならば、決しておかしいことではない。しかし、現実には、わが国において個別ではなく、数多くの企業が汚染処理施設を建設することより、むしろ違法に汚染を排出し、罰金を支払うことを選択してしまう。なぜならば、排污費の徴収基準

が低く、違法企業に対する処罰も厳しくないからである。

一般的には、わが国の環境違法平均コストは処理コストの10～40%、そして、損害コストの2～5%にすぎない。違法コストが低すぎるため、企業がこっそりと2、3日間汚染を排出すれば、節約できた処理費用はすでに違法行為から受ける罰金よりはるかに高い。法の遵守コストは違法コストより高く、法を遵守する企業の生産コストは割高となり、市場競争の中で損してしまう。これは暗に経済的に企業の違法行為を誘導、促進するに等しい。

このほか、地方保護主義も少数の企業が無法に汚染を排出する重要な原因である。ある地方では、一部の幹部はまだ「汚染が先、処理は後」という誤った観念を持っている。自分の実績だけを追求し、環境を犠牲にする。汚染の深刻な企業を保護し、環境行政部門の立ち入り検査はほとんど実施できない、もちろんこれらの企業を処罰することも到底できない。また一部の幹部は新規プロジェクトの初めから「青信号」を与え、環境影響評価を避けさせる。そして、環境執法部門の検査にあたって、事前に企業に通報したり、企業をカバーしたりする。このように、地方保護主義は企業の実績を助長させ、環境保全部門の権威を損ない、その悪い影響は決して軽視できない。

#### 4. 行政における法の不遵守：国家のマイクロ政策の充実が必要

鉱産資源の破壊はきわめて深刻である。例えば、石炭資源の浪費と破壊の本質は、国有石炭資源の巨額な流失と破壊損失である。国有大規模鉱山の周辺には小規模鉱山が数多く寄生している、これらの小規模鉱山の存在は鉱山事故多発の原因となっている。わが国における2002年の石炭生産百万トンに当たる死亡率は世界平均の12倍、アメリカの100倍となっている。

なぜ環境行政部門における法の不遵守が発生するのか、根本的な原因はわが国のマイクロ政策の不健全である。あらゆる法律は実施される過程では、現れた権威性と有効性はその経済基盤と密接な関係を持っている。しかし、憲法であれ、鉱山資源管理の専門法であれ、いずれも「国家所有」の形式および採掘後における利益の分配方式を明記していない。計画経済の時期

には、地方は無条件に国家利益に服従し、各地方の利益分配は国の計画によってバランスを取り、どの地方も不平等を感じない。しかし、市場経済の時期に入り、各地方は地元の利益を優先させることができるようになったが、天然資源における国家所有制は相変わらず地方利益を無視してきた。

乱開発の小規模鉱山が多く現れたが、だれも鉱山開発による生態破壊に責任を負わない。

したがって、鉱山資源の開発は国の計画の下で総合的にコントロールし、小規模の鉱山や石炭採掘業者を無条件に閉鎖しなければならない。同時に、国は利益補償制度を作らなければならない、そして、大規模鉱山の採掘による生態コストを負担し、鉱山周辺の貧困農民たちに補償金を与えるべきである。こうした措置を前提に、筋の通った形で地方政府行政当局の責任を追及できるようになる。

#### 5. 行政における法の不遵守：硬性の責任行政メカニズムと法制を築かなければならない

硬性の行政責任制度を作らなければならない。責任ある行政は法治政府が厳格に遵守すべき基本理念である。行政における法の不遵守は、まさに責任意識の欠乏と責任追及メカニズムの疲弊から生じた畸形胎児で

ある。そのため、制度面においては硬性の行政責任メカニズムが公務員の公職行為を常に一定の圧力と動力の下に置く。

もうひとつは硬性の司法審査制度が必要である、これは行政における法の不遵守を抑止、処罰する最後の障壁である。

行政審判の実践が証明できたように、司法審査は行政による法の不遵守行為を抑止、懲罰する有効な武器である。現行の「行政訴訟法」はすでに人身保護権の不履行、財産権の不保護行為、許可書やライセンスの発行の拒否や遅延などを行政による法の不遵守だと定めている。近年以来、行政による法の不遵守に関する訴訟は行政訴訟案件の中で占める割合が明らかに上昇している。今後、行政による法の不遵守行為の対象範囲を拡大し、国民の誰もがあらゆる行政による法の不遵守行為に対し、訴訟を起こす権利を持ち、受けた損失の司法救済を求められる。

要するに、一方では制度面において硬性のある責任行政機構と司法審査体制を構築することを重視すべきである。もう一方では、マイクロ政策に対する経済分析を行い、経済体制や経済政策を通じて問題解決を図り、結果的には行政による法の不遵守問題が解決できるだろう。