

## 田春秀：環境保全立法及び法の執行における問題点と提案

### 1. 環境保全立法及び法の執行における問題点

#### 1.1 環境保全部門の統一的な監督管理ができない

環境保全事業は複雑な系統的なプロジェクトであり、範囲が広くて、任務が極めて重大であり、環境保全部門だけの力ではとてもできない。わが国が公布した多くの環境保全関連法律・法規の中で、環境保全部門は統一的な監督・管理部門であることを明確に示している。例えば、「水質汚染防止法」第4条には、各レベルの人民政府の環境保全部門は水汚染防止に対し、統一的な監督・管理を実施する機関であると規定している。各レベルの人民政府の水利管理部門、衛生行政部門、地質鉱山部門、市政管理部門、重要河川の水源保護機構は、各自の職責に基づき、水汚染防止に対し監督・管理を行う。法律上環境保全部門による統一的な監督・管理権限が規定されたものの、どこかで管理・監督をするのか、どのように管理・監督するのか、管理・監督の方法と手段は何なのかに関しては、明確な規定がなされていない。環境保全部門と他の行政部門の等級が同じであるため、また、統一的な管理・監督を行うための法律や行政手段が明確に賦与されていないため、環境保全部門の監督役割がなかなか果たせない。同級の他の行政部門は環境行政部門への無視、部門間における責任のなすりあい、管理が行き届かないなどの現象はしばしば発生し、汚染防止対策にとって非常に不利である。

#### 1.2 法律・法規は時代に相応しくない

法律・法規の内容が遅れて、時代に合わないことを以下の2つにまとめる。

1つ目は、関連法律・法規の不足である。社会経済の発展につれ、環境問題も多発している。今まで現れなかった汚染も次第に突出し、環境破壊はますます深刻となっている。例えば、廃電池、白色汚染、自動車排気ガス汚染、生活ごみ汚染など。環境保全部門はこれらの新しい汚染問題の影響を社会に大いに宣伝した。しかし、これらの汚染に対処する専門の法規や方法がまだないのが現実である。一部の都市は積極的に

対策を実施したが、法的根拠がないため、行政処罰手段がなく、対策が危うく失敗したこともある。例えば、秦皇島市は2002年から「白色汚染禁止」活動を展開した。対策案や暫定規則を制定し、高らかに宣伝した。現場では検査を強化し、使い捨ての発泡スチロール食器の使用を禁止でき、デパートやスーパーでのビニル袋の使用禁止も一定の効果を挙げた。しかし、生産分野と市場においてはコントロールできなかった。その主な原因は法律のサポートがなく、特殊な消費者層に対する宣伝や教育の効果が現れなかったことである。

#### 1.3 法律の規定は広くて中身が薄い、実行性が足りない

法律の枠組みを見ると、環境保全関連法律・法規の範囲が広い。ミクロの観点から見ると、実行性が乏しい。多くの法律・法規の内容はおおざっぱであり、相応した詳細な実施細則が存在しない。あるいは実施細則があっても細かくない。特に実際に汚染に属する問題に対し、法律によって明確に規定されていない。例えば、都市部における下水道汚水が溢れ出す問題に対し、市民の苦情が多く、その責任は排水管理部門にあるはずだが、排水管理部門は政府によるインフラ整備への投資不足を口実にその責任を逃避する。このような問題は法的規定がないため、非常に処理しにくい問題となっている。また、2002年秦皇島市は煤塵対策活動を展開した。1つの取組は市内における石炭集積場を取り締まることである。しかし、すべての法律を調べても、適用できる罰則が見つからなかった。仕方なく環境保全部門は建設プロジェクトの環境影響評価制度を持ち出し、これを根拠に処理した。しかし、すでに20年前から石炭集積場所として使われる場所に対し、環境影響評価制度は適用しにくく、なかなか対応できない。もし関連法規の中で具体的な規定があれば、対策が講じやすくなるだろう。

#### 1.4 一部の環境保全制度・政策が着実に執行されていない

わが国には8つの環境保全制度がある。そのうち比較的良く実行されているのは、「環境影響評価制度」、「三同時制度」及び「排污費制度」である。他の5つの制度はあまり効果が良くない。一部は始まったばかりの制度である。例えば、総量規制制度と汚染排出許可証制度、この2つの制度は、理論的にはすでに成熟しているが、実際に施行する時、非常に困難である。まず基礎研究に問題がある。容量に関する研究が遅れて、総量負荷の合理的な分配が完成できない。次は、許可証の発給は現在の排出量によって確定されるため、容量と目標規制が定められていない。結局総量規制と汚染排出許可証の役割が果たせない。そして、監督・管理が難しい。一部の地方では、汚染排出許可証を工商部門による年度検査と結びつけることを検討しているが、工商局は許可証を年度検査の先決条件と位置づけることはできない。従って、汚染排出許可証と総量規制はまだ理論レベルに留まっている。前述した3つの効果が良い制度でも、執行力の不足が指摘される。例えば「三同時制度」を実施していない企業に対し、あとで手続きを済ますように要求する。要求に応えない場合は企業を処罰する。これはちょっと甘すぎるのではないかとの批判がある。企業が三同時制度を守らない場合、猶予なしで直ちに処罰すべきである。

#### 1.5 関連政策の制定に手順と規範が欠けている

この問題は主に2つの面で表れている。まず、文件の形式は規範が欠けている。例えば、原則的には総局(SEPA)の赤タイトル文件は下級行政部門を規範でき、被管理者に対する意見に触れることはできない。規則以上の文件は被管理者に対する意見に触れることができる。しかし、現在、総局の赤タイトル文件の中には、被管理者に対する意見がよく見られる。2つ目は政策の形成過程において規範が足りないことである。一部の政策の制定過程では、利益関係者の意見を十分に求めないため、一部の条文は実行しがたい。例えば、「排污費徴集使用条例」(2003年7月1日より施行)の場合、いい条例であると評価されているが、その第5条はなかなか実行できないと言われている。その内容には「設備容量が30万キロワット以上の電力企業の二

酸化硫黄排污費は、省・自治区・直轄市レベルの人民政府環境保全行政主管部門によって査定・徴収する。その他の排污費は県レベル又は市レベル地方人民政府環境保全行政主管部門によって査定・徴収する」と規定している。しかし、企業として二酸化硫黄以外に他の汚染物を排出することもあるので、結果として、複数の行政部門が企業に行って排污費を徴収する現象が起こる。混乱を招き、企業に大きな負担を与えた。その原因は条例の策定にあたり、十分に関係者の意見を聞かなかったことにあり、執行段階の困難をもたらした。

#### 1.6 環境保全行政部門による法の不遵守がしばしば発生する

環境保全行政部門による法の不遵守はしばしば発生する。主に以下のような現象が起こっている。

1つ目は、環境保全部門の権限の濫用。環境保全部門には新規・改築・拡大プロジェクトに対し環境影響評価などを通じ、厳格に管理する権限が与えられている。環境保全部門で登記、審査批准を受けていないプロジェクトは許可されないこととなっている。しかし、一部の環境保全部門はこの権限を利用し、汚染企業に青信号をつける。そして、企業の汚染行為を無視する。最近テレビ番組「焦点訪談」に暴露された安新、清苑2県の鉛生産企業の深刻な汚染問題の原因は、まさに地方環境保全部門が審査・批准をおろそかにしたことにある。

2つ目は、地方政府の支持の下、一部のプロジェクトは環境保全部門の許可を受けずに強行に着工する。現在の体制の下、地方環境保全部門は地方政府に管轄され、これらのプロジェクトに関して、環境保全部門の権限はほとんど発揮できない。

3つ目は、一部の地方レベルの環境保全部門は排污費の徴収目標を達成させるため、行政処罰を排污費の名目で徴収する。

4つ目は、一部の地方の環境保全部門の職員は違法企業と結託し、それをかばっている。

#### 1.7 現場での法の執行が厳格ではない

現場で環境違法行為を取り締まることは環境関連政策や法律が着実に実行されるための重要な一環であ

る。しかし、わが国では現場における法の執行力は非常に弱い。その原因を分析してみると、以下のように総括できる。

まず、法の執行者の業務能力が低く、交通・通信・証拠徴収などの設備が乏しいため、厳格に法の執行を行うことができない。

次は、一部の企業は汚染排出口を隠蔽したり、闇のパイプを作り汚染を排出したりなどの違法行為が存在する。環境保全部門の職員、特に上級部門の職員がなかなかこれを見つけることができず、現場での法執行が難しくなる。

3つ目は現場の法執行者の権限が限られ、或いは法を執行する法的根拠がないため、直ちに強制手段を講じ、汚染行為を阻止することができない。例えば「十五小企業」の閉鎖・生産停止処分に関し、環境保全部門は権限を持っていない。また、自動車の排ガス問題に関して、自動車の基準超過排出があっても、相応の法律がないため、処罰することができない。

4つ目は、大きな環境汚染事故の調査・処理に際し、一部の地方政府や関係部門の幹部は大いに干渉し、法の執行を妨害する。

## 2. 環境保全立法を強化するための提案

### 2.1 法律の空白を補う

立法は環境管理を強化するための基礎である。市場経済の下で、法律や基準で管理を強化することをさらに強調すべきである。わが国における市場経済の発展に従って、各部門による立法がますます増える一方である。これらの法律の一部は環境保全部門の利益と関わっている。環境保全部門にとって、調査研究を強化し、環境関連の立法活動のトップランナーにならないといけない。具体的な提案は以下のようである。

(1) 戦略的な研究を強化し、環境保全部門がどの分野でもっと大きな役割を發揮できるのか？ どのように役割を發揮するのか？ どんな法律の保障が必要なのかなどを全体的に計画しなければならない。例えば、自然保全事業をどのように協調させるかなどの重大な課題に対し、SEPA は生態環境補償税制度を設計したが、最終的に法律として成立できなかった。また、農村環境保全問題が顕在化しつつある中、どのような対策が講じられるのかについて、SEPA は解決の手段を

持っていない。従って、このような大きな課題に対し、SEPA は立法の提案を提出すべきである。

(2) 環境保全関連法律の空白を早急に補い、新しい法律を作らなければならない。例えば現在問題となっている廃電池、白色汚染、自動車排ガス汚染、生活ごみ汚染などの問題を対処するために、早急に対応する法律や対策を制定しなければならない。

### 2.2 常に環境保全関連法律・法規を修正し、形勢の変化に対応できるように着実に執行させる

いろいろな原因により、関連の法規や制度が（例えば、総量規制や汚染排出許可証制度）着実に実施されていない。そして、一部の内容は現状を反映していない。そのため、調査研究を深化させ、関連の法規や制度の内容を常に補充、修正しなければならない。総量規制制度を例として挙げれば、他国の関連制度をよく研究し、その経験を吸収した上、国内で地域を選定し、事例研究を行う。その地域の環境容量、環境の安定性及び潜在的な変化可能性などを把握する。その上、当該地域の環境容量負荷のベスト分配方案を完成する。このような事例研究を通じて、関係法律や法規の不足を見出し、早急に見直し、実施の効果を高めさせる。

### 2.3 環境保全法律・法規を強化、明確化する

各レベルの環境保全部門による法の執行過程において、わが国の環境関連法の内容は空洞かつ拘束力が弱いことが明らかになった。執行の手続きも煩雑で、法の執行にとって不利である。そのため、関係部門は早急に相応の政策を立てるべきである。例えば、「十五小企業」の閉鎖にあたり、環境保全部門は処罰する権限を持っているが、一時操業停止などの権限を持っていないため、操業停止すべき企業が生産活動を継続する現象がしばしば発生する。そのため、SEPA がもっと強硬な政策を実行すべきである。また、「三同時制度」の実施に当たり、制度の規定を遵守しないなら、直ちに処罰すべきである。企業にもう1回チャンスを与え、関連の手続きを済ませることをやめ、厳格に処罰しなければならない。また一部の法律や法規の内容は漠然としていて、取り留めがない。従って、これらの法律や法規の内容を明確化し、具体的な実施細則を制定し、関係問題に対し詳細な法的解釈を行う必要がある。

## 2.4 逐次に環境汚染案件の移送プログラムを作り出し、完全化させる

法律に基づき環境汚染問題を処理することは、環境改善させるための根本である。どのように法的手段を着実に実行すべきかに関して、さらに研究を深め、有効な実行メカニズムを構築しなければならない。その1つの内容としては、SEPAが早急に環境汚染案件の移送プログラムを制定し、環境汚染案件の移送を規範し、環境汚染案件の処理の秩序を保障しなければならない。

## 2.5 さらに環境保全法律・法規の制定プロセスにおける規範化を強化する

環境関連の法律、法規及び政策は、制定過程において各利害関係者の意見を聞かなければならない。特に被管理側の意見や地方環境保全部門の意見を求める必要がある。よって、法執行の有効性を高める。各利害関係者の意見の求め方に関して、SEPAは規範性の文書を発布すべきである。

## 3. 環境保全法律の執行を強化するための提案

すでに法の執行における問題点を明らかにしたが、どのように問題を解決するのか、そのキーワードは独立に法を執行できる環境保全機構を作り上げ、そして、法を着実に執行することである。ここでは、どのように環境保全における法の執行機構を作り上げることにについて提案する。

### 3.1 環境監察機構の名称規範から次第に環境監察と査察の併行機構を設立する

2002年 SEPAは「環境監察機構の名称を統一、規範することに関する通知」を発布し、全国における「環境監理」類の機構の名称を「環境監察」に統一することを要求した。その目的は法の執行をさらに強化することである。長い目で見れば、国レベルでは環境監察局を設立し、省レベル及び省レベル以下の環境保全部門に環境監察機構を設けるほか、環境査察機構も設立すべきである。環境査察機構は独立性を持ち、地方政府の制約を受けないことにする。よって環境保全のための法の執行への行政干与を排除し、環境保全のための法の執行の権威性を有効的に保障する。

多くの省においては、すでに工商、税務、そして品質監督などの部門に査察局を設立したが、環境保全部門においては、専門の査察機構を設ける省の数は極めて少ない。河北省だけ環境執法査察大隊を設立した。

総合的に分析すると、全国範囲で環境査察機構を設立することは難しいが、まず、幾つかの条件を整えた省や市を選択し、試行事業を行うことが可能である。

### 3.2 環境査察機構の管理体制

環境査察機構の管理体制の理想的な形式は、SEPAによる垂直管理である。派出機構を全国の市レベルあるいは重点県レベルまでに設け、人員や経費はSEPAが拠出する。今の段階では、人員編制や資金などの問題を考えると、まず省レベルと重点市レベルで派出機構を設立することが現実的である。

改革の困難さに鑑み、最初の段階では環境査察機構はまず二重管理下に置くことができる。省レベル環境査察機構は省の環境保全部と SEPA 及び関連部門の業務指導を受ける。業務審査、人事任命は SEPA 及び省環境保全部が責任を負う。各市の査察機構は環境保全の法執行のもっとも重要な部分であるため、このレベルの査察機構に対し二重管理をすべきである。業務審査や人事任命は SEPA 及び省環境保全部、市環境保全部が責任を負う。

### 3.3 環境監察と査察併行機構を設立することの原因分析

(1) SEPAは試行的に査察機構を設立することを計画している。しかし、その形式は環境監察機構内の査察に限る。そもそも同じ環境監察機構の指導の下で、監察執法人員を査察することは、いい査察の効果は得られない。

(2) 現在の管理体制を見ると、地方環境監察部門は地方環境保全部門に属する、地方環境保全部門はまた地方政府の制約を受ける。違法事件を処理する際、地方政府及び関係部門のトップはよく行政干与を行い、環境保全部門の正常な法執行を妨害する。

(3) 地方政府は環境保全の職責を履行しなかったり、環境保全法律に背く政策や規定を制定したりすることに対し、査察機構はこれを是正し、環境監察機構の職責を補充、完全化しなければならない。

(4) 各レベルの環境監察機構は、排污費を徴収したり、現場で法を執行したりする中、過失や法の不遵守問題が発生した場合、環境査察機構は有効に監督し、環境保全部門における風紀正しを促進することができる。

(5) 現在、汚染問題に対する市民の告発の中で、地方環境保全部門による企業への通報で上級部門の検査を逃避する問題が多い。同レベルの環境監察機構の法執行能力が弱められてしまうため、上級査察機構による直接査察、或いは規律検査委員会や監察部門と共同査察を行うことは、関係部門の責任者の責任を追及し、良い法執行の結果が得られるだろう。

以上の原因に対し、長い目で見れば、今後環境監察と査察を分けなければならない。そして、査察機構の管轄体系の垂直化を試行すべきである。

### 3.4 環境監察と査察機構の職能規定と区別

国レベルの環境監察局の主な職責としては、全国における環境監察と査察のマクロ計画や指導に責任を負う。そして、省や流域を超えた重大な環境汚染と生態破壊問題における各省や地域の間を調整させる。さらに、各種の環境汚染や生態破壊事件の処理を監督・督促する。最後に、全国における環境監察と査察組織の建設に責任を負う。

省・市レベルの環境査察機構の主な職責としては、

管轄区内で発生した重大環境違法事件、典型的な個別違法案件を査察・処理する。管轄区の環境保全部門による不法行為（公平性を欠く行為、法の不遵守行為など）を査察する。管轄区のトップから受けた仕事、市民の告発、陳情の重点案件に対し、査察・処理する。環境監察機構の仕事の重点は日常的な監督と法の執行である。このうち、排污費の徴収、汚染源の調査管理、汚染排出申告登録、環境汚染事件の処理など。環境査察機構は環境監察機構の法執行状況に対し、監督・検査する権限を持つ。

現在、河北省環境保全局では、環境監察機構と査察機構は平行させる管理方式をとっている。省の環境執法査察大隊は、財政による全額資金配分を受ける正処レベルの事業単位であり、公務員管理を参照している。その主な職責としては、省内における重大環境違法事件を処理し、環境陳情・告発奨励・査察の「三位一体」の運営体制を実行している。紀律検査委員会と監察部門に協力し、違法事件を処理するとともに、関係部門の責任を追及し、重要な役割を果たしてきた。しかし、その名称は環境監察総隊とは合わないため、「河北省環境執法査察局」と名づけた方が適当であろう。

そのため、さらに河北省環境保全執法機構の管理方式を研究・検討し、全国における環境査察機構を設立する改革案を探らなければならない。河北省を試行モデルとして、その経験をまとめる必要がある。