

GSID

Discussion Paper No.179

中国における環境紛争過程の政治分析
—福建省寧徳市屏南県の環境紛争を事例として—

櫻井 次郎*

August 2010

Graduate School
of
International Development

NAGOYA UNIVERSITY
NAGOYA 464-8601, JAPAN

〒464-8601 名古屋市千種区不老町
名古屋大学大学院国際開発研究科

* 名古屋大学大学院国際開発研究科学術研究員（2010年4月より2011年3月まで）

中国における環境紛争過程の政治分析
—福建省寧徳市屏南県の環境紛争を事例として—

櫻井次郎

1 はじめに

中国における環境問題は、1957年からはじまる大躍進政策により急激に悪化し、1966年から約10年間続いた文化大革命により1970年代後半にはすでに深刻なレベルに達していた¹。このような国内要因と、1972年にストックホルムで開かれた国連人間環境会議による影響という国外要因を背景に、中国政府は1973年に「環境の改善および保護に関する若干の規定」を策定する。しかし、文化大革命による政治的混乱により同規定はほとんど実施されず、1979年の環境保護法（試行）の制定を待つこととなる。その後、1983年に開かれた第2回全国環境保護会議を経て、中国における本格的な環境法の立法作業が始まる²。

中国政府が環境問題の深刻さを認識し、それへの対策として環境法の立法をはじめからすでに30年近く経ち、近年ではようやく改善の傾向が見え始めている。都市における石炭使用の制限や発電所における脱硫装置の設置強化³、さらに主要な汚染源を経済発展の遅れた地域に移転させる政策により、都市の大気汚染は緩やかではあるが一部改善する傾向も見られる⁴。中国の主要な河川における汚染レベルも全体として改善の傾向が見られる⁵。一方、広範囲にわたる地下水の汚染が憂慮されてお

¹ 曲格平『中国的環境管理』（中国環境科学出版社、1989）142-3頁参照。

² 同上 144-6頁。

³ 中国の排煙脱硫装置の導入は2004年から急速に進み、2007年には普及率が48%に達し、第11次5カ年計画の最終年にあたる2010年には普及率が6割に達すると見込まれている。堀井伸浩「排煙脱硫装置の普及に見る中国環境問題の潮流変化—日本は認識・戦略の転換を—」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2009-2010年版』（2009年）102-8頁参照。

⁴ 中国環境保護部が公表する2008年環境統計年報によれば、煤塵の排出量は2005年をピークに2006年から減少が始まっており、二酸化硫黄の排出量は2006年をピークとして2007年から減少し始めている（生活部門については2005年がピーク）。ただし、移動汚染源による影響は深刻さを増しており、窒素酸化物については2006年から2007年の間に増加している。

⁵ 中国環境保護部が毎年6月に公表する環境状況公報によれば、黄河や長江など中国の7大水系の水質は2005年以降徐々に改善しており、2009年には飲用水として利用可能なレベルに達した観測所の割合が57.3パーセントに達した。

り⁶、沿海部から内陸部に移った汚染企業による農村の汚染は深刻で、環境汚染の深刻さは社会の安定を脅かすレベルにある⁷。果たして中国の環境問題は、今後どの程度のペースで改善されるのであろうか。

この問題を考える上で重要なことは、「政府が急速な経済成長という目標の優先順位を再検討し、消費者志向の成長戦略を放棄し、現在の政治経済構造を根本から修正することができるかどうか」⁸であろう。中国の環境問題に関する先行研究では、環境法の執行上の問題や⁹、地方環境行政が有効に機能しない問題¹⁰、近年規範化が進みつつある市民参加についてのさまざまな矛盾¹¹などが指摘されてきたが、これらの問題は、政

⁶ 張玉林「海河流域の生態環境災難と社会対応」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2009-2010年版』（2009年）24-33頁参照。

⁷ 公的資料に記録された紛争に限定しても、1970年代中ごろから1990年代中ごろまでに278件の環境問題にかかわる紛争が発生し、そのうち47件は農村における実力行使を伴う紛争であったとされる。Jing Jun, “Environmental Protests in Rural China,” in *Chinese Society: Change Conflict and Resistance*, ed. Elizabeth J. Perry and Mark Selden (Routledge, 2000), at 205.

⁸ Abigail Jahiel, “The Organization of Environmental Protection in China,” *156 The China Quarterly* 757, 787 (1998).

⁹ 中国の環境法の機能不全とその政治的・社会的背景について論じたものとしては、以下のものを参照されたい。Srini sitraman, “Regulating the Belching Dragon: Rule of Law, Politics of Enforcement, and Pollution Prevention in Post-Mao Industrial China,” *18 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 267, 309 (2007), Elizabeth Economy *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, (Cornell University Press, 2004), Xiaoying Ma and Leonard Ortolano, *Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement, and Compliance*, 126-9 (Rowman & Littlefield Publishers, 2000).

¹⁰ 環境行政の問題点としては、地方環境保護局の予算が同級の地方政府によるものであること、地方環境行政の行政能力の問題、地方政府が汚染企業と公式または非公式に関係を持つことなどが指摘されてきている。Alford, William P. & Yuanyuan Shen “The Limits of the Law in Addressing China's Environmental Dilemma,” *16 Stan. Envtl. L. J.* 125, 141 (1997), Peter Hills and C. S. Man, “Environmental Regulation and the Industrial Sector in China: The Role of Informal Relationships in Policy Implementation,” *7 Bus. Strat. Env.* 53, 67-8 (1998), Bryan Bachner, “Regulating Pollution in the People's Republic of China: An Analysis of the Enforcement of Environmental Law,” *7 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y* 373 (1996).

¹¹ 中国における環境政策の立案、実施過程における市民参加やNGOのかかわり方については、さまざまな課題はあるが、新たな動きがみられることも重要な事実である。相川泰「中国における「草の根環境NGO」のネットワーク化」環境情報科学 34巻3号(2005年)47-51頁, Zusman, E. and J. L. Turner, *Beyond the Bureaucracy: Changing China's*

府が志向する発展モデルおよび政治経済システムから構造的に生じる問題として理解できるのではなかろうか¹²。

本稿は、中国における環境紛争の処理過程に焦点を当てる。それは、環境汚染の被害者による異議申し立ては、政府の環境政策や政府の志向する発展モデルの見直しを迫るものであり、従ってその処理過程は自ずと、経済成長優先の発展モデルに対する被害者の異議申し立てを調整する過程となるからである。この処理過程においては、汚染被害の潜在化と政治経済システムとの関係が最も鮮明になる。被害が潜在化すれば、汚染の社会的コストは過小評価され、経済成長優先の発展志向の修正はより困難なものとなる。

上記の問題意識に基づき、本稿では福建省寧徳市屏南県の紛争事例に焦点を当てる。この事例に焦点を当てる理由は以下の4点である。まず、本件については関連する報道も多く、また訴訟代理人の弁護士や現地におけるヒアリングが可能となったため、これらを通じて汚染の事実やその程度を詳細に把握することができた。次に、本件には地方党委員会（以下、「党委員会」は「党委」と略す）、地方政府、裁判所、環境行政機関などさまざまな主体が関与しており、これらの主体による紛争処理過程に関する資料を入手することができた。3つ目に、本件は北京の中国政法大学の著名な教授による訴訟支援を受け、中央テレビ局による特別報道がなされるなど、中国の環境汚染被害地域としては比較的被害救済の見込みが高い地域であったにもかかわらず、加害企業は問題を残したまま工場を拡張し、操業を継続している。本件紛争過程の分析を通じて、このような状況を生じさせる社会経済システムの構造を明らかにすることができれば、このような条件に恵まれない大多数の地域の状況を考察する際の参考になる。最後に、本件は近年特に問題となっている都市から農村に誘致された汚染源とその周辺農民との紛争である。都市から農村に誘致された多くの汚染源に関する考察へも示唆を与えるものとなる。

Policymaking Environment; In China's Environment and the Challenge of Sustainable Development, (M.E. Sharpe: 2005), C. David Lee, "Legal Reform in China: A Role of Nongovernmental Organizations," *25 Yale J. Int'l L.* 363 (2000), Fengshi Wu, "Environmental GONGO autonomy: Unintended Consequences of State Strategies in China," *5 The Good Society* 35 (2003).

¹² 発展過程における環境問題と政治システムの役割については以下の文献を参照されたい。David W. Pearce and Jeremy J. Warford, *World Without End: Economics, Environment, and Sustainable development* (Oxford University Press, 1993).

以下では、まず「本件紛争の概要」において紛争係争地における社会経済状況、汚染源および周辺環境への影響について調査結果をまとめたうえで、「県政府および県党委による紛争処理過程」、「省環境保護局による紛争処理過程」、「裁判所¹³による紛争処理過程」をそれぞれ資料に基づき考察する。さらに、「被害者と政府との関係」を明らかにするため、紛争プロセスにおける被害者側の中心人物および現地 NGO と県政府との作用・反作用を時系列で整理したうえで、最後に本研究における全体の考察結果をまとめる。

なお、本件紛争の主要な出来事については、本稿の最後に年表をまとめたので参照されたい。

(中国語に対する日本語訳が統一されていない用語や、中国語のニュアンスを日本語で正確に伝えることが難しい用語については、本文中に[]で原語の中国語を付した。)

2 本件紛争の概要¹⁴

2.1 環境紛争の係争地について

本件で取り上げる環境紛争は、福建省寧徳市屏南県屏城郷で発生した。屏南県は福建省の閩東山地北部に位置し、省都福州から現地屏南県への唯一の交通手段はバスで、山道を這うように進む中型バスで5時間ほど揺られる。県全体の土地面積は1485km²、人口約18.8万人、4つの鎮と7つの郷からなる¹⁵。「白水洋」という観光名所に代表される風光明媚な

¹³ 中国語では[人民法院]だが、ここでは「裁判所」と呼ぶ。中国の人民法院と日本の裁判所との相違については、鈴木賢「人民法院の非裁判所的性格—市場経済化に揺れる法院の動向分析」比較法研究 55号(1993年) 174-182頁など参照。

¹⁴ 本稿の執筆において参考にした訴訟関係資料は、訴訟代理弁護士と原告から入手したもののほか、雑誌、テレビ放送およびインターネットに掲載された中国語の記事などである。現地調査は、2004年9月9日から12日の4日間、2005年3月3日から6日の4日間、2006年3月10日から12日の3日間、2007年3月31日から4月2日の3日間、2008年8月13日、2010年3月18日の計5回、16日間である。主に原告となった村民への聞き取りと資料収集、汚染地の視察を行った。なお、現地の状況や紛争過程については、被害者が作成したブログ

(<http://blog.sina.com.cn/pnlshbw>)で公開されている『山民環境維権』(中国語)に詳しく記されている。

¹⁵ 中国の行政単位は、上から順に省・直轄市・自治区、市、県・区、郷・鎮、村の順になっており、鎮は都市機能を有する点で郷と異なる。

地域ではあるが経済開発は進んでおらず、寧徳市政府の管理するウェブページ（<http://www.ningde.gov.cn/web/index.asp>）によれば、屏南県農家の年間所得は1人あたり2925元（約4万7000円）で、貧困県として指定されている。水資源は豊富で、県内47の水力発電施設の総設備容量は8000kWとされる。

2.2 汚染源について

汚染源である榕屏聯営化学工場は、沿海の福州市に工場を有する福州一化有限公司が、福建省内陸の山間部に位置する貧困県である屏南県の工業化と経済発展に貢献するという地域開発政策の一環として、省および市の政府・党指導者の支持を受けて誘致された¹⁶。汚染源の社名の頭にある「榕」は福州の略称、つまり「榕屏聯営」とは福州一化有限公司と屏南県の共同経営を意味する。福州一化有限公司は国が単独出資する国有企業である。

榕屏聯営化学工場からの税収は屏南県財政収入の3分の1を占め、操業開始から8年間の屏南県への納税総額は1.56億元（約22億円）にのぼり、その他にも地元屏南県から600人の従業員を雇用するなど、県の経済の活性化において重要な貢献をなしている。

2002年の寧徳市発展第10次5ヵ年計画によれば、寧徳市は榕屏聯営化学工場を「アジア最大の塩素酸塩生産基地とする」ことを目標として掲げている。また、2002年の寧徳市政府活動報告では、同工場を優勢な企業集団として支援する方針を明示している。さらに、被告は福建省の補助金プロジェクトに指定されており、福建省が主催した新華社などメディアを集めたプロジェクト成果報告会では、被告の水素再利用プロジェクトが優秀な成果を収めたプロジェクトとして表彰されている。

2.3 汚染源の操業と周囲の環境への影響

榕屏聯営化学工場の工場建設は1992年に始まり、1993年12月から約1ヶ月の試運転の後に本格稼動した。主要生産品は、塩素酸カリウムと塩素酸ナトリウム。塩素酸カリウムの年間生産量3万トンアジアで最大とされる。塩素酸カリウムは、漂白剤や染料、医薬品などの製造に用いられる一方、酸化剤としてマッチや花火、爆薬の原料ともなり、劇物に指定されている。

工場の裏手（南側）には小高い山があり、山腹の木々は周囲の山々とは明らかに異なる色合いを呈している。近づくと背の低い草木のみが生えており、枝先の枯れたものも多い。工場の北側には溪坪溪が流れ、工

¹⁶ 楊建民「環我們青山綠水」方圓（2002年3期）40-42頁参照。

場からの排水は1つの主排水口と2つの仮排水口を通じて溪坪溪に排出されている。排水は若干黄色く濁っており、塩素特有の刺激臭がある。

工場から排出される主な汚染物質は、排水中の六価クロム、排ガス中の塩素および廃棄物中に含まれる六価クロム、とされる。主な汚染被害は、農作物、果樹、商業用竹木などの経済的被害と健康被害とに分けられる。健康被害について、工場から100メートルほどの距離に診療所を持つ村医が、2004年8月に現地住民1263人に対して健康状況調査を行っている。調査項目は、頭部、咽喉、鼻、眼、間接、脊椎、胸腹、皮膚に分かれており、それぞれの項目は更に細項目に分けられ、異常の頻度が記されるようになっていく。この調査結果によれば、何らかの健康上の問題を抱えている人は調査対象の1263人中955人とされ、なかでも頭痛、めまいが最も多く775人、次いで咽喉の疾患が680人、鼻部の疾患645人の順に多い。村医の話に寄れば、第2期技術改革工程のうちに汚染が明らかに激しくなり、癌、皮膚病、頭痛、吐き気および鼻腔の疾患などの健康被害者が増えているという。診療所で村医の話の間、胸・腹部・背中に赤い斑点が多数ある小学校低学年の男児が問診を受けに来た(2004年9月9日午後)。村医によれば、このように皮膚に異常のある児童が急増しているという。工場から50mも離れていない距離に小学校があり、村医は児童への影響を懸念していた。

農作物、果樹、商業用竹木の被害については、主に被告工場からの排ガスが影響していると見られる。被告工場の裏山では針葉樹まで立ち枯れていた。現地農民の案内で見た限りでは、商品価値の高い孟宗竹の枯死が比較的広範囲に見られる。2004年9月に現地を訪れた際は、中国中央テレビ局(電視台)の映像(2003年4月撮影)に比べて植生は回復しつつあるようにも見えたが、その後2005年3月、2006年3月、2007年3月、2008年8月および2010年3月の調査では草木の植生に変化はなく回復は見られなかった。また、2006年3月に訪れた際に工場周辺に植えられていた検証目的と思われる孟宗竹は、2007年3月にはすべて枯れていた。工場裏では樹齢100年以上にも及ぶという太い幹の杉も立ち枯れていた。

排水について、中国中央テレビ局の放送では下流の住民が「魚がすべて死滅した」と述べる様子があったが、2006年3月に訪れた際に、原告村医とともに簡易測定器で工場排水中の六価クロム濃度を調べたところ、排水基準(0.5mg/l)を下回っていた。また、2005年3月に訪れた下流の後龍村では、アヒルが3羽ほど飼われていた。

廃棄物について、工場から西の方向に徒歩で 300m ほどの山間に、薄黄色の粘土状の土と赤茶色の乾燥した土砂の混ざった廃棄物が投棄されていた。中国環境報（2003 年 10 月 22 日付）によれば、廃棄物の量は 600 トン以上とされる。この場所への案内を申し出てくれた農民の話では、これらの廃棄物についてもともと農民には化学肥料と教えられていたという。2004 年の調査の際、廃棄物の斜面を 100m ほど下りた場所に、高さ 2m 幅 5m ほどの廃棄物をせき止めるコンクリート製の堰があるのが確認された。堰の下には 2m 平方弱の風呂桶のようなものがあり、雨水が溜まっていた。現地農民の話によれば、この風呂桶のようなものは污水处理施設だと説明されているというが、汚水を引導する管も見られなければ污水处理をした形跡もない。2004 年 9 月には堆積した廃棄物が堰から溢れ出るまでは高さ 1m ほどの余裕があったが、2006 年 3 月に訪れた際には斜面を降りてくる廃棄物が堰の高さまで到達しており、この時点で堰は本来の廃棄物を止める役割すら果たさなくなっていた。廃棄物からは廃液が漏れ出ており、2006 年 3 月に地元医師らが六価クロム濃度を測定したところ、2ppm 近くの濃度を示していた。

3 県政府および県党委による紛争処理過程の考察

3.1 屏南県政府の会議決定（2000 年 7 月 20 日）

3.1.1 会議の概要

屏南県政府で開かれた「榕屏化学工場の工業廃棄物処分場および工場付近の農作物に対する損失への補償の問題に関する特別会議」と題する会議の要録（[專題会議紀要]54）によれば、会議は県党委の常任委員（兼県政府常務副県長）が招集し、2 人の副県長、1 人の県政府顧問のほか、県政府から辦公室、経済委員会、建設委員会、財政局の職員、屏城郷の郷長、そして溪坪村の一部の村民、計 18 名が参加して開かれた会議である。

会議では、まず屏城郷の郷長が工場周辺の状況と村民の要求を説明し、その後、溪坪村の党書記、村民委員会の主任および一部の村民代表が説明を補足し、さらにこれらの説明に基づいた議論がなされた。

3.1.2 会議における決定事項

会議では以下の内容で意見が一致したとされる。

すなわち、榕屏聯営化学工場および工業廃棄物処分場の土地選定の問題は、福建省の環境モニタリング部門の測定・評価を経たものであり、

合理的な配置であった。ただし、実際において榕屏聯営化学工場は周囲の一部の農作物および竹木に一定の影響を与えており、このような事情に鑑み、榕屏聯営化学工場は一定の補償をすべきである。そこで、会議は以下の具体的な事項を決定する。

(1) 榕屏聯営化学工場の排ガス、廃水、廃棄物および既存の廃棄物処分場が周囲の環境に与える影響の問題について、政府はとりあえず4万元を支出する(多ければ返し少なければ補填する)。また溪坪村は資格を有する環境モニタリング事業者を招聘しモニタリングと損失額の算定を行い、併せて汚染処理方案を提出する。

(2)すでに損失を被った農作物の補償について。

①補償の範囲：すでに測量して共同で認定した範囲に基づく。

②補償費の算定基準：水田で全く収穫できなくなったものについては、1ムーにつき500キログラムの米。影響を受けた水田については1ムーにつき300キログラムの米。畑については1ムーにつき300キログラムの米。周囲の竹木および果樹等については30000元の補償金とする。米を給付する際は、市場価格で算定した額を給付する。

(3)廃棄物処分場について。処分場が建設される前に、すでに関係部門が調査と評価を行っており、運用に供すべきである。もし、処分場を使用した後に周辺の水田への影響が認められる場合には、全く収穫ができなくなった水田1ムーにつき400キログラムの米を補償として供する。

(4)県経済委員会と溪坪村党委は、上述の事項を決定するため、協定書に署名する。

3.1.3 榕屏聯営化学工場の反応

上記の県政府における会議決定を受け、榕屏聯営化学工場は2000年8月2日にこの決定に同意しない旨の文書「県政府特別会議要録54号に関する幾つかの説明」(屏聯化(2000)41号)を県政府に送付し、同時に関係者にもコピーを送付した。この文書に依れば、榕屏聯営化学工場の主張は以下の通りである。

(1)榕屏聯営化学工場は生態環境に対して汚染を形成していない。工場付近の農作物、竹木について、村民がわれわれの工場の汚染によって収穫できなくなったと主張しているが、これらにはいかなる科学的根拠もない。したがって、会議要録で言及されている損失補償案について、われわれは異なる見解を持っている。

まず、われわれはこれまで一貫して環境保護を非常に重視してきており、環境保護施設だけで巨額の資金を投入してきた。何年も生産するなかで、われわれは一貫して排ガス、廃水、廃棄物に関する排出基準を厳格に遵守し続けており、農作物や竹木が汚染による損害を受けるはずがない。

次に、今年は気候が異常であり、6月17日の「閩東日報」によれば古田県の農作物が霜などの自然要因によって損害を被ったそうである。わが県は古田県と自然条件が相似しており、報道に似たような現象が見られる。

また、われわれは環境モニタリングに関して権威のある機関の調査と評価によって科学的なデータの収集・分析を歓迎する。

(2)わが工場が100万元以上を投資し、県環境モニタリング機構に委託して建設した廃棄物処分場が現在に至ってもまだ使用できない状況にある。県政府にはできる限り早くこの問題を解決するようお願いしたい。

2、3ヶ月もの期間、われわれは廃棄物処分場を正常に使用できないため、われわれは発生した廃棄物を污水处理場付近の道路に積んでおくしかない状況にある。このような状態では、工場の風貌にも影響し、污水处理場の正常な運転をも妨げる。更に重要なことは、積まれた廃棄物が雨水とともに川に入れば、河川の水を汚染する可能性もあり、われわれはひどく心配している。このように汚染が発生したら、わが工場が責任を負うのは困難である。

また、廃棄物処分場は用地選定から設計、施工に至るまで一貫して求められている規範に厳格に則って事業を進めており、廃棄物の処分によって周辺の水田に汚染が発生するはずがない。もし廃棄物処分場を使用し始めた後に権威ある機関の鑑定によって周辺の水田に汚染が発生したと認められた場合には、われわれは鑑定された損害の程度に基づいて必要な責任を負うであろう。

3.1.4 屏南県政府会議に関する考察

(1)まず、この会議が県の党委の幹部（常任副県長）1名によって招集された特別会議であり、紛争を処理するための臨時的な性質のものではあるが、県政府の関係機関の職員、屏城郷の郷長、そして溪坪村の村民代表など18名が参加しており、会議要録はこれら参加者全員が合意したものであることを確認したい。

(2)そして、合意された内容には、現地において榕屏聯営化学工場を原

因とする汚染被害が現実に発生していて、これに対して県政府から補償することも含まれることは注目される。榕屏聯営化学工場の汚染には県政府も一定の責任があることを認めたものと言える。ただし、補償の額は、全体で4万元とされ補償される米も1年分の収穫量程度であり、汚染による影響が何年も続くことがこの時点では考慮されていなかったことになる。

(3)最後に、この会議は県政府常務副県長(県党委常任委員)が召集し、県の幹部も含めて合意がなされたにもかかわらず、榕屏聯営化学工場がその合意内容に正面から異議を唱えている点は注目すべきであろう。榕屏聯営化学工場の党組織幹部の党内序列が屏南県の党組織幹部よりも上であることが予想される。

また、その主張内容には汚染被害に対する責任感が全く認められず、工場側の運営方針がここに明らかになっている。周囲の汚染被害への影響はこの時点ですでに明らかであり、同工場は福州市で同様の汚染を発生させていたことから、被害の発生を予見することは十分に可能であったはずである。にもかかわらず、被害は霜等の自然的要因によるものという主張、六価クロムを含む有害廃棄物を工場内に積み上げておきながら、それが雨水によって河川に流れても責任を負えないという主張など、周辺環境および住民への配慮が全く感じられない内容である。

3.2 屏南県党委の会議決定(2002年3月20日)

3.2.1 会議の概要

この会議は、屏南県の党委辦公室において県党委書記が主宰して開かれた会議であり、参加者には榕屏聯営化学工場の党委書記、屏城郷長、県環境保護局長などが名を連ねている。また、会議要録には党中央の政策への言及も見られ、前回の県政府での会議に比べ重要性の高い会議であることが伺われる。

住民による陳情が工場や地元政府だけではなく北京の中央政府や党中央にも及び、同年の1月12日には朱鎔基首相(当時)から被害者にEメールが届いたという。年表にもあるとおり、この後、メディアによる報道が増加していくこととなるが、本会議はこのように紛争がより一層熱を帯びてきたという背景の下で開かれている。

3.2.2 会議における参加者の認識

会議要録によれば、会議では以下の5点で参加者の意見が一致したと

される。

(1)まず本会議は、参加者の共通認識として「实事求是、依法辦事、合情合理、綜合治理」の原則に基づき、「企業の発展、村民の実利、環境の改善、工場と村とが密接な関係を持つこと」を解決の最終的な目標とする。

(2)次に、榕屏聯営化学工場の屏南県への誘致は、前任の県党委および県政府の指導者が屏南県の経済発展と人民の幸福のために行ったものであり、またこの工場誘致が、福建省の党委と政府、福州市の党委と政府および寧徳市の党委と政府によって高度に重視され支持されていた。このように、この工場誘致は、少数者が言う福州から移転されてきたゴミでないことは明らかである¹⁷。

(3)また、このように誘致された工場は、操業を始めてから県の経済と社会発展において大きな貢献を成しており、具体的には県全体の富を増大させ、財政収入を増加させ、就業者を増やし、さらに輸送業など第三次産業の発展に寄与している。

(4)一方、さまざまな原因から、榕屏聯営化学工場は周辺環境に対して確かに一定程度の汚染を形成し、溪坪村の民衆に一定の損失を与えてきた。また、県党委、県政府、屏城郷党委、榕屏聯営化学工場および環境保護局等は、この問題を一貫して十分に重視してきており、すでに一定の施策を講じて解決を図ってきたが、今後も継続して有力な措置をとり解決を図る。

(5)最後に、県党委および県政府はこの問題について民衆が正常で合法的なルートを通じて意見および提議をおこなうことを歓迎する。同時に、少数の心無い人が非法な活動で社会の安定を破壊することには断固として反対し、法律に触れる犯罪に対しては断固として法に基づき厳格に処理する。

3.2.3 会議における決定事項

上記の認識に基づき、会議では以下の決定がなされている。

(1) 社会の安定を維持するという党の最も重要な目的を実践すると

¹⁷ ここで言う「少数者」とは、同工場を批判したメディアをさすものと思われる。2004年9月における汚染被害者への聞き取り調査において、複数の被害者が同工場がもともと福州市にあり、汚染を制御できないことから周辺の住民とトラブルを起こしていたという報道がなされていたことに言及していた。県党委がこのような報道によって村民が影響を受けることを懸念していたことが伺える。

いう見地から、党と人民に責任を負う態度をもって榕屏聯営化学工場の環境保護と汚染処理を重視する。

(2) 県環境保護局が先頭に立ち、できる限り早急に省および市の環境保護の専門家を招いて榕屏聯営化学工場の汚染問題について全面的なコンサルタントを実施し、総合的な汚染処理においてさらに有効な措置を提示する。モニタリングを行う際には、県の人民代表大会の代表、政協委員会の委員、一部の長老および溪坪村の指導者と村民代表の参加を要請する。

榕屏聯営化学工場は、専門家の意見に従い、汚染処理を更に強化すべきである。汚染の処理においては排出基準を満たすだけでなく、総合処理をすべきであり、現在の技術水準と財力の条件下で可能な限り排ガス、廃水、廃棄物の排出を最低レベルまで下げなければならない。

(3) 工場周辺の緑化と農作物の管理を強化する。県の農業局、林業局および屏城郷は、塩素に強い農作物を植えるよう溪坪村の民衆を指導し、生産および環境緑化を援助しなければならない。農業が困難な土地についてはこれを収用して溪坪工業開発区の建設要地としてもよい。また、榕屏聯営化学工場は民衆に土地を貸し出し、請負で適応性の高い植物の育種試験を行ってもよい。

(4) 民衆の一部が健康に損害を受けている問題については、衛生部門および防疫部門が人員を組織して溪坪村に入り、近年のがん患者に対して病因を明らかにする調査を実施すること。同時に、榕屏聯営化学工場は、自らの工場および福州第一化学工場¹⁸の職員における暦年のガン患者について全面的な調査を実施し、ガンの発生率を明らかにしなければならない。

鑑定過程において、溪坪村の健康被害が確かに榕屏聯営化学工場の汚染によるものであったならば、責任を負う精神に則り、被害を受けた民衆に対して理にかなった経済補償をすべきである。疾病が他の要因によって引き起こされたという場合には、関係部門が当地の民衆を指導して疾病の予防と治療を強化しなければならない。もしも、きわめて少数のものが虚言によって民衆を惑わせ、騒ぎを扇動している場合には、関係部門は法に基づいて厳粛に処理をしなければならない。

¹⁸ 榕屏聯営化学工場は福州第一化学集団の傘下であり、同工場が屏南県に誘致されるまでは福州市において福州第一化学工場として運営されていた。榕屏聯営化学工場と同種の工場は福建省内に幾つかあり、これらの工場における従業員のガン疾病状況などについても調べるよう求めている。

(5) 実事求是および情・理・法に適合するという原則に基づき、確かに汚染によって経済損失を被ったものに対して、榕屏聯営化学工場は理にかなった補償をすべきであり、双方の協議が合意に達しない場合には県および郷の工作グループが協議による解決を手助けする。

(6) 宣伝と説明の活動によって民衆の誤解を解く。民衆の苦情に対処するため、わが県が榕屏聯営化学工場を誘致したことの重大な意義、社会経済面でのプラス効果、県の党委と政府が講じた各種措置および今後の予定などに関する詳細で確実な資料を作成し、民衆に説明すると同時に上部機関に報告する。民衆による苦情[上訪]は幹部からの訪問[下訪]に変えねばならず、県の指導者は関係部門の責任者を連れて溪坪村の民衆にヒアリングを行い、座談会を開いて民衆の意見を聞き、宣伝活動を行わなければならない。榕屏聯営化学工場の状況についての公聴会および座談会も開き、問題に対して正確な宣伝活動を行わなければならない。さらに、メディア管理を強化し、メディア報道を真剣に把握して確実に世論へと導き、メディアの記者が客観的で公正な態度で実際に基づいて正確な報道を心がけるよう指導する。

(7) 榕屏聯営化学工場は法に基づいて生産し、建設し、環境を保護し、村民との良好な関係を保たねばならない。県党委、県政府および県の各行政部門は法に基づいて事務を行い、法に基づいて各種の矛盾と紛争について妥当な処理を行い、社会の安定を維持しなければならない。溪坪村の民衆も法に基づいて行動し、合法的なルートで苦情を提出し問題の解決を図らなければならない。政法機関¹⁹は、きわめて少数の違法分子に対し、法に基づいて捜査し断固として処置しなければならない。

(8) 榕屏聯営化学工場は、生産と建設の過程で請負工事、臨時雇用、材料輸送などの必要が生じたときには、同じ条件であるならば溪坪村を優先し、これによって常に密接な関係を保ち、工場と村が共に繁栄し、共に発展する関係を築かねばならない。

3.2.4 屏南県党委会議に関する考察

上記の会議要録の内容から、この問題を処理する県党委の基本的な方針が読み取れる。

(1) 地域発展のあり方に関する方針

県党委は、会議のはじめに榕屏聯営化学工場は省や市の党指導者に注

¹⁹ 県党委員会に属する機関であり、公安、裁判所、検察機関の党幹部によって構成される。

目され支持を受けて設立されたことを強調し、同工場を県の発展に寄与する不可欠な存在として重視する方針を明確にしている。県党委にとって榕屏聯営化学工場の安定した操業を確保することは、上級の党幹部との良好な関係を保つと同時に、県の財政を豊かにすることにつながる。

しかしこの時期には、榕屏聯営化学工場の工場周辺ではすでに深刻な汚染被害が発生しており、同工場が汚染集約型の工場で、生産の過程で深刻な汚染を形成することは明らかとなっていたはずである。そうであるならば、地域の発展戦略の中で同工場をどのように扱うのかについて幾つかの選択肢を検討すべきであろう。工場の操業継続を前提とする経済成長優先型の発展観が明らかとなっている。

(2) 汚染の事実を認め、損失を補償する方針

次に、榕屏聯営化学工場が周辺環境を汚染していることを認めており、同工場には地域との良好な関係を保つために法に基づいて行動するよう要請するなど、工場に対しても問題解決のための対策の強化を求める姿勢が見られる。汚染の総合処理を強調し、県環境保護局に対しても省や市からの専門家を招聘して同工場に汚染処理の改善を促すよう求めている。また、被害を被っている村民に対しては理にかなった補償をするよう同工場に要求している。

このように、県党委は工場の操業を優先する一方で、地元住民の反発を和らげる措置を講じていることも確認される。

(3) 環境保護運動は「社会の安定を破壊する」

会議では、「正常で合法的なルートを通じて意見および提議をおこなう」者については歓迎し、他の手段を講ずるものについては「社会の安定を破壊する」「少数者」とみなして取締りの対象とすることを決定している。

この会議が開かれた時期は、ちょうど会議の言うような「正常なルート」による「意見および提議」ではもはや問題が解決されないことを自覚した多くの民衆が、裁判へ訴えるための署名や募金活動を開始していた時期である。会議の決定は、このように県政府や県党委が前提とする地域発展観そのものに異議を唱える人々を「社会の安定を破壊する」「少数者」とみなしているのである。また、同時にメディアの記者に対する指導などを通じた情報統制も指示している。

上記の(2)および(3)で見られた政府の措置は、社会の安定を最重要課題とする党の方針を意識したものと思われるが、このような措置による安定は表面的な安定に過ぎない。実際、結果から見るとこのような措置

により地域社会の紛争は表面的には見えなくなっているが、環境被害は潜在化したに過ぎず、今後地域住民の生活基盤である生態環境の悪化は長期的な不安定要因の増大につながるリスクがある。

4 省環境保護局による紛争処理過程の考察

4.1 福建省環境保護局による公聴会（2002年11月20日）

4.1.1 公聴会の概要

この公聴会は、榕屏聯営化学工場における年産2万トンの塩素酸塩技術改善プロジェクトの試運転期間に汚染処理が正常に行われていたかどうかを、福建省環境保護局が検査し確認する過程で開かれたものである。省環境保護局は、この公聴会ののち、同プロジェクトを承認[審批]している。

省環境保護局が関係者に通知した公聴会要録によれば、公聴会への参加者は、福建省環境モニタリングセンター、福建省廃棄物管理センター、寧徳市政府、寧徳市環境保護局、屏南県政府、屏南県政協会議、屏南県の経済貿易委員会、建設局、環境保護局、屏城郷政府、溪坪村の村民委員会および党委、榕屏聯営化学工場などの代表ならびに工場周辺の溪坪村および後龍村の村民代表、新聞記者など45人であった。参加者はそれぞれ現地で塩素酸塩技術改善プロジェクトの生産ラインと汚染処理施設などを見学した。

このような公聴会が開かれた背景として、2002年7月に国家環境保護総局（現国家環境保護部）が「全国の環境違法行為を厳格に捜査し、汚染反動を抑制する」と題する取締りの結果として55の汚染違法企業名を公開し、その中に榕屏聯営化学工場も含まれていたことが指摘される。すでに中央の環境保護部門によって汚染違法企業として名指しされた榕屏聯営化学工場の汚染行為が改められなければ、省環境保護局および地方政府の監督責任も問われることとなろう²⁰。

4.1.2 要録にまとめられた「意見」

省環境保護局が関係者から出された「意見」を次のようにまとめ、各関係者に送付している。

²⁰ なお、この公聴会が開かれる2週間ほど前に、1600人を超える汚染被害者が工場による汚染の差止めと被害への賠償を求めて提訴している。従って、この公聴会における村民代表と榕屏聯営化学工場の関係は、すでに汚染差止めと賠償をめぐる民事訴訟の原告と被告の立場となっていた。

- (1) 榕屏聯營化学工場は、今年末までに、第一期工程の過程で裏山に放置したクロムを含む廃棄物の撤去を完遂し、当該廃棄物を規範にのっとり処理し、同時に裏山の堆積場を封鎖する。
- (2) 民衆による環境保護監督員制度を確立し、周辺の溪坪村および後龍村との連携を強化し、民衆の理解と支持を得て、定期的に溪坪村および後龍村の代表と工場内で意見交換と交流を行い、民衆の意見に耳を傾ける。
- (3) 県政府は、環境モニタリング機関を設立し、環境保護モニタリング職員を配置し、環境モニタリング経費を配分し、専門のモニタリング・チームを組織して榕屏聯營化学工場の汚染排出状況および周囲の環境のモニタリングを実施しなければならない。
- (4) 県政府は、計画に基づいて溪坪工業区周辺に衛生防護隔離帯を設けるよう関係部門を促すべきである。また、廃棄物処分場の使用については、処分場の運用開始を迅速に確保すべきである。
- (5) 県環境保護局は事故に対する緊急防災案を策定し、定期的にモニタリングを実施して、榕屏聯營化学工場の汚染物質の排出状況および周囲の環境状況を民衆に知らせることにより、民衆の知る権利[知情権]、監督権および参政権[参与権]を保護すべきである。
- (6) 榕屏聯營化学工場は 2002 年 12 月末までに排水中の六価クロムの常時管理システムおよび塩素ガスの警報設備を設置すべきである。
- (7) 電解生産ラインには三級の排ガス浄化設備を設置し、塩素ガスの吸引を十分に行い、排ガス中の塩素が安定して基準を満たすことを確保しなければならない。
- (8) 榕屏聯營化学工場は工場全体のすべての生産ラインの管理と汚染処理設備の運転管理を強化し、環境保護に関する行政規則で規範化された制度を確実に実施し、外界への排ガスおよび排水等が国家の基準を満たすよう確保すべきである。また、幹部職員への教育を強化し、関係部門と民衆の監督を積極的に受け入れるべきである。
- (9) 市および県の環境保護部門は榕屏聯營化学工場に対する監督管理を強化しなければならない。
- (10) 榕屏聯營化学工場の出資により工場周囲に果樹や竹木を植樹する。

4.1.3 省環境保護局による公聴会に関する考察

まず、この省環境保護局による公聴会「意見」が、上記の県政府会議や県党委会議における決定と異なる点を 2 点指摘しておきたい。それは、

これらの「意見」が全会一致で合意されたものではないことである。上記2つの会議要録では、それぞれの決定が全会一致で合意された旨の記述があったが、この公聴会要録にはそのような記述がない。したがって、この要録における「意見」は、省環境保護局がこの環境紛争の一種の調停者として整理し、関係者に善処を促すために作成したものとして理解される。

次に、この公聴会「意見」は、環境保護に関する専門機関がまとめたものであり、それはその内容に反映されている。特に注目されるものとして、次の3点が挙げられる。

A 汚染物質の適正処理の強化に関する意見。具体的に①クロムを含む廃棄物の完全撤去、②排水中の六価クロムの常時監視、③排ガス中の塩素の除去、④衛生防護隔離帯の設置などであり、周辺環境への影響に直接関係する重要な指摘である。また(8)において、生産ラインと汚染処理施設の運転管理を強化し、排ガス・排水基準の遵守徹底を求めていることも注目される。

B 県レベルでの環境モニタリング機関設立の提言。これと同時に、市・県環境保護局による監督強化も提言されており、県レベルにおいて榕屏聯営化学工場に対する日常的な環境モニタリングがなされていないことを示すものである。

C 民衆の知る権利や参政権にまで言及している。中央政府の環境政策における市民参加の流れに沿ったものと言える。

結果からみると、この公聴会「意見」は関係機関に等閑視されてしまう。たとえ省レベルであっても、環境保護行政部門では下級の県レベルの関係部門に対しても強制力を持たないのである。

4.2 福建省環境保護局の特別チームによる調査および座談会（2003年4月）

4.2.1 調査・座談会の背景

省環境保護局の特別チームによる調査・座談会が行われたのは、2003年4月12日に中央テレビ局が『ニュース調査』という番組において榕屏聯営化学工場に関する現地調査の結果を20数分間の特別プログラムとして報道したことがきっかけとなっている。同番組を見た福建省の副省長が省環境保護局に現地調査をするよう指示を出し、これを受けた省環境保護局長が次の日に副局長をリーダーとする特別チームを組織して榕屏聯営化学工場に対して抜き打ち調査を行い、同時に県政府、榕屏聯

営化学工場および周辺住民の代表を招へいして座談会を開いたとされる²¹。

4.2.2 調査・座談会の結果

調査結果から明らかになったことは、以下のとおりである。

まず、省環境モニタリングセンターが2002年に3回調査を実施した結果では、工場から排出される汚染物質はすべて基準をクリアしていたにもかかわらず、汚染問題は相変わらず周辺住民との紛争の要因となっていた。

企業側の環境管理に問題があり、地元政府による監督も十分ではない。また、県環境保護局は、経費と人手不足である上、汚染物質を測定する器材をまったく有していない。

この結果をもとに、省環境保護局の特別チームは、当地の政府に対して職責を履行し地区内の環境に責任を負うよう求め、工場に対しては環境保護に対する意識を高めて汚染問題の改善を要求している。

4.2.3 省環境保護局の調査・座談会に関する考察

まず、この省環境保護局の主催による調査・座談会が、中央テレビ局の報道を通じて榕屏聯営化学工場の汚染問題に注目した省レベルの政治指導者の指示で実施されたことは重要である。環境問題の被害者救済におけるディアの役割を確認できる。

次に、この調査結果から、前年に実施された省環境保護局による公聴会以降、問題は何ら改善されていないことであった。同じ時期に現地でのインタビューを行った検察日報の記者によれば、工場周辺の村では鼻を刺激する臭いがして工場からは薄黄色の霧のようなガスが立ち上っているのが見えたという。

また、同年8月13日に国家環境保護総局（当時）が発表した10大環境違法案件には、榕屏聯営化学工場の汚染問題が挙げられた。この問題が中央レベルの環境行政からも注目されていることが明らかとなった。

5 裁判所による紛争処理過程の考察

²¹ この調査・座談会については、公的資料を入手していないため、新聞記事（『福建環境与発展』2003年4月23日版および『検察日報』2003年4月25日版、『環境要聞』2003年11月7日付 www.sepa.gov.cn/hjyw/200311/t20031107_86969.htm）を参照した。

5.1 裁判プロセスの検討²²

中国では裁判プロセスに政府や党が介入するルートがシステムとして形成されており、特に社会的影響が大きい裁判であればあるほど、「裁判の独立」が保障されているとは言い難い²³。本件は、2005年の最も影響力のある訴訟として選出されたほど全国から注目を集めた事件であり²⁴、その裁判プロセスにおいては当然、裁判所から自主的に地方政府や党の政法委員会等への伺いがなされたはずである。本件裁判プロセスにおいて具体的にどのような伺いと回答がなされたかは確認されていないため、ここではおもに判決をもとに裁判プロセスにおける裁判所、政府、党委の関係性を考察する。

(1)当事者：原告は福建省寧徳市屏南県屏城郷の住民 1721 人、1 人の村医を除く 1720 人はすべて農民であり、村医を含む 5 人が代表者となった。

被告は榕屏聯営化学有限公司。上述の通り、福州一化有限公司と屏南県の共同出資により屏城郷に誘致された。

(2)訴訟上の請求：

- ①汚染の差止。
- ②農林産物被害への賠償（計 10,296,020 元）。
- ③精神的被害への賠償（計 3,023,120 元）。
- ④工場内および裏山の廃棄物の適正な処理。

(3)一審判決：

判決は直接当事者に言い渡されず、2005年4月15日に署名された後、同年5月15日に原告代表まで送達された。判決が原告に送達されるま

²² 本件訴訟についての詳細は、櫻井次郎「現代中国の環境公害訴訟に関する一考察—福建省寧徳市の化学工場汚染事件に焦点を当てて—」名古屋大学法政論集 224号、101-134頁参照。

²³ 中国における裁判の独立については、鈴木賢「中国における裁判の独立の実態と特徴的構造」社会体制と法 8号（2007年）48-65頁、田中信行「中国における裁判の独立と党の指導：1954年～1981年」季刊中国研究 5号（1986年）47-88頁、田中信行「中国の司法改革に立ちはだかる厚い壁」中国研究月報 61巻 4号（2007年）23-49、小口彦太『現代中国の裁判と法』（成文堂、2003年）15頁以下、坂口一成『現代中国刑事裁判論—裁判をめぐる政治と法』（北海道大学出版会、2009年）245頁以下参照。

²⁴ 法制日報などの紙上で2005年に最も影響力があったと認められる10件の訴訟が紹介されており、選者（江平、姜明安、莫紀宏）のコメントは、張世君「公衆博奕公害—福建千余農民環境汚染侵權案」吳革主編『中国影響性訴訟・二〇〇五年』24頁以下（法律出版社、2006年）において詳述されている。このような影響力のある訴訟の選出は、法制日報社と中華弁護士協会が共同で主催し、清華大学法学院や北京大学法学院などの教授による協力のもと実施されている。

でに1ヶ月かかっている。判決への署名から送達までになぜこれほど長い時間を要したのかは分からない。中国では判決を所属裁判所の所長がチェックすることになっているが、通常は署名する前にチェックを受けているものと思われる。判決の内容は以下の通りである。

① 汚染侵害の停止命令。

② 農林産物への損害賠償の一部認容（249,763元）。

③ 精神的被害への賠償請求の棄却。

④ 工場内および裏山の廃棄物の適正処分命令（処理方法が確定した日から6ヶ月以内）

本判決の特徴について簡単に説明する。

まず、①の汚染侵害の停止命令について、「被告はただちに原告に対する侵害を停止しなければならない」とするが、具体的な行為内容は特定されていない。そこで判決理由の内容からその含意を読み取るしかないが、「原告に対する侵害」は農林作物の被害しか認められていないため、これを発生させないことと解される。一方、被告はこれまで国の基準を遵守してきたと主張しており、裁判所も被告のこの主張を否定していないため、被告は排出基準を満たすこと以上の努力を求められているものと解釈される。

次に、判決は上記のように侵害停止命令と一部損害の賠償を認容したにも関わらず、被告の「過失」または「違法性」について全く論じていない。環境汚染による不法行為の場合には無過失責任が適用されるが（民事訴訟法124条、環境保護法41条など）、「過失」も「違法性」も問わない点は日本の公害裁判と明らかに異なる点である。なお中国では、環境汚染の場合には加害者に結果責任を負担させることを優先させ、賠償を認める際の要件として行為そのものの非難性を含める必要はないとする議論が、1980年代以降、環境法学および民法学において有力に主張されてきている²⁵。

さらに、賠償が認められた農林産物被害と汚染との因果関係について、原告側が被害発生 of 初歩的な科学的根拠も示せていないにもかかわらず、裁判所は因果関係が存在するものと推定した。判決理由によれば、このような因果関係の推定は、2002年12月21日の最高裁判所による通達の規定を適用したものである。同規定では、「環境汚染による損害賠償訴訟では、加害者が法律に規定された免責事由または行為と損害結果との

²⁵ 片岡直樹「中国における環境汚染被害に対する民事責任の理論状況について」現代法学3号（2002年）38頁以下参照。

間に因果関係が存在しないことにつき挙証責任を負う」(民事訴訟の証拠に関する若干の規定4条1項3号)とされている。これは、環境汚染に関する賠償訴訟において原告の証明責任を軽減させることを意図した規定であり、2007年改正の水污染防治法87条および2009年制定の不法行為責任法においても、この原告の証明責任を軽減させる規定が条文化されている。なお、本判決では健康被害については「健康被害と汚染との関係についての証明がない」として棄却されており、上記の因果関係の推定に関する説明との矛盾もみられる。

農林産物の賠償額については原告が要求した約1000万元に対して約24万元と2.4パーセントほどとなった。この金額は、裁判所で行われた和解交渉において被告が「ここまでなら払える」と主張した額である(口頭弁論における原告の手記による)。この和解交渉は和解金について原告と被告が主張する金額に開きがありすぎるため不調におわっている。

(4)二審判決：

二審の裁判では2005年11月16日に担当裁判官による署名がなされているが、この判決が原告代表に送達されたのは同年12月22日のこと。一審判決と同様に証明されてから送達までに約1カ月を要している。判決内容は以下の通りである。

①「侵害の停止」について原審判決を支持する。

②農作物・竹木等の被害額については、直接被害者である原告に支払われていない過去の補償金を損害賠償の一部とみなした一審判決の誤りを認め、被告に対して過去の補償金を差し引かないすべての損害額68万4178.2元の支払いを命じる。

③の廃棄物処理期限について、一審では被告工場が不法投棄した廃棄物を適正に処理する期限を「処理方法が確定した日から6か月以内」としていたが、より具体的に、不法投棄した廃棄物を「本判決の効力発生後一年以内に処理する」よう被告に命じる。

①の問題については、どのような侵害をどのように停止すべきか、具体的な侵害行為や汚染を防ぐ方法などについては言及されていない。②の問題については、被告から地元政府に支払われ原告の手に渡っていない補償金を裁判で認めた賠償金から差し引いた一審判決を見直したもののだが、一審の判断そのものに問題があったことは明らかであった。これらの争点以外に、一審および二審の審理費用について、原告負担分の計9万元の納付義務が免除され、汚染被害の鑑定費用10万元については榕屏聯営化学工場が負担するよう命じた。

中国の裁判は二審制であるから、最高裁判所による再審命令または檢察機関の抗訴（プロテスト）がないかぎり、原則としてこの高級裁判所による二審判決が執行されることとなる

(5)裁判プロセスの検討

まず指摘しておかなければならないことは、一審判決の検討から、本件における賠償請求が、汚染と被害との因果関係がなされないまま、また過失および違法性といった有責性の検討もないままに、いわば結果責任として認められている点である。2009年12月に制定された不法行為責任法 65 条においても、環境問題については汚染者の不法行為責任の成立要件として過失や違法性を認めておらず、同法 66 条も因果関係の挙証責任は汚染者が負担するものと規定しているため、本件同様に結果責任として環境汚染の賠償請求を認める判決は今後も出されるものと思われる。

この意味では被害者の保護・救済が進むと言えるかもしれないが、一方で損害額の算定方法については被害者側の証拠を検討せず客観性に欠けるという理由のみで退けている。また、農作物損害の範囲と程度については郷政府に依頼して出された評価をそのまま採用し、竹木被害については裁判所が鑑定委託をした林業局の1人の局員と不動産会社による鑑定結果を採用した。当事者同士が証拠を出し合って争い裁判官が第三者の立場から客観的に判断を下す裁判とは異なるプロセスを確認できる。結果として認容された損害賠償額は、加害者側が和解交渉の際に支払可能と言及した金額となった。

このことから、本件裁判のようにすでに中央・地方政府に汚染企業として名が知れ渡った汚染者については、企業の損害賠償責任を結果責任として社会の安定も考慮したうえで政治的に認める一方、賠償額の決定においては被害者側の主張を一方的に排除し裁判所主導で決定できることが確認された。このような決定はもはや法的決定とは呼べず、政治的決定と呼ばざるを得ない。そうであれば、当該紛争が地域の社会経済に大きな影響を与え得るレベルのものである場合には、その地域の党および政府の本件訴訟に関する立場と意向を事前に確認し、社会の安定という裁判所の政治的任務を十分に考慮して判決内容を調整をすることはむしろ当然と言えよう。

5.2 賠償金執行プロセスへの県党委の介入

損害賠償金の執行については、判決が下されてから二年近くの間、賠

償金が原告に支払われない状況が続いた。賠償金の執行過程で発生した問題について、原告の訴訟代理弁護士の所属する CLAPV が 2007 年 8 月 1 日に福建省屏南県の共産党委書記に宛てた書簡をもとに、以下その概要を記す。

被告榕屏化学有限公司は、2006 年 1 月に同公司を訪れた原告訴訟代表者に賠償金を支払わず、本件訴訟について何らの権限も持たない屏南県基層裁判所に賠償金を預けた。

賠償金の受け渡しを求めた原告代表に対し、屏南県基層裁判所の所長は「原告すべて 100 人中 100 人が同意する状況でなければ賠償金を渡せない」とし、これは社会の安定を重視する県の指導者の意向だと告げた。屏南県基層裁判所が賠償金の執行を中断させる事態となったのである。

原告の訴訟代理人は、2006 年 12 月に寧徳市中級裁判所に意見書を出したが効果はなかった。そこで上記センターの許可祝助教授が 2007 年 7 月に当地を訪れ、5 人の訴訟代表者とともに賠償金の分配方法をまとめた上で、寧徳市中級裁判所および屏南県基層裁判所に訪れて裁判所の所長と直接交渉したが、所長は「この件について私には処理の権限がない」、「県の党委に伺いを立てて、県の党委に決定してもらおう」と述べた。そこで、同年 8 月に許副教授は CLAPV 名義での問い合わせ書簡を県党委の書記に出した。

上記の県党委書記への書簡は、県人大常務委員会から県基層裁判所に送られ、同年 8 月 15 日に県基層裁判所から県人大常務委員会へ回答書が送られた。原告代表はこの回答書を 8 月 24 日に県人大常務委員会から受け取り、賠償金の執行が進まない理由の説明を受けている。

県基層裁判所の回答書によれば、執行がなされない理由は県党委の指示[批示]にあった。すなわち、県党委は、賠償金の配分が不適切になされれば社会の不安定要素になりえると判断し、県基層裁判所に賠償金を一時的に預かり、原告代表が賠償金の配分方法につき原告団全員の同意を取り付けたことを確認したうえで賠償金を原告に渡すよう命じたのである。

同じく県基層裁判所の回答書によれば、同院は、本件が同院に係属する訴訟ではないため上級の裁判所に指示伺いをしたところ、上級裁判所は地方の安定を重視する視点から県党委の指示に従うことに同意したという。

この回答書を受け取った CLAPV の許副教授は、同年 9 月 4 日に「政府による司法介入：我が国の法律はどこに行ったのか？我が国の司法は

独立しているのか？」と題する書簡を40数名の原告の署名を付して県人大常務委員会に送付した。また、原告代表らは、9月20日に省政府、省人大常務委員会および省高級裁判所に陳情を行った。

以上の活動の結果、9月24日に原告代表が県基層裁判所より賠償金の受け渡しに関する通知を受け取り、次の日に賠償金が支払われた。なお、裁判過程において原告側が負担していた司法鑑定費用10万元および減免された訴訟費用額16000元についても、原告および原告の訴訟代理人が陳情や問い合わせを繰り返した末、翌年、すなわち2008年7月24日によようやく寧徳市中級裁判所から原告側に支払われた。

5.3 裁判プロセスに見られる裁判所と党委、政府、工場との関係

本件裁判プロセスから明らかなことは、中国における環境訴訟は、裁判所が当事者から独立した第三者として、汚染と被害との因果関係や被告行為の有責性などを判断材料として原告の主張する法益を保護すべきか否かを判断するプロセスではない、ということである。裁判所は、社会の安定という中国政権党における最重要課題を最終目標として判決を書き、それを執行しているのである。裁判所における判断がこのように政治的性質を帯びているのであれば、地元政府や党委の監督・指導のもとにある裁判所の判断は、実質的には政府や党委の意向を反映したものとなる。本件における賠償金の執行プロセスにおいて、県基層裁判所による明らかに違法な介入を指示した県党委の指導を上級の裁判所が認めたのも、このような裁判所と党委の関係を裏付けたものといえる。

このような裁判所と党委・政府との関係は、汚染企業が地元における主な納税主体である場合や、本件のようにそもそも地元政府によって誘致され、地元政府が経営参加している企業である場合において、被害者の権利が法的保護に値するかどうかを客観的に判断するような裁判が期待できないことは言うまでもない。

むろん、中国において環境訴訟を提起する多くの汚染被害者も上記のような裁判の性質や裁判所と党・政府との関係について一定程度理解しているものと思われる。本件における原告およびその訴訟代理人も当然このような事情を考慮したうえで、本件訴訟の一審を地元の県基層裁判所ではなく一級上の市中級裁判所に提起し、その過程で多くのメディアの取材を積極的に受け入れ、できる限り上級の指導者および世論へのアピールを試みたのである。本件訴訟において損害賠償を勝ち得た背景には、このような原告側の戦略があったことは否定できない。

このような中国における裁判の性質と裁判所・党・政府との関係は、環境訴訟による被害救済について以下のような可能性とその限界を規定している。すなわち、当該紛争が地域社会の安定を脅かすレベルに達していると判断されれば、被告加害者はその結果責任を問われることとなり、原告・被害者の損害賠償請求は一部認容される可能性がある。他方、その際の賠償額については、原告・被害者による算定およびその根拠が全く考慮されず、裁判所自らが地元政府に評価委託して決定されるという限界もある。また、汚染の差止めについては、企業の地方財政への貢献度が高ければ高いほど、それが認容される可能性は低く、たとえ認容されたとしてもその執行過程においては地元政府の協力が不可欠であるため、そのような判決による効果にはおのずと限界が生じるであろう。

6 被害者と政府との関係

6.1 中心人物への圧力

6.1.1 会議参加などに対する妨害

2004年3月17日、榕屏聯営化学工場に対する訴訟および陳情等、地元における反公害運動の中心的存在である村医は、日本の熊本で開催された第2回中日公害紛争処理国際検討会に参加したが、同年3月14、15日には、村医自身のみならず、日本までの旅費の資金集め（旅費は立替え払いであった）に協力した村民2名に対して屏南県の公安局、屏城郷政府の幹部および派出所の所員らが「違法な資金集めに対する調査」と称して拘束して尋問した。また、訴訟代理人の所属する北京のCLAPV事務所にまで県政府の政治指導者が忠告に来たという。

2007年10月12日、県警察署はオートバイ運転免許を更新せずにオートバイの運転をした上記村医を朝8時40分から夕方5時半まで拘留した。無免許運転に対するこれほど長い時間の拘留は異例である。夕方5時半に身柄を受け取りに来た屏城郷党委書記は、村医に対して2007年10月15日から北京で開催されるNGOの会議に参加しなければ釈放を保証すると提案し、村医はこれに同意した。

6.1.2 医療業務への妨害

2004年10月8日、屏南県衛生局は、村医に対し、無許可開業を理由として診療所の閉鎖と5000元（約8万円）の過料（罰款）の支払いを命じた。2004年12月6日、村医は県衛生局の処分を不服とし市衛生局に行政不服審査請求を行うが、翌年1月には棄却決定がなされた。これ

に対して村医は行政訴訟を提起するが、一審、二審とも敗訴する。その後、2006年10月17日には31時間もの勾留の末、診療所は強制的に閉鎖させられることとなった。

村医の代理人が作成した行政不服審査請求書によれば、村医は1983年に屏南県で診療を開始し、1993年には寧徳市の村医師としての医療業務従事許可証を取得している。これは医療専門家の不足する農村などに限定されたものであり、執業医師法における「医師」とは異なる。許可証には3年の期限が明記されている。しかし、屏南県衛生局はこの3年の期限が過ぎた後も、許可証の更新に関する村医の問い合わせに対し、新たな政策が出るまで待つようにと答え、毎年の検査料も受け取ってきて医療業務への従事を認めてきた。実際、2003年3月17日に衛生局が検査料を受領した証書があり、医療業務従事許可証の期限後も屏南県衛生局が同村医の医療行為を認めていたことは明らかである。

国务院の郷村医生従業管理条例（2003年8月5日制定、2004年1月1日施行）10条2号によれば、20年以上医療過誤などもなく村医師として医療業務に従事している者に対しては継続して医療業務に従事させることも可能であり、実際に屏南県ではこのような診療所がいくつもあるという。1983年に診療を始めている同村医に対しては、当然この規定の適用により継続して医療業務に従事させてよいはずである。にもかかわらず、屏南県衛生局は営業停止命令を出し、さらに5000元（約70,000円）もの過料を科した。この処分の後、村医は家計の当てがなくなり、環境訴訟に集中することも困難となった。

なお、このような処分を医師および原告団に対する不当な圧力として反発する農民らは、1291名分の指印署名を付した抗議文をインターネット上で公開している。

6.2 「屏南緑色の家」に対する取締り

屏南緑色の家は、榕屏聯営化学工場の汚染に反対する工場周辺の住民が組織した環境NGOである。1994年から活動を始めたが、現在の名称を用い始めたのは、1700人もの原告を組織し訴訟を維持する必要性が生じた2003年以降である。同NGOのWebページ（現在は閉鎖されている）によれば、その活動趣旨は「弱者の正当な権利利益を保護すること」とされている。

屏南緑色の家は、グローバル緑色資金助成基金会[全球緑色資助基金

会]より²⁶2004年12月、2005年2月、2006年4月の3回にわたり計3100ドルの資金援助を受けた。また、2007年4月には、アラシヤンSEE生態協会と大自然保護協会が共催する「SEE・TNC生態賞」における3等賞を獲得した。SEE・TNC生態賞は、「共同行動、創造和諧（ともに行動し、調和ある社会を創造する）」という標語のもと、「生態保護活動に実効性があり、活動の過程において他方面との協力と協調的発展、人と自然の調和、人と人との調和を重視する個人と団体を表彰する」ことを趣旨とする。同年の1等賞は青海チベット鉄道が受賞し、授賞式には著名な学者・呉敬璉が講演している。

このように社会に認知され、その活動が人と自然との調和、人と人との調和を重視するものとして表彰された屏南緑色の家であるが、2006年11月7日、赤い横断幕を掲げて「環境民間組織の持続可能な発展への提議書」と題するチラシの配布をはじめようと上記村医の家を出ようとしたところ、その向かい側にある派出所から2名の警官に制止されてしまう。警官によって県警察署に連行されると、警察署署員は、集会デモ行進法23条の規定²⁷に違反するとして、横断幕とチラシを没収し、NGOが雇った車を7日間も差押さえ、910元の駐車代を請求したという。

さらに、2007年9月27日（原告が公害訴訟の賠償金を受け取った日の次の日）には、屏南県民政局より取り調べを受け、その2日後には民政局への届出なしに違法な活動をする団体として処罰を受けることとなった²⁸。

6.3 被害者と政府との関係に関する考察

上記村医は、地域住民からの信頼が厚く、榕屏聯營化学工場の汚染問題に関する告発、陳情、訴訟において組織をまとめる役割を果たした。貧困県の村医としてはめずらしくパソコンを独学で学び、郵便だけでなくEメールでもさまざまなメディア、機関に告発、陳情活動を繰り返し、独自にブログも開設・運営している。本件が全国的な注目を集め、地元政府が経営参加する企業から損害賠償を受け取れるまでになったのは、この村医の貢献によるところが大きい。

上述の中国における環境訴訟の可能性は、このような能力を有する人

²⁶ 環境活動の資金補助

²⁷ 同規定によれば、集会やデモ行進を予定するものは予め警察署から許可を受けなければならない。

²⁸ 中国では、民間組織として活動するためには民政局から許可を受けていなければならない、民政局の許可は主管機関の同意が要件とされている。

材を要件として考えなければならないが、このように突出した貢献をなす人物に対する地元政府の報復は上記のとおりである。被害者に対する地元政府の圧倒的な政治権力が明白に示されたのである²⁹。

また、汚染被害者が組織する NGO の活動の難しさも明らかとなった。上述のように、中国の NGO が公的に活動しようとするれば、民政局からの許可が条件となるが、そのためには主管機関の同意が不可欠である。被害者組織が地元政府と利害的に対立する関係にあれば、これが困難なことは明らかである。

7 小結

ここで検討した屏南県における環境紛争事例は、紛争初期の段階では榕屏聯営化学工場と工場周辺の汚染被害住民との紛争という形態をとっていたが、紛争が進むにつれてより本質的な部分での対立が見えてきた。それは、経済成長を優先する発展モデルを掲げ、地域の生態系や農民の生活基盤の保護よりも短期的な富をもたらす汚染企業の操業を優先する地方政府・地方党委と、これに対して、このような価値観や発展観に挑戦する汚染被害者との価値観や発展観をめぐる対立である。

これまでの紛争過程の検討から明らかのように、今回の紛争における後者による挑戦はほぼ完全に抑え込まれ、これにより汚染被害は潜在化し、環境汚染による地域生態系へのリスクも次第に増大していくことを余儀なくされた。このような結果は、本件に特有な条件に規定されたものであろうか。

ここで、本件紛争において上記のような結果を規定した主要な要因を抽出する。

(1) 地方政府と汚染源とのつながり：県政府は、榕屏聯営化学工場から多額の税収を受けており、事実上、汚染の原因となる経済活動による利益主体となっていた。

(2) 地方政府・地方党委による発展モデルの選択：第 2 節で検討した

²⁹ このような汚染被害者の中心人物への政府の圧力はこの事例に限られたことではない。アダム・ブリッグス氏は、むしろ政府からの「報復」が一般的であり、被害者にとっての最善の選択肢 (the best option) は何もしないことだと述べている。Adam Briggs, "China's Pollution Victims: Still Seeking a Dependable Remedy," *18 Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.* 305, 333(2006).

県政府・県党委の会議要録から明らかなように、会議では榕屏聯営化学工場を地域発展に欠かせない主体として位置付ける発展観を鮮明にしている。このような発展モデルの選択は公共的な性格を持つものであるにもかかわらず、上記のように汚染源とのつながりを基底とした汚染行為による利益主体によってなされているという矛盾を有している³⁰。

(3) 地方政府・地方党委への権力の集中：第2節で検討したように、県政府および県党委はそれぞれ紛争関係者を集め、紛争処理のための合意決定をまとめ、それを執行する権力を有していた。工場の拡張工事では常に武装警察を動員し、従わないものは「安定を破壊する」「少数者」とみなし、彼らに対してさまざまな政治権力を行使することができた。これとは対照的に、第3節、第4節でそれぞれ検討した省環境保護局、省裁判所は、それぞれ自らの決定（「意見」や判決）を執行する権力を有していなかった。省環境保護局のとりまとめた「意見」は専門的な見地からの指摘が多く重要な意味をもつものであったにもかかわらず、県政府には等閑視された。紛争処理において主要な役割を担うべき裁判所に関して言えば、省レベルの高級裁判所ですら判決の執行過程における県党委の違法な介入を黙認していた。

本件における環境被害は、地域発展をめぐる以上のような政治経済システムを持つ地域に汚染企業が誘致されたことにより、必然的に生じた結果とは言えないだろうか。また、上記の要因は、本件地域に特有なものであろうか。(1)の地方政府と汚染源とのつながりについていえば、地方政府が汚染源と強いつながりを持つことは決して本件に例外的にみられる特徴ではない。むしろ、改革開放政策に基づく「財政自主権の拡大と事務管轄権限の増大が地方政府に強い経済動機をもたらした」結果、「地方政府の行動原理は、利潤極大化を追求する企業体のそれに近い」とする指摘もある³¹。また、(2)の地方政府・党委による発展モデルの選択も、共産党による指導を憲法で規定する中華人民共和国においては当然であり、しかも改革解放以降の中国では、「地方・基層の安定と発展に責任を負ってその実現に尽力する立場にある」地方政府が、「中央の政策

³⁰ この点については、中国の地方政府が「中央の政策の執行機関」でありながら「利益主体」として地方投資の拡張をめざすという「二重主体」としての性格をもっている」との指摘もある。石原享一「中国型市場経済と政府の役割」中兼和津次(編)『現代中国の構造変動 2 経済——構造変動と市場化』(東京大学出版会, 2000年) 59頁。

³¹ 加藤弘之『中国経済発展と市場化——改革開放時代の検証』(名古屋大学出版会, 1997年) 115頁。

を適宜解釈する裁量を事実上有してきた」と指摘されている³²。(3)についても、三権分立を否定する中国においてはどの地域にも普遍する特徴と言える。

このように考えれば、中国における環境被害の潜在化とそれに起因する環境汚染は、上記の社会経済システムを有する地域ではどこでも招来し得るし、実際、多くの農村において環境問題は深刻化している³³。ただし、この構図が中国のすべての地域に当てはまるとは言えない。地域の政治指導者が特に先見性を備えていて環境問題への関心が高く、経済発展により環境問題に対する市民意識が向上している地域では、より長期的な視点で発展モデルを選択し得る。また、中央政府の政策によって地域の発展モデルの見直しを迫られる場合もあろう。

今後の研究では、上記の環境被害を潜在化させやすい政治経済システムを考慮したうえで、そのいずれかの変数を溶解させ変容させていく新たな動きに着目し、その特徴や変化の要因を明らかにしたい。

³² 三宅康之『中国・改革解放の政治経済学』（ミネルヴァ書房、2006年）15頁。

³³ 南京大学張玉林教授の山西省に関する調査報告によれば、石炭採掘による水資源への影響は496万人に及び、汚染による健康影響は県とそれ以下の農村地域に偏る傾向があるとされる。また、農村の汚染被害者の訴訟代理人を数多く担当してきた劉湘弁護士によれば、農村における環境問題は「敏感な問題」として裁判所に受理されないケースすらあると言う。（日中環境問題サロン2009『農村へ広がる中国の環境問題と被害者救済の試み』2009年11月21日、龍谷大学セミナーハウスのける報告より。同セミナーについては、(財)公害地域再生センターのウェブページ（<http://aozorabsw.exblog.jp/11690492/>）参照。

福建省寧徳市屏南県の環境紛争に関する年表

年月	主な出来事	年月	環境訴訟関係	年月	村医関係
1992 年 4 月	榕屏聯営化学工場(被告)の建設開始。				
1994 年 1 月	被告が屏南県にて操業開始。				
1999 年 7 月	被告、第 2 期拡張プロジェクト。周辺の被害拡大。				
2000 年 7 月	県政府の庁舎にて会議、被害への補償案等が話し合われる。				
2001、 2002 年	被告が屏城郷へ補償費として計 43 万 4415.2 元支払う。				
2002 年 1 月	雑誌『方圓』(檢察日報社発行)記者取材。	2002 年 3 月	中国政法大学汚染被害者法律援助センター(CLAPV)へ相談。		
		2002 年 3 月	古峰鎮の県政府前広場で横断幕を掲げ訴訟費用の募金。募金箱とのぼりを没収された。		
2002 年 11	福建省環境保護局が公聴会	2002 年 11	原告、CLAPVの支援を受		

月	を組織。「意見」をまとめる。	月	け、寧徳市中級裁判所へ提訴。		
2003年4月	中国中央テレビ局が特集番組を報道。	2003年4月	中級裁判所より「司法鑑定費用」3万元の納付通知。		
2003年4月	福建省環境保護局の調査グループが座談会。				
		2004年4月	寧徳市中級裁判所より「司法鑑定費用」7万元の追加の通知。	2004年10月	屏南県衛生局が、村医に対し診療活動の停止と5000元の過料を命ずる。
		2005年1月	寧徳市中級裁判所、公判後に和解を勧めるが不成立。	2004年12月	村医が市衛生局に行政不服審査を申請。
				2005年2月	村医の行政不服審査棄却、屏南県裁判所に行政訴訟提起。
		2005年4月	寧徳市中級裁判所、一審判決。原告・被告ともに上訴。	2005年5月	屏南県裁判所、一審判決。村医の請求を棄却。
		2005年8月	福建省高級裁判所、口頭弁論の後に和解	2005年8月	寧徳市中級裁判所、二審判決。一審判決

			を勧めるが不成立。		を支持。
		2005年11月	福建省高級裁判所、二審判決。	2005年10月	村医、再審請求。
				2006年2月	寧徳市中級裁判所、村医の再審請求棄却
				2006年10月	村医診療所の強制閉鎖。
		2007年7月	CLAPVの許可祝が賠償金執行遅延のため現地を訪れる。		
		2007年9月	県裁判所より賠償金の受け渡し。		