

〈研究論文〉

「昇進競争」と中央生態環境保護督察組の限界

—中国における環境問題のキーポイントについて—

祁 建民*

はじめに

2000年以降、深刻な環境問題及び民衆の環境抗議行動が多発したことを受け、中国中央政府は環境改善に真剣に取り組み始めた。環境保護に係る法律を定め、環境改善への投資を拡大し、中央生態環境保護督察組を各省、自治区、直轄市及び大型国有企業に派遣して、地方と企業における環境問題を厳格にチェックし、民衆の告発を受け付け、地方政府の環境改善を督促した。さらに、中央政府は環境保護に係る法律、規定に違反する企業に罰金を課し、地方幹部と国有企業の幹部を問責・処分した。しかし、改革開放以降形成された「官場（官界）＋市場」という体制の下、地方幹部と国有企業の幹部たちは「昇進」のために、これまでとおりGDP成長を一番の目標として、環境問題をあまり重視せず、中央が中央生態環境保護督察組を派遣し、地方幹部を厳しく処分しても、中国の環境問題が徹底的に改善される兆しはいまだ見えない。

日本の環境保護の経験から、北川秀樹は、産業型公害、生活型公害、地球温暖化問題を重層的に抱え、大気、水質、土壌の深刻な汚染が蔓延している中国では、高度経済成長期の我が国と同様、このような責任追及や罰則強化はかな

りの程度有効であろうと指摘した。¹しかし、今の中国の状況から見れば、責任を追及し、罰則を強化したとしても環境問題を根本的に改善することはできない。それは、中国の経済発展及び政治体制が日本とかなり異なっていて、日本の経験を中国において適用することができないからである。

中国の環境問題と政治体制について、井村秀文は中国の中央と地方の關係に注目した。井村によれば、中国は、大きな国をまとめる必要があるため、中央の力が強い。しかし、中央ですべてを統括できるわけではなく、地方政府に大きな裁量を与えている。これは、中央の財政力が十分でなく、地方のニーズに対応できないため、地方に大きな裁量を与えざるを得ないとも言える。地方は経済発展を重視し、環境保護は問題が発生してから後追いになりがちである。²

確かに、こうした地方政府の環境保護に対する姿勢は、環境問題が発生する主な原因になっていると考えられる。とりわけ、地方政府は、環境問題を発生させる企業を庇護している。環境問題の発生と解決のプロセスは概ね次のように展開される。まず、環境問題が発生し、被害者である民衆が環境加害者の企業に抗議を行う。企業側は積極的に解決せず、次に、民衆は政府に告発する。しかし、地方政府は環境加害

*長崎県立大学国際社会学部教授

者の企業を庇護し、徹底的に改善されることはなく、最後に、民衆が仕方なく上級政府に訴えることで、地方政府は妥協し、環境問題が解決される。中国の環境問題は、被害者、社会世論と上級政府の圧力によってようやく解決に至るのである。³なぜ、地方政府は環境問題に対してこれほど消極的な立場をとるのか。これには、中国の経済発展の内在的な特徴が関連している。即ち地方政府幹部の昇進は、地方の経済発展によって決まるという、いわゆる「昇進競争」モデルが存在しているからである。このような体制が完全に変わらない限り、中央生態環境保護督察組を派遣しても、環境問題を根本的に改善することは難しいと考える。

I. 「昇進競争」モデルと生態環境保護督察制度の設立

中国の環境問題は、現代中国の経済発展モデルと内在的な関係がある。加藤弘之と久保亨は、改革開放以降の中国の経済発展の特徴として、政府が強大な権限を保持して直接・間接に市場に介入していること、地域間・企業間・個人間での激しい競争が存在すること、政府の権限が強大でありながら、他方で激しい競争が繰り広げられている。中国経済の効率性を大きく損なうことなく実現できたことを挙げ、その理由について、中国の地方政府は経済の規制者であると同時に、企業に代わる経済主体として競い合うように経済成長に邁進しており、地方政府の構成員である各レベル政府の官僚も極めて経済成長志向的であるためと指摘した。⁴

地方政府幹部の経済成長志向のメカニズムについて、周黎安は自身が提起する「昇進競争」モデルによって解明した。周によれば、「昇進競争」モデルは、明確な指標（GDP成長率）を事前に与えて官僚を競争させ、競争の勝利者を昇

進させる仕組みを意味する。このモデルを実施する前提条件として、(1) 上級政府に人事権が集中していること、(2) 指標が客観的に測定できること、(3) 参加主体である官僚の成績が分離可能であり、相互に比較できること、(4) 参加者の政策決定への影響力が大きく、それが最終成果と連動していること、(5) 参加者間での共謀がないことが必要であるとしている。もちろん、このモデルにはいくつかの問題点が内在している。第一に、GDP成長率といった単純な指標でなければ、定量的評価が難しいが、官僚の仕事は複雑で、そうした過度な単純化になじまない面がある。第二に、よく似た地方が多いといっても、完全に平等な競争条件があるとは言えず、公平性が担保しにくい面もある。第三に、短期的な利益が優先されて、中長期的発展や環境への配慮といった側面が軽視あるいは無視される傾向がある。第四に、「昇進競争」の激化により過当競争が生じ、私営企業に割り当てを強勢して資金調達をするといった「ソフトな予算制約」の問題が再燃するおそれがある。⁵

周によれば、中国の経済体制は「官場（官界）+市場」という体制で、「官場」（官界）の競争と市場競争が連動しており、地方政府は市場競争の中で勝つために、管轄内の企業を保護している。この保護は法律的な保護ではなく、行政保護であり、「地方保護」とも呼ばれている。⁶ 地方幹部の昇進に関する主な選考基準はGDP成長率と財政収入なので、地方幹部が管轄範囲内の企業の発展と競争力の増強を実現するために、企業に財政補助、安い用地、特恵の融資及び特別な行政サービスを提供する。また、地方幹部の昇進に関する選考基準のうち、GDP成長率は「硬く、細かい」基準であるが、これに比べて、環境保護や医療、教育、社会保障、市場監督などは「軟らかく、曖昧な」基準であるた

め、地方幹部は環境保護などをあまり重視せず、関心を持っていない。⁷環境保護対策には企業側も追加投資が必要となるため、企業側は環境保護に消極的な態度をとっているが、地方幹部はこのような企業をも保護している。

地方幹部が環境問題に対して無関心であるという現状を変えるため、2019年6月18日、中共中央弁公庁（室）と国務院弁公庁（室）は『中央生態環境保護督察工作規定』を下達した。そのポイントは次のとおりである。(1)原則として、毎期中央委員会の任期内に各省、自治区、直轄市及び国務院の関係部署の生態環境保護工作进行を監督し、査察する。特に目立つ問題に対して振り返って再チェックする（「回頭看」）。(2)中央生態環境保護督察工作指導小組を設置する。組長と副組長は中共中央と国務院により決定する。小組のメンバーは中央弁公庁（室）、中央組織部、中央宣伝部、国務院弁公庁（室）、司法部、生態環境部、審計署と最高人民検察院の幹部から構成する。その職務内容は、習近平の生態文明思想を貫徹し、中央と国務院の生態環境保護政策を徹底的に実行し、中央と国務院に生態環境保護の状況を報告し、中央生態環境保護督察工作进行を審議することである。(3)中央生態環境保護督察組を設置する。組長は現職或いは退任したばかりの省、部レベルの指導幹部が担当し、副組長は生態環境部の指導幹部が担当する。組長と副組長の人事は中央組織部が審査し、その人選は毎回改める。中央生態環境保護督察組のメンバーは、党に忠誠を尽くし、習近平を中心とする党中央との一致を保ち、原則を守り、法律に従い、清廉であり、規律を守り、秘密を厳守し、中央生態環境保護政策にも詳しくあらねばならない。(4)生態環境保護に関する監督、査察項目は、習近平の生態文明思想及び党中央と国務院生態環境保護政策の貫徹状況、

生態環境保護に関する法律、制度、基準などの実行状況、地方の党と政府トップの生態環境保護に対する責任履行状況、顕著な生態環境問題への対処状況、生態環境問題深刻化に対する施策状況、民衆の環境に関する苦情への対応と改善状況、生態環境問題に関する案件、裁判、執行状況などである。(5)中央生態環境保護督察組の工作手順は、まず、監督対象者の報告を聴取し、監督対象の地方及び部署の責任者と個別談話を行い、民衆の苦情と告発を受け付ける。次に、監督対象の地方及び機関の公文書、会議記録などを調べ、関係役所及び個人に対する聞き取り調査を行い、環境問題の手がかりに関して、監督対象の役所と個人に説明を求める。そして、監督対象の地方及び部署の関係会議に出席し、重大問題について、監督対象の指導幹部と個別談話を行い、関係地方と役所に協力を求める。(6)中央生態環境保護督察組の査察結果は、中央生態環境保護督察工作指導小組の審議を経て党中央と国務院に報告する。報告書は党中央と国務院の承認を受けた後、監督対象の地方及び部署にフィードバックし、問題点を指摘し、改善を求める。査察結果は監督・査察対象の地方或いは役所の指導部と指導幹部に対する評価内容として利用し、賞罰の根拠として、幹部を管理する人事組織部門に提出する。監督・査察対象の地方と役所の重大生態環境問題及び指導幹部の職責不履行について、中央生態環境保護督察組は問責書類を作成し、党中央規律検査委員会、国家監察委員会及び党中央組織部、国家資産委員会に提出する。法律に違反する案件は検察機関に移送する。犯罪の疑いがあれば司法機関に移送する。(7)監督・査察対象の地方と役所は中央生態環境保護督察組の意見に基づいて改善、実行する。そして、期限内にその状況を党中央と国務院に報告する。その後、中央

生態環境保護督察組は改善状況について再チェックを行う。(8) 監督・査察対象の地方と役所は積極的に中央生態環境保護督察組の査察を受け入れ、実際のとおり状況の説明しなければならない。次に掲げる事情がある場合、その重大さに基づき、指導部の責任者やその他の関係者を批判し、党の規律或いは行政規律が定める処分を行い、犯罪の疑いがあれば、司法機関に移送する。故意に嘘の報告をし、隠し、ごまかし、捏造する。資料提供を拒否し、或いは、期限内に提供すべき資料を故意に提供しない。ある部門や幹部に監督・査察工作の妨害を指示する。現場調査や証拠提出に協力しない。正当な理由なく環境改善工作を拒否し、或いは、要求どおりに改善しない。状況を実際のとおり報告する幹部或いは民衆を攻撃し、報復し、陥れる。すべての企業の操業を一時的に停止して、監督・査察に対応する。

2019年10月31日、中共中央第19届中央委員会第4回会議において採択された『中国の特色ある社会主義制度を堅持・改善し、国家統治管理システムと能力の現代化を推進する上での若干の重大問題に関する中共中央の決定』には、「生態文明制度システムを整備する」という内容が含まれる。この公文書は、汚染排出許可制度を強化し、環境保護法律制度、環境損害賠償及び責任追及制度を整備すること、生態環境保護に係る法律を総合的に執行し、中央生態環境保護督察制度を着実にすることなどを強調した。⁸以降、中央政府は『中央生態環境保護督察工作規定』に基づき、各地への中央生態環境保護督察組の派遣を正式な制度として実行し始めた。

II. 中央生態環境保護督察組の派遣

中央生態環境保護督察組の派遣制度は、試験

段階として、既に2015年に河北省への派遣が始まっていた。2015年12月から2016年4月まで、河北省で試験的に実施した後、2016年7月からは全国に派遣された。しかし、一部地方政府は、中央生態環境保護督察組が視察中に指摘した環境問題に真剣に取り組まず、おごなりで、完全に改善しなかったため、2018年と2019年には、中央生態環境保護督察組が二回の振り返り査察「回頭看」(既に指摘した環境問題が本当に解決されたか、振り返って再チェックする)を行った。

中国政府による2015年からの中央生態環境保護督察組の派遣は、「第一輪(周期、段階)生態環境督察と回頭看」と呼ばれる。2019年5月、中央第一期の監督・査察及び振り返り査察によって、全国で21.2万件の民衆による環境問題告発が受理され、4万社の企業に総額246億元の罰金が課されたほか、立件件数は2,303件、行政及び刑事処罰対象者は2,264人、責任追及に至った事件は509件に上った。このうち、いくつかの共通の問題点について、中央生態環境保護督察組は、第一に、環境保護を重視せず、環境破壊の改善を怠り、第二に、環境改善にしっかり対処せず、取り繕い、第三に、環境改善の重要点を避けて副次的なものを取り上げ、第四に、環境改善をごまかし、上級機関を騙していると指摘した。⁹

地方政府の環境保護への消極的な対応について、水質環境保護を例として取り上げる。国家生態環境部は、中共中央と国务院の水源地保護政策に基づいて、水質環境保護を強化したほか、地方の『水10条』¹⁰の実施状況を査察した。『水10条』の要求によれば、2017年末までに、各地のすべての工業団地(主に珠江デルタ、長江デルタと京津冀地区)は汚染水処理所を整備し、期限内に完成させなければ、汚染水を排出する企業の新設を認めず、工業団地の許可を取

り消すこととされた。2016年以降、生態環境部が各地を監督・査察した結果、一部の工業団地と行政機関が真剣に実施、管理していなかったことが確認された。広東省は、46の省レベル工業団地の造成を報告しておらず、このうち10の工業団地は2018年末になっても汚染水処理所を整備していなかったことが確認された。このほか、黒竜江省は二つ、陝西省は一つの工業団地の造成を報告していなかった。生態環境部によれば、以上の工業団地と企業は指摘を受けた後、是正措置を執った。また、2018年11月23日付け全国水污染防治部際協調小組弁公室『水污染防治工作簡報』によれば、広東省において、党書記長李希が現地視察、指導を通じて、習近平の広東での重要談話を学び、水環境を徹底的に整備するよう指示したほか、広州市においては、市の13人の指導部メンバーが各流域の河長を担当し、12月末までにすべての水利工事を完成させるよう決定した。しかし、2019年9月2日から7日までの間に、広州市河長制弁公室は、民衆の通告に基づき、広州市天河区14の企業をいきなり査察し、このうち9社が汚染水を直接排出していることを確認した。¹¹さらに、広州市南沙区のある企業は、以前の環境評価に合格していたにもかかわらず、工業排水を直接排出していることが確認された。¹²

国家生態環境部は2018年に長江経済地域の11の省、自治区と直轄市の水源地保護を整備し、2019年から他の20の省、自治区と直轄市の水源地保護を整備するよう指示した。その後の各地の報告によれば、整備は97%完了し、河北省、山西省では100%完了したになっていた。しかし、中央環境保護督察組が査察した際に、次のような問題が多発していることが確認された。それは、大気と水質汚染問題が深刻で、環境改善の施設建設は遅れ、自然保護区内に建

築工事を許可し、水資源を過度に開発し、工業汚染も深刻で、農村の環境問題が顕著ということである。これによって、18,199人の幹部は問責された。このうち、処（課）級以上の指導幹部は875人、科級幹部は6,386人であった。そして、省級及びそれ以上の指導幹部並びに677人の庁局級指導幹部と個別談話を行い、多数の地方指導幹部に教育を受けさせ、意識改革を図った。¹³中央環境保護督察組の「通報」（政府機関向け文書）の文言も非常に厳しくなっていく。例えば、「長い間不作為」「全国でもまれに見る」「財政資金を大量に無駄使いをしている」「いい加減にごまかしている」などである。「通報」によれば、遼寧省鉄嶺市では、生活汚染水が長期間にわたり直接川に流れ込んでいたが、市の党委員会と市政府はずっと無視していた。広西省崇左市は汚染された湖の数について虚偽報告を行った。雲南省保山市は2017年から2020年までの間、国と省から水質保護用資金5.58億元を受給したが、水質改善のために使った資金は僅か1.23億元であった。¹⁴

2019年7月、中央政府は「第二輪」の監督・査察を開始した。その第一陣として、上海市、福建省、海南省、重慶市、甘肅省、青海省及び中国五鉞集団会社と中国化学工業集団会社の二つの中央国有企業に対して、八つの中央環境保護督察組を派遣した。この八つの中央環境保護督察組の組長と派遣先は次のとおりである。

組番号	組長	組長の職務上の地位	派遣先
第一組	朱之鑫	元中央財政弁公室主任	上海市
第二組	黄龍雲	元広東省人民代表大会主任	福建省
第三組	蔣巨峰	元四川省長	海南省
第四組	張宝順	元安徽省書記長	重慶市
第五組	焦煥成	元國務院副秘書長	甘肅省
第六組	楊松	元湖北省政治協商会議主席	青海省
第七組	李家祥	元中国民航局長	中国五鉞集団会社
第八組	馬中平	元陝西省政治協商会議主席	中国化学工業集団会社

「第二輪」の監督・査察では中央国有企業にも中央生態環境保護督察組が派遣された。このほか、今回の監督・査察においては、一部地方幹部の消極的な対応に対して、監督・査察時にすべての企業の操業を一時的に停止すること（「一刀切」、即ち「一律に」）を禁止し、操業の緊急停止などの短絡的かつ粗暴なやり方を断固として禁止した。例えば、ある県は以前、上級機関の監督・査察予定を知ってから、一つの工業団地をすべて操業停止にした。2016年には、ある県が大気汚染を一時的に抑えるために、県内のすべての饅頭屋の操業を停止させた。¹⁵

他方、「第二輪」の監督・査察は、実情に基づき、すぐに解決できない問題については、その軽重、緊急性、困難性によって、改善目標・手順・方法・期間及び責任者・監督者を決めた上で計画的に解決することを推奨するなど、十分な改善の時間を与えた。改善目標を各行政レベルにおいて上乘せすることを禁止し、無理やり早期に完成させることも禁止したほか、長期的な改善システムを構築することが強調された。また、勝手な問責を禁止し、地方の負担を軽減し、地方と国有企業が実際のとおり報告するような良好な監督・査察環境を作ることが強調された。¹⁶

「第二輪」の国有企業に対する監督・査察は、『中央生態環境保護督察工作規定』に基づいて実施された。『中央生態環境保護督察組規定』には、生産経営活動により生態環境に大きな影響を与える国有企業も監督・査察の対象とすることが定められている。中国五鉍集团会社の資産規模は1.86万億元で、希土類元素や冶金などの八社から構成されている。大型国有企業の行政関係は地方政府には属さないが、地元のGDP成長に大いに貢献するので、地方政府は中国五鉍集团会社の環境問題をしっかり管理せず、或いは、環境管理部門の査察時に中国五鉍集团会

社を庇ったこともあった。中国化学工業集团会社は中国最大の化学工業会社で、以前の環境査察に協力せず、関係資料を偽造したことがある。しかし、地方政府がこの企業を厳格に査察したり、処分したりすることはなかった。¹⁷

「第二輪」の監督・査察においても、大量の環境問題が暴き出された。一部は「第一輪」の査察時に既に指摘された問題であったが、長い間改善されていなかった。これは、地方幹部が環境問題を重視せず、対応を怠ることを物語っている。これについて、山西省の例を取り上げる。

III. 山西省における大規模な幹部処分と環境問題の続出

山西省は内陸の渇水地域、そして、石炭生産と重工業の基地であり、国の生態環境保護に係る重要地域であると同時に、生態環境保護監督・査察の重点地域でもある。しかし、中央生態環境保護督察組が繰り返し査察を行い、大勢の幹部を処分しても、いまだ山西省の環境問題を完全に解決することはできない。

2016年7月から山西省に対する「第一輪」の査察が開始され、2017年4月28日から5月28日まで、中央第二生態環境保護督察組が山西省現地で査察を行った。続いて、2018年11月6日から12月6日まで、中央第二生態環境保護督察組は山西省の振り返り査察（「回頭看」）を実施した。その後、中央生態環境保護督察組は発見した14の「問責すべき生態環境保護問題」を山西省に通告し、法律と規定に基づき、関係幹部を処分するよう求めた。この通告を受けた山西省監察委員会は、70名の幹部を選出、派遣して、問責調査を行い、14の環境問題に関わった117名の責任者と18の機関を問責した。2018年12月27日、山西省党委員会と省政府は次のとおり処分内容を公表した。

生態環境問題	生態環境問題の内容	被処分者と処分内容
1. 石炭質管理と販売管理の怠慢	省石炭鋳業庁は石炭質管理方法と石炭販売に係る具体的な規程を要求どおり制定せず、一部地域で品質の悪い石炭が使用され、大気を汚染した。	省石炭鋳業庁巡視員牛建明に党内警告処分、省石炭鋳業庁経済運営処長鄭武民に政務警告、前省石炭工業庁管理処長ト訪勤に党内警告、省石炭鋳業庁による山西省党委員会と省政府への深い自己批判書の提出。
2. 規程に違反した石炭ボイラーの設置許可	2014年以降、省内規程に違反した1,121台の石炭ボイラーの設置を許可し、基準を超える排気を排出した。	省質量監督局長張岐雲に政務過失記録、前省質量監督局長常高才に党内警告、前朔州市質量監督局長趙志堅に党内警告、省質量監督局特別設置処長に政務過失記録、省質量監督局特別設置調研員賈俊生に政務警告、吕梁市質量監督局長趙權中に党内警告、前臨汾市質量監督局長王曉華に政務警告、前運城市質量監督局長藩志孝に政務過失記録、晋中市質量監督局調研員常捍紅に党籍除名、前晋城市質量監督局長李広祥に党内嚴重警告、省質量監督局による山西省党委員会と省政府への深い自己批判書の提出。
3. 一部旧型設備の淘汰不履行による深刻な汚染の誘発	旧型コースク設備を使う石炭発電所を淘汰せず、規定に違反し、高炉を建設した。	省経済情報委員会巡視員陳官虎に党内警告、前左権県副県長馬成毅に警告、前晋城市環境保護局長李成太に党内警告、前陽城県経済情報局長秦德富に党内警告、晋城市環境保護副局長焦金生に政務重大過失記録、省経済情報委員会による山西省党委員会と省政府への深い自己批判書の提出。
4. 規定に違反したエネルギーの大量使用産業の許可	華潤会社50万トン電気アルミニウムプロジェクトを認め、長治火力発電所プロジェクトを認めた。	省発展改革委員会副主任李永平に政務警告、前省発展改革委員会巡視員崔敏に警告、省発展改革委員会による山西省党委員会と省政府への深い自己批判書の提出。

生態環境問題	生態環境問題の内容	被処分者と処分内容
5. 重点工業部門の汚染改善の遅滞	省環境保護庁は大気汚染改善を怠り、監督・査察は不十分で、コースク会社9社が環境改善目標を達成していない。	省環境保護庁副庁長劉大山に通告批判、前省環境保護庁大気処処長李文斌に警告、省環境監察総隊隊長張国信に警告、省環境保護庁による省政府への深い自己批判書の提出。
6. 規定に違反した自然保護区内における採鉱権の許可	2013年以降、省国土資源庁は11の自然保護区内に14の炭鉱、6の鉱山に採鉱権を相次いで認め、一つの鉱山に新たな採鉱許可書を発行し、2015年11月、大同市国土資源管理局は規定に違反して自然保護区内における採鉱許可書を発行し、2016年5月、呂梁市国土資源管理局は規定に違反して、二回にわたり一つの企業に採鉱許可書を発行した。	省国土資源庁副庁長に政務過失記録、省国土資源庁総工程師に政務重大過失記録、前省国土資源庁副庁長周際鵬に政務重大過失記録、国土資源庁非石炭處處長李銳に政務重大過失記録、国土資源庁非石炭処副処長王俊明に政務過失記録、国土資源庁石炭管理处処長索万和に政務過失記録、国土資源庁鉱産資源埋蔵量處處長路瑞田に政務重大過失記録、前国土資源庁鉱産開発管理处処長張三鎖に政務重大過失記録、大同国土資源管理局局長張士傑に政務警告、呂梁市国土資源交易センター主任劉建国に警告、国土資源庁による省政府への深い自己批判書の提出。
7. 汾河流域の水汚染改善の遅滞による水環境問題の深刻化	太原市、清徐県、榆次区、平遙県、太谷県、臨汾市の汚染水処理施設は竣工しておらず、或いは、汚染処理能力は足りず、汚染水を直接汾河に排出している。忻州市、呂梁市は期限内に汚染泥の処理工事を竣工させていない。長治市、沁県、壺関県の生活ごみは規定どおり処理されていない。太原市市容環境衛生局は清徐県、古交、娄煩県のごみ処理を監督していない。省住房建設庁は規定どおり省内の汚染水、汚染泥、ゴミ処理の工事及び運営状況を監督・査察しておらず、一部施設は使用不能となっており、監督不行届きである。	省住房建設庁巡視員郝耀平に政務警告、省住房建設庁建設處處長高曉乾に通告批判、太原市城郷管理委員会総工程師武衛華に警告、太原市市容環境衛生局副局長時中煥に警告、晋中市住房建設局副局長王樹森に警告、長治市住房建設局副局長韓彩平に政務警告、忻州市住房建設局局長楊天桐に警告、忻州市水務会社総経理王建人に党内警告、呂梁市住房建設局副局長李耀輝に警告、その他6名の係長級以下の幹部に党内嚴重警告、免職及び警告、省住房建設庁及び晋中市政府、臨汾市政府、長治市政府、忻州市政府による省政府への深い自己批判書の提出。

生態環境問題	生態環境問題の内容	被処分者と処分内容
8. 山西省内桑干河自然保護区内における法律に違反した深刻な開発・建設	省林業庁及びその所属機関、省国土資源庁、省環境保護庁、大同市、朔州市の所属部門は、環境保護条例に違反して、桑干河自然保護区内の建設プロジェクトを厳格に審査せず、採鉱許可書を発行し、保護区内の企業の汚染水排出を監督していない。	省林業庁の庁長李長林に党内嚴重警告、前省林業庁副巡視員姚文達に党内嚴重警告、省林業庁野生動物植物保護及び自然区管理处処長徐子平に政務重大過失記録、前ヤナギ科樹木豊作試験局長郭強に党内嚴重警告、ヤナギ科樹木豊作試験局長副局長張明福に党内嚴重警告、桑干河自然保護区管理局局長史文中に党内嚴重警告、省国有林局党支部書記長王治中に党内嚴重警告、前省環境保護庁環境評価処長鄭軍艦に通告批判、前朔州市環境保護局局長焦日龍に通告批判、大同市国土資源局副局長趙全義に政務警告、大同市環境保護局局長丁中華に政務警告、その他の9名の係長級以下の幹部に政務警告或いは政務過失記録、省林業庁による省政府への深い自己批判書の提出。
9. 呂梁市の大気汚染改善努力不足による環境悪化	呂梁市の石炭ボイラーに対する管理は不十分で、石炭質管理は実施しておらず、市内33のコークス企業の排気排出は基準を超えている。2017年1月から5月までの大気汚染は更に深刻化し、汚染水の処理施設建設は実施されていない。	呂梁市副市長李潤林に党内嚴重警告、政務等級格下げ、呂梁市環境保護局局長劉玉雲に政務警告、呂梁市住房建設局総工程師に警告、呂梁市都市管理センター主任張繼榮に政務過失記録、その他9名の係長級以下の幹部に政務過失記録或いは警告、呂梁市党委員会及び市政府による山西省党委員会と省政府への深い自己批判書の提出。
10. 太原市の大気汚染改善努力不足による環境悪化	2016年の太原市大気汚染指数は、2015年より7.71%上昇し、建設現場のほこりの舞い上がりを監督せず2016年末までに、103台の石炭ボイラーが稼働していた。	太原市党委員会常務委員・副市長王建生に党内警告、前太原市副市長劉鵬に警告、太原市城鄉管理委員会副主任張志傑に通告批判、太原市住房建設委員会副主任梁曉崗に通告批判、前小店区政府事務室主任李躍文に警告、太原市政府による省政府への深い自己批判書の提出。

生態環境問題	生態環境問題の内容	被処分者と処分内容
11. 大同市の水環境問題深刻化	大同市地表水の断面は劣Ⅴ類水の割合が多くなり、大同石炭集団の汚染水改善工事の進展が遅く、汚染水処理所工事は期限内に竣工しておらず、大同御東汚染水処理所の排出水は基準を越え、天鎮県の汚染処理所の全処理能力は実現していない。	前大同市副市長張稲に政務警告、大同石炭集団総経理助理王俊利に党内嚴重警告、大同石炭集団環境保護処処長吳鵬力に党内嚴重警告、大同石炭集団生活汚染水処理会社経理張佃林に警告、大同市市政管理委員会副主席副主任劉向東に警告、湖東經濟開發区総会社総経理李有順に党内警告、その他係長級以下の幹部4名に党内嚴重警告或いは警告、大同市政府による省政府への深い自己批判書の提出。
12. 晋城市の水汚染改善努力不足による環境悪化	晋城市水汚染改善工事は遅く、高平市汚染処理施設と丹河人口湿地プロジェクト工事は長い間完了しておらず、丹河の水質汚染は悪化し、劣Ⅴ類のままである。汚染水処理所の汚染泥を基準に基づき処理していない。	前晋城市副市長焦光善に党内警告、前晋城市副市長郟紅寧に警告、晋城市住房建設局副局長申学勤に警告、その他係長級以下の幹部3名に党内警告或いは警告、晋城市政府による省政府への深い自己批判書の提出。
13. 泉域保護区内の炭鉱における深刻な採掘問題	2013年以降、省国土資源庁は規定に違反して、泉域重点保護区内の9の炭鉱に継続して採鉱許可書を発行した。2014年から2016年までの間、省石炭庁は規定に違反して、3の炭鉱の竣工を認めた。省水利庁は要求どおりに泉域重点保護区内の炭鉱の採掘を禁止せず、太原市水務局及び晋祠泉域水資源管理处、臨汾市水利局、晋中市水利局及び介休市、平遥県の水利局は規定どおりに泉域保護区内の炭鉱の違法作業を禁止しなかった。	前省水利庁の庁長潘軍峰に党内嚴重警告、前省水利庁副巡視員李文銀に警告、前省石炭建設局総工程師宋軍に政務警告、前省水利庁資源処の処長張振国に政務過失記録、省水利庁農村水利処の処長郭天恩に政務過失記録、前省石炭建設局項目処の処長魏広斌に党内警告、省石炭建設局総工程師王静波に警告、太原市水務局長買立進に免職、晋祠泉域水資源管理处処長趙惠濱に政務警告、臨汾市水利局副処級幹部宿輝に政務過失記録、その他係長級以下の幹部3名に党内警告或いは政務警告、省水利庁による省政府への深い自己批判書の提出。
14. 陽煤集団による薬林寺冠山省級自然保護区内における違法石炭採掘	2005年に薬林寺冠山省級自然保護区内に炭鉱を建設し、採鉱を開始し、2013年以降、自然保護条例に違反し、継続して採鉱している。	陽煤集団党委員会書記長、董事長趙石平に党内警告、陽煤集団二鉱総工程師程紅林に党内警告。

以上の処分幹部のうち、庁（局長）級幹部は22名、処（課長）級幹部は61名、郷科（係長）級は34名であった。処分内容では、党と行政の規律違反による処分者は34名、政務（公務員法律）による処分者は43名、警告者は33名、通告批判者は7名、組織処分者は2名であった。組織処分とは、政務等級の格下げ又は免職のことで、呂梁市副市長李潤林が党内嚴重警告、政務等級格下げとなり、太原市水務局長賈立進が免職となった。このほか、山西省林業庁の庁長李長林は党内警告処分を受けた後、山西省人民代表大會常務委員會内務司法委員會主任に異動し、職級は変わらなかったものの、実権を失った。山西省水利庁の庁長潘軍峰は党内警告処分を受けたが、実はそれ以前の2018年1月に既に他の案件で免職となった。法律、規定に違反した幹部が司法機關に提訴されることはなく、すべて党内或いは行政機關内において処分された。

ただ、これほど大規模に幹部を処分しても、山西省の環境問題は根本的に解決しなかった。2018年、中央第二生態環境保護督察組は、山西省の環境問題を再度査察し、2019年5月に「山西省生態環境保護問題査察報告書」を作成し、中共中央と國務院の承認を受けて、5月6日に山西省にフィードバックした。報告書によると、山西省の生態環境保護はある程度改善した。例えば、大気汚染物質の排出量に関する削減目標は達成され、汾河窪地の地下水の水位は上がり、地表水の改善も目標を達成した。2019年3月まで、民衆が中央生態環境保護督察組に通報した案件は概ね解決され、580社の企業に改善令が出され、218社が処罰され、罰金は2,356万元に上った。要訴追事件は11件で、5人が拘束され、304人が訓戒を受け、307人が問責された。他方、中央生態環境保護督察組は、山西省の生

態環境保護にはいくつかの問題がまだまだ存在しているとして、次のとおり指摘した。(1) 思想認識が不足している。一部指導幹部は、山西省の環境問題の深刻さへの認識が欠けており、生態環境保護の困難さに怖気づき、逃げる。一部指導幹部は真剣に行動せず、サボタージュする。例えば、運城市の「生態環境改善計画書」はそのまま山西省の「計画書」のコピーである。大同市は、汚染水の整備目標を達成していない大同城区と陽高県を優秀区県として評価した。

(2) 環境改善を確実に行っていない。運城市橋東村のごみ埋め立て場所は、汾河から僅か400メートルしか離れていない。長治市の「改善計画書」はそのまま山西省の「計画書」のコピーである。(3) 生態環境改善にいい加減にごまかしている。文水県は、汚染水の整備工事の竣工期日を勝手に1年間延期し、毎日4,000トンの汚染水を磁窑（池）に排出している。晋中市の汚染水整備工事は期限までに完成しておらず、毎日1.2万トンの汚染水を排出している。

(4) 表面上、或いは、環境改善を偽装している。左権県の発電所の環境汚染問題は、中央生態環境保護督察組に指摘を受けたが、いくつかの行政機關がそれを庇って、上級機關に虚偽報告を行った。太原市都市管理委員會は、法律に違反してゴミの汚染液を下水道に流していることを認めた。また、長治、大同、臨汾、太原、晋中などの市政府の環境保護改善計画書は、別の地方の計画書をそのまま踏襲し、形式主義が深刻である。太原市の環境改善計画書は山西省政府の案を踏襲し、大同市の計画書は中央の計画書の原文のコピーである。中央生態環境保護督察組がいかに問題を指摘しようと、真剣に対応しない。

中央生態環境保護督察組は以上のとおり指摘した上で、山西省党委員會と省政府に対し、フ

ードバック内容に基づき30日以内に改善計画書を中央に提出するよう求めた。その後、山西省の党書記長は、習近平生態環境思想の指導を堅持し、厳しい態度で環境改善計画を立て、美しい山西省を建設しようと表明した。¹⁸

中央政府がこれほど厳しく指導し、地方政府のトップが断固とした態度を表明しても、山西省の水環境は改善されない。2019年11月14日、山西省政治協商会議の査察団は、汾河の汚染状況調査報告書を発表した。報告書によると、2019年1月から10月の間において、汾河の13の観測断面のうち、劣Ⅴ類の断面は62%を占め、汾河全体の水質は重度汚染状態となっていた。これは、汾河の水のうち、僅か10%が自然水で、それ以外の90%が都市と農村の下水と工業汚染水であったからである。都市部や特に農村部の下水処理能力が不足し、零細企業の汚染性水の排出量は多く、汚染対策と管理の効果が低下している。¹⁹

2019年7月以降、中央生態環境保護督察組は山西省で「第二輪」の査察を行った。2021年5月までに、中央生態環境保護督察組は民衆から3,092件の告発を受理し、山西省に通告した。中央生態環境保護督察組の要求に応じて、山西省は2,417件を解決した。中央生態環境保護督察組の「通報」によれば、564社に責任をもって環境改善を遂行するように命じたほか、358社に罰金を課した。罰金の総額は7,680.53万元に上り、20人を拘束し、150人に訓戒を行い、94人を問責した。その後、山西省党委員会と省政府は『生態環境部保護責任制を厳格に実施することに関する決定』を下達し、山の破壊、土地の違法使用、鉱山の違法開発、別荘の違法建設、湖の埋立て、水と大気汚染、森林破壊の7類の行為を厳格に禁止した。当該行為により、深刻な被害もたらした場合、地方の党と行政のト

ップは共に問責され、速やかに免職され、さらに、法律上の責任を追及されることとなった。²⁰

2021年7月20日に、中央生態環境保護督察組は山西省党委員会と省政府に「監督・査察報告書」の内容をフィードバックし、次のとおり指摘した。

山西省党委員会と省政府は環境改善に努力したが、中央の要求に対して、いまだ不足がある。第一に、習近平生態文明思想との間に隔たりがある。「両高」（汚染物の排出量が多く、エネルギーの使用量が多い）プロジェクトに対する意欲が強く、省内に178の「両高」プロジェクトを企画し、実施した。2020年には、コークス業の石炭使用量は1.3億トンを超えた。第二に、大気の構造的な汚染を効果的に抑制できていない。省内44の大気汚染抑制重点都市のうち、43の都市で石炭使用量が20%増加し、鋼鉄業60社のうち、大気汚染設備を整備したのは僅か40%である。30万ワット以上の発電所は60%がエネルギー使用削減基準を達成していない。第三に、黄河流域の生態保護に関する努力が不足している。黄河の支流の水の使用量は基準を超え、過度に開発されている。地下水をくみ上げすぎるなど、一部都市の水の利用効率が悪い。水質汚染改善工事が遅れ、太原市の汚染水処理所が汚染水が直接汾河に流れ込んでいる。陽曲県、寿陽県と孝義経済開発区の環境保護施設は不備である。第四に、鉱山開発による環境被害が深刻である。省内の9.2億トンの石炭脈石が処理されず、そのまま放置されている。忻州市では、300箇所にわたって置いてある鉱砂が2,725畝の農地を占用している。また、「第一輪」で指摘した芦芽山国家自然保護区及び桑干河、応県南山など省レベル自然保護区内の違法開発は改善されなかった。²¹

2016年から2021年までの5年間にわたり、中

中央生態環境保護監察組は山西省において「第一輪」と「第二輪」の二回の査察を実施し、さらに、振り返り査察（「回頭看」）を行ったが、山西省の生態環境問題は全面的に解決されていない。例えば、国有会社の山西省焦煤集団は、長い間環境破壊を行ってきたが、繰り返し指摘しても、改善することはなかった。山西省焦煤集団は全国最大のコークス生産会社で、山西省の「先進産能炭鉱」と評価されているが、石炭脈石の堆積場の面積は環境基準の3倍以上を占用し、山を違法に削っているほか、一部の炭鉱は環境評価を行わずに違法に生産活動を行い、洗炭による汚染水を直接黄河の支流に流している。また、井戸を違法に掘り、1,890万トンの水を汲み上げた。中央生態環境保護督察組は、このような大型国有企業が中央の環境政策と査察をあしらい、山西省の国有資産委員会も責任を負わず、真剣に監督しなかったと指摘した。²²この状況は、中央生態環境保護督察組派遣の効果には限界があることを物語っている。

おわりに

中国中央政府は2015年以降、2回（「第一輪」と「第二輪」）の中央生態環境保護督察組を派遣し、その期間中に2回の振り返り査察（「回頭看」）を実施し、『中央生態環境保護督察工作規定』を下達して、大勢の地方幹部を処分したが、環境問題を根本的に改善することはできなかった。これは、中国における「官場（官界）+市場」という経済体制の下の「昇進競争」モデルが原因であり、これを変えなければ、環境問題を完全に解決することはできない。地方幹部と大型国有会社の幹部たちは、昇進のためにGDP成長率を第一の目標として、環境問題を重視することはない。近年、周黎安は、地方幹部の「昇進競争」モデルを改革し、環境問題を昇進選考

の基準の中に盛り込み、地方の持続的発展と長期的な環境問題を重視すべきと提起したが、²³「官場（官界）+市場」という経済体制を根本的に改造しない限り、中央生態環境保護督察組を派遣しても、その効果には限界があると考えている。

注

- 1 北川秀樹編著『中国乾燥地の環境と開発—自然、生業と環境保全—』成文堂、2015年、80 - 81頁。
- 2 井村秀文『中国の環境問題今なにが起きているのか』化学同人、2007年、195頁。
- 3 鄧燕華『中国農村的環保抗争：以華鎮事件為例』、中国社会科学出版社、2016年、114頁。
- 4 加藤弘之、久保亨『進化する中国の資本主義』、岩波書店、2009年、207 - 210頁。
- 5 加藤弘之、久保亨『進化する中国の資本主義』、岩波書店、2009年、180 - 183頁。
- 6 周黎安「中国的政府和市場互動」、光明網、2019年4月30日。
- 7 周黎安「“官場+市場”与中国增長故事」、『社会』2018年第2期。
- 8 「中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定」2019年10月1日、中国共产党第十九届中央委员会第4次全体会议通过、『人民日报』2019年11月6日。
- 9 「数说第一轮中央生态环保督察及“回头看”：15万余件环境问题、24.6亿元罚款、2264人被拘留」、新华社、2019年5月15日。
- 10 即ち『水污染防治行动计划』、国务院、2015年4月2日公布。
- 11 「广州天河一批企业违法排污被查处、包括部分“高大上”行业」、搜狐网、2019年11月3日。
- 12 「广州一家企业违法排污被曝光、此前竟通过环保验收」、新浪网、19年9月19日。
- 13 「首轮中央环保督察全反馈 31省份有这些通病」、环球网、2018年1月4日。
- 14 「中央环保督察组何以越来越刚？“不客气”皆因“不争气”」、中国新闻网、2021年4月20日。
- 15 「2019 第二轮中央生态环保督察什么时候启动？和第一轮比有哪些变化？」、中国新闻网、2019年6月27日。
- 16 「第二轮中央生态环保督察箭在弦上」、人民网、2019年10月27日7月9日。
- 17 「前所未有！中央督查组即将进驻两家“涉污”央企」、『长安街知事』2019年10月7月8日。
- 18 「中央环保督察组点名山西多地市：整改方案照抄照搬」、央广网、2019年5月6日。
- 19 「山西省政协发布汾河流域调研报告 水质整体仍

- 呈重度污染态势」、中国新闻网、2019年11月14日。
- 20 「中央环保督察：山西已罚款7680余万元问责94人」、中国新闻网、2021年5月10日。
- 21 「中央第一环境保护督察组向山西省反馈督察情况」、人民网、2021年7月21日。
- 22 「经历两轮督察山西焦煤集团再次被批破坏生态问题突出、敷衍整改」、大众网、2021年4月28日。
- 23 周黎安「实现干部激励与约束的平衡」、『北京日报』2018年8月6日。