

# 「中華人民共和国水污染防治法」の 改正過程と法案の変遷

片 岡 直 樹

## 目 次

- 1 はじめに
- 2 「水污染防治法」の改正過程：全国人大常務委への法案上程前の経過
- 3 全国人大常務委への法案上程後の経過と法案の変遷
- 4 提案された改正法案（「修訂草案」）と成立法の違い
- 5 おわりに

## 1 はじめに

中国の深刻な水汚染と、発生している健康被害や財産被害については日本でも文献<sup>1)</sup>やマスコミ報道などによって広く知られるようになってきている。水をめぐる問題、その汚染状況やそれに対する政府の政策動向と課題についても、詳細な検討・紹介が日本でも行われている<sup>2)</sup>。

生活や生産のために水の安全確保が喫緊の課題である状況下で、水汚染問題に対処するための根拠法である「中華人民共和国水污染防治法」（以下、「水污染防治法」と略す。）改正法が、2008年2月28日に採択・公布された。同法は1984年に制定され、その後1996年に改正されており、今回は2度目の改正となる。84年法は全7章46か条、96年法は同一の章立てで全62か条だったが、2008年改正法は章立てを大きく変更し、さらに条文数が92か条へと大幅に増えて、大改正と呼ぶべきものとなった。

今回の法改正により、水汚染問題解決への取組みが前進して汚染状況が改善するかどうかは必ずしも確かではない。法律規定実施のための下位規範整備や、汚染物質の排出と関わる基準がどういう数値となるのか、そして汚染対策の資金手当てが可能かどうかなど、不確定な要因があるからである。しかしそれでも、中国の環境問題に関する法律の中では早い時期（1979年「環境保護法（試行）」、1982年「海洋環境保護法」に次いで、3番目）に制定された法律が、大改正によって制度強化を進めたことは間違いない。したがって、この改正法の規定内容の検討・紹介は重要な作業であると考え<sup>3)</sup>、これについてはまた別の機会にすることにし、本稿では、改正法の成立過程を検討し、紹介することにする。これは、今回の改正プロセスで、以下のような注目すべき点があったからである。

前述のように2008年改正法は、従来の章立てを大きく変更している。しかし審議のために提出された改正案は、実は、旧法と同じ章立てを踏襲したものであったのである。審議過程で、章立ての変更が行われたわけだが、なぜこれが行われたのか。章立て変更が意味するものは何か。いま一つは、改正案は公表され、インターネットなどを通じて広く意見募集が行われたことである。このように広く社会から意見募集を行なったことは、どのような意味を持つものだったのか。以上の2つの疑問を解くために、立法過程と法案の変遷をたどる作業を、立法関係資料を使って行なうことにする。

ところで中国での法案審議に関する詳細な審議録は、未だ目にしたことがない（公開されていないだけなのか、そもそも存在しないのかについては、知らない）。法案審議の様子や、法案の修正・変更の内容・理由などは、全国人民代表大会常務委員会弁公庁が定期的に編集・発行する『中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会公報』（以下『全国人民代表大会常務委員会公報』または『公報』と略す。）で紹介される、修正状況の報告と審議結果報告によって知るのが通常である<sup>4)</sup>。本稿では、「水污染防治法」の法案と成立した改正法の規定との突合せと、法案の内容の変遷を

追う作業を、この『公報』に掲載された文書を手がかりとして行ない、法改正過程がどのようなものであったのかについて、跡付けることにする。

本稿は、中国環境法研究の研究ノートであり、中国における立法過程を考えるための資料提供を目的としたものである。

## 2 「水污染防治法」の改正過程：全国人大常務委への 法案上程前の経過

「水污染防治法」改正の時期は、立法機関レベルでは、今回の審議時期（2007年8月から2008年2月）よりも先の、将来のものと予定されていたと考えられる。立法機関である全国人民代表大会常務委員会（以下、全国人大常務委と略す。）へ法案が提出され、法案説明が行われたのは2007年8月26日である。しかし全国人大常務委の確定した2007年の立法作業に関する計画（2006年12月15日全国人大常務委第54回委員長会議で通過した。）では、審議あるいは通過する予定のものとして20の法律が挙げられているが、そこに「水污染防治法」は挙げられていない<sup>5)</sup>。「水污染防治法」の改正案審議は、2006年末の段階では全国人大常務委の具体的活動予定には入っていなかったのである。このことから、2007年になってから急遽、全国人大常務委の審議日程に「水污染防治法」が組み込まれたと推測できる。2006年末までの「水污染防治法」の改正に対する立法機関の態度については、第10期全国人民代表大会の人民代表の提出議案に対する、全国人民代表大会環境と資源保護委員会の審議結果に関する報告（以下、この項では「報告」と略す。）から、跡付けることができる。

### (1) 2004年12月9日の「報告」

第10期全国人民代表大会第2回会議の主席団が審議を要求した、全国人民代表大会の人民代表からの提出議案について、2004年12月9日、全国人民代表大会環境と資源保護委員会は全国人大常務委に対して、その審

「中華人民共和國水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

議結果を報告した。同「報告」では「水污染防治法」の改正について以下のような考えが示されていた<sup>6)</sup>。

同委員会は、水汚染が悪化しており、若干の地区ではすでに人の健康に深刻な危害を与えていると現状認識を示したうえで、96年改正法には問題があるとして、次のような4つの問題を挙げている。基準を超える汚染物質の排出行為に対する処罰力が不十分であること、都市と非点源汚染への管理が欠けていること、汚染処理施設（都市の汚水処理場も含めて）の建設と運営に関する監督管理の規定が欠けていること、そして複数の行政区域にまたがる水汚染に対する監督・コントロールの手段が欠けていること。

以上のような認識を前提として、同委員会は次のように提言する。全国人大常務委が、できるだけ早く「水污染防治法」の法執行状況に関する検査活動を行なって<sup>7)</sup>、同法がかかえる問題を全面的に理解したうえで、適当な時期に同法の改正を全国人大常務委の立法計画に組み込むこと。

ところで人民代表からは、環境問題について「水污染防治法」以外にも、多数の法制定に関する議案が提出されている。それら法律の制定・改正に関する提案への「報告」での対応は、4種類に区分されている。第一に、法改正が全国人大常務委に提案され、審議が行なわれているもの（「固体废物污染环境防治法」の改正など）。第二に、全国人大常務委の立法計画に組み込まれ、関係組織が起草活動を進めているもの（「自然保護区法」の制定など）。第三に、関係組織が活動計画に組み込んで、立法のための調査研究を進めているもの（「鋳産資源法」改正など）。第四に、さらなる調査研究を行う必要があるか、あるいは国務院に行政法規の制定を提案するもの（「原子能法（原子力エネルギー法）」など）。

「水污染防治法」改正は、第三のグループに位置づけられている。立法行程の4類型のなかでは、全国人大常務委での法案審議・法改正に至るまでには、まだかなりの事前作業が必要な法律という位置づけだったと考え

られる。

## (2) 2005年10月21日の「報告」

第10期全国人民代表大会第3回会議の主席団が審議を要求した、人民代表の提出議案について、2005年10月21日、全国人民代表大会環境と資源保護委員会は全国人大常務委に対して、その審議結果を報告した。同「報告」では、「水污染防治法」の改正は直接の議案項目としては挙がっておらず、別の議案のところで触れられているだけである。

同報告で「水污染防治法」が登場するのは、「長江三峡ダム区域環境生態総合防治法」の制定に関する議案の中である。そこでは、水利部が「長江流域水資源保護条例」の起草を研究しており、これによって長江流域の生態と環境問題に対応するほか、国家環境保護総局が「水污染防治法」の改正草案（原語は「修訂草案」）を起草しているので、流域の水汚染関係の法律制度はこの改正草案の中で改善するとしている<sup>8)</sup>。

2005年の後半の時点で、中央政府の環境行政部門が、改正のための起草作業をしていたことが分かる。ただ、いつから始まっていたのかは、はっきりしない。(1)「報告」では、起草作業のグループに入っていなかったことを考慮すると、2004年末以後と考えられる。

ところで、全国人大常務委における法改正案の説明（国家環境保護総局局長が2007年8月26日に行なった。）では、政府での法改正案策定までに、以下の3つの段階を経ている<sup>9)</sup>。まず、国家環境保護総局が「水污染防治法修正案（送審稿）」を起草して国务院の審議に上げた（第1段階）。国务院法制弁公室がこれを受け取ってから、関係行政部門や省レベル政府、企業（中国石油化学）、中国鉄鋼工業協会、清華大学などに意見を求め、修正を加えて「水污染防治法修正案（徴求意見稿）」を作成し、再度、関係部門と地方政府の意見を求めた（第2段階）。そしてその後、松花江水汚染事故が発生した後で、国务院法制弁公室と国家環境保護総局が、この汚

「中華人民共和國水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

染事故への応急対応をした経験と教訓を取り入れて関係条文の修正を行ない、関係部門へ意見を求め、その上で改正法案（「水污染防治法（修訂草案）」）を策定した（第3段階）。この改正法案が國務院の常務會議を通過して、全国人大常務委の審議に上がったとされている。

松花江事件は、2005年11月に発生している。(2)「報告」は10月21日に行なわれているから、松花江事件が発生した頃は、上の第1段階の終わり、第2段階の初めの頃と推測される。同事件での対応などを改正法案へ反映したとしていることを考慮すると、中央政府での法改正への取組みは、2005年の段階で進められ、そして2006年まで続いたと推定できる。

### (3) 2006年12月28日の「報告」

第10期全国人民代表大会第4回會議の主席団が審議を要求した、人民代表の提出議案について、2006年12月28日、全国人民代表大会環境と資源保護委員會は全国人大常務委に対して、その審議結果を報告した<sup>10)</sup>。同「報告」では、「水污染防治法」改正は、國務院の立法計画に組み込まれており、条件が成熟したときに全国人大常務委の立法計画に組み込むことを提案するものと位置づけられている。

同「報告」は、2005年に全国人大常務委が実施した「水污染防治法の執行検査」（注（7）を参照されたい。）に基づき、同検査を実施した検査組は、同法の改正をしっかりと行なうよう提案したとし、さらに2006年に「水污染防治法」も含めて関係する環境保護の法律の執行状況について追跡調査を行ない、再度、「水污染防治法」の改正作業の進行を早めるよう提案したとしている。この追跡調査は5月に実施され、2006年8月26日に第10期全国人大常務委第23回會議で報告されている<sup>11)</sup>。

また同「報告」は、國務院での取組みについて、國務院法制弁公室が関係各方面から意見聴取を行なって草案作成を進めていることを指摘した上で、國務院ができるだけ早く全国人大常務委の審議のために草案を提出す

るよう求めている。ここで指摘されている国务院法制弁公室の意見聴取は、(2)で触れた中央政府での起草作業に関する3つの段階区分では、松花江事件後の意見聴取作業と考えられる。したがって、2006年終わりの段階では、国务院内の法案作成作業は、まだ終了していなかったと考えられる<sup>12)</sup>。

ところで同「報告」では、人民代表の立法に関わる提案への対応が4種類に分けられている。第1に、環境と資源保護委員会が全国人大常務委に対して法律草案を提出済みのもの。第2に、第10期全国人大常務委の立法計画にすでに組み込まれたもの。第3に、条件が成熟したときに立法計画に組み入れるよう提案されたもの。第4に、立法の準備段階、あるいは行政法規や地方性法規の制定で対応する必要のあるもの、あるいは関係する法律の規定で対応できるもの。「水污染防治法」改正は第3のグループに区分され、そして国务院の立法計画に組み込まれているとされている。第3のグループでは5つの法律が取上げられていて、「水污染防治法」以外の4つは関係組織が起草研究の段階にあるとされている。したがって起草作業としては「水污染防治法」改正法は、このグループの他の法律より進んでいたといえる。しかし先に指摘したように、2006年12月の段階では、全国人大常務委の次年度(2007年)の立法計画に組み込まれていなかったのである。このことを踏まえると、2007年という年は、全国人大常務委の立法プロセスの中に組み込まれる前の段階と位置づけられ、国务院での改正法案確定の段階と考えられていたものと推測される。

#### (4) 小括

以上見てきたように、2006年末の時点では、全国人大常務委での審議は、2008年が予定されていたように考えられる。それなのに2007年8月26日の全国人大常務委第29回会議で改正草案が提出されたのはなぜか。全国人大常務委での改正草案についての国家環境保護総局局長の説明では、



これについては触れられていない。

先の(3)「報告」が指摘するように、国务院の「2007年立法計画」(国务院弁公庁が2007年1月2日に通知<sup>13)</sup>)に「水污染防治法」改正は組み込まれていた。その位置づけは、年内に完成する重点項目という「一」類の中に区分され、環境保護関係で全国人大常務委の審議に上げる必要のある法律というものである。したがって2007年のどこかの時期に、全国人大常務委へ法案が審議のために上程されることも考えられていたかもしれない。しかし、2008年3月が全国人民代表大会と常務委員会、そして国务院の指導層の改選の時であることを考えると、審議を始めるのは改選後の体制ができてからのほうが良いように思われるから、全国人大常務委の2008年の「立法計画」に組み入れるのが無理のないやり方と考えられる。

それでは審議のための法案提出が早まったのはなぜか。それはおそらく、2007年夏の「水道パニック」<sup>14)</sup>のためではないだろうか。水道水源の汚染が各地で進んでいることが明らかになり、社会的関心が高まったことが関係していると思われる。特に太湖の事件は大きな影響を与えたと考えられる。太湖を飲用水源としている無錫市の上水道は、アオコの大発生によって5月終わりに給水停止に追い込まれ、200万人が影響を受けた<sup>15)</sup>。太湖は、先に(3)で触れた、2006年に全国人大常務委が環境保護の法律の執行状況について実施した追跡調査では、水汚染対策プロジェクトの実施率が高いと評価されていた<sup>16)</sup>。第10期5カ年計画期間において、水汚染対策プロジェクト(原語は「水汚染治理項目」)の実施状況は、重点取組流域とされている三つの河(海河、遼河、淮河)と三つの湖(太湖、巢湖、滇池)でのプロジェクトの完成率が、三つの河が70%、巢湖が53%、滇池が54%であるのに対して、太湖は86%と他と比べて圧倒的に高い達成率であった<sup>17)</sup>。このような地域で、飲用水水源の汚染によって上水道に大きな影響が出たことが、法案策定と審議に影響したのではないだろうか。上水道水源をめぐる危機は、後で見るが、改正法の章構成の変化に反映している



と思われる。

### 3 全国人大常務委への法案上程後の経過と 法案の変遷について

#### (1) 改正草案に対する意見募集

2007年8月26日、第10期全国人大常務委第29回会議で、国家環境保護総局局長が国務院で確定した改正草案である「水污染防治法（修訂草案）」（以下「修訂草案」と原語を使用する。修正が加えられた後の法案についても同様に原語を使用する。）に関する説明を行なった。

その後、全国人大常務委の委員長会議の決定により、広く意見を求めるために同草案の原文全文が公開されることになった。そして集まった意見を元にさらに修正を行なって、再度、全国人大常務委の会議で審議を行なうこととなった。全国人大常務委弁公庁は2007年9月5日、広く意見を求めるための通知を出し、4つのルートで意見を集めることになった<sup>18)</sup>。第一は省レベル人民代表大会常務委員会のルートである。省・自治区・直轄市の人民代表大会常務委員会は、それぞれの地区の全国人民代表大会代表および関係部門、そして法学の教育研究部門などの関係組織の意見を聴取する責任を負い、10月10日までに全国人大常務委法制工作委员会に意見を取りまとめて報告する。第二は社会一般から全国人大常務委法制工作委员会へのルートで、同委員会へ郵便で意見を提出するか、あるいは中国人大網というインターネットのホームページへの意見提出のルートである。第三は関係部門と関係者からの意見聴取で、これは全国人民代表大会の法律委員会と全国人大常務委法制工作委员会が行なう。第四はマスコミルートで、中央と省レベルの新聞、テレビなどが、改正草案に関する討論を組織し、そして討論の状況と意見を報道するように求められた。

この意見募集により、郵便とインターネット（上の第二の社会一般からの意見募集ルート）によって、1400余りの意見が提出されたとのことで

「中華人民共和國水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

ある<sup>19)</sup>。これがどのように取り扱われたのかは、必ずしも明らかではない。修正作業に関する報告の中では、修正を行なった際に考慮した意見の提出主体の一つとして、「群衆」という用語が使われているが、これが郵便とインターネットで提出された意見を示していると思われる。

## (2) 意見募集後の「修訂草案」の法律委員会による法案修正

各ルートからの意見募集が終わった後、全国人民代表大会法律委員会（以下、法律委員会）は「修訂草案」の修正作業を進める。2007年12月6日に、環境と資源保護委員会および國務院法制弁公室と国家環境保護総局の責任者が参加して、逐条審議を行なった。そして12月19日に再度審議の後、12月23日に開催された第10期全国人大常務委第31回会議において、法律委員会は「改正草案」に対する審議と修正作業の報告を行ない、「修訂草案二次審議稿」を提出して審議を求めた<sup>20)</sup>。同報告では、「改正草案」の修正点として以下の8項目を挙げている。なお各項目の最後に〈 〉書きで、報告の中で挙げられている意見提出主体を示す。

- ①「修訂草案」3条に修正を加え、「飲用水水源保護の優先保護」と「都市と鎮の生活汚染」を厳格にコントロールする、を条文に追加。〈常務委員会委員、環境と資源保護委員会、地方、部門、群衆〉
- ②「修訂草案」の地方政府の区域水環境の質に責任を負うことに関する規定だけではなく、人事考課評価を実施すべきということで、総則の中に条文を追加。〈常務委員会委員、環境と資源保護委員会、地方、部門、群衆〉
- ③「修訂草案」へ、水源上流の経済が未発達地域に対して財政移転支払などの方法で生態保護補償を行なうことに関する条文を追加<sup>21)</sup>。〈常務委員会委員、環境と資源保護委員会、地方、部門、群衆〉
- ④「修訂草案」第18条の排出許可証制度を修正。

第一に、排出許可の対象行為者について個人工商業者を対象外とするために条文から削除。〈常務委員会委員、地方、部門〉

第二に、「油類、酸液、アルカリ液、有毒廃液、それから消毒処理が終わっていない病原体を含んだ汚水、および高放射性あるいは中放射性物質を含んだ廃水などは、水体への排出が禁止されるものであり、許可の問題に含まれない」、という意見が出され、許可証制度の対象からはずす。〈常務委員会委員〉

⑤「修訂草案」へ、秘かに地下パイプを設置すること（原語は「私設暗管」）やその他の監督管理を回避する方法での水汚染物の排出を禁止する、という規定を追加する。〈常務委員会委員、環境と資源保護委員会、地方〉

⑥「修訂草案」の突発事件への対応に関する規定は、2007年8月に成立した「中華人民共和国突発事件応対法」が環境汚染事故も含めた突発事件への対応を規定しているということで第6章を削除し、第6章の中の、水汚染事故の特殊規定は残して第4章に移す。〈常務委員会委員、地方、部門〉

⑦「修訂草案」第72条の基準違反の排出行為に対する処罰規定の修正強化。〈常務委員会委員、環境と資源保護委員会、地方、部門、群衆〉

⑧「修訂草案」の民事責任制度を強化するために規定を追加。第一に因果関係不存在などの挙証責任を加害者に負わせる。第二に被害者が多数の場合の共同訴訟。そして環境保護主管部門と関係社会団体が、水汚染の危害によって損失を受けた当事者が裁判を提起するのを支持することができること。さらに法律サービス機構と弁護士が水汚染損害訴訟の被害者に法律援助を提供すること。第三に環境監視測定機構のデータ提供。〈常務委員会委員、地方、部門、群衆〉

以上のような修正提案がなされたが、いずれも成立した改正法に規定さ

「中華人民共和國水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

れている。修正の提案・意見の提出主体を見ると、公的部門以外に群衆が挙げられている。これが仮に (1) で述べた社会一般からの意見募集ルートの見解であるとするれば、それらが反映されていると見ることができが、しかし群衆だけが提案主体となっている修正内容はないことから、群衆の見解がどのような意義を持つのかは分からない。

### (3) 全国人大常務委第 31 回会議の審議に基づく法案修正

法律委員会が提出した「修訂草案二次審議稿」は、全国人大常務委の第 31 回会議で審議が行なわれた後、2008 年 2 月 3 日に法律委員会が会議を開き、環境と資源保護委員会、國務院法制弁公室、そして国家環境保護総局の担当責任者を交えて審議した。そして 2 月 22 日に法律委員会は再度審議を行なって法案を修正し、2 月 26 日の全国人大常務委の第 32 回会議で、審議の結果報告と共に「修訂草案三次審議稿」を全国人大常務委の審議のために提出した<sup>22)</sup>。

法律委員会による報告では、「修訂草案二次審議稿」に対して、内容の修正、文字の修正のほか、構造調整を行なったとされている。全国人大常務委の会議における法律委員会による報告で、構造調整に触れているのはこの報告だけである。「はじめに」で述べたように、成立した改正法は、旧法と章立てが大きく変更されている。当然のことだが、これに伴って、全国人大常務委に対して國務院が提出した法案である「修訂草案」条文の配置も成立法では大きく変わっている。構造調整とは、このような変更を行なったことと考えられる。仮にそうだとすれば、全国人大常務委の第 31 回会議と第 32 回会議の間の 2 ヶ月間で、章立て変更が行なわれたことになる。変更が行なわれた理由に関する説明は、報告の中に見出すことができない。ただ、常務委員会委員、および環境と資源保護委員会の意見に基づいて行なったとされているだけである。章立ての変更については、後の 4 で紹介する。

章立てが大きく変わった「修訂草案三次審議稿」だが、内容の主な修正点は5項目ある。以下で、(2)と同様に、簡単に内容を示しておく。

- ①飲用水の安全保障を目的とすることを、第1条に追加。〈常務委員会委員〉
- ②都市の生活ゴミ埋め立て処分場に対する漏出浸出などの防止措置をとるべきとする規定を追加。〈常務委員会委員〉
- ③飲用水水源保護区で、リン洗剤、化学肥料、農薬の使用禁止・制限の措置をとることができる規定を追加。〈常務委員会委員〉
- ④汚染事故を起こした企業などの責任者に対する過料の規定を条文に追加。〈常務委員会委員〉
- ⑤汚染損害の民事責任規定で、汚染源の免責に関する規定の修正<sup>23)</sup>。第一に、被害者自身が原因で水汚染損害が発生した場合について、類型を分けて、汚染源の責任の減免を規定。第二に、第三者が水汚染損害を発生させた場合に、汚染源が賠償をし、そして汚染源が第三者に求償するように規定。〈常務委員会委員、最高人民法院〉

以上の修正提案は、いずれも成立した改正法に規定されている。民事責任規定のところで最高人民法院が提案主体として明示されていることが目を引くが、これを除けば意見提出は常務委員会委員が行なっている。各方面からの意見聴取は、この段階ではほぼ終わっていたのであろうか。

#### (4) 全国人大常務委第32回会議の審議に基づく法案修正

全国人大常務委は、2月26日に法律委員会の修正意見の報告を受けた後、同日午後、「修訂草案三次審議稿」の審議をグループ別会議で行なった。そこで常務委員会委員からさらなる修正意見が出されたため、法律委員会は2月27日午前に会議を開き、環境と資源保護委員会、国务院法制弁公

「中華人民共和國水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

室そして国家環境保護総局の担当責任者と審議を行なって法案を修正した。そして2月28日に全国人大常務委に対して修正意見を報告すると共に、「修訂草案建議表決稿」を提出し、採決を求めた<sup>24)</sup>。

内容の修正点は2つ挙げられている。以下に、上と同様に簡単に紹介しておく。

- ①水産養殖に際して生態環境を守って養殖を行なうことに関する規定を追加。〈常務委員会委員〉
- ②秘かに地下パイプを設置して汚染物を排出する行為の処罰を条文に追加。〈常務委員会委員〉

以上の修正提案は、いずれも成立法に規定された。

## (5) 小括

国務院が全国人大常務委の審議のために提出した「修訂草案」は、「修訂草案二次審議稿」、「修訂草案三次審議稿」そして「修訂草案建議表決稿」へと変遷を重ねた。『公報』で目にできる資料からは、「修訂草案建議表決稿」が成立法となったと考えられる。

国務院（国家環境保護総局局長）による「修訂草案」の説明から、法律委員会による「修訂草案二次審議稿」の説明までには、ほぼ4ヶ月の時間を費やしている。この間、多様なルートからの意見を集めており、また4で見るように、内容の重要な修正も行なわれている。次に、「修訂草案二次審議稿」から「修訂草案三次審議稿」までには、ほぼ2ヶ月が費やされているが、この時には、章立ての大きな変更が行なわれている。ただ内容面では、民事責任の減免責に関する規定の修正が大変な作業だったことが伺われるが、それ以外は具体性を欠いた抽象的規定の追加が行なわれており、それほど重要とは思われない。最後の「修訂草案建議表決稿」での修

正は、費やした時間は1日であり、内容もそれほど重要とは思われない。

全国人大常務委での審議が始まってから6ヶ月の時間の中で、重要な作業は、法律委員会によって多様な関係部門からの意見を踏まえて法案の内容を調整していく最初の法案修正作業であったと推測できる。もちろん全国人大常務委の常務委員の意見への対応が行なわれているから、全国人大常務委の審議そのものにも意味があるとしても、法案の内容調整は、多様な主体との間で行う必要があったことが、「修訂草案二次審議稿」が策定されるプロセス（上記（2））から分かる。

この策定プロセスにおいて、今回の法改正で、社会一般から寄せられたとされる1400余りの意見は、はたしてどのような意義を持ったのか。それらは、いわゆる専門家や政府各部門、地方政府、司法機関などの意見との異同はどうか、そして扱われ方は同じだったのか。法案修正にどのような役割を果たしたのかについて、疑問と興味は尽きないが、知る手がかりは、立法資料には見当たらない。

#### 4 提案された改正法案（「修訂草案」）と成立法の違い

ここでは、國務院が提案した「修訂草案」と、成立した改正法の違いを見ておこう。

##### (1) 章立ての違いとその意味

國務院が提出した「修訂草案」は、84年法、そして96年法と同様の章立てを踏襲していて、以下のようになっていた。旧法との章立ての違いは、「水汚染事故応急処理」の章が第五章の後に入って、全8章となったことである。

第一章 総則（第1条から第7条）

第二章 水環境質量標準と水汚染物排出標準の制定（第8条から第10条）



「中華人民共和國水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

- 第三章 水污染防治の監督管理（第 11 条から第 36 条）
- 第四章 地表水汚染の防止（第 37 条から第 53 条）
- 第五章 地下水汚染の防止（第 54 条から第 58 条）
- 第六章 水汚染事故応急処理（第 59 条から第 65 条）
- 第七章 法律責任（第 66 条から第 86 条）
- 第八章 附則（第 87 条、第 88 条）

これに対して、成立した改正法の章立ては以下のようなになる。

- 第一章 総則（第 1 条から第 10 条）
- 第二章 水污染防治の標準と計画（第 11 条から第 16 条）
- 第三章 水污染防治の監督管理（第 17 条から第 28 条）
- 第四章 水污染防治措置
  - 第一節 一般規定（第 29 条から第 39 条）
  - 第二節 工業水污染防治（第 40 条から第 43 条）
  - 第三節 城鎮水污染防治（第 44 条から第 46 条）
  - 第四節 農業と農村水污染防治（第 47 条から第 51 条）
  - 第五節 船舶水污染防治（第 52 条から第 55 条）
- 第五章 飲用水水源とその他特殊水体保護（第 56 条から第 65 条）
- 第六章 水汚染事故処置（第 66 条から第 68 条）
- 第七章 法律責任（第 69 条から第 90 条）
- 第八章 附則（第 91 条、第 92 条）

両者の章立ての大きな違いは、第四章と第五章にある。成立法の第四章は、汚染源を明示した章立てになっている。成立法第五章は、保護対象として飲用水源を取り出して規定している。このような章立て変更には、どのような意味があるのか。

飲用水源保護について 96 年法では、関係する条文は第三章（水汚染防

治の監督管理)のところに2か条あるほか、第四章(地表水汚染の防止)に1か条の、合計3か条だった。これに対して、成立法では、第五章の10か条のうち8か条が飲用水源保護に関する条文であり、大幅な規定増となっている。それでは「修訂草案」ではどうだったのか。実は、成立法と対応する規定は、第三章(第26条から第32条)に7か条配置されている。成立法にあつて「修訂草案」にない規定は、3(3)③で紹介した、全国人大常務委の審議の中で提案されて追加された規定である。したがって、飲用水源保護と関わる章立て変更は、規定内容の変更ではなく、規定の存在が明確になるような章立て変更だったことが分かる。同様に、成立法第四章の規定も、一部の規定を除くと、大部分が「修訂草案」に規定されているので、汚染源ごとの条文配置を明確にするという性格のものであると考えられる。

以上のような条文配置の明確化のなかで<sup>25)</sup>、飲用水源保護に関して独立した第五章を配置したことは、今回の法改正が、飲用水の安全保障を打ち出したこと(上記3(3)①を参照されたい。)と関係したものであり、メッセージ性をもたせるためのものだったと思われる。

## (2) 改正法案(「修訂草案」)と成立法の内容面での大きな違い

「修訂草案」と成立法の詳細な比較検討作業は、紙幅の関係から別の機会にすることにして、ここでは大きな違いを挙げておく。上記3で紹介した審議段階の修正で規定追加されたものは、当然だが、「修訂草案」にはなかった規定である。それらの中で、大きな違いと呼べるものは、民事責任に関する追加規定である。上記3の(2)⑧および(3)⑤の修正内容は、規定が実際の民事責任をめぐる紛争解決の際に使われるとすれば、被害者の救済に大きな意義を持つことになるであろう。

「修訂草案」では、民事責任について96年法とほぼ同様の規定を置いていた。すなわち96年法第5条第2項(被害者の危害排除と損害賠償を要

「中華人民共和國水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

求する権利)とほぼ同じ規定の第7条。96年法第55条(賠償紛争の処理と責任の所在別区分)の第1項を削除した、ほぼ同一条文の第85条。そして免責を定めた96年法第56条とほぼ同じ規定の第86条である。「修訂草案」では以上の3か条が置かれたただけだったが、法案修正が行なわれていく中で、成立法では第85条から第89条の5か条に増え、またその内容も、被害者保護に手厚いものとなった。このような修正が行なわれた理由については、必ずしも明らかではない。修正作業のとりまとめ報告でも明確にされていない。

ところで2004年12月に改正された「中華人民共和國固体廃物汚染環境防治法」は、民事損害賠償責任に関して、今回の「水污染防治法」改正法と類似の規定を導入していた。因果関係不存在などの挙証責任を加害者に負わせること、環境監視測定機構のデータ提供、そして被害者への法律サービス機構による法律援助である。以上のように環境汚染問題に関する法律ですでに導入されていた制度が、なぜ「修訂草案」に規定されていなかったのかは、大きな謎である<sup>26)</sup>。

## 5 おわりに

今回の法改正では、国务院の起草段階で企業や業界への意見聴取があったこと、全国人大常務委の審議段階で社会一般への意見募集があったことなど、立法過程に興味深い現象が観察される。それらがどのように法規定の内容に作用しているのかは、重要な研究課題であると考えられる。しかし本稿で行なった立法機関が発行する『公報』資料を使った作業では、作業の出発点とした疑問について、結局、資料的には回答を与えることができないこと、不明部分が多くて推測の域を出ることが困難であることが、分かる。

文字資料によって立法過程の分析を行うことは、法案の規定内容の変遷がどのような意味を持つものだったのかを確定するためには不可欠の作業

である。それによって、成立した法の抽象的な文字規範について、立法者意思を理解し、確定することが可能になると考えられるからである。そのためには、立法過程に関する情報の公開が待たれる。

国务院弁公庁は、2008年1月12日、省レベル政府と国务院の各部門に対して、「重点湖の水環境保護工作を強化することに関する意見」を通知した<sup>27)</sup>。それによると重点湖沼の流域では、2008年の終わりまでに、すべての汚染組織に対して排出許可証の審査発行を終えることと、排出許可証を守らせることが要求されている。また2008年6月の終わりまでに基準を超過して排出している企業に対して改善させることとし、期限を過ぎても達成していない場合には生産停止や閉鎖を実行するとしている。「水污染防治法」改正法が成立する前に出された中央政府の以上の施策は、果たして実行されるのだろうか。

旧「水污染防治法」に対しては、2(1)で触れた(注(7)を参照)全国人大常務委法執行検査組の「水污染防治法」の執行情況に関する検査によって、改善すべき点として9点挙げられていた。政府の水環境保護の責任を強化し、環境責任追及制度を実施すること。環境行政部門の監督管理の職責を強化すること。飲用水源地と地下水の保護を強化すること。都市の汚水処理の監督管理を強化すること。水汚染物排出許可制度と総量コントロール制度を全面的に実施すること。行政区域にまたがる水汚染の監督管理と補償メカニズムを構築すること。水環境損害の民事賠償責任を明確にすること。基準超過の排出行為が違法行為であることを明確にして処罰力を大きくすること。全国の都市と農村の飲用水水質監視測定網を構築して人民群眾の飲用水の安全を確保すること。これらについて、改正法はほぼ対応している。それら規定は、上の国务院の政策方針を後押しするものであろうか。

全国人大常務委は、2008年に全国人大常務委が実施する、国务院の重要専門工作について報告聴取・審議を実施する対象として7つ挙げている。

その7番目は、国務院の水污染防治工作の進展状況に関する報告とされており、12月に開催される第11期全国人大常務委第6回会議で、聴取・審議が行なわれることになっているが、そこでの報告と審議内容がどのようなものとなるのか。改正法施行からわずか半年の時点で、大きな成果を望むことはできないとしても、行政レベルでの施策の実施を、改正された法律が促進するものとなっているのかどうか、報告に注目したい<sup>28)</sup>。その結果如何では、政府が起草した法が、立法機関を通過して成立したことの意味を、我々は検討することが必要となるかもしれない。

〈了〉

追記：本稿は、東京経済大学2008年個人研究助成費（A）「中国の水污染防治に関する法改正の意義に関する研究」の助成を受けて行っている研究の、成果の一部である。

---

## 註

- 1) 最近のものとしては次のものがある。相川泰（2008）『中国汚染「公害大陸」の環境報告』ソフトバンク新書。また、中国環境問題研究会（編）（2007）『中国環境ハンドブック2007—2008年版』蒼蒼社、を参照されたい。
- 2) さしあたり以下のものを参照されたい。大塚健司（2008）「中国の水汚染対策—第十一次五カ年計画期の動向と課題」『東亜』No.492、32～44頁。大塚健司（編）（2008）『流域ガバナンス』アジア経済研究所。
- 3) 改正法の重要な内容については別稿で触れているので参照されたい。片岡直樹（2008）「中国における環境法の展開—問題解決へ向けたゆるやかな転形—」『季刊環境研究』第150号、1～16頁。
- 4) 審議段階でとりまとめられた意見が、法律の注釈本に資料として収載される場合もある。例えば、「中華人民共和国防沙治沙法」（2001年）に関する

る以下の本では、審議の際に出された常務委員会委員の意見（法制工作委員会弁公室がとりまとめた。）が載っていて、より詳細な考え方が分かる。下  
耀武（編）（2002）『中華人民共和國防沙治沙法釈義』法律出版社。

- 5) 『全国人民代表大会常務委員会公報』2007年第三号、360頁収載の「全国人大常委 2007年立法計画」を参照。
- 6) 『全国人民代表大会常務委員会公報』2005年第一号、83頁、参照。
- 7) この検査は、2005年5月全国人大常務委法執行検査組によって実施され、同年6月29日、全国人大常務委の第16回会議で検査結果の報告が行なわれている。検査報告は『全国人民代表大会常務委員会公報』2005年第五号、425頁、収載。同検査では、「水污染防治法」の関連法規の整備状況について、「基本的に依るべき法が有る」状態を達成していると評価されているが、一方、法律本体に多くの不完全な部分があるので改正の必要があるとされ、9つの内容が挙げられている。9つの内容は、本文5で紹介してある。
- 8) 『全国人民代表大会常務委員会公報』2005年第七号、710頁。
- 9) 『全国人民代表大会常務委員会公報』2007年第六号、606頁、参照。
- 10) 『全国人民代表大会常務委員会公報』2007年第一号、88～89頁、参照。
- 11) 『全国人民代表大会常務委員会公報』2006年第七号、624頁以下に、調査結果の報告が収載されている。
- 12) 国家環境保護総局局長は、2006年12月26日の全国人大常務委第25回会議で「國務院の当面の水環境情勢と水污染防治工作に関する報告」を行なっている。同報告では「水污染防治法」の改正作業について、全国人大常務委の2005年5月の法執行検査と2006年5月の追跡調査に基づく提案に基づいて、すでに具体的な改正プラン（原語は「修訂方案」）を関係部門が提出したと述べている（『全国人民代表大会常務委員会公報』2007年第一号、114頁、参照。）。2006年の終わりの時点では、まだ法案が固まっていなかったと思われる。
- 13) 『中華人民共和國國務院公報』2007年第七号、16頁に収載。
- 14) 前掲注（1）相川（2008）42頁以下、参照。
- 15) 『新京報』2007年6月8日、A27面、参照。なお、6月30日に無錫市で開催された「三湖」（太湖、巢湖、滇池）の汚染改善工作會議の後、國務院総理が市内の住民の家を訪れて、自ら水道水を飲んで水質を確かめていると、

「中華人民共和国水污染防治法」の改正過程と法案の変遷

写真入りで新聞（『新京報』2007年7月1日、A06面）が報道するほど関心の高い事件だった。

- 16) 「全国人大常務委法執行检查组の環境保護関係法律の実施情況の追跡調査に関する報告」『全国人民代表大会常務委員会公報』2006年第七号、627頁。
- 17) 水利部系統の雑誌である『中国水利』（2006年第十七期）は、太湖の水汚染対策特集を組んでいるが、第10期5カ年計画期間の重大科学技術プロジェクトとして、2002年から3年間、「太湖水汚染コントロールと水体修復技術および工程モデル」プロジェクトが実施され、大きな成果が上がったことが喧伝されている。無錫市市長は、同誌のインタビューに答え、この間の努力によって同市が国家環境保護モデル都市になり、水資源の有効利用と水環境の有効な改善によって、2005年には江蘇省の中で全面的小康社会の先頭にたったと述べている（『中国水利』2006年第十七期、2頁、参照）。
- 18) 「《中華人民共和国水污染防治法（修訂草案）》を公布して意見募集することに関する通知」『全国人民代表大会常務委員会公報』2007年第六号、594頁、参照。
- 19) 「全国人大法律委員会《中華人民共和国水污染防治法（修訂草案）》修正情況に関するとりまとめ報告」『全国人民代表大会常務委員会公報』2008年第二号、231頁、参照。
- 20) 前注の「全国人大法律委員会《中華人民共和国水污染防治法（修訂草案）》修正情況に関するとりまとめ報告」を参照。
- 21) なお報告では、国務院がこのことについてすでに明確に要求しているので、本法でも確認することがよいということが、規定追加の理由として述べられている。
- 22) 「全国人大法律委員会《中華人民共和国水污染防治法（修訂草案二次審議稿）》審議結果に関する報告」『全国人民代表大会常務委員会公報』2008年第二号、233頁以下、参照。
- 23) この修正に際しては、法律委員会は、座談会やシンポジウムを開き、関係方面と専門家の意見を聞いたほか、外国の法律規定を参照した上で、環境と資源保護委員会、国務院法制弁公室そして国家環境保護総局と研究して修正したと、報告で述べられている。他の修正事項と比べると、かなりの検討作業が必要だったようである。



- 24) 「全国人大法律委員会《中華人民共和國水污染防治法（修訂草案三次審議稿）》修正意見に関する報告」『全国人民代表大會常務委員會公報』2008年第二号、235頁以下、参照。
- 25) なおこの章立て変更によって、旧法のとときには地下水汚染の規定配置が明確だったのが、成立法では章を見ても条文配置が分からなくなってしまった。成立法では、第四章第一節「一般規定」の最後に配置されている（第35条から第39条）。「修訂草案」の説明の際には、全国約2分の1の都市の市域で地下水汚染が深刻であることが指摘されていることを考えると、工夫が必要ではなかったのだろうか。
- 26) 「修訂草案」の國家環境保護總局局長による説明では、汚染行為者の民事責任と汚染改善責任を強化したとしているが（『全国人民代表大會常務委員會公報』2007年第六号、608頁、参照。）、汚染改善に関しては行政代執行などの規定が置かれ、汚染改善責任については新たな制度導入があるのに対して、民事責任については特にはない。それなのになぜこのような説明をしたのか、不思議である。民事責任規定の強化の方向での修正が、あらかじめ想定されてでもいたのであろうか。
- 民事責任をめぐる争いは、裁判で最終的に決着がつく。司法と行政の分業の中で、司法の領域と関わる制度については、國務院が起草をしないというルールでもあるのだろうか。
- 27) 『國務院公報』2008年第5号、5頁。同意見は、國家環境保護總局、發展改革委員會、財政部、建設部、水利部の策定したものである。
- 28) 「全國人大常委會2008年監督工作計畫」『全国人民代表大會常務委員會公報』2008年第四号、503頁、参照。