



| | |
|------------------|---|
| Title | 中国における環境汚染未然防止法制度 : 「三同時」制度の特質と機能を中心に |
| Author(s) | 孟根巴根; Menggenbagen |
| Citation | 北大法学論集, 61(4), 370[103]-316[157] |
| Issue Date | 2010-11-30 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/44550 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | HLR61-4_008.pdf |



中国における環境汚染未然防止法制度

——「三同時」制度の特質と機能を中心に——

孟 根 巴 根

目 次

はじめに

第1章 三同時制度の形成および展開

第1節 三同時制度の提起・定着化段階

1 三同時制度の提起

2 三同時制度と環境アセスメント制度の並置

第2節 三同時制度の拡充・具体化段階

1 三同時制度の適用範囲の拡張

2 手続的内容の設定

3 認可期限の追加

4 環境保護設計手法の明確化

第3節 現行法令による確認・強化段階

1 89年法による確認

2 三同時制度の強化

3 98年条例による確認

4 建設プロジェクト竣工検査手法の詳細化

小括

第2章 三同時制度の基本構造

第1節 三同時制度の骨子

1 目的・役割・適用範囲

2 三同時制度の内容

3 新規建設プロジェクトの着工手続

第2節 三同時義務違反の法的責任

1 事業者に対するサンクション

2 その他関係主体に対するサンクション

第3節 三同時制度と環境アセスメント制度の関係

- 1 現行法上の関連規定
- 2 手続上の煩雑な関係
- 3 両制度の処罰規定の混沌

小括

第3章 三同時制度の運用の実態

第1節 三同時制度の実施状況

- 1 公式発表による実施状況
- 2 汚染源および規制管理状況
- 3 環境保護総局による三同時実施検査
- 4 連続法執行キャンペーン

第2節 実施されない三同時制度の原因分析

- 1 三同時制度の内在的欠陥によるもの
- 2 三同時制度の外在的要因によるもの

小括

むすびにかえて

はじめに

中国は、1970年代以降の改革開放に伴い、「世界の工場」といわれるほどの急速な経済成長を成し遂げつつある。しかし、それは、世界の4%を占めるにすぎないGDPを創出するために消費した鋼鉄・石炭・セメントが世界総消費量のそれぞれ30%・31%・40%を占めるなど、エネルギーや資源を大量に消費することによって成り立っている¹ことはまぎれもない事実である。このような粗放的経済開発の結果、先進国では約100年にわたる工業化の過程において段階的に発生してきた環境問題が、中国ではわずかこの30年間に集中して生じている²。その結果、急速な工業化・都市化はともかく、生態系の破壊、資源の

¹ 潘岳「環境保護と社会公平」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2005年）555頁。

² 解振華「構建新時期環境戦略」中国環境年鑑編委會編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2005年）550頁。

枯渇、環境汚染、貧富の格差³といった深刻な社会問題が引き起こされている。

中国は、目下国土の8割以上の地表水が依然として深刻な汚染状態にあり⁴、6割以上の都市が水不足に陥り、7割以上の都市が清潔な空気と縁を切られ⁵、6割以上の都市にごみがあふれ⁶、6割以上の生態環境が破壊されるなど、凄まじい環境問題に直面している。

また、毎年、GDPの1.5%以上を占める2830億元もの資金を投入し、環境危機の緩和に努めている⁷にもかかわらず、環境の悪化がエスカレートするばかりでなく、「癌村」の発生など凄まじい人身被害にまでおよんでいる。

このような広がり、今日の経済的欲望を満たすために、将来の世代の生活基盤を解体するものであるといわねばならない。長い目でみるならば、経済と環境のゼロサム的な運営パターンであり、ひいてはその両者の共倒れももたらしかねない。なぜ、環境危機を予防回避できなかったのか、環境と経済のいわゆるトレードオフ的な現象に対して果たしてそれを正していく処方箋はなかったのだろうか。

中国政府は「科学的発展観」の下で、環境保全を一種の基本的国策と位置づけ、予防を主とし、総合的に整備し、全面的に推進し、重点的に突破するという環境政策と戦略を打ち出し、持続可能な発展の重要性をうたっている。また、環境保全法令が次第に整備されていく中で、環境保全予防原則の両輪とも呼ば

³ 例えば、1980年代には、都市部と農村部の住民の収入格差は1.8:1であったが、90年代には2.5:1に拡大し、さらに2003年には3.2:1に達しているという（潘岳・前掲注1・555頁）。

⁴ 7大水系（長江・黄河・珠江・松花江・淮河・海河・遼河）は全体的に汚染され、そのうち、松花江は軽度汚染、黄河・淮河・遼河は中度汚染、海河は重度汚染にさらされているという「2008中国環境状況公報発布」（http://news.xinhuanet.com/politics/2009-06/05/content_11493292.htm（最終アクセス日は、2010年6月6日）を参照）。

⁵ 全国519都市における空気の質的状况について、1級基準に達しているのは21都市（4.0%）のみであり、2級基準に達しているのは378都市（72.8%）であり、3級基準に達している都市は113都市（21.8%）であり、3級基準を満たさないのは7都市（1.4%）であるという「2008中国環境状況公報発布」（前掲注4）。

⁶ 雷霆＝王芳「循環経済理論与“三同時”法律制度的融合」経済問題探索2004年6期21頁。

⁷ 雷霆＝王芳・前掲注6・20頁。

れる環境アセスメント制度と三同時制度を中心とした8つの環境保護基本制度が用意され⁸、執行体制もひとまず整えられている。にもかかわらず、環境保全効果は部分的なものにとどまり、全体としての環境改善は依然として機能していない。なぜこのような結果を招いてしまったのか、環境汚染未然防止法制度の運用とその機能に疑問を持たざるをえない。そこで、環境保全法制度のあり方に着眼し、その本来の役割を追及していく作業は、中国の環境危機を緩和する対応策の第一歩として焦眉の課題であるように思われる。筆者は中国の環境アセスメント法制度について研究を始め、環境汚染未然防止法制度の運用の実態とその効果について学位論文としてまとめた⁹。しかし、予防原則のもう一つの車輪ともいわれている三同時制度—古くから実施されてきた中国独自の環境汚染未然防止法制度—について、国内外における詳細な研究はいまだに見当たらない¹⁰。

本稿は三同時制度の構造および運用に着眼し、三同時制度は、環境汚染未然防止法制度として、①いかなる構造的特質を有しており、②いかなる役割を果たしているのかを解明するものである。この2つの課題に迫るため、以下の順序で考察を進めていく。まず、三同時制度の定義・形成史を紹介することによっ

⁸ 環境保護基本制度には、上記の2つの環境汚染未然防止制度のほか、①汚染費徴収制度、②環境保護目標責任制度、③都市環境総合整備の定量審査制度、④汚染物質排出登記・許可制度、⑤汚染源集中制御・処理制度、⑥期限付き汚染処理制度が含まれると指摘されている(李志東『中国の環境保護システム』(東洋経済新報社、1999年)66-67頁)。

⁹ これについては、拙稿「中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果(1)(2)(3)(4)(5・完—日本法との対比で—」北大法学論集60巻3号(2009年)218頁、60巻4号(2009年)130頁、60巻5号(2010年)160頁、60巻6号(2010年)438頁、61巻1号(2010年)434頁を参照。

¹⁰ 日本で三同時制度について簡潔に紹介している論考(例えば、桑原勇進「中国の環境影響評価制度」東海法学27号(2002年)98頁、片岡直樹『中国環境汚染防治法の研究』(成文堂、1997年)230頁など)は散見される。だが、直接タイトルに挙げて考察する論考としては、竹歳一紀・荒山裕行「発展途上国における環境政策の有効性—中国の排污費および三同時制度に関する分析—」日本経済政策年報46号(1998年)153頁があげられる程度である。しかし、これについても、三同時制度が企業に対して有効な環境保全制度であるか否かについてのアンケート調査の分析にとどまっている。

て、制度的枠組みやその具体的展開を追跡する（第1章）。次に、現行の三同時制度の内容を紹介し、同じ未然防止法制度としての環境アセスメントといかなる関係にあるのかその構造的特質を探る（第2章）。最後に、三同時制度の運用の実態を実証することによって、その役割・問題点を明らかにしていきたい（第3章）。

第1章 三同時制度の形成および展開

三同時制度とは、環境に影響をおよぼしうるすべての建設プロジェクト（小型建設プロジェクトを含むすべての新築・改築・増築建設プロジェクト）¹¹、技術改造プロジェクト¹²、区域（自然）開発プロジェクト¹³を行う際に、法に基づき環境保護施設¹⁴を主体工事と同時に設計し、同時に施工し、同時に稼働させ

¹¹ 建設プロジェクト〔建設項目〕とは、固定資産投資の形で行われるすべての開発建設活動を指す。個人経営、集団経営、共同経営、株式制、外資、香港・マカオ・台湾投資、個人経営等の資本による開発活動である。すべての基本建設、技術改造、不動産開発（開発区建設、新区建設、旧区改造）等をいう。環境に影響がある飲食娯楽サービスも含まれる（「建設プロジェクト環境アセスメント制度の執行問題に関する通知の一」〔關於執行建設項目環境影響評価制度有關問題的通知〕（1999年4月21日、国家環境保護総局公布、環發〔1999〕107号））。なお、以下、〔 〕は中国語の原語を示す。

¹² 技術改造プロジェクトとは、更新や改造資金を利用し新しい生産技術（手法・設備）を取り入れるプロジェクトのことである（韓徳培主編『環境保護法教程』（法律出版社、1991年）72頁）。

¹³ 区域（自然）開発プロジェクトとは、特定の区域における資源開発建設プロジェクトのことである（韓徳培主編・前掲注12・72頁）。

¹⁴ 環境保護施設とは、環境アセスメント文書（報告書・報告表・登記表）および審査・認可意見において要求され、建設プロジェクト主体工事とセットで建設する必要がある、かつ、設計を通じて、各種装置・設備・施設等の形で現れる環境汚染および生態破壊を防止する装置である（游成龍「如何全面把握建設項目“三同時”制度？」環境2000年10期8頁）。これには、①汚染整備と環境保全に必要な装置・設備・モニタリング手段・工程施設（防塵・防滲・緑化施設）、②生産に必要で、しかも環境保全に奉仕する施設、③廃棄物積載の施設、回収利用および综合利用の施設などが含まれる（建設プロジェクト環境保護設計規定〔建設項目環境保護設計規定〕（1987年3月20日、國務院環境保護委員会發布、

るという環境管理制度である¹⁵。つまり、それは建設プロジェクトの計画、建設、操業の三段階において、環境保護施設を本体工事と同時に設計し、同時に施工し、同時に稼働することを義務づける制度である。三同時制度は、予防を柱とする原則の下で、新しい汚染源の発生を防止する重要な手段であり、中国特有の環境保護制度であるといわれている¹⁶。

三同時制度はいかなるプロセスで形成・展開してきたのか、主たる環境保全関連法令の制定の時系列に沿って、次の三段階に分けてその歴史の変遷を紹介する。

第1節 三同時制度の提起・定着化段階（73年～79年）

ここではまず三同時制度の提起およびそれが定着した経緯について紹介しておこう。

1 三同時制度の提起

三同時制度は、1973年、国務院公布の「環境保護と改善に関する若干の規定（試行草案）」〔關於保護和改善環境的若干規定（試行草案）〕（以下「73年規定」という）のなかではじめて提起されたといわれている¹⁷。すべての新築、改築、増築企業は、汚染防止施設を主体工事と同時に設計し、同時に施工し、同時に稼働しなければならない。すでに着工し、しかも汚染防止施設を整備していない企業はそれを補完すべきである。各級業種〔行業〕 主管部門は環境保護行政主管部門や衛生部門に協力し、施設の設計を真摯に審査し、竣工検査をしかか

以下「設計規定」という）26条）。

¹⁵ 環境保護法（1989年12月26日採択・施行（以下「89年法」という））26条、建設プロジェクト環境保護条例〔建設項目環境保護管理条例（1998年11月29日公布・施行（以下「98年条例」という））16条などを参照。また、概説書における定義としては、劉英＝寧全福＝柴人崢『中華人民共和國環境保護法釈義』（開明出版社、1992年）37頁、胡宝林＝湛中樂主編『環境行政法』（中国人事出版社、1993年）66頁などを参照。

¹⁶ 凌勇「論我国“三同時”制度立法缺陷」内蒙古環境科学19卷4期（2007年）14頁。

¹⁷ 凌勇・前掲注16・14頁、竹歳一紀『中国の環境政策—制度と実効性—』（晃洋書房、2005年）17頁などを参照。

り行い、厳しくチェックしなければならないとごく簡単かつ原則的に提言されたのである¹⁸。よって、73年規定は三同時制度の概念を提起したが、制度の適用範囲は新築、改築、増築プロジェクトにとどまっていたということになる。

なお、この時点では、環境アセスメント制度がまだ設けられていなかったの
で、三同時制度は環境管理制度として環境アセスメント制度と無縁であったか、
あるいはその代替物として誕生したということができる。

2 三同時制度と環境アセスメント制度の並置

三同時制度は、1979年の環境保護法（試行）（全33か条）（以下「79年法」という）において、いわゆる「老三項制度」¹⁹のうちの一制度として盛り込まれ、その後の実施に法的根拠が与えられた²⁰。79年法6条1項では、「すべての企業・事業体の用地選定、設計、建設および生産にあたっては、環境に対する汚染と破壊の防止に十分注意しなければならない。新築・改築・増築工事をおこなうときは、環境アセスメント報告書を提出しなければならず、環境保護行政主管部門およびその他の関係部門の審査および承認を経てはじめて、設計を進めることができる。その中の汚染およびその他公害防止施設は、主体工事と同時に設計し、同時に施工、同時に稼働するようにならなければならない…」²¹と、環境アセスメントと三同時制度がはじめてセットで規定された。したがって、その後、両制度の趣旨から、相互に補完しあうものであるとみなされるようになった。

要するに、この段階で、三同時制度は73年規定において提起され、79年法によって法的根拠が与えられ環境管理法制度として定着したといえよう。しかし、その適用範囲は73年規定にいう新築・改築・増築基本建設プロジェクトに限定され、依然として一種の環境保全スローガンとしての性格を有していた²²。つ

¹⁸ 蔣碧昆＝郭銳『環境保護法講話』（法律出版社、1982年）56頁。

¹⁹ 老三項制度とは、環境アセスメント制度、三同時制度、汚染物排出費用制度を指す（張艶＝潘文慧＝朱影「我国環境保護經濟政策的演變及未来走向」世界經濟文匯2000年1期57頁）。

²⁰ 竹歳一紀・前掲注17・17頁。

²¹ 中国研究所編『中国基本法令集』（日本評論社、1988年）。なお、本稿における用語の一貫性を保つために修正した箇所もある。

²² 具体的な実施規定が欠如していたため、三同時制度の実行率は1976年度には

まり、三同時制度の具体的実施手続規定、プロジェクトの用地選定、設計審査、施工監督、竣工検査をはじめ監督検査機関の職責、さらに三同時制度に反する場合の法的責任などに関する詳細な規定が依然として欠如し、三同時制度の執行にあたって多くの課題が残されていた。

第2節 三同時制度の拡充・具体化段階（79年～89年）

三同時制度は特に次のいくつかの環境行政法規によってその適用範囲が拡大し、設計・施工・竣工検査手続が具体化されていった。

1 三同時制度の適用範囲の拡張

三同時制度は79年法によって法的根拠が与えられた後、絶えずその適用範囲が拡張していった。1980年11月1日、国家計画委員会、国家建設委員会、国家経済委員会、國務院環境保護指導グループ〔国家計委、国家建委、国家経委、國務院環境保護指導小組〕は、「基本建設および技術施策プロジェクトが『三同時』を厳格に執行することに関する通知」〔關於基建、技措項目要嚴格執行“三同時”的²³通知〕を下達した。それまで三同時制度の適用範囲は新築・改築・増築建設プロジェクトに限られていたが、この通知によって、技術改造プロジェクトにまで拡大されたことになる。さらに、1981年2月24日、國務院は「國民經濟の調整時期における環境保護事業を強化することに関する決定」〔關於在國民經濟調整時期加強環境保護工作的決定〕を發布した。そこでは、新築、改築、増築の基本建設プロジェクトは、環境保護施設を整備しない場合、主体工程は竣工稼働してはならない。強行して稼働した場合、その責任が追及される。企業主管部門および工商行政管理部門は環境保護部門に協力し、小型企業、農工商連合企業の「三同時」執行状況を厳格に監督するよう呼びかけている²³。この決定によって、三同時制度の厳格な執行が強化されると同時に、適用範囲は従前の基本建設プロジェクト・技術改造プロジェクトに加え、小型企業、農

18%にとどまり、1977年から1979年までにおいては40%前後であったといわれている（汪勁『中外環境影響評價制度比較研究—環境与開發決策的正当法律程序—』（北京大学出版社、2006年）258頁）。

²³ 羅典榮主編『環境法導論』（中国政法大学出版社、1988年）89頁。

工商連合企業も含まれるようになった。

そして、1984年5月8日、国務院が公布した「環境保護事業に関する決定」〔關於環境保護工作的決定〕において、三同時制度の適用範囲が、環境に影響をおよぼしうるすべての建設プロジェクトと自然開発プロジェクトにまで拡大された。この時点で、三同時制度の適用範囲は、基本建設プロジェクト（新築・増築・改築）、小型企業、農工商連合企業、技術改造プロジェクト、自然開発プロジェクトなど環境に悪影響をおよぼしうるすべての建設プロジェクトにまで拡大したことになる。しかし、三同時制度を実施に移すための手続的規定や義務違反の法的責任については具体的な内容が欠如していた。

2 手続的内容の設定

1981年5月11日、国家計画委員会、国家建設委員会、国家経済委員会、国務院環境保護指導グループ公布の「基本建設プロジェクト環境管理辦法」〔基本建設項目環境保護管理辦法〕（以下「81年辦法」という）のなかで、三同時制度の手続的内容がはじめて具体化された。その主な内容は次の通りである。

（1）基本建設の年度計画を作成する際、環境保護施設が必要とする投資・設備・材料等を主体工事と同時に配慮しなければならない（1条）。

（2）基本建設プロジェクトは資源・エネルギーの総合利用に注意を払い、汚染物質の排出を最小限におさめなければならない。汚染やその他公害を防止する施設を主体工事と同時に設計し、同時に施工し、同時に稼働しなければならない（3条）。

（3）基本建設プロジェクトの基本設計書〔初歩設計〕に、次の内容を盛り込むべきである。①環境保護措置の設計根拠、②排出する汚染物質の種類・分量・処理方法および到達指標、③汚染防止施設の種類・操作手法、④自然開発に伴う生態系の変化への整備装置、⑤緑化への取り組み、⑥環境保護投資の概算など（7条1項）。

（4）事業者および業種主管部門〔行業主管部門〕は、設計書を環境保護行政主管部門に送達し審査を仰ぐべきである（7条2項）。

（5）環境保護行政主管部門は、基本建設プロジェクトの施工・試験運転の期間中に環境保護措置の実施状況について検査を行うことができる。事業者は積極的に協力し、必要な資料を提供すべきである（9条）。

（6）基本建設プロジェクトの竣工検査に環境保護行政主管部門が参加し、

環境保護施設の設置状況および効果について検査を行うべきである。環境保護施設が未整備あるいは規定の基準を満たさない場合、その稼働を認めず、強行して稼働した場合その法的責任を追及する（10条）。

（7）事業者および業種主管部門が本辦法に反し、環境汚染・自然破壊やその他の公害をもたらした場合、損害賠償責任を負うほか、環境保護行政主管部門は過料を科すことができる（12条）。

これらを見ると次のいくつかの問題を指摘できる。

まず、上述の（1）、（2）、（3）、（6）の記述から、81年辦法の適用範囲は基本建設プロジェクトのみに限定されていたことが明らかであろう。

また、基本建設プロジェクトの設計と施工・試験運転の2段階に分けて、環境保護行政主管部門の検査が入るが、竣工検査が完了した後の稼働段階においては、環境保護行政主管部門の職責による環境保護施設の正常な稼働を検査・監督することについて何も定めがない。

さらに、法的サンクションとして、損害賠償および行政処罰があげられているが、具体策はなく、しかも環境保護の見地からの操業停止（差し止め）、原状回復といったサンクションは定められていなかった。

ちなみに、81年辦法は13か条という数少ない条文であるが、三同時制度の内容を数多く盛り込んでいるということは環境汚染未然防止施設の強化に重点を置いたといえる。さらに、三同時制度の設計内容をはじめて詳細に定めたことは一定の評価に値する。とはいえ、全体としては、いかに事業者に対しインセンティブを与え、より効果的に環境保護を実行するための工夫ではなく、申請・検査あるいは行政処罰といった手法を中心とした行政規制型法制度になっていることは明らかである。

3 認可期限の追加

1986年3月26日、國務院環境保護委員会、国家計画委員会、国家經濟委員会は、従来の立法および実践の経験を踏まえ、「建設プロジェクト環境保護管理辦法」〔建設項目環境保護管理辦法〕（以下「86年辦法」という）を公布した。その4条1項は、「環境に影響を与えうるすべての建設プロジェクトは、必ず環境アセスメント報告書の審査・認可制度を執行し、汚染防止およびその他の公害防止施設を主体工程と同時に設計し、同時に施工し、同時に稼働するという三同時制度を執行しなければならない」と規定する。ここでは、環境アセス

メント制度との関係を再び強調すると同時に、三同時制度の内容をさらに具体化している。三同時制度の執行プロセス・手続・期限などについて次のような新たな内容が置かれた。

(1) 各級人民政府の環境保護行政主管部門は、建設プロジェクトの環境保護施設を統一的に監督管理する。特に基本設計書における環境保護計画〔環境保護篇章〕や施工状況の検査、環境保護施設の竣工検査、環境保護施設の運転・使用状況の検査・監督を行うこととする(5条・7条)。環境保護行政主管部門による環境保護施設計画の審査を経ていない建設プロジェクトに対しては、物資部門は設備・材料を提供してはならず、工商行政管理部門も営業免許証を発行してはならない(6条2項)。このように、環境保護施設の正常な運転・使用状況に対する環境保護行政主管部門の検査がはじめて義務づけられたのである。

(2) 事業者は、基本設計書における環境保護措置を実施し、プロジェクト竣工後の汚染防止施設の正常な運営に責任を負う(8条)。

(3) 建設プロジェクトの基本設計書に、次の内容を盛り込むべきである。
①環境保護措置の設計根拠、②環境アセスメント報告書(表)および審査意見における要求・措置、③汚染防止施策のプロセス・予期効果、④資源開発に伴う生態破壊への防止措置、⑤緑化計画・モニタリング手段・環境保護投資の概算など。このことについて、81年辦法にも類似の内容が置かれおり、これらを比較してみると、81年辦法にいう「排出する汚染物質の種類・分量・処理方法および到達指標」という文言が86年辦法では姿を消し、逆に「環境アセスメント報告書(表)および審査意見における要求・措置」という文言やモニタリング手段などの内容が86年辦法に書き加えられている(17条)。

(4) 事業者は、建設プロジェクトを正式に稼働・使用する前に、環境保護行政主管部門に「環境保護施設の竣工検査報告書」〔環境保護施設竣工驗収報告〕を提出し、環境保護施設の運行状況・整備効果・到達点を説明しなければならない。そして、竣工検査に合格し「環境保護施設の竣工検査合格証」〔環境保護施設驗収合格証〕を得てはじめて稼働することができる(20条)。

(5) 事業者が基本設計書における「環境保護計画」を提出して1か月半以内に、また「環境保護施設の竣工検査報告書」を提出して1か月以内に、環境保護行政主管部門は、審査意見を付して事業者に返答しなければならない。上記期限を過ぎても返答がない場合は、上記申請内容が認可されたものとみなさ

れる（21条1項）。

（6）建設プロジェクトの基本設計書における環境保護計画が環境保護行政主管部门の審査・認可を経ずに強行して着工された場合、施工の停止と手続の補完が命じられるほか、事業者およびその責任者は過料を科される。建設プロジェクトの環境保護施設を竣工検査せずに、あるいは竣工検査に不合格のまま強行して稼働させた場合、関係機関および関係者の責任を追及する（22条）。

上述のように、86年辦法は81年辦法に比べて、三同時制度の対象範囲が建設プロジェクト、技術改造プロジェクト、区域開発プロジェクトの全範囲へと広がり、その内容も具体化・明確化に向けて、認可期限の追加などさらに進んだことが確認できる。しかし、三同時制度に反する場合の責任とはいかなるものなのか、誰がその責任を追及するのか、依然として不明確なままであった。

4 環境保護設計手法の明確化

1987年3月20日、国家計画委員会、國務院環境保護委員会は、79年法と86年辦法の趣旨に基づき、「建設プロジェクトの環境保護設計規定」を公布し、環境保護設計について詳細な規定を設けた。同規定によると、環境保護設計は国の要求する設計基準に基づき、土地の事情に合わせた適切な方法で、基本設計書、施工のための設計書〔施工図設計〕、製造工程の設計書を作成する。基本設計書に盛り込むべき内容については86年辦法に指摘した内容を繰り返したうえで、①設計に採用した環境保護基準、②環境管理機構および定員、③環境モニタリング機構、という内容を追加し、合わせて10の内容からなるものとする（8条）。なお、施工設計図は、すでに認可されている基本設計書および環境保護計画所定の各種措置と要求に従って行わなければならないとされた（9条）。

このように、環境保護施設の設計段階において特段の法規範を設けることにより、三同時制度の実施に向けて、法的保障を与えようとしたものであると考えられる。

この段階で、三同時制度の適用範囲は、当初の基本建設プロジェクトから環境に悪影響をおよぼしうるすべての建設プロジェクト・技術改造プロジェクト・自然開発プロジェクトにまで広がり、また、81年辦法と86年辦法の2度にわたる実施手続の具体化が行われ、さらに環境保全設計手続にあたって行為規範も登場するなどその充実ぶりを確認できる。

第3節 現行法令による確認・強化段階（89年～）

以上では、三同時制度の提起およびその後の展開について考察してきた。ここでは、その制度的枠組みが現行の法令においてどのように規定されているのかについて紹介する。

1 89年法による確認

まず89年法による確認がある。1989年12月26日、第7期全国人民代表大会常務委員会第11回会議で採択・施行された環境保護法（全47か条）26条は、「建設プロジェクトの環境保護施設は、必ず主体工事と同時に設計し、同時に施工し、同時に稼働しなければならない。汚染防止施設は必ず環境アセスメント報告書を審査・認可した環境保護行政主管部門による竣工検査に合格してはじめて当該建設プロジェクトを稼働させることができる。汚染防止施設は、無断で撤去したり放置したりしてはならず、撤去あるいは放置が必要である場合、所在地の環境保護行政主管部門の同意を得なければならない」と定める。

また、建設プロジェクトの汚染防止施設が完成していない、または国の基準を満たさない状態で稼働した場合、当該プロジェクトの環境アセスメント報告書を審査・認可した環境保護行政主管部門はその操業の中止を命じるほか、過料を科すことができる（36条）。

環境保護行政主管部門の認可を得ず無断で汚染防止施設を撤去あるいは放置し、汚染物質の排出が基準値を超えた場合、環境保護行政主管部門は、再設置を命じるとともに、過料を科すとされる（37条）。

以上のように、89年法はこれまでの環境保護法令によって繰り返し定められてきた三同時制度の内容をごく簡潔かつ総括的に再確認した。これによって、三同時制度は、新たに法的根拠を得たことになる。

2 三同時制度の強化

1990年代に入ると、さらに、環境アセスメント法制度との関係で三同時制度の位置づけを明確にし、従来の企業による改築・増築に伴う汚染総量の抑制を強化している。1990年6月、国家環境保護局（現在の国家環境保護部）は、89年法と86年辦法に基づき、「建設プロジェクト環境保護管理手続」〔建設項目環境保護管理程序〕（以下「環境管理手続」という）を發布した。そのなかで、

建設プロジェクトの環境管理について、環境アセスメント制度と三同時制度をセットにし、5つの段階に分けて手続を進めるよう定めている（詳細については、本稿第2章第3節2を参照）。

また、1996年8月3日、国務院は「環境保護の若干の問題に関する国務院の決定」を公布した。そのなかで、新規汚染源を抑制する問題を取り上げ、環境アセスメント制度や三同時制度の必要性をうたっている。特に三同時制度については、建設プロジェクトの全体投資のなかに環境保護施設への投資を組み込み、プロジェクト稼働後は、国あるいは地方政府規定の汚染物質排出基準を遵守し、汚染が深刻である地域においては「新を以て旧を導く」〔以新帶老〕²⁴形で汚染物質排出の総量を抑制するとしている。汚染物質排出企業は、環境保護施設の正常な運営を確保し、環境保護施設を無断で停止したり、放置したりすることによって、基準値を超える汚染物質を排出した場合、県級以上の政府あるいはその委託した環境保護行政主管部門は、それに対して、期限（1～3年）付き処理を命じ、また、閉鎖・操業停止あるいは業種変化を命じるとされる。このように、建設プロジェクトへの通常運営に伴う環境保護活動に対して、行政による監督・管理を強化する規定も目についてくる。

3 98年条例による確認

三同時制度の手続的内容について確認しているのがこの98年条例（注15を参照）である。1998年11月29日、国務院公布の98年条例の第3章（16-23条の8か条からなる）は、もっぱら環境保護施設の整備をめぐる三同時制度の内容を扱っている。

①従来の法令のごとく、三同時制度を実行するよう再強調する（16条）。

②建設プロジェクトの基本設計書の作成段階において、環境保護計画を作成し、環境アセスメント報告書をもとに環境保護施設の投資概算を行う（17条）。

③事業者は、プロジェクトの主体工事が試験運転を必要とする場合、環境保護施設の試験運転をも同時に行い（18条）、環境保護施設の運行状況・環境影響についてモニタリングを行う（19条）。

²⁴ 以新帶老とは、建設プロジェクトの増築・改築・技術改造に際し、さらなるレベルの工程・設備およびクリーン生産のための措置を講じることによって、汚染物排出量の削減目標を達することである。

④事業者は、建設プロジェクトの竣工後、当該プロジェクトの環境アセスメント報告書（表）を審査・認可した環境保護行政主管部門に対し環境保護施設の竣工検査を申請する。試験運転が必要なプロジェクトは試験運転開始から3か月以内に環境保護施設の竣工検査を申請する（20条）。

⑤時期を分けて建設・稼働されるプロジェクトは、環境保護施設も時期を分けて竣工検査を行う（21条）。

⑥環境保護行政主管部門は、環境保護施設の竣工検査申請書を受理後30日以内に竣工検査を行い（22条）、そして、事業者は環境保護施設が竣工検査に合格してはじめて当該プロジェクトを稼働することができる（23条）。

このように、98年条例は、わずか8か条からなるものの、現行法規の立場から、従来の三同時手続を追認し、設計段階・施工段階・竣工検査段階の3段階におよぶ規定を備えていることを確認できる。なお、本条例に反する場合の法的責任についても定めているが、第2章第2節で詳しく検討する。

4 建設プロジェクト竣工検査手法の詳細化

2001年12月27日、国家環境保護総局（現在の環境保護部）は27か条からなる「建設プロジェクトの環境保護竣工検査管理辦法」〔建設項目竣工環境保護驗收管理辦法〕（以下「竣工辦法」という）を公布し、建設プロジェクトの竣工検査についてさらなる詳細な手順を示した。ここでは、これまでの三同時制度における竣工管理手法を再確認したうえで、98年条例と異なる次のような内容が増えている。

①竣工検査は、建設プロジェクトの各種環境保護施設を対象とする。これには、汚染防止および環境保護のために整備される工程・設備・装置・モニタリング手段および各種生態保護施設のほか、核施設、環境アセスメント報告書（表）の設計書に盛り込まれたその他の環境保護施設が含まれる（4条）。

②試験運転が必要であるプロジェクトは、試験運転開始から3か月以内にプロジェクト竣工検査を申請する。試験運転が3か月以上必要である場合、その旨の申請書を提出し試験運転期間を延長する必要がある。ただし、試験運転は最長1年とし、核施設プロジェクトの場合は最長2年とする（10条）。

③建設プロジェクトの環境保護分類管理規定により、建設プロジェクトの環境保護竣工検査も分類管理を行い、下記の資料を必要とする。

（ア）環境アセスメント報告書を作成した建設プロジェクトは、環境保護竣

工検査申請報告書を提出し、竣工モニタリング報告書あるいは調査報告書を添付する。

(イ) 環境アセスメント報告表を作成した建設プロジェクトは、環境保護竣工検査申請表を提出し、竣工モニタリング表あるいは調査表を添付する。

(ウ) 環境アセスメント登記表を記入した建設プロジェクトは、環境保護竣工検査登記表を提出する(11条)。これは、環境アセスメントの3分類管理と同様に、プロジェクトの環境保護竣工検査も3分類手法を実行することを意味する。

④ 県級以上の環境保護行政主管部門は、毎年6月末・12月末までに、半期の建設プロジェクト環境保護竣工検査に関する資料をその1級上の環境保護行政主管部門に報告する(20条)。

⑤ 悪質業者あるいは不正職員などの法的責任について、98年条例の定めるところによる規定を設けている(21条～25条)。

なお、環境影響評価法(2002年10月28日採択(以下「評価法」という))を一瞥すると、そこでは、事業者は建設プロジェクトの施工過程において、環境アセスメント報告書に提起された環境保護対策措置を主体工事と同時に実施すべきである、という規定程度にとどまっている(評価法26条)。

上述のように、この段階では、89年法および98年条例などの関連現行法令が三同時制度を確認し、改めて法的根拠を与えただけでなく、その具体的手続規範も強化したのである。

小括

本章では、環境保護三同時制度の歴史の変遷を概観した。まとめると、73年規定を契機に提起された三同時制度が、その後79年法において環境アセスメント制度と並置され、81年辦法、86年辦法、設計規定(本稿注14を参照)(87年)、89年法、98年条例、竣工辦法(2001年)といった関連法令を軸にして展開してきた(本稿末の主要な法令の年表を参照)。そのうち、79年法と89年法は、三同時制度に環境基本法としての法的根拠を与えるが、制度設計や内容について詳細に取り扱うことなく、その他の行政法規や規則にその実施を委ねてきた。

目下、89年法・98年条例を基本的根拠として、より詳細には設計規定と竣工辦法の行政法規・規則によって運用されているものと考えられる。次章ではこ

のように整備されてきた三同時制度が実際にどのような構造を有しているのかについて具体的に紹介しておきたい。

第2章 三同時制度の基本構造

本章では、三同時制度が有する基本内容について紹介したうえで、それが環境アセスメント法制度との関係でいかなる位置づけにあるのか、その構造的特色を探る。

第1節 三同時制度の骨子

ここでは三同時制度がどのような基本的要素で構成されているのか、その主たる制度的内容について見てみよう。

1 目的・役割・適用範囲

三同時制度の目的は、「予防を主とする」原則により、環境に悪影響をもたらしうる建設活動につき環境保護施設を整備し、新しい環境汚染と生態破壊の発生を防止することである。また、「新を以て旧を導く」原則により、既存の汚染源と破壊元を治し、プロジェクトが竣工後、その排出する汚染物質が基準値に達し、周辺環境を新たに汚染したり破壊したりしないようにすることである。

三同時制度は、建設プロジェクトに対する環境保護管理の重要な手段であり、新規汚染や破壊発生を防止する主要な保障であり、さらなる環境悪化に歯止めをかける有効な措置でもある²⁵。その本来的役割は、さらに次の3点にまとめられている。

①三同時制度の実行は、建設プロジェクト環境管理の重要な手段である。建設プロジェクト環境管理とは、環境保全の見地から各種開発・建設活動に対して三同時制度や環境アセスメント制度を実施することである。また、環境保護施設を基本設計書作成の段階から計画し、建設用地・設備投資を統一的に管理することによって環境汚染や破壊行為を防止するだけでなく、投資の節約にも

²⁵ 雷霆 = 王芳・前掲注6・19頁。

有益である。

②三同時制度の実行は、新しい汚染や生態破壊の防止を保障するためである。新たな汚染源や環境破壊行為を有効に抑制するだけでなく、関係機関がすでに汚染源となっている在来企業の改善²⁶に向けても技術的支援を提供することができる。

③三同時制度の実行は、環境悪化を防止するうえで有効な措置でもある。特に新規汚染源や破壊行為の発生を有効にコントロールすることができる²⁷。

すでに触れたように、三同時制度の適用範囲は、当初新築・改築・増築企業に限られていたが、その後拡大し、今日では、新築・改築・増築基本建設プロジェクトのほか、小型建設プロジェクト、技術改造プロジェクト、自然開発プロジェクトを含む環境に悪影響をおよぼしうるすべての建設プロジェクトに適用されるようになった。

このように見てみると、環境アセスメント制度がプロジェクトの着工のための手続ということができるのであれば、三同時制度はプロジェクトの稼働のため、しかも環境アセスメントの評価結果を実際のプロジェクトの中で着実に遂行していく手続であるということができよう。それゆえ、三同時制度の本来の制度設計は不十分とは言えず、本来の役割を果たしてさえいれば、環境汚染未然防止に十分役立つはずである。次にその具体的な内容について見てみよう。

2 三同時制度の内容

三同時制度の具体的内容について、次の4点から考察する。

(1) 同時設計段階

同時設計とは、事業者は環境汚染や生態破壊の防止施設を主体工事と同時に設計するよう設計者に委託し、受託した設計者は建設プロジェクトの基本設計書に環境保護計画²⁸を組み込むことである。具体的には、①事業者は、主体工

²⁶ 1983年12月末、国務院は第3回全国環境保護会議を開催し、その後汚染が深刻である全国1万1000の在来企業、特に大型・中型企業に対して、閉鎖、停止、合併、転業、移転〔関、停、并、転〕などの異なる形で整備措置を行ったという（劉英＝寧全福＝柴人崢・前掲注15・2頁）。

²⁷ 韓徳培主編・前掲注12・73頁。

²⁸ 環境保護計画に組み込むべき具体的内容については、後述する98年条例17条に詳しく述べられている。

事的设计を委託する際に、環境保護施設の設計も委託すること、②設計者は、建設プロジェクトの主体工事を設計する際に、環境保護施設も同時に設計すること、③設計規定によると、設計書には次の内容が含まれること、(ア)環境保全設計の根拠、(イ)主要汚染源および主要汚染物質の種類・名称・数量・濃度(強度)、および排出方式、(ウ)環境保全基準、(エ)環境保全工程施設、工程プロセスと予期の効果についての簡単な説明、(オ)建設プロジェクトがもたらす生態変化に対する防止措置、(カ)緑化計画、(キ)環境管理機構およびその定員、(ク)環境モニタリング機構、(ケ)環境保全投資の概算、(コ)存在する問題および提言、など(設計規定8条)。

建設プロジェクトの設計は、一般に基本設計書と施工のための設計書に分けられる。技術的に複雑でしかも設計経験が乏しい分野のプロジェクトについては技術的設計を行い、さらに、総合開発・配備といった大型プロジェクトは総合計画設計を実施するよう要請されている。そして、基本設計書の作成段階では、事業者は作成した環境保護計画を環境保護行政主管部門に提出し、環境アセスメント報告書(表)および審査意見という環境保護施設の投資概算を行う。一般建設プロジェクトの設計審査は、省級政府の環境保護行政主管部門が審査するが、大型プロジェクトの場合、その設計審査は国家環境保護局あるいは国家環境保護局が委託する省級政府の環境保護局が行う。施工図設計段階においては、事業者は設計者に協力し、基本設計書の審査意見を基に、施工図において環境保護施設とその投資状況を記述し、環境保護行政主管部門が監督検査を行う。事業者は着工報告書を提出し、認可された後、環境投資を実質的に組み込むべきであるとされる(環境管理手続[建設項目環境保護管理程序]三の(三)を参照)。

(2) 同時施工段階

同時施工とは、事業者は環境に悪影響をおよぼしうる建設プロジェクトを施工する際、環境汚染や生態破壊の防止施設を主体工事と同時に整備することである²⁹。事業者と施工機関は、環境保護施設の施工状況・資金使用状況などの

²⁹ この段階における具体的手続は、事業者は「工事建設申請書」を環境保護部門に提出し、環境保護部門による環境保護施設の検査を受け、「三同時チェック通知書」を取得する、その後計画部門が建設許可証を発行する、そして土地収用手続を行い、建設資金を受け取るというものである。なお、工事建設申請

資料を検査に備えて整理しておき、環境保護施設の建設状況を環境保護行政主管部門に定期的に報告する。環境保護行政主管部門は環境保護施設の報告手続が完了しているかどうか、環境保護施設が施行計画に盛り込まれているかどうか、工事の進捗や資金実施状況などについて検査し、意見を提出する。事業者と施工機関は、環境保護行政主管部門の施工段階における環境保護要求と施工過程の環境保護措置を実施し、特に工事による周囲自然環境への影響と粉塵・騒音・振動などによる周囲生活環境への影響を防止する。

ここから次の3点を指摘することができる。①事業者は、建設プロジェクトの施工を委託する際に、環境保護施設の施工を主体工事の施工と同時に委託すること、②施工機関は、建設プロジェクトを施工する際に、環境保護施設を主体工事と同時に施工すること、③施工機関は、施工に伴う環境汚染を削減し、廃棄物を迅速に処理し、破壊された周辺環境を修復することである³⁰。

(3) 同時稼働段階

同時稼働とは、整備された環境汚染や生態破壊の防止施設を、主体工事と同時に稼働することである³¹。竣工辦法によるとこの段階では特に以下のことが必要とされる。①事業者は、業種主管部門と環境保護行政主管部門に対し試験運転申請書を提出する、②認可された後、環境保護施設と主体工事を同時に試験運転し³²、試験運転状況を記録し、また当地の環境保護行政主管部門に依頼

書には、有毒有害原料の消費量、製造工程、汚染物質の種類・分量・成分・処理方法および効果などの内容を記述する。このほか、計画任務書、建設施工図、環境保護施設の設計案を添付することなどが要求されている（金瑞林＝加藤一郎『中日環境法学术交流文集』（北京大学出版社、1985年）117頁）。

³⁰ 游成龍・前掲注14・8頁。

³¹ 汪勁・前掲注22・259頁。劉英＝寧全福＝柴人崢・前掲注15・75頁。

³² 国家環境保護総局は、環境保護施設が主体工事と同時に試験運転されていない例として、次の5つをあげている。①試験運転までに環境保護施設が予定どおりに完成していない、②試験運転期間中に、環境保護施設を使用せず、汚染物質を直接排出する、③試験運転期間中に、汚染物質を環境保護施設の中間工程より直接排出する、④試験運転期間中に、環境保護施設の手順どおりの操作を怠り、主体工事との同時運転を妨げる、⑤その他の状況である。なお、これらの行為はすべて、98年条例26条にいう処罰の対象であるとされる（山東省環境保護局の間合せに対する国家環境保護局の返答〔關於《建設項目環境保護管理条例》第26条有關問題的複函（環函〔2002〕279号）〕）。

しモニタリング³³を行う、③事業者は業種主管部門と環境保護行政主管部門に対し工事予備竣工検査³⁴申請書と試験運転中のモニタリング報告書を提出する、④省級環境保護行政主管部門は環境施設の予備竣工検査を行う、⑤事業者は、環境保護行政主管部門の予備竣工検査に提出された要求を満たした後、正式な竣工検査に入る、⑥大型建設プロジェクトの場合、国家環境保護局あるいは省級政府の環境保護行政主管部門に委託し、正式な竣工検査を行い、環境保護施設の竣工検査合格証を発行する、⑦環境保護施設の未整備あるいは未検査・検査に不合格である場合には、主体工事を稼働してはならない。

(4) 竣工検査範囲・基準

竣工検査にあたって、環境保護行政部門は、建設プロジェクトの各種環境保護施設（環境汚染防止および環境保護のため整備される工程・設備・装置・モニタリング手段および生態保護施設を含む）ならびに環境アセスメント報告書（表）およびプロジェクト設計書に立案されたその他整備すべき環境保護施設をチェックすることになっている（竣工辦法4条）。具体的内容としては、次の点があげられる。

①環境保護施設の設置テストが関連基準に合致しているかどうか、②環境保護施設の汚染防止・生態保全機能が主体工事のニーズに適応しているかどうか、③環境保護施設の整備が正常な運行条件を備えているかどうか（操作職員・管

³³ 環境保護竣工検査モニタリング管理について、2000年2月22日、国家環境保護総局は「建設プロジェクト環境保護施設の竣工検査モニタリング管理における関連問題に関する通知」〔關於建設項目環境保護施設竣工驗收監測管理有關問題的通知〕を下達し、具体的モニタリング手続について明確に示し、付属文書にモニタリングを実施する際の技術的指針〔建設項目環境保護施設竣工驗收監測技術要求（試行）〕を提示している。

³⁴ 建設プロジェクトの環境保護竣工検査とは、建設プロジェクトの竣工後、環境保護行政主管部門が建設プロジェクトの環境保護竣工検査管理辦法（2001年公布）の規定に基づき、環境保護モニタリングあるいは調査結果と照らし合わせながら現場検査を行うなどの手法を通じて、当該プロジェクトが環境保護基準に達しているかどうかを判断する活動である。なお、竣工検査申請書の内容には、設計中の汚染防止方法と効果、試験運転中の汚染防止方法と効果、存在する問題と解決策が含まれるとされる（建設プロジェクトの環境保護竣工検査管理辦法3条、国家環境保護総局工程評估中心編『環境影響評估相關法律法規匯編』（中国環境科学出版社、2005年）188頁）。

理制度・設備メーター・材料薬剤・スベア動力など)、④排出物が国家および地方の汚染物質排出基準に達していないかどうか、⑤環境アセスメント文書およびその審査・認可意見書に示されている環境保全要求を満たしているかどうか、⑥環境アセスメント文書および審査・認可意見に要求されている環境管理およびモニタリング機構・専門職員を設けているかどうか、⑦プロジェクトの施工に伴いもたらされる環境汚染および生態破壊を有効に処理・修復したかどうか(竣工辦法16条)。

この内容からみると、設計・施工・稼働のいずれの段階においても環境保護施設の設計・整備が要請されており、しかも設計手続や竣工検査手続についてもっばら行為規範を設けることにより法的担保を与えようとしていることが看取される。

3 新規建設プロジェクトの着工手続

建設プロジェクトが新規着工する場合の手続について、2007年11月17日、國務院辦公庁は、国辦發[2007]64号公文書を出し、3種類のプロジェクトに分けて規定を置いている。

(1) 審査・認可制〔審批制〕政府投資プロジェクト³⁵

³⁵ 審査・認可制と照合・承認制は次の3点で相違がある。

①適用範囲が異なる。審査・認可制は、政府投資プロジェクトおよび政府資金に準ずる企業投資プロジェクトに適用される。一方、照合・承認制は、政府資金を使用しない大型企業投資かつ制限付きプロジェクトに適用される。

②チェック内容が異なる。審査・認可制では、政府が社会管理者および投資所有者の立場から企業のプロジェクトをチェックする。一方、照合・承認制では、政府は社会・経済および公共管理の立場から企業の投資プロジェクトをチェックする。審査内容は、「経済の安全性、資源の合理的開発利用、生態環境の保全、公共利益の保障、独占の防止」などであり、投資者のプロジェクトの利用性、経済効果、資金源および商品技術プランなどへの立ち入り審査ではない。

③審査手続が異なる。審査・認可制は、一般的にプロジェクトの建議書、実行可能性研究報告、着工報告の三段階を通じて行われる。一方、照合・承認制は、プロジェクト申請報告だけで済む。なお、報告・登録制とは、企業が地方政府主管部門に迅速かつ簡略に報告・登録するものであり、その具体的実施については各地方の定めによる(<http://wenda.tianya.cn/wenda/thread?tid=54907af288989b67>(最終アクセス日は、2010年6月6日))を参照。

①事業者³⁶は、まず発展改革委員会などの部門に対しプロジェクトの建議書を送付する、②事業者は、プロジェクトの建議書に対する返答に基づいて、計画部門による場所の選定、国土資源部門による用地の予備審査、そして環境保護行政主管部門による環境アセスメント申請手続を行う、③事業者は、発展改革委員会など審査・認可部門に対し実行可能性研究報告書を提出し、同時に計画中の場所・用地の予備審査・環境アセスメント審査・認可報告書を添付する、④事業者は、実行可能性研究報告書に対する返答をもとに、計画部門に計画許可手続を申請し、国土資源部門に用地手続を申請する。

(2) 照合・承認制〔核准制〕企業投資プロジェクト

①事業者は、計画部門に対する場所選定、国土資源部門に対する用地の予備審査、環境保護行政主管部門に対する環境アセスメント審査・認可手続を行う、②事業者は、発展改革委員会などの部門に対するプロジェクト申請報告書を提出し、場所の選定・用地の予備審査・環境アセスメント審査・認可報告書を提出する、③事業者は、プロジェクトの照合・承認文書をもとに計画部門に計画許可手続を申請し、国土資源部門に正式な用地手続を申請する。

(3) 報告・登録制〔備案制〕企業投資プロジェクト

①事業者は、発展改革委員会などの部門に対し報告・登録手続を行う、②登録された後、計画部門に対する計画許可手続、国土資源部門に対する場所の選定、環境保護行政主管部門に対する環境アセスメント審査・認可手続を行う³⁷。

この概観からみると、3種の新規プロジェクトの着工は、すべていくつかの業種主管部門と深くかかわっており、行政主管部門の間、とりわけ、環境保護行政主管部門と他の行政部門の間は、相互に緊密な連携を保つべきであることが分かる。つまり、環境保全の見地から建設プロジェクトの新規着工は、環境

³⁶ 従来、審査・認可制政府投資プロジェクトは、企業あるいはプロジェクトの行政主管部門により実施されていた。しかし、2004年7月16日、国務院は、「投資制度改革に関する国務院決定」（国発〔2004〕20号）を公布し、今後の企業投資プロジェクトは、政府投資を利用する審査・認可制ではなく、照合・承認制および報告・登録制にシフトすることを決定した。政府としては、企業プロジェクトのうち大型かつ制限付きプロジェクトのみに対し照合・承認を行い、その他のプロジェクトは報告・登録する方針を打ち出している。

³⁷ 「新着工プロジェクト管理の強化・規範化に関する国務院辦公庁の通知」国務院辦公庁公文書（国辦發〔2007〕64号）。

保護行政主管部門による環境アセスメント審査・認可書を前提に、その他の手続を進めていくのが理にかなうものである。しかし、環境アセスメントの審査・認可と同様に、三同時手続も三分類されていることから、実際に三同時制度が実施されているのは（１）の審査・認可制政府投資プロジェクトであり、（２）の照合・承認制企業投資プロジェクトは三同時制度のグレーゾーンとなっており、（３）の報告・登録制企業投資プロジェクトは完全に野放しにされているのではないかと推察される。

本節では、三同時制度を構成する具体的内容、即ち、制度の趣旨・目的をはじめ、その具体的手続的内容について検討した。これらの考察から、環境汚染未然防止のため、三同時制度にはきめ細かな制度設計が施されているが、そこには建設プロジェクトを広く行政機関の眼下に置くという行政のパターンリスティックな管理の仕組みがうかがえる。

第２節 三同時義務違反の法的責任

三同時制度に反する場合の法的責任について、特に98年条例に次のような法的サンクションが用意されている。

1 事業者に対するサンクション

（１）試験運転にかかる処罰規定

98年条例26条³⁸・27条³⁹は、建設プロジェクトの試験運転にかかる行政処罰規

³⁸ 98年条例26条は、「当条例の規定に違反し、試験運転建設プロジェクトの環境保全施設を主体工事と同時に試験運行しなかった場合、当該建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表を認可した環境保全行政主管部門は期限を付して改善を命じる。この期間内に改善しなかった場合、試験運転の停止を命じるとともに、5万元以下の過料に処す」とする。

³⁹ 98年条例27条は、「当条例の規定に違反し、建設プロジェクトの試験運転を開始した日より3か月以内に、建設部門が環境保全施設の竣工検査を申請しなかった場合、当該建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表を認可した環境保全行政主管部門は、環境保全施設の竣工検査手続の期限付き処理を命じる。この期間内に処理しな

定である。環境保護施設が主体工事と同時に試験運転しなかった場合、また、建設プロジェクトが試験運転を3か月以上継続し、環境保護施設の竣工検査を申請しなかった場合、環境保護行政主管部門は是正命令を出す。所定の期間内に依然として実行しなかった場合、環境保護行政主管部門はプロジェクト試験運転の停止を命じ、5万元以下の過料を科すとされる。

(2) 全体的処罰規定

98年条例28条⁴⁰は、三同時制度に反する場合の一般的処罰規定である。つまり、環境保護施設の未竣工、未検査、検査不合格の場合にもかかわらず主体工事を稼働させた場合の行政処罰規定である。

(3) 行政処罰の要件

(1)(2)のように事業者に対する法的サンクションが用意されているが、それは、あくまでも新規プロジェクトに伴う違法行為を対象にし、しかも次のいくつかの要件をすべて満たしている場合に限られるということに留意が必要である(表1を参照)。

表1からわかるように、試験運転にかかる法的責任(26条・27条)にせよ、全体的法的責任(28条)にせよ、最終的な行政処罰に至るまでは、幾つもの前提要件が設けられている。さらに、26条・27条における行政処罰は、悪質業者の違法操業に直截に対応するものではなく、悪質業者が行政命令に反する場合の行政処罰であることに留意すべきである。いずれにしろ、これらの間接的処罰および多重の要件をすべてクリアしないと法的サンクションに至らないということが悪質業者に無断操業の空間を与える法的仕組みになっているといわねばならない。

なお、適用にあたって、上記3か条(26条・27条・28条)の相互関係についても不明確である。

かった場合、試験運転の停止を命じるとともに、5万元以下の過料に処す」とする。

⁴⁰ 98年条例28条は、「当条例の規定に違反し、建設プロジェクトに必要とされる付属環境保全施設が未竣工、未検査、検査不合格の状況で、主体プロジェクトを正式に生産したり使用したりした場合、当該建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表を認可した環境保全行政主管部門は、生産あるいは使用の停止を命じるとともに、10万元以下の過料に処す」とする。

表 1：98年条例の行政処罰の要件

| 条文 | 26 条 | 27 条 | 28 条 |
|-----------|----------------------------------|--|-------------------------|
| 行政処罰の法的要件 | 環境に悪影響を及ぼしうるかつ試験運転が必要である新規プロジェクト | | 環境に悪影響を及ぼしうる新規プロジェクト |
| | 主体工事が試験運転に突入した | | 環境保護施設が未整備・未竣工検査・検査に不合格 |
| | 環境保護施設を主体工事と同時に試験運転しなかった | 試験運転後3か月経過 環境保護施設の竣工検査を申請しなかった | 建設プロジェクトの主体工事を稼働させた場合 |
| | 期限付き改善を命じ、期間内に改善しなかった場合 | 環境保護施設の竣工検査手続の期限付き補足を命じられ、期間内に手続をしなかった場合 | |
| 処罰 | 試験運転の停止・5万元以下の過料 | | 操業停止・10万元以下の過料 |

出典：游成龍「如何適用《条例》第二十六条第二十七条实施行政处罚？—《建設項目環境保護管理条例》解説之九」環境2001年3期37頁により作成。

2 その他関係主体に対するサンクション

98年条例は、「環境保護行政主管部門の職員が私腹を肥やし、職権を濫用し、職務を冒瀆し、犯罪に至った場合、法に従って刑事責任を追及する。犯罪に至らなかった場合は、法に従って行政処分を与える」と原則的に規定する(30条)。

以上のように、本節では、三同時制度の義務違反に対する法的責任について考察した。決して十分とは言えないが、三同時制度において、事業者や行政機関の職員に対する法的サンクションは用意されている。しかし、行政機関がその職責を怠った場合の法的対応⁴¹、不利益が伴う行政処分を行う際の相手方の権利⁴²、さらに不利益処分後の司法的救済措置などは98年条例では一切設けら

⁴¹ 例えば、竣工辦法8条は、環境保護行政主管部門は試験運転申請後の30日以内に、関係部門を組織して、環境保全施設について現場検査を行うとともに審査決定を出すべきである。所定の期間内に審査し返答をしない場合、認可されたものとみなされると定める(20条)。これは、環境管理部門の法的責任を追及することなく、その職責怠慢を正面から認めていることになる。

⁴² 例えば、行政処罰法42条には、行政機関は、営業停止命令・過料など行政処罰を決定する前に、相手方に聴聞を求める権利を与えるべきである旨が定められている。これについて、国家環境保護総局は、天津市環境保護局の問合せに対して、次のような見解を示している。つまり、98年条例における「建設停止命令」や「試験運転停止命令」などは、相手方の権利利益に大きな影響を与え

れていない⁴³。以下では、三同時制度の運用の実態を具体的に見ていく。

第3節 三同時制度と環境アセスメント制度の関係

ここでは、まず三同時制度が環境アセスメント制度との関係でどのように位置づけられているかについて考察する。

1 現行法上の関連規定

三同時制度に関しては、89年法・98年条例・設計規定・竣工辦法などの法的規範がある。本稿第1章第3節で詳しく紹介したので、ここでは、三同時制度と環境アセスメント制度が関わり合う部分に限って確認しておきたい。

(1) 手続のプロセスにおける関係

①建設プロジェクトの基本設計書には、環境保全篇(章)が盛り込まれ、環境アセスメント報告書(表)およびその審査・認可意見を根拠に各種環境保全措置を具体的に設定する(98年条例17条、設計規定8条1項)。

②建設プロジェクトの竣工後、事業者は当該建設プロジェクトの環境アセスメント報告書(表)を審査・認可した環境保全行政主管部門に、環境保全施設の竣工検査を申請する(98年条例20条または竣工辦法11条)。

③環境保全施設が環境アセスメント報告書(表)を審査・許可した環境保護行政主管部門による検査に合格した後、当該プロジェクトは生産または使用される(89年法26条1項)。

(2) 法的責任における関係

①建設プロジェクトの汚染防止施設が主体工事と同時に試験運転されなかった場合、または3か月間の試験運転期間を超えても、環境保護施設の竣工検査

る行政処罰なので、このような処罰決定を行う前に、相手方に聴聞権を与えるべきである(關於違法建設項目行政処罰程序問題的複函(環發[2000]169号)
http://www.baotou-epb.gov.cn/flfg_01_wj/%E5%BB%BA%E8%AE%BE%E9%A1%B9%E7%9B%AE.pdf(最終アクセス日は、2010年6月6日)を参照)。しかし、このような手続的権利がどれほど確保されているのかは、実例から見てとれない。

⁴³ 例えば、これらの行政処罰は、職権行使の具体的行政行為にあたるので、一般的には、行政不服審査や行政訴訟の対象になるとと思われる。

を申請しなかった場合、当該建設プロジェクトの環境アセスメント報告書(表)を審査・認可した環境保全行政主管部門は、期限を付した改善⁴⁴や試験運転の停止を命じるとともに、過料に処すとされる(98年条例26条・27条)。

②環境保護施設が未完成・未検査・検査に不合格の状態で生産あるいは使用を開始した場合、当該プロジェクトの環境アセスメント報告書(表)を認可した環境保護行政主管部門は生産または使用の中止を命じるほか、過料を科すとされる(89年法36条・98年条例28条)。

これらの検討から、三同時制度の実施プロセスにせよ、法的責任にせよ、どちらもアセスメント制度に貼り付けられたようにセットで規定されていることが分かる。よって、建設プロジェクトの環境アセスメント報告書の予測評価を前提にしながら、実際にもたらされうる環境影響を軽減するために、環境保全措置を整備していくのが三同時制度の本来の役目であるように思われる。

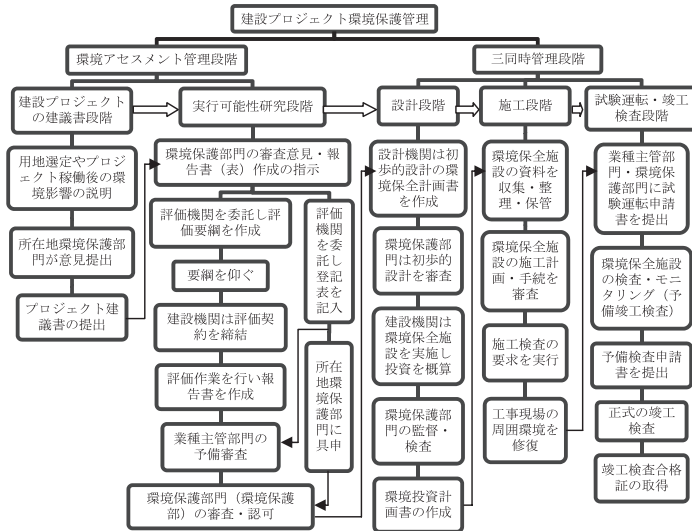
2 手続上の煩雑な関係

環境汚染未然防止にかかる具体的手続については、1990年、国家環境保護局公布の「建設プロジェクト環境保護管理手続」(環境管理手続、第1章第3節2を参照)がある。環境管理手続によると、建設プロジェクトは、環境アセスメント管理と三同時管理の両面を合わせて5つの段階から手続を進めるよう定められている。つまり、環境アセスメント制度実行の側面からは、プロジェクト建議書段階〔項目建議書段階〕と実行可能性研究段階〔可行性研究段階〕に分けて手続が進められ、三同時制度実行の側面からは、設計段階、施工段階、試験運転・竣工検査段階の3段階に分けて手続が進められるよう規定されている。詳しくは、図1を参照。

図1のように、建設プロジェクトの環境保護管理手続は、環境アセスメントの建議書段階から三同時制度の試験運転・竣工検査段階までの5つの段階にわたり横断的に手続を尽くしていくと同時に、環境アセスメントの建議書段階における立地選定からスタートする手続が、上記5つの段階を貫き、三同時制度

⁴⁴ 評価法や98年条例などの法的責任の箇所、「期限を付した改善(処理)」という文言がある。これは、行政処罰を行う前の前提要件であり、具体的期限については法的に決まっていない。それゆえ、環境保護行政主管部門は、具体的個別事例の状況に応じて、任意で設定しているということになる。

図1：建設プロジェクトの環境保護管理手続の流れ



出典：「建設プロジェクト環境保護管理手続」の付録図（〔建設項目環境保護管理程序示意图〕）、国家環境保護総局工程評估中心編『環境影響評価相關法律法規匯編』（中国環境科学出版社、2005年）208頁により作成。

の竣工検査合格証の取得まで延々と続いていることが一目瞭然である。したがって、環境アセスメント制度と三同時制度は、予防的環境管理システムの両輪であり、前者は環境保全の見地からプロジェクト決定に科学的根拠を与えるのに対して、後者は前者により提出された環境汚染や生態破壊防止策を実施に移すものであると一般的にとらえられている⁴⁵。しかし、事業者はこのような煩雑で、しかも漠然たる手続的迷宮のなかで、随時出口を見失いかねないので、時間と費用を費やしながらかしい道を歩むより、手続的逃避を企むということが容易に想像できる。この意味では、このような煩雑な手続的管理体制は、環境アセスメント制度や三同時制度の法的手続から逃避する悪質業者の続発を助長する一原因ともいうべきであろう。

⁴⁵ 韓徳培主編・前掲注12・73頁。

3 両制度の処罰規定の混沌

環境アセスメント制度や三同時制度の混沌は、上述の手続的プロセスにとどまらない。法令に直接法的責任を設けておく傾向のある中国では、立法主体の多層性および立法技術の後進性により、両制度の法的責任の適用にも少なからずの混沌が生じている。特に98年条例24条⁴⁶・28条および評価法31条⁴⁷の適用上

⁴⁶ 98年条例24条は、「当条例の規定に違反し、下記行為のいずれかに該当する場合、建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表を認可した環境保全行政主管部門は、期限を付して手続の補足を命じることができる。この期間内に手続を補足せず、独断で建設を着工させた場合、建設停止を命じると共に、10万元以下の過料に処す。

(一) 建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表の審査・認可を経していない場合。

(二) 建設プロジェクトの性質・規模・場所、あるいは採用する生産工程に大きな変化が発生した後、建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表が新たな審査・認可を経していない場合。

(三) 環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表が認可されて5年以上経った建設プロジェクトを着工する際、その環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登録表が元の審査・認可機関において新たな審査査定を経していない場合」と規定する。

⁴⁷ 評価法31条は、「建設事業者が法に背いて建設プロジェクト環境アセスメント文書を提出していない、あるいは本法24条の規定に背いて環境アセスメント文書の再提出あるいは再審査の申請をしていないにも関わらず、独断で建設を着工させた場合、そのプロジェクトの環境アセスメント文書に対する審査・認可権限を有する環境保全行政主管部門は、これに建設停止を命じ、期限付きで補足手続をさせる責任を負う。期限を過ぎても補足手続を完了していない建設事業者に対しては、これに5万元以上20万元以下の罰金を科することができ、また建設事業者の直接担当責任者とその他の直接責任者に対しては、法に則ってこれに行政処分を科する。

建設プロジェクト環境アセスメント文書が認可されていない、あるいは元の審査・認可機関が再審査に同意していないにも関わらず、建設事業者が独断で建設を着工させた場合、環境アセスメント文書の審査・認可権限を有する環境保全行政主管部門は、これに対し建設停止を命ずる責任を負い、これに5万元以上20万元以下の罰金を科することができ、また建設事業者の直接担当責任者とその他の直接責任者に対しては、法に則ってこれに行政処分を科する。

混乱が生じ、それは頻発する問い合わせや解釈などに端的に現れている。次のいくつかの解釈を時系列に沿って見てみよう。

①解釈その1—環発〔1999〕249号

寧夏回族自治区石嘴山のあるADC発泡剤製造工場が、環境アセスメント手続を実施せずプロジェクトを稼働させたことに対して、いかなる処罰規定を適用すべきか、という寧夏回族自治区環境保護局の問合せに対して、国家環境保護総局は、環発〔1999〕249号解釈を出し、98年条例28条を適用するとした⁴⁸。

しかし、条文からわかるように、98年条例28条は、明らかに三同時制度に反する場合の処罰規定である。問合せにおける問題の行為は、環境アセスメント制度に反するものであるので、98年条例28条ではなく、24条を適用すべきである。したがって、環発〔1999〕249号解釈は不適切であるといわざるを得ない。

②解釈その2—国発秘函〔2004〕17号

黒龍江省のある市の事業者は、2001年1月、工事計画許可証を取得し、環境アセスメント手続を実施せずに建設プロジェクトを着工し、同年11月より使用をはじめた。2003年3月、市環境保護局がこれを発見し、環発〔1999〕249号解釈の趣旨により98年条例28条の処罰規定を適用したところ、事業者は、法適用に誤りがあるという理由で、市政府に行政不服申し立てを提起した。

そこで、黒龍江省人民政府も法適用の正確性に懸念を感じ⁴⁹、国务院法制辦公室に対して、98年条例28条の適用問題に関して問合せたところ、返答されたのがこの国発秘函〔2004〕17号解釈である。

国発秘函〔2004〕17号解釈によると、98年条例28条は、建設プロジェクトの付則環境保護施設が未完成・未検査・検査に不合格の状況の下で主体工事を生産または使用した場合（いわゆる三同時制度に反した場合）に適用され、上記の環境アセスメント報告書（表）の未審査・認可行為に対しては98年条例24条

海洋事業建設プロジェクトの建設事業者に、前の2項目が列記する違法行為があった場合、『中華人民共和国海洋環境保護法』の規定に依拠し、これを処罰する」と規定する。

⁴⁸ http://www.njhb.gov.cn/art/2006/12/1/art_263_2352.html（最終アクセス日は、2010年6月6日）を参照。

⁴⁹ 黒龍江省政府としては、①提訴期間の経過、②28条の不適切な適用、③環発〔1999〕249号は、98年条例28条について、無理に拡大解釈している、などの理由で市環境保護局の行政処罰を取消す考えを示していた。

を適用すべきであるとした。

このように、環発 [1999] 249号解釈が、地方における法適用の混乱を招いた後、國務院法制辦公室の解釈によりはじめて98年条例24条・28条について、適切と思われる解釈が出された。ところが、この時点で評価法がすでに施行されているので、評価法31条がいかに98年条例24条と役割を分担して適用されているのかが大きなポイントとなる。しかし、このことについて、国発秘函[2004] 17号解釈が一切触れていないのは、評価法31条の存在が法解釈者の視野にまだ入っていないからだと推測される。

③解釈その3—国発秘函 [2004] 302号

河南省夏邑県環境保護局は、環境アセスメント手続を実施しないまま無断建設および稼働していた液化石油ガスステーションを発見し、期限付き手続の補足を命じたが、依然として実施しなかったため、1万元の過料を科した。事業者は、これを不服として夏邑県政府に行政不服申し立てを提起し、夏邑県政府は行政処罰決定を維持したところ、事業者はその取消しを求めて夏邑県人民法院に行政訴訟を提起した。

一審法院は、98年条例24条にいう「建設プロジェクト」に対する誤った判断⁵⁰により、行政処罰の取消しを認容したところ、夏邑県環境保護局は商丘市中級人民法院に上訴した。

そこで、河南省人民政府法制辦公室は、國務院法制辦公室に問合せたところ、國務院法制辦公室は国法秘函 [2004] 302号解釈を出し、98年条例にいう「建設プロジェクト」には施工中のプロジェクトと竣工後のプロジェクトが含まれ、本件環境アセスメント手続の未実施には、98年条例24条が適用されるとした。

ここでは、すでに述べた98年条例24条と評価法31条のいずれを適用すべきかという問題が残るほか、環発 [1999] 249号解釈による錯覚も残っているかもしれない。いずれにせよ、地方法院の環境保護法規に対する知識の乏しさがう

⁵⁰ 法院は、98年条例24条を適用するには、以下の要件を充たす必要があるとする。つまり、行政処罰を科すには、①期限付き手続補足を命じる、②引き続き施工を断行する、という前提要件を満たすべきであるとする。換言すれば、24条にいう「建設プロジェクト」とは施工中の建設プロジェクトを対象とするので、本件のようなすでに竣工されているプロジェクトはそれに該当しないと判断した。

かがわれる。

④解釈その4—国発秘函〔2007〕2号

2007年3月21日、国家環境保護総局の問い合わせにより、全国人大法制委員会は、建設プロジェクト環境管理の法律適用問題に関する返答意見（国発秘函〔2007〕2号解釈）を出し、環境アセスメント報告書（表）の審査・認可手続を実施せずに建設されたプロジェクトが、同時に必要な環境保護施設の未完成・未検査・検査に不合格という状況の下で主体工事を生産または使用した場合、評価法31条、98年条例28条に基づき、「分別相応」的に処罰するとした⁵¹。

環境アセスメント・三同時手続違反者に対する一連の法適用の混乱を体験した揚句に、国家環境保護総局がさらなる問合せに至ったものと思われる。国発秘函〔2007〕2号解釈は、環境アセスメント・三同時手続の違反者に対して、評価法31条、98年条例28条を「分別適用」という見解を示し、環発〔1999〕249号解釈および国発秘函〔2004〕17号解釈における混沌を克服したといえよう。しかし、国発秘函〔2007〕2号解釈にいう「分別相応」の相応とは、いかなるものを指しているのか、果たしてどう処罰すればよいのかが依然として不明確である。上記の4つの解釈をまとめると表2のようになる。

要するに、環境アセスメントや三同時制度に反する行為が頻発する状況の下で、両制度に違反する行為の処罰規定をめぐって、実務においては混乱が生じていた。ところが、地方行政機関の問合せが国家環境保護総局による不適切な環発〔1999〕249号解釈を招き、法院・行政機関を巻き込む実務上の大混乱を招く結果となった。その後、國務院法制辦公室が2回にわたり法解釈を行ってはいるが、すべて、立法法79条の趣旨に反する疑いがある⁵²。そして、最後に

⁵¹ http://www.baotou-epb.gov.cn/flfg_01_wj/%E5%BB%BA%E8%AE%BE%E9%A1%B9%E7%9B%AE.pdf（最終アクセス日は、2010年6月6日）を参照。

⁵² ここでは、評価法を一般法、98年条例を特別法と位置づけ、特別法である98年条例24条を優先して適用するという議論も成り立ちうる。しかし、立法法79条1項は、「法律の効力は、行政法規、地方性法規、規則の効力に優先する」と定めている。したがって、より新しい、より厳しいしかも上位規範である評価法31条は、98年条例24条より優先して適用されるべきであろう。にもかかわらず、國務院法制辦公室は、評価法が施行された後の2004年の返答（国発秘函〔2004〕17号、国発秘函〔2004〕302号）でも、依然として98年条例24条の適用を強調している。

表2：環境アセスメント・三同時制度の処罰規定の解釈

| 返答年度 | 問合わせ機関 | 返答機関 | 法解釈名 | 解釈内容 |
|-----------------|---------------|-----------|---|---|
| 1999年 11月2日 | 寧夏回族自治区環境保護局 | 国家環境保護総局 | 建設プロジェクト環境保護管理条例における処罰規定の執行に関する返信（環発〔1999〕249号） | 環境アセスメント制度違反には98年条例28条を適用 |
| 2004年 1月30日 | 黒龍江省人民政府法制辦公室 | 国务院法制辦公室 | 建設プロジェクト環境保護管理条例28条の適用問題に関する問合せに対する返信（国法秘函〔2004〕17号） | 環境アセスメント制度違反には98年条例24条を適用、三同時制度違反には98年条例28条を適用 |
| 2004年 10月21日 | 河南省人民政府法制辦公室 | 国务院法制辦公室 | 建設プロジェクト環境保護管理条例28条の適用問題に関する問合せに対する返答（国法秘函〔2004〕302号） | 建設プロジェクトには、施工中のプロジェクトと竣工後のプロジェクトが含まれる、環境アセスメント制度違反に対して98年条例24条を適用 |
| 2007年 3月21日 | 国家環境保護総局 | 全国人大法制委員会 | 建設プロジェクト環境管理の法律適用問題に関する返答意見（法工委復〔2007〕2号） | 環境アセスメント制度違反には評価法31条を適用、三同時制度違反には98年条例28条を適用し、相応的処罰 |

出典：http://www.baotou-epb.gov.cn/flfg_01_wj/%E5%BB%BA%E8%AE%BE%E9%A1%B9%E7%9B%AE.pdf および http://www.njhb.gov.cn/art/2006/12/1/art_263_2352.html（最終アクセス日は、2009年11月1日）により作成。

全国人大法制委員会がそれらを訂正する形で法解釈を行い、ようやく評価法31条が適切に解釈され、両条文の適用の峻別が図られた。しかし、環境アセスメント制度と三同時制度に同時に反する場合の処罰規定については、依然として曖昧な解釈にとどまり、実務上はいまだに混沌状態が続いていると言わざるを得ない。

小括

本章では、現行三同時制度の基本構造を考察した。まとめてみると、三同時制度は外見上きめ細かな制度設計が施されているように見えるが、実際に三同時制度の手続的網にかけられるプロジェクトは少ないという仕組みになってい

る。また、同じく環境汚染未然防止法制度としての環境アセスメント制度との関係においては、それが付随的な存在となり、しかも、両制度の手続的プロセスが延々と続き、環境汚染未然防止法制度における膨大な手続的迷宮となっている。さらに、実務において両制度の法的責任の適用が混沌としており、制度の実効性担保があやふやになっているといわねばならない。

第3章 三同時制度の運用の実態

本章では三同時制度が環境汚染未然防止法制度としてどのように運用され、いかなる機能を果たしているかについて検討する。

第1節 三同時制度の実施状況

まず、公式データによる三同時制度の実施状況について検討する。

1 公式発表による実施状況

中国環境年鑑編集委員会が編集し、中国環境年鑑社が出版している『中国環境年鑑』によると、建設プロジェクト三同時制度の実行状況は表3のとおりである。

表3から、実行すべき三同時プロジェクトの割合が低いものの、三同時手続の実行率が高いことが看取される。

第1に、実行すべき三同時プロジェクト数が少ないこと。つまり、竣工されたプロジェクト総数に対して、実行すべき三同時プロジェクトの割合が低いということである。1996年から2005年までの10年間に於いて、2005年を除けば、竣工プロジェクトは毎年一方的に増加しているが、実行すべき三同時プロジェクトの割合は「V字型」の状況におかれ、しかも実行すべき三同時プロジェクトの割合は10年間で平均55%にとどまり、最も多かった2005年でも竣工されたプロジェクト全体の72.1%に過ぎなかった。換言すれば、竣工された建設プロジェクトのうち、環境保全施設の取り付けが要求されないプロジェクト件数の割合がこの10年間で平均45%にも上っているということである。しかし、環境に影響をおよぼすすべての建設プロジェクト（小型建設プロジェクトを含むすべての新築・改築・増築建設プロジェクト）、技術改造プロジェクト、

表3：建設プロジェクト三同時制度の実行状況

| 項目 年度 | 竣工されたプロジェクト総数 | 実行すべき件数 | 実行すべき割合(%) | 実行された件数 | 実行率(%) | 合格件数 | 合格率(%) |
|----------|---------------|---------|------------|---------|--------|-------|--------|
| 1996 | 29717 | 19937 | 67.1 | 17938 | 89.8 | 15904 | 88.7 |
| 1997 | 29792 | 17529 | 58.8 | 16650 | 95 | 15179 | 91.2 |
| 1998 | 37546 | 18948 | 50.5 | 18063 | 95.3 | 17049 | 89.9 |
| 1999 | 48646 | 22985 | 47.2 | 22522 | 98 | 21639 | 96.1 |
| 2000 | 63999 | 29321 | 45.8 | 28709 | 97.9 | 27831 | 94.9 |
| 2001 | 88541 | 37000 | 41.8 | 36020 | 97.4 | 35520 | 98.4 |
| 2002 | 100298 | 53287 | 53.1 | 51882 | 97.4 | 51196 | 98.7 |
| 2003 | 115922 | 63904 | 55.1 | 63191 | 98.9 | 61648 | 97.6 |
| 2004 | 127580 | 79456 | 62.3 | 78907 | 99.3 | 76038 | 95.7 |
| 2005 | 99083 | 71472 | 72.1 | 70793 | 99.1 | 67677 | 95.6 |

出典：中国環境年鑑編委會編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、1997～2006年の各年版）により作成。

注：①竣工されたプロジェクト総数とは、その年に竣工し、実際の運用に供された廃水、廃ガス、固体廃棄物、騒音およびその他の汚染処理のための環境事業プロジェクトの総数を指し、②実行すべき件数とは、環境アセスメント審査・認可の中で環境保全施設の設置が義務づけられ、かつその年に操業しはじめた建設プロジェクトの数を指し、③実行すべき割合とは、実行すべき三同時プロジェクト数とその年に竣工されたプロジェクト総数に占める割合を指し、④実行された件数とは、竣工検査時（あるいはすでに運営を開始）に、環境保全施設がすべて完成しているプロジェクトの数を指し、⑤実行率とは、実際に実行された三同時プロジェクト数が実行すべき三同時プロジェクト数に占める割合を指す（中国環境年鑑編委會編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2005年）768頁）。

区域（自然）開発プロジェクトを行う際に、環境保護施設の実施が義務づけられているはずである。にもかかわらず、環境保全施設が要求されないという状況がなぜ生じてしまうのか。これは、本稿第1章第3節4の③で紹介したように、建設プロジェクトの環境保護竣工検査の3分類管理によるものと思われる。つまり、建設プロジェクトの環境保護竣工検査を行う際に、（ア）環境アセスメント報告書を作成した建設プロジェクトは、環境保護竣工検査申請報告書を提出し、竣工モニタリング報告書あるいは調査報告書を添付する、（イ）環境アセスメント報告表を作成した建設プロジェクトは、環境保護竣工検査申請表を提出し、竣工モニタリング表あるいは調査表を添付する、（ウ）環境アセスメント登記表を記入した建設プロジェクトは、環境保護竣工検査登記表を提出するだけでよいという建設プロジェクトの環境保護竣工検査の3分類手法によるものであろう。環境保護施設が要求されないのが上記の（ウ）であり、場合によっては（イ）の一部も含まれるのではないかと推察される。また、建設プロジェクトの環境保全施設の投資を省くために、あえてプロジェクトの規模を

縮小して報告したり、要件を抑えたりして実際の工事をなるべく（ウ）か（イ）で登録する企業が実在すると考えられる。このような状況の下で、環境に影響のある多くのプロジェクトが環境保全施設の整備から事実上免れ、環境負荷が絶えず増えているものと思われる。

第2に、三同時制度の実行率が高いこと。つまり、実行すべき三同時プロジェクトのほとんどが環境保全施設を整備している点である。表3をみると、建設プロジェクトの件数は1996年から2005年までの10年間で、1997年、2005年の例外的な減少を除けば、凄まじい勢いで増加していることが看取される。そして、建設プロジェクトの増減状況がいかんであれ、三同時実行率は各年度において多少ばらつきがあるものの、全体的に96.8%という高い実行率に達していることが分かる。

ところが、三同時制度は本当にこれほどの高い実行率に達しているのだろうか。三同時制度は新規汚染の未然防止制度であるにもかかわらず、高い実行率を保ちながら、なぜ環境悪化がますますエスカレートするのか。これらのデータの信憑性に疑問を生じせざるをえない。以下、いくつかの側面（データ）から、上記公式データの信憑性を実証しながら、三同時制度の実施状況を考察していきたい。

2 汚染源および規制管理状況

（1）三同時プロジェクトのランク別審査・認可状況

各級環境行政機関における三同時プロジェクトの審査・認可件数の割合と投資総額の割合について、表4で確認しておこう。

表4：ランク別審査・認可の三同時プロジェクトの割合（単位：％）

| 環境行政部門 | 三同時プロジェクト総件数における割合 | | | | | 三同時プロジェクト総投資における割合 | | | | |
|--------|--------------------|------|------|------|------|--------------------|------|------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| 国家 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 28 | 35.5 | 20.7 | 11.2 | 9.2 |
| 省級 | 4.9 | 2.1 | 1.9 | 2.1 | 2.4 | 31 | 20.6 | 36.6 | 15.4 | 52.8 |
| 地方市 | 20.2 | 26.9 | 21.7 | 29.7 | 34 | 14.3 | 31.6 | 21.7 | 19.4 | 29.8 |
| 県級 | 74.7 | 70.8 | 76.3 | 68.1 | 63.3 | 26.6 | 12.3 | 21 | 54 | 8.2 |

出典：2001～2003年のデータは、梁鵬＝郭曉峰「全国の建設プロジェクト三同時実行状況の分析」〔全国建設項目“三同時”執行情况分析〕中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2004年）219頁、2004～2005年のデータは、中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2005年・2006年）261頁・277頁により作成。

表4によると、国家・省級・地方市・県級環境保護行政主管部門が審査・認可した三同時プロジェクトの年ごとの割合が、下位から上位になるにつれて低くなっていることが明らかである。つまり、環境保護行政主管部門のランクが下位になればなるほど三同時プロジェクトの件数が増加し、地方市と県級環境行政が認可した三同時プロジェクトの割合を合わせると実に94.9%～98%になっていることが分かる。しかし、三同時プロジェクトの投資額の割合をみると状況が逆転し、2004年の例外を除けば、県級が最も低く、国家・省級のどちらかが最も高くなっていることが看取される。このことは、国家環境保護総局あるいはその受託省級環境保護行政主管部門の審査・認可プロジェクトは件数が少ないが、投資額が大きい大型・中型プロジェクトであり、地方市および県級環境保護行政主管部門の審査・認可プロジェクトは、投資額が小さいが相当件数に上るいわゆる中型・小型プロジェクトである。それゆえ、三同時プロジェクト環境管理の重点は地方環境保護行政主管部門にあり、中型・小型プロジェクトの三同時管理が環境汚染未然防止の突破口であることを物語っている。

(2) 汚染源に対する規制管理

目覚ましい経済成長のなか、各種プロジェクトも急速に立ち上がりつつある。そこで三同時制度の未然防止機能を果たさなければ、プロジェクトそのものが汚染源になってしまう可能性が大きい。汚染物質排出許可証を申請するプロジェクトが数多く存在するなか、それらに対していかなる規制管理措置が取られているのかを、具体的統計に基づき検討してみよう(表5)。

表5：汚染源に対する規制管理状況（割合：%、投資額：万元）

| 年度 | 汚染物質 排出の申 請企業 | 汚染物質排 出許可証の 取得企業 | 申請企 業との 割合 | 期限付き処 理済みのプ ロジェクト 件数 | 許可証 所持企 業との 割合 | 閉鎖・停 止・合併・ 転業企業 件数 | 許可証 所持企 業との 割合 | 期限付き処 理済みプ ロジェクトの 投資額 |
|------|---------------------|------------------------|------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 2001 | 433352 | 101942 | 23.5 | 15867 | 15.6 | 6574 | 6.5 | 1067042.5 |
| 2002 | 471209 | 132795 | 28.2 | 24668 | 18.6 | 8184 | 6.2 | 1018112 |
| 2003 | 519962 | 155515 | 29.9 | 27608 | 17.8 | 11499 | 7.4 | 128562.4 |
| 2004 | 517474 | 170252 | 32.9 | 22649 | 13.3 | 13348 | 7.8 | 1464069.9 |
| 2005 | 507659 | 176733 | 34.8 | 22126 | 12.5 | 10777 | 6.1 | 1783802.2 |

出典：中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2002～2006年）の各年版により作成。

表5からは少なくとも次の2点が看取される。

第1に、汚染源たる予備軍（企業）が数多く存在すること。というのは、汚染物質排出の申請企業は、2001年から2005年の5年間において、2003年をピークに若干減少する趨勢を見せているが、全体としては確実に増加している。また、汚染物質の排出を認めている（許可証の発行を受けた）企業は全体の3割弱であるが、その汚染物質の排出量は驚異的である（表6）。

表6：主な汚染物質排出状況（単位：万トン）

| 年度 | 水質汚染物質 | | 大気汚染物質 | | | 工業固形 廃棄物 |
|------|--------------|--------------|-----------|-------|--------|-------------|
| | アンモニ ア性窒素 | 化学的酸 素要求量 | 二酸化硫 黄 | 粉塵 | 煙塵 | |
| 2001 | 125.2 | 1406.5 | 1947.8 | 990.6 | 1069.8 | 2893.8 |
| 2002 | 128.8 | 1366.9 | 1926.6 | 941 | 1012.7 | 2635.2 |
| 2003 | 129.7 | 1333.6 | 2158.7 | 1021 | 1048.7 | 1941 |
| 2004 | 133 | 1339.2 | 2254.9 | 904.8 | 1095 | 1762 |
| 2005 | 149.8 | 1414.2 | 2549.3 | 911.2 | 1182.5 | 1654.7 |

出典：中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2002～2006年）の各年版により作成。

表6は、表5と同時期の主な汚染物質の排出量を示したものである。汚染物質の排出量は、種類ごと・年ごとにばらつきがあるので、この表から増減状況を一般化して述べることは難しいが、汚染物質が大量に排出され、深刻な汚染源となっていることは間違いない。例えば、2004年の二酸化硫黄の排出量は2254.9万トンにのぼり、環境収容量を88%も超え、化学的酸素要求量は1339.2万トンであり、環境収容量を67%も超えているという⁵³。

第2に、悪質業者が数多く存在すること。というのは、表5からわかるように、汚染物質排出許可証を所持する企業のうち、15.6%の企業に対して期限付き処理が命じられ、毎年おおよそ6.8%の企業が閉鎖・停止に追い込まれているのである。さらに、期限付き処理と閉鎖・停止企業を合わせると汚染物質排出許可証を所持する企業の22.4%の企業が何らかの汚染上の問題を抱えている

⁵³ 安海蓉=田晶「憂慮される汚染防止情勢—2004年の全国建設プロジェクトにおける『三同時』実施状況の分析」〔令人擔憂の新汚染控制形勢—2004年全国建設項目“三同時”執行情況剖析〕環境経済雑誌2005年総第20期41頁。

ことになる。三同時制度が適正に運用されているのだろうか。上記公式発表データにいう三同時制度の高い実行率の信憑性が問われることになる。以下、環境保護総局の実態調査や取り締まりキャンペーンなどを通じて、さらにそれを実証していきたい。

3 環境保護総局による三同時実施検査

(1) 中型・小型プロジェクトへの三同時実施検査

国家環境保護総局が、中型・小型建設プロジェクトの三同時実施状況について検査したところ、実際の三同時実施において深刻な問題が潜んでいたことが明らかになった。

① 中型・小型プロジェクトの検査—その1

国家環境保護総局は、2001年3月、陝西・重慶・江蘇における中型・小型建設プロジェクトの環境管理状況について検査を行った。その対象は、(ア) 建設プロジェクトの基本件数、すなわち、九五期間(1996～2000年)⁵⁴において、県級の計画機関・貿易機関・工商機関が立案した各種建設プロジェクトの件数、(イ) 環境保護行政主管部門の審査・認可状況、すなわち、地方市・県級環境保護行政主管部門の建設プロジェクト審査・認可管理状況、法令・産業政策の執行状況および存在する問題、(ウ) 中型・小型プロジェクトの遵法状況、すなわち、中型・小型プロジェクトの立案・建設・環境保護施設資金の実施、竣工検査などにおける法執行状況、などであった。

調査を通じて、次のいくつかの問題の存在が明らかになった。(ア) 98年条例20条などに反し、環境影響審査・認可から逃れる建設プロジェクトが多い、(イ) 多くの中型・小型プロジェクトの環境保全技術が未熟であり、環境保護施設の実施が難航している、(ウ) 県級建設プロジェクトの環境管理能力が低く、管理手段が遅れ、専門知識に欠け、厳格な法執行がなされていない、(エ) 上級環境保護行政主管部門からの委任事務が多いが、基層環境部門の職場訓練およ

⁵⁴ 中国は、建国から1952年までの期間を国民経済の回復時期とし、1963～1965年を国民経済の調整時期としていたことを除いて、1953年からソ連をモデルにし、現在に至るまで「5か年計画」を実施してきた。つまり、1953～1957年を第1次5か年計画期間として、以下5年ずつ同様に計算すると、〔九五〕期間は1996～2000年にあたり、現在は〔十一五〕期間(2006～2010年)中である。

び法執行に対する協力・指導が不足している、(オ) 中型・小型建設プロジェクトの環境管理において、圧力と困難が伴っている、という結果になった⁵⁵。

②中型・小型プロジェクトの検査—その2

国家環境保護総局は、2001年9月から12月にかけて、全国の中型・小型建設プロジェクトを対象に三同時制度の実行状況について検査を行った。全国で530検査グループを組織し、94000余りの中型・小型建設プロジェクトの三同時実行状況について調査した。そのうち、3211のプロジェクトが三同時制度を実施しておらず、そのうち、法令および産業政策で禁止されているプロジェクトはなんと7560件にものぼり、市、県、県以下の建設プロジェクトの三同時実行率はそれぞれ60～70%、40～50%、40%未満の状態であることが明らかになった⁵⁶。

(2) 大型・中型プロジェクトへの三同時実施検査

国家環境保護総局は、2002年5～6月、環境アセスメント報告書がすでに国家環境保護総局の審査・認可を経た大型・中型建設プロジェクトの三同時竣工状況について検査を行った。この検査は、全国31省、自治区、直轄市の801プロジェクトを対象に行われたが、そのうち309件は建設中であり（全体の38.58%を占める）、272件は竣工しており（全体の34.0%を占める）、157件は未着工であり（全体の19.60%を占める）、63件は調査不能（全体の7.86%を占める）となっているという⁵⁷（表7を参照）。

⁵⁵ 李天威「中小型建設項目環境管理執法調研」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2002年）297～298頁。

⁵⁶ 李天威「中小型建設項目環境影響評価和“三同時”制度專項執法検査」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2002年）298頁。そこで、国家環境保護総局は、2002年8月9～11日、全国建設プロジェクト環境保護管理會議を山東省の日照市で開催し、建設プロジェクトの環境管理、なかんずく中型・小型建設プロジェクトの環境保護法執行への監督管理をいかに強化すべきかを主題にした（李新民＝応利「2002年全国建設プロジェクト環境保護管理會議」〔2002年全国建設項目環境保護管理工作會議〕中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2003年）273頁）。

⁵⁷ 梁鵬＝陳慶偉「“九五”期間中国環境保護総局が審査・認可した環境アセスメント報告書プロジェクトおよび竣工プロジェクトの環境保護“三同時”実行状況に対する調査」〔“九五”期間国家環境保護総局審批環境影響報告書項目及建成項目環境保護“三同時”執行情況調査〕中国環境年鑑編集委員会編『中国環

表7：大型・中型建設プロジェクトの三同時実施状況

| 審査・認可年度 | | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 合計 |
|----------------|-----|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| 調査対象のプロジェクト件数 | | 152 | 122 | 128 | 139 | 260 | 801 |
| 竣工プロジェクト件数 | | 77 | 44 | 67 | 50 | 34 | 272 |
| 竣工プロジェクトの割合% | | 50.7 | 36.1 | 52.3 | 36 | 13.1 | 34 |
| 竣工検査済みのプロジェクト | 件数 | 40 | 9 | 26 | 12 | 6 | 93 |
| | 割合% | 51.95 | 20.45 | 38.81 | 24 | 17.65 | 34.19 |
| 竣工検査申請中のプロジェクト | 件数 | 15 | 15 | 10 | 7 | 9 | 56 |
| | 割合% | 19.48 | 34.09 | 14.93 | 14 | 26.47 | 20.59 |
| 竣工検査予定のプロジェクト | 件数 | 2 | 12 | 3 | 6 | 2 | 25 |
| | 割合% | 2.6 | 27.27 | 4.48 | 12 | 5.88 | 9.19 |
| 竣工検査未申請のプロジェクト | 件数 | 20 | 8 | 28 | 25 | 17 | 98 |
| | 割合% | 25.97 | 18.18 | 41.79 | 50 | 50 | 36.03 |

出典：梁鵬＝陳慶偉「“九五”期間中国国家環境保護総局が審査・認可した環境アセスメント報告書プロジェクトおよび竣工プロジェクトの環境保護“三同時”実行状況に対する調査」〔“九五”期間国家環境保護総局審批環境影響報告書項目及建成項目環境保護“三同時”执行情况調査〕中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2003年）274頁により作成。

表7からは少なくとも次の2つの問題が看取される。第1に、プロジェクトの環境アセスメント手続と三同時手続が図1のように一体のものとして運用されていないことがうかがえる。建設プロジェクトの施工期間を考慮せず単純に計算してみれば、801件の建設プロジェクトがすでに環境アセスメントの認可を得ているが、そのうち93件しか竣工検査の認可を得ておらず、全体の11.61%にすぎない。それゆえ、手続としては、アセスメント手続と三同時手続が乖離しており、「着工するためのアセスメント、稼働するための三同時」という印象が強い。第2に、三同時実行率の低さがうかがえる。272件のプロジェクトが竣工しているにもかかわらず、竣工検査を済ませているのはわずか93件であり、竣工プロジェクトの34.19%しか占めておらず、表3の公式発表による高い三同時実行率とは大きな相違がみられる。

さらに、国家環境保護総局は、プロジェクトの現地に専任職員を派遣し、再チェックしたところ、驚くべき真実が明らかになった（表8を参照）。

表8の2002年6月時点でのデータは、表7の調査によって明らかにされたものである。しかし、同年11月時点で現地において再チェックしたところ、それ

境年鑑』（中国環境年鑑社、2003年）273頁。

表8：省・自治区・直轄市による報告と実際のチェックの差異（単位：件数）

| 点検時期 | 竣工プロジェクト | 竣工検査済み | 竣工検査申請中 | 竣工検査申請予定 | 竣工検査未申請 | |
|------------|----------|--------|---------|----------|---------|------------|
| 2002年6月時点 | 272 | 93 | 56 | 25 | 98 | |
| 2002年11月時点 | 265 | 119 | 85 | 2 | 未申請 | 調査不能・部分未完成 |
| | | | | | 26 | 32 |

出典：梁鵬＝陳慶偉「“九五”期間中国国家環境保護総局が審査・認可したプロジェクトおよび完成プロジェクトの環境保護“三同時”実行状況調査」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2003年）274頁により作成。

らのデータが大きく変わっていることが分かる。6月の調査から11月の調査までの5か月間で、三同時手続が進行したとしても、272件の竣工プロジェクトが265件になってしまう理屈はどこにもなく、各省・自治区の報告データに水増しが多くみられるというほかない。

4 連続法執行キャンペーン

これまでみてきた公式検査から、環境保全三同時実施において、問題が山積していることが明らかである。これに対して、政府および行政機関は、すべてが事業者の不祥事によるものであるといわんばかりに、全国の環境保全三同時制度の執行状況を検査し、悪質業者に対する取締りを一層強化する姿勢をみせている。特に、「二高一資」（汚染が酷い、エネルギー消費量が高い、資源を浪費する）〔高汚染、高エネルギー消費、資源性〕プロジェクトに対して「4つの不認可、3つの厳格」⁵⁸という原則の下で、汚染を源流で止める作業を次々と押し進め

⁵⁸ 4つの不認可とは、①国が明確に禁止し、産業政策に符合しないプロジェクトは一切認可しない、②環境汚染が深刻で、商品質が低劣で、エネルギー・材料・水を大量に使用し、しかも排出する汚染物質が基準値を上回るプロジェクトは一切認可しない、③環境機能区の要求に達せず、総量指標がないプロジェクトは一切認可しない、④自然保護区の核心区域と観光区域に位置するプロジェクトは一切認可しない、ということである。また、3つの厳格とは、①飲用水保護区・自然保護区・遺跡保護区、重要な生態機能区などデリケートな区域にかかわるプロジェクトの審査・認可を厳しく制限する、②高エネルギー・高汚染・高資源プロジェクトの建設を厳しく制限し、技術改造・内需拡大等の名の下で、禁止されているプロジェクトの再稼働を防ぐ、③汚染物質総量削減要求に厳格に従い、総量指標の実現を区域・業種・企業発展の鉄則にする、ということである。

てきた。以下、環境保護総局が実行した三同時法執行キャンペーンを断片的に紹介する。

(1) 2001年5月23日、国家環境保護総局は、国家経済貿易委員会、監察部、国家林業局とテレビ電話会談を行い、環境違法行為を厳格に取り締まる行動計画を固めた。3か月間におよぶ今回の行動において、全国の環境保護機関職員延べ38万人が出動し、調査対象となる14万の企業のうち1.2万の企業が何らかの問題を抱えていることが発見された。そして、1693の企業に対して生産停止および改善を命じ、410人（そのうち、129人が拘留され、46人の地方政府部門の責任者が処分された）の責任者を処罰した⁵⁹。

(2) 2002年5月28日、国家環境保護総局は、全国の地方環境保護行政主管部門とテレビ電話会談を行い、全国で環境違法行為を取り締まる行動計画を固めた。そして同年9月末までに、全国の環境保護機関職員延べ82.9万人が出動し、22586社の違法プロジェクトを発見し、そのうち1684社を閉鎖し、3822社に対して操業停止汚染処理を命じ、1164社の生産量や廃棄物を制限し、565人の責任者を処罰した⁶⁰。

(3) 2003年、国家環境保護総局は、国家発展改革委員会、監察部、国家工商行政管理総局、司法部、国家安全生产监督管理局など6部門と連携し、汚染物質の不法排出企業を徹底して取り締まる環境保護キャンペーンを発動した。この行動では、全国の環境保護行政主管部門の職員延べ49.6万人が出動し、12省（自治区）の27地方市、53県（区）の20.1万の企業に対して検査を行った。そして、2.1万社の環境違法プロジェクトを発見し、そのうち、7339企業を閉鎖、2079社に対して操業停止および汚染処理を命じ、1094企業に対して期限を付して改善を命じた⁶¹。

ある。

⁵⁹ 陳善栄＝史慶敏「厳粛查处環境違法行為專項行動（環境違法行為を厳格に取り締まる特別行動）」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2002年）293頁。

⁶⁰ 陳善栄「厳査環境違法行為專項行動（環境違法行為を厳格に取り締まる特別行動）」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2003年）286頁。

⁶¹ 著者不明「清理整頓不法排污企業保障群衆健康環保行動（大衆の健康を保障するため不法排出企業を徹底して取締まる環境保護行動）」中国環境年鑑編集

(4) 2004年、国家環境保護総局は、2003年と同様に、国家發展改革委員会、監察部、国家工商行政管理総局、司法部、国家安全生産監督管理局など6部門と連携し、引き続き汚染物質の不法排出企業を徹底して取り締まる環境保護キャンペーンを行った。この行動では、延べ131万人の法執行者が出動し、60万の企業を対象に検査を行い、2.7万件の環境違法プロジェクトを発見し、そのうち、6462の企業を閉鎖し、3861の企業に操業停止および汚染処理を命じ、6755の企業に対して期限を付して改善を命じ、155人の責任者を処罰した⁶²。

(5) 2005年、国家環境保護総局は、建設プロジェクトの三同時管理を強化するため、遼寧省南票発電所・広東省享達利セメント工場に対して技術改造を命じ、遼寧省華錦化学会社・天津南段道路プロジェクトに対して厳しく処罰したうえでメディアに公表した。また、三同時竣工検査に合格せず操業していた河南タイヤ製造有限公司(80万セット/年)に対して、一部作業場の停止・改善(2005年5月21日)を命じた。さらに、国家環境保護総局は、北京市の5環路建設工事などの25の大型・中型建設プロジェクトに対して、期限を付して竣工検査の実施を命じ、環境保全措置を補充させた⁶³。

ここまでは、十五期間における、三同時違反を中心に取り締まる法執行キャンペーンの状況を紹介した。これらの行動によって、企業の法執行態勢や市民の環境保護意識・法執行意識に一定の刺激を与えたことに異論はないだろう。しかし、それは、行動目標である三同時制度に反する悪質業者の撲滅に至ったわけではない。このことは、三同時制度実施における悪質業者の続発と行政のパターナリスティックな法執行行動の繰り返しに端的に表れており、環境行政の審査・認可などの管理体制の正当性に疑問を生じせざるを得ない。

要するに、本節では、三同時制度の実行率は非常に高いという公式データがあるが、実行しているのは大型・中型プロジェクトを中心とした一部の建設プロジェクトに過ぎず、その他大多数の汚染源である中型・小型プロジェクトは

委員会編『中国環境年鑑』(中国環境年鑑社、2004年) 226頁。

⁶² 監督管理局〔環監局〕「清理整頓不法排污企業保障群衆健康環保行動(大衆の健康を保障するため不法排出企業を徹底して取締まる環境保護行動)」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』(中国環境年鑑社、2005年) 267頁。

⁶³ 唐亜平「強化建設項目『三同時』監管力度嚴厲查処各類違法違規行為(建設プロジェクトの三同時監督管理の強化および各類違法行為の厳格な取締り)」中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』(中国環境年鑑社、2006年) 281頁。

実際の三同時義務から逃避していることを実証した。また、三同時実施率をめぐる地方行政の申告に水増しが多く、行政による法執行キャンペーンが頻発することなどから、三同時制度の本来の役割を果たすにはまだ程遠い状態にあるということが出来る。

第2節 実施されない三同時制度の原因分析

これまで、三同時制度と環境アセスメント制度の関わり合いを考察したうえで、統計、実際の調査データ、法執行キャンペーンなどにより、三同時制度が円滑に実施されない真相の解明に迫ってきた。そして、三同時制度の高い実行率とは、公式発表による表面的なものであって、それと相反する真実が別に隠されていたことが明らかになっただろう。では、なぜ三同時制度の実施が捗らないだろうか。その原因について、一般的に、市民側における環境保護意識や法意識の低さ、企業側における財源と技術力の不足、そして行政側における地方保護主義および人力・財力の不足などがあげられる。また、三同時制度の立法的欠陥を指摘する声もある⁶⁴。以下では、ここまでの分析・検討を踏まえながら、これらの一般的要因以外に三同時制度を不実行に至らしめる原因の所在を探る。

1 三同時制度の内在的欠陥によるもの

(1) 三同時制度の構造的欠陥

⁶⁴ 具体的には次のような指摘である。①法的規定が曖昧である。つまり、89年法26条2項の「環境汚染防止施設を解体あるいは放置する必要がある場合」にいう必要とはいったい何を指しているのか不明確である。②法的規定に漏れがある。つまり、三同時制度は、環境汚染に対する規制がほとんどであり、自然保護のための規制が少ない。③法的用語が不適切である。例えば、89年法26条の「環境汚染防止施設を解体あるいは放置する必要がある場合、環境保護部門の同意を得る」にいう同意は日常用語であり、それを認可に置き換えるべきである。④法的規定が統一されていない。つまり、法的責任部分について、89年法37条には「違法者に対して環境保護施設の再設置使用を命じる」とあるが、騒音汚染防止法50条には「違法者に対してその改善を命じる」と表現されている(凌勇・前掲注16・15～17頁)。

すでに触れてきた（本稿第1章第3節4の③、第3章第1節1を参照）ように、環境保護三同時管理手続は、環境アセスメント手続とセットで3分類手法により実施されている。このことは、環境に軽微の影響をおよぼしうる建設プロジェクトおよび環境にほとんど影響がないとされる建設プロジェクトについて、ほとんど三同時手続が実施されないことを表している。表3で検討したように、竣工された建設プロジェクトにおける実行すべき三同時プロジェクトの割合は55%程度である。ということは、残りの45%の建設プロジェクトは何らかの理由で実質的な三同時手続から逃避していることになる。もちろん、すべての建設プロジェクトに対して三同時手続をかけるべきかどうかについては議論の余地はあるが、上記の3分類手法による事実上の三同時手続からの逃避現象は紛れもない事実であろう。

（2）計画経済の名残

三同時制度は、計画経済の産物である。三同時制度が登場する1973年の時点では、すべての建設プロジェクトは、国家計画に盛り込まれ、計画案通りに資金の投入と原材料の供給を行っていたので、環境保護施設は主体工程と同時に設計し、同時に審査・認可する必要があった。しかし、企業の環境保護意識と当時の資金・原材料・設備などの不足により、環境汚染防止施設がなござりにされ、三同時制度の実施を軌道に乗せられなかったという指摘もある⁶⁵。その原因として以下の点があげられる。①三同時制度は、長期間にわたって、一種の環境保全スローガンにとどまり、関係機関の職責権限、審査・認可制度、法的責任など多くの面で具体的な環境管理制度として立ち上がることができなかった。②資金不足や技術的立ち遅れはもちろんのこと、当時の貧しい社会的背景の下で、環境保護より経済発展を優先させることは社会通念上常識になっていた。③環境行政が立ち上がった後も、その権限が極めて弱いものであったため、環境汚染・破壊プロジェクトに対し、操業停止命令を出すことはできず、過料を科したとしても、それはあたかも「右手から左手に移す」⁶⁶ことになり、

⁶⁵ 楊源「市場経済下“三同時”制度的新思路」中央政法管理幹部学院学報2000年6期37頁。

⁶⁶ これは、当時のすべてのプロジェクトは、国が出資する国営企業により経営されるものであったため、過料を科したとしても、まるで右手から左手に金を移すようなものであり、決して罰にならなかったことを意味する。

経営者へのサンクションにはならなかった。

そして、1980年代に入ってから、事業者は、環境保護施設を主体工事と同時に設計し、同時に施工したとしても、同時に稼働しないという現象が目に見え始めるほどであった。企業は、主体工事を操業し始めるために、環境保護施設を整備し、竣工検査にかけるが、操業開始後、環境保護施設の維持管理費が基準超過排出費より高いという理由で、多くの企業が基準を超えた排出費を支払い、環境保護施設を放置し続けていた⁶⁷。これは、まさに「遵法コストが高い、違法コストが低い」皮肉な制度構造の表れであろう。

以上のような歴史的背景によって三同時制度が実施されないという常習が作り上げられ、立地・投資・利益保障を前提とする計画経済時期のプロジェクト管理方式の名残が、今日の「先にまず認可を出し、その後に審査する」⁶⁸〔先批後審〕というパターナリスティックなプロジェクト管理手法に端的に現れている。

(3) 健全な環境保全管理の仕組みの欠如

環境保全管理の仕組みにおける問題として次の2点があげられる。

まず、環境保全システムにおける監督管理の仕組みの不足である。

環境アセスメントや三同時制度のような建設プロジェクト環境管理制度が整備されても、有効に実施されなければ、環境汚染の未然防止効果はあり得ない。目下、建設プロジェクトに対して管理権限を有する各行政職能主管部門間の交流と連携がなく、相互に制約し合うメカニズムも欠落している。つまり、各職能主管部門はプロジェクトの管理にあたって、相互連携の下で職責を履行するのではなく、それぞれ傍若無人に振る舞い、建設プロジェクトに対する環境保護審査・認可権限の意義を曖昧にしている。例えば、環境保護行政主管部門の審査・認可がなされる前に、計画経済委員会がプロジェクトの設計任務書を認可し、工商部門が発許書を発行し、国土部門が土地の使用証を発行してしまうことは日常茶飯事である。それゆえ、職責や処罰が明確で、実行可能な制約メカニズムが欠落しており、法があってもそれに依らない、法執行が不厳格、違法者が処罰されないという悲惨な状態に陥っているといわねばならない。

次に、汚染処理施設の管理仕組みの立ち遅れである。

⁶⁷ 汪勁・前掲注22・258頁。

⁶⁸ 汪勁・前掲注22・386頁。

環境行政執行は総合性・社会性・技術性が高い業務である。汚染処理にあたっては、技術性や専門性が強くコストが高いため、汚染物質が不安定といった客観的要因に配慮しながら汚染処理施設を整備することが重要である。そして、さらに重要なのは、市場経済のニーズに合致する健全な汚染施設の管理仕組みである。汚染施設の整備は単なる汚染処理の基礎条件に過ぎず、汚染処理施設の正常な運行管理および監督の仕組みこそが、汚染物質の長期かつ安定した基準内の排出のカギとなる⁶⁹。

しかし、汚染処理施設の管理仕組みと環境保全監督管理体制が欠如している現状の下では、環境汚染未然防止システムとしての三同時制度が正常に運用され・健全に機能するのは至難のことであろう。

(4) 公衆参加および社会的監視の欠如

公衆参加とは、「いかなる機関、個人も単独あるいは集団で各種の可能な手続と形式で環境情報を取得し、環境政策に対して意見と建議を提出し、環境管理と環境関連の開発利用行為に対して監督し、自覚的に環境保護義務を履行する行為の総称」⁷⁰である。しかし、目下、公衆参加手法が環境汚染未然防止法制度において認められているのは環境アセスメント法制度であり⁷¹、三同時法制度にはいまだに導入される気配はない。建設プロジェクトの設計段階・施工段階・竣工検査段階のいずれの段階にしても、その具体的進行状況を開示し、公聴会など公衆の積極的な参加を求めるべきである。しかし、建設プロジェク

⁶⁹ 朱萍＝李水華「中小型建設項目環境管理現状・対策及建議」黄岡職業技術学院学报6巻2期(2004年)36頁、銭水苗「論環境行政執法存在的問題及対策」浙江学刊2001年4期152頁。

⁷⁰ 王燦發(北川秀樹訳)「環境保護公衆参加立法の現状と展望」北川秀樹編著『中国の環境問題と法・政策—東アジアの持続可能な発展に向けて—』(法律文化社、2008年)241頁。

⁷¹ 環境アセスメント公衆参加に関しては、水質汚濁防止法(1996年改正、13条4項)、環境騒音汚染防止法(1997年施行、13条3項)、98年条例(15条)、評価法(5条、11条、21条)、行政処罰法(1996年採択、32条)、行政許可法(2003年8月27日採択、2004年7月1日施行、40条)など数多くの法令が類似の規定を扱っている。さらに、2006年2月22日、国家環境保護総局は、環境アセスメント公衆参加暫定辦法〔環境影響評価公衆参与暫行辦法〕を公布し、環境アセスメント公衆参加についてきめ細かく定めている。

トの設計から竣工検査までの一連のプロセスはブラックボックスのなかで行われている。そのため、住民の知る権利、または参加する権利が大いに損なわれ、建設プロジェクトの環境保全三同時管理に対する社会的監視が欠落し、行政の恣意的判断に委ねられる現実にある。

(5) 対象外のものにはさらに無効果

現在の環境保全三同時管理は、建設プロジェクトの竣工検査に重点を置き、設計段階および施工段階の環境管理はほとんど行われていない。特に、建設プロジェクトの施工に伴う環境破壊(汚染)は実際の管理範囲から外されている。例えば、鉄道・道路・観光開発・パイプ設置などの建設プロジェクトは、施工期間が長く、自然保護区、特定の機能を有する区域、景観、湿地、希少動植物の生息地などの重要な自然環境に与える影響が非常に大きいと指摘されている⁷²。それゆえ、このような建設プロジェクトは、施工時に有効な環境保全措置を取らなければ、竣工時に既に取り返しのつかない悪影響が生じるのである。

また、個別建設プロジェクトは三同時制度の対象であるが、区域汚染の総合防止は考慮されていない。つまり、三同時制度は、個別建設プロジェクトに対して環境基準によって環境保護施設の整備およびその審査・認可を行っている。それゆえ、個別建設プロジェクトは環境基準をクリアしさえすれば、区域における総合的汚染がどうであれ、建設プロジェクトが認可され、操業がはじまるのである。

これらが、三同時制度の実施における問題点およびその原因である。これらの諸問題は三同時制度の内在的欠陥によるものというべきであり、現状の深刻さ、事態の複雑さ、解決の困難さがうかがえる。次に、三同時制度の実施を妨げる外在的要因も指摘する。

2 三同時制度の外在的要因によるもの

(1) 深刻な臆ごっこの現実

改革開放以後、特に80年代から90年代にかけて、広い国土のいたるところに、郷鎮企業⁷³の運営する中型・小型プロジェクトが、雨後の筍のように立ち上っ

⁷² 朱萍 = 李水華・前掲注69・35頁。

⁷³ 1984年9月27日、国務院は、「郷鎮・街道企業の環境管理に関する規定」〔關於郷鎮、街道企業環境管理的規定〕を公布した。そして、新築、改築、増築あ

た。郷鎮企業の多くは経営規模が小さく融資制度が未整備のため、環境保護対策に要する資金調達が困難であり、環境保全施設の開発・運用技術が立ち遅れている。したがって、地方都市や県級環境保護行政主管部門が審査・認可する中型・小型建設プロジェクトは、環境保護施設の設計・施工を行うものの正常に稼働させず、竣工検査のための環境保護施設になっていた。さらに環境アセスメント手続や三同時手続を実施せずに、直接主体工事を着工・稼働するプロジェクトも目に余るほど存在していた。

また、地方政府および関係行政機関の環境保全管理が末端企業まで行き届いていない。これに加えて、事前の協議検討が不十分のままトップダウンで指導が下され、またその指導内容が頻繁に変わる等の行政手法上の問題が末端での事務的混乱をもたらした。さらに、企業側の環境保護への理解と協力を得られないゆえに、「上に政策あれば、下に対策あり」〔上有政策、下有対策〕と言われるような「行政と企業の馳ごっこ」が延々と続き⁷⁴、三同時制度の円滑な執行を困難なものにしていた。

(2) 行政の強い干渉

環境法の執行に対して行政指導者の強い干渉がある。近年の経済発展ブームに巻き込まれた地方政府は、投資家を呼び寄せる「優遇政策」を実施し、政府保護プロジェクトを特定し、これに対するあらゆる部門の立ち入り検査を禁止した。その結果、これらのプロジェクトが環境保護行政主管部門の監督管理から遊離し、環境保護管理の「真空」エリアになった。また、ある地方政府は、環境保護審査・認可手続を簡易にするよう指示したり、関係責任者が手続に直接介入したりしていた。このような「優遇政策」の刺激の下で、「小規模、高エネ、低技術」を特徴づける中型・小型企業が環境にデリケートな地域に殺到した。その結果、企業運営により獲得された経済的利益を自己が丸呑みし、引き起こされる環境危害は地域住民に転嫁する悪循環に陥っている。

るいは業種変更の郷鎮企業は三同時制度を実施すべきであり、さもないと、関係部門・機関〔単位〕・個人の法的責任を追及するとした。したがって、少なくとも80年代半ばからは、いわゆる中型・小型企業は三同時制度の実施範囲に含まれていたことになる（羅典榮主編・前掲注23・90頁）。

⁷⁴ 杉山智明「海外事務所特集2：中国の環境問題と地方自治体の国際協力」http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp_jimu/142_2/INDEX.HTM（最終アクセス日は、2010年6月6日）を参照。

このように見てみると、これらの要因は三同時制度の外在的要因とはいえ、非常に深刻な状態にあり、内在的制度的欠陥と相まって、三同時制度を実施する際の障害物となっているといわねばならない。このような内在的・外在的弊害の中では、三同時制度の正常な運用はほとんど不可能に近いといっても過言ではないであろう。

小括

本章では、実際のデータや法執行キャンペーンなどを通じて、三同時制度の運用の実態を検証し、さらに、三同時制度の円滑な実施を妨げる原因について探索した。三同時制度の正常な運用を阻害する原因はほかにもあろうが、いずれにせよその実効性が欠落しており、三同時制度が機能不全に陥っているといわねばならない。

むすびにかえて

これまで三同時制度の構造とその運用について議論を進め、冒頭で提起した三同時制度の構造的特質（課題①）および三同時制度の役割（課題②）をめぐって、筆者なりの解明に努めてきた。

まず、課題①については、三同時制度は、本来環境アセスメント法制度と不縁であったが、制度的に組み合わせられることによって、環境アセスメント手続の延長線上に位置づけられ、かつ環境アセスメント制度の実効性担保措置として位置づけられている、ということができよう。

建設プロジェクトに対する環境汚染未然防止管理は、特に環境アセスメント制度と三同時制度の実施によって保たれてきた。三同時制度は、新規汚染源をコントロールする法的措置であり、環境アセスメント手続の延長線上で、それを実効的なものにするための有力な補充であると位置づけられている⁷⁵。しかし、両制度の制定時期が異なっていることから、決して最初からセットで設計されたものではない。むしろ、制度の位置づけ・手続的プロセスなどの設計図（図1）は、あたかもパズルのように、後から意識的に組み合わせられたもの

⁷⁵ 汪勁『環境法律的解釈：問題与方法』（人民法院出版社、2006年）336頁。

である。このことは、両制度の法的手続を煩雑にし、事業者にとっては手続的迷宮のような存在であり、かえって手続からの敬遠・逃避の原因になっているのではないかと思われる。

次に、課題②については、三同時制度は、環境行政にとって新規汚染防止における切り札的存在であるものの、事業者にとっては建設プロジェクトの重荷であり、環境行政機関によるプロジェクト竣工検査を無事通過するための通行許可証の役割しか果たしていない、というべきである。

本来、三同時制度の環境汚染（破壊）未然防止という目標が達成されていれば、今日のような環境危機は避けられるはずであった。しかし、トップダウンによる環境行政では、三同時制度を含む様々な環境管理手法が講じられているが、地方政府における環境管理態勢が付いていかず、地方に分布する大多数の中型・小型建設プロジェクトが野放しにされている。一方、事業者にとって、三同時制度（環境保全施設）は建設プロジェクトの重荷である。事業者は、環境行政の竣工検査を通過するため止むを得ず環境保全施設を整備するが、竣工検査に合格した後にその正常な運用を恣意的にストップする例があとを絶たない。このように、三同時制度の運用は形骸化し、その環境汚染未然防止機能も有名無実の存在になっているといわねばならない。この結果、深刻な環境問題が惹起され、悲鳴を上げた大自然からしっぺ返しをくらっている。

ところで、三同時制度が計画経済の産物であるという唯一の理由で、企業ごとによる汚染防止施設の整備を取りやめ（三同時制度廃止論）、集中型処理施設をもって一律に環境汚染を処理するという見解がある⁷⁶。それによると、三同時制度は計画経済時代に必要であったが、市場経済体制の下では、政府による企業への直接的コントロールおよび煩瑣な審査・認可手続はその必要性を失った。企業は環境保護産業ではなく、損益を自己負担する経営主体であるので、企業にとっての三同時制度は人的・財的・物的浪費である。それゆえ、環境汚染防止の救世主は「環境保護産業」であり、それによる汚染物質の集中的処理が主流になるべきであるという⁷⁷。

この見解における、三同時制度の手続的煩雑さ、なかんずく機能不全の指摘に対しては賛同しうるものの、制度廃止論については議論の余地が残る。

⁷⁶ 楊源・前掲注65・37～38頁。

⁷⁷ 楊源・前掲注65・38頁。

第1に、それは汚染者処理原則に合致しない。経済体制が変わったからといって、汚染物質の始末を他人に転嫁することは、環境汚染責任の丸投げであり、到底許されるべきではない。企業は、市場経済体制の下でこそ、競争の激しい市場経済の中で生き残るためにも、常に環境に配慮した運営を営み、エコ商品への取り組みを工夫しなければならない。一概に集中型処理施設をもって、三同時制度を廃止するという主張は、汚染者処理原則に真っ向から抵抗するものであり、「先に汚染し、その後処理する」悪質業者の代言にすぎない。

第2に、それは現在の環境汚染が蔓延している実情に合致しない。目下、環境汚染（破壊）状況は、人口・企業の集中している都市型から、次第に人口・企業の分散している農村型へとシフトしている。集中型処理施設は都市部の下水道処理やごみ処理に適しているが、企業（プロジェクト）による廃棄物、特に排気（大気汚染）、悪臭、騒音、振動、地盤沈下などの処理には無理が生じる⁷⁸。さらに、農村部で分散しており、主要な汚染（破壊）源というべき郷鎮企業に対しては、依然として無力であろう。

第3に、制度廃止の原因が現実に合致しない。この主張は、三同時制度は計画経済時に制定されたものであり、現在の市場経済のニーズにもはや適応できないという唯一の理由に貫かれている。これは、木を見て森を見ず、変わる経済体制に気をつかうが、変わらぬ政治体制に気をつかわない見解であり、現実の中国社会をあまりにも単純化し過ぎているのではなからうか。

いずれにせよ、三同時制度には難問が山積していることは間違いない。三同時制度を実効的なものにするには、制度的基盤を根本から見直し、単なる規制型管理体制からチェック・評価型管理体制（三同時実施後におけるフィードバックのための再調査や評価）へ、行政のパターンリスティックな管理体制から参加型管理体制（公聴会やパブリックコメントなど）へとシフトしていく必要がある。今後いかに舵を取っていくのかが中国政府に問われている最大の課題である。

⁷⁸ 環境汚染集中処理産業は、設立の条件が整えられているエリアにおいて、第三者機関として存在し、企業に対し技術的支援を行い、汚染防止能力のない企業をサポートするなど環境保護三同時施設を日常的に監視する機関として並存することは可能であろう。

救済なしには権利が語れない⁷⁹。三同時制度を意味あるものにするため、市民の清潔で美しい環境を享受する権利の事前および事後的な救済の充実も必要不可欠である。本稿では、三同時制度実施に伴う司法的救済、なかんずく現実に萌芽しはじめている公益訴訟などについては詳しく取りあげることができなかった。今後の研究の課題としたい。

付録：三同時制度に関係する主要な法令の年表

| 採択（施行）年度 | 主要法令 | 公布機関 |
|-------------|---|---------------------------------------|
| 1973年** | 環境の保護と改善に関する若干の規定（試行） | 国務院 |
| 1979年9月13日 | 環境保護法（試行） | 全国人大 |
| 1980年11月1日 | 基本建設プロジェクト、技術施策プロジェクトが厳格に「三同時」を執行することに関する通知 | 国家計画委員会、国家建設委員会、国家経済委員会、国務院環境保護指導グループ |
| 1981年5月11日 | 基本建設プロジェクト環境管理辦法 | 国家計画委員会、国家建設委員会、国家経済委員会、国務院環境保護指導グループ |
| 1984年5月8日 | 環境保護事業に関する決定 | 国務院 |
| 1986年3月26日 | 建設プロジェクト環境保護管理辦法 | 国務院環境保護委員会、国家計画委員会、国家経済委員会 |
| 1987年3月20日 | 建設プロジェクトの環境保護設計規定 | 国家計画委員会、国務院環境保護委員会 |
| 1989年12月26日 | 環境保護法 | 全国人大 |
| 1990年6月1日 | 建設プロジェクト環境保護管理手続 | 国家環境保護局（現在の国家環境保護部） |
| 1996年8月3日 | 環境保護の若干の問題に関する国務院の決定 | 国務院 |
| 1998年11月29日 | 建設プロジェクト環境管理条例 | 国務院 |
| 2001年12月27日 | 建設プロジェクトの環境保護竣工検査管理辦法 | 国家環境保護総局 |
| 2002年10月28日 | 環境影響評価法採択 | 全国人大 |

**環境保護と改善に関する若干の規定（試行草案）は、1973年8月5～20日に開催された第1回全国環境保護会議において採択されたことが確認できる。しかし、その公布・施行時期については不明確である。同年11月に公布されたという情報もある（蔡守秋「論当代中国環境法的发展特点和趋势」<http://chinalawlib.com/95488317.html>（最後アクセス日は、2010年6月6日））。

⁷⁹ 汪勁・前掲注22・195頁。