

中国新疆ウイグル自治区における  
地方環境立法に関する研究

The Study on Local Legislation  
in the Xinjiang-Uygur Autonomous Region

2013.9

東京農工大学大学院  
連合農学研究科  
農林共生社会科学専攻  
阿迪拉 库尔班  
ADILA KUERBAN

# 目次

## 第一章 序

- 1 問題関心
- 2 研究の目的

## 第二章 自然環境の特徴と環境問題

- 1 自然環境の特徴
- 2 主な環境問題

## 第三章 地方立法の法的枠組・沿革

- 1 はじめに
- 2 地方立法の枠組
- 3 民族区域自治法律制度に基づく法規範の制定
- 4 地方立法に関する若干の考察
- 5 まとめ

## 第四章 新疆ウイグル自治区における地方環境立法

- 1 地方環境立法の概要
- 2 地方環境立法の全体像・体系

## 第五章 新疆ウイグル自治区環境保護条例

- 1 総則（第一章）
- 2 環境監督管理（第二章）
- 3 環境の保護及び改善（第三章）
- 4 環境汚染の防止（第四章）
- 5 法律責任（第五章）
- 6 考察

## 第六章 新疆ウイグル自治区タリム川水資源管理条例

- 1 総則
- 2 タリム川流域水利委員会・タリム川流域管理局
- 3 流域計画及び地域計画
- 4 川の管理等
- 5 法律責任
- 6 考察

## 第七章 新疆ウイグル自治区における地方環境立法の執行過程

- 1 聞き取り調査の概要と調査結果
- 2 <sup>ランジュ</sup>蘭州大学の論文にみる「新疆ウイグル自治区タリム川水資源管理条例」の執行の現状

## 第八章 結語

# 第一章 序

## 1 問題関心

新疆ウイグル自治区（以下、新疆と呼ぶ）は、自然環境条件が大変厳しく、元来的に生態環境が脆弱な地域である。そのため、西部大開発に代表されるこの地域における経済活動の活発化は、生態環境破壊をもたらしつつある。

深刻化する新疆における生態環境破壊に対する処方箋としては、中国中央政府による支援はもとより、国際協力、NPO 支援等の外部による協力がしばしば挙げられている。しかし、持続可能性の観点からすれば、まずもって自治区（ひいてはその住民）が自立的に解決に動くことが重要である。

とりわけ、立法的解決を検討すべきと筆者は考えている。というのも、これまで中国は、法はあっても機能していないといった批判を受けてきたが、「依法治国」の理念が 99 年改正によって中華人民共和国憲法に盛り込まれ、それをより確かなものにするため 2000 年に中華人民共和国立法法が制定される等、立法の機能強化が、国の最重要政策の一つとなっているからである。

しかしながら、筆者の調査によると日本では新疆における地方環境立法に関して詳しく述べられた先行研究が存在していない。そこで、本稿ではこの新疆の地方立法の現状を明らかにし、新疆における地方環境立法の今後の課題を示すことを試みる。

## 2 研究の目的

以上のようなことから、研究の目的を次の点に置いた。すなわち、新疆ウイグル自治区における自然環境の保護・改善を目的とする地方環境立法について、その国法上の位置づけ（地方立法の法的枠組・沿革）、法体系、具体的立法内容、及び執行の状況を明らかにし、新疆における地方環境立法の今後の課題を示すことである。

## 第二章

### 自然環境の特徴と主な環境問題

新疆における地方環境立法について検討を行う前に、新疆のおおよその自然環境の特徴と、そこで生じている主な環境問題の概要について述べておきたい。新疆に於ける自然環境や環境問題について報告している文献は日本では少ないので、現地で入手した文献に基づき、少し詳しく述べることとする。

先に、新疆の人口等基本情報を示しておく。新疆は、中国の西北の辺境に位置し、その面積は、166.49万k㎡で中国全面積の6分の1を占める。これは中国の全行政区中、最大の面積である。人口は約1900万人、ウイグル族880万人を筆頭に計47民族が存在する（漢民族は770万人でウイグル族に肉薄している）。

#### 1 自然環境の特徴

##### (一) 地理と地形<sup>1</sup>

新疆は、四方の海から遠く離れた場所に位置し、それが大きな地理的特徴となっている。すなわち、ユーラシア大陸の内陸に位置し、東は太平洋から2500km～4000km離れ、西は大西洋から6000km～7500km離れ、南はインド洋まで1700km～3400km離れ、北は北極洋まで2800km～4000km離れている。そのため、各洋からの新疆への大気の流れの影響をみると、太平洋からの湿潤な気流はごく少量が重山を越えて新疆南部に至るに過ぎず、インド洋からの気流は青チベット高原で遮られており、ただ大西洋と北極洋の気流が新疆西部と北部にいくらか影響を及ぼしているという程度である。それ故、この海からの地理的距離が、新疆をユーラシア大陸における大きな乾燥地帯にせしめている大きな理由となっている。

また、新疆は、世界的に見ても高い山々に取り囲まれているという地形的特徴も持つ。このことも、新疆の乾燥環境の形成の一因となっている。新疆は、北から、山・盆地・

---

<sup>1</sup> ここでの記述は主に、新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班編『新疆ウイグル自治区生態環境現況調査報告』新疆ウイグル自治区人民政府（2001年5月）50-51頁に基づく。この調査報告書は、2000年8月に国家環境総局が西部地区人民政府に対して行った《西部地区生態環境調査展開の通知》に基づき、新疆人民政府が行った調査の調査結果報告書である。新疆人民政府は、これ以後に総合的な生態環境調査は行っていない。

山・盆地・山という地形的構造をもつ（「三山挟二盆」と表現される）。すわなち、北から阿勒泰山脈（平均海拔 3000 m で最高峰は友誼峰の 4373 m）、准葛而盆地（面積 38 万 k m<sup>2</sup> ・ほぼ日本の面積）、天山山脈（平均高度 4000 m で最高峰は托木尔峰（ポベータ峰）の 7455 m）、塔里木盆地（面積 38 万 k m<sup>2</sup>）、崑崙山脈（平均海拔 5000 m で最高峰は乔戈里峰(K2)の 8611 m）である。天山山脈の南を南疆、北を北疆と呼ぶ。

さらに新疆の地形上の特徴として砂漠の存在がある。准葛而盆地の中に古爾班通古特砂漠（面積 5 万 k m<sup>2</sup> ・半固定砂丘）があり、塔里木盆地の中に塔克拉玛干砂漠（面積 33 万 k m<sup>2</sup> ・流動砂丘）がある。その他新疆の地形の特徴をなすものとして、塔里木盆地にある内陸河川の塔里木川や、天山山脈の東にある海拔が世界的に見ても大変低い吐魯番盆地がある。

以上のことから、新疆は、中国において、最も変化に富み最も複雑な地形を有する最も広大な地帯とされている。

## （二） 気候<sup>2</sup>

新疆全体では、冬の平均気温はマイナス10℃～マイナス17℃で、夏は北疆20℃～25℃・南疆25℃～27℃となっており、年間を通して気温差が大きい。

新疆の気温差が1つの気候的特徴とすれば、もう1つの特徴は乾燥である。先に述べたように、新疆は各大洋から遠く離れているため、乾燥が生じる。これが新疆の水不足をも帰結させる。新疆全体の年平均降水量は147 mmで、中国全国平均の23%程度である。北疆の年降水量は、150 mm～200 mmで、南疆は100mm以下、吐魯番に至っては10 mm程度しかない。

新疆には強風が多いという気候的特徴もある。北疆の西北部・東疆・南疆東部が、特に強風の多い地区となっている。砂風の吹く日数は、塔里木盆地で年平均30日以上で、北疆および東疆の大部分の地区は年平均20日前後となっている。南疆には砂風の元となる砂源が多く、毎年南疆では3～5月に多くの「砂塵暴」（西部地区特有の災害をもたらす程の砂風の嵐）が起こっている。

## （三） 水資源<sup>3</sup>

新疆の河川は、ごく一部（2つ）を除いて全て内陸河川（下流が砂漠の中で消えてしまう河川）であり、新疆は中国で最も内陸河川の多い地区として知られる。塔里木川、叶而羌川、和田川等は途中大河となるが、このような大河でも内陸河川なので最後は流

<sup>2</sup> ここでの記述は主に、前掲注1、52-54頁に基づく。また、グリナルアブドラ「中国新疆ウイグル自治区について」季刊北海学園大学経済論集、54(1)、北海学園大学、2006年、112-113頁も一部参照している。

<sup>3</sup> ここでの記述は、主に前掲注1、55-57頁に基づく。また、中国新疆ウイグル自治区人民紙府外事弁公室（劉宇生他編著）『新疆外覽』新疆人民出版社（2001年）[日本語版：文芸社（2003年）]、日本語版19-20頁も一部参照している。

量が減少する。湖は、大部分が河川の終点湖で、面積の変化が大きく、しばしば位置が変わるものがある。

地下水源は山から来て、盆地下深くで「地下水区」を形成している。山地の降水量が多い一方で盆地の降水量が少ないことから、地表水と地下水の相互転換が行われやすいとされる。新疆北部と西部は、降水が多いので、地下水量が比較的豊かであるが、新疆東部と南部は乾燥し降水が少ないので、地下水量に乏しい。

#### (四) 鉱物資源<sup>4</sup>

新疆には、豊かな鉱産資源が埋蔵されており、産出される鉱物の種類も豊富である。鉱物産出地は約 4000 ヶ所あり、埋蔵量の多い鉱物の種類は 117 種とされており、産産区の数 637 である（石油、天然ガス区を含めず）。1998 年末までの統計によると、埋蔵量の第一位の鉱物が 6 種、第二位の鉱物が 8 種、第三位の鉱物が 1 種、第四位の鉱物が 10 種である。10 位以内の鉱物は 41 種類となっている。

鉱物資源のうち、埋蔵量総量の経済価値が高いものについて、埋蔵量を示すと以下の通りである。①石油天然ガスにつき発見された油田は 60 箇所とその石油埋蔵量は  $216,849 * 10^4 \text{ t}$ ・天然ガス埋蔵量は  $6174.94 * 10^8 \text{ m}^3$ 、②石炭鉱物につき発見された鉱山は 134 箇所とその埋蔵量は  $9607373 * 10^4 \text{ t}$ 、③銅鉱物につき発見された産地は 31 箇所とその埋蔵量は  $319 * 10^4 \text{ t}$ 、④ニッケル鉱物につき発見された産地は 9 箇所とその埋蔵量は  $17.46 * 10^4 \text{ t}$ （ニッケル金属量）、⑤金は広く分布しており各山系の全ての山地で発見されておりその埋蔵量は 200t 近くに達する。統計によると自治区 85 県の中で 63 県（市）に金産地が存在し、そのうち 34 県（市）で金の採掘を行っている。⑥カリウム塩は罗布泊地区の罗北洼地、库米什盆地、及び库木塔格等で発見されておりその埋蔵量は  $20 * 10^4 \text{ t}$  である。

#### (五) 野生動植物資源<sup>5</sup>

経済的価値をもつ植物が多く存在するのが特徴である。草原植生の飼養用植物の種類が多く、その質も良い。また、飼養以外の用途の資源植物（すなわち、薬用、繊維用、芳香用、油用及び特種経済植物）の種類も豊かである。特に砂漠植生の麻黄・ウラル甘草・羅布麻は植生分布面積が広く、埋蔵量も多い。又、野生の植物種の種類数は全省区の中で新疆が最も多いとされる。国家の保護範囲に入れられている植物は、シベリアモミ、シベリアチョウセンマツ、新疆野生リンゴ、胡桃、コヨウ、など 21 種ある。

<sup>4</sup> ここでの記述は、新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注 1、167-168 頁に基づく。

<sup>5</sup> ここでの記述は、新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注 1、57-58 頁及び、中国新疆ウイグル自治区人民紙府外事弁公室・前掲注 3、32-34 頁に基づく。

新疆には希少脊椎動物が 113 種存在しており、これは国家が重点的に保護している種数の 28.97% を占めている。そのうち、野生ラクダ、野生馬、野生ヤク、野生ロバ、賽加羚羊<sup>サイガレイヨ</sup>、オグロ鶴などが、世界的にも希少とされている。

## (六) 生態環境の脆弱性<sup>セイジャクセイ</sup>

最後に新疆の生態環境の脆弱性について述べておきたい。新疆の前述した自然環境条件（新疆の地理的位置、複雑な地形、大きい気温差、極度の乾燥、日照り、水分不足、砂嵐を含む頻度の高い強風等）は、新疆の生態環境の脆弱性をもたらしている<sup>6</sup>。ここでの生態環境の脆弱性とは、言い換えれば、当該生態環境の、人間活動等の外部影響に対する受容能力ないしはそれからの保全能力が低いということである。

2002 年に発表された当時中国国家環境総局の金冬霞の論文に、脆弱な生態環境に関する 11 項目の指標からなる評価システムにもとづいて、北京、天津と海南島省を除く全国 26 の省、自治区を対象に定量的な評価分析を実施した結果が記されている<sup>7</sup>。それによれば、「軽度の脆弱」が 6 省区、「中程度の脆弱」が 5 省区、「強度の脆弱」が 7 省区、「極めて強度の脆弱」が 8 省区となっており、新疆については、「極めて強度の脆弱」に分類されている。

## 2 主な環境問題

### (一) 砂漠化

新疆の砂漠化の原因は人為的なものと自然現象由来のものがあると言われている<sup>8</sup>。人為的な原因は、他の西部地区と同様のもので、人口の増加や乱開発により過度の開墾、過放牧、森林の伐採が行われているといったものである。一方、新疆では自然的要因も大きい。新疆の気候の特徴である気候の乾燥、少ない降水量、強風等の影響で、流砂が移動して砂漠化を進めている。古爾班通古特砂漠<sup>クルバンツング</sup>の南辺が数 km にわたり砂漠化している。タリム盆地は、8600 平方キロメートルが砂漠化している。

特に、多く地区で、「砂塵暴」が増加しており、これが砂漠化を促進している。例えば、タリム盆地西北部は、1980 年以前は、この砂塵の嵐は年平均 39.5 日であったが、1981 年から 1993 年は年平均 75.9 日となり、2 倍になっている。精河县<sup>ジンヘ</sup>は、1981 年から 1992 年は年平均で 50 日に達して、これは 1970 年代の 5 倍であり、1960 年代の 7 倍で

<sup>6</sup> 新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注 1、58 頁参照。

<sup>7</sup> 金冬霞、鈴木常義訳「西部開発をめぐる生態環境の現況と環境政策についての考察」龍谷法学、35-2、龍谷大学、2002 年、313-314 頁。この調査分析自体は、金冬霞自らによるものではなく、趙躍龍らによるものとされている。

<sup>8</sup> 以下の記述は、次の文献による。周华荣・黄韶华「新疆生態環境問題及び若干の思考」旱魃区資源環境雑誌（Journal of Arid L and Resources and Environment）、第 4 期号、1999 年、3-4 頁。



ある。この砂塵の嵐の原因は、やはり、気候の乾燥、少ない降水量、強風等とされている<sup>9</sup>。

## (二) 森林と草原の破壊<sup>10</sup>

新疆では、森林の伐採により天然林が破壊されており、これが動植物生息地の減少、温室効果、水土流失、土地砂漠化、保水能力の減少等生態環境の悪化を引き起こしているとされている。また、砂漠にある高木と灌木林の破壊が新疆の砂漠化に拍車をかけており、例えば古爾班通古特砂漠は20世紀半ば、固定または半固定砂丘の面積が97%で移動砂漠の面積が3%であったが、現在では移動砂丘の面積は15%にまで拡大しているという。

また、草地の三化（退化、砂漠化、アルカリ化）が重大な問題となっている。中国科学院新疆分院の調査によると、塔里木川で軽度以上退化した草地面積は4,892km<sup>2</sup>で草地総面積の57.5%を占めている。輪胎県は60年代以来、牧草地の水分量減少により一部の牧草が枯死し、残り915km<sup>2</sup>の草地も、その60%の553km<sup>2</sup>が退化・砂漠化している。シュレ県の砂漠化面積は80年代の467km<sup>2</sup>から1513km<sup>2</sup>に増加しており、毎年平均61km<sup>2</sup>増加している計算になる。乾燥、水の枯渇により植生の退化と牧草の枯死が生じ、それが原因で塔里木川の岸辺に住んでいる遊牧民が移転せざるをえない状況となっている。英蘇牧業隊は、218号国道の隣の若羌県に移転し、そこを新定住地としている英蘇隊の旧定住地は現在歴史的な遺跡になっている。しかしながら、羊の消滅、水資源の枯渇が原因で、第二次移転の悲劇に直面している。

また、荒地開墾が問題となっている。荒地開墾とは牧草地を開墾することであるが、これが、草地面積の減少と砂漠化の直接的原因となっている。荒地開墾で草地面積が減少し、一定面積当たりの家畜頭数が年々増加し、必然的に草地が退化を起している。近年の綿花開墾熱の影響で、荒地開墾が無秩序に行われ、その上栽培を行わず放置される土地が生じ問題となっている。統計によるとタリム川中下流にあるバ州では1988年からの10年間に開墾された土地の面積は878km<sup>2</sup>で、このうちその後放置された土地がその20%前後ある。尉犁県のタリム川流域側でも、その開墾面積は201km<sup>2</sup>のところ、99年の栽培面積は73km<sup>2</sup>となっており、残りの12.8km<sup>2</sup>は全て放置されていることになる。

さらに、長期にわたる草地に対する強奪的な放牧が、草地の退化と草地の砂漠化を加速している。塔里木流域の牧草地は、四季を通して間断なく放牧に利用されており、牧

<sup>9</sup> 北川・前掲注8、7頁参照。そこには西部地区における「砂塵暴」についての記述があり、その原因は、「気候の乾燥や少ない降水量、高温という状況に、大気の寒暖の差による強風が加わったことによる。特に、甘肅東部、寧夏、内蒙古西部地区は植被覆蓋率が低いため、表土むき出しのところに強い気流作用が加わったことによる」としている。

<sup>10</sup> ここでの記述は、新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注1、108-109頁および173-174頁に基づく。

草の種の繁殖と草地の休養生息の機会があまりないという状況である。このような牧草の成長状況を考慮しない放牧が、草地の退化と砂漠化を引き起こしている。

草地に必要な灌漑設備が不足していることも草地における問題となっている。灌漑設備の不足により、遊牧民は牧草地を灌漑するために川から無秩序に水を引水し灌漑している。牧草地を灌漑すると同時に大量の水流が天然窪地と砂漠に入りこみ、水資源を必要以上に浪費している。さらにこれが草地の沼地化を引き起こし、放牧の利用価値を十分に喪失させている。

また、油田探査・油田開発の関連施設等の建設及び石油天然ガス輸送のためのパイプラインや道路建設により、細土の平原及び塔里木川に沖積して形成された平原における植生（特に胡楊林の植生）が破壊されている<sup>11</sup>。

### (三) 野生動植物の減少<sup>12</sup>

山地の森林と平原の林の破壊によって、山地の野生果樹と平原の胡楊林の分布面積が急激に減少している。例えば、伊犁の野生リンゴ(*Malus sieversii*)林の総面積は、1950年代に9330 haであったが、現在は3300~4000 haに減少している。タリム川の胡楊林の総面積も1950年代に46万 haあったが、1970年代末には17.5万 haに減少していたというデータがある。近年、29.8万 ha ぐらいまで回復しているとするデータもあるが、1950年代に比べればまだまだ少ない。なお、近年の地下水の大量利用によるタ塔里木川の渇水も、この流域での胡楊林減少の原因となっていると指摘されている<sup>13</sup>。さらに、樹木種の数も減りつつある。絶滅危惧種である歐洲李(*Prunus domestica*)は4地点で分布するのみとなっており、野生胡桃(*Juglans cathayensis*)もその分布地点が僅かしか残っていない。また、資源植物も減少している。資源植物の乱獲等によって、それら植物が減少ないし消滅している。特に、甘草、麻黄、ニクジュウヨウ、貝母などの薬用植物は、長年にわたり大量に採取され、その植物資源が急激に失われている。

野生動物は、生存区域が縮小し、その数も減少ないし絶滅している。新疆トラは既に絶滅し、野馬も野外では絶滅し、野双峰駱駝、タリムアカシカ、賽加羚羊、アジア野生ロバなどの種群は、急激に減少している。

<sup>11</sup> 「八五」期間においては、タリム石油天然ガス探査開発（民間組織）指導部は、主に三つの油田を集中的に開発したが、それにより破壊された各種植生面積は33.26km<sup>2</sup>で、タリム中流の胡楊林破壊による木材備蓄量の損失も6608m<sup>3</sup>にのぼる。また、農田の破壊で食糧生産も561.40 t 減産し、牧草地の破壊で一定面積当たり放牧可能な家畜頭数も減少している。「九五」期間においては、ハデ4号、タへ3号、タへ4号及びサンタムなどの油田の石油採掘の際、胡楊林区域内において作業を行ったため、胡楊林が破壊されるという事態が生じた。そして、1998年~2000年のタリム石油天然ガス探査開発で行った生態環境の影響調査でも、中山間の平原区細土地帯では、川の流れによって広域にわたり自然植生が生息していたが、油田地区の道路建設によってその川の流れが遮断され、下流では植生が広範囲に枯死し砂漠化が進行している状況にある。新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注1、173-174頁。

<sup>12</sup> ここでの記述は、新疆 GEF-012 プロジェクト事務所編『新疆土地退化総合防止戦略と行動計画』、新疆科学技術出版社、2009年、36頁に基づく。

<sup>13</sup> 金・前掲注7、99頁。

#### (四) 水の汚染・枯渇

##### (1) 水の汚染

新疆の一部の地域における水資源の水質は、年々悪化している。理由は、土壌浸食、農業排水、及び工業（後述の鉱物資源開発も含む）・生活污水の排出等である。例えば、タリム川は、1958年以前の水の鉱化度は、年平均1.0g/l未満であったが、現在では、それが年平均で1.85g/lにまで上昇し、5.0g/lを超える月が2か月もあるほどである<sup>14</sup>。また、新疆の少なからずの湖の水質が、上記のような理由によって悪化している。石河子磨菇（シヘジモグ）湖ダムもそのような湖の一つであるが、有機汚染科目と富栄養化指標基準の超過率が100%近くになっている。また、南疆の幾つかのダムの水の鉱化度は1.0g/l以上となっており、西科尔（シケル）ダムに至っては最高5.6～6.2g/lに達している<sup>15</sup>。

農地からの排水は、無視できない水質悪化の原因となっている。農地の大量の排水が河川に流入し、河川や湖の水の溶解金属イオンの割合が増加し、水が塩化している。新疆全体での年間の塩分ないしアルカリ水の排水量は、4億トンと推測されている。これが、植生を破壊し、土壌の浸食を引き起こし、河川水の泥と砂の含有量を増加させている<sup>16</sup>。

新疆における利用可能な地下水資源は、第四系地下水水層中に分布している。ところが、石油天然ガス地層はこの第四系地下水層の下に存在するため、石油の探査開発掘削の際は、この地下水層を貫通しなければならず、これにより地下水汚染が発生している。さらに、石油の採掘、地上輸送、及び製油により地表水の汚染が発生している<sup>17</sup>。例えば、調査によると、タリム盆地北辺クチャの拗陥の石油天然ガス田の影響で、元は水質良好なクチャ川の水から石油類汚染物が検出されている。その濃度は0.05mg/lに達しており、深刻な汚染になりつつある<sup>18</sup>。盆地地下水の汚染破壊は看過できない問題とな

<sup>14</sup> 新疆 GEF-012 プロジェクト事務所・前掲注 12、35 頁。

<sup>15</sup> 同 35 頁。

<sup>16</sup> 周等・前掲注 9、3 頁。

<sup>17</sup> なお、石油開発により、土壌に対する汚染も広がっている。西北石油局の統計によると、タリム盆地石油天然ガス田において1986年～1999年に汚染された土壌の面積は24.8km<sup>2</sup>であり、汚染の内容は主に、廃棄した泥水、油井掘削時の廃水、地面に落下した原油、及び突発事故時に発生した漏洩原油等である。汚染された土壌の回復措置は、突発事故のあった場所、探査が行われた場所、及び採油場所に限られているが行われているが、その汚染物除去の方法が、各油区の大部分の地面の汚染物をその場で土をかけて埋める措置を実施することで行っているため、これが二次汚染の危険を生じさせているといわれる。新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注 1、172-173 頁。

<sup>18</sup> トルファン盆地にはシャンシャン、チュウリン、ウェンジサン、ミトウなど四つの油田とチュドン天然ガス田が分布しているが、新疆環境観測センターによる2000年3月完成の「トルファン・ハミ油田のシャンシャン、チュウリン、ウェンジサン、ミトウ等の油田環境影響評価報告書」は、トルファン・ハミ油田の16地下水観測点の水文の干ばつ期、平常期、洪水期の三回の検査資料に基づいて、各油田の当初の環境影響評価報告では地下水水質は良質であったが、直近10年の油田開発により、現在は16観測点で石油類、COD、揮発性アルコールが検出されている、と報告している。新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注 1、173 頁。

っている。この他、新疆には広く金鉱脈が存在するが、採掘後に金を浸出させる選鉱工場が、浸出させる際にシアン化法を採用していると、その工場排水にシアン等の有害物質（シアンの他、銅、鉛、ヒ素、亜鉛、水銀などが含まれている）が混入されていることがあり、これによって水の汚染が生じている<sup>19</sup>。

## （２）水の枯渇

新疆の河川は、その全長が短くなっている。例えば、北疆の瑪納斯川下流と南疆のタリム川下流は枯渇してしまっている。塔里木川は全長 1321km のうち、300km が断流しており<sup>20</sup>、断流区間周辺の生態環境は、深刻な危機に瀕している<sup>21</sup>。

また、新疆の湖の総面積は、50 年代の 9700km<sup>2</sup> から 4784km<sup>2</sup> へ減少している<sup>22</sup>。多くの湖が縮小ないし枯渇しており、有名な羅布泊湖、台特馬湖、瑪納斯湖、艾丁湖、艾比湖なども縮小している。例えば、艾比湖は、50 年代の 1500 km<sup>2</sup> から 500 km<sup>2</sup> へと縮小している<sup>23</sup>。

このような水の枯渇は新疆固有の問題ではなく、中国西部の西北地区共通の問題となっている。この地区の水の枯渇の原因について次のような指摘がなされている<sup>24</sup>。

「もともと少ない降水量にもかかわらず、建国後、西北地方で人口が4580万人から1.12億人に増えたこと、灌漑面積はこれに伴い204万haから761万haに増加し、食糧生産量も4倍に増加したことなどにより、工業・農業・生活用水の総量が3倍強に増加するなど水需要が大幅に増えたことが原因として指摘されている。

また、水利施設の建設の遅れ、老朽化しても修理されないこと、水資源の利用が不合理的で、事業間、地区間、上流・下流間の水利用の矛盾が深刻であること、権威のない管理機構と正常な引水秩序の欠如、節水意識の欠如などが水不足に拍車をかけている。なかでも、西部地域の農業においては、1 kgの食糧生産に東部の8倍、全国レベルの1.8倍にあたる3.48m<sup>3</sup>の水を消費しており、灌漑技術の遅れによる水資源の浪費が深刻であるといわれる。また、都市においては、一人当たりの生活用水は、広西、重慶、雲南の3省市を除いてすべて全国平均の227m<sup>3</sup>/日よりも低く、内モンゴルは最低の71m<sup>3</sup>/日となっている。」

<sup>19</sup> この段落での記述は、新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班・前掲注1、175－176頁に基づいている。

<sup>20</sup> 北川・前掲注8、11頁。

<sup>21</sup> 金・前掲注7、98頁。

<sup>22</sup> 周等・前掲注9、3頁。

<sup>23</sup> 北川・前掲注8、11頁。

<sup>24</sup> 同11-12頁。

## 第三章

### 地方立法の法的枠組・沿革

#### 1 はじめに

##### (1) この章の目的

この章は、新疆ウイグル自治区における地方立法の法的枠組、沿革を明らかにし、その考察を行うことを目的とする。

##### (2) 既往の研究

これまでの日本における、中国地方立法に関する研究は、中国の民族区域自治法律制度に基づく立法(自治条例・単行条例・変通補充法律制度による立法)について論じたものが中心である。そのようなものの中で本章と最も関わりが深い論考は次の2つである。すなわち、民族関係の処理に関する法律およびその他規範性文書の立法であるところの「民族立法」の手續の全体像を示した上で自治条例及び単行条例に関わる問題他民族立法をめぐる諸問題を論じた小林(2002a)及び、少数民族や民族地域における慣習法であるところの「民族慣習法」と変通補充法律制度の関係等を論じた小林(2000b)である。また、芒(2006)、宇田川(2006)は何れも、民族自治地方の自治立法の課題や問題点を指摘するものであるが、前者は、主に内モンゴル自治区における自治立法の現況の検討からこれを指摘するものであり、後者は、全国の民族区域自治地方の自治条例の制定状況の検討からこれを指摘するものである。

これらの研究は、本研究にも大きな知見を与えるものである。ただ、本章とは研究目的の他、次の点で異なっている。すなわち、本章が1)民族区域自治法律制度に基づく地方立法以外で、自治区内で制定可能な地方立法(「地方性法規」や「(地方政府)規則」)も含めて研究対象としている点、2)中国における地方立法の枠組を示す方法において、中国の憲法・法律の条項を明示することで法的根拠を明確にすることに重点が置かれている点及び3)これまであまり研究対象とされてこなかった新疆ウイグル自治区における地方立法の枠組・沿革を明らかにしようとしている点である。

#### 2 地方立法の法的枠組

##### (1) 地方立法権の帰属主体

まず、新疆ウイグル自治区における地方立法権の帰属主体を、中国の憲法及び各種法律の条項

を手がかりに明らかにしたい。中国の国家機関は憲法によれば、全国人民代表大会・国家主席・国务院・中央軍事委員会・地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府・人民法院及び人民検察院に分類される<sup>25</sup>。この内の、地方各級人民代表大会及び人民政府と、地方各級の人民法院及び人民検察院を一般に、地方国家機関という<sup>26</sup>。地方であっても、「国家機関」である点に注意を要する。この地方国家機関の行う立法を、地方立法という<sup>27</sup>（もつとも、以下で述べるように、地方国家機関のうち、地方立法権の帰属主体たりうる地方国家機関は、地方各級人民代表大会（とその常務委員会）及び地方各級人民政府のみである）。

地方立法権の帰属主体については、「中華人民共和国憲法」（以下「憲法」）、「中華人民共和国地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」（以下、「地方組織法」）、「中華人民共和国立法法」（以下、「立法法」）及び「中華人民共和国民族区域自治法（以下、民族区域自治法）」が規定している。それによれば、新疆ウイグル自治区内では、以下の地方国家機関に地方立法権が帰属することになる<sup>28</sup>（とりあえず、枠組理解のために、ここでは帰属主体を端的に示すに留め、ここで根拠とされる条文の内容については以後の項目の中で示す）。

①新疆ウイグル自治区人民代表大会及びその常務委員会（憲法 100 条、民族区域自治法 19 条）

②自治区内の自治州と自治県の人民代表大会（民族区域自治法 19 条）

具体的には以下の通りである。伊犁哈萨克自治州・巴音郭楞蒙古自治州・博尔塔拉蒙古自治州・克孜勒苏柯尔克孜自治州・昌吉回族自治州の、5 つの自治州の人民代表大会。焉耆回族自治县・巴里坤哈萨克自治县・察布查尔锡伯自治县・木垒哈萨克自治县・和布克赛尔蒙古自治县・塔什库尔干塔吉克自治县的、6 つの自治県の人民代表大会である。

③「比較的大きな市」の人民代表大会及びその常務委員会（地方組織法 7 条 2 項）

具体的には、現在のところ、これにあたるのはウルムチ市の人民代表大会及び常務委員会のみである。

④新疆ウイグル自治区人民政府（立法法 73 条 1 項、地方組織法 60 条 1 項）

⑤「比較的大きな市」の人民政府（立法法 73 条 1 項）

具体的には、現在のところ、これにあたるのはウルムチ市の人民政府のみである。

## （2）人民代表大会及び常務委員会の立法権限

次に上記 5 種の地方立法権の帰属主体となりうる地方国家機関のうち、①から③の人民代表大会やその常務委員会が制定できる法規範について、憲法・法律の条項に基づき検討する。考えられる法規範には、「地方性法規」と、「民族区域自治法律制度に基づく法規範」がある。ここでは、

<sup>25</sup> 中華人民共和国憲法第 3 章は、「第 3 章国家機関」の下で以下の節を置いている。「第 1 節全国人民代表大会」「第 2 節中華人民共和国主席」「第 3 節国务院」「第 4 節中央軍事委員会」「第 5 節地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府」「第 6 節民族自治地域の自治機関」「第 7 節人民法院及び人民検察院」。

<sup>26</sup> 木間正道・鈴木賢・高見澤磨・宇田川幸則（2009）p84.

<sup>27</sup> 白（2010）p1 参照.

<sup>28</sup> 同上，p1.

地方性法規について述べるにとどめ、民族区域自治法律制度に基づく法規範については、新疆ウイグル自治区のような民族自治地方の自治の根幹に関わる重要かつ本章の要となる部分にあたるので、項目を改めて、3において詳述する。

#### 1) 地方性法規の意義

憲法 100 条は、「省及び直轄市の人民代表大会並びにその常務委員会は、この憲法、法律及び行政法規に抵触しないことを前提として、地方性法規を制定することができる」と定めている。ここで制定できるとされる法規範を地方性法規という。後述するように、「民族区域自治法律制度に基づく法規範」に基づく法規範が、自治区・自治州等の民族区域自治地方と呼ばれる行政区画の人民代表大会やその常務委員会に認められるものであるのに対し、地方性法規は、省、自治区、直轄市及び比較的大きな市の人民代表大会及びその常務委員会に認められるものである。

なお、地方性法規という語は、狭義・広義で使われることがあるが、ここでいう地方性法規とは、上記のように憲法において定義されるいわゆる狭義の「地方性法規」のことを指し、上記の二つの法規範や後述の地方人民政府が制定する地方政府規則（規章）を含むような、いわゆる広義の地方性法規ではない。

#### 2) 新疆ウイグル自治区内における地方性法規制定権の帰属主体

まず、①の新疆ウイグル自治区人民代表大会及び常務委員会には、以下の条項に基づき、地方性法規の制定権が認められる。すなわち、地方組織法 7 条 1 項は、「省、自治区及び直轄市の人民代表大会は、当該行政区域の具体的状況及び実際上の必要性に基づき、・・・地方性法規を制定」することができる」と規定し、これは自治区人民代表大会がこの制定権を有することを示しており、さらに立法法 63 条 1 項は、「省、自治区及び直轄市の人民代表大会及びその常務委員会は、当該行政区域の具体的状況及び実際の必要に基づき、・・・地方性法規を制定することができる」と規定し、自治区人民代表大会の他にその常務委員会もこの制定権を有することを示している。

③の「比較的大きな市」の人民代表大会及び常務委員会には、以下の条項に基づき、地方性法規の制定権が認められる。すなわち、地方組織法 7 条 2 項は、「省、自治区の人民政府の所在地である市及び国务院の認可を経た比較的大きい市の人民代表大会は、市の具体的状況及び実際上の必要性に基づき、・・・地方性法規を制定」することができる」と規定し、立法法 63 条 2 項も重ねて、「比較的大きな市の人民代表大会及びその常務委員会は、当該市の具体的状況及び実際の必要に基づき、・・・地方性法規を制定」することができる」と規定し、ここでいう「比較的大きな市」については同 63 条 4 項で「比較的大きな市とは、省及び自治区の人民政府所在地の市、経済特別区所在地の市及び国务院の承認を経た比較的大きな市をいう」とされている。そして、2009 年現在、新疆ウイグル自治区において「比較的大きな市」にあたる市は、自治区人民政府所在地であるウルムチ市のみである<sup>29</sup>。

<sup>29</sup> 全国人民代表大会公式ホームページ

[http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/dfrd30year/2009-04/14/content\\_1497665.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/dfrd30year/2009-04/14/content_1497665.htm)

これに対し、③の自治区内の自治州と自治県の人民代表大会には、地方性法規を認める法的根拠はないので、地方性法規の制定権は認められない。

以上の検討によれば、現在のところ地方性法規の制定権は、新疆ウイグル自治区内では、新疆ウイグル自治区人民代表大会及び常務委員会と、ウルムチ市人民代表大会及び常務委員会にのみ帰属することになる。

### 3) 地方性法規制定権の限界

この新疆ウイグル自治区人民代表大会及び常務委員会とウルムチ市人民代表大会及び常務委員会の地方性法規の制定権には、次のような実体上・手続上の制限があることに留意する必要がある。

i) 省、自治区及び直轄市の人民代表大会及びその常務委員会が制定する地方性法規は、「当該行政区域の具体的状況及び実際の必要に基づく」こと（立法法 63 条 1 項）、そして「憲法、法律及び行政法規」と抵触しないこと（地方組織法 7 条 1 項、立法法 63 条 1 項）が要求される。従って、新疆ウイグル自治区人民代表大会及び常務委員会が制定する地方性法規にこれらが要求される。これに対し、「比較的大きな市」の人民代表大会及び常務委員会の制定する地方性法規は、「当該市の具体的状況及び実際の必要に基づく」こと（地方組織法 7 条 2 項、立法法 63 条 2 項）、そして「憲法、法律、行政法規」に加え、「自治区の地方性法規」に抵触しないこと（地方組織法 7 条 2 項、立法法 63 条 2 項）が要求される。従って、ウルムチ市の人民代表大会及びその常務委員会が制定する地方性法規にこれらが要求される。

なお、上記要件のうち、「当該行政区域の具体的状況及び実際の必要に基づく」こと、及び「当該市の具体的状況及び実際の必要に基づく」ことという要件に関連して、立法法 64 条 1 項は、次に定める事項の範囲内においてのみ地方性法規を制定することができるとしている。すなわち、①法律、行政法規の規定を執行するため、当該行政区域の実情に応じて具体的規定をする必要のある事項。新疆ウイグル自治区の例として、「新疆ウイグル自治区施行〈中華人民共和国森林法〉弁法」、「新疆ウイグル自治区施行〈中華人民共和国全国人民代表大会と地方各級人民代表大会代表法〉の弁法」がある<sup>30</sup>。②地方性事務に属し地方性法規を制定する必要のある事項。新疆ウイグル自治区の例として、「新疆ウイグル自治区動物防疫条例」、「新疆ウイグル自治区観光管理条例」がある<sup>31</sup>。

ii) 省、自治区及び直轄市の人民代表大会及びその常務委員会が制定する地方性法規は、「全国人民代表大会常務委員会に報告して記録に留める」こと（憲法 100 条）の他、「全国人民代表大会及び国務院に届け出る」ことが必要である（地方組織法 7 条 1 項）。従って、新疆ウイグル自治区人民代表大会及び常務委員会が制定する地方性法規にこれらが要求される。これに対し、「比較的大きな市」の人民代表大会及び常務委員会の制定する地方性法規は、「自治区の人民代表大会常務委員会に報告し承認」を受けること（地方組織法 7 条 2 項、立法法 63 条 2 項）及び、承

<sup>30</sup> 白 (2010) p2.

<sup>31</sup> 同上, p2.



認した法規を「省及び自治区の人民代表大会常務委員会が、全国人民代表大会常務委員会及び國務院に届け出る」ことが必要である（地方組織法 7 条 2 項）<sup>32</sup>。ウルムチ市の人民代表大会及びその常務委員会が制定する地方性法規にこれらが要求される。

### （3）人民政府の立法権限

（1）で述べた④⑤の人民政府、すなわち新疆ウイグル自治区人民政府及びウルムチ市人民政府は、以下の規定によりいわゆる「（地方政府）規則」を制定できる。

立法法 73 条 1 項は、「省、自治区、直轄市及び比較的大きな市の人民政府は、法律、行政法規及び当該省、自治区又は直轄市の地方性法規に基づき規則を制定することができる」と定め、地方組織法 60 条 1 項も、「省、自治区及び直轄市の人民政府は、法律、行政法規並びに当該省、自治区及び直轄市の地方性法規に基づき、規則を制定」できること及び「省及び自治区の人民政府所在地の市及び國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府は、法律、行政法規並びに当該省及び自治区の地方性法規に基づき、規則を制定」できると定めている。従って、新疆ウイグル自治区人民政府及びウルムチ市人民政府はこれら条項に基づき、規則制定権が認められる。

この地方政府規則の制定の際、省、自治区及び直轄市の人民政府の場合には、「國務院及び同級の人民代表大会常務委員会に届け出ること」が必要である（地方組織法 60 条 1 項）。新疆ウイグル自治区の人民政府の場合にはこれが必要になる。これに対し、「比較的大きな市」の人民政府の場合には、「國務院並びに省及び自治区の人民代表大会常務委員会、人民政府並びに同級の人民代表大会常務委員会に届け出ること」が必要である（地方組織法 60 条 1 項）。ウルムチ市の人民政府の場合にはこれが必要になる。

省、自治区、直轄市及び「比較的大きな市」のいずれの人民政府の制定する地方政府規則も、立法法 73 条 2 項に定める以下の事項の範囲内においてのみ制定することができる。すなわち、①法律、行政法規又は地方性法規の規定を執行するため規則を執行するため規則を制定する必要のある事項。新疆ウイグル自治区の例として、「新疆ウイグル自治区都市及び口岸市の政府共用基本施設増設費徴収管理弁法」、「新疆ウイグル自治区確定土地所有権及び使用権に関する若干の規定」がある。②当該行政区の具体的行政管理に属する事項。新疆ウイグル自治区の例として、「新疆ウイグル自治区及び自治区外の省市等による綿花開發生産基地の共同開発に係る若干の問題に関する弁法」、「新疆ウイグル自治区商人誘致及び投資誘致に関する若干の政策規定」がある。

## 3 民族区域自治法律制度に基づく法規範の制定

### （1）民族区域自治法律制度

民族区域自治とは、「国家の統一的指導の下に、各少数民族の集居している地方が区域自治を

---

<sup>32</sup> もっとも、後者の手続については、「省又は自治区の人民代表大会常務委員会は、・・・その適法性について審査をし、憲法、法律、行政法規及び当該省又は自治区の地方性法規と抵触しない場合には、4ヶ月以内にこれを承認しなければならない」とし（立法法 63 条 2 項）、不当に遅延させることを防止している。

実行し、自治機関を設立し、自治権を行使する」ことをいい<sup>33</sup>、それは、「中国共産党がマルクス・レーニン主義を中国の実際と結合させ、それによって中国の民族問題を解決する一つの基本政策」である<sup>34</sup>。そして、民族区域自治法律制度（ないし民族区域自治制度）とは、かかる基本政策を法律制度として表現したものということができる。

そして、民族区域自治法律制度を説明する際には、「民族区域自治法」という語が使われるが、この「民族区域自治法」とは、狭義では、法典である「中華人民共和国民族区域自治法（以下、「民族区域自治法」）」のことを指し、広義では、この法典をはじめとする民族区域自治の分野に関するあらゆる規範的文書を指している<sup>35</sup>。

民族区域自治法律制度の全体像は、日本の論文においてもある程度伺い知ることができる<sup>36</sup>。ただ、本章では本章の目的に沿って、以下、現行の民族区域自治法律制度に基づく法規範に焦点を絞って検討していく。

## （２）民族区域自治法律制度に基づく法規範

民族区域自治法律制度に基づく法規範には、１）自治条例及び単行条例、並びに２）変通補充規定がある。これらの制定権はいずれも、民族区域自治法律制度の趣旨に沿って、民族自治地方にその自治権の保障（憲法４条４項、憲法１１５条、民族区域自治法４条１項参照）を確実にを行うために設けられるものである。以下分けて検討する。

### １）自治条例・単行条例

#### （い）自治条例・単行条例の制定権の帰属主体

以下の条項に基づき、自治区、自治省、自治県の人民代表大会は、「自治条例」及び「単行条例」という法規範を制定することができる（その意義については次項）<sup>37</sup>。

民族区域自治法１９条は、「民族自治地方の人民代表大会は、当地の民族の政治、経済及び文化の特徴に照らして、自治条例及び単行条例を制定する権限を有する」として、自治条例及び単行条例の制定権の帰属主体が民族自治地方の人民代表大会であることを明らかにしている。憲法１１６条にも、同様の規定がされており、民族区域自治法１９条はこれを確認するかたちとなっている。

ここで「民族自治地方」とは、同法１２条の規定に基づき創設された地方行政区画のことをいう。すなわち、「少数民族が集居する地方では、当地の民族関係、経済発展等の条件に基づき、

---

<sup>33</sup> 呉（１９９８）p54.

<sup>34</sup> 同上。「中華人民共和国民族区域自治法」の序言において、「民族区域自治は、マルクスレーニン主義を運用して我が国の民族問題を解決する中国共産党の基本政策である」としていることをその根拠として挙げている。

<sup>35</sup> 呉（１９９８）p58 参照。

<sup>36</sup> この制度に関する、最も引用されている代表的文献として、呉（１９９８）（該当頁はpp54-86）がある。また「民族区域自治法」についての主要な論文として、小林（２０００a）、小林（２００２）、小林（２００６）がある。また、民族区域自治制度を含む中国の地方制度の沿革、特徴、実態等を広く分析する文献として、洪（２００６）がある。

<sup>37</sup> 自治条例及び単行条例について代表的な論文として、小林（２００２a）がある。

かつ、歴史的状況を考慮して、一または複数の少数民族が集居する区域を基礎とした自治地方を創設することができる」（同法 12 条）との規定に基づき創設された地方行政区画のことをいい、先の 19 条で示されるように具体的には、自治区、自治州、自治県の 3 つの行政区画をいう。

なお、これら規定より後に制定された立法法でも、その 66 条 1 項で、「民族自治地方の人民代表大会は、当該地区の民族の政治、経済及び文化の特徴により自治条例及び単行条例を制定する権限を有する」と定め、これら条項の内容を再確認している。

以上より、結局新疆ウイグル自治区における、自治条例・単行条例の帰属主体は、現在のところ、以下の行政区の人民代表大会ということになる。すなわち、自治区として新疆ウイグル自治区、自治州として伊犁哈萨克自治州・巴音郭楞蒙古自治州・博尔塔拉蒙古自治州・克孜勒苏柯尔克孜自治州・昌吉回族自治州の 5 つの自治州、自治県として焉耆回族自治县・巴里坤哈萨克自治县・察布查尔锡伯自治县・木垒哈萨克自治县・和布克赛尔蒙古自治县・塔什库尔干塔吉克自治县的、6 つの自治県である。

#### (ii) 自治条例及び単行条例の意義

自治条例及び単行条例の意義については、上記の憲法及び法律の条項では「当地の民族の政治、経済及び文化の特徴に照らして」制定されるとするのみで明確ではない。しかし、一般的には、次のように定義される。

すなわち、自治条例とは、「民族自治地方の人民代表大会が、憲法、民族区域自治法に基づき、自治地方の政治、経済、文化の特色に照らして制定し、法定機関に報告して承認され、記録に留めたものであり、民族自治地方の民族関係および民族自治地方と上級機関の関係を調整する総合的な自治法規である」<sup>38</sup>。一方、単行条例とは、「自治地方の政治、経済、文化の特徴に照らして制定し、法的機関に報告して承認され、記録に留めたものであり、民族自治地方の民族関係および民族自治地方と上級機関の関係を部分的に調整する単行自治法規である」<sup>39</sup>。

#### (iii) 自治条例及び単行条例の限界

上記の憲法及び法律により認められる自治条例及び単行条例の実体上・手続き上の限界は、以下の通りとなる。

i) まず実体的な制限として、「当地の民族の政治、経済及び文化の特徴に照らして」必要な法規範でなければならない（憲法 116 条、民族区域自治法 19 条、立法法 66 条 1 項）。また、憲法に抵触してはならないことは言うまでも無い（憲法 5 条 3 項、立法法 78 条）が、法律及び行政法規との関係は必ずしもそうとはいえない。「変通補充規定」の項でも取り上げるが、立法法 66 条 2 項は、「自治条例及び単行条例については、当該地区の民族の特徴により法律及び行政法規の規定について変通規定をすることができる」として、一定の場合には法律及び行政法規と異なる規定をすることも可能であると定め、その一方で、「ただし、法律又は行政法規の基本原則に

<sup>38</sup> 敖 (1998) p394. 小林 (2002) p119 はこの文献を引いて自治条例及び単行条例のこの定義を示している。

<sup>39</sup> 敖 (1998) p399.

違背してはならず、かつ、憲法及び民族区域自治法の規定その他の関係する法律及び行政法規が民族自治地方についてもつばらなした規定について変通規定をしてはならない」としてその限界を定めている。

ii) そして、手続的な制限として、自治区については、「全国人民代表大会常務委員会に報告し、承認」を得ることが必要なこと（憲法 116 条、民族区域自治法 19 条、立法法 66 条 1 項）、そして自治州、自治県については、「省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会に報告し、承認」を得ることの他、「これを全国人民代表大会常務委員会及び国务院に報告し、記録にとどめる」ことが必要なこと（憲法 116 条、民族区域自治法 19 条、立法法 66 条 1 項）、がある。

## 2) 変通補充規定

変通補充規定に関する法制度のことを、変通補充法律制度と呼ぶ<sup>40</sup>。変通補充法律制度は、変通法律制度と補充法律制度に分けられる。変通補充法律制度とは、一般的に「民族自治地方の人民代表大会およびその常務委員会が、何らかの法律の授權条項および当該法律の基本原則に依拠し、現地の民族の政治、経済、文化の特徴に結び付けて、当該法律に対していくつかの変更を行い、当該法律が民族自治地方においてよりよく施行されるようにするための規定の総体」<sup>41</sup>とされる。「変通」とは「融通をきかす」という意味で、変通規定での変通とは、法律の定め融通をきかせこれを変更することを意味する。これに対し補充法律制度とは、一般的に「民族自治地方の人民代表大会およびその常務委員会が、何らかの法律の授權条項および当該法律の基本原則に依拠し、現地の民族の政治、経済、文化の特徴に結び付けて、当該法律に対していくつかの補充規定を設け、当該法律が民族自治地方においてよりよく施行されるようにするための規定の総体」とされる<sup>42</sup>。

例えば、婚姻家庭関係の基本準則を定める「中華人民共和国婚姻法（以下、婚姻法）」50 条では、「民族自治地方の民族代表大会は、当該地方の民族婚姻家庭の具体的状況を考慮し、変通的規定を制定する権限を有する。自治州又は自治県の制定する変通規定は、これを省、自治区又は直轄市の人民代表大会常務委員会に報告し、承認を受けた後、発効する。自治区の制定する変通規定は、全国人民代表大会常務委員会に報告し、承認を受けた後発効する」とし、婚姻法に関し、自治地方が変通規定を定められることを規定している。新疆ウイグル自治区においても、「新疆ウイグル自治区施行〈中華人民共和国婚姻法〉補充規定」が定められている。

この変通補助規定の形態としては、上記の婚姻法の例に見られるような「個別的に変通補充を授權する法律等の条項に依拠した」変通規定による方法と、「自治条例および単行条例で定める」変通規定による方法の二通りがあるとされてきた<sup>43</sup>。しかしながら、これらについて一般的に定める法律の明文規定を欠いていたため、立法法では以下のような規定を置いた。同法 66 条 2 項は、「自治条例及び単行条例については、当該地区の民族の特徴により法律及び行政法規の規定

<sup>40</sup> 変通補充法律制度について代表的な論文として、小林正典（2000b）がある。

<sup>41</sup> 呉（1998）p249.

<sup>42</sup> 呉（1998）p249.

<sup>43</sup> 小林（2002a）pp120-121.

について変通規定をすることができる」と規定し自治条例及び単行条例で変通規定を制定することができることを一般的に明らかにするとともに、その限界について、「ただし、法律又は行政法規の基本原則に違背してはならず、かつ、憲法及び民族区域自治法の規定その他の関係する法律及び行政法規が民族自治地方についてもつばらなした規定について変通規定をしてはならない」と定めた。

もっとも、この規定は、個別的に変通補充を授権する法律等の条項に依拠した変通規定による方法と、自治条例および単行条例で定める変通規定による方法を「明確に区分する規定を置いていないため、その関係をどのように理解すべきかの問題が残されたままとなっている」と指摘<sup>44</sup>されている点に留意する必要がある<sup>45</sup>。

ただ、いずれにせよ、両者の違いについては理解しておく必要があると思われる。この点につき指摘する文献が幾つかみられる<sup>46</sup>が、実益のある違いと筆者が考えるのは、①前者は変通補充権を法律によって明確に授権された事項についてのみ変通補充規定を定められるのに対し、後者は変通補充権を法律によって明確に授権されていない事項についても変通補充規定を定められる点、②両者の手続は、前者は当該個別法の定めによるのに対し、後者は前述した憲法・民族区域自治法・立法法の一般規定によるが、そこで示される手続（制定機関や承認手続等）が必ずしも同じでない点である（いずれも法律の明文でみる限りこのように言えるが、両者の関係をいかに解するかによっては、解釈で前者と後者と違いはない等と解することができないわけではない）。

### 3 自治区人民代表大会の立法活動の沿革

前述したように、新疆ウイグル自治区内における地方立法権の帰属主体は、新疆ウイグル自治区人民代表大会を頂点として複数存在することが明らかになった。ここでは、それらのうち、その頂点の新疆ウイグル自治区人民代表大会の立法活動の沿革を取り上げる。ここでの記述は、主に中国現地で入手した白（2010）に基づいているが、それ以外の文献等に基づく場合には適宜注で指摘する。なお、以下では人民代表大会を、単に「人大」と略す場合がある。

#### （1）中国成立初期<sup>47</sup>

中華人民共和国の成立初期 1949 年、後の憲法の基礎となった「中国人民政治協商会議共同綱領」（以下、共同綱領）が公布され、「中央人民政府組織法」及び「中華人民共和国民族区域自治

<sup>44</sup> 小林（2002a）pp134-138.

<sup>45</sup> 2者の関係についての学説として、小林（2002a）pp134-136は次のものを指摘している。①個別法の変通規定を単行条例に含める見解、②個別法の変通補充規定と単行条例を明確に区別し、単行条例は全国人民代表大会で採択しなければならない点で前者と異なるとする見解、③個別法の変通補充規定と単行条例を区別し、単行条例制定の法律的根拠に自治条例を含める見解、④個別法の変通補充規定と単行条例は別のものであるが、共に変通補充法律制度を構成すると解する見解である。沿革的には④のように考えられてきたのであり（呉（1998）pp248-248, pp273-275）、そのため解釈上も最も無理のない考えであることから、本稿ではこの立場による。小林（2002a）pp134-138も④の見解を支持する。

<sup>46</sup> 例えば、呉（1998）pp274-275.

<sup>47</sup> 白（2010）pp7-8に基づく。

施行綱領」が公布され、これをもって、一応の中国成立初期の立法体制が整った。これらによると、この時期には、人民代表大会制度は採用されておらず、人民政府が立法権を有していた。そして、地方と中央の立法権の関係は、中央の集中統一的な指導の下で、中央及び地方に立法権が分属するという関係にあった。地方では、大行政区・省・市・県の機関に立法権が帰属していた。その後、民族自治地方に関して、1952年に「中華人民共和国民族区域自治に関する実施綱要」（以下、実施綱要）が公布された。この実施綱要は、中国における民族区域自治に関して具体的に定めた基本的法規範であり、地方立法権に関しては、最も低層の民族自治郷以上の自治機関全てに単行法規の制定権を与える規定を置いていた。

新疆においては、共同綱領と「省・市・県各界人民代表大会組織通則」の規定に基づいて、1950年に、新疆省級（当初は「省」であった）以下の人民政権は、人民代表大会の代わりとなる各民族各界人民代表会議を開き、この基礎の上で、第1回の各民族各界人民代表会議が1954年4月に迪化（現在のウルムチ市）で開かれた。そして1953年、「実施綱領」の規定に基づき、第1回人民代表大会代表選挙が行われ、郷、県（市）、省各級人民代表が選出され、各級の第一回人民代表大会が開かれた。そして、新疆省第1期人民代表大会第1回の会議が1954年7月にやはりウルムチ市で開かれた。

## （2）憲法制定期<sup>48</sup>

1954年に中華人民共和国の最初の憲法が公布、施行された。この憲法では、全国人民代表大会が立法権を独占し、全国人民代表大会常務委員会の法律制定権、国務院の行政法規制定権および地方機関の地方性法規制定権は認められていなかった。一方で、中国の民族区域自治制度の基本的内容が定められ（民族区域自治制度が、国の憲法に盛り込まれたのは、これが初めてとなる）、民族自治地方人民代表大会に自治条例・単行条例を制定する権限を付与する規定が置かれ、民族自治地方の地方立法権につき大きな前進がもたらされた。もともと、自治地方の人民代表大会の年会開催回数が少なかったことや、代表が全て兼職者であったこと等から、これら制定権を十全に行使することができない状況であった。そのため、結果的に、憲法制定から文化大革命までの期間、地方立法はほとんど存在していない。

新疆においては、1955年9月20日に新疆省第1期人民代表大会第2回会議で「全国人民代表大会常務委員会〈新疆省制度解消及び新疆ウイグル自治区成立に関する決定〉に関する決議」が通過し、選挙で自治区人民委員会が誕生し、「新疆ウイグル自治区人民代表大会及び各級人民委員会組織条例」（単行条例）が制定された。そして、これがこの時期の唯一の立法となった。

## （3）文革衰退期<sup>49</sup>

1966年から1976年の10年にわたる文化大革命の時代、憲法及び法律秩序は大きく破壊され、人民代表大会制度の他、民族区域自治制度も重大な影響を受けた。民族自治地方が取り消される、あ

<sup>48</sup> ここでの記述は、主に白（2010）p8に基づく。

<sup>49</sup> 同上。

るいは有名無実になる<sup>50</sup>といったことが生じると共に、民族自治地方の立法権も事実上意味をなさないという状態であった。そのためこの期間中、地方立法は全く存在していない。

この時期 1975 年に制定された「中華人民共和国憲法」では、1954 年憲法にあった自治地方の自治権に関する具体的な規定が削除され、地方立法に関する規定も全て削除された。

当然、新疆ウイグル自治区においても、立法活動は一切行われていない。

#### (4) 発展期<sup>51</sup>

ここでは、文革からの離脱を明確にした 1978 年の中共第 11 期中央委員会第 3 回全体会議（中共 11 期 3 中全会）から現在までを見ていく。

中共 11 期 3 中全会の後、同じ年に新憲法が制定された。この憲法により、民族自治地方の自治条例、単行条例制定権が回復した。新疆ウイグル自治区では、同年 1 月に第 5 期人民代表大会第 1 回会議が開かれ、選挙で自治区革命委員会と第 5 期全国人民代表を選出している。この時、自治区人民代表大会の機能が回復した。

中共 11 期 3 中全会から 2005 年の中国共産党第 16 回全国代表大会（16 全大会）が開かれるまでの間は、いわゆる中国改革開放の時期である。新疆ウイグル自治区人民代表大会常務委員会は 80 年代後期、中国経済の発展に伴って、地方立法、とりわけ経済立法を活発に行っている。そして、1992 年の中共 14 全大会が、いわゆる「社会主義市場経済の建設」の基本方針を打ち出された後、自治区は、第 7 期人民代表大会常務委員会第 30 回の会議において、この基本方針に従った経済立法強化に関する決議を行っている。

この時期の新疆の地方立法の発展過程を以下の三段階に分けてみていく。

##### 1) 初期発展段階

1979 年、「中華人民共和国地方各級人民代表大会及び各級人民政府組織法」（以下、組織法）が制定された。これにより、現在の地方各級組織体系の基礎が成立し、地方立法の基礎も成立した。新疆ウイグル自治区では、この組織法に基づき、1979 年 8 月、自治区人民代表大会第 5 期第 2 回会議の選挙で、自治区人民代表大会常務委員会が成立した。全国の省、自治区、直轄市の中で、一番早い地方人民代表大会常務委員会の誕生であった。同年 11 月に県級以下の選挙も開始され、自治区の各州、市、県（区）においても人民代表大会常務委員会が成立した。自治区人民代表大会常務委員会は、その成立後、憲法と組織法の規定に基づき、地方立法の制定を直ちに行っている。1979 年 11 月の自治区第 5 期人民代表大会常務委員会第 2 回会議では、「自治区人民政府定期市取引強化命令[布告]」など三つの法規が通過したが、これらは、新中国建国後全国で最初の地方性法規であった。<sup>52</sup>

1979 年 3 月から 1983 年 6 月までの第 5 期人民代表大会の期間は、自治区人民代表大会が地方立法活動を行うための準備や基礎作りの期間であったといえる。この間の地方立法は内容的にみ

<sup>50</sup> 洪（2006） p252.

<sup>51</sup> ここでの記述は、主に白（2010） pp8-12 に基づく。

<sup>52</sup> 新疆ウイグル自治区地方雑誌編集委員会（2001） p485.

て相対的に種類が少なく、人民代表大会自身についての実体上・手続上の規定の制定に重点が置かれていた。そのため立法等件数も少なく、立法及び決議・決定あわせて14件<sup>53</sup>だけであった。

1983年5月から1988年3月までの第6期人民代表大会の期間においては、自治区の立法等件数は、27件と幾分増加している<sup>54</sup>。1982年に新憲法が制定されたが、それは民族自治機関の自治権をさらに拡大するものであった。そして、これに基づき、1984年には「中華人民共和国民族区域自治法」が制定され、現在の民族区域自治制度の原型が成立した。この新憲法及び民族区域自治法の制定を背景に、新疆ウイグル自治区人民代表大会及びその常務委員会は、それらに基づく地方立法権の行使により力を入れるようになり、それを主要な任務とするようになっていった。1980年には、法制を専門的に担当する組織を設置している。自治区第6期では、13件の地方性法規を制定し、3件の地方性法規を改正している。例えば「新疆ウイグル自治区自然保護区管理条例」、「新疆ウイグル自治区農作物種管理条例」、「新疆ウイグル自治区労働安全暫定条例」等を制定している。この時期に、現在の自治区地方立法の法的枠組の基礎が形成されるとともに、それを背景として本格的に地方立法の実績を積み上げ始めたといえる。

## 2) 急速発展段階

次に、80年代後期から90年代初期の中国改革開放が一層深化した時期をみていく。この時期、自治区人民代表大会及びその常務委員会は、立法活動をより活発化している。1988年3月から1993年2月の自治区7期人大の期間は、43件の立法及び決議・決定を行っている<sup>55</sup>。例えば「新疆ウイグル自治区施行〈水法〉弁法」、「新疆ウイグル自治区保護老人合法权益条例」等が制定され、「新疆ウイグル自治区文化遺産保護管理若干条例」、「新疆ウイグル自治区文盲一掃条例」が改正されている。その他、「ウルムチ市文化市場管理暫定条例」の承認、15件の国家法律起草案修正意見募集の実施・取りまとめ等の作業、地方立法計画及び地方経済立法作業の強化に関する決議、自治区自治条例の研究等の活動も行っている。

1993年11月、中共14期3中全会において「社会主義市場経済体制を確立するうえでの若干の問題についての決定」がなされた。この「社会主義市場経済」とは、この決定に依れば、「国家のマクロ規制のもとで市場に資源の配置に対して基礎的な役割を果たさせる」というものである<sup>56</sup>。1993年2月から1998年1月の自治区第8期人大の期間、自治区の地方立法は、党が示したこの「社会主義市場経済」のための法律体系確立を目的とした経済立法に、重点が置かれている。この5年間には、立法及び決議・決定を114件行っているが<sup>57</sup>（これは、自治区第5、6、7期の合計件数の約1.4倍にのぼる）、これらの立法等は、（その分野は広く政治、経済、文化など

<sup>53</sup> 筆者が新疆ウイグル自治区人民代表大会法制事務所から入手した資料による。その資料では、立法及び決議・決定の区別がされていないため、それら個々の件数は知ることができず、その合計数しか知ることができなかった。

<sup>54</sup> 筆者が新疆ウイグル自治区人民代表大会法制事務所から入手した資料による。

<sup>55</sup> 筆者が新疆ウイグル自治区人民代表大会法制事務所から入手した資料による。

<sup>56</sup> 木間正道・鈴木賢・高見澤磨・宇田川幸則（2009）p52.

<sup>57</sup> 筆者が新疆ウイグル自治区人民代表大会法制事務所から入手した資料による。



多分野に及んではいるものの、) 経済分野が全体の約 50%を占めている<sup>58</sup>。具体的には、「新疆ウイグル自治区発展个体経済条例」、「新疆ウイグル自治区技術市場条例」、「新疆ウイグル自治区鉱産資源管理条例」、「新疆ウイグル自治区郷鎮企業条例」、「新疆ウイグル自治区都市と農村集贸市场管理条例」、「新疆ウイグル自治区実施石炭法の弁法」等の立法がなされている。この時期には、立法の効率や質の向上も課題とされ、それに伴い立法手続関係の制度がある程度整えられていった。

### 3) 安定発展段階

1997年9月の中共第15全大会で打ち出した基本的方針は、14全大会で示された「社会主義市場経済の確立」を再確認するものであった。ただ、「依法治国（法によって国を治める）のための法整備」が強調され、「立法の質量を強化し、2010年には中国独自の社会主義法律体系を形成する」との方針が示された。この方針に基づく立法を重要視するようになっていく。そのような立法を含め、1998年3月から2003年3月の自治区第9期人大の期間には、立法及び決議・決定を計70件行っている<sup>59</sup>。

第9期人大期間途中の2001年に、「中華人民共和国民族区域自治法」が改正され、より充実したものになった。その影響はどの程度あったのかは定かではないが、2003年3月から2008年3月の自治区第10期人大の期間に、立法及び決議・決定が、102件も行われている<sup>60</sup>。特に、2004年以降、自治区人大及び常務委員会は、政府各部門と協力しつつ、自治区内の行政許可に関連する地方性法規等規定の見直しに力を入れている。これにより例えば、「新疆ウイグル自治区地質環境保護条例」、「新疆ウイグル自治区地下水資源管理条例」、「新疆ウイグル自治区乳業条例」等の改正が行われている。

なお、2008年3月から始まった自治区第11期人大の期間における立法及び決議・決定件数は、2010年12月現在までに計52件となっている<sup>61</sup>。

## 4 地方立法に関する若干の考察

新疆ウイグル自治区における地方立法に関する若干の考察を述べる。

### (1) 自治区の地方立法権の帰属主体と地方立法の種類・内容について

新疆ウイグル自治区における地方立法といっても、その地方立法の立法権の帰属主体は、多岐にわたっていた。すなわち、新疆ウイグル自治区人民代表大会及びその常務委員会、自治区内の自治州（5つ）と自治県（6つ）の人民代表大会、ウルムチ市の人民代表大会及びその常務委員会、新疆ウイグル自治区人民政府、ウルムチ市人民政府である。

本章では条文の精査によって、これらの立法権が、中央の全国人民代表大会及びその常務委員

<sup>58</sup> 走向新世紀編集組（1999）p459.

<sup>59</sup> 筆者が新疆ウイグル自治区人民代表大会法制事務所から入手した資料による。

<sup>60</sup> 同上。

<sup>61</sup> 同上。

会が制定した憲法及び法律の「明文」で、明確に根拠づけられていることを示した。また、そこで制定可能な地方立法の種類には、憲法及び法律の明文上、「地方性法規」「地方政府規則」「自治条例」「単行条例」「変更補充規定」が存在し、その内容（その限界や手続）についても、憲法及び法律の明文で一定程度明確に示されていることも示した。

自治区内の立法権の帰属主体別に、立法可能な法規範を整理すると以下の通りである。なお、立法可能な法規範には、前述のように「変更補充規定」もあるが、その立法権の帰属主体は根拠となる法律毎に異なっているのでここでは示していない。

- ①新疆ウイグル自治区人民代表大会及びその常務委員会  
→「地方性法規」「自治条例」「単行条例」
- ②自治区内の自治州（5つ）と自治県（6つ）の人民代表大会  
→「自治条例」「単行条例」
- ③ウルムチ市の人民代表大会及びその常務委員会 →「地方性法規」
- ④新疆ウイグル自治区人民政府 →「地方政府規則」
- ⑤ウルムチ市人民政府 →「地方政府規則」

## （2）自治条例・単行条例と地方性法規との違い

本章での自治条例・単行条例と地方性法規の検討を通して、（新疆ウイグル自治区のケースに限らず一般的に）この2者については、憲法及び法律上、以下のような違いがあることが明らかになった。

・第1に、制定権の帰属主体が異なる。

自治条例・単行条例は、「民族自治地方の人民代表大会」が制定することができる（憲法 116 条、民族区域自治法 19 条）。民族自治地方とは、同法 12 条の規定に基づき創設された地方行政区画のことをいい、具体的には、自治区、自治州、自治県の3つの行政区画をいう（同法 19 条）。これに対し、地方性法規は、「省、自治区及び直轄市の人民代表大会及びその常務委員会」（立法法 63 条 1 項）及び、「省、自治区の人民政府の所在地である市及び国务院の認可を経た比較的大きい市」の人民代表大会及びその常務委員会（地方組織法 7 条 2 項、立法法 63 条 2 項）が制定することができる。従って、自治州及び自治県の人民代表大会やその常務委員会には、自治条例・単行条例の制定権はあるが、地方性法規の制定権はないことになる。逆に、省や直轄市等の一般地方の人民代表大会やその常務委員会は、当然であるが、自治条例・単行条例の制定権はないことになる。

・第2に、制定の根拠・前提条件が異なる。

地方性法規は、「当該行政区域の具体的状況及び実際の必要」から、制定が認められるものである（地方組織法 7 条 2 項、立法法 63 条 1 項、同 2 項）。この点に関連して、立法法 64 条 1 項は、①法律、行政法規の規定を執行するため、当該行政区域の実情に応じて具体的規定をする必要のある事項、②地方性事務に属し地方性法規を制定する必要のある事項の範囲内においてのみ

地方性法規を制定することができるとしている。これに対し、自治条例・単行条例は、「当地の民族の政治、経済及び文化の特徴に照らして」必要な規範を定めるためにその制定が認められるものである（憲法 116 条、民族区域自治法 19 条）。これは、言うまでも無く、「民族」自治地方の自治権を保障するための法規範である（憲法 4 条 4 項、憲法 115 条、民族区域自治法 4 条 1 項参照）。従って、両規範は、同じく地方特有の事情から認められる点で制定根拠に共通性があるが、自治条例・単行条例の制定根拠には「民族」の自治という観点が含まれるが、地方性法規の制定根拠には、それが必ずしも含まれていないという点で異なっている。

・第 3 に、法律及び行政法規との抵触関係が異なる。

地方性法規は、省、自治区及び直轄市の人民代表大会及び常務委員会については「憲法、法律及び行政法規」と抵触しないこと（地方組織法 7 条 1 項、立法法 63 条 1 項）が要求され、比較的大きな市の人民代表大会及び常務委員会についてはそれに加え「当該省又は自治区の地方性法規」に抵触しないこと（地方組織法 7 条 2 項、立法法 63 条 2 項）が要求される。これに対し、自治条例・単行条例は、憲法に抵触してはならないことは変わらないが、法律及び行政法規に関しては必ずしもそうではない。すなわち、「当該地区の民族の特徴により法律及び行政法規の規定について変通規定をすることができる」とされ、一定の場合には法律及び行政規定と異なる規定をすることも可能であると定められているのである（以上立法法 66 条 2 項）。ただし、同条項で「法律又は行政法規の基本原則に違背してはならず、かつ、憲法及び民族区域自治法の規定その他の関係する法律及び行政法規が民族自治地方についてもつばらなした規定について変通規定をしてはならない」とその限界も定められている。

・第 4 に、制定の手続が異なる。

まず地方性法規について。①省、自治区及び直轄市の人民代表大会及び常務委員会が制定した地方性法規は、全国人民代表大会常務委員会に報告して記録に留めること及び全国人民代表大会及び国务院に届け出ること（憲法 100 条、地方組織法 7 条 1 項）、②「比較的大きな市」の人民代表大会及びその常務委員会が制定した地方性法規は、自治区の人民代表大会常務委員会に報告し「承認」を受けること及びその法規を省及び自治区の人民代表大会常務委員会が全国人民代表大会常務委員会及び国务院に届け出ることが必要である（地方組織法 7 条 2 項、立法法 63 条 2 項）。これに対し、自治条例・単行条例について。①自治区については、全国人民代表大会常務委員会に報告し、「承認」を得ること（憲法 116 条、民族区域自治法 19 条、立法法 66 条 1 項）、②自治州、自治県については、省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会に報告し「承認」を得て、これを全国人民代表大会常務委員会及び国务院に報告し記録にとどめることが必要である（憲法 116 条、民族区域自治法 19 条、立法法 66 条 1 項）。

これに関連して、次のような問題点の指摘がある。すなわち、①地方性法規は、人民代表大会及びその常務委員会が制定できるのに対し、自治条例・単行条例は、人民代表大会のみが制定できること及び、②地方性法規を制定する場合には（比較的大きな市について除けば）、上級機関の「承認」という手続過程は必要ないが、自治条例・単行条例を制定する場合には、上級機関の「承認」が必要である。このように自治条例・単行条例については、手続上、地方性法規よりも

敷居が高く、そのことが、自治条例・単行条例の制定の妨げになっており、「民族立法の進展にも影響している」と指摘されている<sup>62</sup>。

確かに、新疆ウイグル自治区内における自治条例の制定状況についてみると、新疆ウイグル自治区人民代表大会は、(中国の他の4つの自治区も同様であるが)自治条例を未だ制定していない。さらには、新疆ウイグル自治区内の全自治州・全自治県の人民代表大会も未だ制定していない<sup>63</sup>。この原因について、筆者は今回検討していないが、上記指摘にあるようなことも背景にあるのかもしれない<sup>64</sup>。

### (3) 自治区地方立法の沿革について

本章では、新疆ウイグル自治区の人民代表大会及びその常務委員会について、地方立法の沿革について取り上げた。新疆ウイグル自治区の地方立法五十数年の歴史に直接影響を与えていた出来事を示せば、中国共産党全国代表大会(中共全大会)・中国共産党中央委員会全体会議(中共中全会)の党大会と、そこで示された基本方針を色濃く反映した憲法改正であったように思われる。中央の事情で自治区の地方立法が大きく変化しており、自治区独自の事情で大きく自治区の立法に変化が見られた例は、今回の研究ではあまりみられなかった。中央の事情といっても、本来法的にみれば、全国人民代表大会での憲法制定・法律制定・決議・決定がそれにあたるはずであるが、事実上上記の中国共産党の党大会で示される基本方針の決定がその事情となっていることが多かった。予想の範囲内であるかもしれないが、今後新疆ウイグル自治区をはじめとする自治区地方立法を研究する際に、これらが無視できない要素であることが明確に確認できたことに意義があったように思われる。

## 5 まとめ

1の「はじめに」で述べたとおり、本章の目的は、新疆ウイグル自治区における地方立法の法的枠組、沿革を明らかにし、その考察を行う点にあった。この点については、本章である程度明らかになったと思われる。そして、とりわけ既往の研究で必ずしも明らかにされてこなかった以下の点を示すことができた。

すなわち、1)地方性法規と自治条例・単行条例の違いについて憲法及び法律の明文に基づき詳細に明らかにしたこと、そしてその検討から、地方性法規は、人民代表大会及びその常務委員会が制定でき、上級機関の「承認」という手続は不要なのに対し、民族区域自治地方のみで制定可能な自治条例・単行条例は、人民代表大会は制定できるものの常務委員会では制定できず、な

<sup>62</sup> 洪(2006) p311. また、他にも同様の指摘をする文献として、芒(2006) 小林(2002a)がある。

<sup>63</sup> 宇田川幸則(2006) p101。

<sup>64</sup> 同 pp100-101 では、自治区が自治条例の制定していないのは、「自治区の怠慢が原因なのではなく、その査証に自治区自治条例制定のうごきは1950年代後期からみられる。とりわけ広西壮族自治区における「自治条例(草案)」は、30年の時間をかけ19もの草稿を重ね、何度か中央に送付されるとともに採択寸前の状態にまで至るが、一度たりとも成案に至ることなく、結局1994年以降は自治条例制定の活動は基本的にストップしてしまった」との指摘をしている。

おかつ上級機関の「承認」が必要である点等で大きな違いが存在することを明らかにし、これは民族区域自治法律制度の制度目標の観点からすれば問題であり、実際全国の五つの自治区では自治条例が制定されていないことがその査証と思われることを示したこと、2) 中国における地方立法の枠組を示す方法において、中国の憲法・法律の条項を明示することで法的根拠を明確に示すということができたこと、及び3) これまであまり研究対象とされてこなかった新疆ウイグル自治区における地方立法の沿革を現地の文献から明らかにできたことである。

### 【本章引用文献】

- 宇田川幸則「中国における民族地方自治立法と少数民族「自治」－自治条例の検討を中心に」『アジアのマイノリティと法（1）（関西大学法学研究所研究叢書）』関西大学法学研究所，pp89-109，2006
- 木間正道・鈴木賢・高見澤麿・宇田川幸則『現代中国法入門 [第5版]』有斐閣，2009
- 洪英『中国の地方制度における自治問題－民族区域自治制度に関する考察を中心に』明石書店，2006
- 呉宗金編著、西村幸次郎監訳『中国民族法概論』成文堂，1998
- 小林正典「中国の民族区域自治法律制度および散居少数民族權益保障法制度の概要と諸問題」『一橋研究』25-1，pp111-136，2000a
- 小林正典「中国民族法制における変通補充法律制度：国家制定法と民族慣習法の連結調整機能」『一橋研究』25-3，pp43-69，2000b
- 小林正典「民族立法と自治条例及び単行条例」『中国の市場経済化と民族法制』法律文化社，pp115-147，2002a
- 小林正典「民族区域自治法の改正」『中国の市場経済化と民族法制』法律文化社，pp267-285，2002b
- 小林正典「中国民族法制の新展開－民族区域自治法の実施規定の制定を中心に」『一橋法学』5-1，pp79-101，2006
- 芒来夫「中国における民族自治地方の立法自治権の現状と課題－内モンゴル自治区を中心に」『一橋法学』pp 49-74. 2006
- 新疆ウイグル自治区生態環境現況調査指導班編『新疆ウイグル自治区生態環境現況調査報告』新疆ウイグル自治区人民政府，2001
- 新疆ウイグル自治区地方雑誌編集委員会編『新疆通誌・共産党誌』新疆人民出版社，2001
- 走向新世紀編集組『走向新世紀－記念新疆ウイグル自治区人大常務委員会成立二十年』新疆人民出版社，1999
- 白莉/等『新疆ウイグル自治区法制建設50年』新疆人民出版社，2010
- 敖俊徳「民族自治地方時事法規」呉宗金・敖俊徳主編『中国民族立法理論与实践』中国民主制出版社，1998

## 第四章

### 新疆ウイグル自治区における地方環境立法

二で述べたような環境問題が新疆には存在するが、これに対応するため新疆ではどのような地方環境立法を制定しているのだろうか。以下この点を明らかにするが、本項（四）ではまず、新疆ウイグル自治区環境立法の全体象を体系的に示すこととする。その上で、その後の項（五及び六）で、その体系において頂点に位置する「新疆ウイグル自治区環境保護条例」及び特に地方の独自性の強い地方性法規である「自治区タリム川流域水資源管理条例」について検討していく。

#### 1 地方環境立法の概要

現在までに制定された地方環境立法の内訳は、筆者等の調べによると、自治区人民代表大会常務委員会の制定した地方性法規（狭義）が 28 件、自治区人民政府の制定した地方政府規則が 6 件、ウルムチ市人民代表大会常務委員会の制定した地方性法規（狭義）が 13 件、自治州・自治県人民代表大会の制定した単行条例が 12 件となっている。

新疆における地方環境立法全体を内容からみた場合、総合的な条例（新疆ウイグル自治区環境保護条例）の他、土地管理、鉱物資源管理、森林保護、草原の保護と管理、砂防、野生動物の保護、自然保護区の管理、汚染防止等の環境汚染防止改善及び生態保護に関連する各分野の地方立法を含み、関連分野を概ね網羅しているように見える。

近年の顕著な立法としては、2005 年に、新疆ウイグル自治区人民代表大会常務委員会が、全長 1321km の塔里木川（新疆では、新疆で暮らす諸民族の母なる川と言われる）を対象として、中国で初めての流域管理の法規範となる「自治区塔里木川水資源管理条例」を制定し、塔里木川流域の水資源に管理の強化を図っている。また、2011 年には、新疆ウイグル自治区第 11 回人民代表大会常務委員会第 32 回会議が、「新疆ウイグル自治区環境保護条例の改正に関する決定」を可決し、新疆の地方環境立法体系の頂点に位置する「新疆ウイグル自治区環境保護条例」を改正している。

#### 2 地方環境立法の全体像・体系

##### （一）自治区環境立法の全体像・体系

以下では新疆ウイグル自治区環境立法を、次のような分類方法を用いて一応体系立てて分類し、もってその全体象を示していく。

まず、自治区を含め自治区内の行政区域で制定された環境に関する地方立法を、指定した行政区域と地方立法の種類に着目して大きく4つに分類した。すなわち、①新疆ウイグル自治区人民代表大会常務委員会の制定した地方性法規、②ウルムチ市人民代表大会常務委員会が制定した地方性法規、③自治州・自治県の人民代表大会が制定した単行条例、④新疆ウイグル自治区人民政府の制定した地方政府規則である（地方性法規、単行条例、地方政府規則については、前項の「三、新疆ウイグル自治区における地方立法の種類」を参照）。

そして、以上の分類のそれぞれについてその内容に応じて、①総合立法、②環境汚染防止改善に関する立法、③生態保護に関する立法、④その他の立法に分類する（但し、該当するものが無い場合は省略している）。これは、環境保護部が定めた「“十二五”全国環境保護法規及び環境経済政策建設計画」（2011年）に示されていた「“十二五”全国環境保護法規建設框架体系図」とされる環境に関する法律の体系図を参考に分類した。それによると、総合立法というのは、環境保護法、環境影響評価法、クリーン生産促進法、循環経済促進法とされている。そして、汚染防止改善（汚染防治）に分類される法律は、水污染防治法、大気污染防治法、海洋環境保護法、環境騒音污染防治法、固体廃棄物汚染環境とされ、生態保護に分類される法律には、森林法、水法、水土保持法、土地管理法、防砂治砂法、自然遺産保護法が含まれるとされている<sup>65</sup>。本稿では、これらの分類には含まれないが、環境法として含めるのが適切と判断したものは、「その他」に含めた。

さらに、自治区人民代表大会常務委員会の制定した地方性法規のうち、生態保護に関する立法については、さらに細分化するのが適切と考え、関連する中華人民共和国の法律別に分類を施した。

なお、「根拠法・関連法」とされているものは、当該地方立法の条文中から直接読み取った根拠法や関連法のことである。また、人民代表大会を「人大」と略して表記した。

## （二）若干の考察

先にこれら体系の考察を示しておく。次のような傾向が読み取れる。

立法法 64 条 1 項は、次に定める 2 つの事項の範囲内においてのみ地方性法規を制定することができるとしている。すなわち、一つ目は、①法律、行政法規の規定を執行するため、当該行政区域の実情に応じて具体的規定をする必要のある事項を定める地方性法規である。新疆ウイグル自治区の制定した環境立法に属する地方性法規 28 件の内の

---

<sup>65</sup> この「“十二五”全国環境保護法規及び環境経済政策建設規則」によると、この他に核与輻射に関する法、損害救済に関する法、国際履約に関する法を挙げているが、新疆ウイグル自治区ではこれらについての地方立法は見あたらなかったためこれらについては省略した。

25件がこれにあたる。例えば、「新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国野生動物保護法》弁法」や「新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国森林法》弁法」といったものである。そして、二つ目は、②地方性事務に属し地方性法規を制定する必要がある事項を定める地方性法規である。①との関係で言えば「法律、行政法規の規定を執行するため」に定められるのではなく、地方独自の事情に基づいて定められる地方性法規である。新疆ウイグル自治区でこれにあたるもので、我々が確認できたものは、「新疆ウイグル自治区塔里木流域水資源管理弁法」、「新疆ウイグル自治区吐魯番交河古城遺跡保護管理条例」「新疆ウイグル自治区坎儿井（カレーズ）保護条例」（カレーズとは、新疆ウイグル自治区一帯で見られる地域特有の灌漑用掘り抜き井戸のことで、本条例はその合理的利用と保護を目的とするものである）の3件のみである。

この二つ目の類型に当てはまる「地方性事務に属し地方性法規を制定する必要がある事項」を定める立法は、自治州・自治県の単行条例において多くみられる。例えば、「<sup>バインゴルモンゴル</sup> <sup>ボシトン</sup> 巴音郭楞蒙古自治州博斯騰湖流域水環境保護及び汚染予防条例」「<sup>チャンジカインク</sup> <sup>グイカム</sup> 昌吉回族自治州硅化木保護条例」等である。それら単行条例の内容についてみると、生態環境の保護に関するものが圧倒的に多い。

狭い地域を対象として解決可能な環境問題は、自治区より下の行政区域がそれぞれ自主的に法を定めるのが適切であるが、複数の行政区域にまたがる広域的な環境問題は、個々の行政区域が法を定めるのは適切でなく、全体を統一的に管理保護する法を広域的な行政区域である自治区が定めるのが適切と思われる。

この点、新疆は、北から<sup>アルタイ</sup> <sup>ジュンガル</sup> <sup>テンシャン</sup> 阿勒泰山脈・准葛而盆地・天山山脈・<sup>タリム</sup> <sup>クンロン</sup> 塔里木盆地・崑崙山脈という地形的構造をもっており、何れの環境問題も単一の行政区域のみで解決可能な環境問題ではない（砂漠地帯についても当てはまる）。とすれば、自治区で定められている「地方独自の事情に基づいて定められる地方性法規」の数が3件というのは少ないと言わざるを得ない。考えられる理由は、後述するように、行政の部門間（環境保護、水利、森林等）では、いわゆるセクショナリズムが存在しており、これは、行政区域間でも見られる現象ではないか、ということである。この点については、現段階では推測の域を出ないので、さらなる調査・研究が必要と思われる。

なお、自治区の地方性法規では、環境汚染防止改善に関する立法が一つもなかったが、ウルムチ市人大常務委員会が定める地方性法規の中に都市型の汚染に関わるものが多く存在していた。また自治州・自治県人大が定める単行条例にもいくつか存在していた。

### (三) 新疆ウイグル自治区の地方性法規

(制定機関：新疆ウイグル自治区人大常務委員会)

#### (1) 総合立法

・新疆ウイグル自治区環境保護条例（制定・改正年月日：1996年7月26日制定、2005年5月27日改正、2011年12月1日改正、根拠法・関連法：中華人民共和国環境保護



法)

(2) 生態保護

(i) 野生動物保護法・野生植物保護法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国野生動物保護法》弁法（制定・改正年月日：1991年11月2日制定、1997年1月22日第1回改正、2004年11月26日第2回改正、根拠法・関連法：中華人民共和国野生動物保護法）

・新疆ウイグル自治区野生植物保護条例（制定年月日：2006年9月26日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国野生植物保護法）

(ii) 水土保持法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国水土保持法》弁法（制定年月日：1994年9月24日自治区第8回人大常務委員会十回会議通過、根拠法・関連法：中華人民共和国水土保持法）

(iii) 自然保護区条例関連

・新疆ウイグル自治区自然保護区管理条例（制定年月日：1997年1月22日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国自然保護区条例）

(iv) 森林法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国森林法》弁法（制定年月日：2001年7月27日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国森林法）

・新疆ウイグル自治区平原天然林保護条例（制定年月日：2008年11月29日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国森林法）

・新疆ウイグル自治区義務植樹条例（制定年月日：2009年9月25日制定、根拠法・関連法：全国人大《全国義務植樹活動の展開に関する決議》、中華人民共和国森林法）

(v) 草原法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国草原法》細則（制定・改正年月日：1989年6月24日制定、1997年12月11日改正、根拠法・関連法：中華人民共和国草原法）

(vi) 漁業法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国漁業法》弁法（制定年月日：1990年9月8日制定、2004年7月23日改正、根拠法・関連法：中華人民共和国漁業法）

(vii) 鉱山資源法関連

・新疆ウイグル自治区鉱産資源管理条例（制定・改正年月日：1995年1月13日制定、1997年10月11日改正、根拠法・関連法：中華人民共和国鉱産資源法、鉱産資源法実施細則、民族区域自治法）

・新疆ウイグル自治区地質環境保護条例（制定・改正年月日：2002年1月10日制定、2004年11月26日改正、根拠法・関連法：中華人民共和国環境保護法、中華人民共和国鉱産資源法）

(viii) 土地管理法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国土地管理法》弁法（制定・改正年月日：1989年6月制定、1996年9月第1回、1997年12月第2回、1999年7月第3回改正、根拠法・関連法：中華人民共和国土地管理法、中華人民共和国土地管理法实施条例）

(ix) 水法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国水法》弁法（制定・改正年月日：1992年5月8日制定、2003年12月26日改正（根拠法・関連法：中華人民共和国水法）

・新疆ウイグル自治区河道<sup>66</sup>管理条例（制定年月日：1996年7月26日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国水法、中華人民共和国河道管理条例）

・新疆ウイグル自治区塔里木<sup>タリム</sup>流域水資源管理弁法（制定年月日：1997年12月11日制定、2005年3月25日改正、根拠法・関連法：中華人民共和国水法）

・新疆ウイグル自治区地下水資源管理条例（制定年月日：2002年5月31日制定、2004年11月26日改正、根拠法・関連法：中華人民共和国水法）

・新疆ウイグル自治区坎儿井（カレーズ）保護条例（制定年月日：2006年9月29日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国水法）

(x) 石炭法関連

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国石炭法》弁法（制定年月日：1997年12月11日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国石炭法）

(xi) その他

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国種法》弁法（制定年月日：2006年11月24日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国種法）

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国防洪法》弁法（制定年月日：2007年11月23日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国防洪法）

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国防洪防砂法》弁法（制定年月日：2008年1月5日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国防洪防砂法）

(3) その他

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国エネルギー節約法》弁法（制定年月日：2003年9月26日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国エネルギー節約法）

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国都市農村計画法》弁法（制定年月日：2008年11月29日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国都市農村計画法）

・新疆ウイグル自治区歴史文化名城街区建築保護条例（制定年月日：2002年5月31日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国都市計画法、中華人民共和国文物保護法）

・新疆ウイグル自治区吐魯番<sup>トルファン</sup>遺跡保護管理条例（制定年月日：2004年11月26日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国文物保護法）

・新疆ウイグル自治区実施《中華人民共和国文物保護法》弁法（制定年月日：2007年3月30日制定、根拠法・関連法：中華人民共和国文物保護法）

---

<sup>66</sup> 河道とは、船の航行が可能な川筋のことである。

- ・新疆ウイグル自治区非物質文化遺産保護条例、制定年月日：2008年1月5日制定、根拠法・関連法：国家関連法律、法規)

#### (四) ウルムチ市地方性法規

(制定機関：ウルムチ市人大常務委員会 承認機関：自治区人大常務委員会)

##### (1) 環境汚染防止改善

- ・ウルムチ市飲用水水源保護区管理条例 (制定年月日：1987年6月14日承認、2002年3月29日改正承認、根拠法・関連法：中華人民共和国環境保護法、中華人民共和国水汚染防止法)
- ・ウルムチ市大気汚染予防条例 (承認年月日：2005年1月7日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国大気汚染予防法)
- ・ウルムチ市都市排水管理条例 (承認年月日：2005年12月27日承認、根拠法・関連法：国家の関連する法律、法規)
- ・ウルムチ市都市水供給用水条例 (承認年月日：2007年9月28日承認、根拠法・関連法：国務院《都市水供給条例》)

##### (2) 生態保護

- ・ウルムチ市水資源管理条例 (承認年月日：2006年9月29日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国水法、国務院《取水許可及び水資源費徴収管理条例》)
- ・ウルムチ市野菜基地保護条例 (承認年月日：1997年3月28日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国土地管理法、基本農地保護条例)
- ・ウルムチ市河道管理条例 (承認年月日：1997年10月11日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国河道管理条例、新疆ウイグル自治区河道管理条例)
- ・ウルムチ市節約用水管理条例 (承認年月日：2001年11月30日承認、2003年3月28日改正承認、根拠法・関連法：中国人民共和国水法)

##### (3) その他

- ・ウルムチ市緑化管理条例 (承認年月日：1995年1月13日承認、1997年10月11日改正承認、根拠法・関連法：国務院《都市緑化管理条例》)
- ・ウルムチ市都市外観及び環境衛生管理条例 (承認年月日：1999年1月6日承認、2003年5月31日改正承認、根拠法・関連法：国務院《都市外観環境衛生管理条例》)
- ・ウルムチ市都市計画管理条例 (承認年月日：2003年3月28日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国都市計画法、新疆ウイグル自治区実施《都市計画法》弁法)
- ・ウルムチ市環境投資保障条例 (承認年月日：2005年5月27日承認、根拠法・関連法：国家に關連する法律、法規)
- ・ウルムチ市建築節約エネルギー管理条例 (承認年月日：2005年9月22日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国節約エネルギー法、中華人民共和国建築法)

(五) 自治州・自治県単行条例

(制定機関：自治州人大・自治県人大、承認機関：自治区人大常務委員会)

(1) 環境汚染防止改善

・<sup>イニン</sup>伊宁市排水管理条例 (制定機関：伊犁哈萨克自治州人大、承認年月日：2001年7月27日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国民族区域自治法、国家の関連する法律、法規)

・<sup>バインゴルモンゴル</sup> <sup>ボストン</sup>巴音郭楞蒙古自治州博斯騰湖流域水環境保護及び汚染予防条例 (制定機関：巴音郭楞蒙古自治州人大、承認年月日：1997年5月29日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国民族区域自治法、国家の関連する法律、法規)

(2) 生態保護

・<sup>イリハサク</sup> <sup>エメルジスかわ</sup>伊犁哈萨克自治州伊犁川額爾齊斯河川魚業資源保護条例 (制定機関：伊犁哈萨克自治州人大、承認年月日：2004年7月28日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国魚業法、中華人民共和国水汚染予防法、中華人民共和国野生動物保護法)

・<sup>イリ</sup>伊犁川流域土地開發管理条例 (制定機関：伊犁哈萨克自治州人大、承認年月日：2006年9月29日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国土地管理法及び国家の関連する法律法規)

・<sup>バインゴルモンゴル</sup> <sup>ボストン</sup>巴音郭楞蒙古自治州博斯騰湖流域水環境保護及び汚染予防条例 (制定機関：巴音郭楞蒙古自治州人大、承認年月日：1997年5月29日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国民族区域自治法、国家関連法律、法規)

・<sup>カイド</sup> <sup>バインブラク</sup>开都川水源及び巴音布鲁克草原生態保護条例 (制定機関：巴音郭楞蒙古自治州人大、承認年月日：2006年9月29日承認、根拠法・関連法：国家に關連する法律、法規)

・<sup>タリムコウヨウリン</sup>巴音郭楞蒙古自治州塔里木胡楊国家級自然保護区管理条例 (制定機関：巴音郭楞蒙古自治州人代表大会、承認年月日：2007年7月27日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国自然保護区条例)

・<sup>チャンジ</sup>昌吉回族自治州硅化木保護条例 (制定機関：昌吉回族自治州人大、承認年月日：2001年3月30日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国自然保護区条例)

・<sup>ケゼルスケエケズ</sup>克孜勒苏柯尔克孜自治州草原管理保護条例 (制定機関：克孜勒苏柯尔克孜自治州人代表大会、承認年月日：2009年6月2日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国民族区域自治法、中華人民共和国草原法)

・<sup>ヘブケサイエルモンゴル</sup>和布克赛尔蒙古自治县草原生態保護条例 (制定機関：和布克赛尔蒙古自治县人大、承認年月日：2007年7月27日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国民族区域自治法、中華人民共和国草原法)

・<sup>イリ</sup>伊犁川流域生態環境保護条例 (制定機関：伊犁哈萨克自治州人大、承認年月日：2011年7月29日承認、根拠法・関連法：中華人民共和国環境保護法、中華人民共和国水法、中華人民共和国草原法、中華人民共和国野生動物保護法、中華人民共和国鉱産資源法など国家關連法律、法規)

(3) その他

- ・<sup>バインゴルモンゴル</sup>バ音郭楞蒙古自治州観光資源管理条例（制定機関：巴音郭楞蒙古自治州人代表大会、承認年月日：2004年3月26日承認、根拠法・関連法：国家に関連する法律、法規）

(六) 地方政府規則

（新疆ウイグル自治区人民政府制定）

(1) 環境汚染防止改善

- ・新疆ウイグル自治区環境監視測定ネットワーク管理規定（制定年月日：1992年、根拠法・関連法：中華人民共和国環境保護法、全国環境監督管理条例）
- ・新疆ウイグル自治区危険廃棄物汚染環境予防弁法（制定年月日：2010年1月20日、根拠法・関連法：固体廃棄物汚染環境予防法、国務院《危険廃棄物経営許可証管理弁法》）

(2) 生態保護

- ・新疆ウイグル自治区石油探査開発環境管理弁法（制定年月日：1995年3月1日、根拠法・関連法：国家の環境に関連する法律、法規）

(3) その他

- ・新疆ウイグル自治区《環境保護補助資金の管理強化に関する若干の規定》実施細則（制定年月日：1991年、根拠法・関連法：財政部と国家環境保護局《環境保護補助資金の管理強化に関する若干の規定》）
- ・新疆ウイグル自治区環境保護製品認定実施弁法（制定年月日：1994年、根拠法・関連法：新疆ウイグル自治区標準局・新疆ウイグル自治区環境保護局《環境保護製品監督管理強化に関する通知》）
- ・新疆ウイグル自治区飲食レクリエーションサービス職業環境管理規定(1995)（制定年月日：1995年、根拠法・関連法：中華人民共和国環境保護法、国家環境に関連する法律、法規）

## 第五章

### 新疆ウイグル自治区環境保護条例

ここでは、前項で掲げた新疆の地方環境立法の内、その頂点にある新疆ウイグル自治区環境保護条例について紹介し、さらにこれに若干の考察を加える。本条例は、2011年12月1日に新疆ウイグル自治区第11回人民代表大会常務委員会第32回会議にて改正され2012年2月1日に施行されたものであり、前述の狭義の地方性法規にあたる。これを条文にそって見ていく。

#### 1 総則（第一章）

##### （一）立法目的・定義・基本方針

本条例は、「中華人民共和国環境保護法」と関連する法律・法規に基づき、新疆ウイグル自治区の実情を勘案の上、制定されるとする（1条）。その目的は、環境を保護・改善し、汚染及びその他の公害を防止・改善し、人間の健康及び環境安全を保障し、経済及び社会の持続的発展を促進することとされる（同条）。本条例による「環境」の定義を、人類の生存・進化に影響する各種の自然及び人類が改造を加えた自然要素の総体を意味し、大気、水、土壌、鉱物資源、森林、草原、氷河、川、湿地、野生生物、自然遺跡、人文遺跡、自然保護区、景勝地、都市、及び農村等を含むものとしている（2条）。海洋がないこと及び氷河・川が追加されている点で環境保護法の定義と異なる。

環境保護の基本指針として、①持続可能な資源開発及び持続可能な生態環境発展の方針の貫徹、②環境保護の優先、③生態区の建設、④総合的な計画、⑤予防の重視、⑥予防及び改善の統合、⑦総合的整備・管理の原則、⑧現存の生態保護を基本目標とする、⑨生態環境の保護及び建設の強化、⑩経済的利益・社会的利益・環境的利益の統一を挙げる（4条）。

##### （二）人民政府の責務

各級人民政府に対しては、当該行政区域内の環境品質〔原語は環境質量〕に対し責任をもち、環境保護の職務を国民経済及び社会の発展計画に組入れ、環境保護の職務の目標責任査定制度〔目標責任考核制〕を実施するように求めるとともに、環境保護に有利な経済的技術的な政策及び措置を採用し、汚染の防止及び改善、省エネ・排出物減量〔原語は減排〕、及び生態環境保護への積極的取組を行うことを求めている。また、環境保護の職務の経費は、当該級の財政の年度予算に繰り入れ、国民経済及び社会事業の発展

に伴って増加させなければならないとする（5条）<sup>67</sup>。ここで目標責任査定制度とは、水污染防治法や省エネ法にもみられる制度で、環境問題の解決について目標を定めその目標の達成度を地方人民政府やその指導者に対する人事評価の際の一基準とする制度である。

### （三）環境保護行政主管部門の責務

自治区人民政府の環境保護行政主管部門〔環境保護庁のこと〕に対しては、全区の環境保護活動に対し統一的な監督管理を行うことを要求している（7条1項）。

県級以上の人民政府環境保護行政主管部門に対しては、次のことを要求している。①当該行政区域内の環境保護活動に対し統一的な監督管理を行うこと（7条2項）、②環境品質公表制度〔原語は環境質量公告制度〕を設け、毎年当該行政区域の環境状況の公表を行い、定期的に環境基準〔原語は「標準」〕情報を公表し、突発的な環境事件の発生やその措置等の情報を直ちに公表すること（8条）、③環境保護宣伝教育の職務を展開し、環境保護の法的知識及び科学的知識を普及させ、公衆及び組織の環境保護活動への参加を促進し、自発的な環境保護意識を高めること（9条1項）、④環境違法行為のクレーム報告制度を設け、クレーム用の電話番号・郵便用アドレス・電子メールアドレスを公表すること（10条2項）である。

### （四）関連行政主管部門の責務

発展・改革、経済・情報化、農業、林業、蓄牧、水利、国土資源、住宅及び都市・農村建設、観光、公安、衛生、文化、交通、石炭等の行政主管部門は、各自の職責に従い、環境保護及び生態環境保護に関する活動の責任を負うものとされる（7条3項）。

### （五）民間の組織及び個人の責務

民間の組織及び個人については、環境保護に務める義務を負うとする一方で、環境を汚染し破壊する行為に対して、裁判所に訴訟を起こす権利を保障している（10条1項）。また、新聞、雑誌、ラジオ、テレビ、インターネット等の公衆メディアに対しては、公益の利益となる環境保護宣伝教育を展開し、環境保護及び経済社会の調和的発展のための良好なマスメディア環境をつくることを要求している（9条2項）。なお、環境の保護及び改善に著しい成果をあげた組織及び個人は、人民政府又は環境保護行政主管部門により表彰及び奨励を受けるものとしている（10条3項）。

## 2 環境監督管理（第二章）

### （一）環境保護計画及び環境効能区画

県級以上の人民政府環境保護行政主管部門は関連する部門と共に、当該行政区域の環

---

<sup>67</sup> さらに6条では、各級人民政府に対して、生態文明建設を推進し、産業構造の調整と経済発展の方式の転換を結合し、クリーン生産を拡大推進し、循環経済を發展させ、資源の総合的利用を実現することを要求すると共に、環境保護に関わる科学技術の研究及びクリーン生産に関わる新技術の研究と応用を奨励し、環境保護新興産業の發展を支持し、グリーン低炭素の生産・生活・消費の様式を広めることを要求している。

環境保護計画を策定しなければならないとする（11条1項）<sup>68</sup>。又、県級以上の人民政府環境保護行政主管部門は国家规定に基づいて当該行政区域に環境効能区画〔原語は「環境功能区画」〕を策定しなければならないとする（12条1項）<sup>6970</sup>。

## （二）計画の環境影響評価

自治区、州、市人民政府、地区行政官署、及び関連部門が策定した都市・農村建設計画、土地利用計画、及び地区・流域建設開発利用計画については、環境影響評価を行うと共に、その計画の承認機関に、環境影響に関する文書又は環境影響説明書を提出しなければならないとしている（14条1項）。又、自治区、州、市人民政府、地区行政官署、及び関連部門が策定した工業、農業、畜産業、林業、エネルギー、水利、交通、観光、及び自然資源開発に関する専門計画〔原語は「专项规划」〕については、環境影響評価を行うと共に、その承認機関に環境影響評価報告書を提出しなければならないとする（14条2項）。これらは、環境影響評価法7条以下に定める計画の環境影響評価に関する規定であるが、①地区行政官署の策定した計画が含まれている点、②専門計画の種類の中に都市建設が挙げられていない点が中華人民共和国環境影響評価法と異なる。

## （三）建設プロジェクトの環境影響評価

建設事業者は、以下の規定に従い、環境保護行政主管部門に建設プロジェクト〔建設項目〕の環境影響評価文書を提出し承認を得なければならないとする（15条）。すなわち、①審査承認制〔原語は审批制〕の対象となる建設プロジェクトを実施する場合は、フィージビリティスタディ報告書を提出する前に、環境影響評価文書を提出し承認を得る。②許可制〔原語は核准制〕の対象となる建設プロジェクトを実施する場合は、プロジェクトの申請報告書を提出する前に、環境影響評価文書を提出し承認を得る。③登録制〔原語は备案制〕の対象となる建設プロジェクトを実施する場合は、登録手続きを行った後プロジェクト着工前に、環境影響評価文書を提出し承認を得る。

## （四）三同時の原則

建設プロジェクトの環境影響評価文書の中に規定している環境保護施設は、主体工事施設と同時に設計し、同時に施工し、同時に使用開始しなければならないとする（16条1項）。いわゆる3同時原則である。又、建設事業者が建設プロジェクトの新規建設、改造建設又は拡張建設を行うときは、同時に建設プロジェクト建設に関連する既存汚染源を管理しなければならない（16条2項）。

## （五）環境監督管理を行う組織

水利、交通、電力、化学工業、冶金、軽工業、核・放射能及び鉱物資源の開発等工事

68 この環境保護計画、都市・農村計画、土地利用総合計画等は相互に調和させなければならないとされる（11条2項）。

69 環境効能区画の線引と審査承認〔审批〕権限については自治区人民政府が別に規定を定めるとする（12条2項）。

70 この環境保護計画と環境効能区画は、その承認後は、みだりにこれを修正することはできない。修正の必要がある場合は承認した機関に戻し改めて承認しなければならないとされる（13条）。



期間が長く生態環境に影響が大きい建設プロジェクト及び環境影響評価文書の承認の条件として環境監督管理を実施することを要求された建設プロジェクトについて、県級以上の人民政府環境保護行政主管部門は、環境監督管理を行う組織を作らなければならないとする（17条）。

#### （六）竣工検査

建設事業者は、建設プロジェクトの試し生産又は試し運行が承認された後三ヶ月以内に、環境影響評価文書を審査承認した環境保護行政主管部門に環境保護施設の竣工検査〔原語は竣工验收〕を申請しなければならないとする（18条1項）。建設プロジェクトに組み合わせてセットされている環境保護施設が未だ検査を経ていない或いは検査不合格の場合は、施設の主体工事は、正式に生産或いは使用の段階に入ってはならないとする（18条2項）。

#### （七）電磁輻射の監督管理

自治区人民政府環境保護行政主管部門は、国の電磁輻射防護基準に基づいて電磁輻射の建設プロジェクト及び設備の免除水準〔豁免水平〕を確認し、電磁輻射の建設プロジェクト及び設備のモニター・監督管理を強化するものとされる（19条1項）<sup>71</sup>。

#### （八）放射性固形廃棄物の処理

放射性固形廃棄物の排出組織は、国家规定に基づいてその生じた放射性固形廃棄物を処理する組織に送付すると共にその処理の費用を負担しなければならないとする（20条1項）。又、放射性固形廃棄物を排出した組織は、放射性固形廃棄物処理組織に送付し処分した後二十日以内に、自治区人民政府環境保護行政主管部門にその処分の状況を報告しなければならない（20条2項）。

#### （九）環境モニターの実施

自治区人民政府環境保護行政主管部門は環境モニター・ネットワークを設け、全区の環境モニターの作業を統一的に管理実施しなければならないとする（21条1項）。モニターの内容は、環境品質のモニター、汚染源のモニター、汚染物の自動監視設備でのモニター、及び突発的な環境汚染事件の応急用モニターとなっている（21条2項）。

#### （一〇）現場検査の実施

県級以上の人民政府環境保護行政主管部門はサンプル採取、ビデオ撮影、及び関連する資料の読み取りやコピー等の方法を用い、騒音、大気、水、固形廃棄物、放射性汚染物質の現場検査を行うものとしている（22条1項）。検査される組織及び個人は協力すべきであり、事実状況を報告し、拒絶してはならず、検査妨害や事実隠蔽をしてはならないとする（22条2項）。

---

<sup>71</sup> また、電磁輻射活動の作業をしている組織と個人は、日常管理を強化し、定期的に電磁輻射設備と環境保護設備の性能を検査し、直ちに問題を発見し対応措置をとらなければならないとされ（19条2項）、電磁輻射建設プロジェクトまた電磁輻射設備と周りの建物との防御距離は、承認された環境影響評価文書の要求事項に一致させなければならないとされ、電磁輻射強度は国家规定の基準を超えてはならないとされる（19条3項）。

### 3 環境の保護及び改善（第三章）

#### （一）資源開発における開発者保護・利用者補償の原則及び探査・開発禁止地区

資源開発は、開発した者がそれを保護し、利用した者がその補償を行うとの原則が示されている（23条1項）。又、水源保存区、地下水源、飲用水源、各種自然保護区、自然生態良好地域、風景景勝地区、人口密集地区等の生態に敏感な地区に対して、厳格な環境保護措置を実施し、資源の探査・開発を禁止するとする（23条2項）。

#### （二）生態環境の補償制度の整備

自治区人民政府は、国家関連規定に基づき、生態環境の補償制度を漸次設けなければならないとしている（24条）。

#### （三）生態効能保護区の設置

県級以上の人民政府は、重要水源保存区、重要水土保持区、生物多様性豊富地区、及び重要生態効能区に、生態効能保護区を設け国家规定に基いて保護措置を取り生態環境の破壊及び生態機能の退化を防止するとしている（25条）。

#### （四）鉱物資源開発における環境保護責任制

鉱物資源の探査・開発を行う事業者は、環境保護責任制を確立すべきとされ、環境汚染及び生態環境破壊を引き起こした場合は、汚染を改善して生態環境を修復する有効な措置を取らなければならないとする（26条1項）。又、鉱物資源の探査・開発・生産の中で生じた廃石は、環境評価審査・承認の際の要求に従って廃石管理及び生態環境の修復をしなければならず、採鉱する際に使用した有毒有害物質と形成された有毒有害廃棄物は無害化処理し、長期危害の有毒有害廃棄物は恒久的な防護処置を行わなければならないとする（26条2項）。

#### （五）水汚染防止

自治区人民政府環境保護行政主管部門及び同級水行政主管部門が共同で、自治区の重要な河川・湖・流域についての水汚染防止計画を策定し、当該級の人民政府に報告し承認を得てから公布・施行すると共に、一級上の人民政府環境保護行政主管部門に報告し記録に留めるものとしている（27条1項）。又、県級以上の人民政府は水域汚染を総合的に防止し、主要な水中汚染物排出量を削減しなければならないとする（27条2項）。水中に汚染物を排出している場合は、法律に基づいた排出口を設置すべきとされ、都市污水集中処理施設が排出した水中汚染物又は都市污水集中処理施設が排出した処理後の再利用水は、国家又は自治区が規定した限界汚染基準に従わなければならないとする（27条3項）。

#### （六）都市環境保全

県級以上の人民政府は、産業構造及び建設プロジェクトの内容構成を調整して、都市污水、生活ごみ等都市汚染物の集中処理施設の設置及び配管設備の建設を強化し、廃水、

廃気、固体廃棄物等の管理・総合再利用を奨励し、都市環境の総合的整備定量審査〔原語は「综合整治定量考核」〕を実施しなければならないとする（28条1項）<sup>72</sup>。

#### （七）農村環境保全

県級以上人民政府は、農村環境総合修復計画を策定し、農村環境の大修復を推進し、農村（放牧区域）環境保護施設の建設、環境汚染の防止・改善、農業生態環境の保護及び農業資源の保護・利用を強化し、農村での非特定汚染の防止・改善事業の実施を環境保護目標責任制における責任の一つとし、農村生産生活環境を保護・改善しなければならないとする（29条1項）<sup>73</sup>。

#### （八）家畜飼育及び水産養殖施設の禁止

次の区域内において、家畜飼育及び水産養殖施設の建設を禁止している（30条）。①飲用水資源保護区、景勝地、森林公園、世界自然遺産及び文化遺産地、自然保護区、文化財保護組織の保護範囲、及びその他歴史・文化・自然保護地。②都市住民区、文化及び教育科学研究区、医療衛生区等の区域。③県（市）人民政府が法律に基づいて建設を禁止している区域。④法律、法規に規定されている特殊保護の必要があるその他の区域。

#### （九）建築施工時の騒音等

都市市街区域又は都市住民区に建築施工するときは、建築施工現場の騒音は排出基準に従い、ばら積み資材、建築廃材、及び残土は密閉の上運送すべきであり、投棄、放置をしてはならない（31条）。

#### （一〇）都市の騒音公害に対する規制

都市住民区、病院等がある区域では、深夜0時から翌朝8時（北京時間）までに騒音公害を引き起こす建築作業をしてはならないとする（32条1項）。但し、危険が生じた時に迅速に対処するため、突貫工事で修理するため、製造プロセス技術上の要求があるため、又は特別な需要があるために、連続作業が必要な場合は、所在地県（市）人民政府環境保護行政主管部門に報告し、その承認と共に一定範囲内の公告を経なければならないとする（32条1項）<sup>74</sup>。

## 4 環境汚染の防止（第四章）

### （一）地方環境品質基準等の策定

---

<sup>72</sup> 又、都市の内部では、重大な汚染を発生させる火力発電、化学工業、冶金、製紙、鋼鉄、建材など工業建設プロジェクトは実施してはならず、既に建設されたプロジェクトについては少しずつ改善するか移転しなければならない（28条2項）としている。

<sup>73</sup> 加えて、持続可能な農業の発展を促し、農業廃棄物を総合的に利用し、メタンガス、糞のガス化ガス等のクリーンエネルギーを普及させ、生物的防除及び無公害防止・改善措置を普及させ、化学農薬汚染を防止・改善し、使用後のマルチフィルムを直ちに回収し、土壌・農産品汚染を防止するとしている（29条2項）。

<sup>74</sup> 又、中学・高校の入学試験の期間中は、その200mの範囲内では、騒音公害を生じる活動又は生じる可能性がある活動はしてはならないとする（32条2項）。

自治区人民政府の環境保護行政主管部門は、環境管理の必要性に応じて、地方の環境品質基準、地方の汚染物質排出基準及び地方のクリーン生産のガイドラインを策定し、自治区人民政府に報告の上、その承認及び公布がなされた後、これを施行すると共に、国务院の環境保護行政主管部門に報告し記録に留めることができるとする（33条）。

#### （二）排出総量規制指標の策定等

自治区人民政府の環境保護行政主管部門は、関係機関と共に、国が下達した主な汚染物質の排出総量規制及び地域の環境品質に関する要求事項に基づき、自治区の主な汚染物質の排出総量規制指標を策定しなければならないとする（34条1項）。又、県級以上の人民政府における環境保護行政所管部門は、管轄する行政区域を対象に、主な汚染物質の排出総量規制指標や主な汚染物質の排出削減目標を達成していない企業名を定期的に公表しなければならないとする（34条2項）。

#### （三）環境影響評価審査の一時停止

自治区人民政府の環境保護行政所管部門は、次の何れかに該当する地域及び産業については、新規建設、改造建設、及び拡張建設に関連する環境影響評価文書の審査を、一時的に停止しなければならないとする（35条）。①主な汚染物質の排出総量規制指標を超える場合、又は年度の主な汚染物質の排出削減目標を達成していないもの、②工業団地が所定の環境影響評価を実施していないもの、③重大な環境汚染事故及び生態環境の破壊が発生しているもの、④国の規定に基づいて建設プロジェクトの環境影響評価文書の審査を一時的に停止しなければならないその他のもの。

#### （四）汚染物質排出者の義務等

汚染物質を排出する組織及び個人（以下、汚染物質排出者という）は、国の関連規定に基づき、環境保護行政所管部門に対して、汚染物質を排出する施設、処理設備、汚染物質の種類、濃度、排出量、排出先及び関連資料を登録〔登記〕申請しなければならないものとする（36条1項）<sup>75</sup>。

また、汚染物質排出者は、汚染物質排出許可証を取得すると共に、汚染物質排出許可証によって承認を受けた汚染物質の種類、排出規制指標及び定められた方法に従って、汚染物質を排出しなければならないとする（37条1項）。さらに、汚染物質排出者は、汚染物質排出料を納付しなければならないものとする（37条2項）。

#### （五）汚染物質排出の自動モニタリング

---

<sup>75</sup> 登録申請した事項に重大な変更が発生する場合、汚染物質排出者は、変更の15日前までに登録変更の申請を行わなければならない（36条1項）。又、騒音、大気汚染物質、水質汚染物質、固体廃棄物、放射性物質の排出に係る登録申請事項に関して、報告を拒絶したり、虚偽の報告を行ったりしてはならない（36条2項）。

国及び自治区の重点汚染物質の排出組織は、汚染物質排出の自動モニタリング装置を取り付け、環境保護行政主管部門のモニタリング装置とネットワーク化すると共に、自動モニタリング装置の正常な作動を保証しなければならないとする（38条1項）<sup>76</sup>。

(六) 都市のクリーンエネルギー化等

県級以上の人民政府は、効果的な対策を講じて大気汚染を防止し、都市部やその他の人口集中地区では地域暖房を推進し、石炭燃焼施設の新規建設及び拡張建設を規制すると共に、対策を講じて既設の石炭燃焼施設を改善し、都市のエネルギー構造を調整し、石炭の燃焼量を削減し、クリーンエネルギーを使用しなければならないとする（39条）。

(七) 工業団地のクリーンエネルギー化等

各工業団地は、工業団地の計画を策定し、合理的に配置し、資源の配分を最適化しなければならないとされ、工業団地の企業は、先進の製造技術及び設備を採用し、クリーン生産を実行し、資源の効率的な利用とリサイクルを実現しなければならないとされる。又、汚染物質は一括して収集し、集中処理を行うと共に、汚染物質の生成量及び排出量を厳格に規制しなければならないとする（40条）。

(八) 高排出ガス車両の走行制限

県級以上の人民政府は、管轄区域内における大気環境品質に関する要求事項及び自動車の排気ガス汚染の状況に応じて、高排出ガス車両の走行を制限する区域及び時間帯を定め、公衆に告示することができるものとされる（41条）。

(九) 汚染物質排出権取引制度の推進

主な汚染物質の排出総量規制を実施する区域内においては、汚染物質排出権取引制度の推進を行うものとしている（42条）。

(一〇) 環境汚染賠償責任保険への加入推奨

有毒有害の化学物質の生産や危険廃棄物の処理等、環境リスクの大きな事業を行う企業に対しては、環境汚染賠償責任保険の加入を推奨するものとする（43条）。

(一一) 突発的な環境事故への対応

県級以上の人民政府は、環境保護等に関係する部門を組織し、突発的な環境事故の緊急時の対応策を策定し、緊急時への準備、応急処置及び事後の復旧作業を行わなければならないとする（44条）。これに対し、企業及び事業組織は、法に基づき、緊急時の対応策を策定し、定期的に訓練を行わなければならないとされ、突発的な環境事故が発生した場合は、直ちに緊急時の対応策を開始し、応急措置を講じると共に、所在地の県級の人民政府及びその環境保護や安全生産の監督等の関係部門に報告しなければならないとする（45条）。

---

<sup>76</sup> 汚染物質排出の自動モニタリング装置が記録した元データは、1年以上保管しなければならないとされる（38条1項）、環境保護行政主管部門の同意を得ず、汚染物質排出の自動モニタリング装置を無断で撤去、停止、変更または破損してはならないとされる（38条2項）。

## 5 法律責任（第五章）

### （一）規定違反の場合の責任

本条例第十八条第一項の規定〔竣工検査の申請〕、第二項の規定〔竣工検査合格後の生産・使用〕、第二十二條の規定〔各種検査への協力〕、第三十一條の規定〔建築施工時の騒音等〕、本条例第三十二條の規定〔都市の騒音公害に対する規制〕、第三十六條第二項の規定〔汚染物質排出者の登録申請〕、本条例第三十八條の規定〔汚染物質排出の自動モニタリング〕に反した場合の罰則等の法律責任が規定されている。

### （二）監督管理の権限を行使する部門及びその職員の責任

環境保護行政主管部門又はその他の法に基づいて環境保護に関する監督管理の権限を行使する部門及びその職員について、本条例の規定に反し、次の各項の何れかに該当する行為があった場合は、直接責任を負う主管者及びその他の直接の責任者に対して、行政組織法上の処分を科し、犯罪を構成する場合には、刑事責任を追及するとしている（52条）。①環境保護の法令に反し、行政上の許可を与えた場合、又は行政上の処罰を科した場合、②違法行為を発見した後、又は違法行為に関する通報や苦情を受けた後、調査・処分を行わなかった場合、又は適正に調査・処分を行わなかった場合、③重大な環境汚染事故が発生した際、規定に従って報告しなかったため、又は法に基づいて必要な対策を講じなかったため、事故が拡大した場合、④その他、職権の濫用、不正利得、職務怠慢があった場合<sup>77</sup>。

## 6 考察

### （一）地域的特徴を反映した規定

本条例で、前述した新疆の自然環境と環境問題を色濃く反映している部分は、第三章「環境の保護及び改善」の23条から27条であると思われる。

前述したように新疆では、資源開発、とりわけ鉱物資源（石油及びガスを含む）の開発による生態環境破壊が大変大きな問題となっている。そのことから、第三章の筆頭の23条に、資源開発は、開発した者がそれを保護し、利用した者がその補償を行うとの「開発者保護・利用者補償の原則」が示されると共に、「生態に敏感な地区での資源の探索・開発の禁止」についての規定を置いていると思われる。

また、26条1項では、鉱物資源探査・開発を行う事業者は、環境汚染と生態環境破壊を引き起こした場合には、汚染を改善して生態環境を修復する有効な措置を取らなければならないとする「環境保護責任制」の採用を要請している。又、その例示と思われる規定が26条2項に示されている。すなわち、「鉱物資源の探査・開発・生産の中で生じた廃石は、環境評価審査・承認の際の要求に従って廃石管理と生態環境の修復をしな

---

<sup>77</sup> なお、この後の53条・54条では、環境保護に関する法令に反し、大気汚染、水質汚染、騒音等が発生した場合、関連法令の規定に基づき、処罰を科すものとしており（53条）、本条例の規定に反したことにより、法律責任を負わなければならないその他の行為については、関連法令の規定に従うとしている（54条）。

ければならず、採鉱する際に使用した有毒有害物質及び形成された有毒有害廃棄物は無害化処理し、長期危害の有毒有害廃棄物は恒久的な防護処置を行わなければならない」（26条2項）としている。

また、前述したように、新疆では水の汚染や枯渇が深刻な問題となっていることから、27条では、自治区の重要な河川・湖・流域についての水汚染防止計画を、自治区人民政府の環境主管部門と水行政主管部門が共同で行うよう要請し、県級以上の人民政府に対しても水域汚染を総合的に防止し主要な水中汚染物排出量を削減するよう要請している。

そして、24条・25条では、より大きな生態系保護の観点から、自治区政府に対しては「生態環境の補償制度の整備」の要請を、県級以上の人民政府に対しては「生態補償区の設置」の要請を行っている。

しかし、新疆で環境問題となっていた砂漠化、森林と草原の破壊、そして野生動植物の減少には特段の言及がない。確かに前述した地方性法規のリストから分かる通り、新疆ウイグル自治区ではこれらに関係する個別立法を行っているが、環境保護の基本条例に具体的な規定はなかった。何れも重大な問題にもかかわらず環境保護の基本条例に全く規定がないのは疑問である。考えられるのは、この環境保護条例を主に所管する行政主管部門は環境保護庁であるため、他の行政主管部門（林業、農業、土地等）が管轄する分野への言及を避けたのではないかということである。ただ、水利に関しては、極度の乾燥地帯においては水が大変貴重なものであること、水の汚染は人間の生命・身体の安全に直結する問題であること、人間のみならず植物・動物の生存にも直接影響を与えること、水の汚染の程度が甚だしいこと等が理由となって、水利行政主管部門も係わる分野については、特段の規定を置かざるを得なかったのではないかと思われる。

## (二) 近時の環境法の基本原理や基本制度の取り入れ

もう一つのこの条例の特徴は、1989年制定の現行の中華人民共和国環境保護法が定めていない、近時の環境法（中華人民共和国の法令や他の地方機関の法規範）で新たに採用されている原則や制度を多く取り入れられていることである。主なものは以下のものである。

すなわち、①各級人民政府に対して、環境問題の解決について目標を定めその目標の達成度を地方人民政府やその指導者に対する人事評価の際の一基準とする「目標責任査定制度」（5条）、②クレーム用の電話・郵便・電子メールを通じた環境違法行為のクレーム報告制度（10条2項）、③電磁輻射の監督管理に関する規制（19条）及び放射性固形廃棄物の処理に関する規制（20条）、④環境モニター・ネットワークの設置（21条）、⑤排出総量規制制度（34条）、⑥汚染排出物質に関する情報登録制度や汚染物質排出許可制度（36条）、⑦汚染物質排出の自動モニタリング（38条）、⑧都市や工業団

地のクリーンエネルギー化（39条・40条）、⑨汚染物質排出権取引制度（42条）、⑩環境汚染賠償責任保険（43条）である。

なお、監督管理の権限を行使する部門及びその職員の責任は、環境保護法と比較してより詳しく規定されている。



## 第六章

### 新疆ウイグル自治区タリム川流域水資源管理条例

次に、自治区人民代表大会常務委員会の定めた地方立法のうち、地域性の強いものをここでは取り上げ、これを紹介し、それに若干の考察を加える。本条例は、2005年3月25日に新疆ウイグル自治区第10回人民代表大会常務委員会第15回会議において改正され同年5月1日に施行されたもので、前述の狭義の地方性法規である。概要は以下の通りである。条文に沿って見ていく。

#### 1 総則

##### (一) 根拠法・目的・適用範囲

「中華人民共和国水法」及び関連法令に基づき、塔里木川流域の実態を勘案の上、本条例を定めるとする（1条）。立法の目的は、塔里木川流域の水資源に対して、合理的な開発、利用、節約、保全及び管理を行うと共に、生態系のバランスを保ち、タリム川流域の総合的な整備目標の実現及び流域内における国民経済及び社会の持続可能な開発を確保するためとする（同条）。

本条例の適用対象であるタリム川流域にはタリム川の本流域及び源流域が含まれタリム川流域の水資源には地表水及び地下水が含まれるものとし（2条）、本条例を遵守すべき主体を、タリム川流域内において水資源の開発、利用、節約、保全、管理、水害対策に従事する組織及び個人とする（3条）。

##### (二) 開発、利用、節約、保全及び管理の原則

タリム川流域における水資源の開発、利用、節約、保全及び管理は、次の原則を堅持しなければならないとする（5条）。①全面的に計画し、表面的部分と根本部分の問題を同時に解決し、総合的な利用を図り、高収益を重視し、水資源の様々な機能を引き出す、②源流及び本流、源流及び本流の上流、中流、下流域を一括して計画し、発展における調整を図る、③経済成長及び環境生態系保全の両方に配慮し、生活用水、生産用水及び生態系環境用水の調和を図る、④用水については総量規制及び割当管理を併せて実行し、計画的な用水、節水及び水資源の有償利用を励行する。

##### (三) 水資源環境収容力に基づく調整の原則等

流域内における経済の成長は、水資源環境収容力に基づき、供給量に応じて需要量を決定するという原則に従い（6条1項）、流域内における都市及び工業の発展において

は、節水優先及び汚染対策中心の原則を堅持し、水消費量が多く、汚染が深刻な建設プロジェクトを厳しく規制し、生態系環境を保全するものとする（同条 2 項）。

#### (四) 節水型農業の推進及び開墾制限

流域内の農業生産は、節水型栽培技術を採用し、節水型灌漑を実行し、用水の利用効率と効果を引き上げ、各農家への給水を推進し、農業用水協会を設立し、節水管理制度を確立し、節水型農業を発展させなければならないとする（7 条）。

又、タリム川流域の総合整備目標を実現するまでは、流域内では灌漑面積を拡大してはならず、又国务院及び自治区人民政府の承認を取得していない場合一切の法人及び個人による開墾を固く禁ずるとしている（8 条）。

## 2 タリム川流域水利委員会・タリム川流域管理局

### (一) タリム川流域水利委員会・執行委員会・塔里木川流域管理局

自治区人民政府は、タリム川流域水利委員会（以下、委員会という）を設立し、委員会内にはその執行機関として執行委員会を設けるものとしている。また、タリム川流域管理局（以下、タリム管理局という）を委員会の事務機関かつ流域管理を担う自治区の水行政主管部門の出先機関として設け、このタリム管理局は自治区の水行政主管部門の行政的指導を受けるものとする（9 条）。

### (二) タリム川流域水利委員会の職権・職務等

委員会は、タリム川流域の総合整備に関する重大問題の検討及び政策決定を行うと共に、タリム管理局や流域内の各州・地区等において委員会の決議や決定が徹底されるように調整及び監督を行わなければならないとする。また、委員会は、自治区人民政府及び関係の所管行政機関、新疆生産建設兵団、流域内の各州・地区及び兵団の各師団の責任者で構成され、国の関係省庁の指導者を招聘するものとする（10 条）。

委員会は、政策決定の職権を行使する機関と位置づけられ、毎年少なくとも 2 回会議を招集し、下す決議及び決定は、出席者の過半数の賛成によって成立するものとする（11 条）。

### (三) 執行委員会の職権・職務等

執行委員会は、委員会の閉会期間中、委員会を代表して職権を行使し、委員会の決議及び決定の徹底した実施の監督及び保証に責を負うと共に、委員会から委任を受けた範囲内において政策を策定し決定を下す機関とする。又、執行委員会は自治区の水行政主管部門内に事務局を設け、事務局が執行委員会の日常業務の処理を担当するものとする（12 条）。

### (四) 委員会及び執行委員会の経費

委員会及び執行委員会が業務を行う上で必要な行政経費は、自治区の財政予算に計上するものとする（13 条）。

### (五) タリム管理局の職権・職務等

タリム管理局は、委員会及び執行委員会の指導の下、タリム川の本流及び自治区の水行政主管部門が指定したタリム川流域の重要源流（以下、重要源流という）に対して、流域の水資源管理、流域の総合整備及び監督の職権を行使するとされる。主な業務内容は、次の通りである（14条1項）。①「中華人民共和国水法」及び「新疆ウイグル自治区水法施行規則」等の法令及び本条例の周知徹底を図る、②流域の総合計画及び専門計画を策定する、③流域の水量配分案、旱魃・緊急事態における水量調整対策及び年度水量調整計画を策定すると共に、流域における水量のリアルタイム調整を実施し、下流への送水のための応急措置を講じる、④タリム川の本流における取水・用水及び重要源流における限度枠以上の取水・用水に関する取水許可及び水資源費の徴収業務を担当すると共に、重要源流における限度枠以下の取水・用水に関する取水許可及び水資源費の徴収状況を監督する、⑤本流河道の計画、建設、整備、保全及び管理を担当し、重要源流の河道の計画、建設、整備、保全及び管理を監督する、⑥流域内における水行政の執行の監督検査業務を担当し、水紛争の調整処理を行う、⑦委員会、執行委員会及び自治区の水行政主管部門から委託を受けたその他の業務を担う。なお、河道とは船の航行が可能な川筋のことをいう。

なお、タリム管理局は、本流および重要源流に関する事務機関を設立することができるほか、関係業務を源流の流域管理機構〔中華人民共和国水法に基づき水行政主管部門が重要な河川及び湖沼において設立する流域管理の組織〕に委託することができる（14条2項）。

### 3 流域計画及び地域計画

#### (一) 流域計画及び地域計画

タリム川流域における水資源の開発、利用、節約、保全、管理及び水害対策は、統一的な流域計画及び地域計画に従わなければならないとする。源流の流域計画は、タリム川流域計画に従わなければならないとし、地域計画は、流域計画に従わなければならないとする（15条1項）。また流域内の各州・地区および兵団の各師団を対象とした国民経済と社会発展の計画および都市全体計画、土地開発利用計画等は、流域の総合計画と相互に関連付けられていなければならないとする（15条2項）。

#### (二) 流域の総合計画及び専門計画

タリム川流域の総合計画及び法に基づき水行政主管部門に策定が義務付けられている流域の専門計画は、タリム管理局が、流域内の各州・地区の水所管行政機関、兵団の各師団及び関係機関と共に策定し、自治区の水行政主管部門が審査し、委員会が審査照会した後、人民政府に報告の上承認を受けることとされる（16条1項）。地域の総合計画及び専門計画は、法に基づいて策定した上、タリム管理局に届け出なければならないとする（16条2項）。

#### (三) 水プロジェクトの審査等

タリム川の本流で建設される水プロジェクト〔原語は工程〕及び重要源流で建設される重要な管理に係る水プロジェクトについては、プロジェクトのフィージビリティスタディ報告の承認前に、水プロジェクトの建設が流域の総合計画に適合しているか否か、自治区の水行政主管部門が審査を行うと共に、意見書を作成するものとされる。そして、重要源流で建設されるその他の水プロジェクトについては、水プロジェクトの建設が流域の総合計画に適合しているか否か、塔里木管理局が審査を行うと共に、意見書を作成するものとされる（17条1項）。タリム川の重要源流の重要な管理に係る水プロジェクトの確定については、タリム管理局が意見を提出し、自治区の水行政主管部門が審査した後、委員会に報告の上承認を受けることとされる（17条2項）。

#### （四）総合整備事業の審査

流域内の州・地区及び兵団の各師団が実施するタリム川流域の総合整備事業は、タリム管理局が審査した後、関連規定及び建設の基本手順に従って上級機関の承認を受けるものとされる（18条）。

### 4 川の管理等

#### （一）管理等の主体

タリム川の本流における水プロジェクトと重要源流における重要な管理に係る水プロジェクトは、タリム管理局が建設及び管理を担当する。流域内のその他の水プロジェクトは、建設事業者が管理を担当し、その運営については、タリム管理局による統一調整〔原語は統一調度〕を受けなければならないとしている（19条）。

#### （二）水量配分案及び水量調整対策の策定等

タリム川の本流及び重要源流における水量配分案、旱魃・緊急事態における水量調整対策は、タリム管理局が、流域内の各州・地区及び兵団の各師団と共に策定し、自治区の水行政主管部門が審査し、委員会が審査照合の上で同意した後、自治区の人民政府に報告の上承認を受けることとしている。そして、関係する州、地区、兵団の各師団は、これを必ず執行しなければならないとする（20条）。

#### （三）年度水量配分案及び年度水量調整計画の策定等

タリム管理局は、承認された水量配分案に基づき、年度水量配分案及び年度水量調整計画を策定し、自治区の水行政所管機関が審査した後、委員会に報告の上承認を受けることとしている（21条1項）。この年度水量配分案及び年度水量調整計画の実施については、委員会と関係する州、地区及び兵団の各師団が承諾書を締結することとし、州の長、責任者、師団の長の責任制及び問責制を実施することとしている。そして承諾書には、更に、違法な開墾や干拓工事による農地の拡大を阻止する責任を記載しなければならないとしている（21条2項）。

#### （四）水量の調整等

タリム川流域においては、用水の総量規制、供給量に応じた需要量の決定、統一調整、等級別責任負担を実施するとされる。承認を受けた年度水量配分案及び年度水量調整計画に基づき、タリム管理局が、流域内の水量の統一調整について責任を負い、各源流の流域管理機構が、管轄区域内における流域水量の統一調整について責任を負う（22条1項）。又、水量の調整には、年次計画、月次調節、四半期調整の方式を採用するとしている（22条2項）。

#### (五) 取水・用水・給水の管理

タリム川の本流における取水・用水又は重要源流における限度枠以上の取水・用水である場合は、タリム管理局が法に基づいて審査した上、取水許可証を発給し、水資源費を徴収するものとされる。一方、重要源流における限度枠以下の取水・用水である場合は、関係する州、地区、県（市）の水行政主管部門等が審査した上、取水許可証を発給し、水資源費を徴収すると共に、タリム管理局に届け出ることとされる（23条1項）。承認する取水・用水総量は、承認された水量配分案で確定した用水の総量規制指標を超えてはならないとされる（23条2項）。重要源流の取水・用水限度枠は、タリム管理局が試算し、自治区の水行政主管部門が審査した後、自治区の人民政府に報告の上、承認を受けることとしている（23条3項）。

流域内で新規建設、改造建設、拡張建設を行う建設プロジェクトについて、取水・用水が必要である場合、プロジェクトの建設事業者は、水資源に関する検証報告書を作成し、管轄権を有する水行政主管部門又は流域管理機構に提出し、承認を受けなければならないとする（24条）。

また、給水事業により供給された水を使用する場合は、水使用料を納付しなければならないとする。用水については、計量徴収及び計画超過・割当超過に対する加算金制度を実施するとしている（25条）。

#### (六) 水効能区による排水又は返流の管理

タリム川の本流及び重要源流の流域における〔特定の規制を受ける〕水効能区の区画については、タリム管理局が、関係する州、地区の水行政主管部門、環境行政主管部門及びその他の関係機関部門と共に策定し、自治区の水行政主管部門が同級の環境行政主管部門と共に審査した後、自治区の人民政府又は自治区の人民政府が授権した機関に報告の上、承認を受けることとされる（26条1項）。その他の源流流域における水効能区の区画については、管轄権を有する州、地区、県（市）の水行政主管部門が、同級の環境保護行政主管部門及びその他の関係部門と共に策定し、タリム管理局が審査した後、自治区の人民政府に報告の上承認を受けることとされる（26条2項）。タリム川の本流及び源流に対する排水又は返流は、この水効能区の区画の要求及び所定の排出基準に適合していなければならないとしている（27条1項）<sup>78</sup>。

<sup>78</sup> また、排水口の建設についても、次のような規定がある。タリム川の本流において排水口の新規建設、改造建築、拡張建設を行う場合、タリム管理局の審査を受け、同意を得なければならない。タリム川の重

#### (七) 河道の管理

タリム川の本流の河道（台特瑪湖を含む）はタリム管理局が管理を担当し、源流の河道は管轄権を有する水行政主管部門又は流域管理機関が管理を担当するものとされる（28条）。

タリム川流域において河道の干拓工事による農地拡大を禁止している。また、干拓工事による農地の拡大がどうしても必要である場合は、科学的な検証を実施し、自治区の水行政主管部門が審査の上で同意した後、自治区の人民政府に報告の上、承認を受けなければならないとする（29条）。

#### (八) 水量・水質のモニタリング及びデータベース構築

タリム管理局は、流域内における主要箇所水量及び水質に対するモニタリングを強化し、流域の水文、気象及び関連情報のデータベースを構築しなければならないとする（30条1項）。又、流域内の各州・地区及び兵団の各師団、水文、気象、環境保全等の行政各部門は、タリム管理局に対して、灌漑排水計画、水量及び水文、気象、水質、土壌浸食のモニタリング等の各情報のデータと資料を定期的に提出しなければならないとしている（30条2項）。

#### (九) 資金等

タリム川流域における水資源の開発、利用、節約、保全及び水害対策の主な資金源は、次のとおりとしている（31条）。①タリム川流域を対象とした国の各種水利建設事業資金、②自治区及び流域の地方自治体の財政予算から拠出され、タリム川流域を対象とした各種水利建設事業資金、③合法的な方法で集められた資金、④各種の寄付及び借款、⑤徴収した水資源費及び水使用料、⑥その他の資金。

タリム川流域の総合整備事業資金を使用する場合は、タリム管理局に対して、プロジェクトの許可書等の関係書類を添えて申請書を提出し、タリム管理局の審査を受けた後、所定の手続きに従って上級機関の承認を受けなければならないとする（32条1項）。又、タリム川流域の水利建設事業資金は、国及び自治区の関連規定に基づいて使用及び管理を行うと共に、法に基づき、会計監査を受けなければならないとする（32条2項）。

#### (一〇) 取水・用水の超過

流域内の各州・地区及び兵団の各師団がタリム川の本流及び重要源流において、年度水量配分案及び年度水量調整計画を超える取水・用水を行った場合、タリム管理局は是正を命じると共に、審査の上用水指標を引き下げる措置を講じるか、又は取水口ゲートを閉鎖する措置を講じることができるとする。深刻な状況である場合には、委員会の決定を受け、タリム管理局は、主な分水プロジェクトの運営管理を直接行うか、水利建設プロジェクトへの投資を削減・停止する措置を講じることができるとしている（33条）。

---

要源流において排水口の新規建設、改造建設、拡張建設を行う場合、管轄権を有する水行政主管部門または流域管理機関の審査を受け、同意を得なければならない。審査の上、同意を得た排水口の新規建設、改造建設、拡張建設については、環境行政主管部門が当該建設事業の環境アセスメントに対する承認を担当する（27条2項）。

## 5 法律責任

次の各号のいずれかに該当する違反行為があった場合、一級上の人民政府、関係主管部門又は機関は、責任を有する主管者及びその他の直接の責任者に行政組織上の処分を科すとしている（34条）。①水量配分案、旱魃・緊急事態における水量調整対策を実施しなかった場合、②水量配分案に従って水量を分配しなかった場合、③水量の統一調整に従わなかった場合、④規定に反し、流域内において開墾や河道の干拓工事による農地の拡大を許可した場合である。

タリム管理局、各級の水行政主管部門、流域管理機構及びその職員が、法定条件に該当しない組織又は個人に許可証を発給し、審査同意意見書に署名した場合、水量配分案に従って水量を分配しなかった場合、国の関連規定に則り水資源費を徴収しなかった場合、監督の職責を遂行しなかった場合、又は違法行為を取り締まらなかった場合、責任を有する主管者及びその他の直接の責任者に対して、法に基づいて行政組織上の処分を科すとしている。影響が著しく、犯罪を構成する場合、法に基づき、刑事責任を追及するとする（35条）。

## 6 考察

### （一）中華人民共和国水法との相違点

本条例は、1条にあるように、「中華人民共和国水法」（以下、水法）の特別法的地位にある地方性法規である。ただ、大きな枠組には変更はなく、地方の実情に合わせて、水法が定めていない事項を幾つか定める形をとっている。そのような事項の中で主だったものについて以下検討する。なお、本条例の執行状況については、「七 新疆ウイグル自治区における地方環境立法の執行過程」において触れているので、そちらを参照されたい。

### （二）開発、利用、節約、保全及び管理の原則について

開発、利用、節約、保全及び管理の原則については5条に列挙されているが、水法4条も同様の規定をおいている。ただ、本条例5条は、水法に掲げる原則に次のような原則を付け加えている。すなわち、「源流及び本流、源流及び本流の上流、中流、下流域を一括して計画し、発展における調整を図る」、「用水については総量規制及び割当管理を併せて実行し、計画的な用水、節水及び水資源の有償利用を励行する」という原則である。また6条では、流域内における経済の成長は、水資源環境収容力に基づき、供給量に応じて需要量を決定するという原則を掲げており、これも水法にはない原則である。これらは、塔里木川でみられる環境問題に対応する上で特に必要な原則であるとの判断だと思われる。

### （三）節水型農業の推進及び開墾制限について

流域内の農業生産については、節水型栽培技術を採用し、節水型灌漑を実行する等により節水型農業を発展させなければならないとし、又タリム川流域の総合整備目標を実現するまでは、流域内では灌漑面積を拡大してはならず、又国务院及び自治区人民政府の承認を取得していない場合一切の法人及び個人による開墾を固く禁ずるとしており、水法では掲げられていない、節水型農業や無秩序な灌漑・開墾の禁止の原則を掲げている（7条・8条）。これらも、タリム川でみられる環境問題に対応する上で特に必要な原則であるとの判断だと思われる。

#### （四）タリム川流域水利委員会・執行委員会・タリム川流域管理局について

本条例では、水法にない独自の組織を創設している。タリム川流域水利委員会・執行委員会・タリム川流域管理局である。これらの役割分担の概要は以下の通りである。

委員会は、主に重要な事項についての意思決定及びその実施状況を管理する機関となっている。すなわち、委員会は、①タリム川流域の総合整備に関する重大問題の検討及び政策決定を行うと共に、②タリム管理局等において委員会の決議や決定が徹底されるように調整及び監督を行う（10条）。

執行委員会も委員会同様、主に重要な事項についての意思決定及びその実施状況を管理する機関であるが、次の点で委員会と異なる。すなわち、①委員会の閉会期間中、委員会を代表して職権を行使し、委員会の決議及び決定の徹底した実施の監督及び保証に責を負うと共に、②委員会から委任を受けた範囲内において政策を策定し決定を下す機関である（12条）。

これに対し、タリム管理局は、①委員会の事務機関かつ流域管理を担う自治区の水行政主管部門の出先機関であり、それ故自治区の水行政主管部門の行政的指導を受けるとともに（9条）、①委員会及び執行委員会の指導の下、タリム川の本流及び自治区の水行政主管部門が指定したタリム川流域の重要源流に対して、流域の水資源管理、流域の総合整備及び監督の職権を行使する機関として位置づけられている（14条）。

水法において県級以上の地方人民政府水行政主管部門の職責とされている事項の多くを、その出先機関としてタリム管理局が引き受ける形となっている。すなわち、①流域の総合計画及び専門計画を策定すること（本条例17条、水法45条2項）、②重要源流で建設されるその他の水プロジェクトについて、水プロジェクトの建設が流域の総合計画に適合しているか否かの審査を行い、意見書を作成すること（本条例17条1項、水法19条2項）。③流域の水量配分案、旱魃・緊急事態における水量調整対策及び年度水量調整計画を策定すること（本条例20条、水法45条2項）、④水量配分案に基づき、年度水量配分案及び年度水量調整計画を策定すること（本条例21条1項、水法46条1項、水法では水行政主管部門又は流域管理機構が行うことになっている）。⑤タリム川の本流における取水・用水及び重要源流における取水・用水に関する取水許可及び水資源費の徴収業務を担当すること（本条例23条、水法48条1項）、⑥タリム川の本流及び重要源流の流域における水効能区の区画について他の関係機関部門と共に策



定すること（本条例 26 条 1 項、水法 32 条 2 項）、⑦流域内における水行政の執行の監督検査業務を担当し水紛争の調整処理を行うこと（本条例 14 条、水法第 6 章、但し水行政主管部門がこれらを行うことを妨げていないと思われる）をタリム管理局が行うとしている。

この管理体制は、水行政主管部門内部の一部署が扱うには塔里木川の問題が大きくなりすぎたためにつくられていることは論を待たない。

(五) 年度水量配分案及び年度水量調整計画の策定等について

年度水量配分案及び年度水量調整計画の実施については、委員会と関係する州、地区及び兵団の各師団が承諾書を締結することとし、州の長、責任者、師団の長の責任制及び問責制を実施するとする。そして承諾書には、更に、違法な開墾や干拓工事による農地の拡大を阻止する責任を記載しなければならないとしている（21 条 1 項）。

これらについては、水法には規定がない。前述したように新疆では違法な開墾や干拓工事による農地の拡大が問題となっており、その責任の所在も明確でなかったことから特に定められているものと考えられる。

(六) 河道の干拓工事について

本条例はさらに、タリム川流域における河道の干拓工事による農地拡大を禁止し、干拓工事による農地の拡大がどうしても必要である場合は、科学的な検証を実施し、自治区の水行政主管部門が審査の上で同意した後、自治区の人民政府に報告の上、承認を受けなければならないものとしている（29 条）。これも趣旨は 21 条 1 項と同様と思われる。

(七) 取水・用水の管理について

流域内で新規建設、改造建設、拡張建設を行う建設プロジェクトについて、取水・用水が必要である場合、プロジェクトの建設事業者は、水資源に関する検証報告書を作成し、管轄権を有する水行政主管部門又は流域管理機構に提出し、承認を受けなければならないとする（24 条）。

また、流域内の各州・地区及び兵団の各師団がタリム川の本流及び重要源流において、年度水量配分案及び年度水量調整計画を超える取水・用水を行った場合、タリム管理局は是正を命じると共に、審査の上用水指標を引き下げる措置を講じるか、又は取水ロゲートを閉鎖する措置を講じることができるとする。そして深刻な状況である場合には、委員会の決定を受け、タリム管理局は、主な分水プロジェクトの運営管理を直接行うか、水利建設プロジェクトへの投資を削減・停止する措置を講じることができるとしている（33 条）。

これらも水法に記載がないが、前述したように、新疆においては無秩序な取水・用水による水の渇水が問題になっていることに起因して、その管理の強化を狙って設けられた規定だと思われる。

(八) 水量・水質のモニタリング及びデータベース構築について

タリム管理局は、流域内における主要箇所の水質及び水質に対するモニタリングを強化し、流域の水文、気象及び関連情報のデータベースを構築しなければならないとする（30条1項）。水法にはない規定であるが、最新の観測システムの導入を促す趣旨だと思われる。

(九) 資金について

31条は、タリム川流域における水資源の開発、利用、節約、保全及び水害対策の主な資金源を列挙し又一部資金の会計管理の厳格化についても規定している。これらの規定は推測であるが、これまで資金源が明確にされていなかったため若しくは会計管理がずさんであったために、現場に十分な資金が確保されてこなかったことから定められたのではないかと思われる。

(一〇) 法律責任について

水法では、関係機関の職員が違法行為を行った場合の当該職員に対する行政上・刑事上の責任についての規定はあるが、その職員の行為に責任のあるその他の者の責任については規定がない。しかし、本条例では、違法行為があった場合の、主管者及びその他の直接の責任者に対する行政組織上の処分に関する規定を置いている（34条）。

また、その際の職員の違法行為を4つ挙げているが、そのうち興味深いものとして、「規定に反し流域内において開墾や河道の干拓工事による農地の拡大を許可した場合」が挙げられている。このような行為が実際行われているということだと思われる。

## 第七章

### 新疆ウイグル自治区における地方環境立法の執行過程

新疆ウイグル自治区における生態系資源に関する環境法制の構築が始まって、既に20年以上の年月を経過していることもあり、前項までで見てきたとおり、課題は残されているものの、環境汚染や生態資源に関する一応の環境法制の枠組みが形成されているように思われる。それでは法の執行過程には問題がないのか、本項では、それを、1) 新疆ウイグル自治区の環境保護庁の職員への環境立法の執行に関しての聞き取り調査、及び2) 中国蘭州大学の「新疆ウイグル自治区タリム川水資源管理条例」に関連する論文を通じてこの問題を考える。

#### 1 聞き取り調査の概要と調査結果

##### (一) 調査の概要

筆者らは、2013年5月に、新疆ウイグル自治区環境保護庁の上級の職員一名を対象に、環境立法に関する聞き取り調査を行った。この調査項目の選定は、北京大学の汪勁教授<sup>ワジン</sup>により実施されたアンケート調査の調査項目を参考に行った<sup>79</sup>。そして、執行の根拠となる法は、地方環境立法に限らず広く中央の制定した法規範も含むものとし、これについての聞き取り調査を行った。

##### (二) 地方政府による環境法の執行の現状についての質問

問1：中国における環境法の執行の現状を、「一低、二高、三難<sup>80</sup>」と表現されるが、新疆の環境保護部門の認識はどうか。

答1：新疆にも同様の問題が存在するが、それ以外にも、人民政府が民間のプロジェクトを誘致するために企業に一定程度の優遇政策を与えているため、企業に環境保護問題があったとしてもこれに対し厳しく取り締まることが難しいという問題があり、より以上に問題である。「一低、二高、三難」及び、このことにより環境法

<sup>79</sup> 汪勁・帳晏・嚴厚福、「環保執法難：難在何處？—对我国環保部門工作人員的問卷調查報告」『中国環境法治』法律出版社（2009年）。これは、北川秀樹「中国の環境法政策と執行メカニズム—地方政府の環境ガバナンス—」北川秀樹編著『中国の環境法政策とガバナンス—執行の現状と課題—』晃洋書房（2012年）において紹介されていたもので、同論文にはその調査結果が示されている。

<sup>80</sup> 「一低、二高、三難」とは、低い違法コスト、法遵守と法執行の高いコスト、法執行の際の立証・法人代表者の追及・強制的な取締りが困難なことをいう。北川・前掲注 79、11頁。

の執行が苦境に直面している。

問2：これら思わしくない地方環境行政の執行の問題の原因は何か。

答2：①前述の企業への優遇の他に、②環境法律執行仕組みが不完全であり、有効な執行機能が欠落していること、③環境法律執行機関の素質があまり高くなく、法律を執行する能力を欠いていることが挙げられる。つまり、環境法を執行するには水、大気、固体廃棄物と放射性物質など領域の科学的知識が必要であるが、法律を執行する人員はこれら知識に明るくない。執行の現場職員には、基本的な政治素質、職業と道徳堅実とともに広く科学知識としっかりした専門技術知識を備えなければならない。今後、環境監査監督隊の人員配備、装備配備、システム化教育などを一歩進めていくことが必要である。

問3：環境保護計画の基準達成が困難な原因は何か。

答3：着実に実施できる執行メカニズムがない。

### (三) 政府組織（行政体制、法執行機関）についての質問

問1：法執行に悪い影響を与える内部の体制は何か。

答1：地方人民政府が行政干渉する。

問2：環境保護部門の立場が弱い理由は何か。

答2：地方人民政府は経済発展を過度に重視し、環境保護部門への予算の投入量が少ないため。

問3：環境保護部門の中央政府との垂直関係についてどう考えているか。

答3：環境保護部門の職権を強めるので重要である。

### (四) 各制度の執行の問題点についての質問

#### 1) 環境影響評価制度について

問1：プロジェクトの環境影響評価が審査通過する比率はどの位か。

答1：99%

問2：環境影響評価の承認を得られない主要な原因は何か。

答2：プロジェクトの環境リスクが大きすぎるから。

問3 環境影響評価手続きをとらずに着工し、事後的に補正手続きを取る事例の割合はどのぐらいか。

答3：大変低い率である（具体的数字は回答できない）。

#### 2) 汚染排出費徴収について

問：この制度の問題点は何か。

答：①環境監査技術、設備のレベル低く、汚染排出量の査定が難しい、②汚染排出費が非常に安く、「違法コストが低く、法律守るコストが高い」という現象を引き起こしている、③汚染者の環境意識が薄い。

3) 総量規制について

問 : この制度の問題点は何か。

答 : ①排出権取引市場が完全に整備されていない、②総量及び削減基準の確定にあたって十分に環境容量が考えられていない。

4) 期限内改善について

※期限内改善とは、環境保護部門が環境に重大な汚染をもたらした企業に対して期限内に改善を命じ、改善されないときは人民政府の権限で業務停止・閉鎖させるものであり、環境保護法 29 条、39 条に基づく。

問 1 : 人民政府が環境保護部門の提起した期限内改善の建議を採用する率は、どのくらいか。

答 1 : 95%以上。

問 2 : 地方の企業が期限内の任務を完成できず人民政府に閉鎖を命じられる率はどのくらいか。

答 2 : 大変低い率である (具体的数字は回答できない)。

問 3 : 期限内に任務を完成していないのに、企業に閉鎖や業務停止を命じない場合があるのはなぜか。

答 4 : ①企業の経済効果と利益が影響しているから、②地方の財政収入にも影響しているから、③雇用にも影響するにもかかっているから。

問 4 : このような企業に対してどのような措置を取るのが適切か。

答 4 : 一時業務停止、改善合格後生産再開する。

5) 行政処罰について

問 1 : 違法行為があった場合の是正方法として適切だと思う措置は何か。

答 1 : 普通は期限内改善並びに処罰措置を採用する。

問 2 : 違法な汚染者に対して調査を行うきっかけ (契機) は、どういう場合が多いか。

答 2 : ①現場の監査、②12369 番環境保護ホットライン、③上の部署から引き渡される

6) 行政不服申立について

問 1 : 住民が、環境保護部門に行政不服申立することがあるか。

答 1 : あるが、少ない。

問 2 : その場合の紛争の原因は何か。

答 2 : 計画または政策策定過程で十分に環境を考慮してないから。

7) 行政訴訟について

問 1 : 訴訟において環境保護部門が敗訴したことがあるか。

答 1 : ある。

問 2 : 敗訴した理由は何か。

答 2 : 証拠を集めるのは不完全、手続きが不適法など。

(五) 聞き取り調査の調査結果の検討

1) 人民政府の経済重視政策の影響による法執行の難しさ

前記1(一)の問1の答えから、環境法の執行の難しさの原因については、「一低、二高、三難」ということよりも、「人民政府が民間のプロジェクトを誘致するために企業に一定程度の優遇政策を与えているため、企業に環境保護問題があったとしてもこれに対し厳しく取り締まることが難しい」ことを第一に挙げていた。また、(三)の問1では、法執行に悪い影響を与える内部の体制として、地方人民政府が行政干渉することを挙げており、(三)の問2では、環境保護部門の立場が弱い理由について、「人民政府は経済発展を過度に重視し、環境保護部門への予算の投入量が少ない」からと答えている。さらに、(四)4)の問3では、命令した期限内に環境改善を完了していない場合に、企業が閉鎖や業務停止命令をしない理由の第一としても、企業の経済効果と利益が影響していることを挙げている。

このことから、新疆では、人民政府が民間のプロジェクトを誘致するために企業に一定程度の優遇政策を行う等、経済重視政策を取っており、これにより、①人民政府は、環境保護庁のこれら企業に対する環境法執行に対して相当程度の政治的圧力を加えており、それに伴い②人民政府の建てた予算において環境保護庁の予算も少ないものとなっている、ということがわかった。

2) 環境法律執行機関の能力的問題による法執行の難しさ

法執行の難しさの原因として次に強調されていたのは、「環境法律執行機関の素質があまり高くなく、法律を執行する能力を欠いている」である。水、大気、固体廃棄物と放射性物質など領域の科学的知識の必要性を強調するとともに、この能力が現在欠けているとしている。また、(3)の2)では、汚染排出費徴収の問題点の第一に環境監査技術、設備のレベル低く、汚染排出量の査定が難しいことを挙げているが、これも執行の能力に関連する問題である。

2 <sup>ランシュ</sup>蘭州大学の論文にみる「新疆ウイグル自治区タリム川水資源管理条例」の執行の現状

(一) 概要

<sup>ランシュウ</sup>蘭州大学の<sup>ヤンシイン</sup>揚世英氏の論文「タリム川流域管理法律制度創新研究」(2009年)<sup>81</sup>では、本条例の執行の現状の問題点が幾つか指摘しているのが、これを通してその執行上の問題点を探りたい。

この論文では、タリム川流域は5つの地区(州)と28の県(市)と兵団46師団(兵団とは新疆における軍隊の編制単位である)が関係しており、さらに行政の部門の間、生態システムと経済開発間、流域と区域間、上中下流域間、左右両岸間といった間での様々な利益対立について、調和と調整をもたらすことはとても難しく、全流域統一的で

<sup>81</sup>揚世英「タリム川流域管理法律制度創新研究」蘭州大学2009年修士論文。

有効的で調和的な監督管理機構が不可欠であるとした上で、「新疆ウイグル自治区タリム川水資源管理条例」によって設置されたタリム流域水利委員会やタリム管理局がそのような機構となりえるのかという問に対して次のような懸念を示している。

(二) 機関の構成員が他の部門の行政官としての職務を兼務している

実際に本条例で設置された機関を構成している人員は、次に示すように他の部門の行政官でもあり独立的な管理権限を有していないため、これら機関の職務を行う際には、兼務している他の部門からの関与を受けやすい。このことが、流域の統一管理に悪影響を及ぼしているとしている。

タリム川流域水利委員会の主任は自治区人民政府主席が担当し、副主任は政府の水利主管の自治区副主席並びに国家計画委員会、水利部及び黄河委員会の指導者並びに兵団の第一位副司令官が担当する。委員は、自治区人民政府の秘書長及び政府事務局、計画委員会、財政庁、水利庁、環境保護庁、土地管理庁（局）の長と各地区（州）の長とタリム管理局長が担当する。執行委員会の構成員は、以下の人員で構成している。主任は、水利主管の自治区副主席が担当し、副主席は自治区人民政府秘書長と関連する庁局の指導者が担当し、常務副主任は水利庁の指導者が担当する。委員は、各地域（州）と兵団の水利分担の指導者が担当する。

(三) 独立的な源流流域管理機構が不足している

独立的な源流流域管理機構（水法に基づく組織）が不足しており、源流の統一管理を困難にしているという。すなわち、「条例では、タリム管理局が本流と重要源流に事務機関を設立できる他、関連する業務を源流流域管理機構に委託することができる」と明確に規定している（14条2項）。しかし、実際にはタリム川流域に独立的専門的な源流流域管理機構がなく（阿克苏川、和田川、<sup>アクトゥ</sup>并孔川流域に源流流域管理機構が未だにない）、灌区管理機構[新疆ウイグル自治区水利管理総センターの一部門]が兼任して行っており、地域の利益と全体の利益が衝突した際には地方の利益を優先して保護しているので、統一管理はいわば絵に描いた餅である。流域管理を専門とする機構とすべきである。」としている。

(四) タリム管理局に対し職務を行うに十分なだけの地位・権限が与えられていない

タリム管理局は、タリム川流域水利委員会の事務機関であり同時に自治区水利庁の出先機関であるためタリム川流域水利委員会及び水利庁の二重指導を受けており、加えて同級政府の構成部門でないため政府の中で行政級が低いことから、実際には塔里木管理局が各部門を調整するというは大変難しいとしている。

また、タリム管理局に強制執行権がないだけでなく、行政処罰を命じて当事者が履行しない場合に地方裁判所を通じて執行しようとするが、これも地方保護主義

の影響で難しいとしている。

なお、揚<sup>ヨウ</sup>氏の管理部門の職員に対する聞き取り調査によると、「今のところはタリム管理局がタリム川流域の管理資金を持っているので、タリム管理局が一定程度統一的指導性を有しているが、タリム流域管理の資金が無くなった後は、各地方はその命令を聞かない可能性が高い」との意見を得たという。

#### (五) 検討

この条例で設置された種々の機関は、条例によれば構成員が他の組織の職務を兼任することになっているため職務に専念できていないとか、タリム管理局は制度上その地位や権限が不安定なものであるためその任務遂行に支障をきたしているといった問題が生じている。これらは、条例の改正で改善可能でありそうすべきであろう。また、源流流域管理機構の人員不足が問題となっている。これは、財政政策の問題であり、環境保護政策と経済政策のせめぎ合いの問題に帰着し解決が難しいことを示した。

新疆ウイグル自治区が独自の環境保護に関する条例を制定した点は評価できるが、執行面にやや問題があることが、この論文で伺える。



## 第八章 結語

### 1 本稿の目的

本稿の目的は次の点に置いていた。すなわち、新疆ウイグル自治区における自然環境の保護・改善を目的とする地方環境立法について、その国法上の位置づけ（地方立法の法的枠組・沿革）、法体系、具体的立法内容、及び執行の状況を明らかにし、新疆における地方環境立法の今後の課題を示すことである。この点、最後の課題を残して、本稿の目的は一応達することができたと思われる。これらについて、一通り振り返ってみたい。そして、最後の課題である新疆における地方環境立法の今後の課題について若干の考察を行い、本稿を閉じたい。

### 2 自然環境の特徴と主な環境問題の概要について

新疆における環境問題には、大まかに砂漠化、森林と草原の破壊、野生動植物の減少、水の汚染・枯渇があった。全て新疆においては重大な問題であるが、特に深刻な問題となっているのは、水の汚染・枯渇であると思われる。そこで、ここではその原因だけ確認しておきたい。まず水の汚染の原因は、土壌浸食、農業排水、及び工業（鉱物資源開発も含む）・生活污水の排出等があった。特に新疆特有の原因として、農地の大量の排水が河川に流入し河川や湖の水の溶解金属イオンの割合が増加し水が塩化していることや、石油の探査開発掘削の際はこの地下水層を貫通しなければならずこれにより地下水汚染が発生していることを挙げた。また、水の枯渇の原因として、極度の乾燥地帯であること、人口が急激に増加したため工業・農業・生活用水の消費量が増大したこと、水利施設の建設が遅れていること、水利施設が老朽化しても修理されないこと、水資源の利用が不合理で、事業間、地区間、上流・下流間の水利用の矛盾が深刻であること等を挙げた。そして、特にこれらの問題に対処するために、自治区環境保護法や自治区タリム川流域水資源管理条例を通して様々な制度を設けていたことがわかった。

### 3 新疆ウイグル自治区における地方立法の種類について

自治区内の人民代表大会及びその常務委員会並びに人民政府が制定しうる地方立法として、「地方性法規」「(地方政府)規則」「民族区域自治法律制度に基づく法規範」があることを「憲法」「地方組織法」「立法法」「民族区域自治法」を根拠に指摘した。そして具体的には、①新疆ウイグル自治区人民代表大会が、「地方性法規」（常務委員会も

制定権あり)「自治条例」「単行条例」、②自治区内の自治州(5つ)と自治県(6つ)の人民代表大会が、「自治条例」「単行条例」、③ウラムチ市の人民代表大会及びその常務委員会が、「地方性法規」、④新疆ウイグル自治区人民政府が、「地方政府規則」、⑤ウラムチ市人民政府が、「地方政府規則」をそれぞれ制定することができることを明らかにした。

#### 4 新疆ウイグル自治区における地方環境立法について

##### (一) 地方環境立法の体系の提案

中国における地方環境立法の分類方法(体系)というものを提案した文献や研究が見当たらなかったため、筆者らは新しくその提案を試みた。第一に、自治区を含め自治区内の行政区域で制定された環境に関する地方立法を、地方立法の種類と行政区域に応じて大きく4つに分類した。第二に、以上の分類のそれぞれについてその内容に応じて、①総合立法、②環境汚染防止改善に関する立法、③生態保護に関する立法、④その他の立法に分類した。第三に、自治区人民代表大会常務委員会の制定した地方性法規のうち、生態保護に関する立法については、さらに細分化するのが適切と考え、関連する中華人民共和国の法律別に分類を施した。すなわち、①野生動物保護法・野生植物保護法関連法令、②水土保持法関連法令、③自然保護区条例関連法令、④森林法関連法令、⑤草原法関連法令、⑥漁業法関連法令、⑦鉱山資源法関連法令、⑧土地管理法関連法令、⑨水法関連、⑩石炭法関連法令、⑪その他の法令である。

以上のような分類方法(体系)を用いることで、本稿の対象とする新疆ウイグル自治区における地方環境立法の全体象を無理なく提示することができ、また、次のような考察の際に有益であった。

立法法 64 条 1 項は、2つの事項の範囲内においてのみ地方性法規を制定することができるとしている。すなわち、一つ目は、①法律、行政法規の規定を執行するため、当該行政区域の実情に応じて具体的規定をする必要のある事項を定める地方性法規であり、二つ目は、②地方性事務に属し地方性法規を制定する必要のある事項を定める地方性法規である。端的に示せば、国の法律や行政法規の要請に基づいて定められるものなのか、若しくは地方独自の事情に基づいて定められるものなのかで区別される。この点、新疆ウイグル自治区地方性法規の②にあたるもので、我々が確認できたものは、「新疆ウイグル自治区タリム流域水資源管理弁法」<sup>トルファン</sup>、「新疆ウイグル自治区吐魯番交河古城遺跡保護管理条例」「新疆ウイグル自治区坎儿井(カレーズ)保護条例」の3件のみであった。

この二つ目の類型に当てはまる立法は、実は自治州・自治県単行条例において多くみられるが、複数の行政区域にまたがる広域的な環境問題を抱える新疆においては、全体を統一的に管理保護する法を広域的な行政区域である自治区が定めるのが適切な場面がもっと多く存在しているはずである。それ故自治区レベルの地方性法規の数が3件と

いうのは少ないと言わざるを得ないことを指摘した。その理由については、行政の部門間（環境保護、水利、森林等）では、いわゆるセクショナリズムが存在しているとみられるが、それは、行政区間間でも見られる現象ではないか、ということであった。

## 5 新疆ウイグル自治区環境保護条例について

### (一) 地域の特徴を反映した規定

本条例で、新疆の自然環境と環境問題を色濃く反映している部分は、第三章「環境の保護及び改善」であった。前述したように新疆では、資源開発、とりわけ鉱物資源（石油及びガスを含む）の開発による生態環境破壊が大変大きな問題となっていることから、鉱物資源探査・開発を行う事業者を対象とする様々な規定、すなわち「開発者保護・利用者補償の原則」の規定、「生態に敏感な地区での資源の探索・開発の禁止」についての規定、「環境保護責任制」の規定を置いていた。また、前述したように、新疆では水の汚染や枯渇が深刻な問題となっていることから、自治区の重要な河川・湖・流域についての水汚染防止計画を、自治区人民政府の環境主管部門と水行政主管部門が共同で行うよう要請し、県級以上の人民政府に対しても水域汚染を総合的に防止し主要な水中汚染物排出量を削減するよう要請していた。さらに、より大きな生態系保護の視点から、自治区政府に対しては「生態環境の補償制度の整備」の要請を、県級以上の人民政府に対しては「生態補償区の設置」の要請を行っていた。

しかし、新疆で環境問題となっていた砂漠化、森林と草原の破壊、そして野生動植物の減少に関しては具体的な規定がなかった。何れも重大な問題にもかかわらず環境保護の基本条例に全く規定がないのは疑問である旨指摘した。理由として考えられるのは、この環境保護条例を主に所管する行政主管部門は環境保護庁であるため、他の行政主管部門（林業、農業、土地、水利等）が管轄する分野への言及を避けたのではないかとということであった（ただ、水利に関しては、特に深刻な問題となっていることから特段の規定を置かざるを得なかったのではないかと思われる）。

### (二) 近時の環境法の基本原理や基本制度の取り入れ

もう一つのこの条例の特徴は、1989年制定の現行の中華人民共和国環境保護法が定めていない、近時の環境法（中華人民共和国の法令や他の地方機関の法規範）で新たに採用されている原則や制度を多く取り入れられていることであった。例えば、各級人民政府に対して、環境問題の解決について目標を定めその目標の達成度を地方人民政府やその指導者に対する人事評価の際の一基準とする「目標責任査定制度」（5条）、排出総量規制制度（34条）、汚染排出物質に関する情報登録制度や汚染物質排出許可制度（36条）、環境汚染賠償責任保険（43条）等である。

## 6 自治区タリム川流域水資源管理条例について

本条例は、新疆特有の要請から制定された自治区レベルでは珍しい地方性法規である。本条例は、水法の定める大きな枠組は変更せず、地方の実情に合わせて水法が定めていない事項を幾つか定める形をとっていた。そのような事項の中で主だったものについて確認しておく。

開発、利用、節約、保全及び管理の原則については、水法に掲げる原則に次のような原則を付け加えていた。すなわち、「源流及び本流、源流及び本流の上流、中流、下流域を一括して計画し、発展における調整を図る」、「用水については総量規制及び割当管理を併せて実行し、計画的な用水、節水及び水資源の有償利用を励行する」という原則である。

流域内の農業生産については、①節水型農業を発展させなければならず、②タリム川流域の総合整備目標を実現するまでは流域内では灌漑面積を拡大してはならず、③国务院及び自治区人民政府の承認を取得していない場合一切の法人及び個人による開墾を固く禁ずるとしており、水法では掲げられていない原則を掲げていた。これらも、タリム川でみられる環境問題に対応する上で特に必要な原則であった。

管理組織については、水法にない独自の組織を創設していた。タリム川流域水利委員会・執行委員会・タリム川流域管理局である。水法において県級以上の地方人民政府水行政主管部門の職責とされている事項の多くを、その出先機関としてタリム管理局が引き受ける形となっていた。この管理体制は、水行政主管部門内部の一部署が扱うにはタリム川の問題が大きくなりすぎたとの判断によるものであった。この管理機構については実際の執行にあたっていくつかの問題が生じているという指摘を、「地方環境立法の執行の状況」の項でしている。

年度水量配分案及び年度水量調整計画の実施については、委員会と関係する州、地区及び兵団の各師団が承諾書を締結することとし、州の長、責任者、師団の長の責任制及び問責制を実施するとしていた。そして承諾書には、更に、違法な開墾や干拓工事による農地の拡大を阻止する責任を記載しなければならないとしていた。新疆では違法な開墾や干拓工事による農地の拡大が問題となっており、その責任の所在も明確でなかったことから特に定められているものであった。

また、タリム川流域における水資源の開発、利用、節約、保全及び水害対策の主な資金源を列挙し又一部資金の会計管理の厳格化について規定していた。これらの規定は、これまで資金源が明確にされていなかったため若しくは会計管理がずさんであったために、現場に十分な資金が確保されてこなかったことから定められたと考えられることを指摘した。

## 7、新疆ウイグル自治区における地方環境立法の執行過程

2013年に新疆ウイグル自治区環境保護庁職員に聞き取り調査を行った。その調査結果から、法執行にかなり苦労していることがわかった。その法執行の難しさの原因と

して強調されていたのは、次の点であった。第一に、新疆では人民政府が民間のプロジェクトを誘致するために企業に一定程度の優遇政策を行う等経済重視政策を取っており、これにより①人民政府は、環境保護庁のこれら企業に対する環境法執行に対して相当程度の政治的圧力を加えており、それに伴い②人民政府の建てた予算において環境保護庁の予算も少ないものとなっていることである。第二に、「環境法律執行機関の素質があまり高くなく、法律執行能力を欠いている」ことであった。水、大気、固体廃棄物と放射性物質等の領域の科学的知識の必要性を強調するとともに、この能力が現在欠けているとのことであった。

また、蘭州大学の論文の検討から、「新疆ウイグル自治区タリム川水資源管理条例」の執行の現状を探った。それにより次のようなことが分かった。この条例で設置された種々の機関は、条例によれば構成員が他の組織の職務を兼任することになっているため職務に専念できていないとか、タリム管理局は制度上その地位や権限が不安定なものであるためその任務遂行に支障をきたしているといった問題が生じていることが分かった。また、源流流域管理機構の人員不足が問題となっていることも分かった。前者については、条例の改正で改善可能でありそうすべき旨を指摘した。後者については、財政政策の問題であり、環境保護政策と経済政策のせめぎ合いの問題に帰着し解決が難しいことを指摘した。新疆ウイグル自治区が独自の環境保護に関する条例を制定した点は評価できるが、執行面にやや問題があることが、この論文で明らかになった。

## 8 新疆における地方環境立法の今後の課題

最後に新疆における地方環境立法の今後の課題について幾つか述べて、本稿を閉めたい。

(一) ダイナミックな地形的構造をもっている新疆における環境問題は、単一の行政区域のみで解決可能な環境問題は少ないのが実情である。にもかかわらず、複数の行政区域にまたがる環境問題を統一管理するための自治区レベルの地方性法規の数が本稿で取り上げた「新疆ウイグル自治区タリム川水資源管理条例」を含め3件というのは少ないと言わざるを得ない。原因は、行政の部門間（環境保護、水利、森林等）では、いわゆるセクショナリズムが存在しており、これは、行政区域間でも見られる現象ではないか、ということであった。この原因については、現段階では推測の域を出ないのでさらなる調査・研究が必要と思われるが、少なくとも現状では自治区レベルでのこの種の立法は不足しており、今後このような地方性法規の制定が必要なることは確かである。従って今後は、これら法整備に注力することが課題であると考えられる。

(二) 新疆ウイグル自治区環境保護条例では、新疆で環境問題となっていた砂漠化、森林と草原の破壊、そして野生動植物の減少に関しては具体的な規定がなかった。何れも重大な問題にもかかわらず環境保護の基本条例に全く規定がないのは疑問である。理由は、

この環境保護条例を主に所管する行政主管部門は環境保護庁であるため、他の行政主管部門（林業、農業、土地、水利等）が管轄する分野への言及を避けたのではないかということであった。今後はこの環境保護条例のみならず個別立法においても、砂漠化、森林と草原の破壊、そして野生動植物の減少の分野への自治区としての立法活動を行うことが課題であると考ええる。

（三）2013年の筆者らの自治区環境保護庁への聞き取り調査結果において、法執行の難しさの原因として回答者が最も強調していたのは、次の点である。すなわち、新疆では人民政府が民間のプロジェクトを誘致するために企業に一定程度の優遇政策を行う等経済重視政策を取っており、これにより①人民政府は、環境保護庁のこれら企業に対する環境法執行に対して相当程度の政治的圧力を加えており、それに伴い②人民政府の建てた予算において環境保護庁の予算が少ないものとなっているということである。今後は、依然として残るこのような経済重視の政策方針を少しでも環境保護重視の方向へもっていくことが、難しい問題ではあるが、大きな課題となると考える。その際には、同じような道を経験してきた諸外国の例を学ぶべきであろう。

（四）また、上記聞き取り調査結果において、次に法執行の難しさの原因として強調されていたのは、「環境法律執行機関の素質があまり高くなく、法律執行能力を欠いている」ということであった。水、大気、固体廃棄物と放射性物質等の領域の科学的知識の必要性を強調するとともに、この能力が現在欠けているとのことであった。これは、（三）で述べた通り、人民政府の建てた予算において環境保護庁の予算が少ないものとなっていることが原因と推察される。今後予算が拡大された際には、まずこの能力開発に注力すべきであろう。また、環境計測機器の整備が不十分なため正確な測定ができず、環境汚染企業への課徴金の請求できないという問題もあった。これら機器の整備も今後の課題である。

（五）「新疆ウイグル自治区川水資源管理条例」で設置された種々の機関については、条例に従えば構成員が他の組織の職務を兼任することになっているため職務に専念できていないとか、タリム管理局は制度上その地位や権限が不安定なものであるためその任務遂行に支障をきたしているといった問題が生じていることが分かった。これらは、条例の改正で改善可能であり、今後はその取組を行うことが課題である。また塔里木川管理に関わる人員の不足も早急に解決すべき課題である。

以上

## 謝辞

この論文をもって最上位の学位を授与されたということ、また研究者としての出発に立てたということは、本当に感慨無量です。そしてまたこの論文を3年で書きあげることができたということはわたしにとって身に余る光栄であります。本論文を仕上げるまでには様々な挫折と苦悩の日々がありましたけれども迷いながらも進む私を励まし、応援し、支えてくださったたくさんの方々います。その方々この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

私の指導教官である朝岡幸彦先生(東京農工大学)、副指導教官である榎本弘行先生(東京農工大学)、中川光弘先生(茨城大学)に御礼を申し上げます。

何よりも、私が直接ご指導いただいた榎本弘行先生(東京農工大学)に感謝の意を述べたいと思います。論文の構成、日本語の手直しなどに渡り、先生より親切に丁寧にご指導をいただきました、榎本先生の法律に対する深く広い知識により、私は多くのことを学ばせていただけました。先生の愛情と学問的視点からの的確助言があったからこそ、私はこの論文を仕上げることができたと思います。

また、本論文の副査を引き受けてくださった高橋美貴(東京農工大学) 斎藤潔(宇都宮大学)に深く感謝いたします。審査会での本論文に対する評価と批判は私にとって非常に有意義で、これから私が研究を深める二に重要な論点を提起してくださいました。先生方のご指摘に答えられるよう、これから一層精新進させていただきます。

研究室の皆さんには公私とも大変お世話になりました。感謝を申し上げます。

最後に遠くから見守り、支えてくれた家族と友人たちに感謝します。本当にありがとうございます。

現状に甘んじず、切磋琢磨し、研究者としての技量を磨いていけるよう頑張りますので、これからも皆様の御指導、よろしくお願いします。

2013年7月16日