

中国における炭鉱事故の現状と対策（下）

木村 徹

4. 炭鉱の安全確保に係わる機構・組織および対策・政策（続き）

<資金投入>

2005年3月、温家宝首相は人民代表大会で、炭鉱における安全問題の解決は社会的安定の維持と「和諧社会」の建設のために不可欠であり、現在の最優先課題であると言明し、政府は「石炭採掘を真に安全なものにする」ために国有炭鉱における「安全技術の向上」に対して、2005年に30億元を支出することを明らかにした。北京の炭鉱保安問題専門家によると、ガス爆発が中国の炭鉱における「トップキラー」であることから、30億元は主に鉱床ガス問題の解決——ガス探知・警戒システムの改修および坑内空調施設の改善——に当てられることになっている¹。

炭鉱の安全問題に対しては、2005年にこの30億元を含め、全体として150億元が支出されることになったようである。また、炭鉱ガス爆発の阻止とその処理に関する指針が検討されるとともに、この問題に関する研究所の設立も進められた（国家发展改革委員会による）²。

2005、2006年におけるこれら資金の支出によって、鉱床ガス問題の解決に対しては、かなりの進展が見られたと言えるのかもしれない。すなわち、SGAWS長官は2007年1月に開かれた労働安全問題に関する年次会議で、ガス監視システムは2006年末までに高ガス炭鉱の全部および低ガス炭鉱の69.3%に対して導入済みであり、2007年には低ガス炭鉱における導入をさらに進める、と述べている。また、国有重点炭鉱における安全技術の革新を支援するために、改めて政府が30億元を割り当てる（これで3年目になる）ことを明らかにしている³。

さらに、中国政府は2006年8月、労働災害を減らすために、5年間に4,674億元を支出すると発表した。これは中国最初の労働災害に関する5ヵ年計画であり、GDP1億元当たりの死亡率を2005年の0.70から2010年には0.45に引き下げることを目標にしており、資金は炭鉱事故の防止を含む9つの安全プロジェクトに投資される。近年、炭鉱事故は30

¹ “More measures urged to improve coal mine work safety”, *Xinhuanet*, March 10, 2005

² “China inputs more money to improve coal mine safety”, *People's Daily*, June 15, 2005,

³ “Mine safety to improve further”, *China Daily*, January 25, 2007

人以上の死者の出る「重大事故」の58%を占めており、その防止は最重要の課題とされている。

この支出の対象は、安全生産に関する教育・訓練の強化、潜在的な事故の監視、不法行為の報告の奨励などであり、特に小規模炭鉱については、3年以内に、貧弱な生産条件、頻発する事故、および低水準の管理の問題を解決することを目標にしている。なお、この計画で、経済・社会発展計画の実施および地方当局者の評価において、労働安全の問題が考慮されるべきである、と謳われていることは注目される⁴。

なお、山西省の石炭企業は2007年3月から「持続的発展基金」の支払いを開始した。この基金は2006年に国務院によって承認されたもので、山西省を先導役として設立され、安全の確保、事故への保障、省エネルギー、炭鉱地域における代替産業の育成などに使われる予定である。この基金の原資は、石炭の品質に応じて生産量1トン当たり5~40元ずつ集められ、総額は125~150億元に達すると見込まれている⁵。

<関係者の処罰>

国務院は2004年4月、炭鉱の重大事故に当たっては、関係当局の責任者は「責任をとって辞任すべし」("Take the blame and resign") ("引咎辞職") という方針を打ち出した⁶。このような決定を受けて、一連の炭鉱事故について関係当局者の処罰が行われた。

2005年12月の発表によると、2004年11月から2005年12月までに起こった6件の重大事故に関連して、222名に対して処罰が行われ、うち126名は共産党内および政府内における懲戒処分(副省長が2人含まれる)であったが、40名は役職を更迭されている⁷。これらの処罰の中に含まれていると推察されるが、広東省においては、2005年8月7日の事故(死者123名)に関して63名、また山西省においては、2004年および2005年の3回の事故(死者134名)に関して86名がそれぞれ処分を受けている⁸。

さらに、2007年5月の発表によると、政府は計249人の死者を出した5つの重大事故に責任があると認められる133人を処罰した。うち、51人は裁判所に送られ、82人の市および県の政府当局者は懲戒処分を受けた。また、これらの事故を起した3つの私営炭鉱に対

⁴ "China to invest \$60bln to reduce industrial accidents", August 29, 2006;

<http://www.china-embassy.org/eng/gvzg/t269441.htm>

⁵ "Coal producers to pay new safety and development fund", *Xinhua*, March 23, 2007

⁶ F. Jing, "Vice-governor loses job for mine accident", *China Daily*, February 24, 2005

⁷ "222 people punished for coal mine accidents", *Xinhua/chinadaily.com.cn*, December 23, 2005

⁸ "Officials punished for fatal coal mine accidents", *China Daily Website*, December 26, 2005

して、それぞれ 3,000 万元を上回る罰金が課された⁹。

次に、当局者の処分に関する具体的な例をいくつか紹介する。国務院は 2005 年 2 月、遼寧省の副省長を炭鉱事故（死者 214 名で、1949 年 10 月の中華人民共和国発足以来、炭鉱事故による最大の死者と言われる）の責任により職務停止処分にした。この副省長は、上述の 2004 年 4 月発表の方針によって職を失った最初の「政府の大臣級幹部」である¹⁰。

2006 年 5 月には、山西省の炭鉱事故に関連して、県の党幹部 2 人が処分された。この事故の原因は過剰生産である（生産量は、許可証では年 9 万トンであるのに対して、同年 3 月 2 日から 5 月 12 日までに 13 万トンに上った）と言われ、死者 56 名が出ており、11 人の所有者の逮捕も行われている¹¹。この処分では、県長は共産党の副書記長のタイトルを剥奪され、副県長（石炭産業の担当）は県の共産党委員会の委員からはずされた¹²。

ところで、政府は最近、処分をさらに強化する姿勢を明らかにしている。まず、2007 年 3 月、最高人民法院と最高人民検察院が共同で、炭鉱事故に関する処罰について法的な説明を行ったのは、そのためであろうと考えられる。そこでは、①炭鉱経営者は、不正な生産により 1 人以上の死者か 3 人以上の負傷者を出した場合、あるいは 100 万元以上の経済的損失をもたらした場合には、3 年の懲役を宣告されること、また、②炭鉱経営者は、3 人以上の死者か 10 人以上の負傷者を出した場合、あるいは 300 万元以上の経済的損失をもたらした場合には、7 年の懲役を宣告されること、などが説明されている¹³。

一方、国務院も同じく 2007 年 3 月、炭鉱経営者の事故に関する隠蔽と不正報告に対して厳罰で臨むという通告を出した。同時に、SAWS が公安当局と協力して、炭鉱における安全生産の確保に取り組むことも明らかにされた¹⁴。この通告は、2007 年 2 月初めに 4 つの炭鉱事故に関して不正な報告が行なわれたことを受けて、国務院が発表したものであり、同時に、全ての事故に対して調査をより厳密に行うこと、事故の責任者に対する処罰をより厳しくすることを求め、さらに、国民およびメディアによる広範な監視と、情報提供者に対する十分な保護を奨励している¹⁵。

<その他の対策>

⁹ "China punishes 133 people in five serious accidents", *Xinhuanet*, May 10, 2007

¹⁰ F. Jing, "Vice-governor loses job for mine accident", *China Daily*, February 24, 2005

¹¹ "China set to close more unsafe coal mines", *Xinhua*, June 6, 2006

¹² "Officials sacked for mine accident", *Shenshen Daily*, May 29, 2006

¹³ "China issues new legal interpretation to improve mine safety", *Xinhua*, March 2, 2007

¹⁴ "Rebuilding coal mine death toll prompts Chinese gov't crackdown", www.chinaview.cn, April 17, 2007

¹⁵ "China vows to get tough on accident cover-up", www.china-embassy.org, March 30, 2007

炭鉱事故の防止については、以上の他にも、次のような対策が採られている。

安全監察員の配置：

中国政府は、事故防止のために、10万人の炭鉱夫を安全監察員として炭鉱に配置することを目標にしている。彼らは危険な状況が発生した時、労働者を避難させる権限を持っており、2006年半ば頃すでに7万人が全国に配置済みであると言われる¹⁶。

救助システムなど：

政府は2007年、炭鉱事故に対する救助隊の活動をより効率的にするための26の国家救助基地、ならびに危険な化学関連事故に対応するための20の基地を設置すること、さらに、約70%の省レベルおよび50%の県レベルの地域に緊急管理および救急指令システムを設立することが予定されている¹⁷。

労働災害に対する保険：

中国政府は、労働災害に対する保険の適用を2010年までに1億4,000万人に拡充する予定である。この保険を適用されている者は2006年6月末現在、9,000万人以上であり、うち出稼ぎ労働者は1,871万人である¹⁸。

保険会社の設立：

2007年7月、石炭産業の事故を対象とする最初の保険会社が山西省で設立された¹⁹。

国際協力：

職場の安全確保や炭鉱事故の防止を巡って、次のような国際協力が行なわれている。

- ① 2007年1月、中国政府は職業病と安全に関するILO憲章に調印し、これらへの取り組みの強化を図ることになった²⁰。
- ② 2007年3月、中国の炭鉱における安全問題に関して、UNDPによる4年間の計画が発表された²¹。
- ③ 以上の他にオーストラリア、ドイツなどとの間でも、炭鉱における安全確保に関する協力が行なわれている²²。

¹⁶ “China to recruit 100,000 coal mine safety supervisors”, *Xinhua*, June 14, 2006

¹⁷ “Mine safety to improve further”, *China Daily*, January 25, 2007

¹⁸ “Injury insurance to cover more migrant workers”, *Xinhua*, September 6, 2006

¹⁹ “China preparing to establish 1st insurance company for coal industry”, *Xinhua*, July 6, 2007

²⁰ “China vows to improve employees’ safety, health conditions”, *chinaview*, April 28, 2007

²¹ “UNDP helps improve coal miners’ work safety in China”, *Xinhua*, March 28, 2007

²² The Hon Ian Macfarlane, MP, “Australia and China to cooperate on coal mine safety”, April 3, 2006; “Environmental Protection in the Energy Industry (EPIE)”, <http://www.gtz-powerandcoal.com/index.aspx>

5. 今後の課題

5. 1 安全投資の拡大と規制実施体制の強化

この報告の(中)の「3. 炭鉱事故が多発する原因と背景」で述べた事実を主に使って、炭鉱事故の多発を巡る因果関係を整理すると、下記ようになる。

なお、Ⅰ. は事故が「事故防止(安全)設備・システムの不備」により生じ、それが「不十分な技術」に起因する場合、Ⅱ. は事故が同じく「事故防止(安全)設備・システムの不備」により生じ、それが炭鉱における「投資が不十分であること」に起因する場合、Ⅲ. は事故が「不正な生産/規則違反の操業」により生ずる場合、Ⅳ. は事故が「労働者の規則違反/安全への無関心」により生ずる場合、さらに、Ⅴ. は事故がその3つの主な原因のうち落盤とガス爆発以外による場合、すなわち「洪水防止設備・システムの不備」により生ずる場合の因果関係を、それぞれ単純化して示している。

Ⅰ. 事故防止(安全)設備・システムの不備←不十分な技術←技術開発投資の不足

↑

政府の黙認←政府職員への収賄/政府職員の投資

Ⅱ-①. 事故防止(安全)設備・システムの不備←不十分な投資←資金不足←小規模企業

↑

投資援助の不足/閉鎖政策の不十分な実施

Ⅱ-②. 事故防止(安全)設備・システムの不備←不十分な投資←低い事故保障金

Ⅱ-③. 事故防止(安全)設備・システムの不備←不十分な投資←監察不十分←要員不足

↑

監察要員の国有企業所属

Ⅱ-④. 事故防止(安全)設備・システムの不備←不十分な投資←政府の黙認

↑

政府職員への収賄/政府職員の投資

Ⅲ. 不正な生産/規則違反の操業←経営者が実施する←労働者も要求←農村出身労働者

↑

政府の黙認する←政府職員への収賄/政府職員の投資

IV. 労働者の規則違反／安全への無関心←農村出身労働者V. 洪水防止設備・システムの不備←不十分なインフラ整備←公共投資の不足

ここで背景として浮かび上がった事実は、次のように分類することができる。

- 事故防止（安全）関連の資金に関するもの——技術開発投資の不足、小規模炭鉱への投資援助の不足、低い事故保障金、公共投資の不足
- 政府職員に関するもの——政府職員への賄賂、政府職員の炭鉱への投資
- 小規模炭鉱の閉鎖に関するもの——小規模炭鉱の閉鎖の不十分な実施
- 監察態勢に関するもの——監察要員の不足、監察要員の国有企業への所属
- 農村からの出稼ぎ労働者

当然のことながら、すでに述べたように、これらの事実に関連する多くの個別の政策や対策が、中国政府によって打ち出されている。

それらの中で、今後における推進の強化を特に指摘されているのは、安全確保に関連する投資の拡大である²³。どの程度の不足があるかについては、(中)の3. に述べた通りである。

一方、個別の政策・対策を横断する政策として、炭鉱事故防止に関連する各種の対策・規制を確実に実施するために、体制を強化することが挙げられている。

例えば、中央政府は2005年、地方政府職員に炭鉱投資を止めるよう指示したが、それに応じた職員が殆どいなかったことに関連して、中国石炭協会の副会長（朱徳仁）は、中国には安全、その他の規制がないのではなく、問題は「実施の欠如」であり、石炭産業の管理に関わっている多くの政府関係部局は「安全向上にとっての障害」である、と声明している²⁴。

また、すでに述べたように、SACMSS や SGAWS は、職員の不足や彼らが国有企業に属していることなどの事情から、全国的に統一された実行力ある監察態勢を確立するには至っていない。そこで、国家発展改革委員会のエネルギー局が最近、この分野へ参入し、重大なガス爆発事故に対処するための独自のプログラムを実施し始めた²⁵。

²³ Tu (2007-S)

²⁴ *Deutsche* (2006-11-26)

²⁵ Tu (2007-1-10)

このプログラムの内容は明らかではないが、このような動きは、同委員会が2004年12月、効率の良い生産とともに安全管理の実施を目標に掲げて、28,000の炭鉱を13のグループに統合することによる石炭産業改造計画を発表し、大規模な国有炭鉱による小規模炭鉱の買収・合併を奨励すると言明したこと²⁶と並んで、極めて注目される場所である。なお、この統合計画は第11次5ヵ年計画に織り込まれている²⁷。

5. 2 安全に対する中国社会の意識

<汚職>

政府が炭鉱事故への対策・規制を確実に実施することを妨げている重要な要因の1つは、石炭産業に特有な汚職の存在である。

すでに述べた通り、最近、政府は汚職に対して厳しい姿勢を示しつつある。その顕著な事例は、山西省で2006年、炭鉱に関連する汚職で炭鉱安全関連当局の局長レベルの政府職員7名が起訴されたことである。しかし、地方の政府職員を中央の政策に従わせることの難しさは依然として現実のものである。中央政府は2005年8月、地方政府の職員および国有企業の幹部に対して、炭鉱（主に郷鎮炭鉱）への個人的な投資を中止するよう命令した。しかし、彼らが命令に応じなかったり、従来からの出資分を親類縁者や友人に譲渡したりしたことによって、この命令は大きな効果を挙げなかった。

そこで、単なる懲罰的措置だけではなく、総合的な枠組みの下で——特に地方レベルでの独立した法廷、メディア、大衆を活用して——汚職を白日の下に曝し、政府職員に彼らの行動に対する説明責任を持たせるようにすることが必要である、と指摘されている²⁸。

<情報の透明化・政府職員の説明責任・独立した司法制度>

ここで、冒頭に紹介した山東省の事故を巡る外国メディアの報道をもう一度、読んでみよう。そこでは、次のような「事実」が伝えられている——①運良く助かった51歳の労働者は、坑内で腰の高さまで水が入ってきた時、脱出しようとする、現場監督が罰金（100元）や解雇を振りかざして、作業を続けさせられたこと²⁹、②坑内に流入した水の汲み上げ作業は事故の翌日（8月18日）には始まらず、20日まで始まらなかったのかもしれない

²⁶ CLB (2004-12-21)

²⁷ NEDO (2007-3)

²⁸ 以上の2つのパラグラフは Tu (2007-S) による。

²⁹ 「炭鉱事故 遺族口封じ」、朝日新聞、2007年10月11日

こと³⁰、さらに、③事故が起こった“2つ”の炭鉱のうち1つは「生産許可証」を持っていなかったこと³¹。

上の③に示した通り、実は、8月17日に事故が起こった炭鉱は2つであり、死者の数は全部で181（172プラス9）であった。これらの「事実」は、冒頭に引用したものを含め中国国内の報道では殆ど見かけず、それとは対照的に、中国以外の国々の報道においては、殆ど全て伝えられている。

報道に関して、もう1つの例を紹介しておこう。8月20日付けの『人民日報』は、先に河南省で起きた洪水による炭鉱事故で69人の労働者が無事に救出されたことを第1ページに掲載し、それに対して、山東省の事故については第5ページの短い記事で扱っただけだった、と伝えられる³²。

危険な状態における不当な労働の強制、事故への対応の遅れ、不法な採掘、さらには、不透明な報道——上に紹介したこれらの事実に加え、炭鉱事故の背景について、この報告の（中）で述べた事例を思い出してみると、安全問題に対する“全体としての中国社会の意識”とでも言うべきものが浮かび上がってくる。一般に中国における事故死に対する関心の低さは、例えば、オリンピック競技場の建設現場における2人の死者とそのことの無視、という事実にも表われている³³。

事故に対して中国社会が持っているのと同じ意識（あるいは関心）が、いわゆる環境問題に対しても向けられていることは、ここで改めて言うまでもない。

北京の環境 NPO「公衆と環境研究センター」（「公衆与環境研究中心」）に代表されるように、環境問題に強い関心を持つようになった消費者が出てきたこと³⁴は事実であるが、彼らの前には多くの難所が待ち構えている。石炭ならぬ石油に関連しては、大慶市近郊において、生まれる子供の“水俣病”や癌の多発が伝えられ³⁵、さらに、全国的に見ると、河南、陝西、江蘇、山東、甘肅などの各省で、工場が排出する汚染物質によって癌患者が多発する「がん村」が出現している、と伝えられている³⁶。

³⁰ “Relatives protest as pumping finally starts at Chinese mines”, *IHT*, August 20, 2007 および “Hope fading for 181 miners in China”, *IHT*, August 21, 2007（以下では、*IHT*（2007-8-21）と略す）

³¹ “China’s coal mines: Bottoming out”, *The Economist*, August 25, 2007

³² *IHT*（2007-8-21）

³³ 「五輪熱気 貧富拡大」、*朝日新聞*、2007年8月5日

³⁴ 「消費者パワー 環境汚染防げ」、*朝日新聞*、2007年3月10日

³⁵ “Pollution in China: Something in the air?”, *The Economist*, September 29, 2007

³⁶ 「中国 がん多発の村々」、*朝日新聞*、2007年9月22日

中国の環境問題に関する著書のあるアメリカのある研究者は、中国の環境を改善することは、単に資金の投下や汚染防止技術の採用の問題ではなく、中国の「政治文化」を改善する問題であり、効果的な環境保全のためには、情報の透明化、政府職員の説明責任、さらには、独立した司法制度が必要である、と述べている³⁷。

<共産党の新規約の下で>

ただし、中国が背負っているこのような重い荷物は、地球的な広がりの中に置いて見ることが必要である。

クリントン政権で財務次官を（短期的には財務長官も）務め、その後、ハーバード大学の学長に就いたローレンス・サマーズは、世銀のチーフ・エコノミストだった1991年に次のようなメモを書いた——「賃金が最低水準にある地域に大量の有毒な廃棄物を捨てるという経済的な論理は、間違いないものである。」その16年後、世界の汚染産業の多くは、世銀の促進策に頼ることなく、賃金が最低水準にある地域のうち最大の国へ移住してしまっている、とニューヨークタイムズの社説は皮肉交じりに書いている³⁸。

石炭の生産は、この「汚染産業」に直接的・間接的に供給されるために急増しており、それに伴って、炭鉱の事故は、減りつつあるとは言え、いまだ高い水準を続けている。

そして、この世界の工場の中では、このところ、農村から都会への人口移動という奔流が多くの問題を惹き起こしている。すでに述べたように、炭鉱労働の中には多くの農民が流れ込み、契約に基づかない不当な雇用の下で働いている。しかも、中国政府の予測は、2020年までにさらに2億人以上が農村から都市に移り住むであろうことを示している³⁹。

ところで、中国国務院は2007年6月、「省エネルギー・汚染物質排出削減総合活動計画」を発表し、地方指導者に対する実績評価基準のうち、省エネルギーおよび汚染物質排出削減を「一票否決」制の対象にすることを明らかにした。

「一票否決」制とは、“ある項目で実績があがらなければ、他の項目でいくら優れていても合格できない”ことを意味している。つまり、今後は、省エネルギーや汚染物質排出削減の目標を達成しえないことを理由として、出世競争から脱落させられる指導者が出てくる可能性がある⁴⁰。

³⁷ Elizabeth C. Economy, "China's troubles: The great leap backward", *IHT*, August 25-26, 2007

³⁸ "Hiding behind pollution in China", *IHT*, September 25, 2007

³⁹ "Briefing Rural China: Missing the barefoot doctors", *The Economist*, October 13, 2007

⁴⁰ 「中国、環境保護が出世条件」、*朝日新聞*、2007年9月15日

事実、すでに中国では、中央政府の大臣と省長、省長と市長、あるいは政府当局者と企業経営者などの間で、省エネルギーや汚染物質削減の目標を達成することができなければ責任を問う、という文言を含む「責任書」(契約書)を取り交わす動きが出てきている⁴¹。

先の中国共産党大会で、胡錦濤の唱える「科学的発展観」が党規約に明記され、今後、中国が環境や省エネルギーに配慮して持続的な発展を目指す、という方針が明確に打ち出されたことは周知の通りである。

しかし、今後について、基本的には、共産党内の民主主義の徹底から国内全体の民主主義の実現、さらに各論的には、各種の格差の是正・改善、特に農民を中心とする低所得者層の社会保障システム構築などが、共産党の取り組むべき重要な課題として指摘されている。これらはいずれも、中国が現在の政治体制の下で解決することは必ずしも容易ではない、と考えられる問題である。

中国に関する外国人ジャーナリストの辛口の評論の中に“共存する2つの中国”という見方がある⁴²。“2つの中国”のうちの1つは、外国人に向けて展示された、近代的な中国であり、もう1つはこの四半世紀、少しも変わっていない、隠された中国であり、後者は化石化されたもの、あるいは、毛沢東の中国のままである、というのがその論旨である。

少しばかり飛躍するかもしれないが、もしもこの見方が正鵠を射ているとすれば、炭鉱事故における死者率を他の主要石炭生産国並みに引き下げるためには、“もう1つの中国”との取り組みが欠かせないであろう、と想像される。中国共産党はこれから、この“もう1つの中国”にどのように相対していく用意があるのであろうか。

⁴¹ 「胡錦濤モデルの挑戦：党大会後の中国②」、*日本経済新聞*、2007年10月25日

⁴² William Plaff, "The pretend superpower", *IHT*, August 25/26, 2007