

## 資料・解説Ⅱ

# 中国の流域管理と環境保全における公衆参加

### —— NGO とマスメディアの役割——

胡 勸平（訳：大塚 健司）



#### はじめに

中国の河川の多くは水源が遠く、また長い。流域面積が1万平方キロメートル以上の河川は全国で79ある。そのうち、長江と黄河は、アジア最長の河川であるばかりでなく、世界でも著名な巨大河川である。流域管理は中国歴代王朝の治世の要であった。中国の流域管理は中華文明の誕生と成長とともに歩んできた。

「改革・開放」からすでに30年近くが経つが、中国は現在深刻な環境問題に直面している。温家宝総理はかつて施政演説のなかで、「私たちの目標は人民がきれいな水を飲み、きれいな空気を吸い、安心して食物を食べられるようにすることである」と述べたが（『新華毎日電訊』2006年4月24日）<sup>(1)</sup>、この一見簡単な目標を中国の多くの地域では容易に達することができない。

2005年に中国で発生した環境事故のうち、97.1%が汚染事故であり、そのうち水汚染事故が50.6%を占める（『新京報』2006年4月20日）。また、現在、きれいな水が飲めない中国人は日本の総人口よりはるかに多い。

中国で現在最も深刻な環境問題は、洪水、干ばつ、荒漠化、森林機能の退化、湿地や草原の減少、生物多様性の喪失、環境汚染など、すべて流域管理と密接に関係している。

近年、水環境と流域管理に関する重大な事件は、徐々に中国のメディアが注目する話題となっている。現在成長しつつある環境 NGO もまたこの分野において自らの発展の道を探っている。共通の使命、責任、そして利益によって中国の環境 NGO とマスメディアは流域管理と環境保全における公衆参加を促進するための緊密なパートナーシップを築いている。彼らは中国を、環境だけではなく、さらに重要なこととして、社会管理体制の面において変えようと努力しているのである。

以下、本編では、中国の流域管理と環境保全における公衆参加の現状と課題について、環境 NGO とマスメディアの役割に注目して明らかにすることを試みる。まず、政策決定過程における公衆参加を促進するという政策的潮流において、流域管理と環境保全に関する具体的な事例から、環境 NGO とマスメディアの役割を検討する。次に、近年のメディアの変容についていくつかの問題を指摘する。

## 第 1 節 新たな政策決定メカニズムにおける環境 NGO とマスメディア

### 1. 環境政策決定過程における公衆参加

ステークホルダーの参加による政策決定メカニズムの不在は、中国における水危機の原因のひとつとされる (Turner and Otsuka 2005)。

日増しに厳しくなる河川流域の生態悪化問題によって、中国政府は流域管理の方法の転換を余儀なくされている。1998 年に長江で特大洪水が発生して以来、政府は長江全流域で「封山育林、退耕還林、平垸行洪、退田還湖、加固干堤、疎浚河湖、移民建鎮、以工代賑」(山を封じて林を育て、耕地を森林に戻し、堤防を整備して洪水を制御し、堤防の基礎をしっかりと固め、河川・湖沼を浚渫し、住民移転先の町作りを行い、救済の代わりに仕事を与える) の指導方針を發布し、流域管理を「多頭」から「総合」へと向かう政策の基礎を打ち立てた。この指導方針のもと、国家發展改革委

員会、水利部、国家環境保護総局、国家林業局と農業部などの部門が協調し、主要な河川流域の上・中・下流の各省・市・地域も協力して全流域の保護と管理にあたっている。

他方、これらの問題を解決するために、ステークホルダー（たとえば、経済部門の代表、環境 NGO、専門家および行政管理部門）が、すべての政策決定過程に参加することが奨励されている。2004 年の「政府工作報告」において、温家宝総理は「さらに一步公衆参加を完備し、専門家の論証と政府の政策決定を結合させなければならない」と指摘した。

2002 年 10 月に發布され、2003 年 9 月 1 日から実施されている「環境影響評価法」は、政府の計画および建設プロジェクトにおける公衆参加の問題に対して、具体的な規定を設けた。これは、環境政策決定過程における公衆参加の最も高次かつ明確な法規である。2004 年 7 月 1 日、国家環境保護総局は「行政許可法」と「環境影響評価法」などの法律にもとづき、「環境保護行政許可公聴暫定弁法」を制定した。2006 年 2 月 22 日、国家環境保護総局は「環境影響評価における公衆参加の暫定管理弁法」を發布し、この弁法は同日施行された。さらにすべての環境保護領域に及ぶ公衆参加の法規である「環境保護への公衆参加弁法」の立法活動がすでに正式に始動している<sup>(2)</sup>。

こうした公衆参加の新たなメカニズムの胎動は、環境 NGO が中国における流域管理の制度改革においてさらに役割を発揮できるよう、広大な空間と舞台を提供するものである。

中国の環境 NGO は、1990 年代中後期に出現し発展してきた。1994 年に自然の友が設立し、中国で初めて民政部に登録した環境 NGO となった。1996 年に北京地球村環境教育センター（北京地球村）、緑家園ボランティアが相次いで設立し、10 年来、公衆の環境教育の推進と市民の知る権利（知情権）に対する意識の向上に積極的な貢献をしてきた。

環境 NGO の発展は、中国の当時におけるマクロな社会的背景と不可分である。計画経済から市場経済への体制改革の過程において、国家がこれまで独占してきたさまざまな資源を社会に開放したことが人材、物質、制度の面において NGO が発展する基礎となった。メディアは党と政府の「喉

と舌」から、多元化社会における人々の要求を反映するための公衆媒体へと変化を遂げつつある。メディアの積極的な参加と報道は環境保護事業の発展と NGO の成長を促し、中国市民の環境保護意識を向上させている。

王（2006）は、環境分野の公衆参加を 3 つの階層に分けている。第 1 が環境教育を通して公衆に環境と資源の危機を意識させ、それによって政府の持続可能な環境政策を認識し、実施への協力を行い、さらに環境にやさしい生活方式を受け入れることである。第 2 に、利害関係主体と政府による環境政策決定の調整である。ただ環境教育に依存するだけでは、資源の管理と利用に関する政策の有効性は保証されない。もし、政策決定の影響を受けるコミュニティに発言権があれば、これらのコミュニティは自らの権利の擁護を図ることができ、また政府の決定した環境政策の実施に進んで協力するようになる。こうして、政府は各方面の利益のバランスをとり、政策決定の科学化を図ることができる。NGO は公衆の利益を代表し、また消費者コミュニティの組織を形成し、政府と公衆の間の交渉を仲介することができる。既存のコミュニティと大衆組織もまた公衆利益の代弁者となることができるが、それらが政府機能の延伸から自治と独立の組織へと変わることが前提となる。当然、交渉の過程には協力と妥協があり、また衝突が生じ得る。しかし、交渉は衝突を解消し、政策決定の公平性と科学性を高める重要な手段である。第 3 に、権利を基礎とする参加理念である。すなわち、公衆は現在および後代の生活と環境の権利を決定することが可能となる。このような権利を基礎として公衆参加と社会監督が行われる。

中国の環境 NGO には、2 つの顕著な特徴がある。ひとつは、「勢単」、すなわち、組織の陣容が弱いことである。中華環境保護連合会（原語は「中華環保聯合会」）が 2006 年に発布した報告書「中国環境保護民間組織発展情況藍皮書」によると、2005 年までに、中国の環境民間組織はあわせて 2768 団体あり、総人数は 22.4 万人であるという。おもに、4 類型から成っている。すなわち、政府部門により設立されたもの、民間により自発的に組織されたもの、学生の環境団体、香港・マカオ・台湾および国際環境 NGO の中国駐在機構である。同報告書によるとそれぞれの比率は、49.9%、7.2%、40.3%、2.6%である。事実上、そのうち第 2 種類の 202

団体のみが厳密な意味において純粋な「非政府組織」である。

第2の特徴は「力薄」、すなわち、人力・財力などの資源が不足していることである。前記報告書によると、2005年、中国には76.1%の環境NGOに固定経費の資金源がなく、81.5%の組織が5万元以下の経費しか集められず、22.5%が基本的に経費が集まらない。経費不足のために、60%以上の環境NGOに事務所がなく、96%の全職員の報酬が現地の中等収入水準以下に属し、そのうち43.9%の職員が基本的に報酬がない。

現在、中国の環境NGOはおもに公衆参加の第1レベルの活動を行っている。次の第2レベルで役割を発揮するには、公衆あるいは環境被害を受けている弱者と政府と交渉を行い、環境政策に参加して影響を及ぼすことが必要である。これは本質的に社会経済問題の深層に介入することであり、ステークホルダー間の利害を調整することを意味する。その政治的含意は大きいであろう。この第2レベルでの活動については、いくらか成功の事例はあるものの、総じて、NGOは公衆を組織化し、政府権威を監督することにおいて、現在の体制では受け入れられていない。しかし、政府は利益分化の進む局面において環境と経済のバランスをとる必要に迫られているため、環境NGOの要求は、地方利益と衝突したとしても、通常中央の環境政策と矛盾することはない。環境NGOのなかには環境事件において企業およびその背後の地方政府に挑戦するものも現れている。

しかし、NGOの一連の活動において政府官僚の影が見え隠れする。当然のことながら、それはおもには環境行政部門である。というのは、環境行政部門と環境NGOは利益および事業の方向において一致しており、政府官僚のなかには環境NGOとともに策略を練ることを求めるものもでてきている。中国における環境NGOの成功事例の多くには、その背景に政府のある行政部門と官僚の支持をみることができる。国家環境保護総局の祝光耀副局長は、「環境NGOの役割を発揮し、環境保護の歴史的転換を推進しよう」という演説のなかで、中国のNGOにおけるこの問題を指摘している（『中国環境報』2006年10月30日）<sup>(3)</sup>。現在、中国の環境NGOは初級の発展段階にあり、自発的、分散的、孤軍奮闘という状態である。また、一部の環境NGOは市場経済体制の要求により設立されたの

ではなく、過度に政府と行政に依存する傾向がみられ、その役割の發揮において制約となっている。先進国における環境保護の發展過程とは異なり、中国の環境 NGO は政府にとって、「話を聞くよい子」であって、「よくできるよい子」ではない。多数の環境 NGO は政府との関係において、「手伝うが乱さず、参加するが干渉せず、監督するが代行せず、仕事をするが違法活動をしない」という原則を遵守しており、政府の指示、援助および協力を求めている。前記調査によれば、64.6%の環境 NGO と政府の間には直接の意思疎通のルートが、41.0%は政府との間に密接な協力関係が、32.1%には政府との間で非協力ないしは非対抗の関係が、3.3%が地方政府との間で環境汚染の分野における保護主義と対抗関係があるという（図 1 参照）。

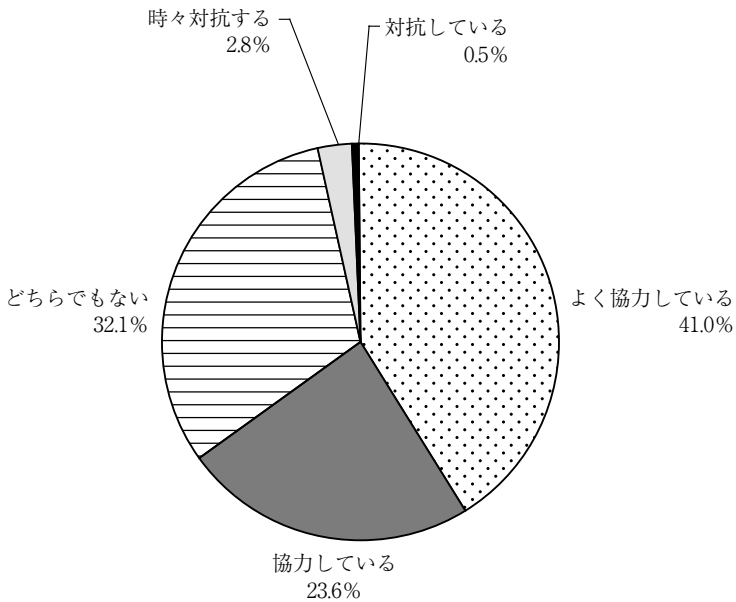
中華環境保護連合会秘書長の李恒運が指摘するところによると、環境 NGO のもうひとつの障害は、政府の環境情報公開が十分でないことである（『中国環境報』2006 年 11 月 10 日）<sup>(4)</sup>。中国はすでに公衆の環境保護における法的地位を明確にしたが、公衆参加のための正確な情報ルートはない。企業の汚染排出情況、水質情況、飲用水源の情況、企業の汚染排出など人々に影響の及ぼす環境情報はほとんど公開されていない。環境 NGO は最大の公衆参加の力となり得るが、情報源がなければ、有効な参加は得られない。

## 2. 二足のわらじ—— NGO とマスメディアの双方で活躍する人々

近年来、中国のマスメディアは水汚染と水源開発の問題に注目している。そして、客観的に汚染事件や河川の水力発電開発における紛争問題を報道し、関係部門による問題解決を促し、世論を導き、また監督する役割を担いつつある。そして中国の環境 NGO は、マスメディアの情報源と情報発信ルートを借りることで、公共政策決定への参加の足がかりを得ている。

グリーンジャーナリズムは、環境運動の重要な構成要素である。グリーンジャーナリズムは、メディアの手段を用いて、人々が関心をもつ環境に関する情報を伝える役割を有している。中国では、新聞、テレビ、ラジオ

図1 環境 NGO の対政府関係



(出所) 中華環保聯合会 (2006) より筆者作成。

と新興のネットワークメディア、全国メディアと地方メディア、総合メディアと専門メディアそれぞれにおいて、グリーンジャーナリズムはジャーナリズムファミリーの重要な構成要素となっており、近年ますます重視されるところとなっている。これと同時に、中央と地方にはグリーンジャーナリズムを主体とするグリーンメディア―専門誌、特集欄、ウェブサイトなどが出現しており、また環境報道を任務とする記者がグリーンジャーナリストとなって、環境報道の中核を担っている。

2004年9月、成立したばかりの中国河川ネットワークという NGO は、中国緑色時報社の会議室で第1回工作会議を開催した。この組織の多くのメンバーは、マスメディアから来ている。彼らはいつも各種のセレモニーに姿を現すが、彼ら自身の組織の成立には何のセレモニーもなかった。こ

の出来事は中国メディアと NGO の関係を象徴している。彼らは、歴史上重大な環境保護運動において緊密な協力を行い、深い友情を結んでいる。彼らはまるで「和して同ぜず」の弦楽二重奏のように、互いに独立しながらも美しいハーモニーを奏でるかのよう協力関係を結んでいる。この種の友情は必ずしもあちらこちらに披瀝されることはないものの、中国の環境保護運動における大きな動力となっていることは確かである。

中国は非常に多くの報道機関と記者を抱えているが、他方で環境 NGO はほんのわずかしがなく、その影響は微々たるものである。20 世紀の最後の年代になって、責任感のある記者が、所属組織（報道機関）を通して、あるいは NGO への参加を通して、政府が厳格に規制するメディアでは実現不可能であった社会の理想を実現するために、大きな一歩を踏み出したのである。

ここで、「中国特有」の現象に注意が必要である。それは中国には多くの「二足のわらじをはく」環境保護活動家がいるということである。すなわち、彼らはグリーンメディアで仕事をすると同時に、環境 NGO の活発なメンバーでもある。全国で影響力のある環境 NGO のほとんどのリーダーはすべてメディアで仕事をした経験があるか、現在もその職についている。

たとえば梁從誠は、もともと『百科知識』雑誌で編集の仕事をしていたが、1994 年、彼と数名の友人は共同で中国初の環境 NGO —自然の友を設立した。そのときから今日まで、自然の友はメディアにおける会員の拡大を重視し、組織のリーダーを発掘してきた。現在、自然の友の常務理事のうち、約半数はメディアから、あるいは以前メディアで仕事をした経験のある者である。

汪永晨は、中央人民ラジオの記者である。1996 年、彼女とその他数名の友人は緑家園ボランティア協会を設立した。彼女は、中国で起きた最近の重大な環境事件において常に活発に飛び回っている。彼女はよく、「あなたは記者ですか、それとも環境 NGO の活動家ですか」と聞かれるという。彼女によれば、中国の環境 NGO とメディアの緊密な関係は、国際的な常識からみれば正常ではないが、中国では現実的な選択であるという。

汪永晨と環境「記者サロン」を始めた、もう一人のメディアと NGO の「二



足のわらじ』のスター」は『中国青年報』の記者兼「緑島」の創始者である張可佳である。

緑家園と緑島の組織体制は比較的ゆるやかであり、厳格な会員制度はもたない。しかし、彼女たちのメンバーの中心は記者であり、毎月の「記者サロン」は中国の環境 NGO において重要な役割を發揮している。

その他の組織およびリーダーとメディアもまた、さまざまなつながりがある。たとえば、地球村の総幹事である廖曉義はかつて中央テレビ局で仕事をしていた。野生中国 (Wild China) の溪志農と史立紅はそれぞれ中央テレビ局の「東方時空」のカメラマンと『中国日報』の記者である。現在、グローバル・グリーン・グラントファンドとパシフィックエンバイロメントという国際 NGO の中国代表をしている温波は環境 NGO 運動を積極的に展開しているが、彼はかつて『中国環境報』の英文版で仕事をしていた。また、もと『大自然』の編集長である錫陽が「大学生グリーンキャンプ」を創建した。大学生を主体とする人材は各種の NGO の中核となっており、「中国緑色人材のウェストポイント」といわれている。

### 3. 名コンビとしての相互作用と互恵

現在、中国において、グリーンメディアは総合的メディアに比べてまだ幼く、環境 NGO はその他の社会組織に比べて未成熟である。彼らは相互に支え合いながら、コンビを結成し、困難ではあるがたくましく成長している。彼らは異なる組織にしながら、共通の目標に向かって互いに協力をしている。

グリーンメディアと環境 NGO は、広く各社会の力を結集し、日増しに厳しくなる生態環境問題に対して手を携え、共同で行動する。しかし、社会生活において演じるそれぞれの役割をはじめ、行動様式、活動方式、ルート、対象などが明らかに異なる。中国において、グリーンメディアと環境 NGO の協力はしばしば一種独特の相互補完による相乗効果をもつ。グリーンメディアと環境 NGO はあるときには直接的な利益を紐帯とする。中国の環境記者は一貫して環境 NGO との協力を通して、メディアの社会的影

響力を拡大する有効な方法を模索している。それらは国際組織を含む国内の環境 NGO とさまざまな形式で協力を展開している。たとえば、『中国緑色時報』は、世界自然保護基金（WWF）との協力による「第1回中国十大グリーンニュース」の選評や、日本のオイスカとの協力による日中青少年緑色記念林の植樹、自然の友との共同による野生鳥類の籠飼いに反対する「鳥を青空に返そう」活動などを行っている。環境記者は NGO 活動を通して発見した問題について取材を行い、一連の特色ある報道テーマを発信することによってメディアの社会的名声をあげている。彼らと協力する環境 NGO についていえば、これらの活動の成功によって彼らの名前に光を当て、内部の凝集力と対外的な吸引力を強化・向上させ、自らの組織の持続的発展が促進されているのである。グリーンメディアと環境 NGO は協力によって双方の力を合わせて倍の効果をあげ、それぞれの目標を実現している。ここで重要なことは、グリーンメディアと環境 NGO は公衆の環境意識の向上を推進するという社会的意義において同様の役割を果たしているということである。

しかし、グリーンメディアと環境 NGO の間の協力はさらに各自が有する資源の特徴を結合させ、相互に情報と理念を提供し、世論ないしはマンパワーの面で支え合っている。他方、中国国内の実際状況からみると、環境 NGO は民間環境運動の組織主体であり、参加の中核的な力であり、またグリーン思想やグリーン価値観の思索者であり唱道者である。また、環境動態の情報バンクであり、グリーン理念の理想バンクであり、さらに環境活動家の人材バンクである。このため、グリーンメディアについていえば、環境 NGO は重要であり、ほかに代えられない支えとなっている。環境記者は、環境 NGO が提供する興味深いニュースや理論的論考に関する記事以外に、グリーン意識、グリーン政治、グリーン消費、グリーン産品、グリーンマークなど一連の新たな環境保護の概念を提起する際に、しばしば環境 NGO の指導的意見を求める。他方、中国のメディアはしばしば政府機能の延伸と補完となり、いわゆる「耳目喉口」といわれ、政府行政権力としての性格と世論監督機能を両方兼ね備えており、その社会的役割は欧米メディアときわめて異なっていることに注意が必要である。そのなか

でグリーンメディアは、環境 NGO に対して、政府と各社会領域の橋梁となり、彼らの声望を高め、活動に多くの便宜を提供することが可能である。

中国の環境 NGO とメディアとの協力について、清華大学公共管理学院 NGO 研究所の副所長、鄧国勝は、「中国のメディアの NGO 化とメディア記者の NGO 化は、サロンなどの形式を通して、大量の社会資本と資源を備え、大衆的事件に触れると、すぐに一種の螺旋的な世論の反応を巻き起こし、すぐさま全国各地に反響を及ぼす」と表現している（朱・孫 2004）。

自然の友の梁從誠会長によれば、「私たちの多くの会員は記者であり、そのため私たちの活動は自然と報道される。しかし、総じて、メディアの声は環境 NGO の声より大きい。もしメディアが環境保護に注目しなければ、環境活動家の声も報道されず、多くの人びとはこれらの声を聞くことができない」という（『中国環境報』2004 年 5 月 12 日）<sup>(5)</sup>。

自然の友の副会長で、かつて中央テレビ局と鳳凰衛星テレビの 2 つのテレビ局で番組の制作を担当した楊東平は、「NGO 組織が一定の生存空間を得て以降、それらは自己の職能を完備し、第三部門の役割を発揮しなければならない。国際的な同類組織と比べて、その手段は単調であるが、メンバーに多くの記者を有するという特徴をもっており、国際的な同類組織が羨むほどの影響力を獲得している」という（『中国環境報』2004 年 5 月 12 日）。マスメディアを通して、人々に知る権利を与え、世論監督を実行することは、環境 NGO の最も有効な手段である。

かつて、『東方』雑誌の副編集長であった、自然の友の発起人の一人で、現在、天下溪教育センター主任の梁曉燕は、中国の環境 NGO とメディアの特殊な関係は、中国における現在の政治・社会状況のもとで出現してきたという（劉 2006）。まず、環境 NGO の社会動員手段が欠けており、メディアとの協力が環境 NGO の主要で、場合によっては唯一の有効な活動手段となっている。公衆参加メカニズムが健全な国家では、社会動員手段は多種多様であり、NGO がある議題を発するとき、唱導、反対、抑制などの手段をとることができる。しかし、中国ではメディアとの協力以外の手段は容易に利用することができない。次に、中国の多くの問題解決は一定

の行政化の色彩を有しているという点である。NGO が環境問題を提起し、環境事件および環境問題が引き起こすその他の社会問題を暴露するのは、それら問題を解決するためである。しかし、中国の問題解決の方法は高度に行政化しており、中国のメディアも行政階級別になっている。社会問題を解決することは、そのひとつ上のメディアを通して、そのメディアがさらに上級の政府を通して、問題が解決されるのである。

北京地球村の総幹事で、かつて中央テレビ局『環境保護時刻』で番組制作と司会者を務めたことのある廖曉義は別の角度から、「環境 NGO の優位性は上へ下へ、右へ左へと活発に飛び回ることであり、それぞれの社会部門、企業、市民と一緒にして、仲介組織の役割を發揮できる」という（『中国環境報』2004 年 5 月 12 日）。環境 NGO は通常、民意を表す機能を有しており、自己の独立の見解と声をもっている。それは営利的ではなく、公正で、社会の公共利益を表し、とくに弱者に注目する。メディアは強力なグリーン同盟である。メディアの役割は、環境 NGO を取材し、報道するだけではなく、人々の間における環境 NGO に対する理解を深め、また参加者として、共同で環境問題の解決を推進することである。具体的な問題において、NGO とメディアの協力はさらに上のステージに上がり、プラットフォームを作り、記者と専門家の対話を促し、記者のレベルを向上させ、メディア、専門家、政府、NGO の参加と協力を促進する。

30 年近い経験をもつ古参記者の汪永晨は次のようにいっている。「NGO とメディアの関係は一種平等な付き合いの基礎のうえに成り立っている。当然、民間組織はメディアにおいて、環境保護に従事し、あるいは環境問題に関心のある人材に注目し開拓しなければならないことを意識している」（『中国環境報』2004 年 5 月 12 日）。近年、中国の環境 NGO は独立して環境運動の現場で活躍を始めている。彼らはおもに環境教育活動に注力しており、そのおもな対象は、小中高校の先生と生徒である。これは通常、中国当局による統治を脅かすことはない。そのためそうした活動は当局から容認され、さらに一定の支持を得ている。

しかし、環境教育ばかりが環境 NGO が求めているものではなく、多くの組織は政策決定に影響を及ぼしたいと考え、またそれこそがやりがいの

ある活動であると考えている。実際に公共政策決定のいくつかの場面において、彼らの影をみることができる。

以前はこのような試みは、個別の NGO のリーダーにより権力筋を通してなされることがしばしばであった。たとえば、自然の友の梁從誠会長はかつて長期間、全国政治協商会議の委員および常務委員を務めていた。彼はほとんど毎年、NGO の責任者の名義で環境と文物保護に関する提案を提出していた。しかし、その成果は微々たるものである。

梁從誠は、「ある年、明代建築物を保護する抗議行動に参加した。当時、多くの専門家が連名で北京市共産党委員会書記の劉淇に手紙を書き、劉淇は、真剣に専門家の意見を聞くようにと指示を出した。最後はやはり撤去されてしまい、撤去された時は数百人の警官が警備にあたった。劉淇の指示は紙切れ一枚の空文だったのか？」という（『中国環境報』2004年5月12日）。

胡錦濤と温家宝から成る新政府（胡温体制）は「科学的發展觀」を提起した。その基本的な要求は、「全面、協調、持続可能」である。今期政府の多くのやり方は、「人を資本とし」、「人と自然の調和發展」の思想を表している（『中国青年報』2004年3月10日）<sup>(6)</sup>。中国の NGO の發展はここから新たな段階に發展し、中国の市民社会の構築を推進することが期待されている。

市民社会は、個人の権利を尊重・保証することを求めるが、かつての中国の指導者は長期にわたり、国民に対して、「全体を考慮し、公のために己を捨てる」ことを要求してきた。この種の指導的思想が統治階層を支配していた時代に、三峽ダムのような水利プロジェクトは NGO やメディアの反対を受けることはなかった。しかし、胡温体制のもと、このような反対はすでに出ており、多くの人々は彼らの励ましを得ている。

## 第2節 いくつかの事例

### 1. 木格錯と楊柳湖

ここ1, 2年, 西部地域の水利開発事業は環境 NGO が政策決定に影響を及ぼす重要な 이슈となっている。

2003 年は中国 NGO の発展史上, 記録に値する1年である。この年, 四川で, 2つの水利プロジェクトが民間の力で阻止された。ひとつは, 貢嘎<sup>ゴンカー</sup>山の下の木格錯ダム, もうひとつは都江堰と近接する楊柳湖ダムである。

2003 年6月, 2人の記者が四川林業庁のスタッフが率いるなか, 四川貢嘎山における2つの高山湖沼の木格錯と仁宗海を訪問した際に, 現地チベット族に神の湖といわれている地域にダムを建設する計画を知った。仁宗海は環境影響評価がなく建設許可が出され, すでに前期の準備が始まっており, 木々が伐採され道路が改修されていた。国家二級保護植物の四川冷杉が広範囲にわたり伐採された。木格錯はまだ着工されておらず, 現地のチベット族が情報を知ると, すぐさま温家宝総理に手紙を出した。2003 年初夏, SARS がまだ沈静化していない頃, 温家宝は現地の人々から手紙を受け取ってすぐさま環境保護, 水利発電, プロジェクトに関連する各部門に対して, 木格錯の生態環境に対して改めて調査をするよう指示した。メディアの報道により初めて, 現地の人々はダムを建設することを知り, 総理に手紙を出したのである。メディアは人々に知る権利を与えたのである。

この2名の記者は, 同時に2つの NGO の代表である。それぞれ, 『中国青年報』の記者であり, 緑島の代表である張可佳と, 中央人民ラジオ記者で緑家園ボランティア協会の代表, 汪永晨である。

都江堰は中国歴史上最も有名な水利プロジェクトであり, また中国が誇る世界自然文化遺産である。水電集団が都江堰上流の紫坪壩<sup>ツェンポー</sup>ダムの基礎の上に, 大型ダム, 楊柳湖プロジェクトの建設を計画した際に, 最も早くその情報を知り, 人々に知らせたのは, 張と汪である。張と汪は情報を得ると, 楊柳湖プロジェクトの現場に赴き実態を把握し, 北京に戻って後, 彼

女たちが主催する「環境記者サロン」において、各メディアの記者に文章を配布した。2003年7月9日、『中国青年報』が「世界遺産都江堰において新たなダムが建設され破壊されることに国連が注目している」という張の文章を掲載し、楊柳湖プロジェクトは人々に知られるところとなった。環境 NGO はメディアをひとつひとつ攻撃した。国内外で 180 のメディアがこれについて報道をしたといわれている。

NGO とメディアによる二重の圧力のもと、2003 年 8 月 29 日に四川省政府第 16 回常務会議において、四川省長、張中偉は、「省政府はこの事情に対する意見が一致しており、建設できない」と発言した（『南方都市報』2003 年 9 月 22 日）<sup>(7)</sup>。これにより楊柳湖プロジェクトは中止が宣言され、都江堰の命運は転換した。2007 年 1 月、四川の『甘孜日報』において郭昌平は「大衆の意見を尊重し、観光の発展を加速する」という一文において、「康定地域の各民族大衆は木格錯龍頭ダムの改修問題に大変注目しており、現在結論が出た。1 月 8 日に州共産党委員会および政府は、木格錯龍頭ダムの開発を暫時停止することに同意し、観光資源の開発に転換することを決定した」と述べた。

その後、楊柳湖プロジェクトとともに、木格錯プロジェクトも建設が中止となった。NGO は初歩的な力を発揮した。「人々が直接大きなプロジェクトの政策決定に影響を与えたことは、中国史上初めてである」と汪はいう（唐 2004）。最後の勝利によって、NGO とメディアを大きく鼓舞し、互いに協力することによって、非科学的な政策決定や事業の方法を変えることができることと認識した。

## 2. <sup>ラシハイ</sup>拉市海

雲南省麗江拉市海地域の生態資源は豊富である。2000 年、雲南環境 NGO「グリーン・ウォーターシェッド」の代表、于曉剛が拉市海で調査を行った際に、ダムはすでに現地の生態系を変えており、漁民や農民の生計に深刻な影響を及ぼしていた。農地がダムで水没したため、多数の村民が漁業に転業した。以降、魚類資源が過剰に捕獲され、鳥類は残された農

地の食糧に損害を与え、現地の住民の生活はさらに困難に陥った。国家が土地収用に対して一定の補償を行ったものの、各種、上前をはねられ、住民の手中に残ったのは1ムー当たり100元にすぎない。

于是，現地政府が政策決定と利益分配の際に、農民の声をあまり聞いていないにもかかわらず、政策決定の結果が農民の生存に深く影響を与えていることに気づいた。彼はまた、政策決定過程に参加する資格を、影響の最も大きいコミュニティこそもつべきであると考えた。2000年5月、「グリーン・ウォーターシェッド」は拉市海水環境と水資源保護プロジェクトを開始した。これは環境NGO、住民および地方政府が共同で参加する流域管理プロジェクトである。

このプロジェクトの重点は、参加式政策決定のプラットフォームとして拉市海流域管理委員会を設置すること、湿地生態系と魚類資源保護事業に従事する漁協を組織すること、少数民族の婦女学校を建設すること、マイクロクレジットと一連の貧困対策プロジェクトおよび山間地道路建設プロジェクトを実施することである。これらすべての活動は現地農民の参加と支持を得た。グリーン・ウォーターシェッド、現地政府、村民は共同で、流域管理と流域漁業、農業、観光開発計画を策定し、村レベルの流域管理小組を設置し、国外の専門家を招いて指導を仰ぎ、2年あまりの間に、経済効果・利益と環境効果・利益のウィン・ウィン目標を達成した。

国内外の多くのメディアがこのプロジェクトに対する報道を行った。2003年3月、日本において開かれた世界水フォーラムにおいて、拉市海のプロジェクトは、150の「最優秀水資源保護プロジェクト」のひとつに選ばれた。2005年、拉市海流域管理プロジェクトは、中国における持続可能な発展の十大モデルの名誉を得た。このプロジェクトの重要な意義は、政府と人々の間で意思の疎通、交流、融和および協力を促したことで、政府に対する監督を行い、人々の環境権利・利益を保護する役割を果たしたこと、公衆参加と各種の環境活動および諮問、サービスなどの役割を率い、組織したことである。



### 3. 怒江防衛戦

怒江は、中国でたった2つしかない、自然流の河川であり、水力発電開発がなされていない河川流域のひとつである。そのため、流域生態系が相対的に完備され、大量の絶滅危惧種を有している。雲南は多民族地域であり、怒江流域には豊かで輝かしい土着文化がある。2003年8月、いくつかの有力な大型水電集団が怒江中下流に13基の水力発電所を開発する計画を発表し、各界の専門家の疑問を引き起こした。

この計画によれば、総発電量は三峡プロジェクト（1820万キロワット）より大きく、2132万キロワットにも達し、また年間発電量は1029.6億キロワット時と、三峡ダムの1.2倍である。しかしその投資は三峡ダムより小さく、静態総投資額は896.46億元であり、他方、三峡プロジェクトの静態総投資額は1993年5月の価格で900.9億元であった。また、動態投資は1800億元以内に抑えられている。

怒江ダムの最も積極的な推進者は現地政府である。雲南省は「怒江中下流域水力発電開発と環境保護の状況に関する紹介」の報告書を提出し、そのなかで「怒江開発の評価」項目において、次のように計算している。「怒江すべての開発によって、毎年の生産額は340億元となり、直接財政貢献は80億元、そのうち地方税収は年間27億元も増加する」。ここに現地政府がこのプロジェクトに熱心な理由がある。

しかし、専門家の多くは、異なる見方を示している。9月、国家環境保護総局が主催する「怒江流域水力発電開発活動生態環境保護問題専門家座談会」において、雲南大学の教授、雲南大学アジア国際河川センター長の河川専門家である何大明は怒江におけるダム建設に強烈な抗議を示し、全国で怒江ダム建設をめぐる論争を巻き起こした。中国の環境NGOは憤怒の抗議活動を開始した。これらの抗議の形式は多種多様であるが、最後はメディアによって記事が発表され、人々から広く注目を集めるところとなった。11月末、雲南のグリーン・ウォーターシェッドと北京の緑家園、自然の友らが共同で怒江の保護を呼びかけ、多くの環境NGOの共鳴を得て、怒江開発支持派と反対派の間で激論が引き起こされた。

2004年2月、グリーン・ウォーターシェッドの于曉剛は雲南省政治協商會議の一部の委員を通して、「怒江を保護し、慎重に開発する」という提案を出し、雲南省政府の住民移転による貧困対策に疑問を提した。当時、怒江兩岸で生活する人々はダム建設が何を意味しているのか知らなかった。怒江プロジェクトによって移転住民は5～8万人、また下流保山では数十万人が影響を受け、そのうち多くが少数民族である。言語の違いと情報の伝達不足のため、多くの人々はダムの建設計画、移転計画について知らなかった。あるいは政府が宣伝する良い面しか知らず、どのような影響があるかは知らされていなかった。于是、彼らには知る権利があり、ダムの事実を、マイナス面と同時に、人々に伝えなければならないと考えた。彼らにさらに多くの討論時間を与え、影響を受けるコミュニティにより代表を選出し、もし政府とは無理であっても、開発主体側と平等に対話を行うべきだと考え、またそれが少なくとも市場の公平性原則であると考えた。

怒江住民に当時の住民移転政策とその執行情況を理解してもらうため、2004年5月24日、于曉剛は怒江14名の現地住民を支援し、数百キロメートルも車を走らせ、<sup>ランツァン</sup>瀾滄江漫湾水力発電所を訪問した。于是、「私たちは彼らに瀾滄江における水力発電所が建設された後、現地住民の生活がどのようなになっているか、その後、彼らにいかに関与し、自己の長期利益を保護するための協議書を交わすか」と話している（尹2004）。

于是、影響を受けるコミュニティがダムの政策決定過程に参加することを希望し、このため、ワークショップやトレーニングコースを通して、彼らの政策決定に参加する能力を強化している。彼によれば、目標は大きなダムを建設することに反対するのではなく、一種のメカニズムを創出することによって流域管理における科学的・民主的政策決定を促進することである、という。そして「人々は、よりよいダムの政策決定過程をもつべきであり、まず科学化によって、各種可能な方策およびそのメリット・デメリットの研究を行い、現代および後代への責任ある態度をもって、長期的な視点から選択しなければならない。そのほか、もし民主化がなければ、政策決定の科学化は実現できない。私たちはダム建設に反対するのではなく、ダム建設には規則および環境と社会への評価を前提とした科学的民主

的な政策決定を強調しており、またあらゆる利害関係主体の参加、とくに弱者の参加が必要である」という(『21世紀経済報道』2004年7月19日)<sup>(8)</sup>。

同時に、北京と雲南の20名の記者、環境NGO代表とボランティア、専門家らが、怒江で9日間にわたる取材と調査を行った。怒江兩岸の生物多様性と文化多様性に関する多くの報道がメディアに出現した。中央政府の手配により、国家環境保護総局が36名の生態、農業、林業、地質、遺産保護、水利水電、魚類、および野生動植物保護など関係領域の専門家を集めて、怒江開発問題について研究を行い、「怒江を保護し、慎重に開発する」という共通認識を得た。最後に、このプロジェクトは温家宝総理の関与で棚上げされた。

2005年、かつて『南華早報』で記者を務め、『中国水危機』を執筆した馬軍が「法にもとづく怒江水力発電環境影響評価報告書の公示を呼びかける民間公開書簡」を発表した。この書簡には99名の個人および61団体の環境NGOの署名が含まれており、國務院、国家發展改革委員会、国家環境保護総局などに送付された。

中国の環境NGOが公共事件に影響を及ぼすことは、以前もあったが、怒江のように影響の範囲が広く、また深く、中央の指導者が自ら回答・指示をしたことはなかった。以前も、紫坪鋪、楊柳湖、金沙江本流チエンルオドゥの錫洛渡と項家ダム、木格錯、仁宗海などの水力発電ダムで、中国の環境NGOは政府の政策決定に影響を及ぼそうとしてきたが、怒江の事件はNGOが公共政策に影響を及ぼすこの一連の動きの延長にある。中国のNGOは不断に成長しており、社会経済発展への影響も徐々に増強されている。

怒江開発論争は環境NGOと環境記者による国家大型建設プロジェクトの政策決定過程への大規模な介入における「第一次合作」であり、「環境政策決定過程における公衆参加の碎水の拳」として、意義は大きい。

#### 4. わい淮河衛士

沙潁河は淮河最大の支流であり、河南の沈丘県から安徽省を経て淮河に流れている。霍岱珊は淮河流域の初めての環境NGO、淮河衛士環境保護

ウェブサイトの代表であり、小さい頃から沙潁河辺で育った。1990 年代以降、沈丘県は汚水の泡に囲まれてきた。

2000 年、政府部門は、淮河流域はすでに工場排水基準を達成したと宣布した。霍はテレビでこの妄言を暴き、彼が撮影した写真によって、淮河が依然として汚染されていることを明らかにした。6 月 5 日、中央テレビ局「世界環境の日特別番組」において、沈丘県から特別な来客が招かれていた。彼女は喬沛然といい、沙潁河で暮らす学生である。彼女が通う学校は汚染が深刻な沙潁河から 100 メートルあまりしか離れていない。霍が以前撮影した写真を引き伸ばした看板のなかに、彼女ら学生が、窓の外の川の水が臭いために、マスクとサングラスをしないと授業を受けることができない様子が描かれている。

番組が放送されて 3 日後、省から一人の指導者がお忍びでやってきて、写真と同じ状況を目の当たりにした。その後、上級政府は 50 万元を支出し、写真の現場である大王村に井戸を掘った。これは霍がカメラを通して具体的な措置を促した最初の事件である。

彼は公職を辞職して、2 年間かけて自費で沙潁河の汚染の惨状を撮影した。霍は常に黄孟営村に注目していた。その村の地下水は汚水が浸透して深刻な汚染を受けており、臭い足のような匂いがただよっており、大量の発ガン性物質が住民の飲み水となっている井戸水に含まれている。数年来、その村は「癌の村」といわれている。2000 年、霍はこの村をテーマに「汚染が腫瘍村を作った」という一連の写真を撮影し、中共宣伝部、国家環境保護総局らが主催する「環境警示教育写真展」の大賞を獲得した。多くの新聞や雑誌でこれらの写真が掲載され、沙潁河の汚染が注目された。

### 第 3 節 変容するメディア

#### 1. メディアは浮気するか？

以上の事例から、メディアの記者は NGO の活動において、新鮮かつ求

心力のあるニュースソースと素材を見つけ、これらの事件を報道することで人々（読者あるいは聴衆、観衆）の興味を引きつけていることが示されている。環境 NGO にとって、メディアの報道は彼らの名声を大きくし、世論の圧力によって NGO が活動のなかで実際に直面している困難と問題を解決することが可能となる。しかし、流域環境問題が日々多くなるにつれ、これに関するニュースソースも素材もマスメディアにとって新鮮ではなくなるのではないかと心配する向きもある。メディアは、「浮気するのではないか」、すなわち NGO の活動に注目しなくなるのではないかと。

このような心配はおそらく杞憂ではないであろう。ハーバード大学およびコロンビア大学の2人の教授がその著書『極速』（Wrap Speed）において、驚くべき議論を提起している。現代のマスメディアは、「検証のジャーナリズム」から「断言のジャーナリズム」に転換しているという。彼らは、混合メディア文化において、一種の「びっくりさせる」心情が存在していると主張する。メディアは総じて、さらに多くの興味あるニュースを通して大衆を引きつけ、それらには名人、エロス、暴力、ゴシップなどのニュースが多く、その題材の加工コストは低く、メディアは苦心して調査をして証拠を求める必要がなく、また顧客や広告の獲得にもメリットがある。呂（2004）によると、市場経済環境において、比較的完成された「メディア生態系」には、公共メディアが含まれているという。それは公共空間機能の一部を担い、メディアが自覚的に真の公衆世論の訴求を受け、公衆の価値・理性を表現する。社会と国家、公民と政府をつなぐ橋梁として、社会公正を促進し、普遍的利益を守り、不可否的な大きな役割を発揮する。純粋な官製メディアや純粋な商業メディアは、自らがいかに公正かを標榜したとしても、自身の利益最大化を追求するという内在的な動機を避けることができない。残念なことに、中国におけるメディア改革推進の趨勢においては、政府が公共メディアを奨励するという政策の方向を見出すことはできない。多くの人々は、未来の中国のメディアは、「官界の喉と舌」と「市場の奴隷」の2大類型になることが避けられないと憂慮している。

## 2. 新たなメディア空間

環境保護ウェブサイトは、環境分野の「第4のメディア」といわれており、伝統メディアの環境情報に対する独占を打破し、環境 NGO とメディアの協力に新たな空間とプラットフォームを提供している。中国社会科学院新聞研究所の閔大洪研究員は、「インターネットによって一人がひとつのメディアとなることが可能であり、現在の社会は、誰もインターネット上の声を無視することができない。環境保護ウェブサイトはこの種の形式として最も重要なことは、一種の相互作用であり、ボランティアに対する宣伝、組織化の役割を果たし、またボランティアはサイトを通して随時自己の提案を提示することができる」という。

環境 NGO とマスメディアはすべてインターネットの主人である。中国の多くのマスメディアは自己のウェブサイトを解説し、総合メディアが自己のウェブサイトにおいて環境情報を展開し、そのうち、最も影響力があるのは『人民日報』の「人民ネット環境保護チャンネル」である。このチャンネルが注目、歓迎される要因は、そこが優秀な環境記者に自由でゆるやかな言論空間を提供しているからであり、一方、官界が管理するその他のメディアには、自由に表現したり、情報を発信したりすることができないからである。そのほか、専門メディアとしては、『中国環境報』、『中国緑色時報』、『綠色中国』雑誌、『環境保護』雑誌など、すべて自己のウェブサイトをもっており、彼らと公衆の情報交流の「グリーンロード」となっている。

インターネットは、NGO の情報発信空間を拡大した。2005 年、53.2% の環境 NGO は自己のサイトをもっている。中国の環境 NGO において、インターネットを基礎として組織され、その影響が比較的大きなものとして、「綠色北京」や「緑ネット」などがある。「綠色北京」ネットは、ボランティアによって 1998 年に開設された。このサイトは、環境ボランティアがいかに中国の持続可能な発展を推進するか、また現在の環境問題について討論を行い、同時に各地で環境教育活動を展開している。「緑ネット」

は、自らインターネット・メディアを利用する以外に、草の根組織がサイトを開設することを支援している。

「綠色漢江」ネットは、湖北省の綠色漢江という NGO が開設した。代表の運建立は、「ウェブサイトは非常に良い役割をもっている。私たちはサイトを通して私たちの活動に関心をもつ人々に報告し、理解を得て、さらに環境保護に対する人々の関心を引きつけることができる」という（『中国環境報』2004 年 12 月 15 日）<sup>(9)</sup>。

インターネットは環境情報を発信するうえで独特かつ突出した優位性を有している。過去 1, 2 年の間、中国では流域管理に関する多くの情報—たとえば白洋淀死魚事件、広東省の干ばつなど—は最初、インターネットから発信された。伝統メディアの記者の多くは、常にインターネット、とくに著名なフォーラムでニュースソースを探している。

最近開かれたマスメディアと NGO の共同シンポジウムでは、ある記者と NGO のスタッフが環境インターネット同盟を設立しようと提案し、すでにインターネット上に NGO とメディアが連合して、メディアと NGO の活動領域を越える情報発信組織となっている。たとえば汪永晨と張可佳の環境記者サロンも、インターネットのフォーラムにおいて異なる都市で活動を組織すれば、効果的にコストを下げることができ、もし事例分析のウェブページあるいは BBS を設置できれば、記者の日常交流の場所ができるかもしれない。このような「記者サロン」は随時開催することができるであろう。

## むすび

2006 年 11 月 15 ～ 17 日、中国環境保護連合会が環境 NGO と持続可能な発展に関する年会を開催し、そのひとつの議題が、「環境 NGO はいかにメディアと協力を展開するか」であった。会議参加者は、環境 NGO とメディアがいかに協力をを行い、またいかに公衆の環境意識を高めるかなどのテーマについて討論を行い、3 点の共通認識が醸成された。第 1 に、メ

ディアは中国環境 NGO が活動を推進するにあたって非常に大きな役割をもっていること。第2に、メディアは環境 NGO が参加する環境事件について詳細に報道を行うことで、焦点となっている問題を公開透明にし、合理的解決を図ることができること。第3に、メディアと環境 NGO は直接、意思疎通および交流を行い、相互理解を深め、環境公益事業において相互に支持し、情報公開と公衆参加を推進すること、である。

公衆参加は流域管理の科学化を実現するうえで重要な方法である。環境保護分野において NGO とメディアの協力によって実現する公衆参加は、中国社会の民主化の重要な一歩である。

清華大学 NGO 研究所の全志輝博士は、NGO の推進のもと、政府の政策決定に変化が現れ、まず政府の行政理念から変化が現れているという。全博士はまた、まさに怒江ダムのような重大な政策決定が公衆の意見によって影響されるということが、そうした変化の大きな背景にあるという(唐 2004)。しかし、中山大学華南民間組織研究センターの主任、朱健剛からみると、これらの変化は偶然の出来事であり、そのうちメディアの世論機能が鍵を握る要因であるという。彼は、政府が世論の圧力のもとで、政策手法の転換を迫られているが、公衆と NGO はなお政府による公共政策決定の手続きのなかに参加することができていないという(唐 2004)。

ともあれ、環境 NGO とメディアはともに政府の政策決定に影響を及ぼそうと努力を試みており、とくに NGO は不断に成長しており、社会経済発展の影響は徐々に強化されている。中国の改革は安定的な市民社会の構築に向けて発展している。環境 NGO はこの過程においてさらに大きな作用を発揮し、生態環境の安定と民衆の環境権益を擁護している。同様の責任を有するマスメディアもまた、NGO とさらなる緊密な協力関係を構築していくであろう。

#### 〔注〕

- (1) 記事タイトルは「讓百姓喝干淨水呼吸清新空氣」。
- (2) 中国政法大学公害被害者法律援助センター (CLAPV) のウェブサイト (<http://www.clapv.org/>) 「最新動態」2006 年 8 月 20 日付記事を参照。
- (3) 「祝光耀在首屆環保民間組織可持續發展年会上指出發揮民間組織作用努力推進歷史



性轉變」。

- (4) 徐琦「環保民間組織期待新變局」。
- (5) 嚴文「充分傾聽 NGO 的聲音」。
- (6) 肖云祥・胡鞍鋼「發展觀為什麼要轉變」。
- (7) 「誰保衛了都江堰？」。
- (8) 曲奇・建剛「守護怒江的力量」。
- (9) 步雪琳「生機勃勃的“綠 e 空間”」。

#### 〔參考文獻〕

##### 〈中國語〉

- 劉海英（2006）「加強中國環保 NGO 與媒體合作（報告初稿）」（濟溪網站 <http://www.gsean.org/forum/read.php?tid=9110>）。
- 呂文凱（2004）「公共媒介與社會健康發展—關於中國新一輪新聞改革的理論思考」（中國新聞研究中心網，2004 年 4 月 13 日，<http://www.cddc.net/shownews.asp?newsid=6130>）。
- 唐建光（2004）「“我反對！”——中國非官方組織走向公共決策前台」（『新聞周刊』2004 年 7 月）。
- 王君安（2006）「[特別關注] 環境影響評估中的公眾參與・環境 NGO 促進公眾參與行為探析」（自然の友網站：環保資料《通訊》2005 年第三期，2006 年 8 月 4 日，<http://www.fon.org.cn/content.php?aid=6625>）。
- 尹鴻偉（2004）「怒江原住民漫灣取經」（『南風窗』2004 年 6 月）。
- 中華環保聯合會（2006）「中國環保民間組織發展狀況藍皮書」。
- 朱軍・孫薇薇（2004）「透明國際—另一種聲音」（『檢察風雲』第 18 期）。

##### 〈英語〉

- Turner, Jennifer L. and Kenji Otsuka eds. (2005) *Promoting Sustainable River Basin Governance: Crafting Japan-U.S. Water Partnerships in China*, IDE Spot Survey No.28, Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO.  
(<http://www.ide.go.jp/English/Publish/Spot/28.html>)