

## 第1章

# 国務院環境保護委員会の組織と活動

——中国における環境行政の総合調整の発展をめぐる——

大塚 健司

### はじめに

中国では1970年代以来、政府による環境問題への取り組みにあたって、環境行政機構の整備と改革が進められてきた。近年では2008年に、国家環境保護総局が環境保護部に改組され、「正部級部門」として、中央政府の内閣に相当する国務院の構成員として迎えられた。しかしながら、環境行政機構の発展のみによって環境問題が解決されるわけではないことは、中国の現状のみならず、日本を含めた先進諸国の歴史からみても明らかである。行政レベルに限ってみても、部門間の総合調整や政策間の調整・統合が必要とされる<sup>(1)</sup>。中国でも環境保護部成立後に、気候変動対応ならびに省エネ・汚染削減対策のために、温家宝総理をトップとした部門横断的な組織（領導小組）が設置されている（大塚 [2009]）。

環境行政機構の変遷を含む中国の環境政策に関する歴史的展開については、小島 [2000]、片岡 [1997]、大塚 [2002] などの先行研究があり、また特定分野における環境行政と他の関連行政との関連についても、片岡 [2008]、大塚編 [2008, 2010] などが注目している。しかし、いずれも環境行政主管部門などによる汚染規制を中心とする環境政策、あるいは水資源・水環境問題における行政部門間の関係を取り上げたものであり、環境政策をめぐる行

政部門間の総合調整過程を系統的に明らかにするような研究はまだなく、基礎的な資料の整理にも欠いているのが現状である。

環境政策をめぐる行政部門間の総合調整過程の研究といっても、漠然とした課題設定では膨大な資料にあたることになってしまう。現実的には、特定イシューに関するケーススタディにより関係行政部門間の交渉・調整過程を分析する方法や、ある総合調整機関に注目してその組織と活動内容から、その役割と問題点を明らかにする方法などが考えられる。本章では、1984年に国の環境政策に関する部門間調整機関として設置され、1998年に廃止された国務院環境保護委員会の組織と政策活動に注目して、中国の環境行政において総合調整がどのように位置づけられてきたのかについて検討したい。

国務院環境保護委員会については、「環境と発展に関する総合的な政策決定において半ば程度しか機能していなかった」（夏等 [2000]）という否定的な評価がある一方、「複数の行政部門にまたがる環境問題についての協力の促進や行政管轄をめぐる紛争の調整などで重要な役割を果たす場（forum）」（World Bank [2001]）という肯定的な評価もあり、その機能や政策過程についてはまだ不明な点が多い。これまで筆者は、おもに第3期委員会による1993年以降の地方政府の環境政策の実施状況に対する国およびマスメディアによる監督検査活動に着目して検討を行ってきたが（大塚 [2002, 2008a, 2008b]）、ここではその前史にあたる1984年から1993年までの第1期および第2期委員会の組織と政策形成に関する資料の整理もふまえて、国務院環境保護委員会の組織と活動の特徴を明らかにする<sup>(2)</sup>。さらに、環境行政における部門間調整をめぐる委員会がどのように位置づけられていたかについて、関係指導幹部の公式発言を手がかりにしながら、中国における環境行政の総合調整の発展に関する考察を行う。

本章の構成は以下のとおりである。まず第1節において、中国における中央レベルでの環境行政組織の形成過程のなかで、国務院環境保護委員会が設立された経緯を確認する。第2節から第4節では、国務院環境保護委員会の組織、制度、および活動について公表された政策文書や委員会指導責任者の

発言録などをもとにして整理を行い、各時期の環境政策形成過程における委員会の役割を明らかにする。そして第5節において、中央環境行政組織の改革のなかで委員会が廃止されるなか、総合調整に関する位置づけがどのように変化したのかを検討する。こうして本章では、中国の環境政策における総合調整組織の形成と発展の過程を明らかにするとともに、環境政策形成過程をめぐる重要な検討課題である総合調整のあり方について、他国との比較検討に向けた示唆を得ることを目的としている<sup>(3)</sup>。

以上のような作業によって、国務院環境保護委員会が担っていた「総合調整」の機能は、1998年に同委員会が廃止されるにあたり、国家環境保護局の改組によって設立された国家環境保護総局に引き継がれたとされてきたが、その過程において委員会の役割は変容し、また委員会廃止後も総局と他部門との協調が別の形で行われていることが明らかにされる。このことは、環境政策をめぐる行政部門間の総合調整問題が、環境行政組織の一本化によって解決されるわけではないことを示している。

## 第1節 中国における環境行政組織の形成

中国の環境行政における国務院環境保護委員会の役割を検討するにあたって、その前史を確認しておきたい<sup>(4)</sup>。

中国の環境政策は、1972年にストックホルムで開かれた国連人間環境会議への政府代表団の派遣がひとつの契機であるが、その翌年に北京で開催された第1回全国環境保護会議を含めて、国としての環境問題への対応は国家計画委員会が行っていた。国レベルの専門的かつ総合的な環境行政組織は、1974年に設置された国務院環境保護領導小組が初めてであった<sup>(5)</sup>。領導小組は、李秋里副総理が組長を務めたものの、あくまで国務院の臨時組織であった。また領導小組は、行政横断型の組織として行政部門間の意見調整は可能であったが、意思決定機関としての役割をもっておらず、日常的な業務活動

の多くは既存の行政組織に担われていたのが実情であった（片岡 [1997: 263-266]）。

1982年、政府機構改革によって国務院に城郷建設環境保護部が成立し、そのなかに環境保護局が設置されるとともに、領導小組は廃止された。初代環境保護局長に曲格平が就任し、曲はその後10年余り国の環境行政組織のトップを務めた。曲は当時を回顧して、この機構改革によって環境行政が「8年の臨時状態」を脱却したものの、都市農村建設部門に組み入れられたことで、建設行政と環境行政の間に混乱が生じ、環境行政の「独立して存在する意義」が損なわれたとしている。そして環境保護局の業務が困難に陥るとともに、地方においても環境保護局が「一級局から二級局へ」格下げされるなど、地方の環境行政体制の弱体化を招いたと指摘している（曲 [1997: 14]）。

こうした環境行政機構の状況への対応が迫られるなか、1983年に第2回全国環境保護会議が開催された。同会議における李鵬副総理は閉会時の講話において、「会議中、少なからぬ人から、国が環境保護委員会を成立させ、国務院に協力して環境保護に関する方針政策を制定し、各方面と協調関係を持ちながら、全国の環境保護事業を推進してほしいとの提案があった」（李 [1992: 12]）としている<sup>6)</sup>。そして、同会議を受けて1984年5月に発布された「環境保護事業に関する国務院の決定」において、国務院環境保護委員会の成立が明記されたのである。

## 第2節 第1期および第2期国務院環境保護委員会の組織と制度

### 1. 国務院環境保護委員会の設置

国務院環境保護委員会は1984年に設置された。ここではその設置の背景と経緯について、国務院環境保護委員会弁公室編 [1988] から確認しておきたい。

1984年5月8日に国務院は、「環境保護事業に関する決定」を發布した。發布先については明らかではないが、「決定」本文から、中央各部門および各級地方政府に対して通知がなされたようである。この国務院決定は7項目からなり、第1項目において、「国務院環境保護委員会を設置する」として、その任務について、環境保護に関する方針と政策の研究・審議・決定、計画要求の提出、および全国環境保護事業の指導と組織を行うことが定められた。また1984年の国務院決定では、その事務局（原語は「弁公室」）を当時の環境行政主管部門であった城郷建設環境保護部におくとされているが、正確には城郷建設環境保護部環境保護局を指すものと考えられる。城郷建設環境保護部環境保護局は1982年5月に中央環境行政主管部門として設置され、1985年2月に同部の管轄下で国家環境保護局となり、1988年4月には国務院直属の国家環境保護局となっている。また国務院環境保護委員会弁公室のトップ（原語は「主任」）は、環境保護局長の曲格平が兼任し、1993年3月に、全国人民代表大会環境・資源保護委員会主任に転任するまでその任務を務めた（『中国環境保護行政二十年』）。

1984年の国務院決定では、末尾に組織構成人員の名簿が掲載されており、委員会主任には李鵬副総理（1988年3月から総理）、副主任に宋平国務委員（当時）ほか城郷建設環境保護部部长、国家科学技術委員会、および国家経済委員会（両委員会の肩書きは不明）の4名がついた。また、委員としては、顧明国務院副秘書長、曲環境保護局長（弁公室主任と兼務）を含め、財政部、農牧漁業部、林業部など関係部・委員会・局から21名が任命された。その後、7月に第1回会議が開催され、そこではさらに3名の委員が追加されたことが報告されている。

## 2. 第2期委員会の発足

国務院環境保護委員会はその後、1988年と1993年の2回にわたって大きな改組がなされており、設立から最初の改組までが第1期（1984～1988年）、最

初の改組から2回目の改組までが第2期（1988～1993年）、そして3回目の改組から廃止されるまでが第3期委員会（1993～1997年）とされている。

第2期委員会の発足時の組織構成と任務については、1988年9月13日に、国務院環境保護委員会が第13回会議における宋健国務委員の講話とともに、「国務院環境保護委員会組織構成と職責」の通知として、各省・自治区・直轄市人民政府、国務院各部・委員会・直属機構、人民解放軍後勤部に対して下達した文書に、第1期委員会よりも明確化されている（国務院環境保護委員会秘書処編 [1995: 7-10]）。

第1に、「性格と任務」として、国務院環境保護委員会は全国環境保護事業の指導機構であること（第1条）、委員会の主要任務は、国家環境保護の重大方針、政策および措置を研究、審議・決定、組織・貫徹するとともに、全国の環境保護事業の組織・調整、検査、および推進すること（第2条）、が明記された。

第2に、「組織構成」として、委員会は国務院の指導者および関係部・委員会・局直属機構および関係事業単位の指導者からなること、主任は国務院指導者が兼任すること、副主任と委員は委員会構成組織の部長、副部長あるいはおもな指導者が兼任することが定められた（第3条）。また、委員会の事務局は国家環境保護局であり、日常事業を担当すること（第4条）、委員会は必要に応じて若干名の顧問をおくこと（第5条）、委員会の機関紙を『中国環境報』とすること（第6条）が明記された。

第3に、事務局の職責として、委員会の日常事業を担当すること、事業計画を策定し、調査を組織し、会議資料を作成し、委員会の準備およびその他重要な活動を手配すること、資料の受付と発布および委員や顧問との連絡を担当することが定められた（第7条）。また、環境保護方針、政策および規定の研究と策定、計画提案、委員会への審議提案が定められた（第8条）。さらに委員会の決議の貫徹と監督執行および委員会への執行状況の報告（第9条）や全国環境保護事業の具体的な組織、調整、および検査についても事務局である国家環境保護局の職責とされた（第11条）。

第4に、事業制度として、四半期に1度会議を開催すること、重大な環境問題の研究と審議・決定などが定められた(第14条)。ただし、臨時的な重大問題については国家経済委員会の主任の許可が必要であるとの留保がついている(同条)。また、委員会の各会議では、地方政府や国务院関係部門による典型的な経験紹介や事業報告を手配することが適当とされた(第17条)。そして、委員会の構成員すべての構成組織は委員会の決定事項についてしっかりと執行を貫徹し、執行状況について報告しなければならないとして、構成員の義務についても盛り込まれている(第18条)。

最後に、新时期委員会名簿が掲載されている。組織構成員については次項で第1期と比較しながら検討する。

### 3. 第1期および第2期委員会の組織構成

表1と表2に、第1期および第2期委員会の構成について、同委員会の文件資料などから整理した。この間、構成委員の所属部門の改組も行われているため、これについては岡部・安藤編[1996]で整理された国家機構に関する一覧表を参考にした。

第1期から第2期に改組されるにあたって、まず、主任のポストが副総理

表1 国务院環境保護委員会の構成(第1期:1984年7月~1988年2月)

主任	李鵬副総理
副主任	宋平国务委員 城郷建設環境保護部部长 国家科学技術委員会 国家経済委員会
委員	国务院副秘書長 財政部 農牧漁業部 林業部 城郷建設環境保護部環境保護局局长 <sup>1)</sup> 地質鉱産部 <sup>2)</sup> 国防科学工業委員会 人民解放軍総後勤部 衛生部 公安部 冶金工業部副部长 機械工業部 核工業部 石炭工業部 石油工業部 化学工業部 軽工業部 交通部 水利電力部 労働人事部 国家海洋局 中国科学院副院长 対外経済貿易部部长 教育部顧問

(出所) 国务院環境保護委員会弁公室編[1988: 4-10], 『中国環境保護行政二十年』p. 445, 岡部・安藤編[1996: 168-189]より筆者作成。

(注) 1) 曲格平。2) 温家宝。

表2 国務院環境保護委員会の構成（第2期：1988年7月～1993年3月）

主任	新任	宋健国務委員
	退任	李鵬総理
副主任	留任	国家科学技術委員会副主任 国家計画委員会副主任
	新任	能源部部长 <sup>1)</sup> 農業部部长 <sup>2)</sup> 国家環境保護局局长 <sup>3)</sup> 国務院生産弁公室副室長 <sup>4)</sup> 建設部部长 <sup>5)</sup>
	退任	国家経済委員会副主任 <sup>6)</sup>
委員	留任	国防科学工業委員会副主任 国家教育委員会副主任 <sup>7)</sup> 公安部副部長 財政部副部長 人事部副部長 <sup>8)</sup> 労働部副部長 <sup>8)</sup> 林業部副部長 地質鉱産部副部長 建設部総規劃師 交通部副部長 機械電子工業部副部長 <sup>9)</sup> 冶金工業部副部長 化学工業部副部長 軽工業部副部長 水利部副部長 <sup>1)</sup> 林業部副部長 对外経済貿易部副部長 衛生部副部長 国家海洋局局长 人民解放軍総後勤部副部長 中国科学院副院長
	新任	司法部副部長 鉄道部副部長 紡績工業部副部長 商業部副部長 広播電映電視部副編集室長 国家建材局副局長 国務院法制局副局長 中国石油化学総公司副総経理 中国有色金属総公司副総経理 新華社副編集長 人民日報社副編集長 公明日報社総編集長 経済日報社編集長 国家気象局局长 <sup>10)</sup> 外交部副部長 <sup>10)</sup>
	退任	国務院副秘書長 核工業部 <sup>11)</sup> 石炭工業部 <sup>11)</sup> 石油工業部 <sup>11)</sup>

（出所） 国務院環境保護委員会弁公室編 [1988: 4-10]，国務院環境保護委員会秘書処編 [1995: 307-308]，『中国環境年鑑』1994年版，pp. 88-89；1996年版，p. 99；1998年版，pp. 36-37，岡部・安藤編 [1996: 168-189] より筆者作成。

（注） 1) 1988年4月より水利電力部から設立。2) 1988年4月より農牧漁業部が農業部に改組。3) 曲格平。1988年4月より国務院直属機構。4) 1991年8月から就任。1993年3月に国家経済貿易委員会に改組。5) 1991年8月就任。6) 1988年3月に廃止。7) 1985年6月に教育部から改組。8) 1988年4月より労働人事部から改組。9) 1988年4月に機械工業部と電子工業部が合併。10) 1989年3月より就任。11) 能源部に併合。

から国務委員となっているが、国務委員は副総理と同格とされている（李副総理は総理に昇格）。つぎに副主任および委員について、「退任」となっているのは、これらの委員の所属部門がすべて機構改革によって廃止または改組されたためである。他方で、委員が大幅に拡大されたことは注目される変化である。第1期では24名であった委員が、第2期では36名となっている。これにより、気候変動対応や国連環境開発会議への参加など、地球規模の環境問題をめぐる外交活動において重要な政策方針に関する審議を行う体制が整った。また、行政部門としてマスメディアの管理部門が加わっただけではなく、新華社、人民日報社、公明日報社、経済日報社と主要な通信・新聞社が

加わったことも特徴である。1989年3月に開かれた国務院環境保護委員会第15回会議において、宋健国務委員は「その目的はマスメディアの環境保護の普及教育事業を強化することである」（宋 [1997: 58]）と述べている。このことは、のちにマスメディアとの協調による監督検査活動の基礎となったと考えられる。

### 第3節 第1期および第2期国務院環境保護委員会の活動と役割

#### 1. 第1期委員会

表3に、第1期委員会の会議開催実績と議題を、表4に第1期委員会が発布した政策文書を整理した。以下、これらの表、同委員会資料、および『中国環境保護行政二十年』を参照しながら、第1期委員会のおもな活動のみておきたい。

第1期委員会は、1984年に2回、1985～1987年に各3回、1988年に1回、計12回の会議を開催している（表3）。会議の議題から、第1期委員会の活動として以下の3つが挙げられる。

第1に、国の環境政策に関する審議である。国の環境保護事業に関する年次総括と年次計画が議題となっているほか、第5回会議では、「都市環境総合整備の強化に関する国務院の決定」が、第8回会議では、「中国自然保護綱要」が、第9回会議では「国家環境保護第7次5カ年計画」が審議されている。

「都市環境総合整備に関する国務院の決定」にかかる審議は、第5回会議直前に開催された全国都市環境保護事業会議を受けて行われたものである。同会議は都市環境についての初めての全国規模の会議であり、環境行政部門のみならず、多くの行政部門や地方政府の代表が参加している。この国務院決定そのものについては同委員会資料および『中国環境保護行政二十年』な

表3 第1期国务院環境保護委員会会議の開催実績と議題

回	年月	議題
1	1984.7	第2回全国環境保護会議以降の各地域・部門の事業展開状況、北京市・天津市・冶金部の半年間の事業成果と経験に関する報告、「煤煙型汚染防治技術政策の規定」「郷鎮・街道企業環境管理の強化に関する規定」の審議
2	1984.11	ハルビン市・洛陽市（河南省）の経験、工業企業環境保護考課指標の試行問題、滦河水質保護問題
3	1985.3	1985年の環境保護事業の実行に関する国务院環境保護委員会弁公室の提案の審議、杭州市・順徳県（広東省）の報告
4	1985.6	前回会議までに決定された4つの政策の実施状況、「経済特区・沿海開放都市および沿海経済開発区の環境管理を強化することに関する規定」の審議、都市ごみ処理問題、広州市・宝坻県（天津市）の報告
5	1985.10	「都市環境総合整備の強化に関する国务院の決定」の審議
6	1986.2	1985年環境保護事業総括報告、1986年環境保護事業実行要点計画、「基本建設プロジェクト環境管理弁法」の審議、環境保護基金設置提案、江蘇省・大連市の報告
7	1986.6	「水汚染防治技術政策に関する規定」「廃船汚染防止環境管理条例」の審議
8	1986.12	「中国自然保護綱要」の審議およびその宣伝方法の検討、郷鎮工業の環境問題
9	1987.4	1987年環境保護事業要点、「国家環境保護第7次5カ年計画」の審議
10	1987.7	「都市煙塵抑制区管理弁法」「民用ブリケットの開発・普及に関する若干意見」の審議、瀋陽市・上海市・太原市の報告
11	1987.11	「汚染源治理特別基金暫定弁法」の審議、湖南省・江蘇省・広州市の報告
12	1988.2	1987年環境保護事業の総括および1988年事業重点項目の提示

（出所） 国务院環境保護委員会弁公室編 [1988], 『中国環境保護行政二十年』より筆者作成。

どでも発布が確認できないが、その後には都市環境管理に関する多くの政策措置が同委員会において制定されている。

また、「中国自然保護綱要」は、1980年に、国連自然保護連合、国連環境計画、世界自然保護基金が共同で発表した「世界自然保全戦略」を受けて、中国の環境問題の現状と対策について、環境行政部門を中心とした多数の専門家を組織して系統的に分析した科学レポートであり、いわゆる自然保護から環境汚染対策まで幅広い環境問題が対象となっている。同委員会ではこの綱要が審議されるとともに、国务院環境保護委員会の名のもとでこの綱要についての宣伝普及活動を行うことが申し合わされた。翌1981年、この綱要は中国環境科学出版社から刊行された。

表4 第1期国務院環境保護委員会が発布したおもな文書

年月日	主体	文書名
1984.10.10	国務院環境保護委員会	煤煙型汚染技術政策に関する国務院環境保護委員会の規定
1985.4.6	国務院環境保護委員会 弁公室	1985年国務院関係部門による環境保護事業の実行に関する通知
1985.6.30	国務院環境保護委員会・国家経済委員会	環境保護考課制度パイロット事業（試点工作）の展開に関する通知
1985.9	国務院環境保護委員会 弁公室	1985年環境保護事業の実行状況報告
1986.2.19	国務院環境保護委員会	1986年環境保護事業実行要点計画の印刷・発布に関する通知
1986.2.28	国務院環境保護委員会	「国務院環境保護委員会第6回会議における李鵬総理の講話」印刷・発布に関する通知
1986.3.26	国務院環境保護委員会・国家計画委員会・国家経済委員会	「建設プロジェクト環境保護管理弁法」の発布に関する通知
1986.7.31	国務院環境保護委員会	「国務院環境保護委員会第7回会議における李鵬総理の講話」および「国務院環境保護委員会第7回会議紀要」の印刷・発布に関する通知
1986.11.22	国務院環境保護委員会	「水污染防治技術政策に関する国務院環境保護委員会の規定」の貫徹に関する通知
1986.12.31	国務院環境保護委員会	国務院環境保護委員会第8回会議紀要
1987.4.23	国務院環境保護委員会	「国務院環境保護委員会第9回会議における李鵬総理の講話」および「1986年環境保護事業総括」の印刷・発布に関する通知
1987.5.8	国務院環境保護委員会	1987年環境保護事業要点の印刷・発布に関する通知
1987.7.12	国務院環境保護委員会、 国家計画委員会、国家 経済委員会、財政部、 国家物産局、国家物資 局	「民用ブリケットの開発・普及に関する暫定弁法」の発布に関する通知
1987.7.21	国務院環境保護委員会	「都市煙塵抑制区管理弁法」の発布に関する通知
1987.7.31	国務院環境保護委員会	「国務院環境保護委員会第10回会議における李鵬総理の講話」および「第10回会議紀要」の印刷・発布に関する通知
1987.8.25	国務院環境保護委員会	全国大気污染防治工作会議報告の印刷・発布に関する通知
1987.11.5	国務院環境保護委員会	国務院環境保護委員会第11回会議における李鵬総理の講話の印刷・発布に関する通知
1988.3.1	国務院環境保護委員会	国務院環境保護委員会第12回会議における李鵬代総理と宋健同志の講話の印刷・発布に関する通知

（出所） 国務院環境保護委員会弁公室編 [1988] より筆者作成。

国家環境保護第7次5カ年計画は、第7次5カ年国民経済・社会発展計画に基づく環境保護分野についての行政計画であり、この審議が国務院環境保護委員会でされている。

第2に、具体的な環境政策措置についての審議や発布が国務院環境保護委員会にて活発に行われていることがうかがえる。表4に掲げた政策文書のうち、年次事業総括や計画、会議における副総理の講話などを除くと、第1期委員会では、以下の6つの政策措置が審議され、発布されている。すなわち、①煤煙型汚染技術政策に関する国務院環境保護委員会の規定（1984年10月発布、以下発布年月）、②環境保護考課制度パイロット事業（試点工作）（1985年6月）、③建設プロジェクト環境保護管理弁法（1986年3月）、④水污染防治技術政策に関する国務院環境保護委員会の規定（1986年11月）、⑤民用ブリケットの開発・普及に関する暫定弁法（1987年7月）、および⑥都市煙塵抑制区管理弁法（1987年7月）である。

第3に、各地方、各部門の環境保護事業についての現状や問題点についてのヒアリングが行われている。各種資料から確認できた範囲でも、計12回の会議のうち、7回の会議においてヒアリングが行われており、また第2回会議では特定河川の水汚染問題が議題として取り上げられている。とりわけ地方レベルでの環境問題の現状や環境政策の実施状況に関するヒアリングは、第2期以降の現地視察や監督検査活動に発展していったと考えられる。

第1節でみたように、第2期委員会では、組織構成のみならず委員会の職責や会議に関する制度が第1期委員会に比べてより明確にされているが、その内容は、以上のような第1期委員会の活動が基礎となっていることがうかがえる。

また、第1期委員会主任を務めた李副総理（当時）は、第9回会議にて「環境保護機構建設を強化しマクロ管理をしっかりとやる」という講話のなかで、国務院環境保護委員会にふれて以下のように発言している。

「現在みるところ、国務院環境保護委員会という組織形態は比較的よい。

もし環境保護部が成立したならば、その業務は『環境保護委員會』のように各方面の力量を協調（訳注：調整）することはできないであろう。今日会議には、国家經濟委員會、計画委員會、科学技術委員會、國務院各部、そして公安、軍隊の代表とたくさんの専門家が出席している。ひとつの部では各方面の力量を協調（訳注：同上）するのはたいへん難しい。いわゆる『環境保護委員會』は実体的組織ではないが、実体よりも業務がしやすい」（李 [1992: 71]）。

さらに、第12回会議にて「国情から出発して政策と法規を制定する」という講話のなかで李副総理は、委員會主任を退き宋健國務委員に後任を譲ること、また1988年の政府機構改革において国家環境保護局を國務院直属機構とし、引き続き國務院環境保護委員會の事務機構とする案を全国人民代表大会に提出したことを明かしたうえで、再び環境保護委員會の優位性について次のように指摘している。

「環境保護は範囲が広範にわたっており、マクロ上で協調作用（訳注：調整機能）を組織する部門がなければならぬ。ある人はかつて環境保護部の設立を提案した。今回の機構改革においてわれわれはこの問題について討論を行い、部を設立することは環境保護委員會より必ずしもよいとはいえず、環境保護部とその他の部・委員會は並列しているため、協調工作（訳注：調整業務）を行うのが不便である。環境保護委員會は組織協調機構であり、また議事機構でもある。問題を集団で討論し、決定を行ったあと、それぞれ執行する。これはひとつの部ではできない。（また）環境保護委員會のもとには弁公室はおかず、国家環境保護局がその弁事機構（訳注：事務局）となることで、機構の重複もなくなる」（李 [1992: 82, 84]）。

このように李副総理は、第1期委員會の活動をふまえて、國務院環境保護委員會の部門間調整の役割を評価しており、しかも國務院のなかの一部門に

昇格するよりもその役割を発揮できると主張している。この時期は環境行政の機構整備時期であり、先述したように具体的な環境政策措置を審議・決定・発布していることから、調整—審議—決定までのサイクルが委員会の成果としてみえやすかったのであろう。そのため、部門間調整の役割を高く評価する李副総理・委員会主任の発言につながったと考えることができる。

## 2. 第2期委員会

表5に第2期委員会の会議開催実績と議題を、表6に第2期委員会が発布した政策文書を掲げた。第2期委員会の会議については、定例会とは別に開催された特別会議1回を含めて、1988年に2回、1989年に2回、1990年に3回、1991年に2回、1992年に3回、1993年に2回、計14回開催されている。先述したように、第2期委員会では、第1期委員会の活動をふまえて、職責や会議制度がより明確にされ、第1期に引き続き、国の重要政策や環境保護事業の年次計画の総括や新規策定、地方政府や関係部門からのヒアリングなどが行われている。

他方、第2期委員会の活動には第1期に比べて特徴的な側面がいくつかみられる。ひとつは、第1節でも述べたように、構成部門の拡大によって、委員会が対象とする環境政策の活動範囲が広がったことが挙げられる。とりわけ、環境外交に関する議題が頻繁に取り上げられ、第15回会議では、オゾン層保護、第16回会議ではバーゼル条約、第18回会議では地球環境問題、第22回以降は1992年にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）への対応が審議事項となっている。また、1991年1月には定例会議とは別に、気候変動問題に関する特別会議を開催している。これらの環境外交に関する審議では、環境行政主管部門である国家環境保護局だけでなく、外交部や気象局（気候変動対応）などが重要課題についての報告や対応方針について提起していることも注目されるところである。

第2に、重点地域の環境汚染対策が委員会主導で行われたことが挙げられ

表5 第2期国務院環境保護委員会会議の開催実績と議題

回	年月	議題
13	1988.9	「都市環境総合整備定量考課に関する決定」「32重点都市煙塵污染防治に関する決定」審議・承認
14	1988.12	国務院環境保護委員会顧問の発表、「国務院環境保護委員会成員単位環境保護主要職責」討論、「本溪市環境汚染に関する国務院環境保護委員会の決定」承認、首都・江蘇省視察報告
15	1989.3	1989年環境保護事業要点の審議・承認、オゾン層保護国際会議参加報告、地球規模の気候変動問題に関する報告、四川省視察報告
16	1989.6	「わが国環境保護産業の積極的發展の決定」討論、能源部・鉄道部報告、河南5都市視察報告、バーゼル条約国際会議参加報告
17	1990.4	1990年環境保護事業要点の審議・承認、1989年32都市環境総合整備定量考課結果の審議・承認、上位16都市名簿の公布の決定
18	1990.7	「地球環境問題に関するわが国の原則と立場」審議・承認
19	1990.12	「酸性雨発展抑制に関する決定」審議・承認、野生動物保護問題の検討、黒龍江省報告
	1991.1	気候変動特別会議
20	1991.9	工業石炭燃焼二酸化硫黄排污費徴収および絶滅危惧動物白イルカ保護強化問題の検討、国務院環境保護委員会科学顧問チーム設置、冶金部・解放軍報告、第2回全国都市環境保護会議状況報告、広東省・海南省視察報告
21	1992.1	「国家環境保護十年規劃および第8次5カ年計画綱要」「わが国中・低水準放射性廃棄物処置に関する環境政策」「1992年人間環境宣言20周年記念活動実施に関する意見」審議・承認、中国環境・発展国際合作委員会準備状況報告、黒龍江省自然保護区視察報告
22	1992.4	国連環境開発会議出席に関する方針と対策の検討、1991年環境保護事業総括、1992年環境保護事業計画要点および1992年国務院環境保護委員会事業計画要点の審議・承認、内モンゴル自治区・中国石化総公司報告
23	1992.7	「国連環境開発会議出席状況及び国際環境保護義務履行の関連対策」報告、「行動を起こし、首都環境をさらに改善し、オリンピック申請のための良好な環境を創造することに関する決定」審議・承認、「全国重点都市環境総合定量考課検査組織状況」に関する報告、本溪市環境汚染治理規劃実施状況報告
24	1993.1	国連環境開発会議フォローアップ検討、「環境保護法執行検査をさらに展開し、違法活動を厳格に取り締まることに関する決定」（草案）審議・承認、国務院環境保護委員会1993年環境保護事業要点の検討・承認、北京・天津・上海市における低硫黄燃料使用の方案の審議・承認
25	1993.3	都市環境騒音防治政策の検討、1992年環境保護事業総括および1993年環境保護事業要点の審議・承認、中国環境・発展国際合作委員会第2回会議における「アジェンダ21」「生物多様性条約」等関連資料準備状況の報告、国連世界環境の日記念大会（中国）準備状況報告、水污染防治技術政策の各地方における執行に関する検討

（出所） 国務院環境保護委員会秘書処編 [1995]、『中国環境保護行政二十年』より筆者作成。

（注） 会議は第1期委員会からの通算回数。

表6 第2期国務院環境保護委員会が発布したおもな文書

年月日	文書名
1988.9.13	宋健同志と「国務院環境保護委員会組織構成と職責」の印刷・発布に関する通知
1989.1.9	宋健同志の講話と「本溪市環境汚染治理に関する国務院環境保護委員会の決定」の印刷・発布に関する通知
1989.1.20	「国務院環境保護委員会一部委員による首都環境状況視察の報告」「国務院環境保護委員会一部委員による江蘇省環境状況視察の報告」の印刷・発布に関する通知
1989.3.24	「宋健同志講話」「1988年環境保護事業総括」「1989年環境保護事業要点」の印刷・発布に関する通知
1989.3.29	「オゾン層保護ロンドン国際会議参加報告」等3件の資料の印刷・発布に関する通知
1989.11.11	「国務院環境保護委員会第16回会議における宋健同志の講話」および「会議紀要」の印刷・発布に関する通知
1990.4.28	国務院環境保護委員会第17回会議文件の印刷・発布に関する通知
1991.1.27	1992年「人間環境宣言」20周年活動実施意見に関する通知
1991.2.5	国務院環境保護委員会第19回会議における宋健同志、曲格平同志の講話および会議紀要の印刷・発布に関する通知
1991.3.8	「国務院環境保護委員会気候特別会議紀要」および宋健同志の講話の印刷・発布に関する通知
1991.10.27	「工業石炭燃焼二酸化硫黄排污費徴収の指示伺い」に関する補足説明書の送付
1991.11.5	国務院環境保護委員会第20回会議における宋健同志の講話および会議紀要の印刷・発布に関する通知
1992.3.14	国務院環境保護委員会第21回会議における宋健同志の講話および会議紀要の印刷・発布に関する通知
1992.5.18	全国環境保護産業事業会議における宋健同志、曲格平同志、張宏仁同志の講話と報告の印刷・発布に関する通知
1992.5.18	国務院環境保護委員会第22回会議紀要および宋健同志の講話の印刷・発布に関する通知
1992.8.6	国務院環境保護委員会第23回会議紀要の印刷・発布に関する通知
1992.8.6	「行動を起こし、首都環境をさらに改善し、オリンピック申請のための良好な環境を創造することに関する決定」の印刷・発布の通知
1992.11.17	環境保護産業の発展を促進する若干措置の印刷・発布に関する通知
1993.2.12	国務院環境保護委員会第24回全体会議紀要の印刷・発布に関する通知
1993.4.7	1992年全国環境保護事業総括および1993年全国環境保護事業計画要点の印刷・発布に関する通知
1993.4.11	国務院環境保護委員会1993年事業計画要点の印刷・発布に関する通知
1993.4.14	国務院環境保護委員会第25回会議における宋健同志の講話と国務院環境保護委員会第25回会議紀要の印刷・発布に関する通知

(出所) 国務院環境保護委員会秘書処編 [1995] より筆者作成。

(注) 発布主体はすべて国務院環境保護委員会。

る。第2期委員会では、現地で中央・地方の関係者を交えた会議を開くとともに、資金負担を含む具体的な環境汚染対策計画の策定を行った（大塚[2002]）。また、地方における環境政策の実施状況について第1期同様に会議の場で報告を受けるだけでなく、委員会の一部委員が現地視察を行うようになったことも注目される。第14回会議では北京市と江蘇省の視察報告が行われ、これを受けて、宋健主任が委員会による現地視察の定例化を提起した。以降、委員会による現地視察が活発に行われ、第15回会議では四川省、第16回会議では河南省、第19回および第21回会議では黒龍江省、第20回会議では広東省と海南省の視察報告が行われている。以上のことは、第1期委員会での活動をふまえて、第2期委員会が地方環境政策実施状況への関与を強めたと考えられる。

環境外交や地方環境政策への関与を強める一方で、第1期委員会で活発であった具体的な政策措置の制定活動が低調なようにみえる。しかし、この時期は、1979年に制定された環境保護法（試行）が1989年に改正され、国の環境保護に関する基本法となったほか、さまざまな政策措置が国務院条例や国家環境保護局の規定などとして定められている。すなわち、環境法規の審議と決定の場が立法機関や行政機関に徐々に移っていくなかで、委員会の活動の重点が環境外交や地方に対する指導・監督に移っていったと考えられる。

そうしたなか、李総理から主任を引き継いだ宋健国務委員は国務院環境保護委員会の役割について、次のように述べている。

「今回の国務院機構改革において、環境保護事業の地位と指導力を強化することを決定し、国務院環境保護委員会を継続保留し、国家環境保護局が国務院による直轄下におかれることになった。これは国務院が環境保護事業に対して大いに注目しかつ重視していることを十分に説明するものである。（中略）当然、われわれの国家は非常に大きく、各地の状況は異なり、『一刀切り』にはいかない。過去、城郷建設環境保護部の直接の指導のもと、環境保護局はよい業績を上げた。その後分かれたわけであるが、引き

続き建設部および各部・委員会の指示を希望したい」(1988年2月8日全国環境保護庁局長会議における講話, 宋 [1997: 49])。

「国務院環境保護委員会による効果的な業務によって, わが国の環境管理のマクロ政策決定の水準を高め, 国家における一級の環境保護事業の総合協調能力(訳注: 総合調整能力)を強化し, 污染防治事業を促進し, 環境汚染の発展趨勢を一定程度抑制できる」「環境保護委員会は国務院を代表し, この基本国策(訳注: 環境保護)を執行する委員会である」(1988年9月7日国務院環境保護委員会第13回会議における講話, 宋 [1997: 51, 56])。

以上の2つの講話ではともに, 委員会の調整(中国語の「協調」)機能が強調されている。1988年2月の講話では, 環境保護事業には環境行政主管部門以外の各行政部門の協力が必要であること, 同年9月の講話では, 「マクロ政策決定」や「総合協調」(総合調整)という言葉を用いて, 環境保護事業における「一級」(最高次)の調整機能を有していることを指摘している。ここで, 李前主任の考えを引き継ぎながら, さらにそれを発展させて, 国の環境政策における最高次の総合調整機能を有する機関と位置づけ, その総合調整機能の発揮による環境保護という「基本国策の執行」を意図していたことが注目される。このような考え方は後述するように, 第3期委員会の活動を推進する「指導的思想」(牧原 [2009] のいう「ドクトリン」)となったと考えられる。

## 第4節 第3期国務院環境保護委員会の組織と活動

### 1. 国務院環境保護委員会の改組

第3期委員会は第2期に引き続き, 宋健国務委員が主任を務めたが, 委員の構成と委員会制度に大きな変更があった。

表7に第3期委員会の構成をまとめた。第3期委員会は発足時と1997年4月の2回にわたって委員構成を調整している。第3期委員会において副主任ポストのうち能源部部長は組織改編のため退任し、組織改編後の電力工業部と石炭部の副部長がそれぞれ委員になり、また建設部は部長が副主任を退いた代わりに副部長が委員となった。また委員ポストは中国石油化学総公司と中国有色金属総公司の2つがなくなったが、上記副主任からの移行3ポストに加えて、国家体制改革委員会副主任、中国人民銀行副行長、税務総局副局長、国家工商行政管理局副局長、土地管理局副局長、海関（税関）総署副署長、国家旅遊局（観光局）副局長、国务院軍隊転業幹部安置工作小組副組長、

表7 国务院環境保護委員会の構成（第3期：1993年7月～1997年12月）

主任	留任	宋健國務委員
副主任	留任	国家環境保護局局長 <sup>1)</sup> 国家計画委員会副主任 国家経済貿易委員会副主任 国家科学技術委員会副主任 農業部部長
	新任	国务院秘書長 林業部部長 人民解放軍総後勤副部長
	退任	能源部部長 <sup>2)</sup> 建設部部長 <sup>3)</sup>
委員	留任	外交部副部長 国家教育委員会副主任 国防科学工業委員会副主任 公安部副部長 司法部副部長 財政部副部長 人事部副部長 労働部副部長 地質鉱産部副部長 機械部副部長 <sup>4)</sup> 電子部副部長 <sup>4)</sup> 冶金部副部長 化学工業部副部長 鉄道部副部長 交通部副部長 水利部副部長 国内貿易部副部長 <sup>5)</sup> 対外経済貿易合作部副部長 広播電映電視部副部長 衛生部副部長 国务院法制局副局長 轻工總會副会長 <sup>6)</sup> 紡績總會副会長 <sup>6)</sup> 新華社副社長 中国科学院副院長 中国氣象局局長 人民日報社副編集長 公明日報社編集長 經濟日報社編集長 国家海洋局局長 国家建材局副局長 <sup>7)</sup>
	新任	国家体制改革委員会副主任 建設部副部長 <sup>3)</sup> 石炭部副部長 <sup>2)</sup> 電力工業部副部長 <sup>2)</sup> 中国人民銀行副行長 税務総局副局長 国家工商行政管理局副局長 土地管理局副局長 海関総署副署長 国家旅遊局副局長 国务院軍隊転業幹部安置工作小組副組長 <sup>8)</sup> 全国供銷合作総社副主任 <sup>8)</sup>
	退任	中国石油化学総公司 中国有色金属総公司

（出所）『国务院環境保護委員会文献選編』pp. 4-10, 307-308, 『中国環境年鑑』1994年版, pp. 88-89 : 1996年版, p. 99 : 1998年版, pp. 36-37, 岡部・安藤編 [1996: 168-189] より筆者作成。

（注）1）解振華。2）1993年3月に能源部を廃止、電力工業部と石炭部設置、副部長が委員に。3）副部長が委員に。4）1993年3月に機械電子工業部から。5）1993年3月に商業部から。6）1993年3月に軽工業部、紡績工業部から。7）1993年7月時点ではなく、1997年4月に就任。8）1997年4月より就任。

全国供銷合作總社副主任の9名が新たに委員として招き入れられた。結果として第3期委員会は第2期委員会に引き続いて実質的に構成部門が拡大された。

また、第3期委員会では発足時に新たな「職責と構成」の制度が導入された(『中国環境年鑑』1994年版, pp. 87-88)。これを第2期委員会発足時の「構成と職責」(國務院環境保護委員會秘書處編 [1995: 7-10])と比較した際に重要と考えられる変更点は以下の2つである<sup>(7)</sup>。

第1に、「審議と決定」に関する規定の変更である。性格を定めた第1条において、第2期委員会で「指導機構」とされていたことが、第3期委員会では「議事と協調の機構」とされている。また、任務を定めた第2条において、第2期委員会では「国家環境保護の重大方針、政策および措置の研究、審定(審議・決定)および組織貫徹」とされているのが、第3期委員会では「国家環境保護と経済協調発展の重大方針、政策および措置の研究、審議」を行い、それを「國務院の審査承認のために報告する」とされている。すなわち、第3期委員会では国の環境政策に関する最終的決定権は委員会ではなく、國務院にあると解釈できる(なお、第2期委員会においては、「臨時的な」重大問題については国家経済委員會の主任の許可が必要という留保がついていた)。

第2に、任務規定の増加である。第2期委員会では第2条のみであった任務規定が、第3期委員会では第2条から第10条までの計9条にわたっている。そのなかで注目されるのは、ひとつは第4条に「各部門、各地区および国内の流域や地域をまたぐ重大な環境問題について指導および協調解決を行う」と書き込まれたことである。後述するように淮河流域の水汚染問題は第3期委員会活動の重点となった。また、第2期委員会の第2条で「全国の環境保護仕事を組織協調、検査および推進する」とされていたのが、第3期委員会では第5条において「各地区、各部門の環境保護法律法規の貫徹を促進し、法執行検査を組織展開し、環境法制建設を完備する」とされた。これは後述するように第3期委員会の活動の特徴づける任務となった。もうひとつは、第6条において、「全国民の環境意識の増強のために宣伝、教育工作を積極

的に促進し、公衆と非政府組織の環境保護への参加を推進する」と書き込まれた。この第3期委員会の活動期間には知識人有志からなる政府部門から独立した草の根環境 NGO がいくつか活動を始めている<sup>(8)</sup>。

## 2. 第3期の活動

表8に第3期委員会の活動を、表9に第3期委員会が発布したおもな文書を整理した。ただし、第3期委員会の活動についてのまとまった記録は『中国環境年鑑』などの記事にみられるだけで、第1期および第2期のような文書記録集が刊行されていない（文書については1996年以降リストすら見当たらない）。すなわち、表8および表9にまとめた情報は前期までと比べると系統的でない可能性が高いことに注意が必要である。

大塚 [2002] において、第3期委員会の活動が、全国人民代表大会およびマスメディアとの協調による地方環境政策の実施状況に対する監督検査活動に重点がおかれたことが指摘されているが、このことは表8および表9からも確認することができる。そのなかで淮河流域の水汚染問題をめぐっては3回にわたる現地会議を開催したほか（表8）、国務院環境保護委員会の主要構成員が淮河流域水污染防治領導小組の構成員となり、同流域の水汚染対策に関する条例の制定と5カ年計画の策定が行われた（大塚 [2012]）。また、1996年に第4回全国環境保護会議が開催され、国務院環境保護委員会が中心となって実施した上から下への監督検査活動をふまえて、新たな国務院の決定（「環境保護の若干問題に関する国務院の決定」）が発布され、小規模汚染工場の取り締まりやすべての工業汚染源の排出基準の達成が期限を区切って地方政府および関係部門に対して求められ、それをめぐる監督検査活動が展開された。また、上から下への監督検査活動はマスメディアによる「一定範囲内での」積極的な報道が促されたことから、新聞やテレビで各地の環境汚染や環境破壊の深刻な実態が明らかにされてきたのもこの時期であった（大塚 [2002]）。

表8 第3期国務院環境保護委員会の活動の実績と議題

回	年月	議題
1	1993.7	前期委員会活動の総括、第3期委員会構成員名簿発布、第3期委員会職責・全国環境保護法執行検査方案審議・承認
	1993.12	山西・陝西・内モンゴル境界地域エネルギー開発環境保護検査現場会
2	1993.12	野生動植物保護および1993年全国環境保護法執行検査等の問題に関する林業部、農業部、国家環境保護局、建設部等の報告、法制建設、法執行能力強化、宣伝および法普及教育強化、幹部研修強化、関係部門への環境保護投資増加および地方政府への支持協力の要請
3	1994.2	1994年全国環境保護法執行検査手配方案の承認、中国生物多様性保護行動計画の承認、1993年の絶滅の危機に瀕する動植物の国際条約に関する組織状況についての林業部の報告
	1994.5	第1回淮河流域環境保護法執行検査現場会（安徽省蚌埠市）
4	1994.12	「淮河流域水污染防治条例」（意見募集稿）起草状況報告、1994年全国環境保護法執行検査状況と観光地環境保護管理状況に関する報告、生物多様性条約 COP1参加総括報告
5	1995.3	1995年国務院環境保護委員会事業計画と1995年全国環境保護法執行検査方案の審議、「中華人民共和國大気污染防治法」改正状況に関する国家環境保護局の報告、「森林問題に関する原則声明の実施方案執行」と「中国21世紀議程林業行動計画」編集執筆状況に関する林業部の報告と説明
6	1995.6	淮河流域水污染防治事業状況報告、「中国自然保護区発展規劃綱要」と「淮河流域水污染防治暫行条例」（草案）の報告
	1995.9	第2回淮河流域環境保護法執行検査現場会（江蘇省連雲港市）
7	1995.12	国家環境保護局「淮河流域水污染防治計画」策定状況報告と説明、国務院環境保護委員会現地会議決定実施状況に関する国家計画委員会と関係省区指導幹部の報告、新疆ウイグル自治区政府の阿爾金山自然保護区生態保護状況に関する報告
8	1996.3	「国連気候変動枠組条約」の履行に関する国家気象局の報告、「生物多様性条約」の履行に関する国家環境保護局の報告、1996年国務院環境保護委員会事業計画と1996年全国環境保護法執行検査方案の承認
	1996.4	太湖流域環境保護法執行検査現場会議（江蘇省無錫市）
	1996.8	本溪汚染治理驗収会議（遼寧省本溪市）
	1996.8	遼河流域水污染防治工作会議（遼寧省瀋陽市）
9	1996.12	第4回全国環境保護会議の精神と「環境保護の若干問題に関する国務院の決定」に関する国家環境保護局と河北省の報告、淮河流域水污染防治工作の進捗に関する水利部、国家環境保護局、河南省、安徽省、江蘇省、山東省の報告、中国生物多様性国別研究報告に関する報告・説明と承認
10	1997.1	一部都市での大気汚染予報事業に関する国家環境保護局中国環境モニターリングセンターの提案の承認、高硫黄石炭採掘・先端加工の政策に関する石炭工業部の提案の承認、第4回全国環境保護会議の精神と「環境保護の若干問題に関する国務院の決定」の貫徹実施に関する財政部、中国人民銀行、中国石油化学工業総公司、国家観光局および北京市の報告、

- 外国廃棄物のわが国への輸入抑制に関する国家環境保護局と税関総署の報告
- 1997.2 滇池流域環境保護法執行検査現場会（雲南省昆明市）
- 11 1997.6 淮河流域・太湖流域水污染防治工作進捗状況に関する国家環境保護局、上海市、江蘇省、浙江省の報告、国務院の決定の貫徹執行状況に関する監察部、河南省、貴州省、湖北省大冶市の報告
- 1997.7 第3回淮河流域環境保護法執行検査現場会（河南省鄭州市）
- 12 1997.12 淮河流域水污染防治工作の進捗状況に関する国家環境保護局、山東省、河南省、安徽省、江蘇省の報告、国務院の決定の貫徹執行状況に関する国家環境保護局の報告

---

（出所）『中国環境年鑑』1994年版，pp. 87-90；1995年版，pp. 76-78；1996年版，pp. 97-98；1997年版，pp. 68-71；1998年版，pp. 188-192。

他方で、第3期委員会の時期には、全国人民代表大会に環境資源問題に関する初めての専門委員会が設けられた。また1997年から毎年3月の全国人民代表大会と全国政治協商会議（「两会」）が行われるにあたって、国家主席および総理などによる人口、資源、環境問題に関するハイレベルの会議（1997～1998年は「中央計画生育と環境保護工作座談会」、1999年以降は「中央人口資源環境工作座談会」）が開催され、その会議における国家主席や総理の講話などが国の環境政策を方向づける役割、すなわち「指導的思想」の役割を果たすようになった。

こうした国家におけるハイレベルの環境政策に関する組織や制度の多様化のなか、国務院環境保護委員会の役割もまた変化をしてきたことが考えられる。たとえば、先述したような国務院環境保護委員会が発布した文書がアクセスしやすい出版物に公開されていないことは、文書の機密性が高まったと考えるよりも、その重要性が低下したと考えるのが妥当であろう<sup>9)</sup>。実際、第2期委員会では第1期委員会に比べて内部業務文書の占める比率が高まっていた。そうしたなか、国務院環境保護委員会は国務院の一審議機構として重要な環境政策を扱うほか、地方における深刻で重大な環境問題に対する解決のための部門間調整の役割に重点を移していったと考えられる。

表9 第3期国務院環境保護委員会が發布したおもな文書（1993～1995年）

年	文書名
1993	<p>環境保護法執行検査を強化し、違法活動を厳格に取り締まることに関する国務院の決議</p> <p>1993年国家環境保護最優秀実用技術推進計画事業の印刷・発布に関する通知</p> <p>中国環境・発展国際合作委員会発言資料の準備に関する通知</p> <p>国務院環境保護委員会第24回全体会議紀要に関する通知</p> <p>1992年全国環境保護事業総括と1993年全国環境保護事業要点の印刷・発布に関する通知</p> <p>国務院環境保護委員会1993年事業計画要点の印刷・発布に関する通知</p> <p>国務院環境保護委員会第25回会議における宋健同志の講話および国務院環境保護委員会第25回会議紀要の印刷・発布に関する通知</p> <p>全国人民代表大会環境保護委員会・国務院環境保護委員会による大亜湾原子力発電所の合同視察に関する函</p> <p>国務院環境保護委員会委員の調整予定に関する通知</p> <p>新期国務院環境保護委員会構成員に関する指示伺い</p> <p>「国務院環境保護委員会職責・構成」の印刷・発布に関する通知</p> <p>国務院第3期環境保護委員会第1回会議紀要および宋健同志と曲格平同志の会議上での講話の印刷・発布に関する通知</p> <p>環境保護宣伝事業を真剣に実行することに関する通知</p> <p>山西・陝西・内モンゴル境界地域エネルギー開発に伴う環境問題の現地会議の招集に関する事前通知</p> <p>山西・陝西・内モンゴル境界地域エネルギー開発に伴う環境問題解決のための現地会議の準備作業に関する函</p>
1994	<p>国務院環境保護委員会科学顧問の調整に関する通知</p> <p>国家気候変動協調小組構成員の印刷・発布に関する通知</p> <p>国務院第3期環境保護委員会第2回会議紀要の転送・発布に関する通知</p> <p>国務院第3期環境保護委員会第2回会議における宋健同志の講話の印刷・発布に関する通知</p> <p>1994年環境保護法執行検査の展開に関する通知（後日取り消し）</p> <p>淮河流域水污染防治現地検査会の招集に関する事前通知</p> <p>国家経済貿易委員会・国家環境保護局を「中国21世紀議程」領導小組副組長組織に追加することに関する承認の回答</p> <p>淮河流域環境保護法執行検査現場会議紀要の転送・発布に関する通知</p> <p>淮河流域水資源保護領導小組構成員の調整に関する通知</p> <p>淮河流域水資源保護領導小組会議招集に関する通知</p> <p>淮河流域水資源保護領導小組第1回全体会議招集に関する指示伺い</p> <p>国務院環境保護委員会第4回会議連絡会議紀要の印刷・発布に関する通知</p>

- 
- 1995 全国環境保護事業会議における宋健同志の講話の印刷・発布に関する通知  
 国務院環境保護委員会一部委員調整に関する通知  
 劉明璞同志を国務院環境保護委員会科学顧問に招聘することに関する通知  
 第4回全国環境保護会議関連準備作業の実行に関する通知  
 国務院第3期環境保護委員会第6回会議紀要の印刷・発布に関する通知  
 国務院環境保護委員会現地会議決定実施状況の報告資料の送付に関する通知  
 第2回淮河流域環境保護法執行検査現地会議における宋健国務委員と関係指導幹部同志の講話の印刷・発布に関する通知  
 国務院環境保護委員会第5回連絡員会議紀要の印刷・発布に関する通知  
 中国環境・発展国際合作委員会海外代表接見時の李鵬総理の講話の転送発信に関する通知  
 中国環境・発展国際合作委員会第4回会議紀要および関連文件の転送発信に関する通知
- 

(出所) 『中国環境年鑑』1994年版, p. 90; 1995年版, p. 78; 1996年版, p. 99。

(注) 発布主体はすべて国務院環境保護委員会。発布月日は不明。

## 第5節 「総合決策」の登場——国務院環境保護委員会の廃止と 国家環境保護総局の成立——

第3期国務院環境保護委員会は、活動の重点を地方に対する監督検査活動に移すなか、環境行政における「協調」（調整）をめぐる委員会の役割は現場での問題解決に重点がおかれた。しかしながら、政策形成全般における役割については、淮河流域の水汚染問題のような重大問題を除いては、委員会主任による発言（宋 [1997]）も含めて知る手がかりに乏しい。

他方で、この時期に行われた環境政策に関するハイレベルの会議となった第4回全国環境保護会議では、新たに「総合決策」（総合的政策決定）が環境政策の鍵となる概念として登場した。第4回全国環境保護会議で講話を行った江澤民国家主席（当時）は、「経済決策（訳注：経済政策の決定）が環境に与える影響はきわめて大きい。マクロ管理から始めて、環境と経済の総合決策メカニズムを構築しよう」（国家環境保護局編 [1996: 4]）と述べた。夏等 [2000] は同会議で提唱された、環境と経済の「総合決策」は、1992年の国

連環境開発会議を受けて中国が策定した「アジェンダ21」である『中国21世紀議程』で提起され、第4回全国環境保護会議を経て、その後の中国の環境政策における「指導的思想」となったとしている<sup>100</sup>。

しかしながら「総合決策」は当初は行政組織のあり方を指す概念ではなく、環境と経済の政策統合のための手法として考えられていた。

たとえば、新たに国家環境保護局の局長となった解振華は、1995年7月に『環境工作通訊』に掲載された「環境と発展の総合決策を堅持する」（解主編 [2006: 255-266]）という文章においては、「管理機構の完備と合理的関与の実施」という項目のなかで、「有効な管理機構は環境と発展の総合決策の組織保証である。政府主管環境保護の部門は各経済管理部門と産業部門のもとに設けられた環境保護工作の組織と相互協調し、政策と法律法規の執行過程で不断に自身の構造と機能を完備しなければならない。と同時に、各方面の監督を受け、このような監督制度化を図らなければならない」とし、行政組織に関してはあくまで部門間の「相互協調」（相互調整）に言及しただけであった。

また、江澤民国家主席と李鵬総理が1997年に行った中央計画生育と環境保護工作座談会上で指名を受けて行ったとされる講話「環境保護の基本国策を『堅定不移』に執行する」（解主編 [2006: 461-471]）のなかで、解は「環境と発展の総合決策メカニズム」にふれ、おもに経済社会発展年度計画と中長期計画に環境保護目標を組み入れることなどの手法として論じている一方で、「江澤民同志が指摘するようにわれわれは不断に社会主義市場経済下の環境保護法律体系を完備していかなければならず、環境保護工作を強化するための強力な法律武器を提供しなければならない。環境行政主管部門は法によって環境保護に対する統一監督管理を実行しなければならない」として、法による行政、厳格な法執行による「統一監督管理」を行うことが環境行政主管部門のおもな職責であるとした（解主編 [2006: 470-471]）。この時点では、「総合決策メカニズム」は、環境行政主管部門による「統一監督管理」とは別の範疇の課題として位置づけられていたことがうかがえる。

しかしながらこの考え方は、『中国環境報』（1998年3月31日）に発表された「環境質を改善することによって環境保護工作の根本的な出発点とする」という文章（解主編 [2006: 569-574]）においてやや変化がみられる。以下のように「総合決策」が「統一監督管理」とともに言及されたのである。

「社会主義市場経済条件において、環境と発展の総合決策制度、環境保護部門統一監督と関係部門分業責任の『斎抓共管』（共同管理）制度、環境保護投資制度および公衆参加制度は、環境保護工作の法治化および制度化の重要な保障であり、新たな情勢下における環境保護工作の重要な保障である」（解主編 [2006: 572]）。

この文章が発表される2日前、3月29日には、国務院機構改革において国家環境保護局が国家環境保護総局に昇格し「正部級」となることが決定され（『中国環境年鑑』1999年版, p. 162）、国務院環境保護委員会の職能は国家環境保護総局に引き継がれたとされる（姫主編 [1998: 196]）。しかしながら前述の文章は、環境行政による統一監督管理と関連部門との分業・共管に関する制度に優先して、「総合決策」の制度化が必要であるとの認識を示したものと考えられる。

すなわち、第3期国務院環境保護委員会は、上から下への監督検査活動のなかで現場での問題解決において部門間および中央地方間の「協調」にあたり重要な役割を果たしてきたが、その活動実績のなかで、環境行政主管部門の中核的な職責として「統一監督管理」が中央指導層に認知されるようになった。そして、国務院環境保護委員会が廃止され、国家環境保護局が国家環境保護総局として改組されるにあたって第2期委員会において強調されたハイレベルの協調機能に相当する「総合決策」の制度化が、国務院環境保護委員会廃止後の環境行政において改めて求められたのである。

その後、国家環境保護総局は2008年に「環境保護部」に格上げされ、国務院のなかで他の部・委員会と同等の地位を獲得する。これをもって「協調」

に代わって登場した「指導的思想」(ドクトリン)である「総合決策」が政府機構改革に結実したと考えることもできる。しかしながら、環境行政の範囲が拡大し、また対象とする問題が多様化するなかで、環境行政主管部門の役割は限定されていることから、「協調」問題はけっしてなくなったわけではない。実際に国家環境保護総局が設立して以降、それまで國務院環境保護委員会により組織されていた地方政府に対する監督検査活動については、2001年からの違法行動取り締まりの特別行動では、監察部、国家經濟貿易委員会、国家林業局と合同で、また2003年からの特別行動では監察部、国家經濟貿易委員会、国家發展改革委員会、国家工商行政管理総局、司法部、国家安全生産監督管理局と合同で実施している(大塚 [2008a: 93])。また本章冒頭でもふれたように、2008年に環境保護部が成立して以降、氣候変動対応ならびに省エネ・汚染削減対策のために、部門横断的な組織(領導小組)が設置されている(大塚 [2009])。このように、國務院環境保護委員会が行っていた「協調」は、けっして国家環境保護総局あるいは環境保護部で完結しているわけではないのである。國務院環境保護委員会廃止後の部門間調整については、中央環境行政組織だけではなく、他の行政組織や調整機関との関係のなかで、みていく必要がある<sup>11)</sup>。

## おわりに

本章では、中国における環境政策の総合調整過程に接近するために、1984年から1998年までに國務院に設置されていた國務院環境保護委員会の組織と活動について検討を行った。國務院環境保護委員会は、環境保護局を中心としながら、第1期から第2期委員会にわたって、組織構成員を拡大して、より多くの関係部門を取り入れ、国の環境政策や具体的な環境政策措置に関する審議・発布、各地方・部門の取り組みのヒアリングから、環境外交方針の審議、地方レベルの環境政策実施に対する指導へとその活動範囲を拡大して

きた。そして第3期では上から下への監督検査活動に大きな役割を果たし、第4回全国環境保護会議を経て、その後の環境政策の方針を示した新たな国務院の決定が発表されるに至った。他方で、第1期から第2期において積極的に評価されていた環境行政の総合調整としての委員会の役割は、他のハイレベルの中央関係機関の成立とともに、その比重を現場での重大問題の解決に移していった。そうしたなか、第4回全国環境保護会議で環境と経済の「総合決策」が提唱され、国家環境保護総局の成立を経て、その後の環境保護部の成立につながる新たな「指導的思想」となったと考えられる。

しかしながら、環境行政主管部門が総合的政策決定を行うためには、他部門との調整が必要であることは変わりなく、その機能が環境行政組織に一元化されたわけではないことは、その後の部門間調整活動・組織の展開をみても明らかである。その後、環境政策における「協調」と「総合決策」が、他の行政組織や調整機関との関係のなかでどのような展開をみせているのかを検討するなかで、中国の環境行政における総合調整の発展過程をさらに明らかにしていくことが求められる<sup>12)</sup>。このような作業によって、環境政策における総合調整のあり方という環境政策形成過程をめぐる各国共通の難題を解いていくうえで有益な知見が得られるであろう。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) さらに、行政のみならず、事業者、地域住民、NGOなどの多様なステークホルダー間の交渉や協働が重要であることは、近年の環境ガバナンスの論点となっているが（大塚 [2011b]）、本章では行政間の総合調整過程に焦点を当てる。
- (2) 第1期および第2期委員会の組織と活動については、大塚 [2011a] に加筆修正を行った。
- (3) 本章では行政部門間の「調整」に関する考察にあたって、行政の理論と政策をつなぐ実践的概念として「ドクトリン」の国際化（国際的受容）に注目した牧原 [2009] を参考にした。牧原 [2009] の論じる「ドクトリン」は、中国では指導幹部が講和などを通して広く伝達する「指導的思想」に相当すると考えられる。中国ではしばしば指導幹部の「指導的思想」が「講話」を通して政策の方向づけに大きな影響をもち、新たな政策が打ち出されてきた。

ただし、「指導的思想」のもつ中国的「ドクトリン」の含意と機能については、慎重に検証が必要であろう。本章はあくまで「ドクトリン」的な視点からの試論的な考察である。

- (4) 以下、中国の環境行政史は、『中国環境保護行政二十年』のほか、小島 [2000]、片岡 [1997]、大塚 [2002]などを参照。
- (5) 北京の官庁ダムの水汚染対策に対する組織はこれより先駆けて1972年に、國務院と関係省・直轄市のいくつかの部門からなる官庁ダム水資源保護領導小組として設置されていた（『中国環境保護行政二十年』、p.8）。
- (6) 李鵬の発言録は1992年に出版された『論有中国特色的環境保護』に収められているが、その発言の大部分は1997年に出版された『論環境保護』にも再録されている。ただし、再録時に題名が変更されているものがあるため、発言の引用にあたっては、前書に収録されているものは前書を参照した。
- (7) この点については片岡 [1997: 271-272] も参照。
- (8) 宋國務委員の回顧録（宋 [1997]）の「前言」の前には、中国における草の根環境NGOの草分けである「自然の友」に寄せた「題詞」が収められている。
- (9) 『中国環境年鑑』において國務院環境保護委員会が発布した文書で収録されているのは、「中国環境・発展合作委員会の建議と会議紀要の転送発布に関する國務院環境保護委員会の通知」（国環 [1997] 008号文件、『中国環境年鑑』1998年版、pp. 37-40）のみである。なお、淮河流域の水汚染対策については、淮河水利委員会資料に別途収録されている（大塚 [2012]）。
- (10) 『中国21世紀議程』は全20章と附録からなり、該当箇所は第2章「中国の持続可能な発展の戦略と対策」の「方案領域—行動2.15—」にある以下の文章である「体制を改革し、持続可能な発展に有利な総合決策メカニズムを確立する。現在の政府部門の職能を調整し、部門間の広範な協商と合作を強化し、協調の管理運行メカニズムとフィードバックメカニズムを確立し、各部門間が協調一致行動をとるようにし、必要な時に新たな組織協調機構を確立して、持続可能な発展戦略の目標を順調に実現していくことを保証する」（p.7）。すなわち、この時点で「総合決策」メカニズムを確立すること、それに関連する「政府部門の職能を調整」することは中国政府が内外に宣布した公約となっていたとみることが出来る。中国の環境と発展に関する「総合決策」の国際的背景および中国における現状と課題については夏等 [2000]を参照。ドクトリンの国際化（牧原 [2009]）としての「総合決策」の中国における受容過程については、1992年の国連環境開発会議など国際協力・交流の過程を含めて多角的に検証する必要がある。
- (11) 国家環境保護総局長の解は、1998年8月20日に開かれた第2回全国環境保護庁局長会座談会上では、環境保護部門の職能について「環境保護部門は法

執行監督部門であり、このことは明確にしなればならず、けっして『自分の土地を荒れたままにして、他人の田んぼを耕し』、法律で賦与された職責を放棄してはならない」と述べ、とくに「生態保護」について、「環境保護部門の職責は指導、協調および監督である」としている。このことは、国務院環境保護委員会廃止後の中央環境行政組織が直面している「協調」問題を検討していくうえで興味深い発言である（解主編 [2006: 580]）。

- (12) たとえば、部門間連席会議制度（「部際連席会議制度」）の役割などについての検討も必要であろう（大塚 [2003]）。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 大塚健司 [2002] 「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開——政府、人民代表大会、マスメディアの協調——」（『アジア経済』第43巻第10号 26-57ページ）。
- [2003] 「中国の環境政策実施体制における改革の動向——部門間協調、企業化、情報公開、公衆参加——」（寺尾忠能・大塚健司編「アジアにおける環境政策の再検討」調査研究報告書 アジア経済研究所 19-47ページ）。
- [2008a] 「中国の地方環境政策に対する監督検査活動——その役割と境界——」（寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』研究双書566 アジア経済研究所 79-118ページ）。
- [2008b] 「中国の環境政策における公衆参加の促進——上からの『宣伝と動員』と新たな動向——」北川秀樹編著（『中国の環境問題と法・政策——東アジアの持続可能な発展に向けて——』法律文化社 259-281ページ）。
- [2009] 「環境行政2008年」（中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2009-2010年版』蒼蒼社 230-235ページ）。
- [2011a] 「第1期及び第2期国務院環境保護委員会の組織と活動」（寺尾忠能編「環境政策形成過程の国際比較」調査研究報告書 アジア経済研究所 33-48ページ, [http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2010/pdf/2010\\_430\\_03.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2010/pdf/2010_430_03.pdf), 2012年2月7日アクセス）。
- [2011b] 「中国の環境問題をめぐるガバナンスの構図」（『中国環境ハンドブック 2011-12年版』蒼蒼社 50-65ページ）。
- [2012] 「中国淮河流域における水環境行政の形成と発展」（『アジア経済』第53巻第1号 35-58ページ）。
- 大塚健司編 [2008] 『流域ガバナンス——中国・日本の課題と国際協力の展望——』

アジア研選書9 アジア経済研究所。

—— [2010]『中国の水環境保全とガバナンス——太湖流域における制度構築に向けて——』研究双書588 アジア経済研究所。

岡部達味・安藤正士編 [1996]『原典中国現代史 中国研究ハンドブック』岩波書店。

片岡直樹 [1997]『中国環境污染防治法の研究』久留米大学法政叢書4 成文堂。

—— [2008]「水資源の流域管理をめざす中国の制度改革」(大塚編 [2008: 33-70])。

小島麗逸 [2000]「環境政策史」(小島麗逸編『現代中国の構造変動6 環境——成長への制約となるか——』東京大学出版会 7-66ページ)。

牧原出 [2009]『行政改革と調整のシステム』行政学叢書8 東京大学出版会。

#### <英語文献>

World Bank [2001] *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Washington, D.C.: World Bank.

#### <中国語文献>

姬斌主編 [1998]『国務院機構改革概覽』北京 新華出版社。

李鵬 [1992]『論有中国特色的環境保護』北京 中国環境科学出版社。

—— [1997]『論環境保護』北京 中国環境科学出版社。

国家環境保護局編 [1996]『第四次全国環境保護会議文件匯編』北京 中国環境科学出版社。

国務院環境保護委員会弁公室編 [1988]『国務院環境保護委員会文献選編』北京 中国環境科学出版社。

国務院環境保護委員会秘書処編 [1995]『国務院環境保護委員会文件匯編(二)』北京 中国環境科学出版社。

曲格平 [1997]『我們需要一場变革』長春 吉林人民出版社。

宋健 [1997]『向環境污染宣戰』北京 中国環境科学出版社。

夏光・王鳳・舒慶・沈曉悦 [2000]『環境与發展綜合決策——理論与機制研究——』北京 中国環境科学出版社。

解振華主編 [2006]『为了人与自然的和諧 上』北京 中国環境科学出版社。

《中国21世紀議程》編制領導小組編 [1994]『中国21世紀議程——中国21世紀人口、環境与發展白皮書——』北京 中国環境科学出版社。

中国環境保護行政二十年編委会編 [1994]『中国環境保護行政二十年』北京 中国環境科学出版社。

中国環境年鑑編輯委員会編 [各年版]『中国環境年鑑』北京 中国環境科学出版社 (1994年版からは中国環境年鑑社)。