

特集／開発と環境—アジアの経験と課題

中国の環境政策とローカル・ガバナンス

大塚健司

●はじめに

中国の環境政策は、先進諸国に比べてその初動は必ずしも遅くはなかった。先進諸国政府が工業化に伴う公害問題への対策に本格的に着手した一九七〇年代初め、中国ではまだ激しい政治闘争を伴った文化大革命の余波が残るなかではあったが、全国各地で顕在化しつつあった環境汚染問題に政府は対応を迫られていた。また一九七二年には、周恩来総理の指示によりストックホルムの国連人間環境会議に政府代表団が派遣され、先進諸国よりも深刻な中国の環境問題の現実が認識され、その翌年に環境政策に関する初の全国会議が開催された。

一九七〇年代末以降、改革開放政策のもと、政府は法・行政制度の整備を進め、一九九〇年代以降は、(初動の早さとは違い先進諸国から二〇年以上遅れて)環境汚染に対する規制強化に乗り出すとともに、国際環境協力を通じた技術、資金、ノウハウの吸収、情報公開や公衆参加の促進による政策実施体制の多元化など、環境政策に関する諸制度の構築と改善に努めてきた(参

考文献①)。しかし、頻発する環境汚染事故や慢性化する被害など、環境状況の改善が進まない現実が依然として存在する。

中国の環境政策はなぜ十分な効果をあげていないのか。本小論では、「ローカル・ガバナンス」という視点から解説を試みる。とともに、その改革に向けた動きを取り上げる(参考文献②、③)。

●中国の環境行政システム

多くの国々で環境政策の日常的な執行を担う専門行政組織が設置されている。中国においても一九七四年には國務院(中央政府)に初の環境行政組織が設置され、一九八八年には國務院の直属機構となり、地方においても組織整備が進められてきた。

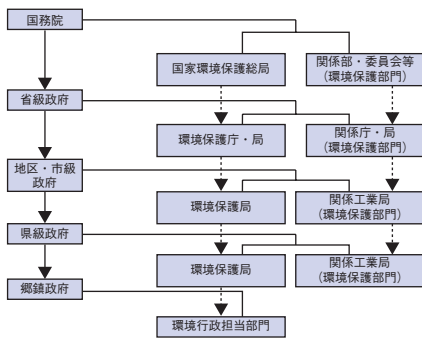
現在、環境行政主管部門として、中央政府に国家環境保護総局が設置され、地方政府においても環境保護局(庁)が設置されている。「環境保護法」(一九八九年改正)では、中央環境行政主管部門は全国の環境保護事業を、県級以上地方人民政府の環境行政主管部門は所轄地域における環境保護事業をそれぞれ統括して監督管理を行うと

定められている。また、下級の環境行政主管部門は上級の同部門から業務上の監督および指導を受けるとされている。さらに環境行政主管部門以外の行政組織のなかにも環境行政担当部門が設置されており、各所轄分野における環境行政を担っている。

一九九八年の政府機構改革以前には、環境行政主管部門と関係行政部門の間で総合調整を行う環境保護委員会が各級政府に設置されていたが、同年に国家環境保護局が国家環境保護総局に改組され、國務院環境保護委員会は廃止された。この時、同委員会が担っていた機能は総局に移管されたことになっている。これにより総局は以前より格上げされたものの、依然として他の部・委員会よりは低いレベルであるため、環境政策について他部門の合意を取り付けるのは容易ではない。

さらに、中国の環境行政システムを見る際に重要なのが、中央地方政府間関係である。中国は共産党の一元支配による社会主義体制を堅持している。そして憲法において、全国人民代表大会が、最高国家權力機関かつ立法機関として位置づけられ、國務

図1 中国の環境行政組織



〔出所〕『中国環境年鑑』1992年版、32ページの図6をもとに筆者作成。

〔注〕実線は行政隷属関係を、実線の矢印は行政系統の指導関係を、点線の矢印は環境行政系統の業務指導関係を示す。

院が最高の国家権力執行機関かつ行政機関とされている。この國務院を頂点として、省・自治区・直轄市・地区級市・自治州・県・自治県・県級市・市轄区・郷鎮政府という階層をなし、各級政府には人民代表大会が設置されている。

「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法」（二〇〇四年改正）によると、「地方各級人民政府は地方各級人民代表大会の執行機関であり、地方各級の国家行政機関である」こと、また「全国各級人民政府は國務院による統一の指導のもとにおける国家行政機関であり、すべて國務院に服従する」ことが明記されている。中国では地方政府は自治体ではなく、國務院に服従する国家行政機関とされている。また「環境保護法」では、地方各級人民政府は所轄地域の環境の質に対する責任を負い、環境質の改善措置をとるべきと規定されている。

このように、中国の環境行政システムは、行政府、環境行政主管部門（環境保護局）、その他関係行政部門という三つの行政システムから構成されている（図1）。このシステムのもと、地方において環境保護局が当該地域の環境行政を統括するに際して、上級の環境保護局から業務上の監督・指導を受けると同時に、地方政府内の一機関として首長の命令を受け、かつ同級政府内の関係行政機関と交渉・調整を行わなければならない。

また、環境汚染問題に対する法律規定上の権限構造では（参考文献④）、問題解決に直接結びつく強い権限は人民政府にあって、環境行政部門は限定的な役割しか与えられていない。例えば、汚染源の閉鎖、業務停止、期限付き治理という措置は人民政府の権限で適用範囲が限定されていないのに対して、生産や施設使用の停止、汚染防治施設の再設置・使用は環境行政部門の権限であるが、その対象が限定されている。中国における環境行政を補完するフォーマルな社会制度としては、人びとからの苦情・提案処理（「信訪」）と宣伝メディアがあげられる。これらは近年その役割が重視されているものの、党・政府による行政情報や報道への統制は依然続いている。

●環境行政の限界とローカル・ガバナンス

中国の地方レベルにおける環境政策の実施過程に関する実証的な研究を行ったのが、シンクルとオルトラノである（参考文献⑤）。一九九〇年代初めの珠江デルタ地域における事例研究によると、規制執行の最前線にたたえられる地方の環境保護局は人事と財政を地方人民政府に大きく依存し、被規制企業に関する情報についても多くは同政府内の財政経済部門に依存せざるを得ないため、地方政府内の協調関係を崩すような厳しい規制執行は難しいという。

また、地方レベルでの経済発展の制度分

析を行ったオイは、改革期中国の工業化に成功した農村に見られる政府と企業の融合形態を“local state corporatism”と称し、改革開放以降の分権的な経済発展の過程で、予算制約に直面した地方政府自らが企業を起こし、その収益を財源としていることを明らかにしている（参考文献⑥）。

さらに中国の中央地方関係を端的に表す言葉が、「上に政策あれば、下に対策あり」である（参考文献⑦）。これは、本来ならば地方政府は中央政府の政策に従わなければならないにもかかわらず、実際には地方本位の利益を優先した行動をとることが少なくないことを指す（地方「保護」主義）。

また、分権的な経済発展の過程における中央地方の財政関係の分析によれば（参考文献⑧）、「中央政府から地方政府へ」と「政府部門から企業部門へ」と向かう二重の分権化の過程のなかで、「集権化された体制下の下で地方への権限の分散が起こった状況」を引き起こし、それが「諸侯経済」と呼ばれる地方主義となって現れているという。このなかで、「公（地方政府）」と企業の癒着関係を支持する特権階級や「腐敗や不公平の構造」が生み出されたとする。

また南京大学社会学系の張玉林教授は、現代中国の地方政府は、民衆ではなく、経済発展を是とする上級権力による成績評価に拘束されており、企業と利益同盟関係（政経一体化）にあるという（参考文献⑨）。こうした中国の経済発展を可能にした政

治経済構造が、地方政府の開発主義を引き起こし、環境政策への消極的な態度につながっていると考えられる現象が各地で見られる。例えば汚染企業を主要な財源としている場合、地方政府は、その企業に対する厳しい態度をとることができなかったり、逆に汚染企業を「保護」しようとしたりするのである。

このように改革期の中国において分権的な経済発展を可能にした政治経済構造が地方レベルでの環境政策の失敗の背景にあると考ええると、環境政策の実効性を改善するためには、地方におけるガバナンス（ローカル・ガバナンス）の改革が必要となる。

●ローカル・ガバナンスの改革に向けて

以下では、地方レベルにおける環境政策の実効性の改善を図る動きをいくつか取り上げる。

第一に、中央関係機関による地方環境政策への監督検査活動がある。これは四つの時期区分が可能である。すなわち、①一九八四年から一九九三年、國務院環境保護委員会による活動が展開された時期、②一九九三年から一九九八年、國務院環境保護委員会に加えて、全国人民代表大会環境・資源保護委員会が重要な役割を果たすとともに、報道機関による環境保護キャンペーンが繰り返された時期、③一九九八年から二〇〇二年、国家環境保護局が国家環境

保護総局に昇格するとともに、國務院環境保護委員会が廃止され、総局が中心的な役割を果たした時期、④二〇〇三年以降、総局による監察機能が強化されるとともに、他の行政部門との協力が進んだ時期である。

この監督検査活動によって、確かに地方レベルの環境監察機構が着実に発展してきており、工業汚染防止投資も年々増加している。しかし、地方の環境監察機構を支えるスタッフの質や財源は末端にいくほど脆弱であり、また毎年二万件にのぼる企業の環境法規違反が依然存在しており、違法行為を要因とした環境汚染事故も跡を絶たない。またマスメディアによる環境保護キャンペーンについては、中国では依然として党・政府宣伝部門により報道統制が敷かれており、報道の自由がある先進諸国に比べてその社会的圧力の役割には限界がある。

第二に、政府主導による情報公開と公衆参加の促進があげられる。なかでも国家環境保護総局が一九九八年から世界銀行の支援を受けて、江蘇省鎮江市と内モンゴル自治区フフホト市をモデル地域として開始した企業環境対策情報公開制度が特記される。各都市の企業の環境対策状況を表す指標として、主要汚染物質の排出基準および総量規制基準の達成状況、違法行為や汚染事故の経験、ISO一四〇〇〇の取得やクリーンアップロダクションの採用状況などを取りあげ、黒、赤、黄、青、緑の五段階で企業の環境行為を定量的に評価し、市政府に

よる記者発表を経て、各市のテレビ、新聞、ラジオなどを通じて企業名とともに公表するというものである。この時、黒、赤あるいは黄色のラベルをつけられた企業は市民の批判にさらされることで汚染対策を迫られ、青あるいは緑色のラベルをつけられた企業は市民の賞賛を浴びることで、より先進的な生産技術や環境管理システムの採用を促進することが期待されている。

二〇〇七年四月には「環境情報公開弁法（試行）」が發布され（翌年五月施行）、汚染物質を基準超過して排出している企業や汚染物質排出総量が地方政府の定める総量抑制目標を著しく超えている企業については、企業名称、住所、法人代表者名、主要汚染物質の名称、排出方法、排出濃度・総量、基準超過およびその総量の状況、企業環境保護施設の建設・運転状況、環境汚染事故応急対策などを社会に公表しなければならないと規定された。果たしてこうした政府主導の試みがローカル・ガバナンスの改革につながるかどうか、注目したい。

第三に、法的手段により環境汚染被害の救済を求めるとともに、環境政策の執行貫徹を促す試みである。一九九八年、中国政法大学に全国の環境汚染被害者に対する支援を主な目的として、同学の教員ボランティアを中心に公害被害者法律援助センター（CLAPV）が設置された。CLAPVはNGOとして、全国の環境汚染被害者から電話や訪問などを受け付けて無料の法律

相談サービスを提供するとともに、被害者による行政への働きかけや法院（裁判所）への提訴などについての法的、資金的な支援を行っている。

CLAPVが支援する訴訟のなかには、環境汚染による農漁業被害に対する損害賠償請求のみならず、環境汚染による精神障害への損害賠償訴訟や環境影響評価の不備による施設建設計画の許可の取り消しを求める行政訴訟などにおいて、被害者や住民の勝訴を得た例があるものの、多くの事件において被害救済を実現することができていない。その要因として許可祝副センター長は、①地方政府による経済発展重視、②被害者による調査・証拠取得の困難さ、③挙証責任転換原則の適用についての法院の不理解、④裁判で現地の社会経済的影響が考慮されるなど審理に公正さを欠くこと、などを指摘している（参考文献⑩）。地方政府・企業の利益を守るローカル・ガバナンスの改革なくして、司法メカニズムが有効に働かないことが示唆される。

最後に、コミュニティレベルの円卓会議の試みである（以下、現地調査時のヒアリングから）。二〇〇五年以降、世界銀行と国家環境保護総局が、南京大学環境管理・政策研究センターとともに「環境情報円卓対話制度」という試みを行っている。江蘇省環境保護庁はこの制度の試行のための指導チームが設置されており、二〇〇七年九月までの間に省内三地域で延べ八回行わ

れた。これは地域の企業、政府、住民らが円卓を囲んで直接対話を行い、企業や政府による環境対策を促進しようという試みである。南京大学環境管理・政策研究センターと国家環境保護総局の環境政策研究センターの研究者らは、一連の円卓会議に参加して会議の記録をとっており、これらの記録の整理を進めている。今後の円卓会議の展開やその評価の公表に注目したい。

以上のように、地方レベルの環境政策の実効性を改善するための様々な取り組みが官民で行われており、そこには多くの課題と同時に可能性も見いだすことができる。また、第一次五カ年計画において、いくつかの環境政策目標値を「拘束性指標」と設定して、その達成に向けた地方幹部への政治的圧力も高まりつつあるようである。さらには都市・農村各地で環境汚染に抗議する住民運動も起きている。これら一連の動きが果たしてローカル・ガバナンスの改革につながるのか。政治的民主化の行方もにらみつつ、今後の動向を見守りたい。

（おつか けんじ／アジア経済研究所
新領域研究センター）

《参考文献》

①大塚健司「中国の環境汚染問題をめぐる政策の展開—政策実施体制の課題」（『環境と公害』第三六巻一号、二〇〇六年）。
②大塚健司「中国の環境政策実施過程における情報公開と公衆参加—工業汚染源規

制をめぐる公衆監督の役割」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動—産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所、二〇〇五年。

③大塚健司「中国の地方環境政策に対する監督検査活動—その役割と限界」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』アジア経済研究所（近刊）。
④片岡直樹『環境汚染防治法の研究』成文堂、一九九七年。

⑤Sinkule, Barbara J., and Leonard Ortolano, *Implementing Environmental Policy in China*, Westport: Praeger Publishers, 1995.

⑥Oi, Jean, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, October, 1992.

⑦天児慧編『現代中国の構造変動 四 政治—中央と地方の構図』東京大学出版会、二〇〇〇年。

⑧内藤二郎『中国の政府間財政関係の実態と対応—一九八〇—一九九〇年代の総括』日本図書センター、二〇〇四年。

⑨張玉林「政経一体化開発機制与中国農村的环境衝突—以浙江省の三起「群性事件」为中心」（未発表論文）（中国語）。

⑩許可祝「中国西部地域における環境汚染被害者への法律援助活動」日本環境会議・「アジア環境白書」編集委員会編『アジア環境白書二〇〇三／〇四』東洋経済新報社、二〇〇三年。