

特集

特集／中国における持続可能な流域ガバナンスと国際協力

中国の流域環境保全における公衆参加と報道機関の役割

胡勳平・于曉剛

中国の河川流域は危機にある。水が不足し、深刻な水汚染に冒され、水生生態系が計画不良のダムその他開発プロジェクトで脅かされている。過去数年にわたり、水汚染、水不足、ダム建設の問題が全国的な論争と軌轢を引き起こし、中国の人々は中国の水危機を解決する真の必要性を認識するようになった。いくつかの草の根組織が流域保全の取り組みに参加し、報道機関は、ダム建設、大規模な「南水北調」事業、その他導水事業など、流域管理に関する経済、社会、環境問題に対して積極的に言及するようになった。大規模水利事業と水汚染問題は中国の報道機関の注目を浴びている。

この「グリーンな」報道への注目は一九九〇年代後半に、国務院が報道機関に中国における科学の発展と環境保護の促進という役割—ジャーナリストに論争を呼ぶ水問題を報道する自由—を付与したことで始まった。本稿の主たる関心は、中国の水問題に関するジャーナリストの報道が政府の流域ガバナンスを改善するにあたりいかに決定的な要因となったかにある。そこで本稿では、中国における流域管理と環境保全に

おける公衆参加 (Public Participation) を促進するにあたり、報道機関の変化する役割や増大する責任を明らかにする。

●公衆参加の促進と報道機関

一九七九年に始まった経済改革以来、報道機関、NGO、裁判所、苦情相談のホットライン、パブリックコメントなどを通して、中国の人々が環境保全に参加するチャネルが増大してきた。中国は現在、政治・経済・社会システムにおける大規模な変革を行っている最中であるため、これら公衆参加のチャネルについて、十分に整備されていないなかったり、台頭するNGOセクターのように、政治的制約があったりしても不思議ではない。

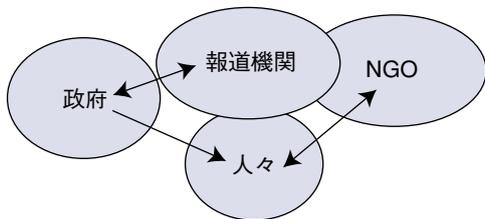
中国の指導層はなお中国共産党の支配を維持し、党・政府の権威に対する直接的な、いかなる挑戦をも抑圧し続けている。また彼らは経済改革に伴う政治的自由の拡大に、支配のルールをあわせていく必要性にも気づいている。指導層がこうした政治的自由を（ある程度）受け入れる背景には、公共政策の実施や地方政府への監視において人

々やNGOの役割がますます重要になってきているという認識がある。

こうした中、ジャーナリストは、共産党の「耳、目、口」としての従来の役割から、政府の行き過ぎを監視する社会的触媒として活躍できるようになった。一九九八年一月に、中国中央テレビ局 (CCTV) を訪問した朱鎔基総理 (当時) は、メディアを「政府の鏡」であると比喩した。ここで言う「鏡」とは、率直な批判をする友人という意味である。

中国では、環境保全分野における公衆参加の促進にあたって、報道機関が他にはない優位性を有している。第一に、宣伝教育を通して強化される人々の意識が、公衆参加の基礎となることである。第二に、ニュースや情報の配信によって、政府の行政活動と政策形成の透明性を高め、人々の知る権利を保護することができるという点である。第三に、政府、人々、NGOの間の緊密な対話と協力を促進することによって、相互の連携を強化することができるという点である。政府と人々の間の相互関係を促進するという役割は、報道機関が党・政府

図1 公衆参加における報道機関の役割



(出所) 胡勳平作成。

三峡ダム建設問題は中国で最も有名なダム論争である。国際河川ネットワークや全米野生動物連盟のような国際NGOがダムの環境・社会的影響を憂慮し、建設反対のキャンペーンを行ったが、中国の報道機関による批判は控えめであった。そもそも中国のジャーナリストが中央政府のインフラプロジェクトを批判することはまれである。例外は、一九八九年にダムへの強い反対を唱えた本、『長江、長江』を出版したジャーナリストの戴晴であった。この本の中で彼女は三峡ダム計画に反対する四〇名の中、国トップレベルの科学者、技術者、水文学者の見解を紹介した。同書は発行の年に発禁となり、三万部が破棄され、彼女自身も同年に投獄された。

の宣伝道具であった、従来の国家と社会の間におけるトップダウン型の関係からの変化を意味している(図1)。

近年、中国では環境NGOと報道機関の連携が強化されつつある。その背景として、影響力のある主な環境NGOの代表が報道機関の出身であるか、現在も所属しているということが指摘できる。環境NGOとジャーナリストの連携の例として、「環境記者サロン」がある。この北京をベースとするサロンは毎月議論の場を設け、NGOによる環境運動にも影響力を及ぼしつつある。

●流域環境保全に対する報道機関の注目

戴晴の本に対するこのような強い抑圧にもかかわらず、近年、中国の報道機関は三峡ダムについての論争を巻き起こし、環境保全に焦点をあてて報道している。二〇〇四年初め、新たに発刊された『新京報』という新聞は、ダムの負の側面を鋭く批判する記事をいくつか載せた。政府の中にはこれらの記事に憤慨したものがいたことは確かであるが、この新聞社のスタッフで処罰を受けたものはいない。

報道機関はまた、淮河、黄河、長江といった中国の主要河川における深刻な水問題の報道によりオープンになり始めた。二〇〇四年、報道機関は中央政府による淮河の水汚染防止処理に関する一〇年間のキャンペーンの乏しい成果について批判的な報道を行った。生活排水、工業廃水、農業排水により、淮河流域は中国で最も汚染された河川水系のひとつとなっている。過去一〇年間、政府は六〇〇億元(七〇億米ドル)を淮河の水汚染処理に費やしたとされ、二〇〇〇年末、国家環境保護総局は淮河の水は「きれい」になったと公表した。それゆえ、二〇〇四年八月一日に『工人日報』が、淮河はなお深刻な汚染にさらされていることを明らかにしたことは、おそらく流域住民を除いて、多くの中国国民にとって驚きを持って迎えられたにちがいない。その記事は、もし政府が熟慮し、慎重に法規に従って事業を進めていけば、淮河の汚染管理はもっと実りのあるものとなったであ

ろう、と政府官僚を直接批判した。

黄河は歴史上、洪水を繰り返し、甚大な被害をもたらしてきた河川として有名である。しかし、流域の多くの省による過剰取水のため、流水は一九九七年には二七二日間にわたって途絶え、下流の生態環境および生物多様性を脅かした。一九九八年一月一日、『中国緑色時報』は七一名の中国の学者による署名を付し、「行動を起こし、黄河を再生しよう」という声明文を発表して、この問題に対する新たな政策を政府に求めた。同紙はその声明文を発表したことで中国のトップニュース賞を受賞した。二〇〇〇年以降、中国政府は黄河の水資源配分計画を実施し、下流に届く水を保証するために、上・中流の水消費を制限している。それ以降、河川は干上がっていない。

中国では自然災害が大きく報道されないことがしばしばあった。しかし、一九九八年夏に四〇〇〇人以上の死者をもたらした長江の大洪水では、『中国緑色時報』が、洪水は材木企業による森林破壊に大きな原因があると報道した。過剰伐採は天然林の三分の二と上流の水源地域における脆弱な土地の多くを破壊し、通常の夏の洪水を大きく越える深刻な土壌流出をもたらした。一九九八年、朱鎔基総理は長江上流域および支流の森林伐採を禁止した。時にはジャーナリスト個人が中国の水問題に関する政策対話の火付け役になっている。例えば、汪永晨(中央人民ラジオ局の

ベテランキャスターで、北京のインフォーマルな環境団体「緑家園ボランティア」の創設者の一人）は自分のラジオ番組を使い、中国土着の絶滅の危機にある長江イルカを救うキャンペーンを行った。彼女は長江で船に乗っているときに、ごみが川に捨てられるのを目撃した。同乗していた少年はごみの投棄が長江をイルカが住めないような環境にし、いつか人間もその川の近くで住めなくなると信じていた。少年の鋭い観察に感動した彼女は特番で彼のインタビューを放送し、それを聞いた中央の指導者が直ちにごみの投棄を禁止することを決定した。

近年、ジャーナリストはダム建設に反対する市民やNGOの運動に参加している。二〇〇三年に草の根のダム反対運動が四川省で起こった。中国の歴史上最も有名な灌漑事業として、都江堰が世界文化遺産となっている。しかし、四川省の水利水電集団は巨大な楊柳湖ダムを都江堰に流れる河川上流に建設しようとした。このニュースを聞いて、汪永晨のような数名の環境ジャーナリストはプロジェクトのサイトを訪れ、ダムが都江堰の操作に決定的な影響を及ぼすことを知った。彼女は北京に戻り、記事を他の報道機関に投稿した。最も大きな影響があったのは、CCTVによる、ダムプロジェクトが古代の灌漑事業に及ぼす危険性を批判する番組であった。CCTVの報道以来、環境NGOはそのプロジェクトを批判するニュース攻勢を始めた。NGOと

報道機関双方からの圧力で、四川省政府は二〇〇三年八月二十九日に都江堰を守るためのプロジェクトの撤回を決定した。これは、環境NGOと報道機関の協力が、計画不備の水利事業から河川を守るために大きな力を持ちうることを示している。

●怒江ダム反対運動

怒江は、中国で水利開発がなく、自然流が残されている二つの河川の一つである。二〇〇三年末以来、中央指導層と強力なつながりのあるいくつかの大規模な水利電力会社がこの河川に二三基も連なる大規模ダムの建設を決定した。このニュースを聞いて、中国の環境ジャーナリストとNGOはすぐに激しい抗議を始め、印刷物、ラジオ、テレビなどのメディアを通じて広く報道した。これにより、怒江ダム問題は多くの人々の注意をひき、インターネットのチャットルームや新聞で論争を巻き起こした。こうした全国的な批判のなか、ダムの建設は温家宝総理の介入によって延期された。

怒江ダムに関する論争のなか、雲南で二〇〇〇年に設立されたNGO、グリーン・ウォーターシェッドは、ダムをめぐる議論が環境運動家、政府、ダム会社の間でのみ行われていることを懸念していた。ダムによって影響を受ける地域社会は議論から排除されており、彼らの意見は無視されていた。そこで、二〇〇四年五月に、グリーン・ウォーターシェッドはダム建設予定地域

である怒江から一四名の住民代表を組織して、一〇年前に金沙江に建設された漫湾ダムや瀾滄江に建設中の瀾滄ダムを訪問した。この村と村の交流によって怒江の人々は、辺鄙な農村に建設されようとしているダムを規定する様々な要因を实地で見ることができた。その後、グリーン・ウォーターシェッドはこれら怒江流域の人々が中国の報道機関を通して意見を表明する機会を設けた。こうした訪問とその報告によって、怒江ダムの決定過程に様々なステークホルダーの声が反映されたのである。

また、グリーン・ウォーターシェッドは、二〇〇四年七月、怒江、金沙江、瀾滄という三つの河川でダムにより影響を受けた、あるいは受けるおそれのある人々に対してワークショップを開いた。四日間のワークショップでは、いかにして世界文化遺産であるこれらの河川を守ることができるのかについて議論がなされた。現在の中国の住民移転政策や国外の先進政策も紹介された。最後に参加型社会影響評価(PSEA)という手法が、漫湾ダムを例として紹介された。ワークショップの後、参加した村人は自らの村でワークショップを開き、他の村人にダム建設の負の側面やダム建設の決定過程における知る権利や参加する権利を伝えた。

二〇〇四年一月二七―二九日、グリーン・ウォーターシェッドは瀾滄江及び金沙江の大朝山、漫湾、小湾ダムサイトから五

人の村人を北京で開かれた「国連ダムと開発シンポジウム」に参加するのを支援した。ダムで影響を受けた中国の人々がハイレベルのダム建設会議に参加するのはこれが初めてであった。村人代表達は、高級政府官僚、ダム会社のCEO、国内外のダム建設

専門家らとの対話に参加する機会を得た。これまでダムで影響を受けてきた人々は声をあげられず、政府やダム会社の決定を受け入れるしかなかったという中国のダム決定過程の歴史を変えたのである。会議において、村人達は「四つの村人の権利」を提唱した。①知る権利、②決定過程に参加する権利、③実施過程に参加する権利、④ダム建設を監視する権利、である。これらの提唱は国内外の報道機関に大きく注目され、彼らのメッセージは国内外の人々に広く伝えられた。

報道機関は怒江ダム問題をめぐり非常に活発に報道活動を行ってきた。例えば、二〇〇三年の後半、CCTVはグリーン・ウォーターシエッドを招き、怒江ダムに関する住民移転の専門家として発言する機会を与えた。またグリーン・ウォーターシエッドは主に北京をベースとする報道機関のために現地取材ツアーを組織した。二〇〇三年と二〇〇四年の二年間で五〇以上の新聞や他のメディア、一〇〇以上のウェブサイトが怒江ダムの住民移転問題を報道した。報道機関は、ダム問題の透明性を高め、一般の人々にダムで影響を受ける人々の声を

含めた様々な側面を伝えてきた。結果として、世論は今やダムの決定過程における重要な要因となっている。

●環境運動における報道機関の課題

そもそも、報道機関は、政府系であれ商業系であれ、それぞれの利益を最大化しようとする舞うと同時に、独立した立場から報道を行うものである。健全な報道システムは一般の人々の価値や意見を表現し、人々と政府機関の橋渡しの機能を果たす「公的メディア」を含むべきである。公的メディアは人々の様々な見解を表現することで社会的公平性を促進する。残念ながら、環境報道においていくらか自由が見られるものの、全体として中国における報道システムは真の「公的メディア」からはほど遠い。おそらく、そのようなメディアの「エコシステム」は現在進行中の社会的・政治的・経済的改革とともに来るであろう成熟した社会において、初めて現実的なものとなるであろう。

現在、中国の報道機関は新たな改革の段階にある。すべての報道機関は政府系報道機関か商業系報道機関のどちらかに分類されようとしており、公的メディアは全く無視されている。そのような改革が実施されると、『中国緑色時報』や『中国環境報』のように、環境報道に特化してきたメディアは、当局の報道機関として分類され、政

府の代弁者となってしまいう危険性がある。そしてこれら代表的な環境報道機関による報道は政府の公式見解、政治的スローガン、政府官僚の行動や見方はかりになってしまいい、本当の環境問題は軽視されるであろう。政府の指導層にとっても、一般の人々に

とつても、市民社会の概念は薄弱であるが、報道機関はNGOと同様、人々の参加を促進し、環境問題に対する人々の声をより多く伝えることにより、中国の市民社会を効果的に強化することが可能である。国の宣伝手段と見なされがちな中国の報道機関も、環境NGOや環境ジャーナリストを通して、環境政策過程における効果的な公衆参加の手段となりうるのである。

(フリー・カンペン／『中国緑色時報』編集部長、ユイ・シャオガン／グリーン・ウォーターシエッド代表、抄訳おつか けんじ／アジア経済研究所新領域研究センター)

《参考文献》

- Hu Kaiping with Yu Xiaogang, "Bridge over Troubled Waters: The Role of the News Media in Promoting Public Participation in River Basin Management and Environmental Protection in China," in Jennifer L. Turner and Keiji Otsuka eds., *Promoting Sustainable River Basin Governance: Crafting Japan-US Water Partnerships in China*, IDE Spot Survey No.28, IDE-JETRO, 2005.