

中国の環境汚染におけるガバナンス構造の分析 —水汚染を例として—

傅

喆

はじめに

1. 水汚染の状況

中国環境保護部は、中国全土の環境に関する最新状況をまとめた『2014年度中国環境状況公報』を2015年5月19日に公表した。その中で、水質について次のような情報を公表している。①2014年度に、全国の423の主要な川、62の湖、沼（ダム）を対象として、968個の観察地点の水質の検査測定を実施した。その結果、Ⅰ類、Ⅱ類、Ⅲ類、Ⅳ類、Ⅴ類、劣Ⅴ類¹⁾のパーセンテージはそれぞれ3.4%、30.4%、29.3%、20.9%、6.8%、9.2%であった。その主な水質指標は化学的酸素要求量（COD）、全リンおよび生物的酸素要求量（BOD）である。②329の都市で飲用水水源の水質検査測定を実施した結果、96.2%が飲用水基準を満たしていることが判明した²⁾。③全国4,896ヶ所の地下水観察地点で水質測定を実施し、優良レベル、良好レベル、比較的良好レベル、比較的劣レベル、極めて劣レベル³⁾はそれぞれ10.8%、25.9%、1.8%、45.4%、16.1%であることが分かった。④

-
- 1) 中国は、川、湖などの地表水を複数の汚染物質の数値（主にCODなどの24種類の汚染物質）や水の用途や適用範囲を基準にしてⅠ—Ⅴ類に分類している。Ⅰ類とⅡ類は飲用可能な完全良質な水で、Ⅲ類はまだ飲用可能な良質な水であるのに対して、Ⅳ類とⅤ類は汚染された飲用不可の水である。さらに、Ⅴ類よりもさらに汚染されている場合は「劣Ⅴ類」に分類されている。なお、中国での地表水分類などに関しては、興津（2014）、pp.83-94、及び、森（2006）、pp.18-24を参照。
 - 2) 中国は、2007年7月1日に従来の「生活飲用水基準」を改正して、無機化合物や微生物などの106個の項目を指標にして飲用水の基準を示している（『生活飲用水衛生標準（国家標準GB5749-2006）』、2007年7月1日実施）。
 - 3) 中国は、地下水を、色、匂い、化学物質、放射量などの39の項目を指標にしてそれらを一定の方程式で計算して得た「F」値で、「優良」、「良好」、「比較的良好」、「比較的劣」、「極めて劣」に分類している。「優良」、「良好」はすべての目的に使用できる水であり、「比較的良好」は人間の健康にはまだ害しない水で、生活用水の水源、工業、農業用水に使えるのに対して、「比較的劣」は主に工業用水、農業用水に使えるが、一定の処理を経れば生活飲用水にも使える。また、「極めて劣」は全く生活飲用水には使えない水であるとされている（『地下水質量標準（国家標準GB/T14848-93）』、1994年10月1日実施）。

全国301ヶ所の海岸海域で海水を対象に検査測定を行った。その結果、一類、二類、三類、四類、劣四類⁴⁾の海水のパーセンテージはそれぞれ28.6%、38.2%、7%、7.6%、18.6%であることが分かった。

中国の環境保護部は「大気、水、土壤汚染の防止が新しい大きな一歩を踏み出した」と環境改善の成果を強調した上で上記のデータを公表しているが、それらから読み取れるのはむしろ水汚染の深刻さである。例えば、川、湖、沼に関して、Ⅲ類以下は汚染された水で、Ⅲ類、Ⅳ類、Ⅴ類、劣Ⅴ類を合わせると、66.2%にも達している。地下水に関して、比較的良好レベル以下は汚染された水質で、比較的良好レベル、比較的良好レベル、極めて劣レベルを合わせると、63.3%にもなっている。海水に関して、三類、四類、劣四類が汚染水質で、それらを合わせると33.2%になっている。唯一良好な水質は飲用水で、基準を満たしているのは96.2%と高い数値ではあるが、水道水を沸かしてもそのまま飲用することに住民の多くはいまだに不安を抱いている。

2. 従来の研究成果と残されている課題

中国の水環境・水汚染に関して、いまだで多くの研究がなされている。例えば、大塚健司は、2005年に起きた松花江汚染事故を素材に、環境政策過程からアプローチして環境政策と事故処理との相互作用を分析することで、中国での資源・環境政策過程を複合的なプロセスとして捉え、水汚染を含む中国の環境問題を解明する新たな枠組みを試みた（大塚（2015a））。また、淮河流域を例にして、政府主導の政策以外にNGOなどの非政府関係主体の水汚染被害地域における実践をも検討し、水汚染対処に当たっての政策と実践の相互作用を明らかにしようとしている（大塚（2015b））。さらに、大塚は、統合管理の視点から中国の流域・水環境ガバナンスを論じて、中国の水汚染などの環境問題を見るに当たって、日本や他の先進諸国とは異なる流域をめぐる政治、経済、社会的構造に留意する必

4) 中国は、使用目的や保護目標のために漂流物や色や匂いや化学物質などを基準にして海水を「一類」、「二類」、「三類」、「四類」に分けて、「一類」は水質が最もよいが、「四類」は最も悪いとしている。さらに「四類」の中でも極度に悪い場合は「劣四類」に分類される（『海水水質標準（国家標準GB3097-1997）』、1998年7月1日実施）。

要を強く指摘している（大塚（2015c））。

片岡直樹は、環境法の視点から2008年に改正された中国の「水污染防治法」の内容を対象に、中国で導入された汚染水排出規制制度、具体的には、排出基準遵守の義務化、総量コントロール制、排出登録許可制、違反への処分制などを詳しく紹介、検討し、新法でも環境行政部門の権限を強化したものの、依然として政府全体に強い裁量権を残していることを明らかにした。経済成長追求などの政治的理由で、排出企業へ配慮する裁量権を政治的または行政的に行使することが依然として可能であると鋭く分析している（片岡（2010））。

知足章宏は、中国環境汚染の政治経済学を解明しようとして、水汚染を含む中国での環境汚染の原因を政治経済の視点から分析することの必要性を力説している（知足（2015））。

水汚染問題に関わる先行研究は既に多くの示唆を与えているが、中国の水汚染問題に対するガバナンスの構造的要因（水汚染を引き起こす構造的要因、あるいは水汚染問題解決を阻害している構造的要因）に焦点を当てた研究はそれほど多くないし、多くの課題も残っている。例えば、大塚は日本などの先進国とは違う中国の独自の政治的、経済的、社会的構造に注目する必要性を強く提示しているものの、その独自性自体についてはまだ十分な検討が行われていない。片岡は、法制度レベルにおいて、裁量権を持つ政府は排出企業などへ配慮するように政治的または行政的に行動することの可能性を分析したものの、経済（市場）や社会との関係の中での検討は加えられていない。知足は水汚染を含む中国での環境汚染の原因を政治経済の視点から見る必要性を提示しているものの、まだ十分な分析を展開していない。

本研究は、先行研究の成果と示唆を踏まえたうえで、水汚染を対象に中国固有の政治的、経済的、社会的視点から、中国の水汚染に対するガバナンスの構造的要因を明らかにしようとするものである。

3. 本研究のアプローチと問題意識

上述した目標を達成するために、次の研究アプローチを用いる。まず、制度派環境経済学の環境ガバナンスを論じる上での基本概念である「政府」、「市場」、

「共同体」(山下(2012)、p.3)によるガバナンス制度を参照点として、水汚染問題にかかわる中国固有のガバナンス制度あるいは構造を明らかにする。そこでは「水汚染と中国の政治・行政構造」、「水汚染と中国の市場・企業構造」、「水汚染と中国の市民社会・共同体構造」という軸に沿って、水汚染に対するガバナンスの構造的要因を明らかにする。

その検討に当たって、人間の経済的営み⁵⁾を規定している制度的諸要因に焦点を当てることで、自然資源である水に対して、中国の政府(政治、行政)、市場(企業、企業と政府との関係など)、共同体(中国社会の慣習・規範、社会、文化)が、その自然性、経済活動での基礎性、経済過程との関係性を制度的及び政策的にどこまで認識、意識、対処しているのかを、制度の公式(フォーマル)な側面(法令、条例など明確に規定されたルール等に基づく側面)からと非公式(インフォーマル)な側面(暗黙のルール、慣習等に基づく側面)から、検証、分析を試みる。

一般的に言って、「水汚染を含む中国の環境問題は経済成長優先の結果である」とはもはや定説である。中国政府もそれを十分知っている。それにもかかわらず、中国政府は未だに経済成長優先の政策を取っている。分かっているながらもなぜそうするのか、または、そうせざるを得ないのか。環境法を整備しながらもなぜ環境問題は改善されないのか。改善されない「構造」を内包していると言わざるを得ない。本研究は、中国に固有な政治、経済、社会といった制度的諸要因に焦点を当て、特に水汚染に関わるガバナンスの構造ならびにその問題を解明するものである。

近年、中国では、環境保護のための行政手段への主たる依存から、他の手段、特に経済的手段への移行として、水環境、特に水質ガバナンスの新たな切り札として活発に議論され、一部の地方ですでに導入されたのが生態補償、特に流域生態補償メカニズムである。筆者自身も中央政府の動向、浙江省での具体的導入と実施、生態補償と中国の新たな環境政策との関係、中国で試みている流域生態補

5) この経済的営みとは、「自然資源経済は各種の自然資源を基礎とし、その上に成り立つ経済という意味合い」(寺西(2012)、p.2)を枠組みとして、「生産・流通(分配)・消費・廃棄(処分)」という四つの局面からなる広義の経済過程と、その土台に厳然として横たわっている自然との関係性」(寺西(2012)、p.6)を意識した経済的営みである。

償の問題点を検討し、流域生態補償を統合的な水資源・流域管理を促進するための手段として定着するためには多くの課題が残っていることを指摘した（傅（2012））。しかし、先行研究と同様に、中国の水汚染問題に対するガバナンスの構造的問題にまで分析を進めることはできず、残された課題となった。本研究は、先行研究を含めこの残された課題の解決の糸口を探るものでもある。

第1節 水汚染と中国の政治・行政ガバナンス構造

1. 経済成長と水汚染の相関関係

1978年に「改革開放」政策が導入されてから、中国経済は、途中減速した時期はあるものの、概ね、高い成長を続けている。しかし、経済のこのような高度成長は、同時に資源と環境を犠牲にしたものであり、経済成長と環境汚染は常に相関していた。

これまでの中国の経済成長はおよそ4つの時期を経てきたと言われている（中国環境与発展国際合作委員会（2007）、p.3）。第一段階は1978年から1984年までで、中国経済の回復期で、農業改革と農業の大発展を特徴とした時期である。第二段階は1985年から1992年までで、非農業部門の発展が速く、軽工業や紡績産業の成長を特徴とした、国民の衣食を満たすことを目的とした時期である。第三段階は1993年から1999年までで、重工業と化学工業の発展前期であり、高成長を見せたのがエネルギー産業と原材料産業である。例えば、石油や天然ガスの大量採掘、道路や港や電力などのインフラ整備、テレビや冷蔵庫や空調機などの家電製品の製造が成長の主な領域であった。同時に、都市化も加速された。第四段階は2000年以後で、中国が本格的な「重工業と化学工業」の時代に入った時期である。電力、鋼鉄、機械設備、自動車、造船、化工、電子、建築材料などの産業が高度成長の主要な動力となり、民衆の「住」、「行」などの「大量消費」の欲望を満たす時代である。

このような経済成長に対応して、中国の環境問題もほぼ同じプロセスを辿り、同じ特徴を見せている。1970年代後半から点源汚染が現れ、80年代から都市部の川の汚染、大気汚染が深刻となった。生態環境は、修復・創造しながらも破壊され、その修復・創造が追いつかない状態に入った。90年代に入ってから、

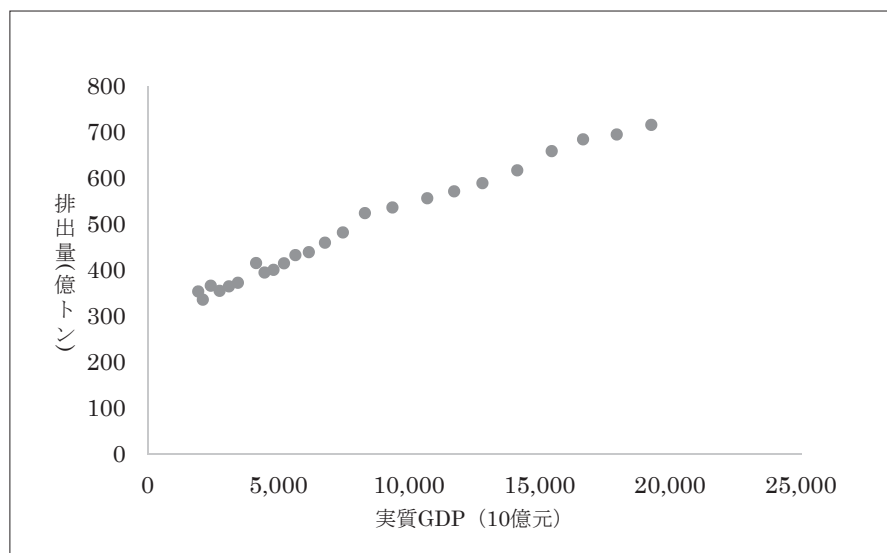
環境汚染と生態悪化は一層の勢いを見せた。

中国の環境問題の進行プロセスは、次のようにまとめられる。1990年中期までは、「局部が悪化したものの、全体はまだよい」。1990年中期以後は、「局部は改善するものの、全体は悪化している」。1990年中期までの「局部が悪化する」というのは工業化初期の産物である。それ以後の「全体が悪化する」というのは全面工業化及びその中期段階の結果であり、「局部が改善する」というのは環境保護努力の結果である（中国環境与発展国際合作委員会（2007）、pp.4-5）。

中国での水汚染も環境問題の一部としてほぼ上述した背景の中で発生し、深刻化した。王ほか（2013）の見方によれば、1978年の「改革開放」政策以後、特に1980年代から経済の急成長、都市化の加速、工業化の進展、人民生活レベルの上昇により、水汚染問題が顕著となり、水環境は悪化の一途を辿った。いまでは、川、湖などの地表水及び海の近海水の汚染状況は厳しく、中でも川の汚染の状況が特にひどい。全国的に見れば、水汚染は支流川から基幹川に伸び、都市から農村へ蔓延し、地表から地下へ浸透し、区域から流域へ拡散し、全国のほとんどの流域が汚染されるようになっている。中国は世界の中で廃水排出の最大国になっており、アメリカの約3倍以上である、という（王ほか（2013）、pp.21-23）。また、水汚染の新しい特徴について次のような指摘もある（胡若隱（2012）、pp.42-43）。①非工業水汚染が急に増加しており、1998年に都市生活廃水排出量がはじめて工業廃水排出量を超え、その後増加し続けている。②農業での化学肥料の大量使用や川などへの汚染物質の無制限な排出により、農業による面源汚染が急速に大問題となっている。農村地帯の主要な川などで、点源汚染と面源汚染が急速に拡大して蓄積している状態になっている。③汚染産業が東部から水源の多い西部に移っており、それに伴って「東汚西移」という現象が出現し、水源の多い西部での廃水排出量が急速に増大している。例えば、黄河流域への廃水排出量は、1980年代では20億トンあまりであったが、2000年には42.22億トンに増大し、2010年には65億トンとなった。

図1は、中国の経済成長と水汚染との相関関係（ないし正比例関係）を端的に示している。図2、図3は、それぞれ工業部門と生活部門の実質GDPと廃水排出量の散布図であるが、工業部門ではその相関関係は弱い。この点については、後

図1 実質GDPと廃水排出量（総量）



出所：『全国環境統計公報』、World Economic Outlook Database, IMF, April 2015 より作成。

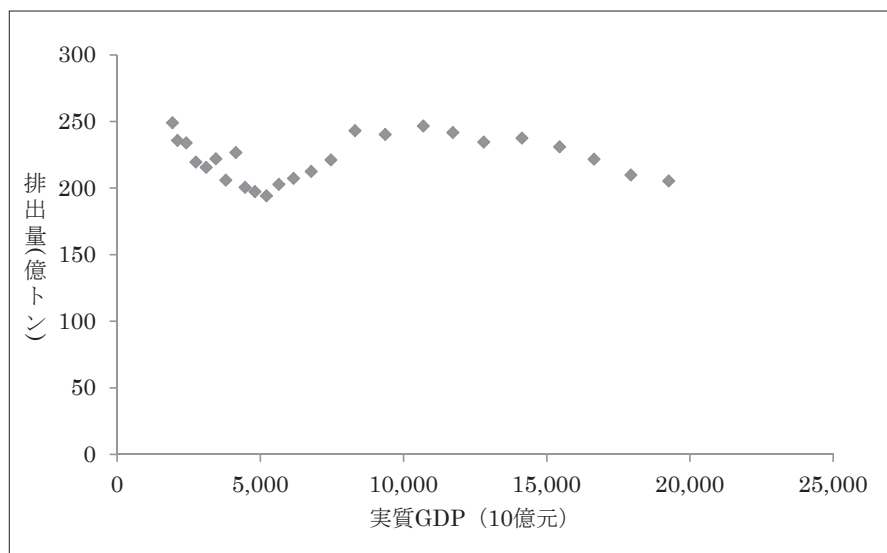
で触れよう。

2. 中国の政治的ガバナンス構造と「経済成長優先」

中国は、毛沢東の死後、1978年末に「改革開放」方針への転換によって政治を中心にしていた毛沢東時代と決別をした。それから今日まで、鄧小平時代、江沢民時代、胡錦濤時代、習近平時代を迎えた。この4つの時代において、それぞれの最高指導者は各自の指導理念と政策方針を打ち出しているが、「経済成長優先」という点では一貫して共通している。

鄧小平は、1978年末から「改革開放」の推進により事実上中国の最高指導者となり、国の路線、方針、政策を決定していた。鄧小平の政治理念や政策方針が後に「鄧小平理論」と呼ばれるようになったが、その中心は経済発展を最優先することであった。彼の最も有名な言葉は「発展こそ硬い道理である」（つまり、経済発展こそ争いのない、理に適うものである）、「社会主義段階の最も根本任

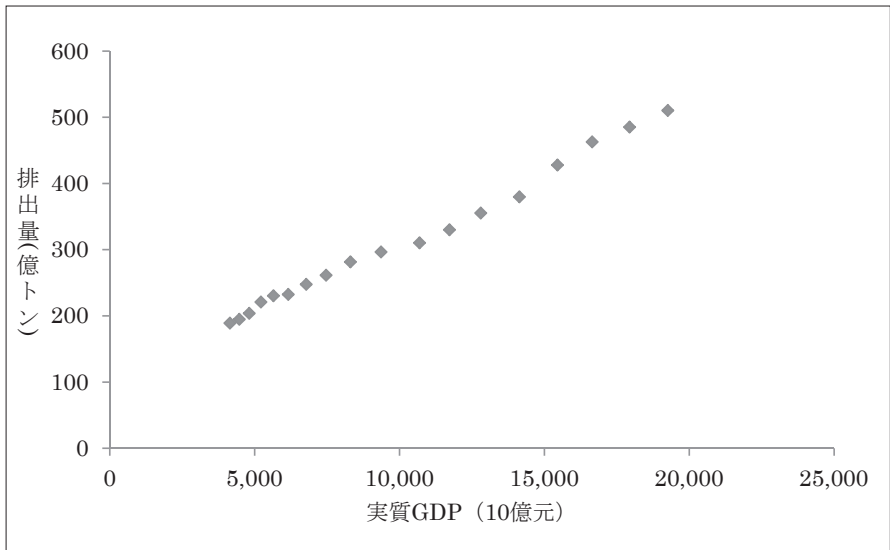
図2 実質GDPと廃水排出量（工業）



出所：『全国環境統計公報』、World Economic Outlook Database, IMF, April 2015より作成。

務は生産力の発展である」（中共中央文献編集委員会（1993）、p.63）。鄧小平は、国民一人当たりのGDPの増大を具体的な経済発展の目標として提出し、党と政府にその目標の実現を強く求めた。例えば、1984年に「1979年の中国の国民一人当たりのGDPはわずか250米ドルであったが、本世紀の末までに4倍増やして1,000米ドルに増やさなければならない」と指示した（鄧（1987）、p.63）。これを受けて、当時の党と政府はまさに経済成長を中心目標にしていた。ところが、経済発展を中心にしてからまもなく環境問題が出現し、「発展か、環境か」という論争が1980年初期に起きた。共産党と中央政府は、1982年に、環境保護を基本国策の1つとして「経済建設、都市建設、環境建設」という「三同時」と呼ばれる方針を打ち出して環境問題への対処を始めたものの（国家環境保護局（1988）、p.6）、実際は、発展途上国である中国にとっては経済発展が最も重要な課題であり、経済発展してから環境問題に対処するしかない、という「先に発展、後は環境」、「先に汚染、後に治理」の認識が支配的であった（李ほか（1997）、p.119、

図3 実質GDPと廃水排出量（生活）



出所：『全国環境統計公報』、World Economic Outlook Database, IMF, April 2015 より作成。

および汪（2011）、p.11）。

鄧小平の後、江沢民は自らの政治理念を「3つの代表論」と名付け、それをもって国を指導した。「3つの代表」というのは、中国共産党は先進生産力発展の代表者、先進文化方向の代表者、中国の最も広範囲の人民の利益の代表者でなければならないという内容であった。経済発展がその中で最も優先的なものとして挙げられ、中国共産党はまず経済発展を中心にしなければならないことを意味している。他方、江沢民時代においては、1998年に発生した長江大洪水をきっかけに、環境問題への意識がかつてないほど高くなり、党と政府は環境問題への対処をかなり強化したものの、江沢民をはじめとする当時の党と政府が一貫して強調したのは、中国は未だ社会主義初期段階にある発展途上国であり、経済発展を常に根本的に至上的な任務としなければならないことであった（江（1997））。

2002年に最高指導者となった胡錦濤は、彼の指導理念「科学的発展観」によって国を治めようとした。胡は、「科学的発展観」の中味として、第一の要は発展

であり、核心は人間を本位とすることで、基本要請は全面協調的持続的発展で、根本方法は各方面・各領域を統合的に考慮、対処することである、とした。「科学的発展観」を貫くためには、「持続可能な発展」や「人間と自然との調和」をはかる必要があることも強調した(胡(2007))。従来と比べると、胡政権は環境を一層重視する姿勢を見せたが、経済成長と環境問題の関係においては、依然として経済成長を第一の要として、GDPを2020年までに2000年のそれより4倍増やし、4万億米ドルに達成し、国民一人当たりのGDPを3,000米ドルに引き上げることを最優先目標として掲げた(胡(2007))。

習近平は、2012年11月に召集された中国共産党第18回全国代表大会において最高指導者に選ばれたが、同時にその党大会において習近平新指導部の施政方針も決定した。それは「五位一体論」と呼ばれ、「経済建設、政治建設、文化建設、社会建設、生態文明建設」を同時に進めていくという内容である(習(2014))。この施政方針により、中国共産党と政府は初めて「生態文明の建設」を経済、政治、文化、社会と同レベルの問題として対処するようになり、環境問題をかつてないほど重要視するようになった。しかし、この「五位一体論」の中でも経済が最優先されており、経済成長優先の姿勢は変わっていない。というのも、同じ党大会で、今後の経済成長の具体的目標を提示して、2020年までにGDPと国民一人当たりの収入は2010年のそれより2倍以上に増やす、としたのである(胡錦濤(2012))。そして、2015年10月の中国共産党第18回中央委員会第5回全体会議で、今後5年間の国民経済と社会発展を策定するための第13次の五カ年計画についての共産党の方針が示された。その中で、「イノベーション、協調、グリーン、開放、共享(共に利益を享受する意味)」という新たな発展理念を打ち出して、グリーン(環境)を一層重視するような姿勢を見せたものの、2020年までGDPと国民一人当たりの収入は2010年のそれより2倍以上に増やすという目標を新たに確認し、強調した(習(2015)、p.23)。

中国共産党と政府は、なぜ一貫して経済成長増大を最優先しているのか。この問題について以下の4つの点を指摘しよう。

第1に、中国共産党と政府は、経済発展を社会主義の正当性と優越性として捉えている。中国が社会主義国である以上、資本主義よりも経済発展を実現しなけ

ればならないとしている。最初に経済優先政策を提唱した鄧小平が繰り返して強調していたのは「マルクス主義の基本原則は生産力の発展である」、「社会主義の根本任務は生産力の発展である」、「貧困は社会主義ではない」ということである(崔(1990)、p.84)。例えば、1987年に彼は次のように述べていた。「われわれは社会主義を堅持しなければならない。しかし、資本主義に優越する社会主義を造るためにはまず貧困な社会主義から脱皮しなければならない。・・・中等レベルの先進国になったら、初めて、本当の社会主義を行ったと言える。社会主義は資本主義に優越していると正々堂々と断言できる」(中共中央文献研究室編(1987)、p.22)。

第2に、中国共産党は経済発展を「一党支配」原則の正当性と優越性としても捉え、「一党支配」原則の成功の指標または根拠として位置付けている。特に「改革開放」以来、中国共産党の指導者たちが繰り返し強調していることの1つは、共産党とその政府だからこそ中国人民を指導して短期間で高度な経済成長を実現させることができている、ということである。例えば、中国共産党創立90周年を祝う2011年7月1日の記念式典で、当時の胡錦濤党総書記は、次のことを力説した。「人民が主人公になった新しい中国を作ったこと、社会主義の基本制度を確立して工業システムと国民経済システムを作ったこと、『改革開放』以後の高度成長に象徴されるように、経済発展を中心とした中国の特色の社会主義の道を開いたことは、中国共産党が成立してから、また、共産党だからこそ、成し遂げた3つの偉業である」(胡(2011)、p.5)、と。

第3に、中国共産党は、経済成長優先を社会安定そして一党支配の安定的基礎に関わる死活問題として捉えている。例えば、胡錦濤は2012年11月に召集された中国共産党第18回全国代表大会において次のように述べている。「経済建設を中心にすることは国を治めるに当たっての要であり、発展は依然としてわが国が直面するすべての問題を解決するための鍵である。経済の持続的で健康な発展を進めることこそ、国家の繁栄富強を固め、人民に幸福安定をもたらし、社会の協調と安定を保つ基礎である野が栄えて発達するための、また、長期安定を維持するための要求である」(胡錦濤(2012)、p.19)。また、高いGDPの必要性については、それを失業者の数そして社会の安定との関係で捉える考え方は中国では一

般的であり、GDPが1%下がると、約800万人の失業者が出て、低GDPは社会の不安定に繋がると理解されている。

第4に、中国で経済成長優先の理由としてよく言われているのは、いわゆる「国情論」である。この理論の趣旨は、中国はまだ発展途上国（すなわち、これが「国情」の現実）であり、経済発展が何よりも中心でなければならないし、経済力を超える投入で環境問題に対処することは非現実で不可能である、ということである（張ほか（2001）、p.238。または、聶（2006）、p.209）。環境問題に消極的な人々だけではなく、環境問題を研究している学者でさえこのような発想をもっている者が少なくない。

以上のように、中国の政治的制度は社会主義国家であるものの、未だ発展途上段階にあるとの認識が、社会主義の優越性あるいは共産党の正当性・優越性を示すために、経済成長を優先させる構造を中国の社会全体に作り出している。環境問題の重要性を認識するものの、経済発展が優先されるのである。

3. 行政的ガバナンス構造と「経済成長優先」

3-1 党の指導

中国では、共産党の「一党支配」（「党の指導」）は憲法にも規定されている最高原則となっており、党の指導範囲は政治、経済、法律などのあらゆる方面に及んでいる。経済に関しては、これまでは、中央政府（主に行政府の「国務院」）が、5年ごとに「国民経済と社会発展の5カ年計画」を作って、経済発展の方向、重点、特に目指すGDPの数値を定めて、それに基づいて経済政策を実施し、経済運営を行うことになっている。しかし、この5カ年計画の内容はまず共産党中央が自らの政治方針、政治理念から定め、中央政府に提示する。中央政府はそれを反映する「国民経済と社会発展の五カ年計画」を具体的に立て、党の最終的認可を得た上で、法的手続きを踏んで正式な計画を確定し、実行に移る⁶⁾。

6) 電力中央研究所（2011）を参照。

3-2 中央と地方、上級と下級との「二面的」関係

中国は法的には「中央集権国家」として定められている。中央と地方との関係においては、日本のように「地方自治」という発想も制度もなく、「地方公共団体」という言い方も成り立たない。それぞれの事務配分についても「関与の法定主義」を取っていない⁷⁾。

中国の中央と地方との関係について、特に「改革開放」以後、共産党一党独裁体制のもとで経済の高度成長をなぜ実現できたかという視点から、それを研究しているものが多い。代表的なものの1つとして加藤弘之の研究が挙げられる（加藤（2010））。加藤は、中国での経済高度成長の要因として、中国の市場経済化を単なる規制緩和と捉えたり、反対に共産党による「開発独裁」が成功の要因と捉えたりすることは、いずれも一面的に過ぎないとして、地方政府と共産党の組織のあり方に焦点を当てて、党中央・中央政府と地方党組織・地方政府との関係と、中央集権的な強い指導と経済至上主義的経済運営の結び付きから成功の要因を見出そうとしている。

確かに、「規制緩和」と「開発独裁」のどちらか一方だけでは、中国の経済成長を説明できない。実は、中国における中央政府と地方政府、または、上級政府と下級政府との関係は外見的・制度的には「中央集権」的または「開発独裁」的であるが、しかし、同時にインフォーマルには「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」である。このように、一見して矛盾のように見えるものの、実際は、両者はうまく両立している、という二面性こそ、中国での中央政府と地方政府、上級政府と下級政府とのガバナンス上の真の関係なのである。この独自のガバナンス構造こそ、経済成長優先を可能にしているし、その是正を事実上難しくしている。

一方では、外見的・制度的に見れば、地方政府はあくまでも中央政府・上級政府の地方（下級）部門である。その管轄地域で共産党中央・中央政府の要求することを実行する立場にあり、中央政府が党中央の建議・指示に基づいて制定した「国民経済と社会発展の五カ年計画」に対しても、法的なものとして、または、

7) 前掲注6、p8を参照。

中央・上級の指示・命令として忠実に実施しなければならず、「中央集権的・開発独裁的」になっている。地方政府が確実に党中央・中央政府の理念、方針、指示、命令を実施させるための保障として、党中央・中央政府は、地方の主要な責任者（幹部）の人事権を常に掌握し、党中央・中央政府の理念、方針、指示、命令をどこまで忠実に実行し、どこまで成功したかを、「政績」として、政治的に判断したうえで、昇進させるかどうかを決める。「政績」判断の公式な基準として、党中央・中央政府による政治的信頼度のほかに常に在任中の経済成長の実績が挙げられている。近年になって、担当地域での治安、腐敗、環境状況などをも「政績」判断の指標にしようという動きが出ているものの、経済成長が依然として最も重要な基準として重視されていることには変わりはない。そのうえ、評価の仕方においても、経済成長は常に「政績」をプラスに評価するための指標として、昇進を促進するために働いている。治安、腐敗、環境はマイナスに評価するための指標として、何か大きな問題が発生した時に例外的に責任を追及するために用いられる。つまり、経済成長は常に「正」の評価基準であるのに対して、治安、腐敗、環境などは例外的な「負」の評価基準である。言い換えれば、経済成長は常時的「昇進評価」であるのに対して、治安、腐敗、環境などは例外的「問責評価」である。そのために、治安、腐敗、環境などは幹部の「政績」評価の対象にしたからと言って、経済成長が主な評価指標であることには変わりがないのである⁸⁾。

しかし、他方では、インフォーマル的に見れば、中国の地方政府は地方自治を実施している国々のそれよりも、「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」である。国有資源の事実上のコントロール、国有経済の事実上の管理、多くの許認可権限の事実上の行使などにより、従順な地方政府というよりはむしろ「強勢の地方政府」に事実上なっている（丁ほか（2010）、p.136）。しかも、地方政府は下級であれば下級であるほどこのような傾向が一層強くなっている。まず、数多くの地方党・地方政府の幹部・公務員の中で、党中央・中央政府または上級党・上級政府によって人事権を把握されているのはわずかに数人の主要な責任者だけである。主要責任者以外のほとんどの幹部・公務員は、地元の「幹部・公務員」と

8) 聶（2006）、p.174を参照。

して、その評価、昇進などがすべて地元の中で行われており、中央また上級とは直接関係しない。そのため、地方においては、独自に行動し、地元ならではの裁量権を行使することが常に可能である。次に、中国では、中央政府と地方政府の間では、財政関係上、「分税制」が実施されている。地方政府の地元での税収は一定の比例で中央政府または上級政府と分かち合う。地元での企業が多く、税収が多ければ、地元の政府の財政もよくなる。地方政府には、環境よりも経済成長を追求し、それによって税収を増やし、地元の財政をよく、大きくする動機が常に存在している。最後に、党中央・中央政府または上級党・上級政府による地方党・政府または下級党・政府の主要な責任者への「政績」評価について、最近になって、上からの一方的な評価だけではなく、下からの評価、つまり地元の幹部や民衆やメディアなどの評価をも対象とするようになってきている。これによって、地元の主要な幹部・責任者は地元への視点、地元への配慮をせざるを得なくなっている。このように、インフォーマル的には、中国の地方政府・地元は「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」と言えるが、これは現代の特徴だけではなく、歴史的なものでもある。中国研究の中では、「皇帝の権力は県までしか到達できない」という主張がかつてあった。いまでも「政府失霊現象」（政府はそのガバナンスが効かないという意味合い）という指摘がある（聶（2006）、p.205）。つまり、過去の歴史においても現代においても、中国の地方政府・地元（特に県以下の政府・地元）は事実上「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」なのである。しかも、「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」特徴の方向性は、まず人々が豊かになること、地元の財政を増やすことであり、何より経済成長を目指すことである⁹⁾。

以上のような中央政府と地方政府のガバナンスのもとでは、「経済成長優先」というのは、「中央集権」・「開発独裁」というメカニズムを通じて推進される党中央・中央政府の姿勢だけではなく、同時に「超自治的で非集権的」または「超

9) 例えば、丁ほか（2010）は、地方政府の「経済成長優先」の動機について次のように指摘している。中国の殆どの地方政府の財政は事実上100%以上地元の企業の納税によるものであり、地元の経済を何よりも発展させて、その中から税源を増やすことは、地方政府が公共サービスなどの政府機能を果たすための根本前提である、と。丁ほか（2010）、p.136を参照。

規制緩和的」を特徴とする地方政府・末端社会の志向にもなっており、いわば「上から」の目標でもあれば、「下から」の目標でもある。「中央集権」・「開発独裁」の党中央・中央政府と、「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」地方政府・末端社会とは、出発点が違い、矛盾しそうに見えるものの、「経済成長優先」という点では一致しているのである。逆に、「環境保護」という点では、近年、党中央・中央政府は、経済成長優先を維持しながらも、かつてよりそれを一層重要視する姿勢に転じているが、その姿勢転換の効果はなかなか地方政府にまで反映されず、多くの環境保護措置が地方では有効に実行されていない（聶（2006）、p.174）。つまり、「環境保護」においては、「中央集権」・「開発独裁」の党中央・中央政府と、「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」地方政府・末端社会とは二元的ないし衝突的關係にあり、地方政府・末端社会は環境保護に対して依然として「超自治的で非集権的」または「超規制緩和的」にとどまっており、環境を重視する党中央・中央政府の姿勢には同調していない。ここには、中国の環境問題改善の困難さ、特に最近になってますます顕在化している郷鎮企業（中小企業）による環境破壊・水汚染多発の原因が潜んでいる。

3-3 環境行政機関の二次性

1979年まで、水環境・水汚染を含む環境問題を担当する正式な組織・機関は、中国政府にはなかった。1979年に制定、実施された『中華人民共和国環境保護法（試行）』（以下、「中華人民共和国」は省略する）により、初めて政府内部において環境保護を担当する組織・機関を設置するようになった。それに基づき1982年に、中央の行政府たる国務院にその1つの部（日本では省）である「城郷建設環境保護部」の一部門として「環境保護局」が設立された。1984年になって「国家環境保護局」に名前を変えた。1988年には、「城郷建設環境保護部」から離れて、国務院に直属する「国家環境保護局」として設立された。しかし、「国家環境保護局」は、省レベルの「城郷建設環境保護部」の一局より国務院に直属する「局」に格上げされたものの、依然として他の省より低い位置にあった。1998年になると、環境問題により有効に対処するために、「国家環境保護総局」に格上げされた。さらに、2008年になり、ようやく他の部と同格の「環境保護部」に

昇格した。このような組織変遷の大きな原因は、環境保護を担当する部門の政府での位置付けが低いことで、独立して環境問題への監督管理の役目を果たすことが難しいことであった（国家環境保護局（1988）、p.156）。言い換えれば、政府の中では、環境保護機関は「二次的」存在であるために、政府全体または他の政府機関との関係で対等にまたは独立に環境問題に対処できない立場にあることである。

水質・水環境の管理に関しては、川、湖などの地表水の利用を担当する「水利部」が建国直後設立されたものの、その目的はあくまでも水資源の利用であった。流域水資源の保護を目的とする部署として最初に現れたのは、1970年後半の「流域水資源保護局」であり、「水利部」の一部門として設立されたのである。1983年になると、「城郷建設環境保護部」と「水力部」は共に、「流域水資源保護局」に対して「二重指導」を実施することにした。1984年に「城郷建設環境保護部」の一局としての「環境保護局」が設立されたことにより、環境保護機関として初めて流域水資源の管理に対して業務上の指導が認められるようになった。1996年に行われた「水污染防治法」の改正により、環境保護局は、地表水の管理から地下水の管理に対しても業務上の指導をできるようになったが、水汚染の防止に対しては依然として「二重指導」体制であった。具体的に担当する機関は依然として「水利部」であり、環境保護局ができるのは業務指導だけであった。1998年になって、「国家環境保護総局」の設立に伴って、環境保護局は流域水管理の「二重指導」体制から撤退して、業務も水質・水環境の全面管理から水汚染の測定と監督だけに徹するように縮小された。2006年になると、国家環境保護総局は、華東、華南、西北、西南、東北という5つの環境保護監督センターを設けて、区域的または流域的水汚染の測定、監督および防止を含めて、所管地域での環境法規の実行状況、複数の地域・流域の汚染紛争の処理、重大な環境破壊事件の調査などを任務としていた。2008年から、「環境保護総局」から「環境保護部」への昇格に伴って、水汚染物質排出審査許可権が環境保護機関に付与されるようになった。さらに、2008年に改正された「水污染防治法」により、違反者に対する一定の行政処分権を環境保護機関に委ねられた（片岡（2010）、p.218）。2015年4月に国务院は「水十条」（『水污染防治行動計画』、2015年4月2日発布）と呼

ばれる通達を出して、農村での污水处理を含めてすべての水汚染に対し、環境保護機関が先頭に立ち、政府の多くの他の部門の参与の下で対処すると定めた。このように、中国での水質・水環境管理体制は、従来の「多龍治水」から現在の「一龍主管、多龍参与」に変わっており、環境保護機関が先頭となり、水利、建設、農業などの他の多くの部門が関与するようになっているが(王ほか(2013)、p.18)、その背後にあるのは、依然として、水質・水環境の管理においても、環境保護機関は完全に独立に権限を行使し、業務を遂行する体制にはない、ということである(王(2015))。

中国の環境保護機関は、その位置付け・権限が変遷しているものの、終始、行政的ガバナンス構造の中で「二次的」存在に徹している。水質・水環境の管理を含む環境保護問題で、政府の主要な責任者や他の政府機関から常に経済成長やGDPなどの口実で牽制、制限を受ける立場にあるのである。すなわち、「環境保護部門の指導者の昇進は地元の主要な責任者が彼らに対して『満足』しているかどうかにかかっている。環境保護機関の行政費用は主に汚染を排出している企業への排污費徴収に頼っている。このような生存環境の中では、環境保護部門は地元政府の『政治的経済的需要』に対して積極的に協力することによってこそ客観的に『生存』できる」(中国社会科学院環境与発展研究中心(2001)、pp.38-39)のである。

4. 水質管理体制と「経済成長優先」

4-1 中国の水質管理体制

中国では、水質管理に関する法制度が整備されており、その主なものは、表1の通りである。そのいくつかの制度について、詳しく見ておこう。

水資源の全人民所有制と国家所有制については、両者は同じものとして解釈されている。具体的には、行政府たる国務院が全国範囲で国家を代表して水資源の所有権を行使する。そして、国務院の委任を受けた各地方の行政府はその管轄範囲内で水資源の所有権を行使するのである。

国務院と各地方行政府は、水資源の所有権を行使するに当たって、従来は、全人民所有製の組織または集団所有製の組織に水資源を使用させることができると

表1 水質管理のための諸制度・諸政策

諸制度・諸政策	内 容
水資源の全人民所有制と国家所有制	水資源などの自然資源は、国家所有で、すなわち全人民所有である(憲法第9条)。水資源は地表水と地下水を含む(水法第2条)。
取水許可制と有料使用制	国家は水資源に対して取水許可制と有料使用制を実施する。但し、農村集団経済組織及びその構成員は農村集団経済組織の溜池とダムの中の水を使用することは例外である。国务院水行政主管部门は全国の取水許可制と水資源有料使用制を制定、実施する(水法第7条)。
「開発者は保護を、受益者は補償を、損害者は修復を」(「誰開発誰保護、誰受益誰補償、誰損害誰修復」)政策	水環境・水質の管理を含む環境保護に関して、経済開発者は経済開発を行うと同時にそこでの環境保護の義務をも負わなければならない。環境保護から受益をしている者はそれに対して補償しなければならない。環境に害した者はそれを回復させなければならない(国家環境保護総局「関于開展生態補償试点工作的指導意見」環發[2007]130号)。
「三同時」制度	1970年代後半から始まった制度であり、水汚染を引き起こすような工場などの生産施設の建設に当たって、同時に水汚染を防止するための施設も作らなければならない。水汚染防止施設は工場施設の設計と同時に設計し、工場施設の施行と同時に施行し、工場施設の使用開始と同時に使用開始しなければならない(環境保護法第41条、水污染防治法第17条)。
総量コントロール制	中国では、水質管理に関して2つの総量コントロール制が確立されている。1つは、水資源に関してその年度使用量に対する総量的コントロールである(水法第47条)。もう1つは水汚染を防止するための重点汚染物質排出の総量コントロール制である(水污染防治法第9条、第18条)。
汚染物質排出許可制	水体に直接または間接に工業廃水と医療廃水及びその他の、規定により許可を受けてから排出できる廃水、汚染水を排出する企業または事業体は、汚染物質排出許可証を取るべきである(水污染防治法第20条)。手続きについては水污染防治法第21条が定めている。
汚染物質排出費用徴収制	水体に直接に汚染物質を排出する企業、事業体または個人経営者は、排出される水汚染物質の種類、量及び汚染物質費用徴収基準に従って汚染物質排出費用を納めなければならない。また、徴収された汚染物質排出費用は汚染の防止だけに使用しなければならない(水污染防治法第24条)。
排出基準遵守の義務制と違反強制処分制	環境保護法の規定によれば、領域内ではすべての組織、団体、個人は法律や規定などで定めた汚染物質排出の基準を守る義務があり、環境上の損害をもたらした場合は、法的責任を負うとしている。
生態保護補償制度	環境保護法は、2014年改正で初めて正式に「生態保護補償」制度を規定した(第31条)。同条は、国家が生態保護補償制度を設けて、それを健全なものにするとしてうえで、中央政府が生態保護補償に関する財政移転を強く支持する。

注) 筆者作成。

解釈されていたが、特に2002年に実施された水法では、「国家は組織と個人が法に基づいて水資源を開発、利用することを奨励し、その合法的権益を保護する」という規定に変わり、全人民所有制の組織と集団所有制の組織に限らず、すべての組織と個人は、国务院と地方政府の許可があれば、法に基づいて水資源を使用することができることになった。

現在、中国では水資源の権利性質について大きな論争が起きている。理論上、水資源は全人民所有または国家所有としているが、両者は同じなのか。たとえ両者が同じであっても、その使用権はどこまでなのか。使用権を獲得した組織と個人はそれをさらに譲渡、転換できるのか等の問題がある(水谷ほか(2007)、p.125)。また、日本での「水利権」から示唆を得て、「水権」という概念が使われるようになってはいるものの、その性質や意味は定かではない。そのために、水資源・水質の管理体制にも影響している。例えば、中国の一部の地域で導入されている「流域生態補償」について、生態補償は流域の「何」に対する補償なのかが問題となっている。水資源は全人民所有・国家所有であるので、補償は流域の水資源「所有」に対する補償でありえない。結局、現在の中国の法律では「流域生態補償」という言葉は使われず、代わりに「生態保護補償」または「生態効益補償」が使われている(秦ほか(2013)、p.11)。「生態補償」とは、流域が水資源の生態を保護していること、または水資源の生態上の効果・利益を維持していることに対する補償として理解されている。いずれも水資源の所有に絡む補償ではないとされている。

2つの総量コントロール制については、まず、水法第47条が年度使用量に対する総量的コントロール制を定めている。これによって国家は、水使用に対する総量コントロールと標準管理との結合制度を実施している。具体的には、国务院の経済発展計画部門と水行政部門が共同で、国家の経済発展の目標、川、湖などの地表水と地下水の状況などから、全国での取水量を設定して各地方へ標準として配分し、各地方は配分された範囲内で当該地方での取水量を定める。そして、取水を必要とする関係企業などに配分する。

水汚染を防止するための重点汚染物質排出の総量コントロール制は、環境保護法、そして、水污染防治法によって確立された制度である。水污染防治法第18

条により、国家は重点水汚染物質排出に対して総量コントロール制を実施する。具体的には、國務院（主に經濟發展計画部門、水行政部門、環境保護部門）が「重点水汚染物質」を指定し、排出総量の削減と抑制を図るために全国での年間排出量の上限を設定した上で、各省、直轄市、自治区に対して配分する。さらに管轄内の県、市などに配分し、配分を受けた県、市などは重点水汚染物質を排出している企業などに配分する。企業などは配分された「量」の範囲内での排出しか認められない。基本的に、各省、直轄市、自治区は当該地方での水汚染物質排出量が配分された「量」を超えた場合はそれを削減し、超えていない場合はその「量」範囲内で重点水汚染物質を制限、抑制するというものである。

汚染物質排出費用徴収制については、現行の水污染防治法第24条によって定められている。この規定に従うと、水汚染物質を排出すれば、それが国家の定めた排出基準に達しているか否かに関わらず一律に費用徴収の対象となる。しかし、かつての「汚染物質費用徴収」はその対象が基準を超過した部分だけで、基準に達している汚染物質(主に廃水)の排出は費用徴収の対象外であった。1993年以降、特に1996年になってから、費用徴収の対象は基準を超過した部分から基準を満たした排出までに広げられた。なお、企業、事業体または個人経営者は排出汚染物質費用を払った場合でも、基準を超えた汚染物質の排出に対してその処理に責任を負わなければならない。

排出基準遵守の義務制と違反強制処分制については、基準などに違反して刑法上の犯罪になった場合、司法の対象になる。まだ犯罪となっていない場合には、行政処分の対象となる。違反者に対して、違反事由により、期限付き是正命令、期限付き撤去命令、罰金などを県レベル以上の政府の環境保護部門が言い渡すことができる。生産停止、強制撤去などのより強い処分は、県レベル以上の政府の環境保護部門の提議により県レベル以上の政府全体が行う（片岡（2010）、p.220）。

4-2 中国の水質管理体制の問題

上述したように、中国は水質に関して既に多くの制度と政策を設けて一定レベルの水質管理体制を整えている。しかし、その中でも「經濟成長優先」が依然として可能である。

まず、法律上、環境保護部門が環境・水質管理対して監督管理機関となっているが、それ以外に実質的に関わりを持つ多くの政府機関が存在している。例えば、経済と社会の発展と目標を立案、企画することを主な権限としている「国家発展と改革委員会」、川、湖などの利用と管理を主な権限とする「水利部」、港などの水質管理をもその職権とする「交通運輸部」、農村や農業の環境問題や草原や漁業に関わる環境問題をも職務としている「農業部」、飛行機や列車や自動車などの交通手段などによる廃水や廃棄物の排出を管理することも業務としている「公安部」、「民航総局」、「鉄道総局」、土地、鉱山、海洋の環境問題をも職務としている「国土資源部」、森林や国立公園の環境や水質を管理する「国家林業局」、都市の建設企画や都市部での環境、水問題をも職務としている「住房和城郷建設部」、医療関係に関わる廃水などの管理をも職務としている「衛生部」、国家予算を担当し、環境問題に対する財政予算の配分をも職権としている「財政部」、等々である。このように、環境保護・水質管理に関わりを持つ政府機関は実に多い。多くの政府部門の中で、水質管理に当たって環境保護・水質保護を第一に優先する目的を持って権限を行使し、行動するのは、先述した政府の中でも弱い立場にある「二次的存在」の環境保護部門だけである。より上位の他の政府部門にとっては、環境保護・水質管理はあくまでも経済発展、そしてそのための資源利用に伴う二次的視点または職務に過ぎない。例えば、政府の中で「小国務院」と呼ばれる一番大きな存在である「国家発展と改革委員会」と各地方政府の「発展と改革委員会」は、重点汚染物質排出の総量コントロールの主な担当者として行動しているが、その委員会の第一の職務は何よりもまず経済発展の目標設定やその実行推進である。どれぐらいの総量を設けて、それぞれの地方や産業に配分するかは、まずは経済発展の目標の実現という視点の中で対処される。つまり、経済発展を優先し、次いで環境保護・水質管理が考慮される。

要するに、現行の水質管理体制は、政府機関の関係、職務状況から見て、環境保護機関を中心にした環境保護・水質保護の統合的管理体制の優先というよりはむしろ、環境保護・水質管理以外の職務を主な職務とする他の政府機関を主にした、依然として経済成長を優先する分散的管理体制にとどまっているのである。

次に、水質管理体制の中の諸制度は、その運用、実施の多くの場合において、

経済成長優先から制限、影響されている。その1つとして挙げられるのは汚染物質総量コントロール制である。中国の汚染物質排出の総量コントロール制度は、すべての汚染物質を総量コントロールの対象としていない。総量コントロールはあくまでも「重点水汚染物質」の総量コントロールにとどまっている。「重点水汚染物質」に限定しているのは、汚染物質の種類を多くすると経済発展に支障が出てくることを恐れているからと考えられる。そのため、環境汚染にとって重要な汚染物質のすべてが必ずしも総量コントロールの対象にはなっていない。例えば、水汚染の場合、全窒素、全リン、重金属は主要な汚染物質ではあるが、2015年4月の時点ではまだ総量コントロールの対象とされていなかった。しかし、同年4月に公布した国务院の「水十条」で、「水環境の質に目立つ影響を及ぼしている全窒素、全リン、重金属などの汚染物質を選んで、流域、区域汚染物質排出総量のコントロール約束指標の体系の中に納めるように検討する」として、ようやく総量コントロールの対象にするようになった。また、水質管理体制の諸制度の運用、実施について、特に地方レベルでは、経済成長優先という姿勢により、様々な問題が起きている。例えば、汚染物質排出費用徴収制は制度として実施されているが、汪（2011）はそれが機能しているかについて疑問を示している。なぜならば、環境保護部門が確認する汚染物質の種類、量は排出企業によって自己申告されるものであり、申告されたデータの信頼性、確実性、利用可能性が極めて悪いからである（汪（2011）、p.101）。また、一部の地方政府は、企業誘致（「招商引资」¹⁰⁾）のために汚染物質費用徴収の免除や減額といった各種優遇策を採用し、「汚染物質排出費用の徴収に不正常的な状況を絶えず作り出している」（汪（2011）、p.104）のである。

最後に、現行の水質管理体制自身は制度として経済成長優先を許す仕組みになっている。これを最も反映しているのが、環境法規違反者（企業など）に対する行政処分の課し方である。現行の環境保護法及び水污染防治法によれば、汚染物質の違法排出などの環境法規違反者に対して、期限付き是正命令、期限付き撤去命令、罰款（過料）、生産停止、強制撤去などの強制処分はできるが、その中で、

10) 投資誘致の意味。

(県レベル以上の)環境保護部門に賦与された処分権は、すぐに生産活動・営業活動に大きな影響を及ぼさない期限付き是正命令、期限付き撤去命令、罰款(過料)だけである。生産活動・営業活動には大きな影響を及ぼすより重い処分である生産停止、強制撤去などの処分権は、県レベル以上の政府全体にある。しかも、そのときの処分基準も不明確であり、常に政治的裁量に基づいて判断することが可能である(片岡(2010)、pp.220-221)。この場合、政府が最も気にするのが、地元の経済発展に対する影響である(本稿第1節3-2も参照)。

第2節 水汚染と中国の市場、企業の関わり

水汚染を含む中国の環境問題と中国の市場、企業の構造との関係についてすでに多くの研究があり、様々な視点からその解明が試みられている(例えば、薛ほか(2002)、p.103)。しかし、次の諸側面は、中国の水汚染などの環境問題の解明にとって重要であるものの、これまで十分に検討されているとは言い難い。

1. 「社会主義市場経済」再考

周知のように、中国共産党と政府が、1949年の「中華人民共和国」の成立時に導入、実施した経済体制は、いわゆる「社会主義計画経済」である。しかし、このような「社会主義計画経済」を長らく実施した結果、中国経済は長期的停滞を経て、崩壊の瀬戸際に瀕するようになってしまった。そこで、社会主義計画経済を固持していた毛沢東が亡くなった2年後の1978年に、鄧小平を中心に、「改革開放」政策を打ち出して、従来の社会主義計画経済からの路線転換を図った。

路線転換のプロセスは、まず、1984年10月に召集された中国共産党第12期全国代表大会第3回中央委員会全体会議において、「経済体制の改革に関する決定」が採択されて、従来の「社会主義計画経済」を「社会主義商品経済」に改革するように決定した。流通領域での商品化を認めるだけでなく、市場の形成、存続を積極的に促進するように党と政府に要求した(加々美(1993)、p.19)。同時に、事実上私有制である「个体経済」の存在、発展をも認め、奨励するようにした。そして、1992年10月に召集された中国共産党第14回全国代表大会において、「社会主義商品経済」から大きな一歩を踏み出し、中国の経済体制の改革目標が「社

会主義市場経済」であることを公式に決定した。それを受けて、1993年11月に召集された中国共産党第14次全国代表大会第3回中央委員会全体会議において、「社会主義市場経済の建設に関するいくつかの問題についての決定」が採択され、2010年までに「全面的に社会主義市場経済の建設を実現する」ことを目標とした。同時に、「一部の人々を先に豊かにならせる」という方針も打ち出し、私有化も全面的に認め奨励するようになった。

中国の「社会主義市場経済」は、共産党の一党統治が硬く堅持されるように、政治的には社会主義である一方で、経済的には資本主義である、と一般的に解釈されている。しかし、「政治は社会主義で、経済は資本主義である」という二分化した理解は、「社会主義市場経済」の政治面を適切に捉えているものの、その経済面、つまり、中国の市場経済の特徴を必ずしも十分に示しているとは言えない。現在の中国の「市場経済」は、政治面において共産党統治ということを前提としているだけでなく、経済面においても共産党統治を前提としているのである。この点が、他の資本主義の国々の市場経済とは大きく異なる。

まず、先述したように「改革開放」以後の中国では、市場経済の前提である私有制の承認、確立、拡大はすべて共産党とその政府による強力な政治権力の行使によって実現したのである。すなわち、自然発生的というよりは政治的で人為的なものである。また、経済体制としての伝統的計画経済から現在の市場経済への移行も自然発生的ではなく、共産党とその政府が強力な政治権力を使って政治活動の一環として人為的に行ったものである。そのために、移行後の市場経済は依然として強い政治性と権力性を有しており、完全に自然発生・自然形成された市場経済より政治権力・国家権力への強い依存性を見せている。さらに、市場経済が導入された後でも、土地、川、湖、鉱山などの重要な資源あるいは市場競争の基本要素などは、依然として国有化が堅持されており、中央政府と地方政府はその実質的な所有者としてそれらを所有、管理している。そのために、市場経済であっても、共産党と政府は、他の資本主義の国々のように市場に対して許認可やその他の政策的調整を行えるだけでなく、重要な資源・基本要素の所有者と管理者としても市場競争に臨んでおり、市場に対して計画経済の時代ほどではないものの、依然として強力な権限を持っているのである。

要するに、現在の中国の「社会主義市場経済」という経済体制の下での「市場経済」は、他の資本主義の国々における自然発生・自然形成されたものではなく、かつ純粋に市場競争原理に従って動く市場経済ではない。依然として政治・権力を中心とした、非市場競争原理が大いに作用する政治的で人為的な市場経済にとどまっている。党と政府、政治と権力は常に市場の主導権を握っており、競争の結果・競争の勝敗は、常に党と政府、政治と権力そのもの、またはそれとの関係にかかっている。そのために、中国の市場経済の下では、水汚染を含む環境問題は、単に経済問題・市場問題として純粋な市場原理に従って対処されることはない。どのように対処するか、または有効に対処できるかは、何よりもまず党と政府、政治と権力の姿勢にかかっている。

2. 中国企業の類型と水汚染

「改革開放」以後、市場経済・自由競争下での「企業」が現れ拡大してきた。しかも、これらの企業は一様ではない。市場経済・自由競争との関係で、いくつかの類型に分けることが可能である。それぞれの類型に属する企業は、事実上異なる競争環境に置かれており、その直面している競争環境の違いにより、水汚染を含む環境問題との関わり方も変わっている。

まず、従来の社会主義計画経済時代の国有企業は、「改革開放」以後、特に1990年代後半から社会主義市場経済への移行に伴って2つの異なる道を辿った。党・国家・政府にとってそれほど重要な存在ではなく、市場経済になかなか馴染めず、利潤を上げられない国有企業は、「社会主義市場経済」導入後、事実上見捨てられ淘汰された。しかし、党・国家・政府にとって重要な存在として、政府の全面的な支援を得ながら、改革を行い最終的に社会主義市場経済に適合できる国有企業が多く現れた。石油などの重要な資源を扱う企業、通信や鉄道、航空などの重要なインフラを扱う企業である。中国での市場経済の最も重要な担い手として競争を展開する一方、国有企業の性質を維持しながら、国・政府から多大な援助・特権を与えられた。このような国有企業は、常に有利な競争環境に置かれており、業界の独占さえできる。利潤を容易に獲得するだけでなく、「暴利」を得ることもできた。そのため、2000年代に入り、国有企業の特権や暴利を問

題視し、それらの制限、削減を求めて、国有企業と民間企業の平等化を要求する議論も起きた。このような国有企業にとっては、水汚染などの環境問題で資金の投入や環境基準の遵守などを通じて政府に協力しても企業運営・利潤追求にさほど支障はない。中国では、環境基準をよく守り、汚染物質排出課徴金（排污費）などの費用支出に最も積極的であるのが、主に国有企業であることはまさにこうした背景がある（薛ほか（2002）、pp.64-65）。

次に類型される企業は、「改革開放」以後、特に「社会主義市場経済」の推進により現れた大量の民営企業である。その多くは大企業にまで成長し、社会主義市場経済の重要な部分をなしている。しかし、このような民営企業は、中国経済において重要な地位を占めるようになってはいるものの、その経営環境は、多くの特権を与えられている国有企業とは大きく異なっている。市場の熾烈な自由競争に完全にさらされており、国有企業のように「暴利」を容易に得ることは勿論、通常の利潤を上げることさえ難しい。中でも、全国規模ないし国際的企業に成長する企業は、水汚染などの環境問題に対して積極的に対処する十分な余裕がある。しかし、より多くの民営企業は十分な利潤を上げることができず水汚染などの環境負荷を背負うことに躊躇せざるを得ない。例えば、中国ではかつて、水汚染を含む環境汚染問題に対処するために「汚染税」を導入しようとする方針が提示されたが、結局、民営企業の一致した強い反対に遭い、最終的に実現することはなかった（聶（2006）、p.111）。反対の最も大きな理由として挙げられたのは、企業に対して一律に汚染税を科すことは、企業経営のコストを増大させ、経営環境を悪くし、企業の負担を過重にしてしまう、ということであった。

最後の類型は、「改革開放」以後、中国の経済発展を下から支えた村や町をベースにしている大量の中小企業・郷鎮企業である。これらの中小企業・郷鎮企業は、国有企業または普通の正規民営企業とは違ういくつかの独自の構造を持っており、水汚染などの環境問題との関係でも独自の関わり方をしている。第1に、これらの企業は地元の「地縁」と親族などの「血縁」で構成、経営されることが多い。地元の人々、地元の政府、特に政府で仕事をしている公務員の一部とは、ただの企業と社会との関係、政府と企業との関係ではない。それ以上に「地縁」上または「血縁」上の関係である。同時に、経営側と労働者側との関係も、普通の労使

関係以上に「地縁」上の同郷関係または「血縁」上の親戚関係にある。そのために、水汚染などの環境問題に対して、企業の利潤を優先するという利益上の一体性・仲間性は、地元の人々、地元の政府、郷鎮企業経営者、その労働者の間で強くて固い。第2に、これらの中小企業・郷鎮企業は、多くの場合、地元の個人による小口の出資で設立された小規模なものであり、その業務の殆どが正規の企業や大企業の下請けを行うものである。企業・経営自体がより厳しい競争環境に常にかかっている一方、企業の経営状況は直接個々の個人やその家庭生活に関わっており、死活問題となっている。利潤をあげることが普通の企業以上に必要性和緊迫性を常に有しており、水汚染などの環境問題は利潤の前に後退させられる。第3に、これらの中小企業・郷鎮企業は、規模が小さく、下請けの立場にあり、その経営状況が市場の変化に直結し、その変化からすぐに影響を受ける。長期的に安定した企業として存在することは難しい。「新設から倒産」そして「倒産からまた新設」を繰り返し、水汚染を含む環境問題に対して長期的に対処する意欲も能力も欠ける場合が多い¹¹⁾。

こうした状況の中で、中国政府が水汚染などの環境問題への対処を強化するにつれ、近年においては、国有企業や民間大企業による水汚染は増加していない。ないしは減少する傾向にさえある（前掲第1節の図2を参照）。他方、中小企業・郷鎮企業による水汚染は増加し、都市化に伴う生活用水による水汚染、そして農業での過剰な肥料使用による水汚染と共に中国の水汚染の主な原因になっている（王ほか（2013）、pp.21-22）。中小企業・郷鎮企業による水汚染の増加は、まさに先述した中小企業・郷鎮企業の構造と市場経済・自由競争がもたらした経営環境から起きているのである。

3. 政府と企業との一体性と水汚染

中国の「社会主義市場経済」において、政府、市場、社会共同体（消費者など）の三者の関係は、政府こそ最も強い存在である。政府は、常に決定的な立場であり最も大きな役割を果たしている。しかし、政府が三者の中で最も強い存在であ

11) 薛ほか（2002）、pp.161-162を参照。

ると同時に、政府と企業との間での強い一体性・利害一致性があることも中国における政府、市場、社会共同体の三者関係の特徴である。このような一体性・利害一致性は特に水汚染を含む環境問題において一層顕著となっている。

党と政府は、「改革開放」以後、経済成長を、経済目標だけではなく政治的目標としても高く掲げて、その実現を強力に進めてきた。この目標を達成するためには、強い政府であっても政府以外の市場・企業に頼らざるを得ない。また、現在の中国の財政システムにおいては、地方政府の財政収入や支配できる財政は、主に地元の企業からの税収入などである。地元の企業が成長すればするほど自身の財政規模・支配できる財政も大きくなる。経済成長は、地方政府の財政状況に直結しているのである。そのために、政府、特に地方政府は、経済成長に有利であれば、水汚染などの環境問題において市場・企業に譲歩する動機も必要性も十分にある。実際に、地方政府が地元の経済成長を追求するあまりに、市場・企業に対して水汚染などの環境問題を犠牲にする現象が多く見られているが、その理由として、「15小」¹²⁾と呼ばれる企業の利潤は地方経済の主要な指標であり、地方政府の財政収入計画、郷鎮企業発展計画、脱貧困計画、さらには銀行の貸付回収計画までもがこれらの企業利潤に依存しているからである（中国環境与發展国際合作委員会編（2006）、p.12）¹³⁾。

他方で、先述したように「社会主義市場経済」の下では、政府は強い許認可権を握っているだけではなく、市場・企業にとって最も重要な土地やその他の主要な資源などをもコントロールしている。企業経営にとって政府との関わりこそが鍵となる。また、その経営が成功するかどうかは、何よりもその利潤を頼りにする政府の協力にかかっている。政府からの強い協力を得るための主な方法は、経済成長を追求し最大限の利潤をあげて、税金を政府に納め、政府、特に地方政府の財政を支えることである。それができれば、政府、特に地方政府からの経営上の協力が得られ、さらに利潤をあげられる。このような「よい循環」が企業にとって最も望ましい経営方式（モデル）になるのである。

12) 15種類の汚染企業。

13) 結果的に、「15小」を閉鎖させる計画を執行することは大変難しく、繰り返し（閉鎖された後また復活する）も多い。

中国においては、水汚染などの環境問題よりもむしろ「経済成長・利潤向上」という点で、政府と企業とは強い一体性・利害一致性を有しているのである。一部の企業、特に多くの中小企業・郷鎮企業が、水汚染などの環境保護制度を守らないにもかかわらず、管轄の政府から営業の許可を得て実際に生産を始められるのは、あるいは生産を続けられている主な原因は、まさに、政府と企業との間に存在しているこの一体性・利害一致性によるものである。汪（2011）の指摘によれば、一部の地方政府は、利潤の多寡で企業に対する協力姿勢を決め、利潤を多く上げていけば、水汚染などの環境問題を引き起こしているにもかかわらず、その企業を地元の「重点保護企業」として指定して手厚く保護している（汪（2011）、p.249）。中国では、環境保護の法律がなかなか遵守されず、環境法の「執行難」という現象が特に地方レベルで突出している。その主な原因は、政府と企業のこの一体性・利害一致性にある。

第3節 水汚染と中国の市民社会、共同体の関わり

欧米や日本では、「政府、市場、共同体」という枠組みの中で、特に市民社会・共同体を重視し、その役割を強調することで、水汚染などの環境問題へより効果的に対処しようとする理論と実践がある。中国でも、市民社会・共同体・NGOなどが水汚染などの環境問題の解決の鍵になるとして、それらをより重視し、より多くの関わりを持たせれば、水汚染などの環境問題は一層容易に解決できる、という主張が起きている（例えば、中国社会科学院環境与発展研究中心（2001）、汪（2011）、胡若隱（2012）、Bao（2012））。しかし、欧米や日本の単純な模倣では、水汚染などの環境問題を解決することは難しい。なぜなら、中国における市民社会・共同体は独自の構造を有しているからである。

1. 中国における市民社会・共同体の特質、意識とその行動様式

政府からも市場からも独立した自立的で自律的な存在として社会的・公共的利益のために合理的に行動する、というのが欧米・日本の市民社会論または共同体論の前提である。水汚染などの環境問題への市民参加もこの前提での主張である場合が多い。しかし、このような前提を中国では採ることができない。外見上・

形式上は、市民・市民社会・共同体と言えるような存在があるように見えるものの、本質的にまた実態上、それらはまず政府・党（権力）を頼りにしている。と同時に、政府・党（権力）から強い統制を受けている。これについては、王（2006）は、次のように指摘している。「中国では、このような文化¹⁴⁾は形式的にはあるものの、実質的には存在していないのである。・・・政治・権力から自立することも、自律することもできておらず、常に政治・権力から全面的に介入・統制されるだけでなく、自らも常に政治・権力をその基礎・前提としている」（王（2006）、p.26）。さらに、それらの市民・市民社会・共同体は、市場・企業との関係においても完全に自立的で自律的存在として独立するには至っておらず、多くの場合、完全に個人的利害で市場・企業への姿勢を決めて、利害の状況により市場・企業と結託したり反発したりする。特に、地元を基盤にしている中小企業・郷鎮企業との関係では、多くの住民が同時に企業の利害関係者そのものであり、公の環境より自分の利益を優先して行動する傾向が強い。また、水の流域管理に関して現在の中国で多発しているのは、同じ水資源をめぐって、異なる行政管轄区に属する住民同士の間での紛争と衝突である。住民たちが求めているのは、自らにとっての水環境の保護や改善よりは、むしろ地元の政府や企業にとってのよい水資源・水環境である。その背後にあるのは、市民と政府、市民と企業の一体性・関係性である（郭ほか（2009））。このような「環境運動」は水汚染などの環境問題の解決にとって必ずしも有用なものではなく、時にはむしろ有害である。

中国における市民社会・共同体の非自立性と非自律性は、水汚染などの環境問題に対するその意識にも強く反映されている。多くの市民は、水汚染などの環境問題を公共的利益または社会的利益との関連で意識して対処するのではない。あくまでも自身の利益との関係を考慮して行動する。水汚染などの環境問題は、自身の利益になればそれを問題視するが、自身の利益にならなければ問題視しないか、政府や企業と同じ姿勢で対処する。汪（2011）によれば、大衆の最大の関心はまず自分自身への健康損害であり、原材料やエネルギーや生産過程における

14) ここでいう「文化」とは市民・市民社会・共同体を指す。

「グリーン」に対しては十分な関心がないのである¹⁵⁾。こうした中国人の環境意識を、多くの中国の研究者は「自己保護型」と定義している¹⁶⁾。

このように、中国の市民社会・共同体は、政府・権力からも市場・企業からも自立かつ自律しておらず、あくまでも自分自身の利害で水汚染などの環境問題に対処していて、その意識が行動様式に強く反映されている。「改革開放」政策が実施されてから、党と政府が経済成長優先を一貫して方針としていたと同様に、市場・企業も環境よりも利潤を追求し、中国の民衆もまたひたすら「豊かさ」を追求している。その追求は、水汚染などの環境問題を引き起こす大量消費を志向し、互いにその豊かさと消費の豪華さを競い合い、環境を犠牲にして生活様式を極限まで楽しもうとしている。自らの日常生活・生活パターンを水汚染などの環境問題との関連で意識するのは、あくまでも日常生活・生活パターンに影響するときだけである。環境の視点から自らの日常生活・生活パターンを変えようとする発想は極めて乏しい。特に、水汚染に関して言えば、本稿の冒頭でも見たように、生活排水による汚染が今の中国での水汚染の大きな原因になっている（前掲第1節の図3を参照）。水汚染の深刻化は、中国の市民社会・共同体そのものによるところが大きいと言わざるを得ない。このような市民・市民社会・共同体の行動様式について、中国社会科学院環境与発展研究中心(2001)は、「中国社会は徐々に『一回性の使い捨て社会』に入り込んでいる。このような潮流の下では、個人も社会も物質的満足を追求の目標とし、人間と物との周期がますます短くなっている。このような生活様式はもし根本的な変化を見せなければ、たとえ民衆の環境知識が豊富になるとしても、その行為が資源や環境にもたらす圧迫はますます大きくなる」（中国社会科学院環境与発展研究中心（2001）、p.334-335）と警告し

15) 汪（2011）は、2つの調査結果を紹介している。1つは、「グリーン消費」に対する公衆の理解に関した中国の中南財政政法大学による調査結果である。それによると、60%以上の被調査者は、「汚染されていない商品を買うこと」または「自分の健康に害のない商品を買うこと」と答えている。商品購入に当たって「グリーン」かどうかを、社会的利益ではなく、あくまでも自身の利益から判断している。もう1つは、グリーン家電に対する認識の調査結果である。それによると、何が「グリーン家電」に当たるかについて聞いたところ、被調査者の66%が「使用時に人体健康に与える損害が小さい」と答えている。汪（2011）、p.332を参照。

16) 汪（2011）、p.332を参照。

ている。すなわち、中国の市民社会・共同体は、「自然資源を経営的営みの土台」(寺西(2012)、p.2)として認識できていないのである。

2. 中国NGO等の市民組織の特徴とその限界

中国で環境問題の深刻化に伴って、環境NGOなどの市民組織も多く現れた。2012年12月時点では、環境保護に携わる民間組織は合計7,881個あり、2007年より38.8%増加している(『人民日報・海外版』、2013年12月5日)。しかし、NGOなどの民間環境保護組織は数として増え、多くなっているもののいくつかの問題がある特徴も見せている。

まず、多くの環境保護組織は「NGO」または「民間」と称しているが、実は政府により設立されたものが多い。そのため政府から多くの制限を受けている。例えば、2008年10月時点で、全国で環境保護民間組織は合計で3,539であったが、そのうち、政府が設立したものは1,309。大学環境保護組織は1,382、民間環境保護組織は508、国際環境保護組織の中国駐在機構は90であった(中華環保連合会(2008)、p.3)。純粋な民間の環境保護組織を含めて、環境保護組織の設立や活動は大いに政府の姿勢にかかっている。そもそもNGOが合法的資格を得るためには、「社会团体登記管理条例」に従って1つの主管部門を探さなければならない。しかし、各級の政府はNGOなどの民衆参加に対して警戒心を抱いている。さらに環境保護NGOの設立趣旨は、地方政府の行政成果となる経済成長とも多くの場合、相容れない。このような現状では、多くの環境保護NGOはその設立当初から困難な状況下にあり、主管部門を見つけられない。その場合、仕方がなく企業として工商管理部門に登録せざるを得ない。「社会团体登記管理条例」は、結果的に、NGOの発展を大いに制限しているとの指摘もある¹⁷⁾。また、NGOなどの環境組織は設立された後の活動においても政府との関係で問題になることが多い。政府官僚の中には、NGOなどの民衆参加を「社会安定妨害」や「民衆事件」と同様に考える官僚もいて、習慣的に圧迫、制限をかける場合があるという¹⁸⁾。

17) 汪(2011)、p.347を参照。

18) 汪(2011)、p.345を参照。

次の特徴として、中国のNGOなどの環境保護組織は、北京、上海、広東などの大都会、または、経済が大変発達したところに集中している。他方で、水汚染などの環境問題は近年農村地域や西部などの非経済発達地方でより多発するようになっている。水汚染などの環境問題は「草の根」の特徴を見せるようになってきているものの、それに取り組むNGOなどの民間組織は大都会などに集中しており、未だ「草の根」にはなっていない。

以上のような特徴を有する中国のNGOなどの民間環境保護組織は、完全に独立した立場から水汚染などの環境問題を公益として汚染現状に見合う取り組みをすることには限界がある。欧米や日本のNGOのように期待することは難しい。

3. 水汚染などの環境問題への市民社会・共同体による関与の制限性

上述したように、内部的に見れば、中国のNGOなどの民間環境保護組織は独自の特徴を持っており、多くの限界を有している。またそれだけではなく、外部的に見ても、中国の市民社会・共同体が環境保護へ関与するには大きな制限があり、十分な関与ができていない。

まず、水汚染などの環境問題についての情報の獲得と公表に関しては、その重要性が中国でも認識され、環境情報の公開を通じて市民社会・共同体による監督の強化が図られるようになっている。これまで、政府機関による環境情報の公開については、『環境情報公開弁法（試行）』（2008年5月1日施行）、環境保護に携わる公的法人（中国語では「公共事業単位」）による環境情報の公開については、『環境保護公共事業単位情報公開実施弁法（試行）』（2010年10月1日施行）、普通の企業体や事業体による環境情報の公開については、『企業事業単位環境情報公開弁法』（2015年1月1日施行）がそれぞれあるが、そのいずれにおいても2つの問題を抱えている。1つは、環境情報と国家秘密との関係である。中国には『国家秘密の保護に関する法律』（『保守国家秘密法』、1988年制定、2010年改正）という法律があり、国家秘密に関わるものであれば公表しないことになっている。環境情報公開に関する上述3つの法律または規定のいずれも国家秘密に関わる場合は、公表しない。しかし、どのような場合であれば、またどのような情報であれば、国家秘密に当たるかについてはいずれも明白な規定はなく、環境情報公開

機関の判断に任せている。そのために、自身にとって特に都合が悪いと判断したときには、国家秘密に関わるとして公表を拒否することがほぼ可能である。もう1つは環境情報の公表対象の範囲である。上述の法律また法規のいずれにおいても、法定公表対象として一定の事項が定められているものの、その他のより広範囲な環境情報については公表するかどうかはいずれも公表機関の裁量判断に任せている。

また、現在の中国では、NGOなどの民間環境保護団体は、水汚染などの環境問題についてのデータ収集能力が低い。能力があったとしても、中国の法制度・行政制度の下では、独自に収集することはほぼ許されない。たとえ収集できたとしても、その公表も簡単にはできない。例えば、『ネット安全の維持に関する決定』（『関于維護互聯網安全的決定』、2000年12月28日施行）という規定により、ネットを利用して商業上の名誉や商品の名誉に損害を与えた場合は、犯罪となる。また、『治安管理処罰法』（2006年3月1日施行）によれば、不正確な情報を発して社会の不安定を引き起こす場合、懲罰の対象となる。この規定のいずれも環境情報の公表そのものの規制を直接対象としていないものの、政府または企業はそれらを利用して民間の環境保護組織による環境情報の収集と公表を問題にすることが可能であり、民間環境保護団体による環境情報の公表を制限できるのである。要するに、水汚染などの環境問題の情報の採集、公表はいずれも未だに政府や企業が主導権を握っており、NGOなどの民間環境保護組織は受動的にそれに接するしかない状態にある。

次に、中国でも環境影響評価にあたり、市民・公衆の参加を強化しようとしている。特に、全国人民代表大会は2002年に『環境影響評価法』を採択し、環境保護部も2006年に『環境影響評価公衆参与暫定弁法』を作成した。これらの法律と法規は環境に影響を与える重大な事業項目の計画、決定に当たって、市民・公衆も参加できる制度を定め、関係事業の情報公開、大衆に向けての意見聴取、市民・公衆の参加する懇談会や討論会の実施、行政聴聞会の招集などを通じて、市民・公衆の意見を反映させようとしている。しかし、実際には2つの問題が起きている。1つは、どの事業項目においてこのような市民参加の手続きを取るかが大いに政府の判断にかかっていることである。もう1つは、誰が市民・公衆と

して参加するかも基本的に政府が決めることである。結局、市民・公衆の参加は未だに象徴的意義しかない状態にある。現在の公衆参加は、「末端参加」にとどまっており最初から参加することはない。さらに、公衆は「告知される」地位にあるのであり、「事件発生後に通報」、あるいは「被害者になった後に通報」されてからの参加と指摘されている¹⁹⁾。

最後に、中国も、司法への訴訟を通じて水汚染などの環境問題に対して被害者や民間環境保護組織に関わりを持たせてその被害を救済し、またはその改善を促そうとしている。2008年に改正された『水污染防治法』では、水汚染の直接の被害者による損害賠償訴訟の提起などを定めて、水汚染被害者側への拳証手当て、訴訟支援などが規定されるようになった(片岡(2010)、p.222)。そして、2015年1月1日に改正された『環境保護法』では、「環境公益訴訟」と呼ばれる制度を正式に定めた。NGOなどの民間環境保護組織が、水汚染などの環境問題を引き起こした企業などに対して「公益訴訟」を提起することができるようにしたのである。その法律の規定によると、法律に従って「区」を設けている市以上の人民政府の民政部門²⁰⁾で登記している。専ら環境保護公益活動に5年以上従事し、しかも違法記録がない社会組織は環境汚染の企業などを相手に人民法院に訴訟を提起することができる。この規定をより具体的に実施するために、最高人民法院が『環境公益民事訴訟事件の審理に当たっての法律適用の若干問題についての解釈』を制定し、2015年1月7日から実施するようになった。その中で、環境公益訴訟の主体範囲、公益訴訟の原告側の訴訟費用負担への配慮、証拠収集への協力などがより詳しく定められた(『公益時報』、2015年1月15日)。

しかし、NGOなどの民間環境保護組織による公益訴訟制度を導入すれば、大きな成果が得られるという当初の大方の予想とは反して、期待されるほどの効果は出ていない。そのために、NGOなどの民間環境保護団体による環境公益訴訟よりもむしろ検察による環境公益訴訟のほうが進められるべきである、という考えが早々に現れている。2015年後半から、検察による環境公益訴訟が既に始まっ

19) 汪(2011)、p.344を参照。

20) 非営利社会団体などの組織の設立の審査と認可を担当する政府部門。

ている²¹⁾。NGOなどの民間環境保護団体による環境公益訴訟が当初期待されるほどの効果を発揮できないのは、やはり、中国では、NGOなどの民間環境保護団体が自立的で自律的な地位を政府からも社会からも与えられておらず、訴訟提起資格、証拠収集能力、訴訟費用負担、政府機関からの協力などの面において、未だに大いに制限されているからと言わざるを得ない。

水汚染に対する中国の市民社会、共同体の関わりの中で最も懸念されるのは、本節第1項で見た中国の市民社会・共同体の環境に対する行動様式である。彼等の環境に対する行動様式が未だ制度化されていない状態にあることを最後に指摘したい。

おわりに

これまで、「中国の政治・行政構造」、「中国の市場・企業構造」、「中国の市民社会・共同体構造」という枠組みの中で、中国における水汚染などの環境問題をめぐるガバナンスの構造的要因を探るために、制度のフォーマルな側面からとインフォーマルな側面から、検討してきた。

まずは、「中国の政治・行政構造」において検討結果をまとめよう。中国は、フォーマルな政治制度としては社会主義体制である。社会主義体制は資本主義体制に優越する、というのがフォーマルな認識である。しかし、中国は発展途上段階にあり、社会主義・共産党の優越性・正当性を示す必要がある。発展途上から抜け出すために、「改革開放」以降の各最高指導者は経済成長を優先せざるを得なかった。社会主義体制にとって経済発展のための経済成長の優先は、一見矛盾している。そういう意味では、経済成長の優先はインフォーマルな目標ではあるが、中国ではそれが逆転してフォーマルな目標・指導理念として現出しており、環境問題にとって大きな問題を生み出している。すなわち、中国共産党と政府は、「環境重視」や「グリーン経済」というスローガンを頻繁に唱えるようになってくるものの、政治的には、水汚染などの環境問題よりも常に経済成長が最優先さ

21) 「検察機関已提起12件公益訴訟、不作為行政機關“坐被告席”風險加大」『毎日経済新聞』(2016年3月14日付) (<http://www.nbd.com.cn/articles/2016-03-14/990878.html>) を参照。

れるようにならざるを得ないのである。

中国の行政構造は、フォーマルな制度として中央集権体制である。したがって、中央政府から地方政府へ、上級政府から下級政府へとその権限が及ぶ。環境問題に対処する行政構造も、現在では「環境保護部」が設立され、中央集権体制の一角を担っている。しかし、環境問題に対処する行政は、その歴史的 position 付けや、共産党・最高指導者の経済成長という指導理念の下で、インフォーマルには「二次的」存在のままである。また中央政府と地方政府との関係においては、共産党・最高指導者の指導理念に基づく中央政府の施策を地方政府は忠実に遂行する制度的構造になっている。しかし、中国の地方政府は、「超自治的で非集権的」、「超規制緩和的」で「強勢の地方政府」でもある。この背景には、地方党・地方政府の幹部・公務員の中で、上級党・上級政府によって昇進に関する人事権が掌握されているのはわずかであり、その多くは地元での評価によって決められる。したがって、多くの幹部・公務員は、インフォーマルには中央政府・上級政府よりはむしろ地元へ配慮することで、地方を豊かにし、地方の財政を増やすよう経済成長を優先するのである。また上級党・上級政府によって人事権が掌握されている幹部・公務員にとっても、経済成長は「政績」の常時的「昇進評価」であるのに対して、治安、腐敗、環境などは例外的「問責評価」なのである。

こうした行政構造が、制度として構築されている水質管理体制に様々な問題をもたらしていることは第1節で見た通りである。

次に、「中国の市場・企業構造」において検討結果をまとめよう。「改革開放」以降、中国は、市場・企業を導入した。資本主義に固有の市場や企業は、私有財産制を前提としている。生産にとって重要な資源や基本要素は国家所有を前提としている中国の社会主義をフォーマルな制度として捉えるならば、私有財産制を前提とした市場や企業は本来インフォーマルな制度として捉えることができる。そうすると、中国の「社会主義市場経済」は、フォーマルな枠組みの中にインフォーマルな市場や企業を取り入れた構造になっていると見なすことができる。しかし、中国の党・政府は、外見上はフォーマルな制度として市場や企業を取り入れている。こうした複雑な構造により、市場において政府・権力が一貫して主導的な役割を果たし、典型的な市場経済体制では見られない政府・権力による市場への介

入・企業への関与が制度的にも可能となっている。このような制度の下では、中国の市場・企業と政府・権力とは「経済成長」という点で強い一体性を持つというインフォーマルな関係性が成立し、それを最優先する政府・権力の意向や姿勢に合わせて行動せざるをえないのである。また、第2節の「3. 政府と企業との一体性と水汚染」で見たように、地方政府と企業の「良い循環」が最も望ましい経営モデルになっているのは、この複雑な構造を内包する「制度」がその基礎を与えているからである。

最後に、「中国の市民社会・共同体構造」において検討結果をまとめよう。中国の市民社会・共同体は、水汚染などの環境問題に対して自律的に関わる制度が未だ確立していない。中国の市民社会・共同体は、公益として自然資源の重要性あるいは基礎性を認識して水汚染などの環境問題を考えるのではなく、あくまでも自分の生活にとっての利害を基準に対応しようとしている。生活志向は豊かさであり、党・政府の経済成長優先と一体であり、しかも政府・権力に対して強く依存している。自らの利益と一致する企業に対しては、環境よりも企業の利潤を優先する行動を行う。すなわち、中国の市民社会・共同体の環境に対する行動様式は、未だ制度化されていないのである。

NGO等の市民組織はフォーマルな意味でも制度上存在するが、政府によって設立されたものが多く、また政府によって多くの制限を受けている。政府にとってNGO等の市民組織はインフォーマルな存在であるとの認識も強く、その自立性ないしは自律性は圧迫、制限される場合が多い。

中国の市民社会・共同体が水汚染などの環境問題に関わるためには、環境問題の情報の獲得が必要である。フォーマルな制度として政府機関による環境情報の公表が法律により定められているが、国家秘密との関係で必要な情報が公表されるかは不確定な状況にある。またNGO等の民間環境保護組織が汚染データ収集能力を持っていたとしても、収集が制限されたり、収集できても公表することができない仕組みが存在する。汚染データの情報収集の制限は、(自立性ないしは自律性に制限を受けている) NGOが環境公益訴訟において期待された成果を上げられない一因にもなっている。

このように整理していくと、フォーマルな制度とフォーマルな制度が対立する

中にインフォーマルな要素が入り込み、環境問題を早急に解決することを困難にしていることが分かる。例えば、「中国の政治・行政構造」においては、フォーマルとしての社会主義とフォーマルとしての経済成長目標の対立の中で、環境保護を担う機関を「二次的存在」のままにし、環境問題よりも経済成長を優先する「超自治的で非集権的」地方政府の存在をインフォーマルに許していることが、そしてこのようなガバナンス構造が環境問題の解決を遅らせる構造的要因と言えよう。近年注目されている流域生態補償は水汚染問題の解決策として期待されるものの、利害の調整に苦しみ、中央政府レベルでの条例化が進んでいないのもガバナンス構造の問題として捉えることができよう。

また、フォーマルな制度の中にインフォーマルな要素を取り入れたことが、環境問題に真摯に取り組む上での阻害要因になっていることがわかる。例えば、「中国の市場・企業構造」においては、本来インフォーマルな存在である市場や企業は、フォーマルな政府・権力によって介入・関与を受けざるを得ず、環境問題に対処するよりはむしろ、政府・権力が要請する経済成長に協力することが自らの生存を保証する構造になっている。

水汚染などの環境問題をガバナンス構造の視点から解決するためには、インフォーマルな制度あるいは要素をただ無くすのではなく、環境問題に真剣に取り組むフォーマルな制度あるいは存在へと転換することであろう。例えば、中国社会科学院環境与発展研究中心（2001）もまた、「尻込みせずに正々堂々と監督し、制限することのできる独立した環境機関が存在することこそ、コントロールがなかなかできない地方での環境破壊の状態を確実に食い止めて、国家の定めた環境保護の目標を本当に実現させることができるようになる」（中国社会科学院環境与発展研究中心（2001）、pp.38-39）と考えている。特に、中国の市民社会・共同体には、自然資源を公益と考える慣習もなく、制度としても十分に確立していない。したがって、中国の市民社会・共同体にとって、あるいは中国の社会全体にとって、水資源などの自然資源の自然性、経済活動での基礎性、経済過程との関係性に対する認識、意識、対処させるフォーマルな制度を確立していく必要があるのである。いわば、環境問題におけるガバナンス構造の転換が求められるのである。

ガバナンス構造の転換には、第2節第1項の最後で指摘したように、何よりもまず党と政府、政治と権力の姿勢にかかっている。中国の党・政府は21世紀に入り、特にいまの習近平政権になってから、汚職・腐敗の撲滅を硬い決意で取り組み始めた。中国に蔓延した汚職や腐敗の行動様式は、インフォーマルな制度に基礎付けられていたものである。汚職・腐敗の撲滅は、フォーマルな制度(社会主義体制)とフォーマルな制度(経済成長優先)が対立する中で、一方の制度(社会主義体制)に潜むインフォーマルな制度を解消しようとするまさにガバナンス構造の転換を意味する。こうした転換が党・政府によって実行可能であることから、環境問題におけるガバナンス構造の転換も可能でなければならない。

習近平政権では、「生態文明の建設」をスローガンとしてかつてないほど高く掲げ、深刻化しつつある水汚染を含む環境問題を抜本的に解決しようという姿勢も見せている。既に本稿で触れたように、これまでは、水資源の確実な保護、水汚染の有効な防止を実現するために、水資源の公有制と公益性を一層強調し、水使用の総量コントロール制、重点汚染物質排出総量コントロール制、汚染物質排出許可制、汚染物質排出費用徴収制、水汚染分類防止制などを全国範囲で導入、実施している。特に、2015年4月2日に国務院は「史上最も厳格な水資源管理制度」と言われる「水十条」を公布して、水資源の保護、水汚染の防止に関する具体的な改善目標と、そのような目標を達するための具体的な責任者を明白にし、目標達成できないときの厳しい責任追及も加わって、各政府機関と各地方に対して全力で水汚染の防止に取り組むように強く求めている。しかし、第1節第3項で指摘したように、水汚染の防止のためには環境保護機関を完全に独立させるガバナンス構造(あるいは行政組織構造)の転換を必要とする。「生態文明の建設」のためには、さらに強い姿勢が求められる。

本研究に残された課題は、未だ多い。水汚染を例にしてガバナンス構造を分析しようとしたが、中国における具体的な水汚染の問題については検討を行っていない。例えば、本稿でも触れた流域生態補償メカニズムをめぐるガバナンス構造の分析は残されたままである。この問題については、中央政府レベルでの条例(行政法規)は未だ制定されていないが、地方レベルでは条例(地方性法規)の制定が始まっている。中国で初めて「生態補償条例」を作ったのは、蘇州市である。

2014年10月1日より施行された。また、2014年11月13日より無錫市が「生態補償メカニズムの構築に関する意見(試行)」(「關於建立生態補償機制的意見(試行)」)を施行した。こうした取り組みを例にして、ガバナンス構造の視点から分析することが課題の1つとなる。特に、生態補償メカニズムは、主に地方政府間の財政移転によって支えられると考えられている。したがって、本稿では検討しなかった地方政府間の水平的ガバナンス構造の分析が不可欠となる。より良き財政あるいは財政の拡大に関心がある地方政府間の関係性の分析は重要であろう。

【参考文献】

<日本語文献>

- 王雲海 (2006) 『「権力社会」中国と「文化社会」日本』集英社新書。
- 王樹良 (2015) 「中国環境行政組織における問題点と改善の方向」早稲田大学大学院『法研論集』第155号、pp.51-73。
- 大塚健司 (2015a) 「中国における環境災害対応と環境政策の展開－2005年松花江汚染事故をめぐる－」寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス－資源・環境政策の形成過程－』研究双書NO.614、アジア経済研究所、pp.43-64。
- 大塚健司 (2015b) 「中国の水汚染被害地域における政策と実践－淮河流域『生態災難』をめぐる－」大塚健司編『アジア生態危機と持続可能性－フィールドからのサステイナビリティ論』研究双書NO.616、アジア経済研究所、pp.237-274。
- 大塚健司 (2015c) 「中国の流域・水環境ガバナンス再論：統合管理から持続可能性へ」『彦根論叢/滋賀大学経済学会』Spring 2015/ No.403、pp.80-93。
- 興津正信 (2014) 「中国の水問題とは何か－問題解決に向けてのアプローチ」『大東アジア学論集』第14号、pp.83-94。
- 加々美光行 (1993) 『市場経済化する中国』日本放送出版協会。
- 片岡直樹 (2010) 「中国の『水污染防治法』2008年改正の意義と課題」角田猛之編『中国の人権と市場経済をめぐる諸問題』関西大学出版部、pp.205-239。
- 加藤弘之 (2010) 「中国の経済発展と地方政府のガバナンス」『国民経済雑誌』202巻3号、pp.51-67。
- 習近平 (2014) 『習近平国政運営を語る』外文出版社。

知足章宏 (2015)『中国環境汚染の政治経済学』昭和堂。

寺西俊一 (2012)「自然資源経済論の課題と射程」『一橋経済学』第5巻第2号、pp.1-10。

電力中央研究所 (2011)『中国における環境配慮型都市政策－政策形成・執行過程における中央政府と地方政府の関係を中心に』(調査報告：Y10038)。

傅喆 (2012)「中国における生態補償の取り組みと今後の課題－とくに流域生態補償の基本的な動向紹介を中心に－」『一橋経済学』第6巻第1号、pp.35-59。

水谷元啓・井上美公・勝濱良博・熊坂和宏 (2007)「中華人民共和国水利権制度整備調査」『こうえいフォーラム』第16号、pp.123-128。

森昌樹 (2006)「中国の水資源問題とその国家的対応策」『ダム技術』No.238、pp.18-24。

山下英俊 (2012)「環境ガバナンスの経済理論－制度派環境経済学の可能性」『環境と公害』第41巻第4号、pp.2-7。

<中国語文献>

崔常發 (1990)『鄧小平社会主義理論研究』海潮出版社。

鄧小平 (1987)『建設有中国特色的社会主義』(増訂本)人民出版社。

丁四宝・王昱 (2010)『区域生態補償の基礎理論と実践問題研究』科学出版社。

国家環境保護局編 (1988)『中国環境保護事業 (1981－1985)』中国環境科学出版社。

郭玉華・楊琳琳 (2009)「跨界水汚染合作治理機制中的障碍剖析－以嘉興、蘇州兩次跨行政区水汚染事件為例」『環境保護』第6期、pp.14-16。

胡錦濤 (2007)「高举中国特色社会主义偉大旗幟、為奪取全面建設小康社会新勝利而奮闘－在中国共產党第17次全国代表大会上的報告」『新華月報』2007年11月号、pp.13-22。

胡錦濤 (2011)「在慶祝中国共產党成立90周年大会上的講話」『新華月報』2011年7月号、pp.5-10。

胡錦濤 (2012)「在中国共產党第18次全国代表大会上的報告」『新華月報』2012年12月号、pp.15-27。

胡若隱 (2012)『從地方分治到参与共治：中国流域水汚染研究』北京大学出版社。

江沢民 (1997)「高举鄧小平理論偉大旗幟、把建設有中国特色社会主义事業全面推向二十一世紀」中共中央文献研究室『十五大以来重要文献選編・上』人民出版社、pp.1-51。

(164) 一橋経済学 第10巻 第1号 2016年7月

李政道・周光召 (1997) 『綠色戰略：21世紀中国環境与可持續發展』青島出版社。

聶國卿 (2006) 『我國轉型時期環境治理的經濟分析』中國經濟出版社。

秦玉才・汪勁 (2013) 『中国生態補償立法路在前方』北京大學出版社。

汪勁 (2011) 『環保法治三十年：我們成功了嗎？－中国環保法治藍皮書 (1979－2010)』
北京大學出版社。

王亞華・吳丹・黃詠萱・王大鵬 (2013) 『水環境管理責任機制研究』科學出版社。

習近平 (2015) 「關於『中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議』
的說明」『新華月報』2015年11月号、pp.21-25。

薛進軍・荒山裕行・彭近新 (2002) 『中国的經濟發展与環境問題－理論、實証与案例分析』
東北財經大學出版社。

張國・林善浪 (2001) 『中国發展問題報告』中國社會科學出版社。

中共中央文獻編集委員會 (1993) 『鄧小平文選 第3卷』人民出版社。

中共中央文獻研究室編 (1987) 『鄧小平同志重要談話 (1987年2月－7月)』人民出版社。

中国環境与發展國際合作委員會 (2007) 『中国環境与發展的戰略轉型』中国環境科學出
版社。

中国社会科学院環境与發展研究中心 (2001) 『中国環境与發展評論』第1卷、社会科学
文獻出版社。

中華環保聯合會 (2008) 『2008中国環保民間組織發展狀況報告』。

<英語文獻>

Bao Maohong (2012), “Environmentalism and Environmental Movements in China since 1949”, in J. R. McNeill and Erin Stewart Mauldin ed. *A Companion to Global Environmental History*, Wiley Blackwell, UK, pp.474-492.

Judith Shapiro (2016), *China's Environmental Challenges, second edition*, Polity Press, UK.