

中国市民と水汚染の関わりについて

—水資源管理制度の構築に向けて—

傅 喆

1. はじめに

1.1 深刻化する中国の水汚染

中国では、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、沼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、水汚染は支流河川から基幹河川に伸び、都市から農村まで蔓延し、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.20-21）

また、中国の環境保護部が2017年6月5日に発表した最新の『2016年度中国環境状況公報』によると、①2016年度に、全国の主要な川、湖、沼（ダム）地表水源を対象とした1,940ヶ所の観察地点で行われた水質の検査測定の結果、Ⅰ類は47ヶ所（2.4%）、Ⅱ類は728ヶ所（37.5%）、Ⅲ類は541ヶ所（27.9%）、Ⅳ類は325ヶ所（16.8%）、Ⅴ類は133ヶ所（6.9%）、劣Ⅴ類は166ヶ所（8.6%）であった。②全国6,124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、比較の劣レベル、極めて劣レベルはそれぞれ10.1%、25.4%、4.4%、45.4%、14.7%であることが分かった。③338の都市における897ヶ所で飲用水水源地の水質検査測定を実施した結果、90.4%が飲用水基準を満たしていることが判明した。④全国417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、劣四類の海水のパーセンテージはそれぞれ32.4%、41%、10.3%、3.1%、13.2%であることが分かった。

中国の環境保護部は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、沼などの地表水に関して、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、60.2%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、比較劣レベル、極めて劣レベルを合わせると、64.5%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26.6%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90.4%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。

1.2 中国での水資源管理体制の構築

絶えず進行している水汚染に対して、中国共産党と政府は、1990年代初期からその深刻さを認識し、2000年に入ってから水資源管理制度の構築に乗り出し、特に、2012年に発足した習近平政権は、かつてないほど環境問題全体や水資源の保護管理を重要視する姿勢を見せている。今日までに、主に次のような制度や政策を内容とする水資源管理体制を確立している（傅（2016）、p.139）。

- (1) 水資源の全人民所有制と国家所有制。地表水と地下水を含む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、水法第2条）。
- (2) 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（水法第7条）。
- (3) 「三同時」制度。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あたって、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）。
- (4) 総量コントロール制。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を行う（水法第47条）。また、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を行う（水污染防治法第9条、第18条）。
- (5) 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

- 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）。
- (6) 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）。
- (7) 水流域生態保護補償制。水流域に対して水資源の生態保護を求めるかわりに補償を行う制度である（環境保護法第31条など）。
- (8) 河長制。川が流れる地域の行政府の長は同時に当該地域の川の生態保護の総責任者にもなる制度である。
- (9) 巡回監督制。中央または上級の政府の環境保護部門は地方または下級地方を巡回して水資源などの環境問題があるかどうかを確認し、問題が発生した地域の党と政府の責任者にすぐ問題を解決するように求める。解決できない時に責任を追及する¹⁾。

1.3 中国の水資源管理体制と市民参加

中国では、水汚染を防ぐべきものとして水資源管理体制を一定程度まですでに構築している。先に見たように、いまの水資源管理体制は強い「中国的特徴」が伺える。それは、「政府・行政を中心とした水資源管理体制」である。例えば、水資源の全民所有制が建前として実施されているものの、実質的に水資源の所有権と管理権を握っているのは中央の国務院と各地方の行政府であり、完全に国家所有制になっている（傅（2016）、p.140）。また、市場原理を水資源管理に導入しようとして提唱された「流域生態補償」が近年の中国で川などの水資源管理保護の重要な制度として広く推進されるようになったものの、実際に導入された流

1) このやり方は2015年末から始まったもので、2016年1年間だけでも6,000人以上の幹部たちが環境問題で責任を追及された。（「開創生態文明新局面－党的十八大以来以習近平同志為核心的党中央引領生態文明建設紀実」『新華網』、2017年8月2日付）http://fms.news.cn/swf/2017qmtt/8_2_2017_stwm/index.htmlを参照（アクセス日：2017年9月25日）。

域生態補償制度は大いに行政化された上で、政府と企業の間での利益調整メカニズムになってしまっている（傅（2012）、pp.54-57）。

このような水資源などの環境管理体制においては大きな欠点があるといわざるを得ない。それは、欧米や日本のように「市民・市民社会・共同体」の役割を十分に認識し、それを水資源などの環境管理体制に確実に取り入れていないことである。

確かに、近年になって、欧米や日本からの影響を受け、中国でも、水汚染などの環境問題を解決するために「市民・市民社会・共同体」を一層重視すべきであるという主張が多くなっている（例えば、中国社会科学院環境与発展研究中心（2001）、汪（2011）、胡（2012）、朱（2015））。實際上、水資源管理体制の構築にあたって「市民・市民社会・共同体」を取り入れるための試みも行われている。しかし、これらの動きは、多くの場合形式的なものにすぎず、「政府・行政を中心とした水資源管理体制」という中国の欠点を根本から改め、「市民・市民社会・共同体」を実質的に重視することにはなっていない。

これまでの日本の研究では、中国における水資源などの環境管理への市民参加についてすでに多くの研究があるものの、その多くは個別事例や一部地方でのやり方や制度の一部分についての紹介と検討にとどまっている。法律上・制度上、全国範囲で確立された最新の市民参加の全体についての研究がまだ少ない。特に、中国での市民参加については、中国における「市民・市民社会・共同体」の特殊性、「一党支配」という中国特有の政治体制から考慮した研究がまだ少ないと言える。このため、本論文では、まず中国の法律上・制度上すでに確立された全国範囲での市民参加の諸制度の全体を概観する。次に、中国における「市民・市民社会・共同体」の特殊性（あるいは欠如）、「一党支配」という中国特有の政治体制から、中国で実行されている水資源管理体制への市民参加の限界を明らかにする。最後に、以上の分析を踏まえ、実行可能な「市民参加」について検討する。

2. 中国における環境管理体制への公衆参加の諸制度とその実態

中国では、水資源などの環境管理体制への市民参加を「市民参加」citizen participationとは言わずに、「公衆参与」（以下、「公衆参加」と訳す）public

participationと呼んでいる。以下では、法律や政策を通じて公式に確立された公衆参加の制度について、公衆参加の主体、公衆参加の方式、公衆参加の段階または範囲に分けて概観しよう。

2.1 公衆参加の主体

中国では、水資源を含む環境管理体制への市民参加のことを「公衆参加」という。中国でいうこの「公衆」とは流動的な概念で、その内包または外延が必ずしも確定した明白なものではない。これまで、「公衆参加」の主体を表すものとして使われているのは次の5つの概念である。この5つは事実上中国でいう公衆参加の主体として理解されている（朱（2015）、pp.3-6）。

(1) 公民

「公民」とは中華人民共和国国籍を有する自然人である。中国の法律では、中華人民共和国の公民は水資源を含む環境管理体制へ参加することができる、と規定されている。

(2) 公衆

これは、狭い意味での概念で、政府が代表するような「公」たる機関とは違い、共同利益、共同趣味、共同関心に基づいて形成されたいわば非政府的（時には非企業的）社会大衆または民衆グループである。また、「公衆」は「公民」と違って、中華人民共和国籍を持つことを前提とはせず、外国人も無国籍者も「公衆」の範囲に入ることがある。

(3) 居民

「居民」は公衆参加の最も重要で具体的な主体である。そのために、「居民」として環境管理に参加するためには条件がある。「居民」は必ず環境問題発生地に住み、重大な利害関係をもち、直接に影響を受ける当該地域の居住者でなければならない。当該地域に住んでいない他の民衆は「居民」として扱われない。また、「居民」とは必ずしも自然の公民個人に限らず、当該地域に本拠地を持つ、影響を直接に受ける「法人」（中国語では「単位」）またはその他の組織も「居民」の一部として扱われ、環境管理への参加を認められることもある。中国の法律の中では、「居民」のほかに、「居民」と同じ意味で「関係公衆」を使う場合もある。

(4) 専門家

「専門家」とは環境に関する専門知識や専門技術を持つ人員のことをいう。中国の法律では、環境管理への専門家の参加が詳しく規定されている。

(5) 社会組織

「社会組織」とは、民間により組織され、社会に貢献する非営利的組織や団体のことをいう。NGOやNPOなどがそれにあたる。中国の法律では、環境保護を目的とする非営利的社会組織（通常、「環境NGO」という社会組織）が環境管理への公衆参加の主な主体として定められている。

公衆参加の多元的主体を大幅に認めた参加モデルとして、「嘉興モデル」²⁾がある。嘉興市政府は、企業、環境保護の社会組織、大衆メディア、公民個人のほかに、国際環境組織まで環境管理の主体として認め、嘉興市環境保護協会をはじめとして、市民環境検査団、専門家諮問サービス団、生態文明宣伝講演団、環境權益保護センターを設立し、いわゆる「一会三団一センター」という「大環境保護モデル」（朱（2015）、p.23）を構築して、市の各界が環境保護の活動に加わるように奨励した。このモデルは広く宣伝され、浙江省の温州市、金華市などでも導入され、いまでは全国に広げようとしている。国連やEUの関係機関からも推奨されている。

2.2 公衆参加の方式

中国では、環境管理や保護に関する多くの法律のなかで公衆参加の方式についての定めがある。特に、2015年7月13日に中国の環境保護部が『環境保護公衆参与弁法』を制定、發布し、環境管理と保護への公衆参加の方式を詳しく定めた。これまで認められている公衆参加の方式は次のようなものである。

(1) 聴聞会（聴証会）

これは、政府機関が公衆の利益に関わる環境法律や政策などの制定にあたって利害関係者、社会各方面の代表者、専門家から公開のなかで意見を徴集する制度

2) 「浙江“嘉興模式”登上連合国報告：不讓公衆参与環保走過場」（『浙江在線』、2016年6月6日付）http://js.zjol.com.cn/ycxw_zxtf/201606/t20160605_1606075.shtmlを参照（アクセス日：2017年9月25日）。

である。『環境保護公衆参与弁法』第8条によれば、国家秘密、商業秘密、個人のプライバシーに関わる場合を除いて、法令が聴聞会を行うべき事項として定める環境事項について、政府の環境保護機関は社会に向けて告知し、聴聞会を行わなければならない。聴聞会は「公開、公平、公正、便民（市民に便利である）」の原則に従って、公民、法人及びその他の組織の意見を十分に徴集し、意見陳述、質疑、不服申し立ての権利を保障しなければならない。

(2) 懇談会、論証会

懇談会とは、政府の環境保護機関が環境問題について民衆から代表者を選び出して会議を招集し、そこで市民の意見を聞いてまとめるやり方である。

論証会とは、政府の環境保護機関が一定の環境問題についての政策立案にあたってその領域の専門家または環境保護組織の専門家を選び、彼らを中心に会議を招集し、当該政策の是非をめぐって議論、立証するやり方である。

(3) アンケート調査

これは、政府の環境保護機関が環境問題について一定の範囲で一定の人数を対象にしてアンケート調査を実施し、民衆の意見を聞くやり方である。『環境保護公衆参与弁法』第6条によれば、アンケートの設問は明瞭で分かりやすいものに設定すべきと定めている。調査の範囲と人数は調査対象である事項などの環境への影響程度、社会の関心度、必要とされる費用などで決められる。

(4) 意見の公開徴集

これは、重大な環境政策を立案、制定する前に、または、環境に影響を及ぼす建設プロジェクトを実施する前に、ネット、新聞などを通じて、社会に向けて公表し、公衆から意見を求めるやり方である。

(5) 監督挙報

これは、公衆には環境監督権があるとして、環境汚染や生態破壊行為を積極的に政府の各環境保護機関などに対して通報できるように、通報を受け付けるための電話、接待室、ポストなどを設けて対応し、通報を奨励するための奨励金を出す制度である。

(6) 公益訴訟

これは、重大な環境汚染や生態破壊行為に対して、環境問題を活動内容とする

環境保護団体が一定の条件を満たした場合、裁判所に対して公衆を代表して社会の公共利益のために訴訟を提起することができる制度である（後で詳しく言及する）。

2.3 公衆参加の段階または範囲

中国の法律や政策や実務において、また中国の学界において、環境管理や環境保護への公衆参加の段階または範囲として、次の6つが挙げられている（朱（2015）、p.14）。環境情報公開と環境知情権（環境情報を知る権利）、環境立法及び環境企画への公衆参加、環境影響評価への公衆参加、環境監督への公衆参加、環境訴訟への公衆参加、環境教育への公衆参加である。以下では、法律上・制度上の中身について見ておこう。

2.3.1 環境情報公開と環境知情権

中国では、公衆には環境情報を知る権利があり、政府の環境保護機関には環境情報を公表する義務があること、関係の企業にも事業が環境に対する影響などの情報を公開する義務があることは、すでに確立された法律原則となっている。また、環境情報の公開は公衆参加の前提にもなっている。例えば、改正された『環境保護法』（2014年4月24日改正、2015年1月1日施行）第5章は、具体的に政府や企業による環境情報の公開、そして、公民、法人及びその他の組織のもつ環境情報を知る権利を定めている。環境保護法を改正する以前は、国家環境保護総局（いまの環境保護部）が2007年4月11日に『環境情報公開弁法（試行）』（『環境信息公开弁法』（試行））を發布していた（2008年5月1日に施行）。これまでの環境情報公開と環境知情権の範囲、手続などは以下の通りである。

まず、環境情報公開の対象と範囲は、政府の環境保護機関による環境情報公開と関係の企業による環境情報公開の2つの部分に分けられる。

政府の環境保護機関は、「公正、公平、便民、客観」の原則に従って適時かつ的確に政府の環境情報を公開しなければならない。その範囲は環境保護の法律、法規、環境保護の政策、企画、環境質の情報、環境の統計調査情報、環境に関わる事業の許認可の結果などである。但し、政府の環境保護機関は環境情報の公開

にあたって「秘密保持」原則を遵守しなければならない。法律などの規定により公表が政府機関の許可を要する情報については許可なしに公表してはならない。環境情報の公開は国家安全、公共安全、経済の安全と社会の安定に危害を及してはならない。

企業による環境情報公開には「自主公開」と「強制公開」がある。「自主公開」の場合は、企業は自ら進んで環境情報を公開し、環境保護に関する当該企業の環境保護の方針、目標、効果などについて情報を公開する。公開する情報の範囲は自らの判断による。「強制公開」の場合は、国または地方の汚染物質排出基準を超えた企業、または地方政府の許可した汚染物質排出総量を超えるなどの汚染のひどい企業は、以下の情報を社会に向けて公表しなければならない。企業の名称・住所・法定代表人、主要汚染物質の名称・排出方式・排出濃度・総量、排出基準を超えた状況ないしは総量基準を超えた状況、企業環境保護施設の建設及び運行の状況、環境汚染事故応急方案などである。企業秘密に関わるという口実でこれらの情報の公表を拒んではならない³⁾。

環境情報公開方式には、ほかに主に「請求公開」がある。自主公開する義務のある機関や企業は法の規定した通りに自主的に公開しなければならないが、自主公開されていない環境情報に対して、公民、法人及びその他の組織は政府の環境保護部門に対して公開するように請求することができる。但し、請求により公開された環境情報を使って国家利益、公共利益及び他人の合法的利益に損害を与えてはいけない。

中国では、環境情報の公開が必要であると認識付けた事件がある。それは、「杭州九峰事件」である⁴⁾。2014年3月29日に、杭州市企画局がそれまで民衆に何の情報をも公表せずに突然ウェブサイトで「杭州市環境衛生專業規劃修編（2008－2020年）修改完善稿」を載せて、杭州市余杭区の「九峰」という地区で一日あたり3,000トンのゴミを焼却して発電するプロジェクトを予定しており、目下

3) 『環境信息公开弁法（試行）』第20条、『企業事業單位環境信息公开弁法』（2014年12月19日に発布、2015年1月1日に施行）第9条などによる。

4) 「余杭“5.10”事件分析」（『大衆網』、2017年7月17日付）http://yuqing.dzwww.com/yqjd/201406/t20140617_10472177.htm を参照（アクセス日：2017年9月25日）。

その実施可能性を論証する段階にあることを公表した。これに気づいた地元の環境保護活動家は「QQ群」というネットグループでごみ焼却場建設の情報を発信した。4月17日になると、ネット上で反対署名の人数が急速に拡大し、2万人以上に及んだ。杭州市政府がネット上で提出された諸疑問に答えないため、24日に2万人以上の署名による建設中止要望書が提出されて、52人が当該建設事業に対する聴聞申請を行った。杭州市企画局が1ヶ月以内に聴聞に応じるかどうかを検討すると回答したが、関係者は納得せず、工場予定地を回って建設反対を呼びかけた。5月10日になると、省の責任者が来るというネット上のうわさを聞いた多くの民衆は高速道路を長く占拠し、最終的には2万人以上が参加する抗議事件までに発展した。

この事件に対して、上級政府も研究者もメディアも、工場建設が法律の規定した手続きを踏んでおり、法定の環境基準を満たしているにもかかわらず、民衆の誤解を招き、大規模な「悪性群衆事件」(悪質である大衆抗議事件という意味)にまで発展したのは、環境情報公開の不徹底さであり、特に民衆が要求する聴聞会の招集にすぐ応じなかったからであると指摘して、環境情報公開の必要性を訴えている(例えば、朱(2015)、pp.22-23)。

2.3.2 環境立法及び環境企画への公衆参加

環境保護の法律、法規の制定にあたって公衆参加を重視することは2000年初期からすでに提唱されるようになっていく。それに関する最新の規定として2015年に環境保護部が発布した『環境保護公衆参与弁法』がある。その第2条で、公民、法人及びその他の組織が政策法規の制定に参加することができると明確に定めている。この弁法以前には、2005年4月25日に国家環境保護総局(いまの環境保護部)が『環境保護法規制定の手續方法』(『環境保護法規制定程序弁法』)を発布していた(2005年6月1日に施行)。その第10条は、「環境保護法規の起草にあたって、広範囲にわたって資料を収集し、深く調査研究を行い、関係の機関、組織及び公民から広範囲の意見を聴取すべきである」と規定した。2014年5月22日に環境保護部は『環境保護公衆参与の推進に関する指導的意見』(『関余推進環境保護公衆参与的指導意見』)を発布して、環境に関する法規制政策の制定にあ

たっては、草案を事前に公表し、懇談会や論証会や聴聞会を開き、公衆から公開で意見を徴集しなければならないと定めた。

中国でいう「環境企画」とは、県以上の政府機関が管轄内での環境保護に関する計画の策定を意味し、その主な中身は生態保護や汚染防止に関する目標、任務、措置などである。環境企画にあたって市民参加の対象とされるのは主に2種類の企画である。1つは「総合性企画」であり、当該地域の環境保護の全体的で長期的な企画である。もう1つは「個別事項企画」であり、特定の環境事項に関する企画である。いずれの場合も、公民、法人及び他の組織の具体的利益に関わる時または公共利益に関わる時には、聴聞会、論証会、アンケート調査、ネットでの公開意見徴集を通じて、公衆から意見を聞くことが必要である。

いまの中国では、環境立法に関して公衆聴聞会が多くの地方で行われている。例えば、広西壮族自治区の人民代表大会が『広西壮族自治区環境保護条例修訂草案』をめぐって、2015年6月16日に聴聞会を開いた。「速生アン」と呼ばれる植物の大規模の植え付けが水質や土壌に対してどんな影響を及ぼすのか、水質や土壌の劣化を引き起こすのかをめぐって、16人の意見陳述者と3名の傍聴者から意見が述べられた⁵⁾。また、上海市では、市政府法制事務室は『上海市生活ゴミ分類減量促進方法（草案）』について2013年11月20日に立法聴聞会を開き、一般市民、町内幹部、現場で環境衛生の仕事に従事する人員、行業関係者、弁護士などの、各界から数十名の参加者が出席し、生活ゴミを回収可能物、有害ゴミ、生ゴミ、乾燥ゴミという既成の「四分法」をめぐって議論している⁶⁾。

5) 「直撃自治区環保条例立法聴証会」(『広西新聞網』、2015年6月17日付) (<http://news.gxnews.com.cn/staticpages/20150617/newgx5580a9a6-13010949.shtml>) を参照 (アクセス日: 2017年9月25日)。

6) 多くの意見陳述者は「四分法」よりも一層細かい分類のほうが望ましいと意見を述べている。市の統計機関の意見陳述者は、統計によれば、98.9%の市民はゴミ分類に賛成し、95.6%の市民はゴミ分類が環境保護によいと答えていると発言し、生ゴミと乾燥ゴミの区別基準をより明確にすべきであるとも指摘した。他方、一部の意見陳述者からは、ゴミ分類を細かにしすぎるとかえって市民から受け入れにくくなってしまうとの発言があった。(『滬立法聴証会聚焦生活垃圾分類: 95.6% 市民認為垃圾分類有利保護環境』『青年報』、2013年11月21日付) http://app.why.com.cn/epaper/qnb/html/2013-11/21/content_178334.htm?div=-1 を参照 (アクセス日: 2017年9月25日)。

2.3.3 環境影響評価（環境アセスメント）への公衆参加

中国の「環境影響評価」とは、建設事業や環境企画の実施後に環境に対して及ぼしうる影響について分析、予測、評価し、環境への悪影響を予防または軽減するための措置を示すことを意味する。中国政府が環境影響評価への公衆参加を初めて言及したのは1998年11月29日に国务院が發布、実施した『建設プロジェクト環境保護管理条例』（『建設項目環境保護管理条例』）であった。ただし、そのなかで環境影響評価に参加できるとされたのは建設プロジェクト所在地の機関と住民だけであった。2003年9月1日に施行された『環境影響評価法』のなかで、「関係のある機関、専門家及び公衆が適当な方式で環境影響評価に参加することを奨励する」と規定し、参加主体を広げた。2016年9月1日に施行された『環境影響評価法』もこれを受け継いだ。また、改正された『環境保護法』（2015年施行）第56条も環境影響評価にあたって公衆の意見を聞く必要があることを改めて定めている。環境影響評価への公衆参加の原則、範囲、方式について具体的に定めているのが2006年2月22日に当時の国家環境保護総局が制定した『環境影響評価公衆参加暫定弁法』（『環境影響評価公衆参与暫行弁法』）である（2006年3月18日に施行）。以下では、環境影響評価への公衆参加の中身について見ておこう。

(1) 公衆参加の原則

国は関係の機関、専門家及び公衆が適当な方式をもって環境影響評価に参加することを奨励する。環境に影響を及ぼす環境企画や建設プロジェクトについて、国家秘密と商業秘密に関わる事項を除いて、情報を公開し、公衆の意見を徴集すべき、と定めている。

(2) 公衆参加の類型

中国では環境影響評価への公衆参加は、概ね「建設プロジェクト環境影響評価」と「企画環境影響評価」に分けられる。

「建設プロジェクト環境影響評価」は、環境への影響のレベルにより環境影響評価の方式が違い、公衆参加の程度も異なる。つまり、①環境に重大な影響を及ぼす建設プロジェクトの場合、「環境影響報告書」、②環境敏感地域に予定される建設プロジェクトの場合、「環境影響報告表」、③環境に重大ではない影響を及ぼす建設プロジェクトの場合、「登記表」を、それぞれ作成、提出する必要があるが、

「環境影響報告書」、「環境影響報告表」の2つは、作成中また作成後、それを公表し、論証会、聴聞会、公開意見収集などの形を通じて公衆の意見を求める必要がある。これに対して、「登記表」は、公衆から質問があるときにはそれに答えればよい。

「企画環境影響評価」の「企画」とは、中国の法制度上、環境に影響する「総合性企画」と「個別事項企画」がある。公衆が環境評価に関わりを持つのは「個別事項企画」のなかの、直接公衆の環境上の権益に影響を及ぼすものだけである。このような「個別事項企画」の場合、事前に論証会、聴聞会、公開意見収集などの形を通じて公衆から意見を徴集すべき、と定めている。

（3）公衆参加のプロセス

環境影響評価への公衆参加のステップは2つに分けられている。すなわち、環境影響報告書の起草作成過程における公衆意見の収集と、政府の環境保護部門が環境影響報告書を審査、認可、または、再審査、再認可する過程における公衆意見の収集である。具体的なプロセスとして以下の通りである。第1に、環境に影響を及ぼすとされる建設プロジェクト項目または個別事項企画項目の基本情報を公開する。第2に、環境影響報告書を起草、作成している過程で、政府機関に許可を申請する前に、建設機関またはその委任した環境影響評価機関が環境に対する影響評価を公衆に公表する。その公開期間は10日以上でなければならない。第3に、公衆意見への対応状況を公衆に向けて公表し、政府機関に提出する環境影響評価報告書のなかに対応状況（公衆意見の採用または不採用）を記入する。第4に、許認可の審査情報を公開する。政府の環境保護機関が環境影響報告書を受理してから、当該政府機関の公式ウェブサイトまたはその他の方式を通じてそれを公告として公表し、公告期間は10日以上でなければならないし、審査過程中、公衆がいつでもそれにアクセスできるようにしておかなければならない。第5に、審査過程中に公衆意見を再徴集する。政府の環境保護機関は公衆の意見の大きな建設プロジェクトの審査過程において、再度、公衆の意見を徴集しなければならない。徴集した公衆の意見を専門家委員会などにおいて審議し、意見の合理性があるかどうか、どう対応すべきかを検討させて、その結果を公表する。

環境影響評価において公衆参加が効力を発揮するためには、上述の原則、範囲、

方式を定めただけでは不十分であり、具体性に欠ける。その解決策の1例が、前述した「嘉興モデル」である。2010年4月に、嘉興市市民環境保護検査団と専門家諮問サービス団は共同で投資額が100億人民元にも及ぶゴム製造工場の新設プロジェクトの可否を調査して、工場建設予定地は環境汚染対応能力が低くて、地形が狭いなどの理由で、市政府に対してこの工場建設事業を認可しないように建議し、市政府も最終的にこの建議に従って当該事業の申請を否決した。

環境影響評価への公衆参加について、上述した制度はもはや新しい情勢に見合わなくなっており、公衆の新しい要望には答えられないとして、その改革が求められた⁷⁾。そこで、2016年7月に、環境保護部は新たに「“十三五”環境影響評価改革实施方案」を公布し、国家経済と社会発展の第十三次五カ年計画期間中（2016～2020年）、環境影響評価への公衆参加の実施を各地方政府に求めた。これを受けて、地方政府の多くがより実効性のある環境影響評価への参加を実現しようとしている⁸⁾。

2.3.4 環境監督への公衆参加

中国で言う「環境監督への公衆参加」とは、およそ次のようなことを意味する。政府の環境保護機関が環境行政監督や環境法規を執行するにあたって、環境汚染や環境破壊活動を通報できるように、公衆に関与させ、支持すること、法執行機

7) 「環評公衆参与改革勢在必行」(『中国環境報』2017年1月11日付) http://www.cenews.com.cn/sylm/zdtj/201701/t20170111_817505.html を参照 (アクセス日: 2017年9月25日)。

8) 例えば、河南省鶴壁市政府の環境保護局は2017年8月23日にネットなどを通じて、「江浪金属有限公司」が新設を申請しているマグネシウム合成棒の製造事業(年間4,000トン製造)について、その環境影響評価への意見を公衆に以下のような項目で徴集しようとした。「当該事業の予定地選びが環境への影響についての意見」、「この事業に対する支持程度と意見」、「建設者に対して汚染対策上の要望と意見」、「環境影響評価機関が環境影響評価書を作成することに対する意見と要望」、「本事業に関して環境保護機関の環境保護上の仕事に対する建議」、「今回の公衆意見徴集についての建議」である。そして、公衆の意見徴集方法として、ネットのはかに、建設予定地の周辺で紙による告示を貼った。公衆に対して、電話、ファクシミリ、電子メール、郵便などの方法で市の環境保護局に対しても事業主に対しても意見を提出することができるとし、意見を提出する際には連絡先と方法を告げて、後に意見への処理状況を知らせるようにした。(「鶴壁市江浪金属有限公司年産4000吨鎂合金棒材項目環境影響評価公衆参与一次公示」鶴壁市環境保護局、2017年8月23日) <http://www.hbbh.gov.cn/zhuantixinxi/hjyxpjgzc/2017-08-23/2073.html> を参照 (アクセス日: 2017年9月25日)。

関による環境法規の執行過程を監督させること、環境監督や環境法規の執行に対して建議や意見を提出させることなどである。

『環境保護公衆参与弁法』によれば、環境監督への公衆参加は、具体的には、政府による環境法規の執行に対する監督と汚染を排出する企業に対する監督に分けられる。前者は、環境法規を執行する政府の環境保護機関及びその公務員による法執行行為の合理性と合法性を公衆が監督することである。後者は、環境法規に違反して汚染を排出する企業を通報し、政府による汚染行為の摘発と処罰に協力することである。

環境監督への公衆参加の方式として以下のものが法律上定められている。

(1) 環境陳情（中国語では「環境信訪」）

環境陳情とは、公民、法人またはその組織が手紙、電子メール、ファクシミリ、電話または直接訪問などの形を通じて、政府の環境保護機関に対して環境保護に関する不満や意見を示し、建議を提示し、その改善を訴える行為である。政府の各環境保護機関は社会に向けて環境陳情を専門的に受け付けるための宛先や電話番号やメール・アドレスなどを公開するほかに、専門の人員を配置して環境陳情に対応しなければならない。受け付けた陳情に対して、原則として60日以内にその対応結果を陳情者に知らせなければならない。

(2) 環境保護通報（中国語では「環保挙報」）

環境保護通報とは、公民、法人またはその他の組織が、環境を汚染し、生態を破壊する行為のある組織または個人を発見した時、手紙や電話やウェブサイトなどを通じて政府の環境保護機関に通報する行為である。これは、中国で環境監督への公衆参加の最も重要なものとして広範囲にわたって積極的に奨められている。環境汚染と生態破壊に対する公衆の通報を促進するために、全国共通の環境通報専用電話として「12369」と呼ばれるホットラインが設けられているほかに、政府の各級の環境保護機関のウェブサイトでも随時に通報を受け付けられるようになっている。「環保随手拍」と呼ばれる環境通報用のネット端末も開発されて運用されている。

政府の環境保護機関は、様々な形を通じて通報された環境汚染や生態破壊の情報に対して速やかに確認して対処しなければならない。原則として60日以内に

対応結果をまとめて通報者に通知しなければならない。

また、環境保護通報を促進するために、多くの地方では奨励制度も設けている。通報により重大な環境汚染や生態破壊の事件が発覚したり、通報の情報が重大な事件の解決に寄与したりする場合、通報者に一定の奨励金を出すのである。

(3) 環境行政許認可と環境行政処罰に関する政府聴聞会への参加

政府の環境保護機関は環境保護に関わる許認可を行う前に、以下の3つの場合は聴聞会を開いて、関係者の参加を認めなければならない。法律が聴聞会を必須であると定め有的时候、許認可が重大な公共利益に関わるとき、許認可が申請者と他の人々との間の重大な利益関係に関係し、申請者やその他の利害関係者が聴聞会を求めるときである。

また、政府の環境保護機関が環境保護に違反した当事者に対して罰金、許認可の取り消し、営業停止、工場閉鎖などの行政処罰を行う前に、当事者に対して聴聞会を申請する権利があることを通知し、当事者が申請した場合、国家秘密、商業秘密、個人のプライバシーに関わるときを除いて、聴聞会を行う。聴聞会には当事者のほかに、利害関係者や第三者としての公衆の参加も認めるべきであると定めている。

上記のうち、環境陳情（環境信訪）について、環境保護部が2000年から統計を取り始め、公表している。表1は環境陳情の受理件数の推移である。ネット社会を反映しているのか、電話・インターネットによるクレーム件数が、2013年度以降、100万件台を超えて推移している。他方、投書による受理件数は、2012年度以降、10万件台で推移し、訪問陳情の2010年代の受理件数は2000年代の2分の1程度で推移している。

2.3.5 環境訴訟への公衆参加

環境保護に関して訴訟を提起することが進められている。中国では、これを「環境訴訟」という。「環境訴訟」に対応するために、中国の多くの裁判所は環境訴訟の審理を専門とする「環境審判庭」が設けられるようになっている。環境訴訟にはその性質上、以下の3つの類型がある。公民または法人が政府の環境保護機関とその人員に対して環境保護上の責務を合法的に果たすために提起する「環

表1 中国での環境陳情の受理件数の推移

年度	投書による 受理件数	陳情(訪問) 受理件数	陳情(訪問) 延べ人数	電話・インターネットに よるクレーム件数
2000	247,741	62,059	—	—
2001	369,712	80,575	95,033	—
2002	435,420	90,746	109,353	—
2003	525,988	85,028	120,246	—
2004	595,852	86,892	130,340	—
2005	608,245	88,237	142,360	—
2006	616,122	71,287	110,592	—
2007	123,357	43,909	77,399	—
2008	705,127	43,862	84,971	—
2009	696,134	42,170	73,798	—
2010	701,073	34,683	65,948	—
2011	201,631	53,505	107,597	852,700
2012	107,120	43,260	96,145	892,348
2013	103,776	46,162	107,165	1,112,172
2014	113,086	50,934	109,426	1,511,872
2015	121,462	48,010	104,323	1,646,705

出所：環境保護部『環境統計公報』各年版より作成 (http://www.mep.gov.cn/gzfw_13107/hjtj/hjtjnb/)。

境行政訴訟」、公民または法人が環境汚染や生態破壊による直接の被害を受けた時にその加害者などに対して加害行為の中止や損害賠償などを求めるために提起する「環境民事訴訟」、国家検察機関が環境汚染や生態破壊を行った個人や法人に対してその刑事責任を追及するために提起する「環境刑事訴訟」である。

環境訴訟には、訴訟を提起する主体が自分自身の直接の利益のためか、あるいは社会の利益のためかで、「環境私益訴訟」と「環境公益訴訟」に分けられる。特に、環境保護への公衆参加の方式として模索されているのは「環境公益訴訟」である（北川（2012），p.89）。

改正された『環境保護法』（2015年施行）は、中国で初めて正式にNGOなどの環境保護組織による「環境公益訴訟」を導入した。その規定によると、環境を汚染し、生態を破壊し、社会の公益に損害を与えた行為に対して、以下の要件を満たした社会組織は人民法院に訴訟を提起することができる。つまり、①その組織が法律に従って「区」を設置している市以上の人民政府の関係部門に登録して

いること、および②環境保護公益活動に連続して5年以上従事していて、違法記録を持たないことである。ただし、そのような組織は環境公益訴訟を提起することを通じて自らの経済利益を追求してはいけない。

しかし、環境保護法の規定によって導入されたNPOなどの民間環境保護組織による「環境公益訴訟」は、その後、中国であまり広がらず、代わりにもう1つの「環境公益訴訟」が主流になりつつある。それは、検察による「環境公益訴訟」である⁹⁾。2015年7月1日に全国人代表大会常務委員会は、正式に『最高人民検察院に一部の地域で公益訴訟の試行を授権することの決定』（『全国人民代表大会常務委員会关于授権最高人民検察院在部分地区開展公益訴訟試点工作的決定』）を行い、環境保護などの事件に関して検察に公益訴訟を提起することが完全にできるようにした¹⁰⁾。さらに、2017年6月の全国人民代表大会常務委員会は民事訴訟法や行政訴訟法を改正し、検察による公益訴訟が正式に導入され、大いに進めるようにした¹¹⁾。

中国での環境公益訴訟の実際の動向を見てみると、NGOなどの民間環境保護団体による環境公益訴訟が少ないのに対して、検察による環境訴訟のほうが多くなりつつある。改正された『環境保護法』（2015年施行）の実施により、環境公益訴訟が本格的に展開されると期待され、2015年を「環境公益訴訟元年」と呼んでいる。しかし、2015年度に環境公益訴訟を提起できる資格を有するNGOなどの民間環境保護団体が全国でおおよそ700個もあったのに、環境公益訴訟を提起した団体はわずか9個であった。また、最高人民法院の発表によると¹²⁾、2015

9) 中国で、検察の直接提訴による初めての環境公益訴訟事件が2016年4月11日に江蘇省徐州市中級人民法院で審理された（「全国首例検察機関直接提起環境公益訴訟案開庭」（『法制日報』、2016年4月11日付）http://www.legaldaily.com.cn/zfzz/content/2016-04/11/content_6581202.htm?node=81122）を参照（アクセス日：2017年9月25日）。

10) 「全国検察機関已提起公益訴訟15件」（『中華人民共和國最高人民検察院』、2016年4月14日付）http://www.spp.gov.cn/zd gz/201604/t20160414_116060.shtml を参照（アクセス日：2017年9月25日）。

11) 「検察機関提起公益訴訟制度正式確立」（『検察日報』、2017年6月28日付）http://news.jcrb.com/jszx/201706/t20170628_1770389.html を参照（アクセス日：2017年9月25日）。

12) 「最高人民法院報告：環境汚染犯罪驟増、環境公益訴訟総量不大」（『観察者』、2017年7月14日付）http://www1.guancha.cn/society/2017_07_14_418126_2.shtml を参照（アクセス日：2017年9月25日）。

年度と2016年度の環境公益訴訟の件数は全国でそれぞれ62件と146件であった。2016年度の内訳は、NGOなどの民間環境保護組織による訴訟が65件、検察によるものが81件で、検察による環境公益訴訟が増大する傾向にある、という。

2.3.6 環境教育への公衆参加

改正『環境保護法』（2015年施行）は、環境保護についての宣伝と教育を各級政府の責務の1つとして定めた上で、民衆の自治組織、社会組織、環境保護ボランティアは環境保護法規や知識の宣伝と普及に協力すべきであること、教育機関は環境保護の教育を学校教育の内容の一部とすること、マスメディアは環境保護の法規と知識を宣伝し、環境違法行為に対して監督すべきことを定めている。そして、『環境保護公衆参与弁法』は、政府の環境保護機関がその職務範囲内で環境教育宣伝を展開し、環境保護の知識を普及し、公衆の環境保護の意識を強化し、公衆に自ら環境に優しいグリーンな生活やグリーン消費に徹し、低炭素や節約で環境を保護しようという社会雰囲気形成に努めるように定めている。

2011年4月22日に、環境保護部、中央宣伝部、教育部などの政府機関が合同で『全国環境宣伝教育行動綱要（2011－2015年）』を制定、発布し、環境保護教育を全国範囲で行うことを決定すると同時に、公衆には環境保護教育へ参加する権益があること、政府は環境情報を公開し、環境保護教育への公衆の参加権と監督権を保障すべきであることを訴えた。

中国環境保護部は2011年から毎年発表している『全国環境統計公報』のなかで全国での環境宣伝教育の回数、参加人数、環境教育基地の数を年度ごとに公表するようになっている（表2を参照）。

3. 中国の水資源管理体制における公衆参加の限界

前節で見てきたように、中国でも「公衆参加」として多くの制度が導入、実施されている。しかし、中国は、共産党の「一党支配」が最高原則であり、「一党支配」の下での社会の安定維持（中国語で「維穩」）が最優先されている。すなわち、中国では、共産党「政府」に対等に対峙する勢力としての「市民・市民社会・共同体」は存在することができない。このような体制の下で、水汚染などの

表2 環境保護宣伝教育実施状況

年度	宣伝教育の回数	参加人数(万人)	宣伝教育基地の数
2011	13,913	3,214.7	1,620
2012	10,209	4,664.4	1,845
2013	17,087	3,294.2	1,902
2014	11,619	3,330.1	1,767
2015	12,175	3,035.5	2,345

出所：環境保護部『全国環境統計公報』2011年版～2015年版より作成 (http://www.zhb.gov.cn/gzfw_13107/hjtj/qghjtjgb/)。

環境問題についても、中国政府は常に社会の安定を害しないように、また、党の指導の下で社会安定に影響しないように対処されなければならない。公衆参加も、その1つの目的として、公衆の意見をなるべく反映させ、社会の安定を脅かす大規模なデモなどの抗議事件（中国では「重大群体事件」という）にならないようにするためである（（北川（2015）、p.51）。したがって、中国でいう「公衆参加」は、外見的にも概念的にも、欧米や日本の「市民参加」とは似ているように見えるものの、事実上、完全に異質である。欧米や日本のように政府からも企業からも自律、自立した第三者的勢力としては一切認められず、大きな限界を常に伴っている。そのために、水資源を含む環境管理体制においては欧米や日本で期待される第三者としての機能を果たすことができるとは考えにくい。

3.1 「公衆参加」の概念上の限界

中国でいう「公衆参加」の「公衆」とは、「公民」、狭い意味での「公衆」、「居民」、「専門家」、「社会組織」を指したりする中国固有の概念であり、次の特徴を有していると考えられる。

まず、ここでいう「公衆」とは、ただ政府以外の人間、組織、関係者を意味し、先に指摘したように欧米や日本のように「政府、企業、市民」という対等に対峙しうる勢力の1つ（「市民」）では決してない。後で詳しく論じるが、「公衆」は、欧米や日本のような「市民・市民社会・共同体」を構成せず、「政府と非政府」という二者だけの枠組みのなかで成立する概念であり、ほとんどの場合、企業も「公衆」のなかに入り、その一部として対応されている。

次に、そもそも中国の「公衆」とは、担い手が現に存在する固定的で具体的概念というよりもむしろ、固定的で具体的な担い手のいない臨時応變的で抽象的概念であり、多くの場合、「社会」とか「大衆」といった、具体的実体のないものを意味している。

最後に、中国では、「市民参加」ではなく、わざわざ「公衆参加」と言い、法律上・制度上の公式用語として使われるのは、ただ言葉上の習慣によるものではなく、また偶然的にそうなったのではない。むしろ必然的にそうならざるを得ないからである。先述したように、中国では、欧米や日本で言われるような、国家権力からも経済企業からも独立した第三の勢力としての、自立し自律する「市民」・「市民社会」は、概念としても実体としても消極的に認められないだけでなく、積極的に概念として排除し、実体としてその形成、増大を警戒し、防ごうとされる。特に、近年では、中国政府は、「市民」・「市民社会」を「反体制者」・「反体制派」とほぼ同一視して、厳しく規制しようとしており、国家権力から独立して、その対抗勢力としての「市民」・「市民社会」が中国で形成し、広がることはないように見える¹³⁾。

欧米や日本の「市民参加」ではなく、むしろ以上の諸特徴をもった「公衆参加」という概念をわざわざ使うこと自体が、中国では、水資源などの環境管理体制においては、政府から独立し、政府と対抗しうる市民・市民社会・共同体の参加を認めず、あくまでも政府・行政の主導のもとでの「参加」しか想定していないと考えられる。

3.2 「公衆参加」の制度上の限界

上述したように、政府から独立し、政府と対抗しうる自立し自律するような市民・市民社会・共同体の形成を認めず、それらは水資源などの環境管理体制への参加は認められない。あくまでも政府・行政の主導のもとで、そのコントロール

13) 山田賢一「統制色強まる中国のメディア・言論政策～新政権への「期待」から「失望」へ～」(『放送研究と調査』2014年2月号、NHK放送文化研究所) https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2014_02/20140203.pdf を参照 (アクセス日: 2017年9月25日)。

可能な範囲内での「公衆参加」しか許さない。これは、先に見た中国の「公衆参加」の方式、その段階または範囲から理解することができるであろう。

第1に、いまの中国の法律上で認められている「公衆参加」の方式として聴聞会（聴証会）、懇談会（または論証会）、アンケート調査、意見の公開収集、監督拳報、環境公益訴訟という6つのものがあるが、そのいずれも政府主導と政府コントロールを前提としているものであり、参加主体としての「公衆」はあくまでも選ばれた人間で、協力的立場に置かれている。多くの場合、政府がいかに民衆の意見を重視し、いかに科学的で民主的に環境政策を決定しているかを見せるためのパフォーマンスの協力者になってしまっている。いずれの方式も「公衆」を完全な参加主体として独立的に行動することを想定していない。政府のコントロールが上手く機能しないと、「公衆参加」は「杭州九峰事件」のような「悪性群体事件」へと発展する可能性がある。

第2に、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公衆による監督の強化が図られるようになった。しかし、いままでの環境情報の公開制度について2つの問題が常に存在する。1つは、環境情報と国家秘密との関係である。環境情報公開に関するいままでの法律または規定のいずれも国家秘密に関わる場合は、公表しないと定めている。但し、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い。もう1つは環境情報の公表対象の範囲である。いままで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を定めているものの、その範囲が極めて狭い。それ以上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、収集した情報の公表も簡単にはできない。例えば、2017年6月1日に施行した『ネット安全法』（『网络安全法』）の規定により、ネットを利用して国家に不利益を与えるような情報を公開したりすることや、商業上の名誉や商品の名誉に損害を与えるような情報の公開を無許可に公表したりすることは犯罪となる。特に、『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した場合、懲罰の対象となる。つまり、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身的にそれに接するしかない状態にある。

第3に、中国でも、環境立法および環境企画、環境影響評価などにあたって、公衆の参加を強化しようとしているが、制度上及び運用上、未だに2つの問題が存在している。1つは、どの事業項目においてこのような公衆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、誰が公衆として参加するかも基本的に政府が選んで決めることである。結局、公衆の参加は未だに象徴的意義しかない状態にある。また、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がない場合がある。さらに、公衆は「告知される」地位にあり、「事件発生後に通報」、あるいは「被害者になった後に通報」されてから参加する場合がある¹⁴⁾。

第4に、環境監督への参加については、いままでの法律上・制度上許されているのは、「環境陳情」、「環境通報」、「許認可や行政に関する聴聞会への参加」といった協力的制度しかなく、そのいずれも、「公衆」が主体として環境保護に関する政府の行為まで十分に監督できるようにはなっていない。

第5に、環境訴訟に関しては、「環境私益訴訟」と「環境公益訴訟」があるが、中国で基本的なものとして想定され、事実上もそうになっているのは「環境私益訴訟」である。つまり、水汚染などの環境問題に対してその直接の被害者個人が裁判所に訴訟を起し、裁判所による被害救済を通じて、問題を解決しようとするやり方である。水汚染の場合、直接の被害者による損害賠償訴訟の提起が想定され、そのための挙証手当て、訴訟支援などが法律上規定されている(片岡(2010)、p.222)。他方、改正された『環境保護法』(2015年施行)により「環境公益訴訟」が正式に導入され、NGOなどの民間環境保護組織も、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なったが、民間の環境保護組織による訴訟提起の条件は厳しく設定されている(『公益

14) 汪(2011)、p.344を参照。

時報』、2015年1月15日)。先にも指摘したが、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予想に反して、期待されるほどの効果は出ていない。

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こと、そして、逆に検察による環境公益訴訟の提起が推進され、多くなりつつある。事実上、環境公益訴訟の判断が検察に依存することになるかもしれない(片岡(2017)、p.325)。その動きの背景として、中国政府がNGOなどの民間環境保護組織による環境公益訴訟を警戒し、政府の一部である検察による環境公益訴訟のほうに対して信頼を寄せて、より安心できていると考えていること、そして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与えられず、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きく制限されていることが挙げられる(傅(2016)、p.157)。

第6に、環境教育への公衆参加に関しては、近年になって特に重視されるようになってきているものの、実施されている環境教育への公衆参加の内容は、必ずしも公衆を主体として政府や企業に対して監督し、よりよい環境政策や環境事業の実施を求めるようなものではない。むしろ、公衆自身の環境意識の育成や政府の制定した環境法規や環境政策への遵守である。

3.3 「市民・市民社会・共同体」の欠如

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、中国ではこのような前提を採用することは難しい。というのも、中国の市民、民間組織は、外見上・形式上は市民・市民社会・共同体に見えるものの、本質的にまた実態上は、政府・党(権力)から強い統制を受けると同時に、政府・党(権力)に依存している面もある。その上、外見的・形式的な市民・市民社会・共同体は、市場・企業との関係においても自立的で自律的な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、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。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（傅（2016）、pp.150-151）。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「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⁾。特に、水汚染に関して言えば、大衆による生活排水による汚染がいまの中国での水汚染の大きな原因になっている（傅（2016）、p.152、片岡（2010）、p.234）。水汚染の深刻化は、中国流の市民・市民社会・共同体そのものによるところが大きいとも言える。

3.4 中国NGO等の民間組織の限界

中国で環境問題の深刻化に伴って、環境NGOなどの民間組織が多く現れているが、水資源などの環境管理体制の構築という視点から見て、改めていくつかの問題を指摘しよう。

まず、中国での環境保護組織は四種類に分けられる。政府により設立された「民間環境保護組織」、民間が自発的に設立した環境保護組織、大学環境保護組織、国際民間環境保護組織の中国支部と駐在機関である（中華環境保聯合会（2006）、p.61）。そのうち、半分以上の環境保護組織が「NGO」または「民間」と称するものの、実は政府により設立されている。「中華環境保護連合会」のように、最も大きく影響力の強いもののほとんどが政府により設立された組織である。そのため政府から多くの制限を受けている。純粋な民間の環境保護組織もその設立や活動が大いに政府の姿勢にかかっている。純粋な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

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。商品購入にあたって「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。

らない。環境保護NGOの設立、活動の趣旨は、地方政府が優先する経済成長と相容れない場合も多い。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置かれ、その活動が大いに制限される¹⁷⁾。政府の中には、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、制限をかける場合さえあるという¹⁸⁾。

次に、中国のNGOなどの環境保護組織は、北京¹⁹⁾、上海、広東などの大都会、または、経済が大変発展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展地方でより多発するようになっていく。水汚染などの環境問題への対処は「草の根」の特徴を見せるようになっていくものの、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。

4. おわりに

2017年1月16日中国の中央テレビ局は、「祁連山生態破壊：母なる河が『下水道』や『ゴミ場』になった」というタイトルで、中国の西北部にある祁連山という地方の川などの水源の深刻な汚染状態について報道した²⁰⁾。半年後（7月20日）、中国共産党中央と中央政府は、大規模な水汚染などの理由で地元責任者の処分を発表した。それをきっかけに、祁連山での水汚染などの環境問題の深刻さが国民に知られ、ネットを中心に、なぜそこまで汚染したのかと国民の議論となった。その原因として挙げられたのは、地元政府がGDP成長を最優先し、環境保護を10数年も無視し続けていたこと、そのような政府の政策の加護の下で企業

17) 汪（2011）、p.347を参照。

18) 汪（2011）、p.345を参照。

19) 大塚（2017）、p.49を参照。

20) 「祁連山生態破壊：母親河成『下水道』、『垃圾場』」（『新華網』、2017年1月16日付）http://news.xinhuanet.com/legal/2017-01/16/c_1120321872_2.htmを参照（アクセス日：2017年9月25日）。

が環境破壊を止めることなくひたすら利潤を最優先し続けたことであった。なかでも、地方政府と企業が10数年も環境破壊を続けることができた理由を考える上で、次の指摘は重要であろう。「公衆の監督も同じく欠けていた。祁連山では、大量の生態破壊行為が発生し、鉱山などを違法に採掘し、汚染物を不法に排出するなどの違法行為が長い歳月で続けられ、地元の公衆はその最大な被害者であった。それにもかかわらず、なぜ公衆はそれらを阻止する力がなかったのであろうか。目下、公衆が地方の環境保護に参加することには多くの困難がある。一部の地方政府は環境上の権利を主張することに政治的レッテルを張る²¹⁾。多くの民間環境保護NGOは、圧力と打撃を受ける。環境公益訴訟はその本来の目的が違法企業に対抗し、企業による環境保護を迫るための有利な「武器」として利用されることであるが、しかし、環境公益訴訟を提起する主体に対する制限があまりにも厳しすぎて、公民個人が完全にそのような公益訴訟から排除されているし、環境公益訴訟を提起できる環境保護組織も数えるほど少ない。一言でいえば、政府の幹部たちが環境違法行為に対して集団的に庇護することで、公衆は集団的に失語し、発言力を喪失していることを物語っている」という²²⁾。

この指摘は、中国における水資源などの環境管理体制の実態を如実に表している。つまり、中国の「公衆参加」は外見的で飾りにすぎない、と。結局は、「公衆参加」が導入されても、「政府・行政を中心とした水資源管理体制」にとどまっている。そのため、GDP成長を優先すれば、水汚染などの環境問題は依然として多発し、嚴重な状況を生み出すのである。「嘉興モデル」が「公衆参加」の成功例として取り上げられても、いまなお「祁連山生態破壊」に見られる水汚染が続いていることを注視しなければならない。

そもそも中国の市民は、十分に自立性も自律性も持たず、日ごと増大する生活廃水の主な排出者でもある。しかも、水資源の保護や節約といった環境意識

21) つまり、環境上の権利を主張することを共産党の「一党支配」に反対する、または、社会の安定・平穩を破壊するという政治問題として対処する。

22) 「『祁連山生態』背後の地方政治生態更值得擔憂」(『搜狐網』、2017年7月21日付) <http://mini.eastday.com/a/170721174143308-2.html> を参照 (アクセス日: 2017年9月25日)

に欠けている。つまり、中国の市民は、「自然資源を経済的営み²³⁾の土台」(寺西(2012)、p.2)として認識できていない。そのため、欧米や日本のように、市民が水資源などの環境管理体制の独立した勢力になることを期待できない。

現在、このような状況にある中国では、今後の水資源などの環境管理体制の構築にあたって鍵となるのは、市民の参加よりもむしろ、環境NGOのような環境保護専門組織の参加の強化であろう。「嘉興モデル」が成功したのも、環境保護専門組織の存在が大きいと考えられる。政府とも企業とも独立した「環境保護専門組織」の存在を大いに容認し、その役割を一層認め、環境保護専門組織による実質的参加を確保することこそが進むべき道ではないか。制度上、共産党の「一党支配」を維持しながらも、または、社会安定の維持を重要視しながらも、これは可能であることを「嘉興モデル」は示している。環境保護専門組織による実質的参加こそが今後の中国における水資源などの環境管理体制の特徴とすべきである。これについて、中国国内でも10数年前からすでに次のような指摘があった。「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」という(中国社会科学院環境与発展研究中心(2001)、pp.38-39)。独立した環境保護専門組織が難しければ、前節で見たように、政府に依存するとしても、政府により環境NGOを数多く設立し、政府のコントロールの下でその活動の範囲と権限を拡大していくことも考えられる。まずは、現在も行われている環境保全の委託業務の範囲と権限を拡大することが考えられよう。

23) 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。

【参考文献】

＜日本語文献＞

- 大塚健司 (2017)「中国の環境政策実施過程における公衆参加の新展開－環境公益訴訟制度の導入－」『環境経済・政策研究』、第10巻第1号、pp.48-51。
- 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。
- 片岡直樹 (2017)「環境法」高見澤磨・鈴木賢編『要説中国法』東京大学出版社、pp.311-333。
- 北川秀樹編著 (2012)『中国の環境法政策とガバナンス－執行の現状と課題－』晃洋書房。
- 北川秀樹編著 (2015)『中国乾燥地の環境と開発－自然、生業と環境保全－』成文堂。
- 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。
- 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。
- 傅喆 (2016)「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－」『一橋経済学』第10巻第1号、pp.121-164。

＜中国語文献＞

- 胡若隱 (2012)『從地方分治到参与共治：中国流域水污染研究』北京大学出版社。
- 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）』北京大学出版社。
- 王亜華・呉丹・黄訳萱・王大鵬 (2013)『水環境管理責任機制研究』科学出版社。
- 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巻、社会科学文献出版社。
- 中華環保聯合会 (2006)「中国環保民間組織發展狀況報告」『環境保護』2006年5B号、pp.60-69。
- 朱狄敏 (2015)『公衆参与環境保護：实践探索和路径選択』中国環境出版社。