

Institutional Reform, Development, and the Environment in China

中国における政府機構改革・環境・開発

2000年3月

財団法人 国際開発高等教育機構
国際開発研究センター

Foundation for Advanced Studies on International Development
International Development Research Institute

目次

はじめに	国際開発高等教育機構・国際開発研究センター 高橋一生	1
おもに中央政府レベルから		
中国の環境開発マネジメント		
知識経済化にむけて中国が踏み出す改革のなかで	国際開発高等教育機構・国際開発研究センター 谷村光浩	5
中国における環境マネジメント・システム		51
北京大学 光華管理学院 章錚		
おもに地方政府レベルから		
中国の地方環境保全メカニズムと持続可能な地域開発		67
国際連合地域開発センター 顧林生		
中国の地方レベルにおける環境マネジメントの現状		131
東北地方での環境保護を事例に	大連理工大学 管理学院 呉偉	
おもに市民レベルから		
中国のNGOと環境・社会開発		151
清華大学NGO研究センター 王名・何建宇		
. . .		
中国の環境報道		
1999年の『中国日報』(CHINA DAILY)を事例に	国際開発高等教育機構・国際開発研究センター 恩地一樹	187
執筆者リスト		207

はじめに

国際開発高等教育機構(FASID)

国際開発研究センター所長 高橋一生

環境に関わる国際協力は、この30年間に大きく進展した。今や、いずれの地域においても、また地球規模においても、環境協力は不可欠な視座のひとつとなっている。ただし、その位置づけについては、昨今、ダイナミックな転換がうかがえる。

1990年代初頭まで、環境問題は、おおむね先進諸国の政策課題であるとみなされていた。先進国は、開発途上国や移行経済国に対して環境の重要性を力説し、環境協力はいわば南北問題の文脈で語られていた。しかし、1990年代半ば頃までには、数多くの開発途上国や移行経済国において、環境保護に前向きな姿勢が打ち出されるようになった。国際協力の重点は、したがって、それぞれの国が関心を寄せる課題に対して、効果的に技術協力を実施することになった。そして、近年は、さらに大きな転換が見られ、環境保護に関わる個別の課題に対処するというよりも、国家の総合的な開発計画において、経済発展、貧困対策、ガバナンスなどとともに、環境保護が重要な柱に掲げられるようになりつつある。こうした傾向は、特に中国、東南アジア諸国をはじめ、一部のラテンアメリカ諸国や東欧諸国に見られる。今後、このような新たに「第3段階」へ入った国々との環境協力においては、経済・社会開発政策を総合的に取り扱う「経済企画部門」、環境問題に専門的に対処している「環境保護部門」、そして環境に大きなインパクトを与えている農林、重工業、運輸などの「在来産業部門」という3部門との緊密なパートナーシップが求められる。また、より広範には、「市民社会」との連携も看過できない。

本書は、この最も進んだステージに達している国々のなかでも、日本との環境協力において非常に深いつながりがあり、また先般の機構改革によって政府機構が抜本的にリストラされ、かつての環境・開発メカニズムに関する知識がもはやあてはまらなくなってきた中国を事例に取り上げる。このいわば「第3段階」に入った中国にて、効果的な環境協力を推進するためには、上述のように、まずは基礎的な情報として、従来からパートナーとしてきた「環境保護部門」以外に、マクロな視点から経済・社会開発の指針を策定する「経済企画部門」がいかなる戦略を持ち、またそうしたガイドラインにそって取り組

む「在来産業部門」が、どのように調整しながら実施していくのかを、十分に理解することが不可欠となる。さらには、近年、中国で育ちつつある"市民社会"の動向を見極めることも、重要な課題となる。

そこで、本書では、大きく姿を変えつつある中国における環境・開発マネジメントについて、中央政府、地方政府、そして"市民社会"の各レベルを複眼的に考察するため、合計7名の研究者が次のような役割分担のもと、それぞれの視座からアプローチしている。

まず、中央政府レベルでは、谷村論文(第I章)が、中国における中央政府機構改革と環境開発マネジメントへの考察をもとに、中国がさまざまな中央政府機構ならびに関連組織の総力を結集し、「知識経済化」なども視野に入れながら「環境」分野の諸課題に取り組む様子を描き出し、日本によるこれからの対中環境協力のあり方にも議論を発展させている。また、章論文(第II章)は、中国における環境マネジメント・システムについて、汚染処理・防止、自然資源保護、産業政策、環境教育・研究、環境と貧困対策などの各課題ごとに、どのような機関が実際に調整・管理にあたっているのかを論じている。そして、環境保護や貧困対策を推進するため、大きな権限を有するマクロ調整部門や各在来部門が、環境管理に対して、より一層効果的に関与すべきであること等を提起している。

次に、地方政府レベルでは、顧論文(第III章)が、地方における環境保全メカニズムを、組織、計画、財政、立法、人事などの観点から詳細に論じ、貴重な基礎的資料を提供している。また、地方の環境保全を持続可能な地域開発との関係においても議論を展開し、環境保護部門に留まらず、多角的な地方環境保全行政の強化や、複数の行政地域におよぶ課題を包括的に取り扱う広域管理システムのさらなる整備などを提言している。また、呉論文(第IV章)は、おもに中国の東北地方に位置する遼河流域の環境保護を事例に、関係するアクターとその役割などを分析している。特に、「EU・中国遼寧省総合環境プロジェクト」に関しては、海外との環境協力を推進する組織体制やそのむずかしさ等が論じられている。

"市民レベル"では、王・何論文(第V章)が、中国にて育ちはじめたNGOについて分析している。中国におけるNGOの現状、特徴、関連する法制度等を概観した後、人口、環境、教育、貧困対策などに関わるNGO活動を考察している。今後、「経済改革」について求められるのは、中国にてNGO活動を促進する「社会改革」であるとも論じている。

最後に、恩地論文(第VI章)は、1999年の『中国日報』(China Daily)をおもな研究資料として、中国における環境・開発マネジメントに関わるさまざまなアクターを分析するとともに、環境に関わる中国のマスコミ報道の特徴を素

描している。また、そうした中国メディアに対して、日本の環境協力がいかにしてみずからの「顔」をアピールしていけるかについても論じている。

中国における諸改革は、数々の難問に直面しながらも、中国がみずから描く21世紀のビジョンに向けて、ダイナミックに社会を転換させている。より効果的な国際協力に向けて、言うまでもなく、今後も環境・開発マネジメントの変容を注視し、日中の相互理解をより深化させていくことが求められる。また、本書では中国を事例に取り上げたが、先述のいわゆる「第3段階」に達した他の環境協力の主要なパートナーについては、今後、同様な研究が不可欠とされよう。

第 章

中国の環境開発マネジメント

知識経済化にむけて中国が踏み出す改革のなかで

FASID 国際開発研究センター

谷村光浩

はじめに

1998年の中央政府機構改革にて、中国は政府機関の効率的運営にむけた再編だけでなく、21世紀の「知識経済」にむけた基盤づくりにも着手している。環境開発マネジメントのメカニズムも、そうした方向づけのなかで大きく変化してきた。先般の機構改革で昇格した「国家環境保護総局」に、中国政府の環境改善への積極的な姿勢を確かに読み取ることができる。しかし、依然として大きな権限を有していると考えられるマクロ調整部門や各専門領域を担う在来機関との職能が、どのように調整され、さらに実際にはいかなる力学が作用しているのかを、より深く読み解く必要がある。また、機構改革にともなって生み出された政府系NGOs等の新興勢力が、いかなる役割を果たしているのかについても、十分に注視しなければならない。いずれにせよ、中国における環境開発マネジメントの「主体」は、これからも重層的に変動し続けるであろう。対中環境協力の効果的な展開には、まさにこうした中国のダイナミックな環境開発マネジメントの変容に、一段と理解を深めることも不可欠である。

そこで本研究では、1998年機構改革後、関連文献・資料の研究とともに、おもに北京にて各専門分野の中堅実務家や研究者との意見交換等を実施¹、中国における環境開発マネジメントの全容を大きく把握することに努めた。なお、「国家環境保護総局」を中軸とする中国の環境行政については、これまで多数の研究がすでになされており、ここではむしろ「国家環境保護総局」以外の主要な中央政府機構ならびに関係機関にスポットをあて、それらの環境関連領域への取り組みを整理し、考察を進めることにした。

本論文では、まず最初に、中国における改革開放以後の中央政府機構改革の沿革を振り返り、合わせて中国が素描する21世紀の自画像を概観する。そし

て、こうした中国社会の大きな潮流を踏まえた上で、メイン・テーマである中国における環境開発マネジメントの探求を進める。特に、国家環境保護総局の視点から描かれた「環境開発マネジメント」のスケッチだけに頼ることなく、さまざまな観点、より広範な視野から、しかも継続的に、その総体を理解する作業が求められることを論じている。最後に、こうした中国における中央政府機構ならびに関連組織による環境関連領域への取り組みに、日本がこれからの中国への環境支援をいかに位置づけていくべきかを考察する。

1 中国における中央政府機構改革と21世紀の自画像

まず最初に、中国における改革開放下の中央政府機構改革の沿革を概観する。特に1998年から実施されている今回の機構改革は、中国が21世紀のグローバル知識経済を視野に入れた取り組みでもあり、近未来を論じた最近の報告書等から、中国の専門家が提起している今後の方向づけや課題もあわせて整理する。

1-1 これまでの中央政府機構改革の概要

1998年の機構改革は、改革開放下で実施された4度めの政府職能整理・転換である。これまでに、改革開放路線の進展にともなって生じた諸課題に対処するため、1980年代より3度の機構改革が実施されている(潘 1998, 趙 1998, 韓 1999)。

(1) 第1次中央政府機構改革(1982年)

権限が過度に集中した政府機構では経済改革に支障が生じるとの懸念から、改革開放以後、最初の機構改革が実施された。幹部の職能、年齢、教育レベルについて明確に規定し、政府機構のスリム化、不必要なポストの削減、幹部の業務効率向上、若返り、教育水準の向上などを進めた。しかし、全般に表面的な対処に留まり、この第1次機構改革後には再び組織規模やスタッフ数が増大してきた。

(2) 第2次中央政府機構改革(1988年)

1980年代半ば、改革の重点が農村から都市へ移り、企業自主権の拡大を求める声が高まってきた。計画的商品経済の新たな体系への移行にともない、高度に集権的な計画経済体系のもとで形成された政府機関や職能等を見直す必要が生じ、1988年に第2次機構改革が実施された。ただし、当時は経済・政治改革の進展がまだ不十分な段階であり、この改革も大きな成果をあげることができなかった。

(3) 第 3 次中央政府機構改革(1993年)

中国の特色ある社会主義市場経済に適応した管理システムを構築するため、マクロ経済管理職能の強化、部門間に見られた重複する職責の解消、組織構造の合理化、効率化、人員削減等が推進された。しかし、市場経済システムがまだ十分に機能する段階にいたらず、この第 3 次改革においても大きな進展は見られなかった。特に、職能転換プロセスでは、政府組織がもうひとつの看板として掲げた会社組織にスタッフを配分する「翻牌公司」が増加し、行政職能を有するこうした「会社」は市場競争をゆがめてきた。

1-2 第 4 次中央政府機構改革(1998年)

21 世紀を目前に、市場経済体制の枠組みが整いはじめ、企業の経営方式が変化し、経済改革が深化するなか、政府機構の矛盾がいよいよ顕在化してきた。また、大きく変容する国際経済環境へ速やかに対応することも同時に求められた。1998 年 3 月、政府の組織構造や職能を改めて見直し、人員を大幅に削減して、より高い資質を備えたスタッフ² による一段と効率的で、標準化された管理システム等の実現をめざす第 4 次機構改革がスタートした(尹編 1998, 李他編 1999b, 張他編 1999)。

(1) 第 4 次中央政府機構改革の概要

國務院では、弁公庁以外の部・委員会機構を 40 から 29 に削減、司・局レベルの組織については 200 あまりを整理し、全体として機関数を 1/4 削減した(スタッフ数は半減されて約 17,000 名³)。機構改革後の部・委員会編成は、次の通りである(張他編 1999)。(資料 1 参照)

1) マクロ調整部門(4 機関)

国家發展計画委員会⁴、国家經濟貿易委員会⁵、財政部⁶、中国人民銀行

2) 専門經濟管理部門(8 機関)

国防科学技術工業委員会、建設部、鉄道部、交通部、信息(情報)産業部、水利部、農業部、對外貿易經濟合作部

3) 教育・科学技術・文化・社会保障・資源管理部門(5 機関)

教育部、科学技術部⁷、人事部、労働・社会保障部、国土資源部

4) 国家政務部門(12 機関)

外交部、国防部、国家民族事務委員会、公安部、国家安全部、監察部、民政部、司法部、文化部、衛生部、国家計画生育委員会、審計署

(2) 第 4 次機構改革における職能変化の特徴

第 4 次機構改革における職能変化の特徴は、以下のように、政府機構の効率化・職能の明確化のほかに、知識経済化への対応、持続可能な発展戦略の効率

的な展開、社会保障の重視、財政・金融システムの整備である（韓 1999, 李他編 1999b）。

1) 政府機構の効率化、部門間/内の職能の明確化

政府と企業の分離を進める。また、主管部門がいくつにもわたることを回避し、職責や管理方式を明確にするため、組織を統廃合する。

[国家経済貿易委員会]

特に、産業ごとに設置されていた政府機関は、産業政策等のマクロコントロールを行う国家経済貿易委員会が管理する国家局に改組された⁸。今回の改革の成否は、こうした政府機関の今後の動向にかかる。

2) 知識経済化への対応

1998年機構改革では、知識経済化への対応も大きな柱のひとつとされた。「科学技術立国」政策が推進される中、国防科学技術工業委員会のほか、次の機関が特に知識経済化に関係している。

[情報産業部]

新たに設置された情報産業部は、元郵電部と電子工業部をベースに⁹、元広播電影テレビ部、航天工業総公司、航空工業総公司の情報ネットワーク管理の政府職能が組み込まれた組織であり、おもな職責はデジタル情報関連のハード・ソフト産業の振興や、国民経済・社会サービスの情報化である。

[科学技術部]

国家科学技術委員会が科学技術部に改組され、「科学技術立国」政策をマクロ・レベルにて推進する中核部門となった。

[教育部]

国家教育委員会が教育部に改組された。知識経済化に対応した教育改革の深化が求められている。

3) 持続可能な発展戦略の効率的な展開

持続可能な発展戦略を効率的に推進するため、従来より職能が重複していた関連組織が統合された。

[国土資源部]

新設の国土資源部には、元地質鉱産部、国家土地管理局のほか、元国家科学技術委員会と建設部がそれぞれ管理していた国家海洋局と国家測絵局が統合された。その主要な職能は、鉱産資源、土地資源、海洋資源等の自然資源の保護と合理的な利用である。経済開発と持続可能な発展の推進において重要な意味合いを持つ。

4) 社会保障の重視

社会主義市場経済体制に適した総合的な社会保障システムの整備を進め、人々の生活基盤をより強化する。

[労働・社会保障部]

元労働部をベースに、労働・社会保障部が設置された。元労働部の管理してきた城鎮職工社会保障、元人事部の機関事業単位社会保障、民政部の農村社会保険、各セクターの社会保障、そして衛生部門の医療保険を、すべて統合して管理する。

5) 財政・金融システムの整備

経済開発の重要な柱である財政・金融システムを現代的なシステムに整備する。農業、科学教育・技術、インフラ建設等への投入を拡充すると同時に、食糧制度、住宅制度、税制等の改革を進める。

[財政部 | 中国人民銀行]

財政部と中国人民銀行は、マクロコントロール機能を強化する。特に、中国人民銀行は、金融監督・管理体系を強化する¹⁰。

1-3 21世紀中国の自画像

これまでに改革開放下の中央政府機構改革を概観してきたが、特に1998年から実施されている第4次機構改革は、昨今急速に進行するグローバル化の諸局面に対応していくための整理・調整であったともいえよう。ここに、今回の機構改革以後、21世紀グローバル知識経済を中国がいかにか歩もうとしているのかを、さらに最近の報告書等の文献からも出版順に拾い出し、このさき本論文の主題である中国の環境開発マネジメントを考察する際の「背景」として整理しておく。

(1) 最近の中国文献にて論じられている21世紀の中国経済・社会

「迎接知識経済挑戦促進科学技術産業新發展」湯世国

(陳準他編『対話"十五"』経済科学出版社 1999.1)

- ・知識経済化のなか、新たな発展パターンを模索しなければならないが、重要なことは「知識生産性」を高めることであり、知識を富に変えることである。
- ・知識経済においては、異分野の広範な連携ががぎとなり、専門分野の探求とともに多様な分野からの知の結集が不可欠となる。
- ・農業、保健、環境等の分野ではバイオテクノロジーをもとに、また情報通信等の分野ではハイテクをもとにした科学技術・サービス産業の発展が重要となり、伝統産業についても創造的な変革が求められる。

- 『政府機構改革与人員分流 政策法律知識手冊』張繩祖他編 法律出版社 1999.3.
- ・中国において、今後数年間に重点的に発展させる必要がある技術は、農業・林業技術(節水農業、生態農業、有機農薬、砂漠化防止技術) エネルギー技術(石炭気化・液化、新/再生エネルギー技術等) 交通運輸技術(高度道路交通システム(ITS)等) 自動車等の各種機械技術 電子情報技術 バイオテクノロジー 新素材技術 石油化工技術 軽工業等の先端技術 都市環境インフラ整備技術(水/ごみ処理等の環境関連技術)である。
- 『知識経済与可持続発展』葛新権他編 社会科学文献出版社 1999.6.
- ・知識経済の発展は、持続可能な発展や環境保護に結びつく。バイオテクノロジー等をもとに、農業用水の節約、生態農業、環境にやさしい工業生産、水の循環利用、廃棄物利用、酸性雨対策、オゾン層保護などを実現できる。
 - ・中国は「科学技術立国」政策を推進しているが、国際競争が厳しさを増すなか、知識経済とは教育経済であるとも認識する必要がある。創造的能力の育成に不利な受験教育を是正し、生涯教育を推進すべきである。
 - ・これまで、中国では技術開発の担い手が企業ではなく、高等教育・研究機関であり、企業の人材や技術革新能力が低水準に留まっている。今後は、従来の科学研究体制を改革し、企業を技術開発の主体にすえ、さらには産・学連携などを通して科学技術研究成果の実用化等を推進する必要がある。
- 『21世紀中国30大熱門職業』龔建華 汕頭大学出版社 1999.7.
- ・世界経済がグローバル化するなか、第4次産業としての知識産業が経済発展の中核となり、これまでの産業構造、雇用機会、社会・政治体制等に大きな変革をもたらす。知識経済のもとでは、教育・科学技術の格差が、「北」と「南」の二分化を一層助長する。
 - ・21世紀の知識経済社会においては、知識は全世界にて共有される「公衆資源」となる。グローバルな連携が進み、地球規模の知識共同体が出現する。今後求められる人材とは、こうしたグローバル社会(サイバースペースを含む)にて活躍できる高度な「知識国際人」である。
 - ・21世紀の中国を展望すると、労働集約型の伝統的な産業は衰退し、石油、化工、電力部門についても2020年頃を境に重要性が低下する。かわって、バイオテクノロジー、新素材、新エネルギー等の関連産業が伸び、既存の産業分野においても、知識・資本・技術が高度に結合された新産業への転換が進む。

- ・政府機構にもこうした知識経済・社会への対応が求められる。行政管理能力の向上やペーパーレス政府化への取り組みを強化する必要があるう。

『2000年中国社会全景』李京文他編 團結出版社 1999.11.

- ・21世紀にむけて、中国が科学技術研究を推進するには、資金的問題のほか、研究体制に大きな課題が残されている。研究者の年齢構成には断層がみられ、若手研究者の頭脳流出も深刻である。国内での科学研究は、開拓性や独創性に乏しく、低水準に留まっている。さらに、管理体制の硬直性が、自由な研究環境づくりを妨げている。
- ・企業に技術革新をリードする能力がなく、政府頼みの意識が依然として強い。今後、企業が技術開発を推進する主体として育つかは、21世紀中国の国力を左右する重大な問題である。戸籍制度等を見直し、優秀な人材に多様な活躍の場を与えていくことも検討すべきである。

『2000年中国経済全景』李京文他編 團結出版社 1999.11.

- ・労働集約型から知識集約型への産業構造の転換をはかり、経済発展の新たな核を育成する必要がある。また、これに不可欠な人材を確保するため、教育体制改革も加速する必要がある。
- ・農業分野では、通信・交通等のインフラ整備によって「農村情報化」をはかり、生物学や遺伝学等の先端的農業科学技術による「農業知識化」を深化させていく。
- ・郷鎮企業については、持続的発展にむけて、所有・分配制度ならびに産業構造等の改革が急がれる。

「中国科学技術如何應對全球化的挑戰」郭哲

(汝信他編『2000年中国社会形勢分析与預測』社会科学文献出版社 2000.1)

- ・中国が進めてきた「科学技術立国」政策は、グローバルな経済・技術の動向にそって、正確に方向づけられなければならない。異分野間ならびに産・学間の連携を密接にすることで、中国全体としての創造的能力を向上させる必要がある。特に、企業を主体とする技術開発システムの整備が、現段階での重要課題である¹¹。
- ・2001年からはじまる第10次5か年計画では、市場メカニズムを十分に活かして、中西部の経済・科学技術発展を加速し、国際水準のハイテク開発を推進していく。重点領域としては、農業科学技術開発 中国の知的所有権を拡げるハイテク研究開発、ハイテク製品の市場シェア拡大 伝統的産業やサービス産業における知識・情報化 科学技術水準の高い中小企業の育成 持続可能な開発と環境保護・防災などが掲げられている。

21世紀の中国のすがたは、以上のように、「グローバリゼーション」「知識経済」「ハイテク」「バイオテクノロジー」「持続可能な発展」「環境保護」等のキーワードをもとに語られている。中国は、現在も物流インフラの不備、設備の老朽化、低い生産効率などの問題点を抱えてはいるが、中央政府の強力なリーダーシップのもと、着実にグローバル経済に進出している。素材産業から組立加工産業への移行が進み、確かに高付加価値製品においても、世界経済にて認知されはじめた。1999年、先進諸国への電機・電子製品の輸出は329.5億ドルにまで急増し、それまで首位であった衣料品を抜いている。2005年までに中国で本格的なモータリゼーションがはじまる可能性は低いが、これからの中国の成長産業は、まさしく半導体・通信機器、そしてパソコン・自動車関連分野と予測されている。国有企業改革等の課題に対処しながら、情報通信、バイオテクノロジーなどの産業振興策に着手できれば、中国は中・長期的に成長の糸口をつかむ可能性もある(日本興業銀行編 1999, 日本経済新聞 00/1/3 国有企業改革急ぐ, 00/2/13 中国の輸出)。本研究の主要課題である中国における環境開発マネジメントについて考察する際には、上述の中央政府機構改革のねらいや中国の経済発展戦略の全体像などを念頭におきながら進めていく。

2 中国における環境開発マネジメントの仕組み

これより中国の環境開発マネジメントに関して、中央政府機構を中心に、大学や学術団体等の関係組織が果たす役割も視野におきながら考察を進める。まず最初に、環境保護の主管部門である国家環境保護総局について概観するが、すでに『中国の環境保護システム』(李1999)等にて体系的に取りまとめられているため、基本的な環境行政管理システムについてはそれらの既存文献を参照されたい。ここでは、まず最初に、言わば『国家環境保護総局』の視点から、中央政府の他機関との関係がどのように素描されているのかに着目して整理する。そして、次に『国家環境保護総局』以外の主要な中央政府機構や関係機関がいかなる環境開発マネジメントを展開しているのかを、先述の国家発展戦略に照らしながら考察する。

2-1 「国家環境保護総局」からみた中国の環境開発マネジメント

1998年中央政府機構改革にて、国家環境保護局は、国家環境保護総局に昇格した。機構改革にともなう職能調整については、『中央政府組織機構1998』(國務院弁公庁秘書局他編 1998)をもとに、主要な職責や内部組織を[資料2]にまとめた。スタッフ数の変化では、他機関にて大幅な減員が見られるなか、国家環境保護総局の削減幅が抑制されたことから、中央が環境保護を重視する姿

勢がうかがえる(図1参照)。

国家環境保護総局のもとにおかれた「中日友好環境保護中心(センター)」との日中共同研究(1998年度環境庁委託)においては、言わば「国家環境保護総局」側からみた中国の環境開発マネジメントが、次のように描かれている。

『中国における環境政策遂行上の重要課題及び日中環境協力の重点分野』
海外環境協力センター 1999.3.

- ・ 国家環境保護総局や各級の地方環境保護機構等は、環境政策執行の大部分の業務を担当している。汚染防止の行政監督・管理権限は、国家環境保護総局と地方政府の環境保護行政機関に相対的に集中している。自然・資源保護に関わる職能は、環境保護、資源、農業、林業、水利、国土などの部門に散在する。
- ・ これらの政府部門(特に環境保護部門)は、環境保護法制度や政府行政法規による権限や手順にしたがい、環境管理制度(環境影響評価、汚染排出費徴収など)やその他の環境保護職能をそれぞれ実施する。

[国家環境保護総局]

環境保護政策、計画および基準の制定と実施。

[国家発展計画委員会] [国家経済貿易委員会]

汚染防止計画の審査・許可、クリーン・エネルギー、クリーナー・プロダクション、環境保護産業の発展計画やモデル選定。

[建設部]

都市下水処理施設の整備計画と管理。

- ・ さらに『中国工業汚染抑制の経済学研究』(中国環境科学管理院 1998)を引用し、総合的経済管理部門や各産業主管部門について、次のようにも整理している。

計画部門

農業と工業の合理的立地や産業構造の調整を担当する。環境保護の目標を経済・社会発展計画に組み込み、総合的調整を行う。また、重大な新規事業を厳格に審査する。特に、国家発展計画委員会は、環境保護を国家社会・経済発展計画に効果的に取り込む。

経済部門

企業には、クリーナー・プロダクションや省エネルギーの推進を指導する。汚染の改善にむけて、企業の構造調整を実施する。また、企業の技術革新等に関する事業を審査する。特に、国家経済貿易委員会は、各セクターの環境保護プロジェクトを指導する。

財政・税務・金融部門

財政計画に汚染対策の予算を組み込み、環境保護に関する諸政策を推進する。課税、融資等の経済的手段にて企業経営を調整することも重要な役割である。

科学技術部門

発展を続ける科学技術を活用して、企業の生産技術や汚染抑制の水準を向上させる。また、省エネルギー、省資源につながる高度な技術研究・普及を組織的に進める。

各産業主管部門

産業主管部門は、かつてはそれぞれの権限が大きく、各部門内の環境保護機関が、そのセクターの環境保護に比較的強い指導力を有していた。

しかし、機構改革にともない、各産業主管部門(特に工業主管部門)の権限は大幅に削減され、いくつかの部門は消滅もしくは統合され、同時に環境保護機関も縮小・廃止された。

また、海外環境協力センターによって先ごろ取りまとめられた次の報告書(案)にも、「国家環境保護総局」系統の視点より、中国の環境開発マネジメントの動向が論じられている。

『日中環境協力情報資料集(案)』海外環境協力センター 2000.3.

- ・国家環境保護総局は、従来、森林・生態系保全については林業部と競合し、十分に力を発揮できなかった。しかし、1998年中央政府機構改革にともない、林業部が国家林業局に降格した結果、生物多様性等の分野で「国家環境保護総局」系統のコントロールが強化されると考えられる。
- ・産業公害等の環境政策では、中国アジェンダ21を主管する国家科学技術委員会(現在の科学技術部)との競合が顕著であったが、国家環境保護局による『中国跨世紀綠色工程規劃(中国世紀を跨ぐ緑工程計画)』はより実務的で、国内外から広範な財政支援があり、1998年の国家環境保護総局への昇格は、その実施能力を強化するものと考えられる。
- ・国家環境保護総局の直属機関である中国環境保護産業協会は、中国の環境保護産業の発展を推進しているが、設備・機器生産部門の振興だけでなく、環境サービスの育成も重要であろう。また、公害防止の先端技術を生み出してきた研究機関と企業の連携を強化し、さらには企業みずからの開発能力を向上させる枠組みづくりも求められよう。
- ・政府が直轄してきた事業組織の「企業化」も本格的に開始され、国家環境保護総局でも中国環境科学研究院や中日友好環境保護中心が対象とされている。政府からの事業費予算は毎年3割削減され、3年後には完全に打ち切られる。その後は、政府や国際機関からの委託事業等をもとに運営される。

2-2 「国家環境保護総局」以外の主要な中央政府機構や関係機関による環境開発マネジメント

先に「国家環境保護総局」の系統からみた中国の環境開発マネジメントを概観したが、今度は「国家環境保護総局」以外の主要な在来の中央政府機関が、いかなる職責のもとにどのような環境開発マネジメントを実施しているのかを考察する。また、こうした政府機関に協力している大学や学術団体等の関係機関が果たす役割にも着目し、最後に今後注目すべき職能調整の要点を論じる。

(1) 各機関の1996-97年環境開発マネジメントの実績と1998年機構改革による職能調整

1998年機構改革前の「国家環境保護局」以外の中央政府機構による環境開発マネジメントについては、『中国環境年鑑1997, 1998』（中国環境年鑑編集委員会1997, 1998）等をもとに、a. 汚染防止（水質・大気・廃棄物等） b. 自然・資源保護（生態保護・資源利用等） c. 貧困緩和・開発（持続可能な発展、農村整備、農村エネルギー等）に対して、各機関の活動を〔表1〕にまとめた。在来の中央政府機関が、それぞれの関連領域にて環境問題に取り組むようすが概観できる。また、機構改革後の「国家環境保護総局」以外の中央政府機構による環境開発マネジメントに関しては、機構改革前・後の組織名と職能調整を〔表2〕に整理した（詳細については資料3参照）。

いずれにせよ、今日の中国において、知識経済化を含む経済発展戦略が大きな潮流であるなか、国家環境保護局が総局へ昇格したとはいえ、中国における環境保護関連の大部分の局面に対応が可能になったとは必ずしもいえず、今後の環境開発関連施策の推進においても、各方面にて再編された在来機関が依然として大きな権限や影響力を有していることは明らかであろう（スタッフ数の変化については図1参照）。「工業局」に降格された工業部門の諸機関も、個々に見れば確かに職責が整理・縮小されているが、その上位組織である国家経済貿易委員会は、先述のとおり、今回の機構改革の成否がかかる極めて重要な政府機関である。

(2) 国家環境保護総局以外の主要な中央政府機構の環境開発マネジメント

1998年機構改革後の「国家環境保護総局」以外の主要な中央政府機構の環境開発マネジメントについて、現地での関係方面との交流等をもとに整理する（資料3参照）。

表1 機構改革(1998)前の「国家環境保護局」以外の中央政府機構による環境開発マネジメント

	汚染防止 水質・大気・廃棄物等	自然・資源保護 生態保護・資源利用等	貧困緩和・開発 生態・農村エネルギー等
国家計画委員会	流域水質改善計画 郷鎮企業の汚染抑制	生態環境整備 流域水資源保護 節水対策 気候変動枠組み条約への対応	持続的発展戦略 地域経済開発 農村エネルギー総合整備
国家経済貿易委員会	環境負荷の甚大な製造設備対策 郷鎮企業の汚染抑制		持続的発展戦略 農村エネルギー総合整備
国家科学技術委員会	環境無害化技術研究 自動車排ガス対策	生物多様性保護の科学研究 水資源の合理的な利用研究 温室効果ガス削減技術研究	持続的発展戦略 農村エネルギー総合整備
国家計画生育委員会		人口抑制と生態保護/資源利用	人口と貧困対策/持続的発展
農 業 部	農業による水質汚染の調査 郷鎮企業の汚染抑制 漁業水域汚染管理	農業生態環境整備 草地保護 漁業生態環境保護 水生野生動物保護	農村エネルギー総合整備
林 業 部		植林緑化/砂漠化防止 陸生動植物の観測 希少種輸出入管理	林業の持続的発展 農村エネルギー総合整備
建 設 部	都市環境インフラ整備 生活飲用水の衛生管理	都市緑化 節水対策	農村計画/整備
水 利 部	流域水質改善計画 取水許可/水質管理	生態環境整備/水土流失防止 流域水資源保護 節水対策	洪水防止対策 農村エネルギー総合整備
煤炭工業部	石炭工業の汚染抑制 郷鎮石炭工業の整理	石炭工業と生態環境整備	持続的発展/石炭エネルギー戦略
冶金工業部	冶金工業の汚染抑制	資源の効率的利用	
化学工業部	化学工業の汚染抑制	節水/汚水や廃棄物の資源化	
地質鉱産部		地下水資源環境管理	
鉄 道 部		建設プロジェクト環境管理	
交 通 部	道路/港湾整備の環境影響評価 船舶/油流出による汚染対策		
機械工業部	機械工業の汚染抑制 自動車排ガス対策	省エネ技術	環境保護機械産業の振興
衛 生 部	原子力事故応急対策 塵肺防止 生活飲用水の衛生管理		農村環境衛生 人口と持続的発展
電力工業部	環境影響評価 大気汚染防止	省エネ/資源の総合利用	農村エネルギー総合整備
国内貿易部	代替フロン総合プロジェクト	オゾン層保護/フロンガス回収	
中国轻工總會	軽工業の汚染抑制		
中国氣象局	環境影響評価用氣象資料整備	気候変動枠組み条約への対応	
国家海洋局	海洋廃棄物処理の管理 海洋石油開発事業の環境管理	海洋生態環境保護	
国家旅游局		観光資源と生態環境保護	観光業と持続的発展戦略
国家土地管理局		耕地保護	
国家建築材料工業局	建材工業の汚染抑制	省エネ 節水 耕地保護	
中国石油天然気總公司	石油天然ガス工業の汚染抑制	油田開発と生態保護	
中国石油化工總公司	石油化学工業の汚染抑制 無鉛ガソリンへの転換		
中国有色金屬工業總公司	非鉄金屬工業の汚染抑制		

(国家環境保護局編 1996、中国環境年鑑編集委員会 1997・1998をもとに作成)

第 章 中国の環境開発マネジメント

表2 機構改革(1998)後の「国家環境保護総局」以外の中央政府機構による環境開発マネジメント

機構改革前	機構改革後 (引き継ぎ組織)	機構改革にともなう職能調整 (他機関へ移管、編入、*変化、*取り消し)
国家計画委員会	国家発展計画委員会	産業政策の立案・実施(国家経済貿易委員会へ) 重大な科学技術事業計画や資金配分(科学技術部へ) 国土計画や土地利用総合計画の策定(国土資源部へ) 気候変動枠組み条約への対応(中国気象局等から)
国家経済貿易委員会	国家経済貿易委員会	産業政策・構造調整、技術開発、投資の指導等(国家計画委員会等から) 環境保護産業政策・発展計画の立案(国家環境保護局から) 水力発電の整備(水利部から)
国家科学技術委員会	科学技術部	原子力安全監督管理(国家環境保護総局へ) 重大な科学技術事業計画や資金配分(国家計画委員会から)
国家計画生育委員会	国家計画生育委員会	-
農 業 部	農 業 部	草原野生動物保護(国家林業局へ) 農村整備計画の管理(建設部へ) 農村環境保護(国家環境保護総局へ)
林 業 部	国家林業局	植林等の手法による水流失防止(水利部から) 草原野生動物保護(農業部から) * 林業産業の管理、農村エネルギー開発、農村総合開発、貧困根絶等の指導
建 設 部	建 設 部	都市計画区域の地下水資源管理と都市の洪水防止対策(水利部へ) 都市タクシー、都市計画用水、節水の具体的行政管理(地方政府へ) 農村整備計画の管理(農業部から)
水 利 部	水 利 部	水力発電の整備(国家経済貿易委員会へ) 植林等の手法による水流失防止(国家林業局へ) 地下水資源管理(建設部、地質鉱産部から) 都市の洪水対策(建設部から) * 水資源保護計画の策定、水域汚染許容量の設定、節水政策の立案
煤炭工業部	国家煤炭工業局	経済調整・技術開発(経貿委へ) 鉱産資源管理(国土資源部へ)
冶金工業部	国家冶金工業局	経済調整・技術開発(経貿委へ) 鉱産資源管理(国土資源部へ)
化学工業部	国家石油・化学工業局	経済調整・技術開発(経貿委へ) 鉱産資源管理(国土資源部へ)
地質鉱産部	国土資源部	地下水資源管理(水利部へ) 鉱産資源管理(地質鉱産部のほか 冶金、煤炭、化学、有色金属等から)
鉄 道 部	鉄 道 部	-
交 通 部	交 通 部	タクシーの行政管理(地方政府へ) * 交通インフラ整備のうち、国家重点事業と大・中規模事業のみ管理
機械工業部	国家機械工業局	経済調整・技術開発(国家経済貿易委員会へ)
衛 生 部	衛 生 部	-
電力工業部	国家経済貿易委員会	電力工業部の行政職能と水利部の電力行政職能(電力工業部、水利部から)
国内貿易部	国家国内貿易局	経済調整・技術開発(国家経済貿易委員会へ)
中国軽工総会	国家軽工業局	経済調整・技術開発(経貿委へ) タクシーの行政管理(地方政府へ)
中国気象局	中国気象局	気候変動枠組み条約への対応(国家発展計画委員会へ)
国家海洋局	国家海洋局	国家海洋局(国家科学技術委員会から国土資源部へ)
国家旅游局	国家旅游局	-
国家土地管理局	国土資源部	国土・土地利用総合計画の策定(国家計画委員会、国家土地管理局から)
国家建築材料工業局	国家建築材料工業局	経済調整・技術開発(国家経済貿易委員会へ)
中国石油天然気総公司	国家石油・化学工業局	経済調整・技術開発(国家経済貿易委員会へ)
中国石油化工総公司	国家石油・化学工業局	経済調整・技術開発(国家経済貿易委員会へ)
中国有色金属工業総公司	国家有色金属工業局	経済調整・技術開発(経貿委へ) 鉱産資源管理(国土資源部へ)

* 経貿委: 国家経済貿易委員会

(國務院弁公庁秘書局他編 1998、張他編 1999をもとに作成)

A マクロ調整(科学技術を含む)部門

国家発展計画委員会

- ・計画経済から市場経済への転換にともない、国家発展計画委員会にはかつてほどの圧倒的な強さはないが、スタッフ数は約590名に達し、国家経済貿易委員会や財政部とともに各部・委員会等をマクロな視点から調整する極めて有力な機関である。
- ・特に中・長期的観点からマクロ・コントロールする国家発展計画委員会では、重要なインフラ、ハイテク、社会開発、そして環境保護プロジェクト等の策定・審査に関わり、政策銀行である国家開発銀行とも連携して政策的な貸付を実施している。
- ・国家発展計画委員会 農村経済発展司では、同じく政策銀行である中国農業開発銀行とともに、全国で貧困対策や生態環境整備モデル事業を推進している。
- ・「西部大開発」戦略については、国家発展計画委員会が取りまとめを行っている。開発との関係で環境を幅広くとらえる場合、国家発展計画委員会が最も重要な役割を担っている¹²。
- ・大学や学術団体等には、政策について広く提言を求めている。しかし、構想を実際に練り、立案する高度な段階にまでは関与させていない。
- ・今後、市場経済化がさらに深化するにつれて、国家発展計画委員会は直接的な投資業務を停止し、「経済企画庁」のような機関へと形を変えていくか、財政部に合流すると見られる。

国家発展計画委員会宏観(マクロ)経済研究院

- ・国家発展計画委員会宏観経済研究院は、中国で最も有力な研究機関のひとつであり、政策に直接的に関わる研究を行っている。2000年3月までに、スタッフ数が700名から200名に削減され、博士取得者40名を含む高学歴な専門家が新体制を構成する。スタッフの専門領域は、安全保障、貿易、金融、雇用、社会保障、地域開発、エネルギー、環境、交通など、広範囲にわたる。
- ・マクロ経済開発に関わるその他の主要組織は次の通りである。

中央政策研究室	広範な政策研究を進める党組織。党内の重要文書を起草。(中南海)
國務院研究室	重大問題の政策研究を行う。重要文書の起草。(國務院弁事機構)
國務院經濟体制改革弁公室	經濟体制改革の視点から中央政府へ政策提言。(國務院弁事機構)

- | | |
|-----------|---------------------------------------|
| 國務院發展研究中心 | 重大な長期的、戦略的發展に関わる課題を研究。(國務院直屬事業組織) |
| 中国社会科学院 | 長期的課題の学術研究。政策とのリンクは他より弱まる。(國務院直屬事業組織) |
- ・今後、市場經濟化のさらなる深化にしたがい、国家發展計画委員会宏觀經濟研究院、國務院發展研究中心、中国社会科学院など、研究所間の競争は激しさを増すと見られている。

国家發展計画委員会宏觀經濟研究院能源(エネルギー)研究所

- ・宏觀經濟研究院能源研究所に所属する能源・環境研究中心では、エネルギー發展戦略、エネルギー消費にともなう環境汚染、温暖化ガス・気候変動対策などに関わっている。
- ・温暖化ガスの削減については、すでに実質的な研究に取り組んでいる。能源・環境研究中心が全体的な取りまとめを行い、基礎研究では国家氣象局、対外的な交渉は外交部、技術的な側面については科学技術部と国家環境保護総局、資金面では財政部が対処している。
- ・能源・環境研究中心は、エネルギー効率の向上については清華大学と、持続可能な發展とエネルギー經濟については北京大学と、共同研究プロジェクトを実施している。
- ・さらに、宏觀經濟研究院能源研究所の可再生能源(再生可能なエネルギー)研究中心では、農業部とも密接に連携して、郷鎮企業のエネルギー消費調査、農村エネルギー等の政策研究も実施している。

国家經濟貿易委員会

- ・国家經濟貿易委員会を「スーパー通産省」とする構想は、1980年代に描かれた青写真がベースとなっている。WTO加盟後には、對外貿易經濟合作部が国家經濟貿易委員会に合流し、その職能が一層強化されると推測されている。さらに、上述のように、21世紀のある時期に国家發展計画委員会が「經濟企画庁」としての職責に落ち着くか、戦略的に財政部と統合されると、財政部と国家經濟貿易委員会の2機関が中国の經濟發展を主導する時代が訪れることになる。したがって、環境開発マネジメントに関しても、これらの機関の動静が極めて重要な意味合いを持つことになる。
- ・現時点では、国家經濟貿易委員会は、比較的に短期的な観点から産業政策(技術革新、省資源、環境保護産業の育成などを含む)をマクロ・コン

トロールしている。特に、新設された中小企業司では、将来性のある中小企業を政策的に支援し、未来の大企業として育成していくものと見られている(日本興業銀行編 1999)。たとえば、郷鎮企業の場合、農業部も管理してきたが、今後はそれらの中小企業化を推し進め、国家経済貿易委員会がおもに産業政策を担い、汚染問題に関しては国家環境保護総局が管理する。

- 中国の主要なエネルギーである石炭に関しては、煤炭(石炭)工業部が国家煤炭工業局に改組され、国家経済貿易委員会のもとにおかれた。産業政策、経済調整、技術革新等の職能は国家経済貿易委員会に移され、国家煤炭工業局には石炭工業の発展戦略や体制改革の研究等が残された。なお、国有重点鉱山の具体的な管理は、地方政府等に移管された。
- 国家経済貿易委員会の管理下におかれた国家局では、科学研究機関(環境観測部門を含む)等の企業化が進む。機構改革のたびに降格となり、しかも市場経済をみずからのイニシアティブで乗り切る姿勢がまだ定着していない機関も見受けられ、長らく担当してきた領域の環境観測が質的に低下することや、みずからの雇用問題を懸念し、国家環境保護総局との協調体制を模索したいとの声もあった。確かに、格下げとなった国家局の環境保護部門にとっては、国家環境保護総局のプレゼンスが非常に大きく映っているようである。

財政部

- 「西部大開発」にむけて、財政部は非常に重要な役割を担っている。これからの内陸地域の開発において、確かに環境保護は重要な柱とされるが、エネルギー、インフラ開発を何よりも先行させ、地方政府の財政基盤を整えることも重要である。従来の公害対策だけの視点ではなく、経済発展や貧困緩和とリンクさせながら環境をとらえ、地方政府へ真にインセンティブを与える必要がある。

科学技術部・中国21世紀議程(アジェンダ21)管理中心

- 科学技術部に所属する事業組織「中国21世紀議程管理中心」は、中国アジェンダ21の実施のために組織され、国家発展計画委員会と科学技術部を主管部門とする¹³。スタッフは20名あまりと少数であるが、平均40歳くらいで修士以上の高学歴者が多い。
- 持続可能な発展にむけて、総合的な資源利用、水、環境にやさしいエネルギー、廃棄物の削減、ISO14000、無害化技術、情報ネットワークの整備、生物多様性の保護など、広範な環境政策に関わる先端組織である。

特に1998年機構改革後、同センターの重要性が一段と高まり、投入額の増加につれて、国家発展計画委員会のリーダーシップが強まると見られる。

- ・中国21世紀議程管理中心には、国家経済貿易委員会、水利部、農業部、民政部、国家環境保護総局、国家気象局、国家地震局など28機関が関わっているが、2000年にはこれまでに大きな役割を果たさなかった部門を整理し、新たに実質的な作業を進める上で重要な国家林業局や国家旅游局を参画させる予定である。
- ・清華大学、北京大学、人民大学、北京師範大学等とは、環境工学、自然資源、水資源、エネルギー、情報技術、都市計画などの分野で連携している。
- ・科学技術分野には各部・委のスタッフから構成される「中国持続発展（持続可能な発展）研究会」が設立され、このセンターとも密接な関係にあり、幅広い政策上の討議が可能な場である。この研究会の専門分野は、水資源、自然災害、持続可能な農業、コミュニティ開発、生態環境整備などである。

B 専門部門

交通部

- ・水運ならびに道路交通を管理する交通部では、港湾や船舶に関わる汚染防止、高速道路の市街地外域の部分についての環境管理を担当している。漁船については、農業部の管理であったが、交通部へ移管されつつある。なお、地方都市の交通政策や環境保護の具体的な管理は、おもに地方政府にて行われている。
- ・船舶の塗料については、中国科学院が基礎研究を実施している。
- ・中国沿海に関する国際海運・環境保護会議には、交通部が単独で参加している。
- ・海洋汚染に関して、海底油田施設等に関わる汚染防止を担当する国家海洋局との連携が必要な時には、国家環境保護総局が橋渡しを行っている。
- ・自動車に関する環境保護には、交通部（貨物車両等）、機械部（新車基準、輸入車検査）、公安部（車検）、国家環境保護総局（大気汚染）、地方政府（車両台数の制限）など、多様な機関が関わっている。

2) 鉄道部

- ・ 鉄道部の環境保護とは、建設プロジェクト実施前の水土流出防止への配慮、建設中の地下水保持や防じん対策、鉄道運用時のごみ処理、振動対策などである。
- ・ マクロな交通政策については、国家発展計画委員会が担当している。今後、中国にて鉄道と道路交通のいずれを優先的に整備するかについては、まだ結論がでていない。現状では、国家レベルでは鉄道整備を優先し、地方レベルでは高速道路整備を進めている。
- ・ 鉄道に関する環境保護研究の一部は、北方交通大学等の研究機関にも委託される。なお、北方交通大学智能交通系統研究中心では、知識経済化の国家戦略にそって、科学技術部と協力してITSの共同研究を展開している。交通システムの近代化により、交通・環境問題の改善を進めていく¹⁴。
- ・ 鉄道等に関わる学術研究は、中国交通運輸協会などでも行われている。ただし、中国鉄道学会は、学術研究を深化させるといよりも、政府への提言等を取りまとめる場として機能している。

農業部

- ・ 農業部科技教育司生態環境処では、農業関連の環境保護政策を推進している。食糧生産と人口問題、河川・湖沼汚染防止などのほか、節水農業（水をあまり必要としない作物や水の合理的な利用）の研究にも取り組んでいる。
- ・ 中国は持続可能な発展と生態農業には早くから着手し、農業部、国家発展計画委員会、財政部、科学技術部、水利部、国家林業局、国家環境保護総局が連携している。特に、農業部では、有機低農薬農産物の生産振興を通して、農民の貧困削減にも努めている。
- ・ 農薬や化学肥料の利用に関わる環境保護については、農業部にて管理する。なお、農薬や化学肥料の生産に関わる環境保護については、国家石油・化学工業局にて行う。
- ・ 農村エネルギー開発も重要な柱のひとつであり、農業部、国家発展計画委員会、国家経済貿易委員会、財政部、科学技術部、水利部、国家林業局等が連携して、かまどの改良、メタンガス¹⁵、太陽熱、水力、作物くず等の利用を推進している。
- ・ 機構改革で職責が縮小された工業部門の国家局とは異なり、農業部は独自の環境観測ネットワークを保持している。農業部は、そのデータを国

家環境保護総局にも提供している。農業部の環境保護に関わる業務は、従来通り、農業部やその関係組織（農業生態環境保護協会、メタンガス協会など）にて実施されている¹⁶。

- ・ただし、1998年機構改革によって、農村環境保護については国家環境保護総局の管理となり、郷鎮企業の環境保護に農業部は関わらない。

国家林業局

- ・国家林業局は林業部から降格された組織とはいえ、スタッフ数では部レベルに昇格した国家環境保護総局と同じ200名を維持し、大規模河川の上・中流域における森林生態系の保護ならびに林業振興にあたっている。
- ・今後、いわゆる「公害問題」に改善のきざしが見えはじめると、いよいよ生態系の保全も本格的に重要政策課題となるに違いないが、国家林業局のこれからの方向性としては、林業部への再昇格ではなく、共産主義青年団等の社会団体との連携を幅広く展開し、具体的な活動は外部へ委譲していく手法が取られよう。学術的には林業学会等の重要性が増すと考えられる。そして、必要に応じて、国家環境保護総局との協力も展開される。
- ・盗伐に関しては、国家林業局に所属する森林公安局が取り締まっている。森林資源については、国土資源部は関係していない。
- ・CO₂排出権と植林との関係についての研究等は、現時点では、国家林業局としては着手していない。

水利部

- ・水資源については、国家発展計画委員会にて総合的な調整がなされ、関係部門には協力の要請がなされる¹⁷。中国における水利用のおよそ70%は農業用水、20%は工業用水、10%は都市住民の飲用水であり、水不足対策としては、節水、水質汚染対策（農業・都市）、地下水源の開発に重点がおかれている。水利部と農業部は、華北地方にて、節水型灌漑技術の研究を連携して実施している。
- ・都市用水については建設部の管理であるが、化学肥料、農薬に関わる水質汚染対策に関しては農業部の領域となる。さらに、都市計画区域の地下水源管理・保護を含む水資源の包括的な計画、管理、保護には水利部があたっている。ただし、地下水源の開発に関しては、国土資源部の業務とされる。
- ・湿地保護計画については、国家林業局と協力してあたっている。
- ・水利部と国家電力公司に所属する中国水利水電科学研究院は、国家レベ

ルの大規模な水力発電開発と水資源・環境に関わる。同研究院の理事会には国家発展計画委員会も加わっている。

- ・関連学会には、水利学会、地理学会、湖沼学会等があるが、これらの機関は政策立案時の調整機能を果たしている。ただし、政策づくりを主導しているわけではない。

国土資源部

- ・国土資源部の役割は、実質的には、元国家土地管理局と地質鉱産部の職能からなり、耕地保護、水土流失の防止、急斜面農地の森林への復元、鉱山開発にともなう環境破壊の改善、地下水源の開発、地盤沈下対策などを含む。
- ・耕地保護については、国土資源部は耕地減少を抑えるために土地管理を強化しているが、農業生産の観点からの耕作保護は農業部にて、また都市のスプロールを防ぐ都市計画については建設部にて担当している。
- ・エネルギーに関しては、石炭の比率を下げ、他の資源利用を促進する方向へ進んでいるが、国土資源部では、石油、天然ガス、ウラン資源等の探索にあたっている。
- ・水と同様に、エネルギー分野においても、全体を調整する国家発展計画委員会の権限は大きい。また、技術面では、科学技術部や国家経済貿易委員会が重要な役割を果たしている。

国家海洋局

- ・1998年機構改革により、国土資源部の所属となったが、実際の業務においては独立している。
- ・国家海洋局は、海洋石油探査・開発にともなう汚染対策、海洋汚染物の総量規制、海洋環境調査、海洋生態保護などを担当している。
- ・海洋関連では、国家環境保護総局が、大陸からの汚染の流入、海岸部のプロジェクトにともなう汚染に取り組んでいる。また、農業部が漁船・漁業水域を管理し、交通部は漁船以外の船舶事故、港湾汚染を担当している。その他、軍も海洋環境保護に関わっている。
- ・海洋環境保護については、科学的な基礎データの整備が十分ではなく、法整備や監督強化は今後の課題である。

教育部

- ・教育部では、小学校から大学までのマクロ政策を担当している。高校までの実際の管理は、おもに地方政府にて行われている。

- ・大学については、これまでそれぞれの部・委にて管理されてきたため、学部重複、不十分な規模等の弊害が生じている。今後、2000 年末までに、規模や学術レベル、そして地方や大学の意向をもとに、地方政府あるいは教育部への移管を進める¹⁸。ただし、公安、外交、体育等に関わる高等教育機関は、各部門にて引き続き管理する。1 校あたり3000 名以上を目安に、効率的な大学運営にむけて、大学の合併、専門分野の調整等をはかる¹⁹。師範大学については、総合大学化を視野に改革を進める。
- ・当初は100の大学を重点化する計画であったが、選定作業が難航し、方針の転換がはかられた。現在、全国レベルで15の重点大学づくりが進められている。特に清華大学と北京大学には集中的な投資が行われる予定であり、その他の重点大学の認定については、学術的水準とともに、何よりも中央からの支援に等しい資金を地方政府が用意できるかが条件とされている²⁰。
- ・高等教育レベルの環境に関わる専門教育は整備されつつあるが、環境教育政策について、教育部と国家環境保護総局との連携はまだ十分にはなされていない。

(3) 大学や学術団体等の関係機関が果たす役割

中国科学院や中国社会科学院は、大学に比べてより戦略的な研究を実施し、政策関係者に基礎的な情報を提供してきたといわれる(天児他編1999, 路2000)。ただし、中央政府の政策立案プロセスには、北京大学や清華大学等の有力大学の果たす役割も看過できない。特に政策づくりの初期段階において、学内関係部門が学術的分析を連携して進めるケースが少なくない。これらの大学出身者が中央政府機関に張りめぐらす人脈は、政策的討議を進める上でも重要な「仕組み」となり、組織というよりも個人的なネットワークがより大きな意味合いを有している。

北京大学や清華大学のインフォーマルなネットワークとともに、中央政府機構の組織的枠組みを越えた連携を可能にしている「仕掛け」に、学術団体があげられる。国家環境保護総局と中国科学技術協会によって管理される「中国環境科学学会」の場合、国家環境保護総局系の役職者のほか、中国科学院や有名大学の研究者、電力、機械工業部門等の実務家が常務理事に着任している。そして、国家環境保護総局の業務のうち、学術交流、技術的支援、産業発展に関する政策提言などを、実質的に学会にて担当している。政府が地方との関係などに配慮し、みずから指摘することを避けたい問題点に対して、学会の専門的な分析・評価が有用な場合もある。環境・開発に関して、このほかにも地理学会、人口学会などの各分野の学術団体が、中央政府の関係する諸機関や科学者

等との架け橋になっていることも見過ごせない。

なお、中国ではこうした学会はNGOsに含まれる²¹。市場経済化の進展に合わせ、一連の中央政府機構改革にて「大きな政府」から「小さな政府」への転換がはかられつつあるなか、各種NGOsが従来の政府サービスを一部分担い、さらには離職者への受け皿となることで、「第二の政府」としても機能している(王名「現代中国社会と中国NGOの発展」(国際交流基金セミナー)99/4/1, Young 1999)

(4) 今後注目すべき職能調整の要点

中国では、経済・社会開発の主軸となる国家発展計画委員会や国家経済貿易委員会などの「マクロ調整部門」が環境関連領域の方向づけにも大きな影響力を持ち、さらに在来の「専門部門」がその指針にそって各分野の課題に対処している様子が明らかになった。また、北京大学、清華大学等の重点大学やさまざまな分野の学術団体が、政策づくり(特に科学的な分析や組織の枠を越えた初期の調整作業)にて重要な機能を果たしていることもうかがえた。環境保護だからと短絡的に国家環境保護総局やその関連組織だけに着目するのではなく、中国の歩もうとする方向性を見極め、有力な政府部門やその関係団体がいかなる戦略で各分野の環境開発マネジメントにあたらそうとしているのかを、これからも注意深く考察する必要がある。すなわち、国家環境保護総局側からみた「環境開発マネジメント」だけでなく、より多角的な観点から、そしてより広範な視野から、中国の総体としての環境開発マネジメントを描き出すように努めなければならない。そして、その留まることなく変容する「動画」を理解したならば、日本は一段と効果的な環境協力施策を、中国との多様なパイプを通して議論することができよう。

今後、特に注目すべき中央政府機構ならびに関連組織における職能調整の要点は、次の通りである。

1) 中央政府機構の各組織間に重複する職能調整

- ・ 機構改革では、中央政府機構の各組織間に重複する権限を解消するように調整がはかられてきた。しかし、依然として明確ではない部分が残されている(資料2に国家環境保護総局の主要職責を記したが、資料3にまとめた他の主要機関と比較すると、類似したキーワードを多数見出せる)
- ・ 今後の諸改革にともない、さらなる再編も予想されるが、特に国家環境保護総局の主要職責として掲げられている項目と他の主要政府部門(マクロ調整部門や専門部門)との重なりは、予算やスタッフ、それまでの格付けや実績、そして実施機関となる有力な外郭団体・企業等の有無などを総合的に検討し、いずれの機関が主導的な役割を担うのかを常に見

きわめる必要がある。

- ・ 国家環境保護総局の環境保護へのチャレンジは続くであろうが、現時点では、その勢力はまだ限定的な分野のものとするべきであろう。

2) 中央政府機構の各組織とそれに付随する政府系NGOsとの関係

- ・ 1998年機構改革の結果、中央政府機構では、修士・博士を取得している40歳代の若手が数多く要職に就き、かつての幹部は、そうした組織の外郭団体である政府系NGOsの役員等に着任している。昨今、中国では人治国家の性格が薄くなってきたと言われるが、政府を離れた老幹部の声が、本来の職責とは別に、実態として政策づくりにどのような影響を及ぼすのかも注視する必要がある。
- ・ 中国では、政府部門はマクロ管理だけに留め、具体的な実施については外郭団体等との連携を強化して対処するという方向性が一層強まるであろう。したがって、たとえば国家林業局の場合、林業部から降格されたが、生態環境保護管理の重要性が決して低減したのではなく、むしろその推進にむけて、「小さな政府」のラインで手法の転換がはかられたと理解すべきである。この分野にて、他方で昇格した国家環境保護総局が現時点で優位になったのかと言えば、それほど単純な話ではない。さらに、今後の機構改革にて、仮に林業部門が農業部に合流するとすれば、生態環境保護等において、国家環境保護総局をはるかに凌ぐ勢力となりうる。

3) 市場経済化と大学・研究機関における改革の行方

- ・ 今後、中央のみならず地方中核都市においても、大学再編が急速に進むであろう。多分に地方財政の豊かさにも左右されるが、北京大学や清華大学に次いで、中央の環境・開発政策づくりに参画するような新興有力大学の出現も予測され、重点大学グループの変化も継続的に分析しなければならない。
- ・ 同様に、研究機関についても、機構改革にそって創出された多数の政府系NGOsのなかに、市場経済のもとで競争力を蓄え、中央の環境関連領域における政策立案にも大きな影響力を持つシンクタンクとして台頭する組織があれば、それらを看過してはならない。従来から著名な中国科学院や中国社会科学院だけが有力研究機関であるという考え方は、今日の急速に変化する中国では、あてはまらない状況も生じうる。
- ・ 上述の組織のほかに、企業等も加え、まさにアクターの垣根を越えた競争のなかで進む再編の動向を注視する必要がある。

3 より効果的な中国への環境開発協力にむけて

対中環境支援のあり方を考える前に、いわゆる「環境」分野の諸課題に着目するだけでなく、21世紀に向けて中国がめざす「知識経済」社会も視野に入れ、中国の人々がさまざまな中央政府機構ならびに関連組織の総力を結集し、いかなる環境開発マネジメントを推進しようとしているのかを議論してきた。最後に、それでは中国におけるこうした取り組みに対して、日本はこれからの環境協力をどのように位置づけていくべきかを考察する。

(1) 日本に期待されている環境関連の支援

中国の各方面で活躍される専門家等との意見交換を通して、日本の環境分野での国際協力について、まず次のような期待が寄せられている。

- ・環境保護産業、エネルギーなどについて、アメリカやEUとの政策協議は多いが、日本とのこうした連携はまだ低調である。日中の政策立案に関わる若手リーダー間の交流を促進し、今後のマクロ面での政策づくりに反映させたい。
- ・中国には環境と開発を総合的にあつかう「国際開発」のような学問領域がなく、内陸開発を本格的に展開するにあたり、貧困問題が幅広い分野にて研究・教育されるようなシステムづくりを進めたい。公害対策型の環境技術者というよりも、環境を開発との関係において考えることのできる高度な専門家が絶対的に不足している。さらには、かつてのように専門家を強制的に内陸へ移すこともできず、優れた人材をいかに内陸部に送り込むのか、制度面の整備も今後の重要な課題となる。
- ・技術的には、産業公害の防止に留まらず、生活排水処理、節水農業、生態農業、農村エネルギー開発、高齢化に対応した都市整備、ITS研究開発などの分野でも連携を進めたい。いずれもその成果が、中国という枠を越え、より広範にグローバル社会にも貢献しうる「知識」を生み出す。
- ・従来のように、政府機関をカウンターパートとする環境協力のみでは効果が高まらない。「小さな政府」の路線にそって中央政府機構の役割は、マクロな管理に限定されつつあり、今後は実際的な事業運営にあたっている政府系NGOsとの関係を強化することも重要となろう。「第二の政府」と呼ばれる中国NGOsは、いわゆる市民NGOsによる熱意にあふれる協力も評価しているが、日本の財団法人や社団法人等の専門的な協力も得て、各種プロジェクトの基礎調査等を進めたい。

(2) 今後の対中環境支援の方向性

これからの中国への環境協力のあり方を探るには、まず知識経済化等の国家

戦略を主導する国家発展計画委員会や国家経済貿易委員会などの「マクロ調整部門」への理解を一層深め、次にその路線にて各分野を管理する在来の「専門部門」ならびに「国家環境保護総局」による取り組みやそれらの協調関係を継続的に見極めていく必要がある。そして、さらには有力な大学や政府系NGOs等の環境開発マネジメントへの関わり方を視野に入れておくことが重要になる。

また、中国がさまざまなアクターの総力を結集して推進する環境開発マネジメントには、国内的な「環境」対策だけでなく、ひいては中国からの国際社会（特に開発途上国）への貢献についても、当然ながら組み込まれていると考えられる。日本は、中国との連携を通して、地球の共通利益の追求までを、当初から検討しておくべきであろう。今後、各種領域におけるグローバル・スタンダードの設定にも大きく関わる共同作業をとまなうことに、十分留意しなければならない。

人材育成に関しては、従来の技術者養成のみならず、日本と中国のさまざまな領域にて政策立案に関係する若手研究者や実務家への研修活動を通してネットワークし、狭義の環境問題に留まらず、いわゆる「国際開発」のような非常に広範な視座から関連する重点課題に、ともに知恵を絞ることができる体制を構築することも、今後の重要なテーマとなろう。こうした多方面にわたる高度な人づくりは、日中両国政府のマクロ調整部門、在来の専門部門、環境保護部門の各パイプを強化するだけでなく、高等教育・研究機関、市民・社会団体、マスコミ、企業等も含めた非常に幅広い国際交流を促進する「仕組み」を築くことにもなる。なお、上述の中国西部地域への専門家派遣制度を整備するには、たとえば世界の援助国が有する専門家派遣制度等が参考になるのかもしれない。

2000年には、特に高等教育改革が大きく進展すると見られる。先述の通り、これからも引き続き中国の環境開発マネジメントに関わるアクターの動向を考察し、日本としても中国への理解を一層高め、より深い相互理解をもとに国際協力を展開することが望まれる。アジア地域や世界の安定への具体的な道筋を、ひとつには環境開発分野の協力を通して、ともに描き出すことが求められよう。

注

- ¹ 中国でのヒアリングの際には、必ず一般書籍・雑誌等にてすでに発表された内容のみにもついた意見交換となるように初めに確認し、いわゆる内部的な資料を一切求めてはいないことを説明させていただいた。
- ² スタッフの高学歴化が進み、部・委員会機構のほか、直属機構、國務院弁事機構、直属事業組織のいずれの正職幹部も、全員が大学・専門学校以上の卒業者である。大学院修了者も30名あまりと少なくない(三菱総合研究所編 1999)。
- ³ 中央政府機構改革により削減される幹部の大部分は、有給にて2～3年間の研修後、再就職することになっていたが、実際には、それぞれがみずからの人脈をたよりに、人民代表大会、政治協商会議、司法部門等へ横滑り、大手国有企業等への天下り、民間/外資企業への就職などにより、早急に安定した地位を確保している(朱 1999)。機構改革の舞台は中央から地方へ移りはじめたが、中央と同様なりストラテジーが断行されると数百万人規模の削減になると推計され、社会不安を高めかねない。実際、地方下層レベルの抵抗が広がるなか、2000年3月の政府活動報告では機構改革よりも地方政府幹部の腐敗が強調され、相対的にやや改革のトーンが下げられた模様である。(日本経済新聞 99/10/1「正念場の三大改革」00/3/6「3大改革 総決算の年」など)。
- ⁴ 国民経済と社会の発展に関する中長期、年次計画を策定、実行する官庁。1952年に国家計画委員会として設立された。以後、計画経済時代を通じ、全国を対象とした国民経済・社会発展計画(5か年計画)をはじめとする長期経済計画や年次経済計画を策定すると共に、中央の経済官庁、地方各レベルの経済部門を指揮して、その実行に全責任を負う最高行政機関として機能してきた。経済運営のあり方が中央集権と地方分権の間で揺れるたびに組織的にも消長があったが、その根幹は揺るがなかった。本質的な変化は70年代末に始まる改革・開放の進展と共に訪れた。計画部門の縮小、各種権限の下部委譲に伴って中央の計画委の権限は縮小し、5か年計画自体も強制力の低下した"ガイドライン"的な性格を強めている。一時は衰退説も出たが、大型プロジェクトの認可や外資導入の審査などの面で依然として大きな権限を有する。今後は、金融・財政手段を用いた経済のマクロ・コントロールや産業政策に依拠した経済構造高度化の推進などの面で大きな役割を果たすことになる。(天児他編1999『現代中国辞典』より抜粋)
- ⁵ 国有企业を中心とした各企業の生産管理と体制改革を所管する官庁。1991年6月に設立された國務院生産弁公室は、92年6月に國務院経済貿易弁公室に、93年3月に国家経済貿易委員会へ格上げされた。この背景には、産業政策と通商政策の統一の運用を行う強力な官庁を設立して、国有企业改革と流通改革を推進する狙いがあった。当時は既存官庁の抵抗も強く、旧国家経済委員会の職能に对外経済貿易部(現對外貿易経済合作部)、商業部の機能を統合して"中国版通産省"となる構想は挫折し、国家技術監督局、国家建築材料工業局、国家医薬管理局、国家煙草専売局を管理下に置くにとどまった。しかし、98年の機構改革では、石炭、機械、冶金の各部、国内貿易部、軽工総会、紡織総会を吸収し、大幅に機能を強化するに至っている。(天児他編1999『現代中国辞典』より抜粋)

- ⁶ 国家財政を管理し、バランスを保つことを最大の任務とし、財政、税制の政策を立案、実行する官庁。日本の大蔵省とは異なり、国家予算の編成権や金融政策の権限は持たないが、財政、税制や補助金などの政策手段を用い、国家発展計画委員会、中国人民銀行などと協力しつつ経済運営に当たる。(天児他編1999『現代中国辞典』より抜粋)
- ⁷ 国家の科学技術政策全般に責任を負う官庁。国家レベルの科学技術発展戦略・政策、科学技術分野の法律制定、科学技術体制改革の方針、基礎研究から応用研究に至る研究計画、国際科学技術交流・協力政策などの立案・制定を主な任務とする。科学技術分野における予算の配分や他の國務院各部、各地方政府の科学技術政策を指導、調整する。(天児他編1999『現代中国辞典』より抜粋)
- ⁸ 元国内貿易部、煤炭工業部、機械工業部、冶金工業部、中国轻工總會、中国紡織総会は、それぞれ国家国内貿易局、国家煤炭工業局、国家機械工業局、国家冶金工業局、国家轻工局、国家紡織工業局に改組され、また元化学工業部、石油天然気総公司、石油化工総公司の政府職能は、国家石油・化学工業局に統合され、いずれも国家経済貿易委員会の管理下におかれた。この第4次機構改革にて、国家経済貿易委員会は国有企業改革や産業の高度化を推進する「中国版スーパー通産省」となり、国家発展計画委員会を凌駕するとも見られる権限は、計画経済から市場経済への転換という時代の潮流を映し出している(沈1999)。なお、企業として独立した中国石油天然気集团公司と中国石油化工集团公司は、東北・内陸部と沿海部をそれぞれのおもな事業エリアとしている(日本興業銀行編1999)。
- ⁹ 信息产业部の新設は、通信分野における元郵電部と電子工業部の対立解消という意味で、まずは大きな進展と言われている(日本興業銀行編1999)。
- ¹⁰ 中国人民銀行は、1994～96年の金融体制改革により、中央銀行としての役割を一段と果たしはじめている。商業的な業務は分離され、政策的な業務については「国家開発銀行(産業、交通、エネルギー等の国家重点事業に資金融資)」「中国進出口(輸出入)銀行(機械・電機製品等の輸出融資等)」「中国農業発展銀行(主要農産物等の買付け、農業・農村開発関連の政策的融資等)の3政策銀行に移された(何他1999, 米1999)。
- ¹¹ 国家経済貿易委員会は、その管理下の国家局に所属する242の科学研究機関について、1999年より再編作業を進めている。131機関は一般企業への転換をはかり、29機関は中央直属の技術開発型企業12社に再編成する。技術スタッフは企業へ移され、今後は研究成果の実用化などを市場で競わせることになる(日本経済新聞 99/5/27「242の研究機関を企業化など再編」, 郭2000)。
- ¹² 国家発展計画委員会は、「西部大開発」においても、生態建設と環境保全の強化をひとつの柱として掲げている。なお、中国科学院では、西部地域における「知識」革新の拠点を整備するとともに、環境資源データ・バンクの設立、生態農業の実験、新エネルギーの開発・普及、生物資源の各種産業への応用等を推進し、内陸開発戦略を科学的に支える活動を展開する(李2000)。また、政策銀行である国家開発銀行は、この内陸開発を支援するために、西部地域に5支店を新設する(鍾2000)。
- ¹³ 中国アジェンダ21事業の優先領域は、総合的な能力の向上、持続可能な農業、

環境にやさしい生産・環境保護産業、環境にやさしいエネルギー・交通、自然資源保護・利用、汚染防止、貧困解消と地域開発、人口・保健・人間居住環境、地球環境の変化と生物多様性の保護である(史他編 1999)。

¹⁴ EUとの学术交流はあるが、海外からの本格的な協力はまだない。清華大学、同済大学でもITSの研究がなされている。

¹⁵ 中国は、開発した小規模メタンガス施設を、アフリカ諸国へ技術協力している。

¹⁶ 歴史や規模において有数な農業部の視点に立てば、環境に関して国家の最高権限を与えられたと言われる国家環境保護総局も、その職能は各部門間の調整という限定されたものに映るようである。

¹⁷ 水不足は、少数民族問題とも関係する。黄河上流部の場合、寧夏回族自治区、内モンゴル自治区の少数民族問題との関係で、節水対策が民族差別とされかねず、その解決は容易ではないという。

¹⁸ 特に、1998年機構改革後に「国家局」に縮小された組織が管理する大学を、地域に根づいた地方大学として再編成する体制が整備されてきた(李他編 1999a)。

¹⁹ 大学再編の事例としては、北京大学と北京航空航天大学が連携して「工程研究院」を設立したほか、中央工芸美術学院が清華大学に組み込まれるなどの動きがある(楊 1999)。

²⁰ 北京大学と清華大学の2校には、それぞれ3年間に総額18億元の重点的な投資が予定され、国際的な競争力の向上がはかられる。また、上海交通大学、南京大学、ハルビン工業大学、浙江大学などについては、教育部と地方政府が共同で整備する方式が採用される。このほか、金融機関と共同で、各種技術の実用化も模索されている。たとえば、中国銀行は清華大学を支援し、中国工商銀行、中国建設銀行は西安交通大学に協力している(楊1999)。

²¹ 中国のNGOsとは、中国の法的枠組み内で、政府の管理のもと、国家政策と協調した公益活動を自主的に展開していく社会団体である(楊他編 1999)。中国にてNGOs活動が推進されるひとつの要因は、中国政府が海外との関係を深めるなかで、国際的NGOsが大きなリソースを有していることに気づき、それらと連携をはかるには、中国側にも同様な組織の設立が不可欠との考えたことによるとの分析もなされている(Zhang 1998)。

資料 1

1998年 中央政府機構改革の概要（図 1 参照）

国務院弁公庁秘書局他編 1998、張他編 1999 より

- ・ 国務院機構改革案(1998 年3月10日)
 - ・ 国務院の機構設置に関する通知(国発[1998]5 号 1998 年3月29日)
 - ・ 国務院の部・委員会が管理する国家局の設置に関する通知(国発[1998]6 号 1998 年3月29日)
-

廃止される部・委員会(15機関)

電力工業部、煤炭工業部、冶金工業部、機械工業部、電子工業部、化学工業部、国内貿易部、郵電部、労働部、広播電影電視部、地質鉱産部、林業部、国家体育運動委員会、(旧)国防科学技術工業委員会、国家經濟体制改革委員会。

新設される部・委員会(4 機関)

国防科学技術工業委員会、信息産業部、労働・社会保障部、国土資源部。

名称が変更される部・委員会(3 機関)

国家計画委員会 国家發展計画委員会、科学技術委員会 科学技術部、国家教育委員会 教育部。

保留される部・委員会・行・署(22機関)

外交部、国防部、国家經濟貿易委員会、民族事務委員会、公安部、国家安全部、監察部、民政部、司法部、財政部、人事部、建設部、鉄道部、交通部、水利部、農業部、對外貿易經濟合作部、文化部、衛生部、国家計画生育委員会、中国人民銀行、審計署。

機構改革後、国務院弁公庁を除き、国務院を構成する部・委員会・行・署(29機関)

外交部、国防部、国家發展計画委員会、国家經濟貿易委員会、教育部、科学技術部、国防科学技術工業委員会、国家民族事務委員会、公安部、国家安全部、監察部、民政部、司法部、財政部、人事部、労働・社会保障部、国土資源部、建設部、鉄道部、交通部、信息産業部、水利部、農業部、對外貿易經濟合作部、文化部、衛生部、国家計画生育委員会、中国人民銀行、審計署。

国務院直屬機構(17機関)

海關總署、国家稅務總局、国家環境保護總局、中国民用航空總局、国家広播電影電視總局、国家体育總局、国家統計局、国家工商行政管理局、国家新聞出版署、国家林業局、国家質量技術監督局、国家藥品監督管理局、国家知識産権

局、国家旅遊局、国家宗教事務局、國務院參事室、國務院機關事務管理局。

國務院弁事機構(6 機關)

國務院外事弁公室、國務院僑務弁公室、國務院港澳事務弁公室、國務院法制弁公室、國務院經濟体制改革弁公室、國務院研究室。

國務院直屬事業組織(9 機關)

新華通訊社、中国科学院、中国社会科学院、中国工程院、國務院發展研究中心、国家行政学院、中国地震局、中国氣象局、中国証券監督管理委員會。

部・委員會の管理する国家局 ()内は管理する国家局

国家發展計画委員會(国家糧食儲備局)、国家經濟貿易委員會(国家国内貿易局、国家煤炭工業局、国家機械工業局、国家冶金工業局、国家石油・化学工業局、国家輕工業局、国家紡織工業局、国家建築材料工業局、国家煙草專売局)、人事部(国家外国專家局)、国土資源部(国家海洋局、国家測繪局)、信息産業部(国家郵政局)、文化部(国家文物局)、衛生部(国家中医藥管理局)、中国人民銀行(国家外匯管理局)、海關總署(国家出入境檢驗檢疫局)。

國務院		
國務院弁公庁		
部・委員会機構		
外交部		
国防部		
国家発展計画委員会 (国家計画委員会 919)	590	国家糧食儲備局 (国内貿易部-国家糧食儲備局 140) 75
国家経済貿易委員会 (650)	450	国家国内貿易局 (国内貿易部 800) 160
教育部 (国家教育委員会 748)	470	国家煤炭工業局 (煤炭工業部 310) 95
科学技術部 (国家科学技術委員会 397)	230	国家機械工業局 (機械工業部 380) 95
国防科学技術工業委員会		国家冶金工業局 (冶金工業部 330) 80
国家民族事務委員会 (230)	150	国家石油・化学工業局 (化学工業部 320 等) 90
公安部		国家輕工業局 (中国輕工總會 300) 80
国家安全部		国家紡織工業局 (中国紡織總會 280) 80
監察部		国家建築材料工業局 (210) 80
民政部 (400)	215	国家煙草專売局 (250) 210
司法部 (417)	220	国家有色金屬工業局 (80)
財政部 (950)	610	(國務 11998) 11号により)
人事部 (455)	258	国家外国專家局 (104) 64
労働・社会保障部 (労働部 420)	245	
国土资源部 (地質鉱産部 440-国家土地管理局 170 等)	300	国家海洋局 (国家科学技術委員会-国家海洋局 240) 100
建設部 (510)	275	国家測繪局 (建設部-国家測繪局 100) 70
鉄道部 (800)	400	
交通部 (585)	300	
信息产业部 (電子工業部 300+郵電部 450 等)	320	国家郵政局 180
水利部 (365)	220	
農業部 (925)	483	
対外貿易経済合作部 (800)	457	
文化部 (520)	275	国家文物局 (90) 60
衛生部 (404)	225	国家中医薬管理局 (143) 71
国家計画生育委員会 (150)	120	
中国人民銀行 (910)	500	国家外匯管理局 (200) 140
審計署 (475)	450	
直屬機構		
海関総署 (347)	251	国家出入境檢驗檢疫局 (対外貿易経済合作部-国家進出口商品檢驗局 145) 180
国家稅務総局 (400)	210	
国家環境保護総局 (国家環境保護局 240)	200	
中国民用航空総局 (450)	252	
国家広播電影電視総局 (広播電影電視部 446)	223	
国家体育総局 (国家体育運動委員会 381)	180	
国家統計局 (535)	280	
国家工商行政管理局 (376)	260	
国家新聞出版署 (新聞出版署 265)	145	
国家林業局 (林業部 446)	200	
国家質量技術監督局 (經貿委-国家技術監督局 290) 180		
国家薬品監督管理局 (經貿委-国家医薬管理局 180) 120		
国家知識産権局 (中国專利局等)	80	
国家旅游局 (213)	128	
国家宗教事務局 (國務院宗教事務局 70)	60	
國務院参事室 (23)	48	
國務院機關事務管理局 (281)	450	
國務院弁事機構		
直屬事業組織		

* 系統図の数字は機構改革にともなう新たなスタッフ数。ただし () 内は機構改革前の旧組織名/スタッフ数。
 (國務院弁公庁秘書局他編 1995・1998, 第二次中国別援助研究会 1999, 張他編 1999 をもとに作成)

図1 機構改革(1998年)後の國務院組織系統

資料 2

1998年 中央政府機構改革にともなう職能・内部組織等の調整 I

国家環境保護総局

(国务院弁公庁秘書局他編 1998)

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・ 他機関へ移管する職能

環境保護産業政策や発展計画の制定に関わる職能は、国家経済貿易委員会に移管し、国家環境保護総局はその関連業務に参画する。

- ・ 新たに組み込まれる職能

国务院環境保護委員会にて担当していた職能。国家科学技術委員会にて担当していた原子力安全監督管理の職能。環境保護に関わる国際条約の国内履行活動および対外連絡の管理や調整、自動車汚染防止の監督管理、農村生態環境保護、バイオテクノロジー環境安全の職能。

- ・ 直屬事業組織に移管する職能

自然資源の評価、環境保護科学技術に関する成果の登録と普及、環境ラベルの認証およびその他の関連認証についての技術的な業務、環境保護製品を認定する技術テスト、環境情報観測に関わる技術・事務等の業務。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・ 国家環境保護の方針、政策、法規、行政規則を制定する。国务院の委託を受け、重要な経済・技術政策、発展計画、経済開発計画について、環境影響評価を実施する。国家環境保護計画を策定する。国家の指定する重点区域・流域の汚染防止計画や生態保護計画を作成し、実施を監督する。環境用途区域計画を策定する。

- ・ 大気、水、土壌、騒音、固体廃棄物、有毒化学物質、自動車等の汚染防止法制度を制定・推進する。海洋環境保護業務の指導・調整・監督を行う。

- ・ 生態環境に影響をおよぼす自然資源の開発・利用、重要な生態環境整備、生態破壊の回復について監督する。各種自然保護区、風致地区、森林公園の環境保護に関して、監督・検査を実施する。生物多様性保護、野生動植物保護、湿地環境保護、砂漠化防止について、監督・検査する。新たに整備する各種国家自然保護区の審査・許可についての意見を国务院に提出する。国家自然保護区を監督・管理する。

- ・ 各地方・部門や複数の地区・流域にわたる重大な環境問題について、指導・調整する。重大な環境汚染事故、生態破壊事件を調査・処理する。省間の環

境汚染紛争を調整する。国家重点流域の水質汚染防止を推進・調整する。環境監理や環境保護行政に対する査察を担当する。全国環境保護法制度実施状況調査を展開する。

- ・ 国家環境基準、汚染物排出基準を制定し、国家の規定する手続きにしたがって発布する。地方の環境保護基準を記録しておく。都市総合計画のなかの環境保護内容を審査する。国家環境報告書を作成する。国家環境状況公報を発行する。重点都市・流域の環境状況を定期的に公表する。国家持続可能な発展大綱の策定に参画する。
- ・ さまざまな環境管理制度を制定・推進する。国家の規定にしたがい、開発プロジェクトの環境影響報告書を審査する。都市・農村環境総合整備を指導する。農村の生態環境保護を担当する。全国生態モデル地区整備や生態農業事業の推進を指導する。
- ・ 環境保護科学技術の発展、重要な科学研究や技術モデルプロジェクトを推進する。全国環境管理システムや環境ラベルの認証を管理する。環境保護資質認可制度を整備する。環境保護産業の発展を指導・推進する。
- ・ 環境観測、統計、情報業務を担当する。環境観測制度や基準を制定する。国家環境観測網や全国環境情報網の整備・管理を進める。全国環境観測や污染源監督観測を展開する。環境保護広報・教育や新聞発行を指導・調整する。人々やNGOの環境保護への参加を推進する。
- ・ 地球環境問題について、国家の基本原則を策定する。環境保護に関わる国際交流を管理する。重要な環境保護の国際活動に参加・協調する。環境保護に関する国際条約の交渉に参加する。環境保護に関する国際条約の国内履行活動や対外連絡を管理・調整する。環境保護に関わる対外経済協力を管理する。関連する外資利用プロジェクトを調整・履行する。国务院の委託により、対外環境保護業務を処理する。環境保護に関わる国際組織との連絡業務を担当する。
- ・ 原子力の安全、輻射環境、放射性廃棄物の管理を担当し、関係方針、政策、法規、基準を制定する。原子力事故や環境汚染への応急対策に参画する。原子力施設の安全管理や電磁輻射、原子力技術の応用、放射性鉱産資源の開発利用にともなう汚染防止業務について、包括的に監督管理する。原子力の資材管理や加圧される設備の安全監督を行う。
- ・ 総局の組織編成や人事管理を担当する。全国環境保護行政管理体制改革を展開する。
- ・ 国务院から委託されたその他の事項を行う。

(3) 国家環境保護総局のおもな内部組織

弁公庁(宣伝教育司)、 規劃・財務司、 政策法規司、 行政体制・人事司、 科技標準司、 汚染控制司、 自然生態保護司、 核安全・輻射環境管理司(国家核安全局)、 監督管理司、 国際合作司。

資料 3

1998年 中央政府機構改革にともなう職能・内部組織等の調整 II

「国家環境保護総局」以外の主要な中央政府機構による環境開発マネジメント

国家発展計画委員会/国家経済貿易委員会/科学技術部/国土資源部/国家海洋局
建設部/交通部/水利部/農業部/国家林業局

(國務院弁公庁秘書局他編 1998、張他編 1999)

国家発展計画委員会

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・ 他機関へ移管する職能

産業政策の立案・実施は国家経済貿易委員会へ、重大な科学技術プロジェクトの計画や資金配分は科学技術部へ、そして国土計画や土地利用総合計画の策定は国土資源部へそれぞれ移管する。

- ・ 新たに組み込まれる職能

国家気候変化対策協調小グループ弁公室の業務。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・ 国民経済・社会発展戦略、生産力分布を研究・提出する。国民経済について、中・長期発展、総量バランス、構造調整の目標や政策提言を提出する。中・長期発展計画を策定し、各セクターの計画や政策の全体的な調整を行う。
- ・ 外資を利用する発展戦略、その全体規模・方向性を提出する。全体としての外債総量を規制し、最適化に向けて、モニタリング業務を担当する。国際金融組織、海外政府貸付・商業貸付の総量規制計画を研究して取りまとめる。海外直接投資等の総量・方向性を提出する。工業・商業セクター以外の海外投資ビジネス指導リストを作成する。海外資金の利用状況を調査・分析する。外資等を利用する重要プロジェクトを配分する。
- ・ 地域経済発展計画の策定を推進する。地域経済発展の方針や政策を研究・提出する。地域経済を調整する。地域格差を段階的に是正する政策を提出する。国土整備・開発・利用・保護政策を策定・調整する。水資源のバランスや環境整備計画の策定に参画する。地域格差を縮小し、持続可能な発展を実現する。国家気候変化対策調整小グループの日常業務を担当する。
- ・ 農村経済発展戦略を提出する。農業、林業、水利、気象、水産、牧畜、農地開墾等の発展計画や政策を全体的に調整する。高齢・過疎・遠隔・貧困地域を支援する経済開発計画や工業振興計画を策定する。全国生態環境整備計画

を策定・実施する。農業・農村経済発展を調査・分析する。重要プロジェクトを配分する。

- ・エネルギー、交通、原材料に関する発展戦略・重点部門発展計画を提出する。エネルギー、交通、原材料産業計画・政策のバランスを調整する。基礎産業の発展整備状況を調査・分析する。重要プロジェクトの配分を計画する。原子力発電設備の国産化業務を担当する。
- ・ハイテク産業に関する発展戦略を提出する。ハイテク産業の発展計画を調整する。国民経済の質的向上をはかるため、高度な産業化の前段階にて重要となる技術や設備の研究開発モデル事業を推進する。科学技術成果の産業化にむけて、資金を最適に配分する。新たな産業の育成を推進する。関連政策を提出する。ハイテク産業に関わる重要プロジェクトを配分する。
- ・社会発展戦略を提出する。社会発展計画のバランスを調整する。人口、雇用、文化、教育、衛生、体育、放送・映画・テレビ、観光、政治・法制度、行政、社会保障等の発展政策を調整する。社会発展のための資金を配分する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

発展規劃司、国外資金利用司、地区経済発展司(国家気候変化対策調整小組弁公室)、農村経済発展司、基礎産業発展司、高技術産業発展司、社会発展司など。

国家経済貿易委員会

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・新たに組み込まれる職能

産業政策の策定、産業構造の調整、企業・商業金融投資の指導に関わる職能。旧電力工業部の行政職能や水利部の電力工業行政職能。国家経済貿易委員会が管理する工業関係「国家局」の経済調整、生産運営、投融資指導、技術開発、軍関連工業の調整、輸出入等の職能。大規模企業・企業グループ査察特派員の査察報告を審査する職能。中小企業改革・発展を指導する職能。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・国家産業政策の策定を推進する。産業発展傾向、重点発展業種、外資利用に関する政策を研究して提出する。産業政策の実施状況を監督・調査する。執行中に生じた重大な問題を、調整して解決する。各セクターの個別産業政策を策定する。国家重点企業リストを研究して提出する。工業・商業セクターの企業業界団体等の社会仲介組織を結びつけ、その改革・調整を指導する。

- ・国家経済貿易委員会が管理する「国家局」を指導し、事業計画を策定する。重点業種の生産力分布、重点生産構造の調整案を研究・提出し、その実施を推進する。工業・商業セクターの企業、金融組織、社会資金投資方針を指導する。プロジェクト登録制度の具体的措置や方法を研究・策定し、その実施を指導する。上場企業の資金動向を監督する。工業・商業セクターの企業による外資利用を指導する(海外直接投資プロジェクトを含む)。工業・商業分野の海外投資ビジネスについての指導リストを提出し、それを監督する。工業・商業セクターの企業による海外貸付利用についての動向を提出する。企業の技術的向上を促す関連政策を提出し、その実施を推進する。
- ・中小企業への支援策を提出する。中小企業の改革・発展を指導する。中小企業の対外協力を調整する。中小企業サービス体系を促進し、その健全化をはかる。
- ・企業の技術開発、技術導入、重要設備の国産化方針・政策を研究して提出する。新技術の開発を推進する。国家重点技術開発や移転技術吸収等に関わるプロジェクトの実施を指導・調整する。技術開発メカニズムの整備や、産・学・研の連携を指導・推進する。重要な技術設備に関する研究・製造を指導・調整する。
- ・企業の省資源、総合利用、新エネルギー開発の方針、政策、法規を研究して提出する。省エネルギーをねらいとする新製品・新技術開発や設備改善を推進する。工業セクターの環境保護や環境産業の開発業務を調整する。
- ・全国の経済に関わる幹部や企業経営者のトレーニングを指導する。訓練計画を作成して推進する。企業のノウハウ導入を指導する。訓練センター業務を指導する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

産業政策司、投資・規制司、中小企業司、技術進歩・装備司、資源節約・総合利用司など。

科学技術部

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・他機関へ移管する職能
元科学技術委員会の管理していた国家海洋局は国土資源部へ、また同委員会内の国家核安全局は国家環境保護総局へ移す。
- ・新たに組み込まれる職能
元国家計画委員会が取りまとめていた全国一般科学技術発展中・長期計画、重大科学技術プロジェクト等の計画・資金配分の編成は、科学技術部へ組み

込まれる。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・ 科学技術発展のマクロ戦略や科学技術にもとづく経済・社会発展政策、法規等を研究し提出する。
- ・ 基礎的研究の強化、ハイテク開発の政策を研究して策定する。
- ・ 国家レベルのハイテク産業開発区を管理する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

政策法規・体制改革司、基礎研究司、高新技術発展・産業化司、農村・社会発展司など。

国土資源部

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・ 他機関へ移管する職能
地下水資源行政管理職能を水利部へ移管する。
- ・ 新たに組み込まれる職能
国家土地管理局にて担当していた行政管理職能。地質鉱産部にて担当していた行政管理職能。国家海洋局にて担当していた海洋資源行政管理職能。全国鉱産資源委員会およびその事務組織にて担当していた行政管理職能。国家計画委員会にて担当していた国土計画・土地利用総合計画の策定に関わる職能。元冶金工業部、煤炭工業部、化学工業部、中国核工業総公司、中国有色金属工業総公司等の部門・組織にて担当していた鉱産資源行政管理職能。
- ・ 強化する職能

中国は、自然資源が相対的に乏しく、自然資源の保護は、持続的で、急速かつ健全な経済発展の基礎である。国土資源部は、生態環境保護を重視し、自然資源の保護・管理を強化する。特に、耕地保護や土地管理を強化し、人々の生活や国家近代化建設の短期・長期ニーズを満たす必要がある。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・ 関連法制度を制定する。土地資源、鉱産資源、海洋資源(農業部担当の海洋漁業資源をのぞく: 以下同様)等の自然資源管理規則を公布する。規定にしたがい、関連する行政再議を担当する。土地資源、鉱産資源、海洋資源政策の管理・保護・合理的な利用を研究して策定する。土地資源、鉱産資源、海洋資源管理の技術基準、規定、方法等を制定する。
- ・ 国土計画、土地利用総合計画、その他の専門的計画の策定・実施を推進す

る。國務院に報告される都市総合計画の審査に参画する。地方の土地利用総合計画を指導・審査する。鉱産資源、海洋資源の調査・評価を調整する。鉱産資源、海洋資源の保護や、合理的な利用計画、地質調査計画、地質災害防止、地下遺跡の保護計画を作成する。

- ・各級国土資源主管部門の行政法制度、土地、鉱産、海洋資源計画の実施状況を監督・調査する。法律にしたがって、土地、鉱産、海洋資源所有者ならびに使用者の合法的な権益を保護する。重大な権利に関わる紛争を調整する。重大な違法事件を調査して処分する。
- ・耕地の特別保護・開発施策を奨励する政策を策定して実施する。農地用途管理を実施する。基本農田の保護を推進する。未利用地の開発・整理・復元、開墾の監督業務を指導する。耕地面積の減少は認めず、増加を確保する。
- ・地籍管理方法を制定する。土地資源調査、地籍調査、土地統計、動態観測を調整する。土地権利の確認、都市・農村地籍、土地等級・登記等の業務を指導する。
- ・土地使用権の交付、賃借、価格設定・出資、譲渡、取引、政府収用の管理方法を定め、規定にしたがって推進する。国有地移管使用目録ガイド、郷（鎮）用地管理方法を制定する。農村集体における非農業土地使用権取引の管理を指導する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

耕地保護司、土地利用管理司、鉱産開発管理司、地質環境司など。

国家海洋局

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・主管部門の変更
海洋資源の行政管理職能は、国土資源部へ移管する。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・海洋用途区域、海洋開発計画、海洋科学技術計画、科学技術にもとづく海洋振興戦略について、調整して構想をまとめる。海域の使用を監督する。
- ・海洋環境保護と整備計画、基準等を調整して構想を取りまとめる。汚染物の海洋への排出基準・総量規制の制度を立案する。国家基準にしたがって、陸地から海洋への汚染物の流入を監督する。海洋石油探査・開発、海洋投棄、海洋プロジェクトによる環境汚染を管理する。また、海洋生態環境・生物多様性を監督する。海洋自然保護区や特別保護区を管理する。
- ・海洋基礎調査、海洋総合調査、ハイテク技術を含む海洋科学研究を組織する。

- (3) 環境にも関わるおもな内部組織
海洋環境保護司、科学技術司など。

建設部

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・他機関へ移管する職能
都市計画区域における地下水資源の管理と都市の洪水防止に関わる職能は、水利部へ移管する。都市部のタクシーは地方政府にて管理し、建設部、交通部、国家軽工業局は担当しない。都市計画用水、節水の具体的な業務は各都市の地方政府へ移す。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・都市・農村計画、建築業、住宅産業、都市公共事業等の政策、法制度を研究して立案する。国務院から委託された都市総合計画や省レベルの都市体系計画の審査等を実施する。土地利用総合計画の審査に参画する。
- ・都市給水・節水、都市ガス、都市インフラ、公共輸送、公園、都市環境衛生、都市計画区域の緑化、都市計画区域内の地下水の開発利用と保護など、全国の都市・農村整備を指導する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

城郷規劃司(村鎮建設弁公室)、城市建设司など。

交通部

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・他機関へ移管する職能
タクシーの管理職能は各都市の地方政府へ移管する。
- ・変化する職能
交通インフラ整備のうち、国家重点事業と大・中規模プロジェクト以外は、直接的に管理しない。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・道路交通や水運セクターの発展計画、方針、政策、法制度、発展計画、中・長期計画の構想を取りまとめる。交通セクターの構造改革を指導する。
- ・国家が重点をおく道路交通や水運プロジェクトを組織して実施する。
- ・船舶による汚染を防止する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

総合規画司、公路司、水運司、科技教育司など。

水利部

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・ 他機関へ移管する職能

水力発電の整備に関する政府職能は、国家経済貿易委員会にて担当する。植林等の手法によって水土流失を防止する政府の職能は、国家林業局に移管する。

- ・ 新たに組み込まれる職能

元地質鉱産部の担当していた地下水行政管理職能ならびに元建設部の管理していた都市の洪水防止を指導する職能や都市計画区域の地下水資源の管理・保護の職能は、水利部へ移管する。

- ・ 変化する職能

国家資源や環境保護に関連する法制度・基準にしたがい、水資源保護計画の策定、水資源利用用途区分の調整、河川・湖・ダムの水質観測を行う。水域の汚染許容能力を調査して設定する。汚染物排出総量を制限する意見を提出する。関連するデータ・状況を国家環境保護総局に報告する。節水政策を立案し、節水計画を取りまとめる。全国の節水活動を指導する。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・ 水利法制度整備計画を策定する。水利関連の方針・政策を研究して提出する。関連する規則・制度や改革案を作成する。水行政の監察や法制度実施業務を指導する。省・部門間の水に関する紛争を調整する業務を担当する。水利部行政訴訟、行政再議、法制度の普及教育業務を担当する。

- ・ 水資源の包括的な計画、管理、保護業務を担当する。取水許可制度や水資源費徴収制度を推進する。省間の水量分配案を策定して推進する。水資源利用用途の区分や飲用水区域等における汚染物排出規制を調整する。河川・湖・ダムの水質を観測する。水域の汚染許容能力を調査する。汚染物排出総量を制限する意見を提出する。全国の用水計画、節水、都市水供給の水源計画を指導する。全国水文業務を指導する。

- ・ 全国の水土保持業務を担当する。水土流失総合改善を調整する。水土保持対策事業計画を策定して推進する。全国水土保持重点改善地区の業務を調整する。水土流失観測を調整する。関連法制度に対する実施状況を監督する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

政策法規司、水資源水文司(全国節約用水弁公室)、水土保持司など。

農業部

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・他機関へ移管する職能
草原野生動物保護の職能は国家林業局へ、農村整備計画の職能は建設部へ、そして農村環境保護の職能は国家環境保護総局へそれぞれ移管する。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・農業・農村経済発展戦略、中・長期開発計画を研究して取りまとめる。農村経済体制改革を深化させる方策を研究して提出する。
- ・農業資源区域計画、生態農業や農業の持続可能な発展への取り組みを組織する。農業用地、草原、沼、湿地、農村の再生可能なエネルギーの開発利用、農業生物資源の保護と管理を指導する。
- ・漁業水域の生態環境と水生野生動植物の保護を担当する。国家漁業権益を保持する。
- ・绿色食品の品質監督を組織して実施する。
- ・郷鎮企業に関わる技術改善政策・措置を研究して策定する。郷鎮企業の体制改革を指導する。郷鎮企業の産業・生産構造調整を導く。生産品質・経営管理水準を向上させる。郷鎮企業の財務・会計、内部監査業務を指導する。郷鎮企業の統計業務を調整する。
- ・貧困根絶や開発に関する政策、計画を策定して推進する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

産業政策・法規司、農村経済体制・経営管理司、発展計劃司(全国農業資源区劃弁公室)、郷鎮企業局、漁業局、國務院扶貧・開発領導小組弁公室など。

国家林業局

(1) 機構改革にともなう職能調整

- ・新たに組み込まれる職能
水利部にて担当していた植林等の手法による水土流失防止の政府職能。
- ・取り消される職能
木材生産、製紙、森林観光、漢方薬、花卉等の林業産業の管理。林業経済体制改革の指導。農村エネルギー開発、農村総合開発、貧困根絶等に関する調

整や指導。全国林業教育改革の指導。

(2) 機構改革後の主要職責

- ・ 森林生態環境整備、森林資源保護、国土緑化、砂漠化防止に関する総合的な方針、政策を研究して策定する。また、これらに関連する法制度の制定を調整し、実施を監督する。
- ・ 国家林業発展戦略、中・長期発展計画を策定して推進する。中央の林業資金を管理する。全国林業資源の管理や利用を監督する。
- ・ 陸生野生動植物資源の保護に関わる政策や法制度をまとめる。陸生野生動植物資源の保護や合理的な開発・利用を調整して指導する。

(3) 環境にも関わるおもな内部組織

植樹造林司、森林資源管理司、野生動植物保護司、森林公安局(森林防火弁公室、武装森林警察弁公室)、政策法規司など。

参考文献

- 天兒慧他編1999,『現代中国事典』,岩波書店.
- 沈才彬 1999,「朱鎔基の人脈と政脈」,『中央公論』,1999.6, 64-79.
- 鍾硯 2000,「中国西部の大開発」,『北京週報』,2000 No. 6-7, 11-17.
- 第二次中国国別援助研究会 1999,『中国国別援助研究会報告書(第二次)』,国際協力事業団.
- 葛新權他編 1999,『知識経済与可持續発展』,北京,社会科学文献出版社.
- 龔建華 1999,『21世紀中国30大熱門職業』,広東,汕頭大学出版社.
- 郭哲 2000,「中国科学技術如何應對全球化的挑戰」,汝信他編『2000年中国社会形勢分析与預測』,297-315,北京,社会科学文献出版社.
- 国家環境保護局編 1996,『第四次全国環境保護會議論文集』,北京,中国環境科学出版社.
- 國務院弁公庁秘書局他編 1995,『中央政府組織機構』,北京,中国發展出版社.
- 國務院弁公庁秘書局他編 1998,『中央政府組織機構 1998』,北京,改革出版社.
- 韓繼志 1999,『政府機構改革』,北京,中国人民大学出版社.
- 何德旭他 1999,『經濟轉型中的中国金融市場』,北京,經濟科学出版社.
- 海外環境協力センター 1999,『中国における環境政策遂行上の重要課題及び日中環境協力の重点分野』,海外環境協力センター.
- 海外環境協力センター 2000,『日中環境協力情報資料集(案)』,海外環境協力センター.
- 李京文他編 1999a,『2000年 中国社会全景』,北京,團結出版社.
- 李京文他編 1999b,『2000年 中国經濟全景』,北京,團結出版社.
- 李栄霞 2000,「中国科学院の「西部地区行動計画」が始動」,『北京週報』,2000 No. 10, 27-28.
- 李志東 1999,『中国の環境保護システム』,東洋經濟新報社.
- 路甬祥 2000,「算算中国的家底到底有多厚」,胡延平 他編『預約新千年』,23-34,北京,中国友誼出版社.
- 米建国 1999,「中国金融改革」,中国戰略与管理研究会編『中国改革發展戰略報告』,195-205,上海,文匯出版社.
- 三菱総合研究所編 1999,『中国情報ハンドブック』,蒼蒼社.
- 日本興業銀行編 1999,『中国産業』,日本經濟新聞社.
- 潘小娟 1998,「行政管理体制和機構改革不断深化」,『瞭望』,1998/12/7, 12-13.
- 史忠良他編 1999,『經濟發展戰略与布局』,北京,經濟管理出版社.
- 湯世国 1999,「迎接知識經濟挑戰促進科学技術産業新發展」,陳準他編『對話“十五”』,382-393,北京,經濟科学出版社.
- 楊東平 2000,「1999年:教育開始成為熱点問題」,汝信他編『2000年中国社会形勢分析与預測』,265-281,北京,社会科学文献出版社.
- 楊昆玲他編 1999,『社会团体、民弁非企業單位登記管理』,北京,法律出版社.
- 尹中卿編 1998,『中国未来五年走向』,北京,中共中央党校出版社.
- Young, Nick 1999, Are there any real NGOs in China?, Alliance: Building Resources for the Community Worldwide, Vol. 4 No. 1, 16-19, Charities Aid Foundation.
- 張繩祖他編 1999,『政府機構改革与人員分流 政策法律知識手冊』,北京,法律出版社.
- Zhang, Ye 1998,「アジアのNGO: 中国」,日本国際交流センター監修『アジア太平洋のNGO』,181-194,アルク.

趙立波 1998, 『政府行政改革』, 濟南, 山東人民出版社.

中国環境年鑑編集委員会 1997, 『中国環境年鑑 1997』, 北京, 中国環境年鑑社.

中国環境年鑑編集委員会 1998, 『中国環境年鑑 1998』, 北京, 中国環境年鑑社.

朱建栄 1999, 「実力者・朱鎔基の正念場」, 『中央公論』, 1999.2, 162-176.

* このほか、新聞・パンフレット等の関連資料を参考にした。

第 章

中国における 環境マネジメント・システム

北京大学 光華管理学院
章 録

1 中国における環境管理制度の展開

中国における環境管理の制度づくりは、1970年代初頭に開始された。当時、工業部門の「三廃（工業生産のプロセスにおいて生じる廃水、廃ガス、廃棄物）」による汚染が非常に深刻であったため、1971年には、国家計画委員会の下に『「三廃」利用指導小組』が組織された。そのおもな職能は、工業部門における「三廃」の合理的な利用を強化し、環境管理を広範囲に進めることであった。1972年にストックホルムで開催された「国連人間環境会議」は、中国における環境保護を加速させた。同会議後、国家計画委員会の取りまとめにより、「国務院環境保護指導小組のための準備弁公室」が設置された。1973年8月には、第一次全国環境保護会議が、北京にて開催された。1974年12月には、「国務院環境保護指導小組」が正式に発足し、中央各部ならびに地方の各級政府にも、環境保護組織が設置された。1970年代初め、中国は計画経済体制であったため、当時の環境管理制度も、計画経済に合わせて構築されている。

計画経済のもとでは、中国におけるすべての企業の上位に行政主管部門があり、一部分の大型企業は、中央の各部（おもに各工業部）によって直接的に管理され、その他の大部分の企業は、地方の各級政府の管理を受けていた。環境管理制度については、中央各部におかれた環境保護組織は各業界の環境保護組織であるが、直属企業への環境保護組織と表現した方が適当である。同様に、地方における各級政府の環境保護組織も、各地方の環境保護組織という位置づけでありながら、直属企業に対する環境保護主管組織としての色彩が強かった。直属企業のリーダーの任命、資金調達、原材料および設備の配分などの権限が、すべて主管部門にあり、中央各部ならびに地方各級政府の直属企業に対する環境管理が、それぞれの業界や各地方に対する全般的な環境管理よりも厳し

く実施されてきたことは明らかである。

なお、「國務院環境保護指導小組」は性格が異なる。中国全体の環境保護に取り組む職能部門であり、企業を直接的には管理せず、その権限も特定の業界にとどまらない。その職能は、全国の「三廃」処理、すなわち工業汚染物の処理に関して、組織づくりを促進して実施させることであった。

1970年代、経済管理に関わる中央各部については、具体的には3タイプがみられる。

- ・大部分の部(各工業部および林業部)は、それぞれの業界における生産活動を統一的に管理するとともに、直接的に各領域の大型企業を管理していた。したがって、業界の中に大型企業が多ければ多いほど、中央各部がより直接的に関係することになる。
- ・ごく一部の部は、業界の生産を統一的に管理することだけがおもな業務であり、直接的には企業を管理していない。このような部に、農業部があげられる。計画経済のもとでも、中国の都市と農村の经济管理制度には、大きな差異が存在した。計画経済体制下、農村経済に対する管理は、おもに農業副産物の生産、買付、価格の直接的コントロール、そして都市・農村間の労働力流動の抑制などであった。農業部は、実際のところ、「農村部」である。同組織は、農業以外の業務(たとえば郷鎮企業について)などを含めた農村地域すべての経済・社会発展をまとめて管理していた。
- ・国家計画委員会およびその下の各級計画委員会は、総合的な经济管理部門であった。国家計画委員会は、直接的には企業を管理しないが、すべての企業運営は計画に従い、資金、原材料、設備などが調達される。計画を策定し、企業等を実施させる国家計画委員会は、極めて強い権限を有していた。

改革開放政策に転換されて20年あまり、中央各部の管理職能には、非常に大きな変化が生じている。本論文では、1998年の機構改革にともなう中央政府各部の職能変化について、中国経済情報ネットワーク(www.cei.gov.cn)等の資料をもとに考察を進める。

中国はすでに計画経済から市場経済に移行しているが、総合的な经济管理部門については、国家発展計画委員会が依然として国民経済・社会発展に関する年度計画、5カ年計画、長期的計画の策定を担当している。また、中国の経済・社会発展の全体像や資金投入の方向性などは、こうした計画によって決定されるため、国家発展計画委員会は環境保護においても、必然的に従来と同様に主要な役割を果たしている。また、国家経済貿易委員会は、国民経済の運営に関わる管理や協調を担当している。資源の節約や総合的利用を指導し、工業セクターの環境保護ならびに環境保護産業の振興などの職能を有するため、国

家経済貿易委員会も環境保護分野にて、大きな役割を果たしている。機構改革による職能調整にともない、各業界の大型企業を直接的に管理する部門はもはや数少なくなり、そうした職能はすでに国家経済貿易委員会に移転された。ただし、一部の部門は、改革前とあまり変化がない。それらの職能はおもに計画経済時代から有していたものである。

たとえば、林業局は、全国の林業生産を統一的に計画・管理しているほか、100以上の国有林業組織も直接的に管理している。林業組織のほとんどは、人里離れた山間部にて森林地域のすべてを直接的に管理せざるを得ず、換言すれば、林業局は「林区局」とも言える。天然の森林地域における森林資源の保護・管理、生物多様性の保護、自然保護地域に関する管理などは、林業局の参画がなければ実行できないことは明らかである。

また、建設部では、計画経済時代には都市管理に関して建設部門の重要な機関となり、直接的に都市建設を計画・管理してきた。現在では市場経済化にともない、その職能は「全国の都市・農村建設の指導」へと転換された。環境との関連では、公園や環境衛生（生活ごみの処理）整備などの業務も含まれている。実際のところ、建設部は今なお都市建設において大きな発言力を維持している。したがって、都市生活ごみの処理に関して、環境保護部門も管理をしているが、最も重要な部門は、建設部に所属し、生活ごみ処理を具体的に担当している各レベルの環境衛生局である。

国家環境保護総局、国家技術監督局、国家工商局など、さまざまな職能部門が設置され、市場経済のもとでは、それらの権限は確かに拡大されている。しかし、何よりも経済を発展させ、国民の生活水準を向上させることに中国政府の主眼がおかれているため、それらの職能部門のポジションは、依然として総合的な経済管理部門とは比較にならない。

最後に、留意すべきことは、各部門は関係機関と職能の協議・調整を進める必要がある。たとえば、中国の持続可能な発展総合実験地区の場合、その業務は科学技術だけでなく経済にも関連する。しかも、大部分の実験地区は農村地域にある。しかしながら、現在、この業務は中国科学技術部の「農村・社会发展司」によって管理されており、国家経済貿易委員会あるいは農業部との連携を欠いている点が問題である。

2 中国における環境保護・管理の現状

2-1 汚染処理・防止

これまで中国が重点的に処理してきた汚染は、都市・工業部門によるものであった。そのおもな管理機構は、国家環境保護総局である。現在、都市工業部

門の汚染源がしだいにコントロールされ、その他の汚染源による被害が顕在化してきた。汚染源は、すでに工業部門のみならず、都市生活や農業セクター(化学肥料)にまで広がっている。汚染源も点から面へと拡大している。汚染対策は、末端処理から環境にやさしい生産システムづくりへと進展し、汚染処理・防止に関わる部門に変化がみられる。都市のごみ処理と汚水処理は、建設部およびそれに所属する都市管理に関わる建設部門(公共事業局や環境衛生局)が担当し、環境保護部門が技術面で指導している。広域的な汚染(たとえば淮河や太湖)については、国家環境保護総局が調整役を果たしている。関連する地方政府や各業界の管理部門は、それぞれの業務を担当し、協力して汚染処理に取り組む。環境にやさしい生産システムは、生産技術の向上に関わるため、国家経済貿易委員会が管理している。環境汚染の処理は、多方面に関連し、関係する部門が多いほど処理が難しくなる。

1970年代より、汚染の処理・防止について、中国政府は一連の政策や法律を整備してきた。しかし、現段階の問題点は、関係法制度がないということではなく、法制度があっても守ってもらえないことである。一部の地方政府や業界のリーダーは、それぞれの地域や業界における目先の経済的利益だけを考え、環境保護部門が法律を執行する際の障害となっている。そのため、環境保護関連法制度はなかなか効果を上げることができない。そのほか、一部の地方政府や業界リーダーは、みずからの地域を汚染する危険性のある汚染物は処理するが、他の地域(たとえば下流域)の汚染問題には関わろうとしない傾向もある。中国における中央政府と地方政府は、純粋に単純な上下関係であるのではなく、ある問題を解決するには、強制的な命令だけでは十分な効果が上がらない。各方面との協議が不可欠となる場合も少なくない。今日では汚染問題が非常に深刻化し、各利益集団が経済発展と汚染防止のバランスを保持しようとの共通認識を持ち始めている。

2-2 自然資源保護

自然資源についても、多様な管理部門が関係している。

(1) 森林資源

先に述べたように、林業局は、数多くの森林地域にて、その森林資源や生物多様性資源を含む全ての自然資源を管理してきた。環境保護総局の行政システムは、森林地域の資源管理にほとんど関わってこなかった。これはよく知られた事実である(張他 1997)。ただし、森林地域の自然資源保護が、林業局にて統合的に管理されているといえども、必ずしも十分とはいえない。歴史的には、林業局は元林業部であり、さらにその前は森林工業部と呼ばれ、そのおもな業務は森林伐採であった。伐採作業のため、林業部門は100以上の林業組織

を各地に設置し、240万人からなる森林労働者チームを編成した。そして、森林労働者の生活を支えていくためには、より多くの木を伐採することが避けられなかった。また、森林地域周辺の農民や、森林地域の地方財政なども、伐採に大きく依存していた。それゆえ、中国林業の発展戦略が、1950年代の植林活動から、60年代以後のより戦略的な植林政策へと、植林の地位づけが一貫して向上するにもかかわらず、伐採可能な森林資源は、減少する一方である。

1998年に揚子江、松花江にて洪水が発生した後、中国は揚子江上流での森林伐採を即時に停止した。最近、国家林業局は、林業を次のように新たに位置づけている。林業は、生態環境整備の主体として、国土の生態・安全を維持し、経済の持続可能な発展を促進して、全社会に森林生態に関わるサービスを提供するセクターである(『中国情報』1999年12月14日)。しかし、森林資源を保護するためには、森林保護と経済発展、森林地域の生活水準向上との関係をうまく解決しなければならない。そうでなければ、森林保護は、到底不可能である。

(2)水資源

都市の水資源については、都市管理に関わる建設部門が管理し、都市部以外の水資源は水利部が管理している。水利部の職能には、水利プロジェクト、水害・干ばつ防止があげられる。水利部は、全国規模の水利調査施設をネットワークするだけでなく、各河川の流域にて、複数の省が関わる水利委員会(たとえば黄河水利委員会、揚子江水利委員会など)を設置してきた。水資源管理は、流域ごとに統一的に水資源計画を策定しなければならない。しかし、現在の流域水利委員会は、実際にはそうした実行能力を持っていない。したがって、上流部における水の浪費等によって、下流には断流が発生し、上流の汚染は下流に大きな被害をしばしば与えている。

(3)土地資源、鉱産資源、海洋資源の管理

1998年の国務院機構改革によって、新たに成立した国土資源部の職能は、次の通りである。

- ・土地資源、鉱産資源、海洋資源(農業部が管理する海洋漁業資源をのぞく以下同様)など、自然資源管理に関する規則を制定し、土地資源、鉱産資源、海洋資源に対する管理、保護および合理的な利用に関する政策を取りまとめる。
- ・国土計画、土地利用に関する総合計画や、その他の特定課題に関する計画などを策定して、実施する。国務院に申請する都市総合計画の審査に参加する。地方の土地利用総合計画を指導し、審査する。鉱産資源、海洋資源の調査・評価を担当する。鉱産資源や海洋資源の保護ならびに合理的な利用計画を策定する。

- ・各レベルの国土資源主管部門は、法律の運用ならびに土地、鉱産、海洋資源計画の実施状況を監督し、検査する。
- ・法律にもとづき、鉱産資源の探査権、採掘権に関する審査、登録、許可証の発行、さらに許可を譲渡する場合の審査や登録を担当する。法律にもとづいて、海外との協力事業を審査して決定する。鉱産埋蔵量や地質探査の成果を管理する。関連する法律にもとづき、鉱産資源補償費の徴収や利用を管理する。
- ・土地資源、鉱産資源、海洋資源における国際協力や交流を取りまとめて管理する。鉱産資源の採掘を準備する段階になると、たとえば中央の石炭工業局や石油総公司、地方政府が関わるようになるが、鉱物採掘中の環境管理問題については、このような部門との調整が不可欠となる。

2-3 産業政策

産業政策の策定と実施を担当するのは、国家経済貿易委員会である。国家経済貿易委員会のホームページには、産業政策に関する一連の情報が掲載されている。近未来の各業界における技術開発の重点のほか、エネルギーを大量に消費し、汚染が深刻で、決められた期日までに閉鎖させるセメント関連企業のリストも見られる。

1998年の国务院機構改革後、環境保護産業に関わる政策や発展計画の策定、環境保護産業の振興のための調整業務は、国家経済貿易委員会が担当するようになった。具体的な職能は次の通りである。

- ・環境保護産業に関わる政策や発展計画を策定して実施する。環境保護産業の振興政策とメカニズムを研究して取りまとめる。
- ・環境保護産業の技術革新を推進し、モデル・プロジェクトや重点分野の重要な設備の国産化をはかる。
- ・環境保護産業の市場を育成する。市場の規則を整備し、秩序の構築を進める。
- ・品質技術監督部門と協力して、環境保護製品の品質に対する監督と管理を強化する。
- ・環境保護企業に対するマクロ管理や指導を行い、環境保護産業界の管理を強化する。

1999年5月21日の国家経済貿易委員会による「環境保護産業の振興をより一層推進するための通知」によると、同委員会が短期的に重視しているのは、次のポイントである。

- ・全国環境保護産業に関わる政策や発展計画を策定し、環境保護産業の発展の

方向を定める。1999年の重点は、全国環境保護産業発展計画を策定し、構造調整を進め、いくつかの段階に分けて計画的に発展させることである。類似したプロジェクトの重複は避けなければならない。国が奨励する環境保護産業の設備・製品のリストを作成し、それらと関連する奨励政策を研究して策定する。

- ・環境保護産業の振興を大いに推進する。環境保護産業の重点分野にて、中核となる技術の開発を行う。環境保護設備の水準を向上させる。モデル・プロジェクトを実施し、海外の先進技術を導入して吸収する。重要な技術・設備の国産化を加速する。企業の技術開発力と創造力を向上させ、環境保護製品の更新を促進する。特に1999年は、環境保護産業の重点分野で重要な設備の国産化計画を策定し、既存の石炭発電所における脱硫処理、ごみ処理、汚水処理などの設備を国産化するモデル・プロジェクトを実施する。
- ・環境保護産業の市場を育成して発展させ、さらに市場の秩序を整備する。国家経済貿易委員会は、品質管理を推進すべきという国務院の指示のもと、国家品質技術監督部門と協力して、環境保護製品の基準づくりを進め、環境保護製品の品質監督・管理を強化する。1999年の重点としては、調査研究をもとに、関連部門と連携して「環境保護産業の市場整備についての意見」を提出し、早急に公正な市場競争の環境を整える。
- ・環境保護企業に対するマクロ管理や指導を強化する。現段階の環境保護産業振興策としては、多くの環境保護産業を新規に立ち上げるのではなく、既存の企業にそれらの能力を十分に発揮させることである。現在は、規模の小さな環境保護の関連企業が散在し、モデルになる企業がみあたらないという状況であるが、構造調整を進め、業績を伸ばす企業を支援していく。地域、業界を越えた連携を促進し、大型企業や企業グループへと発展させ、一部の分野ではモデル企業を積極的に育成して、規模の利益と市場競争を高める。一方では、中小規模の企業に対する指導、支援等も強化する。なお、一部の将来性のあるハイテク企業には特に支援し、ハイテク環境保護製品の量産化を促進する。環境保護産業界の管理のあり方、指導方法を探求する。
- ・現地調査研究を通して、環境保護産業の発展に関わる問題点を分析し、環境保護産業の振興策を研究して推進することにより、社会主義市場経済体制に応じた環境保護産業システムを模索する。1999年の重点は、関係部門と協力して、特に環境保護産業の健全な発展を推進する政策や制度を研究することである。
- ・全国環境保護産業会議を準備して開催する。近年のわが国における環境保護産業の発展から経験や教訓をまとめ、全国環境保護産業のさらなる発展にむけた計画を策定する。

国家環境保護総局科技標準司のもとにある技術政策・産業指導処も、環境保護産業の発展を指導、推進するという職能を有している。しかし、この指導や推進とは、すでに環境保護産業を直接的に発展させる方向から間接的に環境保護産業の発展を導くように転換されている。具体的には、環境保護資質認定制度の実施や、関連基準ならびに法制度の制定によって、環境保護産業のニーズに応えている。

2-4 環境保護に係る経済発展計画

環境保護が中国の基本政策に定められている以上、中国は経済発展計画を策定する時、あるいは経済発展についての重大な政策を立案する時には、環境保護に配慮しなければならない。環境保護と関係のある計画は、国家発展計画委員会が独自に、または関連部門との調整を通して策定する。

国家発展計画委員会では、環境保護に関わる経済発展計画の策定に、「発展企画司」「地域経済発展司」「農村経済発展司」がおもに関係している。

(1)「国家発展計画委員会発展企画司」の職能

- ・国内と海外の経済・社会発展に関わる重要な問題を分析し、国民経済発展の傾向を予測し、国民経済・社会発展戦略を策定する。
- ・中長期計画のあり方を検討し、国民経済・社会発展の5カ年計画ならびに長期計画を策定する。
- ・経済構造の現状や変動を分析し、構造調整ならびに産業発展の目標や政策を策定する。また、国家が奨励、許可、制限、禁止する職業、製品、技術をリストにまとめる。
- ・部門計画、地域計画を国民経済・社会発展の全体計画と調整し、それらをバランスさせる。
- ・生産力分布の計画を策定する。

(2)「国家発展計画委員会地域経済発展司」の職能

- ・地域経済発展の方針、政策を研究し、地域経済発展計画を作成する。地域経済を調整して、地域間格差を縮小する政策を打ち出す。
- ・国土整備、開発、利用、保護についての政策を分析して調整する。水資源の利用と保全、環境計画の作成に参加し、地域間格差を是正し、持続可能な発展を実現する。
- ・「国家気候変化対策協調小組」の事務局を担当する。「国家気候変化対策協調小組」には、国家発展計画委員会のほか、国家気象局、国家環境保護総局が参画している。

(3)「国家発展計画委員会農村経済発展司」の職能

- ・ 全国の生態環境整備に関わる長期計画と年度計画を作成し、生態環境整備プロジェクトを実施させる。

上述の計画は、いずれも総合的な計画であり、その実施段階においては、関連する各部門に対して、国家発展計画委員会(ひいては国務院)の強力なリーダーシップが必要である。たとえば、国務院は、1998年末に「全国生態建設計画」を承認し、計画の実施について、次のような役割分担を定めた(『国務院公報』1998年)。

国家発展計画委員会は、全国生態環境整備に関わる関連部門を調整する枠組みを作り、リーダーシップを発揮して実施を促進し、各地域、各部門は、全体計画にそってそれぞれの職能を発揮し、計画の推進に力を注ぐべきである。計画部門は、総合的に計画を立案し、全体のバランスに配慮する調整役を担う。農業、林業、水利などのような各セクターの主管部門は、それぞれに定められた役割に応じて、部門内の指導と管理を強化すべきである。財政、金融、科学技術、国土資源などの関連部門は、積極的に生態整備を支援しなければならない。

このように、リーダーとなる部門は、国家発展計画委員会である。実施については、対象地域となる地方政府が重要な役割を果たす。そして、計画実施に不可欠となる専門機関、すなわち農業、林業、水利部門の技術センター等も関係してくる。

各部門の職能は、歴史的に受け継いできた職能と現在のニーズがすり合わされたものである。たとえば、「中国アジェンダ21」は、環境保護、生態バランスの回復、自然資源の合理的利用などを主要内容とする計画であるが、「中国アジェンダ21指導小組」には、国家発展計画委員会、科学技術部、外交部、国家経済貿易委員会、対外貿易経済合作部、国家環境保護総局が参画している。しかし、この実施部門としての「中国アジェンダ21管理センター」は、総合調整部門である国家発展計画委員会や国家経済貿易委員会の中にも、また専門的職能部門である国家環境保護総局の中にも設置されず、科学技術部の生命科学技術発展センターの中に設置されている。海外の援助機関が中国の関係部門と環境保護について協力しようとする場合には、中国政府機構の職能について一般的な知識を備えた上で、さらに特殊な事情についても理解を深めておかなければならない。

3 環境教育と環境研究

3-1 環境教育

中国の環境教育は、1970年代初期にはじまり、さまざまな実践を通じて、環境教育システムが整備されてきた。中国の環境教育は、基礎教育、専門教育、成人教育、社会教育という4分野に分けられている。基礎教育と専門教育は、国家の教育主管部門によって実施され、環境保護部門が積極的に支援することになっている。成人教育と社会教育は、国家環境主管部門によって行われ、教育、人事などの関連部門が積極的に支援することになっている。「全国環境宣伝教育行動要綱」は、中央宣伝部、国家教育部、そして国家環境保護総局が、共同で策定したものである。

(1) 基礎教育

基礎教育の対象は、高校生までの青少年である。おもな目的は、環境保護知識を学ばせ、環境保護活動に参加させることを通じて、彼らの環境保護意識を高めることである。環境教育は、すでに教育部の「小学校、中学校、高校の国情教育を強化する全体的要綱」の中に含まれている。統計によると、全国に環境保護ならびに教育主管部門によって編集された小・中学校の環境教育教材がすでに50種類以上あり、200万冊以上発行された。5万校以上の小・中学校で環境教育科目を設けており、全国環境教育ネットワークの整備が進められている。また、国家環境保護総局は、教育部、中国共産党中央宣伝部と連携して、「全国環境教育基地」と「緑の学校」についての比較評価を実施している。

(2) 専門教育

専門教育の対象は、環境保護を専攻とする中等専門学校、大学などの学生である。おもな目的は、計画にしたがって、環境保護分野の科学技術と管理を担う人材を育てることである。現在、全国では140校以上の大学に環境学科が設置され、さらに修士課程は39学科に223コースが設置されている。また、博士課程やそのインターン先は、77におよぶ。そのほか、200校以上の中等専門学校等に、環境科目が設置されている。

現在、専門教育は、環境専門分野からそれ以外の専門分野にまで広がっている。関係部門は、環境以外の専門を学ぶ大学生のためにも、「環境保護と持続可能な発展」という基礎科目を設けるように呼びかけている。「緑の大学」をめざす清華大学などの一部の大学では、すでにこうした科目を開講している。また、MBAコースの学生の環境意識を高めるため、一部の有名大学の工商管理学院では、アメリカの世界資源研究所(World Resources Institute)と協力して、2000年にはMBA向け環境管理コースの設置を計画している。

(3) 成人教育

成人教育とは、成人を対象とする在職者トレーニングや継続教育を含む。その目的は、環境保護に従事する人材の専門性を高めることである。中国政府は、毎年全国各地の大学あるいは各種トレーニング機関にて、環境保護関係の幹部や科学技術、観測、管理などに従事する管理者への研修を実施している。その中でも、環境影響評価などの専門性の高いコースに関しては、厳しい試験を行い、それに合格して研修修了書を取得しなければ、しかるべきポストが得られない。

(4) 社会教育

社会教育の対象は最も幅広く、労働者、農民、軍人、都市住民、有識者、各レベルの幹部など、各セクターの人々を含んでいる。その目的は、人々に環境保護の知識を伝え、環境保護活動を呼びかけ、環境に関わる道徳意識を高めることである。具体的には、「環境の日」における多様な広報活動、社会的に顕著な業績をあげた人々の表彰、環境保護に関わる書籍の出版、環境保護をテーマにした読書活動などがあげられる。なお、各レベルの政策に携わる幹部については、それぞれのレベルの行政学院や管理幹部学院にて、環境保護に関する討議や講義を通じて、持続可能な発展戦略に対する認識や総合的な政策能力を高めようとしている。

環境教育においては、マスコミもかなり大きな役割を担っている。放送、新聞などのようなメディアには、環境保護に関する日常的な報道が少なくない。マスコミ界は、毎年大型の環境保護報道を取り上げることもしており、一般の人々の環境保護認識を向上させようとしている。特に、1993年に始まった「中華環境保護世紀行」のような大型番組以来、毎年国内の具体的な状況に応じて、生態系や水などのテーマを設定し、集中的に報道している。毎年、3000名以上のジャーナリストが都市や農村にて、環境問題を取材している。報道によって、数多くの環境問題が解決に結びついただけでなく、人々の環境保護意識も高まり、環境保護への積極的な参加も促進されている。

3-2 環境研究

環境研究も、同じく70年代初期に始まり、これまでに数多くの科学研究成果をあげている。環境研究は、中国政府に重視されている分野のひとつである。これを推進している科学技術部「農村・社会発展司」によると、環境研究は社会発展に関わる科学技術の分野に属する。社会発展のための科学技術とは、人間と自然との関係を調和させながら、人間の生活レベルを高めていく、持続可能な発展のための手段である。

社会発展に関する科学技術研究には、以下の分野が含まれている。

- ・人口、医薬衛生、健康
- ・バイオテクノロジーの開発とその応用
- ・自然資源の合理的利用とその保護
- ・生態保護と環境対策
- ・海洋資源の開発と保護
- ・自然災害の防止
- ・都市・農村整備と人間居住
- ・資源の再利用(廃棄物の資源化)
- ・社会全体の安全と労働安全
- ・金融、流通、社会サービス、社会保障に関する総合的科学技术

なかでも、水資源の合理的な開発と利用、大気汚染の抑制、固体廃棄物の処理と循環の利用、脆弱な生態区域における持続可能な発展、海洋環境の保護、グローバルな環境戦略などは、1996年から2000年までの重点研究課題とされてきた。

環境研究は、環境保護技術に対する研究と環境問題に対する総合的な研究という2つに大きく分類できる。

環境研究は、おもに科学技術部が関わっているが、その職能は、以下の通りである。

- ・科学技術によって経済・社会の発展を促進するため、重大な課題を研究し、科学技術を優先的に発展させる地域や分野を決める。
- ・全国民間用科学技術発展に関する中長期計画と年度計画を策定する。
- ・重大な基礎的研究計画、ハイテク研究発展計画、科学技術重点計画、科学技術創造プロジェクトと社会発展に関する科学技術計画を策定して実施する。
- ・ハイテク産業化や応用技術の開発・普及を強化する。
- ・中国対外科学技術協力・交流の方針、政策を作成し、二国間、多国間、国際機関との科学技術協力計画を担当する。
- ・国家自然科学基金委員会を管理する(自然科学基金会は、環境保護技術を含む中国科学技術研究の主要な資金ルート)。

環境研究のなかでも、特に工業汚染物処理技術の研究については、国家環境保護総局とも関連する。国家環境保護総局科技標準司の職能は、「環境保護科学研究や技術導入に協調し、環境保護の重大な科学技術やそのモデル・プロジェクトに関して調整を進める」と明記されている。

さらに、中央の各部門も、環境保護技術を開発する職能を有している。

- ・農業部は「農業の科学的研究、教育・研修、技術普及などに関する発展計画と政策を作成し、科学技術によって農業を発展させる戦略を推進し、重大な科学技術普及プロジェクトの選択とその実施を担当する」という職能を有している。
- ・衛生部には「国家の重点医学・科学技術、教育に関する発展計画を研究して策定し、国家の重点医薬衛生の科学研究重点プロジェクトを組織し、医学の科学技術成果の普及と応用を指導する」という役割がある。

したがって、生態農業技術または環境医学のようなテーマに対しては、科学技術部、国家環境保護総局が関わることも可能であるが、各セクターの主管部門が取り扱うこともできる。

環境研究者に関しては、実に多様であり、そのキャリア、専門も違えば、研究方法も違う。一般的には、中国科学院、中国社会科学院、大学の研究者は基礎的理論の研究に重点をおいている。一方、中央の各部門や地方政府の研究者は比較的应用研究を重視している。中央の各部門や地方政府の研究者の研究課題は、一部は政府部門から直接的に委託され、その提言は政策作りに関わる部門に少なからず影響を与えている。

4 環境管理と貧困対策

環境管理と貧困対策のむずかしさは、中国中央人民放送局にて放送された「シャングリラからの遺憾」等にも表されている。たとえば、雲南省の自然保護区等では、森林伐採にともなって破壊された生態環境を、直ちに保護しなければならない。しかし、他方では、貧困対策との矛盾が生じている。

今年の初め、中国政府は、西部地域の開発政策を打ち出した。生態環境保護は、西部開発の成功にとって重要な要素であり、インフラ整備に次いで、大きな取り組みとなる。中国政府は、着実に生態環境保護・整備を強化するため、天然林保護プロジェクトを進めようとしている。同時に、急斜面の耕地を森林や草地に再転換するため、山を封鎖して緑化し、関係する農民には無料で食糧と苗木を提供している。

以上のような事業を実施しても、西部の脆弱な生態地域の食糧問題を部分的に解決することしかできない。沿海地域への出稼ぎによって確かに所得を伸ばす人々もみられるが、政策として取り入れるのは非現実的である。西部地域の環境保護によって利益を得られる沿海地域では、「受益者負担」の原則により、相応の費用を負担して、その資金は西部地域の住民への所得補助金とすべきである。

経済発展と人々の生活レベルの向上につれて、一般の人々の環境に対する要求も高まると考えられる。たとえば、A地域を西部の低所得地域として、B地域を沿海部の高所得地域とする。A地域に起きている環境汚染や生態破壊は、両地域の環境に影響がある。A地域の人々の環境に対する要求を Q_1 とする。しかし、B地域の人々はA地域の人々に投資を追加して、さらに優れた環境レベルの Q_2 に高めてほしい。消費志向の違いによって、高質な環境から利益を得るのは、明らかにB地域の人である。A地域における経済が発展し、人々の生活レベルが上昇して、高質な環境への関心が高まるまでは、B地域の人々に追加の投資分やその運営費用を出してもらおうのが合理的であり、一時的な措置であると考ええる。

5 中国の環境管理に関する提言

- ・ 経済発展にともなって環境汚染や生態破壊が深刻化し、環境保護はすでに中国の基本的国策という高い位置におかれている。したがって、中国の環境管理は、国家環境保護総局だけでなく、中央の各部門と地方政府のトップ・レベルの指導者によって、管理されるべきである。
- ・ 環境保護と経済発展をバランスさせるのが、環境保護を推進する前提となる。国家発展計画委員会と国家経済貿易委員会は、国家の発展計画の策定や経済を指導する総合的部門として、環境保護にさらに関与する必要がある。
- ・ 現在の中国における環境管理システムは、長い歴史的経緯の上に成り立っていることを理解しなければならない。Douglas Northの「Path Dependence」理論に示されるように、それを直ちに変えることはできないであろう。
- ・ 中国環境管理のおもな問題は、実施段階にある。現在の法律や政策が十分には実行されていない。実施にこそ、もっと力を入れるべきである。なぜ環境管理の実施が不十分かは、次の2通りの可能性がある。まず、現在の生活レベルにおいて、人々には環境よりも求めるものがあるからである。特に西部貧困地域の農民にとってはそうである。もうひとつの理由としては、人々は環境を改善してほしいが、本当の情報を入手できず、政府の環境管理における不十分な実施状況を強く批判することができないからである。したがって、中国各レベルの政府機関は、定期的に環境情報を公開し、環境やその管理に対する人々の合法的な要求を認めるべきである。北京の大気汚染改善が著しい効果を収めた重要な要因の一つは、政府が毎日北京市の大気の状態を数値で公表してきたことである。人々は、北京市の大気汚染の深刻さを認識し、政府がかつてない厳しい措置を採って大気汚染の改善に取り組むことを支持したのである。

参考文献

各年の『国務院公報』、『中国環境年鑑』、そして中国経済情報ネットワーク (www.cei.gov.cn)等のほか、次のような文献を参考にした。

国家環境保護総局 編1998, 『中国高等学校環境教育的実践与模索』, 中国環境科学出版社 .

董智勇 編1992, 『世界林業発展道路』, 中国林業出版社 .

張保民他 1997, 『資源流動与緩貧』, 山西經濟出版社 .

鄭易生他 1998, 『深度憂患: 当代中国的可持續發展問題』, 今日中国出版社 .

第 章

中国の地方環境保全メカニズムと 持続可能な地域開発

国際連合地域開発センター
顧 林生

1 はじめに：問題認識と研究課題

中国は、改革開放政策を導入した1978年末から現在までの20年間で、国民経済の4倍増という目標を早期に達成し、大きな成果をあげてきた。しかし、改革開放の陰として、経済格差、環境汚染、生態系の衰退等、経済・社会上の問題と課題も多数残っている。これらの問題は、中央と地方政府の弛まぬ努力と政策によって部分的には改善されてきたが、21世紀に持ち込まざるを得ない状態である。その中で、特に環境問題は依然として厳しい状態であり、国民経済と社会発展の制約になっている。そして、国民経済は90年代後半、高度成長から減速して調整期になっている。おそらく、21世紀初頭には安定成長期に入り、国民経済は量の追求から質の追求へ転換し、国民生活の質と環境保全を重視する時期になる。環境保全は単に環境分野だけでなく、国または地域の社会システム変革と連動するようになる。この安定成長期においては、中央政府も、地方政府も、環境保全と密接にかかわる国民または地域住民の「生活環境の改善」が政府の行政改革と役割転換における重要な内容の1つだと考えられる¹。

1992年6月の地球サミット(「環境と開発に関する国連会議」)の後、「地球環境の保全」や「持続可能な発展」が世界の重要な課題となった。それと同時に、「環境問題」は国際舞台で政治化され、地球は「発展・生存権を求める地球」と「環境を保全する地球」とに二分化されている²。中国国内の環境問題もしばしば先進国の攻撃目標となっているが、中国も発展する権利を主張して反論している。ここで指摘しておきたいのは、中国の環境問題を二酸化炭素、二酸化硫黄、酸性雨などの全国的指標で評価することには限界があり、特性のある地方の環境を社会のシステムに照らして分析する必要があるということである。そして、中国の地方の環境問題を分析するには、以下の3原則が重要である。

- ・中国の発展段階は地方ごとに大きく異なっている。衣食住などのベーシック・ヒューマン・ニーズがまだ満たされていない地方もあれば、先進国の地方に匹敵するほど発展した地方もある。環境問題はそれぞれ地方の発展段階と自然条件および社会システムに基づいて評価すべきである。
- ・中国の地方の環境問題を、すべて中国政府の責任だと評価するのは適当ではない。中国政府と国民には責任があると同時に、市場経済と資本主義は政府と国民の受け入れ能力を越えて中国の地方と家庭に急速に浸透している、という事実は否定できない。つまり、世界の市場経済メカニズムと大量生産・大量消費システムの文脈で、中国の地方の環境問題を考えるべきである。
- ・地方の環境問題に言及する場合、2つのことに注意すべきである。第1は、地方の環境保全は地方の経済発展を阻害するという認識があってはならない。第2は、逆に住民の生存と関わる発展を無視した環境保護を論じてはならない。基本的な生活権利を守るべきである。地方政府自身が地方住民の考えを理解したうえで、環境問題に取り組むべきである。

上述の問題意識に基づき、ここでは、中国の地方環境保全は単なる環境という1つの分野に限らず、地方内部の社会・経済システムと全国および世界の市場経済メカニズムによって総合化されたプロセスとして捉えている。したがって、本稿の研究は、おもに地方の環境保全メカニズムを究明することである。まず、中国の地方における環境の全体像を把握した上で、計画、財政、金融、法整備、行政評価、人事などの側面から地方環境行政メカニズムを分析し、地方の環境保全計画と持続可能な地域開発の関係を考察する。そして、具体的なケースとして、高原に位置する湖やその流域における総合開発と環境保全、農村の生態系保全、自然保護区における貧困撲滅という3つの地方環境保全事業の実例をあげる。

2 中国における地方の環境問題の全体像

2-1 改革開放20年間の全国的な環境問題の状況

地方の環境問題の全体像を理解するために、まず、全国の状況を概観しておく。中国における環境問題への取り組みは、幾つかの地域と流域で発生した深刻な環境汚染事件への国家の対策がきっかけとなった。1972年に、北京市の水源地「官庁ダム汚染事件」、遼寧省大連市の「大連湾汚染事件」、東北地方の「松花江水系汚染事件」などの大事件が起こったが、関係する地方政府は対処できず、中央政府に対して国家的な対策を求めた³。また、国際的状況から見れば、同年6月5～16日にストックホルムで開催された「国連人間環境会議」も政

府に対して影響を与え、「中国にも深刻な環境問題が存在している」と認識させた。

当時、環境問題が発生した背景には、1958年夏の「大躍進運動」と1966年5月の「文化大革命」がある。「大躍進運動」では、全国農村で鉄鋼生産と農村工業の建設が行われ、工業汚染と生態系の破壊が全国的に大規模に発生した。「文化大革命期(1966～76年)」においては、消費都市から生産都市へ転換する都市政策、食糧生産を要とする農業政策、内陸山間部に近代工業を建設して戦争に備える「三線建設戦略」、すべての産業を興す「自給型地域工業圏建設」などの工業政策が、環境問題をさらに拡大させた。1975年5月に「國務院環境保護領導小組(國務院環境保全指導チーム)」が出した「環境保護10ヶ年計画に関する意見」では、当時の全国の環境問題は、既に主要な河川の水系や海域の汚染、都市・地域生活用水源の汚染、都市・工業区の大気汚染、農薬による汚染、生態系破壊などに及んでいると指摘されている。しかし、20数年が経っても、環境問題は依然として解決されず、逆により地方へと広範に広がっている。

1996年9月に國務院で議決された当時の国家環境保護局(現在の「国家環境保護総局」)、国家計画委員会(現在の「国家発展計画委員会」)、国家経済貿易委員会が共同提出した「国家環境保護第9次5ヶ年(1996～2000年)計画と2010年長期計画(以下は「環境保護九五計画」と略す)では、中国の環境問題の全体像が以下のように描かれている⁴。全体的には、都市を中心とする環境汚染は拡大傾向にあり、急速に農村にも蔓延し、環境汚染と生態系の破壊は国民経済と社会発展の重大な制約になっていると警告している。これと「1998年中国環境状況公報」を総合すれば、全国の環境問題の状況は以下の7点にまとめられる⁵。

- ・水環境については、「水質の汚染と悪化」、「水資源の不足」、「洪水とかんばつ」という3つの問題がある。内陸の一部の河川と大型ダムを除き、全国の主要流域はほとんど汚染され、水質基準 類に達したのはわずか8.5%である。全国年間廃水排出総量395億トンの大部分が処理されず、直接河川に排出されている⁶。全国的に水資源が不足している。全国668都市のうち、400余りの都市が水不足である。沿海部の重要な河口、港湾、大・中都市と接する水域の汚染がかなり深刻になっている。
- ・大気汚染は、煙塵、粉塵、二酸化硫黄などによる煤煙が原因である。1998年に全国322の観測対象となった都市の中で、都市部の大気(TSP、SO₂、NO_x)が国家1級基準に達した地点は少なく、2級に達したのは89都市である⁷。一部の大・中都市は煤煙と自動車の排ガスを含む混合型大気汚染が深刻になっている。酸性雨汚染が広がって、南部の酸性雨地区は世界で最も深刻なケースの1つとなっている。酸性雨地区面積は、国土面積の30%を占めている。
- ・固体廃棄物(工業廃棄物と生活廃棄物)汚染と都市騒音は、解決に急を要する

状態にある。全国の都市住民の3分の2は、基準を越えた騒音環境の下で生活を行っている⁸。都市の生活ゴミは毎年8~9%の増加率で、地表水、地下水、農地を汚染し、プラスチックや発泡スチールのような「白色汚染」も深刻な状態になっている。

- ・環境汚染は、都市部から農村へ広がっている。郷鎮企業の汚染物排出量は全国汚染物総量の30%近くを占め、全国の3分の2の河川と1,000万ha余りの土地を汚染している。農業の平均利用率は30%で、河川と土地を汚染している。1998年には、全国の5分の1の耕地が、いろいろな汚染源により悪化している。
- ・環境破壊による地質問題が顕在化してきた。自然資源の過度な開発と非合理的な利用は生態破壊の深刻化へとつながっており、土砂崩れ、土石流、地盤沈下などの災害が頻繁に発生している。毎年自然災害による直接的な経済損失は、GNPの約3~5%を占めており、被災者は2億人以上である。地質による災害損失は、その4分の1となっている。また、人間の経済活動により発生した地質災害は、地質災害全体の半分以上となっている。
- ・植生の破壊が激しい。森林資源は減少し、1人あたりの森林面積が0.114haで、世界で136位である。1998年の森林被覆率は13.92%である。砂漠化とアルカリ化した草原面積は、毎年200万ha増加し、すでに累積すると1.35億haに達しており、全国の草原面積の3分の1となっている⁹。土地の荒漠化と砂漠化は毎年1,460 km²で拡大しており、全国で合計262万km²となっている。
- ・生物の多様性が減少している。「絶滅のおそれのある野生動物の種の国際取引に関する条約(ワシントン条約)」にリスト化されている640種類のうち、中国には156種類が存在するが、15~20%の動植物は絶滅の危険にさらされている。

2-2 地方の環境問題の全体像

上述した全国的环境問題は、工業汚染、自然災害、生態系の破壊などの形で地域の社会と経済に影響を及ぼし、地域問題の1つとなっている。地方の環境問題は多様化、広域化、多重化、差別化という特徴がある。多様化については、地方の環境問題は単なる地方都市の一般公害だけでなく、農村地域では農業汚染、生態系の破壊、自然環境の悪化などの問題も目立っている。広域化については、全国的に、都市から農村地域へ、地方の大都市から中小都市へ、さらに、山間部へと拡大している。多重化については、多くの都市と一部の豊かな鎮(町)に一般産業公害と生活公害が混在している。差別化については、環境汚染の改善と防止に必要な財政力を有する地域とそうではない地域の間大きな差が出ており、地域の発展と住民の生活の質に影響を及ぼしている。

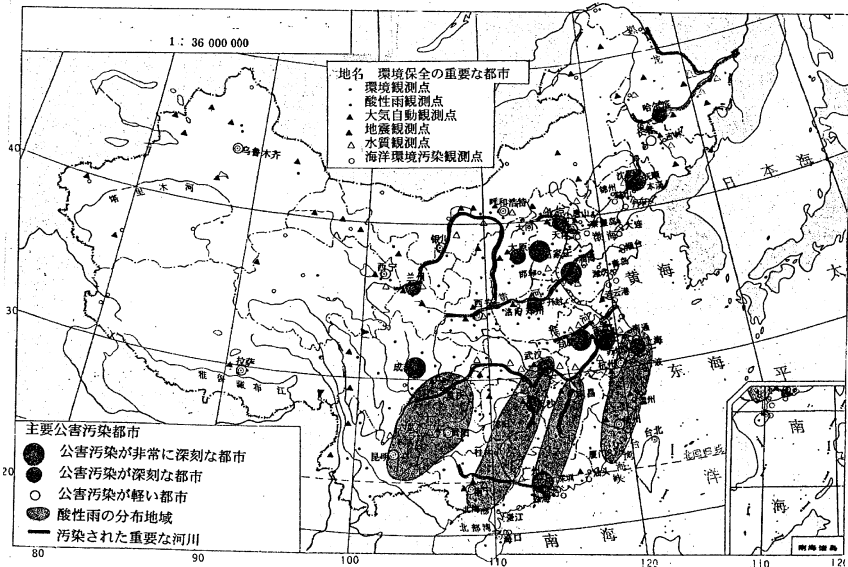
中国の環境問題は地域別に以下のタイプに類型化できる¹⁰。表1と図1は地域的な分布を示したものである。

- ・過去の「重化学工業化路線」の下で形成された産業都市は、産業構造調整が遅れて不況に陥り、産業公害による汚染が深刻化している。たとえば、東北地域は、満州時代から計画経済時代まで重化学工業基地として発展してきたが、設備の老朽化と産業構造上の問題によって公害が深刻となっている。沈陽、大連、鞍山などの重工業都市では、過去の日本が経験した公害問題のような大気汚染、河川汚染、港湾汚染が代表的な環境問題である。
- ・資源開発地域、すなわち、山西省、内蒙古自治区、新疆自治区など石炭資源が圧倒的に集中している北部と西北部は、石炭の採掘による帯水層の破壊と排水による周辺地域の汚染、石炭の運搬と積み降ろしによる沿線道路と農地への粉塵汚染、炭鉱の環境悪化などの問題がある。その他、鉱産地域や産油地域も汚染されている。
- ・農村改革は同時に農薬汚染と郷鎮企業による汚染などの陰の部分をもたらし、その汚染源は大量で広域にわたっている。郷鎮企業が発達した農村地域では、農村工業化拡散型の汚染が深刻である¹¹。特に長江以南の江浙地区、淮河地区、華南地区が深刻である。その特徴は、都市部の公害企業の農村への移転、零細な企業規模、農村行政区分にしたがった分散型立地、技術と設備の立ち後れ、環境管理体制の不備、農村地域の所得向上手段としての経済成長優先、農地への汚染などである。
- ・50万以上の大都市では、人口集中と自動車の普及などのため、交通渋滞、生活ゴミ、地盤沈下など、先進国が経験したような公害が拡大している。いままでの都市政策および過去の計画経済体制下における産業立地政策により、中国の都市は消費都市と産業都市の機能を同時に持った複合都市である。一部の新興都市以外は、ほとんど100年以上の歴史があり、伝統的問題と現代的問題を抱える二重構造的な都市である。このような都市公害と産業公害を含む複合型公害問題は、最近数年間に表面化した。
- ・沿海地域の新興工業地域では、生活様式と生産方式が急速に近代化し、自然循環できる伝統的な方法が捨てられている。たとえば、長江デルタでは、河川の底の汚泥をとって緑肥を作るような伝統的な農業作業が消えてしまった。
- ・自然環境条件と生態系の悪化は、貧困と関係して悪循環を引き起こしている。砂漠化、表土流失、土地退化のように、生態系が破壊された地域が、広範囲に広がっている。砂漠周辺地域、黄土高原、貴州、雲南と広西のカルスト地域、長江上流地域、内蒙古西部は、自然の生態系がもともと脆弱な上に、さらに経済活動による不合理な開発、過度の放牧と畑の開墾などのた

表1 地域別に見る中国の地方の環境問題

タイプ	地域	特徴	
重化学工業化型	東北地域、三線地域(重慶、貴陽、湖北等内陸地区)	設備と技術の立ち後れ、重化学工業を中心とした産業構造の問題、環境投資資金の不足、国有企業の経営不振と失業	
資源開発型	石炭地域	西北と北部(山西、内蒙古、新疆)	石炭の採掘による帯水層の破壊と排水による周辺地域への汚染、石炭運搬と積み降ろしによる沿線道路と農業地域への粉塵汚染
	鉱産地域	河南、安徽、四川、雲南	有色金属と無色金属の開発・精錬により、現地の河川、大気が汚染されている
	石油産地	大慶、玉門、吐露藩等の油田	石油化学工場と発電所の污水が処理されずに排出され、河川を汚染している
生態系の破壊貧困循環型	砂漠化と荒漠化	西北の砂漠周辺地域、黄土高原	自然の生態系がもともと脆弱な上に、経済活動による不合理な開発や過度の放牧と畑の開墾などのため、森林破壊や生態系の破壊が加速され、自然災害が多発する
	表土流失と土地退化	貴州、雲南と広西のカルス地域、長江上流地域、内蒙古西部	
先進国都市型	50万以上の大都市地域	交通渋滞、生活ゴミ、地盤地下、大気汚染などの都市公害と産業公害を抱える複合型の公害	
農村工業化拡散型	郷鎮企業が発達した地域(特に長江以南の江浙地区、淮河地区、華南地区)	都市産業公害企業の農村への移転、過小の企業規模、農村行政区画による分散型立地、技術と設備の立ち後れ、環境管理体制の不備、農村地域の所得向上手段として経済成長優先、農地への汚染	

(出所 明日香壽川 他 1998, "中国"日本環境会議 編『アジア環境白書』、東洋経済新報社, p215-224; 中国環境年鑑編集委員会 1997, "中国環境年鑑1996", p288をもとに作成)



出所 中国地図出版社 編制 1998, 『中国自然地理図表』第2版, p213.

図1 中国の環境汚染および重点処理地区の分布図

め、森林破壊や生態系の破壊が加速され、自然災害が多発しやすく、その地域の貧困撲滅に困難をもたらしている。

2-3 地方の環境問題の発生要因

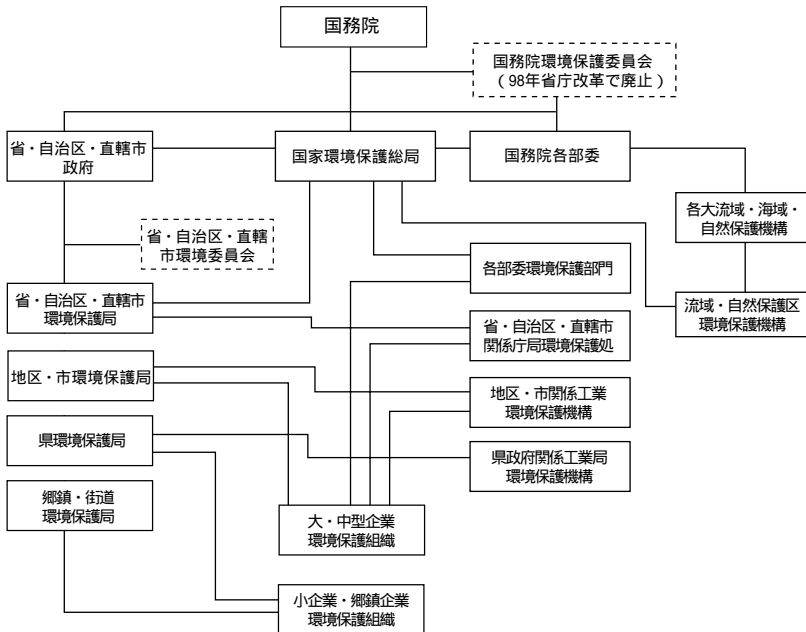
地域の環境問題は、すでに論じたように、地域内部の社会経済システムおよび外部の市場経済メカニズムが総合的に作用したものである。環境保全をめぐる地域のメカニズムについては後に詳細に分析するが、ここではおもに6つの一般的な要点を整理しておく。

- ・ 発展途上国の多くが経験したように、中国の地方の多くは先進国と比べて、短期的に集中した工業化と大量消費時代に急速に突入しつつある。その経済発展と地域開発の急速な展開は、地方の環境容量を超えている。1979年から1999年まで、改革開放20年間における平均10%以上のGDP成長率に対して、環境保全投資はなかなか追いつかなかった。
- ・ 改革開放前の計画経済体制の下、人民公社時代の農業政策、農村工業発展政策、不合理な地域経済政策、急速な工業化路線によって生じた生態系の破壊や工業汚染などの地域の環境問題は未解決のままであり、さらに市場経済移行期における急速な経済成長によって増幅され、複合化している。
- ・ 地方の環境保全より得られる社会的な利益と経済活動から得られる経済利益、地域の長期的利益と短期的利益のギャップは、国家人事評価システムなどでは調整できなくなっている。多くの地方は、激しい地域間競争の中で経済優先と余剰労働力の解決という短期的経済効果を優先し、環境保護を後に回している。地方行政と企業管理の分離改革が立ち後れている中で、中央が企業管理権限を先に地方政府に移譲した結果、地方は大量の企業を持ち、企業経営など経済活動に直接介入する権限をもった結果、住民の福祉水準の向上よりも地域経済の発展が行政の中心的課題となり、経済優先の行動がまん延している。
- ・ 地域環境管理体制の独立性が不十分である。地方の環境管理行政は、国家環境保護総局から垂直的な管理を受けると同時に、地方政府の下にも置かれて、地方の裁量が大きい。
- ・ 外部環境と内部環境を区別して考え、環境保全の社会的公益に関心が薄い。汚染損失は内部化せず、社会に転嫁する意識が強い。たとえば、流域内、地域間などの広域地域における環境問題に関する協力が成立せず、不明確な責任と責任逃避という問題がある。
- ・ 環境問題を解決するにあたって、自己の資源や伝統的な知恵を十分に生かさず、近代技術を志向し、外国または中央からの援助に頼る傾向がある。

3 中国における地方の環境保全メカニズム

3-1 地方の環境保全行政の組織体制と業務内容

環境行政は地域の環境管理、産業部門の環境管理、資源の環境管理の3つに分けられる。1989年に施行された「環境保護法」では、中央と地方および関係部門の環境保護機構の設置と分類は明確に規定されていなかったが、所管行政業務の規定からみれば、図2のように、おもに国家級環境保護機構、地方各級環境保護機構、法律に基づく環境監督管理権を行使する部門という3つの種類に分けられている。国家級環境保護機構は、國務院環境保護行政主管部門である国家環境保護總局である。国家環境保護總局は、全国人民代表大会、國務院および他の省庁(中国語で「国家部委」と言う)から協力を得ながら、国家環境保護行政業務を行う¹²⁾。國務院環境保護委員會は1998年の中央省庁改革で廃止され、國務院環境行政の調整などの権限が全面的に国家環境保護總局に移譲され



(出所) 地球サミットにおいて中国から提出された「中華人民共和國環境と發展に関する報告」中国環境年鑑編集委員会1993、『中国環境年鑑1992年』中国環境年鑑社, p32.

図2 中国環境管理行政組織図

た。行政管理の調整から見れば、国家環境保護総局の権限は強くなってきた。これに対応し、地方でも同様に政府の環境保護委員会などの類似調整組織を廃止し、地方環境局の権限を強めるようになっている。しかし、環境行政を担当する市長が中心となる地方環境行政管理体制はそのまま残っている。

表2は国家環境保護総局以外の「国家部委」がそれぞれ実務的に担当する環境分野を示している。1998年に国务院行政機構改革で国家環境保護総局は「部級」に昇格し、権限が拡大されたが、それは環境における監督、調整、モニタリング、組織の強化に留まっており、実際、各産業と各種資源のそれぞれの分野における環境保全の強化とは言えない。そして、表3のように、各分野における環境保全は多数の「国家部委」がかかわっているため、その調整と各部委の協力が非常に重要である。なお、日本では、環境庁の権限強化のみによって環境が改善されてきたわけではなく、各省庁がそれぞれ省内で所管部門の環境保全分野を強化した結果、改善されてきたといえよう。環境庁の役割は、おもに基準・計画づくりと環境保全技術の研究・開発である。

地方環境保護行政機構は、「省級」、「地区・市級」、「県級（「県級市」を含む）、「郷鎮級」の4つのランクに分けられる。1997年環境統計データによると、環境保護局は省級31局、地区・市級384局、県級2,343局、郷鎮級1,052であり、全国各級行政機構に対する設置率がそれぞれ100%、100%、100%、2.4%となっている¹³。そして、1998年に全国で環境行政と研究、教育など、すべての環境保護局系統の組織は9,937である。人員は112,626人で、その内、行政管理者6,627人、科学研究者54,873人、観測者37,467人、監理者23,659人となっている。観測者とは、観測ステーションでデータを観測・分析する者である。監理者とは、環境監視対象となる各企業などを定期的あるいは不定期に回り、環境設備の稼働と環境基準の執行などを監督する者である。

1979年環境保護法（試行）では、地方各級環境主管部門（＝地方各級環境保護局）および関係部門の環境保護機構に対して権限と業務が定められたが、地方政府に対しては定められなかった。1989年環境保護法では、地方の環境保全行政は、各級人民政府と環境主管部門（＝環境保護局）が共同分担するようになっている。ここで注目すべきなのは、地方環境保護における地方政府とその長官の責任が明確にされた環境行政の変革である。それは、「地方環境保護局」だけに地方の環境保護行政の全責任を持たせるのは無理であり、地方政府とその長官に持たせるように、法的に定める必要性があったからである。

地方各級人民政府は、人民代表大会の立法と政府の行政執行の視点から、以下の8項目の責任がある。省級地方政府または一部の市は、地方環境基準や汚染物排出基準を設定する。国家基準より厳しい基準または国家が設定していない基準も作ることもできる。所管行政地域内における環境の質的向上に責

表2 中国の環境保全関係機関と保全担当分野の分類表

中央省庁	地方	環境保全の内容と分野	
国家発展計画委員会	計画委員会	環境保全に関する計画、調整、予算編成、生態系建設計画、国家重大プロジェクトの審査	
国家経済貿易委員会	計画経済貿易庁・局	省資源と省エネルギーの促進、工業部門の環境保全、環境保全産業、電力、医薬、黄金産業の環境保全、国家煙草专卖局の各産業の環境保全	
	国家石炭工業局	煤炭局	石炭鉱山および周辺の農村の環境保全、石炭発電所、石炭加工工業
	国家機械工業局	機械工業局	機械製造産業、省エネルギー機械の開発
	国家冶金工業局	冶金工業局	製鉄所の環境保全
	国家石油化学工業局	石油化学工業局	石油・天然ガス・化学産業の環境保全、特に化学肥料と農業工場の汚染防止と処理、化学武器使用禁止
	国家軽工業局	軽工業局	製紙、染め、製革等の軽工業産業の環境保全
	国家紡績工業局	紡績工業局	紡績の粉塵等
	国家建築材料局	建築材料局	セメント・煉瓦・化学建築素材等の建築材料の環境保全
	国家有色金属工業局	有色金属局	銅・鉛・アルミ等の有色金属産業の環境保全、鉱山廃棄物の処理
財政部	財政庁・局	環境財政、外国政府の借款、世銀、アジア開発銀行、日本国際協力銀行からの環境借款と融資、環境関係の国債と地方債	
国家計画生育委員会	計画生育委員会	人口抑制政策、貧困地域の人口と環境	
科学技術部	科学技術委員会・庁	環境科学の発展、科学技術による貧困撲滅、持続可能な発展試験区	
水利部	水利庁・局	流域の生態系保全(水資源利用の統一計画と管理、表土の流失防止と保全、兩岸の開拓管理)、流域水資源保全と水質の管理(取水と排水の許可、観測)、都市生活用水の水資源管理(ダム、河川)、水力発電所の環境	
建設部	建設委員会・庁・局	都市環境整備と計画(汚水処理、都市エネルギー構造の転換、住宅環境、都市緑化、都市道路環境、都市自動車ガス、地下空間環境)、農村の鎮と村の環境整備と計画(村と郷鎮の住宅環境、排水、用地使用の計画)	
農業部	農業庁・局	農業生態系整備(表土の流失防止と保全、農業生態系の建設、農業使用管理、農地汚染防止)、農村エネルギー(新技術と再生エネルギーの開発、メタンガスの使用、太陽エネルギー)、草原と野原の環境保全(草原の砂漠化防止と鼠害虫害防止)、漁業生態系の保全(漁業水域汚染防止と処理、漁業資源)、生物多様性保全(野生と貴重な動植物の保全、品種保全)、湿地保全、郷鎮企業の環境保全、農業汚染防止	
国土資源部	国土庁・局 国土管理局 鉱務局	土地保全(耕地保護、土地地管理)、地下水開発の管理、地質災害と保全(土砂崩れ、地面沈下、土石流、堤防陥落)、鉱山環境、表土流失、地熱とミネラル・ウォーターの開発地域の環境、海洋環境保全	
	国家海洋局	地方海洋局	海洋環境、海洋資源開発の管理、海洋油田環境、海洋自然保護区、海洋への廃棄物投棄、海洋と島嶼の動植物保全と多様化、沿岸地域環境
鉄道部	鉄路局・分局	鉄道沿線環境保全、鉄道関係建設工事と駅の環境保全(鉄道環境観測所)	
交通部	交通庁・局	船舶汚染源(油漏れと水面・海面汚染)、河川埠頭汚染源、港と道路の環境	
人事部	人事庁・局	環境評価制度で公務員、国有企業の経営者の人事評価	
対外貿易経済合作部	対外貿易委員会・庁・局	汚染産業外国投資禁止と環境産業の投資への奨励、外国企業の環境保全指導、汚染物および技術の輸入禁止	
衛生部	衛生庁・局	生活用水、化粧品等の生産管理、全国衛生運動、環境汚染患者の治療	
民政部	民政庁・局	環境災害の救助	
国家林業局	林業局	森林資源保全、植林事業、森林地域における動植物の保全と多様化、砂漠化防止	
国内貿易部	工商庁・局	フロンガス	
中国地震局	地震局	汚染物、ガス、石油、化学薬品などの耐震防災	
国家旅游局	旅遊管理局	観光地の環境保全と開発、自然観光地の生態系保全	
軍隊	軍区	(全軍計画生育領導小組、全軍環保綠化委員會、全軍環境觀測所)軍用土地の綠化、軍事施設の環境保全、軍事企業、軍事交通の環境保全	

(注)中央省庁の名称は、1998年に國務院機構改革によるものである。地方の行政機構の名称は、2000年3月までのものであるが、4月から地方の行政機構改革が行われ、統合など再編成が生じる。
 (出所) 中国環境年鑑編纂委員會 1998『中国環境年鑑1998』中国環境年鑑社出版; 国家信息中心 編 1998『國務院部、直屬、下屬機構設置及職能』『1999中国經濟展望』をもとに作成した。

任をもち、環境改善のための措置を講じる。 代表的な自然生態保護区、絶滅に瀕する野生動植物の自然分布区、重要な水源涵養地帯、氷河、火山、温泉、歴史文化遺産などを保全する。 農業環境を保護し、土壌の汚染、砂漠化、アルカリ化、表土流失、水源枯渇などを防ぐ。 沿海地域における各級政府は海洋環境を保護し、海洋環境の汚染を防止する。 複数行政区域にまたがる環境の汚染と破壊を防止し、環境保全に取り組む。 環境汚染が深刻になった所管の企業に期限付き処理を実施させる。 重大な環境汚染に対して迅速に解決措置を講じる。

表 3 分野別に見た環境保全の関係行政機関

分 野	関係行政機関		
		主管省庁	関係省庁
河川汚染	中 央	水利部(各流域水利管理委員会)	交通部(港)、農業部(農業用水)、建設部(都市)、国家経済貿易委員会(企業汚染物排出)、国家環境保護総局(流域環境保護局)
	地 方	水利庁・局	交通庁・局、港務局・農業庁、建設委員会・庁、環境保護局
農地保全、農業生態系の保全	中 央	農業部	科学技術部(技術)、国家発展計画委員会(計画)、国土資源部(国土)、国家環境保護総局
	地 方	農業庁	科学技術委員会、国土庁・局、計画委員会、国土庁・局、環境保護局
自然保護区	中 央	国家環境保護総局	農業部、国土資源部、国家発展計画委員会、国土資源部、建設部、国家林業局、国家環境保護総局
	地 方	環境保護局	農業庁・局、国土局・庁、発展計画委員会、建設委員会・建設庁・局、林業局、環境保護局
海洋環境	中 央	国土資源部(国家海洋局)	交通部(船舶)、農業部(海洋漁業と養殖)
	地 方	地方海洋局	交通庁・局、農業庁・局
生物多様性	中 央	国家環境保護総局	農業部、国家林業局、国土資源部(国家海洋)
	地 方	環境保護局	
都市汚染	中 央	建設部	国家経済貿易委員会
	地 方	建設委員会、建設庁・局、都市計画局	経済委員会
貧困扶助	中 央	農業部(国务院扶貧開発導小組)	国家経済貿易委員会、国家計画生育委員会
	地 方	農業庁(地方扶貧開発弁公室)	経済委員会、計画生育委員会、
環境保全の国際援助と借款	中 央	国家発展計画委員会(国際金融機関、外国政府借款、外国商業信用)	対外経済貿易委員会(無償援助)、財政部(外国政府借款)、世界銀行、アジア開発銀行、日本国際協力銀行の借款)、国家経済貿易委員会(商業借款)
	地 方	計画委員会、経済委員会	対外経済貿易会、財政庁・局、経済委員会
郷鎮企業の汚染	中 央	農業部(郷鎮企業局)	国家経済貿易委員会(工業)、建設部(鎮)、国土資源部(農地)、水利部(河川)
	地 方	農業庁(郷鎮企業局)	経済委員会(工業)、建設庁・局(鎮)、国土庁・局(農地)、水利庁・局(河川)

(注)国家発展計画委員会と国家環境保護総局は、環境保全関係分野の総合的な計画と調整などに責任を負う。財政部は、環境保全関係分野に必要な租税措置と財政投融資に責任を負う。
(出所) 表 2 と同様。

これに対して、地方各級政府の下にある地方環境主管部門（=地方環境保護局）は、おもに組織、調整、監督を通じて国家と地方の環境政策を具体的に執行する役割を果たす。そのうち、省級環境保護局は、国家の環境政策、国家環境法に基づく地方環境条例と実施細則を作成し、省の人民代表大会に提出する権限を持っている。具体的な職務は以下の8項目である。 県級以上の地方環境保護局は、管轄区域にある環境保全行政に対して統一的な監督・管理を行う。 省級の環境保護局は、環境状況の定期公表に責任を負う。 県級以上の地方環境保護局は、関係部門と協力しながら管轄区域の環境状況に対する調査と評価を行い、環境保護計画を編成し、計画部門で調整されたその計画を人民政府に提出して認可を受ける。 建設プロジェクトの環境アセスメントを審査する。 県級以上の地方環境保護局は、所管区域で汚染排出企業と組織に対して現場検査を行う権利を有する。 県級以上の地方政府環境保護局は、環境アセスメントをすでに審査した建設プロジェクトの汚染防止施設の設置と稼働を検査し、汚染防止処理施設に対して監督管理権を有する。 発生した、または発生する可能性のある汚染事件と突発事故を処理する。 環境違法行為に対して行政的な処罰を行う。

中央の国家環境保護総局と地方の環境保護局の他に、法律に基づく環境監督管理権を行使する部門は、環境保護法第7条により、「国家海洋行政主管部門、港湾監督部門、漁港と漁業監督部門、軍隊環境保護部門および各級公安、交通、鉄道、民航管理部門は、所管業務内で環境汚染防止と環境保全を実施・監督・管理するものとする」となっている。表2と表3で示したように、国土資源部の国家海洋局、国家経済貿易委員会の各局（石炭、機械、冶金、石油・化学、軽工業、建築材料、有色金属）、水利部、農業部、建設部、交通部、鉄道部などは、産業別あるいは1つの汚染に対して異なる側面から、環境保全を行う。

この中央環境保護関係部局に対応して、県級以上の地方人民政府内の地方環境保護関係部局も法律に基づき、所管する資源あるいは経済活動に対する環境保全を監督・管理する権利を有する。地方環境関係部門は表2と表3の「地方」欄で示されるように、おもに計画委員会、経済貿易局または委員会、財政局、農業局、林業局、鉱務局、国土資源局、水利局、科学技術委員会などの部門である。諸部門には、環境保護のある分野（たとえば、計画部門は環境保護長期計画と年度計画を担当する）を所管する部門もあれば、所管業務の中に環境保全政策を実施する部門もある（たとえば、化学工業、建設材料部門など）。環境保全に対する諸関係部門の権限と役割を比べてみれば、やはり計画と予算を担当する計画委員会、産業と経済を担当する経済貿易局または委員会、財政を管理する財政局のほうが大きい。各関係部門の所管行政を分類すると、次の通

りである¹⁴。

- ・地方計画委員会(ある地方では「計画・経済貿易委員会」)は工業と農業の合理的な配置と産業構造の調整に責任を負い、環境保護計画の(数値)目標を政府の「国民経済・社会発展計画」に組み入れて、全体のバランスを総合的に調整する。それと同時に、新規の重大なプロジェクトの環境アセスメントを厳しく審査する。1998年の長江洪水をきっかけに、生態系を保全するための生態系整備計画にも責任を負うようになった。
- ・地方経済貿易部門は、経済の効率向上と管理に力を入れると同時に、企業の環境保全に注意を払い、環境保護指標を企業経営請負制に組み入れて、クリーン・プロダクション技術を積極的に普及し、企業の省エネルギー活動を指導し、企業の汚染源を集中的に処理することに協力や調整を行う。それと同時に、企業の技術革新と改善に関する投資を審査する。
- ・地方財政局、地方税務局および地方建設銀行や農業銀行等の地方公的金融部門は、汚染資金を財政予算に組み入れ、環境保護を奨励する優遇政策を実施し、税収や融資などの経済手段を十分生かし、企業の経営行動を調整・誘導する。
- ・地方科学技術委員会・庁・局は、環境保全関係の新技術や先端技術、省エネルギー技術の研究と推進を行い、持続可能な開発試験区の整備を指導し、科学技術の進歩により企業の生産工程の技術と汚染処理レベルを高めて行く。

地方環境保護局は、環境保全行政を遂行するために、環境監理所、環境観測ステーション、環境科学研究所、環境広報教育センター、環境情報センターおよび他の部門を設置している。地方環境局は、住民からの環境苦情の訴えを受理し、汚染のトラブルを調整し、環境事故を調査する。監理所は環境局の駐在事務所と出張所であり、おもに企業などを定期的あるいは不定期に検査する。1997年に、全国では省級、地区・市級、県級の監理所はそれぞれ26、352、1,764ヶ所となっている。観測ステーションはそれぞれ38、394、1,706ヶ所である。環境科学研究所、広報教育センター、情報センターは、省と地区・市級にしか設置されていない。省級ではそれぞれ29、26、20ヶ所であり、地区級ではそれぞれ176、54、35ヶ所となっている。このような組織構成には3つの特徴がある。科学研究、教育センター、情報センターは、省府の所在地と地区・市に集中して、都市中心型の環境行政が見られる。地区・市級では、沿海地域と比べて、内陸の地方には研究、教育、情報センターが少ない。都市に対して、県所在地の鎮においては、監理と観測ステーションがあるが、科学研究、教育・情報センターがない。したがって、今後、広大な農村の環境問題(農薬汚染、郷鎮企業による汚染、農業生態系の破壊)と内陸の環境問題を考え

ると、内陸、農村、さらに農村の郷鎮レベルにおける環境保全組織を設置・強化することが求められる。

3-2 環境保全計画システム

(1) 国家と地方の環境保全長期計画

中国の計画システムは、計画期間によれば、5ヶ年中期計画、10ヶ年または10ヶ年以上の長期計画、単年度の短期計画に分類できる。地域と行政範囲から見れば、全国環境保護計画、省・自治区・直轄市環境保護計画、流域環境保護計画、都市環境総合保護計画、県環境保護計画、重大汚染企業汚染防止改善計画からなっている。環境問題の種類に着目すれば、水質汚染防止計画、大気汚染防止計画、固体廃棄物汚染防止計画、騒音防止計画、生態系保護計画、国土保護計画などである。

1994年に当時の国家計画委員会と国家環境保護局が共同発表した「環境保護計画管理方法」によると、環境計画策定には以下の4つの原則がある。環境保護と国民経済・社会発展のバランスがとれるような発展を中心にし、経済関係の建設、都市・農村の建設、環境施設の導入にあたって「三同時の原則(同時設計、同時施工、同時運転)」を考慮に入れる。環境計画は、国家の法規、環境・経済政策、技術発展政策、産業政策を取り入れて、徹底的に執行する。環境計画の作成にあたり、都市、農村、流域の各環境計画の間、5ヶ年計画と年度計画の間で調整がとれるようにする。環境保全制度と措置の実施に、環境計画を重要な手段として作成・実行する¹⁵。

環境計画の基本法は、「憲法」と「環境保護法」である。1989年の「環境保護法」第1章第4条では、「国家が作成した環境保護計画を国民経済・社会発展計画に組み入れ、国家は環境保護に有利な経済・技術政策や措置を講じ、経済建設と社会発展のバランスがとれるように環境保護事業を発展させる」とされている。また第2章第12条と第4章24条には、県以上の地方政府が環境計画の作成と実施を行うという行政業務が規定されている。

環境保護局は単独で環境計画を作成するわけではなく、関係部門と相談、調整しなければならない。その作成と実施および評価システムは、以下のプロセスである。

まず、国家環境保護総局は、国家発展計画委員会から出された「国民経済・社会発展5ヶ年計画と長期計画における環境分野の計画作成要綱(マニュアル)」に基づき、それまでの計画の実施結果をふまえながら、各地方環境保護局および国務院各部委と軍隊に各自の環境保護5ヶ年計画と長期計画の作成の指示を出す。そして、各地方環境局、国務院各部委、軍隊は、国家環境保護総局の計画作成の指示とそれぞれの地方と部門の事情(地方、関係省庁、軍隊の

各5ヶ年計画および長期計画の構想)をふまえて、それぞれ地方別と部門別の計画草案を作成する。国家環境保護総局は地方と関係省庁および軍隊の計画草案をまとめ、國務院と国家發展計画委員会に提出する。国家發展計画委員会は各関係省庁と調整し、国民經濟・社会發展5ヶ年と長期計画の草案に環境関係項目を組み入れて調整案を出す。国家環境保護総局はその調整案と全国人民代表大会で議決された「国民經濟と社会發展5ヶ年計画と長期計画」に基づき、国家環境保護5ヶ年計画と長期計画の最終案を確定してから、再び國務院と国家發展計画委員会に提出して、最終の計画指標と目標の査定を受ける。最後に、国家環境保護総局はそれらの指標と目標を地方、國務院各部署委員、および軍隊に割り当てて実施させる。国家環境保護総局は、国家環境長期計画に基づき、年度計画を作成する。また、毎年8月末には前半期実行報告、翌年3月には年間実行報告が地方と部門から提出される。このプロセスを見れば、国家發展計画委員会の権限が大きく、国家環境保護総局は國務院または計画委員会の計画作成事務局のような役割であり、計画決定と予算については権限はない。

環境計画と国民經濟5ヶ年計画の関係については、1982年に当時の国家計画委員会が、環境計画の内容および6項目指標を第6次国民經濟5ヶ年計画(1981-85年)に初めて組み入れるようになった¹⁶。第7次5ヶ年計画(1986-90年)では、さらに1章をあて、環境保全事業とその数値目標を具体化し、国民經濟發展計画総目標に組み入れた¹⁷。第8次5ヶ年計画(1991-95年)では、国民計画体系の一部として、環境分野単独の計画における数値目標21項目は、当時の全国30の省・直轄市・自治区および14政令指定都市に分けられ、7項目の都市環境基準達成指標は50環境保全重点都市に割りあてられた¹⁸。

地方環境計画を作成するプロセスは、ほぼ国家計画の作成過程と同じである。一般的には、都市整備、環境、防災などを担当する副省長・副市長・副県長の下で、地方環境局は国家環境保護局からの環境計画作成の指示と地方の国民經濟發展5ヶ年計画と長期計画の構想に基づき、関係部門と協力しながら地方環境保護計画を作成し、その後には計画部門の総合調整を受ける。調整後の地方環境保護計画は、同級人民政府と人民代表大会に提出して認可と議決を受ける。地方環境計画は国家環境計画と同様に、地方環境保護局によって具体的に実施されるわけではなく、地方の計画部門と調整し、各関係部門の計画に分けた上で、それぞれが組み入れて実施するものである。ここで注目すべきことは、地方環境計画の作成と実施に関しては、地方の計画部門の権限が大きいことである。そして、環境を担当する地方副省長・副市長・副県長の環境への関心度が高ければ高いほど、地方の全体發展計画と予算における環境分野のシェアが大きくなる。

地方環境「九五」計画は、1996年11月26日に、国家環境保護局、国家計画委員

会、国家経済貿易委員会の3者の指示に基づいて作成された。国家環境保護局の文献によれば、地方環境「九五」計画には3つの特徴がある¹⁹。地方の環境保全目標は基本的に国家と一致し、国家より高く設定している地方もある。ただし、少数の省は国家より低い目標を設定している。国家の「九五計画期間における汚染排出総量抑制計画」と「世紀にまたがるクリーン事業計画」の目標と事業が、各地方の環境保全計画に組み入れられている。地方環境保全投資は、概算では「八五」計画より増加し、各地方の合計額が基本的に「九五計画期」の国家総予算(合計4,500億元で、GDPの0.73%となる)と一致している。(2)国家と地方の環境保全年度計画

第5次、第6次計画期間では、環境保護5ヶ年計画は国家の国民経済5ヶ年計画に組み入れられたが、年度計画は策定されなかったため、実際には施行できなかった。1990年に北京、遼寧、山東、大連、重慶など12省・市で年度計画の作成が試験的に行われた結果、6省・市は年度計画をそれぞれの地方国民経済計画に組み入れるようになった。このような試みは、1992年には全国の29省・直轄市・自治区へ拡大していた。さらに、国家計画委員会は、1992年から全国環境年度計画を正式に国民経済発展計画に組み入れるという通達を出した。

1992年度国民経済発展計画における環境保護分野の指標は、「国家計画総合指標」と「環境詳細指標」の2つからなり、あわせて9項目である。「国家計画総合指標」は、「全国工業排ガス処理率」、「全国工業廃水処理率」、「全国工業固体廃棄物総合処理率」であり、国家レベルの総汚染処理能力を表す指標である。「環境詳細数値指標」は、国家計画の全体詳細指標の一部であり、環境保護重点都市の環境基準達成指標3項目(「大気中の浮遊粒子状物質年日平均値」、「大気中の二酸化硫黄年日平均値」、「飲用水源水質基準達成率」)、各省・自治区・直轄市、政令指定都市の工業生産高1万元あたりの汚染物排出指標3項目(「煤塵排出量」、「廃水排出量」、「固体廃棄物産出量」と総合指標「工業排ガス処理率」、「工業廃水処理率」、「工業固体廃棄物総合処理率」)である。国民経済発展年度計画に初めて組み入れられたので、指標は簡単で代表的なものが選ばれた。1994年、「期限付き環境汚染処理事業」が新たな年度計画の1つとして始まった。

九五計画期(1996~2000年)の環境計画を実施するために、年度計画指標の部分的な調整が行われた。汚染物排出総量コントロール指標は6項目から7項目に増加した。それは「二酸化硫黄排出量」、「煙塵排出量」、「工業粉塵排出量」、「COD排出量」、「石油類排出量」、「工業廃水に含まれる有毒汚染物排出量」、「工業固体廃棄物排出量」である。計画の範囲は、県ならびに県以上の企業および郷鎮企業の汚染源に及ぶ。二酸化硫黄、煙塵、CODの排出量は産業からだ

けではなく、生活汚染物からの排出量も含む。都市環境の質的向上計画が適応される対象は、37都市から47都市(省・直轄市・自治区の政府所在の都市、経済特区の都市、沿海開放都市および重要観光都市)にまで拡大した(詳細は3-5(3)を参照)²⁰。

このような環境計画指標は、いったん全国人民大会で議決されれば、計画委員会と環境部門によって、関係中央各部委、軍隊、地方に割り当てられ、最後に地方政府から地方の汚染企業に指標が割りあてられる。地方も国家計画に基づき、年度計画を作成し、地方の国民経済発展計画に組み入れ、最後に地方関係部門が具体的な汚染処理事業や都市環境保護事業(都市汚水処理場、ガス工場、生態保護事業)を計画して実施する。

(3)環境保全の部門計画と流域計画

1989年の「環境保護法」では、環境汚染や他の公害を排出した部門と企業は、環境保全計画を作成し、環境保全責任を取るように規定されている。しかし、1990年以前には、各資源管理・生産部門、工業部門は、部門別汚染防止・処理年度計画を作成しなかった。国家環境保護局は、工業生産過程で環境汚染の防止、クリーン技術、技術革新などが重要だと認識し、工業関係部門における環境計画の作成を推進した。1992年、「環境保護法」と国家計画委員会の通達に基づき、冶金工業、化学工業、軽工業、石油化学、石油天然ガス、海洋石油、石炭、有色金属、建築材料、船舶、農業、鉄道、新疆建設兵団などの部門や会社は、環境保護年度計画を制定・実施し、関係または所管の地方部門へ割りあてた。たとえば、冶金局は、各鉱産企業に環境計画の実施目標と経済生産計画を同時に割りあて、企業の汚染処理能力と意識を高めるようにした。

長江、黄河、淮河、海河、珠江、松花江、遼河、太湖など、国家にとって重要な河川の流域環境は、1983年以来、水利部と建設部が共同管理する「流域管理領導小組(流域管理指導チーム)」に管理されていたが、現在は水利部を中心として管理されている。国家環境保護総局は、関係省庁を招集し、流域汚染防止計画の編成の調整や取りまとめを行い、その計画の実施を監督する役割を有している。各流域管理委員会の下で「流域水資源管理保護局」という事務局が設置された。

各流域環境保護計画は、マスター・プランと詳細計画からなり、「国家環境保護総局」の呼びかけと國務院河川行政主管部門である「水利部」の主導の下、関係部門および関係省・自治区と直轄区人民政府との協力によって策定され、最後には國務院の認可を受ける。他の河川流域または区域の総合計画は、県以上の人民政府河川行政主管部門(水利庁・局)が関係地方行政機関と作成し、同級の人民政府の審査を受けると同時に上級政府に届け出る。洪水防止、かんぱつ防止、灌漑、河川運行、都市・工業用水、水力発電、漁業、水質保護、水文

観測、地下水観測などの専門計画は、県以上の政府の水利管理部門で作成され、政府の認可を受ける。

(4)環境保全事業への投資計画

上述のように、中国の環境保全計画5ヶ年計画と年度計画は、1982年から1992年まで10年の歳月を経て、国民経済発展5ヶ年計画と年度計画に組み込まれたり、産業別、部門別、地方別、流域別取り組みまで拡大されたように、体系的に全国へ広がっている。しかし、国家環境保護総局の計画担当者が指摘するように、「八五」計画期1991～95年までの諸計画はほとんどマクロ的目標であり、計画を具体化するための環境事業投資計画を環境保護局が持たず、現実には実行できなかった²¹。多くの汚染処理事業は、国家投資計画に組み入れられず、投資資金が確保できない現状となった。また、環境保護局が単に厳しい基準を作り、監督したり、厳罰したりする方法で中国の環境保全を行うには限界があり、実際の汚染処理事業の投資資金を確保することも重要であると認識されている。

環境保全「九五計画」の作成に合わせて、全国環境事業投資計画が初めて作成された。これは「中国跨世紀綠色工程規劃（21世紀にまたがる中国グリーン事業計画）」である。同計画の目的は、環境投資の資金を集め、重点汚染地域、重点流域に対する集中的な汚染処理と環境整備を通じ、国内の重点地域と都市の環境の質的向上と改善を図ることである。

国家環境保護総局、国家発展計画委員会、国家経済貿易委員会は、全国から集まった事業案件の審査を担当する。事業審査の条件は4つある。深刻かつ重点的な汚染問題の解決を優先する。国家の産業政策に見合う事業である。

国家と地方の財力から投資資金を確保しやすい。借款と融資の返済力がある。そして、投資資金調達原則が3つある。「生態系の破壊者と環境汚染者による負担の原則」を維持し、企業が自社責任で解決し、社会に転嫁しない。地方政府は、都市環境保全施設の整備と建設に責任を負い、その運営コストを汚染物排出者に負担させる。中央政府は、借款と外資利用の支援策を提供する。計画期間は15年間で、5年ごとに3段階に分けられる。事業は国家、地方、部委事業に分類され、それぞれ国家、地方、部委の国民経済発展計画に組み入れて投資資金を確保する²²。

第1期提案事業は合計1,591件あり、各省・直轄市・自治区と指定都市から1,203件、建設兵団から5件、國務院各部委から376件提出された。その内、水汚染処理関係事業は合計801件で、全提案事業の50.3%を占めている。酸性雨汚染重点処理事業と重要都市大気汚染抑制事業は、合計328件で20.6%となっている。その他、固体廃棄物汚染処理は219件、生態系保全は118件、地球環境保全の取り組みは69件、国家環境監督管理能力向上事業は3件である。そして、水

汚染処理関係事業の内訳は、七大流域（長江、黄河、淮河、海河、珠江、松花江、遼河）関係が650件、三大湖（太湖、求池、巢湖）関係が35件、重要沿海都市関係が99件、他の都市関係が17件である。

全体の約41.5%にあたる661件は、外資利用の要望がある。なお、国家環境保護総局、国家経済貿易委員会、国家発展計画委員会は、日本政府などの外国政府および国際機関に公的援助を提案するための事前状況を把握する思惑もある。

(5) 環境保護計画体系における特徴と問題

中国の環境保全計画の作成は、74年の「九五」（1976～80年）計画の作成から現在まで約25年を経たが、国民経済発展5ヶ年計画と年度計画における環境分野、環境保護5ヶ年計画と年度計画、地方別、部門別、流域別など含む体系は、1995年にできた。この計画体系の特徴と問題は、以下のようにまとめられる。

- ・環境計画を国民経済発展5ヶ年計画と年度計画に組み入れることは「環境保護法」で定められているが、計画の実行とその投資資金・予算が保障されていない。「九五」計画期における環境保全事業投資計画の作成により改善されたが、依然として実行するための投資資金の確保は問題となっている。
- ・中央にしても、地方にしても、環境保護局は政府の環境行政事務局のような機能であり、最終の決定権はない。計画委員会、経済貿易委員会、財政部門、市長等各地方政府長官の裁量に左右される。環境計画局の権限を強化するだけでは不十分であり、環境計画を実施する主力部門と両輪で同時に強化されることが不可欠である。たとえば、計画部門は国家発展計画委員会と地方計画委員会の環境投資の割合を増やすことが必要である。
- ・環境保護局が作成する環境計画の内容と指標を分けた上で、経済、財政、税収、金融などの分野に組み入れる方法や統合・調整する方法にも問題が残っている。特に各分野に分けられた環境計画は分散的であり、優先的に実行される保証が得られない。また、財政や金融などの裏付けもない。
- ・環境計画の作成、調整、実施に関する法律と規定はあるが、計画の現実性と実行可能性、計画の失敗などに関する法的責任の規定がない。
- ・地方の環境計画は、全国の国土計画、地域総合発展計画、流域総合開発計画、都市計画などの上位計画の下で有効に実行されるべきである。しかし、これらの上位計画は完全でなく、環境分野の重要性に対する認識が低く、環境への配慮が不足している。
- ・環境計画の策定は総合的な作業であるが、多くの地方では地域環境に関する統計と研究が不十分で、実行不可能な過大な環境計画が作成されている。

3-3 環境保全関係の財政・金融・投資システム

(1) 中国の環境財政の特徴

一般的に、環境保全は、公共環境保全事業と民間環境保全事業の2つに大きく分類される。前者は共同負担原則によって予算プロセスを通じて財政支出で行われる。後者は私的経済領域で実施される環境事業であるが、環境財政により直接および間接という2つの政策手段で行われる。直接手段は、課徴金を課して企業の経済利益を取り上げたり、租税優遇措置、政策金融（低利融資）、補助金で環境保全を奨励するものである。間接手段は環境行政への支出を強化させる方法で、環境汚染活動の直接規制を強化することである²³。

ある研究では、中国の環境財政の特色は「環境問題の疑似市場的な解決をめざして、特定財源主義をとって、公共による環境保全事業を実施しているが、補助金主義を導入して民間による環境保全事業は推進していないこと」が指摘されている²⁴。つまり、中国では財政と予算プロセスを通じて、国民または住民が共同負担する原則に基づく環境財政を重視せず、経済発展を阻害しない範囲内で環境財政を展開している。これは、中国の社会主義の財政構造と政府系企業が多いことに関係がある。少なくとも、現在の中央の財政力と金融システムでは、補助金制度で民間による環境保全事業を推進することが難しい。

公共による環境保全事業は、下水道、汚染処理場、ゴミ処理施設、河川環境保全、緑化、ガス等のクリーン・エネルギーなどに関わる生活環境投資と都市基盤整備などである。日本と同様に、これは地方政府が担当している。地方の財政収入から見れば、公共による環境保全事業関係の財政収入には、「都市維持建設税」や「排汚費・都市水資源費収入」などの特定財源がある²⁵。しかし、この特定財源には、以下の3つの問題がある。都市ガス、下水道、汚水処理場、河川汚染処理、企業の環境汚染処理に必要な資金は、この2つの特定財源では賄えない。1998年には、全国で地方の「都市維持建設税」による財政税収292億元に対して、「都市維持建設費」の支出は379.89億元に達している。一方、「排汚費と都市水資源費」による収入は合計60.18億元であるが、「環境保全・都市水資源事業」支出が59.25億元となり、ほぼ収支均衡を保っている²⁶。しかし、「都市維持建設費」はすべて都市環境保全に支出するわけではなく、一般的には約30～40%である。これより「都市維持建設費」支出の内、都市環境保全の投資は約114～151億元と推測できる。これに対して、1998年全国環境投資721.8億元の内、都市環境整備投資は456億元であるので、「都市維持建設税」だけでは不足している²⁷。すなわち、特定財源に基づく環境財政の社会資本が不足していることが分かる。今後は、中国に公共負担原則を導入して、環境保全投資を拡大する必要がある。たとえば、日本のように住民税と県民税を徴収することが考えられる。特定財源は都市および都市の企業を中心に徴収される

ので、経済の豊かな都市を抱える地方とそうでない地方の格差が生じている。

特定財源は都市の環境保全に集中しており、郊外や農村の環境事業の財源は保障されていない。

民間による環境保全事業に対しては、環境財政は補助金を導入することができず、おもに「排污費」徴収、「基本建設支出予算」内の環境保全支出、「改造更新投資予算」内の環境保全支出である。なお、本稿では、中央と地方の国有企業は独立採算により経営しているので、そうした企業で行われた環境保全事業は、民間による環境保全事業と見なす。「排污費」は、1979年に「汚染者負担原則」で導入された汚水を排出する企業に対する政府の課徴金である。「基本建設支出予算」内の環境保全支出、「更新改造投資予算」内の環境保全支出は、民間企業、公的企業、行政の50万元以上の新規設備投資または技術革新投資や再投資から一定の割合で環境保全投資に捻出されたものである。

中国環境財政投資政策は、2つの段階に大きく分けられる。第1段階は、1973年から1980年初期までであり、「國務院環境保護領導小組」は、おもに国家財政予算を通じて各部門と省市に交付した。統計によると、1973年から81年まで、国家は財政より汚染処理資金を5.04億元出したが、地方と部門からの要求を満たせなかった。第2段階は、1980年代初期から現在までであり、単一な国家環境財政による投資から、投資の多様化と地方化が進んだ。これは、「予防を中心に新たな汚染源を抑える原則」、「技術更新をともなう工業汚染処理の原則」、「汚染者負担の原則」、「新たな汚染源と従来からの汚染源を区別して処理する原則」、「汚染処理事業への経済優遇原則」という「5原則」に基づき、国家予算内の資金、地方都市の特定財源、補助金、汚染者負担、銀行融資、自己資金調達などで、投資資金を多様化することである。

国家と地方の環境保護局は、独立した環境事業財政を持たず、計画委員会、経済貿易委員会、財政、国家銀行などの部門と協力して環境保全事業の実施を推進する。地方環境保護局の行政経費は、その地方環境局から予算計画を提出し、地方財政部門の認可を受ける。

(2) 地方環境財政の財源

環境保全投資は、中国環境統計の規定では、「汚染治理投資」と呼ばれており、財源は大きく「基本建設投資予算内の環境保護投資」、「更新改造資金予算内の環境保護資金」、「都市建設維持費内の環境保護資金」、「総合利用利潤留保分資金（廃棄物総合利用より得た利益の留保分資金）」、「環境保護補助金」、「銀行等金融機関からの融資」、「汚染源処理専項基金（特定基金）」、「環境部門の自己建設投資」という8つに分類されている（表4、5参照）。

先述のように、基本建設投資とは、国家と地方所有の企業、公益法人団体、行政部門でのおもな新規設備投資に関する予算である。基本建設投資予算内の

環境保護資金は、この一般新規設備投資(基本建設投資)に含まれる汚染防止設備投資である。これは、新規設備投資と一緒に環境保全設備を同時設計、同時施工、同時稼働するという「三同時制度」に基づくものである。1973年、中央は環境保護のための基本建設投資を国民経済予算内の基本建設投資計画に組み入

表4 地方における環境保全の投資財源

分類	財源	管理部門	環境保全事業	政策手段
1 基本建設投資予算内の環境保護投資	「三同時制度」、毎年基本建設投資の6%、国家予算内の直接支出と銀行貸付(1973年開始、1984年強化)	中央と地方の計画、経済、建設、環境保護部門	民間環境事業 公共環境事業	一般財源、 低利融資
2 技術更新改造資金予算内の環境保護投資	毎年固定資産更新と技術改造投資の7%、国家予算内の直接支出と銀行貸付(1973年開始、1984年強化)	経済、工業、交通部門、地方関係部門、企業	民間環境事業 公共環境事業	一般財源、 低利融資
3 都市維持建設内の環境保護資金	都市基盤整備と生活環境整備と連動し、特定	地方の都市建設部門	民間環境事業	特定財源、
4 環境保護補助金	企業から徴収された排污費の80%で企業汚染処理資金に補助する(1979年)。銀行からの融資も含む。	地方の計画・環境・財政部門	民間環境事業	課徴金、 補助金
5 総合利用利潤留保分資金	廃棄物を総合利用して得た製品の利益が5年間に上納されず、企業に留保される(1979年)。	地方の計画、環境、工業などの部門	公共環境事業 民間環境事業	税制優遇政策
6 銀行等金融機関からの融資	環境向けの融資	中央と地方の政策と商業の銀行	公共環境事業 民間環境事業	低利融資、 優遇金融
7 汚染源処理専項基金	排污費80%の内の20～30%で、重点汚染源と汚染地域の処理(1987年9月)	計画委員会、環境保護局、財政局、建設銀行	公共環境事業 民間環境事業	一般財源、
8 環境部門内の自己建設資金	企業から徴収された排污費の20%と国家・地方予算(1979年)	国家環境保護総局 地方環境保護局	公共環境事業	環境行政強化 間接手段

筆者作成

表5 担当部門別の地方財政金融政策

担当部門	科目	担当部門	科目
環境保護局	排 汚 費	水 利 局	表土流失防止・整備費
	汚染排出申告と許可証		表土保全施設補償費
	「三同時」制度と保証金	土 地 局	耕地占用税
	生態系補償金		市と鎮土地占用税
	汚染源処理専項基金		土地損失補償金
	環境保全補助金(環境部門)		鉱 務 局
対外経済貿易委員会	環境保全産業の外資優遇政策	建設庁、 都市計画局	都市維持建設税 都市環境保護投資
林 業 局	植林金	計画委員会、 計画・貿易 経済局	企業更新改造による環境投資
	造林専項資金		
	造林優遇融資		
各産業部門	廃棄物回収利用	科学技術 委員会	環境保護技術の投資と融資
	資源税		クリーン・プロダクション促進投資と融資
	資源総合利用	銀 行	環境保護融資
	資源利用利潤留保による環境投資		

(出所) 張坤民 主筆 1997,『可持続発展論』中国環境科学出版社,p315-316をもとに作成した。

れ始めた。1977年の「環境保全長期計画編成に関する通達」において、当時の国家計画委員会と「國務院環境保護領導小組」は、「基本建設投資」と「更新改造資金」の中に環境保全投資を組み入れることを初めて明文化した。しかし、1979年に「環境保護法(試行)」が実施される前、国家大・中規模建設事業の「三同時執行率」は、わずか44%であった²⁸。1984年の第2次全国環境保全会議では、基本建設投資の6%を、環境保全のための「三同時」に支出することが提案された。環境保護局の環境行政に必要な基本建設投資、すなわち、環境局の自己建設投資もその基本建設投資の中に含まれている。

技術更新改造資金予算内の環境保全資金は、国家と地方における既存の固定資産と技術を更新するために、一般予算資金の中に組み入れられた既存企業の汚染を処理するための資金である。これも「三同時制度」に基づくものである。1984年の第2次全国環境保全会議では、同様に「更新改造資金」から少なくとも7%を環境投資に支出されることが提案された。

改革開放政策以前は、この2つの予算内資金はすべて中央政府主導のもと、ほぼ統一的に中央財政から拠出されていた。1984年から、基本建設投資資金は、財政による直接支出からすべて銀行融資に切り換えられ、建設銀行によって管理されるようになった。1988年に新たな投資体制の改革が行われ、基本建設投資の原資として、有償融資の「基本建設経営基金」と無償貸し出しの2つの基金が設立された。それと同時に、エネルギー・交通、原材料、電機・紡績、農業、林業をそれぞれ担当する専門投資会社も創立された。1994年には、上記の専門投資会社が廃止された。そして、国家産業と国家開発関係プロジェクトの実施を推進するため、国家開発銀行と国家開発投資会社が設立された。このような投資体制の改革によって、基本建設予算内と更新改造資金予算内の環境保護資金は、直接予算内からの支出と予算に計上される銀行からの融資に分けられている。

上記の2つの環境保全投資における「三同時」実行率は、1989年から1997年まで、連続して8%に達している。しかし、1997年の統計(チベットを除く)によれば、「基本建設予算内の環境保護投資」は81.5億円で、基本建設投資1,598.3億円の5.1%を占めているが、6%の目標には達していない。「更新改造資金予算内の環境保護資金」は48億円で、更新改造投資資金の826.9億円の5.8%を占めているが、7%の目標に達していない。そして、90年代初期、「三同時」制度を完全に実施するために、多くの地方において、環境保全局は計画委員会、開発区管理委員会あるいは計画・経済貿易委員会との合意の上で、「基本建設投資」と「更新改造資金」によるプロジェクトに対して、「三同時」保証金制度を導入した。プロジェクトが「三同時」を実施したと判断された後、保証金は返還される。

都市建設維持費内の環境保護資金は、都市建設維持費から環境保護投資を捻出する資金であり、おもに環境保全と密接な都市生活インフラ整備（都市汚染処理センター、下水道、集中供熱、ガス普及、緑化および都市ゴミ処理施設）に投資される。「都市建設維持費」という収入は、おもに都市固有収入、公益事業収入、補助金および受益者負担的な収入である。都市固有収入には「都市維持建設税」、「水資源費収入」、「排污費」という3つの租税がある。公益事業収入は、市が所有し、経営している事業体の収入である。補助金は、中央政府と省政府からの補助金である。受益者負担的な収入は、都市住宅部門収入、園林収入、環境衛生収入、上水道整備費、下水道整備費、都市基盤施設使用補償費、都市ガス建設費、都市緑化費、車輛付加費などである。

「総合利用利潤留保」については、1979年の政策に基づき、工業排出物を総合的に利用して開発された製品から得た利益は5年間上納する必要がなく、汚染処理のために企業内に留保することができる。

「環境保護補助金」は、汚染処理と防止を行う企業に交付される補助金である。これは、国家基準を越えて廃水、排気ガス、固体廃棄物、騒音を発生した企業などに対し、行政が徴収した課徴金からの還付といえる。1978年12月31日に「國務院環境保護小組」は、外国の経験を参考に、初めて「排污費徴収制度」を提示した。この制度は、1979年9月に「環境保護法（試行）」で明確に定められた。1982年7月1日に施行された國務院の「排污費徴収に関する暫定方法」によれば、汚染源である企業は、汚染処理するための自己資金が不足した場合、地方環境局と財政局に補助金を申請できるが、申請額は企業が納付した排污費の80%を越えない範囲に留まる。資金の支出は、建設銀行が担当する。また、この補助金の80%は、企業などの各主管局に交付され、その各主管局は管理下の企業の汚染処理を統一的に実施することもできる。その場合、環境保護局と財政局が監督する。1984年、この補助金の財政交付のプロセスが明確に定められた。地方財政局は、4半期の始まりの10日後、前4半期に徴収された排污費の80%を、環境保護局が建設銀行で開設した「環境保護補助金特別口座」に振り込む。環境保護局は企業の申請に基づき、補助金を交付する。この補助金は、当初は無償で交付したが、中国の財政投資の改革によって、一部の地方では、資金の一部を銀行からの有償の融資に切り換えるようになってきた。1988年9月1日、國務院はこの環境保護補助金の20～30%を捻出して「汚染源処理専項基金」を設立し、環境保護の排污費の有償化を始めた（詳細についてはBOX 1「汚染源処理専項基金」を参照²⁹）。

地方環境部門による基本建設投資（自己建設投資）は、「地方環境保護部門内部での投資」と「汚染処理事業または環境保護モデル・プロジェクトへの投資」がある。投資の財源は、1984年5月に國務院の発表した「環境保護事業に関する

BOX 1 汚染源処理専項基金

「排汚費」はいったん徴収された後、補助金として無償で企業の汚染処理に支出されてきた。しかし、この制度は、資金の流用、資金の差し押さえ、汚染処理施設への投資効率の低下、資金の分散などの問題を引き起こした。これらの問題に対して、1984年2月の「国家予算内の基本建設投資の銀行融資への切り替え」という国家投資政策の変化にともない、「排汚費」の使用も、南京市などの地方都市で試行された有償使用と集中融資などへ転換されるようになった。

1988年7月28日、國務院は「汚染源処理専項基金有償使用暫定方法」を公布し、「排汚費」を資金源とする環境汚染処理補助金を一部有償化するようにした。基金の財源は、「排汚費」から拠出された「環境汚染処理補助金」の20～30%、前年度繰り越しの排汚費、貸付の利息、滞納金、罰金などからなっている(表6参照)。融資対象事業は、重点汚染源処理事業、廃棄物総合利用事業、汚染処理モデル事業、環境保全のため移転・統合された企業の汚染処理事業などである。融資の条件は、規定にそった排汚費の納付完了、一定の自己調達資金、実行できる事業、返済能力等であるが、期限付き汚染処理事業、汚染が深刻で緊急処理が必要な事業、自己調達資金が60%以上の場合には、優先的に融資を受けられる。

この基金制度は、1988年9月1日に施行された。これに基づき、地方が実施条例を作り、執行する。現在では、15の省・直轄市・自治区または大都市が、基金設立などに関する制度を制定している。国家の暫定方法とほとんど内容が同じであるが、融資条件が地方によって異なる。特に、施行解釈権は国家にて明確にされておらず、地方では、地方行政府または地方立法機関の人民代表大会にあるなど様々である。融資利息については、一般融資と超過融資に分けている地方もある。企業が納付した排汚費の一部は、基金の財源になる。この基金の財源である企業の「排汚費」の額以内なら、国家规定のように、一般融資を受けられる。超過の場合は、一般融資よりも倍以上の利息で、超過融資を受けることができる。排汚費を納付したすべての企業は、必ずしもこの基金の融資を受けられるとは限らない。唐山市での調査によれば、環境保護局は、市の汚染処理事業の重要度によって融資の優先順位を決めるという。

融資の申請について、雲南省昆明市の例を取り上げる³⁰。表6に示すように、基金の財源はおもに企業から徴収した「排汚費」の70～80%のうちの10%である。1997年に1月1日から市の基金実施規定により、企業から徴収した「排汚費」を企業に無償で補助あるいは返還することを廃止し、すべて有償融資に切り換えた。申請者は、毎年5月あるいは9月前に、融資申請書と汚染処理事業計画書を、市環境保護局汚染処理課に提出する。同課は総合計画課と局内で総合的な調整を行った後に、環境保護融資計画を市財政局工業課の提出して、融資の概算枠を受ける。融資が決定された後、申請者は

直接、市財政局工業課の融資申請表に記入し、市建設銀行から融資を受ける。汚染処理事業が完了した後、市環境保護局、市財政局、市建設銀行は共同で検査し、その成果によって申請者の元金返済を、3種類に分けて減免することもできる。

しかしながら、この基金の有償貸付は、1999年に全国基金整理によって中止されてしまった。その理由として、この基金の財源が、企業などから徴収された課徴金という財政収入の1つなので、商業的な貸付は行えないとされている。これは、企業にとってはコストの削減となるが、環境保護局にとっては、環境保全の資金と収入の減少につながる。基準を越えて汚染を出した企業に対して課徴金を徴収する一方、その課徴金を財政収入として汚染処理事業に無償で融資を行う方向へ、地方における環境保全財政金融策は再考された。

表6 汚染源処理特定基金の中央と地方の比較

	国 務 院	北 京 市	雲 南 省
基金の財源	(1) 排污費から拠出された環境汚染処理補助金の20～30% (2) 前年度繰り越しの排污費 (3) 貸付の利息、滞纳金、罰金等	(1) 25% (2) 国家規定と同様 (3) 国家規定と同様	(1) 省級の基金は中央と省管企業から徴収された排污費の80%のうち10%と各地・州・市の中央と省管企業の汚染処理補助金の次年度繰り越しの30% (2) 地州市の基金は上記の中央と省管企業の排污費の70%と地州市管企業の排污費の80%から20%を拠出する(地と市の基金がそれぞれ10%を占める) (3) 省基金に納付された残りの環境汚染処理補助金の次年度へ繰越 (4) 貸付の利息、滞纳金、罰金等
融資対象事業	(1) 重点汚染源処理事業 (2) 廃棄物総合利用事業 (3) 汚染処理モデル事業 (4) 環境保全のため移転・統合された企業の汚染処理事業	(1)～(4) 国家規定と同様 (5) 市環境局が決めた他の汚染処理事業	(1)～(4) 国家規定と同様
融資を受ける企業の条件	(1) 規定通り排污費の納付 (2) 一定の自己調達資金 (3) 返済能力あり	(1) 国家規定と同様 (2) 自己資金40% (3) 国家規定と同様	(1)～(3) 国家規定と同様
優先融資事業	(1) 期限付き汚染処理事業 (2) 汚染が深刻で至急処理が必要な事業 (3) 自己調達資金が60%以上	(1)～(3) 国家規定と同様	(1)～(3) 国家規定と同様
貸付期限	3年以内	3年以内	一般は1年、最長3年
利息(月ごと)	1年物：0.24% 2年物：2.7% 3年物：0.3%	国家規定と同様	(1) 一般融資は国家規定と同様 (2) 超過融資：1年物0.6%、2年物6.9%、3年物9%
返済資金源	(1) 国有企業の更新改造資金と生産発展資金、集団企業の積立金や合作事業基金などの自己資金 (2) 三廢、総合利用利潤保留 (3) 上の主管部門から交付される汚染源処理資金	(1) 自己資金 (2) (3) 国家規定と同様	(1)～(3) 国家規定と同様
基金管理	国家環境局	市環境保護局	環境保護部門と財政部門
法解釈権	国家環境局	市環境保護局	省環境保護委員会
施行年月	1988年9月1日	1989年11月1日	1990年5月6日

(出所) 環境保護工作全書編集委員会 1997『環境保護工作全書』環境科学出版社; 国家環境保護総局政策法规司 編 1999『地方環境保護法規選編』学苑出版社。

決定」にしたがい、企業から徴収された排污費の20%で賄われる(残りの80%は上述の環境保全補助金となる)。前者は、地方環境保護局の観測所、環境科学研究所、環境広報・教育センター、自然保護区、放射性廃棄物保存施設、官庁建物などの建設と設置への投資である。後者は、地方環境保護局が社会的に宣伝効果のある地方の汚染処理事業または環境保全モデル・プロジェクトへの投資である。その他、中央と地方が共同管理しているのは、沈陽、上海、北京などの環境保護研究所である。北京大学、清華大学、同済大学など大学の環境保護学部(研究所)、長江、黄河等6つの大流域水資源保護機構、そして他省庁の環境機構の基本建設投資は、中央の国家環境保護総局または関係省庁から直接支出される。

(3) 環境金融政策

環境金融政策として、中国では、国家政策銀行と一般商業銀行といった金融機関からの融資と、汚染源処理専項基金のような特別基金がある。中国政府は、銀行融資において生態系保全と汚染防止を重視しているが、限られた資金を経済発展と環境保全のどちらに優先的に貸し付けるかは、非常に重要な点である。しかし、多くの地方では、銀行が環境金融政策を重視せず、プロジェクト融資審査を行うのにあたって、環境アセスメントや環境施設の稼働状況を無視していた。

これらの問題について、1995年に中国人民銀行は、各省・直轄市・自治区、国家政策銀行、全国商業銀行および地方銀行に、「銀行融資では徹底的に国家環境保全政策を実施する」との通達を出した。金融機関は、環境に影響を及ぼす可能性のある新規、増築、改築の建設プロジェクトに対して、固定資産投資への融資を以下のように厳しくする。環境に影響のあるプロジェクトに対して、その環境アセスメントの報告書または環境影響報告表が環境保護部門に承認されなかった場合、融資を行わない。固定資産投資融資の中にある環境保全分融資は、他用や流用してはならない。投資して建設している過程で環境保全設計に基づいて施行しなかった場合、融資は停止する。「建設プロジェクト環境保護管理方法」によって、附属環境保全施設整備は、主体設備と同時に施工して稼働しなければならない。環境保全施設整備を完成しない場合、流動資金の融資は実施しない。

そして、中国人民銀行は、国家が禁止した産業や製品生産と関係のある企業には融資を行わず、すでに融資した貸付については回収するという規制を出した。その対象は、国家産業政策に違反し、旧式の技術による砒素、水銀、硫黄、コークス、鉛、亜鉛、金の精錬、化学工業の生産、および無許可の有色金属鉱や化学鉱、石炭を採掘する企業とその投資である。放射性物質、危険な化学品、劇毒汚染物を含む製品の生産、汚染がひどくて規模が小さい鉄鋼、有色

金属、鉄の合金、化学工業、捺染め、なめし革、メッキ、オイル精錬、建築素材、製紙などの工場には、環境保全部門から許可されない場合、融資を行ってはならない。

国家が厳しく制限した業種で外国から技術や設備を輸入する場合、汚染防止と環境保全対策をきちんととって、環境主管部門の許可を得た場合、融資ができる。その業種は、水銀製品、石綿紡績、有色金属精錬、メッキ、皮革製作、製紙用パルプ、印刷・染め、汚染度の高い化学工業などである。

他方、中国人民銀行は、以下の4つの項目に該当する環境保全と生態保全に有益な産業と企業に対して、積極的に融資を行う。それらは、汚染処理、廃水、排気ガス、固体廃棄物の削減と総合利用を図る投資、林業や農業に適用される科学技術、優良品種改良技術、農業生態保全プロジェクト、汚染処理の必要があり、また、環境保全基準を満たしていない企業が他の産業に転換する投資、環境保護設備を生産・経営する企業である。

環境保全と汚染処理に従事する投資または企業に対しては、金融部門は、その経済収益と融資返済能力によって異なる方針で融資を行う。環境効果があり、経済収益が悪いが返済能力のある国家重点環境保全プロジェクトに対しては、国家開発銀行などの国家政策銀行は融資の支援を行う。環境効果と経済収益がともにあり、返済能力のある環境保全プロジェクトに対しては、商業銀行および非銀行金融機構が融資を支援する。

その他、「林業特別融資」、「砂漠改善融資」、「科学技術促進融資（BOX2参照）」、「技術革新融資」などもある。さらに「淮河流域の環境汚染処理事業」（BOX3参照）のように、中央と政府は、財政による利息補助の方法で、環境保全関係金融政策を推進しつつある。しかし、中国各地の調査によれば、地方に対して国家または広域地域をカバーする環境保全専門基金や、特別の場合を除いて常設の「特別融資制度」はない。したがって、中国では、日本のように中央レベルの環境専門基金、公庫などの金融機構の設立が必要である。

BOX 2 環境保全産業科学技術開発融資事業

国家環境保護総局は、自己金融機関と融資資金を持たず、他の関係部門や金融機関などと協力しながら、地方の環境保全融資を推進している。ここに、環境保全科学技術開発融資について、環境政策金融における中央と地方の関係を概観する³¹。

「科学技術進歩促進に関する国務院の決定」に応えるために、国家科学委員会（1998年に「科学技術部」に改組された）は、国家科学促進計画に基づいて科学技術開発融資計画を作成した。融資は、国家融資計画にある科学成果の商業化、産業化、新製品開発を促進するための特定融資の枠組みで、中国工商銀行、中国農業銀行、中国建設銀行、中国銀行、交通銀行などが

貸付を行う商業ベースの融資である。この科学技術開発促進融資の計画の一部として、国家環境保護総局は、科学技術部、中国工商銀行などと共同で「環境保全産業科学技術開発融資計画」を作成した。

融資が受けられる条件は、法人資格を持って、健全な財務管理を行う独立採算の経済主体であり、強い技術開発能力、市場開拓能力、経営能力を持ち、融資を受ける信用度が高く、自己調達資金を持ち、期日どおりに元金と利息が返済でき、弁済できる担保がある、産業基盤を持ち、必要なエネルギーと材料調達の保証を有することである。

融資対象のプロジェクト管理と申請プロセスには、融資の申請者、環境保全部門、科学技術管理部門、銀行など、多数の部門がかかわっている。まず、融資対象のプロジェクト管理は、国家と地方という2つのレベルで行われる。国家環境保護総局は、融資事業の審査と認定を担当し、各省・自治区・直轄市および政令指定都市(以下は各省・市と略称する)の環境保護局は、所管行政範囲において融資事業の選定と報告およびモニタリングを担当する。融資条件に該当する事業者や企業は、まず融資先の銀行から諮問を受けて、省市環境局に融資申請を行う。省市環境局は、1年前の9月までに所轄地域の融資事業をリストアップし、国家環境保護総局科学技術司産業処に提出する。産業処は融資審査専門家チームを組織し、審査と調査結果に基づき、各銀行から提出された融資枠の中で選定と調整を行って、最後は国家科学委員会(現在の科学技術部)に報告する。当年の融資対象にならない事業は、翌年の融資対象リストに入れる。融資対象になることが決定された後、各省市の環境保護局は、地方銀行、地方科学技術委員会と協力し、銀行の融資審査と融資の実行を促進する。科学技術委員会と国家環境保護総局は、融資事業の実施状況を任意抽出で監督する。

申請される融資の金額は、150万元から300万元までである。融資受け入れ先の自己調達資金は、融資申請銀行によって違う。中国工商銀行、農業銀行の融資申請なら、自己調達資金は総投資の30%以上、中国建設銀行、中国銀行、交通銀行の融資申請なら20%以上を持たなくてはならない。融資の用途は、環境保全産業の科学技術を開発する事業を実施するのに必要な設計費、材料費、実験費、工程装備費、流動資金の不足分であるが、建物の土木建設、技術改造と拡大生産などの固定資産を増やすための融資は対象にならない。

BOX 3 淮河流域の環境汚染処理事業

淮河は全長1,000kmであり、中国で7番目の大河である。その流域面積は269,283km²で、江蘇省、安徽省、河南省、山東省の4省に及んでいる。流域4省の製紙、染め、化学工場数万社は、河川をひどく汚染してきた。1996年、「水質最低基準」のV類を超えてしまったのが66.8%、V類にあたるのが13.1%、IV類は13.1%、III類はわずか7%となり、河川はほぼ利用できない状

態になった³²。しかも、4省では、省レベルでの協力と調整が難航した。

こうした深刻な事態に対して、当時の國務院環境保護委員会、国家計画委員会、水利部、環境保護局など、中央政府の主導により、「淮河流域水資源保護領導小組（指導チーム）」という組織が設立され、1995年に國務院の特別条例として「淮河流域水污染防治暫定条例」が制定された。この条例によると、淮河流域の污染防治目標は、1997年には全流域の工業汚染源が一定の排出基準を満たし、2000年には水質をきれいにすることである。そのために、中央政府および関係の地方政府は、税収と金融方面から環境財政政策を以下のように講じている³³。

- ・ 財政部、国家經濟貿易委員会、国家稅務總局、国家發展計画委員會は、租稅優遇政策などをとっている。淮河流域22都市の汚染處理設備、17種類の製紙廢水處理設備、アルコール製造後の糟液綜合利用設備に対して特別輸入關稅率を設定し、一般の關稅より半額減免する。リサイクル資源綜合利用製品、廢棄物から生産される黄金・白銀、工業の固体廢棄物を利用して生産した建築材料に対する「増値稅（製品の付加價值に対する課稅）を減免する。資源綜合利用事業から得た企業所得に対しても、5年間法人所得稅を減免または全額免除する。企業が納付する「排汚費」を企業管理經費に計上し、法人所得稅からコストとして控除する。汚染處理場等の汚染處理施設に対して、「固定資產投資方向調節稅率」をゼロにする。国家が定めた固定資產償却年数の中で、一番短い償却年数を受けられる。化学と製藥企業は、早期償却ができる。国家の規定で資產評価を受けている企業は、新たな資產評価によって償却を行う。
- ・ 1997年6月14日、財政部、国家發展計画委員會、建設部、国家環境保護總局は、「淮河流域都市汚染處理費の試験的な徵收に関する通達」を發表した。この通達では、淮河流域4省の都市にあるすべての企業と市民から汚水處理費を徵收し、都市汚染處理場の建設と經營にあてることが定められている。それと同時に、排水施設有償使用費と汚水排出水道費の徵收を廢止し、汚水排出超過費（排汚費）は引き続き徵收する。汚水處理費は、日本の下水道料金のようなもので、これまで中国では徵收されていなかった。この方法は、受益者負担の原則による特定財源となっており、1998年に全国のすべての都市が一括して実施するようになった。そして、都市汚水處理場建設の政府系銀行融資19億元と、貧困県の工業汚染處理特別融資3億元（河南省1.45億元、山東省0.6億元、安徽省0.95億元）に対して、中央財政と地方財政は、それぞれ半分の利息を負担する。淮河流域にある小規模の化学肥料工場の場内汚水處理場建設事業に対して、中央財政から2億元を貸し付け、地方財政と企業は自己資金として2.3億元を調達する。

- ・ 国家開発銀行は、淮河流域水汚染処理特別融資事業を企画し、1995年から97年までの間に、融資件数41件で、合計4.8億元(契約ベース)に達している。
- ・ 淮河流域の住民の飲用水問題を解決するため、財政部は5,000万元の財政支出を決定した。1994～1997年の間、財政支出による国家補助は3,150万元で、地方負担は11,470万元である。1,514の深い井戸を掘り、248万人の住民が受益者となった。
- ・ 地方では、たとえば、江蘇省は3つの環境財政政策を出している。省財政から毎年2,000万元を出資して「江蘇省淮河流域汚染処理基金」を設立し、汚水排出の基準達成に使用する。租税、物価、電力、金融方面から優遇政策を出している。省人民銀行から1.5億元の融資を提供し、省財政が利息を補助する。

淮河流域において汚染源になった工場は膨大で、経済の発展も異なり、多数の住民の雇用に関わったため、環境基準をすべて満たすことが相当困難であった。しかし、2年間の努力によって、1998年1月1日零時に、全国のマスコミ中継で、「淮河流域の汚水排出が、すべて環境基準に達しはじめた」と宣言された。この大流域の汚染処理事業を広域に実施することができたのは、中央政府の主導で関係する地方4省が協力体制を形成し、さらに中央と地方の環境財政と金融政策がパッケージにされたからである。中国の環境財政は大きな成果を得たので、今後、遼河、松花江、長江、黄河などの河川流域の環境保全に役立つと考えられる。

3-4 立法と行政執行システム

(1) 環境立法体系

中国の環境法体系は、環境保全に関する憲法の条文、基本法、個別法、行政法規、環境保護部門の規定、地方法規と地方政府の規定、環境基準、国際条約からなっている。1997年までの統計によれば、環境保護基本法1本、資源保護と污染防治法13本、環境保護行政法規20数本、省庁(部委)規定20数本、地方環境保護条例127本、国家環境基準325本、地方環境保護行政令733本が存在している³⁴。環境保全地方法規と地方政府の規定は、あわせて1,000本を越える。

表7に示すように、中国の憲法、地方組織法、民族区域自治法によって、各省、自治区、直轄市、省府と自治区政府の所在地、國務院に特別に指定された大都市における人民代表大会またはその常務委員会は、地方立法機関であり、環境保全の地方法を定めることができる。そして、組織法によって、行政規定制定権限をもつ地方行政機関は、各省、自治区、直轄市人民政府、省政府と自治区政府の所在地の市政府、國務院に特別に指定された大都市の政府、県以上の地方人民政府である。前者は、法律と國務院行政規定に基づき、拘束力のあ

る決定と命令の公布、同政府の所属部門または下級人民政府の不適切な規定、決定、命令の変更と撤回をすることができる。後者は、国家法律、國務院の行政法規、上級地方立法機關の地方法、同級の地方立法機關の地方法、上級行政機關の規定による決定と命令の公布、同政府の所属部門または下級人民政府の不適切な規定、決定、命令の変更と撤回をすることができる。地方立法機關と地方行政機關は、憲法と他の法律によって、中央(国家)環境保護法規と行政規定を基本にして、それぞれ地方の特徴に基づく環境問題の解決にむけ、地方法規と行政規定を制定する。

地方環境立法については、まず立法計画(5ヶ年と年度計画)をたてる必要がある。地方政府の法制部門は、立法計画の組織と作成を担当する。あるいは、地方環境保護局は立法計画を提出し、現地政府の法制部門の立法5ヶ年計画と年度計画に組み入れて、最後に人民政府の審査を受けた後、地方法の起草をすることもできる。

表8は、省級と政令指定都市の環境保全法規を示している。各地方の特徴によって、地方環境法の内容と種類が異なる。1989年12月に中国環境保護法が正式に施行されたが、これに対応して各地方が地方環境保護条例を制定した時期は様々である。3年めの1991年に議決した省もあるが、遅いところでは5年めの1994年もある。また、地方環境条例をまだ制定していない省と市もある。

農業の生産高が多い省では、環境法と農業法に基づき、農業生産環境を守るために農業環境保全条例が制定されている。モータリゼーションにともない、多くの都市は、自動車排出ガスによる公害問題に悩んでいる。國務院弁公庁は、1998年の「有鉛ガソリンの生産と販売を停止する通知」の中で、2000年1月1日から全国で鉛含有ガソリンの生産を停止させ、7月1日から全国のガソリン・スタンドで鉛ガソリンの販売を中止させる方針を打ち出した。そのため

表7 中国における環境関係法制度の策定組織とその分担

	立法機關側	法制度の種類	行政機關側	行政法規の種類
	機 関		機 関	
中 央	中央全国人民代表大會または常務委員會 (全国人民代表大會環境資源保護委員會)	法 律	國 務 院	行政法規
			(1)省庁(部・局・委員會)	部門行政法規・規章
			(2)広域(流域・自然保護区、海洋)	広域流域法規
地 方	各省・自治区・直轄市および特別指定都市の人民代表會または常務委員會	地方法規・条例	各省・自治区・直轄市政府	地方行政規章
			下の部局	地方部門規章
			各市・県・鎮・郷	行政条例、方法、規定

筆者作成

表 8 中国の地方環境法規

	件数	環境保護条例	農業環境	河川流域	水源保全	表土保全	大気保全	排汚費	環境基金	騒音防止	郷鎮企業	自動車ガス	白色汚染	放射性・有害物	建設工事	海洋保全	煤煙粉塵	固体廃棄物	自然区風景・野生	鉱産開発	環境評価	都市環境評価	その他
北京	12																						
天津	12																						
河北	14																						
山西	10																						
内モンゴ	11																						
遼寧	20																						
吉林	14																						
黒龍江	12																						
上海	9																						
江蘇	7																						
浙江	8																						
安徽	11																						
福建	4																						
江西	9																						
山東	8																						
河南	8																						
湖北	14																						
湖南	5																						
広東	32																						
海南	11																						
重慶	3																						
四川	10																						
貴州	21																						
雲南	10																						
陝西	5																						
甘肅	2																						
チベット	2																						
青海	5																						
寧夏	6																						
新疆	5																						

(注) 印は、その領域に関わる環境法規があることを示す。「白色汚染」とは、プラスチックや使い捨ての発泡スチール弁当箱などによる汚染をさす。「その他」は地方によって様々であるが、たとえば、「沈陽市飲食娯楽業環境保護管理弁法」、「沈陽市観測管理弁法」、「吉林省ボイラー設備環境保護管理弁法」、「ハルビン市住民居住環境保護弁法」、「上海市家畜汚染防止暫定規定」、「上海市空調設備使用管理規定」、「海南省珊瑚礁保護規定」などである。

(出所) 国家環境保護総局政策法規司 編 1999,『地方環境保護法規選編』,学苑出版社.

に、ここ数年間、地方の重要都市では、自動車排出ガス規制と有鉛ガソリンの使用禁止に関する法令が作成されている。日本の「公害対策基本法」が詳細に記述されているのに対して、中国の環境保護法は最も基本となる共通内容しか記述されていない。これは、国土が広く、各地の発展水準と環境状況の差が大きく、環境問題が複雑であり、環境保全の重点が異なっているからである。地方立法は、国家レベルの法律を具体化する役割を担い、国家の法律の空白を埋めることもできる。同時に、地方立法は、国家の立法にとって参考になる。

県以上の人民代表大会およびその常務委員会、人民政府は、憲法、国家法律の規定に基づき、資源と環境の合理的な開発、利用、保全および改善を図る規範性規定を制定することができる。憲法によれば、「地方各級人民代表大会は、所管行政範囲にて、法律に定められた権限によって、決議の議決と公布をすることができる」、「県級以上の地方各級人民政府は、法律で定められた権限によって、決定と命令を公布することができる」とされる。

地方環境法規は、憲法、法律、行政令と抵触してはならない。環境行政規定は、法律と行政法規に基づき策定される。地方環境行政規定は、法律、行政法規、地方法規および行政規定に照らして策定される。

環境基準は、中国環境法体系の重要な部分の1つである。環境基準は、国家基準と地方基準に分けられる。地方環境基準は、省級人民政府が地方の特徴に応じて設定する。あるいは、省人民政府は、省級の関係所管行政部門に授權して設定させる。地方環境基準はいったん設定されれば、國務院環境保護行政主管部門に届ける義務がある。基準の実施は、関係部門によって共同実施する形となっている。たとえば、無鉛ガソリンの有害物質抑制基準は、環境保護部門と工商行政管理部門、質量技術監督部門と共同で実施する。

1997年3月14日の第8次全国人民代表大会第5回会議において、中国の刑法は修正され、新たに14種類の環境資源保護破壊罪が含まれることになった(第338~346条)。これらは「重大な環境汚染事故」、「固体廃棄物の違法投棄」、「固体廃棄物の違法輸入」、「鉱産の違法採掘」、「耕地の違法占用」、「森林盗伐」などである。その他に、第397条で、環境汚染と資源破壊を起こした汚職罪などが明確にされている。1998年7月17日、山西省雲城市人民法院は、雲城天馬文化製紙工場の環境汚染案を審理し、法人代表に求刑2年と罰金5万元を言い渡した。これは新刑法が実施されたあと、初めての環境資源保護破壊罪に関する裁判である。このような新刑法の制定によって、環境行政部門では、環境汚染と資源破壊事故に対する起訴がしだいに増えている。

(2) 環境保全に関する行政法規の執行

1973年以来、中国は環境立法に重点を置き、急速に法整備を行ってきたが、法律執行は相対的に遅れていた。この問題に対して、1990年4月4日に国家

環境保護局は、「行政訴訟法実施の事前準備作業に関する通知」を出し、翌年2月11日に「行政再議事務局」を設置した。これに基づき、地方環境部門は膨大な準備作業を行い、行政再議委員会や行政訴訟受理機構などを設置し、再議と受理の担当者を配置した。そして、一部の省は、環境行政再議と行政訴訟受理制度を構築している。1992年7月、国家環境保護局は、「環境保護行政処罰法」を公布し、環境保護行政処罰の範囲、調査、処罰手順、公文書の様式、再議、執行過程および条件を明確にしている。これに基づき、地方人民政府と環境保護部門は、環境保護行政による法律執行手順と制度、環境行政法律執行文書の様式を作成している。1997年10月11～13日の第2回全国環境法制会議では、中国の環境法体系がほぼ構築されたが、執行が不十分であることが指摘された。国家環境保護局は、1998年1月26日、四川省のポリエステル会社に対して、建設工事の「三同時」制度違反で5万元の行政処罰を下した³⁵。地方では、この行政訴訟法と行政処罰法に基づき、環境保護のために法律を執行する。

地方人民代表大会あるいは政府は、環境法律の執行に対してチェックを行うことができる。環境基本法または個別法の実行状況を検査し、違法行為に対して適切な処理を行う。検査の重点は、環境行政による環境法の実行手順と制度の整備状況、汚染紛争事件処理状況などである。地方環境保護局は、自己調査と他の関係部門との共同調査を行うことができる。

(3) 地方環境司法機関

環境問題の特殊性から、司法機関では、環境保護法規を執行するとき、新たな方法を生み出している。たとえば、幾つかの地方では、「環境法廷」が誕生した。環境法廷は、一般的には地方裁判所と現地環境保護部門による共同組織とされるが、環境保護部門だけで設置された法廷もある。環境法廷は、司法裁判の權威性を高めたり、行政部門が環境処罰の決定を言い渡した際の執行率も向上させる。しかし、このような方法は、司法機能と行政機能との混同の危険性が出てくる。地方環境部門が環境条例の提案、執行、裁判という3者の役割を同時に担うのは、行政の矛盾と越権行為だと言っても過言ではない。現在、こうした手法に対し、行政機関は、恣意的な操作を行っているとの不満も出てきている。環境保護局は、技術的、科学的な証拠を提供し、住民の生活安全を保つ役割を担う公安局によって、環境汚染防止などの取り締まりが効果的に実施されるようにすべきである。

現在の法律の枠組みでは、司法機関(「人民法院」)は、大きく以下の4つの側面から環境法規の実施を保障している。民事訴訟事件を審理し、環境紛争を迅速に解決し、当事者の環境に関わる合法的權益を守る。環境行政訴訟事件を審理し、法律に定められた環境管理機構の行政執行や被管理者の合法的權益を保障する。環境刑事訴訟事件を受理し、社会の環境安全を保障す

る。環境行政処罰決定を強制執行し、環境法の正常な実施を保障する。

環境犯罪の審理は特殊であり、司法機関にとって、証拠、因果関係、科学上の不確実性などは大きな課題である。

3-5 行政監督評価と人事システム

(1) 環境保護局の人事管理

地方環境局は、上級政府の環境保護局と関係部門および地方レベルの人民代表大会から監督を受ける。

地方環境局は、所属政府と上級の環境保護部門の両方から管理を受ける。省、自治区、直轄市環境保護部門の幹部の任免については、国家環境保護総局の「行政体制・人事司」が、総局 共産 党委員会から権限を受けて、地方党委員会と協力し、二重の人事管理を実施しているが、地方党委員会の管理が中心となっている。地区級、市級および県級の環境保護部門のトップ・クラス幹部の二重管理は、各省・自治区・直轄市の環境保護局党組(党委員会)が、中央の関係規定に基づいて制定された地方党組織部の実施によって進められる。

汚染防止と処理における行政監督管理権は、相対的に国家環境保護総局と各級地方政府の環境保護局に集中している。また、自然資源と鉱産資源の環境保護における行政監督管理権は、農業、林業、水利、国土、海洋、鉱業などの部門に集中している。

(2) 環境目標責任制度

環境目標責任制度は、重要な人事評価制度である。「環境保護法」の第16条によれば、「地方各級人民政府は、所管する行政地域内での環境の質的向上に対して責任を負い、措置を講じて環境を改善する」ことが明記されている。また、第24条では、汚染物質排出企業の環境保護責任についても明確な規定がある。その具体的な実施方式が「環境保護目標責任制」である。これは責任書に署名する形で実施され、省長、市長、県長の任期内における環境保全目標と任務が具体的に規定され、任期中の行政業績評価内容の1つとなっている。省長、市長、県長は、さらに同様な責任書捺印方式で、その目標と任務を所管の各部門に分け、実行状況に応じて賞罰を与える。

この責任制度の目標と、次に述べる「城市環境総合整治定量考核(「都市環境総合整備量的評価指標」)の他に、「都市環境建設プロジェクト指標」、「重点汚染処理プロジェクト指標」、「環境管理強化と環境保護の体系づくりに関する指標」に基づいて、検査と評価が行われる。

(3) 都市環境総合整備量的評価制度

1974年、すべての都市の河川、港、企業の汚染を計画的に処理し、18重点都市の汚染を3~5年以内で解決するという都市環境整備目標が打ち出された。し

かしながら、この目標は実現されるどころか、逆に都市環境がさらに悪化してしまった。その結果、都市環境保全は、中央だけでなく、地方にとっても重要な課題となった。そのため、1985年、国務院は第1回全国都市環境保護業務会議を開催し、「都市環境総合整備に関する決定」を出した。翌1986年、都市環境総合整備は、第7次国民経済発展5ヶ年計画の項目の1つとなった。1994年までに、国家と地方は、都市の水、大気、固体廃棄物、騒音に関して、40余りの条例と管理規定を制定し、都市環境の総合整備に科学的方法を導入している。

都市環境総合整備に関する対策と措置は、以下の4点である。都市環境保護計画が都市マスター・プランに組み込まれることによって、都市環境が総合的に整備される。都市環境管理体制を改革・強化し、都市環境総合整備を促進する。多様な資金調達の方法を利用し、経済的な優遇政策を打ち出して、都市環境総合整備の資金を確保する。都市環境総合整備は、政府が実行すべき行政の1つであり、都市環境総合整備に関する量的評価制度を実行し、市長が都市環境の質的向上に責任を負うものとする³⁶。

1989年、国務院環境保護委員会は、「都市環境の総合整備量的評価に関する決定」を出した。量的評価は、設定された都市環境保全に関する数値目標の達成状況を明確にし、在任中の行政官の業績を評価するシステムである。この後、多くの都市では、市長は副市長の代わりに、直接、市環境保護委員会の主任を務め、環境保護委員会の総合調整機能を高め、都市環境総合整備量的評価を市長在任中の目標責任制の1つにするようになった。また、都市環境委員会に、「都市環境総合整備事務局」を設置する都市もある。このように、「市長が全体的にリーダーシップをとり、各関係部局が分担して環境整備に責任を負い、市民が積極的に参加し、環境保護局が統一的に監督と管理を行う」という都市環境総合整備システムが始まった。

1989年1月1日に公布された数値目標評価制度の指標は、都市の大気、水質、騒音、廃棄物、緑化の5分野20項目に分けられている。環境の質的指標6項目、環境の汚染抑制指標8項目、環境整備指標6項目で合計100点となる。この評価制度は、まず3つの直轄市と26の各省・自治区政府所在地の都市、そして桂林、大連、蘇州の3都市の合わせて全国主要32都市を対象に導入され、1992年にはさらに37都市へ拡大された。指標も1992年に国家環境保護委員会の決定で合計21項目に変更されて、汚染抑制指標が10項目、環境建設都市インフラ整備指標が5項目(南部の冬期に暖房を必要としない都市は4項目)となっている。

第9次5ヶ年計画期の1年(1996年)には、量的評価指標は合計27項目に調整され、環境質量指標が7項目、汚染抑制指標が9項目、環境建設指標が6項目、環境管理指標が5項目となっている。また、1997年から評価対象が地区級

の194都市(1995年都市統計)へと拡大が図られたが、新指標は旧指標と混乱し、評価の結果が実際の都市環境を正確に反映せず、1989年から7年間続けられた公表は中止され、内部資料とされた。1997年には、新指標体系が若干調整され、水質汚染物質排出総量削減率、大気汚染物質排出総量削減率はとりあえず見送られ、民生用練炭普及率と排污費徴収額が除外され、指標の総得点が89点となり、量的評価管理業務を評価するための3点を付け加えて合計92点とされた。評価対象は、全国すべての地区級の都市でなく、37都市から47都市へわずが10都市が増加しているのにすぎない³⁷。

この評価システムには、以下のようなメリットがある。まず、都市の環境保全に対する市長の責任が明確にされる。市長の下で、環境保護局と関係各局の協力が強化され、環境保護局による孤軍奮闘の局面が開閉される。市長が責任をとり、関係部門による参加と実施によって、環境保護局が監督と管理を行う協力体制ができる。都市環境関係の経済建設と都市環境の保全を結び付けて、都市環境総合整備ができる。改革開放政策の下、外資などが都市の投資環境を評価する基準の1つとなるので、各都市間の競争が生じている。量的評価の結果は、市民に公開され、国務院環境保護委員会にも報告する義務があるので、市長をはじめとする行政幹部の責任が問われる。また、幹部の間の競争も促進される。

しかし、この制度には罰則がなく、行政長官は直接選挙でなく、上級政府から内定または派遣される(建前は代表による選挙で選ばれる)ため、行政と党の内部資料にとどまっている。そして、対象はほとんど大都市であり、中小都市が入っておらず、大都市のメンツを保つために、毎年公表された大都市の順番はほとんど変わっていない。

(4) 県(「県級市」を含む)級の党幹部と政府幹部の行政業績評価制度

上記の「都市環境総合整備量的評価制度」は、地区級市に限られている。そこで県および県級市の党委員会と人民政府の幹部に環境保護責任を負わせるため、そして「環境法」で規定された「地方政府は所管行政範囲にて環境の質的向上に責任を負うものとする」との規定を具体化するため、中国共産党中央組織部は1995年8月に、「県(市)級の党幹部と政府幹部の業務評価に関する通知」を出した。この通知によれば、環境保護業務を県(県級市)の党幹部と政府幹部の在任実績評価体系の内容の1つにすることが明確にされている。ここで注目すべきは、「都市環境総合整備量的評価制度」が行政の市長と幹部を対象にするが、この制度は県の共産党幹部と政府幹部を同時に対象とし、広大な農村、町、中小都市の環境保護を重要視し、党も環境保護に関与するようになっていることである。もし、この制度が本格的に実行されれば、農村、町、中小都市の環境改善が期待できる。

4 中国の地方の環境保全と持続可能な地域開発計画

4-1 中国における地域計画の変化

中国の地域計画は、1950年代中期から始まった。1960年以降、自立できる「地域独立経済圏」という工業開発中心の地域計画もできた。1981年には、国務院は、国土総合開発に関する決定を下した。資源総合開発、産業立地、生態系総合整備を含む多方面にわたる地域計画、国土計画および産業別計画の作成が全国で実施され、地域経済と社会の持続可能な発展に、大きな役割を果たしている。1990年代に入ってからは、国家計画委員会は、計画経済を市場経済へ転換していく改革のニーズに応え、地域に対するマクロ・コントロールを強化し、複数の省や市(地区級)にまたがる広域経済計画の作成に重点を移し、中国の地域発展計画を新たな方向へと導いている。

1980年代以降の地域計画としては、都市計画、国土総合計画、経済区計画、開発区・開放区計画、経済・社会発展計画、地域発展戦略など多様な計画がある。地理的範囲から見れば、国家計画、大経済区、省、複数の省にまたがる広域計画、市、県、複数の市・県にまたがる広域計画、郷鎮計画などがある。計画内容としては、経済関係の計画(資源、環境、経済)だけでなく、社会的領域(政策、情報、教育、人口など)も含んだ総合的計画に変わってきた。中国科学院地理科学・環境資源研究所(旧地理研究所)であり、2000年1月に改組された毛漢英研究員の分析によれば、計画には、以下の3つの問題が存在している³⁸。

- ・計画業務には、過去の計画経済の色合いと計画指令的な内容が多い。たとえば、計画は異なるレベルの行政区が中心であり、行政の境界を超えて、地域経済の連携を強化する地域計画が少ない。計画内容は、経済成長と発展計画などの数値目標にこだわり、経済成長の質と効率の向上を無視し、地域計画が中央の国民経済発展計画の「コピー版」となっている。計画モデルは、最初の資源開発からすべての内容を網羅することになり、人口、資源、環境と経済発展は矛盾し、問題解決を軽視することになる。
- ・マクロ的な戦略の内容が多く、計画の実行性が低く、以下の2つの現象が生じている。第1に、マクロ的発展戦略に偏り、地域の経済・社会発展に真の指導的役割を發揮できない。第2に、計画された具体的プロジェクトと数値目標を過度に重視し、予測できない不確実な要因が発生した場合に、柔軟に対応できなくなる。
- ・定性分析と定量分析の結び付けがなされていない。一部の計画では、定量分析に対して定性的な分析が欠け、国民経済発展計画または他の地域計画のコピーとなってしまう一方で、コンピュータによる複雑な数字ゲームやモデル

の計算は、地域の実際の状況とかけ離れ、地域の実情に適應する定性分析の結論が出ていない。

中国科学院地理科学・環境資源研究所は、国家發展計画委員会の管理を受け、多数の国家地域計画の作成に参加している。上記の問題に対して、同研究所は、以下のような方向性を指摘している。中国の地域計画は、社会主義市場經濟への移行と21世紀の持続可能な地域發展のニーズに応えるため、変化が求められる。それは、弾力性のある計画、持続可能な協調型の計画、実効性の高い計画に切り替えることである。欧米では、60年代から弾力性のある地域發展計画の作成に着手し、地域の發展に対する幾つかの方策を提案し、政府の意思決定部門に選択させている。中国では、弾力性のある計画実行期限、数値目標、代替方策によって地域計画を構成する必要がある。

中国の地域計画は、以前から經濟成長を重視していた。持続可能な發展をめざすためには、地域計画は、經濟發展を重視しながら、人口、資源、環境、社会發展(PRED)が調和できるような持続可能な協調型の地域計画となるべきである。

地域經濟の成長率は、地域の經濟レベルと速度を反映するが、地域の成長の質と効果・利益を反映するとは限らない。地域經濟發展を図る際、經濟成長の速度と質を同時に重視すべきである。地域開發計画では、過去の速度・數量重視型から、質・効果重視型へ切り替えられるべきである。

4-2 地域計画における環境計画の位置づけ

表9のように、中央政府は、持続可能な發展を国家發展戰略の1つとして、1992年から1996年までの間に、多数の措置、計画などを打ち出し、持続可能な發展のための戰略を具体化している。1994年3月25日に國務院において議決された「中国アジェンダ21」は、國民經濟・社会發展の中長期計画作成の基本ラインとなり、その諸目標を「第9次國民經濟・社会發展5ヶ年計画」の中で、重要な内容・目標として具体化するとされている³⁹。1996年3月の第8期全國人民代表會議第4次全体會議で議決された「第9次國民經濟・社会發展5ヶ年計画と2010年長期計画」では、持続可能な發展は、國家發展の1つの重要な戰略と一段と強調され、国土資源の保護と開發、環境と生態の保護、都市と農村の環境整備と3つの側面に分けられ、持続可能な目標と内容が具体化されている。

国と同様に、地域の國民經濟・社会發展計画には、地方の環境保護計画が組み入れられており、持続可能な發展を地方・地域發展の重要な戰略だと、ほとんどの地方・地域は考えている。国の環境保護法では、環境計画を國民經濟計画に組み入れるという規定があるが、環境保護局が他部局の計画作成に参加す

ることは、具体的に明確にはされていない。これに対して、地方環境保護条例では、県以上の人民政府の環境保護局は、該当地域・地方の経済発展の中長期計画、都市総合計画、市の区計画、地域開発計画、国土開発計画の作成に参加しなくてはならないと規定されている⁴⁰。

権限からみれば、「中国アジェンダ21」は、当時の国家計画委員会と国家科学技術委員会が中心となって作成されたので、計画部門と科学技術部門の力が強かった。現在、実行力から見ても、中央レベルでは国家発展計画委員会と科学技術部、地方レベルでは地方の計画委員会と科学技術委員会が先頭に立って実行されていくと考えられる。アジェンダ21という持続可能な発展戦略は、国家環境保護総局という1つの部門だけによって実行されるものではない。全国の多数省庁が共同行動すべき国家の事業であり、国家発展計画委員会は、調整の役割とまとめの役割を果たすことが妥当である。科学技術部は、1994年5月、「中国アジェンダ21管理センター」を設立し、科学技術の観点から持続可能な発展を実現させようとしている。ここでは、計画部門と科学技術管理部門との密接な協力がなされるのかも課題となる。

地方環境条例や地方5ヶ年計画作成要綱によると、地方も持続可能な発展を、地方発展の戦略にすべきである。国務院発展研究センターは、全国各地

表9 中国の環境保護と持続可能な発展の対策および計画

	対策、方案、計画の名称	批准機関と時期	内 容
1	中国環境と発展の十大対策	中国共産党中央、国務院 1992年8月	中国の環境と発展を指導する綱領、持続可能な発展戦略を提出する
2	中国環境保護戦略	国家環境局、国家計画委員会、1992年	環境保護戦略に関する政策文書
3	中国環境保護行動プラン (1991-2000)	国務院、1993年9月	全国で分野別に10年間の環境保護アクション・プラン
4	中国アジェンダ21	国務院、1994年3月	中国の人口、環境および発展に関する白書、国レベルのアジェンダ21、持続可能な発展に関する国家方針の明文化
5	中国生物多様性保護行動 計画	国務院、1994年	「生物多様性国際条約」を実施するためのアクション・プラン
6	中国環境保護アジェンダ21	国家環境保護局、1994年	全国環境に関するアジェンダ21
7	中国林業アジェンダ21	林業部、1996年	森林と生物多様性に関するアジェンダ21
8	国家第9次国民経済・社会 発展計画と2010年長期計画	全国人民代表大会 1996年3月17日	国家の基本計画、国家レベルにおける持続可能な発展戦略の具体化
9	中国海洋アジェンダ21	国家海洋局、1996年4月	海洋に関するアジェンダ21
10	国家環境保護第9次計画と 2010年長期計画	国務院、1996年9月	第9次5ヶ年と2010年までの国家環境保護行政業務の指導綱領
11	中国世紀にまたがる緑色 工程計画(第1期)	国務院、1996年9月	国家環境保護第9次計画と2010年長期計画を具体化する事業計画
12	全国主要汚染物排出抑制 計画	国務院、1996年9月	1996～2000年に汚染物の総量を削減する国家計画

(出所) 張坤民 主筆 1997『可持続発展論』中国環境科学出版社、p46-47を参考に加筆修正して作成した。

の第9次5ヶ年計画を分析し、地方計画における持続可能な発展に関する認識と実施状況を以下のようにまとめている⁴¹。各省区は、地方発展戦略の中で、生態保全と環境改善の重要性を認識し、「経済建設、都市・農村建設、環境保全の同時企画、同時実施、同時発展」という必要性も理解している。しかし、各省区では、持続可能な発展を実施することが差し迫ったことであるにもかかわらず、認識の程度が異なっている。持続可能な発展戦略を実施するための明確な目標と具体的措置を提示した地方もあれば、そうしなかった地方もある。中西部地域の各省区は、資源集中地域であり、発展が立ち遅れた現状からキャッチアップする重要な手段の1つとして資源開発を考えている。しかし、全国の資源利用からみれば、東部沿海と中西部の間の調整と協力は、まさに地方レベルを超えて、国家の持続可能な発展に関わる課題である。多くの地方では、持続可能な発展戦略を実施することを、「粗放的投入増大型」から「集約的規模拡大型」へ経済成長の方式を変えることと理解している。持続可能な発展は、総合的社会発展であり、各分野から互いに協力するという認識が必要である。

4-3 地方アジェンダ21の作成

1994～95年の2年間、「中国アジェンダ21」は、国家、地方、部門の第9次5ヶ年計画と2010年長期計画の1つの分野として具体化されてきた。1996年7月、國務院は「中国アジェンダ21」を地方において一層促進するという、当時の国家計画委員会と国家科学技術委員会からの共同提案を全国に通知し、「地方アジェンダ21」作成への取り組みを地方政府に呼びかけた。現在、国家発展計画委員会と関係省庁は、いかにして持続可能な発展を第10次5ヶ年計画(2001～2005年)の指導綱領に組み込むべきかを研究をしている。

中国アジェンダ21管理センターの報告によれば、現在、国家レベルの持続可能な発展に関する認識と行動能力および計画能力に問題はないが、地方の省・市級で持続可能な発展戦略を実施するための能力は不足しているという⁴²。地方の能力は、地方計画の担当者が該当地方の持続可能な発展を阻害する主要問題を発見し、分析する能力、持続可能な発展のプロジェクトを選択・立案する能力、持続可能な発展のために環境を観測・評価する能力、計画を実施する全過程の監督とフィードバックを行う能力を含む。

地方の持続可能な発展計画を作成・実施する能力不足の現状に対して、中国政府は、一部の省・市をモデルとして選択し、地方アジェンダの作成と実施に取り組み、その後、共通性のある省・市へと拡大していく方法をとっている。地方アジェンダを推進するプランは、省・自治区・直轄市が策定・実施する「地方アジェンダ21」または行動計画、持続可能な都市発展計画、持続可能な発展総合実験区という3つに分けられる。「地方アジェンダ21」を作成・実施する

過程においては、持続可能な発展が計画の理念となること、地方各級政府は、リーダーシップをとること、多方面にわたって普及啓発し、持続可能な発展に関する地方政府官僚の意識を高めること、政府の能力形成をはかること、優先実施するプロジェクトを選択し、国際協力を得ること、モデル・プロジェクトの指導的役割を高めることが重視されている。また、「地方アジェンダ21」を推進するため、環境保全と経済発展、政府の行動、住民参加と企業参加、結果(報告書)の重視と過程の重視、外部資源(資金)の調達と自己保

BOX 4 安徽省持続可能な発展行動綱領

「安徽省アジェンダ21行動綱領」

安徽省は、1995年に「安徽省第9次5ヶ年計画と2010年長期計画」を作成するにあたって、「持続可能な発展戦略」、「外部発展を生かして内部発展を促進すること」、「科学と教育により安徽を興す」という21世紀にまたがる三大発展戦略を提示している。

1996年11月28日、「安徽省中国アジェンダ21実施業務指導チーム」が設立された。同チームの主任は副省長1名、副主任は省計画委員会主任、科学委員会主任、経済貿易委員会主任、環境保護局局长から各1名である。メンバーは経済委員会など省内30委員会・庁・局から派遣されている。また、合肥工業大学の教授が、顧問を務めている。

1996年末から翌年4月にかけて第1稿が作成された後、省指導チームは、国家発展計画委員会、国家科学技術委員会、中国アジェンダ21管理センターに提出し、意見を求めた。それと同時に、省内の各行政機関からも意見を聴取した。事務局は、省計画委員会、科学技術委員会のメンバーおよび専門家を招いて、検討会を2回開き、修正を行った。また、国家関係部門から推薦を受けて、広西と貴州に調査チームを派遣した。1998年7月、事務局は、国家と他の地方から専門家を招聘し、評議会を開いた。評議会の後、計画はさらに修正された。1999年4月、省政府は正式に認可し、全省に実施するように公表した。

安徽省がこの綱領で求めている持続可能な発展方式は、「経済を急速に発展させ、資源を持続可能な形で利用し、循環型生態系をめざして、人民の生活の質を徐々に高めていく」というものである。

綱領は、7章26方案からなっている。それは、基本的な背景と基本目標、経済の持続可能な発展、社会の持続可能な発展、自然資源保護と持続可能な利用、クリーン・プロダクション、環境保護と持続可能な発展、持続可能な実験区、政策措置と能力形成である。

この綱領を有効に実施するため、「安徽省の持続可能な発展の優先事業計画」も策定されている。この綱領は、今後、「安徽省国民経済・社会発展年度計画と5ヶ年計画」に組み入れられ、具体化される。そして、持続可能な発展の計画体系を整備し、省の国民経済計画体系に入れられる。

有資源の有効利用、政策の改善とプロジェクトの推進という関係を、うまく取り扱わなければならないといった注意点があげられている。

5 中国における地方の環境保全事業の事例

5-1 雲南大理洱海流域環境総合保全事業：高原に位置する湖の環境保全への取り組み

(1) 雲南省における湖の環境保全の概要

雲南省には40の湖があり、総面積が約1,100 km²であり、海拔1,200 ~ 3,200の高原に位置する。これらの湖は、もともと非常に良質であったが、工業と農業の発展、都市地域の拡大などによって、幾つかの湖は汚染されて水質が悪化し、富栄養化現象が深刻化している。雲南省環境科学研究所郭慧光所長の研究によると、雲南省における湖の環境問題は、以下のように現れている⁴³。湖の開発と利用は、おもに洪水調節、都市と農村への水供給、水力発電などによるエネルギー供給、短距離の輸送、水産業の発展、火力発電所の冷却水としての利用、気候の調整、汚水など廃棄物の受け入れ、水上レジャー等である。これらの開発と利用は、経済的な利益をもたらす一方で、以下の3つの環境問題をもたらした。

- ・湖の水質汚染が、日増しに深刻化している。1997年の雲南環境公報によれば、観測対象となった28湖のなかで、水質 ~ 類基準(GB3838-88)に達したのは33.3%、類は11.2%、~ 類は11.1%、類以下は44.4%を占めている。湖の多くは基準を越えた窒素とリンを含む化学肥料などの栄養物と有機汚染物によって汚染され、富栄養化が深刻化している。
- ・湖とその流域の森林植生が弱く、表土流失が深刻化している。湖の多くは森林被覆率20%以下であり、その森林は密度が低く、幼少林であり、涵養力が低い。表土流失は、湖底への土砂の堆積、湖の貯水能力の減少、水質の汚濁と汚染などの問題をもたらしている。
- ・水資源は減少し、需要と供給の矛盾が目立っている。多くの湖は水源地域に位置し、湖水を補給する周辺の支流が短く、さらに都市化によって、1人あたりの水供給量は次第に減少し、地域経済と社会発展に大きな制約となっている。

雲南の湖の環境保全に関しては、以前に比べて次第に意識されてきている。湖から受けた社会・経済的な恩恵、文化・教育レベル、環境保護意識、環境汚染の程度によって、各湖の環境保護の進展状況が異なっているが、2つの共通点がある。第1に、省内にある9つの大きな湖の環境を保護するため、「保護

条例」が制定された。第2に、雲南省政府は、この9つの湖の保護計画業務を省の「世紀にまたがる緑色工程」に組み入れ、一部は国家事業に格上げするため、省内の計画業務を推進し、実際に一部分はすでに実行している。

雲南省における湖の環境保護に関する方策と経験は、雲南省環境科学研究所、雲南省環境保護局、雲南省科学技術委員会などによって、以下の8点にまとめられている。

- ・高原に位置する湖の環境保護は、社会システムの1つとして総合的・体系的に行う。それは、政府各部門の協力から住民の動員まで、法整備から産業構造、資源開発利用に関する政策づくりまで、さまざまな側面に関わる総合的な作業である。
- ・科学技術研究を強化する。限られた資金で湖の詳細な調査研究を行い、実行可能な保護プランを作成して、無意味な保全活動と浪費を避ける。
- ・汚染物の排出総量をコントロールする。汚染物の濃度規制は、湖の環境保護に効果がなかった。なぜなら、周辺から流入してくる流量が少なく、湖中の水の滞留時間が長いからである。湖の環境容量を基準に、汚染物総量を規制すれば、湖の水質を保つことができる。
- ・「点」への取り組みを結びつけて「面」としての抑制を同時に行う。「点」とは、工場などの各ポイントから湖に流れていく汚染である。「面」には、農業などのように、汚染が周辺の支流から、または直接広範囲に湖に流れ込む汚染も含まれる。
- ・湖内部の環境処理を行う。多くの湖底には、表土流失などで汚泥が厚く堆積しており、船などに掻き回されると、水質が悪化する。汚泥を取り除いて耕地に移すと、一石二鳥である。
- ・クリーン・プロダクションを実施する。汚染は発生段階で消滅させることが重要である。しかし、農業と工業のクリーン・プロダクションは、技術上困難な点が多く、研究が必要である。
- ・水資源の合理的な調整と利用を行う。
- ・多方面から湖の環境保護資金を調達する。

(2) 雲南大理洱海流域の環境総合保全事業

洱海は雲南省大理州にあり、面積250 km²、海拔1,965 mである。流域は大理市、洱源县、劍川県、浜川県に渡り、面積が2,565 km²である。また、18郷・鎮、167村、人口72万人、白族が中心となる少数民族集落地域であり、雲南西部の主要な交通ルートになっている。

1990～93年、雲南省人民政府と国連地域開発センター(UNCRD)は、共同で「大理洱海湖区地域総合開発と環境管理計画研究」を実施した。同プロジェクト

には、大理州および下級の大理市など1州1市3県の政府および環境保護、科学技術、農業、林業、水利などの部門が参加した。プロジェクトの目標は、生態系を犠牲にしない範囲で、社会経済を急速に発展させる道を模索することである。具体的な目的は、調査研究を通じて、現地の計画立案者、管理者および技術者に研修を行い、雲南省、大理州市人民政府に洱海湖区総合開発と環境管理戦略、計画、対策などを助言することである。

同プロジェクトでは、洱海湖区の経済発展と生態系の関係、流域圏における湖区の戦略的位置づけ、湖区の総合開発計画、地域開発における環境問題、湖区総合開発計画と大理市等の市・県の発展計画との相互協調関係、湖区総合開発と環境管理に影響を与える産業別開発計画という6つの側面から研究と研修が展開された。研究の成果として、以下のような総合開発戦略が提示された。

地理条件、国土資源、産業構造、観光資源という4つの経済上の優位性を生かし、周辺に大都市がないこと、交通と通信の不便、湖区にある各県・市の自然条件と社会経済発展の不均衡という3つの制約を克服し、改革開放政策と雲南省の発展戦略⁴⁴および観光指向など国民の消費構造の変化を把握し、国内と省内においてタイミングを捉え、湖区の生態系の維持、整備、改善を行い、湖の水資源を合理的に利用する前提で、道路などのインフラ整備を早急に実施すると同時に、大理市を観光、貿易商業、生物資源加工センターにし、その開発効果を周辺の県に波及させていく。人口増加、森林破壊と水資源の不合理な利用などで生じた湖区生態系の破壊については、日本の琵琶湖の環境保全経験を生かして、科学的な計画と開発および保全を行う。そして、発電と農業用水の矛盾を解決するための「漾水を洱海に引く」というプロジェクトは、生態系への影響と経済効果に関する検証の結果、否定されることになった⁴⁵。

この研究によってまとられた計画書は、雲南省ならびに湖とその流域の政府機関に配布され、政策の意思決定の参考にされただけでなく、UNDPなどの国際機関にも提出され、国際協力が受けられるようになった。UNCRDとの共同研究以降、1995～97年には、UNDPから「洱海流域の持続可能な発展投資計画」と「持続可能な発展の政府能力づくり」に関する援助、UNEPから「洱海および西洱河流域環境計画」に関する援助を受け、大理市都市污水处理、工業废水处理、固体廃棄物処理、生物多様性の保護、汚染源が「点」ではない場合の処理、水質観測システムおよび持続可能な発展投資という7つの研究と流域環境計画を実施し、10のプロジェクトへの総投資額は18億元に達している。1998年、洱海の科学研究プロジェクトは、「中国湖生態系回復プロジェクトおよび総合処理技術研究」という国家大型プロジェクトのリストに入るようになった。

(3) 洱海流域の環境総合保全措置と経験

洱海の環境保護は1983年に開始されたが、UNCRDとの共同研究および92年地球サミットの後、本格的に展開された。保護活動は、おもに環境意識を高める教育と普及啓発、法整備、行政と法による取り締まり、科学研究、国際協力、汚染コントロール、都市環境整備などの側面から行われている⁴⁶。

環境教育と普及啓発については、1994～95年に州環境保護委員会とテレビ局、ラジオ局は「大理環境保護紀行」と「環境保護法律と知識に関する講座」を実施した。1996年、州環境保護委員会と州人民代表会は、「我が故郷、我が洱海を愛す」というイベントを行い、国内外の専門家を招いてシンポジウムを開催し、中学生を動員して湖のゴミ拾いを行った。1997年、大理市環境保護局と大理新聞は、「海を保護し、故郷を愛する作文コンテスト」を実施した。大理では、このように、市民、学生、マスコミを巻き込む教育を行っている。

法整備については、「洱海管理条例」と関係行政規定を修正し、法の実効力を強化している。大理州人民政府は1984年2月に「洱海管理暫定条例」を行政令として実施し、「洱海水費」と漁船向けの資源増殖費を定めた。また、洱海管理局を設立し、幼魚保護区を設けて、捕獲禁止期を設定した。1988年12月の雲南省第7期人民代表大会第3次会议では「洱海管理条例」が議決されて、翌年3月1日から実行されることになった。この条例では、洱海の水位について、「最低水位が1,971 m、最高貯水水位が1,974 mとなり、一切の開発活動は、この正常水位の範囲内で行うものとする」と規定されている。1997年8月に州政府はさらにこの条例を修正し、「保護第一、統一的管理、科学的計画、永續の利用」という管理方針に切り換え、洱海の保護範囲を拡大し、上流地区、湖区、下流の洪水排出地区という3つの範囲について管理責任を定めている。また、国家の法律と行政令にて明確に規定されていないディーゼル・エンジン船を用いた捕獲、網や箱による養殖、遺骨の散布、リンを含む洗剤の生産と販売などを禁止することも定められている。法整備の他に、1993～97年、全国人民代表大会環境保護委員会をはじめ、省、州人民代表大会などは、定期的に環境法律の実施状況を調査している。

環境汚染と生態系破壊の取り締まりについては、洱海流域内で深刻な汚染源となる危険性のある企業の立地、干潟と砂州の違法占用、埋め立て、宅地化、養殖池の造成などを禁止している。特に干潟に魚の養殖池を掘る行為に対して、州政府は迅速に規制のための行政令を出し、関係郷村が洱海の管理を行政責任評価の一項目にしている。リン洗剤製品による汚染については、1996年と1997年に行政令を2回出して取り締まりを行っている。

科学研究については、1982年から2000年まで、ほぼ継続的に行っている。流

域と湖区の総合開発と環境保護に関して、市、州、省、国家、外国さらに国際機関の人材を動員し、多方面にわたって研究を行っている。

汚染抑制については、水位と湖内の汚染源をコントロールし、水質を保つ目標を達成する。農業用水、発電用水、他地域への送水などは、湖水の貯水量によって調整し、一定の水量を保っている。1996～97年には、2,966戸の農家が所有する11,184個の養殖網と箱、2,576台の漁船動力を撤去させた。汚染排出に関しては、許可制を導入し、登録された1,108社の汚染物を削減させた。その結果、湖水の透明度は3～4mにまで回復した。

汚染処理については、集中処理と分散処理を結合する方法をとり、都市汚染処理工事を行っている。1992年から徴収した水費から、毎年360万元を出して、湖を囲んで100万株の柳を植え、幅7～30m、長さ75kmのグリーン・ベルトを形成した。

産業構造の調整については、流域内で製紙用パルプの生産を禁止し、汚染が少ないハイテク産業を発展させている。古代から中国で有名な大理石の採石を、湖の周辺で中止して景観を復元し、合わせて他の加工基地を作る。第1次、2次、3次産業の割合は、1999年の12.9：54.8：32.3から2010年の6：46：48にすると計画されている。大理市は、国際観光都市になるように取り組んでいる。

5-2 エコ農業発展型環境保全事業：農村における環境保全の取り組み

(1) 中国における農村の環境問題と農業生態系の破壊

中国の環境問題は、都市から農村へと拡大している。国家環境保護総局の世界銀行研究プロジェクトによれば、2億3,000万世帯の農家と2,000万社の農村企業からの汚染源は、広範囲にわたって農村を汚染し、農村における広域的な汚染、農業と農村の生態系の脆弱化は今日の農村にとって最も大きな環境問題である⁴⁷。郷鎮企業は農村の生態系に大きな負荷をもたらし、一部の地域では生態系が完全に破壊されてしまった。農業が生態系の破壊と環境汚染をもたらす産業の1つとなり、それ自身が持続可能な発展を制約していることが、国内でようやく最近になって注目されはじめた。

その原因は、同研究によれば、需要および供給の問題、市場の失敗、政策の失敗、管理上の問題などによる総合的なものである。需要および供給の側面については、おもに人口の急増と耕地の激減が問題である。中国の耕地面積は世界の7%しかないが、世界人口の約22%の12億人を養わなければならない。1人あたりの耕地面積は1950年の3.83畝(1ha=15畝)から1990年には1.44畝に減少した。2000年には人口13億人で、全国の耕地面積は12.8億畝、1人あたりの耕地面積は1畝程度に減少すると予測されている。このような条件で、農産物へ

の需要は、化学肥料の投入増加と辺境地域の土地開発にしか頼ることができない。中国は世界で化学肥料の生産大国であると同時に、消費大国でもある。1988年に全国1haあたりの化学肥料は262.1kgで、世界平均の2.6倍であり、発展途上国の3.4倍となった。1994年には、さらに増加して349.5kgに達している。農薬の使用も同様に、1994年には1haあたり平均2.47kgとなっている。農業用ビニール・シートも、1haあたり平均9.35kgである。ある研究によると、中国の河川の富栄養化過程において、農地の肥料による負荷は0.47となり、中国の「三大河」と「三大湖」の汚染において、化学肥料と農薬の寄与率は約2分の1となっている。

市場の失敗については、農家と農村企業は、河川と土地に汚染物を出しており、それによって生じた河川と耕地の汚染、生態系の破壊、表土流失、土地生産力の低下など、外部不経済が生産過程に反映されていない。

政策の失敗の1つは、計画経済体制では適応できたかつての政策が、市場経済メカニズムの下では機能しないことである。もう一つは、現在の政策意思決定における失敗である。具体的には、1950年代からの「食糧生産を要とする」という自給自足型農業政策は、その地に適する農作物生産の原則を無視し、食糧の定量上納を強制し、農作物の栽培と農業の経営の多様化ができず、食糧の増産のために傾斜地を開墾して、多くの土地を脆弱化させた。このような政策は内陸部の長江と黄河の上流地域において、1999年からようやく中止となり、植林と草の栽培に転換させるようになった。価格体系が不合理である。不合理な価格とは、肥料と農薬の投入価格と農産物の販売価格である。肥料と農薬の価格はまだ完全に自由化されておらず、国家の補助政策が農民の国内肥料の使用を奨励するような効果がある。品質のよい国際肥料に比べて、農民は若干安くて品質が悪い国内産肥料を選んでいる。工業製品に比べて農産物の価格が低く、収入にならないという理由で、短期的な視点から安い肥料を選び、有機肥料を使用しない。出稼ぎにいく現象もある。多くの山林と牧地の管理と経営には何十年にもおよぶ長期的な視野を必要とするが、土地使用権が明確でなかったことである。1979年に農家請負生産制度が実施されてから、農民は農地の使用権を有することになった。1993年に使用権を延長した政策は、農民の土地使用権をより明確にした。しかし、草原と林地などについてはまだ明確にされず、安定的な経営と保全ができなくなっている。

管理能力の不足については、農業と農村に対する環境政策の不備、環境法規執行上の問題などである。中国の環境管理政策の重点は、都市と工業に置かれたが、その結果、農村および農業の管理がおろそかになり、農村の生態系が脆弱化した。農村の生産環境は、人員、組織、資金、技術などの側面で不十分である。全国の多くの地域には、郷・鎮レベルにて環境保全行政機関または管理

者が設けられていない。中国では、森林法、草原法、水法、環境保護法、土地管理法などの農村環境保全関係法が整備されたが、法の執行と監督機能が働いていない。毎年、全国植林活動を組織しているが、植林の管理などはきちんと行われず、植林の成長率が非常に低い。その他、農民自身に環境意識が不足し、農村環境保全の技術が遅れていることや、気候などの自然条件により中国の農村生態系が衰退してしまったことも無視できない。

(2) エコ農業の発展状況と促進政策

エコ農業の発展は、農業生態系の保護と農業の持続可能な発展だけでなく、農村の貧困撲滅、農村エネルギー問題の解決、農村経済の発展にとっても重要な意味をもっている。国家環境保護総局、農業部、林業局および地方政府の主管部門は、エコ農業の発展事業を進めている。1970年代末から、中国ではエコ農業の発展方法が研究されはじめた。1982年に、北京環境保護局は、北京市大興県留民営村でエコ農業のパイロット事業をはじめて行った⁴⁸。その後、全国の村、郷、県レベルのモデル地区に広げて実験し、一定の運営システムができている。現在、全国には国家級のモデル区107カ所と試験県50カ所がある。国連環境計画(UNEP)から「世界ベスト500」賞を受けた郷と村もある。

1984年から、国務院は、エコ農業の発展を農村の環境保全方法の1つとして重視しはじめた。国民経済発展の「七五」計画(1986～90年)には、自然保護とエコ農業モデル区の建設という項目が組み入れられた。1992年の地球サミットをきっかけに、中国政府はさらにエコ農業の発展を重視し、中国の環境と発展の十大政策の1つに位置づけている。「中国アジェンダ21」にも、エコ農業の発展という内容が入っている。「エコ農業の発展と生態系の改善」は、中国の国策の1つとなっている。UNEPも、中国のエコ農業の発展に関心を示し、1989年に視察団を派遣し、1990年と92年には国家環境保護局環境科学研究所に委託し、エコ農業に関する国際研修コースを南京で2回実施した。

しかし、実際には、エコ農業の発展は、経済収益において郷鎮企業との競争にさらされている。多くの農民は郷鎮企業を振興して働きたがっている。多くの農民は食糧以外の経済作物を栽培したいが、それは国家の食糧買い付け制度により妨げられている。

上記の問題と原因の分析に対して、研究報告では、エコ農業を発展させる適当な農業技術が必要であると同時に、環境経済政策による体系的サポートも必要であると提案している。具体的な政策的提言は、以下の8つである。政府は绿色食品と有機食品の消費市場を拡大させ、その生産を促進する。それは農薬と化学肥料を減少させ、農村の生態系を改善するとともに、経済的収益も得られる。非再生エネルギーの価格を引き上げたり、補助金や信用供与を行い、農村のメタンガスの使用を促進する。オーストラリアの経験を参考に、

観光農業(森林、草原、砂漠)を発展させて、それによって生態系の市場価値を市場で実現させる。農業特産税を廃止し、農業の多様化を促進する。国家の食糧に関わる安全が脅かされない範囲で、畜産物と農産物の輸入を拡大し、それによって国内の耕作と収穫の負荷を減らし、間接的に生態系保全効果を得る。人口増加をコントロールし、人々の素質を高める。農業資源の所有権を明確にし、農民の短期的な行動と略奪的な方式をやめさせ、農業資源の利用効率を高め、エコ農業という循環型システムの形成と持続可能な農業の発展を促進する。行政の政策決定およびエコ農業の評価を支援するため、持続可能な農業評価指標体系づくりを進める。

(3)重慶市大足県の実例

同研究プロジェクトは、重慶市大足県を実例として、内陸の山間部の農業生態系を分析した。同県が過去および現在が直面している生態系の問題は以下の通りである。農村の生態系が退化している。森林被覆率が減少した結果、表土流失、土石流などの災害が頻繁に発生している。農業有機物の利用が適切ではなく、また農村のエネルギーが不足し、構造上の不合理が生じている。化学肥料の食糧増産に対する限界寄与率が低くなり、投入の増加が生産量の増加につながらないばかりか、逆に環境汚染をもたらしている。

大足県は、上述の生態系の問題について、80年に政府の上からの行政命令によりほぼ強制的に「エコ農業建設試験点」を実施させられた。10年を経て、生態系は部分的に回復したが、市場経済に移行するとともに、過去の計画経済の下での行政手段が力を失い、エコ農業を発展させる必要性は徐々に人々の心から消えている。同研究では、市場経済メカニズムのもとで、いかにしてエコ農業を発展させるかという方法と政策を見出すことが課題である。

大足県の生態系の問題の原因は、先にふれた全国の農業生態系の問題と同様に、過去の農業の背景、政策の失敗、市場の失敗、環境管理能力の不足、環境意識の不足などである。県の人口増と食糧需要増に対して、耕地の新たな開拓と「粗放的な耕作方式」で食糧増産を促進した結果、生態系が破壊された。政策の失敗としては、国家の肥料と農薬への補助が農民の過剰な使用を助長してきた。食糧買い付け制度は、各地の農業生産の多様化を妨げている。化学肥料、農薬、農業用ビニールなどによって農産物の増産と生産維持ができるが、それらもたらした環境汚染などの外部不経済は無視されている。他方、農村におけるメタンガス使用がもたらす外部不経済が市場で反映されていない。生態管理員はいるが、村まで指導するための経費が不足している。森林法、草原法、環境保護法があっても、村まで浸透しておらず、完全な実施ができていない。もちろん、農村全体の教育水準が低く、環境保護意識が低いことも無視できない。県民生産高で県幹部の行政評価をする人事制度では、短期収益がある郷鎮

企業が多くの幹部に好まれている。エコ農業は郷鎮企業から脅かされている。そして、エコ農業技術とセットで必要な環境経済政策が欠けている。

こうした問題に対して、以下の政策が提案されている。マクロ政策においては、土地使用権を改革し、荒山などを生態系の環境整備につながるように農民に請負させる。河川、山林などの公有財産の権利は明確にして、エコ農業の成果を保護する。価格の改革によって、非再生燃料の価格を引き上げ、農家の外部不経済を内部化する。農業特産税は中止し、農業の多様化を促進する。エコ農業の経営規模を拡大し、産業化していく。農業保険と農業金融制度を設けて、エコ農業の発展を公的に支援する。国家による食糧買い付け制度を緩和する。技術政策では、緑色農産物とその消費を促進し、森林公園などのエコ農業観光を促進する。その他、現行法律に対応できる農村の環境管理システムづくり、農村の環境教育の推進が提案されている。

(4) 第10次5ヶ年計画期の農村環境整備計画

2001年から2005年までは、中国の国民経済第10次5ヶ年計画期である。国家発展計画委員会マクロ経済研究院は、この計画期に、中国の農村環境と農業生態系に関して、以下の政策を提案している⁴⁹。水利においては、長江や黄河などの四大河川を整備し、その防災レベルを高める。全国の農業用水不足に対して、スプリンクラー方式などの灌漑設備と技術を推進し、5年以内に、全国1,000県に節水灌漑技術を導入する。農村電力ネットワークや、郷と村級の道路を整備する。農業生態系整備事業において、黄河中・上流地域、長江中・上流地域、華北・西北・東北の風砂総合防止地域など、全国の8つの地域については、各地域の特徴に応じた農業構造に調整し、表土流失を抑制し、荒漠化を食い止め、徐々に重点地域の生態系を改善していく。全国の各水系・流域の上・中流には、天然林の伐採と湿地の開拓を計画的に中止し、森林・草原破壊をとまなう開拓と湖の干拓を禁止する。すでに開拓された耕地は、もとの林地、草原、湖に徐々に復元する。全国の25度以上の傾斜地にある耕地9,000万畝(1ha=15畝)については、計画的に耕作を中止し、もとの林地、野原、草原に復元する。25度以下の傾斜地の田畑は、段々畑に転換する。沿海地域と平野地域では、農業保護森林帯を整備する。

5-3 草海自然保護区国際協力事業：自然保護と貧困撲滅を同時にめざす 試み

このプロジェクトは、自然保護区に住んでいる貧困住民に、保護区の環境・資源を保護することを通して貧困から脱出させようとするを目的としている。プロジェクトは、貴州省環境保護局、草海国家級自然保護区管理所、国際鶴基金(ICF)、国際漸進機構(International Trickle Up Organization)国際

NGO が共同で実施している⁵⁰。

草海は、中国西南部の最貧困地域である貴州省威寧県草海鎮にある。草海湖は、典型的なカルスト湖であり、正常貯水水位は2,171.7 mで、水面面積は19.8 km²である。草海湖を含む周辺流域面積は96 km²、1982年に干拓されていた畑が湖に復元され、1985年には貴州省自然保護区に、1992年10月には国家級自然保護区に指定された。ここは、国家環境保護総局が、直接的に指定と管理を行っている自然区の1つである。草海湖には、国家1級の稀少鳥類が7種類、2級が20余種類で、その中には400羽の黒頸鶴、700羽の灰色の鶴が含まれる。保護対象は、黒頸鶴を中心とする稀少鳥類と高原湿地の生態系である。

しかし、保護区には4,042世帯19,221人の住民が住んでおり、人口密度が200人/km²である。湖に復元された後、1人あたり耕地面積は2畝から0.5畝へ激減した。40%の農民は、国家の貧困ライン(1992年を基準年に、年収400元)以下で生活している。自然保護区とされた後、湿地が違法に開墾されたことが深刻な問題となった。1991年、湖面の凍結によって鳥類が農地の作物を食べ尽くす事件が起こり、農民が鳥類を殺す事件が発生した。1993年の禁漁期には、農民は石を積んで百艘の漁船で管理所の取り締まり用の船を包囲する事件も発生した。自然保護と住民の生存問題との調和は大きな課題となった。

1994年、草海自然保護区にて国際プロジェクトが実施される。目標は、人間と環境を調和させ、自然保護と地域の貧困対策を結びつけることによって、草海自然保護区の持続可能な発展を実現させることである。

ここでは、2つの戦略が実施されている。第1に、自然保護と地域社会の発展を結びつけるため、村民に技術と財政上の支援を提供し、村民と環境を保護すると同時に、経済発展できる道を探すことである。第2に、村民を草海自然保護とコミュニティ発展の中心に位置づけ、村民を啓発し、プログラムづくり、意思決定、実施などに自ら参加する主人公の役割を担えるようにする。

プロジェクトの運営方法は2つある。1つは村民と管理者の共同参加方式であり、研修を行い、管理所の管理者の意識改革を促し、村民の選択を尊重し、村民の手で自己管理を推進する。もう一つは国際漸進組織が世界で推進している方法で、草海保護区の社会経済状況を分析し、貧困対策のターゲットとプロジェクトを決めて、貧困世帯まで徹底する方法である。

このプロジェクトの具体的な事業に、小額融資制度(TUP)と村発展信用基金(CTF)の2つがある。TUPは、100ドルの小額融資制度である。保護区の中で最も貧しい村民3~5人で漸進計画チームを組み、合計412チームが作られる。それぞれのチームは研修に参加し、自分に適切なプロジェクトを選んで事業計画書を記入した後、まず50ドルを手にする。3ヶ月後、事業従事時間が1,000時間以上で利潤が出たチームは、成功チームと認められる。成功チーム

は、さらに残りの50ドルと利潤の20%を手にして、事業を拡大させる。このような方法によりしだいに拡大させていく。412チームのうち、4チームは失敗し、30チームはまだ進行中である。378チームの平均的な利益は684.5元であった。一方、CTFは、村発展信用基金プロジェクトである。国際漸進機構の無償援助が限られており、援助対象とされる最貧困者(保護区総人口の10%)には、コミュニティ全体の経済発展を有効に推進させることができないので、この基金を設立した。基金は、上記のTUPが実施された村で実施された。財源としてTUPが完成した農家から25ドルの寄附と、同時にICFから100ドル、中国政府から33ドルが与えられた。1つのTUPチームが一度成功すれば、158ドルの基金が生じる。4年間で、草海保護区では412組が成功した結果、基金は62,568ドルに拡大した。この基金で、TUP計画を実施すると、保護区の80%の人口をカバーすることができる。基金は、おもに村民が経済を発展させる場合、あるいは緊急に必要な場合に貸付される。基金の管理は、草海保護区管理所が担当するが、基本的には下級の基金チームが自己運営する。管理所は、基金チームに研修を実施し、農民の自己管理と自己計画能力を高めてから、融資を行う。

このプロジェクトの効果と影響については、中国側が以下の4点にまとめている。第1に、貧困脱出と地域社会の発展が達成できた。第2に、村民参加方式は、村民の自己開発により、自信と能力が高められた。主人公の立場での参加を通じて、村民は調査、分析、計画、行動する能力を高め、事業の選択、実施、管理の能力を身につけた。村発展信用基金では、村民は組織、管理制度、資金と利息を自分で決定した。第3に、村民の互助と協力の機会が提供され、村民間の団結力とコミュニティの自己管理能力が高まってきた。成功した村は、自分の出資で学校を建設した。第4に、村民の環境意識は高まり、村民と管理所のパートナーシップが形成された。研修と貧困プロジェクトによって、村民は保護区の保全と自分の生活との密接な関係や、保護区管理所の進め方を理解し、自ら環境保護の方法を出し合った。

このプロジェクトでは、貴州省をはじめ、地方と国家が経験をまとめ、マスコミや政府のイベントなどを通じて広報している。草海保護区は、貴州内と他省の「自然保護と農村発展」の研修基地となり、雲南省の大山包の黒頸鶴保護区、貴州の野鐘の猿自然保護区、六盤水環境保護局の貧困対策区「楽民鎮」の職員に、研修を実施している。国際漸進機構も、草海プロジェクトの経験をまとめ、中国の他地域へ、事業を展開している。

5-4 中国環境保全モデル事業の促進にむけて

洱海の環境保全、大足県のエコ農業発展、草海の自然保護と貧困対策の3つ

の環境保護事業より、次のような示唆がえられた。

- ・環境保全を推進するにあたって、現地住民の生存と経済的な営みを同時に考える必要がある。環境保全は単に環境のためでなく、あくまでも住民の生活と環境が両立できるような道を模索する1つのプロセスである。洱海では高原地域の住民と水の関係、大足では住民と食糧の関係、草海では住民と貧困の関係の中で、環境保護にともなう生活の代替手段をどのように住民に提供するのが重要となった。
- ・環境保全においては、住民の協力と参加が必要である。その協力と参加の方式は、状況に応じて異なっている。洱海の事例では、湖の養殖網やディーゼル・エンジン船の取り締まりは強制的であった。草海の場合は、住民は自ら参加して、環境保全の重要性と日常生活の質的向上の関係を理解し、環境保全をうまく進めてきた。しかし、住民参加を行う出発点が違って、最終的には住民の理解、協力等が必要である。洱海の場合、住民は1つの発展手段を見つけた後、自発的に協力することになった。
- ・政府の役割も重要である。3つの事例と地方アジェンダ21では、政府の役割は、自身の環境知識と法意識を向上させ、住民との平等な立場と信頼関係を作ることである。環境保全事業は、政府の行政管理と職員の能力を向上させるプロセスでもある。なによりも、政府職員の能力向上が重要である。
- ・環境保全事業は、多数の部門が関わる総合的な事業であり、部門間の調整と協力が必要である。洱海事業の成功は、洱海管理局という強い統制力をもつ1つの組織で統一的に管理されたからである。これに対して、中国の多くの流域では、多数の部門に分散して管理された結果、なかなか調整がつかず、環境が悪化したケースもある。
- ・環境保全事業では、一貫性が重要である。一貫性には、2つの意味がある。第1に、事業の研究、問題処理、計画、実施、監督などのプロジェクト自体の一貫性を保つことである。洱海事業では、1982年から現在まで、17年間の長期にわたって継続されている。第2に、環境保全事業に参加する住民の生存手段と発展手段を、持続的に保つことである。大足において、計画経済体制でのエコ農業が、市場経済移行過程でその一貫性を失ったのは1つの教訓である。
- ・国連などの国際組織および外国からの協力を得て、外部の力によって環境保全の意識を高めていくことが重要である。
- ・現地と海外の研修によって、外部の世界を理解し、自己の知識不足を発見し、人材を育成していくことが重要である。
- ・国家の法律と行政令で規制されていないことについて、地方の事情に応じ

て、地方条例を制定し、規制を行うことも不可欠である。

6 むすび

6-1 多角的な地方環境保全行政への転換

中国における地方の環境問題は、非常に深刻である。都市だけでなく、農村でも、過去の計画経済と現在の市場経済への移行によって複合化された環境問題を抱えている。都市では、さらに急速に産業公害と生活公害が複合して深刻化している。環境保全と地域開発を総合的に考える持続可能な地域開発は、21世紀に向かう中国の地域発展にとって重要な課題である。

環境汚染、生態系の衰退、公害などに対して、中国の各地域は、真剣に取り組んでいる。しかし、貧困から立ち上がったばかりで、まだ発展途上にある中国の各地域にとっては、一夜にして先進国のような環境保全のレベルに達するのは無理なことである。環境保全を持続可能な地域開発と総合化して考えると、それは1つの地域文化の進展であり、人間、自然などを含む体系的な社会変化である。

1998年中央省庁機構改革では、国家環境保護総局は部レベルに昇格し、権限と組織が強化された。地方も、今年から省と市レベルの機構改革を実施し、地方環境保護局の権限と組織が強化されることが予想される。しかし、環境保全は複雑であり、環境保護局以外の行政機関にも、より一層の取り組みが期待され、地方の予算・計画を主管する「地方計画委員会」と経済・産業を主管する「地方経済貿易委員会」は、計画、予算、事業実施などの側面から、環境保護局とともに多角的な地方環境行政を強化すべきであろう。

6-2 中国の地方における環境保全と持続可能な地域開発の課題

国連地域開発センター(UNCRD)は、1999年7月、「21世紀に向けた持続可能な地域開発計画、防災管理および国土保全」という研修を中国雲南で実施した。この研修の特徴は、中国で初めて地域開発計画に国土保全、環境保全、災害管理を入れて総合化するという取り組みである。研修参加者に持続可能な地域開発と環境保護計画の関係についてアンケート調査を行った結果、以下のような課題を抱えていることが明らかになった。

- ・ボトムアップ方式による環境保全計画の作成方式は、十分には実施されていない。政府は地域住民と協力することにもっと力を入れる必要がある。
- ・都市計画が都市環境保全計画と結び付けられていない。都市緑地と都市緑化生態系の整備に関する計画と法整備が重視されていない。都市部の行政長官

は、恣意的に都市環境保全計画を変更することがよくある。

- ・都市エネルギー計画と都市環境汚染問題の防止と解決が統一的に考えられていない。
- ・地域発展計画と地域環境保全計画を統合する計画の策定、関係情報の収集および実施細則の策定が必要である。
- ・中央各省庁の各環境保全計画には矛盾が多く、統一性と協調性が欠けており、地方に混乱をもたらしている。
- ・環境計画の実施における政府、企業、住民の責任が不明確であり、責任逃避がよくある。
- ・環境法執行部門が厳密に実行しない結果、環境計画を最後まで達成することができなくなっている。
- ・市民や住民の環境問題に対する認識が不十分であり、環境保全が持続可能な地域開発に果たす役割が十分理解されていない。環境計画と法規の普及啓発と広報を強化する必要がある。
- ・今後5年から10年間の環境汚染を、国民経済の成長範囲内に押さえる必要がある。
- ・自然保護区をより多く指定し、既存の保護区については厳しく管理する必要がある。
- ・伝統生活様式や伝統文化と環境保全を結びつけ、住民が身近に感じる環境保全計画の作成と実施を行う必要がある。
- ・地方政府は、地域経済発展と地域環境保全との相関関係を正確に認識していない。地方政府の行政管理者を対象にした研修が必要である。
- ・流域の水汚染問題を解決するための協力体制、法体系、計画体制を整備する必要がある。
- ・都市再開発がもたらした都市環境への影響を研究する必要がある。
- ・赤字経営の企業が環境保全事業に与える影響とその打開策を研究する必要がある。
- ・大部分の都市は、水資源不足の問題に直面し、持続的な発展が脅かされている。中国型の持続可能な都市発展のあり方を研究することが求められる。また、そのための研修を実施する必要がある。

6-3 環境保全事業を含む持続可能な地域開発事業の提案

21世紀における中国の課題は、内陸との格差を是正して、開発と生態系の維持を両立させること、環境を発展の軸にした持続可能な都市を作ること、農村における生態系を保全することである。これに対して、以下のような提案をしたい。

(1) 地域総合開発環境保全モデル事業

UNCRDの研究プロジェクト、第5節で取り上げた事例、上記のアンケートを分析すると、地域の環境保全を地域総合開発において考える必要がある。つまり、地域の持続可能な発展は、まず、地域開発計画の中に環境保全、防災、国土保全を組み入れて総合化しなくてはならない。環境汚染と生態系の破壊を災害として考えた場合、環境保全も防災の一項目になる。持続可能な地域発展は、地域の開発と地域の災害防止を両立させるシステムづくりだと理解すべきである。

中国の多くの地方アジェンダ21は、抽象的内容が多く、実効性に乏しい。そして、中国の省、市、県は範囲が非常に大きく、現在の発展途上段階では、全市や全県レベルでは持続可能な地域開発計画を実現させるのが難しい。したがって、小規模の地区レベルにおける持続可能な地域開発の実験が不可欠である。これをパイロット事業として先に進め、成功すれば他地域へと広げていく必要がある。

このようなパイロット事業への開発援助は、環境という分野だけを対象に進めるのではなく、都市環境問題、農業による生態系の破壊問題、災害問題の解決を地域総合開発の中で総合化し、都市、農村、小流域、農業を含む総合的地域開発計画を作って、実施する必要がある。そして、そこでは、住民参加、政府と住民の協力などを模索する必要がある。

(2) 広域圏における環境保全システム整備事業

21世紀に入り、世界および各国の地域開発においては、既存の行政を越える広域行政協力が1つの課題である。

中国では、環境保全においても、地域開発においても、1つの行政地域での取り組みはある程度進んでいるが、複数の行政にまたがる地域、または大都市を中心とする経済圏、流域圏では、地域内と地域間の協力が大きな問題である。長江、黄河、遼河、淮河、太湖などの大流域には、国家レベルと大流域レベルの管理機構が設置され、事務的な調整を行っているが、法的な調整力がなかった。また、流域管理機構と流域内の各地方政府との協力は不調で、遼河、海河、淮河、太湖では汚染物が排出され、汚染が広がったのが事実である。1998年の長江の大洪水が発生した原因の1つは、水源涵養、森林保全、農地の干拓などについて、上流、中流、下流の間の協力があつたと指摘されている。逆に、最近の太湖と淮河の環境汚染処理の成功は、強力かつ法的保障のある国家管理システムが必要なことを示している。

大流域の管理に関しては、日本の建設省の河川管理方式のように、大流域の管理を国家直轄の下におき、強力な法の整備と執行、国家予算と国家公共事業で調整するような管理システムを模索する必要がある。

小流域では、矢作川などの日本の地方河川のように、上流の水源と涵養林の保全のため、水源基金制度を導入する必要がある。これは上流の住民への貧困対策、中流と下流の発展を同時に考え、環境保全、災害防止、地域開発を同時に実現し、1つの共同体として実施する方式である。欧米では、住民参加による貧困対策、環境保全、地域開発における環境保全への援助方法がみられる。水源基金制度のような日本型参加方式は、中国で実践する価値がある。

(3) 農村の環境保全に関する学習運動

第5節の農業生態系保全の事例では、都市と比較すると、農村の環境保全意識が低いことを示している。人民公社から市場経済への移行で、農村環境と農業生態系の破壊が増幅している。農民は、化学肥料や農薬など、近代農法を利用しているが、環境への認識が依然として立ち後れている。このような二重構造が大きな問題となっている。

中国では、1950年代から始まった「裸足の医者」制度で、医者が奥地まで裸足で歩き回って農村の医療を実施した事例があった。また、1980年代から始まった家族計画は、農村家庭まで徹底的な普及啓発が行われている。農村の環境保全においても、環境指導員制度を作り、環境、人口問題などを、農村家庭まで普及啓発する必要がある。日本には、今後、日中環境保護センターという大きな無償援助プロジェクトのみならず、農村のコミュニティを復活するため、集会所と環境情報センターの機能を両方備えた施設づくり、環境指導員の育成、農村環境保全に関する学習運動等への支援を期待したい。

注

¹ 1996年の「中国国民経済・社会発展第9次5ヶ年計画(1996~2000年)と2010年長期計画」では、国民経済の成長方式を「粗放型」から「集約型」へ転換する戦略が打ち出された。筆者は、世界各国における国民経済成長方式の再考と国民生活・環境保全重視の動きにてらし、中国経済においても高度成長期から安定成長期へと調整され、国民経済の数量追求から質的追求への転換がみられるなか、国民生活の質と環境保全を重視する時期がきたと考えている。

² 地球サミットでは、「持続可能な発展」の基本理念が世界の共通認識となったが、環境破壊を先進国の責任とする開発途上国と先進国は対立した。中国などの発展途上国は、発展する権利を主張し、環境による新たな世界秩序を作るにあたって、発展途上国を支配しようとした先進国に反対している。

³ 北京市北西にある「官庁ダム(中国語で「官庁水庫」という)で汚染された魚の悪臭が発覚した後、北京市、河北省、山西省、内蒙古自治区と國務院関係機関は、官庁ダム水源保全チームを発足させ、初めて国家の関与により地方の環境保全事業を実施した。大連湾汚染事件では、汚染された貝類は10万kg余り、ナマコは1万kg、シジミは150万kgであった。松花江水系汚染事件では、支流嫩江において魚が多量に死亡し、吉林省内の河川では1970年に魚とエビが絶滅し、200トンの水銀が排出され、日本の水俣病のような漁民中毒事件が発生し、ハルビン市の水源も汚染された。(中国環境保全行政20年編集委員会 1994, p5~6)

⁴ 国家環境保護局 国家計画委員会 国家経済貿易委員会 1996a.

⁵ 国家環境保護総局 1999.

⁶ 「地表水環境質量基準」によると、中国の水質基準は全部で5級あり、類から類へ質が次第に悪くなる。

⁷ 中国都市の大気基準は濃度(mg/m³)により、3級に分類されて、1級から3級へ次第に悪くなる。

⁸ 中国の都市環境騒音基準は、昼間(6:00~20:00)の場合に、(1)特別静寂地区(病院、療養所、高級ホテル等:45dB)、(2)静寂地区(機関、学校、住民居住区:50dB)、(3)第1種混合地区(小規模の商店街、作業場と居住の混合地区:55dB)、(4)第2種混合地区、商業中心地区(60dB)、(5)工業集中地区(65dB)、(6)幹線道路の両側(70dB)である。

⁹ 中国環境報.

¹⁰ 明日香他 1998, p215-224.

¹¹ 郷鎮企業とは、中国統計基準によると、行政単位である郷・鎮政府と下級の村政府および農民個人が投資した企業をさす。本稿では、農村部に立地した郷鎮企業だけを論じる。

¹² 環境保護工作全書編集委員会 1997, p170.

¹³ 中国環境年鑑編集委員会 1998, p636-637.

¹⁴ 中国環境保護行政20年編集委員会 1994ならびに環境保護工作全書編集委員会 1997を参照。

¹⁵ 中国環境年鑑編集委員会 1996, p26-27.

- ¹⁶ 「六五」計画における環境分野の6項目指標とは、工業廃水排出量、工業廃水処理量、有害ガス排出量、有害ガス処理量、工業固体廃棄物産出量、工業固体廃棄物総合利用率である。
- ¹⁷ 「七五」計画第52章で定められた5つの環境保全分野は、「工業汚染防止」、「河川、湖、ダム、海洋の水質保全」、「重要都市の環境保全」、「農村環境の保全」、「生態系の改善」である。環境保護計画指標は、工業廃水に含まれる有害物質の排出量と排出目標達成率、主要工業の固体廃棄物総合利用率、石炭発電所の煤塵除去率、飲用水の水質、都市水源地の河川水質、大型引水用の河川・ダム・湖の水質、重要都市大気環境の質、工業用水再利用率、都市主要交通幹線の騒音などである。
- ¹⁸ 中国環境保護行政20年編集委員会 1994, p77.
- ¹⁹ 中国環境年鑑編集委員会 1998, p202.
- ²⁰ 中国環境年鑑編集委員会 1998, p200.
- ²¹ 過 1997, p121.
- ²² 国家環境保護局 国家計画委員会 国家経済貿易委員会 1996b.
- ²³ 井村・勝原 編 1997, p92.
- ²⁴ 井村・勝原 編 1997, p94.
- ²⁵ 1994年の国家財政改革により、地方財政収入の内訳は、税収、地方公的企業収入と赤字補填、エネルギー・交通重点建設基金収入(1997年より資源税)、基本建設融資返済収入(1998年に廃止)、国有土地使用権有償譲渡収入、教育費付加収入、排污費と都市水資源費収入およびその他の収入である。その内の地方税収は、増値税(地方25%)、営業税、資源税、国有企業所得税、集体企業所得税、城鎮都市使用税、証券取引印紙税(地方50%)、他の工商税収、農業税、都市維持建設税、固定資産投資方向調節税、耕地占用税を含む。これに対して、中央収入は、税収、中央所有国有企業収入と赤字補填、燃油から石炭燃焼への切り換えにともなう特定収入、教育費付加収入、特定収入(排污費、都市水資源費等)、他の収入を含む。その内、中央の税収は、消費税、商品税、増値税(中央75%)、営業税、(海洋石油)資源税、国有企業所得税、証券取引印紙税(中央50%)、都市維持建設税、関税、他の税金を含む。(中国財政部 1999)
- ²⁶ 中国財政部 1999.
- ²⁷ 国家環境保護総局 1999.
- ²⁸ 中国環境保護行政20年編集委員会 1994, p16.
- ²⁹ 環境保護工作全書編集委員会 1997.
- ³⁰ 昆明市人民政府弁公庁, 雲南省社会科学院 編 1998, p42.
- ³¹ 国家環境保護総局 1995.
- ³² 中国環境年鑑編集委員会 1997, p77.
- ³³ 中国環境年鑑編集委員会 1998, p203, 232, 395.
- ³⁴ 陳・朴 編 1997, p294-296.
- ³⁵ 国家環境保護総局 1999.
- ³⁶ 環境保護工作全書編集委員会 1997, p6-7.
- ³⁷ 環境保護工作全書編集委員会 1997, p637-639, 中国環境年鑑編集委員会1996, p141-145, 中国環境年鑑編集委員会 1998, p228-229.

³⁸ Mao, Fang, Yu, 1999.

³⁹ 国家計画委員会他編 1994, p3.

⁴⁰ 国家環境保護総局政策法規司編 1999.

⁴¹ 国務院発展研究中心課題組 1997, p119 ~ 120.

⁴² 施 1999.

⁴³ 郭 2000.

⁴⁴ 90年代の雲南省発展戦略では、エネルギー、交通、通信などの整備と開発に重点が置かれた。

⁴⁵ 联合国区域发展中心, 雲南省科学技術委員会 1993.

⁴⁶ 楊 1999.

⁴⁷ World Bank, China Environmental Technical Assistance Project 1998.

⁴⁸ 中国環境保護行政20年編集委員会 1994, p286 ~ 290参照.

⁴⁹ 史・趙 編 1999.

⁵⁰ 中国環境年鑑編集委員会 1999, p470 ~ 475.

参考文献

- 安徽省実施『中国21世紀議程』工作領導弁公室 1999, 『安徽省可持續發展行動綱領』。
- 陳 漢光, 朴光洙 編 1997, 『環境法基礎』, 中国環境科学出版社。
- 過 孝民 1997, "實施綠色工程規劃, 向環境污染宣戰", 中国環境年鑑編集委員會 『中国環境年鑑1996』, 中国環境年鑑社。
- 国家環境保護局 編 1995, 『中国環境保護21世紀議程』, 中国環境科学出版社。
- 国家環境保護局 国家計画委員會 国家經濟貿易委員會 1996a, 『国家環境保護九五計画与2010年遠景目標』, 中国環境科学出版社。
- 国家環境保護局 国家計画委員會 国家經濟貿易委員會 1996b, 『中国跨世紀綠色工程規劃・第1期(1996~2000年)』, 中国環境科学出版社。
- 国家環境保護總局 1995, "關於環保產業科技開發貸款有關事項的通知" (環科[1995]234号 1995年4月24日通達)
- 国家環境保護總局 1999, "中国環境狀況公報1998", 1999年6月1日国家環境保護總局ホームページ。
- 国家環境保護總局 編 1998, 『可持續發展的典範 国家環境保護模範城市領導談環境保護』, 中国環境科学出版社。
- 国家環境保護總局政策法规司 編 1999, 『地方環境保護法規選編』, 学苑出版社。
- 国家計画委員會 他編 1994, 『中国21世紀議程 中国21世紀人口、環境与發展白書』, 中国環境科学出版社。
- 国家統計局 1999, 『98中国環境統計』, 中国統計出版社。
- 国家信息中心 編 1998, 『1999中国經濟点展望』, 中国計画出版社。
- 國務院發展研究中心課題組 1997, 『中国跨世紀区域協調發展戰略』, 經濟科学出版社。
- 郭慧光 2000, "雲南高原湖泊保護的实践与經驗", 聯合國区域發展中心・中国科学技术協會 編『21世紀的可持續性發展区域綜合規劃体系』。
- 環境保護工作全書編集委員會 1997, 『環境保護工作全書』, 環境科学出版社。
- 昆明市人民政府弁公厅, 雲南省社会科学院 編 1998, 『昆明人民政府弁事指南』, 昆明科技出版社。
- 聯合國区域發展中心, 中国科学技术協會 編 2000, 『21世紀的可持續性發展区域綜合規劃体系』。
- 聯合國区域發展中心, 中国雲南省科学技术委員會 1993, 『大理洱海湖区区域綜合發展開發与環境管理規劃研究報告』。
- 陸大道, 薛鳳旋 他 1997, 『1997中国区域發展報告』, 商務印書館。
- 施涵 1999, "中国地方21世紀議程編制和实施的典型案例", 聯合國区域發展中心・中国科学技术協會主催 國際研修コース "21世紀に向けた中国の持続可能な地域總計画、防災管理および国土保全", 雲南, 1999年7月21-28日。
- 史清范, 趙經徹 編 1999, 『中国産業發展報告1999』, 中国致公出版社。
- 楊輝 1999, "大理洱海湖区区域綜合開發与環境管理狀況紹介" (1999年7月24日), 聯合國区域發展中心・中国科学技术協會主催 國際研修コース, 同前掲。
- 中国財政部 1999, 『中国財政年鑑1999』, 中国財政雜誌社。
- 中国環境年鑑編集委員會 1990~1998, 『中国環境年鑑』各年版, 中国環境年鑑社。

中国環境年鑑編集委員会 1999, "自然保護与社区扶貧總結合的实践 草海自然保護区国际合作項目情况報告", 『中国環境年鑑1999』, 中国環境科学出版社.

中国環境保護行政20年編集委員会 1994, 『中国環境保護行政20年』, 中国環境科学出版社.

中国環境報 1999, "全国生態系建設規劃", 1999年1月9日.

中国農学会 編 1997, 『中国農業可持續發展研究』, 中国農業科技出版社.

中国統計局 1999, 『中国統計年鑑1999』, 中国統計出版社.

張坤 編 1999, 『環境与可持續發展(統)』, 氣象出版社.

張坤民 1997, 『可持續發展論』, 中国環境科学出版社.

World Bank, China Environmental Technical Assistance Project 1998, 『中国生態農業發展政策的案例研究』.

吳人堅 1994, 『生態經濟可持續發展的抉择 中国南方地区經濟發展、人口、資源、環境綜合分析及对策研究』, 復旦大学出版社.

明日香 壽川 他 1997, "中国", 日本環境会議 『アジア環境白書』, 東洋經濟新報社.

井村 秀文, 勝原 健 編 1997, 『中国の環境問題』, 東洋經濟新報社.

Mao Hanying, Fang Chuanglin, Yu Danlin 1999, "Theory and Practice of China's Regional Development Planning in the New Period", United Nations Centre for Regional Development (UNCRD) and China Association for Science and Technology, *Making Regional Development in China Sustainable*, UNCRD Proceed ings Series No.38.

第 章

中国の地方レベルにおける 環境マネジメントの現状

東北地方での環境保護を事例に

大連理工大学 管理学院

呉 偉

はじめに

環境保護は、21世紀において、人類が直面する最も大きな問題の1つである。様々な角度から、中国における環境管理やそれに関連した研究を検討することは、中国の環境事情、人々の環境保護に対する意識、環境改善をはかろうとする各レベルの政府機構等への理解を深めることに役立つであろう。特に、環境改善については、技術的な側面が問題というよりも、むしろ本質的な課題は、人々の環境意識の向上であると考えられる。また、人々の生産、生活、消費についての意識を変えていくことと同時に、各レベルにて環境施策に関わる政府リーダーの環境意識を高めていくことも重要である。さらに、法制度を整備し、適切な産業政策によって、経済を持続的、安定的、そして健全に発展させていくことも求められる。すべてのアクターは、われわれの生きている地球を保護するために、手をつなぐべきである。

本論文では、おもに地方レベルの政府環境保護機構およびその職能を概観する。そして、中国の東北地方に位置する遼寧省¹と遼河流域の汚染対策を取り上げ、各レベルの政府が環境保護を強化するために取り入れた政策、方針、計画、措置などを分析する。本研究は、中国経済の進むべきひとつの方向として、国際協力を通じた環境保護産業の発展、産業構造の調整等も考察している。

1 地方レベルの環境保護

中国は、環境管理機能を強化するため、機構改革にて各レベルの政府機構を整理・削減するなか、国家環境保護局については国家環境保護総局に格上げした。これは、中央政府が環境問題への取り組みを重視する現われである。そし

て、中央から各レベルの地方政府における環境保護機構の職能が強化されてきた。本論文では、特に地方レベルにおける環境保護システムに着目し、まず「遼寧省環境保護局」および「大連市環境保護局」の機構や職能を概観する。

1-1 遼寧省環境保護局

遼寧省環境保護局の資料(1998年)によると、遼寧省の環境保護行政システムは次の通りである。

遼寧省環境保護局は、遼寧省の環境保護に関する行政主管部門であり、また遼寧省環境保護委員会の事務処理部門でもある。おもに法律と行政法規にしたがって、省全体の環境保護に対して、統一的な監督、管理を行い、汚染等を防止する。生活環境と生態環境の保護と改善によって、経済と社会の持続性のある健全で調和の取れた発展を促進しようと努めている。

(1) 遼寧省環境保護局の主要な職責

- ・国の環境保護に関わる方針、政策、法規を実施。遼寧省の環境保護について、地方レベルの法則、政策およびその実施細則を策定、実施、そして監督・検査。関係部門と協力して、環境保護に関連する経済、技術、資源および産業政策を策定。重大な環境政策については、環境影響評価。
- ・遼寧省の環境保護に関わる中長期計画、年度計画を作成・実施。省の経済・社会発展についての中長期計画、年度計画、国土開発計画、地域経済開発計画、産業発展計画、資源総合利用計画を作成。都市総合計画の中の環境保護内容を審査。省全体の環境統計や環境情報を管理。省全体の環境に関する報告書を編集。また省全体の環境状況についての広報を作成。
- ・国が公布した各種環境基準の実施状況を監督。遼寧省の環境保護基準を定めて公布し、実施状況を監督。
- ・遼寧省の大気、水、土壌、海洋などに関する環境保護を担当。省全体で、排ガス、排水、廃棄物、粉塵、悪臭(気体)、放射性物質、有毒化学物質、騒音、振動、電磁波放射などによる環境問題を防止。禁止あるいは厳しく規制すべき、特に汚染の深刻なプロジェクトのリストを発表。関係部門とともに公害病の調査を実施し、その対策を提出。有毒化学物質の輸出入登録を管理。各市のあいだや業界における環境汚染紛争を処理。省内の重大な環境汚染事故と生態系破壊事件に対する調査や処理。
- ・建設プロジェクトの環境管理を実施。「排污申請報告、登録、「排污許可」、「排污費」の徴収、環境影響評価、「三同時」等の環境管理制度を実施。省政府に管理される基本建設プロジェクト、技術改良プロジェクト、地域開発建設プロジェクトについて、環境影響評価報告書を審査。都市環境の総合的整備を審査。

- ・省内の自然環境保護を監督・管理。省の自然保護区を企画、計画策定。省レベルの新規自然保護区を定める際に審査し、省政府を代表して、国务院へ国家レベル自然保護区の『申請報告書』を提出。野生動植物の絶滅の恐れのある種の保存を他と協力して監督、検査。稀少生物種の輸出入管理を監督。生態環境保護と整備を指導、生態環境に影響を与える資源開発を監督。
- ・省内の環境保護に関する技術政策、科学技術の発展計画、環境保護産業の発展計画を策定して実施。環境科学技術プロジェクトおよび環境科学技術の成果を管理。環境保護技術の導入を包括的に管理。省内の環境保護設備を監督、認定。環境ラベルを管理。
- ・省内の環境観測を管理。省の観測発展計画を策定、環境観測制度を整備・総括。省レベルおよび各市における環境観測所の計量認定と質的保障。省の環境観測ネットワーク作りとその管理。省の環境観測を技術的に監督。
- ・省内の環境保護広報・教育の指導と他との協調。省の教育主管部門に協力して、大学、高校、中学校、小学校および成人教育の環境教育要綱を作成、環境教育教材および科目の設置を決定。他の部門を指導し、関係大学での環境教育を実施。
- ・省の環境保護チーム作りを指導。省の環境保護分野での在職者トレーニングと継続教育を計画して指導。省環境保護システムに関係した給料や手当の設定を指導。
- ・省の環境保護地域間ならびに海外との協力を促進。環境保護プロジェクトに外資を利用。
- ・遼寧省環境保護委員会の具体的事務。省政府が依頼するその他の事務。

(2) 遼寧省環境保護局の内部機関

遼寧省環境保護局の内部機関は次の通りである。

局長弁公室、弁公室(人事処)、計画財務処、政策法規処、汚染管理処、開発監測処、自然保護処、科研監測処、環境監理処、国際合作(協力)処、機関党委員会。

国際合作処は、おもに国際協力によるプロジェクトを担当。国家が定めた環境保護についての外事、経済方針、政策等に応じて、遼寧省の環境保護に関する国際協力の計画、企画、関連制度を策定して、省内の環境保護に関する国際協力・交流を指導。省内の環境保護に関わるプロジェクトの外資利用・管理を担当。省の環境保護機構における学術交流や技術移転を促進し、省の環境保護機構のスタッフの海外トレーニングや研修をまとめて管理。省内環境保護機構の外事管理、外事活動計画の策定、海外との連絡、外国団体の招待を担当。

1-2 大連市環境保護局

1999年の大連市環境保護局の資料によると、大連市の環境保護行政システムは以下の通りである。

(1) 大連市環境保護局の主要な職責

大連市環境保護局は、大連市の環境保護に対して、統一的な監督、管理を行なう職能部門である。そのおもな職責は、次の通りである。

- ・ 国家と遼寧省が定めた環境保護方針、政策、法規の実施を監督。大連市環境保護に関する法規則を作成し、実施を監督。
- ・ 大連市の環境保護に関する企画や計画を策定し、上級部門の審査を受け、認可された後にその実施を監督。市の経済・社会発展に関する中長期計画、年度計画、国土開発計画の策定に参加。都市総合計画の中の環境保護に関する部分を審査。
- ・ 大連市の大気、水、土壌、海洋などに関する環境保護を担当。開発プロジェクトの環境保護および市の排水、排ガス、固体廃棄物、騒音などに関する環境問題の防止。一部の「排污」申請、報告、登録、「排污」許可、期限内の影響評価を担当。「三同時」などの環境管理制度を推進。重点企業の事業組織による汚染防止を監督・管理。
- ・ 大連市の自然生態保護を監督・管理。自然保護区を環境管理。郷鎮企業における環境保護を指導し、生態に影響を与える資源開発を監督・管理。
- ・ 大連市の環境観測、環境統計、そして市の環境ネットワークを管理。大連市の環境報告を編集、定期的に市の環境状況を広報にて発表。
- ・ 大連市の環境保護に関する広報・教育と環境科学研究『秦皇島環境報』を出版。環境保全知識を普及。環境保護分野で大きく貢献した団体や個人を表彰。
- ・ 大連市の環境保護産業を管理、環境保護技術の導入を監督。大連市の企業が生産する環境保護設備、製品、材料および管理する地域の市場に入る環境保護設備、製品、材料などに対する質的管理と認可。
- ・ 大連市の環境保護に関する国際・国内協力や交流を促進。
- ・ 重大な環境汚染事故および深刻な生態環境破壊事件を調査して処理。県、区間の環境汚染紛争を調査して処理。全国人民代表大会代表、政治協商委員会の環境に関する提案、議案を処理。汚染に関する手紙、上告の処理。
- ・ 市政府環境保護委員会の日常的な事務。県長、区長の環境保護目標達成責任制度と都市環境の総合的改善を定量的にチェック。そのほか、環境保護局、大連市政府が委託する他の事務。

(2)大連市環境保護局の内部機関

弁公室、汚染控制処、科技管理处、開発管理处、計画財務処、法制宣伝処、自然保護処。

(3)大連市環境保護局の直属・附属機関など

1)大連市環境保護局の直属機関

大連市環境科学研究設計院環境影響評価センター²、大連市環境監測センター、大連市環境情報(情報)センター、大連市環境宣伝教育センター、大連市環境モデル区弁公室、大連市環境委員会弁公室。

2)大連市環境保護局の附属機関

大連市環境保護産業学会³、大連市環境保護総公司⁴、大連市環境科学学会⁵、大連市環境保護産業協会⁶。

3)大連市環境保護局とは直接の関係がないが、管理をうけている組織

大連清華人工環境工程公司⁷、大連化工局環境保護監測所⁸、大連五四環保連営実験工場、大連星海環境治理工程処、大連科力脱硫除塵有限公司。

2 遼河流域の企業と環境保護

企業と環境保護の関係を具体的に検討するために、この節では、中国の東北地方にある遼寧省の遼河流域を例に、企業と環境保護および企業と地域経済の持続的発展との関係を論じる。遼河は、中国七大水系の中で最も汚染の深刻な河川の1つである。そのため、遼河流域における汚染の現状、特徴および原因を分析することは、典型的な事例としての意味を持つと言えよう。「遼河流域の自然環境および社会・経済事情」、「遼河流域における水質汚染とその特徴」ならびに「遼河流域の水質汚染に関わる問題とその原因」という3つの視点から議論を進める。

2-1 遼河流域の自然環境および社会・経済事情

(1)自然環境

1)流域の位置と地形

東北地方西南部の遼河流域は、北緯40°31' ~ 45°17'、東経116°54' ~ 125°32' に位置する。流域は、東西に比較的長く、南北が短い。東部は、長白山脈を境に、第二松花江、鴨緑江流域と区別され、西部は興安嶺の南端に接し、また内蒙古の内陸河川に近接している。南部は七老

図、嶺源山脈にて、大小凌河流域等と隣接し、北部は松花江流域とつながる。流域総面積は、21.96 万km²で、遼河、大遼河、そしてそれぞれの支流からなっている。

遼河は、河北省七老図山脈に源を發し、内蒙古、吉林省を流れる「西遼河」と、吉林省薩哈嶺を源とする「東遼河」が遼寧省昌図県で合流し、「遼河」となる。中国の七大河川の一つである遼河は、全長1,345kmで、遼寧省盤錦市盤山県から渤海に注ぎ込む。

大遼河は、遼寧省清原県からの「渾河」と、遼寧省新賓県紅石砬子山に源を發する「太子河」が、遼寧省盤錦市「三岔河」に合流し、「大遼河」となる。全長は、511kmで、遼寧省営口市から渤海に流れ込む。

2)流域の気候

遼河流域は、温帯性季節風気候に属し、季節がはっきりしている。7月の平均気温は24度、最高気温は35～41度であり、1月が最も寒く、最低気温は-27～-41度である。遼河流域の水量は、西北から東北に行くほど増加する。年平均降水量は350～1,200mmである。ただし降水量の変動は激しく、降水量の最も多い年と最も少ない年の差は2.1～3.5倍におよぶ。年平均蒸発量は、1,100～2,500mmである。

したがって、遼河流域の流量は、降水量と同様に変動が激しく、増水期と渇水期の差は7倍にまで達する。流域内の年平均地表流量は、150億m³である。

遼河流域の河川に含まれる土砂は、流れによって異なるが、概して東部の河川には土砂が少なく、西部の河川の方は多い。土砂の堆積により、河床は上がる一方で、遼河の支流である柳河の流れ込むあたりから下流では、40年間に河床が1～3mも高くなった。

3)流域の水資源

遼河流域における水資源の総量は、235.11 億m³である。1人あたりの地表水資源は535m³で、全国レベルの20%に過ぎない。流域内の耕地に使用される地表水は220m³で、全国レベルの12%しか占めていない。全体から見ると、遼河流域は、水資源に乏しい地域に属する。

(2)社会・経済事情

1)社会事情

遼河流域は、3つの省・区に属する15の市・盟に広がる。すなわち、内蒙古の赤峰市、哲里木盟、吉林省の四平市、遼源市、遼寧省の沈陽市、鉄嶺市、鞍山市、遼陽市、本溪市、撫順市、営口市、盤錦市、阜新市、錦州

市、朝陽市である。また遼河流域の中には50の県、旗、県レベルの市が含まれている。流域内の人口は3,302万人、平均人口密度は150人/km²であるが、人口分布にはばらつきがめだつ。遼寧省の人口密度は338人/km²であるのに対して、内蒙古のそれは46人/km²である。

2) 経済事情

遼河流域は、耕地面積5,941.87万畝(1畝=6.667a)、森林面積6,634.5万畝を有し、流域内には自然の湖が少ない。平野部の河川は地表の流入水量が少ない上に、工業排水と生活污水の影響で、川の魚や蝦などがほとんど姿を消している。下流(特に河口)では汚染が深刻で、河口部の水産関係の生産高は伸びなやみ、貴重な魚類はほぼ絶滅している。遼河流域における1995年の工業総生産は3,274億元で、そのうち遼寧省の部分が3,053億元、吉林省96億元、内蒙古125億元というように、おもに遼寧省に集中している。遼河流域の主要な工業は、冶金、石油、石炭、電力、化工、機械、電子、紡績、製紙、建材、製革、食品、醸造等である。工業の地域分布については、おもに遼河中・下流に集中している。遼河の中・下流域には、1,000以上の国有大型、中型企業が存在する。

2-2 遼河流域における水質汚染とその特徴

(1) 遼河流域における水質汚染の現状

全国的にも、遼河流域の水質汚染は大変深刻である。大半が水としての使用価値がない地表水水質基準「Ⅴ」を越えており、人々の生活と経済の持続的発展にも大きな影響を与えている。遼河流域の内蒙古、吉林、遼寧省の3省・区は、1995年のデータによると、19億tの汚水を排出した。そのうち工業排水は12億t、生活污水は7億tで、それぞれ排出総量の62%と38%を占めた。

(2) 遼河流域における水質汚染の特徴

遼河流域の水質汚染は、次のような特徴を有する。

- ・河川汚染は、渇水期が最も深刻であり、93%以上が水質基準「Ⅴ」を越え、最も悪化する時期には基準の27倍にまで達する。
- ・河川汚染の最も深刻な地域は、都市を流れる部分である。特に吉林省の「条子河」、「招蘇台河」と遼寧省の「細河」、「沈陽撫順灌溉用水路」などは、すでに工業排水と生活污水の「排水溝」となっている。
- ・遼河流域の河川には土砂が多く含まれ、西遼河上流の「老哈河」の平均含有量は47kg/m³で、毎年8,000万tの土砂を遼河に流し込む。土壌流出によって、数多くの有機物が河川に流され、広範囲に河川が汚染される。
- ・遼河流域のダムはほとんど上流に位置し、水質がよい。ただし、内蒙古西遼

河流域にある「黙力廟ダム(補充水源)」は洪水期の水質が悪く、水質基準「Ⅱ」に属する。吉林省東遼河流域にある「二龍山ダム(漁業、飲用水)」の水質レベルは「Ⅱ」である。遼寧省遼河流域の「大火房ダム」、「柴河ダム」、「清河ダム」、「観音閣ダム」などは、およそ国家地表水質基準の「Ⅱ」に属するが、時には一部の指数が「Ⅲ」を超えることもある。

2-3 遼河流域の水質汚染に関わる問題とその原因

(1) 遼河流域の水質汚染に関わる問題

遼河流域の水質汚染において、非常に深刻な問題は、次の5点である。

1) 都市における生活飲用水の水源保護問題

遼河流域の大半の河川において、水質が非常に悪化して地表水質基準「Ⅱ」を越えており、これらの水はすでに使用できる状態ではない。また、汚染された河川の水は、両岸の浅い地下水も汚染するため、地域住民の飲用水はしだいに入手困難となる。飲用水問題に対処するために、多くの都市は、水源を河川上流のダムに切り替え、その結果、複数の都市が1つのバケツ(ダム)の中のきれいな水を飲むという状況になっている。しかし、今や、ダム上流地域の生態系も破壊されつつあり、また、周辺地域における郷鎮企業の著しい発展や観光関連産業の伸びにしがたい、そうしたダムの水も汚染に脅かされている。飲用水の水源保護問題は非常に切迫しており、都市住民のまさに生存にまで関わる問題である。

2) 農村地域の飲用水問題

上述のように、汚染された河川は地下水も汚染するため、遼河流域の農村の井戸水にも影響を与えている。農村の飲用水問題も日増しに深刻になり、農民はさらに深い井戸を掘る必要がある。

3) 灌漑用水の汚染

工業生産や都市生活にともない、大量の汚水が排出され、耕地への灌漑用水も、水質がきわめて悪化している。都市を流れる河川の下流地域において農地が汚染され、一部の耕地はやむなく農業以外に使用されるようになっている。

4) 水不足問題

遼河中・下流地域にある遼寧省は、中国の水不足問題に関して、とりわけ深刻な省の1つに数えられている。1人あたりの水資源量は885m³で、全国平均の3分の1しかない。遼河流域の水質汚染は、この問題をさらに深刻化させている。

5) 流域内の都市景観および生態環境の破壊

遼河流域の水質汚染は、すでに都市から農村へ、地表水から地下水へ、

河川から海洋へと広がっている。そして、流域内の都市景観や沿岸の自然生態環境に、非常に大きな悪影響を与えている。

(2) 遼河流域における水質汚染のおもな原因

遼河流域は、水質汚染が非常に深刻であり、全国7大流域の中では、最も深刻な流域である。遼河流域における水質汚染の原因は次の3点にまとめられる。

1) 工業汚染

遼河流域のなかでも、特にその中・下流域は、国有大・中型企業が集中している地域である。中・下流の平野部の8つの大都市には、大・中型国有企業が、1,000以上集まっている。これらの企業の多くは、国家あるいは地方国民経済の中核となる企業で、流域全体の工業総生産の62.4%を占める。なお、こうした中核企業は、おおむね50～60年代に作られたもので、産業構造もエネルギーや原材料などを大量に投入する重工業にかたよっている。企業設備の老朽化、低い技術レベル⁹、環境保護対策のおくれ¹⁰などのため、汚染問題が非常に深刻である。

2) 都市生活による汚染

遼河流域中・下流の平野部には、都市が集中し、遼寧省の鉄嶺、撫順、沈陽、本溪、遼陽、鞍山、營口、盤錦など8つの大都市だけでも、人口は1,200万人に達する。また吉林省の四平、遼源、公主嶺や内蒙古の赤峰、通遼などを加えると、遼河流域には合計13の大・中都市がある。これらの都市の生活污水が全く処理されず、遼河水系に直接流れ込むことが、遼河流域のもう一つの重大な汚染原因である。

3) 土壌浸食による汚染

遼河流域の水質汚染問題を考えるには、工業と都市の污水以外に、土壌浸食による汚染も無視できない。西遼河流域にある牧場では、土地が劣化して、砂漠化が進んでいる。そのため、水土流失が極めて深刻である。また、東遼河と渾河、太子河の上流にある東部山岳地域は、かつては遼河中・下流平野部の重要な水源であった。しかし、無計画に養蚕、朝鮮人参の栽培、牧畜、鉱物採掘、そして急斜面の耕地化等を進めてきたため、森林が破壊され、水分を保持する能力が低下しつつあり、水土流失が深刻化している。

3 遼河流域における環境保護対策

環境への総合的な対応は、複雑で広範な取り組みとなる。環境の改善には、

汚染の現状をふまえ、汚染物質の排出に対して総量規制の基準を作成し、適切に関連した政策も策定していくことが極めて重要である。水資源管理に関しては、工業汚染を抑制するだけでなく、生活污水の影響にも配慮し、都市の生活排水処理にも力を入れるべきである。また、プロジェクトを実施するためには、技術、設備、資金が不可欠である。環境改善の資金は、企業の負担のほか、銀行からの貸し出し、国際援助なども考えられる。しかし、環境インフラ整備としては、政府からの補助金も必要である。特に、中国東北地方の古い工業地域においては、政府が企業に未払である計画経済時代の「環境保護対策費」についてもふれておきたい。

ここでは、「水管汚染物質排出量の予測および水質改善目標」、「工業汚染の抑制」、「都市における污水处理場の整備」、「生態環境整備プロジェクト」および「環境改善のための資金調達」の5点について論じる。

3-1 水質汚染物質排出量の予測および水質改善目標

水質汚染に関わる基準作りについては、遼寧省の場合、おもに遼寧省環境保護局が担当している。

各省・区の経済成長率(8%~10%)と人口自然増加率(0.12%~0.6%)をもとに、水質汚染物の排出量を予測している。遼河流域の水質改善目標は次の通りである。

- ・2000年までに、都市、鎮の飲用水の水源については、地表水質基準」を達成する。流域内の河川で、基準」より悪化しているものは、2000年までに「」をめざす。
- ・2005年までに、基本的に水質環境の改善目標を実現する。
- ・2010年までに、流域全体の水質改善を進め、水質環境の改善目標をすべて実現する。

なお、全体の水質目標に合わせて、ダムを含む各地点の水質改善目標も定められている。

3-2 工業汚染の抑制

工業汚染の抑制ならびに改善措置については、遼寧省の場合、おもに遼寧省環境保護局ならびに省の経済貿易委員会が取り組んでいる。2000年までに、第1段階の目標を実現するためには、効果のある現実的な措置を取り、改善にむけて、監督・管理を強化する方針を貫く必要がある。

先述の通り、遼河流域には大・中型企業が集中しており、半分以上の工業排水が今なお処理されずに、河川に直接流されており、工業汚染は遼河流域の主要な汚染源である。工業汚染問題を解決するにあたっては、古いものを、新し

い技術や施設に取り替えるという原則にそって、汚染の改善と産業構造の調整を結びつけ、企業の技術改造と環境にやさしい生産の普及を統合した計画や対策を考えなければならない。

3-3 都市における汚水処理場の整備

都市の汚水処理施設の整備については、遼寧省の場合、おもに遼寧省・大連市都市建設委員会、遼寧省・大連市環境保護局が推進している。

遼河流域には多くの都市があり、そうした都市の汚水はほとんど処理されずに河川に直接排出されているため、遼河流域の水質を悪化させている。歴史上の様々な原因で、遼河流域にある数多くの企業は、都市区域内に置かれている。したがって、都市汚水は、実際には工業排水と生活排水からなる汚水である。都市の汚水処理場は、都市の生活污水を処理するほか、一部の工業汚水を処理する能力ももつべきであると考えられている。都市の汚水処理場の建設は、遼河流域の改善目標を実現するには、重要な措置である。また、海洋汚染を解決するために、遼河中・下流地域の都市汚水処理場には、汚水の脱リン処理などの高度な処理技術も含まれるべきである。遼河流域に、都市汚水処理場を合計55ヶ所整備する計画が策定されている。投入資金は、総額127億元である。2000年末までに、34ヶ所が建設され、2005年と2010年には、それぞれ10ヶ所程度が整備される予定である。

3-4 生態環境整備プロジェクト

生態環境の整備については、遼寧省の場合、おもに遼寧省農業・林業関連部門ならびに遼寧省環境保護局が取り組んでいる。

遼河流域の生態環境整備プロジェクトは、以下のような内容である。

- ・西遼河流域の生態機能を再生し、水土流失を改善するため、草原等の緑の面積を増加させる。
- ・遼河流域の東部地域では、養蚕、朝鮮人参の栽培、牧場、石材採掘、急斜面での耕作を規制して取り締まる。植林を推進して、自然の植物を保護する。水源保有林の生態保護区域を整備して拡大する。
- ・遼河下流河口に、貴重な湿地、草地、地質、動物などを有する地区を自然保護区として整備し、遼河デルタ地域の湿地生態環境を再生する。
- ・遼河流域の中部地域では、河床の土砂をしゅんせつし、地域の総合的環境改善をはかるために、生態農業基地を整備する。
- ・遼河流域中・下流地域にて、河川の汚水が引き起こした地下水の汚染によって飲用水の問題が発生している農村の432万人を対象に、深井戸掘りに取り組む。

計画では、54の総合環境整備プロジェクトが策定された。そのうち、水土保持と生態環境整備プロジェクトは26、流域環境改善プロジェクトは9、深井戸1,739基を含む農村深井戸掘りプロジェクトは11、生態保護研究および観測能力向上プロジェクトは8である。投入資金は、総額44.91億元に達する¹¹。

3-5 環境改善のための資金調達

遼河流域の水質汚染防止計画に関わるプロジェクトの投入資金は、総額218.97億元である。プロジェクトの資金調達に関する原則は、以下の通りである。

- ・中央と各レベルの地方政府は、遼河流域における水質汚染防止ならびに生態環境整備の資金を、各レベルの年度予算に含め、投資総額を増大させる。
- ・国家発展計画委員会、国家経済貿易委員会、財政部等のマクロ管理部門は、遼河流域の水質汚染防止重点プロジェクトに対して、マクロ・コントロールを強化する。プロジェクトへの貸し付け等の審査に際して、優先的に国家の投融資計画に入れる。
- ・融資に関しては、国家および地方金融機関は、遼河流域の水質汚染防止プロジェクトを積極的に支援する。地方政府と企業は、資金調達ルートを拡大し、遼河流域における環境改善の資金を優先的に確保する。
- ・工業汚染改善プロジェクトに関しては、「汚染者負担」という原則を貫き、企業は改善を着実に進めるべきである。国有大・中型企業は、遼河流域において水質汚染防止の重要拠点であり、一部の企業には国からもある程度の補助を行う。具体的な手続きとしては、中央と地方が責任分担するという原則にそって、かつて国家もしくは國務院関係部門の直属であった企業には国から補助し、地方政府に所属した企業には地方政府から補助する等の方法が考えられる。国家の各業界を主管する部門等は積極的に企業向けの汚染改善プロジェクトに関わる資金調達に協力し、プロジェクトを着実に実施することも求められる。いずれにせよ、関連する省・区人民政府、國務院マクロ経済管理部門、関係業界主管部門、そして金融機関などが、優先的に汚染改善プロジェクトを計画に組み込み、資金調達を確実にしていく。
- ・都市の汚水処理場建設プロジェクトについては、地方政府によって資金が調達され、国は状況に応じて適切に補助を行う¹²。
- ・遼河流域の地下水汚染による農村の飲用水問題を解決するため、深井戸を掘る計画には3.0億元が投入される予定である。これには、国家財政からの補助も期待されている。

4 国際協力による環境プロジェクトの管理

環境保護は、地球上の全人類の利益に関わる問題である。したがって、国際援助プロジェクトの実施は、援助する側にも、援助される側にも、利益をもたらす。ところが、このようなプロジェクトの組織管理にあたっては、常に新たな問題が生じる。まず、国家の管理体制や人々の文化における差異の問題である。これらの問題を解決できれば、プロジェクトは順調に進展する。また、プロジェクト管理体制では、一般に双方を含めた指導的な役割をになう「弁公室」を設け、しかも、入札という形でプロジェクトを進める。しかし、こうした「弁公室」に対する理解には、双方にしばしば大きなずれがみられる。援助される中国側は、この「弁公室」を権限をそなえた組織として、すべてのことを処理できるとみなすのに対し、援助する側は、多くの場合、それをサービス組織と考え、大きな権力を持ちあわせていないと考えている。ここでは、EU・中国遼寧省総合環境プロジェクトを事例に、おもに「EU・中国遼寧省総合環境プロジェクトの管理」と、そのなかの「環境にやさしい生産小プロジェクトの管理」を取り上げ、議論を進めていく。

4-1 EU・中国遼寧省総合環境プロジェクトの管理

(1) EU・中国遼寧省総合環境プロジェクトの内容

遼寧省総合環境プロジェクト(LIEP)は、1999～2004年の5年間にわたり、EUから資金ならびに技術支援を受ける国際協力プロジェクトである。このプロジェクトは、遼寧省政府が経済改革の中で直面する様々な問題を解決するために重要な、環境保護と経済建設が密接に結合されたものである。したがって、このプロジェクトの管理方法とその成果は、中国の持続可能な発展政策の実施に大いに参考になると考えられる。

EU・中国遼寧省総合環境プロジェクトは、EUの中国に対する今までの援助プロジェクトの中でも最大のプロジェクトである。総投資は4,850万ユーロで、そのうちEUから3,700万ユーロ(約3.5億元)の援助を受け、中国側は関連資金として、1,150万ユーロ分を支出する。プロジェクトの全体目標としては、環境関連機関における計画作成、環境管理および実施能力の向上、人々の環境意識の向上、遼河流域の水質汚染防止や遼寧省中部都市における大気汚染防止プロジェクトの研究、環境にやさしい生産と廃棄物の総量規制、循環利用の推進、エネルギー利用効率の向上、代替エネルギーの検討、経済・社会構造調整への貢献などである。

この総合的なプロジェクトを構成する小プロジェクトは、次の通りである。

1)「環境意識の向上」

マスコミを通じて、民衆への環境教育を推進する。政策立案等の政府担当者を対象に、研修などによって社会・経済政策の環境への影響を十分に認識させる。

2)「都市計画」

沈陽市の都市計画政策、土地利用政策、現在実施されている都市計画を審査する。そして、沈陽市都市総合計画を策定し、その推進にむけたメカニズムを構築する。

3)「水資源管理」

現在実施中の遼河流域における水質汚染防止計画や渾太流域の管理計画をもとに、遼寧省遼河流域の水資源管理・汚染防止総合戦略計画を策定する。そして、国際金融機関の投資条件をふまえて、プロジェクトの実施可能性を検討する。

4)「大気の管理および能力向上」

遼寧省や市レベルの環境部門における大気管理の意識を向上させ、大気汚染抑制政策の効率を高める。大気環境の総合管理戦略を策定し、観測設備を更新することにより、環境観測センターのデータ収集や処理能力を強化する。経済的手段や適正技術により、上述の目標を実現していく。

5)「エネルギー管理」

持続可能な発展、エネルギー効率といった概念を、社会・経済活動や新エネルギー開発などに反映させ、遼寧省の新エネルギー政策の立案に協力する。工業、建築、交通セクターや、集中的な熱供給システムに関して、エネルギー効率計画を策定して実施する。石炭ガス開発モデルプロジェクトへの支援を通して、遼寧省の新エネルギー開発を進める。

6)「環境にやさしい生産」

環境にやさしい生産センターを創設する。、政府部門や工業セクターに向けて、環境にやさしい生産やISO14000 環境管理標準システムの知識を普及させる。環境にやさしい生産を、遼寧省における工業発展と汚染防止戦略のなかに位置づける。

7)「工業セクターの構造調整および投資促進」

工業セクターの構造調整については、政府や企業の管理部門と協力して、汚染の深刻な大型国有企業の構造調整を推進する。特定の企業について、構造調整を進め、市場経済の中で長期的な経営ができるように能力を向上させる。また、そうした経験は、省内の他のセクターへも伝えていく。

伝統的な工業セクターの構造調整を進めると同時に、遼寧省の中小企業

を発展させていくことも重要である。国内外に、遼寧省の経済、法制度等の情報やサービス(審査、実施可能性の調査研究、入札文書の準備など)の提供を通じて、環境にやさしい企業による遼寧省への投資を促進する。特に、EU諸国による遼寧省への投資を増加させる方法を検討していく。

(2)プロジェクトの組織機構

プロジェクトを着実に進めるため、遼寧省政府は、1998年1月に『EU・中国遼寧省総合環境プロジェクトの実施に関する通知』(遼政 1998 16号)を公布し、副省長とEU大使を代表とする遼寧省総合環境プロジェクト指導小組を設置した。そのメンバーには、対外貿易経済合作部、国家環境保護総局、遼寧省環境保護局、省対外貿易経済合作庁、省計画委員会、省経済貿易委員会、省財政庁、省建設庁、沈陽市政府などの部門のリーダー、そしてプロジェクト弁公室からは中国側、EU側主任が含まれる。また、指導小組の下には、プロジェクト弁公室(省環境保護局の中におかれる)が設置され、プロジェクトの実施や管理にあたる。弁公室の中国側主任は、遼寧省環境保護局副局長である。先述の小プロジェクトは、それぞれに対応した部門によって担当される。すなわち、遼寧省環境保護局は、環境意識の向上、水資源管理、大気の管理および能力向上、環境にやさしい生産の小プロジェクトを担当する。遼寧省計画委員会は、エネルギー管理、工業セクターの構造調整および投資促進の小プロジェクトに関わる。沈陽市政府は、沈陽市都市計画小プロジェクトにあたる。(図1参照)

(3)プロジェクトの意義

本プロジェクトの実施は、遼寧省の対外開放のさらなる拡大や、経済の構造調整の促進、環境保護の強化、社会の持続可能な発展にとって、非常に意義がある。具体的には、次のような点があげられる。

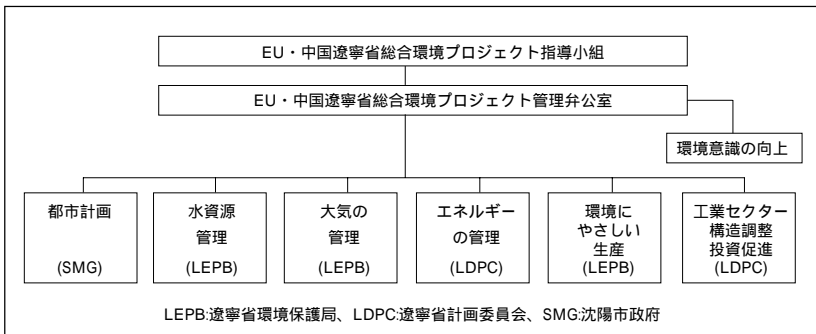


図1 EU・中国遼寧省総合環境プロジェクト組織図

- ・このプロジェクトは、広い意味で環境保護意識を高め、環境保護と経済・社会発展が結びついている。水資源管理や大気管理などの小プロジェクトを通して、遼寧省の深刻な環境汚染の改善に、技術的、戦略的支援がえられる。同時に、このプロジェクトは、環境管理能力の強化、人々の環境意識の向上、環境にやさしい生産の普及、エネルギー開発、非合理的な工業構造の調整等によって、遼寧省の環境汚染の根本的な問題の解決に取り組むこともできる。
- ・プロジェクトの実施段階では、海外環境コンサルティング会社との緊密な協力により、環境科学分野にて、数多くの高度な専門家を育成することができる。これらの人材によって、中国国内の科学研究機構のレベルアップがはかられ、中国はみずから(あるいは海外会社と協力して)国際レベルの環境プロジェクト会社を育成し、国内外の競争に参画することができる。
- ・プロジェクトの実施は、一連の環境保護製品の開発を促進し、遼寧省の環境保護産業の発展や、それにとまなう経済成長が期待できる。
- ・環境にやさしい生産プロジェクトの実施は、遼寧省の工業セクターの技術改良を促進し、先進的な技術を用いて、汚染改善を消極的な「末端処理」から積極的なクリーナー・プロジェクトへと転換させ、ひいては遼寧省という古い工業基地の近代化に貢献する。
- ・最も重要な点は、本プロジェクトの実施によって、遼寧省が経済・社会発展に戦略的な第一歩を踏み出したことである。1998年の遼寧省対外開放会議では、遼寧省政府等は、環境保護を遼寧省対外開放の重点の1つに定め、EU・遼寧省総合環境プロジェクトをきっかけとして、遼寧省とEU諸国との経済貿易協力を全面的に強化する方針を打ち出した。プロジェクトの実施により、海外資金と先進的技術が導入され、遼寧省の産業構造調整および古い工業基地の改良が進み、最終的には環境と経済・社会の持続可能な発展が実現されるであろう。

(4) プロジェクトの運営管理

遼寧省総合環境プロジェクトは、遼寧省全体に関わるプロジェクトである。プロジェクトの順調な進行を保証するため、遼寧省環境保護局は、省内の各主要都市(沈陽、鞍山、遼陽、撫順等)に、プロジェクト推進弁室の設置を求めてきた。各市においても、主に在来の環境保護機構をベースに、その一部スタッフを本プロジェクト関連業務の担当としている。小プロジェクトのレベルに関しても、環境保護局からの正式文書を通して、関係部門との連携が確立された。したがって、遼寧省総合環境プロジェクトの実施時には、各都市の協力がえられるため、プロジェクトの順調な進展が保証されている。同時に、遼寧

省総合環境プロジェクトを構成する多くの小プロジェクトに関する情報の交換や相互の協力をはかるため、プロジェクト管理弁公室は、定期的にプロジェクト管理協調会議を開き、各小プロジェクトの担当者から、現段階の業務内容と次の段階の作業計画を報告させている。

資金面については、本プロジェクトでは6ヶ月ごとに半年分の作業計画とその予算をEUに提出し、許可を受けた後、資金がプロジェクトの口座に入る。各小プロジェクトは、EUと個別に契約しているため、それぞれ独立した口座を持っている。資金管理を強化するため、プロジェクト管理弁公室は、EU側資金管理者によって、各小プロジェクトへの支出を審査している。中国側はみずからの関連資金を取り扱い、定期的にEU側と打合せをする。プロジェクトのあらゆる調達は半年分の作業計画とその予算にもとづかなければならず、予算以上の調達は、双方の管理者の許可を必要とする。調達については、EUと中国側の規定をもとに、国内・国際入札によって行われる。

4-2 「環境にやさしい生産」小プロジェクトの管理

(1) プロジェクトの概要

「環境にやさしい生産」小プロジェクトは、EU・中国遼寧省総合環境プロジェクトの重要な構成部分であり、環境意識の強化や、環境計画・管理を推進するほか、「環境にやさしい生産」モデルプロジェクトを実施し、遼寧省にて「環境にやさしい生産」の大規模な実施のための基礎を築き上げようとするものである。

「環境にやさしい生産」小プロジェクトには、5年間で合わせて1,000万ユーロが投入される予定である。そのうち、EUからの助成は500万ユーロで、中国側も500万ユーロを支出する。「環境にやさしい生産」小プロジェクトは、遼寧省の5つの主要工業都市(沈陽、鞍山、本溪、撫順、遼陽)の10企業で実施される。プロジェクトは3段階に分けられ、最初の段階では2つの企業にて、次は3つ、最後には5つの企業にて実施される。それぞれの段階の間には、半年の間隔がおかれる。

(2) プロジェクトの作業内容

遼寧省国際工程コンサルティング・センターは、状況に応じて経験に富んだ技術者(少なくとも2名)を小プロジェクトに参加させ、関連の技術・経済分析や資金管理等に関わる。具体的な作業内容は、次の通りである。

1) 『遼寧省「環境にやさしい生産」資金の申請、運営規則』の作成

- ・環境保護や他分野の専門基金等の申請、運営方法を調べ、小プロジェクトに適した『遼寧省「環境にやさしい生産」資金の申請、運営規則』を作成

する。

2) 選定された企業に対する比較検討と再選択

- ・遼寧省「環境にやさしい生産」小プロジェクト弁公室は、プロジェクトの実施企業を選定し、遼寧省国際工程コンサルティング・センターに、企業情報を提供する。
- ・遼寧省国際工程コンサルティング・センターでは、企業の財務状況などを分析し、比較検討、再選択して、それをリストにまとめる。

3) 「環境にやさしい生産」モデルプロジェクトの審査スタッフ

- ・遼寧省国際工程コンサルティング・センターは、少なくとも工程技術と経済分野の経験に富んだ専門家を1名派遣して、遼寧省「環境にやさしい生産」小プロジェクトが行う審査スタッフのトレーニングに関わる。
- ・「環境にやさしい生産」モデルプロジェクトの審査に関与する。

4) 「環境にやさしい生産」小プロジェクト弁公室への協力と資金の管理

- ・「環境にやさしい生産」資金の使用、返済状況を調査、監督し、定期的に資金の運営状況を報告する。
- ・定期的に「環境にやさしい生産」小プロジェクトのモデル企業について、財務状況を検査し、検査結果を報告する。

5) 遼寧省「環境にやさしい生産」小プロジェクト、モデル企業、銀行のリンク

- ・業務に関わる情報交換を行い、資料や報告書を提出する。
- ・3者間の他の業務交流にも協力する。

6) 遼寧省「環境にやさしい生産」センターの工程技術・経済専門家の育成

- ・「環境にやさしい生産」小プロジェクトの5年間に、少なくとも遼寧省「環境にやさしい生産」センターに、工程技術・経済専門家を2名養成する。
- ・トレーニングの重点は、「環境にやさしい生産」資金の使用と管理、企業の財務状況分析、「環境にやさしい生産」センターと企業、銀行間に関わる業務の処理である。
- ・5年後には、養成された工程技術・経済専門家が、遼寧省国際工程コンサルティング・センターが担当してきた本プロジェクトでの役割を引き継ぐことが期待されている。

5 環境管理体系のさらなる整備へ

中国の現代化は、人口が膨大で、1人あたりの資源が少なく、経済発展と科学技術が比較的立ち遅れているという条件のもとで行われている。この30年間で、中国は人口のさらなる増加、経済発展、そして人々の消費レベルの向上等によって、乏しい資源や貧弱な環境にますます大きな圧力が加かっている。中

国経済の急速な発展は、莫大な資源と環境破壊の代価によって実現されてきたのである。これは、私たち自身に被害をもたらしただけでなく、子孫にも必ず影響を及ぼすものである。

環境保護は、21世紀において、人類の生存と発展に関わる極めて重要な問題である。この点について、中国政府は『中国21世紀人口、環境、発展白書』のなかで、すでに明確に述べている。

中国政府は、環境保護を基本的な国家政策とし、持続可能な発展戦略にもとづいて、経済建設、都市・農村整備、環境保護を同時に実施、同時に発展させるという方針を貫き、積極的に経済体制と経済の成長方式を転換し、経済、社会、そして環境の向上を総合的に実現しようと決意した。これにもとづいて、「予防を主にして、予防と改善を結合する」および「生態を破壊した者と環境を汚染した者には改善の資金を負担させる」という政策を実施し、環境管理政策の強化を図っている。

中国は、2000年までに、ほぼ整った環境管理体系ならびに社会主義市場経済体制に適合した環境法体系を築き上げることをめざしている。環境汚染や生態破壊が加速する今日の傾向をコントロールし、一部の都市や地域での重点的な環境改善に全力を尽くす。また、経済が発展し、環境が良好で、生態系も保全できる循環型のモデル都市やモデル地域を育成していく。

さらに、2010年までには、持続可能な発展戦略のほぼ完全な実施と、環境法体系のさらなる整備、環境汚染と生態破壊の基本的なコントロール等を通じ、明らかな環境改善が期待されている。工業汚染防止については、水質汚染と大気汚染の防止に重点をおき、都市の環境インフラ整備を進める。基本的には、近海の海洋汚染と生態破壊を抑制して、一部の汚染の深刻な河口、港湾区域等の環境を重点的に改善する。また、各レベルの政府の環境保護機構を整備し、環境管理体制を一層改善して、それらに環境監督・管理の役割を十分に果たさせていく。

注

- ¹ 遼寧省は、新中国成立後にできた重工業基地であり、国有大・中型企業を数多く有している。工業が省国民経済の中に占める位置は非常に高く、遼寧省社会総生産のうち、工業は90%以上に達し、遼寧省国民収入においても、工業による部分が60%以上である。遼寧省は、長期にわたり、資源開発とその一次製品加工に重点を置いて発展してきた。この40年間に、国家へ提供した製品の60%以上は原材料で、輸出品の80%以上は原材料や一次製品である。こうした遼寧省の歩みは、一定の成果も収めたが、同時に技術的な立ち後れや環境問題等も引き起こした。
- ² このセンターは、大連理工大学とはプロジェクト協力のほか、人事交流も行っている。たとえば、大連理工大学の学生がセンターに就職したり、センターの職員が大連理工大学の修士コースで学んでいる。
- ³ 大連市環境保護産業学会は、大連市科学技術協会の指導を受けている。大連市環境保護局と環境保護企業の連携を推進する。
- ⁴ 大連市環境保護総公司是、環境保護局と協調して、産業経営を担当する。業界からの管理を受けている。
- ⁵ 大連市環境科学学会の理事長は、大連市環境保護局の副局長が兼任し、秘書長は科学技術処の処長が担当している。将来は、こうした関係はなくなると考えられている。
- ⁶ 大連市環境保護産業協会は、実質的には環境保護局からは離れており、民間NGOのような組織である。
- ⁷ 大連清華人工環境工程公司是、独立した企業で、環境保護局とは直接的な関係を持っていない。
- ⁸ 大連化工局環境保護監測所は、大連市環境保護局と観測資料を交換している。予算は、化工局から拠出されている。
- ⁹ 遼河流域の大・中型企業は、施設が古く、技術が立ち後れている。原材料や水の利用効率が低く、工業用水の循環利用率は35～60%以下である。
- ¹⁰ 遼河流域の大・中型企業の80%以上は、1978年に国家が「三同時」という政策を実施する以前に作られたもので、排水処理施設等の整備が創業時には求められていなかった。
- ¹¹ プロジェクトの実施にあたり、関連政策や法規も打ち出されている。内モン、吉林、遼寧3省・区の人民政府は、国家環境保護総局と連携し、この地域向けに『遼河流域水質汚染防止条例』等の法規等を策定し、法律にもとづいて遼河の環境改善に取り組む。
- ¹² 都市部における汚水処理場の整備を促進し、その運営を保証するために、地方政府は、早急に都市汚水処理費の徴収に関する関連政策、規則を策定しなければならない。汚水処理場の利用者となる個人や企業は、都市汚水処理費を納めなければならない。都市汚水処理費は、都市汚水処理コストより低くなってはならない。基本的な実施方法に関しては、『財政部、国家計画委員会、建設部、国家環境保護局による淮河流域都市汚水処理費の試験的徴収問題に関する通知』(財総字[1997]111号)が参考になる。

第 章

中国のNGOと環境・社会開発

清華大学NGO研究センター

王 名

何 建 宇

過去20年間、古い中国の大地では、抜本的な改革が行われている。経済分野における計画体制から市場体制への転換が、この改革の核心である。そして、この改革は、「企業」と「政府」という社会の基本的構成要素に近代化をもたらしている。同時に、それは新たな社会組織であるNGOの誕生にも結びついている。今や、NGOは、中国の社会開発の分野において、新たな勢力となりつつある。

本論文の第1節では、中国NGOの定義、現状およびその特徴をまとめ、第2節では、中国NGOに関する法制度および政策を概観し、第3節では、具体的なケースを通して、中国NGOの活動およびその特徴を論じる。そして、これらをふまえて第4節では、中国NGOの発展に関する政策提言を行いながら、今後を展望してみたい。

1 中国NGOの現状およびその特徴

1-1 NGOの定義と分類

1980年代、「NGO」という用語が広く世界中に知られるようになった。しかし、1990年代の半ばにいたっても、中国ではほとんどの人が、まだ「NGO」という言葉を聞いたことはないようであった。1995年、世界女性大会が北京で開かれた当時、多くの女性NGOが北京に行って来て、中国の実情に合わない様々なキャンペーンを行って大きな騒ぎを引き起こした。それを機に、NGOという言葉が多くの中国人の耳に入り、徐々に普及するようになってきた。ただし、「非政府組織」という直訳語が当てられたことから、何らかの不安感や神

秘性を膨らんでいるかのような誤解を、今でも多くの人々に与えている¹。

このような背景をもって、今日の中国におけるNGOをどう定義するか、またどう分類するかといった質問に答えるのは容易ではない。中国どこか、日本やアメリカといった先進国においても、NGOの定義と分類に関しては、実際には未だに多くの議論があるようである。これは、むしろ、「NGO」その言葉自体が持つ複雑性や曖昧性に原因があるのかもしれない。実際、現在では、内容が同じものあるいは意味の近いものが、国によって違う言葉で表現されたり、同一国でも異なる言葉で表現されたりすることが良く見られる²。

このような言葉の例をあげると、たとえば、「NGO (non-governmental organization)」、「NPO (non-profit organization)」、「CSO (civil society organization)」、「第三セクター (the third sector)」、「ボランティア団体」(voluntary organization)、「公益団体 (public service organization)」、「慈善団体 (charitable organization)」などがある。これらの言葉の共通点について言えば、それらは、いずれも政府と企業以外のものをさすという点で良いであろう。もちろん、それぞれが微妙に異なる目的や異なる視点を有することが、これらの異なる言葉を生み出した背景である。「NGO」という言葉で特に強調される点は、政府およびそれに付随するものではないということ、すなわち国家システム以外のものをさすという点であろう。これに対して、「NPO」という言葉で強調される点は、企業およびそれに類するものではないということ、つまり市場システム以外のものをさすという点であろう。「CSO」では、国家との相互関係も強調されるのに対し、「第三セクター」では政府とも企業とも異なり、独立性の強いものである点が強調されるのであろう。また「ボランティア団体」では、その独自のボランティア性が強調されるのに対し、「公益団体」や「慈善団体」では、その寄付などに基づく公益性が強調されるのであろう。

本論文では、紙幅に制限もあり、中国でどの言葉が実情に合っているかといった議論には立ち入らず、一応「NGO」という言葉を用いて、これらの言葉の総称とする。すなわち、本論文では、「NGO」という言葉を、さしあたり政府および企業とは違う社会組織をさすものとして使うと同時に、ある意味で上述の様々な言葉の「共通語」として使用する。

ところで、中国NGOの定義と分類を論じる前に、まず中国政府のNGOに関する規定とその分類を概観しておく必要がある。中国に関心のある外国人は、次のような疑問を抱いている事がしばしば見受けられる。「社会主義の中国にNGOがあるどころか、そもそも政府がNGOを認めるはずがないのではないか」というような具合である。これに関しては、中国において、1998年春から始まった「行政改革」による1つの新しい部局の設置に注目する必要がある。それは「民間組織管理局」で、英語名はBureau of Management of NGOsであ

る。これは、中国政府が思い切った大幅人員削減をする最中に、強化されたごく少数の政府部局の1つであり、清華大学出身の呉忠沢博士がその局長に任命された。呉博士は有能で経験に富むばかりでなく、NGO法の専門家でもある。現在中国NGO関係の法的文書のほとんどは、彼の指導の下に策定された。それがゆえに、中国政府には、「NGO」という言葉およびそれが持つ重要性が十分に理解され、それが、「治国（ガバナンス）の理念に取り込まれたと言える。

中国では、NGOは、公式には「民間組織」と訳されて使われている³。広義の民間組織は、政府と企業を除いて、次の4種類の社会組織をさす。それは、社会团体（以下、社団と略す）、民弁非企業単位（以下、民非と略す）、事業単位、そして宗教団体である。狭義の民間組織は、その中の社団と民非をさす。

社団とは、市民が自主的に組織し、会員の共同意思実現のため、その定款により活動を展開していく非営利の社会組織である。社団には、業界団体、工商会、連合会、財団、促進会、学会、研究会、同窓会などが含まれる。機能的に見れば、社団とは一定の市民集団の共通の意思や共通の利益を代表して、その実現のために活動を展開していくものである。役割を見れば、それは国家システムと社会システムの間位置付けられ、政府と市民の間の仲介役として働くものである。組織的に見れば、一般に社団には専従スタッフがいないケースも多く、基本的に会員によって組織された自発型社会組織である。管理体制から見れば、一般的に理事会の下に事務局が設置され、民主的な管理体制をとっている。そして、多くの社団では、会員がボランティアの形で一定の役割を担うことが義務付けられている。中国社会全体からみると、社団は、社会サービスをはじめとする様々な活動を展開していく中で、一般市民の利益を代表する大きな力となりつつある。

既存の法令によれば、社団の中には基金会があり、それは日本の財団と似た特徴的な部分である。2000年中に新たに「基金会管理条例」が公表されることによって、基金会が社団の中の1つの特殊な部分として扱われる見込みである⁴。

「民非」とは、個人または企業・事業単位・社団およびその他の社会組織が、社会サービスを提供するために、非国有資産を使って設立した社会組織である。民非には、私立学校（小中学校、専門学校、大学など）、私立病院、老人ホーム、コミュニティ・サービス・センター、職業訓練所、研究所（院）、文化館、スポーツセンターなどが含まれる。社団との大きな相違は、会員制ではない、非営利の経営主体ということである。民非は、通常、公益性が強く、しかも社会的なニーズがあるものを、市場原理に即して専門性のあるサービスを提供している。しかし、民非は企業ではなく、その経営活動から得た利潤を配分することはできず、公益サービスの提供を目的として営まなければならない

ことになる。

社団と民非との異なる側面から概観したが、共通点もみられる。それは、いずれも「民間性」と「非営利性」という性格を有することである。まず、それらは政府機関またはそれに附属するものではなく、法律に基づいた登記後にはじめて活動ができるもので、非政府性または民間性という性格を備えた社会組織と言える。一方、それらは、社会公益事業または公益性のある社会サービスを提供する際、営利的な目的を持たず、経営所得を配分することができないため、非営利性というような性格を持つ社会組織と考えられる。通常、中国で「民間組織」といわれるものは、社団と民非である。それらの登記管理にあたる政府機関は、民政部およびその下部機関である。

事業単位とは、政府が社会公益のため、国有資産を使って設立した社会組織である。それには、教育、科学技術、文化、医療などの様々な分野で活躍する多くの社会組織がある。清華大学、北京大学、故宮博物院、協和医院などもこの分類に入る。民非との最大の相違は、事業単位は、国有資産を使って政府の管理下に置かれることである。また、その登記にあたる政府機関は、國務院の編制委員会およびその下部機関である。

宗教団体とは、いうまでもなく宗教活動を行う社会組織である。それには、教会、教堂、寺院などが含まれる。宗教団体の管理にあたる政府機関は、国家宗教事務管理委員会およびその下部機関である。

上述の議論をもとに、本論文では、NGOという言葉を使う際、その意味を以下のように考える。

- ・それを、「NPO」、「CSO」、「第三セクター」などの類似した言葉の「共通語」として使う。本論文では、これらの言葉の相違点を特に強調しない。
- ・中国に関して言えば、おもに先述の社団と民非を含む狭義の民間組織をさす。
- ・ただし、多くの草の根NGOや非正式組織も念頭に入れ、判断基準を少し修正する。ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較研究プロジェクトに用いられた「共通の定義」⁵を適用し、次のような7つの原則を考慮する。それらは、「組織性」、「民間性」、「非営利性」、「自治性」、「自発性」、「非宗教性」、「非政治性」である⁶。すなわち、私たちは、ある団体が民間組織であるかどうかを判断する時、基本的にそれがこれらの7つの原則を満たすかどうかによって判断する。

それから、NGOの分類については、第3節にて具体的に論じるが、ここでは、上述の定義をふまえ、次のように整理しておく。

様々な角度からNGOを分類できるが、たとえば「環境NGO」、「国際協力

NGO」、「人権NGO」などのような言葉は、それらを活動の内容から分類したものである。国際NGO、国内NGO、地方NGOなどは、活動の範囲によって分類したものである。中国のNGOを研究する人たちは、よく政府との関係から「GONGO」⁷と「NGO」とに分類する。厳密的に言えば、私たちはこのような分類の仕方に賛成しない。しかし、転換期の中国においては、確かに多くのNGOが政府による行政改革に深くかかわっており、そこから生まれた例も少なくない。そこで、私たちは「上からのNGO」と「下からのNGO（時には草の根NGOとも言う）」という2つの言葉を使うことにした。政府がその設立にあたって直接の支援や助成をし、その運営にあたって政府からの関与もあるものを「上からのNGO」、反対に、政府の助成も関与もなく、まったく民間人によって自発的に設立され、自主的に運営されているものを「下からのNGO」と位置付けた。こうして、2種類のNGOに大きく区別した。なお、「全国NGO」、「地方NGO」、「コミュニティNGO」という言葉がよく使われるが、それは活動範囲から分類するもので、私たちも多少用いる。

1-2 中国NGOの沿革とその現状

それでは、これまであまり知られていなかった中国のNGOについて、まず歴史的な流れを遡ってみよう。近代以来、中国NGOの歴史は、大きく3つの段階に分けることができる。

(1) 第1段階：1949年前

1949年に新中国(中華人民共和国)が誕生する前、中国には、合わせて四種類のNGOがあった。業界団体：おおむね近代工業および商業が生まれて間もなく出現したもので、おもに業者たちが戦乱から自分たちの利益を守るための社会組織であった。その後の商業組合に似ている。学術団体：出現したのは、業界団体よりかなり遅く、おもに欧米で近代教育や啓蒙思想を受けた知識人たちが設立したものであるが、その中には学術志向のものや、思想啓蒙のものがみられた。革命団体：おもに政治志向の強い学生連合、労働組合、婦人連合、青年団のような社団であった。たとえば1905年に孫文らが設立した「同盟会」は、清を倒す目標を持つ革命団体の1つであった。宗教団体および慈善団体：主として宣教師によって設立されたものであった。

1932年10月、国民政府は『民衆団体組織法案』を公表した。これは恐らく中国史上初のNGO法案であったと考えられる。この法案は、3章からなり、「例示」という手法で「民衆団体組織」を定義し、国民党の党部および国民政府が民衆団体との関係を定めた上で、これらの組織が守るべき原則と申請登記手続きを具体的に規定した。それによると、民衆団体には、農業協会、漁業協会、工業協会、商業協会、工商同業協会、学生会、婦人会、文化団体、宗教団体、公

益団体、自由職業者団体およびその他許可を受けた民衆団体などが含まれる。法案には、国民党による民衆団体への絶対的支配権および管理が強調された。

一方、当時の中国共産党による「辺区政府」も、1942年に『陝甘寧辺区民衆団体組織要綱』ならびに『陝甘寧辺区民衆団体登記方法』を公表した。要綱には、民衆団体における志願の原則、資金自己調達原則、公益の原則および登記の原則などが明記されていた。

全体的に、当時の中国は、長期にわたって戦時中の混乱状態にあったが、外部世界への門戸開放により、NGOのような社会団体が比較的活発に活動ができた。その中で、特に革命団体の数が多く、中国革命の成功に貢献したのであった。社団の数が増えることに対して、政府も統一的な協調や管理を考へ始めたが、全体的に見れば、この段階の中国におけるNGOの歩みも政府による管理も、極めて初歩的なものであった。

(2) 第2段階：1949～1978年

1949年の共産党政権誕生により、中国の政治、経済、社会のあらゆる面で、徹底的な変革が行われた。新政権は、はっきりとした価値判断をもち、社団を含む社会組織を、根本的に再編した。「中国民主同盟」、「九三学社」のような政治性の強い左翼革命団体を「民主党派」と定義し、政党へ変身させた。そこでこれらの団体は、「中国人民政治協商会議」に入り、一般の社会団体と一線を画して、政治党派になった。一方、「封建組織」や「反動組織」などと認定された社会団体は、取り締まられた。この時から、非政治性が、中国NGOの重要な特徴の1つとなった⁹。一方、経済団体にも大きな変化が起きた。旧商會が解体されて、新政権の下で中小企業の同業組織として新たに「工商業連合会」が1950年代に設立された。

1950年9月、当時の政務院は、『社会団体登記暫定方法』(以下、『方法』と略す)を策定した。これは、新中国において初めてのNGO法案に相当するものであった。『方法』は、全部で17条より構成され、その中には、社団の分類、登記の範囲、登記準備、登記の手続きや原則、登記項目や処罰などが明記されている。『方法』により、中国の社団は、人民群眾団体、社会公益団体、文芸団体、学术研究団体、宗教団体およびその他人民政府の法律に準ずる団体、という6種類に分けられた。また、全国レベルの社団は内務部に、地方レベルの社団は地方政府にという分級登記管理制度も確立された。1951年3月、内務部は、さらに『社会団体登記暫定方法実施細則』を発表して、具体的な申請登記の方法などについて説明を加えた。これに基づき、内務部と地方政府は、全国各地で窓口を設置し、あらゆる社団について申請登記の受付を開始した。これによって、中国NGOの法的地位が確立された⁹。

この時期の前半においては、中国の社団は、実に大きな発展を成し遂げた。

統計によると、1965年までに、全国的な社団の数が、解放初期の44団体から100団体にまで増え、地方の社団数も6000余りまで膨らんだ¹⁰。しかし、1966年から始まった「文化大革命」によって、中国の社会秩序が大きく破壊され、混乱の10年に陥った。その間、まったく法律がなく、社団の正常な発展も停止されてしまった。

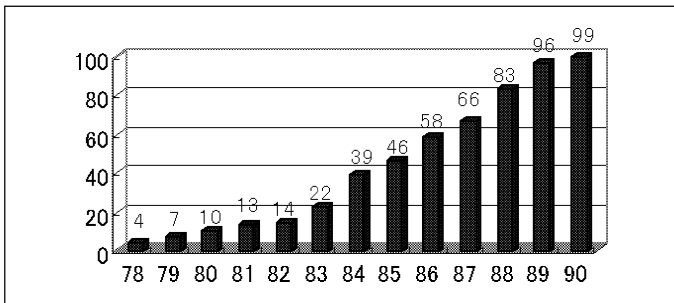
(3) 第3段階：改革開放以後

1978年の「三中全会」後、中国政府は「改革開放」政策を打ち出した。これによって、中国社会全体に極めて大きな変化が起こった。この変化は、NGOにも大きな影響を与えた。1980年代、中国NGOは空前の成長ぶりであった。図1-1は、1980年代、浙江省蕭山市の社団数を示している。蕭山市の状況は、1980年代における中国NGOの成長ぶりを反映した一例である。すなわち、改革開放時代に入って、急速な経済発展や社会・政治の変化が進むなか、中国のNGOが著しく発展を遂げてきた。

1990年代に入り、特に近年来、中国政府は、市場経済を中国の基本的な経済体制とし、改革をさらに進める方針を固めるなか、「小政府、大社会」の行政改革の目標も明らかにした。このような経済体制と行政システムの明確な改革目標が、NGOの発展に拍車をかけた。全国的な社団の発展から見ると、1998年末にその数は1,800団体に達した。その中で、学術団体の数は680団体(約38%)、業界団体の数は410団体(約23%)、専門団体の数は520団体(約29%)、連合団体の数は180団体(約10%)を占めた(図1-2)。

一方、地方レベルの社団の発展から見ると、1998年末現在、各省およびその下部の民政機関に登録されている社団数は16.56万団体にのぼり、その中で、学術団体数は6.794万(41%)、業界団体数は3.64万(22%)、専門団体数は4.47万(27%)、連合団体数は1.656万(10%)を占めている(図1-3)。

この段階で、もう一つ大きな出来事は、民非の誕生およびその躍進である。

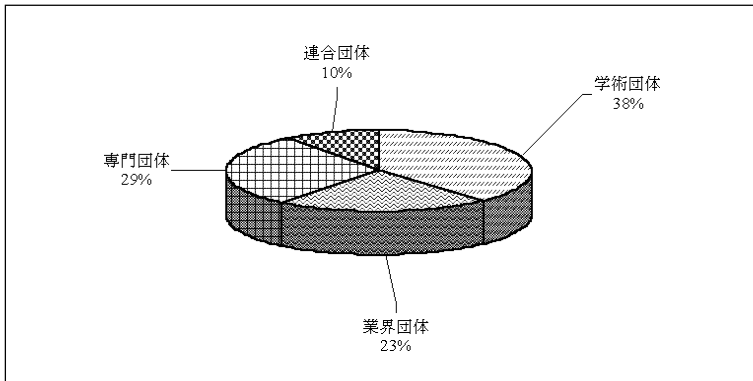


出所 王穎等1993, p34.

図1-1 1980年代の浙江省蕭山市における社団数の変化

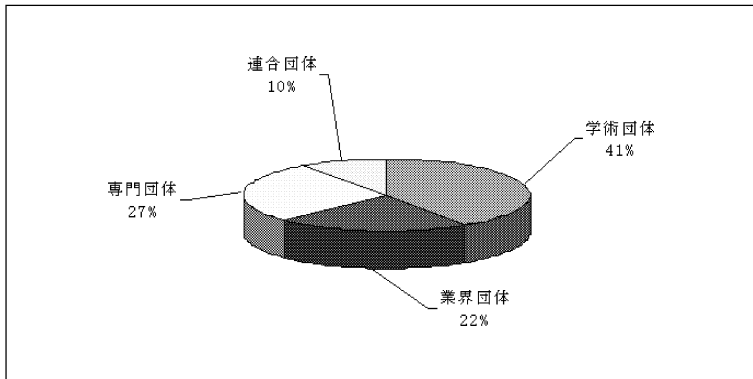
中国では、そもそも民非はなかった。改革開放にともない、社会的なニーズに応じて、民間による様々な社会サービスが提供されるようになった。その中、特に教育、医療、社会福祉、研究などの分野で、飛躍的な成長が見られる。現在、はっきりとした集計はまだ行われていないが、民政部の把握では、1999年現在、全国では約70万団体あるという¹¹。

NGO数の拡大にともない、その登記管理にあたる法的制度の整備も強く求められた。1950年代初頭に策定された『社会团体登記暫定方法』では、すでに新しい時代に応えることができない。このため、1989年10月、国務院は新たに



出所 吳忠沢1999.

図 1-2 全国的な社団の構成



出所 吳忠沢1999.

図 1-3 地方レベルの社団の構成

『社会团体登記管理条例』(以下、『条例』と略す)を公表した。『条例』は、全部で6章32条あり、新中国成立以来、2つめのNGO法案として注目された。『条例』には、社会団体の設立条件、登記および審査の手続き、活動の原則、管理機関の責任などが明記された。また、1988年8月に『基金会管理方法』、1989年6月に『外国商会管理暫定規定』がそれぞれ公表され、基金会および外国在中商會に関する法的規定が明確にされた。1998年10月には、國務院は、新たに『民弁非企業單位登記管理暫定條例』を公表すると同時に、『社会团体登記管理条例』を改訂した。また、1999年8月には、中国初の『公益事業捐贈法』が公布された。これら一連の法律・条例の公表およびその実施によって、中国では、NGOに関する法的制度が次第に整備されるようになった。

1-3 中国NGOの問題点

中国NGOの発展は、さほど長い歴史を持ってはいないが、いくつかの挫折も経験している。最近20年間、NGOの数が驚くほど増加したが、その中に潜んでいる問題は少なくない。

(1) 切り離されていない政府と社団

現在、中国NGOの大多数は、まだ「上からのNGO」であり、「GONGO」と言われるものである。このようなNGOのほとんどは、通常政府の力を借りて上から作られたものであるが、一部は政府システムから独立したものもある。それらは、設立当初から政府との間にあれこれの関係を持っている。このような社団は、通常予算における政府からの支援が減りつつあるにもかかわらず、政府への依存性が相当高いと見て取れる。社団の管理体制、組織構成、制度規定などは、ほとんど政府にならったものであり、人員の多くも政府から移ったものである。また、行政改革の中、これらの社団は、政府の機能削減や人員削減の受け皿として通常扱われ、ますます政府との癒着が深まる。このようなことを、通常、「政社不分」(政府と社団が切り離されないこと)といい、社団の自治管理や自発的發展に、大きな妨げとなっている。

一方、このような「政社不分」は、草の根NGOの成長にも影響を与える。政府の認可を求めるために、自らを行政化する動きもあった。学者たちは、中国のNGOに民間性が欠け、本当の意味でのNGOが少ないと嘆いているが、現実には、民間性が強調されると、生き残ることそのものが難しくなる。もちろん、長い目でみると、このような「政社不分」は、これまでの経済改革における「政企分離」と同じように、根本的な体制改革が必要となり、決して簡単に解決できる問題ではない。それには、特に政府の考え方の変更、すなわち意識革命が必要だと思われる。このような問題は、また中国NGOが直面するもう一つの難問である資金不足に直結している。

(2) 資金不足

現在、多くの全国レベルの基金会は、自らの組織維持が困難な状況にあり、業務の拡大や発展を考える余裕もない危機に直面していると自認している¹²。全国レベルの基金会ですらこのような状況であり、他のNGOはなおさらであろう。浙江省や貴州省では、年間予算わずか1,000元(1.5万円相当)にも達していないNGOがあり、新疆では、有給スタッフを1名も雇うことができない基金会もある。

行政改革以前、「上からのNGO」の多くは、政府からの予算があり、それに依存する形で運営されていた。しかし、行政改革後、国の財政が厳しくなる一方で、NGOへの予算枠が大幅に縮小された。また、「政社分離」にむけて、社団の自己経営と財政独立が求められるようになってきた。このような傾向の中で、「上からのNGO」が生存するためには、政府以外の資金源を見出さなければならない。一時的に困難な局面に置かれることで、一部のNGOが生存の危機に直面することは、やむを得ないと思われる。全体的にみると、中国のNGOは、しだいに市場経済に慣れるようになり、自分の手で発展させることができるとも考えられる。このような困難を通して、中国NGOが自主性や自治能力を高めることが期待されるが、他方では、NGOが市場経済に流され、利益追求だけを求め、非営利性や公益性の原則が損なわれる恐れがあることも軽視できない。

(3) 能力不足

中国のNGOは、それ自身の能力面において、幾多の難題とチャレンジに直面している。「上からのNGO」については、低学歴、非専門性、高齢などの特徴をもつ人員構成が少なからずみられ、また行政改革にともない、先述の通り、政府から人員削減の受け皿とされる場合もある。これらのNGOにとっては、人員素質の向上は当面の大きな課題であるが、そう簡単には解決できそうにない。多くの行政出身の高齢者がそのリーダー職についている。彼らのなかに、考え方も管理方法も行政的で、積極性、創造力、向上心が欠けるだけでなく、健康状態も悪く、仕事の能率を高められない者も少なくない。いわゆる「老人政治」が危惧される。

一方、中国の「下からのNGO」の多くには、その創始者のリーダーシップやパフォーマンスに過度に依存するところが多い。このようなNGOでは、必要な人事、財務などの管理制度が整っておらず、管理方法や体制も科学的ではなく、また多かれ少なかれ家長制の影があるため、組織のさらなる成長が妨げられる。

長期的に見ると、中国NGOのキャパシティ・ビルディングにとって、大きな問題は、人事制度である。現在の人事制度では、大卒の若者がNGOに就職

することが非常に難しい。たとえ勇気と献身的精神があり、戸籍や社会保険などの問題を無視してNGOに就職したとしても、低い給料の上に、社会的な偏見なども受けることになる。それに我慢できず、結果的に営利部門や政府機関へ転職してしまう者も少なくない。

(4) 不十分な法制度

マクロ的に見ると、中国にはNGOの運営や健全な成長に有利な法律や政策がまだ整っていない。現在、中国政府は、NGOに関する登記管理の法制度を急いで整備しようと努力している。こうした法制度については、後ほど詳しく分析するが、ここで指摘したいのは、中国では、たとえ登記管理の法制度が整備されても、それはNGOの成長に有利な法制度となるとは限らないことである。その理由は、現在中国でとられるNGO法制度は、その基本的な性格が、いわばNGOの成長を警戒する「予審制」ということである。一般的に、NGOに関わる法制度は、事前審査の厳しい「予審制」と事後追及の厳しい「追徴制」という2つのパターンに大きく分けられる¹³。アジアでは、そもそも強い政府があってNGOに対して「予審制」をとる国や地域が多い。しかし、NGOの成長につれて、「予審制」から「追徴制」に変わる国や地域が増えつつある。韓国、台湾、日本はその例である。中国NGOの現状から、「予審制」をとらざるを得ない理由があるが、後に指摘するように、「二重管理」や「非競争原則」などのような規定が、NGOの成長を妨げる危険性も少なくない。また、中国では、今後NGO促進のための専門的なまとまった法律がしばらく出来ないと考えられる。さらに、様々な法令や条例の間や、その実施機関の間に、隙間や矛盾があり、整合性や協調性に欠けることがよくある。そこで、条例が公表され、1年が過ぎても、まだ実施されないこともあるし、法令があっても必要な補助政策がないため、実際には効果がないこともある。たとえば、『基金会管理方法』によると、海外向けの寄付に関して関税を減免されるはずであるが、税関ではそれを認めないことがよくある。

2 中国NGOの法制度およびその政策

現在、中国NGOに関する基本的法制度には、主として2つの『条例』、1つの『方法』、1つの『規定』、1つの専門法がある。すなわち、1998年10月に公表された『社会团体登記管理条例』と『民弁非企業単位登記管理暫定条例』、1988年の『基金会管理方法』と1989年の『外国商会管理暫定規定』、そして1999年8月に公表された『公益事業捐贈法』である。

これらの法令には、おもにNGOの登記手続きや政府による管理体制などについて、厳格かつ明確に定められている。しかし、NGOの内部管理、組織運

営、その活動に対する社会支援、市民参加、社会評価、監査などに関しては、明確な原則や実施可能な措置などが記されていない。また、一部の法令は時代遅れで、市場経済が取り巻く中国NGOの現状に適応できていない。たとえば、十数年前に策定された『基金会管理方法』は、改革開放の進行にともなうますます拡大する基金会への社会的ニーズに、ほとんど適応できなくなっている。そこで、多くの基金会が、その改訂を呼びかけている。『外国商会管理暫定規定』も、同じような状況に置かれている。

このような背景に基づき、中国政府は、法制度の急速な整備に努めている。2000年中に、新たに策定や改訂により、『在中外国社団登記管理条例』、『基金会登記管理条例』、『商会・業界団体登記管理条例』（いずれも仮称）が相次いで打ち出される予定である。また、これに関連して、新たに『中国公民結社法』も、2000年末までに公表される方針である。

2-1 二重管理体制

「単位制度」は、中国の独特な社会構造として注目されている¹⁴。それは、基本的に計画経済を前提に、「上部単位 下部単位 単位人」といった仕組みによって社会全体をコントロールする構造であった。このような社会構造は、NGOにも強く影響を及ぼした。1950年に公表された『社会团体登記管理暫定方法』により、NGOに対してその後問題となる「二重管理体制」が事実上規定された。「二重管理体制」とは、NGOについて、登記管理部門と業務主管単位（あるいは「部門」）¹⁵という2つの上部単位に責任をとらせるという管理制度である。つまり、すべてのNGOにとって、その設立時も活動時も、登記申請や定期管理などについては「登記管理部門」が関わり、登記の事前審査や日常的な管理は、「業務主管単位」が関係する。このような2つの上部単位のもとで、NGOはそれらの下部単位として、法的な地位が保障される。1989年の『社会团体登記管理条例』（旧条例）と1998年の『社会团体登記管理条例』（新条例）のいずれも、このような体制を採っている。1996年当時、中央政治局常務委員会でこれが正式に「二重管理体制」と称され、登記管理部門と業務管理単位のそれぞれの責任も明らかにされた。1998年に新たに策定された社団と民非に関する2つの条例も、これを援用して、登記管理部門と業務管理単位の法的責任が明らかにされた。新条例によると、NGOの「登記管理部門」にあたるものは、民政部NGO管理局、各省、市、県の民政庁局のNGO処科、県以上の人民政府が特別指定した「単位」、である。そして、登記管理部門がNGOに対するおもな管理責任は、NGOの設立、変更、倒産に際して必要な登記手続きの受付、そうした必要書類の保管、NGOの年度審査、NGOに対する監査・検査、必要に応じた処罰などである。

また、新条例によると、NGOの「業務主管単位」にあたるものは、 国務院所轄の中央各部・委員会、国務院直屬機関および事務機関、 地方県以上の人民政府所轄の局・委員会および相応の機関、 中共中央の各責任部門、代理部門、地方県以上の党委員会の相応の部門および単位、 全人大常務委員会事務局、全国政協事務局、最高人民法院、最高人民検察院、および地方県以上の上述機関の相応の部門、 中共中央、国務院および地方県以上の党委員会、人民政府に授権された特別な部門および単位¹⁶である。そして、業務主管単位がNGOに対するおもな管理責任は、NGOの設立申請、変更申請、倒産申請をする前の事前審査、 法令や条例の広報、説明およびその施行の監督、日常的な活動の指導や監査、 年度審査前の初審、 違法行為の摘発、 倒産時の清算指導、などにある。

このような「二重管理体制」のもと、NGOが法律にそって登記することで、政府によるNGOへの監査、管理、制限が一層強化される。また、責任を分担させることによって、政府とNGOの正面衝突を避けることが可能となるが、NGOが合法的な組織となる前に、まず政府の政策にそわないといけなない。このような管理体制は、明らかにNGOの存立や発展を妨げている。それは、基本的に計画経済の発想から、政府がNGOに対する管理とコントロールに便宜を図るために作られて、NGOの多様性を制限するものと考えられる。

NGO側からも学者からも、このような二重管理体制に対する批判的な声があがってきた。一部の学者は、「業務主管単位が中国NGOの民間性を妨害する最大のネック」と指摘し、二重管理体制の廃止を呼びかけている。通常、業務主管単位はNGOの「婆婆 (POPO) (姑)」と呼ばれる。新規登記するNGOにとっては、「婆婆」が見つからないと登記ができない。また、再登記や年度審査の時にも、「婆婆」の同意を得なければならない。新条例では、このような「婆婆」に対して、多くの具体的な責任が授けられた一方、本当に必要とされる権限や利益には言及されず、人事、組織、制度面などの保障もない。そのため、ほとんどの「婆婆」は、自ら「婆婆」になりたがらない。このことは、特に「下からのNGO」にとって、「婆婆」を探し出すことが非常に困難であることを示している。2000年4月現在、新条例のもとでの再登記の期限がすでに半年も過ぎたが、「北京地球村」、「中華YMCA/YWCA」などのような国内外で影響力のあるNGOには、まだ「婆婆」が決まっておらず、再登記ができていない模様である。

2-2 登記申請

世界各国では、NGO法制度を大きく分けると、先述の通り、「予審制」と「追徴制」との2つのパターンがあると思われる。「予審制」とは、政府はNGOに対して、その登記申請に際して複雑な手続きを課し、可能な限り制限的な措置な

どをとるように、厳しい関門を作りあげて、NGOが将来活動をする際の問題をあらかじめ防止しようとする制度である。それに対して、「追徴制」とは、政府はNGOに対して、法的手続きとしての登記申請は求めるが、なるべくそれを簡素化する代わりに、評価、監査、処罰等の制度を整備して、NGOの活動に際して、問題が起これば懲罰するというような制度である。

アジア諸国、たとえば日本、シンガポール、中国などでは基本的に「予審制」を採っているのに対し、欧米諸国では、「追徴制」がよく見られる。比べてみると、前者の方は、登記申請時に厳格であるが、日常的な監査管理がルーズである。後者の方はその逆である。日本では、1998年にNPO促進法が実施されたことによって、「予審制」から「追徴制」への転換期に入ったと思われるが、NGOの成長にしたがい、多くの国や地域では、NGO法制度が「予審制」から「追徴制」に変わりつつある。しかし、中国における現行法制度は、まだ典型的な「予審制」だといわざるを得ない。その制度的な特徴は、上述の「二重管理体制」を含めて、複雑な法的手続きが課されていることである。

具体的に、中国NGOの登記申請に関しては、新条例に次のような規定が掲げられている。

- ・業務主管単位の審査と許可を受けること。すでに指摘したように、これは二重管理体制における基本的な要件である。
- ・登記申請の基本条件を満たすこと。たとえば、基準に合う名称と適当な組織、団体の明確な所在地、業務に必要な専従スタッフ、正当な資産および財源確保などである。なお、社団なら、一定の会員数を保有することも求められる。
- ・分級登記規定にしたがい、NGOの登記申請は、分級制を採ること。全国的なNGOおよび複数の省・自治区・直轄市で活動するNGOは、民政部NGO管理局に登録申請すること。地方レベルのNGOは、各所在地の民政庁局に登録申請すること。なお、地方レベルのNGOには、「中国」、「全国」、「中華」などではじまる名称をつけてはならない。
- ・非競争の原則にしたがい、同一行政区域では、業務範囲が同じまたは類似したNGOを設立してはならない。この原則は、特に社団の中でも「上からのNGO」の独占状態を保護する意図があり、各地域では、各分野を代表する社団を1つしか設立することが許されていない。
- ・支部の設立は禁止されている。NGOは、分野ごとの専門委員会を設置することができるが、地域ごとに支部や下部組織を設置することは許されない。これは、NGOの自己増殖を警戒する政治的な判断を反映している。

2-3 優遇措置

NGO活動は、社会公益または共益活動であるため、その資金源としては、社会からの寄付が非常に重要である。したがって、法制度において寄付行為に対する税制面などの優遇措置への配慮は、NGOの資源確保に大きく貢献する。1999年6月に、中国全人大により、『中華人民共和国公益事业捐贈法』（以下、『捐贈法』と略す）が可決された。江沢民国家主席が主席令を出し、9月1日付けで実施されるようになった。これは中国史上初の寄付に関する法律となり、NGOに関連する寄付行為等に対する優遇措置などに法的な保障を与えたことで、注目を集めた。

『捐贈法』では、社会公益事业に対する社会寄付行為の奨励が明確にされ、寄付行為および受贈行為を合法化し、寄付者、受贈者、受益者などの利益を保護し、社会公益事业を促進することなどが明らかにされた。『捐贈法』の第24～27条によると、会社およびその他の企業法人、自然人および個人工商経営者は、自分の所有する財産を、公益事业に寄付する場合、本法およびその他の法的文書により、企業所得税および個人所得税を減免する優遇措置を受けることができる。また、中国の公益的社会団体および公益的非営利事業單位が、公益事业に使用する物質を海外から寄付する場合には、本法およびその他の法的文書により、税関に申請して、関税および輸入増値税の免除を受けられる。これらの規定は、NGOに関連する寄付行為を奨励し、公益事业を促進する上で大きな役割を果たすものと期待された。

しかし、全体として、『捐贈法』では、まだ原則と枠組みの提示に止まり、実際には多くの課題が残っている。政府各部局間の調整はまだできていないようである。また、現実の課題としては、たとえば、具体的にどの寄付行為にどの程度の優遇措置を与えるのか、寄付行為が社会的にいかん保障されるのか、公益寄付と他の寄付がどう区別されるのか、公益寄付をどうすれば公益活動に効率的に使うことができるのか、などの問題点が残されている。中国のNGOには、その活動にあたって、有利な税的措置を享受するには、多少時間がかかるであろう。

3 中国のNGO活動

中国では、全体的に見ると、NGOの成長に必要とされるソーシャル・キャピタル（社会資本）¹⁷が未熟で、またNGOの成長に有利な制度的枠組みが構築されていない。しかし、改革開放以後、市場経済の急速な進展、行政改革の断行、そして社会全体の多元化への転換にともない、中国では民間公益事业に対する社会的需要がこれまでになく高まっている。それに応えるように、様々なNGOが、次から次へと現われている。

3-1 中国NGOの特徴

中国のNGOは、その組織面において、歴史的な性格や体制・制度上の制約からいわゆる「中国的な特色」があるだけでなく、その活動においても、鮮明な特徴を持っている。かつての計画経済時代においては、おもな社会資源がすべて「公有」という名のもとに、国の統一支配の下におかれていた。社会の公益活動は、完全に国によってコントロールされていた。そこで、政府およびその附属機関は、社会の公益資源を支配する唯一の主体として、独占的に社会公益サービスを提供してきた。経済体制が単一的な計画経済から多様化した市場経済へ転換するにつれて、国の経済資源に対する独占状況は市場経済下での競争に代わり、同時に社会公益資源の独占体制も崩壊した。中国では、最初に現われたNGO(「上からのNGO」も「下からのNGO」も)は、ほとんどこの独占体制の崩壊した間隙から生まれてきたものであった。

たとえば、中国が改革開放時代に入ってから直面した最大の社会問題である人口問題では、最初から「国」だけでは解決できないという認識もあり、政府も国民も全力を注いで国策に取り組むなか、NGOも積極的に協力し始めた。多くの人口NGOは、このような背景でのなかで生まれてきた。もう一つの事例は、環境資源問題である。急速な開発や経済成長が続くなか、中国の環境被害や資源不足の問題がますます深刻化してきた。中国政府は比較的早い時期から環境対策に取り組んでいたが、まもなくその無力さを痛感した。また、「発展こそ真理」¹⁸といった指導思想も、資源環境への圧力を一層加えた。こうした事情をふまえ、政府は環境政策において民間の協力や参加を呼びかけており、一方環境に関心を持つ人々も、自発的に自然資源の保護や環境被害の対処に、積極的に取り組むようになった。環境分野の多くのNGOは、このような背景のもとに生まれ、また活発な活動を通して、政策に影響を与えたり、新たな提言を打ち出すことで、中国の環境資源問題の改善に貢献している。

同様に、改革開放以後の中国において、貧困問題、教育を受けられない児童の問題、障害者の保護問題、高齢者問題、女性問題、社会救済問題、コミュニティ開発問題など、様々な社会問題が深刻化になった結果、国や政府だけでは解決できないということで、政府も国民も認識が一致した。そして、多くのNGOが生まれた。ある時には、政府が資金も設備も人員も提供して、その設立や成長を積極的にサポートする。またある時には、民間人が自らのイニシアティブを發揮し、国内外のサポートを得て活動する。本論文では、先述の通り、前者を「上からのNGO」、後者を「下からのNGO」と称してきた。

アメリカや日本などの先進国では、NGOの活動分野から見れば多様化という特徴があるが、おもな活動は、教育・調査研究、保健・医療、社会サービス、文化・レクリエーションという4つの分野に集中していると、ジョンズ・

ホプキンス大学による調査は示している¹⁹。中国の場合、現在清華大学NGO研究センターが大規模な調査研究を行っている。詳しいデータを用いて全体の特徴を説明するまでには多少時間がかかるが、今まで入手できた資料から見たかぎり、中国NGOの活躍分野は、おもに開発に関連する人口問題、環境保護、貧困対策、教育支援、障害者保護、高齢者福祉、女性問題、社会救済、コミュニティ開発などの分野に集中していることが分かった。

なお、活動分野から見れば、中国のNGOも諸外国のNGOと同じように、比較的多様な広がりをもっている。以下に例示する分野だけでなく、中国社会の至る所に、数多くのNGOが存在している。その中でも注目すべき点は、数多くの未登記団体や学生NGOが含まれることである。この点については、今後の研究課題としたい。

ところで、私たちは、現在の調査プロジェクトにおいて、基本的には、Lester M. Salamon教授がジョンズ・ホプキンス大学の国際比較プロジェクトに使われた非営利組織国際分類(ICNGO)²⁰をもとに、中国のNGOを活動分野の面から、表3-1のように分類した。

NGOの分類については、よく指摘されるように、様々な角度から理解や把握が可能であり²¹、決して統一する必要がある問題ではない。すでに指摘したように、中国のNGOを観察する際、政府との関係をよく指摘されるので、私たちは、取り敢えず「上からのNGO」と「下からのNGO」といった分け方をした。前者の方は、基本的に、政府がその設立にあたって直接の支援や助成をして、その運営にあたって政府からの関与もあるもので、その基本的な資源の流れは、国家システムという「上」からである。一方、後者の方は、政府の助成も関与もなく、まったく民間人によって自発的に設立され、自主的に運営しているもので、その基本的な資源の流れは、市民社会という「下」からである。しかし、厳密に言えば、私たちはこのような簡単で誤解されやすい分類方法に賛成しない²²。本論文では、分析のしやすさのため、やむを得ずにこの分け方をしただけである。

表3-1 活躍分野による分類

1 - 100 文化と芸術	3 - 300 心理相談	7 - 100 市民アドボカシー
1 - 200 レクリエーション	4 - 100 社会サービス	7 - 200 法律と法的サービス
1 - 300 サービスクラブ	4 - 200 防災、災害救援	8 - 100 基金会
2 - 100 私立学校	4 - 300 貧困対策	8 - 200 ボランティア組織
2 - 200 私立大学	5 - 100 環境保護	9 - 100 国際交流
2 - 300 職業学校、社会人教育	5 - 200 動物保護	9 - 200 国際協力
2 - 400 調査、研究	6 - 100 コミュニティ開発	10 - 100 宗教団体
3 - 100 病院とリハビリテーション	6 - 200 住宅	11 - 100 経済団体、業界団体、学会、同窓会
3 - 200 老人ホーム	6 - 300 雇用と再就職訓練	12 - 100 その他

3-2 中国NGOの実例

(1) 中国の人口NGO

人口分野では、多くのNGOが活躍している。比較的に有名な団体は、「中国ファミリープラン協会」、「中国人口福祉基金会」、「中国人口学会」、「中国人口文化促進会」などである。その中から、2団体を例として取りあげる。

「中国ファミリープラン協会（CFPA）²³は、改革開放直後の1980年に設立された。現在、100万以上の基層組織と8,000万人以上の会員を擁する巨大なネットワーク団体である。CFPAは、代表的な「上からのNGO」のひとつであり、政府からのサポート、関与、制約を受け、いわゆる「中国的な特色」を備えている。中国政府は、CFPAに対して、資金、人材、設備などの資源提供および組織上の制度整備などの支援を行い、その成長や活動を大きくサポートしてきた。そして、この20年間、CFPAは成長を続け、中国最大のネットワークを構築し、中国の人口抑制に大きく貢献してきた。しかし、政府からの支持を全面的に受けるCFPAは、同時に政府からのコントロールや深い関与などを拒否できず、そうしたマイナスの影響も避けられない。CFPAでは、資金運用、人事管理、組織構成、活動範囲などの意思決定はもちろん、具体的な活動に関して、政府の指導を受け、その政策や方針にそわなければならない。ひいては、地方ファミリープラン協会自身も、政府機関と重なったいわゆる「人員一班、看板二枚」といった状態がみられる。このような状況は、近年の政府機構改革の進行によって改善されつつあるが、長年の蓄積もあり、徹底的に変革することが極めて難しい。

「中国人口福祉基金会（CPWF）²⁴は、1987年に設立された。CPWFは、CFPAとの関係が深く、後者から資金や人員などのサポートをされてきた。CPWFは、直接には政府から資金などの助成を受けていないが、これも「上からのNGO」にあたる。1995年から、CPWFは貧しい母親を支援するための「ハッピー・プロジェクト（幸福工程）を開始した。これは、マイクロ・ファイナンスの手法により、少額のローンで貧困地域の貧しい母親を支援することで、経済の発展をはかる社会公益事業である。1999年末現在、CPWFは、全国27の省、市、自治区の、あわせて337の県（区、市）でプロジェクトを実施してきた。投入した金額は、約1億元（約13億円相当）、援助を受けた母親の人数は約65,000人、受益者の規模は30万人をこえている²⁵。このプロジェクトの実施にあたって、CPWFは、CFPAの全国ネットワークを利用し、また政府や婦女連合会などの協力を得た上に、さらに海外の助成もうまく利用して、国際社会のマイクロ・ファイナンスに関する経験を身に付けて、国情に適応可能な貧困対策のあり方を模索してきた。

(2)中国の環境NGO

中国の自然資源や環境保護の分野では、多くのNGOが活躍している。「北京地球村」、「自然の友」、「中華環境保護基金会」、「北京環境保護基金会」などの名前は、日本でも知られている。その中の2団体を取りあげる。

北京地球村の正式名称は、「北京地球村環境文化センター（GVB）」²⁶で、1996年に設立された。その創始者は、アメリカ留学から帰国した廖曉義女史である。米国で教育を受けた若い学者である彼女は、アメリカ留学当時から、母国中国の環境被害の深刻化を非常に憂慮し、多くの環境保護主義者との対話を通して、市民参加による環境保護の可能性や重要性について検討していた。帰国後、彼女は、中国社会科学院の研究員という公職を辞め、友人と一緒に自らの力でGVBを創設した。環境分野で数少ない草の根NGOとして、世界的にも注目を浴びている。1998年7月にアメリカのクリントン大統領が訪中した時には、彼女との会見にて、「我々の共同家園のために素晴らしい仕事をしてくれてありがとう」という文書が手渡された。「下からのNGO」として、GVBのねらいは、「公民意識を高め、市民参加を促進することを通して、政府が持続可能な開発戦略および政策を推進・実施することを支援する」ことである。GVBが力を入れているおもな分野としては、次の3つがあげられる。

- ・コミュニティにおける市民参加システムの促進を通じ、市民による環境保護のための法規則実施状況の監査、アドボカシー、生活様式の改善。
- ・ゴミの分類、公共交通、緑豊かな建築、生物多様性の保護などを通じ、持続可能な消費の呼びかけ。
- ・NGOによる環境保護を通じて、NGOの育成に貢献。

これらの分野では、GVBが様々な活動を展開している。その主要な活動方式は、テレビ番組の編集、環境保護情報の提供、環境保護研修施設の整備、社会活動、国際交流、メディアの参加などである。GVBは、少人数の専従スタッフを抱える以外には、おもに全国各地の約4,000名余りの環境保護ボランティアによって、諸活動が展開されている。これらのボランティアの献身的努力によって、GVBが提唱する市民参加型の環境保護意識やライフスタイルは、次第に普及しつつある。

「自然の友（FON）」の正式名称は、「中国文化書院・緑の文化分院」²⁷で、1994年に設立された。その創始者は、元北京大学教授の歴史学者、梁従誠教授である。FONは、「中国初の市民による自発的な民間環境保護団体」と称されている。その創始者梁氏の先駆的な努力によって、市民向けの環境教育、地域に適した緑の文化・緑の文明の普及、中国民間環境保護事業の促進などの多くの分野では、未だかつてない貢献がなされた。1999年11月、梁氏は『自然の友通信』

(会員誌)に発表した論文²⁸に、FONが創設以来のおもな活動を、6つに分けてまとめている。

- ・「緑の講座」を含む、様々な公開講座の主催、交流や研修活動の主催、環境保護読本の出版。
- ・政府へのアドボカシー(政策提言)、一般社会への資源保護、環境保護の呼びかけ。
- ・「もらい木」や「観賞鳥」などのような市民参加の野外活動を主催、環境意識の普及、環境教育を展開。
- ・滇金系猿、チベットカモシカのような珍稀動物を保護する運動を起こし、具体的な環境問題の解決にむけた関与。
- ・世界の十数カ国および地域の環境NGOとの交流。
- ・マスコミを利用した広報活動の展開。

FONの定款には、明確に、「政府への監査、アドボカシー、協力」がみずからの任務として記されている。公共事業の意思決定過程へ積極的に参加し、政府に対して批判的な意見を出せるということは、NGO本来の姿であると思うが、現在の政治体制ではまだ困難なことも多く、FONの勇氣ある活動に、人々は感銘を受けている。

(3) 中国の扶貧(貧困対策)NGO

貧困問題も、現代中国が抱える大きな社会問題の1つである。貧困問題への対処は、中国では「扶貧」という。この扶貧の分野でも、数多くのNGOが活躍している。「中国扶貧基金会」などの「上からのNGO」のほか、「エミティー基金会」などの「下からのNGO」もある。また、「Heifer Project International(HPI)」などの国際NGOも、長年にわたって中国の貧困撲滅に取り組んでいる。

「中国扶貧基金会(FURC)²⁹は、1989年に設立された。発足当時から、政府からは様々なサポートがあった。元全国政治協商会議主席の李先念氏、元国家副主席の榮毅仁氏、元全人大副委員長の項南氏と楊汝岱氏などのような、かつて中国の指導者であった多くの古参共産黨員が、FURCの名誉会長や会長などに就任した。FURCの最初の名前は、「中国貧困地域開発基金会」であったが、1993年第2回理事会から現在の名称にかわった。FURCは、中国政府による貧困撲滅戦略の一環として設置されたものである。それは、全社会を動員して貧困救済の活動を支え、促進することを通じて、貧困地域の貧しい人々を貧困から脱出させて、豊かな生活に向かわせるということを目的とする慈善団体である。1989年発足以来、FURCは、中国の貧困地域の貧困世帯に、資金や物資などあわせておよそ5億人民元(約65億円)を提供し、200以上の扶貧プロジェクトを全国各地で実施した。その内、1998年度に実施されたプロジェクトは45

にのぼり、その受益者数は6万人を越えたという。これらの人たちは、FURCの支援を得て、自力で生産の基礎条件を整備し、自らの力で貧困から脱出し、豊かな生活に向かう道を歩み始めた。

「エミティー基金会（TAF）³⁰は、1985年に設立された。TAFは、中国のクリスチャンによって創設された社会公益活動をおこなう民間慈善団体である。設立以来、TAFは「社会に奉仕、人類に貢献」を目標として、幅広い貧困地域にわたり、効果の高い一連の農村開発プロジェクトを実施した。これらのプロジェクトを通して、TAFは、中国の貧困救済、経済発展、社会改善を大きく進展させた。統計によると、1999年まで、TAFはこれらのプロジェクトを通じて、全国の貧困地域にて飲料水関連工事461ヶ所、灌漑工事71ヶ所を建設し、山地改良については19,400 km²、植林は23万km²を整備した。さらに、約35,000人を対象に実用技術のトレーニングを行い、また約25,300人の貧しい学齢児童を学校に行かせた。プロジェクト受益者は、約134万人に達したという。現在、TAFの農村開発プロジェクトは、全国23の省・自治区で実施されているが、特に中国西南部の貴州、広西、雲南、西北部の甘肅、寧夏、山西などの貧困省に集中している。

HPIは、農村開発に取り組む国際NGOである。HPIの本部は、アメリカ・アーカンソーのリトルロックにあり、世界の35ヶ国で貧しい農家に家畜の飼育技術のトレーニング、関連サービスなどを提供することで、貧困撲滅、生態環境の改善に貢献している。HPI中国事務所³¹は、四川省成都市にあり、1989年に正式に設立された。現在、HPI中国事務所には、9人の専従スタッフと8人の顧問やボランティアがいて、また、地元政府やNGOからのプロジェクト・スタッフという形で、145人がHPIプロジェクトの運営管理に参加している。HPIの目的は、世界中の貧困農家を支援し、健康的で充実した豊かな生活を実現させることである。特に中国での目標は、できるだけ多くの村にて、持続可能な開発を実現させることである。HPIは、最初1947年に国連を通じて2回も中国に乳牛を贈っている。1984年、中米両国国交締結5周年に際し、HPIは四川省牧畜局の協力を得て、中国でのプロジェクトを再開した。以来十数年間、HPIの中国プロジェクトは、当初の3から現在は44にまで増え、プロジェクトの実施地域も最初の僅か3県から、現在は四川、重慶、江蘇、新疆、青海、安徽、湖北、江西、雲南など9の省・自治区・市に広がってきた。HPIが直接的に援助した農家は、当初の数世帯から現在は7民族（漢族、チベット族、ミャオ族、イ族、チャン族、回族およびウイグル族）計15,383世帯に拡大した。プロジェクトの対象である家畜の種類も、最初は乳ヤギと肉ウサギにかぎられていたが、現在では乳牛、ヤク、乳ヤギ、肉ヤギ、羊、肉ウサギ、豚、アヒル、ガチョウや鳩など十数種類まで増加した。HPIは、その長年の経験を生

かして、独自の手法で貧しい人々のライフスタイルを変革していくのに、非常に効果があると考えられる。

(4) 中国の教育NGO

中国の教育分野では、「ホープ・プロジェクト(希望工程)で有名になった「中国青少年発展基金会」などの「上からのNGO」のほか、「農村女性実用技術訓練学校」などのような「下からのNGO」や、ユネスコなどの国際機関、「Save The Children」などの国際NGOも活躍している。ここでは、その中から2つを取り上げる。

「中国青少年発展基金会(CYDF)³²は、1989年に設立された。CYDFは、中国共産主義青年団という強いバックアップのもと、おもに「希望工程(Project-Hope)の実施にあたり、国内外のあらゆる社会資源を動員して、中国の青少年公益事業の発展に大きく貢献してきた非営利団体である。CYDFは、設立以来、「希望工程」を通じて国内外から総額約17.8億人民元(約231億円相当)の募金を集め、中国の貧困地域/世帯の約220.9万人の貧しい子供を助けてきた。そして、貧困地域で約7,549校の「希望小学校」を作りあげ、数多くの農村教師を育成した。このような「希望工程」の実施は、貧困地域の基礎教育に対する社会全体の関心を高め、貧困地域における教育事業の推進に貢献した。そして、多くの貧困農村の子供に教育を受ける機会を与えた。

「農村女性実用技術訓練学校(PSTCRW)³³は、1999年4月に発足した。その創始者は、中国女性運動活動家で、現在「中国婦女報」の副編集長を務める謝麗華女史である。PSTCRWは、中国初の農村女性を支援する非営利の農業専門技術育成施設として、フォード財団やその他の助成を受けて設立された。設立以来、すでに十数回の専門技術トレーニングが行われた。そのカリキュラムには、食用菌類栽培技術、栽培と養殖技術、法律相談、女性問題などの実用科目が、多数見つけられる。これらの短期速成コースを通じ、PSTCRWは、中国における農村女性の教育水準および経済的地位の改善に努力している。現在、PSTCRWでは、マイクロ・ファイナンスという形で、卒業して故郷に戻った女性に資金援助して、彼女たちの自立を支援している。

(5) 中国のコミュニティNGO

コミュニティ開発は、近年、中国政府が都市政策の一環として、非常に力を入れている分野である。コミュニティ開発には、中華YMCA/YWCのような伝統のあるNGOのほか、中国青年ボランティア協会のような「上からのNGO」も取り組んでいる。

YMCAとYWCAの中国名は、それぞれ「中華基督教青年会」と「中華基督教女青年会」³⁴であり、19世紀末に設立された。周知の通り、YMCA・YWCAは、世界中のクリスチャンによって創設された世界規模の非営利団体である。中華

YMCA/YWCは、おもに中国のクリスチャンによって設立され、運営されているNGOである。中国での慈善活動や公益活動は、1世紀前にも遡ることができ、100年以上の歴史を誇っている。現在、YMCA/YWCは、その全国協会が上海にあり、北京、天津、上海、武漢、アモイ、成都、杭州、広州、西安などには、それぞれ地方のYMCA/YWCがあって、全国的に大きなネットワークとなっている。YMCA/YWCは、特に都市部にて影響力があり、中国都市部のコミュニティ開発に大いに寄与してきた。たとえば、上海浦東新区では、上海YMCA/YWCが政府とパートナーシップを組んで、「羅山會館」という非営利施設を作り、いわゆる「公助民営」という形でコミュニティ開発を展開してきた。

「中国青年ボランティア協会 (CYVA)³⁵ は、1994年に設立された。「上からのNGO」であるCYVAは、中国共産主義青年団中央の指導や管理を受ける膨大なネットワーク団体である。その中には、全国青年ボランティア協会と、省レベルの31の青年ボランティア協会、全国の3分の2以上の市・県・区にある青年ボランティア協会、そして全国2,500以上のボランティア・サービス連絡所、7,000以上のサービス基地、数万にも及ぶボランティア・チームが含まれている。名称から明らかなように、全国・省・市等各レベルの「協会」と「連絡所」、「基地」、「チーム」などからなる全国的なネットワークである。CYVAおよびそのネットワークは、中国全域にわたって、「一対一援助 (One for One)」のプロジェクト、大洪水災害救援やその他の災害救済活動、環境保護、貧困撲滅などのような一連の社会公益活動を展開し、コミュニティを中心に、中国の社会開発および社会進歩のために、様々な努力をしている。

(6) 中国の国際交流NGO

中国のNGOの中には、国際交流の場で活躍するものも少なくない。特に全国的なNGOのほとんどは、海外のNGOとの間に様々な関係がある。また、一部には、国際交流を専門としているNGOもある。「中国国際民間組織合作促進会」や「中国国際交流協会」はその例である。

「中国国際民間組織合作促進会 (CANGO)³⁶ は、1993年に設立された。CANGOは、「上からのNGO」として、中国対外貿易部に所属する中国国際経済技術交流センターから独立したものである。その活動は、海外のNGOが中国の扶貧開発、技術支援、環境保護、社会開発などの分野に進出する際に、窓口やパートナーとしての役割を果たし、中国の貧困地域・少数民族地域・内陸地域などの開発のために、より多くの資金、技術、設備、ノウハウを提供している。また、サポートセンターとして、中国の草の根NGOを支援・助成することで、そのキャパシティ・ビルディングに協力している。1999年10月現在、CANGOは、120以上の海外NGOや国際機関と協力関係を結んでおり、その中

の56団体/機関がCANGOを経由して、総額約2.4億人民元(約31.2億円相当)を中国の貧困地域に提供している。そのプロジェクト数は251にのぼり、中国の20以上の省・市・自治区の74貧困県に及んだ。分野別にみると、CANGOによるプロジェクトは、おもに農業生産、基本ニーズ(人や家畜の飲料水供給等)経済的自立支援、総合的なコミュニティ開発、医療援助、扶貧開発、環境資源保護、基礎教育、職業訓練、キャパシティ・ビルディング、実用技術トレーニング、緊急救援および災害後の再建、女性参加、途上国への協力などである。また、これらのプロジェクトを通して、CANGOは、多くの草の根NGOとの間に、団体会員という形で協力関係を結んでいる。現在、CANGOの団体会員となっているNGOは、全国20以上の省・自治区に広がる56団体である。

「中国国際交流協会(CAIU)³⁷は、1981年設立された。「上からのNGO」として、元政界、芸術界、マスコミ界、学界の著名人によって設立された非営利団体である。CAIUのねらいは、中国と諸外国との間の相互理解と友好交流を促進し、世界平和を維持することである。設立以来、CAIUは世界90ヶ国以上の200をこえる団体、政党および国際機関と交流関係を結び、様々な活動を展開してきた。その交流活動のおもな形式は、相互訪問や見学、シンポジウムおよび報告会の主催、両国間および多国間の共同会議の開催などである。その他、海外の開発NGOが中国へ進出する際のサポートもしている。

4 中国NGO発展への政策提言

4-1 2つのチャレンジ

現在、中国のNGOは、2つのチャレンジに直面している。

まず最初に、政府の行政改革と関連し、一部の社会的機能が政府から切り離され、「上からのNGO」がその受け皿になる可能性が一段と大きくなるであろう。そこで、これらのNGOは、もともと政府が果たしてきた一部の機能を担うようになり、政府の代わりに、あるいは政府の補助として、社会資源の配分や社会管理を行うことになる。これらのNGOは、政府の手が届かないところ、あるいは政府が効果を上げにくいところへ入って活躍することで、市民のニーズに応え、ひいては政府の助けにもなるという役割を果たす。改革前、中国の社会公益事業はほとんど政府によって行われていた。社会福祉、社会救済、社会保障などは、すべて政府の独占分野であった。しかし、財政不足のため、政府はこうした分野の役割を十分に果たすことができなくなり、やむを得ずそれをNGOにまかせてしまう。これらのNGOは、最初はやはり政府の補助のような性格が強く、そのおもな資源や権限は政府から委託されたものである。これらのNGOに関して、「NGOでありながら、そのイデオロギー、活動目

標、ないし行動パターンを見れば、驚くほど政府と一致している」といった指摘もみられた³⁸。ただし、行政改革や「政社分離」によって、これらのNGOにしても、しだいに独立する傾向が見られるようになった。組織に利益がではじめ、それを守るために、自主性を求めるケースもでてきた。そして、財務上の独立から人事上の独立へ、さらに管理上の独立へと進む動きが見られる。このようなNGOには、確実に、それがもつ民間性や非政府性が強くなっていく。

次に、中国の社会転換につれて、一部の社会的機能に、いわゆる適当な主体が見当たらない状況が顕在化し、そのためにたくさんの社会問題が現われている。中国では、市場経済の進行につれて、かつてない新しい社会的機能がますます求められるようになっていく。環境保護、経済格差の是正、失業者の再就職、多くの新たな社会サービスの提供などは、その代表例である。しかし、その担い手として、企業も政府も適当とは言えない。そもそもこれらの社会的機能は、「企業」という利潤追求組織の範囲を超え、市場メカニズムの「失敗」と見られる部分である。一方、政府としては、役割を果たそうという意欲があっても、それに必要な体制や資源が不備なため、十分に担うことができない。現段階では、政府に頼ると、また行政改革の重荷になる。そこで、政府でもなく企業でもないNGOへの期待が高まり、NGOの発展にも大きな可能性を与えるであろう。多くの「上からのNGO」は、こうした現実をふまえ、自らの機能を見きわめ、これらの社会問題の解決に向かって努力している。一方、市民側からも自発的に立ち上がった人々も、これらの問題の解決に向かって取り組んでいる。現在、環境保護は、おそらく中国NGOの最も活発な活動分野であろう。前述の「自然の友」、「北京地球村」は、この分野で活躍している「下からのNGO」の代表例である³⁹。なぜ環境保護分野でNGO活動が活発かということ、それは、現実のニーズと政府の方針に関係があらう。この20年間の急速な経済成長の結果、人々の生活水準や総合的な国力が高まる一方で、環境汚染がきわめて深刻化してきた。環境汚染の処理には、資金だけでなく、技術、設備、人員なども必要となる。これは、企業にとってコストが上昇し、競争力の低下につながる。そこで、利潤追求を目標とする企業は、自ら積極的に環境保護に取り組むことはない。一方、地方政府としては、改革開放以後、最も重要な政治目標は、やはり経済成長である。そして成長のため環境を軽視することもある。一部の地方政府は、地域の経済成長のために、汚染企業をかばうことさえある。また、政府が深刻化した環境汚染を政策課題として取り組むにも、それには膨大なコストが必要とされる。このような状況から、政府は、市民参加やNGOを利用して、環境問題の解決に取り組む方向を選択した。1996年、國務院は『環境保護のいくつかの問題についての決定』を発表し、その中に、「市民参加のメカニズムを育成し、社団の役割を担わせる。市民の環境保護への参加

や汚染行為への告発を奨励する」と強調した⁴⁰。北京市政府は、1997年から、市内のNGOとの交流会を毎年開催し、情報交換や共同作業を進めている。このように、現実のニーズと政府の指針は、今後も環境分野におけるNGO活動の大きなバックアップとなろう。

要するに、改革開放下の中国では、社会構造の転換にともなう様々な社会問題に直面し、「国家・政府」「市場・企業」「社会・市民」という3つの側面から共にアプローチできるシステムを構築することが緊急の課題となっている。その中でも、特に市民参加の重要性を強調したい。より多くの市民の参加こそ、改革の制度的なコストを下げることができ、様々な社会問題を解決することができると思われる。NGOは、市民参加の最も直接かつ効果的な手段として、組織や制度面で重要な役割を期待されている。中国における改革の進行は、中国NGOの発展にも、極めて大きな機会を与えている。

4-2 中国NGOの位置付け

現在、国際的に注目されているのは、持続可能な開発である。それは、人間を中心として、経済面では効率的で、社会面では公正な、生態面では環境にやさしいという発展戦略である。中国では、この20年間に経済が急速に発展してきたが、様々な社会問題、環境問題、資源問題が顕在化してきた。そこで、今後の発展戦略は、経済成長だけでなく持続可能性を視野に入れた開発に転換された。このような発展戦略を実施するために、何よりもまず、経済改革を中心とした社会転換期に現われた幾つかの社会問題に、着手しなければならない。たとえば、失業者の再就職、零細団体の社会保護、コミュニティ開発、環境保護などの問題解決には、国家 政府、市場 企業、社会 市民という3領域の相互理解、相互協力が必要になるであろう。そのためには、非営利セクターを発展させ、NGOが持つ柔軟性や適応性を生かし、その活動に数多くの市民が参加することによって、様々な社会問題を解決するコストを大幅に削減することもできよう。NGOは、社会の仲介組織として、ユニークな長所を持っている。第1には、政府の許可や協力を得た場合、国に社会動員の手段として使われ、国家本来の機能の一部をかわりに果たすこともありうる。こうした際には、政府からの便宜もあり、柔軟に対処でき、法的保障も得やすい。第2には、市民からも認められ、市民が社会参加する手段として使われ、ひいては市民を代表してその民主的な権利を実現していくことも可能であろう。そして、市民からのより広範なサポートや評価、監督を得て、さらに大きな社会資源を動かすこともできよう。

そこで、中国非営利セクターの形成には、その組織主体を、「群衆組織」から「コミュニティ組織」に転換する必要があると提言したい。現在、中国のNGO

は、依然としてその基本的な組織形態が「群衆組織」である。「群衆組織」とは、基本的には共通の背景(たとえば階級、性別、宗教、年齢等)のある人々を対象に、共通の趣旨を持って、共同の目標ないし主義を実現するために、活動を起こす団体である。その特徴として、特定の地域に限定せずに活動を広く展開すること、ピラミット型の組織体系になりがちであること、事業体制に適応しやすいこと、社会全体に影響を及ぼしやすいこと、また政治的に利用されやすいことなどがあげられる。特に、戦時中などにおいて、幅広い社会層をすばやく動員することができ、かつては大きな役割を果たしてきた。一方、「コミュニティ組織」は、基本的に一定の地域の住民を対象に、その地域の共通の社会問題を解決するとともに、共通の利益を実現し、共通の権利を守るために活動を展開する団体である。その特徴としては、特定の地域における公益性や総合性などがあげられる。また、コミュニティ組織は、社会を安定させる上でも、非常に重要な役割を果たす。中国では、現在、国有企業改革の深化にともない、失業率が非常に高まり、いわゆる「リストラ」のピークを迎えている。また同時に高齢化も加速している。数多くの失業者やこれからも能力を発揮したい退職者などは、コミュニティ組織にとって、潜在的な人的資源になり得るのである。コミュニティ組織を発展させることを通して、失業問題の緩和や高齢者の活用にもつながるであろう。そして改革コストの削減、社会資本の増大も可能になる。多くのコミュニティ組織の設立や発展にともない、NGOをますます中国へ根づかせ、より大きな役割を果たすことを期待したい。

4-3 キャパシティ・ビルディング

現在、清華大学NGO研究センターでは、中国NGOに対する基礎調査を行っている。これには日本の国際交流基金とアメリカのフォード財団から助成を受け、3年間かけて全国規模で調査を実施する大きなプロジェクトである。初年度の調査を通し、全体的に、中国のNGO(「上からのNGO」も「下からのNGO」も)には、キャパシティ・ビルディングに大きな問題があることが明らかになった。中国非営利セクターの形成にとって、NGOの活動能力、組織能力、管理および運営能力、資金調達能力、コミュニケーション能力などを全般的に向上させることは、当面の大きな課題である。能力不足は、現在の中国NGOの組織拡張とその活動効果を高められない最も大きな原因であろう。中国NGOの中では、多くの有能な社会活動家の懸命さが組織を支えており、人々には感動的な物語も伝えられている。しかし、全体的には、NGOの能力が十分とは言えない。その原因の1つは、人的資源の不足である。もちろん、人材不足は、世界各国のNGOが抱える普遍的な問題であるが、中国ではこの問題がとりわけ深刻である。企業や政府と比較すると、NGOでの就職は安定して

おらず、給料や福祉面などで明らかに不利なため、優秀な人材を引き寄せることは難しい。また、大多数のNGOの仕事には苦勞が多く、会費や政府からの少額資金だけを頼っており、予算不足も大きな難題となっている。現在、政府の行政改革による人員の流入は、NGOにとって、ある意味では人的資源を補う1つの機会になるが、それをうまく生かせるかどうかは問題である。根本的な解決策としては、現状をもとに、在職者のトレーニングを徹底的に行うことだと考えられる。アメリカや日本などの先進国では、在職者向けのトレーニングがキャパシティ・ビルディングにおける有効かつ普遍的な方法として広く行われている。そこで、清華大学NGO研究センターでは、昨年11月より幾つかの研修トレーニングのコースを設けて、中国NGOのキャパシティ・ビルディングを推進しようとしている。

4-4 パートナーシップ

NGOにとって、政府、ドナー(資金供与者)、企業、市民、そして他のNGOなどは、パートナーであり、それぞれとの関係は、非常に重要である。それは、通常「パートナーシップ」と呼ばれる。中国のNGOにとって、パートナーシップの構築は、大きな課題となっている。

中国では、政府の態度や姿勢が、NGOを大きく左右する。「上からのNGO」は、最初から政府と様々な関係があったため、政府とはいわば仲間同士である。これらのNGOも民間性が強くなりつつあるとしても、その資源、権限、人事、活動などにおいて、やはり政府との関係が強い。それゆえ、こうしたNGOは、政府から派生した機能を比較的に入れやすく、そうした分野の専門家や権威になることが容易である。一方、「下からのNGO」にとっては、政府との関係をよくすることが重要となるが、容易ではない。新条例によると、NGOには、政府機関あるいは特別に授権された機関には、業務主管単位として、管理する権限がある。そしてどのNGOにもこのような「婆婆」が必要となる。現在、行政改革が進行するなか、「下からのNGO」にとって、このような「婆婆」になってくれる機関と良好な関係を築くことが、非常に困難である。中国の「下からのNGO」にとって、いかに政府の支持を得て、政府との間にパートナーシップを築き上げていくかは、実践を通して模索しなければならない大きな課題である。

NGOにとって、ドナーからの助成や社会的寄付は、大きな資金源である。中国では、大多数のNGOにとって、その運営資金が主として様々な形で政府から提供されたため、政府が最大のドナーであった。しかし、改革の進展にとともに、NGOに対する政府のサポートは減少している。市場経済という新しい環境の中で、NGOは他のドナーや社会的寄付に依存せざるを得なくなるで

あろう。そこで、ドナーとの関係づくりも重要になる。中国のNGOにとって、これはまさに新しい試練であろう。積極的に社会にアピールをする必要もあるし、資金や物質などの管理も強化しなければならない。また、ドナーや市民の評価・監査を受けやすい透明な運営体制も必要とされる。

そのほか、ここで着目したいのは、「上からのNGO」と「下からのNGO」の相互関係である。これらは政府との関係に違いがみられるが、行動方式、活動分野、組織規模等の面ではそれぞれが長所を有し、その目標や趣旨においては、共通点が多い。これらの共通した目標や趣旨を実現するには、相互の協力が大変重要である。資源が貴重であるだけに、それぞれのNGOには、市場における企業のように競争しながら協力しあうという競争的かつ統一的な関係づくりが求められる。協力しあうことを通じて資源を結集し、一方、競争しあうことで、既存の資源をもっと効率的に利用することができる。現在、中国のNGOはまだ未熟で、社会による資源供給が少なく、またソーシャル・キャピタルが不十分な状況において、NGO間の協力関係がさらに重要となる。

4-5 サポート組織の創設

中国NGOの組織と活動の現状を考えると、NGOを支援するいわゆる「サポート組織」の創設が必要であろう。サポート組織とは、要するに、NGOに様々なサービスを提供する仲介組織である。David Brownらは、NGOサポート組織を次のように論じている⁴¹。

NGOサポート組織も一種のNGOで、独立性があり、強い価値指向を持つ特殊なNGOである。そのおもな機能は、NGOに専門性のあるサービスを提供することである。NGOサポート組織は、NGOに、たとえばトレーニング、研究、情報、広報、ネットワーク作りなどのような専門性のあるサービスの提供を通して、かれらのキャパシティ・ビルディングに努め、それぞれの目標達成をサポートする。

また、Brownらの研究によると、NGOサポート組織は、その機能によって一般的に5つの種類に分けられる。すなわち、連合会、連盟、ネットワーク、人的資源・管理サービス機関、財団、研究情報機関、交流団体である。

NGOサポート組織は、このような機能を発揮して、NGOのキャパシティ・ビルディングに努めている。具体的なプロジェクトには関わらず、自らの専門性、人的資源および資金調達能力を生かし、NGOへのサポートを通じて、それらが持つ資源や専門性を、その得意分野に集中して活躍させている。

4-6 NGO研究の展開

中国では、NGOについての研究が比較的早い時期に始まった。たとえば、1980年代から、市民社会についての討論や、一部のNGOに関するケース・スタディーなどが行われた。しかし、1990年代後半にいたっても、これらの研究はおもに個人的な研究にとどまり、学界には注目されず、多少の論文はあったが、専門書はほとんどなかった。全体的に見れば、日本のNGO研究と比較すると、中国では学界がNGOにまだ関心を示していない。もう一つの問題は、研究チームもなく、研究者はほとんど基礎データのない状態から、ようやく資料収集などをはじめた段階である。

ただし、この2年間ほどは、国内外での中国NGOに対する関心の高まりのなか、多くの学者がこの分野に入り、様々な研究が展開されつつある。中国のNGO研究は、新たなステージに踏み込みつつあると言える。現在、中国では、NGOおよびそれに関連する公益活動を、次のような研究チームが調査を開始している。

1) 清華大学NGO研究センター⁴²

1998年10月に設立され、中国ではNGOを研究する初めての専門機関として注目されている。現在、日本国際交流基金やフォード財団などの助成を受けて、NGOを対象に全国的に大規模な調査を行っている。また、公益事業評価研究、公益情報データベース作りなどのプロジェクト研究も展開している。さらに、NGO管理者向けの研修コースを開設し、修士課程のカリキュラム整備などにも取り組んでいる。

2) 中国社会科学院社会政策研究センター

1999年12月に設立され、実質的な責任者は常務副主任の楊団女史である。彼女はNPO評価研究の専門家として、天津鶴童老人ホーム、上海羅山会館などを対象に、リサーチや評価研究をした経験を持つ。

3) 中国青少年発展基金会・基金会研究専門委員会

中国科学院研究員康曉光氏がリーダーとなる研究チームである。おもに非常勤という形で、北京大学、中国人民大学、中央党校などの社会学者を集め、「希望工程」をはじめ、第三セクターをめぐる様々な問題を研究している。

なお、2000年4月には、北京師範大学に「社会発展と公共政策研究院」が新設され、NGOに関連する諸問題もそのおもな研究対象となる。

1999年は、中国のNGO研究にとって画期的な出来事が続いた。まず1999年7月下旬には、北京友誼賓館にて国際会議「非営利セクターと中国の開発」が開催され、この会議には、アメリカのBarnett F. Baron、Lester M. Salamon教

授をはじめ、世界十数ヶ国から約130名の学者が北京に集まり、市場経済下における非営利セクターの役割と中国の開発を中心に、様々な議論がなされた。また、同年10月下旬には、国際シンポジウム「希望工程10周年記念および中国NPOの発展」も北京で開かれた。

さらに、1999年11月より、清華大学NGO研究センターが主催した「中国NPO管理者向け研修コース」がスタートし、全国のNPOに向けて研修事業が展開された。2000年5月には第4期が終了し、合計100名以上のNPO管理者がトレーニングを受けたことになる。

このように、調査、評価、研修など、様々な事業の展開につれて、中国では、NGOに関する研究が本格的に展開されつつある。このような動きは、中国NGOの発展を、大きく推進させることになるであろう。

これからの中国における非営利セクターと社会改革

「改革」という角度から見ると、現在の中国は、大きな転換期に入っている。20年前に始まった経済改革は、長い曲折や苦闘を経て、ようやく中国の大地に市場経済システム(もちろん、このシステムは完璧ではないが)を築き上げた。現在、中国では、計画経済はすでに歴史の舞台から消え去り、市場経済の繁栄による豊かさを急速に享受しつつある。しかし、様々な社会問題も噴出してきた。「改革」はまだ終わっていない。「経済改革」について、「社会改革」と言われる新しい歴史的なステージを、まさに迎えようとしているところである。

「社会改革」とは、これまでの経済改革にかえて、中国の社会開発分野で直面する様々な課題に総合的に対処しようとする言葉である。過去20年間、中国では「社会主義市場経済」といったかつてない新しい経済体制が築き上げられる一方、その基盤をなす社会体制は、まだほとんど計画経済時代の頃から変わっていない。改革の深化にともない、様々な社会問題が現れてきたが、その根本的な原因は、市場経済に適応した新しい社会体制およびシステムができていないことにある。新しい社会保障システム、社会公益団体の管理制度、そして社会的安定のメカニズムや発展のモデルといったものが求められる。現在、中国では、社会開発が、まさに20年前に経済開発が直面した問題と同様な問題に直面している。すなわち、古い体制と一緒に衰退するか、それを廃棄してまったく新たな体制を創出するか、といった選択を迫られている。

社会改革を恐れる必要はない。それは「小政府、大社会」という今日の改革目標にそったものである。現在、政府は、様々な社会問題に直面し、社会政策の有効性を問われている。政府だけでなく、企業も、様々な社会的なコストの上昇に頭を悩ませている。市場経済にともなう社会問題には、政府や企業だけで

は対処できない。そこで、NGOは、新しいセクターとして、政府や企業と協力し、積極的にこれらの問題に取り組むことで、新しい解決策を見出すことが期待されよう。NGOの発展につれて、これまで政府が抱えてきた大きな社会機能の一部は、社会に還元されていくであろう。そして、行政改革もさらに深化し、効率性の高い小さな政府が出現するであろう。一方、NGOの機能が十分に発揮されるようになると、企業セクター等とともに、さらに豊かな経済社会を築き上げて行くことも可能であろう。成熟したNGOこそ、政府にも企業にもできない多くの社会機能を担い、社会改革をリードすることになる。また、そうした改革プロセスを経て、中国の大地にはじめて市民社会が到来することを期待できる。これまでの20年間を、企業セクターが市場経済の発展に重要な役割を果たしたと言うなら、新世紀を展望したこれからの20年間は、NGOが主導的役割を發揮し、市民社会が強大になる新しい時代と言えよう。まさにNGOは、中国の社会改革を促進する新しい担い手となる。

注

- ¹ 「NGO」という言葉への神秘感と不安感が、またそれに対する誤解を増幅している。世界女性大会後、ある書物にはこのように記されていた：「いわゆるNGOというのは、女性非政府組織だ」と。
- ² アメリカでは「NPO」がよく使われるのに対して、国連や他の国々では「NGO」がよく使われる。
- ³ 「NGO」が中国語では「民間組織」に意識されたことを妥当と考えるかどうかについて、筆者は数人の外交専門家と討議したことがある。
- ⁴ 中国では、基金会のほかに基金委員会がある。この2つは全く異なる組織である。基金会は、法律に基づいて登記される社団であるのに対して、基金委員会は、中央政府が設置し、国の特定プロジェクトを管理する公的機関である。
- ⁵ Salamon, Lester M 1994.
- ⁶ サラモンの定義には、「正式に組織されていること」、「民間であること」、「利益配分をしないこと」、「自己統治」、「自発的であること」、「非宗教的であること」、「非政治的であること」と具体的に記されている(p21-24)。
- ⁷ Government Own NGOsの略語で、政府所有あるいは政府支配を受けたNGOをさす。これは、欧米の一部の学者が、先入観をもって中国NGOを考察する時にしばしば使用される言葉である。
- ⁸ 王穎等1993, p31-34.
- ⁹ 呉忠沢1999.
- ¹⁰ 呉忠沢1999.
- ¹¹ 呉忠沢1999.
- ¹² 清華大学NGO研究センターの全国NGO基本調査によって明らかになった。
- ¹³ 呉忠沢1999.
- ¹⁴ 単位制度について、Lu/Perry1997, Li/Wang1996, 曹1997, 劉2000, 周/楊1999などを参照。

- ¹⁵ 1989年の『条例』では、これが「挂靠单位」と規定された。
- ¹⁶ 条例およびその後の規定によると、次の22単位が特別に授権され、全国的なNGOの業務主管単位にあたる：中国社会科学院、国务院発展研究中心、中国地震局、中国気象局、中国証券監督管理委員会、中国保険監督管理委員会、中央党校、中央文献研究室、中央党史研究室、中央編訳局、外文局、中華全国総工会、中国共産主義青年団、中華全国婦女連合会、中国文学芸術界連合会、中国作家協会、中国科学技術協会、中華全国帰国華僑連合会、中華全国新聞工作者協会、中国人民対外友好協会、中国残疾人連合会、中国職工思想政治工作研究会。
- ¹⁷ Social Capitalを訳すと「社会資本」となるが、日本でいう「社会資本」の意味とは異なるため、敢えてカタカナ表記にした。
- ¹⁸ 「発展こそ真理」は、鄧小平氏の有名な発言であって、今でも中国の改革開放における指導的なスローガンとしてよく引用される。
- ¹⁹ Salamon, Lester M 1993, 林知己夫/入山映1997.
- ²⁰ Salamon, Lester M 1994, p186-191.
- ²¹ 山村恒年1998, p2-3.
- ²² よく戸惑うのは、「政府から1円の助成も得てないのに、なぜ上からのNGOに分類されるのか」といった質問である。
- ²³ 中国計画生育(ファミリープラン)協会の英語名称はChina Family Planning Association(CFPA)。住所：北京桜花園西街勝古北里1号 〒100029 電話：(86-10)64415203 FAX：(86-10)64417612
- ²⁴ 中国人口福祉基金会の英語名称はChina Population Welfare Foundation (CPWF)。ホームページ：www.cpwf.org
- ²⁵ 中国人口福祉基金会1996.
- ²⁶ 「北京地球村」の英語名称はGlobal Village of Beijing(GVB)。ホームページ：www.gvbchina.org
- ²⁷ 「自然の友」の英語名称はFriends of Nature(FON)。ホームページ：www.fon.org.cn
- ²⁸ 梁從誠：「自然の友」の5年間を顧みる, 『自然の友通信』1994年第4期.
- ²⁹ 「中国扶貧基金会」の英語名称はFoundation for Underdeveloped Regions China (FURC)。ホームページ：www.furc.org
- ³⁰ エミティー基金会の英語名称はThe Amity Foundation(TAF)。住所：南京市漢口路71号 〒210008 電話：(86-25)3306183 FAX：(86-25)6631701
- ³¹ HPI中国事務所のホームページ：www.hpichina.org
- ³² 「中国青少年發展基金会」の英語名称はChina Youth Development Foundation (CYDF)。ホームページ：www.project-hope.org
- ³³ 「農村女性実用技術訓練学校」の英語名称はThe Practical Skills Training Center for Rural Women(PSTCRW)。連絡先：北京市昌平県小湯山鎮大東流村 〒102211 電話：(86-10)61711484 FAX：(86-10)61712340
- ³⁴ YMCA/YWCA全国協会の英語名称はNational Committee of YMCAs/YWCAs of China。連絡先：上海西藏南路123号 E-mail：chinay@public4.sta.net.cn 〒200021 電話：(86-21)63283945 FAX：(86-21)63203035

- ³⁵ 「中国ボランティア協会」の英語名称はChinese Young Volunteers Association (CYVA)。E-mail : cyva@public.bta.net.cn
- ³⁶ 中国国際民間組織合作促進会の英語名称はChina Association for NGO Cooperation (CANGO)。ホームページwww.cango.org
- ³⁷ 中国国際交流協会の英語名称はChinese Association for International Understanding (CAFIU)。連絡先：北京市万寿路15号 E-mail : cafiu@public3.bta.net.cn 〒100036 電話 : (86-10) 68276033 Fax : (86-10) 68212861
- ³⁸ 孫1994, p 21.
- ³⁹ 一方、「中華環境保護基金会」、「北京環境保護協会」などは、「上からのNGO」の代表例である。
- ⁴⁰ 趙秀梅1998.
- ⁴¹ Brown, David/ Kalegaonkar, Archana 1999.
- ⁴² 清華大学NGO研究センターのホームページ : www.nporc.net

参考文献

[英語文献]

- Brook, Timothy/Frolic, B. Michael 1997, *Civil Society in China*, M.E. Sharpe, Inc, New York.
- Brown, David/Kalegaonkar, Archana 1999, "Civil Society Support Organizations and Sector Challenges", presented to the International Conference on Non-Profit Sector and Development, held in Beijing China.
- Eade, Deborah 1997, *Capacity-Building: An Approach to People - Centred Development*, Oxfam GB.
- Li Han Lin/Wang Qi 1996, *Research on the Chinese Work Unit Society*, Peter Lang GmbH, New York.
- Lu Xiao Bo and Perry, Elizabeth J 1997, *DANWEI: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*, M.E. Sharpe, Inc, New York.
- Migdal, Joel S/Kohli, Atul/Shue, Vivienne 1994, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge University Press, New York.
- Salamon, Lester M 1993, *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center, New York.
- Salamon, Lester M 1994, *The Emerging Sector*, The Johns Hopkins University, Maryland, U.S.A.
- Salamon, Lester M / Anheier, Helmut K 1999, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins University, Maryland, U.S.A.
- White, Gordon/Howell, Jude 1996, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, Clarendon Press Oxford, New York.

〔中国語文献〕

- 曹錦清・陳中垂1997,『走出'理想'城堡——中国单位現象研究』,海天出版社。
- 陳冬東1998,『中国社会团体組織大全』(全3卷) 專利文献出版社。
- 鄧正来1999,『国家与市民社会』,中央編訳出版社。
- 丁元竹1999,『志願者精神在中国』,UNV-UNDP REPORT。
- 杜正春1995,『非政府論壇在北京』,中国人事出版社。
- 國務院法制弁政法司・民政部民間組織管理局1999,『「社会团体登記管理條例」民間經營非企業組織登記管理暫定條例』,釈義』,中国社会出版社。
- 梁從誠・梁曉燕2000,『為無告的大自然』,百花文芸出版社。
- 李勇1999,『我國民間組織的立法实践及与外国立法的比較』(mimeo)。
- 劉建軍2000,『单位中国——社会調控体系重構中的個人、組織与国家』,天津人民出版社。
- 民政部民間組織管理局1998,『「社会团体登記管理條例」,「民間經營非企業組織登記管理暫行條例」,「事業單位登記管理暫行條例」』,中国法律出版社。
- 秦暉1999,『政府与企業以外的近代化——中国西洋公益事業史比較研究』,浙江人民出版社。
- 孫柄耀1994,『中国社会团体官民二重性問題』,『中国社会科学季刊』(香港)1994年第1卷(總第6期)。
- 王紹光1999,『多元与統一』,浙江人民出版社。
- 王穎・折曉葉・孫柄耀1993,『社会中間層——改革與中国的社團組織』,中国發展出版社。
- 吳忠沢1999,『民間組織管理』,清華大学發展研究通信1999年第13期。
- 吳忠沢・陳金羅1996,『社團管理』,中国社会出版社。
- 趙黎青1998,『NGO与可持續發展』,經濟科学出版社。
- 趙秀梅1998,『北京市環境保護市民參加机制研究』,北京市環保局助成項目。
- 中国人口福利基金会1996,『為了母親的微笑』,中国人口福利基金会。
- 周翼虎・楊曉民1999,『中国单位制度』,中国經濟出版社。

〔日本語文献〕

- 大塚健司2000,『中国：改革開放下の社会セクターと新たな民間組織』,重富真一編『国家とNGO——アジア15カ国の比較資料』,アジア經濟研究所。
- 岡室美恵子2000,『移行經濟期における中国民間非営利組織の役割』(mimeo)。
- 塩沢修平・山内直人2000,『NPO研究の課題と展望2000』,日本評論社。
- 中村陽一他1999,『日本のNPO2000』,日本評論社。
- 堀田力・雨宮孝子1999,『NPO法——特定非営利活動促進法逐条解説』,平文社。
- 林知己夫・入山映1997,『公益法人の実像』,宝石社。
- 林雄二郎他1996,『新しい社会セクターの可能性：NPOと労働組合』,第一書林。
- 山岸秀雄2000,『アメリカのNPO：日本社会へのメッセージ』,第一書林。
- 山村恒年1998,『環境NGO——その活動、理念と課題』,信山社。
- 吉田干正1997,『NGOの現在——國際協力活動の現状と課題』,アジア經濟研究所。

第 章

中国の環境報道

1999年の『中国日報』(CHINA DAILY)を事例に

FASID国際開発研究センター

恩地一樹

序論

工業汚染の抑制や生態環境の保護を推進するためには、日本の経験からも明らかかなように、一般市民の環境保護意識を向上させることが重要である。そして、どのように環境保護意識が生まれるのかを理解することは、環境保護の実現のために重要だと考えられる。李(1999)は、国民の環境意識形成に、2つの過程があるとしている。1つは工業汚染による直接的な被害経験であり、もう一つは環境知識の普及による「被害経験」の代替である。中国の環境問題について、前者の立場からは、日本の新聞記者の視点から、地域住民が経験する汚染被害を生々しく描き出した『中国環境報告』(1999)等が出版されている。しかし、環境知識の提供のされ方に関しては、李がその報道傾向を概観しているが¹、具体的にどのような環境知識が普及されようとしているのか、さらに考察を深める必要があると考えられる。なお、中国では党・政府による「一元的な情報管理」が行われているとされ²、「環境知識」の形成に、党・政府の意向が少なからず反映されている。このため、本調査では、1999年の環境関連の新聞記事に基づき、報道の傾向を分析し、広報等のために形づくられる「環境知識」がどのようなものであるのかを論じる。

また、本調査は、そうした中国で形成される「環境知識」のなかで、日本との関係がどのように表わされているのかも考察に加えた。日本は、中国の環境保護に、政府開発援助等を通じて深く関わってきている。しかし、中国の報道機関は、日本の援助をほとんど報道せず、そのために中国の一般国民には、日本の援助についての認識がほとんどみられないという意見もある³。日本の政府開発援助に関する中期政策(1999)では、「開発援助を進めてゆく上で…被援助国においても我が国の援助に対する認識と理解の促進に一層努めることが必要

である」としており、日本政府は「顔の見える」援助の重要性を認識している。中国の報道機関は、日本の国際協力に関する中国国民の認識と理解に大きな役割を果たすと思われるので、日本のどのような環境保護協力が現地で報道される傾向にあるのかも論じる。

なお、本稿の構成は以下の通り、まず最初に情報源について簡単に論じる。そして第1節では、産業汚染関連の報道において、どのような組織の、どのような活動が報道されているのかをとりまとめる。ここでは新聞報道が、国家環境保護総局の役割を特に強調しており、中央政府主導の環境対策が展開されている傾向を明らかにする。第2節では、エネルギー構造の変化に関わる報道を概観し、海外の民間企業との連携が強調されていることを明らかにする。第3節では、資源保護の報道を分析し、産業汚染とは対照的に、多様なアクターが参加している傾向を描き出す。第4節では、環境意識の向上のための活動を、第5節では、地球温暖化に関する中国政府の立場を考察する。最後に、結論では、報道の傾向を整理すると同時に、日本は「顔の見える援助」のために、今後どのように対処すべきかを検討する。

本調査のおもな情報源

本調査では、中国の英字新聞である『中国日報』(China Daily)⁴をおもな情報源とし、そのほか『人民日報』等を補足資料とした。中国で最も権威のある『人民日報』は、中国共産党中央委員会の機関誌で、同党の政策や方針を宣伝するための新聞であるが⁵、ここでもおに取り上げる『中国日報』にも、同様な傾向が強く見受けられる。環境関連記事の多くは、新しい政策や政府の方針、汚染対策における成功事例の紹介で、汚染問題の原因追求や被害状況に関する記事は少なかった⁶。国務院の高級官僚の言葉を引用し、統計を交えながら政策の背景を紹介する記事のスタイルからも、同紙の機関誌としての性質が明白であり、日本における官庁・地方自治体の広報紙にたとえることができよう。このため、政府の情報管理を理解するためには『中国日報』紙は適当な情報源であると考えられるが、英字新聞という性質上、中国国内の一般市民向けというよりも海外向けに発信されている情報であるということにも配慮する必要がある。

1 環境汚染対策と関連組織

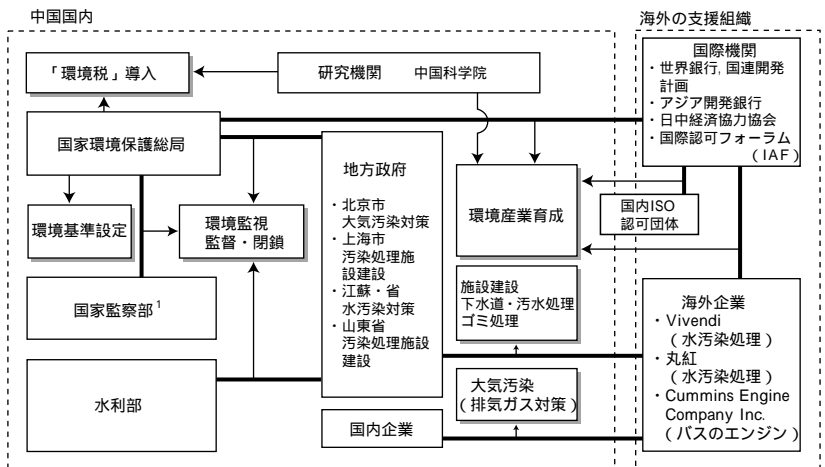
中国の環境報道は、国家環境保護総局を中核に据えることによって、象徴的な役割を担わせている。1999年は、中国にとって建国50周年の記念すべき年であったが、祝賀によせた特別記事で、『中国日報』は「政府の再編成」という大見出しの記事を載せている。その記事は、次のような文章で始まる。

"Gov't undergoes restructuring" (9/27)⁷

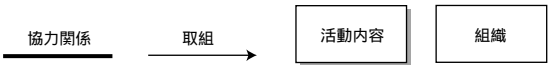
環境保護の問題が中国で大きな話題になるのにもとない、国家環境保護総局は、中国の人々の生活に多大な影響力を持つようになった。

1998年の機構改革で数多くの部局が統廃合されたなか、「局」から「総局」へ格上げされた環境保護総局は、この特別記事のなかで大々的に除幕式の写真を掲載されるなど、非常に大きな扱いを受けている。この他にも、約900億円を投入する汚染処理プロジェクトの環境保護総局による発表(4/26)、国家規模の土壌流出阻止プロジェクトの着工式で、記念碑の建立式を環境保護総局の副局長が行ったこと(7/7)などが報道され、環境報道の中にしめる環境保護総局の存在感が高い。さらに12月には、モントリオール合意に関する会議が北京で開催されたが、環境保護総局 解振華局長の言動が特別記事として幾度も掲載されていた(11/30, 12/4)。記事の見出しに「環境」という言葉が出ているもの多くには、環境保護総局の名称が登場し、環境保護総局＝「環境の番人」(9/17)という構図が、『中国日報』の紙面上に作り出されていることが読みとれる⁸。

このように、環境報道のなかで環境保護総局は高い存在感を示しているが、実際にはどのような職能を果たしているのだろうか。以下では、環境保護総局を中心に、様々な組織がいかに産業公害対策に関与しているのかを整理する(図1参照)。



¹ 国家監察部：國務院の行政監察機關。行政機關、公務員を対象に監察し、法令・通達などの執行状況を検査・監督する。(天見他編 1999)



(「中合日報」をもとに筆者が作成)

図1 環境汚染対策に関連する組織

1-1 汚染者負担

1999年の報道では、環境保護総局の主導のもと、強制介入にかたよった環境マネジメント・システムを改革するために、当事者のインセンティブの活用をはかるとされている。「汚染と闘う新たな努力」とされる環境保護総局の主要な方策は、「環境税」の導入である(7/1)。「環境税」の導入は、「新たな努力」という表現に見られるように力強く打ち出され、他の関連記事・社説によってさらにその力強さが強化されている。たとえば、社説の中では、国務院直属事業単位である中国社会科学院と北京科学技術大学の研究者の言葉が引用され、環境税は従来型の強制介入よりも効果が高いと論じている(6/23)。それによると、1999年初頭に国家経済貿易委員会がおこなった旧式生産設備の廃棄命令は、地方政府にとって実行するインセンティブが低く、骨抜きにされた状態であった。このような社説によって、環境保護総局の「環境税」は正当化され、環境保護総局の環境分野のマクロ・マネジメントに果たす役割が相対的に高まっていることが、一連の記事によって表現されている。

「環境税」は世界的にも新しい試みであるので、中国で導入されると、環境保護総局の非常に大きな功績と評価されよう。しかし、以下の3点の理由から、新聞見出しに強調されるほど、環境保護総局の役割は必ずしも大きくないこともうかがえる。第1に、「新たな努力」と銘打たれた「環境税」とは、中小企業から廃棄物処理料金を徴収する制度を示している。この制度の下、産業廃棄物は処理施設で集中的に処理され、企業が費用を支払うことになるが(7/1) 廃棄物処理費の制度はすでに存在しており、「新たな努力」とはその制度を単に改善しただけである(7/30)⁹。第2に、他の中央官庁もこの産業政策に深く関わっている。たとえば下水処理費の導入では、国家発展計画委員会と建設部が環境保護総局と協調して行政勧告をしており(10/15)。「環境税」導入には『中国日報』で伝えられている環境保護総局以外にも、いくつかの関係機関が関わっていることは明らかである。第3に、強制介入の弱点が指摘されているにもかかわらず、環境保護総局は依然としてそうした手法にかたよった管理を継続している。たとえば、巢湖(安徽省)の水質改善プロジェクトの記事によると、環境保護総局は、汚染処理の徹底を企業に要求しているが、規則に従わない企業には、活動停止を命令すると警告している(9/17)。

いずれにせよ、以上のことから、環境保護総局の活動が実際の環境マネジメント以上に報道される傾向が見られる。

1-2 環境産業育成

環境保護産業の育成も、中国の環境分野における重点政策の1つである。なかでも、外資との連携によって先端技術を導入し、汚染処理能力¹⁰を向上させ

ることや、ISO(国際標準化機構)を普及させることが重要な課題として伝えられていた。これらの課題においても、環境保護総局に関連させた報道数は多く、ここでも環境保護総局の存在感は大きい。たとえば、環境保護総局幹部の次のような発言が報道されている。

"High-tech input for eco-industry"(5/26)

中国政府は、環境保護産業の発展を促進するため、新しい技術を導入する努力を惜しまない、と環境保護総局の幹部が述べた。宋端祥副局長は、「我々は、いままでになかったほどの深刻な環境悪化に直面しているが、中国の環境保護産業は、未だ発展の初期段階にある。しかし、「先端技術が中国の環境保護産業の推進力となるであろう」と述べた。

海外との交流に関する記事では、環境保護総局が、世界銀行、アジア開発銀行などの国際機関との技術協力を強化する計画が報じられていた(6/6-12)。また、オーストラリア政府・スウェーデン政府¹¹と連携して環境保護技術のワークショップを開催したことも伝えられている(7/30, 9/14)。

しかし、1998年の機構改革による職能調整では、「環境保護産業政策や発展計画の制定に関する職能は、国家経済貿易委員会に移管し、国家環境保護総局はその関連業務に参画する。(谷村1999)とされている通り、主要な権限は国家経済貿易委員会が有している。確かに、国家経済貿易委員会が環境産業の青写真を描いているとの記事(5/21)もみられたが、報道では全般的に環境保護総局の存在が強調されていた。

1-3 環境基準と監査

環境産業の育成に不可欠な、環境基準の設定や監視業務の分野においても、環境保護総局の役割は強調されていた。環境保護総局はヨーロッパの環境基準と類似したものを、2000年から北京で導入するほか(9/8)、工場建設等への許認可を行う団体を管理する権限を持つ(4/16)。環境基準の詳細は、関連部局や地方機関によって起草され(中国環境年鑑1998)、工場排水などの汚染基準は、環境保護総局のほか、地方政府、関連産業部門との協議によって決定されている(8/24)。これらの基準により、2001年6月には、全国規模で汚染企業の監査が行われる予定である。監査の実施には、地方レベルが中心的な役割を果たすといわれているが(8/24)¹²、中央レベルでも環境保護総局が、国家監査局と協力して、全国規模の検査に関わる見通しである(8/23)。基準を達成できない企業は、閉鎖または罰金が課される。環境保護総局は、確かに基準設定に関しては大きな役割を果たしていると言えそうだが、監査の実施面においては、「環境の番人」と呼ばれるほどの大きな権限は必ずしも有していない。環境保護総局は、中国の「環境の番人」と強調されているが、具体的には地方政府が監査

の実施を行い、水利部¹³など他の中央部局も環境基準の監査に関わっている(6/24)。

1-4 汚染対策の実施

報道から読みとれる範囲では、省レベルの地方政府が、環境汚染対策の実施に大きな役割をになっている。上海市政府が独自に環境対策の予算を拡大したと報道されている通り(9/20)¹⁴、予算配分に関して、省レベルの政府は比較的大きな権限を有している。環境基準の監視には、地方の監測所が深く関わっている¹⁵。また『人民日報』では、「中国環境保護紀行」というシリーズ等で深刻な環境問題の現状を伝えるなか、地方政府の環境保護責任者の監督責任を厳しく追及している¹⁶。なお『中国日報』では英字新聞という性質のためか、図1の右下に示される通り、地方政府と国内企業が海外企業と連携を進める様子が、比較的多く報道されていた¹⁷。

日本の汚染対策の経験では、市民運動が大きな原動力となったが、中国の汚染に関わる報道では、一般大衆は環境保護総局や地方政府の影に隠れて、存在感が薄い。人々の登場する記事といえば、9月1日付『人民日報』にて、山西省の「大気汚染の激化に対し、大衆は強い意見を出した」ことが伝えられているが、この記事は「大衆の批判」を報道した記事というよりも、汚染が悪化した半年後に、県政府がとった対策の成功例が紹介された記事である。この他、首都鉄鋼会社が「地域住民から強い意見を出され、汚染を改善するために、世界水準の設備を導入した」¹⁸ことも報道されていたが、ここでも、人々は当該組織による汚染対策の成功例に関連して登場しているにすぎない。報道のなかの人々は、深刻な環境汚染の被害者としては描かれるものの、環境保護を推し進める主体としては描かれていない¹⁹。

2 エネルギー構造の改革と関連組織

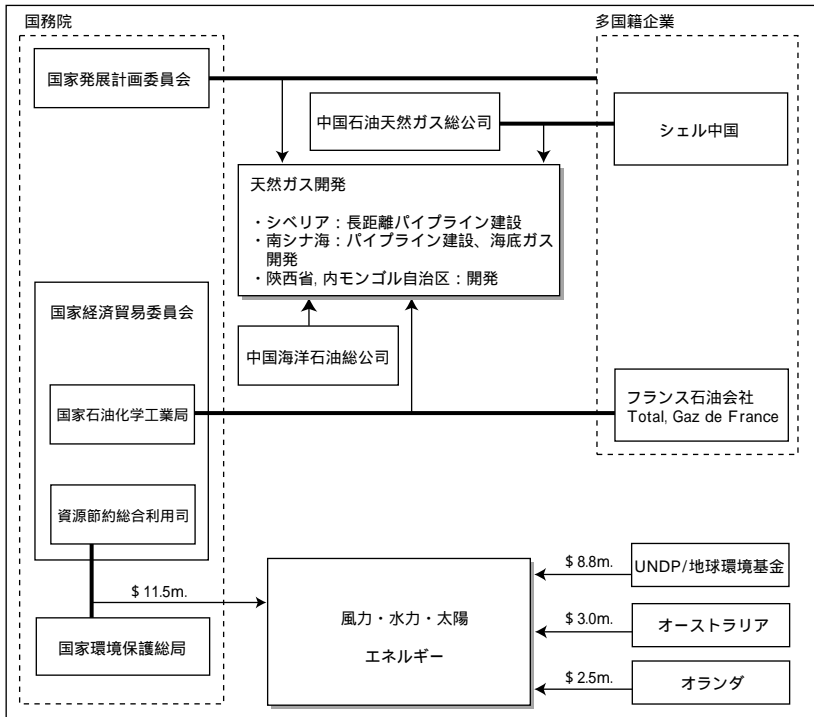
現在、中国において、石炭に過度に依存したエネルギー構造が、大気汚染や酸性雨を引き起こしていることは広く知られている²⁰。石炭の産出量を制限する動きは、90年代前半から見られるが、閉鎖される炭坑は無許可の小規模な郷鎮企業経営によるものであり(12/1)、エネルギー構造の転換を図るためというよりも、競争にさらされている国営の大規模石炭会社を守るためという意味合いの方が大きいかもしれない。現状では、エネルギー構造転換は容易ではなく、石炭は今後も大きな役割を果たし続けそうである。ここでは、中国がどのようにエネルギー構造転換の手がかりを得ようとしているのかを、石炭以外のエネルギー開発に関連する報道をもとに考察する。

2-1 天然ガス

1999年の新聞記事では、石炭に代わる有力な「クリーン・エネルギー（4/13）」として、天然ガス利用が脚光を浴びていた。

"Power sector shift to encourage use of clean energy" (5/2-8)
 環境保護の重要性から、中国はエネルギー戦略を石炭から天然ガスに転換する。国家はパイプライン建設を支援して、クリーン・エネルギー化を推進する。「支援政策のパッケージとして予定されている膨大な国家支出、税や許認可面での優遇策は、投資先として大きな魅力となろう」と、国家石油工業局の部長補佐がインタビューに答えた。

天然ガス開発に関する記事は比較的多いが、エネルギー報道に共通する特徴は、外資との連携が強調されている点である(図2)。国家石油化学工業局²¹が長距離パイプラインを通してロシアから天然ガスを引くプロジェクトに外資の



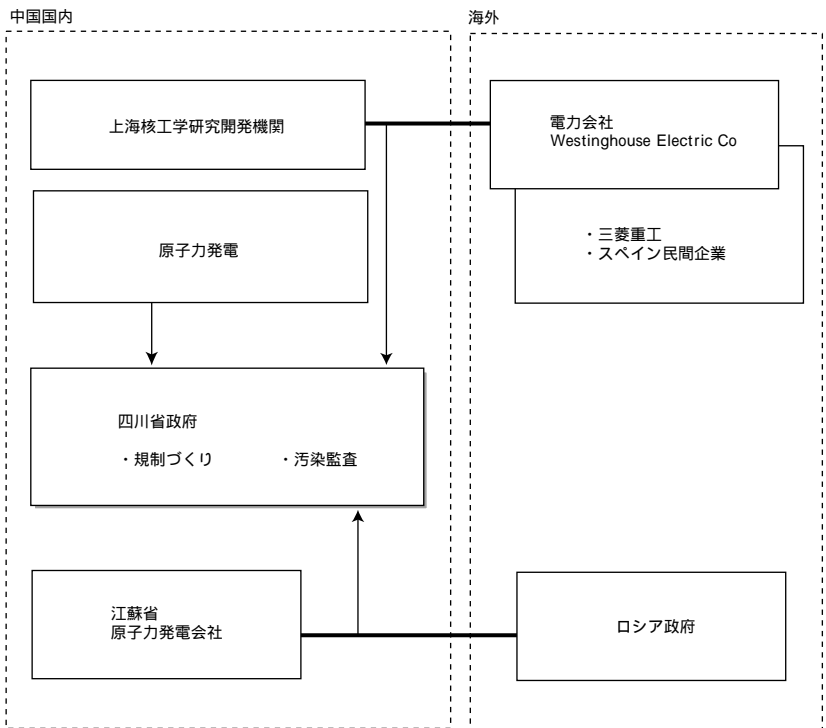
(「中合日報」をもとに筆者が作成)

図2 エネルギー開発に関連する組織

参加を呼びかけたところ、フランスの石油大手会社が参加の意志を表明した(4/13)。また、中国石油天然ガス総公司是、シェルと合同でオールドス盆地の靖辺ガス田の開発を進め、2003年には生産施設とパイプラインの完成をめざす(9/24)。国家発展計画委員会は、国際エネルギー機関と共催で、天然ガス国際会議を開催している²²。この他、中国海洋石油総公司是、海底の天然ガスの発掘を進めている。外国企業との連携の記事が多いことは、『中国日報』が英文紙という性質のみならず、中国政府が外資との協力を積極的であることを示していると言えよう。

2-2 原子力発電

原子力発電所の建設も、エネルギー構造転換政策の一端を担っている(図3)。現在、原子力発電所数は少ないが、海外企業との連携による技術移転を通じて、部品の国内生産化を図り、より低コストな発電所建設を計画している。



(「中合日報」をもとに筆者が作成)

図3 原子力開発に関連する組織

1999年4月末には、アメリカの電力会社と上海核工学研究開発機関が技術交流に合意し、それには三菱重工とスペイン系企業も参画する。このような核エネルギー分野での連携は、友好の象徴とされており、「中国にとって、このような先端技術を導入することは非常に有意義であり、(中国とアメリカの)原子力エネルギー分野における協力にとって、すばらしいスタートである」と中国側は述べている²³。しかし、1999年5月には、アメリカで中国核スパイ疑惑がおきたためか、10月にはロシア政府との核技術協力が報道され、中ロ両国の友好が強調されている。

"Nuclear power plant breaks ground in Jiangsu Province" (10/21)
 ...新しい事業(江蘇省の原子力発電所建設)は、経済・技術的な面で、中国・ロシア政府間における最大の協力プロジェクトである。1992年の合意以来、両国の政府高官に注意深く見守られてきた。...江沢民国家主席とロシアのボリス・エリツィン大統領は、昨日の祝典で祝辞を交換した。

いずれにせよ、天然ガス開発と同様に、原子力発電の分野においても、中国政府は海外との技術協力を重要視していることが読み取れる。

原子力開発については、おもに中央政府が国家レベルの政策として進めているが、省政府の関与も読みとれる。たとえば、四川省²⁴が画期的な汚染規制を導入したことが報道されている(5/29)。この記事によると、同省には核汚染の危険性がある多くの施設が存在するが、国家レベルでの法的枠組みの欠落から、省政府が規制を定めた²⁵。この記事から、環境政策の施行における省政府の役割が、決して小さくはないことが読みとれる。

2-3 風力・水力・太陽エネルギー等の利用

天然ガス開発がエネルギー構造転換の主軸であるが、風力、水力、太陽エネルギーなどの利用実験も始まろうとしている、との報道もみられた。

"Renewable energy sources stressed" (4/7)
 中国は再生可能な資源を利用することによって、化石燃料の消費を抑え、環境のクリーン化を進めていく。昨日、国家経済貿易委員会と国家環境保護総局は、その事業プランを公表した。

海外企業の参加がしばしば報じられている天然ガスと比べて、再生可能なエネルギーの開発においては、むしろ国内にて国家経済貿易委員会や環境保護総

局が中心的な役割を担っているように伝えられている。また、この領域では、海外からの二国間援助や国際機関の協力が大きな役割を果たしている。上述の事業プランに対しては、オーストラリア政府とオランダ政府が関わっているほか、国連開発計画(UNDP)地球環境ファシリティーが資金援助を行い、中国農村部にて、風力・水力・太陽エネルギーの共同開発を実施する²⁶。

3 自然資源保護と関連組織

環境汚染対策に関しては環境保護総局が高い存在感を示しているのに比べて、自然資源保護に関わる報道では、国家林業局や水利部の役割が大きく伝えられている。1998年に発生した大洪水後、政府が洪水対策に力を入れてきたことが、植林・治水に関する報道の豊富さにかがいがい知ることができる。ここでは、資源保護のなかでも、特に森林資源、水資源、生物多様性について考察する(図4, 5, 6 参照)。

3-1 森林資源

1999年4月5日、江沢民国家主席と朱鎔基首相が、植林記念日に2万人の住民とともに北京の天壇公園で木を植えたことが、極めて大きく報道された。この記事では、江主席の言葉が次のように伝えられている。

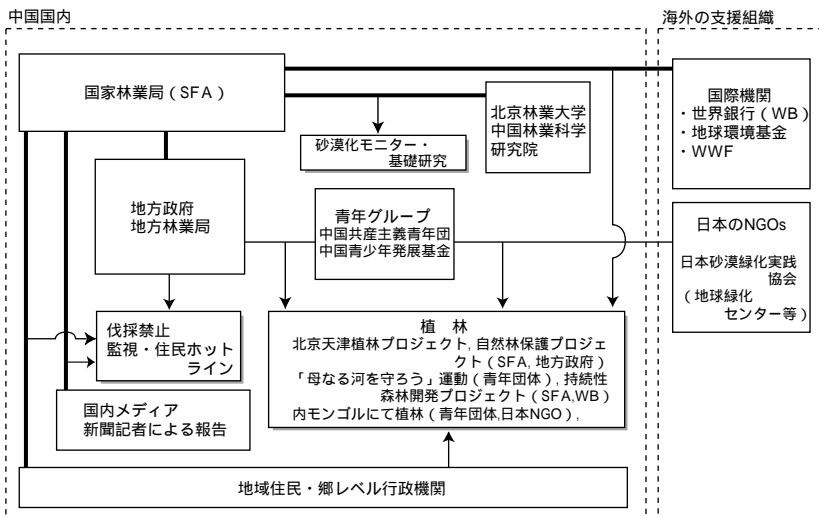


図4 森林資源保護に関連する組織

"Jiang joins in tree planting" (4/5)

全国の緑化活動に一般大衆を動員・参加させなければ、中国は土壌流出をくい止めることができない。これは、21世紀の中国と我々の子孫達の運命を左右する大問題である。

この国家主席の言動より、第1に、1998年の洪水以来、特に土壌流出の抑止のため、植林が中国にとって国家的な重要課題であることが示される。第2に、国家主席自ら木を植えるパフォーマンスが示すように、すべての国民が進んで植林に取り組みなければならないという政府の強い意向が読み取れる。

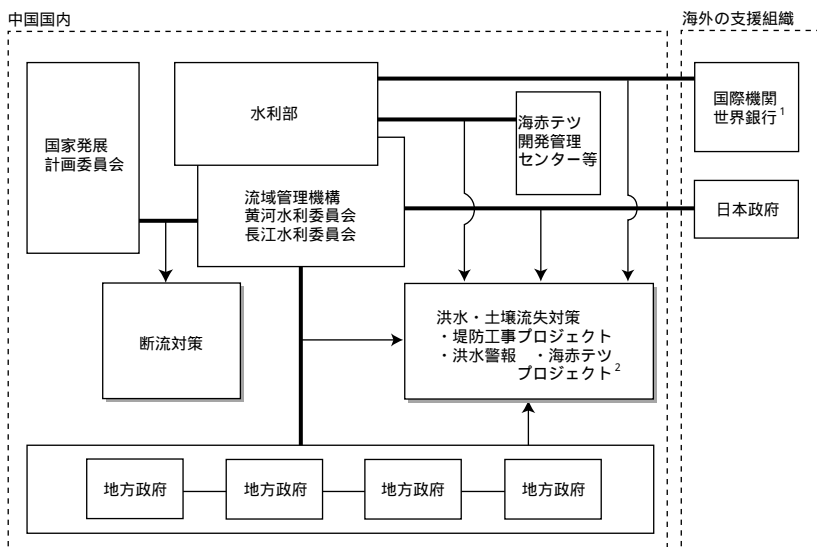
政府のこのような意向を反映し、植林に関する報道は多彩で、実に様々なアクターが登場している(図4)。植林活動の中心的アクターは、環境保護総局というよりは、国家林業局や地方林業局である。特に実施に関しては、地方政府の林業局の役割が大きい。図4に示されるように、国家林業局は国際機関²⁷から地域住民にいたるまで広範に連携し、植林活動や違法伐採阻止の活動を行っている。たとえば、中国共産主義青年団や地方政府と協力し、「母なる河を守ろう」プロジェクトを開始している(6/4)。また、大衆が森林資源の濫用を直接通報できるように、ホットラインが設置された(6/15)。さらに、国内メディアを動員し、新聞記者による違法行為の告発を奨励した(6/15)²⁸。中国林業科学研究院とは、衛星による砂漠化のモニタリング組織が創設された(6/18)。この他、1998年の洪水で被害を受けた農村の再建活動の一環として、郷レベルの行政機関が、独自に植林を行ったことも取り上げられている(4/4-10)。

植林にかかわる「海外からの協力」も、同様に、政策の重点と一致することから、大々的に報じられている。数多くの日本のNGOsが中国で植林活動を行っているなか²⁹、日本砂漠緑化実践協会³⁰と中国青少年発展基金³¹の共同植林キャンペーンが、「ボランティア達がチームになって砂漠と闘う」という記事になった(8/16)。日本の一団体の活動が、このようにニュースに取り上げられることは珍しいが、そうした報道の背景には、政府の意向も介在していると考えられる。すなわち、植林活動により多くのアクターを動員しようとの政策を反映し、日本砂漠緑化実践協会の活動が、「海外からの協力」の良い事例として報道されたのであろう。また、1998年に江主席が来日した際、日中青年交流を促進するとの合意が小淵首相と結ばれたことも³²、日本と中国の青年の協力が、このように報道された要因のひとつと考えられる。この他、海外からの協力については、世界銀行とUNDP地球環境ファシリティーが、国家林業局とともに大規模な「持続可能な森林開発プロジェクト³³」と呼ばれる貧困対策を視野においた林業経営を、2000年から開始することが報道されている(4/30)。

3-2 水資源

政府が洪水対策を最重視していることは、報道の描き出す中国の「国をあげた植林活動」から読みとれるが、河川の治水工事に関する記事も、比較的多く報道されている(図5)。治水活動の特徴は、植林活動もある意味ではそうであるが、中央の権限が強いように描かれている環境汚染対策と違い、地方の役割が大きく描かれている点である。国家洪水対策本部長でもある温家宝副首相は、流域各省に対して洪水対策プランを立てることを要求し、万一洪水で被害が生じた場合、省党委員会書記の責任を厳しく追求することを明言した(5/10)。このことは、中央政府が省政府に洪水対策の責任を果たすよう求めていることを示し、実際に省政府はプロジェクトの立案・施行に大きな役割を担っている(4/15, 6/7)。中央では水利部が洪水対策や土壌流失防止の業務に当たっているが、具体的には、モニタリング、法規の執行、基礎調査(6/24)、研究交流(9/6)、国家プロジェクトの企画調整(4/15)などが記事にされていた。また、中央政府は地方政府に治水予算を配分し、洪水防止プロジェクトの早期完成を促進する指示を出している(4/21)。

水利事業では、各流域の水利管理機構³⁴が調整役を果たしている。中国は、過去10年間に河川流域にて総合的に土壌流失対策を行っているが(Edmonds



¹ 土壌流失防止ならびに貧困対策を推進するプロジェクト(7/25-31)。

² 土壌流失対策に有効とされる海赤テツのモデルプロジェクトを黄河上流で実施した。政府は3000万元を投入(9/6)。

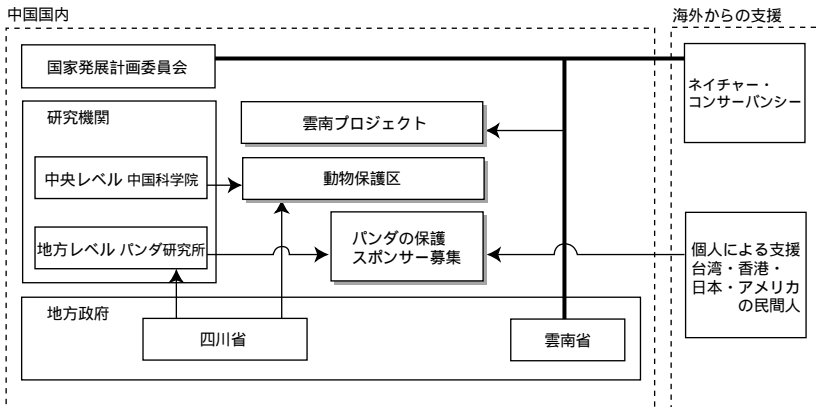
(「中国日報」をもとに筆者が作成)

図5 治水に関連する組織

1999)、河川は複数の省にまたがる。そのため、水利管理機構は、各省間の調整を行っている。特に、水資源枯渇の厳しい黄河では、黄河水利委員会が国家発展計画委員会と協力して、中国初の強制的な水分配を流域各省に課すなど(5/10)調整機関としての役割を果たしている。そのほか、日本政府の無償援助³⁵である長江の堤防強化プロジェクトでは、長江水利委員会が関わっている(10/16)。

3-3 生物多様性

生態系の保護活動は、先述の緑化活動とも深い関わりがあるが、ここでは特に動物保護を扱った報道を分析する(図6)。生態系の保護については、地方政府が比較的大きな役割を担っているように伝えられている。希少動物の捕獲を禁止した法律を実施するのは地方政府であり(5/13)動物保護区を運営してゆくのも地方の責任とされている(9/17)。ただし、保護区の設立にあたっては、中国科学院によって提言がなされ、法規も中央関係機関によって制定される(6/30)。四川省は成都パンダ飼育研究基地を設立し、パンダ研究・生育活動を行っている。この研究所では、持続的な運営と環境意識の向上のために、パンダ保護支援者を広く海外から募集し、スポンサーにはパンダに名前をつける権利を与え、香港や台湾などからも広く支援を受けるなど、創造的な手法を編み出している。1999年、最も大きな生態系の保護事業は、国家発展計画委員会、雲南省、そしてアメリカの自然保護基金の協力による雲南省植物保護計画であろう(4/29,5/16-22)。この計画では、中国側が300万ドル、自然保護基金が200万ドルを出資し、生態系の保護と少数民族の文化を保護する。

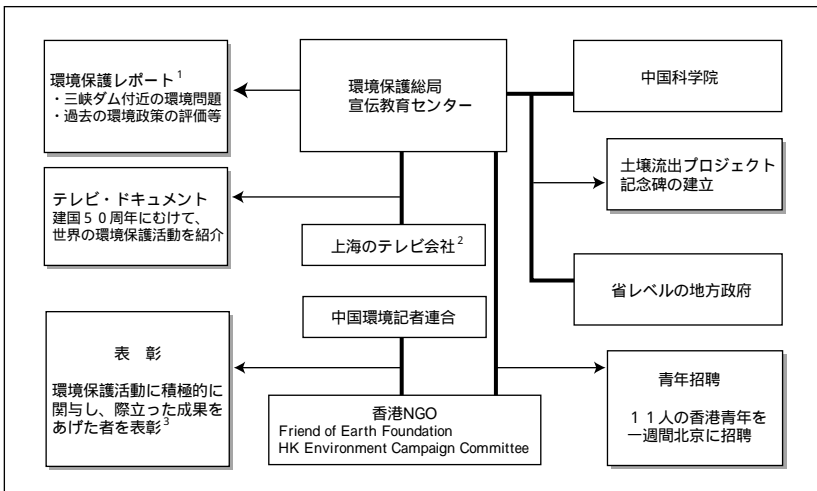


(「中国日報」をもとに筆者が作成)

図6 生態保護に関連する組織

4 環境意識の向上活動

環境教育の分野でも、環境汚染対策や環境産業政策と同様に、環境保護総局の存在感が大きい(図7)。環境保護意識の向上活動には、中央レベルでは水利部、国家林業局などもかかわっているが³⁶、報道されているのは、図7に示すように、環境保護総局の活動が中心である。環境保護総局は、生態系の保護等に関する課題を取り上げた『国家環境保護報告』を出版している(6/4)。また、上海のテレビ会社と提携して世界の環境保護活動を取り上げたテレビ・ドキュメンタリーを制作し(4/9)、香港の青年を「環境保護大使」と銘打って招聘した(8/11)。さらに、土壌流出防止プロジェクトの記念碑の建立(6/7)にも関わっている。一方、環境保護総局以外の組織では、香港のNGOと新聞記者団体が、顕著な環境保護活動を行った人々に対して、1999年から表彰を始めた(4/28)。



¹ 三峡ダムに関するレポートでは、野生動物が直面する危機を報告し、生態系保護の必要性が論じられた。また、過去に実施された汚染処理施設の建設等に対する評価も行われ、いくつかの指2 標をもとに格付けが行われた(6/4)。

² Shanghai Linda TV Cultural Communication Corp (4/9)。

³ 30名が選ばれ、トロフィーと賞金約2.8万円が6月に贈与されるという(4/28)。

(「中国日報」をもとに筆者が作成)

図7 環境保護意識の向上活動関連する組織

5 地球温暖化と中国政府の立場

1999年12月、北京でモントリオール合意に関する世界会議が開催された。『中国日報』は、会議の特集を組み、大々的に報道している。ここに、中国政府の地球温暖化に関する立場が明白に表れているので、簡単に取りまとめる³⁷。第1に、会議の前に出された特別レポートの1面には、「目標はオゾン層の保護(11/30)と大見出しが掲げられている。さらには、この記事の下に、「(中国は)国際キャンペーンに参加する」、「発展途上国は重要な役割を果たす」等の記事も掲載されていることから、中国政府の地球温暖化重視を端的に表現している。第2に、先進国の責任を追求し、先進国により多くの貢献を求める立場をとっている。「豊かな国々によるより多くの貢献を(12/4)」という記事では、国連環境計画の職員が引用されている。

"Contribute more, rich countries told" (12/4)
(Jan C. van der Leun, 国連環境計画職員)は、国際社会は、「途上国がオゾン層破壊物質の削減のために負わなければならないコストを、工業国が支払うべきである」という点で同意していると述べた。しかし誰が誰にいくら支払うということに関しては、問題が生じている。Van der Leunは、「いくつかの国々は、もっと途上国のオゾン層破壊物質削減を支援することができるはずだ」と語った。

この言葉の引用の背景には、先進国が途上国にオゾン層破壊物質の削減を要求するなら、援助を増加すべきだ、という中国政府の考えを表しているといえよう³⁸。

結論

本調査では、政府が一般市民等にむけた広報のために形成する「環境知識」を概観してきた。ここに要約すると、環境汚染対策分野については、各級政府組織の新たな政策や成功事例の紹介が中心となり、中でも環境保護総局の存在感が非常に大きかった。そこには、一般大衆の主体的な参加は見あたらず、中央政府の役割がとりわけ強調されていた。一方、資源保護分野においては、アクターの多様性が見られた。特に植林では、青年団の活動のように、国をあげた参加が描き出されていた。治水、生態系の保護においては、地方政府の役割が比較的大きいように描かれていた。そして、エネルギーの構造転換については、海外との連携が強調されていた。

さて、日本の対中援助に関する報道も、このような全体的な報道の傾向をふまえて理解する必要がある。中国における日本の環境汚染対策への協力は報道されない傾向にあるが、これは日本だけが報道されていないわけでない³⁹。日本以外の海外諸国のみならず、中国国内でも環境保護総局以外の組織の環境汚染対策に関する活動は、比較的低く報道されていた。中国政府が環境汚染の領域における中央のイニシアティブを特に強調するために、環境保護総局の役割が大きく取り上げられ、他の機関の関わりが必然的に低く描かれるのであろう。その反面、資源保護の領域では、日本のNGOによる植林活動や日本政府の治水事業が報道されていたが、資源保護報道の全体的な傾向において、多様なアクターの参加が強調され、海外からのイニシアティブも報道されやすかったためと考えられる。また、日本のNGOが報道された背景には、日中青年の協力が両国の政府で進められていることも大きく作用したと言えよう。このため、今後、日本による中国への援助に対する理解を中国国内で深めるためには、報道で取り上げられやすい青年による植林や、治水領域での関わりをアピールすることが、有効なアプローチとなるであろう。

また、本調査では、新聞報道の傾向を分析したが、中国の報道機関に日本による援助がより多く取り上げられるためには、今後の研究課題として、どのように中国の新聞が作られているかをより詳細に調査する必要がある。日本の大使館が現地報道に果たす役割が重要であるとの指摘もある(小室 2000)。「中国は国際協力銀行(JBIC)の最良の借り手 20年の中日協力は双方に便益を与える(10/24-30)の見出しのもと、JBICの役割が紹介されたが、この記事の大部分は日本大使館が行った記者会見の内容に基づいており、この報道の背景には大使館の関わりが大きかったと考えられる。このような日本側からの関与も含めて、新聞の作成プロセスの研究は、「顔の見える援助」の目標を戦略的に達成するために重要となろう。

なお、この調査では、党・政府が一般市民等にむけて作り出す「環境知識」を浮き彫りにするため、中央による情報コントロールの色彩が強いといわれる『中国日報』や『人民日報』を情報源としたが、中国社会にて実際に広く読まれているのは、『新民晩報』などの一般家庭向けの夕刊紙や『中国青年報』などの若者向けの新聞である。一般大衆の意識形成に直接関わるのは、むしろ後者のそうした新聞と考えられるので、これらの情報源をさらに調査することも、今後の課題となる。また、一般大衆の環境保護意識の形成過程を理解するためには、実際にどのようにこのような「環境知識」が受け止められているのかを調査することも重要な課題となろう。

注

- ¹ 政府のマスコミを利用した情報公開方法に関して、環境保護の成功例や政府方針の紹介が中心におかれる傾向を見出している。
- ² 藤村幸義「中国の情報管理に黄信号」『日本経済新聞』、2000年3月12日。
- ³ 小室(1990)参照。
- ⁴ 同紙は中国で最も権威のある英字紙とされ、中央政府の対外イメージの構築に一定の役割を果たしていると考えられる。記事は北京で編集されているが、本調査では『中国日報・香港版』を用いたので、香港の記事が加えられていた。『中国日報』の発行量は一日30万部で、25万部は中国国内で購読され、有名ホテル等にも置かれている(12/4)。
- ⁵ むすびめの会(1995)
- ⁶ 本調査で用いた『中国日報』『人民日報』と同様に、中国の他の報道機関においても、こうした傾向が見られることを李は確認している(李1999)。
- ⁷ 表記の簡略化のため、本文中括弧内に、『中国日報(1999年)』に掲載された記事の月日を示す。
- ⁸ 『人民日報』においても、同様の傾向がみられる。たとえば、10月18日の環境保護総局局長の発表をもとに、処罰案件が35万件にも達したことが報道されている。
- ⁹ 汚染費徴収制度の詳細に関しては、李(1999)を参照。
- ¹⁰ 都市部における下水処理、ごみ処理、大気汚染対策、環境モニタリングの技術開発などについて(5/26)。
- ¹¹ 10月19、20日付『人民日報』では、特集を組んで、スウェーデンの環境産業の事例を取り上げている。
- ¹² モニタリングは監測所が行い、汚染源の取り締まりは監理所が担当している。地方の監測所と監理所、そして地方の環境保護局は、環境保護総局の出先機関ではなく、地方政府の中の組織である(藤谷1999)
- ¹³ 水利部は全国規模での水質監視ネットワークを立ち上げている(6/4)。
- ¹⁴ この他、1998年には湖北省が約70億円を環境対策に投じた。同省は、大気汚染対策、産業廃棄物の処理に予算の60%を投入し、効果をあげたとしている(9/28)。
- ¹⁵ 汚染処理活動に関する具体例は、『北京週報』の「太湖の汚染処理」No.12, 1999, pp7-12を参照。水質汚染の状況、各級政府機関の活動に詳しい。
- ¹⁶ 『人民日報』(1999/10/20, 10/24, 10/28)
- ¹⁷ 北京市政府が厳しい排気ガス基準を導入するのにもない、海外エンジン製作会社(Cummins Engine Company)が、「先端技術を用いて中国の環境保護へ深く関わってゆく」と報道された(9/8)。具体的には、北京で先行的に導入される新しい排気基準に対応するため、北京公共交通会社が設計・製造した公共バスに、空気汚染が低いとされる凝縮天然ガスエンジンが搭載される。また、中央政府は、産業廃棄物処理への要求を強めているが、フランス系多国籍企業(Vivendi)は、すでに天津市政府と浄水事業に着手している。また同社は、上海市政府とも、排水処理設備の建設を計画している(9/30)。
- ¹⁸ 「生存の環境のために 首都鋼が大金を投じて汚染を防除」『北京週報』No.29, 1999, pp22-25. また、同社は『中国日報』(5/2-8)にも紹介されている。

- ¹⁹ 人々の参加については、環境保護総局の研究員が、行政当局への苦情、行政訴訟、マスコミへの情報提供等の既存制度による方法をあげている(Pei 2000)。
- ²⁰ これらの問題に関して、藤谷(1999)は、行政レベルの視点で概観している。また、読売新聞中国環境問題取材班(1999)は、一般大衆が被っている石炭被害状況を詳しく論じている。
- ²¹ 国家経済貿易委員会の管轄下にある組織。
- ²² 『北京週報』, No.13, 1999.
- ²³ Westinghouse Electric Co. は、所有するAP600原子炉の図面をもとに、上海核工学と交流する。中国は同社と協力して、徐々に国産の部品を増やししながら、原子力発電所をいくつか建設する予定である(4/28)。
- ²⁴ 1960年代、四川省には中国第2の核兵器研究生産基地が建設されたが、原子力発電所はない(天児他編 1999)。
- ²⁵ 5月29日付『中国日報』によると、この規制により、核廃棄物を処分する際には、すべて特別施設への貯蔵を求められる。核廃棄物貯蔵施設は、1991年から、中央政府が大規模な投資を行い、建設している。四川省は、法規の設定の他、核汚染監視ネットワークの強化や汚染希土酸化物鉱の閉鎖を、自らの権限で実施している。
- ²⁶ この政策に対して、中国政府は1,150万ドル、UNDP/地球環境ファシリティーは880万ドル、オーストラリア政府は300万ドル、オランダ政府は250万ドルを支出する(4/8)。
- ²⁷ 世界銀行は、1989年から湖北省において、揚子江上流地帯を含む植林プロジェクトに融資している。
- ²⁸ 環境保護総局の研究員によると、ここにあげた「人々による通告」と「メディアによる告発」は、環境対策への住民参加の主要な方法である(Pei 2000)。ペイはここにあげた違法伐採の通告だけでなく、メディアや人々が、山西省の石炭採掘による環境悪化対策や、汚染企業の摘発にも一役買ったとしている。
- ²⁹ 地球緑化センター、緑の地球ネットワーク等が行っている。
- ³⁰ 1991年設立のNGO。中国内モン自治区クブチ沙漠の恩格貝において植林活動を行い、1999年3月現在、日本からの植林ボランティアを延べ約3,800名送り込み、214万本を植林した。砂丘の移動を止めるため、沙漠において農業をはじめとする持続可能な産業の定着を目標とし、沙漠緑化活動を展開している(協会ホームページより)。
- ³¹ 中国の青少年の発展に関心のある国内外の組織・個人的支援を仲介し、青少年の社会教育、科学技術、文化の促進を目標とするNGO。1989年に中華全国青年連合会によって設立された。
- ³² 中日青年交流は、両国の外交上重要であると中国政府は見ているようである。10月25日付『人民日報』の1面で、中日青年協力が報道されている。
- ³³ 世銀が1億5,000万ドル規模の融資、地球環境ファシリティーが3,000万ドル規模の無償援助を実施する。("WB joins in project to save forests", 4/30)
- ³⁴ 国家水利部の管轄下には、七大河川・湖の各管理機構があり、規模的には、黄河水利委員会の24,000人から、太湖流域管理局の400人まで様々である(天児他編 1999)。

- ³⁵ 10月18日付『人民日報』、「日本からの無償援助によって長江大堤防強化工事が着工される」でも報道された。
- ³⁶ 『中国環境年鑑1998』によると、多くの中央機関が、何らかの形で環境意識向上活動を実施している。
- ³⁷ より詳しい中国政府の立場に関しては李(1999)を参照。
- ³⁸ 中国政府は、途上国の中で影響力を高めるために、強い意見を掲げているとの見方もある(Edmonds 1999)。
- ³⁹ ただし、環境保護産業・研究については、中国と欧米諸国との協力が、『人民日報』にて特集記事として報道されていた。

参考文献

『中国日報』、『人民日報』、『北京週報』のほか、次のような文献を参考にした。

- 天児慧 他編 1999, 『現代中国辞典』, 岩波書店 .
- Edmonds, Richard Louis 1999, "The Environment in the People's Republic of China 50 Years On", *China Quarterly*, No.159, 640-649 .
- 藤谷浩至 1999, 「環境」, 『中国 国別援助研究会報告書(第2次)現状分析編』, 93-155, 国際協力事業団 .
- 海外環境協力センター 1999, 『開発途上国環境保全計画策定支援調査報告書: 中国における環境政策遂行上の重要課題及び日中環境協力の重点分野』, 海外環境協力センター .
- 小室義久 2000, 「間違いだらけの中国援助」, 『中央公論』, 2000年3月, 94-109 .
- 李志東 1999, 『中国の環境保護システム』, 東洋経済新報社 .
- むすびめの会編 1995, 『世界の新聞ガイド』, 日本図書館協会 .
- Pei, Xiaofei 2000, "Environmental Management System in China", a paper presented in the International Symposium on Environmental Governance in Asia, Sophia University .
- 谷村光浩 1999, 「中国における環境開発マネジメント」(1998年度「環境と開発」研究 予備調査) mimeo .
- 読売新聞中国環境問題取材班 1999, 『中国環境報告』, 日中出版 .
- 中国環境年鑑編集委員会編 1998, 『中国環境年鑑』, 中国環境科学出版社 .

執筆者リスト

- はじめに 高橋一生(TAKAHASHI Kazu)
国際開発高等教育機構・国際開発研究センター 所長
東京大学大学院総合文化研究科 客員教授
コロンビア大学ポリティカル・エコノミーPh.D.(1975)
- 第 章 谷村光浩(TANIMURA Mitsuhiro)
国際開発高等教育機構・国際開発研究センター 研究員
東京大学大学院 工学博士(1994)
- 第 章 章録(ZHANG Zheng)
北京大学 光華管理学院 副教授
北京大学 経済学博士(1994)
- 第 章 顧林生(GU Lin-sheng)
国際連合地域開発センター 研究員
名古屋大学大学院 学術博士(1997)
- 第 章 呉偉(WU Wei)
大連理工大学 管理学院 教授
環境管理・持続可能な発展研究センター 所長
遼寧師範大学 卒業(1963)
- 第 章 王名(WANG Ming)
清華大学21世紀発展研究院 副教授
清華大学NGO研究センター 所長
名古屋大学大学院 学術博士(1997)
- 何建宇(HE Jian-yu)
清華大学NGO研究センター 大学院生
- 第 章 恩地一樹(ONJI Kazuki)
国際開発高等教育機構・国際開発研究センター インターン
オーストラリア国立大学 経済学修士(1998)

中国における政府機構改革・環境・開発

発行日 2000年3月
編集・発行 財団法人 国際開発高等教育機構
国際開発研究センター
〒102-0074
東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館5階
電話 (03) 5226 0306
URL <http://www.fasid.or.jp>
印刷製本 高山印刷株式会社

本書の全部または一部の複写、複製、転記載および磁気または光記憶媒体への入力等を禁じます。

©2000 検印省略

Printed in Japan