

〈研究論文〉

水環境問題から見た中国の政治構造

祁 建民*

はじめに

中国における環境汚染は、今や最も注目されている問題である。これは、深刻な健康被害と経済発展に関わるだけでなく、環境暴動や幹部汚職・政治体制にも関連する重大な問題でもある。中国環境問題の解明には、産業構造や、環境政策面へのアクセス以外に、その政治構造に迫ることが必要である。したがって、現代における環境問題は政治構造に緊密に関わっている。米本昌平は次のように指摘した。「地球環境問題の、問題としての立体構造を明らかにする場合、科学的側面と政治的側面の、二方向から分析していく必要がある。」¹

中国環境問題を考える際、これまで何人もの研究者が中国の政治問題に触れてきた。井村秀文は、中国の環境管理の理念と法整備の面を評価する一方、法執行、賠償責任や財産権意識などの問題点を指摘した。井村によれば、中国における環境管理の理念は進んでおり、法律も形の上では整備されている。その独自色の強い環境管理制度として、「三同時制度」（主要設備と汚染防止施設を同時に「設計」「施工」「使用開始」するもの）、環境影響評価制度、汚染物排出料金徴収制度、環境保護目標責任制度、都市環境総合整備定量審査制度、汚染物質排出許可証制度、汚染物質集中処理制度、期限付き汚染

処理制度などが挙げられるが、理念と制度を実施に移す際に基盤となる人員、技術が不足している。法執行の現場担当者の裁量によって制度が厳格に運営されないおそれがある。運転のための電力費不足を理由に稼働していない下水処理場の例も報告されている。ごみ処理などの公衆衛生観念がしっかりしていなかったため、環境悪化による健康被害問題への関心も低かった。最近、市民の関心は急速に高まっているが、まだ意識の低い業者がいる。地方政府が経済開発優先で、環境への配慮に欠けている例が多い。企業経営者、特に郷鎮企業などの小規模企業に環境意識が欠如している。企業は、長きにわたる国営企業時代の感覚が抜けず、環境汚染による被害を発生させても責任意識が薄い。賠償責任や財産権の概念が確立していないので、被害に対する補償制度なども不備であると指摘した。²また井村は、環境に関する法律・制度、市民・企業経営者などを論じたが、政治体制には深く論究しなかった。

知足章宏は、「政治経済構造から見る中国環境問題研究は不十分で、政府主導の環境改善計画の成果に対する検証はない」と指摘した。知足によれば、中国環境問題に関する先行研究は、中国における環境汚染の実態と構造的課題をいまだ十分に捉えきれていない。特に、環境汚染の実態と汚染の背景にある政治経済構造、

*長崎県立大学国際社会学部教授

グローバル化、変容する環境政策の実態についての考察と蓄積は不足している。現代中国における環境汚染の実情に鑑みると、環境汚染の背景にある政治・経済・社会などの相互作用・複雑性・因果関係については、いまだ十分に明らかになっていないといった。³また、知足は、中国における地方の低炭素都市政策は、政府主導かつ強制性が強いもので、劇的な効果を上げる反面、政策の成否が政府機関に委ねられ、住民参加が殆どないという特徴がある。一見壮大な計画が、いかなる成果を上げていくか、計画どおりに実行されていくか、実行過程でいかなる問題が生じるか、環境汚染の改善につながっているのか、といった諸点について、環境 NGO などの第三者が検証していくことが重要であろうということを提起した。⁴

環境問題と政治構造の研究として、阿古智子は、環境問題をめぐり高まる社会的緊張を事例に、中国の「政治」がどのように動いているのかを論じた。阿古は、山西省平遥県の水質汚染、南通王子製紙デモの衝撃、環境問題に関する大規模抗議活動を分析して、中国の統治構造における次の三つの特徴を指摘した。さらに阿古は、一つ目は、中央—地方—基層という行政・自治組織に加えて、共産党組織や統一戦線組織が縦横に組織されているため、政策決定・実施のプロセスが複雑であり、しばしば「上有政策、下有対策」(上に政策有れば下に対策あり)と言われるように、中央の指示、意図が各地方や団体に統一的に届かないことや部門間での調整がうまくいかないことが多いということ。二つ目は、公有制を維持する社会主義国であり、民間セクターに比べて、政府系セクターが優先され、その上、役人が特権を濫用する昨今の風潮の下で、賄賂や口利きといった非合法・制度外の活動が浸透しているということ。三つ目は、

権力を分立しない政治制度を有しており、権力が十分に監視・制御されていないため、司法・警察・行政の癒着が著しいことであると指摘した。⁵

北川秀樹は、中国西北地方の環境問題を研究したが、その結論の一つとして、「現在の政治社会制度の下では、資源税を含む生態補償制度や公衆参加の導入による環境ガバナンスの改善は短期的には困難なように思う」と述べた。前者については、「見えざるどころでの政府の市場に対する関与が依然として強力であること、国有企業が重要な資源についての経営管理を行っていること、政府各部門間の利害衝突が先鋭であること、国土が広く地方によってさまざまな政策が制定され独自の運用がなされていることなどから、自由な市場経済を前提とした全国一律の経済的メカニズムの発揮は困難であろう。」と指摘し、後者については、「環境影響評価法で公衆参加が義務付けられているが形式的な参加が目立つ。政府による表現の自由に対する介入が続いており、公衆参加や環境 NGO の活動は限定されている。」と指摘した。⁶

中国の環境問題について、研究者は、「中国の差し迫った環境問題のなかでも、とりわけ重大なのが水の不足と汚染だ。」と指摘している。⁷本稿は水環境問題を手がかりとして中国の政治構造を考察する。中国政治体制の深層の分析には、水環境問題は絶好の手がかりとなる。なぜなら、中国の歴史からみれば、政治は水と深く関わっているからである。

オリエンタル・ディスポティズム理論は次のように指摘した。「中国をはじめ東洋社会における大規模な灌漑農業は巨大な専制権力・専制官僚制を前提としていた。このような権力構造は一定の歴史段階までは人間を組織する効率的な方法として機能した。その後、20世紀に入っ

て、レーニン主義者がこの支配形態を新たな形で利用し、共産主義に立脚する全体主義国家が成立するに至った」。これは、ウィットフォーゲルの主張である。ウィットフォーゲルのイデオロギー的な専制権力論の評価は毀誉相半ばしているが、マクロ的な分析方法と鋭い観察を通じ、権力構造を水利と絡めて解明するユニークな視角を提示した業績は大きい。上田信は、「中国の歴史を振り返ってみると、王朝の勃興期に必ずと言っていいほど、水に関するビッグプロジェクトを実施している。」と指摘した。⁸

現代中国における深刻な環境問題に対して、中共中央と政府は、技術、法律及び政策面から力を注いで整備したが、根本的な解決策はまだ見つけていない。なぜなら、水環境問題はその政治構造の深層に関わっているからである。現代中国政治構造は権威主義体制と呼ばれている。政治学者のJ・リンスは、全体主義体制でもない、さりとて民主主義体制でもないグレーゾーンの政治体制を「権威主義体制」と呼ぶ。権威主義体制とは、制限されており、しかも責任の所在が不明な多元主義をもち、ねりあげられた指導的イデオロギーはなく、内容的にも広がりでも高度な政治動員もなく、指導者（もしくは集団）が、形式的には無制限でも、実際には完全に予測可能な範囲内で権力を行使する政治システムである。⁹日本の現代中国政治研究において、毛里和子は、「中国共産党が政治・経済資源を集中した「エリート集団」に向かっている。このエリート集団は多元化する利害の調整者、社会的コンフリクト・衝突の調停者とならなければならない。」と指摘した。そして、中央／地方／末端、国家／半国家／社会、都市／半都市／農村という「三元構造論」を提起した。加藤弘之は、「中国体制の独自性は、計画でもあり市場でもある領域こそ「曖昧な制度と

しての中国資本主義」である」と指摘した。¹⁰以上のような先行研究は、各政治アクターのそれぞれの立場と役割を分析することを中心としているほか、中国式の権威主義に関する理論的な構築を主とし、マクロ的研究の領域に留まり、特定の事例を対象にしたものではない。したがって、本稿は、水汚染問題から現代中国の権威主義的政治構造を分析する。

I. 行政組織の分断と統合 一河長制の設置

中国において、水環境保護を担当する行政機関は生態環境保護部（局）と水利部（局）で、その他、住宅建設、農業農村、林業、発展改革委員会、交通、漁業、海洋などの機関も水行政をそれぞれ管理・分担し、「九龍管水」と呼ばれている。中国は近年、経済の高度成長と共に、深刻な水環境問題に直面しているが、管理体制の分散によって、水源の安全の確保、水汚染の監視、汚染源の確定、汚染責任者の処罰、節水などに迅速かつ効果的に対応できず、水環境保護政策の実施は困難な状況にある。中国はこれに対して、河長制を設置した。

河長制の設置は、2003年10月、浙江省湖州市長興県において、国家衛生都市を建設するため、水利局と環境衛生処の長が河長を担当し、それぞれの河川水系の沖積泥を取り除き、清浄化することを責務としたことに端を発する。その後、2007年5月、江蘇省太湖で大規模な藍藻汚染が発生し、同年8月、無錫市は河川管理制度を改革し、河長制を設置した。2008年、江蘇省は太湖に注ぐ15の河川について、省の局長クラスと市の長に各河川の河長を担当させ、各河長は担当河川の環境保護を責務とした。2009年、国家環境保護部は江蘇省の河長制を評価し

た。2010年、昆明市は河長制を設置し、2012年、江蘇省は全省での河長制を設置、2013年には、浙江省も全省で河長制を設置した。2014年3月、国家水利部は河長制を全国へ広げると決定し、2016年10月には、中共中央総書記長の習近平を組長とする中央全面深化改革指導小組第28回会議が、「全面的に河長制の設置を普及させる意見」を審議、採択した。2018年末に至って、全国31の省、自治区と直轄市は、全て河長制を設置した。全国で省、市、県、郷の四級の河長は30余万人、さらに、29の省は村レベルにも76万人の村級河長を設置した。2018年7月、国家水利部長の鄂竟平の発言によれば、全国で59人の省級指導幹部が省の総河長を担当し、省級河長は402人である。¹¹

「全面的に河長制の設置を普及させる意見」は河長制について、その主な内容を次のように規定した。(1) 党と行政の指導者を中心とする責任制を設置し、各級河長の責任を明確にして、各方面を協調させ、上から下への指導体制を整備し、しっかり実行させる。(2) 各河川、湖の現状に基づいて、上流と下流、右岸と左岸を統一し、それぞれの問題を洗い出して、解決策を案出する。(3) 組織構造として、省、市、県、郷の四級河長組織を設置して、各省、自治区と直轄市が総河長を設置し、党委員会あるいは行政の長が総河長を担当する。省(自治区と直轄市)の範囲内の主な河川に河長を設置して、省レベルの指導幹部が河長を担当し、市、県、郷の各レベルでその範囲内に河長を設置する。県以上のレベルには河長事務室を設立する。(4) 河長は、水源を保護し、水域内の河及び湖の岸の近辺を管理して、水汚染を防止・改善し、水環境を管理することを責務とする。特に、河道の占拠、湖の埋め立て、基準を超える汚染水の排出、河床の砂の不法採掘、航路の

破壊、電気あるいは毒を使った漁などの深刻な問題を厳しく取り締まり、重大な問題であることを強調して解決する。(5) 審査と問責を強化して、河川管理の問題を厳しく審査し、指導幹部の業績評価に関する主なポイントとして利用する。上級の河長が下級の河長を審査し、水環境損害の責任を追及する。(6) 河長の担当者とその責任、河川の状況、管理保護の目標、監督・連絡用の電話番号を公開し、河川の岸に以上の内容を記載した看板を立て、社会の監督を受ける。

この文書のポイントは、各地方の党と行政のトップが水環境を管理し、その責任を明らかにして、審査・問責制度を設けること、各河川の問題点に対応し、社会の参与と監督を強化して、一つの河川に対して全面的、統一的に管理することである。

河長制の設置により、確かにかつての一部「老大難問題」(長い間解決されていない重大で困難な問題)は解決された。地方の党と行政のトップは、水環境保護問題を重視して、地域における行政の各部門を協調させ、真剣に行動した。また、行政機関以外に、学校、企業及び個人を動員して、「黨員河長」「企業河長」「婦人河長」「河小青」(青年河長とその集団)「河小禹」(河川環境保護に関わる青年団員と学生)が現れるなど、社会中で水環境問題に対する関心度が高まった。浙江省は、2014年から2016年の3年間に河道の沖積泥を取り除き、排水管を敷設して汚水処理を行い、2017年には、劣Ⅴ類水を除染し、水環境は大きく改善された。¹²

しかし、河長制は地域における党と行政のトップに水環境保護の最高責任を負わせ、その責務と業績を審査し、問責する。これは、環境・水利行政部門がこれまでの役割を機能的に果たせなくなるということを意味している。深刻な

水環境問題が山積する中、行政機関の専門的分担とその組織機能を果たさせず、地方の党と行政のトップのみ責任を問うということであるが、地方の党と行政のトップは、地域における全ての責務を果たさなければならないため、水環境保護問題にどの程度関心を持って力を集中させるかという点については、大きな疑問が残る。このため、河長制は合理性を欠いており、効率的とは言えない。実は、全国に広がった河長制は、一部の地域でのみ効果が現れ、大半の地域ではその機能を果たしていない。審査・評価制度は設けたが、その基準と手順は詳しく定められておらず、水環境問題に対する関心度は地方の党と行政のトップの認識と責任感によって違う。これは「法治」ではなく、「人治」と言わざるを得ない。結局、河長制は形式上の制度にすぎないのである。このため、2018年10月、水利部は、「河長制を『形式上』から『着実』に実行することを推進する意見」という文書を下達し、地方のトップに着実に水環境保護を実行するよう指示した。水利部長の鄂竟平は、河長制を全国に広げ、段階的な成果を上げたが、河と湖の水環境の根本的な改善は実現しなかった。河道の占拠、湖の埋め立て、基準を超える汚染水の排出などの不法行為は、禁止しても絶えないということも認めた。また、河長の責任を問い、審査を強化し、評価を厳しくして、民衆の参与を呼びかけることなどを強調した。¹³ 筆者は山西省、江蘇省などの現地調査を行った際、河岸には確かに河長に関する看板が設置されていたが、そのすぐそばで大量のごみが河の中に投棄され、水は汚く、地方において河長制が機能を果たしていないことを確認した。

2018年9月、湖北省随州市の新聞記者が一部の河川の河長制を秘密裏に探った。涇水河の斉星橋周辺には、河長の看板が立てられている

が、その付近で養豚場の排水が河に流れ、河岸に大量のごみが積み上げられていた。この地域の党書記長兼河長の李天津は、「河長制という業務については、実を言うと、我々の行動は時に不足している。一部の問題は発見するのが難しく、タイムリーに改善できていない。河長制の規定に照らせば、我々の仕事には欠点がある。巡回は1か月に大体2回程度で、1回の時もある。」と認め、記者は、「このような問題は非常に普遍的に存在している。」と指摘した。¹⁴ 中央環境保護督察組は、河北省、湖南省の河長制の審査・評価不足について、次のように指摘した。「河北省石家庄と定州両市の大沙河の河長制は形式上に過ぎない。河の土手にはごみ、工業廃棄物、医療廃棄物が大量に積み上げられている。湖南省のある製薬会社は汚染水を勝手に河に流している。民衆が何度上に報告しても返事をしない。河長の看板がその汚染水の入口側に立てられている。河長制の審査・評価及び問責はほとんど実行されていなかった。」¹⁵

2019年11月23日、甘粛省天水市の清水河では重大な汚染事件が発生した。40キロにわたり水面を汚染され、河の水は緑色になった。その原因は、張家川隴山鎮馮塢村に登録する製紙工場が密かに染料を生産し、その廃水を河に排出したことである。実は、天水市は、2017年から市、県(区)、郷鎮、村の四級の河長を設置し、汚染事件の直前にも、同鎮河長は巡回検査を2回行い、村の河長は巡回検査を10回行ったが、この汚染事件を防ぐことはできなかった。関係者によれば、この事件は河長制の問題点を露呈した。多くの河長が複数の職務を兼務し、水利汚染に関する専門知識が足りず、責任意識が薄い。「巡河」(河を定期的に巡回検査すること)はいい加減で、真剣に点検しなかった。¹⁶

2016年、『水污染防治法』の修正案が公布さ

れた。2008年採択の『水污染防治法』と比べると、内容は大幅に充実した。地方の党委員会のトップと行政のトップは両者とも同じように水環境保護の責任があると定めた。地方の最高指導者は党のトップであり、これまで、水環境保護の責任は行政のトップのみに規定されていたが、今回党と行政両者に責任があると定められた。規定に違反して廃水と汚染水を直接排出する企業に対する罰金の金額も大幅に高めた。

現代中国における政策決定については、ケネス・リーバーサルが、「分断化された権威主義」という概念を提起した。リーバーサルによれば、中国における最高政治システムの下部にある権限は、分断されていて、かつ相互連携を欠いた状態にあるという。¹⁷阿古智子は、「中国政治の特徴としては、中央—地方—基層という行政・自治組織に加え、共産党組織や統一戦線組織が縦横に組織され、政策決定・実施のプロセスが複雑であり、中央の指示、意図が各地方、団体に統一的に届かないことや部門間での調整がうまくいかないことが多い」と述べた。北川秀樹は、国有企業が重要な資源についての経営管理を行っていること、政府各部門間の利害衝突が先鋭であることなどの点を指摘した。その理由は、中国の各行政管理部門の間に法的・制度的ルールを整備しても、確実な実行が困難なためである。なぜなら、政治構造の核心は、中共中央及び各地の党委員会で、党委員会のトップ書記長が絶大な権力を持っているからである。政策の執行及び行政部門間の調整は党書記長によって決められる。河川の水環境の改善は党書記長の意思によって左右される。しかし、河川に関わる数多くの行政部門や地域行政単位について、全て党書記長によって直接指導することは難しいため、一時的に効果は上げられるが、日常的な行政業務を分担する各部門の機能

は果たされず、各行政単位の主体性を発揮しなければ、河川の水環境改善を長期的・制度的に維持することは難しい。筆者が中国各地を調査した際には、河長制はほぼ設置されていたが、しっかり機能したケースは僅かであることに気付いた。河長制は深刻な環境問題に対処するために、現代中国政治構造から生まれた一時的な制度と考えている。

II. 政府主導の環境保護 —民衆参加の不足と汚職

近年、環境問題は重大な政治経済問題となっているため、政府主導の大規模な環境改善キャンペーンが繰り返し実施された一方で、民衆参加の不足と環境関係幹部の汚職が目撃された。

環境保護の民衆参加について、2006年、中国政府は『環境影響評価公衆参与暫定弁法』を公布した。2014年、中国政府は『環境保護への民衆参与の推進に関する指導意見』を公布し、2018年、『環境影響評価公衆参与弁法』の修正案を公布した。2015年、国家環境保護部は『環境保護公衆参与弁法』を成立させ、民衆は法律に従い、秩序をもって、自らの志願で環境保護に参加でき、政府機関に環境保護に関する意見や通告を提出することができるほか、環境保護機関は座談会、公聴会を開催して、情報を公開するという制度を設けた。

2016年、『水污染防治法』の修正案が公布された。この修正案は8章から9章まで、92条から143条までの内容を追加した。特に、「情報公開と公衆参与」の章を新たに追加し、民衆の環境問題に対する関心と参加を高めることを目指した。また、「公益訴訟」の内容も修正した。以前の法律によれば、公益訴訟を提訴できる者は、政府に登録し、5年以上存続した社会団体

に限定されていたが、修正により、人民検察も提訴できるようになり、法律で承認された社会団体は全て提訴できるようになった。その目的は、環境公共利益のための訴訟件数を拡大することであったが、狙いどおりに大幅に増加することはなかった。

以上の規定や法律は、まだ幾つかの問題があると考えている。まず、「公益訴訟」の提訴者は社会組織に限定され、民衆個人は提訴できない。企業の環境保護情報の公開においては、基準を超える汚染物を排出する企業は、強制的に情報を公開しなければならないが、それ以外の企業は自らの意思によって情報を公開することになっている。さらに、企業や政府機関による虚偽の情報公開に対する法的処罰は厳しくなく、法律の抑止力は足りない。また、『環境保護情報公開弁法』は、「国家機密」と「商業機密」に関わる情報については公開しないと規定したが、「国家機密」と「商業機密」の範囲は明示していないので、政府機関や企業はよく「機密」を理由に公開を拒否する。環境保護に関する通告者の保護についても具体的な措置はなく、環境問題と法律に関する民間人材の育成も足りない。政府の環境政策や企業の生産運営などの決定プロセスは不透明で、環境保護の座談会や公聴会を開催しても、その後、民衆のどういった意見を取り入れるのか又は取り入れない理由について、民衆へのフィードバックはなく、民衆の環境保護に対する関心は高まらない。特に、農村部は、情報が少なく、環境、法律に関する知識が足りないので、関心は更に低い。一部の政府機関は、GDP成長を優先し、環境情報を操作して、企業の不法行為を庇っている。企業による公表環境データの改ざんは多発している。一方、民衆は、正確な情報を得る手段がないので、政府及び企業への不信感が強

く、身の周りで環境被害が発生すると激しく抗議し、環境暴動が起こる。

知足章宏は、「北京・天津・河北省の一部の環境 NGO は連携を深め、現地調査、情報の共有、行政機関による公表データの真偽の検討などを進め、それらの成果を市民に分かりやすい形にして報告会やネットで公表することに努めている。このような環境 NGO による「汚染ガバナンス」への市民団体を主体とした取り組みとその連携の広がりや、これまでの中国では見られなかった大きな動きである。」と評価した。¹⁸実は、現在の中国では、環境 NGO の登録は簡単なことではない。中国においては、NGO はまず政府の民政機関に登録しなければならない。しかし、登録する際には、所管政府機関の決裁が必要で、環境保護担当の役所に申請しなければならない。申請の要件として、活動経費の出所、銀行口座、経費管理の監督機関、申請者の身分証明などが必要になってくる。現代中国においては、役所の民間組織に対する不信任は根強く、民間組織に政府批判があれば、政府側は邪魔と考え、NGO の設立にかなり慎重な態度をとるため、積極的に許可することはない。例えば、河北省の民間環境保護組織は70団体あり、各省と比較しても平均的な団体数であるが、その80%は大学の学生団体で、それ以外はほとんど民政機関に登録していない組織であり、本当に機能している組織は僅かである。

政府主導の環境改善キャンペーンが実施されるとともに、環境保護官庁の権力は急速に拡大してきた。会社の設置や稼働に関する環境基準評価、汚染物の排出に関する測定、環境法律・規定の違反者に対する罰金、環境技術と商品の認定などは全て環境保護官庁によって行われる。しかし、それ以外の法整備・法執行が不足し、市民参加も少なく、環境保護官庁に権力が

集中しすぎるため、環境保護官庁の幹部の汚職と犯罪が多発し、これが注目された。

山西省環境保護庁の元庁長劉向東が莫大な金額の賄賂を受け取ったことで逮捕、起訴されたことは、この問題の深刻さを物語っている。検察機関の調査によれば、2015年末までの劉の個人財産は人民元1.2億元、608.6万アメリカドル、728万香港ドル、56.6万ユーロあり、賄賂金額と合法収入を除いても残る4,535万人民元、22万アメリカドル、568万香港ドル、38.6万ユーロの財産の由来は説明できない。それ以外にも、黄金、玉、骨董及び不動産を持ち、総額は2億元以上と言われ、家に隠した現金の一部にはカビが生えていた。劉は1955年に生まれ、山西大学を卒業後、テレビ局に就職した。その後、太原市商業局に転職し、1991年に山西省外貿庁副庁長に昇進、山西省供銷合作社の主任を経て、2006年3月に山西省環境保護局の党組書記・局長に就任して、環境保護庁党書記長、庁長となった。2013年7月には、山西省党委員会第一巡視組の組長に就任したが、2015年3月に審査を受け、12月に逮捕、2016年5月に起訴され、2019年4月に無期懲役を言い渡された。

山西省の環境保護局（庁）の長を担当した7年間において、劉の環境整備に関する辣腕さは有名であった。1990年代から2005年までの間、山西省の各地方政府は、経済発展を優先し、環境保護を無視して、環境保護局は環境問題を真剣に取り扱わず、環境問題の深刻さは全国で特に目立っていた。これに対し、2004年、山西省人民代表大会常務委員会は環境保護局を厳しく批判した。2006年8月、劉は省内の電力、冶金、化学工業、コークス、建築材料、製紙などの会社に期限内に環境保護を改善するよう指示し、2008年末に改善しなければ、刑事責任を追及す

るとした。同年9月、省内の太原鋼鉄会社、富士康、大同石炭などの大手企業に罰金通知書を下達し、省内で環境問題が最も深刻な臨汾、大同、陽泉の三市の市長は、劉から環境改善を要求する公開状を受け取った。また、山西省環境保護庁と財政庁は賞罰方法を公布し、省内の都市が、全国の環境評価で最も汚染が深刻な五つの都市リストから外れれば、重大な奨励を行うと発表した。他の奨励制度としては、空気汚染ランキングが10位下がると200万元を奨励するというものがある。賞金の受賞対象は個人で、主に市の責任者、環境保護機関の幹部に与えるとした。劉は省内各地を調査し、ひどい汚染場所を撮影して、スペシャルテレビ番組『憂患の家の庭園』を作成、公開放送し、民衆の環境意識を高めた。山西省の環境保護局は全国で注目され、一時『中国環境新聞』、『環境保護』などのメディアで大いに報道された。2007年、山西省の環境改善は著しい効果を収め、これにより、劉は榮譽を得た。2008年10月に世界交易慈善連盟の金賞を受賞し、2008年12月には第5回中華宝鋼環境賞を受賞した。

しかし、検察機関の告発によれば、劉は、環境保護局（庁）長を担当した際に職務を利用して、企業の環境保護の評価、環境保護整備の検査に係る環境保護法律違反の罰金、環境保護資金支給などに関して、企業から不正な利益を得た。2007年から2012年までの間、劉は孝義県の薛という企業主から9回の賄賂を受け取り、その金額は、30万香港ドル、280万元分のキャッシュカード1枚と1,000万元の小切手1枚であった。劉はその報いとして、薛の企業に下達する操業停止・廃業の文書を延期し、劉が株を持つ炭鉱の環境保護評価をパスした。2006年から2012年までの間、劉は山西省の郎という会社社長から1,250万元分のキャッシュカード11枚

を受け取った。劉はその報いとして、郎の企業に環境保護専門資金を支給し、郎の企業の商品の販売を支援した。2008年には、山西省環境保護局が8.5億元を投入し、全国初の省級污染源自動監視施設を建設したが、この工事の担当会社の社長李は劉の友人であった。2006年から2008年までの間、劉は山西省のある会社の社長の蔚から204万元の賄賂を受け取った。劉はその報いとして、蔚の会社の環境保護評価をパスした。山西省運城のある会社社長薛から120万元の賄賂を受け取った際には、薛の会社の排気許可書を発行し、薛の娘の就職や薛のある協会への秘書長就任に関して口利きをした。それ以外に、劉は部下の裴から60万元の賄賂を受け取り、裴の希望どおりに昇進させた。また、部下の呂からも38万元の賄賂を受け取り、昇進させた。¹⁹

江西省生態環境保護庁副庁長の曹永琳は、「環境保護管理を利用した汚職」の疑いで審査、起訴された。曹は1965年に生まれ、1986年から長きにわたり環境保護部門で働いた。江西省環境保護観測センター長補佐、副センター長、センター長、環境監察局局長、環境保護庁党組のメンバー、総エンジニアを経て、2017年2月に環境保護庁の副庁長に昇進した。江西省党規律委員会と監察委員会の通告によれば、曹は「法律に違反して汚染物を排出する」会社を庇い、個人的な利益を得たほか、不法商人と結託し、江西省の生態環境保護に大きな損害を与えた。2019年5月、曹は審査され、同年8月には免職され、検察機関に移送された。²⁰

山西省三維集団会社の不法投棄及びこの会社と村幹部の結託による環境保護局への職務執行妨害、強制的な調査・取材への妨害事件は環境保護に関する社会問題の深刻さを物語っている。三維集団は山西省の36の優勢企業の一つ

で、国家一類高度技術化学工業企業、全国化学工業ランキング500位以内の大型企業である。1987年以来、毎年利益は増加し、1994年から1996年まで、3年連続で「全国質量効率利益型先進企業」と評定されたほか、1997年、「山西省管理現代化企業」に選定され、1998年から2000年まで、3年連続で「山西省優秀企業」と評定された。2004年には、ISO 環境管理システム合格認証を受けた。しかし、2018年2月、中央テレビ局の経済番組編集部は、三維集団会社所在地である洪洞県の農民から通報を受けた。その内容は、「この会社は長い間規定に違反して工業廃棄物を投棄し、大量の農地を汚染した。そして、その毒性の強い廃水を直接汾河に流し込み、付近の農民の生活環境に深刻な損害を与えた」というものである。これによって、中央テレビ局の記者が洪洞県趙城鎮溝里村を訪問し、取材を行った。しかし、投棄現場の村の幹部（副主任兼治安保衛主任）は記者の取材を妨害、尋問し、所持品を調べるために記者の身体検査を行おうとした。記者らは、警察への通報によりようやく解放されたが、その後、洪洞県環境保護局に取材したところ、副局長は「この環境問題は環境保護局と関係ない。」と回答した。実は、村の幹部が三維集団会社との間で協定を結んでいた。三維集団会社が溝里村の土地に工業廃棄物を投棄し、その代わりに毎年村に金を支払うというものである。もちろん、村の幹部の利益にもなった。村民はこれに反対したが、幹部に警告され、殴られた。村民達は村の幹部及び三維集団会社と関係のあるマフィアを怖がり、怒りを抑え、黙って我慢していたのである。中央テレビ局がこれを報道した後、山西省と国家環境保護部は、洪洞県の県長、副県長、環境保護局副局長及び三維集団会社の経営トップなど合わせて50人を免職し、勾留した。

筆者は、S省D村の現地調査を行った。この村の近くの沙河の水は、重度に汚染されていた。原因は隣村のLH会社が鶏肉を加工する際に大量の汚染水をこの川に注いでいたことである。村民Hと他の村民は、県の環境局に通告したが受理されなかった。LH会社は、S省とJ市のモデル企業で、地方への納税額は多く、村の幹部との間で利益のやり取りもあるからである。村民によれば、「LHの社長は、県と市の関係者と密接な関わりを持っているため、上訴してもダメだ。」「うち（D村）の村長もLH会社から利益を得たので、うちの村長もLH会社に味方する」などと語った。

アンドリュー・マーサは、分断化された権威主義という概念を継承し、「分断化された権威主義・バージョン2.0」を提起した。マーサの研究は、「中国の政治社会の変化に伴って政策決定に影響力を発揮する新しいアクターの登場を指摘する必要がある。」と述べ、彼らが登場した結果、権威主義体制の構造に変化が生じていることに注目した。²¹しかし、現在の中国における水汚染問題に対する環境保護には新しいアクター、即ち市民団体やNGO及び他の第三者の参加が必要である。そうしなければ、今のような政府主導による環境保護では真の効果は現れない。毛里和子は、「中国共産党は政治・経済資源を集中した「エリート集団」に向かっていて、腐敗の根源の一つは、政府が価格や規制・許認可など経済活動の肝心な部分を握っていることである。」と指摘した。²²阿古智子は、役人が特権を濫用し、賄賂や口利きといった非合法・制度外の活動が浸透しているという問題を明らかにした。知足章宏は、住民の環境問題に関する参加がほとんどなく、環境汚染の改善について、環境NGOなどの第三者が検証していくことが重要であろうということを提起し

た。環境問題の解決は、政府と役人にしか委ねられておらず、環境評価、処罰、許認可は全て環境保護局によって執行されるため、徹底的に防除できないだけではなく、汚職が多発するようになったのである。

Ⅲ. 政策執行のプロセスにおける「複雑」と「運動」—フロンベル湖汚染改善の事例

中国内モンゴルの北部に位置するフロンベル湖の面積は国内第4位で、2,339平方キロメートルに達し、「草原の真珠」と呼ばれ、内モンゴル草原の砂漠化防止、水源地として重要な役割を果たしている。1986年、フロンベル湖は自然保護区に指定され、1992年に国家レベルの自然保護区に指定された。1994年、この保護区は隣のモンゴル国のダウル自然保護区、ロシアのダウスク自然保護区と共同で「CMRダウル国際保護区」となった。2002年、世界重要湿地として登録され、国連の世界生物圏保護区ネットワークに参加することとなり、2006年には、中国の「全国モデル保護区」として評価された。

しかし、1999年以降、継続的な気候乾燥の影響及び草原の破壊で、フロンベル湖の水位は下がり、湿地面積は縮小している。2006年には、フロンベル湖付近の金星村で製紙工場が建設され、6年間にわたり、汚染水がフロンベル湖に注ぐ海拉爾河に流れ込んだ。湖の水質は1960年代にはPH値8.5だったが、現在9.1に上がり、塩とアルカリはそれぞれ3倍、10倍に増加し、総窒素と総リンはそれぞれ2.5倍、2倍に増加した。フロンベル湖では、ヒ素汚染も深刻であるが、その汚染源は特定できていない。

中国の指導者習近平、李克強らは、2013年以降、フロンベル湖の生態環境問題について、何

度も重要指示を出した。内モンゴル自治区も何度も会議を開いて、この問題の解決について討議した。2013年以降、各級政府は整備工事費として8億1,445万元を投入した。2016年2月、国家発展改革委員会は「フロンベル湖生態環境総合整備実施方案」を承認した。この方案は7類48の項目を含んでいる。投資総額は91.26億元、期限は2016年から2030年まで、第一期工事は2016年から2017年に実施され、投資額は21.08億元である。

1994年に設置されたフロンベル湖管理局は、定員42人で、フロンベル市に属する。2014年5月、自然保護区の管理体制が統一され、保護区の漁政漁港管理局、フロンベル湖水資源配置工程管理局、新右旗ウランノルダム管理ステーションはフロンベル湖自然保護区管理局と合併した。2015年8月、内モンゴル自治区人民代表大会は「内モンゴル自治区国家級自然保護区条例」を採択し、「内モンゴル自治区国家級自然保護区総合執法局」を設置して、法的手段をもって自然保護区を管理することとなり、2014年から2018年までの間の漁を禁止した。2015年、自治区政府は水質、水文の観測機関を設け、衛星監視システムも設置した。

同年、「フロンベル湖及び周辺地区環境総合整備専門工作指導小組」を設置し、「百日行動」を実施して、フロンベル湖周辺の環境保護規定に違反する観光会社を全て廃業させた。

2016年7月、中央第一輪環境保護督察組はフロンベル湖自然保護区を査察した。そのフィールドバックの際、督察組は、内モンゴル自治区が国家承認を得て実施した「フロンベル湖生態環境総合整備実施方案」について、2016年から2017年の業務進捗が遅いと指摘した。内モンゴル自治区は改善方案を練り、自治区発展改革委員会が責任を持ち、フロンベル市の党委員会と政府

が参加することで、2017年前に20の重点項目を完成させ、2020年に水環境を大いに改善することを計画した。内モンゴルでは、2016年5月、内モンゴル自治区政府は「フロンベル湖流域生態環境総合整備責任分担方案」を決定した。同計画は、草原生態保護、湿地生態回復、水利工事、環境整備、管理保護能力の5類から成り、2017年末までにフロンベル湖の水質を劣V類からV類に改善するというものである。

しかし、2018年6月、中央第二輪環境保護督察組がフロンベル湖自然保護区を査察した際、督察組は次のように指摘した。「2016年第一輪査察以降、内モンゴル自治区とフロンベル市は幾つかの業務を進めたが、全体的に著しい効果は上がっていない。第一に、フロンベル湖の水環境と水質は改善していない。総窒素、過マンガン酸カリの量は若干減少したが、COD、総リン、フッ化物の量はかえって増加した。2015年、2016年、2017年のCOD平均濃度はそれぞれ64.6、70.2、72.8ミリリットル、総リンは0.112、0.106、0.127ミリリットル、フッ化物は1.65、1.75、1.85ミリリットルに達し、水質はいまだ劣V類である。フロンベル湖の水質は河川から注ぐ水量と関係があり、気候と流域の状況によって制限されるため、生態環境保護は難しく、重要な点を避けて二次的な改善工事を行うと、その効果は大いに削減される。第二に、工事の内容を勝手に変更している。20の工事項目において、2項目を取り消し、他の18項目のうち16項目の内容を大幅に変更して、計画どおりに実施したのは2項目しかなく、工事の変更率は90%に達した。工事費も勝手に変更した。第一期の工事費は21.08億元であるが、実際には13.15億元しか勘定科目に入れなかった。農村安全飲水工事は工事費を1億元として予定したが、640万元しか投入しなかった。観光施設

の整備などの重大項目は実施せず、環境保護管理に関する建設費を1.9億元から4.02億元に増加させた。第三に、工事管理が混乱状態にある。工事に対する自治区とフロンベル市の管理、監督体制はなく、工事項目はフロンベル市によって任意に変更される。自治区発展改革委員会はこのプロジェクトの責任を負う機関として、その責務の履行を怠っている。中央第一輪環境保護督察組が査察してから、2018年5月の再チェック(「回頭看」)までの間に、このプロジェクトに関する会議は1回しか開催しなかった。自治区発展改革委員会は工事を勝手に変更することを監督せず、あるいは、表面的な監督を行った。フロンベル市は実行の責任者として、フロンベル湖の生態改善という重点をしっかりと押さえておらず、難しいことを避け、やりやすいことのみ実施した。さらに、地元の管理・監督機関は、自らの利益のために、大幅に工事の内容を変更した。自治区水利庁は自らの責務である水利関係の工事をほとんど知らず、中央第二輪環境保護督察組への報告書は簡単なもの1枚しかない。実質的な内容には触れておらず、責任の履行を怠っている。」²³中央第二輪環境保護督察組副組長・生態環境部副部長の翟青は、「フロンベル湖の改善工事中、地元政府はしっかり仕事をせず、いい加減にあしらい、その日暮らしをして、地元の管理・監督機関の利益のために、勝手に工事の内容を変更した。自治区の関係機関とフロンベル市は真剣に反省し、フロンベル湖の環境改善に実際の効果を上げてもらいたい。」と指摘した。²⁴

マイケル・オクセンバークとケネス・リーバーサルは分散的権威主義体制という概念を提起した。分散的権威主義体制とは、中国共産党による統治の下においても、各組織による利益表出が行われ、政策は各組織間の複雑な交渉過

程を経て実現されるとするものである。²⁵フロンベル湖の水環境改善プロジェクトにおいては、内モンゴル自治区やフロンベル市及び関連する各行政部門が自らの利益を守ったため、プロジェクトは進まなかった。

中央第二輪環境保護督察組の厳しい批判を受けて、フロンベル市当局は急に激しくフロンベル湖周辺の環境保護キャンペーンを行った。筆者がフロンベル湖の現地調査を行った際、現地ではフロンベル湖の水質を保護するキャンペーンが何度も行われた。フロンベル市の道路両側とフロンベル湖の岸には、「中央指導者のフロンベル湖水質保護の指示を徹底的に実行しよう」とのスローガンが書かれた看板が目立っていた。フロンベル湖周辺の観光施設、特に近くの住民が経営するレストランや民宿は一掃された。権威主義的な体制における政治過程について、加茂具樹は次のように述べた。「社会と政策決定機構との間で循環する情報は不十分であり、政治過程の循環を持続させることは難しいとみなされてきた。政策決定機構と社会との関係は安定することはなく容易に緊張して、体制は不安定化する。中国の政治過程の重要な特徴の一つは、政策の実施の「ぶれ」(急進と穏当、左派と右派)である。この「ぶれ」は、大衆運動的な方法を利用して執行されてゆくことや、実験主義的な政策執行と関係している。また「ぶれ」は体制に対する社会の評価に大きな影響を与えてきたとあってよい。」²⁶政策の遂行に当たっては、よく大衆運動のようなキャンペーンが実施される。こうした大衆運動式の政策執行において、国家権力は「なまくら包丁」のようなものである。通常時は、政治過程において政策執行が進まず、緩やかにして、ものを切れない「なまくら包丁」のようなものであるが、一旦徹底的に貫徹しようとするれば、大衆運動を発

動し、正に「なまくら包丁」であるため、必ず絶大なパワーをもって叩き切らなければならない。もちろん、この場合における手法の粗野さは免れがたい。

IV. おわりに

中国における水環境保護の政策決定と執行を研究する際に、権威主義体制の視点から分析することは、非常に有効であると認められる。行政組織の分断と統合、即ち河長制の設置、政府主導の環境保護による民衆参加の不足と汚職問題、そして、政策執行のプロセスにおける「複雑」と「運動」の面から、権威主義体制の分断性、新しいアクターの登場の必要性及び権威主義体制の分散性の特徴を裏付けることができる。現在、中国の環境保護においては、河長制の設置は一時的な効果があったが、河川に関わる数多くの行政部門や、地域行政単位を全て党と行政のトップによって直接指導することは難しく、日常的な行政業務を分担する各部門の機能は果たされていない。専門機関の主体性を発揮しなければ、河川の水環境改善を長期的・制度的に維持することは難しい。政府主導の環境保護体制について、新しいアクター、即ち市民団体や NGO 及び他の第三者の参加が必要である。政府機関が主導する環境管理は腐敗の根源の一つでもある。分散的権威主義体制の下においても、地方当局や各組織による利益表出が行われ、政策は各地方当局と組織間の複雑な交渉過程を経て実現されるため、各行政部門は自らの利益を守っている。フロンベル湖の水環境改善プロジェクトは、内モンゴル自治区やフロンベル市及び関連する各行政部門が皆自らの利益を守ったため、プロジェクトは進まなかった。また、大衆運動式の政策執行の手法の粗野さは

免れがたい。したがって、中国における水環境を根本的に改善するためには、政治体制面の改革が必要であると考えられる。

注

- 1 米本昌平『地球環境問題とは何か』岩波書店、2004年、8頁。
- 2 『中国の環境問題 今なにが起きているのか』、198～206頁。
- 3 知足章宏『中国環境汚染の政治経済学』昭和堂、2015年、6頁。
- 4 知足章宏『中国環境汚染の政治経済学』、172頁。
- 5 阿古智子「高まる社会的緊張——環境問題をめぐる『政治』」川島真編集『チャイナ・リスク』岩波書店、2015年。
- 6 北川秀樹『中国乾燥地の環境と開発—自然、生産と環境保全—』成文堂、2015年、81頁。
- 7 井村秀文『中国の環境問題 今なにが起きているのか』株式会社化学同人、2007年、101頁。
- 8 上田信『大河失調 直面する環境リスク』岩波書店、2009年、XII頁。
- 9 毛里和子『新版 現代中国政治』名古屋大学出版会、2005年、245頁。
- 10 毛里和子「当代中国政治研究—私の挑戦」、『現代中国』90号、2016年9月。
- 11 鄂竟平「推动河长制从全面建设到全面见效」、『人民日报』2018年7月17日。
- 12 「河长制，从这里走向全国」『杭州网』2018年9月30日。
- 13 鄂竟平「推动河长制从全面建设到全面见效」、『人民日报』2018年7月17日。
- 14 「落实河长制岂能走过场」、『随州日报』2018年9月27日。
- 15 于平「河流问题暴露“河长制”考核问责不足」『新京报』2018年6月15日。
- 16 康劲「甘肃天水境内清水河污染“四级河长”为何没堵住」『工人日报』2019年12月5日。
- 17 加茂具樹「政策決定と政策過程」、高橋伸夫編著『現代中国政治研究ハンドブック』慶応義塾大学出版会、2015年、168～171頁。
- 18 知足章宏『中国環境汚染の政治経済学』、180頁。
- 19 「山西省环保厅原厅长刘向东被查 曾获中华环境奖」『中国新闻网』2015年3月19日。「起底山西被查环保厅长刘向东：身家近亿举报缠身」『观察者网』2015年4月20日。「山西原环保厅长刘向东大肆受贿 家财过亿现金发霉」『澎湃新闻』2018年4月17日。
- 20 「“管环保吃环保”的江西环境厅原副厅长被双开」『澎湃新闻』2019年11月7日星期四10月26日。
- 21 加茂具樹「政策決定と政策過程」、高橋伸夫編著『現代中国政治研究ハンドブック』慶応義塾大学出版会、2015年、168～171頁。
- 22 毛里和子『中国政治 習近平時代を読み解く』山

- 川出版社、2016年、101頁。
- 23 董瑞強「生态环境部：呼伦湖重点治理项目被人为搁置 多项指标不降反升」『经济观察网』2018年6月26日。
- 24 「投资十多个亿治理两年 呼伦湖水质仍是最差的劣五类」『新华网』2018年6月27日。
- 25 磯部靖「中央・地方」高橋伸夫編著『現代中国政治研究ハンドブック』、196～197頁。
- 26 加茂具樹「政策決定と政策過程」、高橋伸夫編著『現代中国政治研究ハンドブック』、164～165頁。