

# 中国環境政策における法執行強化と公衆参加に関する研究 —北京 PM2.5 問題を事例に—

郭鴻鵬

近年、中国の東北や華北地方を中心に多くの都市がスモッグに覆われる日数が増えている。スモッグの原因である PM2.5 が市民の日常生活に大きな影響をもたらし、さらに健康被害が拡大することが懸念されている。2011 年、在北京アメリカ大使館が独自に測定した PM2.5 濃度データの公表を契機に、中国人民は PM2.5 問題を知るようになり、世界からも注目を浴びるようになった。2012 年以後、中国政府は PM2.5 に対する一連の対策（大気汚染防止計画など）を進めてきた。しかし 5 年を経ても、PM2.5 問題における対策は成功したとはいえ、依然状況は深刻である。計画に示された対策のその後の実効性について、専門家（王燦発などの研究者）や中央政府（国家発展改革委員会）は、「法執行の不足と公衆参加の不足にある」と指摘した。

本研究は、中国における大気汚染問題とその対応（法整備・規制等）の歴史と、PM2.5 問題を契機とした法執行強化と公衆参加をテーマとし、永年課題となってきた行政内部の汚染対策をめぐる執行上の問題と、社会主義政治体制下での公衆参加問題に対し、中国の政治体制のもとで、政府が大きく政策を転換している状況を分析することを目的とする。

1. 第一章では、PM2.5 問題とは何かを説明するとともに、この問題へ対処を軸に中国政府が打ち出した「大気汚染防止行動計画」を紹介する。この行動計画が過去のものと比較しても抜本的かつ厳格なもので、これを実行できれば十分な効果が得られるはずにもかかわらず、施行から 4 年を経ても濃度低下は目標にはほど遠い状況にある。ただ、APEC 開催前後（約 2 週間）だけは、政府が社会を総動員したことで北京の PM2.5 濃度は目標を達成した（APEC 藍と呼ばれる）。

実効性が十分に上がらない理由として、政府関係者や研究者は、中国環境政策における法執行の弱さを挙げ、地方（市、県）環境保護部門の権限（監視・処罰能力）を高め、政府官員の評価規制（経済優先発展主義）の改変の重要性を指摘した。また、環境問題に対する公衆参加の重要性も指摘され、政府・企業の環境情報公開、人々の環境意識向上、さらなる環境 NGO の役割向上などが必要だとしている<sup>1</sup>。

2. 第二章では、日米の過去の環境政策（1960～70 年代の大気汚染対策）の対比から、中国では環境問題の顕在化に対応した法制度や環境に関する専門部署の設置などの対応は早かったものの、日米のような重汚染地域での住民運動やこれに呼応した地方自治体（市、県）の役割に乏しく、**下からの圧力が無かった**ことが示された。これに対し、アメリカは個人の“選択の自由”の保護や行政手続法や情報公開制度をいち早く取り入れて、その上に参加型の環境アセスメントを成立させた歴史があるのに対して、日本では 1970 年代の深刻な汚染に対する住民運動や地方政府の対応が政府の政策を転換させる影響力を持ち、その後強力な規制政策により環境基準の達成を実現したものの、行政手続きや情報公開などの透明性の確保に関しては、アメリカからの圧力もあって 1990 年代にようやく法整備がなされるなど、行政と市民にかかる制度面での対応は遅れたことが示された。

---

<sup>1</sup> 『中国環境政策における法執行と公衆参加』王燦発

3. 第三章では、1970年代初めからの中国の環境分野における事件とその対応（法制度や組織設立あるいはその改正）の歴史を、**外資導入やWTO加盟により急速な発展と遂げた1990年代を境にした二つの時期**に分けて紹介する。そして、外資導入・WTO加盟以降の急激な経済成長が深刻化する環境問題（主として重化学産業の急成長に起因した）を加速したことを示すとともに、中国社会のグローバル化が、WTO加盟国の一員としての国際ルールを遵守するための構造調整圧力になって現れ、環境問題における情報公開や公衆参加などを実現するためのより透明な法制度（行政許可法や情報公開法などの市民と行政との新しい関係）の実現に結びついた流れを紹介する。1990年代は、激化する汚染問題が住民運動や紛争を表面化し、政府も**規制策のみではこれらに対処できないという認識を高めた時代**でもある。特に、環境NGOの出現やジャーナリズムの環境政策批判は、政府の環境情報公開や市民の環境を守る権利保護や公衆参加の実現に大きな影響をもたらした。この時期、ジャーナリズムや新しく生まれたNGOは住民からの環境問題の告発（多くは処理されなかった）を支援するなどの役割を果たした。しかし、権威主義的かつ集権的な政治体制のため、地方環境保護部門（市、県）の役割は依然不十分であり、環境改善は目に見える形で進展を見せるには至らなかった。

4. 第四章では、2013年のPM2.5問題を契機にした新しい「**環境保護法**」（2015年）の成立とその後の新法の執行力強化を実現するための追加施策や公衆参加の姿を紹介する中で、中国政府がどのような環境ガバナンスともいえる仕組みを構築しているかを明らかにした。

「新環境保護法」はかつてない厳しい規制措置を含むとともに、これまでの政府の規制措置のみの対応の限界を踏まえた、新しい方向性を示したものとなった。新法には、①法執行能力を高めるための地方政府（主として市と県）への権限委譲や責任追求の強化といった行政内部の改革とともに、②顕在化した環境紛争を解決するために環境NGOへの権限の付与と実質的な公衆参加（個人および公益の訴訟など）という内容が含まれ、先進国並みの透明性を持った画期的な仕組みとなっている。特に、住民の反対運動の高まりの中で、環境NGOが彼らと地方政府との間に入って大きな役割を果たしたことから、同法では環境NGOに一定の権限を与えている。政治的には体制の枠によって管理をしながら、政府だけでは対処できない住民運動の仲介役として、環境NGOに新しい法を実効ならしめる重要な役割を担わせようとしているともいえる。

中国の地方政府の環境部局や環境NGOとのインタビューなどを通じた調査からは新環境法成立後も以下のような問題が残されていることが明らかになった。

- ① 市民意識や環境NGOや地方当局の能力不足が原因で、新法を運営しているのは北京、上海、広州などの大都市に限られており、新しい環境政策の実現にとって、今後いかに新しいガバナンスともいえる仕組みを全国に拡げられるかが課題である。
- ② NGO全般に対する政府の規制はむしろ強化される状況にあり、環境NGOにも「二重管理」問題などの制約が残っている。環境NGOは横の連携を深めるとともに政府との協力を強めるなどの慎重な対応をしており、今後もこの路線を維持して、ガバナンスともいえる体制での実績を積み上げていく必要がある