

中国におけるダム事業と環境ガバナンス

焦 従 勉

目次

1. はじめに
2. 経済最優先・環境軽視の時代
 - 2.1 盲目的な国家建設・環境無策の時代
 - 2.2 三門峽ダムの建設
 - 2.3 三門峽ダムの社会的・環境的問題
 - 2.4 改革開放路線の導入・経済最優先の時代
 - 2.5 三峡ダム建設の決定
3. 環境保護・持続可能な発展への政策転換
 - 3.1 制度改革と環境行政の強化
 - 3.2 環境NGOとマスメディアの成長
 - 3.3 環境政策ネットワークの形成
4. 環境ガバナンスの向上
 - 4.1 怒江ダムの事例
 - 4.2 三門峽ダムをめぐる新たな環境問題とその対応
 - 4.3 言論統制下の三峡ダム建設
 - 4.4 三峡ダムの政策転換
5. 地球温暖化問題対策と環境ジレンマ
 - 5.1 地球温暖化対策
 - 5.2 温室効果ガス削減とダム建設の環境ジレンマ
6. おわりに

1. はじめに

先進国の河川政策は、治水や利水的手段としてダムを建設するという発想から、河川の流域環境を考えながら、持続可能な形で水資源をマネジメントするという発想に変化しつつある。これに対して、中国では、国家経済発展のシンボルとしての三峡ダムを含め、これまで86,000以上のダ

ムが建設されてきている。これは世界一のダム数である。90年代以後、多くの先進国ではダム建設の非経済性と社会的・環境的悪影響が問題化し、その建設を抑制ないし中止する動きが現れてきた。⁽¹⁾しかし、中国政府はダムの社会的・環境的悪影響を認め、制度改革を通して環境ガバナンスを改善しつつも、ダム建設推進のスタンスを変えていない。むしろ、今後ますますダム建設の加速が予想される。⁽²⁾なぜ中国は様々な問題を抱えているダムを建設し続けるのか。中国にとってダム建設はどのようなメリットがあるのか。

上述の問題意識を背景に、本稿は1960年代、1990年代、および2010年代に決定あるいは凍結された、三つのダム事業事例（三門峡ダム、三峡ダム、怒江ダム）をめぐる環境ガバナンスを取り上げる。三門峡ダムと三峡ダムは、それぞれ黄河と長江の本流に建設された大型プロジェクトであり、さまざまな社会的・環境的問題を抱えながら、その建設が、最終的に政治的判断によって決定された。一方、怒江ダム計画の凍結は、環境NGOが大型ダム建設プロジェクトの政策決定に大きな役割を果たした初めての事例である。この三つの事例を素材に、ダム事業をめぐる政策理念の転換、法的・制度的な構造の変化および環境政策ネットワークの拡大を分析し、中国における環境ガバナンスの漸進的变化、現状と今後の課題を明らかにすることを目的とする。

註

- (1) 鷺見一夫・胡曄婷『三峡ダムと住民移転問題』（明窓出版、2003年）、45頁。
- (2) 孟斯「節能減排成為中国水電開發的借口」（2011年2月14日）『第三極』ウェブサイト、<http://www.chinadialogue.net/>、2012年9月5日アクセス。

2. 経済最優先・環境軽視の時代

2.1 盲目的な国家建設・環境無策の時代

中国は建国直後、アメリカとイギリスに追いつき追い越し、なるべく早く共産主義を実現するため、毛沢東政権では多くの社会主義建設運動が展開された。これらの社会運動は、ある程度盲目的な自然を改造・征服する活動であり、多くの死者まで出して失敗に終わった⁽³⁾。当時の中国政府は社会主義国に環境問題が存在することを認めなかった。資本主義国では資本家が利潤を追求するため、労働者や農民の厚生を考えず、環境を破壊することに躊躇しない。それに対して、社会主義国は優れた計画経済を実行しており、統一的に計画することによって資本家と労働者双方に配慮して資本主義国より優れている、⁽⁴⁾というのは当時の認識であった。

2.2 三門峡ダムの建設

毛沢東政権に建設された三門峡ダム⁽⁵⁾の目的は、黄河の治水である。すなわち、ダム建設によって歴史上幾度も河道を変え水害をもたらす黄河を根本的に治め、黄土高原から運ばれる砂が混じて濁る黄河の水を清いものにする、ひいては発電も灌漑もできる総合的な利用を図るという壮大な計画であった⁽⁶⁾。このプロジェクトは、旧ソ連による資金と技術の援助を受けて建設された156個のプロジェクトの中で、たった一つのダムプロジェクト⁽⁷⁾であった。

三門峡ダム建設の政策決定過程において、中国とソ連の力関係が大きな影響をもたらした。最高指導者の毛沢東は頻繁にダム現場を視察し、黄河水利委员会主任王化雲のダム推進の意見を受け入れ、水利部などの反対意見⁽⁸⁾を押し切った。また、ダム建設の技術について異議があったにもかかわらず、ソ連型社会主義建設の傾倒からソ連技術者の技術案に対して中国側は反論を行うことが出来なかった。1952年に初めて提起された三門峡ダムの建設は、十分な事前調査・論証も行われないうまま、3年後の全国人民代表大会（以下、全人代）で満場一致で決定され、翌年に着工された。こ

の決定の早さから、国家建設に着手した共産党やその支配にある人々の高揚した意気込みがうかがえる。⁽⁹⁾

2.3 三門峡ダムの社会的・環境的問題

三門峡ダムは多くの社会的・環境的問題を抱えている。黄河の治水を目的とするこのダムは、建設後新たな被害をもたらした。ダムは1960年に蓄水をはじめてから半年で、中流の渭河地域において砂堆積の問題が顕在化した。それを受けて陝西省が中央政府に対して建設の停止を求め、結果的に設計と工事のやり直しが何度も繰り返された。また、水没地の約60万人の移転住民が生じ、「一つの家が水没すれば、一万の家を守ることができる」（「淹一家、保万家」）というスローガンに、個人の利益が集団や国家の利益に無条件に服従することが求められ、三門峡ダムが着工すると同時に、移転住民が新疆ウイグル族自治区や甘粛省などの辺鄙な地域へ送り込まれた。

住民たちは過酷な環境に適用せず、そのうえ、三門峡ダムの設計の変更や改造によって蓄水位が低くなったため、水没されずに済んだ土地もあった。人々は政府の阻止をくぐり抜けて自力で故郷に戻ってくる、いわゆる「変遷」問題が生じた。しかし、故郷の土地は人民解放軍や国営の農場によって占有されていた。移転住民と軍や政府との対立構図が出来上がり、住民たちが反抗を繰り返した。80年代半ばにはいり、住民たちの反抗はさらに活発化し、組織的にデモを行い、陝西省政府を包囲し、交通を七日間も寸断させた事件もあった。これを背景に移転住民の悲惨な生活と置かれた立場を中央政府に認められ、一部の土地が返却されたが、その後も住民たちが貧困問題などに悩まされる。⁽¹⁰⁾

2.4 改革開放路線の導入・経済最優先の時代

1970年代末、中国は改革開放の路線を導入し、国家の主要課題をイデオロギから経済建設へと移行させた。1982年中国共産党第12回全人代において、2000年までに国民総生産（GDP）を四倍にするとの目標が掲げ

られた。国全体が政府から国民までお金儲けを第一の目標とし、GDPの成長率を幹部の業績評価の基準として使われるようになった。

環境については、国内の環境汚染及び先進国の公害問題が注目され、環境保護の重要さも認識されるようになった。1978年第5期全人代第1回会議で改正された憲法の中に環境保護の内容が盛り込まれた。1983年末に第2次全国環境会議が開催され、政府は「環境保護は中国現代化建設の中で一つの戦略的任務であり、一つの基本国策である」と宣言した。⁽¹¹⁾

しかし、経済成長と環境保護の両立は当時の中国にとって非常に困難だった。鄧小平の「先富論（可能な者と地域から先に裕福になれ、そして落伍した者と地域を助けよ）」が提唱され、地方政府から企業・国民まで、経済利益のために多くの環境汚染をもたらした。この時期の環境保護は口先だけに過ぎなかった。

2.5 三峡ダム建設の決定

三峡ダム建設は政治経済の情勢に大きく影響を受け、エネルギー政策と洪水対策として紆余曲折の歴史を辿ってきた。三峡ダムの建設構想の最初の提唱者は孫文であった。孫文は1919年に「実業計画」の中で、洪水制御と発電を中心とする多目的ダムの必要性を説いた。建国後、技術者の中で建設推進派と反対派は激しく対立し、有名な「林李之争」⁽¹²⁾が行われた。技術論争および政治闘争の結果、三門峡ダムの事例と同じように旧ソ連の協力を得て、建設推進派は反対派の意見を押し切って、ダム建設工事の準備を進めた。しかしながら、その後中ソ関係が悪化し、また文化大革命が⁽¹³⁾はじまったため、建設構想は棚上げになった。

このように三峡ダムの早期着工ができなかったが、推進派は三峡ダムに先駆けて、その実践準備のため「実験ダム」の名目で葛洲壩ダムの建設を進めた。1970年12月、毛沢東の77歳の誕生日に合わせて、領袖に捧げる「献礼工程」として葛洲壩ダムの建設が開始され、1991年11月に完成した。

改革開放路線以後、経済成長の目標を実現するためにエネルギー不足の

解消が最優先課題とされた。1979年、当時の副総理鄧小平とアメリカ政府との間で協定が結ばれ、中国はアメリカ政府より水力発電建設に20億ドルの資金援助を受けることが決まった。⁽¹⁴⁾この流れの中で、三峡ダム建設が理想的なプロジェクトとして再び動き出した。

(1) 鄧小平の同意と推進派の役割

1980年7月11日から13日間、鄧小平が重慶から三峡を下り、建設中の葛洲壩ダムを視察した。その間、三峡ダムについて研究し、その建設の必要性を一貫して強調してきた長江流域规划弁公室（以下、長弁）の魏廷琿の報告を受けた。この視察の後に、鄧小平は、「船運問題はたいしたことはなく、生態環境の問題もまた深刻なものではない反面、洪水防止機能は極めて大きく、発電効果と利益も非常に大きい」と述べ、国務院に三峡ダムの建設問題について研究を行うよう指示した。⁽¹⁵⁾国務院副総理李鵬は水利専門家であり、政権の中の強力な推進派でもあった。彼は、「四つの現代化建設⁽¹⁶⁾のためには、電力開発が先行しなければならない」と強調し、特に三峡プロジェクトについては、現代化建設の中において重大な戦略プロジェクトとして位置づけた。

(2) 慎重派・反対派の意見

三峡ダムに関して、鄧小平、李鵬、水利電力部（以下、水電部）及び長弁が積極的な立場を採ったのに対して、総理の趙紫陽は極めて慎重な態度を採った。1983年、推進派は鄧小平の支持を取り付けることにより、「三峡水利基幹プロジェクト150メートル案実行可能性研究報告書」を完成した。この報告書は同年に国家計画委員会により承認された。これに基づいて、1984年2月に国務院は、150メートル案（ダム堤頂175メートル、通常貯水水位150メートル）の採用を承認し、1986年に着工することを決定した。

しかし、この150メートル案に重慶市と交通部が強く反対した。その反対理由は、150メートル案では、1万トン級の船舶が重慶まで到達できないということであった。それ故、重慶市は、通常貯水水位を180メートルまで高めることを要求した。このような反対意見の表明を受け、趙紫陽

は、数十名の部長と100名以上の専門家を連れて、三峡地域の現地調査を実施した。地方政府および地域住民の意見を聴取するとともに、三斗坪のダム・サイト予定地と葛洲壩ダムの状況を視察した。視察の結果、趙紫陽は三峡プロジェクトの実施をしばらく延期するとの決定を下し、150メートル案は棚上げされることになった。

その後、1986年、共産党中央委員会と国務院は連名で、三峡ダムプロジェクトの再論証するよう指示した。趙紫陽による次のような内容の特別指示が付されていた。「それぞれに異なる意見を持つ専門家を参加させることに留意し、技術的側面においても民主的な精神を発揮し、十分に討論を尽くし、科学的に根拠のある結論を出さねばならない⁽¹⁷⁾」。しかし、この趙紫陽の指示は、推進派に無視され、この論証のやり直しのために参加した412名の専門家の大多数は、水電部の関係者で推進派の立場に立つ人々であった。この論証グループの構成には、反対派が強く反発した。

そのため、趙紫陽は論証グループを身内の見解だけを固め、形ばかりの論証作業を強引に進めることによる将来の政治的混乱を懸念して、鄧小平に批判意見を表明した。しかし鄧小平は、既定路線を変更して、共産党指導層の威信を失うことこそ危険な政治問題であると、趙紫陽に反論したのである。このように鄧小平は、三峡プロジェクトに対する有力な批判、反対意見が存在する⁽¹⁸⁾ことを知りつつも、推進派の立場を後押ししていくという姿勢を明らかにした。

長弁は、鄧小平と李鵬の後援を得て、三峡プロジェクトの早期着工に向けての段取りを着々と進めた。これに対して、専門家、技術者、学者などの間から批判の声が上がった。中国人民政治協商会議（以下、全国政協）は、現地調査団を三回派遣し、三峡ダムの建設を急ぐべきではないという内容の意見書を提出した。1989年2月、当時『光明日報』の記者であった戴晴は、他のジャーナリストに呼びかけて、『長江長江—三峡工程論争』（以下、『長江長江』）と題された書物を出版した。この書物には、北京大学の元学長の周培源、全国政協副主席の孫越崎など多くの著名人のダム建設反対派の寄稿文とインタビュー記事が掲載されていた。この書物は3月

に開催された「两会（全人代と全国政協の二つの会議の総称）」に大きな影響を及ぼし、参加者に広く読まれ、全人代の徐采棟など272名の代表によって連名で反対意見の請願書が提出された。全国政協では、300名の委員により、18件の提案が出され、これらの提案はいずれも三峡プロジェクトの建設に反対する観点に立つもので、一層の論証を進めることを要求した。このように多くの反対派の意見を受け、三峡ダムプロジェクトは再び棚上げされることになった。⁽¹⁹⁾

(3) 天安門事件

1989年4～6月に、北京において「天安門事件」が発生した。⁽²⁰⁾この事件において、学生たちにより揚げられたのは、政策決定の民主化、言論の自由、共産党幹部腐敗の是正などの要求であった。学生たちの間では、三峡ダムに対する関心も高く、『長江長江』が広く読まれていた。

学生運動は武力行使によって鎮圧され、趙紫陽も学生運動に理解を示したことで失脚し、戴晴は治安当局に学生デモを扇動したという罪で逮捕され、『長江長江』も発売禁止となった。これに加えて、『長江長江』に寄稿、インタビューなどの形で関与した人々の多くは、その後、共産党から除名・降格され、あるいは、失職・亡命を余儀なくされるなど、様々な形で不利益を蒙った。⁽²¹⁾

(4) 政治判断としての建設の決定

天安門事件以後、三峡ダム問題に関しては、批判的な意見を表明することが封じられてしまった。このような言論抑圧体制の下で、中国政府は、三峡プロジェクトへの着手という方針を打ち出すに至った。推進派は、マスメディアを動員し、三峡プロジェクトの洪水防止、発電、航路改善などの効果を宣伝するキャンペーン活動を繰り広げた。1992年の全人代において、「長江三峡プロジェクトに関する決議案」が上程され、3分の1の代表が反対ないし批判の立場を採ったが、議案が採択された。

三峡ダムの建設が政治判断として決定された。多くの反対意見があったにもかかわらず、推進派の鄧小平・李鵬は経済発展のためにこのプロジェクトが必要と判断し、政府内外の様々な反対意見を持つ人々を排除した。

孫文の提案から70年以上の歴史を持つ三峡プロジェクトは、毛沢東時代でも推進派と反対派の間で激しい論争が行われてきたが、技術的な理由で棚上げされた。鄧小平の開発独裁の路線によって、経済発展のため政治安定が必要ということを理由に、厳しい言論統制が行われた。また、住民移転問題と環境への悪影響を過少評価され、三峡ダムは1994年に着工された。

註

- (3) 包茂紅、北川秀樹監訳『中国の環境がバナンスと東北アジアの環境協力』（はる書房、2009年）、40頁。
- (4) 包茂紅、同上、41頁。
- (5) 1950年代、中国政府は黄河で初めて建設したダム。
- (6) 林秀光「中国の政策過程と三門峡ダム」『慶応義塾大学法学研究』（83巻6号、1～48頁）、3頁。
- (7) 林秀光、同上、2頁。
- (8) ダム計画段階において、すでに地方政府から反対があった。また、1955年の人民代表大会で水利専門家の黄万里などが反対した。
- (9) 林秀光、前掲論文、1～3頁。
- (10) 林秀光、前掲論文、34～36頁。
- (11) 包茂紅、前掲書、44～45頁。
- (12) 推進派の代表は長江水利委員会の林一山、反対派の代表は毛沢東の秘書長（工業担当）の李鋭であるため、「林李之争」と呼ばれた。
- (13) 戴晴編、鷺見一夫・胡暉婷訳『三峡ダム 建設の是非をめぐる論争』（築地書館、1996年）16～19頁。
- (14) 林秀光、「中国三峡ダム建設における利益誘導——「三峡省」から重慶直轄市へ——」『慶応義塾大学法学研究』（77巻10号、41～76頁）43頁。
- (15) 鷺見一夫・胡暉婷、前掲書、101頁。
- (16) 四つの現代化とは、中国の国家計画。20世紀末までに国全体で、工業、農業、国防、と科学技術の四つの分野で現代化を達成することを目標とした。
- (17) 鷺見一夫・胡暉婷、前掲書、102～104頁。
- (18) 鷺見一夫・胡暉婷、同上、104頁。
- (19) 鷺見一夫・胡暉婷、同上、105～107頁。
- (20) 1989年、4月の胡耀邦の死をきっかけとして、北京市にある天安門広場に民主化を求めて集結していた学生を中心とした一般市民のデモ隊に対し、中国人民解放軍が武力弾圧し、多数の死傷者を出した事件。
- (21) 鷺見一夫・胡暉婷、前掲書、108～110頁。

3. 環境保護・持続可能な発展への政策転換

1992年のリオ地球サミット以後、中国においても持続可能な開発というコンセプトが受け入れられた。政府は環境と開発に関する十大政策を発表し、持続可能な開発戦略を実施することは、中国の経済発展を加速し、環境問題を解決する正しい選択であるとの考えを示した。この年の共産党全国代表大会で、社会主義市場経済体制の構築が正式に打ち出され、「環境保護の強化」が1990年代の国の改革と建設の十大任務の一つに位置づけられた⁽²²⁾。それ以後、中国の環境法整備は立法と法執行の両面を重視する段階に入り、特に1997年以後、法律・法規の制定から法律・法規の執行と実施にシフトした。

3.1 制度改革と環境行政の強化

1990年代の制度改革について、王曦・秦天宝は次の5つの特徴、①総合的意思決定メカニズムの構築と強化、②環境法の厳格な執行と優先目標の設定、③法の遵守を促進するために講じられたさまざまな措置、④法の遵守状況の監視、⑤法執行の効果、をあげている⁽²³⁾。本稿では、ダム事業をめぐるガバナンスの変化に関連する内容を中心に検討を行う。

(1) 環境と開発のための総合的意思決定メカニズムの構築と充実

『中国アジェンダ21』は、「体制を改革して持続可能な発展に寄与する総合的意思決定メカニズムを構築して各部門間の行動の足並みを揃え、必要に応じて新たな調整機関を設置することによって、持続可能な開発における戦略目標の速やかな達成を保証しなければならない」という方針を打ち出した。これを受けて、環境問題の発生を意思決定の「源流」から抑制することを目指して、1992年から環境保護年度計画目標を各年の国民経済と社会発展計画のなかに盛り込んだほか、環境統計データをはじめて統計公報に載せるようになった。

1993年に、全人代のなかで「全国人民代表大会環境保護委員会」を新設し、全人代直属の専門委員会の一つとすることを決定した。翌年、その

名称を「全国人民代表大会環境・資源保護委員会」に改めた。同委員会の主な機能は、環境と資源に係る法律の草案および関連議案を策定し提出すること、環境と資源に係る議案を審議すること、全人代常務委員会と協力して環境と資源に関する法律の執行状況を監督することなどである。同委員会の設置によって、国家権力の最高機関内に環境と資源保護に責任を負う専門機構が生まれた。これは、中国の環境と資源保護にとって画期的な出来事であった。その後、全国政協にも同様な組織、「人口・資源環境委員会」が設けられた。中国は、これら二つの委員会の設置を通じて、環境と開発について最高意思決定レベルで総合的な視点に立った意思決定をする際に、必要となる組織体制作りを本格化させた。⁽²⁴⁾

このほか、中国は1992年に、中国環境・開発国際協力委員会を設立した。同委員会は、国内外の40名以上の閣僚級高官あるいは著名な専門家からなるハイレベルの諮問委員会であり、環境と開発分野について中国政府に建設的な意見を提出することを趣旨とした、政府諮問機関であった。

(2) 環境アセスメントの段階的实施

環境アセスメントは、環境法の「予防原則」を徹底するための重要な手段であり、科学的な根拠に基づく意思決定、ならびに総合的視点に立った意思決定を行う上での前提である。中国では従来、環境への影響評価の対象が、個々の開発・建設プロジェクトに限られていたので、多くの避けがたい欠陥が生じてきた。例えば、プロジェクト評価分析では、対象範囲が個々のプロジェクトに限定されるため、開発・建設活動中に生じる2次的な影響、間接的な影響を解決することが出来なかった。さらには、プロジェクトごとの環境アセスメントでは、代替案や緩和措置などを十分に考慮することが難しかった。

こうした問題点を認識したうえで、1996年に国務院が『環境保護についての若干の問題に関する決定』（以下、『決定』）を発表した。この『決定』は、各地方および各部門が地域ならびに資源の開発、都市開発および業界振興等の計画を策定する場合、また産業構造の調整、生産力の配置等の経済・社会および環境などの要因を総合的に考慮し、環境アセスメント

を実施して、「汚染が起きてから改善に取り組む」という問題を避けなければならない、との考えを示した。

2002年10月の第9回全人代常務委員会で『中華人民共和国環境アセスメント法』が採択され、2003年9月から施行された。環境アセスメント法は、従来の建設・開発プロジェクトごとの環境アセスメント制度を基礎として、初めて「計画」についての環境影響評価の実施を義務づけた。これによって広域の環境や生態に長期的な影響を及ぼす望ましくないマクロ的な意思決定上の失策を効果的に予防できるものと期待された。⁽²⁵⁾

(3) 環境保護部門による一元化管理

環境と開発に関する総合的な意思決定制度は、政府の環境保護機能を發揮するうえでの基盤ではあるが、それだけでは十分とはいえない。各部門間の職責の重複、曖昧さあるいは分散を避けるため、環境保護の基本原則を尊重する立場から、国務院は2回にわたる機構改革を通じて、「環境部門による一元的監督・管理、他部門による責任分担」という環境管理体制を確立した。この体制は、環境保護部門に「統一立法、統一計画ならびに統一監督・管理」の職責を付与し、同時に、他の部門に対しては自らの職責範囲内において環境保護事業を分担することを義務付けた。⁽²⁶⁾

(4) 市民の知る権利と参加する権利

2003年に施行された『中華人民共和国環境アセスメント法』によると、「国は関係機関、専門家及び公衆が適切な形で環境影響評価に参加することを奨励する」、「専門計画を設定する機関は、環境に悪影響を与え、直接公衆の環境権益にかかわる可能性のある計画に対して、計画案を審査するまえに、論証会、公聴会、またはその他の形式で関係機関、専門家、公衆から環境影響報告書案に対する意見を求めるものとする」とされている。これによって、国民の環境情報を知る権利、政策決定に参加する権利、および環境政策に監督する権利が、初めて法律に規定され、法律によって守られることとなった。⁽²⁷⁾

『環境保護法』第11条第2項の「国務院と省、自治区、直轄市の環境保護行政主管部門は、定期的に環境公報を発表しなければならない」との規

定に基づいて、全国ならびに各地の環境状況にかんする公報を毎年定期的に発表するようになり、環境保護部門は情報公開を通して市民の知る権利⁽²⁸⁾の拡大をはかった。一方、さまざまなルートを通じて市民の環境管理参画を推進し、環境保護団体の活動を奨励した。

3.2 環境 NGO とマスメディアの成長

中国の環境 NGO は、1990 年代中後期から発展してきた。1994 年に自然の友が設立され、中国で初めて民政部に登録した環境 NGO となった。1996 年に、北京地球環境教育センター、緑家園ボランティアが相次いで設立され、公衆の環境教育の推進と市民の知る権利に対する意識の向上に積極的な貢献をしてきた。

環境 NGO の発展は、中国の当時におけるマクロ的な社会的背景に関係している。計画経済から市場経済への体制改革の過程において、国家がこれまで独占してきたさまざまな資源を社会に開放したことが、人材、物質、制度の面において NGO が発展する基礎となった。また、マスメディアは党と政府の宣伝道具から、多元化社会における人々の要求を反映するための公衆媒体へと変化を遂げつつあった。マスメディアの積極的な参加と報道は、環境保護事業の発展と NGO の成長を促進し、市民の環境保護意識を向上させている。

中国の環境 NGO とマスメディアは良好な関係を保っている。1990 年代以後、マスメディアは水汚染とダムプロジェクトに注目している。客観的に汚染事件や河川の水力発電開発における紛争問題を報道し、関係部門による問題解決を促し、世論を導き、また監督する役割を担っている。そして、環境 NGO はマスメディアの情報源と情報ルートを借りることで、公共政策決定への参加の足がかりを得ている。共通の使命、責任、そして利益によって、環境 NGO とマスメディアは環境保全における公衆参加を促進するため、緊密なパートナーシップを築いている。これは中国の環境ガバナンスの向上にかなり貢献している。⁽³⁰⁾

3.3 環境政策ネットワークの形成

ミランダ・A・シュラーズが指摘したように、環境問題が政府の一大活動領域となると、社会にも受け容れられるようにつれて、環境政策ネットワークが形成されはじめる⁽³¹⁾。環境に関する専門的知識が社会の広範な領域へと広がって、環境政策ネットワークは環境保護団体、官僚組織、立法府、科学者コミュニティ、産業界にまたがって存在するようになる。中国の環境政策ネットワークは、1990年代以後、環境NGOとマスメディアの成長をベースに、環境保護機関、全人代、全国政協、および専門家グループなどと連携して形成されはじめた。

ここまで、1990年代からさまざまな法整備、制度改革及び政策過程への市民参加を整理した。次は具体的な事例を分析し、ダム事業をめぐる環境ガバナンスの漸進的変化を明らかにする。

註

- (22) 王曦・秦天宝「リオ・サミット後10年間の中国の環境法と環境行政」平野孝編『中国の環境と環境紛争——環境法・環境行政・環境政策・環境紛争の日中比較』（日本評論社、2005年）、139頁。
- (23) 王曦・秦天宝、同上、140～177頁。
- (24) 王曦・秦天宝、同上、140～141頁。
- (25) 王曦・秦天宝、同上、142～143頁。
- (26) 王曦・秦天宝、同上、144頁。
- (27) 包茂紅、前掲書、104頁。
- (28) 王曦・秦天宝、前掲書、166頁。
- (29) 胡勘平「中国の流域管理と環境保全における公衆参加」大塚健司編『流域ガバナンス——中国・日本の課題と国際協力の展望』（アジア経済研究所、2008年）、264～271頁。
- (30) 胡勘平、同上、264頁。
- (31) ミランダ・A・シュラーズ、長尾伸一・長岡延孝監訳『地球環境問題の比較政治学 日本・ドイツ・アメリカ』（岩波書店、2007年）、18頁。ミランダ・A・シュラーズは環境政策コミュニティと環境政策ネットワークという二つの概念を使ったが、本稿では環境政策ネットワークの概念を使って統一する。

4. 環境ガバナンスの向上

4.1 怒江ダムの事例⁽³²⁾

怒江は中国で水力開発がなされていない最後の河川である。そのため、流域生態系が相対的に完備され、大量の絶滅危惧種を有している。また、雲南省は多民族地域であり、怒江流域には豊かな土着文化がある。

2003年8月、国家発展改革委員会は北京で「怒江中下流水力発電計画」⁽³³⁾ 審査会を開き、怒江の中下流に13基のダム建設計画を採択した。この計画によれば、総発電量は三峡ダム（1,820万キロワット）より大きく、2,132万キロワットにも達し、また年間発電量は1,029.6億キロワット時と、三峡ダムの1.2倍である。しかも、投資は三峡ダムより少ない金額に抑えられる。

怒江ダムの最も積極的な推進者は現地政府であった。雲南省は「怒江中下流域水力発電開発と環境保護の状況にかんする紹介」の報告書を提出し、そのなかで「怒江開発の評価」項目において、次のように計算している。「怒江全ての開発によって、毎年の生産額は340億元となり、直接財政貢献は80億元、そのうち地方税収は年間27億元にも増加する」。現地政府がこのプロジェクトに熱心な理由はこの経済利益にある。⁽³⁴⁾

しかし、専門家の多くは建設反対の意見を表明した。9月、国家環境保護総局が主催する「怒江流域水力発電開発活動生態環境保護問題専門家座談会」において、河川専門家である何大明は、怒江におけるダム建設に強烈に批判し、全国で怒江ダム建設をめぐる論争を巻き起こした。多くの環境NGOは抗議活動を開始した。これらの抗議活動はマスメディアによって発表され、一般市民から広く注目を集めるようになった。11月末、雲南のグリーン・ウォーターシェッドと北京の緑家園、自然の友らNGOが共同で怒江の保護を呼びかけ、怒江開発推進派と反対派の間で激しい論争が引き起こされた。

2004年2月、グリーン・ウォーターシェッドの于曉剛は雲南省政治協議会議の一部の委員を通して「怒江を保護し、慎重に開発する」という提

案を出し、雲南省政府の住民移転による貧困対策に疑問を示した。怒江プロジェクトによって5～8万人の住民が移転しなければならない。多くの人々はダムの建設計画、移転計画について知らなかった。あるいは政府が宣伝する良い側面しか知らなかった。于是これら住民が知る権利と参加する権利があると考えた。

于是影響を受けるコミュニティにさまざまな情報を提供し、彼らの政策決定過程に参加することを希望し、そのため、ワークショップやトレーニングコースを通して、彼らの政策決定に参加する能力を強化した。于是、目標は大きなダムを建設することに反対するのではなく、一種のメカニズムを創出することによって、ダム建設にはルールおよび環境と社会への評価を前提とした科学的・民主的な政策決定を強調し、またあらゆる利害関係主体の参加、とくに弱者の参加が必要である、と考えた。⁽³⁵⁾

同時に、北京と雲南の20名の記者、環境NGOと専門家らは、怒江で9日間にわたる取材と調査を行った。怒江兩岸の生物多様性と文化多様性に関する多くの報道がメディアで流れた。また、国家環境保護総局が36名の生態、農業、林業、地質、遺産保護、水利水電など領域の専門家を集めて、怒江開発問題について研究を行い、「怒江を保護し、慎重に開発する」という共通認識を得た。最後に、このプロジェクトは温家宝総理の関与で棚上げされた。

2005年、かつて『南華早報』で記者を務めた馬軍が、「法にもとづく怒江水力発電環境影響評価報告書の公示を呼びかける民間公開書簡」を発表した。この書簡には99名の個人および61団体の環境NGOの署名が含まれており、國務院、国家発展改革委員会、国家環境保護総局などに送付された。

怒江ダム凍結の政策決定過程において、環境NGOと環境記者が大きな役割を果たした。「怒江を保護する」という共通する理念・目標から、お互いに協力することができた。さらに、専門家グループと環境行政担当部門との協力によって、環境政策ネットワークが形成され、政策決定に大きな影響を与えた。

4.2 三門峽ダムをめぐる新たな環境問題とその対応

三門峽ダムを建設された当時、個人の利益も渭河流域の利益も、国家の利益に無条件服従することが求められた。そのなかで、陝西省は一貫して渭河への被害を懸念していた。2003年8月から2ヶ月間、渭河流域で50年ぶりの洪水に見舞われ、約500万人が被災し、直接経済損失が23億元であった。2004年2月、全人代の陝西省代表15名が連名で全人代に対して、三門峽ダムの蓄水停止と発電停止を求めた。続いて、3月の全国政協の陝西省委員も連名で、徹底的に渭河の水害を解決するために、三門峽ダムの発電停止を求めた。⁽³⁶⁾

一方、三門峽ダムの受益者である河南省、三門峽市、および三門峽の管理組織（三門峽ダム水利樞紐局）は、陝西省の意見と対抗して三門峽ダムの存続を強く求めた。建設当時の三門峽の利害調整は、国家の利益への無条件服従を前提に、周恩来総理の強いリーダーシップによってなされたが、今日、三門峽ダムをめぐる利害対立が再燃しており、政府はその対応に追われている。

この問題に関して、水利部はつぎのような見解を示している。すなわち、三門峽ダムの建設は確かに人間と自然の関係を正確に認識し処理することができず、土砂の自然法則に反したため、黄河潼関の生態環境の破壊をもたらした。この教訓は深刻であり、三門峽ダムは元の生態環境を破壊した。しかし同時に40年あまり運行した三門峽ダムによって新たな生態環境が形成されている。もし簡単に三門峽ダムを破棄すれば、現在の生態バランスを崩すことにもなりかねず、新たな危害を与えることになる。これについては十分な認識、特に慎重な態度を持つべきである。⁽³⁷⁾

中国政府は三門峽ダムを負の遺産として認めつつ、黄河の水害および砂堆積問題への解決策を模索しはじめた。2002年以後、黄河本流と支流に位置する5基のダム蓄水池（万家寨、三門峽、小浪底、故県および陸渾蓄水池）を総合管理し、ダム放水を利用して砂を下流に放出するプロジェクト（「黄河調水調砂工程」）の実験と作業を繰り返した。このプロジェクト⁽³⁸⁾を通して、黄河の砂を減らし、水質と水量を高めることに成功した。特に

1990年代にさまざまな議論を引き起こした、黄河に流水がなくなる（「黄河断流」）問題も改善され、近年河川に流水がなくなることはほとんどなくなった。生物が増え、生態環境も改善されつつある。⁽³⁹⁾ 2010年3月、これらの努力と環境効果が認められ、シンガポール国際水週間で“2010年李光耀水源荣誉賞”⁽⁴⁰⁾が黄河水利委員会に贈られた。

黄河の治水問題について、50年の試行錯誤を経て、ようやく環境保護と持続可能な発展の重要性が認識され、環境無視から生態環境の保全という政策理念に辿りついた。政策決定過程においては、移転住民と陝西省が国家の利益に無条件服従することが強要されたが、さまざまな社会的・環境的悪影響が認識され、政策決定過程への利害関係主体の参加、とくに弱者の参加と弱者への配慮がある程度改善されたと言える。

4.3 言論統制下の三峡ダム建設

三峡ダムが着工する前に、著名な水利専門家黄万里は江泽民総書記など指導部宛に、三峡ダムを建設すべきではないという内容の書簡を3回にわたって送ったが、返事は一切なかった。1994年12月に、三峡ダムの建設に着工する式典が行われ、その後、推進派は『人民日報』などのマスメディアを使い、三峡ダムの建設と住民移転が順調に進展しているという一方的な情報を流し続けた。1999年1月に発行の雑誌『戦略与管理』において、三峡ダムの通常水位を160メートルに低めるべきという内容の魏沂論文が掲載されたが、建設推進グループの強い働きかけにより、この論文を掲載した雑誌が発売禁止に処せられることになった。⁽⁴¹⁾

こうして、天安門事件以後、中国政府は、三峡ダムに対する反対・批判の意見表明を容認してこなかった。しかし、三峡ダムの矛盾と欠陥が露呈してくるのに連れて、このダムに対する批判的な意見が再び浮上してきた。当時の中国では、三峡ダム建設自体に真正面に反対することが許されなかった。それ故、ダム建設に批判的立場を採る人々は、ダムの高さを低めることで、社会的・環境的影響を緩和することを提唱した。⁽⁴²⁾ 特に懸念されたのは移転住民問題であった。三峡ダムの建設に伴い、100万人以上の

住民が移転しなければならない計算になる。これは世界でも例のない移転住民の規模となっている。

一方、建設推進グループも、住民移転問題の重要さを認識した。1980年代半ばから三峡ダムの住民移転を実験的に行ってきた。1993年に、国務院三峡工程建設委員会が設立され、この委員会のトップは、李鵬をはじめ歴代国務院総理が兼任することになっており、その構成員が国務院各部の部長クラスと住民移転に関連する地方政府のトップから成り立っていることから、強力な影響力がうかがえる。また、1997年に、四川省内の重慶市を中国四番目の直轄市に格上げし、多くの利益を与えた。その見返りに、三峡ダム水没地域が重慶市の区画内に組み入れられ、住民移転の重い責任を重慶市が引き受けることになった。

また、三峡ダムは中国の国威をかけて成功させなければならないプロジェクトであることから、三峡ダムにかかわる住民移転については、組織的にも、法的にも差別化されている。それゆえ、移転住民への補償もほかのダムより優遇されていて、大規模なデモ、抗議活動に至らなかった。⁽⁴³⁾

環境問題については、ある程度環境保護が意識されるようになった。1996年、国務院による『環境保護について若干の問題に関する決定』の要求にしたがい、三峡プロジェクトは流域と地域の環境アセスメントを実施した。三峡プロジェクトによる環境へのマイナス影響が生じないため、中国政府は専門家を動員して、『長江三峡プロジェクトの生態と環境への影響とその対策についての理論的検証報告書』を作成させたうえ、『三峡プロジェクト環境アセスメント報告書』を承認した。この環境アセスメントによって、同プログラムの実施にともない、発生可能な生態と環境への好ましくない影響を減らすことができるようになった。⁽⁴⁴⁾

4.4 三峡ダムの政策転換

三峡ダムの建設は、17年をかけて、ようやく2009年に完成した。しかし完成後さまざまな問題が露呈し、国内外から厳しい批判を招いた。2010年、ダムの洪水抑制効果について活発な論争が行われた。翌年、長江中・

下流域は歴史上まれに見る大干ばつに見舞われ、三峡ダムプロジェクトが異常気象を誘発したとの見方もあり、活発な論争が行われた。さらに、130万人を越える移転住民の問題についての論争も並行して行われてきた。

多くの批判を受けるなか、2011年5月、温家宝が主催する国务院常务会议で、「三峡後続事業計画」および「長江中・下流域水質汚染改善計画」が審議され、可決された。国务院は「党中央と国务院の指導と全国民の支持のもと、17年間の努力を通じて、三峡ダムプロジェクトは初期建設計画通りにほぼ完成し、洪水対策、発電、水上運輸、水資源利用における総合的効果が全面的に現れはじめた」と評価した。その一方で、「効果と同時に、移転住民の安全かつ経済的に豊かな生活、生態環境保護、地質災害予防など各分野で早急に解決が必要な問題も生じ、長江の中・下流の水上運輸、灌漑、水供給に対しマイナスの影響が生じている」とマイナス面についても異例の指摘を行った。

三峡ダムについて、その建設以前から批判的な意見が、国内外から寄せられていた。政府として、はじめて三峡ダムの様々な問題を公式に認め、政策転換をはかった。これに関連して、三峡ダムの建設・運営を担う国营企業の中国三峡集团公司は、創立18年で初めてとなるCSR（社会責任）⁽⁴⁵⁾報告書を発表した。

三峡ダムの建設について、中国の指導者たち（孫文、毛沢東、鄧小平）は長年に渡って、人間が自然を改造・征服することができると考えてきた。また、推進派の技術官僚は、ダムの経済効率性・水汚染など生態環境問題・被害ポテンシャル増大の問題に対して理解不足の面があった。数十年の試行錯誤を経て、特に三峡ダムが完成してからさまざまな社会的・環境的問題が生じたことによって、胡錦濤・温家宝政権では「人間と自然の調和」、「持続可能な発展」などの政策理念の下で、政府として初めて三峡ダムの移転住民の問題と生態環境の問題を認め、必要な対策の予算確保と実施計画を発表することに至った。環境保護に向けての大きな政策転換である。政策決定過程においては、改革・開放路線以後、鄧小平の最高指導者としての地位が確立され、経済発展という目標が最優先される一方、政

治安定のために反対派の意見が排除され、民主化運動も鎮圧された。鄧小平による三峡ダムへの建設支持は、このプロジェクトの決定的な推進力になった。複雑な経済・政治体制への移行過程で、「中国特色」が強調され、先進国の「国際基準」に縛られず、中国独自の発展モデルを模索した。三峡ダム建設は、「香港返還」と同様に中華民族の栄光として位置づけられた。⁽⁴⁶⁾

註

- (32) 胡勘平、同上、279～281 頁。
- (33) 包茂紅、前掲書、100 頁。
- (34) 胡勘平、前掲書、279 頁。
- (35) 『21 世紀経済報道』、2004 年 7 月 19 日記事。
- (36) 林秀光、前掲論文、34 頁。
- (37) 林秀光、同上、39 頁。
- (38) 孟斯「人造黄河“洪水”、改造自然？」(2010 年 9 月 1 日)、前掲『第三極』ウェブサイト、2012 年 9 月 5 日アクセス。
- (39) 2010 年 8 月、筆者による黄河水利委員会水政局権義栄氏へのインタビュー。
- (40) 孟斯、前掲「人造黄河“洪水”、改造自然？」論文。
- (41) 鷺見一夫・胡暉婷、前掲書、122 頁。
- (42) 例えば、2000 年 3 月、陸欽侃など 53 名の学者、専門家、技術者が、政府に対して、現行の通常水位 175 メートル案を取りやめて、原案の 156 メートル案に立ち戻るべきことを申し入れた。
- (43) 2010 年 8 月、筆者は三峡ダム移転住民の町を訪問調査したとき、多くの住民が移転後の生活に満足していることを語った。
- (44) 王曦・秦天宝、同上、142～143 頁。
- (45) 中国長江三峡集团公司ウェブサイト、<http://www.ctgpc.com.cn/>、2012 年 9 月 5 日アクセス。
- (46) 李鵬『衆志絵宏図 李鵬三峡日記』(中国三峡出版社、2003 年) 317～324 頁。

5. 地球温暖化問題対策と環境ジレンマ

5.1 地球温暖化対策

アメリカを抜いて世界最大の温室効果ガス排出国となった中国は、温暖化防止対策として、2007年6月に「国家気候変動対応計画」を発表した。この計画の中で、2010年までに、2005年比でGDP当たりのエネルギー消費量を20%削減するという目標を掲げている。この目標を達成するために、省エネや再生可能なエネルギーに関する法整備・政策の実施、排出権取引市場の開設などの対応策をここ数年急速に実施している。強制停電など望ましく無い行政手段もあつたが、この20%削減（実際に19.06%削減⁽⁴⁷⁾した）の目標はほぼ達成できた⁽⁴⁸⁾。

この実績を背景に、これまで温室効果ガス削減の数量目標設定に対して消極的な姿勢を見せていた中国は、積極的な姿勢に変わった。2009年、コペンハーゲンで開かれる国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議（COP15）の前に、中国政府は、GDPあたりのCO₂排出量を2020年までに、2005年比で40～50%削減するという目標を公式に発表した。このCO₂排出削減目標は、政府の第12次5カ年計画に盛り込まれている。同計画の中で、自然エネルギーおよび再生可能なエネルギーとして、風力発電、太陽光発電、原子力発電および水力発電を推進する方針を打ち出している。

5.2 温室効果ガス削減とダム建設の環境ジレンマ

国際社会とのCO₂排出削減の約束を守るため、ダム建設による水力発電は、低炭素型であるというメリットを理由に、再び政府計画の中に多く盛り込まれるようになった。水力発電問題に詳しい劉鑑強記者は、次のように述べている。以前、ダム建設が生態環境と移転住民に悪影響を与えることで多くの批判を受けたが、いまは、利益団体がCO₂排出削減を口実⁽⁴⁹⁾に、さらなる水力発電開発を進めようとしている。

2004年、怒江ダム建設計画は、社会的・環境的問題が十分に議論され

ていないことを理由に、温家宝の関与で棚上げされた。また2009年、環境アセスメントが不十分を理由に、この計画は再び温家宝の関与で棚上げされた。2回凍結されたにもかかわらず、この怒江ダム建設計画は第12次5カ年計画に再び盛り込まれ、2011年に中国發展改革委員会は怒江ダムの建設計画を発表した。この政府の発表に対して、グリーン・ウォーターシェッドの于曉剛を含め、多くの環境NGOおよび専門家から批判的な意見が寄せられている。

2009年以前、環境NGO、専門家、および環境行政部門の反対によって、いくつかのダム建設計画が棚上げされた。しかし、2010年以後、CO₂排出削減の目標を達成するために、これらのダム建設計画はスピードアップすることになっている。国家エネルギー局のデータによると、中国の水力資源の開発率は34%しかなく、先進国の平均開発率の60～70%によりはるかに低い。従って、中国の水力発電は、依然として遅れており、開発する余地が多く残っている⁽⁵⁰⁾。第11次5カ年計画期間中において、指導者は環境NGOなど民間団体のミス・リーディングを受け、ダム事業の停滞をもたらしたが、今後、ダム建設のさらなる加速が不可欠である。このようなダム推進派の言論に対して、多くの環境NGOおよび専門家は批判的な意見を表明し、活発な政策論争が行われている⁽⁵¹⁾。

中国は経済發展と環境保護の両立を実現するためには、拡大する電力需要をいかに支えるかが大きな課題である。国際社会とのCO₂排出削減の約束を守るため、自然エネルギーおよび再生可能なエネルギー源として、風力発電、太陽光発電、原子力発電および水力発電を推進している。しかし、風力発電と太陽光発電は電力安定供給の問題、また、原子力発電は安全制の問題を抱えている。一方、水力発電のためのダム建設がもたらす社会的・環境の問題も無視できない。これは中国にとって深刻な環境ジレンマである。

註

- (47) 劉鑒強「潘家華談“十二五”：能源目標不可激進」（2011年3月2日）、前掲『第三極』ウェブサイト、2012年9月5日アクセス。

- (48) 劉鑒強、同上。
- (49) 孟斯「節能減排成為中国水電開發的借口」(2011年2月14日)、前掲『第三極』ウェブサイト、2012年9月5日アクセス。
- (50) 鄧全倫・胡非非「金沙江水電開發陷環保博奕旋渦」(2012年7月2日)、同上、2012年9月5日アクセス。
- (51) 伊莎貝爾・希尔頓「在大壩建設的幕后——于曉剛訪談」(2012年1月30日)、同上、2012年9月5日アクセス。

6. おわりに

以上、三つの事例を通して、ダム事業をめぐる政策理念の転換、法的・制度的な構造の変化および環境政策ネットワークの拡大を分析した。中国における環境ガバナンスの特徴は、「漸進的な改善」ということが言える(表1)。1990年代以後、環境行政担当部門と環境NGOが著しく成長し、マスメディアとともに環境保護に一定の役割を果たすようになった。しかし、多くの専門家と環境NGOが求めている、科学的・民主的な政策決定およびあらゆる利害関係主体が参加するプロセスはまだ実現しておらず、依然としてガバナンス度が低いと言える。

表1 ダム事業をめぐる環境ガバナンスの漸進的改善

	三門峽ダム	三峽ダム	怒江ダム
当時の環境理念	盲目的な国家建設、環境無視	経済成長が最優先、環境軽視	経済成長と環境保護の両立、持続可能な発展
ダム建設の目的	洪水対策、水力発電、灌漑	水力発電、洪水対策、航路改善、生態系保全	水力発電、生態系保全
移転住民にかんする政策	①住民の利益を無視する形で行政的な手段による強制移転 ②わずかな生活補償による救済	①住民の合法的な権益の保護 ②住民の生活を元の生活水準以上に補償 ③住民の安定的な生活、生産と発展のための環境提供	①住民の知る権利と参加する権利の保証 ②住民の政策決定過程への参加 ③ダム建設が決定された場合における、住民の合法的な権益の保護、生活の補償、安定的な生活・生産と発展のための環境提供

政策決定過程に参加するアクター	最高指導者（毛沢東）、議会（全人代の形式的同意）、行政組織（黄河水利委員会主任王化雲など）、地方政府（陝西省など）、旧ソ連の技術者	最高指導者（毛沢東、鄧小平など）、議会（全人代、全国政協）、行政組織（国務院、水電部、長弁など）、地方政府（四川省、重慶市など）、専門家グループ、記者（戴晴など）、学生	国務院総理（温家宝）、議会（雲南省人代、雲南省政協）、行政組織（国家発展改革委員会、水利部、環境管理総局など）、地方政府（雲南省）、企業（水力発電開発企業グループ）、専門家グループ、環境NGO（グリーン・ウォーターシェッド、緑家園、自然の友など）、マスメディア、水没予定地の住民コミュニティ、一般市民
-----------------	---	--	--

出所：筆者作成

ダム事業をめぐる環境ガバナンスの漸進的な改善は、主に三つの側面がある。第一に、建国直後は、「自然を改造・征服する」という考えの下で環境無視の盲目的な国家建設が行われてきたが、1970年代以後、環境保護の政策理念が提唱された。改革開放以後、経済成長と同時に多くの環境汚染問題をもたらした。その反省から、政策転換が図られ、経済成長と環境保護の両立、持続可能な成長を目指すようになっていく。

第二に、三門峡ダムの移転住民への対応は、個人の利益が国家あるいは集団の利益に無条件に服従することが強要され、住民の利益を無視する形での強制移転が行われた。その後、移転住民の反抗から法整備が行われ、住民の合法的な権益の確保、生活水準の保証、および生産と発展のための居住環境の提供が実施されるようになった。1990年代後半以後、環境NGOの活動が活発になるのに連れて、水没予定地の住民の知る権利と参加する権利が議論されるようになった。

第三に、政策決定過程にステークホルダーの参加である。1990年代半ばまで、多くのダム事業の政策決定過程において、ダム建設反対派の意見が排除された。怒江ダムの事例が示したように、環境行政担当部門、環境NGOおよび水没予定地のコミュニティが政策決定過程に参加することを通して、ダム計画が棚上げされることになり、怒江の生態環境を守ることにつながった。

中国における環境ガバナンスは改善されつつあるが、依然としてガバ

ナンス度が低く、多くの課題が残されている。第一に、法整備・制度改革ができたとしても、法の厳格な執行が出来ないという問題がある。例えば、2003年から『環境アセスメント法』が施行された。しかし、現在の建設プロジェクトの環境アセスメントの通過率は99%にも達している⁽⁵²⁾。言い換えれば、環境アセスメントは形式的な手続きに過ぎない。

第二に、科学的・民主的な政策決定およびあらゆる利害関係主体が参加するメカニズムの確立が必要である。市民の知る権利と参加する権利について、法律上保証されている。しかし、多くの政策決定過程において、反対派および弱者団体の意見が無視されている。また、多くの政策担当者は次のように考えている。中国の一般市民が受ける教育レベルが低く、専門知識が足りないため、公共政策に有効なアドバイスをすることができない⁽⁵³⁾。

第三に、経済発展、エネルギーの確保と環境保護の三つをすべて成立させることは不可能である。いわゆる環境トリレンマの問題である。CO₂排出削減を口実に、過度なダム事業を推進することは、生態系破壊をもたらすことになりかねない。

註

(52) 常成「中国環境公共政策：“風暴”与“錯配”中的轉身」（2012年6月21日）、同上、2012年9月5日アクセス。

(53) 常成、同上。

参考文献

日本語

王曦・秦天宝「リオ・サミット後10年間の中国の環境法と環境行政」、平野孝編『中国の環境と環境紛争——環境法・環境行政・環境政策・環境紛争の日中比較』、日本評論社、2005年。

川井悟「中国長江三峡ダム建設計画の立案過程についての一考察」『プール学院大学研究紀要』第46号、175-183頁、2006年。

胡勘平「中国の流域管理と環境保全における公衆参加」、大塚健司編『流域ガバナンス——中国・日本の課題と国際協力の展望』、アジア経済研究所、2008年。

鷺見一夫・胡暉婷『三峡ダムと住民移転問題』、明窓出版、2003年。

包茂紅、北川秀樹監訳、『中国の環境ガバナンスと東北アジアの環境協力』、はる書房、2009年。

戴晴編、鷺見一夫・胡曄婷訳『三峡ダム 建設の是非をめぐっての論争』、築地書館、1996年。

林秀光「中国三峡ダム建設における利益誘導——「三峡省」から重慶直轄市へ——」『慶応義塾大学法学研究』77巻10号、41～76頁、2004年。

林秀光「中国における水力発電と利益再配分——ダム移転住民への補償問題を中心に——」『慶応義塾大学法学研究』79巻3号、1～46頁、2006年。

林秀光「中国の政策過程と三門峡ダム」『慶応義塾大学法学研究』82巻6号、1～48頁、2009年。

福嶋義宏『黄河断流——中国巨大河川をめぐる水と環境問題』、昭和堂、2008年。

ミランダ・A・シュラーズ、長尾伸一・長岡延孝監訳『地球環境問題の比較政治学 日本・ドイツ・アメリカ』岩波書店、2007年。

中国語

李鵬『衆志綏宏図 李鵬三峡日記』中国三峡出版社、2003年。

中華人民共和国水利部ウェブサイト、<http://www.mwr.gov.cn/>

中華人民共和国環境保護部ウェブサイト、<http://www.zhb.gov.cn/>

中国長江三峡集团公司ウェブサイト、<http://www.ctgpc.com.cn/>

『第三極』ウェブサイト、<http://www.chinadialogue.net/>

『新華網三峡專題』ウェブサイト、<http://www.hb.xinhuanet.com/zhibo/sanxia/>