

環境問題における市民団体の役割についての日中比較

焦 従 勉

Comparative Study on the Role of the Citizen Groups in Environment Problems between Japan and China

Congmian JIAO

はじめに

中国は経済成長の恩恵を受ける反面、深刻な環境問題に直面している。PM2.5による大気汚染、水質汚染、土壌汚染、及び騒音など環境問題が市民の日常生活に大きな影響を与えている。政府による膨大な資金投入、国際的に見ても優れている法体系の構築、様々な制度改革が行われたにもかかわらず、中国の環境悪化が止まらない。政策実施はうまくいかない部分が多いなか、環境NGOなど市民団体が成長し、水平的・垂直的なネットワークの構築を通して、環境問題の改善に一定の役割を果たすようになった。しかし、依然として「草の根」レベルの市民団体の数が少なく、多くの市民は「維権意識（自分の権利を守る意識）」が低い。

一方、日本は20世紀60、70年代に公害問題を経験し、市民団体の環境訴訟、あるいはさまざまなアクターの協力によって、綺麗な自然環境を取り戻し、持続可能な地域社会の実現を取り込んでいる。日本の場合は、「革新」地方自治体が中央政府より厳しい環境規制を作り、地方から環境問題の解決に取り込んだ¹⁾。また、被害者団体・主婦の会など市民団体は自ら環境問題に取組、行政・企業と協力し、あるいは裁判を通して、行政・企業と戦い、公害問題が注目を浴びようになり、70年の「公害国会」で14関連法案が作られた。

日本の「草の根」レベルの市民団体は、自ら行動することを通して、協力的な企業・行政を動かすことに成功した。また、非協力的な企業・行政に対して、長期的に裁判で対決し、企業と行政の責任を認めさせ、被害者補償を獲得し、公害問題の解決に一定的な役割を果たした。

本稿の目的は、環境問題における両国市民団体の役割について比較分析し、両国の違いを明らかにしたうえで、日本の市民団体の経験と教訓を中国で生かす方法を考察することである。

1. 環境問題の範囲と市民団体の定義

1.1 範囲と定義

環境問題の範囲は非常に広く、環境汚染（大気汚染、水質汚染、土壌汚染など）、環境保護、地域再生（持続可能な地域の実現）、原子力問題、地球温暖化問題などさまざまである。本稿の環境問題の範囲については、日本の公害に代表されるような環境汚染およびその後の地域再生に限定し、原子力問題、越境環境問題及び地球温暖化問題などについては別の論文に譲りたい。

市民団体については、NPO、NGO、財団法人、生活共同組合、被害者団体、婦人会等さまざまな組織形態があり、研究者によって定義が異なるが、本稿では、団体の組織形態に関係なく、環境問題に取り込んでいるすべての団体を市民団体とする。

1.2 研究の意義

中国の環境問題、環境 NGO、環境訴訟、及び市民参加についての研究は、かなりの蓄積がある（窪田、相川、桜井、北川、包など）。日本の公害問題、市民参加などについての研究も多くある（宮本、嘉田、藤井など）。しかし、両国の市民団体の役割（特に中国の市民団体）についての研究が少ない。日本と中国の政治体制・社会構造などの違いが存在するが、日本の公害の歴史は市民と企業・行政との戦いの歴史であるが、市民と企業・行政の協力によって公害問題を克服した経験もある。環境問題における両国の市民団体の役割を明らかにすることを通して、日本の経験と教訓を中国の環境問題の解決に生かす仕組みを提言することは本研究の意義である。

2. 環境問題における中国の市民団体の役割

2.1 中国の環境 NGO の成長

中国の環境 NGO は 90 年代中後期から発展してきた。1994 年に自然の友が設立し、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し、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²⁾。

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³⁾。

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。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⁴⁾。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に伴い、環境保護機関、全人代、全国政協、専門家グループなどと連携して形成されはじめた。2008 年四川大地震以後の環境 NGO が急増、今までの専門家、エリートが中心のと対照的に、若者が中心になり、全国に広げた。

2.2 環境訴訟についての法整備と課題

汚染の深刻化によって群衆性事件が急増した。1993 年から 2006 年にかけて 1 万件から 9 万件に激増しており、2014 年現在では十数万件まで急増した。その参加者も 73 万人から 376 万人へと増加した。2011 年以降、中国共産党・政府によって推進している「生態文明建設」と「環境保護法治」強化の流れに沿って、2013 年 1 月 1 日に施行された改正民事訴訟法は「公益訴訟」に関する規定を新設した。改正民事訴訟法 55 条では、「環境汚染、多数の消費者の合法的権益の侵害等の社会公共利益を害する行為に対して、法律が規定する機関および関係組織は人民法院に訴訟を提起することができる」と規定している。

しかし、人民検察院と行政機関の一方または双方が原告となって、提起された環境公益訴訟のうち、原告勝訴の判決を得ているものは相当多数にのぼるが、社会团体や個人が原告となって提起されたもので勝訴判決に至っているものは極めて少数で、なかには審理に付されずにたな晒しになっているものもある。

2013 年から 2014 年の司法救済分野において変化が現れ、各地の裁判所が受理した環境訴訟件数は飛躍的に増加した。例えば、江蘇省の例では、2013 年まで全省で提起された環境訴訟事件は、平均 1 件／年しかなかった。しかし 2014 年 1 月から 10 月、第一審で環境刑事事件 65 件、環境民事事件 152 件、環境行政事件 41 件、それと同時に、非訴行政調停事件 1,672 件を受理した。また、2015 年 1 月 1 日より、環境保護法の改正によって、環境公益訴訟の原告適格に符合する市民団体の条件が明確

化された。

ただし、環境公益訴訟の原告適格に符合する団体はまだ少なく、民政部の統計によると、原告適格の要件を満たす社会組織は、約 300 団体に留まる⁵⁾。

3. 環境問題における日本の市民団体の役割

3.1 日本の環境 NGO の状況

日本の環境団体の起源は、自然愛好家の組織（鳥類保護連盟など）に遡ることができる。戦後の経済成長期が始まると、公害被害者団体、生活共同組合などが増えた。1980 年代以後、公害問題がある程度解決されることによって、地域・地球環境問題と発展途上国の開発問題などに関心を持つ団体が増え、さらに、阪神淡路大震災（1994 年）以後、NPO 団体の数が急増した。

3.2 環境訴訟に至らなかった場合

① 北九州市の事例

1960 年代、工場排煙による大気汚染、工場排水による洞海湾の水質汚染が深刻で、北九州市は、四日市、川崎市と共に日本を代表する公害都市であった。しかし、北九州市では大きな公害訴訟は起きなかった。全国各地に発生した公害問題が北九州市で認識されはじめた時期に、行政と企業が速やかに対応していったことがその理由といえる。

北九州市において最初に大気汚染を問題視しはじめたのは、婦人会であった。1950 年に、戸畑市の中原婦人会は、日本発送電（後の九州電力）中原発電所からの煤塵問題を議会でとりあげさせ、その結果発電所側は 1 億円をかけて集塵機を設置することになった。婦人会による公害問題への取組みは、北九州市における公害運動の中で大きな役割を果たした。また、工場による粉じん公害に対して地元の住民が対策と損害賠償を要求する紛争が発生したが、これらはばい煙規制法にもとづく仲介制度により和解が成立。こうした北九州市における住民と企業との公害紛争では、住民対企業の対立が政治問題として紛争化するのではなく、行政が仲介することによって住民と企業の対話をすすめ、和解により解決していったことが大きな特徴。住民による公害運動を契機として、企業と行政が危機感を抱いたことから、北九州市で本格的な公害対策がとられていった⁶⁾。

北九州市の取組みは、法的な手段を用いつつも、実務的には、企業との話し合いとそれに基づく公害防止協定の締結、あるいは硫黄酸化物の排出削減要請といった、法律によらない形で実効性の高い対策を取っていったことに大きな特徴がある。それを可能にしたのは、大企業が中心という産業構造の特質と、経済発展の中で住民と企業との間で長年共有されてきた一体感、婦人会など市民団体の役割というものであった。

② 滋賀県環境生協（琵琶湖浄化石けん運動、菜の花プロジェクト）の事例

琵琶湖の富栄養化問題を解決するため、琵琶湖浄化運動を契機として、主婦層が中心の「石けん使用運動」が広がり、1980年に「琵琶湖の富栄養化を防止する条例」（琵琶湖条例）が設定された。住民運動と行政がスクラムを組んだ実績として評価できる⁷⁾。

しかし、環境保全活動を継続するのは難しい。20年過ぎると、琵琶湖で赤潮やアオコは毎年のように発生し、湖面を赤や緑に染める。住民の関心も薄れ、条例違反にならない無リン合成洗剤のかつて7割を超えた石けん使用率は、3割台に落ち込んでいた。このような中で、琵琶湖浄化運動のときに盛り上がった住民のエネルギーを継続させるため、1991年に「滋賀県環境生活協同組合」が設立され、環境をテーマとした全国初めての生協で、「環境にやさしい商品」や「小型合併浄化槽」の提供などの活動を行っている。

95年から生協は愛東町と共同で「菜の花プロジェクト」をスタートした。このプロジェクトのコンセプトは、転作田に菜種を播き、そこで取れた菜種油を学校給食で使い、その廃食油を回収して石けんを製造したり、地域で使われる自動車や耕運機などの燃料に廃食油から精製された燃料を使用するという、地域内での資源循環を目指すところに特徴がある。このプロジェクトは県の支援も得て、愛東町に加え、八日市、長浜市、守山市、新旭町などにも広がり、菜の花畑を地域の環境再生のシンボルとなり、また、市町村・県という地方自治体レベルまで広がりを見せた。環境再生のプログラムを実行し持続するには、政府や自治体、企業が努力を惜しまず建設的なパートナーシップを組むことが不可欠だが、それを動かすのは地域住民の熱意であった⁸⁾。

3.3 環境訴訟になった場合（4大公害裁判の事例）

公害の原点といわれる水俣病は、チッソの犯罪といってもよい有機水銀の流出によって生まれたのだが、同時にこの原因物質の流出の規制を怠り、昭和電工の新潟水俣病を再発し、被害の救済を怠った政府の責任は重い。水俣病はチッソと昭和電工によって引き起こされた企業公害だが、同時にそれは政官財複合体の引き起こしたシステム公害でもある⁹⁾。

ドイツでは環境保全の制度や政策は上から政党や専門家が作った（top-down型）のに対して、日本は住民の世論や運動が下から発議をしたとしている（bottom-up型）。政府は経済成長主義で開発を進めるために公害防止や環境保全は後回しにしてきた。このため深刻な公害を防止するために住民の世論や運動が公害を告発し、対策を要求せざるを得なかった。

被害の告発、汚染者負担原則（PPP）による被害の救済、環境基準、総量規制、アセスメント（環境影響事前評価）、予防原則などの公害対策の原理は、住民の世論と運動の中で生まれた。住民の要求が公害対策として実現するために、二つの日本独自の方法がとられた。

第一は住民の公害反対・環境保全の世論と運動が強い地域で、マスメディアの間接的な支持の下に

自治体の首長選挙で環境保全派の候補を当選させ、国よりも先進的な公害対策や環境保全政策を進めた。革新自治体としては、東京都、大阪府、京都府、滋賀県、福岡県、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、神戸市などがある。特に大気汚染については自治体が大きな役割を果たすことが出来た。

第二は公害裁判。自治体が企業と一体になっているような「企業城下町」では、被害者は社会的に差別され、公害を告発することができなかった。しかし最終的に、少数派とされた被害者が最後の手段として、裁判所に救済を求めたのである。

公害はイタイイタイ病や水俣病のように、被害者は多数でその被害は多様であり、個別因果関係の証明は難しい。ましてや四日市公害の場合には、喘息という大気汚染以外の原因でも発生する非特異性疾患であり、発生源も多数であり、個別因果関係を科学的に厳密に証明することは不可能と言ってもよい。しかし、この困難な公害裁判は弁護士と研究者の努力で法理が作られ勝訴し、民事裁判で救済を実現した。そしてその成果の上に、世界最初の公害健康被害補償法を成立させた¹⁰⁾。

4. 両国市民団体の役割の比較

環境問題における日中市民団体の役割については共通している部分がたくさんある。例えば、問題を社会的に認知させる役割（課題設定）、専門的な知識と経験を蓄積し、実践性を持っていること、政策提言とその実施に向けたロビー活動、環境教育・研究などを例として挙げることができる。

同時に、両国市民団体の役割について異なる部分もたくさんある。

まず、環境訴訟の違いがある。日本の場合は、環境訴訟における被害者団体の長年の戦いによって、様々な被害の救済制度、環境基準、予防原則などの公害対策の原理が生まれた。対照的に、中国の場合は、環境訴訟について日本よりも優れている法制度が整備されているにも関わらず、執行過程においては様々な問題を抱え、市民団体（被害者団体を含む）はまだ大きな成果を得ていない。今後の動きに注目したい。

次に、環境改善のための市民活動の違いがある。日本の場合は、環境汚染を改善するための生活者レベルの市民運動が盛んで、大きな成果をもたらした。一方、中国の場合は、環境活動は一部の市民団体の活動に留まり、多くの生活者レベルの市民を巻き込むことに成功していない。

中国の環境問題は日本の公害時期よりさらに複雑で、解決することは日本の何倍の時間、投資と努力が必要と思われる。環境訴訟制度を活用し、多くの生活者レベルの市民を巻き込んで環境改善活動を取り込んでいくことが重要であり、今後の課題でもある。

註

- 1) 宮本憲一『戦後日本公害史論』（岩波書店、2014年）pp. 167-228.
- 2) 2014年12月、北京の環境NGO「環友科学技術研究中心」李力へのインタビュー。
- 3) 焦從勉「中国におけるダム事業と環境ガバナンス」『産大法学』第46巻第2号、pp. 32-58.
- 4) 長尾伸一ほか監訳、ミランダ・A. シュラーズ『地球環境問題の比較政治学』（岩波書店、2007年）。
- 5) 汪勁、「2014年中国改正『環境保護法』の設定および法執行への影響」2015年3月12日、JST中国総合研究交流センター、第82回CRCC研究会での発表資料。JSTホームページ http://www.spc.jst.go.jp/event/crc_study/study-82.html
- 6) 2010年2月26日、北九州市環境局へのインタビュー内容を参考した。
- 7) 松下和夫『環境保護法』（岩波書店、2002年）を参考した。
- 8) 藤井絢子・菜の花プロジェクトネットワーク編著『菜の花エコ革命』（創森社、2004年）を参考した。また、2015年12月16日に、藤井絢子氏へのインタビューで言及した。
- 9) 宮本憲一、前掲書。
- 10) 宮本憲一、前掲書。

