

機関番号：34316

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2008～2010

課題番号：20402002

研究課題名(和文) 中国の地方政府における環境法政策の執行と環境ガバナンスの向上に関する研究

研究課題名(英文) Study on the Implementation of Environmental Law and policy and the Environmental Governance in Local Government of China

研究代表者

北川 秀樹(KITAGAWA HIDEKI)

龍谷大学・法学部・教授

研究者番号：60360252

研究成果の概要(和文)：

本研究では、ワークショップおよびシンポジウムなどの開催、現地での地方政府および研究者へのインタビュー、アンケート調査などを行った。その結果、環境法政策の執行面からみた環境ガバナンス改善のための課題として、地方政府指導者の経済発展志向、人事制度のGDP偏重を指摘した。また、地方が調達しなければならない環境保護予算の不足、地方政府内部の他部門との連携不足、情報公開と公衆参加の遅れ、裁判への地方政府の干渉などの問題にも言及した。中国においても、これらを克服するための制度改革の試みがおこなわれているが、ごく一部の先進的な地域に留まっていることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：

We held several workshops and symposiums, interviewed local government officials and researchers, and surveyed the opinions of the persons concerned in China. Through this research we identified the problem of improving environmental governance from the viewpoint of environmental law and policy implementation. This problem includes economic development-oriented local government leaders and excessive emphases on GDP growth. We also mentioned the following issues; deficit of budget for environmental protection, lack of coordination with other departments within local government, insufficient public participation, lack of freedom of information and local government interference with the court. We found that attempts to address these issues in China are only being conducted only in a few regions.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	4,700,000	1,410,000	6,110,000
2009年度	4,200,000	1,260,000	5,460,000
2010年度	4,000,000	1,200,000	5,200,000
総計	12,900,000	3,870,000	16,770,000

研究分野：環境法政策,環境ガバナンス

科研費の分科・細目：環境影響評価・環境政策

キーワード：環境法政策,環境ガバナンス,執行,地方政府,中国

1. 研究開始当初の背景

中国では、1990年代からの急速な生産活動の拡大と生活水準の向上に伴い、大気、水質などの環境汚染や、ダム、道路等の開発に伴う生態環境の破壊が全国的に顕在化し、環境問題が住民暴動の原因となるケースも多発している。中央政府は「科学的発展観」、「調和社会」という理念を掲げ、第11次5ヵ年規劃綱要(2006-2010年)では、拘束力のある汚染物質削減目標を設定し、新たな環境政策を制定するなど環境重視の姿勢を前面に打ち出している。胡錦濤政権成立以降の中国の環境政策は、日本だけではなく地球規模の持続可能な発展を左右するといっても過言でなく、注視し分析・検証していく必要がある。中国の環境汚染、破壊、法政策については、1990年代から各種文献により紹介されている。例えば、①環境経済学の視点で、所得格差拡大が進む中、内陸部における三同時制度や排污費制度等の旧来の政策の実効性の欠如(『中国の環境政策』(竹歳一紀))、②環境行政システムの欠陥(『中国の環境保護システム』(李志東))、③政府内部の機構の欠陥・経済重視の志向、法律と執行体系の矛盾(『中国的環境問題と環境政策』(包茂宏))である。また、多様なステークホルダーの参画による環境ガバナンスについては、Neil T.Carter and Arthur P.J.Mol “Environmental Governance in China”により、政府幹部による地方保護主義などの弊害が指摘されている。なお、環境ガバナンスについては、文部省科学研究費特定領域研究「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」(平成18年度～23年度)のなかの「東アジアの経済発展と環境政策」研究班(班長：森晶寿)が中国とタイをフィールドにナショナルレベル及びローカルレベルの貧困削減や環境汚染の克服、リージョナルレベルの物質移動・循環などを念頭に置き、環境政策、制度などを構想し、検討をおこなっている。

2. 研究の目的

中国の環境法政策の変化も経済発展のスピードに比例して目覚ましいものがある。先行研究ではカバーされていない最近の新しい環境政策について、環境問題の発生現場、すなわち地方における執行状況を調査し、実効性を測る指標を開発し検証を図ろうとするものである。具体的には、①実際に環境要素の改善や住民の環境利益の保護等の実効性の有無を、一定の指標により検証、考察する。②同時に環境問題の発生現場である地方の環境法政策執行過程における環境情報の公開と公衆参加の実態を、文献とステークホルダーへのインタビュー調査により明らかにする。③最後に、中国の地方における環境ガバナンス

向上のための条件を、法学、経済学、人文科学などの視座から総合的に考察し、より実効性のある政策制度の設計と実施について提言することを目指す。本研究は、従来の政策手法に加え、「科学的発展観」のもとで導入されている新たな政策手法が果たす環境汚染、破壊の抑止効果について、住民の健康、安全を擁護する責任がある地方政府の執行過程に焦点を絞ったものである。現地研究者の協力を得て日中共同で研究することにより、より現実的かつグローバルな観点から政策立案に寄与することが可能である。

3. 研究の方法

文献調査のほか、中国の環境法政策の主要な研究者、地方政府の環境保護部門の職員などに対して、法政策の内容と執行状況、公衆参加の現状などについてインタビューを実施した。また、中国側研究者を通じ、環境汚染による被害が伝えられている現地に出向き、被害者と面談した。さらに、環境ガバナンスをテーマに、日中両国の研究者、実務家等の参加を得てワークショップやシンポジウム(2008年9月—西安、北京、2009年2月—上海、西安、2009年9月—上海、2010年9月—京都)を開催し、議論した。

4. 研究成果

政府側の認識として、局所的には環境は改善しているが、急速な経済発展もあり全体として環境悪化の趨勢に歯止めがかかっておらず、2020年以降もこの傾向が続くと考えられている。このため、中央政府および沿海部などの一部の地方政府においては、意欲的に環境保全対策に取り組んでいる。たとえば、環境影響評価制度、集中取り締まり・キャンペーン、区域限批・流域限批、一票否決制、河長制、経済的手法(グリーン融資、グリーン証券、グリーン保険、グリーン貿易)、生態補償制度などの最近の特色ある制度の実施を挙げることができる。

研究を通じて得た中国の環境ガバナンス改善の課題は、以下のとおりである。

【課題】

(1). 経済発展志向

地方政府の幹部は、自分の功績となるとともに財源の獲得につながるため、経済発展に熱心である。このため、汚染物を排出する有力企業が地方政府と一体となって経済発展を志向し、情報の統制をおこなっている地域においては、深刻な公害被害が起こっているが、住民の救済は極めて困難である。

(2). 環境法の整備

法体系はかなり整ってきた。しかし、土壌汚

染,外来生物,化学物質のリスク,温室効果ガスの排出に関する法律は制定されていない。また,環境影響評価報告書の事後補正を容認するような法の目的に反した規定が存在している。

(3).人事制度

共産党の執政と国家事務指導上の不分離,「党政不分」により,政策の重複,効率低下,管理機構職員の過剰などの問題が起こっている。法執行の評価は,地方政府の指導者を任命する上級の共産党・政府の幹部に委ねられ,法律規定や住民の利益に基づくものとなっていない。幹部審査基準が地方経済の発展,GDPの基準に置かれたため,公衆の利益を侵害する結果となった。また,環境保護部門は地方政府に隷属しており,人事権は地方政府の幹部にあるため,その意に反して環境保護局長が厳格な対応をとると,自分自身の地位自体が危なくなり,結果的に中途半端な対応しかできないこととなる。

(4).財政制度

昔からの「かまどを分けて飯を食う(分炊吃饭)」,すなわち中央と地方で収支を分け,政府のレベルごとで責任を負うという慣習が残り,地方政府の財政で職員の人件費をまかなっているため,財政収入を確保することが第一となっている。収入源の企業は,横割り,縦割りで行政に隷属して管理され,「政策は与えるがお金は与えない」体制とGDPに偏重した幹部審査制度により,産業誘致,固定資産投資など税収の多いプロジェクトを優先する傾向がある。特に,90年代の分税制の導入により税収が国に吸い上げられたため,仕事は増えているにもかかわらず地方財政は厳しい状況となっている。環境保護の予算は少ないため,環境保護部門職員は費用徴収と過料により行政経費を賄うことのみ専念し,環境管理に専念できない状況をきたしている。

(5).環境保護部門の権限不足と他部門との連携不足

汚染企業を閉鎖する権限は地方政府にあることもあり,環境保護部門は先の財源不足とともに十分な職責を果たせない状況にある。また,環境保護は水利,森林,農業,商工など多くの部門と関連するが政府内部での協調体制が十分働いていない。ただし,深圳市人居环境委員会のような環境に重点を置いた組織を設置するなど,先進的な行政改革の試みもみられる。

(6).情報公開と公衆参加

政府情報公開条例などの整備,災害情報の公開など,以前に比べれば情報公開は進んでいる。ただし,環境に関する情報に限ったことではないが,政府の安定にかかわる場合は,メディアへの圧力など公開が制限されている。また,環境NGOの数は増えているが,政府

幹部の党政批判に対する警戒,政治リスクへの懸念は根強い。政府系環境NGO(GONGO)が半数を占め,草の根NGOは未発達である。社団登記管理条例などによりNGO設立の規制(例えば同一地方(県)に同じ目的の団体は一つしか設立できない)など,活動が制限されている。

(7).地方首長の任命制

地方政府指導者は共産党の上級委員会から任命されており,住民の利益を考えるより任命者の歓心を買うことに熱心となる傾向がある。現在村民委員会の首長は公選制であるが,基層自治体である県のトップの選出に公選制が導入されることが望ましい。

(8).司法面での課題

(a)裁判官の裁量が広すぎる

これは立法の欠陥ともいえるが,現行法の基本的な法律のなかの環境保護関係の特別法規範が欠落しており,裁判官の裁量空間が広すぎ,結果的に公平と正義に基づくのではなく地方政府幹部の成績目標に基づき判断される傾向がある。

(b)裁判の独立

西欧型の三権分立がなく,司法機関は地方政府の予算に依存し,独立していない中で,各級人民法院は政府の考え方や当事者の背後の個人的事情を考慮しがちである。また,法院の中の共産党委員会が判決の審査承認を行っている。このため,環境汚染案件は裁判所によって受理されず陳情が横行したり,不当な判決が生まれたりする。さらには暴力に訴え悲劇を生むこととなる。

(c)裁判官の能力

裁判官が環境法の専門的知識を欠いている。背景として,建国後,司法関係職員の専門的な教育がおこなわれてこなかったことがある。このため,建国以降,人民解放軍の幹部なども裁判官として就任して実務に携わってきた。1995年に法官法が制定され,2002年からは全国统一司法試験が始まっており人材が育ちつつある途上といえる。

(9).その他

上記の課題解決のための模索,とりわけ人事,財政面での制度改革,公衆参加の促進や環境紛争解決機能の改善が,中国の地方政府における環境ガバナンス改善の鍵を握ることを強調したい。現在,日本における中国の環境ガバナンスに関する研究については,南部沿海部の経済発展地域における河川・湖沼流域を中心におこなわれている局地的(例えば,太湖)なものがあるにとどまる。本研究により,中国の主要な環境法政策の研究者と意見交換し,全国の地方政府の環境法政策執行の動向を把握できたことは大きな成果であった。なお,反省点としては,情報やデータの入手が困難なこともあり,当初予定していた環境要素の改善や住民の環境利益の保護等の実効性

の有無を指標により検証,考察することが必ずしも十分でなかったことを挙げたい。

【今後の展望】

本研究の成果については,北川秀樹編著『中国の環境法政策の執行と環境ガバナンス』として,近く刊行する。

今後は,日本単独による現地調査が,機密保護と情報公開の制限から困難なことを考慮すると,今後は研究会,ワークショップを事前に開催し,知りえた情報をもとに中国側研究者と共同で行うことが望ましい。とりわけ,次代を担う若手研究者や大学院生を中心に,日本との比較のなかで環境ガバナンスについて考察することは,持続可能性を備えた人材の育成という面からも意義があろう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者,研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計7件)

- ① 北川秀樹,中国の環境法政策の執行と環境ガバナンス改善の課題—地方政府を中心に—,環境と公害,査読有,40巻4号,2011,9-15
- ② 北川秀樹,中国の環境法政策と執行メカニズム—地方政府の環境ガバナンス—,龍谷法学,査読無,43巻3号,2011,294-343
- ③ 北川秀樹,中国の退耕還林政策と林権制度改革—陝西省黄土高原を中心に—,人間と環境,査読有,36巻2号,2010,144-156
- ④ 小長谷有紀,包茂紅著(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,史林,査読有,93巻3号,2010,106-106
- ⑤ 櫻井次郎,中国における環境紛争過程の政治分析—福建省寧徳市屏南県の環境紛争を事例として—,GSID Discission Paper,査読無,179巻,2010,1-34
- ⑥ 小長谷有紀・児玉香奈子,退耕還林政策の生態的,経済的,文化的考察—ウラト地域の事例から—,中国北方地区的経済発展と環境保全,査読有,2009年,60-72
- ⑦ 北川秀樹,対生態移民政策中の環境影響進行評価検証的必要性,地理環境と民族文化遺産,査読無,2009,406-413

〔学会発表〕(計3件)

- ① 北川秀樹,中国の地方政府における環境法政策の執行,日本現代中国学会第59回全国学術大会,2009年10月18日,神戸大学
- ② 北川秀樹,陝西省の森林と法政策上の課題,砂漠学会秋季シンポジウム,2009年10月3日,愛知大学.
- ③ 北川秀樹,中国の地方政府における環境法政策の執行と課題,中国地方政府の環境法・政策と執行に関する研究会,2008年9月11日,社科博源賓館(中国)

〔図書〕(計3件)

北川秀樹,晃洋書房,中国の環境法政策の執行と環境ガバナンス,2011,280

Yuki Konagaya, et al, Peter Lang, Ecological Migration. Environmental Policy in China, 2011, 283

王静愛・小長谷有紀・色音,知識産権出版社,地理環境と民族文化遺産,2009,443

6. 研究組織

(1) 研究代表者

北川 秀樹 (KITAGAWA HIDEKI)

龍谷大学・法学部・教授

研究者番号: 60360252

(2) 研究分担者

小長谷 有紀 (KONAGAYA YUKI)

国立民族学博物館・教授

研究者番号: 30188750

森 晶寿 (MORI AKIHISA)

京都大学・地球環境学堂・准教授

研究者番号: 30293814

(3) 連携研究者

櫻井 次郎 (SAKURAI JIROU)

名古屋大学・大学院国際開発研究科・研究員

研究者番号: 40362222

村松 弘一 (MURAMATSU HIROKAZU)

学習院大学・東洋文化研究所・准教授

研究者番号: 70365071

増田 啓子 (MASUDA KEIKO)

龍谷大学・経済学部・教授

研究者番号: 20229371

谷垣 岳人 (TANIGAKI TAKETO)

龍谷大学・法学部・講師

研究者番号: 40434724

相川 泰 (AIKAWA YASUSHI)

鳥取環境大学・環境情報学部・准教授

研究者番号: 90412155