

環境行政機関の改革に関する

日中比較

伊藤昭男

はじめに

経済成長が急激であればあるほど環境問題が発生する可能性は高まる傾向にある。政府の環境行政機関は、そうした問題への対応を中心的に行使する使命を負っている。日本では、世界が注目した経済成長に伴う公害問題への対応として政府に環境庁が設けられ、それが後に環境省の設置へと権限が拡充され、今日では地球環境問題や生物多様性保全問題などを含めた環境諸問題に取り組んでいる。一方、近年目覚ましい経済成長を続ける中国では、経済成長を遂げてきた日本や他の先進諸国と同様、経済成長に伴い、多くの環境問題に直面している。ただし、中国では日本ほ

ど公害問題が社会問題化していない時期から環境行政機関が設置されており、経済成長との関係でみるならば行政機関および関係法制度の整備は、日本よりもむしろ先行的ですらある。

日中両国は今やアジアにおける二大経済大国として、経済活動面ばかりでなく、環境政策面においても重要な役割を果たしていかなければならない。それゆえ日中両国が互いの環境行政機関についての理解を深め、その長所を相互に見習うとともに、相互協力につなげていくことができれば、今後のアジアの環境政策および経済発展政策にとって極めて有意義である。そのためにも両国の環境行政機関についての比較考察は、知見導出のためにも欠くことのできない重要な研究である。

なおこれまでの関連研究としては、中国の環境行政機関に関する研究として金[2004]、易[2005]、周・朱[2007]、沈[2007]、游[2007]、宮[2008]、彭[2008]、夏[2008]、国[2008]がある。また日本の環境行政機関に関する研究としては、家近[2000]がある。しかしこれらは中国の当該機関についての考察が主であり、両国の比較研究と言えるものは、わずかに易[2005]のみである。日中それぞれの当該機関の長所を学び、その観点からそれぞれの機関の今後のあり方を二国間協力まで含めて考察した研究は今のところ存在しないと云っても過言ではないであろう。

以上より、本稿では、日中両国の環境行政機関の管理機能および直面している課題を比較的観点から考察するとともに、その結果に基づいて、それぞれの機関が互いの長所をいかに学び、いかなる改革を進めていくべきかを考察する。

一 沿革と内部組織の比較

比較の基礎的考察として、両国の環境行政機関（本部）の沿革および内部組織を以下に比較する。

（一）沿革

両国の環境行政機関（本部）の沿革を示したのが表1で

ある。

日本においては、経済成長による外部不経済として現れた公害問題に対応するため、一九七〇年に、内閣に公害対策本部が設置され、これが環境行政機関設立の足がかりとなった。一九七一年には内閣府に環境庁を発足させ、それまで各省庁に分散していた公害行政の一本化および強化を図るとともに、環境保全に関わる総括的な行政機関としての位置づけを図った。その後、一九七三年には現在の環境政策の指針となる環境基本法が制定され、二〇〇一年には中央省庁再編統合に伴い環境省として格上げがなされた。今日では従来の環境行政に厚生省の所管であった廃棄物行政を加えた行政管理機関として存続している。

中国においては、日本とほぼ同じ一九七一年に国家計画委員会が三廃（廃水、廃ガス、ごみ）汚染の深刻な事態を受けて、三廃利用指導小組（グループ）を設立したのが中央による環境行政の嚆矢と位置づけられる。一九七四年には國務院により國務院環境保護指導小組が設立され、一九七九年には中国初の環境法である「中国人民共和国環境保護法（試案）」が公布され、國務院環境保護指導小組が国家環境保護業務の実質的な指導機関となった。その後、一九八二年には國務院の機構改革があり、環境保護指導小組は解消され、新たに建設部の城鄉建設環境保護部に環境保護局が設置された。しかしながら環境行政と都市・地域

表1 環境行政機関の沿革比較

日 本	中 国
1970年 内閣に公害対策本部を設置。	
1971年 環境庁発足。	<p>1971年 国家計画委員会環境保護弁公室を設置。国家計画委員会が「三廃(廃水、廃ガス、ごみ)」利用指導小組設立。</p> <p>1974年 国務院環境保護指導小組を国家建設委員会環境保護弁公室の事務局として設立。</p> <p>1982年 国務院の機構改革で環境保護指導小組を解消。新たに設立された城郷建設環境保護部内に環境保護局を設置。</p> <p>1984年 国務院に部、委員会、局をまたぐ審議機構である環境保護委員会を設置。事務局は同上環境保護局。その後国家環境保護局(国務院・環境保護委員会の事務局)に改組。</p> <p>1988年 国務院の機構改革で国家環境保護局が城郷建設環境保護部から完全に独立して成立(国務院の直属機関となる)。</p> <p>中央から地方までの統一的な環境行政体制の完成。</p> <p>1998年 国家環境保護局を国家環境保護総局(大臣所管機関)に昇格(核および放射線の環境安全管理機能を追加)。国務院環境保護委員会は廃止。</p>
2001年 環境省設置(改組)。	
2005年 水・大気環境局(内部部局)、地方環境事務所(自然保護事務所と地方環境対策調査官事務所を統合)を設置。	<p>2008年 「大部制」改革により国務院国家環境保護部に昇格。</p>

出所：金 [2004]、大塚 [2008]、環境保護部環境規劃院 [2008] を参考に作成。

開発行政との混同は十分な環境保護機能を発揮するに至らず、一九八四年に国務院は部、委員会、局をまたぐ審議機構である環境保護委員会を設置し、さらに環境保護局を城郷建設環境保護部内の局から国務院および環境保護委員会の事務機関としての国家環境保護局に昇格させた。その後、一九八八年には国務院直属の国家環境保護局となり、中央から地方までの統一的な環境行政体制を完成させた。一九九八年には国務院の機構改革により、国家環境保護総局として大臣所管機関へと昇格し、二〇〇八年には念願であった部(日本の省に相当)への昇格を果たし、国家環境保護部として独立性を高めた。

(二) 内部組織

両国の内部組織(内部部局)とその主要業務内容を示したのが表

表2 内部組織と主要業務内容の比較

環境省の内部組織と主要業務内容	国家環境保護部の内部組織と主要業務内容
大臣官房：人事、法令、予算などについて省務の総合調整を行い、対処方針を主導的に立案するほか、政策評価、広報活動、環境情報の収集を行うなど、環境省の機能を最大限に発揮させることに努力。	弁公庁（宣伝教育司）：部の各種諸制度の立案および監督、部の指導者の秘書業務等。
廃棄物・リサイクル対策部：生活環境の保全および資源の有効利用の観点から、廃棄物等の発生抑制、循環資源の適正なリユース・リサイクルおよび処分の推進への取り組み。	企画・財務司：環境保護計画、統計、予算、財務および投資に関する規則・制度の立案および監督執行。国家環境保護企画・計画の編成、国家持続的発展要綱への協力等。
総合環境政策局：環境の保全に関する基本的な政策の企画、立案および推進、関係行政機関の環境保全に関する事務の総合調整。	政策法規司：国家環境保護の総合的な方針・政策と国家環境保護発展戦略の立案。環境経済政策の立案と統一的管理等。
環境保健部：化学物質による環境汚染によって生じる人の健康や生態系に対する影響を未然に防止する観点から、総合的な施策を展開。また公害によって健康被害を受けた人々の迅速かつ公正な保護を図る。	行政体制・人事司：組織編制と人事管理を担う。全国の環境行政の表彰を行う。全国環境保護系列の行政管理体制の改革とモデル化を指導。
地球環境局：地球温暖化防止、オゾン層保護など地球環境保全に関し、政府全体の政策の推進。また、環境省に関わる国際機関、外国の行政機関などとの交渉・調整、開発途上地域に対する環境協力に関する事務。	科技基準司：環境保護に関する科学研究と技術の推進についての組織化、環境保護に関する重要な科学技術への取り組みと技術モデルプロジェクトの組織化等。
水・大気環境局：大気汚染や水質汚濁の防止、土壌汚染対策等により国民の健康の保護と生活環境の保全への取り組み、および騒音、振動、悪臭などの問題への取り組み。	汚染規制司：大気、水、騒音、固形廃棄物、有害化学物質等による汚染防止に係る法規と規程の策定、実施等。
自然環境局：健全な生態系を維持・回復し、自然と人間との共生を確保することを目標として自然環境を適切に保全するとともに、人が自然に学び、自然の恵みを感じられるよう、さまざまな自然とのふれあいの場の整備を推進。	自然生態保護司：全国生態保護、自然保護区、生態機能保護区、土壌環境保護、農村環境保護、生物多様性保護、生物安全、生物種資源、生物技術環境安全管理政策に係る法規と基準の立案および監督・執行等。
	核安全管理司：核の安全、放射線環境、放射線廃棄物の管理を担当し、関連する方針、政策、法規を策定する。核関連事故、放射線による環境汚染事故発生時の緊急対応に参画。核関連施設の安全、電磁放射線や核関連技術の応用、放射性鉱物資源の開発利用に伴う汚染の防止等に係る業務の統轄、監督。核物質の統制管理と核格納施設の安全を監督等。
	環境影響評価管理司：環境影響評価、「三同時」など環境管理政策に係る法規と規則の策定および実施等。
	環境観察司：環境モニタリング、排污收費等政策の策定に係る法規と規則の策定と実施等。
	国際合作司：環境保護の国際活動への参加と協調、環境保護の国際条約交渉への参加等。
	共産党委員会：共産党の関係機関。

出所：環境省および中華人民共和国環境保護部のウェブサイトより作成。

2である。

なお、両機関の人員数の比較であるが、日本の環境省の人員は一一八五人「ウィキペディア「環境省」」であるのに対して、中国環境保護部の本部職員は三十一人「中国発展門戸網」(なお二〇〇六年末の中国国家環境保護総局の時は二一六人)、直属関係機関の技術職員は一三三七人であるとされる「中国環境年鑑編輯委員会2006」。また二〇〇四年における日本の地方政府の環境担当職員は二万二九七一人であり、同年の中国の地方政府における環境担当職員は一六万二四六人であるという「待井ほか2006:45」。両機関は共に直属および関連諸機関を有しており、中央機関の人員すべての比較ではないが、上記の比較結果のみから考えると、両国の人口数の違いも考慮に入れるならば、中国国家環境保護部の職員数が相当程度少ないことがみてとれる。

次に両機関の内部組織および主要業務内容についてであるが、日本の環境省は、官房および四つの局の下に二つの部という組織構成に対して、中国国家環境保護部は、弁公庁および一〇の司(庁)と共産党委員会による組織構成となっている。両機関とも中央政府による環境行政機関として環境政策全般にわたる業務内容を所管しているが、次の諸点等において大きな相違がみられる。(1)原子力関連管理業務を中国国家環境保護部は所管しているのに対して、日

本の環境省は所管外である。(2)環境保護に関する科学技術の推進やプロジェクトの実施について中国環境保護局の方が日本の環境省よりも関与の度合いが高い。すなわち両機関を比較すると、静脈産業の育成や技術開発など産業構造や産業技術に関する分野にまではあまり関わらない日本の環境省に比べて、中国国家環境保護部は、産業技術の革新や産業構造の改変をも含めた分野にも踏み込んでいる点において業務内容がより広範である。

二 行政管理機能の比較考察

(一) 比較考察の視点

両国の環境行政機関の改革を探索する前提として、両国環境行政機関の行政管理機能を比較考察する。比較考察に際してはいくつかの視点が考えられようが、ここでは環境行政機関の主要行政機能という視点から考察する。

環境行政機関の主要行政管理機能は図1に示すように、

(1)環境問題を早期に発見・確認・問題視する、「問題発見・把握機能」、(2)環境法制度・政策・計画等を関係部局との政策的トレード・オフや利害調整を含めて最終的に立案していく、「立案・調整機能」、(3)環境問題を解決していくために、立案・調整した法制度・政策・計画等を命令・

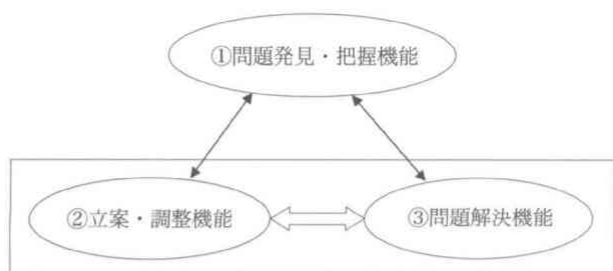


図1 主要行政機能

指導・監督などを通じて実行に移していく、「問題解決機能」、の三つから成ると考える。なおこれら三機能のうち、「立案・調整機能」と「問題解決機能」は、密接な機能関係にあると考える。

(二) 比較考察

上記主要行政三機能別に、両国の環境行政機能に比較考察する。

(1) 問題発見・把握機能
環境問題を発見・把握・問題視する機能の比較考察としては、モニタリング機能の比較考察は中国のモニタリング機能は、日本や他の先進国（アメリカ、カナダ等）に比して弱いように思える。各種文献（北京青年報のサイト、ブラウン [2008]、陳雲 [2008]、国 [2008]）では中国中央政府の環境行政部門の職員が相対的に少ないこと、また技術的に不十分なことを指摘している。先にも記した

ように中国国家環境保護総局の中央スタッフは二〇〇人程度（最近は一八五人）、「中国発展門戸網」との情報があり、日本の一八五人、アメリカの一八八千人、カナダの五千人に比してかなり少ない（北京青年報、国 [2008]）。アメリカの場合は一九七〇年代にそれまで各部署に分散していた権限を中央に集約させたという経緯があり、今では国内の各地に高い技術力を有した中央直属の専門職員が常駐し、環境行政活動を展開しているという。国内環境問題は地域において発生しており、その発見・把握・問題視のためにはモニタリング機能の強化が必要である。地方の環境行政部局との連携も重要ではあるが、中央機関職員の人数および技術者の地域派遣の充実度が相対的に低いことが比較から認められる。

また地方において問題を発見・把握する機能が重要であることは日本の公害対策からも見出せる。例えば、日本においては中央で立案された一般化・普遍化された内容に満足することなく、それを地方の実情にあつた形で基準や条例等を追加的に制定したという実績がある。例としてあげると、①三重県では、かつて四日市公害に関して、当時の中央の政策に追随せずに、地方自治体独自の硫酸酸化物対策を地域の自主性や科学能力の発揮を通じて実施し、成功に導いた「伊藤 2008」。②大阪市、横浜市、北九州市では地方公共団体が地域の実情に応じた対策を自ら率先して実

施し、成功した「藤倉2002」。このように日本の公害発生期においては中央行政の「問題発見・把握機能」にのみ頼らず、地方政府が率先して、問題発見および問題解決のために立案作成にあたった事実がある。問題発見・把握機能に関しては、日本および欧米先進諸国が中国に対して参考となる面をいくつか保有している。

(2) 立案・調整機能

国家行政は多元的な内容を含んでおり、環境行政の法制度・政策・計画等の立案においては他の行政機関との政治的調整が必要である。またこの機能は政府内部における権限の強さや組織としての独立性とも大きく関係している。

まず日本の環境省についてみると、日本の環境行政は、一九七〇年代は公害問題や石油危機への対応もあり、先進的な政策立案と調整がなされたものの、その後の立案内容にそれほど先進的な進展はみられないとの指摘がある。「松下2005」。また諫早湾の干拓問題にみる環境省と農林水産省の縦割り行政、釧路湿原の自然再生事業にみる環境省・農林水産省・国土交通省との分割的対応、最近の環境税の創設問題にみる政府部内での調整の困難性や、財界等との意見の食い違いなど、環境省の立案・調整能力は、いまだ十分性を欠いているように思える。このような状況もあり、結果的に日本の環境省は他省庁の権限に抵触しない範

囲内に環境行政業務を限定化してしまう傾向があるように見受けられる。したがって複数の省庁所管にまで跨る総合的な環境保護事業およびプロジェクトに対応するには困難性が高く、経済産業省などの関係他省庁との機能連携を含め、いかなる対応を図るべきかが大きな課題であると考え

る。

一方、中国の環境保護部（総局）については、部（日本の省に相当）への昇格が最近まで遅れたこともあり、これまで権限の強さにおいては不十分な面が存在した。すなわち先の沿革においても確認したように中国の環境行政機関は幾多の変遷により、今日の国家環境保護部によりやぐ昇格した。したがってこれまでは当局による立案内容の決定権限は政府部内で強力とはいえない状況におかれていた。またこれとも関連して環境行政業務が他の省庁部局とも複雑に関連しているため、利権争いが生じ、その調整を取ることには多くの困難が存在した。陳君は「中国では、環境管理の職務は環境保護総局・国家発展改革委員会・水利部・国土資源部・国家林業局・建設部・農業部などいくつもの部局にまたがっていた。……特に環境保護総局・水利部・国家林業局との間での衝突は深刻だと漏らした。言ってみれば、環境保護総局の管轄は環境行政の半分にしか及んでおらず、この問題を解決することこそが今回の改革の鍵だった」[陳君2008:45]と、当局関係者の意見を紹介

している。こうした省庁部局間での調整の難しさは、宮[2008]や游[2007]も「統括管理部門と分割管理部門の関係が不明確」という表現で指摘している。

環境行政のプロセスが複雑であり、これまで権限上の問題があったことは、次の言及からも察せられる。「一九九八年の政府機構改革以前には、環境行政主管部門と関係行政部門の総合調整を行う環境保護委員会が各級政府に設置されていたが、一九九八年に国家環境保護局が国家環境保護総局に改組され、國務院環境保護委員会が廃止された。

そこで國務院環境保護委員会が担っていた機能は国家環境保護総局に移管されたことになっているが、実際には国家環境保護総局は、以前の国家環境保護局よりは行政ランクが格上げされたものの、依然として部・委員会よりは低いレベルの行政部門であることから、環境行政の総合調整機能を十分に発揮できないでいる。この欠点を補うために、

二〇〇一年には部門間連席会議制度が設けられたが、個別案件の調整にとどまっていると見られる」[大塚 2008: 83]。しかし「中国の國務院は、各部の上に立つて全体を統括しており、総理の指導力が発揮されるようになっていく」[井村 2007: 191]との指摘もあり、この点からすると日本の環境省と比して必ずしも権限が弱いとは言いがたい面もある。むしろ國務院直属である国家環境保護部は、いくらか独立性が確保されていても縦割り行政の弊害に直面

する日本の環境省より、総合的な調整が可能であるかもしれないし、また扱うことのできる行政管理範囲も大きいかもしれない。この点については今後の両機関の推移を含めてさらに深い考察が必要であろう。

(3) 問題解決機能

環境問題は基本的に局所的な問題であることが多いことから、問題解決には中央行政と地方行政との機能連携が極めて重要である。すなわち中央政府の意思を、地方政府を介して、いかに地域の環境問題の解決に結びつけていくかが要諦といえる。この点に関して日本の環境省は、日本の中央集権的行政システムに基づき、中央政府・地方政府間の意思疎通にはあまり問題がなく、命令・指導・監督等の連携機能は比較的スムーズであるといえよう。なお易[2005]は、日本の環境管理が成功した重要な要因の一つは地方政府による公害対策がよくなされたこと、また日本の垂直的な管理体制は地方の主導性・自主性と企業における公害管理組織を生み出した合理的なものであったことを指摘している。

これに対し、宮[2008]や游[2007]が「中央政府と地方政府の環境保護責任が不明確」と指摘しているように、中国においては、中央政府が基本的な内容を実施に移すよう命令しても、地方政府が地方の実情にあわせて具体的な内容を独自の判断で決定・実行したりして、なかなか中央

行政の意図が伝わらない状況があるとされている。

これは先にも記したように環境行政のプロセスは権限が入り組み、複雑であることにも起因している。陳君は次のように言及している。「ここ二年間、同局は「環境保護暴風」と呼ばれる厳しい指導を実施したことはよく知られているが、権限が不明瞭なことから指導が貫徹されない事態が続いた。国家行政学院経済学教育研究部の張教授によると、同局が公文書を発行しても、地方政府は見るだけで相手にしないというのが現状だったという」〔陳君2008: 6〕。また大塚はこのような事業に関して次の諸点を言及している。「中国の地方レベルの環境政策の実施過程において、環境保護局の権限と役割は限定されており、むしろ地方政府の権限と役割が大きい」〔大塚2008: 84〕。「地方においては、環境行政主管部門である環境保護局が当該地域の環境行政を統括するに際して、上級の環境保護局から業務上の監督・指導を受けると同時に、地方政府内の一機関として首長の命令を受け、かつ同級政府内における関係行政機関と交渉・調整を行わなければならない」〔大塚2008: 83-84〕。また井村も次の点を指摘している。「地方のうち一つの問題は、開発優先の空気が強い中で、環保局がどこまで発言力を有しているかだ。中国は、大きな国をまとめないといけないために、中央の力が強い。しかし、中央ですべてを統括できるものではないので、地方政府に大

きな裁量を与えている。中央の財政力が十分でなく、地方のニーズに対応できないため地方に大きな自由度を与えざるをえないともいえる。これが、鄧小平の先富論以来、豊かな地域と貧しい地域の格差を生み出した。地方は経済発展を重視しがちで、環境保護は問題が発生してから後追いになりがちである」〔井村2007: 195〕。さらに大塚は権限問題に関して次のように指摘している。「国家環境保護総局が二〇〇六年に五つの地域に設置した直属の督查センターは、地方政府の介入を避けて、直接、環境行政部門が地方環境政策を監督検査するうえで有利な組織であるう。

中央において地方の状況を汲み取りながら様々な環境法政策を打ち出すものの、肝心の地方に行くところが執行されないという状況を変えるために、この直属のセンターはいわば総局の悲願であったといっても過言ではない。しかし、そのセンターのトップが副司級であることにすでに限界が透けて見える。すなわち、中国では中央から地方に至るまであらゆる行政組織の職位が階級化されており、中央の副司長は、省の副庁局長、あるいはその下級政府では副市長にしかすぎない。つまり、督查センターの行政階級は、省の環境保護庁・局より下であり、かつ市政府よりも下に位置づけられるのである。もし、省政府あるいは市政府が、現地における特定の環境汚染問題への解決に協力的でなければ、督查センターがいかにも中央の総局直属組

織であるといえども、中国の行政階級システムのなかでは十分に機能を発揮できない可能性がある」〔大塚 2008: 106〕。

なお日本の地方において過去になされた次のような環境問題への技術的対応も比較の観点から参考となると思われるので記しておきたい。「日本では、公害行政が開始された六〇年代から七〇年代には、大気や水の分析測定を行うための組織がなかったため、各県で公害研究所などの組織を新設した。専門職員も不足していたので急遽採用した。分析測定の信頼性を確保するため、最新の分析機器やテレメータ導入の予算措置が行われ、職員の技能向上のための研修にも力を入れた。国と地方が協力した努力によって、信頼できる環境監視データが提供され、科学的な環境行政が実行できるようになった」〔井村 2007: 195〕。

三 いかなる改革を進めていくべきか

——学びあひからの探求——

先までの考察を踏まえて、日中両国の環境行政機関の改革をいかに進めていくべきかを相互の学びあひの観点から考察する。

(一) 日本における主要改革事項

日本の環境行政機関の課題は、主に「立案・調整機能」に集中している。このため以下のような改革方策が有効と考える。

- (1) 環境政策の重要案件に関して省庁間の総合調整と最終決定を担う機関の設置

重要かつ行政横断的な環境政策案件については、農林水産省、国土交通省など他省庁などとの縦割り行政の弊害を除去し、適正な環境政策を立案するために、省庁間の垣根を越えた横断的な総合調整機能が不可欠である。この実現のために、省庁権限を越えた高次の権限の付与として中国で提唱されている國務院環境保護委員会あるいは持続可能發展委員会（沈 [2007]、国 [2008] を参照）をも参考として、「省庁超越的な権限を有する環境省とは独立した機関」を設置すべきである。

- (2) 環境政策に関わるエネルギー政策の立案・調整機能の内部化

環境保護と経済成長とは表裏一体の関係にある。したがって環境政策と産業政策およびエネルギー政策とは整合的に考慮すべき問題である。しかし日本の環境省は、日本においてエネルギー政策が経済産業省の所管であることから、極めて関与の度合いが低いのが実態である。これは内

部部局として科技基準司や核安全管理司を置く中国国家環境保護部と比較しても明らかである。最近では「アジア経済・環境共同体」構想など環境省と経済産業省との共同作業もみられるが、環境行政機関の機能として、中国を参考に「機能の内部化」を考えるべきである。

(3) 環境政策に関わる技術開発政策の立案・調整機能の内部化

日本においては、エネルギー政策と同じく、技術開発政策の立案・調整機能は経済産業省の所管である。しかし環境政策と関連性の強い技術開発政策については、環境政策からの視点が重要であり、環境省の関与を強くするべきである。このためそうした関連性の強い内容については、環境行政機関の機能として、「機能の内部化」を考えるべきである。

(二) 中国における主要改革事項

中国における環境行政機関の主要改革として、次が有効であると考えられる。

(1) 環境行政機関（中央）における人員と資金投入の充実

中国国家環境保護部の専属人員（モニタリング機能等に携わる専門技術者を含む）は、中国の国土の広さや人口および企業数を考えると、日本やアメリカ等先進諸国と比較

して不足していると言わざるをえない⁽³⁾。こうした人員不足や資金投入にも課題があることは、国「[2008]」や彭「[2008]」においても指摘されている。このため、中央機関の専属人員の増員と関係資金の増加・充実に図っていくべきである⁽⁴⁾。なお、易も指摘しているように、日本では公害行政の展開過程と併せて、公害管理防止者など環境管理の職能の定着化・社会化を促進したほか、専門家や市民を入れた審議会や諮問機構を政策立案機能の中に取り入れており「易[2005]」、充実化の参考となる。

(2) 環境政策の立案・調整に関する省庁超越的な機関の設置

中国では先ごろ国家環境保護総局が国家環境保護部として部への昇格を果たした。これによる権限拡大をどのように指導力強化につなげていくかが今後の大きな課題である⁽⁵⁾。そのためにも今回行われた部への昇格にあわせて行使される改革を今後もさらに継続していく必要がある⁽⁶⁾。その際、周・朱「[2007]」、国「[2008]」も言及しているが、かつての国務院環境保護委員会のような省庁超越的な権限を有した機関の設置を考えていくべきである。中国共産党内の内部組織として環境保護委員会を設置することもまた選択肢の一つであろう。

(3) 地方への財源委譲の実行

中国の環境行政においてよく引き合いに出されるのは、

中央の指示が地方では実行されないという問題である。経済成長著しい現在の中国においては、地方は経済開発優先主義になりがちであること、また中央の指示が基本的な内容にとどまり環境基準の詳細設定など地方に施策実行の裁量の余地が大きいこと、法律や規制の存在とそれを遵守することは別個という考え方などが存在し、なかなか計画・指示どおりに環境保護・保全が実行されない傾向がある。

しかし、その根本問題は、地方政府における財源不足の存在である。陳雲は、一九九四年の分税制実施後に財政収入の比率が中央政府に傾斜していったことが、地方政府の経済成長路線の転換を困難にしたこと、また地方においては財政権にしても人事権にしても地方行政長官が国の出先機関に対して優位にあるという地方自治制度上の課題があること、さらに企業に対して財産権関係が不明確であることから中国において立憲主義体制が遅れ、環境問題を大きくしていることを指摘している。したがって地方における環境保護意識と管理能力を向上させるためには、中国の財政制度や地方分権および地方自治のあり方、さらには立憲主義政治体制も踏まえ、地方への何らかの財源委譲を実施すべきである。

(4) 先端的な環境教育の推進

環境行政を実効あるものにするためには、行政の主體的な努力ばかりでなく、企業や市民自身が主体的に環境保護に

取り組む必要がある。例えば、公衆衛生観念や環境悪化による健康被害問題への関心は、日本と比較するならば低いとみなされることが多い。また近年、生活レベルの向上とともに、飲料水、食品、空気などの安全性について、市民の関心は急速に高まりつつあるものの、いまだに意識の低い業者、経営者が存在するとの言及もある。井村によると、「企業は、長いあいだの国営企業感覚が抜けず、環境汚染で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も不備である」[井村2007:204-206]と指摘している。

日本等の先進諸国がそうであったように、経済成長の進展に伴いこうした意識は徐々に改善していくものと考えられるが、環境問題を未然に防ぐためには、どの国にもひけをとらない先端的な環境教育を早期に採用し、推進していくことを中国環境行政の重要課題とすべきである。

(三) 日中協力に向けての主要改革事項

現在日中間では「日中環境保護協力協定」を締結し、両国の環境政策担当者間で政策対話を進めている。またJICA（国際協力機構）等を通じて中国の環境に関する政府開発援助を実施している。また東アジア酸性雨モニタリング・ネットワークなどアジアでの環境問題プロジェクトでも中国と協力・連携して取り組んでいる。今日の環境問題

おわりに

は越境汚染に見られるように一国のみで解決することのできない問題も多く、日中両国はアジアの環境問題対策に向けて今後一層緊密に協力・連携していく必要がある。そのためには特に次の諸点についてパートナーシップをもつて協力・連携していくことが課題である。

(1) 情報公開の積極的推進

両国が共に環境問題に協力・連携していくためには環境情報の相互開示が不可欠である。したがって国家情報をどの程度公開するかという政策判断が必要な場合もあるが、これまでの情報公開方針を抜本的に見直し、柔軟かつ積極的に対応を図っていくべきである。

(2) 共同研究の積極的推進

すでに実施されている各種モニタリングの一層の推進、省エネ技術開発や循環型経済社会形成（国内循環、日中およびアジア循環）に関する共同研究など、両国の環境問題に関する懸念事項は、共に協力・連携しあい解決をめざすことが両国にとって有益である。実行可能なものから速やか、かつ積極的に着手・推進すべきである。

(3) 人材育成・活用の積極的推進

環境保護・保全の推進を担うこれからの人材を育成・活用するために、日中の大学および関係研究機関等との間で相互交流・研修等の制度を設け、積極的に人材の輩出に努めるべきである。

日中両国の環境行政機関が誕生してから約四〇年が経った。この間、両国の機関は時代状況に応じながら、幾多の変遷を経て今日に至っている。両国は、共に経済成長と環境保全の両立を図ろうと努力している点において共通しており、理想とする持続可能な成長の経路も、環境にやさしい技術や制度を駆使した、いわゆるリープ・フロッギング(Leap Frogging 蛙飛び)型発展を志向している点で一致している。一方、日中両国の環境行政機関のあり方は、経済発展水準ばかりでなく、両国の歴史的発展経路に則した独自のものでなければならないことは自明である。このため両国の環境行政機関をより本質的に改善していくためには、財政制度、地方分権および地方自治といった行政改革や、都市・農村構造や失業問題等といった経済政策なども総合的に考慮しながら推進していかなければならない。環境行政機関の改革は、そうした前提の下で、慎重かつ継続的に模索していくことが重要である。先ごろ中国では国家環境保護部が誕生し、環境行政の新たな歩みが始まるうとしている。一方、環境保護・保全は、もはや自国ばかりでなく、日中両国ひいてはアジア諸国との間で協力・連携して取り組まねばならないという時代に突入している。今

後のアジアの環境問題に対して日中両国の環境行政機関に課せられた使命は重大であり、更なる進化を遂げなければならない。

〔付記〕 本稿は二〇〇八年一月二日～二二日に中国山東省煙台大学において行われた日中共同研究会「経済発展と環境政策」（主催：北海学園北東アジア研究交流センター・中国社会科学院国際合作局・煙台大学）において発表したものをもとめたものである。

注

〈1〉 井村は「環境問題はそもそも地域性の強い問題だから、地方ごとの環境行政の役割が重要である」とりわけ、中国のような大きな国はそうである」〔井村 2007: 193〕と指摘している。

〈2〉 なお松下は環境政策の発展段階を次の五段階で示している〔松下 2005: 6-7〕。

第一ステージ：「経済成長至上主義」または「開発独裁」と呼ばれる段階。

第二ステージ：環境関連の法律・組織などの「象徴的対応」の段階。

第三ステージ：排出口対策（end of pipe treatment）の段階。

第四ステージ：「経済と環境の統合」の段階。

第五ステージ：「環境・経済・社会の統合」の段階。

〈3〉 沈 [2007] を参照されたい。

〈4〉 江蘇省では地方の環境保護部局を地方政府の管轄から独立させる実験として、中国で唯一の環境保護庁を設立し、同省内の市・県などの関係部局を直接統括している〔陳君 2008: 46〕。参考の一つとなろう。

〈5〉 陳君 [2008: 46] は、大部制改革の提唱者である国家行政学院の汪玉凱教授が、「部への昇格は環境保護部門が中央の政策決定に直接参与することを意味する。これにより地方政府などから多くのリソースを調達し、環境保護領域の管理を促進することが可能となる」と言及したことを紹介している。

〈6〉 「行政・環境保護に関わる専門家の多くは、環境保護部への昇格は管轄の重複など既存の問題を必ずしも解決するものではないと認めている。しかし政府の積極的に環境保護を進めるという意思は改革が今後も継続されることを意味するもので、将来的に統一的な環境行政が志向されると指摘する」〔陳君 2008: 46〕。

〈7〉 なお、任は中国では「農村からの余剰労働力が大幅に減少するまでは、地方政府の経済開発が継続するため、当分の間、中央政府による数量的な目標達成のための行政管理も継続する」と指摘しており〔任 2008〕、財源委譲がどの程度、経済開発の抑制につながるかには不透明性も存在する。

〈8〉 陳雲 [2008] が参考となる。とくに三四四—三四六頁を参照されたい。

〈9〉 敵は、中国の情報公開に問題があるとして「国家機密主義、情報管理体制、情報システムの不備を情報の共有と公開という方向に改善していかないと日中環境協力など国際協力にも影響してくる」[敵 2008: 258-260]と指摘している。

引用文献

〈日本語〉

レスター・ブラウン 2008 『プラン B 3.0——人類文明を救うために』ワイルドウオッチジャパン。

陳君 2008 『環境保護やつと部(省)創設へ』『月刊中国 NEWS』二〇〇八年六月号。

陳雲 2008 「中国における政府主導型環境ガバナンスの特徴と問題点——「開発主義体制」の葛藤」森晶寿・植田和弘・山本裕美編著『中国の環境政策——現状分析・定量評価・環境円借款』京都大学学術出版会。

藤倉良 2002 「日本の地方公共団体の硫黄酸化物対策——高度経済成長期に実施された公害防止協定と行政指導」寺尾忠能・大塚健司編『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム——日本の経験・東アジアの課題』アジア経済研究所。

敵網林 2008 「日中環境協力の新しいパラダイム」小島朋

之・敵網林編『日中環境政策協調の実践』慶應義塾大学出版会。

家近亮子 2000 「日本の対中環境協力と中国の環境行政システム」『環境情報研究』千葉敬愛短期大学環境情報研究所。

井村秀文 2007 『中国の環境問題——今なにが起きているのか』化学同人。

伊藤康 2008 「地方における革新的環境政策の導入と一般化——日本の硫黄酸化物に関する総量規制の事例」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』アジア経済研究所。

待井健仁・井上堅太郎・泉俊弘・包茂宏 2006 「中国の環境政策と地方の役割に関する一考察」『環境情報科学論文集』二〇。

松下和夫 2005 「日本の環境政策三五年——過去と現在」『計画行政』第二八巻第三号。

任大川 2008 「中国の経済政策の特徴及び形成要因」『三田商学研究』第五〇巻第六号。

大塚健司 2008 「中国の地方環境政策に対する監督検査活動——その役割と限界」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』アジア経済研究所。

〈中国語〉
環境保護部環境規劃院 2008 「國務院環境保護機構改革歷程」『環境保護』二〇〇八年第四期。

宮麗彦 2008 「浅析我国环境管理体制中存在的问题」『甘肃

林業科技』第三三卷第一期。

国冬梅 2008 「環境管理体制改革的國際經驗」『環境保護』二〇〇八年第七期。

金冬霞 2004 「中國的中央環境行政機構——國家環境保護總局機構與職能」(鈴木常良訳)『社會科學研究年報』第三四卷、龍谷大學。

彭豐 2008 「關於我國環境管理体制的若干思考」『科技信息』二〇〇八年第一四期。

沈曉悅 2007 「創新我國環境管理体制的思考」中國環境科學學會編『中國環境科學學會學術年會優秀論文集』下卷。

夏光 2008 「增強環境保護部參與國家綜合決策的能力」『環境保護』二〇〇八年第七期。

易阿丹 2005 「中日兩國——環境管理体制的比較與啓示」『湖南林業科技』第二二卷第一期。

游霞 2007 「環境管理体制若干問題探討」『科技管理研究』第一〇期。

中國環境年鑑編輯委員會編 2006 『中國環境年鑑 二〇〇六』中國環境科學出版社。

周飭・朱德明 2007 「強化環境基本國策——創新環境管理体制」『江蘇甘肅環境科技』第二〇卷第四期。

〈ウェブサイト〉

中華人民共和國環境保護部 <http://www.sepa.gov.cn> (二〇〇八年九月、中國語)。

環境省 <http://www.env.go.jp> (二〇〇八年九月一〇日、日本語)。

ウィキペディア「環境省」<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%92%B9%E5%A2%83%E7%9C%81> (二〇〇八年九月、日本語)。

北京青年報「年度綠色人物 羅哈尼開列」十一、環保、嚴峻問題「清單」(<http://bjyouth.yynet.com/view.jsp?oid=18070180&pageno=3>) (二〇〇八年九月、中國語)。

中國發展門戶網「環境保護部“三定”方案確定核心職能是宏觀調控」(<http://cn.chinagate.com.cn>) (二〇〇八年八月五日、中國語)。