

中国環境 NGO のアドボカシー活動についての 一事例研究

—怒江事件を事例として—

王 名*, 鄭 琦**

A Case Study of Advocacy Activities by Environmental NGOs in China

WANG Ming and ZHENG Qi

Abstract

This article uses the case of Nujiang campaign which lasts from 1999 until now to illustrate the advocacy activities by Environmental NGOs and the accompanying changing models of agenda-setting in China. Under the agenda-setting models suggested by May Peter, a time serial comparison is employed: the issues emerging at three different times are the identical while the agenda-setting models they belonged to are completely different. In 1999, the issue reached the formal agenda with non transparent manners in which they were decided behind closed door, but the same issue was placed on the public agenda by government between September and October in 2003 and finally received a high level of public interest and participation in 2004 and 2005. The comparative analysis yields three conclusions: (1) the differentiation of the departments' interests in government may lead to expanding the issue to the public; (2) the outside groups, especially ENGOs play a fundamental role in public participation; (3) the traditional "elite politics" in China is changing slowly but surely.

長期に渡る中国のエリート政治体制の下における、多面的利益構造及び社会性の政治導入チャンネルの欠如によって、政治的意思決定は、いわば「権力上のエリートが人民のために決定する」といった方策決定の構造となっている。しかし、改革開放の進展、経済体制の改善、文化教育の多様化、中国社会の発展が日に日に多元化するに伴い、社会利益の分極化が現れた。そして様々な利益集団が形成された結果、それぞれが公共政策に影響

する手段を積極的に探求するようになった。中国の環境 NGO は、その中の注目すべき重要な存在である。

本論文では、よく知られた怒江事件を事例として、一つの側面から、中国環境 NGO のアドボカシー¹⁾(倡導)分野における役割とそれに伴う中国政府の環境ガバナンスモデルの変遷について詳しく解説する。そこでは、アジェンダ(議事日程)の策定における社会利益の分極化と NGO のアドボカシー機能の発揮によって、政府コントロール下の正式なアジェンダは、次第に市民主導のアジェンダに

* 清華大学公共管理学院教授・副院長

** 清華大学公共管理学院博士課程

その地位を明け渡しており、伝統的なエリート政治体制が崩れ始めている。

1. 怒江事件の経緯

怒江は、チベットのナチに発する水力資源の豊かな国際河川である。1999年に、国家発展改革委員会²⁾は、中国のエネルギーの現状を憂慮する一部の全人代表の意見に基づいて、怒江の水力発電開発（以下、水電開発と略す）実施が決断された。三年間の調査測量と設計の結果、2003年に雲南省怒江リソ族自治区の人民政府は国家発改委へ正式に『怒江中下流水力発電企画報告書』を提出し、二つのダムの子十三段階開発案を企画した。その間、発電所建設の事前準備作業は着々と展開された。企画報告書も2003年8月14日に、国家発改委の審査を受けて通過した。

2003年9月1日、『中華人民共和国環境影響評価法』が正式に施行された。国家環境保護総局及び一部の専門家、そして環境NGOは、怒江開発が周辺の生態環境へ悪影響をもたらすとの理由で、怒江でのダム建設に反対運動

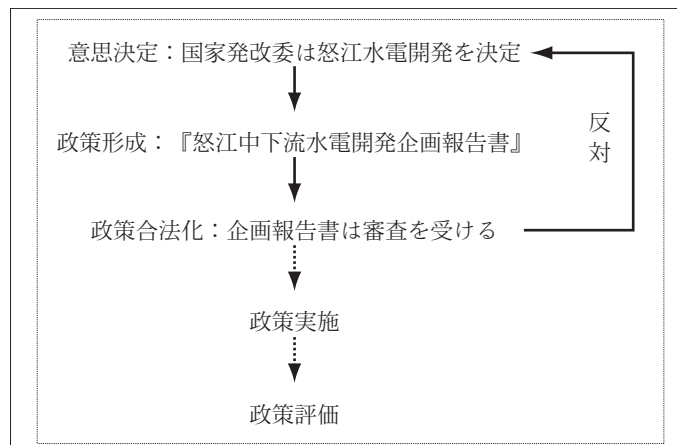
を起こした。雲南省政府及び自治区政府、そして一部の専門家は逆に、建設案の実施を支持する意向を表明した。双方は、頻繁に各種のシンポジウムを開いて、それぞれの立場と意見を表明した。最終的に、その問題は国家発改委を通して、國務院の裁定に委ねられた。

その後、中国の環境NGOは、マスコミ、インターネット、シンポジウム、サロン、写真展などを利用して、怒江について積極的な宣伝活動を展開し、怒江ダム建設事件に対する社会全体の関心と議論を呼び起こした。同時に、一部の環境NGOは、国連機関及び国際環境NGOにも救援を求め、一定の国際的な影響力を形成した。2004年2月に、温家宝総理より、「慎重に研究を行い、科学的に決断を下す」という重要な指示が出された。それにより、怒江水力発電開発は棚上げとなった。

2. 怒江事件におけるアジェンダ³⁾策定モデルの変化

John W. Kingdonによると、アジェンダは、政策決定上の議事事項を指すが、それは、政

図1. 怒江事件の意思決定の過程



府の役人及びより密接にかかわっている政府外の人間が、いかなる決まった期間中においても、彼等が真剣に関心を持っている問題について、順位付けをし、そのスケジュールを作成することである⁴⁾。それは、政府がどの事項について決断を下すべきか、どの問題を解決すべきかを定めるものである。アジェンダ策定の結果として、一つの社会問題を操作可能かつ決断可能な政策案とすることができ⁵⁾。しかし、政府の直面する社会問題は、多岐にわたる複雑なものであり、その決定者に重要視された僅かな問題だけが、政府のアジェンダにのせられてしまう。したがって、ある意味では、「どの問題を政策問題と決定するかは、何を解決案とするかを決定するよりも重要だと考えられる。」⁶⁾

怒江事件の分析にあたって、われわれは Peter J. May のアジェンダ策定モデル（表 1 を参照）を導入した。このモデルの適用性は、アジェンダ策定者とそのアジェンダに対する参与の程度をはっきり区分したことにある。アジェンダの策定者を、政府（state）と各種の非政府主体（non-state actors）に分けている。策定者による参与の程度によって政府主導モデルと社会主導モデルに分け、さらに前者を内部自生（Inside Initiation）モデルと動員（Mobilization）モデルに、後者を外部自生（Outside Initiation）モデルと連合（Consolidation）にそれぞれ分けた。

Peter J. May のモデルに基づいて、怒江事

件を、アジェンダ策定者の違いによって、以下の三つの段階に分けることができる：

1999 年、国家発改委主導の内部自生モデル；

2003 年 9 月から 10 月末まで、国家環境保護局と雲南省政府主導の動員モデル；

2003 年 10 月以降、動員モデルから誘発された、環境 NGO が主導し、専門家とマスコミが共同推進している半外部自生モデル。

2.1 内部自生モデル

内部自生モデルは、指導者または権力上のエリートが、意思決定層の内部において直接的に正式なアジェンダを作るモデルであり、エリート政治体制ではアジェンダ策定の主要なモデルである。

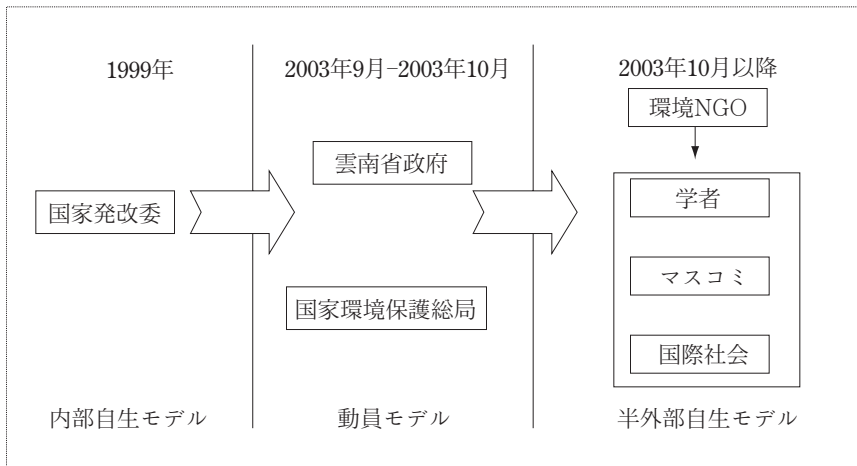
1999 年怒江水力発電開発計画の動議は、典型的な内部自生モデルであった。国家発改委は、「石油、天然ガス、石炭、電力などのエネルギー開発計画を立案する」政府機関⁸⁾として、当時中国東南部の電力供給不足を緩和するために、怒江水力発電開発の議案を提案し、直接的に政府のアジェンダに組み込んだ。その後、国家発改委は直接的に国の資金を割当て、公開入札の方法で 2 社の設計研究院を確定し、水力エネルギー開発の具体案の企画を進めた。

アジェンダ策定の過程では、策定者と意思決定者は、ともに政府機関であった。これは、中国のエリート政治体制に密接にかかわって

表 1 Peter J. May のアジェンダ策定モデル⁷⁾

	各種の非政府主体	政府
主導者の参与の程度が高い	外部自生モデル	内部自生モデル
主導者の参与の程度が低い	連合モデル	動員モデル

図 2. 怒江事件における意思決定のアジェンダ策定モデル変化図



おり、「欧米の多元主義的政治プロセスに比べると、中国における政策の意思決定の特徴の一つは、パブリックアジェンダ⁹⁾の策定がきわめて困難であり、それゆえ、フォーマルアジェンダ¹⁰⁾が中国の主導的な政策アジェンダとなっている。」¹¹⁾また、中国における河川の開発利用の歴史もこの観点を実証していると思われる。中国では大規模な河川の開発利用は、すべて政府の行為である。国によって、国务院に所属する関連業務の主管部門（主として国家発改委と水利部）及び地方政府に権限が授与され、階層型分権管理の原則によって企画管理を実施してきた。これまで、アルザンブ川を除く、中国の大河川はすべて水力発電計画が実施されている。この過程は、基本的に中央政府機関と河川流域の人民政府の協議によって決断され、社会参加はなかった。

2.2 動員モデル

動員モデルは、権力上のエリートによって問題の策定が実施されるが、より多くの政治的支援を得るために市民参加を呼びかけて、アジェンダ成立を促進するモデルである。

怒江水電開発に反対する最初の声は、政府内部から出された。2003年9月1日に『中華人民共和国環境影響評価法』が正式に施行された。国家環境保護総局はこれを機に、怒江ダム建設が地域の環境へ悪影響をもたらすのではないかという疑念を表明した。2003年9月3日に、環境保護総局は、北京で「怒江流域の水力発電開発活動の環境保護問題」をテーマに座談会を開き、関係分野の多数の学者と専門家、及び複数の環境NGOの責任者が出席した。その会議において、怒江には水力発電開発は適さないという結論が下された。この会議の開催によって、環境保護総局がアジェンダの提案者として怒江事件の意思決定過程に関与するようになった。

この話の詳細は次のようなものである。国家発改委が主催した『怒江中下流水力発電企画報告書』の審査会において、環境保護総局の幹部は、怒江が中国に現存するわずかに残された二本の原生生態河川の一つという理由でその開発に断固として反対する意向を表明した。しかし、出席者の多くは開発賛成派であったため、反対派の意見が、結局国家発改

委の決定を変えることはできなかった。より広範囲な影響力を得るために、国家環境保護総局は、政府の外部からの社会的支持を呼びかけ、学者、環境 NGO と開発反対のコミュニティを形成することとなった¹²⁾。

さらに、ダム建設を積極的に支持する雲南省政府は、まもなく地元の専門家を集結して、ダム建設の合理性について論証や調査を実施し、対立的な姿勢を表明した¹³⁾。2003年9月から10月にかけて、国家環境保護総局と雲南省政府によって、あわせて4回のシンポジウムが開かれ、それぞれが自分の意見と立場を重ねて表明した。この4回のシンポジウムにおいて、国家環境保護総局と雲南省政府は、いずれも政府以外の専門家、学者、環境 NGO、市民に呼びかけ、より広範囲な支持を集め、社会の支持による政策促進を企てた。

双方が自分の主張だけを強調するばかりなので、合意にまで至らず、その解決策は、国家発改委から國務院に提出され、審議されるようになった。

2.3 半外部自生モデル

外部自生モデルは、意思決定層以外の要素が決定的な役割を果たした結果、パブリックアジェンダの策定が促され、その後、フォーマルアジェンダモデルが形成されるというものである。

2003年10月以降、環境 NGO を主とした民間社会は、マスコミ、インターネット、サロン、フォーラム、写真展などの様々な手段を積極的に利用して、怒江の宣伝を実施し、世論を、エネルギー不足に注目したダム建設の支持派から生態環境の保護に注目したダム建設の反対派に転向させた。

学界でも、環境 NGO は、ダム建設に反対

する主張者として、ダム建設を支持する学者に対して、シンポジウムや、テレビ番組、新聞、インターネットなどの様々なメディアを通じた、三年間にわたる論戦を行い、怒江ダム建設による地元の生態環境及び伝統文化に対する破壊性を強調してきた。

大衆メディアにおいても、環境 NGO は、「情系怒江」という中英文ホームページを開き、「情系怒江」という写真展を全国的に展開した。また四回ほど大規模な怒江実地調査を組織し、市民たちに怒江の実情を確認させ、怒江に関心を寄せるようにつとめた。そのほか、環境 NGO は、マスコミを宣伝の手段として使いこなし、中国中央テレビ、Phoenix TV、WENWEI NEWS、中国青年報、瞭望週刊などの国内の主流マスコミは皆この事件について多くの持続的な報道を行った。

国際社会において、中国の環境 NGO は、60以上の国際 NGO と連携して UNESCO に怒江保護の共同署名を提出した。それに対し、UNESCO は、怒江への関心を示した。国連の高級官僚は、「情系怒江」の写真展に足を運び、コメントを残した。そのほか、中国の環境 NGO の呼びかけによって、タイの80以上の NGO は、連携してタイの中国大使館に怒江問題についての書簡を送り、国際社会の怒江開発に対する関心が明確になった。

政府以外の要素が、この段階では、アジェンダ策定において主導的なものとなった。環境 NGO の努力によって、より多くの学者、市民、マスコミ、国際 NGO などが怒江事件の討議に参加するようになった。それによって、市民参加の範囲及び深さは、前の二つの段階と比較して大幅に向上し、パブリックアジェンダの基礎が形成された。

しかし、この段階に到達しても完全な外部

自生モデルに比べると依然として相違がある。その原因は、次のようなものだと考えられる。一つは、フォーマルアジェンダは、まだ策定されていないことである。NGOが政府の意思決定に影響を及ぼすための正式なチャンネルが少なく、政治協商会議の議員提案、意思決定者への手紙送付などのチャンネルを通して効果は小さい。それゆえ、パブリックアジェンダは、まだ政府内部の承認を得ることができず、フォーマルアジェンダまで昇格できていない。二つ目は、今回の民間レベルの大きな反響は、動員モデルが社会表面で展開された結果だと思われることである。環境NGOは政府主導の動員モデルに外部支援者として入ったが、アジェンダの直接的な策定者ではなく、むしろその後の推進者及び主導者だと考えられる。そこで、これは、動員モデル（政府が策定者）と外部自生モデル（社会が主導し、推進する）の間に位置づけられる、いわゆる半外部自生モデルだと考えることができる。

3. アジェンダ策定モデル変遷の原因

政府意思決定の本質が社会利益の確定と再分配にあると考えるならば、アジェンダの策定は、利益分配の要求を提出する過程だと考えられる。怒江事件のアジェンダ策定モデルの変遷の背後に、中国社会のより深刻な利益の乖離が反映されている。

3.1 政府の部門間の利益の乖離

毛沢東の時代では、政府の部門利益と地方利益は、その要求が比較的に低い程度に制限されており、地方の経済利益を犠牲にして中

央政府の命令に従う地方政府は多かった。改革開放後、政府内部の部門利益の意識が徐々に強くなり、利益の衝突が日に日に際立ってきた¹⁴⁾。怒江事件の場合、国家環境保護総局が公然と反対の意見を述べ、社会規模で環境NGOと専門家や学者を討議に動員したことは、伝統的体制の立場から見れば、それは弱勢部門（環境保護総局）の強勢部門（国家発改委及び地方政府）に対する挑戦だと考えられ、環境保護総局が政府体制の中枢部またはその周辺から疎外される傾向を阻止し、権力の中心へと近づくための努力だと思われる。一方、雲南省政府は、怒江事件について、中央政府の一部署である環境保護総局の強烈な反対に対して、派手な対応策をとらず、地元の学者や専門家を集結させ、主体的にそれに対応した。その原因の一つは、いうまでもなく利益による推進力である。『怒江中下流域水力発電開発及び環境保護に関する報告書』によると、「怒江の段階的開発工事がすべて終了した後の税収額は、年間27億元増える見通しである。」しかし、現在の怒江州政府の財政収入はわずか年間1億元程度である。この巨大な部門利益の前では、環境保護総局と雲南省政府がたとえ何度も会議を開き議論を交わしても、最後までどちらか一方が譲歩することはなかった。

3.2 社会の階層間の利益の乖離

社会の多様化に伴い、統一の価値観、イデオロギーに対して多元文化が取って代わり、社会の人々の価値観は、ますます多元化しつつある。生態との調和、環境保護、公害反対を宗旨とする一部の人々は、自発的に環境NGOを形成している。これらの環境NGOは、怒江事件をきっかけに連携して、積極的に反

対意見を述べ、宣伝活動を展開し、様々なキャンペーンを行い、反対運動を呼びかけて、政府及び一般市民の注目を集め、国際社会の注目も浴びた。

一方、一部の生態学者及び水力学者も、自発的に開発支持派と組んで、怒江開発を支持して、様々な場合で環境 NGO の言論及び行動に反発するようになった。

中国の NGO は、アドボカシー分野においてははまだ初步段階であり、正式な影響を及ぼすチャンネル及び影響戦略が極端に不足しているといえども、政府外部において強大な世論の圧力を形成し、政府内部の反対派の支持基盤となり、間接的に政府のアジェンダ策定に影響を及ぼした。怒江水力発電開発計画が一時的にでも中止された原因は、国家環境保護総局と環境 NGO が政府内外を通して手を結んだ協力作戦の結果だと考えられる。

4. 結論

怒江事件の分析を通して、社会利益の乖離及び NGO のアドボカシー活動により、中国政府のアジェンダ策定モデルが変化してきたことがわかった。純粋なエリートに管理された内部自生モデルは、政府内部の異なる部門（地方政府含む）及び社会の異なる利益集団からの反対に直面している。政府内部での部門主義の傾向が日増しに強くなり、部門間の矛盾や衝突は激しくなり、それを解決するために、社会の支持を呼びかける動員モデルの重要性が高まっている。そこで、公共利益またはそれぞれの利益集団を代表する NGO は、政府部門に対する社会からの後援を演じることとなる。しかし、自らの組織上及び能力上の問題もあり、体制的にまだ有効な保障も存

在せず、健全なチャンネルも欠落していることから、政府による起案及び協力が無い状況下では、環境 NGO が独自に外部自生のアジェンダを形成できるまでにはまだまだ時間がかかるであろう。

注

- 1) 英語は *Advocacy*、市民による政策提言型活動と訳されるが、カタカナ語として使われる傾向もある。山岸秀雄 (2000), pp. 12-16 を参照。
- 2) 当時、国家発展計画委員会と名づけられたが、2003 年に国家発展改革委員会に改名された。国家発改委と略される。
- 3) 英語は *Agenda*、そもそも予定表、議事事項を意味するが、ここに政策決定上の議事事項として強調される。
- 4) *The Merriam-Webster Dictionary* によると、*agenda* には二つの意味がある。一つは、準備中の計画または企画を指すこと、もう一つは、議論に入った議事事項を指す。公共政策の研究に当たって、*agenda* はよく、「政府の役人及び彼らに密接的な関係持つ人たちによって、決まった時間内において真剣に関心を持つ問題またはテーマについて順番付けされること」と解釈された。言い換えれば、「*agenda* は、いくつかのテーマ及び問題を議事事項に整理されることであるが、これらの問題またはテーマは、政府の役人及びそれ以外の関係者たちが、決まった期間中に関心を寄せる問題である」。Kingdon (1984), pp. 3-4, 参照。
- 5) Kingdon (1995), pp. 3, 参照。
- 6) Dye (2002), pp. 4, 参照。
- 7) May (1991), pp. 187-206, pp. 197, 参照。
- 8) 「国家発改委の主要機能について」。
<http://www.ndrc.gov.cn/jj/default.htm>
- 9) パブリックアジェンダとは、利益要求及び社会問題に対して社会大衆の広範な注目及び議論が引き起こされて、政策アジェンダを設立するようになる過程である。評 1 のアジェンダ設置モデルの分類から見れば、外部自生モデルに当たると思われる。
- 10) フォーマルアジェンダとは、政策の意思決定者が積極的に関心を持ち注目を払った特定の社会問題を政策アジェンダに取り入れた過程であ

る。表1のアジェンダ設置モデルの分類から見れば、内部共生モデルに属すると思われる。

- 11) 胡 (1998), p. 237.
- 12) 2003年9月3日、国家環境保護局によって北京で関係者会議が開かれ、怒江ダム反対の理由が次のようにまとめられた。①世界遺産としての怒江流域の生態環境を破壊する恐れがあること、②多民族地域(13以上の少数民族が住んでいる)の文化や生活に影響を与えること、③中国に現存するわずかに残された二本の原生生態河川の一つの保護すること、④水力発電ダム開発は怒江の貧困脱出の唯一の道ではないこと、などである。
- 13) ダム建設に賛成する理由は、次のようにまとめられる。①国家全体のエネルギー不足の現状を解消するために、怒江にある豊富な水力発電の資源を利用すること、②怒江ダムの主な工事区域は自然保護区から離れて、地元の原始生態に嚴重な影響がないこと、③厳密に言えば、怒江は原始生態河川ではないこと、④地理的に見れば、怒江という中心都市から遠くはなれて、インフラ整備も経済社会発展もかなり遅れた地

域では、水電開発ほど素早く効率ある貧困脱出の開発策はほかないこと、などである。

- 14) 胡偉。『政府過程』。P176-178。浙江人民出版社1998年。

参考文献

- 胡偉.1998.『政府過程』浙江人民出版社。
- 山岸秀雄(編).2000.『アメリカのNPO:日本社会へのメッセージ』第一書林。
- Dye, Thomas R.. 2002. *Understanding public policy*, 10th ed., Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and public policies*, 2nd ed., New York, Harper Collins Publishers.
- May, Peter J. 1991. Reconsidering Policy Design: Politics and Public. *Journal of Public Policy*. 11(2).

【付録1】 国家環境保護総局(以下「総局」と略す)及び雲南省政府(以下「雲南」と略す)の主な動員活動

主導者	時間	事件
総局	9月03日	北京で「怒江流域水電開発における環境保護問題」をテーマとしたシンポジウムを主催。怒江開発反対の声が上がった。
雲南	9月29日	昆明で「怒江中下流における水電開発及び環境保護」をテーマとしたシンポジウムを主催。怒江開発の合理性を主張。
雲南	10月ゴールデンウィーク	雲南省の徐栄凱省長が国家環境保護局の解振華局長に声をかけ、一緒に調査団を率いて怒江を視察した。
雲南	10月9-10日	昆明でシンポジウムを開いて、怒江開発が可能だということを確認した。
総局	10月14-19日	学者と専門家が参加したチームを派遣し、怒江流域の生態調査を行った。
総局	10月20-21日	昆明で「怒江流域水電開発及び生態保護問題シンポジウム」を主催。会議後、総局の意見と雲南の意見はそれぞれ国家発改委を通して国务院に送呈。

【付録 2】中国環境 NGO による主なアドボカシー活動

時間	活動内容
2003年10月1日	怒江流域を考察して、NGO の立場から政府を説得する努力を始めた。
2003年10月25日	中国環境文化促進会（NGO）の第二回の会員代表会議において、62名の科学、文化、芸術、マスコミ、及び民間環境保護者が署名活動を行い、怒江反対の意向を表明した。
2003年11月	「雲南綠色流域」（NGO）は昆明で「怒江対話」のフォーラムを主催、「自由に放流」と呼びかけた。
2003年11月	北京で、「第三回中米環境フォーラム」を主催、Green Earth Volunteer Center（緑家園、NGO）などの組織は最後のアジェンダを怒江開発に向けることとした。
2003年11月18日	「雲南綠色流域」は、タイで開かれた東南アジアウォーターフォーラムにおいて「怒江を保護するため、国際行動を協調せよ」と主張する講演をした。
2003年11月末	「全世界河川及び市民によるダム反対大会」において、60以上の国のNGOは大会の名義で怒江保護のために提案書に署名活動を行い、それをUNESCOに提出した。UNESCOは返事の中で怒江への関心を示した。その後、タイの80以上のNGOは連携して怒江問題についてタイの中国大使館に書簡を送った。
2003年11月28日	UNDPとスウェーデン政府国際開発署はバンコクで怒江問題のフォーラムを主催し、招かれた中国のNGO「雲南綠色流域」は怒江水電開発についての講演をした。
2004年1月8-9日	北京で「水力発電が社会、経済、生態に対する影響」といったシンポジウムを開催。多くの環境NGOが出席。
2004年2月16-24日	北京や雲南から集まった新聞記者、環境ボランティア、学者、専門家などが、怒江で9日間の野外考察を行った後、雲南大学で報告会を開催。
2004年2月13日	雲南省の第9回政治協商会議二次会議において、怒江保護及び開発反対の議員提案を提出し、怒江流域の開発について質疑を行った。
2004年3月14-28日	「生命の川」といった写真展を行い、参加者が一万人を及んだ。
2004年3月14日	「情系怒江」という中英文のホームページを開通。
2004年3月21日	「情系怒江」の写真展が開幕。
2004年3月26-29日	第5回国連のCIVIL SOCIETY FORUMにおいて、中国の環境NGOが怒江開発反対の講演を行い、各国の代表及び国連の職員らから多数支持の署名を得た。
2004年3月	怒江保護、開発反対についての多数の議員提案があった。
2004年5月24-27日	雲南省リソ族自治区の地元住民が集まって、NGOのサポートを受けてダム開発移民の失敗例の四川省の二つの地域を訪問した。