

中国のネット時代における環境問題への公衆参加

傅 喆

目次

はじめに

1. インターネットの普及とSNS利用の拡大
2. Weibo上の世論形成の事例1：雲南曲靖クロム汚染
3. Weibo上の世論形成の事例2：大気質測定のPM2.5基準導入問題
4. 公衆参加関係法の実施状況：環境アセスメントを中心に

おわりに

キーワード：中国環境問題、公衆参加、SNS、政策効果

はじめに

中国では、改革開放以降、環境汚染を防止するための政策を数多く打ち出してきたものの、経済成長を最優先の課題とし、環境問題が深刻化する実態を招いてしまった。2000年以降、健康被害が顕在化し、社会的不満が募り、環境保全をめざす公衆参加（中国語：「公衆参与」）が多様な形で展開している。

こうした動きは、当然、研究者の関心を引いている。日本でも、公衆参加という視点から中国の環境問題を検討する研究が始まっている。北川秀樹氏・大塚健司氏をはじめとする中国環境問題の研究者の研究蓄積があり、法政策の進

展、NGOやマスメディアの役割、環境訴訟の展開、環境ガバナンスとの関わり、日中制度の比較など多様な展開を見せている¹。筆者自身も2018年に水汚染を例に中国の公衆参加の制度と実態を考察した²。

他方で、中国社会のネット化に伴い、公衆参加の新たな展開が現れた。インターネットの普及によりウェブサイト上で問題摘発が可能となり、SNSに投稿して議論に参加することができるようになった。ネット世論の形成が公衆参加の新たな形となったのである。

中国の新たな公衆参加の展開について、中国語や英語の研究論文が若干現れたことも確認できる³。しかし、ネットの普及とともに日々変化している実態や、特に最近の法整備の急展開を考えると、最新の事例を分析し、新しい動向をまとめることは有益であろう。

また、先行研究を整理すると、公衆参加の主體性を区別せずに議論を展開する問題点が見えてきた。いうまでもなく、民意と政府の思惑は必ずしも一致するとは限らない。公衆、具体的に言えば都市や農村の一般住民が自ら主體性を持って環境活動に参画するという意味の「公衆参加」と政府が主體的に進めている「公衆参加」とは全く同じ、とはいえないのである。両者の

¹ 北川（2005）、北川ほか（2012）、大塚（2007）、大塚（2017）を参照。

² 傅（2018）を参照。

³ Yang（2015）、Fedorenko and Sun（2016）、張（2018）、党（2019）などを参照。

違いを意識しながら、公衆すなわち一般住民の立場に立った問題解決の径路を明らかにすることも課題として残っている。

本稿でまず注目したいのは、都市や農村の一般住民が大気汚染・水汚染・土壌汚染などの被害を受けた場合、ネットを使いどのような径路を辿って問題解決に向かうのかという点である。これに関しては、雲南曲靖クロム汚染と大気質測定のPM2.5基準導入をめぐるネット世論の形成を事例として考察し、SNSが問題解決に対してどのような役割を果たしたのかを分析する。次に、公衆参加に関わる国の環境政策の実施状況に注目する。特に、環境アセスメントにおける公衆参加の状況に焦点を当て、近年、進んできた法的措置により、環境問題への公衆参加が大きく促進されたかどうかを検討する。

1. インターネットの普及とSNS利用の拡大

2000年代に入ってから、中国ではインターネットが急速に普及した。2020年4月に発表された第45次『中国インターネット発展状況統計レポート』（『中国互聯網絡発展状況統計報告』）によると、2020年3月末までに、インターネット利用者は9.04億人に達した。その内、モバイルインターネット利用者は8.97億人である。

2010年代からは、世界共通の傾向としてSNSが急速に普及し、Weibo（ミニブログ、最も代表的なプロバイダーは2009年8月にサービスを開始したシンラン・ウェイボー）、WeChat（ウィーチャット、IT大手企業テンセントが開発し、2011年1月にサービスを開始したインスタントメッセンジャーのアプリ）など、ネット上で情報を共有し意見を交換するSNSの利用が急拡大してきた。図1は2011年から2019年までのシンラン・ウェイボー（SINA Weibo、以下、Weibo）およびWeChatの月間ユーザー数の推

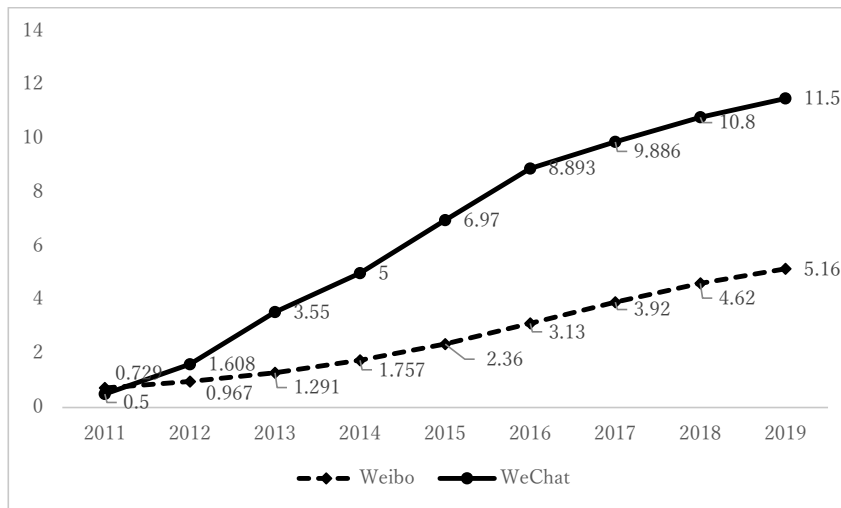
移である。

従来の公衆参加は主に環境保護窓口での訴え、手紙による通報、聴聞会への出席と意見提示などの形で行われてきた。これらの形式の公衆参加は、往々にして「末端参加」ととどまり、大きな世論の力を形成することが難しかった。例えば、訴えが地方政府や環境保護機関によって受理されない場合は、上級機関に赴いて直訴する権利が制度上認められている。しかし、ほとんどの場合は被害者の単独の訴えにとどまり、社会から広く支援を得ることが難しく、訴えを聞き入れられることは稀であった。逆に、加害者の企業や地方当局などによる妨害が多発したことが知られている。ネット時代になると、被害者や問題発見者がSNSに投稿すると、告発された問題はネット上に広がりやすい。こうした世論形成は、政府機関や企業に対して環境問題の解決に圧力をかける効果が生まれる。SNSは、今や公衆参加の新たな形になっている。

中央政府はネットの発展に対応するため、2013年10月、国務院により『社会の関心に応じる政府の情報公開をさらに強化し、政府の信頼性を高めることに関する意見』（『關於進一步加強政府信息公開回應社会関切提昇政府公信力的意見』）を公布した。中央および地方の政府系の公式サイトが情報公開における役割を発揮し、各部門は積極的にWeiboやWeChatなどを利用して、リアルタイムで公衆と双方向の交流をできるようにすべき、と強調した。2014年8月に、国家インターネット情報弁公室は『即時通信手段における公衆情報サービス発展管理に関する暫定規定』（『即時通信工具公衆信息服务発展管理暫行規定』）を公布し、WeiboやWeChatなどの通信手段を利用する者は関連法律法規を遵守すべきことを定めた。

表1は2010年から2015年までの全国環境保護部門における手紙による通報、環境保護窓口での訴え、および電話・オンラインによる通報の

図1 Weibo (SINA Weibo) およびWeChatの月間ユーザー数の推移 (単位: 億人)



出所: Weibo (SINA Weibo) と WeChat (テンセント) 両社それぞれの各年度第4期財政報告書より筆者作成。

表1 2010年～2015年全国環境保護部門における通報

年	手紙による通報 (通)	環境保護窓口での訴え (グループ)	環境保護窓口での訴え (延べ人数)	電話・オンラインによる通報 (件)
2010	701,073	34,683	65,948	
2011	201,631	53,505	107,597	852,700
2012	107,120	43,260	96,145	892,348
2013	103,776	46,162	107,165	1,112,172
2014	113,086	50,934	109,426	1,511,872
2015	121,462	48,010	104,323	1,646,705

出所: 『環境統計年報』 各年版より筆者作成。

件数である。全体的に毎年通報の合計件数が増える傾向にあるが、従来の伝統的な手紙による通報は減少し、「12369環境保護通報ホットライン」⁴への電話による通報、そしてオンラインを通じた通報の件数の増加が著しい。

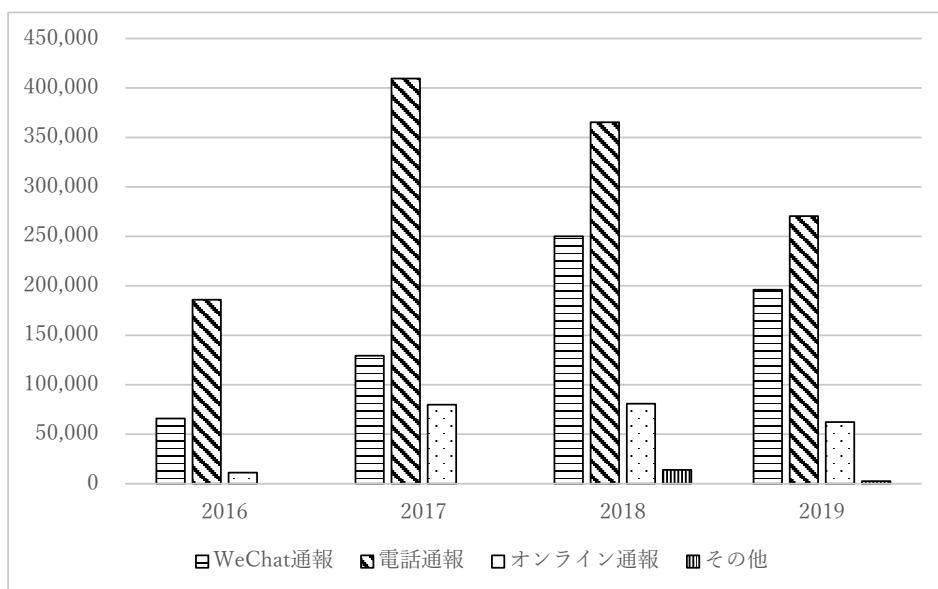
また、都市や農村の一般住民からの環境問題への要望や訴えに直ちにに応じるため、環境保護部は2015年6月5日より「12369環境保護

WeChat通報」を正式に開通した。図2はWeChatによる通報が開通した翌年、2016年から2019年までの「12369環境保護通報」の全国受理状況である。図2から分かるように、WeChatによる通報、ホットラインへの電話による通報、そしてオンラインによる通報の全体の件数は、2017年は618,856件であり、2016年の263,009件より2.4倍増加した。特に、2018年のWeChatによ

⁴ 2010年12月に環境保護部が『環境保護通報ホットライン管理弁法』（『環保挙報熱線工作管理弁法』2011年3月施行）を公布し、公衆が環境保護通報ホットラインに電話することを通じて、各環境保護部門に環境汚染あるいは生態破壊を通報し、環境保護部門に解決

を求めることができると定めた。環境保護通報ホットラインは全国統一で「12369」という電話番号を使用し、「12369環境保護通報ホットライン」と呼ぶ。また、2015年にWeChatによる「12369環境保護WeChat通報」も開通した。

図2 2016年～2019年における全国「12369環境保護通報」の受理情況（単位：件）



出所：「關於2016年全国“12369”環保舉報工作情況的通報」、および「生態環境部公布2019年度全國“12369”環保舉報情況」より筆者作成。

る通報は、2016年より3.8倍増えた。また、『中国環境状況公報』のデータによると、2011年に始まった「12369環境保護通報」による通報は25,610件であり、2018年は710,117件で、この7年間での環境汚染に関する通報量は約28倍に増えた。江蘇省、広東省、重慶市、河南省、遼寧省、山東省、上海市等からの通報が最も集中している。ただし、2018年から電話による通報の件数は減少した。

「12369環境保護通報」システムのうち、とくにWeChatによる通報は操作が簡単で、受理速度が速い。受理過程が公開されているといったメリットがあるため、多くの人々から人気を得た。WeChatによる通報は、環境保護部、省レベル環境保護部門、市レベル環境保護部門、県レベル環境保護部門、この4つのプラットフォームに分けられている。従来の電話による通報

は下から上へと段階的に上級機関に報告することになっていて、所要期間が長く、手続きが煩雑で、効率も低かった。WeChatを利用した通報は汚染情報さえプラットフォームに送れば、県レベルの環境保護部門から環境保護部まで、すべての職員がリアルタイムで同時に通報内容を確認することができる。住民はいつでもWeChatを通じて通報した案件の処理状況を確認することができるため、問題解決の実効力、処理過程の透明性が高くなった。

中国国務院が公布した『信訪条例』（2005年1月公布、2005年5月施行）第33条では、「信訪事項を受理してから60日以内に完結しなければならない」と規定している。2015年に各地で受理したWeChatによる通報の状況をみると⁵、13,719件の通報の大半が2日以内に受理されるかどうか決められている。WeChatによる通報の案件

⁵ 「12369環保舉報微信公眾號運行近一年 弁結2万余件」（人民網、2016年4月16日付）http://www.xinhuanet.com/politics/ttgg/2016-04/16/c_128900578.htm（アクセス日：2020年12月30日）を参照。

[xinhuanet.com/politics/ttgg/2016-04/16/c_128900578.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/ttgg/2016-04/16/c_128900578.htm)（アクセス日：2020年12月30日）を参照。

処理日数（処理結果が出るまで）は2か月以内で、大半の通報は定められた期間内に完結している。その平均処理日数は30日である。ほかの通報の処理日数と比べると、WeChatによる通報の処理期間は半分に短縮された。2017年のWeChatによる通報の平均受理日数は3.7日、平均処理日数は22.8日である⁶。

「12369環境保護通報」処理のプロセスは、基本的には、環境汚染情報の通報を受けた後に、環境保護部門の職員が状況を確認するために現場での調査や証拠捜しを経て、汚染企業に対して行政処罰を課す。最後に、通報人に処理の結果を返答し、後日、もう一度通報人に連絡し、満足度を確認する。通報人が処理結果に対して採点し、評価を行う。

環境保護部門が通報状況を確認した後の主な処理方式は、「現場指摘」、「期限付き改善」であり、2017年にそれぞれ29.4%と33%を占める。そして、通報された企業の約20%が操業停止、取締り、あるいは閉鎖の処罰がなされた。罰金を命じる処罰は確認できた案件の約5%を占める⁷。

このように、ネット時代においてWeChatなどを利用した環境問題への公衆参加は以前より行いやすく、都市や農村の一般住民の環境保護意識は明らかに高まった。また、WeChatを利用することで、リアルタイムに環境汚染現場の写真や動画や音声などを環境保護部門に送ることができる。まさに携帯電話が移動観測点になっていて、公衆が環境保護監督の役割を果たしている。

2. Weibo上の世論形成の事例1：雲南曲靖クロム汚染

本節で取り上げる雲南曲靖クロム汚染は、簡潔に言えば、陸良化工（国有企業、陸良化工実業有限公司の略称）と関係企業が排出したクロム鉱滓による汚染問題である。これまでの研究⁸と関係者の記録⁹から、汚染問題の概要は以下の通りである。

クロム鉱滓（毒性の高い六価クロムや発癌性のあるクロム酸カルシウムを含有）が無処理のまま地上に堆積され、降水を受けて汚水が地下に浸透し、地下水および附近の水域の汚染をもたらした。当該企業は2007年に、県環境保護局の検査で汚水問題が発覚し、罰金処分（10万元）を受けた。翌年の調査報告書によれば、当該企業には汚水処理設備が全くなかった。県環境保護局からは、期限付き改善が要求されたものの、実質上の進展はなく、汚染問題は解決されないまま長期化し、深刻化した。

2011年8月中旬、新聞報道後にネット上で大きな話題になり、翌月に環境NGOなどによって提訴された。これが、国内初めての民間NGOによって提起された公益訴訟であり、中国環境史上においても画期的な出来事である¹⁰。以下、提訴前後のネット世論の形成を整理しよう。

まず、2011年6月11日、曲靖市三宝鎮張家営村に住む農民が、放牧中の羊が池の水を飲んで中毒死したことを地元の役場に報告した。これを受けて、環境保護局の調査が始まり、その池には黒いクロム鉱滓が大量にあったことが判明

⁶ 「去年“12369”收到了超過60万件環境污染舉報」（新京報網、2018年9月26日付）<http://www.bjnews.com.cn/graphic/2018/09/26/507789.html>（アクセス日：2020年12月30日）を参照。

⁷ 前掲6を参照。

⁸ 詳細に考察する論文としては、知足（2014）が挙げられる。

⁹ 後の公害訴訟に関わった弁護士曾祥斌が記録を残し、

日本語にも訳された。「公益訴訟が環境法治を推進する 雲南省クロム汚染が引き起こした、初の環境公益訴訟案を語る」（山本節子訳）を参照。あおぞら財団のウェブサイト<http://aozora.or.jp/wp-content/uploads/2012/03/2c7394392be1a0cd79bb21a8eb9fead2.pdf>（アクセス日：2020年12月30日）に掲載。

¹⁰ 前掲9、曾氏記録を参照。

した。そして情報を入手した『南方都市报』（広東省の国有メディア企業、南方報業メディアグループ傘下の総合日刊紙）と『雲南信息報』（主に雲南省で発行される日刊紙。2007年から南方報業メディアグループの傘下に編入）の新聞社記者たちの現地取材が始まった。

8月12日の『雲南信息報』には「5,000トンの極めて強い毒性のクロム鉱滓が出現。羊も豚も死んだ。水が飲めなくなった」という見出しの記事が掲載された。それによる世論への影響を懸念したためか、当該記事の電子版は通常通りに新聞社の公式ウェブサイトにはアップロードされることはなかった。

同日の夕方、Weibo上での言及が徐々に拡大していくことが確認できる。北京在住のアカウントネーム「王雷TX」が、まず17時2分に記事から一部の内容を抽出して自分のWeiboに掲載した。これに対し、転載量は1,347件（8月12日～22日）、コメント数は358件（8月12日～20日）に上った。「王雷TX」はさらに、18時7分に、新聞記事の写真も掲げた¹¹。ただし、これは転載であり、いまWeiboに残っている形跡を考えると、アカウントネーム「喻塵」が先に記事の写真をWeiboに掲載したと推測される。ちなみに、「喻塵」は『南方都市报』の幹部であった¹²。

いま確認できる範囲では、Weiboで最も注目度が高いのは、8月13日午前11時に同じ北京在住のアカウントネーム「傅劍鋒1984」による次の投稿である。

「重大なる公共危機に対して応急的な措置をとるように、広東省政府に至急呼びかけよう！雲

南では5,000トンの非常に高い毒性のあるクロム鉱滓が貯水池に捨てられ、すでにそれにより30万リットルの貯水池の水が命を奪う毒薬になってしまった。水がいま珠江上流の南盤江に流れているところ。数千万人の飲用水の安全性に影響が出る可能性がある。大至急、迅速な対応を求めたい！民衆の生命安全性を何より優先に考えてください！隠ぺいすることを絶対にしないでください！」¹³（筆者訳）

これよりおよそ10分前、「広東政府は応急措置をとるべきだ。重大な公共衛生危機だ！」という「傅劍鋒1984」の投稿もある。これは、ほかの人の投稿をフォローした形跡があるが、それにあたるものは見当たらない。該当箇所には、このアカウントが「Weibo・コミュニティ公約」の関連規定に違反したため、現在は閲覧不可になっているという一文が残っている。

「傅劍鋒1984」の午前11時の投稿が、珠江沿岸地域住民の飲用水が汚染される可能性に言及したため、爆発的な反響を呼ぶことになった。メッセージの転載数は36,639件、コメント数は8,691件である。また、いまなお見られるコメントの内容を見ると、同日のある時点からこの投稿の転載ができなくなったようであり、何らかの制限をかけられた可能性があった。この状況を「河蟹了」という認識も現れた。

「河蟹了」は特に意味のない言葉であるが、「和諧了」と同じく「he-xie-le」と発音する。2005年前後、中国政府は「和谐社会」（矛盾のない調和がとれる社会）の構築というスローガンを掲げ始めた。民間では、政府が「和諧」のためにとった各種の措置を「和諧」と呼ぶことが

¹¹ https://www.weibo.com/u/1730219427?is_all=1&stat_date=201108&page=4#_rnd1594733100046（アクセス日：2020年8月1日）を参照。

¹² 「喻塵」をネットで検索すると、「百度百科」で紹介されている。それによれば、「喻塵」は、当時、『南方都市报』報道部の幹部を務めた人物であり、翌年に

Weiboで政治上敏感な話題に関わる記事を転載したことで責任を問われて辞任した。

¹³ https://www.weibo.com/u/1198937172?is_all=1&stat_date=201108&page=5#feedtop（アクセス日：2020年12月30日）を参照。

増え、やがてミニブログ上の言論制限も「和諧了」もしくは「河蟹了」という隠語で表現されることが広がっていった。

また、「傅劍鋒1984」より汚染情報の拡大に関わったのは、「辺民」というアカウントネームを持つ雲南省在住者。各社の新聞記者とともに現地取材に関わり、8月13日午後「凱迪社区」(IT企業「凱迪」が提供したミニブログ)(13時、現在閲覧不可)や「テンセント・ブログ」(14時、閲覧数は41,369)などの電子掲示板サイトに「珠江を守ろう！私はクロム汚染の調査と取材を目指した」¹⁴と題した文章を投稿した。8月10日に『南方都市报』、『雲南信息報』の記者たちとともに現地調査に参加したと述べている。ちなみに、「辺民」はこの時期にWeiboに頻繁に投稿し、文化人として一定の知名度を獲得した人物であるが、翌年にデマ流布などの罪を問われ、当局に拘束された。

「辺民」の投稿記事では、現地調査で確認した汚染の被害状況を説明する一方、クロム汚染に関する知識を紹介した。また、クロム汚染が如何なるものかより分かりやすく説明するために、「ジュリア・ロバーツが主演した映画『エリン・ブロコビッチ』のなかで、ヒロインが抵抗した大手企業が、この種の化学物質、六価クロムを製造・排出したため、水源を汚染し、数多くの人の発癌を招いてしまった」と記述している。この記事が複数のサイトに掲載し、また多く転載されることになり、それによる反響も大きかったと考えられる。

「傅劍鋒1984」の呼びかけにより、曲靖クロム汚染をめぐる議論は熱く展開された。「みんなペットボトルの水を買おう！」(投稿者「脱疆野馬」、2011年8月13日15時3分)、「空気が汚染され、土地が汚染され、そして水も汚染された。

何のために経済発展が必要なのか？」(投稿者「塗料工人」、8月13日22時45分)の声がWeiboに次々と現れた。しかし、それらの投稿はすべて正しい情報を伝えているとは限らず、無責任にWeibo世論を騒がせるものも少なくなかった。

ネット上での議論の過熱化とともに、新聞記者の注目もさらに高まった。とくに、広東省の住民とメディアは、飲用水の問題に関わるため、この汚染により高い関心を示した。全国的に知名度の高い新聞社が広州に集中しており、記者は8月12日、13日と環境保護部門の責任者に緊急取材した。例えば、13日午後(14時40分)『羊城晚報』(広東省宣伝部に属し、主に広東省で発行される夕刊新聞紙)のネットニュース(題名「雲南省で5,000トンのクロムにより水源が汚染された。環境保護庁はすでに処理済みだと声明」、以下、「羊城記事」)によれば、状況確認に関する記者の質問に対して、雲南省環境庁の責任者は、2か月前から、化学工場のトラックが越州鎮(曲靖市麒麟区)の山の中にある池に1,000トンのクロムを捨てたが、現在は処理済と述べ、その池は「死水塘」(外に流れない池)で珠江の水に何も影響がないと強調した。また、記事では、「網友」(ネットで投稿したり議論に参加したりする人)の代表として董如彬の情報提供を載せた。董如彬は上に触れた「辺民」というWeiboアカウントの実名とされている。報道によれば、化学工場は南盤江の傍に立ち、数万トンのクロム鉍滓の堆積地と南盤江の川辺との距離はわずか10メートル未満。水質に影響が出るのは当然ながら考えられるであろうということである。「羊城記事」は、「人民網」(党中央委員会機関紙『人民日報』のネット版)や「騰訊財政」(テンセント財政系ニュースサイト)などに、次々に転載された¹⁵。

¹⁴ 雲南辺民「保衛珠江!我見證了鉻污染調查採訪」(「天涯社区」2011年8月13日付) <http://bbs.tianya.cn/post->

62-565361-1.shtml (アクセス日:2020年12月30日)を参照。

¹⁵ 「人民網」 <http://env.people.com.cn/>

続いて、ネット上の世論が急激に拡大していき、8月13日夜、曲靖市政府はマスメディアに向かって状況を説明した。陸良化工のクロム汚染により、附近の農村で家畜77頭が死亡した事実を確認し、住民飲用水の水源から遠く、飲用水の安全に影響がなく、それによる死者もない、と発表した。引き続き農地への汚染状況を観測しているが、南盤江の水質に関しては環境保護部門の観測では六価クロムが基準を超えていない結果が出たとも述べている¹⁶。

世論を追い風に、環境NGOである自然之友と重慶市緑色志願者連合会が、陸良化工によるクロム鉍汚染問題を曲靖市中級人民法院（裁判所）に提訴し、当該企業がすぐに汚染侵害を停止し、環境への損害を賠償するよう求めた。

結論としては、クロム鉍汚染処分を請け負う業者の責任者7人が、「環境汚染」の罪としてそれぞれ4年以下の拘束と5万元以下の罰金に処するという判決が下された。ただし、環境NGOをはじめ、曲靖クロム汚染に関心を持つ人々は、2011年に摘発された問題が、請負業者が汚染物質をみだりに捨てるという一時的な問題ではなく、長期にわたる汚染問題であり、廃棄企業や環境保護機関に対して根本的な責任追及が必要であると考えた。2011年9月20日、問題摘発期ほどの注目度はないが、徹底的な責任追及が必要であるという声がネット上に広く現れ、「自然之友」も再び起訴することにした。

3. Weibo上の世論形成の事例2：大気質測定のPM2.5基準導入問題

2008年以降、北京オリンピックを1つの契機に公衆の大気汚染への関心が高まり、2010年に

入ってからはさらにPM2.5をめぐる議論が増えていった。この時期、SNSの利用増加の時期にもあたり、ネットでの熱い投稿も多くみられる。それは、2011年9月と翌年2月にPM2.5を大気測定基準に取り入れた新法の公布、『環境大気PM10とPM2.5の測定重量法』（『環境空気PM10とPM2.5の測定重量法』、2011年9月8日公布、2011年11月1日施行）、および『環境大気質標準』（『環境空気質量標準』、2012年2月29日公布、2016年1月1日施行）につながったと想定される。しかし、いま確認できる範囲では、PM2.5がいつからミニブログの話題になり、またどのように議論が展開し、新制度の導入に世論がいかに関わったのか、まだ検討されていない。以下、この問題意識に基づき、主にWeiboの投稿記録をもとに、2010年・2011年前後のPM2.5をめぐるネット世論の形成を整理する。

中国の大気汚染問題において、PM2.5をめぐる議論が行われるようになった重要な契機は、アメリカ駐中国大使館（以下、「米大使館」）が独自に観測した大気質のデータ、とくにPM2.5を測定し、Twitterに公開したことであった、といわれている¹⁷。実際には、2008年春から米大使館の観測が始まり、「BeijingAir」というアカウント（同年7月利用開始）でリアルタイムのデータをTwitter上に公開しはじめた。中国国内のPM10を基準とした観測指標より、大気質を正確に反映するものであるため、大気汚染に苦しむ中国の都市部の住民はそれを重く受け止めた。ただし、次に検討するように、米大使館の観測値公開がいきなり大きな話題になったわけではない。ほかのいくつかの契機に絡み合う形でネット世論の形成を促した。

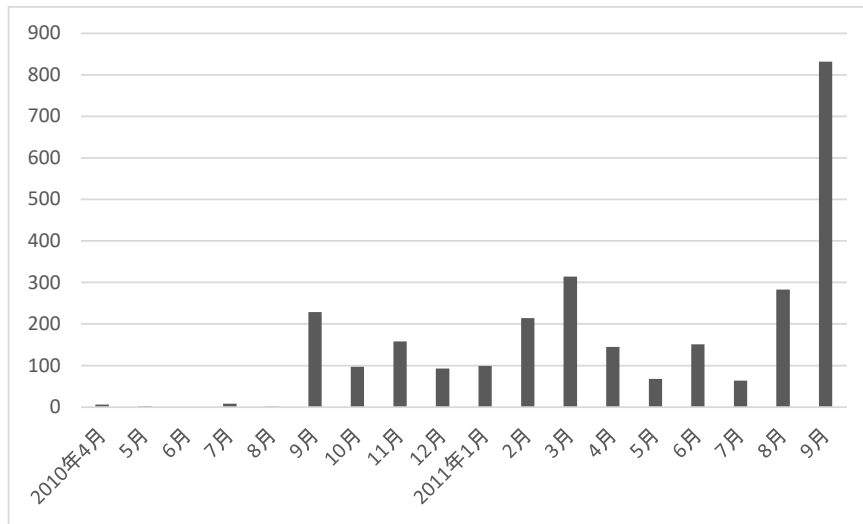
現存、記録を確認したところ、2009年10月18

GB/211746/228644/228645/index.html（現段階ではタイトルしか見られない）。『騰訊財政』<https://finance.qq.com/a/20110813/001554.htm>（現在も全文閲覧可）。アクセス日：2020年12月30日。

¹⁶ <http://www.chinanews.com/gn/2011/08-14/3255969.shtml>（アクセス日：2020年12月30日）を参照（『中国新聞網』、2011年8月14日付）。

¹⁷ 例えば、石井ほか（2016）、朱ほか（2017）。

図3 Weibo (SINA Weibo) 上のPM2.5に関する投稿数



出所：SINA WeiboのPM2.5投稿数により筆者作成。

日の北京市民の投稿が初見である。それは、米大使館が大使館員の健康を守ることを理由に観測を始め、北京市のPM2.5の観測値がときにアメリカ基準の十数倍を超えたという内容の短文であった。重要な情報が提供されたが、その後の数か月はPM2.5に関する投稿はほとんど見られないため、ただちに反響を起こしたとは考えられない。

2010年2月から、米大使館「BeijingAir」の観測値がWeiboに転載される動きが出始め、そして転載者が続出し、転載数も頻度も拡大した。しかし、図3のWeibo (SINA Weibo) 上のPM2.5に関する投稿数（単なる観測値の転載にあたる投稿を除く）に見られるように、観測値の転載が増大したとしてもPM2.5をめぐる議論が急増することはなかった。

2010年7月7日、経済学者郭凱が自ら撮ったワシントンDCの写真をブログに掲載し、その日は「重度汚染」という赤信号の警報が出されたと指摘した。同日到北京在住のアカウントネーム「劉新征」が、6月18日に撮った北京の写真を郭凱自身が撮ったワシントンDCの写真と

並べて掲示し、写真撮影日に報道された北京の大気質は「軽微汚染」だと揶揄した。写真を見れば、大気質の優劣は一目瞭然であるが、報じられた結果は正反対になっている。これに対してWeibo上の反響が多く出て（転載量829件、コメント数231件）、これを読んだ後に「政府は毎日偽りの手本を示しているのだ」（投稿者「nalsi」、7月7日13時41分）と政府批判するコメントもあり、また投稿者自身によって削除された記事も見られ、過激な発言がいろいろあったようである。

同年9月23日から月末までの間、アメリカやWHOの情報に依拠してPM2.5を簡潔に説明する投稿が増えていった。1つのきっかけは、前日にカナダの研究者によるNASA（アメリカ航空宇宙局）の公開データに基づいて作成した世界PM2.5数値図の転載であった。色は青に近いほど大気質がよく、赤に近いほど悪いという視覚効果上の設定になっている。北京と上海の間のエリアは黒に近い色になっており、最も汚染が深刻であることが確認できる。10月に入ると、この図は、テンセントのネット新聞などの

関係報道にも掲載されるようになった¹⁸。

10月・11月にも関連した議論が見られる。11月中旬以降、国内基準のPM10と国際基準になりつつあるPM2.5との違いに留意しつつ、投稿日の汚染程度についてコメントする投稿が現れた。11月19日、CCTVの天気予報士であるアカウントネーム「宋英傑」が、Weiboで、中国現行の観測基準は2000年から施行した『大気汚染環境基準（GB3095-1996）改訂版』（『環境空気質量標準（GB3095-1996）修改単』）は長い間未改正のまま、WHOは2005年に汚染物質基準指標を大幅に修正し、PM2.5を最重要な観測基準に指定したが、中国にはまだ導入されていないと指摘した（転載数126、コメント数50）。また別の投稿では、PM2.5は肺に吸収される物質で、PM2.5指数がWHOが定めた危険値を超えた場合、我々のいう大気質の基準到達は意味があるものと不満を漏らした（転載数17、コメント8）。

11月22日、上述の「劉新征」掲載の写真がまた探し出され、米AP通信社が米大使館の観測値に依拠して19日北京の大気汚染を「crazy

bad」と表現したのに、中国では「良」という評価だったという内容の投稿（投稿者のアカウントネームは「我們愛講冷笑話」）が広い影響を及ぼしたようである（転載数は3,518、コメント数1039）。それから年末までは、図3に見られるように一気に反響を呼ぶ投稿はなかったものの、PM2.5をめぐる議論は2010年上半期と比べると遥かに増加したといえよう。

2011年になると、PM2.5への注目がさらに上昇した。ただし、直線的ではなく、段階的増加を示している。Weiboの記録では、話題提供という性格を持ついくつかの投稿が牽引的な役割を果たしたことと、その多くは海外在住の中国人研究者、および国内の環境専門家の投稿だったことが確認できる。

2011年1月、2月頃から、「健康空気行動」（香港を拠点とした環境NGO）、「中国天気」（中国気象局公共気象サービスセンター）、「緑子弾」（環境に関心のある若者の組織）などの、天気や環境に詳しい個人や組織から、PM2.5に関する知識をWeiboに広げ、PM10ではなくPM2.5を観測・公開すべきと呼び掛けた。

表2 大気汚染に関する注目度の高いWeibo（SINA Weibo）投稿（2011年）

日付	投稿者*	内容要約	転載数	コメント数
3月5日	宋英傑	PM10汚染濃度都市ランキング	1,031	302
3月17日	薛涌微博	世界PM2.5数値図の再掲	1,080	320
8月2日	公衆環境馬軍	都市（国内）大気質ランキング	242	77
8月29日	環保董良傑	都市の大気汚染による死亡者状況	2,008	73
9月24日	陳世卿院士	新聞転載「環保部は石油巨大企業に負けた」	7,570	1,538
9月26日	薛涌微博	世界PM2.5数値図の再掲	1,751	396
10月9日	薛涌微博	PM2.5汚染の深刻さに関する警告	13,255	2,636

出所：SINA WeiboのPM2.5関係投稿の転載数により筆者作成。

注*「投稿者」欄にはアカウントネームが使われている。ニックネームの場合もあれば実名の場合もある。

¹⁸ 「空気汚染殺手：中国全球第一」（『騰訊評論 今日話題』第1409期、2010年10月6日付）[https://view.news.](https://view.news.qq.com/zt2010/pm/index.htm)

[qq.com/zt2010/pm/index.htm](https://view.news.qq.com/zt2010/pm/index.htm)（アクセス日：2020年12月30日）を参照。

3月5日、前述の「宋英傑」は2006年のPM10の汚染濃度の都市ランキングを掲載し、上位20都市には中国の10都市が入っていると指摘し、Weiboに話題を提供し、PM2.5の議論を過熱させた（転載数1,031、コメント数302）。12日後、米国在住の大学歴史学教員であるアカウントネーム「薛涌微博」が再び前年に激論を生んだ世界PM2.5数値図を拾い出した。「中国が世界の有毒気体の中心地。新疆さえも目に余るひどい状況。唯一清潔なところとして残っているのはヒマラヤの山頂のみかもしれない。マスクをつけないと、慢性自殺になるだろう」という辛口の評価も刺激的であり、かつてないほどの注目を浴びた（転載数1,080、コメント数320）。

こうして一時的に激論があったが、その後またしばらく比較的落ち着いた状態であった。状況を変える投稿が8月に現れた。8月2日、環境NPO「公衆環境研究センター」の責任者馬軍と思われるアカウントネーム「公衆環境馬軍」が国内各都市の大気汚染を示す「汚染地図」（データの出典：環保部製作資料「2011年上半年環境保護重点城市環境空気質量状況」）を掲載し、「あなたの都市は、全国のなかで何番目に位置しているのでしょうか？」と問い掛けて話題を呼んだ。これに刺激された形で、翌日、科学知識に感心のある人からの投稿がさらに火をつけた。「世界PM2.5数値図」が再び掲載され、「世界有数の百万長者も政府の高官も同じく被害者。環境を犠牲にし、健康を犠牲にしている。30年間にわたる破壊的・略奪的な発展を顧みてみよう。文革と同様に国民の災難だ」と憤慨した（投稿者「蓬爸2006」、8月3日12時59分）。共鳴者が多く現れ、注目度も記録的なものになった（転載数2,151、コメント数244）。「公衆環境馬軍」も何度もコメントを加え、「PM2.5による汚染が最も深刻だが、まだ観測されていないのだ」という発言を残し（同日13時1分）、政府・環境部

門の取り組みに不満を漏らした。また、「公衆環境馬軍」によるほかの大気汚染関心者との対話式の投稿も多く見られる。8月末、アカウントネーム「環保董良傑」が、「都市の大気汚染による死亡者状況」（Deaths from urban air pollution）のマップを掲載することで、白熱してきたPM2.5をめぐる議論にさらに油を注いだ（転載数2,008、コメント数73）。

ネット上の世論が次第に、政府に問題解決を促す圧力になったようである。2011年以降、環境保護関係部門の投稿とWeiboの個人投稿者とのやりとりが増えた。4月23日、「北京生態環境」（北京生態環境局の公式Weiboアカウント）は、大気質の情報を投稿の形で公開した後、PM2.5に関するコメントに対し、「わが国は関係法律の制定に取り組み中、北京市も近年、PM2.5の観測を研究している」というメッセージを伝えた。その後、PM2.5の観測基準を取り入れた新法がようやく公布されるに至った。

しかし、ほぼ同時期、「政府は本気でやりたいのか。やる勇気があるかどうかが肝心だけど、肝心な時に彼らはいつも分からないふりをする」（投稿者「不愛上班無追求各種懶的宅女一枚」、9月16日16時25分）、「現在の政府部門は人命が奪われても何とも思わないのだ」（投稿者「任我行我速」、9月18日11時52分）などの投稿に見られるように、政府への不信感が根強く残っている。一方、「高官や富商は次々移民し、彼らは環境破壊の張本人だが、被害は我々が担わなければならない」（投稿者「搞笑微」、9月18日18時）というような社会体制への不満も顕わになった。

観測基準が公布されたが、大気汚染問題それ自体は改善されないままのため、実質的な問題がどこにあるのかについての投稿が次の焦点になった。9月と10月の間、最も影響のある投稿は、在米学者であるアカウントネーム「陳世卿院士」の新聞転載と、同じ在米学者「薛涌微博」の警告だった。前者に関しては、「陳世卿院士」

の知名度が高く、質の悪い石油を製造する石油企業を問責する記事がWeiboにも広く知られるようになった。後者の「薛涌微博」は、北京のPM2.5汚染濃度の深刻さを指摘する一方、問題を引き起こす自動車の使用を放棄するよう、北京市民に呼び掛けた。そしてこれらの投稿への関心度の高さは著しいものとなったのである。

今までの研究では、米大使館のTwitter上の測定データ公開がPM2.5をめぐる世論の拡大をもたらす要因だったと見ている。しかし、以上検討してきたように、事実上、それによってすぐにネット上での大きな議論を引き起こすことに至らず、環境問題に熱心な学者や活動家の投稿により、徐々に拡大していき、およそ1年半をかけてようやくPM2.5関係法令の発布を促す形で実を結んだのである。

4. 公衆参加関係法の実施状況：環境アセスメントを中心に

前節までの整理から分かるように、2010年以降、ネット世論を中心にした環境問題への公衆参加が都市や農村の一般住民の間で活発になった。こうした動きは、中央政府も無視できない。対応の1つは、1節でも述べたように、政府系の環境保護機関の公式サイトを開いて、ネット上の公衆参加の窓口としたのである。公衆参加という視点から、関係サイトのコンテンツを次のように整理することができる。①環境保全に対する政府の取り組みの宣伝、②環境問題に関わるニュースの紹介、③「信息公开」や「政務公開」などのコンテンツに、環境アセスメント報告書や批准書などの環境に関わる重要な資料を掲載すること、④ネット通報のプラットフォームを築くこと、などがある。また、中央や地方の各レベルの政府機関もWeiboに公式アカ

ウントを持つようになり、SNS投稿の形で公式サイトの情報やリンク先をコンパクトに掲載し、Weibo上の質問に答えたりネットの話題に対して説明したりする工夫を講じている。これに絡める形で、公衆参加を重視する法的措置も次々と打ち出した。

まず2014年に『環境保護法』（旧法は1989年公布）が改正され、「情報公開と公衆参加」という章を設けた。2015年7月、『環境保護公衆参与弁法』が公布され（同年9月施行、以下、『公参弁法』）、中国で最初に制定された公衆参加に関する法規政策と位置づけることができる。さらに2018年に『環境影響評価公衆参与弁法』（2018年7月公布、2019年1月施行。以下、『環評公参弁法』）も成立した。『環評公参弁法』は2006年公布の『環境影響評価公衆参与暫行弁法』（以下、『環評暫行弁法』）を修正・改訂したものである。ネット時代に即した措置も法令条文の各所に散見される。2014年以前の中国の環境アセスメント制度の実施状況と課題については、北川氏の詳細な論考¹⁹があるため、以下は主に2014年以降の状況について、特にインターネット・SNS手段の活用を中心に検討したい。

『環評暫行弁法』には、ネットを意識した措置として、環境アセスメント報告書（簡易版）をネットに掲載すること（第11条）、受理状況を環境保護部門の公式サイトに公示すること（第13条）、Eメールでの民意聴取をとること（第14条）などがある。これらのほか、『環評公参弁法』では、さらに、インターネットの普及と通信手段の多様化に対応する内容が多く盛り込まれるようになった。建設業者・政府関係機関・マスコミなどのウェブサイトの情報揭示のみならず、WeiboやWeChatによる通知も求めている。ただし、公衆意見の聴取に関しては、明記されたネットの手段はEメールに過ぎない。「そ

¹⁹ 北川（2014）を参照。

の他」という表現もあり、制度上はWeiboやWeChatなどの使用を排除しているわけでもないが、情報公開の条文に明言されている（第11条）のに、民意聴取の条文には「その他」と処理され、推奨方法ではないように思われがちである。本稿の2、3節で検討したWeiboでの世論形成を念頭に置けば、Weiboのような透明性と公開性が高いSNS手段を利用すると、時には建設反対デモが起こり、政府とくに現地の地方政府にとって收拾しがたい状況に陥りやすい。速やかに世論を形成させる方法をとるのが政府側にとって必ずしも都合のよい民意聴取の手段とは限らないと考えられる。

次に、実施状況の実態に移るが、情報公開というより、民意聴取に焦点を当てたい。周知のように、2011年福島原発事故以降、原発の建設が最も住民の反対を招きやすい分野になった。そこで以下では、考察範囲を近年中国の原発新設プロジェクトを取り上げ、民意聴取の実態を概観しよう²⁰。

福島原発事故以降、各国では原発推進の是非をめぐって広く議論が行われ、原発推進から脱原発へと政策転換を決めた国も現れたが、引き続き推進の方針を示した国も少なくない。中国も全く揺れがなかったとは言い難いが、比較的に早い段階で原発推進継続の方針を固め、2012年以降に原発新設の動きがまた一段と加速化した。いま確認できる範囲では、少なくとも次のプロジェクトの新設が、環境アセスメントをめぐる生態環境部（2018年以前は環境保護部）の審査を経て承認されるようになった。

表3に挙げた原発プロジェクトの環境アセスメント報告書（全文）が生態環境部の公式サイトに掲載されている。報告書に「公衆参加」と題する章を設けるのが一般的である。ただし、詳細なものもあれば、簡略なものもある。それぞれのプロジェクトについて、説明会や告示などの形で現地住民に広く知らせ、ネット上にも関係情報を公開していることをアピールする点が共通している。しかし、基本的には「科普」

表3 近年新規原発プロジェクト環境アセスメント報告書のアンケート調査^{*1}

プロジェクト名	所在地	報告書 完成年月	建設業者	報告書作成者	アンケートの 回収数（配布数）	不支持率 /反対率 ^{*2}
福清原発5・6号	福建省福清市	2014年10月	福建福清核電有限公司	中国核電工程有限公司	458（500）	0.7%
紅沿河原発5・6号	遼寧省大連市	2014年10月	遼寧省紅沿河核電有限公司	蘇州熱工研究院有限公司	379（385）	0.26%
防城港原発3・4号	広西チワン族自治区防城港市	2015年6月	広西防城港核電有限公司	蘇州熱工研究院有限公司	462（462）	5.3%
田湾原発5・6号	江蘇省連雲港市	2015年11月	江蘇核電有限公司	中国核電工程有限公司	550（560）	8.91%
三門原発3・4号	浙江省台州市三門県	2016年10月	三門核電有限公司	蘇州熱工研究院有限公司 上海核工程研究設計院	533（542）	1.20%
漳州原発1・2号	福建省漳州市	2019年3月	中核国電漳州能源有限公司	中国核電工程有限公司	550（550）	0.7%
昌江原発3・4号	海南省昌江リー族自治県	2020年4月	海南核電有限公司	中国核電工程有限公司	未言及	未言及

出所：中華人民共和国生態環境部の公式サイトに掲載されている各該当原発の報告書の記載に基づき筆者作成。

注*1. 報告書は「選址」（立地選定）「建造」「運行」など段階によって数回も作成される。表はすべて「建造段階」データを採用。

*2. 報告書の表現が異なり、「不支持」と書かれた場合もあれば、「反対」と書かれた場合もある。

²⁰ 以下、本文でも指摘したように、アンケート調査の方法、様式が統一されてない。そのため、詳細について

は別途検討したい。

(科学知識の普及)というスローガンのもとで行われている。つまり、原発の安全性が科学的に証明されているので、安全や環境影響への心配が全く不要だということを一方的に宣伝している。結局のところ、公衆参加の支持・奨励は原発安全性の教育に等しく、民意聴取より世論誘導が先行しているといわざるをえない。

ほとんどの報告書でアンケート調査に触れている。調査対象者の一覧・設問の内容・調査の結果を詳しく載せているものもあれば、調査結果のみごく簡単にしか言及していないものもある。アンケートの設問内容もそれぞれ異なり、様式が統一されていない。ここでは、明確な調査結果についてのみ注目したい。表3に見られるように、各地のアンケート調査の結果にはバラツキが見えるが、全体的に不支持率が極めて低く、1割を超えるところは1つもない。そんな中、江蘇省田湾原発の不支持率が比較的高く9%に近い。次は広西チワン族自治区防城港原発の5.3%になっている。ほかはおよそ1%前後にとどまり、遼寧省紅沿河原発はわずか0.26%に過ぎない。人数で言えば1人の反対者しかないことになる。

中国の民衆は真に原発の建設を支持しているのか。この点を確認するため、原発推進の賛否をめぐる民間の調査結果を見てみよう。政府批判につながりやすい記事を比較的大胆に報道することで知名度の高い週刊紙『南方週末』(拠点は広州)が、2010年にIT大手テンセントと共同実施する形で「民衆の原発に対する態度」(「民衆核電態度」)と題したアンケート調査を行い、50,672人の回答を得た。それによれば、中国で大規模な原発プロジェクトを建設することが適切かどうかという設問に対して「不適切」を選

んだ人は全体の56.57%。居住地に原発を設置される場合はどう対応したいのかという設問に対しては、「絶対抗議したい」を選んだ人は全体の55.62%を占めているという結果であった。一方、2011年福島原発事故の直後、『南方週末』と同様に政治的・社会的な敏感問題を大胆に報道することで知られる新聞紙『新京報』(拠点は北京)の世論調査が行われ、居住地の原発建設に反対したいと思う人は全体の47.9%を占めているという²¹。

2つの世論調査だけを取り上げたが、表3に見られる環境アセスメント報告書の結果と比べると、反対率の高さは大きく異なっている。近年の原発事業をめぐるアンケート調査の客観性に疑問が生じるのは自然なことであろう。

また、原発に対する一般的な世論として、世界有数の『マーケティング・リサーチ社』(本社はフランスのパリ)は2011年5月に世界各国での調査を実施し、中国では原発反対の割合は52%という結果であった²²。その後、中国国内で原発事業をめぐる民間による本格的な民意調査は行われたことがなく、研究者による個別に組織した小規模な調査研究しか見られない。例えば、2015年に中国科学技術大学と中国科学院の研究者によりネットを使った民意調査(回答者数は263人)が行われた。調査結果によれば、原発の不支持率は34.98%に達している²³。

中国には、原発反対の過去がなかったわけではない。例えば、江西省彭沢帽子山原発(同省九江市彭沢県)という中国内陸部初の原発計画が2005年から進められてきた。地元の彭沢県が全面支持の姿勢で臨み、環境アセスメント報告書も生態環境部の審査を経て承認された(2011年5月批准)が、湖を挟んで対岸の安徽省の望

²¹ 本文に取り上げた2つの調査結果は、陳ほか(2014)を参照。

²² Ipsos M., Global Citizen Reaction to the Fukushima

Nuclear Plant Disaster. 2011、褚ほか(2017)を参照。

²³ 褚ほか(2017)を参照。

江蘇側が反対する公式声明を出し、民意調査が不十分であるなど多くの問題点を指摘した。多数の新聞社の公式サイトに関係報道が掲載され²⁴、SNS上の激論もあった。『毎日経済新聞』（2004年創刊、成都メディアグループ傘下の経済類日刊紙）の記者は、当該プロジェクト関係第1次アンケート調査（2006年実施）に参加した人の証言記事を書いた。それによれば、アンケートには「当該原発発電所が村民の生活に与える影響の有無」に関する設問があり、「無」を選んだ人は賞品（洗剤1袋）をもらえるが、「有」を選んだ人は賞品をもらえず、引き続き記入することも拒まれたという²⁵。こうした記事から環境アセスメント報告書におけるアンケート調査の信頼性が疑われる。

民意調査が「客観・公開・公正」（『環境影響評価法』（2008年改正版）第4条）という原則に忠実にしたがって行われているかを確かめるためには、調査の主体がどの立場でどのような性格を持つものかを確認する必要がある。関係法令によれば、建設業者または環境アセスメント報告書の作成者が論証会・聴聞会などの形で公衆の意見を求めるべきとしている（『環境影響評価法』（2008年改正版）第11条、『環評暫行弁法』（第12条）。また『環評暫行弁法』（第19条）では、民意調査の手段としてアンケートなどの方式を挙げているが、必須要件としていない。利害関係者の数に対してアンケート数が少ないという問題も、北川氏の研究で指摘されている²⁶。また現行の制度では、アンケート調査などの実施

にあたる公衆側や第三者の監督などについてほとんど触れられていない。これらも、民意調査の信用あるいは信頼に影響しかねないと考えられる。

また留意すべきは、『環評公参弁法』ではアンケート調査について一切触れておらず、民意調査に関しては個別に意見を述べる以外、ほかの案を示していないことである。公布後の記者会見（2018年8月3日）では、生態環境部の法令改訂責任者は、従来公衆参加の問題点の1つとして、紙媒体のアンケート調査が形だけのものになっていて、『環評公参弁法』ではアンケート調査が除かれたと説明した²⁷。しかし、アンケート調査が不要であるというのでは民意は十分に反映させられない。ほかに透明性と公正性の高い方法を検討すべきである。例えば、建設業者が関わりにくいネット上のプラットフォームを利用することも一案である。そうでなければ、環境アセスメントの存在意義が失われ、環境問題の解決を後退させる。

おわりに

本稿に挙げた事例から、ネット時代において、環境問題における公衆参加が一般的に、どのような経路を辿って展開し、そして問題解決に向かっていくのかについて、次の概念図を作成した。

図4に即して説明すると、都市や農村の一般住民と民間の団体は、現地で問題を発見し、ネ

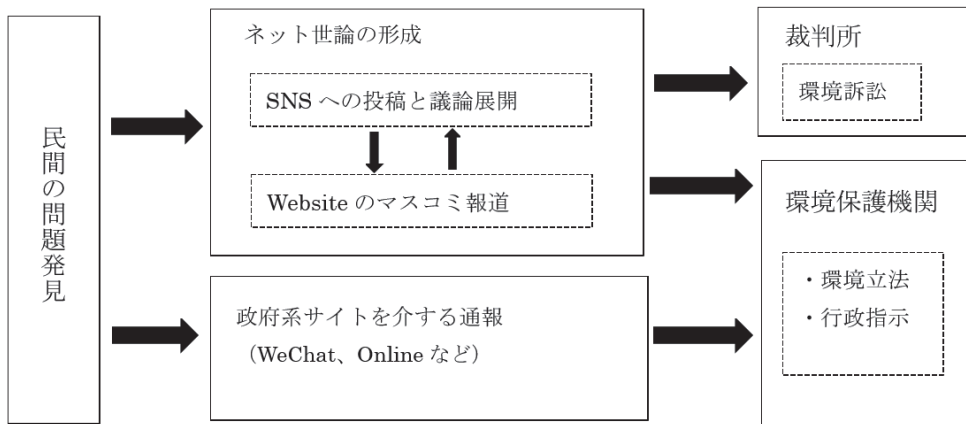
²⁴ 「江西彭沢核電廠環評報告被指弄虛作假」（『中国経済網』2012年2月9日付）。「環球網」（<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJu9KZ>）や「新浪網」（<http://news.sina.com.cn/c/2012-02-09/082723905933.shtml>）の転載が見られる（アクセス日：2020年12月30日）。

²⁵ 前掲24の記事を参照。

²⁶ 北川ほか（2012）、pp.51-52、および北川（2014）、p.145を参照。

²⁷ 「生態環境部環境影響評価司有関責任人就『環境影響評価公衆参与弁法』修訂發布答記者問」（2018年8月3日付）生態環境部公式ウェブサイトの公文データベース「政府信息公开」。http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/201808/t20180803_630413.html（アクセス日：2020年12月30日）を参照。

図4 環境問題への公衆参加の経路



出所：筆者作成。

ットを通じてまたはIT手段を介して問題解決に臨む際、2つの経路から1つか両方を選ぶのが一般的になっている。

1つ目（第1経路）はブログに投稿すること。その狙いは社会から広く関心を集めることであり、写真や動画資料を添付して掲載することも多い。重要性が認識された場合、投稿に対する転載やコメントの数も増加し、環境NGO、新聞記者、および環境活動家（弁護士や環境問題専門家など）の注目を招きやすくなる。新聞記者は、時に環境NGOのメンバーや他の環境活動家と一緒に現地取材を行い、報道記事を作成してから所属新聞社の公式サイトに掲載する。それに対し、報道記事の要旨とリンク先がWeiboやWeChatを介して転載され、それに伴ってSNSの議論も一気に活発化していく。こうしてネット世論が形成され、ある種のソフトパワーとして政府関係部門の問題改善の取り組みを促進させている。一方、政府関係部門の対応がなく、または問題の解決に実質的な意義を持たないと思われた場合、環境NGOや他の活動家たちが裁判所に環境訴訟を起こす例も増えている。

2つ目（第2経路）は、中央と地方の政府環

境保護機関が公式サイトに掲載した通報手段の利用である。直接電話をかけることも可能だが、①WeChatで送信すること、②オンラインの書式に情報を入力して送信すること、などのネット経由の形式がより一般的になっている。現状としては、①の利用が著しく増加する傾向にある。環境保護機関は、通報を受けてから調査を行い、問題を確認した場合、問題を起こした企業や個人などに対して期限付き改善を要求し、場合により罰金などの措置もとる。処理を行った後にまた通報者と連絡するという流れになっている。また、通報や処理方法の概要をまとめてサイト上に掲載することが見られる。

2つの経路を比べると、個別で影響の範囲が小さい問題であれば、後者を選ぶことが現実的であるが、ただ実際に処理にあたるのは基本的に現場を管轄する地方の環境保護部門であり、これらの部門は、地方政府、ほかの政府機関との協調性を重視する。言い換えれば、上級機関や他機関から干渉されやすく、また時には問題を起こした企業との利益癒着もあり、問題の根本的な解決に消極的な場合もあると考えられる。大気汚染や広範囲の水汚染、あるいは国有企業による汚染問題など、多方面・広範囲にわ

たる環境問題に対しては、個別の通報という形で実質の問題解決を促成することが難しい。その場合は、やはり「第1経路」を通じてネット世論を形成させることが実質的な効果を上げるうえで期待できる。2節や3節で取り上げた事例のように、環境活動に熱心な新聞記者・弁護士・学者、さらに環境NGOが、SNS特にミニブログを活用して頻繁に情報を共有し意見を交換する動きが見られる。SNSを活用した多者協働型の世論づくりが、環境問題の改善を牽引する大きな役割を果たしていると評価したい。

こうしたネット世論の活発化は、公衆参加をめぐる法整備も促したと考えられる。4節で検討したように、中央政府は法整備や情報公開などの取り組みを通じて、環境保全における公衆参加への重視を全面的にアピールしている。中央の生態環境部のみならず、各省や各市の生態環境局も公式サイトに「政務公開」や「信息公开」のコンテンツを設け、環境アセスメント報告書や批准書などの書類を公開し、また図4に掲げた「第2経路」の諸手段による通報を呼びかけ、問題処理の状況をサイトに公示している。これらの点から、中央政府は施策の透明性・公衆による監督の寛容・「知る権利」の尊重・環境知識の普及などの面においては、大きな成果を上げたといえよう。ただし、原発推進の支持・不支持に関する民意調査の実施に消極的な態度からは、政府は真摯に民意に耳を傾けるつもりがあるのかという疑問が残る。また環境アセスメントに伴う民意調査と一般世論とのずれからも、環境問題への公衆参加に関わる法整備は結果的に公衆参加を推進できたとは言い難い。むしろ、各種の不都合な事実に対して、「見えない手」で世論を誘導しようとしているのではないかとの疑いも生まれる。

また、生態環境を重視すべき意見は、一般民衆の間にも中央政府の中にも広がりつつあるが、長年にわたり経済成長を主な指標とする地方官

僚の評価システムはまだ根本的に変わっていない。地方政府が地元の経済発展を牽引する企業を保護し、企業による汚染問題に対する住民からの告発を受けても可能な限り軽く処理する、いわゆる地方保護主義が依然として存在している。しかし、本稿で検討してきたように、ネットによる問題提起が可能となり、処理措置の公開および情報の透明化がいまでは求められている。地方政府および所属の生態環境局がどのように問題解決に取り組んでいるのか、民衆からも中央政府からも容易に監督できるようになった。他方、中国では「上に政策があれば、下に対策がある」という言葉で示されるように、地方保護主義もネット時代に対応しながらより隠蔽性の高い手段を使っている形跡がある。こうした動きの中で、環境問題の解決に向けて、公衆参加のさらなる発展が課題となる。

【謝辞】

本稿を作成するにあたって、2020年9月の「環境経済・政策学会」の討論者である龍谷大学政策学部の北川秀樹教授、そして本論文の査読者より有益なコメントをいただきました。心より深く感謝致します。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 石井敦・米本昌平・岡本哲明・沖村理史・児矢野マリ・大久保彩子「東アジアにおける越境大気汚染と外交の考え方—PM2.5問題を軸に」、東北大学東北アジア研究センター、政策提言、2016年、1-11頁。
- 大塚健司「中国における環境ガバナンスの改革—情報公開と公衆参加」『公共研究』4巻3号、2007年、63-65頁。
- 大塚健司「中国の環境政策実施過程における公衆参加の新展開—環境公益訴訟制度の導入—」『環境経済・政策研究』10巻1号、2017年、48-51頁。
- 北川秀樹「中国の環境政策と民主化に関する考察—行政主導と公衆参加の拡大—」『中国研究月報』59巻11号、2005年、13-28頁。

北川秀樹・富野暉一郎・金紅実・櫻井次郎「中国と日本の環境保全制度と公衆参加に関する考察—環境影響評価制度を中心に—」『国際社会文化研究所紀要』第14号、2012年、43-61頁。

北川秀樹「中国環境影響評価制度の進展と課題」『環境法研究』第2号、2014年、117-150頁。

朱美華・山下研・青正澄「統計からみる中国の排ガス排出量の動向と大気汚染対策の課題」『環境経済・政策研究』10巻1号、2017年、51-54頁。

知足章宏「現代中国におけるクロム公害の諸相—汚染被害の実態と構造的要因—」『人間と環境』40巻1号、2014年、19-32頁。

傅喆「中国市民と水汚染の関わりについて—水資源管理制度の構築に向けて—」『一橋経済学』11巻2号、2018年、19-47頁。

〈中国語文献〉

陳方強・王青松・王承智「我国核電公衆態度和参与現状及对策」『能源研究與信息』30巻1号、2014年、18-26頁。

党穎「“互聯網+”時代背景下公衆参与環境治理的現實困境」『經濟研究導刊』2019年第33期、総第419期、2019年、154-157頁。

褚建勳・朱玉傑・張露溪・賈偉「基於核安全認知態度的在線調查及其对中国核科普的啓示」『科普研究』2017年第2期、総第67期、2017年、47-53頁。

張樞「新媒体視域下公衆参与環境治理的效果研究—基於中国省級面板数据的实证分析」『中国行政管理』2018年第9期、総第399期、2018年、79-85頁。

〈英語文献〉

Aimei Yang, “New media, environmental NGOs, and online-based collective actions in China”, Stephen Rust, Salma Monani, Sean Cubitt, eds., *Ecomedia Key Issues*, London: Routledge (2015) .

Irina Fedorenko, Yixian Sun, “Microblogging-Based Civic Participation on Environment in China: A Case Study of the PM 2.5 Campaign”, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, volume 27 (2016) : 2077-2105.