

中国の都市におけるゴミ戦争の政治経済学： ゴミ焼却(発電)場に関する住民運動をめぐって(*)

陳 雲
森 田 憲

はじめに

いかなる経済社会でも、その発展過程において、問題が山積することは避けられない。その中で、環境問題は代表的な公共政策に関わる課題であるといえる¹。そしてそこでは、問題解決に不可欠な制度装置が生死を分かち決め手となる。

すなわち、政治とは限られた資源に対する権力をつうじた配分だが、いったい国民がどこまで政治への参加を許容されるかが、政策の効果に強く影響する。その意味で、明らかに、大きな枠組みとしての立憲体制を避けて通れないこととなる。

中国における1978年以降の改革開放は経済体制改革を中心に展開してきた。そして政治体制改革が一步遅れたために、公民権の保障という側面が依然として相当脆弱である。「労働者」や「環境」が「資本」や「GDP」に対して軽視され、中国開発モデルの低コスト構造を支えつづけてきたのである。その結果、所得格差や環境問題が日々深刻化し、ついに、中国の都市で積み重ねられた環境負荷が、「ゴミ戦争」という形で顕在化することとなった。

本稿の研究対象であるゴミ戦争は、中国開発モデルから発生したさまざまな矛盾と対立関係をよく示している。

すなわち、動脈産業と静脈産業の対立、生産と生活の対立、都市と農村の対立、そして、官と民の対立である。われわれの観察では、中国の都市におけるゴミ戦争の激しさは、都市の規模、都市の拡張のスピード、そして流動人口の大きさなど

に深く関係しているように思われる。無節操な都市のスプロール現象が、自らの限界を招くこととなったのである。そして、とうとうゴミ戦争が、都市の拡張していくいわば「刃境」とゴミ焼却(発電)場の正面衝突という形で出現することとなった。本稿は、その経緯と適切な処方箋を考えてみようとする試みである。

興味深いことに、各地で発生したゴミ焼却(発電)場をめぐる住民運動に際して、一見弱者にみえる都市住民側が、粘り強く反対運動を展開しつづけて、成功をおさめることを絶対に諦めないという姿勢をみせたのである。そして結局、地方政府がある程度譲歩せざるを得なくなった。そうした局面は、他の官民対立の場合に比べて、違った特徴を持っているといえる。いったいなぜだろうか。

われわれの考えでは、住民側にとって、ゴミ焼却(発電)場建設により発生する恐れの大い環境問題は、他の(慢性的な)諸問題に比較してはるかに急性的な性質を持つ。すなわち、住民側にとって、その反対運動は「生存」をかけた戦いであって、譲歩する余地が存在しないのである。また同時に、ゴミ焼却(発電)場建設をめぐる都市住民の抵抗運動は、理性的あるいは比較的非闘争的な特徴を持ち、「都市型抵抗運動」の類型にあたる²。とりわけ印象的なのは、住民側はメディアやネットを武器として上手く使って一致団結を図り、さらにまた世論の動員にも成功したということである。

従来の政治構造において弱者である住民側の第

¹ 日本では、1950年代後半から1970年代にかけて、東京都において、杉並区と江東区の間で杉並区のゴミを江東区に搬入する問題をめぐって、深刻な対立が起きた。1971年、美濃部亮吉東京都知事(当時)が都議会において、(解決への決意の表明として)「ゴミ戦争」宣言を行った。本稿で用いる「ゴミ戦争」という名称はそれからのことである。むしろ、いうまでもなく、本稿で分析を試みる中国の「ゴミ戦争」の事例は、違った体制のもとでの事態であって、発生の形態、規模、および影響等いずれも日本の「ゴミ戦争」とは異なっている。

² 中国の環境ガバナンスにおける「都市型抵抗運動」については、陳雲・森田憲(2010a)参照。

一歩の勝利は、われわれに大きな示唆を与えているように思われる。そうした経験が、中国における官民関係の修復、さらには政治体制の改革への展望を開いていくものと考えられるからである。

本稿は以下のような構成ですすめられる。第1節は、現代中国の都市におけるゴミ問題の経緯と現状（窮境）について述べ、窮境の打破には、「民主主義体制」の導入が必要であるという「仮説」を提示する。第2節では、中国の都市における生活ゴミ処理の現状についてみてみることにする。すなわち、ゴミ問題の解決には、ゴミの減量化と再生利用が必要だが、地方政府側は、一方でゴミの分別収集には消極的であり、他方でゴミ焼却（発電）場の建設には非常に積極的である。それはいったいなぜだろうか。その原因について考えてみることにする。そして第3節では、事例研究をつうじて、ゴミ焼却（発電）場建設に反対する住民運動を詳細にふりかえり、住民側と地方政府側との対立の構図ならびにその趨勢について検討する。最後の第4節では、中国の開発における「民生問題」はすでに開発の初期段階の「慢性的問題」（住宅、医療、教育問題など）から、深化段階の「急性的問題」（環境問題など）へとすすんでいることを指摘する。そして、それによって、今後いっそう社会的反発（ガバナンスに関する民衆の不満の噴出）が強まるに違いないこと、その窮境から脱却するためには、「権威主義体制」から「民主主義体制」への進化が不可欠であるという結論を述べ、本稿を締めくくることがとする。

1. ゴミに包囲された大都市の窮境

1-1. 「大量生産・大量消費・大量廃棄」時代の到来と都市の現状

中国はすでに「大量生産・大量消費・大量廃棄」の時代に突入したとあってよい。しかし、そうした時代に対する反省が不足したままで、このような生活スタイルが強化されていっているのが実情である。本稿で取り上げる「生活ゴミ問題」の深刻化は、その延長線上で必然的に現れる現象だと

いえる。

中国の年間の「生活ゴミ」の量は、いったいどれぐらいだろうか。

表1によると、2009年の都市生活ゴミ清掃量は1.57億トンである（これは1人当たり0.5kg/日に相当する）。この量は世界全体の4分の1にあたる。このほかに、（統計には全く含まれていないが）7億の農村人口が排出する生活ゴミの量がさらに4億トン存在すると考えられる（何の有効な処理策も講じられていないため、農村部の生活ゴミによる公害問題は都市部より深刻であると思われる。ただし、この問題は別の機会に検討することとして本稿ではふれないことにする）。また、表1によれば、年間ゴミの発生量について、広東省が断然多く1,960.63万トンであり、次いで山東省、江蘇省、浙江省の順である。生活ゴミの発生量は経済発展の水準に有意な相関関係があるものと考えられる。

2009年における中国の都市部生活ゴミの無害化処理率は、71.39%であり、東部地域が相対的に高い。しかし、上海は78.77%にとどまっております比較的低いといえるだろう。さらにいえば、ゴミ清掃量が最も大きい広東省の無害化処理率もまた低く、わずか65.49%にすぎない（東部地域の中でも低い処理率にとどまっている）。

本稿の研究対象は、中国都市部における生活ゴミの問題である。都市化のプロセスは、都市生活ゴミの量的増大を伴う。そして中国では、2011年現在、2.3億人の出稼ぎ「農民工」が存在しており、当然それら「農民工」のほぼ大半が都市部で生活し、都市部生活ゴミの総量の増加に関わっている。

中国の都市は「地級市」の形（中心市街地の周辺に、いくつかの郊外区・県が広がるという形）で存在する。だが、本稿で問題とする「都市部生活ゴミ」は、主に中心市街地で発生する「ゴミ」をさすこととする。実際、中心市街地の外側に存在する郊外区・県は農村部であって、行政・財政ともに市街地と一線を画する存在であり³、生活ゴミの処理もまた都市部とは異なる。一般的に言えば、郊外区・県政府所在地の鎮や工業化が進む鎮では、一定の清掃・ゴミ行政が存在しているが、

³ 中国の「地級市」の構造については、陳雲・森田憲（2010b）参照。

表1 中国における都市生活ゴミの清掃量と処理量 (2009年)

	生活ゴミ 清掃量 (万トン)	生活ゴミ無 害化処理率 (%)	無害化 処理場 (箇所)	衛生埋立て	堆肥	焼却 (発電)	無害化 処理量 (万トン) (比率)	衛生埋立て	堆肥	焼却 (発電)
				(箇所)	(箇所)	(箇所)		(万トン) (比率)	(万トン) (比率)	(万トン) (比率)
全国	15,733.68	71.39	567	447	16	93	11,232.30 100	8,898.61 79.22	178.83 1.59	2,021.96 18.00
東部地域										
北京	656.12	98.22	19	16	2	1	644.41 100	548.08 85.05	27.60 4.28	68.73 10.67
天津	188.35	94.31	7	5		2	177.63 100	126.43 71.18	0.00	51.20 28.82
河北	678.05	59.00	23	18	3	1	400.03 100	348.63 87.15	33.03 8.26	14.07 3.52
遼寧	813.29	59.87	13	11	1	1	486.95 100	450.45 92.50	21.90 4.50	14.60 3.00
上海	710.00	78.77	12	4	1	3	559.30 100	380.69 68.07	15.19 2.72	106.10 18.97
江蘇	957.31	90.98	41	27		14	870.92 100	479.59 55.07	0.00	387.09 44.45
浙江	925.62	97.60	52	31		21	903.38 100	498.52 55.18	0.00	404.86 44.82
福建	392.40	92.53	21	15	1	5	363.10 100	228.86 63.03	5.31 1.46	128.93 35.51
山東	958.36	90.54	54	45	1	6	867.66 100	721.94 83.21	4.05 0.47	110.57 12.74
広東	1,960.63	65.49	37	19		17	1,283.94 100	860.54 67.02	0.00	411.37 32.04
海南	88.74	64.98	3	2		1	57.66 100	53.64 93.03	0.00	4.02 6.97
中部地域										
山西	374.57	62.89	15	12		3	235.57 100	202.37 85.91	0.00	33.20 14.09
内モンゴル	366.52	72.01	17	16	1		263.92 100	240.00 90.94	23.92 9.06	0.00
吉林	521.30	38.39	9	7		2	200.15 100	165.55 82.71	0.00	34.60 17.29
黒竜江	912.39	29.86	18	16		2	272.47 100	256.73 94.22	0.00	15.74 5.78
安徽	432.78	60.91	14	13		1	263.62 100	230.42 87.41	0.00	33.20 12.59
江西	280.78	84.40	13	13			236.99 100	236.99 100.00	0.00	0.00
河南	679.46	75.33	38	33	3	2	511.85 100	459.47 89.77	20.66 4.04	31.72 6.20
湖北	680.62	55.65	19	17	1		378.79 100	362.57 95.72	3.57	0.00
湖南	511.94	66.60	15	15			340.95 100	340.95 100.00	0.00	0.00
西部地域										
広西	240.16	86.32	17	14	1	2	207.30 100	186.05 89.75	8.33 4.02	12.92 6.23
重慶	224.30	95.88	13	12		1	215.05 100	172.57 80.25	0.00	42.48 19.75
四川	590.08	83.50	31	25		5	492.73 100	420.46 85.33	0.00	72.27 14.67
貴州	209.07	81.70	11	11			170.82 100	170.82 100.00	0.00	0.00
雲南	282.11	80.88	15	12		2	228.16 100	174.63 76.54	0.00	42.28 18.53
チベット	22.91									
陝西	356.23	69.16	11	10		1	246.38 100	244.37 99.18	0.00	2.01 0.82
甘肅	263.59	32.37	11	11			85.33 100	85.33 100.00	0.00	0.00
青海	87.35	65.11	3	3			56.87 100	56.87 100.00	0.00	0.00
寧夏	70.42	41.96	2	2			29.55 100	29.55 100.00	0.00	0.00
新疆	298.23	60.63	13	12	1		180.81 100	165.54 91.55	15.27 8.45	0.00

注：下段は、表記のとおり、比率 (%) を示している。

出所：『中国統計年鑑』(2010年版)より筆者計算。

農村部（郷や村）へ行くほどゴミ行政がずさんになり、生活ゴミはほとんど放置されたままである。

それだけではない。

中心市街地の生活ゴミの処理場は、おおむね郊区・県におかれる。すなわち、広大な郊外農村部では、自らが出した生活ゴミもいまだに環境行政の視野に入っておらず、散乱されたままの状態である。その上さらに、中心市街地の生活ゴミが一強制的に（行政のチャンネルにそって）あるいは志願した結果（金銭的利益を求めて）一流入する。その結果、道路沿い、河川などの目に付きやすい場所の汚染だけでなく、土壌や地下水の深刻な汚染がすすんでいる。いわば、「地級市」の内部においても、中心市街地と郊外農村部の深刻な二重構造が存在し、そのもとで、ゴミの一方的移動、すなわち「ゴミの郊外農村部へのダンピング現象」というべき事態が起きているのである（図1）。

計画経済の時代には、農村は「国内植民地」として、工業とりわけ重工業の発展に原始的蓄積を供給しつづけた。現在に至っても、そうした体制が継続されているとあってよい。都市と農村の均衡のとれた発展、経済発展と環境保護の両立、動脈産業と静脈産業の有機的連動、さらに経済改革と政治改革の（いずれにも偏らない）対称性は、持続可能な発展にとって、必要不可欠な要件である。そうでなければ、早晚、都市は「農村の逆襲」（例えば都市部におけるスラム現象⁴、犯罪率上昇等）と「ゴミの逆襲」（本稿で検討する研究対象）を受けることとなる。

実際、中国では現在、668の「地級市」のうち、3分の2の都市はゴミに包囲されており、4分の

1の都市はすでにゴミを廃棄するスペースさえ存在しないといわれている。

1-2. 北京市の事例

2010年6月16日、「王久良写真展示会」が北京で開催され、北京の市街地を包囲する400あまりのゴミ埋立て場の写真数千点が展示された。そのうちの大量の非正規埋立て場の存在および環境への深刻な影響が人びとに衝撃を与えた（図2）。

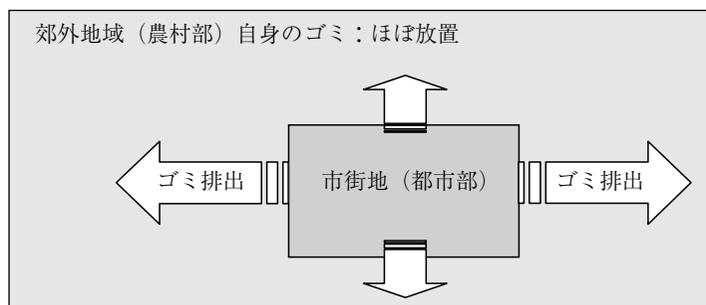
それでは、非正規ゴミ埋立て場はどのようにして誕生したのだろうか。そのパターンをたどってみることにしよう。

民間のゴミ業者は、一定のリース料を支払って郊外の村あるいは郷・鎮政府から土地を借入れ、ゴミ埋立て場に使用している。彼らは、都市部（中心市街地）から運ばれたゴミの「種類」に応じて、一定の金額を支払うが、同時に、賃貸人は大量のゴミ拾いをする人びと（貧しい農村からの出稼ぎ者）を雇い、回収できる資源を集めて市場で換金する。そして残ったゴミを、適切に処理できる衛生設備を持たない埋立て場に簡単に廃棄するのである。問題は、土壌や地下水の汚染など環境に関する公害が実際に各地で起きているにもかかわらず、いったいなぜこのような非正規ゴミ埋立て場が許可されたのかということである。生活ゴミの処理問題に追われる都市政府の窮境が背後に存在する。

さかのぼってみると、北京が最初に「ゴミの逆襲」を受けたのは1983年である。

当時の北京は、生活ゴミの処理にいかなる長期計画も持たず、場当たりに、簡単に放置あるい

図1 中国における「地級市」の二重構造



出所：筆者作成。

⁴ 中国の大都市におけるスラム（群租現象）の現状については、陳雲・森田憲（2011b）参照。

図2 ゴミに包囲された北京の市街地



注：白色で示されている部分は王久良が実際に訪れた一定規模以上の非正規ゴミ埋立て場を Google Earth によって示したものであり、その数は400箇所以上のぼる。このシリーズの撮影は1年間以上にわたっており、写真の数は4,000枚以上存在している。

出所：『南方週末』(www.infzm.com)より作成。

は埋立てることによって処理していた。気がついてみると、第三環線と第四環線の道路沿いに、面積16㎡をこえるゴミの山が4,699箇所もできていた(航空レーザー観測手法による)。驚いた市政府当局はその後23億円の財政投資を行って、23の正規ゴミ埋立て場を作った。しかし、生活ゴミは予想をこえる速度で増加し、ゴミ埋立て場を限界まで追い詰めているのが現状であるといつてよい。ちなみに、近年では、北京市の年間生活ゴミ排出量はおよそ670万トンであり、年間増加率は約8%である。予測値では、2012年の1日当たり清掃量は2.5万トンであり、2015年にはさらに3万トンをこえることとなる。既存の正規ゴミ埋立て場では需要に追い付かないため、非正規ゴミ埋立て場が大量に出現したのである。もちろん、市政府がそれを知らないはずはないが、黙認するしかないのが現状である。

北京市市政市容管理委員会⁵のデータによると、2006年に、北京郊外の非正規埋立て場は1,011箇所にはまった。その後、オリンピックを迎えた北京では、環境に深刻な被害をおよぼした非正規埋

立て場に対する取り締まりを行った。具体的には、周辺環境や地下水・大気汚染への影響を測定し、A、B、Cの3種類に分類して、それぞれに対策を講じたのである。そして2010年末時点で、670箇所の非正規埋立て場が閉鎖されている⁶。

「閉鎖」の手法は「緑化・復元」である。しかし、住民の疑念が完全に消えているわけではない—これは単なる表面的処置ではないか、埋められたゴミに含まれた有害物質は依然として地下に沈澱しており地下水や土壌を汚染しているのではないかなどである—。

実際、「ゴミの逆襲」を受けた北京では、一部の正規ゴミ埋立て場でも、悪循環が起きている。2006年の『北京市生活ゴミ埋立て場汚染リスク評価』によると、以下の事実が明らかにされている。北京市にある既存の490の埋立て場のうち、14箇所が周辺の地下水を一定程度はさまざまだが—汚染している。また、4割の埋立て場が「汚染のリスクが大きい」というネガティブな評価を受けている。ただでさえ水資源に乏しい北京市にとって、深刻な警告である。

⁵ 北京市市政市容管理委員会の「市容」とは「都市の景観」を意味している(以下同様)。

⁶ 『中国経済時報』、2011年6月16日。

そのなかで、門頭溝区ゴミ無害化処理センター（別名：焦家坡ゴミ埋立て場、敷地面積は264畝、ゴミ処理能力は600トン／日である）は典型的な事例である。

当該ゴミ埋立て場は、2001年に着工されたが、それ以前にすでにこの地には30万トンのゴミが放置されていた（2005年7月31日時点で、依然としてまだ20万トンの遺留ゴミが放置されたままである）。焦家坡埋立て場からわずか500メートルのところ、北京永定河河西水源地が存在する。当該地域周辺は、地形的に八宝山断層から1,000メートルしか離れていない。八宝山断層は地下水源に繋がっているのである。そして、この地域の10万人の住民の飲料水は、すべて地下水に頼っている。2004年5月、埋立て場が正式に使用されはじめてから、周辺の大灰廠村の住民たちは、地下水の水質の顕著な悪化に気づいたのである。

住民からの苦情を聞き、同年6月に門頭溝区環境保護局は現場の調査を行った。北京市当局宛に提出した報告書の中で、明瞭に汚染の存在を確認している。同年7月、北京市環境保護局は、2005年10月31日までに補強工事を行い、2006年4月30日までにゴミからの滲出液の滲出工程ならびに地下水の水質検査を行うよう求めた。しかし、2年後の2006年7月になっても、状況はいっこうに改善しなかった。メディアが、門頭溝区政府の関係部門から北京市市政市容管理委員会まで、問い合わせを行ったが、すべての部門から適切な回答は全く返ってこなかったのである⁷。

（「王久良写真展示会」が発したメッセージのような）民間の呼びかけに答えるために、国务院常務会議は、2011年3月に、「都市生活ゴミ処理に関する4つの措置」をまとめている。また、4月19日、国务院は住宅城郷建設部など中央16部・委員会が共同で作成した「都市生活ゴミ処理に関する工作意見の通知」を決定した。この通知に以下の方針が盛り込まれた。すなわち、「2015年までに、都市生活ゴミの無害化処理率を80%以上に引き上げる。資源化利用率を30%以上に引き上げる、このうち直轄市、省都および計画単列都市の利用率をさらに50%以上に引き上げる。2030年までに、全国すべての都市で生活ゴミの

100%無害化処理率を実現する。同時に、生活ゴミの分別収集を全面的に実行する」ということである。また、当該通知は、2011年8月までに、各省（直轄市・自治区）が具体策を国务院に報告することを義務付けた。

1-3. 考察

都市部が巨大な空洞のように資源を吸収し、その代わりに、ゴミが農村に「返される」醜い姿は、乱暴な都市化の帰結というよりほかない。

大都市周辺に出現した非正規（違法）ゴミ埋立て場の乱立現象を取り締まるために、中心市街地に無害化処理率向上やゴミ分別などの要求をつきつけることはたしかに必要なだが、それだけでは足りない。「大量生産、大量消費、大量廃棄の生活スタイル」を正し、都市・農村間のさまざまな意味での二重構造（所得格差のみでなく、行政・財政体制の均等化もまた必要である）を是正することが根本的な対策であろう。そうでなければ、発展の機会に恵まれない都市周辺の農村部では、ゴミ処理費やゴミ処理に関わる補助金を目当てに、多くの池や水田が潰され、ゴミ埋立て場に「変身」してしまう。

「大量生産、大量消費、大量廃棄の生活スタイル」をゴミの氾濫へのプッシュの力というならば、「都市・農村間のさまざまな意味での二重構造」はプルの力といえよう。これらに比べて、「通知」で示した措置はきわめて短絡的であり、実現のための制度的保障が脆弱である。重要なことは、「大量生産、大量消費、大量廃棄の生活スタイル」や「都市・農村間のさまざまな意味での二重構造」の是正が、政治体制の改革と深く関係しているということなのである。

いったい「民主主義体制」はなぜ必要なのだろうか。

それは、「現実の窮境を打破するのに役立つ」からである。現代国家作りのプロセスのなかで、民主主義はイデオロギーではなく、むしろ実用的な利器なのだといえる（この点は、本稿第3節で具体的に検討する）。

⁷ 『華夏時報』、2006年7月26日。

2. 中国における生活ゴミ処理の現状

2-1. 伝統的ゴミ処理法の限界

2-1-1(1) ゴミ埋立て場問題

中国のゴミ処理法は、基本的に3種類に分けられる。すなわち、「埋立て」、「堆肥」および「焼却」（発電を含む）である。現状では、「埋立て」が主流であって、ゴミ処理の80%を占めている。このほかに、「堆肥」が10%、「焼却」（発電を含む）が5%であり、残りの5%は放置されたままである⁸。

また、中国のゴミ事情はこれまで、ゴミの有効分別は行わず「混合収集」が主流である。だが、「混合収集」では、生活ゴミをすべて埋めてしまうため作業量が大きだけでなく、資源の再生利用も困難である（一部の資源回収は、民間のシステムによって行われている。この点は後述）。

ゴミの埋立て処理法には以下の問題点が存在する。(1) 第1に、大量の土地資源を消耗すること、(2) 第2に、ゴミ滲出液・有害ガスの発生等2次汚染を防ぎ、さらに資源の再生利用のために、多額の投資が必要なこと、である。

正規のゴミ埋立て場への投資は決して安いものではない。通常、処理能力1,000トン/日の埋立て場（使用年限20年、使用人口100万人）を作るには、2～3億円の投資が必要であり、そのほかに、1トンあたりの処理費が別に60～80円必要となる。

都市化の加速に伴うゴミ排出量の急増および土地資源ならびに資金面での制約が重なって、各地とも、ゴミ事情が逼迫している。

中部地域にある揚子江流域沿いの「長株潭（長沙・株州・湘潭）都市圏」のゴミ増加率は、年間8%以上にのぼっている。このうち、長沙市の生活ゴミは、2006年の1,700トンから2010年の3,700トンに急増し、5年間で2倍以上に増えたのである。また、「長株潭（長沙・株州・湘潭）都市圏」における10数か所のゴミ埋立て場の使用年数は、計画年数より大幅に短縮されることと

なった。例えば、湘潭市の双馬ゴミ埋立て場は、2003年に完成し計画使用年数は15年だったが、2011年現在ですでに満杯状態となっている。長沙市の固体廃棄物処理場も2003年に建造され、計画年数は34年だが、拡張工事をしない限り、今後12～13年しか使えないことが明瞭となっている⁹。

沿海地域のゴミ事情は一層深刻である。江蘇省環境保護局によると、近年、南京市の1人当たりゴミ排出量は年間約4%の率で増加しており、2010年の1日当たりゴミ排出量は約5,500トンであって、既存の3つの埋立て場はすでに満杯状態である¹⁰。

北京市の場合、生活ゴミの90%が埋立てであり、焼却率はわずか2%にすぎない。北京市の既存の正規ゴミ埋立て場は23存在し、1日当たりのゴミ処理能力は1.04万トンである。しかし、実際の処理量は1.74万トンに達し、超過率は67.3%に相当する。そして、2010年には、10のゴミ埋立て場が満杯になり、閉鎖されることが決まった。そうした状況で、前述した郊外の非正規ゴミ埋立て場の乱立問題が一般的に発生することとなった。そして、その脱却策としてゴミ焼却（発電）場が注目されたのである。

2-1-1(2) 財政的圧迫およびその対策

ゴミ処理費用は、ゴミ排出量の急増に伴って増加し、当然財政を圧迫することとなる。ゴミ処理には、運搬費から処理費、そして施設建造費など、さまざまな費用がかかる。全国的に、ゴミ処理に使われる財政資金は年間300億元を超えている。北京市の場合、1トンの生活ゴミが中継所から埋立て場まで運ばれるには、少なくとも100円が必要である。運搬費のみで、年間6億元あまりかかるのである。そしてゴミ無害化処理費として、153元/トンが基準値として算出されている。

また、中国のゴミ焼却（発電）場処理の比率はきわめて低く、全体の5%しかない。その理由のひとつは、ゴミ焼却（発電）場および付属施設の建設に多額の費用がかかるということである。実

⁸ 中国環境保護協会都市生活ゴミ処理委員会のデータによる。

⁹ 『湖南日報』、2011年7月17日。

¹⁰ 『21世紀経済導報』、2010年1月30日。

際、ゴミ焼却（発電）場建設に際して、焼却炉の規模に応じて、1千万元から10億円の資金投入が必要となる。

2002年、中国では、「ゴミ代」を徴収する実験を試みたが、実際に徴収するのは困難をきわめた。2005年、北京市の「ゴミ代」の徴収率はおおむねわずか40%であった。

最近、徴収率を高めるために一部の都市では、水道や電気の使用量を目安にして住民・事業単位の「ゴミ代」を測定し、水道代や電気代と一緒に徴収する方法を打ち出している。

「ゴミ代」の発想には、以下の2つの目的が含まれるだろう。すなわち、(1)第1に、財政面でのゴミ処理費用の補填であり、(2)第2に、住民・事業者がゴミの減量化を促すということである。しかし、「ゴミ代」の徴収には疑問を感じないわけではない。

前者については次のとおりである。住民と事業者はすでに税金を支払っており、通常的生活ゴミの清掃は地方政府の責任であって、本来支払われた税金で賄うべきではないだろうか。むしろ、粗大ゴミや電気関係廃棄物は、別に支払う必要があるかもしれないが、本来の問題は、中国の各レベルの行政府は、「予算」を秘密に取り扱う「慣習」が存在するという点である。行政府として、税金がどのように使われたかについて、納税者に説明責任を果たすべきものであろう。税金の使用に関する透明性、監督体制の健全性が先行すべきであって、そのことと併せて、「ゴミ代」の徴収のような増税策の是非を公に議論すべきものではないだろうか。

後者については以下のとおりである。水道代と電気代はといった正確に「ゴミの量」を反映するものだろうか、それとも単なる行政上の便宜のために決めた方法なのだろうか。このような徴収基準の設定はあまりにもお粗末だというよりほかない。また、水道代や電気代に比例する形で「ゴミ代」を徴収する構想は、逆に、住民に「すでにゴミ代を支払っているから、もっとゴミを出してもいい」という逆のインセンティブを与える恐れがあるのではないだろうか。ゴミの減量どころか、反対にゴミの増加をもたらすかもしれない。

2-2. ゴミ分別難航の原因は住民側か、行政側か

2-2-1(1) ゴミ分別実験の経緯

中国都市部の生活ゴミの収集は、「分別収集」ではなく、「混合収集」で行われている。

従来、人びとが居住するアパートの建築様式として、垂直型の「ゴミパイプ」が設けられ使用されていた。エレベーターがあまりないアパートでは、ゴミ捨て用のパイプは非常に便利だが、問題はゴミの分別をする余地がなかったということである。2003年のSARSの騒ぎのあと、「ゴミパイプ」に有害な微生物が繁殖しやすいため、多くの都市で使用禁止となった。その後、北京、上海、広州などの大都市をはじめ、新築のアパートには、「ゴミパイプ」を設けなくなった。

中国のゴミ分別の実験は2000年にさかのぼる。当時、北京、上海、広州、深圳、杭州、南京、アモイ、桂林の8都市が、最初の実験都市として指定された。2008年の『循環経済促進法』は、「県以上の人民政府が、城郷生活ゴミの分別収集と資源化利用施設とを統合的に企画し、分別収集と資源化体系を健全化させる」と規定している。これは「全面展開」にみえる規定だが、実際にはいくら年月が経っても、ゴミ分別は実験段階にとどまり、いっこうに全面展開の兆しがみえない。例えば、北京市はオリンピックを迎える前に、「北京市ゴミ分別計画」を作成し、住民の50%がゴミ分別に参加するものと想定した。計画によれば、2010年に600の住宅団地、2011年には1,200の住宅団地で、ゴミ分別収集の実験を推進すると想定されているが、その結果について、楽観はできない。

前述した、2011年4月の国务院の通知に答えるために、各地は再び「生活ゴミ分別計画」を作り、新しい模索を試みている。注意すべきことは、今回のゴミ分別キャンペーンは、「ゴミ焼却（発電）場」の登場と密接な関係があるということである。

第12次5カ年計画では、ゴミ処理の産業化（ゴミ発電をさす）が「再生エネルギー」にリストアップされ、財政支援を行うと決定されている。ゴミ分別の中身はいわゆる「乾・湿分別」（残飯

などの台所ごみと乾燥ごみの分別)であり、簡易な分別法からゴミ分別の習慣を養わせるという考え方だが、このことはゴミ発電に必要な前提条件でもあることを忘れてはならない。

2011年5月15日、上海市は「百万家庭による低炭素行動、ゴミ分別から」という新しい企画を立ち上げた。18街道の100住宅団地が先行して、ゴミ分別収集の実験をはじめたのである。予定では、2015年に、物件管理会社を持つすべての住宅団地でゴミの分別収集を行うという。筆者のうちのひとりが住む住宅団地もその実験団地のひとつとなっている。具体的には、各世帯にゴミ箱とゴミ袋(100個。自然分解できるエコ袋。台所で発生する有機類ゴミ用)が無料配布され、「乾・湿分別」を原則として、ゴミを2種類に分別して廃棄することを住民側に求めたのである。

2-2-2) 考察

ゴミ分別収集の実験は各地で行われたが、良好な成果をおさめたとはいえない。その原因は、いったい住民側にあるのか、それとも行政側にあるのか、よく検討してみる必要があるだろう。

これまで実験を行った都市で何が起きたのだろうか。

しばしばみかける光景は、住民が生活ゴミを分別しても、ゴミ運搬車がそれを回収する際に再び混ぜる形で運搬することである。また、幹線道路沿いに分別ゴミ箱が置かれていても、わき道に入ると、そのような分別のゴミ箱がみあたらない等々である。それは、当該都市におけるゴミ分別実験がきわめて形式的なものにすぎないことを意味するだろう。当然、住民の積極的関与は損なわれることとなる。実際、調査によれば、北京市が毎年ゴミ分別に要する財政資金はわずか2,000万元ほどであり、ゴミ焼却(発電)場の10億元単位の投資に比べて、非常に少ない¹¹⁾。明らかに、ゴミ分別において主導権を握る行政側の怠慢が認められる。それにもかかわらず、政府関係機関からの発言によると、ゴミ分別が成功しない理由は「住民の意識が遅れている」からであり、住民の遅れた意識こそ最大の原因であるということにな

る。

それでは、今回の実験はゴミ分別を成功に導くのだろうか。

本来、生活ゴミ問題の対処策は、「3R」が原則である。すなわち、生活ゴミに対する全工程管理があるべき姿であって、ゴミの減量化、中古品の市場流通化、資源の再生利用(そのためには細かい分別が求められる)が行われた後に、はじめて末端の適正処理(無害化处理)に入ることになる。

その意味では、中国の行政はあくまでも「産業化」という「末端処理」の改善(従来の埋立てからゴミ発電への改善)に注目するものであって、そうした段階にあること自体、「3R原則」に照らしてみれば、依然としてまだ道は遠いといわなくてはならない。のみならず、現在のゴミ焼却(発電)場に取り組んでいる行政の一連の方策は、さらに新しい深刻な問題を招きかねない。特に、大規模なゴミ焼却(発電)場の展開は、公害問題の拡大につながりやすい。実際、各地でゴミ焼却(発電)場建設をめぐる住民運動が多発しているのが現状である(この点は後述)。

ゴミ分別において、「住民側に問題がある」と決め付けた行政は、「罰金」という政策手段を取り入れることとなった。2011年3月、広州市は「広州市都市生活ゴミ分別管理暫定規定」を出した。すなわち、ゴミ分別(広州市では、ゴミを4種類すなわち「回収できる廃棄物」、「残飯類のゴミ」、「有害ゴミ」、「その他」の4種類)を怠った住民・事業者に対して、「罰金を課する」ことを決めたのである。それに対して、住民側は強く反発した。その4カ月ほど前(2010年11月)、北京市も同様に、「北京市生活ゴミ管理暫定条例(草案)」において、「罰金」を盛り込んだが、住民の反対にあって撤回している。住民は、「罰則より前に、環境教育、公民教育をしっかりと行うべきではないか」と反論したのである。

2-3. 民間の自発的なゴミ資源化体系：その役割と限界

先に述べたように、「乾・湿分別」が、2011年

¹¹⁾ 北京師範大学毛達(環境史、環境NGOメンバー)による、2007年の北京市生活ゴミ処理問題に関する調査。『南方人物週刊』(2009年10月23日)参照。

現在、中国で一般に実験されているゴミ分別方法である。しかし、回収された乾燥ゴミについては、さらに分別するといわれているが、実際にゴミ分別に携わるのは組織化された環境行政ではなくて、民間の回収業者および民間企業からなる自発的ゴミ資源化体系なのである。つまり、行政の不作為が背景に存在し、(政府とは別に)市場がビジネスチャンスを見だし、資源回収体系を作りあげたのである¹²。

このような民間のゴミ回収にあたる人びとは、北京市で17万人、広州市で10万人といわれている。そして分別された資源ゴミは、1日当たり1,000～2,000トンといわれる。

2-3-1(1) ゴミ回収請負人・ゴミ拾い・ゴミ村

ゴミ回収業者には、いくつかの種類が存在する。都市部の住宅団地を転々と回って回収をするケース、街を歩いて公共のゴミ箱をあさって回るケース、正規あるいは非正規のゴミ埋立て場の付近に住み(しばしばグループで住み、そこに「ゴミ村」が誕生する)日常の生計を立てるケース等さまざまである。

そうしたケースのなかで、ゴミ供給地である「ゴミ埋立て場」の付近で「待ち伏せる」方が効率的である。一部の有力なゴミ回収業者は、ゴミ埋立て場の所有者である当該地方政府に一定の金銭を支払い、ゴミ埋立て場のゴミ分別回収を請け負って、ゴミビジネスを営むのである(先に述べた北京市周辺のゴミ埋立て場のケース参照)。しかし、このようなビジネスはあくまでも民間と地元政府の間の暗黙の了解によって成り立つものであり、「灰色」的存在である(上級政府の担当者が視察に訪れる場合、彼らの目に晒してはいけない)。

例えば、広州市白雲区興豊ゴミ埋立て場(2002年から稼動)の横に、2004年9月ごろに、「ゴミ村」ができてしまった。さかのぼってみると、1992年に李坑ゴミ埋立て場が建設された際に、すでに「ゴミ村」が付随的にできたのである。2004年9月に、李坑ゴミ埋立て場の契約年限が切れて閉鎖され、同時に「ゴミ村」もしばらくの

間解散した。その後、李坑ゴミ埋立て場は「ゴミ焼却(発電)場」として再開したのである。

「劉」という人物が、李坑ゴミ発電所のゴミを請け負って、ゴミビジネスをはじめた。彼はかつての「ゴミ村」のゴミ拾い人を多数募集して、2代目の「ゴミ村」を作った。この2代目「ゴミ村」は、70あまりの簡易住宅からなっており、初代の「ゴミ村」に比べて生活条件が改善され、水道水と電気が使えるようになっている。「ゴミ村」の村人には湖南省益陽、衡陽および岳陽の出身者が最も多く、その他に河南省、貴州省、安徽省籍の人びとも少なくない。ゴミ拾い人たちは、ゴミを分別し、劉氏に売る。劉氏は買い取った価格よりも高い価格で再び市場で売り出し、売買差益を手に入れるのである¹³。

ゴミ埋立て場にいわば「寄生」する「ゴミ村」は、一種の過剰都市化の産物であり、背後に、拡大する都市農村の格差が存在する。

2-3-1(2) 回収資源の中継所

計画経済の時期には、廃棄物の回収も当然国営企業の役割だったが、1980年代には、ほかの分野と同様に、「国退民进」がすすみ、一気に民間の廃棄物回収所が広がった。現在、広州市の廃棄物回収所は5,000以上存在し、そのうち登録されているのは2,100箇所である。また、年間で回収される有価資源は480万トンに達するといわれている。

ゴミの分別・運搬に際して、「二次汚染」問題が深刻である。

十分な防備措置を施さずに作業に携わる「ゴミ産業」の労働者は多数存在する。彼らの健康被害は計り知れないものと思われる。

2-3-1(3) 政府のゴミ減量化対策

近年、ゴミ減量化のための政策として、過剰包装の禁止、レジ袋の有料化、水洗い済みの野菜販売推奨などが打ち出されている。

¹² 民間による資源ごみの流れ(浙江省の事例)については、陳雲・森田憲(2009d)参照。

¹³ 「ゴミ囲城」(『南都週刊』、2009年4月20日)参照。

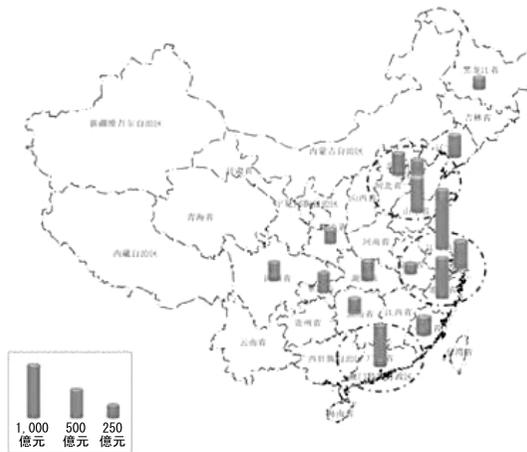
2-4. ゴミ処理産業化の試み

中国において、生活ゴミ処理の産業化（焼却・発電）の目的は、多岐にわたる。社会にとって、そのメリットが主として「資源の再生利用」にあるとすれば、政府にとっては、「土地の節約」が主要なものであろう。また、当該産業に参入する企業にとっては、その目的は「利潤」の獲得にほかならない。それでは、近年中国で盛んになりつつあるゴミ処理の産業化の試みは「ウィン・ウィン」関係になり得るだろうか。

2-4-1(1) 中国における環境保護産業の空間配置

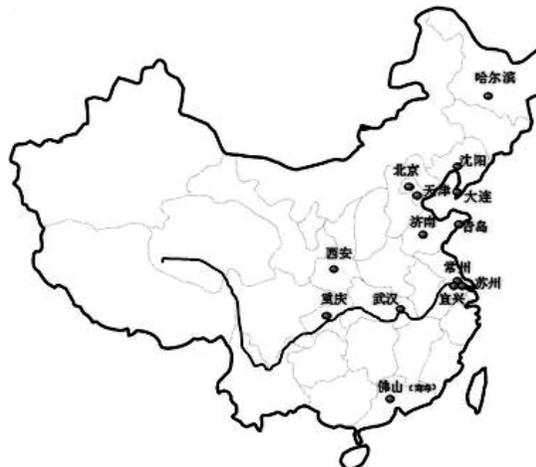
概していえば、中国の環境保護産業の立地は、経済発展の水準と一致しており、長江デルタ（宜興、常州、蘇州、南京、上海など）、珠江デルタ（佛山）および環渤海地域（北京、天津、遼寧、山東など）からなる東部沿海地域に集中している。また、長江に沿って、中流域の四川省、湖北省、湖南省の地域（武漢、西安、重慶）、あるいは東北のハルビンにも広がっている（図3、図4参照）。

図3 2010年中国における環境保護産業の空間配置



出所：賽迪投資コンサルタント、『中国環境産業地図白書（2011）』、より作成。

図4 2010年国家レベル重点環境産業園区



出所：賽迪投資コンサルタント、『中国環境産業地図白書（2011）』、より作成。

環境問題の深刻化に伴って、第7次5カ年計画以降、中国の環境投資が継続的に拡大されている。第10次5カ年計画期間中における環境産業への年間投資成長率は15%をこえ、第11次5カ年計画での投資計画額は1兆375億元である。また第12次5カ年計画では、環境投資はGDPの1.5%を占めている。

固体廃棄物処理業界にとって、設備の製造から、固体廃棄物の廃棄工程とその運用、具体的な固体廃棄物の回収・循環利用産業まで、幅広い投資の機会が存在するものと考えられる。そのなかでも特に「ゴミ発電」が注目されている。

2-4-4(2) 再生エネルギーにリストアップされたゴミ発電産業

大都市のゴミ排出量の急増、土地資源の希少化などが重なって、「ゴミ発電」の処理法が注目されるようになった。

「再生可能エネルギー第11次5カ年計画」では、計画期間中に中国のゴミ発電所の発電能力を50万kw（キロワット）に引き上げることを決定した。ゴミ発電所は主に土地資源の希少な先進地域に立地する。ゴミ焼却（発電）場の処理比率は、現在の3%から10～20%へ引き上げることとなっている。第12次5カ年計画期間中には、環境保護産業への投資額が3兆1千億元に達するという予測である。そのうち、固体廃棄物処理産業への投資額は8,000億元であり、中でも都市生活ゴミ処理関係への総投資額は2,800億元にのぼるといわれている。

「再生可能エネルギー第12次5カ年計画」では、2015年までに、生物資源発電の規模が1,300万kwに達すると予測されている。2010年末の全国約5億5千万kwの発電装置に比較して年間の成長率は約18.77%である。そのなかでも、農林生物資源による発電が主であり、その規模は800万kwに達する。次いで、ゴミ発電とバイオガスという順である。2015年におけるゴミ発電の規模は生物資源発電の20%といわれており、発電

能力は250～300万kwに達する。

1985年、深圳市が全国に先立って、2基のゴミ焼却（発電）炉を三菱重工（日本）から購入した。その処理能力は150トン/日であった。その後大都市を中心に、ゴミ焼却（発電）場の建設はじまったのである。近年、北京、上海、広州などの大都市はいうまでもなく、成都、寧夏など西部の省や都市でも、「ゴミ発電」をゴミ処理の主流にしていく方針を明らかにしている。北京は2010年に、生活ゴミの末端処理について、焼却（発電）：堆肥（生物化学処理）：埋立ての3種類の比率を、2012年の2：3：5から、2015年の4：3：3へ変えるという目標を発表している¹⁴。

「広東省城鎮生活ゴミ無害化処理施設建設第12次5カ年計画」では、以下のことが示されている。すなわち、5年以内にゴミ処理能力を2.1万トン/日に増やす。そのために、新たに11の生活ゴミ処理施設を建設する。その内訳は、焼却場（発電所）7、埋立て場2、生物化学処理場（堆肥）2である（表1に示したとおり、現状では、広東省の都市部生活ゴミ無害化処理率は東部地域のなかでもきわめて低い）。

地方（都市）政府にとって、ゴミ発電のメリットは何だろうか。以下の2点が考えられる。

(a) 都市部において、未開発の土地が減少して土地価格が上昇し、「土地財政」¹⁵に依存する地方政府にとって、ゴミ発電の処理法は、埋立てに比べて土地の節約となる（埋立て場は、公共事業として多くの土地を必要とし、また土地使用料金が受け取れるわけではない）。ちなみに、北京市では、毎年ゴミ埋立てのために使用される土地はおよそ500畝（1畝＝667m²）である。

(b) ゴミ発電による電力の生産が、関連産業（特にプラント産業）の興隆ならびにGDPと雇用への貢献が期待される。

このように、ゴミ発電によって、1石2鳥の効果が得られる。とりわけ第1点めの土地の節約がより重要な狙いであるといえよう。

2009年時点で、中国におけるゴミ発電所は93

¹⁴ 北京市市政市容管理委員会固体廃棄物管理処の衛潘明副処長へのインタビュー記事（『中国経済時報』、2011年6月16日）参照。

¹⁵ 1994年の分税制以降、中国の中央と地方間の「財政権と事務権の非対称性」がますます深刻化し、土地の使用権の譲渡による「土地財政」が地方の重要な「予算外収入」となった。この点について、詳細は陳雲・森田憲（2009c）参照。

だった(表1)。しかし、計画中・審査中のゴミ焼却(発電)場はさらに100近くあるといわれている。

しかし、問題がないわけではない。投資額である。ゴミ焼却(発電)場の投資費用は大きく、処理能力1,000トン/日の焼却炉および付属熱回収設備の建設には、およそ7~8億円の投資を必要とする。そのため、各地で外資や民間資金の積極的な導入が行われている(BOT - Build-Operate-Transfer -方式をとることが多い)。

一方、企業にとっては、ゴミ発電はビジネスチャンスであろう。次のような便宜が得られるものと考えられる。

(a) 第1は、免税措置である。『企業所得税法』(2008年1月1日より実施)によると、ゴミ発電企業には増殖税が免除されるほか、最初の3年間は企業所得税が免除され、その後の3年間は半額免除となる。

(b) 第2は、2006年以降、ゴミ発電で得られる電気は、すべて国家電力網によって購入されるのみでなく、1w当たり0.25元の補助金が得られる、ということである。例えば、広州市ではゴミ発電による電気の購入価格は0.689元/w、江蘇省呉江では0.67元/wである(そうした事例に比べて、通常の発電所による電気の購入価格は0.5元/wである)。

(c) 第3は、地方政府から「ゴミ処理費」が企業に支給される、ということである。そして当該ゴミ処理費の額は、90~150元/トンである。

そうしたさまざまな優遇措置によって、ゴミ発電事業に参入する企業は、おおむねプロフィットブルであるものと考えられる。

企業にとって、ゴミ処理補助金はすなわち企業の利潤となるのである。例えば、番禺ゴミ焼却(発電)場を経営する広州日立グループは、25年の特許経営権を持っており、併せると、合計500億元にのぼる各種収益を得ている。

2006年に中国建設部が発表した「中国城郷環境衛生体系建設」は、環境衛生事業および生活ゴミ処理の主体を行政から企業へシフトすることを推奨している。実際、近年、ゴミ発電、汚水処理などの環境産業へ民間資本が積極的に参入する趨勢が確認でき、また、そのなかには、外国資本も多く含まれている。広州市で最近行われた24億

元のゴミ処理施設のうち、13億元が民間企業による投資である。

中国の環境産業における巨大な潜在的可能性を見すえて、2006年2月10日に、世界トップ500企業にリストアップされたSuez Group(フランスの複合企業グループ)は、アジア太平洋地域の企業本部を上海に設置することを発表した。そして、Suez Groupは上海国際化工区と50年間の協力契約を交わし、同工区内の汚水および廃棄物処理に関する投資、設計および管理を行うことを決定している。同時に、ゴミ焼却(発電)場を共同建設および共同運営することとし、その契約年数は30年間である(BOT方式)。Suez Groupは、上海に加えてさらに北京、青島、珠江流域、重慶などを投資重点地域に選んでいる。

このほか、ベルギーに本部を置くゴミ焼却(発電)場設備製造企業であるkeppel Seghersは、中国のゴミ資源化設備の市場シェアの60%を獲得したといわれている。上海江橋ゴミ焼却(発電)場や、広州李坑ゴミ焼却(発電)場はそうした事例である。また、世界最大の廃棄物エネルギー回収企業であるCovanta(米国)も中国市場に強い興味を示しており、そうした諸企業はみな中国に事務所を設置している。

2-4-1(3) 考察

2007年、欧州議会は、欧州委員会が提出した「ゴミ焼却(発電)場を再生エネルギー産業にリストアップする議案」を否決した。そして、その代わりに、ゴミ問題の解決策は主に「減量化と再生利用」に託すものと決めたのである。計画によれば、2020年に、EU諸国の50%の生活ゴミと70%の建築ゴミは埋立てや焼却ではなく、回収・再生利用されることになる。ゴミ処理の核心理念に直結する決定であり、革新的意味を持つものといえるだろう。生活スタイルの再建なしにはゴミ戦争は終わらないからである。

それに比べて、中国政府はこれまで、ゴミの発生抑制(減量化)、分別収集と資源化に関心が希薄であり投入した資金も少ない。また政策の施行も首尾一貫していない。その代わりに、ゴミ発電産業という「産業化」対策ばかりに目を奪われているといえる。いってみれば、中国における「経路

依存」であろう。全般的にみて、中国は工業化の発展段階にあり、「産業化優先」、「GDP 優先」という短絡的な発展観の存在はやむを得ない側面もある。しかし、環境政治学の視点からみると、中国では、開発主義にブレーキをかける制度的抑制力が脆弱であり、結果として政策面の「経路依存」が存続することとなる。こうした視点こそ、中国のゴミ戦争を分析する際に、重要なポイントとなる。

以下、中国のゴミ戦争の特徴ならびにその本質を明らかにすることを目的として、ゴミ発電所建設をめぐる住民運動に焦点を当てて考えてみる。

3. ゴミ発電所建設をめぐる住民運動の勃発

3-1. ゴミ発電所建設をめぐる住民運動

本稿の研究対象である、中国の都市における、ゴミ戦争の激しさは、都市の規模、拡張のスピード、そして流動人口の大きさ等に密接に関係しているものと思われる。いずれにせよ、無節制な都市のスプロール現象が自らの限界を招いたことには変わりはない。ゴミ戦争は、結局のところ、拡張する都市が本来辺境地帯に位置したゴミ焼却（発電）場と正面衝突する形で出現することとなったのである。

表2は、近年各地で発生した、ゴミ発電所建設をめぐる主要な住民運動の概要である。

3-2. ゴミ焼却（発電）場に対する周辺住民の反対意見

一見問題がなさそうに見える（ウイン-ウイン関係のような）ゴミ発電所建設だが、実際には各地で激しい住民運動という抵抗に直面している。世界でごく一般的に存在するはずのゴミ発電所が、なぜ問題となっているのだろうか。本節ではこの問題を考えてみよう。

3-2-1) 安全性問題

ゴミ発電所をめぐる住民運動が発生している

地域は、いずれも都市化した地域である。スプロール状態で拡張しつづける都市が、農村部を飲み込んで、従来のゴミ埋立て場と隣り合わせとなっているのである。例えば、2003年前後に、本来海淀区の僻地である六里屯地区に、（不動産大開発の時期にあたっており）多数の住宅団地が作られた。当時、1キロメートルほど離れたところにゴミ埋立て場がすでに存在していたが、開発業者は使用年限がすぎれば埋立て場は緑に覆われ、公園に復元されるといって購入者を説得したのである。住宅団地のなかで一番近い「西六建住宅団地」は、埋立て場から300メートルしか離れていない。

2005年の秋、ある報道を聞いた住民の間に、不安が広がった。北京市が新たに企画した4つのゴミ焼却（発電）場のひとつとして六里屯が入ったのである。そして、2007年3月、海淀区政府は同地にゴミ焼却（発電）場が建設されることを正式に発表した。一般によく知られているように、ゴミ焼却（発電）場からの粉塵の着地面積は半径1キロメートルといわれるが、この地域の住宅団地のほとんどすべてがこの範囲に入っている。

不安が高まった住民たちは自発的に調査を行い、ある結果を得て驚いた。2000～2006年の6年間に、住民数がわずかに1,000人余の「西六建住宅団地」で、70人以上の人びとが癌を発病したのである（そのうち46人がすでに亡くなっている）。これは正常値の5～6倍である。また、近隣の空軍情報工程学院が行った健康診断の結果、500名の学生のうち、健康な学生は1人もいなかったという情報も住民側に寄せられた。当該地域では水道水がとっていないため、住民たちは地下水に頼ってきたのだが、そうした情報を知り、住民たちはみな、「地下水を諦めて、店から浄化水を買うようになった」という。

北京市朝陽区の高安屯ゴミ処理場の事情は六里屯の状況に酷似している。高安屯には従来からゴミ埋立て場があり、2008年の北京オリンピックの前に、「ゴミ焼却（発電）場」（第1期）が建造された。しかし、この重点プロジェクトのゴミ処理の状況がきわめて深刻だった。凄まじく増えるゴミが、埋立て場から溢れ出し、悪臭が10キロメートル離れた地域まで届くのである。

埋立て場から3.5キロメートル離れた団地に住

表2 ゴミ発電所建設をめぐる主要な住民運動の概要

名称	事業概要	住民運動の経緯	2011年時点での現状
北京六里屯	海淀区六里屯に位置する。1999年末、北京六里屯埋立場が運営を開始。「北京市第11次5カ年計画」の重点プロジェクトとして、2007年3月から「ゴミ焼却（発電）場」を建設予定。北京の水源地である密雲ダムにつながる京密引水渠からわずか1キロメートルの場所に立地。	4年間にわたり、反対をつづけた。2006年1月、周辺住宅団地の住民が結束を開始。同年12月、住民意見書を提出。2007年1月、行政復議を申請。2008年10月、環境アセスメントの通過を契機に、短時間で数千名の住民の署名を集め、反対意見を提出。2010年6月、北京市が比較的僻地である「魯家山ゴミ焼却（発電）場」を年内に着工することを公表。2011年1月、海淀区政府が六里屯プロジェクトの停止を宣言。	建設中止。
北京市高安屯	朝陽区高安屯に位置する。2002年から埋立場が存在している。焼却（発電）場として、第1期が2008年8月以前に完成し、9月28日に点火・運営を開始。投資額8.2億元、敷地面積70畝、処理能力1,600トン／日。	2008年8月から、ネットで呼びかけを開始。抗議活動を展開。2008年10月、住民である趙蕾が公害訴訟を提起。2009年1月および4月に、それぞれ3回の審理が行われた。未だ判決は出ていない。	2011年内に第2期工事着工予定。処理能力1,800トン／日。
北京阿蘇衛	2009年末着工予定。	2009年8月1日、住民による自発的抗議活動開始。その間、北京市のメディアは循環経済圏建設の利点の広報を行う。同年9月4日、「集団散歩」が行われ、警察が介入。数人が事情聴取を受ける。その後北京市政府に対して住民の意見陳述の場が設けられたが、真の対話はなかった。同年9～10月、77頁の住民意見書がまとめられた。2010年2月、北京市政府により反対派住民の代表が海外視察に派遣。	調整中。
上海江橋	拡張工事。	2009年4月、数百人の住民が「集団散歩」の形で抗議活動を展開。	再検討中。
広東番禺	2006年8月、広州市企画局により許可。2010年アジア競技大会前に完成予定。敷地面積365畝、処理能力2,000トン／日。周辺の人口密度が大きく、70～100万人の市民生活に影響。	2009年2月4日、広州市は、番禺区大石街会江村にゴミ焼却（発電）場建設予定であることを通告。同年9月に着工予定。同年10～12月、周辺の30万人の住民が反対運動を展開。中国中央テレビが事件を取り上げ、全国的な公共政策関連事件として、世論の関心を喚起。同年12月21日、番禺区政府は手続きの停止を宣言。	新しい候補地を提示。検討作業の復活。
江蘇呉江	2008年5月着工。投資額3億元余。2009年10月に完成。処理能力700トン／日、発電200～250w／日。	2009年10月、数千人の住民が点火式を阻止。	中止。

出所：各種資料により筆者作成。

む「趙蕾」という女性は、普段家にいるとき、悪臭を防ぐために特殊マスクを常用せざるを得なかった。マスクをして、北京オリンピックの閉会式をみた後、彼女は突然呼吸困難に襲われて家の中で倒れた。病院に運ばれた趙蕾氏は、彼女の肺が汚染された空気中の有害な微生物に感染していると診断されたのである。2008年8月25日の夜、退院後に彼女は他の2人の住民といっしょに、高安屯ゴミ埋立場に調査に行ったところ、ゴミ埋立により発生したガスの収集率が30%しかないと知った（2006～2008年の間、周辺の住民

が強い悪臭に悩まされた原因はそれである）。同時に、この埋立場の処理能力は1,000トン／日だが、オリンピック期間中、競技会場である「鳥の巣」や「水立方」（水泳競技場）の一部のゴミも高安屯に運ばれており、実際の処理量は4,000トンにも達した。その夜、彼女は同調査の内容をブログに掲載した。

ゴミ埋立場からゴミ発電所へ——ゴミと隣り合わせの生活が永久化されるのではないかと、さらにゴミ発電で発生するダイオキシンやSO₂、COなどの有害なガスが健康に悪影響をおよぼすので

はないか、という安全面の不安が一気に浮上することとなった。住民の不安には科学的根拠が存在する。中国科学院・大連化学物理研究所などが、中国の19箇所のゴミ発電所についてサンプル調査を行った結果、16箇所は国家基準(1.0TEQng/m³)は満たしているものの、EUの基準(0.1TEQng/m³)を満たしているゴミ発電所はわずか6箇所だったのである。

その原因は、ゴミ分別にある。ゴミ分別が真剣に行われていない中国の都市では、焼却ゴミに大量の塩素(ビニール類)が含まれている。しかも、ゴミに水分が多く含まれ、ダイオキシンの発生を防ぐために必要な850℃以上の高い燃焼温度を得るのは難しいのである。また、たとえダイオキシンを技術的に一部除去できるとしても、周辺住民の健康に害を与えないという保障はない。

このほか、燃焼後の粉塵も有害な物質を含んでおり、慎重に処理しなければならない。そのため処理コストは安いものではなく、1,800元/トンといわれている。

3-2-2(2) 安全性問題の考察

いったい環境への影響の監察は可能なのだろうか。

中国の規定によると、「試運転から半年後に可否を決める。さらに5年後にもう一度可否をチェックする」ということになっている。ダイオキシンの観測にあたっては、国際的に直接オンラインで観測することは難しいが、間接的な手段を用いて観測することはできる。例えば、活性炭(active carbon)の使用量によって、ダイオキシンの発生量を計算することが可能である。また「サンプル検査」も考えられる。さらに、焼却炉内の温度を電光掲示板に表示する方法もある。(850℃以上に保てれば、ダイオキシンは発生しない—先に述べた高安屯ゴミ焼却(発電)場(第1期)の正門では、このような措置が取られている—)。

問題の根本は、仮に以上のような方法が理論的に利用可能であったとしても、現在の政府関係機関に対する住民の不信感がきわめて強いというこ

となのである。地方政府が、自らの利益最大化のために、データを捏造・改竄しないという保障はいったいあるのだろうか。住民の疑念は実際の経験から生まれたものである。例えば、ゴミ発電所と周辺住宅団地、学校、病院などの公共施設間の安全な距離について、環境保護総局は当初1,000メートルという技術基準値を提示したが、地方政府から異議が出された—それでは、建設がかなり困難になるというのである。その後、数回にわたって、基準値が修正された。1回目の修正では800メートルに、2回目はさらに700メートルに変わった¹⁶。2008年9月4日に、国家環境保護部が発表した「生物性質発電項目の環境アセスメントへの管理を強化する通知」(82号公文書)では、その安全距離はなんと「300メートル」なのである。開発志向の地方政府と環境保護部の間に、明らかに目的意識にずれがあり、その間に繰り広げられた攻防戦は、往々にして地方政府の完勝で終わる。さらに皮肉なことに、環境保護部の下位機構である各レベルの地方環境保護に当たる機関は、決まって地方政府の側に回る。開発プロジェクトの環境アセスメントにおいて、ブレーキをかけるどころか、地方政府を掩護する姿勢が明らかなのである。

このように、基本的な官民間の信頼関係に乏しい現状では、政策執行における官民間の「取引費用」が極限にまで高まり、時として激しい官民対立を招くのである。

3-2-2(3) ゴミ焼却(発電)場処理法の合理性問題

それは、ある意味で住民側の戦略ともいえるだろう。すなわち、あるひとつのグループの利益という視点から「公共の利益に反する」プロジェクトを拒否するのではなくて、公共の利益という視点からも、ゴミ発電は急いで日程に上げるべきではないと主張したのである(広州番禺のケース)。

住民側の主張する理由は、ゴミの分別を怠ったため燃焼に使われるゴミの発熱性が低い、あるいは発電に適したものではないというものである。先進国の燃焼用ゴミは1キログラム当たり3,000

¹⁶ 中国科学院環境保護研究所の専門家趙章元氏へのインタビューによる。趙氏は強固な「ゴミ焼却(発電)場反対派」として知られている。

キロカロリーの熱を発生するが、中国のゴミは水分含有量が60%といわれており、そのために900～1,000キロカロリーの熱しか発生しない(6トンのゴミで1トンの石炭の発電量となる。先進国では通常2トンのゴミで1トンの石炭の発電量に相当する)。したがって、一部のゴミ発電所は焼却炉に石炭を加えざるを得ないのである。さらに、企業にとって、より多く発電できれば補助金などもより多く上乘せされる。このようなインセンティブにしたがって、石炭を大量に使う「ゴミ発電所」が多いのである。その結果、こうしたゴミ焼却(発電)場は低効率の小型石炭発電所に似たような存在となる。本来淘汰すべきこのような非効率の発電所が、政府から免税や補助金などの優遇措置を得ているのである。不思議な現象というほかない。

3-2-4) ゴミ焼却(発電)場処理法の合理性問題の考察

前節でみた合理性問題はいったいどのように考えられるだろうか。おおむね次のとおりである。

第1に、個人の利益(あるいはひとつのグループの利益)と公共の利益はそれほど対立する概念ではない、ということである。「個人の利益」を保護できない「公共の利益」など、そもそも存在し得ないだろう。住民側のこの戦略の発想自体はかなり興味深いものである。実のところ、計画経済の時期から当面の開発主義の時期まで、中国における従来の教育では、国家と民族の利益が最高の目標であると教えられてきた。しかもこの両者は、往々にして衝突しあう目標だと教えられてきているのである。

第2に、補助金を的確に配分するための合理的な計算は、入場時のゴミの量を測り、ゴミの熱発生量を加味して、適切な発電量を計算することによって解決できる。そして、それ以上の発電量には補助金を与えてはならない。

3-3. 官民攻防戦の展開と特徴

Barnard (1971)によれば、「命令の権威性は命令を受ける側により決められるものであり、命令

を出す側が決めるものではない」。政策の目標団体による政策に対する認知度・賛成度が、政策の行方を決めるのである。たとえ中国のような権威主義体制のもとで、人びとの政策決定への参加権が著しく制約されていたとしても、この原理はよく機能する。本節で検討した住民運動の数々は、この原理を証明しているように思われる(強く反発したり不服従したりという形で現れる)。

実際、手続きの正当性がなければ、結果の正当性も望めない。したがって、政策の目標団体から合意を得るために、手続きの正当性が肝要なのである。

3-3-1) 住民不在の政策決定プロセスの問題点

地域住民の理解を得るためには、ゴミ分別、立地条件、安全な距離、住民への還元措置等のキーワードに関して、事前に住民側と積極的に対話を重ねなければならない。しかし実際には、各地域とも、ゴミ焼却(発電)場の政策決定と環境アセスメントにおいて、住民の事前の参加を極力排除するという姿勢が共通の特徴であるといつてよい¹⁷。

周知のとおり、公共選択学派の主張によれば、政府も政治家も官僚も「理性的経済人」であり、自己利益の最大化を目的として行動する。したがって、そうした公権力を掌握する機関や人びとに対して、とりわけ注意深く監督する必要がある、そのために、「チェック・アンド・バランス」の原理が制度設計のキーワードとして樹立されたのである。

しかしながら、中国では、政治体制の改革が遅れ、政府の国民に対する優位性が長年にわたって存続しており、それに付随する官僚の腐敗現象もいっこうに軽減される気配がない。ゴミ焼却(発電)場をめぐる住民運動の場合にも、政治不信に伴うガバナンスコストの増大がきわめて顕著であるといえる。

以下、住民不在の政策決定プロセスの問題点を具体的にみてみることにしよう。

第1は、環境アセスメントについてである。

まず、現在の法規にしたがえば、生活ゴミ焼却

¹⁷ 政府主導の環境ガバナンスの問題点については、例えば陳雲(2008)参照。

(発電)場施設のようなプロジェクトは、政府関係機関(広州番禺焼却(発電)場の場合、広州市発展興改革委員会、都市計画局、国土興住宅管理局を示す)の認可を得たのち、環境アセスメントに入るといふ手順となっている。だが、この手順には大きな疑問を感じざるを得ない。実際、環境アセスメントが「政策決定」の後に行われるわけだから、当該アセスメントは政策決定には何の影響もおよぼさない。広州番禺焼却(発電)場の場合にも、環境アセスメントが終わっていない段階で、すでに工事ははじまったのである。いったい何のための環境アセスメントなのだろうか。

さらに、環境アセスメントにおける住民参加の必要性は、国家環境保護総局が一貫して支持を表明してきた。しかし、2002年に『環境アセスメント法』が発効したが、住民参加に関しては、原則的な規定にとどまったのである。

だが、2005年7月、ある事件が発生し是正の契機をもたらした。国家レベルの文化財保存地域である「円明園」において、湖底に水の浸透を防止するためのビニールが敷かれたこと(湖で遊覧船を走らせるために、水量を保つ必要があるため)を、同園に訪れた2人の専門家が気づいたのである。新聞のインタビューをつうじて彼らは疑問を投げかけ、「円明園」の特別な地位もあって)全国の世論を喚起した。そうした事態を受けて、2006年2月に、国家環境保護総局は、「環境アセスメントにおける住民参加の暫定方法」を発表した。同「暫定方法」では、「環境アセスメントのすべての段階において、情報を公開し住民の意見を聴取すべき」と規定されたのである。さらに、2007年4月11日に、国家環境保護総局が「環境情報公開方法(試行)」を発表し、2008年5月1日から正式に実施されることとなった。ちなみに、国家環境保護総局は、国务院のなかで最もはやく情報公開の法規を作った機関である。

しかし、環境アセスメントを実際に掌握する地方の環境保護部門の行動は、総局の態度からは大幅にずれている。実際、例えば六里屯焼却(発電)場の環境アセスメントの場合、評価機構はごく象徴的に100人の住民にアンケート調査を行い、「大部分が支持、ごくわずかな住民が不安を示した」という結果を得たという。そのアンケート調査の信憑性に疑問を持った住民側が、自ら400人

の住民にアンケート調査を行い、同調査の結果は、大多数の人びとが「断固反対」を示したのである。

住民の意見を正確に把握するためには、より客観的に第三者による調査が行われる必要があるだろう。番禺ゴミ焼却(発電)場の紛争が起きたのち、2009年11月に、広東省省情調査研究センターが周辺住民に対するアンケート調査を行った。その結果、1,550人から有効回答を得た。有効回答者のうち、ゴミ焼却(発電)場から8キロメートル以内の住民の割合が92.3%であり、同範囲外の割合が7.7%だった。同年11月4日、調査結果が発表された。97.1%の住民は「反対」を表明した。そのうち、(a)「ゴミ焼却(発電)場建設のプロセスのうち、政府の情報公開に満足したか」という問いに対して、92.5%が「非常に不満」、4.8%が「あまり満足ではない」、0.6%が「基本的に満足」、0.3%が「非常に満足」という内訳である。次に、(b)「環境アセスメントは通過すると思うか」という問いに対して、83.9%が「通過できない」と回答している。ただし、環境アセスメント自体が政府の委託によって行われるため、アセスメントを「形式的なものにすぎない」と認識する人びとがほとんどだった。また、「もし、アセスメントが通過したら、その結果を信用するか」という問いに対して、88.4%が「信用しない」と回答し、その代わりに、「公聴会を開くよう求める」、「国内外の権威のある専門家を招き、新しい審議会を開くよう求める」、「ゴミ焼却(発電)場建設の核心的データを公表するよう求める」といった意見を表明した。そのほか、10.1%は「あまり信用しない」と回答し、「環境アセスメントの全文を公表し、社会の審査を受けてから実行するか否かを定めるべきである」という意見を述べている。

第2は、公聴会についてである。

ゴミ焼却(発電)場をめぐる住民運動の背後には、いずれも最初から住民の「知る権利」の欠落が存在した。立地場所を決定するプロセスでは、すべてのケースで、公聴会は開かれていない。例えば、広州番禺大石の住民は、2009年9月の新聞に掲載されたニュースを読んで初めて知ったのである。公聴会の位置づけに関して、江蘇省環境保護庁の幹部は、「公聴会は行政復議¹⁸が住民側

から提起された後にはじめて考えるものだ」(江蘇省呉江ゴミ焼却(発電)場のケース)と語っている。

また、公聴会が開かれたとしても、現在の制度のもとでは、環境政策に対する法的拘束力はない。公聴会の意見は「参考意見」にすぎないのである。当然、住民に対する説得力を強めるために、地方政府は多くの公聴会を開くことを選択するが、陳述人をどう選ぶか、司会者の中立性をどう確保するか等々問題は山積している。最近、中国のメディアが、全国至る所に存在した「職業的公聴会参加者」を発見し暴露している。彼らは、地方政府が公聴会を開くたびに現れ、しかも、決まって当該政府の見解に「賛成」の意見を表明してきたのである。「公聴会劇」の頻繁な上演に、住民の不信感がますます募っている。

第3は、専門家と人民代表の役割についてである。

環境アセスメントが公示されてから、専門家による評価の段階に入る。理論的には、専門家は環境部の国家環境評価センターの専門家データベースから抽出されるが、実際には、おおむね行政側に都合のよい専門家ばかりが選ばれる。当然結果ははじめからみえているだろう。

2009年10月30日、住民による反対運動が高まるなかで、番禺区政府が「専門家会議」を開いた。そこで招かれた6人の「専門家」のうち、ひとりとはゴミ焼却(発電)炉の特許を持っており(清華大学教授聶永豊)、もうひとりとは世界最大のゴミ資源化企業(Covanta)の中国地区副総裁(舒成光)であった。こうした利害関係者である専門家が招かれたことに、住民は失望したのである。

2010年2月末に、広州市は再び全国から32名の専門家を招き、(番禺事件をめぐる)ゴミ焼却(発電)場の是非について、「専門家意見書」を作成した。そこでは、中国科学院環境保護研究所の趙章元を除く31名の専門家はすべて賛成の意見を表明している。後日、当の趙章元は、広州市主催の同会議では彼の反対意見は黙殺され、会議は無理やり「賛成意見書」をまとめた強い不満を表している。

また、地方議員である人民代表の態度はどうだ

ろうか。2009年11月、番禺区人民代表70名余のグループが焼却場予定地を視察し、当該プロジェクトは「市民のためのプロジェクトである」というプロジェクト擁護の意見を述べている¹⁹。また、中国中央テレビ(以下、CCTV)の取材に対して、ある人民代表は、こう答えている。「私は住民と意見交換をしたことはない。意見交換の仕事は政府がやるべきものであり……私が判断する必要のないものである。政府が判断すべきものだ」。強い民意の逆襲に際して、「人民代表」たちがそうした発言をするのは不思議なことだが、中国の事情を考えればむしろ「自然なことだ」といわざるを得ない。

第4は、地方環境保護部門の位置づけについてである。

地方環境保護部門は、環境行政を任されており、本来その職務を全うすべきものだが、その表現は往々にして失望させるものである。その理由は制度設計である。地方環境保護部門は縦と横の二重の指導を受ける立場にあり、重要な人事権と財政権は地方政府に掌握されている。そのために、地方環境保護部門が、独自の独立した役割を発揮することはほとんど不可能である。本稿で検討するケースの場合も、地方環境保護部門は、結局は、すべて地方政府の「いい成り」だった。

第5は、腐敗・不正の発覚が政府の信用をさらに傷つける、ということである。

事実を述べよう。反対運動に参加している住民側は、ネットやメディアをつうじて情報を収集し、官僚と利益団体の癒着を発見した。住民側の「発見」によると、広州市環境衛生局元局長であり現広州市政府副事務長呂志毅の弟は、番禺ゴミ焼却(発電)場の25年間の特許契約を獲得した広州日立グループの関係部門の責任者である。同時にまた、大学を卒業したばかりの呂志毅の息子も、番禺ゴミ焼却(発電)場の投資者である広州環境投資会社の関係部門の經理をつとめている。さらに、広州日立グループは、2台の乗用車を広州市環境衛生局の元主要幹部に無償で贈ったことも明らかになった。

このような腐敗・不正の発覚が、政府の信用をさらに傷つける結果となっているのである。

¹⁸ 「行政復議」とは、administrative reconsiderationを意味する中国語である(日本語では、「行政不服審査」といわれる)。

¹⁹ 『番禺日報』、2009年11月5日。

3-3-1(2) 民意の逆襲と政府の対策：北京六里屯のケースを中心に

住民参加に消極的な地方政府に対して、住民側が黙っているわけではない。北京六里屯のケースをみてみよう。

2006年9月5日、六里屯のある住宅団地の住民がネットをつうじて、「中国建設競争入札ネットで、六里屯でゴミ焼却（発電）場がリストアップされており、2007年3月に着工される予定だ」と発信し、次第に周辺住民の関心が高まった。2006年12月以降、住民側が繰り返し提出した「意見書」に対して、行政側の態度は消極的なままだった。これをみて、住民側は窓の外に反対の標語を掲げることで抗議をつづけた。この間、時折、地方の公安局から住民の様子を聞く電話がかかってくる—住民側にとって、相当なプレッシャーとなったはずだが、抗議行動を停止はしなかった。

2007年1月17日、六里屯ゴミ焼却（発電）場を管理する立場にある海淀区市政市容管理委員会は、住民代表を招いてはじめての意見交換会を開いた。同交換会で、ある専門家は「大局」的見地から住民側の反対の態度に反論したが、住民側の強い反感を買った。その結果、意見交換会に参加した双方とも「会議は失敗だった」と認識した。そして、2007年1月19日、環境アセスメントにおける問題点を指摘し、住民側は「行政復讐」を申請した。同時にまた、住民側は全国政治協商会議委員（周晋峰）を現地に招いた。周は現地調査を行った結果、同年3月の全国政治協商会議において、「六里屯におけるゴミ焼却（発電）場建設を中止すべきである」という提案をした。

2007年6月5日の「世界環境の日」に、1,000人近くの住民が国家環境保護部の前に集まり、「集団散歩」を行って建設中止を呼びかけた²⁰。

その後間もなく、国家環境保護総局は「さらなる論証が必要であり、住民側の意見を十分に聞く必要がある」として、行政復讐に対する回答を行った（国家環境保護部と地方環境保護部門の温度差は明瞭である）。

それ以降、地方政府側は態度を変え、積極的に住民側と意見交換を行う姿勢をみせたが、水面下では、プロジェクト推進の本音を変えているわけではない。2008年10月9日、六里屯焼却（発電）場の新しい環境アセスメントが再度通過したことを聞いて、住民側はごく短時間で数千人の署名を集め反対意見を申し入れた。2009年をつうじて、両者の意見交換がつづいたが、住民側は反対姿勢を崩さなかった。

強い民意の逆襲を受ける地方政府にははたして脱却策があるのだろうか。逆襲を挽回しようとする北京市政府は、焼却場反対派を招き、海外のゴミ焼却（発電）場を見学させるという方策を考え出した。2010年2月22日、北京市市政市容管理委員会がネットをつうじて「有力な反対派」黄小山（弁護士出身、北京阿蘇衛焼却場周辺の住民）を市民代表として招き、日本とマカオのゴミ焼却（発電）場施設を視察させたのである（広州番禺区政府も同じ方策を実行した）。両者は、「単なる抵抗と批判では問題解決にならない、意見交換をつうじて、出口を探ろう」という見解で一致した。日本から帰国した黄小山は、「これからは、単純な反対派から、ゴミ分別の提唱者へ変わる」と述べた。

この時点の地方政府は、すでに全国的な大事件となった「六里屯焼却（発電）場」計画を諦めることを考えたものと推察される。しかし一方で、将来に向けて、ゴミ焼却（発電）場問題は政策課題として避けてはとおれないと考えた。そこで、ネット上のオピニオン・リーダーたちの態度が「絶対反対」から「一部軟化」ができればと考え、

²⁰ このような行動を中国では「集団散歩」といい、一種の「無言のデモ」といえる（中国でデモを行うには地元公安局に申請をする必要があるが、許可されることはむしろあり得ない。したがって、民間が自ら工夫して、法律に違反しない形で、「デモ」の実を講じたのである。「集団散歩」式の抗議活動は、2007年アモイPX事件以降、各地の抗議活動でしばしばみられるようになった。ゴミ焼却（発電）場をめぐる紛争の際にもよく行われた。例えば、北京高安屯の住民は、趙蕾氏のブログに触発されて、北京オリンピック閉会後の2008年8月28日に、数百人がネットで連絡し合い「集団散歩」に出かけた。大きく「毒」という文字を書いた防毒マスクを口にし、皆静かに幹線道路の交差点に集まったのである。その後9月4日および10月20日にも、「集団散歩」が行われた。人数が増えるにつれて、列が次第に移動するようになり、また一部の人びとは「ダイオキシン反対」、「臭いにおいは我慢できない」などの標語を手にしたのである。このような「マスク作戦」は番禺事件の際（2009年11月23日）にも行われた。

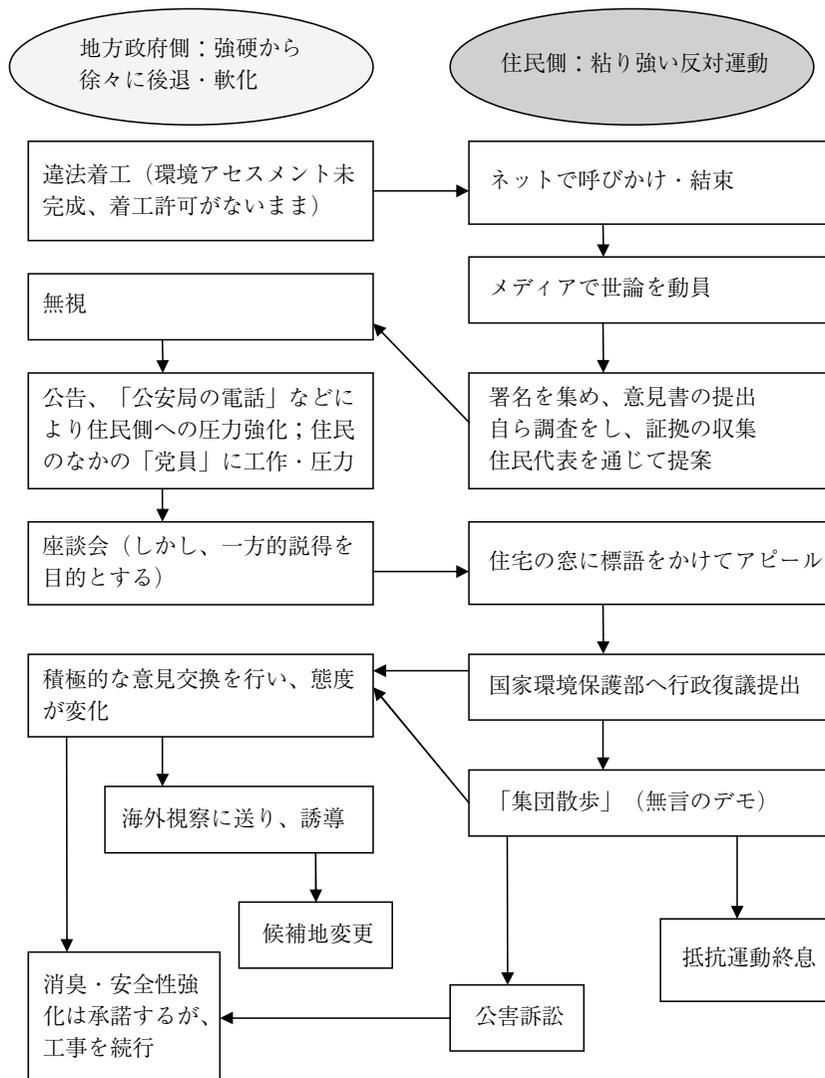
海外視察に送り出したのである。この方策は、功を奏したといえる。客観的にいうと、この視察活動を組織した地方政府の幹部たちが得られるものもまた大きいと思われる。

2010年6月20日、北京市が比較的僻地である魯家山において「ゴミ焼却（発電）場」を年内に着工することを明らかにした。同年9月17日、六里屯の住民たちは、「自然の友」が組織した「エコ・コミュニティ」の活動に参加し、ゴミ分

別を中心としたエコ活動を展開した。そして、2011年1月19日、海淀区政府は六里屯プロジェクトの中止を正式に宣言したのである²¹。

以上に述べたように、地方政府側の基本的な姿勢は、強硬から徐々に後退・軟化する趨勢をみせた。一方、住民側は、現体制のもとで、あらゆる知恵を絞り、粘り強く反対運動をつづけた。図5は、双方の攻防戦をまとめたものである。

図5 官民の攻防戦



出所：筆者作成。

²¹ 広州番禺ゴミ焼却（発電）場紛争も、手続き中止（2009年12月21日）から500日後の2011年10月に検討が復活している。広州市番禺区政府は、新しい候補地を提示し（候補地の調整によって）ゴミ焼却（発電）場建設を推進しようと考えているものと思われる。

3-4. 住民運動の共通性と地域特性に関する考察

以下の節では、数々の住民運動における共通性と地域特性を明らかにし、具体的な示唆について検討する。

3-4-1(1) 共通性

以下3点の共通性が指摘できる。

(1) 第1は、地方政府による政策決定権の独占である。

中国の地方政治は、いってみれば「混沌たる権力が混沌として使われている」。地方政府は、したがって、本来法律にもとづいて独立に職務を遂行する諸機関をコントロールすることができる。権力に対する監督という役割は形骸化し、地方政府による「開発主義志向」は不動なものとなって変わりようがない。例えば、番禺ゴミ焼却（発電）場の場合にみられるように、環境アセスメントが終わっておらず、着工許可も得ていないプロジェクトを違法に着工してしまうのである。

実際、住民の反対運動が発生して以降、地方政府はしばしば公安局や党組織による党員工作を巧みに行っている。例えば、広州番禺ゴミ焼却（発電）場をめぐる住民反対運動が発生した初期の段階で、広州市政府はネットのサイト上で、「脅迫」とも取れる強い調子で「通告」を発表している。すなわち、「本通告に違反し、国家工作人員が法律にもとづいて行う公務に対する拒絶あるいは妨害に対して、公安機関が治安管理处罰に関する法律の規定にもとづいて処罰を行うものとする。犯罪に至る場合には刑事責任を追及する」²²。一部のケースでは、住民側によって「公害訴訟」が起こされた。例えば、2008年10月、住民「趙蕾」は環境問題によって朝陽区ゴミ無害化処理センター（高安屯ゴミ焼却（発電）場）およびそれを運営する金州安潔廃棄物処理有限公司を起訴したのである。だが、4カ月後に至ってようやく裁判所に受理され、2009年1月および4月、それぞれ3回にわたって審理が行われたが、いまだに判決は下されていない。そうした状況にあるにもかかわらず

らず、2011年9月に、高安屯ゴミ焼却（発電）場第2期工事が年内に着工すると報道されたのである。

環境問題をめぐって、各地で住民運動が頻繁に起き、多大な処理費用を費やした。しかし、レジームの再建に繋がったかといえば、肯定的回答は困難である。地方政府による政策決定権の独占はつづいており、さらなる住民運動を誘発しやすい状況にある。

とはいえ、総じていえば、環境問題多発という段階に発展している以上、地方政府はもはや「一人勝ち」というわけにはいかないだろう。

(2) 第2は、住民反対運動は生存をかけた「譲れない戦い」だということである。

おおむね、これまで繰り返された住民不在の政策決定プロセスでは、「強い政府」を強化してきたと見てよい。その根本的な理由は、地域住民に真の投票権がないことに尽きるだろう。中国の地方政府はこのような官民関係に位置づけられた期間が長く、すでに「経路依存」状況を形成している。しかし、ゴミ焼却（発電）場建設の場合には、思わぬ民意の逆襲を受けた地方政府は、結局のところ、一定の譲歩をせざるを得なくなったのである。その理由は以下のように考えられる。

環境問題はほかの民生問題（例えば「格差問題、住宅難問題」など）に比べて、緊急性を持つといえる。いわば、公害反対運動は生存をかけた戦いであり、住民側にとって、「譲れない戦い」に該当する。当然、すべての力と知恵を絞って、反対を試みる。例えば、メディアやネットをつうじて呼びかけ、結束を試みる（広州番禺区ゴミ焼却（発電）場の事例が最も顕著な例である。この点は後述）。あるいは、有力な人物（人民代表や政治協商会議メンバー、専門家など）を招き、彼らをつうじて陳情して上層部を動かす。さらに、自ら署名を集めて意見書を提出したり、「集団散歩」に出かけたり、あらゆる手段を使って反対運動を粘り強く展開する。

しかし、都市部住民に比べて農村部住民の状況は異なる。環境被害が迫っているあるいはすでに発生しているとしても、彼らは情報を収集し分析する能力が弱い。さらに、戦うに必要な資源も乏

²² 本稿の事例とは異なるが、農村部住民反対運動が起きる場合、暴動化する前に、地方政府はよく「武装警察の出動」を要請する。多くの場合、結局は事態をいっそう悪化させる結果を招く。

しい。結果として、「癌の村」は農村部を中心に彼方此方に現れることとなる。

(3) 第3は、都市型住民運動の実態は断片的だということである。

ゴミ焼却（発電）場をめぐる都市型住民運動の特徴は、おおむね次の4点である。すなわち、(a) 専門的組織者が存在しておらず、普通の住民がネットなどの手段をつうじて結束していること、(b) 参加者たちが特定かつ具体的な目標を持ち、目標達成（あるいは段階的に達成）時点で、運動は（段階的に）終息するのであって、同じ問題が再発しない限り運動は再開されないということ、(c) 世論のサポートが重要な役割をはたすということ（後述）、(d) 住民運動は理性的に行われ、暴動化することはないということ²³、である。

例えば、北京六里屯のケースでは、結局最後になって地方政府が「中止・建設用地変更」を決定したことにより、住民運動は終息した。だが、住民運動が当面の目標が達成されれば終息するというあり方は、満足なものとはいえないだろう。市民社会の自治能力を高めるには、持続的な自己教育・自己実践が必要である—それは、中国におけるNGOの発展の課題そのものであるといつてよい。

3-4-4(2) 地域性

地域性に関して、とりわけ注目に値するケースは、広東省に代表される華南地域でのメディアの動員力である。広州市政府機関の対応は、「2009年第4四半期・地方政府のネット世論対応能力トップ10」の第8位に選ばれた（「人民網輿情チャンネル」、2010年1月18日）。しかし、広州市地方政府の住民反対運動に対する対応が最初から「正しかった」わけではない。同政府の対応の転換は、強まった世論の圧力によるものである。いわば、広東省が代表する華南地域のメディアの動員力という「地域性」が、事件の行方を左右したといえる。

広州市番禺区ゴミ焼却（発電）場反対運動は次のような経緯をたどった。

2003年、焼却（発電）場建設の立地の検討を開始。

2006年8月、広州市都市計画局が焼却（発電）場建設用地を決定。

そして2009年には以下のような経緯をたどったのである。

9月、土地収用・家屋撤去作業に入る。広東省内外のメディアはこのケースを盛んに報道し、番禺区数十万の住民はネット、新聞報道をつうじてはじめて状況を知る。しかし、この時点では環境アセスメントは終了していなかった。

10月25日、住民側は自発的に反対署名を集め意見書を提出。

10月30日、番禺区政府は記者会見を開き、同会見で6名の専門家が「技術的安全性」をアピール。

11月4日、97.1%の住民の反対が判明（省情センターのアンケート調査）。

11月21日、中国中央テレビの番組「新聞調査」が事件を報道。

11月22日、広州市が番禺ゴミ焼却（発電）場問題で記者会見を開く。民意の尊重を強調。

11月23日、300名余りの住民が市政府庁舎の前に集まり「集団散歩」によって抗議。「われわれは代表されたくない」²⁴と訴えた。

11月24日、番禺区政府のウェブサイトで、専門家を招き立地場所および区全体の企画の再検討を行う。また、民主的政策決定手続きをすすめ、住民の意見を全面的に聞き入れて区民投票も辞さないという態度であることを表明。

11月26日、中国中央テレビの番組「新聞1+1」が事件を報道。

11月30日、広東省環境保護庁は、環境アセスメントは同省同庁によって行われること、また公聴会等を開きその結果を住民に公表することを表明。

12月10日、番禺区政府は、「ゴミ処理・ゴミ

²³ 都市型住民運動の事例としては、アモイPX事件がその典型である。詳細は、陳雲・森田憲（2010a）参照。

²⁴ 中国の人びとにはまだほんとうの意味での選挙権がなく、選出された議員をつうじて行政府を監督するという道は閉ざされており、また政策決定への参加権も乏しい。その結果、住民側は、「官選」された人民代表や官僚たちによって、無理やり、意思が「代表されている」状態にあるといわざるを得ない。ネットをはじめとする人びとの声の場で頻繁に繰り返されるこうした表現は、利益が損なわれた人びとの不満の現われとみてよい。

分別」の具体策について、市民・メディアとの座談会を開催。ゴミ焼却（発電）場建設用地等の重要な問題を2011年1月以降に討論することを決定。

12月30日、番禺区政府は同プロジェクトの中止を決定。

上記のとおり、2009年9月から、広東省内外のメディアが事件について盛んに報道を行った。人民網輿情監察室の調べによると、全国版報道機関と地方版報道機関の11月の関係報道数は、それぞれ10月の3倍と6倍に相当した。以下、番禺ゴミ焼却（発電）場事件に対する各種メディア（の一部）の報道姿勢をみてみよう（表3）。

まず、中国中央テレビは、11月21日の番組「新聞調査」と26日の番組「新聞1+1」において、中立の立場で事件の経緯を報道し問題点を指摘した。また、11月6日の『人民日報』は、「住民側との意見交換を軽視した政策決定が、住民の不満と反発を招くのは必至」である、と地方政府の政策決定手法を批判した。

それでは、地方のメディアの態度はどうだろうか。広州市の地元では、3大メディアグループが存在する。そのうち、南方日報報業グループと羊城晚報（夕刊）報業グループの所管は広東省政府であり、広州日報報業グループの所管は広州市政府である。そうした管轄権の問題が関わって報道の姿勢が異なってくる。

南方日報報業グループと羊城晚報（夕刊）報業グループに属する新聞（『南方都市报』および『新快报』）は、民意をサポートし地元の広州市政府に対して批判的な報道を展開した。報道のなかでよく用いられたキーワードは「民意」、「反対」等である。実際、『南方都市报』は、10月23日～12月22日の2カ月間に、事実の報道を中心に175の関係文章を掲載している²⁵。

それに対して、広州日報報業グループに属する『広州日報』は広州市共産党委員会機関紙であり、中間的立場をとって慎重な姿勢で報道を行ってき

た。時として、政府の立場を擁護する報道もみられた。しばしば用いられたキーワードは「依法」（法律に依る）、「推進」等である。なお、番禺区党委員会の機関紙である『番禺日報』の報道は、そのほとんどが番禺区政府の立場を代弁する姿勢だった。

3-4-1(3) 考察

広州市では、激しい新聞間の競争が存在し、いずれの新聞も購読者数を重視しなければならない。したがって、たとえ広州市所管のメディアであっても、地元政府と住民の間にはさまれながら住民の立場を「理解」せざるを得なかった。事実、当の記者たちの心情はむしろ住民側に近いものと思われる。それは、現場をみて回る記者といういわば職業本能によるものと考えられる。また、もうひとつ重要な事実が存在する。

番禺焼却（発電）場が立地する会江村周辺（広州市南部）は、過去20年の間、膨大な数の住宅が建設された場所である。環境に恵まれているうえに住宅の価格も比較的安価なため、多くの若い年齢層の世帯が居を構えるようになった。そして周辺の住民には、会社員や公務員といった「中産階級」が多い²⁶。実際、焼却（発電）場から北へ15キロメートルおよび18キロメートルの地点に、それぞれ南方日報報業グループの本部および羊城晚報（夕刊）報業グループと広州日報報業グループの本部が所在する。そうした事情も、番禺ゴミ焼却（発電）場事件をめぐるメディアの報道が盛んな理由のひとつであると思われる²⁷。

4. 結論：新政治経済学の時代

ここまで本稿でみてきたような、中国の都市で普遍的に発生したゴミ戦争は、ダイナミックに変動する中国の経済および政治の事情をよく反映している。それは、中国の開発モデル²⁸が、新政治

²⁵ 莫雪芳、「番禺ゴミ焼却（発電）場事件に関する報道姿勢の比較」、『青年記者』、2010年5月号。

²⁶ 陸暉、「われわれは代表されたくない」、『南都週刊』、2010年第一期。

²⁷ 馬靈珊、「ゴミに注目：番禺の力」、『南方人物週刊』、2010年第一期。馬靈珊は同誌の記者であり、当該記事のなかで、自らが住民の立場で住民内部討論会に参加した様子を記している。

²⁸ 中国開発モデルの特徴について、より詳細には、陳雲・森田憲（2009a）、陳雲・森田憲（2009b）、森田憲・陳雲（2009）等参照。

表3 番禺ゴミ焼却（発電）場事件に関する各種メディア（一部）の報道姿勢

所管	企業グループ	代表的な傘下メディア	報道の代表例	報道姿勢
中央		中央テレビ	11月21日：番組「新聞調査」。 11月26日：番組「新聞1+1」。	比較的中立の立場で事件を報道し問題点を指摘。
		人民日報	11月6日：「住民側との意見交換を軽視した政策決定が、住民の不満と反発を招くのは必至」。	地方政府の政策決定手法を批判。
広東省	南方日報报业集团	南方都市报	10月23日～12月22日：175の関連記事を掲載。 11月24日：独占的経営権により広州日立グループの収益が500億元にのぼることを報道。 11月24日：番禺区長楼旭逵の談話をそのまま引用して、「もし大多数の住民が反対なら着工しない」をタイトルに報道。 12月2日：呂志毅と利益団体の癒着を報道。	公共利益の優先、民意をサポート、政府批判報道が中心。よく使われたキーワードは「民意」、「反対」等。
	羊城晚报（夕刊）报业集团	新快报	9月24日：「30万人の周辺住民が集まる」（2頁にわたる全面で報道）。	
広州市	広州日報报业集团	広州日報（広州市党委員会機関紙）	2009年前期は事件に関する報道は少なかった。 9月24日：「環境アセスメント開始、住民は心配」。 11月24日：「番禺ゴミ処理問題をめぐって、今後半年間の住民討論を展開する予定」。	中間的立場・慎重な報道。時折、政府の立場を擁護。よく使われたキーワードは「依法」（法律に依る）、「推進」等。
		情報時報	9月24日：「焼却（発電）場建設は間もなく着工」。	
番禺区		番禺日報（番禺区党委員会機関紙）	10月30日：「ゴミには出口が必要」。 10月31日：「ゴミ焼却（発電）場に関する環境アセスメントは秩序よく行われた」。 11月5日：「ゴミ焼却（発電）場は民心プロジェクト」。 11月23日：「法律にもとづいてゴミ焼却（発電）場プロジェクトを推進しよう」。	政府の立場を代弁・擁護。

出所：各種資料により筆者作成。

経済学の時代に入っていることを明瞭に示しているといえよう。

本稿で述べてきたように、自らの発展を夢みた都市のスプロールの拡張は、自らの「死骸」（ゴミの山）と直面することとなったのである。調べてみれば、これまでの中国の開発モデルは、「生」から「死」への転換である。

中国の経済改革と政治改革も類似した状況にあるものと思われる。これまでの中国の開発モデルによって慢性的に積み重ねられたさまざまな副作用（格差、住宅難、高価で不平等な医療・教育などの民生問題）が、ついに臨界点に到達しようとしているのである。そうした臨界点を形作ったのは、従来の慢性的な民生問題に比べて、いっそう深刻な環境問題であり、都市部の「強拆」（民家の強制撤去）問題や農村部の「強征」（農地の強制収用）問題である。ただし、通常の「強拆」問題や「強征」問題に比較して、環境問題の被害者数は明らかに大きく、したがって当然社会的反発

もまた大きい。

それでは、なぜ環境問題と「強拆」および「強征」問題が体制転換の臨界点を形作ったのだろうか。

環境問題（環境権問題）と「強拆」、「強征」問題（私有財産権問題）は、いずれも「公民権」の領域の問題であり、住民にとっては「生存権」そのものである。したがって、譲歩する余地が存在し得ない。そのことが、近年中国各地で発生している「群発事件」のなかで、環境問題と「強拆」および「強征」問題の比率が圧倒的に大きい理由である。

格差、住宅難、高価で不平等な医療・教育のような「慢性的民生問題」に比べて、環境問題や「強拆」および「強征」問題は「急性的民生問題」といえる。現在、中国はこのような急性的民生問題の「集中爆発」の時期に入ろうとしている。解決への道は、「還権于民」をキーワードとする「地方自治制度」の導入であり、（共産党）党内民

主制度の充実（地方党書記の直接選挙等）であることは間違いない。

図6は、「民生問題」が開発の初期段階の「慢性」から深化段階の「急性」へすすむ様子を表したものである。それに伴って、「権威主義体制」に漸進的民主化を導入することは避けられない。なぜなら、基本的に、民生問題は「国民に対して責任を持つ政府」でなければ解決できない問題だからである。

以下の節で、ゴミ戦争によって明らかとなった中国の開発モデルの内的矛盾をまとめることによって、結論に代えることとしたい。

4-1. 都市と農村の関係

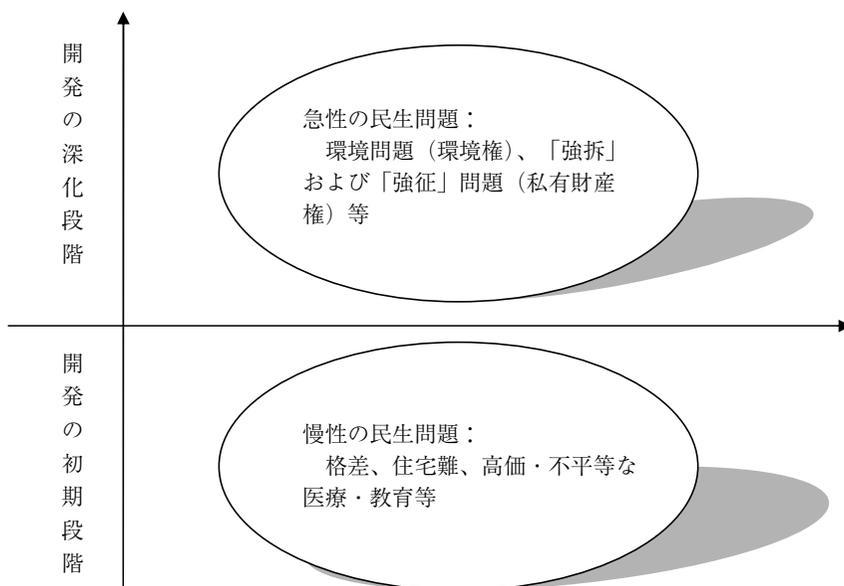
本稿の冒頭で述べたように、中国の都市という単位は、市街地の「都市部」と郊外の「農村部」に区分され、それぞれが異なる戸籍、人口密度、行政・財政制度を有しており、今なお二重構造が残っている。

1999年以降、中国の都市の拡張は加速されたが、それは基本的に道路、不動産開発、工業団地建設に伴った無秩序なスプロール化だった。そして、中国の生活ゴミ処理は1980年代初頭まで、

何の処理もしないままの「放置法」であったが、予想をこえるゴミ排出量の逆襲を受け、はじめて郊外農村部で埋立て場を建設するようになったのである（前述の「北京の事例」参照）。しかし、都市部の拡張の勢いはとどまる所を知らず、郊外の農村部を食いつぶし、ついに従来の「ゴミ埋立て場」と接近・衝突することとなった。北京六里屯、広州番禺のゴミ焼却（発電）場建設予定地は、もともとはみな「ゴミ埋立て場」だった。

都市・農村関係において、いうまでもなく農村の従属的地位（制度的二重構造）は明らかに問題だが、同時に都市計画の「無法」状態もまた大きな問題である。この「無法」状態は明らかに「人治」というガバナンスにつながっている。本来、合理的な土地利用に関する計画は専門家たちによって科学的に厳密に行われるべきものである。だが、中国の地方政府の首長は、中央政府から「任命」された幹部たちであり、しかも任期が5年であって、当該任期内に業績を上げることが彼らにとって最優先のインセンティブなのである。したがって、地方政府のトップの好みに左右された場当たりの政策が随所にみうけられる。中国における財政等公共資源の配分は、結局、「納税者志向」ではないことが明らかであって、その意味で

図6 「権威主義体制」から「民主主義体制」へ移行する必要性



出所：筆者作成。

は「民生問題」（衣食住・生活環境に関わる分野の諸問題）の悪化は当然の結果といえよう。荒らされた民生政策の各分野では、一種の「 commons の悲劇」が発生している。そのような悲劇を生みだした原因は、（選挙権の行使をつうじた）国民と政府の間の契約関係の不在に求められる。

4-2. 動脈産業と静脈産業の関係

動脈産業とは、「自然資源を取り入れる—加工—消費者の手に届く—消費—廃棄」というプロセスをさしており、静脈産業とは、「廃棄物の分別収集—再資源化—再生できない部分を適正処理」というプロセスをさす。この双方を合わせて、ひとつの完全なサイクルができて上がる。

環境問題が深刻化するなかであって、「ゼロ排出」という概念が流行するようになった。そのためには、静脈産業も従来のように、受動的に、廃棄されたものを回収、再資源化あるいは処理するのではなく、ゴミの減量化や中古品の市場流通化まで積極的に介入しなければならない—「3R原則」（Reduce, Reuse, Recycle）の貫徹である。

中国は、現在、二重の課題に直面している。すなわち、中国は工業化・産業化の段階を終えていない（農業人口は55%）にもかかわらず、環境問題が象徴するポスト工業化の課題がすでに迫ってきているのである。それらふたつの課題を両立させるのは非常に困難であるといわなくてはならない。中国の開発モデルは、「低コスト依存型開発モデル」と言い換えることができる。その場合の低コストの源は、「労働コスト」と「環境コスト」の「節約」にはかならない。地域間の開発競争が激化するなかであって、地方政府が環境問題に目をつむる事態が常態となった。

近年、ゴミ発電所は、「1石2鳥」策として、生活ゴミ問題に悩まされる地方政府に重宝されてきた。しかし、思わぬ住民運動の反対に遭遇し問題をかかえることとなった。それは次のようなものである。

第1は、住民不在の政策決定プロセスは、ゴミ問題を特定の地域住民に無条件に転嫁する恐れがある、ということである。ゴミ問題を解決するための公共政策は、別の大きな環境問題を生み出しかねない。

第2は、静脈産業が成立するためには、住民の協力が不可欠だということである。2000年以降に中国で実験された「ゴミ分別」がいずれも失敗に終わったことは、格好の証左であろう。「ゴミ分別」が失敗した根本的な理由は、住民意識の問題というよりも、むしろ行政の怠慢というべきである。ゴミ問題が深刻化するにつれて、真っ先に被害をこうむるのは住民である。したがって、住民がゴミ分別の重要性を理解しないわけがないし、協力しない理由もない。現状から判断すると、大きな問題とはすなわち住民が政策に影響をおよぼし得る有効な手段が存在しないことである。

4-3. 工業化と民主化の関係

先に述べたとおり、現在の中国は工業化とポスト工業化の課題にさきわめて複合的に直面している。これまでの30年間、中国は工業化を中心に経済体制の見直しを行い、それなりの成果をおさめてきた。しかし、副作用が大きく残ったのである。環境問題はその象徴的な存在であり、従来の体制に依存したまま、その解決を望むことはほとんど無理である。

地方政府による混沌とした権力が原因で発生した問題は、権力の分立および監督をつうじてのみ解決にたどり着く。

具体的にいえば、それは「還権于民」のひとつことに尽きるだろう。地方の政策決定に際して、住民の発言力を強化する最も重要な手段は、選挙権の行使である。選挙によって、地方政府首長の適切な評価ならびに責任の所在が明瞭になる。また、選挙をつうじて比較的有能な候補者を選ぶことが可能となり、政策能力の向上が期待できる。実際、2010年3月、広東省政治協商会議委員の鄧向端によって、ゴミ焼却（発電）場施設建設の立地に当たって、当該施設周辺に大型のエコ森林公園を作るという提案が行われた。安全な距離を十分に残し、周辺住民の環境に対する懸念に考慮したそうした提案は、周辺住民との摩擦を軽減させるよい方策だと考えられる。だが、現在の地方行政にはそうした声がなかなか反映されない。

環境問題のような公共政策を解決するには、地方政府のトップが「意欲」と「能力」の両方を備えていなければならない。そうした人材の発掘と

選択を促すにふさわしい制度的装置が地方自治制度なのである。同時に、地方自治制度は「民主主義の小学校」として、中国の政治的發展（民主化）にとって必要不可欠な第一歩でもある。

実際、工業化と民主化とは切っても切れない関係にあることは、中国近代史という大きなスケールでも確認できる。1840年、アヘン戦争後の中国において、受動的に「工業化・産業化」のプロセスがはじまった。「洋務運動」（西洋の技術を習い、西洋の学術的書物を翻訳し、西洋的な近代的工場を開設する等々といった動きをさす）である。その半世紀後、中国の各地で立憲君主制度の導入を求める「維新運動」が起こった。「洋務運動」を一種の経済改革というならば、「維新運動」は政治改革への要求である（それ以前の「日清戦争」で、清が敗北したことは内外に大きな衝撃を与え、知識人を中心に「維新」の要求が強くなった）。古典現代化理論²⁹が現れたのである。しかし残念なことに、清王朝の覚悟が遅かった。「百日維新」（1898年）が鎮圧されて、維新派指導者康有為および梁啓超が海外へ亡命し、その結果「革命」が残された唯一の選択肢となった。アヘン戦争以降、近代中国の現代化への「第一の波」は、結局「改良」ではなく「革命」という形で現れたのである。とはいえ、改良であれ革命であれ、向かう先が「民主化」であり「立憲政治」であることに違いはない。すなわち、工業化と民主化とが切っても切れない関係にあることが、中国近代史の経験をとおして明らかになったのである。

それからおよそ100年後の1978年にはじまった中国の改革開放は、現代化への「第二の波」と位置づけられる。実際、1978年から2008年（第17回党大会）に至る30年間は、その1世紀半前に起こった「洋務運動」に類似しているといえる。すなわち、持続可能な経済発展のために、内的に生み出された「副作用」を自主的に除去する制度的装置が（100年前と同様に）求められているのである。それは立憲制度の導入にほかならない。

こうした漸進的な民主化のプロセスは、「人間のための政治」の実現過程でもある。

言い換えると、「工業化」、「都市化」からはじまる「産業構造」、「空間構造」の変化は、その帰結として必然的に「精神構造」の変化へと伝わっていくのである。次のような関係式が成立する³⁰。

$$\text{現代化} = \text{工業化 (産業構造)} + \text{都市化 (空間構造)} \\ + \text{公民化 (精神構造)} + \text{民主化 (権力構造)}$$

現代国家を象徴する存在は、物理的に広大な国土でも立派な高速道路でもなく、現代公民に違いない³¹。

それでは、いったい現代公民はどのようにして生まれるのだろうか。

それは、「権利」を行使することによってはじめて、「国民」が徐々に「権利」と「義務」のバランスのとれた「公民」へ生まれ変わるのである。言い換えると、民主化・公民化は、現代国家の特徴であると同時に生成要因でもある。

「改革が改革を呼ぶ」連鎖効果は、これまでの30年間の改革開放のなかで普遍的に起こってきた。「工業化+都市化」という第1のステップから、「公民化+民主化」という第2のステップへ移行するタイミングは、まさに今、来ているのである。

(*) 本稿は、Yun Chen and Ken Morita, “A Political Economy of Garbage Conflict in Cities of China: An Analysis of Neighborhood Protest Movement on an Incinerator (Generation) Issue Case”, Paper presented at the IMRA International Conference, London, UK, May 17-18, 2012, に加筆・修正を加えたものである。貴重なコメントを寄せられた同会議参加者とりわけ（順不同に）マリン・マリノフ教授（グローセスタシャー大学）、スヴェトラ・マリノヴァ准教授（バーミンガム大

²⁹ 当該理論は、現代化のプロセスは内的な統合性を有する一連の変化であるとみなすものであり、経済発展と政治発展の関係については、「経済の近代化は必然的に政治の民主化を促す」と主張するものである。

³⁰ 中国の現代国家への挑戦を論じ、この関係式を最初に提唱したのは、陳雲である。陳雲・森田憲（2010b）最終章参照。

³¹ 2011年3月の日本で発生した東日本大震災は、こうした枠組みに重要なヒントを提示している。すなわち、大震災は社会に大きな物理的破壊をもたらすかもしれないが、強い公民社会および信頼関係が存在すれば、再建・再生は必然的に実現されるということを示しているといつてよい。

学)に、この場をお借りして、厚くお礼を申し上げます。いうまでもなく、本稿に含まれているであろう誤謬は筆者たちのみに帰せられるものである。なお、本稿に関する研究を行うにあたって、(順不同に)「中国国家社会科学基金」(課題番号: 11BZZ043)、「中国教育部人文社会科学企画プロジェクト」(課題番号: 08JA790021)、「上海哲学社会科学企画プロジェクト」(課題番号: 2007BJL002)、および科学研究費補助金(課題番号: 23530351)の助成をいただいた。上記諸事業に対して、併せて、この場をお借りして、厚くお礼を申し上げます。

陳 雲: 復旦大学国際関係與公共事務学院副教授

森田 憲: 広島大学名誉教授

参考文献

Barnard, C. I. (1971), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press.

陳雲 (2008)、「中国における政府主導型環境ガバナンスの現状と課題」、山本裕美・植田和弘・森晶寿(編)、『中国の環境政策』、京都、京都大学出版会、331-362頁。

Chen, Yun (2009), *Transition and Development in China: Towards Shared Growth*, Farnham, Ashgate Publishing.

陳雲 (2009)、「中国の循環経済における上海モデルの特徴と問題点」、五石敬路(編)、『東アジア大都市の環境政策』、東京、国際書院、37-78頁。

陳雲 (2010)、「中国農村における構造的貧困の政治経済学: 名村モデルの事例研究及び示唆」、五石敬路(編)、『東アジアの都市貧困問題研究』、東京、国際書院、99-154頁。

陳雲 (2012)、「上海における群租現象の研究——中国式スラムの真相」、五石敬路(編)、『東アジアの人口問題研究』、東京、国際書院、159-195頁。

陳雲・森田憲 (2009a)、「中国開発モデルの経済学: 「現実追従型」制度変遷メカニズム」、『広

島大学経済論叢』、第32巻第3号、1-38頁

陳雲・森田憲 (2009b)、「中国開発モデルの政治学: 「成長の共有」の示唆」、『広島大学経済論叢』、第32巻第3号、39-91頁。

陳雲・森田憲 (2009c)、「中国における分税制下の中央地方関係: 立憲地方自治制度のすすめ」、『広島大学経済論叢』、第33巻第1号、1-48頁

陳雲・森田憲 (2009d)、「ものつくりの上海、ごみつくりの浙江: 循環経済における上海モデルと浙江モデル」、『広島大学経済論叢』、第33巻第1号、49-92頁

陳雲・森田憲 (2010a)、「中国の環境ガバナンスにおける住民運動の類型化と示唆: 「環境クズネツ曲線」の憲政的基礎」、『広島大学経済論叢』、第33巻第3号、25-50頁。

陳雲・森田憲 (2010b)、『中国の体制移行と発展の政治経済学—現代国家への挑戦』、東京、多賀出版。

陳雲・森田憲 (2010c)、「長江デルタにおける経路依存と脱経路依存のダイナミクス: 内的発展モデルの構築に向けて」、『広島大学経済論叢』、第34巻第2号、1-30頁。

陳雲・森田憲 (2011a)、「山西省における「小炭鉱現象」の政治経済学: 「内的発展モデル」の構築をめざして」、『広島大学経済論叢』、第34巻第3号、1-30頁。

陳雲・森田憲 (2011b)、「流動革命と都市「群租」現象の政治経済学: 上海の事例研究」、『広島大学経済論叢』、第35巻第2号、1-36頁。

森田憲・陳雲 (2009)、『中国の経済改革と資本市場』、東京、多賀出版。

Morita, K. and Yun Chen (2010), *Transition, Regional Development and Globalization: China and Central Europe*, New Jersey, World Scientific Publishing.