

# 権威主義型統治のリスク規制から 環境公共ガバナンスのリスク管理へ

—— 常州外国語学校土壌汚染事件を手掛かりに ——

## From risk regulation of authoritarian governance to risk management of environmental public governance

—— Using Changzhou Foreign Languages School  
controversy as a clue ——

尹 国 鵬\*

YIN Guopeng

(要旨)

中国では、環境汚染事件の頻発により、環境ガバナンスの進展が経済社会の発展と一致なくなり、過去のガバナンスモデルを改善する必要性が広く認識された。本稿は2015年に発生した「中国のラブキャナル事件」とも言われる常州外国語土壌汚染事件を手掛かりとし、中国の環境ガバナンスモデルの問題点とアプローチを考察する。

伝統的な中国の権威主義的統治体制の下では、環境ガバナンスにおける政府、専門家、および市民の役割分担、および責任とその責任の分担は合理的な水準にはない。トップダウン型の政策決定システムでは、地方自治体は「事なかれ主義」に従い、環境法令を勝手に解釈してゆがめるといふ現象が多く見られている。専門家集団と政府および利益団体との「利益共謀」は、環境ガバナンスの失敗が生んだ状況をさらに悪化させた。同時に、情報へのアクセスにおいて不利な立場にある市民には、知る権利と参加する権利が保障されておらず、法的権能は比較的低い。以上のことを明らかにするとともに、これに基づいて筆者は、新しい「環境公共ガバナンス」に基づくリスク管理モデルを提案し、環境ガバナンスに関わるあらゆる当事者の権能のバランスを取るとともに、市民参加への動機付けと機会を拡充し、それによって環境ガバナンスの有効性と持続可能性を向上させ、より良いガバナンス目標を達成するための道筋を探る。

## 1 はじめに

2015年12月から、常州外国語学校（以下、「常外」とする）の生徒多数に工場跡地の汚染が原因とみられる皮膚炎や血液異常などの症状が広がった。病院で診断を受けた生徒641人のうち493人に皮膚炎や白血球減少など、白血病のような血液の異常が見つかった<sup>1</sup>。近隣の工場跡地からの影響を受けたのではないかという懸念があり、マスメディアの注目を集めた。中国国内では「中国版ラブキャナル事件」<sup>2</sup>と騒がれている。1950年代以降、中国における産業化と近代化にともない、数多くの汚染土地が現れた。2001年から、複数の都市が「退二進三」（都市部にあり工業用地を教育、金融等第三産業用地に切

た<sup>1</sup>。近隣の工場跡地からの影響を受けたのではないかという懸念があり、マスメディアの注目を集めた。中国国内では「中国版ラブキャナル事件」<sup>2</sup>と騒がれている。1950年代以降、中国における産業化と近代化にともない、数多くの汚染土地が現れた。2001年から、複数の都市が「退二進三」（都市部にあり工業用地を教育、金融等第三産業用地に切

\* 山口大学大学院東アジア研究科博士課程3年 (The Graduate School of East Asian Studies, Yamaguchi University)

り替える政策)という産業構造の調整を行った。その結果、汚染された土地の再利用における汚染被害事件は絶えずに生じていた<sup>3</sup>。本文で取り上げた常外土壤汚染事件のような500人近くの子供が短期間に集団で健康被害に遭ったこの事件は、被害者の規模と影響の広さから見れば、中国公害史においても特筆すべき事件となり、典型的な事例として取り上げる価値がある。

環境危機と健康リスクの拡大に伴い、環境ガバナンスはますます経済成長に追いつけなくなり、常外土壤汚染事件のような環境事件が相次いで発生した。このような環境ガバナンスの失敗に関する研究においては、これまで「法整備の欠如によるガバナンスの混乱」を中心とした「法制度の構成主義」という立場からする研究の方向性が主流であった。すなわち、「制度欠如→制度構築」から始めて、環境保護のあらゆる側面を法的規範に取り入れ、包括的な環境法制度を構築しようとするアプローチである。例えば、常外土壤汚染事件をめぐる、遼達(2017)<sup>4</sup>、葛香華(2017)<sup>5</sup>、張鈺鈴(2016)<sup>6</sup>らは中国の汚染地修復制度の問題点を分析して、汚染地修復法整備の見解を打ち出した。何香凝(2017)は、環境影響評価制度に目を向けて、リスク社会における環境影響評価が外部リスクに対して機能不全を起こしている点を指摘し、外部リスクへの配慮と予防原則の拡張などを主張した<sup>7</sup>。

他方、中国では、環境法制度における「立法重視、執行軽視」に陥りがちであったという問題点に目を向け、環境ガバナンスの制度論理を対象とする研究も増えつつある。鐘心植(2018)<sup>8</sup>、繆海東(2017)<sup>9</sup>らは常外土壤汚染事件を対象として、環境群体性事件に対する多元化ガバナンスの進路について論述し、環境ガバナンスの過程における問題点を指摘した後、各主体の役割分担の明確化、協同メ

カニズムの健全化、およびメディアの強化などを建言している。

上記のような先行研究は、常外土壤汚染事件を考えるうえで非常に示唆に富む。しかし、いずれも事態の表層をなでるにとどまり、問題の本質に届いていないのではないかと思われる。というのも、周知のように中国の現在の社会統治モデルは、国家権力を中心とした権威主義的統治パラダイムであり、権力の到達範囲が社会問題のあらゆる側面に及んでいるということがある。常外土壤汚染事件のような問題を取り上げる場合、こういったより根源的な社会背景を無視して論述することは適切な方法とはいえないのである。

以下では、これまでの研究成果を踏まえつつ、環境ガバナンスの制度論理にメスを入れ、権威主義型統治そのものの問題点を中心に論述し、常外土壤汚染事件のような環境問題を引き起こした原因と再発防止、つまり問題の抜本的解決への糸口を探ってみたい。

## 2 常外土壤汚染事件の経緯

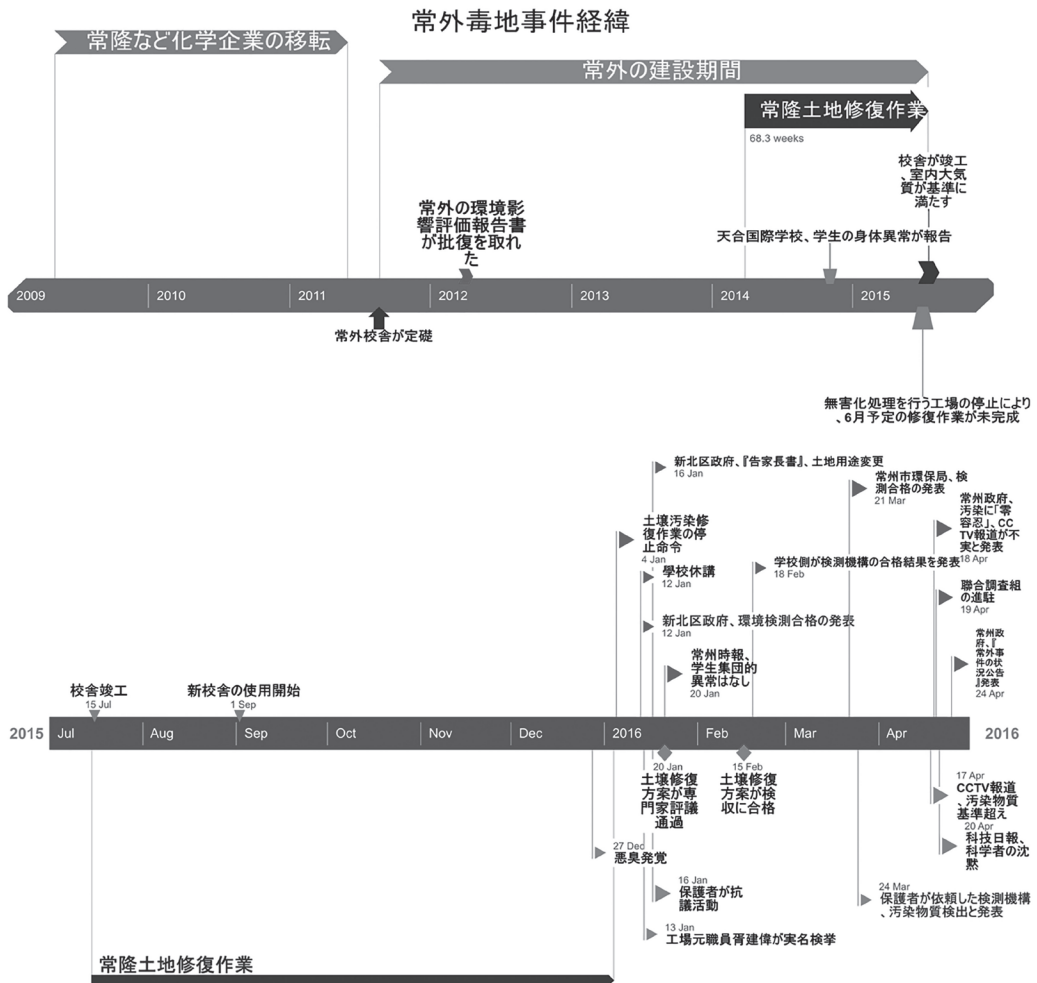
2015年9月、常州外国語学校は、常隆ブロックから大通り一本しか離れていない土地に新校舎を建てて引っ越してきた。すると、多くの学生の体調の悪化を訴え、検査によって数百人の学生に、皮膚炎、湿疹、気管支炎、血液指標の異常、白血球の減少等の異常症状が発見された。メディアは常隆ブロックの汚染土壤修復工程が原因であることを暴露したが、学校や政府方面は、学校構内環境は正常であることを強調した。一方、学校の「環境影響評価報告書」は2012年3月に認可されていたが、新校舎はすでにその前に着工され、基礎工事を行っていた。すなわち、「未批先建」(批准や許可を取らずに建設する)といった事実も発覚した。また、9月に学生

が入学した時、汚染土壌の修復作業を並行して行っていた事実も判明した。ついに、2016年4月17日、事件は中国中央テレビによって報道され、世論の大きな反響を呼んだ。4月18日、常州市人民政府は緊急会議を開いて対策を協議し、共同調査チームを組織して関連作業を開始するとともに、声明を発表した。同日、中華人民共和国環境保護部と江蘇省人民政府も、現地調査のための共同調査チームを立ち上げた。4月25日、常州市人民政府情報局の公式SNSアカウントは、新北区は当初の土壌修復作業を予定通りに完了していな

かったという調査結果を発表するとともに、関係する責任者の調査を開始した。以下では、この事件の経緯を、メディアの報道に基づいて時系列にまとめた(図1参照)。

### 3 中国における権威主義型統治体制の特徴

現代の多くの政治モデルや、確立している権力構造は、主に近代化を目的として推進されてきた。近代化という課題は、パブリックアフェアーズにおける政府介入の範囲を広



出典:メディア報道により筆者作成。

図 1

げ、それに正当性を与えてきた。したがって、政治モデルと権力機関は、近代化という究極の目標を前にして、その新しい正当性の論理に従わなければならないのである。近代化のテーゼは豊富な生活資料によって、公衆には大きな魅力として受け止められ、この近代化のテーゼ自体が権力組織の転換を強く押し進めていくということになった。権力機構の転換とは、伝統的な支配官僚制から現代的に合理化された（技術的）官僚制への転換、また公益の維持者からその代理人への転換などを含んでいる。ところが、こうした転換は容易ではない。少なくとも中国では、この近代化のテーゼは政治イデオロギーと絡まり合っている現実の下で、法的論理が混乱し、結局それ自体の正当性の論理でも解消されることになった。中国におけるこの転換の最終結果として、近代化のテーゼを名乗る過渡的権威主義が、物質的な改善によって国民の承諾をとりつけることで、現代社会に確立され、中国の政治モデルの中心的要素となった。

では、権威主義体制とは何か。J・リンズの『全体主義体制と権威主義体制』によると、権威主義体制は以下の三つの要素によって特徴づけられる<sup>10</sup>。

- ① 限定された多元主義：国家によって認可された複数の個人や団体のみが限られた範囲で政治参加が可能となる体制。指導者、あるいは時に小グループが、公式的には不明確であるが、実際にはほぼ予測可能な範囲で権力を行使する。
- ② メンタリティー：保守的で、感情に結びつく思考様式によって体制が支えられている。
- ③ 低度の政治動員：限定された政治動員と民衆の非政治化、民衆の無関心に依存する。

Baum（2003）によると、権威主義的な権力モデルは社会に次のような影響を与える。第一に、協同を組織できることと統一的な配置とにより、「力を集中して大事業を遂行する」ことができるが、市民は権力に取り囲まれ、近代化の過程では存在したはずの市民の精神と自由の権利を失う。第二に、現代社会において重要とされる下からの組織的活動は否定され、いかなる組織もその正当性は権力による、権利付託に仰がなければならない。市民が、公共政策と社会開発計画とをめぐって公権力と交渉する能力は弱く、意思決定は権力が独自に行う。第三に、社会の構造的硬直性と激しい利害の分化との間に深刻な緊張関係が生じ、権力を通じた社会の統合によっては社会秩序の安定を維持することができない。最後に、急速な社会経済的变化により、現行権力体制の「実行権」と「対応」とでは、拡大する市民の期待を満足させることができない<sup>11</sup>。

中国の社会統治と法の支配には、近代化と権威主義的権力モデルとが絡まり合っているという特徴が深く刻まれている。それは近代化の追求という歴史的過程において展開されてきたものである。中国の伝統的社会から現代社会への移行、すなわち農業的、農村的、半閉鎖的な伝統社会から、産業化、都市化、そして開放的な現代社会への移行において、人々はガバナンスのモデル、利益の主張と分配のメカニズム、権力の正当性、権力の運用方式などに目を向けてきた<sup>12</sup>。これらの問題が、社会の近代化プロセスの様式と、そこにありうる困難とを根本的に決定するわけである。こういった背景の下で、伝統的なパターナリスティックモデルの影響により、転換期の中国においては、中央政府を頂点とするトップダウンを中核とし、地方政府の裁量的執行を基礎とする権威主義型統治体制が形成

されたのである。

この体制の核心にある特徴は、(1) すべての政策法令の発議と資源配分、および地方の人事任命権が中央政府（ナショナルレベル）から打ち出され、地方政府（ローカルレベル）の官僚組織システムを通して実行されること<sup>13</sup>。(2) 社会の発展水準と質は地方政府が社会問題を解決する能力により決定されること<sup>14</sup>。この体制の運用においては、中央と地方との関係を基軸的關係とし、この関係を通じて初めて国家と国民との濃密な関係が形成される。つまり、地方政府が社会問題をうまく解決できなければ、政府のガバナンス能力に対する国民の合理的な不信が生じる。地方政府が中央政府の不適切な政策に従って社会を統治するか、中央政府の政策を面従腹背または「形骸化した執行」で執行すれば、中央政府に対する国民側の疑惑と不信を招く恐れがある。これらの二つの経路で、政府の合法性に対する国民の信認は低下する。この権威主義型統治体制の制度論理は、常に「一刀切」（画一的な対処）である。制度の硬直性が強化されれば、地域の実態と、現代社会における多様化した生活実践から乖離する可能性が高まり、地方政府の社会統治の効果は阻害される。統一的な体制の下で、地方政府が地方の状況に従って自ら行動をとることを許すならば、地方政府は各自でばらばらに統制を行って統一的支配から逸脱し、中央政府の正当性と有効性を脅かす。これら二つの側面により、中央当局（統一法）と地方の実効的統治（地方統治）との間の緊張関係が生じる。

#### 4 権威主義型統治体制におけるリスク規制の機能不全の原因

どんな行政事務も、その地域における環

境、経済、社会開発の課題に直結している。外部環境が同じならば、ガバナンスモデルが行政事務の方向性、課題、長所と短所を決定する。権威主義型統治体制におけるリスク規制の機能不全の原因を解明するには、リスクに対する意思決定の主体である政府、専門家、市民の各々について分析しなければならない。

##### (1) 政府：トップダウン体制の窮境

###### ① 事なかれ主義と受動的反応型リスク規制

ここで言う「事なかれ主義」とは、そもそも農業税が廃止された後、地方政府の行動倫理に新たな変化が起こったことを指す。農業税の廃止後、財政力を失った農村の地方政府（郷鎮）は統治能力を削減され、農民に提供していた公共サービスを維持できなくなった。一方で、投票による官僚成績評価における「一票否決」制、すなわち欠格となる事項が一つでもあると勤務成績が不可となる制度と、官僚の評価体制そのものが安定第一になる傾向のもとで、こうした地方政府は「安穩無事」の行動倫理に従い、消極的態度を取り、不作為になりがちである。そのため地方政府は、統治能力の弱化和平穩無事を求める傾向とに押されて、様々な原則を見失った便宜的対応を採るため、農村地方政府の統治には数多くの問題が発生した<sup>15</sup>。そして、事なかれ主義は環境ガバナンス分野にも及んだ。地方政府は経済に関連する事業に積極的な態度を取る一方で、環境ガバナンスに対しては事なかれ主義になる傾向があった<sup>16</sup>。

事なかれ主義の行動倫理は環境ガバナンスにおける地方政府の現実的態度にも当てはまる。上級政府は、経済発展と社会安定を下級政府の主要な評価指標としている。この二つの指標のうち、GDP成長率は明示できる数

値であるため、経済発展の指標は顕示的である。その一方で、社会安定の指標は通常は非顕示的であり、不安定さが事件として暴発した時にしか現れない。したがって、地方政府は普段は事なかれ主義の行動倫理を指針として、生態環境を犠牲にしながら経済発展を追求するため、積極的な環境保全要請は経済成長の阻害要素とされる。環境問題が常外土壤汚染事件のように大規模な事件となる際にだけ、「集中して事態の収拾に当たり」、「プロジェクトを作成して管理し」、「突撃的に管理行動を行う」、「特別な行動を取る」など「運動式執法」<sup>17</sup>という形で市民の要請に答えるのである。

地方政府の事なかれ主義は環境ガバナンスに様々な問題をもたらす。権力は資本と癒着する性質がある。資本のロジックでは、利益が生じない環境保全には興味が向かない<sup>18</sup>。したがって、資本は常に効率的に経済的利益をあげながら、最低限度のコストで廃棄物を処分することを求める。GDP成長率などの経済指標が、地方政府を指揮する官僚の成績評価において重視されることを背景とし、地方政府の企業化、地方政治の市場化傾向が進み、官僚が企業に依存して政治的成績の引き上げを図ったり、あるいは経済成長の原資となる財政資金を確保するために、地方政府が企業と癒着して国有地の土地譲渡金の獲得に奔走したり、その他、レントシーキング行動が顕著である。このため権力は自然に資本と癒着していき、一蓮托生の状況になる<sup>19</sup>。

そこで、汚染行為が発生した時、まずGDPを守るため、行政や司法が不作為になり、結果として生態環境ではなく、「汚染」者側を保護することとなる。そして、政府は汚染された土地を買収した後、土壤汚染の情報を把握しても積極的に社会に公開せず、さらに国家秘密を理由として公開請求を拒否す

ることもある<sup>20</sup>。最後に、メディアが事件を報道した場合でも、事態を収束するために、情報を秘匿したり、利害関係者の自由な発言を封じたり、社会全体に圧力をかけたりするなど、客観的かつ公平な立場を逸脱する機会が多い。

常外土壤汚染事件においても、政府の行動はまさに事なかれ主義に従っていた。図1が示すように、2015年11月から常外に隣接した天合学校ではすでに学生の体調異常が報告されていたが、政府側は何の動きも示しておらず、汚染土壤の修復作業と常外の校舎の建設と利用開始が予定通りに進んだ。そして12月に、常外事件の発生がマスメディアに報道され、全国の注目を集めてから、政府は初めて調査を始めたのである。スポットライトを当てられた政府側は、まず地元新聞紙を通じてメディアの報道を非難し、強い批判の姿勢を取った。また、事件の社会影響を抑えるため、権利を主張して抗議を行った保護者や関係者に警告し、さらに逮捕までした。

事なかれ主義により、環境リスクに対応する場合には、政府の対策は常に受動的反応型リスク規制となる。土壤汚染が進むことを地方政府は放任し、環境行政を「便宜的」に行って、環境保全に関する法律を空文化させ、他方でGDP成長率を求めて、地域の経済発展と財源の確保を優先する傾向がある。一方で、環境リスクが社会秩序と政治的合法性を脅かすに至れば、地方政府は社会的安定を維持するために環境法の執行を強化せざるを得ず、市民の反応を鎮めるために、受動的に、しかし法制度の枠を越えて突発的な行動を行う<sup>21</sup>。受動的反応型リスク規制は政府のリスクガバナンスの能力を削減させ、リスク規制の「事前予防」という目的から離れて、消極的な補完措置にとどまるものとなる。図1が示すように、常外土壤汚染事件におい

て、新北区政府は悪臭に対処するために、最終的には常隆地区の使用用途を商業用地から緑地用地に変更した。そして、常隆地区の汚染土壌の対策手法も、「搬出→浄化」から埋め立て手法に変わった。これによって、周辺に拡散していた悪臭を速やかに抑止し、市民の怒りを鎮めることはできたが、埋め立てはあくまで一時的な手法であり、汚染問題を根治できたわけではない。

## ② 環境法律規制の形骸化

現在、中央政府を頂点とするトップダウン構造の下で、地方政府の裁量的執行を基礎とした権威主義型統治体制という構造が形成されている。しかし、そこには矛盾がある。それは、統一性を求める立法が法律運用の実態から乖離することである。具体的に言えば、GDP競争という刺激と財源確保の要請により、地方政府は元来の権限の委任・代理のあり方から離れ、中央政府と立法の代理人でもなければ、地方利益の保護者でもなくなっている<sup>22</sup>。2018年『土壤污染防治法』の公布とともに、環境法ないし汚染土壌対策法の整備は大きな成果を挙げた。しかし、法律が描くべき姿と実態との間、制定の趣旨と法執行との間には、始めから分岐が存在しており、上意下達の立法と法改正、さらには公定の解釈というアプローチでは、法律の実効性を向上させることはできない<sup>23</sup>。地方における経済優先の行動基準を背景として、環境法は常に、地位を固めようとする利害関係者によって象徴的存在としてのみ援用される<sup>24</sup>。こうして環境法は執行する際には空文化され、実質的に規制効果を持たないため、汚染地域は産業化とともに拡大してきたのである。

まず、地方政府が打ち出した政策が、環境法に取って代わる。特別な事情を理由として

「検査免除」リストが作られ、環境法執行部門の執行権、監督権は消滅してしまう。

例えば、河南省新安は投資を誘致するために、『關於印發洛新工業園區優惠政策的通知』（1998年7月）、『新安県洛新工業園區優惠政策』（2002年5月）、『關於印發新安県招商引資優惠政策的通知』（2002年9月）など、様々な国家環境法律に明確に違反した政策を打ち出した。これらの規定により、工業園区内の企業に対する保護措置が採られ、これらの企業を対象とする、批准されない検査と費用徴収は嚴重に処分するとされた。この園区に進出した数多くの企業は、環境保全措置を講じていないままに生産を始め、大量な廃水を処理せずに川に排出した。そして、「聯合審批」という名目で、環境保全部門の権限が消滅させられた。聯合審批とは、二つ以上の部門に跨がる行政管理事項に対して、統一した管理方針や運営方法、サービス基準を設け、受理部門をはじめ関連部門間の連携と集中が可能となるようにすることを言うが、これにより単独部門による行政的決定が禁止されることになった。つまり、環境保全部門の実質的な審査を回避して、合法性を装うことのできる方法が採られたのである。

さらに、環境影響評価を事業開始後に受理する事後補完の制度による「未批先建」の事例も少なくない。例えば、図1が示すように、常外土壤汚染事件における、学校建設の根拠とされた環境影響評価報告に対する批復（行政による確認）日付は2012年3月31日であるが、学校の着工日付は2011年8月21日であった。つまり、明らかに許可を得ずに建設を開始したといえるのである。

環境影響評価を待たない事業開始の結果、環境法の執行は様々な側面から形骸化された。環境法は単なる法律条文に止まり、環境保全とリスクガバナンスの法律基盤は弱体化

した。

## (2) 専門家：利益共謀と信頼を喪失した御用学者

共謀行為 (Collusion) とは、業界が少数の大口売り手 (寡占企業) によって支配されている寡占市場 (Oligopoly) のもとで、独占禁止法に違反して、少数の大手企業が秘密の協定によって市場価格を操り、市場シェアを分け合うことを指す<sup>25</sup>。通常、こういった行為、例えば、法制度違反、不当競争などは社会的利益を害するため、隠蔽されるか、非正式な形で行われる。経済学の研究によれば、共謀行為のメリットは秘密協定により、参加者が非競争的手段を取ることで、競争価格によって得られるよりも大きな利益を獲得することにある。共謀行為と官僚制組織との関係も様々な関心を集めてきた。例えば、共謀行為の要因の一つは、組織内部の各部分における情報格差にある。非対称的な情報の存在によって、企業所有者 (プリンシパル) は監督者と労働者 (エージェント) との共謀行為を有効に制御することができない<sup>26</sup>。

環境ガバナンスでは、情報の非対称性のために、ある程度の「利益の共謀」が生じる余地があり、公益を守るという環境保全の本質から逸脱する恐れが出てくる。いわゆる「利益の共謀」とは、関連する団体が自らの利益獲得に基づき、互いに協力し合うことで、制度上の「障壁」を乗り越えて特定の利益水準を達成し、その団体同士の間での利益の分配を主導する活動を指す。官僚制について、ウェーバーは、「怒りも興奮もなく、個人的動機や感情的影響の作用を受けることなく、恣意や計算不能性を排除して、厳に形式主義的な、服従義務を伴う」などの合理的で中立的な特徴を指摘した<sup>27</sup>。しかし、環境保全の現状から見れば、環境ガバナンスの各利害関

係者、政府、企業、専門家と市民はそれぞれ利益集団を形成しており、各自がその組織的利益を追求する。したがって、環境リスクガバナンスの内実は権力対権力 (上下級ならば各部門の間)、権力対資本、権力対専門家や市民の間での利益配分をめぐる奪い合いとなる。その中で、情報優位に位置している政府、企業、専門家集団は「利益の共謀」を結成する傾向がある。

権威型環境ガバナンスの枠組の下では、市民参加の欠如のため、地方政府と職員は特殊な利益団体による説得活動、誘惑、買収を通じて容易に誘導される。そして環境立法の決定と環境法執行の影響を受け、汚染者と市民との間の費用便益の再分配も攪乱される。利益団体は、自分に有利な規制方針を実施するよう政府を説得することによって、社会的厚生を自らの利益団体に移転することが可能である<sup>28</sup>。こういった権力と資本との「利益の共謀」によって、政府の汚染地域リスクへの態度が影響されるため、リスク発生の段階において政府側は、生態環境をではなく「汚染者」側を擁護することになる。また、事件になった場合には、社会的安定を維持する必要性に応じて社会全体に圧力をかけることになり、本来そうあるべき客観かつ公平な立場から離脱する。

一方で、権力と専門家も癒着していく。環境ガバナンスの場合には、リスク規制が高度な技術的知識水準や専門性を要求するため、効率のよいリスクガバナンスと有効なリスクコミュニケーションを求め、また意思決定の合理性を証明するためには、知識を媒介や手段としてリスク管理を評価することにおいて、政策の合理性を示すことが必要になる。すなわち権力と知識の調和が不可欠なのである。リスク評価の法制化プロセスは科学知識を適用して政治的正当性を追求する努力



である。リスク評価を通じて、政府は決定を下す前に、科学的方法に基づいた専門家の分析に基づいて、規制政策に十分な根拠となる事実を集め、最終的に科学的知識に基づく規範により判断を行う<sup>29</sup>。この意思決定のプロセスにおいて、政府と専門家とが良好な協力関係を築き、互いにリスク規制政策の正当性を強化する方法は、いわゆる「専門家合理性モデル」と呼ばれる<sup>30</sup>。例えば、常隆の土壤修復作業の立案、調整方法、および最終的な点検・確認は中国科学院土壤所、環境保護部南京研究所などの専門機構の承認を経なければならぬ。

しかし、権力と資本、権力と専門家とが癒着すれば、情報劣位に立っている市民に多大なマイナス効果を与えることになる。権力と資本との共謀により、社会全体は市民の意見より生産者の利益擁護へと傾き、公平より効率を求める。生産物が増える一方で、社会的矛盾と対立も山積されてくる。権力と専門家との融合は、リスク政策の合理性を確保し、環境ガバナンスを技術問題に転換して客観的な評価に帰着させた。だが、リスク管理における価値合理性の欠如、すなわち市民側からする客観的評価への要請の弱さ、または専門家が権力と癒着したために、その独立性と客観性を喪失する可能性などに起因して、専門家が権力の付属物となり、ガバナンスの道具として取り込まれる恐れは否定できない。ここに出てくるのは、いわゆる「御用学者」であり、彼らに対する批判である。

『広辞苑』によれば、「御用学者」とは「学問的節操を守らず、権力に迎合・追隨する学者」と定義されている。専門家が政府や自分自身に都合よく論述していると見なされれば、本人はおろか科学すら信頼を失うことになる。科学的知見が社会的決定の根拠とされる場合であれば、単なる「迎合・追隨」では

済まされない影響を及ぼす。リスクガバナンスのような社会全体に共通する問題について、専門家が決定を代行することが問題視されることになるだろう。常外土壤汚染事件においては、事件が発覚した際、新北区政府は2016年1月10日に専門家を派遣して常隆校地ならびに学校の環境指標計測を行った。計測結果はすべての項目で基準値以下であり、正常であるとされた。だが、病状を訴える学生が増えているため、この計測結果は保護者および一般市民に強く疑われ、その一方で、保護者が自発的に雇った環境品質計測機関の調査では政府・学校側の検測結果と異なる結果が出た。また、事件直後、地元のこれに関係した専門家はメディアの取材を拒否し、事件について発言しないことが多かった<sup>31</sup>。市民の専門家に対する信頼は日々揺らいでいった。

前述のように、専門家は権力と癒着していく傾向がある。そもそも、科学が解明する自然現象は価値判断と独立なものであっても、科学を営む専門家集団は一定の価値判断を行い、また政治性を持っている。研究分野の盛衰がその分野の専門家の生計を左右するという事情が、本来、科学分野の自治の範囲で行われる科学的妥当性の判断にも間接的な影響を与えうることは、社会学的に明らかにされている<sup>32</sup>。

### (3) 市民：法的権能の不足とリスクコミュニケーションの欠如

権能とは、私法上の権利、義務の帰属主体となり得る資格をいう。その外延は法により承認また保護されるさまざまな「権」（自由も含む）であり、中身は一定の国家または社会の構成員全部の合法的利益であり、言い換えれば、さまざまな「権」の所有者の財産全部でもある<sup>33</sup>。中国にける具体的な権能配分

については、政治権力は政府により独占され、大部分の人々にはこれに触れるチャンスはない<sup>34</sup>。市民による一般市民組織の政治的水準が低いこと、社会資源が貧弱であることなどの理由で、これまで市民の権能がそれなりに発展を遂げてきたとはいえ、まだ貧弱だと言える。憲法により公民の言論、集会、出版という自由権は明確に保障されているが、実際の権力の運営においては、行政による審査、出版検閲などの手段を通じてこれらの権利は制限されており、さらに集団行動による「群體性事件」<sup>35</sup>は「違法」で「非合理的」だとされる<sup>36</sup>。また、中国における権利維持行動（The Action of Right-defending）の組織化の程度は高くなく、環境問題に取り組む組織も「弱組織」の形態で活動している<sup>37</sup>。地方政府は環境保全NGOsに対して曖昧な態度を取り、政府関係以外の組織を認可せず、また対策も欠如していて、これらの組織と環境に関する業務を共有する動きもない。したがって、多くの環境保全NGOsは登録すらできず、非合法組織として扱われている。また「柔軟性に富むが、強硬さは乏しい」という行動指針に留まるため、常に環境運動は脆弱になる。現在中国社会の分極化、市民権を守る社会組織の不在、既得利益集団による妨害、強権的な行政・司法に対する信頼の欠如などのために、環境問題に関する利害関係では、強い勢力の側は制度の利便性を上手く活かせるが、弱者の側は法的権能が乏しいというのが現状であり、結果として市民側の環境権益は守ることができない<sup>38</sup>。

では、情報劣位にある一般市民の法権能はどのようにすれば強化できるのだろうか。リスクコミュニケーション（以下「リスクミ」と略称）は情報格差を縮め、一般市民でも意思決定に参加できるような制度要因として期待される。リスクミとは、事業者と周辺住民

とが相互に情報を共有し、対話を行う中で信頼関係を構築し、円滑に土壌汚染対策を進めるための対話のプロセスである。情報格差があるため、周辺住民や敷地使用者等は、事業者から一方的に情報提供されただけでは、事業者が自らに都合のよい情報だけを取捨選択して提供しているのではないかとの疑念や、事業者からの誠意が感じられないなどの不信感を抱きやすくなる。このため、仮に一般市民としての周辺住民に専門知識がなくとも十分理解できるように、事業者は工夫して分かりやすく情報を伝え、質疑応答も受けるといったように相手の立場に立った誠実な対応を取ることが必要である<sup>39</sup>。本稿では、リスクミにおいて市民参加と情報公開という情報が流れる方向を異にする二つの側面から一般市民に関連したリスクミの不足を論述しておく。

#### ① 市民参加の形骸化

環境ガバナンスにおける市民参加制度が不完全であることは、一般市民の法権能不足の原因の一つであり、その制度上の表現でもある。

市民参加は、さまざまな立場での関係者が環境問題についての基本的な情報を共有したうえで、それぞれの立場からの意見交換を行い、相互の理解に努め、より良い解決を目指す対話の中で実現される。前川によれば、その役目は三つあると考えられる<sup>40</sup>。一つめは、関係者相互間の情報の共有、提供、説明、意見交換を通して事業者（行政を含む）の情報の正しさを判定する基盤を向上させ、情報量を増大させることである。二つめは、入手可能な範囲の知見で関係者が情報提供への満足感を得ることである。三つめは、関係者相互の理解と信頼のレベルを向上させることである。

他方、近年、環境保護における市民参加の要請が強調されているが、環境問題に起因する集団暴動などの「事件」の頻発は、環境保護に関連する市民参加メカニズムに依然として大きな問題があることを示している。立法の観点から見れば、中国の国家レベルでの関連法規は、より原則的なものであり、実際には運用し難いものが多く、その一方で地方の関連法令の規制は期待通りに機能していない。例えば、環境影響評価のプロセスにおける市民参加は「形」に留まり、実効性に乏しい。中国『環境影響評価法』は環境影響評価に対する市民の知る権利と参加する権利を明確に規定しているが、現実にはどんな情報を公開するか、市民がどのような形で参加するかの判断、さらに参加する手続きと参加した最終結果の判断などの決定はすべて政府に委ねられているため、市民参加が有名無実化して事後救済が難しくなっている。司法が行政に従属し、行政の意思に従って機能しているため、市民が意思決定から排除され、環境権益が毀損される場合に、訴権、つまり救済が保障されない。他方、陳情、請願、告発などの適法な手段を通じて政府に意見を表明しても明確な答えが得られない。市民の環境権益に関する権益を守る行動は大規模な集団暴動事件へと転換され、深刻な悪影響を生じさせる恐れもある。

常外土壤汚染事件を振り返ってみれば、環境ガバナンスにおける市民参加に関する規定は存在しているが、実際にはその効果は明確とは言えない。責任主体の観点からみれば、環境保護における市民参加の機会提供は環境保護部門が担当しているが、実際の事業運営では環境保護部門は常に受動的な状態にあり、事業のさまざまな側面への参加はこれまで十分ではなかった。まず、常外の新校舎の所在地が教育用地とされた根拠は、『常州市

都市総体計画用地計画図（2004-2020）』、『新北次区域（総体）計画調整（2004-2020）』、『通江路西遼河路南土地計画条件』であり、いずれの文書についても公聴会と意見聴取の機会はなかった。すなわち、企画段階での市民参加を欠いていた点に疑問がある。次に、図1が示すように、元常隆工場作業員の胥建偉が汚染物質の違法埋め立てについて実名で告発を行ったが、関連部門は告発の内容に十分な注意を払っていなかった。汚染事件が発覚した後、関連部門が市民の告発に基づいて調査を行ったかどうかについて、強い疑問が提起された。市民参加の手法という点からみても、汚染修復作業への市民参加の形式も、参加する市民の数も限られており、内実のない「形」だけのものに見える。常外の学校側は、学校環境の計測について保護者の合意を求めため公聴会を開催したが、計測システムの選定などの協議は行わず、ただ保護者を集めて、学校側の計測結果を発表しただけだった。公聴会はその役割を果たせず、不信感を一層増幅したに留まる。

## ② 不完全な情報公開

土壤汚染の情報公開が進まず、市民の知る権利が守られない状況でも、汚染地の土壤の状態は人々の生活や仕事と密接に関係しており、人々は彼らが住んでいる地域の環境状態を知る権利を持っている。しかし汚染物質の不可視性と複雑さのために、市民は現実の生活の中で汚染地の土壤汚染の性質と度合を明確に識別できない。国家秘密として公開されない情報を除いても、具体的な事例において、情報優位にある排出企業、政府、事業者は各自の利益に基づいて意図的に情報を隠蔽するため、市民は知らないうちに汚染のリスクを負うしかない。主な理由は、中国が汚染地のリポジトリを確立しておらず、汚染地の

情報公開のためのシステムとメカニズムが不完全だからである。

環境情報公開制度は柔軟な規制方法として、行政独占規制の欠点を補完する効用が期待されている。地域住民や一般市民が関わることで、環境リスクを効果的に回避しながら、情報公開を通じて自ら知る権利を確保し、適切な予防策を講じることが可能になる。常外土壌汚染事件では、被害者である生徒とその保護者は自らが行った調査とメディアの報道によって、はじめて汚染の概要を知らされたが、約500人の生徒がすでに深刻な身体的被害を受けていた。汚染土壌の情報は、土壌の修復や汚染地の再利用・再開発には不可欠であるが、上拂（2012）が指摘しているように、秘密主義の伝統が長かった中国において、情報公開制度は非常に多くの問題点を抱えている。例えば、①自主的な公開（広義の情報提供）を重視しており、申請に基づく公開（開示請求）は補充的な手段とされていること、②情報公開制度の根拠として、国民主権や説明責任（アカウンタビリティ）の観点はあまり語られないこと、③申請に基づく公開は、運用の実態としては「特殊な需要」という利害関係の有無等が要件とされていること、④不開示情報の範囲が曖昧模糊としており、かつ政府情報の開示・不開示は秘密保護審査制度のもとにあるため、実施機関としても運用しづらく、「秘密保護法制下の情報公開」ともいえる状況であること、⑤不開示情報を判断するのが困難だという実態もあってか、請求者の「特殊な需要」の欠如や対象情報の非該当性等を理由に情報公開請求を拒否するケースが少なくないこと、などが挙げられている<sup>41</sup>。図1が示すように、身体異常を訴える学生の人数について、政府が公表した133人と複数のメディアが主張した493人との間には矛盾があり、ま

た、保護者たちがまとめた533人という結果ともかなり差があったため、公開された情報の信憑性が疑われた。また、汚染物質について、政府が発表した結果がメディアの報道と大きく異なっていたため、政府情報への強い疑念が生じた。

## 5 環境ガバナンスの進化：環境公共ガバナンスのリスク規制に向かう

公民によって選出され、法定され、または合意された公共の権力がコミュニティを管理し、公の秩序を維持し、公共の統治を達成することは、社会の存続の基本的前提である。ガバナンスモデルの選択は、環境ガバナンスの有効性ととともに、公的機関の正当性にとっても重要である。権威主義環境統治のトップダウンの権力体制においては、さまざまな利益団体が自分の利益を主張したり、環境意思決定へ参加したりするといったことが欠如している。McGinnis（1997）により、ガバナンスとは、社会全体として政治、経済、社会等あらゆる方面を総合的に管理する方法を指している。社会問題のガバナンスには、家父長制と多中心型という二つのアプローチがある。多中心ガバナンスでは、政府の権威はあらゆるレベルのグループおよびコミュニティの自治を確保しなければならない。政府の権威があらゆるレベルにおける重要な役割を果たしているが、すべての機能は本質的に協力的であるべきである。政府が勝者と敗者を選ぶのではなく、問題を解決するのを助けるといった根本的な役割を果たせないと、相互作用に基づいた実践において集団的選択との破壊的な対立が生ずる<sup>42</sup>。他方、Newig and Fritsch（2009）はマルチレベルガバナンスの存在が、質の高い環境政策のアウトプット

を生み出し、そして実施とコンプライアンスを向上させるための参加型意思決定の能力に影響を与えるかどうか、またその程度まで検討した。結論によれば、関係する主体の環境嗜好が主にその意思決定の環境上の結果を決まることがわかった。さらに、対面的な、しかも双方向に限らずコミュニケーションも意思決定の生態学的基準の設定にプラス影響を与えることがわかった。また、多くの主体とガバナンスのレベルが含まれるより多中心的なガバナンスシステムは、単中心的なガバナンスよりも高い環境アウトプットをもたらしている<sup>43</sup>。これらの見解にしたがって、筆者は「環境公共ガバナンス」に基づくリスク管理モデルと呼ばれる協力的なガバナンスモデルを提案する<sup>44</sup>。

#### (1) 環境公共ガバナンスの特徴

伝統的な権威主義的管理とは異なり、環境公共ガバナンスには、「参加－協働」型ガバナンスという性格がある。公共ガバナンスは「民主－平等」の関係に基づいたガバナンスの一形態であり、政治国家と市民社会との結合の産物である。公共ガバナンスにおいて、権力が社会の監督と制御を担うが、自由意思と公共的理性を持つ市民が自由に公共事務や政治構造に組み込まれ、公共政策の意思決定に平等に参加することができ、公共事務における公権力の不備への不満の表現や自己利益の主張への期待を主張できる。公共ガバナンスモデルにおける協力は、関係でいえば「民主－平等」の協力であり、構造でいえば分権的協力であり、形態でいえばネットワーク化された協力である。これに基づき、筆者は環境公共ガバナンスの三つの特徴を描写しておく。

#### ① 「国家＋社会」

権威主義型統治と比較すると、公共ガバナンスは「国家＋社会」、すなわち国家と社会の力の結集を基礎とする共治ガバナンスである。

権威主義体制の特徴である「支配－従順」という権力関係は、依然として中国の社会関係のコアパラダイムである。すなわち、国家と市民との間の平等な関係が欠如している。トップダウンの管理と「権力－権利」の支配モデルの下では、国家は公共事務に対する意思決定の中核であり、市民は従属物である。ある程度の協力の機会は設定されているが、形だけの協力にとどまり、権力が選択し、権力に依存する協力である。こういった協力においては、市民は自発的に行動する必要がないだけでなく、政治エリートの政策提言や決定に適応することしかできない<sup>45</sup>。

環境ガバナンスの分野では、権威主義型統治体制の政府は環境リスクの自然な判断者であり、かつ代理人である。さらに、環境リスク規制のリーダー、コーディネーターおよびスーパーバイザーであり、リスク規制の最高責任者でもある。どのような環境リスクを議論するか、および環境リスク情報をどんな方法で、どの程度まで市民や企業に公開するかはすべて政府が決定する。環境リスクガバナンスにおいて、権威主義型の政府は規制アジェンダ設定、リスクアセスメント、コミュニケーションおよび管理など、あらゆる領域で優位な立場にある。環境リスクを評価するかどうか、どのような評価モードを選択するか、また環境基準の策定、監視（監視と観測）制度の確立、監督基準の策定などのすべては政府が決める。また、政府には、関連企業を監督する権力、環境影響評価報告と土地リスクアセスメント報告を実質的に決定する権力、関連法律または行政命令の違反に対す

る罰則を科す権限がある<sup>46</sup>。

公共ガバナンスの場合には、国家と社会は「民主－平等」の関係の下で協力を行う。行政権力は社会と公益に貢献するという役割を果たし、社会による監督を受け入れ、市民の参加と協力を歓迎する。ガバナンスにおける一方向のトップダウンは、トップダウンとボトムアップという双方向の情報流通のネットワークコラボレーションに進化する。国民はもはやガバナンス構造の従属的な役割を担うのではなく、責任と利益とで連携する政府と連帯する主体であり、強い参加意識とガバナンス能力を持ち、自らの判断に基づいてガバナンスの決定について意見を述べるができる。

こういった協力モードの下で、環境ガバナンスにおける政府の役割と地位は明らかに変化する。政府は依然としてリスク規制の主導者であるが、支配を絶対的に独占しているのではなく、主に招集者、交渉者および監督者のような役割を柔軟に果たす。最終的な決定が下されたとしても、その根拠は、コミュニケーションと交渉の過程における関連組織間の合意にある。したがって、責任分担において、政府は唯一の責任機関ではない。権利と義務の統一原則によって、規制プロセスに参加する他の関連団体は相応の責任を負わなければならない。

## ② 「現在＋未来」

ハザード規制と比較すると、公共ガバナンスにおけるリスク管理は「現在＋未来」のリスク規制モードである。

ハザード規制は環境リスク規制の初期段階である。環境法の歴史を振り返ってみると、伝統的な環境規制は禁止、命令、許可などの行政的介入に基づく「危険排除」パラダイムである。その知識的な基礎は「ハザード」の

評価方法に基づき、合理性は汚染者負担原則に基づく。規制手段は命令－制御モデルであり、目標はリスクとしての汚染を取り除くことである。ところが、これらは、常外土壤汚染事件における常陸地区のような汚染地のリスク特性と矛盾する。汚染地の場合は、すでに発生したハザードだけでなく、発生する可能性のある潜在的なリスクもある。したがって、汚染地の環境対策は、環境リスクを生む行為を根絶したり、受動的に環境リスクを防止したりするだけでなく、ハザードを誘発しうるリスク行動を規制し、リスクに対する責任をできる限り公正に配分することである。

筆者は公共ガバナンスのリスク管理とハザード規制との相違点を以下の通りまとめ得ると考える。

第一に、公共ガバナンスのリスク管理は、ハザードのアセスメントではなく、リスクに対する管理に基づいている。起こり得る潜在的な危険性よりもむしろ汚染地で発生する実際のリスクに焦点を合わせる。リスクアセスメントを支える核心は、汚染ハザードの性質は変わらず、ハザードとの接触の程度により損害が生成するかどうかが決まるという点にある。したがって、汚染地のリスク評価後、修復の目標は有毒物質の暴露の可能性と、この暴露が影響を与えるレベルの可能性に基づいて決まるのに対し、実際の除染レベルは主に土地の使用目的と、その目的がもたらすリスクに基づいて決まる。そのため、汚染地のリスク規制の基本的な方法は、リスクアセスメント→リスクコミュニケーション→リスク管理であり、汚染地ごとに具体的な分析を行い、将来の使用目的に合わせて修復計画を作成する必要がある。

第二に、公共ガバナンスのリスク管理は、既存の汚染地の修復に力を注ぐだけでなく、

将来の土壌汚染の防止にも焦点を合わせ、「現在＋未来」のリスクを規制する形式を持つ。事後修復を軸とする伝統的な環境規制措置とは異なり、リスク公共規制の核心は汚染を抑えると同時に、汚染の発生、拡散、蔓延を予防することにある。環境計画、環境影響評価、環境基準などを通じて一般的な環境管理を行うだけでなく、管轄区域内の土壌および地下水の品質を定期的に検出したり、市民からの報告を受け入れたりし、さらに土地移転時のリスク評価義務を規定したり、情報を公開したりすることにより、積極的な環境管理を行う。また、「厳格責任、遡及既往責任および連帯責任」の法的責任の設定を通じて、企業の有害廃棄物の管理方式および環境行動を改善させ、環境汚染の損害を防止ないし軽減する。

最後に、公共ガバナンスのリスク管理では、政府は不確実な状況において意思決定を行う必要がある。『環境と開発に関するリオ宣言』15条の規定のように、「環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない」。すなわち、科学的証拠が不十分である場合でも、政府には公共の安全を守るためにリスク対応策を講じる義務があるのである。

### ③ 「知識＋価値」

道具的理性主義との対比で言えば、環境公共ガバナンスのリスク管理は「知識＋価値」の協力的なガバナンスである。

リスクガバナンスにおいて、専門家と一般市民は知識と価値の二つの異なる価値体系に

対応している。知識社会学の観点から見れば、リスク規制は、一般市民と専門家が各自のリスクに関する事実と知識とを使って交渉し、反省し、さらに選択するプロセスである。一般市民のリスク認識は民主的参加により規制プロセスの合法化を実現する。また専門家のリスク認識は技術的理性によって規制するプロセスの合法化を実現する。リスク規制の価値目標の決定において、市民のリスク認識は優位にあるが、リスク規制手段の決定においては、専門家のリスク認識が優位にある<sup>47</sup>。したがって、両者の関係は相互依存的かつ補完的であるべきだ。

環境公共ガバナンスのリスク管理は、「知識＋価値」、すなわち一般市民と専門家のリスク認識の両立を求めるリスクガバナンスである。環境公共ガバナンスは協力型ガバナンスであるため、公的ガバナンスのネットワークにおいて、政府、専門家集団、地域住民、企業などの利害関係者は自らのリスクに対する理解に基づいて意見を交換し、関連した議題をめぐってコミュニケーションを行い、議論し、探究し、検討して、合意を求める。その結果として、専門家の知的独占が破られる。行政当局に協力している専門家以外に、市民への助言を提供するか否かについて、意見を独自に発表する専門家が存在する。「専門家」という言葉の意味は、政府の委託を受けて、規制機関に科学的助言を提供する人であることを超え、より広い範囲の人を指すオープンなものになる。このような多元的な共存のパターンでは、専門家同士の間でも意見の衝突や交換が行われ、伝統的な規制モデルの下での専門家の意見の「独占」が打破され、あわせて専門家の見解の「確実」性も破られる。他方で、実質的な市民参加により、市民のリスク認識がリスクの知識資源となる。こういった認識は感性的な表象ではある

が、理性的思考も含んでいる。加えて、関心や価値観が異なる主体の参加と意見交換を通して、行政・立法と公共の意思決定に関わる価値選択の問題を民主的な方法で解決することができる。したがって、行政が自らの価値判断により市民の選択を代行することも避けられる。こうして、市民参加は既存の制度に対して強い補完性があると考えられる。

## (2) 環境公共ガバナンス理論の妥当性

技術の革新が引き起こす環境問題、生態系破壊など巨大なるリスクを直面している現代社会は、まさにリスク社会の時代とも言えるだろう。ベックはリスク社会の議論について、リスク社会とは原子力技術に代表されるような科学技術のリスク、温暖化に代表されるような環境のリスク、金融に代表されるような市場のリスクなど、さまざまな脅威、リスクの根源を社会の外部に求めることができなくなった状態であると定義する<sup>48</sup>。このような新しい技術が徐々に登場している現代社会において見られるリスクは、時間的・空間的に限界なく広がっていると同時に、極端な複雑性を有しているため、損害の因果関係を明確にすることは非常に困難である。原発や核兵器のような巨大なリスクを生み出したのは高度な科学技術であるが、科学の手でリスクを完全に解決しきることは期待できない。

こうした技術の行き詰まりは、技術の進歩によってリスクを管理しようとする近代化イデオロギーの根本的な行き詰まりを示唆するものであり、また今までのリスク管理を行う官僚制や専門家体制の限界を示唆するものでもある。原発事故や温暖化など実際に目に見えないが確実に生活と将来に影響を与えることが顕在化したために、これまで政治の圏外に位置された技術と経済の発展は、新たに政治の内側に入ってきて、まさに政治そのものに

なるだと言っているのである。つまり、ベックのリスク社会における一つの大きな変化は、このように政治が社会そのものの変化によって非政治とされてきたものを呑みこみ拡大していくこと、いわば「政治の枠がとり払われる」のである<sup>49</sup>。これに応じて、旧来政治システムの外部に市民社会が主体となる新しい政治および政治文化が出現してくるわけである。ベックはこのようなもとの政治システムの外側に現れた多面的な政治のそれぞれを、サブ政治と呼んでいる。つまり、政府以外の集団、例えば工場、研究機構、労働者、市民団体なども制度づくり、さらに社会の構築設計に関与できる。また、集団でない個体としても、競争に入り、政治を形成させる権利を有している。このサブ政治の概念によって、責任を負える政府、より豊富な知識を有する市民、および社会責任を担う企業が平等に自分の行動や訴求について協商できる新たな制度づくりが要求される。このような新たな制度は旧来のトップダウンのモデルに縛られ、受動的に市民の「群體性事件」に対応するわけではなく、より民主的に現代社会の不確実性を対策でき、より民主的に社会各方面が負担するリスク水準を決めるべきである<sup>50</sup>。

このようなリスク社会を背景として、ガバメントからガバナンスへの移行は世界中に広がっている。ガバナンスとは、「個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことである。承諾を強いる権限を与えられた公的な機関や制度に加えて、人々や機関が同意する、あるいは自らの利益に適うと認識するような、非公式の申し合わせもそこには含まれる」<sup>51</sup>。そして、良いガバナンス、つまりグッドガバナンス



スを言えば、よく知られているのは世界銀行が対外支援の評価の際に使う定義である。ここでは、①公共部門の効率的運営、②政府のアカウントビリティの強化、③法的枠組みの整備、④透明性の確保、の四つが強調されており、これらを支援の際の基準ないし条件として使うために概念化がなされた<sup>52</sup>。いずれの定義においても、強調されているのは、法の支配、パートナーシップ、透明性、共同運営そして参加である。この理論は環境ガバナンスにおける総合関係の構築に重要な意味を有する。このガバナンスは公共事務の管轄を政府に負わせるわけではなく、政府、NPO、企業、市民団体、さらに市民個人を、ある開放的かつ協力的なガバナンスシステムに網羅する。そして、このガバナンスは官僚制に従って、命令——制御の統治ではなく、より多くの参加と協力を求めるわけである。また、このガバナンスは、環境問題の孤立と分割を避けるために、「国家集中」、トップダウンなどの方式を頼らず、「下向け」「外向け」を目指し、ガバナンスの責任をローカルレベル、企業、並びに市民に委ねることを求める<sup>53</sup>。

リスク社会の到来とグッドガバナンスの要請に応じて、筆者が提案した「環境公共ガバナンス」に基づくリスク管理モデルは、環境リスクへの管理主体が政府を超えて、政府以外のあらゆる組織、機構、市民を取り入れ、リスク規制における政府の独占、およびリスクの解釈に関する専門家の独占を破り、また一方的な指導、管理を協力的な共同ガバナンスに切り替えるなどの特徴が付けられている。こういった要請は「環境公共ガバナンス」に基づくリスク管理モデルを可能にさせてくれたのみならず、その妥当性をも与えている。

### (3) 環境公共ガバナンスのリスク管理を実現するための方策

環境公共ガバナンスのリスク管理を実現するために、「立法+決定+相談」を主軸としている開放的な環境ガバナンスパラダイムを目指して改革を行わなければならない<sup>54</sup>。筆者は、汚染地に対する公共ガバナンスの特徴を踏まえて、情報公開制度の強化、市民参加制度の完全化およびリスクに関する意思決定プロセスの標準化の三つをどう実現するかを建言する。

#### ① 環境情報公開制度の強化

Sartori (1962) は、「すべての予防措置はひとまず公開かつ透明な情報を欠かせない」と述べた<sup>55</sup>。すなわち、情報公開は汚染の予防と対策の効率を大幅に高める役割がある。したがって、環境情報の収集と使用、情報公開など情報に関する制度は、環境ガバナンス法整備における重要な一環だと考えられる。

第一に、情報収集能力を高め、汚染地に関するデータベースシステムを構築する必要がある。ここではアメリカの経験が主要な参考事例になると考えられる。アメリカスーパーファンド法は、施設から有害物質の放出があった場合、EPA（米国環境保護庁）に対する通知を義務づけている。そして、施設からの有害物質の放出や、そのおそれがあると認められる場合、EPAに当該施設等への立ち入りも認めている。こうした権限を背景に、EPAは各種の手段によって自身で汚染地を発見するほか、州や自治体からの報告、市民の通報等をもとに、広く情報を収集している。以上の各種情報をもとに、有害物質が廃棄・放出されている潜在的な汚染地を登録し、汚染地に関するデータベースシステム（CERCLIS）を構築している。そして、これをインターネットを通じて一般に公表してい

る。公表されているデータは、所在地、汚染物質、汚染の状況等であり、さらに汚染物質名、浄化工事の過程など、内容が詳細に記載されている<sup>56</sup>。これに対して、中国環境保護部と国土資源部が2005年から2013年にかけて、中国の国土面積の3分の2に相当する約630万平方キロメートルを対象として土壤汚染状況を調査したが、全国土壤環境の質の総体状況は把握したものの、各汚染地までは調査していない。こうした状況から、国家と地方レベルでの汚染地のデータベースシステムを構築し、情報収集の能力をさらに高めることは汚染地に対する公共ガバナンスにおいて切迫した要請だと言える。

第二に、環境ガバナンスプロセスの全体を通じて情報公開を行うことを関連法制度に取り入れることが必要である。プロセスから見れば、環境ガバナンス法制度はリスク予防→管理→汚染地土壤修復→再開発などの段階がある。リスク予防段階では、定期的計測やデータ採集、土地用途変更申告制度などの手段を通じて情報を収集し、公開を行う<sup>57</sup>。管理段階では、告知義務の規定により情報公開を行う。再開発段階では、観測とフォローアップアセスメントを通じて情報公開を行う。また、制度の骨格という点から見れば、環境ガバナンス法制度は汚染地名登録制度、汚染回復措置制度、基準制度、資金制度および責任制度などにより構成されている。環境情報公開は各制度の中に取り入れられ、規範的な要求として、汚染地をめぐるリスクミにおいて重要な役割を果たすべきである。

第三に、事業者による汚染地の情報公開を推進する。事業者は汚染地に関する情報において優位にあるため、事業者による情報公開は情報格差を軽減し、政府の管理コストをも低減させ、事業者自らの修復意欲を惹起することもできる。例えば、デンマーク改正年次

計算書法（2008）では、上場企業には社会・環境側面の情報公開が義務付けられている。中国でいえば、事業者により汚染地の情報の公開を促進するために、汚染地の修復の責任主体を明確にし、事業者に資金や技術を支援する政策を、政府が打ち出す必要があるだろう。

### ③ 市民参加手続の健全化

市民参加の原則は、汚染地管理の実効性と持続性の実現にとって重要な要素である<sup>58</sup>。汚染土壤修復プロセスにおいて、政府および企業に対する、市民による監督の機能を十分に活用できるようにするために、市民参加に関連する法整備を進めなければならない。法整備により市民参加が健全化されれば、常外土壤汚染事件のような汚染事件の発生を防ぐことができ、さらに事件が発生しても、社会全体の力を結集して悪化を防ぐことができる。したがって、実効性のある市民参加は、汚染地の修復プロセスのすべての段階に取り込まれることで、汚染地の修復に対する市民の監督作用を十分に発揮できるようにすべきである。公開かつ透明な管理体制によって汚染地の管理と修復作業を行い、市民参加の権利とその機能を保障する。また、土壤の実際の状況を適時に公開して、市民の知る権利と参加する権利を守らなければならない。

**知る権利の実現** 上述のように、土壤汚染に関連する知識の欠如は、市民参加の実効性と知る権利の実現とを妨げることがわかった。市民が汚染地の土壤の実況と、再開発に関連する知識や情報とを手に入れることができなため、汚染地修復に参加することが困難となる。加えて土壤汚染は隠蔽されがちで、長期にわたって蓄積された結果であることが多いという点で、土壤汚染が特異である

ことから、大気汚染、水質汚濁問題等と比べて、これまで十分な注意を払われてこなかった。したがって、政府と環境保護部門は、土壌評価の結果、土壌汚染の程度、汚染土壌修復計画、および土壌修復の結果に関する詳細な情報等をさまざまな経路を通じて社会に公開すると同時に、汚染土壌修復に関連する知識の普及に力を注がなければならない。汚染地修復の工事現場への見学を推進して、SNS、インターネット、メディアなどを通して関連知識を普及させ、土壌汚染問題への注目を集めるために宣伝を行うべきである。

ところで、常外土壌汚染事件では、市民参加の経路の多様化が注目された。事件の勃発、展開、終息まで、一般の人々はWeChat、Weibo、掲示板などのさまざまなメディアを通じて情報を得ることができたため、全国的な注目を集めることができた。そもそも、従来のリスクコミュニケーションは、専門家から一般人への一方通行的な情報伝達、または専門家と一般市民との間における双方向の情報交換のいずれかを前提としており、このように正誤の曖昧な情報がネットに溢れる状況を想定していなかった。近年のインターネットの急速な普及を考慮すると、まずリスク情報の発信者が科学者や専門家であるとは限らないという、この間の変化がある。さらに、一般市民の間で流通する情報量が非常に大きいこと、一般に関心もたれている情報の大部分はインターネット上に存在するという事態がありうること、情報発信者は出版物やマスコミなどの媒体を通さずに直接一般市民に情報を伝えられること、などの点でも変化が生じている。今後はこれらの変化に対応できるように、情報把握の方法、情報伝達の技術・表現方法、専門家や政府の役割などをさらに検討していく必要がある。

**参加する権利の確保** 公聴会制度の改善を通じて、汚染地の修復において一般市民の参加を促す必要がある。市民の参加する権利の履行を推進し、意思決定の各段階でそのための措置を行うべきだろう。汚染地域の土壌修復状況は周辺住民の身近な利益に大きく関連しているため、汚染地域の土壌修復計画、使われている技術や機械装置および修復後の完成状況についても、公聴会を通して市民の意見と建言を収集すべきである。さらに、シンポジウムやアンケートなどの多様な方法を活用して、一般の人々と積極的に交流し、土壌汚染修復プロセスのさまざまな側面への市民の貢献を推進する必要がある。

**監督権利と司法救済の確保** 一般市民による監督と救済手段の実効性を確保するために必要なことは、環境情報公開制度の保障である。一般市民が環境保護への参加と自ら権利利益の保護とを奨励するためには、市民による監督と司法救済の権利とを法文化して明確にし、強化しなければならない。告発電話や通報メールボックスの設置により汚染地修復工程に対する市民の監督が強化され、市民の知る権利が確保されるならば、市民が率直に意見を陳述することが可能となる。環境情報に対する知る権利が損なわれれば、司法による救済を求めることができる。また、マスメディアには土壌汚染情報を報道して、土壌汚染問題への関心を高め、汚染地修復に対する市民の参加意欲を引き出す役割も期待されている。

市民の参加する権利を保護することによって、汚染地修復をめぐる社会全体の意見を結集することができ、汚染地修復に関する法整備と法の改良とを促すとともに、また実効ある市民参加が実現できる。こういった市民参加制度の改良により、あらゆる社会組

織、民間機構、個人を環境ガバナンスの主体として制度に取り込むことができ、トップダウンの垂直ガバナンスアプローチを多元的で平等なネットワーク構造に移行させ、リスクガバナンスも集権的なものから民主的なものに進化させることができる。このことには環境ガバナンスの実効性を高めるという意義がある。

#### ④ 環境リスクに関する意思決定プロセスの標準化と規範化

リスクガバナンスでは、リスクに関する意思決定者は、リスクに起因する損害と収益とを比較し、複数のリスク軽減方法を評価に基づき、比較して選択を行い、最も相応しい軽減措置を採ることで、既存の資源状況の下で、リスクを「許容レベル」まで軽減する必要がある。

リスクに関する意思決定プロセスの標準化と規範化は、汚染地リスクの公共ガバナンスにとって非常に重要である。これらは政府のリスク規制の責任と義務を明確にするだけでなく、手続き上の規制を通して行政裁量の乱用を防ぐこともできる。同時に、市民参加の規定を標準化プロセスの一部として組み込むことで、市民の知る権利と参加する権利とを一層確実に保障できる。また、行政担当者の忖度を克服でき、リスク評価の客観性を維持することができるようになるので、専門家の独立性と客観性の確保も促進される。したがって、標準化と規範化のプロセスは、実際に権力の運用を規制し、市民の参加する権利を確保するプロセスである。

汚染地のリスク意思決定の標準化プロセスと規範化を構築する目的は、一連の手続き上の規定により、意思決定プロセス全体の予測可能性を増大させることで、専門家の技術的合理性と市民の価値合理性とを統合すること

にある。したがって、重要なのは、意思決定プラットフォームの確立、リスクコミュニケーションのルールと手順の設計、および情報フィードバックメカニズムの改善であり、それによってリスクに関する意思決定を全社会に受け入れやすくし、合意形成を促進できる。

## 6 おわりに

これまでの中国の環境ガバナンスのジレンマに関する研究では、主に環境法制度の改善に焦点が合わされてきた。環境法の運用に関する懸念は、あまり表明されてこなかったのである。筆者は常外土壤汚染事件を手掛かりとして、現行の権威主義的な統治モデルの文脈に即して、政府、専門家と市民の環境問題に対する関わり方の観点から環境統治のジレンマの原因を指摘した。さらに、これらの原因に基づいて、環境ガバナンスの新しいアプローチ、すなわち環境公共ガバナンスのリスク管理を提案した。

常外土壤汚染事件において、地方政府が汚染土地に関する情報と解釈権を独占したこと、専門家のリスク評価が曖昧だったこと、また抗議さえもできない市民側の無力さから、権威主義型統治のリスク規制の問題点を見出すことができたと考える。まず権威主義体制のもとでは、地方官僚の任命権限も監督責任も上層部にあるため、地方政府は事なかれ主義に陥り、面従腹背というドラマが繰り返されていることが示された。環境法の形骸化に加えて、公式的には最高権威を保有する中央政府も、地方政府の暴走に対して、実際には「お手上げ」状態なのである。また、環境ガバナンスに参加する専門家グループは、政府との癒着により、「御用学者」になっているといった疑問が払拭しきれず、リスク

評価の信憑性に悪影響を与えている。最後に、情報公開と市民参加制度の欠陥により、市民参加の実効性が保障できておらず、一般市民の法律的権能の不足がはっきり確認できた。

以上の問題点を克服し、環境ガバナンスの実効性を向上させるために、筆者は環境公共ガバナンスのリスク管理を提案した。「国家+社会」、「知識+価値」および「現在+未来」

といったオリジナルな観点で描写し、汚染地情報公開制度の強化、市民参加制度の整備およびリスクに関する意思決定プロセスの標準化など、三つの経路でより良い汚染地のガバナンスの構築を建言した。まだ言及すべき多くの論点が残ってはいるが、ここで行った議論と建言が、より安全で安心しうる社会の構築へ向けた諸努力に資することを十分期待できると考える。

## 〔注〕

- <sup>1</sup> 「生徒493人に異常 工場跡近く、地下水汚染か常州」『毎日新聞』2016年4月19日付。
- <sup>2</sup> 1978年に米国ニューヨーク州のラブキャナル運河で起きた有害化学物質による汚染事件。ラブキャナルは19世紀に水路として用いられたのち、1930年代以降は廃棄物の投棄がされていた。当時の法律では合法的な行為で、1950年頃に大量のBHCやDDM、TCP、ベンゾクロライド、ダイオキシンやトリクロロエチレン等の猛毒物質も含まれる有害化学物質が廃棄されていた。その後、運河は埋め立てられ、土地は売却され、小学校や住宅などが建設された。埋立後約30年を経て、投棄された化学物質等が漏出し、地下水や土壤汚染の問題が表面化して、地域住民の健康調査でも流産や死産の発生率が高いことが確認され社会問題となった。
- <sup>3</sup> 2004年北京宋家庄地下鉄駅中毒事件、2006年蘇州市道路施工中中毒事件、2007年武漢三江地産建設敷地中毒事件、2007年南京雅居樂抗議事件、2015年靖江毒地事件など有名な事例が挙げられる。
- <sup>4</sup> 遼達「我国土壤汚染修復法律問題研究——以常州外国語学校毒地案為例」『延辺大学修士論文』2017年。
- <sup>5</sup> 葛香華「我国土壤汚染修復的法律問題研究——以常州外国語学校毒地案為例」『西南政法大学修士論文』2017年。
- <sup>6</sup> 張鈺鈴「從“常州”毒地事件看我国土地修復法律制度的構建」『世界環境雜誌』2016年03期, 87-87頁。
- <sup>7</sup> 何香凝「風險社会背景下環境影響評価制度的反思与变革——以常州外国語学校“毒地”事件為切入点」『法学評論』2017年1号, 128頁。
- <sup>8</sup> 鐘心植「環境群体性事件的多元化治理優化研究

——以常州外国語学校毒地案為例」『華東政法大學修士論文』2018年。

- <sup>9</sup> 繆海東等「政府生態治理現代化体系的構建与創新——以江蘇常州外国語学校毒地事件為例」『産業与科技論壇』2017年12号, 243頁。
- <sup>10</sup> J.リンス著・高橋進監訳『全体主義体制と権威主義体制』法律文化社, 1995年, 141頁。
- <sup>11</sup> Richard Baum. “The Limits of Authoritarian Resilience”. *Journal of Democracy*, 2003, (1), pp18-26.
- <sup>12</sup> 鄭杭生「改革開放三十年——社会發展理論和社会轉型理論」『中国社会科学』2009年2号, 10頁。
- <sup>13</sup> 周雪光・艾雲「多重邏輯下的制度變遷——一個分析框架」『中国社会科学』2010年4号, 132頁。
- <sup>14</sup> 沈榮華「提昇地方政府執政能力的三重邏輯」『中共福建省委党校学報』2015年1号, 12頁。
- <sup>15</sup> 賀雪峰・劉岳「基層治理中的不出事邏輯」『學術研究』2010年6号, 32頁。
- <sup>16</sup> 杜輝「環境治理的制度邏輯与模式轉變」『重慶大学博士論文』2012年, 61頁。
- <sup>17</sup> 運動式執法とは、法律の執行機関がある分野に存在する深刻な問題を解決するために、短期間で、人力、財力、物力を集めて、組織的かつ目的明確な大規模な行動を行うこと。
- <sup>18</sup> 秦鵬「環境公民身分——形成邏輯、理論意蕴与法治價值」『法学評論』2012年3号, 78頁。
- <sup>19</sup> 許章潤『坐等明天』広西師範大学出版社, 2013年, 206頁。
- <sup>20</sup> 南方週末「環保部以国家秘密為由拒絕公開全国土壤汚染信息」2013年2月25日。
- <sup>21</sup> 環境群体性事件における、抗争主体の要求は常に法律が定めた限度をはるかに超える。社会安定を維持するために、ある裁判所は「創造的に法律を適應する」を通じて当事者の要求を満たせ、訴えられた行政部門の責任を加重する。參

- 照陳柏峰「群体性涉法鬧訪及其法治」『法制与社会發展』2013年4号, 17頁。
- <sup>22</sup> 陳柏峰「基層政權与涉农法律的執行实效」『環球法律評論』2010年5号, 109頁。
- <sup>23</sup> 例えば、『環境汚染刑事事件の適用法律に対する若干問題の解釈』が2013年6月19日に正式執行された。『環境保護法』は2015年1月1日に施行された。2015年3月に、環境保護部が主催したプレスリリースで、副部長潘岳が新『環境保護法』施行以来の実績を発表した。潘は「『解釈』を公布したから今まで、いくつかの省において一件の環境犯罪事件でも処置していなかったが、実際にはこれらの省における環境犯罪事件は少なくない」と強調した。つまり、地方政府は公布された『新環境法』と『解釈』をしっかりと実行していなかったことがわかる。
- <sup>24</sup> 余耀軍・高利紅「法律社会学視野下的環境法分析」『中南財經政法大學學報』2003年4号, 137頁。
- <sup>25</sup> 参照 O'Sullivan, Arthur; Sheffrin, Steven M. (2003). *Economics: Principles in Action*. Upper Saddle River, New Jersey 07458: *Pearson Prentice Hall*, p.171.
- <sup>26</sup> 周雪光「基層政府間的共謀現象——一個政府行為的的制度邏輯」『社会学研究』2009年6号, 47頁。
- <sup>27</sup> マックス・ウェーバー, 世良晃志郎訳『支配の社会学』創文社, 1971年, 33頁。
- <sup>28</sup> G. J. Stigler. "The Economic Theory of Regulation", *Bell Journal of Economics*. 1971:3. p.21.
- <sup>29</sup> 趙鵬「風險評估中的政策、偏好及其法律規制——以食塩加碘風險評估為例的研究」『中外法学』2014年1号, 28頁。
- <sup>30</sup> Richard Stewart, "The Reformation of American Administrative Law.", *Harvard Law Review*. 88 (8): June 1975, p.1667.
- <sup>31</sup> 「科学家 你們為何集体沉默?」『科技日報』2016年4月20日付。
- <sup>32</sup> A. Huss et al.: "Source of funding and results of studies of health effects of mobile phone use: Systematic review of experimental studies", *Environmental Health Perspectives*, 2007, 1, p.115.
- <sup>33</sup> 童之偉「法權中心主義要点及其法学应用」『東方法学』2011年1号, 3頁。
- <sup>34</sup> 孔飛力著・陳兼訳『叫魂——1768年中国妖術大恐慌』三聯出版社, 2012年, 287頁。
- <sup>35</sup> 「群体性事件」については、角崎(2013)を参照して、本論では「群体性事件」を「民衆が、多くの場合政府や企業の管理者を対象として起こす非合法的な集合行為」として定義する。なおこの定義は、2004年に中共中央辦公庁が発した「群体性事件を積極的に予防しかつ穏当に処置することに關する工作意見」における「群体性事件」の定義(「人民内部の矛盾により、自身の權益が侵害されたと認識した大衆が、非合法的な集合、封鎖などの方法によって関連機関ないし單位に対し意志を示し、要求を提出するなどの事件、およびその準備、形成過程における連絡、集合などの活動)を参考にしたものである。(角崎信也「農村『群体性事件』の構造分析」『政權交代期の中国:胡錦濤時代の総括と習近平時代の展望』公益財団法人日本國際問題研究所2013年35頁。)
- <sup>36</sup> 陳德敏・杜輝「環境維權群体性行動的法制化探討」『清華法治論衡』2013年3号, 109頁。
- <sup>37</sup> 弱組織は、正式組織と非公式組織の中間的な組織形態である。参照王晨麗「青年家庭教会弱組織形式初探——基於上海某高校圈家庭教會的考察」『復旦大學博士論文』2010年。
- <sup>38</sup> 杜健勳「隣避運動中的法權配置与風險治理研究」『法制与社会發展』2014年4号, 107頁。
- <sup>39</sup> 『事業者が行う土壤汚染リスクコミュニケーションのためのガイドライン』日本環境協会, 2017年3月14頁。
- <sup>40</sup> 前川統一郎「土壤汚染問題の解決におけるリスクコミュニケーションの役割」『紙パ技協誌』60巻11号, 2006年, 1638-1641頁。
- <sup>41</sup> 上拂耕生「中国の情報公開制度に關する考察——比較法的にみた特質と問題点」『アドミニストレーション』第18巻3・4合併号, 150頁。
- <sup>42</sup> Michael D. McGinnis, "Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis", *The University of Michigan Press*, 2000, p.122以降。
- <sup>43</sup> Jens Newig and Oliver Fritsch, "Environmental Governance: Participatory, Multi-Level - and Effective", *Environmental Policy and Governance*, 2009, p.210.
- <sup>44</sup> 公共ガバナンスという概念は新しい概念ではなく、社会学、経済学、および公共政策学の分野において関連する研究が既に多く存在している。例えば、オストロムは主著『Governing the Commons』(1990年、Cambridge University Press)で持続可能な管理を可能にするコモンズの八つの設計原理を提出して、「中央集權的政策よりも下位の段階での政策実行、市民を巻き込んだ共同行為の有効性」を指摘した。また、三俣(1979)は、「エネルギー調達を含む生産・消費・廃棄を完結できる自立度の高い小地域をより多く創出していく」ことが必要であり、それを支えるのは「商品化されない地域住民の共的

- な関係性や共有・共用という制度」であると主張した。(三俣学『エネルギーとエントロピーの経済学』東洋経済新報社, 1979年, 9頁。)
- <sup>45</sup> G. Sartori, "Democratic Theory", *Wayne State University Press*, 1962, p.77.
- <sup>46</sup> 李永林『環境風險的合作規制——行政法視角的分析』中国政法大学出版社, 2014年, 207頁。
- <sup>47</sup> 戚建剛「風險規制過程合法性之証成——以一般市民和專家的風險知識運用為視角」『法商研究』2009年5号, 50頁。
- <sup>48</sup> Beck, Ulrich, 1986, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (東廉・伊藤美登里訳『危険社会—新しい近代への道』法政大学出版局, 1998年, 376頁。)
- <sup>49</sup> 前注380頁。
- <sup>50</sup> 王小鋼「追尋中国環境法律發展之新理論——以反身法、審議民主和風險社会為理論視角」『吉林大学博士論文』2008年
- <sup>51</sup> ガバナンスの定義は複数の解釈がある。ここは国連のグローバルガバナンス委員会の定義を取り上げる。Commission on Global Governance 1995 *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* Oxford University Press (邦訳: 京都フォーラム (監訳・編集)『地球リーダーシップ—新しい世界秩序をめざして—』日本放送出版協会, 1995年)
- <sup>52</sup> 大芝亮「国際金融組織と「良いガバナンス」」『国際問題』第422号 1995年, 19-30頁。
- <sup>53</sup> 羅豪才、宋功德「域之治的転形——对公共治理与公法互動關係的一種透視」『中国法学』2005年5号, 3頁。
- <sup>54</sup> 杜輝「挫折与修正——風險預防之下環境規制改革的進路選択」『現代法學』2015年1号, 90頁。
- <sup>55</sup> G. Sartori, "Democratic Theory", *Wayne State University Press*, 1962, p.77.
- <sup>56</sup> 志田慎太郎「米国スーパーファンド法に学ぶ」『土壤汚染対策安全工学』2004年, 20頁。
- <sup>57</sup> 土地用途変更申告制度については、『土壤污染防治法』にはすでに規定が設けられている。第六十七条 土壤汚染重点監督管理企業の届出、「土壤汚染重点監督管理企業の生産經營用地に関しては、用途変更や土地使用権の回収、譲渡の終了前に土地使用権者が土壤汚染状況調査を行い、調査結果を不動産登記部門へ提出するとともに、環境生態主管部門への届出を行わなければならない」。
- <sup>58</sup> 謝劍・李發生「中国汚染場地的修復与再開発的現状分析」『世界銀行』2010年9月, 36頁。