

第 4 章

中国の環境汚染とその健康影響に関する政策過程への視角

大塚 健司

要約：

本論は、中国の環境汚染に伴う健康被害や健康リスクに関する政策の形成から実施に至る一連の過程（政策過程）を解明していくにあたって求められる視角を検討した。まず第 1 節及び第 2 節にて、2015 年を目標年として発布された環境と健康に関する 2 つの政府計画をとりあげ、環境汚染による健康影響に対する政府の取り組みの現状と課題を明らかにした。そして第 3 節では、中国における環境汚染による健康影響をめぐる政策過程にアプローチしていくにあたって求められる視角について、とりわけ日本の経験を参照軸とする際に留意すべき点について考察した。その中で、日本の対応過程に大きな影響を及ぼした政策決定、社会運動、制度の形成と運用等それぞれの局面について中国が抱える現実と比較対応可能なかたちで洗い出していくこと、日本の「公害」概念に留意しながら中国では健康被害の問題がどのように認識され、また社会的に共有されているのかということを明らかにしていくこと、さらに経済成長がもたらす「発展」の恩恵と不平等の両面に留意し、発展・環境・健康の関係を捉え直していくこと等が重要であり、これらの視点を踏まえて環境汚染による健康被害をめぐる諸問題への政府及び多様な関係主体の対応過程にアプローチしていくことが必要であると指摘した。

キーワード：

中国、環境汚染、健康影響、健康リスク、健康被害、政策過程、日本の公害経験

はじめに

中国では 2005 年に中央環境行政機構—当時の国家環境保護総局、現在の環境保護部に—環境・健康行政に関する初の専門部署として科学標準司に「環境・健康モニタリング処」が設置、2007 年に環境と健康に関する初の政府計画にあたる「国家環境・健康行動計画」（2007～2015 年）が公表、そして 2011 年には国民経済・社会発展第 12 次 5 カ年計画（2011～2015 年）のもとで環境と健康に関する初の 5 カ年計画にあたる「国家環境保護“十二五”環境・健康工作規劃」が制定された。また、2013 年 1 月に環境保護部が発表した「化学品環境リスク防止管理“十二五”規劃」において、水汚

染や大気汚染などの厳しい状況に触れたうえで、「一部の地域では『癌の村』などの深刻な健康と社会の問題が現れている」との認識を示し¹、中国内外のメディアが 1990 年代以降報じてきた「癌の村」²の存在を中央環境行政部門が初めて認めたものとして話題になった。これら一連の動きは、長年深刻化してきた環境汚染がもたらす人々への健康影響—健康被害及び健康リスク—に対して中央政府が政策対応に本格的に乗り出したことを示すものとして注目されるところである。

他方で、中国では環境汚染が及ぼす自然、生業、産業ならびに人々の生活や健康に対する「危害」が政府により認識され、汚染対策が開始されたのは 40 年以上前であることを考えると、最悪の場合には健康被害をもたらし、ひとの死に至った事例も実際にあるような問題（大塚 2002, 49[注 8]）に対する政府の取り組みが、その間いかにして行われてきたのか（あるいは行われなかったのか）、という点が中国の環境政策を理解する上で解明すべき重要な問いとして改めて浮かんでくる。

本論では、中国の環境汚染に伴う健康被害や健康リスクに関する政策の形成から実施に至る一連の過程—政策過程—を解明していくにあたって求められる視角を検討することを目的とする。そのための作業としてまず第 1 節及び第 2 節にて、2015 年を目標年として発布された環境と健康に関するこれら 2 つの政府計画をとりあげ、環境汚染に伴う健康影響に対する政府の取り組みの現状と課題を明らかにする³。そして第 3 節では、中国における環境汚染に伴う健康影響をめぐる政策過程にアプローチしていくにあたって求められる視角について、とりわけ日本の経験を参照軸とする際に留意すべき点について考察する。

第 1 節 国家環境・健康行動計画（2007—2015 年）

「国家環境・健康行動計画」（2007—2015 年）は、2007 年 11 月 5 日に衛生部を筆頭に国家環境保護総局、国家发展改革委員会、教育部、科学技術部、財政部、国土資源部、建設部、交通部、水利部、農業部、商務部、国家広播電影電視総局、国家統計局、国家安全監督管理総局、國務院法制弁公室、国家気象局及び国家中医薬局の計 18 の中央行政部門の連名で、衛生部から「衛弁監督発[2007]279 号」文件として各省・自治区・直轄市の関係部門に通知された。同計画（以下、行動計画）は「中国の環境と健康の領域に関する初の綱領性文件」とであるとされている⁴。

行動計画の「前言」（序言）では、新中国成立以来の衛生・環境行政の歩みと成果に触れたうえで、「しかし、経済社会発展の情勢からの要求に比べて、我が国の環境・健康行政⁵は依然脆弱で、能力と水準には比較的大きな差が存在する。」として、以下のような現状認識を示している。

「とりわけ、改革開放以来、我が国の経済は急激な発展を遂げ、物質文化が大いに

豊かになり、人民大衆の生活環境と健康安全への期待も不断に高まった反面、環境汚染によって環境の質の低下、生態系のバランスの破壊、公衆健康への危害がもたらされ、(環境汚染は)ますます経済の持続的成長と社会の調和的発展を制約する主要要因となってきた。環境・健康行政を確実に強化し、発展・環境・健康の間の突出した矛盾を努力して解決することは、すでに眼前に切迫した解決すべき重大問題となっている。」

そして、WHOやUNEP、これら国際機関の各国メンバーとの協力においても環境・健康行政に関する戦略と政策の制定が促されているとして、国際社会の提案に呼応しつつも中国の突出した問題に対応すべく、行動計画を制定するとしている。ここには明記されていないが、行動計画と前後して2007年から2008年にかけて中国政府に対する環境問題についての国際諮問機関であるチャイナ・カウンシル(CCICED)が「環境と健康に関するタスクフォース」を設置して調査研究を行い、報告書「中国環境・健康管理体系・政策枠組」をとりまとめ2008年11月に中国政府に対して提出している⁶。

行動計画の概要については表1に整理した。衛生行政部門が中心となりながらも、環境行政及び他の多数の関連行政部門にまたがる領域にまで目配りをした総合的な計画を指向していることがうかがえる。とりわけ、「行政協調メカニズムの確立」として、「衛生部と国家環境保護総局を中心とする組織と調整、各部門の役割の明確化」が掲げられているが、これは今後の環境・健康行政の推移を見ていく上で、重要な意味を持つと考えられる。各行政部門に課せられた具体的な役割は表2の通りである。

ここで行動計画の段階的目標年次である2010年から4年が経った現時点でも、依然として目標の実現に向けた道半ばにあると見られる。その中で、環境と健康に関する注目される具体的な取り組みとしては、「組織機構の設立」の一環として、2009年11月27日に「国家環境・健康工作領導小組」の第1回会議が開催⁷、2011年12月27日には第2回会議が開催され、その第2回会議において「国家環境・健康専門家委員会」が設立されていること等が挙げられる⁸。

さらに部門横断的な具体的な取り組みとして注目されるものに、スモッグ警報が挙げられる。中国では2011年に北京でスモッグが頻発する中、北京のアメリカ大使館が観測していたPM2.5の高い濃度とそれによる健康リスク⁹がSNSやメディアで注目され、環境保護部は大気汚染基準値の改訂を迫られた。そして2012年2月にPM2.5の濃度制限値を組み込んだ新たな基準が公布するとともに、健康影響に応じて大気汚染状況を6段階で表す大気汚染指標(AQI)も改訂された¹⁰。その上で2013年1月からは中国気象局が発表するスモッグ警報が改訂され、PM2.5の濃度が重要指標の一つとして組み入れられた。そして、「極重度汚染」には赤色警報、「重度汚染」には橙色警報、「中度汚染」には黄色警報が出されるようになった¹¹。さらに北京、天津、河北、上

海等の地域では「大気重汚染応急計画」が策定され、スモッグ警報に応じて政府が企業への生産停止、車両ナンバー規制などの強制措置をとることができる体制を整えたほか、各地の気象局がスモッグ警報の段階に応じてメディアを通して市民に外出を控えたり、学校での屋外運動の中止を呼びかけたりする等、高濃度のスモッグ下での健康影響を最小限に抑える取り組みが行われつつある¹²。

ただし、これらスモッグに関する一連の取り組みは、行動計画の策定を受けて進められたというよりも、メディアや世論からの圧力、そして実際に大気汚染が広範囲かつ長期にわたって激化する傾向を見せていたことで政府が対応を迫られ、行動計画で謳われている事業を促す結果となったと考えられる。

表 1. 国家環境・健康行動計画（2007—2015 年）の概要

指導思想と基本原則	指導思想	環境・健康の管理と研究の強化，人民大衆利益と密接に関係のある突出した問題の解決，環境汚染とその健康危害リスクの減少，処置・サービス能力と水準の向上，人民大衆の身体健康と生命の安全の保護，発展・環境・健康の調和統一の促進，経済社会の持続可能な発展のための保障
	基本原則	「政府主導，社会参加」「部門間協力，総合的手配」「予防を主，モニタリング強化」「措置の実行，科学的実施」
目 標	全体目標	環境・健康行政の法律及び管理・科学技術サポートの確立，有害環境要素とその健康影響の抑制，環境相関性疾病の発生の減少，公衆健康の維持・保護，国家“十一五”規劃綱要で提示した拘束性指標と国連ミレニアム開発目標の実現，経済社会持続協調発展の保障
	段階的目標	[2007-2010 年]行政協力メカニズム及び行政協調を促進する関連制度の確立，環境汚染健康危害リスク評価制度の確立，関連法律法規及び基準の総合評価の完成と今後の必要性の提案，国家環境・健康現状調査の完成，モニタリングネットワーク実施方法の研究，安全評価の科学研究の強化 [2011-2015 年]関連法律法規の研究・制定・改正，基準体系の確立，管理人員と実験室技術能力の充実，モニタリングネットワークと情報共有システムの基本的形成，リスク評価及び予測・予報の確立，環境汚染突発公共事件の部門間協力による緊急措置の実現，社会各方面による環境・健康行政への参加の実現
行 動 戦 略	法律法規基準体系の確立	損害賠償，健康影響を組み込んだアセス，飲用水衛生安全，突発事件応急措置等
	モニタリングネットワークの形成	飲用水安全，大気汚染，土壌汚染，異常気象や気象災害，病院実験施設等の動植物安全等
	リスク予報と突発事件の緊急措置	リスク予報行政の強化，突発事件緊急措置能力建設の強化
	情報共有・サービスシステム	情報共有サービスシステム，モニタリングデータベース，情報共有メカニズム及び情報公開制度の確立
	技術サポートの確立	全国汚染源センサス，環境汚染による健康影響調査，気候変動による健康影響研究，各種物質の健康影響と中医薬による緩和作用の研究，暴露評価，疾病負担評価体系，専門スタッフの育成等
	宣伝と交流の強化	宣伝教育，国内交流，国際交流
保 障 メ カ ニ ム	政府優先事業化	重要なアジェンダ，社会経済発展規劃への組込
	組織機構の設立	国家環境・健康工作領導小組，専門家諮問委員会等
	行政協調メカニズムの確立	衛生部と国家環境保護総局を中心とする組織と調整，各部門の役割の明確化

（出所）「国家環境・健康行動計画（2007—2015 年）」より筆者作成。

表 2. 中国の環境・健康行政における各部門の役割

行政部門	役割
衛生部	国家環境・健康行政の先導，国家環境・健康行政の組織化と調整，環境・健康関連法律法規及び基準の制定，環境・健康モニタリング，情報管理，リスク評価及び環境汚染による突発的公共事件の緊急対応
国家環境保護総局	
国家発展改革委員会	環境と健康の協調的発展に関するマクロ管理と政策調整のための制度形成
教育部	環境・健康に関する知識の関連課程及び専門教育への組込，環境・健康宣伝教育活動の展開
科学技術部	国家環境・健康重点科学技術事業の国家科学技術発展規劃・計画への組込
財政部	環境・健康行政に要する資金の手配及び管理・監督の強化
国土資源部	地質環境保護及び地下水の汚染と過剰採取に対するモニタリングと監督
建設部	環境・健康発展の都市農村規劃，都市給水の水質保障，都市環境衛生監督管理，都市汚水処理に対する指導と監督の強化
交通部	環境保護と健康保護を促進する交通發展規劃及び政策策定
水利部	水資源保護規劃の策定，水機能区の区分と飲用水区域等水域への汚染排出抑制，水資源（大気中，地表，地下水を含む）の統一管理及びモニタリング，監督，水域の環境容量の審査，汚染排出総量制限に関する意見の提起
農業部	農業環境と農業生物安全に関するモニタリング
商務部	環境・健康発展に関する貿易發展規劃・政策
国家広播電影電視総局	環境・健康に関するラジオ・テレビの宣伝業務
国家統計局	関連データベースと情報共有プラットフォームの構築
国家安全監督管理総局	職場の環境・健康保護規劃及び実施
國務院法制弁公室	関係部門への協力による環境・健康関連法律法規の研究
国家気象局	気象モニタリング・予報予測，重大気象災害の共同防止，大気環境質の予測，気象関連研究の組織と関連資料の提供
国家中医薬局	環境・健康領域における中医薬の応用研究

（出所）「国家環境・健康行動計画（2007—2015 年）」より筆者作成。

第 2 節 国家環境保護“十二五”環境・健康工作規劃

「国家環境保護“十二五”環境・健康工作規劃」（以下、工作規劃）は、『科学的發展觀を実行に移し環境保護を強化することに関する国務院の決定』『国家環境・健康行動計画（2007—2015 年）』及び『中華人民共和国国民經濟・社会發展第 12 次 5 カ年規劃綱要』の任務を実施貫徹し、大衆の健康を損なう突出した環境問題を着実に解決し、国家環境・健康行政を総合的、重点的、かつ秩序立って推進するべく」環境保護部が制定したとして、2011 年 9 月 20 日付けで、各省・自治区・直轄市等の環境保護庁（局）及び各直屬組織に通知されるとともに、行動計画を共同作成した中央各行政部門にも伝達された（環境発[2011]105 号文件）¹³。これは環境・健康行政に関する初の 5 カ年計画であると同時に、先の「行動計画」だけではなく、国の環境政策の方針と課題を示した重要な政策文書である「国務院の決定」¹⁴を踏まえたことで、国の環境行政の重要課題の一つとして環境・健康行政が位置づけられものである。

この工作規劃が依拠している国民經濟・社会發展第 12 次 5 カ年規劃綱要においては、第 24 章「環境保護の強化」の冒頭に「飲用水の安全性の欠如や大気・土壤汚染等によって大衆の健康を損なう突出した環境問題の解決を重点に置き、綜合治理を強化し、環境の質を明確に改善させる」と書き込まれた¹⁵。前の「国民經濟・社会發展第 11 次 5 カ年規劃」（2006—2010 年）では「經濟社会發展に影響を与え、特に人民の健康に深刻な危害をもたらしている突出した問題の解決に重点を置き」等と書かれてあったが¹⁶、これに対して第 12 次 5 カ年規劃では、健康への「損害」とその原因となる問題が明記され、より踏み込んだ内容になっている¹⁷。

また工作規劃では、前の 5 カ年計画期（2006—2010 年）に、①「行動計画」の發布、国家環境・健康工作領導小組及び調整行政メカニズムの構築、②淮河流域等重点地域の環境・健康問題調査の実施¹⁸、③環境・健康科学研究事業の強化、④突発的環境健康事件への緊急対応のための科学技術的支援の基礎となる「国家汚染物質環境・健康リスク目録」（化学第一分冊）の發布、⑤「国家環境・健康フォーラム」「中国環境・健康宣伝週間」等による宣伝教育活動、といった環境・健康行政の「積極的進展」があったことが記されている。

そのほか、環境汚染に伴う健康リスク及び被害の軽減に寄与すると考えられる事業として、「全国農村飲用水安全事業」が挙げられる。第 11 次 5 カ年計画期には 2.1 億人の農村人口の飲用水問題を解決したとされているが、この中には人為的な環境汚染だけではなく、地理的地質的条件によって安全な飲用水にアクセスできない人々も含まれている¹⁹。この事業は国家發展改革委員会と水利部が中心となり、衛生部と環境保護部の協力も得て進められている。国家環境・健康行動計画の「行動戦略」におい

でも飲用水安全に関するモニタリングネットワークの構築が謳われているが、モニタリングネットワークだけではなく、飲用水源改善事業そのものの進捗及びその効果についても環境・健康行政の形成・実施過程の中であわせて注視していく必要がある。

また工作計画では、「改革開放 30 年の急激な（社会経済）発展を経て、我が国は既に工業化中期の段階に入り、先進国が 100 年以上の工業化の過程の中で出現した環境問題が我が国では集中的に出現しており、環境汚染がもたらす健康損害の問題が近年来頻繁に発生している。」という認識が示されている。また、第 11 次 5 カ年計画期間に発生した関連事件統計として、Ⅲ級以上の環境事件²⁰が 232 回、また環境事件から集団事件（「群体性事件」）に発展したのが 37 回発生しており、そのうち環境汚染にともなう健康損害事件が 56 回、環境と健康の問題に関する集団事件が 19 回、特大重金属汚染事件²¹が 31 回あったとされている。

そして、中国における環境・健康問題の特徴として以下の 4 つを挙げている。

- ① 複合型汚染が深刻で、汚染範囲が広く、曝露人口が多い。
- ② 曝露時間が長く、汚染物質の曝露水準が高く、歴史的に蓄積した汚染が健康影響に及ぼす短時間内の影響を排除することが困難である。
- ③ 都市農村の差異が顕著であり、大気汚染は都市地域、水汚染と土壌汚染は農村地域が直面する主要な環境・健康問題となっている。
- ④ 基礎的衛生施設の不足によって伝統的な環境・健康問題がなお解決されていないだけでなく²²、工業化や都市化の進行がもたらす環境汚染と健康リスクがますます高まっている。

その上で、これらの問題群は短期的に解決が困難であるばかりでなく、今後も環境汚染による健康リスクがますます高まるという点も指摘されている。

さらに、こうした環境汚染に伴う健康被害に関する中国の状況認識を踏まえて、環境・健康行政に欠けていることとして、①環境・健康調査及び基礎的データの不足、②法律制度、基準体系、有効な管理手法等の欠如、③環境・健康行政の基礎的能力の不足等が挙げられている。特に、③については、環境・健康行政を支える人員、長期的かつ系統的な基礎研究の不足、構造化された環境・健康調査手法の欠如、有害物質の健康影響に関する病理学、分析測定技術、リスク評価等の研究の不足、政策決定を支える研究成果の不足、環境・健康行政に必要な資源の共有と情報公開が実現していないこと、環境・健康宣伝教育が社会的ニーズを応えていないこと等、科学的根拠に基づく政策決定（Evidence-Based Policy）²³を視野に入れた具体的な課題が多数挙げられていることが注目される。

また、日本の水俣病のような因果関係が明確な事例は非常に少ないとして、曝露水準が低く、潜伏期間が長く、影響要素が多く、因果関係の確定が難しいという環境汚染の健康影響に見られる特徴を踏まえ、リスク管理に重点を置くべきとの考え方が示

されていることにも留意すべきであろう。それには、環境行政が得意とするリスク管理の様々な手段（モニタリング、警報システム、アセスメント、宣伝教育等）を梃にしながら、他部門間の協力、予防中心、総合的な防止対策といった方針を貫くことが重要であるとされている。

工作規劃の指導思想と基本原則、目標、重点領域と主要任務、保障措置の概要については表3の通りである。工作規劃は、中国における環境汚染に伴う健康被害の歴史的蓄積、面的拡大、及び今後のリスク向上の可能性といった諸問題に正面から向き合い、必要かつ実効可能な政策措置を進めていくための基本的な政策枠組みを示したものとなっていることがうかがえる。しかしながら、資金配分から見て取れるように、当面は環境・健康問題調査に重点が置かれており、5年間で必要とされる資金総額（25.32 億元）の7割以上（18.5 億元）を占めている。今後、この調査結果に関する社会的情報共有とそれを基にした政策形成がどのようになされるかが、工作規劃が意図している科学的根拠に基づく政策決定を実現していくうえで問われるところである。

表 3. 国家環境保護“十二五”環境・健康工作規劃の概要

指導思想 と 基本原則	指導思想	環境・健康行政と環境保護重点事業の緊密な結合，環境・健康問題調査の深化，環境・健康リスク総合モニタリングネットワークの建設，環境・健康リスク管理と基礎業務能力の向上，宣伝強化と世論誘導，大衆の健康に損害を与える突出した問題の解決のための調和型社会の構築と持続可能な発展の実現に向けた科学技術による保障
	基本原則	「予防を主，防治と結合」「基礎の強化，総合的手配」「協力の強化，有効な実施」
規劃目標	2015 年までに環境・健康行政の管理人員体制の初歩的構築，全国重点地域環境・健康問題調査の完成，全国主要地域・主要問題の健康影響の基本状況の把握。	
重点領域 と 主要任務	問題調査	重点地域特別調査，重金属・有機汚染・複合汚染の人体健康影響把握
	リスク管理	国家汚染物質健康リスク目録，中国人体暴露係数ハンドブック，環境・健康総合モニタリング試行地域，重点地域・流域環境汚染リスク評価
	科学研究	リスク評価手法，モニタリング・警報・危機管理手法，政策法規基準体系（損害賠償補償制度，情報公開制度等）
	能力建設	技術支援機構整備，人材育成，情報共有体制強化，国際交流・協力強化
	宣伝教育	ハンドブック配布，国家環境・健康フォーラム開催，農村・西部・少数民族地域の住民意識向上，マスメディアの利用
保障措置	組織指導の強化	省・市・県各級環境行政部門の人的財的管理能力の向上，各級環境行政による地方総合モニタリング・調査研究の実施
	協調メカニズムの完備	衛生行政との連携による「地方環境・健康工作領導小組」の設置，「重金属汚染総合防治“十二五”規劃」や農村環境汚染総合整備等との連携
	資金投入の増加 [25.32 億元]	①問題調査[18.50]，②総合モニタリングパイロット事業[2.10]，③データベース・情報管理体系の確立[1.00]，④調査技術支援体系の確立[0.92]，⑤リスク評価技術支援体系の確立[0.60]，⑥リスク対応技術体系の確立[0.30]，⑦法律法規体系の確立[0.30]，⑧重点実験室の建設[0.40]，⑨能力建設[0.70]，⑩宣伝教育計画[0.50 億元]

（出所）「国家環境保護“十二五”環境・健康工作規劃」より筆者作成。

第3節 環境汚染とその健康影響に関する政策過程への視角

以上のように中国における環境汚染とその健康影響についての政策対応の枠組みが形成されてきたことで、中国の環境政策を健康被害や健康リスクの観点から検討していくことがますます重要となってくる。ここでは、中国の環境政策に関する政策形成・実施過程にこの観点からアプローチしていくにあたって求められる視角について、特に日本の経験を参照軸とするにあたって留意すべき点について検討する。

戦後、日中両国間では政府、研究者、NGO等を介して環境問題に関する協力や交流が活発に行われてきており、その中で日本の経験は中国の問題解決にいかすことが期待され、またそれを目的とした経験共有の試みも多くなされてきた（大塚 2013b）。確かに、日本における公害病事件とそれへの対応過程における様々な取り組みが、中国の環境汚染による健康影響への対応過程を検討していく上で貴重な参照事例となるであろう²⁴。そのためには、日本の対応過程に大きな影響を及ぼした政策決定、社会運動、制度の形成と運用等それぞれの局面について先行研究を参照しながら中国が抱える現実と比較対応可能なかたちで洗い出していく作業が必要となるであろう。

その際に、日中両国間における「公害」や「健康被害」等の鍵となる概念の相違に留意する必要がある。そもそも「公害」は日本独自の概念であり、「経済的被害だけではなく、健康障害という人格権への侵害が中心となっている」（宮本 2014, 8）ことが含意されていることに注意が必要である。特に戦後の高度経済成長期以降、公害が局地的な農水産物や水産物の被害から、日常的な生活侵害として拡大する中で、日常生活を脅かす環境汚染・破壊に反発する世論と運動の高揚を受けて、学界、行政、法制度を含めて日本社会に広く定着してきた概念である（前掲書, 6-10）。

これに対して中国では、環境保護法の中でも「公害」という概念は、「環境汚染」を補完するものにとどまり、日本で理解されるような「被害を前提とした公害に重点は置かれて」いない。しかも、「全体として公害ではなく環境汚染にウェイトを置き、それに対応する法制度として『環境保護法』が理解されている」（片岡 1997, 2-5）。さらに、前2節で取り上げた環境と健康に関する政府計画においても、環境汚染による健康への影響については、日本語の「被害」にあたる「受害」という言葉ではなく、「危害」や「損害」とどちらかといえば客観性、中立性を印象づける言葉が用いられている。ここで「健康被害」を伴う日本の「公害」という言葉が人権侵害を含意する概念であることに留意すれば、中国政府は環境汚染による健康影響問題が人権侵害問題に発展し、「社会の安定」を揺るがすことがないよう、慎重に取り組む姿勢を維持していると見ることができるであろう²⁵。

このように、日本の経験を参照軸として中国の取り組みを検討していくにあたって、

健康被害の問題をどのように認識・表現し、また社会的に共有していくかという点で日中両国間の相違を注意深く検証していくことも重要な作業となるであろう。

以上のような諸点を踏まえ、日本では「公害」と言われてきた環境汚染による健康被害の問題が、環境行政の発足時から中心的課題であったのに対して、中国では、死者を伴うような環境汚染による健康被害が早くから発生していたにもかかわらず、近年まで環境政策の中心的課題とされてこなかったのはどうしてなのか、それまでどのように対応がなされてきたのか、また中国において環境と健康に関する政策枠組みが形成されつつある中でどのように問題解決への取り組みが行われていくのか、あるいは可能なのか等を検証していくことが求められる。例えば、中国では医療衛生行政に対して環境行政、あるいは環境行政の中でも公衆衛生行政は比較的新しい領域であることから (Holdaway 2013), 「公共政策としての『後発性』」(寺尾 2015) という点に着目し、そのことが政策形成・実施過程においてどのような影響をもたらしてきたのか、ということも重要な視点となりうるであろう。また、環境汚染による健康影響には地域的な自然及び社会経済的特性が重要な要因となることから、環境・衛生行政だけではなく、地域開発・資源開発行政(国家发展改革委員会や国土資源部等)も含めた多様な関係部門の取り組むと相互作用についても見ていく必要がある (Holdaway 2013)。さらには、政策対応のみならず、政策対応に影響を及ぼす社会対応、さらには政策主体となる行政府と被害を受けるコミュニティのみならず、医師、弁護士、学界、産業界、市民団体等の多様な関係主体間の相互作用が織りなすガバナンスのあり方にも目を向けていくことが必要である。

また、これまでの研究でも指摘されてきたように、日本の経験と中国の現実を交差させるにあたって、「開発」あるいは「発展」という要因についても改めて検討していくことが求められる。中国政府は環境汚染対策を始動させたときから、日本を含む先進諸国における環境汚染の実態とそれへの対応に強い関心を持ち、中国は、先進諸国が歩んだ「先汚染、後治理」(先に汚染、後に処理)という轍を踏まず、「予防を主とする」環境管理によって環境状況を好転させることを目指してきた。しかしながら、工作計画でも認識されているように、実際には「先進国が 100 年以上の工業化の過程の中で出現した環境問題が我が国では集中的に出現」しているというように中国でも「圧縮型工業化」²⁶による環境問題の噴出を招き、「環境汚染がもたらす健康損害の問題が近年来頻繁に発生している」というほどに健康被害問題を抱えるようになったのである。中国の環境汚染対策を健康被害問題から見る限り、「後発性の利益」²⁷はいかされることができなかったと言わざるを得ない。ここでは、宇井(1971, 25)が日本の公害問題に「高度成長のひずみ」として公害(健康被害)が発生したというよりも、「高度成長の原因」として公害(健康被害)があると喝破したように、中国においても、公害を発生させる開発(発展)の仕組み(システム)が導入されたことにこそ根源が

あるのかもしれない。しかも、中国では曝露人口の潜在的多さを踏まえると、日本の経験を超える規模で健康被害が拡大するほどにそのシステムが作動してきたと考えられる。

もっとも、「環境と健康」の問題をより広く「発展」との関係でとらえた場合、発展は必ずしも負の要因ばかりではなく、貧困から脱却するための手段であり、また健康影響の診断や評価、それへの対処能力等、人間の福祉の向上をもたらす正の要因であることも見逃してはならない。しかしながら、環境汚染による健康被害は、必ずしも同時代の同じ国民に一樣に「遍在」するものではなく、むしろ、地理的かつ社会的な分布や関係によって「偏在」する傾向があることは日本の経験からも示唆されるところである²⁸。その中で被害者は健康を損なうことで生きていく上での「潜在能力」(Sen 1992)を損ない、国民の間に不平等が生じるのである。すなわち、(高度)経済成長による「発展」は、多くの国民に「環境と健康」を含む人間の福祉の向上を迅速にもたらそうとする反面、国民の間に「環境と健康」をめぐる生態学的かつ社会経済的な不平等をもたらすという点に留意し、発展・環境・健康の関係を捉えなおし、環境汚染による健康被害をめぐる問題への政府及び多様な関係主体の対応過程にアプローチしていくことが求められる。これは、中国における対応過程のみならず、日本の経験や課題を改めて問い直すにあたっても有用な視点となるであろう。

第4節 おわりに

本論は、中国の環境汚染とその健康影響に関する政策過程への視角を検討することを目的としたものであるが、必ずしも網羅的、系統的に検討したわけではなく、日本の公害経験を参照軸とした場合のいくつかの論点の提示にとどまっている。例えば近年、中国語や英語で中国の環境汚染による健康影響・被害についてフィールドワークに基づくモノグラフがいくつか発表されており²⁹、それら先行研究を踏まえた論点の抽出と検討の作業も必要である。また、本論では環境・健康行政に関する2005年以降の中央政府の動きを出発点としたが、本論でも触れたように、中国は1970年代から環境汚染に伴う健康被害の問題に直面していたことを踏まえると、これまでの環境汚染対策について政策史研究の視点から³⁰、関連する公開文書やメディアの報道について洗い直していく作業も必要であり、そうした中から環境汚染とその健康影響に関する政策過程への新たな視点を見いだすこともできるであろう。これらについては今後の課題である。

- ¹ 環境保護部ウェブサイト 2013 年 2 月 7 日掲載
(http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201302/t20130220_248271.htm)。
- ² 淮河流域の「癌の村」の実態については霍 (2005), 張 (2006) 等を参照。また中国各地の「癌の村」に関する社会学的フィールドワークの研究成果として陳・程・羅 (2013) がある。
- ³ 中国の環境汚染による健康被害をめぐる政策の動向と課題については大塚 (2013a; 2015) でも論じたが, 本論では原資料や先行研究を踏まえて大幅な加筆修正をした。
- ⁴ 中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト 2007 年 11 月 16 日掲載
(http://www.gov.cn/zwgk/2007-11/16/content_807439.htm)。
- ⁵ ここでは「環境与健康工作」を環境・健康行政と訳出した。その他, 「工作」については, 「事業」「業務」「取り組み」等と適宜ふさわしいと思われる日本語を当てた。
- ⁶ タスクフォースには, 中国, 日本, アメリカ, ノルウェー, WHO の専門家が参加した (CCICED ウェブサイト英語 [Policy Research]
<http://www.cciced.net/enciced/policyresearch/report/>, 中国語 [專題政策報告 (2008)]
http://www.cciced.net/zcyj/ztbg/ztzcbg_2009/)。
- ⁷ 中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト 2009 年 11 月 27 日掲載
(http://www.gov.cn/gzdt/2009-11/27/content_1474945.htm)
- ⁸ 環境保護部ウェブサイト 2012 年 2 月 21 日掲載
(http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201203/t20120305_224243.htm)。
- ⁹ 直径 2.5 マイクロメートル以下の大気中の微小粒子状物質を指す。多くの汚染物質から構成される二次汚染物質であり, 粒子径が小さいことから肺の奥に入り込み血管中に吸収されやすく, 呼吸器疾患や循環器系疾患等の健康リスクをもたらす (環境省ウェブサイト [<http://www.env.go.jp/air/osen/pm/info.html#ABOUT>])。また WHO の国際がん研究機関 (IARC) は PM2.5 を含む屋外大気汚染の中の主要粒子状物質を発がん性リスクの最も高いグループであると位置づけている (IARC 2013 年 10月17日 プレスリリース 221 号 [http://www.iarc.fr/en/media-centre/pr/2013/pdfs/pr221_J.pdf])。
- ¹⁰ PM2.5 をめぐる大気汚染基準値の改訂過程については, 汪 (2012) 等を参照。
- ¹¹ 中国气象局ウェブサイト 2013 年 1 月 29 日掲載
(http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxyw/201301/t20130129_204327.html)
- ¹² 例えば, 「北京市大気重汚染応急預案 (試行)」については, 「首都之窗」(北京市人民政府) ウェブサイト 2013 年 10 月 21 日掲載通知
(<http://zhengwu.beijing.gov.cn/yjgl/yjya/t1328745.htm>) を参照。
- ¹³ 中華人民共和国環境保護部ウェブサイト 2011 年 9 月 20 日掲載
(http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201109/t20110926_217743.htm)。
- ¹⁴ 中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト 2005 年 12 月 13 日掲載
(http://www1.www.gov.cn/zwgk/2005-12/13/content_125680.htm)。
- ¹⁵ 中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト 2011 年 3 月 16 日掲載
(http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838_7.htm)。
- ¹⁶ 第 11 次 5 カ年規劃については中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト 2006 年 3 月 16 日掲載情報 (http://www.gov.cn/ztl/2006-03/16/content_228841_7.htm) を参照。
- ¹⁷ なお, 「国民経済・社会発展第 10 次 5 カ年規劃綱要」では, 「第 15 章 生態建設の強化, 環境の保護と治理」の「第 2 節 環境の保護と治理」の中に, 「汚染が深刻で人民の健康に危害を及ぼす企業を法に基づいて閉鎖する」とあるだけである。第 10 次 5

カ年規劃については、新華網ウェブサイト 2001 年 10 月 31 日掲載情報

(http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2001-10/31/content_83274.htm) を参照。

¹⁸ 淮河流域における水汚染と消化器系癌の關係に関する疫学調査の経緯とその結果については楊・庄 (2013), 大塚(2013a; 2015)等を参照。

¹⁹ 中華人民共和国国家發展和改革委員会ウェブサイト 2012 年 11 月 7 日掲載「全国農村飲水安全工程“十二五”規劃 (公開稿)」

(<http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201402/P020140221360445500781.pdf>)。

²⁰ 「国家突發環境事件応急預案」によると、Ⅲ級の環境事件は、以下の条件のうち 1 つに符合する「比較的大きな環境事件」とされる。①3 人以上 10 人以下の死亡または 50 人以下の中毒 (重傷) が発生すること, ②環境汚染によって地区級行政区域をまたぐ紛争が発生し, 現地の経済・社会活動が影響を受けること, ③3 類放射エネルギーが紛失, 盗難, ないし制御不能に陥ること(傅 2006, 39-40)。

²¹ ここでは陝西省鳳翔県, 河南省済源市, 湖南省武岡市等が具体的な地名として挙げられている。

²² 例えば, 中国で, 国連ミレニアム開発目標の指標のひとつである“basic sanitation”の範疇に入る衛生的なトイレにアクセスできない人口は 2010 年時点で全体の 35%であった (UNESCAP, ADB and UNDP 2013, 83)。

²³ “Evidence-Based Policy ”については, 2013 年 4 月 15-16 日に北京協和医科大学等の主催により北京で開催された「中国疾病負担と健康政策シンポジウム」においてメインテーマとして掲げられた。なお関連して「科学的根拠に基づく医学」(EBM) については津田 (2013, 36-49) を参照。

²⁴ チャイナ・カウンシルの「環境と健康に関するタスクフォース」が 2008 年にまとめた報告書においても, 日本の公害健康被害救済制度が参照事例のひとつとして取り上げられている (注 5 参照)。

²⁵ 中国で環境汚染による「受害」(被害) という言葉が避けられた例として, 環境汚染被害者への法的支援を行う専門家のボランティア集団である中国政法大学汚染受害者法律帮助中心 (公害被害者法律援助センター) が通称であって, 組織の正式登記名称は「中国政法大学環境資源法研究与服務中心 (研究・サービスセンター)」となっていることや, 2001 年に北京で同センターと日本環境会議の共催で行われた日中国際ワークショップでは, 環境被害者も登壇し, 被害救済の内容を含んだものであったが, 「環境紛争処理」というテーマが用いられ, 2004 年 3 月に熊本で開催された第 2 回のワークショップにおいても, 日本語は「環境被害救済」と表記したが, 中国語は「環境紛争処理」とされた (大塚・相川 2004) ことが挙げられる。公害被害者法律援助センター長は, これらの判断はすべて「政治的配慮」であると説明していた。

²⁶ 秋山・植田・寺西 (1992) は, かつてアジア NIES と言われた韓国, 台湾, シンガポールの急速な経済成長の様相を先進工業国と比べて「圧縮型工業化」と称した。

²⁷ 経済発展過程における公害対策についての「後発性の利益」については寺尾 (1993), 藤崎 (1994) 等を参照。

²⁸ 例えば, 水俣病の被害者が, チッソ水俣工場が有機水銀を含む排水を垂れ流していた水俣湾から不知火海に広がる海域の沿岸地域で魚を多食していた住民に集中していたことを想起されたい。ここに疫学調査の意義がある (宇井 1968, 30-33)。

²⁹ 例えば, 陳・程・羅 (2013) や *The China Quarterly* 2013(214)における“Special Section on Dying for Development”の各論文等を参照。

³⁰ 環境政策史研究の視点や方法については, 喜多川 (2013, 2015), 寺尾 (2012) を参照。

参考文献

<日本語文献>

- 秋山紀子・植田和弘・寺西俊一[1992].『『圧縮型』工業化のツケ＝アジア NIES』藤崎成昭編『発展途上国の環境問題—豊かさの代償・貧しさの病—』アジア経済研究所 38-55.
- 宇井純[1968]『公害の政治学』三省堂.
- [1971]『私の公害闘争』潮出版社.
- 大塚健司 [2002]「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開—政府、人民体表大会、マスメディアの協調—」『アジア経済』43(10) 26-57.
- [2013a]「中国における環境汚染と健康被害に関する政策課題—淮河流域の現状を踏まえて—」『環境経済・政策研究』6(1) 101-105.
- [2013b]「水環境問題をめぐる日中協力の視座」『東亜』556 10月 18-26.
- [2015]「中国の水汚染被害地域における政策と実践—淮河流域の『生態災難』をめぐって—」大塚編『アジアの生態危機と持続可能性—フィールドからのサステイナビリティ論』アジア経済研究所 237-274.
- 大塚健司・相川泰[2004]「環境被害救済への道のり」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2005-2006 年版』蒼蒼社 150-192.
- 片岡直樹[1997]『中国環境污染防治法の研究』成文堂.
- 喜多川進[2012]「環境政策史研究の動向と可能性」『環境経済・政策研究』6(1) 75-97.
- [2015]『環境政策史論—ドイツ容器包装廃棄物政策の展開—』勁草書房.
- 張玉林[2006]「中国農村の社会変動と環境被害」『環境と公害』36 (1) 7月 9-17.
- 津田敏秀[2013]『医学的根拠とは何か』岩波書店.
- 霍岱珊[2005] (大塚健司訳)「淮河『生態災難』の村々に焦点をあわせて」『アジアワールド・トレンド』(122) 11月 40-43.
- 藤崎成昭[1994]「開発と環境—『成長圏』アジアと日本の課題—」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境—アジア『新成長圏』の課題—』アジア経済研究所 3-23.
- 寺尾忠能[1993]「台湾—産業公害の政治経済学—」『開発と環境—東アジアの経験—』アジア経済研究所 139-199.
- [2012]「『開発と環境』の視点による環境政策形成過程の比較研究に向けて」寺尾編『環境政策の形成過程—『開発と環境』の視点から—』アジア経済研究所 3-29.
- [2014]「経済開発過程における資源・環境政策の形成—二つの『後発性』がもたらすもの」寺尾編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所 3-42.
- 宮本憲一[2014]『戦後日本公害史論』岩波書店.

< 中国語文献 >

- 陳阿江・程鵬立・羅亜娟等[2013] 『「癌症村」調査』北京 中国社会科学出版社.
傅桃生主編[2006] 『環境応急与典型案例』北京 中国環境科学出版社.
汪韜[2012] 「小顆粒, 大行動—從 PM2.5 看環境管理中的公衆参与—」自然之友編・楊東平主編『中国環境發展報告 (2012)』北京 社会科学文献出版社 53-61.
楊功煥・庄大方主編[2013] 『淮河流域水環境与消化道腫瘤死亡図集』北京 中国地圖出版社.

< 英語文献 >

- Holdaway, Jennifer 2013. “Environment and Health Research in China: The State of the Field.” *The China Quarterly* 214, 255-282.
Sen, Amartya 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press. (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳[1997] 『不平等の再検討』岩波書店)
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP), Asian Development Bank (ADB), and United Nations Development Programme (UNDP) 2013. *Perspectives for a Post-2015 Development Agenda Asia-Pacific Regional MDGs Report 2012/2013*. Bangkok: UNESCAP .
[<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Regional%20Reports/AP/RBAP-RMDG-Report-2012-2013.pdf>]