

第5章 中国における環境 NGO・NPO の発展と課題

第1節 問題意識

中国は1978年に「改革・開放」を実施し、三十数年の著しい経済発展で、その経済規模が世界第2位となった。一方、これまでの経済発展モデルは「粗放型モデル」（資源の量的拡大による経済発展の実現）のため、自然資源・環境を犠牲にした経済成長が深刻な環境汚染を招いてしまった。経済規模が世界第2位となった中国では、環境汚染が大きなスケールで発生し、環境問題が日増しに深刻化する一方である。PM2.5（大気汚染の一種）や、河川、地下水、廃棄物、土壌の汚染などが顕在化して、環境汚染の重大事故も頻繁に起きており、環境問題が中国の経済社会のさらなる発展のボトルネックとなっている。

中国は2020年に「小康（ゆとりのある）社会」の実現を目指している。国民の良い暮らしの実現がその一環であり、環境問題の解決は必要不可欠との認識が高まっている。しかし、環境問題はいうまでもなく一朝一夕では解決できない問題である。環境保全に有効な対策として、その責任をより明確にしたうえで、多様なステークホルダーによる協働が極めて重要で、政府・公共（第1セクター）と産業界・営利企業（第2セクター）及び民間セクター（第3セクター¹）一体の取り組みの強化が不可欠である。これまでは政府や企業の役割や責任について多くの議論がなされた。政府が環境汚染の関連情報を公開し、地方幹部に対する従来の経済成長による業績評価の仕組みを是正すべきである。企業が環境問題の解決を新たなビジネスチャンスと見直して、環境に考慮した製品やサービスの開発に努めるべきである。民間セクターにおいては、その代表として、環境 NGO（非政府組織）・NPO（非営利組織）の活動が注目されている。現在、中国の環境保全においては環境 NGO・NPO の活動の拡大と役割の発揮がもっとも重要視されている。その一方で、環境 NGO・NPO のこれまでの発展状況などがきちんと整理されていない状況である。

古屋野など（1995）によれば、国家主導型、成長中心型の開発路線が経済成長の面で効果的であったとしても、環境破壊等様々な代償を伴ってきたことから、開発過程における NGO の重要性が次第に認識されてきたという。中国では、近年、所得水準と健康意識の向上に伴い、環境問題について真剣に考える人が増えている。環境 NGO・NPO も雨後の筈のように現れてきており、環境 NGO・NPO の重要性に対する認識が高まっている。中国

¹ 山本（2014）によれば、政府機関でもなく、民間であっても営利を追求する企業ではないという第3の組織を意味している。

中華環境保護連合会²の定義によると、環境 NGO・NPO は営利目的ではなく、環境保護を目的としており、行政権力をもっていないが、社会に環境公益性サービスを提供する NGO・NPO である。環境保全活動の推進においては、環境 NGO・NPO が国民の環境保護意識の向上から民間セクターの活動の拡大まで、大いに貢献できると見られている。今後、民間セクターの代表として、環境 NGO・NPO がより大きな力を発揮するために、環境 NGO・NPO のこれまでの発展・変遷と今後克服すべき課題を明らかにする必要がある。この章では環境保全における重要な担い手としての環境 NGO・NPO の発展・変遷、活動、役割及び直面している課題を分析する。

第2節 環境 NGO・NPO の発展

中国では、2000 年代に入ってから、「社会組織」（社会团体³、民間非営利企業⁴、ファンド・チャリティ）の成長が顕著である。「社会組織」の数は 2001 年の 15.4 万から 2015 年には 66.3 万まで約 4.3 倍に増えており（図表 5-1）、その中で、ファンド・チャリティの数は 2004 年の 902 から 2015 年には 4,784 に達し、民間セクターの発展に大きな進歩が見られている。これは経済発展に伴って、社会課題の解決に対する関心が高まったためであり、新たな法律の施行や規制緩和が後押しした側面もある。

1998 年 10 月に「民間非営利企業登記管理条例」が施行され、民間非営利企業の数が増えるようになった。2007 年に「業界協会・商会改革と発展を促進する意見」が打ち出され、海外の社会团体に関する登記規定が追加された。2008 年から中国のいくつかの都市では、パイロットプロジェクトの形で「直接登記申請」⁵が実施されていた。従来は、「社会組織」の登記については、「社会組織」の性質や活動分野によって、関係監督部門へ申請する必要があったため、登記条件が厳しく、時間がかかった。「直接登記申請」制度の下では、「社会組織」は中国民政部（Ministry of Civil Affairs）に直接申請することができるようになっており、監督部門の一本化によって、登記のハードルも低下した。2013 年から「直

² 中国国務院の許可を得て民政部に登録した国家環境保護総局所轄の組織であり、環境保護を事業の中心とした業界関係者や企業、環境団体などが自発的に結成した全国規模の非営利社会組織である。

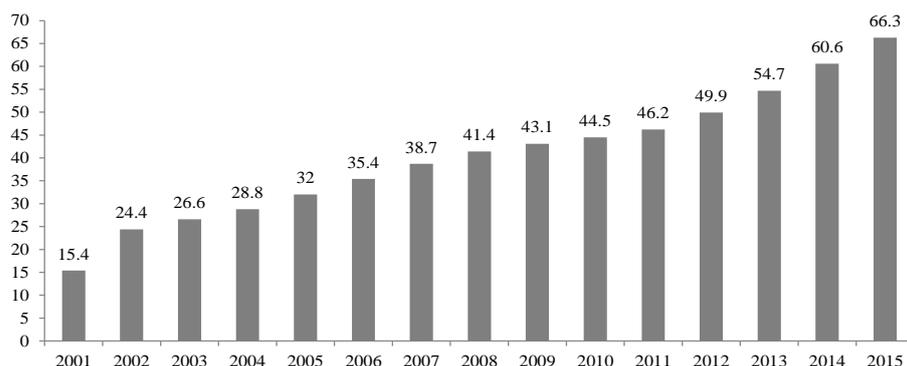
³ ある共同の目標を達成するための会員制団体であり（国家機関以外の組織は組織会員として加入できる）、主に四つの分野、学術性社会团体（学会や研究会など）、専門性社会团体（自然科学領域の促進会など）、業界社会团体（協会など）、連合性社会团体（業界を超えた協会や同窓会など）が含まれる。基本は非営利性である。

⁴ 企業、社会团体あるいは個人が非国有資産を用いて、非営利的な活動でソーシャルサービスを提供する社会組織である。

⁵ 業界協会・商会、科学技術、公益・慈善、都市・農村コミュニティサービス関係の「社会組織」が対象となる。

接登記申請」制度は全国で実施されるようになり、登記のハードルの低下が「社会組織」の増加につながっていると考えられる。さらに、比較的経済発展の進んだ地域では、例えば、広東省広州市の場合、登記資金の低減や登録住所の制限の緩和⁶も実施されている。

図表 5-1 中国における「社会組織」の増加（2001年～2015年）（単位：万）



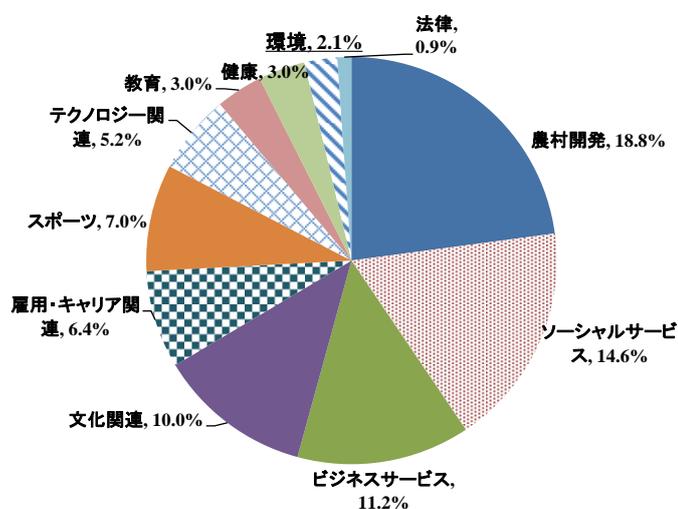
資料：中国民政部「民政事業発展統計公報（2001年～2009年）」、
「ソーシャルサービス発展統計公報（2010年～2015年）」を基に作成

中国の NGO・NPO は一般的に「社会組織」の社会团体あるいは民間非営利企業として登録されている。2013年に環境関連の社会团体と民間非営利企業の数 は 7,013 で、2015年には 7,433 まで増えている⁷。図表 5-2 が示しているように、2015年の分野別社会团体の割合を見てみると、農村開発を活動の中心とする社会团体が 18.8%で 1 番多い。これは、これまで農村地域の貧困問題が重要な社会課題だったためである。環境関連の社会团体は約 2.1%で、割合的にはそれほど高くないが、環境が 1 つの分野を構成していることを評価したい。環境問題への関心が高まっていることで、環境 NGO・NPO の規模も影響力も拡大し、注目を集めていることが分かる。

⁶ 個人の住所や他組織との共有の住所でも登記できる。

⁷ その中に環境関連の学会や協会も含まれるため、環境 NGO・NPO の数は正確に把握されていない。

図表 5-2 分野別社会団体の割合（2015 年）



資料：中国民政部「ソーシャルサービス発展統計公報（2015 年）」を基に作成

1990 年代以前の環境関連の「社会組織」は基本的に政府機関によって設立されたトップダウン型社会団体が多い。1979 年に設立された中国環境科学学会（China Society For Environmental Sciences）は環境関連の初めての社会団体であり、業務管理は政府部門（中国科学技術協会と環境保護部門）によるものの、非営利組織として活動している。1983 年に設立された中国野生動物保護協会（China Wildlife Conservation Association）も環境関連の社会団体である。行政上は中国林業局に所属しているが、野生動物保護における最大の非営利組織である。

1990 年代以降はボトムアップ型の環境関連「社会組織」、いわゆる環境 NGO や NPO が出現し、2000 年代に入ってから拡大的な発展が見られた。90 年代以降の環境 NGO・NPO の発展は大きく 3 つの段階に分けられる（図表 5-3）。90 年代の草創期から、2000 年代の拡大期に入り、様々なバックグラウンドを持つプレイヤーが参与するようになった。環境汚染に対する改善活動をベースにし、市民の環境保護の意識向上と市民参画にも力をいれている。さらに、2015 年から、新しい「環境保護法」が施行され、環境 NGO・NPO は新たな発展期を迎えている。

図表 5-3 環境 NGO・NPO の発展変遷

段 階	代 表 例	活 動 ・ 特 徴
草創期： 1990 年代～	「自然の友」、「緑家園」、 「地球村」等	創設者は有識者（ヒーロー）が多く、個人の 知名度で団体の知名度の向上へ；活動の中心 は自然保護、環境知識の普及
拡大期： 2000 年～2014 年	「公衆と環境研究セン ター」、「アラ善 SEE」、 「達尔問環境研究所」、 「雲南在地」、「自然の友 ガイア自然学校」等	海外の環境 NGO・NPO の進出、企業家によ る参与、市民による環境保護デモ；地域に根 差した活動、専門性の向上、子供向けの自然 教育、環境教育の増加
発展期： 2015 年～		環境 NGO・NPO による環境公益訴訟が可能 に

資料：筆者作成

環境 NGO・NPO の発展の第一段階は 90 年代の草創期である。活動は自然保護や野生動物の保護が中心で、創設者の多くは有識者であり、個人的なヒロイズムと知名度をいかし、団体の知名度を高めてきた。1994 年に中国初の環境 NGO として「自然の友 (Friends of Nature)」が誕生した。創設者は全国政治協商会議（日本の参議院に相当）の人口・資源・環境委員会の委員である梁从誠氏と著名な教育学者である楊東平氏だった。現在、「自然の友」の個人会員数は 1 万人を超え、団体会員が 2,000 近くに上る。その活動内容は環境教育及び自然と野生動物保護が中心でありながら、雑誌「自然の友」の発行をはじめ、環境保全イベントも行い、多方面にわたって環境保全を呼びかけている。そして、中央人民ラジオ局元記者の汪永晨氏は 1996 年に「緑家園 (Green Earth Volunteers)」を設立し、環境保全対策とメディアの有効な融合を図っている。北京において月 1 回の「環境記者サロン」を開催し、環境分野の専門家と記者とのコミュニケーションおよび環境分野の市民記者の育成を促している。2003 年から「緑家園」は中国の黄河や河川の生態環境の変化に注目し、水資源の持続的な利用を呼びかけている。「地球村」(北京地球村環境教育センター、Beijing Global Village Environmental Education Center) も 1996 年に北京で設立された。創設者の廖晓義氏はもともと中国社会科学院の哲学研究者で、ヴィジット・スカラーとして米国滞在中に環境問題に関心をもつようになったといわれている。「地球村」はごみ分別

から環境知識の普及、環境関連のテレビ番組制作及び環境にやさしいライフスタイルの提唱まで環境保護活動を展開している。「地球村」に関する特筆すべき活動はごみ分別の推進である。中国では、ごみの量が増加し続けているのに、ごみ処理に関連するインフラの整備はまだ不十分で、ごみ焼却率が日本の 70%台と対照的に 10%台にとどまっているため、埋め立てに頼らざるを得ない状況である。埋め立てのごみ処理方式では、埋立地の減少の問題もさることながら、分別せずに捨てた場合、ごみの中の有害物質が環境に悪影響を与えかねない。「地球村」は北京の市民コミュニティをベースに、ごみの分別を積極的に実践し、グリーンコミュニティの建設を推し進めてきた。

第2の段階は2000年から2014年までの拡大期である。海外の環境NGO・NPOの中国進出及び国内の環境NGO・NPOの専門性の向上が特徴で、子供向けの教育活動も増えている。知名度の高い国際環境NGOのグリーンピースが2002年に中国で環境保全活動を始めた。一方、広範囲での環境保護活動より、専門分野あるいは特定の地域で環境汚染の実態調査や環境保全活動を展開する国内の環境NGO・NPOが増えている。2012年に環境分野のノーベル賞とも呼ばれるゴールドマン環境賞（米国）を受賞した馬軍氏⁸が2006年に設立した「公衆と環境研究センター」は専門性の高いNPOの1つである。「公衆と環境研究センター」は情報公開と市民参加をキャッチフレーズとして掲げ、各地域の汚染状況や現地調査に基づいた報告書を公開している。また、これまで環境NGO・NPOの活動費用は海外の財団や団体などからの助成金が多かったが、企業の社会的責任の意識萌芽で、中国国内の企業や企業家などによる出資で活動する環境NGO・NPOも現れた。2004年に80人の有名な中国企業家達の出資によって、内モンゴルに環境NGO「阿拉善SEE生態協会」（Society of Entrepreneurs & Ecology、SEE）が設立された。「阿拉善SEE生態協会」は現在、企業家達によって設立された国内最大のNGOで、内モンゴル阿拉善地区の砂漠化の改善を図りながら、基金も設立し、他地域の環境保護プロジェクトや環境保全活動に積極的に資金サポートを提供している。

さらに、環境NGO・NPOは政府・企業の環境関連の情報公開を促し、環境問題における市民活動を拡大させるために、環境教育に力を入れている。「瀚海沙」は砂漠化問題に取り組みながら、市民向けの環境知識の普及を行い、日常生活から砂漠化問題の解決につなげようとしている。「達爾問環境研究所」は北京に立地し、個人の環境保護活動への参画により、

⁸ 1996年に『中国水危機』を出版、大反響を呼んだ。2006年5月に米誌『タイム』の「世界でもっとも影響力のある100人」にも選ばれている。

個々の力でも環境改善に貢献できるという理念を掲げている。空気や水、騒音などを対象に環境汚染の状況を計測しながら、市民向けに環境情報と環境教育を提供している。近年、特に大自然のある生活から離れた都市部の子供達に対する環境教育や自然教育の必要性が強調され、従来の学校教育以外に、大自然と親しむイベントや自然学校などを企画・実施するところが増えている。大自然の中で愉快的な体験をさせることによって、子供達の環境保護意識を高める試みが広がっている。雲南省昆明市を拠点にして、自然教育を提供する「雲南在地自然教育中心」はその1つであり、親子自然教育プロジェクトを通じて、子供だけでなく、親である大人の環境保護に対する責任感を育成している。また、2014年に「自然の友」と26名のボランティア達は「自然の友ガイア自然学校」を立ち上げ、自然教育プログラムを中心に、人間と大自然とのコミュニケーションを図り、日常生活での積極的な環境保護アクションを目指そうとしている。

第3の段階は2015年から始まった新たな発展期である。新しい「環境保護法」の施行によって、環境NGO・NPOの立場と責任における新たな変化が起きており、環境NGO・NPOの権利の拡大に伴う新たな発展が見込まれている。「環境保護法（試行）」は1979年に公布され、1989年に改正された経緯があるが、近年、環境問題の深刻化を受け、「環境保護法」の基本法としての位置付けと内容改正に対する要求が高まっていた。そのため、2014年に「環境保護法」の改正が行われ、2015年1月1日に新しい「環境保護法」が施行された。これまでは、環境NGO・NPOによる環境公益訴訟は不可能であった。新しい「環境保護法」の施行によって、環境NGO・NPOによる環境公益訴訟が可能となったことが重要な改正ポイントとして注目を集めている。そして、2015年10月に中国福建省で、初めての環境NGO（前述した「自然の友」）による訴訟が提起され、その裁判では環境NGOが勝訴した。今後、環境NGO・NPOによる環境訴訟裁判が増えると想定されているが、環境NGO・NPOはこの新しい権利をどう生かし、環境汚染に対する監督機能をさらに強化するかが重要な課題となってくる。

第3節 期待される役割と課題

1994年に中国初の環境NGOが設立されてから20年以上が経っているが、中国における環境NGO・NPOの歴史はまだ浅い。第2節で考察したように、環境NGO・NPOは民間セクターのリーダーとして、環境知識の普及をはじめ、多岐にわたって環境保全活動を行い、国民の環境保護意識の向上や環境問題の改善などに大きく貢献している。環境NGO・NPO

に対しては、社会により大きなインパクトを与えるように、様々な期待が寄せられている。環境汚染の深刻さ、環境問題の重要性について、専門性を活かしたうえで広く情報を発信するだけでなく、政府の政策に対する提言力を高めることが期待されている。また、多くの国民に対して、環境保全活動の参加を呼びかけて、参加する機会を提供し、従来の一方的な環境改善活動から、市民参画を促す活動へと積極的にシフトし、環境保全における個人参画の重要性に対する意識を高めることが求められている。一方、期待される役割を果たすためには、制度上の設計も必要である。

このように、環境 NGO・NPO に対する認識が高まっているが、環境 NGO・NPO が様々な期待に応えられるように、直面している課題を明らかにし、乗り越えなければならない。

まず、持続可能な発展とエンパワーメントを意識する必要がある、それに向けての資金力の向上と人材育成も重要である。これまでは環境 NGO・NPO は政府や基金、民間からの資金援助で活動を続けてきた。しかし、政府などの補助金で活動する場合、関係部門への監督機能は弱まってしまう恐れがある。環境 NGO・NPO は、より持続可能な発展に向けて、独立性を高め、補助金依存の体質を変える必要がある。2013年9月に中国国務院 (the State Council) は「ソーシャルサービスの政府購買に関する指導意見」を打ち出した。この政策では、中国における公共サービスが不足しているとの認識から、民間部門のサービスを積極的に活用したいとの思惑がある。中国政府は「社会組織」が提供しているサービス、とりわけ、教育、ヘルスケア、雇用、環境分野などのサービスを購買することによって、公共サービスに対する補完と、「社会組織」の発展に対する支援の両方を図ろうとしている。この新たな政策の下で、環境 NGO・NPO がサービスの提供者としての存在感を増し、今後、環境 NGO・NPO の増加と活動拡大が見込まれている。より良い政策効果をもたらすためには、政府と「社会組織」とのパートナーシップ関係の構築が不可欠である。同時に、政府との癒着によるサービス品質の低下を防ぐためには、第三者による監督・評価メカニズムの設定も必要になってくる。

近年、公益活動を主な目的とし、独自のビジネスモデルを構築し、持続可能な事業運営を目指す環境 NGO・NPO が増えている。「雲南在地自然教育中心」や「自然の友ガイア自然学校」はその事例である。参加者別のトレーニングコースの費用徴収など収益性のあるモデルを築き、環境問題の解決を図りながら、自立的な運営を目指している。これは今後、環境 NGO・NPO が発展していくための方向性であり、環境 NGO・NPO の独立性を高め、持続可能な発展を実現する重要な手段であると考えられる。

次に良い発想とモデルの普及問題である。環境 NGO・NPO には、ある都市や地域の課題に詳しく、そこにリソースやネットワークを持つなどのメリットを活かし、地域に根差して、地道な活動を展開するところが多い。同時に、環境 NGO・NPO は資金や、人材、地域でのネットワークなどの制限で、自らの活動をなかなか広げられないことも課題である。1つの地域にとどまらずに、環境 NGO・NPO の良い発想や実践モデルをいかに多くの地域に普及できるかが問われている。環境 NGO・NPO の活動フィールドをより広範囲で目指し、資金や人材などの制限を克服するためには、地域間の活動連携が求められている。その連携の実現に向けて、環境 NGO・NPO の相互信頼関係の構築をはじめ、人材やネットワークなどのリソースの交換と活用が極めて重要である。

最後に、新たな課題にどう挑むかである。前述したように、中国では、2015 年から新しい「環境保護法」が施行され、それによって、環境 NGO・NPO による環境公益訴訟が可能となっている。従来にない新しい訴訟権利が付与されることによって、環境破壊に対する環境 NGO・NPO の監督機能の強化が期待されている。環境 NGO・NPO はこの訴訟権利を新たな土台として位置付け、環境 NGO・NPO のさらなる発展に向け、新たな課題に挑めるかが注目されている。

一方、中国政府は 2016 年 4 月に「中国海外非政府組織の国内活動管理法」（以下、「海外非政府組織管理法」と略す）を公布し、2017 年 1 月 1 日から施行した。海外非政府組織は海外で設立された基金、社会団体、シンクタンクなど非営利・非政府組織を指し、海外の環境 NGO・NPO も含まれている。「海外非政府組織管理法」によれば、海外の NGO・NPO の中国での活動は中国の法律に従う前提で、活動を行う前に、中国の公安部門に登録する必要がある。登記しないで行う活動や中国国内の NGO・NPO への支援は違法である。また、海外の NGO・NPO は中国国内で営利的な活動や、政治活動、宗教活動をサポートすることができない。中国政府は海外 NGO・NPO に対して、「認めない、取り締まらない、関与しない」の原則をとっていたが、今後法律に基づく登記と管理へ方針を変えようとしている。これまで、海外の NGO・NPO は中国国内の環境 NGO・NPO に知識や資金を供与し、中国の環境 NGO・NPO の発展の一翼を担ったことが評価されているが、「海外非政府組織管理法」の施行で、海外 NGO・NPO への監視管理を強めることになり、国内の NGO・NPO の発展にも影響を及ぼすことが懸念されている。「海外非政府組織管理法」の実施による政策環境の変化に、海外と国内の NGO・NPO はどう適応するかが、新たに克服すべき課題である。

2015年から環境NGO・NPOは新たな発展期に入ったが、今後のさらなる発展のためには、多くの課題を乗り越えられるかが注目を集めている。また、中国の国民全体の環境保護意識が高まりつつあるとはいえ、地域によって、ギャップも大きい。今後、より多くの国民は環境問題に関心を示し、環境NGO・NPOの呼びかけに応じて、身近なところから環境保全活動に積極的に参加し行動することも望まれる。

【参考文献】

1. 古屋野正伍・山手茂『国際比較社会学』学陽書房, 1995.
2. 山本隆『社会的企業論—もうひとつの経済』法律文化社, 2014.
3. 趙瑋琳『中国の大気汚染に関する考察—これまでの取り組みを中心に』富士通総研研究レポート, 2014.
4. 趙瑋琳『ソーシャル・イノベーションの仕組みづくりと企業の役割への模索—先行文献・資料のレビューを中心に』富士通総研研究レポート, 2016.
5. 『民政事業発展統計公報（2001年～2009年）』『ソーシャルサービス発展統計公報（2010年～2015年）』中国民政部.
6. 中国中華環境保護連合会 HP、<http://www.acef.com.cn/index.html>