

中国の環境ガバナンス

——環境権威主義とキャンペーン形式の執行に関する検討——

飯 嶋 佑 美

はじめに

- 1 中国の環境対策と環境権威主義への着目
- 2 権威主義的政策手段である「キャンペーン形式のガバナンス」の実施
おわりに

はじめに

環境問題への取り組みに関し、中国に対する評価はここ数年で大きく変化した。現在中国は、再生可能エネルギーや電気自動車、植林、グリーンファイナンスなどの多方面で世界をリードする国に成長している。近年では、廃プラスチックの輸入禁止に踏み切り、また一部都市で生活ゴミの分別条例が施行されるなど、環境問題への対応が加速されている。数十年単位の時間が必要と予想されていた大気汚染対策に関しても、10年未満の取り組みによって、青い空は市民にとって珍しいものではなく身近な存在となっている¹⁾。そして地球環境問題である気候変動問題へのグローバルな取り組みにおいても、2015年には「パリ協定」という新たな気候変動枠組みの成立に貢献し、2020年には習近平国家主席が2060年までのカーボ

1) 「PM2.5の「深刻汚染日」、北京で2年連続でゼロに」人民網日本語版、2020年10月30日、<<http://j.people.com.cn/n3/2020/1030/c94475-9775091.html>>（最終アクセス：2021年9月24日）。

ンニュートラルを宣言して国際社会を驚かせた。

歴史を遡ると、中国の環境問題は長らく国際社会が懸念を抱く対象であり、中国の国内社会では関心の対象から除外されていた。毛沢東時代には環境は人間に支配されるものであるとの思想により多大なる環境破壊が引き起こされた²⁾。周恩来国務院総理は日本人記者から公害の話聞いたことで環境問題に関心を寄せていたと知られ、1972年の国際連合人間環境会議（ストックホルム会議, UNCHE）に代表団を派遣して環境外交を始動した。その当時、中国国内では環境問題は政治体制に起因すると信じられ、環境問題は資本主義国家の問題であり中国には存在しないものと考えられていた。また、環境保護という概念自体が馴染みのないもので、環境と言えば公衆衛生の問題であった。ストックホルム会議に参加したことを契機に、中国国内でも環境問題への対応が始まったが、環境行政機関や制度、環境基準等が整備されても環境政策が完全に実施されることはなく、1979年に成立した33条からなる「環境保護法（試行）」は1989年まで試行状態であった。1970年代後半から始まった改革開放政策により、経済発展が急速に進む一方、中国は「世界の工場」として主要な汚染物質排出国となり、生態系が劣化し、産業公害や都市生活公害も深刻化した。また、「先に発展してから後で対処する」（先発展後治理）との開発理念は長らく中国社会を支配しており、官僚政治において環境対策を主管する行政機関の権限が小さいことや人材やキャパシティ不足などの要因もあり、多くの環境問題が真剣に対処されることなく放置された。21世紀に入ってからは、胡錦濤政権下で「持続可能な開発」（sustainable development, 中国語では「可持續發展」）という概念が次第に普及するようになり、「科学的發展観」に基づいて資源を有効活用し、経済成長と環境保全の両立を目指す環境と調和した社会が次第に希求されるようになる。2008年の北京オリンピック開催時には、

2) Shapiro, Judith. *Mao's war against nature: Politics and the environment in revolutionary China*. Cambridge University Press, 2001.

大気汚染を理由にマラソン競技から辞退する選手が出るなど北京の大気汚染は世界から懸念されていたが、「グリーンオリンピック」のスローガンのもと環境対策が進められ、工場の操業停止や移転、交通規制、人工降雨などの手段で青い空が作り出された³⁾。そして、グローバルな環境問題の1つである気候変動問題を巡る外交交渉においては、中国は長年に亘り非協力的な参加者、「laggard⁴⁾」(遅参者)などと表現され、1997年の気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3, 京都会議)では合意の妨害者⁵⁾、2009年の気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15, コペンハーゲン会議)では交渉を「乗っ取ろうとした」⁶⁾と揶揄された。

以上のように、中国は過去において「グリーン」な国というよりは環境問題が山積みの国として認識され⁷⁾、国際社会からの積極的な対応を求め

3) Mead, Robert W., and Victor Brajer. "Environmental cleanup and health gains from Beijing's Green Olympics." *The China Quarterly* 194, 2008, pp. 275–293; 小柳秀明「北京オリンピックと中国環境問題」『東亜』第487号, 2008年1月, 2–35頁。

4) Harrington, Jonathan. "Panda Diplomacy": State Environmentalism, International Relations and Chinese Foreign Policy." in Paul G. Harris, ed. *Confronting Environmental Change in East and Southeast Asia: Eco-politics, Foreign Policy and Sustainable Development*. Tokyo: United Nations University Press, 2005, p. 116.

5) 田邊敏明『地球温暖化と環境外交——京都会議の攻防とその後の展開』時事通信社, 1999年, 167頁。

6) Vidal, John. "Ed Miliband: China tried to hijack Copenhagen climate deal." *The Guardian*, December 20, 2009. <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/20/ed-miliband-china-copenhagen-summit>. Accessed September 24, 2021.

7) 小柳秀明『環境問題のデパート中国』蒼蒼社, 2010年。中国では環境問題の規模が大きだけでなく、先進工業国とは異なりローカルな環境問題とグローバルな環境問題に同時に対処しなければならない困難を抱えていることが指摘された。なお、小柳秀明は2007年頃からその著作物において中国を「環境問題のデパート」と形容している。

る圧力に晒されてきた。現在でも中国は、深刻な環境問題を数多く抱えているものの、「環境問題を否定したり矮小化したりする時代は過ぎ去り」⁸⁾、その環境問題への取り組みは一定の「成功」を収めていることから、学術界において新たな研究対象として注目が集まっている。

1 中国の環境対策と環境権威主義への着目

中国が環境問題に取り組む具体的な方法は、民主主義国家のそれとは異なる場合がある。そのため、中国が環境問題への対応で成果を上げるにつれて権威主義的な統治手法に関心が集まり、「民主主義と環境保全の親和性」の暗黙の前提に疑問が投げかけられるようになった⁹⁾。

これまでも環境政治学の領域では、政治体制が政府の環境保護におけるパフォーマンスに与える影響についての研究がなされてきた。その主流の見解は、民主主義体制の政府の方が環境保護の面で優れている、或いは民主主義のレベルと環境保護のパフォーマンスにはプラスの関係があるというものであった。理由として主に挙げられるのは、民主主義体制では説明責任、情報開示と透明性、市民の参加、環境権、環境正義などをより保障し、環境保護分野の国際協力や環境条約の署名にも積極的という点である。例えば、C. B. シュルツとT. R. クロケット(1990)¹⁰⁾やR. A. ペイン(1995)¹¹⁾

8) Mol, Arthur PJ, and Neil T. Carter. "China's environmental governance in transition." *Environmental Politics* 15.02, 2006, p. 165.

9) 佐藤仁「第3章 アジアの環境権威主義——依存関係からみた環境政策と反転——」寺尾忠能編『「初期」資源環境政策の形成過程——「後発の公共政策」としての始動——』日本貿易振興機構アジア経済研究所, 2021年, 75頁。

10) Schultz, Cynthia B., and Tamara R. Crocket. "Economic development, democratization, and environmental protection in Eastern Europe." *Boston College Environmental Affairs Law Review* 18(1), 1990, pp. 53-83.

11) Payne, Rodger A. "Freedom and the Environment." *Journal of Democracy* 6 (3), 1995, pp. 41-55.

は、民主主義国家では政治的権利と情報の自由が保障され環境利益団体が活動しやすく、それによって市民の環境意識が高まり環境関連立法が促進されると共に、民主主義国家の市民の方が権威主義国家のエリートよりも環境問題に詳しく、環境問題に対して行動を起こそうとする可能性が高いために環境の質が改善すると主張した。一方で、民主主義の環境保護へのプラスの効果に疑問を投げかける研究もある。M. I. ミッドラルスキー（1998）の定量分析の結果は、民主主義の程度と環境保護との間には正の関係があるのではなく、主に負の関係があるか、存在しないことを示しており、森林破壊、二酸化炭素排出、水による土壌侵食には負の影響、淡水の供給量と化学物質による土壌侵食については有意な関係がなかったことを明らかにした¹²⁾。

こうした政治体制と環境保護との関係性の議論は、21世紀に入ってから民主主義国家が気候変動問題等の差し迫った環境危機に有効に対処できなかったことを契機として再燃した。民主主義体制の環境ガバナンスにおける優位性を前提とした「環境民主主義」の議論を批判する形で、権威主義的な体制の方が環境問題への対応に適していると考える「環境権威主義」(environmental authoritarianism)¹³⁾が登場し、中国や東南アジアでの環境対策に関心が向けられた。環境権威主義の主張とは、権威主義的な体制では、政治システムが高度に中央集権化され、政治的エリートや科学者などの少数の専門家が政策を決定し、企業の関与と市民の参加、個人の自由や言論を制限することで環境政策を強制的に実施できるなどの利点があり、環境対応のパフォーマンスが高いというものである。

12) Midlarsky, Manus I. "Democracy and the Environment: An Empirical Assessment." *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 3, 1998, pp. 341-361.

13) 同様の議論を展開する際に、「権威主義的環境主義」(authoritarian environmentalism), 「生態権威主義」(ecological authoritarianism, ecoauthoritarianism) などの用語が使用される場合もあるが、本論文では中国の学术界で近年より広く使用されている「環境権威主義」を採用する。

環境権威主義の議論が登場した背景には、いわゆる民主主義の「失敗」
或いは「限界」¹⁴⁾があり、2007年にはデビット・シエアマンとJ. W. スミス
による『気候変動の挑戦と民主主義の失敗』(*The Climate Change Challenge
and the Failure of Democracy*)と題する書籍が出版され、2009年には中国で
も翻訳版が出版された¹⁵⁾。そして2010年には、マーク・ビーソンによる論
文「環境権威主義の到来」(“The Coming of Environmental Authoritarianism”)
が発表され、増大する環境問題や喫緊の環境危機に直面した世界(特に東
南アジア諸国)では、民主主義の定着が阻まれ、国家を権威主義的な方向
に向かわせる可能性があることが指摘された¹⁶⁾。また、権威主義的な体制
の方が環境保護の面で優れているという議論において、中国はその理論の
有効性を示しうる事例であると見なされている。ブルース・ギリリー(2012)
は、中国政府の気候変動対策は環境権威主義的な特徴を有しており、政策
の制定(アウトプット)の面でより効率的であると指摘した¹⁷⁾。ただし、環
境権威主義的対応は非参加型のプロセスであることが環境民主主義との最
大の区別であるが、中国では許容範囲内での限定的な参加が存在しており、
また集権的でありながらも政策の実施過程では権力が分散していること
から環境権威主義の本来の想定とは異なる点があるとした¹⁸⁾。他方、中
国の環境政治学者である冉冉(2014)はこうした環境民主主義と環境権威
主義の議論に関わる研究を整理し、環境権威主義論は環境民主主義論の批

14) Bell, Daniel A. *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton University Press, 2015.

15) Shearman, David and Joseph Wayne Smith. *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*. Praeger Pub Text, 2007. 希爾曼, 史密斯(武錫申, 李楠訳)『気候変化的挑戦与民主的失霊』社会科学文献出版社, 2009年。

16) Beeson, Mark. “The coming of environmental authoritarianism.” *Environmental politics* 19.2, 2010, pp. 276–294.

17) Gilley, Bruce. “Authoritarian environmentalism and China’s response to climate change.” *Environmental politics* 21.2, 2012, pp. 287–307.

18) Gilley, Bruce. *Ibid.*, p. 292.

判から出発しているものの「仮説」の段階に留まっており、実証的な研究と有効な事例に欠けていると指摘している¹⁹⁾。冉冉によれば、環境民主主義は理論として合理的であり、実際にも環境民主主義国家の環境パフォーマンスの方が高いことが証明されているとし、中国は環境権威主義の有効な事例になりえないことを示唆した。

環境権威主義の議論では、政策形成者の専門性の高さやトップダウン式的意思決定の速度、リソースの動員力などを優位な特徴と見なしており、中国もそうした特徴を持つと言えるが、一方で中国の環境保護対策の弱点が環境権威主義の有効性に対する反証ともなっている。中国の環境ガバナンスの問題点として最も多く指摘されるのが、環境政策の実施が徹底されないことである²⁰⁾。「政令は中南海を出ず」（中央政府の命令や政策決定が実施の過程で歪められる）や「土政策」（国の政策と矛盾する地方独自の政策）という中国の慣用句に表されるように、中央で決定された政策が地方で実施される過程で形を変え、本来の目的が達成されないという現象は珍しくない。実際に、政策の実施主体であり、実施の面で大きな裁量権を与えられている中国の地方政府にとって、環境保護は長らくインセンティブの低い政策領域であり、本格的に実施されるまで多くの環境問題が放置されて悪化を続けた²¹⁾。五カ年計画などで中央から分配された環境保護に関する数値目標を地方政府が達成するというシステムには、目標の硬直性や独立し

19) 冉冉「政体類型と環境治理績效：環境政治学的比較研究」『国外理論動態』第5期、2014年、48-53頁。

20) 環境政策の地方での実施に関しては次の文献に詳しい。Ran, Ran. "Perverse incentive structure and policy implementation gap in China's local environmental politics." *Journal of Environmental Policy & Planning* 15.1, 2013, pp.17-39；冉冉『中国地方環境政治：政策と執行之間的距離』中央編訳出版社、2015年；北川秀樹編『中国の環境法政策とガバナンス——執行の現状と課題』晃洋書房、2012年。

21) 楊海生、陳少凌、周永章「地方政府競争と環境政策——来自中国省份数据的証据」『南方經濟』第6期、2008年、15-30頁。

た監督機関の不在などの欠陥があり、設定された目標と実際の結果にギャップが生じることもしばしばである²²⁾。ただし、近年では環境保護の政治的・政策的優先度が向上し、環境保護目標の不達成は昇進に直接結びつくなどインセンティブが付与され²³⁾、かつては不問に付されていた環境データの操作などの違反行為も厳しい処罰の対象となることが多い²⁴⁾。

また、環境権威主義が環境民主主義よりも有効だとする議論に反対する立場は、環境権威主義の特徴である政策の実施過程で個人の権利や自由が軽視される点を警戒している。例えば、近年の中国における大気汚染対策は短期間で成果を上げた一方で、2013年から2017年までの期間で設定された目標を最終年に追い込みで達成するために一部地域では厳しい操業停止命令が出され、また無計画に石炭式の暖房設備が撤去されたため、関連企業の経営難や天然ガス不足の発生、住民が暖房設備なしで冬を過ごす事態となってしまった²⁵⁾。このような規制手段はコストが非常に高く、場当た

22) Kostka, Genia. "Command without control: The case of China's environmental target system." *Regulations & Governance* 10(1), 2016, pp. 58-74.

23) Wang, Alex L. "The search for sustainable legitimacy: environmental law and bureaucracy in China." *Harvard Environmental Law Review* 37(2), 2013, pp. 365-440; 孫偉増, 羅党論, 鄭思齋, 万広華「環保考核, 地方官員晉升与環境治理——基于2004—2009年中国86个重点城市的經驗証据」『清華大学学报(哲学社会科学版)』第29卷第4期, 2014年, 49-62頁。

24) Kostka, Genia, and Chunman Zhang. "Tightening the grip: environmental governance under Xi Jinping." *Environmental Politics* 27, 2018, p. 774.

25) 韓家慧「“煤改氣”, 沒暖氣? 供不上暖的原因是它!」新華網, 2017年12月5日, <http://www.xinhuanet.com//politics/2017-12/05/c_129757398.htm> (最終アクセス: 2021年9月24日); 朱洪園「取暖期已开始20天, 供暖改造工程仍未完工 河北曲陽多所鄉村小学至今未供暖」中国青年報, 2017年12月05日第3面 (https://zqb.cyol.com/html/2017-12/05/nw.D110000zgqnb_20171205_6-03.htm); Li, Jing. "What caused China's squeeze on natural gas?". *China Dialogue*, December 22, 2017. <https://chinadialogue.net/en/energy/10322-what-caused-china-s-squeeze-on-natural-gas/>. Accessed September 24, 2021;

りのな政策実施は日常的な法制度の執行メカニズムの構築や長期的な法令遵守を妨げ、法の支配を損なう可能性がある²⁶⁾。そして、こうした強行的な手段による環境政策の実施が、環境保護以外の領域にまで波及して市民の権利を剝奪していること、或いは政治権力の集中化を強化することに利用されることも指摘されている²⁷⁾。

上述のように、「環境権威主義の到来」後、西側の民主主義国家以外の環境対策の成功例や対応手法に注目が集まる一方、権威主義的な環境保護が民主主義のそれにとって代わる「魅力的な代替案」ではないことも多数指摘されてきた²⁸⁾。長所と短所を併せ持つ環境権威主義的な手法は、中国にとっては常套手段であるという事実があり、以下では中国でこのような手法が採用されている実態やその背景について検討する。

2 権威主義的政策手段である

「キャンペーン形式のガバナンス」の実施

(1) 「キャンペーン形式のガバナンス」とは何か

環境権威主義的な特徴を持つ環境問題への取り組みが行われている中国において、実際に採用される代表的な手段として「キャンペーン形式のガ

Feng, Hao. "China softens approach to home heating switch." *China Dialogue*, December 6, 2018. <https://chinadialogue.net/en/energy/10964-china-softens-approach-to-home-heating-switch/>. Accessed September 24, 2021.

26) van der Kamp, Denise Sienli. "Clean Air at What Cost? The Rise of Blunt Force Pollution Regulation in China," PhD dissertation, UC Berkeley, 2017; van der Kamp, Denise Sienli. "Blunt force regulation and bureaucratic control: Understanding China's war on pollution." *Governance* 34, pp. 191-209.

27) Li, Yifei, and Judith Shapiro. *China goes Green: coercive environmentalism for a troubled planet*. Polity, 2020.

28) Shahar, Dan Coby. "Rejecting Eco-Authoritarianism, Again." *Environmental Values*, vol. 24, no. 3, 2015, pp. 345-366.

バナンス」(campaign-style governance, 中国語では「運動式治理」と呼称されるものがある。以下で詳細を見ていくが、端的に言えばキャンペーン形式のガバナンスとは政府などの政治権力の保有主体が「政治動員」(political mobilization)を主要な手段として特定の問題(特に突発的な緊急事態や社会の関心を集める社会問題)を解決する手法である。権力の分散された多元的な政治参加ではなく、トップダウンでの政治動員が行われる点で権威主義的な手法とすることができる。この手法が使用される政策課題は環境問題に限定されないが、環境問題への対応では特に使用されることが多い。実際の例として、SARSやCOVID-19といった感染症への緊急対応やオリンピックや国際会議開催のための短期的な大気汚染対策はこうしたキャンペーン形式のガバナンスによって実施されたと言われる。

中国独特のガバナンスモデルとしてキャンペーン形式のガバナンスという用語が学術界で注目される契機となったのは、2004年に発表された「淮河の汚染対策——キャンペーン形式のガバナンスの失敗」(淮河治汚：運動式治理的敗筆)²⁹⁾という短文だとされている³⁰⁾。この文章は、記者である劉効仁が、淮河の水質汚染対策が10年に亘って成功しない原因の1つにキャンペーン形式のガバナンスがあるとし、キャンペーン形式の環境行政では環境基準のその場しのぎの達成のみが目指され、汚染源の根本的な排除や日常的な検査体制などの制度設計が進まないことを指摘したものである。それ以降、中国政治の特色を反映するキャンペーン形式のガバナンスという現象の学術的探求が本格的に開始され、その主体、対象、方法、特徴などが整理・分析されていった。そうした初期の先行研究を踏まえ、馮志峰(2007)はキャンペーン形式のガバナンスを以下のように包括的に定義した。

29) 劉効仁「淮河治汚：運動式治理的敗筆」『生態經濟』第8期, 2004年, 25頁。

30) 楊志軍, 彭勃「有限否定与類型化承認: 評判運動式治理的價值取向」『社会科学』第3期, 2013年, 16頁。

政党、国家、政府、またはその他の支配集団などの一定の政治的権力を有する政治主体が、その政治的権力の行使及び行政・法執行機能の発揮により、社会の安定及び秩序の維持を図ることであり、政治的動員によってトップダウンで階級、集団および他の社会構成員の積極性と創造性を引き出し、突発的な事件或いは国内の長期化する重大な社会的難題に対して実施される特別プロジェクトの急激な組織、目的、大規模な群衆参加を伴う重点ガバナンスプロセスであり、これはキャンペーン形式のガバナンスを実施する主体が特定の目標を達成するためのガバナンスツールである³¹⁾。

中国の研究者の中には、キャンペーン形式のガバナンスは現代におけるガバナンスツールであるだけでなく中国の伝統的な統治方式であり、その歴史は帝国時代全般、または中国近世・近代に遡ると考える者もいる。例えば、周雪光（2012）によれば、清王朝の第6代皇帝・乾隆帝時代には、「叫魂」（靈魂泥棒）事件などの突発事件や自然災害の発生時には、皇帝自ら「運動」の指揮をとって緊急的に政治動員を行って問題の解決を図り、そのために通常の官僚行政システムは停止または再整備を余儀なくされた³²⁾。また賈秀飛と王芳（2020）も、権威主義文化の隆盛を背景とした帝国時代の動員や統治の習慣は現代のキャンペーン形式のガバナンスにも引き継がれているとし、キャンペーン形式のガバナンスも多方面の資源の動員が必要であり、主体性に欠ける民衆を感情的に操作し、ガバナンスの過程や成果を広く宣伝して、政府の正統性の基盤を強化しているとした³³⁾。さらに、

31) 馮志峰「中国運動式治理的定義及其特征」『中共銀川市委党校学報』第9巻第2期、2007年、31頁。

32) 周雪光「運動型治理机制：中国国家治理的制度邏輯再思考」『開放時代』第9期、2012年、105-106頁。

33) 賈秀飛、王芳「運動式治理的緣起、調適及新趨向探究」『天津行政学院学報』第3期、2020年、22-29頁。

朱曉燕 (2005) は20世紀に亘りほぼすべての社会問題は「運動」によって解決されていたと考えた³⁴⁾。国共内戦を経て新中国成立以降も、「運動」の要素を備えた統治形態は継続され、特に毛沢東時代には大躍進運動や文化大革命など政治運動(大衆運動)が盛んに行われたように「運動」は統治の主要な手段であった。このような中国における国情や政治文化を考慮して、唐皇鳳 (2007) はキャンペーン形式のガバナンスを「伝統的な社会主義時代の中国で最も一般的な国家統治の形態であり、この形態は革命戦争時代に与党が獲得した強大な政治的正統性を基盤とし、与党と国家官僚組織の効果的なイデオロギー宣伝と超強力なネットワークの浸透を通じ、大衆の動員を主要手段として政治的動員を行う中で社会資源を集中して組織化し、国家の様々な統治目標を実現し、ひいては国家の様々な統治課題を達成する」ものであると定義した³⁵⁾。

上述のように、一部の研究ではキャンペーン形式のガバナンスと政治運動との関連性が指摘される中、馮仕政 (2011) は、新中国成立以降の政治運動とキャンペーン形式のガバナンスをひとまとめに「国家運動」として扱い、これらの共通点として、国家が発動して国家機関が動員と組織において重要な役割を果たすこと、つまり実施主体は国家であり大衆と社会はあくまでも運動の対象であること、また運動の実施方法には「非制度化、非規則化、非専門化」の特徴があることを挙げた³⁶⁾。しかしながら、改革開放政策以前(市場経済導入以前の社会主義時代)の政治運動と改革開放以後のキャンペーン形式のガバナンスは共通点を有するものの、同一視するべきではなく、区別して扱うべきというのが主流の見解となっている。単鑫 (2008) は、政治運動とキャンペーン形式のガバナンスは異なるもので

34) 朱曉燕, 王懷章「運動式執法之弊」『浙江人大』第10期, 2005年, 26頁。

35) 唐皇鳳「常態社会与運動式治理——中国社会治安治理中的“嚴打”政策研究」『開放時代』第3期, 2007年, 116頁。

36) 馮仕政「中国国家運動的形成与變異: 基于政体的整体性解釈」『開放時代』第1期, 2011年, 73-74頁。

あり、改革開放以前の政治運動には階級性がはびこり、最終的に非理性的な運動に発展してしまうことが多かったのに対し、キャンペーン形式のガバナンスはあくまでも「ガバナンス」の文脈で語られるべき理性的な統治方法であると指摘した³⁷⁾。

実際に政治運動とキャンペーン形式のガバナンスを区別し、比較を行った葉敏（2013）は、改革開放政策実施後は毛沢東時代の所謂「政治運動」は消失したものの、キャンペーン形式のガバナンスとして「運動」的特徴を持つ統治形式が継続されたとし、キャンペーン形式のガバナンスを「各級政府、政府部門あるいは指導的地位にある幹部が発動し、幹部を主要な動員と参与の対象として、政府のガバナンスにおいて直面した重大かつ困難な問題に対して展開する一種の突貫的キャンペーン」であると定義した³⁸⁾。そして葉敏は、政治運動とキャンペーン形式のガバナンスの共通点として、①非通常の運動であること、②政府が重大事件や難題を解決するための特別な手段であること、③迅速性、突貫性、段階性などの特徴を有すること、④全体的な参加を強調すること、⑤意思決定の誤りや実施の偏りという大きなリスクを抱えていることを挙げた³⁹⁾。対して両者の相違点は、①動員の主体、②動員の対象、③動員の範囲、④推進メカニズムにあるとし（詳細は表1を参照）、2つの事象の性質の違いを明確にした⁴⁰⁾。また、葉敏は、キャンペーン形式のガバナンスでは、政治運動に色濃く存在していたイデオロギー性と政治性が消失し、一種の政策ツールまたはガバナンス戦略となっていると指摘している。以上のように政治運動と比較すると、キャンペーン形式のガバナンスの現代性や理性的な側面が強調される。

37) 単鑫「多緯視角下的中国運動式治理」『湖北行政学院学報』第5期、2008年、11頁。

38) 葉敏「从政治運動到運動式治理——改革前后的動員政治及其理論解讀」『華中科技大学学報：社会科学版』第27卷第2期、2013年、77頁。

39) 葉敏、同書、79頁。

40) 同上。

表1 政治運動とキャンペーン形式のガバナンスの相違点

	政治運動	キャンペーン形式のガバナンス
動員主体	指導者, 中央政府	各級政府, 政府部門, 指導的立場にある幹部
動員対象	幹部, 大衆	幹部中心
動員範囲	全国的	局部的, 地方性
推進メカニズム	主に概念的強制	主に権力的強制

出典：葉敏（2013），79頁。

キャンペーン形式のガバナンスの具体的な実施過程については、政策プロセスと同様なパターン化されたプロセスが存在することが指摘されている。馮志峰（2007）は、ガバナンス対象の出現、指導グループの設置、実施計画の策定、動員会議の開催、ガバナンスの実施、検査とフィードバック、回顧、総括・評価の8つの段階があると考えた⁴¹⁾。郎友興（2008）もほぼ同様に、事件の発生から始まり、上層部による重視、その問題を解決するための指導グループの成立、動員大会の開催、実行計画の策定、ガバナンスの実施、検査とフィードバック、そして最後に総括・評価という段階を経ることが一般的であるとした⁴²⁾。朱曉燕、王懷章（2005）は更に具体的に次のような順序を示した⁴³⁾。まず、社会に衝撃を与える大きな事件が発生する。次に、指導者が重要な指示を出し、関連する政府部門が緊急会議を開催して、違法行為を厳重かつ迅速に取り締まる趣旨の文書を発表し、人員の手配や組織の調整などの準備を行う。そして、法執行部門が全業界、全システム、全地区に亘って厳格かつ迅速に大規模な検査と処罰を展開する。最後に、総括と表彰を行い、各種数値を公表し、大きな成果を取めたことを宣言する。このように、キャンペーン形式のガバナンスは実

41) 馮志峰, 前掲書。

42) 郎友興「中国応告別“運動式治理”」『同舟共進』第1期, 2008年, 29頁。

43) 朱曉燕, 王懷章「対運動式行政執法的反思——从劣質奶粉事件説起」『青海社会科学』第1期, 2005年, 135頁。

施の前段階、実際の実施段階、実施後の段階で1つのプロセスとなり、葉敏（2013）の言葉によれば「目標設定段階」、「動員実施段階」、「評価段階」の3段階に分けることができる⁴⁴⁾。

キャンペーン形式のガバナンスは、もともと非常に曖昧な概念であったが、中国の学界で注目を集めて以降、欧米のガバナンス論とは異なる中国の特徴を反映したガバナンスモデルとして議論され、上述のように定義やその実態について検討されてきた。研究者により定義は様々ではあるが、総括すると、キャンペーン形式のガバナンスの基本的な特徴は、トップダウン型の統治モデルであり、実施主体は国家や政府部門、地方政府などの権力保有者であり、統治の正統性を有する。次に、その正統性を拠り所に「政治動員」を解決手段として採用する。実施主体は迅速に関連部門の調整を行い、人的・物的・財的資源を最大限に集中させて投入し、特定の期間と地域に対し大規模な検査、行政執行、処罰等を展開する。また、この執行過程では、キャンペーンを大々的に喧伝して世論形成を行い、市民の支持を獲得して「総動員」の形態を作り出し、特定の問題の解決にあたる。こうした一連のプロセスがキャンペーン形式のガバナンスであると言える。

(2) 「キャンペーン形式のガバナンス」の特徴と採用される背景

キャンペーン形式のガバナンスの実態を把握する際に注意しなければならないのは、既存の制度化された行政プロセスとは異なる臨時的、非制度的な政治プロセスであるという特徴である⁴⁵⁾。キャンペーン形式のガバナンスが採用される背景には、既存の制度では政策目標が達成されないという制度の失敗や、通常の制度では対応できない突発的な危機や事件、災害が発生したことなどがある⁴⁶⁾。そのため、キャンペーン形式のガバナンス

44) 葉敏、前掲書、78頁。

45) 周雪光、前掲書、105-125頁。

46) Liu, Nicole Ning, et al. "Campaign-style enforcement and regulatory compliance." *Public Administration Review* 75.1, 2015, pp. 85-95.

は臨時の代替措置として成立し、短期集中的または断続的（反復的）に実施されることが多いが、通常の制度プロセスに従わずに臨機応変に実施される。キャンペーン形式のガバナンスが実施されることにより、既存の制度（官僚制組織のプロセスや法執行など）の通常の運営が停止し、時には既存の制度がキャンペーンの対象となって打破・改革されることもある。つまり、既存の行政システムの組織とその対応の失敗を是正する目的および意義があると言える。ただし、キャンペーン形式のガバナンスとして成立した制度プロセスやシステムはしばしば常態化（ルーチン化）し、通常の常設の制度へと変化していく場合もある⁴⁷⁾。

また、こうした臨時的措置を実施することで、地方での政策実施過程で生じる本来の政策の目的と結果の乖離（政策実施のギャップ）を是正することも可能となる。実施の面で地方政府の裁量権が大きい中国では、中央政府が制定した政策が地方で正しく実施されないこと、または実施の過程で政策が次第に形を変えていってしまうことが1つの大きな問題である。キャンペーン形式のガバナンスが実施されると、大規模な喧伝を伴って政治動員を行うことにより、短期間に中央政府の意思を各部門や各界に伝達することが可能となり、地方での政策実施状況を本来の政策目的に沿う形で修正することができる⁴⁸⁾。ただし、キャンペーン形式のガバナンスにより中央政府への服従が強化されるものの、基礎自治体の問題解決能力を弱体化させる弊害もある⁴⁹⁾。

そして、一時的ではあるが、政府部門間の協働を権威によって強制的に作り出すことができるメリットがある⁵⁰⁾。複雑な政策課題への対処は、複

47) 倪星、原超「地方政府の運動式治理是如何走向“常規化”的?——基於S市市監局“清無”專項行動的分析」『公共行政評論』第7巻第2期、2014年、70-96頁。

48) 周雪光「權威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度邏輯」『開放時代』第10期、2011年、66-85頁。

49) 同上。

50) 余亜梅、唐賢興「政府部門間合作与中国公共管理的變革——对“運動式治理”

数の行政部門や他の地域の行政部門との組織の枠を超えた協力が必要となるが、平時において部門間の協力のメカニズムが存在しないか或いは貧弱である場合が多く、通常の縦割りの行政システムでは既得権益や抵抗勢力も存在する。また、協力することの経済的なメリットに欠けるために協力のインセンティブが働かず、問題が放置されてしまう場合がある。キャンペーン形式のガバナンスが実施されると、こうした阻害要因が解消されて、部門間の協力関係が促進されることになる。ただし、こうした臨時的メカニズムによって形成された協力関係は短期的なものであり、持続可能な協力関係を生み出すことはできない⁵¹⁾。

キャンペーン形式のガバナンスを実施する目的の1つは、短期間に特定の問題を解決或いは違法行為を取り締まることで、社会経済秩序を維持し、市民の不安を取り除くことにある。大規模な動員によって短期間で成果が顕著に現れる（現れたように喧伝する）ため、効果が大きいと評価されることもある。ただし、その臨時的、非規範的な性質から結果の不確実性が高く、失敗した際のリスクが大きく、実施のコストも非常に高い。実施コストが高いというのは、1つの対象にできる限りの資源を臨時的に集中させるためであり、時には無計画に、必要以上の大規模な動員が行われるため資源の浪費が激しくなる。また、キャンペーンの実施中は、資源を集中させていることにより、他の違法行為の取り締まりが疎かになったり、問題が処理されないまま放置されたりする場合もある⁵²⁾。そして現実には1回のキャンペーンでは問題は根本的に解決されず、同様のキャンペーンが時間をかけて繰り返される傾向があるため、一時の成果のために高い対価を支払うことになる可能性があり、費用対効果の悪い手法であるとも言える。

こうしたリスクやコスト等の欠点から、中国の歴史と文化に根付き、現在でも政府が頻繁に採用する政策オプションであるにもかかわらず、研究

的再解釈』『江西社会科学』第9期，2012年，172-177頁。

51) 同上。

52) 朱曉燕，王懷章，前掲書，2005年 a，27頁。

者の間では理想的な方策ではないと一般的に認識されている。特に、初期の研究においては否定的な見解が多く、キャンペーン形式のガバナンスは「やむを得ない策」や「便宜的措置」であるとも表現されている。そしてキャンペーン形式のガバナンスの相反する概念として「制度化されたガバナンス」⁵³⁾が想定され、キャンペーン形式のガバナンスから制度化されたガバナンスへの移行が目指すべき方向であると考えられている。

多くの研究者が懸念する点の1つは、キャンペーン形式のガバナンスが法治主義に背く現象であり、法の支配を弱体化させることである。キャンペーン形式のガバナンスは法治よりも人治に近い手法であり、法律よりも臨時的政策や措置が優先され、口頭の指示による実施や法的手続きの省略がなされ、市民の権利が侵害されることもある。そのため、既存の法的プロセスが形骸化し、法執行者による選択的で恣意的な行為を助長し、行政・法執行機関や法律そのものに対する市民の信頼が失われ、時には市民からの抗議の暴力行為を誘発することもある⁵⁴⁾。また、キャンペーンの実施中は、厳格な法執行が損なわれ、問題や違法性の有無にかかわらず処罰が科せられたり、異なる違法行為でも同じ罰則、或いは同じ違法行為でも異なる罰則が与えられたりするなど著しく公平性に欠ける状況が発生する場合があると指摘されている⁵⁵⁾。

さらに懸念されるのは、キャンペーン形式のガバナンスが平時の違法行為を容認しかねない点である。キャンペーン形式のガバナンスは、一定の期間（多くは非常に短期間）のみ、政府による介入を強めて大規模に取り締まりを行う特徴があり、実施前と実施後の違法行為を抑制するものではないのである。そのため、違法行為を行う主体はキャンペーンの抜け穴を利用し、取り締まりに遭遇しなければ問題ないと考え、取り締まりが開始され

53) 「常態化ガバナンス」、「ルーチン化されたガバナンス」、「持続可能型ガバナンス」、「多元的共同ガバナンス」なども反対概念として使用される。

54) 馮志峰, 前掲書, 29-32頁。

55) 朱曉燕, 王懷章, 前掲書, 2005年 a, 26-27頁。

ると違法行為を中断し、終了後に再開するという行動を取る傾向がある⁵⁶⁾。つまり、キャンペーン形式のガバナンスは違法行為の取り締まりを目的に実施されるものの、対象期間外の違法行為を助長する可能性がある⁵⁷⁾。そして、キャンペーン形式のガバナンスでは長期的に違法行為を抑制する効力に欠け、問題を根本的に解決できないため、周期的に繰り返される。このように問題が長期化し、キャンペーン形式のガバナンスが繰り返し実施されると、やはり市民の政府や行政・法執行機関に対する信頼が低下するリスクが存在する⁵⁸⁾。

しかしながら、法治の保たれた制度化されたガバナンスの方が望ましいとされながらも、キャンペーン形式のガバナンスは消失することなく存在し続けており、現在でも中国の各級政府により頻繁に採用される問題解決手段である。このようにキャンペーン形式のガバナンスが採用され続ける原因の1つとして主に指摘されるのは、中国の社会経済的条件の貧弱さであり、複雑な政策課題に対応できるほどの資源と政策ツールを持ち合わせていないということだ。唐賢興（2009b）は、市場の混乱と社会の無秩序に対し、中国の各級政府はキャンペーン形式のガバナンスという政策ツールを採用する以外の代替手段を持ち合わせていないのが現状であり、これが移行期のガバナンスの困難さであると指摘する⁵⁹⁾。

次にトップダウン型の実施が行われやすい社会的原因として、中国の市民社会の力不足や市民の参加意識の欠如がある。一般的に、政府は数多くの社会問題のすべてに対応できるわけではなく、政府の手が届かない問題には市民社会の力が発揮されることが期待される。しかし、中国はいわゆる「強い国家、弱い社会」⁶⁰⁾状態に分類でき、成熟した市民社会が存在し

56) 朱曉燕, 王懷章, 前掲書, 2005年 b, 137頁。

57) 羅許生「從運動式執法到制度性執法」『重慶社会科学』第7期, 2005年, 90頁。

58) 郎友興, 前掲書, 29頁。

59) 唐賢興「政策工具的選擇与政府的社會動員能力——对“運動式治理”的一個解枳」『学習与探索』第3期, 2009年 b, 61頁。

ない。中国政府は長らく市民社会が大きな力を持つことに警戒心を持っており、市民が政治に参加する権利と機会は制限されてきた。それだけでなく、馮志峰 (2007) によれば、2000年余りの専制政治の歴史を持つ中国では市民の権利意識や政治参加の意識が乏しく、国家の意思に従うことに抵抗が少ないため、政治動員の形式で政治参加を果たすことに慣れてしまっている⁶¹⁾。したがって、中国の市民社会には社会問題を解決する権利と能力、および意欲に欠けるところがあり、国家が大きな権力を行使して問題を解決するキャンペーン形式のガバナンスが存在し続ける要因になっている。

他方、政府などの実施主体にとっても政治動員での解決は使い慣れた方法となっており、キャンペーン形式のガバナンスの採用には経路依存性がある。さらに重要なのは、中国の各級政府および部門が、キャンペーン形式のガバナンスの実施に自らの正統性を高める効果があると認識している点である。中国では、統治のパフォーマンス或いは政策パフォーマンスが良いことは統治の正統性と緊密に結び付いており、改革開放政策以降、中国政府は高度経済成長を果たすことでその正統性の確保に努め、民衆もそれを支持してきたと言える。李輝 (2017) は、キャンペーン形式のガバナンスが長きに亘り存続しているのも、この手法によって相対的に良好なパフォーマンスを各界や民衆に提示でき、執政の圧力を緩和することができるからであると指摘している⁶²⁾。

中国は数多くの複雑な社会問題を抱えているが、キャンペーン形式のガバナンスの対象として選択される問題はそのうちの一部である。ある意味、そうした問題は、キャンペーン形式のガバナンスが展開される以前には政

60) Migdal, Joel S. *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press, 1988.

61) 馮志峰, 前掲書, 29-32頁。

62) 李輝「“運動式治理” 縁何長期存在? ——一个本性分析」『行政論壇』第24巻第5期, 2017年, 138-144頁。

府によって重視されてこなかった問題、或いは政策アジェンダに入ることのなかった問題とも言える。しかし、こうした問題が更に深刻化し、社会に大きな影響を与えるような事件が発生すると、民衆の政府に対する圧力が急激に増大し、政府のアジェンダに入りやすくなる⁶³⁾。社会の注目を集める問題や事件に対し、政府が解決する態度を見せないとなれば、民衆の政府への支持が低下しかねない。反対に、短期間で効果的に解決を図れるとすれば、民衆の政府への支持は高まり、正統性が確保されるのである。そのため、短期集中的に成果を出すことに重きを置き、喧伝を伴いながらのキャンペーン形式のガバナンスは正統性を高める方策であると実施主体により認識される。こうした理由から、現在でもキャンペーン形式のガバナンスは頻繁に利用されるツールとなっている。

(3) 環境保護領域における実践

キャンペーン形式のガバナンスが特に環境問題への対応において採用されることが多いのは、環境行政の性質が影響している。2018年に国务院の機構改革が行われ、多部門に分散していた環境保護関連の職責が統合されて生態環境部が新設される以前は、環境保護機能が複数の行政機関に跨って分断化されていたことや重複して存在していたことから部門間の調整コストが高く、環境行政の運営が非効率となっていた。中国の環境行政の困難さに関する指摘は各方面からなされており、当時環境保護部（生態環境部の前身）の部長であった周生賢は、中国の環境保護行政に関し「水と土地は同じ部門の管理下にはなく、一酸化炭素と二酸化炭素も同じ部門の管理下にはない」と語り「世界には最も厄介な部門が4つあると言うが中国の環境保護部はその1つだ」と発言して話題となった⁶⁴⁾。著名な環境活動

63) 唐賢興「中国治理困境下政策工具的选择——对“運動式執法”的一种解釈」『探索与争鳴』第2期，2009年a，32頁。

64) 「中国環保部長自嘲“世界四大尷尬部門”」BBC News 中文，2013年7月9日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2013/07/130709_xinhua_choushengxian_vc>（最終アクセス：2021年9月24日）。

家であり公衆環境研究センター主任の馬軍によると、改革以前は多部門において環境保護関連の「管理責任が重複し、さらには相互に責任逃れをするような状況が形成されていた」という⁶⁵⁾。また国家林业局昆明勘察設計院院長の唐芳林によれば、「国立公園システムのパイロットプログラムの導入には、国家発展改革委員会を含む13の委員会、部、局の捺印が必要で、単純な問題が複雑になり、相互に制約があって非効率になっていた」と指摘している⁶⁶⁾。こうした環境問題対応における行政部門の協力における困難は中央レベルだけでなく地方政治においても同様である。複数部門や複数地域による協力メカニズムが脆弱であることに加え、かつては地方政府にとって環境保護問題の優先度が経済問題と比較して低く、環境保護に取り組むインセンティブが小さかったため、中央の政策決定者と地方の利害関係者の間で利害の衝突が発生し、地方における環境政策の実施や法執行が停滞していた⁶⁷⁾。こうして適切に対処されることなく深刻化した環境問題が社会の注目を集めるようになると、政府は短期的な解決を目指し、資源と権力を集中させて政策実施の徹底を目指すキャンペーン形式のガバナンスを選択する傾向がある。

中国では、都市部を中心とした市民の環境意識の高まりが政府による大気汚染対策を促す大きな要因となっている。中国市民の間で大気汚染が健康被害に繋がる懸念すべき問題として認識された契機は、在中國アメリカ

65) Ma, Tianjie and Qin Liu. "China reshapes ministries to better protect environment." *China Dialogue*, March 14, 2018. <https://chinadialogue.net/en/pollution/10502-china-reshapes-ministries-to-better-protect-environment/>. Accessed September 24, 2021.

66) *Ibid.*

67) Van Rooij, Benjamin. "Implementation of Chinese environmental law: regular enforcement and political campaigns." *Development and Change* 37.1, 2006, pp. 57-74; Ran, Ran. "Understanding blame politics in China's decentralized system of environmental governance: actors, strategies and context." *The China Quarterly* 231, 2017, pp. 634-661.

大使館が敷地内で観測していたPM2.5濃度等の大気質データを2011年秋頃からTwitter上で公開したことから発展した⁶⁸⁾。当時、中国ではPM2.5ではなくPM10の測定結果が公表されていたが、市民の間では公開される結果と実際の空気の状態に開きがあることが実感されており、またアメリカ大使館の公表する数値とは異なることからインターネット上で議論を呼んだ。中国当局の当初の対応は、内政干渉だとして公開の停止を求めていたが⁶⁹⁾、市民からの要求が高まるにつれ方針を転換し、全国でのPM2.5の測定と公開に踏み切った。また、2013年1月には、北京を含む広範囲の地域で大規模な大気汚染が発生したことも市民の関心を高めた。これまで存在していた空気中の白い霧に「霧霾」（ヘイズまたはスモッグの意）との名前が付き、この新しい用語は「PM2.5」とともに急速に定着した。大気汚染への対応を強く求める市民の声に応えるように、中国政府は2013年から大気汚染対策を本格化させ、「大気汚染防治行動計画」（大気10条）が発表されて2017年までの大気汚染の改善目標が示され、2014年には李克強國務院総理が活動報告の中で大気汚染に対し宣戦を布告した。

国内だけでなく国際社会からも中国の大気汚染に注目が集まるなか、2014年11月に中国・北京で開催された第22回アジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議の期間において一時的に汚染状況が改善されて青空が見られたことから、「APECブルー」という言葉が流行した。このいわゆる「APECブルー」は、キャンペーン形式のガバナンスによって創出されたものであると考えられている⁷⁰⁾。APEC開催に際して、短期的に大気の質を改善し

68) 在北京アメリカ大使館で計測された大気質のデータはTwitterアカウント@BeijingAir (<https://twitter.com/BeijingAir>) で公開されている。

69) 「米大使館の大気汚染度公表、中国が『内政干渉』と批判」ロイター、2012年6月6日、<<https://jp.reuters.com/article/tk0821474-china-environment-idJPTYE85500P20120606>>（最終アクセス：2021年9月24日）。

70) Sun, Ying, and Jia Guo. "The Operation Process and Genetic Mechanism of Chinese Campaign-Style Governance Model: The Case Study of APEC Blue." *American Journal of Industrial and Business Management* 7.4, 2017, pp. 372-

て中国の環境保護への取り組みを世界に示し、国際的なイメージを改善するなどの目標が設定され（目標設定段階）、「北京・天津・河北およびその周辺地域における大気汚染防止・管理に関する協力グループ」が設置、関連の行動計画が策定、周辺地域で緊急の汚染緩和措置と環境保護査察グループ派遣による取り締まりが展開され（動員実施段階）、APEC開催期間中の汚染物質排出量を大幅に削減することに成功した（評価段階）⁷¹⁾。

国際会議開催を対象期間としたものだけでなく、地方政府による多くの大気汚染対策は、キャンペーン形式のガバナンスにより実施されていると考えられているが、同じキャンペーン形式を採用しても地方による実施状況や結果に差が生じることが指摘されている。地方での実施状況からキャンペーン形式のガバナンスを類型化した研究によると、対策を実施することの正当性と要求される説明責任（中央政府からの圧力と市民からの圧力）の程度により実施手段や状況、結果が異なることが示された⁷²⁾。例えば、国際会議などの重大イベントが開催される際には正当性と説明責任の程度が極限まで高まるため、短期間で選択的に汚染対策が行われ、数値目標は達成されるものの汚染改善効果の持続性はないといった結果が生じる⁷³⁾。また、中国の6つの地方都市でのキャンペーン形式の大気汚染対策を比較した研究によると、地方政府が実施する政治動員の手法や形式は一様ではなく、それが実施状況や結果に影響を与えていることが示された⁷⁴⁾。このように地方都市でのキャンペーン形式の政策執行には差異があり、良好な成果を上げることができる場合もあれば、必ずしも設定された目標が達成さ

385.

71) *Ibid.*

72) 閻波、武龍、陳斌、楊澤森、吳建南「大気汚染何以治理？—基于政策執行網絡分析的跨案例比較研究」『中国人口・資源与環境』第30巻第7期、2020年、82-92頁。

73) 閻波、武龍、陳斌、楊澤森、吳建南、同書、89頁。

74) 王智睿、趙聚軍「運動式環境治理的类型学研究——基于多案例的比較分析」『公共管理與政策評論』第10巻第2期、2021年、62-78頁。

れるわけではなく、環境対策の効果が持続しないこともある。

近年では、習近平政権下において環境保護への重視姿勢が強化され、環境法整備などが促進されている⁷⁵⁾。大気汚染対策などもより長期的な視点から頻繁に行われるようになり、一票否決制度、目標責任制と審査評価制度といった人事評価やインセンティブ付与のメカニズム⁷⁶⁾、環境保護査察⁷⁷⁾によって中央の介入が強化されるなかで、環境保護の達成状況が制度とキャンペーンによって監視されている。そのため、環境保護政策のキャンペーン形式での実施は制度化或いは常態化の方向に向かいつつあると言える。しかしながら、中央と地方の根本的な関係の力学や地方の社会経済的条件の多様性から、実施面での不徹底や差異が生じる現象は引き続き中国の環境ガバナンスの課題であり続けるだろう⁷⁸⁾。

75) 北川秀樹「中国の環境法政策の進展と今後の課題：習近平政権下の動向を中心に」『人間と環境』44巻3号, 2018年, 29-42頁。

76) インセンティブメカニズムの政策実施への影響については以下を参照された。Li, Xiaoliang, et al. "Authoritarian environmentalism and environmental policy implementation in China." *Resources, Conservation and Recycling* 145, 2019, pp. 86-93.

77) 中央環境保護査察は、キャンペーン形式の執行に含まれると考えられるが、その効果に関しては異なる見解が存在する。Jia, Kai, and Shaowei Chen. "Could campaign-style enforcement improve environmental performance? Evidence from China's central environmental protection inspection." *Journal of environmental management* 245, 2019, pp. 282-290; Wu, Ruxin, and Piao Hu. "Does the "Miracle Drug" of Environmental Governance Really Improve Air Quality? Evidence from China's System of Central Environmental Protection Inspections." *International journal of environmental research and public health* 16.5 850. March 8, 2019; Wang, Min. "Environmental governance as a new runway of promotion tournaments: campaign-style governance and policy implementation in China's environmental laws." *Environmental Science and Pollution Research*, 2021, pp. 1-13.

78) Van Rooij, Benjamin, et al. "Centralizing Trends and Pollution Law Enforcement in China." *The China Quarterly*, vol. 231, 2017, pp. 583-606.

おわりに

中国における環境対策が一定の成果を上げるにつれて、学術界は環境権威主義やキャンペーン形式の政策執行といった非民主主義的な環境ガバナンスに注目した。中国で展開される独特の政策手段や実践状況を検討すると、権威主義的な手法は必ずしも理想的な結果をもたらすわけではなく、実施の効果が持続的ではないことや注目度の高い課題のみが優先されるなどの多くの問題点が存在することも明らかになった。中国自身もこうした問題点を認識しており、最近の例では、2021年7月30日に開催された中国共産党中央政治局の会議において、2060年までのカーボンニュートラルを目指した気候変動対策（二酸化炭素の排出削減）に関して地方政府に対してキャンペーン形式での政策実施を是正するように注意喚起がなされた⁷⁹⁾。中央政府による関与を強めた権威主義的な手法を採用しても、政策実施のギャップが解消されるわけではないことは中国における環境ガバナンスの困難さを示していると言える。

参考文献

日本語文献：

北川秀樹編『中国の環境法政策とガバナンス——執行の現状と課題』晃洋書房、2012年。

北川秀樹「中国の環境法政策の進展と今後の課題：習近平政権下の動向を中心に」『人間と環境』44巻3号、2018年、29-42頁。

小柳秀明「北京オリンピックと中国環境問題」『東亜』第487号、2008年1月、2-35頁。

小柳秀明『環境問題のデパート中国』蒼蒼社、2010年。

79) 林方舟「碳中和“冒進”，運動式“減碳”，應如何糾偏？」『南方週末』2021年9月2日；「新華熱評：堅決糾正運動式“減碳”」新華社、2021年7月31日、< http://www.xinhuanet.com/politics/2021-07/31/c_1127717063.htm >（最終アクセス：2021年9月24日）。

佐藤仁「第3章 アジアの環境権威主義——依存関係からみた環境政策と反転——」寺尾忠能編『「初期」資源環境政策の形成過程——「後発の公共政策」としての始動——』日本貿易振興機構アジア経済研究所, 2021年, 75–96頁。
田邊敏明『地球温暖化と環境外交——京都会議の攻防とその後の展開』時事通信社, 1999年。

英語文献：

- Beeson, Mark. “The coming of environmental authoritarianism.” *Environmental politics* 19.2, 2010, pp. 276–294.
- Bell, Daniel A. *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton University Press, 2015.
- Gilley, Bruce. “Authoritarian environmentalism and China’s response to climate change.” *Environmental politics* 21.2, 2012, pp. 287–307.
- Harrington, Jonathan. “Panda Diplomacy’: State Environmentalism, International Relations and Chinese Foreign Policy.” in Paul G. Harris, ed. *Confronting Environmental Change in East and Southeast Asia: Eco-politics, Foreign Policy and Sustainable Development*. Tokyo: United Nations University Press, 2005, pp. 102–118.
- Jia, Kai, and Shaowei Chen. “Could campaign-style enforcement improve environmental performance? Evidence from China’s central environmental protection inspection.” *Journal of environmental management* 245, 2019, pp. 282–290.
- Kostka, Genia. “Command without control: The case of China’s environmental target system.” *Regulations & Governance* 10(1), 2016, pp. 58–74.
- Kostka, Genia, and Chunman Zhang. “Tightening the grip: environmental governance under Xi Jinping.” *Environmental Politics* 27, 2018, pp. 769–781.
- Li, Xiaoliang, et al. “Authoritarian environmentalism and environmental policy implementation in China.” *Resources, Conservation and Recycling* 145, 2019, pp. 86–93.
- Liang, Jiaqi, and Laura Langbein. “Performance management, high-powered incentives, and environmental policies in China.” *International Public Management Journal* 18.3, 2015, pp. 346–385.

- Liu, Nicole Ning, et al. "Campaign-style enforcement and regulatory compliance." *Public Administration Review* 75.1, 2015, pp. 85–95.
- Mead, Robert W., and Victor Brajer. "Environmental cleanup and health gains from Beijing's Green Olympics." *The China Quarterly* 194, 2008, pp. 275–293.
- Midlarsky, Manus I. "Democracy and the Environment: An Empirical Assessment." *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 3, 1998, pp. 341–361.
- Li, Yifei, and Judith Shapiro. *China goes Green: coercive environmentalism for a troubled planet*. Polity, 2020.
- Migdal, Joel S. *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press, 1988.
- Mol, Arthur PJ, and Neil T. Carter. "China's environmental governance in transition." *Environmental politics* 15.02, 2006, pp. 149–170.
- Payne, Rodger A. "Freedom and the Environment." *Journal of Democracy* 6(3), 1995, pp. 41–55.
- Ran, Ran. "Perverse incentive structure and policy implementation gap in China's local environmental politics." *Journal of Environmental Policy & Planning* 15.1, 2013, pp.17–39
- Ran, Ran. "Understanding blame politics in China's decentralized system of environmental governance: actors, strategies and context." *The China Quarterly* 231, 2017, pp. 634–661.
- Schultz, Cynthia B., and Tamara R. Crocket. "Economic development, democratization, and environmental protection in Eastern Europe." *Boston College Environmental Affairs Law Review* 18(1), 1990, pp. 53–83.
- Shahar, Dan Coby. "Rejecting Eco-Authoritarianism, Again." *Environmental Values*, vol. 24, no. 3, 2015, pp. 345–366.
- Shapiro, Judith. *Mao's war against nature: Politics and the environment in revolutionary China*. Cambridge University Press, 2001.
- Shearman, David and Joseph Wayne Smith. *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*. Praeger Pub Text, 2007.
- Sun, Ying, and Jia Guo. "The Operation Process and Genetic Mechanism of Chinese Campaign-Style Governance Model: The Case Study of APEC Blue." *American Journal of Industrial and Business Management* 7.4,

- 2017, pp. 372–385.
- van der Kamp, Denise Sienli. “Clean Air at What Cost? The Rise of Blunt Force Pollution Regulation in China,” PhD dissertation, UC Berkeley, 2017.
- van der Kamp, Denise Sienli. “Blunt force regulation and bureaucratic control: Understanding China’s war on pollution.” *Governance* 34, pp. 191–209.
- Van Rooij, Benjamin. “Implementation of Chinese environmental law: regular enforcement and political campaigns.” *Development and Change* 37.1, 2006, pp. 57–74.
- Van Rooij, Benjamin, et al. “Centralizing Trends and Pollution Law Enforcement in China.” *The China Quarterly*, vol. 231, 2017, pp. 583–606.
- Wang, Alex L. “The search for sustainable legitimacy: environmental law and bureaucracy in China.” *Harvard Environmental Law Review* 37(2), 2013, pp. 365–440.
- Wang, Min. “Environmental governance as a new runway of promotion tournaments: campaign-style governance and policy implementation in China’s environmental laws.” *Environmental Science and Pollution Research*, 2021, pp. 1–13.
- Wu, Ruxin, and Piao Hu. “Does the “Miracle Drug” of Environmental Governance Really Improve Air Quality? Evidence from China’s System of Central Environmental Protection Inspections.” *International journal of environmental research and public health* 16.5 850. March 8, 2019.
- Zhao, Yihang, Xinlong Zhang, and Yu Wang. “Evaluating the effects of campaign-style environmental governance: evidence from Environmental Protection Interview in China.” *Environmental Science and Pollution Research* 27, 2020, pp. 28333–28347.

中国語文献：

- 馮志峰「中国運動式治理の定義及其特征」『中共銀川市委党校学報』第9卷第2期，2007年，29–32頁。
- 馮仕政「中国国家運動の形成与変異：基于政体的整体性解釈」『開放時代』第1期，2011年，73–97頁。
- 賈秀飛，王芳「運動式治理の縁起，調適及新趨向探究」『天津行政学院学報』第3期，2020年，22–29頁。

- 郎友興「中国応告別「運動式治理」」『同舟共進』第1期, 2008年, 29頁。
- 李輝「“運動式治理”緣何長期存在? —— 一个本源性分析」『行政論壇』第24卷第5期, 2017年, 138-144頁。
- 劉效仁「淮河治污:運動式治理的敗筆」『生態經濟』第8期, 2004年, 25頁。
- 冉冉「政体類型与環境治理績效:環境政治学的比較研究」『国外理論動態』第5期, 2014年, 48-53頁。
- 羅許生「從運動式執法到制度性執法」『重慶社会科学』第7期, 2005年, 89-92頁。
- 冉冉『中国地方環境政治:政策与執行之間的距离』中央編譯出版社, 2015年。
- 单鑫「多緯視角下的中国運動式治理」『湖北行政学院学报』第5期, 2008年, 10-12頁。
- 孫偉增, 羅党論, 鄭思齋, 万広華「環保考核, 地方官員晋升与環境治理——基于2004—2009年中国86个重点城市的經驗証据」『清華大学学报(哲学社会科学版)』第29卷第4期, 2014年, 49-62頁。
- 唐皇鳳「常態社会与運動式治理——中国社会治安治理中的“嚴打”政策研究」『開放時代』第3期, 2007年, 115-129頁。
- 唐賢興「中国治理困境下政策工具的選擇——对“運動式執法”的一种解讀」『探索与争鳴』第2期, 2009年 a, 31-35頁。
- 唐賢興「政策工具的選擇与政府的社会動員能力——对“運動式治理”的一个解讀」『学习与探索』第3期, 2009年 b, 59-65頁。
- 王智睿, 趙聚軍「運動式環境治理的类型学研究——基于多案例的比較分析」『公共管理与政策評論』第10卷第2期, 2021年, 62-78頁。
- 楊海生, 陳少凌, 周永章「地方政府競爭与環境政策——来自中国省份数据的証据」『南方經濟』第6期, 2008年, 15-30頁。
- 楊志軍, 彭勃「有限否定与類型化承認:評判運動式治理的價值取向」『社会科学』第3期, 2013年, 15-24頁。
- 葉敏「从政治運動到運動式治理——改革前后的動員政治及其理論解讀」『華中科技大学学报:社会科学版』第27卷第2期, 2013年, 75-81頁。
- 閻波, 武龍, 陳斌, 楊澤森, 吳建南「大氣污染何以治理? ——基于政策執行網絡分析的跨案例比較研究」『中国人口·資源与環境』第30卷第7期, 2020年, 82-92頁。
- 余亞梅, 唐賢興「政府部門間合作与中国公共管理的變革——对“運動式治理”的再解讀」『江西社会科学』第9期, 2012年, 172-177頁。
- 周雪光「權威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度邏輯」『開放時代』第10期, 2011年, 66-85頁。

周雪光「運動型治理机制：中国国家治理的制度邏輯再思考」『開放時代』第9期，2012年，105-125頁。

朱曉燕，王懷章「運動式執法之弊」『浙江人大』第10期，2005年 a，26-27頁。

朱曉燕，王懷章「对運動式行政執法的反思——从劣質奶粉事件說起」『青海社会科学』第1期，2005年 b，135-138頁。

（本学大学院法学研究科博士課程後期課程在籍）