

## 娜仁花 博士学位（課程博士）審査報告書

2012年2月13日

審査委員長 阿部満

表記の博士学位審査請求に関し、審査委員会では論文予備審査を行った結果、全員一致で合格と判定いたしましたので、ここにご報告いたします。

請求者氏名：娜仁花

論文名：内モンゴル自治区の草原荒漠化対策からみる中国の環境法制度のあり方  
－自然環境の保護に関する国際的な取り組みを加えて－

審査委員会

委員長： 阿部 満 （法学部教授）

委員： 臼杵 知史（法学部教授）

委員： 磯崎 博司（上智大学大学院地球環境学研究科教授）

### 審査内容

娜仁花氏の博士学位請求論文「内モンゴル自治区の草原荒漠化対策からみる中国の環境法制度のあり方－自然環境の保護に関する国際的な取り組みを加えて－」は、博士後期課程の研究業績の集大成として作成したA4版132頁の論文である。本論文の構成、注のつけ方、および、文献一覧等も論文作法に則っており、形式面では課程博士学位論文としての体裁が十分に整えられている。

また、娜仁花氏は、すでに、博士後期課程の修了要件単位を修得しており、審査の形式面の要件を満たしている。そこで、以下では、内容面の検討に入る。

#### 1. 論文の趣旨

本論文の目的は次の通りである。中国内モンゴル自治区の草原荒漠化問題とそれにおけるモンゴル族牧畜民の処遇を通して、中国環境問題の本質を明らかにする。さらに、自然保護に関する国際的な動向を参考に、中国の環境法制度のこれからのあり方について提言を行う。

今日では、世界中のマスメディアによって中国の環境問題に関する報道がなされていることに加え、中国の環境問題と環境法制度に関する研究も盛んに行われている。しかし、このような報道や研究には偏りがある。それは、中国に対する理解の不十分さに由来するものであろう。他方で、中国が多民族国家であることは周知の通りであるが、その実態はほとんど知られていないという事情もある。特に、深刻な環境問題が少数民族の人々に複雑な影響を与えている事実は、中国内外でほとんど注目されていない。本研究は、草原荒漠化問題におけるモンゴル族の現状を明らかにすることで、中国内外の研究者と中国政府に対して、環境問題における少数民族の構造的課題（いわゆる環境正義のひとつ）にもっと注目することの必要性を訴えている。

本論文は、このような視点から、内モンゴルの草原地帯で生活してきたモンゴル族の人々は、深刻な草原荒漠化の過程でどのようなかわりをもってきたのか、今日実施されている草原生態系保全政策はどのようなものであり、彼らにどのような影響を与えているのか、

また、自然保全に関する国際条約の動向はどうなっているか、さらに、これらのことに鑑みて、中国の環境保護法制度はどうあるべきか、これらの問いの答えを探るべく、分析と検証を展開している。

## 2. 論文の要旨

本稿は全7章から構成されており、各章の概要は以下の通りである。

序章「問題の所在と本研究の目的」では、問題背景と本研究の目的を述べた。中国の環境問題は極めて深刻であり、国際的な問題に発展している場合もある。中国政府は法整備を進めると同時に、環境行政機構を設立して対応しているが、30年が経過した今日でも環境問題は依然深刻な状況にある。中でも土地劣化問題は突出して深刻であり、ほとんどが中国西部の少数民族居住地域に分布し、少数民族人口の75%が影響を受けている。このことを背景に、本研究は内モンゴル自治区の草原荒漠化問題を取り上げ、かつ地元住民である牧畜民たちに焦点を当てることにした。

第一章「内モンゴル自治区と牧畜業」は、内モンゴル自治区の牧畜業と草原荒漠化の原因に関する記述である。内モンゴル自治区はモンゴル高原に位置し、広大な草原を誇る高原地帯である。乾燥半乾燥地域であるため、自然条件は厳しいものの、豊かな地下資源と動植物資源を有する。行政的には中国の少数民族区域自治地域であるが、人口の約8割が漢族であり、モンゴル族人口は2割に満たないのである。経済的には中国の中でも遅れている位置にあったが、近年は豊かな石炭などの鉱物資源の開発によって高い経済成長を実現している。その反面、環境汚染と破壊も深刻な状況になっている。

内モンゴル自治区の広大な草原地帯では、何千年も前からモンゴル族の人々が遊牧様式の牧畜業を営んできた。中国建国後、この伝統的な牧畜業は徐々に定住型牧畜業へと変化させられた。1947年に自治区として成立した直後は、草原の民族公有制と自由放牧といった政策のもとで牧畜業が発展をした。しかし、1950年代後半から、大躍進や文化大革命などの政治動乱に巻き込まれ、また家畜の私有化と草原所有制が公有制へと変わったことをうけて、牧畜業は大きく後退する。1978年から中国で改革開放政策が実施された後中国政府は、大衆の経済的積極性を引き出すために、集団所有の家畜を個人に分配した。しかし、草原は集団所有のままであった。1980年代から次第に顕在化した草原荒漠化に対応するため、草原の個人使用権を設定して、草原を世帯に請け負わせる政策が実施された。

内モンゴル自治区の草原荒漠化の原因は、ほとんどは人為的なものである。直接的な原因は人口増加、開墾、過放牧、過伐採などであり、これらをもたらした基本的な原因は政策の誤りである。さらに、現時点で草原荒漠化を進行させている新たな要因は、地方行政やその要員による権限濫用による破壊行為である。

第二章「草原保護に関する法制度の発展過程と現状」では草原保全法制度の発展過程と現状を検証した。古代の遊牧民部落では、家畜と暮らしのために自然管理が行われていて、それが口伝によって伝えられて慣習法へと発展した。中国建国後は、1980年代まで草原に関する法制度がほとんど作られず、草原という概念は他の法律における土地という概念に含まれていたと考えられる。草原荒漠化が顕在化するにつれて、1985年に草原法が制定された。この草原法では、草原の所有権は国家所有と集団所有という従来の所有制を引き継いだ。所有権の行使主体に関する規定がなかった。また、草原保全よりも草原利用に関

して大まかに規定するにとどまっていたため、この法が公布された後も草原の荒漠化は悪化し続けた。

2002年に草原法は大幅に改正された。所有権の権利行使主体は国務院であると規定し、草原の保護と利用に関する比較的詳細な規定がおかれた。草原保護のために、放牧を禁止し、開墾を禁止することが規定されている。しかし、改正後の草原法も、集団所有に属する草原の権利行使主体が不明であること、請負経営権の性質が不明確であること、行政の責任規定がないこと、放牧禁止の際の補償基準を設けていないことなどの問題点を抱えている。

第三章「草原保護政策の実施状況―実地調査をもとに」では、草原利用権とその実態、また草原保護政策の実施現状を現地調査から検証した。草原の使用権を個人まで設定した時から既に20年以上経っているが、牧草地の狭い地域では、いまだに牧草地を個人に分配することができていなかった。調査対象の牧畜民たちからは、現在の政策に対する不満と、将来に関する不安の声が聞かれた。

放牧を禁止する政策のもとでは、自主的あるいは強制的に移住が行われて、牧畜民たちが新しい産業に従事していた。そこには数々の困難が存在し、またかつての放牧による牧畜業は姿を消しつつあった。なにより、放牧という伝統を失うことで、モンゴル族の伝統文化が消滅の危機に直面していることが懸念される。中国の憲法はじめ国内法制度では、少数民族の文化や言語に対する権利が保障されており、国家と自治区政府はこれを支援し保障する義務を有している。

第四章「草原にまつわる環境紛争とその解決状況」では、草原の汚染と破壊に関する事件の解決を通して、現在の中国における環境紛争の解決システムを検証した。二つの事件の一つ目は、中国の東部地域で汚染のため閉鎖を命じられた製紙工場が、内モンゴル自治区の草原に誘致されて操業を開始し、工場廃水によって牧草地を汚染した事件である。行政に訴えても相手にされなかった牧畜民たちは、裁判に訴えるが、その過程でも行政による脅迫などに遭遇した。判決では小規模の賠償金が認められただけで、牧草地の使用権は認められなかった。

二つ目は、70万ムーの草原が農場主によって開墾された事件である。ここでも、周辺の牧畜民たちは地方行政による解決を得られず、自治区の人民代表大会まで直訴している。自治区政府が地方政府に対して事態の収束を命じたが、開墾された牧草地は依然放置されたままである。

中国では紛争解決に関して、裁判外処理システム、民事訴訟、行政訴訟などの手続きが整備されているものの、実際の解決過程では行政が絶大な権限を握っており、紛争解決が公正に行われないことが多々ある。特に汚染被害などの環境紛争では解決が極めて困難な状況にある。そんな中、大学の教員によって設立された、環境汚染被害者に法的支援を行っているNGOがある。以上のことを踏まえて本稿では、草原にまつわる紛争を解決するための制度提案を行った。それは、既存の法制度の枠組み内で考えられ、かつ公正な解決が期待できる制度構築である。具体的には、NGO等の協力を得て、牧畜地域でも人民調停委員会を設置し、行政から独立した住民や有識者らによる紛争解決制度である。

中国の憲法では、国家は草原などの自然資源の合理的な利用を保障し、破壊を禁止すると規定している。また、当時の草原法でも地方政府は草原の植生を保護し、開墾を禁止す

ると規定していた。しかし、上記の事件とその解決過程において、これらの規定を根拠とした議論は見当たらなかった。草原の保全に関するこのような法規定をいかに実践していくか、これからの大きな課題である。

第五章「国際社会と砂漠化問題および自然保護に関する国際条約の動向」では、砂漠化対処条約と中国の履行、また自然保護に関する国際条約の動向を本研究の着目点である住民参加の視点から検証した。世界の砂漠化問題は、ごく一部の先進国を除けばアジアとアフリカの地域に集中している。砂漠化に対する国際的取組は 1970 年代からスタートし、1994 年に砂漠化対処条約が採択された。条約は全締約国が負う一般的義務、影響を受けている締約国が負う義務、先進国が負う義務をそれぞれ規定している。また、締約国に地域住民の参加と地方の伝統知識の重視を求めている。

中国は 1997 年に砂漠化対処条約を批准した。条約の趣旨に従って国家行動計画を制定し、2006 年に条約事務局に国家報告書を提出している。この報告書で、中国は砂漠化対処を基本国策に取り入れており、国内で大規模なプロジェクトを起動させて、法整備を進めるなど、砂漠化問題に対処している状況を報告している。報告書からみて、中国は条約の義務規定通りに砂漠化対処を積極的に行っていることが分かる。しかし、住民参加に関する取組は、行政による動員で行っているキャンペーンが中心で、実質的な住民の参加であると評価できるものではなかった。

現在、住民参加は国際環境法の基本原則の一つになっている。ラムサール条約では住民参加に関するガイドラインが採択されており、生物多様性条約では住民参加の手法として CEPA（広報、教育、普及啓発のためのプロジェクト）を用いており、CEPA のためのマニュアル（ツールキット）まで策定している。オーフス条約は、住民参加に関する条約である。

ラムサール条約のガイドラインと生物多様性条約のツールキットでは、住民参加の具体的な作業を詳細に記述している。このようなマニュアルができた背景には、湿地と生態系保全において条約が直面した失敗の経験がある。このことは、内モンゴル自治区の草原荒漠化対処の法制度に代表される、現在の中国の環境保護法制度の失敗と同様である。そこで、これらのマニュアルの内容と、これまでに行ってきた草原荒漠化対策の実施状況を比較して、問題点を明らかにした。

ガイドライン等においては、自然環境に人が住んでいる場合はその人たちの参加が重要であり、住民を参加させることは政策の実施を促進する役割をもつとされている。ここから草原保全においても地元住民の参加は不可欠であることが分かる。さらに、参加を推進するために重要なことは、奨励策、信頼関係、柔軟性、情報公開および能力向上などであると指摘している。しかし、内モンゴル自治区の草原保全政策は、牧畜民たちに十分に信頼されておらず、情報公開と自発的な参加を促すための教育や訓練がほとんど見られなかった。また、ガイドライン等で、参加を実践するに当たって行政関係者が用いるべき手法は、対等な関係を築き、コミュニケーションを通して行うべきであるとしている。しかし、内モンゴル自治区の草原保全政策で行政が行っているのは、命令型のものではなかった。行政は、牧畜民と信頼し合うパートナー関係を築くべきであり、これまでの強制と命令というやり方を根本から改めるべきである。

第六章「結論」では、以上の検討を通じて、中国の環境保護法政策が環境改善に寄与で

きていないことの一因は、法政策の策定から実施までの一連の過程で、住民の役割が欠如していることと指摘する。そのため、環境保護法政策では必ず地元住民に代表される住民参加を重視し、実現すべきである。このことは国際的な観点からも求められている。さらに、住民参加を実現する際は、中国特有の現実を考慮しなければならない。

中国の現有の法律の中にも住民参加に関する規定は存在する。しかし、法体系が不健全である、参加の範囲が狭い、手続き規定が不十分である、支援措置が欠如していることから、住民参加を実現するには不十分である。住民参加の必要性は国際的にも広く認識されているものの、先進国でさえ住民参加を制度として確立することはできていない。中国の場合はさらに困難が予想される。中国の各界においても、住民参加に関する議論が盛んに行われているが、現状においては住民参加の必要性と法改正に関する議論が中心になっている。

しかし、本稿では、中国の環境保護法制度において効果的な住民参加を実現するためには法改正や制度改革よりも、行政と住民の距離を近づけることをすべきであると考えられる。すなわち、住民と行政が平等なパートナー関係を築くことが根本である。まずは、各級政府、研究機関、NGO と住民のネットワークを構築すべきである。これによって、情報、科学知識、伝統的知恵の交流をスムーズにかかわることができ、効果的な参加を実現する基礎を築くことができる。

さらに、中国が環境問題を克服して堅実な社会発展を実現するためには、現在発生している環境紛争の公正な解決も欠かすことができない。この問題の解決には、新たな立法などよりも、既存の法制度の枠組み内で有効な解決策を模索すべきである。たとえば、本論文で提案したような紛争解決システムは、結果的に住民参加を促進する働きも期待できる。このような解決を通して明らかになる問題の本質と解決のノウハウを、新たな立法や既存の法制度の解釈や改正に反映すれば、真に必要とされる社会システムの構築にもつながるのであろう。

もちろん、草原の荒漠化問題を克服するためには、資金調達や国際協力など多くの問題を考慮する必要がある。また、草原荒漠化問題は今後気候変動や温暖化といった地球規模の環境問題とも深く関連していくであろう。本論文では、国内法政策の面からのみ研究を行い、これらの問題に言及することができなかつたが、今後の課題であるとする。

### 3. 論文の評価

本論文は、中国における環境問題の現状を明らかにするとともに、その解決に向けた望ましい原則と手法を、自然環境の保全に関する国内法令と関連する国際法制度の観点から探ることを目的としている。その際、内モンゴル自治区において草原荒漠化に直面しているモンゴル族牧畜民の生活に焦点を当て、少数民族の人権保障という側面と、その生活を支える文化と生態系の保全という側面に関わる現行の国内法制度の分析を基礎にしている。

内モンゴル自治区の草原荒漠化問題の現状とそこでモンゴル族牧畜民が置かれている実態については、中国の国内外において、民俗学、人類学、社会学、生態学、生物学、法政策学などさまざまな分野からの研究や指摘が為されてきている。本論文も、それらの先行研究を丹念に検討して背景状況や事実を確認し、また、政策や法令やそれらの運用に主な原因があることを指摘している。その意味では、本論文が取り上げる対象に目新しさは

ないものの、次のような特色がある。すなわち、執筆者自身がモンゴル族牧畜民の出身であること、その生活における自然や文化の役割を経験として備えていること、現地調査によりそれら牧畜民の生活の現状を把握していること、および、環境と人権に関する法政策の観点からアプローチしていることである。

その現地調査は本論文の準備に合わせて継続的に行われており、内モンゴル自治区の草原荒漠化と牧畜民の実態が正確に捉えられている。特に、現状と法政策に対する牧畜民の意見は、上記の執筆者の出身に基づいて牧畜民の本音に近いものが得られている。他方で、自治区地方行政部にもヒアリングを行うことで行政の視点にも配慮するとともに、自身が地元を離れたモンゴル族であるという限界も考慮されている。このような手法と視点は、本論文の分析と論証の強固な基盤となっている。また、内モンゴル自治区のモンゴル族牧畜民の実情を記しているという点で、本論文には資料的価値も認められる。

本論文の中心部分は、内モンゴル自治区のモンゴル族牧畜民の権利保障に関する考察である。中国における環境問題や環境法に関する研究は、深刻な公害を前にして増えてきている。しかし、本論文が取り上げるテーマについて、環境問題と人権問題との関わりおよび国際法と国内法との関わりにおいて考察する研究は、端緒にすぎたばかりである。

本論文においては、まず、中国の環境法令および少数民族に関する法令について、それぞれの整備の経緯と現状、また、それらの限界と問題点が先行研究に基づいてまとめられているとともに、現地調査に基づいて、問題事例に関するその後の展開や関連法令の最近の動向が付加されている。環境保全や人権保障に関して法整備がされていても、下部規則の未整備、地方行政段階での法令の周知不足、また、同段階での不適切な運用などが見られ法的効果が上げられていない実態が現地調査に基づいて指摘されている。同様に、中国における紛争解決制度についても、民事および行政訴訟を含めて裁判制度や手続きは整備されており、調停などの裁判外紛争解決メカニズムも整備されていることが確認されているが、現地調査に基づいて、紛争解決に対して行政が強い影響力を及ぼしている実態が示されている。なお、そのような状況下において牧畜民の参加の確保のために活用し得る紛争解決制度として、2010年に再編された人民調停制度が着目されている。

それに基づき、多くの先行研究によって指摘されていることではあるが、環境または少数民族に関する中国の法制度において情報公開と公衆参加が欠如していることに、本論文も着目している。その点についても、実地調査に基づいて、内モンゴル自治区の草原保全に関する政策や法令についての情報は牧畜民に対して十分には公開されていないこと、牧畜民は行政機関を十分には信頼していないこと、また、牧畜民の主体的な参加のための支援措置はほとんど提供されていないことが検証されている。このように、部外者には行うことの難しい形態の実地調査を行うことにより、文献研究を補い検証している点に本論文の特色がある。

次に、その参加の確保に関する観点から、少数民族の人権保障に関する国際法制度および環境保全に関する国際法制度を検討し、環境と伝統文化とは相互連関し一体であることが認識されるようになってきていること、また、その担い手である住民、特に少数民族の権利保障と参加は、少数民族または環境に関する国際法の基本原則の一つとされていることが指摘されている。特に、ラムサール条約の下の住民参加ガイドラインおよび生物多様性条約の下のCEPA（広報・教育・普及啓発）ツールキットが、双方向対話に基づく信頼醸成

を基本要件として重視した上で必要とされる手順と手続きを提示していることに着目して、中国において望ましい公開と参加のために適用すべき基本要素を抽出し、それらを評価規準としている点、また、その適用に当たり、中国特有の現実を考慮しなければならないとしている点は、本論文の特徴でもある。

具体的には、先行研究において求められることが多い新規立法や法改正というよりは、第一に、人民調停制度を活用して牧畜民地域についても人民調停委員会を設置することなど、紛争解決に絞って現行法制度の枠内で可能な対応を提言している。第二に、そのような調停などの紛争解決においてベースとなる科学的知見や法的・技術的知識を提供するための支援ネットワークの構築が提唱されている。その上で、そのような支援ネットワークが樹立されれば、公開と参加に関する認識の向上が進むこと、紛争解決にとどまらず法令整備においても上記の基本要素や手続きの適用が促進されること、また、行政と牧畜民や NGO との協働関係が構築されること、そして、中国全体として望ましい社会制度が構築されることが展望されている。

実際、環境分野または人権分野における中国での裁判事例の増加にともない公正な紛争解決を求める主張は強まっているため、本論文は、内モンゴル自治区の牧畜民に関わる紛争解決に新たな視点を付与している点にとどまらず、将来の一般的な望ましい法整備への手掛かりを提供している点についても、評価することができる。

もっとも本論文には、次のような問題点も指摘できる。それは、分析や論証に必要とされる情報の収集、運用規則や基準・手続きなどの下位法令の詳細分析、問題とされる事態と法令との関係の分析、紛争・裁判事例の詳細な分析と評釈、国内法令における少数民族の権利保障の実態分析、国際条約の国内実施の実態把握、および、国際条約の下の規則・ガイドラインの国内適用の意義と実態の分析などが十分とは言えないことである。他方、情報公開と公衆参加の必要性は以前より指摘されていることであり、本論文の提言によって実現できるのか、内モンゴル自治区においても漢民族が大多数を占めており、少数であるモンゴル族の中において牧畜に生活基盤をおいているモンゴル族はさらに少数であるという現状に照らした解決策になっているのか、という疑問も生じる。

とはいえ、これらの問題点の大部分は執筆者の問題というよりは中国の国内事情による制約でもある。しかも、現在の中国にとって極めてセンシティブな少数民族問題に関わるテーマを扱っているにもかかわらずモンゴル族牧畜民の実態を明らかにしていることを考えると、また、それらの問題点は執筆者の今後の研究課題として位置付けられていることでもあり、本論文の価値を低下させるものではない。

以上を総合的に考慮して、当審査委員会は、本論文は娜仁花氏が独立して研究する能力を十分に有していることを示しており、また、本論文は課程博士論文として十分なレベルに達しているため、博士号を授与するに値するものと評価できるとの結論に達した。