

分断化した権威主義体制における中国のメディア —怒江ダム開発をめぐって—

青 山 瑠 妙

1. はじめに

1990年代からの中国の政治体制は「分断化した権威主義 (fragmented authoritarianism¹)」と称されている。民主主義政治体制のもとでは、メディアは議題設定機能、フレーミングとプライミング効果²を通じて政策の形成、決定および実施に影響を与え、また権力に対する監視機能をも果たしている。しかしながら、権威主義体制のもとにある中国メディアは自律性が欠如しており、政治プロセスにおける役割にはなお不透明な部分が多い。

インターネットを含む中国のメディアに関する研究成果はすでに数多く存在する³。こうした研究によると、熾烈な市場競争を強いられているメディアと政府との間で、報道の自由をめぐり一種の綱引き状態が続いている。メディアの商業化とインターネットの利用により国家と社会の関係が再形成され、メディアによる政府に対する監督機能が強化され、大衆はメディアを通じて政策決定に一定の影響を及ぼせるようになり、政府の説明責任や政策決定の透明性も問われるようになった。その一方で、中国のメディアは依然として中国政府の厳しい検閲下にあることから、メディアの政治的役割に悲観的な見方もある。

市場化、分権化、グローバル化の三つの流れは改革開放下の30年間に中国を大きく変容させた。ここでは、市場化はマーケット・メカニズムを取り入れるプロセス、グローバル化は国境を越えた人、モノ、カネ、情報の流れを指すが、分権化は中央レベルにおける各省庁のマクロコントロールの権力強化に伴った分業体制への移行と、一部中央権力の地方への委譲プロセスを意味する。市場化の流れによってもたらされたメディアの報道の自由に着目してメディアの政治的役割を研究する成果が多数存在するが、政府の報道規制が厳しい中国において「鳥かごの中の自由⁴」しか享受していないメディアの自主性、果たせる政治的役割は常に疑問視されている。また、市場化と併存する分権化とグローバル化の進展によってメディアの役割がどのように変容したかについての研究はまだ十分といえる状況にない。そこで、本稿は怒江ダム建設をケースに、分権化、グローバル化の視点からこの二つの流れが中国メディアに与えた影響を検討し、現在のメディアと政治の関係を明らかにしたい。

サルウィン川（中国国内の部分は「怒江」と呼ばれている）は全長約2400キロで、中国、ミャンマー、

タイを流れる国際河川である。1990年代後半から怒江の電力開発戦略が浮上したが、西部大開発の号令が出されてから怒江ダム開発のフィージビリティスタディが本格的に始動し、2003年に怒江で13基の連続水力発電（カスケード）ダムの建設計画が発表された。ダム建設計画が公表されると同時に、中国メディアでダム建設の是非をめぐる大論争が繰り広げられ、世論が二分したことで、怒江ダム開発に関する最終的な政策決断はいまだに出されていない⁶。しかし、予定されている13基の水力発電ダムのうち六庫ダムの周辺工事などが2007年にすでに始められている。

怒江ダム開発をケースに中国の民主化の進行状況を分析した研究はすでにいくつかあり、政治プロセスにおける利益団体や非政府組織（NGO）の役割について先駆的な見解が提示されている⁶。また、怒江ダム開発への反対活動においてNGO団体が国家環境保護部（前身：環境保護総局）と連携プレーを行い、積極的にテレビ、雑誌、新聞、インターネットを利用して自分たちの主張を発信していたことはすでにいくつかの先行研究で明らかとなっている⁷。メディアにおけるNGO団体の露出度が高く、またこうしたことにより怒江ダム開発問題に対する社会的関心が高まったことは事実であるが、ダム開発問題におけるメディアが果たす役割を究明する上で、NGO団体などの反対派のみならず賛成派も含めた双方の視点からメディア利用を解明する必要がある。

そこで、本稿は先行研究を踏まえ、怒江ダム開発をめぐる各政府機関や社会団体がどのようにメディアを利用して自らの意見や考えを発信したのかを考察し、メディアがもたらす政治的多元化の様相を明らかにしたい。

2. 分権化とメディア報道

経済発展に必要なプロジェクトとされているダム建設は、常に社会的衝突をもたらす⁸。中国には約86,000のダムが建設されており、世界のダム総数の50%を占めている。こうしたなか、怒江のカスケードダムに限らずダム建設をめぐる問題、住民の移住問題、環境への影響など様々な焦点を巡り、インターネット、テレビ、新聞、雑誌など様々なメディアを利用して論戦が繰り広げられている。本節は分権化が進む中国におけるメディア報道の在り方を把握するため、政府の検閲が最も容易で、検閲が厳しいとされている新聞を中心に考察を行う。

Chin-Chuan Lee, Zhou He, Yu Huang は共著論文において「権威主義体制の下での市場化」という中国メディアの特質に対して注意を喚起した⁹。彼らによると、中国のメディアは「党のプロパガンダを担うメディア」と「経済利益を生み出す大衆メディア」の二つのタイプがあり、それぞれ「党の口」と「市場競争」の二つの機能を果たしている。こうした先行研究を踏まえ、本稿は「党の口」の機能を担う『人民日報』と「市場競争」原理で勝ち抜かねばならない大衆商業紙『新京報』を分析の対象に取り入れる。また中央から各省庁、地方へ権力を譲渡するいわゆる分権化の影響を検証するために、怒江ダム開発の政策決定にかかわる各省庁、地方の新聞、またグローバル化を図る一つの物差しとして『人民日報（海外版）』も併せて考察する。具体的には、本稿において中国のメディアを①トップ指導者層の意向を強く反映する党の機関紙、②利害関係を有する政府機構が所管する新

聞、③直接の利害関係を有さない商業紙、④非政府団体が活動の拠点としている新聞という4つのカテゴリーに分類し、怒江ダム建設に関するそれぞれの報道内容を考察する。図表1で示しているように、本稿では党の機関紙として『人民日報』、直接の利害関係を有さない商業紙として北京の日刊紙『新京報¹⁰』を考察対象とする。環境NGO団体の代表を務める人たちの多くはメディア関係者であるため、自分の勤め先である新聞やラジオなどを利用して発信している。本稿では環境NGO団体である緑家園が実際にメディア活動の拠点として活用している『中国青年報』を取り扱う。利害関係を有する政府機構の新聞として、国家発展改革委員会が所管する『中国経済導報』、国家電力監督管理委員会が所管する『中国電力報』、国家環境保護部が所管する『中国環境報』、地方政府である雲南省政府が所管する『雲南日報』をそれぞれ考察対象としたい。

図表1 新聞の4つのカテゴリー

分 類	対象とする新聞
党の機関紙	『人民日報』
利害関係機構が所管する新聞	『中国経済導報』（国家発展改革委員会） 『中国電力報』（国家電力監督管理委員会） 『雲南日報』（雲南省） 『中国環境報』（国家環境保護部）
直接の利害関係を有さない商業紙	『新京報』
NGO団体がメディア活動の拠点としている新聞	『中国青年報』

(1) 利害関係機構が所管する新聞の報道

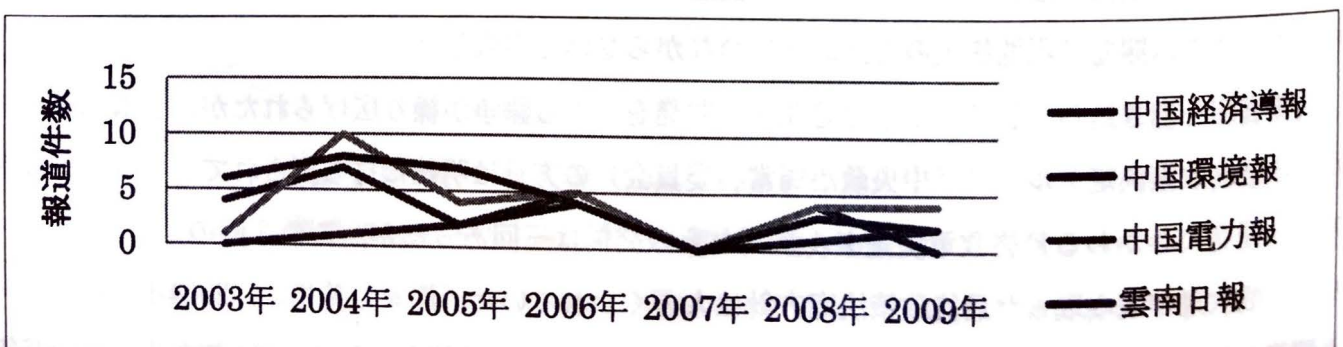
怒江での水力発電プロジェクトは西部大開発が滑り出す以前から、国家発展戦略として計画されていた。雲南省は開発可能な包蔵水力が全国の23.8%を占め¹¹、「西電東送（西部の電力を東部に送る）」プロジェクトの主力省となっている。怒江ダム開発に関しては、国家発展改革委員会（前身：国家計画委員会）はもとより、国家環境保護総局（2008年3月に国家環境保護部に昇格）や地方政府も賛成していた¹²。しかし、2003年6月、怒江水力発電プロジェクトが正式に始動するとニュースで報道され、同年8月に国家発展改革委員会が主催する審査会で許可されると世論は二分し、環境保護総局も怒江ダム開発に反対の姿勢を明確化した¹³。賛成派は環境保護とダム開発の両立の可能性や現地住民の貧困脱出の必要性を強調するが、反対派は貴重な自然景観へのダメージ、地震災害を誘発する可能性、さらにダム開発は現地住民の生活改善につながらないと主張した。

関係官庁を巻き込み、各メディアで怒江ダム開発をめぐる論争が繰り広げられたが、ダム開発にかかわる最終政策決定グループ（中央政治局常務委員会）の方針は明確に打ち出されていない。これまでダム開発にかかわる最終政策決定グループからの発信は三回あったが、この3回の「メッセージ」から一般大衆が読み取った最終政策決定方針は大きくぶれていた。温家宝首相は、2004年2月怒江ダム開発について「慎重に研究し、科学的に政策決定を行う（慎重研究、科学決策）」と述べ、2005年

7月には「早く論証研究し、早めに結論を出すように」と発言した。さらに2009年初めには、怒江、瀾滄江（メコン川の上流）、金沙江（長江の上流）のダム開発について「このことは影響が甚大で、広く意見を徴集し、深く論証し、慎重に政策決定を行う」というトップ指導者層からの指示があった¹⁴。2004年の温家宝の指示は、同年1月に怒江ダム開発の環境アセスメントが認可されてからの発言で、怒江ダム開発へのストップ号令と一般的に解釈され、開発をめぐる議論が一層白熱化した。他方、2005年7月、雲南視察の際に地方政府の陳情を受けての温家宝発言は怒江ダム開発へのゴーサインとして広く受け止められた。2009年の最終政策決定グループによる指示の後、環境保護部が全国の違法ダム建設リストを公布し工事を強制的にストップさせた行政命令（「環境保護風暴」）を発令した。最終政策決定グループの指示と環境保護部の行政命令との関連性が注目され、中国のトップ指導者の方針は環境重視であるといわれている。こうした推測はまたこの時期に公表された政府の政策方針によって裏付けられた。2008年11月12日温家宝首相が主催する国務院常務会議で、金融危機後の景気刺激策として打ち出された5000億元規模の内需拡大投資計画の具体的な中身が策定された際に、電力産業に数千億元が配分されたが、水力発電は投資対象とならなかった。また2009年2月に開かれたエネルギー座談会では、電力への2009年の国家投資は原子力発電や風力発電を中心に5800億元と決定されたが、水力発電はここでも対象とされなかったという¹⁵。2009年3月5日温家宝首相の政府活動報告においても、原子力発電、風力発電をはじめ政府は今後クリーンエネルギーを推進する方針が示されたが、水力発電がクリーンエネルギーとして言及しなかったことから、最終政策決定グループは水力発電に反対しているのではないかといった憶測を呼んだ。しかしながら、全国人民代表大会（国会）での議論を経て、大会閉幕日の3月13日に最終的に承認された修正された政府活動報告のなかには、水力発電がクリーンエネルギーとして政府の推進プロジェクトに付け加えられた。このように政府の最終政策決定が示されていない状況は、各省庁に政策主張の自由度を与えた。

怒江ダム開発をめぐる各紙の報道件数は図表2及び3に示すとおりである。図表2からわかるように、怒江ダム開発をめぐる各紙の報道件数は、若干の差はあるものの、似たような傾向をたどっている。つまり、2003年から2006年前半までは怒江ダム開発をめぐる報道はなされているものの、2007年になると省庁所管新聞各紙はいずれも怒江ダム開発に関する報道を控えた。その後、2008年に入ってから怒江ダム開発に関する報道は徐々に復活した。こうした報道傾向から、2006年後半から2007年に

図表2 省庁・地方政府所管新聞各紙の報道比較



かけて怒江ダムに関する報道規制が敷かれたことが浮き彫りとなる。報道規制の理由には主に次のようなものがあると考えられる。

2003年7月2日、「雲南三江併流の保護地域群 (Three Parallel Rivers of Yunnan Protected Areas¹⁶)」がユネスコ (UNESCO) に自然遺産として登録され。しかし、怒江ダム開発の計画の影響で、自然遺産登録の3ヶ月後の10月からユネスコは毎年三江併流に対して「強い懸念 (grave concern)」を示し、中国政府に対して質問状も送付した。中国は三江併流へのユネスコの現地視察を受け入れることになり、2006年4月、ユネスコの視察団が雲南省を訪れた。ユネスコでの三江併流の認定問題によって、怒江をめぐる論争は暫くの間中断した¹⁷。

また、2006年5月怒江問題を解決する課題研究グループが設置され、国家发展改革委員会、国務院西部大開発弁公室、国家環境保護総局など8つの機構および雲南省と怒江州政府が参画している。同課題グループが怒江問題解決案として挙げたのは「水力発電を基礎とした怒江州での生態補償メカニズム導入」であった¹⁸。この時点では環境を重視しつつもダム開発を継続させる案が有力候補となったことから、ダム開発への反対を緩和させるために2006年後半に報道規制が敷かれたと考えられる。

「三江併流」の問題、開発続行の決定とともに、中国の電力会社の海外進出問題も国内論争を中断させた一因となっていると推測される。メコン川上流の瀾滄江におけるダム開発事業は世界から注目され、また怒江ダムも外交 이슈 になりつつあった¹⁹。こうしたなか2006年6月、各紙は中国とタイ (Electric Generating Authority of Thailand: EGAT 社²⁰)、ミャンマー (DHP 社) と共同で怒江—サルウィンの Hatgyi 水力発電所を建設する協力協定を一斉に報じた²¹。2005年5月30日にタイとミャンマーはすでにサルウィン川開発をめぐる協力協定を締結していただに、サルウィン川開発でタイ、ミャンマーに後れを取った中国水利水電建設グループ (Sinohydro Corporation) が開発、設計、発注、施工を請け負った総発電量60万 kw のこのカスケードダム契約は、中国の電力会社の海外進出にとって重要な一歩であったといえる。また、メコン川本流で計画されている10か所のダムのうち、少なくとも4か所に中国が関与しているが²²、この多国間契約は中国の大メコン川流域地域協力 (GMS) でのダム開発につながる足掛かりとしても重要な意味を有している。こうした意味で、中国企業の海外進出、GMS への影響も考慮し、中国政府が国内において怒江ダムに関する報道規制を敷き、この多国間契約を後押ししたと考えるのは妥当であろう。

各紙の報道件数から、2006年後半から2007年にかけての報道規制の実施を見取ることができるのに対し、その報道内容からは、権威主義体制下の市場化という中国メディア改革の特徴が浮き彫りとなる。以下の分析のように、各関係省庁はそれぞれの「省益」に基づき、ダム開発に関する政策提言を各自が所管する新聞を利用して積極的に発信している。

国家发展改革委員会傘下の『中国経済導報』では、怒江ダム開発に関する報道は他紙に比べ比較的数量が少ない。2004年から水力発電と環境保護の両立の可能性を訴え²³、水力発電のメリットを強調し²⁴、生態保護は現地住民の貧困を代償としてはならないと主張している²⁵。

国家发展改革委員会と同じ立場に立っているのは、利害関係を有する政府機構が所管する新聞のう

ち、『中国電力報』と『雲南日報』である。『中国電力報』で報道された怒江ダムに関するすべての記事は、ダム開発を支持するものであった。しかしその報道記事のトーンには変化もみられる。2003年、怒江ダム開発をめぐる、各メディアが一斉に論戦に参加するなか、『中国電力報』は「西電東送」や「雲電外送（雲南がASEAN諸国の電力市場を開拓する構想）」など雲南の輝かしい未来を描いていた。2004年2月以降、『中国電力報』は怒江開発の賛成理由や怒江開発の慎重論者への反論に怒江関連報道のすべての紙面を割いた。2004年10月に開催された「水力発電と持続可能な発展フォーラム」で国家发展改革委員会が「開発の中で保護、保護の中で開発」というスローガンを提起したのを契機に、『中国電力報』の報道は環境保護の重要性に触れつつ、水力発電の必要性和重要性を訴えるようになった。2008年以降は、『中国電力報』の報道は、怒江水力発電を積極的に推進するという基本的な報道姿勢に変化はなかったものの、国内外に反対意見が根強く存在する状況において、環境や住民移住に対して一層配慮する必要性や、水力発電に関する広報をさらに強化する必要性にも言及するようになった。

怒江ダム開発を積極的に推進しようとしている地元の雲南省は、管轄下にある『雲南日報』を利用し自身の政策提言を発信している。雲南省は水力発電を同省の支柱産業に据える方針で、怒江ダム開発より以前に西部大開発のプロジェクトの一環として小湾、景洪（雲南とタイのGMSとの協力プロジェクト²⁶）など多くの水力発電をすでに始動させ、またミャンマー、ラオス、ベトナムでもダム建設事業を展開していた。2003年8月12日から14日の怒江ダム開発の環境アセスメントに関する会議で「怒江中・下流水力発電企画書」は正式に承認されたが、その2ヶ月前の6月13日、『雲南日報』は他のメディアに先駆けて怒江ダム開発計画を報道した。2003年に怒江ダム開発論議が繰り広げられる中、『中国電力報』と同様、『雲南日報』は議論によってダム計画が変更されることはないとの認識から、同省を水力発電基地に成長させる戦略とその進展状況しか報じていなかった。温家宝首相の2004年発言以降、ダム開発反対論を完全に無視していた『雲南日報』は野生動植物を保護する雲南省の取り組みを強調し、各省庁が主催する怒江ダム開発に関する様々な座談会やシンポジウムでの専門家の意見を紹介しつつ怒江ダム開発の推進を訴え、「人と自然の調和」をキーワードに報道するようになった。また水力発電は雲南省の貧困問題を解消するための限られた選択肢の一つとして雲南省政府が極めて重視していることから、『雲南日報』は雲南省の極貧状態を訴え、理性的かつ客観的に水力発電を捉えるべきであり、水力発電は生態保護を促進できると主張した。2006年後半から怒江ダム開発という敏感な言葉を「怒江問題」に変え、雲南の水力発電開発政策は環境保護を重視するものだという姿勢をアピールし、2004年の温家宝指示で一時とん挫した怒江ダム開発以外の中小水力発電プロジェクトの成果や、住民移住の進展状況を『雲南日報』で発信した。

怒江開発に反対の姿勢を示しているのは国家環境保護部である。前述のように怒江ダム開発の企画段階においては国家環境保護総局は賛成の立場であったが、特に2003年8月の国家发展改革委員会が主催した怒江ダム開発のアセスメントに関する会議において、環境保護総局は初めて反対の立場を明確にし、公にした。環境保護総局所管の『中国環境報』は、ダム賛成を唱える新聞と同じように、

メディアの注目を集め議論が白熱化した2003年9月以降、『中国環境報』は環境保護をキーワードに「河川の生態価値を重視せよ」、「怒江の原始の生態をそのまま保存すべき」、「専門家が怒江保護を呼び掛ける」との4つの記事タイトルからわかるように、怒江論議がスタートした時点の『中国環境報』のスタンスは環境保全を訴え、怒江ダム開発を暗に反対する姿勢であった。2004年以降、乱発する水力発電所の建設を「エンクロージャー（圈川運動）」と揶揄し、開発がもたらす新しい環境問題を厳しく糾弾した。また世界遺産に登録された「三江併流」をめぐるユネスコと中国政府の応酬を紹介し、NGO団体の意見や活動を紹介する記事を掲載し、怒江ダム開発への明確な反対表明を避けつつも、開発に異を唱えた。2006年6月、『中国の環境保護白書（1995-2005）』の発表の場で、環境保護総局副局長は「怒江ダム開発の環境アセスメントはまだ進行中で、国際社会の反響も考慮して、原案を大幅に調整する可能性が大きい」と述べたが²⁷、それ以降『中国環境報』は2008年の2月まで、他紙と同じように、怒江ダム開発に関する報道を控えた。2009年に入ってから『中国環境報』におけるダム建設の反対論調は後退した。同紙は怒江の生態保全を最重要課題とすべきだという論調を一貫して繰り返したが、「怒江ダム開発」とともに、環境よりも開発を重視するダム賛成論者が掲げる「怒江発展」も紙面のキーワードとして登場させ、「ダム建設に異を唱えることは中国の水力発電を否定するものではない²⁸」と当初のスタンスから大きく後退した。

他方、他紙と異なり、『中国環境報』は国家の政策決定プロセスにおけるNGO団体や一般大衆の参加を一貫して高く評価している。2004年10月、国家発展改革委員会、国連、世界銀行が共同で主催した「水力発電と持続可能な発展フォーラム」に、ダム建設で住居の移転を余儀なくされた5人がNGOのアレンジで参加したことに触れ、『中国環境報』はこれは国民の「知る権利、参加の権利、政策決定の権利（知情権、参与権、決策権）」を求める声だという論評を掲載した²⁹。2006年2月に「環境アセスメントへの大衆参加にかかわる暫定方法」、2007年4月には「環境の情報公開の方法（試行）」、そして2008年3月27日には「環境アセスメント条例（パブリックコメント用）」が公布された。こうした法整備や情報公開の動きと相まって、『中国環境報』は環境分野におけるNGOの活動を「時代の進歩」、NGOの役割を「法制度に保障された理性的な権利擁護³⁰」と述べ、NGOに高い評価を与えた。

以上、怒江ダム開発にかかわる省庁が所管する新聞報道に関する考察から、中国のメディアは「分断化された権威主義体制下の市場化」という特質を強く持っているといえる。まずメディアの報道は政府の厳しい検閲体制の下で行われており、政府の方針を強く反映している。2006年後半から2007年にかけて各紙は怒江ダム開発に関する報道を控えた。怒江開発関連報道が再開されてから、賛否を問わず各紙は「怒江問題」をキーワードとして報道を展開し、水力発電を否定しないスタンスで歩調を合わせるようになった。しかし政治的分権化が進む中国においては、各省庁が所管する新聞は「中央の統一した声」ではなく、各省庁の発信の場と化している。このような分権化により、結果とし

て、一般大衆は賛否両論の主張に接することができ、メディアも議題設定機能を果たしている。また、『中国電力報』や『雲南日報』の報道で示されているように、当初環境問題を完全に無視していた省庁や地方政府も、世論に動かされた温家宝首相の発言後、環境保全への取り組みを重視する姿勢を見せ始めた。こうしたメディアの報道は、社会全体の環境意識の高まりに一役を担っているといえよう。

(2) 党の機関紙、大衆紙、NGO 団体の拠点新聞

本節では怒江ダム開発と直接の利害関係を有さないメディアの報道について考察するが、図表3で示されているように、中国共産党の機関紙、商業紙、NGO 団体が活動拠点としている新聞は、官庁所管の新聞（『中国電力報』）と異なる報道傾向を有していることがうかがえる。

報道件数でみれば、党の機関紙である『人民日報』は、『中国電力報』とは若干ではあるが相反する動きをしている。このことはまず『人民日報』は政府の報道規制を受けずに独自の報道指針に基づいて動いており、報道規制が敷かれた時期に『人民日報』は政府の公式見解を対外発信する場を提供していることを示している。他方、報道規制が緩やかな時期において、官庁や地方政府所管の各紙は既定方針に反しない範囲で報道の内容構成などにおいて自由を享受している。

他方、『人民日報』は政府の「口」である側面を強く有しながらも、その報道内容は興味深い。2003年9月11日と19日、怒江開発に関する記事が2本掲載されている。9月11日の記事のタイトルは「原始の生態をそのまま保存した川を子孫に（為子孫保留一条生態河）」となっており、ダム建設反対派の掲げているスローガンをそのまま使用した。また19日の記事では環境保護を無視した利益の追求を批判した。

2004年に入ると賛否双方の立場を発信している。11月にまず中国電力企業連合会副理事長孫玉才へのインタビュー記事が掲載され、電力不足そして水エネルギーが豊富だという中国の国情から水力発電は電力問題解決の主役にならざるを得ないとの主張が展開されている。また数日後の記事では温家宝首相の2004年2月の発言を引用し、怒江ダム建設は開発戦略の全体ビジョンを欠いていると批判した。2006年には「下流の利益に十分に配慮し、保護と利用をともに同時に重視する（保護和利用並挙）」という怒江開発に関する中国政府の公式な立場を外交部スポークスマンの発言として紹介した。

図表3 官庁所管新聞と他紙の報道比較



る世界の10大河川の一つとして挙げた2007年3月発表の報告書³¹を紹介し、年末には2007年度の「グリーン人物（緑色人物）」を受賞したNGO団体緑家園の責任者汪永晨の特集を組んだ。このような報道内容からわかるように、党の機関紙である『人民日報』は政府の公式見解を示す重要な場となっているが、単なる党のプロパガンダ機構でもない。怒江ダム開発に関する『人民日報』の報道では支持と反対の双方の立場を紹介しているが、件数からいえばむしろNGO団体などダム反対派の主張を紹介し、それを支持する論調が多い。『人民日報』は限られた自由ではあるが、独自の立場を表現する方法を持っているといえよう。

特筆すべきことに、大衆向けの商業紙である『新京報』は、厳しい報道規制を反映して官庁や地方政府が所管する各紙が軒並み報道件数ゼロの状況においても、怒江ダム開発の特集記事を掲載した。これは官庁・地方政府所管の新聞に比べ商業紙が享受できる自由度がより大きいことに由来すると考えられる。

報道内容からみれば、2004年において『新京報』はNGO団体の役割とその限界、「三江併流」が危機遺産リストに登録される可能性、生態破壊が貧困を悪化させる可能性などの記事を掲載し、怒江ダム開発を様々な角度から批判的に報道している。2005年から2006年にかけての報道では、ダム建設の支持派と反対派の双方の見解を数回に分けて紹介し、国家環境保護総局の環境への取り組みを特集した。報道規制が敷かれた2007年において『新京報』は怒江ダム開発に関する政府案はまだ最終決定が出されていないと報じた。同年、怒江ダム開発に直接かわる記事ではないが、ダム建設の反対論者でNGO団体の代表である汪永晨が執筆した記事が2本掲載され³²、記事において環境アセスメントの強化による環境保護の重要性が強調された。2008年以降、怒江ダムに関する5本の記事のうち3本³³は汪永晨が執筆したものであることも興味深い。

緑色流域、自然之友、緑家園は怒江ダム開発に異を唱えた主要なNGO団体であるが、こうしたNGO団体は怒江ダム開発計画がニュースで報道されるとすぐに反対運動を起こした³⁴。環境関連NGO団体の活動家の多くはメディアの仕事をしており、怒江のケースでいえば、汪永晨は中央人民ラジオ局の記者で緑家園の代表を務めており、張可佳は『中国青年報』の記者で、緑島の責任者である。2003年後半から2006年初めまで『中国青年報』はダム開発の様々な問題点を指摘し、怒江ダム開発を阻止しようとした。2007年にはユネスコの危機遺産リストに登録される可能性のある中国の世界遺産に関する記事を掲載し、婉曲に怒江ダム建設に異を唱えた。2008年以降、怒江ダムに関する記事は一切なくなったが、汪永晨のインタビュー記事が一件掲載されている。

以上のように、2006年前半までは、NGO団体は『中国青年報』を拠点に怒江ダム開発に反対意見を発信していた。しかし報道規制が敷かれた後、張可佳は環境セクションから移動を命じられ、それ以降NGO団体は『中国青年報』という新聞媒体のメディア拠点を失い、怒江ダム開発に関する発言力を弱めた。

党の機関紙、商業紙、NGO団体の活動拠点となる新聞は、官庁・地方政府所管のメディアと異な

る報道傾向を有する。こうした特質は、結果的に中国メディアの多元的な情報発信機能を作り出しているといえる。『中国青年報』からの NGO 団体の撤退は新聞というメディアに対する国家の強い管轄権を示しており、NGO が特定の新聞を利用して情報を発信する難しさを意味する。他方、商業紙『新京報』が汪永晨の寄稿記事や、NGO 団体へのインタビュー記事を掲載しているほか、NGO 団体の意見が『人民日報』を含む様々な新聞で取り上げられていることから、怒江ダム開発に関する反対意見を表出する場が依然として存在していることは明らかである。

3. グローバル化と中国のメディア報道

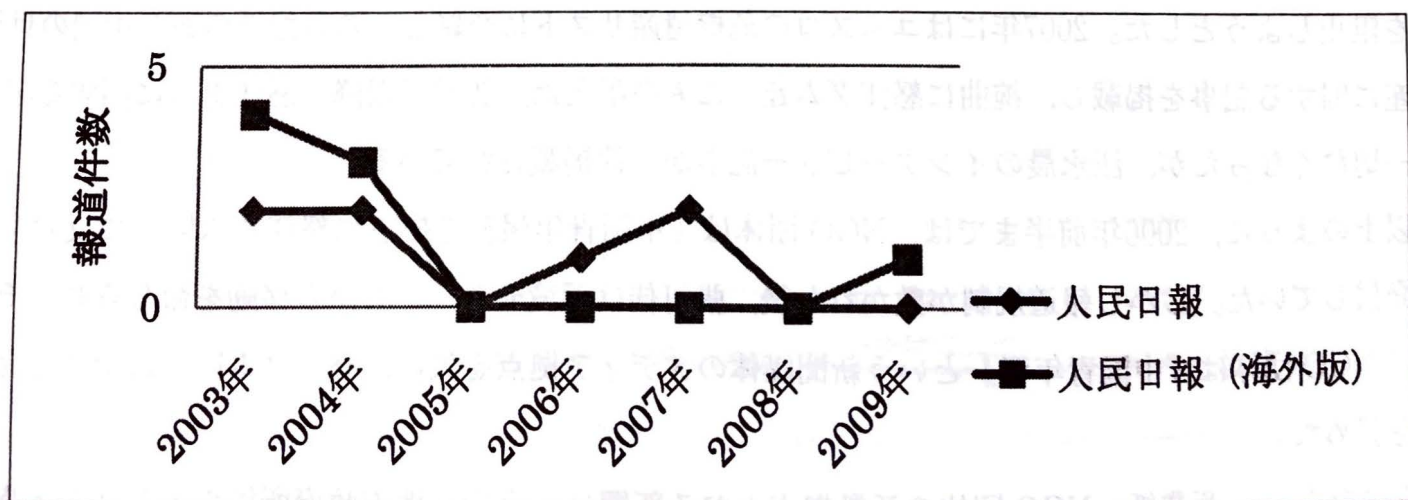
本節においては発達した情報通信技術により情報が容易に国境を越える今日において、情報の越境をキーワードに中国メディアの報道傾向を検証する。

党の機関紙『人民日報』は、「内外有別（国内と国外を峻別する）」原則に従い、海外向けの『人民日報』も発行されている。怒江ダム開発に関する国内向けと海外向けの『人民日報』のそれぞれの報道件数は図表 4 に示されているが、国内向けの『人民日報』と異なり、『人民日報（海外版）』はむしろ省庁・地方政府の報道に近い傾向を有しているのがわかる。また海外版は2006年後半からスタートした報道規制よりも1年早い2005年から、怒江ダム開発に関する記事掲載を控えていた。

国内向けの『人民日報』は前述のように政府の公式見解を伝えるとともに、環境保全により重点を置いた報道をしていた。『人民日報（海外版）』は2003年においては国内の怒江ダム開発をめぐる論争に一切触れずに、怒江開発プロジェクトを淡々と紹介した。2004年に入り、『人民日報（海外版）』は「業績プロジェクト」としての水力発電開発、川の「エンクロージャー」を批判し、環境保全を訴える専門家の意見を紹介した。2009年に入って怒江ダム開発に触れる記事は一本だけあったものの、「中国政府は怒江開発による環境への影響を重視し、開発と保護のバランスをとれた政策を実施する」という外交部スポークスマンの発言を紹介しただけであった。

2003年に怒江ダム開発が公表されてから、国際環境 NGO 団体 International Rivers Network, Salween Watch, Southeast Asia River Network などが怒江ダム開発に対して反対運動を起し、

図表 4 『人民日報』と『人民日報（海外版）』の報道比較



海外の動向に関する中国国内メディア（新聞）の報道も、2003年から2004年にかけて活発化した。2003年11月末から12月にかけてタイで開かれた第2回ダム影響住民会議（The Second International Meeting of Dam-Affected People and their Allies）に、中国のNGO団体の緑家園、自然之友、緑島、雲南大衆流域も参加した。同会議の名義で国連宛てに怒江を保護する署名を送ったという。その後、タイの80余りの民間団体も怒江問題で中国大使館に抗議文を送った。このように、2003年後半怒江開発問題をめぐりメディアで盛んに議論が交わされている中、中国のNGO団体も海外のダム建設に反対するグループと連携行動を試みていた。またこうした関連情報も、中国国内の各紙で詳しく報道されていた。

2004年に入ってから中国内外のNGO団体の連携プレーや、こうした連携プレーに関する比較的
自由な国内報道が続いていた。同年3月、韓国で開かれた国連環境計画（UNEP）の特別総会に参加
した自然之友、緑家園の代表らはその場で怒江の環境保全を訴えたと中国誌『経済』で紹介され、そ
の記事は多くのネットに転載された。7月、怒江開発はタイやミャンマーの懸念を引き起こしている
との報道があり³⁵、海外の動向に関する報道が活字媒体で散見された。特に怒江ダム開発に反対姿勢
をとるNGOが10月の「水力発電と持続可能な発展フォーラム」において活躍した様子が報道され、
NGOの力の増大や大衆による政策決定への関与という模範的事例として各メディアに広く取り上げ
られた。

2005年12月26日、ニューヨークタイムズが怒江ダムの問題を報道した³⁶。ニューヨークタイムズの
記事の全文が中国の活字メディアで紹介されることはなかったが、その後、怒江開発賛成派である方
舟子が人民網にニューヨークタイムズの記事に対する反論を掲載し³⁷、ニューヨークタイムズの報道
が中国で知れ渡るようになった。

しかしその後特に報道規制が敷かれてから、中国の国内NGO団体と海外の圧力団体との共同行動や
海外へ向けた発信に関する報道、また怒江ダム開発に関する国外の動向についての報道はほとんど皆無
となり、2007年11月27日ニューヨークタイムズで再び怒江ダムに関する記事³⁸が掲載されても中国でこ
れを活字にする報道機関はなかった。かくして、怒江問題に間接的にかかわる記事のみとなった。

間接的に怒江問題に触れた記事としては、先述したWWFの報告書に関する報道のほか、NGO団体
の活動家が国際環境賞を受賞した際の関連報道がある。2006年4月、怒江ダム開発に反対を唱える
NGO団体大衆流域の代表を務めている于曉剛が、ゴールドマン環境賞（The Goldman Environmental
Prize）を受賞した。国営新華社は于氏の受賞理由として、ダム建設が中国社会にもたらす社会的経
済的影響を研究、記録したことを挙げている。2009年8月于曉剛と馬軍がラモン・マグサイサイ賞
（Ramon Magsaysay Award）を受賞した。大型水力発電への環境アセスメントの実施を長年にわ

たり提唱していたことが于氏の受賞理由であると中国の各メディアは報じた。

以上のように、情報通信技術の発達により情報が容易に国境を越えるようになった今日においても、中国のメディアに関しては「内外有別」の原則が貫かれている。政府規制が緩やかな時期においては、NGO 団体が他国の NGO 団体と連携して活動することは可能であり、国内においてもこれらの活動は報道され、国境を越えた言説空間が形成される可能性もあるが、報道規制が厳しくなると海外の動向に関する報道は中国国内のメディアで取り上げられることはほとんどなく、中国内外の NGO 団体の連携行動も合法的には難しくなった。無論、インターネット時代において、各 NGO 団体はブログ、ホームページを利用して発信することも可能となっている。しかし、中国の環境 NGO 団体の活動は「合法的な抵抗 (rightful resistance³⁹)」、「政府との衝突を回避する集団行動 (nonconfrontational collective activities⁴⁰)」といった特徴を有しているがゆえに、政府の言論規制が敷かれたところから、環境 NGO のホームページや個人ブログにおいて怒江ダム開発に異を唱える海外 NGO の活動に関する紹介は消失した。こうした意味で、グローバル化が進む今日においても、国境を越えた言説空間の形成は中国政府の政策に左右されている。

4. おわりに

中国のメディアに関する研究は一般的に「市場 vs. 政府」という構図の中で「市場化がもたらす報道の自由はどのように進展したか」という研究課題を追求してきたが、本稿は分権化とグローバル化の視点から中国メディアが果たしている政治的役割の解明を目指した。2003年から今日に至るまでの新聞報道の内容分析を通じて、分権化と情報のグローバル化が中国のメディアに異なる影響を及ぼしたことが浮き彫りとなった。

中国のメディアの大きな特徴の一つは「分断化された権威主義体制の下での市場化」にある。権威主義体制のもとで、中国のメディアは党の機関紙、省庁・地方所管の新聞、商業紙など新聞の性質により若干の差はあるものの、強い政治規制を受けており、それは各紙の報道件数の推移に顕著に表れている。また中央レベルのメディアに比べると地方メディアに対する検閲はやや緩やかであると一般には思われがちであるが、本稿で検証してきたように分権化がもたらしたのは中央から各省庁・地方への権力の移行であり、国家のメディア報道に対する管理権限の低下につながるものではない。各省庁、地方所管の新聞は所管機構の組織の責任のもとで厳しい規制を受けている。

民主主義的な政治、社会の機構構築の有無は、政治的民主化の程度を測るうえで重要な指標となっている⁴¹。つまり権力から独立したメディアの存在により、争点に対する多元的な情報提供や自由な論争が確保されるのである。しかし中国の場合は、分断化された権威主義という特質がかえってメディアの機能を保障している側面がある。言い換えれば、国家権力が分断化されているがゆえに、それぞれのメディアの自律性が欠如していても、結果としてメディアは多元的な言論空間を提供し、政策議題設定の機能を果たしている。怒江のケースで示されたように、多元的な官僚政治 (bureaucratic pluralism) を背景に、管轄下にあるメディアに対する厳しい規制で各メディアはそれぞれの省庁・

地方政府の立場しか発信できないが、結果として賛成派、反対派双方の論点をはっきり提示され、多元的な情報提供につながったのである。本稿は新聞中心に怒江ダム開発をめぐる報道を考察したが、雑誌、テレビ、インターネットなどほかのメディア媒体でも同様の論争が繰り広げられ、また各メディアが運営するネットニュースプラットフォームで各新聞、雑誌で掲載されたニュースを転載していることから、新聞における報道件数などで劣勢になったダム開発反対論者の議論も、広く一般市民に知らしめることができたといえる。とはいえ、政府機構による情報発信の場が確保されている一方、NGOなど社会からの政策発信は現行の制度のもとではかなり弱いものにならざるを得ない。分権化と異なり、グローバル化が中国に与える影響は極めて限定的である。

「内外有別」原則を堅持している中国において、怒江ダム建設のケースで明らかなように、海外の動向や報道は政府規制に強く拘束される傾向があり、ボーダレスなメディア言説空間の出現は現段階では難しい。

メディアで繰り広げられた怒江ダム開発問題をめぐる議論により、中国に漸進的に変化をもたらした⁴²、中国における環境意識が高まったことは否めない。2003年に怒江ダム問題をめぐる議論の口火が切られたが、まもなく論争の争点は「開発か環境保全か」に集約された。またその一年後の2004年10月になると、ダム建設賛成派から「保護の中の開発、開発の中で保護」との命題が明確に打ち出され、持続可能な水力発電という理念⁴³が掲げられるようになったことも評価できよう。

しかし怒江ダム開発をめぐる議論で中国での環境意識が高まったとはいえ、中国全体の環境保全への波及効果は薄いと言わざるを得ない。中国エリートの環境意識は政策志向とリンクしておらず⁴⁴、経済発展のなかで環境保護を行うという発想が根強くある⁴⁵。またメディア報道では怒江ダム開発に関する問題が提起されたが、問題解決の枠組みを提示していないことも経済発展を最優先する考え方がいまなお主流を占めている一因になっている。その結果、怒江ダム工事はストップしたが、中小規模の発電所の工事はその間も引き続き継続している。

最後に、分断化された権威主義体制下の中国メディアは、中国の民主化促進にも寄与していると付言しておく。各官庁・地方による積極的な情報発信により、中国では多元的な政策形成が徐々に実現されつつある。怒江ダム開発に関しては、中国政府の正式見解ではまだ最終政策決定が下されていない。最終政策決定がいまなお下されない理由に関して、前述した最終政策決定集団の3つの指示の効果、国際世論の圧力⁴⁶などさまざまな憶測があるが、最終政策決定集団による政策決定はいまだブラックボックスのままである。2006年6月、NGO団体の張峻峰、王瑞卿らは『環境保護法』と『風景名勝区の管理条例（暫定）』違反で国家環境保護総局を訴え、怒江ダム開発の前期工事を中止するよう求めた⁴⁷。また、同年NGO団体は怒江ダム開発に関する環境アセスメントの公開を求める公開書簡も提出した。このように、分断化された権威主義下のメディアがもたらした省庁・地方レベルの情報公開は、最終政策決定の透明化への要求へと進み、中国における政策決定の透明化、ひいては政策決定に関する民主的な手続きといった次なる課題を提起したのだといえる。

[注]

- 1 Kenneth Lieberthal, "The Fragmented Authoritarianism model and its Limitations", in Kenneth Lieberthal, David Lampton eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley, CA: University of California Press, 1992, pp.1-30.
- 2 メディア報道の枠組みが受け手の認識、判断に影響を与えると同時に、メディアの提示した分析の枠組みが時系列的にその後の受け手の認識、判断にも影響を及ぼす。これをメディアのフレーミングとプライミング効果という。
- 3 中国のメディアに関する最近の研究には以下のようなものがある。
Rachel Murphy & Vanessa L. Fong ed., *Media, Identity, and Struggle in Twenty-First-Century China*, London and New York: Routledge, 2009. Anne-Marie Brady, *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*, Rowman and Littlefield Publishers, 2008. Yonnnian Zheng, *Techonological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*, Stanford: Stanford University Press, 2008. Susan L. Shirk, *Changing Media, Changing Foreign Policy in China*, *Japanese Journal of Political Science* (2007), 8:43-70, Cambridge University Press, pp.43-70. Yongming Zhou, *Historicizing Online Politics: Telegraphy, the Internet, and Political Participation in China*, Stanford: Stanford University Press, 2006.
曾華国『中国式調査報道』、『南方日報』出版社, 2006。胡偉『当代中国政治溝通』, 上海人民出版社, 2006。汪凱『轉型中国: 媒体, 民意与公共政策』, 復旦大学出版社, 2005。
- 4 加藤千洋「東京 中国メディア, 羽ばたく日は」, 『朝日新聞』, 2008年12月14日。
- 5 2008年の国家公務員試験に、怒江ダム開発についての問題が出された。賛成と反対の二つの立場から解決策を述べさせる出題であった。また、2009年5月21日外交部スポークスマン馬朝旭が定例記者会見で、「怒江ダム建設については、環境アセスメントや様々な意見に基づき、今後、総合的に判断する」と述べ、怒江ダムに関する中国政府の最終決定はまだ出されていないことを示唆した。
- 6 政治の視点から、怒江ダムをケーススタディに行われている研究は主に以下である。林秀光「中国における利益集団と政策過程——中国華電集团公司による怒江の水力開発を事例に」, 慶応義塾大学法学研究会編『法学研究』, 第80巻第8号, 平成19年8月, 29-73頁。Ralph Litzinger, "In Search of the Grassroots: Hydroelectric Politics in Northwest Yunnan", Elizabeth J. Perry & Merle Goldman ed., *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Harvard University Press, 2007. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*, Cornell University Press, 2008.
- 7 「環保 NGO 探索与主流媒体互動」, 『新華日報』, 2008年9月19日, http://xzfangchan.xhby.net/xhby/content/2008-09/19/content_1599982.htm; Guobin Yang & Craig Calhoun, "Media, Civil Society, and the Rise of a Green Public Sphere in China", *China Information*, 21, 2007, pp.211-236; Jonathan Sullivan and Lei Xie, "Environmental Activism, Social Networks and the Internet", *The China Quarterly*, 198, June 2009, p.426.
- 8 Denis Goulet, "Global Governance, Dam Conflicts, and Participation", *Human Rights Quarterly* 27 (2005), The Johns Hopkins University Press, pp.881-907.
- 9 Chin-Chuan Lee, Zhou He, Yu Huang, "'Chinese Party Publicity Inc.' Conglomerated: the Case of the ShenZhen Press Group", *Media, Culture & Society*, 2006, Vol.28(4): 581-602.
- 10 『新京報』は『光明日報』と『南方日報』が2003年に創刊した北京地域のローカル新聞である。
- 11 「雲南電力成為支柱産業要有五大措置」, 『中国電力報』, 2002年3月5日。
- 12 2001年時点では、環境保護総局は貧困撲滅のために水力発電を最も有効な手法と認識していた。また、雲南省も西部大開発の時流に乗って、水力発電を雲南省の五大産業の一つに育てる計画を立てていた。
- 13 2003年8月に開かれた国家發展改革委員会が主催する怒江ダム開発に関する会議において、環境保護総局は反対の立場に立った唯一の官庁であったといわれている。
- 14 「環保部五年激戰水電巨頭」, 南方網, 2009年6月19日, http://news.qq.com/a/20090619/000713_3.htm
- 15 「『把脈』水力發電」, 『中国電力報』, 2008年4月9日。
- 16 三江併流は金沙江（長江上流部）、瀾滄江（メコン川上流部）、怒江が並行して流れる1,698,400haに及ぶ地域で、豊富な動植物層を有しており、その多くは貴重な固有種である。
- 17 「損失一個世界遺產是否值得」, 『中国青年報』, 2007年8月10日。
- 18 「國家啓動怒江問題解決機制」, 『中国環境報』, 2006年5月25日。
- 19 外交部スポークスマンは、2005年6月30日メコン川上流となる瀾滄江におけるダム建設問題について、また2006年1月12日、3月9日、4月6日、6月3日に怒江ダム建設問題について質問を受けた。
- 20 タイは2009年に政策を変更し、タイのアピシット (Abhisit Vejjajiva) 首相は2009年6月にすでに EGAT などの会社に電力のニーズを再調査するように指示を出したことを明かした。 <http://www.stimson.org/southeastasia/?SN=SE200907212270>
- 21 中国、タイ、ミャンマーのダム建設をめぐる協力協定に関する *Southeast Asia* の報道は以下を参照。 http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/HK14Ae02.html
- 22 「中国と存在感競う 日本環境支援で巻き返し図る」, 『朝日新聞』, 2009年11月4日。

- 23 「水電と環境併非水火難容」,『中国経済導報』,2004年8月26日。「發展与環保,何必二者争一」,『中国経済導報』,2006年3月9日。「在生態保護与『富民』間『探路』」,『中国経済導報』,2008年8月9日。
- 24 「水力資源開發利大于弊」,『中国経済導報』,2005年11月29日。
- 25 「別讓『生態貧民』付出『溫飽代價』」,『中国経済導報』,2006年11月4日。
- 26 雲南一タイのGMSによる景洪水力発電所計画に関しては, <http://www.sandelman.ottawa.on.ca/lists/html/dam-1/2000/msg01867.html> を参照。
- 27 「中国的环境保護」,『中国環境報』,2006年6月6日。
- 28 「水電開發三問」,『中国環境報』,2009年7月7日。
- 29 「水電建設要貫徹科学發展觀」,『中国環境報』,2004年11月16日。
- 30 「深入参与 理性維權」,『中国環境報』,2009年10月1日。
- 31 World Wide Fund for Nature, *World's top 10 rivers at risk*, <http://assets.panda.org/downloads/worldstop10riversatriskfinalmarch13.pdf>
- 32 汪永晨「『怒江建壩』是民生問題」,『新京報』,2007年12月16日。汪永晨「星宿海已消失,敬意自然要重提」,『新京報』,2007年8月19日。
- 33 汪永晨「請留下世界上最後的激流」,『新京報』,2008年1月20日。汪永晨「麗江与怒江的未来命運,誰来回答」,『新京報』,2008年2月3日。孫純霞,汪永晨「没有河流的故鄉」,『新京報』,2008年10月18日。
- 34 2003年3月14日,怒江ダム開發を請け負う華電グループと雲南省政府が「雲南電力的發展を促進する合意書」が締結された日に,ホームページ「情系怒江」<http://www.nujiang.ngo.cn> を立ち上げた。
- 35 「怒江困境 除了水電 脱貧有無『第二条道路』?」, http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-07/17/content_5612599.htm
- 36 Seeking a Public Voice in China's Angry River, *New York Times*, Dec. 26, 2006, <http://www.nytimes.com/2005/12/26/international/asia/26china.html>
- 37 「就有閩怒江建壩爭議的報道致『紐約時報』」,2006年1月10日,人民網, <http://scitech.people.com.cn/GB/4012224.html>
- 38 "Chinese Dam Projects Criticized for Their Human Costs", *New York Times*, Nov. 19, 2007.
- 39 Kevin J. O'Brien, *Rightful Resistance in Rural China*, Berkeley: University of California, 2006.
- 40 Jonathan Sullivan and Lei Xie, "Environmental Activism, Social Networks and the Internet", *The China Quarterly*, 198, June 2009, p.426.
- 41 James Miller, "NGOs and 'Modernization' and 'Democratization' of Media: Situating Media Assistance", *Global Media and Communication*, 5:9, 2009, p.10.
- 42 Peter Ho & Richard Louis Edmonds, *China's Embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*, London and New York: Routledge, 2007.
- 43 持続可能な水力発電は2004年10月北京で開催された国連主催の「水力発電と持続可能な發展フォーラム」を契機として各紙に記事が掲載された。
- 44 Yanqi Tong, "Bureaucracy Meets the Environment: Elite Perceptions in Six Chinese Cities", *The China Quarterly*, 189, March 2007, pp.100-121.
- 45 Phillip Stalley and Dongning Yang, "An Emerging Environment Movement in China", *The China Quarterly*, 186, July 2006, pp.345-346.
- 46 查道炯「中国周辺關係中的非政府要素与中国学者研究方法的轉變」,『当代亞太』,2009年1月,28-29頁。
- 47 「怒江電站事件始末」,『財富時報』,2008年4月9日, <http://finance.qq.com/a/20080409/000879.htm>