

第3章

太湖流域の水環境保全をめぐるガバナンスの展開と課題 —ローカルレベルに焦点をあてて—

大塚 健司

要約：中国では水環境の保全と再生のための実効性のあるガバナンスが求められている。経済発展の著しい華東地域に位置する太湖流域は、中国で最も水汚染の深刻な湖のひとつである。2007 年の水危機以降、水環境保全に関する規制の強化、水環境総合対策事業の実施、および様々な政策改革や制度実験が行われている。

また、アジア経済研究所と南京大学環境学院環境管理・政策研究センターは 2008 年度より共同でコミュニティ円卓会議の社会実験を通して、水環境保全をめぐる政府、企業、住民による対話の促進を試みている。過去 2 年間の社会実験を通して、コミュニティ円卓会議の手法は、住民、企業、地元政府の間における情報共有と対話を促進するうえでいくらか有効であることが示された。しかしながら、このような試みを流域における水環境保全のためのガバナンスの改革につなげていくためには課題が多い。

本章では、これまでの研究成果（大塚編 [2010]）および 2010 年度の共同研究をふまえて、太湖流域の水環境保全をめぐるガバナンスについて地方・基層レベルでの展開と課題に焦点をあてて検討を行った。まず、太湖流域における水環境総合対策事業の実施体制と実施状況をめぐるガバナンスの現段階について検討を行った。次に、2010 年度に実施したコミュニティ円卓会議の社会実験の経過を整理して、今後の課題について検討を行った。

キーワード：中国、太湖流域、水環境保全、ガバナンス、コミュニティ円卓会議、住民会議

はじめに

中国では水環境の保全と再生のための実効性のあるガバナンスが求められている。経済発展の著しい華東地域に位置する太湖流域は、中国で最も水汚染の深刻な湖のひとつである。とりわけ、2007 年の水危機以降、水環境保全に関する規制の強化、水環境総合対策事業の実施および様々な政策改革や制度実験が行われている。

また、アジア経済研究所と南京大学環境学院環境管理・政策研究センターは 2008 年度

より共同でコミュニティ円卓会議の社会実験を通して、水環境保全をめぐる政府、企業、住民による対話の促進を試みている。過去2年間の社会実験を通して、コミュニティ円卓会議の手法は、住民、企業、地元政府の間における情報共有と対話を促進するうえでいくらか有効であることが示された。しかしながら、このような試みを流域における水環境保全のためのガバナンスの改革につなげていくためには課題が多い。

本章では、これまでの研究成果（大塚編 [2010]）および2010年度の共同研究をふまえて、太湖流域における水環境保全をめぐるガバナンスについて地方・基層レベルでの展開と課題に焦点をあてて検討を行う。まず、太湖流域における水環境保全をめぐるガバナンスの課題について、現地関係者ヒアリングおよび公開資料より明らかになった水環境総合対策事業の実施体制や実施状況をふまえて検討する。次に、2010年度に実施したコミュニティ円卓会議の社会実験に関する共同研究の経過を整理して、今後の課題を提示したい。

第1節 太湖流域の水環境総合対策をめぐるガバナンスの現段階

1. 太湖流域水環境総合対策事業の実施

2007年の水危機以降、太湖流域では水環境の保全と再生に向けて、国、地方各級政府、企業、住民など、様々なステークホルダーによる取り組みが展開されている。国レベルでは、2008年には水污染防治法が大改正され、規制措置や罰則の強化が行われた（片岡[2008, 2010]）。また、他の重点流域が国の経済社会発展に関する第11次5カ年計画期間（2006～2010年）にあわせて、環境保護部が中心とする水汚染対策に関する5カ年計画が実施されているのに対して、太湖流域では2007年の水危機を受けて、国家发展改革委員会が中心となって2012年と2020年を目標年次とする太湖流域水環境総合治理総体方案が策定され、現在、地方レベルで各事業が実施段階にある。総体方案では、産業構造や都市農村構造の適正化、モニタリングシステムの構築、行政管理体制の効率化、市場原理の導入、公衆参加の促進などが強調されている（水落[2010]）。さらに河川・湖沼流域の水環境保全に関する政策方針が打ち出され、規制措置の強化に加えて、新たな政策手段の導入や制度構築を地方に促している¹。他方、地方レベルでは、水危機への緊急対応が迫られた江蘇省と無錫市を中心に、国より先んじて、地方のイニシアティブにより規制的措置の上乗せや横出し、水環境保全の観点による土地利用規制・誘導策を組み込んだ「太湖保護区」の設定、総合調整機関の設置、経済的手段の試験的導入などの政策改革や制度実験が行われている

¹ 2008年に国务院弁公庁から「重点湖沼の水環境保護事業の強化に関する意見」が、環境保護部から「省界を跨ぐ水汚染紛争の予防と処置に関する指導意見」（『中国環境年鑑2009』pp.94-96, 169-170）が出されている。

(大塚 [2010a])。

太湖流域の水環境保全は、湖沼の水質改善だけではなく、水辺の生態系修復や流域の土地利用を含む環境再生、産業構造調整や産業発展戦略を組み込んだ地域再生へと展開している。そのなかで流域の水環境保全・再生は、環境行政や水利行政等の個別行政組織が与えられた権限と任務のもとでそれぞれの事業を実施するだけではなく、関連行政部門間の調整や連携、さらには事業者や住民などを含めた様々なステークホルダーの間の調整や協働が必要とされる段階にある。すなわち、太湖流域における水環境の保全と再生は、多層で多様なステークホルダーによる流域資源の持続可能な保全・利用・管理を目指す流域ガバナンス（大塚編[2008, 2010]）が射程に入っているのである。

ここでは、地方レベルのいくつかの取り組みについて、ステークホルダー間の関係に注目して、ガバナンスの現段階について検討しておきたい。

2. 太湖弁公室の設置状況

江蘇省太湖水污染防治条例第5条には、省と市・県（市・区）人民政府が設置した太湖水污染防治委員会は、本行政区域内の太湖水污染防治に関する十大問題を調整・解決し、関係部門と下級人民政府の太湖水污染防治状況を監督・検査する責任を負う等と規定されており、これらの組織改革はこの条例を根拠としている。江蘇省は2009年2月に、体制強化の一環として、太湖水污染防治委員会を拡充するとともに、正庁級の太湖水污染防治弁公室の設置を決定した。同年7月に定められた業務規則では、同弁公室は庁レベルの派出機関であり、省内太湖水污染防治業務の総合監督機関として、国务院の総体方案を統括して実施することとされ、弁公室主任（室長）は、発展改革委員会副主任が兼務している。無錫市は同年2月に、関係部局による太湖水環境政策に関する協議機構である太湖水污染防治委員会を設置し、元環境保護局副局長が主任となり、発展改革委員会副主任を兼務している。宜興市（無錫市に属する県級市）は、同年6月に太湖水污染防治工作領導小組を設置し、弁公室主任は発展改革委員会および政府弁公庁の副主任を兼務している（大塚[2010a]）。

これら太湖弁公室（正式名称は「太湖水污染防治弁公室」）は、いずれも太湖流域水環境総合対策事業の実施のために設置された総合行政機関であるが、その設置の経緯や組織の成り立ちは必ずしも同一ではなく、また上級政府から下級政府への指導よりも、各級政府の組織状況に応じてそれぞれ設置されているようである。以下、3つのレベルの政府のうち最も末端に近い宜興市における太湖弁公室の設置経緯と組織状況を見ておく²。

宜興市太湖弁公室は、2008年8月に設置準備を行い、同年11月に人事配置が完了した。

² 2010年6月ヒアリングによる。

これは上級政府からの要求ではなく、現場の必要性から市共産党委員会と市政府が、無錫市との協議と許可を経て、設置を決定したとのことである。先述の通り、弁公室主任は発展改革委員会ならびに政府弁公室の副主任を兼務している。無錫市の太湖弁公室も発展改革委員会副主任を兼務しているが、元環境保護局副局長であることから、政府弁公室副主任も兼務している宜兴市のほうが、市政府の関係部門を組織する際に有利となっている。また、宜兴市太湖弁公室の組織の成り立ちとして興味深いのは、人事・財務ラインと事業実施ラインが二本立てとなっていることである。弁公室に配置されているのは主任と副主任2名の幹部3名と7名のスタッフである。スタッフらは発展改革委員会から5名、環境、水利、宣伝教育各部門および軍隊から各1名、郷鎮政府から2名が配置されている。いずれも兼務ではなく弁公室の専属であるが、スタッフの人事については発展改革委員会の共産党組織が、弁公室の財務については発展改革委員会の投資科が管轄しているという。

宜兴市太湖弁公室は、各事業実施部門における事業計画の策定を行っており、四半期に1度、連絡会議を持って、事業の進捗管理を行っている。また、上級政府部門から監査が来た際に、各事業実施部門への窓口となって協力する。同弁公室による計画や監査の報告については、①人民代表会議や政治協商会議、②各部門や各関係郷鎮、③上級政府への報告、ならびに④マスコミを通じた情報提供、などを通して適時に情報公開を行っている。独自のウェブサイトは開設していないが、発展改革委員会サイトに「太湖治理」の頁を設けて、そこで各種通知や報告書類が公開されている。

他方、無錫市太湖弁公室が政府内部の調整に重点が置かれており、対外的な情報公開は主に市政府および各部門が行っている³。新しい組織をめぐって、上下級政府間で統一したルールがゆるやかな状況下において、それぞれの組織の成り立ちや役割付けが多様となっている。そのなかで、ガバナンスのあり方を検討するにあたって、行政部門間の総合調整と情報開示の関係をどのように考えていくかは今後の課題である。

3. 太湖流域水環境総合対策事業の実施過程

江蘇省では、2008年4月に太湖流域水環境総合治理総体方案が国务院の承認を得たのを受け、これまで省のイニシアティブによって独自に実施してきた太湖流域水汚染対策の経験をふまえて、2009年2月に江蘇省太湖流域水環境総合治理实施方案を發布した⁴。江蘇省における太湖流域水環境総合対策事業としては、国の総体方案に示された2012年および2020年の水質改善目標と排出総量削減目標を達成するため、①飲用水安全保障、②産業構造調整、③工業点源污染治理強化、④都市污水・ごみ処理、⑤農村面源污染治理、⑥

³ 2011年2月ヒアリング。なお、無錫市人民政府ウェブサイトの情報公開頁で部門毎の情報が整理されているが、2011年2月27日現在、太湖弁公室の頁は確認できない。

⁴ 国の総体方案については水落[2010]を、省の实施方案については大塚[2010a]を参照。

生態系修復、⑦資源再利用、⑧長江導水環境容量増強、⑨河川ネットワーク総合整備、⑩節水排出削減、⑪太湖流域水環境モニタリング予報システム、⑫科学技術サポートに関する事業、が掲げられた。さらに、これら事業の実施体制と保障措置として、①リーダーシップの強化と責任主体の明確化、②環境法制の健全化と法執行監督の厳格化、③融資ルートの開拓と投資の増強、④科学技術重点課題の強化と応用技術の推進、⑤事業管理の強化と工程効果・利益の保証、⑥公衆参加の推進と環境権益の保障、が掲げられた。「実施方案」の事業総額は 1083.11 億元にのぼり、そのうち 63%に相当する 683.74 億元が国の「総体方案」に組み入れられ、残りは省単独事業となっている。事業総額のうち、短期（2012 年）目標に関する事業費は 804.82 億元、長期（2020 年）目標に関する事業費は 278.28 億元と、2012 年までの事業費が全体の 74%を占めている（大塚[2010a]）。

このうち、無錫市は、蘇州市に次いで投資額が多く、総計 519 事業で 252.91 億元にのぼる。うちわけは、投資額の多い順に（括弧内はプロジェクト数）、都市污水・ごみ処理 86.69 億元（137）、面源污染治理 55.83 億元（51）、生態系修復 42.51 億元（63）、飲用水安全 21.58 億元（11）、点源污染治理 16.57 億元（209）、節水排出削減 11.67 億元(22)、河川網総合整備 11.67 億元(11)、資源再利用 4.35 億元(12)、水環境容量増強・排水路整備 1.96 億元(2)、モニタリング予報システム 0.08 億元(1)、となっている⁵。

無錫市發展改革委員会によると、同市は、第 11 次 5 カ年計画期間、太湖対策に 300 億元余り⁶を投入し、2010 年には 2012 年を目標年次とするプロジェクトは 2 年前倒しで基本的に完了し、独自に事業を上乗せした分をあわせて 685 事業を完了したという⁷。

ここでは、無錫市の事業のうち、コミュニティレベルでの実施が鍵となる事業について現地ヒアリングおよび関連資料から、その実施状況と課題についてみておきたい。

まず、都市住宅地域における雨水と污水の分離事業が注目される。これは 2008 年に改正された無錫市水環境保護条例において新たに居住区における雨水と污水の分離について規定が置かれたのが根拠となっている。同条例を伝える報道によると、無錫市では 30 パーセント以上の家庭が洗濯機をベランダに置いており、その排水は雨水管を通して河川などに流されているという⁸。同条例第二十条では、「いかなる組織（原文は「単位」）も個人も雨水排出口を利用して污水を流してはならない」として、新設居住区や旧村改造の計画設計ならびに建設施工に際して雨水と污水の分流を行うこと、住宅の設計において住戸が雨水管を利用して污水を流すことを避けること、住戸が雨水管を利用して生活污水を流している場合には、関連基層組織と不動産管理組織が制止するよう教育すること、などを求

⁵ 他の都市を含めたプロジェクト数と投資額の集計は、大塚[2010, 101]表 3 参照。原典は江蘇省太湖流域水環境綜合治理實施方案付表 2。

⁶ 上記の数値と合わない分は、2008 年以前の投資額が加味されているものと考えられる。

⁷ 無錫市發展改革委員会ウェブサイト 2011 年 2 月 22 日付け記事（2011 年 2 月 26 日アクセス）。

⁸ 環境保護部ウェブサイト 2008 年 10 月 14 日付け記事（2010 年 2 月 13 日アクセス）。

めている⁹

その後、2009年2月10日に、市政府弁公庁は「全市における汚染源規制・汚水遮断¹⁰・排水行為規範化の展開に関する実施意見の通知」を県・区級政府および市関連各部門に対して下達した。また同年10月29日には無錫市第14期人民代表大会常務委員会第14回会議にて無錫市排水管理条例が制定され、同年11月23日には江蘇省第11期人民代表大会常務委員会第12回会議にて認定された。無錫市排水管理条例および2009年2月の通知を受けて、2010年10月28日には市政園林局が「無錫市汚染源規制・汚水遮断・排水行為規範化長期有効管理実施方法」（試行）を県・区級政府および市関連各部門に対して下達した¹¹。

これらの規定のもとで実施されている都市住宅地域における雨水と汚水の分離事業は、各住戸のベランダ排水を対象としていることが特徴である。これまでは、ベランダからの排水はそのまま雨水管に流れ、未処理のまま河川等に排出されていた都市面源汚染であった。この事業ではこれを点源として対策をとろうとするものである。そのために、市域全体を居住区毎に4172の「排水片区」に分けて、区、鎮、街道弁事処¹²、あるいは住宅団地（園区）の党政府幹部がそれぞれの片区を担当する「片長制」を導入している。片長制は河長制（大塚[2010a]）と同じく、担当した地域の事業目標達成に責任を持ち、その達成状況について検査と考課を受ける仕組みである。これにより、都市居住地域の污水管の設置を進め、2010年に市域全体の60～70パーセントの片区で事業を完了し、2011年には全片区で事業を完了することを目指している¹³。この事業実施過程では、末端の政府部門のみならず、都市のコミュニティ組織である社区居民委員会やマンションの管理組織の協力が欠かせない¹⁴。その際に、住戸、居住区管理組織、政府関係部門、そして「片長」となっている地域の党政府幹部の間でどのような協力関係が結ばれているのか、興味深いところである。

また、農村地域における汚水対策（中国では「農村面源対策」）として小規模生活污水处理施設の導入が進められている。太湖流域には農村集落が比較的分散しており、無錫市だけでもそのような集落が1000以上あるという。施設の導入が進むにつれていくつかの問題点が顕在化しつつある¹⁵。第一に、「無動力」方式を採用している小型污水处理施設では、污水处理効果が思わしくないことである。ここで、「無動力」方式の污水处理施設とは、污水处理のために人工的に整備した湿地の自然浄化能力を利用した施設を指している。この

⁹ 無錫市人民政府ウェブサイト 2009年12月17日アクセス。

¹⁰ ここでは「截汚」を「汚水遮断」と訳した。

¹¹ いずれも文書については無錫市人民政府ウェブサイトを参照(2011年2月26日アクセス)。

¹² 区政府の派出機関。

¹³ 無錫日報電子版 2009年7月13日付け記事（2011年2月26日アクセス）。

¹⁴ 2011年2月無錫市太湖弁公室ヒアリング。

¹⁵ 2011年2月無錫市太湖弁公室ヒアリング。

ような施設では、浄化能力の維持のために毎年植生の更新が必要であることに加えて、冬場に枯れが目立つ湿地では浄化機能が発揮できないでいるという。第二に、これらの污水处理施設は現地の村民委員会が管理しているが、専門の技術者が不足していること、また、農民から污水处理費の負担について理解が得られないことから、運転管理が維持できないケースがあるという。第三に、政府部門はこうした施設を監督管理するための根拠となる法制度や手段がないという。農村における小規模污水处理施設について、植生更新などの技術的な問題の解決に加えて、運転管理体制の整備が必要とされている。地方行政がどの程度、資金や人員を手当できるのか、また村民あるいは村民組織の協力や参加をどのように考えていくのか、など、ガバナンスの制度構築が課題となっている。

第2節 コミュニティ円卓会議の社会実験の再検討

1. これまでの社会実験の到達点と課題

政府が実施している太湖流域における水環境総合対策において、公衆参加の促進が謳われているものの、具体的な施策が用意されているわけではない。アジア経済研究所と南京大学環境学院環境管理・政策研究センターは、2008年度から太湖流域の水環境問題解決における公衆参加の新たなメカニズムとして、江蘇省で試行されてきたコミュニティ円卓会議の手法を導入し、政府、企業、住民による情報共有と対話の場を設定するとともに、参加者に対する意識調査を実施してきた¹⁶。

対象地域である宜兴市は、太湖の流入河川を抱える工業都市であり、太湖への流入汚濁負荷の削減が大きな課題となっている。また、コミュニティ円卓会議を実施している同市Y区は経済開発区として工業が集積しており、以前から周辺農村との間での紛争が発生していた。また企業用地の確保のために農村住民の新規造成住宅団地への計画的移転を行い、新たな「社区」建設が進められており、新社区では、開発区に立地する企業による環境汚染に加えて、インフラ整備の不備などによる環境問題も顕在化している。

2008年度から2009年度にかけては、2008年12月3日、2009年1月8日、8月6日、12月8日と計4回にわたって会議を実施した。このうち、2009年1月会議は、前年12月のコミュニティ円卓会議のレビューを目的として行った。ここでは、これまでのコミュニティ円卓会議の到達点と課題について確認しておきたい¹⁷。

到達点としては主に以下の4点があげられる。

¹⁶ 以下、2008～2009年度のプロジェクトの経過と主な成果については大塚[2010b]を参照。

¹⁷ 以下は、大塚[2010b]に若干の補足を行った。また、円卓会議を通じた住民参加の現段階の評価と課題については磯野[2010]も参照。

- ① 共通の課題で、平和的に、同じ円卓を囲んだことが何よりの成果である。中国では、政府、企業、住民は、決して対等なステークホルダーではなく、権力、資源、情報へのアクセスにおいて不平等な立場にあるうえ、とりわけ環境汚染問題について利害対立が激しい紛争に発展することもめずらしくはない。継続して開催できたことに意義がある。
- ② 円卓会議を通して情報の共有と公開の促進が見られたことが注目される。とりわけ、住民が、企業の環境保全への取り組みに関する情報を直接知りえたことを評価していることや、延べ3回通して参加した企業の責任者が、さらなる環境対策に自主的に取り組む姿勢を見せたことは、円卓会議を継続して開催したことの成果であろう。
- ③ 取引コスト（transaction cost）の低減効果が期待できるとの認識が参加者間に生まれている。もし、円卓会議が定期的開催されるようになれば、住民、企業、政府それぞれが個別に交渉するよりも、より小さい取引コストで対話と協力が可能になるという共通認識ができつつある。
- ④ とりわけ政府によっては環境紛争抑制への期待がある。立場が異なり、対話の機会が少ない政府、企業、住民が、円卓会議を通して信頼関係を築くことで、紛争を未然に防ぐことができるという期待が参加者の中で生まれている。

他方で、課題としては主に以下の5点があげられる。

- ① 会議の過程において、「過剰規制」への不満（企業）、「庭の外」への弱い関心（住民）など、太湖流域の水環境保全という公益よりは私益をむきだしにした意識を垣間見ることができた。「断片化された利害」を乗り越えて「流域全体の利害」をどのように体现させていくのが重要課題として改めて再認識された。
- ② 住民のエンパワーメントが課題として改めて確認できた。発言を躊躇する住民、住民を選択したい政府・企業などが、円卓会議の試行過程で観察された。また、住民のエンパワーメントに重要な役割を果たすことのできる現地 NGO が不在であることや、政府・企業に外地 NGO への警戒感があることなども、参加者へのインタビュー調査で明らかになった。
- ③ オーガナイザーの発掘・育成が課題であることが浮かんできた。中立、公正、公平で、現地事情と当該課題に精通し、人からの信頼の厚い人物がコミュニティ円卓会議をリードするにあたって必要とされる。
- ④ 円卓会議であげられた問題点や参加者間でなされた合意をどのようにフォローしていくかが課題である。当初の社会実験の設計では、繰り返し会議を開催することでそれが可能となると考えたが、円卓会議の開催自体が探索的である状況では、当面は別途フォローアップの仕組みを検討するほうが望ましい。
- ⑤ 円卓会議の社会実験の実現にあたっては、地方政府の理解と協力をいかに得るかが大きな鍵を握る。この点については、一連の会議の組織・開催にあたっての調整を

地方政府と行ってきた南京大学の研究チームから提起された課題である。今後、円卓会議を自律的な発展の軌道に乗せるにあたっては、地方政府がいかにこのような取り組みを必要かつ重要であるにとらえ、自ら積極的に取り組むようになるか、という点が大きな課題である。

2. 社会実験の再検討

2010年9月24日に南京市内の会議室にて、太湖流域の水環境保全とコミュニティ円卓会議のあり方についてアジア経済研究所、南京大学環境学院および現地の関係者などの間でワークショップ形式による意見交換を行い、筆者もこれに参加した¹⁸。太湖流域における過去2年間の共同研究を通して、コミュニティ円卓会議の手法が、住民、企業、地元政府の間における情報共有と対話を促進するうえでいくらか有効であることが示された。これをうけて、太湖流域における水環境保全に関する現在進行または計画中の政策、施策、事業におけるより効果的なステークホルダーの参加を確保するための新たなリサーチフレームワークを構築するとともに、コミュニティ円卓会議の手法を評価・改善することによって公衆参加とステークホルダー間のパートナーシップを促進するための鍵となる要因を明らかにすることが必要であると考えたのである。

まず、南京大学の研究チームからこれまでのコミュニティ円卓会議を振り返り、今後さらに推進していくにはどのようにすればよいか、という点から報告があった。そのなかで、円卓会議の鍵を握るのは地方政府であることを強調したうえで、会議開催前に住民代表を中心にコミュニティ円卓会議についてのトレーニングと環境問題についての情報提供を行うこと、会議進行にあたっては合意形成を促すこと、会議後に合意内容の実施状況についての監督とフィードバックを行うこと、そして江蘇省が発布したコミュニティ環境円卓会議ガイドライン（試行）の改訂を行っていくことなどを当面の課題として挙げられた。その後の議論のなかで、南京大学チームのリーダーは、ガイドラインの改訂に関しては、企業環境情報公開制度に関する政策研究の経験をふまえて、コミュニティ円卓会議についての宜兴市での試みを江蘇省、そして全国にひろげていくための制度構築を5～10年かけて行っていくべきと指摘した。また、筆者は、ワークショップのなかで、アジア経済研究所の研究チームの成果をふまえて、太湖流域の水環境保全においてステークホルダーの参加をさらに促進していくための課題として、①専門家と地方政府が緊密に協力するなかで、太湖流域の水環境対策に関する情報を伝達し、ステークホルダー間の情報共有を促進すること、②専門家と地方政府のサポートのもとで、会議参加者住民と非参加住民の間の交流を試みること、③持続的にコミュニティ円卓会議を開催するなかで、会議での問題点や合

¹⁸ ワークショップのプログラムと主な参加者は Bi et al.[2011]Appendix I を参照。

意事項に関するフィードバックやモニタリングの仕組みを検討するとともに、農業面源対策も視野にいれてさらなるステークホルダーの参加を促進していくこと、などを指摘した。

さらに今回のワークショップの議論のなかで、工業汚染源に対する規制執行をめぐる基層行政の苦労やコミュニティでの環境汚染問題の実態など、通常の調査研究ではなかなか見えない基層レベルでの環境問題や環境政策の実態についても率直な意見交換が行われた。たとえば、コミュニティ円卓会議に参加経験のある Y 区環境保護弁公室主任は、日常の環境行政の執行に必要な経費が十分に公費で手当てされていないこと、また与えられた権限、資金、人員など不足などから住民の苦情や要求にすべて対応することはできないことなどの問題点を吐露した。他方、同じく会議の参加経験のある G 社区リーダーは、行政にある企業の環境汚染状況について苦情や問題を申し立てたときに、行政が申し立て人を企業から保護してくれないとの不信があることや、新コミュニティ建設のために移転した後の農地に産業廃棄物が不法投棄されていることなどの問題点を指摘した。これらの議論は、今後の円卓会議でのテーマ設定やフォローアップにあたって示唆に富むものであった。

第3節 G 社区におけるコミュニティ円卓会議のフォローアップ

1. 現地調査

宜興市Y区では、前回のコミュニティ円卓会議の参加者や関係者から、円卓会議後の環境問題解決状況について確認を行った¹⁹。まず、前回の円卓会議では、Y区に立地する企業からの排水、煤塵、悪臭等による生活妨害を住民が訴え、それに対して企業側も一定の努力を行うことを約束した。これについて、会議後に、人民代表会議などのルートを通して、コミュニティの環境改善についてY区や上級政府と継続的に協議を行っているとのことであった。また、円卓会議で住民から問題点の指摘があった下水道管整備については、同地域の事業を管轄する担当者からのヒアリングによると、居住区の生活排水が下水道管に接続されていない問題は解消される見込みとのことであった。

しかしながら、その後の現地調査で、企業による環境汚染問題について依然として住民らが満足のいく結果が得られていないことや生活排水のうち一部未解決の問題があることが確認できた²⁰。それは、前回の円卓会議でも問題点として指摘のあった、マンションの1階車庫を改造した居室からの生活污水や尿尿の垂れ流しである。居室の改造が無許可であること、その居室を出稼ぎ労働者等に貸しているケースがあること、また居住者が利用している場合でもこれまでの農村での生活習慣から抜けられず、排水の垂れ流しに無頓着

¹⁹ 2010 年 6 月調査。

²⁰ 2011 年 2 月調査。

であること、などの問題点が未解決となっていた。

企業による環境汚染問題については、企業や Y 区担当者は一定の問題が残っていることや突発的な事故が発生していること、それらに対する解決の努力や未然防止が必要であることは円卓会議でも個別ヒアリングでも認めている。しかしながら、技術的な対応や追加投資を含めて、どこまで対応すべきか、という点については、政府、企業、住民の間に認識のずれが見られるようである。特に慢性的な汚染問題への対応については、外部の専門家による現状分析と提言を求めることが有効ではないだろうか。また事故の未然防止については、企業による生産工程管理や政府による監督管理に不備がないのか、改めて執行面での検証も必要であろう。

生活排水問題については、近くを流れる小さな水路（これは運河を経て太湖につながっている）の汚染問題が未解決であることは一目瞭然であった。これに対して G 社区リーダー（党支部書記）が中心となって、ポンプを利用した水路における流水の簡易交換を行おうとしているところであった。前節で見たように宜興市を含む無錫市では、各住戸レベルでのベランダ生活排水の下水道管への接続事業を進めているが、G 社区のケースも同じ事業スキームで対象と出来ないのか、検討の余地があるのではないかと思われる。その場合、G 社区住民と現地政府との間での対話と協力が欠かせないであろう。

さらに、G 社区では、緑化の問題について住民が不満を持っていることも現地でのヒアリングで明らかになった。G 社区は新たに建設された居住区であることから、緑化整備が進行中であるが、高い確率で立ち枯れを起こすために、頻繁に植え替えが必要となってしまうとのことであった。また、G 社区では無錫市レベルの「緑色社区」の認定を得ており、今後は江蘇省レベルでの認定に向けて、緑化を含めたコミュニティの環境改善に取り組みたいとの意欲を示している。既に省レベルの緑色社区の認定を受けている近隣の先進的とされる B 社区では、コミュニティの環境改善のみならず、住民のボランティア活動が活発であり、コミュニティセンターの図書室や科学技術普及展覧室の案内や管理についてもボランティアが行っているという²¹。コミュニティの環境改善と住民参加もまた円卓会議のテーマの射程に入るであろう²²。

2. 住民会議

G 社区では、2010 年 11 月 18 日に、前回のコミュニティ円卓会議のフォローアップならびに次回の会議準備を兼ねて、住民会議を開催した。住民会議は、コミュニティ円卓会議における限られた参加者住民とその他の住民との間の交流により、コミュニティ円卓会議における情報の共有を促進するという「アウトリーチ」（原科[2005]）、他の住民から問

²¹ 2010 年 11 月現地ヒアリング。

²² 実際に G 社区リーダーから緑色社区をテーマにした円卓会議の提案があった。

題点や意見についてのコミュニティ円卓会議へのフィードバック、および円卓会議参加者住民の発掘などを意図して、アジア経済研究所の研究チームが提案したものである。ただし、今年度はG 社区ではコミュニティ円卓会議が行われなかったこと、また今回の住民会議は参加者が多くなかったことなどから、今回の住民会議は円卓会議のアウトリーチとフィードバックを視野に入れたフォローアップとして位置づけることができる。

今回の住民は、G 社区リーダーが直接住民を招集して行い、南京大学の研究チームから1 名、アジア経済研究所の研究チームからは筆者がオブザーバーとして参加した。住民は途中の出入りを入れて15 名以上の参加があった。会議は、社区リーダーが前回のコミュニティ円卓会議の背景や経過を住民に解説した後に、地域の環境問題について自由に意見交換を行うというかたちで運営が行われた。会議の開催時間は40 分余りであった。

社区リーダーは、円卓会議の目的について、「私たちの『家園』（ここでは、『コミュニティ』の意）を守ること」と述べ、わたしたち大衆（原語は「群衆」）の意見を企業、政府、学界（「科学技術界」）に訴えることであるとした。また、これまでG 社区で2 回会議が開催された²³ことにより得られた成果として、生活排水が垂れ流されて近くの水路が汚染されていた問題を市の水務弁公室に訴え、5 か月前に下水道管が接続されたことを挙げた。そして、考えていること、要求したいことを表明すること、住民の参加が必要であることを説明した。

リーダーの発言を受けて、住民の一人は、住宅団地の1 階車庫を改造して居室にしたところから、生活排水や尿尿がまだ水路に直接垂れ流されていて、悪臭がひどいことを訴えた。その住民は生活污水处理場がないのが問題だとした。それに対してリーダーは、生活污水处理場はあるのだが、それに下水道管が接続されているのは一部であって、車庫を改造した居室からの排水は接続されていないことを解説した。また、別の住民は、コミュニティの空気が悪いのはY 区に立地する発電所からの煤塵が飛んでくるからではないか、発電所は先進的な処理施設によって99・5 パーセントの煤塵が除去されていると説明するが、未除去の0.5 パーセントが飛んできており迷惑していることを訴えた。そのほか、水環境保全のためには無リン洗剤を使うことが重要であること、2 つの化学工場が污水处理後の汚泥をG 社区住民が移転する前に住んでいた敷地にそのまま投棄されていること、住宅団地の1 階車庫に住む「外来人口」（主に移住労働者）が庭で石炭を燃やしていたり、汚水を垂れ流したりして、コミュニティの環境衛生に悪影響を与えていること、移転前の農地に残留している自留地で栽培した胡麻等の農作物をコミュニティに持ち込んで整理する過程で、大量の農作物残渣が敷地内に投棄されていること、など様々な問題が挙がってきた。

²³ 1 回目は2008 年12 月3 日に行われたS 港（Y 区を流れる一河川）の水汚染をめぐって開かれた会議、2 回目は前回2009 年12 月8 日にG 社区で開かれた会議を指す。G 社区リーダーは両会議に参加しており、また2 回目の会議には市水務弁公室担当者も参加して、G 社区リーダーは直接この問題を担当者に訴えた。

会議閉会前には参加者に質問票調査を実施した。今後、質問票調査の集計結果を、前回までの円卓会議参加者等への質問票調査結果と比較することで、住民会議の評価について検討を行いたい。また、今回の住民会議は平日午後に開催されたことから、通常勤務している青壮年層の参加があまり得られなかったため、会議に参加できなかった近隣の事業所で勤務している住民に対する質問票調査もあわせて実施した。より広範囲な住民の参加を得るためには、当然のことながら、住民の日常生活様式を考慮したうえで会議の開催日時を設定する必要がある。

第4節 S 社区におけるコミュニティ円卓会議の試み

2011 年 1 月 15 日、Y 区におけるコミュニティで新たに円卓会議が開催された。今回初めて円卓会議が開かれた S 社区は、Q 街道に属する常住人口が 1005 人の農地と工場が混在するコミュニティである。また S 社区には 3 つの池（「蕩」）²⁴があり、水産養殖が行われている。S 社区は 2009 年に S 村から社区に編入されたばかりであるが、今後 2 年のうちに工業用地に転用され、住民は新たに建設が進められている社区に移転する予定である²⁵。

今回行われた円卓会議は、①「農業・農村生活方式と水環境保護」をテーマにしたこと、②前回円卓会議を開催した G 社区リーダー（党支部書記）が議長（主持人）を務めたこと、③南京市にオフィスを置く NGO から 1 名のオブザーバー参加があったこと、が前回までの円卓会議とは異なる点である²⁶。参加者の構成は、G 社区リーダー（議長）1 名、S 社区弁公室 2 名、S 社区住民 8 名、事業主 4 名（うち耐火保温材料業 3 名、飼料経営業 1 名）、Y 区環境保護弁公室 1 名、無錫市太湖水污染防治弁公室（太湖弁公室）1 名、南京大学環境学院 3 名、NGO 1 名の計 21 名であった。円卓会議は S 社区の会議室で 2 時間にわたって行われた。会議閉会前には参加者に質問票調査を実施した。

会議はまず議長が会議のテーマと進行について説明を行い、続いて南京大学チームから円卓会議の目的や経緯、農業面源汚染の状況などについて補足を行った。その後は、主に住民代表が関心を持つ地域の環境問題について自由に発言を行い、住民が提起した問題をめぐって、S 社区、Y 区環境保護弁公室、無錫市太湖弁公室の参加者との質疑応答が進められた。

最初に口火を切った S 社区退職幹部（元党支部書記）の WF 氏は、以前は豚糞や稲藁な

²⁴ 南から、「錢墅蕩」、「鵝鴿蕩」、「夏培蕩」と呼ばれる。「蕩」はこの地域一帯に分布する一定規模の大きさのある池の通称であり、「汎」よりは小さい。

²⁵ 2011 年 2 月ヒアリング。

²⁶ 以下、南京大学チームが作成した円卓会議記録資料および 2011 年 2 月に G 社区リーダーと南京大学チームから行ったヒアリングによる。

どの有機肥料を使用しており、有害物質は含まれなかったが、他方で農産物の生産量が比較的少なかったことを指摘した。そして、現在はすべて化学肥料になってしまい、河底の汚泥も使用されずに放置されていること（以前はこれを肥料として農地に入れていた）、さらに、化学肥料の使用により土壌の地力が低下し、富栄養化が進み、魚類が死ぬことがよくあることを指摘した。

これに次いで、発言した養殖業主のWR氏は、S社区の1つの池で1年半ほど前に発生した養殖魚の死滅事件を提起した。WR氏によると、2009年6月に、Y区に立地する化学肥料工場が生産プラントの試運転の過程で廃水を垂れ流し、250ムー（1ムーは1/15ヘクタール）の5万キログラム相当の養殖魚がすべて死んでしまったという。また、一部の被害者は賠償金を得たにもかかわらず、WR氏は何ら賠償を得ておらず、様々な要因²⁷を考慮して損害賠償請求も放棄した状態であるという。また、WR氏はY区の自然環境は工業により影響を受けており、農作物についても以前ある化学工場周辺の水稲に化学工業品の味がしたという（ただしこの工場はすでに閉鎖されている）。その後、参加者の間でこれに関連して一部の企業による汚染違法排出行為が見られることが議論になったが、政府や社区幹部代表らは以前に比べてそうした問題が減少したことを指摘した。

また、議長のT氏は化学肥料の使用などによる農業生産方式の転換によって生産量が向上した一方で、水環境の汚染など環境を犠牲にしていることを指摘した。最後に発言した無錫市太湖弁公室のL氏は、コストや技術等の問題を考えると、耕種農業は大規模化と集約化させるなかで環境規制を行うことが現実的であると述べた。ただ、農業生産と水環境の関係についてはそれ以上、議論は深まらなかったようである。また、議長のT氏はG社区の事例から農村生活方式と環境問題の関係を提起したが、これも論点とならなかったようである。T氏はG社区を流れる1本の川が生活排水により汚染がひどかったが、污水管がつながり、また底泥の浚渫をしたおかげで水質が改善したことを紹介したが、前回の円卓会議やその後のフォローアップ調査で提起された、車庫を改造した居室からの排水問題については触れていない。議長を務めたT氏によりヒアリングでは、今回の円卓会議について農民の環境意識が低いことが最大の問題であるとして、G社区の生活排水問題についても、都市での生活に慣れない農民らの行動様式を変えることは難しいことを指摘した。

しかしながら、S社区の円卓会議の経過を見てみると、会議のテーマとして掲げた「農業・農村生活方式と水環境保護」と会議に参加した農民の意識の間にずれがあることに留意すべきであろう。円卓会議主催者側は、水環境保全のためには、工業排水や生活排水の処理に加えて、現在の多肥料・多農薬の投入による農業生産および農村生活方式の見直しも必要であるとの「フレーミング」（佐藤[2002]）を行ったものの、農民の関心は、むしろY区に立地する化学肥料工場の排水による水産養殖被害にあり、その解決過程に不満を有

²⁷ 大企業であること、損害が比較的小さいことに加えて「各方面からの圧力」を考慮したとされている。

していることがうかがえた。今回の円卓会議では住民と行政・専門家との間の対話はすれ違いに終わったが、この「ずれ」については、当地域における今後の対話のあり方を検討するにあたって示唆に富むものである。

おわりに

本章では、太湖流域における水環境保全をめぐるガバナンスの展開と課題について、地方・基層レベルでの検討を試みた。2007 年の水危機以降、太湖流域の水環境保全・再生に向けて実施されている総合対策事業は来年、最初の目標年次を迎えるにあたって、事業の効果についての検証が求められる。効果の検証にあたっては、個別事業の評価はもちろんのこと、本章で取り上げたような事業の実施過程で見えてきたローカルレベルでのガバナンスの課題についても留意しながら、長期的で効果的な保全・再生の仕組みづくりを視野に入れた総合的な評価にも取り組みことが望まれる。

また、太湖流域の水環境保全については総合対策事業以外にも、COD 排出権取引（藤田[2010]）、地域間水質補償（越境水質管理責任補償）制度（大塚[2011]）など注目すべき新たな経済的手段が試行されている。しかしながら、2010 年の現地調査を通して、地方イニシアティブによって導入された経済的手段のいくつかは、現時点でなお試行段階にとどまっている状況がうかがえた。たとえば COD 排出権取引については、企業による初期配分枠の有償購入は各市で行われたものの、取引の段階に至っていない。理論的、試行的な制度設計から実践的な制度運用に移る過程で何が問題となっているのか、検証が必要であろう。

コミュニティ円卓会議については、2008 年度から 2009 年度にかけての社会実験を通して得られた成果と課題をふまえて、社会実験のあり方を見直すなかで、前回の円卓会議のフォローアップを行うとともに、新たなコミュニティでの円卓会議を開催した。本章ではその経過を確認するとともに、今後は質問票調査の集計結果をこれまでの結果との比較から分析するとともに、こうした新たな住民参加の仕組みをどのように定着させていくか、という実践的な課題についても検討を行うことが求められている。

本章では、太湖流域の水環境保全をめぐるガバナンスの現段階をローカルレベルで明らかにすることに注力した。ローカルレベルからの流域ガバナンスへのアプローチの意義や問題点などを含めた分析枠組みの検討については今後の課題として残されている。本報告書他章での分析や考察もふまえて、太湖流域における現実的な政策課題に有効な分析枠組みの構築を行っていきたい。

[参考文献]

<日本語文献>

- 磯野弥生[2010]「環境保全・再生における住民参加の可能性—日本の流域ガバナンスの経験をもとにして」大塚編 207-259 ページ。
- 大塚健司[2010a]「太湖流域の水環境政策の地方イニシアティブ」大塚編 81-116 ページ。
- [2010b]「太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の試み」大塚編 165-206 ページ。
- [2011]「越境水汚染対策の地方メカニズム—江蘇省と浙江省の試み」『環境と公害』第40巻第4号（予定）。
- 編[2008]『流域ガバナンス—中国・日本の課題と国際協力の展望』アジ研選書9 アジア経済研究所。
- 編[2010]『中国の水環境保全とガバナンス—太湖流域における制度構築に向けて』研究双書588 アジア経済研究所。
- 片岡直樹[2008]「『中華人民共和国水污染防治法』の改正過程と法案の変遷」『現代法学』第16号 2008年12月 39-61 ページ。
- [2010]「中国の『水污染防治法』2008年改正の意義と課題」角田猛之編『中国の人権と市場経済をめぐる諸問題』関西大学出版部 205-239 ページ。
- 佐藤仁[2002]「『問題』を切り取る視点—環境問題とフレーミングの政治学」石弘之編『環境学の技法』東京大学出版会 41-75 ページ。
- 藤田香[2010]「水環境保全のための政策手段とガバナンス—先進諸国の経験と太湖流域の課題」大塚編 117-163 ページ。
- 原科幸彦編[2005]『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくりへの合意形成』岩波書店。
- 水落元之[2010]「太湖流域の水環境保全計画の展開と課題」大塚編 35-79 ページ。

<英語文献>

- Bi, Jun, Kenji Otsuka, Junjie Ge, and Shi Wang[2011] “Stakeholder Involvement in Water Environment Conservation in China and Japan: Building Effective Governance in the Tai Lake Basin.” Joint Research Program Series No.155, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.

<中国語文献>

- 『中国環境年鑑 2009』《中国環境年鑑》編輯委会編 北京：中国環境年鑑出版社。

<ウェブサイト>

環境保護部 <http://www.mep.gov.cn/>

無錫市人民政府（中国無錫） <http://www.wuxi.gov.cn/>

無錫市発展改革委員会 <http://dpc.chinawuxi.gov.cn/>

無錫市環境保護局 <http://hbj.chinawuxi.gov.cn/>

無錫日報電子版 <http://press.idoican.com.cn/detail/newspapers/156/>

