

第4章

太湖流域の再生的管理と参加の課題の考察 参加型再生的管理に向けて

磯野 弥生

要約：太湖の水質改善は、太湖流域の再生的管理とすることができる。かかる再生的管理について、ステークホルダー参加型あるいは協働型を模索することが、本研究の重要な課題である。過去2カ年にわたって、参加に関する様々なタイプについて、主として日本の状況を検討することで、中国での可能性と課題を探った。本年度は、この検討の上に立ち、再生的管理に関する対話と協働と、それぞれの課題におけるステークホルダーのあり方について検討する。

第1に、再生的管理についての課題の設定とステークホルダーの関係を取り上げることとする。再生的管理の内容としては、再生目的、再生目標、再生のための課題、再生のための手法、再生のための協働的作業、等をあげることができる。

これらの課題ごとに、ステークホルダーが異なる。再生目的や目標の設定は、ア prioriに与えられているものとすることも可能である。ここでは、その目的および目標から検討することとする。さらに、協働的作業というのは、具体の個々の人々や団体のステークホルダー間の具体的取り組みをいう。これらを、日、英、オーストラリアを参考としながら、検討する。

第2に、このようなステークホルダーによる取り組みについて、2010年度12月の東京でのワークショップで示された対話を分析し、中国での可能性を検討する。

これらの検討と太湖の円卓会議の実験の結果から、再生的管理の参加の場を検討する。

キーワード：流域の再生的管理、ステークホルダー、管理主体、NPO、住民

はじめに

太湖再生のための参加に関する研究では、これまで参加の在り方に関する一般的課題を検討し、そこから太湖の再生のための参加の課題を浮き彫りにしてきた(磯野[2010])。

今回は、これを更に深め、(1)太湖再生における利害関係人、ステークホルダーの考え方、(2)日本、イギリスのテムズ川、オーストラリアのマーレイ川を例に、ステ

ークホルダーや参加の在り方、(3) その主要な主体である NPO¹の参加について、昨年 12 月に行ったワークショップにおいて提示された役割、(4) ステークホルダーとしての行政の役割について、検討する。

本章では、これらを検討することで、太湖の再生的管理における参加を実際にすすめていくためのステークホルダー、場面およびその手法をより詳細に検討するための課題を探ることを目的とする。

第 1 節 再生的管理のための課題とステークホルダー

1. 太湖の「再生的管理」

(1) 再生的管理という捉え方

太湖水面の面積は 2338 平方キロメートル、周囲長は 436 キロメートルである。日本の琵琶湖の 3 倍の大きさであり、中国第 3 位の淡水湖である²。太湖周辺地域は、もともと湿地帯を形成していたところであり、農業も発達していたため用水路も多いため、そこに流出入する河川は中小あわせて 228 ある。このように、湖岸線が長く、多くの河川が流出入していることから、太湖に直接かかわるステークホルダーも日本の湖とは桁違いの人数である。湖岸の主要都市である無錫市一つとっても、横浜市の人口に匹敵する約 450 万人の人口を抱えていて、市の GDP はアオコが大発生した 2007 年には 3858 億円となっていて、多くの工業開発区を形成している。そして、無錫市の 2003 年の GDP が 1901 億円ということから、5 年間に急激に工業や都市が発展したことがうかがわれ、下水道整備や排水規制が緩いままに、これらの排水が一気に太湖に流れ込んだことが容易に見て取れる。

さらに、流域人口は、総体方案によれば、4533 万人(2005 年)で、都市化率は 73%に達している。GDP も 2 兆 1221 億元で全国の GDP の 11.6%を占めている事からもわかるように、流域全体でも、工業・商業が発達し、これらの事業所が太湖水質浄化のステーク

¹ ここでは、NPOを、法的な地位を付与されているか否かを問わず、非営利的な公益の一翼を担う社会組織とする。中国では、法的な地位を与えられる(法人格を有する)ためには、「社会团体登記管理条例に基づいて、公民の自発性に基づき、その会員の共同意思を実現するために設立し、その定款に従って活動を展開する非営利的な社会組織」として、業務主管部門の批准文書を提出して団体の登録をおこなうことがその一つの方法である。それ以外に草根NPO・NGOという、いわゆる法人格を有さない民間の公益目的の非営利的な組織があり、現在環境部門を含めて急速に普及しているといわれている。

² 以下、太湖の概況は水落[2010]を参照。

ホルダーとして、大きな集団を形成している。都市化されているとはいえ、同時に、湖内および沿岸の漁業、そして農業も広く行われていて、これらもまたステークホルダーとして、集団化できる。

ところで、太湖は汽水湖ではなく、海からは切り離された湖であり、したがって、流域は海までの下流域に伸びている。一つの河川の流域としてみるならば、河口までが流域であり、そのステークホルダーもまた参加の対象として浮上する。太湖の地理的な位置づけをみると、太湖の水は、長江から導水され、また蘇州河などを経て長江に流入していることから、生態系を配慮する観点からも長江の管理計画でコントロールされる必要がある。その上で、支流としての太湖流域の管理であるといえよう。太湖の下流域で太湖からの水を飲用水、農業用水や工業用水として利用している人々が太湖の水の受益者であることを考えれば、かかるステークホルダーの参加が可能な範囲を流域管理として設定すべきである³。支流としてのレベルでも、生態系の一体性を考えれば、河口からその沿岸部水域までに及ぶ。このように考えてくると、太湖の再生的管理の地理的範囲は、その受益が及ぶところといってよい。

このように、再生的管理の対象範囲は、視点によって異なってくる。流域管理は、本来、水源地から河口・湾沿岸にいたるまでをトータルな計画があり、その上で部分が構築されなければならない。このような全体的管理があるべき姿であり、部分の管理の指標を与えるものであることはいうまでもない。太湖の再生対策のための総体方案では、太湖の水質改善が実現すれば、下流域の水質が改善されることで下流受益者の要求をも満たすことが前提となっている。

他方で、太湖再生の計画および実施責任主体である地方政府は、省級地方政府として江蘇省、浙江省、上海市の3つがかかわり、地区級地方政府として7行政区と上海市の3つの鎮がかかわり、その他、県および郷鎮政府も関係する。

このように、汚染原因者も、汚染による被害を蒙る者も、日本の湖沼の例に較べて桁違いに多く、関係地方政府も多い。参加による太湖再生という場合、このスケールを考慮に入れた検討をしていかなければならない。ということは、太湖再生のガバナンスの一つの在り方としての参加を検討するにしても、課題毎に多様な切り取り方があることに繋がる。

このことを前提として、参加論の枠組となる太湖の再生に関する本章での切り口を示しておきたい。太湖の再生は、中国政府にとって、基本的には水質の改善である。飲用水として利用されてきた湖内水にアオコが大発生し、水質としては劣Ⅴ類となり、飲用水としての取水禁止という自体を受けて、その状態からどこまで水質を回復するか。これが太湖再生の目標となる。

³ なお、下流地域の浙江省嘉興市では、太湖汚染のために水源を太湖から流出する河川から別の河川に切り替えるなどの対策を講じている。緊急避難として必要な対策であるが、再生的管理の目標にも影響を与える。

旧来は、水質改善にあたって、工場および一般家庭からの汚染原因物質の湖内および流域河川への流入規制、そのための汚水処理の義務づけがその中心的手法であった。この場合には、規制基準の設定における参加論の検討になる。参加の枠組みも比較的単純な議論で収まる。しかし、太湖流域の総合的施策として展開しようとする総体方案では、いわゆる公害規制に加えて、土地利用規制という規制的手法、自然回復という公共工事の手法、さらには排水権取引という経済的手法を組み合わせ、目標を達成しようとしている⁴。このような施策を具体化するための参加は、それぞれの目的や地域に併せて、多様な方式が考えられることとなる。

ここでは総体方案の具体化という観点から、参加の問題を取り上げることとする。それは、太湖流域の「再生的管理」における参加という枠組みで、捉えることができる。

「再生的管理」として捉えるのは、以下の理由にある。通例、河川管理という概念は、河川を人々にとって適正な状態に保つことを目的として用いられているが、その中には、河川航行の安全、利用者の利益の観点からの利用調整などが含まれる。ここでは、もっぱら、太湖の水質改善を目指す自然再生に着目して検討するために、「再生的」とする。また、太湖の環境管理とすると、水質規制あるいは水生動植物の保護、多少広げても護岸や湖畔の作り方あるいは浚渫など、湖沼の直接の環境保全に着目した管理となるおそれがある。ここでは、より広く都市の土地利用規制など再生に必要な総合的な管理を目指す。管理とするのは、恒常的な仕組みづくりを目指すからである。

総体方案の実現過程という捉え方をしても参加の場面を広くも狭くも設定しうる。本書はガバナンスを主題とするが、本章では、ガバナンスの一部を取り上げることとなる。すなわち、ガバナンスという言葉は多義的に用いられるが、政治過程を含んで用いられる。ここでは、もっぱら、太湖の再生を目標とした管理という行政過程としての参加に着目して考える。すなわち、総体方案を各地方政府の計画に位置付け、それぞれを実施していく過程における参加を想定して考察する。

(2) 太湖の再生的管理の参加の場面設定

ここで、太湖の再生的管理の流れを再確認しておく。

太湖再生に関しては、総体方案の中で、国家発展改革委員会内部に、太湖流域水環境総合治理省部間連合（原語は「省部際連席」）会議制度を設け、太湖に関係のある各省各部門調整制度を設けることにより、縦割り行政の弊害を回避しようとしている。また、その責任について、総体方案は、2省1市と国务院の関係部門がその実施に責任を有するとして、さらに2省1市の下位の地方政府もまた、その範囲で責任を分担することを定めている。

⁴ 水落[2010]、大塚[2010]、藤田[2010]を参照。

国と地方の役割分担を見るならば、国が目標と枠組みを定めた総体方案を策定し、省級地方政府が具体の管理主体である。つまり、省が管理主体ではあり、国が基本的な枠組を定めるが、その策定過程では省とのコミュニケーションがあり、その結果定められた国の総体方案に従って、省級地方政府がそれぞれの管轄権内の管理を行う。更に下位の地方政府がそれぞれ権限の範囲で管理を行っているという関係にある。例えば、江蘇省は、総体方案を受けて「江蘇省太湖流域水環境総合治理实施方案」を、無錫市もまた「無錫市太湖水環境総合治理实施方案」を策定し、目標達成のための任務を負っている。

管理主体の重層性は更に続き、下位の地方政府もそれぞれ太湖の再生的管理を行っている。無錫市の中に県級地方政府として宜兴市があるが、同市もまたその管轄の範囲内で、水質規制等を行っている。さらに、その中に県級地方政府の出先機関として街道相当の開発区があり、工場立地や住居に係わるインフラ整備を行っている、具体的な再生計画の一翼を担っている。地方政府ではないが、社区もまた、排水、緑化や啓発化活動を任務としている。こうしてみると、日本では、中国でいえば、省級、市級の2層の地方政府で完結するが、中国では、このように多層な地方政府そして団体が、分担所掌し、再生的管理を担っているのである。

そこで、再生的管理を計画段階から執行段階までのどのレベルに焦点をあてるか、あるいはどのレベルの地方政府あるいは団体の検討に焦点をあてるのかが課題となる。

これまでの円卓会議の実験との関係でいえば、同実験は郷鎮あるいは街道レベルでの、再生的管理の執行段階の参加可能性と課題に関するものと位置付けることができる。同実験は、それぞれの主体が参加行政の主体として形成される可能性を探るという面が強い。そこで、円卓会議の実験との関係はひとまずおいて、流域全体の管理計画策定の場面、省・市レベルの再生的管理計画の執行の場面に限定する。

2. 再生的管理における場面とステークホルダーの関係

(1) 太湖の再生的管理における参加の可能性

総体方案では、管理の基本原則の一つとして、公衆参加を挙げている。資源節約、環境保護、そして消費生活に関する啓発とともに、積極的な公衆参加を管理の原則とするのである。公衆参加原則の具体的体制整備として、情報公表制度を設け、流域内の重大汚染企業の排水状況に関する情報の公開、住民の水利用と環境に係わる重大問題については、公聴会、論証会の開催の必要性を挙げている。さらに、住民の環境についての知る権利、参加権および監督権を維持拡大し、人々の汚染対策に対する積極的参加を拡大していく、としている。また、行政内部の情報共有についても言及していて、2省1市の情報共有のためのプラットフォームを立ち上げることを求めている。

このように、具体的に公聴会等の仕組みを例示しながら、情報公開と住民参加制度を積極的に導入することを求め、その具体化については、実行段階の法令、計画に委ねられたのである。情報の公表については、一体的な議論を行いうるが、具体的な参加については、その段階によって異なる。

そこで、再生的管理の段階ごとにみると、到達目標については、すでに総体方案で所与のものとして与えられているので、参加の議論の余地はない。

参加が問題となるのは、総体方案の具体化の段階である。国の関係機関が出す施策、および各省以下の地方政府が行う施策についての参加の議論である。そこで、具体的なスケジュールを含めた目標と個別の排出基準等の設定が計画段階の参加の一つの手続的過程であろう。たとえば、江蘇省太湖水污染防治条例では、省人民政府が「太湖水汚染物排出基準」、「太湖流域城市・県界水質基準」および「太湖入湖河川汚染物質総量規制指標」を定める（11条）としている。さらに、禁止又は制限される産業および製品についての登録簿を作成する（12条）、としている。これらの基準等についても、すでに定められている。

それ以外にも、インフラ整備として、下水処理場やごみ処理場の建設あるいは生態系回復が求められているが、これらの立地のための用地取得とデザインは、地方政府に委ねられている。これらの計画について、参加が問題となってくる。それ以外にも、禁止行為等を定め、処理施設などについて定めている。これらの参加の在り方は、利害関係人の種類やその位置付けなど、先の基準設定と異なるところがある。

現実の問題として、太湖再生に引きつけてみると、執行段階にある計画への参加の在り方を検討することが相応しい。だが、ここでは、見直しを含めた計画策定手続への参加も取り上げ、さらに執行段階のステークホルダーの役割について論じることとしたい。

（2）再生的管理におけるステークホルダー

検討対象とする場面での再生的管理のステークホルダーの課題としては、全体管理計画および省計画の策定および見直しでは、①下級地方政府ないし下部組織が再生的管理における参加行政においてどのように位置付けられるか、②上水道供給団体および下水道処理団体は独立してステークホルダーとなるか、③社区等をステークホルダーとして位置付けることが適切か、④農業者、漁業者個人をステークホルダーとしてどのように位置付けるべきか、⑤住民や個別企業が参加手続上どのように位置づけられるか、⑥NPOを参加の中でどのような役割を与えることがかのうか、等をあげることができる。

ここに挙げたなかで、特に次のことが課題になると思われる。①についてみると、先に挙げた宜興市の開発区は市の行政の一単位であるが、工場誘致および基盤整備を行っていて、再生的管理計画の見直しにおいて、進出企業との関係や周辺住民との関係で、どのような役割を負うべきなのか。企業に最も近い行政組織として鍵となる存在であると思われる。

る⁵。③の社区村民委員会などの住民直近の自治的組織は、住民の意思を代弁しうるか、また民を代表するステークホルダーとして役割を負うべきか、が問われるところである⁶。④の農業者あるいは漁業者については、農民專業合作社あるいは農民專業合作經濟組織と農民の関係が問われる。また、住民あるいは村民委員会とは異なる農民、漁民としての利害関係をどのような形で参加の場で集団化しうるか、ということも課題である。⑥としては、NPOの参加権という課題もあるが、後のアメリカの例でみるように、情報収集と提供における法的地位如何が課題となる。

執行段階では、①直接利益を侵害されるおそれのある個人、団体の参加の態様と法的な地位、②汚染原因者の参加における法的地位、③それ以外の個人、事業者、社区を含めた関係団体の参加の態様、③NPOの役割、がその課題となる。

執行段階では、経済的手法、情報的手法をも含めた権利制限に関連する行政の行為に関してのみならず、再生における協働という枠組みでも、これらの参加の在り方が問われる。

以上のようなステークホルダーや住民の参加可能性あるいは参加の権利について検討する事が求められる。以下、第2、3節で、この検討事項に直接反映できるものではないが、諸外国の例を検討の素材として見ておくこととする。

第2節 日本、イギリス、オーストラリアにおける再生的管理とステークホルダー

1. 日本の場合—湖沼法による流域管理

日本では、流域管理を求める一般的な法律はない。湖沼法では、湖沼水質保全計画に基づいて湖沼の水質改善を行うべき事を定めているが、地域指定について「指定湖沼の水質の汚濁に関係があると認められる地域を指定地域として指定する」(同法3条2項)として、その計画中で湖沼の水質保全のための規制その他の措置を定めること(同法4条3項)として、流域の総合計画の可能性を定めている。同法では、また、水質保全基本方針に従っ

⁵ 省と市、たとえば江蘇省と無錫市の関係、あるいは省ないし地区級市と県級市、たとえば江蘇省・無錫市と宜興市の関係という、垂直関係にある地方政府間の現時点での内部関係を参加として捉え直し、両者間のコミュニケーションの内容に関して、その外部にある住民に関する透明性の確保とその間の議論への住民参加、ステークホルダー参加を検討することも重要である。日本でいえば、国の作成する河川整備方針策定のための審議会に關係県知事が委員として参加し、審議会の公開や議事録によって住民に対する透明性を確保するという例をあげることができるなど、その例をあげることができる。太湖の再生的管理をめぐる国と省との関係について、大塚[2009]8-10頁における、省の先行と国の裏打ちとしての総合政策の策定立案についても、両者間の透明性の観点からの再構築が求められる。

⁶ 菱田編[2010]は、地域社会のガバナンスの可能性についての問題点を指摘している。社区等の研究も盛んになってきている。

て上記計画を定めることが求められている。同方針では、農地からの流出水や市街地等からの降雨等に伴う流出水対策、緑地の保全その他湖辺の自然環境の保護、水循環回復等の対策を採ることを求めている。

以上からわかるように、湖沼水質保全計画は、縦割り行政の弊害を排除して、国および地方の関係機関が水質再生のために協力して、計画を立案実施するための手法として定められた。このような手法は、瀬戸内海保全法が最初の法律であり、同法では瀬戸内海の水質に着目して、その流入河川にまで及んで計画を策定するのである。日本の湖沼法が、中国の太湖の場合と異なるのは、国(環境省告示)の定める方針は、あくまで総論的なもので、計画策定は、都道府県にある点である。もっとも、湖沼環境基準や規制基準については、環境基本法や湖沼法により定まっていて、都道府県はその範囲の中で行うこととなる⁷。

その中で、計画の策定にあたって、公聴会などの指定地域内の住民の意見を反映させるための措置をとることを求めている(同法4条4項)。

基本方針では、計画策定手続における住民参加手続以外にも、地域指定の段階では「流出水対策地区の指定に当たっては、地域住民等の理解が得られるように努めること。」とし、執行段階の課題として、「1 湖沼水質保全計画の策定に関する基本的事項」で、「対策については、可能な限り実施主体、実施時期、対策地域、対策内容を明記すること。その際には、行政主体の対策だけでなく、地域住民等の関係者による取組及び関係主体の協働による取組も計画の中に位置付けること。」とし、さらに「計画に基づく事業の実施及び計画の評価の段階において、指定地域の住民等が参加できる仕組みを構築するよう努めるものとする。」としている。

たとえば、諏訪湖水質保全計画では、県と住民が協働で行っている諏訪湖湖岸および流入河川のアダプトプログラム、さまざまな協働型啓発・学習活動、そして県市および住民の協働で認証するエコファーマー制度等が組み込まれている(礪野[2011])。諏訪湖のように、すでに再生的管理における協働的仕組みが展開しているところでは、計画策定および執行の段階で、双方向のコミュニケーション・システムが形成、機能しているために、湖沼法の規定や基本方針は有効に働く。住民と行政のコミュニケーションは、協働の仕組みの中で行われるものと、条例による手続の組み合わせで行われる。

それ以外の場合であっても、行政を参加型管理に向かわせる契機にはなる。

ところで、湖沼法では、参加に関する規定では指定地域住民を取り上げるのみで、ステークホルダーについて特に言及していない。固有の利害関係を有する関係者について、住民と異なる取り扱いをすることはないために、農業者、漁業者、工場・事業場なども、住

⁷ 環境大臣の定める排出基準より厳しい都道府県の基準は許容される。

民の枠の中で参加することとなる。湖沼法で排出基準を定める場合は、行政手続法に基づいて参加が認められるが、これもまた、ステークホルダーに着目していない。

日本の行政計画策定手続では、関係自治体の意見を参酌するにあたって、国計画の場合には関係都道府県知事および関係市町村長の、都道府県計画では関係市町村長を聴くことによって、意見を聴くこととしてきた。これは、団体自治の一つに現れである。住民の意見が直接反映されるとする住民自治は、他団体との関係では適用されず、自治体内部的な原則にとどめられていた。ところが、聴かれる自治体の長の意見が、住民の多数意思と食い違いが見られる例がしばしば生じ、自治体の長の独自意見ではなく、自治体住民の意見が反映されるべきであるとする主張が強まってきた。その流れで、住民自治的要素をより広域の団体である国や都道府県の計画手続に導入する法律制定要求が高まり、このような参加制度ができてきたとも言える。ステークホルダーについても配慮されていないわけではなく、法令上の規定はないが、計画策定のための審議会の委員として参加している。また、日本では、ヨーロッパやオーストラリアのようなステークホルダーの取り扱いとは異なり、案の策定過程で関係団体の意見を聴取あるいはネゴシエーションが行われていて、いわば裏バージョンのステークホルダー行政が続けられていた。およそ、この関係は透明性を欠き、このような交渉に対する批判は多い。諏訪湖のように市民の活動が強いところでは、事実上行われている交渉が有効に働くのである。

2. テームズ川の事例—イギリスにおける河川管理

EUは、水環境の保全と再生に対して、当初より大きな関心を示していて、農業由来の硝酸規制、都市の汚水処理、大規模工場の排水規制など、発生原因との排水対策を指令として出してきた。しかし、排水対策によって水質が飛躍的に良くなるということではなく、水環境に対する統合的な政策が必要だとされてきた。その結果として、1998年から、新たな統合的な施策を義務づける指令が検討され始め、2000年に、水枠組み指令（The Water Framework Directive、Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000）が制定された。こうして、EU域内の水環境の新たな枠組ができあがり、水環境の保全と再生に向けたEU各国の政策が始動することとなった。

同指令では、加盟国に、立法と計画を通じて、2015年までに、「良好な地表水の状態（good surface water status）」、および「良好な地下水の状態（good surface groundwater status）」を達成することを求めた。「良好な」地表水あるいは地下水の状態とは、化学物質に関する水質状態および生態学的な状態が良好であることをいう。水質については、2001年に制定された決定（Decision (2455/2001/EC)）で優先して取り組むべき31物質が定められ、水政策分野における優先物質指令 Directive on Priority Substances (Directive 2008/105/EC)で、33種類の難分解性・生物蓄積性・有毒物質（優先物質）に関する指令

を受けて、ヒトの健康及び水中の動植物に特にリスクをもたらす、41種類の殺虫剤、重金属、その他の化学物質（既存の法令の規制対象となっているものが8種、欧州閣僚理事会及び議会が水枠組み指令に基づいて対策の必要な「優先物質」としているものが33種）について、表流水における濃度の上限値を設定する。本指令には、「優先物質」について、表流水における環境基準や生物体内の基準を定め、排出等に係る関係国の報告義務の強化、既存の指令の修正及び廃止等が盛り込まれている。

「生態学的に良好であること」は、個別の事情によって異なるために、統一的な手法を定めることはできないとしている。

ところで、統合的な管理とは、流域単位で前述の様々な規制等を併せて、河川の状態を良好な状態にしていくということである。流域単位ということは、源流から河口の沿岸域までという河川をトータルに管理していくということである。以前には、河口までたどり着けなかったが、今や海の状態にまで配慮した管理を行うということが必要とされている。生態系に注目することで、よりこのことが重要になってくる。

同指令では、本章の課題である「参加」が一つの柱になっている。参加について、次のことを求めている。

- ① 少なくとも計画開始3年前までに、計画策定および意見聴取方法についてのタイムテーブルと作業プログラムを明らかにしておくこと。
- ② 計画開始2年前までに、当該流域での主要な流域管理上の論点の概要を明らかにすること。
- ③ 計画開始1年前までに、流域管理計画案を秋からにすること。
- ④ 人々の求めに応じて、計画案の開発のために用いたバックグラウンド資料および情報にアクセスできるようにすること。
- ⑤ 利害関係人や公衆の積極的な参加を許容するために、計画案に対する書面による意見の提出のための期間を6ヶ月間認めること。

以上のような内容の具体的な規定を各国で制定することを、指令は求めているのである。

ここで明らかなのは、利害関係人と公衆を分け、異なるステータスを与えていることである。このような参加の枠組をとったのは、良好な河川環境の保全と再生のためには利害の異なる関係者の利害調整が必要であり、それが望ましい結果を生み出すことを第一の理由としている。また、透明性を確保し、公衆に情報を提供し、政策の根拠となる資料を提供することで、行政が政策を正しく実施する方向に誘導することができ、公衆自身もそのような方向で協力をすることができるとする。

さらに、同指令では、専門家が計画初期の段階から参与することを求めている。科学的な根拠が計画策定には必須だからであるが、この点も見逃すことができない。

なお、河川流域計画では、最初に流域を確定することから始まる。それと調査が重要な前段階であることはいうまでもない。この段階の調査が公開すべき基礎的資料の一つになる。

その他に、参加自体とはいえないが、参加の枠組のためにも管理のためにも重要な点を定めている。それは、流域管理のための単一の組織を設けることである。先に述べたように、様々な行政目的あるいは目標から、流域の地理的範囲を画することとなり、目的ごとに流域の範囲が決まる。そうであると、多層的な流域管理のための団体が設けられることとなる。この水枠組み指令は、源流から海までの一体的管理を流域管理としたため、その流域的管理団体も単一の組織として規定している。

このような内容を持つ水枠組み指令は、水質の悪化を防止するため、全 EU 加盟国に対して 2009 年 12 月 22 日までに流域計画を作成することを義務付けた。とはいっても、現時点でも、流域計画を定めていない国が 25 カ国にのぼっている。

そこで、イギリスについてみると、環境・食糧・農村地域省およびウェールズ議会政府が、イングランドとウェールズの 10 の河川に関する河川流域管理計画 (RBMP) を発表した⁸。同計画では、湖、河川区間、河口および沿岸を含めて、河川の水質の改善策を示している。

その中で、最も人口密度が高い地域を流れるテムズ川に関する流域管理計画 (Water for Life and Livelihood : River Basin Management Plan Thames River Basin District)) について、ステークホルダーとの関係を見ておくこととする。

流域管理計画の責任主体は、環境庁 (Environmental Agency) である。その管理をサポートし、助言する団体としてテムズ流域地域連携委員会 (The Thames River Basin District Liaison Panel) を設立した。同委員会は、企業や産業、都市計画当局、環境団体、飲用水の消費者団体、ナビゲーション、釣やレクリエーション団体、および中央、地域または地方政府など計画の実施に重要な役割を有する者の代表で構成される。同委員会は、実施過程の助言、監視、そして次期の計画の準備をする役割を負う。会議は公開で行われ、2010 年度には、3 回の会合を行っている。

さらに、同計画は様々な観点から計画づくりをしているが、その中でも、中央政府、環境庁、工業部門、農業部門、都市及び交通部門、上下水道会社、釣りや河川保護グループと、ステークホルダーそれぞれについての役割を定めている記述を設けている。湖沼水質保全計画でもステークホルダーとの協働について述べられているが、それぞれの役割を例示にせよ挙げている点で、より協働実施を行いやすい仕組みとなっていると同時に、ステークホルダーによる監視を入れることで、さまざまな主体の実施に対するインセンティブが働く仕組みとなっている。

⁸ <http://www.environment-agency.gov.uk/research/planning/33106.aspx>.

また、情報の公表アクセスについても、それぞれのステークホルダーに、実施状況に関する情報の公開を要求しているのである。

このように、本章の課題であるコミュニケーションとしての参加は、連携委員会を頂点として行われるところに特徴がある。個別の課題については、地域の課題での地域住民との協働の重要性を取り上げている。

同計画を策定するにあたって、関係団体や個人からの意見、さらにパブリックコメントなどを3年間にわたって行ったことが⁹、同計画にステークホルダーの役割分担の記述を入れることを可能にしたといえよう。

3. マーレイ川の事例

オーストラリア南東部は干ばつに悩まされており、水資源の持続可能な管理が求められていた。南東部には、マーレイ川(Murray River)、ダーリン川(Darling River)、マルンビジー川(Murrumbidgee River)が流れていて、これらの河川はシドニー、メルボルンの水源となっている。同時に、オーストラリアの主要な農地の灌漑用水でもある。これらの河川の流域管理では、水質汚濁の改善よりも、水需要コントロールによる流量の確保が主眼である¹⁰。マーレイ・ダーリン川の管理計画¹¹が策定されているが、その管理計画は、太湖と同様の水質の改善を目的とする日本の湖沼法に基づく計画やテムズ川の計画とは異なっていることに、注意する必要がある。オーストラリアにおいても、水環境の再生は重要課題である。ただし、河川生態系の回復は河川水の流量の確保によるところが大きいとされている。生態系回復のための環境用水の確保、これがマーレイ川の再生的管理の争点となる。

流量の確保にあたっては、水利権の調整が第1の課題となる。そこで、慣行水利権あるいは許可水利権を有する者がステークホルダーとなる。このステークホルダーには、個人もあるが、現在団体が多い。上水道事業者、ダム建設運用者、農業灌漑用水団体、排水処理事業者が直接の利害関係者となる。したがって、最終的利益享受者あるいは利益侵害を蒙る者は、ステークホルダーとしてではなく、一般公衆として計画等への参加が行われる。計画の立案・実施が連邦および委任により州が責任主体となるために、基礎自治体もまたステークホルダーとして取り扱われる。これらの利益は、計画策定において、協議会等での円卓会議方式で意見を述べることができ、また、一部の水利権については協定や契約方式で、利用権をコントロールしているのである。

⁹ この過程について、磯野 [2007] 参照。

¹⁰ 同流域に関する論点、計画については、磯野 [2009] 参照。

¹¹ 「Living Murray」計画。

4. 小活

河川の再生的管理の利害関係人としては、以下のようなことがいえる。

河川管理に関する利害関係人は、第1に水利用者である。利用者は、利用に適した水質と水量を要求するが、同時に排出者ともなる。水利用者は、両側面を持っているというところに特徴がある。水利用は直接利用者が河川にアクセスして利用するのではなく、概ね、なんらかの団体を通して行われるということである。飲用水や工業用水そして農業についても、水利権を有する団体があり、日本でいえば土地改良区であり、飲用水や用水については民営化が進んでいるイギリスやオーストラリアでは、企業である。さらに、漁業の場合には、漁業協同組合が直接の権利となっている。すなわち水利権者は団体となる。

真の利用者である個人あるいは企業は、その機関からの購入者である。

排水になると、個人あるいは事業者である場合も少なくない。下水処理施設がない場合に生じてくると共に、農業廃水はいずれにせよ、その段階でチェックされていないからである。

ここまでは、利用者としていわゆる水利権あるいは許可を有する者をあげてきたが、それ以外の利用者がある。すなわち、河川および河川沿岸の景観や自然を享受してきた者である。これらの人々は、財産権あるいは行政上の許可権を有するという者ではないが、特に地域住民の河川環境享受利益に着目することが大きな意味を持つ。かかるアメニティは、住環境として大きい。同様に、遠くからであっても、ボートや釣り等で利用する人々も、ステークホルダーとして認識される。これらの者は、公衆か、利害関係人か、利害関係人とした場合には、団体性が要求されるか、という課題がある。

また、公害防止・自然保護 NPO がステークホルダーとして、再生的管理について、ステークホルダーとして認知され、何らかの役割を与えられるかが問われている。

イギリス、オーストラリアの例をみると、ステークホルダーとしては、利害関係を有する団体が認識されている。そして、環境保護団体は、農業団体や利水団体などと同様に、ステークホルダーとしての地位を得ている。それにたいして、個人は市民あるいは住民として、ステークホルダーとは別のカテゴリーとして、参加が認められている。チームズ川管理計画では、地域住民との協働としか記述されていないが、都市農村計画法その他の個別計画では住民がステークホルダーとして参加する。このようなステークホルダー参加は、利益を同じくする人々が団体を構成し、利害調整をする仕組みを持っている社会の特徴である。

日本の場合には、河川法による渇水期の水利調整については、水利権を有するステークホルダー間の調整が行われるが、湖沼法あるいはそれに類する瀬戸内海保全法では、ステークホルダー参加による再生的管理という考え方は採っていない。先に挙げたように、住民の意見反映、あるいは住民との協働という形で、ステークホルダーは住民の中に解消さ

れている。切り分けられているのは、規制対象としての汚水の排出事業者である。したがって、環境保護団体としての NPO の参加は、同様に住民としての参加に含まれる。

このように、参加型再生的管理において、イギリス・オーストラリア型と日本型の間では、際だった違いが見られる。

太湖についてみると、イギリスのようなステークホルダー委員会による監視、あるいは3年間にわたるステークホルダー、専門家ないし一般市民の意見聴取は、中国の現状を考慮すれば、将来の目標ではあっても、直ちにこのようなステークホルダー委員会による行政機関との連携を求めることは難しい。

日本における住民と行政との協働の場における非公式な対話、すなわち市段階の執行段階における対話が最も近いステップであると考えられる。再生的管理の特徴は、あらゆるステークホルダーと関係住民が主体的に参加しなければ、目標の達成が不可能であるところにある。とすれば、現場のモニタリングを含めて現場での協働の仕組み作りは必須である。協働の場での対話が第1の場となる可能性を指摘しておきたい。すなわち、これまでの円卓会議の経験からすると、①コミュニケーションによるステークホルダー間の自主的改善、②基層政府とステークホルダーおよび住民(場合によっては社区)の協働の形成、③協働の計画および実施過程での円卓会議あるいはワークショップ方式の採用が、次のステップの足がかりにもなりうると考えられる。

第3節 ワークショップ分析による対話と参加の位置づけ

環境再生において重要な役割を負う主体に、NPOがある。中国においてもNPOが育ちつつある。2010年12月に東京で行ったワークショップでは、中国のNPOの活動の現状と、アメリカにおけるNPOの活動の状況が報告され、参加におけるNPOの役割が論じられた¹²。

1. アメリカにおけるNPOと参加

アメリカは、日本やフランス、ドイツのように行政権が強い国家と比べて、小さな政府を志向する国家で、行政権に対する期待はこれらの国に較べて小さい。そうであるからこそ、アメリカにおいては、NPOがさまざまな分野で活躍している。環境行政においても例外ではない。単にボランティアな活躍をしているというだけではなく、専門家の参加が

¹² このワークショップについては本書まえがきおよび Bi et.al.[2011]Appendix III を参照。

少なくとも、専門性の高いNPOが多い。弁護士も多数抱えていて、アメリカ独特の発展をしている。

アメリカのNPOについては、湖沼管理計画に参加するNPO代表の報告と河川の水質浄化をめぐる情報発信型NPOの報告があった。ところで、参加には、二つのタイプがある。第1のタイプは、行政決定過程への参加である。行政が政策あるいは計画案を示して、それに対して参加するということである。第2のタイプは、行政にアクションを起こさせるための積極的参加である。このイニシアティブ的参加方式は、差止訴訟や義務付け訴訟という、訴訟もまたこの中に入れることができる。

(1) 情報公表型参加

情報公表型参加ということのできる参加方式がある。同ワークショップで報告された例では、汚染状況を公表することにより、行政の権限発動を促すということを行った。同事例では、あるポイントでの汚染状況が不十分であったため、NPOとして地域の発生源周辺の汚染状況を網羅的に調査し、その結果をインターネットで地図上に示して、公表するというものである。

日本でも、大気汚染や土壌汚染の状況を調査し、行政に対策を求めるといことがしばしば見られる。これらの調査とその公表は、個別の汚染現場の回復を求める地域の住民団体が行う事例が多い。これらの調査を通じて、直接プロジェクトを行おうとしている事業者に対して、異議を申し立てるために利用される。特に、環境影響評価手続を巡って、住民サイドの自主的アセスとして行われることが多い。高尾山をトンネルで抜けることに異議を申し立てている圏央道建設反対運動では、植生、騒音など多方面で住民団体自ら調査を行ってきた。道路公害あるいは埋立問題ではしばしば、同様のことがしばしば行われている。廃棄物処分場でも地下水汚染の有無について、自ら行う場面もある。諏訪湖の場合には、汚染対策を求めるために、漁業協同組合が行った例がある。とはいえ、日本の場合には、行政に調査請求をする、ということが最も多いやり方である。

上に挙げた日本の例と異なるのは、個別の事案に利害関係を有する団体がそれを行うのではなく、環境保護団体が、より広い政策実現のために、情報公表を中心に据えて、世論を喚起しながら、行政に適切な執行を求めたということにある。この公表に対応して、行政が対応をしていることがアメリカの特徴と言える。

(2) 施策関与型参加

ミシガン湖の例では、湖沼管理計画の形成の中心をNPOが担っている。専門性を有するNPO、およびNPOの特定の者が、行政からの委託を受けて、計画策定手続を含めて行っている。日本の自治体で、計画策定の主要な部分は、委託されたコンサルタント会社が担っている状態に相当する。

関係する全ての NPO がその役割を負っているのではなく、そこでは NPO 間の競争的選択が行われていることが報告された。政策策定を委託された NPO は一つだが、それ以外でも、諮問会議に一定の数の NPO は参加することができた。日本の例では、政策立案を委ねられることはないが、審議会あるいは協議会に参加する例はある。三番瀬のように関心のある NPO を全て参加させる例もあるが、審議会や条例制定のための協議会では、事実上地域の代表的団体に属するヒトが参加する仕組みをとる。但し、委員の発言は代表性を問われない。前述のイギリスの連携委員会では、各類型のステークホルダーの代表が参加する仕組みとなっている。

(3) 訴訟による参加

アメリカの NPO による参加で、特に特徴的な手法は、訴訟である。水清浄法 (Clean Water Act) に、事業者が法律に違反する場合には、NPO がそれに対して差止訴訟を提起できる旨の規定がある。報告者団体は、専従メンバーは3人で小規模ではあるが、訴訟を提起することができるために、有効な力を発揮することができる。行政による管理ではなく、いわば NPO と裁判による環境管理ということになる。土壌汚染の場面、自然保護の場面で、多くの訴訟が提起され、機能している。

このような仕組みは日本にはないが、中国では住民の申し出によって、検察が起訴及び提訴するという公益訴訟の仕組みを持つ。NPO が直接行うということではないので、参加の点では間接的になるが、太湖の再生的管理の執行における NPO や住民の参加に一対応として、有効に機能する可能性があることを示唆している。

2. 中国の啓発活動と参加の意義

中国からは、啓発活動を主とする2つの報告があった。これらの報告は、太湖の再生型管理における NPO の役割と参加を考える上で、重要な論点を提起している。

両 NPO とも、河川を保護する具体的な保全活動、調査活動そしてボランティア育成活動に人々を参加させることで、河川環境の保全を認識させ、日々の生活スタイルを環境保全型に変えさせることを目標としている。これらの活動は、「地方政府が我々の活動にとって重要なステークホルダーである」という表現をしているように、保全活動について、協働体制ができあがっているといい¹³。

さらに、円卓会議方式で、コミュニティの将来を自ら考えることも啓発活動の一環として行っている。自発的な市民をつくり、環境保全型社会の担い手を育成することを重要な柱としている。参加型管理のための主体形成が、NPO の重要な役割となっている。

¹³ 中国で、環境 NPO が重要な役割を果たし始めていることについて示している論説、論文は少なくない。古賀[2010]、相川[2004, 2007, 2009]、陳雲・森田[2010]など。

もう一つの役割は、情報発信である。ウェブ利用や直接の啓発活動を行うことで、収集した情報を発信することで、人々の知識を高めて、参加への動機づけにもしている。

3. 小活

アメリカの報告の計画策定への参加で明らかになったことのうちで、NPO のなかでも、行政手続への参加に濃淡があることは示唆的である。政策決定に深く関与できる NPO と、一般市民と同様の地位で参加する団体があることは、太湖の再生的計画における計画見直しにおける NPO の参加を考える場合に、検討に値することである。NPO であれば全てに同様の機会を与えるということではなくても、競争的に一部の NPO だけでも参加が可能になる途を開く可能性を検討することも必要であろう。もちろん、国や地方政府の政策に追随するという意味での競争的選択ではなく、協力して政策立案に力を発揮できる NPO に機会を与える可能性を検討するということである。

さらに、調査情報の公表は、現在の中国の NPO の活動にも通じる。それが施策に繋がるところが、アメリカ型システムである。中国でも、近年はかかる調査情報発信型の NPO は増えているが、行政政策と結びつくところまでいっている場合はごく少数例にすぎない。日本でも、化学物質関係あるいは自然保護関係で、NPO が調査し情報を発信することが多くなってきている。一部には、円卓会議により情報交換の仕組みがアドホックに設けられるが、このような仕組みは例外的だと言える。アメリカ型システムは、日本にとっても、中国にとっても、NPO の発信する情報の行政を含めたステークホルダー間での共有と、再生的管理への反映のシステムづくりへの示唆となっていると言えよう。

中国からの報告に見られる環境啓発型の NPO は、日本でも多い。これらの活動は、参加の主体を育成するという意味で、極めて重要である。日本では、国連の「環境教育の 10 年」として、「環境の保全のための意欲の増進および環境教育の推進に関する法律」が 2003 年に制定され、行政も NPO の啓発活動を側面から援助している。今回のワークショップでは、参加を直接の課題としたために、啓発活動に関する NPO の役割に関する議論は少なかったが、主体形成に際して、かかる NPO の活動を推進していく可能性についての検討が、現在の中国にとって重要な課題であると考えられる。

おわりに

参加型再生的管理の検討の素材として、第 2 節および第 3 節で、中国以外の国の例を取り上げた。そして、太湖での再生的管理への参加の仕組み作りの検討のための可能性を挙げた。アメリカ、イギリス、EU、オーストラリアの例をみると、参加型行政が根付いて

いる国では、政策策定から執行、見直しまで、協働の仕組み、補完の仕組みが有機的に連動している。

それに対して、日本の場合には、再生的管理にはステークホルダーの役割が必須であるにもかかわらず、対話も形式的である場合が多く、各ステークホルダーと住民の水平的協働が十分に行われているとは言い難い状況である。

中国の場合、総体方案に住民参加が原則として掲げられ、具体的にも情報の積極的公開や公聴会の開催が定められるようになった。無錫市でみるように、ウェブによる意見や苦情の申立とその対応をも取り入れた情報公開はすすめられている。次のステップとしての、協議会(円卓方式)や公聴会方式を含む管理への参加が、今求められているのである。どの段階での参加が適切かについては、それぞれのステークホルダーの再生への対応の分析と共に、現在行われている円卓会議の実験をあわせて、検討することが必要である。近年特に社区が自治の主体として研究成果も多く、NPO と併せて、参加の主体としての可能性を検討する事も重要であろう。

[参考文献]

<日本語文献>

- 相川泰[2004]「中国の環境 NGO」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2005-2006』蒼蒼社、332-370 ページ。
- 「市民社会・NGO と中国環境問題」編[2007]中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2007-2008』342-343 ページ。
- 「中国における環境 NGO 等の活動」編[2009]中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2009-2010』382-383 ページ。
- 磯野弥生[2007]「環境に影響を与える行政と参加ルールの形成—河川行政を例として」現代法学 13 号 89-93 頁。
- [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。
- [2011]「環境再生への参加システムと法整備(上)」現代法学 20 号 34 ページ
- [2009]「オーストラリアにおける河川管理についての考察—河川管理のステークホルダーの在り方を考えるために—」『現代法学』19 号 63-87 ページ。
- 大塚健司[2009]「第 2 章 中国の水環境保全とガバナンス—太湖流域の事例を中心に」大塚編『中国水汚染問題解決に向けた流域ガバナンス—太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の実験』アジア経済研究所 8-10 ページ。
- 大塚健司[2010]「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。

- 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。
- 古賀章一[2010] 『中国と試写会と草の根の NPO』 95-128 ページ お茶の水書房。
- 陳雲・森田憲[2010] 「中国の環境ガバナンスにおける住民運動の類型化と示唆」 『広島大
学経済論叢』 33 卷 3 号 25-49 ページ
- 菱田雅晴編 [2010] 『中国 基層からのガバナンス』 法政大学出版会
- 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。
- 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, Chiba: Institute of Developing Economies, Japan
External Trade Organization.

