

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 健司

要約：

中国において水汚染問題を解決し、水環境保全を実現するためにどのような仕組みをつくっていくべきか。本章では、まず中国における河川・湖沼流域の水汚染問題の状況をふまえて、水環境保全をめぐるガバナンスの諸問題を明らかにしたうえで、問題解決に向けて「ステークホルダー間の合意と協力」を積み上げることによる流域ガバナンスの構築が求められているのではないかと問題提起を行った。次に、それを具体化していくためにローカル・ガバナンスに注目して、中国における問題点の整理を行った。さらに、水汚染問題の深刻な太湖流域の事例について、国、江蘇省、無錫市による関連政策の動向を概観するとともに、ローカル・ガバナンスの改革に向けた取り組みを検討した。そのなかで、ステークホルダーの対話による紛争の解決および未然防止メカニズムとしてのコミュニティ円卓会議の試みに注目して、2008年度に太湖流域において行われた社会実験の経過について、海外共同研究および現地調査にもとづいてとりまとめた。最後に今後の研究課題を指摘した。

キーワード：

中国 水環境保全 ガバナンス 太湖流域 コミュニティ円卓会議

はじめに

中国では社会経済発展に伴い流域規模での水汚染問題が拡大しており、水汚染対策が喫緊の課題となっている。例えば、経済発展の著しい華東地域に位置する太湖流域において、2007年初夏にアオコが大発生し、飲用水源として利用できなくなったことは、国内外で深刻な社会問題として注目を集めた。一方、中国では水汚染対策をはじめとする環境政策の実効性がなかなかあがらないという現実に対して、新たな政策モデルを模索する動きが見られる。

本章では、中国における水汚染問題の解決に向けた流域ガバナンスの構築を検討するた

め、ガバナンスの視点から水環境保全をめぐる政策動向について、太湖流域の事例を中心に整理する¹。以下、第1節では、中国における河川・湖沼流域の水環境保全をめぐるガバナンスの課題を指摘する。第2節では、国、江蘇省、無錫市それぞれの注目される新たな取り組みについて、現地調査および関係資料をもとに概観する。第3節では、中国の環境政策をめぐるガバナンスの改革に向けた動向を概観したうえで、南京大学環境管理・政策研究センターとの海外共同研究の成果（Bi and Otsuka 2009）をもとに、コミュニティ円卓会議の試みについて、その経緯をまとめるとともに、第1回実施状況を検討する。最後に今後の研究課題を述べる。

第1節 中国の水環境保全をめぐるガバナンスの課題

1. 深刻化する水汚染問題への対応

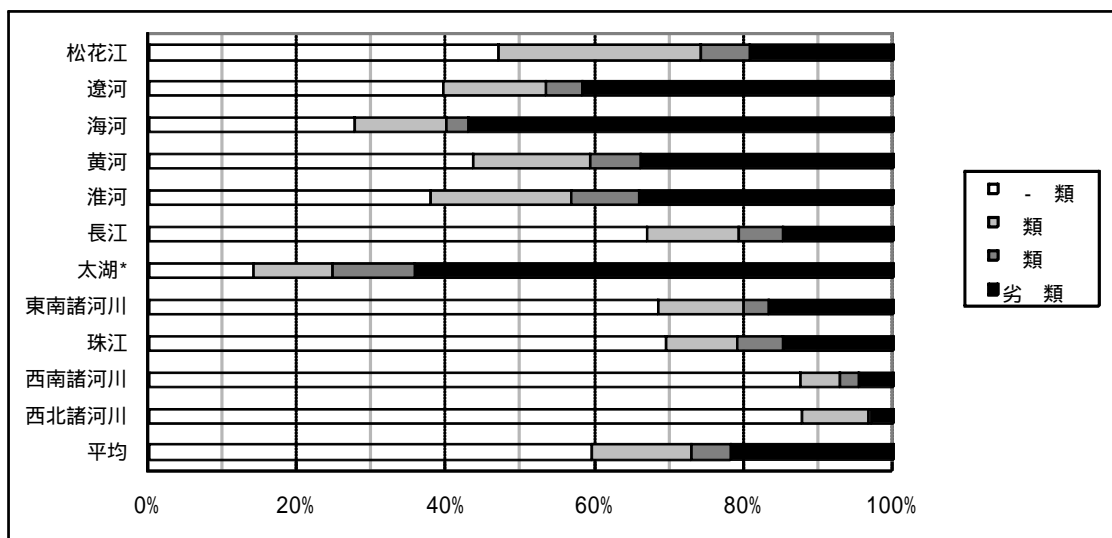
中国では水汚染問題の深刻化が認識され、政府による対策がとられるようになってすでに30年以上の長い年月が経っている。しかしながら、最新の公式データで見ても、水環境改善がままならない現実がある²。

図1によると、2007年の時点でも2割を超える河川がいかなる利水機能も満たすことができない劣Ⅴ類にあたり、その河川延長は3万キロメートルを超えている。とくに、北方の主要河川流域において飲用水源として利用できる河川延長（Ⅰ～Ⅲ類）は5割に届かず、海河流域では3割に満たない。また、海河、遼河、黄河、淮河では利水機能を喪失した劣Ⅳ類の河川延長の割合が比較的大きく、特に海河では5割を超えている。海河は「三河」のひとつとして第9次5カ年計画（1996～2000年）以降、水汚染対策の重点河川流域とされているが、水質状況は依然深刻である。

¹ 中国の水汚染対策については大塚（2008c, 2009）を、太湖流域の水汚染問題については本書第1章水落論文を参照。また本章第2・3節の一部は、環境経済・政策学会2008年大会（大阪大学）9月27日午前 セッションM-1 流域管理にて、大塚健司・藤田香「中国における流域ガバナンスの構築に向けた社会実験の設計 費用負担の合意形成に関する日本の経験から見た留意点-」として報告を行った。その際に貴重なコメントをいただいた各位にこの場を借りて謝意を表したい。

² 本節の水汚染問題とその対策状況については、主に大塚（2008c, 2009）をもとにしている。

図1 河川流域の水質状況（2007年）



（出所）「2007 中国水資源質量年報」（中国水文信息网）より筆者作成。
 （注）太湖は長江流域の一部として掲載。水質類型は I 類：水源または国家自然保護地域、II 類：生活飲用水 1 級保護地域、III 類：生活飲用水 2 級保護地域、IV 類：工業用水、V 類：農業用水などに適用。

表1 重点湖沼ダムの水質状況（2007年）

	観測地点数	I類	II類	III類	IV類	V類	劣V類
三湖*	3	0	0	0	0	1	2
大型淡水湖	10	0	0	2	4	1	3
都市内湖	5	0	0	1	0	0	4
大型ダム	10	0	2	3	0	3	2
合計	28	0	2	6	4	5	11
比率(%)	100	0	7.1	21.4	14.3	17.9	39.3

（出所）「2007 年中国環境状況公報」淡水環境（環境保護部ウェブサイト）
 （注）三湖 = 太湖、滇池、巢湖。水質類型は図1（注）参照。

表1は、環境保護部が公表した2007年の「環境状況公報」における主要湖沼・ダムの水質状況を示したものである。主要湖沼・ダムのうち、利水機能を喪失した劣V類の割合は4割近くもある。水汚染対策の重点湖沼流域となっている太湖、滇池（dianchi）、巢湖のいわゆる「三湖」では、依然として、窒素・リンによる富栄養化が指摘されている。2007年5月にアオコが大発生して沿岸都市に利水障害をもたらした太湖流域では、同年平均データでも劣V類の河川延長が6割を超えている状況である。

さらに、2004～2005年にかけて、水利部、国家発展改革委員会、衛生部が全国の県級政府を対象に実施した農村飲用水安全現状調査によると、2004年末の時点で全国農村におい

て3億2千万人を超える人々が飲用水の利用が困難になっており、そのうち水質になんらかの問題がある飲用水を利用している人々が7割を占めている状態である。

中国における水汚染対策は1970年代から工業部門からのいわゆる「三廃」(廃ガス、廃水、廃棄物)対策のひとつとして、COD(化学的酸素要求量)の削減対策を中心に行われてきた。1990年代以降は、全国の鉱工業企業に対して排水基準の遵守を義務づけ、汚染対策の実施が困難な小規模な工場・事業所の強制閉鎖措置を行うとともに、国は水汚染対策の重点河川及び湖沼流域を指定して、工業汚染源対策に加えて都市生活排水対策や農村面源汚染対策を含む各種プロジェクトを実施してきた。これにより工業部門を中心にCOD排出負荷量の削減がなされてきたものの、第10次5カ年計画(2000~2005年)で掲げられたCOD排出量を10%削減するという総量抑制目標を達成できず(大塚2008c)、また水汚染事故は頻発し(大塚2007a, 2009)、水汚染に起因すると見られる健康被害も面的な拡大を見せている(張2006)。第11次5カ年計画(2006~2010年)では、飲用水源対策、重点河川・湖沼流域の水汚染対策をはじめ、COD排出総量抑制を「拘束性指標」として掲げ、工業汚染源及び生活排水対策を中心にCOD削減対策をさらに促進するとともに、目標達成に向けて地方政府幹部に対する政治的、社会的な圧力を強めている。

2. 水環境保全に向けた流域ガバナンスの課題

中国において水環境政策の実効性があがらないのはどうしてだろうか。あるいは水環境保全に失敗している要因と構造はどのようなものであろうか。そしてそれら欠陥を克服するためにはどのような仕組みをつくるべきであろうか。ここでは、こうしたガバナンスの課題について若干の検討を行う³。

第一に、法の執行問題である。中国では環境法制度の整備が進む一方で、「法に依拠せず、規定に従わず、法の執行に厳しくなく、違法を追求せず、権力で法に代える」という法の執行問題が顕在化し、中央から地方への監督検査活動が展開されてきた(大塚2002a, 2007b, 2008a)。しかしながら、企業の違法排出行為は繰り返され、時には大きな被害を伴う環境汚染事故が引き起こされている。法の執行が徹底されていないことは水汚染物質の排出削減対策が進まない根本的な原因である。その背景要因として、行政によるモニタリングの限界、ペナルティの弱さ、「地方保護主義」(後述) 遵法意識の欠如などの問題が指摘されている(大塚2002b, 2008a)。2008年に大改正された水污染防治法では、水汚染事故による損害賠償額の上限の撤廃、排水基準超過の違法性や流域開発許可制限措置の規定化などが行われており、これらが法の執行問題の改善につながるのかどうか、注目される

³ 以下、大塚編(2008, pp.18-22)に加筆修正を加えた。

ところである⁴。

第二に、行政部門間の調整問題である。中国では水汚染対策については、水污染防治法によって環境行政（中央は環境保護部）が、水資源管理については、水法によって水行政（中央は水利部）がそれぞれ主管行政部門とされているが、たとえば重点河川・湖沼流域の水環境保全など、両方の行政部門がそれぞれの事業に関与しているのが実態である。しかしながら、「水汚染問題では、陸は環境行政が、水のなかは水行政が担当するという弊害」（片岡 2008a）のために、水質データの統一が（あるいは共有すら）なされていない。また 1980 年代に主要河川の水利委員会には、水利部と国家環境保護（総）局の両方から指導を受ける水資源保護局が設置されたが、水利部主導下では影響力を発揮できないと 1998 年に国家環境保護総局は実質的な関与をしなくなったとされる（Wang 2005, pp.30-31）。さらに、重点河川・湖沼流域の 5 カ年計画の策定にあたっては、水行政部門が水法にもとづき水環境改善に必要な水質目標から算出した COD 等の排水許容量の意見を計画行政部門に提出しても、実際には前の 5 カ年計画の実績（あるいは「実力」）をふまえて「現実的に」排水総量が多めに見積もられ、それが計画目標となっている（大塚 2008c, 2009）。このような行政部門間の不調和が、水汚染対策の促進を妨げていると考えられる。

第三に、資金調達問題である（大塚 2008c, 2009）。水汚染対策に関する重点河川流域の第 10 次 5 カ年計画において、未着工の事業が 1 ~ 2 割、さらに投資計画の実績では 4 割から 6 割の流域も見られた。たとえば、淮河流域の水汚染対策に関する第 10 次 5 カ年計画では、計画投資額 256 億元のうち、108 億元(42%)を国家プロジェクト（南水北調東線ルート建設プロジェクト）に組み入れられたが、残り 148 億元(58%)は地方 4 省が調達しなければならなかった。その前の第 9 次 5 カ年計画では 93%が地方負担であったことを考えると、国による手当が厚くなっているといえるが、地方政府の負担が大きいことは変わらない。また、全国で都市污水处理厂の建設が進められているが、多くの地域で住民や事業所から徴収する污水处理費が低く抑えられており、そのためフルコストカバーの料金設定となっておらず、最近では民間資金の活用がうたわれているものの、現在は短期的な資金が中心であることから、資金調達不足が懸念されている。

以上の諸問題をガバナンスの視点から見れば、いずれも「水環境保全をめぐる異なる利益関係主体（ステークホルダー）間の合意と協力の問題」と言えるだろう。すなわち、国と地方、行政と行政、行政と企業、行政と住民の間で「合意と協力」が十分なされていないことが、水環境改善が進まない制度的要因であると考えられる。中国の水環境保全に向けたガバナンスの構築には、各ステークホルダー間の「合意と協力」を積み上げていく仕組みをどのようにつくっていくかが問われているのである。

水問題をめぐるステークホルダー間の合意と協力を考えるにあたって、キー概念となる

⁴ 水污染防治法の改正については、片岡（2008b）に詳しい。

のが、「流域ガバナンス」である（大塚編 2008）。流域ガバナンスは、水問題を水系でつながる流域を単位としてとらえ、水資源のみならず、土地、森林など多様な流域資源の持続可能な利用をはかるため、垂直軸ではコミュニティ、地方、国家をつらぬく重層性を、水平軸では既存の行政区を越える越境性と水を介した地域連関性を重視するとともに、行政だけではなく多様なステークホルダーの参加、連携および協力のあり方に注目する。このような視点によって、上からの統治を中心とした行政管理の限界を乗り越え、地域固有の自然生態系や社会経済システムに順応的な仕組みを、関係主体の相互学習プロセスとしていかに構築していくかが、流域ガバナンスの焦点である。

3. ローカル・ガバナンスの問題点

流域ガバナンスを構築していくうえで、基層レベルでの取り組みの積み重ね、すなわち「ローカル・ガバナンス」が重要である。しかしながら、中国のローカル・ガバナンスについては、以下のような問題点を抱えていることに留意しなければならない（大塚 2008a, 2008b）。

第一に、中国の地方レベルにおける環境政策の実施過程において、環境行政部門の権限と役割は限定されており、むしろ地方行政府の権限と役割が大きいことである（片岡 1997）。そして、規制執行の最前線にたたされる地方の環境保護局は人事と財政を地方人民政府に大きく依存し、被規制企業に関する情報についても多くは同政府内の財政経済部門に依存せざるを得ないため、地方政府内の協調関係を崩すような厳しい規制執行は難しいケースが見られる（Sinkule and Ortolano 1995）。

第二に、中国の中央地方関係はしばしば「上に政策あれば、下に対策あり」と揶揄されているとおり（天児編 2000）、本来ならば地方政府は「地方国家機関」（地方自治体ではないことに注意）として中央政府の政策に従わなければならないにもかかわらず、地方本位の利益を優先した行動をとることが少なくないことである。これを「地方主義」または「地方保護主義」という。

この地方主義は、改革開放以降の中国において、「中央政府から地方政府へ」とともに、「政府部門から企業部門へ」と向かう二重の分権化の過程のなかで、「集権化された体制下で地方への権限の分散が起こった状況」が引き起こしたものとされる（内藤 2004）。このなかで、「公（地方政府）と企業の癒着関係を支持する特権階級」や「腐敗や不公平の構造」が生み出さる。また、改革開放以降の分権的な経済発展の過程で、予算制約に直面した地方政府自らが企業を起こし、その収益を財源としていることから（Oi 1992）、汚染企業を主要な財源としている場合、地方政府は、その企業に対する厳しい態度をとることができなかつたり、逆に汚染企業を「保護」しようとしたりする行動に出ると考えられる。この構造のもとで、環境汚染対策のように、経済開発と（少なくとも短期的に）対立する

公共政策が、後回しにされる傾向にあると考えられる。

第三に、中国は依然として共産党の一党支配体制を敷く社会主義国であり、基層行政レベルにおいても住民による首長の直接選挙が実施されておらず⁵、言論と結社に関する自由もまた実質的に党・政府により制限されていることである。確かに、近年、様々な環境保全活動に取り組む NGO が結成され、環境影響評価の公聴会への参加、被害者による公害訴訟への支援、ダム建設反対運動などが行われている。国においても、環境政策において「情報公開と公衆参加」が促進されるようになってきている（大塚 2005, 2007b）。2006 年に「環境影響評価における公衆参加の暫定弁法」が発布・施行され、2007 年に「環境情報公開弁法（試行）」（環境情報公開弁法）が発布、翌年施行された。しかしながら、現在の政治体制のもとでは、住民や NGO が重要な公共政策の決定プロセスに参加することは容易ではない。

中国の水環境保全に向けた流域ガバナンスの構築には、以上のような地方におけるガバナンス（ローカル・ガバナンス）の改革にどのように取り組んでいくかが重要な課題となる。

第 2 節 太湖流域の水環境保全をめぐる国、江蘇省及び無錫市の取り組み

太湖流域は長江デルタ地域における急速な経済社会発展を背景に工業廃水、生活排水、および農地起源の排水による水質悪化が進行し、湖面は富栄養化の様相を示している。1990 年代以降、全国において流域規模の水汚染問題が深刻化するなか、太湖流域は、環境政策の重点水域である「三河三湖」（淮河、海河、遼河、太湖、巢湖、滇池）のひとつに指定され、工業廃水対策、生活排水対策、農業面源汚染対策などを含めた 5 カ年計画が実施されてきたものの、水質改善の効果はあまりあがっていない。とりわけ、2007 年にアオコが大発生した際に、無錫市で飲用水の供給が一時停止したことは、太湖の水汚染問題の深刻さを改めて国内外に知らしめた（本書第 1 章参照）。

一方、太湖流域の水環境改善をめくっては、江蘇省は排水基準の上乗せ規制、財政支出の強化、COD 排出取引の制度設計、上下流間における生態補償メカニズム（流域補償）のパイロットプロジェクトなどが行われている。また環境政策全般についても同省は、企業の環境情報公開制度によるレーティングの銀行貸付審査への適用（グリーン・ローン）、環境責任保険制度、人事考課政策、コミュニティ円卓会議などの新たな政策手段を次々と導

⁵ 現在、複数の立候補者による直接選挙が行われているのは、村民委員会と社区居民委員会という基層の自治組織である。ただし、これらの自治組織は、実質的に行政の末端機能を有している。なお、末端行政である郷鎮政府の首長の直接選挙は試行的な実施が始まるのではないかと長らく期待されているものの、いまだ実現していない。

入している。さらに2007年にアオコの大発生により直接的な利水障害を被った無錫市では、ゾーニングによる産業立地の再編と住民の強制移転なども行われている。これらの取り組みは国の政策より先行して各レベルの地方政府のイニシアティブにより行われていることが注目される。

太湖流域の水環境保全について国レベルで重要な政策は、第9次以来の5カ年計画に集約されている。第9次と第10次については、国の経済社会発展5カ年計画と同様、1996～2000年、2001～2005年をそれぞれ計画期間としているが、第10次5カ年計画を受け継ぎ、発展させたものは、第11次5カ年計画としてではなく、2007年のアオコ大発生による太湖流域の水汚染事故を受けて、2008年5月に国家発展改革委員会が2007～2012年及び2020年までの取り組みを盛り込んだ「太湖流域水環境総合治理総体方案」として策定された。ここでは、COD、アンモニア窒素、総窒素、総リンに関する水質目標から、排出総量抑制目標を定め、その実現に向けて点源、面源対策に関するプロジェクトがあげられている。

一方、江蘇省および無錫市では、2007年の太湖流域水汚染事故を受けて、国の「総体方案」の策定より先んじて、条例や決定というかたちで、太湖流域の水環境保全に関する新たな政策を打ち出している（表2・3）。

江蘇省では、「江蘇省太湖水污染防治条例」が2007年9月に改正され、翌年6月に施行された。この改正によって、地域開発許可制限措置を国の法改正（2008年2月）に先んじて規定化しただけでなく、政府幹部の任期中の政治業績評価に環境保護目標の達成状況を組み込むこと⁶や、「地域生態補償」として行政区域境界の水質が抑制目標に達しない場合の政府間補償制度など、新たなメカニズムを取り入れた（江蘇環保 新聞動態 環保要聞2007年9月30日）⁷。

また、2008年1月から「江蘇省太湖地区都市污水处理場及び重点工業主要汚染物質排出制限値」により、都市污水处理場、染色、化学、製紙、鉄鋼、電気メッキ、食品製造産業のCOD、アンモニア窒素、総窒素、総リンの排水基準を、国の基準より厳しくする「上乘せ規制」が適用された。これによりCODについては、化学産業で8割、染色産業で4割のほか、鉄鋼業、電気メッキ産業などで2割の削減が見込まれるとされている（国家環境保護総局『主要汚染物減排工作簡報』2007年第12期 11月12日）。

さらに、2006年から、江蘇省は、国家財政部と環境保護総局の支持を得て、CODの汚染物質排出枠の有償使用と取引を可能にするプログラムの制度設計に着手している⁸。そし

⁶ 2006年には市・県レベルの幹部に対して「市県党政主要領導幹部環境保護事業業績考課暫定弁法」が定められている。

⁷ この生態補償制度については、同月に「江蘇省環境資源地域補償弁法（試行）」が定められ、さらに2008年1月に「江蘇省太湖流域環境資源地域補償試点方案」が策定されている。

⁸ 太湖流域におけるCOD排出取引を含めた中国における排出取引の最新動向については環境保護部環境規劃院・南京大学環境学院（2008）を参照。

て2007年には、「江蘇省太湖流域主要水汚染物質汚染排出権有償使用および取引に関するパイロットプロジェクト案」が国家財政部と環境保護総局の許可を得た。また同年には、江蘇省物価局、財政庁、および環境保護庁が連名で「江蘇省太湖流域主要水汚染物質排出指標有償使用費用徴収管理弁法（試行）」および「江蘇省太湖流域主要水汚染物質排出指標管理弁法」を制定した。さらに2008年には、江蘇省物価局と財政庁が「太湖流域排出指標有償使用徴収基準」を通達している。

表2 江蘇省の太湖流域水環境保全に関する主な政策

<p>《太湖流域全般》 江蘇省太湖水污染防治条例（1996年6月14日制定、2007年9月27日改正、2008年6月5日施行） 江蘇省太湖水污染治理工作方案（2007年10月発布）</p> <p>《飲用水源保護》 飲用水源地保護を強化することに関する江蘇省人民代表大会常務委員会の決定（2008年1月19日）</p> <p>《産業政策》 全省化学工業生産企業特別整治方案（2006年10月から3年間） 江蘇省工業産業構造調整指導目録（2007年）</p> <p>《水汚染物質排出規制》 江蘇省化学工業主要水汚染物質排出基準（2007年1月1日施行） 江蘇省太湖地区都市汚水処理場及び重点工業主要汚染物質排出制限値（2008年1月1日施行）</p> <p>《人事考課》 市県党政主要領導幹部環境保護事業実績考課暫定弁法（2006年）</p> <p>《情報公開と公衆参加》 企業環境対策情報公開制度の試行（1998年～） 環境情報円卓対話の試行（2007年～）</p> <p>《グリーン・ローン》 企業環境保護情報を共有し、信用リスク抑制改革と省エネ環境保護領域の金融サービスを強化することに関する問題の通知（2007年9月24日）</p> <p>《COD 排出取引》 江蘇省太湖流域主要水汚染物質汚染排出権有償使用および取引に関するパイロットプロジェクト案（2007年、財政部と国家環境保護総局から承認） 江蘇省物価局、財政庁、および環境保護庁「江蘇省太湖流域主要水汚染物質排出指標有償使用費用徴収管理弁法（試行）」、「江蘇省太湖流域主要水汚染物質排出指標管理弁法」（2007年） 太湖流域排出指標有償使用徴収基準に関する江蘇省物価局、財政庁の通知（2008年1月9日施行）</p> <p>《流域補償》 江蘇省環境資源地域補償弁法（試行）（2007年9月19日、省政府常務会議採択） 江蘇省太湖流域環境資源地域補償試点方案（2008年1月）</p>

（出所）江蘇環保ウェブサイト及び現地ヒアリングより筆者作成。

（注） は太湖流域に関する政策、 は関連する環境政策

表3 無錫市の太湖流域水環境保全に関する主な政策

- ・無錫市太湖水污染防治工作計画（2007～2010年）
- ・無錫市太湖藍藻防治応急預案
- ・太湖水污染防治を加速することに関する決定（市人大常務委員会、2007年）
- ・高起点計画、高基準建設、無錫太湖保護区の決定（2008年4月17日市共産党委員会と市政府）
- ・無錫市飲用水源保護弁法（2007年公布、2008年6月5日施行）
- ・無錫市湖惠山風景区管理弁法（2008年3月制定、5月1日施行）
- ・無錫市水環境保護条例（2008年末までに改正予定）

（出所）江蘇環保、無錫市人民政府等ウェブサイト及び現地ヒアリングより筆者作成。

また無錫市では、2007年におけるアオコの大発生を受けて、よりダイナミックな政策動向が見られる⁹。以下では2008年6月23日に無錫市で行った現地調査をもとに、アオコ大発生による水汚染事故以降の主な政策動向をまとめる¹⁰。

上水道取水口の移転と第二水源の開発

2008年5月から取水口を3キロメートル湖心に移転するとともに、長江（市郊外にある江陰市）に第二水源の開発を行っている。すでに1日当たり40万トンの給水を確保できる状態にあり、年末までにはこれを80万トンにまで引き上げる予定である。

技術的な湖水環境改善策

ひとつは、湖水環境流動性を活性化するために、これまで湖東にしか影響がおよばなかった長江からの導水を、ポンプによる抽水により湖西に導いて、湖西の水環境の改善を図る試みが行われている。また、アオコ除去の機械化についても行われている。

「太湖保護区」のゾーニング

2007年9月改正の「江蘇省太湖水污染防治条例」にもとづき、無錫市における太湖保護区を、一級：太湖水面および湖岸5キロメートルの地域、太湖に流入する河川を上流に10キロメートル遡った両岸各1キロメートルの範囲；二級：市域の太湖に流

⁹ 無錫市の総面積は4786.1平方キロメートル、人口は599.21万人である。無錫市は太湖流域の上流に位置し、流域8大市域における総人口の10.8%、太湖水面の32.42%（758平方キロメートル）、湖岸全長の33.3%（135キロメートル）を占める。無錫市はまた昨年初夏にはアオコの大発生のために飲用水源がストップするという事件があった地域である。五里湖はかつて無錫市の上水源であったが、1970年代から、埋立、養殖、その他陸地からの大量の未処理の汚水のために湖面が減少し、かつ湖水は汚染され、上水源は移転を余儀なくされた。2002年から、市は同湖における養殖場の撤去や沈殿していた汚泥の除去などを含む水環境改善事業に取り組み、水質改善に一定の成果を得たとされている。また水環境改善に伴い、良好な生活環境を求めて住宅開発が進み、その売上で多額の水環境改善投資を回収したという。

¹⁰ 現地調査において協力を得た市環境保護局汚染制御処の羅清吉副処長によると、市環境保護局は、10の処と3つの下部機構（環境監測、環境研究所、環境監察大隊）から成るといふ。汚染制御処には7人の職員がおり、河川水質モニタリング、汚染源の監督管理、汚染物質排出に係る年度審査などを行っている。

入する主要河川10～50キロメートルの両岸各1キロメートルの範囲、三級：市域の一級および二級以外の地域、と設定した。これは、2008年4月17日に市共産党委員会と市人民政による「決定」で規定された。一級保護区では開発禁止および制限を行い、すでに2007年には太湖沿岸1キロメートル範囲に立地していた172の畜産場を強制移転させたという。しかし、さらなる強制移転は容易ではないことがうかがえた。

排水の上乗せ規制

2007年9月改正の「江蘇省太湖水污染防治条例」および2008年1月施行の「太湖地区都市污水处理場及び重点工業主要汚染物質排出制限値」という地方排出基準にもとづき、江蘇省太湖流域における都市污水处理場、紡績染色、化学、製紙、鉄鋼、電気メッキ、食品製造産業は、全国で最も厳しい排出基準が適用されることになった。また2007年には排出基準に満たない775社の化学工業が閉鎖された。

下水処理場の整備

現在、市域には68の污水处理場が稼働しており、1日当たり計画処理量は150万トンに達している。今後はすべての鎮に污水处理場を建設する計画である。なお現在、一般家庭における上水・下水道料金は、1トン当たり2.5元（うち下水道料金1.1元）であり、工業は同じく2.8元、洗車や浴場など水消費量の多い産業については同じく3.0元と設定されている。また、新規開発地域においては雨水と汚水は分離されているが、旧市街地では未分離である。

以上、江蘇省と無錫市による太湖流域の水環境保全に関する主な政策について概観してきたが、さらにそれぞれの政策や計画の詳細を明らかにするとともに、国省市という異なる行政レベルでの政策と各レベルにおける異なる政策の関係性についても掘り下げて調査研究を行うことが必要である。

第3節 ローカル・ガバナンスの改革に向けて

1. ローカル・ガバナンスの改革をめぐる政策動向

中国において水環境改善に向けた流域ガバナンスの構築のためには、第1節で指摘したローカル・ガバナンスの諸問題を克服、改革していくことが必要である。現在、中国の環境政策の実施にあたりローカル・ガバナンスの改革に関する主な動きとしては、(1)上から下への監督検査活動の継続・強化、(2)訴訟、(3)企業環境保護情報公開制度、(4)コミュニティ円卓会議の実施、などがあげられる(大塚 2008b)。このうち、江蘇省においては(3)企業環境保護情報公開制度、および(4)コミュニティ円卓会議の実施において、先進的な取り組みが行われている。

企業環境保護情報公開制度は、国家環境保護総局が1998年から世界銀行の支援を受けて、江蘇省鎮江市と内モンゴル自治区フフホト市をモデル地域（試点）として開始された（大塚 2005, 2007b）。これは、各都市の企業の環境対策状況を表す指標として、主要汚染物質の排出基準および総量規制基準の達成状況、違法行為や汚染事故の経験、ISO14000の取得やクリーンプロダクションの採用状況などをとりあげ、黒、赤、黄、青、緑の5段階で企業の環境行為を定量的に評価（レーティング）し、市政府による記者発表を経て、各市のテレビ、新聞、ラジオなどを通じて企業名とともに公表するというものである。この時、黒、赤あるいは黄色のラベルをつけられた企業は市民の批判にさらされることで汚染対策を迫られ、青あるいは緑色のラベルをつけられた企業は市民の賞賛を浴びることでより先進的な生産技術や環境管理システムの採用を促進することが期待されている。

2007年4月には「環境情報公開弁法（試行）」が發布された（翌年5月施行）。ここで、汚染物質を基準超過して排出している企業や汚染物質排出総量が地方政府の定める総量抑制目標を著しく超えている企業については、企業名称、住所、法人代表社名、主要汚染物質の名称、排出方法、排出濃度・総量、基準超過およびその総量の状況、企業環境保護施設の建設・運転状況、環境汚染事故応急対策などを社会に公表しなければならないと規定された。こうして企業環境保護情報公開制度は全国展開に向けた根拠を得たことになる。

また2007年9月に江蘇省は、「企業環境保護情報を共有し、信用リスク抑制改革と省エネ環境保護領域の金融サービスを強化することに関する問題の通知」を出し、企業環境保護情報公開制度によりレーティングされた情報を、環境保護庁が銀行に提供し、銀行が企業に対する融資を判断する際の重要な材料とすることを求めている。これは、情報的手段と経済的手段を統合する試みとして、今後の展開が注目されるところである。

2. コミュニティ円卓会議の試み

ローカル・ガバナンスの改革において、地域住民が直接参加するタイプとして、訴訟とコミュニティ円卓会議があげられる。このうち、訴訟が加害者と被害者の間で法的手段によって紛争の解決を目指すものであるのに対して、コミュニティ円卓会議は、政府、企業、住民などのステークホルダーによる対話によって紛争の解決及び防止をはかろうとするものである。また訴訟は対決型の問題解決メカニズムであるのに対して、円卓会議は協調型の問題解決メカニズムであるとも言える。ここでは、江蘇省において取り組みが進んでいるコミュニティ円卓会議をとりあげる。

コミュニティ円卓会議¹¹については、2006年から省内3地域で実施し、政府、企業、住民らが地域の環境問題について対話を行う試みが始められている。これは世界銀行と国家環境保護総局が、南京大学環境管理・政策研究センターとともにやっているものであり、中国語で「環境情報円卓対話制度」という。江蘇省環境保護庁にはこの制度の試行のための指導チームが設置されており、2007年9月までの間に、常州市武進区横山橋鎮(2006年5月)、塩城市の浜海市開発区と東台市安豊鎮(2006年10~11月)、泰州市興泰鎮と馬甸鎮(2007年1月)の3地域で延べ8回行われたほか、南京市にて1回行われている。横山橋鎮では36人が参加したが、市全体の範囲での円卓会議だったため、焦点をしばることができずに終わった。その反省に経ち、その後の円卓会議では鎮の範囲で行われている。また環境管理・政策研究センターの研究者は国家環境保護総局の環境政策研究センターの研究者とともに、一連の円卓会議に参加して、会議の記録をとっており、これらの記録の整理と分析を進めている¹²。

2008年度、アジア経済研究所と南京大学環境管理・政策研究センターは、これを太湖流域においてひろげるために、コミュニティ円卓会議の社会実験について以下のような計画で共同研究を進めた。

太湖流域における水汚染規制と関連する社会経済的状況や政策について資料収集と現地調査を行う。

人口、都市化、経済発展、産業、水環境と関連政策を勘案してひとつのコミュニティを抽出する。

対象コミュニティの地域性を勘案して太湖流域の水環境改善策についての主題と副題を決定する。

異なる考え方をを持った人々を含め、円卓会議に参加するステークホルダーを決定する。

対象コミュニティで円卓会議を で述べたテーマについて2回以上開催する。会議は公開で行わなければならない。会議を開催する前に、すべての参加者に議題とその基本的な状況について情報提供しなければならない。

会議のすべてのプロセスを記録し、議事録案を作成する。

参加者に議事録の概要を公開する。他の市民がそれにアクセスできるような工夫もしなければならない。

オブザーバーを含めた参加者にインタビューを行い、会議の利点と欠点を評価

¹¹ ここで「コミュニティ」とは、いわゆる中国における「社区」あるいは「村」という自治組織に限らず、それらを含めた「小規模な地域共同体」という広い意味で使用している。

¹² 葛ほか(2007)、2008年12月19日ジェットロ本部にて行われた海外共同研究に関する国際ワークショップにおける葛俊杰・王仕両氏の報告などを参照。

する。

以上の計画をもとに、2008年12月3日に、宜興市(県)¹³における経済開発区にて、同区では初めてのコミュニティ円卓会議が実現した。ここは、水汚染の深刻な太湖の西岸に位置し、1950年代から紡績(主に染色)業が多く立地しており、その廃水による水汚染が課題となっている地域である。また2009年1月8日には、そのレビュー会議が行われた。これらの経緯と概要は以下の通りである¹⁴。

まず、地域の選定は、主に現地の受け入れ条件と太湖流域の水環境保全における位置づけなどを勘案して行われた。すなわち、宜興経済開発区には多くの製造業が立地しており、同区を通過して太湖に流れる河川に一部工場からの廃水が流されており、周辺住民から苦情があること、同区の河川の整備計画を南京大学環境学院が受託していることから現地関係者との連絡がとりやすいこと、その整備計画の公衆参加の一部としてコミュニティ円卓会議を位置づけることが可能であること、などである。

テーマと参加者については、同開発区を流れる一河川(社渚港)の水汚染問題をテーマにして、計16名の参加によるコミュニティ円卓会議が同区会議室にて行われた。参加者の内訳は、同開発区から4名、宜興市環境行政部門から2名(環境保護局副局长および環境監察局宜城分局長)、4名の住民代表、同河川沿いの企業から4名、そして環境管理・政策研究センターから2名の研究員、となっている。なお、同開発区の判断でマスメディアへの積極的な公開やオブザーバーの参加募集などについては行われていないようである。

会議は宜興経済開発区が主催し、同市環境保護局が協力するというかたちで実現した。議長は同開発区安全環境局副局长(環境保護弁公室主任)がとめた。同副局长は区内の企業を熟知しており、また同区の環境行政の責任者であることから、適任であるとされた。また同開発区ではコミュニティ円卓会議の経験がないことから、環境管理・政策研究センターが準備段階から参画して、コミュニティ円卓会議の意義や方法などについて適宜指導を行った。なお、江蘇省での他のコミュニティ円卓会議と異なり、省政府からの指導も資金的な支援もなかった。

会議では住民代表が化学肥料工場の廃水による水汚染問題を批判する意見が出され、当該企業が対応を約束するというような場面もあったが、全体として参加者の発言はおとなしく、むしろ会議終了後のほうが活発な意見交換がなされていたという。

¹³ 無錫市に属する県級市である。

¹⁴ 以下は2009年12月18日にジェットロ本部にて行った海外共同研究に関する国際ワークショップにおける葛俊杰・王仕両氏の報告や、筆者による南京・宜興での現地調査(2009年11月12日及び2月19~21日)などをもとにしている。宜興経済開発区ではコミュニティ円卓会議を組織した行政官や同会議に参加した企業代表からヒアリングを行った。

会議終了直後に行われた質問票調査（質問票については付録参照）では、参加者 16 名のうち 14 名から回答があり、今回の会議を通じた共通認識の形成については、「大変満足」が 2 名、「比較的満足」が 11 名、「まずまず」が 1 名であり、それが実行につながる可能性については、「完全に可能」が 3 名、「可能」が 10 名、「確定は困難」が 1 名という結果であった。このようにほとんどの参加者からコミュニティ円卓会議への肯定的な評価が得られた。

レビュー会議は、環境管理・政策研究センターの葛俊杰講師が議長を務め、第 1 回会議の報告とレビュー会議の趣旨説明を行ったあとに、参加者らが自由に発言を行い、最後にレビュー会議のために専門家として招かれた江蘇省環境科学学会の許綱熙理事長（元江蘇省環境保護庁副庁長）が総括を行った。そこで、コミュニティ円卓会議は環境紛争の未然防止などの効果が期待されるとして、その継続と制度化を求める声が複数の参加者から出された。また許理事長は、これを基層レベルでの「環境民主の体現」とであると評価した。

以上が宜興経済開発区にて初めて行われたコミュニティ円卓会議の概要である。今後、環境管理・政策研究センターが行ってきた他の円卓会議の経験とあわせて記録の分析を行うとともに、同じ地域での円卓会議の実施継続による検証が望まれるところである。

おわりに

中国において水汚染問題を解決し、水環境保全を実現するためには、「ステークホルダー間の合意と協力」を積み上げることによる流域ガバナンスの構築が求められており、それを具体化していくためには、ローカル・ガバナンスをめぐる問題状況についての認識の共有とその改革に向けた取り組みを促進することが重要ではないか。本章ではこうした基本的な考え方を提示するとともに、水汚染問題の深刻な太湖流域の事例をとりあげ、国、江蘇省、無錫市による関連政策の動向を概観したうえで、ローカル・ガバナンスの改革に向けた取り組みのなかで、ステークホルダーの対話による紛争の解決および未然防止メカニズムとしてのコミュニティ円卓会議の試みに注目した。そして、2008 年度に太湖流域において実際に行われた社会実験の経過について、海外共同研究および現地調査にもとづいてとりまとめた。

今後の研究課題として、第一に、今回は試論的な域にとどまっている水環境保全のための流域ガバナンス論について、コミュニティ - ローカル - ナショナルといった重層的な構造に留意しながら、中国における具体的な事例をもとに検討していくことが必要である。とりわけ、ローカル・ガバナンスの改革がどのように流域ガバナンスの

構築につながっていくのか、またそのための制度設計にはどのような点に留意すべきなのかについて¹⁵、考察を深めていく必要がある。第二に、コミュニティ円卓会議の社会実験について継続実施を行いながら、検証していくにあたっては、円卓会議の継続による対話と合意の過程の観察、円卓会議への直接的な参加者以外の幅広いステークホルダーへの影響や相互連携、他国および国内他地域での試みとの比較などが今後の課題として視野に入るであろう。いずれも一朝一夕には解くことが容易ではない課題であるが、これらの課題を念頭に置きながら、共同研究をすすめていきたい。

参考文献

日本語

- 天児慧編(2000)『現代中国の構造変動 四 政治 中央と地方の構図』東京大学出版会
- 大塚健司(2002a)「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開 政府、人民代表大会、マスメディアの協調」『アジア経済』第43巻 第10号 pp.26 57
- 大塚健司(2002b)「中国における工業汚染源規制の実施過程 1990年代後半以降の規制政策の実効性とその条件」寺尾忠能・大塚健司編『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム 日本の経験・東アジアの課題』研究双書 No.527 アジア経済研究所 pp.139 185
- 大塚健司(2005)「中国の環境政策実施過程における情報公開と公衆参加 工業汚染源規制をめぐる公衆監督の役割」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動 産業化・民主化・グローバル化』研究双書 No.541 アジア経済研究所 pp.135 168
- 大塚健司(2007a)「中国における水汚染事故の状況」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2007 2008年版』蒼蒼社 pp.133 140
- 大塚健司(2007b)「中国の環境政策における公衆参加の促進 上からの「宣伝と動員」と新たな動向」北川秀樹編著『中国の環境問題と法・政策 東アジアの持続可能な発展に向けて』法律文化社 pp.259 281
- 大塚健司(2008a)「中国の地方環境政策に対する監督検査活動 その役割と限界」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』研究双書 No.566 アジア経済研究所 pp.79 117
- 大塚健司(2008b)「中国の環境政策とローカル・ガバナンス」『アジア研ワールドトレンド』第149号 2月号 pp.18 21
- 大塚健司(2008c)「中国の水汚染対策 第11次5カ年計画期の動向と課題」『東亜』第492号 6月 pp.36 47

¹⁵ これについて環境経済・政策学会 2008年大会報告(注1参照)においても試論的な検討を行った。

- 大塚健司 (2009) 「深刻化する水汚染問題への対応」 2008 年度アジア経済研究所基礎研究事業「中国経済の持続可能な成長 資源・環境制約の克服はなるか」研究会 (主査: 堀井伸浩) 成果報告書 2009 年 2 月提出原稿 (未刊行)
- 大塚健司編 (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
- 片岡直樹 (1997) 『環境污染防治法の研究』 成文堂
- 片岡直樹 (2008a) 「水資源の流域管理をめざす中国の制度改革」 大塚健司編 『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 pp.33-70
- 片岡直樹 (2008b) 「中国における環境法の展開 問題解決へ向けたゆるやかな転形」 『季刊 環境研究』 第 150 号 pp.5-16
- 内藤二郎 (2004) 『中国の政府間財政関係の実態と対応 1980～1990 年代の総括』 日本図書センター
- 張玉林 (2006) 「中国農村の社会変動と環境被害」 『環境と公害』 第 36 巻第 1 号 pp.9-17

英語

- Bi, Jun and Kenji Otsuka eds. 2009. *Building Effective Governance for Water Environment Conservation in China: A Social Experiment in Community Roundtable Meetings in the Tai Lake Basin*, JRP Series No.153, IDE-JETRO
- Oi, Jean. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, October
- Sinkule, Barbara J., and Leonard Ortolano. 1995. *Implementing Environmental Policy in China*, Westport: Praeger Publishers
- Wang, Yahua. 2005. River Governance Structure in China: A Study of Water Quality/Quantity Management Regimes. In *Promoting Sustainable River Basin Governance: Crafting Japan-U.S. Water Partnerships in China*, IDE Spot Survey No.28, IDE-JETRO, eds. Jennifer L. Turner, and Kenji Otsuka, pp.23-36

中国語

- 葛俊杰・王仕・袁增偉・畢軍 (2007) 「社区環境円卓会議：公衆参与的創新模式」 『南京大学学報 (自然科学)』 第 43 巻第 4 号 pp.404-410
- 環境保護部環境規劃院・南京大学環境学院 (2008) 『排污交易国際研究会論文集』 2008 年 11 月 9～12 日 南京

ウェブサイト

環境保護部：<http://www.mep.gov.cn/plan/zkgb/>

江蘇環保：<http://www.jshb.gov.cn/>

無錫市人民政府：www.wuxi.gov.cn/

無錫太湖明珠網：<http://www.thmz.com/>

中国水文信息网：<http://www.hydroinfo.gov.cn/>