

終章 太湖流域における制度構築の課題と展望

著者	大塚 健司
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	602
雑誌名	中国太湖流域の水環境ガバナンス：対話と協働に よる再生に向けて
ページ	255-266
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011334

終章

太湖流域における制度構築の課題と展望

大塚 健司

本書では、前書（大塚編 [2010]）に引き続き、近年の急速な社会経済発展にともないさまざまな水環境問題を抱えている中国において、2007年の水危機を契機として中央および地方各レベルで水環境の保全と再生に向けた取り組みが進行しつつある太湖流域に焦点を当てて、ローカルレベルからガバナンスの現状と課題を明らかにすることを試みてきた。そのなかで太湖流域における水環境政策が、危機管理の段階から政策改革の段階を経て、政策の中間評価と調整の段階に入っているとの認識のもと、政策の実施状況を分析するとともに、実施過程における利害関係主体（ステークホルダー）の役割について検討した。この終章では、各章の知見を総合して、改めて太湖流域におけるガバナンスの制度構築に向けた課題を整理するとともに、残された課題をふまえて今後の方向性を展望する。

1. 制度構築に向けた課題

太湖流域における水環境政策は、2007年の水危機以降、上位政策において経済発展と環境保全の理念的な統合が進められた（太湖保護区）。また、事業の実施と監督管理のために太湖弁公室を設置するなど組織改革が行われるなか、汚染源に対する規制措置と公共事業の実施を中心としながら、経済的手法（排出権有償許可制度など）や政治業績考課（河長制など）を通したインセ

ンティブ・メカニズムの導入によって補完され、推し進められている。あくまでトップダウンによる政策改革と事業実施に注力しており、情報公開や公衆参加を促進するようなボトムアップ型のプログラムを欠いている（序章、第3章）。

太湖流域においてトップダウン型ガバナンスが（一定程度）有効なのは、共産党による一党支配体制下において強力な公権力による政策を推進できるという中国の政治的特質に加えて、以下に挙げる点もまた重要である。

ひとつには、2007年の水危機によって中央・地方の指導幹部のみならず、流域都市の人々が太湖の水環境改善という「公共的価値」⁽¹⁾を（たとえ緩やかであっても）広く共有しているという点である。たとえば、2009年7月に南京大学環境学院環境管理・政策研究センターが太湖流域における水環境対策の重点都市のひとつである宜興市にて実施した市民意識調査によると、太湖の水環境対策に注目していると回答したのは78%（非常に注目40%、比較的注目38%）であり、また2020年までに水質浄化を実現するという政策目標に対して89%が可能であると回答している⁽²⁾。

もうひとつは、めざましい経済成長のもとで地方各級政府が多額の公共投資を支えるための潤沢な資金調達が可能となっていることもまた重要である。たとえば無錫市では太湖水環境総合治理実施方案にもとづき、2008年から2010年の3年間で、国および省からの補助と市の負担によって総計924億4300万元（国226億2500万、省366億2200万、市331億9600万元）にのぼる事業をすでに完了している。同市の財政収入も年率2桁台で増加していることから⁽³⁾（第3章）、いまのペースで経済成長が続くかぎりにおいて当面の事業資金は確保されることであろう。

このような政治的、社会的、経済的な基盤が太湖流域において上からのガバナンスを支えていると考えられる。

しかしながら、中国における上からの環境政策が抱える諸問題に加えて（序章）、本書各章における議論から、太湖流域におけるトップダウン型ガバナンスには以下のような課題を指摘できる。

第1に、汚染が一定以上進行した湖沼の水環境改善には、琵琶湖や諏訪湖のような成功例とされる日本の経験からみても、長期にわたる順応的な取り組みが必要となるが、太湖流域においても例外ではないことが示唆されている。たとえば太湖の流入負荷量の動向をみると、工業廃水や生活排水などの規制措置を中心とする点源対策が進むにつれて、農村面源の割合が増加している（第1章、第2章）。農村面源対策は、公共投資による農村のインフラ整備に加えて、農業生産方式の改善や土地利用の変更など誘導的措置の成否が重要な鍵を握ることから、点源対策に比べて環境改善効果を得るまでにより長い期間を要することが予想される（第2章）。また大規模な公共投資にもかかわらず、その水環境状況の好転の速度はきわめて緩慢であり、流入汚濁負荷の削減のみならず、底泥内に蓄積された栄養塩類の負荷の削減を含めた長期的な取り組みもまた必要であることが指摘される（第1章）。

さらには、太湖の水危機に関する記憶がうすれ、また他の重大な 이슈が持ち上がっても太湖の水環境改善という公共的価値が重視され続けるのか⁴⁾、という点は、上からのガバナンスのリスク要因となる。農村地域の基層レベルにおいてトップダウン型ガバナンスの事実上の受け皿となっている行政村リーダーにとっては、環境保全はあくまで上からの評価指標のひとつにしか過ぎず（第2章）、また、太湖流域の水環境政策の要となっている一都市においても、地域住民にとってのおもな関心事はあくまで足元の生活環境問題なのである（第4章）。太湖の「再生的管理」（第5章）には、5カ年計画と幹部政治業績考課やモデル地域認定の競争による短期的な評価システム（第2章）だけではなく、流域の自然環境や社会経済的条件をふまえた長期的な視点から環境再生を評価できるような社会的仕組みが必要とされることである（第3章）。

資金調達についていえば、太湖流域の水環境保全・再生のために膨大な公共投資を今後とも持続できるのか、またそれを支える年率2桁台の経済成長がいつまで続くのかが、リスク要因となるであろう。琵琶湖をはじめとする日本の経験に照らしても、将来的な維持管理を含めた後年度負担はけっして

少なくないことが予想されることから、企業や住民を含むステークホルダーの合意をもとにした費用負担のあり方が早晩求められるであろう（第1章、第3章）。

また、太湖流域における水環境総合対策事業の実施過程を基層レベルからみると、農村面源汚染対策や都市生活雑排水対策の事例のように、小規模分散型施設が普及していくにつれて、それらの長期持続的な維持管理の仕組みをどのように作っていくかが課題となりつつあることが明らかになった（第2章、第3章）。現地では民間企業の技術サービスによる解決が検討されているが（第3章）、その場合でも、日本における経験に照らして、地域における維持管理主体の担い手の育成は欠かせないであろう（第1章）。さらに農村地域の基層レベルでの実態をふまえると、村民のニーズを汲み上げて事業資金を効率的に管理するだけでなく、環境政策における村民の参加・協力を引き出す能力という点から村民自治のあり方が問われてくるであろう（第2章）。

他方で、太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の社会実験を通して、①政府や企業に比べて、情報、資源、権力へのアクセスに不利な住民が、政府や企業と直接対話を行う場としてコミュニティ円卓会議が一定程度有効であること、②住民への啓蒙の場としてのみならず、住民を含めた地域のステークホルダーが対話と協働の相互学習を行う場としても重要であること、などが明らかにされた（第4章、第5章）。

とりわけ、農村から都市へのコミュニティの再編によって、従来の村民自治組織的機能が弱体化あるいは解体されるなか、環境衛生問題をはじめとする新たな地域の公共問題への対応が迫られているところでは、コミュニティ円卓会議は地域の公共問題の解決を探る新たな仕組みとしての可能性を有している。しかしながら、これが太湖流域の共通の問題解決に一定の力をもつためには、流域の多くのコミュニティに普及していくことが必要であるが、現在の中国における政治、経済、社会的諸条件のもとでは、それをどのように組織化するかということ自体が大きな問題となる。このことは、コミュニ

ティ円卓会議の組織化とその普及は、中国の基層における政治、経済、社会の変化と密接な関係があることを示唆している（第4章）。

また、対話と協働をめぐる日本や他国の経験からみると、太湖流域で展開されている水環境政策の各種プログラムには、「参加」の必要性は認められているものの、「ステークホルダーの協働による再生」という視点に欠いていることが指摘される（第5章）。そして、「協働による再生」の必要性が政府を含めて主要なステークホルダーの間で共有されていないために、コミュニティ円卓会議のような試行的な取り組みを制度化していくことが困難になっていると考えられる。また、公衆参加を促進する仕組みとして円卓会議だけではなく、多様な仕組みを検討するとともに、専門家やNGO（NPO）の役割をどのように位置づけていくかという課題も残されている（第5章）。その仕組みの検討にあたっては、政府、研究機関、NGOだけではなく、地域の事情に明るく信望の厚いコミュニティリーダーが重要な役割を果たすことはコミュニティ円卓会議の試行経験からも明らかである（第4章）。このように、さらなる対話と協働による新たな参加の段階を切り拓いていくためには、政策プログラムの改革、多様な仕組みの検討、コミュニティリーダーの育成など、多くの課題が横たわっている。

以上のように、今後、太湖流域において長期持続的かつ順応的な環境再生が求められるなか、中国の環境政策におけるトップダウン型ガバナンスが抱える限界やそれを太湖流域において支える政治、経済、社会的基盤の変化に留意しつつ、そこにボトムアップ型の仕組みをどのように埋め込んでいくのが、制度構築の中心的課題となるであろう⁵⁾。

2. 残された検討課題

最後に、残された検討課題についていくつか指摘しておきたい。

まず流域全体の視点からみれば、著しい経済発展を遂げ、大型公共投資が可能な長江デルタに位置する太湖流域において展開しつつある水環境ガバナ

ンスが、他の流域でも成り立つのかどうか慎重な検討が必要である。そのためには太湖流域について、自然環境条件と政治、経済、社会、文化的諸条件との相互作用の歴史的展開をふまえた社会変動の解明を行いながら、他の流域との比較研究が求められる⁽⁶⁾。

つぎにローカルな視点からみれば、太湖流域における重層的な政府階層構造のなかで縦軸にそった地方イニシアティブの動態については明らかにされてきたものの、横軸にそった省内（たとえば無錫市と蘇州市）や長江デルタ（江蘇省、浙江省、上海市）における地域間連携については検討課題として残されたままである。たとえば、江蘇省太湖流域において導入されたCOD排出権取引制度が江蘇省内の各市間においてどのように機能しうするのか、また、江蘇省や浙江省でそれぞれ別の形で導入されている越境水質管理責任補償制度（大塚 [2011a]）が長江デルタ1市2省の間で省級政府間を含めた制度に発展しうするのか、など注視していく必要がある。

さらに、ローカルかつミクロなレベルについては、準公共財である地域共有資源の利用ルールのあり方が、コミュニティにおける公共問題のガバナンスにおいても問われていることが明らかになってきた。ステークホルダー間での熟慮と討論、対話と協働の相互学習過程が可視化しやすい基層の社会単位は、ガバナンスの制度構築の日常的な実験の場である。はたして対象地域においてコミュニティ円卓会議が制度化に向けて継続できるのか、他の地域に普及することができるのか、あるいは別の形で対話と協働の場が生まれるのか、注目される場所である。

また、「公衆」の内実についても、多様なステークホルダーという視点に加えて、「資源」へのアクセスの格差という点からも検証することが必要であろう。中国における環境ガバナンスは、住民が「公共圏」の片隅に追いやられていることが問題と考えられてきたが、住民の間でも参加のための「資源」へのアクセスが不均等・不公平になっていないかどうかについても留意すべきであろう⁽⁷⁾。たとえば環境汚染の被害者、立ち退きを強いられた漁民、都市農村再編にともなう移転住民の生活変容に接近することから、上からの

ガバナンスを再検討することも課題として残されている。

いかにしてコミュニティ、ローカル、そして流域レベルでの制度構築を統合的あるいは相互協調によって進めていくことができるのか、という大きな問題も残されている。重層的なガバナンス構造のなかで、それぞれのレベルでの制度構築は相互に関係をもちつつも、必ずしもその相互関係が関係主体間で意識されているとは限らない。このことを前提とした場合、「流域」はあくまで多数ある環境要因のうちのひとつにとどまるであろう。ある流域において、流域ガバナンスが分析枠組みにとどまらず、実際の政策、制度、社会経済に関する諸活動を調整し、また「流域」に統合していくための内実ある枠組みとして有効性をもつのかどうか、本書各章で試みたようなコミュニティを含めたローカルレベルでの実態把握をふまえて検証を続けていくことが求められる。

太湖流域における実態をみても、メンバーシップの明確な狭い領域でのローカル・コモンズを積み上げることによってのみ、オープンアクセスな流域の管理が可能であると考えことは現実的ではないであろう。流域に配置されているさまざまな地域共有資源の利用と保全の仕組みを、政府、企業、住民、NGOを含めた多様なステークホルダーの間でどのように作り上げていくかが課題である⁽⁸⁾。ここでは流域の公共性を政府だけではなく、多様なステークホルダーの協働によって再構築していくことが必要とされており、そのための理論的かつ実践的な枠組みが流域ガバナンスに求められている⁽⁹⁾。

中国では、環境政策もまた他の公共政策と同様に、短期的な政策目標の達成が地方幹部の政治業績考課や地域間のモデル競争によって推進されている(羅 [2012])。それでは流域の水環境改善のための再生的管理のような長期にわたる多様なステークホルダーの協働による取り組みにあたっては、誰がどのような基準と手続きによって評価とフィードバックを行っていくのか、また、現実の政治・経済・社会のなかで流域水環境の順応的管理をどのように行っていくことができるだろうか。この点については、さらなる検討が必要である。

現実の政治のなかでは、政策はアウトプット志向をもち、目標達成度と費用対効果によって評価されがちである。それに対して、環境ガバナンスや流域ガバナンスにおいて重要な要素とされている「参加」や「協働」は、アウトプットよりもアウトカムやプロセスに対する正当性において重要な意味をもつ¹⁰⁾。そのなかで、参加や協働のための仕組みづくりは、従来の政策評価の枠組みでは消極的とならざるを得ず、しかもさまざまな政治、経済、社会的条件を考慮しながら広範にわたるステークホルダーとの調整が必要となる。このことから、中国のみならず、日本においてもその制度構築はけっして簡単ではない。順応的管理と協働による公共政策を実現していくための現実的なプログラムを提案できるかが、流域ガバナンス論に問われている。

[注] _____

- (1) 飯尾 [2009: 34] は「環境政策における自発的協力を確保するためには、環境政策がもつ政策的価値について合意が広く広がっていることが望ましい。政治的強制は、それを受け入れる素地のあるところでは効率的に展開するが、そうでなければ持続性をもたないという側面がある」と指摘している。ここで「政策的価値」は足立 [2009b: 4] のいうところの「公共的価値」を指していると考えられる。
- (2) 有効回答数は200通（葛 [2011]）。
- (3) データは、無錫市発展と改革委員会・無錫市太湖水污染防治弁公室 [2011] を参照。
- (4) 足立 [2009b: 4] は次のように述べ、環境政策を持続させるうえで他の公共的価値との調整問題が無視できないことを指摘している。「環境ガバナンスには、環境保全を第一義的目的とはしない——経済成長、健康で文化的な最低生活の保障、市民生活の安全・安心、経済的格差の是正、市民的・政治的自由の保障など、環境保全以外の多種多様な公共的価値の一つ（もしくは複数の価値のある組み合わせ）の実現や増進を目的とする——他の様々な種類のガバナンスから様々な異なるベクトルの様々な異なる強さに影響を受けつつも、同時にまたそれらに働きかけ環境保全を前進させるという役割が求められている。換言すれば、他の同様に重要な公共的諸価値の実現もしくは増進を目指す他の様々なガバナンスとの関連で現実的に可能な最大の環境保全効果を達成することが期待されているのである。」
- (5) 中国における現状の政治、経済、社会的要因を重視する立場からすると、

トップダウン型ガバナンスの強化がやはり現実的な対応ではないか、という指摘があり得るだろう。しかしながら、今後、中国の環境政策におけるトップダウン型ガバナンスが抱えている諸問題をいかに克服し、かつ水環境改善という長期持続的な取り組みを必要とする課題に対してどのように対応可能かという点について、現状から明快な解を探すことも困難であろう。筆者は、中国における環境政策の実施過程にみる特徴をふまえ、かつ流域ガバナンスの視点から、トップダウン型ガバナンスにボトムアップ型のメカニズムを埋め込んでいくことが望ましいと考える。本書では太湖流域における実態調査と社会実験をふまえた考察にとどめているが、本書での知見はおのずと中国の環境政策におけるトップダウン型ガバナンスの改革に関する議論にもつながっていくものである。この点については、大塚 [2008, 2011b] などで若干論じてきたが、本書の知見をふまえてさらに議論を深化させていきたい。

- (6) たとえば、黄河支流の黒河流域における水不足の解決のための政策的な生態移民の研究（小長谷ほか編 [2005]、窪田・中村 [2010]）や、鄱陽湖における湖水面の季節変動に対応した鵜飼漁の研究（卯田 [2010]）などは、流域における長期環境変化に対する社会・政策対応の視点の重要性を示唆している。
- (7) 齋藤 [2000] はこの問題について「ニーズ解釈の政治」という切り口で、以下のように指摘している。『『ニーズ解釈の政治』においては、言説の資源の非対称性は決定的な重みをもっている。というのも、そこでは最も切実な必要を抱えているはずの人のびとが『ニーズ解釈の政治』に参入する資源において最も乏しいという逆説的な事態がしばしば起こるからである』（pp. 63-64）。「重要なのは、公共性へのアクセスを著しく非対称的なものにしていく（広義の）資源の分配状況を問題化し、それをより対称的なものに近づいていくことである」（p. 105）。（カッコ内の引用の漢字かな表記は原文のまま）
- (8) この課題は、オルソン（Olson）が提起し、オストロムがそれに挑戦し（Ostrom [1990]、森脇 [2000]）、また田村 [2008] も熟議民主主義の視点から議論を展開している「ミクロとマクロの媒介問題」と通底しており、コモنزの重層性（秋道 [2004]）をふまえた流域のパートナーシップと費用負担の問題（藤田・大塚 [2006]）や、コモنزとガバナンスの関係性の議論にも通じる（三俣ほか [2006]）。また、三俣ほか編 [2010: 205-207] では、流域のなかのコモنزに言及して、入会林野や漁場の管理の例を引きながら、「慣習と自然環境」を「ローカル・コモنزの公共性の発露」ととらえており、他方でローカル・コモنزのもつ公共性は、「オープンエンドなつかみどころのない、すなわち、互いに異質な価値をもち誰もがアクセスしうる空間という意味での公共性とは異なる」としている。しかしながら、流域ガバナンスの視点に立つ場合、「流域」はコモنز的な要素を抱えながらも、「互いに異

質な価値をもち誰もがアクセスしうる空間」でもあることにも留意して政策論を展開することが求められる。「重要なのは、公共性へのアクセスを著しく非対称的なものにしていく（広義の）資源の分配状況を問題化し、それをより対称的なものに近づいていくこと」という齋藤 [2000: 105] の指摘は、流域ガバナンス論においても大きな課題である。

- (9) 河野 [2006] が「状態としてのガバナンス」を「不特定多数の利害関係者に及ぼす『外部効果』をもつ」ものであり、「それが成立していることによって何らかの公共財が提供されている状態」と定義しているように、それを可能とする規範的なガバナンスを論じることは、「公共性の再構築」を論じることにほかならない。公共性とガバナンスの問題を考えるにあたっては、神野・澤井編 [2004]、宮本 [1998]、金澤編 [2008]、宇沢・大熊編 [2010]、足立 [2009a]、岩崎編 [2011] など参照。
- (10) アメリカにおける協働的流域管理の実証的かつ理論的研究を行った Sabatier et al. eds. [2005] では、民主的な意思決定のあり方を追求することを“procedural legitimacy”（手続き的な正当性）、流域の環境改善の効果を追求することを“substantive legitimacy”（実質的な正当性）として、前者に「協働」の意味を求めつつも、前者と後者の関係性についても指摘している。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 秋道智彌 [2004] 『コモンズの人類学—文化・歴史・生態』人文書院。
- 足立幸男 [2009a] 『公共政策学とは何か』BASIC 公共政策学1 ミネルヴァ書房。
- [2009b] 「持続可能な発展に資する民主主義の理念と制度——民主主義の近視眼とその克服」（足立編 [2009: 1-21]）。
- 足立幸男編著 [2009] 『持続可能な未来のための民主主義』ミネルヴァ書房。
- 飯尾潤 [2009] 「環境政策における政治的決定の意義——民主主義の活用による政策的選択肢の拡大」（足立編 [2009: 25-44]）。
- 岩崎正洋編著 [2011] 『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房。
- 宇沢弘文・大熊孝編 [2010] 『社会的共通資本としての川』東京大学出版会。
- 卯田宗平 [2010] 「湖水面積の季節的な変動と鵜飼い漁の存立メカニズム——中国江西省鄱陽湖における事例から」（『日中社会学研究』第18号 10月 118-136ページ）。
- 大塚健司 [2008] 「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 18-21ページ)。
- [2011a] 「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 36-43ページ)。
- [2011b] 「中国の環境問題をめぐるガバナンスの構図」(中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック2011-12年版』蒼蒼社 50-61ページ)。
- 大塚健司編 [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 No. 588 アジア経済研究所。
- 金澤史男編 [2008] 『公私分担と公共政策』日本経済評論社。
- 窪田順平・中村知子 [2010] 「中国の水問題と節水政策の行方——中国北西部・黒河流域を例として」(秋道智彌・小松和彦・中村康夫編『水と環境』人と水1 勉誠出版 275-303ページ)。
- 河野勝 [2006] 「ガヴァナンス概念再考」(河野勝編『制度からガヴァナンスへ——社会科学における知の交差』東京大学出版会 1-19ページ)。
- 小長谷有紀・シンジルト・中尾正義編 [2005] 『中国の環境政策 生態移民——緑の大地、内モンゴルの砂漠化を防げるか?』地球研叢書 昭和堂。
- 齋藤純一 [2000] 『公共性』思考のフロンティア 岩波書店。
- 神野直彦・澤井安勇編著 [2004] 『ソーシャル・ガバナンス——新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社。
- 田村哲樹 [2008] 『熟議の理由——民主主義の政治理論』勁草書房。
- 藤田香・大塚健司 [2006] 「地域共有資源の持続可能な利用のためのパートナーシップの構築と費用負担——サロマ湖流域の資源・環境問題への接近」(『桃山学院大学経済経営論集』第48巻第2号 45-84ページ)。
- 三俣学・嶋田大作・大野智彦 [2006] 「資源管理問題へのコモンズ論・ガバナンス論・社会関係資本論からの接近」(『商大論集』第57巻第3号 19-62ページ)。
- 三俣学・菅豊・井上真編著 [2010] 『ローカル・コモンズの可能性——自治と環境の新たな関係』ミネルヴァ書房。
- 宮本憲一 [1998] 『公共政策のすすめ——現代的公共性とは何か』有斐閣。
- 森脇俊雅 [2000] 『集団・組織』社会科学の理論とモデル6 東京大学出版会。
- 羅歆鎮 [2012] 「中国の地方政府の行動ロジックと『トラック競争』」(『環境と公害』第41巻第4号 15-20ページ)。

< 英語文献 >

- Ostrom, Elinor [1990] *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenberg, Arnold Vedlitz, and Marty Matlock, eds. [2005] *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*, London: MIT Press.

<中国語文献>

葛俊杰 [2011] 「利益均衡視角下的環境保護公衆参与機制研究—以社区環境圓卓會議為例」南京大学環境科学（環境規劃与管理）博士学位論文。

無錫市發展和改革委員會・無錫市太湖水污染防治弁公室 [2011] 「無錫市“十二五”太湖水環境治理專項規劃」2011年11月。