

## 第 1 章

# 水資源の流域管理をめざす中国の制度改革

片岡 直樹



### はじめに

中国では、河川流域の水資源管理のために、さまざまな制度改革が進められている。2002年には水資源管理の根拠法である「中華人民共和国水法」(1988年)の大改正があり、水資源の開発、利用、保護などについて、流域管理の制度整備が行われた<sup>(1)</sup>。しかし立法段階で合意形成できず、法律では条文化されなかった事項について、政府主導で多様な取り組みが行われている。

憲法を頂点とする一元的多層構造の成文法体系が、中国における立法行為全体について定めた「中華人民共和国立法法」(2000年)では想定されている。憲法、法律、行政法規(國務院が制定)、行政規則(國務院の行政部門などが制定)という順に階層化された法体系の下で、下位の規範は上位規範の内容に違反できないことになっている。したがって上位法が、下位の規範の内容を規律するはずだが、実態はそうっていない。制度実験が繰り返され、それが成文法として定着するという実験的立法が、流域管理の分野で進行している<sup>(2)</sup>。中央政府によって制定された各種規範(行政法規、行政規則、通知類など)にもとづき、法律に規定されなかった制度が実施されている。また法律で規定された事項でも、規定内容が抽象的であるために政府などの執行機関が大きな裁量権をもち、多様な取り組み

が行われている。そのため中国における流域管理制度を理解するためには、成立した成文規範（法律とその下位規範）の規定内容の理解はもちろん必要だが、それだけでは不十分であり、現実に進行する政府の各種取り組みの把握が必須である。

本章では改正「水法」の内容を軸として、政府が実施している取り組み動向を視野に入れ、中国で展開している水資源の流域管理制度改革の現状と方向性、そして課題を明らかにしたい。ところで1988年水法は治水も対象としていたが、治水の専門法として1997年に「中華人民共和国防洪法（洪水防止法）」が制定されており、これに合わせて改正「水法」は治水活動を「防洪法」にもとづくとして明記した（第81条）。治水は、流域の水資源管理の重要課題であり、水行政の最重要分野のひとつではあるが、本章では考察の中心を改正「水法」の制度とするために、「防洪法」は検討の対象外としている。

## 第1節 水資源の所有と流域の管理

### 1. 水資源の国家所有と国家管理の限界

#### (1) 国家所有への統一

「水法」は2002年改正で水資源を国家所有とした。改正前は農業集団経済組織が所有する池やダムの水は集団所有とされていたが、水資源の所有は国家所有に統一された。1982年「中華人民共和国憲法」第9条は自然資源の水（条文上は「水流」）を国家所有としているから、改正「水法」は憲法との整合性を実現したといえる。

1988年水法制定の際にも国家所有への一本化が考えられていたが、実現しなかった。生産手段の所有制には国家所有（全人民所有）と集団所有という枠組みがあり、水についても農村における水利施設建設の経緯（農民の労働投入など）から集団所有を重視する考え方が強かったのである。今回の改正では水資源の希少性が強調され、国家の重要な資源として国家

管理が必要であるとして、国家所有に統一された。

「水法」では、水資源の所有権は国務院（中央政府）が国家を代表して行使すると規定されている（第3条）。これは水資源の分配権限と有償使用の収益権限が中央政府に帰属し、地方政府には原則として独自権限がないことを意味する。地方政府がこれら権限を行使するには、法あるいは国務院の授権が必要である。改正法は、規定上は水資源管理の中央集権化の方向を打ち出したのである。

## （2）農民の水利用と国家管理の限界

農民の集団所有は「水法」の規定ではなくなったが、水使用に関する農民の既得権は尊重されている。法案審議の過程で集団所有廃止の是非が議論され、国家所有にもとづく国家管理の対象から農村の集団経済組織が所有する池とダムの水をはずすように法案が修正された。水資源利用に関する国家管理は取水許可制度と水資源有償使用制度の2つの制度を通して実施されるが、これら制度は農民の池とダムの水使用には適用されない（第7条）。

審議ではかなりの論争があり、法案修正が繰り返されている。その論点は水資源管理と密接にかかわるので以下紹介しておこう。第1に、集団所有ダムの利水と水資源管理との関係である。全国のダム貯水量の4分の1が集団所有ダムのもので、その貯水行為を水系の流水管理からはずしてよいのか。第2に、集団所有ダムは危険な状態のものが多数を占めているが、その維持、管理、改良をどうしていくのか。これらのダムの管理運営等は地方政府がしていて実質的には国家管理の現状にあるが、これを今後どうするのか。

改正法は論争への一応の回答として、農村で投資建設された農民たちの水利施設と貯水については、投資・建設・管理を行う者と受益者という基準に従って、管理と利用を行うとした（第25条第2項）。これは、農民個人あるいは集団による水利施設への積極的な投資行動を確保するためとされている。また農村の集団経済組織によるダム建設などを認めるが、県レベル以上地方政府の水行政部門の許可を得ることとした（同条第3項）。

これは流域内の水利調整を確保するためとされている。

結局、農民による既存ダムの利用は、それが水系の水利用に影響を与える存在であったとしても既得権として尊重され、法律上は国家管理が農民の既得水利に対しては及ばない。改正法は、流水管理に大きな影響をもつ農民のダム利用行為と、危険なダムの補修に誰が責任を負うのか、という水資源管理上の大問題には直接的な回答を用意しなかったのである。

## 2. 水資源の管理体制

### (1) 行政区域管理と流域管理

水資源の実際の管理は、流域管理と行政区域管理が実施される（「水法」第12条）。行政区域管理は、縦の階層構造にある中央政府から県レベル政府まで、管理組織と権限を配置し、管轄行政区域ごとに政府（水行政部門）が管理する。流域管理は、国が定める重要な河川と湖沼について流域管理機構を設立し、その管轄範囲内で管理と監督を行わせる。旧法下では「分級・分部門管理」が行われ、地方の各レベル政府（「分級」）と政府の各行政部門（「分部門」）がそれぞれ権限をもち、流域が行政区域ごとに分割され、また行政課題ごとにばらばらの対応が行われる多頭体制だった。改正法はこれを変えることをめざしたが、中途半端に終わった。

法改正の際、流域管理に関して流域全体を統一的に管理する体制を作らねばとする主張があった。既存の流域管理機構（大河川などに設置された水利委員会）は国務院の水利部（中央政府の水行政部門）の派出機構にすぎず、流域内の利害関係の調整権限をもたない。そこで総合的流域水資源管理委員会を設置し、そこに国務院の行政各部門、関係地方政府および主要な用水組織を参加させるという構想が提案された。しかしこれは採用されなかった。従来と同様、水利部の派出機構である水利委員会が「水法」の各条項に規定された権限を行使するとともに、水利部の指揮下で流域管理活動を行う。

水利委員会のおもな活動は、水資源の動態と水質の観測、特定の河川湖沼の流域総合計画などの編成、特定の河川湖沼の水利施設などの審査、管

轄権限内の排水口の設置審査、複数の省などにまたがる河川湖沼の水量分配規則と渇水緊急時の水量調整予定規則の制定などである。流域の水利秩序を決定し、流域内の多様な利害関係者の行為を管理するような権限は与えられていない<sup>(3)</sup>。流域内の水資源は、個別行政区域の地方政府による行政区域管理に任されるのである。

ところで水資源利用はそれを必要とする地域社会の生活および経済活動と密接に関係するから、地域開発のあり方によって水資源の開発・利用の内容が決まる。水でつながる流域全体を視野に入れ、生態環境などにも配慮した適切な流域開発政策が、水資源の適切な管理の前提となる<sup>(4)</sup>。したがって流域の水資源管理を水行政部門だけの役割とすることには無理があり、「水法」も水資源とかかわる各種計画は多様な行政部門と関係地方政府が関与して策定されるようになっている（「水法」第2章）。

## (2) 統一管理と行政分業

旧法下では、都市と農村、地表水と地下水、治水と利水、利水目的、水量と水質などが区分され、別々の行政部門が管理してきたために、治水、利水、水資源保護など、いずれの分野でもさまざまな弊害が発生した。そこで改正の際に水関係の行政事務を統一すべきとする議論があった。「水務一体化管理体制」推進の規定を置き、治水、利水、排水、節水、污水处理などを統一的に管理する体制を作るという提案だった。しかし国务院内の検討では無理だとされ、法律には規定されなかった。

「水法」は、水行政部門による水資源の統一管理（第12条）と、関係行政部門の各職責に応じた分業（第13条）を定めた。これは、水利部系統を中心とする既存の管理体制を容認したものといえる。水資源そのものの管理行為と、開発・利用・保護などの活動の管理行為とを分け、それぞれ担当する行政部門が権限を行使する。中央政府レベルではたとえば、全国や複数の省などにまたがる水供給計画の審査権限は国家发展改革委員会が、水汚染問題は国家環境保護総局が権限を行使する。このような政府内の分業体制下で、水行政部門による水資源の統一管理とは何か。法規定では積極的に定義するものは見出せない。

しかし実は、水行政部門は「水務一体化管理体制」への取り組みを進めている。水利部は2005年2月に「深化水務管理体制改組指導意見」を水行政系統に通知した。この「意見」では、統一管理とは地表水と地下水、都市と農村、行政区域内と区域外の水資源を統一的に調整配分することで、治水、水源、配水、水利用、節水、排水、汚水処理と回収利用、および農地水利、水土保持そして農村の水力発電などの水行政事務を統一的に行うことと考えられている。統一管理とは、「水」全体について水行政部門が関与できることと考えられる。次に地方政府で進められている統一管理についてみることにしよう。

### (3) 地方政府での管理体制整備

「水務一体化管理体制」をめざし、地方政府で水関係行政事務を統一する動きが進んでいる。地方政府の取り組みは、水務局の設置など、統一管理を担当する組織整備である<sup>(5)</sup>。地方政府で都市部と農村部の水源管理、配水と排水、汚染などを別々の行政部門が担当していたのを、水務局を設立して職務を集中する。呉（2005, 140）によれば、北京市の場合、水務局は水利行政を従来担当していた水利局の職務に加え、都市の給水、節水、排水、汚水処理、そして都市計画区内の地下水の開発、利用と保護を担当する。

水務局設置は1993年の深圳市が始まりで、その後徐々にひろまっている。県レベル政府では1997年の安徽省鳳陽県が、省レベル政府では2000年の上海市が最初とされている。水務局などの統一管理を行う組織は、2006年の時点で県レベル以上の行政区の58.7%（1429カ所）になっている。このような地方政府の組織整備は、縦割りの時代には個別担当部門同士の業務調整が困難だったのを改善し、さらには行政管理コスト低減という効果が上がっていると一般に評価されている。ただし水と関係する行政権限の完全な集中ではない<sup>(6)</sup>。

中央政府では、職務配分の調整は行ったが行政分業体制は変更せず、それが改正「水法」の内容を決定した。最上位政府の組織体制が変わらないために、北京市の水務局は中央政府の建設部、水利部、国家環境保護総局

の指導を受ける。中央、省、市、県と階層化された政府体制の下で、水利以外の行政部門は廃止されたわけではない。水関係の職務を集中的に担当する組織が地方で整備されても、上級政府の個別行政部門から指導を受ける関係は残っている。また各レベル政府の他の行政部門は、それぞれの行政ニーズがなくなる限り廃止されないのだから、関係する問題での連携の必要性は大きくは変わらないであろう。地方における水関係行政の適正な活動のためには、組織整備だけではなく、行政部門間の連携をスムーズにする体制構築が必要なのである。

水利施設の建設管理とかかわる行政体制の改革も進められている。国務院弁公庁は2002年「水利工程管理体制改革实施意见」を出し、水利施設の建設・運用・維持補修などの業務について、施設の役割から公益性、準公益性、経営性の3つに区分し、事業と企業との分担明確化を各地方に求めている。これは水利施設の建設と管理に対して、政府が確保すべき人員と資金を絞り込む目的で、政府の水利行政業務を整理していくものである。2007年末を目標年としている。5年の作業成果をふまえて新たな施策が講じられるだろうから、地方政府の「水務」体制改革は今後も続くだろう<sup>(7)</sup>。

### 3. 農村の水利開発政策による影響と課題

農村の水利用には2つの重要な問題がある。ひとつは飲用水、いまひとつは農地の小規模灌漑である。いずれも政府により、資金手当ても含めて政策対応が進められている<sup>(8)</sup>。しかし絶対的資金不足のなかで、農民の力を使う政策が選択されている。飲用水問題の解決には1200億元必要と考えられているが、2001年から5年間の総投資額は220億元で、必要資金の巨額さがわかる。

#### (1) 農村の水道民営化

農村の飲用水問題の解決は<sup>(9)</sup>、それぞれの地域の経済条件と給水人口・給水量によって、異なる資金手当てと給水方法が必要なことは共通認識と

なっている。貧困地域では、政府資金や補助金などで公益事業として行う。一方、農村であっても給水規模が大きい水道施設は、民営化の方向が打ち出されている。

農村の飲用水施設建設の市場化として各種民間資金を導入し、その出資を促すために減免税、電気や用地の優遇策などの政策措置で後押しすることの重要性が強調されている。浙江省では<sup>(10)</sup>、水道の企業経営、請負経営、株式経営、個人経営などが行われているが、これらには経営の安定という問題のほか、水質問題など解決されるべき課題があり、それを管理する行政体制整備も行われている。従来は、建設行政が都市と鎮の水供給、水利行政が郷と鎮への水供給、衛生行政が農村の水改善事業という具合にばらばらで、農村の飲用水解決へ統一的対応をしてこなかったことを反省し、「水務一体化」政策で水行政部門が農村への水供給に対応するように体制整備が進められている。

民営化は利益の確保と、その前提として水の安定確保（量的、質的）が必須だから、その利水目的の価値の高さとも関係して水道経営者は強い発言力をもつことになるだろう。農村での水道民営化を流域の水利秩序に適切に組み込むことが必要だろう。

## （2）小型水利施設の私有財産化

農地灌漑の小型水利施設整備に関しては、中央と地方政府は補助金支出を増やす方向にあり、また建設に積極的に取り組んでいる所への傾斜補助など、成果をあげるような政府資金投入が考えられている。しかし農民負担軽減のために税と費用負担改革が行われ、また義務労働なども廃止されたために、資金と労働投入の不足が予想されている<sup>(11)</sup>。そこで採用された政策が「民辦公助」で、農民が労働力を提供し、政府が資金を投入する。農民が主体的に小規模水利施設建設を行うが、それを促進するために「農地水利建設の新しいメカニズムに関する意見」（2005年10月6日）が、国家發展改革委員会、財政部、水利部、農業部そして国土資源部の連合で出された。

同「意見」で注目すべきは、小型水利施設の財産権制度改革である。小



型水利施設の所有権について、農家の自家用は農家の個人所有、受益者が比較的多い小型施設はそれを利用する用水合作組織の所有とする。これ自体は当然のことと思えるが、重要な点は、政府が補助金を支出して建設された場合でも、それが受益主体の所有としてよいとされたことである。なお水利施設の権利移転も認められたから私有財産化が進むと考えられる。公的資金が投入された資産でも、私有財産化を認める政策が打ち出されたのである。ただし湖北省では共有制（持ち分はあるが分割できない）が実施され、政府投資の水利施設が受益者所有となるので、農民が積極的に水利施設建設に取り組んだとされているから<sup>(12)</sup>、権利形態は多様なものになるだろう。

私有財産化をテコとした政策は、規模の大きい水利施設建設の場合には受益者が曖昧になって使えないとされているから、河川などの流域水利秩序への直接的影響は大きくないかもしれない。しかし周（2006, 300）によれば小型水利施設の灌漑面積は、総灌漑面積の55%、食糧生産の35%以上を占めているから、受益者間で水利紛争が発生しないように、施設建設の際の水利調整が必要になるだろう。

### **(3) 農村における私的利益と水利調整制度の課題**

農村での水道事業の民営化、そして小型水利施設の農民による投資・経営および所有という政策選択は、農村地域に自己利益の獲得をめざして自立的に発言する主体を登場させることになるだろう。

一方、農村での都市化の進行（鎮への人口集中）と、農村から都市への労働人口の移動が、農村における水利用に影響を与えるだろう。これらは農村地域の水利用の粗放化を進めると考えられる。農村における水利施設整備と維持管理の人材を、農民のなかに確保できるかどうかという問題に直面している<sup>(13)</sup>。

このような農村の状況に対して、地方政府の基層の政府である郷と鎮で、農村水利を管轄していた郷鎮水利ステーションは、整理統合の方向（区域・流域ステーションへの改組あるいは県の派出機構化）にある<sup>(14)</sup>。水利施設の自立的使用・管理を行う農民たちの利害調整と、一方、粗放化する水

利用問題解決に、水利に関する末端の行政組織の再編はどう影響するのか。県レベル以上の地方政府で進む「水務一体化」が、行政組織スリム化のためだけのリストラになってしまうと、水利秩序を維持する行政管理は機能しなくなるかもしれない。その場合、水利調整の制度としては、事前調整制度の再構築はもちろん必要だとしても、それとともに水利紛争解決のための事後調整制度の整備が課題になるだろう。

## 第2節 取水の国家管理と水利調整

多様な利害者の水利用調整は、政府が策定する水量分配計画にもとづき、取水許可と有償使用という2つの制度を通して行われる。「水法」は第5章で分配と利用調整について詳細に規定したが、これを具体化する行政法規の制定も進んでいる。

### 1. 水の分配調整の制度

#### (1) 計画による水量の分配

水量の分配は、階層化された水量分配に関する計画（「水量分配規則」。規則の原語は「方案」である。以下同じ）にもとづき、地方政府が行う（「水法」第44条～46条）。また水資源ひっ迫に対処するために、用水総量のコントロールが考えられている（第47条）。

計画は、行政区域の縦の階層区分（省、市、県）に従って作られる。複数の行政区域にかかわる水量分配は、ひとつ上の政府が最終決定権をもつ。たとえば、複数の省レベル行政区域と関係する場合には、国务院（あるいは国务院の行政部門）の承認を得て計画が実施される。まず水の中長期需給計画が、国および県レベル以上の地方政府で作られる。これは水資源計画（「水法」第2章）などにもとづいて策定されるもので、水量分配の計画を策定する場合に依拠すべきものとなる。流水・貯水と水の分配量を定める計画は「水量分配規則」であり、流域単位での策定をめざすとされて

いる。複数の行政区域に関係する場合には、関係地方政府が協議し、平常年の水量を前提とする「水量分配規則」と渇水緊急時の「水量調整予定案」を策定し、上級政府の承認を得て実施する。県以上の地方政府の水行政部門あるいは流域管理機構は、「水量分配規則」と年度予測水量にもとづき、毎年「年度水量分配規則と調整計画」を策定し、関係地方政府が実施する。なお用水総量を抑制するために、取水総量規制が行われるが、これは2(1)で述べる。

水量分配制度は、法律の規定では、上位計画と整合性をもった各レベル計画が、合理的な水量配分と総用水量をコントロールする形となっている。しかし区域への水量分配規則の策定は、困難を抱えているようである。海河流域では、多様な水供給の施設建設によって、区域の水量分配規則は不断に調整を行う状況にあるとされている<sup>(15)</sup>。「水法」は、水関係施設の建設は水資源に関する流域総合計画(第14条)に適合することを要求する(第19条)。水資源に関する計画は水利施設建設と水量分配の両者を視野に入れたものではあるが、現実の自然条件、水利施設の状況などによって計画の合理性は左右される。不断に変化する状況の下で水量分配の合理性を確保するためには、水利調整と紛争処理の制度が重要となる。以下で、これらについてみてみよう。

## (2) 「黄河水量調度条例」の調整制度

国務院は2006年7月24日、黄河の水量分配に関する行政法規として「黄河水量調度条例」を公布し、8月1日から施行した。これは大河川流域の水量調整のために、特定河川を対象とした初めての立法といわれている。黄河は水供給の対象人口1億4000万人、対象耕地1600万ヘクタールの、ひとつの国と呼べるほどの流域である。省レベル行政区の3分の1を超える11の省・自治区・直轄市が水利用と関係する。「条例」は広大な領域で多様な利害を調整するために、どのような仕組みを用意したのか。

水量分配は計画制度であり、その手続きは協議調整型である。「条例」には国家による水量の統一調整という文言があるが、強権的に分配するのではない。制度の骨格は「水法」における水量分配制度と同じである。黄

河水利委員会（水利部の派出機構）が、関係する省レベル政府と協議して「黄河水量分配規則」を策定し、国务院の承認を得て確定、実施される（第7条）。「分配規則」には供給可能総水量を確定して各省などへの分配水量が定められる。「流域規劃」と「水の中長期需給規劃」という2つの計画（「水法」第14条以下と第44条以下の計画）にもとづき、水利用の現状、需給状況と変化見通しなどを考慮して「分配規則」は編成されるから、各地域の必要性を考慮した総合判断である。各種用水はもちろん排砂のための水量のほか、河道外の生態環境用水も配慮することになっている。

水利調整は、計画と指令を組み合わせた制度で、正常時と緊急時に分けられる。正常時は、年度（7月から翌年6月まで）水量調整計画、月別調整規則、10日ごと調整規則（用水ピーク時期）を、「黄河水量分配規則」などにもとづいて黄河水利委員会が関係地方政府の水行政部門や重要ダム管理者と協議して策定し、実施する（第10条以下）。水の状況によっては黄河水利委員会が、調整規則に修正を加えて随時の調整指令を出せる（第15条）。各地方政府の行政区域では、上記計画などに従って地方政府水行政部門やダム管理者などが、黄河本流や支流の水量調整を行う（第16条以下）。これらの水量調整は、河川断面ごとの流量指標などへの適合を求められ（第18条以下）、全体の水量調整と整合性をもつことになる。緊急時（干ばつ、流水量低下、水汚染事故で、水供給危機や断流になりそうなとき）に関しては「応急調整」を定めた章があり、黄河水利委員会が正常時と同様に協議を行って水量調整予定規則が策定され、実施される。必要な場合には黄河水利委員会が、主要な取水口に対して直接の調整を行えるが（第24条）、強制力のある権限とはなっていない。

上記の計画や分配規則、指令、断面流量などの指標を担当行政部門などの責任者に守らせるため、法律責任が定められ（第35条～39条）、また用水組織やダム管理者についても、用水量などに関する違法行為がある場合の処罰が規定されている（第39条、40条）。

「条例」全体は、正常時の水利秩序を、関係する省レベル政府などとの協議合意によって形成し、それを関係主体の主要指導者が遵守に責任をもつ制度として設計されている。緊急事態の分配ルールは協議で準備される

が、遵守されるべきものとはなっていない。正常時についても、河川断面ごとの下流への流量を遵守しない場合に、次回調整の際に遵守流量が増やされたり、あるいは取水施設の新增が認められないが（第37条）、強制力を担保する制度は関係者の懲戒処分しかない。

黄河の水量分配は、1998年12月に国務院が承認した「黄河水量調度管理弁法」で実施されてきた。この「弁法」は水利部と国家計画委員会が連合で発布した規範であり、法体系のうえでは、国務院が制定する行政法規より下の規範であった。今回「条例」へと格上げが実現したことで、規定された内容は、法律責任を明確に定めるなど「弁法」よりも充実したものになっている。ただ水量分配の制度として「弁法」と「条例」の最大の違いは、黄河水利委員会と関係地方政府などとの協議手続きが規定されていることである（「条例」は「弁法」の経験の上に制定されているから、従来のやり方が規範化されたとも考えられるが）。「条例」の協議制度が適正に実施されると、その合意内容は事後に分配計画と使用実績との突き合わせで検証されるので、水配分の意思決定の合理性とルール遵守は向上するかもしれない。問題は、省より下の行政区域間の水利調整がどう行われるのかである。取水施設をもつ主体間の調整と、それを管轄する地方政府同士の調整手続きは「条例」に定められていない<sup>(16)</sup>。

ところで1999年から断流を7年間防げたのは、ハード面での貯水施設工事と、灌漑区の節水対策事業で工業用水へ転用が進んだこと、そして水代金によって節水が進んだという3つの事情が指摘されている。「弁法」による水利調整と「条例」の成立は、これら対策の存在があってこそなのかもしれない。しかし対策だけで不足分を解消し続けることができるのか。黄河は2010年、正常年流量で40億立法メートルの不足が予測されているが、これは寧夏回族自治区の分配水量に相当する。黄河の平均流量は580億立法メートルで、うち210億立法メートルは河道の生態環境用水分とされているから、残りの370億立法メートルでカバーする必要がある。節水のための取り組み・対策とともに、水利調整の協議制度の重要性が増すことになろう。

### (3) 水利紛争の解決制度

利水、治水、水運、水のエネルギー利用、汚染など水と関係する争いに対して、「水法」は紛争の性格を分けて解決制度を置く。個人や組織（原語は「単位」）の間で発生する争いは、民事紛争として当事者間の協議、県以上地方政府などの調停、そして民事裁判で解決される（第 57 条）。損害が発生する場合には、原因者に民事責任が負わされる（第 76 条）。いまひとつの紛争類型は行政区域間の紛争で、当事者である地方政府の協議で解決するが、解決できない場合には当事者のひとつ上の政府が裁決で解決する（第 56 条）。いずれの場合も、当事者は紛争解決まで一方的に現状を変更できない。以下では、流域の水利調整と重要な関係をもつ、水利利用をめぐる行政区域間紛争の解決制度について重要な点を紹介する。

紛争解決には解決基準が重要である。当事者が解決策を受け入れるには、双方が納得するような判断根拠が必要である。「水法」は、水の開発・利用の優先順位について都市と農村の生活用水優先を明示するが、それ以外の農業、工業、生態環境用水、航行などについては優劣を明確にしていない（第 21 条）。時間的先後関係や、上下流、水への遠近などの地理的条件は、法定基準とはなっていない。行政区域間紛争の場合、上級政府の裁決で解決される手続きだから、水の行政管理の枠内の紛争として、水量分配と関係する各種計画が解決基準に使われると考えられる。「水法」第 18 条は水資源関係計画の遵守義務を定め、第 31 条は水資源の開発利用などは承認された計画を遵守することを求めている。これらは法律責任について規定する第 75 条で担保される。同条は、異なる行政区域間の紛争における一定の行為に対して、関係責任者の懲戒処分を定めるが、水量分配規則と水量調整予定規則の執行拒否が処分対象とされている。

以上のように政府策定の水利の行政計画が、事前の水利調整だけではなく、紛争発生後の事後解決にも使われるのである。しかし法の紛争解決規定があるとしても、現実の問題解決は計画で解決できるような簡単なものではない。内陸河川の黒河流域では下流域での断流が深刻化し、甘肅省と内蒙古自治区の間での紛争、甘肅省内部での紛争が激化した。解決のために水行政部門は計画を策定し、1992 年には水量分配規則が国家計画委員

会に承認された。しかし問題は解決せず、2001年に水利部が策定した「黒河流域近期治理規劃」にもとづく節水工事が実施され、節約水量が確保されるようになってから下流までの送水が実現している<sup>(17)</sup>。また水利・治水をめぐる1950年代から深刻な紛争が続いてきた海河流域の漳河では河南省と河北省の対立が続き、水利部と公安部によるあっせん、国務院の調停、さらには海河水利委員会の直轄管理部分の設定なども行われたが、それでも発砲・爆発などの暴力事件が発生した。両省の農村水利の対立を解決するために、2001年に上流の山西省のダムの水を両省が有償で購入するという解決策が、海河水利委員会が関与して3省の間で合意され、実施されている<sup>(18)</sup>。

水利部の「省際水事紛争予防と処理弁法」（2004年9月15日）では、省レベル行政区域にまたがる紛争については、県レベル政府の水行政部門から始まり、問題解決がうまくいかない場合にはより上級の政府による解決（協議や調停）へと解決権限が移り、最終的には国務院が裁決する（第15条、16条）。また解決のためには、施設対応とそれ以外の対応を組み合わせることになっている（第3条第2項）。水量分配の計画制度だけで問題は解決するわけではなく、多様な解決策の模索が必須だが、その採用の可否は、資金的裏づけも含めて、上級政府の裁量権限に属することが多いのである。

## 2. 取水許可制度と有償使用制度

河川、湖沼そして地下から取水して使用する場合には、取水許可を得て、水資源費を支払わなければならない（「水法」第7条、48条）<sup>(19)</sup>。取水内容を明確にして利水を管理し、そして費用負担によって節約利用を促すことをねらいとしている。

2つの制度の実施規範として2006年1月24日国務院は「取水許可と水資源費徴収管理条例」（4月15日施行。以下「条例」）を制定した。「条例」以前は、取水許可に関しては全国の統一規範として国務院の「取水許可制度実施弁法」（1993年）があったが、水資源費徴収は全国の統一規範が未

制定で、省レベル政府の規定で実施されていた。「条例」は2つの制度を連結し、全国で統一実施するための規範である。取水施設あるいは設備を利用して、河川、湖沼あるいは地下から直接、水資源を取水して利用する者は、次の適用対象外の場合を除き、取水許可証を取得し、水資源費を納付しなければならない（第2条）。第1節で述べたように「水法」改正の際に農民集団所有の施設での水利用への配慮がなされたが、「条例」もそれを反映し、農村集団経済組織の池やダムの水は制度の適用対象外となる<sup>(20)</sup>。

### (1) 取水許可制度

まず1993年「弁法」から大きく変わった内容を紹介する。第1に、許可によって取得した取水権の有償譲渡が認められた（「条例」第27条）。実は「水法」改正の際、法案には水資源の有償譲渡の規定があったが、議論の末に削除された。法原案の有償譲渡規定が、ほぼ「条例」の条文となっている。第2に、取水許可の期限が具体的に明示されることになった。取水許可証の有効期限は一般に5年、最長でも10年とされた（第25条）<sup>(21)</sup>。第3に、許可取水量の総量規制を行う（第7条、15条、39条）とともに、業種別用水定量（「用水定額」）により客観的基準による取水量確定を行う（第16条）。第4に、取水不許可の場合が明示された。地下水採取禁止地区での地下水取水（「弁法」も定めていた）のほか、取水規制総量を超えた地区での取水量増加など8項目が規定されている（第20条）。

これら新制度から、取水許可制度全体は、政府の利水管理の下で利水主体間の有償での取水量移動をめざしているといえる。ただし流域での取水総量に上限が設けられ、取水行為（取水量と期間など）の明確化がなされているから、国家所有の希少資源の配分は政府が行い、需要主体間の取引交渉を認めつつ、流域の水資源秩序をふまえて取引行為を政府が管理する体制であり、水の自由な市場取引とは違う。移動できる取水権量は、許可された期間内の許可水量のなかで、一定の節水取り組みの結果生まれた節約分に限られ、しかも取水権変更手続きを経なければならない。

さて水の有償譲渡のためには利水者の権利内容明確化などが必要であ



り、それが「条例」による許可制度整備を必要としたひとつの理由と考えられるが、しかし譲渡促進のために取水許可制度があるわけではない。流域全体の水利秩序安定化のために、取水行為を管理することこそが許可制度の目的である。流域の取水総量規制と、取水の不許可ケースがその中心といえる。

取水総量規制は「水法」の「水量分配規則」（本節 1（1）を参照）あるいは関係政府間で合意した取り決め（「水量分配規則」が未制定の間）に従って行われる（第 15 条）。なお取り決めも未締結のときは、流域管理機構が関係省レベル水行政部門と協議して総量規制指標をまとめ、水利部の承認を受けて実施する。政府の階層構造の下で、上から下へと各行政区域ごとに取水量が配分され、それぞれの行政区域はそれを守らなければならない（第 7 条）。総量規制は年度計画にもとづいて実施され、次年度の取水計画は、水量予測と利害関係者の計画などをふまえて取水許可機関が策定し、利水者に伝えられて実施される（第 39 条、40 条）。自然条件から水不足が生じたり、生態環境上の問題がある場合などは、許可機関が年度取水量の制限を実施できるほか、重大な干ばつの際には緊急制限もできる（第 41 条）。

量的管理は以上だが、利水目的からの秩序形成はどう行われるのか。利水の優先順位は、「水法」の生活用水優先原則は維持されるが、省レベル政府が優先順位をそれぞれの流域あるいは行政区域内で、実情にもとづいて決定できるようになっている（第 5 条）。また許可機関は、水資源の節約保護と経済社会の発展に対する影響を総合考慮して取水許可決定を行う（第 17 条）。なお社会の公共利益とかかわる場合について、ヒアリング制度が置かれた（第 18 条）。結局、政府の総合的利益考量が、許可制度を通して水利秩序を決めることになる。

ところで取水許可制度は、そもそも水資源全体の配分をやり直す制度ではないから、これまでに許可された利水行為に対し、量的制限を加えることが中心的な役割となるだろう。取水許可期間が具体化され、毎年度の取水計画策定が行われるから、必要水量の見直し機会は確保されるが、水需要増という状況下では、既得権の集積した水利秩序は大きくは変わらない

だろう。利水者間での有償譲渡による取水権移動が水需給全体に対しても調整能力に限界があれば、新たな水源開発は必要であり、したがって流域全体の水利秩序との関係で開発の可否を決めるために、流域全体での水利調整作業の必要性は変わらない。

## (2) 水資源の有償使用

利水者は水資源費を納付しなければならない。「条例」は、水資源費の徴収基準と、徴収手続きと徴収された水資源費の帰属を定めている。なお取水許可が不要な利水者は、水資源費を支払わなくてもよい。

徴収基準は、従量制の考え方を基本としていと考えられる（第 32 条）<sup>(22)</sup>。利水者は、年度取水計画に従って取水するが、超過利用した場合には累進的に徴収される。徴収基準は、取水口の所在地の省レベル政府が定めるのが基本で、流域管理機構が管轄するものは国务院の関係行政部門が定める（第 28 条）。基準策定の原則は、水資源の合理的開発、利用、節約そして保護を促進すること、その地域の水資源条件と経済社会の発展水準に相応すること、地下水の過剰採取を防止すること、そして産業と業種の違いを考慮することとなっており、抽象的基準が示されているだけである（第 29 条）。結局、制定権限をもつ政府の裁量に任される。

農業生産への徴収は、農民負担軽減の観点から特別の配慮がなされる。まず農業生産用水定量内の取水は、支払いが免除される（第 33 条）。そのうえで、農業生産のための取水は他の用水よりも徴収基準を低くすること、さらに食糧作物の徴収基準は経済作物よりも低くすることとなっている。農業生産に対する徴収の手順と範囲は省レベル政府が決定できるから、省レベル行政区域の農業事情を反映して徴収制度は実施されるのである（以上は第 30 条）。上の免除制度によって、分散して水を利用している個別農業生産者は、水資源費を支払う必要がないことになると国务院法制弁公室の責任者は説明している。第 4 条で適用対象外となる農民の水利用でも徴収されないから、農業用水については政府が管理する灌漑区などに水資源費負担は限定される。以上をふまえると、最大の水需要者である農業用水に対しては、有償使用制度による節水効果は限定される。

水資源費は、中央政府と地方政府に分属する（第 35 条）。そしてそれぞれの政府の財政予算に組み入れられ、おもに水資源の節約、保護そして管理に使われ、また水資源の開発にも使える（第 36 条）。水資源関係に利用目的は限定されると考えられるが抽象的な規定であり、政府の裁量に任されている。条文の配列に意味があるとすれば、節約が最初に規定されているから節水関係事業への使用が重視されるかもしれない。

水資源費の実際の徴収は、農村地域の県政府レベルでは多様な問題があることが報告されている。山東省の費県は、18 の郷・鎮（1044 の行政村）があり、93 万人の人口を抱える。県全体の企業・事業活動での取水主体は 4200 だが、うち 4100 が郷と鎮にあって取水総量の 50% 強を占める。この半分を占める郷・鎮レベルの水利用から水資源費を徴収する仕組み（徴収担当者、水量計量、徴収回数、徴収強制など）の確立と、制度を公平に執行するための模索が続けられている<sup>(23)</sup>。水資源費の徴収は、徴収コスト（費用、時間、人員など）を考えながら、各地域の実情にあった制度構築が進められているところである。

### 3. 節水・有償譲渡による水資源再配分

増大する水需要に応えるため、既存利水の節水によって余剰水を生み出す取り組みが進められている。農業、工業そして都市において、それぞれ節水技術や施設整備などによって節水能力向上の取り組みが進められている<sup>(24)</sup>。そして節水によって生じた余剰水を利水主体間で有償で移転する、水資源の再配分の取り組みが行われている。これは 2（1）で紹介したように、従来の法規範では禁止されていたが、2006 年に取水許可制度のなかで法的に認められた<sup>(25)</sup>。以下で紹介する事例は、農業の水利施設の改善によって余剰水を生み出し、それを他の利水目的へ転用するもので、施設改良に必要な資金は転用を受ける新規利水者が負担する。水資源の有償譲渡と呼ばれているが、水資源の権利者間の相対直接取引ではない。全体の仕組みは日本で 1970 年代から実施された農業用水合理化対策事業の手法に類似する。

### (1) 東陽市と義烏市の売買

浙江省の県レベル地方政府である東陽市と義烏市の間でダムの貯水水量を売買した事例は、中国で初の水の権利取引（「水権交易」）として注目を集め、論争となった<sup>(26)</sup>。東陽市は東陽江にある横錦ダムの灌漑用水のなかから、4999万9000立法メートルの永久使用権を譲渡することについて、一時払い金2億元と、実際の水の供給量分について1立法メートル当たり0.2元の総合管理費を毎年受領することを条件として、2000年11月義烏市と合意した。東陽市は、ダムから取水している灌漑区の節水工事によって5300万立法メートルの余剰水が生まれ、その分の水量から移転するとした。なお総合管理費とは、ダムの所有者である東陽市がダムの運行と維持のために必要な費用とされ、水資源費、運転維持費、減価償却費、大修理費、環境保護費、税そして利潤を含めたものである。義烏市の利水目的は生活用水であるため、以上の費用のほか、ダムからの引水施設と浄水場整備費として義烏市は5億元の支出が必要となる。

義烏市は、日本の100円ショップで売られる小物商品の取引市場として有名な町で、急速な経済発展を続けており（1人当たりGDPは1980年の336元から2000年には1万7945元に上昇）、都市部の居住人口が急増するなか、生活用水の確保が重要な課題であった。義烏市と、それに隣接する東陽市とは、水利用をめぐる長い交渉の歴史をもっており、また緊急時の応急的な水供給を東陽市が実施したこともある。義烏市は、新たな水源開発などの方法に比べて全体費用が安く上がると判断して、永久使用権を積極的に希望し、購入した。一方、東陽市は、売買で利益があるほか、さらにその利益を使って別の河川（長楽江）の上流域（東陽市の行政区域内）で、水力発電開発と、導水路建設による横錦ダムへの5000万立法メートル送水開発を計画した。

当初この取引には、両市ともに利益があるとして肯定的な評価が多かった。しかし取引に対して反対者が登場したことから、批判がなされる。問題のひとつは、節水工事が行われる東陽市の灌漑区農民の不満で、ダムからの灌漑用水確保への懸念と、横錦ダム建設時の農民の労働投下への補償問題であった。いまひとつは、長楽江流域での東陽市の開発によって影響

を受けるとして、下流の嵯州市が異議を唱えた。前者のうち水確保への不安に対処するために、東陽市は長楽江流域からの導水計画を考えたようである。後者については浙江省政府が調停に乗り出し、省政府と東陽市が嵯州市の水源開発へ援助することなどを決めて、紛争は収束したようである。しかし売買の是非をめぐることは、売却額の適正さや、地方政府の収益獲得の是非、東陽市の玉突き開発をめぐる見解は分かれている。

## (2) 内蒙古自治区と寧夏回族自治区のケース

東陽市のケースでは是非の評価は分かれたが、取引を追認した水利部は<sup>(27)</sup>、農業用水から都市用水への転換によって、水資源の利用価値は上がったが、利用効率が向上していないという評価を下している。一方水利部は、内蒙古と寧夏回族の各自自治区で進められている黄河の水利用の権利移転は、節水投資による利用効率の向上と、大規模で業種を超えた転換によって利用価値の向上を実現していると肯定的に評価している<sup>(28)</sup>。

両自治区では、黄河の水量分配規則で配分された水量を超えた取水が続いており、増加取水の請求は黄河水利委員会によって拒否されてきた。そこで総用水量の90%以上を占める農業用水（送水ロスが半分以上といわれる）の節水可能性に着目し、両自治区の大型灌漑区の節水工事によって余剰水を生み出し、それを火力発電事業者や化学企業などが工事費用を負担して取水権を取得するという権利移転（「水権転換」と呼ばれている）の試験的取り組みが進められている。内蒙古自治区では30以上のプロジェクトを予定し、うち18が正式の協議書を締結し、総投資額8億4000万元、転換水量は1.53億立法メートルである。一方、寧夏回族自治区では3つのプロジェクトが正式に着手され、総投資額1億5000万元あまり、転換水量5390万立法メートルである。権利移転の主体は灌漑区の管理者（売手）と企業（買手）だが、寧夏回族自治区の場合は、購入企業が費用の全額を負担するのではなく、一部を政府が負担している。

寧夏・内蒙古のケースでは、東陽市ケースへの反省からか、黄河水利委員会と両自治区政府の水行政部門が連携し、水利部の了承を得つつ、黄河の利水に係る他の省レベル政府への連絡もとりながら事業が進められ

ている。また農業用水の用水者代表大会を開いて、意見聴取も行われている。黄河水利委員会は水利転用の規範として「黄河水権転換管理実施弁法（試行）」（2004年6月29日）を定め、転用可能水量の算出計算、転用費用（一定の利益分も認められている）、転用期限（25年以下）などについてルール化している。ただ同弁法は抽象的な規定も多く、実際の活動のなかで転用ルールが模索されている。

このケースは全体として、政府管理の下で水資源の有償譲渡を進めるものとなっている。しかし実際の作業を進めるなかで、売手側の灌漑区管理者の収入減（水利施設の利用対価が利用水量の減少によって減る）、渇水などの緊急時に水量配分の一律削減で農業用水側に損害が発生した場合の補償など、解決されるべき課題が多数生じている。また利水行為の違いによって、たとえば農業用水の地下水涵養機能が失われることや、工業利用の場合には排水処理問題と還流先が変化することなど、地域の水循環に大きな変化が生じるため、十分な事前の調査検討が必要となっている。

### （3）今後の課題

水利部は「水権転讓に関する若干の意見」（2005年1月19日）を出し<sup>（29）</sup>、水権譲渡を各地で大胆に実施することを求めるとともに、その基本ルールを明らかにしている。しかし一方、譲渡制限のケースとして、流域外転用制限、生態環境用水分の譲渡禁止、公共利益や第三者利益の侵害禁止、国家が発展を制限している産業部門への譲渡禁止などがあげられている。また譲渡の際には、生活用水の充足、農業用水の基本的必要性の保障、生態環境用水への配慮が要求されるとともに、基本的に低汚染で高効率の産業部門への移転という方向が示されている。しかし水資源費の収入増を考える地方政府の立場からは、より高額徴収が可能な利用目的へ取水権を移動させようとするだろうから、はたしてこの「意見」に従った譲渡行為となるのだろうか。

東陽市のケースでは、市政府が得た利益の適正さが問題となった。余剰水を生み出すための費用よりもはるかに高額収入を得たことと、農民への利益分配の問題だった。さらに東陽市の場合には譲渡水量が5000万立

法メートルから少し欠けていたが、これは水資源費の徴収権限が省レベルに移る水量基準にしないための狡猾な方法だったとされている。東陽市では市政府が誘致した農薬工場の公害問題に対して 2005 年に農民の暴動が発生しており、利益追求を偏重する市政府に問題がある特殊な例かもしれないが、他地域でも行われえないとは限らない。利潤追求の意欲が強い地方政府の適正コントロールのためには、転用制限ルール制度化に加え、水資源の譲渡で得る利益の使用ルールを作る必要があるだろう<sup>(30)</sup>。

節水目的に限らず施設更新の場合でも、用水転用が可能であれば、対価支払いによって利用可能な水の創出が、各地方政府でめざされるだろう。東陽市のケースでは、売買当事者以外の利害関係者（嵊州市）の存在から、河川の水分配が事前に明確でなかったことが問題とされた。そこで権利水量の分配（「初始水権分配」と呼ばれている）作業が進められている。譲渡可能な水量確定の前提として利水者ごとの権利水量の確定作業は不可欠だが、それが完成しない段階で多様な譲渡行為を認めるとすれば混乱の可能性もある。関係利水者の協議制度が、混乱回避のために必須であろう。水資源の管理権限をもつ地方政府の利潤動機からの暴走を食い止めるには、実際の利水者が関与する制度も必要となる。

### 第 3 節 河川環境維持という流域管理の課題

#### 1. 河川からの砂石採取問題

川から砂や石を無秩序に採取すると、治水、航行、利水さらには河川の生態に悪影響を与え、河川環境全体を悪化させる。経済発展が続く地域では、建設用に大量の砂石が採取され、河床低下、堤防への危害、橋梁の露出・沈下、利水施設や交通施設などへの危害が発生している。建設需要で儲かることから、暴力団やごろつきがかかわるケースもあり、取り締まる係官への暴行事件まで起きている。

### (1) 許可による管理

川からの砂石採取には許可制度がとられてきた。1988 年水法と「河道管理条例」（1988 年）は許可制度と違法採取への処罰規定を置いていた。改正「水法」はさらに、採取禁止区と禁止期間を県レベル以上政府の水行政部門が定めることを規定した（第 39 条）。これらの国家法が整備される前にも、たとえば四川省政府は「河川管理の暫定規定」（1982 年）で、砂石などの採取の際には県あるいは市の河川管理部門の許可を得て、指定された場所で規定に従って作業をすることとしていた。河川の砂石採取は、政府の許可制だったのである。

しかし現実には違法採取が横行した。長江（揚子江）中下流域では 1990 年代に無秩序な砂石採取により、堤防護岸が危険な状態にまでなった。そこで国務院は 2000 年 6 月に通知を出し、長江の中下流地域で、砂石採取行為を停止させ、そして毎年洪水期（6 月から 9 月）は一切の砂石採取活動を禁止した。国務院は 2001 年 10 月に「長江河道採砂管理条例」を制定し、河道砂石採取計画にもとづく砂石採取管理制度を実施する。計画にもとづき、年度の採取総量の規制、採取禁止区域と禁止期間などを設けて採取行為を管理し、一方、違法な採取行為の取り締まりを行ってきた<sup>(31)</sup>。そして長江水利委員会のなかに長江河道採砂管理局を置き、さらに関係省・市などの行政管理体制などを整備した後、2004 年になって採取区での採取許可が解禁された。

### (2) 競争と違法操業への対処

長江本流での採取許可では、砂石採取経営権の競争入札が実施され、落札した業者が砂石を採取している。しかし落札許可業者による違法採取が横行している。その背景要因として、許可採取量から得られる収入を、全体コストが大きく上回っていることが指摘されている。「条例」で徴収が定められている河道砂石資源税のほかに、現地政府などは、都市建設維持税、教育附加費、地方教育附加費、所得税、地方水利建設資金などを徴収し、さらに交通行政部門が港湾関係費、航路養護費などを徴収するので、多様な費用が業者に重い負担となっていることが指摘されている。そのために



許可期間や許可量などを超えた違法操業が続いているのである<sup>(32)</sup>。

河川環境全体（利水・治水施設なども含め）を保護するためには、危害をもたらすような無秩序な採取行為を法の許可制度で規制することは重要である。しかし一方、許可制度内での採取行為であっても政府の多様な費用徴収が違法操業をもたらす現実に対して適切な手当てが行われなければ、許可制度自体が存在意義を失う危険がある。政府の税・費用徴収の適正化か、逆に砂石の取引価格が税や費用を反映したものとなる取引ルールの適正化のいずれか、あるいは両方への制度手当てが必要になるだろう。長江下流の江蘇省では、上流側の水利施設の影響で流砂量が減少しているために河道からの砂石採取に影響し、さらなる違法行為の増加が懸念されている。

水利部は2005年11月に「全国で河道の砂採取の管理を強化することに関する意見」を出し、各地域に取り組みを求めた。またその管理根拠規範として「河道採砂管理条例」の制定作業を進めている。経済発展にともない全国で建設ラッシュが続くであろうから、川砂の大量消費は続くと言想される。全国の河川環境維持のために、砂石の採取行為規制だけでなく、河川からの砂石利用を適正にコントロールするための制度構築が必要となっている。

## 2. 河川流域の汚染問題と法制度

### (1) 河川流域の汚染解決の必要性

2005年、水質観測を行った河川全体の長さに対して、農業生産に使える水質区分のⅤ類よりもさらに汚れた劣Ⅴ類の割合は21.3%を占めた。廃水の排出総量は、2000年の415.2億トンが2005年には524.5億トンへと、110億トン近く増えている<sup>(33)</sup>。工業廃水の排出総量は2000年の194.2億トンから2005年は243.1億トンへと50億トン近く増大している。また生活排水も220.9億トンから281.4億トンへと60億トンあまり増大している。

長江本流は劣Ⅴ類の割合が10.6%で全体のなかではましな方だが、流域の水資源の安定的確保のために汚染対策が重要とされている<sup>(34)</sup>。部門

別の用水需要の変化が問題の背景にある。1980年総用水量1325億立法メートルのうち灌漑用水998億立法メートル、工業用水113億立法メートル、生活用水29億立法メートルだったものが、2004年には総用水量が1805億立法メートルに増え、各用水部門それぞれが895億立法メートル、332億立法メートル、139億立法メートルへと変化した。このような変化のなかで工業と生活からの廃水が無処理で排出されて長江が汚染され、また河川が流入する湖沼の汚染が深刻化している。長江流域の廃水の実際の処理率は20%に達していないとされている。水資源が豊富な長江だが、汚染を防ぐことで使用可能な水量を確保することが重要なのである。

## (2) 汚染防止の法制度

流域で汚染問題解決をめざす考え方は、「中華人民共和国水污染防治法」(1996年改正)で導入された<sup>(35)</sup>。同法によれば、流域の污染防治計画を環境行政部門が定め、それにもとづいて各地方の行政区域で水污染防治計画を定め、施策を実施することになっている。水環境質基準を達成できない水体については、排出総量を削減するための総量コントロール制度を実施できる(第16条)。同法10年の成果は、上に示した汚染状況が回答となるであろう。

さて「水法」は2002年改正で、流域単位で水汚染問題を解決するために、水資源保護の流域計画(原語は「流域規劃」と水功能区区分(原語は「水功能区劃」)制度を導入した(第14条、32条を参照)。流域の経済発展の必要性を考えながら流域の水資源保護計画を作り、この計画などを元に、流域内の各水域に要求される水の機能を考えて要求される水質が決められる。汚染問題との関係では、この水功能区区分の求める水質要求と水体の自然浄化能力を元に、水行政部門が水域の汚染受容能力を確定し、水域の汚染物排出総量について環境行政部門に意見を提出する。

「水污染防治法」の総量コントロール制度と「水法」の計画・功能区区分制度がリンクして、これからは水体の汚染総量を削減していくことになる。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、縦割り弊害が指摘されてきた。この改正法が、2つの行政部門の協働を実

現し、流域単位での汚染問題解決で成果をあげるのかどうか。各レベル政府での行政連携が十分に機能するかどうかにかかっているだろう<sup>(36)</sup>。

### (3) 排水口の管理制度：治水・利水と汚染防止の総合

河川に汚染物質を排出する汚染源に対して、個別の排出規制でも一定地域での総量規制でも、汚染物質の排出量をコントロールするためには、廃水が出てくる排水口の把握が必須である。河川などへの排水口設置の管理権限は、水行政部門がもっている。国務院の「河道管理条例」(1988年)は、河川、湖沼への排水口の設置と拡張の際には、環境行政部門へ申請報告する前に、河道を主管する水行政部門の同意を得よう求めている。これは汚染問題への対応ではあるが、治水上の必要を考慮した権限配置であった。改正「水法」は、排水口の管理権限を強化した。まず飲用水水源保護区では排水口の設置が禁止された（「水污染防治法」第20条は、飲用水の地表水源一級保護区だけで禁止しているが、これを拡大した）。そのうえで、河川と湖沼に排水口を新設、改築あるいは拡張する際には、水行政部門の同意を得ることが規定された。この同意は、水資源の保護、治水および利水への影響を総合的に判断して、可否を判断する権限と解釈されている。このような総合判断権限が水行政部門に与えられたのは、洪水時に流水調整を行う際、汚染物質が洪水とともに拡大することを考慮したためである。

「水法」改正を受けて2004年10月、水利部は「河川などへの排水口監督管理弁法」(2005年1月1日施行)を制定した。本「弁法」は、河川と湖沼（運河、水路、ダムなどの水域を含む）への排水口の新設、改築、拡張と、排水口の使用に対する監督管理の根拠規範である（第2条）。「弁法」は、排水口の設置（新設、改築、拡張）が水功能区、水資源保護計画そして治水計画（原語は「防洪規劃」）の要求に適合することを求めている（第3条）。したがって利水・治水と汚染防止とを総合して設置の可否が判断されることになり、これは不同意となる場合の内容（第14条）に反映されている。なお「弁法」は、既設の排水口への取り組みも規定している。「水法」施行前に設置された排水口は登録が要求される（第17条）。そして飲

用水水源保護区に設置されている既設分については、水行政部門が現状調査を行って整備計画を作り、期限を定めて撤去を進めることになっている（第18条、21条参照）。また、干ばつなどで水質が悪化した緊急時には、排水制限の権限が水行政部門にある（第16条）。「弁法」が規定どおり実施されれば、河川や湖沼（および接続する水利施設）において、排水口からの汚染に対しては、水行政部門が利水と治水の必要性を考慮しながら対処することになる。しかし水行政部門の排水口管理権限だけで問題は解決するだろうか。

深刻な汚染問題が繰り返され、飲用水確保の困難まで発生している淮<sup>わい</sup>河では、利水の必要性が汚染を蓄積し、治水の必要性が汚染を拡散してきた。灌漑などの用水確保のために設置されたゲートやダムは渇水期には貯水のために閉鎖され、そのため流入する工業廃水と生活廃水を大量に貯め、そして洪水期にはゲートが一斉に開放されて高濃度の汚水が集中的に下流へ排出され、ゲート下流地域で深刻な被害が発生してきた。2005年7月には、集中的な汚染排出を避けるために、流域で連携して、治水や利水を確保しながら、事前に下流へ排出する操作を実施している。しかし水行政部門が流域で連携して流量調整を行っているだけでは、問題が解決しないことが指摘されている<sup>(37)</sup>。2005年1月から6月までの、淮河の重点排水口の観測では、197回の測定のうち120回も、基準を超えた排水が確認されたとのことである。根本的には、汚染源での対策実施が不可欠である。汚染源の活動や廃棄物投棄など水の汚染行為に対する監督や処罰権限は環境行政部門がもっているから、問題解決のために両行政部門の連携は不可欠である。大河川流域では、水と環境の両行政部門が汚染問題解決のための連携の取り組みとして情報の共有と重大問題での協議を始めているが、各地域の政府レベルで連携強化を進めることが、利用できる水の確保のためには必要である。

### 3. 河川と生態環境用水

#### (1) 生態環境用水の導入

川は水が流れるからこそ、「川」である。断流で有名な黄河は、1972年から1998年までの27年間で21年、累計1050日の断流が生じた。1997年には河口に近い利津水文ステーションで226日断流し、断流は河口から780キロメートルの河南省開封まで達した。1970年代と比べ、黄河デルタの面積は半減、魚類40%減、鳥類30%減、そして海水遡上は10キロメートルに達するという<sup>(38)</sup>。

「水法」は総則規定の第4条で、生活や生産経営と生態環境用水とを調和させるとし、そして第21条第2項で、乾燥地区と半乾燥地区では、水資源の開発および利用の際に、生態環境用水の必要分を十分に考慮することを要求する。乾燥地区と半乾燥地区は国土の半分近くを占めており、生態破壊が深刻な地域の環境用水へ配慮したと立法部門は説明している。

ところで生態環境用水とは何か。「水法」に定義規定はない。「水法」第30条は、政府の行政部門などが水資源開発や利用の計画策定、あるいは水資源調整を行う際に、河川の合理的な流量を維持すること、湖沼やダムそして地下水の合理的な水位を維持すること、そして水体の自然浄化能力を守ることを要求している。この規定からすると、河川の生態環境用水は、日本の河川管理における河川維持用水に相当すると考えられる。上記のように乾燥がひどい地域では、河川の生態環境用水を確保することが法制化されたが、全国の河川ではどうだろうか。

#### (2) 河川開発と生態環境用水の課題

水行政に長らく携わった銭正英は、2006年の初めに「人と河川流の調和の取れた発展」という共同論文を発表している<sup>(39)</sup>。銭正英らは、河川の生態必要水量については狭義の理解（河川における生物の生息成長環境を保証する水量）ではなく、中国では広義の考えを採用すべきとする。広義とは、水と土砂、淡水と塩水、そして河川流と地下水の相互補給<sup>(40)</sup>という3つの関係のバランスを実現するための水量確保という考え方であ

る。錢らは、3つのバランスを考えて河川管理を行うことが重要だとし、今後の河川開発において、個別具体的に河川の流量に配慮することを求める。

錢らは、河川の水利開発を基本的に容認する。人為的改造や利用状況から、中国の河川を3類型に区分し、河川利用率の国際基準（限界開発利用率40%）を引照しながら開発と保護について検討する。開発利用率が40%を超える（最高で70%以上の）河川（黄河下流、海河中下流、淮河下流）は保護の方向へ、開発利用率が低い河川（怒江、黒龍江など）や水源が豊富な河川（長江、珠江など）は保護のなかで開発し、また開発によって保護を促進する。河川の水源区域は原則として自然保護区として開発を禁止する。錢らの主張は多様な価値に配慮し、バランスを考えて水利開発をすべきというものである。この主張に一定の合理性はあると考えるが、しかし中国の河川の現実はこれを受け入れられるだろうか。

珠江の河口では、中上流の用水量増加と河口地域での砂石採取による河床低下で、塩水浸入が深刻化している。2004年には珠海などで水道の取水施設を利用できない日が170日に上り、2005年初めにはさらに深刻化するなかで応急の調整作業（ダムや水力発電所からの緊急送水）で対応している<sup>(41)</sup>。ところで珠江水利委員会は、応急調整に呼応して関係政府の多様な行政部門が協力したことが成功の重要な理由であるから、珠江流域の水協議体制の構築が重要だという考えを示している<sup>(42)</sup>。調整作業の必要性が常態化するようであれば、流域協議体制の構築が必要になる。

三峡ダムが完成した長江は、珠江とは比べるべくもない大河川だが、はたして大丈夫か。長江上流地域の本流と支流では、主要な大型中型水力発電ダムが計画され、建設が進んでいる。2001年の時点で完成あるいは建設中のダムの容量は、河川流の19%だが、仮にすべて建設されると貯水容量は河川流量の61%に達し、これに小型のダムと貯水池を加えると70%にまで達するといわれている。長江上流には32の国家自然保護区があるが、これはどうなるのか。

中国では、水力発電開発への強い志向性がある。過大な水力発電建設計画が批判された怒江の開発だが、その後の議論では、地域の少数民族の貧

困脱却の必要性を前提とし、また地球温暖化を考慮して、適切な発電規模と適切な工事で水力発電を行うべきとするダム建設容認論が強い。また農村地域での電力普及策として小規模水力発電建設が推進されている。これについて「中華人民共和国可再生能源法（再生可能エネルギー法）」（2005年）の立法の際には、生態破壊の問題から、法の認める再生可能エネルギーとするかどうかで論争があったが、結局、電力必要論が勝っている。農村地域の水力発電開発は、はたして河川にどのような影響を与えるのか。

中国の河川が「川」であり続けるために、「生態環境用水」は重要な使命を負っているのである。

## おわりに

黄河下流の山東省では、上中流でのダム開発と経済発展とで、下流への到達量が将来的には必ず減少するから、根本的な解決策として「南水北調」の西線建設が必要だとする主張がある<sup>(43)</sup>。しかし林・劉（2006）によれば、多様な分野の専門家は、西線についてはいまだ研究が不十分であるとし、建設に関しては慎重な態度を求めている。長江流域の水を、黄河などの北方の河川流域へ送水する南水北調プロジェクトに対して、「水法」はどうか対応するのか。「水法」は、流域を超える水の手当て（「調水」と呼ばれる）については、全面的に計画し、科学的に論証し、送り出す側と受け入れる側の流域の用水需要を考慮し、生態環境の破壊を防止すべきと、きわめて抽象的な規定を置くだけである（第22条）。本稿でみてきた水資源管理の各種制度は、それぞれがひとつの国とも呼べる規模の流域を抱える2つの大河川間での「調水」に対して、はたして適用可能であろうか。

このような大問題はひとまず置くとして、建国以来整備されてきた水利施設の老朽化が進み、また人口増と都市化の進行、工業発展などにより用水需要が増大するなかで、水利関係投資を政府資金だけでは担えないという現実中国は直面している。そのために1997年には国家計画委員会が「水利産業政策」を發布し、2010年を目標年として水利関係事業の企業化

という政策を打ち出した。一方また第1節でみたように、農村において農民自身によって水利関係施設を整備させる政策も進められている。これらは結局、水について個別主体の財産化を進めるものである。これら私的性を帯びる水の財産化に対して、「水法」の水利秩序形成の仕組みは、はたして機能するのか。

農村における水利に関する内部調整システムは、たとえば本書第2章で検討される用水戸協会などの整備で形成するとしても、水系・流域内の水利秩序に農村の個人や水利組織をどう組み込んでいくのか。水利企業についていえば、企業経営の前提となる水量を、全体の水利調整のなかで優先するのか、そうではないのか。また「生活用水」を「水法」は優先するが、しかし「生活用水」のなかにも多様な目的（飲用水や衛生用水と、それ以外の目的というように）があり、優先度は違うから、農工業などの用水目的との関係で調整が必要な場合はあるだろう。農業用の水がなければ生存そのものが脅かされる地域が関係する場合には、生活用水があるとしてもそこでは生きてはいけないうのだから、水不足地域からの移住政策で対応できなければ、流域内での配分調整は利水目的基準を超えて行う必要がある。水利利用の優先順位については、固定的な絶対基準は作りにくいであろう。以上のような問題に、「水法」は直接的かつ具体的な解決手段を用意しているようには思われない。

ところで改正「水法」は、政府などが定める各種計画、とりわけ水量分配に関する計画によって、水利秩序を組み立てるという旧法の計画管理のやり方を維持した。しかし旧法の下では、省などの間での水量分配は計画にもとづいて行われることになっていたが（旧法第31条）、黄河に関する「水量分配規則」は1987年に決定されたにもかかわらず、その内容は守られずにきた。改正「水法」の計画制度と旧法との大きな違いは、水量分配に関して地方政府間協議という、関係主体の協議制度が明示された点にある（第45条）。第2節で取り上げた国务院制定の「黄河水量調度条例」は、この協議手法を水量分配と水利調整の基本手法として制度化している。「水法」の計画と協議による水利利用に関する行政調整制度が機能するのかどうか、ひとつの試金石となるだろう。水利秩序形成のための流域管理が



関係者による協議によって運営されていくことを選択した中央政府の手法が、関係する省レベル政府の合意にもとづくものであり、それが成果をあげるとすれば、黄河のように深刻な問題を抱えている河川流域での成功経験であるから、全国で広く適用可能であろう。

さて現在の水利投資の民間への依存政策は、水資源の計画による管理という「水法」の基本的枠組みとは、矛盾するかもしれない。私的性格を帯びた財産主体による利益追求や、有償譲渡（政府が関与するとはいつても）による利用価値向上の追求は、計画にもとづく水利秩序のかく乱要因になりそうだが、「水法」はどうコントロールするのか。現在実施されている各種政策が目標年を迎え、経験が総括されて、「水法」の新たな改正が必要となるかもしれない。ただ現在の「水法」下で、さまざまな矛盾に対処するのであれば、どうするのか。それは水利関係者間の水利調整において、「協議」という手法の、多層での徹底化ということになるのではないか。多様な主体が、多様なレベル、領域、地域において、協議交渉を行い、水利秩序を決める。そのための交渉の場と、調整作業を担う主体の配置が必須であろう。もちろんその協議のなかに、対価支払い（売買、補償など）が介在することは、現在の水利施設条件からは必然的と考えられるから、その対価収受と利用の適正ルールの確立は不可欠であろう。

一方、第3節で取り上げた河川への過剰開発・過剰負担の問題をどうするのか。個別分散的な過剰開発を調整するためには、流域での開発を計画的にコントロールすることも、やはり必要となる。「水法」の下で、流域の水資源を前提とした開発計画の適正化・調整作業は、政府の重要な責任とされているから（「水法」第2章）、上から下へと階層化された各政府の開発計画が適正なものとなるような取り組みが進められるのかどうか。またその際、改正「水法」が立法の目的規定（第1条）に水資源の節約を入れたことが活かされるのかどうか。「水法」第1条が定めた水資源の節約と保護という考え方の下で、「使える水」（汚染減少、雨水利用、循環利用などによって）を利水主体が身近で確保することにより他者の水を必要としなくなる、そういう政策・取り組みの質と量が、水利秩序の安定度を決めると考える。以上の取り組みが水資源ひっ迫を上回るスピードで実施さ

れるのかどうかで、黄河と長江も含めた中国の河川の姿が決まるであろう。

〔注〕

- (1) 黄（2003）は改正法の逐条解説をしている。同書は、「水法」の立法を担当した立法機関と行政機関の責任者が編集責任を負ったコンメンタールである。本稿では個別条文の解釈については、同書を参照している。なお同書には、審議報告と審議の過程で修正された法案も収載されている。審議段階の議論については、同書収載のこれら資料を参照した。

1988年水法については、筆者は法案の修正・変遷を手がかりに、立法過程・立法行為がもつ意味を明らかにするとともに、同法の制度内容と課題を検討した論文を発表している（片岡 1989）。1988年水法の内容および当時の中国社会が抱えていた水利問題については、同論文を参照されたい。本稿は、2002年「水法」の下で進む制度改革の検討を課題とするために、上記論文の成果をふまえた「水法」の比較考察作業はここでは行わない。

- (2) 1988年水法の下でも、実験的な取り組み作業が進められた。筆者は、その制度整備の実際を検討し、法の現実化のプロセスを明らかにした。拙論（片岡 1994）を参照されたい。
- (3) 第2節で紹介する取水許可制度に関する2006年「条例」は、流域管理機構の審査権限を従来よりも拡張していて、流域の水利用調整の実務については水利部の直接指揮体制から、ある程度独立する方向にあると思われる。「条例」は国際河川についての流域管理機構の取水許可権限などを認めるが、これは実は1996年に水利部から授權通知が出されている。このような推移からは、全体として役割強化が進められていると考えられる。なお周（2006, 443-464）によれば、流域の管理体制整備、とりわけ流域管理組織の必要性とあり方については盛んに議論され、多様なモデルが考えられているが、行政権限集中型よりも利害関係者による交渉型の体制に関心が移っているようである。
- (4) 南昌大学中国中部経済発展研究中心（2006, 294-311）は、江西省で水によってつながる山、河川、湖沼という流域区域を対象とし、流域の総合管理という構想で進んでいる開発プランを紹介する。
- (5) 『中国水利』2002年5期に特集がある。南昌大学中国中部経済発展研究中心（2006）は中国の中部地区（山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南）の多様な事情を紹介する。
- (6) 水利部が2005年に出した「水務管理体制改組指導意見」は、地方の各行政区域で統一管理を進めることを求めるが、他の行政部門（都市の配水管網は建設部系統、環境問題は環境行政系統）と協調して統一管理を実現するよう求めている。
- (7) 都市部の上水・下水の企業化の状況を研究した傅ほか（2006, 222）は政府組織の職能変化の不十分さを指摘する。しかし全国の水利用システムで大量の人員の職場移動が必要なことを考えると、改革には時間がかかるだろう。行政体制改革は水関係業務の企業化の進行と相互規定的関係にある。
- (8) 周（2006）を参照。飲用水は97頁以下、農地灌漑については257頁以下。
- (9) 全国の農村地域で2004年末、3億2200万人が飲用水問題を抱え、うち水質問題

- が2億2600万人、水量問題が9600万人といわれている。中央政府は2010年までに1億6000万人（当初は1億人だった）の問題を解決し、10年間で全面解決することをめざしている。『中国水利』2005年24期42頁、同2006年1期5頁、参照。
- (10) 浙江省の取り組みは、浙江省農村財政研究会（2006、100-134）および『水利発展研究』2005年4期28頁以下、参照。
- (11) 『中国水利』2006年19期4頁、同2006年1期12頁、参照。
- (12) 『水利発展研究』2006年8期24頁、参照。
- (13) 2006年9月に、本研究プロジェクトで陝西省西安と遼寧省瀋陽の近郊農村で現地調査を行ったが、いずれの地域でも農業者の高齢化が進んでいた。
- (14) 『中国水利』2005年14期5頁以下、参照。
- (15) 『中国水利』2006年21期は「水権制度建設」という特集を組み、省レベルや流域レベルでの模索状況を紹介している。海河流域については15頁以下参照。
- (16) 「条例」と同様の協議制度は、実は「水法」第45条第2項で規定されていて、行政区域にまたがる水量分配規則と干ばつ緊急時の水量調整予定規則は、共通のひとつ上の政府の水行政部門が関係地方政府と協議して決定し、その水行政部門の所属する政府の承認を得て執行することになっている。「条例」が制定されたという事実を考慮すると、関係政府が合意した執行規範の制定が必要と思われる。
- (17) 『中国水利』2006年21期22頁、参照。同「規劃」は、水の需給見通し、節水プロジェクトと節水予定量などを詳細に定めている。なお注（40）を参照されたい。
- (18) 『中国水利』2002年5期7頁以下、参照。
- (19) 両制度は旧法でも規定され、実施されていた。なお水資源費徴収は1988年水法制定以前から実施されている。両制度の歴史や問題については、王ほか（2003）223頁以下、および259頁などを参照。
- (20) 第4条に規定されているが、このほか家庭生活と家畜飼育の少量の取水も適用対象外である。これらは国家の行政管理制度からはずれるが、逆にそれによって法的保護を受けられなくなることを危惧して、登録制度を設けて保護すべきという主張もある。『水利発展研究』2006年10期6頁、参照。
- (21) 更新制度がある。この5年は試験的取り組みという理解もあり、灌漑用水の場合には、農地使用权との関係で最長30年以上になるだろうという考えが示されている。『中国水利』2006年1期30頁、参照。
- (22) なお水力と火力の発電冷却水は実際の発電量で決められる。また農村（郷や鎮）では、農業以外にも多様な利水（企業による利水も）が行われているが、取水量の計量ができないため、定額徴収を実施せざるを得ない。
- (23) 『水利発展研究』2006年12期44頁以下、参照。そこでは成功経験がおもに紹介されているが、それでも徴収への抵抗が多く、水資源費納付について裁判所に強制執行を請求しなければならない状況が紹介されている。その件数、2004年58件、2005年114件、2006年は上半期だけで94件である。徴収と未徴収、徴収額などのばらつきが制度の公平性を疑わせ、実施を害することも指摘されている。
- (24) 全国人民代表大会常務委員会における水利部部長の「水資源節約、保護そして合理的利用の状況に関する報告」（2004年12月27日）（『全国人民代表大会常務委員会公報』2005年1期94頁所収）を参照。なお同報告では1980年から2000年までに用水総量

- は1225億立法メートル増加し、仮に2030年に人口が16億になると用水総量は7000億～8000億立法メートルに達し、利用可能水資源量に近づくという予測が示されている。用水の利用効率向上、汚染などへの対処に加え、水資源の新規開発余力を前提として水資源の新規開発も重要とされている。
- (25) 節水による余剰水の有償譲渡以外に、水資源に余裕のある地方政府が、管理するダムの水を別の地方政府に有償譲渡する事例もあり、水資源の再配分が政府間で有償で行われている。『中国水利』2006年21期5頁、参照。水利部部長は、用水権の有償譲渡促進を事あるごとに発言しており、多様な取引が行われる可能性がある。
- (26) 沈（2006a）が調査のうえで経緯の詳細を分析紹介している。本章はこれを参照している。なお同論文を加筆・構成変更したものが、沈（2006b）に載っている。
- (27) 水利部水資源管理司（2006, 237）参照。
- (28) このケースについては、水利部水資源管理司（2006）、鄭ほか（2006）および『中国水利』2006年21期9～14頁を参照。
- (29) 同文書の意義などについて『中国水利』2005年4期27頁以下、参照。
- (30) 有償譲渡のケースではないが、都市用水と農業用水の利水矛盾を解決するための資金制度を都市用水の側で設立する取り組みもある。浙江省の諸暨市政府は、貯水湖の利用によって灌漑区の農業水源の一部を都市と鎮の生活用水と工業用水が利用するようになったことから、用水間の矛盾を緩和・解決するために「農業節水補償資金」を作っている。資金は、水収入の市政府の取分と、上水道運営主体の取分から拠出し、灌漑区の節水灌漑工事と維持管理に使う。『水利発展研究』2006年11期52頁、参照。
- (31) 『中国水利』2005年18期20～24頁、参照。
- (32) 『水利発展研究』2005年8期46頁以下、同2005年11期25頁以下、参照。
- (33) なおこの数値は国家環境保護総局（国家統計局・国家環境保護総局[2006]）のもので、水利部のデータはこれよりも多い。その差は、前者のデータには面源汚染分が含まれていないためといわれている。
- (34) 『中国水利』2006年20期6頁以下は、工業と生活用水からの汚染問題のほか、農業の面源汚染の危険性も指摘している。2004年の推計では、農業からの戻り水は331億立法メートルで、汚水排出量の288億立法メートルよりも多く、農業や化学肥料が適切に使用されていない場合には汚染源として重要な解決課題となることが指摘されている。
- (35) 法改正の概要と意義については、拙著（片岡1997, 177-179）を参照されたい。
- (36) 呂ほか（2006）は、中国の汚染防止制度と水管理制度を検討したうえで、長江専門の行政法規の制定を提言している。水利部と国家環境保護総局の指導を受ける、長江管理の流域組織の設置を提案している。現在の行政制度を前提として、汚染問題への取り組み体制整備を提言するものとなっている。本流全長6300キロメートル、流域面積180万平方キロメートルの大河川である長江だから、汚染対策の専門法に限らず、「水法」以外に長江の自然・社会条件を考慮した専門法の整備が必要であろう。
- (37) 『中国水利』2005年16期11頁、参照。
- (38) 黄（2003, 56）などを参照。
- (39) 『中国水利』2006年2期7頁掲載。
- (40) Akiyamaほか（2007）は、第2節1（3）でふれた水利紛争が深刻な黒河流域につ

いて水文観測などを行い、各種データから流域の地下水補給のメカニズムを明らかにし、現在の中流域の水利用による下流域の地下水の補給不足の危険性を指摘している。表流水だけではなく地下水も含めて、流域の水利用のあり方を検討することが、現実に重要課題となっているのである。

- (41) 周 (2006, 134) によれば、応急調整は國務院の国家洪水防止旱害防止総指揮部による行政強制力のある権力的解決策だった。
- (42) 『水利發展研究』2006 年 9 期 24 頁、参照。
- (43) 『水利建設與管理』2006 年 11 期 73 頁、参照。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語〉

- 片岡直樹 (1989)「中華人民共和国水法の特質—法律の制定過程と内容に関する考察」(広島大学総合科学部紀要Ⅱ社会文化研究第 14 巻, pp.197-243)。
- (1994)「水法“试点工作”に見られる中国の法律執行体制整備の特色」(『日中両国法制度の比較法的・法社会学的研究』広島修道大学研究叢書第 86 号, pp.19-62)。
- (1997)『中国環境污染防治法の研究』成文堂。

### 〈英語〉

- Akiyama, T., A. Sakai, Y. Yamazaki, G. Wang, K. Fujita, M. Nakawo, J. Kubota, and Y. Konagawa (2007) “Surfacewater-groundwater Interaction in the Heihe River Basin, Northwestern China,” *Bulletin of Glaciological Research*, 24: 87-94.

### 〈中国語〉

#### 〔書籍・論文〕

- 傅涛・常杪・鍾麗錦 (2006)『中国城市水業改革』北京：中国建築工業出版社。
- 国家統計局・国家環境保護総局編 (2006)『中国環境統計年鑑 2006』北京：中国統計出版社。
- 黄建初主編 (2003)『中華人民共和国水法釈義』北京：法律出版社。
- 林凌・劉宝珺主編 (2006)『南水北調西線工程備忘録』北京：経済科学出版社。
- 呂忠梅等 (2006)『長江流域水資源保護立法研究』武漢：武汉大学出版社。
- 南昌大学中国中部經濟發展研究中心 (2006)『中部地区水資源開發與利用研究』北京：経済科学出版社。
- 沈満洪 (2006a)「水權交易與政府創新」(張曙光・金祥榮主編『中国制度変遷の案例研究 (浙江卷) 第五集』北京・杭州：中国財政經濟出版社・浙江大学出版社, p.645)。
- (2006b)『水權交易制度研究—中国的案例分析』杭州：浙江大学出版社。
- 水利部水資源管理司編 (2006)『水權制度建設試点經驗總結 (一)—内蒙古自治区水權轉換資料彙編』北京：中国水利水電出版社。
- 王浩・阮本清・沈大軍 (2003)『面向可持續發展的水価理論與实践』北京：科学出版社。
- 吳季松 (2005)『中国可以不缺水』北京：北京出版社。
- 浙江省農村財政研究会編 (2006)『農村公共財政問題研究』杭州：浙江大学出版社。
- 鄭通漢・許長新・徐乘編 (2006)『黄河流域初始水權分配及水權交易制度研究』南京：

河海大学出版社。

周英主編（2006）『2006 中国水利發展報告』北京：中国水利水電出版社。

**【 雜誌 】**

『水利發展研究』水利發展雜誌社。

『水利建設與管理』中国水利工程協會。

『中国水利』中国水利報社。