

終章

太湖流域における制度構築に向けて

大塚 健司

本書は、急速な経済社会発展のもとで水環境問題が深刻化している中国において、近年、流域の環境再生に向けた新たな動きがみられる典型的な流域——太湖流域を事例として、環境保全・再生のためのガバナンスのあり方を検討するとともに、そのための制度構築に向けた課題を明らかにすることを目的としている。各章では、太湖流域の環境保全・再生をめぐる、保全計画、地方政策、政策手段、参加といった異なる側面から、流域ガバナンスという多様で、複雑で、ダイナミックな、新しい制度構築の問題について多角的な検討を行ってきた。この終章では、各章の議論を通して明らかにされた課題と同時に、今後さらに検討が必要な課題に留意しながら、太湖流域における制度構築に向けた論点について議論のまとめを行う。

1. ガバナンスの焦点化

太湖流域では1996年から始まる第9次5カ年計画から総合的な水環境保全計画が策定され、発生源対策を中心にさまざまな行政的な取り組みが行われてきた。すでに九五計画において、点源対策のみならず、生態系修復という日本においても比較的新しい概念も導入され、水環境総合管理の枠組が提示されていた。そして、十五計画では実際に面源対策や生態系修復事業に着手され、一定の技術的対応が蓄積された。それからおよそ10年経ち、水環境は

一部指標で好転がみられるものの、全体として悪化が進行し、2007年にはアオコの大発生による上水供給の一時停止という騒ぎに発展した。水環境状況の動向からすると、アオコの大発生は「起こるべくして起きた」現象であるものの（第1章）、この水危機が被害を受けた地域社会のみならず、中央地方の政策過程に与えた影響は大きい（第1章、第2章）。

第1に、2007年の水危機を経て、中央においては本来、環境保護部を中心に策定されるはずであった第11次5カ年計画案が、温総理の指示によって見直しを余儀なくされ、国家発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た（第2章）。そして九五計画や十五計画に比べて、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、ガバナンス問題が焦点化された（第1章）。

第2に、地方における政策改革が加速された（第2章）。太湖を水源とする無錫市では、水危機への応急対応にとどまらず、太湖水源保護のための包括的な行動プログラムを始動させ、「河（湖）長制」のような新たな流域再生のための実施体制を創設するとともに、省の政策に呼応するかたちで無錫市全域を「太湖保護区」の基準からゾーニングを行い、産業構造調整や産業発展戦略をそこに組み込んだ。また、早くから環境政策改革に取り組んでいた江蘇省では、中央の意向を受けながら、率先して対策プログラムの実施や省条例の改正を行うなかで、市・県の行政幹部の業績評価制度の改革、重点工業および污水处理場に対する排水基準の上乗せ、排污費の上乗せ（徴収金額の引上げ）と横出し（窒素、リンへの適用）などを実施するとともに、財政改革や新たな経済的手法の導入などを行っている。さらに、2008年に国の総体方案が確定して以降、省独自の対策プログラムを一部国の事業に組み替え、国からの資金調達の確保に努めるとともに、市・県とともに、行政組織体制の刷新を図り、太湖弁公室を設置して部門横断的調整機能の強化を行っている。

このように、太湖流域の水環境政策は、湖沼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計画などを含む「環境再生」、さらには産業構造調整や産業発展戦略などを組み込んだ「地域再生」と連動しており、そのための政策改革が進められている。太湖はすでに「流域ガバナンス」（序章）の射程に入っているのである。

2. 新たな政策手段の導入をめぐる

2007年の水危機以降、江蘇省では、太湖流域水環境政策においてさまざまな制度改革や制度実験が展開している（第2章）。そこには社会経済システムに環境配慮を組み込むための環境政策手段や水問題解決のための対策手段のうち（第3章）、現段階で考えられうる多くの手段が用意されている。それらが個別の対策として実効性を担保することはもちろんのこと、いかに「流域の実情にあわせたポリシー・ミックスあるいは政策統合」（第3章）として流域の環境保全・再生のための実効性のある政策体系を形成していくかが問われている。

このなかで、江蘇省太湖流域において試行されているCOD排出権取引制度が注目される（第2章、第3章）。排出権取引は、汚染物質の総量規制を市場メカニズムによって費用効率的に達成しうる経済的手法として、近年、日本においても温室効果ガスの排出削減策への適用をめぐる議論が活発になされている。しかしながら、水質管理の分野では、下水高度処理施設の建設を促進するため自治体間の費用負担調整メカニズムとして下水道法改正時に導入されたものの、いまだ実例がない（第3章）。江蘇省太湖流域では世界銀行の支援のもと、アメリカなどにおける経験を参照しながらも、初期配分枠の強制的有償割り当てや市・県域内の取引から試行するなど、独自の制度設計を進めている（第2章、第3章）。これは、中国の環境政策や行政システムの特徴をふまえた制度構築が模索されているとみることができる。しかしながら、実効性のある公平で効率的な制度構築のために欠かせない関係主体の積極的参加や情報公開などの点においては、欧米や日本における経済的手法

の経験からみても、十分な配慮がなされているとはいえない。これは、移行期中国の政治経済システム（市場経済と政治的民主化の不完全）からくる制約とみることができるが、政策手段とガバナンスの観点からは、水環境政策の目的、対象、範囲を明確にしたうえで、情報公開と関係主体の積極的参加をいかに促進するかが重要な課題となる（第3章）。

3. 「参加」の社会実験がもつ意味

江蘇省太湖流域において展開しているさまざまな制度改革や制度実験は、中国が抱える環境ガバナンスの諸課題（序章）のうち、法の執行問題、行政部門間の調整問題、資金調達問題に対して、依然として多くの問題がみられるものの、いくつかの処方箋が用意されつつある。しかしながら、中国における「常識的な」政治的空氣を反映してか、社会運動への制約やローカル・ガバナンスといった政治・経済・社会構造に対して改革プログラムを打ち出すことはなかなか困難な状況にある。

それに対して、コミュニティ円卓会議の社会実験は、制度設計の理念や目的からすると、ローカル・ガバナンスの構造改革にインパクトを与えうる試みである（第4章）。今回の社会実験によって、太湖流域における工業汚染源の規制強化の最前線にある工業地域で初めて行われた政府、企業、住民による対話の試みは、何度かの試行錯誤を経て、ようやく形式が整いつつある。何よりもまず、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利害関係主体（ステークホルダー）が同じ円卓を囲むことができたことが重要であり、元江蘇省環境保護庁副長官はこれを「基層における環境民主の体現」と評価した。これが可能となったのは、太湖流域あるいは居住地域の環境改善において住民参加が必要であるとの基本的な認識が、立場を超えて共有されているからであろう。また、情報へのアクセスと共有、参加にあたっての「コスト」の低減、環境紛争の予防にあたってコミュニティ円卓会議が一定の役割を果たしうるという認識が参加者の間に共有されつつあることは、

コミュニティ円卓会議がステークホルダーにとって制度構築の学習の場となりうることを示している。

もっとも、コミュニティ円卓会議は、太湖流域という広大で多様な地域のほんの一角で行われたささやかな実験であり、その過程において中国の政治・経済・社会的特質が色濃く反映されているという限界をおのずと有している。しかしながら、「参加」ための制度はそもそものところ、「それぞれの国の歴史の延長上に形成され、一律にどのような制度が有効であるとは言いがたい」ものであり、その形式も、また現実には観察される形態も実に多様である（第5章）。こうした基本的な視角に立つなかで、太湖流域においてどのような参加のための制度が可能なのかについて、今回の社会実験はまさに、コミュニティのステークホルダーと専門家がともに「相互学習する場」（序章）であり、このような場を継続・発展させることで、現実的で実効性のある制度構築の議論が可能となるであろう。

さらに、そうした下からの参加の経験を積み上げて、自治の基盤となる「社会関係資本」を蓄積し、また、それを制約する諸制度、上からの統治、地域間の権限の分散・分断といった中国の流域・環境ガバナンスが抱える特質を十分に意識しながら、他の政策改革や制度実験と接合していくことが求められる（第3章）。また、環境改善のための有効な政策や技術の見通しがあること、さらにはそれらの情報が共有されることで、ステークホルダー間の対話が意味あるものとなるであろう（序章第1節4）。こうして初めて、中国においてガバナンスの制度構築が現実味を帯びたプログラムとして具体的に検討することができるのである。

そのためにも、参加の制度論が、欧米や日本の経験の再検討にもとづく個別イシューごとの理論構築や、ガバナンスの中での多様な関係主体の参加に関する制度論的検討と並行しながら（第5章）、中国社会の特質とともにダイナミックな社会変動に対応した「生きた制度論」へと発展していくことが期待される。

4. ゆるやかな流域共同体に向けて

また、流域ガバナンスの重要な論点のひとつとして、流域組織の問題について触れておきたい。太湖流域の水資源・環境管理には垂直方向にも水平方向にも実に多くの行政部局の間で権限が分配・分散されている（序章）。このなかで太湖流域管理局は唯一の流域組織であるが、水利部の派出機構の性格をもつ、あくまで機能別専門管理組織（縦割組織）のひとつである。また、対策プログラムの実施にあたっては行政部門間調整が現実的な問題となっており、これに対して、「太湖弁公室」が創設されているが、これも各管轄地域内の部門間調整の試みにすぎない（第2章）。

ひとつ、政府レベルで注目すべき動向としてあげられるのが、長江デルタ地域における環境協力の模索である（第2章）。国务院の指導のもと、江蘇省、浙江省、上海市の2省1市のイニシアティブにより環境政策分野における制度の統一的運用が検討されており、企業環境対策情報公開制度、グリーン保険制度、環境汚染責任保険制度などが具体的な検討課題としてあがっている。これらはいずれも新しい環境政策手段であり、とりわけ後者2つはまだ国レベルでも制度化がなされていない革新的内容をもったものである。こうした新たな政策手段の制度実験が、長江デルタ地域という広義の太湖流域で、地域間協力のもとで行われる意義は大きい。

また、2010年1月14～15日に、アジア経済研究所、ウッドロー・ウィルソンセンター中国環境フォーラム、南京大学環境学院の共催による太湖の水環境問題解決に向けた新たなネットワークの構築を検討する国際ワークショップ“Building New Clean Water Networks in China: Challenges and Opportunities for Protecting Lake Tai”が南京大学で開催され、多くの中国の環境NGOが参加した。そのなかで太湖流域をフィールドとする環境NGOが不在であることから、ワークショップに参加したNGOによる連合・連携が提案されたことも注目される場所である。

諸外国の例をみても、一足飛びに流域機構を構築しようとする、ともすれば多くのコストと時間をいたずらに費やしかねない。むしろ個々の地域組織や行政組織を束ねつつ、相互に交流と対話と協力を積み重ねていくなかで、ゆるやかな流域共同体をつくっていくことが、中国の太湖流域という固有の自然・社会複合的生態系、あるいは固有の政治・経済・社会・文化的空間において順応的かつ現実的なシナリオではないだろうか。このような地域レベルでのゆるやかな制度形成によって、「流域共通の利害」が流域住民に共有されるようになれば、「断片化された利害」（第4章）を乗り越えることができるかもしれない。

5. 制度構築に向けた課題

最後に、各章において明らかにされた諸論点について、太湖流域の環境保全・再生に向けたガバナンスの制度構築にあたってどのような取り組みが求められるのか、あるいは可能なのか、という実践的な政策論の観点から改めて整理を行い、本書のむすびとしたい。

第1に、現地で進行中の各種事業や制度改革・実験の有効性についての検証である。本書では流域ガバナンスの制度構築を主題として、水環境問題の解決が求められている太湖流域における制度の形成や発展の過程に着目して論証を行ってきた。しかしながら、制度形成・発展の評価についても、その本来の目的である水環境問題の解決という視点から行う必要がある。太湖流域の水環境政策が大きく展開し、総体方案をはじめとする各種事業、制度改革、制度実験が始まってまだ日は浅いものの、それぞれが水環境問題の解決においてどのような効果を有するのか、また問題点があるのかを明らかにしていくことは、いずれかの段階で求められる。その際に、2010年における第11次5カ年計画の終了と、その翌年からの第12次5カ年計画の開始に向けた現地での調査研究の動向が、ひとつの手がかりになるのではないだろうか。そうした調査研究の成果がより良い計画や制度につながっていくためにも、

その過程と成果の早い段階での公表が望まれるところである。

また、どのような視点と手法によって評価を行うかについても検討が必要であろう。流域ガバナンス論に立つ政策研究からは、流域という複雑な自然・社会複合型生態系を対象とした「順応的管理」をどのようにして事業や制度の環境改善効果に対する評価において実現していくのか、そのための理論的、技術的かつ制度的な基礎をどこに求めるのか、たとえば、経済効率性、社会受容性と公平性、環境改善効果等の評価軸を仮に設定したとして、多様で複合的な手段や制度をどのように総合的・統合的に評価していくか、等が検討課題となる。太湖流域の水環境問題を構成する諸要因をふまえて、どのようなことが可能なのか、引き続き検討を行っていきたい。

第2に、コミュニティ円卓会議の社会実験をどのように発展させていくかという点である。中国の環境政策における公衆参加は、行政に対する苦情・救済の申し立てを除けば、ながらく上からの宣伝教育活動の一環としての受動的な参加にとどまってきた。よって参加型ガバナンスの実現にあたっては、地域住民が行政や企業と対等な立場で平和的に同じ円卓を囲む場を設定し、それを継続しながら、経験の量的蓄積を図ることが何よりもまず重要である。また、回数を重ねていくなかで、コミュニティ円卓会議の定期的な開催が可能となるよう、関係者間の合意形成を促すとともに、各回会議の準備・開催、さらには制度設計にあたって必要な支援と協力を行っていくことが求められる。

こうしてコミュニティ円卓会議による参加と対話の制度化が実現したならば、(ゆるやかな)合意形成、透明性や責任の確保、そして決定への「意味ある参加」、実行とモニタリングなどが次の課題となる。このうち、前二者については、「意味ある参加」の裏付けがあることが望ましいものの(この点については後述)、コミュニティ円卓会議という社会的手法あるいは社会技術上の問題点として検討し、会議の組織・運営のあり方について改良を重ねていくことはある程度可能であろう。

第3に、以上2点と共通する課題として、ステークホルダーと主体形成を

めぐる諸問題について触れておかなければなるまい。

まず、太湖流域の水汚染物質の排出源として大きな割合を占める農業・農村セクターの存在が無視できないことである。本書において研究成果をまとめる段階では、国や省の太湖流域水汚染対策プログラムにおいて対象事業としていくつかあげられており、また分散型污水处理施設の設置など具体的な対策もとられていることが現地調査で確認できたものの、関連する制度的措置についての検証は課題として残された。

また、そのほか、重要なステークホルダーでありながら、専門家、マスメディア、NGO といった「第4セクター」については間接的な検証にとどまっており、さらに汚染被害者については、当該流域においては実態を含めて情報が大変限られており、扱うことができていない。流域ガバナンスにおけるステークホルダーの把握、発掘、そして巻き込み（involvement）については、問題の争点や論点の洗い出しとあわせて引き続き検討が必要である。

それから、第5章で参加の制度論の観点から提起された主体形成の問題については、水環境問題解決のために導入された事業、制度、手段の評価においても、またコミュニティ円卓会議を通じた参加のメカニズムを定着・発展させるためにも、重要な課題である。流域ガバナンスの制度構築を担う主体形成を促進するために、どのような支援、協力、政策、あるいは制度的措置が必要かつ有効なのかについて、たとえば「社会関係資本への投資」という観点から検討することも可能であろう。

最後に、以上のような諸課題を解決しながら、それぞれの取り組みをどのように流域ガバナンスへ統合していくかということが焦点となるであろう。事業、手段、制度の評価における総合・統合の必要性についてはすでに指摘したとおりである。また、コミュニティ円卓会議の試みを「意味ある参加」のための制度構築に発展させていくにあたって、事業計画・評価への参加、地域計画への参加、政策手段・技術的対応・費用負担ルール等の選択にあたっての参加など、より高次な参加のための仕組みの検討も大きな課題である。さらに、ローカル・ガバナンスからよりスケールの大きなレベルでのガバナ

ンスへ発展させていくうえでどのような取り組みが可能か、という点についても、地域間協力の動向を注視しながら、検討が必要とされている。

そのほか、太湖流域の環境保全・再生のためのガバナンスの制度構築にあたって、まだまだ多くの論点やさらに議論を深めるべき課題が残されているであろう。太湖流域に限らず、流域の環境再生は、広く、深く、多様で、ダイナミックな現在進行形の新しい課題であるゆえに、実践－理論－政策の間を行きつ戻りつしながら検討せざるをえない。本書のような試みを、今後、さまざまな現場で、またさまざまなかたちで、継続・発展していくことによって水環境問題の解決に資することが求められている。