

特集

特集／中国における持続可能な流域ガバナンスと国際協力

中国における流域管理の制度改革と課題

片岡直樹

北方の水不足地域では「河という河に水が無く、あれば皆汚れて」いて、南の水の豊富な所でも「水があれば皆汚れている」。これは中央政府で水行政を担当する水利部部長が、二〇〇四年の活動を振り返った際の発言である。

中国では、平常の降雨量の年でも必要量に対し四〇〇億立方メートル（二〇〇四年の総水供給量は五五四億立方メートル）の水が不足している。都市の生活污水と工業汚水は六〇〇億立方メートル余り排出されるが、八割が未処理で、広範囲に汚染が進んでいる。

深刻化する水不足と汚染に対し、中国政府は制度改革に取り組んでいる。それは、河川流域を視野に入れた水資源の統一的管理の強化と、水利のための多様な資金ルート確保という二つの柱からなる。二〇〇二年、これらを一歩反映する形で「水法」が改正された。改正水法を中心に制度改革を紹介し、抱える課題を考えてみたい。

●水は誰のものか—水資源の所有と分配

中国の水資源は国家が所有し、中央政府（国務院）が国家を代表して所有権を行使する。旧水法は農業集団に水の集団所有権を認めていたので、河川流域に二種類の所有権があった。法改正で水資源全体が国家所有に統一され、取水量分配など流域の水利用の決定権限が国家に集中された。なお、国務院が所有権を行使するということは、地方政府には原則として独立した権限がないことを意味する。

中央政府に権限があるとは言っても、水量分配を一面的に行うわけではない。関係地域を統括できる各レベル政府が、地域利害を調整しながら分配を決める。省、市、県とタテに階層化された地方政府が、それぞれの管轄区域の水分配を決定し、その上に国務院による流域単位での分配決定が存在する形となる。制度的には各レベル行政区域の水量分配計画が、国務院が承認した流域の水量分配計画と整合性を持つ必要があり、階層化された水分配計画は上位計画でコントロールされる。ただ流域の分配計画策定作業は、あまり進んでいない。

水法は水利用に優先順位を付けている。

都市と農村の生活用水が優先され、その上で農業用水、工業用水、生態環境用水および水運等の必要が考慮される。人の生存が最優先なのは当然だが、生存の基盤である生態環境への水確保を規定している点は先進的である。ただ生活用水以外の利用調整の仕方は、規定では明確ではない。

●取水権と有償使用制度

水を取水して使用する者は、取水許可制度と有償使用制度（水資源費の負担）を通して、地表水や地下水の取水権を政府から取得する。ただし農村集団経済組織が所有する貯水池等の水使用は、両制度が適用されない。農村の水利施設建設と維持補修を、農民や集団が労働と資金を投下して行ってきた歴史的経緯のために、集団所有制は廃止したが、農民達の既得権益を尊重したのである。なお生活や家畜の飲用目的の小規模取水も対象外である。

許可制度は旧法のとことから実施され、許可証発行は七〇万件を超え、許可水量は四五〇〇億立方メートルに達したと言われる。水資源費の徴収は、中央政府の規定が未整

備のため、省・自治区・直轄市がそれぞれ定めた規定に従って実施されている。ただ規定が制定されていない地方があるほか、農業用水供給事業では農民負担軽減のため徴収されていない。

水の有償使用としては「水費」の徴収も行われているが、これは水利施設から供給される水の利用代金の徴収である。生活用水でも灌漑用水でも徴収され、農村でも徴収されている。水資源費と水費の両制度は、不合理な金額（低額）と不完全な徴収のために、水利施設の維持・更新費用を賄えないことが指摘されていて、投資資金確保が大きな課題となっている。

●政府による水利施設投資の停滞と企業化

建国後中国は治水と利水の施設建設を行ってきた。改革開放前、インフラ整備投資全体に占める水関係の建設投資の割合は、一部期間を除くと七〜一〇%を占めていたが、一九八〇年代に入ってから二%前後にまで落ち込んだ。

一九九八年の大洪水の後、水関係の建設投資の国家資金は増額されたが、治水分が五〇%前後を占め、また投資は大河川関係が中心で、県レベル以下の地方の水利投資は相対的に減少していると言われている。一九九八年から二〇〇四年までの中央政府による水関係の建設投資の七一%が国債資金によるもので（累計で一七二六億元）、

国債依存の体質になっている。

従来、農民に依拠してきた農村での水利建設事業は、集団経営の農業生産が個人経営化されるのに伴い、個別農家が必要と能力に応じて行う状態となり、停滞した。現在使用されている農業水利施設の大半が、一九五三年から一九七〇年代末までに建設されたものと言われている。

このような状況の下、各種水利施設への多様な資金導入が試みられている。全体の方向性は水利事業の企業化で、都市でも農村でも各種用水を政府事業から民営化する取組みが行われている。一九九七年に國務院が承認した「水利産業政策」は、水利事業を公益的性格のものと経営的性格のものに分け、後者は行政事業から、利潤を得る企業に転換するとしている。改正水法は「水費」に収益分の算入を認めたが、水利企業化の政策に沿ったものである。

●取水権の売買の実験

取水権を他の者に売ることができるか。当初の水法改正案は、有償譲渡を認める規定を置いていた。しかし審議の過程で、権利水量の正確さについて疑問が出されるなど反対意見が強く、結局認められなかった。だが水不足と資金不足を解消するため、取水権の売買が試みられている。中国では、試験的取組みを進め、条件が成熟すると法律に規定するやり方が認められているが、有償譲渡にもこの手法が取られている。

水利部とその出先機関の黄河水利委員会は二〇〇四年に関係規定を定め、黄河上流域の内蒙古と寧夏の二つの自治区で取水権譲渡の取組みを進めている。農業用水の取水権と水量を工業へ転換する事業である。両自治区の黄河本流からの取水量が配分量を超え、工業用の新規取水が認められないために実施されている。農業灌漑区で土水路などを舗装して漏水を防ぎ、これで節水できた水量を工業と火力発電用に転換する。両自治区では総用水量中の工業用水の割合が約三%だが、これが二〇一〇年までに一〇%程度になるという想定で譲渡作業が進められている。

ところで水に関する権利の有償譲渡が初めて行われたのは、法改正前の二〇〇一年である。浙江省の東陽市と義烏市は、東陽市所有の横錦貯水湖の水使用権を有償で譲渡する契約を結んだ。義烏市は、二億元で毎年約五〇〇〇万立方メートルまで使用する権利を購入し、毎年の実際の取水量に応じた総管理費を東陽市に支払う。譲渡される水量は、貯水湖の無効放流分と東陽市の灌漑用水の漏水対策工事で生みだされた節水分である。二〇〇五年、実際に義烏市への送水が行われている。経済発展で義烏市の人口と市域の拡大が続き、都市用水需要が増大したが新規水源開発の時間的余裕がないため、同一河川の上流にある東陽市の水を利用する方策が取られた。この譲渡は、中央政府の水利部によって追認された

が、渇水期の水分配や洪水時の運用など未解決の問題があるとされている。

以上の取組みは、灌漑用水施設の改良で農業用水を節水し、その分の取水権を入手する側が、改良工事の資金を負担するものである。政府の水利行政部門の管理下で行われ、譲渡当事者も公的セクターである。譲渡された取水権は当事者間で移転するのではなく、譲る側の許可が変更され、譲り受ける側が新しく許可を受ける手続となっている。全体として、日本で一九七〇年代から実施された農業用水合理化対策事業の手法に似ている。

これらのケースは水使用権の市場取引とは言えないが、今後どうなるのか。水利部は二〇〇五年一月「水権譲渡に関する若干の意見」という指導文書を出し、制度を完全なものとするために各地で大胆に有償譲渡を行うことを求めている。多数の譲り受け希望者がいる場合は、競売などを行うことも認められている。さらに農業用水内での水取引は、水利施設の管理組織の同意を得れば簡単な手続で実施できるとし、政府管理から離れて取引が行える。河川の水量分配に影響する取水権譲渡は政府管理下で一方、影響しないか、影響の少ない譲渡は政府から離れて行う形となっている。この枠組みの下で多様な譲渡が行われ、法ルールが形成されることになるだろう。

なお寧夏回族自治区の事業では、漏水防止の舗装が地下水への補給を断ち、生態環

境へ影響することが懸念されている。また汚染問題もある。汚染物質排出総量と地表水総量の比を「水資源汚浄比」と呼んでいるが、同自治区は三一・九％で自浄能力の一二倍もの汚染となっている。農業にも面源汚染の問題はあるが、用水転用で進む工業開発は水環境にどう影響するのか。水法は生態環境の保護・改善を目的とするが、譲渡制度に環境の保護・改善をどう組込むのかは、重要な検討課題である。

●汚染問題に対する水行政部門の対応

水汚染の深刻化、広範化で、使用できる水の不足は加速される。逆に水が不足すると河川などの希釈能力が落ちて、汚染がひどくなる。改正水法は水域の自然浄化能力の維持を目指し、水行政部門が汚染に対処するための規定を置いた。

第一に汚染総量規制への関与である。環境行政部門が実施する汚染総量規制のために、水行政部門が水域の汚染受容能力を確定し、汚染物質の排出総量の限度について環境行政部門へ意見を述べる。そして水行政部門は水質監視を行い、汚染物質が総量規制指標を超えている場合は、関係政府に対応するように求めることができる。

第二に、河川と湖沼への排水口の設置、改修、拡張に関する行政権限が明確に規定された。水行政部門は、設置等の可否を判断する権限を持ち、その同意を得ないで設

置等した者に対しては、違法行為の是正、原状回復さらには過料の処分を行える。

さてこれで問題は解決できるのか。これまで、汚染許容量（水量の変化で変わる）は水行政が、排出総量（生産周期で変わる）は環境行政が決めるので、渇水期に汚染物質の排出が最大で急速に水質悪化しても誰も責任を負わないという現象があった。渇水時の汚染総量規制は、汚染源の生活・生産活動に影響を与え、各地域の利害に関わる問題であるから、かなりの調整作業が必要と考えられ、容易には解決策が決まらないと思われる。

また河川流域の治水と汚染対策の連携という課題もある。大水対応のため上流側が堰を開け、大量にせき止められていた汚染物質を一挙に下流域へ排出し、下流域で深刻な汚染被害が発生している。洪水調整は、汚染を視野に入れて行う必要があるが、流域に設置される排水口の行政管理はまだ完全なものではない。二〇〇三年に河北省で行われた排水口調査では、七九％が無届で設置していたとのことである。排水を行う者を把握できていない現状では、汚染を防ぐように洪水調整を行うことは、現実には難しいであろう。

●分散管理から区域統一管理・流域管理へ

政府の水資源管理体制は、旧水法では「分級・分部門管理」という、階層化され

た地方の各レベル政府（分級）と、政府の各行政部門（分部門）が、横割り・縦割りバラバラに問題処理する多頭体制だった。都市と農村、地表水と地下水、治水と利水、利水の利用目的などの区分に加え、大都市はもちろん小規模都市でも、水源、水供給、排水、汚染防止そして汚水処理・回収利用を別々の行政部門が管理し、管理コストはかかるが効果が上がらなかったとされている。

改正法はこのような多頭体制に代え、各行政区域ごとの統一管理と、流域での統一管理を目指す。前者は、省から県まで各レベル地方政府で、複数の行政部門が持っていた水関係の権限を統一することが目指されている。一方、流域での統一管理は、主要な河川と湖沼について中央政府の水利部の出先機関として流域管理機構（名称は○水利委員会）を置き、それが一定の権限を行使する仕組みである。

地方政府での統一管理は、水務局と呼ばれる部門などへの改組という形で進行している。二〇〇五年二月水利部が出した「水務管理体制改革指導意見」は、県レベル以上の地方政府で組織整備を行うことを求めている。すでに県レベル以上地方政府の五三％（省レベル政府では四カ所）で改組が済んだとされている。水務局設立は一九九三年の深圳市が最初で、一九九七年安徽省の鳳陽県が二番目とされている。これらのケースからの時間を考えると、改編作業の

大変さがうかがえる。統合によるリストラの問題があるからだろう。なお行政部門の権限統一は、地方政府についてだけで、中央政府は対象ではない。

流域管理機構は流域の統一管理の役割を担うが、あくまで水利部の出先機関であって流域管理の独立した機関ではない。水利部の指揮下で行動しなければならぬ。また水管理の基本的権限は、水量の分配権限も含め、各地方政府が持っている。これを象徴するエピソードがある。省レベル政府管轄下の大型、中型の農業灌漑区について、流域管理機構は水利部の授権があつたにもかかわらず、いまだ取水許可の手続きを実施できていないとのことである。

流域の水資源を统一的に管理できる独立機関の設置は、現実には難しいだろう。河川本流の全長が五四六四キロ、流域面積七九万平方キロの黄河は、九つの省と自治区を流れ、水の分配を受けるのは一一の省・自治区にのぼる。このような広大な地域の多様な利益（生活、生産、生態環境）と害（治水、汚染）を調整することは、高度の政治課題であり、単独の機関で行えるものではない。行政区域（分級）管理が残ったのは、地域利害を配慮せざるを得ないためであらう。

●水をめぐる紛争への対応

利水・治水・水運・汚染など水と関係する争いについて、水法は紛争の性格を分け

て解決手続を置く。個人や法人などの間で発生する争いは、民事紛争として調停か民事裁判で解決される。一方、行政区域間での争いは行政間紛争とされ、争っている行政区域の一つ上の政府が裁判によって解決し、裁判手続は取られない。

中国では村対村、郷対郷、県対県さらには省対省の争いまである。解決には河川整備や施設建設のための大量の資金投入や、水分配調整の行政措置など、総合的に対応することが必要で、このような解決能力を持つのは政府と考えられている。

一九五〇年代から争いが続く漳河のケースは、河南省と河北省の争いに対する、中央政府による解決策模索の歴史である。中央政府の仲介による両省の合意、河川の一定区間を流域管理機構（海河水利委員会）の直轄管理にするなどの対応が行われたが問題は解決せず、一九九九年には両省の村同士で発砲・爆発による負傷者を出す事件まで発生した。暴力事件の後、紛争予防のため上流の山西省が貯水湖に持つ水を、両省が有償で譲り受ける対策も採られているが、最終的解決には至っていない。

汚染紛争もある。江蘇省蘇州市のある町からの長年の汚染に耐えかね、浙江省嘉興市の農漁民が二〇〇一年に、汚染水が流れてこないように川をせき止める実力行使に出た。中央政府の仲介で両省政府の副省長が協議書に合意し、江蘇省側が汚染企業の生産停止などの処分を行うことと、汚染被

害への補償を行うことで、紛争は終了した。問題が深刻化して中央政府が乗り出すまで、江蘇省側の地元政府は違法汚染源に法的措置をとらずに放置したから発生した事件だが、放置されたのは被害地域が別の行政区域だったからである。

二〇〇四年に水利部が制定した「省際水関係紛争の予防と処理の弁法」は、省レベル政府の間で協議が成立しない場合には、水利部あるいは流域管理機構が処理するが、最終的には国務院が裁決するとしている。地方政府が地元の利益をはかろうとして紛争が深刻化する現実の前では、最終的解決権限は最上位の中央政府が持たざるを得ないのである。

●今後の課題について

中国で進む制度改革の基本構造は、水利への投資資金確保のために、水資源の国家管理を強化する形である。資金調達のために水使用権の有償譲渡までもが容認されているが、そのためには利水者への水量分配が流域単位で行われ、取水権が明確にされる必要がある。だから統一管理が目指されているのである。

今後、有償譲渡がどのような制度的位置づけを与えられるのかは、水利への政府の投資能力と意志との関係で決まるだろう。次のケースはそれを示唆する。

オリンピックが開催される北京は深刻な水不足にある。二〇〇三年秋、山西省の冊

田ダムから北京の水源地の官庁ダムへ、首都支援として五〇〇〇万立方メートル放水された（三〇〇〇万立方メートル到達）。将来は一億立方メートル近い放水が予定されている。この水は山西省の灌漑区の節水工事で生み出されたが、出資したのは中央政府であり、有償譲渡とは違う手法が取られた。山西省は水が豊富な所ではなく、冊田ダムのある大同市は水不足がひどくて砂漠化の深刻な地域である。それなのに首都支援の送水が行われたのは、高度な政治的決定によるものと考えられる。

水利投資の財源制度（水資源費）があるのだから、これと取水権譲渡制度とを、どういう役割分担にするのか。流域内での水関連事業の重要性・公益性や規模、そして生環境との関係などで決めることになるだろう。その際、公益性とは何か、その判断の基準と手続きも具体化する必要がある。ともあれ水の権利の売買を進める際、次のことに留意する必要がある。

第一に、権利移転が流域の水収支を変え、利水と排水秩序のかく乱や、汚染などで、他の利水者に影響すると紛争は避けられない。具体的解決ルールをどうするのか。

第二に、生環境境用の水量確保は、誰が、どうやって責任を果たすのか。

第三に、権利移転の後、売った側が新たな流域の水源地を開発を行う、玉突き開発をどう制御するのか。取水権を売った浙江省の東陽市は、自らの地域の発展を想定し、得

た収入で新規水源開発を予定している。

第四に、生環境破壊を防げるのは水行政か。小規模水力発電開発に民間資本が殺到し、中小河川の開発権買占めまで生じていて、生環境破壊が深刻になると言われている。自然保護の観点から議論になっていた怒江流域の水力発電について、水利部長江水利委員会では生環境破壊への配慮を示しつつも建設容認の立場をとっている。

水法は生環境保護を目的とするが、その実現には、その価値を代弁できる者が水利用秩序の形成に積極的に関与する仕組みが必要である。水が決める自然の受容能力を前提とした地域開発が行われるように、検討・解決すべき制度的課題は多い。

（かたおか なおき／東京経済大学現代法学部教授）

《参考文献》

- ①呉季松『中国可以不缺水』北京出版社、二〇〇五年。
- ②黄建初主編『中華人民共和国水法釈義』法律出版社、二〇〇三年。
- ③王浩ほか『面向可持续发展的水価理論與実践』科学出版社、二〇〇三年。
- ④水利部水資源司主編『中国水資源要覽（一九九八―二〇〇二）』中国水利水电出版社、二〇〇三年。
- ⑤水利部関係の雑誌『中国水利』、『水利發展研究』、『水利建設與管理』、『海河水利』。