中国の水環境問題の協働解決に向けたガバナンス

2018 年 1 月

大塚　健司

中国の水環境問題の協働解決に向けたガバナンス

筑波大学大学院

生命環境科学研究科

持続環境学専攻

博士（環境学）学位論文

大塚健司

博士論文の概要

大塚健司

タイトル：中国の水環境問題の協働解決に向けたガバナンス

キーワード： 中国、水環境問題、協働解決、複合的ガバナンス、太湖流域、淮河流域

概要： 中国では，水環境問題の解決に向けて政府が一定の対策を行ってきただけなく，政府以外の様々な関係主体による実践が展開されてきたものの，問題解決にうまくつながっていない。どこに問題があるのか，またどのようにすれば問題解決につながっていくのか。そこで本研究は，中国の水環境問題をめぐる様々な関係主体間による協働解決を目標として「ガバナンスのダイナミズム」という視点からアプローチする。特に，社会科学的な地域研究の手法から，具体的な事例を通して複雑に絡み合う諸要因を明らかにするとともに，政府による政策の展開だけでなく，政府以外の様々な関係主体による問題解決に向けた実践の過程にも注目する。そして，様々なレベルでの関係主体間の政策と実践をめぐる協働関係の実態を分析し，協働解決の到達点と課題を明らかにするのが目的である。

第 1 章では，中国の水環境問題に関する先行研究を踏まえ，中国の水環境問題の解決に向けた課題を明らかにするために，政府主導の政策と様々な関係主体の実践の相互作用過程の分析が欠けていることを指摘し，その分析にあたって求められるガバナンスの視座を導入した。そこではガバナンス論に関する学際的な研究動向を踏まえて，ガバナンスのダイナミズムをとらえることが必要であると指摘した。

第 2 章では，中国の水環境問題の協働解決に向けたガバナンスのダイナミズムをとらえるための分析枠組みについて，資源・環境管理，関係主体，相互作用の 3 つの視点から検討した。まず流域ガバナンス論を再検討し，多様な関係主体が問題解決に取り組む過程を分析する新たな流域ガバナンスの視点として連環性という概念を提示した。次に，国家と社会の関係の検討を行い，中国の環境問題をめぐるガバナンスを既存体制と新興体制が重なる複合的なガバナンスとしてとらえることを示した。また，既存ガバナンスと新興ガバナンス間のダイナミックな相互作用を分析することが必要であると指摘した。さらに，複合的ガバナンスの相互作用を分析するため，欧州の公共政策で議論が展開されているインタラクティブ・ガバナンス論から「メタガバナンス」を，フィールドワークに基づく地域研究で提起された協治論，地球環境問題の国際共同研究で提唱されている超学際的研究の方法論を導入し，こうした理論的枠組みからガバナンスの鍵となる「協働」という概念を提示した。

以上のような分析枠組みに基づき，第 3〜6 章では，中国の水環境問題の解決において要となるふたつの地域として太湖流域と淮河流域を取り上げ，事例研究を行った。第 3 章・事例研究（1）では，太湖流域の水環境に関する政策が，2007 年の水危機を前後して，江蘇省においてどのような展開を見せているのか，またどのような特徴を有するのかについて，政治，経済，社会的諸要因から政策過程を分析した。また，太湖流域の地方イニシアティブの現状と課題に焦点をあてた。第 4 章・事例研究（2）では，太湖流域の一都市で試

行したコミュニティ円卓会議の社会実験の過程について分析を行った。第 5 章・事例研究（3）では，水汚染問題が深刻化してきた淮河流域における政府主導の政策展開について，異なる政府行政部門による対応の展開と部門間の協調関係に焦点を当てて分析した。第 6 章・事例研究（4）では，政府以外の関係主体による「実践」がいかなる問題解決をめざして展開しており，またそれらが流域社会の持続可能性および発展可能性を回復するうえでいかなる役割と意義を持ち得るのかについて明らかにした。

以上 2 地域における計 4 つの事例研究を通して，以下のことが明らかになった。

まず，既存ガバナンスにおいては水環境問題を解決しようとする政府主導のトップダウン・メカニズム（階層的・重層的）が優勢である。事例（1）では，水危機を契機にして政府階層間での双方向的な相互作用のなかで政策改革が進んだが，長期持続的な問題解決に有効なメカニズムを欠いている。事例（3）では，メディアのキャンペーンを契機に異なる政府部門間（水利行政と環境行政）で一定の協働関係が構築されるとともに，環境・健康行政が開始されるというような重層的に展開するなかで，水利・環境行政間の連携や環境・健康行政の立ち後れといった問題点が見られる。このように，トップダウン・メカニズムが危機を契機に機能が強化されるようなダイナミックな動きが見られる一方で，それだけでは協働解決は十分に進まない。

またトップダウン・メカニズムが優位のなかで，事例（2）で検討したコミュニティ円卓会議の社会実験のように，基層からのボトムアップ・メカニズムについて一定の試行が可能である。専門家の関与のもとでコミュニティをベースに政府，企業，住民，メディアの間での協働関係も一部実現した。しかしながら，ボトムアップ・メカニズムが制度化されていないなかでは，その試行の正当性は既存のガバナンスの権威や政策に依存せざるを得ないという限界がある。

他方で，事例（4）で検討した NGO の現場での様々な実践（汚染実態の告発，水環境モニタリング，被害調査・救済，飲用水改善事業）については，政府，メディア，企業との一定の協働関係が生まれつつあるものの，政府から抑圧されたり（健康被害への対応），政府事業と接続していなかったり（飲用水改善事業）というように，NGO による新興ガバナンスが政府主導の既存ガバナンスとの間で緊張関係が見られる。また 4 つの事例を通して制度・ルール形成は政府主導で行われ，住民や NGO の関与は乏しい。

最後に第 7 章では，本研究の結論を踏まえて，今後、さらなる協働解決の促進に向けて，外部からの協力・支援や活動への参画が，実践的研究を通した関係主体との成果の共同産出—共創—を目指す超学際的研究として今後，国際共同研究の新たな進め方を切り拓くものとして展望できると指摘した。