

途上国における都市ガバナンスの評価：北京市の大気質管理を事例として*

Evaluation of Urban Governance in Developing Countries: A Case Study of Urban Air Quality Management in Beijing¹⁾

張峻屹**・藤原章正***・力石真****

By Junyi ZHANG**・Akimasa FUJIWARA***・Makoto Chikaraishi****

1. はじめに

2008年夏季五輪が開催される予定の北京市は、緑色奧運（グリーンオリンピック）、科技奧運（ハイテクオリンピック）および人文奧運（人文オリンピック）という3つの行動理念を掲げる「北京五輪行動計画」を策定した。これを契機に、北京市では今、空港、環状道路、地下鉄などの交通インフラの整備

を急ピッチで進めており、住宅や商業地の開発ラッシュは続いている。一方、年々増加傾向を示す自動車からの排気ガスなどの影響で、大気汚染の問題は深刻である（表1と図1を参照）。

五輪に向けた都市基盤整備の推進や新たな技術の開発などにより、前述の環境問題の早期改善は期待されている。また、北京市政府は数年前から図1に

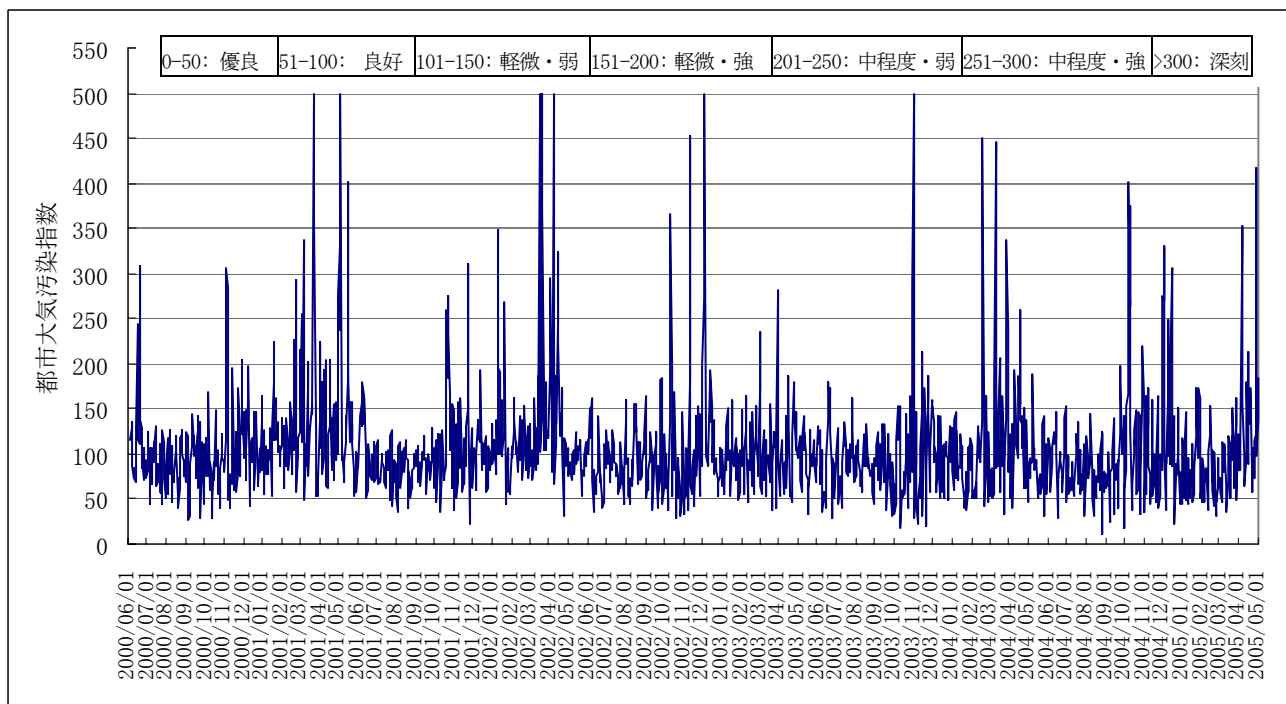


図1 北京市の大気汚染指数の時間的推移

*キーワード：市民参加，公共事業評価法，交通公害

**正員，博(工)，広島大学大学院国際協力研究科
(東広島市鏡山1-5-1, Tel&Fax: 0824-24-6919
E-mail: zjy@hiroshima-u.ac.jp)

***正員，博(工)，広島大学大学院国際協力研究科
(東広島市鏡山1-5-1, TEL: 0824-24-6921
E-mail: afujiw@hiroshima-u.ac.jp)

****学生員，学(工)，広島大学大学院国際協力研究科
(広島県東広島市鏡山1-5-1, TEL: 082-424-6922
E-mail: makoto-chikaraishi@hiroshima-u.ac.jp)

表1 北京市大気汚染指数と関連汚染物量

指数	汚染物量 (mg/m ³)				
	SO ₂ (a)	NO ₂ (a)	PM ₁₀ (a)	CO (b)	O ₃ (b)
50	0.05	0.08	0.05	5	0.12
100	0.15	0.12	0.15	10	0.20
200	0.80	0.28	0.35	60	0.40
300	1.60	0.57	0.42	90	0.80
400	2.10	0.75	0.50	120	1.00
500	2.62	0.94	0.60	150	1.20

注：(a) 年平均値，(b) 時間平均値

示すように大気汚染指数を毎日公表している。特に、「人文オリンピック」の理念の中で、全国民の広範な参画を実現の手段の一つとして取り上げており、市民社会、企業および政府という3つのアクター間の連携による都市ガバナンスの実現を通じて、新たな都市像への変貌を遂げようとしている。

本研究では、都市大気質の管理を事例に、市民と行政の視点からみた北京市の都市ガバナンスの評価を試みる。このような試みは北京市のみならず、他の途上国都市にも適用可能であると考えられる。

2. 都市ガバナンスの評価方法

ガバナンスの概念が最も早く発達したのは国際政治の分野であり、近年、インターネット利用における規制や技術基準などの公的ルールは条約による国家の参加ではなく、国境を越えた個人の参加によって運営される自発的機関によって支えられるインターネット・ガバナンスの重要性が盛んに議論されるようになってきている¹⁾。一方、企業経営の分野では、企業経営の視点に加え、出資者、経営者、従業員、顧客など企業活動の利害関係者の意思を企業活動に反映させる形の企業統治（コーポレートガバナンス）に代表されるように、都市の活動やサービスを評価するとき、従来の住民主権の視点を広げて、住民、企業、ビジター、観光客等都市サービスのユーザーの意思を都市経営に反映させる「都市ガバナンス」の概念が重要視されつつある。林¹⁾は都市社会における公的領域に都市ガバナンスが導入される理由として、以下の3つを取り上げる。

- 1) 近年の国および地方公共団体の財政状況の悪化により、公共サービスを公的機関だけが供給するというスキームが維持不可能となったり、あるいは維持可能であっても望ましくなくなった。
- 2) 行政によるサービスの供給は公平性の原則とシビルミニマム原則に縛られ、画一的になりがちで、高度化・複雑化・多様化してきている市民の公共サービスへの欲求にきめ細かく対応できておらず、行政サービスに本来期待される機能でもない。
- 3) 公的意思決定への住民参加の形態・意識は変化しつつある。国や地方自治体による意思決定だけではなく、決定過程への参加自体が住民に効用をもたらす。

TUGI²⁾によると、ガバナンスの概念には4つの重要な側面をもっている。1つ目は、ガバナンスはガバメントより概念的に広く、フォーマルな政府機関の内部だけではなく、その外部（市民や企業、NPOやNGOなど）にもその行使力が存在することを主張する。2つ目は、ガバナンスは中立な概念である。関与するアクター、関与方法・プロセス、そして、現存制度の内容によっては、ポジティブとネガティブの両方の結果が起こりうる。3つ目は、ガバナンスは政府の政策遂行機能と行政機能に偏りがちなマネジメントの概念より広い。こういう意味においては、「よい都市ガバナンス」は政府のマネジメント機能だけではなく、マネジメントに関する意思決定が行われる環境にも関係する。最後の4つ目は、ガバナンスはプロセスを強調する。これは、多くの公的な意思決定が異なる優先順位をもつアクター間の複雑な関係の中でなされることを示唆する。TUGI²⁾はさらに、図1に示す「よい都市ガバナンス」の計測指標体系をまとめている。さらに「よい都市ガバナンス」の構成要素として「参加」、「法規範」、「透明性」、「応答性」、「コンセンサス志向性」、「平等性」、「効果と効率性」、「説明責任」と「戦略的ビジョン」を取り上げている。

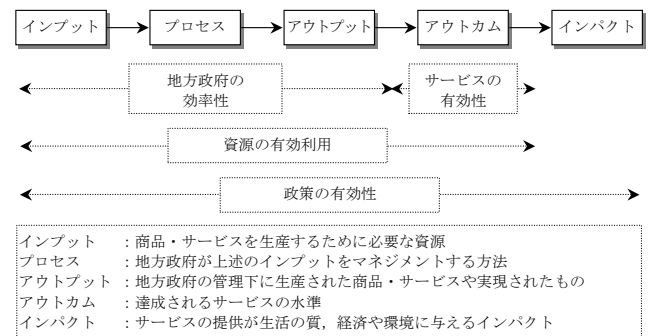


図1 Good Urban Governanceの計測指標体系²⁾

一方、都市ガバナンスにはグッド・ガバナンスとバッド・ガバナンスがあるように、ガバナンスを議論する際に、ガバナンスの質が問われることになる。ガバナンスをサービスの1種として捉えるならば、サービスの質が無形であるため、利用者からのフィードバックがなければその評価ができない。したがって、サービス提供者は、利用者が今何を思い、将来何を望んでいるかを知ることが重要である。したがって、サービスの質は提供されるサービス水準のよさ（満足度）がどの程度期待（期待度）にマッチ

できるか、つまり、満足度と期待度とのギャップとして定義できると、Parasuramanら³⁾が主張する。

3. アンケート調査の概要

前述の都市ガバナンスの評価方法に基づき、北京市の実態を考慮し、北京市民と政府職員（行政担当者と技術職員）を対象としたアンケート調査票をそれぞれ設計した（表1）。市民と政府の評価を比較

するため、ほとんどの調査項目は共通であった。市民と政府職員を対象としたアンケート調査を、2004年9月と10月に実施した。その結果、281の市民と203人の政府職員から回答を得た。現地の大学と北京市政府機関の協力もあって、欠損データはほとんどなかった。

表1 北京市におけるアンケート調査の項目

1) 個人属性	・ 共通：年齢、性別、職業、学歴、自動車保有、通勤・通学行動 ・ 政府：総勤務年数、管理職になってからの勤務年数、所属部門と職位
2) 大気汚染の知識の獲得チャンネル	・ 共通：新聞・テレビ・ラジオ、書籍・雑誌、政府宣伝資料、勤務先、世帯構成員・友人、学校、インターネット ・ 政府のみ：一般書籍・雑誌、専門書籍・雑誌、業務中に得た資料と上司・同僚、外部専門家
3) 交通システム、大気汚染および生態に関する評価（重要度、満足度と5年間の変化状況）を、市民の場合に自分の生活の視点から、政府官僚の場合に市民の生活の視点からそれぞれ行う（点数が高いほど評価がよい）。	・ 公共交通システム利便性の改善 ・ 道路渋滞の緩和 ・ 交通安全の改善 ・ 自動車による大気汚染の改善 ・ 工場による大気汚染の改善 ・ 森林・農地の保護 ・ 緑地と公園の整備
4) 大気汚染のインパクトに関する意見を、市民の場合に自分の生活の視点から、政府官僚の場合に市民の生活の視点からそれぞれ述べてもらう（点数が高いほど賛成度が高くなる）。	(Q41)家族と子孫の健康への影響 (Q42)家族の居住快適性への影響 (Q43)周辺生態への影響 (Q44)大気汚染の改善による就業機会への影響 (Q45)環境保護政策の実施による物価への影響 (Q46)環境保護のための自動車保有/利用規制への意見 (Q47)環境保護に対する支払い意志 (Q48)環境保護による経済活動への影響 (Q49)経済活動の維持下での改善可能性への意見
5) Good Urban Governanceに関する評価（満足度評価および重要度評価：点数が高いほど評価が高い）	
(1) 北京市政府と中央政府に関する評価項目	(Q1) 大気汚染防止に関する法律、条例やルールなどの整備 (Q2) 前述の法律、条例やルールなどにおいて制定された基準の厳しさ (Q3) 前述の法律、条例やルールなどを違反した場合の罰則の程度 (Q4) 意思決定プロセスにおける市民と企業の参加機会確保に関する各種制度の充実 (Q5) 前述の法律、条例やルールなどを宣伝・普及するための予算を確保し、市民と企業の参加への支援 (Q6) 市民と企業と一緒に大気汚染を改善するための政策決定の実施 (Q7) 長期的な視点に立った大気汚染を改善するための政策決定 (Q8) 前述の法律、条例やルールなどの執行の公平性と有効性 (Q9) 企業の大気汚染を改善するための技術開発への支援制度 (Q10)情報公開と宣伝活動の実施 (Q11)専門技術者の採用と教育 (Q12)国内外専門家の活用 (Q13)大気汚染に関する市民の意見と要求の聴取および適時なフィードバック (Q14)アカウントビリティ (Q15)企業の大気汚染改善状況の定期的検査と評価 (Q16)市民と企業との信頼関係 (Q17)部門間の調整機能 (Q18)意思決定における市民間・企業間の平等性の配慮 (Q19)データベースの整備・更新
(2) 市民に関する評価項目	(Q20)大気汚染問題への関心と知識 (Q21)大気汚染防止に関する法律、条例やルールなどの認知度、関連政策への参画 (Q22)大気汚染防止に関する法律、条例やルールなどの遵守
(3) 企業に関する評価項目	(Q23)大気汚染問題への関心と知識 (Q24)大気汚染防止に関する法律、条例やルールなどの認知度、関連政策への参画 (Q25)大気汚染防止に関する法律、条例やルールなどの遵守 (Q26)大気汚染に関する市民の意見と要求の聴取および適時なフィードバック (Q27)アカウントビリティ (Q28)企業自身の大気汚染改善状況の定期的検査と評価 (Q29)データベースの整備・更新 (Q30)大気汚染改善のためのルールの制定、専門技術者の雇用と教育 (Q31)大気汚染を改善するための専門家の活用

4. 都市ガバナンスの比較分析

表1に示す設問3)、4)と5)の評価結果をそれぞれ図2、図3と図4に示す。

設問3)については、全般的に政府職員の評価値は市民より高い。渋滞の緩和と自動車による大気汚染の改善状況に関する満足度は市民と政府とともに最も低かった。最近5年間の変化の度合いをみると、

政府職員は渋滞以外の項目がいい方向に改善したと評価している。一方、重要度の評価では市民と政府職員との差が小さい。

設問4)については、市民と政府職員との差が小さいが、環境保護のための自動車保有/利用規制(Q46)と環境保護による経済活動への影響(Q48)に関する両者の意見は多少分かれた。

一方、Good Urban Governanceに関する評価については、満足度は政府職員より市民の評価が低い。

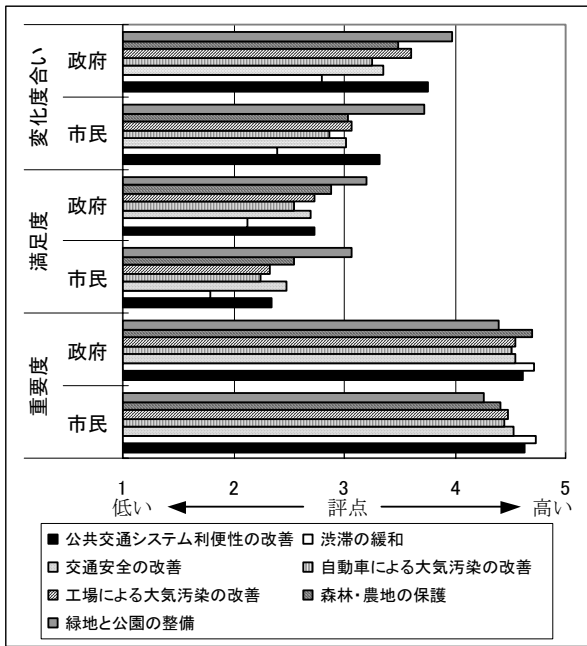


図2 交通システム、大気汚染および生態に関する評価

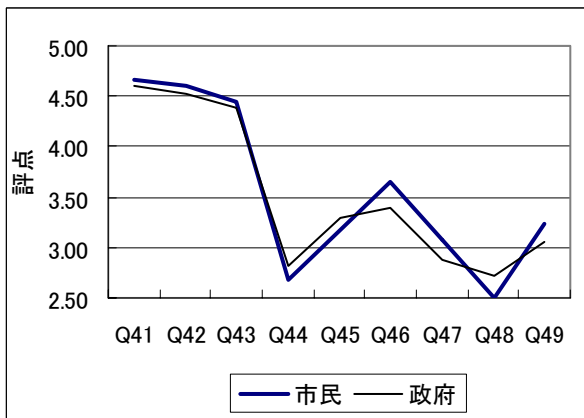


図3 大気汚染のインパクトに関する評価

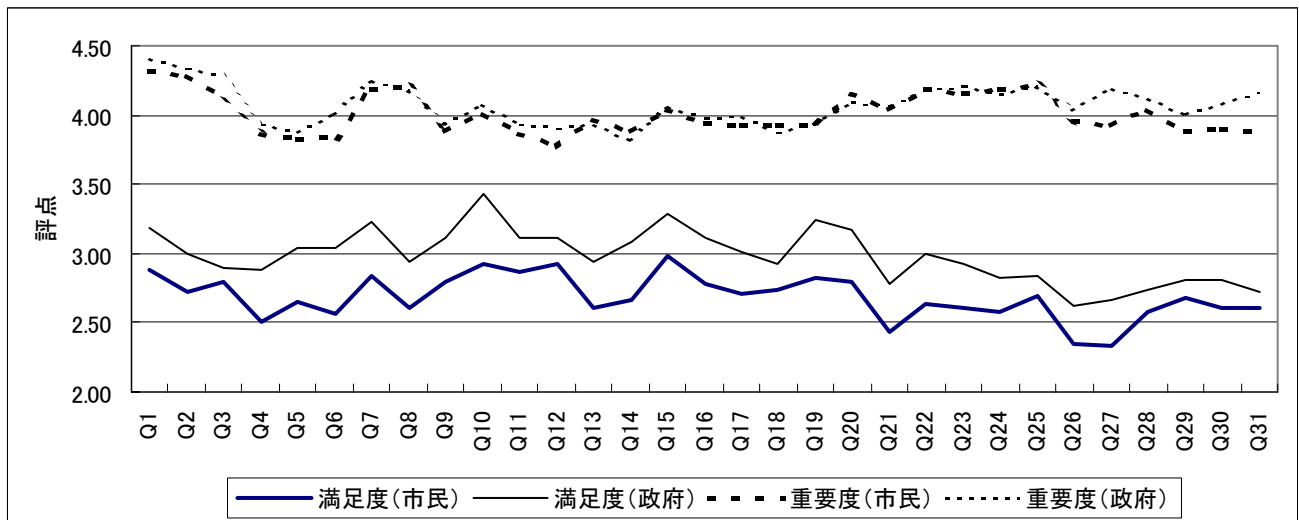


図4 Good Urban Governanceに関する評価

市民のほとんどは不満を示しているが、政府職員は企業と市民への評価以外、どちらかと言えば現状を満足している。重要度では全体的に両者の差が小さいが、政府職員は企業への要求が厳しい（期待が大きい）。市民は政策への参画ニーズ（Q4, Q5, Q6）が高い（満足度が低く、重要度が高い）。

5. おわりに

本研究では北京市の大気質管理を事例として途上国の都市ガバナンスの評価を試みた。ここでは集計レベルの分析結果を示したが、都市ガバナンスに関わるアクター間の相互作用については構造方程式モデルにより検証しているが、紙面上の制限で詳細な結果を発表時に報告する。

謝辞 アンケート調査の実施は北京交通大学の邵春福教授と北京市北京交通発展研究センター郭継孚副主任の多大な協力を得た。記して感謝の意を表す。

参考文献

- 1) 林敏彦：都市のガバナンス：領域、人民、権力に関する考察、～『都市のガバナンスⅡ』林敏彦委員研究会報告書、(財)阪神・淡路大震災記念協会調査研究報告書、Vol.8, 2004.
- 2) TUGI (The Urban Governance Initiative) (2003) *Manual for the Use of the TUGI Report Cards*, The Institute for Housing and Urban Development Studies (HIS), Rotterdam, the Netherlands.
- 3) Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L. (1985) A conceptual model of service quality and its implications for future research, *Journal of Marketing*, Vol.49, pp.41-50.