

道州制の導入による地域インパクト に関する研究

—伊勢湾およびその流入河川流域の総合管理を例として—

平成 20 年 3 月

愛 知 県
財団法人 地方自治研究機構

はじめに

地方公共団体においては、厳しい財政状況の中、地方分権の更なる推進のため、規制改革に伴う民間活力の導入や、新しい公共への対応や、少子高齢化対策、安心・安全のまちづくりの推進、活力ある地域社会の建設等、時代の潮流に適切に対応するため、懸命な努力が行われている。

このような状況の中、地方公共団体には、これまで以上により効率的、効果的かつ自律的な自治体運営が求められている。

このため、当機構では、地方公共団体が直面している諸課題を多角的・総合的に解決するため、地方公共団体と共同して課題を取り上げ、全国的な視点と個々の地方公共団体の地域の実情に即した視点の双方から問題を分析し、その解決方策の研究を実施している。

本年度は5つのテーマを具体的に設定しており、本報告書は、このうちの一つの成果を取りまとめたものである。

本研究は、伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理を分析対象として選定し、広域自治体のふるまいを中心に検討を行ったものである。

本研究の企画及び実施にあたっては、研究委員会の委員長及び委員をはじめ、関係者の方々から多くのご指導とご協力をいただいた。

また、本研究は、競艇の交付金による日本財団の助成金を受けて、愛知県と当機構が共同で行ったものである。ここに謝意を表する次第である。

本報告書が広く地方公共団体及び国の施策展開の一助となれば幸いである。

平成 20 年 3 月

財団法人 地方自治研究機構

理事長 佐野 徹治

— 目 次 —

序章 本研究について.....	4
1. 研究の目的.....	5
2. 研究の方法.....	5
3. 研究体制.....	6
4. 伊勢湾及びその流入河川流域の概況.....	8
第1章 地域政策形成プロセスに関する考察.....	13
1. 「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」と「伊勢湾再生行動 計画」.....	14
2. 地域課題の設定から地域政策の決定にいたるプロセス.....	23
第2章 施策の実行に関する考察.....	28
第1節 施策の実行を判断する権限に関する考察.....	29
1. 三大湾の行動計画の性格.....	29
2. 都市再生プロジェクトの性格.....	32
3. 財源からみた権限の所在.....	34
4. 施策の実行を判断する権限の所在.....	37
第2節 実行する施策の内容に関する考察.....	40
1. 施策の企画立案と実行の主体が同一である事例（チェサピーク湾 プログラムに参加する各州の施策から）.....	40
2. 伊勢湾流域各県の施策.....	52
3. 実行する施策（施策の企画立案と改善）.....	54
第3章 新たな広域自治とそのインパクト.....	58
1. 新たな広域自治を実現するための体制.....	59
2. 新たな広域自治とそのインパクト.....	66
第4章 新たな広域自治を実現する手段としての道州制.....	68
1. 国及び都道府県の行政組織の現状.....	69
2. 新たな広域自治を実現する行政組織・機構に求められる機能.....	73
3. 新たな広域自治を実現する手段としての道州制.....	74
付録.....	76
ケーススタディ 政策手段としての自治立法がもつ可能性.....	77
ケーススタディ 最適な施策の追求.....	85
【資料編】.....	91
委員・事務局名簿.....	99

序章 本研究について

序章 本研究について

1. 研究の目的

道州制については様々な場所で様々な議論が行われている一方で、道州制への国民的関心は十分に高まっていない。その要因としては、道州制の制度としての組立てや実現方策などが具体的な形で提示されていないことのほか、道州制導入の効果についての情報が不足していることが大きいものと考えられる。

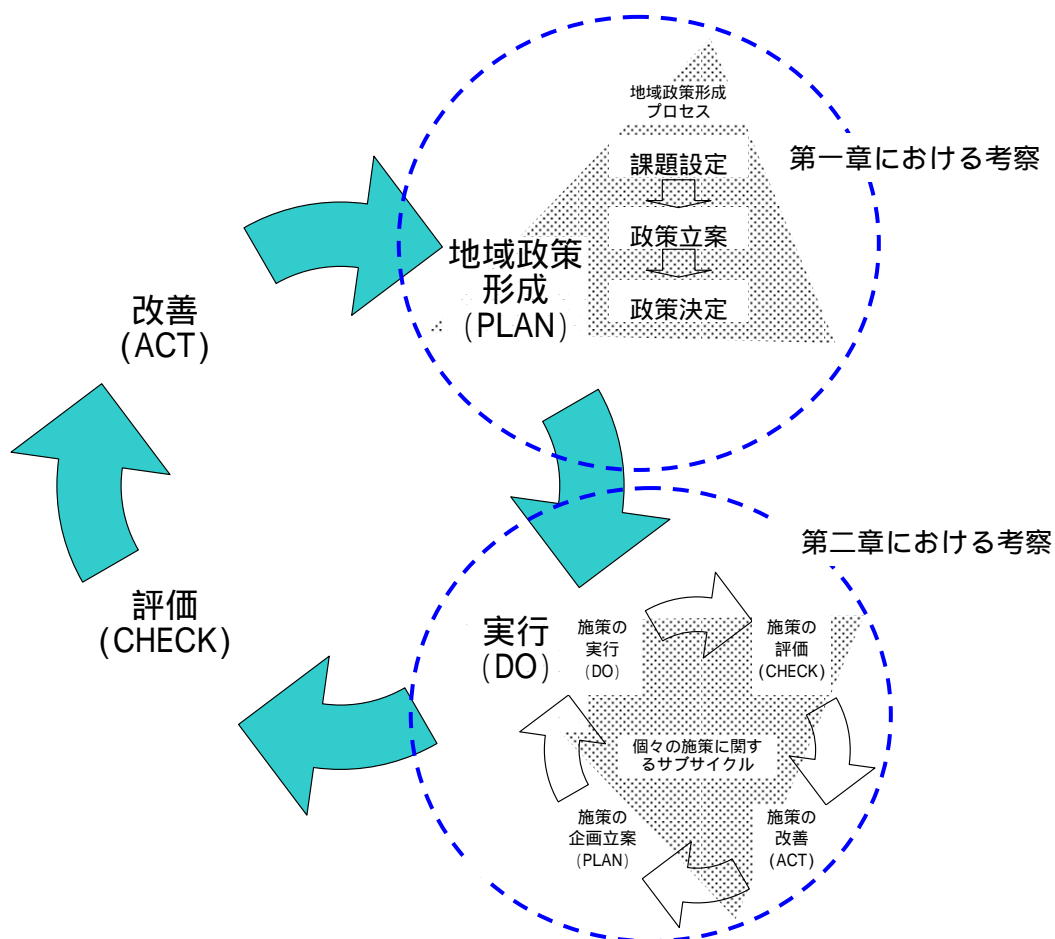
このため、本研究では、特定の行政課題を例として道州制の導入が地域に与える影響・効果を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

2.1. 基本的な考え方

- ・特定の行政課題についての一連の過程のうち、地域政策の形成と実行の段階について、そのプロセスに即して現行の都道府県制における各行政主体のふるまいを分析することにより、現行都道府県制に内在する制約を明らかにする。次いで、そのような制約を超えるためのシステムとしての広域自治の在り方を提案する。

図表－ 1 本研究で考察した行政主体のふるまい



2.2. 分析対象とした行政課題

- ・愛知県を含む複数の都道府県にまたがる広域的な行政課題として、「伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理」を選定し、環境政策に関わるものを中心に分析を進めた。なお、基礎自治体と広域自治体、あるいは大都市と広域自治体の関係は重要な論点であるが、本研究においては、広域自治体のふるまいを中心に分析を行った。

2.3. 研究の前提とした事項

- ・本研究の実施にあたっては、以下の事項を前提とした。

(1) 広域自治体の区域

- ・地域課題を共有する複数の都道府県にまたがる圏域が一の広域自治体（道州など）に包含されることとし、あらかじめ具体の区域を想定しないこととした。

(2) 広域自治体の役割分担及び権限

- ・広域自治体は、行政課題に対する望ましい対処方策を実行するため、制度の企画立案から事務の執行までを一貫して担う権限を持ち得ることとし、あらかじめ一定の役割分担や権限配分を想定しないこととした。

(3) 広域自治体の税財源

- ・広域自治体は、その担う権限に対応した税財源（自主財源を中心とした一般財源）を持ち得ることとした。

3. 研究体制

3.1. 実施主体

- ・本研究は、愛知県と(財)地方自治研究機構の共同研究事業として実施した。

3.2. 実施体制

(1) 委員会

- ・本研究の内容については、有識者等で構成する委員会を設置し、審議・検討した。

① 委員名簿

委員長	昇 秀樹	名城大学 都市情報学部 教授
委員	奥田 隆明	名古屋大学大学院 環境学研究科 准教授
(五十音順)	田谷 聡	一橋大学大学院 法学研究科 教授
	戸田 敏行	社団法人東三河地域研究センター 常務理事
	中島 次男	財団法人地方自治研究機構 調査研究部長
	服部 重昭	名古屋大学大学院 生命農学研究科 教授
	林 雅人	社団法人中部経済連合会 理事
	原田 泰	愛知県 総務部 次長
	秀島 栄三	名古屋工業大学大学院工学研究科 准教授

② 開催状況

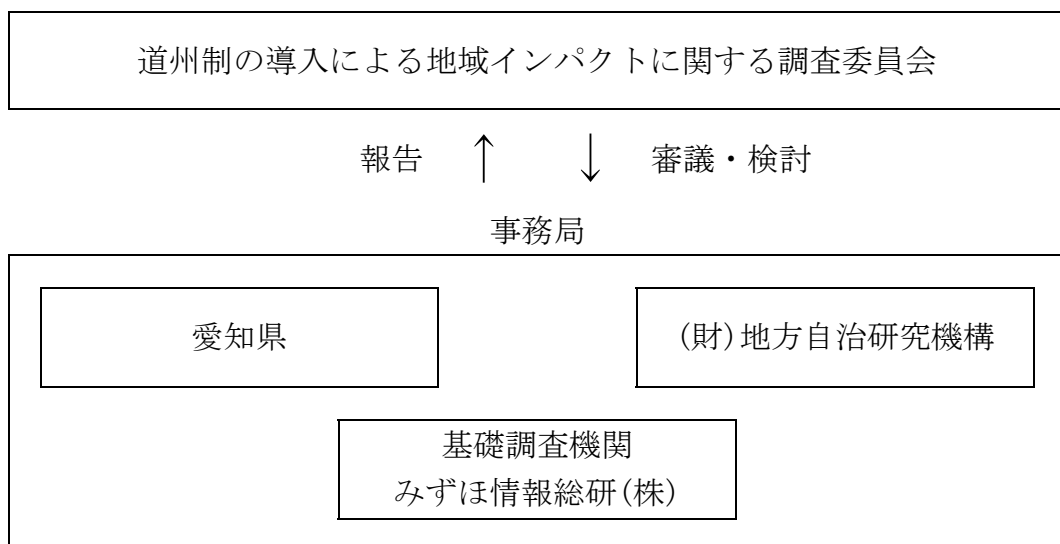
- 第1回 平成19年 9月 7日
- 第2回 平成19年12月19日
- 第3回 平成20年 2月12日
- 第4回 平成20年 3月 4日

(2) 事務局

- ・愛知県と(財)地方自治研究機構が共同で事務局を設け、本研究に必要な調査、事務及び調整を行った。

(3) 基礎調査機関

- ・みずほ情報総研(株)を基礎調査機関として選定し、研究業務の一部を委託した。



4. 伊勢湾及びその流入河川流域の概況

4.1. 伊勢湾の範囲

- ・伊勢湾は、三重県の志摩半島と愛知県の渥美半島に挟まれた海域の総称である。水域面積 2,342km² の規模をもつわが国最大級の内湾であり、県域では三重県と愛知県に面する。志摩半島と渥美半島に挟まれた海域は、愛知県の知多半島と渥美半島に挟まれた三河湾とその他の海域に区分することができるが、本研究では、三河湾も含めて伊勢湾と呼称する。

4.2. 伊勢湾に流入する河川とその流域

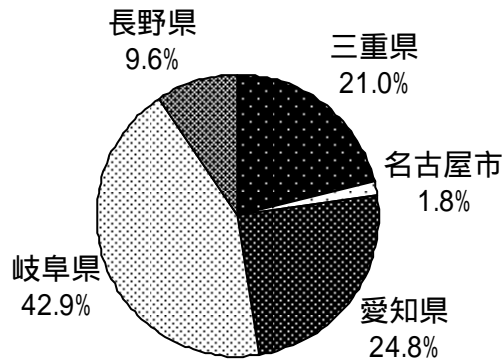
- ・伊勢湾に流入する河川の圏域には、伊勢湾に面する三重県・愛知県に加えて、岐阜県・長野県が含まれる。
- ・伊勢湾に流入する主要な河川としては、豊川・矢作川・庄内川・木曾川・長良川・揖斐川・鈴鹿川・雲出川・櫛田川・宮川などがある。

図表－ 2 伊勢湾流域圏図



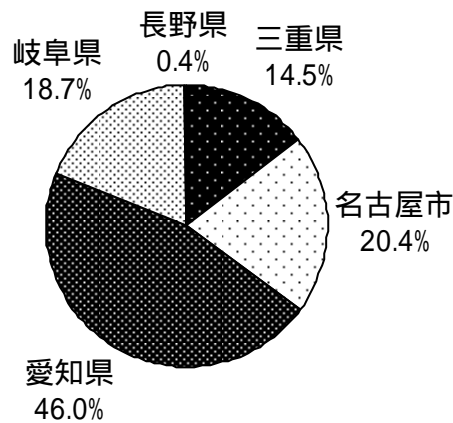
出典：伊勢湾再生行動計画

図表－ 3 伊勢湾流域の県別面積構成比（平成 12 年）



出典：伊勢湾総合対策協議会ホームページ「伊勢湾データコーナー」

図表－ 4 伊勢湾流域の人口構成比（平成 14 年 4 月 1 日現在）



出典：伊勢湾総合対策協議会ホームページ「伊勢湾データコーナー」

図表－ 5 三大湾の流域面積・人口の比較

	伊勢湾	東京湾	大阪湾
流域面積 (km ²)	18,153	7,540	5,737
流域人口 (千人)	10,653	35,530	19,340

注) 流域面積は平成 12 年 10 月 1 日現在、流域人口は平成 14 年 4 月 1 日現在。

出典：伊勢湾総合対策協議会ホームページ「伊勢湾データコーナー」

4.3. 伊勢湾の環境

- ・伊勢湾における COD（化学的酸素要求量）の環境基準達成率は、近年 50%前後で推移しており、約 65%の東京湾と大阪湾に比べ、低い状況にある。
- ・全窒素、全リンの環境基準の達成率は、平成 18 年度時点で伊勢湾では 43%、東京湾では 67%、大阪湾では 100%となっている。ただし、達成率の根拠となる類型指定領域数が各水域とも 3～7 件と少ないため、一水域での未達成が達成率に顕著に反映されてしまう傾向がある。
- ・伊勢湾では赤潮が年に約 60 件、青潮（苦潮）が年に 5～10 件程度報告されている。青潮（苦潮）の発生件数は東京湾、大阪湾に比べやや多くなっている。

図表－ 6 三大湾の環境の現況

湾の 名称	環境基準の達成率		赤潮、青潮（苦潮）の発生件数	
	COD	全窒素、全リン	赤潮	青潮（苦潮）
伊勢湾	44%（H18 年度） （明確な改善傾向は みられない）	43%（H18 年度） （明確な改善傾向は みられない）	60 件（H15 年） （明確な改善傾向 はみられない）	7 件（H15 年） （明確な改善傾 向はみられない）
東京湾	68%（H18 年度） （明確な改善傾向は みられない）	67%（H18 年度） （やや改善傾向）	59 件（H15 年） （明確な改善傾向 はみられない）	2 件（H15 年） （明確な改善傾 向はみられない）
大阪湾	67%（H18 年度） （明確な改善傾向は みられない）	100%（H18 年度） （やや改善傾向）	- （瀬戸内海全体で は 106 件（H15 年））	4 件（H15 年） （データ不足の ため傾向は不明）

出典：環境省水・大気環境局水環境課「公共用水域水質測定結果」
環境省環境管理局水環境部水環境管理課閉鎖性海域対策室資料
国土交通省 近畿地方整備局 港湾空港部資料
水産庁瀬戸内海漁業調整事務所「瀬戸内海の赤潮」

4.4. 伊勢湾の利用状況

- ・伊勢湾は、東京湾、大阪湾に比較して自然海岸の比率が高く、埋立による海岸の比率、埋立面積の比率がともに低い状況にある。
- ・伊勢湾における埋立地の用途別面積は、東京湾に比較して工業用地の占める割合が高く、住宅用地の占める割合がきわめて低い。

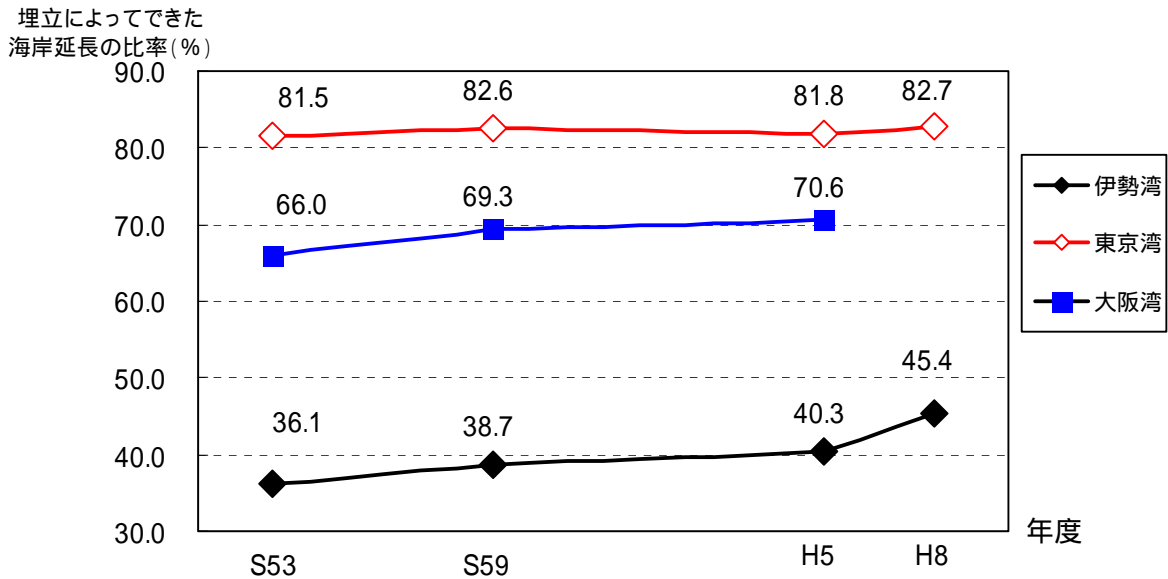
図表－ 7 自然海岸と埋立による海岸

項目 湾	海岸線延長（km）	自然海岸（km）	埋立による海岸 （km）
伊勢湾	824.6	111.0（13.5%）	374.5（45.4%）
東京湾	820.4	64.9（7.9%）	678.4（82.7%）
大阪湾	264.8	21.9（8.3%）	202.3（76.4%）

注）大阪湾は兵庫県を含まない。

出典：環境庁自然保護局「平成 9 年度 第 5 回自然環境保全基礎調査」

図表－ 8 埋立によってできた海岸延長比率の推移



注) 大阪湾の平成8年度の値は兵庫県を含まない値であるため、時系列の比較対象から除外している。

出典：環境庁自然保護局「平成9年度 第5回自然環境保全基礎調査」

図表－ 9 埋立面積

項目	水域面積 (km ²)	埋立面積 (km ²)
伊勢湾	2,342	79 (3.4%)
東京湾	1,380	157 (11.4%)
大阪湾	1,447	85 (5.9%)

注) 埋立面積は昭和20年から平成3年

出典：伊勢湾再生推進会議「伊勢湾再生行動計画」(平成19年)

図表－ 10 三大湾の埋立地の用途別面積 (昭和20年～平成11年3月、造成中を含む)

単位：ha (): %

湾	用途	工業用地	住宅用地	公園用地	その他	計
伊勢湾		4,391	27	731	2,315	7,464
		(58.8)	(0.4)	(9.8)	(31.0)	(100)
東京湾		6,286	1,129	1,311	6,527	15,252
		(41.2)	(7.4)	(8.6)	(42.8)	(100)
瀬戸内海		15,350	789	1,724	9,847	27,710
		(55.4)	(2.8)	(6.2)	(35.5)	(100)

注) 1. データの出所：運輸省港湾局

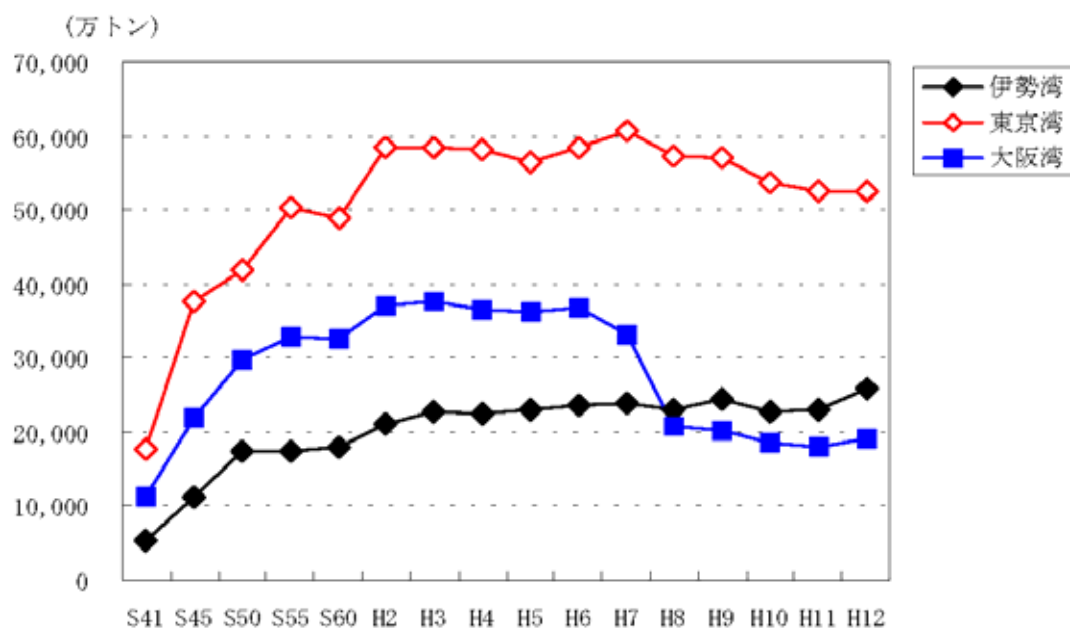
2. 「その他」は既成市街地から公害発生企業などの企業移転・流通業務・住宅・公園あるいは空港・道路・下水・廃棄物処理施設などの工業関連用地・都市再開発移転用地等を用途とした埋立て。

3. 表中の数値には、重要港湾では1ha未満、重要港湾以外の港湾では50ha未満を含まない。

出典：若林敬子「東京湾の環境問題史」(平成12年)

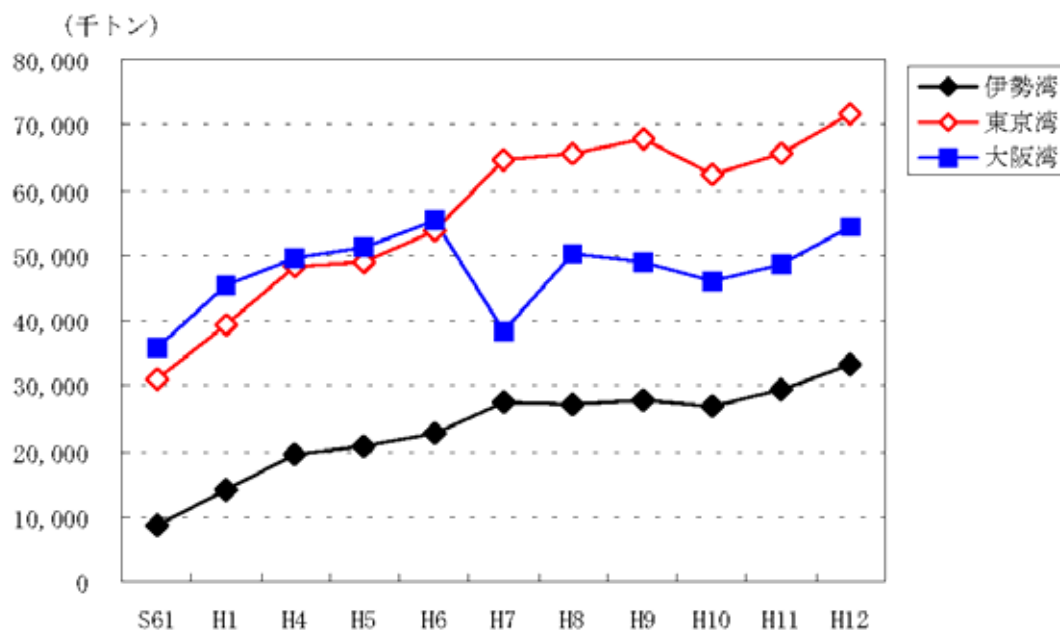
- ・伊勢湾の港湾取扱貨物量は年々増加する傾向にあり、東京湾、大阪湾の取扱貨物量が減少傾向にある中で、わが国第2位の港湾として重要な役割を担っている。

図表－ 11 三大湾における港湾貨物量の推移



- 注1) 伊勢湾は、名古屋港、衣浦港、三河港、四日市港、津松坂港の5港
 注2) 東京湾は、千葉港、木更津港、東京港、川崎港、横浜港、横須賀港の6港
 注3) 大阪湾は、大阪港、堺泉北港、阪南港、神戸港、尼崎西宮芦屋港の5港
 注4) 自動車航送船を除く
 出典：伊勢湾総合対策協議会ホームページ「伊勢湾データコーナー」

図表－ 12 三大湾における外貿易コンテナ貨物量の推移



- 注1) 伊勢湾は、名古屋港、四日市港の2港
 注2) 東京湾は、千葉港、東京港、横浜港の3港
 注3) 大阪湾は、大阪港、堺泉北港、神戸港の3港
 出典：伊勢湾総合対策協議会ホームページ「伊勢湾データコーナー」

第 1 章 地域政策形成プロセスに関する考察

第1章 地域政策形成プロセスに関する考察

平成19年3月、伊勢湾再生推進会議は、伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理に関連したものとしては初めて、関係する地方自治体だけでなく国の各府省の施策をも網羅した計画である「伊勢湾再生行動計画」を策定した。

この伊勢湾再生推進会議の設立と同会議による伊勢湾再生行動計画の策定にいたるプロセスを通じて、伊勢湾とその流入河川流域の総合管理に関し、「基本理念や方向性を（伊勢湾）流域全体で共有したうえで、実践していくことが不可欠」¹という地域の課題はどのように行政課題として認知・把握され、どのような経緯をたどって政策化されたかについて整理する。

1. 「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」と「伊勢湾再生行動計画」

伊勢湾においては、伊勢湾再生推進会議の設置以前から湾の再生等に向けて、関係機関の取り組みが進められてきた。ここでは、伊勢湾総合対策協議会（岐阜県、愛知県、三重県、名古屋市）による「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」の策定（平成12年8月）から「伊勢湾再生行動計画」の策定（平成19年3月）にいたる経緯を中央省庁の動きや他地域の取組も含めて概観する。

1.1. 伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針の策定

(1) 策定の主体・参画機関・体制

- ・指針の策定主体は、岐阜県、愛知県、三重県、名古屋市の三県一市で構成する伊勢湾総合対策協議会であり、国の機関は参画していない。
- ・伊勢湾総合対策協議会は、昭和43年4月に三重県と愛知県による「伊勢湾開発調査協議会」として発足し、昭和45年1月の岐阜県の参画を経て、同年10月に環境保全にも対応するため「伊勢湾総合対策協議会」へと改組された。
- ・その後、昭和51年8月に名古屋市が加入するとともに、平成8年7月に部局長レベルの協議会から知事市長レベルへの格上げが合意され、現在の組織体制となった。
- ・なお、現在まで毎年度、三重県が協議会の事務局を担当している。

(2) 指針の概要

- ・指針は、平成8年7月の三県一市の知事市長による「伊勢湾の利用と保全についての指針づくり」について長期的課題として検討を進めるとの合意を受けて、平成12年8月に策定された。
- ・指針は、その目的について、「伊勢湾流入河川の上流域も含めて関係自治体が相互に連携し、民間も含めた流域全体で伊勢湾の総合的な利用と保全に向けた取り組みを進めることが必要であるが、取り組みを進めるためには、基本理念や方向性を流域全体で

¹ 伊勢湾総合対策協議会「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」平成12年8月

共有したうえで、実践していくことが不可欠である。」との認識の下で、「伊勢湾に係る岐阜、愛知、三重、名古屋の三県一市が、伊勢湾の総合的な利用と保全についての基本的な考え方及び施策の展開に資する方向性を取りまとめたもの」であると定義している。

- ・指針は、基本的な考え方として「健全で活力ある伊勢湾を次世代に継承する」、施策の方向として、「1. 豊かで美しい伊勢湾の環境保全の推進」、「2. 伊勢湾の多面的な利用の推進」、「3. 自然との共生に配慮した海域防災・国土保全の推進」、「4. 多様な主体の参加と連携」を掲げている。
- ・「豊かで美しい伊勢湾の環境保全の推進」に関する施策の方向としては、水質の保全や良好な景観の保全といった伊勢湾の環境の保全に関する施策を進めていくことのほか、河川の上下流域が一体となって環境保全を進めるべきこと、伊勢湾と伊勢湾流域の利用の推進に当たっては伊勢湾全体に配慮した環境対策を進めるべきことといった事項が盛り込まれている。
- ・なお、指針においては、施策の展開に資する方向性を取りまとめているが、どの主体が具体的にどのような施策を行うかについては言及していない。

1.2. 都市再生プロジェクトと東京湾、大阪湾における取組

(1) 「海の再生」の都市再生プロジェクトへの位置づけ等

① 都市再生本部決定

- ・平成11年2月、小渕内閣の下での経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」において、不良債権の実質的な処理のための不動産の流動化を促進することや都市再生などの戦略プログラムに重点的に取り組むべきことなどが提言された。
- ・平成13年3月の与党三党緊急経済対策において21世紀型プロジェクトを積極的に推進するため「都市再生本部」を設置すべきことが盛り込まれ、これを契機に同年5月、小泉内閣に内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が設置された。
- ・平成13年12月、都市再生本部において決定された都市再生プロジェクト（第三次決定）に「大都市圏における都市環境インフラの再生」として、「大都市圏の『海』の再生」を図ること及び「先行的に東京湾奥部について、地方公共団体を含む関係者が連携して、その水質を改善するための行動計画を策定する」ことが盛り込まれた。
- ・この都市再生プロジェクト（第三次決定）への「大都市圏の『海』の再生」の位置づけは、主として国土交通省の提案によるものであったが、その決定当初から、三大都市圏（すなわち三大湾）を対象に、先行的に取り組むとされる東京湾をモデルとした取組を展開していくことが念頭にあったものと考えられる。

図表ー 13 都市再生プロジェクト（第3次決定）（平成13年12月）（抜粋）

大都市圏における都市環境インフラの再生

3．水環境系の再生

地表の被覆等の都市化に起因してその健全性が大きく損なわれている都市の水循環系について、河川や海の再生、市街地の雨水貯留・浸透機能の回復等、各領域の施策を総合的に推進することによりその再生を図る。

(2) 海の再生

水質汚濁が慢性化している大都市圏の「海」の再生を図る。先行的に東京湾奥部について、地方公共団体を含む関係者が連携してその水質を改善するための行動計画を策定する。

② 中央省庁再編による国土交通省の発足と海の再生に関する取組

- ・平成13年1月、運輸省、建設省、国土庁、北海道開発庁の再編により発足した国土交通省によって、いずれも沿岸域圏の管理に深い関係をもっている旧建設省が所管した河川局、港湾局、都市局（下水道）と旧運輸省の外局であった海上保安庁が一元的に所管されることとなった。
- ・国土交通省は、平成13年度の重点施策として「東京湾蘇生プロジェクト」を掲げた（「平成13年度国土交通省重点施策」（平成13年8月））が、このような取組が国土交通省による都市再生プロジェクトへの提案へとつながったものと考えられる。
- ・また、国土交通省は平成16年6月の「国土交通省環境行動計画」において「全国海の再生プロジェクトの推進」を掲げ、引き続き閉鎖性水域の環境改善のための行動計画の策定その他の施策を推進している。

(2) 東京湾、大阪湾における再生推進会議の設置と行動計画の策定

① 東京湾に関する取組

- ・平成13年12月の都市再生プロジェクト（第三次決定）を受けて、平成14年2月に関係7都県市及び関係省庁によって設置された東京湾再生推進会議は、翌年度末の平成15年3月に「東京湾再生のための行動計画」を策定した。
- ・東京湾再生推進会議には、中央省庁から内閣官房都市再生本部事務局次長、国土交通省、農林水産省本省の局長らが、7都県市からは、本庁の部局長らが構成員として参加している。
- ・本省幹部を構成員としていることについては、東京湾における取組が「先行的に」取り組むこととされたモデルであることから、本省の主導によることが適当と判断されたためであるものと考えられる。
- ・なお、会議の事務局は、国土交通省都市・地域整備局、国土交通省港湾局、海上保安庁が担当した。

- ・東京湾再生推進会議は、平成 19 年 3 月に第 1 回中間評価報告書²をとりまとめた。この報告書においては、施策の実施状況について、陸域負荷削減対策について「着実な実施がなされているものの、その進捗度にはばらつきがある」、海域における環境改善対策について「行動計画に位置づけた施策を実施している」、モニタリングについて「おおむね着実に実施しているが、東京湾の環境に対する科学的理解は未だ十分とはいえない現状にある」などと総括している。
- ・報告書の付録においては、水環境の現状について、「年間を通して底生生物が生息できる限度」という指標に対しては、改善の傾向は見られておらず、その達成のために更なる施策の推進が必要なことは明らかである。」との総論を掲げつつ、「汚濁負荷量の着実な減少など、今後の東京湾の水質改善につながる結果も見られて」と評価している。
- ・なお、行動計画において検討するとされた閉鎖性水域を対象とした新たな経済的手法の適用を含む費用負担の方法に関連して、東京湾を対象とした下水道の排出枠取引制度に関する検討が行われ、平成 17 年 6 月に下水道法が一部改正されている。

② 大阪湾に関する取組

- ・大阪湾については、平成 14 年 11 月に近畿地方整備局と大阪府を中心に、国の関係機関及び 9 府県市が大阪湾再生プロジェクトワーキンググループを組織して検討に着手した。
- ・平成 15 年 6 月の都市再生本部会合における「大阪湾再生推進会議（仮称）」の設立に関する言及を経て、7 月に大阪湾再生推進会議が設置され、翌年 3 月には同会議によって「大阪湾再生行動計画」が策定された。
- ・大阪湾再生推進会議には、内閣官房からは東京湾と同様に都市再生本部事務局次長が参加しているが、国土交通省、農林水産省からはそれぞれ地方整備局長、農政局長が参加しており、構成員の所属には東京湾再生推進会議との間に差異が見られる。
- ・会議の事務局は、国土交通省近畿地方整備局が担当している。
- ・大阪湾再生推進会議では、平成 19 年度に 3 年間の取組の「中間評価」を取りまとめ、その結果をシンポジウム、パブリックコメント等を通じ市民に周知するとともに、必要に応じ行動計画の一部見直しも実施する予定となっている³。

² 東京湾再生推進会議「東京湾再生のための行動計画 第 1 回中間評価報告書」付録「東京湾の水環境の現状」（第 1 回中間評価時点）（平成 19 年 3 月）

³ 大阪湾再生推進会議「第 5 回大阪湾再生推進会議【報告】」
<http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/kaigi/5/ss5.pdf>

1.3. 伊勢湾再生推進会議の設立と伊勢湾再生行動計画の策定

(1) 伊勢湾再生推進会議の設立に向けた動き

- ・東京湾再生推進会議の設立の翌年、平成 15 年 6 月に策定された国土交通広域連携中部会議フォローアップ会議による「まんなかビジョン」には、当面取り組む主要なプロジェクトとして「伊勢湾再生プロジェクト」が盛り込まれた。
- ・平成 16 年 3 月に策定された国土交通省中部地方整備局「伊勢湾環境創造基本構想」⁴では、東京湾や大阪湾における取組の現状を踏まえて、「主務省庁および関係地方公共団体による「伊勢湾再生推進会議（仮称）」を設立し、環境の保全・再生施策の効率的な推進を図る」ための検討事項を掲げている。
- ・平成 16 年 11 月、東海三県一市知事市長会議において、東京湾、大阪湾における取組を参考に、伊勢湾の保全・再生に係る取組について、国や関係機関にも働きかけ、伊勢湾再生推進会議（仮称）の設置も含めた広域的な取組を検討することについて提案され、合意がなされた。このような提案の背景には、国の事業と財政的支援に対する期待や、国によるリーダーシップの発揮に対する期待があったものと考えられる。この合意を踏まえて三県一市から各府省に対する働きかけがなされ、平成 17 年 8 月の推進会議設立準備会議（課長クラス）開催を経て、平成 18 年 2 月に伊勢湾再生推進会議が設立された。

(2) 伊勢湾再生推進会議

- ・伊勢湾再生推進会議には、国から内閣官房、国土交通省（海上保安本部含む）、農林水産省（水産庁、林野庁含む）、経済産業省、環境省の各機関が、地方自治体としては岐阜県、愛知県、三重県、名古屋市、名古屋港管理組合及び四日市港管理組合が参画している。
- ・なお、長野県内には伊勢湾への流入河川の流域圏となる地域が存在するが、関係する地域が県域の一部に限られることから、設立当初からの参画は見送られた。
- ・会議に参画する国の機関は、東京湾、大阪湾の再生推進会議とほぼ共通しており、伊勢湾再生推進会議には経済産業省からの参画がある点のみが異なっている。
- ・伊勢湾再生推進会議の構成員としては、内閣官房から都市再生本部事務局参事官が、国土交通省、農林水産省からはそれぞれ地方整備局、農政局の部長、室長が参加しており、その所属・職階には、東京湾、大阪湾の再生推進会議との間に差異が見られる。
- ・会議参加者の職階については、東京湾、大阪湾の先行事例を参考に、具体的な議論をうながすため実動性を重視したものと考えられる。
- ・なお、事務局は国土交通省中部地方整備局及び第四管区海上保安本部が担当しており、中部地方整備局が窓口となっている。

⁴ 伊勢湾環境創造基本構想は、NPO 等、漁協、マスコミ、研究者、行政関係者等により構成される検討会において検討され、行政関係者としては中部地方整備局、愛知県、三重県、名古屋港管理組合、四日市港管理組合が参画している。

図表一 14 三大湾における再生推進会議の構成機関、会議参加者

東京湾再生推進会議 平成 14 年 2 月設立	大阪湾再生推進会議 平成 15 年 7 月設立	伊勢湾再生推進会議 平成 18 年 2 月設立
<ul style="list-style-type: none"> ・内閣官房都市再生本部事務局次長 ・国土交通省都市・地域整備局 下水道部長 河川局長 港湾局技術参事官 海上保安庁次長 ・農林水産省農村振興局整備部長 林野庁森林整備部長 水産庁増殖推進部長 漁港漁場整備部長 ・環境省大臣官房 廃棄物・リサイクル対策部長 水・大気環境局 水環境担当審議官 ・埼玉県 都市整備部長 環境部長 ・千葉県 県土整備部長 総合企画部長 環境生活部長 ・東京都 下水道局長 港湾局長 環境局自然環境部長 ・神奈川県県土整備部長 環境農政部長 ・横浜市 環境創造局長 港湾局長 ・川崎市 建設局長 港湾局長 環境局長 ・千葉市 下水道局長 環境局長 ・さいたま市建設局長 環境経済局長 <p>※平成16年2月にさいたま市が再生推進会議に加入⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣官房都市再生本部事務局次長 ・国土交通省近畿地方整備局長 近畿地方整備局副局長 海上保安庁第五管区海上保安本部長 ・農林水産省近畿農政局長 林野庁近畿中国森林管理局長 水産庁漁港漁場整備部長 ・環境省環境管理局水環境部長 ・滋賀県 琵琶湖環境部長 ・京都府 企画環境部長 土木建築部長 ・大阪府 環境農林水産部長 土木部長 ・兵庫県 健康生活部環境局長 県土整備部長 ・奈良県 生活環境部長 土木部長 ・和歌山県企画部長 ・京都市 総合企画局長 ・大阪市 都市環境局長 港湾局長 ・神戸市 環境局長 建設局長 みなと総局長 ・(財)大阪湾ベイエリア 開発推進機構常務理事 <p>※平成17年3月より経済産業省が再生推進会議に参画⁶ ※平成18年度より堺市が再生推進会議に参画⁷</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣官房都市再生本部事務局参事官 ・国土交通省中部地方整備局企画部長 建政部長 河川部長 港湾空港部長 海上保安庁第四管区海上保安本部 警備救難部長 海洋情報部長 ・農林水産省東海農政局企画調整室長 林野庁中部森林管理局企画調整室長 水産庁漁港漁場整備部計画課長 ・経済産業省中部経済産業局資源エネルギー環境部環境・リサイクル課長 ・環境省中部地方環境事務所 中部地方環境事務所長 ・岐阜県 総合企画部長 環境生活部長 農政部長 林政部長 県土整備部長 都市建築部長 ・愛知県 知事政策局長 環境部長 農林水産部長 建設部長 ・三重県 政策部長 環境森林部長 農水商工部長 県土整備部長 ・名古屋市総務局理事 環境局長 住宅都市局長 緑政土木局長 上下水道局長 ・名古屋港管理組合企画調整室長 ・四日市港管理組合整備部長

⁵ 東京湾再生推進会議事務局「第5回東京湾再生推進会議の開催について」(平成19年3月6日)
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/04/040306/01.pdf>

⁶ 大阪湾再生推進会議「大阪湾再生行動計画の実施状況について」
<http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/kaigi/4/ss1.pdf>

⁷ 大阪湾再生推進会議「第4回大阪湾再生推進会議【報告】」
<http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/kaigi/4/ss5.pdf>

(3) 伊勢湾再生行動計画の策定

① 伊勢湾再生行動計画の概要

- ・伊勢湾再生推進会議は、平成19年3月に「伊勢湾再生行動計画」を策定した。
- ・行動計画は、その目的について、「伊勢湾再生の目標（伊勢湾のあるべき姿の実現）を掲げ、これを実現するための基本方針を定め、伊勢湾流域圏の産官学と沿岸域及び流域の人々、NPO等の多様な主体が協働・連携を図りつつ…この目標の達成へ向けた仕組みの構築と取り組みを推進する。」と定義している。

なお、伊勢湾再生行動計画では、このような「伊勢湾流域圏」あるいは「伊勢湾流域」といった流入河川流域を意識した表現が随所に見られる。

- ・伊勢湾再生行動計画は、伊勢湾再生に向けての目標として、「伊勢湾の環境基準の達成を目指し、多様な生物が生息・生育する、人々が海と楽しく安全にふれあえる、美しく健全で活力ある伊勢湾の再生」を掲げ、基本方針として、「1. 健全な水・物質循環の構築」、「2. 多様な生態系の回復」、「3. 生活空間での憩い・安らぎ空間の拡充」を挙げている。
- ・伊勢湾再生行動計画の施策の体系には、「東京湾再生のための行動計画」における「陸域負荷削減策」、「海域における環境改善対策（施策）」及び「モニタリング」といった柱立てのほか、「多様な主体による協働・連携」といった要素が加えられている。また、施策に関する整理においては、農業からの汚濁負荷対策のように、東京湾、大阪湾の行動計画よりも明確に位置づけがなされているものがある。

図表一 15 三大湾における再生行動計画の施策体系比較

伊勢湾再生行動計画	東京湾再生のための行動計画	大阪湾再生行動計画
平成19年3月策定	平成15年3月策定	平成16年3月策定
IV. 目標達成のための施策	IV. 目標達成のための施策の推進	IV. 目標達成のための施策の推進
1. 施策の実施方針	1. 陸域負荷削減策の推進	1. 施策の推進方針
2. 陸域における負荷削減施策	2. 海域における環境改善対策の推進	2. 陸域負荷削減施策の推進
3. 海域における環境改善施策	3. 東京湾のモニタリング	3. 海域における環境改善対策の推進
4. 多様な主体による協働・連携		4. 大阪湾再生のためのモニタリング
5. 伊勢湾再生のためのモニタリング		5. アピールポイントにおける施策の推進
6. 伊勢湾再生に向けた施策のまとめ		6. 実験的な取り組み
7. 伊勢湾再生に向けて各機関が実施する施策		

- ・なお、伊勢湾再生行動計画には、国、三県一市、組合のほか、市町村等が事業主体となる事業が施策として位置づけられている。

図表一 16 伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策の概要と19年度事業についての事業主体

基本方針	取り組み内容	施策内容	19年度事業についての事業主体				
			国	県	政令指定都市	名港管理組合	その他市町村等
健全な水・物質循環の構築	(森) 森林の適正な整備	<ul style="list-style-type: none"> ・森林の水源かん養機能、水質浄化機能の向上に資するため、保安林指定の拡大を図りながら、治山事業や森林整備事業を計画的に実施する。 ・人工林における間伐の推進や広葉樹林の育成、針広混交林の造成等の森林の整備を実施する。 ・多様な主体が参加・協力した森林整備の推進や、公共工事等における間伐材利用を促進する。 ・水質浄化材として、木炭や竹炭の利用等、循環型資源としての木材利用を促進する。 					
	(川) 減化学肥料農業の推進、家畜排せつ物処理の高度化 水質総量規制の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・環境保全型農業の推進、家畜排せつ物の適正処理及び堆肥化等を推進する。 ・総量規制基準の遵守徹底等を図る。 					
	下水道等整備、合流式下水道の改善、集落排水事業、浄化槽整備事業の促進 窒素、リンを取り除く高度処理の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ホームページや各種イベントにより下水道の役割、下水道施設の活用方法等を沿岸域及び流域人々に広報する。 ・下水道の普及促進と合わせて、各家庭に下水道への接続を促す水洗化の啓発を図り、早期普及を促進する。 ・高度処理については、積極的に高度処理施設の導入を図る。 ・合流式下水道の改善については、重点的・効果的に改善事業を実施する。 ・高度処理や合流式改善などをより効果的・効率的に推進するため、産官学民の連携方を促進する。 ・集落排水事業の整備については、集落排水施設の新設、既存施設の機能強化、必要な高度処理を促進する。 ・既存の単独浄化槽から、合併処理浄化槽への転換を促進するとともに、高度処理型浄化槽の整備を促進する。 ・浄化槽については、既存の単独浄化槽の問題点等について住民意識の向上を促進する。 					
	公園緑地の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・公園及び緑地の整備を図る。 					
	自然再生事業等の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・自然再生事業としてヨシ原・砂州再生を実施する。 					
	河口部の干潟、ヨシ原の保全・再生・創出	<ul style="list-style-type: none"> ・自然再生事業として河口干潟の保全・再生等の施策を推進する。 					
	ゴミ、流木の回収	<ul style="list-style-type: none"> ・発生源におけるゴミ削減のための意識の向上を推進する。 ・ゴミの無い、美しい水際線確保のためゴミ、流木の回収を実施する。 					
	(海) 干潟、浅場、藻場の保全・再生・創出	<ul style="list-style-type: none"> ・自然浄化機能を維持、増加させるため、干潟、浅場、藻場を保全・再生・創出する。 					
	砂浜の保全・再生	<ul style="list-style-type: none"> ・自然浄化機能を維持、増加させるため、砂浜の保全、養浜等により砂浜を再生する。 					
	海底に堆積した有機汚泥対策の実施	<ul style="list-style-type: none"> ・海底に堆積した有機汚泥を除去する汚泥浚渫を実施する。 ・海底に堆積した有機汚泥からの栄養塩類の溶出対策等として覆砂を実施する。 					
深掘跡の埋め戻し	<ul style="list-style-type: none"> ・貧酸素水塊の発生を低減させるため、深掘跡の埋め戻しを実施する。 						
ゴミ、流木の回収	<ul style="list-style-type: none"> ・ゴミの無い、美しい海岸線・海域の確保のためゴミ、流木の回収を行う。 						
	その他の取組						
多様な生態系の回復	(川) 河口部の干潟、ヨシ原の保全	(再掲)					
	ゴミ、流木の回収	(再掲)					
	(海) 干潟、浅場、藻場の保全	(再掲)					
	砂浜の保全・再生・創出	(再掲)					
	魚礁の設置	・魚礁を設置し漁場の回復を図る。					
ゴミ、流木の回収	(再掲)						
	その他の取組						
安らぎ空間の拡充	(川) 河口部の干潟、ヨシ原の再生	(再掲)					
	ゴミ、流木の回収	(再掲)					
	(海) 砂浜の保全、再生	(再掲)					
	河口・海域の放置艇対策	・放置艇の繫留・保管のための恒久的な施設設備を進める。					
	臨海部の緑地整備	・人々が安全で快適に海辺に親しめる場として、臨海部の緑地整備を行う。					
	安全な海域の創出	・海岸、海域利用のルールづくり。					
ゴミ、流木の回収	(再掲)						
	その他の取組						

注：「19年度事業についての事業主体」は、計画における「伊勢湾再生に向けた施策のまとめ」の整理にしたがって、計画に位置づけられた施策の事業主体を愛知県総務部総務課において調査、分類したものを。

② 伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針と伊勢湾再生行動計画との比較

- ・「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」の策定の過程においては、「利用」と「保全」⁸という二つのベクトルをどのように位置づけるかが議論の焦点となり、最終的に「伊勢湾の良好な環境との調和を図りながら、伊勢湾の総合的な利用を図っていく」という認識で合意が図られた。
- ・指針におけるこの方向性と伊勢湾再生行動計画の施策を比較すると、指針では「伊勢湾の多面的な利用の推進」において、産業の振興や、国際海上コンテナ・ターミナル、多目的国際ターミナルなどの港湾・物流基盤の整備等、伊勢湾の利用についても言及しているのに対して、伊勢湾再生行動計画では、目標の考え方として「伊勢湾流域圏の現状を鑑み、より良い水環境のもと、多様な生物が生息・生育でき、産業物流拠点としての優れた機能を活かしながら、人々が集まり、安全で憩い安らぎを感じられる伊勢湾を目指す」としているように、利用面への言及はあるものの、具体的な施策としては環境の保全・再生に関するものが中心となっている（図表－17）。また、環境に関する施策のうち、指針に盛り込まれていた「利用にあたっての環境対策」は、伊勢湾再生行動計画では触れられていない。

図表－17 伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針と伊勢湾再生行動計画の体系比較

「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」における施策の方向性の体系	伊勢湾再生行動計画における施策の体系
<p>Ⅲ 総合的な利用と保全に係る施策の方向</p> <p>1 豊かで美しい伊勢湾の環境保全の推進</p> <p>(1) 伊勢湾の環境の保全</p> <p>(2) 伊勢湾流域が一体となった環境保全</p> <p>(3) 利用にあたっての環境対策</p> <p>2 伊勢湾の多面的な利用の推進</p> <p>(1) 伊勢湾における産業の振興</p> <p>(2) 伊勢湾の余暇利用の推進</p> <p>(3) 交流拠点性を高める地域整備の促進</p> <p>3 自然との共生に配慮した海域防災・国土保全の推進</p> <p>(1) 海域・沿岸域の安全性の向上</p> <p>(2) 自然との共生、親水性に配慮した防災施設の整備</p> <p>4 多様な主体の参加と連携</p> <p>(1) 多様な主体とのパートナーシップの形成</p> <p>(2) 科学的知見の集積と活用</p> <p>(3) 伊勢湾に係る環境保全活動と環境教育の推進</p>	<p>2. 陸域における負荷削減施策</p> <p>(2) 陸域における施策</p> <p>1) 陸域汚濁負荷削減に向けた施策</p> <p>2) 流入ゴミの削減</p> <p>3) 水質事故への取り組み</p> <p>4) 関連事業</p> <p>3. 海域における環境改善施策</p> <p>(2) 海域における施策</p> <p>1) 水質の改善</p> <p>2) 生物多様性の向上</p> <p>3) 人と海とのふれあいの場の保全・再生・創出</p> <p>4) 沿岸域及び流域の人々の海への関心の醸成</p> <p>5) 浮遊・漂着・海底ゴミ、流木等の対策</p> <p>4. 多様な主体による協働・連携</p> <p>(2) 取り組み</p> <p>1) 行政機関の役割</p> <p>2) 沿岸域及び流域の人々・NPO、企業及び大学等研究機関の取り組み</p> <p>3) 多様な主体による協働・連携</p>

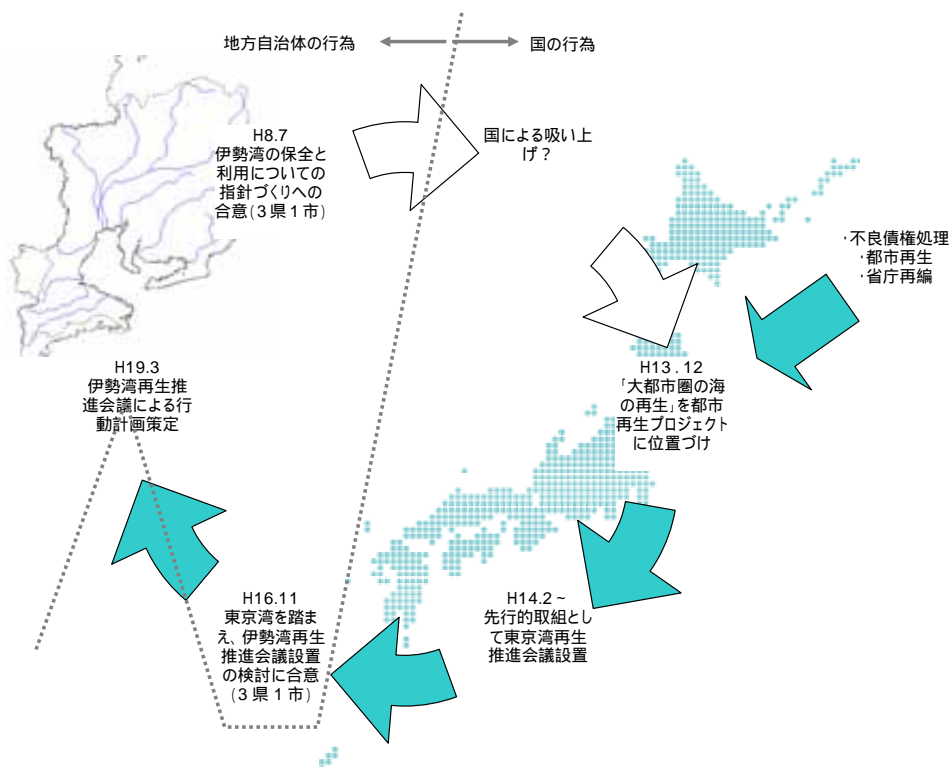
⁸ 「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」では、環境の保全という用語を、環境に手を加えずあるがままの姿を維持する「保護」だけではなく、生じた変化を「修復、回復」することを含むものと定義している。

2. 地域課題の設定から地域政策の決定にいたるプロセス

2.1. 「伊勢湾の利用と保全」に関する「地域政策」形成のプロセス

- ・伊勢湾においては、環境基準達成率が東京湾や大阪湾に比べて低いなど、環境を保全する必要性が高い。その一方で、埋立による海岸延長が増加傾向にあることが示すように、現在においても引き続き沿岸水域の利用・開発が拡大しつつある。こうしたことから、伊勢湾においては、利用と保全の調和をいかに図るかが関心事項となってきた。
- ・平成8年7月、三県一市の知事市長は、地域の関心事項である「伊勢湾の利用と保全」に関する指針づくりに長期的課題として取り組むことに合意した。その背景には、この合意に基づいて平成12年8月に策定された「伊勢湾の利用と保全についての指針」において策定目的の項に掲げられているように、「伊勢湾流入河川の上流域も含めて関係自治体が相互に連携し、民間も含めた流域全体で伊勢湾の総合的な利用と保全に向けた取り組みを進めることが必要であるが、取り組みを進めるためには、基本理念や方向性を流域全体で共有したうえで、実践していくことが不可欠である。」との共通認識があったものと考えられる。（ただし、この時点における共通認識の当面の射程は、三県一市での基本理念や方向性の共有にあったと考えられる。）
- ・この共通認識を「地域課題」と捉え、流域全体で共有する基本理念や方向性をプランとして取りまとめることを「地域課題」に対応した「地域政策」とすると定義すると、国の関係府省と三県一市が参画する伊勢湾再生推進会議が伊勢湾再生行動計画を策定するまでにいたるプロセスは、「地域課題」に関する「地域政策」形成のプロセスであるとみることができよう。

図表ー 18 指針づくりについての合意から伊勢湾再生行動計画策定までのプロセス

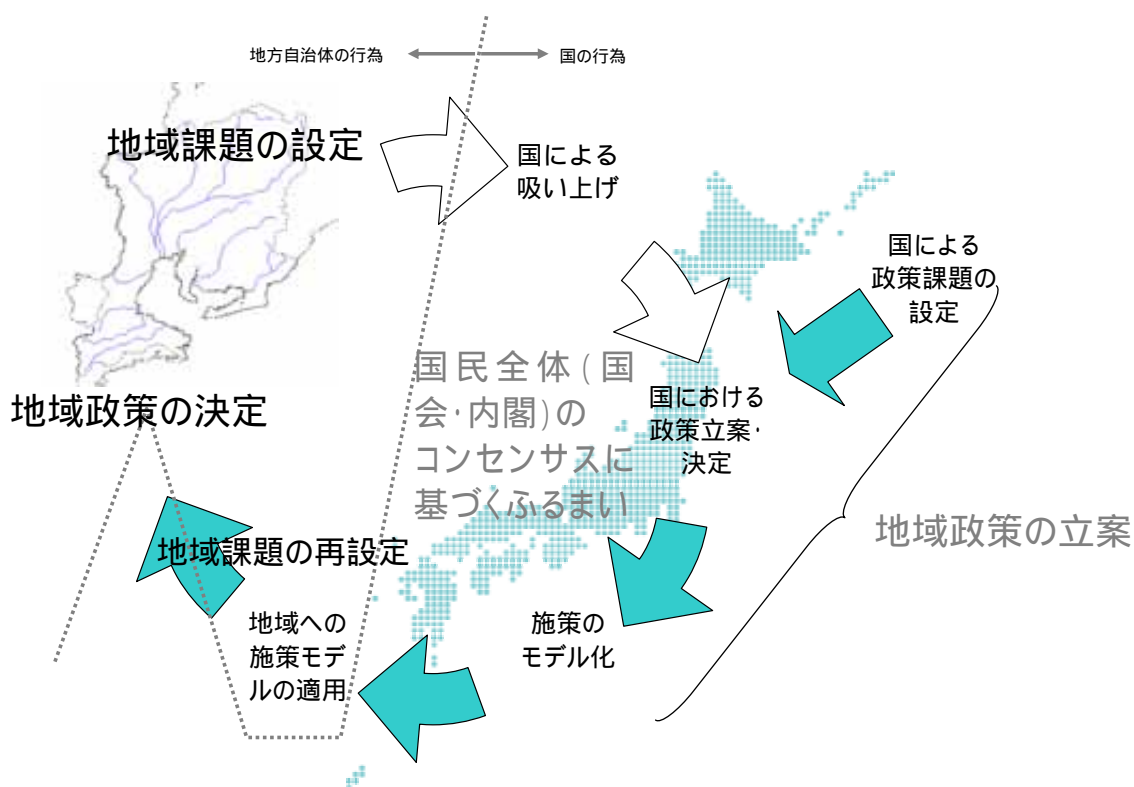


- 結果的に10年間余を要したこのプロセスを経て策定された伊勢湾再生行動計画と当初認識されていた「地域課題」とを対照すると次の相違を指摘することができる。
 - ① 政策に関与する主体（又は政策のスケール）が当初の三県一市から、国の関係府省を網羅する地域の行政主体を通じたものとなったこと。
このため、伊勢湾再生行動計画は、伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理に関連したものとしては、関係する地方自治体だけでなく国の各府省の施策をも網羅する初めての計画となったこと。
 - ② 当初の「地域課題」が前提とした関心事項「伊勢湾の利用と保全」のうち、主として環境に関わる施策についての行動計画であること。
- その一方で、国の取組としては先行した東京湾、大阪湾の行動計画と伊勢湾再生行動計画を対照すると、流入河川流域に対する意識がより強く働いていることなどの相違を認めることができる。

2.2. 伊勢湾再生行動計画の決定過程に基づく地域政策形成プロセスのモデル

- 前項の「地域政策」形成プロセスを「課題（agenda）設定」→「政策立案（alternative）」→「政策決定（decision）」の段階に沿ってモデル化すると図表－19のように表すことができよう。

図表－19 地域課題の設定から地域政策の決定までのプロセス（モデル）



- ここでは、関係の地方自治体が合意することによって地域課題が設定されるが、その後、国が立案した企画に合致するように地域課題が再設定され、国の企画が地域に導入されている。国の企画が地域に適用される際には、当初の地域課題に適合する方向での修正が行われる余地がある。最終的には、関係地方自治体と国（の関係機関）が合意することによって地域政策が決定されている。
- なお、国における地域政策の立案過程では、国が設定した政策課題に即したもうひとつの政策形成のプロセス（国としての政策形成プロセス）があり、その政策に基づいた国の具体の施策（モデル）が、地域政策の企画として地域に導入されたことになる。

2.3. 地域政策形成プロセスに関する現状

- 現行制度のもとで、地域課題に対応するために、国（国民の総意に基づく国会及びその国会に連帯して責任を負う内閣）に留保された権限や財政力を用いる必要がある場合には、国の積極的な関与を得る必要がある。
地方自治体の側からみると、このような地域課題について、国が立案した地域政策の企画を地域に導入し、適用するというプロセスを経ることは、ひとつの解決策として合理性をもつ。この場合は、地域政策の立案を事実上、国に委ねることになる。
- 一方、国の側からみると、立案した企画が地方自治体に受け入れられなければ、自らの政策を実現することができない。このため、国の立案した企画は、地域に適合するように修正され得る。しかし、その修正の可否は、国の政策に適合するか否かにかかっている。
- このようなプロセスを経た地域政策には図表－ 20 に示す傾向があるものと考えられる。

図表－ 20 国に留保された権限等を必要とする地域政策が持つ傾向

プロセス	主な行為者	傾向
地域課題の設定	地方自治体	
地域政策の立案	国	<ul style="list-style-type: none"> • 国は、自らの政策課題に沿って決定した政策に基づく具体の施策（モデル）を地域に提示し、これが地域政策の企画となる。このため、地域課題は国の政策課題に合致する範囲内で地域政策となる。 • 地方自治体が地域課題を設定した時期と国が地域政策の立案を行う時期は必ずしも一致しない。したがって、地域課題の設定の後、すみやかに地域政策の立案が始まるとは限らない。
地域課題の再設定	地方自治体	<ul style="list-style-type: none"> • 地方では、国の提示する企画に適合するように地域課題が再設定される。再設定された地域課題は、当初に設定した地域課題の全てに対応するとは限らない。

地域政策の決定	地方自治体 国 (関係機関)	<ul style="list-style-type: none"> 関係地方自治体と国（関係機関）の全てが同意する範囲で政策が決定される。国の施策であっても、まったく地域課題に対応しないものについては、地方自治体の同意を得られず、地域政策とならない。このため、国が提示した企画が、国の政策が許す限度内で修正されることがある。
---------	----------------------	--

2.4. 地域政策形成プロセスに関する新たな広域自治のインパクト

- 地域課題に対応するために必要であるものの、現在は国（国民の総意＝国会・内閣）に留保されている権限や財政力が、地域住民の民主的なコントロールのもとに行使できるという広域自治体の存在を想定すると、地域課題に関する地域政策の立案、決定のプロセスを、より地域に近い政府において完結させることが可能になる。

図表－ 21 地域政策形成プロセスに関する新たな広域自治の在り方とそのインパクト

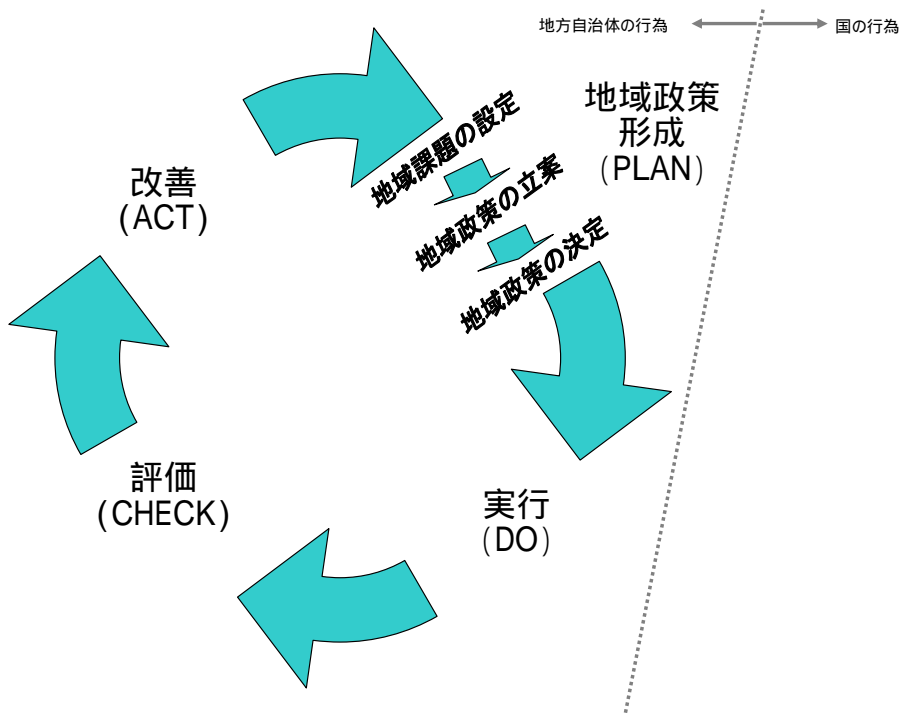
新たな広域自治の在り方	その効果	具体的な影響	伊勢湾・流域圏での可能性
地域政策に関して、現在は国（国民の総意＝国会・内閣）に留保されている権限や財政力を、地域住民の民主的なコントロールに委ねる。	地域課題に関する地域政策の立案、決定のプロセスが地域の政府で完結する。	<ul style="list-style-type: none"> 当初設定した地域課題に即して地域政策が立案される。 	<ul style="list-style-type: none"> 伊勢湾の「利用と保全」に関する行動計画の策定。
		<ul style="list-style-type: none"> 地域課題の設定に引き続いて、地域政策の立案が始まる。 	<ul style="list-style-type: none"> 三県一市の合意に引き続いて行動計画の策定に向けた検討が始まる。
		<ul style="list-style-type: none"> 国に残る役割に関して、国が地域政策を誘導するなどの関与が困難になる。 	<ul style="list-style-type: none"> マクロ経済政策が引き続き国の役割とされた場合、国が経済政策としての「都市再生」を具体化する手段が限られる。

図表－ 22 新たな広域自治における地域政策形成プロセス



- また、地域政策を地域の状況の変化に対応させていくためには、地域政策に対する地域の様々な主体の評価を次なる地域政策に的確に反映させていくことが必要である。このためには、地域の評価を踏まえて地域課題が見直され、これに沿って新たな地域政策が立案され、決定される必要がある。地域政策形成プロセスが、地域において完結することは、地域政策レベルでのPDCAサイクルを地域で完結させ、地域政策を地域に最適なものとしていくための重要な要素であるといえよう。

図表－ 23 新たな広域自治の可能性



第2章 施策の実行に関する考察

第2章 施策の実行に関する考察

第1節 施策の実行を判断する権限に関する考察

伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理という広範かつ長期的な取組を計画的に進めていくためには、関係する主体の果たすべき役割が明確にされるとともに、それぞれの主体が、自らの役割に関し、責任を持って施策の実行を判断できることが必要となる。

ここでは、伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策について、施策の実行を判断する実質的な権限がどのように存在しているかについて考察する。

1. 三大湾の行動計画の性格

1.1. 行動計画の「目的」

- ・東京湾では、行動計画の「目的」を「各々の機関が連携して実施すべき施策について総合的な計画を策定すること」とした。また、大阪湾では、「総合的な「海の再生」のための計画を策定する」ことに加えて、「多様な主体との連携、協働を図りつつ、これを推進すること」を「目的」としている。
- ・そのうえで、東京湾、大阪湾では、行動計画の「具体的な内容」を「関連施策及びその計画的な推進について明らかにする」と位置づけている。
- ・一方、伊勢湾では、行動計画の「目的」を「伊勢湾再生の目標（伊勢湾のあるべき姿の実現）を掲げ、これを実現するための基本方針を定め」とともに、「目標の達成へ向けた仕組みの構築と取り組みを推進する」と定義している。

1.2. 目標と具体的な指標及び重点エリア・アピールポイントの設定状況

(1) 東京湾再生のための行動計画

- ・目標として「快適に水遊びができ、多くの生物が生息する、親しみやすく美しい「海」を取り戻し、首都圏にふさわしい「東京湾」を創出する」ことを掲げ、目標が行動計画の実施によってどの程度達成されているかを具体的に判断するための指標として、「従来の環境基準項目だけでなく、海域の富栄養化に密接に関連する指標であり、かつ底生生物の生息に必要な底層のD0（溶存酸素量）に着目することが重要である」との理由から、海域全体に共通して「底層のD0」を採用し、目標に対応する目安を「年間を通して底生生物が生息できる限度」としている。
- ・「特に重点的に再生を目指すエリア」として重点エリアが、「施策による改善の効果について、身近に市民が体感・実感できるような場所であり、施策の効果が端的に評価できる場所」としてアピールポイントが設定されている。さらに、このアピールポイントにおいては、七都縣市首脳会議環境問題対策委員会水質改善専門委員会が定めた底質環境評価区分（図表－24）など^{1）}ながら、具体的な数値を伴った「目標に対する目安」が設定されている。

図表－ 24 底質の環境評価区分

底質環境評価区分別の摘要と評点

環境評価区分	摘 要	評点(合計)
環境保全度 IV	環境が良好に保全されている。多様な底生生物が生息しており、底質は砂質で、好氣的である。	14以上
環境保全度 III	環境は、概ね良好に保全されているが、夏季に底層水の溶存酸素が減少するなど生息環境が一時的に悪化する場合も見られる。	10～13
環境保全度 II	底質の有機汚濁が進んでおり、貧酸素水域になる場合がある。底生生物は、汚濁に耐える種が優占する。	6～9
環境保全度 I	一時的に無酸素水域になり、底質の多くは黒色のヘドロ状である。底生生物は、汚濁に耐える種が中心で種数、個体数ともに少ない。	3～5
環境保全度 0	溶存酸素はほとんどなく、生物は生息していない。底質は黒色でヘドロ状である。	0～2

評価項目①から④の評点一覧表

①	底生生物の総出現種類数	30種以上	20～29種	10～19種	10種未満	無生物	
	評点	4	3	2	1	0	
②	総出現種類数に占める甲殻類比率(%)[注1]	20以上	10～20未満	5～10未満	5未満	0	
	評点	4	3	2	1	0	
③	底質の有機物	底質の強熱減量(%)	2未満	5未満	10未満	15未満	15以上
	評点	底質のCOD(mg/g)[注2]	3未満	15未満	30未満	50未満	50以上
④	優占指標生物	A B、C以外の生物		B Lumbrineris longifolia (キボシイソメ科) Raeta rostralis (チヨノハナガイ) Prionospio pulchra (スピオ科)	C Paraprionospio sp. (type A)(スピオ科) Theora lutea (シズクガイ) Sigambra hanakawai (ハナオカガゴカイ)		
	上位3種の優占種による評価[注3]	上位3種の優占種がB、C以外の生物		A区分、C区分及び無生物区分以外の場合	優占指標生物の生物種が2種以上の場合		
	評点	3	3	2	1	0	

注1: 全体の出現種類が4種類以下では、甲殻類の比率が大きくても評点は1とする。

注2: 底質の有機物の評価については、原則として強熱減量を用いるが、これを測定していない場合、底質のCODで評価する。

注3: 全体の出現種類数が2以下の場合は、優占種にかかわらず評点を1とする。

- また、一部の事業については、「計画期間内に流域内で下水道事業を予定している全市町村において事業に着手するものとし、高度処理についても新たに概ね 20 処理場での供用開始を目指す」といった事業量に関する目標値が示されている。

(2) 大阪湾再生行動計画

- 「森・川・海のネットワークを通じて、美しく親しみやすい豊かな「魚庭（なにわ）の海」を回復し、京阪神都市圏として市民が誇りうる「大阪湾」を創出する」という目標を掲げ、「この目標が本行動計画の実施によってどの程度達成されていくのかを判断するための大阪湾全体に共通する具体的な目標及び指標」について、「年間を通して底生生物が生息できる水質レベル」として底層 DO5mg/L 以上(当面は 3mg/L 以上)、「人々の親水活動に適した水質レベル」として、表層 COD (利用項目ごとに、1mg/L～5mg/L)を設定している。
- 特に重点的に再生を目指す「重点エリア」が設定されていると同時に、「施策による改善効果を、一般市民が身近に体感・実感でき、かつ、広く一般に PR できる場」としてアピールポイントが設定されている。さらに、主なアピールポイントにおいては、そ

それぞれの地点ごとに、「改善後のイメージ」が定められ、そのイメージに応じて「夏季表層 COD の目標 5mg/L 以下」などの水質に関する指標、「藻場等の造成 14ha」などの事業量に関する指標といった具体的な指標が置かれている。

(3) 伊勢湾再生行動計画

- 目標として「伊勢湾の環境基準の達成を目指し、多様な生物が生息・生育する、人々が海と楽しく安全にふれあえる、美しく健全で活力ある伊勢湾の再生」を掲げている。策定時点の計画には、「環境基準の達成」という既存の指標のほかには、計画全体の目標の達成程度を判断するための具体的な指標が設定されていない。ただし、「目標達成のための施策」として「伊勢湾再生のための施策の効果の確認等に係るモニタリング」を実施して、具体的な目標の設定につなげていくことが予定されており、その際に用いる指標は、「施策の効果とつながりがある環境指標や、沿岸域及び流域の人々にわかりやすい指標としていく」こととされている。
- 行動計画において、東京湾や大阪湾のような重点エリアやアピールポイントに類する水域・地点、あるいは地点毎の具体的な指標の設定はなされていない。
- このように行動計画において、計画策定時点で具体的な目標指標あるいはアピールポイント等が設定されていないことについては、汚濁機構の解明がなされていない中で、具体的な目標を達成できる根拠がないことなどが理由となったものと考えられる。
- 行動計画では、「下水道整備の普及率」、「ヨシ原・砂州再生面積」といった各施策の進捗の目安として用いる指標の項目名が挙げられているが、事業量に関する具体的な目標値などは設定されていない。

なお、行動計画の策定過程において、どのような具体性をもって施策を計画に位置づけるかは、それぞれの事業主体に委ねられていた。

2. 都市再生プロジェクトの性格

- 平成13年5月の都市再生本部設置当時、国が都市再生に取り組む理由は次のように整理された。

図表一 25 都市再生に取り組む基本的考え方（平成13年5月18日）抄

- | |
|--|
| <p>1 「都市再生」に取り組む視点</p> <p>(1) 21世紀における我が国の活力の源泉である都市について、その魅力と国際競争力を高めることが内政上の重要課題である。</p> <p>(2) 一方、我が国の都市は、90年代以降の経済の低迷の中で、特に、中枢機能が集積している東京圏、大阪圏などが国際的にみて地盤沈下している。</p> <p>(3) 我が国の都市を、文化と歴史を継承しつつ、豊かで快適な、さらに国際的にみて経済活力にも満ちあふれた都市に再生する。今、我々が、このことに努力を傾注することによって、将来の世代に「世界に誇れる都市」として受け継ぐことができるようにする。</p> |
|--|

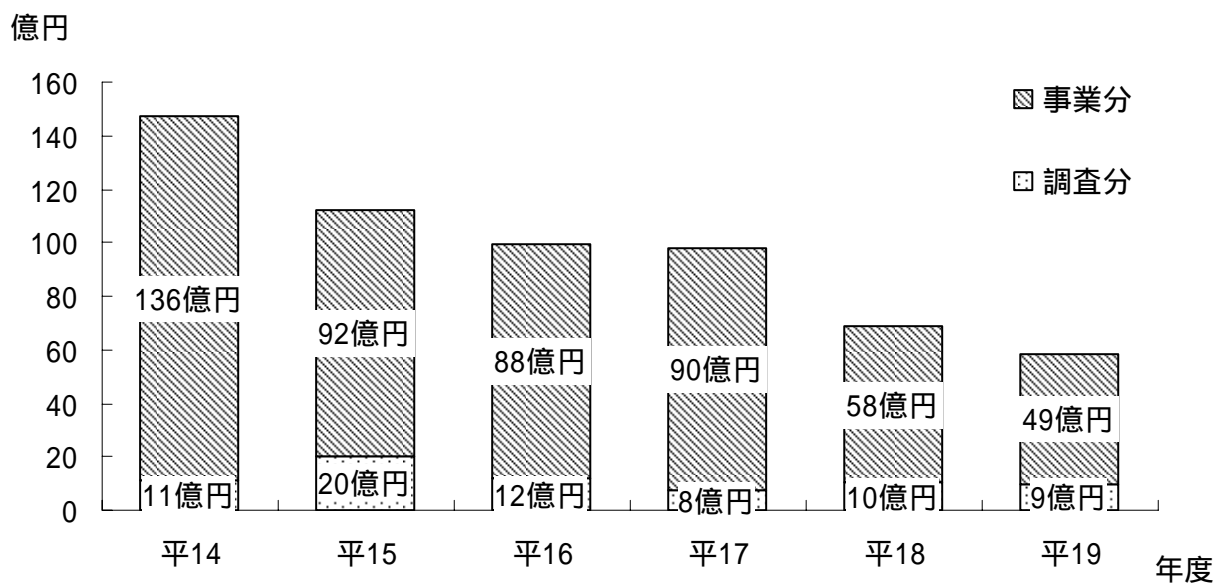
- 都市再生に関して国は、「対象地域、対象分野などを特定し、優先順位をつけて関係省庁が施策を集中する」（「都市再生基本方針」（平成14年7月閣議決定））との取組方針を明らかにしている。

図表一 26 都市再生基本方針（平成14年7月19日 閣議決定）抄

- | |
|--|
| <p>第二 都市の再生のために政府が重点的に実施すべき施策に関する基本的な方針</p> <p>1 都市再生に取り組む基本姿勢</p> <p>都市再生を重点的に実施するため、以下の考え方に沿って対象地域、対象分野などを特定し、優先順位をつけて関係省庁が施策を集中する。これに併せて、関係地方公共団体等とも相互に協力しあって各種施策を戦略的に推進する。</p> |
|--|

- 平成13年6月の第一次決定以降、順次対象が加えられてきた都市再生プロジェクトは、「内閣が定める都市再生のための統一した方針の下に様々な主体が協力して具体的な行動をとる行動計画」と位置づけられている。（「都市再生プロジェクトに関する基本的考え方」（平成13年6月14日都市再生本部決定））
- 都市再生プロジェクトに位置づけられることの予算措置上の効果については、平成13年当初は予算の重点配分のうえでの配慮があったものの、時間の経過とともに、その意味合いが、相対的に薄まってきている模様である。

図表ー 27 都市再生プロジェクト事業推進費（配分額）の推移



出典：国土交通省国土計画局調整課資料

http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/chousei/08shiryu/02_yosan/yosan.htm

注1：国費ベース

注2：都市再生プロジェクト事業推進費は、平成14年度予算から計上。

3. 財源からみた権限の所在

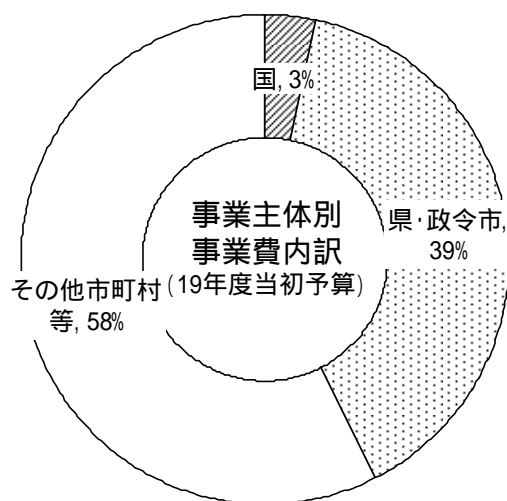
3.1. 伊勢湾再生行動計画掲載事業の事業主体別事業量と財源シェア

- ・伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策のうち、計画に登載された施策に係る予算額が特定できるものを対象⁹に、平成19年度当初予算ベースの事業費における事業主体別事業量及び財源負担の態様を整理すると次のとおりである。

(1) 実施主体別事業量のシェア

- ・伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策のうち計画に登載された施策に係る予算額が特定できるものについてみる限り、国が事業主体となる事業が19年度当初予算ベース事業費に占めるシェアは3%にとどまっている。

図表一 28 伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策の平成19年度事業主体別事業費の内訳（当初予算ベース）



出典：愛知県総務部総務課調べ

注1：集計には、国の施策の一部を含まない。（脚注8参照）

注2：「県・政令市」には、名古屋港管理組合事業を含む。

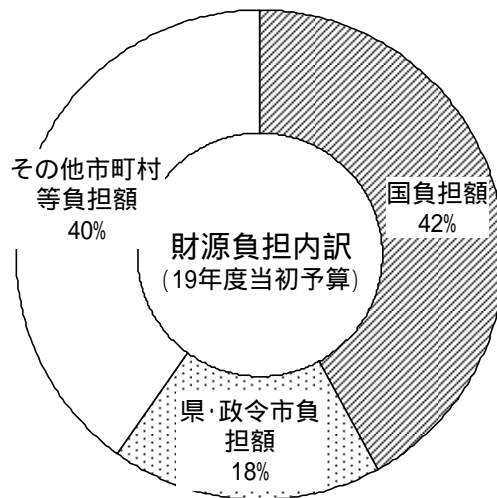
注3：「その他市町村等」には、民間団体など地方自治体以外の者が事業主体となる事業を含む。

(2) 財源のシェア

- ・一方、それらの施策の財源負担の内訳をみると、国の負担額のシェアが42%を占めており、県・政令市（三県一市）の負担額のシェアは18%にとどまっている。

⁹ 「国の施策」中、「国有林の保全整備」を始めとする中部森林管理局及び「漂着ゴミ調査<モニタリング調査>」を始めとする第四管区海上保安本部所管事業並びに「国営木曾三川公園船頭平河川公園」における水質浄化に係る事業については、伊勢湾再生行動計画に登載された事業に関する予算額を抽出することが困難等の理由により集計の対象から除いた。

図表一 29 伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策の平成 19 年度財源負担の内訳
(当初予算ベース)



出典：愛知県総務部総務課調べ

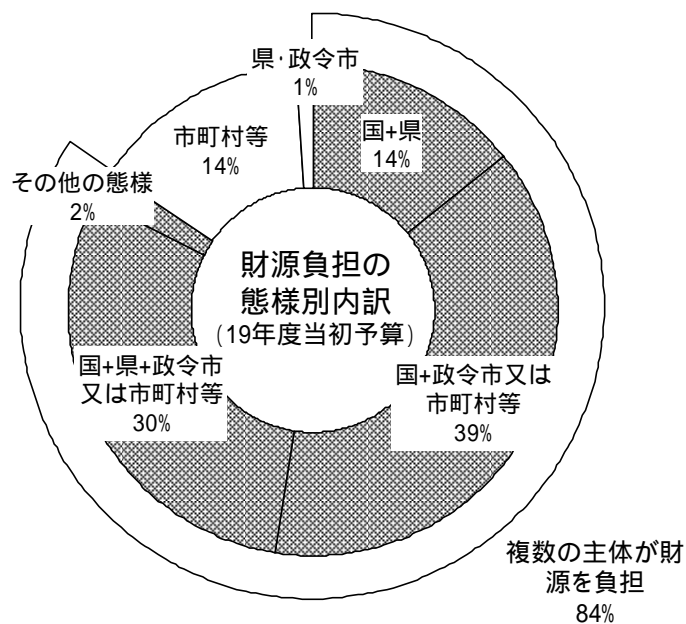
注1：集計には、国の施策の一部を含まない。(脚注8参照)

注2：「その他市町村等負担額」には、民間団体など地方自治体以外の者の負担額を含む。

注3：地方自治体の負担額には、財源措置が講じられる地方債による負担額を含む。

- また、国、県、政令市、市町村等がどのように財源を負担しあっているかをみると、県や政令市が単独で財源を負担している施策の事業費のシェアは 1%にとどまり、国、県、政令市、市町村等のうち複数の主体が財源を負担しあう施策が 84%を占めている。

図表一 30 伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策の平成 19 年度事業費に占める財源負担の態様別内訳 (当初予算ベース)



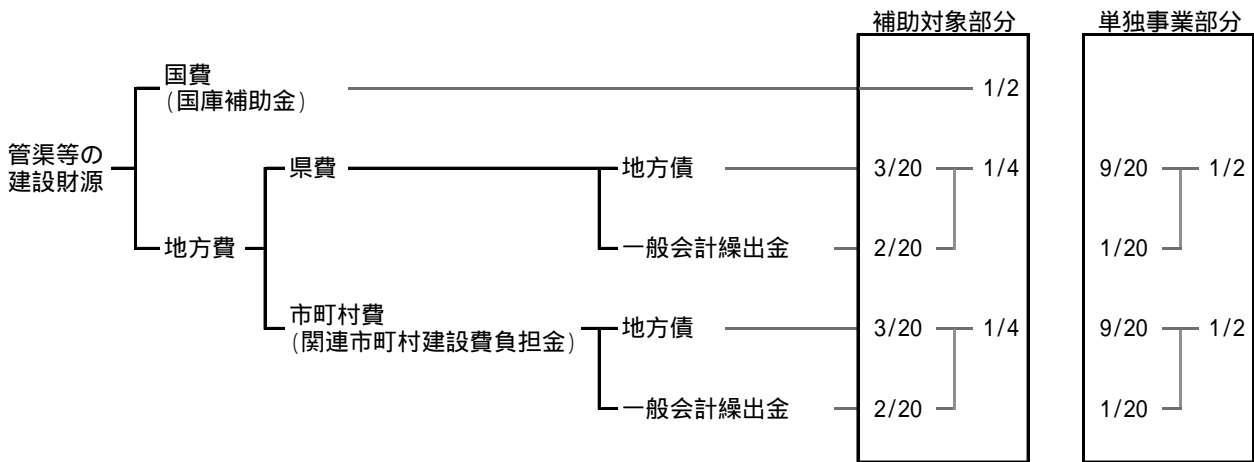
出典：愛知県総務部総務課調べ

注1：集計には、国の施策の一部を含まない。(脚注8参照)

注2：市町村等には、民間団体など地方自治体以外の者を含む。

- ・伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策のうち、たとえば流域下水道事業は、2以上の市町村にまたがる地域を対象に原則として都道府県が建設するものであるが、これに関連する市町村は、末端の枝線管渠を整備して流域下水道に接続するだけで下水道の整備を行うことができるなどの利益を受けるため、その建設費については、都道府県の負担となる部分と、市町村の負担分として都道府県に支払われる負担金が財源となる部分がある。
- ・流域下水道事業に係る管渠等の建設財源の財源構成をみると、国庫補助対象部分では、国費（国庫補助金）1／2、県費1／4、市町村費1／4となっている場合が多い。

図表－ 31 主な施策に係る財源構成の事例（流域下水道事業（県事業主体、管渠等）の例）



注：市町村の負担金の額は、当該市町村の意見を聴いて都道府県議会の議決を経て都道府県が定めることとされており、建設費から国費を除いた額の二分の一以下の額とするよう取り扱われている。

4. 施策の実行を判断する権限の所在

4.1. 伊勢湾再生行動計画掲載事業に関する実質的な権限の所在

(1) 三大湾の行動計画の性格

- ・伊勢湾再生行動計画は、東京湾、大阪湾の行動計画と異なり、施策の推進と並んで、「目標の達成に向けた仕組みの構築」を目的に掲げた。
- ・伊勢湾再生行動計画においては、東京湾、大阪湾の行動計画とは異なり、策定時点で、新たに具体的な数値目標・指標を掲げることが見送られ、具体的な目標の設定は、今後の取組と整理された。
- ・これらのことから、策定時点の伊勢湾再生行動計画は、東京湾、大阪湾の計画に比べて、産学官と沿岸域・流域の住民などが取組を進めていくための仕組みづくりに重心を置いたものとなっている。

(2) 都市再生プロジェクトの性格

- ・都市再生プロジェクトには、「統一した方針の下に様々な主体が協力して具体的な行動をとる行動計画」としての性格が予定されている。したがって、都市再生プロジェクトとして進められた伊勢湾再生行動計画の策定過程においても、可能な限り具体的な目標・指標を掲げるという方向性はあったものと考えられる。
- ・しかしながら、都市再生プロジェクトに位置づけられることの予算措置上の効果は、時間の経過とともに、その意味合いが相対的に薄まってきているものと考えられ、そのことが東京湾、大阪湾及び伊勢湾の行動計画の性格の違いに影響を及ぼしている可能性がある。

(3) 財源からみた権限の所在

- ・伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策の財源負担の態様別の内訳をみると、その大半について国、県、政令市、その他の市町村等の複数の主体が財源を負担しあっている。
- ・このため、必要十分な財源の調達、地元における合意の形成、技術的な制約の克服などの施策を実行するための条件のうち、少なくとも財源の調達という条件についてみると、大半の施策について、事業主体を含む複数の主体の合意のもとに条件が充足されている。
- ・また、財源負担の内訳に占める国負担額が大きいことから、施策の実行の可否の判断について、国が大きな影響力を留保していることが指摘できる。

4.2. 施策の実行を判断する権限の所在についての現状

- ・国・県・市町村等がそれぞれ財源を負担するスキームが組み立てられている場合、財源を負担する者がその負担を拒否すれば、事業主体がその分を負担しなければならない。このような場合には、あらかじめ財源を負担する者の了解を取り付けない限り、事業主体は、施策の実行を単独で決定することに消極的になるものと考えられる。
- ・このような場合においては、実質的に、施策の実行を判断する権限が関係する主体にひろく分散して所在しているといえよう。

図表一 32 国・県・市町村がそれぞれ財源を負担する施策の実行に関する意思決定のパターンとその結果（モデル）

事業主体				
	市町村	都道府県	国	
施策の実行	○	○	○	施策実行 →実行が困難 →実行が困難 →施策は実行されない
に関する意	○	○	×	
思決定のパ	×	○	○	
ターン（例）		×		

	市町村	都道府県	国
意思決定の 根拠	市町村民全体の福祉の向上	都道府県民全体の福祉の向上	国民全体の福祉の向上
→決定権者	→市町村民が直接選挙した市町村長 →市町村民が直接選挙した議員で組織された議会	→県民が直接選挙した知事 →県民が直接選挙した議員で組織された議会	→全国民を代表する選挙された議員で組織された国会 →国会に対して責任を負う内閣

- ・施策の実行を判断する権限が、事業主体だけではなく、関係する主体にひろく分散している場合、事業主体が単独で、将来にわたる自らの施策の実行を、責任をもって具体的に約定することにはリスクが伴う。
- ・このような現行制度下において、中長期的かつ具体的な目標・指標を伴う行動計画を限られた期間の中で策定するためには、国の強力なリーダーシップへの確信や地域の世論の強力な後押しなど、各事業主体がそのリスクを越える何らかの要因が備わる必要があるものと考えられる。とりわけ、国が多くの財源を負担していることを考え合わせると、国の政策の動向は具体的な施策の実行に関する判断に大きな影響を及ぼしているといえよう。

4.3. 施策の実行の判断に関する新たな広域自治のインパクト

- ・必要十分な財源の調達その他の具体的な施策を実行するための様々な条件整備が、可能な限り少数の主体に委ねられ、施策の実行を判断する実質的な権限が集約されている体制を想定すると、それぞれの主体が、将来にわたる施策の実行（あるいは実行しないこと）について、自らの責任で判断することが可能になるものと考えられる。
- ・ただし、たとえば地元における合意の形成など、地方自治体が、地域の住民意思を代表する立場で、施策の実行の可否を判断する実質的な権限を分け持っている場合については、これを他の主体に移管することは適当でない。

図表一 33 施策の実行の判断に関する新たな広域自治の在り方とそのインパクト

新たな広域自治の 在り方	その効果	具体的な影響	伊勢湾・流域圏での 可能性
現在は国と都道府県が分け持っている財源を一般財源として集約することなどにより、施策を執行する立場から、施策の実行の可否を判断する権限を集約する。	将来にわたる施策の実行について、自らの責任で判断することが可能になる。	・地域の必要性に応じて、具体的な目標・指標を掲げて、計画的に施策を実行することが可能になる。	・取組を進めていく仕組みづくりと同時に、より具体的な数値目標・指標を伴う行動計画を策定。

第2節 実行する施策の内容に関する考察

伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理を効果的に進めていくためには、地域住民の様々な要請を比較衡量しながら、多岐な分野にわたる施策に取り組む必要がある。

現行制度においては、これらの施策の多くについて、国が法令によって制度を構築している。

一方、連邦制国家である米国においては、州が州法によって施策を創設している例がみられる。

ここでは、沿岸域・流域の環境保全に関する米国の代表的な取組事例であるチェサピーク湾沿岸域における取組を、伊勢湾再生行動計画に位置づけられた各県の施策と比較することによって、地域の政府が施策を立案することと国が施策を立案することの相違について考察する。

なお、チェサピーク湾沿岸域における取組は、広域にわたる政府間、さらには NPO を含む多様な主体によるパートナーシップの実例としても示唆に富むものであるが、ここでは、主として、取組に参画する州の施策に焦点を絞って比較を試みる。

1. 施策の企画立案と実行の主体が同一である事例（チェサピーク湾プログラムに参加する各州の施策から）

1.1. チェサピーク湾の概要

- ・チェサピーク湾は米国大西洋岸に位置する北米最大の閉鎖的内湾である。流域は全長約 320 キロメートルで、ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州、ウェストヴァージニア州、デラウェア州、ニューヨーク州の 6 州とワシントン DC にまたがり、湾流域住民は 1,500 万人にのぼる。

図表－ 34 チェサピーク湾の流域



出典：チェサピーク湾プログラムホームページ

1.2. チェサピーク湾プログラムの背景

- ・チェサピーク湾プログラムは、地域的なパートナーシップ（regional partnership）による湾の回復プログラムで、環境保護庁、ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州、ワシントン DC、チェサピーク湾委員会¹⁰が協定を締結して湾の回復に取り組んでいる。

(1) プログラムの立ち上がり過程

- ・チェサピーク湾は、多様な動植物が生息し、魚介類も豊富であったが、第二次世界大戦後の開発に伴って水質が悪化し、漁獲高の減少がみられるようになった。地域の住民による湾の浄化を訴える声が高まり、1975年、連邦議会は環境保護庁に対してチェサピーク湾の環境調査を命じた。この報告書は1983年に連邦議会に提出された¹¹。
- ・報告書では、早急に対応することが必要な課題として、窒素・リンの富栄養化、水草の減少、有害物質汚染、乱獲を指摘している。
- ・こうした報告を受け、1983年にヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州の知事と、ワシントン DC の市長、環境保護庁長官が1983年チェサピーク湾協定に調印し、湾の再生に向けたチェサピーク湾プログラムがスタートした。
- ・その後、1987年には、「1987年チェサピーク湾協定」が締結され、「2000年までにリンと窒素の流入量を40%減少させる」という目標が設定され、1992年の改正では2000年以降も削減目標を継続することや、削減対象を湾内から主要河川に拡大することが決定された。
- ・2000年には「2000年チェサピーク湾協定」が締結され、窒素・リンの削減目標を継続することや、2010年までに連邦水質浄化法の汚染水域のリストから除外されることを目指すことなどが合意された。

図表－ 35 チェサピーク湾プログラムに関する主なできごと

年	主なできごと
1967年	・NPO「チェサピーク湾財団」発足
1971年	・NPO「チェサピーク湾同盟」発足
1975年	・連邦議会において、環境保護庁に対してチェサピーク湾の環境調査を命ずる
1980年	・「チェサピーク湾委員会」発足（メリーランド州、ヴァージニア州の2州。その後85年にペンシルバニア州が加入）
1983年	・環境保護庁による調査結果報告書が連邦議会に提出される ・「1983年チェサピーク湾協定」締結
1987年	・「1987年チェサピーク湾協定」締結 2000年までにリンと窒素の流入量を40%減少させるという目標を設定

¹⁰ ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州の立法府を代表する組織

¹¹ 西澤栄一郎「集水域の環境保全と成長管理」（水利科学 2002年）

年	主なできごと
1992年	<ul style="list-style-type: none"> ・「1987年チェサピーク湾協定」の改正 2000年以降も削減目標を継続することを決定。削減対象を湾内から主要河川に拡大 ・環境保護庁が有害物質許容上限規則（TMDL）を制定、チェサピーク湾が連邦水質浄化法の汚染水域のリストに載る
2000年	<ul style="list-style-type: none"> ・「2000年チェサピーク湾協定」締結 目標の再設定（窒素・リンの削減目標の継続、2010年までに連邦水質浄化法の汚染水域のリストからの除外を目指す）

資料：「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（(財)農林水産奨励会・農林水産政策情報センター 2005年）

チェサピーク湾同盟 What we do <http://www.acb-online.org/purpose.cfm>

西澤栄一郎「集水域の環境保全と成長管理」（水利科学 2002年）

(2) 二大 NPO の存在

- ・チェサピーク湾プログラムにおいては、プログラムの開始前から発足していた二つの NPO が大きな役割を果たしている。

① チェサピーク湾財団（Chesapeake Bay Foundation, CBF）¹²

- ・チェサピーク湾財団は 1967 年に発足し、1970 年代から教育活動や、州政府への規制強化の働きかけ等の活動を行っている¹³。
- ・2007 年年次報告書による年間予算規模は、約 2,200 万 US ドルである。
- ・チェサピーク湾財団の主な活動は、実行評議会や州政府への提案活動などのチェサピーク湾プログラムの組織及び地域政策決定者に対する提言活動と、湾の環境状態をランク付け、点数化したスコアカードの作成などの科学的データ収集に基づく湾の環境復元状態の監査である¹⁴。

② チェサピーク湾同盟（Alliance for the Chesapeake Bay, ACB）

- ・チェサピーク湾同盟は 1972 年に発足し、自らを政府や企業、研究者、非営利団体が協力し、合意形成を行う場を提供するファシリテーターの役割を果たす団体としている¹⁵。
- ・2005 年度年次報告書による年間の予算規模は、約 200 万 US ドルである。
- ・独自の活動として情報紙ベイ・ジャーナルを発行し、湾に関する情報提供を行っている¹⁶。

¹² 常勤職員 160 人を擁し、会員数は 19 万 4000 人である。

http://www.cbf.org/site/PageServer?pagename=about_sub_mission_profile

¹³ チェサピーク湾財団 Our History <http://www.chesapeakebay.net/overview.htm>

¹⁴ 「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（(財)農林水産奨励会・農林水産政策情報センター 2005年）

¹⁵ チェサピーク湾同盟 What we do <http://www.acb-online.org/purpose.cfm>

¹⁶ 前掲注 14 による。

(3) 連邦水質浄化法 (Clean Water Act) との関係

- ・米国では、連邦議会の立法権は、合衆国憲法によって委任された条項に限られ、その残余の権限は州に留保されることとなっている。しかしながら、現実には、連邦の規制権の多用がみられるようになっている。また、財政面において連邦政府が州に対して優位な立場を占めていることは、州の連邦政府の補助金への依存を強め、本来は州政府の管轄にある行政分野における連邦の役割の拡大をもたらしたと評されている¹⁷。このように、今日では、様々な分野で連邦と州は競合し、協調する関係にある。
- ・環境保護の分野においても、連邦が法規制を行っており、連邦水質浄化法に基づく有害物質許容上限規則 (TMDL (Total Maximum Daily Loads) regulation) という総量規制制度によって、水質基準を満たさない水域では、州等の関係主体は水質改善のための計画を作成し、実施することが求められる。
- ・チェサピーク湾も汚染水域のリストに登録されており、連邦水質浄化法による強制措置の対象となりうる状態にある。チェサピーク湾プログラムが目指す2010年までのリストからの除外が達成されなかった場合には、TMDL規制の対象となるものとみられているが、関係者は、TMDLによる強制的な措置を回避する努力をすることで一致している¹⁸。

1.3. チェサピーク湾プログラムの組織・体制

(1) 会議体¹⁹

① 実行評議会

- ・チェサピーク湾プログラムの体制の中で、最上位に位置するのが実行評議会である。実行評議会は、環境保護庁の長官、3州の知事、ワシントンDCの市長、チェサピーク湾委員会の委員長により構成され、チェサピーク湾及びそこに生息する生物資源の回復、保護のための政策指示を作成する。

② 実施委員会

- ・実施委員会は、上記6主体、10の連邦政府機関（環境保護庁を除く）、その他プログラムに参加する団体の代表により構成され、実行評議会により決定された政策を実施する責任を負う。
- ・また、実施委員会の下には8つの小委員会（情報管理、コミュニケーション・教育、土地・成長・管理、生物資源、モデリング、監視・評価、毒性物質、富栄養）が置かれている。

③ 諮問委員会

- ・このほか、チェサピーク湾プログラムでは、実行評議会、実施委員会に助言を行う機関として、市民諮問委員会、地方自治体諮問委員会、科学・技術諮問委員会が設置されている。

¹⁷ 岩崎美紀子「分権と連邦制」（ぎょうせい 1998年）

¹⁸ 「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（(財)農林水産奨励会・農林水産政策情報センター 2005年）

¹⁹ チェサピーク湾プログラムホームページ Committee Activities Information より作成
<http://www.chesapeakebay.net/committee.htm>

○市民諮問委員会

チェサピーク湾及び流域の住民、利害関係者の代表として、農業、企業、環境保全、産業、市民グループなど幅広い分野の代表により構成され、実行評議会や実施委員会に助言を行う。

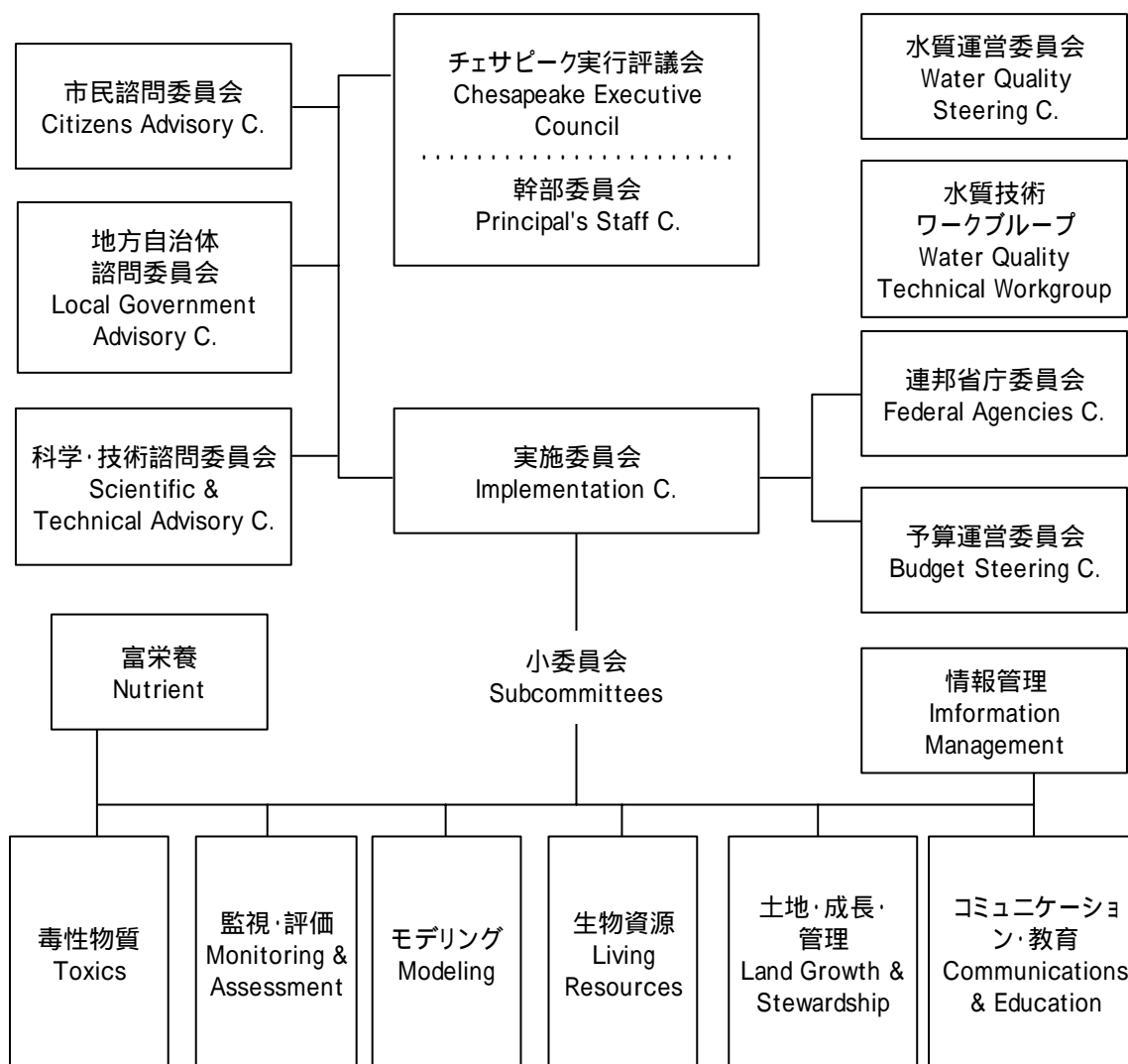
○地方自治体諮問委員会

ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州の知事とワシントン DC の市長から任命されたメンバーで構成され、主に自治体のチェサピーク湾プログラムへの自治体の参加の促進を支援する。

○科学・技術諮問委員会

大学や研究所の研究者、政府職員等により構成され、報告書の提供やワークショップ、分科委員会やワークグループへの支援等により科学的、技術的な支援を行う。

図表ー 36 チェサピーク湾プログラムの体制



出典：「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（(財) 農林水産奨励会・農林水産政策情報センター 2005年）

(2) 予算

- ・チェサピークプログラムの年間予算は、2006年において1,607万USドル²⁰である。そのうち820万USドルは環境保護庁から、協定に調印しているヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州及びワシントンDCのほか、デラウェア州、ニューヨーク州、ウェストヴァージニア州に対して支出される補助金で、各州は配分額と同額を負担することとなっている²¹。

1.4. 協定の概要

(1) 1983年協定²²

- ・1983年、環境保護庁、ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州、ワシントンDCは、チェサピーク湾の環境改善に共同で対処するために協定を締結し、これによってチェサピーク湾の重要な問題に関する責任を環境保護庁と州が分担することになった。
- ・1983年協定では、以下の事項が合意された。
 - 実行評議会を設立し、少なくとも年2回の会合を開き、水質の改善と生物資源の保護のための共同計画の実行を評価、監督する。
 - 実行評議会は、共同計画を実行する実施委員会を設立する。
 - チェサピーク湾プログラムの活動事務局は環境保護庁の研究所に置く。

(2) 1987年協定²³

- ・1987年には、環境保護庁、ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州、ワシントンDC及びチェサピーク委員会の6主体によって協定が締結され、6つの分野—生物資源、水質、人口増と開発、公衆への情報・教育と参加、湾や流域へのアクセス、ガバナンス—を設定し、分野ごとに目標（Goal）と45の目的、29の達成手段を整理している。なかでも、「水質」について、「2000年までにリンと窒素の流入量を40%減少させる」という具体的な数値目標を設定したことが画期的であるといわれている²⁴。
- ・本協定の「ガバナンス」の項目において、州政府と中央政府を含めた公式な取り決め（arrangement）が必要であるとする一方で、その取り決めは各主体の自発的な行動を許容し、促進するものでなければならないと記載されている。
- ・この他、体制については、チェサピーク実行評議会に対し助言を行う地方自治体諮問委員会を設置することが規定された。

²⁰ チェサピーク湾プログラムホームページ http://www.chesapeakebay.net/pubs/FY-06_Budget.pdf

²¹ 上山信一、中村美千代「「地域環境政府」による水域保全—チェサピーク湾保全計画—」（地方行政2002年1月）、環境保護庁ホームページ <http://www.epa.gov/region03/chesapeake/grants/progress.htm>

²² 1983 Chesapeake Bay Agreement

²³ 1987 Chesapeake Bay Agreement

²⁴ 上山信一、中村美千代「「地域環境政府」による水域保全—チェサピーク湾保全計画—」（地方行政2002年1月）

(3) 2000年協定²⁵

① 概要

- ・2000年には、おおよそ2010年までの目標と行動計画を定めた2000年協定が環境保護庁、ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州、ワシントンDC及びチェサピーク委員会の6主体により締結された。
- ・この協定は、300人を超える科学者のほか、資源管理者、政策決定者、市民らによる3年間の議論に基づき決定されたものである。
- ・2000年協定では、上記6主体のほか、調印者とはなっていないものの上流のデラウェア、ニューヨーク、ウェストヴァージニアの3州も関与を強め、プログラムに協力している。

② 目標と取組

- ・2000年協定では、以下の5つの分野を設定し、各分野の目標の達成に向けた取組を打ち出している。
 - 生物資源の保護と復元
 - 重要な生息地の保護と復元
 - 水質の保全と回復
 - 健全な土地利用
 - 環境保全意識と地域社会の取組
- ・上記のうち、「水質の保全と回復」では、窒素・リンの削減目標を継続することや、2010年までに連邦水質浄化法の汚染水域のリストから除外されることを目指すことなどが合意された。
- ・なお、協定に示される目標値は、多くのパートナーと協働していくためのものであって、活動を評価するためのものではないと受け止められており、そのことが、1987年協定で達成できなかった目標値が引き続き2000年協定に採用される理由となっている²⁶。
- ・また、目標値は示されているが、その目標値をどのように達成するかは各州に任されている²⁷。

²⁵ 2000 Chesapeake Bay Agreement

²⁶ 「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（財）農林水産奨励会・農林水産政策情報センター 2005年）

²⁷ 上山信一、中村美千代「「地域環境政府」による水域保全－チェサピーク湾保全計画－」（地方行政 2002年1月）

(4) 流域全体での取組（例）

・2000年協定によって、流域全体としては次のような回復活動の成果があげられている。

図表－ 37 2000年協定に基づく回復活動の成果（例）

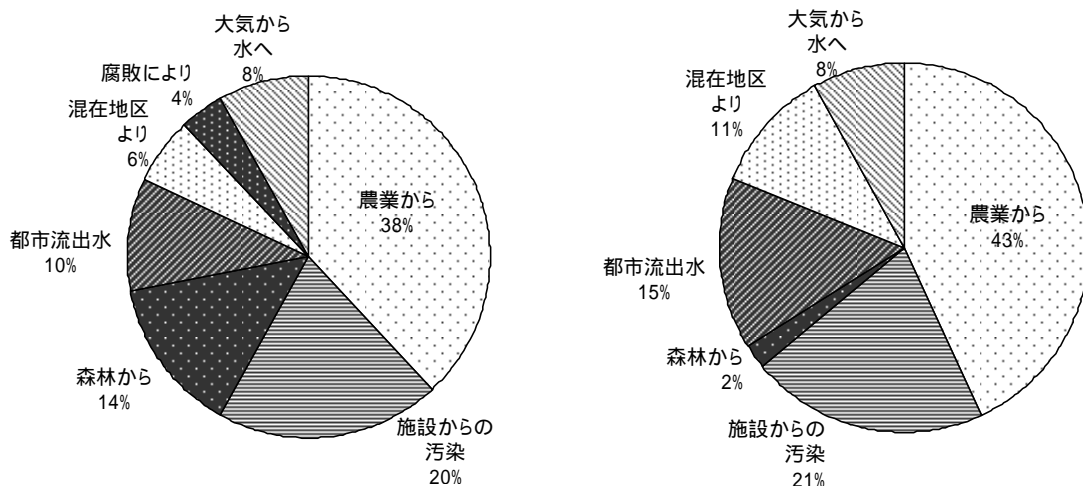
分野	2000年協定の内容（抜粋）		活動の成果（例）
1 生物資源の保護と復元	魚道および回遊魚・内在魚	<ul style="list-style-type: none"> ・2002年までに魚道の確保に関する新しい目標を立てる。流域ごとに回遊魚の目標個体数を定める。 ・2003年までに漁業管理計画を改訂する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・回遊魚に開かれた流域延長：606マイル ・湾および河川のニシン類：153百万
2 重要な生息地の保護と復元	森林	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の目標である、2010年までに2010マイル（約3,200キロメートル）という河畔緩衝林の目標に向けた対策を2002年までに必ず実施する。現在の河畔林を保全する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・沿岸のバッファー植樹：3,335マイル
	湿地	<ul style="list-style-type: none"> ・湿地の面積および機能を現状維持する。 ・2010年までに、約1万ヘクタール（2.5万エーカー）の湿地を復元する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・湿地の回復、創成：11,000エーカー
3 水質の保全と回復	栄養塩類と堆積物	<ul style="list-style-type: none"> ・窒素40%排出削減の努力を続ける。 ・2001年までに、改めて主な流域ごとの、窒素、リン、堆積物（新規）に関する負荷削減目標を立てる。 ・連邦水質浄化法（Clean Water Act）の汚染水域のリストから除外されるよう、2010年までに、栄養塩類と堆積物の問題を解決する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・下水の高度処理：158百万ガロン／日
	ボートからの排出	<ul style="list-style-type: none"> ・2003年までに、ボートからの人間の排泄物「排出禁止区域」を設定する。 ・2010年までに、排泄物汲み取り施設を50%拡大する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・船舶排水処理施設：57カ所
4 健全な土地利用	土地の保全	<ul style="list-style-type: none"> ・2010年までに、集水域内の20%の土地を永久保留地にする。 ・地役権、譲渡性開発権その他の土地保全手法をすすめるための財政的援助を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地保全：527,000エーカー
	開発・再開発および活性化	<ul style="list-style-type: none"> ・2012年までに、森林・農地の有害なスプロールのスピードを1992-97年平均から30%減少させる。 ・2010年までに、1050の工場等跡地を生産的な土地利用に再生する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ブラウンフィールド（汚染物質が存在する可能性をもつ工場跡地などの不動産）の再開発：414カ所
	海や川とのふれあい	<ul style="list-style-type: none"> ・2010年までに、湾と集水域内の川の親水地点を30%増やす。 ・2005年までに、指定水辺遊歩道（designated water trail）を800km増やす。 	<ul style="list-style-type: none"> ・親水河川の整備：1,669マイル ・公衆アクセス路の整備・充実：50ヶ所

資料：2000年協定の内容については、西澤栄一郎「集水域の環境保全と成長管理」（水利科学 2002年）から引用。
 活動の成果については、<http://www.chesapeakebay.net/c2k.htm> にあげられた成果をもとに事務局作成。

1.5. チェサピーク湾における各州の施策

- ・チェサピーク湾プログラムには、栄養素の 40%排出削減の努力を続け、連邦水質浄化法の汚染水域のリストから除外されるよう、2010 年までに、栄養塩類と堆積物の問題を解決するという目標が掲げられている。
- ・チェサピーク湾においては、1985 年の時点で、リンの排出源として企業からの排水よりも洗濯の排水が大きな要因となっていることが知られていた。メリーランド州では 1985 年に、ヴァージニア州でも 1988 年にリン酸塩を含む家庭向け洗剤が禁止された。さらに、下水処理施設の設備予算が増額された。これらの取組は、事態の改善に貢献したが、最近においては、改善の傾向が頭打ちの状況にあるとされている²⁸。
- ・なお、チェサピーク湾への窒素・リンの汚染源をみると、下水処理施設を含む施設からの流入とならんで、農業を汚染源とするものが多くなっている。

図表一 38 チェサピーク湾における窒素・リンの汚染源の割合



出典：「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（(財) 農林水産奨励会・農林水産政策情報センター 2005 年）元資料はチェサピーク湾委員会 2003 年年次報告書

- ・このような状況を踏まえながら、近年においてメリーランド州とヴァージニア州が窒素・リンの削減について進めている施策を概観する。

²⁸ 上山信一、中村美千代「「地域環境政府」による水域保全－チェサピーク湾保全計画－」（地方行政 2002 年 1 月）

図表一 39 メリーランド州とヴァージニア州における窒素・リン削減に関する近年の施策

年	メリーランド州	ヴァージニア州
1987年	1987年チェサピーク湾協定 ・2000年までにリンと窒素の流入量を40%減少させるという目標を設定	
1996年		農業管理法成立
1997年		水質改善法制定 農業管理法完全施行（4月1日～）
1998年	水質改善法制定	
2000年	2000年チェサピーク湾協定 ・窒素・リンの削減目標の継続、2010年までに水質浄化法の汚染水域のリストからの除外を目指す	
2004年	チェサピーク湾回復法制定	

(1) メリーランド州の施策

① 水質改善法（Water Quality Improvement Act of 1998）²⁹に基づく施策

- ・水質改善法では、年間売上高2,500USドル以上または8家畜単位（1単位は重さ1,000ポンド分の家畜）の農家に、窒素とリンの両方の投入に対処した栄養塩類管理計画（Nutrient Management Plan）を求めている。
- ・栄養塩類管理計画は、農場の概要、輪作体系、期待収穫量を達成するために必要な窒素とリンの量、肥料の種類、散布時期、方法などからなる。
- ・メリーランド州では、先進的に計画策定に係る資格制度を設けており、計画を提出できるのは州の資格を取得した農家またはコンサルタントに限定されている。
- ・計画の策定・実施には期限が定められており、たとえば、化学肥料を使用する農家に対して窒素とリンに関する計画を2001年末までに策定し、2002年末までに実施することを求めている。
- ・農務省は、栄養塩類管理計画が提出された後、その一部についての現地調査、農家から提出される年次実施報告書の分析、市民からの苦情のフォローアップ等を通じて法が遵守されているかをチェックする。
- ・法が遵守されていない場合には、罰金が科されることがある。農務省は、それに先立って、一次通知（first notice）、警告書（warning letter）の送付といった事前措置を講じることとされている。

② チェサピーク湾回復法（Chesapeake Bay Restoration Act）³⁰に基づく施策

- ・メリーランド州は、2004年に制定したチェサピーク湾回復法に基づき、2つの基金を創設している。
- ・同法は、農地からの汚染への対策（面源対策）と生活排水処理施設などへの対策（点源対策）の両者を対象としている。

²⁹ 本項目の内容は、メリーランド州農務省 Nutrient Management Law and Regulations Overview http://www.mda.state.md.us/resource_conservation/nutrient_management/index.php に基づく。

³⁰ 本項目の内容は、メリーランド州環境省 Chesapeake Bay Restoration <http://www.mde.state.md.us/Water/bayrestoration.asp> に基づく。

【汚水処理施設基金】

環境省が管理するもので、主に 66 の大規模汚水処理施設の高度化のための基金。

施設が高度処理技術を活用して運営を開始すると、処理施設のある流域から湾へ 1 年間に流入する窒素の量を 750 万ポンド削減、リンの量を 26 万ポンド削減できる見込みで、この量はチェサピーク湾 2000 年協定の下でのメリーランド州のコミットメントの 1/3 以上に相当するとされる。

財源は、汚水処理施設のサービス提供を受ける家庭からの月 2.5US ドルの利用料金と、商業施設・工業施設の利用者からの一定量あたり月 2.5US ドルの利用料金から成り立ち、利用者から集められる利用料金は年間 6,000 万 US ドルとなる見込みである。

【オンサイト廃棄物システム基金】

その 60%がオンサイト下水処理システム（各家庭などに設置された下水処理タンクで汚水を処理するシステム）の高度化に、40%が被覆作物（cover crops、余剰の窒素肥料を吸収させるために植えられる作物。）の導入のために充てられる基金。

財源は、オンサイトシステムを利用する利用者から収集される利用料金（年間 30US ドル）からなり、年間の徴収額は 1,200 万 US ドルとなる見込みである。

- ・なお、チェサピーク湾財団は、ヴァージニア州やペンシルバニア州においても同様の法案が可決されるよう活動を行っている³¹。

(2) ヴァージニア州の施策

① 農業管理法 (Agricultural Stewardship Act) ³²に基づく施策

- ・ヴァージニア州では、農業管理法（1996 年成立、1997 年 4 月 1 日完全施行）にもとづく農業管理法プログラムが行われている。
- ・プログラムは、農業活動に関する苦情を前提として構成されている。ある農業活動が水質を汚染しているあるいは汚染の可能性があるといった苦情がヴァージニア州農業・消費者サービス省のコミッショナーに寄せられ、苦情が基準を満たしている場合、コミッショナーオフィスは土壌・水保全区 (Soil and Water Conservation District) に調査について連絡する。土壌・水保全区が調査を断った場合は、コミッショナーオフィスが調査を実施する。
- ・調査は、農業活動が水質汚染をしているか、あるいはその可能性があるかを判断するために行われ、農業活動が水質汚染の原因となっていると判断された場合、農家には 60 日以内に改善計画の策定が求められる。

³¹ 「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（(財) 農林水産奨励会・農林水産政策情報センター 2005 年）

³² 本項目の内容は主に以下の文献に基づく。

- ・ *Virginia Agricultural Stewardship Act Annual Report April 1, 2006-March 31, 2007*, Virginia Department of Agriculture and Consumer Services
- ・ *Virginia Agricultural Stewardship Act Guidelines A positive Approach (Revision Effective June 7, 2004)*, Virginia Department of Agriculture and Consumer Services

- ・農家は、コミッショナーの決定から6ヶ月以内に計画を実行に移し、18ヶ月以内に計画を完了する必要がある。18ヶ月以内に計画を実施できなかった場合、コミッショナーは強制措置を講じることとなっている。

《参考・実際の運用》

- ・多くの場合、苦情の調査はコミッショナーオフィスと土壌・水保全区の共同で行われている。
- ・苦情のうち、実際に農業活動と水質汚染の関係が認められたものは約3分の1である。苦情や関連のプロセスに係る農家は、法の期限の遵守に概ね協力的で、法に定められた民事罰を科す必要は生じていない。
- ・農業管理法に関連して、教育活動も行われている。農業管理法のスタッフは、土壌・水保全区の新規職員に対し農業管理法の仕組みを紹介したり、馬主に対し汚染問題を予防するための効果的なマネジメントの重要性を説明するなどの活動を行っている。

- ② 水質改善法 (Virginia Water Quality Improvement Act of 1997)³³に基づく施策
- ・ヴァージニア州は、チェサピーク湾及び支流での栄養塩類削減の財源を確保するために、1997年に水質改善法 (Virginia Water Quality Improvement Act of 1997) を制定し、同法に基づく水質改善基金を設けた。
 - ・基金からは、点源及び面源汚染の予防のために、地方自治体、土壌・水保全区、高等教育機関及び個人に対して水質改善補助金が支出されている。
 - ・面源対策としては、次の支援が講じられている。

【農業マネジメントベストプラクティス費用分担プログラム (Agricultural Best Management Practices Cost-Share Program)】

農地からの過剰な栄養塩類や堆積物を削減する取組への支援。

【保全休耕向上プログラム (Conservation Reserve Enhancement Program)】

連邦農務省の保全休耕向上プログラムに合わせて、州も資金を拠出。

【水質イニシアティブ (Water Quality Initiative)】

他の面源汚染への対応や、特に費用効果の高い取組、革新的取組等への支援。

【自治体との協働による面源汚染問題への対処】

地域の水質問題や、領域外の他州の水質低下につながる面源汚染問題に対処するために地方自治体と協働して行われるプロジェクトへの支援。

- ・点源対策では、流域戦略計画が策定・実施されるまでの間は、環境省 (Department of Environmental Quality) が指定する公的に所有された下水処理施設における栄養塩類除去技術の導入が支援対象とされている。

³³ 本項目の内容は主に以下の文献に基づく。

・ *Virginia Water Quality Improvement Fund Guidelines*, November 2006, Secretary of Natural Resources Office of the Governor

2. 伊勢湾流域各県の施策

- ・伊勢湾再生行動計画においても、窒素・リンの削減は取組の柱となっており、三県又は市町村等が事業主体となる多くの施策が計画に位置づけられている。これらの施策の多くが、法令に根拠をもつか、国が企画立案した国庫補助事業に則ったものである。

図表一 40 伊勢湾再生行動計画に位置づけられた窒素・リンの削減に関する施策

取組内容	主な関係法律 国庫補助事業等	岐阜県の施策	愛知県の施策	三重県の施策
下水道等整備、合流式下水道の改善、集落排水事業、浄化槽整備事業の促進、 窒素、リンを取り除く高度処理の促進	都市計画法 下水道法 ・流域下水道事業 ・公共下水道事業 ・機能高度化下水道事業 ・水質改善下水道事業 ・合流式下水道事業改善事業等 ・農業集落排水事業費補助金 建築基準法 浄化槽法 ・循環型社会形成推進交付金 ・汚水処理施設整備交付金	☆下水道整備 ☆合流式下水道の改善 ☆高度処理施設の導入 ☆農業集落排水施設整備 ☆浄化槽設置に対する助成	☆下水道整備 ☆合流式下水道の改善 ☆高度処理施設の導入 ☆農業集落排水施設整備 ・農業集落排水汚泥の地域別の循環構想を構築 ☆浄化槽設置に対する助成 ・生活排水対策の普及啓発	☆下水道整備 ☆合流式下水道の改善 ☆高度処理施設の導入 ☆農業集落排水施設整備 ☆浄化槽設置に対する助成 ・生活排水対策の総合的な推進
減化学肥料農業の推進 家畜排せつ物処理の高度化	持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律 ・農薬飛散防止等普及活動緊急支援事業 ・農地・水・環境保全向上対策事業 家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律 ・草地畜産基盤整備事業 ・地域バイオマス利活用交付金	☆環境負荷を低減する先進的な営農活動を支援 ・クリーン農業の推進に必要な機械・施設等の整備に対する支援 ☆家畜排せつ物の適正処理に係る指導、調査、専門技術者養成 ☆家畜排せつ物処理施設整備に対する補助	☆環境にやさしい農業を普及させるための試験研究・調査、農家の活動支援 ☆環境負荷を低減する先進的な営農活動を支援 ☆家畜排せつ物法に基づく権限（立入検査等）の行使、専門技術者養成、たい肥成分分析 ・畜産環境保全巡回指導等 ☆家畜排せつ物処理高度化施設等整備事業に対する補助 ・家畜排せつ物の新たな利活用システムの調査、検討	・人と自然にやさしいみえの安心食材表示制度の推進 ☆環境負荷を低減する先進的な営農活動を支援 ・堆肥流通モデル地域の選定

注：☆は法令に直接の根拠をもつか、国庫補助事業の仕組みを活用した施策（愛知県総務部総務課調べ）

- これらの行動計画に位置づけられた施策に関連して、愛知県と三重県においては、生活排水対策の普及啓発などのほか、生活排水による水質汚濁の防止の努力義務規定等をもつ条例を制定している。

図表一 41 愛知県・三重県における生活排水の汚濁防止に関する条例の概要

愛知県「県民の生活環境の保全等に関する条例」	「三重県生活環境の保全に関する条例」
<p>(1) 生活排水対策に関する施策の実施等 (83 条)</p> <p>ア 県は、生活排水対策に係る広域の施策を総合的かつ計画的に実施する。</p> <p>イ 知事は、生活排水対策に関する基本方針を策定し、公表する。</p> <p>(2) 生活排水を排出する者の責務等 (84 条)</p> <p>ア 生活排水を排出する者は、生活排水による公共用水域の水質汚濁の防止を図るため、調理くず、廃食用油等の適正な処理、洗剤の適正使用などの生活排水対策を自主的に行うよう努めなければならない。</p> <p>イ 事業者は、公共用水域の水質の保全に配慮した製品の開発等に努めなければならない。</p> <p>(3) 生活排水の適正な処理 (85 条)</p> <p>下水道が整備されている区域等以外で生活排水を排出する者は、合併処理浄化槽の設置等を行うことにより生活排水を適正に処理するよう努めなければならない。</p> <p>(4) 市町村に対する支援 (86 条)</p> <p>市町村の生活排水対策の推進に必要な技術的支援その他の支援をする。</p>	<p>日常生活等における水質汚濁の防止 (21 条)</p> <p>(1) 何人も、日常生活等において、調理くずの適正な処理、洗剤の適正な使用、調理に伴う排水の排出の抑制等により、公共用水域の水質の汚濁を防止するように努めなければならない。</p> <p>(2) 何人も、廃食用油の適正な処理に努め、みだりに公共用水域に排出してはならない。</p>

- これに対して、岐阜県では、調理くずの流出防止、廃油の回収、洗剤の適量使用といった生活排水対策について、条例の制定という手法によらない啓発活動、実践活動（ブルーリバー作戦）を実施している。

3. 実行する施策（施策の企画立案と改善）

3.1. 施策の企画立案と実行の主体が同一である事例と伊勢湾流域各県の施策との比較

(1) 施策の企画立案と実行の主体が同一である事例（チェサピーク湾沿岸各州の施策から）

- ・米国においても、環境保護の分野では、連邦と州が共に活動しており、両者はときに競合し、あるいは協調する関係にあると考えられる。そのような中であって、メリーランド州とヴァージニア州では、ともに州法によって構築した制度に基づいて実施されている施策の例がみられる。これら州法に基づくメリーランド州とヴァージニア州の窒素・リンの削減に関する施策を概観すると、次のような共通点と相違点を見出すことができる。

図表－ 42 州法に基づくメリーランド州とヴァージニア州の窒素・リンの削減に関する施策の共通点と相違点

共通点	<ul style="list-style-type: none"> ・いずれの州も独自の汚水処理施設（点源）と農地等（面源）の両者を対象とする発生源対策の制度・仕組みを構築している。
相違点	<ul style="list-style-type: none"> ・先行するヴァージニア州農業管理法では農業活動が環境負荷の面で問題があると認められる場合に改善計画の提出を求めるという手法がとられているのに対して、後発のメリーランド州水質改善法が一定規模以上の農家に対し栄養塩類に関する計画の策定を一律に求めている。 ・後発のメリーランド州チェサピーク湾回復法が汚水処理施設などの利用者の新たな負担によって汚水処理の高度化を促進する手法を採用しているのに対して、先行するヴァージニア州水質改善法はそのような手法を採用していない。（なお、地域の NPO は、ヴァージニア州においてもメリーランド州と同様の法案が可決されるよう活動を行っている。）

(2) 伊勢湾流域各県の施策

- ・伊勢湾流域各県の窒素・リンの削減に関する施策を概観すると、三県の施策の間には、次のような共通点と相違点を見出すことができる。

図表－ 43 伊勢湾流域各県の窒素・リンの削減に関する施策の共通点と相違点

共通点	<ul style="list-style-type: none"> ・いずれの県も、もっぱら法律等によって構築された制度・仕組みに則って、自ら事業を執行し、あるいは他の事業主体の事業を支援することによって生活排水や農業からの窒素・リンの削減に取り組んでいる。 ・いずれの県も、住民の生活排水による水質汚濁防止の努力を求める施策に取り組んでいる。
相違点	<ul style="list-style-type: none"> ・住民に生活排水による水質汚濁防止の努力を求めることに関して、愛知県と三重県は条例による努力義務規定という手法を選択している。

(3) 両事例の比較³⁴

- ・地域の政府である州の州法によって構築されたメリーランド州とヴァージニア州の窒素・リンの削減に関する制度のアプローチには多様性を認めることができる。これに対して国の法令によって構築された制度に基づく三県の施策は似通っている。しかしながら、生活排水による水質汚濁防止に関する住民の努力を求めることについて、愛知県や三重県が条例に努力義務規定等を設けているのに対して、岐阜県が住民の努力を喚起する取組は共通しながらも、条例の制定という手段を採用していないことは、どのようなアプローチが適切かという点において、地域の状況にある程度の多様性があることの表れとみることができよう。
- ・なお、メリーランド州とヴァージニア州が、ともに点源と面源の両者を対象とする発生源対策の制度を独自に構築しているのに対して、三県においては点源と面源に対する発生源対策が、それぞれを対象とした制度・仕組みに基づいて行われている。

³⁴ わが国の地方自治体の条例は、法令の範囲内で定められるものであり、連邦制国家である米国の州が、憲法によって連邦議会に与えられた権限を除いて、立法権を持っているのとは大きな違いがある。しかしながら、条例は、住民の権利義務に関わる一般的な定め（法規）であって、自主的に定めることができ、個別的な法の委任を必要としない。このため、地方自治体は、新たに条例を制定して住民の権利義務を定め、独自の行政施策を創造し展開することができるものとされている。（参考：原田尚彦「新版地方自治の法としくみ」（学陽書房 平成17年）など）本研究においては、この点に着目し、連邦制国家である米国の州の州法に基づく施策を比較考察の対象とした。

3.3. 実行する施策に関する新たな広域自治のインパクト

- ・地方自治体が行う施策について、法令の定めが最小限度の基本的な事項に限られ、具体的な事項については自治立法に委ねられている体制³⁵を想定すると、施策の企画立案から、実行、評価、改善にいたるサイクルを地域において完結することができる。
- ・このことによって、施策の実行を通じて得られた知見や事情の変化を適切に反映した施策を実行することができるようになる。
また、既存の枠組みにとらわれずに、地域の多様性に対応した最適な施策を創造し、実行することができる³⁶。

図表ー 45 実行する施策に関する新たな広域自治の在り方とそのインパクト

新たな広域自治の在り方	その効果	具体的な影響	伊勢湾・流域圏での可能性
地方自治体が行う施策について、法令の定めを最小限度の基本的な事項に限定し、具体的な事項については自治立法に委ねる。	施策の企画立案から、実行、評価、改善にいたるサイクルが地域において完結する。	<ul style="list-style-type: none"> ・施策の実行を通じて得られた知見や事情の変化を適切に反映した施策を実行することが可能になる。 ・既存の枠組みにとらわれずに、地域の多様性に対応した最適な施策を創造し、実行することが可能になる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・汚水処理施設などの点源と農地などの面源の両者を対象とした発生源対策など、既存の法の枠組みを越えた施策の実施。

³⁵ 政策手段としての自治立法がもつ可能性については、付録ケーススタディ①を参照。

³⁶ 実行する施策に関するPDCAサイクルが地域で完結することによる最適な施策の追求については、付録ケーススタディ②を参照。

第3章 新たな広域自治とそのインパクト

第3章 新たな広域自治とそのインパクト

地域政策形成プロセスと施策の実行に関してみてきたように、新たな広域自治の在り方を想定することによって、現行都道府県制度の現状を超えて、「伊勢湾とその流入河川流域に関する総合管理」に関連する政策をより効果的に実現していくことができるものと考えられる。このような広域自治を支える体制について、現行の行政体制整備の手法を参照しつつ、考察を試みる。

1. 新たな広域自治を実現するための体制

1.1. 体制に関する見直しの視点

- ・地域政策形成プロセスと施策の実行に関する考察に基づいて提示した新たな広域自治を実現するためには、次のような視点で、国と地方を通じた政治・行政のシステムを見直していく必要がある。

図表一 46 新たな広域自治を実現する体制に関する見直しの視点

	新たな広域自治の在り方	見直しの視点
地域政策形成プロセスに関する考察から	地域政策に関して、現在は国（国民の総意＝国会・内閣）に留保されている権限や財政力を、地域住民の民主的なコントロールに委ねる。	<ul style="list-style-type: none"> ・国と地方の役割分担が見直され、国が地域政策に関して担っている役割が地方に移管されるか。 ・地方が担う役割に関する権限が移譲されるか。財源が一般財源として移管されるか。 ・民主的なコントロールが拡充・強化されるか。
施策の実行に関する考察から	現在は国と都道府県が分け持っている財源を一般財源として集約することなどにより、施策を執行する立場から、施策の実行の可否を判断する権限を集約する。	<ul style="list-style-type: none"> ・施策の実行を判断する権限が集約されるか。
	地方自治体が実行する施策について、法令の定めを最小限度の基本的な事項に限定し、具体的な事項については自治立法に委ねる。	<ul style="list-style-type: none"> ・広範な自治立法権が確立されるか。

1.2. 現行の行政体制整備の手法

- ・現行制度においては、都道府県の体制整備に関して、地方自治法に基づく広域連合制度や都道府県合併、あるいは道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律に基づく道州制特別区域制度といった制度が設けられている。
- ・新たな広域自治を実現するための手段としてみた場合の、これらの制度の位置づけについて次のように整理する。

(1) 都道府県による広域連合

① 広域連合制度の概要

- ・広域連合は、平成6年の地方自治法の改正により制度化された地方公共団体の組合の一種である。都道府県が加入する広域連合は、関係都道府県が議会の議決を経て協議を行い、規約を定めて総務大臣の許可を得ることにより設置される。

図表一 47 広域連合の設置状況

区分	広域連合の名称・団体数	主な事務の内容	構成団体		設立年月日
			団体数	団体名	
都道府県相互	なし				
都道府県・市町村相互	(埼玉県) 彩の国さいたまづくり広域連合	職員研修、人材育成	72	埼玉県、埼玉県内の40市30町1村	H11.5.14
	(島根県) 隠岐広域連合	病院、介護保険、消防、障害者福祉、農業共済事業	5	島根県、隠岐の島町、海士町、西ノ島町、知夫村	H11.9.1
	2 団体		77		
市町村相互	61 団体		387		
合計	63 団体		464		

資料：総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（平成18年7月1日現在）

- ・広域連合は、構成団体の事務で広域にわたって処理することが適当なものについて、広域計画を作成し、広域計画の実施のための連絡調整を行うとともに、事務を総合的かつ計画的に処理するものとされている。
- ・また、広域連合は、構成団体の事務の一部を処理する権能のほか、国の行政機関の長の権限に属する事務のうち、広域連合が処理することとされた事務を処理することができる。また、都道府県の加入する広域連合は議会の議決を経て国の行政機関の長に対して広域連合の事務に密接に関連する国の事務の一部を広域連合に移譲するよう要請することができる。なお、要請を受けた国の機関は、その可否について十分検討することを期待されるものの、何らかの作為義務を負うものではない³⁷。
- ・広域連合の長及び議会議員の選出方法は、長については、構成団体の長による選挙又は広域連合の区域の有権者による直接選挙と、議会議員については構成団体の議会における選挙又は広域連合の区域の有権者による直接選挙と定められており、その選択

³⁷ 松本英昭「新版逐条地方自治法第4次改訂版」（学陽書房 平成19年）

は広域連合の規約に委ねられている。なお、現実には全ての広域連合が間接選挙を採用している³⁸。この点に関して、広域連合が間接選挙を採用する結果、決定者が意思決定をする際に必要とされる「権威」を欠き、広域連合としての独自の意思を決定することが困難であるという指摘がある³⁹。

- ・広域連合には、一部事務組合と同様に住民監査請求制度の適用があるほか、条例の制定改廃請求などの直接請求制度が原則として準用されている。
- ・広域連合の経費をどのように支弁するかは、構成団体の議会の議決を経て、構成団体の協議により制定・改正される規約において定められる。なお、広域連合の経費は、使用料収入等の自主財源を除き、原則として構成団体の分賦金によってまかなわれることとなるが、その分賦金を定めるに当たっては、構成団体からの一定の独立性を保つため、構成団体の人口や財政力などの客観的な指標に基づくこととされている。
- ・都道府県が加入する広域連合には、地方自治法の都道府県に関する規定が包括的に準用される。このため、都道府県が加入する広域連合がその事務に関して制定する条例の効力は都道府県の条例と同等である。

② 新たな広域自治を実現するための手段としての広域連合制度

- ・新たな広域自治を実現するための手段として、都道府県が広域連合を活用する場合の効果や課題を概観すると図表－48のとおりである。
- ・都道府県による広域連合を設置することは、広域にわたる事務を総合的・計画的に実施するという目的が達成されることのほか、事務の移譲を国に要請できる制度が設けられていることや県境を越えて新たな自治の単位が育っていく可能性があることなどにおいて、新たな広域自治に向けたステップとして見るべきものがある。
- ・しかしながら、自治立法権の拡充の面では、たとえば国の行政機関の事務とされた基準の設定を自治立法に移譲することを要請することはできるものと考えられるが、国に何らかの措置を義務付けるものではなく、現行の都道府県からの前進を期待することが困難である。
- ・また、構成団体からの独立性を高める仕組みが講じられてはいるものの、施策の実行を判断する実質的な権限は、必ずしも集約されないことに留意する必要がある。

³⁸ 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（平成18年7月1日現在）による。なお、同調査によると、全国で1,791団体の一部事務組合のうち、2団体が一部の住民（共有地の管理等の組合・・・共有地の名義人、用水路の修繕等の組合・・・1反歩以上を耕作する住民）を選挙人として議会議員を直接選挙している例があるが、住民全部の直接選挙により、長や議会議員を選出している事例はない。

³⁹ 米田耕一郎「広域連合」（岩崎美紀子編著「市町村の規模と能力」ぎょうせい 平成12年）

図表一 48 「都道府県による広域連合」の効果と課題

視点	新たな広域自治を実現するための手段としての効果と課題
<ul style="list-style-type: none"> ・国と地方の役割分担が見直され、国が地域政策に関して担っている役割が地方に移管されるか。 ・地方が担う役割に関する権限が移譲されるか。財源が一般財源として移管されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県単独の場合と異なって、広域連合が事務の移譲を国に要請できる制度が設けられている。ただし、国に何らかの作為義務を課すものではない。
<ul style="list-style-type: none"> ・民主的なコントロールが拡充・強化されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県の長と議会議員について憲法が住民による直接選挙を保障しているのに対して、広域連合の長と議会議員については、構成団体の長あるいは議会議員による間接選挙制が事実上の標準となっている。 ・広域連合は、直接請求制度を原則として準用するなど、広域連合の区域の住民という概念を前提にしている。広域連合の設置によって、都道府県域を越えて新たな自治の単位が育っていく可能性がある。
<ul style="list-style-type: none"> ・施策の実行を判断する権限が集約されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・財政面で構成団体からの一定の独立性を確保する仕組みは構築されているが、経費の支弁に関する最終的な決定権が規約の制定権をもつ構成団体に留保されるなど、施策の実行を判断する主体は必ずしも集約されない。
<ul style="list-style-type: none"> ・広範な自治立法権が確立されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・制度上保障されているのは、広域連合が国の行政機関の事務の移譲を要請することについてであり、国に何らかの作為義務を課すものではない。また、国の行政機関に事務を帰属させている制度そのものの改廃については、特に仕組みが講じられていない。 ・国の立法府との関係においては、都道府県単独の場合と同様に、地方自治法に地方公共団体に関する法令の規定の立法原則や地方六団体の国会に対する意見書提出権が規定されていること以外に、自治立法権の拡充に向けた仕組みは特に設けられていない。

(2) 都道府県合併と道州制特別区域制度の活用

① 都道府県合併と道州制特別区域制度に関する制度の概要

ア 都道府県合併

- ・従来、都道府県の合併については、国全体の政治行政や社会経済に重大な影響を及ぼすものであるとの理由から、法律によってのみ行いうるとされてきた。なお、この都道府県の合併を定める法律の制定に当たっては、一の地方公共団体にのみ適用される特別法として憲法に基づく住民投票を要するものと解釈されている。
- ・平成 15 年 11 月、第 27 次地方制度調査会は、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」において、「市町村の規模・能力が拡大しつつある中であって、広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている」という基本認識を示し、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべきことを提案した。

- ・この答申を踏まえた平成 16 年 5 月の地方自治法の改正によって、新たに、都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、内閣が国会の承認を得て合併を定めるという手続が法定された。
- ・都道府県合併の効果は、その本質において区域の拡大であり、行政体制の態様や権能に関して、合併の前後に変化はない。

イ 道州制特別区域

- ・道州制特別区域制度は、北海道又は三以上の都道府県が合併した都道府県を特定広域団体として位置づけ、特定広域団体からの提案を踏まえて国からの事務事業の移譲を進めていく仕組みであり、平成 15 年 11 月の経済財政諮問会議における北海道知事の提案を直接の契機として、平成 18 年 12 月に成立した「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」によって設けられたものである。なお、北海道は平成 19 年 1 月の法の施行と同時に特定広域団体に指定されている。
- ・国の権限の移譲については、本法に、調理師養成施設の指定権限や商工会議所に対する監督権限の一部などについて特例措置が規定されており、特定広域団体が道州制特別区域基本計画にそれらの事務を記載し、公告を行うことによって移譲が行われる仕組みとなっている。
- ・財源の移譲については、北海道のみに適用可能な措置として、二級河川に係る直轄事業などに関する交付金制度が設けられている。この交付金は、事業間の流用を想定するものではないが、同一事業の事業箇所間の融通や年度間の事業量の調整が可能なものとなっている。
- ・特定広域団体は、政府が講ずべき措置などを定めた政府の道州制特別区域基本方針の変更を提案することができるものとされており、今後、移譲の対象となる権限や財源の対象は拡充されていくものと見込まれる。なお、法文上、提案の対象には、法令によって国の行政機関の長の権限とされている事務事業についての特例措置の見直しその他法令の制定改廃に係る措置を含むものとされている。この点に関連して政府は、法案の審議過程において、条例により基準を定めることができる範囲を拡大するとの提案が個別の法令を対象に行われることもありうる旨の見解⁴⁰を示した。

- ② 新たな広域自治を実現するための手段としての都道府県合併と道州制特別区域制度
- ・新たな広域自治を実現するための手段として、三以上の都府県が合併し、道州制特別区域制度を活用する場合の効果や課題を概観すると図表－ 49 のとおりである。

⁴⁰ 第 165 回国会衆議院内閣委員会議事録第 4 号（平成 18 年 11 月 1 日）佐田国務大臣

図表一 49 「都道府県合併と道州制特別区域制度の活用」の効果と課題

視点	新たな広域自治を実現するための手段としての効果と課題
<ul style="list-style-type: none"> ・国と地方の役割分担が見直され、国が地域政策に関して担っている役割が地方に移管されるか。 ・地方が担う役割に関する権限が移譲されるか。財源が一般財源として移管されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方の提案を踏まえて権限移譲の対象が増加すれば、道州制特別区域制度の活用によって、徐々に役割分担が見直されていく可能性がある。
<ul style="list-style-type: none"> ・民主的なコントロールが拡充・強化されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の都道府県を越えて新たな自治の単位が形成される。
<ul style="list-style-type: none"> ・施策の実行を判断する権限が集約されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県合併の結果、合併前の都道府県がそれぞれに持っていた権限や責任は合併後の都道府県に集約されるが、国との関係においては、権限等の所在に変化はない。 ・道州制特別区域制度の活用によって、事務の移譲が進めば、徐々に決定権限が集約されていく可能性がある。
<ul style="list-style-type: none"> ・広範な自治立法権が確立されるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・道州制特別区域制度の活用によって、法令に規定する事項が、徐々に条例に委任されていく可能性がある。ただし、法令に定められる基準にとどまらず、制度の企画に関わる事項まで条例委任の対象とする運用がとられるかどうかは、現時点では不明である。

- ・現在のところ、道州制特別区域制度によって移譲される権限や財源は限られているものの、今後の政府の道州制特別区域基本方針の見直しの状況によっては、移譲の対象が次第に増えていくことが見込まれる。その場合には、三以上の都府県が合併し、道州制特別区域制度を活用することによって、国と地方の役割分担の見直しや権限の集約を進めていくことは可能であり、一定の前進があるものと考えられる。

1.3. 新たな広域自治を実現するための体制

- ・現行の体制整備に関する制度を活用することは、新たな広域自治の体制への一歩として評価できる点が多い。
- ・特に、道州制特別区域制度については、唯一の特定広域団体である北海道からの提案によって、権限移譲の項目が加えられていくものと見込まれ、その動向を注視していく必要がある。
- ・また、平成 19 年 7 月に関西 2 府 7 県 4 政令市と 7 経済団体等によって設立された関西広域機構（KU）⁴¹が、広域連合の設置による国からの権限移譲を視野に入れながら、地域における政策立案機能の強化などを目指しているように、地方自治体のみならず民間の活力も取り込んだ新たな取組が始まっていることにも注目する必要がある。

⁴¹ 平成 19 年 10 月、関西広域機構の分権改革推進本部は、国からの権限移譲を視野に入れ、地方自治法に基づく「関西広域連合（仮称）」の設置について検討することを申し合わせている。

(<http://www.kippo.or.jp/ku/>)

- 一方、現状において、都道府県の体制整備に関する制度を活用しても、直ちに本研究で論じている新たな広域自治を実現する体制を構築することは難しく、その先に、国と地方を通じて、立法の分野を含む役割を大胆に見直し、必要な権限と一般財源が地域の住民の民主的なコントロールに委ねられた新たな広域自治の体制を描く必要がある。

2. 新たな広域自治とそのインパクト

- ・以上の考察に基づき、新たな広域自治の体制整備の視点及び効果と影響について次のとおり整理する。このような新たな広域自治の体制を構築することによって、地域政策形成プロセスと施策の実行に関するプロセスの全てを可能な限り地域において完結させることができる。

図表－ 50 新たな広域自治とそのインパクト

	新たな広域自治の在り方	体制整備の視点	その効果	具体的な影響
地域政策形成プロセスに関する考察から	<ul style="list-style-type: none"> ・地域政策に関して、現在は国（国民の総意＝国会・内閣）に留保されている権限や財政力を、地域住民の民主的なコントロールに委ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国と地方の役割分担を見直し、国が地域政策に関して担っている役割を地方に移管する。 ・地方が担う役割に関する権限を移譲するとともに、財源を一般財源として移管する。 ・民主的なコントロールを拡充・強化する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域課題に関する地域政策の立案、決定のプロセスが地域の政府で完結する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・当初設定した地域課題に即して地域政策が立案される。 ・地域課題の設定に引き続いて、地域政策の立案が始まる。 ・国に残る役割に関して、国が地域政策を誘導するなどの関与が困難になる。
施策の実行に関する考察から	<ul style="list-style-type: none"> ・現在は国と都道府県が分け持っている財源を一般財源として集約することなどにより、施策を執行する立場から、施策の実行の可否を判断する権限を集約する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・施策の実行を判断する権限を可能な限り集約する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・将来にわたる施策の実行について、自らの責任で判断することが可能になる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の必要性に応じて、具体的な目標・指標を掲げて、計画的に施策を実行することが可能になる。
	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体が実行する施策について、法令の定めを最小限度の基本的な事項に限定し、具体的な事項については自治立法に委ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・広範な自治立法権を確立する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・施策の企画立案から、実行、評価、改善にいたるサイクルが地域において完結する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・施策の実行を通じて得られた知見や事情の変化を適切に反映した施策を実行することが可能になる。 ・既存の枠組みにとらわれずに、地域の多様性に対応した最適な施策を創造し、実行することが可能になる。

- なお、地域政策形成プロセスに関する考察から、「国に残る役割に関して、国が地域政策を誘導するなどの関与が困難になる。」との影響を提示した。仮に、施策の実行に関する権限が集約され、自治立法権が拡充されても、このような影響を理由に、地方が担う役割が限定されるとしたら、自治の機能は発揮できない⁴²。
- 国と地方の役割分担を見直す際には、国が関連し得る全ての役割を留保し、地方の役割を限定するという解決ではなく、双方の分担する役割に関する調和をいかに図るかという視点が重要になるものと考えられる。

⁴² 村松岐夫「地方自治論の50年—行政エリート調査を手掛かりにして」（都市問題第94巻第8号 平成15年）は、わが国の地方自治体が多く仕事を処理し、豊富な活動量をもってきたことを踏まえて、“自治と独立はあるが仕事がない”とすれば地方自治の活力の後退である旨を指摘している。

第4章 新たな広域自治を実現する手段としての道州制

第4章 新たな広域自治を実現する手段としての道州制

前章までに取りまとめた新たな広域自治を実現する広域自治体の存在を想定し、そのような広域自治体に求められる行政組織の機能について大括りに検討する。

また、その結果を踏まえて、新たな広域自治を実現するための手段としての「道州制」の評価を試みる。

1. 国及び都道府県の行政組織の現状

1.1. 国の行政組織

(1) 中央府省の組織

- ・内閣の責任において実施される国の行政を実施するため、法律によって、国の行政機関として、内閣総理大臣を長とする内閣府及び国務大臣を長とする各省が置かれている。
- ・各省には、内部部局として、政令に基づき局、部、課等が置かれ、それぞれの所掌事務の範囲が定められている。また、部課等に省令に基づく室等が置かれている場合がある。これらを称して本（府）省あるいは中央府省と呼ぶことが多い。
- ・伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理に関係が深い事務を所掌する中央府省の組織の一例として、国土交通省河川局の組織等を図表－ 51 に掲げる。
- ・なお、内閣提出法案を始め、政令、省令、次官通達、局長通達等の起草は、これら中央府省の担当組織において行われており、特に法律案及び政令案については、内閣に置かれる内閣法制局（図表－ 52）の審査を経ることとされている⁴³。

(2) 国の地方支分部局の組織

- ・各省には、法律の定めによって、地方支分部局及びその事務所が置かれることがある。
- ・国の地方支分部局の所掌事務はそれぞれに定められるが、たとえば、国土交通省の地方整備局の場合には、国土交通省の所掌事務のうち、基本的な政策の企画立案に関する調査・調整及び方針の推進、許認可や地方自治体に対する同意などの権限の行使や直轄事業の実施、補助金の交付等の事務を所掌している。
- ・伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理に関係が深い事務を所掌する国の地方機関の組織の一例として、中部地方整備局河川部の組織等を図表－ 53 に掲げる。

⁴³ 中央府省における法令等の制定に関する手続については、小林明夫「立法過程の研究」（自治研究 83 卷 8 号ほか 平成 19 年）、中島誠「立法学 論・立法過程論」（法律文化社 平成 16 年）及び平岡秀夫「政府における内閣法制局の役割」（中村睦男・前田英昭編「立法過程の研究」信山社 平成 9 年）を参考とした。

図表－ 51 中央府省の組織・所掌事務・職員数の一例（国土交通省河川局の例）

政令設置の組織	省令設置の職・組織	所掌事務	職員数 (定員)
河川局	総務課 企画官 水政課 水利調整室 水政企画官 訟務調整官 河川利用企画調整官 河川計画課 河川計画調整室 河川情報対策室 河川事業調整官 河川経済調査官 河川環境課 流水管理室 流域治水室 河川環境保全調整官 治水課 河川保全企画室 事業監理室 河川整備調整官 防災課 災害対策室 防災調整官 災害査定官 総括災害査定官 水防企画官 水防事務調整官 砂防部 砂防計画課 砂防管理室 砂防計画調整官 火山・土石流対策官 保全課 海岸室 保全調整官 総合土砂企画官 海洋開発官	・河川、水流、水面の整備、利用、保全その他の管理 ・水資源の開発又は利用のための施設の整備、管理 ・流域における治水、水利に関する施策の企画、立案、推進 ・公有水面の埋立て、干拓 ・運河 ・砂防 ・地すべり、ぼた山、急傾斜地の崩壊、雪崩による災害の防止 ・海岸の整備、利用、保全その他の管理 ・水防 ・省の所掌に係る公共土木施設に関する災害復旧事業の指導、監督、助成 ・公共土木施設の災害復旧事業に関する関係行政機関の事務の連絡調整 ・災害対策基本法の規定による防災業務計画の策定、大規模地震対策特別措置法の規定による地震防災強化計画の策定その他の防災に関する事務で省の所掌に係るものの総括 ・地方公共団体等からの委託に基づく建設工事又は建設工事の設計若しくは工事管理 ・治水特別会計の経理	267人

資料：国土交通省組織令（平成 12 年政令第 255 号（平成 19 年 12 月最終改正））、国土交通省組織規則（平成 13 年国土交通省令第 1 号（平成 19 年 8 月最終改正））、内部部局等の定員を定める訓令（平成 13 年国土交通省訓令第 5 号（平成 19 年 6 月最終改正））に基づいて愛知県総務部総務課作成。

図表－ 52 内閣法制局の組織・所掌事務

法律設置の職・組織	政令設置の職・組織	所掌事務
内閣法制局長官 内閣法制次長	第一部 憲法資料調査室 参事官 法令調査官 第二部 参事官 第三部 参事官 第四部 参事官 長官総務室 総務課 会計課 調査官	・閣議に附される法律案、政令案、条約案を審査し、これに意見を附し、所要の修正を加えて内閣に上申 ・法律案及び政令案を立案し、内閣に上申 ・法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べる ・内外、国際法制、その運用に関する調査研究

資料：内閣法制局設置法（昭和 27 年法律第 252 号（昭和 44 年 5 月最終改正））、内閣法制局設置法施行令（昭和 27 年政令第 290 号（平成 19 年 1 月最終改正））に基づいて愛知県総務部総務課作成。

図表一 53 国の地方支分部局の組織・所掌事務・職員数の一例
(中部地方整備局河川部の例)

本局	事務所	職員数
河川部	(長野県内) 天竜川上流河川事務所 三峰川総合開発工事事務所 天竜川ダム統合管理事務所 (岐阜県内) 多治見砂防国道事務所 木曽川上流河川事務所 越美山系砂防事務所 新丸山ダム工事事務所 横山ダム工事事務所 丸山ダム管理所 小里川ダム管理所 (静岡県内) 沼津河川国道事務所 浜松河川国道事務所 静岡河川事務所 富士砂防事務所 長島ダム管理所 (愛知県内) 庄内川河川事務所 豊橋河川事務所 設楽ダム工事事務所 矢作ダム管理所 (三重県内) 三重河川国道事務所 木曽川下流河川事務所 蓮ダム管理所	本局 87人 事務所 (注) 1,095人

【河川部の所掌事務(抄)】

- ・都府県知事が一級河川について行う水利使用の許可、工作物の新築、改築又は除却の許可、これらの許可に係る河川法の規定による処分、土地の掘削、盛土若しくは切土その他の土地の形状を変更する行為又は竹木の植栽若しくは伐採の許可に係る認可
- ・河川等の行政監督に関する事務のうち、都府県知事が二級河川について行う水利使用の許可、当該許可に係る河川法の規定による処分に係る同意
- ・一級河川の利用、保全その他の管理に関する事務のうち、河川区域その他の区域の指定、水利使用の許可その他の規制、河川台帳の調製、保管、河川法に規定する廃川敷地等の管理
- ・管理主任技術者の資格の認定
- ・砂利採取法の規定による砂利採取業者の監督
- ・公有水面の埋立て、干拓の免許に関する認可
- ・砂防法に規定する土地、地すべり防止区域の指定に関する調査、調整
- ・砂防法の規定により指定された土地、地すべり防止区域内における行為の制限
- ・海岸保全区域の占用の許可その他の規制、海岸保全区域台帳の調製、保管
- ・部の所掌事務に係る補助金等の交付
- ・河川整備計画、直轄河川事業等に関する工事の実施の全体計画、その実施計画
- ・河川事業等に要する費用に関する資料の作成
- ・直轄河川事業等に関する工事の調査
- ・流域における治水、水利に関する施策の調査、調整その他当該施策の推進
- ・海岸保全施設となる砂浜の指定、海岸保全基本計画のうち海岸保全施設の整備に関する事項の案の作成
- ・地形及び地質その他の状況の測量及び調査
- ・水面の維持その他の管理
- ・二級河川に係る河川整備基本方針の同意
- ・指定区間内の一級河川の改良工事に係る認可、二級河川の改良工事に係る同意
- ・河川事業等の指導、監督、助成
- ・部の所掌に係る環境の保全に関する施策の調査、調整その他当該施策の推進
- ・気象、雨雪量並びに水位、流量、潮汐、水質その他の水象に関する調査、研究
- ・水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律の施行
- ・直轄河川事業等に関する工事の実施の調整、工事の実施設計、施工、検査その他の工事管理
- ・部所属の事業費をもってする営繕に係る工事の設計、施工及び工事管理
- ・指定区間外の一級河川における河川管理施設の操作規則
- ・大臣の管理する河川に係る多目的ダムに係る放流に関する通知、一般に周知させるために必要な措置
- ・ダム、その附帯施設の工事以外の管理
- ・大臣の管理に係る河川の維持、修繕
- ・洪水予報、水防警報その他水防
- ・地方公共団体その他国土交通省設置法に規定する公共的団体からの委託に基づく河川事業等に関連する建設工事又は建設工事の設計若しくは工事管理

資料：地方分権改革推進委員会「地方支分部局の組織・予算等の概況」(平成19年10月)に基づいて愛知県総務部総務課作成。

注：事務所職員数には、河川国道事務所職員中、道路関係事務を所管する課等の職員を含む。
また、図表に表示した事務所のほか、地方整備局の企画部、建政部、河川部及び道路部に共通する事務を所管するものとして中部技術事務所(愛知県所在)がある。

1.2. 都道府県の行政組織

- ・都道府県には、知事の権限に属す事務を分掌する内部組織（部、局、課、室など）が置かれている。また、事務を地域的に分掌する地方機関が置かれる場合があり、内部組織のうち、地方機関以外のものを称して本庁と呼ぶことが多い。
- ・都道府県の本庁、地方機関の所掌（分掌）事務はそれぞれに定められるが、たとえば、愛知県建設部の場合には、本庁各課において、所管する条例、規則等の起草のほか、総括にかかわる事務が処理され、地方機関においては、具体的な事業の実施や許認可権限の行使に関する事務が処理されている。
- ・伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理に関係が深い事務を所掌する都道府県の組織の一例として、愛知県建設部の河川、海岸、砂防関係事務を処理する組織等を図表－54に掲げる。

図表－54 都道府県の組織・所掌事務・職員数の一例（愛知県の河川、海岸、砂防関係事務を処理する組織等の例）

本庁の組織	事務分掌	地方機関	事務分掌	職員数
建設部 河川課	<ul style="list-style-type: none"> ・河川関係事務 ・海岸関係事務 ・公有水面の埋立て関係事務 ・水防関係事務 ・水害予防組合関係事務 ・特定都市河川、特定都市河川流域関係事務 ・砂防関係事務 ・地すべり防止関係事務 ・急傾斜地の崩壊による災害防止関係事務 ・砂利の採取関係事務 ・岩石の採取関係事務 ・国土交通省所管の公共土木施設災害復旧事業の総括 	<ul style="list-style-type: none"> 尾張建設事務所 一宮建設事務所 海部建設事務所 知多建設事務所 西三河建設事務所 西尾支所 知立建設事務所 豊田加茂建設事務所 足助支所 新城設楽建設事務所 設楽支所 東三河建設事務所 	<ul style="list-style-type: none"> ・河川、海岸、砂防施設等の新設、改良等に係る工事の検査 ・公共用地の取得、これに伴う損失補償 ・工事施行前の公共用地の管理 ・登記 ・河川、海岸、砂防施設等の維持、管理 ・国土交通省所管の国有土地関係事務 ・廃道敷地、廃川敷地の管理 ・水防の事務 ・砂利採取法による砂利の採取計画の認可等 ・採石法による岩石の採取計画の認可等 ・公有水面の埋立ての事務 ・河川、海岸、砂防施設等の新設及び改良に係る調査、設計、工事の施行 ・工事施行中の公共用地の管理 ・災害復旧事業、これに関する資料、情報の収集、連絡調整 ・雨量、水位、流量の観測 ・水防の技術関係事務 ・公有水面の埋立ての技術関係事務 	本庁 66人 地方機関 (注) 1,078人
砂防課		<ul style="list-style-type: none"> 河川工事事務所 日光川出張所 西三河出張所 五条川出張所 	<ul style="list-style-type: none"> ・庄内川水系(指定区間に限る)の工事に関する調査、支派川工事の設計施行 ・矢作川水系の支川鹿乗川、西鹿乗川の工事に関する調査、工事の設計施行 ・日光川水系の工事に関する調査、幹川日光川の工事、これに関連する支川の工事の設計施行 ・境川水系の工事に関する調査、幹川境川、これに関連する支川の工事の設計施行 ・公共用地の取得、これに伴う損失補償、登記 	

資料：愛知県部局設置条例（平成11年条例第48号（平成19年3月最終改正））、愛知県行政機関設置条例（平成13年条例第52号（平成19年12月最終改正））、愛知県行政組織規則（昭和39年規則第21号（平成19年3月最終改正））、平成19年度愛知県建設部事務概要に基づいて愛知県総務部総務課作成。

注：地方機関職員数には、河川等関係事務に従事する職員のほか、道路関係事務、都市計画関係事務等に従事する職員を含む。

2. 新たな広域自治を実現する行政組織・機構に求められる機能

- ・前章において、新たな広域自治を実現する体制整備の視点として、国が地域政策に関して担っている役割を地方に移管すること及び広範な自治立法権を確立することなどを指摘した。
- ・たとえば、河川管理は、伊勢湾及び流入河川流域の総合管理に密接に関連する役割であり、新たな広域自治の体制においては地方が担うことを基本とすべきものであると考えられる。そのうえで、仮に、河川管理が原則として広域自治体の担うべき役割であるとするならば、これは、現行制度において、図表－55のように国と地方が分担している河川法に基づく役割を一級河川・二級河川を通じて広域自治体に移管し、法定受託事務である河川管理事務を自治事務化したうえで、河川法等の規定事項の多くを自治立法に委任するとともに国庫補助金等の原資を事務の執行主体に一般財源として移転することを意味している。

図表－55 国と都道府県の役割分担の一例（河川法の例）

事項	国土交通大臣など国の機関		知事など都道府県の機関
	地方整備局長等への委任		
河川の指定	一級河川の指定		二級河川の指定
河川の管理	一級河川の管理	河川整備基本方針の策定・変更などを除いて委任	指定区間内の一級河川に係る事務（河川台帳の調製・保管、河川整備基本方針の策定・変更、特定水利使用に関する事務などを除く）
			二級河川の管理
基準の決定	河川管理施設等のうち、ダム、堤防など主要なものの構造について河川管理上必要とされる技術的基準の決定（政令委任）		
費用負担	一級河川の管理に要する費用の原則負担		一級河川（指定区間外）の管理に要する費用の一部負担
	一級河川（指定区間）の修繕に要する費用の補助 二級河川の改良工事に要する費用の一部負担		一級河川（指定区間）の管理に要する費用の負担 二級河川の管理に要する費用の原則負担
地方自治体への関与	一級河川（指定区間）に係る河川整備計画の策定・変更などについての認可	委任	
	二級河川に係る河川整備基本方針、河川整備計画の策定・変更などについての同意	一部の河川整備基本方針の策定・変更などを除いて委任	

- ・このような役割を果たすためには、その行政組織についても、現行制度における中央府省等の機能のうち、法令から自治立法に委任される多くの事項についての企画立案、法案の起草、審査などを行う一定の機能及び国の地方支分部局の機能を併せ持つ行政組織・機構がそれぞれの広域自治体に必要になるものと考えられる。
- ・また、その際には、中央府省や国の地方支分部局の機能が、現在の組織の規模を背景に集積された専門性や技術力に支えられていることに留意する必要がある。

3. 新たな広域自治を実現する手段としての道州制

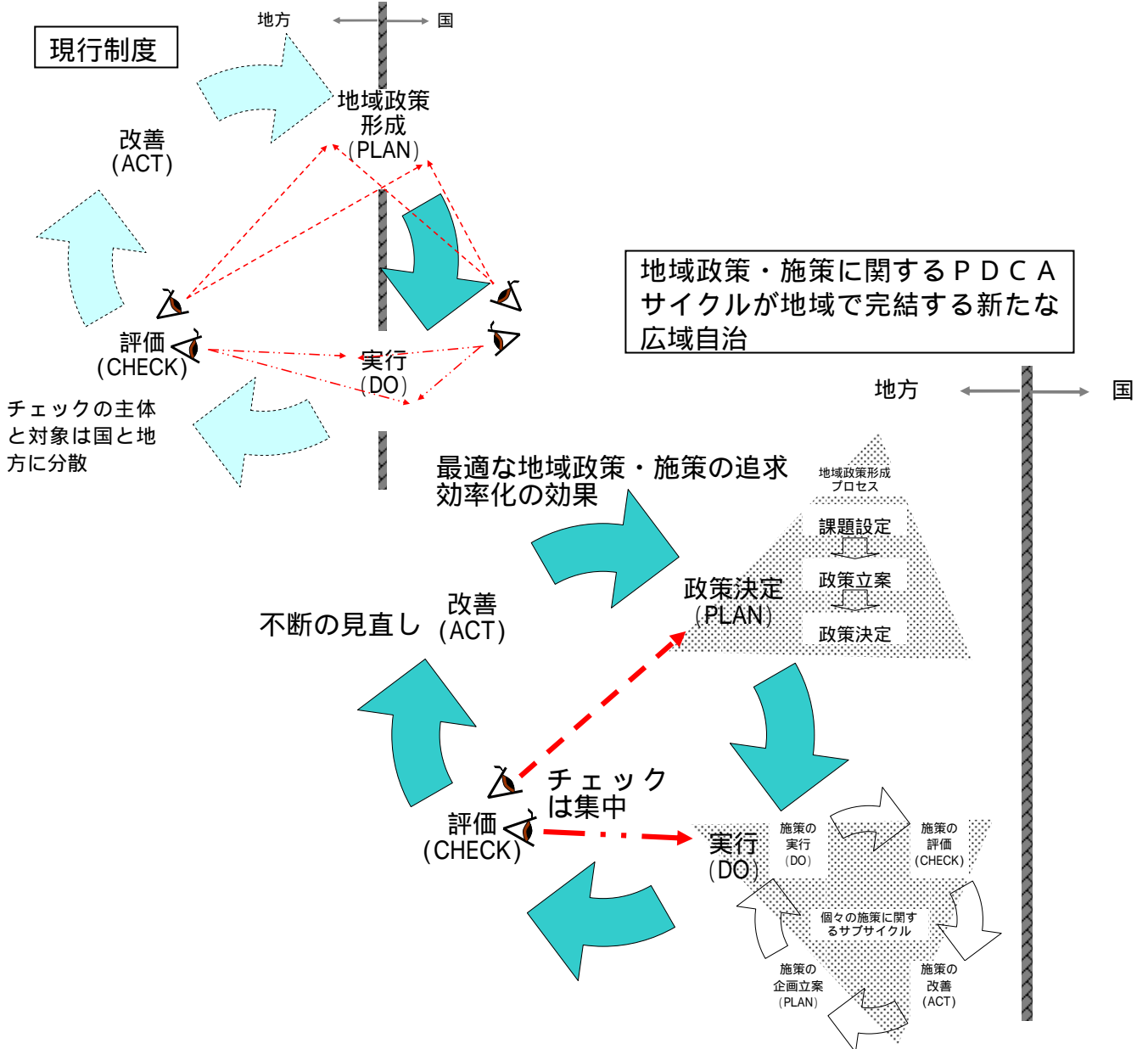
- ・伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理の事例から導いた新たな広域自治の体制を現在の都道府県の区域を前提にして構築していくことは、広域自治体の行政組織という観点からみれば、現在の都道府県の区域を単位として、現在の専門性や技術力を損なうことなく、中央府省の機能の一部や国の地方支分部局の機能を併せ持つ行政組織を構築し、維持することを意味する。
- ・一方、第28次地方制度調査会は、「道州制のあり方に関する答申」（平成18年2月）において、現在の都道府県に代わる広域自治体として道州を定義し、道州の区域について、現行の数都道府県を合わせた広域的な単位を基本とすることを提案した。さらに答申においては、9から13の道州に都道府県の区域を集約するという区域例が示されている。
- ・このように、全国を9から13程度に画する道州を想定すれば、現在は一極に集中している中央府省の機能を、より地域の近くに置き、自らの地域に専心させる組織・機構を構築することも可能となるものと考えられる。
- ・もちろん、広域自治体の行政組織の整備は、新しい広域自治の体制の一つの要素に過ぎないが、少なくともこの意味において、道州制は、地域政策形成プロセスと施策の実行のプロセスの全てを可能な限り地域において完結させる新しい広域自治の体制を構築するための一つの、そして有力な答えであるといえよう。
- ・なお、本研究においては、決定され実行に移された地域政策の評価や改善について、現行都道府県制のもとではどのようなふるまいがあるのか、今後はどう在るべきか、そのためにはどのような条件をクリアすることが必要なのかといった事項に関しての分析にはいたっていない。
- ・しかしながら、道州制の導入を一つ的手段として、地域政策形成プロセスと施策の実行のプロセスが地域において完結するならば、地域政策レベルにおいても、個々の施策のレベルにおいても、そのPDCAのサイクルが、地域住民の民主的なコントロールのもとに完結する可能性は高まるものと考えられる。
- ・そのようなサイクルが、地域において完結することは、「最小の経費で最大の効果をあげる」⁴⁴べきという視点からの地域住民のチェックがよりダイレクトにかつ実質的に働くようになることを意味する。地方自治体には、地域政策についても、あるいは個々の施策についても、不断の見直しが求められることとなろう。
- ・地域政策あるいは個々の施策に関する不断の見直しの中で、地方自治体には、既存の枠組みにとらわれない多様なアプローチの中からそれぞれの地域にとって最適な地域政策・施策を追求することが求められようし、更なるコストの削減の余地も生まれうるものと考えられる。
- ・また、地域政策・施策に関するサイクルが地域において完結することが住民の意識に浸透すれば、これまでもっぱら国会・政府に向けられてきた地域の民間団体などの政策提案や要請が、地域の政府・立法府である地方自治体へと向けられる可能性

⁴⁴ 地方自治法第2条第14項

も生まれよう。このことは、NPO などの地域の民間団体が、地域政策形成から施策の実行、さらにはその評価、改善にいたる全ての段階に関与する新たな協働の可能性を予感させるものである。

- さらに、明確な目標のもとでパートナーシップを構築する米国のチェサピーク湾プログラムの事例は、地域の民主的なコントロールのもとに地域政策・施策が立案され、実行される体制での、より広域的な課題の解決に向けた方向性を示唆しているように思われる。
- 本研究においては、新たな広域自治の体制において、地域間の財政調整はどのようにあるべきか、基礎自治体と広域自治体、大都市と広域自治体とはどのような関係であるべきか、あるいは、PDCA サイクルを地域で完結させてもなお地域では解決ができない課題についてどのような対応がありうるかといった重要な論点について、掘り下げることができなかつた。これらの点を更なる検討課題として特に指摘し、むすびに代えることとしたい。

図表一 56 チェックがダイレクトかつ実質的に働くことによる効果



付録

付録

ケーススタディ 政策手段としての自治立法がもつ可能性

第2章第2節で言及した「具体的な事項については自治立法に委ねる」ことに関連し、政策手段としての自治立法がもつ可能性について、特定の沿岸域の管理に関係する法の一例である瀬戸内環境保全臨時措置法をとりあげながらケーススタディを行った。

1. 沿岸域の保全・再生に関する特別法 ～瀬戸内海環境保全臨時措置法～

1.1. 瀬戸内海環境保全臨時措置法制定の背景

- ・閉鎖性水域である瀬戸内海においては、1950年代後半から70年代前半にかけて、既存の公害規制法や自然保護法では対応できない水環境汚染、自然環境破壊が進行した。
- ・瀬戸内各地における環境保全に関する運動を背景に、昭和48年に与野党一致の議員立法として瀬戸内海環境保全臨時措置法（臨時措置法）が成立した⁴⁵。
- ・なお、臨時措置法は、5年後の昭和53年に全会一致で恒久法化され、瀬戸内海環境保全特別措置法となっている。

図表－57 瀬戸内海環境保全臨時措置法に関する主なできごと

年	主なできごと
昭和46年 (1971)	・「瀬戸内海環境保全知事・市長会議」発足。「瀬戸内海環境保全憲章」を制定。
昭和47年 (1972)	・日本科学者会議「第1回瀬戸内シンポジウム」開催。 ・瀬戸内沿岸11府県（和歌山・大阪・兵庫・岡山・広島・山口・福岡・大分・愛媛・香川・徳島）の住民団体と科学者による「瀬戸内の環境を守る連絡会」（瀬戸環連）発足。
昭和48年 (1973)	・「瀬戸内海環境保全臨時措置法」議員立法により成立。公布施行。
昭和51年 (1976)	・「瀬戸内海環境保全臨時措置法」一部改正。時限を5年に延長。
昭和53年 (1978)	・「瀬戸内海環境保全臨時措置法」改正。恒久法化され、「瀬戸内海環境保全特別措置法」に改称。

出典：高山進「沿岸域の開発と保全管理に発想の転換を」『環境展望第2巻』（実教出版、2001）等より作成

⁴⁵ 臨時措置法の制定にいたる背景について、富井 利安ほか「環境法の新たな展開（第3版）」（法律文化社、1999年）を参考とした。

1.2. 臨時措置法の主旨と性格

- ・ 制定当初の臨時措置法は、施行の日から三年以内の法律で定める日に効力を失う時限立法であった。
- ・ 制定の主旨は、政府に対し、瀬戸内海の環境保全の基本となるべき計画を策定すべきことを義務づけるとともに、当該計画が策定されるまでの間における瀬戸内海の環境の一層の悪化を防止するための当面の措置として、①排出水の排出の規制の強化（総量規制）、②特定施設の設置、変更の許可制、③埋立の規制等に関し特別の措置を定めることであった。
- ・ このことから、臨時措置法は、水質汚濁防止法の強化という側面、公有水面埋立法などの開発法との調整法という側面を併せ持っていたものと考えられる⁴⁶。
- ・ ①、②、③の措置はいずれも当時は臨時措置法固有のものであり、①は臨時措置法が先導的役割を果たし、今では東京湾や伊勢湾、あるいは一定の湖沼にも講ぜられているものである。②、③は現在の瀬戸内海環境保全特別措置法でも瀬戸内海における特別の措置として残されている。

1.3. 臨時措置法の内容

基本計画の策定

- ・ 政府に対し、瀬戸内海の環境の保全上有効な施策の実施を推進するため、瀬戸内海の水質の保全、自然環境の保全等に関し、瀬戸内海の環境保全の基本となるべき計画の策定を義務付けた（3条）。
- ・ また、この条文の解釈上、この計画の策定に伴って、公害対策基本法に基づいて知事が既に策定した公害防止計画が見直されることとしている⁴⁷。

排出水の排出の規制の強化（総量規制）

- ・ 臨時措置法の制定時には濃度規制が行われていたものの、総量規制は行われていなかったが、瀬戸内海の水質保全を図るため、産業系排水のCOD負荷量を昭和47年（1972年）当時の1/2程度に削減すること目途として、環境庁長官が臨時措置法施行から3ヶ月以内に関係府県ごとに汚濁負荷量の限度量の割当てを行うとされた（4条1項、3項）。
- ・ なお、この1/2程度という目途については、「科学的根拠について明確なものがあつたわけではないが、対策の緊急性を考慮し、当面有機汚濁の主要因と考えられていた産業系排水の有機汚濁負荷量を半減すれば水質がかなり改善するものと予測して」設定されたものと考えられている⁴⁸。
- ・ 関係府県は、臨時措置法の施行当時の汚濁負荷量を、法の施行日から3年以内に割り

⁴⁶ 臨時措置法の法的性格に際しては、主として富井 利安ほか「環境法の新たな展開（第3版）」（法律文化社、1999年）による瀬戸内海環境保全特別措置法に関する分析を参考とした。

⁴⁷ 「瀬戸内環境保全臨時措置法の施行について」（昭和49年1月9日付け環水規第5号）

⁴⁸ （社）水環境学会編集「日本の水環境行政—その歴史と科学的背景—」（ぎょうせい、1999年）

当てられた汚濁負荷量の限度まで段階的に減少させるため、水質汚濁防止法の規定に基づく上乘せ排水基準を設定するとされた（4条2項）。

- その後、臨時措置法の考え方を受けて、昭和54年（1979年）に水質汚濁防止法が改正され、COD負荷量の総量規制制度が導入されている（瀬戸内海以外にも東京湾、伊勢湾にも適用）。

特定施設の設置、変更の許可制

- 水質汚濁防止法にいう特定施設について、一部の例外⁴⁹を除いて、設置と、その構造等の重要事項の変更について、府県知事の許可を必要とする制度を設けた（5条1項、8条1項）。これは、届出制を採用している水質汚濁防止法の規制の適用を除外し、新たに強化した規制を適用するものである（12条）。
- この許可申請に当たっては、事前評価書の添付が義務づけられた（5条3項、8条3項）。この事前評価の制度は、特定施設の設置・変更によって環境に著しい支障を生じさせないことの立証を申請者に義務付けるものである。この規定は環境影響評価法制定前は特に意義があったと考えられる。
なお、申請書は公衆の縦覧に供され、関係府県知事、市町村長と利害関係人は当該府県知事に意見書を提出できるとされた。（5条4～6項、8条3項）
- 府県知事は、「当該特定施設からの汚水等の排出が瀬戸内海の環境を保全する上において著しい支障を生じさせるおそれがないもの」などに該当しない限り許可できないとする許可基準が定められた（6条）。
- 許可を受けずに特定施設を設置、変更した者に対して、府県知事は、当該特定施設の除却、操業の停止その他、当該特定施設の使用の停止などの違反を是正するための必要な措置を命じることができるとされた（11条）。
- 特定施設の設置、変更の許可に関する規定（5条1項、8条1項）や、府県知事の命令（11条）に違反した場合は、1年以下の懲役又は20万円以下の罰金に処する旨を定めた（24条）。なお、水質汚濁防止法に基づく設置の届出を怠った場合の罰則は3月以下の懲役又は5万円以下の罰金であり、これに比較して、罰則が強化されている。

埋立の規制

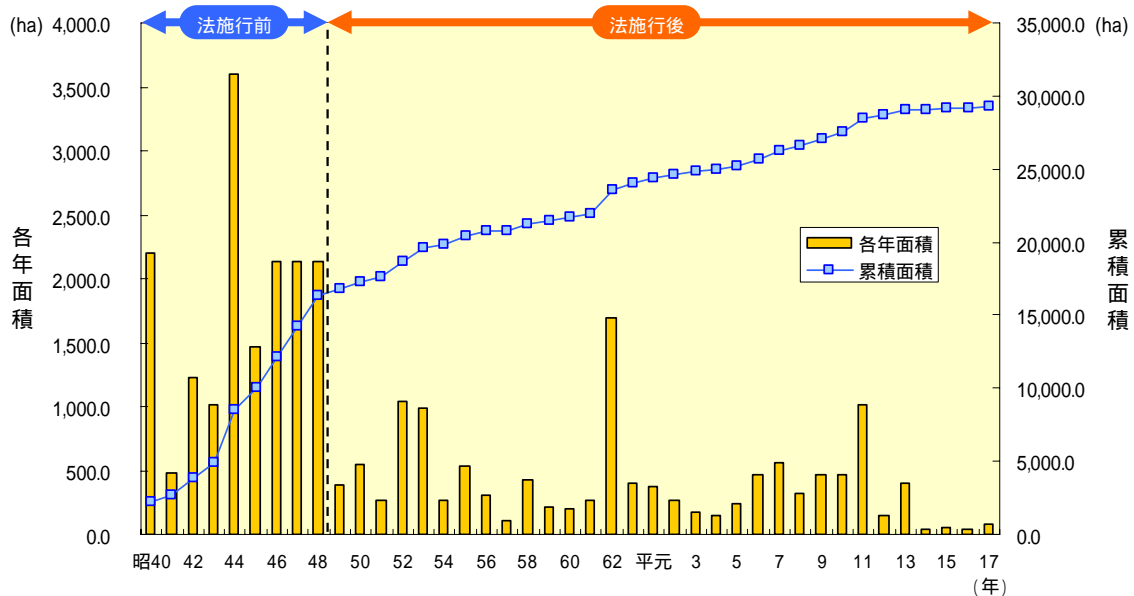
- 関係府県知事に対し、瀬戸内海における公有水面埋立法に基づく免許または承認にあたって、瀬戸内海の特異性に十分配慮すべきことを義務付けるとともに、環境庁に設置する審議会においてその運用についての基本的な方針を調査審議することとした（13条、23条）。
- この規定に基づく「運用に関する基本方針」（「瀬戸内海環境保全臨時措置法第13条第1項の埋め立てについての規定の運用に関する基本方針について」（答申）、昭和49年5月）では、瀬戸内海における埋立ては「すでに悪化せる瀬戸内海の環境に影響を及ぼす」との認識の下で、「厳に抑制すべき」とされた。これは、公有水面埋立法に基づ

⁴⁹ 水質汚濁防止法の規制対象施設（特定施設）のうち、下水道終末処理施設、地方公共団体が設置するし尿処理施設、廃油処理施設や排出水の一当たりの最大量が、50 m³未満の工場・事業場に設置される特定施設が臨時措置法の適用を除外されている。

く知事の裁量権を制限するものであると解釈されている⁵⁰。

- ・なお、法施行後、りんくうタウン、関西国際空港、大阪湾フェニックス計画⁵¹にもとづく埋立て等はなされているものの、全体としては埋立免許は大幅に減少している（図表－58）。

図表－58 瀬戸内海における埋立免許面積の推移



出典：瀬戸内海研究・環境等情報ネットワーク資料

注1：環境省調べ

注2：昭和40～47年は1月1日～12月31日、48年は1月1日～11月1日、49年以降は前年の11月2日～11月1日の累計（瀬戸内海環境保全臨時措置法は、昭和48年11月2日に施行）

注3：図中の昭和46～48年の値は、3年間平均の数値。

その他当面の措置

- ・上記の主要な措置に加え、その他の当面の措置として、以下のような措置を政府などに義務づけている。
 - 国は、下水道及び廃棄物の処理施設の整備等の事業を実施する者に対する財政上の援助等に努めること（15条）。
 - 政府は、瀬戸内海浄化のための事業に関する計画の設定に努めること（16条）。
 - 政府は、赤潮の発生の防除技術などの技術開発に努め、その結果に基づいて必要な措置を講じること（17条）。
 - 政府は、排出水に係る量規制の導入について必要な措置を講じること（18条）。
 - 政府は、赤潮等による漁業被害の救済について必要な措置を講じること（19条）。

⁵⁰ 富井 利安ほか「環境法の新たな展開（第3版）」（法律文化社、1999年）による解釈。

⁵¹ 埋立てによる大阪湾圏域の広域的廃棄物処理と港湾機能の再編・拡充、埋立地の活用などを目的とする事業。

1.4. 臨時措置法の都道府県条例による代替の可能性

- 憲法 94 条は、地方自治体に対して法律の範囲内で条例を制定する権限を付与している。これを受けて、地方自治法 14 条は、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。」と規定し、地方自治体が、自らの処理することとされている事務についての条例制定権（自治立法権）をもつことを明らかにしている。
- 現行憲法及び地方自治法における条例制定権の限界について判例は、「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみではなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」⁵²としている。したがって、特に既に法令が詳細に制度設計を行っている分野について条例を定める場合には、法令が全国一律に同一内容の規制を施す趣旨であるかどうか、あるいは地方の実情に応じた規制を容認する趣旨であるかどうか、といった見地からの検討が、個別具体的に加えられなければならない。
- 臨時措置法に相当する規定の関係府県の条例による代替の可能性について、厳密には、当時の法体系の中での関係法令の規定と府県条例との矛盾抵触の有無を詳細に検証する必要があるが、当時の国と地方の役割分担の中で、臨時措置法に相当する関係府県条例を制定することには、少なくとも、図表－ 59 に掲げるような論点・課題があることを指摘することができる。
- これらの論点・課題には、関係府県が足並みをそろえて条例を制定することにより対応が可能であると考えられるものや、確実に既存の法と矛盾抵触するとは言いえないものも含まれるが、臨時措置法の制定当時、開発圧力と環境の保全に対する要求が地域によって一様ではない中、違法無効とされるリスクを内包する条例を関係府県が足並みをそろえて制定することには大きな困難が伴ったものと考えられる。

⁵² 徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和 50 年 9 月 10 日）

図表－ 59 臨時措置法における措置の都道府県条例による代替の可能性

瀬戸内海環境保全臨時措置法の概要				都道府県条例による代替について想定できる論点・課題 (例)
規定項目	条項	規定の概要	既存法令との関係	
基本計画の策定	3条	・政府に対し瀬戸内海の環境保全の基本となるべき計画の策定を義務付け	新設規定	・国の機関に計画策定を義務付けることはできない。
		・公害対策基本法に基づいて府県知事が策定した公害防止計画の見直しを要請	公害対策基本法との調整	・法令の規定に基づく知事の権限を制限することにならないか。
排出水の排出の規制の強化 (総量規制)	4条	・環境庁長官に、COD 負荷量を昭和 47 年（1972 年）当時の 1/2 程度に削減すること目途として関係府県ごとに汚濁負荷量の限度量を割り当てることを義務付け	新設規定	・国の機関に計画策定を義務付けることはできない。 ・水質汚濁防止法は、同法に規定する濃度規制以外の手法を許容する趣旨であるか。
		・関係府県に水質汚濁防止法に基づく上乘せ排水基準の設定を義務付け	水質汚濁防止法に基づく権限の行使	・他府県に基準の設定を義務付けることはできない。
特定施設の設置・変更の許可制	5条 8条 11条 24条	・水質汚濁防止法の規制対象施設の一部について届出義務関係規定の適用を除外	水質汚濁防止法の適用除外	・水質汚濁防止法の規制の適用を除外することはできない。
		・特定施設の設置・変更について、府県知事の許可制を導入	新設規定	・水質汚濁防止法は、同法に規定する届出制以外の手法による規制の上乗せを許容する趣旨であるか。
		・許可申請に当たっての事前評価書の添付を申請者に義務付け	新設規定	・水質汚濁防止法は、同法が予定していない事前評価手法を許容する趣旨であるか。
		・関係府県知事、市町村長と利害関係人の許可県をもつ府県知事に対する意見書提出権を保障	新設規定	・府県域外の者の権限を保障することができるか。
		・違反者に対して水質汚濁防止法を強化した罰則（1 年以下の懲役又は 20 万円以下の罰金）を適用	新設規定	・地方自治法（当時）による上限（2 年以下の懲役又は 10 万円以下の罰金）を超えて罰則を規定できない。
埋立の規制	13条	・関係府県知事に対し、瀬戸内海における公有水面埋立ての免許または承認にあたって、瀬戸内海の特殊性に十分配慮すべきことを義務付け	公有水面埋立法との調整	・法令の規定に基づく知事の権限を制限することにならないか。
その他当面の措置	15条 ～ 19条	・政府等に下水道整備等に対する財政上の援助に努めること、赤潮等による漁業被害の救済措置を講じることなどを義務付け	新設規定	・国の機関に事業等の実施を義務付けることはできない。

2. 政策手段としての自治立法がもつ可能性

- ・臨時措置法とその後継である瀬戸内海環境保全特別措置法は、瀬戸内海の環境保全について先導的な役割を果たしたものと評価できる。
また、最近においても、瀬戸内海環境保全知事・市長会議が、現行の沿岸域の管理法制の課題を具体的に指摘しつつ「瀬戸内海を「里海」として再生するための法整備」についての要望⁵³を行っている。
このことは、特定の沿岸域の管理について、地域の特性に応じた立法が政策手段として有効であることを示すものであるといえよう。
- ・また、流域の総合管理についても、「高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例」のように、現行制度の中にあっても特定の流域に適用する制度を条例によって創設する取組が行われている。また、たとえば、森林が果たす雨水の保持の機能については、強い地域性がある⁵⁴と考えられており、特定の流域の管理について、政策手段としての自治立法を活用する余地は大きいものと考えられる。
- ・国の法令の定めが最小限度の基本的な事項に限られ、具体的な事項が自治立法に委ねられている新たな広域自治を想定すると、現行制度では、都道府県条例による対応が難しく、国に法律の制定を要請するしかない事項についても、地域住民の総意のもとに自治立法という政策手段が活用できることとなる。そのような視点に立てば、地域に即して検討されうる様々な可能性があるのではないだろうか。(図表－ 60)

⁵³ 瀬戸内環境保全知事・市長会議「瀬戸内海の再生を目的とする新たな法整備に関する要望書」(平成19年10月) <http://www.kankyo.pref.hyogo.jp/JPN/apr/kisha/19kisha/h19m10/1024housaku.pdf>

⁵⁴ 蔵治光一郎「森林の緑のダム機能(水源涵養機能)とその強化に向けて」((社)日本治山治水協会、平成15年3月)

図表一 60 先行研究等が示唆する沿岸域・流域の総合管理に関する自治立法の可能性

参考事例・先行研究等による示唆	新たな可能性（例示）
藻場・干潟等の整備には長期を要することから、事業の着手後においても状況を継続監視し、その結果を反映させる順応的管理手法を導入し、適切なモニタリングを行いながら実施する必要がある。 ⁵⁵	藻場・干潟等の整備について順応的管理手法を導入する。
底質の改善を行うべき管理者が不明確な海域がある。 ⁵⁵	管理者を明確化して海底の覆砂、窪地の埋戻しなど底質の改善を進める。
埋立てに当たっては、環境に与える影響を適切に調査し、評価するとともに、喪失する藻場・干潟等に対する代償措置の実施など環境配慮を行う必要がある。 ⁵⁵	埋立てに伴って喪失する藻場・干潟等に対する代償措置の実施。
森林と河川とは相互に補完しあって一体的機能を発揮すべきものだが、現行の法制度は森林法と河川法に分かたれ、総合的な管理が実現されていない。 ⁵⁶	環境空間として保全することが望ましい森林などについて、河川管理の一環として、法規に基づく土地利用規制を講じる。
ドイツのヘッセン州等においては、法によって、河川管理の概念に河川の生態学的機能の保存が含まれることが規定され、河川が自然状態・近自然状態にある場合にはその状態が保存されなければならない、近自然的に改修されなかった河川は原則として近自然的状態へと再び戻されなければならないことが規定されている。 ⁵⁷	河川の自然的な外観や生態学的な機能を保存することを河川管理上の責務に含める。
アメリカのカリフォルニア州等においては、海岸、河川、湖沼などの自然財は、民衆の共有財産であって、連邦や州は一般公衆の自由なアクセス・利用や生態系・景観の保全を確保するために、その管理を信託されていると構成されている。 ⁵⁸	河川の自由使用を、現行法体系の反射的利益ではなく、保護された利益として構成。

⁵⁵ 瀬戸内環境保全知事・市長会議「瀬戸内海の再生を目的とする新たな法整備に関する要望書」（平成19年10月）<http://www.kankyo.pref.hyogo.jp/JPN/apr/kisha/19kisha/h19m10/1024housaku.pdf>

⁵⁶ 三好規正「森と川の統合的管理条例とその実効性確保のための流域住民参画のあり方」（年報自治体学17号 平成16年（2004））

⁵⁷ （財）日本生態系協会「ドイツの水法と自然保護」（平成8年（1996））

⁵⁸ 保木本一郎「公共施設をめぐる法的諸問題」（公法研究51号 平成元年（1989））

ケーススタディ 最適な施策の追求

第2章第2節で言及した「既存の枠組みにとらわれずに、地域の多様性に対応した最適な施策を創造」することについて、生活排水対策を例にケーススタディを行った。

1. 生活排水対策に関する現行の施策の概要

① 生活排水処理施設の整備

- 生活排水からの COD、窒素、リンを削減するための手法の一つとして、生活排水を浄化するための施設整備が行われており、事業ごとに、所管する府省による財政的な支援制度が講じられている（図表-61）。

図表-61 生活排水処理施設の整備に関する支援制度等

処理施設の種類あるいは事業名		設置主体	所管省	対象区域	国庫補助率	
個別処理	個人設置の浄化槽	個人等	—	—	—	
	浄化槽設置整備事業		環境省	下水道区域外	基準額×1/3	
	浄化槽市町村整備推進事業	下水道認可区域、農業集落排水施設計画区域外（他にも地域要件有り）		1/3		
	個別排水処理施設整備事業	総務省		集合処理区域の周辺、浄化槽市町村整備推進事業	—	
集合処理	下水道	流域下水道	都道府県	国土交通省	二以上の市町村にわたる地域	管渠等 1/2 処理場 2/3
		公共下水道（流域関連含む）	市町村		主として市街地	管渠等 1/2 処理場 5.5/10
		特定環境保全公共下水道			主として市街地以外	
	農業集落排水施設	市町村等	農林水産省	農業振興地域	1/2	
	簡易排水処理施設			振興山村地域		
	漁業集落排水施設			漁港の集落		
	林業集落排水施設			林業の集落		
	コミュニティ・プラント	市町村	環境省	—	1/3	
	小規模集合排水処理施設整備事業		総務省	農業振興地域	—	
	個人設置の浄化槽（団地等の集合処理）	個人等	—	—	—	

資料：「浄化槽整備事業の手引」（日本環境整備教育センター 2007年）

② 排出源そのものの負荷削減

- 生活排水からの汚濁負荷を削減するため、せっけん・洗剤等の適正量使用の普及活動、調理くず、廃食用油などの回収・リサイクル対策などが行われている。また、条例によって負荷削減についての努力義務が課せられている例がある。

③ 水質総量規制

- 伊勢湾については、下水処理場その他の一定規模以上の事業場に対して、一般的な濃度規制のほかに、事業場ごとの COD、窒素、リンの汚濁負荷量の総量を規制する水質総量規制が適用されている。

2. 生活排水処理に関する施策の統合の例（汚水処理施設整備交付金の創設）

2.1. 汚水処理施設整備交付金の概要

- ・汚水処理施設整備交付金は、国の地域再生・補助金改革の取組の中で、地方の提案を契機として立法措置により平成 17 年に創設された。
- ・この交付金は、地域再生計画に基づいて、集落排水施設（農林水産省所管）、公共下水道（国土交通省所管）、浄化槽（環境省所管）の整備を効果的に行うために、事業間での融通や年度間での事業量の変更を可能とするものである。

2.2. 制度創設の経緯

- ・平成 15 年 10 月に内閣に設置された地域再生本部は、12 月に「地域再生のための基本指針」を決定した。この指針によって、補助金等の統合や複数の府省に所管がまたがる施設整備の統合等を盛り込んだ「地域再生推進のためのプログラム」を決定することが明示された。
- ・同年 12 月から地域再生のための提案募集（1 次提案）が行われると、地方自治体から「下水道施設等インフラ整備の一元的財源付与」といった提案がなされた。しかし、この時点では、提案は採用されていない。

図表－ 62 地域再生のための提案募集（第 1 次）に対する生活排水処理施設関係の提案と所管府省の回答の一例

提案	所管府省の回答
下水道施設等生活インフラ整備の一元的財源付与 下水処理施設等生活インフラは、市街化区域や農業振興地域を一体的に処理対象区域として整備し、維持管理することが効率的な場合があるので、補助事業の対象範囲の拡大と弾力化を行う。（愛知県豊田市）	それぞれの観点から事業毎の要件に基づき事業を実施している。上記趣旨から一元化は不可能である。（国土交通省）

出典：地域再生本部「地域再生（第 1 次提案募集）に関する当室と各府省庁とのやりとり」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/osirase/040227/siryoul.html>

- ・平成 16 年 2 月の経済財政諮問会議では、規制改革・地域再生担当大臣から、実施可能とは認められなかった提案についても、予算との関係や制度の根幹に関わる多様な検討が必要であり、必要なものについては引き続き検討を進め、法改正を要する場合には一括法等により対応する予定といった考えが示された⁵⁹。
- ・同年 6 月の 2 次提案においては、岩手県などから同一の目的ながら複数の府省に所管が分かれている下水道、集落排水、浄化槽に関する補助事業について一元化を求める提案がなされた。

⁵⁹ 「地域再生構想提案に対する取組について（金子臨時議員提出資料）」（平成 16 年第 4 回経済財政諮問会議）

図表一 63 地域再生のための提案募集（第 2 次）に対する生活排水処理施設関係の提案の一例

<p>汚水処理事業の一元化構想</p> <p>河川・湖沼等の水質の保全を図るとともに、快適・衛生的で利便性の高い暮らしを支える汚水処理事業に関して、①事業費間流用による効率化 ②交付申請事務等のスクラップによる経費の削減 ③計画段階からの効率的な施設配置 などによる総コストの縮減を図るとともに、効率的・効果的な事業の実施と県民ニーズへの的確な対応のため、汚水処理に関する各種国庫補助金を廃止し、地域の裁量で実施できるよう、その用途を自由化することを提案する。（岩手県）</p>
--

出典：内閣官房地域再生推進室ほか「構造改革特区(第 5 次)及び地域再生(第 2 次)提案募集における構想・プロジェクト概要」(平成 16 年 7 月 6 日)

- これらの提案を踏まえて、平成 17 年の第 162 回国会で成立した地域再生法には、個別の補助等に関する法令の規定の適用を除外してそれらを統合した交付金を創設する規定が設けられ、汚水処理施設整備交付金がそのような交付金の一つとして位置づけられることとなった。

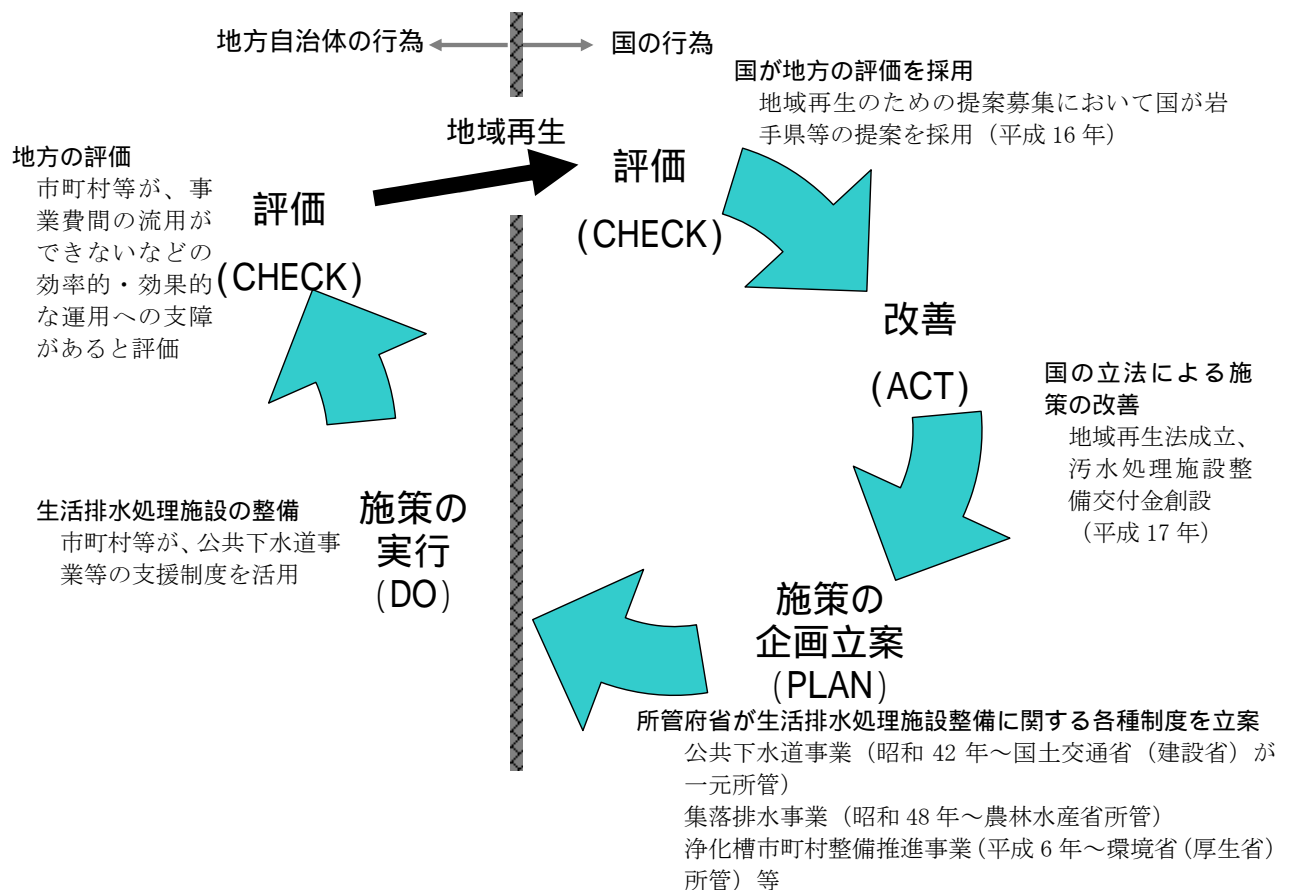
図表一 64 「汚水処理施設整備交付金」創設の経緯

年	主なできごと
平成 15 年 10 月	内閣に地域再生本部設置
平成 15 年 12 月	地域再生本部が地域再生のための基本指針を決定
平成 15 年 12 月～ 平成 16 年 1 月	地域再生のための提案募集（第 1 次） ・下水道施設等生活インフラ整備の一元的財源付与などの提案は実施可能と認められず。
平成 16 年 2 月	平成 16 年第 4 回経済財政諮問会議 ・実施可能とされなかった提案についても、予算との関係や制度の根幹に関わる多様な検討が必要であり、必要なものについては引続き検討を進め、法改正を要する場合には一括法等により対応する予定との考えが示される。
平成 16 年 6 月	地域再生のための提案募集（第 2 次） ・汚水処理に関する各種国庫補助金の廃止と用途の自由化を求める提案。
平成 17 年 3 月	第 162 回国会において地域再生法成立
平成 17 年 4 月	地域再生法公布施行 ・公共下水道等の汚水処理施設整備に関する国庫補助事業を統合した汚水処理施設整備交付金創設。

3. 最適な施策の追求

- ・ 汚水処理施設整備交付金の創設は、生活排水処理施設整備を実施する地方自治体が、施設の種類ごとに設けられた補助制度について、事業間で流用できないことなどを支障と感じたところに端を発している。
- ・ このことは、生活排水処理施設の種類ごとに設けられた補助制度の要件が、それ自体はいかに合理的なものであっても、それらを組み合わせて個々の地域に当てはめようとした場合には、無理や無駄を生じてしまうことがあり得ること、換言すれば、多様な地域の課題に効率的・効果的に対応できていなかったことを示していると考えられる。
- ・ 地方自治体が、施策の実行を通じて得た制度に対するこのような評価は、結果として地域再生のための提案募集というルートが開かれるまで、施策そのものを企画立案し、改善する権限をもつ国に受け入れられることはなかった。

図表一 65 国が企画立案し、地方自治体が行う施策のP D C Aサイクル（汚水処理施設整備交付金の創設の場合）



- ・ もっぱら国が施策の企画立案を担っている現行制度においては、地方自治体が施策の実行を通じて得た施策そのものに対する評価を所管府省に伝え、対応を求める機会は、多くの場合、首長らによる各府省に対する改善要望・提案といった政治的なアプローチや、日ごろの事務の執行を通じて連絡を取り合っている地方の担当部署と国の担当

部署との縦割りのルートを通じたものに限定される。

ただし、その評価を参考にするかどうかは、所管府省の判断に委ねられる。

- ・このため、地方自治体の評価を、直接、制度の改善につなげることは難しく、さらに、府省を横断して施策を総合化するという施策の改善は、各所管府省を超えたリーダーシップが発揮される特別な事情⁶⁰がない限り容易ではないと考えられる。
- ・また、地方自治体は、法令によって構築された既存の制度を所与の条件として振る舞う。このため、地方自治体が、地域の利益に重大な影響がない限り、制度をいかに評価し、いかに改善すべきかという視点を持つインセンティブは乏しいといえる。
- ・一方、地方自治体が行う施策について、法令の定めが最小限度の基本的な事項に限られ、具体的な事項が自治立法に委ねられている新たな広域自治を想定すると、施策の企画立案から、実行、評価、改善にいたるサイクルは、地域住民の民主的なコントロールの下に地域において完結することになる。
- ・このことによって、地方自治体が行う施策の実行を通じて得た評価を、直接、制度の改善につなげることができるようになる。と同時に、地方自治体には、それぞれの地域にとって最適な施策を立案することが求められるものと考えられる。その際には、既存の制度の趣旨目的や所管府省の相違といった枠組みにとらわれない様々なアプローチが検討の対象となる可能性がある（図表－66 参照）。
- ・これは、地域住民の議論を喚起することにつながるであろうし、そのような議論の中からこそ、真にそれぞれの地域に最適な施策が追求されていくものと考えられる。

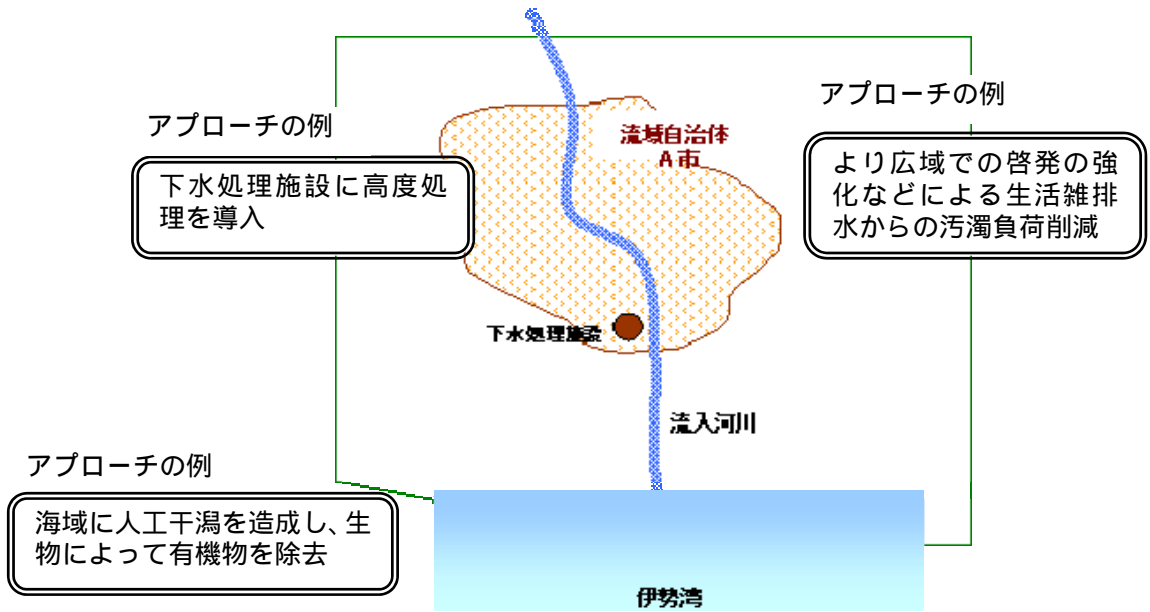
⁶⁰内閣に設置された地域再生本部がリーダーシップを発揮した汚水処理施設整備交付金の例のほか、平成元年の総務庁の行政監察の指摘を踏まえて、平成2年8月に、下水道と下水道類似施設（集落排水、浄化槽など）の整備の調整を図るための協議システムの整備その他、下水道と下水道類似施設との調整について所管省庁から都道府県に指示がなされた例など。

図表一 66 様々なアプローチ (イメージ)

現行制度

- ・ 処理場ごとの汚濁物質の排出総量を規制 (水質汚濁防止法)
- ・ 処理場ごとの汚濁物質の削減目標量を計画 (下水道法)
- ・ 国は公共下水道などを設置・改築する地方自治体に補助 (下水道法)

- ・ 様々な手法の間で汚濁物質の削減量を肩代わりできるとしたら
- ・ 様々な手法の間で経費の拠出・流用ができるとしたら



【論点の一例】

- ・ 費用対効果はどうか
- ・ 技術的に効果が安定して見込めるか
- ・ 立地条件はどうか
- ・ この地域の生態系への影響はどうか
- ・ 地域住民の水環境への関心を高める効果はどうか

既存の枠組みにとらわれない様々なアプローチの検討から
地域住民の議論の喚起と、それぞれの地域に最適な施策の追求へ

【資料編】

【資料編】

ケーススタディ 図表 - 66 「様々なアプローチ（イメージ）」についての試算例

- 図表-66「様々なアプローチ（イメージ）」で示したアプローチの例について、「費用対効果はどうか」という論点に関連して、事務局において試算を行った。

なお、その際、それぞれのアプローチについて、次のような施策を前提とし、文献調査に基づく仮定を置きながら費用と効果の算出を試みた。

アプローチの例	試算の前提とした施策例
下水処理施設に高度処理を導入	計画人口 15,900 人について高度処理を導入
海域に人工干潟を造成し、生物によって有機物を除去	海域に 100ha の干潟を造成
より広域での啓発の強化などによる生活雑排水からの汚濁負荷削減	愛知県域全体規模での啓発の強化などによる COD、全窒素、全リンそれぞれ 1 人当たり 3% の削減

- 試算の結果は次のとおりであった。

アプローチの例	下水処理施設に高度処理を導入	海域に人工干潟を造成し、生物によって有機物を除去	より広域での啓発の強化などによる生活雑排水からの汚濁負荷削減
施策の規模など	高度処理流域内の計画人口 15,900人	干潟面積造成 100ha	対象人口(愛知県域想定) 7,146千人 生活排水からの汚濁負荷量 3%/人
初期投資	368百万円/年 うち国庫補助相当額 245百万円/年	立地条件等によって 12~4,624百万円/年	-
維持管理費	141百万円/年	-	-
効果	COD	164t/年	175t/年 629t/年
	全窒素	181t/年	36t/年 177t/年
	全リン	16t/年	未試算 35t/年

【参考】

汚濁負荷（BOD の場合）を 3% 減らすために必要になる努力は、毎日一人一人が、

台所で流しに捨てている食品からの汚れのうち	味噌汁ならお椀5分の1杯 牛乳ならコップ12分の1杯 使用済み食用油なら0.9m	} いずれかを減らすことに相当する。
入浴時のせっけん使用量のうち	約7分の1程度	
洗濯洗剤の使用量のうち	約3分の1程度	

- 例えば、「下水処理施設に高度処理を導入」に係る国庫補助相当額 245 百万円/年を他のアプローチに流用することが可能であり、汚濁負荷量を肩代わりすることが可能という前提を置くと、その時点での最新の科学的知見や技術的背景などを踏まえながら、生態系への影響その他の様々な論点に即して、例示したものに限らない様々なアプローチ 野に入れながら、地域にとって最適な施策を目指した検討が行われる可能性がある。

【積算の根拠など】

1 共通事項

初期投資・造成費用の年額換算について

- ・ 耐用年数を設定の上、耐用年数の間で元利均等の償還が行われるものと仮定し、毎年の元利償還金相当額を初期投資等の年額とした。
- ・ 利率は年利4%とした。

$$\text{初期投資・造成費用 (¥ / year)} = [\text{初期投資費用の総額 (¥)}] \times [\text{算定式2の換算係数 (1 / year)}] \quad [\text{算定式 1}]$$

$$\text{換算係数 (1/year)} = i + \frac{i}{(i+1)^n - 1} \quad [\text{算定式 2}]$$

(i : 利率(0.04)、n : 耐用年数)

効果の算出について

ア 「下水処理施設に高度処理を導入」及び「より広域での啓発の強化などによる生活雑排水からの汚濁負荷削減」の場合

- ・ 流入負荷削減量を「効果」とした。
- ・ 流入負荷削減量の基礎となるCOD・窒素・リンの除去量は、文献調査により設定した。
- ・ 発生源から海域への流達率は1.0とみなして流入削減量を算定した。(有機物中の炭素は流下過程で一部無機化されるが、ここではそうした除去量は無視できるものと仮定した。)

$$\text{流入負荷削減量 (t / year)} = [\text{COD・窒素・リンの除去量 (t / year)}] \times [\text{流達率 1.0}] \quad [\text{算定式 3}]$$

イ 「海域に人工干潟を造成し、生物によって有機物を除去」の場合

- ・ 窒素・リンの利用ポテンシャルの増加量を「効果」とした。
- ・ 窒素・リンの利用ポテンシャルの増加量の基礎となる干潟造成等による懸濁態有機物除去量は、文献調査により設定した。

(注) 懸濁態有機物について

水中で溶けずに粒子等に付着するなどして浮遊している有機物のこと。

$$\begin{aligned} \text{窒素・リンの利用ポテンシャルの増加量 (t / year)} \\ = [\text{干潟生物による単位面積当たりの懸濁態有機物除去量 (t / year / ha)}] \\ \times [\text{干潟面積 (ha)}] \quad [\text{算定式 4}] \end{aligned}$$

2 試算のあらし

「下水処理施設に高度処理を導入」の場合

ア 処理計画等の設定

「下水道事業における費用効果分析マニュアル(案)」(日本下水道協会、2006)に基づき、既存の下水処理施設の概要及び高度下水処理の計画を以下のとおり設定した。

高度処理の方式は、「嫌気・無酸素・好気法(凝集剤添加)＋急速ろ過」を想定した。

すべての流入下水に対し高度処理を実施するのではなく、一部の流入水に対して高度処理を実施する方式を想定した。

図表1 下水処理の高度化計画の概要

項目	値	
高度処理流域内の計画人口(人)	15,900	a
高度処理分の流入水量(m ³ /day)	45,000	b

出典：「下水道事業における費用効果分析マニュアル(案)」p.168 ((社)日本下水道協会、2006)

図表 2 流入水と処理水の水質

項目	COD (mg/L)	全窒素 (mg/L)	全リン (mg/L)	
流入下水水質	110.0	35.0	5.0	c
標準法放流水質	20.0	20.0	1.5	d
高度処理放流水質	10.0	9.0	0.5	e

出典：「下水道事業における費用効果分析マニュアル(案)」p. 168 ((社)日本下水道協会、2006)

イ 下水高度処理の導入費用

図表 3 下水高度処理の導入に関する初期投資費用

項目	初期投資費用 (百万円)	耐用年数 (年)	換算係数	1年あたり費用 (百万円/年)
	<i>f</i>	<i>g</i>	(算定式2)に <i>g</i> を代入 $= h$	(算定式1) $= f \times h$
土木・建築	2,350	50	0.0466	109.5
電気・設備	2,873	15	0.0899	258.3
初期投資費用の合計				367.8

出典：「下水道事業における費用効果分析マニュアル(案)」p. 170 ((社)日本下水道協会、2006)

図表 4 下水高度処理の導入に関する維持管理費用

項目	維持管理費用 (百万円/年)
年あたり維持管理費	103.2
年あたり用地費	38.0
維持管理費用の合計	141.2

出典：「下水道事業における費用効果分析マニュアル(案)」p. 170 ((社)日本下水道協会、2006)

図表 5 下水高度処理の導入に関する1年あたりの費用

項目	費用 (百万円/年)
1年あたりの費用 (初期投資費用と維持管理費用の合計)	509.0

ウ 効果の算出

図表 6 下水高度処理の導入効果

項目	COD(t/年)	全窒素(t/年)	全リン(t/年)
	(算定式3) $= (d-e) \times 10^3 \times b \times 365 / 10^6 \times 1.0$		
高度処理の導入による 削減量	164.3	180.7	16.4

「海域に人工干潟を造成し、生物によって有機物を除去」の場合
 ア 人工干潟の設計条件の設定

図表 7 人工干潟の設計条件

項目	値
干潟造成面積 (ha)	100.0 <i>i</i>

イ 人工干潟の造成費用

人工干潟については維持管理費用は考慮せず、初期投資費用のみを考慮した。
 単位面積当たりの造成費用は、今村（1999）が算定した 30 事例の値を使用した。

図表 8 人工干潟の造成に関する初期投資費用

項目	算定結果	備考
人工干潟造成費用 (百万円/ha)	2.0 ~ 800.0	今村(1999)より 30 事例を引用。下段は 30 事例の平均費用を示す。 (造成費用は、計画地の造成のし易さ、流砂防止や土砂の材質等によって大きく変動する。)
	80.0	
初期投資費用(百万円)	200 ~ 80,000	30 事例の平均を用いて算出すると、8,000 (百万円)となる。
耐用年数(年)	30	「水産基盤整備事業費用対効果分析のガイドライン」(水産庁、2002)に基づき、一般的な水産土木事業の耐用年数を設定。
換算係数	0.0578	耐用年数に基づき算出。
年間換算費用 (百万円/年)	11.6 ~ 4,624	初期投資費用と換算係数から算出。 30 事例の平均を用いて算出すると、年間費用は 462.4(百万円)となる。

資料：今村均：「沿岸自然環境における環境創造」（日本建築学会大会（中国）海洋部門研究協議会資料、1999）

ウ 効果の算出

干潟の浄化能力の定量化については、様々な試みが行われている。また、海域の状況（通常時、赤潮時など）に影響を受けるとされている。ここでは、今尾・鈴木（2004）が紹介する先行研究の成果を活用して、次のとおり単位面積当たりの懸濁態有機物の除去量を設定し、干潟全体での懸濁態有機物の除去量を算定した。

なお、水中の懸濁態有機物が除去されることで窒素だけでなくリンも除去されることになるが、リンの除去量に関するデータは得られなかったため、ここでは算定対象外とした。

図表 9 人工干潟の造成に関する効果

項目		COD	窒素
単位面積当たりの 懸濁態有機物の除去量	(g / day/m ²)	0.4801	0.0988
	(t/year/ha)	1.752	0.361
干潟全体での 懸濁態有機物の除去量	(t/year)	175.2	36.1

資料：今尾和正、鈴木輝明「貧酸素化海域の浅場の造成法—三河湾を例として—」（水産工学、2004）

「より広域での啓発の強化などによる生活雑排水からの汚濁負荷削減」の場合
 ア 基礎条件の設定

愛知県域全体規模での生活排水負荷量の削減を想定した。

1人あたりの生活排水負荷の削減率はCOD、全窒素、全リンそれぞれ“3%”と設定した。
 処理方式別の汚水処理人口は、次の平成18年度末における愛知県の値とした。

図表10 住民努力による生活排水負荷量の削減率の設定値

項目	COD(%)	全窒素(%)	全リン(%)
排出負荷量の削減率	3.0	3.0	3.0

$100 a_j$

図表11 愛知県における汚水処理人口と割合（平成18年度末）

処理方式	人口 (1000人)	割合 (%)
下水道	4695 p_1	65.7
合併処理浄化槽	814 p_2	11.4
農業集落排水施設等	156 p_3	2.2
コミュニティプラント	14 p_4	0.2
上記以外 (単独処理浄化槽等)	1467 p_5	20.5
合計	7146 p_i	100.0

出典：「平成18年度末の汚水処理人口普及状況について」（農林水産省、国土交通省、環境省）
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/04/040823_2_.html

イ 効果の算出

図表12 生活雑排水（し尿は含まず）の発生負荷量原単位

項目	COD	全窒素	全リン	
発生負荷量原単位	(g/人/日)	21.55	3.35	0.90
	(t/1000人/年)	7.87	1.22	0.33

q_j

出典：「環境アセスメントの技術」（環境情報科学センター、1999）

図表 13 各処理方式における COD、全窒素、全リンの除去率の設定値

処理方式	除去率 (%)			備考
	COD	全窒素	全リン	
下水道	81.8	42.9	70.0	$r_{1,j}$ 図表 2 より下水処理率を設定。 (高度処理は想定しない。)
合併処理浄化槽	65.0	32.5	32.5	$r_{2,j}$ 「発生負荷量の算定方法について」(中央環境審議会 総量規制専門委員会 第4回 資料2、2004)より、中規模の浄化槽(201人～500人)における除去率の中央値を引用。
農業集落排水施設等	65.0	32.5	32.5	$r_{3,j}$ 合併浄化槽と同程度と想定。
コミュニティプラント	65.0	32.5	32.5	$r_{4,j}$ 合併浄化槽と同程度と想定。
上記以外(単独処理浄化槽等)	0	0	0	$r_{5,j}$ 排水処理がなされないため。

※変数に付されている小文字 j (j=1～3) は水質項目 (COD、全窒素、全リン) を示している。

図表 14 愛知県域全体規模の住民努力による生活雑排水由来の汚濁負荷削減量の試算結果
(一人当たりの生活排水負荷量を“3%”削減)

処理方式	削減前における生活雑排水の汚濁負荷量 (t/年)			削減後における生活雑排水の汚濁負荷量 (t/年)			生活雑排水の汚濁負荷削減量 (t/年)		
	COD	全窒素	全リン	COD	全窒素	全リン	COD	全窒素	全リン
	$= p_i \times q_i \times (100 - r_{i,j}) / 100$			$= p_i \times (1 - 3\%) \times q_i \times (100 - r_{i,j}) / 100$			$= [\text{削減前}] - [\text{削減後}]$		
下水道	6,721	3,278	463	6,520	3,180	449	202	98	14
合併処理浄化槽	2,241	672	180	2,174	652	175	67	20	5
農業集落排水施設等	429	129	35	417	125	34	13	4	1
コミュニティプラント	39	12	3	37	11	3	1	0	0
上記以外(単独処理浄化槽等)	11,539	1,794	482	11,193	1,740	467	346	54	14
合計	20,969	5,884	1,163	20,340	5,707	1,128	629	177	35

※変数に付されている小文字 i は処理方式、j は水質項目 (COD、全窒素、全リン) を示している。

ウ 「汚濁負荷を3%減らすために必要になる努力」について

文献から COD や窒素、リンについて詳しい内訳が得られなかったので、BOD（生物化学的酸素要求量）の削減量を示した。

「ブルーリバー作戦 生活排水対策のすすめ」（岐阜県、2007）を参考に、生活排水の BOD 負荷を 43g/人/日とし、その3%に相当する 1.3 g/人/日を一人当たりの削減量とした。

図表 15 主な食品の汚れの程度

	捨てる量 (mL)	BOD (g)	BOD1.3g相当の捨 てる量(mL)
米のとぎ汁(1回目)	500	6	108.3
みそ汁(お椀1杯)	180	7	33.4
煮物汁(肉じゃが)	100	5	26.0
牛乳(コップ1杯)	200	16	16.3
中濃ソース(大さじ1 杯)	15	2	9.8
ビール(1杯)	180	15	15.6
使用済み食用油	20	30	0.9

入浴	1日	9	0.14
洗濯	1日	4	0.33

資料：「ブルーリバー作戦 生活排水対策のすすめ」（岐阜県、2007）

委員・事務局名簿

委員・事務局名簿

道州制の導入による地域インパクトに関する研究

(敬称略)

委員長	昇 秀樹	名城大学 都市情報学部 教授
委員	奥田 隆明	名古屋大学大学院 環境学研究科 准教授
(五十音順)	田谷 聡	一橋大学大学院 法学研究科 教授
	戸田 敏行	社団法人東三河地域研究センター 常務理事
	中島 次男	財団法人地方自治研究機構 調査研究部長
	服部 重昭	名古屋大学大学院 生命農学研究科 教授
	林 雅人	社団法人中部経済連合会 理事
	原田 泰	愛知県 総務部 次長
	秀島 栄三	名古屋工業大学大学院工学研究科 准教授
事務局	大須賀 文人	愛知県総務部総務課長
	戸田 正彦	愛知県総務部総務課地方分権・道州制推進グループ 主幹
	長屋 徹	〃 課長補佐
	富安 精	〃 主査
	水野 智隆	〃 主査
	菅沼 祐一	(財)地方自治研究機構 調査研究部 主任研究員
	高山 剛	〃 研究員
基礎調査機関	相馬 明郎	みずほ情報総研 環境・資源エネルギー部 主席研究員 シニアマネージャー
	久保 利晃	〃 環境・資源エネルギー部 環境リスクチーム チーフコンサルタント
	清水 徹	〃 社会経済コンサルティング部 社会マネジメントチーム コンサルタント
	山辺 功二	山辺環境技術事務所 所長