

流域政策研究フォーラム完了報告書

文部科学省特別教育研究推進プロジェクト

流域ガバナンスとは何か

滋賀大学教育研究プロジェクトセンター支援事業

秋山 道雄

足立 考之

一瀬 諭

井手 慎司

梅澤 直樹

大野 智彦

吉良 龍夫

小谷 博哉

近藤 学

坂本 充

田島 正廣

丹波 道明

中西 正己

中村 正久

平山奈央子

宮永健太郎

渡辺 暁彦

李 秀敏

中村 正久 監修・編著 / 平山奈央子 編著

持続可能な資源利用と保全を可能とする湖沼流域管理のためのガバナンス向上に関する研究

著者

氏名	所属
秋山 道雄	(滋賀県立大学 環境科学部 教授)
足立 考之	(国土工営コンサルタンツ(株))
一瀬 諭	(滋賀県琵琶湖環境科学研究センター 環境監視部門 参事)
井手 慎司	(滋賀県立大学 環境科学部 教授)
梅澤 直樹	(滋賀大学 経済学部 教授/環境総合研究センター長)
大野 智彦	(阪南大学 経済学部 准教授)
吉良 龍夫	(滋賀県 顧問)
小谷 博哉	(財国際湖沼環境委員会 アドバイザー)
近藤 学	(滋賀大学 経済学部 教授)
坂本 充	(名古屋大学/滋賀県立大学 名誉教授)
田島 正廣	(株帝国建設コンサルタント 技術センター 理事)
丹波 道明	(東近江水環境自治協議会 顧問)
中西 正己	(京都大学 名誉教授)
中村 正久	(滋賀大学 環境総合研究センター 特任教授)
平山奈央子	(金沢大学 男女共同参画キャリアデザインラボラトリー 特任助教)
宮永健太郎	(滋賀県琵琶湖環境科学研究センター 研究員)
渡辺 暁彦	(滋賀大学 教育学部 准教授)
李 秀澈	(名城大学 経済学部 教授)

流域政策研究フォーラム役員

役職	氏名	所属
代表	仁連 孝昭	(滋賀県立大学 理事/副学長)
代表幹事	中村 正久	(滋賀大学 環境総合研究センター 特任教授)
副代表幹事	井手 慎司	(滋賀県立大学 環境科学部 教授)
	近藤 学	(滋賀大学 経済学部 教授)
幹事	足立 考之	(国土工営コンサルタンツ(株))
	一瀬 諭	(滋賀県琵琶湖環境科学研究センター 環境監視部門 参事)
	加賀爪敏明	(財国際湖沼環境委員会 事務局長)
	小谷 博哉	(財国際湖沼環境委員会 アドバイザー)
	佐藤 智宏	(財国際湖沼環境委員会 研究員)
会計監査	丹波 道明	(東近江水環境自治協議会 顧問)
事務局長	平山奈央子	(金沢大学 男女共同参画キャリアデザインラボラトリー 特任助教)

流域政策研究フォーラム連携推進機関

滋賀大学 環境総合研究センター ・ 滋賀県立大学 環境科学部 ・ 財団法人 国際湖沼環境協会

本冊子の最後の締めくくり(8章 8-7)として、本年8月に逝去された故吉良龍夫氏による「モンゴルのフプスグル湖とその周辺」を掲載した。当該著作は、本フォーラム発足時から、体調思わしくない中でも足繁く研究サロンに参加下さった先生が、2006年度報告書に特に力を入れて執筆され、投稿下さったものである。本冊子への投稿というにはあまりにも貴重な著作だが、本フォーラムの趣旨に最も深く理解を示された先生の遺稿という位置づけとさせて頂き、ご冥福を祈る次第である。

フォーラムメンバー一同

はじめに

「流域」や「ガバナンス」という概念をめぐる研究は、学術専門分野ごとに多様な展開をしてももの、それぞれの課題を相互に理解し、研究成果を共有する機会は限られ、いわゆる縦割り行政の枠を超えた流域管理政策の推進を阻む一因となっている。2006年7月に発足した「流域政策研究フォーラム」の目的は「流域政策研究の振興に努め、それによって持続可能な流域ガバナンスの確立に寄与し、よって社会に貢献すること（流域政策研究フォーラム会則）¹」であり、こういった問題を克服する手がかりとしようということであった。

設立総会におけるフォーラム設置の目的をめぐる議論では、

- フォーラム設置の目的と、その議論に「流域ガバナンス」という概念を導入する意義を明らかにする必要がある。
- 「流域ガバナンス」に近い概念は従来からあったが、実態として望ましい形で実現していない理由を突っ込んで明らかにすべきだ。
- 「流域ガバナンス」の当事者間の利害の対立を調整する仕組みについて、具体的事例に即した検証が不足しているのではないか。
- 湖沼を含む河川流域の流域管理という概念には、湖沼を含まない河川流域の流域管理という概念には無い特徴がある。それは湖沼がもつ「生態系サービス（機能）」、とくに「調整的サービス（機能）」と、河川のそれらとの違いに起因すると考えられる。²「この調整的サービス（機能）」の回復なくして湖沼流域の持続可能な管理を実現することは出来ないが、それは従来の流域管理の発想を超える「流域ガバナンス」という概念が重要となる。

などの発言があった。こういった問題提起に対し、フォーラム活動の成果にはかなりの濃淡があるものの、今後の取り組みに繋ぐ多くの糸口が得られたことは間違いない。

本冊子は、2011年3月まで継続したフォーラム活動のうち、主として2009年度及び2010年度の内容を取りまとめたものである。2006年度から2008年度にかけては年度ごとに冊子を作成したが、本冊子にはそれらの一部も振り返ることで4年間の冊子シリーズの完了編とすることとした。

本報告書は三部構成となっており、第Ⅰ部は上記の課題の概論、第Ⅱ部はサロンの議論を補完あるいは再集約する形でメンバーが作成した以下の課題群の原稿も掲載した。

- ▶ ガバナンスとは何か
- ▶ 流域資源を考えるために
- ▶ 流域ガバナンスと住民の参加
- ▶ 湖沼の生態系サービスとその指標
- ▶ 琵琶湖の湖沼流域ガバナンスの変遷、その評価と課題
- ▶ 琵琶湖をめぐる流域政策と研究の歴史的系譜
- ▶ 琵琶湖・淀川をめぐる近年の政策展開と課題
- ▶ 流域ガバナンスの新たな可能性をめぐる国内外の状況

第Ⅲ部は、このフォーラム設置期間中に、国と滋賀県において新たな展開を見せた流域政策、流域計画、政策や計画に向けた提言、法案などの概要を取りまとめたものである。すなわち、国においては、国土交通省が設置した淀川水系河川整備計画に対して「淀川水系流域委員会」が作成した提言、また、滋賀県においては、琵琶湖総合保全整備計画の第二期に向けて学術委員会が作成した提言、および琵琶湖・淀川流域の流域管理について関係府県と連携する上での基本的な考え方を示した検討委員会の提言である。更に、本フォーラムでも議論となった「水制度改革国民会議」によって作成された水循環政策大綱案及び水循環基本法要綱案もその概要を収録した。こういった政策現場の課題が本フォーラムの活動に与えた影響もあったが、逆に本フォーラムの活動成果はこういった政策現場に対する貢献の一端という役割も果たすことができた。

本冊子の発刊をもって、本フォーラムの運営や活動に協力いただいた多くの方々に謝意を表すると共に、今後、この分野に関わりを持つであろう研究者や実務家にとって本冊子が有意義な情報源となることを期待するものである。

1 流域政策研究フォーラム2006年度報告書 流域ガバナンスとは何か、第Ⅰ部設立総会・資料、p17

2 「生態系サービス」の詳細については2-4節および文末脚注viiを参照のこと。

Contents

はじめに	1
第Ⅰ部 流域とは何か、ガバナンスとは何か	4
第1章 流域とは何か	5
第2章 ガバナンスとは何か	7
2-1 様々なガバナンス論	7
2-2 「流域ガバナンスとは何か」の議論	8
2-3 琵琶湖淀川水系における流域ガバナンスを志向する動き	8
2-4 流域の生態系サービスと流域ガバナンスの関係	9
第3章 流域資源とその価値評価について	12
第4章 個別ガバナンス要素をめぐる議論	14
4-1 「我が国の流域政策の枠組み」について	14
4-2 「(湖沼を抱える)流域における組織・制度と体制」について	15
4-3 「住民や利害関係者の協力と参加」	17
4-4 「技術的対応の可能性と限界」	18
4-5 「科学的知見と歴史的に形成されてきた知恵」	19
4-6 「財源と財政的仕組み」	19
第5章 ガバナンス要素の統合について	22
第6章 おわりに	23
参考文献	23
文末脚注	24
第Ⅱ部 琵琶湖をめぐる流域ガバナンスの課題と可能性	30
第1章 ガバナンスとは何か	31
1-1 ガバナンスについて	31
第2章 流域資源を考えるために	35
2-1 資源という捉え方	35
2-2 湖沼の水産資源は誰が管理するのか、湖沼の漁業権とは何か	38
第3章 流域ガバナンスと住民の参加	41
3-1 流域ガバナンスと住民・NPO	41
3-2 NPOの役割と課題：NPOが流域ガバナンスの担い手となるために	44
3-3 琵琶湖での住民運動の考え方	47
3-4 琵琶湖では何故住民運動が始まったのか	49
3-5 国の形、民の形・・・持続可能な社会に向けて(流域政策研究フォーラム報告書2006より)	52



第4章 湖沼の生態系サービスとその指標	54
4-1 富栄養化とは	54
4-2 富栄養化はなぜ環境に悪いのか	56
4-3 窒素制限の湖沼とリン制限の湖沼	58
4-4 固有種は何を語るか—琵琶湖の固有種と湖内環境の変遷—	61
4-5 外来種はなぜ駆除しなければならないのか	64
4-6 湖沼の食物連鎖はなぜ変化するのか、また、それは何を意味するのか	66
4-7 地球温暖化は湖沼にどのような影響を与えるのか	69
4-8 活性窒素—もうひとつの地球環境問題—	71
第5章 琵琶湖の湖沼流域ガバナンスの変遷、その評価と課題	73
5-1 湖沼環境基準はどのように決められたか—湖沼環境管理の成果と今後の課題—	73
5-2 湖沼有機物指標の問題点について	79
5-3 評価は琵琶湖の価値をどこに置くかが重要	82
5-4 琵琶湖の環境保全に関する歴史的経緯（ガバメントからガバナンスへ）	83
5-5 琵琶湖訴訟の時代背景と概要	87
5-6 ヨシ条例ができた経緯	89
第6章 琵琶湖をめぐる流域政策と研究の歴史的系譜	91
6-1 琵琶湖研究の歴史はどう始まったか	91
第7章 琵琶湖・淀川をめぐる近年の政策展開と課題	94
7-1 湖沼の生物が求める湖沼流域政策のあり方はどのように知ることが出来るか	94
7-2 プランクトンは何を語っているか	96
7-3 環境用水とは	104
7-4 環境用水整備と「住民の効用」の環境指標	105
7-5 琵琶湖総合保全整備（ML21）計画の改訂について	108
7-6 湖沼流域ガバナンスにおける住民参加手法—第2期琵琶湖総合保全整備（マザーレイク21）計画の再策定プロセスを事例として—	111
7-7 全国的にみた流域委員会の動向	119
第8章 流域ガバナンスの新たな可能性をめぐる国内外の状況	121
8-1 琵琶湖淀川流域の仮想水と仮想汚濁負荷について	121
8-2 日韓における流域管理・水制度の比較（流域政策研究フォーラム報告書2008より）	124
8-3 オーストラリアの水改革とその世界への教訓	126
8-4 ブラジル連邦共和国における統合的水資源管理	138
8-5 農業用水における水資源管理の実態と課題—木曾川水系を事例として—	145
8-6 転換期にある水行政と“水”基本法の可能性	157
8-7 モンゴルのフブスグル湖とその周辺（流域政策研究フォーラム報告書2006より）	163
第Ⅲ部 資料編	180
第1章 「マザーレイク21計画（琵琶湖総合保全整備計画）」第1期の評価と第2期以後の計画改訂の提言、概要	180
第2章 新たな河川整備をめざして—淀川水系流域委員会 提言一、概要	183
第3章 淀川水系河川整備計画、概要	186
第4章 水循環基本法要綱案、概要	188
第5章 「琵琶湖淀川川のこれからの流域管理に向けて」提言、概要	190

第4章 個別ガバナンス要素をめぐる議論

本編の構成は、統合的湖沼流域管理 (ILBM) の枠組み^{xv}に沿って、政策の枠組み、制度・体制と組織、参加、情報、技術、財政の各課題分野について行われた議論を紹介する形としている。ILBMにおけるそれぞれの課題分野をめぐる記述は文末脚注に示した。

4-1 「我が国の流域政策の枠組み」について

1) 提供された話題例¹⁵

- ①2008年度第6回サロン「流域管理の法政策」(三好規正)
- ②2007年度第7回サロン「河川法は、河川『水』管理法から脱出できるか」(山下淳)
- ③2007年度第7回サロン「永源寺大にダム取り消し事件からみたダム政策の問題と展開」(吉原稔)
- ④2007年度第2回サロン「淀川水系における利水管理の課題と展望」(荻野芳彦)
- ⑤2008年度第1回サロン「水質汚濁問題におけるあちら立てればこちら立たず～諏訪湖から学んだこと～」(花里孝幸)
- ⑥本報告書第Ⅱ部第8章に収録した、2010年度文部科学省特別教育研究推進費「湖沼流域ガバナンス」プロジェクト成果「転換期にある水行政と“水”基本法の可能性」(渡邊暁彦)¹⁶

2) ガバナンス向上をめぐる代表的な議論

渡邊は上記1)⑥に示した「転換期にある水行政と“水”基本法の可能性」¹⁷の中で、地下水(水源)の保全をめぐる問題と共に、「水循環基本法」の策定に向けた取組みの現状について、概要を述べ、「“水”基本法策定への課題」として三点を指摘している。これは今後後継フォーラムでも取り組むべき課題であり、以下に紹介する。

1) 三つの課題

二度の国民大会やこれまでの議論で再三再四指

摘されてきたことは、おおよそ以下の三点である。

第一に、縦割り行政の弊害と行政組織の見直しである。先の基調講演でも、高橋教授が「第二次大戦後の都市化は、日本国土の水循環を乱し、治水、利水、水環境の複雑化によって、水の縦割り行政の弊害化は顕在化してしまった」^{xvii}と振り返るように、今日そうした事例は枚挙にいとまがない。一元的な“水”官庁の必要性はかねてより説かれてきたが、今なお実現には程遠い^{xviii}。

第二に、「健全な水循環」の視点を重視することである。水の流れに着目すること、すなわち水環境を流域全体における水循環の健全さから把握する必要性が指摘されている^{xix}。9月の国民大会でも、こうした観点から、特に地下水(並びに水源)の保全に目を向ける必要性がしばしば強調されていた。ちなみに、ある地域の地下水の減少には、気候変動など地球規模の要因も少なからず認められるとのことである^{xx}。環境法学においても、「残されている重要な課題」の一つとして、「閉鎖性水域対策」等と並んで、「健全な水循環の確保」が挙げられている^{xxi}。

第三に住民参加の必要性についてである。行政の政策決定過程に何らかの住民の意思が反映されることは、行政の透明性・説明責任という観点からも望ましいといえる。ただ問題は多様な流域住民のニーズをいかに汲み上げるか、そして住民間の合意をいかに作るか、またいかに「[住民の意思を]政策決定過程に必然的にビルトインされるシステム」^{xxii}を構築するかなど、山積している。

2) 国民会議の「水循環政策大綱案」

上記、第一の課題について、「水循環政策大綱案」¹⁸では水循環庁の創設が謳われた。すなわち、「内閣府の外局として水循環庁を創設し、水行政に関わる全ての行政部門を統合すると共に、その整理合理化を断行する。なお、『水循環庁』は、将来的に地域主権の理念の下にその権限を『流域連合』に移譲するものとする」。

15 ⑥を除き、流域政策研究フォーラム報告書「流域ガバナンスとは何か」の該当年度部分に収録

16 全文は本報告書第Ⅱ部第8章に収録

17 項目1)の⑥の概要

18 政策大綱案については、http://mizuseidokaikaku.com/report/report21_tenpu2.pdfによる。