

第 5 章

流域の環境保全・再生をめぐるガバナンス —日本のローカルレベルでの経験から—

藤田 香

要約：開発途上国において近年の人口急増と社会経済の発展は、急速な都市化や工業化の加速にともなう水需要の増大とともに、水汚染や自然環境の悪化といった副作用をもたらしている。とくに中国では、人口増加と高度経済成長にともなう水問題、なかでも水汚染問題の解決は喫緊の課題である。

こうしたなか、中国江蘇省太湖流域における水環境問題解決にむけた取り組みは、地方政府のイニシアチブによる企業環境情報公開や排出権取引制度の導入、住民参加によるコミュニティ円卓会議の実施などが、試行的に進められている。

日本においても琵琶湖や諏訪湖の環境再生の事例にみるように、住民参加を核とした取り組みは積極的に評価できる。

水あるいは流域における環境保全・再生のためには、環境に配慮した総合的な社会経済システムづくりが求められており、流域単位で調整するような総合的あるいは統合的な水資源管理が求められている。

本章では、こうした点に留意しつつ、流域の持続可能性を実現するために、いかなる環境ガバナンスが必要であるかについて、総合的な水資源管理および環境政策統合の議論をふまえた上で、日本の事例について考察し、中国江蘇省太湖流域の水環境保全・再生を考えていく上での課題について検討する。

キーワード：ガバナンス、環境ガバナンス、重層的ガバナンス、政策統合、流域、総合的な水資源管理（IWRM：Integrated Water Resource Management）、地方自治体、参加、費用負担、下流負担金、琵琶湖、諏訪湖

はじめに

開発途上国において近年の人口急増と社会経済の発展は、急速な都市化や工業化の加速にともなう水需要の増大とともに、水汚染や自然環境の悪化といった副作用をもたらしている。とくに中国では、人口増加と高度経済成長にともなう水問題、なかでも水汚

染問題の解決は喫緊の課題である¹

こうしたなか、中国江蘇省太湖流域（以下、太湖流域）における水環境問題解決にむけた取り組みは、地方政府のイニシアチブによる企業環境情報公開²や排出権取引制度の導入³、住民参加によるコミュニティ円卓会議の実施⁴などが、試行的に進められている。

日本においても琵琶湖や諏訪湖の環境再生の事例にみるように、住民参加を核とした取り組みは積極的に評価できる⁵。

水あるいは流域における環境保全・再生のためには、環境に配慮した総合的な社会経済システムづくりが求められており、流域単位で調整するような総合的あるいは統合的な水資源管理が求められている⁶。

ヨーロッパ諸国においても、総合的水資源管理⁷（Integrated Water Resources Management、以下、IWRM）のためにEU水政策枠組み指令（EU Water Framework Directive、以下WFD）が導入されており、適切な品質の飲料水や生活水の供給による人の健康の保護、持続可能な水管理システムの構築、水域の生態系およびそれに関係する地域の生態系の保護、洪水及び渇水の影響の緩和等を統一的な水管理すなわち水資源統合管理あるいは統合的水資源管理によって実現することを目標にしている⁸。そのため、WFDは、水に関連するさまざまな部門が水対策を統合的に取り組むこと、利害関係者を含む参加型アプローチとすること、河川流域管理計画は行政区域を単位とせず、流域単位で策定することを指摘している⁹。

¹ たとえば、大塚 [2010]。

² ここで示す企業環境情報公開は、太湖流域だけではなく、省全体を対象としている。その他、地方政府主導の例としては、地域間水質補償制度（越境水質管理補償制度）の事例（大塚[2010, 2011]）を参照。

³ 中国江蘇省太湖流域の排出権取引市場の分析については、藤田[2010]。

⁴ コミュニティ円卓会議は、現地研究機関（南京大学環境学院）と国際機関（世界銀行）の共同で発案され、これを日本の研究チーム（アジア経済研究所）が現地研究機関（南京大学環境学院）と共同で太湖流域の水環境問題解決のために実施している（大塚編[2010]）。

⁵ Otsuka et.al[2011]、磯野[2011]、沖野・花里編[2005]を参照。

⁶ 世界水パートナーシップ（GWP）による『IWRM 水資源統合管理』[2000]ストックホルム（日本語文献）および UNESCO [2009], *IWRM Guidelines at River Basin Level* を参照。

⁷ 脚注 6 を参照。

⁸ EU 水政策枠組み指令（EU Water Framework Directive : Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy）については、
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>、（2011 年 3 月 10 日アクセス）を参照。

⁹ WFD では、EU 域内のあらゆる河川流域で、2009 年までに河川流域管理計画を策定することを義務づけ、2015 年までに同計画の実行、評価、調整することを決定し、EU 域内の水を良好な水に改善することを求めている。

日本においても、水資源政策をダム建設などの「開発」中心から、既存施設を有効に活用する「管理」中心へと転換する検討を進めており、2008年には国土審議会水資源開発分科会企画調査部会が、中間報告「総合水資源管理について（中間とりまとめ）」を公表し、河川水系ごとに新たに「流域総合水資源管理協議会」を設置の上、IWRMを構築する考えを打ち出している¹⁰。

流域を視野に入れた社会経済発展を水環境の健全性から評価するためには、流域の社会経済発展戦略に水環境保全・再生政策を埋め込む、換言すると、統合することが不可欠である。また、これを実現するためには、水を核とした自然—社会複合型システムの持続（維持）可能性を実現する処方箋を探る必要がある。さらに、こうした流域の環境保全・再生と社会経済発展を統合的に実現するためには、ガバナンスの改革が求められる。同時にガバナンスの改革にあたっては、多様なステークホルダーの参加、対話、調整、合意、協働のプロセスが必要である。

水問題を解決するためには、経済的手法のみならず他の政策手段のポリシー・ミックスや政策統合が望まれると同時に、水問題を考える場合には流域全体でこれをとらえ、流域環境の保全・再生の道を探ることが重要である。そのためには環境政策における政府間機能配分を明らかにした上で、環境保全と費用負担について検討するとともに、補完性の原理にかんがみた参加のあり方について、特に住民参加と専門家の役割についてとらえなおすことが必要である（藤田[2010]）。

本章では、こうした点に留意しつつ、流域の持続可能性を実現するために、いかなる環境ガバナンスが必要であるかについて、IWRM および環境政策統合（Environmental Policy Integration、以下、EPI）の議論をふまえた上で、日本の経験について、琵琶湖及び諏訪湖の事例を考察し、太湖流域の水環境保全・再生を考えていく上での課題について検討する。

第1節 環境ガバナンスと環境政策統合（Environmental Policy Integration）

¹⁰ここで議論される総合水資源管理とは、水循環の基本となる流域を単位として、水量と水質、平常時と緊急時、地表水と地下水・再生水、上・中・下流、現在直面している課題と将来予想される課題等を包括的・一体的に捉えて水資源を総合的にマネジメントする方策である。総合水資源管理の各施策は、基本的には各分野の行政主体、利水者等が行うが、水資源に係る課題が共有され、各主体の施策が円滑かつ調和のとれた形で推進されることが望まれる。そのため、流域を単位とした水資源の関係者が話しあう常設の場を設け、そこでの協議・合意を得てマスタープラン（流域総合水資源管理基本計画（仮称））を作成し、施策が推進されることが考えられる（国土審議会水資源開発分科会調査企画部会[2008]、国土交通省ウェブサイト）。

1. ガバナンスをめぐる議論

「ガバナンス(governance)」は、原義の「操舵する、舵取り (kybernan : 古代ギリシャ語)」から派生して、現代では「統御すること、統御されている状態」を意味する言葉となっている。学問領域においても、社会経済のグローバル化を背景とした国際関係論、国際政治学分野¹¹でのグローバル・ガバナンス論や開発援助論の分野でのグッド・ガバナンス論、企業の組織や経営についてのコーポレート・ガバナンス論、ソーシャル・ガバナンス論など様々な分野において研究がすすめられている¹²。「ガバナンス」を、「人間の作る社会的集団における進路の決定、秩序の維持、異なる意見や利害対立の調整の仕組みおよびプロセス」、具体的には「個人と機関、私と個とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりであり、相反する、あるいは多様な利害関係を調整し、協力的な行動をとる継続的なプロセス」として定義する (Commission on Global Governance[1995]) と、ガバナンスとは問題解決のためのアプローチであるとともに、多様な主体がかかわるプロセスとして考えることができる。

またガバナンスを「機能としてのガバナンス：利害関係者のための規律づけのメカニズム」と「状態としてのガバナンス：それが成立していることで公共財が提供される状態」に区別すると、前者は利害関係者にとってガバナンス・メカニズムがいかに効率的に機能しているかを意味し、後者は内的パフォーマンスのみならず、より拡散した不特定多数の利害関係者に影響を及ぼす「外部性」をもつ、ということに注意しなければならない (河野編[2006])。ガバナンス論においては、一方で規範性と実証性の両方における議論が求められるが、他方では、ガバナンスの実態について、より詳細で経験的な検証を行うことが求められている。

環境の分野においても、環境問題が社会的・空間的・時間的なひろがりをもつ中で、その解決には多様な関係主体と関連した政策間の連携や統合が必要であり、また政策形成過程における合意には参加や協働、情報公開やアカウンタビリティの確保、さらには透明性のある意思決定プロセスが欠かせない。環境政策にかかわる主体や政策は複雑化・多様化・重層化しており、こうした環境問題解決のためには新たなガバナンス—環境ガバナンスが求められている。

2. 環境ガバナンス論の展開

¹¹ 国際政治学の分野では、例えば、J.N.ロズノーによるリアリズムの立場から主張するガバナンスの定義—中央集権的権威のない状態で機能する国際システムや秩序や、オラン.R.ヤングがリベラリズムの立場から定義するルールの体系や意思決定の手続き、社会的実践の規定のなかで参加する主体間の相互作用を導くような計画的活動、といったレジーム論からガバナンス論への展開がある。

¹² 遠藤編[2008]、渡辺・土山[2001]、神野・澤井[2004]。

環境ガバナンスを社会が環境を管理する能力や仕組みと定義し、このうち環境ガバナンスの問題を環境あるいは資源の管理に限定すると、最大の課題は、「共有地の悲劇」に定義されるような問題、十分な協力的管理システムがないことに起因した公共益の侵害、公共財の乱用、あるいはフリーライダーの問題をいかに解決するかといった制度供給問題である。コモンズ論を援用すれば、水に関しても、水の汚染や水資源の枯渇が、コミュニティの共有地（コモンズ）とされている放牧場の破壊と同じく明確な財産権や共有資源を管理する団体責任のない地域で、ガバナンスが不十分であるために生じている側面がある（Commission on Global Governance[1995]）。

また、環境あるいは資源の管理について、これを社会関係資本の蓄積、といった視点から論じる社会関係資本論からのアプローチは、具体的に環境あるいは資源管理のための組織や制度を検討する際に有用である（松下編[2007]）。特に水環境については、「流域主義」（中根[2010]）の可能性と限界をふまえて、「流域の保全・再生」ではなく、「水の保全のための流域という視点」に立ち戻ることが求められており、社会的共通資本としての川を理論的、実証的に論じる必要がある¹³。

環境ガバナンスあるいは環境ガバナンスのあり方について、実態的に検証するためには、対象となる環境をめぐる構造が、中央集権的社会における公的権威によるガバナンスなのか中心的権威の存在しない分権的社会におけるガバナンスなのか、そして環境ガバナンスに関与する主体が、国家、政府、国際機関、地方自治体、市民、企業等、どのように関係しているのかを検討するとともに、環境再生あるいは保全の実現を目標とし、制度を通じた各主体の積極的な関わりや交流によって環境ガバナンスが具現化するプロセスを検討する必要がある。同時に、環境ガバナンスは単に自然環境そのもののガバナンスを指すのではなく、人間や社会の管理を非常に具体的な次元でその影響下において治めていく過程でもある（佐藤[2009]）。その意味で、環境ガバナンスは環境を媒介にした人間のガバナンスといえる。

3. 環境政策統合

近年、環境政策統合は、環境政策の発展すべき方向として議論されるようになってきた。環境政策統合（EPI）が、持続可能な発展（Sustainable Development、以下、SD）を実現するために設計された政策原則とすると、これには二つの起源があるとされる（Lenschow eds.[2002]）。第一は、ブルントラント委員会報告を中心とする持続可能な開発に関する議論の中に求められる。「環境と開発に関する世界委員会」（通称、ブルン

¹³ たとえば、神野[2010]では、「川が住民を取り戻す」、「地域社会が川の流れとともに生きる権限を取り戻す」という視点から論じている。

トラント委員会) による報告書である「Our Common Future」(『地球の未来を守るために』) では、はじめて SD が本格的に提唱され、その後の環境と開発の問題を考える際の指針となった。

第二は、EU統合の過程で、1987 年の欧州単一議定書の草稿の中にその概念が盛り込まれ、その後、アムステルダム条約(1999 年発効)において、法的根拠が与えられている¹⁴。環境政策統合の概念には、「持続可能な開発」とEU統合過程における議論と実践がある¹⁵。

Jordan and Lenschow eds. [2008]は、環境政策統合をすすめる 3 つの手段(段階)について、統合的政策レベルによる伝達手段であるコミュニケーション的手段(communicative instruments)、組織的改革(organizational reform)¹⁶、手続き的手段(procedural instruments)を提示している。こうした環境政策統合の考え方を水環境保全に向けた流域での具体的な政策展開を説明・評価し、「持続可能な水環境の実現」という観点から流域の政策改革を検証することは有用である。またオラン・ヤング[2008]は自身が主張するサステナビリティとガバナンスの関係について社会システムを理解したうえで、分析ツールを見直すところから始めることを主張する。持続可能な地域を作る自治体環境政策は、地域環境政策と経済政策とを統合したものといえる。環境、生活、経済等の統合的向上を目指し、部門間の縦割りを越えることで環境政策統合の効果を高める可能性がある。

第 2 節 日本の環境問題と地方自治体による環境政策—水環境問題の変遷

¹⁴ EC 条約(アムステルダム条約) 6 条では、「環境保護の要請は、第 3 条に定める共同体の政策および活動の定義と実施の中に、とくに持続可能な発展の促進のために取り入れられなければならない」とされる。(原文では、Article 6 TEC, “Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of Community policies and activities referred to in Article 3, in particular with a view to promote sustainable development.”) 松下[2010]など参照。

¹⁵ EU 各国での実践の評価の指標としては、①長期的指針を示す「総合的政策レベルでの伝達的手段」(憲法に環境条項、国家環境計画・戦略、持続可能な開発戦略、分野別環境戦略策定、環境パフォーマンス報告義務化、外部の独立した者による環境パフォーマンス審査)や②政策決定パターン変更を意図した「組織的改革」(省庁統合、緑の内閣、各省に環境担当ユニット設置、省庁間ワーキンググループ)、③政策決定に介入しその方向変更を意図した「手続き的手段」(グリーン予算、戦略的環境アセスメント、政策・規制評価に環境面を含めること)がある。また EU では、合理的な政策設計に基づく包括的かつ調整の取れた EPI の実施はほとんど存在せず、強力な「調整」の源泉は「政治的な支持」が決定的である。

¹⁶ 環境に関連する部門間での政策調整を促進するために、組織の改革や新たな組織を設ける手段。

戦後日本の環境問題は、戦後復興期の高度経済成長期の工業化の過程で社会問題化した。いわゆる公害問題である。四大公害に代表される公害事件は局所的な環境問題であると同時に、直接人体への健康被害をもたらすもので、加害者あるいは原因者がある程度特定される特徴を持つ。

これに対応する形で国は、1967年に公害対策基本法¹⁷を制定し、1970年の公害国会で関連する14の公害対策法を策定し、それを所管する環境庁を1971年に設置した。また環境庁は自然環境保全法（1972）により、自然環境も所管することになった。こうした法整備の背景には、公害問題の社会問題化があり、水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそく、新潟水俣病にかかわる訴訟がある。イタイイタイ病や四日市ぜんそくなどの対策として制定された大気汚染防止法（1968）、水質汚濁防止法（1970）により、排煙脱硫設備の普及や低硫黄原油使用への移行なども進み、1970年代には排水処理設備の設置が積極的に進められた¹⁸。

しかしながら1970年代後半から、水域におけるアオコや赤潮、青潮といった藻類の発生のように、発生源が特定困難な非点源汚染が顕在化し、森林や市街地など広範囲から発生する原因により、環境が劣化するような公害の広域化がすすむこととなった。

特に水環境は、1970年代には工場排水からの有害物質やBOD、CODといった有機物を取り除く処理施設が工業排水処理の方法として普及し、下水道処理施設の計画もすすんだ。同時に、民間による公害対策にかかわる設備投資が積極的になされ、国による流域下水道投資もなされてきた。しかしながら、これに反して大量消費社会への移行や高度経済成長にともなう水道の普及にともない、新たな問題として水道水質の問題が起こった。また瀬戸内海や閉鎖性海域における赤潮発生やこれによる漁業被害、湖における淡水赤潮発生など水域の富栄養化現象が進行してきたのである（日本水環境学会編[2009]）。

1980年代になると都市景観のあり方が問題視されるようになり、1990年代に入ると、経済社会のグローバル化を背景として、地球温暖化から交通政策などさまざまな政策領域が環境政策とみなされてきた。

戦後の環境政策について振り返ると、公害問題のように特定の発生源から汚染がひろ

¹⁷同法はこれまでの「ばい煙規制法」や「水質2法」などの個々の対症療法的な規制では、対策が不十分であり、公害対策の基本原則を明らかにし、総合的統一的に推進していくことが重要であるという考えのもとに策定された。国民の健康で文化的な生活を確保するためには、公害の防止が重要であることを明確化し、国、地方自治体、事業者の責務、白書の作成、公害防止計画、紛争処理、被害者救済、費用負担、公害対策審議会などを定めている。また汚染者負担の原則や行政目標となる環境基準も本法で定められたものであり、環境基本法（1993）の成立により廃止となっているが、内容の大部分はそのまま引継がれている（宇井[2006]）。

¹⁸ 日本の環境政策史については、淡路[2006]、『環境白書』などを参照。

がるような地域が限定された局地的あるいはリージョナルな問題から、ローカル、ナショナル、さらにはグローバルな問題へと社会的、空間的ひろがりを持つとともに、短期間で被害が顕在化する四日市ぜんそくのような公害問題から、地球温暖化問題のように地球規模で中・長期的にも被害のひろがりがおよぶ問題へと展開している。水環境政策についても、こうした環境問題のひろがりのなかで、従来の排出口規制や源流対策だけでは不十分であるため、環境政策を戦略的、計画的に実施することや水域あるいは流域が行政区域を越える、あるいは国境を超えた場合には、行政区域間や国際間でいかなる協調をはかるのが重要である。

日本の地方自治体による水環境政策をめぐる取り組みは、たとえば、水環境保全にかかわる経済的手法の活用として、愛知県豊田市の水道水源保全基金の設立やこの水道水源を活用した矢作川上流の森林保全事業、あるいは東京湾の下水道事業にかかわる排出権取引制度の制度設計など国の政策に先んじて、実施あるいは議論されてきた（藤田[2010]）。

また高知県の森林環境税に端を発した地方自治体レベルでの水源・森林環境税は、現在、30 県 1 市で実施されている。多くの地方自治体では森林の公益的機能に着目し、森林保全を目的とした税であるが、神奈川県水源環境税のように応益的共同負担原則に基づく参加型税制としてこれを位置づけ、水源あるいは流域の環境保全を目的としている地方自治体や茨城県森林湖沼環境税のように湖沼の環境保全を目的としている事例もある¹⁹。

以下では、湖沼流域管理における先駆的な取り組みを行ってきた琵琶湖と諏訪湖の事例をとりあげる。

第3節 琵琶湖と諏訪湖の経験

1. 琵琶湖—琵琶湖総合開発から淀川水系流域委員会まで

（1）琵琶湖総合開発

琵琶湖は日本最大の湖であると同時に、その水は下流部の水利用を含めると、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県など近畿地方 1400 万人の人々に利用されている。琵琶湖には大小約 460 の河川が流入しているが、流出する自然河川は瀬田川だけであり、この瀬田川は、宇治川、淀川と名前を変えて大阪湾に流れ出ている²⁰。

¹⁹ 藤田[2009]。特に神奈川県の事例は、参加型税制による水資源統合管理の試みといえる。

²⁰ もうひとつの水の出口として琵琶湖疏水がある。これは京都への人工水路であり、琵琶湖を水源としている京都市が、「琵琶湖疏水による水の使用に対する感謝金」として滋賀

戦後の高度成長期における近畿圏での急速な水重要な伸びに対応するため、国は「琵琶湖総合開発特別措置法」(1972)を制定し、40 m³/sの水を新たに開発することを目的として「琵琶湖総合開発」を策定した。琵琶湖総合開発は、滋賀県と下流府県、国の3者が琵琶湖の水資源開発と湖周辺での地域整備を協力して推進することになり、その内容は保全、治水、利水の三つに分かれて実施された(図1)。また、これらの事業は、滋賀県と下流府県、国の3者によって財政負担されている(図2)。琵琶湖総合開発事業のうち、地域開発事業費の一部について、下流自治体等が費用負担する下流負担金制度は、上流地域と下流地域の地方自治体間で、水環境および水利用についていかなる費用負担がありうるのかを検討する上で、意義深い制度であった。これらの事業は25年間にわたり推進され、1997年3月に終了した。

琵琶湖総合開発は、琵琶湖の自然環境の保全と汚濁した水質の回復を図りつつ、その水資源の利用と関係住民の福祉とを合わせ増進するとともに、近畿圏の健全な発展に寄与することを目的とするものである。事業が広範多岐にわたるため、事業の総合化、一体化が必要となり、かつ事業が国家的、広域的なものであるために、その財政負担制度を確立するために特別立法である琵琶湖総合開発特別措置法を制定し、水資源開発事業と地域開発事業を総合的に実施することとなった(滋賀県・琵琶湖総合開発協議会[1997])。

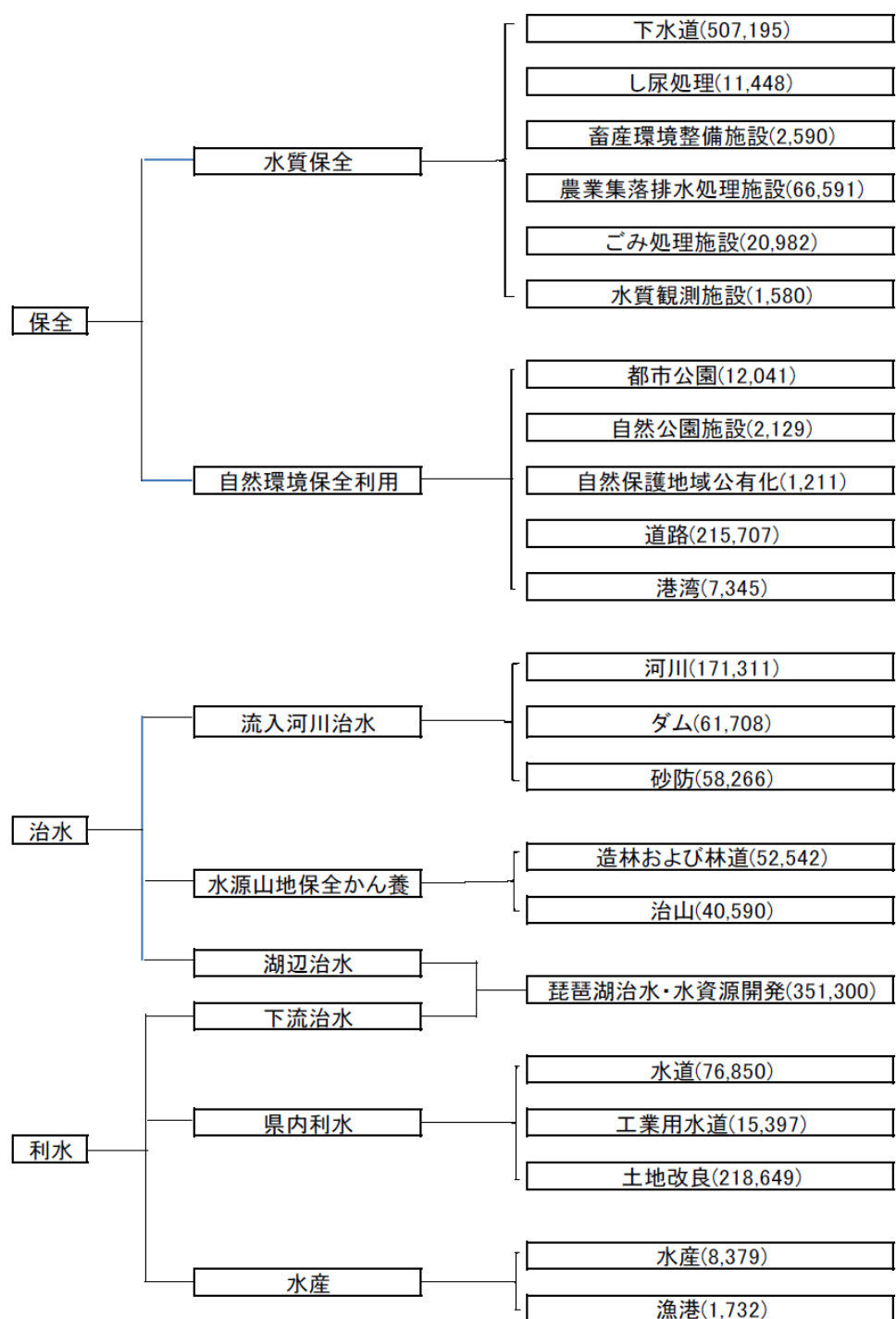
この間、琵琶湖の水質は、1930年ごろまでは貧栄養湖に分類される水質レベルにあったが、1950年代以降、琵琶湖に流れ込む汚濁物質が増え、南湖を中心に水質悪化が進行した。1971年後に悪化のピークを示したのち、一時的な回復傾向も見られたが、それ以降の改善傾向はみられず、横ばい状態にある。これは、琵琶湖集水域における社会経済状況の変化に対応しており、①人口の変化(高度経済成長期の人口急増と公共下水道整備地区の関係)、②産業の変化(高度成長期以前の農業県から国道1号・8号の整備や名神高速道路の開通、東海道新幹線の開通などの交通基盤の整備にともなう、地域開発計画、および工業団地の造成により工業立地が急速に進み、産業構造は農業県から内陸工業県へと大きく変容したこと)、③農業の変化(高度成長期以降の工業発展と対照的に衰退したこと)、④土地利用や湖岸環境の変化(農用地の道路や宅地への転用や、林野のゴルフ場、工業・事業場用地、宅地、道埋、土砂採掘用地などへの転用)によるものである。

琵琶湖総合開発事業は水資源開発、治水、利水の目標をそれぞれ達成し、琵琶湖の水質改善効果も表れてきたといえる。また総合的な地域の社会資本整備を推進した開発事業としての役割も十分果たしてきたといえる。しかしながら、琵琶湖の集水域および湖岸・湖底環境の変化は生態系に大きな悪影響を及ぼし、必ずしも回復の目処が立ってい

県と契約を締結し、毎年度一定額を滋賀県に支払っているものである。

ない（藤田[1999]）。

図 1 琵琶湖総合開発事業の体系別事業費

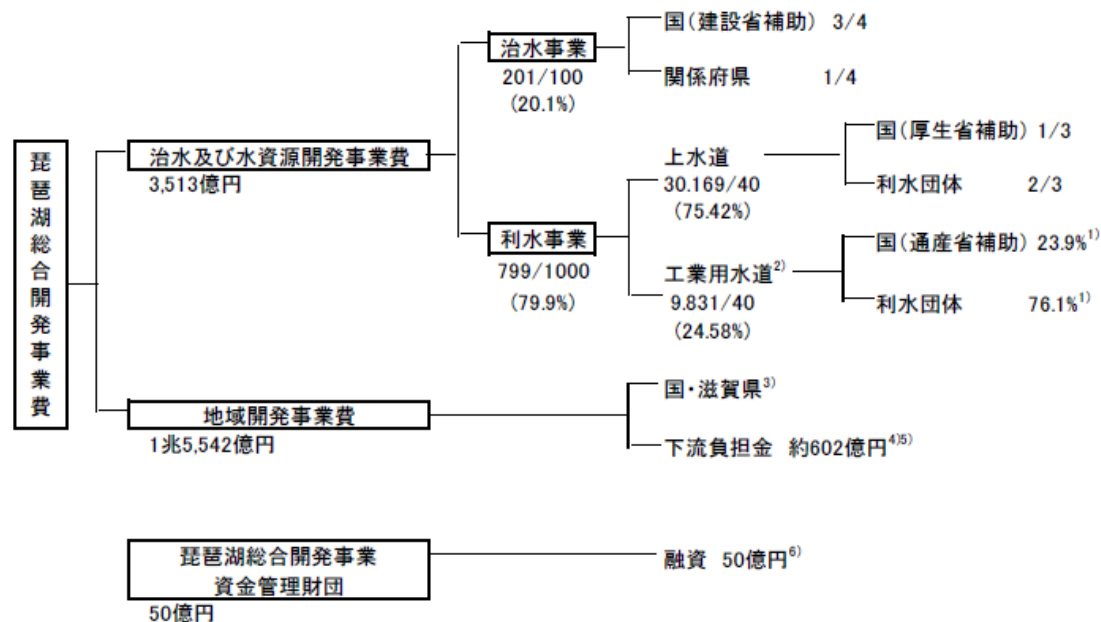


(出所) 滋賀県『琵琶湖総合開発 25 年のあゆみ』

(http://www.pref.shiga.jp/d/suisei/documents/files/3_3_1.pdf)。

(注) カッコ内は 1972 (昭和 47) 年～1996 (平成 8) 年実績事業費 (百万円)。

図2 琵琶湖総合開発事業の財政負担構成



（出所）滋賀県『琵琶湖総合開発 25 年のあゆみ』

（http://www.pref.shiga.jp/d/suisei/documents/files/3_3_2.pdf）。

（注）（1）各団体の平均

（2）工業用水は、毎年度事業費の 30%を建設一時金（起債）として支出し、残り 70%が割賦負担対象となる。

（3）国の特例措置（負担・補助嵩上げ）。

（4）1981（昭和 56）年度までは国の特例措置による負担・補助嵩上げ相当額を負担（約 227 億円）。

（5）1982(昭和 56) 年度以降は総額 360 億円を（同年単価）を 10 年間均等負担（物価変動考慮）。

（6）融資は、年利 3.5%、償還期間 45 年（元金 20 年据置）、元利均等年賦償還
大阪府 39.39 億円：兵庫県 10.61 億円（31.512:8.488；水量配分比による）

（2）淀川水系流域委員会

日本の河川法は、1896 年の治水を目的とした近代河川法の誕生から、1964 年の改正による治水・利水の体系的な制度の整備（水系一貫管理制度の導入や利水関係規定の整備）を経て、1997 年の河川法改正において、これまでの「治水」「利水」に加えて「河川環境の整備と保全」が法の目的に追加された。また、これまでの「工事実施基本計画」に代わって、長期的な河川整備の基本となるべき方針を示す「河川整備基本方針」と、

今後 20～30 年間の具体的な河川整備の内容を示す「河川整備計画」が策定されることになり、後者については、地方公共団体の長、地域住民等の意見を反映する手続きが導入された。

旧制度における河川整備の計画は、工事実施基本計画（基本方針、基本高水、計画高水流量等、河川工事の内容）の中で、一級河川については河川審議会が意見を述べるものの、計画に基づいて河川工事がなされていた。これに対して新制度では、河川制度基本方針（基本方針、基本高水、計画高水流量等）について社会資本整備審議会（一級河川）あるいは都道府県河川審議会（二級河川）が意見を述べた後、基本方針を決定、公表した上で、河川整備計画（河川整備の目標、河川工事、河川の維持の内容）が示され、これについて学識経験者による意見や公聴会等を通じた住民意見の反映、さらには地方自治体の首長も意見を述べたうえで、整備計画が決定、公表され、河川工事、河川の維持がなされるようになった。

これにより、「淀川水系流域委員会」は、淀川水系において「河川整備計画」について学識経験を有する者の意見を聴く場として、2001（平成 13）年 2 月 1 日に近畿地方整備局によって設置された²¹。

淀川水系流域委員会は、新しい公共事業のモデルを目指して、渋滞にない審議のプロセス（計画の原案が示される前段階から委員や河川管理者間で議論を始めたり、流域委員会からの提言を出発点として河川管理者が計画原案を作成する）、情報公開、透明性の確保（会議及び会議資料、議事録等の一般公開や意見募集やシンポジウム、説明会開催について積極的な情報発信を行う）、幅広い意見の徴収（住民等から意見徴収したり、現地視察、調査を行うなど現場からの学習を実施）、委員による提言、意見書の作成、委員会による自主的な運営（流域委員会自らが審議の進行、内容の決定、運営に関する事務を第三者民間企業に委託）といった、従来とは全く異なった形の委員会運営を目指した。

こうして実施された同委員会の評価は、さまざまであるが、これまでの技術官僚による計画づくりではなく、専門家集団や地域住民に広く参加をもとめた計画づくりのプロセスは、他地域における河川あるいは湖沼の水質保全計画を検討する上で意義深い取り組みである。

2. 諏訪湖—環境再生と行政と住民とのパートナーシップ

諏訪湖は、信州のほぼ中央部にあり、東西方向に長い楕円形の湖で、湖岸線は 16km、

²¹ 淀川水系流域委員会ウェブサイト（<http://www.yodoriver.org/kaigi/index.html>）。

湖面積は 13.3km²に及ぶ長野県最大の湖である²²。常時の湖面積は 12.91 km²と日本で 24 位（2001 年 10 月）の中規模の湖である。集水域（流域面積）は 6 市町村 531.2 km²に及び、流入河川は 31 河川（一級河川 15・準用河川 5・普通河川等 11）に対して、流出河川は 1 河川（天竜川）だけであることから、集水域が広く流入河川が多いという特徴を持つ。このため、湖水の滞留時間は 39 日間と琵琶湖の 2,000 日、霞ヶ浦の 200 日と比べても短い。

諏訪湖の富栄養化は明治後半の製糸業盛んな頃から始まるとされており、特に高度成長期の 1960 年代（昭和 30 年代半ば）から諏訪湖の水質は急激に悪化し、1978（昭和 53）年にピークを迎えた。1969（昭和 44）年度より開始された浚渫事業、1973（昭和 48）年に設定された「諏訪湖水域に係る上乘せ排水基準（BOD、SS など）」、1979（昭和 54）年度に供用開始された公共下水道（諏訪湖流域下水道）、1994（平成 6）年に設定された「諏訪湖水域に係る上乘せ排水基準（窒素、リン）」により、湖の水質悪化によりやがて歯止めがなかった。

諏訪湖環境再生への取り組みについて、行政を中心としたステークホルダーとしての住民参加とコミュニケーションの視点から論じた磯野[2011]を敷衍すると、諏訪湖環境再生は、第 1 期（対策始動期：1965～70 年）の行政と住民のコミュニケーションによる取り組み時期、第 2 期（1971～81 年）の法整備期、第 3 期（1982～94 年）の再生活動への橋渡し期、第 4 期（1995～2002 年）の協働体制定着期、第 5 期（2002 年～）の展開・転換期に区分することができる。

現在水質は徐々に改善されているものの、2001（平成 13）年度には全リン（T-P）が環境基準を下回り、透明度も改善傾向にあるが、COD、全窒素（T-N）ともにその効果がきわだっておらず、環境基準も達成できていない状況もある。

諏訪湖の水環境再生の鍵は、長野県を中心とした行政と研究機関、そして諏訪環境まちづくり懇談会といった市民団体のパートナーシップがあった。現在では、アダプトシステムを実施することにより、新たな市民（団体）参加による維持可能な湖の水環境保全への取り組みを実施している²³。諏訪湖における湖環境再生への取り組みは、地方自治体と研究者による専門家集団、そして広い意味での市民の参加によるパートナーシップに根差した政策形成が行われた好例である。

²² 湖面標高は 759m であり、諏訪湖を擁する諏訪盆地は日本の屋根ともいわれる長野県の盆地の中でも、もっとも標高の高い盆地である。

²³ 2010 年 12 月 12 日に諏訪市で開催された国際 WS において、アダプトプログラムを含めて、多数の地元団体の活動報告があった。諏訪 WS のプログラムについては Bi et al.[2011] Appendix IV を参照。

おわりに—日本の経験から太湖流域への示唆

本章では、環境ガバナンスを視野に入れた日本における湖沼流域の環境再生の取り組みを、行政とステークホルダーあるいは住民の参加とコミュニケーションという視点から論じ、ここで抽出された課題が太湖流域の水環境保全政策の参考事例となることを意図している。

日本の2つの事例のうち、琵琶湖総合開発は、戦後日本の水環境政策の歴史とともに歩んできたといえる。また、琵琶湖を含んだ淀川流域委員会における取り組みは、近年の住民参加や情報公開、議論の透明性が積極的に議論される中で、近畿地方整備局が、より広範な住民参加による流域管理および流域政策を議論する場を提供したといえる。しかしながら、水そのものの環境改善の評価や水環境政策の持続可能性を考慮すると、流域の環境保全・再生と社会経済発展を統合的に実現するために、さらなるガバナンスの改革が求められる。ガバナンスの改革にあたっては、対象となる国あるいは地域の社会経済構造のあり方を考慮しつつも、多様なステークホルダーの参加、対話、調整、合意、協働のプロセスが重要となる。

日本においても志向されている「環境再生を通じた地域再生」については、推進主体（NPOや自治体）、環境政策と他の政策領域をいかに統合するか（政策統合）、費用負担と資金・財政措置についての課題がある（寺西・除本[2006]）。残された課題として、上下流間の利害調整と費用負担に関するセクター間調整、政策調整、政策統合組織、各級政府間の役割分担や連携についていかに考えるか、さらにはLBM（統合的湖沼流域管理）の構成要素²⁴である組織、機構、政策、参加、技術、情報、財政についても総合的に検討する必要がある。また政策調整と政策統合について、組織、制度、手段、参加といった一連の政策過程において、ステークホルダーの巻き込みと協働をどのように実現するか、さらに政策統合を実現するにあたってグラスルーツレベルでの参加がどのような役割を果たすのかなど、それらの重要性について考えることが必要である。あわせて、水環境政策と地域の開発政策との関連について、水を中心とした地域（流域）の持続可能性を実現するガバナンスに向けて、各級政府間の役割分担や連携を考えるとともに、流域を軸とした重層的ガバナンスや「順応的モザイクシナリオ」²⁵の可能性について

²⁴ 2010年12月10日に東京で実施された国際ワークショップにおける中村正久教授の報告[2010]では、Integrated Lake Basin Management for Lake Basin Governanceのあり方が論じられた。

²⁵ このシナリオでは、流域レベルの空間スケールでの生態系に焦点をあてた政治・経済活動が行われる。それぞれの地域における制度が強化され、生態系の地域管理が一般的になる。生態系管理には「強い」事前管理の手法がとられる。経済成長速度は初期にはやや低い、徐々に増加する（『国連ミレニアムエコシステム評価 生態系サービスと人類の将来』、p.26、BOX1）。

て検討することも、今後の課題として考えられる。

こうした課題を考えることは、太湖流域の水環境保全・再生について、「太湖弁公室」（本書第3章参照）といった行政機関の役割、太湖の水環境再生・保全のための費用をいかに財源調達するのか、現在実施されている越境水質管理責任補償制度や水質取引をいかに評価するのか、農村面源対策といった流域水環境問題にいかに取り組むのか、コミュニティ円卓会議による多様なあるいは多層なステークホルダーによるコミュニケーションを今後の太湖流域における水環境保全・再生政策にいかにかつ活かすのか等々、太湖流域で実践的に行われている政策を評価する際に重要となる。特に、太湖流域の水環境保全・再生に向けた政策形成のために実施されているコミュニティ円卓会議は、政策統合の実現において基層レベルでの参加はどのような役割を持つのか、政策手段の活用においてステークホルダー間の利害調整をどのように行うべきかについて道筋を探る上でも重要である。こうした取り組みは、中国においても住民参加による湖沼流域における環境政策形成が新たな段階を迎えつつあることを示している。

同時に、今後は、中国においても、自然の価値や資源の割当ての再評価を行い、さまざまなアプローチを通じて、地域の経済的および社会的競争力をつける機会、資源に対する平等なアクセス、複数のステークホルダーを含む地域的なガバナンスが求められるであろう²⁶。

【参考文献】

＜日本語文献＞

Commission on Global Governance（京都フォーラム監訳・編集）[1995]『地球リーダーシップ—新しい世界秩序を目指して』NHK出版。

淡路剛久[2006]『環境再生とサステイナブルな社会』淡路剛久監修、寺西俊一・西村幸夫編『地域再生の環境学』東京大学出版会 1-12 ページ。

磯野弥生[2011]「環境再生への参加システムと法整備(上)」『現代法学』20号 34 ページ。

宇井純[2006]『公害言論（新装版 合本）』亜紀書房。

遠藤乾編[2010]『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』、有斐閣。

——編[2008]『グローバル・ガバナンスの最前線』東信堂。

大塚健司[2010]「深刻化する水汚染問題への対応」堀井伸浩編『中国の持続可能な成長

²⁶また今後、企業についても、自主的な措置（円卓会議への参加や認証の取得）を通じてガバナンスを強化する、あるいはそうしたガバナンスのメカニズムがもっと正式に認められるために、市民社会や政府と協力する可能性について検討が必要となる。

- 資源・環境制約の克服は可能か?』アジ研選書 20 現代中国分析シリーズ 4 アジア経済研究所 165-195 ページ。
- [2011]「越境水汚染対策の地方メカニズム—江蘇省と浙江省の試み」『環境と公害』第 40 巻第 4 号 (予定)。
- 編[2008]『流域ガバナンス—中国・日本の課題と国際協力の展望』アジ研選書 9 アジア経済研究所。
- 編[2010]『中国の水環境保全とガバナンス—太湖流域における制度構築に向けて』研究双書 588 アジア経済研究所。
- 沖野外輝夫・花里孝幸 (信州大学山岳科学研究所) 編[2005]『アオコが消えた諏訪湖—人と生き物のドラマ』信濃毎日新聞社。
- 河野勝編[2006]『制度からガバナンスへ：社会科学における知の交差』東京大学出版会。
- 環境庁編『環境白書』各年版。
- 蔵治光一郎[2008]『水をめぐるガバナンス』東信堂。
- 国土審議会水資源開発分科会調査企画部会[2008]「総合水資源管理について (中間とりまとめ)」平成 20 年 国土交通省 (www.mlit.go.jp/common/000040468.pdf 2011 年 3 月 7 日アクセス)。
- 佐藤仁[2009]「環境問題と知のガバナンス—経験の無力化と暗黙知の回復」『環境社会学研究』第 15 号 39-53 ページ。
- 滋賀県・琵琶湖総合開発協議会[1997]『琵琶湖総合開発 25 年のあゆみ』平成 9 年 滋賀県。
- 神野直彦[2010]「地方分権—川を住民が取り戻す時代」宇沢弘文・大熊孝編『社会的共通資本としての川』東京大学出版会。
- 神野直彦・澤井安勇[2004]『ソーシャル・ガバナンス—新しい分権・市民社会の構図』、東洋経済新報社。
- 「諏訪湖のあゆみ」編集委員会[2002]「みんなで知ろう『諏訪湖のあゆみ』」平成 14 年 (<http://www.pref.nagano.jp/xdoboku/suwaken/suwakobooklet.html>、2011 年 3 月 7 日アクセス)
- 世界水パートナーシップ (GWP) 技術諮問委員会[2000]『IWRM 水資源統合管理』ストックホルム 世界水パートナーシップ。
- 寺西俊一・除本理史[2006]「環境再生を通じた地域再生—これからの課題と展望」淡路剛久監修、寺西俊一・西村幸夫編『地域再生の環境学』東京大学出版会 291-311 ページ。
- 寺西俊一・細田衛士編集責任[2003]『環境保全への政策統合』岩波書店。
- 中村正久[2010]「湖沼流域ガバナンスと国際ネットワーク—琵琶湖の経験をふまえて」

- アジア経済研究所公開ワークショップ「中国の水環境問題解決に向けたガバナンス—太湖流域の課題と国際ネットワークの構築」2010年12月10日報告資料。
- 日本水環境学会編[2009]『日本の水環境行政 改訂版』ぎょうせい。
- 野田浩二[2011]『緑の水利権』武蔵野大学出版会。
- 中根周歩[2010]「吉野川第十堰と緑のダム—「流域主義」の視点から」宇沢弘文・大熊孝編『社会的共通資本としての川』東京大学出版会。
- 藤田香[1999]「琵琶湖総合開発と財政」日本地方財政学会編『地方財政改革の国際動向』勁草書房 213-236 ページ。
- [2009]「流域ガバナンスと水源環境保全—森林・水源環境税の『費用負担』と『参加』が示唆するもの」諸富徹編著『環境政策のポリシー・ミックス』環境ガバナンス叢書 7 ミネルヴァ書房 218-244 ページ。
- [2010]「水環境保全のための政策手段とガバナンス—先進諸国の経験と太湖流域の課題」大塚編 117-163 ページ。
- 松下和夫[2010]「持続可能性のための環境政策統合とその今日の政策合意」『環境経済・政策研究』Vol.3, No.1、21-30 ページ。
- 編[2007]『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会。
- 三上直之[2009]『地域環境の再生と円卓会議』日本評論社。
- 渡辺昭夫・土山實男編著[2001]『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会。
- ヤング、オラン[2001]「グローバル・ガバナンスの理論」渡辺昭夫・土山實男編著『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会 18-44 ページ。
- （錦真理・小野田勝美・新澤秀則訳）[2008]「持続可能性への移行」『公共政策研究』第8号 19-28 ページ。

<英語文献>

- Adger, W Neil, and Andrew Jordan [2009] *Governing Sustainability*. Cambridge University Press.
- Bi, Jun, Kenji Otsuka, Junjie Ge, and Shi Wang eds.[2011] “Stakeholder Involvement in Water Environment Conservation in China and Japan: Building Effective Governance in the Tai Lake Basin.” Joint Research Program Series No.155, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Delmas, Magali A. and Oran R. Young [2009] *Governance for the Environment: New Perspectives*. Cambridge University Press.
- EEA (European Environment Agency) [2005] *Environmental Policy Integration in Europe*. EEA Technical Report No2/2005.

- Jordan, A. J., and Lenschow, A. eds.[2008] *Innovation in Environmental Policy? : Integrating the Environment for Sustainability*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Lafferty, W.M. and E.Hovden [2003] “Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework” *Environmental Politics*, vol.12 (3), 1-22.
- Lenschow, Andrea eds. [2002] *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. Earthscan Pubns Ltd.
- Millennium Ecosystem Assessment[2005]*Ecosystems and Human Well-being : Synthesis*, World Resource Institute(WRI). (Millennium Ecosystem Assessment 編、横浜国立大学 21 世紀 COE 翻訳委員会責任翻訳『国連ミレニアムエコシステム 評価 生態系サービスと人類の将来』オーム社)。
- UNESCO [2009] *IWRM Guidelines at River Basin Level. Part 1-3*.
- Otsuka, Kenji with Kaori Fujita, Yayoi Isono and Motoyuki Mizuochi [2009] “Governance for Water Environment Conservation: Implications from Japanese Experiences.” In “Building Effective Governance for Water Environment Conservation in China: A Social Experiment in Community Roundtable Meetings in the Tai Lake Basin.” eds. Bi, Jun and Kenji Otsuka. Joint Research Program Series No.155, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- [2011] “A Japanese Experience with Stakeholder Involvement in Water Environment Conservation: The Case of Lake Suwa Basin.” In “Stakeholder Involvement in Water Environment Conservation in China and Japan: Building Effective Governance in the Tai Lake Basin.” eds. Bi, Jun, Kenji Otsuka, Junjie Ge, and Shi Wang, Joint Research Program Series No.155, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.