

地域の健全な水環境の維持・保全に関する研究

-政策法務的な視点から-

長崎大学大学院生産科学研究科

広瀬 創一

本論文は、健全な水循環系を保全するための法政策の在り方について検討するものである。水は、「降水→地下水→表流水（河川）貯留水（湖沼）→海洋→蒸発」という水循環系を形成している。そこで、水環境政策もこうした水循環に着目し、流域を一体的に管理しなければならない。健全な水循環は人間社会の営為と環境保全に不可欠な要素をなすが、今日のおが国における経済社会活動の急激な発展に伴う土地利用や水利用は流域の水循環に悪影響を与え、例えば地下水の過剰揚水、都市水害の多発、森林荒廃による（森林表流水減少）水質汚濁の増加、生物多様性に富む水辺環境の喪失などの問題が生じている。そこで本論文は、熊本県の実例を通じて、熊本県の水環境保全の障害になっている事柄と今後の課題を明らかにし、今後の法政策の在り方について検討する。

本論文の構成は、以下のとおりである。

第1章は序論として、本研究の背景、研究目的及び政策法務に関する既往の研究、論文の構成について概説した。

第2章では、熊本県の水環境の現状を整理するとともに、これまでの水質保全施策の流れと現在の施策上の課題を整理した。また、各種の水質保全施策に内在する課題を明らかにし、これらに基づき、新たな法政策の必要性を論じた。

第3章では、熊本における地下水保全を進めるうえで、水質と水量問題が重要な課題となっていることから、水質・水量の保全の障害となっている事柄を検討した。その結果、水量に関しては、地下水量を確保するためには、白川中流域に地下水の涵養を促す水田耕作、これを代替する土地利用が保障される必要があるため、農地法を改正し、現行規定以外に、「水循環のため重要な機能を有する農地については原則として転用を禁止する」という規定を法律に明記、といった対応を指摘した。一方、水質に関しては、熊本県、熊本市が条例を制定しているが、事前の同意形成が不十分なため、事実上、条例は実効性がなく、円滑に機能していないことが明らかになった。そこで、ワークショップ方式を通じ、十分に議論（熟議）すること、そして最終的には農民・住民・環境NPO等に決定させることを指摘した。以上のように、本事例は、水量・水質などの法令等にいくつかの課題はあるものの、省庁の縦割り行政の弊害、水資源の重要性が相対的に低い（例えば、東京の水道水源は主に河川水）ことにより、国法レベルでは統一した地下水資源管理法を制定する上での障害が大きいことと等の問題がある中、国レベルでの統一した法律をつくるよりは、地方レベルで条例等を制定し、地下水管理を行う方がスムーズに実効性ある展開が望めるのではないかと思われ、熊本地域がその先例となりうる可能性

があることが示されていることを明らかにした。

第4章では、地域の各河川は、自然的、歴史的条件が異なるため、国の全国一律基準の法ではなく、流域ごとに地域に適合した水政策や管理法を地域資源として、一体管理しなければならない。そのためには、河川法について河川管理計画策定方法の見直しと住民が参加できるシステムの充実強化が必要である。特に、河川生態系保全対策として、土地利用規制手法等を導入すべきであり、このような視点に立った法改正の実現により、河川生態系を保全し、大きく言えば、川と共存する社会の実現、といった効果が期待できるものと考えられる。

第5章では、干潟は河川等の湿地は、陸と海、湖水の生態系が交差する場所として生物多様性に富み、水質保全と汚染の緩和、漁業の提供など多様な機能がある。だが、これまで、無益で非生産的な場所と考えられ、実際、公共事業等によって深刻な破壊が進行していた。漁業者らは漁業被害をもたらすとして、漁業者は財産権を守るための手段として、入会的権利である「共同漁業権」で戦うが、例えば漁協の圧力等により必ずしもうまく機能しない場合があることが判明した。従って、海を守るため漁業者が沿岸域管理主体として十分な役割を発揮しないこともあり得る傾向がみられることから、地域住民(周辺住民)やNPO、学識経験者、県職員などによって、漁場保全管理委員会(仮称)を設置し二元的管理へのシステム移行が早急に構築することが検討課題であることを示した。さらに、いったん施工が始まって工事が進展した公共事業を中止することについては、たとえ事業実施に伴う被侵害利益が重大であっても、現行法制度上では事業中止は困難であることから、今後は「公共事業の中止・撤退に関するルール」を明確化するなどの立法策が必要であることを述べた。

第6章では、熊本のダム問題を検討した。ダム問題は水循環を考える上でも重要なものである。すなわち、河川には森林表流水が含まれる。森林表流水には生物の栄養を運んだり、生活排水等の汚濁を希釈したりするなどの働きがある。ダムはこのような水循環を遮断するものであり川にとっては「敵対物」である。このような環境問題から、これ以上ダムは不必要ではないかと誰の目からも明らかになってきた。熊本は、川辺川ダム(国営事業の中止)、荒瀬ダム(全国初の本格的撤去工事)、路木ダム(住民一部勝訴の判決)など、日本のダム論争の先駆的、中心的位置を占めている。この事例から見えてくるものは、ダムによる治水には限界があり、想定外の大規模洪水では対応できない。従って、ハード面(特に大型施設)だけに頼らず、堤防の補強、排水ポンプの増設、避難訓練といった、いわゆる流域治水の重視といったソフト面(中小型施設のきめ細かい整備を含む)へのシフトが必要である、ということを論じた。

最後に第7章で本研究を総括し今後の展望を述べた。

本研究の独創性は、政策法学の実践を、水循環という場で行ったところにある。これまで法政策的な提案は、局所的なものが多かったが、本論文は包括的(河川・地下水・海)な提案であり、既往の研究において包括的研究は存在しなかったと思われる。