

## 「統合的湖沼流域管理」と新たな法システム構築に向けての課題

渡辺 暁彦

「河川や湖沼は地表水の健康状態の指標である。と同時に、河川や湖沼の健康状態は、人間がこれら自然に、どういう哲学で、どのような作法で対してきたかをよく表している」<sup>1</sup>

### はじめに.

上記のような指摘を念頭におきながら、本報告では、わが国の法律が河川や湖沼にどのように向き合ってきたのか、その一端を振り返ろうとするものである。その際、主として筆者の専攻する憲法学の見地に引き寄せて、若干の考察を行うにとどめることをお断りしておく。これには筆者の能力の問題もあるが、それ以上に「統合的湖沼流域管理」（以下、「流域管理」とする。）という概念が、従来の憲法（法律）学に対して、大きな発想転換を迫る契機を有していることを明らかにしようという意図による。「流域管理」という視点は、従来の法律学の思考枠組みにとって馴染みにくい性質を有する。だとすれば、それはまさしく法律家の感性を示す指標であるのかもしれない。

本報告では、「流域管理」という発想が憲法学に何を問いかけるかという観点から、さしあたり三つの課題を指摘し、今後の検討に向けての手がかりとしたい。

### 1. 水をめぐる法律

まず水をめぐる日本の法制度について概観しておく。「環境」分野の基本となる法律として、1993（平成 5）年に定められた環境基本法がある。この法律は環境の保全について基本理念や責務を定めたものであり、個別の法律の解釈・運用にあたっては、同法を尊重する必要がある。

#### （1）水をめぐる法体系

日本では水に関する統一的な法典は存在しない。しかし、水に係する法律は複雑多岐にわたる。つまり河川法を筆頭に、水質汚濁防止法、下水道法、工業用水法、森林法、砂防法など、それは枚挙にいとまがない。諸外国の法制度を眺めてみると、水に関する比較的まとまった法典（「水法典」）が整備されている国がある。例えば、ドイツでは連邦水資源法（Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, 1957）及び各ラントの水法によって、「きわめて体系的かつ総合的に水に関する法的規制が実施」<sup>2</sup>されている。

これに対して、わが国では水の存在形態に応じて法律が異なる。さしあたり、以下では須田政勝氏の分類<sup>3</sup>に倣い、大きく 3 つの領域にわけて、水に関するわが国の法体系を整理・

<sup>1</sup> 高橋裕『地球の水が危ない』（岩波書店）30 頁。

<sup>2</sup> 吉川正史「ドイツにおける水利用の法的規制」近畿大学法学 44 卷 3・4 号（1997）71 頁。法律の解説と一部の規定の翻訳について、日本生態系協会『ドイツの水法と自然保護』（1996、日本生態系協会）。

<sup>3</sup> 須田政勝『概説 水法・国土保全法』（2006、山海堂）46 頁。「巡水法」とは須田氏独自のネーミングであり、「水環境に係する法律」を指すものである。

確認しておきたい。すなわち、①「治水・国土保全法」、②「利水・水資源開発法」、そして③「巡水法」がそれである。

#### ①「治水・国土保全法」

治水を目的とする一連の法律がある。例えば、河川法、砂防法、森林法、地すべり防止法、海岸法、社会資本整備法、災害対策基本法などである。

#### ②「利水・水資源開発法」

利水、すなわち水を利用することにかかわる一連の法律がある。ここに分類されるのは、例えば、水資源開発法、特定多目的ダム法、河川法、水道法、工業用水道事業法、漁業法、運河法、港湾法などである。

#### ③「巡水法」

水環境、つまり水の循環や水質保全に関する一連の法律がある。これには例えば、水質汚濁防止法、湖沼水質保全特別措置法、海洋汚染防止法、自然公園法、景観法、河川法などが挙げられる。

現在、とりわけ重要な位置を占めるのが河川法である。もともと河川法は治水と利水を目的として整備されてきたが、近年では環境保全という理念も重要な要素となっている。この点で、「河川環境の整備と保全」が明記された 1997 年の河川法改正は、従来の河川行政に対する考え方に一線を画す大きな改正であったといえる。ある意味で「流域管理」的な発想をかなり取り入れたと解することができよう。

### (2) 湖沼をめぐる法制度

湖沼も、法律上は「河川」である。すなわち、河川法が定める「公共の水面」に該当する。河川法では、河川の整備や管理に重点がおかれ、水質に関する特別の規定はない。ただ、1 日につき 50 立方メートル以上の汚水を直接河川に排出しようとする者に対して、河川管理者への届出義務を課している（河川法施行令第 16 条の 5）。

水質に関しては、環境基本法第 16 条に基づき環境基準が定められる。環境基準とは、「健康を保護し生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」をいうが、これは行政上の努力目標値、環境配慮の目安にしかすぎない。したがって、実際に工場などの排水に対する基準を設定することが不可欠となるが、そこで大きな役割を果たすのが水質汚濁防止法である。同法は、工場等が守るべき排水基準や、生活排水に対する対策（1990 年の同法改正以後）等を定める。

湖沼は閉鎖性水域であり、一度汚濁負荷が流入し汚染されると、元の状態に復元することは容易なことではない。そこで別途、1984 年に湖沼水質保全特別措置法が制定されている。同法では、湖沼水質の汚濁に関係があると認められる地域を「指定地域」（3 条）として、5 年ごとに策定される「湖沼水質保全計画」（4 条）に基づき、国及び自治体が必要な施策を講じるものとされている。ただし、この法律は水質保全が目的であり、湖沼周辺の

宅地やレジャー開発等には無力であったといわれる。こうした批判を受けて、2005年の法改正では、新たに非特定汚染源対策として「流出水対策地区」(25条)の指定が認められた。また、「湖辺環境保護地区」(29条)が設けられたことも、流域管理の視点からすると大きな前進といえよう。

ただ、概して法律による規制だけでは足りず、個々の自治体では湖沼関連条例に基づいて、よりきめ細やかな対応をはかろうとしてきた。滋賀県では、2000年から「琵琶湖総合保全整備計画(マザーレイク21計画)」に取り組んでいる。

なお関連して、湿地についても、その特徴や生態系に占める役割を考慮した法整備が求められる。しかし現状は「ラムサール条約の意義を故意に狭く解釈」<sup>4</sup>しており、湿地を独自に保護する法律はない。この点で、同条約を批准した韓国で、湿地保護法が制定されていることと対照的である。

### (3)「統合的湖沼流域管理」から水基本法の制定へ

現行河川法は、水系一貫の総合的・統一的な河川管理を原則とした水系主義・流域主義を採用している<sup>5</sup>(ただし、流域の自然保護等は管理の対象外)。しかし、「流域」という概念はそれ自体、実は判然としない。なぜなら、「流域管理という考え方は、国により地域により、流域の規模、その自然および社会環境、その流域に加えられてきた社会経済的インパクトなどによって多様である」からである<sup>6</sup>。

現在、いくつかの法律や政令のなかで「流域」という語が用いられてはいるものの(例えば、河川管理施設等構造令第2条3号、水防法第11条など)、何れもそれに対する明確な定義付けは行われていない。

他方、河川法では、河川に関わる土地として「河川区域」(第6条)と「河川保全区域」(第54条)が定められ、当該区域内の土地利用を規制している。また、自然物たる樹林帯(河畔林やダム湖畔林など)も、河川管理施設として位置づけられた(第3条2項)。こうした区域指定を効果的に活用することで、流水の敷地から少しふくらみをもたせたかたちで河川管理が可能となる。これらは「流域管理という観点から発展可能性のある仕組み」<sup>7</sup>であるといつてよい。

また1997年の河川法改正<sup>8</sup>により「河川整備計画」が制度化されたが、その際、計画案の作成に際して、必要があると認めるときは学識経験を有する者や関係住民の意見を聴取することとなった。

<sup>4</sup> 畠山武道『自然保護法講義〔第2版〕』(2006、北海道大学出版会)202頁。したがって、条約の実現は、「従来の諸法律の枠内で行うに過ぎない」。荏原明則「海浜・河川・湿地保全の法と課題」ジュリスト増刊『環境問題の行方』212頁。

<sup>5</sup> さしあたり、畠山・前掲書、123頁。

<sup>6</sup> 高橋裕『新版 河川工学』(2008、東京大学出版会)262頁。

<sup>7</sup> 櫻井敬子「水法の現代的課題」塩野宏古稀記念『行政法の発展と変革 下巻』(2001、有斐閣)720頁。

<sup>8</sup> 1997年の河川法改正については、建設省河川法研究会編『改正河川法の解説とこれからの河川行政』(1997、ぎょうせい)が詳しい。

統合的湖沼流域管理の実現には、隣接諸科学の知見を踏まえながら、「流域」等の概念を法的概念に敷衍していく作業が求められる。そして、こうした試みを重ねていくことにより、水に関する総合的な立法の可能性が開かれるのではないかと考える<sup>9</sup>。

なお参考までに、わが国では「水法」と名の付くまとまった概説書が皆無に等しい。1960年代に金沢良雄教授が執筆された『水法』<sup>10</sup>が、今なおこの分野の基本文献であるが、これもすでに絶版になっている。こうした事実は、法律学の「水」法への関心度合いを示すものといつてよかろう。最近になり、先に引用した『概説 水法・国土保全法』（須田政勝）が公刊された。これは、弁護士として水害訴訟等に関わった経験をもとに執筆されたものである。今後、さらなる学問的展開が期待される場所である。

## 2. 環境権は個人の権利か

「統合的湖沼流域管理」という概念が提唱される背景には、水環境の著しい悪化にともない、良好な環境を享受できなくなってきたという危機感がある。だとすれば、昨今の環境権の主張とも相通ずるものがあると思われる。

他方、流域管理の問題は、土地所有権や水利権（憲法との関連でいえば、財産権）、そして事業者の経済活動の自由<sup>11</sup>等としばしば衝突を引き起こす。ここには、従来の法律学における「財産権偏重の発想」<sup>12</sup>が見て取れる。

このように流域管理という発想は、従来の人権及び権利理解に修正を迫るものである。けだし、「環境」にせよ「流域」にせよ、それらは個人の利益というよりは公共の利益であり、権利主体は個人というよりも住民等の集団（地域の共同体）<sup>13</sup>であるはずだからである。ここに、伝統的な権利の捉え方では片付けられない難問がある。以下、簡単に環境権の議論状況のみ言及しておく。

### （1）環境権

わが国では、しばしば憲法に環境権を導入しようという主張が唱えられている。環境権とは、一般に「健康で快適な生活を維持する条件としての良い環境を享受し、これを支配する権利」と解されている。

日本国憲法には様々な人権規定がおかれるが、意外なことに、どこを探しても環境保全や環境権という言葉は見当たらない。それどころか憲法には、「環境」を謳った規定が全く

<sup>9</sup> このような試みの一つとして、三好規正『流域管理の法政策』（2007、慈学社）75頁以下が注目に値する。

<sup>10</sup> 金沢良雄『水法』（1968〔オンデマンド版（2006）〕、有斐閣）

<sup>11</sup> 三好・前掲書、235頁。

<sup>12</sup> 阿部泰隆「環境立法における法律学の寄与可能性」山村恒年先生古稀記念『環境法学の生成と未来』（1999、信山社）26頁。

<sup>13</sup> この点について、棚澤能生「地域中間団体による自然資源の維持管理」牛山積ほか『環境と法』（2004、成文堂）139頁以下が興味深い。

見られない。ただ関連する2、3の規定があるのみである。例えば、日本国憲法第13条後段は「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を尊重すると定めるが、この幸福追求の一内容として、良い環境の享受があると考えれば、この規定は環境権の根拠になり得る。また、第25条1項は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」としている。憲法学では、いずれの規定を根拠とするかについて見解が分かれるものの、一般に「新しい人権」の一つとして環境権を認める傾向にある。

環境権が提唱される背景には、公害や環境破壊の場合、実際に被害が出てから裁判所に救済を求めても、何ら問題の解決にならないという事情がある。つまり、被害が起こる前に予防措置を講じる手立てこそが重要であり、そのために明文の規定がない環境権を拠り所として、事業の差止め等を求めるのである。しかしながら、裁判所が環境権を真正面から認めた事例はいまだ見当たらない。

環境権は公共の利益としての側面が強く、憲法上の権利だとしても、それは抽象的な権利にとどまらざるをえない。裁判で争うことのできる具体的権利であるとまではいえない、と解するのが憲法学の通説である。したがって、それをどのように具体的権利へと理論構成していくかが今後の課題である。

## (2) 国の環境保護義務

なお権利としてではなく、環境保全を国家の目標規定と定める国もある。諸外国の憲法条文を眺めてみると、ギリシャ、グルジア、韓国、ノルウェー、スペインの各憲法、そしてアメリカのいくつかの州憲法で環境権規定がみられる。それに対して、しばしば「環境先進国」と呼ばれるドイツなどでは、権利ではなく国家による環境保護義務（ドイツ基本法20a条）を明記する方法をとっている<sup>14</sup>。わが国では、環境基本法において、国の環境配慮義務が定められている。

## (3) 琵琶湖環境権訴訟

琵琶湖でも環境権をめぐる裁判が行われた（琵琶湖環境権訴訟と呼ばれる）。水資源の有効利用を図る目的で、1972年に琵琶湖総合開発特別措置法という法律に基づき、琵琶湖総合開発事業（琵琶総）が実施された。当該事業の内容は、例えば①琵琶湖の周囲の湖岸堤及び管理用道路の新築工事、②琵琶湖から流れ出る瀬田川の浚渫工事、③下水道浄化センターの造成工事等であった。これらは多かれ少なかれ琵琶湖の水質や生態系に影響を与えるものである。そこで、琵琶湖の水を日々利用している下流域の人々が、国や県を相手取って、工事の差止めを訴えたのが本件訴訟である。原告である住民は、琵琶湖の開発事業により水源が汚染され、環境権ならびに安心して清浄な水を飲む権利（浄水享受権）が侵害されたと争ったのである。

---

<sup>14</sup> 「環境」に関する諸外国の憲法規定については、那須利貴「環境権の論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査資料2006-2-b』（2007）11頁以下に一覧がある。

大津地方裁判所（1989（平成元）年3月8日）は、「環境権なる権利は、実定法上の根拠もなく、その内容、要件等が抽象的で、不明確である等の多くの難点が存し、到底認めることはできない」<sup>15</sup>と否定した。

### 3. 誰が水の管理を行うのか

流域「管理」というからには、誰が水の「管理」を行うのか、つまり行政主体（組織）の問題を避けるわけにはいかない。先に、法律は複雑多岐にわたると述べたが、それに拍車をかけるのが、水関連の法律を複数の行政官庁が所管している点である。流域管理の考え方からすると、水に関する総合的かつ一元的な管理体制が望ましい。流域管理の発想は、あらためて従来の行政官庁の機能や運営、もしくは中央と地方との関係を問うこととなる。それと同時に、官僚主導で進められる立法手続のあり方も問われてこよう。

#### （1）水をめぐる行政組織

流域管理の責任者は誰か。元来、水管理行政の基本的な考え方は、「危機管理や水の管理は、〔国が〕一元管理をするのが事物の性質に応じた管理の仕方」<sup>16</sup>であるというものである。そして、水に関する法律の仕組みに応じて、それぞれ担当官庁が所管することとなる。例えば、河川管理は国土交通省と都道府県が、水質については環境省が、農業用ダムや田畑の利用については農林水産省が、発電用ダムについては経済産業省が、それぞれ管轄するといった具合である。

こうしたわが国の仕組みに対して、かねてから総合的な水管理の必要性が叫ばれている。諸外国の例に倣い、「水」官庁の設置が説かれてきたところである。しかし、水資源協会理事長・近藤徹氏（旧建設省河川局長）も指摘するように、それについて「おそらく未来永劫できないのではないか」と思わせる。「〔霞ヶ関では〕未来に向かって必要だと思われても、合意が得られないところは後回しになっている」のが実状であるという<sup>17</sup>。こうした問題については、行政組織法定主義の原点に立ち返り、国会が行政権の恣意的な組織編成を阻止するなどの試みが期待される<sup>18</sup>。

いわゆる縦割り行政の弊害は、法律が当初予期した内容を妨げることにもなりかねない。つまり、実際の法律の解釈・運用にあたっては、各省で出される通達や省庁間での覚書等が優先され、国民が法律の条文をそのまま読んでも意味が分かりにくいものとなっている。そのため結果的に、法律の規定と実際の運用との間に「ズレ」が生じるといったことも稀ではない。

「水」のみならず環境に関する法制度は、環境基本法を基礎として、様々な性質及び対

<sup>15</sup> 判例時報 1307号 24頁。

<sup>16</sup> 櫻井敬子「責任論からみた水害対策について」辻本哲郎編『豪雨・洪水災害の減災に向けて』（2006、技報堂）125頁。

<sup>17</sup> 「進化する河川行政」法学教室 317号（2007）50頁（近藤徹氏の発言）。

<sup>18</sup> 行政組織法定主義の意義については、拙稿「行政組織法定主義」ジュリスト増刊『憲法の争点』（2008、有斐閣）214頁を参照されたい。

象分野に応じて徐々に確立されてきているが、それらが環境の保全に効果をもつかどうかは、こうした省庁間の調整がうまくいくかどうかにかかっているといえよう。

なお滋賀県では、びわ湖の環境保全に関して、上記のような縦割り行政の弊害を取り除くために、従前の環境、下水道、森林管理の各部局を統合して、琵琶湖環境部が設立されている<sup>19</sup>。地方ならではの取組みとして注目に値する。

## (2) 条例制定権をめぐる問題

誰が管理主体かという組織の問題は、いかなる根拠のもとに、どのように権限を行使するかという手法の問題と切っても切り離せない関係にある。法律による規制か、あるいは条例による規制かという問題である。

環境問題は当該地域の実情と密接に関連していることから、「地方自治体の法律」とも言うべき条例に課される役割が大きい。例えば、琵琶湖の水質保全について「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」などがよく知られている。本条例は、全国に先駆けて工場排水の窒素・リンを規制したことで知られる。

日本国憲法第 94 条は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定し、地方自治体の条例制定権を認める。ただし、いかなる場合に、いかなる範囲で条例を制定できるかについては、学説でも争いのあるところである。最高裁判所は、徳島市公安条例事件判決において一般的な判断基準を示したが<sup>20</sup>、今日でも法律と条例との守備範囲をめぐる争いは絶えない。

大気汚染防止法、水質汚濁防止法関係では、条例による上乘せ・横出し規制が認められている。これらの法律を見ても、環境の保全に関しては、むしろ地域の特殊性を考慮した条例による規制を優先する趣旨であると解される。この点につき、阿部泰隆教授も端的に「法律は不完全であるのを通例とするから、条例によるその空白の充填は原則として許容され、条例が法律に違反するとするためには特段の理由と立法者の合理的で明示の意思表示が必要と解すべき」と述べる<sup>21</sup>。

例えば情報公開制度なども、もともとは先進的な自治体の取組みから始まったものであり、それが法律へと結実するに至った。だとすると、流域管理に関わる政策も「地方自治体の側から法執行の現場感覚を踏まえた望ましいと考えられる制度を提言していくことも重要」<sup>22</sup>である。

## 4. どのように意思形成をはかるのか

流域管理を統合的に行うとしても、それをいかなる意思形成手続によって行うのかという問題が残される。いかにして地域（流域）住民の実質的な参加をはかるか、そして多様

<sup>19</sup> さらに、2007（平成 19）年 4 月には、組織再編によってそのなかに琵琶湖再生課が設置された。

<sup>20</sup> 最高裁 1975（昭和 50）年 9 月 10 日大法廷判決（最高裁刑事判例集 29 卷 8 号 489 頁）。

<sup>21</sup> 阿部泰隆『行政法解釈学 I』（2008、有斐閣）295 頁。

<sup>22</sup> 三好・前掲書、259 頁。

な利害関係者の意思をいかに調整していくのか。そもそも河川管理にとって、何が正しく何が間違っているのか、あるいは何を優先すべきであるか等の判断は、「一義的に決まるといようなものではない」<sup>23</sup>。

日本国憲法が定める「地方自治の本旨」（第 92 条）には、地方自治が住民の意思に基づき行われるという住民自治の要請が含まれる。しかしながら、實際上それに相応しい内実を伴っているのか。現在の状況を見るかぎり、はなはだ疑問が残るといわざるを得ない。流域管理という発想は、あらためて住民自治の実質化への取組みを示唆する。地方分権改革が進められる現在、首長や議員、官僚主導による既存の意思決定システムのあり方が問われている。

#### （1）河川整備計画と住民参加

1997（平成 9）年の改正河川法の「目玉」は、河川整備計画の策定にあたり住民参加の規定（河川法第 16 条の 2 第 3 項及び 4 項）を取り入れたことである。先にも述べた通り、計画案の策定に際して、学識経験を有する者や関係住民の意見を聴取する仕組みが設けられたのである。

住民参加に関する学問的関心は高く、研究文献も枚挙にいとまがない。住民参加の形態は多種多様であるが、その意義として、一般に民主化の機能、人権保障の機能、行政運営の合理性を担保する機能などが挙げられる<sup>24</sup>。河川整備計画における住民参加では、これまで蚊帳の外に置かれていた関係住民が、行政の意思形成や政策決定過程に関わることで、意見の反映とともに行政の透明化や説明責任にも資することとなる。

ただ、後述する淀川水系流域委員会の例からも分かるように、住民参加の実質化に向けて課題は山積している。最近でも、国の大戸川ダム（滋賀県大津市）計画に対して、流域の知事が反対の意見書を提出するなど、事は混迷の様相を呈していることがその証左である。流域住民、知事、市町村長、そして国と、それぞれの意見が食い違うなかで、いかに最終的な合意をはかるか。住民参加の要請をどこまで重視するのか。まさしく現実には「法律で想定していない状態が起きている」<sup>25</sup>。

#### （2）淀川水系流域委員会

流域住民の意見が、なかなか行政の最終的な意思決定に反映されない現状に対して、一種の打開策と期待されたのが、上記住民参加の規定であった。これに基づいて 2001（平成 13）年 2 月に設置され、現在も精力的に活動しているのが「淀川水系流域委員会」である<sup>26</sup>。同委員会の活動は、組織構成や運営手法並びに審議の透明性等を含め、「行政計画策定手続

<sup>23</sup> 「進化する河川行政」法学教室 317 号（2007）50 頁（磯部力教授の発言）。

<sup>24</sup> さしあたり、田村悦一「地方自治と住民参加」『住民参加の法的課題』（2006、有斐閣）2 頁以下を参照。

<sup>25</sup> 朝日新聞 2009 年 2 月 14 日朝刊。

<sup>26</sup> 同委員会の活動については、目下、古谷桂信「川と生命を守る 淀川流域委員会ものがたり」が『世界』誌上で連載されている（同誌 2009 年 1 月号、3 月号）。



に新たな道を開いたもの」として、行政法学者からも高く評価されている<sup>27</sup>。

河川整備計画は、「個別の地方公共団体の枠の境界を越えた『水系』という、地域対象の特異性ととも、『治水』『利水』『環境保全』という多様な価値を実現するという、目的の特異性においても、これまでとは異なった新しい参加の手法が必要とされる領域」<sup>28</sup>である。淀川水系流域委員会の様々な試みは、まさしく新たな住民参加モデル構築に向けての、国民の側からの創意工夫であると評することができる。もつとも、行政による抵抗も少なくないようであるし、また住民参加が整備されたからといって、「実際に人々が参加をし、有益な結果を生み出すとは限らない」<sup>29</sup>。その行く末が注目される。

かねてから批判されるように、住民の意見が単なる「言いつばなし」に終わらないようにする工夫も不可欠であろう。今後は、意見書等がどのように決定に反映されたのか（されなかったか）を検証する評価作業がより重要になると思われる。

### （3）住民投票

住民が直接的に意思決定を行うという点からすると、住民投票の活用も検討に値する。憲法学の通説によれば、わが国の民主制は間接民主制を原則としており、部分的に直接民主制的要素が加味されたものと解されている。実際にも、若干の例外を除き、国民（住民）が政策事項に関して意思表示を行うことは認められていない。

かつて住民投票の要請が全国的に盛んになった際、その対象事項の多くが環境問題に関するものであったことは示唆的である。たしかに、住民投票は対象事項の設定方法や、既存の地方議会との関係など、解明すべき論点が多々残されているが、基本的に「地域の問題を地域住民が解決する」一手段として、理に適ったものと考えられる。

### （4）情報公開

先に言及した琵琶湖環境権裁判なども含め、環境保全に関する裁判では、単にその勝ち負けというよりも、むしろ住民が自らの意見を述べ、ひろく世論に訴えかける点に意義を見いだせる。同時に、事業の安全性など、必要な情報を入手する機会ともなったことが重要である。

自治体では早くから情報公開条例を整備してきたが、国レベルの情報公開法の運用は比較的最近のことである。憲法学説では、国民の「知る権利」の保障という観点から情報公開制度に寄せる期待は大きい。

もつとも、それは一義的には政府・行政機関の保有する情報が対象であることに留意が必要である。環境保全との関連では、それだけではなく事業者の情報も適切に開示されることが不可欠である。この点では環境基本法第 27 条の趣旨に沿って「個人及び法人の権利

<sup>27</sup> 田村悦一「広域行政計画と住民参加」田村・前掲書、210 頁。

<sup>28</sup> 同上、218 頁。

<sup>29</sup> 大野智彦「流域ガバナンスを支える社会観系資本への投資」松下和夫編『環境ガバナンス論』（2007、京都大学学術出版会）175 頁。

利益の保護に配慮しつつ」、国がそれらの情報を適切に提供することが求められる。あわせて、事業者自らの積極的な開示も要請されよう。特に、事前の計画段階において国・自治体、さらには事業者も含めて、関係住民に適切に情報が提供される工夫が望まれる。

#### (5) 環境教育の推進

詳しく述べる余裕はないが、住民の意思形成にとって、情報の提供と並んで環境教育・環境学習（環境基本法第 25 条）が不可欠であることは言を俟たない。2003（平成 15）年には、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」が制定されている。

#### むすびにかえて

本報告では「統合的湖沼流域管理」という、憲法（法律）学にとっていまだ馴染みの薄い概念に焦点をあて、それが突き付ける幾つかの課題に目を向けてみた。何れも、今日の憲法学が抱える重要な論点と密接な関わりがあることを確認できたのではないかと考える。

中村正久教授が喝破されたように、「価値の回復は、現行の制度（法制度、組織、社会の仕組み）や政策（施策、事業、技術的取り組み）の枠の範囲に止まっている限り不可能である」<sup>30</sup>。それに関して、法律家自ら「法律学の伝統的な発想は、環境問題という新しい問題の解決の足を引っ張っている」<sup>31</sup>側面があることを吐露している。

法律（学）は社会の実情に即して、漸進的に変容していかざるをえない性質を有する。そうであるからこそ、対立する権利利益や諸価値のなかで、安定的に個々人の権利利益を保障してきたのである。こうした法律の役割も決して軽視されてはならないはずである。しかし、新たな問題に直面した場合には、従来の枠を思い切って転換しようとする発想も必要である。実のところ、河川行政は『イケてる行政』の最たる分野ではないか<sup>32</sup>と評されるなど、法律のダイナミックな展開が期待される素地が整いつつある。

いずれにせよ、より効果的な河川管理のために「流域管理」という視点が不可避だとすれば、今求められているのは、それを法的な概念として構成する作業である<sup>33</sup>。そのような作業は、憲法（法律）学の存在意義すら問い直すことにつながるのかもしれない。

<sup>30</sup> 中村正久「琵琶湖の総合保全整備計画の枠組みと課題」阿部泰隆・中村正久編『湖の環境と法』（1999、信山社）289頁。

<sup>31</sup> 阿部・前掲論文、17頁。

<sup>32</sup> 「進化する河川行政」法学教室 317号（2007）37頁（櫻井敬子教授の発言）

<sup>33</sup> 櫻井・前掲論文（注5）、725頁。

【参考：びわ湖を中心とした流域管理関連の立法年表】

年	出来事	備考
1967(昭和 42)	公害対策基本法	
1979(昭和 54)	滋賀県琵琶湖の富栄養化防止に関する条例	
1981(昭和 56)	霞ヶ浦の富栄養化の防止に関する条例	
1984(昭和 59)	湖沼水質保全特別措置法（湖沼法）	同法に基づく琵琶湖の指定湖沼への指定は、1985年
1985(昭和 60)	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例	
1987(昭和 62)	湖沼水質保全特別措置法に基づき、県が「琵琶湖に係る湖沼水質保全計画」を策定	
1992(平成 4)	・滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例 ・滋賀県ごみの散乱防止に関する条例	
1993(平成 5)	環境基本法の制定	
1996(平成 8)	滋賀県生活排水対策の推進に関する条例（みずすまし条例）	琵琶湖環境部の設置（運用は1997年4月）
1997(平成 9)	河川法の改正	
1999(平成 11)	水質汚濁防止法の改正	
2000(平成 12)	循環型社会形成推進基本法	マザーレイク 21 計画の策定
2001(平成 13)		淀川水系流域委員会の設置
2002(平成 14)	琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例	
2003(平成 15)	環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律	
2004(平成 16)	景観法	
2007(平成 19)		「第5期琵琶湖水質保全計画」の策定