

## 水環境の概念に関する一考察

内藤 悟

### はじめに

水は環境の自然的構成要素の一部として水環境を形成し水資源としても認識されるが、鉱物等の天然資源とは異なり、様々な態様をとりながら地球上を移動し循環する性質を持つ。一般に、貯留（海・湖）→蒸発（雲）→凝結（雲）→降水（雨・雪・霧）→浸透→地下貯留→流出（河川）→貯留という過程を繰り返すものとされ、この過程は水循環（水文循環）<sup>1</sup>と呼ばれる。水に関する実定法は、この水循環に何らかの法的手法をもって関与する。水循環は「水の法律的規制を考える場合の根本的な前提」であり、水は一つの局部を断片的・個別的にとらえては意味がなく循環性をもつものとして総体的に理解される必要がある。水は、水のみでは存在せず、表流水には水が流れる土地、水に影響を与える周辺の土地として流域があり、また、地下水が含まれる帯水層があり、これらの土地と水は不可分の関係にある<sup>2</sup>。しかしながら現時点でも水に関する実定法については、各々の趣旨・目的に応じた多種多様の国法が縦割りで制定されており、水と土地の関係も法によって異なる。一方で水循環の視点から

<sup>1</sup> 水文学上の「水循環」を概観するものは多数であるが、清水裕之＝檜山哲哉＝川村則行編（2011）『水の環境学』名古屋大学出版会7頁以下、村岡浩聖（2005）「総説：21世紀の水循環」季刊環境研究2005.No137、丹保憲仁＝丸山俊朗編（2003）『水文大循環と地域水代謝』技法堂出版26頁以下、『岩波講座 地球環境学7水循環と流域環境』岩波書店、榎根勇（1973）『水の循環』共立出版等を参照。水循環は、太陽エネルギーを駆動力とする地球上の物質循環システムの一つであり、地表から10km程度対流圏の垂直方向を主軸として約10日で循環する熱エネルギーを伴った淡水の循環である。ただし、水循環を定量的に把握することは、利水目的で一部の地域で行われる地下水水脈の調査など限定的なものとなる。

<sup>2</sup> 金沢良雄（1960：オンデマンド版2006）『水法』有斐閣3頁以下、同（1982）『水資源制度論』有斐閣5頁以下参照。法的な視点から水循環及び流域について触れる近時の論稿として、櫻井敬子（2001）「水法の現代的課題——環境、流域、水循環」『行政法の発展と変革—塩野宏先生古稀記念〔下〕』有斐閣703頁以下、三好規正（2007）「統合的水管理政策と『水循環の保全及び流域の管理に関する基本法』（仮称）制定についての提言」山梨学院大学法学論集57巻、宮崎淳（2011）「水資源の保全と利用に関する基礎理論——健全な水循環系の構築のために」創価法学40巻3号がある。

縦割りを是正し、水の総合的・統合的な管理を求める構想等も存在するが、具体的な法的措置として実現している部分は乏しい。本稿では、これまでの国法、行政計画その他の構想等における水環境の規定に着目した上で、地域における水に関わる政策の条例化に資する論点として、流域・水循環を視野に入れた水環境の概念の拡張について検討する。

## 一 環境法における水環境

### (一) 環境基準、水質汚濁防止法

ここでは環境基本法およびその体系下の各法の規定において想定されている水環境を概観する。

第一に、水環境に係る環境基準である。人の健康を保護し、及び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として「環境基準」が示されるが、水環境に係る環境基準は「水質の汚濁」に係る環境上の条件として定められる（環境基本法16条1項）。環境基準は行政上の目標であると解され直接には拘束力を持たないが、環境基準超過は汚濁源の排水規制を進めることとなり間接的な規制効果を持つ<sup>3</sup>。政府は、公害の防止に関する施策を総合的かつ有効適切に講ずることで環境基準が確保されるように努めなければならない（環境基本法16条4項）。水環境に係る環境基準は、公共用水域と地下水に区分される。公共用水域は、「河川、湖沼、港湾、沿岸海域その他公共の用に供される水域及びこれに接続する公共溝渠、かんがい用水路、その他公共の用に供される水路」で、終末処理場を現に設置している公共下水道及び流域下水道並びに流域下水道に接続している公共下水道を除くとされる（水質汚濁防止法2条1項）。終末処分場に流入する下水道以外の「表流水」のほとんどがこの概念に含まれる<sup>4</sup>。

公共用水域の環境基準は、健康項目と生活環境項目からなる。健康項目はす

<sup>3</sup> 環境基準の法的性質については、環境基本法上の文言が示す「施策目標基準」のほかに、各法の個別の制度を導入する際の基準となる「措置導入基準」、許可制度における不許可基準の一部としての「行為規制基準」としての性質を持つものがある。北村喜宣（2011）『環境法』弘文堂128頁以下参照。

<sup>4</sup> なお、分流式下水道に排水される雨水は終末処分場で処理されずに河川、海域に流れることから、分流式下水道の雨水管は公共用水域となる。前掲書、北村（2011）350頁。

すべての公共用水域に適用され人の健康保護を目的として直ちに達成維持されるように努めるものとされる。生活環境項目は、水域の利用目的の適応性に応じた類型（上水道、工業用水、農業用水、水産、自然環境保全等）と水生生物の生息状況の適応性に応じた類型からなり、河川・湖沼・海域等の水域ごとに類型指定される<sup>5</sup>。各水域の類型は汚濁状況に応じて達成期間が定められ、施策を推進してすみやかに達成維持を図るものとされる。一方、地下水の環境基準は表流水とともに水循環を構成することから、基準項目は、公共用水域の健康項目と整合性のとれた基準が定められ全国すべての地下水に適用される。

以上の環境基準は水質を対象とするが、「公害」の定義（環境基本法2条3項）では「水質の汚濁」が規定されており、括弧書きにあるように、温熱排水等による水温の変化、底質のヘドロの堆積等も対象とされる<sup>6</sup>。

第二に、常時監視と排水規制である。旧水質二法（公共用水域の水質の保全に関する法律（昭和33年法律181号）、工場排水等の規制に関する法律（昭和33年法律182号）を当初の根拠とする環境政策の法的措置として最も初期のものである。根拠法は、一連の公害法の整備において、旧公害対策基本法（昭和42年法律132号、環境基本法（平成5年法律91号））、水質汚濁防止法（昭和45年法律138号）となり現在に至る。

知事は、毎年測定計画を策定し水質汚濁の状況を監視しなければならず計画に基づき公共用水域の基準点及び井戸で採水し水質を監視する（水質汚濁防止法15条）。基本的な法的措置は、「工場及び事業場から公共用水域に排出される水の排出及び地下に浸透する水の浸透」の規制である。汚水又は廃水を排出する一定の要件を備える施設（特定施設）を政令で指定し、この施設を設置している工場又は事業場（特定事業場）から公共用水域に排出される排出水に対して、各項目の最大値を「排水基準」（水質汚濁防止法3条）により濃度規制を行う。一律の排水基準で水質汚濁防止が不十分と認められる地域では、都道

---

<sup>5</sup> 公共用水域については、「水質汚濁に係る環境基準について（昭和46年環境庁告示59号）」、地下水については「地下水の水質汚濁に係る環境基準について（平成9年環境庁告示10号）」。環境基準の法形式は告示であるが、これについて、二酸化窒素の環境基準の告示の処分性が否定された事例として、東京高判昭和62年12月14日判決参照。

<sup>6</sup> これらは1970年の公害国会（第64回国会）における旧公害対策基本法の改正において加えられた。環境省総合環境政策局総務課編（2002）『環境基本法の解説（改訂版）』136頁参照。

府県は条例により、上乘せ基準を排水基準にかえて範囲を明らかにして定めることができる（水質汚濁防止法3条3項）。このほか排水基準適用の規模未満の小規模施設を対象とすることもできる。さらに規制対象となる施設、基準項目を拡大する条例による横出し規制も認められる（水質汚濁防止法29条）。

個別の汚濁源の排水規制のみでは水質環境基準の達成に限界がある閉鎖性水域（指定水域）に関係がある地域（指定地域）の特定事業場に対しては汚濁物質の総量規制が行われる。都道府県知事は指定地域において、環境大臣の定める総量削減方針に従って総量削減計画を定め、これに基づいて総量規制基準が定められる（水質汚濁防止法4条の2～4条の5）具体的には東京湾、伊勢湾（水質汚濁防止法施行令4条の2）、及び後述する瀬戸内海環境保全特別措置法で瀬戸内海が総量規制の対象となる。基準項目はCOD、窒素含有量及び燐含有量である。このほか、窒素含有量、燐含有量の排水基準が適用される湖沼及び海域は告示されている<sup>7</sup>。

以上の環境基準、水質汚濁防止法による法的措置を水循環の視点から見てみる。

環境基準は、基準項目の濃度として水の汚濁に特化し、底質等これ以外の性質は「公害」の定義における「水質の汚濁」に含まれるとされるものの環境基準は設定されない。水の汚濁以外の水環境の態様を対象とするものではなく水は周辺の土地・環境からは分断されて評価される。一方、導入時期は遅れたものの地下水の環境基準が公共用水域の健康項目との整合性が図られていることは表流水と地下水の循環が考慮されている部分である。

排水規制は特定汚濁源である特定事業場の排水を個別に規制し、個別の排水の希釈を前提に、原則として事業場と排水先の公共用水域の空間で完結している。一方、閉鎖性海域の総量規制及び湖沼及び海域の窒素含有量及び燐含有量の排水規制では、その閉鎖性水域に流入する上流域を指定地域としており、対象水域の流域全体に対する措置となっている。特定事業場ごとの排水規制は変わらなくとも、汚染源のみの個別の対応ではなく流域が法的措置の対象となり、水環境の中に河川から海域に至る水循環の視点が含まれている。

---

<sup>7</sup> 窒素含有量又は燐含有量についての排水基準に係る湖沼（昭和60年5月30日環告27号）、窒素含有量又は燐含有量についての排水基準に係る海域（平成5年8月27日環告67号）。

## (二) 閉鎖性水域における特例 瀬戸内法と湖沼保全法

環境法が対象とする水環境は、瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和48年法律110号、以下、瀬戸内法）、湖沼水質環境保全特別措置法（昭和59年法律61号、以下、湖沼保全法）において変容が見られる。

### (ア) 瀬戸内法

瀬戸内法は、富栄養化による赤潮被害等の対策として排水規制についての臨時措置法から現行の題名となり<sup>8</sup>、特定施設の設置と富栄養化の発生防止とともに自然海浜の保全による瀬戸内海の環境保全を目的とする。特定施設の設置は許可制<sup>9</sup>とされ排出は総量規制がなされる。ただし水質汚濁防止法の特別法としての法的措置ばかりではなく、政府は瀬戸内海環境保全基本計画（瀬戸内法3条）、府県知事は府県計画（瀬戸内法4条）を策定して実施すべき施策を定める。さらに関係府県は条例で「自然海浜保全地区」を指定し（瀬戸内法12条の7）、一定の行為の届出制を規定する<sup>10</sup>。公共用水域である海域の周辺の土地として海浜地及び海面まで法的措置の対象となる<sup>11</sup>。

### (イ) 湖沼保全法

同様に閉鎖性水域である湖沼は、流入する汚濁物質の蓄積等を原因として一度汚濁が進むと改善は困難であり、類型指定された湖沼では環境基準超過が長期にわたり継続し利水障害も発生しやすい。これに対して湖沼保全法は、湖沼の水質保全を目的として、環境大臣は、湖沼の水質の保全を図るため湖沼水質保全基本方針を策定（湖沼保全法2条）し、水質環境基準が確保されておらず、または確保されないおそれがある水質保全を総合的に講ずる必要がある湖沼を、知事の申出に基づいて指定湖沼<sup>12</sup>とする（湖沼保全法3条）。その上で、水

<sup>8</sup> 瀬戸内海環境保全臨時措置法から、昭和53年法律68号により題名変更とともに自然環境保全が盛り込まれた。

<sup>9</sup> 瀬戸内法5条。

<sup>10</sup> 広島県自然海浜保全条例（昭和55年広島県条例3号）などの例がある。関係府県は、大阪、兵庫、和歌山、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、福岡（法2条2項）及び京都、奈良（政令2条）。

<sup>11</sup> 沿岸域の共同利用権から瀬戸内法の改正を検討するものとして、中山充（2007）「豊かな「里海」の実現と共同利用権」香川法学27巻1号19頁以下参照。瀬戸内海環境基本計画は1983年に最初の計画策定の後、2000年に現在の計画が決定された。2008年には中央環境審議会瀬戸内部会により「瀬戸内海環境保全基本計画フォローアップ」が公表されている。

<sup>12</sup> 2012年現在11湖沼。指定湖沼の湖沼水質保全計画について環境省ウェブサイト参照。（[http://www.env.go.jp/water/kosyou/gaiyo\\_proj.pdf](http://www.env.go.jp/water/kosyou/gaiyo_proj.pdf)）平成24年5月2日閲覧。

質汚濁防止法による排水規制に加えて対策が必要な湖沼ごとに水質保全の関する湖沼水質計画（湖沼保全法4条）の策定を規定する。規制対象施設を「湖沼特定施設」として拡大するとともに、規制的な手法ばかりでなく計画において湖沼浄化対策として実施する事業（湖沼保全法5条）を規定する。

上流域で湖沼の水質汚濁に関係のある地域は指定地域（湖沼保全法3条2項）とされる。これは総量規制、窒素含有量及び磷含有量の規制と同様の考え方であり、指定地域内の湖沼特定施設については、COD、窒素含有量、りん含有量については汚濁負荷量から排水基準が定められる<sup>13</sup>。

#### （ウ）湖沼保全法2005年改正

以上のように、当初の湖沼保全法は、排出規制の特例と事業実施による水質保全を規定しており、湖沼周辺の土地に対する措置は規定されなかったが、2005年改正で流出水対策地区及び湖沼環境保護地区の指定制度が導入されている<sup>14</sup>。このうち、流出水対策地区は、非特定汚染源（面源・ノンポイントソース）対策として、知事は指定湖沼の水質改善に資する対策を推進する必要がある地区を指定して、その地区の対策を湖沼水質保全計画の中に「流出水対策推進計画」として定めるものである<sup>15</sup>。知事は、計画実施のために特に必要がある場合、流出水対策地区内の土地で、汚濁原因となるものの所有者等に指導ができる（湖沼法保全法25条～28条）。

非特定汚染源は、「汚濁物質の排出ポイントが特定しにくく、面的な広がり」を有する市街地、農地、山林等の地域を発生源とする負荷や、降水等に伴って大気中から降下してくる負荷」と定義され、発生場所や原因の特性により①都市系負荷、②農業系負荷、③山林系負荷に分類される<sup>16</sup>。発生源は土地全体への広がりを有し水質汚濁の実態、汚濁量の把握が困難である。従って、水質汚濁防止法、当初の湖沼保全法の特定施設等のような特定汚染源（点源、ポイン

<sup>13</sup> 指定湖沼により適用される項目は異なる。湖沼水質保全特別措置法施行令第2条の2参照。

<sup>14</sup> 湖沼保全法の当初の立法過程において検討された施策について、阿部泰隆＝北村喜宣（1985）「湖沼水質保全特別措置法——その立法過程と評価（1～3）」自治研究61巻2,4,6号参照。2005年改正については、三好規正（2008）「湖沼環境の保全をめぐる法政策」山梨学院大学法学論集60巻75頁以下、北村喜宣（2011）『プレップ環境法第2版』弘文堂60頁以下参照。

<sup>15</sup> 2012年現在、11指定湖沼はすべて1地区以上の流出水対策推進計画を策定済み（霞ヶ浦のみ2地区）。

<sup>16</sup> 環境庁水質管理課（2000）「湖沼等の水質汚濁に関する非特定汚染源負荷対策ガイドライン」参照。また2005年改正前の湖沼のノンポイントソース対策の検討として、北村喜宣（1999）「ノンポイントソース」阿部泰隆・中村正久編『湖の環境と法——琵琶湖のほとりから』信山社出版170頁以下参照。



トソース）に対する手法では制御が困難であるため、これまで法的措置の対象とされてこなかったところから、新たに対策の必要がある地区の流域全体を制御の対象とした点は、湖沼流域の水循環を前提とした法的措置の進展といえる。しかし、対策の手法は、規制効のない湖沼水質保全計画の一部であり、是正の措置も行政指導にとどまり罰則がないなど湖沼水質の改善に対する実効性は明らかではない。農業系負荷、山林系負荷などはそれぞれの生産活動に付随するものであり、これらに対する環境法からの制御の限界を示すものである。

法改正後も、ほとんどの指定湖沼の常時監視で環境基準超過が続いており、環境法による制御を規制的な手法に改めるべきか、あるいは、流域における生産活動に係る諸法など環境法以外から水への関与を図るべきか、なお検討が必要である。

### （三）環境基本計画における水環境 第四次環境基本計画

以上のような法的措置に加えて、行政計画として環境基本計画における水環境への関与をみる。環境基本計画は、環境基本法15条に基づく環境の保全に関する施策の総合的かつ長期的な施策の大綱を定める基本的な計画であり、政府部内における環境保全に関する施策はこれに基づき策定、実施される。第一次（1994年）、第二次（2000年）、第三次（2006年）に続いて2012年4月、第四次計画<sup>17</sup>が閣議決定された。

第四次計画では、環境政策の具体的な展開として示される9つの重点分野の一つとして「水環境保全に関する取組」が挙げられている。この中では水環境について、水質（河川、湖沼等、地下水）水量、水生生物、水辺地の4つの側面から捉え、相互に深く関連し影響を与えるものと認識されており、各環境法上の水環境よりも拡大している。その上で水循環の面的広がりから、流域全体を総合的に捉え、地域に応じて各主体が連携を図りながら取組を展開することとしている。流域は、山間部、農村・都市郊外部、都市部、閉鎖性水域、海洋環境に分けられる。施策の個別指標として、水質の環境基準達成率、流域ごとの計画策定数のほか、補助的指標を環境基本計画の総合的環境指標の一つとし

<sup>17</sup> 第4次環境基本計画（2012年4月27日閣議決定）本文及び概要について、環境省ウェブサイト参照（<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=15169>）。平成24年5月2日閲覧

て掲げる<sup>18</sup>。

以上のように第四次計画において、水環境について水質以外の側面も含め、流域を施策の対象とする点は第三次計画から継続している。ただし、水環境の保全について水循環・流域を対象とするにあたって、第二次計画以来「環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組」が示されていたが今次の計画から用語としては削除された。政府における環境政策上の概念として「健全な水循環の確保」の後退を示しているものと思われる。また、指標については、上記の補助的指標も示されたが目標としては不十分である<sup>19</sup>。水質環境基準達成のほかは、環境基本計画の目標達成は各環境法による法的措置のみでは完結しないことは従前と変わらない。

#### （四）生物多様性国家戦略2010における水環境

生物多様性条約<sup>20</sup>の締結により、生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な考え方と政府の施策を取りまとめた最初の生物多様性国家戦略（1995年）の後、新・生物多様性国家戦略（2002年）、第三次生物多様性国家戦略（2008年）が決定された。その後、生物多様性基本法（平成20年法律58号）の制定により、政府による生物多様性国家戦略の策定（生物多様性基本法11条）が規定され、現行の生物多様性国家戦略2010<sup>21</sup>（2010年）が策定された。生物多様性国家戦略は、環境基本計画を基本とし、また、他の行政計画における生物多様性の保全及び持続可能な利用についての基本となる（生物多様性基本法12条）。目標における特徴は国土のグランドデザインとしての国土空間・地域空間に対する視点である。

水に関連する場としては、河川・湿原地域、沿岸域・海洋域が区分され、基

<sup>18</sup> 第4次環境基本計画参考資料参考。補助的指標は、水質、水量、水生生物・水辺地、参画、ごとに定められている。

<sup>19</sup> 環境基本計画における環境指標の不十分さを指摘するものに、倉阪秀史（2008）『環境政策論（第2版）』173頁以下。

<sup>20</sup> 生物多様性に関する条約（平成5年条約9号）。締約国は第6条（a）により生物の多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家的な戦略若しくは計画の策定が求められる。

<sup>21</sup> 生物多様性国家戦略2010。2010年3月16日閣議決定。環境省ウェブサイト（<http://www.env.go.jp/nature/biodic/nbsap2010/index.html> 参照。平成24年5月2日閲覧。）生物多様性基本法については、谷津義男ほか（2008）『生物多様性基本法』ぎょうせい参照。生物多様性の概念と新たな制度化について、及川敬貴（2010）『生物多様性というロジック』勁草書房参照。



本戦略に「森・里・川・海のつながりを確保する」ことがあげられる。また行動計画の具体的施策には、水環境の改善を中心とする環境省の施策に加え、河川・湿原、海岸等の保全に係る国土交通省、農林水産省を所管とする事業が掲げられる。生物多様性国家戦略では、水循環を特に規定するものではないが、国土空間・地域空間の中に流域が位置づけられる。水質を主とする水環境から生物多様性保全の視点を含む河川環境、沿岸域環境等への拡張が見られる。計画的手法により総合的な水環境保全が示されている。ただし環境基本計画と同様に、行動計画における具体的施策には数値目標が示されず、対応する法的措置も明確ではない。

## 二 環境法以外における水環境

次に環境法以外の国法から水環境への関与を見てみる。

### (一) 河川法

河川法（昭和39年法律167号）は、水に関する法的な関与としては旧河川法<sup>22</sup>以来最も古いものの一つである。法文上、当初は水環境に係る観点は明示されていなかったが、1997年第四次改正で河川環境の整備と保全が目的規定（法1条）に追加され、当初からの治水、利水を含めた河川の総合的管理の一内容として環境の整備と保全が位置づけられた。ここで河川環境とは、①河川の自然環境、②河川と人との関わりにおける生活環境とされる。さらに、「整備」は水質浄化事業等による良好な河川環境の形成であり、「保全」は、水質の維持、優れた自然環境や景観を有する区域の保全、代償措置等による良好な河川環境の維持を意味する<sup>23</sup>。これについては、河川整備基本方針、河川整備計画の作成において、「流水の清潔の保持、景観、動植物の生息地又は生育地の状況、人と河川との豊かな触れ合いの確保等を総合的に考慮すること」とされている（河川法施行令10条三号）

しかし河川法の対象は、原則、国土交通大臣が指定し管理する一級河川（法4条1項）、知事が指定し管理する二級河川（法5条1項）であり、区間の始点

<sup>22</sup> 明治29年法律71号。河川法施行法（昭和39年法律168号）により廃止。

<sup>23</sup> 建設省河川法研究会編（1997）『改正河川法の解説とこれからの河川行政』ぎょうせい47頁参照。

と終点が公示される。この区間外は河川法の対象とはならない普通河川<sup>24</sup>となる。さらに河川法上の河川は、「公共の水流及び水面」（法4条1項括弧書き）であり、私権を否定された「流水」（法2条2項）と「河川管理施設」（法3条2項）「河川区域」（法6条）、「河川保全区域」（法54条）が法の対象となる。

このうち、河川区域は、原則として、流水が継続して存するための川と容易に判断される区域（1号区域）、堤防、護岸などの河川管理施設の敷地である区域（2号区域）、堤外地及び増水時の状況により河川管理の必要性から河川管理者が指定した区域（3号区域）からなる。さらに、河川区域に隣接して河岸または河川管理施設を保全するため必要な土地で、原則河川区域から50m以内の範囲が河川保全区域として河川管理者により指定される。自然公物として本来自由使用が認められる河川であるが、河川区域及び河川保全区域においては、河川管理に支障のある行為等について河川管理者の許可が必要となる（法23条～29条）。

以上のような河川法に基づく法的措置は、区間が示された一級河川及び二級河川の河川区域・河川保全区域を対象としたものであり、それ以外の空間には関与しない。河川法上は、流域、水循環を明示した規定はなく流域の一部が法の対象となる<sup>25</sup>。河川法は流域を管理するものではなく、また、河川環境の保全と整備に対応する施策としては事業実施が想定され、法的措置が規定されるものではない。

## （二）特定都市河川浸水被害対策法

河川法の河川区域外に対する限界は、特に治水面では「総合治水対策」<sup>26</sup>など法改正を伴わない施策として一部の河川流域では対応されてきた。しかし、河川区域外の防災調整池等の整備は困難であり、都市型水害の発生が続き流域内

<sup>24</sup> このほか市町村長の指定する準用河川（法100条）がある。普通河川は、市町村条例によって管理される場合が多い。近時の普通河川管理条例の実態と課題について、荏原明訓（2011）『普通河川の管理と法的課題』記念論文集刊行委員会編『行政と国民の権利 水野武夫先生古希記念論文集』法律文化社308頁以下参照。

<sup>25</sup> 河川法施行令における「流域面積」（法10条の5第6号）、河川管理施設等構造令における河川管理施設の定義（法2条）があるが、実質的な行政作用の中で流域の概念が示されているとは言い難い。

<sup>26</sup> 河川区域内の河川整備では治水の安全を図れないために、流域自治体、河川管理者の協議会により河川改修、流域治水対策、被害軽減対策を一体として進める取組であり、河川対策だけではなく流域の都市計画、調整池・遊水地の整備等も含まれる。昭和55年建設事務次官通達「総合治水対策の推進について」による。町田市、川崎市、横浜市を流域とする鶴見川がモデルとして進められてきた。

の新たな規制が求められたことにより特定都市河川浸水被害対策法（平成15年法律77号）が制定された<sup>27</sup>。都市河川の流域において、著しい浸水被害が発生し、またはおそれがあり、かつ、河道等の整備による浸水被害の防止が市街化の進展により困難な地域を、「特定都市河川」及び「特定都市河川流域」（法3条）と指定し、総合的な浸水被害対策のための「流域水害対策計画」（法4条）を、河川管理者、都道府県、市町村、下水道管理者が共同して策定し、河川管理者による雨水貯留浸透施設の整備その他の措置を定める。これらにより当該流域の浸水被害防止のため対策を図ることが目的とされる（法1条）。特定都市河川の自然流域と、河川に雨水を放流する下水道である「特定都市下水道」の排水区域が併せて特定都市河川流域とされるなど河川と下水道の連携が図られている。

市街化の進展により河道又は洪水ダムの整備により浸水防止が図られない地域で、河川の流量に影響を及ぼす流域を法の対象として管理を図るものであり法律の条文上に「流域」が規定された。流域内では、流域水害対策計画に基づき雨水貯留浸透施設が整備され、これを河川管理施設として河川管理者が管理し、雨水浸透阻害行為（著しい流出増をもたらす行為）は都道府県知事の許可制とする。しかし流域内であっても、その他の谷戸・森林や農地の保全、都市計画との調整等、特に市町村長の権限との調整はなお課題である。

治水対策を目的としており、河川法の目的規定に加えられた河川環境の保全と整備に該当するものではないが、施策の対象が流域に拡大し法律上に位置づけられている。水量に関して、流域・水循環の視点から水環境の制御について立法化された事例である。

### 三 水環境から水循環への模索

国法・行政計画において水環境が広く捉えられるようになり、水環境を制御する対策において流域・水循環が対象となってきた諸法の事例を示した。しか

<sup>27</sup> 特定都市河川浸水被害対策法については、特定都市河川浸水被害対策法研究会編（2004）『特定都市河川浸水被害対策法の解説』大成出版社、櫻井敬子（2004）「公物理論の発展可能性とその限界」自治研究80巻7号24頁以下、同（2010）『行政法講座』第一法規119頁以下参照。2012年4月現在の特定都市河川は、鶴見川（東京都、神奈川県）、新川（愛知県）、寝屋川（大阪府）、巴川（静岡県）、境川（愛知県）、猿渡川（愛知県）の6河川。

し水を対象とする各法相互の関係は、特別法とされるものを除いては明確ではなく旧来からの縦割りが存在する。これに対して水循環をキーワードとして水に関する行政の総合化、統合化を図るビジョン・指針等は示されてきた。さらに、日本の水に関する法制度の体系化は国際的にも求められてきた<sup>28</sup>。

### (一)「健全な水循環」

前述した水文学上の水循環から、水に関する政策上の概念となったものが「健全な水循環」である。第一次環境基本計画（1994年）において「環境保全上健全な水循環の確保」が示され、その後第二次計画（2000年）において流域を単位とした水循環計画策定が示され、水環境や地盤環境を水循環との関連で捉える「流れの視点」から取組を図るものとされていた。第三次計画（2006年）においても継続していたが、既に見たように第四次計画では施策内容は継続しているものの「健全な水循環」の文言は削除された。

一方、第一次計画以後、当時の河川審議会においても流域における健全な水循環系の構築について基本的な考え方が示されるなど、環境政策以外の水に関する行政においても水循環への関心が高まり、1998年には健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議（環境庁、国土庁、厚生省、農林水産省、通商産業省、建設省）が設置され、「健全な水循環系構築に向けて（中間とりまとめ）」（流域の視点重視、流域の各主体自主的取組、水循環系の把握、評価）が1999年に公表された。さらに、関係省庁連絡会議では、水循環計画の基本的考え方をまとめた「健全な水循環構築のための計画づくりに向けて」が2003年に公表された後は活動がない。その後は、環境省が「今後の水環境保全の在り方について」（2011年）、国土交通省が「総合水資源管理について」（2008年）など中長期的な構想を個別に継続している。流域・水循環に係る施策としての合理性は変わらないが、海洋基本法（平成19年法律33号）、海岸漂着物処理推進法（平成21年法律82号）のように、関係省庁連絡会議後の新法成立には現在まで

<sup>28</sup> OECDによる2002年環境保全成果レビューでの水管理に関する勧告では、「水量と水質の管理を統合し、河川全体を視野に入れたアプローチを取ることで、水関連諸法を首尾一貫した法制度として確立すること。」とされていたが、第三次レポートでは「水質・水量管理のバランスをとった水関連法律の一本化には進展が見られなかった。」とされる。OECD編（2011）『第三次OECDレポート日本の環境政策』中央法規出版102頁以下。

至っていなかった。

## （二）水循環基本法案

流域・水循環に係る施策の制度化は、水循環基本法案として超党派の水制度改革議員連盟により議員立法が検討されているが2012年6月現在では未定である。水資源の公共性の明記、基本計画の策定、内閣に水循環政策本部を設置すること等が法案骨子素案に含まれている<sup>29</sup>。

## 四 条例における水環境の概念の拡張

以上のような国において流域・水循環の視点から水環境の概念の拡張が図られてきた法環境の下で、地方自治体においては、それぞれの地域特性に応じた水環境に係る政策を条例によって形成してきた例が見られており、近時の新たな内容をもつ条例として次のような事例がある<sup>30</sup>。

第一に、広域の流域環境保全について、岩手県ふるさとの森と川と海の保全及び創造に関する条例（平成15年岩手県条例64号）の例がある。同様の条例は東北地方で青森県、秋田県、宮城県にも見られる。ふるさと宮城の水循環条例（平成16年宮城県条例42号）は、水道水源保護条例としての条項も含む。

第二に、条例による流域の総合治水対策を規定した例として兵庫県総合治水対策条例（平成24年兵庫県条例20号）がある。県内の二級河川である武庫川の総合治水対策を規定している。さらに、自動車乗入規制、花火・バーベキューの禁止、河川周辺での景観配慮要請など、都市河川の河川敷の利用、環境保全について独自のルールを定める例として京都府鴨川条例（平成19年京都府条例40号）がある。

第三に、近時の外国資本による森林買収への対応から水資源の保全を目的として土地売買等について事前の届出制を導入した北海道水資源の保全に関する条例（平成24年北海道条例9号）、埼玉県水源地域保全条例（平成24年埼玉県

<sup>29</sup> 毎日新聞2012年2月20日。

<sup>30</sup> この他に条例本文ではないが、条例による環境影響評価の技術指針において「水質汚濁」と「水循環」を区分する事例として、東京都環境影響評価条例（昭和55年東京都条例96号）10条1項の規定に基づき環境影響評価の技術的事項について定めた「東京都環境影響評価技術指針」の例がある。

条例22条)、群馬県水源地域保全条例(平成24年群馬県条例64号)の例がある。

いずれも、水環境の概念を地域特性に応じて拡張しながら流域の土地について条例独自の手法により関与するものである。

## おわりに

環境政策における水環境は、公害対策時の水質の保全を目的とした個別の排水規制から、環境基本計画等の導入を経て、その側面として水量、水辺地、水生生物までも対象とするようになった。また、河川・湖沼・海域等の表流水に加えて地下水も対象となってきた。制御の対象も、排水口と排水先の関係のみならず、水域の上流域全体が含まれるようになり、面源対策に見られたように一部の地域では土地全体が対象となるなど、地下水を含む水循環全体に拡張してきた。一方、水は河川管理として治水・利水の観点から制御されていたところ、環境の整備・保全にも関与するようになり、また治水面から河川のみならず周辺流域も制御の対象となってきた。

このように、これまで同じ水でありながら目的によって異なる根拠法に基づき、異なる政策手法・行政主体によって縦割りに制御されてきたが、その対象・手法は融合してきているものと思われる。しかし、依然として法制度の枠組みに加えて所管官庁の組織の縦割りは残り続ける。この枠組みを統合しようする方向は「健全な水循環」をはじめとする構想には認められたが、これまでの経過が示すように具体的な制度化には至っていない。

水環境を統合的に制御する単位としては、流域を単位として地域における広域的な行政主体に権限を集約することが合理的であり効率的である。現行の地域における流域・水循環に係る条例も、現行法の中で地域における水環境の拡張を図るものであり、新たな行政主体の設立などに及ぶものではない。

今後は、流域・水循環の視点から、水環境に係る政策の統合のみならず、水環境に係る行政組織のあり方についても検討すべき課題となる。これらの組織の問題も含めて、今後の水環境に関する新たな条例のあり方については稿を改めたい。