

---

**論文**

## 水循環基本法の成立と課題 ～転換期にある水法と水行政の行方～

渡辺 暁彦

---

# A Turning Point in the Policy of Water Cycle : Under the Enactment of Basic Act on the Water Cycle

Akihiko WATANABE

Associate Professor, Faculty of Education, Shiga University

On April 2014, the Diet enacted the Basic Act on the Water Cycle. Water is the source of life as described in the Preamble of this law. We cannot live without water. In that sense, it is important for our fundamental rights to maintain the soundness of the water cycle.

This paper concerns the following two items related to the enactment of the Basic Act on the Water Cycle; 1) to identify the current situation and systemic issues on the law in relation to the water of our country, and 2) to consider future possibilities for the water cycle policy. Recently, it is commendable that House members took legislative action for positive policy promotion. However, the natural outcome of administrative reforms regarding water might depend on the operation of individual laws in the future. This paper examined the operation of individual laws by focusing on the problem of groundwater protection.

**Keywords:** water law, basic act on the water cycle, sound watery rotation, groundwater, river basin management, participation

---

### はじめに.

世界的に、深刻な「水危機」に直面している。わが国でも全国各地で、洪水や渇水など自然災害による甚大な被害が報じられている。局所的な集中豪雨により、都市部の地下街でも想定外の浸水被害が生じている。その一方で、何らかの人為的理由による被害、例えば開発等による湖沼の水質の著しい劣化や水源の枯渇等についても、かねてより警鐘が鳴らされてきている。

目を転じれば、国内外で「水ビジネス」の活況が叫ばれ

ている。ある試算によれば、水ビジネスの世界市場は、2025年に約86兆円（2007年の約2.4倍）に達するとのことである<sup>1)</sup>。

また2010（平成22）年6月には、北海道議会での答弁に大きな注目が集まった。海外資本による森林買収について、道側が「所在地が海外となっている企業が、後志管内において57ヘクタールの森林を取得したことを確認しております」と答弁したのである<sup>2)</sup>。たしかに、これまでも海外資本による森林の買収が関係者の間では囁かれてい

たが、この答弁によって、ようやくその一端がひろく公にされたといえる。

そのようななか、2014（平成26）年4月2日、水をめぐる長年の議論を経て、水循環基本法が公布された（施行は、同年7月1日）。

本稿は、水循環基本法の成立を契機として、あらためて同法を中心としたわが国の水をめぐる法制度の現状と課題を確認するとともに、今後のあるべき水循環政策の可能性を模索しようとするものである。

## 1. 水に対する権利と水をめぐる法体系

水循環基本法の意義を考えるにあたって、当該法律が制定されるに至った背景的考察として、さしあたり、まずは水をめぐる日本の法制度の状況について概観しておく。そのうえで、河川法における流域管理や水に対する権利といった基本概念について簡単に確認しておきたい。

### (1) 水法の体系

#### 1) 水に関する諸法律

わが国では水に関する統一的な法典は存在しない。水に関する法律は複雑多岐にわたる。河川法をはじめ、水に関する法律としては、水質汚濁防止法、水道法、下水道法、工業用水法、森林法、砂防法、都市計画法など、数え上げると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みられる。例えば、ドイツでは水管理法（Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, 1957）及び各ラント（州）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>3)</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適用される法律も異なるなど、上述の通り多種多様である。明文文化された法規だけでなく、慣習や判例によるものも少なくない<sup>4)</sup>。水に関する法律関係の整序それ自体大きな課題であるが、一般には、その目的に沿って整理分類される<sup>5)</sup>。一例として、須田政勝氏の分類<sup>6)</sup>に倣えば、大きく次の4つの領域に分類・整理できる。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」、④「その他の水法」である。

このうち、①の「治水・国土保全法」とは治水を目的とする一連の法律をいう。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がここに含まれる。

また、利水、すなわち水を利用することにかかわる一連の法律を②の「利水・水資源開発法」に区分している。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。

さらに、水環境、つまり水の循環や水質保全に関する一連の法律を、須田氏は「巡水法」と呼んでいる。例えば、水質汚濁防止法、湖沼水質保全特別措置法、海洋汚濁防止法、自然公園法、景観法、河川法などが挙げられる。

最後に、上記の三分類に含まれないものを④にまとめている。例えば、埋立（公有水面埋立法）や観測（国土調査法など）、損失補償等に関わる法律がここに含まれる。

こうした分類からも明らかのように、一連の水に関する法制度において、重要な位置を占めるのが河川法である。河川は、私たちの生活にもっとも近い水環境であるといえてよく、まさしく「地球上の水循環（水文的循環）を支える基本軸」<sup>7)</sup>だからである。河川法は、もともと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おり<sup>8)</sup>、上記分類の何れにも関わってくる。

もっとも、河川も水の多様な形態の一つにすぎず、水の総合的ないしは統合的管理という視点からすると、河川法の効用とともにその限界も指摘できよう<sup>9)</sup>。流域を単位とした水や森林を総合的に保全するための法システム（「流域管理法制」）の確立が叫ばれる所以である<sup>10)</sup>。

かつて金沢良雄教授は、今後のわが国の水法を展望するなかで、河川を線としてのみ考えるのではなく、流域という面へ、さらにそれを地下水や雲、雨なども取り入れ立体的に捉える必要性を唱え、それに見合った水の法制度を指向すべきであると説いた<sup>11)</sup>。これは溯ること今から30年以上前の指摘であるが、今次の立法化の取組みはまさしくそれを具現化しようとするものであったといえる。水循環基本法が成立したことで、今後さらなる個別・具体的取組みの端緒が開けたといえよう。

#### 2) 湖沼に関連する法令

環境法学では、水環境について、従前より主に河川管理や水質汚濁防止に関する問題が主に論じられてきたが、「今日残されている重要な課題」の一つに、閉鎖性水域対策の問題が挙げられる<sup>12)</sup>。

閉鎖性水域である湖沼や内湾等は、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ではない。湖沼は、法律上「公共の水流及び水面」（河川法第4条1項）

として、河川の一部と考えられている。これは、「両者が本来自然発生的なものであり、一般公共の用に供されるものであることにおいて、本質的に異なるものではなく、河川管理上は両者の水は相互に流入、流出し、一体的に管理すべきものと考えられた」<sup>13)</sup> ことによる。

河川法では、河川の整備や管理に重点がおかれ、水質に関する特別な規定はない。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）。

一般に水質に関しては、環境基本法第16条に基づき環境基準が定められている。環境基準とは、人の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のことをいうが、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、実際に工場などからの排水に対する基準を設定することが不可欠となるが、そこで重要な役割を果たしている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。

閉鎖性水域である湖沼の性質に鑑みて、別途、1984（昭和59）年には、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対しては無効であったといわれる。

こうした批判を受けて、2005（平成17）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<sup>14)</sup>。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であったといえよう。

もっとも、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の条例に基づいて、よりきめ細やかな対応をはかろうとしてきた。琵琶湖を擁する滋賀県では、2000（平成12）年に「琵琶湖総合保全整備計画（マザーレイク21計画）」を策定し、「琵琶湖を保全するための幅広い取組み」が進められている（現在、第2期計画期間にある）。

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>15)</sup> しており、湿

地を独自に保護する法律はない。したがって例えば河川湿地であれば河川法、海岸湿地は海岸法や港湾法によって保護・管理されるといった状態にある。この点で、ラムサール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。

## (2) 現行河川法と流域管理

### 1) 河川の流域管理

水法の体系において、枢要の地位を占めているのが河川法であるが、その特徴の一つとして、水系一貫の総合的・統一的な河川管理を原則とする水系主義・流域主義を採用した点が挙げられる<sup>16)</sup>。

もっとも、「流域」という概念はそれ自体、実は判然としない。「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>17)</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、水防法第10条、11条など）、いずれも明確な定義付けはなされていない。

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>18)</sup> であると評されるが、さりとて「流域一体管理の実現にはほど遠い」<sup>19)</sup> のが実状である。

今日、水資源の管理に関して、「統合的水資源管理」「統合的流域管理」「統合的湖沼流域管理」といった言葉が用いられる。河川法上の流域管理もほぼ同義のものとして捉えられる。こうした言葉、例えば統合的水資源管理という言葉にしても、ひとたびはやり始めると、当初の理念を超えて、多様な意味内容がそこに盛り込まれるようになるといわれる<sup>20)</sup>。その結果、内容が不明確となり、水問題に対して有効な対策を講じ得ない事態も生じることとなる。したがって、「流域の総合的かつ一体的な管理」（水循環基本法第16条）といっても、隣接諸科学の知見をふまえながら、先ずもってその内実を画定し法的な概念に敷衍していく作

業が求められる。

## 2) 河川整備計画と住民参加

河川法は幾多の改正を経てきたが、特に1997年の法改正は同法の根幹にも関わるものであった。すなわち、「河川整備計画」が制度化されるとともに、同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できる旨の規定が挿入されたのである。

ダム建設の公共事業に代表されるように、従前より河川行政（水行政）においては住民参加の不備が際立っている。これまでも行政が住民の意見を聴くことはあったが、それは私権の制限に関わる場合であり、計画策定後のことであった。それが河川整備計画の場合には、計画案を作成する事前段階で、任意的であるとはいえ関係住民の意見を聴くこととされたのである。まさしく画期的なことであり、行政サイドも「法改正の目玉の一つ」<sup>21)</sup>と力説する。流域住民の声が行政の意思決定になかなか反映されない現状に対して、一種の打開策として期待されたわけである。

かような学識経験者や関係住民の意見を反映させる場として、新たに設置されることとなったのが流域委員会である。その代表として、2001（平成13）年2月に設置され、精力的に活動を行ったのが「淀川水系流域委員会」である<sup>22)</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た<sup>23)</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>24)</sup>であった。淀川水系流域委員会の試みは、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よう。

その反面、行政による抵抗も少なくなかったといわれる。たしかに、住民参加の仕組みが整備されたからといっても、「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>25)</sup>。

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る。その点では、今一度、最終意見書がどのように行政の決定に反映されたか（されなかったか）について、詳細な検証作業が求められている。

## (3) 環境権と水環境享受権

水そのものについて憲法は何も規定していない。しかし、水は私たちの生活に不可欠なものとして様々な権利に関係しており、憲法上の人権保障の前提といえる。以下、環境権とその具体化に関わる議論を概観しておきたい。

### 1) 環境権論の展開

流域管理という考え方が強調されてきた背景には、水環境の著しい悪化にともない、個々の地域の取組みだけでは良好な環境を享受できないという危機感が少なからずある。かような考え方は、土地所有権や水利権、そして事業者の経済活動の自由<sup>26)</sup>等としばしば衝突する契機を含む。そこには従来の法律学における「財産権偏重の発想」<sup>27)</sup>も見て取れよう。

流域管理にしても環境保全に関しても、それらは個人の利益というよりは公共の利益に関わるものであり、その際に問題となる権利・利益は、個人というより住民等の集団（地域の共同体）<sup>28)</sup>であると解する方が自然である。こうした捉え方は、従来の人権及び権利理解に修正を迫るものでもある。憲法学では、環境権の権利性如何として論じられてきたところである。

環境権及び環境保護義務等をめぐる最近の議論を一瞥しておく、今日、しばしば憲法に環境権規定を新設しようという主張が唱えられる。環境権とは、一般に、人々が健康で快適な生活を維持する条件としての良好な環境を享受し、これを支配する権利と解される<sup>29)</sup>。

日本国憲法には様々な人権規定がみられるが、「環境」「環境保全」を謳った規定は見られない。ただ関連する二、三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。何れの規定を根拠とするかについて、学界でも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には、被害が実際に生じ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、事業の差止め等を訴えようとするのである。しかしながら、裁判所が真正面か

ら環境権を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ははいえない、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後述の通り今後の課題である。

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>30)</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。

## 2) 浄水享受権及び水環境享受権

環境権の個別具体化の試みの一つが、浄水享受権の提唱にみられる。

この点で、注目されたのが琵琶湖環境権訴訟である。琵琶湖では、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。原告住民らは、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。

大津地方裁判所（平成元（1989）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>31)</sup>と否定した。浄水享受権についても、河川の流水が私権の対象とならないことなどから、その権利性を否定している。

この判旨に対しては、「個別的环境権の問題としてその請求権の内容や要件を具体的に考えることができたのではないか」<sup>32)</sup>と疑問が呈されている。

昨今、人格権の一種としての浄水享受権に言及する裁判

例も少なくない。水戸地方裁判所は、それを「憲法 13 条、25 条に基づく人格権の具体的発現」<sup>33)</sup>と捉えている。一連の裁判例の分析をもとに、宮崎淳教授は浄水享受権を「身体権としての浄水享受権」と「平穏生活権としての浄水享受権」に類型化する。そのうえで、飲料用か灌漑用かなど「水利用の保護の段階的構造」に着目しながら、具体的に「質量ともに適切な水を確保する権利」の内容を画定しようと試みており<sup>34)</sup>、実務に馴染んだ権利構成として興味深い。

他方で、周知の通り、国連の社会権規約委員会が 2002 年にまとめた「一般意見第 15 号」において、「水に対する権利は人間らしい生活を送るために不可欠である。それは他の人権を実現する前提条件である」ことが確認されている<sup>35)</sup>。2010（平成 22）年 7 月の国連総会では、安全な水と衛生設備へのアクセスの権利を人権として認める決議が行われている。国際人権法のレベルでは、「水に対する権利（the Human Right to Water）」がひろく承認されている。

水循環基本法案の原案第 3 条には、「すべての国民は、安全で健康かつ快適な水環境の恵沢を享受する基本的権利を有するとともに、これを将来の世代に引き継いでいかなければならない」として、水環境享受権の保障を定めたことが注目される。問題は、具体的に司法的救済を受ける権利として主張できるだけの内容をもつかどうかということと、かかる権利保障に足りる社会資本整備、さらには継続的な管理・供給のための費用負担を誰が担うのかということになる。

## 2. 「水」基本法に向けた取組み

水循環基本法の制定に向けた様々な取組みについて、とりわけ以下では、水制度改革国民会議の活動に着目して振り返っておきたい。一部の議員や官僚、有識者だけではなく、幅広い層をも巻き込んだ法制化への取組みとして、水制度改革国民会議の活動は立法過程の研究においても興味深いものといえるからである。

### (1) 水制度改革国民会議<sup>36)</sup>

かねてより、水に関する総合的な立法（そしてそれを所管する一つの行政官庁）の必要性が叫ばれてきたところである。そうしたなかで、この問題に関する議論を牽引してきたのが「水制度改革推進市民フォーラム」であるが、それを引き継ぐかたちで 2008（平成 20）年には「水制度改革国民会議」（以下、「国民会議」と呼ぶ。）が創設された<sup>37)</sup>。

国民会議は、「水制度について多角的に調査研究し、水

制度改革を強く国政に働きかけること」を目的として、「国民の声を結集する場」として設立されたものである（『設立趣意書』）。関係団体や超党派の国会議員、そして有識者等を中心に、水基本法案及び水行政の総合的な一元化に関する提案・実現に向けての活動を行ってきた。2010（平成22）年2月には、超党派の議員から成る「水制度改革議員連盟」（以下、「議員連盟」と呼ぶ。）が設立されている。

国民会議は当初より活動機関を三年と限定しており、後述の通り2011（平成23）年1月にひとまずその役目を終えた。ここでは、活動の集大成的な意味をもつと考えられる二つの国民大会に着目して、国民会議の取組みを具体的にみておきたい。

## (2) 水制度改革を求める国民大会

### 1) 2010（平成22）年秋

国民会議の議論をひろく全国的にひろげていくために、啓発的な集会の開催が企図されていたが、ようやく2010年9月9日にはじめての「水制度改革を求める国民大会」（以下、「国民大会」と呼ぶ。）が開催された。以下、筆者のメモ書をもとに、当時の様子を確認しておきたい。稲葉紀久雄教授（国民会議常務理事・事務局長）の言葉を借りれば、当日は「全国から54の団体が水基本法の制定を求めて集まった画期的な大会」であった。

大会は、概ね以下のような三部構成ですすめられた。

#### ① 各議員の意見など

はじめに議員連盟に属する約10名の議員から挨拶ならびに水制度改革に関する意見が語られた。いずれの議員からも、自らの経験や地元での取組み、諸外国（例えば、シンガポールなど）の事例などをもとに、水制度改革の必要性について強調された。

とりわけ、日期的に近いこともあってか（翌月に、生物多様性条約COP10が名古屋市で開催）、水問題と生物多様性の保全との密接な連関を指摘する声が複数あった。生物多様性条約をめぐる議論のなかで、「水循環」の視点が入っていない点を批判するとともに、逆に、水基本法のなかにも「生物多様性」という言葉を入れるべきではないかとの意見が見られた。

ある議員は、裁判員制度を引き合いに出しながら、「利害のない人々が熟議を尽くして公共性を判断することが重要」であり、その意味で今般の水制度改革は「日本の政治史に残る画期的な」ものであると評された。

最後に事務局から、文部科学大臣による祝電や、滋賀県

の嘉田知事（当時）など流域自治体の首長から新たな水基本法制定に期待するメッセージが読み上げられた。

#### ② 基調講演

続いて、有識者二名による基調講演が行われた。まず高橋裕教授は、「学問・技術の専門分化のなかで、“水循環の健全化”という視点が十分に評価されていないことが問題である」と述べる。また、水源地の開発等の現状に対して、「私有林といえども、国家財産ではないか」「地下水はその土地の所有者のものではない」と直言された。次に、水源開発問題全国連絡会の共同代表・嶋津暉之氏は、政権交代後のダム事業見直しを取り上げ、「市民を排除した」ダム事業者自らの手による検証作業の進め方等の問題性を糾弾された。

#### ③ 市民の声

その後、NPO団体からのメッセージが順番に読み上げられた。日常の活動を通して得られた実証的データや既存の法システムの欠陥などが報告され、基本法制定に対する期待が寄せられた。

最後に、事務局から「水制度改革を訴える」アピールが読み上げられるとともに、政府・両院議長宛の要望書・請願書を参加者一同で確認し、三時間余にわたる国民大会が閉会となった。

### 2) 2011（平成23）年冬

翌年（2011年）の1月19日に、二回目の大会が開催された。同大会はこれまでの活動の総括として位置づけられる。「わが国の最もパブリックな場である議員会館で、国民の『生命の水』を守る大会が開かれたことは、記憶に値する出来事ではないだろうか」<sup>38)</sup>と述懐される所以である。

概ね上述の9月の大会と同様の流れですすめられた。冒頭、主催者による挨拶等の後、「水制度改革を求める各界からの声」として、二名の識者から話題提供があった。

このうち行政法学の三好規正教授は、河川行政の法政策の見地から水循環基本法制定の意義等について詳述された。三好教授は、①従来の縦割り行政から「各河川の特性を踏まえた管理を可能にする地域主権的法システムへの転換」、②「地域住民が生活者としての総合的視点に立って自主的に政策形成過程に参画する住民自治」を力説する。

さらに、地下水の問題を取り上げ、「地下水も含めて水は公共のものという法概念を確立する必要がある」と指摘された。それゆえ、「水循環基本法において地下水に関する理念と管理原則を規定し、その上で恒久的な地下水管理法の制定が引き続き検討されるべきである」とされた。

その後、「各界の声に答える」として、国会議員からコメント等が寄せられた。また、関係後援団体や有識者からの意見も紹介された。

最後に、「水循環基本法の制定と水制度改革の断行を求め！」訴えかけと「水循環基本法の制定と水制度改革の断行を求める要望書」が採択された。

### (3) 「水」基本法への期待

#### 1) 水制度改革の必要性

上記、国民大会でも繰り返し指摘されたことであるが、水に関する個別の問題とは別に、先ずもって水制度改革を行ううえでの全般的な課題として、おおむね次の三点を挙げることができよう。すなわち、いわゆる縦割り行政の問題、「健全な水循環」の構築、そして住民参加の必要性である。以下、順に、それらの課題について簡潔に言及しておく。

まず第一に、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、高橋教授は「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」<sup>39)</sup>と述懐する。

元来、水に関する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>40)</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に多岐にわたっている<sup>41)</sup>。

こうしたわが国の仕組みに対しては、かねてより、諸外国の例に倣い、一元的な「水」官庁の設置が求められてきた。しかしながら、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、「おそらく未来永劫できないのではないか」「〔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」のが実状であった<sup>42)</sup>。一元的な組織の実現には程遠い現状である<sup>43)</sup>。

その点では、むしろ自治体の取組みが進んでいる。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>44)</sup>。地方ならではの取組みとして注目に値する。

国民会議が三カ年の活動を終えようとしている頃の政府答弁でも、多岐にわたる水行政について、「〔連携会議等を活用して〕なるべく幅広く関係府省の連携をとっていきたい」<sup>45)</sup>と述べるにとどめ、統合的な組織を設ける発想はみられなかった。

第二に、「健全な水循環」の構築についてである。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繰り返し指摘されてきた<sup>46)</sup>。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きた。

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される<sup>47)</sup>。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、先述の閉鎖性水域の対策とともに、「健全な水循環の確保」が挙げられている<sup>48)</sup>。これには、昨今報じられる国境を越えた環境被害の問題をみるまでもなく、国内のみならず国際的な連携・協調が不可欠となる。

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。水行政においても同様である。

住民参加の意義それ自体を否定する見解はみられない。しかしながら、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どのようにかはるか、さらにはいかにして「〔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」<sup>49)</sup>を構築するか等、検討すべき点は少なくない<sup>50)</sup>。

#### 2) 議員連盟による法案策定

水制度改革国民会議の下には、法案の策定のために、有識者と衆参両議員から成る水循環基本法研究会がおかれたが、同研究会は、2009（平成21）年12月に「水循環政策大綱案及び同基本法要綱案」<sup>51)</sup>をまとめた。翌年早々には、超党派の議員で構成された「水制度改革議員連盟」が立ち上げられた。議員連盟では、先々の要綱案等をもとに、早期の法律制定に向けて議論が行われた。そして2010（平成22）年8月31日、水循環基本法案の原案がまとめられ、その後、二度の国民大会や各政党での協議・調整を経て、2012（平成24）年3月に成案をみるに至った。

例えば、上述の第一の課題については、大綱案で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。水循環庁及び流域連合については、2010年の水循環基本法案の原案にも受け継がれている。

また第二の課題に関しては、「水は、地表水も地下水も水循環系によって結ばれた一体の存在であり、生命の根源であるという意味において、現在と将来の人々の生存に不可欠な共同資源である。このような水は、水循環系の全ての過程を一体として統合的に管理されなければならない。全ての人々は、このために水循環系を守る義務を担うべきものである」と言明している。それを受け、原案でも地下水の適正利用について明記された。

さらに第三の課題について、大綱案では、あえて「淀川流域委員会」の「機能停止」を引いたうえで、流域住民の参加による地域ガバナンスの確立が強調されている点が特徴的であったが、それをふまえ原案でも「流域連合」の設立と、その諮問機関である「流域水循環審議会」の設置、そして流域住民の意見反映が謳われた。流域連合には、議会や執行機関がおかれることとなっていた。

しかしながら、後述の通り、その後の関係機関との調整により、成案策定の段階で、文言面でも内容面でも数々の修正が施されている。この点は、次節の法律の概要のなかでも適宜言及されるが、宮崎教授の言葉を借りれば、もとも「水管理に関する多様な基本的施策についての規定を中心に構成された」原案等が、「水循環に関する施策を包括的に定めた基本法」へ修正されたのである<sup>52)</sup>。

### 3) 水循環基本法の成立

三ヵ年にわたる国民会議の活動を経て、基本法制定への機運も熟していった。その後、議員連盟を中心に、党内協議や関係省庁との調整等も重ねながら、国会へ上程に向けた具体的な取組みが続けられた。そして2012(平成24)3月、ついに成案をみるに至ったのである。政権交代等の関係もあり、国会へ上程にはやや紆余曲折があったものの、2013(平成25)年6月に議員立法として国会へ上程された。

国民会議での幅広い議論や、議員連盟等による事前の意見集約等もあり、国会では水循環基本法案に対して与野党間で激しい対立もなく、ほとんど審議らしい審議もなされなかった。2013(平成25)年6月、水循環基本法案は衆議院本会議において全会一致で可決されたものの、同月26日の閉会により審議未了、廃案となった。翌2014(平成26)年、先に可決された法案と同内容の法案が、今回

は参議院で先に審議・可決され、続いて衆議院でも可決、成立することとなったのである(4月2日公布、7月1日施行)<sup>53)</sup>。

なお、これとあわせて「雨水の利用の推進に関する法律」が、同日に公布された点にも留意されるべきである。同法は、水循環系の構築のための一つとして雨水の利用推進と、河川等への雨水の集中的な流出の抑制に寄与しようとするものである<sup>54)</sup>。今後は、同法にみられるように、水循環基本法が示す「健全な水循環」の維持・発展のために、個別の関連法案が提出されていくものと考えられる。その意味で、同法は「個別法の第1号」<sup>55)</sup>である。

## 3. 水循環基本法の概要

環境領域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。同法は環境の保全について基本理念や責務を定める。個別・具体的な法律の解釈・運用にあたっては、当該基本法の理念等が尊重されなければならない。同様に、水環境をめぐる法律の基本となるのが水循環基本法である。

近時、基本法と名のつく法律は増加傾向にあるといわれる。「基本法」の安易な立法化に対しては批判もみられるが、「〔行政事務の分担管理原則により〕音頭をとる省庁が現れにくい案件や、省庁の抵抗が予想される案件」に対して、「基本法」には「政策推進のエンジン」となること<sup>56)</sup>が期待されていることも事実である。これは、「憲法と個別法とをつなぐ位置付け」にあり、水循環施策においても、「他の法律に優越する性格を持ち、他の法律がこれに誘導されるという関係に立つ」<sup>57)</sup>ものといつてよい。

ここでは、水循環基本法の概要について簡単に言及しながら、水循環基本法の意義や今後の課題について言及しておきたい。なお以下、本文中特に断らないかぎり、「基本法」とは水循環基本法を指すものとする。

### (1) 基本法の目的及び基本理念

基本法は、全4章31ヶ条で構成されている。加えて、「水は生命の源」という言葉から始まる詳細な前文が添えられている。

#### 1) 目的、定義

基本法の目的は、健全な水循環の維持・回復、わが国の経済社会の健全な発展、そして国民生活の安定向上であり、そのために水循環に関する施策について基本理念等を定め、さらに組織的裏付けとして、水循環政策本部の設置を謳っている(第1条)。



第1条の目的規定は、おおむね環境基本法などと類似した表現となっているが、特に組織の新設に言及した点などにその特徴がみてとれる。これらは、「従来の制度の限界を認識した上で新たな水政策を展開するための裏付け」<sup>58)</sup>であり、とりわけ縦割り行政からの脱却をはかるための「水政策の大転回に向けた明確な意思表示」<sup>59)</sup>であるといえよう。

宮崎淳教授は、2010（平成22）年の原案との比較のなかで基本法の意義を検証するが、原案が「水管理法案の色彩が強かった」ことに比して、名実ともに、水循環に関する施策の基本理念や基本事項等について包括的に定めた基本法に修正されたと評している<sup>60)</sup>。

基本法の定義によれば、水循環とは、「水が、蒸発、降下、流下又は浸透により、海域等に至る過程で、地表水又は地下水として河川の流域を中心に循環すること」（第2条）をいう。法律上、はじめて「水循環」という言葉が用いられた点で注目される。

## 2) 基本理念

基本法第3条では、次の5つの基本理念が定められている。すなわち、①健全な水循環の維持・回復のための取組みの積極的推進、②水の公共性と適正な利用、③水循環に配慮した水の利用、④流域の総合的・一体的管理、⑤水循環に関する取組みの国際的強調である。これら「基本理念の核に位置づけられる」のが、健全な水循環の維持・回復という概念である<sup>61)</sup>。以下、注目される点を幾つか取り上げてみたい。

このうち、まず②に関しては、水が「国民共有の貴重な財産であり、公共性の高いものである」と述べるとともに、「全ての国民がその恵沢を将来にわたって享受できる」（第3条2項）ものと規定されている。かような「世代間公平の原則」が規定されたことは、「今後の個別法の制定改廃や政策立案に際し斟酌されるべき重要な要素」<sup>62)</sup>となると考えられる。基本法では、2010年原案に規定された「安全で健康かつ快適な水環境の恵沢を享受する基本的権利」、すなわち水環境享受権については明記されなかったが、かような世代間公平の原則のうちにそれが含まれるとする見解がみられる<sup>63)</sup>。

さらに、水の公共性という基本理念は、地下水の性質をどのように捉えるかという問題に関わる。この点については後述する（4）。

また④については、総合的・一体管理の内実が問題となる。2010年の原案段階では、立法機関をも有する流域連

合による「統合的水管理」が定められていたが、基本法では「流域の総合的かつ一体的な管理」という文言にとどめられている。

## 3) 水循環基本計画

政府は、水循環基本計画を定めるとともに、それをおおむね5年毎に見直さなければならない（基本法第13条）。本基本計画については、閣議決定の後、遅滞なく公表されることとなっている。

2010年原案では、「水循環総合基本方針」を定め、それに基づき河川流域ごとに関係住民等の意見をふまえながら「流域別水循環計画」を策定することとなっていた。それは、先述の淀川水系流域委員会の活動の限界なども考慮されたのものであろう。これらと対比すると、基本法の消極的な態度は顕著である。「国民の意見を聞く規定も、国会に報告する規定も共に置いていない」ことから、「政府の恣意的な意図」が及ぶ危険性が懸念される<sup>64)</sup>。

他方で、都道府県レベルでは、すでに環境基本計画の一部に水循環の維持等に関する対策を定めていたり、別途、「水循環計画」を策定したりする自治体がみられる。もっとも、それぞれの「水循環計画」は、『「水循環系の健全化（再生）」という政策課題を『環境』政策や『水資源』政策の一部あるいは固有の政策領域として捉えるのが適当であるのか』<sup>65)</sup>、大きな相違がある。各々の地域特性に応じて、多種多様である。

こうした自治体の「水循環計画」のなかには、計画の実効性を向上させるために評価指標による成果の把握がなされているケースもみられる。政府の水循環基本計画においても、こうした自治体の取組みを参照しつつ、多様な関係主体の協働という視点をもとに、有効な評価基準を検討ならびに設定していくことが今後の課題となろう。環境基本計画をはじめ、他の基本計画との連携も不可欠である。

## (2) 水循環に関する施策と実施体制

### 1) 基本的施策

基本法は、国や地方公共団体が執り行う「基本的施策」として、8か条にわたって規定する。項目のみ列挙すれば、①貯留・涵養機能の維持及び向上（第14条）、②水の適正かつ有効な利用の促進等（第15条）、③流域連携の推進等（第16条）、④健全な水循環に関する教育の推進等（第17条）、⑤民間団体等の自発的な活動を促進するための措置（第18条）、⑥水循環施策の策定に必要な調査の実施（第19条）、⑦科学技術の振興（第20条）、⑧国際的な連携の

確保及び国際協力の推進（第21条）、である。

先に確認したように、これらの基本的施策は包括的な規定をおくにとどまり、当初の原案が多様かつ具体的な施策を列挙していたことからすると、消極的にすぎるとの批判もあろうが、累積する水問題を前に、いかに実効性ある具体策を上記規定から導き出すことができるかがむしろ問われているといえよう。

例えば、③の流域連携及び住民の意見聴取に関する規定には、その運用次第で、今後の水行政の進展への可能性をうかがうこともできよう。その点については節をあらためて論じたい。

これら基本的施策を実効的に行っていくうえで、流域住民のみならず、ひろく国民の理解と協力が欠かせない。水をめぐる民主的な意思形成手続にあって、適切な情報提供とともに、環境教育・環境学習（環境基本法第25条）が不可欠である<sup>66)</sup>。その点では、上記④の水循環教育推進のための施策に寄せられる期待は大きい。

かねてより、「わが国の義務教育においては、社会基盤や国土保全の重要性についての教育が著しく欠落している」<sup>67)</sup>とされてきたが、東日本大震災の教訓もふまえ、あらためて防災教育及び地域教育等の一環として水に対する学びの充実が求められる。

## 2) 実施体制

上記施策をはじめ、水循環に関する施策を集中的かつ総合的に行うため、内閣に新たに設けられたのが「水循環政策本部」である。本部長は内閣総理大臣である。

法律の運用に関わって、実施主体（組織）の問題を避けるわけにはいかない。従前、水関連の法律は、複数の行政官庁の所管によるものであった。統合的な流域管理の考え方からしても、水に関する総合的かつ一元的な管理体制が望ましく、その点で今次の基本法成立により水循環政策本部が設けられたことは一歩前進であるといえよう。ただ、「〔縦割り行政の見直しは重要かもしれないが、他方で〕多面的なマネジメントが必要とされる水に関して、様々な立場、視点から新規施策を常にチェックする部署があるというのも必ずしも悪いことばかりでない」<sup>68)</sup>とする意見もふまえ、多様な視点をもった実施体制の構築を期待したい。

水循環政策本部には、「水循環に関する施策の集中的かつ総合的な推進に関し内閣総理大臣を助けることをその職務とする国務大臣」（基本法第26条1項）として、水循環政策担当大臣がおかれることとなった。7月1日の法施行と同時に、本部事務局も正式に発足した。

もっとも、担当大臣の次のような答弁をみるかぎり、依然として旧来通りの縦割り意識から抜けきれていないように思われる。水循環政策本部設置の意義が問われざるを得ない。

「水全体のことでありますから各省庁にまたがって、上水道は厚生労働省、下水道は私ども〔水循環政策担当大臣が兼任する国土交通省 一筆者〕というようなことを初めとして、そして、上水道ということからいきますと、地方自治体ということが中心でありますものですから、厚生労働省であるとともに総務省ということになります。」<sup>69)</sup>

加えて、水循環施策の実施にあたって、自治体の役割は決して小さくない。その際、自治体はいかなる根拠のもとで、いかなる権限をどのような手法を用いて行使するか、各自治体の条例のあり方がしばしば問われる。

この点について、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ているが<sup>70)</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。

大気汚染防止法や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。こうした例からも、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てよい。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」と述べていることが参考となる<sup>71)</sup>。

水循環政策についても「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>72)</sup>である。

## (3) 流域の総合的管理と住民自治

### 1) 流域の総合的管理

河川法において最も問題となるのは、いかなる主体が流域の統合的な水管理をはかるか、そしていかにして流域住民の実質的な参加をはかるか、そして多様な利害関係者の意思をいかに調整していくかということである。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うようなものではない」<sup>73)</sup>。先にも述べた通り、1997（平成9）年の河川法改正によって、河川整備計画策定の際に流域住民の意見を聴取できる旨の規定（河川法第16条の2第3項及び4項）が挿入されたのである。

今次の基本法において、あらためて流域連携の推進及び関係住民の意見の反映が謳われたことは、その意味からしても重要なことである。

言うまでもなく、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。はたして、基本法はそれに相応しい内実を伴っているのか。流域の総合的・一体的管理という考え方は、あらためて住民自治の実質化への取組みを促すとともに、地方分権改革が進められる昨今、既存の意思決定システムのあり方を再検討させるものである。

ところで、住民参加に関する学問的関心は高く、参考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>74)</sup>。例えば、河川整備計画においては、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、自らの意見を宣明できるとともに、行政の透明化ならびに説明責任にも資することになったのである。

ただ、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っていくか。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>75)</sup>。

## 2) 住民参加の諸形態

住民が、より効果的かつ実質的に行政の意思決定に直接関わるという点からすると、住民投票の活用も検討に値しよう。

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の要素が加味されたものと解されている。国政レベルでは、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。それに対して、憲法上の住民自治を具体化する地方自治法には、住民の直接参加に関する諸規定がおかれ、直接民主制に親和的である。

90年代半ば以降、特に新潟県巻町で原発立地を問う住民投票が実施されて以降、各地で法律・条例上の根拠によらない、いわゆる事実上の住民投票が盛んとなった。これら住民投票が憲法の予定する地方自治の統治構造に反しないかが争われるが、学説は「諮問型・助言型住民投票制度は憲法上も法律上も許容されるが、法的拘束力をもついわゆる裁可型・決定型は、制度内容や実施方法に余程の工夫がなされない限り、憲法上困難である」と解している<sup>76)</sup>。法的拘束力をもたない諮問型住民投票といえども、地域住民の意思が明確に示されたものであり、それを全く蔑ろにすることはできず、自治体の政策決定に対する事実上・実質上の効果は期待できよう<sup>77)</sup>。

かような住民投票は、その多くが廃棄物処理施設の設置など環境・エネルギー問題を対象とするものであったことはまことに示唆的である。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<sup>78)</sup>、地域の問題を地域住民が解決するための一つの手段として理に適ったものと思われる。

ところで、一連の環境訴訟については、ときに当該事業の差止めの是非等といった裁判の勝ち負けよりも、むしろ裁判を通じて、住民が地域の課題を認識し、当該事業の安全性などについて必要な情報を入手し、その妥当性を検証する機会になることにその意義を見出し得る。確定判決に至るまでに、当該事業の規模や範囲等が変更されたこともある。

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になってからのことである。学説レベルでは、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頗る大きい。流域の総合的管理においても、適切な情報提供が前提とされなければならない、さらにその情報は科学的かつ客観的なもので、住民が容易に検証できるよう、情報公開・提供の方法に配慮が必要である<sup>79)</sup>。上述の住民投票を行うにあたっては、住民への適切な情報提供は当然の前提となる。

なお、法令上の情報公開制度は、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、それらに加えて事業者側が保有する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、基本法第6条の事業者の健全な水循環への配慮義務に基づき、

事業者自らの積極的な開示が要請される。

以上のような情報公開や住民参加の推進は、つまるところ環境権ならびに水環境享受権を、手続的権利として基本法において具体化されたものと捉えられる。

#### (4) 評価と課題

これまで基本法の内容を敷衍しつつ、あわせて幾つかの課題についても言及してきた。それら以外にも、健全な水循環に関する施策に関わって、しばしば話題に上る水源地域の森林買収の規制や水ビジネスへの具体的対応なども今後の課題となつてこよう。もっとも、それらは基本法それ自体の課題というよりは、将来的に、個別法等の整備如何を含めた政策課題と呼ばれるべきものであろう。後述の通り、すでに地下水（水源）の保全に関しては立法化に着手されている。

たしかに、基本法の内容を逐一検討してみるなら、「これまで連続と続いてきた根本課題の解決の糸口を探り、貴重で良質の水を後世代にいたるまでの財産として確保していくための方策を行政に検討・実施させるための適切な方向付けを与え、そのための基本的施策を提示しているとまではいえない」<sup>80)</sup> ところもあろう。

しかしながら、長らく懸案事項であった水に関する総合的な法律が制定され、水循環という視点の下で有機的かつ総合的な施策が講じられること、そして内閣に基本的施策を推進するための一元的な組織が設置されたことなどは、相応に評価されてよからう。宮崎教授も、「本法が水を国民共有の財産とした点および流域の総合的かつ一体的な管理を定めた点につき、長年の課題の一部が本法によって果たされた意義は大きい」と述べている<sup>81)</sup>。

国民会議に設置された水循環基本法研究会のメンバーとして、法案策定に大きく寄与した三好規正教授も、「今般の水循環基本法の制定はゴールではなく、わが国の法制度そのものを『健全な水循環』の観点から換骨奪胎して新たな体系化を図るためのスタート地点にすぎない」としている<sup>82)</sup>。

## 4. 水循環基本法と個別法の整備

### (1) 地下水（水源）の保全をめぐる現状

水循環基本法が有意味なものとなるか否かは、個別・具体法の運用如何にかかっている。同法の立法化に寄与した水制度改革議員連盟も、本来の立法の意図が法律の運用に生かされるよう、「水循環基本法フォローアップ委員会」

(2014 (平成 26) 年 8 月 1 日) を立ち上げ、喫緊の課題について個別法の制定を視野に議論を行っている<sup>83)</sup>。なかでも、水循環基本法のフォローアップとして、現在重点的に議論されているのが、地下水（水源）保全に関する問題である。水循環基本法が個別法整備に与える影響の一例として、地下水（水源）保全の問題に少しばかり目を向けておくことも無意味ではなかろう。水循環基本法の立法過程、例えば先にみた国民会議の議論等においても、地下水の利用・管理の重要性については再々取り上げられていたところである。

これまでわが国には、地下水を対象とした総合的な法律がなかった。地下水は、民法上、基本的に土地所有者のものと考えられてきた。地下水の法的性格については学説の対立がみられるが<sup>84)</sup>、水循環基本法をめぐる議論のなかでは、地下水を「公水」と位置づけ、何らかの公的管理の下におくべきとする意見が有力であったようである<sup>85)</sup>。最終的に、同法では「公共性の高いもの」という文言にとどめられ、地下水の法的性格をめぐる議論に決着がはかられたわけではない。

近年、飲料水ビジネスの拡大とともに、地下水の価値が再認識されている。その一方で、地下水の豊富な地域に、産業廃棄物処分場が建設される（計画される）事態も生じており、各地で争いが起こっている。法廷まで争いが持ち込まれることも少なくない。この種の争いが絶えないのは、水の問題がそれだけ人々の暮らしと密接に関わっていることにほかならない。そこで次の(2)では、地下水（水源）の汚染に関わる具体的な裁判例を拾い上げながら、裁判所がいかなる判断を示しているか、またそこからうかがえる健全な水循環の課題とはどのようなものか等について、若干の検討を行うこととしたい<sup>86)</sup>。

もっとも、従前から各自治体や水道事業者は、地下水（水源）の保全のために様々な取組みを行ってきたことも事実である。代表的な取組みとして、水道水源保護条例の制定、水源涵養林への関与、そして流域協議会の組織・参加などが挙げられる<sup>87)</sup>。

厚生労働省の調べ(2007 (平成 19) 年 3 月現在)によれば、160 市町村(6 都道府県、106 市、44 町、3 村、1 団体)で水道水源保護条例が制定されている<sup>88)</sup>。条例を詳しく見ると、水道水源の保護という目的は、さらに二つの目的に分けられる。つまり、水質汚濁防止の目的(水の質的保護)と水源枯渇防止の目的(水の量的保護)である<sup>89)</sup>。いずれの場合でも、水道水源保護条例によって廃

棄物処分場の立地規制などが行われるのがふつうである。

神奈川県秦野市では、地下水を市民の共有財産、「公水」として位置づけ、大口利用者である企業と協定を結び、揚水量に比例した額の協力金を徴収している。同市では、そこで得られた収入を地下水の涵養増進など保全対策にあてており、こうした取組みは国内で「最も進んだ地下水資源の管理が行われている」と評されている<sup>90)</sup>。

かような条例に基づき立地規制等が行われると、事業活動に甚大な影響が及ぶことは必至であり、かような水源保護条例の適法性（条例が廃棄物処理法に違反するか否か）については、しばしば事業者・処理業者の側から裁判が提起されている。財産権、経済活動の自由にもかかわる大きな問題である。この種の問題に対して、「初めて判断した重要な判決」<sup>91)</sup>が紀伊長島町中間処理施設事件の控訴審判決である。最高裁判所は、行政庁が事業者側と事前に十分な協議を行っていなかった点を違法としたものの、当該水源保護のための条例それ自体については違法としなかった。

地下水（水源）の保全には、複数自治体（流域自治体）の協力が不可欠である。水の存在形態にあわせて適切な水管理を実現しようとするれば、人為的な既存の自治体を単位とした対応では困難であることは言うまでもない。水が行政区画にしばられるとするのは背理である。したがって、自治体が単独で条例を制定するだけでは不十分であり、関係する複数自治体がそれぞれ足並みを揃えられる仕組みも必要である。あわせて、「地下水域にふさわしいセルフ・ガバナンス」<sup>92)</sup>、つまり自治体間のみならず、地域住民や事業者を含めた協働作業が求められよう。その点からすると、前節で取り上げた住民参加論の深化とともに、地域協働の手法をめぐる法理論の展開も注目される<sup>93)</sup>。それは特に水循環をめぐる問題にこそ有効な考え方だと思われる。

## (2) 近時の事案

近時の事案から、千葉県銚子市周辺の産業廃棄物最終処分場（「以下、処分場」と呼ぶ。）の建設をめぐる事案を取り上げておく。一審判決と控訴審判決とで裁判所の判断が異なった興味深いケースでもある。

### 1) 事実

まず事実関係を確認しておく。本件は、県知事の許可を受けて、千葉県銚子市・旭市等にまたがる約6万平方メートルの土地に処分場を建設しようとする処理業者（Y）に対して、周辺地域の住民（X）らが、人格権ないし環境権に基づき、処分場の建設・使用・操業の差止めを求めた事

案である。Xらは、処分場の建設・使用・操業により、有害物質が外に流出しそれが地下水に流入すると主張した。処分場の建設等によって、①それを水源とする井戸水を生活用水として使用することによる健康被害、②農業用水として使用する場合の農作物汚染、③将来的に水道水の水源として利用することになる忍川の汚染、④産業廃棄物搬入のための大型車両通行による交通事故等の被害、などが惹起されるとした。

### 2) 千葉地方裁判所

一審判決（平成19（2007）年1月31日）では、次の三点を理由に、Xらの請求を認容した<sup>94)</sup>。

- ①「産業廃棄物処分場を建設し、操業するに当たっては、周辺環境に十分配慮しなければならないところ、本件処分場は、地下水の豊富な地域に建設され、操業されようとしており、立地の選定自体に慎重さを欠いた面があるといわざるを得ない。」
- ②「そのような地域に立地して産業廃棄物処分場を建設する以上、その操業により有害物質が地下水に浸透することがないように万全の措置が講じられなければならない……が、そのためには経済的な裏付けが必要であるところ、営利を目的とする私企業である被告には本件処分場の操業につき適切な維持管理を継続するだけの経済的な基盤を認めることができない。」
- ③「〔被告は、今後段階的に検査を受けることで安全性が担保されるというが、〕侵害されるおそれのある原告らの利益が身体的人格権に基づく重大なものであり、被害の回復が困難なものであることを考慮すると、事後的な行政的な手続のみによって、原告らに対する違法な侵害のおそれのある行為を十分予防することはできない。」

上記の結論を導くにあたり、地下水の特性や住民の「水を確保する権利」等について、千葉地裁は幾ばくかの言及を行っている。そのなかでは、どのように地下水の特性を考慮したか、そしてどのように「身体権としての浄水享受権」を導き、そしてそれを根拠に差止めを認めたか、裁判所の判断枠組みが簡潔に見て取れる。以下、該当部分をそのまま抜き出しておく。

#### ① 地下水の特性

「本件処分場付近の地下水と松ヶ谷地区の地下水は一体のものであると認められ、地下水は多様につながっているものであることにかんがみると、本件処分場付近が侵出水によって汚染された場合には、その汚染は広域に及ぶものとなる。」

#### ② 水に対する権利

「人は、生存していくために飲用水の確保が不可欠であり、かつ、

確保した水が有害物質を含有するようなものであれば、たとえ有害物質の含有量が微量であっても、これを長期間にわたって飲用し続けることによって体内に蓄積され、健康を害することは明白であるから、人格権としての身体権の一環として、質量ともに生存又は健康を損なうことのない水を確保する権利があると解される。そして、このような権利が侵害される蓋然性がある場合には、人の生命・身体に認められる価値の高さから、侵害の原因となる行為に公共性等が認められるとしても、上記行為の差止めを求められるというべきである。』

### 3) 東京高等裁判所

住民らの訴えを認容した千葉地裁の判決に対して、控訴審である東京高等裁判所(平成21(2009)年7月16日判決)は、地下水汚染の蓋然性はないとして請求を棄却した。

控訴審では、本件処分場の安全性等について再検討を加えたうえで、結論として「本件処分場の操業等により本件処分場から侵出水が流出して本件予定地周辺の地下水が汚染される蓋然性は存しないものと認めるのが相当」であると判示した。

そうであるので、「飲用水及び生活用水として使用する井戸水の水源である地下水が汚染される可能性があることを理由とする身体的人格権に基づく被控訴人〔つまり原告住民〕らの本件処分場の建設、使用及び操業の差止めを求める本件各請求は理由がないから、いずれも棄却を免れない」<sup>95)</sup>。

本件事案において、一審判決と控訴審判決とが相反する帰結に至ったのは、当該処分場の技術的な安全性や維持管理の経済的基盤の有無に対する裁判所の判断の相違によるものと思われる。

こうした最近の事案一つをみても、条例による地下水及び水源保全の困難さとともに、法律と条例との関係性如何、人格権に基づく水に対する権利(浄水享受権、水環境享受権)の規範性、さらには処分場の公共性や技術発展に対する裁判所の判定のあり方等、検討すべき課題が垣間見えよう。

### おわりに.

本稿で言及した水制度改革国民会議の創設と時を同じくして、アメリカでは水の危機的状況に関するドキュメンタリー映画『ブルー・ゴールド: 狙われた水の真実』<sup>96)</sup>が話題となっていた。映像には、多国籍企業による水資源の独占と、それに対して「水は人権」だとする人々の権利闘

争の姿が鮮やかに描かれていた。

現在、わが国では、水をめぐる法制度改革の機運が高まっている。健全な水循環に関する施策について基本理念を定める水循環基本法が成立したことで、今後は、個別具体的な法整備に向けての展開が期待される。すでに、水循環基本法のフォローアップの一環として、地下水保全に関する法律案の検討が進められている。

かような個別法の整備と並んで、健全な水循環の視点にたち、既存の法律の改廃や法解釈の見直しも必要である。それは多くの場合、水に対する精緻なデータ等に裏付けられた科学的知見を法文化していく作業となろう。そこでは、より詳細かつ専門的な議論が交わされることとなる。それとともに一方では、人々の「水に対する権利」という生活に根ざした一般的視点から、複雑な水問題への対応について、総体的かつ統合的に考察することも重要であると思われる。さしあたり本稿は、後者の観点から、わが国の水法体系における新機軸としての水循環基本法を取り上げ、同法の位置づけを確認するとともに、若干の課題等について検討を加えたものにすぎない。

---

\* 本稿は、国際湖沼環境委員会 (ILEC) 主宰の国際セミナー (2009 (平成 21) 年 3 月 5 日) において筆者が行った、わが国の水法制をめぐる現況に対する報告をもとに、その後の水循環基本法の成立状況をふまえて、大幅に加筆修正を加えたものである。あわせて、流域政策研究フォーラムでの筆者の活動報告を適宜参照していることをお断りしておく。

一連の研究プロジェクトに参加する機会を与えていただき、また本研究年報への投稿をすすめて下さった滋賀大学環境総合センターの中村正久特任教授には、この場を借りて心より感謝を申し上げる次第である。

- 1) 日本経済新聞 2010 年 11 月 14 日朝刊。
- 2) 朝日新聞 GLOBE 第 47 号 (2010 年 9 月 6 日) G-1。その後、道議会では、水資源を保護するため、土地の売買の事前届け出を義務づけること等を定めた条例が可決されている (毎日新聞 2012 年 3 月 24 日朝刊)。諸外国では、外国人や外国法人による土地の「所有」を規制しているところが少なくない。あわせて、橋本淳司『日本の「水」がなくなる日』(2011、主婦の友社) 62 頁以下及び 100 頁以下を参照されたい。
- 3) 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。ドイツでは、連邦制に関する 2009 年の基本法改正に伴い、新たな水管理法が制定されている。この点については、渡辺富久子「ドイツの水管理法」『外国の立法』254 号（2012）126 頁以下に詳しい。
- 4) 三本木健治『判例水法の形成とその理念』（1999、山海堂）4 頁。
  - 5) 金沢良雄『水法』（1968〔オンデマンド版 2006 年〕、有斐閣）17 頁以下。同書は、60 年代後半に出版されたものであるが、今なおこの分野の基本文献とされる。こうした事実は、「水」法に対する学界の関心度の低さを示すものといえ言い過ぎであろうか。
  - 6) 須田政勝『概説 水法・国土保全法』（2006、山海堂）46 頁。「巡水法」とは須田氏による造語であり、「水環境に関係する法律」を指すものである。同書は、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。いまだ「水法」と名の付くまとまった概説書・体系書が皆無に等しいなかで、同書の存在意義は少なくなく、今後さらなる学問的展開が期待される。
  - 7) 畠山武道『自然保護法講義〔第 2 版〕』（2006、北海道大学出版会）116 頁。
  - 8) 特に、「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ものであった。1997 年の法改正について、詳細は、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。
  - 9) 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）705 頁以下。同じく、須田政勝『概説 土地法』（2004、明石書店）407 頁。
  - 10) 三好規正「持続的な流域管理法制の考察」阿部泰隆古稀記念『行政法学の未来に向けて』（2012、有斐閣）439 頁以下。
  - 11) 金沢良雄『水資源制度論』（1982、有斐閣）46 頁以下。
  - 12) 大塚直『環境法〔第 3 版〕』（2010、有斐閣）378 頁。
  - 13) 河川法令研究会編『よくわかる河川法 改訂版』（2007、ぎょうせい）6 頁。
  - 14) いわゆる湖沼法については、環境省「逐条解説 湖沼水質保全特別措置法」（平成 19 年 9 月）（[https://www.env.go.jp/water/kosyou/law\\_kaisetsu.pdf](https://www.env.go.jp/water/kosyou/law_kaisetsu.pdf)）を参照されたい。
  - 15) 畠山・前掲注 7）202 頁。同様に、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』（1999、有斐閣）212 頁。
  - 16) さしあたり、畠山・前掲注 7）123 頁。
  - 17) 高橋裕『新版 河川工学』（2008、東京大学出版会）262 頁。
  - 18) 櫻井・前掲注 9）720 頁。
  - 19) 三好・前掲注 10）441 頁。
  - 20) 沖大幹『水危機 ほんとうの話』（2012、新潮社）292 頁。
  - 21) 建設省河川法研究会編・前掲注 8）42 頁。
  - 22) 淀川水系流域委員会の活動については、古谷桂信『どうしてもダムなんですか?』（2009、岩波書店）に詳しい。
  - 23) さしあたり、田村悦一「広域行政計画と住民参加」『住民参加の法的課題』（2006、有斐閣）210 頁。
  - 24) 同上、218 頁。
  - 25) 大野智彦「流域ガバナンスを支える社会関係資本への投資」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。
  - 26) 三好規正『流域管理の法政策』（2007、慈学社）235 頁。
  - 27) 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。
  - 28) この点について、榎澤能生「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。
  - 29) 代表的な概説書、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第六版〕』（2011、岩波書店）272 頁のみを挙げておく。
  - 30) 「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。
  - 31) 大津地判平成元年 3 月 8 日（判例時報 1307 号 24 頁）。
  - 32) 淡路剛久「琵琶湖総合開発計画差止訴訟」同ほか編『環境法判例百選〔第 2 版〕』（2011、有斐閣）69 頁。
  - 33) 水戸地判平成 21 年 6 月 16 日（LexisNexis JP に拠る）。
  - 34) 宮崎淳「人格権としての浄水享受権について」『創価法学』35 卷 2 号（2005）75 頁以下。
  - 35) K.Moosdorf, Das Recht auf Wasser, Marburg（2007）, S.8f. 鳥谷部壤「『水に対する権利』をめぐって」『阪大法学』64 卷 2 号 609 頁。

- 36) 水制度改革国民会議の活動については、水制度改革議員連盟監修『水循環基本法の成立と展望』(2014、日本水道新聞社) 13 頁以下。なお、以下の「水制度改革国民会議」及び「水制度改革を求める国民大会」に関する本文の記述は、拙稿「転換期にある水行政と“水”基本法の可能性」中村正久監修『流域ガバナンスとは何か 流域政策研究フォーラム完了報告書』(2011) 157-159 頁に依拠している。
- 37) 活動の経緯を当事者の立場から振り返ったものとして、稲葉紀久雄「水制度改革の道を拓く」『人間科学研究』(大阪経済大学人間科学部) 4号 (2010) 75 頁以下。
- 38) 水制度改革議員連盟監修・前掲注 36) 15 頁。
- 39) 高橋裕「水循環基本法の意義」資料『水制度改革を求める国民大会資料集』1 頁。
- 40) 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。
- 41) その後、1998 (平成 10) 年に関係省庁連絡会議が設けられ、実務的には省庁間の政策調整が行われている。
- 42) 磯部力ほか「進化する河川行政」『法学教室』317 号 (2007) 50 頁 (近藤徹氏の発言)。
- 43) あわせて、拙稿「『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」文部科学省特別研究推進プロジェクト『湖沼流域ガバナンス研究推進活動の概要 (2008 年度)』(<http://rcse.edu.shiga-u.ac.jp/gov-pro/plan/2008list/10-05.pdf>) も参照されたい。
- 44) 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。
- 45) 『第 177 回国会衆議院内閣委員会議録』第 2 号 (平成 23 年 3 月 9 日) 33 頁 (石田優・内閣官房内閣参事官の答弁)。
- 46) その観点から、統合的流域管理の法政策を包括的に論じたモノグラフィーとして、三好規正教授の著書 (三好・前掲注 26)) を挙げないわけにはいかない。
- 47) 日本経済新聞 2009 年 12 月 20 日朝刊。
- 48) 大塚・前掲書、378 頁以下。同じく、畠山教授も「河川、湖沼、海などを『水質』だけではなく『水環境』として、さらにはもっと広く『水循環』の一部としてとらえ、水をとりまく環境の全体を保護することが求められている」と述べる。畠山武道『考えながら学ぶ環境法』(2013、三省堂) 184 頁。
- 49) 三好・前掲注 26) 87 頁は、特に計画段階からの住民参画の必要性を強調する。
- 50) 1997 年の河川法改正により「関係住民意見の反映」が明記されたが、その後は、「河川管理における市民参加の後退を思わせる事態が起こっている」との指摘もある。大野智彦「河川管理における市民参加の理念と実際」室田武編『グローバル時代のローカル・コモンズ』(2009、ミネルヴァ書房) 150 頁。淀川流域委員会に深く関わった宮本博司氏も、「彼ら〔国交省幹部や OB〕にとって住民意見をまともな受け止めて、自分たちの判断を変えるようなことは考えられないことであった」と述懐する。宮本博司「淀川における河川行政の転換と独善」宇沢弘文ほか編『社会的共通資本としての川』(2010、東京大学出版会) 406 頁。
- 51) 政策大綱案については、[http://mizuseidokaikaku.com/report/report21\\_tenpu2.pdf](http://mizuseidokaikaku.com/report/report21_tenpu2.pdf) を、基本法要綱案については、[http://mizuseidokaikaku.com/report/report21\\_tenpu3.pdf](http://mizuseidokaikaku.com/report/report21_tenpu3.pdf) を参照した (2011 年 7 月 1 日閲覧)。
- 52) 宮崎淳「水循環基本法における基本理念の展開と今後の政策課題」『創価法学』44 卷 2 号 (2014) 200 頁。
- 53) 平成 26 年 4 月 2 日法律第 16 号。法律解説「水循環基本法」『法令解説資料総覧』396 号 (2015) 8 頁。法案に向けた取組みや国会での審議状況については、水制度改革議員連盟監修・前掲注 36) 11 頁以下に詳しい。
- 54) 平成 26 年 4 月 2 日法律第 17 号。法律解説「雨水の利用の推進に関する法律」『法令解説資料総覧』396 号 (2015) 13 頁。
- 55) 宮崎・前掲注 52) 217 頁。
- 56) 吉田利宏・塩浜克也『法実務からみた行政法』(2014、日本評論社) 100 頁 (吉田執筆)。実務においては、「法律の究極の役割は、国民の権利を守るため行政活動にタガをはめること」で「余分なことを書くと、法律のこの役割をあいまい」にすると捉えられてきた (同書、98 頁)。
- 57) 環境基本法に対する指摘であるが、水循環基本法の性格にもあてはまるといえよう。引用は、環境省総合環境政策局総務課編『環境基本法の解説〔改訂版〕』(2002、ぎょうせい) 120-121 頁。
- 58) 三好規正「水循環基本法」『法学教室』411 号 (2014) 65 頁。
- 59) 水制度改革改革議員連盟監修・前掲注 36) 24 頁。
- 60) 宮崎・前掲注 52) 195 頁。



- 61) 宮崎・前掲注 52) 205 頁。
- 62) 三好・前掲注 58) 67 頁。
- 63) 水制度改革議員連盟監修・前掲注 36) 27 頁。三好・前掲注 58) 66 頁も、基本法第 3 条に「このような基本的権利の主旨は含意されている」と指摘する。
- 64) 水制度改革議員連盟監修・前掲注 36) 29 頁。
- 65) 佐藤寛・林健一「『水循環計画』の特性とその評価指標のあり方」『水循環健全化対策の基礎研究』（2014、成文堂）91 頁。
- 66) 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。
- 67) 高橋裕『川と国土の危機』（2012、岩波書店）164 頁。
- 68) 沖・前掲注 20)、293 頁。また、別の対談上では「縦割り、見方を変えれば、自分の所掌は一生懸命考えるわけです。ある省庁が水をすべて担当することになったらどうでしょうか。」と述べている。中川俊直・沖大幹（対談）「企業の地下水利用」『日経エコロジー』2013 年 12 月号 50 頁（沖発言）。
- 69) 『第 186 回国会衆議院国土交通委員会議録』第 18 号（平成 26 年 5 月 23 日）8-9 頁。国土交通大臣兼水循環政策担当大臣・太田昭宏氏の発言。
- 70) 最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489 頁。
- 71) 阿部泰隆『行政法解釈学 I』（2008、有斐閣）295 頁。
- 72) 三好・前掲注 26) 259 頁。
- 73) 磯部ほか・前掲注 42) 50 頁（磯部力教授の発言）。
- 74) さしあたり、田村悦一「地方自治と住民参加」同・前掲注 23) 2 頁以下。
- 75) 朝日新聞 2009 年 2 月 14 日朝刊。あわせて、拙稿「学校の統廃合問題にみる住民参加の可能性」『滋賀大学教育学部紀要：人文科学・社会科学・自然科学』第 63 号（2013）11 頁以下も参照されたい。
- 76) 佐藤幸治『日本国憲法論』（2011、成文堂）562 頁。
- 77) 代表民主制が地方レベルにも貫徹されると解する立場からすると、まさしく事実上の拘束力を否定できないがゆえに、「諮問的住民投票にも違憲・違法の疑いがある」となる。この点について、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第 3 版〕』（2013、有斐閣）381 頁は、「今後に残された課題である」としている。
- 78) 住民投票をめぐる法的論点について、さしあたり新藤宗幸編『住民投票』（1999、ぎょうせい）のみを挙げるにとどめる。
- 79) 環境基本法第 27 条では、「個人及び法人の権利利益の保護に配慮しつつ」としながらも、環境関連の情報を適切に提供する努力義務規定がおかれている。
- 80) 小幡雅男「水循環基本法案」『環境管理』49 卷 9 号（2013）76 頁。
- 81) 宮崎・前掲注 52) 192 頁。
- 82) 三好・前掲注 58) 71 頁。
- 83) 議員連盟の立場からとして、中川俊直「水循環基本法の成立と地下水保全」『地下水学会誌』57 卷 1 号（2015）91 頁。
- 84) 地下水の法的性格に関する学説を整理検討した近時の文献として、さしあたり、千葉知世「地下水保全に関する法制度的対応の現状」『水利科学』337 号（2014）74 頁以下、奥田進一「地下水資源の保全と利用をめぐる法規範の方向性」『環境管理』50 卷 2 号（2014）73 頁以下のみを挙げるにとどめる。
- 85) この点でドイツ連邦憲法裁判所（BVerGE 58, 300）は、地下水の利用とドイツ基本法第 14 条の所有権概念について、次の通り判示しており、わが国にとっても示唆的である。「水管理法は、地下水を土地所有権から分離された公法上の利用秩序の下においている。これは、土地所有者に原則として地下水を利用する権利を与えないで、地下水を公共に関係づけるものである」（判旨の邦訳ならびに判決の意義について、西埜章「憲法上の所有権概念と地下水利用権」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例（第 2 版）』（2003、信山社）313 頁以下）。
- 86) 以下、本文の地下水（水源）保全に関する事案研究の記述は、拙稿・前掲注 36) 160-162 頁に拠る。
- 87) なお、水道水源として、わが国では地表水を多く利用していることを付言しておく。水道水源の保全については、社団法人日本水環境学会編『日本の水環境行政改訂版』（2009、ぎょうせい）に詳しい。
- 88) 厚生労働省「水道水源の保全に関する取組み状況調査について」による。ここには、地下水保全の条例も含まれる。詳細は、同省のサイトを参照されたい（<http://www.mhlw.go.jp/topis/bukyoku/kenkou/suido/jouhou/suisitu/o6.html>）（2015 年 3 月 27 日閲覧）。
- 89) 水道水源保護条例の現況につき、岩本浩史「産業廃棄物処理施設に対する自治体による規制」芝池義一ほか編『まちづくり・環境行政の法的課題』（2007、日本評論社）280 頁以下。

- 90) 日本地下水学会ほか編『見えない巨大水脈 地下水の科学』(2009、講談社) 237-238 頁。同じく、守田優『地下水は語る』(2012、岩波書店) 170 頁以下。
- 91) 控訴審判決(名古屋高判平成 12 年 2 月 29 日)に対する評釈として、磯崎初仁「水道水源保護条例が廃棄物処理法に違反しないとされた事例」北村喜宣編『産廃判例を読む』(2005、環境新聞社) 119 頁。もっとも上告審である最判平成 16 年 12 月 24 日は、「条例の適法性については、真正面から判断していない」。淡路剛久ほか編・前掲注 32) 137 頁(高橋正徳執筆)。
- 92) 守田・前掲注 90) 192 頁。
- 93) この点につき、斎藤誠「地方分権と環境法のあり方」及び「地域協働と行政法」同『現代地方自治の法的基層』(2012、有斐閣) 418 頁以下、492 頁以下などに詳しい。
- 94) 以下、千葉地裁判決の引用は、いずれも『判例時報』1988 号 66 頁以下による。
- 95) 判決については、『判例時報』2063 号 10 頁以下。
- 96) 原題は、Blue Gold : World Water Wars (2008、アメリカ) である。