

持続可能な琵琶湖の未来のために専門評価機関の設置を求める決議

- 1 琵琶湖は、ラムサール条約登録湿地であり、約400万年の歴史を持つ世界で3番目に古い湖として豊かな生態系を有している。琵琶湖を含む淀川水系の生態系が健全であることは、近畿地区約1400万人の住民が持続的に生存し活動するための必須の条件である。

しかし、琵琶湖のCOD（化学的酸素要求量）は環境基準を上回ったままであり、富栄養化は改善されずアオコの発生も続いている。加えて、地球温暖化の影響によって、全循環（湖水の循環により湖底に酸素を供給する自然現象）の開始が遅れて不完全なものとなり、そのため湖底の溶存酸素濃度が低下し底生生物に致命的な影響を与えている。

琵琶湖はわが国最大の湖ではあるが、海洋と比較すれば閉鎖的で環境容量の少ない脆弱なものであって、さらなる環境負荷には耐えられない状況にある。また、オオクチバス、ブルーギル等の外来種により、イサザ、ニゴロブナ等の固有種が駆逐されており、生物多様性も危機的状況にある。

- 2 1972年から25年間にわたる琵琶湖総合開発は、内湖の干拓、護岸工事や湖周道路の建設を進める一方で、いわば琵琶湖全体を大きなダム湖にするものであった。これらの開発事業により自然景観が破壊され、自然の水位変動リズムが奪われて生物多様性も損なわれた。社会的側面では、湖周道路の建設や上下水道の完備によって、水辺空間と生活空間が分断され、水循環と結びついた人々の生活様式を大きく変貌させた。経済的側面では、経済発展に一定の効果を残した面もあるが、水源涵養を目的として滋賀県造林公社がした分収造林事業関係では1000億円を超える累積債務問題も表面化し、そのあり方が問題となるなど莫大な費用（公共事業費）に見合うだけの効果が持続的に表れているかは疑問である。以上のような種々の問題を孕む琵琶湖総合開発については、公共事業としての適正さ・合理性について事後評価が必要であるが、いまだ十分な検証がなされていない。

さらなる公共事業として、滋賀県は北川第一ダム等の建設を進め、また、国土交通省近畿地方整備局は丹生ダム・大戸川ダム等の建設を進めている。これらのダム建設により大きな環境負荷や財政負担が生じることが予想されるが、堤防強化等の代替案の検討は不十分である。にもかかわらず、近畿地方整備局は淀川水系流域委員会の最終意見を無視して河川整備計画を決定しようとしており、従来型の開発志向に固執してダム建設に邁進しているといわざるをえない。

- 3 1992年に開催された「環境と開発に関する国連会議（地球サミット）」において、「持続可能な理念」が具体的に提示され、「環境と開発に関するリオ宣言」、「アジェンダ21」が採択された。また、世界気象機構と国連環境計画によって設立された気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change；IPCC）は、科学関係者と政策立案者との共同作業により地球温暖化問題に関する評価報告書を公表して、各国の政策決定に大きな影響を与えている。

わが国においても、地球サミット以降、気候変動に関する国際連合枠組条約や生物の多様性に関する条約を締結するとともに環境基本法を制定し、政府において「アジェンダ21」行動計画が作成されて、持続可能な社会の構築のための総合的かつ計画的な施策の推進に努めることとされている。また、河川法や海岸法の目的には「環境の整備保

全」も加えられ、環境省は「戦略的環境アセスメントのガイドライン」を公表している。それにもかかわらず、実際の公共事業においては、持続可能性の理念が法システムとして具体化されていないため、行政部局のセクショナリズム（縦割行政）によって、開発優先の政策決定が先行しているのである。

4 われわれの生存の基盤である琵琶湖の環境を保全するためには、従来型の開発志向から脱却して、持続可能性の理念を基礎にして合理的な政策決定を行うことが必要である。

そのためには、縦割行政の枠を超えて、それぞれの専門家が科学的知見に基づいて自由に討論を行ない、その結果を合理的な政策決定を担保するための有力な資料として提供できる専門評価機関を創設すべきである（琵琶湖版 IPCC）。

このような専門評価機関を設置することは、持続可能な社会の構築と環境保全のために科学的知見の充実を図ることを規定した環境基本法第4条の立法趣旨にも合致するものである。

よって、当連合会は、持続可能な琵琶湖の未来のために、次のとおり提言する。

- ① 琵琶湖の環境変化を分析し琵琶湖及びその周辺地域における開発事業を含むすべての人間活動と環境変化の因果関係について、それらの複合的影響を含め総合的に専門的評価を行う法定の評価機関「(仮称)持続可能な琵琶湖のための評価機関」(琵琶湖版 IPCC) を設置するための評価機関設置法を制定すべきである。
- ② 「(仮称)持続可能な琵琶湖のための評価機関」において、琵琶湖総合開発が琵琶湖及びその周辺地域の社会・経済・環境の各側面に与えた影響について総合的な事後評価を実施し公表すべきである。

以上のとおり決議する。

2008年（平成20年）11月28日
近畿弁護士会連合会

提 案 理 由

第1 はじめに

1 琵琶湖は、約400万年の歴史を持つ世界で3番目の古代湖であり、湿地保護の国際条約であるラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）の登録湿地である。湿地とは、天然のものか人工のものであるか、永続的なものであるか一時的なものであるかを問わず、さらには水が滞っているか流れているか、淡水であるか汽水であるか鹹水（かんすい）であるかを問わず、沼沢地、湿原、泥炭地又は水域をいい、低潮時における水深が6mを越えない海域を含む（同条約第1条）。

湿地は、生物多様性に富み、多くの野生生物の命を支えているだけでなく、洪水調節機能や水質保全機能によって人々の生存も支えてきた。また、最近ではその気候変動緩和機能によって、地球温暖化防止にも資すると注目されている。ところが、このような湿地の価値を十分認識しないまま開発が続けられ、ダム建設により河川環境は悪化し、土地改良事業によりため池は潰され、農業用水路もコンクリート三面張りにされてしまった。また、高度経済成長期以降の都市化・工業化の進展によって、自然の浄化能力を超えた大量の工場排水、生活排水が流れ込み、深刻な水質汚染が進行した。そのため、湿地が有する生物多様性保全機能、洪水調節機能や水質保全機能は著しく低下し、人々の生存も脅かされている。

琵琶湖においても、高度経済成長期の都市化・工業化、それに引き続く琵琶湖総合開発により、内湖を含む多くの湿地が消滅して自然景観が失われ、自然の水位変動リズムを奪って生物多様性が損なわれた。また、水質汚染に関しても改善は見られない。

2 1975年11月、近畿弁護士会連合会は『琵琶湖汚染－その現状と法的課題－』とのテーマでシンポジウムを開催し、琵琶湖総合開発は過大な水需要予測に基づく開発促進計画であり、内湖の埋立てや護岸工事・湖周道路の建設によってヨシ原が減少し、水質保全機能の低下により水質汚染が悪化することを指摘した。

1983年11月、第16回近畿弁護士会連合会大会において、『琵琶湖汚染－琵琶湖総合開発は、これでよいか－』とのテーマでシンポジウムを開催し、1975年の調査報告書で指摘した水質汚染の実態は改善されていないことから、湖沼環境保全法を提言した。翌年7月には「湖沼水質保全特別措置法」が制定され、1985年12月には琵琶湖が指定湖沼に指定されている。

3 琵琶湖はわが国最大の湖ではあるが、海洋と比較すれば閉鎖的で環境容量の少ない脆弱なものであって、さらなる環境負荷には耐えられない状況にある。また、オオクチバス、ブルーギル等の外来種により、イサザ、ニゴロブナ等の固有種が駆逐されており、生物多様性も危機的状況にある。

現在、琵琶湖では、地球温暖化や外来種の影響によって予測できない環境変化が発生する可能性があり、われわれの生存も脅かされる虞がある。そのため、琵琶湖の環境変化を分析し琵琶湖及びその周辺地域における開発事業を含むすべての人間活動と環境変化の因果関係について、それらの複合的影響も含めて総合的に専門的評価を行う必要がある。

第2 琵琶湖における環境と開発

- 1 琵琶湖地域は、高度経済成長期の1960年代から、名神高速道路の開通に代表される道路整備が行われて滋賀県が京阪神の大都市圏の交通ネットワークに組み込まれることにより、都市化と工業化が加速していった。

そして、1972年に琵琶湖総合開発特別措置法が制定され、1997年までの25年間にわたり琵琶湖総合開発が実施された。琵琶湖総合開発は、一言でいえば琵琶湖を最大水位+1.4m（計画高水位）、最低水位-1.5m（異常渇水時-2m）の水位変動可能な「巨大ダム湖」にして、毎秒40 tの新規利水を生み出すための巨大公共事業である。そのために、1兆9000億円の事業費が投入されて約23項目の治水、利水、水質保全、水位低下対策が行われた。

琵琶湖総合開発により、内湖の干拓、護岸工事や湖周道路の建設がなされて、自然景観が破壊されたばかりか、水源開発のための水位低下（水位変動）により琵琶湖の生物多様性は損なわれた。また、土地改良事業による用排水分離は、肥料の大量流出やしろかき水の汚濁などによる琵琶湖への流出負荷拡大の原因となった。そして、社会的側面では、湖周道路の建設や上下水道の完備によって、水辺空間と生活空間が分断され、水循環と結びついた人々の生活様式を大きく変貌させた。

琵琶湖総合開発は、滋賀県の経済発展に一定の効果を残した面もあるが、水源涵養を目的として滋賀県造林公社がした分収造林事業関係では1000億円を超える累積債務問題も表面化し、そのあり方が問題となるなど莫大な費用（公共事業費）に見合うだけの効果が持続的に表れているかは疑問である。以上のような種々の問題を孕む琵琶湖総合開発については、公共事業としての適正さ・合理性について事後評価が必要であるが、いまだ十分な検証がなされていない。

したがって、琵琶湖総合開発については、環境的側面のみならず、社会的及び経済的側面に対するメリット・デメリットを総合的に事後評価することが必要である。

- 2 2000年に琵琶湖総合整備計画（マザーレイク21計画、計画年度は1999年度～2029年度）が開始された。この計画の特徴の一つとして、河川流域をもとに7つの地域単位を設定している点があげられる。しかし、この計画は指針にすぎず実効性がなく、生物多様性を重視する視点が欠落しているなどの問題点がある。

- 3 琵琶湖の水質に関しては、1970年代までは未処理の排水が流入していたため、1977年に「アオコ」が発生した。そこで、滋賀県は、1979年に「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」（通称「琵琶湖せっけん条例」）を制定し、工場排水に対する窒素・リン規制だけでなく、リンを含む家庭用合成洗剤の使用禁止も盛り込んだ総合的な富栄養化防止対策を打ち出すことになった。

近年の傾向として、琵琶湖の有機物による汚濁状況を測る代表的な指標であるCOD（化学的酸素要求量）は環境基準を上回ったままであり、富栄養化は改善されず、とりわけリン酸態リン総量の増加によりアオコの発生も続いている。環境省や滋賀県は「琵琶湖のリン量は変化ない」との立場であるが、もともと「環境基準」には水深の深いところの水質データは含まれていないし、琵琶湖の水生生物に悪影響のあるリン酸態リン（溶存性）について見れば気候温暖化による積雪量・雪解け水量の減少の結果として増加している。

第3 地球温暖化と琵琶湖

- 1 2007年11月、スペインのバレンシアで開催された第27回気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change ; IPCC）の総会において、地球温暖化は疑う余地がなく、地球温暖化には人間活動が関与していることをほぼ断定した「第4次評価報告書」が採択されている。

第4次評価報告書第1作業部会報告書においては、以下の事実が公表されている。

①世界の二酸化炭素、メタン及び一酸化二窒素の大気中濃度は、1750年以降の人間活動の結果大きく増加している（工業化以前の約280ppmから2005年には379ppmに増加している）。世界的な二酸化炭素の増加は、化石燃料の使用及び土地利用の変化に起因する。②気候システムの温暖化には疑う余地はない。③20世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは、人為起源の温室効果ガスの観測された増加によってもたらされた可能性が非常に高い。④2000年のIPCC「排出シナリオに関する特別報告書」（SRES）の排出シナリオでは、2100年の平均気温は、最も排出量の少ないシナリオ（循環型社会シナリオ）では1990年レベルより1.8℃（予測幅は1.1～2.9℃）上昇すると予測され、最も排出量の多いシナリオ（化石燃料依存社会シナリオ）では4.0℃（予測幅は2.4～6.4℃）上昇すると予測されている。また、昇温は陸域と北半球高緯度で最大となるとされている。

第2作業部会報告書においては、①2080年代までに百万人単位の人々が海面上昇により毎年洪水に見舞われと予測される（アジアとアフリカのデルタ地帯で影響は最大であり小島嶼は特に脆弱である）、②全地球平均気温の上昇が1.5～2.5℃を超えた場合に動植物の20～30%は絶滅するリスクに直面する可能性が高い、などの事実が公表されている。

- 2 地球温暖化現象の一つとして、琵琶湖周辺とりわけ東側で気温の急激な上昇が観測されている。彦根では最近20年間に年平均気温が1℃上昇している。これは、大きな湖はいったん温められると冷めにくい性質があることと、積雪量・雪解け水が減少していることが原因であると指摘されている。

そして、これまで毎年現われていた全循環（湖水の上下の循環により湖底に酸素を供給する自然現象）の開始が遅れて不完全なものとなっているため、溶存酸素濃度が低くなって（琵琶湖の低酸素化現象）、水生生物に悪影響を与え、とりわけ湖底では固有種・絶滅危惧種であるイサザの死骸が大量に見つかっている。

第4 生物多様性と琵琶湖の外来種

- 1 わが国は、1993年に生物多様性条約を締結した。生物多様性とは、すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかなを問わない）の間の変異性をいい、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む（同条約第2条）。

生物多様性条約に基づく「新・生物多様性国家戦略」（2002年3月に閣議決定）では、あらゆるタイプの湿地が人間活動の影響を強く受けており、その喪失と質的劣化が進行していることから、湿地タイプの特性に従い、かかる影響を適切に回避、低減する

必要性及び、湿地の再生・修復の必要性を認識し、湿地の保全が緊急の課題であり、かつ保全を原則とすべきことがうたわれている。

2007年11月に閣議決定された第3次の生物多様性国家戦略においては、「重要地域の保全」の項目の中に、世界遺産と並んでラムサール条約湿地があげられ、また、登録の促進と湿地の保全及び「賢明な利用(ワイズユース)」が施策としてあげられている。現在、湿地保全は、わが国の国家戦略として重要な位置づけを与えられている。

本年5月には生物多様性基本法が制定された。この法律は、種レベルではなく生態系・野生生物全体を広く対象範囲とするものである。そして、「持続可能な利用」や「予防的な取組」が明示され、また、「法定計画」として生物多様性国家戦略を策定することになり、生物多様性保全については地域特性を踏まえて行うこと（生物多様性地域戦略）が定められた。さらに、政策決定への民意の反映が明記され、事業の計画立案段階からの環境影響評価が規定されて「戦略的環境アセスメント」に法的な裏付けを与えると解される。

- 2 2004年に外来生物法（特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律）が制定され、オオクチバス、ブルーギル等が防除の対象となる特定外来生物（侵略的外来種）に指定された。

外来生物法制定に先立ち、滋賀県では、2002年に琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例を制定し、オオクチバス、ブルーギル等の外来種のリリースを禁止している。ただし、琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例は、生態系保全の視点が欠け、人と水辺の関わりについての認識が不十分である。

- 3 現在、琵琶湖においても、オオクチバス、ブルーギル等の外来種により、イサザ、ニゴロブナ等の固有種が駆逐されている。琵琶湖及び周辺河川の実態調査によれば、良好な環境の河川でも外来種の侵入により固有種は減少しており、他方、劣悪な環境でも外来種がいないと固有種が残っていることが判明している。琵琶湖に生息する魚類の90%以上（重量割合）が外来種となっており、単に周辺環境を改善するだけでなく、積極的に外来種を防除しなければ固有種を保全できない状況となっている。生物多様性の保全のためには適切な外来魚対策が必要である。

第5 琵琶湖と河川管理（ダム建設）

- 1 1997年に河川法が改正され、それまでの治水、利水に加え「河川環境の整備保全」が河川法の目的に加えられた（同法第1条）。また、河川整備計画の策定段階における学識経験者からの意見聴取及び公聴会の開催等による関係住民の意見反映が明記された（同法第16条の2第3、4項）。

このような改正河川法の趣旨目的を受け、全国に先駆けて、2001年2月に淀川水系流域委員会が設置された。同委員会には、公募委員や地域の特性に詳しい委員（実質的には流域住民）も加わり、徹底した情報公開のもと、広く委員会の外部からも意見を求めながら、延べ500回以上もの委員会、部会を開催して、徹底した審理が行われた。このような審理を尽くした結果として、河川環境に対するダムの影響に鑑み、できるだけダムに拠らない河川管理の考え方を打ち出した。

これを受けて2005年7月には国土交通省近畿地方整備局（以下「近畿地方整備局」と

いう。)も、計画中の5つのダム(丹生ダム、大戸川ダム、天ヶ瀬ダム、川上ダムと余野川ダム)のうち大戸川ダムと余野川ダムについて事実上の中止を表明し、余野川ダムについては建設中止が確定している。

このような中、近畿地方整備局は淀川水系流域委員会の最終意見が出るのを待たずに、本年6月、河川整備計画案を策定して関係府県知事に送付し、同流域委員会の審議を打ち切っている。これらのダム建設は、大きな環境負荷や財政負担を生じさせるものでもあるにもかかわらず、堤防強化等の代替案の検討も不十分なままである。これでは、近畿地方整備局は従来型の開発志向(事業実施を前提として、対症療法的に「環境対策」を講じるという考え方)に固執してダム建設に邁進しているといわざるをえない。

- 2 また、琵琶湖へ流入する河川に関しては、滋賀県が北川第一ダム等の建設を進めている。これら県営のダム建設と近畿地方整備局が直轄する大戸川ダム・丹生ダム等の建設が重なるならば、琵琶湖に対して複合的な環境負荷を与えることが予想される。なお、県営北川第一ダムの建設については、河川法上の「河川整備計画」の策定自体なされていないという問題もある。
- 3 翻って考えてみるに、淀川水系流域委員会においては「淀川モデル」と評されるように先進的な取組がなされて、計画中の余野川ダム(大阪府箕面市)については建設を中止するという画期的な成果をもたらしたものの、次のような問題点もあると考えられる。まず、流域委員会は国土交通省が所管する河川法上の諮問機関であるため、国土交通省の考え方に影響を受けざるを得ない立場にある。たとえば、ダム建設が社会・経済・環境の各側面に与える影響について、幅広く総合的に評価することには限界がある。つぎに、国の直轄ダム建設についてのみ審議されるため、滋賀県が計画しているダム建設との複合的な影響については議論されないという限界もある。

第6 専門評価機関の設置の必要性

- 1 資源・エネルギーの大量消費と環境破壊を前提とする20世紀型工業文明から脱却して、有限な地球環境を踏まえて人類の生存を維持して公正で豊かな社会を実現する社会経済システムの構築を目指すものとして「持続可能性の理念」が、国連等において提唱されている。まず、1987年に国連の「環境と開発に関する世界会議(ブルントラント委員会)」が発行した報告書(Our Common Future)において、持続可能性の理念(持続可能な発展論)が示され、この報告書では「持続可能性な発展とは、将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすことである。」と定義されている。その後、1992年6月に、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議(地球サミット)」において、持続可能性の理念について具体的内容が提示され、「環境と開発に関するリオ宣言」、「森林保全原則声明」、「アジェンダ21」が採択されることになった。
- 2 また、気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は、科学関係者と政策立案者との共同作業により地球温暖化問題に関する評価報告書を公表して、各国の政策決定に大きな影響を与えている。IPCCは、1987年の世界気象機関(WMO)総会と国連環境計画(UNEP)理事会で承認され、翌年1988年に設立された政府間パネルであ

る。2007年、「地球温暖化と人類の活動の因果関係を広く知らしめた」ことを理由に、ノーベル平和賞を受賞している。

I P C Cは、各国の科学関係者と政策立案者の共同作業により、地球温暖化が生態系や人間社会に及ぼす影響について、綿密な研究と証拠に基づいて科学的な結論を導き出すことを目的としている。I P C Cの組織には、①気候システム及び気候変化についての評価を行う部会（自然科学的根拠）、②生態系、社会・経済等の各分野における影響及び適応策について評価を行う部会、③気候変化に対する対策（緩和策）についての評価を行う部会、以上の3作業部会がある。

3 わが国においても、地球サミット以降、気候変動に関する国際連合枠組条約や生物の多様性に関する条約を締結するとともに、環境基本法を制定し、政府において「アジェンダ21」行動計画が作成されて、持続可能な社会の構築のための総合的かつ計画的な施策の推進に努めることとされている。また、河川法や海岸法の目的には「環境の整備保全」も加えられ、環境省は「戦略的環境アセスメントのガイドライン」を公表している。それにもかかわらず、実際の公共事業においては、持続可能性の理念が法システムとして具体化されていないため、行政部局のセクショナリズム（縦割行政）によって、開発優先の政策決定が先行しているのである。

4 われわれの生存の基盤である琵琶湖の環境を保全するためには、従来型の開発志向から脱却して、持続可能性の理念を基礎にして合理的な政策決定を行うことが必要である。そのためには、縦割行政の枠を超えて、それぞれの専門家が科学的知見に基づいて自由に討論を行ない、その結果を合理的な政策決定を担保するための有力な資料として提供できるシステムを創設することが必要である。

すなわち、琵琶湖の環境変化を分析し琵琶湖及びその周辺地域における開発事業を含むすべての人間活動と環境変化の因果関係について、複合的影響を含め総合的に専門的評価を行う法定の評価機関を設置すべきである（琵琶湖版I P C C）。このような専門評価機関を設置することは、持続可能な社会の構築と環境保全のために科学的知見の充実を図ることを規定した環境基本法第4条の立法趣旨にも合致するのである。

第7 専門評価機関の内容と機能

1 専門評価機関の内容は、次のとおりである。

① 専門評価機関の目的は、琵琶湖の環境変化を分析し琵琶湖及びその周辺地域における開発事業を含むすべての人間活動と環境変化の因果関係について、複合的影響を含め総合的に専門的評価を行うことである。

専門評価機関は、特別法に基づいて設置される（「(仮称)持続可能な琵琶湖のための評価機関」）。

② 専門評価機関は、琵琶湖の環境変化を分析し琵琶湖及びその周辺地域における開発事業を含むすべての人間活動と環境変化の因果関係について、それらの複合的影響を含め総合的に専門的評価を行い、その結果を「評価報告書」として作成し公表する。評価項目は、琵琶湖の富栄養化・溶存酸素量・生物多様性を必須とし、これらを総合的に評価する。

③ 専門評価機関には、科学関係者及び政策決定部局が参加する。政策決定部局として

は、河川管理だけでなく都市計画、農林水産、社会福祉など全ての関連部局が参加することにより「縦割行政」の弊害を排除する。

- ④ 政策決定部局は、評価報告書によって直接的に具体的な政策決定を義務付けられるものではないが、評価報告書の内容を尊重する義務を負い、評価報告書の反映状況を公表する義務を負う。
 - ⑤ 専門評価機関は、琵琶湖の現状を把握し未来を予測する資料を作成するため、琵琶湖総合開発が琵琶湖及びその周辺地域の社会・経済・環境の各側面に与えた影響についても、費用効果分析などの手法を用いて総合的に事後評価を行う。
- 2 専門評価機関の実際上の機能として、まず、作成された評価報告書が政策決定手続における民主的な討論を行う上での有力な資料となって住民参加手続を充実させ、合理的な政策決定を担保することが期待できる。事後的にも、行政の政策判断・裁量判断を裁判所において審査する際の有力な資料を提供することによって、行政に対する司法統制の実効性を高めることが期待されるのである。

以 上