

タイトル	ブラジル水資源管理政策の現状
著者	コーベ, クリスチャン・G; 大西, 有二
引用	北海学園大学法学研究, 39(3): 536-516
発行日	2003-12-30

ブラジル水資源管理政策の現状

クリスチャン・G・コーベ*

大西 有 二 (訳)

はじめに

- I 水資源管理の枠組み
 - 1 97年連邦法の内容
 - 2 国家水資源政策の枠組み
- II 水資源管理の道具
 - 1 水資源計画
 - 2 主要な水利用に応じた湖・沼の分類
 - 3 水資源利用権の付与
 - 4 水資源利用料金
 - 5 水資源情報システム
- III 水資源管理制度
 - 1 河川流域委員会 (CBH)
 - 2 参加過程の枠組み
 - 3 河川流域委員会 (CBH) の設立
- IV 河川流域委員会 (CBH) 法の政治的評価
- V おわりに

はじめに

1997年1月8日のブラジル連邦法 (以下、97年法) は、国家水資源政策を打ち出し、また、国家水資源管理システムを創設し、さらに、ブラジル連邦共和国憲法 (以下、憲法) 21条19項を具体化している。

憲法21条19項は、「国家水資源管理システムを制定し、また、水資源の利用権を付与する基準を決めるのは」、連邦⁽¹⁾の責務である、と規定している。

本稿の目的は、水資源管理における住民参加を検討し、連邦法によって設定された条件の下での住民参加の限界を分析することにある。しかし、さらに重要なのは、連邦が支配する河川に適用され、また、州が支配する河川のモデルを提供している、ブラジルの新しい国家法の骨格を

議論することである。議論の力点は、住民参加問題にある。というのは、多くの国々において、水資源政策は住民参加の問題に直面しているからである。この問題は、しばしば、中央集権的に解決されている。つまり、市民社会において利害関係のある団体の参加は制限されており、関連する決定は、こうした利害関係者、つまり、市民社会を排除している。ここでの利害関係は重要で、それは、多くの企業にとって、水という公共財を商品へと変質させる傾向のあるマーケットによる処理を保証するように、政治（政府）機関に圧力をかける強い刺激となる。しかしながら、こうした管理システムの民間化は、こうした〔マーケットによる処理の〕保証を与えてはくれないし、同じく、直接管理または公共サービスの特許など、多様な形態で実施される政府によるコントロールもまた、この保証を与えない。

水に関するこの新しい法律は、法律は役に立たないという表現であり、また、水資源政策の本質を解明し、権限、ルールのほか、利害関係者の相互関係を設定するという意味で、政治的性質を持った文書である。まず、新しい法律は、水資源の適切な管理のためのベンチマークを提供している。つぎに、市民社会が水資源管理の中で演じなければならない役割を試験している。これらが本稿で検討される基本論点である。

I 水資源管理の枠組み

国家水資源政策の枠組みは、97年法第1章から第4章（1条から5条）、そして、第6章（29条から31条）の中におもに盛り込まれている。第1のグループは、基本問題について定め、第2のグループは、「公的機関の活動」というタイトルの下、執行機関による活動のためのガイドラインを用意している。

1 97年連邦法の内容

1-1 目標・目的

本法の目標と目的は、以下のように要約できる。

- ・水資源の量と質を確保すること。量の問題は、水の利用可能性にかかわる。
- ・持続可能な発展という目標を促進すること。

「持続可能な発展」という表現は、1987年に出版された「我ら共有の未来」というレポートの中で、ブルントラント委員会によって用いられた、

一般的な意味で理解されている。わたしは本論文で、現在もなお絶えず議論の焦点である、そういう定義のメリットを議論するつもりはない。ブルントラント・レポートは、持続可能な発展を「将来の世代がその需要を満たす可能性を危険に晒すことなく、現在の世代の需要を満たすような発展」⁽²⁾と定義した。

この定義に基づくと、持続可能な発展の促進とは、つぎのように理解される。

- ・水資源を、その合理的な利用を促進することを通じて、保存し保護すること。
- ・水不足の中で、優先的な利用は人間の生存のためであることを確立し、住民の需要を満たすこと。
- ・水の多様な利用、特に、いくつかの併存する目的を持つ利用を促進すること。

水がないか、相対的に欠乏している場合にあってさえ、複数の、両立し得ない可能性のある水の需要に対応しなければならない場合がある。こうした水利用は、一般に、人間の生存条件であったり、電力生産、船舶の航行、灌漑、灌漑以外の農業のための分水や釣り、娯楽・レクリエーション活動、そして、産業生産、つまり、最終生産物の中に埋め込まれた消費から、作業場や機械類の清掃まで、あるいは、蒸発、いかだ流し、各種原材料と残滓の輸送と希釈、あるいは、管理されている・いない最終処分、を含んでいる。

1-2 こうした目標・目的を実現するための根本的条件は、法律の用語法に従うと、つぎのように定義される。

- ・水は公共の支配に服する財であり、経済的価値を有し、水利用は多目的である。
- ・法律によれば、水管理のための地域的な単位は、地球物理学的なチェックのために、河川流域でなければならない。
- ・水資源管理は、分権化され、参加に基づくべきであり、また、公的機関、利用者、そして地域共同体による調和のとれた活動を要求する。

こうした諸目標を実現するための制度上の枠組みは、河川流域委員会や流域行政機関、または、水行政機関（ANA）の創設である。

1-3 目的実現手段

目的実現手段は、認識論的な性質を持った方法論的な道具から、水利用の分類および水質評価の技術まで、を含んでいる。実現過程と手続は、組織管理を含み、優先順位の決定と連邦、州、そして、市町村レベルの組織の調整から始まる。この調整は、需要計画に基づき、また、多様な水利用者と、土地利用、特に人口の大多数が生活している海岸における土地需要との間で折り合いをつけなければならない。

さらに、われわれは、諸々の決定が、人口統計学、土地利用に関する予測研究、将来の活動予測と、いくつかの水利用者間で生じるかもしれない潜在的な紛争に関する研究とに基づいた地域特性に適合するように求めることができる。

法が用意した重要な行政上の道具は、水資源を利用する権利の付与や水利用料金、湖・池の分類、市町村への補償金に関連している。

2 国家水資源政策の枠組み

2-1 原理

97年法1条は、国家水資源政策の原理を設定するが、それは、以下に示す考えに基づく。

I・「水は公有財産である」

1988年憲法は、画期的で、その20条3項は、「連邦が所有する土地にあるか、または、州の境界線を越えるか、外国との国境となっているか、外国領地にまで及ぶか、外国の領地に由来するような湖、河川、あらゆる種類の水資源は、川岸、川辺とともに」連邦財産に含めていた。

裏庭にある水の所有者であると宣言したり、所有者として振る舞うことができるという意味で、水の私的所有という考えは、ブラジルの法システムの中にはもはや存在しない。

II・「水は限りある天然資源であり、経済的価値を持つ。」

水は稀少な財であり、経済取引の世界に取り込まれる。水は、利用者間での競争の対象であり、需要と供給の「法則」が支配する金銭的な価値を持っている。

III・「水が不足する場合、人と家畜による利用が優先する。」

IV・「水資源の管理は、常に、多目的利用を目指さなければならない。」

V・「河川流域が、国家水資源政策と水資源管理システムが執行される土地の単位である。」

河川流域の範囲は、地理的に、地表の水が海へと流れる一つの地域として確定される。流域を限定するものは一つの仮定的ライン、つまり、流域の縁であり、2つの流域の境界をなす。

2-2 目標

2条は、以下のような国家水資源政策の目標を設定している。

I・「現在および将来の世代が、それぞれの利用にとって適切な質を有する水への必要なアクセスを保証すること。」

この第1項は、水量（水の利用可能性）にかかわる目標を繰り返している。水量という問題は、異なる利用には水質も異なってよいという考えを生じさせる。たとえば、水浴びのための水に、飲み水と同じ水質は必要ではない。

II・「船による利用を含めて、持続可能な発展を実現するために、水資源の合理的かつ統合された利用を保証すること。」

III・「自然の原因または天然資源の不適切な利用による水の危機を予防し〔水資源を〕保護すること。」

本項は、洪水や干ばつのような自然災害や、あらゆる形態での汚染、危険な活動を含む資源の不適切な利用の防止とコントロールを目的にしている。

2-3 活動の一般的なガイドライン

国家水資源政策の実施は、3条の以下のような一般的基準によって導かれる。

I・量と質に等しくかかわる水資源の体系的管理

II・ブラジルの多様な地域にある自然的、生態的、人口学的、経済的、社会的、そして、文化的違いへの適合

III・水資源管理と環境管理との統合

IV・利用者側の計画と水資源計画との調整、および、地方、州、そして連邦レベルでの計画との調整

利用者は経済主体であり、本法2条6項、および、2003年3月11日の命令3節1項から6項までにより、特に、6つのカテゴリーに分類される。

命令3節は、3条6項において言及されている代議士とその代理人は、おのおの以下のように任命されることを規定する。つまり、

ブラジル水資源管理政策の現状

- 1) 灌漑者から2名
- 2) 水の供給と汚泥の清掃を担当する公的なサービス機関から2名
- 3) 水力発電の特許を有する者から2名
- 4) 水運セクター(hydrovia sector)から2名、内1名は港湾セクターから指名
- 5) 産業界から3名、内1名は鉱山業界から指名
- 6) 漁業者とリクリエーション・旅行のための水資源利用者から1名

統合的計画という活動は、連邦と州政府の代表者の前での、経済的利害と専門的な団体（たとえば、水資源にかかわる市民社会の組織）との交渉、または、調整に服する。すなわち、公衆の参加手続を通して直接任命されるあらゆる社会的代表者は、この交渉から排除されている。

V・水資源管理と土地利用管理との調整

VI・河川流域管理と河口・海岸地域管理との調整

2-4 政府による活動

29条によれば、国家水資源政策実施における連邦執行府の責任は、次の通りである。

- I・国家水資源管理システムを実施し操作するための必要な手順を踏むこと
- II・水資源利用権を付与すること、および、その権限の範囲で当該利用を規制し監視すること
- III・国家レベルで、水資源情報システムを制度化し管理すること
- IV・水資源管理と環境管理の統合を促進すること

30条は、「国家水資源政策の実施における州と連邦地区の執行府の責任を次のように」規定する。

- 「I・水資源の利用権を付与し、当該利用を規制し監視すること
- II・水供給事業の技術的コントロールを実施すること
- III・州と連邦地区レベルで、水資源情報システムを制度化し管理すること
- IV・水資源管理と環境管理の統合を促進すること」

連邦レベルで考慮されている問題は、同様に州にも当てはまる。水資源管理と環境管理の統合を促進するために、水問題の管理は、環境問題について権限を持つ機関に割り当てられるべきである。水資源問題の管理を他の機関に与えるという、この決定は意図的なもので、水利用のた

めに、環境にかかわる性質の要件を制度化しない、という明確な目的を伴うものだった。

31条は、「国家水資源政策を実施するために、連邦地区の執行府と市町村は、基本的な公衆衛生、土地利用、土壌保全、そして、環境保護に関する地方の政策と、水資源に関する連邦と州の政策との統合を促進する」と規定している。

国家水資源政策の基礎と公共機関による活動の概略を振り返ったからには、つぎに、政策実施手段を検証しよう。

II 水資源管理の道具

97年法5条は、国家水資源政策の道具をつぎのように規定している。

- 1 水資源計画
- 2 水の主要な利用に応じた湖・沼の分類
- 3 水資源利用のための権利の付与
- 4 水資源利用の料金
- 5 市町村への補償
- 6 水資源情報システム

1 水資源計画

「水資源計画はマスタープランであり、国家水資源政策の実施と水資源管理のための基盤とガイドを提供する目的を持っている。」(6条)。こうした「長期の」計画(7条)は、その内容の遵守や期限との関係で、義務的ではない。これらの計画は、受容可能な介入のための柔軟な道具である。その教育学的な性質は強力である。というのは、この計画は、責任ある機関によって承認された参照すべき文書だから。その本来の性質は、目的のいくつかは義務的であり得ること、行政機関に法的に義務づける可能性を排除しない。ANA〔水行政機関〕の2001年12月5日裁決第130号によれば、水資源国家計画(PNRH)は、「97年法5条1項、6条と8条によると、マスタープランであり、また、国家水資源政策の策定を導き、水資源管理のための基盤を見出す試み」である。

水利用計画は、河川流域、州によって、郡の全体に、策定される(8条)。本計画は以下の内容を持つ(7条)。

- I・水資源の現状に関する診断
- II・人口増加、生産活動の展開、そして、土地利用の変化に関する選択

肢の分析

- III・質と量の両面から、水資源に対する将来の需要と供給の説明、そして、紛争が潜在している地域の特定
- IV・合理的な利用の促進、水量の増大化、そして、利用可能な水の質を改善するためのターゲット
- V・用いられる手段、策定されるプログラム、そして、予想されるターゲットを獲得するために実施されるプロジェクト
- VI－VII－（削除）
 - I・水利用権付与の優先順位
 - II・水使用料のガイドラインと基準
 - III・水資源保護の視点から、水利用を制約される地域設定の提案

2 主要な水利用に応じた湖・沼の分類

分類は、水質の特徴と、水利用の種類に応じて、発見できたりできなかったりする物質の量から成り立っている。分類の目的は、「湖や沼の一部で、達成されたり、維持されたりする質のレベル（等級）を確立」（国家環境委員会（CONAMA）N^o、2条a）することである。この道具は、公衆の健康や住民の福祉、また、地方の水需要に関するあらゆる目的に水を利用する可能性を保証するような水質基準を、本法によって定められた優先順位にしたがって、達成することを目的とする。このことは、異なる湖や沼は、水の利用目的に応じて設定される物質の含有量について、それぞれ異なるのだ、ということを受け入れることを意味する。家畜用の水は飲料水を要求するが、船の航行は飲料水を必要とせず、また、人間や動物の健康にとって、有害な物質を含むことを許す。現在、国家環境委員会（CONAMA）N^o20/86によって、各カテゴリーにおける湖や沼の等級分けは完了しており、また、規制されている。そこでは、淡水、塩水湖と塩水の間で区別がなされている。淡水においては、特別なカテゴリーが設定されており、その純粋さの等級は最上級である。なぜなら、国家環境委員会（CONAMA）のカテゴリーIからIVを除いて、淡水は人間に供給することと、生態系における人間の生存条件の保証とを目指しているからである。塩水湖と塩水というカテゴリーは2つのグループに、それぞれ一つずつ、分けられている。一般に、いかなる湖や沼も、国家環境委員会（CONAMA）裁決20/86によって設定された9つのカテゴリーの1つに属している。

3 水資源利用権の付与

水資源の利用権の付与は、利害関係者の要求により、許可の中で特定された目的のために、公的機関が「自然のままの」水の一定量の利用を許すことを意味する。「自然のまま」というのは、自然状態の中にあり、処理されていないことを指す。許可の主な効果は、水を消費したり、水を汚染することを許すことである。たとえば、水は、新しい製品に組み込まれ、缶詰食品の製造、灌漑、蒸気 (kettle steam)、冷房システムなどに用いられる。あるいは、水は、家庭からの排水を含め、水が運搬し、あらゆる形態の最終廃棄物に希釈されるような異質な物質を受け取る。

11条は「水利用権制度の目標は、水利用の量と質のコントロールと、水へのアクセス権の効果的な実施とを保証すること」と規定する。

水資源の利用は、「消費する」（水は利用によって消滅する）インパクトと汚染するインパクトの両方を持っている。「公共用水の供給や生産過程における利用を含め、排水と湖や沼からの消費のための取水は」（12条Ⅰ）、水を消費する利用の具体例である。他の具体例は、「最終消費や生産過程における利用のための、地下帯水層からの採取」（12条Ⅱ）である。

「処理・未処理の下水、他の液体、あるいは、ガス状の廃棄物を希釈、輸送、あるいは、廃棄するために、湖や沼の中へ放出する」（12条Ⅲ）場合は、非消費的かつ汚染的利用と考えられている。

「水力発電能力の利用」（12条Ⅳ）は、消費も汚染もしない利用である。しかし、電力を生産するために堰き止められた貯水池の水が蒸発するなら、水を消費するようになり得る。加えて、貯水池は幾通りかのあり方で、汚染するような利用へと変化する。こうした消極的影響の一つは、貯水池を充たす前に移動されなかった植物によって産み出される、温室効果を引き起こすガスの生産である。

3-1 許可制に服する水の利用

12条は政府による許可に服する水利用権を、以下のように規定している。

- I・公衆への水の供給や生産過程での利用を含む、最終消費のための、湖や沼からの取水、排水
- II・最終消費や生産過程での利用のための、地下の帯水層からの水の採取
- III・希釈、運搬、処分するために、処理・未処理の下水や他の液体、ま

たは、ガス状の廃棄物の湖や沼への放流

IV・潜在的な水力発電能力の利用

V・湖や沼の中にある水の流れ、量、または、質に影響するようなその他の利用

本項は、水を経済過程の新しい要素と位置づけているが、同時に、環境保護の目的に対応しない、新しい次元や機能を水に与えている。しかも、法律の中で特定された公共政策の中に組み込んでいる。12条のいくつかの項は、81年法（ブラジル国家環境政策法）が汚染の要素を定義するために用いている諸論点に関連している。

この文脈において、97年法は、81年国家環境政策法が、存在論的に、消極的で非生産的とみなした実務と行動に法的基盤を与えている。一世代の中で、強烈な社会環境的退行が経験された。それは、新しい法律の導入によって引き起こされた。

3-2 上位計画の要件

13条は「すべての許可は、水資源計画の中で樹立された土地利用の優先権に従い、また、湖や沼が割り当てられた等級と、もし当てはまるなら、船の航行に適した諸条件の維持を尊重する。」と規定する。

本条は、「水利用権の付与は、水の多目的利用を維持する。」と規定する。

本条で述べられている要件は、水資源計画の準備段階を組織化するという効果を持つ。流域計画の作成を担当している権限行政機関は、以下の点を考慮しなければならない。特に、

- a. 流量と多様な期間の定義、つまり、参照流量（flow of reference）、生態学的流量、許可の対象となりうる流量
- b. 水資源の、利用カテゴリーへの分類の中で定義された諸要件に応じて、湖や沼、水路において維持される質の定義
- c. すべての従来からの需要。これは、2003年3月11日命令が設定する、最小限3つの利用者カテゴリーによって提出される需要と、他の需要を満たすことから生ずる需要とを含む。特別な義務として、適切な船の航行を維持する必要がある。

4 水資源利用料金

19条は水利用料金の目的を述べる。それはつぎのことを意図している。

I・水は経済的価値を持った財であることを認識し、利用者に水が持つ本当の価値の感覚を与えること

II・水の合理的な利用の奨励

III・水資源計画の中で提供されたプログラムや介入のための資金調達

料金徴収政策のために設定されたこれらの諸目的は、どれひとつとして、この国家政策の基盤である水の経済的価値を確立しようという前提との間でバランスを取ろうという目的を持っては、水が持つ社会的価値を考慮していない。

しかしながら、そのことは、利用者が水の本当の価値を理解するのを保証できるような経済的財として水を制度化することではない、ということとは認識されるべきである。水の本当の価値は、マーケットの伝道者にとって、有用である。この〔マーケットの伝道者という〕表現は、「われわれの観点からは、新自由主義者の戦略、つまり、その政治的戦いを勝ち抜く際、知識人によって演じられる役割を」⁽³⁾ 特徴づけるために利用された。

最小限の予備的議論さえなしに、水が持つ経済的価値を自明のこととして仮定することは、新たな資本蓄積の方法の発生を許すことになる。たとえば、それが、ひと世代前、81年法によって列挙されたチャレンジに直面する保証を提供しなくても。

5 水資源情報システム

水資源情報システムは、25条にしたがってなされる、水資源情報とその管理に含まれる諸事項の収集、処理、保存、そして、検索のためのシステムである。

25条は、「国家水資源管理システムにおける行政機関が産み出すデータは、国家水資源情報システムに含まれる。」とする。

この25条は、*国家*という言葉が「水資源に関する国家情報システム」という表現の中で用いられている唯一の条文である。この欠陥がいかなる消極的な帰結をも持たないことを希望する。実際、当該システムは、実効性があり、また、効率的な政策をサポートするために、全国で有効であるに違いない。もっとも、このことは、当該システムのすべてを標準化する必要があることを必ずしも意味しない。

他方で、当該システムの国家的性格は、公共の情報はだれにでも利用可能であるべきだという理解を引き起こす。情報とその利用という問題

は、情報所有者とは独立に、重大な課題である。しかし、この問題から生じる多くの関連事項は、26条にもかかわらず、適切には考慮されていなかった。

26条は水資源情報システムの操作は以下の原理に基づいてなされる、と規定する。

- I・データ・情報の収集・生産の分散
- II・システムの標準化された調整
- III・社会全体に保証されたデータと情報へのアクセス

これらの原理は、システムの操作にとって、重要かつ不可欠である。データと情報は、できるだけ多く収集されねばならない。システムの効率性は、情報の保存、配布、そして、アクセスのために利用される手続と情報の技術的集中とに依存する。

27条は国家水資源情報システムの目標を、つぎのように規定する。

- I・ブラジルにおける水資源の質と量に関するデータと情報を収集し、標準化し、普及させること。
- II・全国を通じて、水資源の利用可能性と需要に関するデータと情報を定期的に更新すること。
- III・水資源計画の準備のためのアシスタントを提供すること。

III 水資源管理制度

32条は以下の目的をもって、国家水資源管理システムを創設している。

- I・統合された水管理を調整すること。
- II・行政レベルでの水資源にかかわるあらゆる紛争を裁定すること
- III・国家水資源政策を実施すること
- IV・水資源の利用、保護と回復を計画し、規制し、そしてコントロールすること
- V・水資源の利用料金支払いの請求を奨励すること

33条は「国家水資源管理システムは以下から構成される」と規定する。

- I・国家水資源委員会
- II・州および連邦地区水資源委員会
- III・河川流域委員会
- IV・それぞれの管轄地が水資源管理にかかわりを持つ連邦、州、市町村レベルの機関
- V・水行政機関

1 河川流域委員会 (CBH)

河川流域委員会(CBH)は、すでにブラジルの法システムの一部となっている制度である。これらの委員会は、2つの法律によって直接規制されている。つまり、97年法37条～40条と国家水資源委員会(CNRH)2000年4月10日決定N^o5である。ここで、わたしは、水管理における多様な部分社会による参加条件の定義に関して、これらの法的文書の意味とそのインパクトについて考える。

河川流域委員会(CBH)を規制する文書の詳細な分析は、参加者のカテゴリーを特定する。当該分析は、法律は、2つの代表者カテゴリーに対して、ほとんど完全に開かれていることを示す。つまり、連邦、州、連邦地区、そして、市町村の執行府(全体の40%)、同じく、水の主要な利用者である経済活動セクター(40%)である。市民社会は、決定策定の現実の力に関連する影響力を持つべきだと考える人々は、法律の定義に従い、市民社会は、全参加者のわずか20%しか占めないほど、控え目な役割しか演じていないことを知るべきである。しかし、もう一つ問われるべきである。つまり、市民社会として特定されるものは、ブラジル人の水管理を担当する諸制度の計画の中で、すでに影響力を持っているのか？

参加過程のいくつかの局面を正確に検証するために、参加の意義と、河川流域委員会(CBH)にかかわる参加条件を定義する法律条項とを、議論する必要がある。この議論は、河川流域委員会(CBH)は管理に参加しなければならない行政機関の一つに過ぎないことを、心にとどめながら進められる。管理にかかわる多くの組織があり(たとえば、国家水資源委員会と水行政機関)、また、すでに設置されている法的制度がある(たとえば、利用権の付与と湖や沼の分類)。それゆえ、そのすべてをここで検証することは不可能である。にもかかわらず、河川流域委員会(CBH)法の研究から、信頼に足る一般的構想を引き出すことができる。河川流域委員会(CBH)は、当該システムの民主的評価基準として議論の俎上に乗せられる。

97年法は、参加過程と公衆の参加にかかわるいくつかの奨励条項を含んでいる。以下の条項が、強調され得る—1条、8条、そして、26条。

1条は、「国家水資源政策は、以下の諸原理に基づく。水資源管理は分散され、また、政府、利用者、そして、地域社会による参加を含まねばならない。」と述べている。

8条は、「水利用計画は、流域、州によって、国全体に対して展開される。」と規定する。

26条は、「水資源情報システムの操作は、以下の原理によって導かれる。」と規定する。

I・データと情報の収集と生産の分散

II・システムの標準化された調整

III・全体社会に対して保証されたデータと情報へのアクセス

法律の意図はこれらの原理を具体化している規範的な条項の中に反映されているか、という問が残っている。他の決定的に残る問は、水資源管理における有効な参加によってなにが考えられているのか、である。

2 参加過程の枠組み

上述のように、分権と分散にかかわる問題は、フランス行政法で用いられるように、参加問題の評価のための部分的な参考例を提供する。より深い検討は、参加枠組みをより良く特徴づけるためになされる。多くの人々にとって、たとえば、水資源管理に関する参加は、解決されるべき問題について合理的で技術的な知識を持つ人々だけに提供されることは、明らかである。このように市民権に基づく参加はないが、「責任ある市民権」に基づくものはある。それは、水資源にかかわる問題に関する確かな知識を持つ人々である。このグループに属する人々は、彼らの議論が、エリート主義、または、技術主義と分類される時に、感情を害される。しかしながら、この基本的な議論は、いまだ始まったばかりである。それは、技術言語（または、そうであろうと意図する）が、政治権力の構造全体にすでに浸透しているという事実のためであり、また、同じく、組織化された市民社会に代わって話したい人々の活動を調整することが、実際には不可能だという事実のためである。

「公的機関、利用者、そして、市民社会の間での共同参加によって特徴づけられる97年法により導入された参加過程という革新的アプローチは、二つの主な顔を持つ。まず第一に、技術的科学的組織と当該組織によって産み出される知識の重要性が強調される。それは、流域管理における意思決定過程の中で影響力を持っている。第二に、地域住民を管理過程へ引き込むことは、環境の一つの視点である水資源に関する知識が一方的に産み出されるという事実のために、いっそう困難になる。」⁽⁴⁾

市民社会から失われてしまった民主的な参加を取り戻そうと努力す

る人々にとって、管理過程に参加するために、確かな技術的知識を持つこと、という要件は、(古いイギリス封建制度における10ポンド支払って選挙権を持つこと(tenpounder)に似て)財産に基づく選挙システム(census voting system)の現代版を意味することは疑いがない。同様に、19世紀初頭のヨーロッパにおいて、選挙権は、法律によって設定された最低限度の経済価値のある不動産所有者に制限されていた。その上、今日、市民は水管理過程への参加権を持つには、特別な知識を保有する必要がある。

理由の如何にかかわらず、参加は「知識ある人々に」制限されると主張することは、民主的正統性にかかわる単純な理由から、不可能である。これに対し、水資源管理にかかわる原理の宣言は、参加は意思決定過程に効果的に影響を与えることをすべての市民に許す行為として理解されるべきことを強調する。マルデルプラタ、ダブリン、パリ、あるいは、ハーグで採用されたすべての宣言を列挙することはやるせないから、ここでは、関連する二つの文書を参照するにとどめよう。それは、1) リオ宣言と、2) ブラジル環境省によって確立された原則である。

1) 環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言(1992年6月採択)の原理10は、「環境問題は、関連するレベルにおけるすべての関わりのある市民の参加によって、もっともよく処理される。国家レベルでは、個人は、その共同体における有害な物質と活動に関する情報を含め、公的機関によって収集された環境に関する情報への適切なアクセスと、意思決定過程への参加の機会とを持つ。国家は、広く利用可能な情報を作成することによって、公衆の意識と参加とを助長し奨励する。是正、救済を含め、司法手続と行政手続への有効なアクセスが提供される。」

2) 環境、水資源、およびアマゾン川省(MMA)によって準備された説明は、97年法を施行するために、「水資源管理で先進的な諸国において、今日適用されている基本原理」の中に、「分権化された管理と参加過程」とを含めることを推奨している。「いわゆる分権化された管理の背後にある哲学は、統治構造のより低いレベルで作られる決定は、より高次のレベルによって議論されない。つまり、地域、または、地方政府レベルで作成できる決定は、首都のブラジリアにある連邦政府や州政府によって議論されない。参加管理は、利用者、組織化された市民社会、NGO、そして、その他の組織に対して、意思決定過程に影響を与えることを許す過程を参照している。」⁽⁶⁾。これは、いわゆる *補充原則* を参照している。

参加は、集団的選択決定に関連する最終の意思決定に影響する発言権をすべての市民が持つ可能性として理解される。この意味での参加が、水資源管理に関する法的文書によって保証されているのかどうか、不安がある。このことは、政府が、公衆の参加過程を定義したり、保護してはいけない、ということの意味しない。しかしながら、政府によって定義される参加過程や政府によるその保護が、有効な参加をもたらすのかどうか、あるいは、市民を統合するのではなく、市民を排除するメカニズムが存在しているのかどうか、を検証しなければならない。

3 河川流域委員会 (CBH) の設立

河川流域委員会 (CBH) は、5つのカテゴリーの代表者を統合して構成されている (97年法39条)。

I・連邦政府、II・代表者がいる州、または、連邦地区、III・代表者がいる市町村、IV・水利用者、V・流域内での実証される行動記録を保有する非政府水資源機関。

連邦政府、州、または、連邦地区、そして、市町村 (カテゴリー I から III) は、委員会構成員総数の半数に制限されており (39条 1 文)、また、河川流域委員会 (CBH) における投票権総数の40%に制限されている (CNRH N^o 5 裁決の 8 条 I)⁽⁶⁾。カテゴリー IV と V は、以下の要素から構成されている。まず、カテゴリー IV は河川流域委員会 (CBH) における投票権総数の40%を持ち、水利用者は自然人、または、法人であり、その活動のためには、水資源の利用権付与を必要としている。この裁決 N^o 5 の14条によって定義されている「利用者セクター」とは、

- a) 都市廃液の排水を含む都市的供給
- b) 産業、産業廃液の排水
- c) 灌漑と農業利用
- d) 水力発電
- e) 航行
- f) 釣り、旅行、レジャー、そして、その他の非消費的利用

カテゴリー V は、河川流域委員会 (CBH) の投票権総数の最小値である20%を有している。流域における証明された活動実績のある市民水資源組織は、97年法47条の中に引用されている。それゆえ、国家水資源システムに参加するために、市民水資源組織は、以下の通り、「法的に構成」されていなければならない (48条)。

- I・河川流域協会と多市町村組合
- II・「流水、または、取るに足らない水量を必要とする水利用者」を代表する利用者を含む、水資源利用者の地域的、ローカルな、または、機能的な組合
- III・水資源にかかわる地域に関係する技術、教育、そして、研究組織
- IV・社会の分散的・集合的利益の保護に関与する非政府組織
- V・水資源に関する国家、または、州委員会によって認定されたその他の組織

政府の3つのレベルでの執行府の代表者は、河川流域委員会 (CBH) における投票のための唯一のカテゴリーで、それは以下のものである。

- a) 連邦、州、連邦地区、そして、市町村という執行権の構成員は、河川流域委員会 (CBH) 構成員の半数まで増やすことができ、また、投票権の40%まで持つことができる。
- b) 市民の代表者は、州と連邦地区の領域における居住人口に比例して、少なくとも、投票権総数の20%を持つ。
- c) その利用が許可システムに依存している水資源利用者の代表者は、投票権総数の40%を持つ。

これらのカテゴリーは、もし適切に構成されるならば、連邦の勢力範囲にある河川の河川流域委員会 (CBH) を統合する。裁決N^o5は、構成員たる州の公的財産である河川にとって決定的ではあり得ない。なぜなら、これらの河川のための基準を設定する権限はこれらの州に帰属するからであり、国家水資源委員会 (CNRH) ではないからである。しかし、裁決N^o5は、州の立法が従わなければならない、ある傾向を示している。

連邦河川の河川流域委員会 (CBH) において、常任代表者は、河川流域委員会 (CBH) の仮の委員長の下、彼らのそれぞれの代表者を任命するために、連邦、構成員たる州、そして、連邦地区、それぞれの間の「調整」に依存していることを認識することは、なお価値がある。さらに、その他2つのカテゴリー、つまり、市町村と、流域における証明された活動実績を有する水資源市民団体の代表者の選出過程が実施されよう。最後に、利用者カテゴリーの代表者は、信任されよう。これらすべての作業は、情報の広汎な普及を伴って、公の過程の中で実行されよう (裁決N^o5の11条)。

市民団体は公的利益、私的利益を問わず、市民社会の組織であらねばならない。

Ⅳ 河川流域委員会（CBH）法の政治的評価

上述の条文分析は、河川流域委員会（CBH）の政治的次元における不明確さの証拠である。この不明確さは、河川流域委員会（CBH）が連邦の勢力範囲にある水路管理を扱うならば、いっそう大きくなる。河川流域委員会（CBH）は、法的な行為能力を持たない。なぜなら、当該委員会は、水機関と同じく、法的組織とは考えられていないからである。

連邦の勢力範囲にある水路を扱う当該委員会は、「国家水資源委員会に連結している」（裁決N^o5の1条2文）。この評価は、河川流域委員会（CBH）が行政組織だと考えられていることを明確にしている。いかなる独立した政治機関も、少なくとも、民主的な意思決定システムの中では、完全に行政府に従属しており、また、（CNRHのように、政治的性格と行政機関の性格の）混ぜ合わされた性格を持つような他の機関に「連結されている」とみなされることはあり得ない。

裁決N^o5の1条1文によると、「河川流域委員会〔CBH〕は、河川流域において、その権限内で行使される、立法機関的、審議機関的、また、諮問機関的な機能を持った行政機関である。」。しかしながら、これらの立法機関的、審議機関的機能は、裁決N^o5のいくつかの条項によって阻害されているため、疑わしいものである。権限のリストは以下のようである。

7条は、以下のように述べる。「河川流域委員会〔CBH〕は、97年9.433法38条に記載されている機能のほか、審議機関の決定とみなされるその作用の及ぶ範囲内において、国家水資源委員会や州委員会、あるいは、連邦区、それぞれの権限と調和しつつ、

- I・水路の支流に関する河川流域委員会〔CBH〕に関わる紛争を含む、水資源に関連した紛争を第一次行政機関（下級裁判所）として仲裁する。
- II・以下のガイドラインを尊重しつつ、流域の水資源計画を承認する。
 - a) この裁決の第6条の効果をねらって、水路支流の河川流域委員会〔CBH〕が存在する場合、もしくは、
 - b) 州水資源委員会、あるいは、連邦区、もしくは、国家水資源委員会、それぞれの代議委員会の決定に従って、流域水資源計画を承認する。

III・河川流域委員会〔CBH〕に水行政機関から提出される諸提案を承認

- する。
- IV・支流の流域計画を、その管轄権が及ぶ河川流域の水資源計画に適合させる。
 - V・義務として、流域水資源計画を公衆が参加するヒアリングにかける。
 - VI・国家環境教育政策を設定している1999年4月29日のN^o9.795法に従い、環境教育イニシアティブを展開し、サポートする。
 - VII・この裁決の中で設定された基準を考慮しつつ、国内規制を承認する。」

裁決N^o5の7条は、河川流域委員会(CBH)の権限をリストアップする。7条は、「河川流域委員会の決定の結果として、水資源に関する連邦や州もしくは連邦区委員会への不服申立ては、管轄区分に応じて、可能である」と規定している。

裁決N^o5と97年9.433法は、立法機関的あるいは審議機関的な決定である河川流域委員会(CBH)による決定の定義を省略しているので、7条は、河川流域委員会(CBH)によるすべての決定は上級行政機関への不服申立てに服する、ということの意味する。それゆえ、河川流域委員会(CBH)は、その管轄領域の中で決定を下すという意味における立法機関としての性格を持っていない。政治的組織による立法的決定は、上級行政機関への不服申立てに服することはあり得ない。言葉を替えると、ある決定が〔行政上の〕不服申立てに服するならば、それは立法としての性格を持たない。それは、単なる行政争訟手続のひとつである。

V おわりに

水資源管理の中にある参加手続を検討した結果、住民参加には意味のないことがわかった。「補充性」原則のような、確かな原則の宣言は、実施され得ない。住民参加という動員現象は、しばしば実証されているように、政治的レベルでの参加を産み出さない。それは、いくつかの政治的権威に対して、市民に情報提供することなく将来なすであろう決定を正統化するのを許すだけである。こうした現象は、それぞれの国家の文化的政治的な伝統と結びついている。

以下の疑問はもっともである。現在の制度構造と政治上の代議制度は、河川流域委員会がより効果的な住民参加を生み出せるようにするだろうか。もし、水資源管理において市民社会を統合する代表者は可能かを、民主主義の視点から考察するならば、すでに推定される答えは、一般的

な言葉で言えば、否定的である。河川流域委員会 (CBH) における決定作成者は、政治権力の代表者と結託した水の利用者、つまり、経済権力であろう。少なくとも、サンパウロ州の河川流域委員会 (CBH) で起きているように、明らかに市民社会の圧力を恐れて、水利用者が顔を見せないということがない限り。別の事件では、いくつかの河川流域委員会 (CBH) は、著しい自主性を手にしている。少なくとも、資金問題が発生し、解決するまでは。

すべてのシステムは、水資源の公共政策に関する資金問題を含め、いくつかの目的のための資金源を増大させるために、できるかぎり早く、水資源の利用料金を収集するという意図で、考えられた。しかしながら、この政策システムの基盤は、将来、この政策が優先権を獲得するという意味で、この政策の成功を保障するには、不十分であるように思える。すなわち、複数の利用者カテゴリー間における水利用をめぐる紛争を回避し、より合理的な利用を促進し、そして、持続可能な発展を保障することである。

原注

*Prof. Christian Guy CAUBET. ブラジル国立サンタカタリーナ大学 (UFSC) 法学部教授。ブラジル国家科学調査委員会 (CNPq) IAシニア研究員、国家環境委員会 (CONAMA) メンバー。

- (1) 「連邦 (the Union)」という用語は、「連邦政府 (Federal Government)」を参照しており、これらの用語は互換的に用いられる。
- (2) 環境と発展に関する世界委員会『我ら共有の未来』(1987年) 46頁
- (3) DIXON, Keith. *Les évangélistes du marché. Les intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*. Paris: Raisons d'agir. 1998. 111pp. [p.5].
- (4) MACHADO, Carlos José Saldanho; MACEDO, Maria Lúcia de. O paradoxo da democracia das águas. ABRH Notícias. Revista Informativa da Associação Brasileira de Recursos Hídricos. Nº 2, Jul.2000, p.6.
- (5) BRAZIL. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria dos Recursos Hídricos. Política de Recursos Hídricos: Lei Nº 9. 433 de 8 de janeiro de 1997. Brasília: MMA, 1997. pp.6-7.

(6) Resolução CNRH Nº 5, de 10 de abril de 2000. Published in the *Diário Oficial da União*, April 11, 2000.

〔訳者あとがき〕

2003年7月17日、ブラジル国立サンタカタリーナ大学法学部教授（公法部門）で、環境法・海洋法がご専門のクリスチャン・G・コーベ（Christian Guy CAUBET）博士が来日され、7月19日（土）午前10時40分から12時30分まで、北海学園大学40番教室にて、ブラジルにおける水資源政策の現状について講演され、講演後、質疑に応じられた。

日本ではブラジルの環境法制度に関する情報は決して多くはないと考え、資料的価値があると判断して、教授から提出された講演用の原稿を訳出することにした。しかし、なにぶん、ブラジルの法制度に通じていないため、多くの誤解・誤訳があると思う。関係各位からのご指摘ご教示を乞いたい。

講演自体の内容は、この原稿を踏まえつつも、ブラジル東部・南東部における地域開発の様子に踏み込んだ具体的なものであり、また、パワーポイントで提示された資料や写真の中には、かつてギリシアでダム建設を指導した教授の御尊父が登場するなど、聴衆の興味をそそるものであった。

講演後、教授は、北海道農政部農政課のご配慮により、北海道農業の現状について説明を受けられ、また、篠津中央土地改良区では、水資源管理の現状について説明を受けられた。教授をお招きした者として、関係各位には、ここであらためて御礼申し上げます。

さて、コーベ教授は、フランス語を母国語とされ、また、ポルトガル語、英語のほか、スペイン語にもご堪能で、1978年、サンタカタリーナ大学で修士号を、1983年、フランスのツールーズ大学で博士号を取得されている。

なお、教授は、北海学園大学での講演に先立ち、東京の国連大学において、「ブラジルにおける新しい水資源制度とその執行（The New Water Resources Regime in Brazil and Its Implementation）」と題して講演されたと伺っている。