

米国における政策決定過程における透明性向上 に関する調査報告書

— CALFED ベイ・デルタ・プログラムを事例として —

平成 14 年 3 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

目 次

はじめに	1
1. CALFED の成立と発展	3
2. CALFEED のミッションおよび目的	6
3. CALFED の活動	7
4. 市民参加	9
5. 関係省庁の参加と連携	12
6. 市民参加のインセンティブ	16
7. ファーム・ビューロによる訴訟	18

はじめに

政策決定過程における透明性の向上を図る手段としては、わが国をはじめとする多くの先進国の「情報公開法」のように開示請求に基づいて情報を開示していく方法のほかに、米国で実施されている「電子情報自由化法」のように、政府が積極的に情報を公開していく方法、英国のコンサルテーションのように利害関係団体と協議する方法がある。しかし、情報公開法にしろ電子情報自由化法は、いずれも国民からみて「政府は情報をすべて開示しているか」といった疑念が常に付きまとう宿命を持っている。

また、国民は、政策決定過程で直接参画していないことから、当該事案の解決のための案や計画がまとまった段階においても、達成感を味わえないか、不平等な扱いを受けることになったと考える者が当該案や計画に反対するといったことが起こることがある。

これに対して、今回取り上げたパブリック・インボルブメント（市民参加）は、政策立案の過程にステークホルダーといわれる利害関係者が参加し、話し合いによって解決していくとするものであって、その過程においては、情報の共有は当然で、またまとまった段階においては、それに異を唱えることが難しい状況を作り出していくものであるといえる。

今回、事例研究として取り上げた CALFED Bay-Delta Program（「連邦・州政府ベイ・デルタ計画」）は、連邦政府と州政府のほか、幅広く環境、農業、都市問題に関係する団体が参加した協力プログラムで、5～6年間の準備段階を経て、2001年からは30年間にわたる長期プログラムとして、現在実施段階に入っている。この計画が取りまとめられる最終段階に入ってカリフォルニア・ファーム・ビューロ連盟が訴訟という手段に訴えてこの計画に異をとなえた。この訴訟事件を受けて CALFED Bay-Delta Program の将来を危ぶむ記事がわが国でみられた。確かにパブリックインボルブメント制度でも解決できなかったとも見受けられる訴訟事件である。ファーム・ビューロに対してインタビューを申し込み、一旦は引き受けるとの回答を得たが、直前になって顧問弁護士からインタビューに応じるべきでないとのアドバイスがあったとのことで実現しなかった。ベイ・デルタ諮問委員会(BDAC)の農業側代表の委員を含めて多くの人にインタビューしたが、この問題に答えてくれた者の意見の多くは、ファーム・ビューロの訴訟に戸惑い、不快感を示した。慎重な言回しではあったが、この事業に大きな影響を与えないと見込んでいるように受け止められた。

この報告書は、当センターが実施している「農林水産政策決定過程の透明性向上のための調査研究」の一環として平成13年8月27日から8月31日にカリフォルニア州において実施した聞き取り調査に加えて、インターネットを通じて得た文献およびE・メールによる

問合せによって得た回答を基に作成した。

本調査は、当センター調査部長谷口敏彦および研究員力丸科苗（東京大学大学院農学生命科学研究科）が行った。

なお、海外調査では、並行して「農林水産関係情報の収集・集積・分析・提供体制の整備に関する調査研究」の一環としてカリフォルニア大学のデイビス校、DANR、普及所を訪問した。情報に関する調査で訪問したところでも、CALFED プログラムに関する感想、意見を聞くことができた。

他のスケジュールとの関係もあって今回の海外調査が夏期休暇の時期に実施せざるを得なかったが、訪問先では懇切丁寧な対応をいただいた。ここに改めて感謝したい。

<訪問先>

1. ベイ・デルタ・プログラム関係

- ・ CALFED BAY-DELTA Program Office
- ・ U. S. Department of Interior
 - Bureau of Reclamation Office
 - Fish & Wildlife Service Office
- ・ California Department of Water Resources
- ・ North San Joaquin Water Conservation District, Lodi Office

2. 農業情報関係

- ・ UC Davis, Division of Agriculture & Natural Resources
 - Vegetable Research & Information Center
 - Center for Cooperatives
 - Department of Agricultural & Resource Economics
 - UC Corporate Office

1. CALFED の成立と発展

CALFED Bay-Delta Program (「連邦・州政府ベイ・デルタ計画」。以下、「プログラム」又は「CALFED」という。) は、市民、連邦政府の省庁、州政府の省庁が連携し、ベイ・デルタ・システム¹の管理と保全に取り組む、大規模な市民参加型のプログラムである。

CALFED Bay-Delta Program には、連邦政府と州政府の役割、委員会の機能、パブリック・ミーティング等の持ち方、環境影響評価等、重要な文書の取りまとめ方法、補助事業の採否等について、示唆に富む経験を多く積んでいることから「農林水産政策決定過程の透明性向上のための調査研究」のケーススタディとして取り上げた。

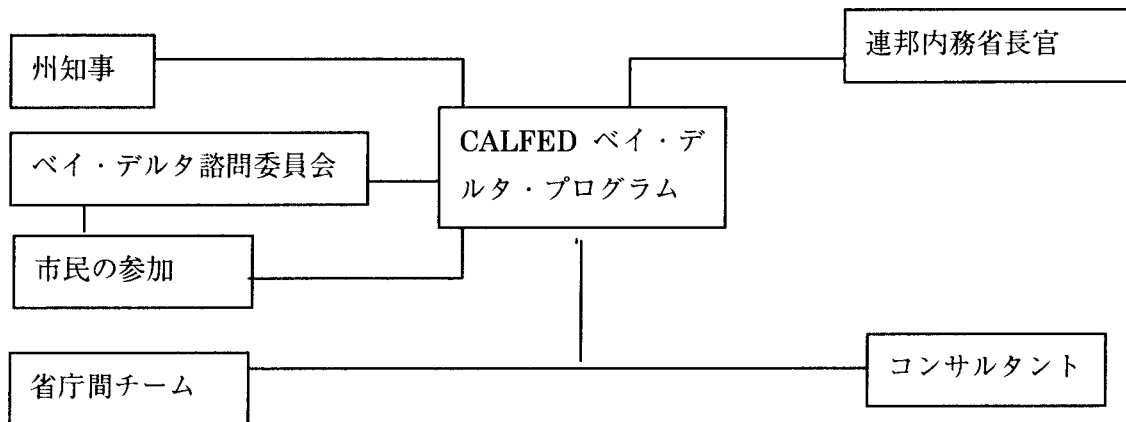
確かにファーム・ビューロ (California Farm Bureau Federation) は、計画の取りまとめの最終段階に入ったとき、自らの主張を通そうと、訴訟という手段を採ったため、「パブリック・インボルブメントの限界」と受け取れなくもないが、ファーム・ビューロは、裁判で本格的に争うというよりも自己の主張を都市住民や環境保護サイドにアピールしたい、そしてそれ以外に手段がなかったのではないかとの印象を受ける。資金力もなく、少数派に転落した農業生産者に残された最後の手段が訴訟ではなかったかと思われる。アメリカにおいても農業生産者は、既に少数派になっており、環境保護団体に比べ、資金力も弱い。このような面でも CALFED Bay-Delta Program における市民参加方式は、わが国においてもこの種の課題を検討する上で参考になると考える。

(1) CALFED の概要

CALFED Bay-Delta Program の目的は、生態系や水質、水資源供給システムの管理と保全、水路の確保など、ベイ・デルタ・システムに関する長期的な解決策を作成し、それを実行しようとするものである。プログラムの運営は、連邦政府・州政府の関係省庁、一般市民によって行われており、政策立案・決定者レベルのみでなく、市民の意見も反映されるシステムになっている。

¹ ベイ・デルタ・システムはサンフランシスコ湾とサクラメント川、サン・ジョーキン川との合流点にある、くもの巣状の水系である。カリフォルニア州民の 3 分の 2 が飲料水をこの水系に依存しており、全米の 45% に相当する 200 種類の青果物の栽培にも重要な存在である。また多くの動植物が生息している。巻末の図参照。

CALFED の構成図



(2) CALFED の成立

ベイ・デルタ地帯は、ここ数十年の間、経済、生態系、都市生活、農業など、多数の利害が衝突する場となっていた。その結果、野生動植物の減少、稀少動植物の絶滅の危機、漁業資源の減少、水質の悪化、デルタ地帯の地盤沈下、デルタの堤防決壊の危険といった問題が生じるようになった。

以下に CALFED の設立の背景となった要因をまとめた。

- ① 生態系破壊への懸念：ベイ・デルタ地帯は 750 種に及ぶ動植物の生息地であり、地帯の汚染によってそうした動植物の中には、絶滅の危機に瀕しているものもある。
- ② 安全な飲料水の供給への懸念：カリフォルニア州の州民の 3 分の 2 が飲料水をベイ・デルタ・システムに依存しており、安全な飲料水確保に懸念がある。
- ③ 災害時の堤防決壊への懸念：デルタ地帯のほとんどは海拔マイナス数メートルで、堤防に囲まれた「輪中」をなしている。デルタ地帯の堤防が地震、大雨等の災害時に決壊する危険性がある。
- ④ 州の主要産業に必要な水資源供給への懸念：農業やハイテク産業などの主要産業は、大量の水の供給がなければ成り立たない。

CALFED は、1992 年 12 月にカリフォルニア州政府が水資源政策審議会(Water Policy Council)と、ベイ・デルタ管理委員会(Bay-Delta Oversight Council)を設置したことに始まる。翌年 1993 年 9 月には、連邦政府レベルでベイ・デルタの資源保護と管理に関する決定を調整するための「連邦エコシステム理事会」(Federal Ecosystem Directorate)が設置された。

(3) CALFED の発展

1994 年 6 月には、こうした連邦レベルと州レベルでの取組みを調整するため、クリントン大統領と、ピート・ウィルソンカリフォルニア州知事は、ベイ・デルタに関する枠組み協定(Framework Agreement)を作成し、連邦政府と州政府が連携してベイ・デルタ保護のために水質基準を設定し、州水利プロジェクト(State Water Project: SWP)と連邦政府のセントラル・バレー・プロジェクト(Central Valley Project: CVP)の政策協調を行うことを決めた。そして 1994 年 12 月には、ベイ・デルタの監督・資源の管理の責任を負うすべての連邦レベルの省庁と、州レベルの省庁がベイ・デルタ協定(Bay-Delta Accord)に署名した。この協定に従い 1995 年 6 月に、連邦レベルと州レベルの省庁が協力して、CALFED が発足した。

1995 年 7 月から 1996 年 7 月まで、30 以上ものパブリック・ミーティングやワークショップが開催され、ベイ・デルタ地帯に関する問題について長期的な解決方法を策定するために、多くの州民が参加した。連邦政府と州政府の協力関係の構築が CALFED 発足のきっかけとなったが、CALFED の基本的な理念は「市民からのインプット」(Public Input)を活かして策定されたといえる。

CALFED の発展は 3 つの段階に分けられている。

第 1 段階

1995 年 6 月に始まり、1996 年 9 月に終了した第 1 段階では、主に問題の確認、定義がなされ、ベイ・デルタ地帯の問題に対する長期的な解決策が策定された。一般市民からのインプットを得るため、数多くのミーティングやワークショップを開催し、カリフォルニア州環境保全法(California Environmental Quality Act; CEQA)と全米環境政策法(National Environmental Policy Act; NEPA)に従い、Notice of Intent や Notice of Preparation を作成した。また、パブリック・スコーピング(範囲策定)・ミーティングでは、解決策に伴う影響を確認する「環境影響声明」(Environmental Impact Statement; EIS)と、「環境影響報告書」(Environmental Impact Report ; EIR)のフォーカスと内容が決定された。

第 2 段階

2000 年 8 月に終了した第 2 段階は、包括的なプログラムの環境見直しプロセスとなった。105 日間に及ぶパブリック・コメント期間を経て、EIS/EIR の草案と、第 2 段階中間報告書が発行された。それに続く 90 日間のパブリック・コメント期間の後、再び EIS/EIR 草案を発表し、2000 年 8 月に出された決定の記録(Record of Decision; ROD)に続い

て EIS/EIR の最終草案が発表された。

第3段階

現在進行中の第3段階では、選定された解決策の実施が行われている。最初の7年間の第1ステージでは、その解決策を導入するための基盤が作られる。CALFED の解決策完了にはおよそ30年かかるとされている。

2. CALFED のミッションおよび目的

CALFED のミッションは、破壊された生態系を回復し、ベイ・デルタ・システムを有効に利用するために、水資源の管理を改善するような、長期的な包括的計画を策定し、それを実行することである。ミッションは市民との議論によって設定されたもので、以下の目的と原則がセットになってプログラムの中心的な位置を占めている。

目的としては、以下のことが掲げられている。

- ① 有益な水資源の利用のため、水質を良好に保つ。
- ② 水棲動物、陸棲動物の生息地を改善し、多様かつ貴重な動植物の種類を維持するため、ベイ・デルタの生態系システムを改善する。
- ③ ベイ・デルタの水資源供給と、ベイ・デルタ・システムに依存する現在及び将来の有益な利用との間に生じるミスマッチを減少させる。
- ④ 堤防の決壊による土地の利用やそれに付随する経済的活動、水資源の供給、インフラ、エコシステムへのリスクを軽減する。

また、CALFED の解決策は、以下の原則を満たしていなければならないとしている。

- ① システム内の利害対立を軽減すること。解決策として、水資源の利用をめぐる主な利害衝突を軽減する。
- ② 公平であること。解決策は、すべての問題領域に焦点を当てたものでなければならない。特定の問題の改善は、他の問題の改善なしには行われない。
- ③ 資源的な観点から実行可能であること。解決策は、プログラムやステークホルダーの資源の予見可能な範囲内で、実行し管理することができるようのものでなければならない。
- ④ 持続性があること。解決策は、政治的にも経済的にも持続力があり、保護し改善する対象資源が維持されるものでなければならない。
- ⑤ 実施可能なこと。解決策は、一般市民から広く支持されており、法的にも実行可能かつタイムリーで、他の方法より実施が比較的容易であること。
- ⑥ 悪影響が跳ね返ってこないこと。ベイ・デルタもしくは他のカリフォルニアの地域に、

悪影響をもたらすような解決策は、ベイ・デルタ・システムの問題解決にならない。

3. CALFED の活動

(1) 政策グループ

政策グループは連邦政府と州政府の複数の省庁からなっており、プログラムに方向性を与え、プログラムの決定や活動が、参加省庁の目標や目的と両立するよう確保する役割を担っている。主な参加省庁は：

<州政府>

資源庁 (The Resources Agency)
漁業狩猟省 (Department of Fish and Game)
水資源省 (Department of Water Resources)
環境保護庁 (California Environmental Protection Agency)
水資源管理委員会 (State Water Resources Control Board)
食料農業省 (Department of Food and Agriculture)
州事業委員会 (State Reclamation Board)
デルタ保護委員会 (Delta Protection Board)

<連邦政府>

内務省事業局 (Department of the Interior, Bureau of Reclamation)
同 魚・野生生物局 (Fish and Wildlife Service)
同 地理調査院 (U.S. Geological Survey)
同 土地利用管理局 (Bureau of Land Management)
環境保護庁 (Environmental Protection Agency)
商務省国家海産業局 (Department of Commerce, National Marine Fisheries Service)
アメリカ陸軍技術部隊 (U.S. Army Corps of Engineers)
農業省天然資源保全局 (Department of Agriculture, Natural Resource Conservation Service)
同 林野庁 (U.S. Forest Service)
西部地域電力行政局 (Western Area Power Administration)

(2) ベイ・デルタ諮問委員会 (BDAC)

ベイ・デルタ諮問委員会 (BDAC) は、33 名のステークホルダーの代表者によって構成されている。連邦諮問委員会法 (Federal Advisory Committee Act) によってその存在は規定されている。そのメンバーは内務省長官と、州知事によって選ばれ、内務省長官が指名することになっている。BDAC は定期的にミーティングを開催し、各省庁に対してコメン

トやアドバイスを出している。主に、漁業協同組合や農業協同組合、郡や市、商工会議所、シンクタンクからメンバーが選出されている。

BDAC には 6 つのワークグループがある。それは、水資源利用効率、エコシステム回復、財政、管理、水移転、水域のワークグループで、この他にエコシステム懇談会、デルタ飲料水委員会があり、プログラムの特定の分野に関して公開ミーティングを開き、インプットを提供している。

BDAC については、コンサルタントによって BDAC とそのワークグループの活動の有効性を検討するため、1998 年 10 月に評価がなされた。その評価結果によって、いくつかのワークグループは、活動停止、もしくは再構成された。

(参考) ベイ・デルタ諮問委員会 (BDAC)の委員

ティブ・ベルザ、	北部カリフォルニア・水利協会
ロベルタ・ボーゴノボ、	カリフォルニア女性有権者連盟
ドン・ブランスフォード、	グレン・コルサ灌漑地区
バイロン・バック、	カリフォルニア都市水利組合
エズニアル・バーツ、	ロサンゼルス地区商工会議所
マーサ・デイヴィス、	シエラネバダ連盟
トム・デッカー、	カリフォルニア商工会議所
ハップ・ダニング、	ベイ・インスティテュート
ジャック・フォーリー、	南部カリフォルニア都市水利部
ロジャー・フォンテス、	北部カリフォルニア水力発電部
ハワード・フリック、	フライアント水利協会／アーヴィン・エディソン水利供給地区
トム・グラフ、	環境防衛基金
デヴィッド・ガイ、	カリフォルニア・ファーム・ビューロ連盟
スティーブ・ホール、	カリフォルニア水利部協会
エリック・ハッセルタイン、	トントラ・コスタ会議
アレックス・ヒルデブランド、	南部デルタ水利組合
リチャード・イズミリアン、	カリフォルニア・スポーツフィッシング保護提携
ローズマリー・カメイ、	サンタクララ・バリー・水利地区
マイク・マディガン*	カリフォルニア水利コミッション
パット・マッカーシー、	デルタ保護コミッション
サンヌ・ライト・マクピーク**、	ベイエリア会議
ロバート・ミーチャー、	農村地域郡地域会議
アン・ノットホフ、	自然資源防衛会議
ピエトロ・パラヴァノ、	漁業協会太平洋岸連盟
スチュアート・パイル、	カーン郡水利組合
ボブ・ラーブ、	セイブ・サンフランシスコ湾協会
ジュディス・レドモンド、	家族農業組合連盟
マーシャ・サブラン、	シティー・オブ・ファイアーボー
マイク・スターンズ、	サンルイス・デルタ・メンドータ水利委員会

ロジャー・ストウルロー、	デイムス・アンド・ムーア
ロジャー・トーマス、	ゴールデンゲート漁業者協会
ジム・ブラナム、	任命された州職員 --- 州政府資源部
パトリック・ライト、	任命された連邦職員 --- 連邦政府環境保護庁

(注)

* 議長 (Chair)

** 副議長 (Vice Chair)

1998 年 1 月現在

4. 市民の参加

CALFED では、プログラムのあらゆる側面において、市民参加の機会が与えられている。これまで 100 回以上のスコーピング・ミーティングや、技術ワークショップ、公開ミーティング、公開 BDAC ワークグループ会議を開催している。また、ニュースレターや小冊子の発行、ホームページの管理、無料の電話による情報提供サービスも行っている。

政府機関による取組みのみでは、問題は解決できないとの意識の下に、CALFED は、初期段階から、市民の参加を積極的に促してきた。市民によるインプットはプログラムの重要な構成要素となっている。

主な参加者は、農業、地方自治体、水を利用する産業、漁業、環境保護団体、ビジネス、一般市民で、公開ミーティングやワークショップに参加し、時間をかけ、知識を提供し、アイデアと意見を表明することで、プログラムに貢献している。

(1) 参加方法

以下に述べるように各種の方法によって市民の参加の機会が作られている。今回の調査では、これらの機会を提供することは、費用対効果、コスト・パフォーマンスの面から問題視されていないかという面についても聞き取るようにした。ある担当官からは、公開ミーティングの出席する途中、交通渋滞に巻き込まれ、大変であったといったような話が出たが、総じて問題が発生しているようには見受けられなかった。これまでのように訴訟対応に追われることに比べ、成果が期待できることが関係機関や担当官の気持ちを支えているように見受けられた。

① ワークショップ

1995 年 8 月以来、3 年間に計 12 回のワークショップが開催され、各回に平均して 100 人が参加している。この 12 回に及ぶワークショップは、解決策模索のためのプロセスの確固たる枠組みを準備することを中心に進められた。ブレインストーミングや、議論、分

析によって、バイ・デルタ・システムが直面する問題を確認し、また問題解決のための目的を作成し、そしてそれらの目的達成に必要な措置を講じている。

② 公開ミーティング

ワークショップ等に参加することができなかった人々を対象に、よりプログラムの内容を知る、自分の意見を表明する機会を設けることを目的としている。公開ミーティングが2000年までに28回ほど開催された。様々なコミュニティで実施されたミーティングでは、主にプログラムに関する情報の提供、コメントの募集、解決策の草案に対する市民の反応をうかがうといったことが行われた。各回の出席者数は23人から200人で、合計2000人以上の人が参加した。

③ プログラムのEIS/EIR スコーピング、コメント・ミーティング

プログラムのEIS/EIR作成プロセスの一環として、市民の意見を取り入れるために、8回ほど行われた。EIS/EIRはカリフォルニア環境基準法(CEQA)と、全米環境保護法(NEPA)との関係において重要なものであり、その作成に市民の意見が反映されているのは、CALFEDがいかに市民からのインプットを重要視しているかの表れである。

④ 第2報告書に関するワークショップ

1998年12月にthe Preferred Program Alternative(PPA)の選択プロセスの概要をまとめた「第2報告書」が発行された。そこで1999年1月に、この報告書に関するワークショップが5回開催され、各回40人ほどが出席した。CALFEDの積極的な市民参加への姿勢のみならず、発表されて間もない報告書にもかかわらずこれだけの人数が参加したことは、市民のプログラムに対する関心の高さも表しているとみられる。

⑤ 多文化主義的アウトリーチ

カリフォルニアの多文化的性質を反映し、様々な文化のコミュニティの参加促進に積極的に取り組んでいる。これはプログラムに対する意見や、情報提供の方法、参加促進のためのアプローチは文化や民族によって異なることを十分に意識しての取り組みである。スペイン語や中国語、韓国語、ベトナム語、日本語によるCALFEDの解説を用意したり、各文化の地域情報機関紙等に、ミーティングに関する情報を掲載したりしている。以上のように、CALFEDは単に参加の機会を与えるだけでなく、政治的正当性(political correctness)を意識しつつ、積極的に参加を促進している。

⑥ スピーカーズ・ビューロー、コミュニティー・プレゼンテーション

CALFEDが始まって以来、CALFEDの代表者は様々なステークホルダー・グループや関係省庁主催の会議に出席し、スピーチを行った。さらに、CALFEDは個人や小規模の

ステークホルダー・グループとの非公式なミーティングも開催してきた。CALFED スピーカーズ・ビューロー・プログラムの一環として、プログラムに関する議論を提起するようなプレゼンテーションを CALFED 代表者が行い、アウトリーチの効果を助長するのに適当な場合は、それを文書や視聴覚資料にした。

⑦ 教材，ダイレクト・メール

プログラムに関するニュースレターや，進展状況のアップデート，ファクト・シート，パンフレット，会議での展示，スライド・ショー，ビデオなどの資料がワークショップやプレゼンテーションの場で用意されている。

また，CALFED 参加省庁とステークホルダーの協賛で，非営利組織である Water Education Foundation が「カリフォルニアのベイ・デルタの針路を決める (Setting a Course for the California Bay-Delta)」というドキュメンタリーを製作し，テレビで放映した。

当初から，関心のありそうな個人やグループのデータを収集し，現在では 6000 人以上のデータが CALFED のメーリング・リストに収められている。約 6 週間おきに，プログラムの情報や，コメント募集のお知らせがメーリング・リストに掲載されている人々に送付されている。

⑧ 情報ホットライン，ホームページ

CALED は，情報ホットラインを設置し，頻繁に情報を更新しており，しっかりとした質問に対する対応システムも確立している。また，ホームページも開設し，関心のある人がいつでも情報をダウンロードできるようになっている。

⑨ 市民からの書簡によるコメント

市民参加の促進の結果，これまでに個人やビジネス，公的機関から 1500 通以上の書簡と数千通の所定の用紙，葉書が届いている。1998 年 3 月にプログラムの EIS/EIR 草案段階で 10,000 以上のコメントを受け，それらは the Preferred Program Alternative (PPA) の作成，プログラムの各要素の修正にとって重要な要素となった。また，1999 年 6 月にも 10,000 以上のコメントを受け，それらはプログラムの EIS/EIR 最終草案の訂正，修正に用いられた。受け取ったコメントはすべてホームページ上でみることができる。

⑩ パネル

一般市民参加のワークショップや公開ミーティングの他に，地勢学や水産学などの専門家を招待し科学的見直しパネル，飲料水中に含まれる臭化物に関するパネルなども開催されている。

⑪ 先住民族に対するアウトリーチ

CALFED のプロセスに、先住民が参加できるようにする取組みも積極的になされている。これまで CALFED のスタッフが先住民族の会合でブリーフィングやプレゼンテーションを行ったり、公開ミーティングへの招待状や、プログラムの EIS/EIR 草案が完成したとの通知を送付したりした。1999 年 11 月には、CALFED の政策グループが 100,000 ドルの資金を CALFED のプロセスへの先住民族の参加のために費やすことを承認した。また 2000 年 1 月には、CALFED 先住民参加・アウトリーチ助成の見積依頼(Request for Proposals: RFP)が先住民組織に送付された。連邦政府の省庁と先住民族の代表者との間に、非公式のワークグループも結成された。

これらの取組みは、今後 CALFED のプロジェクトが先住民族の財産を侵すような危険がある場合を見越し、予め先住民と協議する必要性があることを認識した上でのことである。CALFED は 1994 年 4 月 29 日にクリントン大統領が発令した大統領令に従い、もしプロジェクトや活動の対象地が、先住民族の財産を含む場合、計画の初期段階で協議が行われることになっている。

5. 関係省庁の参加と連携

市民やステークホルダーの参加は重要であるが、プログラムはすべての関係省庁の参加も追求した。すべての関連省庁を確保するため CALFED は、複数の小委員会を設置した。省庁間チームは、各省庁の技術的な専門家を計画プロセスに関与させ、適当な省庁の職員が各計画段階において検討し、勧告することを確保するといった重要な役割を担っている。

(1) グループ等の活動

CALFED の活動を具体的に行うグループとして、政策、広報活動、運営調整の 3 つのグループと、技術、インパクト分析、検討を行う 3 つのチームが設置されている。

① 政策グループ(Policy Group)

政策グループは、CALFED の意思決定機関である。1996 年 2 月以来、政策グループは毎月ミーティングを開催し、プログラムの進行状況やプログラム・スタッフや政策によって明らかになった主要な課題を検討している。CALFED に参加している各省庁の代表者によって構成されている。

② 広報活動グループ(Public Affairs Group)

CALFED 参加省庁の広報官やステークホルダーが、定期的にミーティングを持ち、市民参加促進活動を調整したり、プログラムに関する情報が十分に広まっているかを確認したりしている。広範な市民の参加を確保することがこのグループの責任である。

③ 運営調整グループ(Ops Group)

Ops Group は、CALFED 枠組協定と協定の原則(Principles of Agreement)に基づいて設置された。1994 年 8 月から毎月ミーティングが持たれ、一般にも公開されている。州資源庁と内務省事業局が共同で議長を務め、連邦内務省の魚・野生生物局、商務省国家海産業局、環境保護庁、州漁業狩猟省、州水資源管理委員会の代表から構成されている。審議は、水資源利用者や環境保護主義者、漁業関係者との協議の上行われ、勧告は直接 CALFED に対してなされる。

④ 技術チーム(Technical Teams)

複数の技術的専門家がプログラム・マネージャーに対しアドバイスを提供する。技術チームには、省庁エコシステム回復技術チーム、堤防・水路技術チーム、貯水・運搬技術チーム、水質技術チームがある。

⑤ 影響分析チーム(Impact Analysis Teams)

影響分析チームは、CALFED スタッフや参加省庁の職員、コンサルタントによるチームである。環境や経済、洪水防止、水質、陸水学、水管理、魚・野生生物の観点から、技術的な課題を扱った報告書でインパクト分析を行った。

⑥ CALFED 省庁レビュー・チーム(Agency Review Team: ART)

ART は、CALFED スタッフと、1998 年 3 月と 1999 年 6 月のプログラムの EIS/EIR 草案の修正に関与した参加省庁の職員によって構成されていた。ART が出した勧告は、プログラムの EIS/EIR 最終案作成に取り組んだコンサルタントや CALFED スタッフによって活用された。

(2) 予算

CALFED は連邦政府、州政府からの資金と、使用者料金(user funds)を主な活動資金源としている。連邦政府と州政府は、1996 年 7 月 11 日に州知事によって署名された州上院法案 900、第 135 章、セクション 78684.10 に従い、互いに調整し費用の共同負担することとなっている。

<連邦予算>

1996 年 10 月に連邦議会によって承認された、カリフォルニア・ベイ・デルタ環境向上と水質安全法(California Bay-Delta Environmental Enhancement and Water Security Act)によって、1998 年から 2000 年の間に、毎年 1 億 4,300 万ドルが配分されることとなった。1999-2000 年度は、4200 万ドルの予算を受けている。予算配分を受ける代わりに、2000 年 9 月の CALFED 延長法(Extension Act of 2000)のセクション 9 で、2001 年 1 月 1

日にカリフォルニア州知事が内務省長官に対して、2000 年度会計で配分された連邦予算の使途に関する報告書を提出しなければならないとされており、また内務省長官は同日に、議会に対し、CALFED の支出と成果について報告書を提出しなければならないと規定されている。

なお、2001 年度については、連邦予算は成立しておらず、またサンセットである関連法は延長されていない。調査時点では、CALFED は、主として州政府の予算によってまかなわれているとのことである。この原因として、CALFED 事務局の担当者は、ファーム・ビューロが訴訟しているなど、カリフォルニア州内の意見対立があることが原因しているとのことであったが、内務省事業局の責任者は、このような見解を明確に否定した。

同責任者によると、CALFED は、今後 25～30 年間で予定する長期間のプログラムであることから、連邦議会が今後の事業費予算が増加することを懸念したためとのことであるが、同局の責任者は、将来についてはそれほど心配していないとした。しかし、彼女の部下はその見方は楽観的過ぎるとみているようである。

<州予算>

1996 年に州議会で可決された提議(Proposition)204 号で、CALFED の活動に対し 5 億ドル以上の一般保証債券(General Obligation bond)を発行することとなった。1999-2000 年度は、5 億 8600 万ドルの予算を受けている。その代わりに、1996 年 7 月 11 日に州知事によって署名された州上院法案 900、第 135 章、セクション 78684.13 で、州の資源庁長官が 12 月 15 日までに、詳細な支出に関する記述を含む CALFED のすべての活動についての報告書を州議会に提出しなければならないと規定されている。しかし、2001 年 5 月 4 日に水利要綱 (Water Code)のセクション 138.9 に、将来的に現在連邦政府と州政府が負っている責務を負うような組織が CALFED にできた場合、その組織が報告義務を負うこととするという規定が追加された。これは現在明確である連邦政府と州政府の CALFED における役割を、徐々に CALFED 独自の運営組織に移行しようとする狙いがあるものとみられる。

(3)連邦政府と州政府の連携

1994 年 6 月に作成された枠組み協定において、連邦政府と州政府の関係省庁は以下の 3 つの点において協力することを約束した。

① 水質基準の共同作成

連邦水質汚染防止法(Federal Clean water Act)と、カリフォルニア州ポーター・コロニ法(Porter-Cologne Act: Cal. Water Code §13000)によると、州の水資源管理委員会(SWRCB)と連邦環境保護庁が共同して水質基準を作成することになっている。1994 年 12

月のベイ・デルタ協定はそれに従い、関係各省庁、ステークホルダーが協力して水質基準とそれに関係する条項を作成した。1994年から3年間有効とされていたが、その後1997年、1998年に更新されている。

② プロジェクト運営の調整

州の水資源プロジェクト(California State Water Project: SWP)と、連邦セントラル・バレー・プロジェクト(CVP)の運営を調整する必要があった。そこで両プロジェクトのスタッフと CALFED 参加省庁は、オペレーション・グループ(Ops Group)を結成し、水資源ユーザー、環境・漁業関係者との協議を行いつつ、日々の運営を調整している。

③ ベイ・デルタ問題の長期的な解決策の作成

連邦政府と州政府が協調して魚や野生生物、水供給の依存度、自然災害、水質に関して、長期的な解決策を作成しなければならない。まずは、問題の定義、確認と、様々な解決策を考案すること。第二に、カリフォルニア環境基準法(California Environmental Quality Act: CEQA)と、全米環境政策法(National Environmental Policy Act: NEPA)に従い、様々な解決策に伴うであろう影響を明らかにするため、プログラム・レベルの、もしくは第一段階の環境影響声明(Environmental Impact Statement: EIS)と、環境影響報告書(Environmental Impact Report: EIR)を用意すること。最後に、選択された解決策の各要素に対して、プロジェクト・レベルの、もしくは第二段階の EIS と EIR を作成することである。このようにして、包括的でバランスのとれた解決策を実施することが最大の目的なのである。

④ 連邦政府と州政府との関係

連邦政府と州政府から予算配分を受けていることから、州の資源庁長官が州議会に対し CALFED の全活動をまとめた報告書を提出し、また州知事が連邦内務省長官に、そして長官が連邦議会に報告書を提出することになっている。そうした関係から CALFED は連邦議会、州議会、関連委員会そして州内の地方政府との関係を緊密に保ってきた。これまで CALFED のスタッフは、1995年11月、1996年6月、1997年10月にワシントン DC を訪れており、主要な連邦議会議員、プログラム参加省庁の職員に対しブリーフィングを行っている。また、連邦議会の水・電力資源に関する小委員会や、州上院の農業と水資源委員会、州の予算委員会にも出席し証言している。さらには、1996年に議会で可決された提議(Proposition)204号の前身である上院法案900号の作成には、CALFED のスタッフが大きく関与した。CALFED はただ予算配分を受け、それに対して資源庁、内務省を通して間接的にアカウンタビリティを負うだけでなく、プログラムに関連する法案作成にも参加し、プログラムの目的・目標達成のための支援を得ようと積極的に行動しているのである。

6. 市民参加のインセンティブ

CALFED の最大の特徴は広範な一般市民の参加である。こうした大々的な市民の参加には、自分の住む環境に対し関心が高いということ、また CALFED を進めていく上で重要な事項の作成・決定に市民が直接参加できることのほかに、自らが計画を立てたプロジェクトに CALFED から助成金が出されるというチャンスがあるからである。当然のことながら、何の技術ももたない市民が綿密なプランを立て実行することは難しいが、その市民を代表する身近な存在である郡や市などの地方自治体が代行している。

ここではその例として、地表水・地下水接続利用プロジェクト(CALFED 2000 Conjunctive Use Grant)への助成金を紹介する。

<地表水・地下水接続利用プロジェクト(CALFED 2000 Conjunctive Use Grant)>

① 概要

2000 年 1 月から 3 月 24 日にかけて、水資源を有効に利用するための地表水と地下水の調整された利用、すなわち「接続利用」(conjunctive use)を実行するようなプロジェクトに対する助成金申請の募集が行われた。これは水供給依存度の向上、ベイ・デルタ・システムの生態系システム回復といった、CALFED の目的を達成するために行われたものである。助成金はベイ・デルタ認可法(Bay-Delta Authorization Act)によって認められたもので、会計年度 2000 年の配分額は 2,150,000 ドルであった。応募資格があるのは市(city)、郡(county)、市と郡(city and county)、地区(district)、共同事業体(joint power authority)、水相互会社(mutual water company)、水資源マネージメントに関わっている州政府の諸機関で、一つのプロジェクトにつき最高 500,000 ドルを支給することになっている。プロジェクトのプロセス、進展状況、水資源マネージメント戦略上の優先事項等に応じて助成の延長されることもある。

② プロジェクトの選定プロセス

応募書類は、評価し、スコアをつけることができるような専門知識をもった関係省庁の職員によって構成されるセレクション・パネルによって吟味される。パネルは以下に述べる評価基準を用いて各プロジェクトに点数をつけ、そしてそれを BDAC に送付する。職員による推薦と、BDAC の推薦はさらに CALFED 政策グループに送られ、政策グループが最終的な推薦を資源庁長官と、内務省長官に送付することになっている。最終的には資金源である政府へのアカウントビリティを負うために主要省庁に報告されるが、それまでのプロセスにおいて関係省庁を代表する政策グループと、市民代表の BDAC に通されるということは、官と民で決定するプロセスとなっているといえるのではないだろうか。

③ プロジェクト選定のための評価基準

CALFED は、地下水の枯渇や第三者への影響、水に関する権利など、接続利用プロジェクト実施によって生じる問題に対処するため、助成金を受給できるプロジェクトの基準を設定した。対象プロジェクトは以下の基準を少なくとも満たしていなければならない。

- ・ CALFED の目的と一致すること。
- ・ 地元之恩恵をもたらすこと。
- ・ 教育やアウトリーチに関する計画が含まれていること。
- ・ 地元の規則に反しないこと。
- ・ 都市基本計画に反しないこと。
- ・ 解決困難なインパクトが生じないように、プロジェクトの対象地域を効果的に監視、管理、保護する計画が含まれていること。
- ・ 水補給源を明らかにすること。
- ・ 技術的に可能であること。
- ・ プロジェクト継続のための、地元からの資金提供があること。

以上の項目に関して 0, 1, 2 の三段階に分けられて評価され、最高点は 42 点である。セレクション・パネルは最初に点数をつけ、高得点の計画書のみをさらに吟味し、予備的な推薦を出す。セレクション・パネルは任意に 8 点を追加し、最高点を 50 点にまで引き上げることができる。

④ 選考結果

26 の団体からの応募があったが、そのうち 5 つの団体に助成金が与えられることになった。

● Kern-Tulare 接続利用プロジェクト（申請者：Kern-Tulare Water 地区）

希望助成金額は 500,000 ドルであったが、462,500 ドルが支給されることになった。このプロジェクトは、雨が多く降る年に、既存の契約権利をもって、既存の施設を用い、地下水盆に水を補給するものである。乾燥した年に貯蔵した水を引き出すための汲み上げ井戸の建設に助成金は当てられる。

● Anderson-Cottonwood 灌漑地区接続利用プログラム（申請者：Anderson-Cottonwood 灌漑地区）

希望助成金額 300,000 ドルのとおり支給されることになった。このプロジェクトは 2 段階に分かれており、助成金は第 1 段階の一環である 12 のモニタリング井戸に充て

られる。モニタリング井戸とは、運河の漏水、地下水が流れる方向とその水量、水位の変化、地下水の補給的な給水を設けることの経済的・組織的・環境的インパクトについて調べる役割を持ったものである。段階的な接続利用の実施である第2段階では、第一段階で得た結果を用いて、汲み上げ井戸を使い必要な地区に水を供給する。

● **Tracy 市帯水層保存・回復プロジェクト（申請者：Tracy 市）**

希望助成金額は 500,000 ドルだったが、462,500 ドルが支給されることとなった。助成金は、帯水層保存・回復井戸、4つのモニタリング井戸、Tracy 地域の帯水層の処理された地表水を保存するためのパイプラインを設置するために用いられる。このプロジェクトでは処理された Delta Mendota 運河の契約水を貯蔵し、乾燥した年のニーズと供給量によって汲み上げ量を決める。

● **Murphy 浅瀬プロジェクト（申請者：Pajaro Valley 水資源管理庁）**

希望助成金額は 500,000 ドルであったが、462,500 ドルが支給されることになった。水量が多い時に Parajo 上流から水を転送し、地下水を貯蔵するために地下水盆に水を移転し、そして必要な時に水を汲み上げするような装置を作ることに助成金が充てられる。処理された Delta Mendota 運河の契約水を貯蔵し、乾燥した年のニーズと貯蔵量に応じて汲み上げすることになっている。

● **北 San Joaquin 水資源保全地区パイロット補給プロジェクト（申請者：北 San Joaquin 水資源保全地区）**

希望助成金額は 500,000 ドルであったが、462,000 ドルが支給されることになった。このプロジェクトは、降水量が多い年の Mokelumne 川からの水をとる試験的なプロジェクトである。降水量の多い年の水は、下流とデルタ地帯のニーズを超える水量で、その水を 4 エーカーの池に流し込む。損失量を差し引いた最大 50%の補給水は、井戸で汲み上げられ、降水量が少ない年に Mokelumne 川に放水される。

受給が確定した5つのプロジェクト案と点数表のみに限らず、26のすべてのプロジェクト案と点数表が CALFED のホームページ上で公開されている。これは各地方自治体がどのような計画案を立て、いかなる評価を得たのかを公開することによって、今後助成金を要求する団体のよい見本となる。また、一般市民によるチェックを受けることができる仕組みになっていることがうかがえる。単に助成金を与えるのではなく、計画段階から透明性を確保することによって、市民の参加を促進しているといえるのではないだろうか。

7. ファーム・ビューロによる訴訟

(1) 提訴

2000年9月28日、カリフォルニア州ファーム・ビューロ連盟（The California Farm Bureau Federation, CFBF）とフレズノ郡ファーム・ビューロは、CALFEDを構成する州及び連邦機関と州知事をフレズノ地区連邦裁判所に提訴している。

提訴では、CALFEDを構成する州及び連邦政府は、土地と水の購入を直ちに中止するよう求めるものである。

今回の調査では、ファーム・ビューロもCALFEDのBDACのメンバーに入っていないが、提訴に至った理由、関係者の見解、今後の見通し、パブリック・インボルブメント制度への影響等を把握するように計画した。しかし、当事者であるファーム・ビューロから、当初、インタビューの許可を得ていたが直前になって弁護士から中止するように言われたということでインタビューは実現しなかった。しかし、最後にインタビューを予定していたSouth Delta Water Agencyでは、当初予定していた者のほかにファーム・ビューロのメンバーであり、かつBDACの33名のメンバーの1人にインタビューすることが出来た。

CALFEDを構成する機関に対するインタビューでは、この訴訟に対して困惑していた。それまでの訴訟は、CALFEDの発足によって休止(halt)されている中での訴訟であったことから、関係者の戸惑いは大きい。一方、CALFEDの発足が遅すぎたとする見解も聞かれた。

しかし、ファーム・ビューロが起こした訴訟について昨年12月に3回、3月に1回、4月に2回裁判が開かれているが、その後は開廷されていない。本気で争おうとしているようには受け取れなかった。

(2) ファーム・ビューロが訴訟を起こしたことに対する関係者のコメント

○ 農業関係者のコメント

アメリカでは過去25年の間大きな食料不足に見舞われたことがなく、人々の食料安全保障に対する意識が低下している。カリフォルニアは全米の総食料の25%を供給しているにもかかわらず、CALFEDはどれだけの水と土地が、将来十分な食料を生産するために必要なかを念頭に置いていない。そのため、CALFEDは環境と都市開発を目的に、農業用の水や土地を取り上げていく計画を立てている。CALFEDは様々な分野の機関や団体(環境保全、農業者団体など)からなる大きな組織で、表向きはそれぞれの意見を聞きながら民主的にデルタ問題に取り組むことになっているが、実際、政策グループ(Policy Group)のメンバーには農業に関心のない官僚が多く、住民(特に農業関係者)の意見はほとんど反映されていない。また、カリフォルニア州食料農業省(California Department of Food and Agriculture)は最近CALFEDのAgencyに追加されたばかりで発言力はなく、その代表も結局官僚で、必ずしも農業者の意見を反映しているとは限らない。

今後、農業者の意見を政府プログラムに反映させていくために何をすべきか、また、しているかという質問に対して、今年農業者団体は「CALFEDが農業に及ぼす影響」の評価を義務付ける法案を議会に提出した。また、インタビューに応じてくれた者はカリフォ

ルニア州で 10 年おきに作成される州水利計画（State Water Plan）のための諮問委員会合（Advisory Committee Meetings）に参加しているということ、メディアの存在も農業の重要性を一般市民に伝える手段として重視しているが、現在は、まだ地方紙で問題が取り上げられる程度である、とのことであった。

また、訴訟に関する質問に関して、CALFED はいくつかの団体からの訴訟を抱えており、一つはファーム・ビューロ、そしてもう一つは South Delta Water Agency によるものがある。ファーム・ビューロによる訴訟は CALFED の環境影響評価レポート（EIR）の不備、農業に対する無関心さを指摘し、食料安保の重要性を CALFED や一般市民に気付かせるために非常に重要な役割を果たしている。訴訟は時間がかかるプロセスだが、農業者の声を反映させるために必要である。

○公務員 A のコメント

お答えするのは難しいです。というのは、一般的に訴訟中の案件については、コメントはしないことになっているからです。しかし、総体的な観点からお話することはできます。

まさにこんな理由で我々が訴えられたことは残念です。私がここで働いてから、〇〇局は、多数の不正行為において農業地域と対立してきました。例えば、水資源利用権、絶滅種や水棲生物種に関してです。我々は地方自治体や都市のコミュニティとも、土地の都市化に関して対立してきました。CALFED プログラムは、これら多くの問題に解決策を与え、対立を避ける注目すべき第一歩となり、重要です。訴訟が現在もたらしているものは、コミュニケーションの遮断であり、それは、ある存在がプログラムのある局面を前進させたがっていないということです。訴訟がこの国のコミュニケーションを本当に絶ててしまいました。おそらく CALFED プログラムには幾つかの要素があり、私はその一つの要素に焦点を合わせていたとしたら、〇〇局は不満に思うでしょう。しかし、我々がしたことは、一歩下がり、ここに皆を進歩させるプログラムがある、と声を大にしたことです。皆が先に進みたくても、それは、皆を前進させないし、ある存在の見地からしても完全ではありません。しかし、それは先に進む重大な一歩です。訴訟は、それを反映しません。そして、それは我々がすべての関係者を前進させようとしている、自由で透明なプロセスを妨げています。その観点から見ると、ここに、我々がプログラムを十分に前進させる前に取り組むべき対立の意思をみることは、非常に残念です。

○ 公務員 B のコメント

対立の理由の一つは、州の雪や雨の降水量が、例年の 2 倍から半分以下の年と、年によって違うことです。我々は、これほど変化に富んだ降水量があるのです。また、灌漑が必要とされる多くの農耕がある大きな谷があります。大部分では、同じエーカー数だけ灌漑されています。年毎に現在まで、彼等はすべてのエーカーを灌漑してきました。農家や

lending institutions は支払いを受けていました。しかしながら、現在は魚・野生生物のための **redirection of water** と干ばつのため、ある人々には水が供給されず、また以前の水質どおりに得られなくなっています。基本的な緊張は、灌漑農業の可能性を多くもつ大きな谷にあり、降水量は一定しておらず、一定量の供給をもたらす十分な施設がなく、そのような新しい設備には高い金がかかります。州が初めて建設した貯水槽は、安くすみしました。それは、小さなダムと大きな湖に作られました。今、彼等は、より多くコストのかかるプロジェクトを進行しています。水の量にかかるコストは深刻に跳ね上がっています。そして、それが対立の基本的理由となる需要と供給の拮抗 (**tension**) なのです。

○公務員 C コメント

ファーム・ビューロは、最終案としての EIS/EIR は農業地及び農業用水に関する長期的なプランが及ぼす影響に十分に言及していないと言っています。ファーム・ビューロは、特に CALFED の生態系復活プログラムに焦点を当てています。というのは、ある種の生育地を復興することは農地を生物の生息地に転換することにつながるからです。農業問題の多くは EIS/EIR のプロセスで、幅広く議論されています。CALFED の機関は大きく多様な、興味をもった一般のメンバー（ファーム・ビューロを含む。）とともに、プログラムの影響すべてに焦点を当てよう動いています。各機関は、長期計画の実行で農地にもたらす潜在的に重要で避けられない影響に注目するため緩和戦略 (**mitigation strategy**) を発展させています。決定記録 (**the Record of Decision**) に組み入れられたこれら戦略は、長期計画実行に適用されます。各機関は CEQA に応じる最終 EIS/EIR 案に満足しています。さらに、全体としての長期計画は、都市、環境、農業のステークホルダーのコミュニティから広く支援を得ています。州は、この訴訟に対して争います。

注：この報告書は、インタビューした関係者にも送付する予定であるので、発言者の名前や機関が特定される部分の発言は伏すことにした。

デルタ地域の堤防



貯水池

