

CALFED 計画の進展と農業サイドの対応

平成 17 年 2 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

要約	1
1. CALFED 計画の成立と発展	3
1－1 これまでの取組み	3
1－2 CALFED 計画の使命，目的，解決のための原則	6
1－3 CALFED 計画における市民の参加	7
2. CALFED 計画の達成状況	11
2－1 達成状況の概要	11
2－3 ベイデルタ局の設立	12
2－4 CALFEED 計画における資金	15
2－5 業績指標の作成	17
3. 環境サイドと農業サイドの対立	21
3－1 ベイデルタ局の見解	21
3－2 農業用水の売買	22
3－3 土地利用小委員会の活動	23
4. 地域における取組み	28
4－1 流域調整員の活動	28
4－2 ヨーロ郡資源保全事務所の活動	29
(参考) 訪問機関	33

はじめに

米国カリフォルニア州サンフランシスコ湾の奥に広がるベイデルタ地帯は、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。

CALFED 計画は、カリフォルニア州政府と連邦政府が提携して取り組む計画（プログラム）である。その基礎は、1994 年にカリフォルニア・ベイデルタ協定が州政府と連邦政府の関連省庁、各ステークホルダーによって調印されたことに始まる。環境影響調査を実施、その結果を基に、数々の説明会、パブリック・ミーティング、パブリックコメントなどが実施され、2000 年 8 月に「決定事項」（Record of Decision）として同計画の実施に関する方針が取りまとめられた。

この CALFED 計画で注目されるのは、農業サイドと環境保全サイドの対立は、依然として解消されていないといわれるものの、以前のように裁判に訴えるという動きや、妨害活動がなくなっていることである。また、CALFED 計画の実施の第一ステージである 2000 年から 2007 年の間は、大規模なインフラの整備は行わないことを決め、インフラ事業の必要性を慎重に見極めようとしていることである。CALFED 計画は、時間をかけて、科学的な調査の実施、環境保護団体、水利関係者、農業者、その他州民との意見交換を行っており、このことによって同計画が実施段階に入って、裁判で係争するといったことは生じておらず、同計画の安定性・継続性が高まっている。

CALFED 計画については、「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 月に調査を行っている。このときは、計画の策定過程における州民の参画、州民に対する情報提供を中心に調査を行ったが、今回は、同計画が実施段階に入っていることから、計画の安定性、農業分野への配慮がどのようになされているかを中心に行った。

今回の報告書は、当センターが実施している「行政コミュニケーション手法に関する調査研究」の一環として、当センター調査部長谷口敏彦が平成 16 年 9 月に関係機関を訪問し、聞取った調査結果をベースに作成した。行政コミュニケーション調査を構成する一つの要素である合意形成に関する調査では、チェサピーク湾で実施されている環境復元計画についても「チェサピーク湾の環境復元計画にみる合意形成と農業」（政策情報レポート 093）として取りまとめているので、併せてご利用して頂きたい。

最後になったが、訪問先の機関には、ご多用の中、懇切丁寧な対応を頂いた。ここに改めて感謝したい。

平成 17 年 2 月

（財）農林水産奨励会・農林水産政策情報センター

要 約

1) 米国カリフォルニア州サンフランシスコ湾の奥に広がるベイデルタ地帯は、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り、環境の保全と水利用をめぐる裁判での争い、妨害行為が起こっていた。

2) 1994 年にカリフォルニア・ベイデルタ協定が州政府と連邦政府の関連省庁、各ステークホルダーによって調印され、CALFED 計画の基盤が作られた。CALFED 計画は、州政府と連邦政府が協働して取り組む計画として発足し、ベイデルタ・システムの管理と保全に取り組む大規模な市民参加型の計画となった。計画では、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、現在、それを実行に移している。

3) 2003 年に同計画を実施するための組織として、ベイデルタ局と、ベイデルタ市民諮問委員会が設置された。

ベイデルタ局の理事会メンバーは、州政府と連邦政府の代表のほか、一般メンバーとして、7 名が、また、市民諮問委員会から 1 名が入っている。また、市民諮問委員会の委員は、各地域、組織から選ばれている。市民諮問委員会の委員の中には、州政府を相手に係争中のカリフォルニア・ファームビューロ連盟の代表も参加している。

CALFED 計画では、できる限り、多くの一般市民の賛同を得たいと考えて努力しているが、州政府の中には、市民を気にし過ぎているとの批判もある。米国においても、政策の決定過程への市民の参画は、以前から行われていたものではなく、近年取り組まれるようになった政策形成方式であり、CALFED 計画は、その一つとして位置づけられる。

4) CALFED 計画の第一期 3 か年間の資金で、州の資金が全体の 61%を占めている。州資金については、州財政が困難な状況になっているため、3 年度目は 310 百万ドルと 1 年度と 2 年度に比べて 7 割に落ち込んでいる。連邦政府資金の占める割合は 8.8%で、この計画が連邦政府と州政府のパートナーシップによって運営されているという説明からすると少ない。

5) CALFED 計画では、計画の進捗状況を把握するために業績指標の作成が必要であるとし、ベイデルタ市民諮問委員会の 9 つ小委員会に対して業績指標を作成するよう求めているが、ほとんど進んでいない。小委員会の説明は弁明的である。事業の効果を評価することを主たる目的として業績指標を作成することについては、指標作りの難しさに加えて、事業実施関係者の警戒感が強く出るようである。

6) ベイデルタ局では、水利用を巡る対立の解決には、「環境分水会計」が有効に機能しているとしているが、州食料農業局によると、農業サイドの一部では、CALFED 計画に今も強く反対しているとしている。計画が実施段階に入っても対立は解消されているわけではなく、存続している。しかし、農業者の側でも、農地を積極的に売っている人々もいるとのことで、問題が複雑になっているとしている。

7) 2002 年 6 月に、農業者の不安、懸念を受けて土地利用小委員会が設置された。小委員会の目的は、「食料農業局、資源保全局及び CALFED 関連部局と協力し、土地所有者の法律遵守を支援し、農業資源への活動の影響を最小限にする」されている。しかし、土地利用小委員会は、ワークプランの作成には貢献したが、ワークプランを CALFED の計画として実行に移す点ではあまり成功していないといわれる。

8) 2000 年から各郡に設けられている「資源保全事務所」が流域調整員を雇用し、地域の流域保全のためのパイロットプロジェクトを開始した。2000 年には 30 人の流域調整員が雇用され、2004 年には 48 人が雇用されている。1 つの事務所は 3 年間、助成を受けることができる。このプロジェクトは、CALFED 計画で流域の浄化と健全化を促進するための解決策を作成し、官民のパートナーシップによって推進することを意識的化に行っている。

1. CALFED 計画の成立と発展

1-1 これまでの取組み

米国カリフォルニア州サンフランシスコ湾の奥に広がるベイデルタ地帯は、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。

CALFED 計画 (Bay-Delta Program, 連邦・州政府ベイデルタ計画である) 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・システムの管理と保全に取り組む大規模な市民参加型の計画である。同計画は、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。CALFED 計画の運営は、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、政策決定者で決めるのではなく、市民レベルの意見も反映されるシステムになっている。

CALFED 計画は、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。

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)に合意し、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)を協調して行うことを決めた。そして 1994 年 12 月には、ベイデルタの監督・資源の管理に責任を負うすべての連邦レベルの省庁と、州レベルの省庁がカリフォルニア・ベイデルタ協定(California 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の協力による CALFED 計画が発足した。

1995 年 7 月から 1996 年 7 月の約 1 年間に、ベイデルタ地帯に関する問題についての長期的な解決方法を策定するため、30 以上のパブリック・ミーティングやワークショップが開催され、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 計画発足のきっかけとなったが、CALFED 計画の基本的な理念は市民からの情報・意見を活かして策

定されたといえる。

2002 年 11 月には、住民投票事項 50 号 (Proposition 50) が成立し、3 ヶ年の計画実施に対する資金が提供されることになった。更に 2003 年 1 月には、カリフォルニア・ベイデルタ局 (California Bay-Delta Authority, 以下、「ベイデルタ局」という。) が設立された。

ベイデルタ局の幹部は、これまでの CALFED 計画における活気的な出来事として、インタビューで次のことをあげている。ベイデルタ局の幹部の一連の説明は、水の利用や環境保全等に関して州政府を相手とする訴訟が頻繁に行われていたベイデルタ地域において 1992 年に始まる取組みが成果を収め、政策や事業・計画が安定化した原因を把握する上で参考になると思われる。

第一は、1994 年にカリフォルニア湾デルタ協定が州政府と連邦政府の関連省庁、各ステークホルダーによって調印され、CALFED 計画の基盤となったことである。協定では、計画の実施に向けて必要となる事項を文書化した。文書では計画の目的・内容をまとめ、関与する部局の責任内容を明確にした。

第二は、カリフォルニア州議会が、計画実施のための組織結成を認可する法案を可決し、カリフォルニア・ベイデルタ市民諮問委員会 (California Bay-Delta Advisory Committee, CBDA) とその下に小委員会が設置されたことである。CBDA は、2000 年 8 月に取りまとめられた「決定事項」 (Record of Decision, ROD) に基づき、2003 年 1 月に発足したが、組織内容を確定するのに 3 年を費やしたことになる。州議会によって多くの内容が付加された。CBDA は州政府に所属する組織で、任務は CALFED 計画の実施状況を監視することである。計画した内容やスケジュールが計画どおりに進行しているかを検討し、毎年、主要な進展状況を記載した報告書を発行している。

の二つを上げている。

また、同幹部は、現在の取組みに関して次のように述べている。

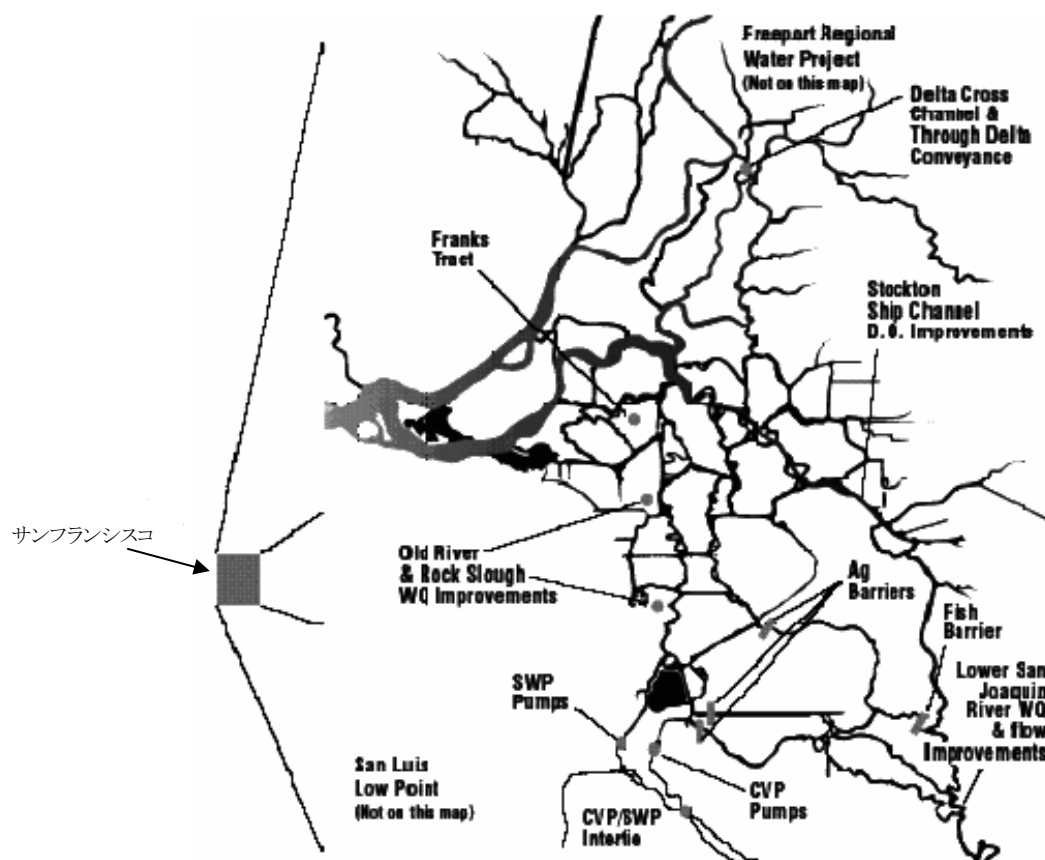
「我々の任務は 2000 年 8 月の決定事項のとおりに CALFED 計画を実施することである。2007 年の第一ステージの終了まで、適切な方法でプロジェクトを実施し、各関係者の理解を得ることが必要である。しかし 7 年の間に状況は変化する。例えば、必要な予算が確保できなければ、計画は遅れることになる。毎年予算編成をするに当たり、前年度の活動実績と今年度の活動目標を再確認しており、2007 年の目標を達成するためには、何が必要であるかを毎年確認している。この 7 年間を終える段階で、第一ステージの計画がどの程度達成できたか、見直す予定である。第一ステージは、非常に重要な時期で、CALFED 計画の方向性が固まってくる時期でもある。あと 2 年半しか残されていないが、現在進行中の計画の情報を可能な限り収集し、再分析しており、次のステージでは、第一ステージの 7 年間で学んだことを活用できる状態にしたいと考えている。2007 年には、計画内容についてすべてのステー

クホルダーと再協議を行う予定である。

2007年の目標は、2000年8月の「決定事項」で定められている。昔から、カリフォルニア州では水の輸送インフラ設備における問題が指摘され、改善が求められていた。これはCALFED計画が取り組むべき最大の問題の一つであったが、2000年の計画では、7年間十分な情報を集めるまではインフラの大規模な変更をしないことが定められた。最初の7年間で、現行システムが十分機能するか、それともインフラを変更・増設しなければならないか見極めることにしている。

インフラの増設の選択肢として、運河の新設という案があるが、州民の間でも議論が高まっている。22年前に既に一度提案されたが、州民投票で否決された案でもある。決定事項は、それまでに作成されたすべての文書をまとめたもので、各計画の内容、目的、進行予定表を記載している。また、決定事項では、カリフォルニア環境保全法（California Environmental Quality Act, CEQA）や、米国環境政策法（National Environment Policy Act, NEPA）の条項を具体的に実施する内容になっている。」と述べている。

図1. CALFED計画の水源部・ベイデルタ地帯



<CALFED 計画の年代表>

- 1992 年 12 月：水資源政策審議会(Water Policy Council), ベイデルタ監視委員会(Bay-Delta Oversight Council)を設置
- 1993 年 9 月：「連邦エコシステム理事会」(Federal Ecosystem Directorate)を設置
- 1994 年 12 月：ベイデルタ協定 (Bay-Delta Accord)
- 1995 年 7 月：パブリック・ミーティング, ワークショップ等を開始
- 1996 年 9 月：ベイデルタ法 (Bay-Delta Act) 成立
- 11 月：住民投票事項 204 号 (Proposition 204) 成立
- ベイデルタの改善, 生態系の復元, 地域の水質・供給プロジェクトに州の資金提供する。
- 2000 年 1 月：フレームワークを策定
- 7 月：環境影響調査結果 (Environmental Impact Statement, EIS) 及び環境影響報告書 (Environmental Impact Report, EIR) が出る (素案は 1999 年 6 月に発表)。
- 8 月：決定事項 (Record of Decision)
- これによって CALFED 計画が開始される。
- 8 月：住民投票事項 13 号 (Proposition 13) 成立
- これによって水質と用水プロジェクトに州の資金を提供する。
- 9 月：カリフォルニア州ファームビューロ連盟 (The California Farm Bureau Federation) などが州政府を相手に土地と水の購入停止を求めて連邦地区裁判所に提訴。
- 2002 年 11 月：住民投票事項 50 号 (Proposition 50) 成立
- これによって 3 カ年の計画実施に要する資金を提供する。
- 2003 年 1 月：ベイデルタ市民諮問委員会 (Bay-Delta Public Advisory Committee) 発足。
- 1 月：カリフォルニア・ベイデルタ局 (California Bay-Delta Authority) 設立
- 2007 年 : 第一ステージ (第一期 7 年の計画) 完了予定

1-2 CALFED 計画の使命, 目的, 解決のための原則

CALFED 計画の主な使命は, 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ための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。使命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ツトになっており, CALFED 計画で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 水生動物、陸生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、バイデルタの生態系システムを改善する。
- ③ バイデルタの水資源供給とバイデルタ・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 計画の解決策は、以下の原則を満たしていなければならないとしている。

- ⑤ 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。
- ⑥ 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。
- ⑦ 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なものでなければならない。
- ⑧ 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。
- ⑨ 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。
- ⑩ 悪影響が跳ね返ってこないこと。バ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、バイデルタ・システムの問題解決にはならない。

1-3 CALFED 計画における市民の参加¹

CALFED 計画では、計画策定の過程で、計画のあらゆる側面において、市民参加の機会が与えられた。数多くのスコーピング・ミーティングや、技術ワークショップ、パブリック・ミーティング、公開の 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われた。

政府機関による取組みのみでは、問題は解決できないという認識の下に CALFED 計画は、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計画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、

¹ 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(14年3月)をベースに作成した。

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、時間を費やし、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。

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設けられた。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を聞いたが、そのようなことはないとのことである。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、ベイデルタ・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た。

② パブリック・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、パブリック・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知る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、その作成に市民の意見が反映された。

④ 第 2 報告書に関するワークショップ

1998 年 12 月に優先計画代替案 (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。

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だ。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 計画の解説を用意し、また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。CALFED 計画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た。

⑥ スピーカーズ・ビューロ、コミュニティ・プレゼンテーション

CALFED 計画が始まって以来、CALFED 計画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。更に、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行ってきた。CALFED 計画スピーカーズ・ビューロ・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 計画の代表者が行い、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、進捗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た。

また、CALFED 計画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「水教育財団」(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)を製作し、テレビで放映した。

CALFED 計画の当初から、関心のありそうな個人やグループのデータを収集し、6000 人以上のデータが CALFED 計画のメーリング・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た。

⑧ 情報ホットライン

CALFED 計画では、情報ホットライン (無料のものもある) 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を確立した。

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、葉書が届いた。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 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。

⑩ パネル

一般市民参加のワークショップやパブリック・ミーティングの他に、地形学や水産学などの専門家を招待し科学的レビューパネル、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た。

⑪ 先住民族に対するアウトリーチ

CALFED 計画のプロセスに、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 計画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、パブリック・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 計画の政策グループが 100,000 ドルの資金を CALFED 計画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 計画先住民参加・アウトリーチ助成の見積依頼(Request for Proposals)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 計画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行われた。

2. CALFED 計画の達成状況

2-1 達成状況の概要

ベイデルタ局の幹部は、CALFED 計画が実施段階に入ったことに関して、「訴訟を抱え、州の水資源の中でも最も困難な問題とされてきたベイデルタは、各機関が協力しバランスの取れた活動を行うことによって、行き詰まり状態を打破している。魚類の生息数は増加し、水の供給量も安定してきた。大規模な水質改善プロジェクトも幾つか開始されている」とその成果を述べている。確かに、カリフォルニア・ファームビューロ連盟などが起こしている訴訟は、休止状態に置かれ、農業サイドの不満にも配慮した枠組みも定められている。

2004 年 3 月発行の「2003 年次報告」によると、CALFED 計画が実施段階に入ってから成果として、①水供給、水質改善、生態系復元に 20 億ドルを投じたこと、②省庁間の連絡調整の改善と新しい「環境水源会計」(Environmental Water Account, EWA)によってデルタを巡る衝突を大幅に減少させたこと、④計画の実施を監視する新しいガバナンス構造を構築したこと、④独立した科学プログラムを発足させ、同プログラムによって、すべての主要なプログラムの実施に関するワークショップやレビューを実施するために全国から専門家を集めたこと、をあげている。

同年次報告では、達成した内容の概要として、次のことをあげている。

- ① CALFED 計画省庁は、地下水貯蔵事業で著しい業績を上げている。1.8 億ドルの助成金
の他、地域プロジェクトへの貸付金などによって、地下水管理事業を推進し、水の供給量
を年間 20 万エーカー・フィート²に増加させた。地下水貯蔵プロジェクトは、水質改善、
環境保全、洪水の防止など多様な利益をもたらしている。
- ② 地表水貯蔵事業については、5つのプロジェクトの実現に向け調査を継続している。当
プロジェクトの目的は、州の貯水量拡大、生息数が減少している種の保護、水質の改善、
都市部及び農村部における水の供給量を確保することである。
- ③ 連邦政府省庁と共同で事業を行っている。南部デルタ地方における輸送事業、州の水源
プロジェクトとセントラルバレー・プロジェクトは、共同の取組み例である。
- ④ 水の売買事業については、2003 年に 50 万エーカー・フィート以上の水の売買を支援し
た。現在、州の主導による水売買事業が環境に与える影響に関する報告書を作成中であ
る。
- ⑤ 水利用の効率化及びリサイクル事業では、カリフォルニア南部及びサンホアンキン・バ
レーを中心に、多額の投資を行った。現在までに、年間 46 万エーカー・フィートの水を
節約するために 4.6 億ドルが投じられたほか、12.2 億ドルをかけて、年間に 40 万エカ

² 1 エーカー・フィートは約 1,233 トン

ー・フィート以上の水のリサイクルが可能となる地域のリサイクル計画を実施した。

- ⑥ 4年目から環境水源会計（EWA）を長期計画として始動させる。州及び連邦政府からの2.19億ドルの資金を得て、90万エーカー・フィートの水源で、生息数が減少している種の保護と水供給の維持の両立に努めている。
- ⑦ 飲料水事業には、3.4億ドルが投じられ、水源の水質保全活動、調査が行われた。
- ⑧ 堤防の建造・補修は700マイル以上となった。2001年から37百万ドルをかけて工事を行った。掘り出した泥のうち32.4万立方ヤード³は堤防の強化に再利用された。
- ⑨ 生態系の保護事業は、生息数の増加と危険に瀕した種の特定を目標に、継続されている。現在までに400以上のプロジェクトに4.7億ドルが投じられ、10万エーカー以上の水域でプロジェクトが実施されてきた。CALFED計画担当部局は、68の魚類保護区域を設置したほか、生物保護に関する23の調査を完了した。
- ⑩ 流域河川計画では、50の地域機関が合計83件の支援金、合計25百万ドルを獲得し、流域河川の環境保全、飲料水の水質改善、非施設汚染源などに関するプロジェクトを進めている。現在各地域で20人の流域調整員が活動している。（注：流域調整員の活動については、4の「地域における取組み」で述べる。）
- ⑪ 科学調査事業において、カリフォルニア・ベイデルタ局は著名な科学者を集め、独自の調査機関を設立して提言を受けている。

2-3 ベイデルタ局の設立

（1）ベイデルタ局

ベイデルタ局は、2003年1月にカリフォルニア湾デルタ法によって23の州政府と連邦政府によるCALFED計画における活動を監視するために設立された。

ベイデルタ局の理事会メンバーは、①州政府から、資源局、環境保護局、水資源局、漁業・狩猟局、保健局の5局の代表が、②連邦政府から、内務省、環境保護庁、陸軍技術部隊、国立海洋漁業局、魚類・野生生物局、開拓局の6省庁の代表が、③一般メンバーとして、7名（5名は、地域を代表し、2名は州上院と下院が1名ずつ指名）が、④市民諮問委員会から1名が、また、⑤職権上のメンバーとして、上院農業・水資源委員会の正副委員長、下院水源・公園野生生物委員会の正副委員長の4名になっている。

（2）ベイデルタ市民諮問委員会

同時に発足した「ベイデルタ市民諮問委員会（Bay-Delta Public Advisory Committee, BDPAC）」とその小委員会をみることにする。

³ 1立方ヤードは、0.76立方メートル

BDPAC の構成メンバーは、次のとおりである。

Gary Bokker	The Bay Institute
Ryan Broddrick	Ducks Unlimited
Denny Bungarz	Glenn County
Christopher Cabalaon	City of West Sacramento
Tom Clark	Kern County Water Agency
Marci Coglianesse	City of Rio Vista
Martha Davis	Inland Empire Utilities Agency
George Fraser	Northern California Power Agency
Dan Fults	Friant Water Users Authority
Gregory Gartrell	Contia Costz Watershed Project
P. Joseph Grindstaff	Santa Ana Watershed Project Authority
David Guy	Northern California Water Association
Martha Guzman	United Farm Workers America , AGC-CIO
Steve Hall	Association of California Water Agencies
Gray Hunt	California Strategies, LLC
Leslies Lohse	Paskenta Band of Nomlaki Indians
Robert Meacher	Piumas County
Jerry Meral	Planning and Conservation League
Barry Nelson	National Resources Defense Council
Dan Nelson	San Luis & Delta-Mendota Water Authority
Pietro Parravano	Pacific Coast Federation of Fishermen's Association
<u>Bill Pauli</u>	<u>California Farm Bureau Federation</u> (ファームビューロ)
Timothy Quinn	Metropolitan Water District of So California
Mike Rippey	Napa County
Michael Schaver	Big Valley Rancheria
Frances Spivy-Weber	Mono Lake Committee
Maureen Stapleton	San Diego County Water Authority
O.L. "Van2 Tenney	Glenn Colusa Irrigation District
Marguerite Young	Clean Water Action
Thomas Zucherman	Central Delta Water Agency

このメンバーリストからもわかるように、委員は、いろいろ地域、組織から選ばれている。このメンバーリストの中で注目されるのは、カリフォルニア・ファームビューロ連盟の Bill Pauli 氏の参加であろう。州政府を相手に係争中のカリフォルニア・ファームビューロ連盟を代表して参加している。裁判は休止状態であるとはいえ、現在も係争中である。3 年前に

行った調査では、訪問の1週間前になって、係争中の事案であるので、ファームビューロは弁護士からインタビューを中止するようにとのアドバイスを受けたとのことで、直前にインタビューができなくなった。しかし、ファームビューロの役員で、ベイデルタ諮問委員会（BDAC）のメンバーであった者に対するインタビューができ、そのとき受けた印象では、同連盟が真剣に訴訟を戦おうとしているのか疑問があった。新しく設立されたBDPACにも正式なメンバーとして参加しているのには、訴訟とは切り離して、CALFED計画の実施という新しい事態に向かい合っていこうとすることであろう。また、ファームビューロには、それ以外の選択肢はないであろう。

（３）小委員会

BDPCAには、次の9つの小委員会が設けられている。

- ① デルタ堤防・生息環境（Delta Levees & Habitat）
- ② 飲料水（Drinking Water）
- ③ 生態系復元（Ecosystem Restoration）
- ④ 環境公正（Environmental Justice）
- ⑤ 運営委員会（Steering Committee）
- ⑥ 流域（Watershed）
- ⑦ 水供給（Water Supply）
- ⑧ 水利用効率（Water Use Efficiency）
- ⑨ 土地利用⁴（Working Landscape）

（４）パブリックインボルブメント

ベイデルタ局の幹部によると、これまで、州や連邦政府では、一般市民の参画を受けてこなかったが、CALFED計画では、できる限り、多くの一般市民の賛同を得たいと考えて努力していると述べている。しかし州政府の中には、市民を気にし過ぎているとの批判があることを認めている。米国においても、政策の決定過程への市民の参画は、以前から行われていたものではなく、CALFED計画は、紛争が絶えなかったベイデルタの環境復元と水利用の調和を図ろうとする新しい取り組みであった側面もあるようである。

幹部は、市民の参画（パブリックインボルブメント）の例として、

一つは、例えば、市民諮問委員会（BDPAC）があり、更にその下には、プログラムごとに小委員会が設置されていること。小委員会のメンバーの多くは一般からの参加者であり、会合には誰でも参加できる。各プログラムを実施する場合、我々は小委員会と密接に協力し

⁴ 土地利用小委員会の活動については、3の「環境サイドと農業サイドの対立」で、取り上げることにする。

ている。CALFED 計画は、毎年、実行計画を見直しているが、その際には小委員会の提言を得ている。

二つは、CBDA 理事会に 5 つの地域の各代表である一般市民 5 名、州議会から指名された一般市民 2 名が、それぞれメンバーになっていること。
をあげている。

2-4 CALFEED 計画における資金

CALFED 計画の第一期 3 か年間の資金をみると、最も多いのは、州の資金で全体の 61% を占めている。州資金については、州財政が困難な状況になっているため、3 年度目は 310 百万ドルと 1 年度と 2 年度に比べて 7 割に落ち込んでいる。（州予算は、翌年の第 4 年度には再び増加しているので、減少傾向にある訳ではない、と説明を受けたが、長期的に見る必要がある）。連邦政府資金の占める割合は 8.8% で、この計画が連邦政府と州政府のパートナーシップによって運営されているという説明からすると、少ないとの印象を受ける。

ベイデルタ局の幹部は、これまでの資金の確保について、これまでの取組みを次のように述べている。

- 2000 年の「決定事項」によって 7 年間の資金提供予定額が定められており、表 1 の「1-3 年の間における CALFED 計画における資金（実績）」は、各年度に受けた資金を示すものである。
- CALFED 計画のステークホルダーは、公的な資金の導入に成功している。州議会における住民投票事項 50 などの決議はすべて、州の資金を獲得するため、ステークホルダーが努力した結果である。1996 年以来、州は水の保全に関して 3 つの対策を採り、それらの対策に 10 億ドル単位の資金が投入された。これほどの金額の投入は前例にないことである。1994 年のベイデルタ協定に調印した人々の努力が大きい。
- 近年、カリフォルニア州の財政が緊迫しており、資金の投入には慎重な姿勢を取ってきている。住民投票事項 50 は、8 億ドルという巨額な援助を約束した久々の決議であった。しかし、すべての対立を解決するためには、まだ資金は足りない。解決方法はわかっているが、対策に十分な資金がない、というのが現状である。
- 予算確保に当たっては、毎年度各部局がバラバラに申請し、協力体制が作れないといったことは、アメリカでも同様に起こっている。州債による資金によるものについては、活動を数年間継続できるが、それが打ち切られた場合は、毎年度予算を申請しなければならない。

表 1. 1－3 年の間における CALFED 計画における資金（実績）

（単位：100 万ドル）

資金源	第 1 年度	第 2 年度	第 3 年度	3 か年度計
連邦非マッチング資金 ⁵	49.8	55.9	221.7	327.4
地方自治体	34.3	26.8	49.2	110.3
水利用者	34.5	55.7	39.1	166.2
連邦政府	51.2	67.6	47.4	166.2
州政府	421.8	425.6	310.0	1,157.4
計	591.6	631.6	667.4	1890.6

- 連邦政府からの資金は、地方自治体、水の利用者からの資金と釣り合わなければ“match”したことになるという条件がある⁶。第 3 年度は「水の効率的利用」に関するプロジェクトが実施され、連邦政府予算に見合う資金の拠出があったため、地方自治体の持ち出しが多くなっている。
- 州政府からの資金には、州債と一般財源の 2 種類がある。州債は持続的に支給されているが、一般財源の方は、一定額を水の保全以外の、他のあらゆる事業と競合して分け合うものなので、近年 CALFED 計画への割り当てが減っている。州財政の赤字も影響している。

一方、州食料農業局では、予算配分に関して、次のように述べている。

- CALFED 計画では、絶滅危惧魚類に影響を出さないこと、という主規約がある。生態系保全計画はこの規約を順守している。連邦政府魚類・野生生物局、海洋魚類局、カリフォルニア州政府魚類・野生生物局の 3 機関によって、年間 1 億 5 千万ドルが必要であるという決定がなされた。これはあまり科学的根拠に基づいた数字ではないが、この計画への投資は規約を守るために必要である、ということで確定している。
- 現在の CALFED 計画の主な資金源は、住民投票事項 50 であって、連邦政府からの資金の比率は小さい。しかし、連邦政府議会で、CALFED 計画予算について再審議されており、可決されれば、3 億 9500 万ドルの追加予算が配分される予定である。

⁵連邦非マッチング資金（Non-Federal Match）は、年次報告書作成時点で、州政府、地方自治体が連邦政府の資金と見合う（match）資金額が明らかにされていない資金である。

⁶ 通常、連邦資金に対して同額を州が負担する。わが国の 2 分の 1 の補助金と同じ考え方が採られている。

- 住民投票事項 50 は、柔軟に使用できるが、この決議には CALFED 計画以外の予算も含まれており、総額は 320 億ドルである。このうち CALFED 計画では約 9 億ドルが配分されている。その中で、生態系保全計画、水利用効率化計画、堤防保全・強化計画に予算額が配分せれるようになっている。細かい実施プロジェクトの内容は、諮問委員会や部局の決定で変わってくる。例えば、農業者支援の計画は 2 千万ドルと決まっているが、食料農業局としては、農業者・農業団体の意見を反映したプロジェクトが選ばれるよう期待している。

2-5 業績指標の作成

CALFED 計画では、計画の進捗状況を把握するために業績指標の作成が必要であるとし、ベイデルタ市民諮問委員会（BDPAC）の 9 つ小委員会に対して期限を設定して、業績指標を作成するよう求めているが、ほとんど進んでいない。小委員会の説明は弁明的である。別冊で報告するチェサピーク湾計画では、多くの業績指標が設定され、達成目標もきめ細かく設定されているのとは、大きな違いがある。

もっとも作業が進展していると思われる流域小委員会についてみても、表 2 のような程度で、今後どのように作業を進めていくのか、疑問であるといわざるを得ない。

（1）デルタベイ局の見解

業績指標の設定に関して、デルタベイ局の幹部は、業績指標の作成は難しい作業であると認め、次のように説明している。

- それぞれが情熱を持って当たっている任務を、総合的に評価することに対する議論もある。現在、進行予定表に沿っているか、使用された資金は幾らかについては都度報告しているが、計画の大きな目的である水の貯蔵、水質改善等については、まだ分析が十分に行われていない。CALFED 計画は非常に大規模であり、プロジェクトの中には複数の目的に効果を持つものもある。このため、計画の効果を分析するのが難しい。
- CALFED 計画に所属している科学者によって指標作成を目指しているが、まだ不十分である。理由は、例えば魚類には、それぞれ違ったライフ・サイクルがあるということであり、鮭は成長して戻ってくるのに 3 年かかるが、4 年間しかない計画期間では正確な評価はできない。このような計画の場合、年毎の業績評価だけではなく、長期的な評価が必要ではないかと思う。
- 州・連邦政府、議会は結果を常に求めてくる。彼等が聞きたいのは「目的を達成したか、完了したか」だけである。長期的な計画の場合、「進歩はしていますが、まだわかりませ

ん」と答えるしかない。しかし、彼等はそのような答えを喜ばない。

表 2. 流域プログラムの業績指標（未確定）

プログラム目標	予想アウトカム成果	業績指標	指数	基準値	目標値
既存の地域プログラムと将来策定されるものとの協働・統合	より密接な公共・プライベート団体間の協力	活動の継続・強化による支流河川管理パートナーシップの構築	地域の支流河川管理プログラムにおける多分野からの参画・プログラムの継続	2000 年 8 月現在, 3 年以上継続している既存プログラム	カリフォルニア湾水系の 11 河川における地域基盤の多様なプログラム
	CALFED 計画へ最大限の利益をもたらす	流域河川プログラムの活動拡大により, 他プログラムとも重複する目標の達成	CALFED 計画の目標 3 項目以上に貢献する流域河川プログラム支援プロジェクトの比率	2000 年 8 月現在の状況	80 % 以上のプロジェクトが CALFED 計画の目標 3 項目以上に貢献
地域の河川管理プログラム支援	より有効な地域河川管理計画	効果的な地域河川管理計画への支援	カリフォルニア湾水系の分析実施率	2000 年 8 月現在の状況	80 % 以上の河川の分析完了
	地域河川管理の継続	地方自治体及び土地利用政策決定者による河川管理への積極的な参画	河川管理構想への地方自治体の参加レベル	2000 年 8 月現在の状況	11 河川における市及び郡の積極的な参画
	より有効な生態系保全・強化	支流水路の状況改善	近隣河川との調整による水路状況改善	2000 年 8 月現在の状況	支流水路・近隣河川水路間の良好な相互作用

- 業績指標は、達成できたか、できないかの答えだけを求めるものではなく、進捗状況进行分析し、再検討して、必要があれば内容を変えていくべきものであると思う。

- 現在、指標は多くの計画で作成中の段階である。保全できた湿地面積、魚の棲息状況、現在の水質の状態、といったデータは既に集まっているが、計画の効果そのものを判断するようなデータはまだ得られていない。
- 業績指標は、政策決定者と一般市民の両方に向けたものである。州・連邦政府の水質保全管轄部局に向けては、既に予備知識が豊富であるので、一般向けとは異なる業績指標を設定・報告することがある。
- EWA の文書は一般向けで、計画に関する業績指標は一つしか設定されていない。しかし実際には、他に複数の業績指標が存在している。

このベイデルタ局の幹部の悩みは、他人事とは思えないものがある。そこには、業績指標が成果を達成したかどうかの判断材料として利用されることに対する戸惑い、おそれである。業績指標の選定が難しいということもあろうが、それ以前にその業績指標を設定した場合、直ちに、CALFED 計画が成功裏に進んでいないという受け止め方をする政策決定者がいるということであり、それをこの幹部は恐れているのである。

このようなことは、チェサピーク湾計画では、全く起こっていない。2000 年の窒素・リンの削減目標は、2000 年時点で達成されなかったが、結果的に、そのまま、10 年後の目標値として採用されている。CALFED 計画では、評価のためのツールとして業績指標を捉えているのに対して、チェサピーク湾計画では、長い協議の場を通じて、NPO を含めたパートナー達が一丸となって取り組むための手段として指標や目標値が作成されている。このことが両者の業績指標に対する「差異」となって現れているといえよう。

（２）州食料農業局の見解

州食料農業局では、業績指標について、次のように説明している。

- CALFED 計画では、毎年、計画の達成度・進捗状況を報告している。昨年 12 月、「計画は適切に進行しているか」、「適切な業績指標は何か」というテーマで活発な議論が行われた。今年も同様のディベートが予定されている。CALFED 計画の現在の業績指標は、どの計画に資金が提供されたか、いくら資金を使ったか、という項目のみで、各プロジェクトの内容の質や結果を問うものがない。プロジェクトにおいて環境面における改善がみられたのか、絶滅危惧種の生息数は増えてきているのかといった面は見えない。監視は続けているものの、原因と結果を系統立てて見るような検討がなされていない。
- CALFED 計画では、生態系保全と強化のために様々なプロジェクトを実施しているが、見落とされている要素があり、もっと考慮されるべきで、例えば、魚類の保護プロジェクトでは、外来種の影響を考慮すべきであると考え。アジア貝、水藻によって、湾内の食物体系が大きく変化している。この変化が、海で 3 年過ごしたあと湾に回帰する習性を持つ魚類の生息数に影響すると言われている。現行プロジェクトは、それら魚類の産卵地や、回帰に必要な条件にのみ着目しており、湾内の食物体系に留意していない。プロジェクト

では、海洋環境もあまり考慮されていない。しかし、海洋の温度上昇や、漁業による海洋での捕獲などは、湾に回帰する魚の数に及ぼす影響が大きいとみられる。

- 氾濫原を増やすプロジェクトや、産卵地を保護するプロジェクトは、本当に魚類の保護に効果を上げているのかを評価するのは大変難しい。計画の実施により回帰する魚類の生息数は増加する、という予測を出したが、外来種、水質など他の要素を見ずに、本当に特定の魚類の回帰が期待できるとは思えない。農業面から見ると、農地を魚類の生息地に変える計画に巨額を投資する前に、もっと科学的な調査が行われるべきであったと思う。

3. 環境サイドと農業サイドの対立

3-1 ベイデルタ局と食料農業局の見解

ベイデルタを巡っては、以前から環境サイドと農業サイドの対立が激しかったが、CALFED 計画の実施によって両サイドの対立が解消されたかについて、ベイデルタ局とカリフォルニア州食料農業局からそれぞれ見解を聞いた。

(1) ベイデルタ局の見解

ベイデルタ局の幹部は、水利用を巡る対立の解消には、プログラムやシステムの運営に必要な資金が必要とした上で、「環境分水会計」(Environmental Water Account, EWA)が有効に機能していることをあげ、次のように述べている。

- CALFED 計画が成功しているポイントの一つは、ステークホルダーの支援があることである。1994 年以前は、ベイデルタ問題は行き詰まっていた。すべてのステークホルダーが必要としているものが得られていない、と不満を持っており、農業者と環境団体が対立し、お互いの行動を妨害するような状態であった。すべてのステークホルダーが同じ協議の場に参集するまで、何をすればよいかわからない状態であった。協議の場で初めて問題の根本的な解決には、お互いの協力が欠かせないことを理解した。
- カリフォルニア州には多くの対立が存在している。地域における土地利用の対立から、全州に及ぶ対立までがある。しかし対立している問題を解決するためには、必ず資金が必要になる。水利用を巡る対立が減少した理由は、CALFED 計画のシステムに加えて、EWA によっているところが大きい。EWA では、農業者から水を購入し、都市部に配分しているが、同時に、州の部局によって取水活動を管理し、魚類の繁殖のため不適切な時期には取水を制限することで、水源の生物、特に魚類の生息に配慮できるようにしている。観測地点で、水位が一定水準以下に低下した場合、魚類が危機的な状況になり、水利用を巡る対立が表面化する。EWA によって購入した水を放出し、魚類の保護を図っている。
- EWA では、漁業管轄の部局が裁量で、魚類の死滅を防ぐために別の水源から水を購入できるようにしている。EWA がなかったころ、このようにバランスを考慮した分水は行われていなかったため、取水を続けて魚を死滅させるか、環境に配慮するために市街や農場への水の供給を止めるかの二つの選択肢しかなかった。
- EWA が重視しているのは、絶滅の危機にあると州・連邦法で定められている 4 から 5 種の魚類の保護に限られている。州法では、水の供給活動によって少数の魚類が死亡するのはやむを得ないものとしている。一定の水準を超えない限りは危機にあるとはみなされない。

（２）州食料農業局の見解

ベイデルタ局の幹部の楽観的な見方に対して、州食料農業局では、対立の解消という面では、次のように否定的な見方をしている。

- 原則として、州政府は農業者から強制的に土地を取り上げることはできず、土地を確保するためには農業者側の同意が必要である。カリフォルニア・ファームビューロ連盟が州政府を相手に控訴し「州の環境文書及び調査は適切な内容ではなく、農業への影響を正確に評価していない」と主張したのは、農業への影響を心配したためで、現在もこの裁判は続いている。農業サイドの一部では、CALFED 計画に今も強く反対している。
- ここ 10 年、農業者と非農業者の間で対立が存在している。CALFED 計画が設立された要因の一つでもあるが、計画が実施段階に入っても対立は解消されておらず、存続している。州食料農業局では農業を環境資源の一つであり、質の高い食品を作り出す資源であるとみており、環境保全との共存を目指している。しかし、農業者の側でも、農地を積極的に売っている人々もいるので、問題が複雑になっている。
- 個別の農家の活動を見ると、それほど影響がないように見えるが、CALFED 計画や EWA による水の買収が及ぼす累積的な影響は非常に大きい。

３－２ 農業用水の売買

CALFED 計画に対して、農業者は、環境サイドへの配慮が強すぎると不満を持っていることは、よく知られている。

州食料農業局は、次のように説明している。

- 農業者の間で高まっている懸念の一つは、CALFED 計画の活動が環境系の保全に偏重しており、堤防の保全、水供給の安定といった農業関連の問題に熱心に取り組んでいないということ、二つ目の懸念は、より多くの農用地が政府に接収され、環境保全用地にされるのではないかということ、である。
- 用水の売買に関しては、すでに市場が形成され、用水の販売によって農地が休閑地になっているという。つまり、カリフォルニア全州に共通して起きている変化は、農業用水を非農業用途に売却する市場ができており、その市場が拡大している。例えば、CALFED 計画で環境保全のための用水を確保する「環境水源会計」と「セントラルバレー・プロジェクト」における野生生物のための水量確保がこれに当たる。環境水源会計やこのプロジェクトに共通するのは、農業者から水を買っていることであり、その結果、農地が休閑地になっている。
- 農業者は、「１年ごとに順番に農地の一部を休閑地にするので、影響は余りない」としているが、休閑地にするかどうかは、農業経営や栽培的な観点から判断するべきであると

有識者や行政では考えているが、農業者の多くは、目の前の現金の誘惑には勝てず、休耕地にすると決めてしまう。

- 多くの場合、地域灌漑区が用水売買について決定することになるが、地域灌漑区での会合には多くの農業者が出席しているので、間接的には農業者によって決定されたということになる。農業経営に意欲を持っている人の意見が反映されることには必ずしもならない。

3-3 土地利用小委員会の活動

(1) 設置に至る経緯

農業者の CALFED 計画に対する不安、懸念を受けて土地利用小委員会が設置されたが、同小委員会が設置されるまでの経緯の概要を見ることにする。

1999 年 11 月、農業関係者とカリフォルニア州資源局長、同食料農業局長の会合の席で、農用地に配慮した CALFED 計画を実施する方策が初めて提案された。続いて、CALFED 計画の活動に参加する農業者にメリットを与え、プログラム活動が農業資源に影響を及ぼさないようにするための戦略計画を作成し、2000 年発表の「決定事項」に盛り込まれた。その結果を受けて、2001 年に州政府の行政部局と農業及び環境関連の各代表によって構成される「土地利用ワークグループ」(Working Landscape Workgroup) が設置された。

2001 年 8 月から翌年 4 月の間に、ワークグループでは 4 回の会合を持って、CALFED 域内の土地利用状況と傾向について分析し、「地域パートナーシップ計画プロセス」(Local Partnerships Planning Process, LP3) を作成した。これは、CALFED 計画に対する土地所有者及び地方自治体の懸念に対する対応計画をまとめたものである。

LP3 によって州食料農業局が主要管轄局に指定され、保全局、魚類・野生生物局、デルタ保護委員会、農務省自然資源保全局(NRCS)と協力して、LP3 をベースとした実施計画が策定された。2001 年 12 月から翌年 1 月にかけて、州食料農業局は、土地所有者、農業団体、環境保護団体の 3 つのフォーカスグループを召集し、LP3 へのフィードバックを得ながら、各グループの主張を把握し、起こり得る対立を予測した。当フォーカスグループの実施報告は 2002 年 5 月に発表され、これを受けて、ベイデルタ局長は、ベイデルタ市民諮問委員会(BDPAC)に土地利用小委員会の設立を提案した。

2002 年 6 月の BDPAC 会合において、農業用地を含む土地問題の重要性が協議され、土地小委員会設立が正式採択された。この小委員会の目的として、「州食料農業局、資源保全局及び CALFED 関連各部局と協力し、土地所有者の法律遵守を支援し、農業資源への活動

の影響を最小限にする」と述べられている。

土地利用小委員会の会合は、2002年8月から2003年3月までに8回開催された。優先事項を特定し、「住民投票決議第50号」に基づく資金の利用を決定した。

（2）土地利用小委員会の活動

州食料農業局によると、土地利用小委員会の設置に関して長い間論争があったという。土地利用小委員会は、BDPACの下部の組織で、BDPACはCALFED計画に対して提言を行う任務を持っている。小委員会は9つあるが、通常は、それぞれ特定の計画に提言するために設立されているが、土地利用小委員会は、例外的に特定の計画を対象としていない。土地利用小委員会は、ワークプランの作成には貢献したが、ワークプランをCALFEDの計画として実行に移す点ではあまり成功していないといわれる。

州食料農業局は、土地利用小委員会がそれほど機能していないことについて、他の小委員会と異なり、CALFED計画に直結した提言を行っていないことが第一の理由であるとしている。住民投票事項50が承認され、生態系保全計画に対して1億8千万ドルの投資が決定され、そのうち2千万ドルは農業者が農業活動と生態系保全を統合させる事業の支援に充てられることになった。土地利用小委員会はこの2千万ドルの使途に関する提言を文書にまとめ、CALFED計画に提出している。CALFED計画の決定を待っている状況にある。もしCALFED計画が土地利用小委員会の提言を採用すれば、農業者にとってメリットの大きな計画が実施されると考えられる。

土地利用関連の計画は優先順位が低いことも理由の一つとされている。農業関連計画の優先順位が低いのは、カリフォルニア州人口約3,500万人のうち、農業者は僅か85,000人であること、そもそも農業を支援する灌漑プロジェクトによって、環境が破壊されてきたのであって、今度は、その環境を元に戻すために、農業サイドが努力する番ではないのかと考える人々が多いという。

現在、農地を魚類保護用の湿地に変え、農業資源を環境保全に使うプロジェクトが実施されているが、州食料農業局では、農業生産活動と環境保全活動の両立はできるとは考えておらず、バランスの取れたプロジェクトを実施しようと主張を続けている、と述べている。

資料 1．土地利用小委員会の使命

- ① CALFED 計画の優先事項、長期計画、年間実施計画及び予算、活動実績、プログラムの調整及び統合などについて、当委員会の定義する土地に関連する分野で提言を行う。
- ② 土地所有者の実施する魚類、野生生物、植物及びその生息地の保護・復元によって、ベイデルタ水系の環境を健全に保つという努力を支援する。
- ③ CALFED 計画に基づく活動が、農業及び地域社会に及ぼす否定的な影響を「決定事項」(ROD) の定める内容に基づき、軽減・緩和する。
- ④ 当委員会の構想を実現するため、ROD 実施を支援する。
- ⑤ 「保全活動の道具箱」を用いて、地域における自発的な保全活動を支援する。保全活動の道具箱とは、土地所有者の管理活動に対し、資金助成、規制遵守のサポート、技術習得及び学習機会の提供など様々な分野で支援を行うことである。
- ⑥ CALFED 計画を実施し、関係省庁、各ステークホルダー及び一般市民と協働するには、土地に配慮したアプローチが有効である。教育を実施し、上記の理解を深める。
- ⑦ 土地における保全活動の障害や妨げとなる制度の撤廃に努力する。

資料 2．土地利用小委員会ワークプランの提言

土地利用小委員会は、次の 3 つの目的について提言している。下記の目的と取組事項は、2002 年 12 月、CALFED ベイデルタ市民諮問委員会によって主要目的及び取組事項として承認されている。

目的 I：

地域をベースとした協働的取組みを支援し、土地利用小委員会が CALFED 計画の達成目標に貢献する機会を提供する。地域で実施されているプロジェクトで、CALFED 計画と内容が一致しており、同様の目的達成を目的とするものを支援する。具体的にはサクラメント川保全地域フォーラム (SRCAF)、デルタ保護委員会などが対象となろう。

- ① CALFED 計画の目的・目標の達成に寄与する地域プロジェクトを支援する。

対象地域プロジェクトを選定し、CALFED 計画関連各省庁（カリフォルニア州資源保全局・食料農業局、連邦政府農務省など）の提供する資金・技術支援の導入を促進する。土地所有者の認可取得は、保全活動の障害の一つとみなされている。同認可取得の地域における支援も推進する。

- ② 農業を保護・推進する計画、プログラムを支援する。

当支援の対象となるのは、土地分布図作成・分析、地域の他プロジェクトと統合されて

いる農業保護プログラム、CALFED 計画の「地域実施計画」で指定された農業プロジェクトなど。

また、CALFED 計画と協働し、土地信託制度を設立する。同制度によって、保護されるべき土地を特定する。

- ③ 農業法 (Farm Bill) , セントラルバレー・プロジェクト推進法 (CVPIA) など、連邦政府の活動助成金制度の活用を支援する。

農業法に基づいて提供される環境改善奨励プログラム (Environmental Quality Incentives Program, EQIP) , 野生生物棲息地プログラム (Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP) などの各プログラム助成金の導入を支援する。

目的Ⅱ

CALFED 計画の実施活動が、農業資源に及ぼす否定的影響を「決定事項」 (ROD) の定める内容に基づき、削減・緩和する。

- ① CALFED 計画と協働し、ROD に定められた任務のうち、土地に関連する分野の達成戦略を策定する。

過去のプロジェクトが農業に与えた影響を分析し、深刻さを測る基準値を設定する。

次に、影響削減のための規約を制定し、細かい用語定義などを確認する。

- ② 土地所有者の CALFED 計画への参加を促進するため、機会を提供し、参加の障壁となるような問題を解決する。

地域社会における保全活動の阻害要因を取り除くプログラム、政策、規制を促進する。

農業と野生生物保護が両立できる政策を採用し、対立を緩和する。

- ③ CALFED 計画科学プログラム部門と協働し、農業及び保全活動の経済・社会・環境面から見た費用・便益を分析する。

科学プログラムの協力を得て、費用・便益分析の概念モデルを作成し、ゴールⅠにおいて選定されたプロジェクトのモニター、評価を行う。結果を用いて、CALFED 計画の活動が地域社会に与える影響を分析する。地方自治体の歳入も考慮する。

目的Ⅲ

CALFED 計画の目的を達成するため、資金・教育機会の提供を通じ、土地重視のアプローチを支援する。

- ① 「保全活動の工具箱」をインターネットで提供する。

カリフォルニア州食料農業局ホームページ内で、保全活動実施の目的で土地所有者が受けられる資金助成・技術支援を紹介する。ワークショップ、会議などの情報も提供する。

② 資金援助プログラムを調整する。

CALFED 計画の助成金と、他の連邦・州政府助成金を調整して受給できる方法を構築する。

③ 土地所有者向けのワークショップ開催する。

カリフォルニア・ファームビューロなど農業団体と協力し、ワークショップを開催して様々な情報を提供する。参加者の農業利益増加，規制遵守を目的とする。

④ 各種メディアを活用し，野生生物に配慮した農業を支援する。

出版物，ビデオなどを作成し，農業者に情報を提供することで，農業活動における環境への配慮を促進する。

4. 地域における取組み

4-1 流域調整員の活動

カリフォルニア州では、2000 年から「資源保全事務所」(Resource Conservation District, RCD) が「流域調整員」(watershed coordinator) を雇用し、地域の流域保全のためのパイロットプロジェクトを開始した。2000 年は、30 人の流域調整員が雇用され、200 万ドルの助成金が交付された。2004 年度は 48 の事務所に 900 万ドルが交付された。この助成金は、住民投票事項 50 に基づく資金で、一件当たりの助成額は、63,600 ドルから 31,1591 ドルまで幅がある。1 つの事務所は 3 年間、助成の対象になることができる。

このプロジェクトは、カリフォルニア州保全局が運営しているが、CALFED 計画で流域の浄化と健全を促進するための解決策を作成し、官民のパートナーシップ (private public partnership) によって推進することを意識的に行っている。

CALFED 計画との関係では、当初の 30 パイロットプロジェクトのうち、21 プロジェクトが CALFED 計画地域内にあったが、18 ヶ月間のパイロット期間の後、再度助成金を受けたのは 18 である。18 人の流域調整員が成し遂げた主なものは、次のとおりとされる。

- 18 人の流域調整員が 1,450 万ドルを追加的資金として得た。
- 71 の事業計画のうち、50 (70%) が完成した。残っているのは長期的な目標を立てている事業計画である。
- 18 の新しい流域管理又はワーキンググループを作った。
- 53 のプロジェクトの実施に当たって調整役を果たした。
- 108 の新しい水質・水量モニタリング・サイトを設置した。
- 64 の「最良の管理法」(best management practice) を実施するのを支援した。
- 土地所有者又は農業者のための流域保全計画を作成するのを支援した。
- 217 エーカーの土地から侵入外来種を駆除するための調整役を務めた。

ベイデルタ局によると、

- 流域調整員を設置したのは、CALFED 計画を実施するに当たって、地域レベルで地区の実情、地区の需要に応じて、着実にプロジェクトを実施するためには、小さな流域ごとに人員を配置することが必要であった。流域調整員の任務は、その都度上層部の指示を受けることなく、個々の裁量によって活動し、地元の人々との交流を通じて地元が必要としていることを正確に把握し、より需要に沿ったプロジェクトを実施することである。
- 流域調整員は、当該地区において CALFED 計画に関する理解を広め、CALFED の活動を地域に浸透させるための役割が期待されている。ベイベルタ局では、スタッフが少なく

困難であるからである。

- 流域調整員には、期待どおりの活動し、成果をあげることを期待しているが、成果をあげているかどうかは、流域調整員による。活動の成果を上げている流域調整員には支援が延長されるが、あまり芳しくなかった者の活動については継続して支援されることはない。

4-2 ヨーロ郡資源保全事務所の活動

ヨーロ郡資源保全事務所 (Yolo County Resource Conservation District) のあるヨーロ郡は、州都サクラメントの郊外にあり、いまのところ、純農村地帯であるが、近年、宅地開発の波が押し寄せている。

ヨーロ郡資源保全事務所は、2002 年 11 月に「ケーパイバレー自然保全・復元マニュアル」などを作成しており、インターネットで見る限り、活発に活動をしているようであったので、流域調整員を訪問した。以下は、流域調整員から受けた活動に関する説明の概要である。

- 「資源保全事務所」(RCD) の業務は、1990 年代半ばに始まったが、2000 年まで CALFED 計画の支援を受けておらず、業務も流域管理計画を計画し、実施している程度で、スタッフも 3 - 4 人であった。しかし、CALFED 計画が発足し、流域調整委員計画の助成を受けるようになっての業務内容も拡大し、発展してきた。CALFED 計画が地域レベルの活動を拡大したことは間違いない。スタッフは 4 人増えて 7 人になった。また、郡の多くの計画が CALFED 計画から資金を受けている。流域調整員計画のほかにも 6 - 7 件のプロジェクトが助成金を受けている。
- ヨーロ郡資源保全事務所の流域調整員の主要目的は、カッシュ川 (Cache Creek) と、サクラメント川下流の流域管理である。
- 農業と環境保全を両立させるための具体的な活動としては、①流域の土地所有者に地域の流域管理グループを組織すること、②土地所有者に技術的支援を行うこと、具体的には助成金を獲得するために必要な技術改善、書類手続きを支援することである、③農業者に対して保全活動などの講義を行うとともに、一般の市民に対しても、農業及び保全活動を理解してもらう教育を行うこと、④許可取得に関して支援すること、カリフォルニア州では様々な環境規制が敷かれ、すべてを理解し、遵守するには非常な負担がかかっている。州・連邦政府の各省庁に働きかけ、ヨーロ郡において統一の許可が取得できるような制度作りに努力している。
- CALFED 計画や他の団体の資金を得るには、「流域管理計画」(Watershed Management Plan) の提出が必要であるが、ケーパイバレー (Capay Valley) ではそれが策定されていなかったため、土地所有者、ステークホルダーのグループによって計画を作成することが

必要になった。彼等を支援のために、我々が「ケーパイバレー自然保全・復元マニュアル」を作成した。ケーパイバレー専任のスタッフがおり、彼を中心に編集作業がすすめられた。

- すべての人が「流域管理計画」の内容に満足することは不可能であるが、計画の内容や策定手続きが公正でなければならない。農業団体、環境団体との関係で、まず重要なのは、それぞれの団体が自分の意見が聞き入れられ、活動に反映されていると感じるようにすることである。
- 環境団体、政府機関、土地所有者など様々な団体を一堂に集めて協議を行う努力もしたが、自分達の意向は通らないとみなして去ってしまう団体もあった。協議は6年前から開始されたが、議論が白熱してどなり合いになり、裁判を起こすという声まで上がることもあった。しかし、流域調整員計画の助成金を受けることが決まったことによって、それまで関心を持ち続け、残ってくれていた団体と協議を重ね、計画内容に反映させることができた。
- 「ヨーロ郡雑草管理計画」(Yolo County Weed Management Area, YCWMA)は、もともとは州食料農業局によって開始されたものを基にしており、多くの郡で採用されている。ヨーロ郡では、郡の農業局、RCD、農業団体など、様々な理由から害草を駆除したいという共通の目的を持つ団体が参加して活動している。資金、車などを提供し合い、協力して「戦略計画」を立てプロジェクトを実施している。この計画では、複数の団体の協力を得るために、目的をシンプルにし、「害草管理」のみとしており、例えば野生動物生息地の保全などは目的としていない。「戦略計画」の内容は信頼に足るとして、地方自治体側に運営が任された。郡の農業局がコミッショナーの役割を果たし、RCDは計画実施に中心的な役割を持っている。現在会合への出席者は約10人で、うち3人が農業局、3人がRCDから出ている。計画の完成後、RCDが食料農業局に助成金を申請して郡の計画として発足した。
- “Yolo One Plan”は、「オンライン農業保全プラン」(Online Agricultural Conservation Plan)に名称を変更している。アイダホ州の“Idaho One Plan”をモデルに作られたもので、土地所有者に対し、環境保全に関する許可取得、教育など様々な情報を提供することを目的としている。ヨーロ郡も申請して策定のための助成金を得たが、助成金を受け取る時期になって、アイダホ州で計画が成功しなかったことが判明し、内容を変更する必要性が生じた。現在、オンライン上で、農業者が土地のロケーション、作物の種類、使用農薬などの作業条件を入力すると、分析し助言内容が表示されるようなシステムの構築を目指している。保全活動の情報源として農業者に活用してもらうことを目標としている。このシステムについては、CALFED計画も関心を持っている。
- カリフォルニア州の規定により、プロジェクトが終了するまで資金を受け取ることができない。3年間のプロジェクトであるが、そうすると、終了前に実施機関の財政が破綻しかねないので、プロジェクトは1年単位に分けている。事務所の運営費は140万ドルで、職員への給与を支払い、各種手当、機材購入費、各種経費(車等)をまかなっている。申

請先の機関にもよるが、手続きや揃える書類が複雑な機関の場合、大変である。得られそうな資金があればできる限り獲得する努力を続けるつもりである。この計画で実施して学んだことは多く、ヨーロ郡内の他の流域でも当プロジェクトを応用したものを実施したいと思っている。

資料3. ケーパイバレー自然保全・復元マニュアルー土地所有者向けハンドブッケー

ヨーロ郡資源保全事務所が2002年11月に発行した「ケーパイバレー自然保全・復元マニュアルー」の目的、活用方法、目次は、次のとおりである。

マニュアルの目的は、「このマニュアルは、今までに当地で発生した資源保全の問題（土地の侵食、侵入外来植物など）に対して、多数の解決策を提示し、対応技術を紹介することを目的にしている。紹介技術の範囲は雑草の駆除から、堤防の強化まで多岐にわたる。

具体的な技術を「対策」として紹介しているが、対策はあくまでもツールであり、何が目的で、どのような到達点を目指してその対策を選んだかを理解していなければ意味がない。取るべき手順は、まず問題の兆候である現象（河川・峡谷の侵食、雑草の発生など）を特定し、第二に現象の原因（問題点）を解明し、第三に問題解決方法を策定するというものである。背景となっている原因を解明することなく、兆候だけを見て対策を講じてはならない。各対策は簡潔に説明されているので、更に詳細を知りたい場合は、図書館などで資料を参照するとよい。ヨーロ郡資源保全事務所及び農務省自然資源保全局（NRCS）地域事務所では、土地所有者に無料で技術的支援を提供している。保全活動資金の一部を助成するプログラムもある。

当マニュアルはあくまで「作業用文書」であり、地域社会において対策が実践されることを第一の目的としている。提案、コメントなどは、地域の各関連団体や流域調整員に出してほしい。

なお、対策を紹介していない分野（洪水、土壌改良など）及び、限定して紹介している分野（灌漑、害虫防除など）があると記されている。

また、マニュアル活用の方法として、「このマニュアルの前半部分では、ケーパイバレーの地理、水系、歴史、関連法案について説明し、基本情報を提供している。続く「問題・解決策対応表」を参照すれば、現在自分の所有地で直面している問題に対し、どの対策を取れば良いかがわかる。問題が表にない場合は、直接「保全・復元対策」を参照のこと。対策は、地形ごとに3つに分類されているが、他の地形においても実施できる内容も含まれている。

まずは、自分の土地に最も近い地形の対策を参照すること。各対策のページでは、内容、

実施できる土地条件、必要な資材・器具、参考資料を紹介している。

マニュアル末尾には、保全活動に役立てられる様々な情報（資材・器具販売店、関連規則の詳述、プログラムの紹介、参考文献等）を載せている」と記されている。

（マニュアルの目次）

- はじめに
- ケーパイバレー概要（地理、歴史）
- 流域河川の作用
- 関連認可・規則の概要
- 問題・解決策対応表
- 保全・復元対策
- 高地・放牧地での対策
 - 1. 侵入外来植物・藻類管理， 2. 多年生植物の育成， 3. 家畜用給水池の設置， 4. 放牧地管理， 5. 野焼きの管理， 6. 地方の道路建設・メンテナンス， 7. 雨裂（小さい谷状地形）の修復， 8. 雨裂起点の修復， 9. 草地保護マット， 10. マルチング（ビニール等による樹木保護）， 11. 侵食予防テント， 12. 粗朶（木の枝）で作成する樹木保護柵， 13. 粗朶の傾斜地保護柵， 14. 粗朶の排水路
- 低層地・農地での対策
 - 1. 農場境界線での多年生植物の育成， 2. 生け垣の育成， 3. 植物による水路補強， 4. 間作物栽培， 5. 植生ろ過地帯， 6. 放水用池の設置
- 河岸部での対策
 - 1. ギョリュウ・アルンド葦（侵入外来植物）の駆除， 2. 河岸緩衝地帯設置， 3. 木の幹を使用した防護杭の設置， 4. 編み枝の堤防， 5. シュロ（ココヤシの皮）円筒の堤防， 6. 粗朶マットの堤防， 7. 粗朶の積層による堤防， 8. 粗朶の排水溝， 9. 木の根を水中に設置する護岸， 10. 植生による河岸補強
- ヨーロ郡の自生植物リスト
- 樹木・種苗販売店
- 浸食予防・灌漑用具販売店
- 助成プログラム
- 関連認可・規則解説
- 用語集
- 参考文献
- 付録
- コメント提出用紙

(参考) 訪問機関

*が本報告書に関連する訪問機関

<ワシントン D.C とその近郊, 9 月 13 日から 15 日>

1. Office of the Chief Financial Officer, USDA (農務省主任財務官室)
2. Operations Management and Oversight Division, Natural Resources Conservation Service, USDA (農務省自然資源保全局 運営管理・監視課)
3. National Animal Husbandry, USDA (農務省自然資源保全局家畜飼養課)
4. Office of Water, Office of Wastewater Management, Water Permits Division, EPA (環境保護庁水質管理局水質許可課) *
5. Office of Management and Budget (行政管理予算局, 農務省, 科学担当など)
6. The Alliance for the Chesapeake Bay (チェサピーク湾同盟)
7. National Milk Producers Federation (全国牛乳生産者連盟)
8. Chesapeake Bay Program Office, EPA (環境保護庁チェサピーク湾事務所)
9. Chesapeake Bay Foundation (チェサピーク湾財団)
10. Chesapeake Bay Program, Local Government Advisory Committee (地方自治体諮問委員会)
11. Chesapeake Bay Commission (チェサピーク湾委員会)

<ペンシルベニア州, 9 月 16 日及び 17 日>

1. Agricultural Economics, The Penn State University (ペンシルベニア大学農業経済部)
2. Department of Agricultural and Extension Education, The Penn State University (ペンシルベニア大学農業・普及教育部)
3. Pennsylvania Association for Sustainable Agriculture (ペンシルベニア持続的農業協会)
4. The Office of the Budget, Commonwealth of Pennsylvania (ペンシルベニア州予算局)
5. Pennsylvania State Conservation Commission (ペンシルベニア州保全委員会)
6. County of Lancaster, Agricultural Preserve Board (ランカスター郡農業保全委員会)

<ミネソタ州, 9 月 21 日及び 22 日>

1. Office of Strategic Planning and Results Management (ミネソタ州戦略計画・成果管理局)
2. MN Environmental Quality Board (ミネソタ州環境保全委員会)

3. Local Government Outreach, Minnesota Department of Agriculture
(ミネソタ州農業局地方自治体支援課)
4. MN Grown Program, MN Department of Agriculture
(ミネソタ州農業局ミネソタ産課)
5. Nicollet County (ニコレット郡役所)
6. Northern Plains Dairy LLC (酪農家)
7. Peter Marcus LLP (養豚農家)

＜カリフォルニア州，9月23日及び24日＞

1. The California Performance Review (カリフォルニア州業績レビュー)
2. CALFED California Bay-Delta Authority CALFED (カリフォルニア湾デルタ局) *
3. Office of Agriculture and Environmental Stewardship (AES), CDFA
(カリフォルニア食料農業省農業環境管理局) *
4. California Dairy Quality Assurance Program
(カリフォルニア酪農品質保証プログラム)
5. Dairy Research Foundation (カリフォルニア酪農研究基金)
6. Cache Creek Watershed Coordination (カシュ川流域調整事務所) *