

「静岡県水循環保全条例への期待」

日本水循環文化研究協会 稲場紀久雄

【稲場】時間が押しておりますので、5分程度で要点だけお話しさせていただきます。

まず、私のペーパーを見ていただきたいのですが、水循環基本法の原案というのが、横の左側、図1。これは原案です。この水循環基本法の原案に、おそらく行政府ならびに関係団体が調整する交渉になるわけですね、この法案をつくるための。その交渉段階で大鈍を振るって、こういうことがあれば駄目、これも駄目、これも駄目と削りに削って出来上がったのが図2です。

ですから、図1の中には、例えば第3章、下のほうですけど、基本施策の最初に11治水対策なども入っているわけですよ。図2にはもう流域治水という言葉は何も書いていないし、ないんですよ。それでも、当時、小宮山先生はじめ関係者、一生懸命関係者と調整して、これは削ったら駄目よと言ったらできないわけですね。妥協の産物なんです。妥協できないということはもう、法案ができないということです。ですから、ある程度のところは通すために妥協をして、そして図2と、この基本法ができたんです。

ですから、私たちにとっては、図2が出発点で、これから、ある意味では図1に近づけていくという、非常にじくじたるものではありますが、図1が目標になってしまったわけです。最初に目標を出した。そして、どうしてもつukらないといけない。基本法は必要なのだ。ある程度のところはもう目をつぶらないとしようがないわけですね。そして図2の基本法が成立した。その瞬間に図1が目標になったと。ですから、非常に複雑な気持ちではありますが。

だから、目標に近づけていくために、小宮山先生はじめ盛山先生その他、一生懸命頑張ってくださいって、その第一歩が地下水の条項が今度、ようやくほんのちょっと。

だけど、基本的には、本来なら、基本法に基づいて地下水保全法をつukらないといけないんですよ。地下水保全法をつukって、そして、地下水は国民の共有財産だということを法律上明確にしないとけないわけですよ。ところが、その部分ができなくて。でも、条例ってやりなさいよ、ということまでは、先生方の努力でやっできました。これが日本の現実なんです。

僕たちは、なにも革命をしているわけじゃないんです。一步一步目標に近づけていく、それしかないわけですよ。だから、こういう団体があって、そしてそれに向かっていくんです。努力していくんです。民主的に、議論をしながら。

そういう意味で、条例でやりなさいよと国会が法律上言ったということも、ものすごく重要なことなんです。そんな条例なんかだったら、今まで条例は自治体が主体でつukるんだから、当たり前だと言えば当たり前なんですよ。けれども、行政府はそれに関与してきたということが非常に重要なところだと私は思います。

いずれにしても、目標になったというところで、私のプリントの2の「自治体の決断」というところですけども、基本法の運用は、厳密には、行政府にあるわけですよ。ですから、行政府が運用しているんです。立法府が運用しているんじゃないわけですからね。立法府はつukったけれども、運用できないわけです。きっと歯がゆい思いをされていることは間違いない。だけど、

図-1 原案の体系と概要

水循環基本法案は、前文、本文 38 条及び付則 3 条で構成されています。

【前文】 統合的水管理により水量、水質、生態系の面から健全な水循環系の形成を図ることで水循環型社会を創出し、将来世代に継承する必要性を謳っています。

【第 1 章 総則】

<目的> 現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保、将来の世代への健全な国土の継承を目的としています(第 1 条)。

<基本理念>

- 【水環境享受権】** 国民は、安全、健康、快適な水環境の恵沢を享受する権利を持つ(第 3 条)。
- 【地表水及び地下水の管理】** 地表水、地下水は公水として統合的に管理される(第 4 条)。
- 【流域管理】** 統合的水管理は、河川流域を原則とし、地域主権的な管理体制で行う(第 5 条)。
- 【多様な主体の協力】** 水循環保全活動は、多様な主体の連携協力の下で推進される(第 6 条)。
- 【予防原則】** 科学的因果関係の把握が困難な場合、予防的処置が講じられる(第 7 条)。

<責務>

- 【国】** 水循環の適正化に関する基本的、総合的な施策を策定し、実施する(第 8 条)。
- 【地方自治体】** 流域連合を設置し、地域特性に応じた施策を策定し、実施する(第 9 条)。
- 【事業者】** 水循環への負荷の低減措置を講じ、国、自治体の施策に協力する(第 10 条)。
- 【国民】** 日常生活に伴う負荷の回避低減に努め、国、自治体の施策に協力する(第 11 条)。

【第 2 章 水循環総合基本方針・流域別水循環計画等】

- 【水循環総合基本方針】** 政府は、水循環に関する施策を総合的、計画的に推進するため基本方針を定めなければならない(第 16 条)。
- 【流域別水循環計画】** 流域連合は、河川流域毎に流域別水循環計画を定める(第 17 条)。

【第 3 章 基本的施策】

第 1 節 流域一体管理の推進等(第 18 条～第 23 条)

流域治水対策の推進、河川と森林との統合管理の推進、農地の保全と活用等、河川横断構造物による上下流分断の修復と地域活力の再生、公共事業中止後の措置等。

第 2 節 健全な水循環の確保等(第 24 条～第 32 条)

適正な水循環管理及び水循環系の再生と保全、地下水の保全と利用の適正化の推進、利水システムの合理化の推進、水道及び水循環保全施設の流域統合経営の推進等。

【第 4 章 水循環庁/ 第 5 章 中央水循環審議会】

内閣府に水循環庁(第 33 条)、中央水循環審議会(第 34 条)を置く。

【第 6 章 流域連合、地方公共団体の行政組織及びその再編整備】

河川流域を構成する市町村及び都道府県は、流域連合を設ける。流域連合には議会、執行機関その他の機関を置き、流域住民との協働体制を構築する。(第 35 条～第 38 条)

【付則】 第 6 章の規定は、公布の日から 3 年を越えない範囲で施行する。

水循環庁は、施行後 5 年以内に地域主権の理念に沿ってその権限を流域連合に移譲する。

図-2 基本法の体系と概要

目的(第 1 条)

水循環に関する施策を総合的かつ一体的に推進し、もって健全な水環境を維持し、又は回復させ、我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安全向上に寄与すること

定義(第 2 条)

- 1. 水循環**
一水が、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、地下水として河川の流域を中心に循環すること
- 2. 健全な水循環**
一人の活動と環境保全に果たす水の機能が適切に保たれた状態での水循環

基本理念(第 3 条)

- 1. 水循環の重要性**
水については、水循環の過程において、地球上の生命を育み、国民生活及び産業活動に重要な役割を果たしていることに鑑み、健全な水循環の維持又は回復のための取組が積極的に推進されなければならないこと
- 2. 水の公共性**
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ことに鑑み、水については、その適正な利用が行われるとともに、全ての国民がその恵沢を将来にわたって享受できることが確保されなければならないこと
- 3. 健全な水循環への配慮**
水の利用に当たっては、水循環に及ぼす影響が回避され又は最小となり、健全な水循環が維持されるよう配慮されなければならないこと
- 4. 流域の総合的管理**
水は、水循環の過程において生じた事象がその後の過程においても影響を及ぼすものであることに鑑み、流域に係る水循環について、流域として総合的かつ一体的に管理されなければならないこと
- 5. 水循環に関する国際的協調**
健全な水循環の維持又は回復が人類共通の課題であることに鑑み、水循環に関する取組の推進は、国際的協調の下に行わなければならないこと

- 国・地方公共団体等の責務(第 4 条～7 条)
- 関係者相互の連携及び協力(第 8 条)
- 施策の基本方針(第 9 条)
- 水の日(8 月 1 日)(第 10 条)
- 法制上の措置等(第 11 条)
- 年次報告(第 12 条)

水循環基本計画(第 13 条)

基本的施策(第 14 条～第 21 条)

- 1. 貯留・涵養機能の維持及び向上
- 2. 水の適正かつ有効な利用の促進等
- 3. 流域連携の推進等
- 4. 健全な水循環に関する教育の推進等
- 5. 民間団体等の自発的な活動を促進するための措置
- 6. 水循環施策の策定に必要な調査の実施
- 7. 科学技術の振興
- 8. 国際的な連携の確保及び国際協力の推進

水循環政策本部(第 22 条～第 31 条)

○水循環に関する施策を集中的かつ総合的に維持するため、内閣に水循環政策本部を設置

- ・水循環基本計画案の策定
- ・関係行政機関が実施する施策の総合調整
- ・水循環に関する施策で重要なものの企画及び立案並びに総合調整

- 組織**
- 本部長 : 内閣総理大臣
 - 副本部長 : 内閣官房長官
 - 水循環政策担当大臣
 - 本部長 : 全ての国務大臣

行政府はいろんな利権のもとで動いているわけですからね。ですから、やはりその利権を一挙に使用する放棄なんかできないわけですから。そういう意味で、非常に残念ですけども。

ただ、自治体の中で2つ、注目すべき動きが出てきました。1つは、出てきたというところとちょっと言いすぎになるんですが、嘉田先生が今お話しになった、滋賀県流域治水推進条例。これは2014年です。2014年、基本法ができたとき、条例は3月31日、ほとんど同じ時期に条例をつくられた。基本法もほとんど同じ時期にできたんですよ。基本法が公布されたのが4月2日です。ですから、ほとんど同じなんですよ。もうこの話は、今日はやりません。立派なお話がありましたから。

もう1つ、注目すべきが今の静岡県の動きなんです。静岡県水循環保全条例、これは、今年の2月の議会で成立して、施行されるのは今年の7月ですから、まだ施行されていないんですよ。だけど、注目すべき内容がある。それを、私はここに5点挙げておきました。私のペーパーの2枚目です。これを見ていただきたいと思います。これを一つ一つ説明すると時間がかかりますので、重要どころだけ説明をします。

第1は、前文で水資源、使用水、地下水は県民共有の貴重な財産であり、第3条基本理念で代替性のない資源であることをうたっている。これはもう説明はいたしません。こういうことは非常に重要だということで、条例ではっきりさせているということですね。

第2、条例に基づく法定計画として、流域水循環計画を位置付けている。これが条例の第15条で、法定計画になっているということです。政府がつくっている水循環基本計画の改訂版というのが、説明の3行目の令和2年6月に出ていますが、こう書いてあるんですよ。流域の総合的かつ一体的な管理は、1つの管理者が存在し、流域全体を管理するというものではないと。だから、これでは、誰が健全な水循環の責任を担うのか分からないわけです。

要するに、計画をつくるものは1人ではないと。流域の全体を管理する者はいないというんですから。そんなことで流域の管理ができるわけがないじゃないですか。ですから、静岡県では、法定計画としているわけです。第15条で、流域水循環計画は法定計画なんだと。ただし、条例に基づく法定計画だと。

本来は、基本法の中に書かないといけないわけです。ですから、原案を見てください。原案の図1の真ん中よりちょっと下ですけども、流域別水循環計画、流域連合は河川流域ごとに流域別水循環計画を定める。第17条として、ちゃんと法定計画にしてあるわけですよ。ところが、これもばつさりやられたわけです。

そして、行政府の出している、先ほど説明した、基本計画、令和2年6月に改正されたものでは、流域を管理する者はいないんだとしたわけです。山には山の管理者がおり、農村には農村の管理者がいる。都市には都市の管理者がいる。流域全体を管理する者はいないのだというわけです。そんなことで流域水循環計画ができるわけがないじゃないですか。それを静岡県は、法定計画にした。でも、僕たちも、この原案では最初法定計画になっているんですから、まったく話にも何にもならない。法定計画にすることが今どうなっているか。これは目標なんです。そうしていかなければならない。

第3、計画の目標像として第9条の第1号に、流域の適正な水量および水質の確保。第2号に、自然環境の保全および再生。第3号に、水に関する文化の振興を明記している。ここで一番問題なのは、目標の流量を設定するという事なんですよ。

皆さんご存じのように、環境基本法に基づいて、水質環境基準という目標値が水質に関してはあるでしょう。河川ごとに目標流量はない。つまり、循環流量の目標がないわけです。今までのお話でも、そういう話は一つもなかったでしょう。河川には、水質の目標があるのに、循環流量の目標がないんですよ。そして、山の開発が、森林の開発が、都市の開発がみんな、循環流量に影響する。その循環流量に政府が目標を与える。そしてその目標に対して、それぞれが対応するように計画を立てていけばいいわけですよ。ところが、その目標がない。

ところが、静岡県では目標をはっきり決めようとしているじゃないですか。第3条ですね。第3の第9条第1号です。これが大切なんですよ。循環、循環と、分かっているのかと、循環が。循環とは何なのだと。河川に流れる循環流量のことじゃないですか。この循環流量が1年間を通じて安定的に流れるようにしなければならないわけです。その循環流量の目標も与えずして、計画をする、管理する者がいないという。むちゃくちゃじゃないですか。

ところが、静岡県は、そんなことは分かっているんだと。そのとおりだと。第3条ではっきり決めているじゃないですか。そして第4、知事は水質保全地域を指定する制度を創設した。第5、山間地域、農村地域、都市地域における、地域ごとに基本的な施策が水循環の恒常性確保の視点で描かれている。

したがって、第5のところでも、山の管理者、農水省でしょうか、よく分かりませんが。農村地域はやっぱり農水省かもしれないし、都市は国交省かもしれないし。市町村にもそれぞれ、県にもそれぞれの部局があって、それぞれが皆、俺はここを管理しているんだと言っている。だけど、静岡県では、それはそのとおりだと。だけど、本部をつくって、上に知事がいて、そして知事がこの流域全体の循環流量を守るような計画をつくらうと。こういう方針で、これを守るんだからこういう対策、知事が責任を持ってやっていくということになっているわけです。

そういう意味で、本部も、本当の生きた本部になっているわけですよ。第1から第5まで、その5点を明確にした、今回の静岡県水循環保全条例は、基本法をさらに発展させていくために、先駆的な役割を果たすのではないかと。こういうように私は思います。

そして最後ですが、水循環は一つのシステムであるわけです。近大化をリードした要素分割主義ですね。例えば、都市一つ見ても、道路整備は道路管理者だ、公園は公園だ、下水道は下水道だと、こういうふうになっているわけですね。河川は河川だと。みんな、管理者のつもりで、自分の小さな窓から外を見ているわけです。要するに、部分最適をしているわけです。

部分最適を全部集めたら、トータルで最適か。そんなことはないわけですよ。ですから、それを全体の最適へリードしていく、これはそういう意味では、要素分割主義が近代文明発展の基本的な原理でしたけれども、今はその極限に達して、そしてその次にすることが、要素統合の原則です。全体を通して、全体を見る。これが必要な時代になっている。

ですから、そういう意味で、嘉田先生などが苦勞されているのは、それがなかなかうまくいかないわけですよ。いや、そんなことを言うと怒られるかもしれませんが、でも、そう思いま

す。そのためにみんな、闘っているんです。いまや新しい時代ですね。要素統合の時代に向けて僕たちは立ち上がったんだと。こういうふうに私は考えております。

(稲場氏基調講演終了)

【渡辺】 稲場先生、ありがとうございました。

【稲場】 小宮山先生から一言、ご発言いただきますので、ちょっとだけ待ってください。

【小宮山】 すみません、水循環基本法の改正に伴い、静岡県からもいろいろな意見がありました。国会においても、いろいろな党のほうから意見がありました。その答弁をする中で、実は、リニアに関しては、中止も反対も全部いるので、いろいろな課題があります。

だけど、それを国が決めるのではなくて、地元の協議会で、決められるように基本法を改正しているの、リニアは地元次第ということでございます。

水は全部地域によって保全が求められており、対応するやり方と目的が違うというのが、非常にこの問題の難しいところなので、趣旨がどちらなのかよく分からないのですが、頑張ってください。

水環境と流域治水関連法が去年通りました。これは国交省だけやっているの、水循環基本法のほうは、山林とか農地とか全部含むので、そういうのってちょっと微妙なところとか、もしかすると山林のところと一番関係するのが、熱海のことがあったので、森の土の法案が、附則のほうの改正をして、見直し規定とか、土砂の取り上げ方とかが入ってきます。

ここがおそらく、今後工事をする側は、土砂をどうするか、特に地下をいじると出てきた土砂をどうするのかという問題が出るので、それがあの熱海の土砂災害に繋がるのではないかと、そこはまたぜひ考えていただければと思います。

【渡辺】 小宮山先生、ありがとうございました。