水制度改革国民会議が進めている『水循環基本法大綱』づくりに参加を

京都大学名誉教授　松井　三郎

松井三郎氏は水制度改革国民会議理事長として「水制度基本法」制定に中心的な役割を果たして来られました。現時点では同国民会議と超党派の国会議員有志からなる「水循環基本法研究会」は水循環政策大綱案と水循環基本法要綱案を取りまとめ中であるとのことで、以下ご講演の要約を記します。

一　我が国が直面している水に関する課題

1．地球気候変動‐温暖化にともなう対策（温暖化軽減と温暖化対応）を個別既存法に組み込み適切な対応を行う。降水パターンの変化、異常渇水、水温変化、地下水低下、農業、植物動物生態系影響、その他。

2．地震、津波、台風、豪雪、ゲリラ豪雨などの自然災害対策（予測、軽減と災害後復旧）を強化する。

3．有害物質（工業化学物質、農業利用薬物、人動物利用医薬品等）が水質汚染を起こすことで、健全な水利用を妨げ（外部不経済による下流水利用者負担増加）、淡水、沿岸水産業、自然生態系への影響を及ぼすことに適切な法律の整備。

4．国土の淡水域と領域海域の水生態系の保全を守り「生物多様性条約」（「2010年生物多様性条約第10回締約国会議愛知・名古屋開催」）や『ラムサール条約』の推進に対応する法整備の強化。

5．道州制の導入に伴う、中央政府と地方政府の権限を適正に促進する。

6．「地下水管理法（仮称）」、「都市雨水利用法（仮称）」の制定。

7．「統合的水資源管理」が、求められる。

二 日本の水に関する主要法案について

①環境基本法、②水質汚濁防止法、③特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法、④水道法、⑤水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律

⑥工業用水道事業法、⑦工業用水法、⑧河川法、⑨「水資源開発促進法」及び「独立行政法人水資源機構法」、⑩水源地域対策特別措置法、⑪特定多目的ダム法、

⑫下水道法、⑬日本下水道事業団法、⑭浄化槽法、

⑮建築物用地下水の採取の規制に関する法律

⑯廃棄物の処理及び清掃に関する法律

⑰土地改良法、⑱森林・林業基本法、⑲森林法、⑳海岸法

さらにその他の法律として運河法、公有水面埋立法、水防法、水害予防組合法、砂防法、地すべり等防止法、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律、特定都市河川浸水被害対策法、湖沼水質保全特別措置法、瀬戸内海環境保全特別措置法、有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律があります。

これまでの水管理は局所的な個別管理に委ねられて来たために水循環系は寸断されて来ました。現在民間有識者一六名による「水循環基本法研究会」の例会と国会議員を含む「水循環基本法研究会」の例会を開催しております。

三 法案構成の組み立て

「水循環政策大綱」は、水循環を水量、水質、生態系の面から再生する事を目的に基本理念を構築した。個別的事業法による水管理の弊害を

脱却し「水循環基本法」の制定を目指しており、法案構成は以下の組み立てになっています。

前文・基本法制定の趣旨、「生命の水」「水の循環」「化学汚染」「生態系」「縦割り制度と縦割り組織」「統合管理」「水循環系の再構築」

1 総則‥目的、水循環、統合的水管理、河川流域、水環境

2 基本理念‥地表水及び地下水は公水であること、水循環保全義務と水環境享受権、流域圏の統合的管理、自然調和河川と生態系の復元、持続可能な水循環社会の再生と将来世代への継承、過剰な河川人工構造物の撤去、持続可能な水循環系保全の為の役割分担、拡大汚染者責任原則、未然防止と予防原則

3. 関係者の責務‥国の責務 地方公共団体の責務、事業者の責務、国民の責務、関係者相互の連携および協力、水循環の日、法制度上の措置等、年次報告等

4 基本方針・基本計画等・水循環総合基本方針、流域別水循環計画

5 基本的施策‥流域治水対策の推進、水環境管理の適正化及び水循環系の再生と保全、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、第3者機関による公正な水環境監視、利水システム合理化の推進、地下水の保全と利用の適正化の推進、河川と森林の統合的管理の推進、農地の保全と活用など、水道及び水循環保全施設の流域統合経営の推進、老朽化施設の更新と機能向上並びに異常渇水や震災などに備える非常時対応、財政制度の見直し、科学技術の振興ならびに国際協力の推進

6 中央政府の行政組織及びその再編‥水循環庁の役割、中央水循環審議会

7 「流総連合」設置等、地方公共団体行政組織及びその再編‥流域連合、流域連合議会、流域水循環審議会、流域連合管理・監査

8 流域住民との協同

9. 雑則 と付則

このように主要施策は、流域治水対策、都市雨

水管理を含めた水循環系の再生と保全、地下水の保全と利用の適正化、河川と森林の統合管理、下水道と浄化槽を水循環保全の施策と位置付け、水道と共に流域圏での統合的管理の推進、国際協力の進行にまでおよび多義にわたっております。さらには水循環の統合的管理を担う組織についても提案しています。国レベルでは「水循環庁」の設置、地方自治体レベルでは「流域連合」の設置である。流域連合は河川流域を構成する地方自治体が流域圏の統合的管理のための連合組織として設置するもので、立法機関としての流域連合議会の他流域水循環審議会、流域連合監査機構を設けることとしています。さらに、行政と流域住民ネットワークが、連携、協働して政策形成を行うべく協働体制を創出するとともに、流域連合議会のほか、流域水循環審議会、流域連合監査機構には流域住民の参加を前提としています。

（参考）

水循環政策大綱案及び同基本法要綱案の要旨

1 水循環系の再構築と未来への継承

水は、「生命」の基本である。地球上の水は、海洋と太陽エネルギーによって循環を繰り返えし、多様な生命体に恩恵を与え続けてきた。このような水循環系は、現代においては人間の営為によって不断に直接的間接的に影響を受けるという点で社会的システムである。

地球温暖化は、水循環系への直接的影響と相まって、異常な洪水や極端な渇水をもたらし、私たちの生命と生活を脅かす。私たちは、水の脅威を克服し、撹乱された水循環系を持続可能なシステムに再構築し、未来に継承できるよう可能な限り努力しなければならない。

2 水循環基本法の制定

わが国の水制度は、明治維新以来、もっぱら必要に迫られて制定された個別的な事業法が存在するのみで、所管する省庁が個々の制度の目的毎に行政を

進めて来た。そこには、個々の制度の利害関係が有るのみで、統一的な基本理念は存在しなかった。このため、永年に亘る縦割り制度と行政の弊害が累積して、わが国の水は危機的な状況に陥っている。この事態を克服する喫緊の課題は、基本理念やそれに基づいた諸施策及び執行体制を定めた「水循環基本法」（仮称）の制定と、その基本法に基づいた行政組織改革及び現行法体系の全面的な見直しである。

3 水循環政策の基本理念

水は、地表水も地下水も水循環系によって結ばれた一体の存在であり、現在と将来の人々の生存に不可欠な共同資源である。この視点に基づく基本理念は、次の九項目である。

（1） 地表水及び地下水は公共水であること

地表水及び地下水は、共に一体となって水文的循環を形成する公共水であり、統合的に管理されなければならない。

（2） 水循環保全義務と水環境享受権

国民は、水循環系の持続可能性を保持する義務を担う。現在及び将来の国民は、持続可能な水循環系によりもたらされる健全な水環境の恩恵を享受する基本的権利を有する。

（3） 河川流域の統合的管理

水管理は、河川流域を原則的単位として統合的かつ地域主権的に行われなければならない。

（4） 自然調和河川と生態系の復元

河川を本来の姿・自然調和河川に修復し、生態系を復元する努力を払わねばならない。

（5） 持続可能な水循環型社会の再生と将来世代への継承

国民の健康で文化的な生活と幸福追求の視点から持続可能な水循環型社会を再生し、将来世代に継承しなければならない。

（6） 過剰な河川人工構造物の撤去

河川に設けられた過剰な人工構造物は、その有効性を検証されたものを除いて速やかに撤去することに躊躇してはならない。

（7） 持続可能な水循環系保全のための公平な役割分担

持続的な水循環系の保全の行動は、国民、事業者、地方公共団体（流域連合）、国等によって、公平な役割分担の下に行われなければならない。

（8）拡大汚染者責任の原則

有害物質の生産者、病原菌やウイルス、微量な医薬品や有害化学物質を含む排水の処理に当る事業者及び地方公共団体は、一次的汚染防止責任を負う。

（9）未然防止と予防原則

水循環系の撹乱によって生じる悪影響を未然に防止するため、科学的知見の充実を図るとともに、予防原則の適用を躊躇してはならない。

4 水循環型社会の再生に関する主要施策

国は、下記の基本的施策に関する基本方針を示し、河川流域（流域圏を含む）を構成する地方公共団体は、「流域連合」を結成し、流域別水循環計画に基づいて基本的施策を講じるものとする。

（1）流域治水対策の推進

想定した規模の洪水をダム等洪水調節施設と河道で処理するという従来の治水から、河川流域全体で洪水対策を行う流域治水へと転換する。

（2）水環境管理の適正化及び水循環系の再生と保全

水環境管理の要諦は、河川管理と水環境管理の統合及びこれに伴う水環境基準と排水基準の適正化にある。さらに、多様な生物の棲息・生育環境の再生・保全や河川の自然回帰と復元、環境用水の確保とその維持を図る。

（3）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

河川上流域の森林と河口の海との分断を修復し、生物の生息環境を取り戻すとともに、淡水漁業・沿岸漁業の再生や海浜の保全を図るものとする。

（4）第三者機関による公正な水環境監視

縦割りの所管部門がそれぞれ水質監視を行うこれまでの監視体制から脱却し、公正な第三者機関が排水源の放流水質及び受容水域の水環境の諸側面（水量、水質、生態系など）を監視する。

（5）利水システムの合理化の促進

過剰な水利用を誘発したこれまでの利水システム

を改め、節水型都市及び産業の創出に努め、新規水資源開発の抑制に向けた構造転換を図る。

(6) 地下水の保全と利用の適正化の推進

地下水の保全と利用の適正化を図るため、同一地下水盆における地下水情報の共有化、モニタリング体制、緊急時体制を整備すると共に、地下水の涵養と保全の対策を進める。

(7) 河川と森林との統合管理の推進

河川管理と森林管理の統合によって、放置林による山地災害や洪水時の大量の流木流出による 被害拡大の防止対策を推進する。また、地球温暖化は水循環系の攪乱の元凶であるため、二酸化 炭素吸収源としての森林の役割その他の森林の多面的機能を維持拡大させる措置を講じる。

(8) 農地の保全と活用等

農地を遊水地として保全し、冠水補償を実施する。休耕農地に湛水し、地下水の涵養及び生物 多様性保全のためのビオトープとして活用することについて一定の補償を実施する。

(9) 水道及び水循環保全施設の流域圏統合経営の推進

水道及び水循環保全施設(下水道・浄化槽・し尿処理施設等)は、流域圏ベースの広域経営を可能にすることによって経営の合理化とサービスの向上を図る。

(10) 老朽化施設の更新と機能の向上並びに異常渇水や震災などに備える非常時対応

戦後60数年を通じて莫大な公共投資が進められた。今後は、これらの資産の更新と機能の向上が大きな課題となるため、アセットアセスメントを進め、合理的な更新と機能の向上に努める。

(11) 財政制度の見直し

国は、従来の財政方式を抜本的に再検討し、事業の円滑な推進が可能なように地方公共団体とも協議しつつ、財政制度を再構築する。

(12) 科学技術及び国際協力の振興

縦割体制の下では、技術体系も歪みを生じる。今後は業際的な適正代替技術を志向し、さらに後発開発途上国の支援を強化する。さらに、いわゆるバーチャル・ウオーターへの依存を極力低減し、グローバルな水循環系の適正化に寄与する国際協力を推進

する。

5 行政組織の再編と流域住民との協働

水循環系を再生し、山紫水明の国づくりを推進するため中央政府の権限を大幅に地方政府に移譲し、地方公共団体の行政境界を超えた河川流域（流域圏を含む）ベースの行政組織に再構築する。

（1）中央政府の行政組織の再編

水循環庁を内閣府の外局として創設し、全ての水行政部門を統合し、整理合理化を断行する。

（2）「流域連合」の設置等、地方公共団体の行政組織の再編

水循環の再生に関する政策と行政とは河川流域（流域圏を含む）ベースで、流域住民に近い所で、流域住民の参加を得て推進する体制に再構築する。中央政府は、関係する権限を大幅に流域連合に移譲するとともに、国の出先地方組織を廃止する。

[流域連合]

河川流域（流域圏を含む）を構成する地方公共団体（市町村と都道府県）は、当該河川流域（流域圏を含む）の統合的管理主体（地方公共団体の連合組織）である流域連合を設置する。

[流域連合議会]

流域連合に関わる立法機関として流域連合議会を設ける。

[流域水循環審議会]

流域連合に諮問機関として流域水循環審議会を設ける。

[流域連合監査機構]

流域連合及び同議会の業務監理に当る組織として、地方公共団体代表者及び流域住民代表者で構成される流域連合監査機構を設ける。

（3）流域住民との協働体制

行政と流域住民ネットワークとが連携・協働して政策形成を行うことが望まれる。水の公共性、コモンズとしての性格及びオーフス条約等を考えれば、当然の措置でもある。

（以上）