

## 第十八回定時総会基調講演

### 水循環基本法の成立と今後の展望

大阪経済大学名誉教授・本会評議員 稲場 紀久雄

ただいまご紹介にあずかりました稲場です。

今日は、「水循環基本法の成立と今後の展望」というテーマでお話をさせていただきます。お渡ししている資料は二つです。一つは「水循環基本法制度論」という資料で、もう一つは『日本下水道新聞』の特集号です。今日の話は、こちらのプリントを中心に進めたいと思います。

『月刊下水道』という専門誌をご存じだと思いますが、その六月号に、お手元にお届けした「水循環基本法制度論」というペーパーが掲載されました。この基本法が成立して一番早く『月刊下水道』に法律内容の解説を書くことになりましたので、私の知るところでは、今見ていただいている

「水循環基本法制度論」がペーパーになった最初のものと思います。このペーパーに基本法と下水道事業との関係ということを書き加えまして、今日お届けをしたということです。書き加えた部分というのは、上から四行目ですが、これはあとで少し時間をかけてご説明をしたいと思います。

今日の講演の時間ですが、事務局から「三十分で」と言われました。ところが、下水道をベースにした基本法の説明を、実はこれまで行ったことがありません。中途半端に終わるのも皆さんに申し訳ないと思ひまして、一時間下さいとお願いをしました。ご無理のような雰囲気でしたので、できるだけ要点をご説明して、三十分付近付ける努

力はしたいと思っています。

なお、質疑応答もあるから一時間で良いよという人もたまたま今日おられましたので、当然質疑もしたいと思いますので、一応一時間とお考え下さい。できるだけ努力をして短くしたいとは思いますが、どうしてもご理解をいただきたいと思えます。なお、その一時間には、くどいですが、質疑応答も入るということですので、四五分か五十分ぐらいのお時間をいただきたいと思えます。

その次に、報告ということになります。お渡ししたプリントの左側一行目から見てください。水循環基本法が三月二十日参議院本会議で、二十七日衆議院本会議で、総員賛成によって可決。そして、四月二日に公布されました。成立したのは三月の下旬で、公布が四月二日です。実は、それから三ヵ月後の七月二日までに、この法律は施行されると法文の中に書いてあります。

四月二日から七月二日までの真ん中ごろ、五月二十日、水循環政策担当大臣が安倍総理大臣から任命され、国土交通大臣の太田さんになりました。

法律の上では「水循環政策本部を内閣に置く」となっています。その本部長は内閣総理大臣です。その下に二人の副本部長が任命されます。そのうちの一人が菅官房長官です。これはすでに決まっています。もう一人が水循環政策担当大臣となっていて、実はこれは決まっていませんでした。そこで、五月二十日に太田国土交通大臣をもつて水循環政策担当大臣と決まりました。

さらに、本部を支える事務局の設立準備室が同日設けられました。その設立準備室は、陣容は十七人で、室長以下参事官が八人もいるという頭でつかちな組織であります。いずれもこの十七人は各省の兼務です。室長は国土交通省の水資源部長の越智さんです。越智さんをキャップにして、農林水産省、厚生労働省、経済産業省、環境省からそれぞれ兼務で出向する形になっております。水道関係者では、厚生労働省の水道課長の宇仁菅さんが参事官に任命されていますが、下水道分野からは、少なくともこの参事官には入っておりません。室長以下、参事官を含む八名の役職職員の

うち四名までが国土交通省で、国土交通省寄りの布石がなされています。詳しいことは省略しますが、そういった設立準備室が設けられました。

先ほど言いましたように、三カ月のちょうど真ん中あたりに、こういった具体的な行動が起こりましたので、七月二日におそらく施行されるのだろうと思います。

この基本法の制定運動を始めたのが二〇〇七年一月十八日でした。それから計算すると、七年とちよつとの時間がかかったわけです。法律そのものが国会に上程されたのは二〇一三年の通常国会でした。二〇一三年六月十八日に衆議院の本会議を全員賛成で通ったわけですが、二六日の参議院段階で、例の問責決議が採択されました。その問責決議の影響で、上程法案が全て流れてしまいました。そして、参議院選挙になだれ込んだわけです。したがって、水循環基本法がその時点で審議未了、廃案と。せっかく衆議院を通っていたのに、参議院段階で廃案となってしまう。水制度改革議員連盟がこの法律の実現に努力をし、次の

臨時国会こそ必ず実現するという意気込みで取り組みましたが、ご承知のように機密保護法という問題が出て、その影響で上程すらできない状況でした。

これではいつまで経ってもこの法律が実現しないということで、水議連では衆議院先議、つまり衆議院に先に出すという方針をやめまして、参議院から出すという方針に切り替えたわけです。もし衆議院先議の方針のままでしたら、おそらくまた集団的自衛権問題、その他のいろいろな難問がありますから、今のこの法案は実現していなかったと思います。しかし、参議院先議でいく方針に切り替えたことが功を奏しまして、三月二七日に衆議院本会議を通じて、四月二日公布となったわけです。

わが国が近代化の道を歩き始めた明治維新以降、初めて水の基本法ができたということです。ここに「水の憲法」が誕生したと、ちよつと大上段にかぶって書いてあります。内容を説明すると、少し歪んだ憲法ではないかという疑問を当然持たれ

ると思います。歪んだとはいえ、「水の憲法」といえるものが誕生したのは事実です。皆さんには是非、このプリントのページ左側の右、上から八行目、「基本法は超党派の議員立法であり、衆参両院において、与野党全党派の賛成で成立した事実」をしつかり受け止めていただきたいと思います。

水の基本法は、霞ヶ関の役所の手ではできなかったということですか。このことをしつかり受け止めていただきたいと思います。立法府が主体的な判断で、議員立法としてつくったということです。その背後にどういうことがあったのか、しつかりそのことを考えていただきたいと思います。全党派が賛成というのは、あえて言えば共産党も賛成しているということですか。自民党、公明党、民主党以下、共産党も賛成したと。こういう法律は珍しいと考えてもいいと思います。そういうところも考えていただきたいと思います。

明治維新以来、百五十年近く経つわけです。それが議員立法でしかなかった。霞ヶ関の役所がつくる、いわゆる閣法といわれる、そのもとで

はつくれなかった。それにもかかわらず法律ができた、その瞬間からこの運用は行政に委ねられるということですか。そして、委ねられる行政の部局、例えば水循環政策本部事務局準備室の幹部職員半分は、国交省の河川部局の者だということです。河川部局の頑迷な抵抗によつて百五十年間もできなかった。閣法ではできなかった。だから、議員立法によつてやむなくやったのだと。そのところをしっかりと頭に置いていただきたいと思います。

この矛盾した体制。なぜ歪んだのか。先ほど、この憲法は少し歪んでいるのだと言いました。なぜ歪んだのか。歪ませた張本人は誰か。これはあえて言いません。ですが、半分まで河川部局が占めた事務局が運営を行う、ここに皆さんは大きな疑問を持っていたきたい。同時に、本当にこの歪みを正していくために、われわれが力を合わせて、さらに努力しなければならないということも、是非お考えいただきたいと思います。

今日は下水文化研究会の場ですから、水循環基本法と下水道事業との関係はどういうものである

のかを中心にお話をしたいと思います。

そこで思い出していたのですが、現代下水道事業の基盤を築かれた、今は亡き久保起さんはこのように言われました。「水の基本法を創り、下水道法を抜本的に改正すること」。これが、久保さんが言い残されたことです。

私は新幹線でここに来るまでに、改めてこの言葉の意味を考えました。そして、改めて久保さんの偉大さを感じたのです。水の基本法をつくり、下水道法を改正する。これは一体何を意味しているのか。このことが今朝、新幹線の中で初めて「ああ、そうだったのだ」と思い至ったのです。言い残されているこの言葉は、一体何を意味しているのか。

久保さんは、下水道法の改正とあわせて水の基本法をつくりなさいとは言っていません。下水道法の改正を先にやって、その後、水の基本法をつくりなさいとも言っていません。久保さんは、まず水の基本法をつくれと言っているのです。そして、その基本法の内容を踏まえて、下水道法の改

正を考えなさいと。つまり、基本法が優先されているわけです。基本法絶対という認識ですね。

ですから、基本法の内容によっては、場合によれば、下水道法などなくなっても良いぐらいのつもりなのです。久保さんは、そこまで突き詰めて、この言葉を考えているのだと、私は改めてそういう久保さんの思いに胸を打たれる気がしました。あれだけ何十年も下水道をやってきた人が、こう言っているのです。現代の下水道をつくり上げたその人が、基本法の内容によつては下水道法などなくなっても良いのだというぐらいの意味を含む言葉を残しているのです。このことを私たちはしっかりと受け止めなければならないと思います。

そういう前提で、それでは一体、基本法は下水道事業にどんな影響を与えるのか。あるいはまた、下水道事業側は基本法をどのように活用して、あるべき姿に近付けていけば良いのか、そういったことをこれから考えていきたいと思います。

水循環基本法について何も知らないという人に、私のお話をしても意味がありません。水循環基本

法は、このプリントの最終ページにその全文を収録しておきました。四月二日の官報に掲載された法律の全文です。そのいちいちについて本来なら説明すべきですが、何しろ時間的制約がありますので、要点を述べておこうと思います。

水循環基本法の要点を三つ挙げよと言われれば、まず一つは、水循環という言葉を初めて法律に取り上げたということです。法律は、前文、本文三十一条、附則から成っています。前文の中で一番強調しているのが、「健全な水循環の維持・回復」です。プリントの一枚目の右側の右、前文の一部があります。「健全な水循環を維持し、または回復するための施策を包括的に推進していく」という言葉があります。この「健全な水循環の維持・回復」が、この法律の最も重要なポイントの一つです。

プリントの二枚目の左側の左、真ん中あたりに「第一章 総則」があります。その総則には基本理念が書いてあります。この基本理念は六つの原則で書かれています。その六つの原則のうち重要

なものを見ておきます。

まず第一項「健全な水循環の維持または回復のための取り組みが積極的に推進されなければならない」、つまり「積極的推進の原則」です。これが第一の原則です。

基本理念の二つ目の重要なポイント、第二項、これは非常に重要な内容です。第二項は、「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り、「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。水の恵沢が世代間で公平に享受されることであると書いてあります。この基本理念の第二項、まず第一は、「水は共有財であるという原則」です。これは非常に重要な、発想の大転換と言っても良い内容です。

皆さんもご承知のように、河川の流水は公水であると言われます。それに対して、例えばこういうビルの上に降った雨水は私水と言われます。今まで水というものは私水と公水の二つだけでしたところ、ここに共有という概念が出てきたとい

うことです。これはまったく新しい第三の概念の登場です。しかも、この水は地表水だけではありません。地下水も含めて、国民共有の財産であると規定したということです。

皆さんも気付いておられると思いますが、例えば河川の流水は公水となっていますね。河川敷は、国有地、官有地です。つまり、公水というのは官有地の上の水ということです。よく覚えておいて下さいね。公水は官有地の上の水。私水は私有地の上の水。これは基本的に同じことを意味しています。それぞれの土地の所有者がその水を管理するという意味で、官有地は官が管理します。だから、官が思いどおりに使つてよい水、これが公水ということです。

ところが、皆さん、共有財は違います。共有財は国民一人ひとりが所有権を持つ水です。まったく新しい概念が登場したということです。しかも、地下水も含めて。これは画期的な発想の転換だと考えていただきたいと思います。

だから、これからは官が適当に水を利用したり、

許可したりすることはできません。少なくとも、国民の意見を聞かなければならない。なぜなら、国民が所有者ですから、国民の同意を得なければならぬことになってくるわけです。したがって、上水道、下水道、いずれにしても住民の意見を聞くという場がこれからは設けられ、その意見を踏まえて事業が進められる、こういうようになってくる、こういうようになるべきだと、そう言っているわけです。

それから、水の恵沢が世代間で公平に。つまり、「世代間公平の原則」です。現世代の人たちだけが水の恩恵を受ければ良いと言うのではない。未来の世代の人たちも清浄な水の恩恵を受けるべきだという考え方です。

もう一つ重要な原則は、左半分の右側の真ん中あたり、第四項です。「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る」と。つまり、「流域一貫の原則」です。これからは、水は個々の行政区域だけではなくて、流域に一貫して管理されなければならない。こういう考え方で

す。

以上、健全な水循環の維持・回復、水は国民の共有財であるということ、そして水は流域一貫して守られなければならない、こういったことを明かにしたということです。

そして、そういうことを具体的にこの国の上に実現していくために、右の左側、真ん中あたりの「第二章 水循環基本計画」が内閣府に設けられた水循環政策本部によって策定され、閣議決定をされます。

ところが、水循環基本計画は、果たして本当に確なものがつくられるだろうか。先ほども言いましたね。この国の体制、議員立法でしかこの法律ができなかった厳然たる事実。そしてまた、準備室の構成、そういったものを考えあわせたときに、本当にわれわれの期待する水循環基本計画ができるか、非常に注目をすべきことであると思います。

私が悲観的に申し上げているのは、その下の方にある「第三章 基本的施策」、水循環基本計画の

中に取り込まれるべき基本的施策というものが、実は歪められたからです。この法律では、十四条から二一条まで八力条にわたって基本的施策が書かれております。中でも十四条の「貯留・涵養機能の維持および向上」、第十五条の「水の適正かつ有効な利用の促進等」、第十六条の「流域連携の推進等」は、水循環基本計画と直接関係する重要な条項です。

水議連で私を含めて最初につくった原案が図1に書いてあります。この図1が、私たちが最初につくった原案です。ところが、最終的につくられたのが、図2です。図1と図2を比べていただくと、どこがどう変わっているかはもう一目瞭然です。

元に戻りますが、「その内容は率直に言って、総合的な治水対策、生態系保全および流域ベースの推進体制の諸面で具体性に乏しい。水議連が策定した基本法の原案は、これらの諸面を適切に記述していた。基本法は、原案と比べると大幅に後退している」と書いておきました。

この大幅な後退は、誰によってもたらされたものなのか。そもそも基本法がなぜ百五十年もできなかったのか。そういったことは、まったく同じ文脈に属するものです。したがって、水議連では、水循環基本法フォローアップ委員会を発足させて、政府の今後の対応をフォローアップしていくことを考えているわけです。

「第四章 水循環政策本部」。元々本部の設置というものは、縦割行政を廃するという意図から出たものです。しかしながら、先ほど申し上げていたように、基本的施策の内容が法案の策定段階で歪んだことと考えあわせまして、本部も同じ道をたどる可能性がある、ここでは書いてあります。実は、この原稿は、まだ準備室ができていない段階で書いているわけです。準備室ができていない段階で、私は、本部も同じ道をたどる可能性がある、と書いています。そして、本部準備室ができた今、幹部職員の半数は国交省であったという事実にも照らして、可能性があるのではなく、もうそうなっていると言ってもいいぐらいの状況になっ

ています。

そこで、この法律では、附則を設けているわけです。附則第二項（検討）というところで、「本部については、施行後五年をめどに総合的な検討を加え、必要な措置を講ずる」と言っているわけです。本部が立法側の意図に合わないようなことをし続ける場合、五年後に本部の改革を行うことをあらかじめ明確にしています。議員立法を制定した当事者としての議員に何の責任もないのかと。そんなことはあり得ないわけです。そこで、この弊害を除くため、第十二条で政府は国会に年次報告をすることも定められています。

以上、詳しくはお読みいただきたいのですが、水循環基本法が下水道との関係でどんな影響があるのか、あるいは下水道側はこういう法律をどのように生かせばいいのか、これがその次に書いてあることです。皆さんも是非読んでいただきたいと思いますが、この誌上講座は二十回やるわけですが、第七講目に「試論 下水道法形成略史」というペーパーを私が書いております。これは少な

くとも下水道に関心を持つ人が必読のものである  
と私は思いますし、ここに書かれているぐらいの  
ことは、皆さんに是非知っていただきたいと思ひ  
ます。

ご承知のように、一九〇〇年に下水道法ができ、  
その五八年後、昭和三年に廃止され、新下水道  
法ができました。この新下水道法が一九七〇（昭  
和四五）年の公害国会で抜本的に改正されました。  
それから四五年経つのです。この四五年の間、新  
下水道法は基本的に何ひとつ変わっておりません。  
時代がどんどん変わっていつている。下水道の普  
及率は極めて高率になってきている。いまや下水  
道の社会的なストックは八十兆円に達し、耐用年  
数が四十年だとすれば、毎年二兆円もの減価を来  
す時代になっている。それなのに、現在の現行下  
水道法は四五年間も必要な改正をしてきていない  
一体何をしているのだと言いたくなってしまう。  
ここで、どうしても基本法との関係で考えなけ  
ればならないことを七点列挙しました。第一点、  
水循環保全事業としての下水道事業の位置付けの

明確化。第二点、水循環の視点に立つた流域別下  
水道整備総合計画の再構築。第三点、河川流域を  
一貫した下水道事業の広域経営システムの検討。  
第四点、公共事業と公営企業の長所を活かした「新  
しい公営」制度の提唱。第五点、老朽施設の更新  
に対する抜本的な財源対策の提唱。第六点、下水  
道事業の基盤を強化する行政改革の提唱。第七点、  
住民参加の道を開く施策の提唱。

これら七つの政策をこれまでも打ってくるべ  
きだと。しかし、基本法ができた今、この七つの  
政策を具体化していく道が開けたと、私は思いま  
す。そこで、この七つについて一つひとつもう少  
し具体的に説明をしておきたいと思って書いたの  
が、次のページの「補遺 私の政策提言」です。

まず、私が結論的に言いたいことを最初の十行  
ぐらいで書いておきました。私の結論は、現行下  
水道法は、「流域水循環保全法」「流域水循環事業  
法」「流域水循環施設設置法」という三つの法律に発  
展していくべきである。もうここには下水道とい  
う名称はありません。下水道は、水循環の適正化

を果たす一つの施設にしかすぎないわけです。下水道は絶対ではありません。合併処理浄化槽も必要なものなのです。ですから、すでにここには下水道法という名前も出てきません。私の結論は、上から六行目ですが、「河川流域を一貫して健全な水循環を維持・回復させるためには、現行の下水道法および下水道法を将来的に上の三つの法律に発展させるべきである」ということです。

そこで皆さんに、是非誤解のないように申し上げたいのですが、下水道事業を私はなくせと言っているわけではありません。下水道はもう現実に百パーセント近くその施設があり、運用されています。下水道をなくすことなどはもうできません。下水道事業をなくせと言っているのではないのです。こういう道をたどらなければ、下水道事業が健全な道をたどらない、今以上に国民と社会に貢献することができないと、こういうことを言っているわけです。

先ほど久保さんが言われたと言いましたね。久保さんはまず基本法をつくれと。その上で下水

道法を改正しなさいと。それは、下水道法がなくなるというケースもあるわけですね。下水道の名前がなくなるというケースもあり得るということです。そこまで思い詰めて、その言葉を言い残されているわけです。そこをしつかり頭に置いていただきたいと思います。

そこで、①から⑦まで個別に書いてあります。先ほどの第一点から第七点までに対応します。一つだけ申し上げますと、下水道法の目的規定に「河川流域の水循環保全に貢献する」という言葉を明記する。そして、「都市の健全な発達および公共用水域の水質保全」という言葉を削ると書いてあります。

なぜそうなるのか。河川流域の水循環保全というのは、都市や農村の区別なく流域全体で保全しなければならぬ。これは基本法の流域一貫管理の大原則です。下水道は、都市の領域だけにとどまるものではないということです。つまり、都市にこだわる限り、下水道は都市を対象にした特別法にしかすぎないのです。下水道が水循環保全の

役割を流域全体で担うためには、一般法でなければならぬのです。したがって、そういったことを削るということです。

また、水質保全ということですが、水循環保全は、水量・水質・生態系の保全です。したがって、公共用水域の水質保全は、その一部にしかすぎないわけです。したがって、これもまた、こんなことにこだわっておれば、特別法になってしまうわけです。ですから、こういうものは全部削ると。下水道法は特別法でなく、水循環保全のための一般法になるということです。

二番目の流総計画なども大きく変わります。流総計画は、もともと水質環境基準の達成を目標にした下水道整備計画です。ところが、水循環保全は、水量・水質・生態系の保全です。水質環境基準だけでは不十分です。ですから、流総計画規定は、河川流域の水循環保全を達成する総合計画になるという意味で、これからは水循環保全に沿った新たな河川流域の目標像が必要になるということです。今までは、水質環境基準だけです。

し、これからは水量基準も必要です。そしてまた、生態系を守るための基準も必要です。そういうものの全部を保全していく流域水循環保全計画に変わっていくということです。

三番目の河川流域全体で下水道を管理するは、どういうことを意味するかというと、もはや公共下水道、流域下水道、都市下水路のような施設区分を必要としないということです。公共下水道や流域下水道や都市下水路のような施設区分をなくしてしまう。そして、あるのは下水道だけ。それで十分だと。そして、流域全体で広域的な管理をしていく。そうすることによって、実は、流域下水道の二元管理も、もうなくなっていくのです。ご承知のように、流域下水道部分は県の管理、流域関連公共下水道は市町村の管理でした。こういう二元管理はもともと大問題でした。ところが、もうこういう施設区分はなくなるということです。から、下水道だけでよい。もう流域下水道や公共下水道の区別など必要がないことになっていくわけです。

同時にまた、行政区域というようなリジッドなものではなくていいこうと。リジッドな行政区域を克服することも進めていかないといけないのですね。人口が減る、財政力も弱くなる、そんなところで小さな行政区域にこだわっていたのでは、スケールメリットがまず得られません。効率的な事業運営ができません。ですから、行政区域を乗り越えて、広域的に管理できるようにしていかないといけないわけですね。これは、基本法の中ではつきりと言っているわけです。水は流域間で管理するのだと。

このように考えますと、三番以下、四、五、六、いずれも非常に重要な内容が書いてあります。いずれにしても、これからの下水道は大きく変わっていく、そういったことをしっかり考えていただきたいと思います。

④の下水道事業は公共性と私的性の両面を持つ。公共性を担保しつつ、広域経営の道を実現する。これが「新しい公営」の基本理念であるといっています。この「新しい公営」というのは、私が提

案している、私の考えです。私が初めて言ったことです。「新しい公営」の体制をつくらなければならない。それは、上下水道をあわせた公共性を担保しながら、広域的な経営ができるような新しい仕組みをつくる。そのためには、地方自治行政なども乗り越えていかなければなりません。地方公営企業法なども改めてもらうようにしなければならぬというように、問題は山積しているわけです。

そして、公共性を担保しながら広域経営をするということとは、同時に、私的性の部分は徹底した民営化をやれということです。徹底した民営化をやる。民営化を排斥する理由などはこれから何ひとつない。民営化を排斥するのは、なぜそうしてきたのかというと、公共性があいまいだからです。あいまいな形で、公共性がずるずるとなくなっていくのではないかというところで、非常に否定的な考え方があったわけです。ですが、公共性はしっかり担保すると。その代わり、私的性は百パーセント發揮させる。こういう形の新しい経営

システム、これが「新しい公営」の考え方です。そういう考え方で、これから事業をどんどん進めていかなければならないと。

今国交省などは一体何をしているのかなと思わざるを得ないところが多々あるのですね。八十兆円のストック、毎年二兆円も減価している。そういう中で、施設更新の補助制度などはどうなっているのか。下水道法三四条の「費用の補助」という規定があります。この「費用の補助」の規定の中では、「設置または改築」と書いてありますが、この「改築」についての明確な規定がない。今はまた違った、社会資本整備交付金というもので運営している。

ところが、下水道法の中にはせっかく補助の規定が、しかも改築の規定もある。それがながしにされている。そして、国交省ばかりでなく、地方自治体もそういった問題について何も言わない。そしてずるずる、ずるずると妙な形の民営化。一体どういうことなのだろうと。偉い人たちはそこへ天下って、何かおいしいものがあるのかもし

れない。だけど、そんなことで本当にいいのだろうか。もつときちんとした考え方を出していただきたい。

そして、今そういうことが可能になる、今なら可能になる、そういうように思えるのですね。例えば、水循環保全事業法を想定しますと、実はその先駆としての日本下水道事業団があります。日本下水道事業団などは、有効に活用すれば、百パーセント民間資金を活用した民営化の組織母体になる。転換することもできるわけです。そういう素晴らしい遺産を今われわれは持っているのに、それを活用しないまま、ずるずると下水道事業が退行していく。こういうことは私には耐えられない。そういう思いであります。

（講演終了）

（質疑応答）

【司会】 大変大切な話なので、質問を受け付けます。ここでお聞きできないと思います。はい、どうぞ、坂本弘道さま。

【坂本】 誰も質問しないものだから。私が質問というのもおかしいのですが、内閣の準備室は国交省が四人になったと言っておられました。これはどういう内訳になっていましたかな。下水は何で入ってないのかな。

【稲場】 なぜ下水道が入っていないのかはよく分かりませんが、国交省からは、水資源部長の越智さん、水資源計画課長の海野さん、河川計画課長の金尾さん、それから、実はこの名簿では農林水産省と書いてあるのですが、実は審議官というのがいまして、この人は実は現在国交省の官房審議官で水政策担当ですよ。けれど、元の出身が農林省なんですね。

【坂本】 それは国土庁で。

【稲場】 ですから、この秋本さんという人が現在国交省の官房審議官という形でおられる。それから、もう少し詳しく言うと、環境省から宮崎という人が、水質環境課長ですが、この人がまた、その前は国土庁の水資源計画課長だったのです。ですから、基本的に現在の役職は違いますが、国

交省と深い関係のある人ということになります。

【坂本】 最後の宮崎さんは環境省だったの？

【稲場】 ですから、環境省ですが、いずれにしても国交省の水資源部に籍を置いたこともあるということです。

【坂本】 この中で下水道部から入らなかった理由を知っている人はいますかね。いないかな。

【稲場】 あなたは知っていますか。

【坂本】 知らない。

【稲場】 じゃあ、あなたが知らないなら、ほかの人にも知らないでしょう。

【司会】 はい、もう一つ、受け付けます。はい、どうぞ、椿本祐弘さん。

【椿本】 質問であれば、あえて愚問を呈したいと思うのですが、現行下水道法が「流域水循環保全法」と「流域水循環事業法」、「流域水循環庁設置法」と三つの法律に発展していったんですね、下水道法が特別法でないとお書きになっているのですが、タイム的な、工程表的な展望が書かれていないのですが、愚問であることを承知であえて質

問いたいのですが、稲場さんは大体どの程度の年数で、こういうような構想が具体化、具現化していくとお考えなんでしょうか。

【稲場】 これは、非常に重要な問題だと思います。ですが、私から言わせると、もう今すぐにもそうしてもらいたいというぐらいのつもりです。実に、下水道の復旧はもう八十%近く、合併処理浄化槽の普及などを考えあわせると、ほとんど水道と何ら変わるところがありません。毎年毎年二兆円の減価をしていっています。こういう状況の中で、もう待ったということはないということですね。

おそらく私は、このままいけば下水道はなくなるのではないかと。少なくとも国交省の下水道です、私の言うのは。自治体の下水道は残るでしょう、何らかの形で。それは現実に百パーセント近く施設があって運用されているのですし、また、大きな効用を発揮していますよ。ですから、自治体の下水道は残るに違いないけれど、国交省の下水道はなくなるのではないか、私はそう思います。

なくなるにしても、今のようになじわとなくしてはならないと。この国のために最も有効な形でなくすようにしなければならぬ。何も下水道という言葉が、現実に書かれたり、そこにあるという意味ではないのです。今のままではじり貧になつていくのを待つだけだと。もつと責任のある人たちが勇気を持つて政策を進めていく。その勇気を持つてもらいたいと、このように私は思います。

ですから、私の気持ちを言えば、プリントの三枚目の『月刊下水道』の五ページの右側の下のほうです。「上記の七つの政策を下水道事業という枠組みの中だけで保身的に捉えることは、ある意味で反時代的であると言わざるを得ない。幾つかの都市では、水循環を基本に置いた上下水道部局の統合を進めている。この傾向は急速に広がるだろう。また、上下水道事業の民営化施策も進展する可能性がある。私は、事業当局者が傍観を決め込み、何もしないことは、いまや罪ではないかと思う。」。こういうように私は考えております。

何もしないことは、いまや罪である。私はそういうように思うのです。このままじわじわと進めば、次第に民営化の中に巻き込まれていく。そして、そのことが事業の持つ公的な部分を歪めていく。それが国民にとって不幸だと思うのです。だから、私は民営化を否定しているのではないのです。民営化を最も有効に、百パーセント民営化の価値を引き出すようにしなければならない。そのためには、公共性の担保をしっかりとやらないといけない。そうすれば、おのずと民営化は適切に進んでいく、こういうように考えています。

民営化を大いに進める。それはいい加減な言い方なのですよね。いい加減な言い方なのです、そんな言い方は。下水道は公共性と私的性の両方を持つているのですから。ですから、それらをおしなべて、民営化を進めていくというような言い方は、いい加減にすぎるのですよね。公共性をしっかりと担保して、そして民営化を百パーセント進める。そういう新しい公営の在り方を実現していく。そういうことが重要だと私は思います。

【司会】 はい、稲場紀久雄先生、ありがとうございます。

ございました。皆さん、盛大な拍手をお願いします。

（拍手）

## 図-1 水循環基本法の前案の体系と概要

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）

適正な水環境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 水循環基本法の成案の体系と概要

### 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、もって健全な水循環を維持し、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定向上に寄与すること

### 定義（第2条）

#### 1. 水循環

→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

→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れなければならないこと

○国・地方公共団体等の責務（第4条～第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30条）

○水循環に関する施策を集中的かつ総合的に推進するため、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：全ての閣僚大臣

## 【補遺】私の政策提言一下水道事業の発展のために

私は、七つの政策に思考を巡らし、最終的に次の結論に達した。

現行下水道法は、「流域水循環保全法」、「流域水循環事業法」、「流域水循環庁設置法」という三つの法律に発展して行くべき重要な内容を包含している。こう考えると、現行下水道法は、現行水道法より大きな枠組みを備えている。しかし、水道原水水質保全事業法の存在を視野に入れると、同じ枠組みに統合できるであろう。

私の結論は、「河川流域を一貫して健全な水循環を維持・回復させるためには、現行の下水道法及び水道法を将来的に上記の三つの法律に発展させるべきである」というものである。「下水道事業を無くせ」と主張していると誤解しないで欲しい。これこそ下水道事業が健全な道を辿り、今以上に国民と社会に貢献する道筋だと主張しているのである。

私が以上の結論に達した理由を七つの政策に沿って、以下にその要点を説明する。

① 目的規定に「河川流域の水循環保全に貢献する」ことを明記し、「都市の健全な発達及び公共用水域の水質保全」を削除する。何故なら、「河川流域の水循環保全」は、「都市・農村の区別無く、流域全体で保全されなければならないこと」、また「水循環保全は、水量・水質・生態系の保全を統合したもので、公共用水域の水質保全はその一部に過ぎないこと」を意味するからである。こうして、下水道法は、特別法でなく、一般法に発展する。

② 流総計画規定は、「河川流域の水循環保全を達成する総合計画」に転換する。かつての流総計画は「水質環境基準の達成を目標にした下水道整備計画」であったが、水循環保全は「水量・水質・生態系の保全」を統合した概念である。このため、水循環保全に沿った新たな河川流域の目標像を設定し、その達成に向けた河川流域全体の下水道計画を立案することになる。この際、上水道計画と統合して計画を策定することが有効である。

③ 河川流域全体で下水道を管理する場合、公共下水道、流域下水道、都市下水路という施設区分は有害で、全てを「水循環保全施設」に統合する。この場合、合併浄化槽なども当然含まれるべきである。これからは、人口も財力も右肩下がりになる。下水道事業の管理組織も縮小傾向をたどる。この状況下で国民に安心・安定・安全な事業経営を保証するためには広域経営しか道はない。行政区域や事業区分と言ったスタティックな制限は、取り除かなければならない。リジッドな地方行政を克服する必要がある。

④ 下水道事業は、公共性と私的性の両面を持つ。公共性を担保しつつ、広域経営の道を実現する。これが「新しい公営」の基本理念である。この点は、上水道事業においても必要なことである。そこで、新たな政策として、公共性を担保する「流域水循環庁」の設置、私的性の適正確保に「流域水循環事業法」の制定を進める。日本下水道事業団や東京都下

水道サービスなどは、同事業法の管理下に置かれるべきである。地方公営企業法なども、この趣旨に沿って改められるべきである。

⑤ 下水道施設のストックは 80 兆円。耐用年数を 40 年とすれば、毎年 2 兆円減価しているわけである。現在、下水道事業は社会資本整備交付金に依存している。しかし、施設老朽化の現実を考えれば、莫大な更新財源が必要であり、新規財源対策の構築が必要である。下水道法第 34 条「費用の補助」の規定は、有名無実になっている。特に「設置又は改築」の「改築」の内容が不明確である。下水道法所管部局も地方公共団体も新規財源対策については黙して語らない。不思議なことである。

「国民皆上下水道の理想」に到達した現在、全く新たな財源政策を打ち立てるべきで、この場合、事業の持つ「私的性」を最大限に活用することが重要である。政府・自治体は、公共性を担保する政策を推進する。この場合も、公的な財源処置が必要である。その一方で、上下水道事業が独立できる抜本的な支援措置を講じるべきである。そのために「水循環保全事業法」を制定し、日本下水道事業団にも本来の法的立場を与えるべきである。

⑥ 下水道事業は、河川流域全体の水循環保全を達成する基幹施設である。流域下水道は、流域関連公共下水道と一体となって一つの機能を発揮する。流域下水道部分は都道府県管理、流域公共下水道部分は市町村管理という二元管理は解消すべきである。河川流域全体で一貫した管理が可能になる体制を構築すべきである。水循環基本法は、その必要性を指摘している。こう考えると、上水道事業にも類似の問題がある。この際、上下水道を統合し、公的側面と私的側面とを分離して、それぞれに最も適切な体制を構築するべきであろう。従来の枠組みを超えた抜本的な行政改革が望まれる。

⑦ 水循環基本法は、水を国民の「共有財」と位置づけた。「共有財」は、「公水」ととは全く異なる概念である。「私水」は、個人所有地に存在する水と考えてよい。同じように「公水」は、官有地に存在する水である。つまり、両者は、同じ概念に立っているのである。ところが、「共有財」は、国民一人ひとりの水を意味する。だから、基本法第 16 条「流域連携の推進等」第 2 項で国・自治体に「住民の意見の反映」を求めるのである。

このことは、事業の私的性を発揮させるといっても、「国民の総意の下で」という限定詞が付くことを意味する。従って、「民営化」は、利潤至上主義を許さないものである。つまり、上下水道事業は、「社会的企業」の範疇になければならないのである。このためには、事業への住民参加が不可欠である。考えてみれば、生活協同組合でも土地改良組合でも多くの関係者が出資を行って、活動を維持している。こうした知恵は、わが国でも昔から様々な形で生み出されてきた。こうした制度下では、参加者は主体的に行動できたのである。

「住民参加の道」は、こうしたことを念頭に置いて、造られるべきだろう。

(完)

