

『日本の水制度の課題—水循環基本法制定へ』

講師：松井 三郎氏（京都大学名誉教授 水制度改革国民会議理事長）

日時：2009年9月2日（水） 18：30～20：30

場所：ノルドスペース セミナールーム（東京都中央区京橋 1-9-10 フォレストタワー）

1. わが国の水に関する課題

日本の水制度は、いろいろと古い制度が混在し、全体として金属疲労という状態になっております。しかも、いわゆる縦割り行政で、各制度まったく分断されてしまっておりまして、これを何とかしなければならぬ。考え付いたのが、その基本法というものです。既存の水に関する法律をうまく束ねるといふかあるいは、串で横ざしにするような仕組みをもった法律を制定するということです。



金属疲労化している日本の水制度の法律を、改革しようとするとき誰もが納得できる動機付けが必要です。その動機付けとして、私どもが重要視するのが、「地球温暖化」の問題と「統合的水資源管理」が必要だということです。

温暖化、気候変動の問題は、すでにこの研究会で著名な方々がお話になっておりますから、私が触れる必要はございませんが、結局、温暖化、気候変動で、もっとも直接影響を受けるのが水の問題です。この辺はどなたもご納得できると思います。どのような影響がでるかというのがかなり不確定であり、科学がいま一生懸命予測をしようとしているということです。

もうひとつ気候変動で明らかに被害を受けるのが、台風、豪雪、ゲリラ豪雨という問題です。日本は地震国でありますし、津波の影響を受けます。こういうような影響を受けた土地は、すぐに水の必要性がでてきます。つまり被害を受けた人の災害復旧には水が不可欠ということです。自然災害に対して、これの影響をどれだけ軽減するのかとか、災害後の復旧を速やかにするという場合にも水が必要だということで、これもご理解を得やすいと思います。

次に私どもが提起しておりますことは、有害物質のことです。この有害物質の問題というのは、工業化学物質とか、農業で使われている、いわゆる農薬ですね。それから、もうひとつは、次第に皆さん方で、ご理解が深まっているのが、我々が日常で使用している薬です。この医薬品を使った後、どうなっているのかということまで、広げていくと、実はかなりの程度、有害物質の問題が広がっています。

私はずっと環境ホルモンの研究をしております。環境ホルモンということで、研究しますと当時の政府側に近い研究者から、相当、批判されました。環境ホルモンなどという言葉はでっちあげだなどと、散々批判されましたが、真実はそうではなくて、色々な問題が進行しています。あまりにも、この物質の問題が複雑で、一般の方が理解できないので、うまく伝えられない。そのことで、この話がうやむやになっています。うやむやになっていることを正確にお伝えしようとする、日本の国民の化学の知識を相当しっかり高めていかないと、コミュニケーションができません。

特に水道とか下水道の分野ですが、これはものすごいお金をかけてやってきたわけですね。まさに社会資本の中でも、基本的社会資本です。この投資してきた資本の劣化が進行しています。つまり、あちらこちらで、ガタガタになってきているわけです。こういう社会資本はかならず維持管理、更新やメンテナンスにお金をかけないと、崩壊してしまいます。このことも含めて、有害物質の問題を合わせて、ご理解をいただきたいなと思っています。

このことが、もうひとつは淡水沿岸水産業、自然生態系にも関係しております。いうまでもなく日本民族は世界でダントツな魚食民族です。日本人の食生活でたんぱく質のうち、おそらく7割が魚です。皆さん方、ほとんど毎日、お肉を召し上がりになっていると思いますが、よくよく調べてみますと、やはり魚の摂取量が多いのです。その魚となりますと、外洋からも、勿論、輸入していますが、沿岸部分の魚をかなり食べています。その沿岸部分の魚の水質汚染によるところの、魚の汚染は大丈夫ですかと、いうことになります。そこを私は環境ホルモンという研究から、実はそれはかなり危ういと考えています。まあ、この話は今日の主題からはずれますので、この辺にしておきますが、3番目はこういう、有害物質の問題ということが、きわめて重要であるということです。

4番目は水に依存しているのは人間だけではなく、今申しました魚もそうですが、それ以外の鳥もそうですし、色々な生物が水に依存しているのでありまして、日本は生物多様性条約の誓約国なんですね。で、これに誓約をしましたから、国内でも特に環境法を中心として、自然保護法等で日本国内の生物多様性を守っているわけですが、しかし、現実にはまだまだ弱く日本の国内でもやはり、絶滅している生物種が多いのです。日本は先進国ですが、本当に先進国として相応しいような対応ができてきているかということ、これは危ういですね。この問題を議論するのは、来年、愛知県の名古屋が生物多様性条約の会議をします。主催国である日本が果たして立派に、この会議を主催できるかどうかと言うことが、ひとつの課題になっています。そのことが、水の問題と関係してきます。

次に5番目が民主党政権のこれから行われるであろう政治の改革と密接に関係しておりまして、道州制というのがどうなるのかということです。それから中央政府と地方政府の権限をどのように適正に分配して、どのように地域主権を促進するのかということと、水行政が密接に関係してきます。どう関連するかというのは後ほど、お話いたします。これが非常に大きな眼目です。

6番目は地下水の問題です。日本には、水に関連する法律が30数本ございますが、まったく抜けてしまっているのが、「地下水管理法」ですね。これは、やはり法律を整備する必要があるのではないかと思います。これに加えて、先ほども少し紹介いたしましたゲリラ

豪雨ですね。ゲリラ豪雨は局部的な豪雨でありますから、これが都会に降った場合ですね現在の都会の下水道システムと、大都市を流れている河川との連携、この部分は出来ているようで、できていないのです。ゲリラ豪雨に対応するためには、土地の雨水、降った雨水をいかにうまく連携して回収をするか、それから、洪水対策をするかということを考えますと、「都市雨水利用法」が必要ではないかということがわかってまいりました。これ以外にも必要な法律がでてくると思いますが、この 2 つは明らかに欠けていると思われま

す。

7 番目は統合的水資源管理ということなのですが、ここの勉強会でも既に取り上げられた八っ場ダム、ダムの問題ですね。ダム問題は、下流側の都市が水を利用しようとするために、上流に犠牲になってもらうということなんです。そもそも、そうなってしまったのは、流域を上流から下流までの全体を通して管理できる組織がないからです。今、河川法に基づいて、国がダムを造るわけです。河川法というのは、河川の中の構造物管理法なのです。河川の中に構造物を造る、造った構造物を管理するというのが、河川法で、河川の外側、つまり川に水が集まって来る平野部分は、あの河川法は一切、タッチできません。そういう権限を与えていないのです。ですから、国土交通省の河川局の人からすれば、私たちは集まって来た水に対して仕事はできるけれど、集まって来る途中は関係ないということになります。これが、河川法の限界であります。ですから、その限界の法律をもって、全ての問題を解決するのは土台、無理ということになってくるのです。

ですから、それを解決するために、統合的水資源管理という新たな概念をしっかりと入れて、流域全体を見て、流域全体の矛盾を調整する組織が必要になってくるということです。

2. 水循環基本法の理念

水に関する主要法案は、主な法律で 31 本あり、さらに水ということで関連するのが海洋法です。それから、先ほども少し申し上げましたが、有害物質の問題であるとか、あるいは農業の問題、森林の問題などと広がってまいりますと、廃棄物の問題、資源循環型社会経済法とも関連いたします。

制度を制定するためには法律が必要になってきます。ではその法律はというと水の憲法でもよいですし、水基本法と呼んでもよいでしょうし、水管理法という言葉をつかってもよいのですが、研究会の中で、色々な積極的なご意見もでておまして、いまのところは「水循環基本法」という言葉でいこうということになっております。そうしますと、水循環とはどういうことなのか、どういう概念なのかという定義をしなければならないわけです。まだ、定義はできておりません。これから、定義を作っていきます。定義を作ることにより、法律の概念が出来上がってくるわけです。これからの作業です。多面的な水の問題を解決するために、個別の水関係法の、先ほども説明しましたように、個別の法案を改定してもらうことがございますし、それから連携していく必要があります。

この内容なのですが、この水循環法は根本法であると申しました。既存の個別法の内容を改正することを促すことが必要になります。個別法間の協力関係を繋げる新法を作成するということになります。そして、もうひとつはこれから作る法律は財政、経済面の原則も組み込んでおかないと、法律はあるけれども絵に描いた餅で、何も動かないということ

になってしまいますので、当然それは防ぐ必要があります。

理念ですが法律には必ず理念が必要で、まず水というのは生命の源であるという規定が必要であります。石油がなくとも生命は存続するわけですね。ここところが水の惑星、地球にしかないといわれている、水という物質の特有な性質です。もうひとつは山岳森林に降った最上流の雨が流れて里山、平野から海岸地帯まで水は流れています。日本人はどこにでも住んでいます。上流から下流まで、その中で水を使っては出す。ある意味では、自然に水を繰り返し使っているということです。そういうことから、全ての日本人は上流に住んでいるともいえるし、下流に住んでいるともいえるのです。川というのが必ず抱えている問題は、上流、下流間の矛盾です。これはもう世界中どこでも、上流、下流の矛盾を抱えています。その、上流、下流の利害関係を調整することが日本はできていません。利害関係を調停するための法律が必要だということです。

さらに水の問題を考えますときに、あまりにも水の使い方が多面的ですから、できるだけ整理したほうがよい。その場合の整理する方法としては水量、水質、生態系という、こういう切り口で水を考えていただくと、割とわかりやすく考えられます。こういう言葉を使いますと水量、水質、生態系の水の側面の調和ということが必要になってきます。それが統合的水資源管理となるのです。

もうひとつは水の使い方が、非常に多面的であるということなのですが、その使った後の水の影響、下流に対する影響を考えますと、質的な面の影響が非常に広がっているわけなんですね。その上流で使ったお薬などの影響、お薬は使ったものは間違いなく尿と、便(糞)からでるわけです。その水を必ず下流で飲んでいるんですね。その薬はその人にとってみれば、その人の命をつなぐお薬です。しかし、下流側の健康な人にとってみれば、その薬の成分はいらぬ成分です。そういうわけで、そういった利害関係、上流、下流問題はどやうやって調整しましょうかというわけで、調停するための新しい概念として、「拡大利用者汚染責任」という言葉をいま、使おうとしています。この言葉は最終的に法案までなるかどうかはわかりませんが、こういう議論を始めています。

理念の続きですが、税としての経済負担は国税と地方税ですね。また直接的には、今言った拡大利用者汚染負担ということで、利用する側が、あるいは汚染する側が直接支払うという、経済負担が必要になるでしょう。しかし、間接的には国税と地方税というのが、なんらかの形で使われているのです。こういう税と直接負担というのを合わせたかたちで、日本の水というのを守らなくてはならないのです。

当然これは民主的な配分がなされなければならない。どうすれば民主的な配分になるのかというというのが、これが大きなクエスチョンです。例えば河川行政のほとんどは国税で行っているわけです。特に大きなダム、一級河川のダムなど、国税を使っていますから、日本の国土交通省の河川局というのは直接税を使える権限を持っているわけです。ですから、あそこで働いている官僚の意識の中には、どうしてもお上意識があります。これがベストな政策だと思っているわけです。これを実行するには税金をそのまま使います。税金を使うということは国会で承認されたから使っているのだということです。これが河川局の技術者の頭のメンタリティですね。

ところが水道をやっている行政は厚生労働省ですね。こちらのほうの水道の中央官庁の

厚生労働省の官僚の頭からすると、なるほど我々は水道行政を預かっている。しかし地方でやっている水道行政に国税は幾ら使っていますかという、せいぜい使って全体の水道事業の25%程度だそうです。あと75%は地方の自治体の税金とさらに利用者で行っています。そうしますと同じ地方の役人ででも水を扱っているところとメンタリティがまるで違うのです。

今後の民主党の政権がこういう税の配分の問題を当然議論していますが、この水の問題がもろに関係してくることになるわけです。それから先ほども少し申し上げましたが地方分権化、道州制の導入、これがどのようになっていくか、これから注目されます。

水道、下水道、これはいわゆる包括民営化というのが進んでいます。水道事業というのは、水道の管、水道管を維持管理する。壊れた水道管をすぐ直しに行くとかいう、こういう管の維持管理部門、あるいは延長、拡大する部門と、水道水を河川から引っ張ってくる、あるいは地下水から組んだ水を処理して飲める水にするという部分ですね。この二つの部分でできあがっています。この事業のほとんどの自治体は所謂、直営ですから、自治体の水道局の役人が直接担当しています。ところが、その直営が維持できなくなっているのです。どのようなことが起こっているかといいますと、小さな自治体になりますと、水道局の役人がどんどんいなくなっているわけです。いなくなっているというのは、実は定年で辞めた人の補充ができないわけです。自治体の財政能力がどんどん落ちていきますから、雇わない。すると、直営能力が困難に陥るわけです。そうすると、民が入ってきて民が維持管理をするということに、じわりじわりと動いていくことになります。民に任せてもよろしいですよという法律は、もう出来上がっています。これは総務省が国の事業を出来るだけ民に移しなさいということなんです。水道局だけではなく、それ以外のもの、例えば図書館を運営するとか、あるいは刑務所を運営するとか、そういうもののできるだけ民にやらせなさいという、いわゆる構造改革ですね。それがそのまま、全部に適用されて水道も包括民営化に動いています。それに反対するグループもあります。それは水道、下水道に従事している労働組合です。この方々はこれについて、非常に警戒されています。しかし、現実にはなかなか直営というものが難しくなっているのです。

次に農業者の水利権の明確化という問題があります。実はこれが、私がいまみているところでは一番難しい段階にあるだろうと思われれます。水利権というのは実はあるのですけれど、どこにも法律がありません。法律で水利権と書いたものはどこにもないのです。農業者の水利権が明確にならないと、流域の管理ができないのです。これは江戸幕府から明治政府になったときに、革命をしたんです。そのときに明治政府は農民を反対勢力につかせないために、すべての農民に対して約束をしたわけですね。それが、そのまま水利権として残っている。文章ではいっさい残っていません。

漁業権も実はそうなんです。少し脱線しますが、日本の漁業権は世界の漁業の漁業権という点では、まったく日本の固有のやり方です。どういうことかといいますと、浜がありますね、浜があつてそこに漁村があります。そうしますと、また、その浜の隣に別の漁村があります。その隣の漁村と、この漁村の間に境界を設けます。その陸上に境界から、ずっと線上に海に向かってそこで、漁業権がつけられているのです。その浜からつながっている、遠方のほうの、そこまでがずっと漁業権として設定されているわけです。ですから、

日本で起こったことは、埋め立てをしますね、埋め立てをすると漁業権を失うわけですね。生活がかかっていますから権利を保障せよという。それで生活保障、つまり権利を放棄するので、そのかわりの保障をするという概念が出来上がったわけです。浜で権利を認めたのは、誰かというとな明治政府です。これは日本独特なもので、世界ではこんな認め方はしていません。

いまの法律には電力、工業用水の水利用と景観や生態系保全のための環境生態維持用水を確保する関係をつける概念がありません。だから、よく問題になるのが、ダムに直下の所には、少しも水が流れていないということです。何故流れていないというのは、ダムの水は全部発電にまわってしまうからです。発電にまわして、まわった水がダムの直下ではなく、かなり下流にいった所で、水力発電に使い終わった水が、川へ戻ってくると、そこから初めて水がまた出てくるということです。分断されるものですから、そこで魚は遡上できません。そのことによって、その川にしかない生物がいなくなったという問題になっています。これらの問題に対処するため、水循環基本法は拡大利用者とか、拡大汚染者という概念を打ち出しています。

次に「統合的水資源管理」というのが、何度も出てまいりましたけれど、もうひとつ必要なのは「統合的流域管理」とか、「統合的湖沼流域管理」という、こういう考え方です。統合的水資源管理というのは、これは流域、この流域の個別の水資源管理とはっていないのです。要するに統合水資源管理だということです。しかし、実際には流域に物理的な空間があって、この中の水の動きをどうしようかということになりまして、適正な配分などのために「統合的流域管理」という言葉も、もう一つ必要になってくるということになります。

3. 水循環基本法研究会と法案の構成

いままでの衆議院議員選挙が終わるまでの例会運営は、国会議員と我々のような民間が共同で勉強会を開いてまいりました。その理由は最終的に法案を作るわけでございますけれど、我々の考えております、この水循環基本法案というのは、政府が提案する法律ではありません。政府が提案する法律というのは、いままでは国土交通省とか農水省とか、各省がだす法律なんです。ところが、水循環基本法は御覧のようにひとつの省でだせるようなものでなく、そういう枠組みを超えた大きな法律ですから、内閣府から提出する場合は別ですけれども、これは議員立法になります。議員立法というのは当然、多数決になりますから、超党派を組んで、法案として通すことになります。我々は、このように超党派というか、与党、野党の議員と一緒に勉強会をやってきました。9回勉強会をしまして、この中の長老座長といわれる方々は、大変、出席率がよく来ていただいて勉強会をやりました。

今後ですが、結局、今回の選挙の結果、共同座長のうち中川秀直さん、川端達夫さん、田中康夫さんは当選されましたが、田端正広さんは落選されました。田端さんが議員ではなくなりましたが、電話でお話をしまして、公明党として、引き続き一緒にやっていただけということがわかっています。

では、水循環基本法の構成と内容について案 1 でご説明します。実はすでに案 2、案 3 と移っておりますから、古いのですけれども、案 1 の内容をご説明すると、大体のイメー

ジが、たぶんこんな内容になるだろうということがおわかりいただけると思います。

法案の構成ですけれど、前文、総則、基本理念、基本方針、基本施策、行政組織及びその再編整備、流域住民との協働、雑則など、だいたいこのようなかたちになるのではないかと考えております。

【全文・総則】

前文については今まで申しましたような内容のキーワードが入ってくるかなと思っております。総則ですけれども、まず第1条で目的、第2条で定義ということで、「流域圏」などの用語の定義を法律化しないとイケません。第3条で地表水および地下水は公共水であるという定義をします。大変これは重要でありまして、いま地下水は規定がなくて私水です。そのために様々な問題が起こっております。地表水は公共水です。つまり河川法という法律でそれは公共のものとしておりますから。しかし、地下水は規定がないものですから、現時点では法律では私水です。ですから自分の地面の水はいくら掘っても問題ない。誰も文句は言えません。ただし、掘りすぎて地盤沈下となったとき、問題が起こるということになります。

しかし、ここにきて、これではまずいということがでてきてまいりました。私は具体的にどこだということはわかっておりませんが、うわさでは中国地方とか北海道で、外国資本が山をですね、斜面を買っているということです。なぜかと申しますと山というのは非常に安いんです。土地が安いんですから。山を買って何をするかというと、そこにたいした資源はないのです。別に木を切るのが目的ではなく、そこに間違いなく地下水が湧いて出てくる。その地下水を汲み上げて、その地下水を場合によっては、国外に持ち出すのです。で、現在私水ですから、私水のものを持ち出すのに問題はないので、そういうことがどうも企まれているようだというので、これは問題だということになっています。

【水循環保全義務と水環境享受権】

4条に水環境享受権というような言葉が出てまいりました。これは先ほど申しました、環境維持用水とか生態系維持用水、景観維持用水と実は繋がっているのですけれども、日本国民が日本で今後、生活していくにあたって、川とか湖というような自然を構築している水が与えてくれる豊かな環境を享受する権利があるということです。こういう権利を規定しようではないか、そうすると経済原則だけで水を使うということができなくなるであろう。それを保障する根本的な概念として、こういう言葉を入れようということで、頑張っているようです。そうしますと、皆様方は環境の問題にお詳しいですが、日本の法律には環境権がないんですね。環境権を設定すべきだという運動がいろいろありましたけれど、なかなか既存の民法とか、日本の憲法ですね、いま現行憲法の枠内において、環境権というのは認められない。そのへんのところをですね、上手に水循環基本法に入れてみようではないかと考えております。

【水循環保全義務と水環境享受権】

次に流域圏の統合的管理ということになってきますが、これは流域ということを考えますと、物理的に一応規定できます。日本ですから、山のとっぺんから降った雨の水が必ず、枠をこえて、こう集まってくる所があるんです。最後に一本の川になって出てきます。だから、流域というのは雨が降って集まるところという、物理的なところというマーキング

ができるわけです。

ですが日本の実態を考えますと、流域を越えて水は、あちこちの隣の流域に輸送されています。だから流域圏というのを厳密に規定しますと、狭い物理的流域圏だけでは収まらなくて、もっと隣の流域まで広がった社会生活圏、そこまでの流域圏という概念で考えないとうまく説明できなくなります。まあ、そういうところも少し考えていく必要があります。

わかりやすい例で申しますと、淀川の水です。淀川の水は最後、淀川という大阪に流れる一本に全部集約されているわけです。ところが淀川の水は大阪湾に流れる直前のところで水を汲み上げて、汲み上げた水がどこに行っているかという、兵庫県の神戸に行っているわけです。神戸の水道水のたぶん 70%くらいは淀川の水です。さらにその神戸の水が延長して明石大橋の下をパイプが通ってですね、淡路島まで行っているわけです。ですから、淀川流域圏という、淡路島まで入ってしまうことになります。これが実態ですね。

例えば、私が最近、勉強してきたのは、九州の筑後川という川ですね。あの川は最後は有明海に流れています。あの筑後川がどこから水を引いてくるかという、大分県の九重山系が一部、熊本の阿蘇山系ほうからも流れてくるんです。ところがですね、あの水のかなりの部分が福岡に行っているわけです。水道用水として。福岡というのは筑後川の流域というのとは違うのです。流域圏を狭い流域圏だけではもう水の問題は考えられないという状態です。

それから、もうひとつお話を申しますと、東京でいうと小河内ダムの水道水源です。もっとも重要な、この小河内ダムの最上流は山梨県です。森林地帯があつて森林地全体を東京都の水道局が守っていますけれど、そこに住んでおられるかたの、最上流部分は山梨県の富士山麓の延長線上です。ですから山梨県の行政と一緒にやらないと小河内ダムの水質は守れないという状況になっています。

それから、閉鎖性海域とか、こういう問題までも考えなくてはいけないことです。これは海洋基本法との連携になると思います。

【関係者の責務等】

続いて責務ですけれど、国は何をすべきか、地方公共団体は何をすべきか、事業者つまり水を豊富に使う事業者ですね、当然、水力発電もそうです。それから工業用水を使用しているところもそうですし、それから事業者の中には地方の水道局とか企業局、これの責務です。それでは国民一人一人はどうなるか、そんなことも書く必要があります。それから関係者団体のような関係者相互の連携と協力はどうするのかということ。水循環の日をまたお休みにするのかということなども考えられます。

それから法制上の措置。これが実は難しいです。どこがと申しますと、こういう新しい法律の概念を準備していますが、これは参議院の法制局と衆議院の法制局と両方に連携をして、いま動いております。法制局はすでに存在する法律と、新しく持ち込む法律が矛盾しないかどうかということをチェックするわけです。新しい概念を持ち出すということは、必ずどこかで既存法律とバッティングがおこるわけです。それをどうやってうまく、法体系の中に組み込んでいけるかどうか、法制局の役人と一緒にこれから、勉強していくということになります。

【基本方針・基本計画等】

こういう法律ができますと、国の方針というのが出てまいります。方針を決めて、それを政策に反映していきます。特に大事なのが流域別水循環計画です。中央政府は大きな国家のゾーンと、大きな方針を決めますが、個別流域別ごとに水循環計画を作ります。そうしますと、この流域内に存在する、すべての地方公共団体が連携した形の水循環計画を立てて、例えば八っ場ダムをつくらないというのなら、洪水対策はどうしますかとか、あるいは下流の水飢饉に対して、どうするのかというようなことを流域内の地方公共団体が、全部集まって話し合いをしなければなりません。

ところが今の河川法ですと、そんな必要はないわけです。河川局が許可といえば決まるんです。それで、住民の中で反対する人も出てくるということですね。その中で「流域連合」という言葉が出てまいりました。つまり流域内にある地方公共団体が集まって流域連合という組織をつくってはどうかという。そしてその連合協議会、連合議会ですね、これをつくって上流、下流の矛盾を、解決し予算の執行を決める。ですから、水に関する流域連合ごとの議決機関、執行機関を作ってはどうかということです。ここまでできますと、選挙のときに自民党、公明党の提案している地方に自治権の、主権の配分とか、あるいは民主党も言っていますけれど、実態としてどうなのか、実態は何もなかったわけです。ところが、これはその実態をも、こういうかたちで提案をすることになるわけです。水に関しては自治体連合で流域連合を作ってくれということを提案しているわけです。ある意味では先取りをしているということです。この考え方に、どの政党が OK と言ってくれるか、どの政党が反対なのかということとはわかりません。これから、研究例会の中で、いま申しました与野党の議員に議論してもらって各党に戻してもらって、各党で OK ができるかどうかというのが、これからの活動です。

【水循環系の再生と保全】

16 条から水循環系の再生と保全とか、河川の自然回帰とか、もうひとつ土地利用の規制など入っているわけです。これは 17 条とも関係しますが、流域の治水対策を推進した、つまりダムをつくらないなら、どうやって治水対策をするのかということになってくるわけです。

保水型、つまり都市は保水型、耐水型都市をつくるけれどもダム構造物だけではどうしようもない場合にはつくらないという前提で考えなくてははいけません。ですが、もう少し良い方法はないだろうかと考えていきますと、結局は流域の土地利用規制ですね。つまり洪水が起りやすいところに、人が住むということをやめる。できるだけ洪水が起らないところに人が住むようにしよう。で、洪水が起りやすいところというのは、実は農業、農地なんです。それが何かというと日本特有の水田です。ところがいまの法律、河川法で水田に洪水を起した場合、保障法はどこにも入っていません。だから農民の人は反対するわけです。みんな反対するからどこにも水をだせない。そうすると仕方ないから上流にダムをつくるというのが河川法なんです。

そんなことをしているから、どんどんダムばかりになってしまう。そうではなくて、どこかに安全弁的に水を流して、それで氾濫域を、土地利用計画と一体化した氾濫域を認めようではないかということです。そういうやり方は昔の日本のダムがない時代の日本の治

水方法だったんです。そういう洪水をわざと流す方法を「かすみ提」といいます。かすみ提を考案したのは武田信玄と言われています。そういう先人の智慧をもう一度、使おうではないかというのが、ここらへんです。そういうことができるようになってくると、水利権の転用とか水の融通とかが、もっと調整しやすくなってくのではないのでしょうか。

ということで、農業の基本法ともこれは密接に関係しております。我々は日本の農業をやはり復活すべきだと、食用自給率を上げるべきだと思います。だから農家に対していま民主党がやっているような、ああいった直接手当ですね、それをやるしか、今の農業の特に小規模農業の方を守る方法がないだろうと私も思っております。しかし、それだけでは、この水の面からみた場合は不十分で、もっと水というものを媒体にした合理的なもの、土地利用、つまり農業のあり方を考えるのが必要でしょう。

20条は地下水それから森林保全です。森林とか緑地保全これは都市の緑地、これも土地利用計画と関連してしないと、なかなか進みません。例えば森林の売却とか、外国資本に対する水源地の売却禁止とか、こういう文言が入るかどうかはわかりませんが、こういう問題がおこっているわけです。水道、下水道とかし尿処理とか、こういう汚水の諸官庁が日本は3つに分かれているわけですね。下水道は国土交通省の都市局、し尿、浄化槽は環境省、農村集落排水は農水省、こういう3つのバラバラの、ある意味で非常に無駄の多いところでやっているわけです。これを一気に統合化しましょうということを明示しようとしています。

【財政制度の見直し】

それから、財政の問題ですけれども、結局、これだけ水の利用の方法をある意味で高度化するわけです。そうしますと、どうしても直接利用者の負担を考えざるをえません。すべて税金で賄うというのは、ある意味では不合理な面も出てくるわけですが、どこかで汚染者、あるいは利用者負担をしようと、それをどう考えたらいいのかというのを研究しているところです。環境税という言葉がございますね。地球温暖化の解決をめぐって、炭素税ということで、いま盛んに議論になっています。民主党あたりは環境税の導入ということを言い始めています。私はあれを環境税というより炭素税という言い方のほうがありがたいなと思っています。水にからんでも環境税が必要だと私は思っているからです。何故、環境税が必要かといいますと、生態系を守る水であるとか、環境の維持用水とか景観を守る水ですとか、こういう水を守るための手当のためです。実は、それはすでに導入されているんです。例えば色々な県で森林環境税をとっています。御存知のように高知県が一番初めに条例化して、それから神奈川県も取って、あとは滋賀県も森林環境税を取っているんです。森林環境税といっているが、結果的にはあれは、水の問題と関係しております。ですから、あれは環境税というかたちに変えてもらってもいい。目的として森林保護という問題と、環境保全、生態系保全などにも使えるのではないかと。というようなことを申し上げております。

【予防原則】

24条は予防原則です。不可逆的悪影響に対する、予防原則です。少し脱線しますが、予防原則という言葉がでてきたのは、有害化化学物質をめぐってでてきました。これはEUが環境ホルモンの対策を打つために予防原則という言葉を使っているのです。そして、有

害化学物質を使って環境に排水した場合に、どこかでいろいろな影響が出てくる。それがあきらかに影響がでて来たのでは、遅すぎるからそれなら、これは予防原則を使って事前にそういう物質を使うのをやめましょうというのが考えです。その予防原則という概念を、この水質問題以外にも適応できるようにしたいというのが 24 条のひとつの案です。

25 条は化学物質です。国の研究負担、国際協調、発展途上国の支援。

【国際協調の推進、発展途上国の支援】

27 条ですが、国際協調の推進、発展途上国の支援と何気なく書いてありますが、これが非常に重要でありまして、我々日本国が世界において、いったいどういう地位を得るのかということです。憲法では、日本国は他の国々から尊敬される国でありたいと書いてあります。これをどうやって実現するのかということを考えますと、幸いにして日本は第二次世界大戦の敗戦以後戦争をしていない。このことは確かに他の国から褒められています。もうひとつ日本という国がすばらしいと尊敬されるのは、環境です。日本に行くと確かに日本は空気がきれい。街を歩いてもごみが落ちていない。川を見ると澄んでいると。社会が清潔で、安心して秩序だって動いている。そういうことで間違いなく中国の人もインドの人もアフリカの人も南アメリカの人もみんなそう言います。我々にとってみると日本という国を自分自身で住みやすくすればするほど、それは間違いなく、他の国に対してよい影響を与えるわけです。

良い影響を与えるということは、すなわち、そういう国々に我々の環境技術を移転して、使っていただいて、その国々を良くする。それが、地球が良くなるということです。そういう意味で協調と支援が非常に重要であります。

この水循環基本法ができれば、この法律そのものがアメリカにはございませんので、先進国の中でもっとも先進的な法律を作る国のひとつになりうるわけです。ただし、韓国はもうできています。韓国の方が水に関しては、はるかに法律制度が整っているわけです。これは前の金大中大統領のときに、一気に韓国は水基本法を作りました。水の法律制度は韓国のほうが、はるかに進んでいます。これは国際会議に行くと日本は恥をかいています。韓国の人たちは、「ああ日本は遅れているね」と指摘します。

【行政組織とその再編整備】

28 条は行政組織についてですが、水循環の基本法の問題を中央政府がどこにおくのかという。これが大変難しい状況でありまして、いまのところ法制局の話とか理論的な研究の話とか、どうしてもやはり内閣府直轄にならざるを得ません。ここにですが、案ですけれど水循環庁のような、こういう外局を作ることになるのか。ただし、そこはですね巨大な省庁になることは、とにかく避けたい。巨大な権限を握らせることは避けたい。それはどうやったらできるのかということです。

先ほど申しました地方自治体で、流域内につくる流域連合。こういうところに、より権限をおろしていく。強大な中央官庁を作ることを防ぐ方法はそういう方法しかないというのが、いまのところの話です。このへんのところが今後どうなるか大変難しい状況です。

自民党のときは非常に難しかったです。ただ民主党になるとどうなるか、これは一気にいくかもしれません。

ここから以降は流域連合など書いておりますが、ひとつ残っているのが道州制です。こ

れがまだ形が見えないので私どもも、なんともデザインできませんが、私どもがいま考えているのは、道州政府に権限が集中し依存するのも、止めたほうがいいのではないかといいことです。むしろ流域連合という核に、地方自治体が集まって議論するほうがいいのかと思っております。これもまだわかりません。

あとは流域住民がいかに監視をするか自分の流域内の問題について監視をして、注文をつける。情報公開であるとか、監査ですね。監査というのは第三者を作って、しっかり監査をする。こんなことが必要ではないかと思えます。

4. 各省庁からの法案に対する意見

もうひとつ聞いていただきたいのは、いままで 9 回にわたって、例会、勉強会をしてまいりましたが、すべての会に水の関連する 6 省庁 8 課の官僚が出席しました。だいたい、課長補佐の人たちがきてくれまして、毎回来てくれて、研究例会の発表が終わってから、必ず各課の人に発言をしていただきました。最後にこういう法案をつくりますから、各課の人たちから、文章で要望を挙げて欲しいと、これからつくる水循環基本法に、どういう内容を反映して欲しいか、要望をあげてくださいと、お願いしましたら、文章で回答していただきました。その回答に書いてある文章の内容を、もう一度ほぐしまして、紹介します。

いただいた、回答の全体の感想であります。総じて水循環基本法の制定に肯定的印象を持ちました。国土交通省、厚生労働省、環境省の意見は具体的であって、積極的にこういう内容を盛り込んで欲しいという意見がありました。農林水産省もまあ具体的な意見も一応ありました。しかし、林野庁と経済産業省の意見は消極的でした。残念ながら林野庁はあまり積極的な提案はしてくれませんでした。地球温暖化に伴う水循環系の変動、まあ起こりうる水危機ですね、これに関する認識はどの課も非常に強い認識に対して共通しています。特に国土交通省、厚生労働省、環境省は強い興味を示されている。それからこの縦割り体制の問題ですね。非常に重要なのは縦割り体制のもとにすれば、公費の無駄が生ずるであろうということ、ある程度、役人の中にも認識が広がっております。

そういう全体の印象を受けて意見をこれから紹介していきますが、簡単に説明するために、次のような略称を使って御説明いたします。

- 国土交通省河川局河川計画課の意見は（国河）。
- 同水資源部水資源課の御意見は（国水）。
- 同下水道部下水道企画課の意見は（国下）。
- 環境省水・大気環境局水環境課の意見は（環水）。
- 厚生労働省健康局水環境課の意見は（厚水）。
- 農林水産省農村振興局水資源課の意見は（農水）。
- 林野庁森林整備部治山課の意見は（林治）。
- 経済産業省経済政策局産業施設課の意見は（経産）。

第一総則については、（国河）が地球温暖化に伴う水循環変動の脅威に対応するため、水循環基本法において水資源確保、洪水対策、水環境保全等の水循環全般の計画から管理に関する対応策を推進する。（国水）のほうは、地球温暖化への水資源分野の適応策を講じる

必要がある。このためには、関係者の適切な連携が基本になる。(経産)は、水資源は国民の生命や健康保持、生態系や国土の保全等の広範な分野において必要不可欠であり、国民全体の利益に資するという観点を踏まえた適切な対応が必要である。(環水)は地球温暖化の緩和および気候変動への対応。水のほか、大気・土壌その他の環境の自然的構成の良好な状態の保全が必要である。

基本理念のところとでは地表水および地下水は公共水として入れて欲しい。これが共通な認識であろう。(国河)は水資源を国民の財産ととらえる。地下水の保全と利用に関するマネジメントの推進を保障したい。

水環境享受権について、(環水)は水循環の恩恵を享受し継承するために、人間社会の営みと環境の保全に果す水の機能が適切なバランスの下に確保されること。というわけで、これは環境基本法の理念条項との調整が必要であろう、ということです。

流域圏の統合管理という考え方について、(国河)は受水域を含めた水系毎に一体として調整された管理。河川での治水対策に加え、流域での治水対策を重層的に推進。流域における雨水の浸透・貯留機能の保全・回復および利用の促進。適切な水質環境基準・排水基準の設定。これは、河川管理と水環境管理、これは環境省の水管理の整合必要。

多様な生物の生息・生育・繁殖の保全・再生については(環水)が水質・水量・水辺地・水生生物等の保全と適切な管理に努める。

関係者の責務ということについては(環水)は国・地方公共団体・事業者に加え、住民やNPO等も含めた流域関係者が相互に連携・協力し、環境保全上健全な水環境がもたらす恩恵を最大限享受できる社会の構築がなされる。(国下)は、浸水対策は国民の自助を促すための措置等と併せ総合的に。必要な事業の実施に当たっては、民間事業者もノウハウを最大限活用しつつ、官民が適切な役割分担を果たすものとする。

基本方針・基本計画等については、(国下)は、国は水量・水質両面から流域単位で広域的水管理や地球温暖化問題について役割を果たす。こういう意見であります。

というわけで、準備いたしました資料が以上ですので、これで終わらせていただきます。