

転換点の水循環行政

基本法をめぐる動き

朝日新聞編集委員

伊藤 智章

水は大気中で雨や雪になり、川になり、地中にしみ込み、蒸発する。その各段階で恵みを最も享受し、時には災いも受けてきたのは人類だろう。こんな当然といえば当然の水のサイクルを守ろうという法律が2014年、議員立法により衆参両院の全会一致で可決、施行された。「水循環基本法」という。

近年、日本でもゲリラ豪雨、渇水が頻発する。水環境の悪化や生態系の変化も身近に感じられるようになった。背景には、温暖化など地球環境の変化、都市化による水源開発や治水事業、産業活動による水質汚濁などが連関しているとみられる。これに対し、基本法は、従来の枠組みを超えて対応しようというものだ。ただ、当初案に比べて実効性の担保が薄くなった上、基本法の理念を具体化する最初の個別法である地下水保全法制定をめぐり、いきなり暗礁に乗り上げた。基本法が掲げる「健全な水循環の維持」は、やはり難題なのだ。

格調高い条文

基本法は、水に関する行政全体の理念や方針を定める。対象のとらえ方や目標が、「健全な水循環の維持」と動態的かつ、包括的なのがミソ。河川や森林などと空間を限定したり、目標を水質の指標に限定したりしていない。水の性質からすれば、当然のことだが、これまでの仕組みとはひと味違う。全31条からなり、「水は人類共通の財産」「我が国は水循環の恩恵を大いに享受し、豊かな社会と独自の文化を作り上げてきた」と格調高い法律文だ。

水循環を守るため、政府、自治体、事業者、国民に責務を果たすよう求め、内閣に「水循環政策本部」を置く。本部長は内閣総理大臣、担当大臣は国土交通大臣、すべての大臣が本部員になり、水循環基本計画を定め、総合調整する。

「水の日」を8月1日に定め、「緑のダム」の森林や農地の雨水浸透や水源涵養の能力も正面から取り上げており、大きな前進だ。

従来はそうではなかった。河川や下水道は国交省で、農業用水や森林は農林水産省、水道は厚生労働省、工業用水は経済産業省、水質や水環境は環境省と少なくとも5省庁が水行政に絡む。現場の自治体も各部局がばらばらで、下水処理場の下流に上水道の取水口が造られるなど、縦割り行政の弊害は顕著だった。また国交省の治水行政でも、想定を超える超過洪水や短時間集中豪雨が増える中、従来のダム建設や堤防強化にとどまらず、危険地域の居住を制限したり、森林や農地の湛水機能強化などが急務だった。今回、全大臣が本部員になり、総合調整を担うと明記され、ようやく出発点が整った。

議論は90年代から

全日本水道労働組合が1990年に節水や身近な水資源の見直しを唱えたり、環境学者の中西準子・東京大学教授（当時）が水環境法を唱えたりと、90



広大な敷地内の森を公開するサントリー白州工場。工場のある山梨県北杜市は、ミネラルウォーター生産量日本で名高い。同市も市環境保全協力金制度を始め、水環境保全に努めている

年代から水に関する立法の議論が始まっている。

今回の法制定の直接的な契機は、河川、森林、下水道、水質など幅広い水関連の学者らが2008年、「水制度改革国民会議」（理事長・松井三郎京都大学名誉教授）を結成したことだ。その働きかけで2010年、超党派の国会議員による「水制度改革議員連盟」（代表・中川秀直自民党元幹事長）ができ、基本法の案もつくった。

この間、学者らと国会議員による研究会が15カ月で12回、開かれた。テーマも上下水道の民営化問題、過剰なダム開発問題、森林と河川の関係、海外の水制度の研究と広範だった。省庁の担当者も傍聴する中、講師に招いた自治体や市民運動家が縦割り行政の弊害や無駄な公共事業を批判し、「抜本改革を」と強烈に議員に迫った。筆者は何度か会合を傍聴したが、毎回、議論の白熱ぶりが印象的だった。折しも民主党政権誕生の前後で、政治、行政の改革熱がピークの頃だった。

水問題をめぐっては、自民党も2007年から2008年にかけて、「水の安全保障研究会」（会長・中川昭一元農水大臣）を設置し、議論している。世界の水危機を概観した上で、日本の優れた水道技術による国際貢献や水ビジネスの展開を目指したのが特徴だ。国民会議の研究者も講師になっている。また基本法の制定時には、北海道などで外資による水源地買収問題がクローズアップされた。最終的に基本法の文言には、水ビジネスの推進や外資規制は盛り込まれていないが、安全保障や経済面からも水行政を見直す機運が高まった。

国会提案段階では後退

ただ、国民会議や研究会で検討していた案に比べると、実現した基本法は具体性が弱まった。案では、内閣府に「水循環庁」や「中央水循環審議会」を置いたり、河川流域ごとに自治体でつくる「流域連合」や議会を新設したりし、水の統合管理を進めるとしていた。「過剰な河川人工構造物の撤去」「利水システムの合理化」と課題も具体的に書き込んであった。

実現すれば、これまで細分化されていた水行政が見直され、省庁の権限委譲や出先機関の改廃も伴う。国土交通省にとっては、批判の多いダム政策の

根本転換になるところだった。当然、抵抗は強く、国会に提案する段階で中身は大きく後退していた。今回は、内閣への水循環政策本部設置にとどまり、目標も「総合的かつ一体的に推進」という曖昧な表現に置き換えられ、ダム撤去のような具体的な課題は明記されなかった。2015年7月には、初の「水循環基本計画」が発表されたが、各省庁の水政策を網羅的に並べるものにとどまっている。

地下水規制をめぐる衝突

限界があらわになったのは、基本法施行後、初の具体的な立法となる地下水保全法制定をめぐる衝突だ。

高度成長期は工業用水用の地下水の過剰汲み上げで東京、名古屋などで地盤沈下し、問題化した。近年はコスト削減や災害対策として、水を大量に使う企業、ホテル、病院などで専用井戸を掘る動きが広がっている。膜処理技術の向上で使いやすくなったことも、地下水利用に拍車をかけている。これらも過剰取水すれば、水資源の汚濁や枯渇につながる恐れがあり、自治体が規制に乗り出している。自治体にとっては、自己水源として地下水利用が広がりすぎると、水道収入が減る恐れもある。

国交省が2011年3月に調査したところ、32都道府県と385市区町村が地下水保全を目的とする条例や要綱を定めていた。ただ自治体の許可などが必要なのは139件で、150件は届け出のみだ。罰則付きの規制は、ほとんどない。民法207条で「土地の所有権は、その土地の上下に及ぶ」とされ、地下水は土地所有者が原則的に自由に取水できる。河川の水は、「公水」で、河川管理者の許可を得た水利権の範囲内でしか取水できないのに、「私水」扱いの地下水の取水にブレーキをかけるのは容易でないのだ。

そこに登場したのが、「水は国民共有の財産」と定めた水循環基本法だ。同法に基づき、聖域だった地下水規制に乗り出すべく、超党派国会議員でつくる水制度改革議員連盟（2015年現在の代表は石原伸晃衆院議員）の提起を受け、学者らの水循環基本法フォローアップ委員会の起章委員会が2015年2月、地下水保全法原案をつくった。原案は公表されており、地下水採取の許可制、保全区域の指定、涵養負担金の徴収制度などを盛り込んでいる。

ところが、関係者によると、具体化した途端、南アルプスの地下を横断するリニア中央新幹線計画への影響を心配したり、土地利用制限に発展することを懸念したりして、与党国会議員が一転して慎重に。2015年通常国会への提案は見送られた。その後、具体化の動きもなく、フォローアップ委員会は同年7月、都内でシンポジウムを開き、現状を告発し、解散を決議した。会場に石原代表らの姿はなかった。

国民会議以来、事務局役を務めてきた稲場紀久雄・大阪経済大学名誉教授は取材に対し、「総論で『地下水保全法が必要ない』と言い切る議員はいない。でも反発を恐れ、具体的に動こうとしない」と憤る。「まだ国民的な機運が熟していない、ということなのか」と、水問題への危機感が共有されていない現状を嘆いた。

現場で続く模索

2014年は雨水利用推進法が制定された年でもあった。公共建築に、雨水利用設備の設置を義務づける。下水道で処理しきれない短時間集中の豪雨で内水氾濫を繰り返していた東京都墨田区で、保健所職員が水害後の消毒指導に回るうちに、「雨水を一時貯留し、ピーク時の下水道の負担を減らせないか……」と思いついたのが発端。1982年、日本相撲協会に対し、新しい国技館に雨水タンクを設置し、水利用を申し入れたことが話題になり、普及し始めた。ためた雨水はトイレ用水や散水などに使われ、いまでは都内の雨水利用施設は1000を超している。従来の下水道や保健所行政の枠を超えた取



雨水利用推進法施行で、普及に弾みがつく家庭用の雨水利用タンク。2015年8月に愛知県長久手市で開かれた雨水ネットワーク会議全国大会会場で

り組みだ。どこまでためた水が再利用されているのか検証不足の上、ためた雨水が、下水道使用料金に上乗せされて徴収されるなど現場ではちぐはぐな部分があるが、これも立法化されるところまできた。

滋賀県では、2014年、流域治水条例が施行された。水害の危険性が高い地域では建築を規制する。私権制限だけに議会の抵抗は強かったが、当時の嘉田由紀子知事が押し切った。もともと環境学者で治水史も調べている嘉田知事は、「低い土地に家ができ、危険が増している。ダムや堤防だけでは人命を守れない」と問題意識を語る。川の中だけで取り組む従来の治水政策より、流域全体で取り組む方が、結果的には安全を高めるはずだ、という。これも循環する水に着目した発想だ。

流域治水条例も新規開発の抑制まで。既存市街地の治水対策にはなり得ていない。とはいえ、こうしてみると、現場は現場の矛盾を解決するべく試行錯誤するうちに、これまでの縦割り行政の枠を超えて動き始めている。国政レベルでも、そうした動きを後押しするべく水循環基本法が成立した。水循環をめぐる行政はようやく転換点にきたと言えるだろう。

〔引用文献〕

全日本水道労働組合編（1990年）「水サイクルの回復をめざして 21世紀の水道・下水道・ガス」、第一書林
 辰野和男、村瀬誠（2004年）「雨を活かす」、岩波書店
 中西準子（1994年）「水の環境戦略」、岩波書店
 高橋裕（2008年）「河川工学」、東京大学出版会
 宇沢弘文、大熊孝編（2010年）「社会的共通資本としての川」、東京大学出版会
 自由民主党特命委員会「水の安全保障研究会」最終報告書（2008年）



伊藤 智章（いとう・ともあき）

朝日新聞名古屋本社編集委員。京大文学部卒業。名古屋、東京の社会部員、論説委員などを経て、東日本大震災後に被災地取材のため宮古支局長を務めた。2013年4月から現職で、環境問題、河川開発問題などを担当。1960年生まれ。

