

水と共生に

水循環基本法成立と今後の課題 縦割り行政なくし「水資源循環庁」設立に期待



グローバルウォータ・ジャパン代表 国連環境アドバイザー 吉村 和就

1972年荏原インフィルコ入社。荏原製作所本社経営企画部長、国連ニューヨーク本部の環境審議官などを経て、2005年グローバルウォータ・ジャパン設立。現在、国連テクニカルアドバイザー、水の安全保障戦略機構・技術普及委員長、経済産業省「水ビジネス国際展開研究会」委員、自民党「水戦略特命委員会」顧問などを務める。著書に『水ビジネス 110兆円水市場の攻防』（角川書店）、『日本人が知らない巨大市場 水ビジネスに挑む』（技術評論社）、『水に流せない水の話』（角川文庫）など。

水循環基本計画が8月に閣議決定された。水循環にかかわる各種施策を総合的・一体的に推進するため、適正かつ有効な水利用の促進、流域水循環協議会の設置や地下水マネジメントによる流域連携の推進など9分野での取り組みが明らかにされた。水循環基本法の立法運動は、縦割り行政の弊害をなくし、時代に合った水行政を推進するため、民間有志による「水制度改革国民会議」が2008年に発足し、同法制定を訴えたのが始まりである。同法成立時は「国民の水を守る画期的な法律」と騒がれたが、大きな課題が残されている。水行政の問題点と同法制定までの歴史、今後の課題について述べてい

水行政の問題点

水は循環資源であり、分水嶺と分水嶺の間に存在する流域ごとに管理すべきものである。しかし、その管理は目的別に細分化されている。

例えば水資源管理と下水道は国土交通省、上水道や受水槽は厚生労働省、工業用水や水力発電は経済産業省、水環境に関する法律は環境省、水道事業は公営企業法のもとで地方自治体の責任などと施策はバラバラである(表1)。

汚水処理施設の例を見ても、所管官庁、事業主体、事業目的、事業規模(計画人口)などがことごとく異なっている(表2)。現場での混乱は、このように分断、細分化された法と法との隙間に存在しているが、各省庁の縄張り意識と己の予算獲得競争により遅々として隙間を埋める改革は進まなかった。

高度成長期には縦割り行政も効果的だったが、今日のような複雑な課題(地球温暖化対策や外国資本による水源地的買収、大規模な流域管理、地下水の帰属問題など)に対処できないことは明白である。さらに、水循環を俯瞰して総合的に政策を進める根拠となる法律も組織もない状態だった。

高度成長期には縦割り行政も効果的だったが、今日のような複雑な課題(地球温暖化対策や外国資本による水源地的買収、大規模な流域管理、地下水の帰属問題など)に対処できないことは明白である。さらに、水循環を俯瞰して総合的に政策を進める根拠となる法律も組織もない状態だった。

水循環基本法制定までの経緯

2008年、「水制度改革国民会議に向けての発起人会議」が発足した。

表1 水に直接関係する主たる法律と所管官庁

	法律	所管省庁(共同管理も含む)
1	・環境基本法 ・水質汚濁防止法 ・水道水源の保全に関する特別措置法 ・建築物用地下水の採取の規制に関する法律 ・廃棄物の処理および清掃に関する法律 ・湖沼水質保全特別措置法 ・瀬戸内海環境保全特別法	環境省
2	・水道法 ・水道原水水質保全事業の促進に関する法律 ・食品衛生法(飲料水)	厚生労働省
3	・工業用水法 ・工業用水道事業法 ・電気事業法(水力発電)	経済産業省
4	・河川法 ・下水道法 ・日本下水道事業団法 ・特定多目的ダム法 ・水源地域対策特別措置法 ・運河法 ・公有水面埋立法 ・水防法 ・水害予防組合法 ・砂防法 ・特定都市河川浸水被害対策法 ・雨水利用法	国土交通省
5	・土地改良法 ・森林・林業基本法 ・森林法 ・農漁村集落排水	農林水産省
6	・水資源開発促進法 ・水資源機構法	国交省、厚生省、農水省 経産省
7	・浄化槽法	環境省、国交省、農水省
8	・海岸法	国交省、農水省
9	・地すべり防止法	
10	・海洋基本法 ・災害対策基本法 ・災害救助法 ・津波対策の推進に関する法律 ・水循環基本法	内閣府
11	・地方公営企業法(水道、簡易水道)	総務省

研究者、NGO、マスコミ関係者、国会議員、政治家が賛同し、署名活動をするなど推進役を務めた。同年6月に約500人の参加者で「水制度改革国民会議」が発足。有識者・市民代表として松井三郎・京大名誉教授が参加し、政治家からは中川秀直氏（自民）、川端達夫氏（民主）、田端正弘氏

（公明）、田中康夫氏（新党日本）、家西悟氏（民主）の超党派5議員が参加した。

ただちに「水循環基本法」の研究会を発足させ、水の利害関係者の意見を集約し、立法原案を提案した。研究会の成果は「水制度改革議員連盟」（10年2月発足、代表・中川秀直議員）に引き継がれた。11年に東日本大震災、12年には政権交代があり、議員立法は遅れたが、14年、全党が水制度改革議員連盟（石原伸晃代表、当時の環境大臣）の提案を支持し、ようやく「水循環基本法」が同年4月2日に成立、公布された。

水循環基本法の概要

(1) 基本的施策

基本的施策として、次の4項目が明確化された。

- ① 国や地方公共団体は、流域の総合的・一体的な管理を行うため、連携および協力の推進に努める。施策に地域住民の意見が反映されるよう、必要な措置を講ずる。
- ② 表流水の貯留・涵養機能の維持・

表2 各污水处理施設の概要

種別	項目	発足年度	事業主体	事業対象地域	事業目的	規模(計画人口など)
集合処理	流域下水道(国土交通省)	1965	都道府県	・2以上の市町村にわたる区域	・公共用水域の水質保全	原則10万人以上または5万人かつ3市町村以上
	公共下水道(国土交通省)	1884	市町村	・市町村	・居住・都市環境の改善	制限なし
	特別環境保全公共下水道(国土交通省)	1975	市町村	・農山漁村 ・自然保護地域	・公衆衛生の向上	1,000~10,000人
	簡易な公共下水道(国土交通省)	1986	市町村	・上記のうち水質保全上緊急に整備が必要な区域	・浸水の防除	1,000人未満
	コミュニティプラント(環境省)	1966	市町村	・下水道事業計画区域外	・生活環境の保全 ・公衆衛生の向上	101~30,000人
	農業集落排水事業(農林水産省)	1973	市町村 土地改良区など	・農業振興地域内の農業集落	・農業用水排水などの水質保全 ・生活環境の改善	1,000人程度以下 20戸以上
	漁業集落排水事業(水産庁)	1978	市町村	・指定漁港背後の漁業集落	・漁業集落の生活環境 基盤整備	100~5,000人
	林業集落排水事業(林野庁)	1980	市町村 森林組合など	・林業振興地域などの林業集落	・山村地域の生活環境 基盤整備	1,000人程度以下
	簡易排水施設(農林水産省)	1995	市町村 農協など	・振興山村地域など	・中山間地域の活性化と 定住の促進	3戸以上20戸未満
	小規模集合排水処理施設整備事業(総務省)	1994	市町村	・小規模集落	・公共用水域の水質保全 ・生活環境の改善	1地区の住宅戸数が原則として10戸以上20戸未満

向上させるため、雨水浸透能力または水源涵養能力を有する森林、河川、農地、都市施設などの整備に必要な措置を講ずる。

- ③ 水の適正かつ有効な利用の促進など水利用を合理化する。安定した水供給・排水の確保や、持続可能な地下水利用の促進、水インフラの戦略的な維持管理・更新などを進める。
- ④ 水環境に影響を及ぼす水利用などに対する規制、その他の措置を講ずる。

これらの政策を推進する必要事項は閣議決定し、公表するとともに、おおむね5年ごとに見直すことになっている。

(2) 水循環政策本部

内閣官房に水循環政策本部を設置し、本部長は内閣総理大臣、副本部長は関係する各国务大臣で構成し、事務は内閣官房(国交省水資源担当)となっている。基本計画に基づき今年度中に「流域水循環協議会」を立ち上げ、流域水循環計画を策定し、全国展開する予定である。

今後の課題

水循環基本法により明文化されたのは、①水を国民共有の財産に位置付け、②水の日(8月1日)を制定し、③流域連携の促進や流域の施策に住民参加が認められた—ことなどである。しかし筆者から見ると、期待外れに終わっている。同法制定の発端となった「水制度改革国民会議」が目指したものは、徹底した水行政の一元化であり、縦割り行政を排除して「水資源循環庁」を設立、水管理関連法の統合的な運用、上下水道行政の一体化、個別の税財源の見直しなど大胆な改革を盛り込んでいた。

しかし立法過程で行政主導となった途端に、同法の内容は大きく後退した。各省庁にとって痛みを伴う改革はなく、結果的には既存の省庁の枠組みを踏襲した内容となった。これから設置される「流域水循環協議会」の活動に期待するとともに、さらに水循環政策本部が発展し水行政の司令塔となる「水資源循環庁」の礎になることを期待している。■