

水循環基本法要綱案(原案)

前文

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絶えず循環を繰り返し、多様な生命に恩恵を与え続けてきた。

現代においては、水循環系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と言えよう。私たちは、地球上に人為的影響を受けない水循環系は最早存在しないことに深く思いを致し、改変された水循環系を持続可能なシステムに再生する努力を払わなければならない。

国土の70パーセントが森林で覆われ水に恵まれたわが国でも、かつての高度経済成長にともなう国土開発と都市化、工業化、さらに生活の利便性の追求による水循環系への直接的影響によって、生態系保全を伴う水循環系は攪乱され、国土保全力を極度に弱めてきた。

地球温暖化は、このような直接的影響と相俟って水循環系の大変動を誘発させ、異常な洪水や極端な渇水をもたらし、生命と生活を脅かす。化学物質による水の汚染は、微量であっても食物連鎖・生物濃縮によって生命の危険を増大させ、とくに胎児への悪影響に警告が発せられている。

日本人が様々な水の脅威を克服し、日本の水を大切にし、日本の水を飲み、日本の水を使うようにするためには、水循環系に影響を与える人間の営為そのものを適正に制御することによって、攪乱された水循環系を水量、水質、生態系の面から持続可能なシステムに再構築し、健全な水循環型社会を創出して、それを将来世代に継承しなければならない。このため、水循環基本法を制定することにした。

第一 総則

・目的

この法律は、健全で持続可能な水循環型社会の形成について基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、水循環総合基本方針の策定その他の水循環型社会の形成に関する施策の基本となる事項を定めることにより、水循環型社会の形成に関する統合的水管理施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに、将来の世代に健全な国土を継承することを目的とする。

・定義(注：今後さらに検討を重ねる。必要語句を追加する。)

〈水循環〉

水循環とは、人間の営為の影響を受けつつ地表水及び地下水となり、蒸発し再び降水となり、あるいは地表での滞留や貯留、土壌への浸透など様々な過程を経て絶えず繰り返す水の循環の過程を言う。

〈統合的水管理〉

統合的水管理とは、現在の縦割型水管理を排し、河川流域を一貫した地表水及び地下水の水量

管理、水質管理、生態系管理及び水環境管理を統合した総合的な水管理を言う。

〈河川流域〉

河川流域とは、河川及びその集水域を媒介として、森林、農村、都市、海が結ばれたまとまりのある国土の単位を言う。

〈水環境〉

統合的水管理によって形成され、将来の世代に継承され、国民の全てがその恩恵を享受する水の環境で、水量、水質、生態系の面から持続可能な水循環系によってもたらされたものを言う。

第二 基本理念

(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、共に公共水であり、流域別水循環計画に基づいて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

現在の国民は、現在及び将来の国民のために、持続可能な水循環系を保持する義務を担う。

現在及び将来の国民は、水量、水質、生態系の面から持続可能な水循環系によって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) 流域圏の統合的管理

水循環管理は、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。河川流域を構成する地方公共団体は、相互に協力し、河川及び河川流域を上流の森林や農地から河口沿岸域までを含めて統合的かつ地域主権的に管理する主体である「流域連合」を組織しなければならない。ここで、流域圏の範囲については、複数河川流域に亘る広域生活圏においては当該の全河川流域を包含したものとする。

(4) 持続可能な水循環型社会の再生と将来世代への継承

持続可能な水循環型社会の形成は、健全な国土とその上に生活する国民の健康で文化的な生活と幸福追求に不可欠である。このため、これを再生し、将来世代に継承しなければならない。

(5) 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ための行動は、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。

(6) 拡大汚染者責任の原則

通常の生活者が処理処分できない有害物質の生産者、通常の生活者の排出する各種の感染症の原因となる病原菌やウイルス、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、汚染防止について第一次的な責任を有する。

(7) 未然防止と予防原則

水循環によって生じる悪影響は、未然に防止されなければならない。このためには、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。

第三 関係者の責務等

・国の責務

国は、「第二 基本理念」にのっとり、水循環の適正化に関する基本的かつ総合的な施策の基本方針を策定し、その推進に努める責務を有する。また、流域連合の自主性を尊重することを前提とした上で、流域連合による河川及び河川流域の管理が基本理念に則していないと判断される場合は必要な処置を勧告することができる。

・地方公共団体の責務

地方公共団体は、基本理念にのっとり、国の定める基本方針に基づき、流域連合を組織し、互いに協力して、施策を策定し、及び実施する責務を有する。地方公共団体は、この際、流域内の事業者及び住民の意見を聞かなければならない。

・事業者の責務

事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動に当っては、水循環系の支障とならないよう必要な措置を講じなければならない。支障が生じた場合は、その責は事業者に帰すものとする。

・国民の責務

国民は、基本理念を共有するとともに、水循環系への支障を防止するため、その日常生活に伴う水循環系を攪乱する恐れのある負荷の低減に努めなければならない。また、国民は、水循環系の適正化に自ら努めるとともに、国及び地方公共団体が実施する施策の推進に主体的に参加する責務を有する。

・関係者相互の連携及び協力

国、地方公共団体、事業者、国民及び水循環系に関わる非営利公益団体その他の関係者は、基本理念の実現を図るため、相互に連携を図りながら協力することに努めなければならない。このために情報公開の徹底を期すとともに、広く情報が利用されるように広報活動を強化する。

・水循環の日

事業者及び国民の間に広く水循環系の再生と保全についての関心と理解を深めるとともに、積極的に活動を行う意欲を高めるため、〇月〇日を水循環の日とする。

・法制上の措置等

国は、この法律の目的を達成するため、必要な関係法令の制定又は改正を行わなければならない。さらに国は、縦割の制度と組織を廃し、水循環系の適正化に関する施策を実施するため必要な財政上及び金融上の措置その他の措置を講じなければならない。また、地方公共団体においても縦割の制度と組織を廃するために必要な措置を行わなければならない。

・年次報告等

政府は、毎年、国会に基本方針の実施状況を報告し、その促進に必要な措置を明らかにした文書を提出しなければならない。また、国会に報告した内容及び提出した文書を公表する。

第四 基本方針・基本計画等

・水循環総合基本方針

国は、基本理念に基づき「第五 基本的施策」の基礎となり、流域連合が策定する「流域別水循環計画」の前提となる基本方針を策定し、流域連合が円滑に実施できるよう支援・調整しなければならない。

基本方針には、基本的施策の推進に関する方針その他の必要な事項を定め、閣議の決定を求め、決定後遅滞無く公表するとともに国会に報告するものとする。

・流域別水循環計画

「流域連合」は、国の基本方針に基づき、河川流域毎に水循環アセスメントを行い、流域別水循環計画を当該流域に適合した最上位計画として策定する。

計画の策定から決定までのプロセスは、下記の通りである。

流域を構成する地方公共団体によって結成された「流域連合」が「流域水循環審議会」に計画策定を諮問する。計画策定に当っては、流域住民の意見を聞き、誠実に対応しなければならない。流域連合は、答申された計画案を「流域連合議会」に諮り、議決を得て決定する。

第五 基本的施策

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これらの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、森林や農地による保水、流域による貯留、土地利用に応じた浸水の受け入れによる洪水氾濫の分散、河川、下水道、農業用水路等の一体的整備等、河川流域全体で洪水対策を行う流域治水へと転換する。このため、河川法で想定されている基本高水流量等の設定に基づく治水計画を根本的に見直す。

流域治水へ転換することによって、河川堤防のかさ上げとダム建設への過度な依存体制が克服でき、今後は、緑のダムとしての森林の持つ保水機能や土砂流出防止機能の活用、保水型・耐水型都市の再生、公園緑地や田畑の持つ遊水機能の活用、さらに雨水の地下浸透、滞留や貯留の計画的推進、水と緑の豊かなネットワーク都市の再生を進めることになる。

流域治水の推進のためには、浸水危険区域、遊水可能区域、水と緑の涵養区域などの土地利用計画を公表し、農業政策や都市計画とあいまった土地利用の適正な規制と誘導を図ることが不可欠になる。国民ひとり一人がこうして、流域治水に参加することになる。

(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の推進である。これまでの縦割制度の下で達成されなかった両者の統合と諸基準の全面的改正を進め、同時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。さらに水循環系の再生と地下水の保全のために、雨水の浸透・貯留機能の保全・回復あるいは雨水の利用を進める。何人も、水循環を妨げ、雨水の地下浸透を阻害す

る行為を行ってはならず、このために適切な土地利用規制を図る。

(3) 第三者機関による公正な水環境監視

縦割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。この第三者機関が違反者に対する是正勧告権を持つと同時に、法的な処置を講じることを可能にする。

(4) 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。さらに、農業用水を含めた水利用合理化総合計画の策定、水利権転用(工業用水、農業用水)、水融通の促進、水利用量削減目標設定、水利権システムの整備(譲渡契約の認可主体=流域連合)などを進める。さらに、利水システムの一環として、雨水利用及び下水処理水の再利用等の促進を図る。

(5) 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ため、都市の公園や緑地、農地や森林などを有効に活用する。地方公共団体は、条例の定めるところにより、地下水利用適正化計画の策定、地下水涵養区域及び地下水汚染防止区域の設定並びに地下水採取料の徴収を行うことができる。

(6) 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は、水循環系の健全化の視点から極めて重要である。両者の統合によって、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を攪乱させる元凶であるため、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。これらの対策を進めるために森林の所有者以外の者が管理行為を行うことが出来るようにし、併せて所得補償制度を導入する。また、水源地域の土地の外国資本に対する売却を禁止する処置を採る。

(7) 農地の保全と活用

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。

(8) 水道及び水循環保全施設の流域圏統合経営の推進

水道及び下水道・浄化槽・し尿処理施設等の水循環保全施設は、排水源におけるきめ細かな対応とともに、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水準の向上を図るとともに、処理水準の高度化を推進し、水環境の更なる清浄を確保する。このため、本来同一の機能を果たす下水道、浄化槽、し尿処理等の施設は、一体的に整備と管理を進める。さらに、これらの施設は、流域住民全ての生活に不可欠な社会的共通資本であることに鑑み、社会的事業としてその設置から維持管理までを含め、一貫した経営の合理化を進める。

(9) 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、経済復興期、高度経済成長期、安定成長期を通じて莫大な公共投資が進められ

た結果、治水施設、水資源施設、水道施設及び水循環保全施設等の社会的ストックは膨大な資産となって現在それなりに役割を果たしている。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。さらに、今後予想される異常な渇水や大震災に対応する非常時の水供給、水環境保全対策、環境衛生対策を進める。

(10) 財政制度の見直し

国は、従来の財政処置の方式を抜本的に再検討し、流域連合の創設及び同連合による事業の円滑な推進が可能の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。

流域連合の財源は、分担金、賦課金、課徴金、原因者負担金、水循環目的税、地下水使用料等で構成される。

(11) 科学技術の振興及び国際協調の推進

水循環の適正化という視点での技術開発は、ハード、ソフト両面で研究課題が山積している。縦割体制の下では、技術体系も歪みを生じ、合理性を欠く結果となる。今後は横につながる適正技術が志向される。国際援助においてもかかる技術が望まれるが、この面ではわが国は後進的と言える。また、後発開発途上国の支援体制を抜本的に見直し、強化する。

第六 中央政府の行政組織及びその再編整備

・ 中央政府の行政組織

(案1) 水循環庁の設置

内閣府の外局として水循環庁を設置し、水循環に関わる全ての行政組織を統合する。(水循環庁設置法を新たに制定)

水循環庁は、基本理念にのっとり、水循環社会の実現に向けて基本的施策の推進のための全ての事務を所掌する。水循環庁は、この任務の達成のため、水循環に関わる現行の個別制度の全てを所管し、統合的水管理体制に移行させる。

ただし、「水循環庁」は、将来の道州制の導入も踏まえ、全国的視野で行うことが求められる政策の企画、調整等に権限を限定し、政策の実施権限の多くを広域連合である「流域連合」に委譲することとする。

(問題点)・関係各省庁及び族議員の抵抗が予想される。

・抜本的な行政改革になるので、実現可能性を危惧し、消極に流れる恐れがある。

(案2) 水循環社会推進委員会の設置

内閣府の外局として、独立した行政委員会を設置し、水循環に関わる基本的な行政を所掌させる。(水循環社会推進委員会設置法を新たに制定)

中央政府に於ける水行政の権能を大胆に簡素化させ、中央政府に残される基本的権限のみを所掌する体制を想定した場合、独立行政委員会の設置は適切であると考えられる。なお、委員長及び委員の人事を国会の承認案件とすることで、独立性を保持するものとする。