

論点別 WG 水需要管理・水利権

メンバー省略 会議記録省略

はじめに

わが国の河川開発は、既に、環境容量を越えて自然の河川流量も河川空間も利用の限界にまで達している。度重なる渇水・干ばつは（水利開発が遅れているのではなく）環境容量としての河川流水が有限であり無尽蔵の開発を許容するものではない、ことを現わしていると見るべきである。

淀川水系は、わが国で最も開発の進んだ河川の一つとして知られ、その河川流水の利用（利水）も河川空間の利用も総量において限界値に達していると認識すべきである。

また、流水利用も河川空間利用もこれまでの人間中心の考え方を改めて、自然生態系と調和し、自然の動植物と人間が共生する河川空間の本来が持つ姿を創造し、自然生態系の回復と保全を図ることを優先課題とするものでなければならない。

しかしながら、淀川水系の河川整備計画策定に際して、今日、わが国の財政事情を抜きに考えることはできない。建設国債に依存する体質、すなわち、将来の世代にわたり国民負担を加速する(将来の世代につけを回す)膨大な国債残高を見過ごすことは出来ない。さらに、ダム等の構造物の建設による環境への負荷、自然環境の破壊と生態系のかく乱、流域全体に影響を及ぼす開発はこれ以上拡大することは許されるものではない。

「持続可能な開発」は、将来の世代のニーズを損なうことなく、現代のニーズを満足すること、にある。水利開発の基本はあくまで「持続可能な」範囲で将来の何世代にも渡って長期的な計画に依拠したものでなくてはならない。

以上のような観点から、水需要管理のあり方を論じ、淀川部会の共通認識としたい。

1. 問題の提起

淀川水系の利水部門の論点から、河川整備計画を策定するにあたり、共通認識として「水需要管理」の概念を提案し、以下の問題を提起する。

1.1 水需要予測の変革

水資源開発基本計画の策定にあたっては、これまで基礎調査を実施し、需要想定エリアを各都道府県に紹介し、需要実績調査と供給実績調査を関係省庁と各都道府県に依頼して、開発必要量を部門別に積み上げて、関係省庁等との協議・意見紹介・諮問を経て決定される。この「積み上げられた需要想定」は、これまで各省庁間あるいは都道府県間で競争意識が働き、少しでも多くの水利権を獲得したいとの思いから過大傾向に想定され、実態との乖離が指摘されてきた。

この「積み上げ方式」による需要想定を改めて、現在の供給量の枠内で、現在の需要量の妥当性を調査して、需要増が見込まれる場合は、新規開発ではなく部門間の水利調整と水需要構造にその変革を図っていく方向に切り替えるべきである。

この中には河川の正常流量(環境用水)も枠の中で考えていくことになるので、各利水部門の需要量の合理化が求められる。

1.2 際限なき供給の幻想を打破する

淀川水系の供給可能量は既に限界まで達しているとの認識から、新規開発を許容することは、将来に対して、計り知れない痛みを与えることになる。際限の無い供給は幻想であり、それを許容する余地は無い。

新規利水開発が必要と考えられる場合には、開発事業が適正でその必要性も含めて広く国民に情報を提供し、説明責任を果たさなければならない。この際、際限なき供給の幻想を払拭させなければならない。

1.3 河川生態系の復元と保全

人間だけが生存を許された世界は無い。これまでわが国は、河川の水利開発において、豊富な自然に囲まれて、自然生態系が閉却されてきた。今後は、河川の自然生態系の復元と保全こそが優先課題として取り上げられるべきである。

河川の「正常流量・環境用水」の位置付けを明確にして、自然生態系を河川整備の最優先課題として取り上げる。河川は縦の方向に連続でなければならないと同時に横の方向にも連続性がなければ生態系の保全は図れない。すなわち、河川生態系の保全とは淀川本線の生態系ではなく淀川流域全体として復元され保全されると言う認識で始めて全うされるものである。

1.4 水の浪費を誘う「水はタダ」の観念の打破

わが国の水は、量と質の両面で、先進諸国にくらべて恵まれていた。国民感情の中に「水はタダ」の意識が強い。例えば、喫茶店やレストランで、まず水が運ばれる、お代わりももちろんタダである。欧米ではそうはいかない。水はビールと同じくらい高い。「水はタダ」の意識は、水の浪費を誘う。水のコスト・水の価格を国民的に意識化することが重要である。

水需要に関わる教育、啓蒙は、通常の維持管理事業と同じくらい重要な政策課題である。これまでの河川管理者が発する啓蒙普及・教育的活動をさらに高度化して、流域全体の全ての住民・企業者、行政の意識構造の変革を求めるべきである。

1.5 水利権転用と新しい水利調整

新規開発を抑制すると、「正常流量・環境用水」は既存の水利権の中で融通して生み出さ

なければならない。既存の水利権に新たな水利調整手法を開発する必要がある。

今後の水需要管理は、新規開発に求めるのではなく、水利権の転用を含んだ新しい水利調整の課題として取り組まなければならない。農業用水の保有する慣行水利権、各都道府県ならびに市町村が確保している上水道・工業用水の許可水利権等において、新しい水利調整の技術・手法の開発が急務である。水需要部門間の統合や水価格の問題を解決して、水需要管理の管理体制の高度化がのぞまれる。

2. 基本的施策への提言

淀川水系の河川整備基本計画策定にあたり、上の問題提起から、施策への提言を行いたい。

2.1 新規開発事業の抑制

新規開発事業は全面的にストップまたは抑制の方針で臨むこと。新規水需要は、現在の供給体制の枠内で考える。水需要の合理化・節水体制、管理ロスの縮減、(下水処理水の)再利用の普及、雨水利用の高度化、施設操作管理の改善等、利水管理体制の強化を図るとともに、供給システムの高度化・システム化を計り、水需要の合理化を徹底する。一方で、利水部門間での水利調整手法を開発する必要がある。

これまで利水部門ごとにばらばらに取水されていた、利水体制をシステム化し利水情報を一元的に把握し、合理化を図る。そのために利水者間の情報交換・話し合いの場(コンソーシアム)を形成することが大切である。

河川管理者は、これらの諸施策の実施過程において、決して権威主義に陥ってはならない。これまでの権威主義的な態度を改めて、さまざまな利害関係者の意見を聞き、水需要構造の透明化、制度の簡素化、データや情報の公開等の民主的ルールを確立することが必要である。

2.2 管理体制の改善

管理体制を改善するのに、二つのアプローチがある。一つは利水部門間でのコンソーシアムと利水部門間と環境部門間のコンソーシアムの構築である。コンソーシアムとは、話し合いの場である。それぞれ利害が対立する部門はえてして権利保護のために会話を拒否することがある。水利調整技術が未熟であるからである。

二つ目は、民間団体と河川管理者とのパートナーシップである。公的機関の河川管理者と民間の団体との会話とパートナーシップは水需要だけでなく、あらゆる河川管理において重要な役割を演ずることになる。民間団体がボラティアとして単なる協調するにとどまらず、お互いの機能が十分に発揮できるような組織的対応が必要である。

1) 利水部門間と環境部門のコンソーシアムの構築

コンソーシアムは、それぞれの立場を超えて、相互に対等の立場に立って意見交換、情

報交換を行い、河川管理者に対して改善策を提案し、さらに、河川管理者の施策実施の一端を担う「場」である。

少なくとも利水部門間で（農業用水・工業用水・上水道に発電も加えて）一つ、利水部門と環境部門で一つを構築することが必要である。

利水部門間のコンソーシアムはそれぞれの部門における水需要実態の情報を提供し、他部門の話をよく聞き、新しい水利調整技術の開発に真摯に取り組んでもらいたい。

利水部門と環境部門のコンソーシアムは、実際の流水管理においてさまざまな問題を抱えている。例えば、利水管理上、ダム貯水を放流する際に最も効率よく、送水ロスをなくすために、河川の流量は年間を通じて平滑に一定の必要流量を流すことがよいとされる。しかし、自然の生態系は河川の流量は洪水期には増水状況、乾季には渇水状況をと、言う様に河川流水は自然の変動する流況を必要とする。この対立する問題を解決するにはいかなる技術的・施設の対応がベストか？といった課題を「コンソーシアム・話し合いの場」で討議し、河川管理者に提案してもらいたい。

2) 官民パートナーシップの実現

既に淀川流域センター・河川レンジャーの構想が「中間とりまとめ」に提案されている。河川管理者は、河川管理において民意を反映するために、民間団体とのパートナーシップを構築する必要がある。公的管理の及ばない範囲のテーマについて民間団体の機能と能力を最大限発揮させて、河川管理の協力者(パートナー)と位置付けて、NPO 団体の育成を図ってもらいたい。

民間の団体は、多くをボランティア活動に依存するのであるが、ボランティアだけでは活動の範囲は狭く、持続性・安定性に欠ける。民間の団体を構築する中心の核となる部分は法人格を有する「法人 NPO」であることが是非必要である。この NPO のスタッフは専門の技術・知識を有するフルタイムの職員として財政的にも安定し、社会的にも強いリーダーシップを発揮でき、かつ、あらゆる部門から中立の立場を堅持することがもっとも大切である。不完全な組織を作ると欠陥のみが大きくその機能が十分に発揮できないことがあるので、設立の始めからキチンとした「業務内容を明確にした」組織作りが必要である（新しい試みであるから、実験的な意味もあるので、試行錯誤をしながら成長していくことになるので、長い目で育てていくと言う姿勢が必要である）。

2.3 情報公開と説明責任

河川管理者は、これらのシステムの「要」の位置にあり、管理の実務や計画に対して、説明責任があり、情報を公開しながら、管理の透明性を確保すシステムを構築しなければならない。これまでの「知らしむべからず」の態度は改められねばならない。

全ての関係者にも同じように、情報の公開と説明責任・事業内容の透明性が求められる。

3 . 各論 1

- 3.1 節水努力
- 3.2 再利用の構造
- 3.3 施設操作管理の改善
- 3.4 利水部門間の水利転用
- 3.5 汚濁負荷軽減への施策
- 3.6 農業用水を始めとする用水の多面的価値の評価

4 . 各論 2

- 4.1 上水道用水
- 4.2 工業用水
- 4.3 農業用水
- 4.4 環境用水

5 . あとがき

技術資料（これまで提出された資料等を添付する）

- 1 . 淀川水系における水資源開発基本計画(フルプラン)とその解説
- 2 . 淀川水系の用水供給体制
- 3 . 河川維持用水(河川正常流量)
- 4 . 水利権許可の体制
- 5 . 節水努力
- 6 . ダム建設
- 7 . 農業用水
- 8 . 工業用水
- 9 . 施設操作管理