

◇この議事速報（未定稿）は、正規の会議録が発行されるまでの間、審議の参考に供するための未定稿版で、一般への公開用ではありません。  
 ◇後刻速記録を調査して処置することとされた発言、理事会で協議することとされた発言等は、原発言のまま掲載しています。  
 ◇今後、訂正、削除が行われる場合がありますので、審議の際の引用に当たっては正規の会議録と受け取られることのないようお願いいたします。

午前九時開議

○あかま委員長 これより会議を開きます。

国土交通行政の基本施策に関する件について調査を進めます。

水循環基本法の一部を改正する法律案起草の件について議事を進めます。

本件につきましては、石原伸晃君外五名から、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、公明党、日本維新の会・無所属の会及び国民民主党・無所属クラブの五党派共同提案により、お手元に配付してありますとおり、水循環基本法の一部を改正する法律案の草案を成案とし、本委員会提出の法律案として決定すべしとの動議が提出されております。

提出者より趣旨の説明を求めます。小宮山泰子君。

○小宮山委員 本起草案の趣旨につきまして、提出者を代表して、御説明申し上げます。

地下水は、身近な水源として多様な用途に利用され、広く地域の社会や文化と関わっている一方で、地盤沈下を始めとする地下水の過剰採取による障害は、その回復に極めて長期間を要するものです。

また、地下水は一般的に地域性が極めて高く、その挙動や水収支等の実態が不明な地域が多いことから、新たに地下水の採取を制限する条例を設けようとする地方公共団体はその実態の調査を行う必要があることや、地下水が地方公共団体の境界を越えて流動するものであることから、地下水に対する取組を行うに当たっては、関係地方公共団体、関係者等から成る協議の場を設ける必要があることが指摘されています。

これらの課題に対応し、地下水に関する健全な水循環の維持の回復のため、国及び地方公共団体において、地下水マネジメントの取組を一層推進していくことが求められています。

本起草案は、このような状況に鑑み、地下水の適正な保全及び利用を図るため、水循環に関する施策に地下水の適正な保全及び利用に関する施策が含まれることを明記するとともに、水循環に関する基本的施策として地下水の適正な保全及び利用を図るために必要な措置を追加するもので、その主な内容は次のとおりであります。

第一に、国の責務に関する規定において、国が総合的に策定し、及び実施する責務を有する水循環に関する施策として、地下水の適正な保全及び利用に関する施策を含むことを明記することとしています。

第二に、水循環に関する基本的施策として、地下水の適正な保全及び利用の規定を追加し、その内容として、国及び地方公共団体は、地下水の適正な保全及び利用を図るため、地域の実情に応じ、地下水に関する観測又は調査による情報の収集並びに当該情報の整理、分析、公表及び保存、地下水の適正な保全及び利用に関する協議を行う組織の設置、地下水の採取の制限等の必要な措置を講ずるよう努めることとしております。

以上が、本起草案の趣旨であります。何とぞ速やかに御賛同いただきますようお願い申し上げます。

水循環基本法の一部を改正する法律案

〔本号末尾に掲載〕

○あかま委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。

本件について発言を求められておりますので、順次これを許します。森山浩行君。

○森山（浩）委員 おはようございます。立憲民主党の森山浩行でございます。今日は水を意識して青いスーツで参りました。

水循環基本法、この法案の策定ということで、十年余り前から数年かけて案を作っていくという中で、超党派の水制度改革議員連盟の事務局長として当時関わりました。

制定時におきましては、多くの省庁、九つの府省を主にということでありまして、横串を刺して、水全体を管理するという法律でありま

すので、初めての試みということであつたわけですから、初め、その際、地下水、これまでは、くみ上げの規制、これぐらいしかなくて、担当する官庁がないのだというような説明の中で、循環基本法の中で地下水も含めてやっていくのだという議論をしたという中で、この地下水というのは水循環基本法そのものの中に含まれているという理解でこれまでやってまいりました。

今回、地下水が含まれるということをこの法案の中に明記するという改正案となつたということであり、なぜ、あえて地下水を明記した法改正が必要だという判断に至つたのかということについて、発議者からお願いをいたします。

○石原（伸）委員 森山委員におかれましては、初代の事務局長として水循環基本法の制定に御尽力いただき、また、今回も役員としてこの改正案にお取り組みいただきましたこと、本当に感謝を申し上げます。

私も、国土交通大臣、環境大臣等々をやらせていただく中で、この地下水の問題というのは、量の問題、質の問題、さらには最近大変関心のあるところの生態系、あるいは地方創生の観点から、非常にこれは重要な点という認識を持つに至つてきております。

私の前の会長は、御引退されましたけれども、中川秀直先生でございます。水循環改革議員連盟の代表に就きましたけれども、やはり、こんな中で、委員御指摘のとおり、当然、基本法制定のときに、中に含まれている関係者の中では思っておりますけれども、しっかりと書いていない、等と

いうところで読む、そういうことでございましたので、この地下水の問題、今回、フォローアップ委員会等々でかなり御議論をいただいてまいりました。

当初は、地下水と表流水を一体に考えた具体的な制度づくりが課題であると捉えてまいりましたけれども、やはり、条例の制定に取り組むなど、地方自治体ですけれども、現場としての地下水の問題に向き合っている団体と、私たち国、これが一体となって取り組んでいくということが重要なのではないかと、いうふうに捉えるようになりました。

そして、まさに文字どおり、地下に潜って可視化されていない地下水の実態把握。最近でこそ、かなり調査が科学的に進められるようになってはまいりましたが、いまだに、過剰なくみ上げに伴う地盤沈下の問題が落ち着き始めてから、観測井戸の管理が行き届いていないなどの課題を抱えているということも事実だと思っております。

地方の取組を促進するための制度的担保として、地下水の実態を知る基盤ですか、こういうものはいま一度つくらなければならぬ。そして、委員が制定に御尽力をいただいた水循環基本法が目指す健全な水循環の維持、これはもう誰もがそのとおりで言っていただけの問題だと思っております。

そして、回復の実効性ある取組が進んでいかなければならないかという問題意識を、この十年近くの間、委員とも議論をさせていただきましたけれども、多くの方が持つようになったということも私は事実ではないかと思っております。

そんな中で、このような認識に立つて提出するのが今回の法律案。もちろん、委員と一緒に個別法の制定も検討いたしましたけれども、現状では水循環基本法の改正による対応が現実的であるという結論に至つて、本日に至つているというふうな御理解をいただければと思います。

○森山（浩）委員 議連会長をお務めいただいております石原先生から全体的な視点についてお話をいただきました。

水循環基本法の立法時、理念法であるこの基本法をまずは成立をさせる、具体的な問題は各省にわたりたくさんありますので、個別法の課題に取り組んでいくという形での、二段ロケットというように進めていくという形での、二段ロケットという形です。

今回の改正は、まさに地下水の問題に取り組んでいく二段ロケットの最初の部分ということで、本当に、この間、議員連盟のフォローアップ委員会という形で、学者あるいは現場の皆さんにたくさん参加をさせていただいて、共に練り上げてきたという形です。

その中で、現実的な法制度の見直しという対応ということで、課題としては、本当は個別法をやりたいだけだったけれども、緩やかな形で、まずは地下水を書き込んでしっかり調べた上で、将来的には個別法にもというふうな思いがございます。

国会の国交委員会では、流域治水関連法案の審議、これが重点課題の一つとなりました。気候変動を取り巻く水の変化に、日本、そしていかに世界に対しても対応していくかが重点課題となつ

ています。

様々な主体が協力して流域ごとに管理をするというところが、これは重要になってまいります。国会で成立をした流域治水関連法における流域治水計画、これも今回の改正と併せ、できるだけ多くの人に参加をしてもらって、流域水循環計画に収れんする形で更なる協力を推進すべきと考えますが、いかがでしょうか。

○小宮山委員 御質問ありがとうございます。

水を守る現場の方々の御意見、私も視察もさせていただきました。また、今年、水循環基本法への地下水関連規定の追加に関する報告書、沖座長、また水循環基本法フォローアップ委員会の蔵治座長にも御尽力いただきまして出されましたけれども、これを読みながらも、改めて、地域の水を守る人、人材の問題が深刻であるという認識を強くしております。

水循環は、治水、利水、上下水道、森林、気象海洋、農業など、多くの側面で成り立っております。そのいずれの分野でも人の問題に直面しております。提案者としても、地域の水を守る人の問題を解決していくことが、技術、そして国民の知識や行動の変化も含めた健全な水循環の維持、回復につながるものと考えており、森山先生が御指摘される水循環基本法を通じた二段目のロケットを打ち上げるべく、目標の一つでもある、地域で多くの主体が参加してそれぞれの知見を持ち寄り、協力してその流域に合った流域水循環計画を立てて実行していくことにつながると考えております。

○森山（浩）委員 ありがとうございます。

今後の課題、人ということであります。コーディネートのための専門家の育成というのが課題ということでありませうけれども、今後の展望についてお願いいたします。

○小宮山委員 水循環政策本部では、水循環アドバイザー制度を活用して、地域の水循環を担う専門家の育成にも取り組んでおります。提案者としても、地域が抱える個々の問題を水循環の問題として捉え直した多面的な取組が重要だと考えております。

一方で、水循環基本計画に基づく流域ごとの水循環計画である流域水循環計画に係る国の認定数は、全国で合計五十四にとどまっております。

今回の法改正を通じて、地域の取組を進めようとしている地下水の問題を始めとして、上下水道水環境、防災など自治体が抱える様々な水問題について、それぞれの地域にいる専門分野にたけた人材のノウハウを生かし、専門領域を広げ、地域全体を俯瞰した課題解決につながる取組が増えることを期待しております。

○森山（浩）委員 ありがとうございます。

命の水を守るということは、これは党派を超えた課題であるというふうに考えております。これからも、国会全体の問題として取り組んでまいりたいと思います。共に頑張りましょう。

ありがとうございます。

○あかま委員長 次に、高橋千鶴子君。

○高橋（千）委員 日本共産党の高橋千鶴子です。私も議連の役員の一に加わらせていただきま

したが、本改正に向けて精力的に議論を重ねてきた提案者の皆様、またフォローアップ委員会の皆様に心から敬意を表したいと思っております。

早速ですが、まず与党提案者に質問します。

本法案は、国の責務に地下水の適正な保全及び利用に関する施策を加え、そのために必要な措置として、地方公共団体の条例制定を念頭に置いて書かれているかと思えます。

既に全国六百五十六の地方公共団体で八百三十四の条例、実に三五％が、何らかの地下水に関する条例を制定しています。議員連盟としても、地下水保全法の制定を準備したこともあったと思いますが、改めて検討すべきではないかと思えますが、いかがでしょうか。

○津島委員 高橋委員に御質問いただきまして、ありがとうございます。

地下水については、これまで、全国的に共通する事項については、例えば工業用水法など、国法レベルでの規律がなされているところではございますが、基本的に、地下水が存在するその地下構造や地下水の利用形態が地域ごとに大きく異なるという特徴があることから、これまで、持続可能な地下水の保全と利用を図るため、地域の実情に応じて、地方公共団体が主体的に条例等による取組を行っているところでございます。

具体的には、地下水に関する課題についての共通認識を醸成することや、地下水の利用や挙動等の実態把握とその分析、可視化、水量と水質の保全、涵養、採取等に関する地域における協議やその内容を実施する、いわゆる地下水マネジメント

が行われているものと承知をしております。提案者といましては、このことを踏まえて、国が統一的な規制を行うよりも、まずは、引き続き、地域の実情に応じて、地方公共団体が行う地下水マネジメントの取組に対して支援をするということが有効であると考えております。この法案はそれを後押しするものとなっていると考えております。

以上です。

○高橋（千）委員 ありがとうございます。

地域の実情に応じてとお話がありました。可視化することや、自治体を越えたマネジメント、協議の場を設けていくというのはとても大事なことでだと思います。趣旨説明の中にもあったかなと思っんですね。

ただ、地下水は地方公共団体の境界線を越えて流動しているにもかかわらず、条例が規制できる範囲が当該地方公共団体の範囲に限定されるために、効力が限界があると思っんですね。その点についてどう考えるか、伺います。

○津島委員 ありがとうございます。

高橋委員御指摘のとおりでございます。地下水は複数の地方公共団体にまたがって流れている場合が多くございまして、他方、条例で規制できる範囲は、基本的には、その条例を制定した地方公共団体の行政区域に限定されるところでございます。

この問題について、地方公共団体からも、地下水に対する取組を行うに当たっては、関係地方公共団体や関係者等から成る協議の場が必要である、

そういう御意見も拝聴しているところでございます。

これを踏まえて、今回、十六条の二において、国及び地方公共団体は、地域の実情に応じて、地下水の適正な保全及び利用に関する協議を行う組織の設置又はこれに類する業務を行う既存の組織の活用を努めるものとするところがございます。

提案者としては、この改正に基づき、地域の実情に応じ、関係地方公共団体や関係者等で協議を進め、地下水の適正な保全及び利用に取り組みでいただきたいと考えているところでございます。

以上です。

○高橋（千）委員 ありがとうございます。

とはいえ、条例の規制について訴訟となったケースも少なくないと思います。

JR東海が大阪府摂津市と茨木市にまたがる東海道新幹線鳥飼車両基地を進める地下水の取水をめぐり、摂津市が地盤沈下のおそれがあるとして差止めを求めた訴訟が、二〇一八年三月八日、最高裁で上告が棄却され、市側の敗訴が確定しました。

一九六四年の新幹線開業後に、旧国鉄による取水で地盤沈下があったということで、摂津市が七年に、取水を原則禁止する環境保全協定を旧国鉄と締結したものです。しかし、JR東海は車両基地内でわずか三%しか面積のないお隣の茨木市側で取水をしたために、一審では、協定は摂津市のみに限られるということで、負けたわけであり

ます。高裁は、逆に、同じ車両基地を使っているということで、茨木市にも適用されると変更したものの、制限されるのは地盤沈下などの具体的な危険性が認められる場合に限るとして、対象外とされました。

これも、条例の規制が及ぶ範囲がその地方公共団体のみに限定しているためによるものだと思います。まさに、広域に流れる地下水の特質からいっても、矛盾するのではないかと思います。

そこで伺いますが、公水とされてきた河川水とは異なり、地下水は、土地所有権に付随するものとして扱われており、土地所有者等の裁量で利用できる環境に置かれています、これはフォロワーップ委員会でも指摘をされているところですが。

一方、循環する水は、国民共有の貴重な財産であり、公共性の高いものと水循環基本法には位置づけられているわけであって、この改正案によって、地下水の定義は見送った、じゃ、公共性ということについてはどのように整理されたんでしょうか。

○小宮山委員 現行の水循環基本法三条二項では、「水が国民共有の貴重な財産であり、公共性の高いもの」とされておられ、地下水も水の一部であるため、国民共有の貴重な財産であり、公共性の高いものであることは、今回の改正前後を通じて変わりありません。

なお、今回の責務規定や基本的施策の改正は、このような地下水の公共性を前提とするものであり、今回の改正により、地下水の公共性が一層明確になったと考えております。

○高橋（千）委員 ありがとうございます。

民法二百七条は、「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。」と定めておいて、条例を運用する地方自治体では、法令が存在しないために訴訟リスクを抱えてしまうという課題があります。今言った、例に出したのもまさにそのとおりなんです。

制限に関わる法令なくして土地所有権を制限する行為というのは、憲法二十九条の財産権を侵害するおそれがあるということも課題である、これもフォローアップ委員会の報告書にも書かれていますと思うんですね。だから、改めて、地下水保全が必要じゃないかなと思っています。

そこで、開発行為の規制についてはどうかという事です。

今は取水について聞きましたけれども、取水ではなく、掘削によって地下水脈に影響を与える場合です。整備新幹線やリニア新幹線、高速道路などにつきもののトンネル工事において、掘削する際に地下水の流路に突き当たって流れを止めたり変更したりする、こうしたことを、公共団体の条例で定める地下水の採取の制限の中に含まれると見てよろしいのか、伺います。

○小宮山委員 ありがとうございます。

高橋委員の指摘は大変鋭いものがあると常々感じておりますが。

今般、国及び地方公共団体の地下水に係る努力義務規定の例示として、十六条二に規定した地下水の採取の制限については、地下水を何らかの用途に使用すること等を目的に取る行為をその対象として想定しており、事業に伴い地下水が流出す

るような場合については想定をしております。

もつとも、十六条二は、全体としては、国又は地方公共団体が地下水の適正な保全及び利用を図るため、地域の実情に応じ、必要な措置を講ずるよう努めることを規定しているものであることから、事業に伴って地下水が流出するような場合については、地域の実情に応じて、地下水の適正な保全及び利用に必要な範囲で適切な措置が講じられることはあり得るものと考えております。

○高橋（千）委員 あり得るものという答弁でありました。

やはり、事業者が地下水を活用するためでも、工事などにより地下水を流出、消失させるなどは取水と同様であって、やはり規制の対象とすべきだと思います。

今現実起こっている、南アルプスを掘削しトンネルを造るリニアの新幹線静岡工区、まさに静岡県が、大井川への流入が毎秒二トンも減るとして、JR東海に全量戻しを求めているわけであり、当初は全部戻すと約束したんだけど、技術的には困難で、山梨、長野側へ湧水を流出せざるを得ない、完成後に戻しますよと言っているんだけど、それには十年から二十年かかるといっわけであって、それでは六十二万人の生活用水を守るといふことと非常に対立する問題である、水と生活を犠牲にすることはあってはならないだろうということ、やはりこの水循環基本法の改正がそうしたことにもしっかりと対応できるようにしていくべきではないか、このことを指摘して終わりたいと思います。

ありがとうございます。

○あかま委員長 これにて発言は終了いたしました。

これより採決いたします。

水循環基本法の一部を改正する法律案起草の件につきましては、お手元に配付してあります草案を本委員会の成案とし、これを委員会提出の法律案と決するに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○あかま委員長 起立総員。よって、そのように決しました。

なお、ただいま決定いたしました本法律案の提出手続等につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○あかま委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○あかま委員長 この際、平口洋君外五名から、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、公明党、日本共産党、日本維新の会・無所属の会及び国民民主党・無所属クラブの六党派共同提案による地下水の適正な保全及び利用に関する件について決議すべしとの動議が提出されております。提出者より趣旨の説明を聴取いたします。平口洋君。

○平口委員 ただいま議題となりました地下水の適正な保全及び利用に関する件につきまして、提出者を代表して、その趣旨を御説明申し上げます。なお、お手元に配付してあります案文の朗読を

もつて趣旨の説明に代えることといたします。

地下水の適正な保全及び利用に関する件

（案）

政府は、水循環基本法の一部を改正する法律の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

一 政府においては、地方公共団体が地下水の適正な保全及び利用を図るため、地域の実情に応じ、法令に違反しない限りにおいて条例で定めるところにより、地下水の採取の制限その他の必要な制限をすることができることについて、地方公共団体に対して、周知を行うこと。また、その条例制定等に関し、必要な助言等の支援を行うとともに、制定動向を把握し公表に努めること。

二 地下水マネジメントを推進するため、地方公共団体等により観測されている観測データを集約し相互利用する地下水データベースの構築を推進するとともに、地方公共団体による地下水の適正な保全及び利用に関する協議会の運営や、地方公共団体等が行う地下水に関する観測等に必要な支援を講ずること。

三 法改正を踏まえ、水循環基本計画の改定等の必要性について検討を行うこと。

右決議する。

以上であります。  
委員各位の御賛同をよろしくお願い申し上げます。

○あかま委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。

採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○あかま委員長 起立総員。よって、本件は本委員会の決議とするに決しました。

この際、ただいまの決議につきまして、水循環政策担当大臣から発言を求められておりますので、これを許します。水循環政策担当大臣赤羽一嘉君。

○赤羽国務大臣 ただいまの御決議につきましては、その趣旨を十分に尊重し、努力してまいりる所存でございます。

○あかま委員長 お諮りいたします。

ただいまの決議についての議長に対する報告及び関係当局への参考送付の手續につきまして、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○あかま委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

次回は、公報をもってお知らせすることとし、本日は、これにて散会いたします。

午前九時二十九分散会