

## 河川行政の転換を求める決議

かつて河川は、さまざまな生物が住む豊かな自然環境を形成し、われわれに飲み水や灌漑用水を供給するとともに、水遊びややすらぎの場を提供するなど多彩な価値をもち、流域に特色ある文化を育んできた。

ところが、近年、三面コンクリート張り等の工事が施された結果、多くの河川は、単なる水路と化し、他方では、ダムにより流れを分断されて川に水がなくなるなど、河川本来の機能を失っている。

これは、国の主導による河川行政が、河川を治水の対象として制御し、あるいは水資源として利用し尽くすために、画一的な河川事業を行ってきたことによる。また、河川法をはじめとする河川関係の法律が、河川の多面的な価値の保全や水需要の抑制を含めた総合的な政策をとろうとする観点を欠いていること、住民や市町村が政策決定に参加できる仕組みがないこと、あるべき環境アセスメント制度が確立されていないことが、こうした河川行政を許す原因となっている。

現在、全国各地でダム・堰の建設等をめぐり、住民との紛争が多発している。これに対し、建設省では、多自然型川づくりの導入や円卓会議の実施、ダム等事業審議委員会の設置など、河川環境保全に配慮し、住民との話合いの場を持つ動きが見られるが、いまだ不十分である。

今こそ、河川行政のあり方を転換するときである。われわれは、「清流」という言葉に象徴される河川の豊かな環境を守り、また、失われた清流をとり戻すため、国に対し、次のことを行政施策として実施するとともに、法制度として確立することを求める。

1. 河川管理の目的を、治水、利水だけでなく、河川の生態系と森林を含む流域環境を保全し、歴史的・文化的特色を生かした地域的特性をもつ川づくりに転換するとともに、水需要の抑制を含む総合的な水行政を推進すること。
2. 流域の市町村と住民が主体的に河川行政に参画できるように、協議機関などを設けるとともに、水資源開発基本計画等の各種基本計画の策定から事業実施に至るあらゆる段階の意思決定に際し、すべての情報を公開し、住民が参加できる制度を設

けること。

3. 計画段階からのアセスメントや第三者機関による審査など総合的な環境アセスメントを実施すること。
4. 既に決定された計画や事業についても第三者機関による審査手続きを設けて、中止や変更の可否を審査し、かつ、審査結果に対する争訟手続きを認めること。

以上のとおり決議する。

1995年（平成7年）10月20日

日 本 弁 護 士 連 合 会

# 提 案 理 由

1. 河川は、水源地から河口に至る間にさまざまな水環境を抱いている。そこでは、多様な生物が、それぞれの条件に適応した生態系を形成して生息している。もとより、河川は飲料水源として重要であり、第37回人権擁護大会において、清浄な飲料水を享受するため、水源地域の立地規制や生活排水対策の実施などを求める決議をした。また、河川は、灌漑用水、工業用水、水運、水力発電、漁業等さまざまなかたちで人間に利用されているが、河川の価値は水資源としての価値にとどまらない。水遊びを通じて子どもたちが自然とふれあい育つ場や世代を通じての安らぎの場を与え、多様な地域文化を育んできた。人間が、生活を維持するためにも、精神生活を豊かにする上でも、河川は重要な役割を果たしてきたのである。
2. ところが、わが国では、流れをスムーズにするために、兩岸と川底をコンクリートで固める三面コンクリート張り方式や、河道をできるだけ直線的にするためのショートカットの工法などの採用により、できるだけ早く、水を海へ流すための、いわば河川を水路化する工事が全国で行われてきた。また、多数のダムや堰の建設により、流れは分断され、水のない河川や溜池の連続のような河川が各地で出現している。これと同時に進行した森林の破壊が、河川の荒廃に拍車をかけ、両者あいまって、河川の豊かな環境と文化を破壊してきた。
3. こうした河川行政の背景には、次のような問題がある。
  - 第1に、河川をめぐる法体系が河川法、水資源開発促進法、電源開発基本法など、目的ごとに分割されており、河川のもつ多面的な価値を全体として保全する視点はない。また、過大な水需要予測に基づいて、ダム・堰の建設を推進するだけで、節水や水の再利用対策を怠り、水不足の著しい地域に周辺地域から融通できる態勢を整えるべきであるのに、各法律は、水需要を満たすための河川事業を展開するためのものであり、水需要抑制を含めた総合的政策という観点を欠いている。
  - 第2に、河川事業については、河川法の工事実施基本計画、水資源開発促進法の水資源開発基本計画、電源開発促進法の電源開発基本計画などの基本計画の策定に始まり、個々の事業についての事業計画、事業実施、という手続きを経るが、その

どの段階においても、流域の住民や地方自治体が主体的に政策決定に参加できる仕組みになっていない。地方自治体の中でも、都道府県の知事は、一級河川の指定や管理につき意見を述べることができ（河川法第4条）、二級河川については指定、管理の権限を有している（同法第5条）が、地域住民により近い自治体である市町村の長は、河川管理者と協議して工事等ができるとの限定された権限しかない（河川法第16条の2）。

第3に、住民に対しては、河川行政に関する情報を広く公開する制度がなく、住民の多様な意見を政策決定に反映させる仕組みもない。事業の実施段階で、住民に協力を求めるための説明はされても、住民の意向により事業を変更したり、中止することはないのであるが実情であった。

第4に、日弁連は、従前、計画アセスメントの実施、代替案の検討の義務づけ、実効性ある住民参加と情報公開の手続き、独立の第三者機関による審査、モニタリング手続き等を含む環境アセスメントの法制化を求めてきた（環境保全政策法試案要綱・1975年12月、環境基本法要綱・1993年1月）が、閣議決定を経た要綱により行われている現行の環境アセスメント手続きは、諸外国でいうところの環境アセスメント手続きとほど遠い内容のものであり、河川環境の破壊の歯止めとはなりえない。

4. 全国各地で、ダムや堰の建設などによる生活基盤の喪失や環境破壊を訴える紛争は絶えない。日弁連が最近調査を行ったものから挙げるだけでも、必要性に疑問が提起されるとともに生態系への深刻な影響が指摘されている長良川河口堰の問題、治水対策としての必要性・合理性が議論される一方、自然環境や農漁業への影響が憂慮されている北海道の千歳川放水路問題、ダム建設による環境破壊と地域住民の生活に対する悪影響のおそれから反対運動が展開されている熊本県の川辺川ダム、同様の理由で長年にわたって村を挙げて反対が表明されているにもかかわらずダム建設計画が進められようとしている徳島県木頭村の細川内ダムのケース、自然と調和した既存の堰を撤去し、大規模な横断堰を設けることが問題とされている吉野川第十堰の問題などがある。

5. これに対し、河川行政の中心的役割を果たしている建設省も、「多自然型川づく

り」を導入し、1994年（平成6年）1月の環境政策大綱では、「環境を建設行政において内部目的化する」ことを宣言した。1995年（平成7年）3月の河川審議会答申では、「生物の多様な生息・生育環境の確保」、「健全な水循環系の確保」、「河川と地域の関係の再構築」を基本方針として掲げている。また、長良川河口堰問題について、いわゆる円卓会議を実施するなど住民との話し合いに応ずる姿勢をとりはじめている。さらに、平成7年6月、すでに決定済みの全国の11の事業を見直すための「ダム等事業審議会」を設置することを公表した。

しかし、建設省が姿勢を変えはじめたとは言っても、法制度的な裏付けはなく、情報は独占したままである点で根本的な変化とは言えない。住民の声を取り入れて、計画の基本的な部分を変更したり、中止することが今後ありうるかは明らかではないが、河川行政が大きな転機にさしかかっていることは何人も否定できない。

6. アメリカ合衆国では、「もはやダム建設の時代は終わった」と言われるに至っている。この結論が導かれたのは、徹底した情報公開により、環境保全のためのコストも含めたダム建設の得失について議論が国民の中で尽くされ、その結果、ダム建設は社会に受け入れられなくなったからだという。

わが国でも、河川行政をめぐっては、環境保全のための十分な検討が必要であるし、上流と下流など多様な利害の調整も必要である。また、多額の資金を投ずる公共事業であるだけに、利権がとりざたされがちである。こうした事業の性質からすれば、わが国でも、今や、河川行政において徹底した情報公開と住民参加の手続きを確立する必要がある。河川に関する事業は、行政だけが決めるものである、という従来の発想は転換を求められている。行政と住民とで計画を作り上げていくという考え方が求められている。そうすることによって、はじめて、「清流」という言葉に象徴される河川の良好な環境を守り、また、失われた清流をとり戻し、子孫に引き継ぐことが可能になる。

7. 河川行政のあり方を転換し、河川の環境の保全と住民参加を基調とした河川行政を実現するために、国に対し、次のことを行政施策として実施するとともに、法制度としても確立するよう求める。

(1) 河川管理の理念を、治水、利水だけでなく、河川の歴史的、文化的、地域的特

性を生かし、上流の森林域から下流域まで、その自然環境、生態系を保全することを含めたものに転換するべきである。生態系の保全については、事前の環境調査において、希少種のみならず生態系の把握という観点から、十分な調査がされるべきであり、計画に当たっては、工事をしたうえでの環境の復元、創造といった手法に依存することなく、あるがままの自然を残すことを重視すべきである。また、洪水や渇水対策、あるいは電力供給のためには、河川事業の展開だけでなく、ほかのさまざまな手段による対応が必要であり、浸水に強い土地利用の推進、水需要の抑制と再利用など多角的な観点を取り入れた総合的な政策を策定する必要がある。そのためには、河川関連諸法の目的の規定を改正すべきであるが、現行法のもとでも、できるだけこうした方向をめざすべきである。

- (2) 流域の住民と、地方自治体、特に市町村が、河川行政において主体的な役割を果たしうる制度を設けるべきである。現在ある、建設省と流域自治体などで構成する流域協議会を、法律で河川管理についての一定の権限を持つ機関とし、住民参加の手続きを整備することなどが考えられる。

河川に重大な関わりをもっているのは住民であり、河川法の工事実施基本計画における治水目標の設定、水資源開発促進法の水資源開発基本計画による開発水量の決定、電源開発促進法の電源開発基本計画における水力発電の発電量の決定などの基本的な政策決定から事業実施に至る河川行政のあらゆる段階で、実質的に住民が参画できる手続きを保障するべきである。自己の権利、利益に関わる場合に留まらず、環境への影響等についての意見表明も重視されるべきである。

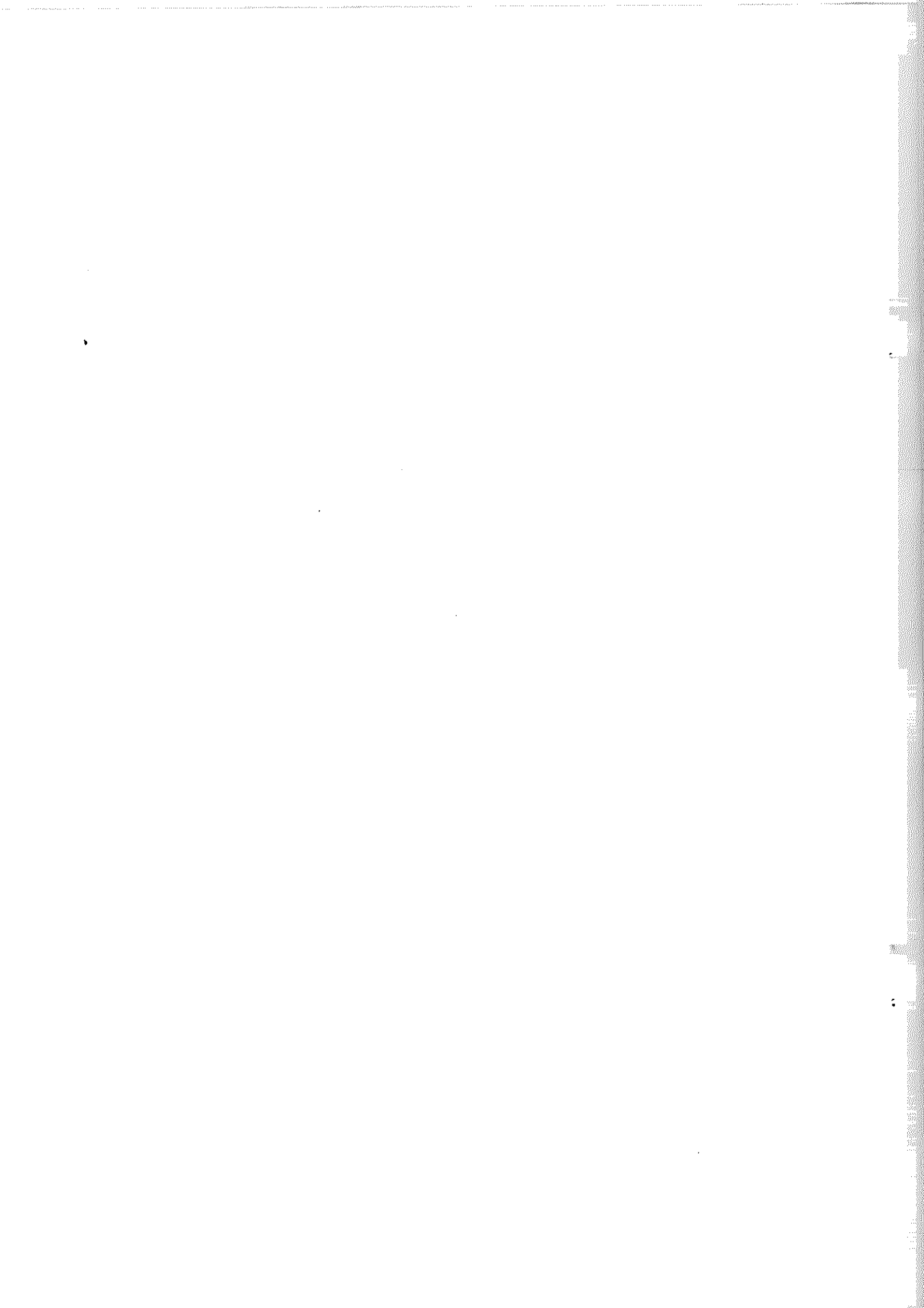
これを実現するには、十分な情報公開が必要である。河川の現状や新規の事業に関する情報を住民に広く日常的に提供する態勢を作り、新規事業をする際には、計画が確定する前に、その計画の必要性、環境への影響、代替案等について広く周知すべきである。その際、詳しい情報を知るための手段が明示されるべきである。そして、請求に応じて、計画の基礎となったデータやそれまでの計画策定経過に関する情報をすべて公開すべきである。

住民の意見は、各種基本計画の策定から事業実施に至る河川行政のあらゆる段階で、重視されなくてはならない。住民参加の機会が奪われた場合や、住民の意見が採用されなかった場合には、第三者機関に異議を申し立てる手続きを設け、この手続きにより、事業実施の中止・変更はもとより、事業の基になった基本的

な計画の改定も行いうるものとすべきである。さらに、裁判手続きでも争いうるものとすべきである。

(3) 計画策定段階からの住民参加手続きとは別に、環境アセスメントを実施する必要がある。ここにいう環境アセスメントは、計画アセスメントの実施、代替案の検討の義務づけ、実効性ある住民参加と情報公開の手続き、独立の第三者機関による審査、モニタリング手続き等、日弁連が従来提唱してきた内容のものであるべきである。これを実現するために、早急な立法化が望まれるが、立法化以前においても、できるだけかかる内容の環境アセスメントを実施すべきである。

(4) 一旦決定されたダムなどの計画や事業についても、情勢の変化等により中止や変更が必要になっていないか、申立てにより第三者機関による審査を経るべきである。この審査は、社会・経済的観点からする必要性の再検討とともに、環境への影響についての再検討も含む。また、審査の結果により、事業の修正に留まらず、事業そのもの中止やさらには基本計画の変更をすべきである。第三者機関の結論は、処分性のあるものとし、行政不服審査および訴訟手続きで争いうるものとすべきである。こうした機能を持つ制度を設けるためには、そのための法律の制定が必要である。





寺田部会長からの提供資料  
「清流をわれわれの手に」から抜粋

第38回日本弁護士連合会大権擁護大会シンポジウム 第2分科会

# 清流と

## われわれの手に

河川行政のあり方を問う

日本弁護士連合会  
第38回大権擁護大会  
シンポジウム 第2分科会

1995年10月19日

高知市：新阪急ホテル



しかし、川への愛着を持ち続けた人もいるし、近年愛着を回復した人もいる。かつて清流の恵沢を受けた人々は、川への愛着を深層に持っているもので、触発を受ければ立ち上がりは早い。清流を知らない世代も、美しい自然を愛する気持ちは人間だれにでもあるはずなので、川の蘇生への戦力として期待できる。そのためには、学校での環境教育はもちろん、かつての川の状況を知る者が語り継ぎ、率先して蘇生への努力を示す必要がある。

### 第3 河川の荒廃の原因

#### 1 おびただしく建設されるダム

日本は、世界有数のダム国である。狭い国土に、実に2556カ所のダムがすでに建設され、さらに587カ所のダムが計画されている（95年版ダム年鑑600頁）。これらのダムの多くは、山中の上流部とりわけ急峻な渓谷に築かれている。ダムの建設により、その上流部は水没し、下流部の水量や流砂量を減少させるなど、河川の様相を一変させる。ダムは、河川構築物の最大のものであり、それが河川に及ぼす影響も甚大である。過去、ダム建設に関して多くの紛争が生じたのも、そのためである。そして、現に、ダム建設により、河川環境が悪化し、河川の荒廃を生じさせてきたことは先に触れたとおりである。

これらのダムは、まず大正時代以降発電用ダムとして多く建設され、第二時大戦後は洪水調節を主目的とする多目的ダムが多数造られ、発電用ダムとともに、大ダム時代が到来した（高橋裕「河川工学」286頁）。特に高度成長期には、多数のダムが、水資源開発のために建設された。ダムによる水力発電は、戦後復興期と高度経済成長期まで日本の電力供給の中心であったが、昭和30年代後半に「火主水従」に転換し、以後電力供給力に占める水力発電の比率は低下した。平成5年度の発電量のシェア（実績）は約10%程度（発電能力では約20%）であるが、それでも1993（平成5）年3月末現在、水力発電所は全国で1695カ所も設置されている（平成7年版「水資源白書」95頁）。しかも、水力発電は「供給の安定性に優れた純国産のクリーンな再生可能エネルギーとして」「今後とも一層の開発促進が求められている」（同97頁）と、依然として、水力発電ダムが建設されるようとしている。

#### 2 森林の荒廃

河川の源は森林にある。日本の森林は国土面積の約70%にも及び、日本は世界有数の森林国でもある。森林は、古くから、水源かん養、水害の防止、土砂流出の防止などの機能をもつものとして利用、維持されてきた。樹木の少ない土地に降った雨は一気に河川に流入するが、豊かな森林に降った雨は地中に貯留され、徐々に水を流出する。そのため、河川の流量の平準化をもたらし、豊かな流水をもたらすとともに洪水を防止するのである。

ところが、森林資源の開発のための伐採や、スキー場などリゾート開発のための

林地開発により、日本の豊かな森林は減少し、危機に直面している。この森林の荒廃が、水源かん養、水害防止等の機能を失わせた。その結果、大雨になると河川への流入量が一気に増大して洪水を引き起こし、他方、雨が降らないと河川への流入量が少なくなる。このように、森林の荒廃が、河川の荒廃をもたらしたのである。

### 3 急激な都市化の進展

#### (1) 河川周辺人口の急増と治水

戦後の高度経済成長は、都市人口の集中などの急激な都市化をもたらした。その結果、新興住宅地が河川周辺に大量に建設されることとなった。従来宅地開発が敬遠されていた川沿いの低平地にも住宅が立ち並び、河川周辺人口が急増した。このように以前は水田や河川後背地として、洪水時の一時的遊水地や緩衝地帯になっていたような地域にまで、住宅が立ち並び、堤防のすぐ外側にまで住宅が密集するようになった。その結果、洪水による被害の規模が以前とは比較にならないほど大きくなったため、治水の必要性もまた増大した。このような治水目的のために、洪水調節のためのダムが建設されるようになった。大河川に洪水調節を主体とする多目的ダムが本格的に建設されるようになったのは、1950年代以降である（前掲「河川工学」132頁）。

また、河川流域の急激な宅地開発が、都市河川の洪水流出を激変させ、それに対応する河川改修によって都市河川の堤防は高くなり、護岸はコンクリートや鋼矢板などで整備され、その河相は著しく変貌した（同133頁）。巨大化した堤防は周辺住民と河川を隔てる壁のように立ちはだかったのである。

#### (2) 都市用水の需要の急増

また、都市化による都市人口の急増は、都市用水の需要の急増をもたらした。需要に追いつかないと、都市渇水が発生した。また、戦後の急激な工業化の進展により、工業用水の確保が急務とされた。これら都市用水の需要に応えるために、水資源開発という利水最優先の施策が実施され、河川上流部でのダム建設、中流・下流での堰、大規模導水路建設が次々に行われるようになった。この水資源開発を担うために、水資源開発促進法及び水資源開発公団法が公布された（1961年）。

ところが、水資源開発の根本をなす水需要予測は、実態よりも過大に予測され、見直されることは少なかった。しかも、水資源開発は、事業の計画・開始から、完成まで長期間の年月がかかり、その間に水需要予測と実態が食い違いが生じていても、見直しがされないまま事業が進行することが多い。その結果、過大な水資源開発による過剰な河川開発が行われているとの批判も繰り返し指摘されている。

(3) このように、戦後日本の河川管理は、急激な都市化を背景に、もっぱら治水と水資源開発（利水）の面から進められた。

その結果、確かに以前のような大規模水害は発生しなくなったり、長期間の渇水も回避されるようになった。その点では、これら治水・利水面での河川管理技術は、以前と比較にならないほど進歩してきたと言ってよい。その反面、その河川管理技

術は、治水・利水面に偏したものとなり、河川の多様な役割を維持するという面が軽視されてしまうことになった。その結果、どこでも同じようなコンクリート構造物に囲まれ、水量の少ない個性のない川が広がることとなった。

#### 4 河川行政のあり方

(1) 全国の河川のほとんどが建設省によって一元的に管理され、建設省が定めた基準や工法で、河川事業が展開されている。しかも、河川事業は、地方経済の重要な柱となる公共事業の一翼を担っている。その結果、河川周辺の地方自治体は、建設省主導の河川土木事業に異を唱える立場になく、むしろ、補助金をもたらし公共事業として地方経済の柱となる河川事業の推進を図る傾向にある。そのため、河川土木事業は、その目的が治水・利水に偏っているばかりでなく、その事業内容としても、河川の多様なあり方を保全するための事業でなく、補助金が得やすく、公共事業として推進しやすい中央官庁主導の工事が行われることとなる。

(2) このような中央官庁に依存する構造に組み込まれた河川周辺自治体は、中央官庁頼り、中央官庁任せとなり、それぞれの河川の個性に応じた河川管理を提言できなくなる。そのため、どこでも同じような河川工事が行われ、河川の個性が失われた。

(3) 河川を利用し、河川を中心とした地域文化を形成しているはずの河川周辺住民も、地域にふさわしい河川管理のあり方について意見を反映する機会が与えられていない。しかも、河川周辺自治体に、河川管理についての独自の権限と地位が与えられていないため、河川周辺住民は、自治体を通して地域の河川管理のあり方に意見を反映する機会も与えられない。その結果、河川周辺の住民は、河川を身近なものに感じない。そのことが、一層、河川を、周辺住民から離れたものにした。周辺住民が河川管理の担い手とならないと、自然河川行政は、河川を管理しやすい形、すなわちコンクリート張りの河川改修工事を進めることになる。農山村の過疎化と高齢社会化により、農村を流れる小河川と用水路の維持・管理が不可能となり、用水路の暗渠化やコンクリート三面張りが進められたのもこのためである。その結果、多様な水生生物や生態系が維持され農村独自の景観を形作っていた小河川や用水路の姿が失われていった。

(4) また、後述のように、河川管理は、その周辺の森林保全や農地保全、土地利用計画等と連携してなされなければならない。ところが、森林、河川、農地、沿岸、宅地開発等を計画・管理・調整する担当官庁、担当部局はそれぞれ別個に管理を進めている。そのため、それらを統一的、総合的に調整し、河川を管理することができないのが実態である。その結果、例えば河川管理と密接に関連する森林や水田が、河川の状況と無関係に伐採、減反、転用が行われるが如しである。

#### 5 河川環境に配慮しない河川行政

(1) 治水、利水が最優先であった時代の河川管理は、河川環境への配慮はなかつ

たと言ってよい。ともかく、水資源を開発・確保し、電力を供給し、都市用水や工業用水の需要に応え、また、洪水の危険を避けることが最優先だった。

そのため、河川環境も含めた河川の多様な役割への配慮が欠如していた。

(2) このことは、河川管理の手続の上でも、配慮されていなかった。例えば、ダム建設など、河川環境への重大な変更をもたらす工事の計画及び実施に当たって、河川環境への配慮をする環境アセスメントなどはされていなかった。1984年8月28日「環境影響評価実施要綱」が閣議決定されたが、これに基づくアセスメントは、平業アセスメントにすぎず、代替案の検討がなされることはほとんどなく、本来の環境アセスメントとは異なるものであった。

(3) 河川環境への配慮をもっとも強く求め河川の多様な役割を享受するはずの河川周辺の住民及び自治体も、上記のように、河川を身近なものにとらえていなかった。住民等から河川環境への配慮を求める意見が出ても、これを河川管理に反映する手続もなかった。その結果、地域に適合した河川環境への配慮がされることは少なかった。

以上の通り、従来の河川管理にあっては、理想的にも、手続的にも、河川環境への配慮がされることはなく、その結果、環境に重大な影響を与える河川構築物が多く建設されることとなり、多様な自然環境を形成していたはずの河川は、ただの水の通り道に化してしまった。

## 6 河川周辺環境の悪化

(1) 以上のように様々な原因により、河川それ自体が荒廃するようになったが、その河川周辺環境も又悪化し、そのことがさらに河川の荒廃を進めることになった。

たとえば、河川上流部の森林が、開発等により伐採されると、水源をかん養する機能が低下し、水質の悪化や土砂流出等が起こる。また、間伐などの森林への適切な手入れがされないと、河川への土砂流出が増大する。このように、森林の伐採や荒廃が、その下流部の河川の荒廃をもたらすのである。

(2) 同様に、中山間地や平野部での農地、とりわけ水田は、宅地と比較にならないほどの湛水効果をもっているが、その農地の転用や減反などにより、水田などの農地の湛水効果が減少することになる。その結果、河川の水量や水質に悪影響を与えることになる。

(3) 更に、都市周辺の河川では、下水処理水や家庭雑排水が、河川本来の浄化機能を上回って流入し、河川の水質を直接悪化させることになる。

## 第2 水利権と河川管理

### 1 はじめに

河川管理は、治水、利水及び河川環境の保全に分けられるところ、河川管理者は、利水行政として、かけがえのない有限の公共財産である河川の流水を取水し、排他的・継続的に利用しようとする者に対して水利権の許可を付与するが、その行使にあたっては、治水との調整、河川水の有効・適切な利用の確保、多数の利用者間の調整や水利秩序の確保、ならびに流水の正常な機能や良好な環境の確保が図られなければならない（河川法1条）。

### 2 水利権とは

(1) 広義には、水利権は水を使用する権利であるが、狭義には、公水を使用する権利で、公共用物たる河川の流水を一定の目的のために、その目的を達成するのに必要な限度において、排他的・継続的に使用する権利である。

水利権は、流水を使用する権利であって、流水を所有する権利（全面的な支配権）ではない。

なお、わが国において、実定法上、水利権の意義・内容を定めたものはない。

(2) ここに「公水」とは、河川の流水（河川区域内の表流水及び河川区域内の地下水ならびにこれらと一体のもとの認められる河川区域外の伏流水）で、原則として取水施設に収容されると、「私水」になるが、利水者の管理下におかれた後も、その許可で定められた目的以外の目的に自ら水を使用し、または他人に使用させることはできず、それらの行為をする場合は、新たな許可が必要である（水力発電用の流水は、取水後放水するまでの間も公水であると考えられている）。

公水の場合は、公の目的に供用される水として、河川管理者の管理・河川法による公的規制を受ける。

(3) 河川法23条は、「河川の流水を占有しようとする者は、……河川管理者の許可を受けなければならない」と定めており、これが、許可水利権と呼ばれている（特定多目的ダム法3条は「流水占用権」と称している）。

ここにいう流水の占有は、「河川の流水を排他的（その使用と両立しない他人の使用を認めない）に使用する」こととされており、取水・貯留・導水・放流・揚水が含まれるが、水遊び、魚釣り、洗濯等は、これにあたらず、自由使用・一般使用と称されており、河川管理者の許可を要しないで、一般公衆が自由に使用できるものである。

しかし、河川管理者が行う他河川からの導水やダムによる貯留等は、河川管理者が公共の利益のために自ら行う河川管理行為であり、「河川の占有」にはあたらないので、水利権の許可手続きは不要である。

(4) 水利権である流水占有の許可は、講学上、公物の特別使用としての「特許」

にあたるものである。

(5) 河川法上、水利権の許可が必要とされる河川は、一級河川、二級河川及び準用河川であり、それ以外の普通河川には、慣行水利権・条例による水利権が成立する。

### 3 水利権の分類

水利権は、種々の観点から、次のように分類されている。

#### (1) 水利使用の目的の面

かんがい用（農業）水利権、水力発電用水利権、工（鉱）業用水利権等（なお、それぞれの目的を達成するための事業について、土地改良法、電源開発促進法、電気事業法、水道法等に基づく規制が行われる）。

一級河川における水利用目的別の許可水利権の現況は、表2-2-1のとおりであり、最大取水量では、農業用水が約80%となっている。

#### (2) 権利の安定性の面

##### ① 安定水利権

ア 取水量が基準渇水流量（10年に1回程度の渇水年を設定し、その年の渇水流量）から既得水利権量及び河川維持流量を控除した流量（基準流量）の範囲内のもので、次の豊水水利権、暫定豊水水利権に比し、安定的・継続的に取水されるものである（別図参照）。

なお、河川維持流量とは、河川の適正な利用及び河川の正常な機能を維持できる最低限の流量のことで、具体的には、流水の占用、舟運、漁業、観光、流水の清潔の保持、塩害の防止、河口の閉塞の防止が確保されるための流量であり、重要河川については、河川法第16条の工事実施基本計画の内容として、それに定められていない場合には、河川管理者が、各河川毎に河川管理上の内部基準として、または、個別の水利使用等の事案毎に決められる（河

表2-2-1  
目的別一級河川の水利使用許可の現状  
(平成6年4月末現在)

(単位：件、 $m^3/S$ )

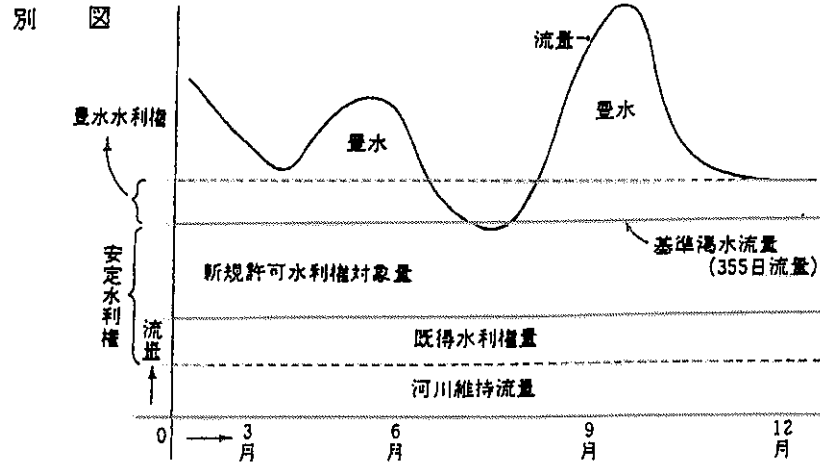
	件数	最大取水量
水道用水	1431	531.51
鉱・工業用水	891	585.30
農業用水	13627	5893.63
雑用水	1480	122.15
合計	17429	7132.59
発電用水	1483	45495.07

表2-2-2 目的別一級河川暫定農水  
水利権の現状  
(平成6年3月31日現在)

(単位：件、 $m^3/S$ )

目的	件数	最大取水量の合計
上水	62	75,566
工業用水	17	17,157
農業用水	12	31,195
その他用水	0	0
計	91	123,918





「水利権ハンドブック」

川法施行令10条1項2号)。

イ 基準流量の範囲内で取水量が満足されないために、ダム等の水源施設を設置して、人為的に渇水流量を増大させることにより許可される水利権も安定水利権と言われている。

#### ② 豊水水利権

基準渇水流量の範囲を超えて取水を希望する者が、河川区域外にため池等の貯留施設を設置するか、または、近々ダム等の水源開発施設が建設され、そのダムから補給を受けることが確実である場合には、基準流量を超える部分の流水（豊水）を取水の対象として、水利権が許可される場合で、基準流量以下の流量のときは、取水することができないものである。

#### ③ 暫定豊水水利権

安定的な水源はいまだ確保されていなくとも、水需要が増大し緊急に取水することが社会的に強く要請されている場合に認められるもの（豊水条件・劣後条件が付され、1年ないし3年の短期の許可期限である）であり、渇水時には、取水が停止されるため、不安定水利権と言われている。

これは、本来、例外的なものであるが、近年、件数及び取水量が増加し、一般化する傾向さえ見られると言われており、その運用の適正化（水源が開発済みであるにも拘わらず、安定水利権にしないで、暫定豊水水利権のままの場合もあるようである）が図られる必要がある。

なお、一級河川に係る暫定豊水水利権は、平成6年3月31日現在、22の一級水系で認められているが、その取水量の現況は、別表2-2-2のとおりである。

### 4 水利権の発生の法的根拠

#### (1) 許可水利権

これは、河川管理者の許可を受けて成立するものである（河川法23条）。

#### (2) 慣行水利権

これは、特定の者が河川の水を独占的・継続的に使用する慣行がある場合におい

表 2-2-3 農業用慣行水利権の現況（平成 5 年 3 月 31 日現在）

区 分		1 級河川 (直轄区間)	1 級河川 (指定区間)	2 級河川	合 計
取水量の表示あり	最大取水量(m <sup>3</sup> /S)	415.05	3,566.33	897.98	4,879.36
	かんがい面積(ha)	80,096	524,512	114,311	718,919
	件 数	842	30,927	9,230	40,999
取水量の表示はないが 面積表示あり	かんがい面積(ha)	48,780	396,915	219,444	665,139
	件 数	1,272	36,215	26,074	63,561
取水量表示面積表示共 に な し	件 数	46	12,102	3,380	15,528
件 数 計		2,160	79,244	38,684	120,088

「日本の河川」建設省

て、その使用が社会的に正当なものとして、承認されたことにより成立するもので、

① 旧河川法の制定（明治29年）以前から慣行により取水していて、旧河川法施行規程11条により「許可を受けたもの」とみなされたもの。

② 新河川法（昭和39年制定）87条の規定により、従前と同様の条件により「許可を受けたもの」とみなされたもの。

であり、これらについては、河川管理者に対し、流水占用の目的、量、条件、取水位置等を届け出なければならないとされている（河川法88条、約12万件的慣行水利権のうち、90%の届出があると言われている）。

（3）この慣行水利権は、その使用目的がかんがい用水であるものが大半を占め、しかも、農業用水利権全体のうちで、慣行水利権は、取水量で約60%程度と推定されている。

ちなみに、農業用水の慣行水利権の現況は、表 2-2-3 のとおりである。

## 5 水利権の法的性質

河川法 2 条 2 項に「河川の流水は、私権の目的となることができない」とあることから、水利権の法的性質をめぐる、私権説・公権説・折衷説、物権説・債権説が主張されているが、どの説も、その法的効果である移転性、排他性、妨害排除請求権、損害賠償請求権を認めており、法的性質をめぐる論議は、実益がないものとなっている。

## 6 水利権の内容

許可水利権と慣行水利権によって異なる。

### （1）許可水利権の場合

① 許可書に付される水利使用規則により、水利使用の目的、占用の場所、取水量、許可期限等が明らかになっているが、許可に関して、適正な河川の管理を確保するため

ア ○○ダムによる洪水調節及び流水の正常な機能の維持、

イ それ以前に権原が発生した他の水利使用及び漁業に支障が生じないようにしなければならない、

ウ それらの規定を守るため必要な措置（漁道の設置等）を指示することができる等の条件が付されることがある（河川法90条）。

なお、許可の内容に反したり、条件に反した場合には、河川管理者は、許可の取り消し等の監督処分を行うことができる（河川法75条）。

- ② 水利使用の許可を受けた者は、その行為を適正、かつ、確実に実行する義務がある（たとえば、河川管理上必要があるとして求められた報告を行うこと、流水占用料等を納付すること等）。

#### （2）慣行水利権の場合

慣行によって定まるが、その内容は、時代により、水源により、地域により、水利集団等によって様々であり、必ずしも明確でない点もあるが、その内容として、

- ①上流優先の原則、②古田優先の原則、③平等使用の原則があると言われている。

### 7 水利使用（水利権）の許可

#### （1）申請手続

- ① 流水占用（水利権）の許可は、流水を占用しようとする者の申請に基づいて行われる。流水を占用するには、通常、河川区域内に、ダム、堰、水門等の施設を設けて行われるが、このような場合、河川法上、流水占用の許可（河川法23条）のほか、工作物の新築等の許可（同26条）、土地の占用の許可（同24条）等を受ける必要があり、これらの一連の許可は、流水の占用を行うために必要な手続であり、同時に許可申請を行わなければならない（河川法施行規則39条）。

なお、国が行う事業についての水利使用の許可は、国と河川管理者との協議が成立することをもって許可があったものとみなされる（河川法95条）。

- ② 許可の申請は、一定の様式に従わなければならないが、次の図書を添付する必要がある（河川法施行規則11条）。

ア 水利使用に係る事業の計画の概要

イ 使用水量の算出の根拠

ウ 河川の流量と申請に係る取水量及び関係河川使用者の取水量との関係を明らかにする計算（水収支計算）

エ 水利使用による影響で次に掲げる事項に関するもの及びその対策の概要

- ・治水
- ・関係河川使用者の河川の使用
- ・竹木の流送または舟もしくはいかだの通航
- ・漁業
- ・史跡・名勝及び天然記念物

オ その他（規則11条2項2号から7号までの書面で関係河川使用者の同意書等）

### ③ 申請者（水利権の主体）

水を現実に使用・消費する者、水利使用のための取水施設・貯蓄施設を設置等の所有者・管理者が考えられるが、流水の占用のための施設の管理が行われる場合には、実務上、委託者（たとえば、国営または都道府県営の土地改良事業によって設置された堰等の施設の管理が土地改良区に委託された場合、事業主体たる国または都道府県）が水利権の主体であるという取扱いがなされている。

### (2) 許可権者

① 流水の占用の許可は、「国の機関たる管理者」が行うが、一級河川については建設大臣が、指定区間内では都道府県知事が、指定区間外では地方建設局長又は北海道開発局長が、二級河川は都道府県知事が、準用河川は市町村長が許可権者となる。

② 建設大臣は、水利使用の許可処分を行う場合は、関係行政機関の長に協議しなければならないことになっている（河川法35条）。

③ また、建設大臣は、水利使用の許可処分を行う場合は、あらかじめ都道府県知事の意見を聞かなければならず、都道府県知事は、二級河川について、許可処分をしようとするときは、市町村長の意見を聞かなければならないことになっている（河川法36条1・2項）が、これは、地方の開発計画との整合性を図るためであると言われている。

上記の都道府県知事や市町村長が意見を述べるにあたり、関係地域住民の意見を聞く制度が定められていない。

④ 水利使用のうち、次に掲げる発電や規模の大きいものは、特定水利使用と言われ、一級河川においては、この特定水利使用に関する河川法23条、24条、26条1項等に基づく処分の権限を、地方建設局長等に委任せずに、建設大臣自ら処分することとし、二級河川において、特定水利使用に関し、同法23条等に基づく処分を都道府県知が行おうとする場合には、建設大臣の認可が必要である（河川法9・10・79・98・100条、施行令2条等）。

ア 発電のためにするもの

イ 水道用水（取水量が1日につき最大2,500㎡以上または給水人口が1万人以上のもの）

ウ 鉱工業用水（取水量が1日につき最大2,500㎡以上のもの）

エ かんがい用水（取水量が1秒につき最大1㎡以上またはかんがい面積が300ha以上のもの）

### (3) 許可の基準

河川管理者は、治水・利水及び利水相互間を調整し、流水の正常な機能が維持されるようにし、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進しなければならないものである（河川法1、2条）。

許可の判断基準としては、実務上、次のような基準に従っているようであるが、行政運営における公平の確保と透明性の向上を図った行政手続法の施行（1994年10

月1日)に伴い、同年9月30日付で、審査基準や標準処理期間の運用に関する河川局長の通達が出されている(河政発第52号)。

- ① 水利使用目的の公益性(当該水利使用に係る事業が国民経済上及び国民生活上有効なものであること)があること(遊休水利権が発生しないようチェック)
- ② 水利使用の内容の実行の確実性があること
- ③ 取水予定量が河川の流況等に照らし安定的に取水可能であること  
新たな水利権の許可は、暫定豊水水利権の場合を除き、基準渇水流量(10年に1回程度の渇水年における基準地点での渇水流量)から河川維持流量と関係河川使用者の取水量を控除した流量の範囲内である場合になされる。
- ④ 他の河川の使用に対するその他の影響が小さいこと  
自由使用が不可能となる許可は許されないものとする。
- ⑤ 当該水利使用に関する工作物の設置またはその工事による治水上その他等への影響が小さいこと  
なお、許可の判断基準として、環境への配慮、生態系の保全の項目が明確な形では、取り入れられていない。

#### (4) 許可の期間

水利権の許可期間は、実務上、水力発電については、おおむね30年、その他については、おおむね10年で、更新条項が付されており(昭和46年6月2日付河川局長通達中の標準水利使用規則)、この許可期間は、実務上は、水利権の存続期間ではなく一種の条件と考えられており、期限の到来によって当然に権利が消滅するものではなく、許可の期限前に許可の更新の申請があり、その権利を消滅させることを必要とする公益上の理由がない限り(遊休水利権の場合)、これを許可しなければならないと考えられている(暫定豊水水利権は、許可の期間が過ぎれば失効する)。

それは、水利権の許可を申請する者は、特別な場合を除き、半永久的に取水等を継続することを前提としているからという理由のようであるが、社会情勢の変化、水利権の内容、環境への悪影響の点も含め、期間が終了した段階で、改めて、許可の更新をすべきか否か、その場合の内容・条件についてチェックすべきであると考える。

## 8 水利権相互間の調整・水利権の合理化

### (1) 調整の必要性

歴史的にみても、既存の農業用水利に対し、新規の発電用水利さらに都市用水利等が参入し、対立してきたところ、かけがえのない公共財産・地域資源である河川水を合理的、かつ、適正に利用する必要がある(河川法1、2条)、農業用水の合理化及びその余剰水の転用、水道用水の漏水防止の措置、工業用水の回収率の向上、下水処理水の再生利用、節水・再利用思想の普及、渇水時における適正な水利調整等水利利用の合理化・適正化が図られる必要がある。

### (2) 調整が行われる場合

## ① 許可時の調整

ア 新規の水利使用の許可にあたり、既存の水利使用者の権益との調整をどのようにするのが問題であるところ、水利権の許可の申請には、新規水利により損失を受けないことが明らかである者以外の関係河川使用者（既得水利権者及び漁業権者・入漁権者）の同意書を添付する必要がある。

イ 同意が得られない場合には、同意に至らない事情を記載した書面を添付している。河川管理者は、申請者・水利使用の目的等を関係河川使用者に通知することになっており、通知を受けた者は、その者が受ける損失を明らかにして、河川管理者に意見を申し出ることができることになっており、この申出がある場合には、新規の水利使用の公益性が相対的に著しく大きい場合及び損失防止施設を設置すれば支障がない場合でなければ、許可できないことになっている（河川法38条以下）。

なお、実際には、同意をとってから許可の申請しているのが通常で、河川法38条本文の原則に従って、通知を行う例はほとんどないと言われている（同意を得る際に、対価を強要されている例もあると言われている）。

ウ 上記のごとき手続を経て許可された水利使用によって現実に損失を受ける者がある場合には、新たに水利権の許可を受けた者がその損失を補償しなければならないことになっている（河川法41条以下）。

## ② 渇水時の調整

ア 近年における水需要量の急増にともない、わが国のほとんどの河川は、ダム、河口堰等の水資源開発施設によって、人工的に渇水流量を増加させなければ新規用水の取水を確保することができない現状にあり、その河川の基準渇水流量いっばいに水利権の許可が行われており、特に、大都市圏においては、水資源開発施設の整備による水の供給と水需要との間に不均衡が生じ、渇水時には取水が困難となる不安定取水に相当頼らざるを得ない現状にあると言われているが、果たして真実そうなのか否か、仮りに、それが真実だとしても、それに合理性があるか否か検証される必要がある。

イ 異常な渇水（基準渇水流量より厳しい渇水）により、許可に係る水利使用が困難となった場合には、優先順位に従って取水することになるが、まず、関係当事者間で、相互に他の水利使用を尊重しながら、水利使用について必要な調整の協議をするよう努め、協議が成立しない場合には、河川管理者は、当事者から申請があるか、または、公共の利益に重大な支障を及ぼすおそれがあると認められるときは、あっせん・調停を行うことができることになっている（河川法53条）。

ウ 渇水時における水利使用の調整について、農業用水、水道用水、工業用水等の各利用者間において、十分な協議を行う体制を確立するため、「渇水対策の推進について」との通達（昭和49年3月22日付河川局長通達）に従い（そこには、渇水対策本部の設置も述べられている）各水系毎に、渇水調整

協議会が設けられ（特に重要な水系において、構成員は、関係利用者・関係都道府県の主管部長・関係行政機関の地方支分局の長・建設省地方建設局長・同局河川部長）、そこで、協議がなされるようになっていく（これは、河川法53条前段の当事者同士の協議による調整であると言われているが、建設省の意向や指導が強く影響していると言われている）。

エ しかし、現実には、上記の方法によらないで、各水系毎に設置される水利利用協議会等において、漏水調整の協議をしている場合が多いようである。

### (3) 水利権の合理化・見直し・転用

#### ① はじめに

社会・経済情勢が変化してきている現在、河川については、水は公共のもので、かつ、循環するものであり、新たな水需要に対し、その必要性も十分吟味しながら、合理的に調整・配分し、関係者が共生しうる節水循環型の流域社会を作っていく視点から、水利権の合理化・見直しが図られ、転用が検討されるべきである。

これらによって、水利用の適正さが図られ、かつ、新しい水資源開発であるダム建設の必要性も問われることになるものである。

#### ② 農業用水利権の転用

ア わが国における主要な河川における低水流量ないし漏水流量のほとんどすべてが、旧河川法制定（明治29年）以前の時点で、かんがい用水のための慣行水利権によって先占されており、その後、発電用水利権、工業用水利権、水道用水利権等新たに設定された許可水利権との調整が図られてきた。

イ 経済の高度成長にともなう人口・産業の都市集中にともなう水需要の増大の一方（その政策自体の是非も問われるべきであるが）、都市近郊における農地の宅地化、米の生産調整・減反政策（水田の有する保水・浄化機能も重視すべきであり、その政策自体の是非も問われるべきであるが）にともなう農業用水の余剰分を都市用水へ転換すべきではないかという問題がある。これまで、建設省において農業用水利権の実態調査、水利用合理化計画策定、水利用合理化指導調整の施策が行われており、1972年からは、「農業用水の取り扱いについて」との通達（昭和47年12月7日付河川局長通達）により、農業用水合理化対策事業が開始されており、農水省においても、同年から同様の取り組みがなされているが、農業用水利権が長年に亘って、費用と労力をかけてきた面への配慮や水田の保水・浄化機能への配慮もなされるべきである。

また、農業用水利権は、消水等にも利用されているので、単純に農業人口が少なくなったから水利権も減少（不要）となるとは限らない。農水省では、平成7年以降、水利権の実態把握に入る予定とのことである。

ウ 河川法上、転用の手続きは、農業用水についての減量に関する水利使用許可と転用を受ける都市用水の新規取水または増量取水の水利使用許可の申請とを原則として、同時期に行い、これらの許可を得ることになる。

なお、転用の状況は、別表2-2-4のとおりである。

表2-2-4 一級河川に係わる農業用水転用の許可事例（昭和46年～平成5年）

河川名	転用源名	転用先名	転用先最大取水量 (m <sup>3</sup> /s)	許可年度
雄物川	秋田県(湯沢頭首工)	湯沢市水道	0.113	46
江合川	坂見堰水利組合	鳩子町水道	0.058	48
権現堂川・中川	権現堂用水	玉水水道	2.666	48
矢代川	柳町頭首工	新井市水道	0.061	48
岡川	芝倉用水	妙高高原町水道	0.058	48
渡良瀬川	赤岩用水	桐生市水道	0.52	49
庄川	庄川合口用水	碓波広域水道	0.146	49
木津川	森井堰	上野市水道	0.05	49
大分川	享保井路土地改良区	茨間町水道	0.095	50
大田川	三川ダム	福山市水道	0.846	50
森石川	森石水利組合	川崎町水道	0.074	51
大倉川	宮城県(大割川かんがい)	仙台市水道	0.115	51
雄物川・菅瀬川	秋田県(湯沢頭首工)	湯沢市水道	0.058	51
中木川	中木ダム	碓氷上水道	0.031	53
中田川	三川ダム	碓氷府中市水道	0.27	52
		新神市町水道	0.065	52
		神千市町水道	0.012	52
江内川	坂川用水	千歳市水道	0.035	53
牧浦川	倉の本井堰	榎原町水道	0.47	53
常願寺川	鏡久里土地改良区	唐津市水道	0.015	53
	常東常西用水	富山市水道	0.0648	53
		富山市工業用水	1.238	54
利根川	群馬用水	県央第一水道	0.821	56
		高崎市水道	0.515	56
		新潟臨海工業用水	0.175	56
阿賀野川	阿賀野川頭首工	新潟東港地域水道用水供給企業団	2.693	56
			1.044	56
名取川	六郷堰(現名取川頭首工)	仙台市水道	0.278	59
根川	葛西用水	埼玉県水道	1.195	59
根川	見沼代用水	東京都水道	0.559	62
根川	見沼代用水	埼玉県水道	3.002	63

「日本の河川」建設省

### ③ 慣行水利権の法定化

慣行水利権については、許可水利権に比べ、その権利内容が必ずしも明確ではなく、他の水利使用による影響の予測、ダム等の建設計画における既得権の評価などを行う場合にも問題があるので、取水施設の改築、土地改良事業の実施、治水事業の施行等の機会に許可水利権に切り換えるよう（慣行水利権の法定化）、指導がなされている。

### ④ 遊休水利権の整理・工業用水の転用

ア 遊休水利権の整理は、水利権の許可を受けているにもかかわらず、その許可に係る行為をしていないもので、流水占有を行うのに必要な施設の設置ができていなかったり、経済情勢の変化で流水占有の目的が消滅したり、鉱工業用水の使用において、節水や生産工程の改善によって、回収率をあげ、それが維持されて必要水量が減少したりしたときに起こるものであり、河川管理者としては、許可の取消しや変更や転用の指導を行うことが必要である（河川法75条）。

イ 工業用水の転用は、余剰の工業用水を水道用水に転用することも検討されるべきである。



## 9 提 言

### (1) 河川維持流量の見直し

① 河川維持用水量は、生態系の保持・水質の保全等への影響を総合的に勘案して決められることになっており、実際には、工事実施基本計画（河川法16条）や水利権の許可の際に定められているが、その設定方法・根拠が必ずしも明らかでなく、環境保全への配慮が実際にどのようにしてなされているのか不明であるので、それらが明らかにされるべきである（そうでなければ、その値が適正なものか否かの判断が困難である）。

② もし、その基準が過大に設定されれば、新規の都市用水の水利権が認められにくくなるのであり（新規水源の必要の根拠になりうる）、一方、逆に、過少に設定されれば、河川は枯渇し、ダム等の生態系が破壊されることになりかねないからであり、ダム計画や渇水調整に関係してくるものである（なお、1988年7月14日「発電水利権の期間更新時における河川維持流量の確保について」との通達が出されている）。

### (2) 環境への配慮

水利権の許可にあたっては、河川の良い環境を保全するため、環境への配慮、生態系の保全の項目も審査の対象にすべきである。

### (3) 住民からの意見聴取

都道府県知事や市町村長が河川管理者に意見を述べる際には、流域のことを良く知っている関係地域住民の意見を聞く手続を設けるべきである。

## 第3 公物としての河川と住民の権利

### 1 公物としての河川

#### (1) 公物としての河川

河川は、法的には公物として認識され、公物管理の対象とされてきた。

公物とは、一般に、「国・地方公共団体その他これに準ずる行政主体により、直接公の目的のために供用される個々の有体物をさす」と定義される。

公物は、直接公共の用に供される公共用物（河川、道路、海岸、港湾、公園等）と、行政主体の用に供される公用物（官庁の建物等）とを含む概念であり、公の目的を達成するための特別の法律による規制に服するものと解される。国有であるか、公有であるか、私有であるかは問わない。

これらは、人工的に造成される人工公物と、その成立が自然現象によって左右される自然公物とに区別されるが、河川は言うまでもなく自然公物である。

自然公物は、行政主体による公共の用に供するという意思行為を待たずに、すでに自然の状態において一般公衆による利用に供されている事実に基づき、特別な法的取扱を認めるべく、公物として認識される。すなわち、河川は、次に述べるようにその性質上高度の公共性を有し、一般公衆の利用に供せられるものであるため、

その本来の性質による利用が適正になされるよう、これを公物として観念し、これに関する私権を排除あるいは制限し、公の管理を確立し、その高度な公共性の維持を図ろうとしているのである。

## (2) 河川の公共性

河川は通常二つの役割を持つと言われてきた。

一つは、流域の雨水を集めて川沿いの土地に溢水や湛水などの洪水被害を与えないようにしてその水を海に導き、高潮に際してはその逆流を川中におさめるという防災上の役割である。もう一つは、その流水を上水道や工業用水道、または灌漑・発電などに用いること、あるいはその敷地を公園・運動場などに開放する、といった公共のための利用に供する役割である。

河川は、この防災と利用といった二つの役割について、常に一般公衆の利益と深くかかわり、その性質上高度の公共性を有するものである。上記の公物としての河川の観念は、この公共性の維持の要請に基づくものである。

## (3) 公物管理としての河川管理

このような河川の管理は、上記の目的要請に基づき、防災と利用の両面にわたって、その調和を図ってなされなければならない。そして、その管理は、公物管理の一環として特別の法律による規制にしたがってなされるものとされる。公物管理とは、公物の存立を維持し、これを公の目的に供用し、できるだけ完全にその本来の目的を達成させるためにする作用をいう。

河川の管理は、建設大臣が指定する一級河川と、都道府県知事が指定する二級河川については、河川法によって管理され、さらに上記以外の河川で市町村が指定したものについては河川法において二級河川の規定を準用するとされる。このため、これは一級河川、二級河川に対して、準用河川と呼ばれる。上記以外の河川は、普通河川と呼ばれ、財産管理としては国有財産法の適用を受けることになる。ただし、地方自治法の規定に基づいて知事または市長村長が特別の管理条例や規則を制定した場合は、その規定にしたがった河川管理の対象となる。

河川管理の基本原則を明らかにする河川法は、その1条で、「この法律は、河川について、洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、及び流水の正常な機能が維持されるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進する」(1条)と規定する。さらに、河川法2条は、第1項で河川は「公共用物」であることを明言し、河川法の目的に従って適正に管理されるべきであるとし、同2項は「河川の流水は、私権の目的となることができない」とする。これらの趣旨は河川法の適用を受けない河川においても、同様にとらえられている。

## (4) 河川の利用

河川の利用については、一般の公物利用の分類にしたがって、自由使用(一般使用)と特別使用とに区別して観念される。特別使用はさらに、許可使用、特許使用、慣行使用とに区分される。

自由使用は、公物を一般公衆が優劣の差別なく自由にいつでも使用できる形態を言い、管理者の許可・認可、または届出等の手続きを必要としない。河川については、ボート遊び、水泳、洗濯、魚釣り、散歩等がこれにあたる。これらは、河川の本来の状態を害することなく維持しつつこれを利用する形態である。

しかしながら、一般に、公物については、その公物のもっている公目的を達成するために、公共の安全や秩序の確保または自由使用としての社会的な効用を妨げる行為やそのおそれのある行為については、これを一般的に禁止しあるいは制限し、公益事業等のために一定の必要な行為についてはその禁止・制限を解除するという手法が取られる。これを許可使用と言う。これは当然防災や利用といった河川の本来の役割を害さない条件で許可される。道路橋や鉄道橋の設置、送電線の横過、取水口の設置、砂や砂利の採取のための河床の掘削等がこれに当たり、これらの行為を行おうとする者は、河川管理者の許可を受けることになる。

さらに、公物自体の持っている財産的価値の取得を目的とする行為については、管理者の特別の許可が必要とされる。河川については、上水道や工業用水道の水源としての河川の流水の利用、砂・砂利の採取、あし・かや等の河川の産出物の採取、河川敷の公園・緑地・運動場としての利用などがこれに当たる。これらを特許使用と言う。

また、慣習法による水利権に基づく灌漑用水の使用のように、法の規制以前から河川で行われている権利的行為を、慣行使用と言う。

## 2 公物理論の意味合い—私権の排除・制限

上記のような公物理論は、古典的には徹底した私権の排除理論として機能した。

「公物は、それ自身の存在により、すなわち、国家がこれを占有し、その目的に供することによって、既に公の目的を達成するものである。それ故、普通財産にあっては、それが究極においては、公の目的をみたすにしても、その物の支配行為自身は、いまだ公行政とみなすをえず、純粹の私経済作用としての私法の適用を受けるのに反し、公物においては、その物の支配、つまり、その保存・管理の行為自体が、既に公の行政の一部を構成することになるので、公法の範囲に属することになる。此処に、公法上の物の支配権＝公法上の物権の概念が生ずる所以である。」「公物とその主体との関係、すなわち、公物の主体に対する公法上の所屬關係の密接さは、必ずしも一様ではない。その最も完全なものが、国（その他の公行政の主体）以外に権利者のない場合で、この場合が公所有権にほかならない。公物について別に所有者が存在し、国は公法上の地役権や占有権を有するにとどまる場合がある。しかしこれらの権利も、その物が公物となれば、公法上の権利となり、私法上の性質を失い、私法の適用は全面的に排除されることになる。」（オッター・マイヤー）

ここには、一般の利用関係を有する公衆の利益への配慮は全くない。公物管理は公権力の行使そのものであり、一般公衆の公物に対する自由使用は、公行政による管理の反射的利益にすぎないことになる。これは権利としては構成され得ないので、この

自由使用の利益をもって訴えを起こすことはできない。公物の管理は行政の専権事項であり、すべて行政の裁量に委ねられる。

### 3 伝統的公物理論の見直し

#### (1) 伝統的公物論の見直し

しかしながら、現在こうした公物理論はさまざまな理論的試みによって、より私権の領域へと接近しつつある。上記公所有権論は、私権の受ける制限は公物の目的による拘束であるとし、公物についても私所有権を認めながら、ただその公物の公の目的のために必要な限度で私法の適用が排除され私権が制限されることになるとする私所有権説にとって替わられた。公物概念そのものについても、公物についての一般的・抽象的な公物の属性の説明より、個々の具体的な物についての実定法の規定別に検討することの重要性が指摘されている。また、公物管理の概念についても、公物の利用者を単なる行政の客体としてきた伝統的理論に対し利用者の主体性を確立する試みがなされている。こうした中で、行政による管理の反射的利益として権利性を否定されてきた公物の利用の利益について、一定の範囲で権利性を付与する判例も見られる（最判昭和39・1・16）。

こうした動きは、一つにはそもそも公法と私法の別が相対化してきたこと、実定法上も公共用物について私権の設定やその移転を認める実定法規がしだいに増加したこと（河川法においても流水はその性格と公共の必要上私権の対象とはならないとされるが流水敷地については私権を排除していない。旧法では河川敷地も私権の対象にならないとされていた。）などがその要因として考えられているが、何よりも、公の目的での公物の管理を、広範な行政裁量に委ねてしまうことが、具体的な利用関係を有する住民との関係で果たして妥当なのかが問題となってきていると見るべきである。

ことに日常的に住民の利用に供される公共用物においては、日常的に住民の利益がこれに密接にかかわり、強大な行政裁量による管理方式だけでは、住民の日常的な要請に応えられなくなっている。一方では行政規模の拡大に伴う行政の複雑化・専門化が進み、他方では住民の間における民主主義的自覚の浸透による権利意識の高揚があり、行政過程に対する住民の疎外感・不満感はさらに増大する。そこでは、公物管理を間接民主制による法律の規制とその法律に基づく行政裁量に委ねるだけではなく、一定の事柄については具体的な住民の利益を考慮し、あるいは直接に住民の意思を反映させるようなシステムが要請される。私権の範囲を拡大させ、住民の公物利用の利益を権利にまで高める動きも、この流れの中でとらえることができる。また、近時の住民参加の動きもまたこの流れに連動するものである。

#### (2) 自然環境に対する配慮の視点

さらにこれに加えて、近時、従来公の目的とされてきた事項が、他方では特定の利益を犠牲にしてきたことが見直され始めている。

すなわち、従来の公の目的は、開発を無条件に是として進められてきた傾向があ

り、これとかかわりを持つ住民の生活環境や、自然環境への配慮はほとんど考えられて来なかった。たとえば、河川の役割は従来前述のように防災と利用を中心に考えられ、河川管理の目的は治水と利水に限定して進められた。河川の持つ環境あるいは文化としての重要な役割は見落とされていた。しかし、近時の環境問題への配慮の議論の中で、河川の自然環境・生活環境としての意味合いが見直され、河川法第1条の「流水の正常な機能の維持」という目的の中に「水環境」を読み込んで理解する議論が展開されている。また、公共施設の設置・利用の際の環境アセスメントの必要性も言われ始めている。

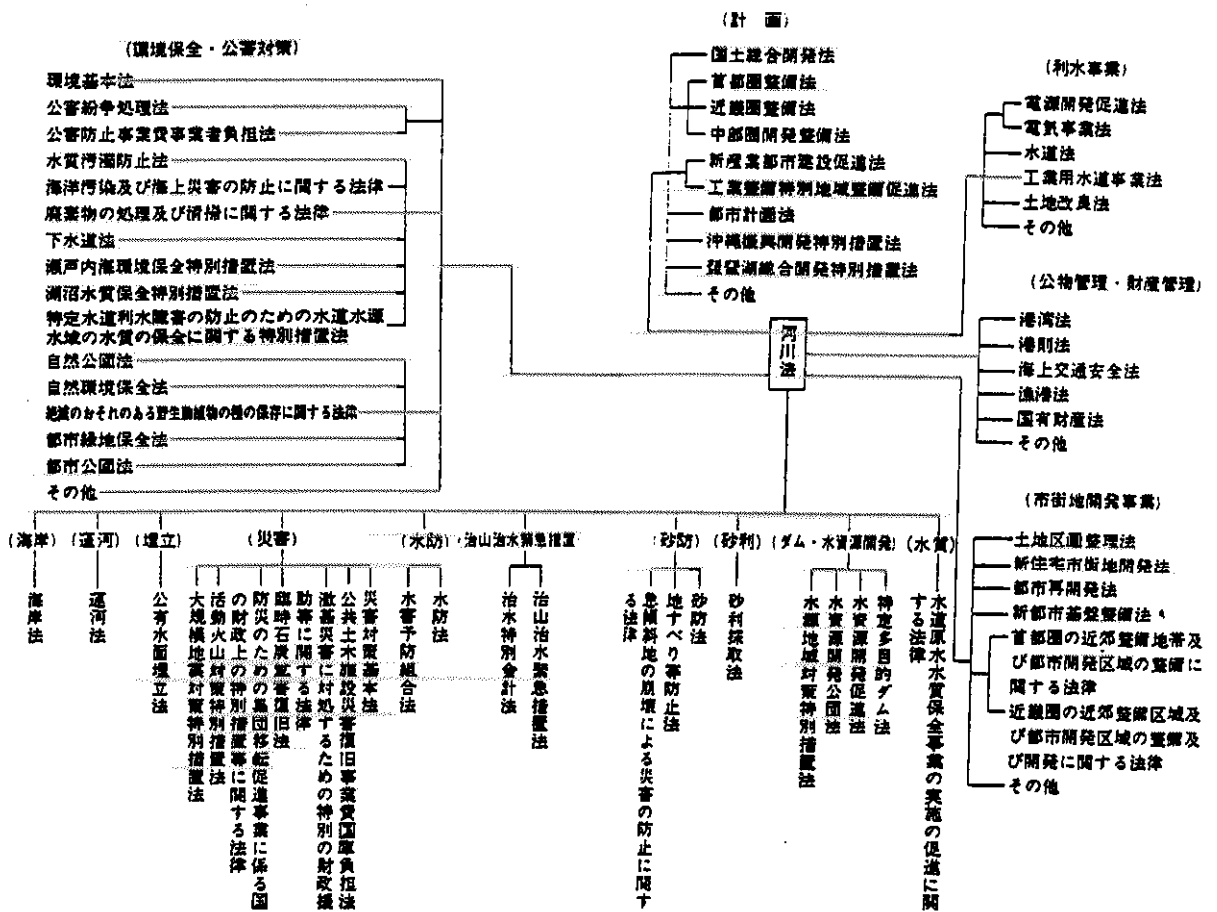
住民の環境への関心の高まりは、こうした傾向に拍車をかけ、伝統的公物理論の見直しの動きとあいまって、公物管理行政への住民参加システムの制度的要求という大きな動きへと展開しつつある。

## 第4 河川に関する現行法の概要

### 1 河川に関する法律

河川に関する現行法は表2-4-1のように多数ある。

表2-4-1 河川法関係法令体系



定を受けてないものが、143河川みられるほか、下水道の整備が完了しているのに、下水道としての指定が行われていないなど適切でないものがみられる。

## 第4 総合治水対策等の実情と問題点

### 1 治水思想変化のめばえ

1977年（昭和52年）6月10日河川審議会は、「総合治水対策の推進について」と題する中間答申（以下「昭和52年答申」という）以来、建設省において従来の河道を中心に考える治水思想に変化が見えはじめた。

また、計画規模を上回る洪水への対処も考える超過洪水対策に関する答申もだされており、現在の治水対策のあり方を知るうえで重要であるのでこれらの内容（答申に基づく通達も含む）を概観する。

### 2 河川審議会の答申の内容

内容の概要は、治水施設の整備を促進するとともに、流域開発による洪水流出量及び土砂流出量を極力抑制し、河川流域の持つべき保水、遊水機能の維持に努めるべきである。また洪水氾濫のおそれのある区域及び土石流危険区域においては、治水施設の整備状況に対応して、水害に安全な土地利用方式等を設定するとともに、洪水時における警戒非難体制の拡充を図るほか、被害者救済制度を確立するなどの総合的な治水対策を実施することになっている。

### 3 総合治水制度の実態

#### (1) 総合治水対策特定河川事業制度

昭和52年答申「総合的な治水対策の推進について」を受けて、河川局長通達「総合治水対策特定河川事業の実施について」に基づき、昭和54年度から、同事業を実施している。

特定河川指定の要件は、次のとおりである。

- ① 流域の開発等により治水安全度が低下している三大都市圏等の河川であること
- ② 流域面積がおおむね30km<sup>2</sup>以上1000km<sup>2</sup>未満であること
- ③ 河川の主要部分の洪水対応能力が時間雨量50mm未満
- ④ 流域内の人口密度が1000人/km<sup>2</sup>以上であること
- ⑤ 流域内の市街化区域及び市街化調整区域内の開発区域面積の占める割合が50%以上である場合、又は20%以上で更に増加が予想される場合

それに基づき、鶴見川など9河川が1979年度に指定され、1995年4月1日現在では17河川が指定されている（表3-4-1）。

なお、1988年（昭和63）年3月23日に「総合的な治水対策の実施方策について」と題する河川審議会の最終答申（以下「昭和63年答申」という）が出されている。

#### (2) 「総合治水対策の推進について」（建設省事務次官通達昭和55年5月15日付河

表 3-4-1

## 総合治水対策特定河川事業対象河川

平成7年4月1日現在

河川名	水系名	都道府県名	流域総合治水対策協議会発足日	流域整備計画策定年月日	浸水実績公表日
(昭和54年度対象河川)					
鶴見川	鶴見川(1級)	東京・ 神奈川	55年8月3日	元年5月15日 <sup>※1</sup>	56年6月9日 (元年5月15日, 7年3月27日 浸水予想区域公表)
新河岸川	荒川(1級)	埼玉・東京	55年8月12日	57年3月3日	56年6月9日 (52年3月18日 浸水予想区域公表)
濠名川	淀川(1級)	大阪・兵庫	55年8月27日	57年3月29日	56年7月1日 59年8月1日 (元年8月17日 浸水予想区域公表)
引地川	引地川(2級)	神奈川	55年11月7日	56年5月13日	56年8月27日
境川	境川(2級)	神奈川・ 東京	55年11月7日	56年5月13日	56年8月27日
巴川	巴川(2級)	静岡	55年9月10日	57年5月17日	57年3月10日
真間川	利根川(1級)	千葉	55年12月1日	58年3月29日	58年8月1日
新川	庄内川(1級)	愛知	55年9月3日	57年2月15日	57年2月15日
伏籠川	石狩川(1級)	北海道	55年7月1日	56年3月26日	56年5月13日 56年5月31日
(昭和55年度対象河川)					
中川・綾瀬川	利根川(1級)	埼玉・東京 ・茨城	55年8月12日	56年8月4日	56年6月9日 (53年7月8日 浸水予想区域公表)
(昭和56年度対象河川)					
渡堀川	多摩川(1級)	東京	56年10月21日	57年8月25日	56年9月1日
目久尻川	相模川(1級)	神奈川	56年9月4日	57年7月16日	57年7月22日
(昭和57年度対象河川)					
大和川北部河川	大和川(1級)	奈良	56年2月17日	59年7月12日	56年6月8日
境川	境川(2級)	愛知	57年7月15日	58年8月23日	56年9月1日
(昭和58年度対象河川)					
神田川	荒川(1級)	東京	81年12月22日 <sup>※2</sup>	元年4月22日 <sup>※3</sup>	83年4月4日
境川	木曾川(1級)	岐阜	元年3月3日	5年3月30日	57年9月1日
裏屋川	淀川(1級)	大阪	80年11月20日	2年5月17日	83年5月1日 3年9月2日

- <sup>※1</sup> 鶴見川新流域整備計画  
<sup>※2</sup> 東京都区部中小河川流域総合治水対策協議会  
<sup>※3</sup> 神田川流域の総合的な治水対策暫定計画

建設省資料

計発34号、建設省河川局長同日付け河計発35号)

① これらによると、流域総合治水対策協議会を設置し、流域整備計画を策定したうえで、総合的な治水対策を実施することとされている。

② 流域総合治水対策協議会の構成

流域内の地方建設局、都道府県及び市町村の河川担当部局、都市、住宅、土地担当部局等の関係部局から構成されているが、住民代表が参加する制度とはなっていない。

② 流域整備計画の内容

流域を保水、遊水、低地に区分し、今後の開発状況を予想したうえで、将来の流域の基本高水を設定して、それを河川と流域の3区域でどのように分担するかという流量分担計画を策定し、整備目標を設定して、総合的に計画するというもの。

③ 「総合治水対策とその方針」の具体的内容

ア 治水施設の整備の促進

イ 浸水予想区域の設定（浸水実績の公表など）

ウ 3区域の設定（流域を保水、遊水及び低地区域に区分）

保水地域とは、主として雨水を一時的に浸透し、又は滞留する機能を有する地域で、治水上この機能を永続して確保し、又は増大させる必要のある地域のこと。地形上からは山地、丘陵などいわゆる水源地域が該当する。

遊水地域とは、雨水又は河川の流水が容易に流入して、一時的に貯留する機能を有している地域で、この機能を永続して確保し、又は増大させる必要のある地域のこと。地形上からは低地地域の一部であり、主に河川の上、中流域の河川に沿う低平地で、洪水時にしばしば氾濫して自然遊水地を呈する地域に該当する。

低地地域とは、主として地域内の雨水が氾濫して河川に流出せず、又は河川の流水が氾濫するおそれのある地域のこと。地形上からはいわゆる洪水の氾濫原が該当する。

エ 保水、遊水機能の維持

治水緑地・多目的遊水池の設置、防災調節池等の設置、雨水貯留施設の設置、透水性舗装の適用等、下水道事業における配慮、市街化調整区域のうち治水上の機能を有する土地に対する配慮、流域住民に対する理解と協力を求める働きかけ（各戸貯留、高床式建築等の奨励）

オ 治水施設の整備状況に対応した水害に安全な土地利用方式、建築方式の設定など

(3) 流域整備計画の策定状況等、事業の実施状況など

流域整備計画は、指定された17河川すべてについて策定されている。前記監察結果に7河川の実施状況が記載されている。目標年度はおおむね10年であるが、しかし河川整備、流出抑制対策量も目標通りに整備されておらず、かつ計画の見直しも



なされていない状況にある。

#### (4) 現在の総合治水対策の問題点(鶴見川を具体例として)

- ① 保水地域は一見開発を抑制する地域のように見えるが、実はそうではなく、現に保水の機能を有している地域という程の意味で、開発(宅地化)されることが当然の前提となっており、宅地化したことによって失われる保水機能を流出抑制施設を導入することによって、補完しようという考え方である。

これ自体は従前の開発するままにまかせる体制に比べると評価できるものの、保水機能の維持すら困難な場合がまみられ、とても増大というわけにはいかない。保水機能を維持又は向上させることを開発行為許可の条件とするなど積極的な規制を導入しないと、効果は上がらないのではないかと思われる。

- ② 流域協議会には、一般住民代表や環境団体の代表者が参加することが予定されていないし、また生態学的な専門の学者も参加が予定されておらず、構成に問題がある。

### 3 内水浸水対策の促進

(1) 内水浸水とは、雨水が本川に到達しないうちに水路等からあふれて浸水することをいい、1992(平成4)年度においては水害被害の過半数を占めており(図3-1-6①、とくに三大都市圏では過去20年間で水害の大部分を占める原因となっている(88~89頁 図3-1-6②参照)。

(2) 昭和63年答申の中に、雨水の総合的な処理を目的とした都市内水対策総合計画を策定して、段階的な整備計画を定めて推進することとされている。

#### (3) 策定実施状況

建設省は、都市内水対策総合計画を策定するよう地方公共団体に指導しているが、前記監察結果によると27市区中8市区であり、約30%しか策定されていない。1992(平成4)年度に都市河川内水対策特別緊急事業を創設して、放水路、分水路等の施設の緊急整備を図っている。

(4) 内水対策は、総合治水のうちの一部をになう対策であるが、対策計画の策定自体が十分でなく、前記監察結果にもあるように下水道放流先の河川の流過能力が十分整備されないで、下水道整備事業が中断しているなど、調整が不十分であること。また、雨水流出抑制のため、都市計画法に基づく開発許可の際に、調節池の設置が許可条件とされたが、維持管理が不十分なために、土砂が堆積するなど機能が不十分になっているなど運用面での問題もみられる。

### 4 超過洪水対策及びその推進方策

(1) 河川審議会昭和62年3月25日答申「超過洪水対策及びその推進方策について」  
内容の概略

洪水が自然現象である以上、計画の規模を上回る又はそのおそれのある洪水(超過洪水)が発生する可能性が常にある。そのような洪水が起った場合についても対

策を講じておく必要がある。対策の概要は以下のとおりである。

① 高規格堤防の整備

幅の広い、いわゆるスーパー堤防の整備を進める。

② 水防災対策特定地域の設定

地域の選択により、通常の改修方式によらず、土地の有効利用を図りつつ住宅等を洪水から防御するための地域を設定し、住宅のかさ上げの助成などを行う。

③ 閉鎖型氾濫地域における土地利用及び建築方式、氾濫流の制御、氾濫時における避難警護体制の強化についての調査・研究

(2) 問題点

スーパー堤防の整備については、治水予算の関係から、どの河川のどの部分から工事を始めるかについて、合理的計画的でかつそれが住民に十分理解できるように着手しないと、淀川、大和川で事業化されている例の様に、計画流量に対応できない危険箇所を多く残しながら、施工できる地点を選び出して実施しているとの疑問・批判が生じるおそれがある。

## 第5 水害訴訟

### 1 水害訴訟の経過

(1) 表3-5-1記載のとおり、昭和40年代から50年代の前半にかけて加治川水害(番号7-1)、大東(谷田川)水害(同8-1)、志登茂川水害(同17-1)、長良川水害(19-1)、多摩川水害(12-1)などの大型の水害訴訟が次々と提起された。

これは、水害は天災ではなく人災であるとの住民意識や、住民が何回もの水害被害を受け、河川管理者に水害の危険性を訴えても改修が進まず、河川改修に住民の意見が通らないことに対する不満のあらわれである。

加治川水害訴訟は、最初の本格的な水害裁判で、一審判決は1975(昭和50)年になされ、原告一部勝訴であった。大東水害訴訟の一審判決(同8-1)は1976(昭和51)年になされ、原告の全面勝訴の判決で、その後の水害判決に大きな影響を与え、これに続く安曇川水害(同9)、平佐川水害(同10)、川内川水害(同11)、多摩川水害(同12-1)、志登茂川水害(同17-1)の各水害訴訟はすべて原告全面勝訴の判決であった。

(2) ところが、1984(昭和59)年最高裁が、大東水害(同8-3)につき「河川は道路と違い自然公物で、管理以前から危険を内包しているもので、その管理は、その危険を治水対策事業により軽減し、より安全なものに近づける努力の過程であるから、絶対的安全確保義務はない。また、河川改修には膨大な予算と時間が必要であるが、財政上の制約と時間的制約、社会的制約、技術的制約がある。未改修河川または改修の不十分な河川の安全性としては過渡的な安全性で足りる。我が国の治水事業がこれらの諸制約によりいまだ通常予測される災害に対応する安全性を備

## 第9 提言—治水法制と治水行政のあるべき方向

### 1 治水思想の転換

雨水を河川に集め、できるだけ早く海に流す治水思想から、森や水田により保水機能や遊水機能を高め、流域全体で雨水を分担する治水思想に根本的に転換しなければならない。これまで川を直線にし、高い連続堤防を築き、川の洪水流下能力を高め、すべての洪水流を川に閉じ込める治水事業が行われてきた。前述したように、「昭和52年答申」以後に、建設省は、総合治水対策特定河川の制度などの総合治水対策を取り入れてきた。

しかしながら、それ以来行われている総合治水対策は、都市河川の中でも都市化の著しい河川流域で治水安全度が特に低い河川流域にのみ適用され、主としてダムや堤防などの治水施設を作るまでの暫定対策や補助対策として実施されており、洪水流を河道内で処理するという基本政策は変わっていない。

たとえば、現在の総合治水対策特定河川事業は、河川改修を精一杯行っても河川安全度が低い場合に、やむをえず実施している事業である、との位置付けであるため、総合治水対策は河川改修により河川安全度が高まるまでの暫定的な施策であり、河川安全度が高まった時点で調整池などはなくすことになっている。

また、総合治水対策特定河川事業の計画は大幅な開発を予想し、洪水流出量の増加を前提として、流域調節池の設置や流域貯留浸透事業などを計画している。すなわち、山林や農地が宅地化されることを当然の前提としている。そのため、その流域の保水遊水機能の保全には限界があり、むしろこれらの機能の減少の度合いを少なくする程度の成果しかあがっていない（計画より遊水保水機能が低下している）。総合治水対策特定河川に指定されている流域は治水安全度が低いのであるから、原則として開発はされるべきではない。

総合治水対策特定河川事業は、前述のとおり、問題点と限界をもっているものの、流域協議会を作り、総合治水に関する流域整備計画を策定し、河川流域のもつべき保水遊水機能の維持に努め、水害に安全な土地利用方式等を設定するとともに洪水時における警戒避難体勢等の拡充をはかるなど、河川だけに洪水流を閉じ込める治水政策から一歩踏み出したもので評価できる点もある。具体的には洪水調節池、浸透マス、雨水貯留施設、浸透性のある道路、宅地、駐車場など洪水流出抑制施設を計画的に設置する事業を行っている。しかしながら、現在、総合治水対策特定河川事業は、全国で17河川が指定されているにすぎない。しかも一、二河川を除き三大都市圏に限られている。17河川の流域面積は、4357㎡であり、国土の1.1%にすぎない（ただし、17河川の流域の人口は日本の人口の10%を超える）。日本全体の保水遊水機能の保全から見たら、微々たるものである。従って、総合治水対策特定河川事業を強化拡充して全河川に適用するべきである。

保水機能や遊水機能を高める対策は、単に地価の高騰や人家の密集のため川幅の拡

張が困難なためという理由だけでやむをえずなされるべきものでなく、河川でのみ治水を行うことによる危険性と自然破壊を最小限にとどめるために行うべきであり、すべての河川の中心的、基本的治水対策としなければならない。

乱開発を許したまま、雨水を川に集め、できるだけ早く海に流す治水対策は、コンクリートの堤防とダム建設をすることとなり、河川の自然を破壊するのみならず、いったん洪水流が堤防を越えた場合は、悲惨な大水害をもたらすことになる。保水機能や遊水機能を高め、流域全体で雨水を分担する治水思想への転換をはからなければならない。そのためには次の施策が必要である。

- (1) 流域全体で雨水を分担する対策をすべての河川の中心的、基本的施策とし、工事実施基本計画の中心的計画とすべきである。
- (2) すべての河川に地方自治体や流域住民で構成する流域協議会を設置し、河川改修、開発と治水、保水機能、遊水機能の保全、回復などを協議し、計画をたてる。
- (3) 農山村の過疎地対策を強化し、保水、遊水機能をもつ森林、農地を保全する政策の推進をはかる。
- (4) 治水に適した土地利用を行い、治水を理由とする開発規制を強化する。特に治水の暫定目標も達成していない流域では、開発を抑制する。
- (5) 総合治水対策特定河川事業の制度の強化と拡充
  - ・開発規制の強化
  - ・恒久的な対策とする
  - ・総合治水対策特定河川事業を全河川に広げる
  - ・流域総合治水対策協議会の強化など
- (6) 個人の家を建設する場合やミニ開発にも、雨水貯留施設、浸透施設設置の義務を課する。
- (7) 道路、公園、学校、市役所そのほかの公共施設を建設する場合にも調整池を建設し、浸透性のある舗装とし、調整池を造る義務を課する。

## 2 超過洪水対策の充実

日本は、河川氾濫地域に人口や資産が集中しており、しかも水害被害を完全に回避することは不可能であるかぎり、水害被害をできるだけ少なくする対策が必要である。河川審議会は、1987（昭和62）年3月「超過洪水対策及びその推進方策について」の答申を行った。その中で、①高規格堤防の整備を強力に推進する、②水防対策特定地域を設定する、③閉鎖型氾濫地域における土地利用及び建築方式の設定、④氾濫流の制御、⑤洪水氾濫における警戒避難態勢の強化、⑥関係地域住民や関係行政機関への情報提供などの実施を強調している。それぞれもっともなことであり、これらの政策を具体化するとともに、さらに次の点を充実すべきである。

- (1) 洪水氾濫危険区域図などの公表の拡大  
洪水氾濫区域を宅地造成すると、その宅地自身が水害地域となるばかりでなく、

表 3-9-1 浸水実績図等の作成・公表状況

(単位：河川、%)

調査河川数		区分	河川氾濫区域図	浸水実績図	浸水予想区域図
一級河川数	直轄区間	68 (100)	68 (100.0)	33 (48.5)	1 (1.5)
	指定区間	405 (100)	17 (4.2)	163 (40.2)	17 (4.2)
	計	473 (100)	85 (18.0)	196 (41.4)	18 (3.8)
二級河川数		369 (100)	0 (0)	145 (39.3)	0 (0)
合計		842 (100)	85 (10.1)	341 (40.5)	18 (2.1)

(注) 1 当庁の調査結果による。

「安全で美しい河川を後世に残すために」

遊水機能を阻害し、ほかの地域の水害の危険性を高めることになり、河川改修やダム建設の必要性を高め、自然破壊を進める結果となる。したがって、洪水氾濫危険地域を公表することにより、宅地造成をしない動機をつくるとともに、すでに住んでいる住民に水防対策を促す役割を果たす。

総務庁行政監察局の調査によると、表 3-9-1 のとおり、洪水氾濫区域図は、直轄河川については100%公表されているが、一級河川の指定区間や二級河川は数%しか公表されていない。浸水実績図は一級河川、二級河川とも40%しか公表されていない。浸水予想図は一級河川、二級河川とも2%しか公表されていない。さらに公表を充実すべきである。

### (2) 浸水に強い土地利用の推進と洪水被害者補償制度や水害保険制度の強化

流域全体で治水を考え、洪水を防御する限り、一定の水害被害の発生を許容せざるをえない地域が存在することとなる。洪水が発生しやすい地域を宅地にしないようにしたり、高床式建物しか建てられないようにするなど土地利用を合理化するとともに、洪水被害者補償制度と保険制度を強化推進することが必要である。

### 3 普通河川の管理体制の整備の促進

普通河川の管理は、不十分なまま放置されていて、内水被害の一因となっている。したがって、普通河川整備促進のため、従来建設省が進めている準用河川として指定するとともに各管理主体に河川台帳を整備することを義務付けるなどして、河川延長、流域面積、河川の現況把握にとりかかるべきである。

#### 4 地方自治体の権限の強化

地方自治体が独自の判断で流域全体での治水対策がとれるよう、その財政や権限を強化すべきである。

##### [参考文献]

- 1 金沢 良雄 「水法」 有斐閣法律学全集 1967年
- 2 河川法研究会 「河川法解説」 大成出版社 1994年
- 3 高橋 裕 「都市と水」 岩波新書 1988年8月
- 4 高橋 裕 「河川工学」 東京大学出版会 1994年2月
- 5 高橋 裕 編 「水のはなし」 技報堂出版 1982年
- 6 高橋 裕 編 「図説 危険な川」 光文社 1992年9月
- 7 大熊 孝 「洪水と治水の河川史」 平凡社 1994年4月
- 8 宮村 忠 「水害—治水と水防の知恵」 中公新書 1985年6月
- 9 山崎 憲治 「都市型水害と過疎地の水害」 築地書館 1994年3月
- 10 高杉 晋吾 「日本のダム」 三省堂選書 1980年
- 11 須賀 堯三 「利根川の洪水」 山海堂 1995年3月
- 12 嶋津 暉之 「水問題原論」 株式会社北斗出版 1991年10月
- 13 只木 良也 「森と人間の文化史」 日本放送出版協会 1988年
- 14 虫明 功臣ほか 「水環境の保全と再生」 山海堂 1993年12月
- 15 日本弁護士連合会 「千歳川放水路問題に関する報告書」 1995年
- 16 日本弁護士連合会 「森林の明日を考える」 有斐閣選書 1991年
- 17 関東弁護士会連合会 「水資源の今日的課題—ダム建設を検証する—」 平成4年10月
- 18 法律時報591号臨時増刊 「現代と災害」 日本評論社 1977年
- 19 ジュリスト688号 「特集 総合治水対策をめぐって」 有斐閣 1979年
- 20 ジュリスト811号 「特集 河川行政と治水対策」 有斐閣 1984年
- 21 「1990年版日本林業年鑑」 林野弘済会
- 22 高知新聞社編 「山よ」 高知新聞社 1992年
- 23 河北新報社編 「林道」 無明舎出版 1989年
- 24 林野庁 「林業白書」(平成6年度版) 日本林業協会 1995年
- 25 総務庁行政監察局編 「安全で美しい河川を後世に残すために—都市内河川に関する行政監察結果から」 大蔵省印刷局 平成5年11月
- 26 建設省 「建設白書」(平成6年版) 大蔵省印刷局 1994年
- 27 建設省河川局 「平成4年版水害統計」
- 28 建設行政研究会編 「現代行政全集16建設(I)」 ぎょうせい 1985年
- 29 建設省都市河川局都市河川室 「都市河川事業の概要」
- 30 建設技術行政研究会編 「入門建設技術行政9」 大成出版会 1991年11月
- 31 国土行政研究会編 「現代行政全集18国土」 ぎょうせい 1985年
- 32 土木工学大系編集委員会編 「土木工学大系29国土保全」 彰国社 1979年
- 33 大東水害訴訟弁護団・原告団 「水害と裁判と住民と」 清風堂書店 1995年7月
- 34 河川管理施設等構造令研究会編 「解説、河川管理施設構造令」 社団法人日本河川協会 昭和53年3月
- 35 鶴見川流域総合治水対策協議会 「鶴見川新流域整備計画」 1989年5月
- 36 新川流域総合治水対策協議会 「新川流域整備計画」 1982年2月
- 37 国土審議会調査部会 「四全総総合的の点検調査部会報告」 1994年6月

## 第4 利水事業の必要性について

### 1 水需要予測と水資源開発

#### (1) 過去の水需要予測と実績との対比

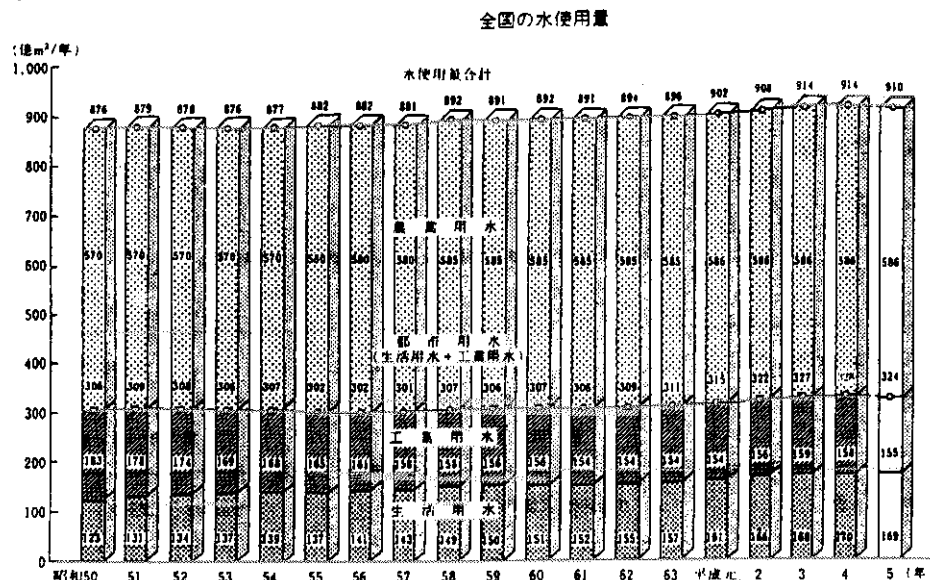
水資源行政は、従来、将来の水需要予測を立て、これを確保するための水資源開発を実施するというやり方で行われてきた。確かに、水需要の増大が予測される場合、水資源開発が一朝一夕にはできないことから、それが現実化してから対策を講じているのは遅きに失するものであり、予測される水需要に対してあらかじめ対策を講じる必要があることは当然である。高度経済成長政策による重工業化と都市化が進行した1960年代においては、水需要が増大し、多目的ダムの建設等により、これらの水需要に対応してきた。

しかし、1970年代以後、水需要の伸びは鈍化し、今日においては、水需要が大幅に増大することは考えられない時代に到達しているといえよう。ところが、現時点においても、従来の過大な水需要予測を若干修正してはいるものの、今後さらに水需要が増大するものとして、水資源の開発を継続して行おうとする姿勢は、全く変わっていないのである。

1975（昭和50）年から1993（平成5）年までの全国の水使用量は、以下の図4-4-1のとおりである。

ところで、過去における水需要予測としては、1960年の所得倍増計画、1968年の広域利水第一次計画中間報告、1971年の同最終報告、1973年の広域利水第二次計画、

図4-4-1



- (注) 1. 取水量に等しい値である。  
 2. 工業用水は淡水補給量である。  
 3. 農業用水の昭和55年、58年、平成元年の値は国土庁が推計したものである。昭和56～57年値は55年の使用量を、59～63年値は58年の使用量を、平成2～5年値は元年の使用量を用いた。  
 4. 平成5年の生活用水、工業用水の値は試算値である。  
 5. 農林水産省の調査結果に基づき集計されたものである。

平成7年度「日本の水資源」

1978年の長期水需給計画、1987年の全国総合水資源計画（「ウォータープラン2000」）があるが、計画後の実績（実際の水需要）は、常にこれらの予測値を大巾に下回り、これらの水需要の予測は、すべてその後の実績とは著しくかけ離れた過大なものとなっているのである。

このうち、まず1978年に国土庁が作成した「長期水需給計画」を見てみよう。これによる水需要予測と実績を対比すると、図4-4-2のとおりとなる。このように、1985（昭和60）年における水需要は、実績が892億 $\text{m}^3$ /年であるのに対し、予測では、1102億 $\text{m}^3$ /年と1.24倍、1990（平成2）年では、実績が908億 $\text{m}^3$ /年であるのに対し、予測では1207億 $\text{m}^3$ /年と1.33倍と、それぞれいずれも過大な予測となっていたのである。この点については、1981年7月に発行されたジュリスト総合特集No.23に掲載されている「水需給の見とおしと今後の課題」という論稿で、当時の国土庁水資源計画課長志水茂明氏は、「昭和48年秋の石油ショックをはじめ、最近の節水意識の浸透、経済活動の停滞等により、一部大都市において生活用水の需要増が鈍化傾向を示し、又工業用水においても、大幅な回収率の向上、水使用の合理化等により使用水量は増加しているものの、新規補給水量は横ばい状態であること等より、もはやダム建設は不要であるかの如き風潮が一部にあると聞くが、とんでもない間違いであり、経済活動の回復、生活水準の向上、回収率がすでに相当高くなっていること等により、今後都市用水は、全体として一層増加するものと予測される。一方、農業用水についても、水田面積の減少、農業用水合理化対策事業の実施等による需要の減少が見込まれるものの、水田整備による乾田化に伴う減水深の増加、畑地におけるかんがい施設の整備、畜産用水の増加等により、全体的には増加するものと考えられる」と述べている。しかし、同氏の見解にもかかわらず、水需要の実情は、この予測を大きく下回ったことはまぎれもない事実であり、この水需要予測が明らかに誤りであったことは言うまでもない。それ以前の前記の諸計画による水需要予測は、いずれもさらにこの「長期水需給計画」を上回っていたのであるから論外である。

図4-4-2

「長期水需給計画」と実績との対比

（単位：億 $\text{m}^3$ /年・取水量ベース）

	1975年（昭和50年）					1985年（昭和60年）					1990年（平成2年）				
	都市用水			農業用水	合計	都市用水			農業用水	合計	都市用水			農業用水	合計
	生活用水	工業用水	計			生活用水	工業用水	計			生活用水	工業用水	計		
予測						188	259	447	855	1102	214	293	507	700	1207
実績	123	183	306	570	876	151	158	307	585	892	166	158	322	586	908

「長期水需給計画」と「水資源白書」より作成



次に、国土庁が1987年10月に発表した「全国総合水資源計画（ウォータープラン2000）」を見てみよう。これは、四全総の策定に伴い、「長期水需要計画」を見直したものである。

これによれば、2000（平成12）年における水需要の予測は、1056億 $\text{m}^3$ /年とされている。しかしながら、比較の対象とされた1983（昭和58）年から、現在実数が出ている1993（平成5）年までの11年間において、その変動の幅が22億 $\text{m}^3$ /年でしかないのに、以後2000年までの7年間において約40億 $\text{m}^3$ /年もの需要増は生じることは考えられないところであり、ウォータープラン2000もまた、極めて過大予測に基づくものであったことが最早実証されたといえよう。

## （2）水需要予測の決め方

水需要予測は、国土庁が、水資源計画を策定する前提として行うものであるが、その作業は、各都道府県から出される水需要の数字を勘案し、水資源基本問題研究会等の識者の意見を聞きながら行うものとされている。

このように、水需要予測については、都道府県が提出する水需要予測の数値がその基礎となっている。都道府県がどのようにして水需要予測を行っているかは詳かではないが、都道府県の当局者としては、将来の水需要予測につき控めの数値を提出するとは考えられず、なるべく最大限の数値を提出するのが自然であろう。そして、それを集約した結果は、過大な予測値になることは自然の理である。

元来、これをとりまとめる立場にある国土庁は、都道府県の提出した水需要の予測値が過大でないか否かをチェックすべきであるが、そのようなチェックが行われているとも思われず、上記の研究会等の有識者がこれをチェックしているとも思われない。国土庁等には、そのような権限はなく、また、都道府県の出した予測値をチェックするという制度的保証も全くないのである。水需要予測に基づく水資源開発等に多大な権限を持つ建設省も、水需要予測の数値をチェックする権限もないし、また、そのようなことは行っていない。

このように、一方で水資源開発の重要性が声高に言われながら、その基礎となる水需要予測については、これを合理的に策定し、あるいは総合的な見地からこれをチェックする制度は存在しないのである。この点が大きな問題点であると言わなければならない。

## （3）用水ごとの検討

従前の水需要予測が正しかったのか、さらには、今後の水需要はどう推移すると見込まれるのかについて、用水ごとに検討してみよう。

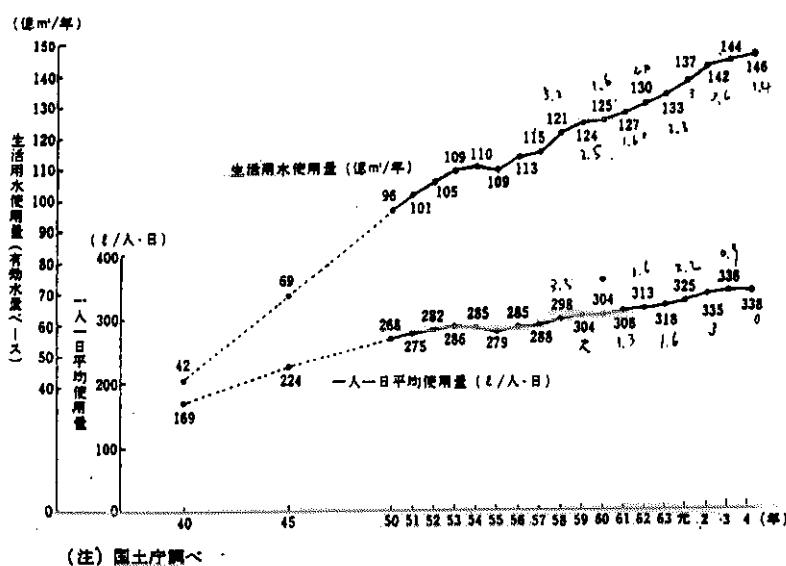
### ① 生活用水

生活用水の使用量の推移は、図4-4-3のとおりである。

1992（平成4）年における生活用水の使用量は、取水量ベースで約170億 $\text{m}^3$ /年（前年比0.9%増）、有効水量ベースで約146億 $\text{m}^3$ /年（前年比1.4%増）である。過去の伸びを見ると、昭和40年代は高い伸びを示したが、近年はその伸びは緩やかとなり、最近10年間の伸びは、平均2.5%となっている。

図 4-4-3

生活用水使用量の推移



(注) 国土庁調べ

平成7年度「日本の水資源」

生活用水は、上水道により供給される水の大部分を占めているが、水道は昭和30年代から昭和40年代にかけて急速に普及が進み、1993年の水道普及率は95.3%に達している。

生活用水原単位（1人1日の平均使用量）も、昭和40年代は高い伸びを示したが、近年はその伸びも緩やかとなり、最近10年間伸びは、平均1.6%である。

一方、「長期水需給計画」においては、生活用水需要量（有効水量）が、1975年で96億 $\text{m}^3$ /年であったものが、1985年には152億 $\text{m}^3$ /年、1990年には176億 $\text{m}^3$ /年になると予測されている。しかし、実績では、各々、1985年で125億 $\text{m}^3$ /年、1990年で142億 $\text{m}^3$ /年に過ぎない。また、「長期水需給計画」においては、生活用水の給水量が、1975年で119億 $\text{m}^3$ /年であったものが、1985年には179億 $\text{m}^3$ /年（1.5倍）、1990年には204億 $\text{m}^3$ /年（1.7倍）になると予測されている。しかし、実績では、取水量ベースで、各々1985年で1.2倍、1990年で1.3倍にしかっていない。生活用水原単位でも、1975年が268 $\ell$ /人・日であったのに対し、1985年では342 $\ell$ /人・日、1990年では375 $\ell$ /人・日に増加すると予測されている。しかし、実績は、各々、1985年で304 $\ell$ /人・日、1990年で335 $\ell$ /人・日にしかっていない。このように、いずれをとっても、「長期水需給計画」の生活用水の需要予測は過大だったといえる。

さらに、「ウォータープラン2000」では、2000年に、生活用水使用量（需要量）が172.9億 $\text{m}^3$ /年になると予測されている。1992年の実数が146億 $\text{m}^3$ /年であるから、8年間の増加量は26.9億 $\text{m}^3$ /年となる。また、生活用水原単位では、2000年には、368 $\ell$ /人・日となるとされている。1992年の実数が338 $\ell$ /人・日であるから、8年間に30 $\ell$ /人・日の増加となる。しかし、後述の事情を考慮すれば、これらの予測もまた過大といえよう。

生活用水の増加要因は、徐々に限界値に近づきつつある。1つは水道普及率であるが、前述のように95.3%にまで達している。また、人口増も、2011年にはピークに達するものと予測されており、人口増加率も年々減少している。生活用水原単位はおおむね増加傾向にあるが、水使用機器等のうち、電機洗濯機や自動車についてはほぼ普及が完了したとみられるし、水洗トイレや自家用風呂の普及率も各々80%、95%程度まで到っているため、今後はそれ程増加するとは思われない。現に、生活用水原単位の増加率は、前年比で、1991年では0.9%、1992年では、0.1%しか増加していない。

取水量に占める有効量の割合は、平成4年で86%となっている。有収率が90%を超える地域も存するから、今後、漏水対策が進めば、有収率を増加させることができ、同じ取水量でより多量の水需要に対応することが可能となる。

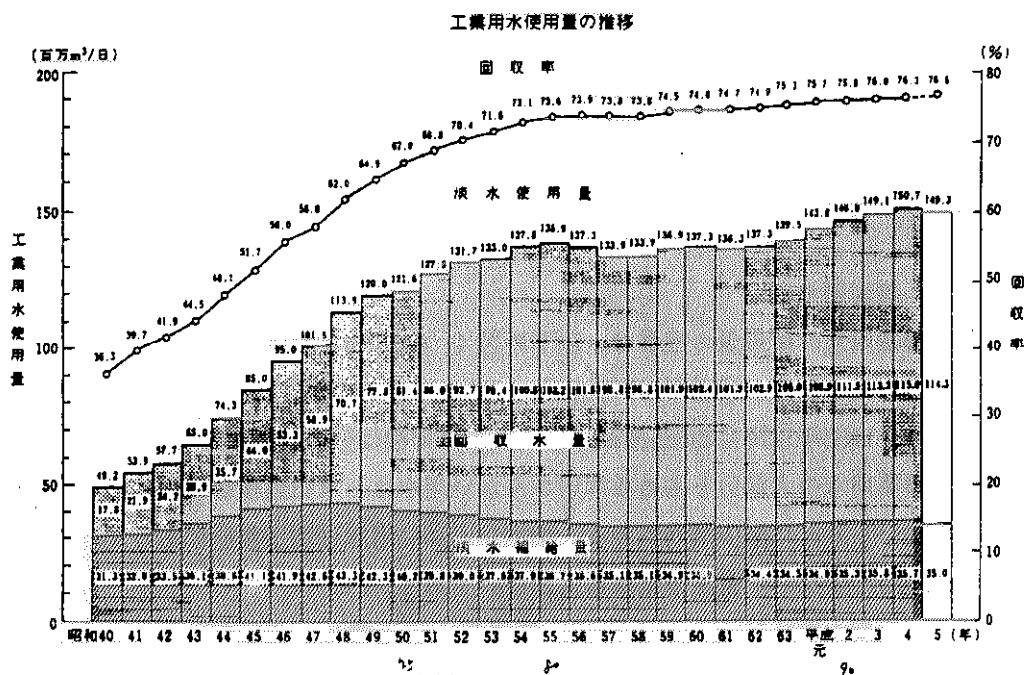
さらに、後述する節水対策が進めば、今後、生活用水の増加は避けられないとしても、それ程大きなものではないと言える。

## ② 工業用水

工業用水の使用量の推移は、以下の図4-4-4のとおりである。

この図から明らかなように、淡水使用量は、1970年代後半以降、ほとんど横ばいで推移している。淡水補給量に到っては、1965年（昭和40年）以降で最大だったのは、1973年（昭和48年）の4330万 $\text{m}^3$ /日であり、1981年（昭和56年）以降は完全に横ばいであり毎年約3500万 $\text{m}^3$ /日で推移してきている。この間の工業出荷額が約1.7倍になっていることを考えると、工業出荷額の伸びと淡水補給量は全く連動していないのである。

図 4-4-4



(注) 1. 通商産業省「工業統計表」により作成した。  
2. 従業員30以上の事業所についての数値である。  
3. 平成5年は推定値である。

工業出荷額が伸びたにもかかわらず、淡水使用がそれほど増加せず、また、淡水補給量が横ばいできたのは、用水多消費3業種である化学工業、鉄鋼業及びパルプ・紙・紙加工品製造業が、ここ数年の化学工業の伸びを除き、70年代半ば以降ほぼ横ばいで推移してきたことや、非用水型工業の生産増、高付加価値製品への移行、使用水量を増加させない生産体制の整備等に起因している。これに加えて、回収率が徐々にではあるが上昇してきたこともその一因として挙げられる。

これを「長期水需給計画」による水需要予測と比べてみよう。これによれば、淡水補給水量は、1975年に173億 $\text{m}^3$ /年(183億 $\text{m}^3$ /年という数字もある)であったものが、1985年で243億 $\text{m}^3$ /年、1990年で274億 $\text{m}^3$ /年になると予測されている。しかしながら、実績では、1985年及び1990年のいずれにおいても156億 $\text{m}^3$ /年と減少しているのであって、この水需要予測がいかに過大なものであったかが明らかである。

さらに、「ウォータープラン2000」では、「今後の淡水使用量は、工業出荷額の堅調な伸びに伴い、安定した増加基調で推移すると見込まれる」としている。そして、1983年の淡水補給量(有効水量)を148億 $\text{m}^3$ /年としたうえ、2000年には、その1.4倍の208億 $\text{m}^3$ /年としている。もしこれが正しいとすれば、実績では1983年から1993年まで完全に横ばいであった淡水補給量が、1994年から2000年までの7年間に一挙に1.4倍に増加することになるが、そのようなことはありえないことである。また、1983年以降1993年までの間、工業出荷額は増加しているのであるから、淡水補給量もまた増加しなければならないはずであるが、これが全く増加していないことは前述のとおりである。

このように見てくると、過去10数年の実績で見ると、今後、工業出荷額の伸びがあったとしても、淡水補給量は増加しないものというべきである。もし、これが増加すると主張するのであれば、過去の実績を直視したうえ、その根拠を十分に説明しなければならないであろう。

「長期水需給計画」はもとより、「ウォータープラン2000」においても、工業用水の水需要予測は明らかに過大であり、早急に是正されなければならないのである。

### ③ 農業用水

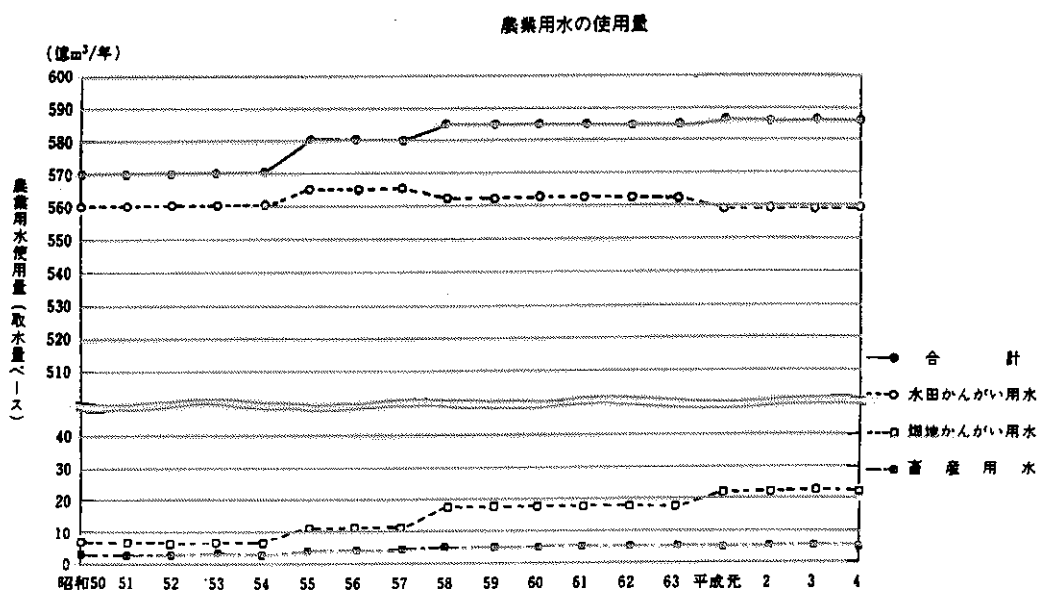
農業用水の使用量の推移は、以下の図4-4-5のとおりである。

これによれば、1975年に570億 $\text{m}^3$ /年であったものが、1980年に580億 $\text{m}^3$ /年となり、1983年以降は約585億 $\text{m}^3$ /年前後ではほぼ横ばいの状態にある。

農業用水の大部分を占める水田かんがい用水は、水田面積の減少に伴い、横ばいしないし最近では減少傾向にある。畑地かんがい用水は増加傾向にあるが、その量は極めて少ない。畜産用水はほぼ横ばいである。

「長期水需給計画」によれば、農業用水使用量は、1985年で655億 $\text{m}^3$ /年、1990年で700億 $\text{m}^3$ /年になると予測されている。しかしながら、実績では、両年とも約585億 $\text{m}^3$ /年であり、上記需要予測は明らかに過大である。

図 4-4-5



(注) 昭和55年、58年、平成元年の値は国土庁推計による。昭和56～57年値は55年の値を、昭和59～63年値は58年の値を、平成2～4年値は元年の値を用いた。

#### 平成7年度「日本の資源」

また、「ウォータープラン2000」でも、2000年における農業用水の需要量は626億m<sup>3</sup>/年と予測されている。しかしながら、過去10年間ほとんど横ばいで推移してきた農業用水が、今後8年間に約41億m<sup>3</sup>/年も増大するなどということは、到底考えられないところである。この需要予測もまた過大である。

農業用水の大部分を占める水田かんがい用水は、今後も横ばいないし減少傾向が続くと考えられ、これが増加する要因は見出せない。畑地かんがい用水及び畜産用水についても、今後も横ばいが続くものと思われるが、仮に増加するとしても、その絶対量は微々たるものであり、大勢に影響する数量ではない。

#### ④ 発電について

水力発電は、現在、発電電力量ベースで総電力エネルギーの約10%を賅っている。しかし、わが国の水力発電の、可能性のある主要なサイトは既にほとんど開発されつくしている。それゆえ、これ以上の水力発電所の設置は、極めて大きな環境破壊につながる。

発電用エネルギー問題は、かつて、なによりも資源問題にほかならなかった。しかし、近年の北海やアラスカなどにおける豊富な石油や天然ガスの埋蔵確認、既存量が豊富な海外炭の安定的供給などにより、資源問題としての重要性は相対的に低下した。

資源問題に代わって、エネルギー問題における重要な問題は、環境問題である。エネルギー問題において、我々は環境的規制の存在を直視し、環境負荷をできるだけ低減するエネルギー政策を採らなければならない。大気汚染及び地球環境問題をもつ火力発電、未解決の放射性物質による環境汚染の問題をもつ原子力発電

はもちろん、水力発電もまた既に指摘してきたとおり、生態系の自然破壊や水質汚染などの様々な破壊をもたらしている。電力エネルギー源としては、この様な環境負荷の大きなエネルギー源をできるだけ低減していかなければならない。そのためには、第1に、より少ない環境負荷と資源消費の少ないエネルギー源、例えば、コジェネレーション方式を中心とする小規模分散型電源や、太陽光、風力、波力、地熱等の再生可能エネルギー等の開発促進が必要であり、第2に、省エネルギーと資源リサイクルを徹底することが必要である。

ちなみに、スイス山岳地域にあるクールでは、高速道路の防音壁の上に太陽電池のパネルを張りつけて、電力を生み出す実験を行っており、ある試算では、スイスの高速道路のうち南向き斜面で、海拔高度が低い、山の陰にならない、などいくつかの条件をクリアする直線的な法面の長さは約700kmに及び、全部に太陽電池のパネルを張りつけると、スイスの全電力消費量の約6%をまかなうことができるとのことである。

#### ⑤ その他の用水

その他の用水のうち、消・流雪用水は、降雪期という限られた期間に使用されるものである。消・流雪施設には、主として路面に埋設されたパイプから噴出する水により雪を融かす消雪施設と、道路端等に設置された水路に機械力や人力で雪を投入し、水の浸流力で雪を排出する流雪施設とがあり、これらに使用されるのが消・流雪用水である。前者の施設には主として水温の高い地下水が使われ、後者の施設には大半が河川水が使われる。河川水から使われる消・流雪用水量は、年によって変動がみられるが、約7億 $\text{m}^3$ /年程度であり、水使用料の全体からみれば少量である。消・流雪用水需要が今後増大するという事は考えられない。

養魚用水は、マス、アユ、ウナギ、錦鯉、金魚等の孵化や、内水面養殖に使われる用水である。養魚用水の使用水量も、ここ数年ほぼ横ばいであり、河川水からの使用量は約50億 $\text{m}^3$ /年である。しかし、養魚用水は大部分がほぼ同じ場所で河川へ還元されるものであり、今後、養魚用水のための水資源開発は必要ではない。

#### (4) まとめ

以上検討したように、これまでの水資源開発行政は、極めて過大な水需要予測を設定し、これを実現させるために大規模な水資源開発事業を実施するというやり方で行われてきた。しかし、その水需要予測が結果的には過大なものであったため、必要以上の水資源開発事業を押し進めてきたことはまぎれもない事実である。

ダム等水資源開発施設による河川水開発の状況をみると、1983年4月1日から1995年3月31日までの開発水量は、生活用水が31億 $\text{m}^3$ /年、工業用水が16億 $\text{m}^3$ /年、農業用水が14億 $\text{m}^3$ /年であり、合計61億 $\text{m}^3$ /年であるとされている（平成7年版「水資源白書」413頁）。一方、1983年から1993年までの水使用量（取水量ベース）の増加は892億 $\text{m}^3$ /年から910億 $\text{m}^3$ /年と僅か18億 $\text{m}^3$ /年に過ぎない。1983年の水使

用量（取水量）892億 $\text{m}^3$ /年が当時の施設等で賄われていたのであるから、その後、61億 $\text{m}^3$ /年の新規開発水量が確保できたのであれば、現時点では、少なくとも953億 $\text{m}^3$ /年の取水が可能なのであり、地域的な点はともかく、全国的には約40億 $\text{m}^3$ /年が余っていることとなり、水需要は現状で十二分満たされていると言えることになるのである。

いずれにせよ、これ以上の水資源開発事業は不必要であり、これを抑制すべきである。

## 2 木曾川水系についての具体的検討

以上により、全国的規模で見た場合の水資源開発が不要であることは明らかであるが、それを地域的に検証するため、木曾川水系を例にとって検討してみることにする。

(1) 木曾川水系についての水資源開発計画（フルプラン）は1973年3月23日付で全部変更されて策定され、それが目標年次の1985年を過ぎても放置されていた。

そのフルプランによる水需要の予測と実績との乖離はすさまじいものであり、1985年には水道用水と工業用水とを合計した都市用水の需要が、東京の水道用水の2倍にあたる132 $\text{m}^3$ /秒となる予測であったが、実際はわずか37 $\text{m}^3$ /秒にすぎなかった。

そこで、1993年3月25日に策定されたフルプランでは、都市用水の需要予測を下方修正して、1986年から2000年までの15年間の増加見込み量を46 $\text{m}^3$ /秒としたうえで、徳山ダムの完成の目標年次を2年先にのぼした内容とした。

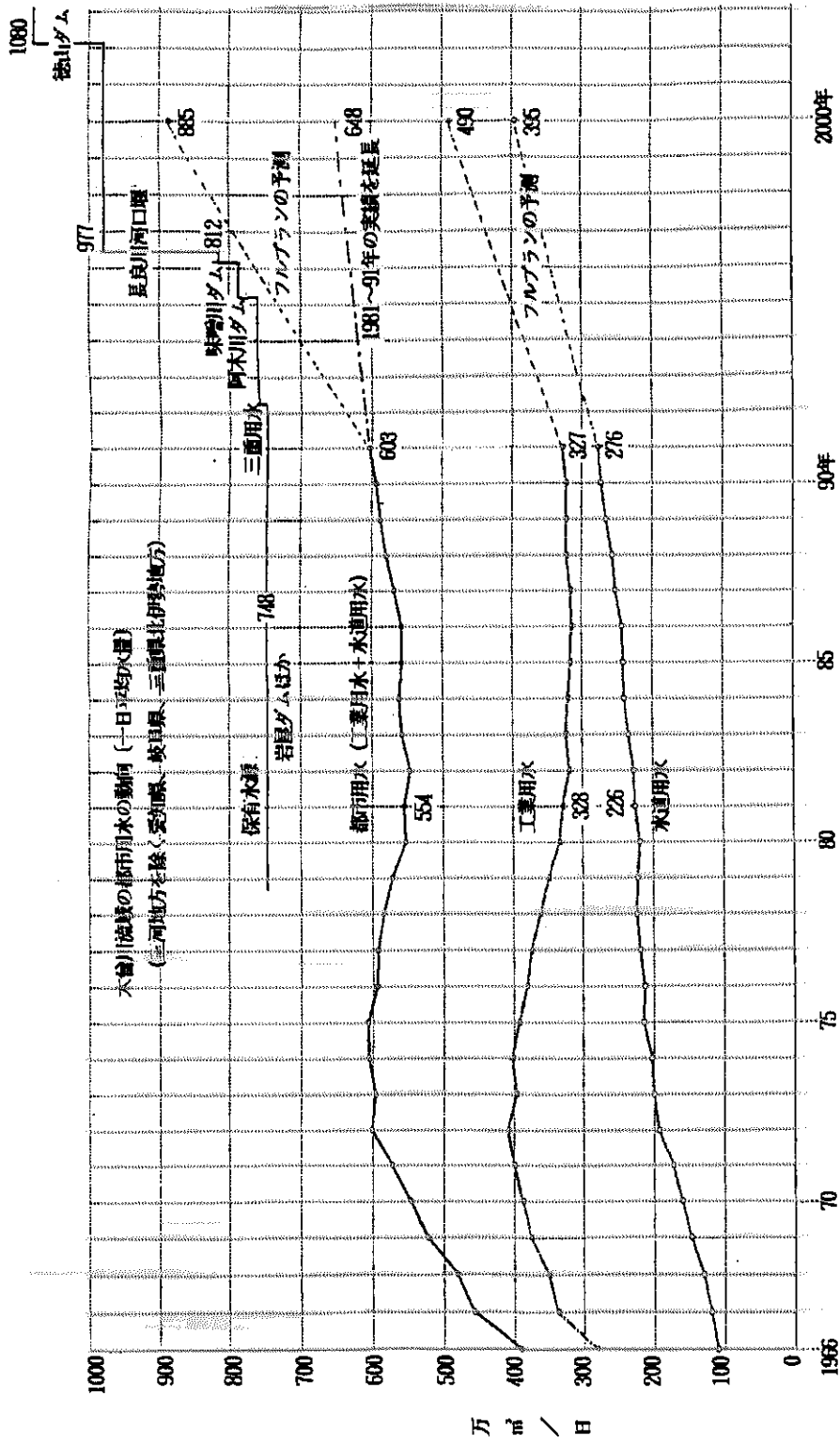
(2) 1993年策定のフルプランをみると、1986年から2000年までの間の水需要の増加予測量を水道用水13.8 $\text{m}^3$ /秒、工業用水6.0 $\text{m}^3$ /秒の合計19.8 $\text{m}^3$ /秒としており、これが実際の増加量と思い込んでしまいがちであるが、実は、この増加予測量は1985年時点での余剰水源を使い切った後の増加する分を示しているので、1985年時点での余剰水源である水道用水9.9 $\text{m}^3$ /秒、工業用水16.3 $\text{m}^3$ /秒を合わせて考える必要がある。そうすると、実際の増加予測量は46 $\text{m}^3$ /秒となるのである。

(3) ところで、水需要の最近の実績をみると、工業用水は横這いの傾向、水道用水はゆるやかな増加傾向にあり、都市用水の増加量は割合に小さい。1993年のフルプランの予測はこの水需要の実績と大きく乖離している。相変わらず、実績を無視した架空の予測が行われている。

嶋津暉之氏の研究によると、水道用水の過去15年間（1976年から1991年まで）の実績をそのまま2000年まで延長すると、1985年からの1日平均給水量の増加は67万 $\text{m}^3$ /日である（簡易水道分として5%を加算）。工業用水は横這いの傾向が続いているから、そのまま延長すると、増加量はゼロである。したがって、実績をそのまま延長すると、1985年から2000年の都市用水の増加量は67万 $\text{m}^3$ /日程度である。これは平均水量ベースであるから、最大水量に換算すると、約10 $\text{m}^3$ /秒となる。

これに対して、フルプランの増加予測量は上述のとおり、水道用水23.7 $\text{m}^3$ /秒、工業用水22.3 $\text{m}^3$ /秒、合計46 $\text{m}^3$ /秒であるから、フルプランの見通しは実績の延長

図4-4-6 木曾川水系の水源開発と水利用の推移



崎津暉之氏提供資料から



に対して5倍近い過大予測になっている(図4-4-6参照)。

(4)そして、各用途について検討するに、同じく嶋津氏の研究によると、次のとおりとなっている。

① 水道用水

ア 給水人口の増加見込みが過大である。

フルプランでは1985年から2000年の木曾川流域の増加人口の見込みは114万2000人としている。

1985年と91年の水道普及率は愛知県(三河を除く)がそれぞれ99.0%と99.1%、三重県が北勢中勢地方97.7%と98.0%、岐阜県が87.2%と90.6%であり、愛知と三重は上限に達している。それゆえ、今後の普及率の伸びは岐阜のみを考えればよい。

また、厚生省人口問題研究所の都道府県別人口推計(1992年10月)によると、岐阜・愛知・三重県の1985年から2000年の増加人口は83万8000人であって、人口の増加率が次第に小さくなることが示されている(1985年から91年の増加人口から15年間の増加人口を比例的に求めると、102万6000人)。

これらを踏まえて、1985年から2000年までの給水人口の増加を推計すると、約75万人となる。フルプランの見込みは約1.5倍の過大予測になっている。

イ 1人1日給水量の見込みが過大である。

フルプランでは1985年から2000年の15年間の1人1日平均給水量の増加見込み85ℓ/人日となっている。

岐阜・愛知・三重県における過去15年間(1974年から1989年)の1人1日平均給水量の増加は20ℓ/人日である(359ℓ/人日→379ℓ/人日)。実績に比べてきわめて大きな値が設定されている。

ウ 最大取水量/平均給水量の比が過大である。

フルプランでは2000年の最大取水量/平均給水量の見込みは1.46となっている。

しかし、1985年の実績値は1.33倍である(フルプランの資料による)。

② 工業用水

フルプランでは、将来の工業出荷額と用水原単位を想定し、両者に乗じて、将来の工業用水を求める手法がとられている。その結果、工業用水の大幅な増加が予測されているが、この方法で将来の工業用水を求めるのは無理である。

出荷額が大幅に増えても、一方で、補給水原単位がそれを打ち消すように減少してきているため、工業用水は横這いとなっている。これは産業構造の変化で出荷額の増加が水を使わない産業、製品の生産増によっていることを示している。

1990年の補給水原単位は10.5で、フルプランの2000年の予測原単位12.6を早くも下回っており、このような予測方法が意味を持たないことを示している。

産業構造の変化で工業用水の大幅な増加は今後ともないと考えるべきである。

(5) 水道用水はその増加要因(水洗便所の普及、人口増加等)が次第に飽和値に

近づくため、近い将来においてピーク値に到達する。今後の増加量は最大推量ペースで $10\text{ m}^3/\text{秒}$ 程度である。

工業用水は日本の産業構造の変化で今後も増加傾向に転じることはない。

一方、木曾川水系では岩屋ダムの未利用水源が $26\text{ m}^3/\text{秒}$ もある。したがって、木曾川水系では現在の保有水源で将来の水需要を充足することが十分に可能である。

長良川導水事業などの新たな水源開発を全く必要としていない。

(6) 三重用水、阿木川ダムは1994年に完成し、味噌川ダムが近い将来に完成する。これらによってそれぞれ $0.9\text{ m}^3/\text{秒}$ 、 $4\text{ m}^3/\text{秒}$ 、 $4\text{ m}^3/\text{秒}$ の都市用水の水源が得られる。それらを岩屋ダムの未利用水源 $26\text{ m}^3/\text{秒}$  (1985年時点)に加えると、約 $35\text{ m}^3/\text{秒}$ になる。したがって、1985~2000年の15年間に都市用水が $10\text{ m}^3/\text{秒}$ 増加しても、長良川河口堰がなくても、2000年時点でも差引 $25\text{ m}^3/\text{秒}$ の余裕水源があることになる。仮に2000年までに $10\text{ m}^3/\text{秒}$ を上回る増加があっても、水源に不足を来すことはない。この水需給の関係をみれば、長良川導水事業と徳山ダムは利水面から不要な水源施設であることは明白である。

## 第5 利水事業に代わる方法

以上のように、利水事業の必要性は乏しく、少なくとも利水事業を制御していくべきであるが、そのためには、次のような種々の方法を検討して速やかに実行していく必要がある。

### 1 節水

水が足りないという前に、まず、われわれは自分たちが使用している水について、本当に、大切に使用しているか否かを検討してみる必要がある。一人一人が水を大切に使うように心がければ、かなりの量の水が確保できることになるからである。

福岡市は1978年(昭和53年)の渇水以来、節水に積極的に取り組んできた都市として有名である。福岡市は、「節水型水利用等に関する措置要綱」を制定し、節水普及課を設けて節水に取り組んできた。

その節水の施策の内容は次のとおりである。

- ① 節水型機器の普及…節水コマ(節水パッキン)、節水型便器等。
- ② 節水意識を高めること…節水だより、小学校社会科副読本配布、転入届の際の節水パンフレットの交付等。
- ③ 新設される大型建築物の節水対策…大型建築物を建築する際の節水計画書の提出の義務づけ、雑用水道の設置の指導。
- ④ 流量、水圧の自動制御を行う配水設備の整備事業の推進

以上の外に、節水に努めるように経済面からの誘導も必要である。

すなわち、水道料金、下水道料金について、一人当たりの家庭用水の必要量を一定量に決め、それ以下であれば安くし、それを超えれば格段に高くする料金体

表 4-5-1

下水処理水の処理場外再利用の事例

再利用用途	代 表 事 例		
	処 理 場 名	再利用量 (m <sup>3</sup> /日)	利 用 先
水洗便所用水	東京都落合処理場	2,659	新宿副都心ビル
洗浄用水	東京都芝浦処理場	303	JR新幹線
工業用水	名古屋市千代田処理場	19,220	名古屋市水道局
冷却用水	北九州市皇后崎処理場	2,288	ごみ焼却工場
希釈用水	船橋市西浦処理場	4,440	し尿処理場
農業用水	熊本市中部処理場	27,500	土地改良区水利組合
環境用水	東京都多摩川上流処理場	33,890	野火止水用等
植樹帯散水	芦屋市芦屋処理場	450	都市公園
融雪用水	青森市八重田処理場	22,810	街路

(注) 建設省資料による(平成5年度)

平成7年度「日本の水資源」

系の導入である。

## 2 水の再利用

家庭や工場、事業場などで排水として出される下水・雑排水についても、下水処理場で処理をすれば一定の水質を保障された水となる。その水を河川維持用水として利用することも可能ではあるが、さらに、家庭や工場、事業場の水としても一定限度使用できるものを思われる。

たとえば、水洗便所の水や、庭の草木にまく水は勿論、お風呂や掃除用の水、洗濯の水にも一定の水質が保障されれば使用することはできる。下水処理水の処理場外再利用の事例を挙げれば表4-5-1のとおりである。

今後、下水、雑排水を再利用することは積極的に取り組まなければならない試みではあるが、そのためには、雑用水道の設置が不可欠である。

福岡市や東京都では雑排水や下水を処理して水洗便所などに再利用する雑用水道の設置を新設の大型建築物に対して指導している。それにも、ビル内の個別循環利用または複数のビルをまとめて扱う地区循環利用、下水処理場の処理水を給水する雑用水道などがある。

しかし、この雑用水道を導入するためには、建物内の給水管を二重に設置しなくてはならないことになり、既設の建築物の場合は難しいという面がある。

## 3 森林の保全・育成

(1) 森林は落葉を地表に厚く堆積させて、微細な間隙に富む腐植層を表層に形成する。よく発達した腐植層は、スポンジのように降雨のほとんどを受け入れて、一時貯留し、下層へ水を徐々に移動させる。基岩の状部にある砂礫層にまで流下した

水は地下水となって、横方向にゆっくりと移動していく。この地下水が山腹や溪岸で湧出し、晴天時の河の流れを形成する。地下水は流動が非常に遅いので、晴天が多少続いても川へ湧出し続けるが、森林の腐植層からの補給がなければ、長期間、湧出を維持することができない。森林は地上部の林冠や下草、落葉によって降雨を一時的に保留して、地表への雨水浸透を緩やかにする役割もある。

良好な森林はこのような保水力によって洪水流量を軽減するとともに、濁水流量を増強して、河川の流量を平準化している。

(2) その森林がリゾートなどによる皆伐と開発によって、近年大きく破壊されてきた。この森林保水力の程度についての研究は未だにコンセンサスが得られる程度のものはないが、農水省も森林の保水力を認めたいと、現在、試験研究中とのことである。

森林のもつ貯水能については、ある研究によれば、たとえば利根川流域全体の森林面積7500km<sup>2</sup>の貯水能は20億m<sup>3</sup>と推測され、他方、利根川水系のダムの合計有効貯水量は洪水期(夏期)が3億6000万m<sup>3</sup>、非洪水期が5億5000万m<sup>3</sup>といわれている。森林が緑のダムといわれる由縁である。

(3) このように、森林を保護し、育成していくことは、豊かな水を享受するための必要不可欠な方策といえるのである。

#### 4 雨水の利用

(1) 1994(平成6)年夏の濁水といわれた時期に、東京で大雨が降ったが、その水は大半は海へ流れてしまい、ほとんど利用できなかった。水源のダム湖周辺に雨が降らない限り、他の地で雨が降っても全く役に立たないというのは全く不合理な話である。

(2) 雨水の利用の方式としては、個別循環方式が大部分を占めており、地域的にみると東京都が全体件数の約65%を占めている。

雨水利用の代表的な例としては、新国技館、東京ドーム、福岡ドームなどがある。

#### 5 地下水の利用

(1) 地下水は、最も良質な水源の一つである。ところが、地盤沈下の進行と地下水汚染を理由にその使用が切り捨てられてきた。そして、そのことがダム等の水源開発を推進する一つの理由となっているのである。

ところで、地下水の過度の汲み上げが各地で地盤沈下をもたらしたことは事実であるが、地盤沈下はほとんど鎮静化しており、今後もこれまでのような厳しい地下水汲み上げ制限をする必要はない。勿論、無制限に大量の水を汲み上げることは問題であるが、不必要なまでの規制は不合理である。

その場合、水道用地下水についても給水対象の家庭、ビル等に節水の徹底を呼びかけてその揚水量の削減をはかるべきであるが、その他に、河川水との連結利用をはかる方法がある。河川水の利用が厳しくなるのは、大量の農業用水の取水が行わ

れる5～9月のかんがい期である。それもその全期間ではなく、雨が何日か連続して降らない時のみ、河川水の流量に余裕がなくなる。したがって、非かんがい期と降雨量の多いかんがい期においては、水利権の枠を超えて、河川から或る程度の水量を取水することが可能である。そこで、河川の流量に余裕があるときは水道用地下水の一部を河川水に転換し、余裕のない時は従前どおりに地下水を利用する方法が考えられる。これならば、新たな水源開発を行うことなく、水道用地下水の一部を削減することができる。ただし、河川水に切り換えると、水道水の質が低下するので、この方法による削減は、水使用合理化、節水の徹底で、工業用地下水、ビル用地下水、農業用地下水、水道用地下水を極力減らし、それでもなお、許容揚水量に達しない場合のみ、実施すべきであろう。

(2) 地下水については、現在、有機溶剤による地下水汚染も問題になっている。しかし、この汚染地域も地下水全体からみればわずかなものである。

もちろん、トリクロロエチレン等の有機溶剤は空気と接触させることにより、容易に取り除くことができる(ただし、その有機溶剤による大気汚染の問題もあり、曝気の方法について今後検討すべき点のあることは勿論である)。したがって、有機溶剤の汚染があるが故に地下水は使うべきではないという判断は妥当でない。

(3) 地下水をかん養する方法としては、浸透マス、浸透トレンチ、浸透U字溝、浸透性舗装などの方法により各戸、各地域で雨水の地下浸透を進めればよい。最近東京都などでも浸透性の舗装が多く見受けられるようになってきたが、どんだん水を地下に浸透させる方法をとることにより、地盤沈下も防げることになるのである。これらの設備を施す費用については、行政が各戸に対して補助をすべきである。

(4) 地下ダムとは、地下の帯水層中に遮水壁を設けるもので、上流からの地下水流を塞ぎ止め貯留するものである。この地下ダムによる地下水利用が進められているし、さらに、地上ダムと地下ダムの連携運用の事業もある。地下ダムとしては、農業用水の確保を目的とした沖縄県宮古島の皆福ダム、砂川ダム、福里ダム、水道用水の確保を目的として福岡県宇美町の天ヶ熊ダム、長崎県野母崎町の野母崎ダムなどがある。

(5) 最後に、地下水の今後の利用のあり方についてふれておく。

地下水へのかん養量を把握して許容揚水量を定め、その枠内で地下水をなるべく有効に利用していく。さらに進んで、雨水の地下浸透を積極的に推進して涵養量を増加させ、地下水のかん養と利用の両方をコントロールしていく。また、量的な面だけでなく、質の面でも地下水の汚染や質の低下が起きぬよう、地下水の保全を進めていく。おいしさ、安全性、使いやすさの面で、最高級の水道水源である地下水を極力有効に利用していくために、地下水を保全し、管理するための法制度の整備は是非とも必要である。

この場合、地下水の利用をどのような用途に優先するかが重要である。地下水はどこでも容易に得られるので、水道、工場、ビル、農業の他に、し尿処理場の希釈水、池・釣堀の補給水など、さまざまな用途に使われてきた。地下水の質のよさを

必要としない用途にも使用されているが、本来、地下水はその特性を重視して飲料用水、水道用水としての利用を優先すべきである。ただし、既得権というものがあるから、早急に事業所地下水をなくすのはむずかしい。当面は地下水使用事業所に対して最小限の利用、つまり、水使用合理化の徹底を義務付け、それによって余剰となった地下水を水道水源として有効利用することが現実的な進め方であろう。

## 6 ウォーターバンクの構想

(1) 一方で渇水と騒がれながら、他方で潤沢に水がある、こういう現象が1994(平成6)年夏の渇水時に起こった。このような場合に水利権の一時転用という方法は、もっと柔軟に考えられるべきである。ただし、一時転用を認める以上、受益者は本来の水利権者に対して一定の対価を支払うべきは当然であろう。

(2) 水利権の設定には第2章第2で述べたとおり、河川管理者の許可が必要である。そのため、水利権を他の目的のために転用するためには河川管理者の許可が必要となる。

河川法53条は、水利権者で異常渇水により水利の使用が困難となった場合においては、相互に水利使用の調整について必要な協議をするように努めるべきこと、その協議が調わないには、当事者から申請があるか、公共の利益に重大な支障を及ぼすおそれがあるときには、河川管理者が水利使用の調整に関して必要なあっせん、又は調停を行うことができると定めている。

しかし、この手続は、強制力を伴うものではないし、また、いったん、転用を認めると既得権が奪われてしまう、更新が認められないのではないかと考えて、容易に転用に応じないという事態も考えられる。

なお、河川法53条の手続を踏むことなく、当事者間の合意により水の一時転用することはまま行われていることである。

現行制度は、公水主義をとりながら、いったん、水利権を認めると既得権化してしまい、容易にはその変更ができないというシステムになっており柔軟性を欠いている。公水である以上、河川管理者は必要度に応じて公平に配分してしかるべきであるが、既得権化がそのような柔軟な運用を阻んでいるのである。

上水道用水が不足し、断水を実施しているときに、他方で、農業用水路には満々と水が流れているというのでは、やはり不合理と感じられることであろう。

そこで、参考になるのが、アメリカ合衆国のカリフォルニア州で実施されているウォーターバンク制度である。

(3) これは渇水が起こったときに、短期間、水の不足している者と水の余っている者との間で水利権の売買を認め、州政府がその仲介をするというものである。

この運用は、1年単位で行われており、長期的な売買ではなく、水の売買の値段は需要と供給との市場原理で決まるということである。

このような市場原理を導入することによって、農業で農作物や牧草を作るよりも水利権を売買した方が得と考えれば、農業者はその水利権を売ることになるであろう。

う（アメリカのカリフォルニア州では家畜ための牧草の育成のために、多くの水が使われているが、都市用水に水を売却した方が経済的には潤うということになれば、水を売却するものと考えられる）。他方、その水の値段が高いと考える都市の水道事業者は他の者から水利権を買う交渉をするであろうし、節水に努めるであろう。

このような制度はいかにもアメリカ的であるが、この着想は日本においてもある程度検討に値するのではなかろうか。

## 7 都市政策の必要性

いかに節水や自己水源の確保につとめようとも、自らそれには限界がある。水の少ない所に多くの人口が集まれば水不足は当然引き起こされる。そして、その不足を解消するため、一層の水資源開発が行われてくる。

このような経過をたどってきたのが高度経済成長下の日本である。東京、大阪、名古屋、横浜などの都市を中心に人口が過度に密集しており、その傾向は未だに改められていない。

節水で有名な福岡市も、大きな河川がないにもかかわらず、特に新幹線の開通した1975（昭和50）年頃から急速な人口の増加の下で、1978（昭和53）年の大渇水となり、その試練の下で前述のような節水の努力をしたにもかかわらず、再度、1994（平成6）年の大渇水となった。このことは、いかに日本における都市政策が無策であったかを物語っている。

地域には自然の特性があり、水の豊かな地域とそうでない地域、森林の多い地域とそうでない地域があり、その他諸条件が異なっている。水の豊かでない地域に多くの人口が集中してはいかに節水等の努力をしようと水不足が生じるのは当然のことである。

人々は、商工業の繁栄する地域・交通の便利な地域へ集中してきた。それに対して、国はほとんど有効な施策を講ぜず、そこに商工業や都市の機能を集中化させ、また教育文化の中心をそこに移して、一層人口の集中をはかってきた。

その地域には、自然条件からみておのずから適正な人口規模があるのであり、それを無視して人口の集中を放置してきたことは国の無策怠慢という外はない。

今後は、無用な水資源開発を抑制する意味からも地域の特性を考慮し機能の分散を含めた合理的な都市政策が期待される場所である。

## 8 流況調整河川

流況調整河川は、河川と他の河川、湖沼を有機的に連結することにより、安定した取水を確保することを目的のひとつとしているものである。その代表的なものとしては霞ヶ浦導水事業での流況調整があり、これは、利根川、霞ヶ浦、那珂川を導入路で連結し、利根川の流量が豊富なときには霞ヶ浦、那珂川へ導水し、逆に利根川の流量が不足するときには霞ヶ浦、那珂川から利根川へ導水することにより流況の調整をはかろうというものである。

これは、水系を越えて河川水を利用するもので、前記7で述べた都市政策のあり方に反するだけでなく、それぞれの河川がもつ個性や河川が育んできた生態系を乱すおそれがある。また、巨大な資金を注ぎ込まざるを得ないのであるから、国民に高コストの水をおしつけるという結果を招きかねないものであり、にわかに賛同しえないものである。

本年9月から開始された霞ヶ浦導水事業に対しては、霞ヶ浦の汚れた水によって利根川が汚染されるおそれがあることや、利根川の魚類が霞ヶ浦に移ってしまつて漁獲量が減ることなどを理由に、漁業組合などから反対の声があがっている。

## 第6 提言—水資源開発と他の手段との利益衡量及び、その選択における住民の意思の重要性について—

### 1 日本の現状

(1) 高度成長時代下の日本は、水を資源としてのみとらえて徹底的にこれを利用するという方法をとった。即ち、雨が多く河川の水量も豊富といわれてきた日本では、水はタダという考え方が強く、安価な資源を求めてダム等の開発が進んだ。その結果、河川は無残に改変され、本来の河川のもつ役割の多くが失われてしまったのである。

(2) この点については、現在、長良川河口堰問題、第十堰問題、細川内ダム問題、苦田ダム問題、川辺川ダム問題など全国各地で、利水が本当に妥当か否か、仮に利水が必要だとしてもダム建設、河口堰の建設などによってそれを得るのか妥当か否かという点が大いに議論されているところである。

さらに、ダムの建設等によって、川の環境の破壊、生態系の破壊という環境的な視点から河川の開発が本当に必要かどうかを考えるべきという意見が強まっており、この環境という視点も水資源開発の妥当性を考えるに際して重要な要素として加味せざるを得ないものである。

### 2 アメリカ合衆国の現状

アメリカ合衆国では、内務省開墾局(USBR)総裁のピアード氏が、「合衆国では、ダムの時代は終わった。」と発言するに至り、ダム建設による利水、治水について大きな政策の転換が行われた。

(1) その契機となったのは、ダム建設に多大な費用のかかること、ダムが生態系を破壊し、絶滅に頻する危険のある生物が多くいること、等の多くの欠陥が露呈し、ダム建設がアメリカ国民の支持を得られなくなったこと等によるものである。

(2) 具体的には次のとおりである。

#### ① アメリカ経済の現実

USBRの計画はその事業の受益者、つまり利用者の支払いでコストが償却できるという考え方に立っていたが、大規模な水資源開発事業のコストは償却しき



有機農業の促進を図る施策の一環としてこのデカップリング制度を取り入れているのである。

## (2) 環境庁

環境庁も1995(平成7)年度から、身近な河川に自然を取り戻すため、自然型護岸や岸辺にヨシや草木等の植栽のを有する水環境を創出する「身近な水環境再生事業」を実施している。

## (3) これらの事業の問題点

ところで、先に述べた生物的多様性の確保のためには、ビオトープ(独Biotop、英biotope、動物の生育場所)あるいは生態系の拠点があるいは創出されるのではなく、ネットワークされることが重要である。

ネットワーク化によって、生物種の分布拡大が可能になり、遺伝子の交換を持続させることができるからである。

ところが、建設省の「多自然型川づくり」、農水省の「水環境整備事業」、環境庁の「身近な水環境再生事業」は、いずれもビオトープあるいは生態系の拠点作りに資するものであるのに、それぞれがバラバラに実施されていて、そのネットワークの作成の観点で欠落している。また、技術的にはほぼ同様のものが考えられるにもかかわらず、その交流もなくコストの面からも問題がある。

生物的多様性の確保、技術の蓄積およびコストの低減の観点から、これら各省庁で行われている事業の統合が不可欠である。

その際には、環境保護をその任務とする環境庁がその中心となるべきことはいままでもない。

## 第3 あるべき河川環境をめざして ——河川環境行政のあらたな視点を

### 1 河川環境と自然保護の視点——治水・利水とならぶもうひとつのはしら

これまで河川行政は経済的効率性ということに至土命題として展開されてきたきらいがある。全国画一的な工法の採用、水辺の人工護岸化、ブランケット工事や三面コンクリート張りによる河川工事などは、単純化と画一化による経済的効率性を重視した河川工法である。河川は水資源として把握され、人間の経済的利益のために徹底的に利用することが第一であった。そこには河川を水辺の自然環境としてとらえ、人間にも動植物にも良好な水辺環境を維持していくという環境的な視点が欠如していた。そのため河川は開発の対象とされ、河道にはダムや取水堤があたりまえのものとして設置され、鮎や鰻といった魚の遡上ができなくなり、ヨシ、マコモやガマといった水辺の抽水植物の生息地が消えていった。

しかし河川は水辺の豊かな自然として悠久な流れとして存在すること自体に意義がある。このように河川を水辺の環境の観点からみたとき、コンクリートで固められ溜れ果てて白骨化した川自体が異常なものである。いまや河川行政には自然保護の視点

が不可欠であり、効率一点張りの河川管理から河川環境行政というあらたな軸足をもつことが要請されている。そして河川環境行政が実効的に水辺の自然を保全再生しつつ、開発側の独断に陥ることなく国民の意向を体現していくものであるためには、以下のような河川哲学的な視座をもつことが必要である。

## 2 川の個性と多様性の尊重を

川は河道に水が流れるだけの存在であれば個性がない。しかし川には一つ一つのちがった特徴的な顔がある。川の特徴を川の個性としてみたとき、河相という概念を考えることができる。まさしく「河川の形態は千差万別である。形の大小はもちろんのこと、一見したところで、そこにおびただしい相違を見るであろう……河川は絶えず変化しつつ、永遠の安定せる世界へと不断の歩みを続けている」といえるであろう。川は河相をもった個性的な存在である。このような川の個性を正確に知ることが河川環境行政の出発点である。

かつての河川行政は川の個性をかえりみることなく、画一的なマニュアル開発を押し進めた結果、コンクリート三面張りの河川が全国に氾濫した。河川の保全再生を目的とする河川環境行政においても、川の個性を無視すると同じ轍を踏むことになる。したがって河相を研究し、川の個性を生かした保全再生ということが力説されなくてはならない。

一方、川は水辺の自然であり、かつての水辺は生物の多様性に満ち溢れていた。前述のとおり水辺にはヨシ、マコモ、ガマといった抽水植物群落が広く密集し、これらの植物群落は藻類、魚、水鳥といった無数の生きものの生息環境であった。川が生物的多様性をもつということは、川を中心とした地域環境が生物学的な安定性と持続性をもつということである。これからの河川行政が川の生態系に意をつくしたものでなければならぬとすれば、川の保全再生を考える場合にも「生物的多様性」の保全再生ということが理念とされなければならない。

「生物的多様性」は、「遺伝子の多様性」、「種の多様性」、「生態系の多様性」の三つのものがあるが、川の生物的多様性を考えるときにも、川の生態系の多様性、そこに生息する種の多様性とその遺伝子の多様性の三つの観点からの保全再生がはかられるのでなければならない。そして、川が生物的多様性に富んだものであるとき、川は審美的にも美しく感情的にも親しみやすいものとなる。

## 3 人間と河川の環境的なすみわけを

河川環境行政を徹底していくためには河川における人間と自然のすみわけが重要である。両者のすみわけなくして自然と人間の共生はむずかしい。たとえば、川の生物的多様性のためには、河川環境を原生自然のまま保全することが望ましい。しかし原生自然として保存するためには、人間の立ち入りを制限することが必要であり、人間と自然の共生は人間の利用制限というかたちでしか実現しえない。原生自然でなく単に生物の生息地として保全しようとしても、生息地として必要な限度では人間の競合

する利用は制限されざるをえない。いずれの場合にも、人間と自然が共生するためには、人間の側に自己犠牲の覚悟がなければならないであろう。このような自己犠牲も人間による利用が現実化していない場合には人間に与える影響も少ない。したがって、この段階では、人間と自然の共生といったことは建前としてだけでなく、現実的にも実現可能である。

しかし河川流域の開発が高度化した段階では、人間のための治水や利水が優先され、自然との共生を考える余地もなくなる。このことは、自然の人間に対する意義や自然に対する人間の責任というものが理解されず、自然は人間のために存在するという考え方が支配的であれば、一層顕著なものとなる。このような場合には、人間と自然の共生といったことは、非現実的な議論として一蹴されるであろう。

したがって河川環境の保全再生という河川環境行政を確立するためには、人間と自然の対立が尖鋭化しない早い段階での利益調整が必要となる。そのためには河川をどう利用すべきかという観点から、人間と自然との環境的なすみわけをすることなくしては不可能であろう。このような観点からも河川における流域管理思想の重要性が理解される。

流域管理思想は、「河川の全流域」を一体としてとらえた上で、それぞれの時代の社会的ニーズを考慮し、河川の正常な機能（たとえば動植物の保存、環境維持、船運、漁業、塩害防止など）を維持するための、流域の土地および水の管理のあり方を考えること」であって、人間と自然の適正なすみわけを保障するものでなければならない。

もちろん、すみわけといっても、人間中心的に考えるか自然中心的に考えるかによって、両者の線引はかなり違ったものとなる。人間利益を中心に考えるかぎり、人間と自然の共生ということは実は人間が自然に譲歩を迫るものでしかない。人間と自然の利益が矛盾対立するときのさじ加減をどうするかは困難であるが、次に述べる環境倫理と生態学的視点がないかぎり人間の利益のみが強調されるであろう。いずれにしても自然保護地域や自然公園内など環境的価値の高い地域を開発の対象とすることは避けられるべきであるし、これらの地域において堆砂のために不要となったダムなどについては撤去が考えられるべきであろう。

#### 4 川の身になって考える一川の倫理の確立を

環境倫理は人間と自然との道徳的なありかたを考える。かつては人間と自然との関係について倫理的な観点が議論されることはなかった。川は「物」という客体であって、これを人間という主体が支配すべきは自明のこととされていた。その際支配の正当性の根拠といった根本命題が問われなかったのはもちろん、支配の仕方そのものも検証されることはなかった。川は人間の都合のよいように支配すべきものとされたのである。

しかし人間中心的な河川開発は、必然的に自然破壊をもたらし人間利益にも反する結果を招来することとなった。ヨシ原の水辺を人工護岸で固めたとき、自然の水質浄化機能と動植物の生息地が失われたのである。科学的知見が十分でなかったことも自

然破壊に拍車をかける結果となった。このような事態に直面して、支配の仕方ということがようやく問題とされるようになった。その際人間と自然の関係や現代世代と将来世代の関係も道徳律によるコントロールを受けるという環境倫理学と、自然を土、水、大気や生き物などの全体からなる有機的組織の一体とみる生態学の視点が重要な役割を果たした。もはや川は無機的な物理的存在や人間による支配の客体ではなくなり、水、土、動植物などを構成要素とするそれ自体が生命的要素をもった有機体であり、将来世代のためにも保全され人間と共生すべきものとされるようになった。

川を生態系としてとらえ、人間も他の動植物と同じく川という生態的共同体の一構成員であり、この生態的共同体が道徳律に服する倫理的共同体であるとすると、人間の川に対する倫理的な義務が肯定されるようになる。このような人間の川に対する義務を前提とすると、川の倫理というようなものを考えることができるであろう。

地の倫理を提唱したアルド・レオポルド（1887年米国アイオワ州生れ、合衆国森林局の森林官、野生生物の生態学者、環境倫理学者、ウィスコンシン大学教授）は次のようにいった。「これまでのところ、人間と、土地および土地に依存して生きる動植物との関係を律する倫理則は存在しない。土地は、オデュッセウスの奴隷少女と同じく、今なお人間の所有物である。人間と土地とは、相変わらず、まったく実利的な関係で結ばれており、人間は特権を主張するばかりでいっさい義務を負っていない。人間を取り巻く環境のうち、個人、社会に次いで第三の要素である土地にまで倫理則の範囲を拡張することは、（中略）進化の道筋として起こりうることであり、生態学的にはぜひ必要なことである」「土地倫理とは、要するに、この共同体という概念の枠を、土壌、水、植物、動物、つまりはこれらを総称した『土地』にまで拡大した場合の倫理を指す」。ここでは地についての倫理が述べられているが、生態学的観点から地を川におきかえることは可能であり、地を川におきかえれば川の倫理といったものを定立することができる。

川の倫理は、人間の義務を人間や社会という狭い枠を飛び越えて、川という生態系共同体にまで拡張しようとするものである。もはや人間は川の支配者ではなく川の一構成員であるにすぎない。なぜ川の支配者であってはならないのか、レオポルドの次の警告は示唆的である。「人類の歴史でわれわれは、征服者の役割は結局は自己破滅であることを学んだ（中略）。なぜか。征服者というものは、その立場からいって、何が共同体の時計を動かしているのか、共同体の暮らしのなかで、何に、そして誰には価値があり、何に、そして誰には価値がないかといったことを、当然わきまえているものと、暗に期待されているからである。ところが、どれもわきまえていないと分かるのが常で、だからこそ、他者を征服したことがかえって仇となり、結局は自らを滅ぼすことになるのだ」と。

この点に関連して、人工が自然を完成し自然が人工を完成するということが開発側からいわれる。しかしこのような考え方は、自然それ自体は未完成であるという自然観に基づくものであり、人間が土地に手を加えたことによって近代的土地所有権の正当性を基礎づけたロック的自然観に共通するものである。このような考え方は生態学

的理解と相い容れない。自然は未完成なものではないし、自然は最善を知っている(NATURE KNOWS BEST)。レオポルドが山の身になって考えることを強調したように、川の身になって考えることが求められている。

## 5 環境権と自然享有権と環境アセスメントの視点を

環境権が実質的に保障されるためには、単に河川の汚染水による公害から消極的に国民の生命、健康、財産がまもられるというだけでは不十分である。環境権は豊かな自然から積極的に利益を受けることを内実としている以上、水辺で泳ぎ、遊び、魚をつり、水辺の自然から恵みを受けるということが内容とされなければならない。このような意味での水辺環境の保全再生ということが河川管理の目標として宣言されなければならない。

もちろん目標を理念として掲げるだけでは不十分であるから、目標を実現することが河川管理者の実体的義務とされ、この義務が河川行政において手続的に担保されるメカニズムが確保されていなければならない。このような手続的担保として最も実効的なのが環境アセスメント制度である。河川環境に重大な影響を与えるすべての開発行為にアセスメントを要求し、その結果について公表し環境権侵害を根拠とする争訟性が保障されることが必要である。もはや環境権を侵害する河川開発は許されないであり、国民のひとりひとりが川から受ける環境利益の侵害を理由に権利防衛する途が司法的に保障されなければならない。このように環境権は国民個人が自己の環境利益を実現するという点では有益であるが、遠隔地の人間には無縁であり、将来世代を考慮しない点において、すでに人間の権利主体の範囲においても狭すぎるであろう。のみならず河川が生態系として保全されるべきだとすると、人間利益の観点からのみ河川保護を考えるのは人間中心である。ここにおいて自然享有権や川自身の自然の権利といった視点が問題となる。

自然享有権は将来世代や自然自身から信託された自然を保全する権利と定義され、人間が生れながらにして身に受けてもっている自然の一員として自然の生態系のバランスを維持する権利であって、人の具体的被害と離れて認められ地域的限定や権利主体のない権利として要請されるという特徴がある。河川が生態系として保全されるべきものとすれば、自然享有権を権利として認め生態系としての河川の保全再生ということが考慮されてよい。人間利益のために河川を保全するのではなく、河川生態系の保全が結果として人間利益の擁護にもなるのである。河川環境行政における自然享有権の承認は、国民全体のみならず将来世代や川自身の川としてあるがままに存在する権利の実現にむけて第一歩を踏み出すことになるであろう。

## 第4 あるべき河川環境をめざして ——効果的な制度の導入を

### 1 ドイツ連邦共和国の例

#### (1) はじめに

近自然河川工法、ピオトープの創造、美しい田園景観が語られるとき、必ず紹介されるのがドイツ連邦共和国のそれである。

このドイツでは、1976年に、ランドスケープ（景観）計画制度やミティゲーション（mitigation、ある計画や事業から環境が受ける影響を防止あるいは緩和するための制度）を取り入れた、「連邦自然保護法（Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege）」が制定され、これによって都市部において自然を保全している。

良好な河川環境の保全・回復・創造のため、その手法が参考になると思われるので、その概要を紹介することにする。

ちなみに同法2条1項6号では「水面は自然保護・景観地（Landschafts）育成措置によっても保存され、増加させられなければならない。その天然の自浄力は保持され、又は回避されなければならない。河川の純技術的な改修はできるかぎり回避し、生物学的河川工事に代えなければならない。」としており、これがドイツにおいて「近自然河川工法」が行われている所以なのである。

なお、この法律は「人の住む地域」をも対象としている点で、日本の「自然環境保全法」とは著しく異なっている。

#### (2) 景観計画制度

連邦自然保護法は自然保護の手法として、以下のような地域指定をしてその中で一定の行為を制限するという伝統的手法をも採用しているが、そればかりではなく、全体としての自然を保護するために、「景観計画（Landschaftplanung）制度」をも規定している点に手法上の特徴がある。

- ① 自然保護地域 Naturschutzgebiet
- ② 国立公園 Nationalpark
- ③ 景観保護地域 Landschaftschutzgebiet
- ④ 自然公園 Naturpark
- ⑤ 天然記念物 Naturdenkmal

この景観計画制度は、都市部周辺での開発が進み、そこで、外部地域で自然が保全されても都市住民には何の役にもたない、都市にこそ自然が確保されなければならないとの認識から、都市部において自然を確保、保全、発展させてゆく計画的手法とし、導入されたものである。

日本では景観というと見た目の景観をイメージしがちであるが、ここでいう景観はそれだけではなく、その中に含まれる動植物、大気、水等の自然システム全体を

意味していることに注意する必要がある（そのためランドスケープあるいはランドシャフトを「景域」と訳す者もいる）。武内和彦東大助教授がランドスケープを「主体—環境系的な環境観に基づく人間主体的な環境の認識像である。」と定義付けているが、ほぼ同旨であろう。景観計画制度はこれらを全体として保護しようとするものである。

景観計画には、その地域全体の自然環境の状況が網羅されている。ただ単にオープンスペースとか緑地とかいうことではなくて、交通、エネルギー供給なども一緒に網羅されているのである。

この景観計画は建物が立ってからどうするかではなく、その前に策定されるのが常となっている。たとえば、空地に建物を建てるのが全体の景観に対して妥当なのかどうかということをもっと調べ、それを実際の開発計画の中に盛り込むことになっている。

そういうことから、北山雅彦早大助教授は、むしろ「自然環境管理発展計画」といった方が正確な表現であるとしているが、日弁連が前記「環境基本法」制定に対する要望書で提唱した「環境保全計画」はこれに近いものである。

景観計画は、自然・景観の現状分析や自然保護・景観保全の目的、必要な措置など多様にわたっていて、一つの景観計画ですべてを表すことは難しいので、連邦自然保護法は、モデルケースとして、概括的・広域的表現から、より精密な表現へ至る以下の三段階の景観計画を想定している。なお、ドイツは連邦国家であることから、何段階で策定するかは各州の法律に委ねられている。

#### I 広域的な分析と診断に基づく『景観プログラム (Landschaftsprogramm)』

「国土整備計画」と「州計画」の原則と目的を顧慮して、州全体を対象とした自然保護・景観育成の目的と措置を定めるもので、かなり抽象的なものである。

#### II 州の部分領域についての広域的な要請と措置を表す『景観大綱計画 (Landschaftsrahmenplan)』

#### III 地域的な必要と措置を具体的に示す『景観計画 (Landschaftplanung)』

これが通常いわれる景観計画であり、必要な限りにおいて、自然・景観の現状と目標とされる状態、および必要な措置についての記述を含むものとされている。

基礎的データに基づいてどここの自然環境が保全されなければならないか、又は新たに創出されなければならないのかの計画が立てられことになる。

なお、この前段階 I および II の計画は、日本の県レベルで10年後の発展計画を定めるようなもので非常に抽象的なものである。

景観計画のうち、発展目的は、官庁を義務付け、その他保護指定にともなう行為の禁止・規制については一般的拘束力が認められている。したがって、行政各部局・各機関はあらゆる措置において景観計画に定められた発展目的を考慮しなければならないことになる。

つまり、開発行為について許認可権を有するのは開発担当部局であるが、これらの部局は許認可権の行使に当たっては、景観計画に定められた発展目的を考慮しな

なければならないという一般的な義務を負っていることになる。したがって、開発担当部局の見解と景観計画の内容が異なる場合には、両者の調整が必要となる。

景観計画によって、自然・景観の保護、よりひろくは環境の保護が、単に一部局の課題・任務ではなく、行政横断的な任務として重視され、各部での特定部門計画の中でも重要な項目として位置付けられることになる。これによって、各省庁、行政各部局の縦割行政の解消が図られているのである。

景観計画の策定手順は、州の法律によって異なるが、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、その準備としてまず州立エコロジー景観発展森林計画研究所、営林官庁、農業会議所による専門的な関与があり（データ収集、分析等）、また関係市町村との緊密な協力が法定されている。この規定を受けて同州景観法施行令11条は、景観計画の策定に関与すべき諸機関・諸団体を列挙している。この中には正規に登録された環境保護団体も含まれており、そして、この権利が侵害された場合には行政不服審査ができることになっている。

### （3）侵害規制

連邦自然保護法上、自然・景観に対する介入・干渉を規制するために設けられた制度として、この侵害規制がある。この制度は、その適用領域を特定地域に限定しておらず、全域にわたって適用されるものである。

#### ① 「侵害」の定義（連邦自然保護法8条）

ここにいう「侵害」とは、自然界の生産力もしくは景観像を著しくまたは永続的に害するおそれのある土地形態もしくは土地利用の変更を意味する。

法の明確性と行政の簡略化のために、連邦自然保護法8条8項は、一定の種類の変更が侵害であり、あるいは逆に侵害でないといみなされるべきことを規定する権限を州に与えている。

ノルトライン・ヴェストファーレン州の景観法4条2項では、河川改修や湿地、沼地および木・藪の多い沼沢地の排水ならびに100㎡以上の面積のある池沼の除去等を侵害であるとしている。

#### ② 侵害規制措置

連邦自然保護法8条の予定する規制措置は、以下のように段階的に構成されている。

##### ア 回避可能な侵害の中止義務

まず、侵害の原因者は、回避可能な侵害を中止する義務を負う（8条2項1文）。

##### イ 回避可能で自然・景観の利益が優先する場合における侵害の禁止

侵害が回避可能であり、かつ自然・景観に対する一切の要請の衡量において、自然・景観の利益が優先する場合には、侵害は禁止されなければならない（8条3項）。

##### ウ 侵害の「調整・回復」

侵害が回避可能であるが、後に調整・回復しうる場合には、自然・景観保護



の目的実現のための必要な限りにおいて、当該侵害は一定期間内に調整・回復されなければならない(8条2項1文)。

たとえば、建築物周辺の緑化(周辺景観との調和の確保)、廃棄物処分場の植林がそれであるが、道路建設により破壊されたビオトープの代わりに近接領域にそれと等評価のビオトープを設けるといったように、侵害行為と調整措置の間に機能的関係がなければならぬとされている。

#### エ 調整・回復不能な場合の侵害禁止

侵害が必要な程度に調整・回復されず、かつ自然・景観に対する一切の要請の衡量において、自然・景観保護の利益が優先する場合は、侵害は禁止されなければならない(8条3項)。

#### オ 許可された侵害に対する「代替措置」

衡量の結果、たとえば交通や経済といった他の利益が優先される場合には、調整・回復できない侵害であっても許可されることになる。この種の事例について各州は、特に代替措置に関する規定を公布することができることになっている(8条9項)。

侵害によって破壊された自然・景観の機能回復に適した措置を原因者に求めることができる。たとえば山の上に鉄塔を立てる際に、別のところを植林するといったことである。州は調整不可能な侵害の原因者に、代替措置として金銭の支払いを命ずる権限を有している。この課徴金については、別のところの緑化のために使われるとのことである。

この侵害規制の前提として、当該行為が自然・景観に対してどのような影響を及ぼすか、その代替が可能か、回避可能か等が判断されなければならないことは勿論である。そういうことから、侵害規制制度は、一種の環境アセスメントにプラスして対応措置について破壊原因者に対する行政措置を命ずる制度とすることができるであろう。

## 2 効果的な制度の導入を

### (1) 基本的視点-流域を一つのまとまりとして

これまでに何度か述べてきたように、自然環境を含めて、河川のより良き環境を保全、回復、創造していくためには、その対象を河川に限定した施策を展開するだけでは不十分である。その意味で、205頁で述べた、現行の河川環境基本計画は対象範囲が狭過ぎるのである。

また、河川の特質からいって、環境基本計画でもいうように、上流から下流に至る流域全体を一つのまとまりととらえ、それを独立した対象地域として扱う必要がある。

### (2) 環境管理制度の法制度化

河川の環境を良好なものに保全・回復・創造していくためには、第3および前記(1)のような基本的認識の下に、ドイツの景観計画制度や日弁連が前記「環境基本

法」制定に対する要望書で提唱した「環境保全計画」のような環境管理計画制度の法制度化が是非とも必要である。

その場合の環境管理計画制度は、次のようなものとするのが不可欠である。

#### ① 策定段階

国、流域全体、各市町村といった3段階で定めることとし、国段階で定めるものは現在の環境基本計画のように全国土を対象とした大綱的なもの、流域全体で定めるものは流域の特徴に応じた流域全体にわたる大綱的なものとし、各市町村段階で定めるものはドイツの景観計画のように詳細なものとする。

#### ② 住民参加

これら計画の策定にあたっては、各種専門家は勿論であるが、それぞれの策定段階において住民や環境保護団体の参加が保障されること。この参加の権利が侵害された場合には行政不服審査ができること。

#### ③ 内容

環境保全対策、土地利用の用途指定と利用規制、環境資源の管理、環境保全施設の設置等が盛り込まれること。

#### ④ 効果

法律上、国、地方自治体は、この環境管理計画に適合するように各種の政策を行わなければならない義務があることを明確化すること、およびその計画の策定および実現については環境庁の所管とすること。

### (3) ミティゲーションの法制度化

いかに詳細な環境管理計画を定めたとしても、現実の施策を実行していくうえでは、直接的にあるいは間接的な影響によって、環境管理計画の内容に抵触するような場合も出てくることは不可避である。

したがって、当該計画や事業等が環境にどのような影響を及ぼし、ひいては環境管理計画とどのような関係になるのかを予測するシステムが必要になる（この予測システムが環境アセスメント制度である）。

そして、環境を保全するためには、その影響予測を前提に、当該計画や事業から環境が受ける影響を防止あるいは緩和するためには、ミティゲーション制度の導入は極めて有用である。

環境政策大綱でもミティゲーションの導入が述べられているが、それは前述のとおり建設省の内部的指針に過ぎず、その実効性に余り期待することはできない。ドイツ連邦共和国のように法定化することが是非とも必要である。

また、その内容についても、単なる環境への影響を緩和するだけでなく、当該計画や事業等中止することによって、影響を完全に防止することも含んだものにすべきである。具体的には、ドイツの例にならって、環境に対する影響の度合いと当該行為の必要性の度合いとの兼ね合いによって、①当該計画あるいは事業を中止すること、②侵害を受けた環境と同種のを別の場所に創造すること、③侵害を受けた環境を別の場所に創造すること、といったように3段階に分けて緩和策を講

じるようにすべきであろう。

#### (4) 環境アセスメントの法制度化を

環境アセスメントの視点を具体化するためには、前述のとおり環境アセスメントが実効性ある制度として法制化されていることが必要である。現行の閣議決定による環境アセスメント制度には、法制化されていないこと、事業実施が前提になっていること、計画・事業の変更、中止、延期をふくむ代替案の検討がなされないこと、情報公開と住民参加が不十分であること、公平独立的な第三者機関による審査がないこと、事後モニタリング手続がないことなどの問題点が指摘されている。前述のとおり環境アセスメントは、環境に影響をおよぼす計画や事業の実施に関する意思決定に先だって、その実施にともなう環境影響を予測評価し、環境保全に配慮した意思決定をすることを目的とするものである。この目的を達成するためには、環境アセスメント制度が以下のような内容をもつことが必要である。

- (1) 環境アセスメント法が制定され、これに基づいて環境アセスメントが実施されること
- (2) 対象事業は河川環境に影響をおよぼす計画や開発行為のすべてとされること。
- (3) 事業アセスメントのみならず計画アセスメントが実施されること。
- (4) 個別の開発事業についても計画段階から環境アセスメント手続が実施されること。
- (5) 評価対象項目は、ひろく河川環境の自然生態系に影響をおよぼすものを取り上げ、地域特性を配慮した評価項目を加えうるものとする
- (6) 計画・事業を実施しない代替案をふくめ代替案の検討を行うこと
- (7) 情報公開、住民参加手続をもりこむこと
- (8) モニタリングを義務づけ結果を公表すること

#### [参考文献]

- 1 山村 恒年 「自然保護の法と戦略」(第2版) 有斐閣 1994年7月
- 2 財団法人環境調査センター編 「各国の環境法」 第一法規 1982年9月
- 3 財団法人環境調査センター編集発行 「各国の環境法」資料編1・2  
1983年12月・84年3月
- 4 研究代表者牛山積 「自然保護思想の展開過程並びに自然保護法制の比較研究」 1993年3月
- 5 丸田 頼一 「都市緑化計画論」 丸善株式会社 1994年5月
- 6 河合 雅雄 「もり人まちづくり」 学芸出版 1993年7月
- 7 武内 和彦 「環境創造の思想」 東京大学出版会 1994年7月
- 8 嶋津 暉之 「水問題原論」 北斗出版 1991年10月
- 9 桜井 善雄 「水辺の環境学—生きものとの共存」 新日本出版社 1991年7月
- 10 桜井 善雄 「続水辺の環境学」 新日本出版社 1994年5月
- 11 高橋 裕 「都市と水」 岩波新書 1988年8月
- 12 高橋 裕 「河川工学」 東京大学出版会 1990年3月
- 13 高橋 裕編 「水のはなしⅠ」「水のはなしⅡ」 技報堂出版 1982年9月

イト調査資料が一審では非公開とされたことも問題である。

両事件を通じて問題となった、「意思決定過程の未成熟情報」を非公開とする条項は、どの情報公開条例にも見られるが、住民参加という大前提が確立しないままにこうした条項が運用されると、参加のために必要な情報はことごとく非公開となりかねない。

むしろ、これらの情報は一般に広く公開されてしかるべきものであり、公開されても支障が生じないような住民参加の手続きを確立すべきである。

## 第4 情報公開と住民参加のあるべき姿

### 1. 情報公開

実効的な情報公開実現のためには、まず日常かつ多彩な情報提供のルートを確認して、基礎的な情報の流れを確認し、より詳細な内部資料や生データにアクセスする手かがりを作っておく必要がある。

#### (1) 基礎的情報の提供

基礎的情報を広く提供するために、まず、河川に関する情報を日常的にわかりやすく伝えるルートを確認するべきであり、このルートを利用して、河川の現況や整備の方針に関する情報や河川を利用した催し物等を普段から知らせるようにすると共に、河川に関する新規の計画・事業等について早期に周知することが必要である。

そのための方法としては、次のようなものが考えられる。地域条件、情報の内容等により、適切な方法を選択すべきである。そして、情報提供の方法の選定についても住民参加が必要である。

日常的な情報提供の手段として、次のようなものが考えられる。

- ・折り込み広告、回覧板、広報紙、
- ・マスメディアの活用（テレビ・ラジオ番組も）、ニュースレター
- ・データベース化、パソコンネットによる提供など

新規事業を行うについては、より丁寧な情報提供が必要であり、その手段として、次のようなものが考えられる。

- ・ホットライン（フリーダイヤル）
- ・展示会、報告書、パンフレット

#### (2) 情報公開制度（義務としての公開）の充実

上記の情報提供は、情報公開制度による公開の義務付けと有機的に結び付かなければならない。情報提供時には、常に根拠データとその公開請求先を明示すべきである。

情報公開制度のなかでは、計画の詳細、生データについても公開を義務付けるべきであり、「事業者への不利益」「意思決定への支障」を理由とする非公開は認めべきではない。

日弁連の情報公開法大綱では、行政運営に関する情報で非公開とできるのは、

「検査・監査・取締等の計画及び実施細目、争訟及び交渉の方針、入札の予定価格、試験の問題その他実施機関の事務・事業に関する情報であって、公開することにより、事務・事業の実施目的を失うことが明らかなもの」のみとしている。意思決定過程への支障を理由に非公開としては、情報公開は形骸化してしまうことを忘れてはならない。

また、情報公開の前提として、意思決定の過程を文書に残すことやデータをわかり易い形で整理して保管することを義務付ける必要がある。

### (3) 審議会・協議機関

河川行政の手続きの中にあるさまざまな審議会・協議機関も情報公開の場として位置付けるべきである。

まず、これらの機関の委員は、学識経験者や地方自治体の首長ばかりでなく、環境保護団体や地元住民の代表をも加えるべきである。委員に対してはいたずらに守秘義務を課することなく、むしろ審議内容をさまざまな考えの人に伝え、かつ、さまざまな人の意見を募って、それを審議に反映させる役割をになうべきである。

審議は公開とすべきであり、審議資料、議事録も公開すべきである。前提として、議論の詳細がわかる議事録を作成することも重要である。

### (4) 情報公開と自然保護団体・住民運動の役割

ところで、情報公開を意義あらしめるためには、どこにどの段階でどのような情報が存在するかを的確に把握して、必要な情報を引き出したり、入手した詳細な情報を分析し、わかりやすく住民に伝え、さらにこれを使って専門的論争に負けぬよう住民側をバックアップする活動が不可欠である。こうした活動のできる、継続的な自然保護団体あるいは住民運動が必要である。

## 2 河川行政における住民参加

### (1) 計画段階からの住民参加の必要性

#### ① 計画アセスメントの実施

第2章第5で述べたように、河川行政において住民参加を実現しようとするれば、計画アセスメントがなされることが必要である。

河川行政においては、これまで環境影響評価実施要綱による環境アセスメントが実施されたり、また、説明会などで住民に発言の機会が与えられたこともあるが、行政の当初示した個々の事業計画について中止や大幅な変更がされることはなかった。その結果、住民に、説明会や行政との話し合いは意味がないだけでなく、環境アセスメントは行政に免罪符を与えるものにすぎないという不信感を与えている。

これは現行の環境アセスメントが、決定された計画に基づき個々の事業実施段階で行われる事業アセスメントといわれるもので、そもそも計画自体を変更し、個々の事業を中止することは困難な段階で行われるからである。

従って、計画の段階それも上位計画のできるだけ早期の構想段階からの計画アセスメントを実施することが必要で、そのことにより、住民の意見を取入れ、環

環境を配慮した計画を作成することが可能となる。

## ② 計画・事業目的自体のアセスメント

河川行政においては、水需要や基本高水量・計画高水量の合理性、ダムなどの施設の必要性それ自体が問題となっているケースが多い。これらの合理性・必要性は、計画アセスメントで環境面からも評価されるものである。しかし、第3章や第4章で論じたように、環境面からだけでなく、そもそも水需要が過大ではないか、150年や200年に一度というような洪水までに本当に備える必要があるのか、効果からみて多額の費用を支出することに合理性が本当にあるのかなどの面からも問題となっている。このような面からの住民参加が求められており、これらの点についても計画作成前に評価するアセスメント手続を設けるべきである。

③ これらの手続を実施し、住民の意見を反映するには、本来、アセスメント法を制定し、これらの実施手続や、住民参加において考慮すべき事項などを定めるべきである。少なくとも、河川法や水資源開発促進法などの各法律を改正して、計画作成について住民と協議すべき旨の条項を追加して住民参加手続を必須のものとするべきである。

しかし、法律で定められる以前においても、行政が自主的に適切な住民参加手続を行うことは可能であるし、必要でもある。

河川行政においては、法定計画のほかこれらの上位計画として、法律に基づかない長期水需給計画、長期エネルギーの暫定見通し、電力需給の長期見通しのような全国的な行政計画がある。都道府県水資源開発計画、河川総合開発計画のような地域の行政計画がある。本来、これらの計画についても、アセスメントを実施し、住民参加を実現すべきである。

しかし、当面問題となるのは法定計画であるので以下これについて検討する。

## (2) 住民参加の時期

現在の河川行政上の諸計画について、住民の意見を反映させようとするれば、各計画の作成過程から見て適切な時期に参加をしないと、現実には計画の中止・変更は著しく困難となる状況がある。

現行の計画は、これまで述べてきたように、いずれも、厚生省・通産省・農水省などの利害関係者との調整、水資源開発基本計画・河川工事実施基本計画・電源開発基本計画など作成する関係各省庁との調整、都道府県との調整など行政内部での関係者の調整が終了した段階では、住民参加による計画の変更、中止は困難である。

従って、住民の意見を反映させようとするれば住民は、計画作成前に参加する必要がある。

現行の河川関係の法体系における各計画作成前のどのような段階で住民参加を実現すべきかを以下に検討する。

### ① 河川工事実施基本計画および河川工事の実施計画

ア 河川工事については、河川工事実施基本計画が法定計画である。

河川工事実施基本計画では、治水工事について洪水調節の基本目標となる基

本高水位を定める。そして、この基本高水位に基づきダムによる調節流量、河道への配分流量が定められ、各地点での計画高水流量が定められる。

河川工事実施基本計画は非常に抽象的であるが、河川砂防技術基準により、基本高水から計画降水量まで算出される。ところで、基本高水は、河川の重要度（流域の規模・想定氾濫面積・人口・資産・生産額・中枢管理機能・氾濫時の最大被害など）、過去の洪水被害状況、治水工事の経済効果などの調査がなされ計画規模が決定され、これに実績降雨などの要素を考慮して決定される。

この下位計画として、一級直轄河川では直轄河川改修計画、一級河川の指定区間および二級河川では全体計画が作成される。これは、地点ごとの横断型、縦断型、勾配を記載している。さらに、この下位の計画として中期整備試案が作成される。これは事業名、内容、工期が記載される具体的な計画である。これらの下位計画は法定されておらず、いずれも行政内部で定められる。

これら全ての計画の作成について、住民の意見を反映される手続は全くない。  
イ 河川工事実施基本計画作成前の住民参加手続を行う時期としては、この計画の重点は基本高水・計画高水量の決定にあり、それは計画規模に基づくものであるから、この計画規模確定の前に住民参加手続を行うべきである。

また、新たにダムの設置がされるときは計画が改正されるが、いつどのような手続で決定されるのか不明確で、予備調査なども明確に実施されているのかさえ不明である。

しかし、いずれにしても、7水系であれば、水資源開発基本計画、電源開発基本計画などの関係行政庁との調整をおこなうのであるから、遅くともこれらの調整が始められる前でなければならない。

また、7水系以外の一級水系についても利害関係者、都道府県との調整を行っているのであるから、これらの調整がなされる前に実施する必要がある。

ウ 直轄河川改修計画・全体計画および中期整備試案については、行政が構想をまとめたのちに住民参加手続を行うべきである。

直轄河川改修計画・全体計画は抽象的であるが、これによりほぼ河川の形状は決定される。

中期整備試案は具体的な工事の内容を決めるものであるから、工事の河川におよぼす影響が具体的にになると考えられ、これの作成前に住民の意見を行政に反映させる必要性は大きい。

## ② 特定多目的ダム法の基本計画への住民参加の時期

特定多目的ダム法の「基本計画」は、構想・予備調査（計画が実行可能か否かの調査）・実施計画調査の順で具体化され、作成される。

住民参加は予備調査の実施段階で行うべきであり、実施計画調査の完了後では遅い。なぜなら、実施計画調査は、特定多目的ダム建設事業の一部として行われ、その費用は「特定多目的ダム建設特別会計」から支出され、ダム使用権設定者の負担とされている。利害関係者は、ダムが完成することを期待して負担している

のであるから、ダムの建設が中止、変更となれば、負担するはずがないからである。

予備調査はあくまで計画が可能かどうかの調査であり、これは一般予算でなされる。予備調査では、地質、地形などの技術調査、水需要、洪水被害などの経済性調査、地域社会への影響、環境影響など、実施計画調査とそれほど変わらない調査がなされる。

住民参加手続は、この予備調査を開始するときから行うべきである。ダム構想の問題点や調査事項や調査方法など住民からさまざまな意見を徴することにより、充実した調査がなされる、また、ダム構想自体の評価についてより客観的な資料を供することができることになる。その結果、客観的な資料に基づき討議がなされることになるので、不毛の論議を避けることができる。

この点について、予備調査完了後に建設事業計画書が提出されたあと、実施計画調査を開始する前に住民参加手続を行うべきとする意見もある。

理由として、予備調査は覆面調査としてなされ、それはダム予定地であることがわかると補償金目当の土地の買収や建物の建設、ダム建設には10年以上の年月を要するが道路・学校等の公共投資が行われず、あるいは人口の流出があるかもしれないからとする。

そして、この段階で住民参加をみとめれば覆面調査をなしえないからとする。

しかし、これらの理由は予備調査がなされただけで事実上ダム建設が決定実施されることを前提とする論と思われる。真の予備調査であれば、ダム建設が決定されないことがあるのであって、住民参加を認めても、すなわちオープンな調査としてもダム建設が不確実である以上指摘のような弊害は生じないと考える。

また、仮にあったとしても、その対策は別途考えるべきである。

### ③ 水資源開発基本計画および水資源開発公団による事業

水資源開発基本計画では、ダムなどの施設名、新規利水容量、予定工期などが定められる。この計画作成については、まず特定多目的ダム法の予備調査と同様の調査が行われる。

その後この計画を水資源開発公団が実施するときは厚生・通産大臣など業務を行う主務大臣により「事業実施方針」が示される。ここにはダム等の施設の名称・位置・規模・形式などのだけでなく、費用の負担方法も定められる。これは、ほぼ特定多目的ダム法の実施計画調査に該当する。

そして、水資源開発公団が「事業実施計画」を作成する。これは、事業実施方針よりも技術的な調査がなされる。

そして、特定多目的ダム法で述べたと同様の理由で、予備調査の段階から住民参加手続を実施すべきである。この予備調査で、都府県の水需要の調査とダム等の施設が設置される地域の影響調査がなされるので、計画の必要性・合理性の評価に参加することができ、もっとも適切な時期と考えられる。

### ④ 河川環境管理計画



これは第5章第2で述べたように建設省の通達に基づき作成されているものである。

河川環境管理計画では、通達により、地域の意見を反映させるよう努めることとされている。荒川水系では、学識経験者や流域市町村長などが委員となる河川環境管理協議会がつくられている。しかし、住民の参加手続はない。

特に、河川空間管理計画については、地域住民に河川空間をどのようにすべきかの意見を求め、住民の意見を積上げて計画を作成していくことが可能である。

また、河川環境の調査など当然必要になるが、このような調査段階から参加できるし必要でもある。

#### ⑤ 電源開発基本計画

電源開発基本計画は、電気事業者の施設計画をもとに基本計画組入候補地点があげられ、これに基づき電源開発基本計画案が作成され、その後、関係各省庁との協議がなされ、基本計画が作成される。

したがって、基本計画組入候補地点があげられた段階、少なくとも関係各省庁との協議が開始される前の計画案作成の段階で住民参加手続を実施すべきである。

#### (3) 住民の範囲

住民参加の意義は、行政の意思決定に住民の意見が反映されることであるから、少なくとも行政の意思決定により影響を受ける住民は、参加を認められなければならない。

また、計画アセスメントの趣旨からは住民を限定する理由はなく、広く参加を認めるべきである。

河川行政において、どのような住民の参加を認めるべきかを検討する。

- ① ダム等の水没地の居住者など直接の侵害を受ける住民
- ② 水没地に居住していなくても、水没地域とコミュニティを形成しており水没により生活基盤・社会生活の基礎が失われるなどの影響を受ける住民
- ③ 漁業権者・水利権者など工事により権利を侵害されるおそれのある住民
- ④ 河川流域住民

流域住民には、例えば、河川工事実施基本計画における想定氾濫区域の住民のように当該計画により直接影響を受ける住民と直接の影響を受けない住民がある。直接影響を受けない流域住民も間接的には影響を受けるし、また第1章で述べたように、流域住民は河川と歴史的・文化的な結びつきをもっており、流域住民であればすべて参加を認めるべきである。

#### ⑤ 流域住民でないが、その河川から給水を受けている住民など

これらの住民も、浄水を享受し、水道料金などでその費用を負担することになる。このように、水質が経済的な影響を受ける住民も含むべきである。

#### ⑥ 釣・カヌー・ボートなど河川を利用している人

流域住民以外の住民であっても河川工事などにより釣などできなくなるおそれがある住民がいる。これはこれまで河川の公物論により反射的利益しかもたない

として、行政上は切捨てられてきた。

しかし、余暇・レジャーの重要性が高まっている現在においてはこれらの人々も河川にアクセスする権利を持っている人として参加を認めるべきである。

#### ⑦ 自然保護団体・環境保護団体

これらの団体は、広域的もしくは全国的なさらには地球環境的視野から環境のもつ重要性を認識し、その環境破壊が現代のみならず将来の世代においても、人間の自己の生存に影響を受けると考えているのであり、現在の自然環境の重要性、地球サミット・アジェンダ21等においても参加が認められているものである。また、これらの団体は、自然環境に関する専門家として知識と経験と情報をもっており、技術的な面から充実した住民参加手続を行うために必要である。

#### ⑧ 専門家の参加

河川行政の計画には非常に専門的知識が必要なことが多い。したがって、住民参加を充実させるためには専門家の援助が不可欠である。そこで住民の代理人の立場で住民の意見を述べる専門家の参加を認めるべきである。

専門家としては工学的な技術者だけでなく、生物学者、経済学者、社会学者、弁護士などの法律家などである。

#### (4) 代替案の検討

これまでの行政は、既に計画案の内容が固まってから住民に計画を提示するだけであった。

ある一つの案だけが検討の対象となっているならば、それでは単に、賛成か反対かというだけになってしまい、行政と住民の意見が対立したままで終了することになりかねない。その結果、住民から、住民参加は不毛で単なる免罪符に過ぎないという批判を受ける。

この対立を解消するためには、行政の提案とは異なる代替案の検討が必要不可欠である。

そもそも、ある目的を達成するためには、さまざまな方法がある。ある案が妥当なものか否かは、代替案を検討してはじめて判断できるのである。

実りある住民参加を実現するためには、代替案の検討が不可欠である。代替案の検討がなされなかったものは住民参加とはいえない。

河川行政においては、治水面では第3章で述べたような洪水調整池、浸透マス、水貯留施設などの保水・遊水施設の建設のほか森林、水田などの保水・遊水機能の維持、超過洪水対策など水資源開発については需要抑制策、節水対策、地下水のかん養、地下水等の水資源の利用、水の再利用など、さまざまな代替案が考えられる。

住民参加手続において、住民からこれらのさまざまな代替案を提案してもらい、これらすべての代替案を検討し、評価する手続が設けられなければならない。

#### (5) 住民参加プログラム

住民参加とは、行政がある意思決定を行うときに、住民の意見が反映することを意味する。単に、住民に意見を言う機会を形式的に保障すれば足りるというもので

はない。

住民参加が適切になされるためには、住民の意見がどのような取扱をされ、どのような理由により考慮されあるいは考慮されなかったのか、どのような経過をとって行政の意思決定がなされたのかが明白であること、すなわち透明性があることが必要である。

住民参加の過程は、最初に行政が構想案の提示、これに関する情報の提供、住民からの意見の聴取・問題点の整理、代替案の作成、各代替案の検討評価、そして計画決定に至る。

この住民参加手続を適正に進めていくためには、住民に住民参加手続の内容を明らかにする必要がある。そのため、住民に、計画の決定手続、住民参加により達成しようとしている目的、住民参加の時期・方法等を初めに明らかにするプログラムを作成することが重要である。さらに、このプログラムの作成について住民から意見を聞く必要がある。

#### ① 担当者

これまでの河川行政においては、行政と住民との話し合いがなされが場合には、行政側は地元の工事事務所所長などが担当者として出席していることが多い。しかし、これらの工事事務所所長が、行政内部で本当のところどの程度権限をもっているのかさえ不明確で、住民は本当に行政の意志決定に反映するのか不信をもっている。

従って、行政側において住民参加手続を具体的に実施する担当者および、その権限を明確にする必要がある。

#### ② 意義・目的の明確化

計画決定過程あるいは計画実施までの法律上だけでなく、行政の運営上の具体的な手続を住民に明らかにし、この行政過程の中で、具体的に実施する個々の住民参加手続は、どのような意義をもつのかを示し、住民参加により達成しようとする目的を明らかにする必要がある。

#### ③ 予算と期間

住民参加手続を実施するためには、費用と時間がかかる。本当に、住民参加手続を実りあるものにするためには、このための予算が計上される必要がある。このための予算が計上されていないときは十分な住民参加はなしえないであろう。

また、住民参加手続は、かなりの長期の期間がかかる。住民参加プログラムではある程度期間が明示される。しかし、住民参加手続は住民の意見を行政の意思決定に反映させる手続であるから、当初の予定期間と異なっても例えば代替案の検討や評価や調査に時間がかかる場合には十分時間をかけるべきである。

#### ④ 住民参加の方法

ア 住民参加の具体的な方法として、これまで、一般的に説明会・意見書の提出・公聴会の開催が行われてきた。

例えば、現行法上、計画作成段階で住民参加手続が法定されているものとし

て都市計画法がある。都市計画法では、計画原案について公聴会の開催等がなされ、次に都市計画法の公告、縦覧がなされ、意見書が提出され、そして計画が決定される。

また、各地方自治体の環境アセスメント条例では、事業者の準備書、評価書等を公告・縦覧させ、説明会が開催され、意見書が提出され、公聴会が開催される。

しかし、住民からは、説明会は事業者の広報の場に過ぎない、縦覧期間は3ヵ月程度と短く、十分検討できない、また意見書は短期間で作成しなければならず、しかもこれに対する行政や事業者の回答義務はなく、意見書がどのように扱われたのか不明である、公聴会における陳述の時間は短く、これに対する討論はなされず意見の言いっぱなしに終わっているとの評価がなされている。

これらの問題点を解決すると共に、もっと、住民からの質問・意見を電話で受付けるなどし、またきめ細かく住民集会などを頻繁に開催して、住民に問題を学習してもらうとともに住民の意見を聴取する必要がある。

#### イ 住民集会

##### (ア) 種類

住民集会には、ブリーフィング（行政が説明したあと質問を受ける）、ミーティング（参加者が相互に討論し意見を交流させる）、パネルディスカッション（代表的な見解をもつ人をパネリストとして選びパネリストが討議を行う・また参加者からの質問を受付ける）、などさまざまな方法がある。また、ワークショップ（20ないし30名程度の人を選び特定の作業例えば調査事項・方法の検討、集会で出されたさまざまな代替案の作成をする）などの方法がある。

##### (イ) 集会の時間

集会の時間を参加しやすい時間とすることそのためには夜間にも行われること、また事前の広報と資料の配布が重要である。

##### (ウ) 集会での発言の記録

集会では、発言者の発言を記録することは言い放しという事態をなくすために重要である。アメリカでは、集会の終了の時点で、行政において発言の概要を模造紙のようなものにまとめて掲示し、住民に確認させている。

##### (エ) 行政の回答義務

行政は、後日その集会での意見に対する回答、対応を住民に提示すること。住民の意見に対しどのような決定をしたか、どのように対応していくのか、今後の住民参加手続をどのように進めるのかなどを示すことが必要である。

#### ウ 意見書の提出

意見書の提出期間を十分検討できる期間とすることと、意見書に対する回答を義務付けることが重要である。

#### エ 公聴会

公聴会の問題点として、特に、相互に問題について問いたす手続をもった対審構造をとること、口頭でなされているが時間が短いので意見書や資料の提出を認めることが重要である。

#### (5) 第三者機関および争訟手続

河川行政において住民参加手続が実施されたとしても、適正な住民参加がなされなかったときの争訟手段がなければ、住民参加手続が適正に行われる保障がない。そのために住民が不服申立てできる第三者機関を設け、審査させることが必要である。

第三者機関の権限としては、住民参加手続自体の違法・不当の問題と行政庁の計画内容についての妥当性も含むものとする。そして、第三者機関は、住民参加手続のやり直し、当該計画の実施の停止、変更、中止さらには必要な範囲において当該計画の上位計画の変更を行うことを行政庁に命じることができるものとする。

この第三者機関は、全国的な機関として中央に1つ設け、ここに不服申立をする。都道府県には窓口を設けるなどして便宜を図る。第三者機関の委員は、環境保全や法律について豊かな知識と経験を持っている人、特に環境保護団体の役員などを加えて構成する。あらかじめ多数の専門家をリストアップしておき、個々の案件ごとに委員会ないし部会を構成するなどして、必要な調査や聴取を行うなど審査が十分行えるようにする。

また、この第三者機関の命令や裁決については処分性があるものとして、事業者も住民も裁判を提起できるものとする。

#### (6) 上流住民と下流住民との対立

河川行政において住民参加を行ううえで最も大きな問題は、多目的ダム建設にみられるように、自己の生活基盤、地域社会の崩壊という影響を受ける上流の水源地域の住民と水道水などの利便を受ける下流住民との利害が対立する可能性があることである。

また、農業用水と都市用水をめぐる対立もある。このような場合、通常、上流住民より下流住民のほうが、また農業者より都市住民のほうが多数になり、単純な多数決原理は妥当しないものというべきである。

ところで、これまでダムが計画されるのは多くは過疎地で、行政はダム予定地につき河川予定地に指定し、道路・学校等の公共施設の建設についての補助をせず、その結果さらに不便になった住民が徐々に予定地から移転するの待つて工事にとりかかり、他方、水源地域対策特別措置法を制定しこれに基づく事業を行うこととして、いわば鞭と飴を使い分け、過疎に悩む地域の弱みを利用してダムを建設してきた。このような事態を解消するには、中止・変更が可能な計画決定前に住民参加手続を実施することとし、まず、住民参加手続を通じて問題点について住民が学習し、理解を深めなければならない。

また、特別に、上流住民と下流住民が協議する場やワーキンググループを作るなどして、そこで計画の問題点を調査し、議論し、また、代替案を徹底的に検討する

のことが少なくとも必要である。

#### (7) 地方自治体の役割

都道府県は、河川行政上作成される諸計画のなかで、協議の対象となっている。市町村は、現在の河川行政においては市町村は法律上普通河川について権限をもつだけでそれ以外の権限が全くない。

しかし、市町村は、その行政を行ううえで、それぞれの町づくり村づくりの計画をもっており、そのなかで河川も位置づけられている。

したがって、現状においては、都道府県は市町村の意見を十分取入れて国との協議を行うべきである。ところが、都道府県はこれまで、河川行政においては水需要を過大に見積り、開発を要請することが多いことが指摘されている。

それゆえ河川行政上作成される諸計画について、市町村もこの策定過程のなかで協議の対象とすべきである。そして、河川審議会の答申にあるように流域協議会をつくりそこで意見をのべる機会が与えられるべきである。

もちろん、市町村は住民とは違った立場で河川についての意見を持っている。市町村が開発促進の立場にたつこともある。従って、市町村は、その意見を述べるにつき住民に情報を開示し、住民から意見を徴し、住民の意見を十分汲上げるべきである。

#### (8) 河川流域管理計画

##### ① 河川流域管理計画の必要性

これまで、第3章・第4章・第5章で述べてきたように、河川を適切に管理するためには、河川だけでなく、治水・利水・環境保全の観点から河川の流域全体を総合的に管理する施策が必要となる。

河川環境は、それだけで独立した自然環境ではなく、その自然生態系は河川流域の自然といわゆるエコネットワークを形成している。また水質の保全には周辺環境の保全や排水処理対策が必要である。河川への水の流出を抑制し、水源かん養のためにも森林の保全・育成や水田・里山・緑地の保全が必要である。

さらに、治水・利水を適切に行うためには、第2章第9で述べたような治水対策や超過洪水対策、第3章第5で述べた節水、再利用、雨水・地下水の利用対策などの施策を組み合わせ総合する必要がある。

また、水需要を抑制し、水の流出を抑制する根本は、乱開発を防ぐための開発規制、さらには人口の集中を避ける都市政策が不可欠となる。

これらを達成するには、流域全体の土地利用計画が作成されなければならない。

##### ② 河川流域管理計画の作成主体

第1章で述べたように、河川は、住民にとってそれ自体かけがえのない環境であり、時には洪水をもたらす恐ろしいものであり、また飲み水や生活用水、農業用水として豊かな生活をもたらしてくれるものである。また、漁業などの経済的恵や、釣、蟹狩、川遊び、祭などの催しの場所として多様な価値を持っている。それは、単なる治水・利水の対象だけではなく、住民の精神を含む生活全般に深

くかかわれている。

河川は、上流・中流・下流と流域の各地域ごとにさまざまな様相を示し、それとともに各地域の住民はそれぞれ特色をもった多様な関係をもっている。

河川流域管理計画は、このような多様な価値を生かしたものとすべきであり、そのためにはその河川の特色を最もよく示す例えば子供たちの泳げる川、ほたるの住む川など河川管理のコンセプトを定めて作成するとともに、治水・利水の施策を行うべきである。

この多様な河川の価値を最もよく知り最も関係あるのは地元住民である。したがって、地元住民の参加が十分になされるなら、市町村において、河川のもつ最もふさわしい計画をたてることができる。詳細な河川流域管理計画は市町村が作成すべきである。

また、これらの対策をとるためには、多くの法律が関係し、多くの省庁の権限に属し、現在の縦割行政においては国が総合的な施策を行うことは困難である。

市町村であれば、縦割行政の弊害を克服し、これらを総合した計画を作成することは可能である。

この河川流域管理計画は、住民参加手続を実施し、住民が中心となって作成されるべきである。

### ③ 国・都道府県の役割

河川は、市町村ごとに分断されたものでなく、上流から下流まで相互に関連し、影響を与えているところ、各市町村の河川流域管理計画の整合性が求められる。そこで、国は、市町村が河川流域管理計画を作成するための指針を定め、統一性をもたせる必要がある。

また、各河川の流域管理計画の作成にあたっては、広域的観点から都道府県が各個別の河川の特質にしたがって、各市町村の取るべき措置の大枠を定める河川流域管理計画の大綱を作成する。この大綱の作成にあたっては、市町村の意見を聞くと共に住民参加手続を実施する必要がある。

さらに、流域協議会を設置して市町村相互の、また都府県間の計画を調整することになる。

このようにして策定された河川流域管理計画に基づき具体的な河川工事が計画され、実施するようにすべきである。

## 第5 大規模公共事業の見直し手続きについて

### 1 基本計画から工事完成まで長大な年月を要する公共事業の性格

これまで本報告書で紹介した事例から、大規模公共事業は、当初の計画決定から工事着手・完成に至るまで、最低でも20年やそれ以上の年月を費やされることが明らかとなっている。一方、今日のわれわれを取り巻く、社会・経済的あるいは自然的環境は、かつて以上に変化の速度を早めており、そのため、一度計画決定された公共事業

