

制度としての河川低水管理に関する一考察 Prospect for Low Flow Management in Institutional Framework

杉浦未希子
Mikiko Sugiura

1. はじめに

河川法でいう「流水」(公水とされる河川水)の管理は、流量管理である。「洪水・高水管理」と「渇水・低水管理」がある。本発表では、後者を扱う。

「流水」管理の対象は自ずと、河川法が定める一級河川、二級河川、そして準用河川となる。他方、全国的に認められる環境用水水利権は、通達を契機に運用を開始した。申請・承認・許可による点はこれまでの水利権と変わらない。本発表では、現在の渇水・低水管理を制度として俯瞰し、環境用水水利権が「河川法が及ばない水環境を利用した、維持流量の補填による河川管理者の河川低水管理」であることを踏まえ、その特異性は同水利権が「流水」に限らず広く水環境に関する労力や費用の申請者(環境用水水利権者)への移行を含意する点を指摘する。その上で、環境配慮が期待される現況の「農」に対する示唆に触れる。なお、ここでいう制度とは、法令や規則などのフォーマル・ルールを主とする。

2. 制度としての河川低水管理

渇水・低水管理の眼目は、正常流量(「流水の正常な機能の維持」に必要な流量)の決定である。正常流量は、水利流量と維持流量に分かれ、水利流量に対し絶対的に優先する維持流量と水利流量の和、もしくはそれ以上の流量を意味する。

平成9年河川法改正の際、維持流量のそれまでの検討項目に、「景観」「人と河川との豊かな触れ合いの確保」、さらに「動植物の生息・生育地の状況」(生態系)が加わり評定項目整理に至ったのは、昭和39年河川法以来の、河川水に対する大きな思潮の転回を示している。すなわち、米国オレゴン州の法制を顕著な例とする、人間中心主義から自然中心主義への世界的な思潮の転回への同調である。ただし、(河川)維持流量という概念は、関東圏が戦後直後に台風による破堤と未曾有の洪水被害を経験する一方で、急速な経済成長と都市の復興を受けて利水部門の河川水需が増加した結果、治水を河川公共事業の主幹と考える河川局が、使用可能量の全量を飲み尽くさんばかりの利水事業の推進に警戒心を持つに至った経緯の産物であることに留意が必要である。

水利流量(慣行・許可を問わず既存の水利使用のための水量)は、水利権制度を前提とし決せられる。水道用水、工業用水、発電用水、農業用水等として取水し利用しようとする者(利水者)に対して河川管理者が水利

権を付与できる河川の流況には自ずと限界がある。危険率 10%，還元年 10 年の利水計画基準年の流況で，先述の維持流量を優先して差し引いた上で，先行者優先の原則に基づき申請者に許可をする。日本の河川の多くは，明治時代以前からすでに水田灌漑用水等が基準渇水流量かそれを超える水量まで使用してきたため，申請に応じて新たな水利権を許可するためには，先行する水田灌漑用水に利水安全度を与え、かつ維持流量を確保するために，工学的技術で可能となった貯水池建設・流域変更で渇水補給を行う必要がある。現代水利権制度は，貯留による水源手当と一体となり（渇水調整制度をもう一つの柱としつつ）現代の河川低水管理を成り立たせている。

3. 環境用水水利権の特異性に関する考察

環境用水水利権は，その新規性・特異性から「河川法が及ばない水環境を利用した，維持流量の補填による河川管理者の河川低水管理」とされる。その特異性のひとつに，申請者（環境用水水利権者）が原則地方公共団体の長であることが挙げられる。従来水利権では，国や地方公共団体，法人，個人と多様であるのと対照的である。特定地域の水環境に対し知見と経験を有する地方公共団体が，持続可能な維持管理の任に相応しいとの判断に基づく。この含意するところは，水利権申請に関わる様々な準備コストに加え、許可後の関連費用や維持管理に関する責任も，水利権者である地方公共団体が一義的に負うというものである。環境用水水利権の運用の根拠は通達であり河川法上の「流水」に限られないため，これまでの水利権とは異なり，例えば，普通河川にも環境用水水利権の許可は制度上可能である（実際は現況を変える行為の許可となると思われる）。条例に基づき管理されている場合はその条例で定められた者（通常は市町村長）が許可権者となる。

蓋し，おそらく相当数の環境用水水利権が，一級河川以外の河川・水環境で許可を受け運用されているのは，当該水利権による管理の必要性や地方分権という大勢による後押し他に，特定地域の水環境を維持管理する責任の所在と費用負担者が明確になったことが利便であったことの証左と言いうる。農業用排水路を利用した最初期の二例以降も各所で導入が検討されつつも申請には至っていない背景には，各地冬水をめぐり条件の差や，老朽化した施設の改修（河川法 24 条）と慣行水利権の許可水利権化（23 条）の抱き合わせなど，様々な事情が存在する。灌漑用水は生産を目的とし，その環境効果は生態上重要ながらいわば反射的效果にすぎない。限られた資源の有効な分配と使用が必要な昨今の農業事情を懸案すると，業務委託の明示や経費負担の明確化などにより，環境効果に関わる費用を地方公共団体へ意識的に移行させていく入り口として，当該水利権の意義は大きい。