

河川を含む水資源管理に係る一連の政策における利水者の位置付け Positioning water users in a series of policies related to river management and broader water resources governance

杉浦未希子*
SUGIURA Mikiko*

1. はじめに

日本の河川管理行政は、低水管理と高水管理からなり、河川法でいう「流水」(公水とされる河川水)の流量管理を手段とする。低水管理とは、灌漑用水と他目的利用が拮抗する夏期に安定的に取水可能な水量を確保すること、そして、多数の異なる利用目的を持つ利水者に水資源を配分することである。他方、高水管理とは、その河川の流域に降った降水を、海洋まで安全に流下させ、生命や財産を護ることを目的とした一連の行為である。本稿では、前者で想定される利水者が、水利権者である文脈以外で、昨今の河川を含む水資源管理に係る一連の政策のなかで持つと考えられる利害やその立場について整理しつつ、今後の課題について考察する。

2. 低水管理における利水者

日本の河川は「公共用物」であり(河川法2条1項)、その流水は私権の対象にならず、勝手に自由に占用することは出来ない(同法2条2項)。河川水を占用したい者は、河川管理者である国または都道府県に申請(application)し、その承認(approval)を経て、流水を取水して河道の外側の陸地で使用する許可(permission)を得る必要がある(同法23条)。河川管理者にとって、河川の流況を考慮して、その河川流域における多数の利水者間に円滑、円満な水利秩序を維持確保することが重要な行政目的となる。つまり、河川管理者には水利権に明記された水量を確保する義務があり、言い換えると、低水管理を成り立たせる現代水利権制度は、水源手当を可能にする仕組み(多目的ダム群のインフラ整備等)を前提に成り立っている。さらに、渇水時の対応では渇水調整(同法53条)が重要な役割を果たし、両者は統合的流域水資源管理の両輪として機能している。

利水者は権利者であるとともに、渇水調整の実行者でもある。そのため、地域の特性に詳しくかつ直接の利害にかかわる流域住民として、統合的流域水資源管理の合意形成システムに参加することは極めて重要であるとの指摘が長年なされてきた。制度化したものとしては、昭和39年河川法に付記された「渇水時における水利使用の調整」(同法53条)の仕組みのほか、平成9年河川法改正では、河川整備計画に意見しうる通称「流域委員会」(同法16条の2)が加えられた。平成11年河川審議会答申では、低水管理の枠組みにおいて新規利水の調整、水資源の有効活用、水系全体の情報共有等を目的とした「流域水利用協議会」が提唱され、実際多くの協議会が立ち上げられた。

*上智大学 Sophia University, 流域治水, 合意形成システム, 流域治水関連法

他方、実際に構成員とされた利水者は名目利水者のみで、農業従事者などの住民を含まないとの批判もあった（田島, 2005）。

3. 河川を含む水資源管理に係る一連の政策における合意形成システム

合意形成システムの意義は、上記の文脈にとどまらず重要となっている。気候変動による水災害の激甚化・頻発化を受け、流域の「あらゆる関係者」が協働して水災害に取り組む「流域治水」は、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（以下「流域治水関連法」）の令和3年公布・施行を経て実装化が進められている。要件を充足し特定都市河川に指定されると、「流域水害対策計画」の策定（同法4条）や「流域水害対策協議会」の設置（同法6条）が必須（都道府県知事指定河川の場合は任意）となる。その構成員は、流域水害対策計画の策定主体である河川管理者、都道府県知事、市町村長、下水道管理者（同法4条）を中心に、接続河川の河川管理者や、河川管理者等が必要と認めた者（「学識経験者」のほか住民や民間事業者などが想定されている）とされる（同法6条2項）。実質的な利水者がこれら「河川管理者等が必要と認められた者」とされた場合、流域水害対策協議会の構成員として流域水害対策計画の作成・変更に関する協議や実施に係る連絡調整に加わることになる。

また、雨水浸透機能を阻害する行為や雨水貯留浸透施設の機能を阻害する行為には許可が必要となる（同法30条、39条など）。利水者が地権者の場合、区域内の盛土や塀の設置などが届出制になる貯留機能保全区域の指定（同法53条～55条）が、合意形成において最も利害調整を要する論点のひとつとなるだろう。農業従事者の場合は特に、耕作の継続の可否も要となる。この耕作の継続と治水の両立は、水田の遊水地化に伴う長年の論点であるが、湛水区域での建造物設置の禁止や浸冠水の受忍に対して、河川管理者による湛水区域への地役権の設定等による調整がこれまで長年行われてきた実績がある。

4. まとめ

流域治水関連法における貯留機能とは、「河川の氾濫に伴い浸入した水又は雨水を一時的に貯留する機能」（同法53条）であり、その想定対象は河川法の「河川」（河川管理施設を含む）（同法3条）や「河川区域」（同法6条）の範疇にとどまらない。水循環基本計画（令和6年閣議決定）で掲げられた「流域総合水管理」に至っては、治水目的に加え利水・環境についても流域全体の協働が求められるとともに、治水・利水・環境の「相乗効果の発現」「利益相反の調整」が流域の一体的取組として掲げられている。田んぼダムの充実や利水ダムの事前放流などインフラの活用に加えて、変遷する河川行政の見極めと利水者との接点の精査が肝要である。流域治水や一連の水資源管理政策の中で形を変えて浮かび上がる様々な調整場面に利水者である農業従事者が能動的に加わり、水使用目的と矛盾しない協働のあり方を模索しながら、地域の一翼を担っていくことが期待される。