

水資源に関する 法制度の沿革

春田國典

はじめに

我々の日常生活や産業の中に水は広くしみこんでいる。従って水に関する法制度は広汎にわたっている。しかし、ここでは、水に関する法制度のうち、とくに水資源に関係深いものの流れをみることにした。

1——明治時代の水法制

その1 河川法制定前

わが国の雨は偏屈であって、季節により地域により降雨量にかなりの差がある。河川は国民性と同じようにせつがちで激し易くさめ易い。大雨が降れば直ちに洪水となって暴れまわる。そこで古くから治水について、水源のかん養、水害の発生防止のための制度ができていた。また古くから水田米作が行なわれたため、とくにかんがい水利を中心とする利水法制が発達し、こ

れが水法体系の中心であった。明治の初期においては、幕末以来の河川およびその流域の荒廃のため洪水が頻発した。明治新政府は治水に関心を示し、元年政府成立後直ちに治河使を設けた。翌2年には治河使を廃止して民部省に土木司を設けた。

明治4年には水源林の乱伐を禁止した官林規則、治水条目、近畿府藩県に対する砂防に関する令達が発せられた。また、同年治水、修路、架橋等の事業を興す有志者に一定の期間税金取立を差し許す旨の太政官布告が出された。

明治6年<1873年>、治水条目を改め「海港道路修築規則」を制定した。同規則は河川を一等河、二等河、三等河に区別している。一等河とは利害関係が数府県に関するものをいい、その工事費用について従来官民混同の慣習になっている場合には、6割を官費、4割を民費とすることにした。二等河とは他管轄の利害に関せざる河川をいい、その費用負担は一等河の場合と同じであるが、ただその更正修繕の工事は地方官が施行することにした。三等河とは、市街郡村の利害に関する河川や用悪水路をいい、その更正修繕の工事は地方官が施行し、費用はその利害を受ける地方民に課することとした。この規則は、河

川行政を国の事務としてとらえていること、直轄河川工事制度を設けたこと、河川工事に対する国庫補助等経費負担を定めたこと等、旧河川法の原型をなすものといわれている。

明治政府は治水を重視したとはいってもすべての河川の治水工事を国の仕事とは考えず、当時の国家財政上の理由により、とくに重要な河川についてのみ国の責任で工事を行なうべきものと考えたようである。明治初期の新政府の河川行政の重点は舟運のための低水工事<川底をしゅんせつして深くする工事>におかれていた。『これは根本的には、舟運を動脈とする全国市場の急激な発展という社会的理由によるものであった。河川行政の重点がこのように低水工事に向けられたために、地元人民の直接的に必要とする三等河川の高水工事<堤防工事>は地元負担のまま放置される結果となった。』<渡辺洋三：「近代法発達史第6巻河川法道路法」>洪水は頻発し、府県費は増大していった。また、鉄道その他陸上交通手段の発達につれて舟運は衰えた。かくして、堤防によって洪水を防ぐための高水工事への要望が高まった。明治23年帝国議会が開かれるようになってから、主として寄生地主たる議員達からの治水政策に対する

建議案提出が活発になった。

他方、政府は日清戦役後財政に余裕が生じ、かくしてようやく高水工事を中心とする新しい治水政策を実施することにした。

2——明治時代の水法制

その2 河川法<旧>の制定

そうした背景のもとで明治29年法律第71号をもって河川法<旧>が制定されたのである。水に関する法規としては、これより前、明治23年<1890年>に水道条例>や「官ニ属スル公有水面埋立ノ出願免許方」などが制定されている。

河川法<旧>の特色は、①国家権力による強力な統制、監督の確立、②治水に重点をおき、利水面についての十分な考慮がはらわれていないこと、③河川工事に対する国庫補助の確立、④利水につき、従前の慣行水利権がそのまま温存されたこと、などとされている。翌30年に砂防法と森林法とが制定され、当時これらが治水三法と呼ばれた。

近代的水法の中心として誕生したこの法律につき渡辺教授の著書から又拝借させていただく。

『高水工事を中軸とする新たな治水政策を展開してゆくためには、一つには地方的割拠対立をこえて国が一元的に河川事務を掌握してゆく強力な行政措置が

必要であり、また一つには工事執行をうらづけるための財政措置が必要であると考えられたのであり、河川法はこの行政的・財政的措置を両面にわたって担保する基本法としての意味をもつものであった。資本主義の発展段階ではまだ大規模な工業用水が見られず、利水といえば慣習的農業用水が圧倒的比重を占めていたということが、利水面での規律をいちじるしく不十分なものとさせた理由であろう。さらにこれは政治初期以来の大河川中心主義をひきついで立法だった。「河川法上の河川」とは公共の利害に重大な関係のあるいわゆる大河川であり、それら少数大河川に国の積極的関心があったのである。法案の推進者が大地主層の利害を担っていたという政治的理由もあったようである。大河川の改修がすすめば広く人民一般にそのかぎり利益があることはもちろんであるが、相対的には大地主層が最も利益を受けることも明らかであった。

中小河川の対策に苦慮していた中小地主層や農民の苦しみは、河川法にはさしあたり反映されず、その対策は空白状態のまま放置される以外になかった。』
<渡辺：前掲>

ところで、河川法により強力な国家管理体制を法制的に確立で

きたにかかわらず、治水計画は計画性にとぼしく、財政基盤も弱く、現実にはなかなかはかどらなかった。

3——明治の後半から大正まで

明治の後半にはいと農業以外の諸産業の水利用が盛んになってきた。産業用動力は初期には主として落差を利用した水力であったがやがて蒸気力に、次いで電力<火力>から電力<水力>へと移り変わった。ここに同一の河川に対する諸産業の水利用をめぐる競争と競合としたがってまた紛争が資本主義の発展とともにしだいに顕著なものとなっていった。治水と利水との調整利水相互の調整<とりわけ農業、発電、漁業等の相互の関係>は河川行政の重要な課題となった。それにもかかわらず河川法にはその調整に関する何らの基準もなく、その欠陥を曝露することになった。治水と利水の対立、さらには利水相互の対立はまた同時に、所管官庁相互間の対立ともなった。

『この行政庁相互の深刻な権限争いの背後には勃興しつつある資本制産業の発展にみちを開かねばならないというブルジョアジーの要請と、それにもかかわらず古い水利慣行に依拠してお

くれた小農経営を維持しなければならぬという地主の要請と、その両者を階級的基礎としてつつ相対的に独自の権力をもって河川行政の中央集権的統制をはかろうとする天皇制官僚の要請とが』横たわっていた<前掲>。明治後半期にはいると、水に関連する法令として、下水道法<明治33年>・水利組合法<23年>に代る水利組合法<41年>・耕地整理法<42年>などが制定されている。大正にはいると運河法<大正2年>や公有水面埋立法<大正10年>が定められている。

4——大正から昭和：第二次大戦終戦まで

大正から昭和10年頃までにかけて大洪水が頻発する。それは、その頃まで行なわれていた高水工事によって出来た堤防は、降った雨を散らさずに一時に河川に集めて流してしまう。従って洪水量は多くなるし、利用すべき水は不足する、大水のあとに干ばつが起こる、ということに気がついた。『とくに大正年代以後の電力需要の増大および食糧増産の必要性から、水資源の重要性が人々の注意を喚起することになった。こうして洪水を貯留して洪水の破壊を防ぎ、その水を利用する方式が検討され

るようになってきた。昭和12年それは「河水統制事業」という名目で計画されるようになった。しかし戦争による資材欠乏等のため計画はほとんど実施されなかった。しいていえば戦争中着手して、22年に完成した相模ダムぐらいのものである。』<佐藤武夫著「水の経済学」>昭和12年頃から20年<終戦>にかけての時期は、戦争のために国家統制が各分野に及んだ。水に関しては、電力管理法<昭和13年>および日本発送電株式会社法<昭和13年>が電力国家管理の実施に必要な河川法に対する若干の特例措置を規定した。また、国家総動員法は、水利権の取用使用につき規定したが、具体的に実施することはほとんどなかったようである。<金沢良雄：「水法」>

5——戦後から現代まで

第二次大戦後は、荒廃した国土の復興、経済の高度成長政策が強力に推進された。第二、三次産業は飛躍的に発展し、第一次産業は急速に衰弱し、人口は都市に集中する。小規模個人経営の多い農業は圧倒的に強力な第二、三次産業資本に操られ、その支配下にはいつてしまった。水に関連する法制度も大都市や大資本に有利であるように拡充

強化されてゆく。

大都市の周辺の水資源は開発しつくされ、都市水道と電力資本との連合軍は、都府県をいくつもこえた遠くの山奥に手を伸ばしていく。山奥の水源地域の自然は破壊され、鉱山や工場などからの廃水、家庭の廃水、農業の流入などにより至るところの水は汚染され、これが用水不足に拍車をかける。かくして広域利水と水質保全のための法制度確立が要請されるようになった。

1・多目的ダムに関する法

戦後は、水害が相つぎ、さらに電力の需要が増加し、この二つの問題を早急に解決しなければならなくなった。その基本法として、昭和25年、「国土総合開発法」が制定され、それにもとづく特定地域総合開発計画、あるいは都道府県総合開発計画の根幹事業として、多目的ダムは全国のいたるところで計画の対象とされるようになった。水資源の総合開発の考えはかなり古くからある。わが国で明治25年にできた京都の琵琶湖疏水事業は、舟運、発電、上水道および消防のために琵琶湖の水を導びき入れるための多目的開発であった。アメリカでもすでに1930年代にTVA<Tennessee Valley Authority>による河川総合開発が行なわれており、ソ

連でもその頃から自然改造計画が開始されている。

多目的ダムが各地で作られるのに対応して、電源開発促進法<昭和27年>が多目的ダムの費用振り分けについて規定し、さらに建設省が建設管理する多目的ダムにつき、特定多目的ダム法<昭和32年>が定められた。

多目的ダムの建設費用の分担<アロケーション>方式については、それがかなり恣意的に工業や電力業者に有利であるように仕組まれている。との批判がある。たとえば洪水調節に対し治水部門が費用を分担することが正しいかということがある。

<洪水調節の利益とは実際に過去に発生した水害の年平均損害額に河道改修維持の費用などを加えた額とされる。>『洪水はダムに流入すると同時に洪水でなくなる。ダムによってくつわをかまされて原水にかわり、発電用水や農業用水に姿をかえてゆくのである。……一つの機能が表から見れば水害防除の機能に、裏から見れば原水生産の機能に見えるのである。水害防除、治水部門がダムの建設費を負担してもまちがいではないように見える。だが理論的には当然原水の供給を受けるダム使用権者が負担すべきである。なぜならば原水は用水となり、やがて電力、工業製品に姿をかえて

原水としての価値が回収されるからである。治水部門が建設費を負担したことは、原水利用者にそれだけ補助金を支出したと同じことである。……多目的ダムに投資された国費は、1946年から64年までの間に約1,350億円である。また水資源開発公団に治水費交付金として支出した金額は1962年以降3年間で約50億円、合計約1,400億円で達している。』<佐藤武夫：「水の経済学」>

2・水資源開発二法

経済の高度成長は、それを支える水の需要を幾何級数的にふやしていく。ことに工業用水使用量の伸びが著しい。日本全体の都市上水供給量は、昭和10年<1935年>に約10億トンだったが、昭和37年<1962年>には5倍の50億トンとなっている。工業用水の増え方は、なおはるかにすさまじい。昭和25年<1950年>に年間約7億3千万トンあるいは11億トンであったのが、昭和30年<1955年>33億トン、昭和37年<1962年>には150億トン<都市上水の3倍>にものぼった。これは淡水のみの量であって工業用水としてはさらに海水を、昭和37年は年間約170億トンも使っている。<高橋裕：「日本の水問題を考える」>かように急激に増大する需要の圧力により、さらに昭和36年に

は「水資源開発促進法」と「水資源開発公団法」の二法が制定された。「水資源開発促進法」は「最近における産業の発展及び都市人口の増加に伴い用水を必要とする地域に対する水の供給を確保するため」水資源開発水系について水資源開発基本計画を決定し、これに基づく事業の実施を推進する体制を整備することを目的としている。この開発体制には金沢良雄教授が次のように批判しておられる。

①適用すべき水系を内閣総理大臣が指定することになっているが、特定の水系に限定する必要はない。

②治水と利水とは相互に関連するものだが、基本計画は利水中心で総合性に欠ける。

③指定されない水系にも都市用水・工業水などの需給の長期計画をたてることがのぞましいのに指定水系だけに適用される、と。<「都市問題講座第2巻」>

「水資源開発公団法」は水資源を広域的にかつ合理的に開発するため設立した水資源開発公団<昭和37年設立>の建設・管理・財務等を監督するためにできた法律である。この種のものとしてすでに昭和30年に「愛知用水公団法」が制定されている。水資源開発公団は開発対象に指定された利根川と淀川の両水系

において建設省の直轄ダムとして施行中であったダム工事を引きついたり、農林省で進めていた印旛沼開発事業を引きついたり、愛知用水を吸収したり手広く事業を進めている。

3・地下水汲み上げの規制

本年6月9日の朝日新聞朝刊は第一面トップで「南関東の沈下広がる」「地下水、百年で枯渇」「揚水を続ければ北関東にも波及」といった大見出しのもとに南関東地方地盤沈下調査会<会長、富沢操東京都公害局長>の調査報告を報じた。富沢氏いわく、「これまでの地下水脈説が否定され、地下水盆、しかも補給のほとんどないたまり水を使っていることがわかり、大きなショックを受けた。これ以上の地下水くみ上げは、そのまま地盤沈下に結びつくわけだ。都としては工業用、家庭用ともに地下水のくみ上げをやめる方向で工業用水道の整備、上水道整備に力を入れるが、広域的対策がどうしても必要だ。」地下水は、水温が適当に低く安定しており、最も安価に利用できるものだから、工業用水として広く利用されてきた。ところが、地下水の多量の汲み上げの結果、大工業地帯では地盤沈下を生ずることとなり、これを規制するために、昭和31年に、工業用水法が定められた。この法

律は政令で指定された地域に限り適用される。すなわち、地盤沈下が現に起こり、工業用水道がすでに開始され、または1年以内にその敷設の工事が開始される見込みのある特定地域にしか通用しないのだ。しかも、既設の井戸で地下水を汲み上げている場合は、一定の基準に合致しておれば許可があったものとみなされ、既得の地位は確保される。また、この基準をこえている場合は、「その地域における工業用水道の供給事情を勘案して通商産業省令で定める地域ごとに通商産業省令で定める日から起算して一年間に限り」許可があったものとみなされ、暫定的に既得の地位が確保されることになっている。甘い「ざる法」で「工業の健全な発達に資すること」が相当重視されているわけである。

ことに地盤沈下のはなはだしい地域では、既存の設備による汲み上げをも規制する必要がある。これは憲法第29条1項に違反するかという問題があるが、同条第2項または3項を適用すれば合憲といえるであろう。また、一般的に地下水汲み上げを禁止することについて、金沢良雄教授は「…この点については、従来のがわが国での考え方は、土地所有権が土地の上下にも及ぶという民法<207条>の

考え方に立脚しており、地下水を私的所有権の対象とし、ただ、ときに、権利乱用の理論によって、これをコントロールするにすぎない。しかし、この考え方は、今日では、地下水、とくに、地下流水は、公水であるとの考え方にあらためられなければならない』と述べている。<「都市問題講座第2巻」>地盤沈下防止法としてはもう一つ「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」が昭和37年に定められている。この法律は、地下水を採取したことにより地盤沈下が生じ、これに伴って高潮、出水等による災害が生ずるおそれがある指定地域について適用されるのである。あらたに建築物用地下水<冷房設備、水洗便所、暖房用設備、自動車車庫用に設けられた洗車設備、公衆浴場法による公衆浴場で浴室床面積150m²をこえるものの用に供する地下水>を採取するには、都道府県知事、または一定の都市の長の許可を受けなければならない。ただ、既存の揚水設備であって、一定の技術的基準に適合する場合は、許可を受けたものとみなされ、既得の地位が確保され、また、この基準に適合しないものでも、2年を下らない期間で建設省令で定める期間内に限り、許可を受けたものとみなされ、暫定的に既得

の地位が確保される。これも工業用水法と似ていてかなりのざる法というべきであろう。『地盤沈下は公害対策基本法で、

「典型公害」の一つにあげられている。にもかかわらず、その被害はゆっくりと起り、人体には直接影響がない、といったことから、他の公害に比べて軽視されてきた。だが、地盤沈下は取返しがつかない。…地盤沈下が起っている地域では、地下水のくみ上げをさらにきびしく規制する必要がある。』〈朝日、昭和46年6月10日の社説〉

4・水質保全に関する法

水質汚濁問題は、戦後、各地で大きな社会問題となり、ますます深刻化してきた。周知のごとくすでに明治時代に鉱水による被害はあった。足尾銅山の鉱毒事件は、問題解決に尽力し、明治34年、天皇に直訴することをあえてした、義人田中正造と共に名高い。

横浜では明治時代に、あわや足尾鉱毒事件の二の舞をふむかという危機の時があった。

それは、横浜水道の水源である道志川の沿岸地域に銅の鉱脈が発見され、明治26年に民間の業者が採掘権を取得した。これを知った横浜市は、もし採掘を許すなら必ずや水を汚し、人々に大きな危害を与えるとみて、明治30年、相当の損害賠償金を支

払って鉱業権<試掘権および採掘権>を放棄させた。そのおかげで道志川は渡良瀬川のようにならず済んだのである。

〈「横浜市水道七十年史」〉さて、とくに、最近は、工業の発展に伴う工場排水、人口の都市集中による下水・汚濁物の放出、殺虫・消毒・除草などの農薬の多用等による水質汚濁が著しく、そのため、農業、漁業が被害を受け、工場用水の取水障害を生じ、さらには人の生命も奪われるに至った。公害防止条例が神奈川県、東京都等若干の地方で制定され、この問題に対する社会的関心が高まるのに応じて、その基本法として、昭和33年、「公共用水域の水質の保全に関する法律」と「工場排水等の規制に関する法律」とが定められた。その以前にもすでに河川法<旧>に「流水ノ方向、清潔…等ニ影響ヲ及ホスオソリアル工事、営業其ノ他ノ行為ハ命令ヲ以テ之ヲ禁止若ハ制限シ又ハ地方行政庁ノ許可ヲ受ケシムルコトヲ得<19条>」との規定があった。そのほかに戦後できた清掃法、下水道法とか鉱山保安法などにも水質汚濁防止についての規定があった。しかしその多くは具体的規制方法に欠け、取締が放置されていた。それを改善するためにできた前記2法も相当のざる法であっ

た。まず公共用水域の水質の保全に関する法律についてみると、まっさきに「産業の相互協和」がうたわれていた。しかも「公共用水域」とは一部の指定水域に限られていた。この二つの事だけでも大して役に立たなかっただろうことは推察できる。「工場排水等の規制に関する法律」はこの水質保全法の施行法的性質を有するものであった。

水質汚濁の急速な進行はかような手ぬるいやり方では対処しきれぬものとなった。多くの河川、湖、海で水質汚濁問題が発生するに至った。経済企画庁を中心にして新しい法律の準備が進められ、昭和45年の12月、第64回国会において「水質汚濁防止法」の制定をみた。これは前記2法を合わせて改善を図ったもので、前2法に比べて次の諸点に前進が認められる。①国が一律的な排水基準を全公共水域に設定したこと。②権限をかなり都道府県段階に委譲したこと。「排出基準」については、従来は国の一義的権限であったが、これを「一律基準」と「上乘せ基準」の2本建てとし、一律基準は国で、上乘せ基準<一律基準にかわる、よりきびしい基準>は都道府県で定めることとした。③排水基準遵守のための規制措置を強化したこと。④公

共用水域における水質を常時監視する義務を都道府県知事に課するとともに監視に必要な測定体制のシステム化を図ってゆくことにしたこと。⑤緊急時の措置を規定したこと。これは河川の流量が異常増水によって極端に減少する場合、各工場等が排水基準を遵守していても、人の健康あるいは生活環境に被害が生ずるおそれがあるため、緊急時の措置として工場等に排水量の減少を都道府県知事が命令することができるようにしたのである。

ここでその増水、従って流量かどの程度のとときにこの措置がとれるのかよくわからない。

このほかさらに次のような問題もある。

排水基準が各排水口毎に守られなくてはならない旨定めているのであるが、それが守られているかどうか常時目を光らせて行くということになると大変だ。排水を排出する工場、事業所はひとつの都市に何十から何百何千何万とあるのだから。

されは、「流してよい物質を指定して、それ以外の疑わしい物質は一切流させないくらいの厳しさが必要であろう。水俣病やイタイイタイ病のように因果関係を究明しているあいだに死人や廃人が出るのでは手遅れというものた」<石橋多聞：「飲み

水の危機」>

水資源問題を考えるにあたっては水質の問題は切り離せない。

「水質汚濁」は実に大きな問題であるため、後日あらためて特集を組む予定にしているのだがここでもう少しふれさせていた

たく。〔なお、本誌第27号に佐藤昌之氏<下水道局河川部長>の論文「水質汚濁と環境基準」かっている。〕

公共用水域の水質汚染はいうまでもなく生活用水、都市用水および工業用水の汚染に直接つながる。

「水源の汚濁による水処理の困難と、浄水の水質の低下は、全国的規模で進行しつつあって、清純な水を供給するという水道の使命が脅かされているのである。しかし水資源の窮乏は、水道をしてこのような汚染水源をも利用せざるを得ないはめに追いこんでいるのであるから悲しい話である。われわれが水道当局を責めるのはまとはずれであり、公共水の汚濁を許している現在の法律や水質保全行政、さらに汚濁水を放流して顧みない企業や市町村の各種施設の責任者こそ責められるべきである。」<石橋多聞：前掲>

企業側も事の重大さをしたいに認識しつつあるようだ。神奈川県のもん中を流れる「神奈川の

母なる川」相模川の沿岸にある工場が多数共同で水質保全のための自発的運動を展開している。昭和40年4月、河口の平塚市内の沿岸工場が協議、研究のための組織「相模川をきれいに

する協議会」を結成した。これには漁業組合も全面的に協力することになった。同年9月には機関誌「相模川」を創刊、その後、運動は下流から上流へとひろまり、昭和43年9月には「茅ヶ崎地区相模川をきれいにする協議会」、さらに津久井地区、高座地区、厚木愛甲地区にも同種の協議会等がつくられている。県内にはこのほかに酒匂川の流域地区でもすでに「酒匂川水系保全対策協議会」が昭和35年に設立され、41年に機関誌「酒匂川」を創刊している。

横浜の生命を維持している水か、横浜から何キロも離れた地域の人達によって守られているとは何とありがたいことだろう。平塚の「相模川をきれにする協議会」の会長である平塚電線の広頼素行氏は、「相模川」の第4号<41年5月刊行>でつぎのように述べておられる。『「ヨコハマ・ウォーター」として外国からくる船員の間で美味か評判たったのか最近横浜の水はまづなくなったとの評判かたっているそうですが、残念でな

りません。これは水源地の相模川の汚染が影響しているのではないかと思います。このため相模川沿岸の会社が一致協力して相模川を守り、いつまでも船員の間でヨコハマ・ウォーターとして親しまれるようにしようではありませんか。』

われわれの飲み水は直接水道事業やその関係事業に従事している人達のみならず水源地域に住む人たちの水源愛護のたまものであって決して無駄使いをしてはならぬことを痛感する。

周知のとおり地下水や海水の汚れもひどくなる一方だ。横浜市で昭和44年中に市衛生研究所へ持ちこまれた井戸水の検査依頼件数は733件、そのうち合格したのは304件、41.5%、残り429件、58.5%は飲料水として不適と診断されている。<45.12.11 神奈川新聞>

かくて水資源の問題は水道の問題であると同時に水質の問題であり、清掃の問題であり、下水道の問題であるのだ。

5・河川法<新>

<1>旧河川法改正の動き

旧河川法による河川行政は、治水を中心として展開したのであるが、わが国の社会経済の進展に伴い、利水の重要性が次第に増加し、時流に適合しないものとなっていった。

大正8年にすでに内務省土木局

で水利法案を作ったが、これに対抗して農商務省が農業水利法案を作り、両法案が対立していずれも決定をみなかった。昭和4年には逓信省が発電水力法案を、内務省は河川法改正案を、農林省は農業水利法要綱を立案し、共倒れになっている。

戦後、新憲法が制定され、新しい行政確立の気運に伴い、再び河川法改正問題がとりあげられた。内務省解体後河川行政を所管することとなった建設省は、昭和24年から改正案の立案に着手したが、各省の意見が一致せず停頓した。が、社会の要請に応じて特定多目的ダム法や水資源二法等の制定が行なわれ、この間次第に関係各省の主張に妥協点を見出だす可能性も明らかとなり、河川管理体制の適正化を望む声も次第に大きくなった。

昭和37年8月26日、台風14号の過ぎたあと、相模川で急激な水量増加が生じた。このため、ちょうど釣りをしていた6人が水死し、中洲にとり残された12人が米軍のヘリコプターで救出されるという事故があった。

翌月4日に開かれた衆議院建設委員会で社会党の岡本隆一議員はこの事故について質問を行ない、これに対して河野建設大臣<故河野一郎氏>から河川法改正の用意がある旨の答弁がなさ

れた。

岡本議員の質問要旨は次のごとくである。

『事故の原因となった相模川の急激な増水は、実は上流のダム<神奈川県企業庁管理の相模ダム>が徐々の放水をせずにいきなり大量の放水をしたからである。ダムが水を大切に過ぎたためにこのようなことになった。相模ダムは洪水調節の容量がない。発電を目的とするダムにも洪水調節の義務を負わせるべきである。堰堤規則にはダムの安全性についての強い規制はあるが、ダムの操作の安全性についての規制は全然ない。それは、知事との話し合いとダム操作規程にゆだねられているところ。ところが相模ダムの管理者は知事である。知事一本で管理し、同時に監督されている。こういう点について河川法および付属法令を検討すべきである。』<鮎川幸雄：「新河川法論」>

“実力者”河野大臣は直ちに山内河川局長に河川法改正を指示し、ここに法改正作業が開始された。

<2> 新・河川法の成立

数多くの改正案が作られ、審議が重ねられた末、昭和39年6月新法は成立した。河川法および河川法施行法は同年7月10日公布され、40年4月1日から施行された。

＜3＞ 主な改正点

① 一級河川の国家管理

現行憲法の制定に伴い国の行政制度および地方制度に大幅な変革が加えられたために、都道府県知事を地方長官として内務行政が行なわれた旧憲法下の体制を前提として成立した旧河川法による河川の管理制度は、水系を一貫して管理していく立場から検討を加える必要が生じたこと。すなわち、旧河川法では河川の管理は国の機関としての都道府県知事が行なう建前とされていた。また、知事は官選によるものであったから実質は国が管理するというのとさして変りはなかった。それが知事公選制となると、知事が「国の機関として管理する」といったところで、実質的には、当該地域の利益を代表する立場を主として考えざるを得なくなる。複数の都府県を貫流する河川管理は都府県ごとに分断されて治水・利水に都合が悪い。社会経済は水系を一貫した管理、あるいは広域にわたる水資源の開発および利用を要請する。そのような事情を背景として、建設省は河川法で規制すべき河川を一級、二級の2種に分け一級河川＜公共の利害に重大な関係を有する河川＞の管理権は建設大臣が持つことを主張した。これに対して全国知事会はおもに次に述べる

理由をもって反対した。

1＞ 河川管理は、地方の民生安定上重要な行政であってこの権限を建設大臣に属させることは地方自治を侵害するものである。

2＞ 一級河川について建設大臣が管理を行なう場合知事に協議をすることが多くなり事務が繁雑になる。

3＞ 「河川行政は防災、道路交通、文化、教育と、その地域全般にわたる府県総合行政に関連するものだから、簡単に管理を中央にもたせればいいというような単純なしろものではない。県内の住民同士の対立などが起こった場合、中央だけで解決できない場合も多い。同時に水利用、或は土砂の利用などから入ってくる収入も相当巨額で、これを中央に取られてはそうでなくても貧弱な地方財政をますます圧迫することにもなる。何よりも、地方の実情をよく知らぬ本省が、全国画一的な河川行政をやった場合、現実を無視したやり方になることも多いし、キメの細かい行政が行なわれなくなる。住民の日常生活と切っても切れぬ川が、実情を無視して管理されることから起る不測の事態が頻発する懸念も出てこよう。」＜浜崎則雄：「河川法の改正問題」——都市問題研究38年8月号＞こうして

猛烈に反対したのだが、国会や各省に建設省案の賛成者が多く、流水占用料＜国で行なう事業以外＞を知事が徴収し、当該都道府県の収入とすると一級河川の管理の一部を知事に委任できるものとするなどのアメを持たされて法律ができてしまった。

全国知事会が反対したといっても内部事情は複雑だった。水に関して、供給はしないで消費が専門の下流県では、むしろ河川の管理権を国が握ることの方が好ましい。当然のことながら豊富な水を抱えている上流県は、「家宝をもぎとられるようなことになり、お家の一大事である。……神田群馬県知事が「知事の手もとに残るのはドブ川だけ」と語気を荒げるのも、同県の立場だけからみればもっともな面がある。……「母なる湖」と呼ぶビワ湖を持つ滋賀県も、ビワ湖が国の管理になるなどということは夢にも考えられないとカンカンである。＜浜崎：前掲＞」というありさまだった。

② 水系を一貫した河川管理

旧河川法では区間主義がとられていた。主務大臣は河川法を適用する河川を、河川の全部についてではなく、自由裁量によって一定の区間についてのみ認定した。ところが、例えば、発電水力の開発は上流部に多く、適

用河川の区間外である場合が多くて不都合だった。それで重要な河川は水源から河口に至るまで治水と利水のために水系を一貫して管理する必要が生じた。また、各水系について広域的な見地に立ち、水の合理的な利用を確保する制度を確立する必要があった。それで、新法は、国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川で政令で指定した河川を一級河川と名づけ、建設大臣が管理することにした。〈4条、9条〉また、一級河川として指定された水系以外の水系で公共の利害に重要な関係があるものに係る河川で都道府県が指定したものを二級河川とよび、当該河川の存する都道府県を統轄する都道府県知事が管理することとした。〈5条、10条〉この改正により、旧法時代に適用河川と同一の水系に属する河川で法適用外であった準用河川や普通河川も指定区間は一級河川として建設省が管理することになったのである。

新法制定当時一級河川に指定された水系は、石狩川・最上川・利根川・信濃川・木曾川・淀川・紀の川・吉野川・筑後川など15水系であったが、年々ふえてきて、本年6月現在で106水系ある。神奈川県内では多摩川・鶴見川・相模川の3水系が一級

河川に指定されている。酒匂川・帷子川・大岡川・侍従川などは二級河川である。指定は水系ごとに行なわれているからたとえば矢上川・谷本川・道志川・中津川なども一級河川である。ところで、河川は国の公物であるので二級河川は当該河川の存する都道府県ではなく、これを統轄する都道府県知事が国から委任を受けた機関として管理する、ということになっている。これは河川法準用河川〈一級・二級河川の選にもれた「おこぼれ」の小河川で市町村長が指定し管理するもの〉についても同様であって、市町村という団体ではなく、市町村長が国の機関として管理するのである。旧法の中央集権思想は依然として健在なのだ。

なお、旧法では第3条で「河川並其ノ敷地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス」と規定したが、新法では河川が公共用物であること、河川の流水が私権の目的となることができないことを規定している。〈第2条〉

③ 利水関係規定の整備

旧・河川法は治水中心であって、利水関係については極めて簡単な規定をおいたに過ぎなかった。旧・河川法制定当時に比べ利水事業が著しく進展し、そのため、新しい水利使用と既存の水利使用との調整を行なう規

定を整備する必要が生じた。

その要請にこたえる規定が設けられ、そのため、大都市の生活用水や工業用水の取水がやりやすくなった。

④ ダムの設置又は操作に起因する災害の発生防止に関する規定の整備

これについては解説を省略する

6・水源地開発法制定の要請

河川の上流にダムを作るとき、水没等の損失補償が常に問題となる。しかも、金銭や代替地提供だけでは問題は片づかない。水源地をもつ県は、水没者に個別的に金銭補償をするだけでなく、併せてその地域全体の開発振興に役立つような措置を講ずること、およびその措置を法律的に裏づけるための立法〈「水源地開発法一仮称一」の制定〉を国に要請している。水の消費地域の地方自治体等の諸団体もそのような法律制定実現のため協力する必要がある。

また、現にそのような態勢を整えようとする動きが伝えられている。

水に関する事項を所管する国の行政機関は「やまたのおろち」とよばれるように少数の省庁を除くほとんど全部の省庁である。関係省庁間や国の省庁と自治体間の適切な連絡調整と総合的施策の実施が望まれている。

〈都市科学研究室研究員〉