

近代河川行政の成立と水利権 ——「川」と「水」のマネジメントに関する基礎的考察

藤本 穰彦

1. はじめに

日本の開発政策や国土利用計画のなかで、「川」と「水」をめぐる資源利用やその主体はどのように位置づけられてきたのであろうか。河川行政の根幹は河川法である。明治憲法下に制定された1896年河川法（以下、旧河川法）が、1964年に全面改正される（新河川法）。1997年の河川法改正は、新河川法を基本にした改正である（改正河川法）。新河川法の成立をもって、日本の近代河川行政の確立ととらえることができる（山本, 1993）。

本論では、旧河川法の成立後から戦後の全面改正に至る河川政策論とその社会・技術的背景を検討し、日本における河川行政の基本的考え方と、それに基づく「川」と「水」の管理・利用ルールを明らかにする。

次のように議論をすすめる。まず、公共事業の概念を整理し、公共事業の対象としての「川」と「水」の位置づけを示す（第2節）。第3節では、近代河川行政の特質を描くために、旧河川法から新河川法の成立へ至るプロセスと社会・技術的背景について、行政官僚の記した質的データを分析する。第4節では、水利権に関する考察から「川」と「水」の利用・管理ルールを解明する。以上を経て、これからの「川」と「水」のマネジメントを考えるための出発点を提示する（第5節）。

2. 公共事業の対象としての「川」と「水」

明治の国家建設以来、「川」と「水」は公共事業の対象である。開発経済学者の沢本守幸がまとめたデータによれば、1877年（明治10年）前後は、河川関係投資が全投資額の50%以上を占め、明治政府における河川事業の重要性がうかがわれる。明治後半～昭和初期には鉄道、戦後は道路や通信へと、国家の社会資本整備の重点が移っていくなかで、河川事業への投資割合は減じていく。1945～50年前後は、大水害への対応や国土総合開発のための水源開発が重点的に行われたこともあり20%を超えているが、その後は10%程度で推移している（沢本,

1981：76)。

日本の開発政策や国土利用における「川」と「水」についての考察を、公共事業 (Public Work) の基本的考え方を整理することからはじめたい。『ブリタニカ国際大百科事典』によれば、公共事業は、「公共の福祉のために、国または地方公共団体等公的機関が行う事業」(フランク・B・ギブニー編, 1973:825) を意味するといわれている。『開発経済学辞典』は、公共事業を「経常的な行政サービス以外の公共サービスの供給を目的として公的部門が行う投資とその経営を含めた活動」(吉田, 2004:149) として広義に解釈しているが、これらの活動は「公共投資」や「公共サービス」の概念でとらえた方が正確であろう。

日本の財政法 (1947) 第4条1項では、公共事業を以下のように規定している。

「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」(財政法・第4条第2項)

国家の財源は、税金からの収入や手数料を財源とすることを義務づける条項であるが、公共事業は例外と位置づけられている。公共事業の財源として、「建設公債 (国債)」が発行される。財政法上の公共事業は、将来にわたって国民の財産となる建設事業に限定される。

同法第4条第2項では、「前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない」とされており、償還期限は60年に設定されている (= 60年償還ルール) (財務省, 2015:72)。

同法第4条第3項では、「第1項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない」とされており、予算上の公共事業は、国会の決議に左右される。建設事業であっても、国会で議決されなければ予算上の公共事業とはならない。

公共事業でストックされるものは、社会資本とよばれる。今日では、社会資本の考え方は、社会的共通資本 (Social Common Capital) や社会関係資本 (Social Capital) 等、自然資本や人的資本、ネットワークを含む概念に拡大されている。ただし、経済学者の宮本憲一によれば、元来、社会資本は「社会間接資本 (Social Overhead Capital)」を意味しており、生産や消費などの経済活動や生活の基盤となり、財やサービスの生産に間接的に貢献する財と定義される (宮本, 1967)。本稿では、「道路のように生産の一般的条件をなす社会的一般生産手段と上下水道のように生活の基礎条件となるような社会的共同消費手段の総称」(宮本, 1994:408) として、社会資本をとらえておこう。

先にみたように公共事業は、政府の公共部門が行う社会資本整備にかかる建設事業で、国会で議決されたものである。つまり、公共事業は、公共の福祉や公共サービスを意味するのではなく、建設事業を意味する。公共事業によって、ストックされるものは社会 (間接) 資本である。したがって、公共事業によって、公共の福祉や公共サービス、新産業や地域活性化が直接

生み出されるわけではない。ストックされた社会資本を、誰がどのように活用するか／できるのかが、重要な論点となる。

3. 近代河川行政の成立とその社会・技術的背景

本節では、「治水」（洪水制御）と「利水」（「水」資源の開発と利用）を重要課題とした近代の河川行政（＝政策、法制度、河川技術の複合）がどのように構築され、変化してきたのかを考察する。旧河川法の成立から河川法全面改正（新河川法の成立）までの時期を対象に、河川政策と河川技術の相互形成関係に注目して検討する。

テキストには、山本三郎（1993）『河川法全面改正に至る近代河川事業に関する歴史的研究』を用いる。山本三郎は、1933年の内務省入省以降一貫して河川行政に携わり、1956年河川局長に就任、1961～1963年には建設省事務次官として1964年の新河川法成立に尽力した。近代河川行政の確立を推進した中心人物であると同時に、河川技術者としても実績を残している（山本編、1958）。山本（1993）では、自身の行政官としての経験と河川技術者としての実践が詳細に記述されており、1993年、本論文に対し、東京大学より工学博士号が授与された。

山本は、同書の目的を「昭和39年（1964）の河川法全面改正に至るまでの近代河川事業を歴史的に考察し、河川法改正がなぜ必要とされたのかを、その歴史的経緯とともに明らかにするものである」（山本、1993：3、括弧内は筆者加筆）と述べる。「戦後に力点を置き、国家の対応を基軸にして論じていく考えである。国家の対応とは河川事業についての法令の整備であり、予算制度であり、長期計画の確立である。再記すればこれらの国家の対応がどのような社会経済の進展、また河川事業の進捗に従って行なわれていったのかを明らかにし、その対応の中で昭和39年（1964）の河川法の全面改正が必要とされた背景・経緯を明らかにする」と（山本、1993：5、括弧内は筆者加筆）。

以下では、山本（1993）を読み解きながら、山本の記した質的データを分析することで、新河川法制定に至る河川政策形成の論理を再構成する。その作業を経て、日本の近代河川行政の特質を明らかにすることが本節の目的である。

(1) 河川事業の基本的性格

河川事業の基本性格を、山本は次の3点にまとめる（山本、1993：5）。第1に、河川事業は社会経済の進展と深くかかわる（工業化・都市化にともなう利水の要求や土地利用の変化に対する治水の変化）。第2に、河川事業は基本的に国家事業である（公共事業としての治水と利水）。第3に、河川事業では河川技術が規定要因になる（治水と利水の統一制御の技術思想、施工技術の発展）。

(2) 河川法（旧河川法）の制定

1872年大蔵省番外「河港道路修築規則」（山本，1993：22）による運用に代わって、1896年（明治29年）、河川法（旧河川法）が制定される。旧河川法は「河川の憲法」（山本，1993：7）ともいわれる。旧河川法は、「流水二因リテ生スル公利ヲ増進シ又公害ヲ除去若ハ軽減スル為ニ設ケタルモノ」（第4条）とされ、治水に重きが置かれた。翌年（1897）制定される森林法、砂防法と共に「治水三法」とよばれた。淀川治水をはじめその後の治水計画策定の根拠法として、旧河川法は機能していった（山本，1993：34-44）。

他方、利水についてみると、旧河川法が制定された頃は、国家の社会資本整備の重点が鉄道整備に移っていく時期で、内陸部の物資輸送における河川舟運の重要性が減じていったこともあり、利水に関する条項はわずかであった。「旧河川法による利水の規定は通航・いかだ・流水を取り扱っている第16条以外に、工作物築造等の第17条、敷地・流水の占用の第18条、流水又は敷地に影響ある工事・営業等を取り締まる第19条、さらに許可の取り消し、権利義務等を定めた第20条から23条がみられる程度であった。利水に関する規定は河川法では、その時代を反映してわずかで、その規定も極めて簡単だった」（山本，1993：334）、と山本は総括している。

(3) 発電の取り扱いをめぐる利水行政の高度化

日露戦争の後、1911年の電気事業法の制定にはじまり、日本社会は本格的な工業化、産業化の時代をむかえる。「明治末期から第二次大戦に至る時期には、それまでの治水に重点が置かれてきた河川行政に対し、水力発電を主とする各種の利水が新たな水の需要者として出現した」（山本，1993：322）ため、発電のための新規水利と既存の水利秩序（主に農業用水）との利害をめぐる衝突が各地で起こった（山本，1993：7）。

旧河川法は、利水に対する規定が限定的であり、発電をめぐる新規水利について十分に対応できるものではなかった。新規利水をめぐる行政課題は、内務省をはじめ関係省庁のあいだで共通課題とされた。しかしながら、「新たな水法の策定または河川法の改正が内務省で意図され、また水力発電所（所）管の逓信省、農業所管の農商務省（後に農林省）でも水法の策定が企画されたが、各省間の利害が複雑に絡んでいたこともあって政府案としてまとまるには至らなかった」（山本，1993：7）。新規水利と既存水利との調整は、行政運営に頼らざるをえず、多くの諸通達がその都度出されることで、対応が整理されていった（表1）。

(4) 河水統制事業から河川総合開発計画へ

戦前から第2次世界大戦に至るあいだ、さまざまな水利ニーズと治水対策を有効に達成する

表1 河川法全面改正に至る過程での発電の取り扱い

年	事項
1872 (明5)	大蔵省番外「河港道路修築規則」
1891 (明24)	京都疎水蹴上発電所操業開始 (日本初の産業用水力発電所)
1896 (明29)	河川法 (旧河川法)
1897 (明30)	森林法, 治水法
1908 (明41)	水利組合法
1909 (明42)	逓信省に電気局設置 逓信省訓令「発電の原動力の用に供する水利使用の件」 内務次官通牒「発電水力に関する件」 電気局長通牒「発電の原動力の用に供する水利使用に関する稟伺手続」
1910 (明43)	臨時治水調査会の設置 生産調査会「水利慣行調査の決議」 内務省通牒「電気事業に要する水利使用に付使用期限を付する件」
1911 (明44)	電気事業法
1912 (大元)	内務省通牒「発電原動力の用に供する水利使用出願書取扱方の件」
1913 (大2)	逓信省「臨時発電水力調査局設置」 農商務省「農業水利慣行調査」
1915 (大4)	内務省通牒「水利及び治水工事試行の場合漁利保護に関する件」
1916 (大5)	内務省通牒「発電の原動力の用に供する水力発生の為にする河川其の他公有水面の水の使用に関する件」
1917 (大6)	内務省通牒「水の使用に関する稟示其の他の手続の件」
1918 (大7)	内務省「農業水利に関する施行等調査」 農商務省通牒「農業水利と農業以外の目的を以てする水使用との調査に関する件」 内務・逓信共同通牒「水利使用出願事件取扱に関する件」
1919 (大8)	内務省 水利法案 (立案) 内務・逓信共同通牒「水利使用事業取扱に関する件」
1920 (大9)	農商務省 農業水利法案 (立案)
1921 (大10)	臨時治水調査会建議「河川の維持管理並河川行政の連絡統一に関する件」
1922 (大11)	内務省通牒「発電の為にする水利使用に対し使用料其の他徴収に関する件」河川行政監督令 (勅令第270号)
1923 (大12)	内務省通牒「発電用の水の使用料徴収に関する件」
1926 (大15 / 昭元)	内務省令第43号・河川行政監督令第2条第2項の規定 「依り許可又要するものの範囲に関する件」 内務省通牒「旧慣により河川より引水を為すものの整理に関する件」
1927 (昭2)	電気事業法改正 (電気事業臨時調査部)
1928 (昭3)	内務省通牒「河川法準用河川選択基準」
1929 (昭4)	電気事業臨時調査会「発電水力法案」答申
1930 (昭5)	逓信省 発電水力法案 (立案)
1934 (昭9)	農林省 農業水利調停法案 (立案)
1935 (昭10)	河川堰堤規則
1936 (昭11)	内閣調査局 電力国営法案 (立案) 内務省通牒「発電用水利使用の許可に関する件」
1937 (昭12)	企画院 (国家総動員計画, 生産力拡大計画), 河水調査協議会
1938 (昭13)	電力管理法, 日本発送電株式会社法, 農地調整法
1939 (昭14)	日本発送電株式会社
1940 (昭15)	河水統制事業

1941 (昭16)	国家総動員法, 国土計画設置要綱 (重化学工業の拡充, 食糧増産, 輸送力強化)
1947 (昭22)	経済安定本部 河川総合開発調査協議会
1949 (昭24)	GHQ 河川改訂改修計画
1950 (昭25)	国土総合開発法 (特定地域総合開発法による河川総合開発)
1952 (昭27)	通産省 電源開発促進法
1956 (昭31)	通産省 工業用水法
1957 (昭32)	建設省 特定多目的ダム法 厚生省 水道法
1960 (昭35)	建設省・農水省 治山治水緊急措置法 (治水)
1961 (昭36)	国土庁 水資源開発促進法—建設省 水資源開発公団法 (利水)
1962 (昭37)	全国総合開発計画 (一全総)
1964 (昭39)	河川法全面改正 (新河川法)

出典：山本 (1993), 藤本・島谷 (2013) を基に筆者作成

目的で、河水統制事業とよばれる「河川の総合統制計画」(山本, 1993: 323) が構想された。ダムの建設により洪水を貯留、調節すると同時に低水時の流量を確保し、発電や農業用灌漑に利用する構想であった。1937年、内閣に河水統制調査委員会が設置され、省庁を横断した河水調査協議会が発足した。ただし、河水統制事業では、「64河川を対象として5箇年継続調査が開始されたのである。昭和15年(1940)には河水統制事業に国庫補助が与えられ、翌年直轄事業をはじめられたが、戦争の遂行とともに次第に総合性がうすれ、あまり進行しないままに終戦となった」(山本, 1993: 323)、と記録されている。

戦前・戦中と進展をみることがなかった河水統制事業であるが、第2次世界大戦後の日本の復興と国土開発は、河川の総合開発からスタートした。終戦直後から、河川総合開発が復興構想と国土開発の中核に位置づけられていく経緯を、山本の記述で確認しておこう。

「終戦直後の昭和20年(1945)9月、内務省は早くもわが国の再建策として『国土計画基本方針』を作成し、同方針に基づいて昭和21年(1946)9月には『復興国土計画要綱』を発表して、戦後における国土の総合開発の先鞭をつけた。また国土計画の下位計画としての地方計画の考えを打ちだし、特定開発地域を数箇所選定し、昭和22年(1947)3月には『地方計画策定基本要綱』を発表して、府県の計画についても手法や方針を明らかにした。

その後、昭和22年(1947)12月に内務省が解体されたことに伴い、国土計画については経済安定本部が基本事項を行うことになった。発足後まもない経済安定本部は、同年末から河川総合開発の検討を初め(原文ママ)、昭和23年(1948)には河川総合開発調査協議会(昭和26年(1951)、国土総合開発審議会の河川部会に吸収:山本による注)を設け、河川総合開発調査事業に着手した。河川の開発は戦後の国土計画において当初から重要な位置を占めていたのである。」(山本, 1993: 214、括弧内は筆者加筆)

1950年、国土総合開発法が制定された。第1条の目的には次のように記されている。

「国土の自然条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する総合的な見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図ることを目的とする。」
(国土総合開発法・第1条)

国土総合開発法は、全国総合開発計画、地方総合開発計画、都道府県総合開発計画、特定地域総合開発計画の4本柱から構成された。国土総合開発計画のスタートは、1962年の第1次全国総合開発計画（一全総）を待たなければならず、現実に着手できたのは、河川開発を中心とする特定地域総合開発計画であった。1940～50年代は、「未曾有の水害の時代」（山本，1993：119-209）にあたり、「治山、治水の恒久対策樹立による経済安定の基礎確立」（山本，1993：215）が急がれたことがひとつの理由であった。さらに、食糧増産が急務の課題であったことに加え、「電力飢饉」（山本，1993：215）とよばれる深刻な電力不足が生じていた。食料と電力の同時増産のために、「国内資源の高度開発と合理的利用による経済自立の育成」（山本，1993：215）が重点目標に設定され、1952年の電源開発促進法制定を受けて、発電用のダム開発を伴う河川総合開発がスタートした。

(5) 新河川法の成立と河川技術

1964年、新河川法が公布され、翌年から施行された。

「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維持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする。」(新河川法・第1条)

新河川法の制定に至る社会・技術的背景について、山本とともに、1963年5月の河野一郎建設大臣（当時）による衆議院本会議での新河川法趣旨説明を考察しよう。ポイントは次の3点にまとめられる。

「第1に、現行憲法の制定に伴い、国の行政及び地方制度に大幅な変革が加えられましたが、このために従来を前提とした河川の管理制度について、また、国民の権利義務に関連する河川管理方式の近代化について法制度上検討を加え、整備をはかる必要が生じてまいりました。」(山本，1993：330)

まず、1947年の日本国憲法施行にともない、国民の権利・義務の位置づけが変わるとともに、国の行政及び地方制度に変革が加えられ、新憲法に照らした河川行政が求められたことがあげ

られている（山本，1993：349）。

「第2に、各水系における沿岸流域の開発に伴い、かつ、最近の災害発生の状況にかんがみ、水系を一貫した全体計画に基づいて、財政負担の面も十分考慮しつつ、治水事業を計画的に実施する緊要性が一段と強くなってまいりました。また、近時における産業の発展と人口の増加に伴い、各種用水の需要が著しく増大しておりますが、これらの需要を満たすためには各水系について広域的な見地に立ち、合理的な水の利用を確保する制度を確立し、水資源の総合的な利用と開発をはかることが現下の急務として要請されているのであります。そこで、国土の保全と開発に寄与するため、河川を水系ごとに一貫して総合的に管理する制度を樹立することが必要となってまいったのであります。」（山本，1993：331）

次に、河川行政にたいして、戦後復興、臨海部を中心とした重化学工業の発展、都市化の進展、都市用水の必要にともなって水資源の広域的・計画的な開発が求められ、広域導水を可能にするために水系一貫の行政運営が課題となったことが示されている（山本，1993：335）。

「第3に、各河川には、治水利水の両面の要請から、また近時における科学技術の発達に伴い、大規模なダムその他の施設が数多く建設されてきておりますが、現行法においてはこれらの施設の設置または管理に関する規定が必ずしも十分ではなく、その設置または管理の万全を期するため、所要の規定を整備する必要があるのであります。」（山本，1993：331）

この点は、ダムの建設・管理の必要性を技術的な側面から説明したものである（山本，1993：366-393）。

河川工学の体系化（河川技術のノウハウの蓄積）と、治水計画、砂防計画、洪水処理計画等の河川計画論の発展に基づいて、新河川法では河川技術に直接関連する条項が多く明記された。たとえば、第13条、河川管理施設等の構造の基準、第14条、河川管理施設の操作規則の規定（水理学・水文学を基礎にした管理技術）、第16条第1項、工事実施基本計画（河川工事の実施において基本となるべき事項）、第16条第2項、河川の総合的管理の確保、国土総合開発計画との調整、第16条第3項、水害常習地帯の災害防止がある。

新河川法の成立は、水系一貫の河川行政（＝河川管理者の明確化と治水・利水の水系一貫行政）の実現と、河川政策と河川技術の相互形成関係の成立に、その特質が認められる。

4. 水利権——「川」と「水」の利用・管理ルール

「川」と「水」は、誰によって、何を根拠にどのように、管理・利用されているのか。日本の国土を流れる「川」と「水」を利用するルールは一般的に水利権によって規定されている。河川工学者の高橋裕によれば、水利権という用語自体は法律上のもではなく、河川法には記載がないものの、実質的に、水利権の許可・運用は河川法に則して行われる（高橋，2008：153）。本節では、水利権について考察する。

水利権とは、「特定の目的（水力発電、かんがい、水道等）のために、その目的を達成するのに必要な限度において、流水を排他的・継続的に使用する権利のこと」（国土交通省HP「水利権について」）を意味する。つまり、水利権とは、「川」の「水」を占有し、排他的・継続的に使用する権利である。

改正河川法第23条に「流水の占有の許可」が記されており、「河川の流水を占有しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない」とある。

日本の「川」は、河川法により河川管理者が定められている。1級河川、2級河川、準用河川、普通河川に区分されている（ただし、普通河川は河川法が適用されない法定外河川であり、都道府県または市町村が条例により管理している）。河川法が適用される河川延長は143,985.2kmに上り、1級河川が61.2%（88,068km）を占める（表2）。

河川管理者別にみても、国土交通大臣管理の指定区間外1級河川は、河川法管理延長全体の7.3%（1級河川の12%）を占めるのみであり、都道府県知事管理分が78.7%、市町村長管理分が13.9%となっている。普通河川は市町村管理なので、市町村管理分の実際はさらに多く見積もることが可能である。河川管理の大部分は都道府県あるいは市町村レベルでなされている点に依拠して、行政学者の武藤博巳は、国の関与は水系ごとの政策的一貫性に限定されており、「川」は「国のもの」と考える必要はない」と評価する（武藤，1994：254-255）。

表2 河川の管理制度と区間（2014年4月30日現在）

河川の種類	区間指定	管理者	河川数	河川延長(km)	備考
1級河川	指定区間外	国土交通大臣	14,048	10,582.5	都道府県知事に管理委託
	指定区間	都道府県知事		77,485.5	
2級河川		都道府県知事	7,078	35,852.2	
準用河川		市町村長	14,322	20,065.0	
普通河川		都道府県 または市町村			地方自治体法「法定外公物」 河川法は適応されない

出典：国土交通省HPを基に筆者作成（2016年5月3日アクセス）http://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/

他方、地域社会学者の田中滋は、「川」をめぐる国家による「公共性の独占」(＝河川事業をめぐる国土交通省による「公共性判断の独占」)を指摘し、河川をめぐる公共事業に対する、戦後の反対運動の分析を通じて、「公共性の独占」となっているシステム全体の変革を訴える(田中, 2001)。たしかに、1990年代にダム開発を中心とする公共事業見直し制度が導入される以前は、公共事業の計画決定過程に住民は参加できなかった(帯谷, 2004: 131-154)。水系運営の基本計画となる河川整備基本方針の策定段階での住民参加は、現在も認められていない(大野, 2009: 152)。公共事業の方針策定段階や計画決定過程における住民の排除をもって、普通河川を除くすべての「川」は河川法に基づいて国家によって独占管理されている、という考え方が指摘できるかもしれない。

慣行水利や普通河川を考えると、国家による完全な独占は成立していない。「旧河川法施行以前あるいは河川法の適用を受ける法定河川(1級、2級、準用河川)として指定される以前から、特定の者による排他継続的な事実上の水の支配をもとに社会的に承認された権利を「慣行水利権」といい、これについては、改めて河川法に基づく取水の許可申請行為を要することなく、許可を受けたものとみなされます」(国土交通省HP「いわゆる『慣行水利権』について」)として、農業水利を中心に、先行水利秩序の優先は水利権ルールの原則となっている。ただし、農業水利においても、法社会学者の渡辺洋三が正しく指摘するように、工業資本や地域資本による「独占」の実態がある(渡辺, 1954 = 1970: 436-485)。

次に、水利権の許可条件についてみていくことで、「川」や「水」が何を根拠にどのように利用されているのかを考察していこう。河川管理者は、「適正な河川の管理を確保するため必要な最小限度のものに限り、かつ、水利権者に対し不当な業務を課すこととならない」(改正河川法第90条)範囲で条件を付すことができる。

水利権の具体的内容は、その許可に附された「水利使用規則」によって定められる。「水利使用規則」とは、水利使用の許可書に付随した水利使用条件を記載した文書を指し、「水利使用の目的、取水口等の位置、取水量等、取水及び流水貯留の条件(取水制限、貯留制限、豊水条項、優先順位等)、工作物及び土地の占用場所及び占用面積、許可期限、工事の条件、取水量の測定義務、排水量及び排水の水質」(国土交通省HP「水利権の内容」)等について具体的に記載される。

新たに水利権を得るための取水量は以下のように算定できる。基準渇水量(10年に1回程度の渇水年における渇水流量)から正常流量(流水の正常な機能を維持するために必要な流量)を差し引いた残余流量の範囲内での取水が、水利権申請の前提となる(高橋, 2008: 154)。正常流量は、取水予定地点よりも下流で必要な水利流量と河川環境(＝河川流況、水利利用の歴史や農業用水等の使用状況、河道状況、水質や動植物・生息魚類への影響等の自然環境、景観や舟運等の社会環境、既往の渇水状況等の複合)を保全・維持するための維持流量を共に満たす必要がある(国土交通省河川局河川環境課, 2007)。

以上の算定結果を経て許可された水利権は、「ほかの河川使用者、および河川維持流量の目

的である河川流水の正常な機能の維持に支障を与えることなく、かつ安定した取水を継続できるので、安定水利権と呼ばれる」(高橋, 2008: 154)。新しく許可される水利権は、安定水利権に対する利用許可を意味する。

以上が「川」の「水」を管理・利用する基本的ルールである。

5. 今後の課題と展望——「川」と「水」のマネジメント再考のために

これまでの議論をまとめる。

第2節では、公共事業について考察した。日本の財政法が規定する公共事業は、国民の財産となる建設事業を意味し、社会(間接)資本の蓄積に限定される。つまり、生産のための一般的条件と生活の基礎条件を整備し、ストックすることが公共事業の意味内容である。公共事業を行い、社会資本をストックするだけでは生産は生じない。整備された社会資本を、誰が、何を根拠に、いかにして活用していくかが問題となる。

第3節では、近代河川行政の特質を解明するために、行政官僚として1964年河川法全面改正(新河川法の成立)を導いた河川技術者・山本三郎がまとめた質的データを分析した。その特質とは、河川技術と河川政策の相互形成による水系一貫の行政運営である。

第4節では、水利権について考察し、「川」と「水」の管理・利用ルールを明らかにした。河川の管理主体について制度と議論を整理した。河川環境の保全・維持を主題とした河川技術の課題(安定水利権の算出の困難さ)を指摘した。

以上の考察をふまえて、最後に、河川環境の保全・維持、あるいは復元や再生を主題として引き受けることになった、河川技術と河川行政の現在について考察する。

河川環境の整備と保全の主題は、1997年改正河川法において、「河川について、洪水、津波、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、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理する」(第1条)として、新たに追加された目的である。このことは、河川技術と河川政策が、河川環境の整備と保全、あるいは河川環境の再生・復元を主題として新たに構想されつつあることを意味している。

河川環境の整備と保全のためには、「河川生態系を正しくとらえ、河川景観の意義を認識する必要がある」(高橋, 2008: 180)。河川技術の面では、河川工学者、魚類学者、生態学者による学際的な研究として、河川生態工学や応用生態工学が構想されている(玉井・水野・中村編, 1993、玉井・奥田・中村編, 2000)。

たとえば、河川生態系をとらえる方法として、『正常流量検討の手引き(案)』では、「河川における動植物の代表として比較的定量的知見が得られている魚類」(国土交通省河川局河川環境課, 2007: 12-23)を対象に検討手順が示されている。しかし、水生動物や植物、昆虫も含め、河川生態系は多様性である。河川・水系ごとの固有性もあり、評価指標や方法、技術の確立には至っていない。熟練の河川技術者にとっても簡単なことではないが、河川環境の豊かさを満

たしたうえで新規の水利権を取得するためには、河川工学や水文学、景観工学、生態学、デザイン等の高度かつ複合的な知識と感性、河川技術の実戦経験を総合していどまなければならない（島谷編，1994、島谷，2000）。

次に、改正河川法における地域住民の役割の変化（登場）について考察しよう。改正河川法では、「河川管理者は、必要があると認めるときは、公聴会の開催など、住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」（第16条第2項）として、「河川法に初めて“住民の意見の反映”が明記された」（高橋，2008：275-276）。改正河川法を受けて、河川整備計画を作成する際に設けられる「流域委員会」には住民代表が参加し、公聴会では意見を直接表明できる仕組みとなった（建設省河川法研究会編，1997）。住民の政策形成過程への参加が制度化されたことは、河川政策の「セカンド・ステージ」（帯谷，2004：271-305）ともいわれる。

では、ここでいう住民とは誰か。社会学者の宮内泰介は、コモンズという考え方を「地域の住民が歴史的に共同で（さまざまなレベルの“共同”で）その自然とかかわってきたことを重視する視点」（宮内，2001：25）ととらえるならば、「コモンズとしての川は崩壊したといってもよい」（宮内，2001：35）と述べる。コモンズとしての「川」の崩壊原因として、次の3点が示されている（宮内，2001：35-37）。第1に、周辺の自然環境が地域住民の生業・生活と直接関係なくなってしまうとコモンズは崩壊する。第2に、近代化の課程で国家所有と個人所有の2極所有へと分化がすすみ、所有一管理主体の変化にしたがってコモンズの崩壊が進行した。第3に、地域社会としてのコミュニティの崩壊があげられる。たとえ国家所有にならなくても、地域社会としてのまとまりがなくなれば、コモンズとしての「川」は崩壊する。「川」と「水」を介したコミュニティの再構築を視野に収める必要があるようだ。

また、これからの「川」と「水」のマネジメントを考えると、河川技術とその知の構築へのアクセスが開かれていることが重要だ。河川政策と河川行政は、河川技術に支えられているからである。河川技術は、住民の参加や河川環境の維持・管理の実践に応じた再構築のさなかにある。河川技術への問いが、住民、河川技術者、河川管理者、他分野の研究者を含む協働・学際視点から探究されていくことに期待をかけて、本論を閉じることにしたい。

引用・参考文献

- 藤本穰彦，2014，「コモンズと自然エネルギー——地域資源の共同管理コミュニティを考える」，コミュニティ政策学会編，『コミュニティ政策』第12号：139-141頁。
- 藤本穰彦・島谷幸宏，2013，「自然エネルギー・コミュニティ——持続的な都市・地域をつくる」，協働総合研究所編，『協働の発見』第247号：123-133。
- フランク・B・ギブニー編，1973，「公共事業」，『ブリタニカ国際大百科事典』，ティビーエス・ブリタニカ：825頁。
- 国土交通省河川局河川課，2007，『正常流量検討の手引き（案）』，（http://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/ryuuryoukentou/tebiki.pdf，2016年5月5日最終アクセス）。
- 建設省河川法研究会編，1997，『改正河川法の解説とこれからの河川行政』，ぎょうせい。
- 宮本憲一，1967，『社会資本論』，有斐閣。

- , 1994, 「社会資本」, 見田宗介・栗原彬・田中義久編, 『社会学辞典』, 弘文堂: 408頁.
- 宮内泰介, 2001, 「commonsの社会学——自然環境の所有・利用・管理をめぐって」, 鳥越皓之編, 『講座 環境社会学・第3巻 自然環境と環境文化』, 有斐閣: 25-46頁.
- 武藤博己, 1994, 「公共事業」, 西尾勝・村松岐夫編, 『講座 行政学・第3巻 政策と行政』, 有斐閣: 235-277頁.
- 帯谷博明, 2004, 『ダム建設をめぐる環境運動と地域再生——対立と協働のダイナミズム』, 昭和堂.
- 大野智彦, 2009, 「河川管理における市民参加の理念と実際——河川整備計画の策定手続きを対象として」, 室田武編 『グローバル時代のローカル・commons』, ミネルヴァ書房: 147-167頁.
- 沢本守幸, 1981, 『公共投資100年の歩み——日本の経済発展とともに』, 大成出版社.
- 島谷幸宏, 2000, 『河川環境の保全と復元——多自然型川づくりの実際』, 鹿島出版会.
- 編, 1994, 『河川風景デザイン』, 山海堂.
- 高橋裕, 2008, 『新版 河川工学』東京大学出版会.
- 玉井信行・水野信彦・中村俊六編, 1993, 『河川生態環境工学——魚類生態と河川計画』, 東京大学出版会.
- 玉井信行・奥田重俊・中村俊六編, 2000, 『河川生態環境評価法——潜在自然概念を軸として』, 東京大学出版会.
- 田中滋, 2001, 「河川行政と環境問題——行政による〈公共性の独占〉とその対抗運動」, 船橋晴俊編, 『講座 環境社会学・第2巻 加害・被害と解決過程』, 有斐閣: 117-143頁.
- 渡辺洋三, 1954 = 1970, 『農業水利権の研究 (増補版)』, 東京大学出版会.
- 山本三郎, 1993, 『河川法全面改正に至る近代河川事業に関する歴史的研究』, 日本河川協会.
- 編, 1958, 『河川工学』, 朝倉書店.
- 吉田恒昭, 2004, 「公共事業」, 渡辺利夫・佐々木郷里編, 『開発経済学辞典』, 弘文堂: 149-150頁.
- 財務省, 2015, 『債務管理レポート2015——国の債務管理と公的債務の現状』, (http://www.mof.go.jp/jgbs/publication/debt_management_report/2015/, 2016年5月5日最終アクセス).

引用・参考URL (2016年5月5日最終アクセス)

- 国土交通省HP「水利権について」「水利権の内容」「いわゆる『慣行水利権』について」
<http://www.mlit.go.jp/river/riyou/main/suiriken/index.html>
- 総務省行政管理局法令データ提供システムHP「河川法」「旧河川法」「国土総合開発法」「財務法」「民法」
<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

[付記]

第12回コミュニティ政策学会・企画部会「commonsと自然エネルギー」(2013年7月7日、西南学院大学)での議論(藤本, 2014)、第62回東北社会学会・自由報告「日本における近代水利権行政と発電に関する一考察」(2015年7月19日、東北大学)に対する質疑において、貴重な示唆・指摘を頂きました。また、島谷幸宏先生(九州大学工学研究院)に指導頂き、本題に関する文献・資料の紹介を受けました。ここに記して感謝いたします。ただし、文責は筆者個人にあります。