

河川法改正への道のりと背景

中部電力顧問（元河川局長） 松田芳夫

1. はじめに

以下の記述は私が河川局長を務めた平成7年6月～平成8年7月頃の河川局を中心にした河川法改正前夜の動きや背景について記憶をたどってまとめたものである。

河川審議会の議事録などの関係資料に丁寧に当たったわけでもなく、自分自身の主観的な印象と感想を綴ったものであるから、誤りや思い違いがあると思うが読者の御寛容をお願いする次第である。

2. その前夜

河川行政における環境問題の歴史を省みると、長良川河口堰の建設そして運用開始をめぐる環境保護派との長年にわたる対決、論争が大きな影響を及ぼしている。

これは従来からの河川管理が環境問題を軽んじていたということではない。河川は公共事業の種々の分野の中で最も早い時期から環境問題の重要性に気付き、それなりに精一杯対応して来たという実績がある。

淀川の河川公園や多摩川の河川敷の管理に端を発するとは云え、河川環境問題に専念する組織として（財）河川環境管理財団が発足したのは昭和50年（1975）と30年以上も前のことである。

今になってみると水質汚濁や河川敷の利用等の問題に追われ、生物生態系の保全や回復の問題については対応が不十分であった。

河川は、開発の進んだ平野部において最後に残った自然的空間であることから、自然保護運動の活発

化に伴い河川への期待感が過剰にふくらみ、その反動として現実の河川管理への批判や反対の声が強まり、ダムやコンクリート護岸は河川管理と建設行政を攻撃するときの絶好の目標と化した。

終戦直後の食糧難時代の河川敷の農地化や遊水地の払い下げ、経済成長期における河川の水質汚濁、東京オリンピックの頃の河川敷のグラウンドへの利用や河川上空の高速道路など、本来の治水利水のための河川にとっては非常に迷惑な時代のニーズや弊害を最小限の規模におさえ河川敷をはじめ河川空間を死守してきた河川管理者にとって、今さら自然空間が残っているからとて河川管理がとかく批判されるのは片腹が痛いのであるが、これも時代の変化でやむを得ないだろう。

長良川河口堰の強力な反対運動から多くのことを学んだ河川局は、ダムや河口堰といった特定の建設プロジェクトに際しての環境アセスメント的な自然生態系への対応から一歩踏み出し、日常的な河川管理において生態系の保全や回復を意図することとした。すなわち、河川管理の目的たる治水や利水とひけをとらぬ目的として環境を第3の目的とすることである。

これは従来から実施されてきた河川環境整備事業を正式に認知し位置づけることを可能とする。河川環境整備事業の歴史は古いのであるが、本来の河川改修費の附録のような目で見られがちであり、その時々の大蔵省の主計担当官の理解を得て予算を確保するのが大変であった。

治水事業費の確保だけでも苦勞が多いのにあまり余計なことをするなという感覚である。これも河川法の下での河川管理の体系に環境問題がキチンと位

置づけられていないことに一因があった。

しかしながら時代は移り、1992年（平成4年）6月にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）において“持続性のある開発”の考えが強調され、開発と自然環境の調和は世界普遍の原理とされた。この考えによれば河川においても河川改修やダム建設などの開発行為が行われれば、それは出来るだけ自然環境と調和するように進められるべきであり、ミチゲーションとしての河川の自然再生や回復が重要視され、河川環境整備事業の重要性も再認識されることにつながった。

3. 「大地の川」

平成6年10月、河川局の河川環境対策室長の関正和君が病床で執筆した「天空の川」と「大地の川」の2冊の本が同時に出版された。「天空の川」は本人のガンとの闘病生活の記録であるが、「大地の川」は関君の河川の自然環境再生への熱い想いを語ったものである。

彼は昭和62年9月に設立された河川の水辺空間の調査や計画策定を行う（財）リバーフロント整備センターに設立時から出向し、河川の自然環境の保全や回復のテーマに熱心に取り組んだ。当時、ドイツやスイスなどから「近自然河川工法」の考えが日本にも伝えられてきたが、彼はこれに大いに関心を示し、自身スイスへ飛んでチューリヒ州の河川技師から直接手ほどきを受けるとともに持ち帰ったドイツ語の各種資料を翻訳したり出版したりしてその考え方の紹介に努力した。近自然工法は自然の石や生きた植生、粗朶や木材を使用するので、日本の伝統的な蛇カゴ、水制、積石などの工法とよく似た処がある。何で今さら外国からは日本の工法を取り入れる

んだという声もあった。

これらの知識と勉強の成果は近自然河川工法を我が国の風土にあうような展開を目指した「多自然型川づくり」の考えに引き継がれていった。

当時、河川局の動向とは別に全国各地で、コンクリート張りの護岸をやめて自然石を積んだ護岸にするとか（愛知県五十崎町の小田川）、垂直なコンクリート護岸にはさまれた側溝のような都市河川の中に土砂を入れて植生のためのスペースを造ったり魚が生息しやすいようにと河床に変化を生み出すため人工的に洲やよどみを造る（横浜市いたち川）などの独自の運動が、市民グループや一部の市町村職員がプロモーターとなって進められており、コンクリート護岸の方が強度があるとか、洪水の流下断面の中に植生は許さないとかの原則論にこだわる河川管理者が置いて行かれそうなケースもあった。

彼は各地におけるそのような運動のリーダーたちを訪ね歩き話しをし意見を交換し自分の考えを次第に明確なものへと成長させていったのである。

「大地の川」は平成6年10月という絶好のタイミングで登場し、河川の自然環境再生のバイブル的存在になっていった。当時、河川の自然環境に関する書物は少なからず出ていたのであるが、河川の実情と問題点に詳しい現役の河川管理の専門家が過去の反省の弁を交えた上で自分の信念として、自然環境の重要性とその観点からの河川整備の必要性を説いたのであるからインパクトと反響は大きいものがあった。事実この本は発行後十年以上が経過した今日なお販売され続けている。

残念なことに彼はこの本の出版の翌年平成7年に亡くなった。古くさい表現を借りるなら関正和君は河川の自然環境の問題が認知されるための人柱となったような感がある。

4. 第9次五ヵ年計画の策定に向けて

平成9年から始まる第9次治水事業五ヵ年計画の策定のため、平成6年6月、河川審議会に対し「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」建設大臣から諮問があり、河川審議会は計画部会の中に「基本政策小委員会」設置し、エコノミストの赤羽隆夫小委員長の下、精力的な検討、審議を開始した。

諮問のテーマは一見ありふれたものだったが、時代の変革期にさしかかっているという緊迫感と、委員に下河辺淳氏という国土計画の大先輩やビジネス界で活躍する残間里江子氏など多彩なメンバーがおられたことから、幅の広いかつ将来を大胆に見通した議論が展開されることとなった。

過去半世紀近く続いてきた現行の治水事業、河川管理のシステムが、災害の減少、公共事業の見直し、環境問題への対応、行政と市民との関係の再構築というようなそれぞれが重要な課題にどう対処すべきかという問題の深刻さから、審議を重ねるに従い単に次の五ヵ年で何をやるのかという通常のルーチン的議論から、河川行政の反省と新しい基本理念の確立という根本的な議論へと発展（?脱線）していった。

当時バブル崩壊後の落ち込んだ経済を再建するため、苦しい財政事情の下で国債の大量発行により補正予算を中心に公共事業費の大幅増が図られていたが、将来を見据えた政策的な思想が無く、すべての公共事業の基本的シェアは変わらず、若干のプラスマイナスの色をつけた（すなわち例によって治水事業費の伸びは低く）だけであったから、事業費は増えても張り合いが無く、国債残高が急増する中で我が国の将来はどうなるのかという不安感ばかりが先に立ったことを覚えている。

又、洪水や水害が世界各地から伝えられるようになり、とくに平成5年にはアメリカのミシシッピー川で数百年ぶりという大洪水が発生し、異常気象や地球環境問題への関心と不安も高まりつつあった。

要するに人間社会も自然界も不安に満ちた世紀末を迎えつつあったのである。

5. 河川審議会の答申

平成8年6月に、基本政策小委員会の審議結果を基にして河川審議会から「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」建設大臣に対し答申がなされた。

五ヵ年計画改定の前提としての答申というより文字通り21世紀を見つめて河川行政の在り方や河川管理の進め方の改善など本質的な事項についての記述が多かったことと、従来の河川行政に対する反省や問題点の指摘が素直であったせいも、お役人の作文と云われがちな審議会の答申とはずいぶん様子が違うという評判を頂いた。これは委員の先生方の議論に熱が入っていたことの表われでもあるが、事務局の担当官にとっては努力が報われて嬉しいことであった。後で聞いたところでは野党の民主党にも褒められたとのことであった。

さて、内容はというと、今後の河川整備を進めるに際しての基本認識として、

- (1) 流域の視点の重視
- (2) 連携の重視
- (3) 河川の多様性の重視
- (4) 情報の役割の重視

の4つを挙げている。

とくに「河川の多様性の重視」には“川の365日”のサブタイトルが付されている。河川で生じる出来事として洪水は数日、渇水は一般的には長くても数

十日程度であるのに、行政や管理のエネルギーはその対策のために集中的に投入される。これに対し、河川の景観を楽しんだり、河川を利用したりする人々の営みや河川の動植物の生息にとっては洪水や濁水でない通常の毎日の方が重要であり、今後の河川管理は非常時ばかりでなく平凡な毎日の環境の保全と整備にも力を投入せよという主旨である。

うっかり読むと、水害対策や水資源開発を軽んじるかのように誤解されかねないと事務局内で議論があったが、担当官の熱意もあってこの表現は生き残ったし、小委員会の先生方にもおおむね好評であった。

河川法の改正を視野に入れた部分の記述は、“・・・良好な河川環境の整備保全や地域住民の意向反映のための制度についての検討を行うとともに・・・”とかなり穏やかな主張であり、河川法の改正とまではストレートに言及していない。

6. 河川法改正への出発と挫折

環境問題を河川管理の柱の一つとして位置づけるという河川局の長年の悲願を実現する時期が来たということで、平成7年の夏に私が河川局長に赴任した頃から、内々に内閣法制局との事務的協議が始められた。法律改正案の条文をつくるまでには至らなかったが、河川法第一条の河川管理の目的に水害の発生防止のいわゆる「治水」と流水の利用やその機能の正常性の維持などのいわゆる「利水」と並んで、第三の目的として河川環境の整備・保全を追加したいということと、国庫負担率が1/3という低率なことからもわかるように従来とかくその位置づけに正統性が感じられない河川環境整備事業を法律

で規定して認知したいという2点が主題であった。

事務方の協議の報告を聞いていると法制局の反応がはかばかしくないので、とある日、法制局の担当部長を訪問し、河川局は良い事をしようと頑張っているのだから法制局は協力すべきであり冷淡なのは怪しからんと書生論議をぶつけたところ、彼は机の引き出しから一枚の紙を取り出して読めという。

それは法制局内部の申し合わせ事項というか内部の通達風の書面であり、そこには法律の作成に際しては具体的に国民の権利を制限したり行動の自由を束縛したりする事項（これを「法律事項」というらしい）が含まれない単なる精神の宣言や努力義務だけの法律はつくるべからずという内容が書かれている。日付はかなり古い昔のものであったが現在でも内閣法制局はこの方針で対処しているという。

私は、地方自治体の条例の中には、市民や市長の努力義務や趣旨だけみたいなものが結構沢山あることを知っていたので法律の世界も似たようなものと考えていたのは甘かった。

さらに、河川環境整備事業を認知するのも現在の河川法の範囲で出来ないわけではない。大蔵省と会計検査院のいわば役所同志の納得の話で行政手腕の問題であり、新しい法律を作ろうというのは無理だ。現に河川環境整備事業は苦勞しているといっても別に違法行為でもなく実地されているじゃないかとも云われてしまった。

高校の同級生で気心の知れた部長からのアドバイスであるから、ここはひとたび退却せざるを得ない。完全な作戦負けである。戦略を練って再チャレンジしなければならない。かくして私の河川法改正への取り組みは終わり、次の手にバトンタッチされることになった。