

日本の環境流量の生いたち



(財)リバーフロント整備センター 理事長 竹村公太郎

昭和39年の河川法改正

河川の自然再生の原点は、河川に適正な水量が流れていることです。

世界各国の環境学者たちは、その河川に流れている流量を「環境流量」と呼んでいます。

実は、日本ではその概念が半世紀前に生まれ、実際の河川行政の行為として実施されているのです。

1964年（昭和39年）、いわゆる昭和の河川法改正が行われました。

河川法の第1条の目的で、「河川が適正に利用される」ことが明文化されました。さらに、第23条で、水は公のものであり、水を所有する「所有権」ではなく、水を利用する「水利権」として規定されました。昔から取水していた人たちは、慣行水利としてその権利が認められました。

農業用水と都市用水の合意形成のために

日本のあらゆる地方で、2千年以上に渡って農耕が行われてきました。その過程で、渇水時の河川の水量は、ほとんど農業によって使用し尽くされていたのです。

近代化以降の、新参の都市用水や工業用水が、新たに河川水を大量に利用する余地はなかったのです。新たに河川水を利用する者が登場すると、既存の利水者との間には大きな葛藤が生じ、常に社会問題化や政治問題化して、解決に多くの労力と長い時間が必要となりました。

それを回避するため、水量が豊かな時にダムで水を貯め、渇水時にダムの水を放流することで、新参の都市用水、工業用水側は既存の農業側の合意を得る、という考え方に達したのです。

昭和の河川法の改正では、新旧の水利用者間による葛藤を最小限にして、効率の良い社会発展を実現するという近代的な水利制度の確立を目指しました。この合理的な水利制度の明確化により、全国各地でダムによる水資源開発が進み、急増する都市住民と躍進する近代産業へ水が円滑に供給されていきました。この昭和の河川法改正は、昭和の高度経済成長に大きく貢献することになったのです。

流水の正常な機能の維持

この昭和の河川法改正で忘れてはならないことがあります。

河川法の第1条の目的に「流水の正常な機能の維持」という概念が明記されたことです。

この言葉の意味は、「河川には河川としてあるべき流量が流れなければならない」というものです。河川としてあるべき流量とは、昔から河川を利用している人々のための流量が流れ、河川の生態系を維持できる流量が流れることです。

つまり、都市側が新たな水を必要だからといって、河川から水を一方的に収奪すべきではない。川を賽の河原にしてはいけない。その地方の歴史的な社会条件や環境を守る水を河川に流すべきという規定でした。

世界各地で河川の水が消滅する「断流」が発生しています。それらの河川流域では「河川には、一定の水を流さなければならない」という社会的約束がないのです。

河川法改正に先立つ先進的なダム現場

昭和の河川法改正の昭和39年、日本はいまだ貧しく、発展途上の国でした。その日本に「公害」という言葉も「環境」という概念もありませんでした。その日本で、それぞれの河川流域の歴史を尊重し、河川の自然環境を守りながら、河川から水を取水する。このような考え方は、世界の歴史でも例のない先駆的なものでした。

実は、この概念は唐突な思いつきではありませんでした。昭和の河川法を改正する遙か以前、実際の現場で行われていた事実を明文化したものでした。

その先進性に富んだ現場は、ダムの現場でした。昭和22年のキャサリン台風災害を受けて、昭和26年に利根川上流で藤原ダム建設が始まっていました。その藤原ダムは、日本で初めて「不特定かんがい容量」というダム貯水容量を設定したのです。

この「不特定かんがい容量」とは、ダムに貯水した水量を、特定の利水者や特定の用途にはなく、河川の状態も考慮して、流域全体のために使用していく、という発想でした。

当初は、「不特定かんがい容量」と呼ばれていましたが、昭和40年代に入ると「不特定容量」と改名されました。

昭和45年、私は建設省に入省して鬼怒川上流の川治ダムに勤務していました。深夜、一人でダム基本計画の作業をしていると、本局から電話が入りました。その内容は、「今後、『不特定かんがい容量』は『不特定容量』と呼ぶように」という指示でした。

振り返ると、その時期が、既存の農業用水への水補給だけでなく、河川全体の環境を豊かにするための方針が、河川行政に定着していく時期だったのでした。

藤原ダム以降、ダムはこの不特定容量を確保し、河川全体の水利用や河川環境の状況に応じて水を放流しています。

昭和の高度経済成長の中で、日本社会は河川から膨大な水量を奪いました。それにもかかわらず、河川にはダムからの不特定容量の水が放水され、河川環境が維持されていたのです。

これが日本の環境流量の生い立ちです。