

## 水資源の分配に関する法制度：その歴史と現状

七戸, 克彦  
九州大学大学院法学研究院教授

<http://hdl.handle.net/2324/15925>

---

出版情報：都市問題研究. 61 (7), pp.55-67, 2009-07-20. 都市問題研究会  
バージョン：  
権利関係：

# 水資源の分配に関する法制度

## —その歴史と現状—

しちの　へ　かつ　ひこ  
七　戸　克　彦

(九州大学大学院法学研究院教授)

### 1 水法の一般的発展過程

本稿は、わが国における水法（water law ; Wasserrecht ; droit de l'eau）の体系のうち、利水法の分野の中でも、とくに水資源の分配（再分配）に関する法制度の概要と、その運用実態に関する説明を行うものであるが、その前提として、水法秩序全般に関する一般的な発展過程について確認しておくならば、以下のようなになる<sup>1)</sup>。

第1に、過去の時代においては、①降水（雨・雪）、②地下水、③河川水、④湖沼・海洋のそれぞれにつき、個別規制が相互に没交渉に行われていた。これに対して、近時においては、①→②→③→④（→①）の水文的循環（hydrologic cycle）を一体的に捉えた立法が行われるようになっていく。これを水の所在場所の側から見れば、水法の適用範囲は、隣接地あるいは市区町村単位といった小・中規模から、流域全体さらには地球規模の水循環系にまで拡大している。

---

1) わが国の水法の体系全般を概説した古典的著作として、金沢良雄「水法」園部敏＝田中二郎＝金沢良雄『交通通信法・土地法・水法』（有斐閣・法律学全集15,1960年）。その後の文献として、金沢良雄＝三本木健治『水法論』（共立出版・水文学講座15,1979年）、三本木健治『判例水法の形成とその理念』（山海堂、1999年）、須田政勝『概説水法・国土保全法——治水、利水そして環境へ』（山海堂、2006年）。

さらに、これを法形式の側面から言い換えれば、水法の法源は、私法から公法へ、また公法の中でも、各地方自治体の条例あるいは国法にあっては、ゾーニングによる地域限定立法から、流域単位の統合的水管理（IWM; Integrated Water Management）<sup>2)</sup>を定めた統一的な国法、および、以上の内国法を超えた国際法（国際条約の締結等）まで拡大したことを意味する。

第2に、過去の時代における水紛争事例は、①治水および②利水の問題に限られていた。しかし、その後、③環境の問題が新たに加わるに至り、これに対応して、法制度の側も、従前からの①治水法・②利水法に、③水環境法が加わり、そして、それらの3つの目的が統合された単一の総合立法が形成されるようになってきている。

第3に、過去の時代の水紛争は、①水量の過多（洪水、高潮など）あるいは欠乏（渇水、地盤沈下など）の問題が主であり、②水質の問題は、塩水化等ごく限られた事案に留まっていた。だが、第2次世界大戦後においては、水質汚染・土壌汚染をめぐる紛争が頻発化し、さらに、③水温に関しても、温排水の地下処理による井戸水の温度上昇などの問題が発生するに至り、これに対応して、今日の法制度においては、①水量の過多・欠乏のみならず、②水質の変化、③水温の上昇・低下が、規制ないし管理の対象となってきている。

第4に、過去の時代においては、水に関する規制の適用範囲は、水に直接関連する施設（ダム・堰・井戸等）には及んでいたものの、砂利・水棲動植物の採取、あるいは森林・耕地の有する保水機能等に関しては、それぞれの産業を育成する法体系の中で処理されていた。これに対して、近時の立法においては、それらの産業法を、水法の領域の中の利水法の一つと

---

2) この用語が、治水・利水・環境の3つの目的のすべてを視野に置くのに対して、統合的水資源管理（IWRM; Integrated Water Resource Management）の用語は、水資源の利用すなわち利水をもっぱらあるいは主として念頭に置く概念といえる。

して位置づけ、あるいは、水と土地とを一体的に捉えてクロスメディア規制をかける傾向がある。

第5に、過去の時代においても、治水あるいは利水障害のメカニズムが解明されるにつれ、法制度の内容は、事後的な救済から、事前の予防措置へと変化していたが、近時においては、水文観測・調査に関する法制度を整えたうえ、その知見に基づき中長期的な計画を策定する手法が一般化しており、諸外国においては、これをさらに進めて、以上に述べたような水に関する諸問題の全体を有機的にカバーできるよう、統一的な水法典を制定し、かつ、その運用の効率化を図るため、治水・利水・環境で分裂していた所管を単一の官庁へと統合するようになってきている。

第6に、水に関する法制度の性格ないし運用の内容は、水問題の多様化および水需要の変化に伴い、従来の規制（regulation）一辺倒の性格から、適切な管理（management）へと変化してきている。

また、それと同時に、第7に、水政策の決定方法ならびに運用の仕方に関しても、国あるいは地方自治体のパターンリズム（paternalism）（父権主義）から、住民意思の尊重・住民参加の手法へと変化している。

以上を要するに、今日の水法秩序は、「個別規制」から「統合管理」へと移行してきているのであるが、世界各国においては、この変化が1960～70年代から生じていたのに対して、日本でこの変化が顕著なものとなるのは、ごく最近——平成期（1990年代）に入って以降のことである。

## 2 日本における水資源問題の歴史<sup>3)</sup>

### (1) 戦前

わが国の水利用は、水稻耕作を中心に展開したことから、すでに江戸期

---

3) その詳細に関しては、七戸「農業用水の『転用』手続をめぐる法律問題——河川法2条2項・34条の解釈を中心に——」法学研究（慶應大）70巻12号（1997年）104頁、七戸「現代の水利権をめぐる諸問題」河川レビュー123号（2003年）11頁参照。

以前より、河川水の大半は、農業用水によって先占されていた。明治政府は、徳川期の封建的な権利の一掃を図ったが、しかし、農業生産の向上は、明治政府の重点施策の1つでもあったから、明治29年旧河川法（明治29年4月8日法律第71号）は、旧幕以来の慣行水利権を否定せず、これを許可水利権とみなすこととした。

その後、日露戦争から第1次世界大戦にかけての第2次産業革命により爆発的に需要の増えた発電用水・工業用水・水道用水は、農業用水に対して水資源の再分配を求め、大正期以降、それぞれの立場から利水法案が提出されたが、いずれの法案も頓挫し、結局、都市用水は、水資源を地下水に求めざるを得なくなった。

その結果行われた大量の地下水採取の反動として、すでに昭和初期より井戸水の枯渇、水質悪化（塩水化など）、地盤沈下といった地下水障害が発生し、昭和9年の室戸台風の際には、地盤沈下が顕著であった大阪港湾部や東京江東地区が、高潮や浸水により大きな被害を受けたが、戦時体制下の日本において、地下水の取水制限が行われることはなかった<sup>4)</sup>。

## (2) 昭和20～30年代

第2次世界大戦により壊滅的な打撃を受けた日本の工業生産の回復のためには、発電用水の確保がぜひとも必要であった。しかしながら、農業生産の回復もまた国の重要課題であったため、農業用水に対して一方的に水資源の再分配を要求することはできなかった。

そこで、戦後の復興期においては、治水ならびに各種利水目的を兼ね備

---

4) 芝崎達雄『略奪された水資源——地下水利用の功罪』（築地書館、1976年）151頁、水収支研究グループ編『地下水資源・環境論——その理論と実践——』（共立出版、1993年）32頁〔三田村宗樹＝高橋一〕、同40頁〔高橋保＝高橋一〕。

えた多目的ダムを建設することによって、一方では戦禍で荒廃した国土の治水問題に対処するとともに、ダムにより新規に開発された水資源を発電用水ならびに工業用水・水道用水に振り当てる方針がとられた<sup>5)</sup>。

なお、このダム建設の方法による表流水の新規開発の施策は、地下水から表流水への水源転換政策と連動している。朝鮮戦争を機に復興した日本の工業部門は、表流水の利用ができないまま、戦前にも増して大量の地下水採取を行うようになった結果、揚水効率の低下・水質の悪化・地盤沈下といった深刻な地下水障害が発生した。これに対しては、工業用水法（昭和31年6月11日法律第146号）・建築物用地下水の採取の規制に関する法律（昭和37年5月1日法律第100号）（ビル用水法）が制定されたが、十分な効果は得られなかった。

そこで、表流水資源の高度利用のための切り札として制定されたのが、現行河川法（昭和39年7月10日法律第167号）であった。同法は、治水を主目的としていた明治29年旧河川法を改めて、治水・利水の双方を目的規定（1条）に掲げ、上記ダム建設により新規に開発した表流水資源を、高度経済成長により爆発的に需要の増加した都市用水（工業用水・水道用水）に効率的に分配しようとした。

### （3）昭和40年代

その後、昭和40年代に入ると、高度経済成長の歪みが、水資源に関しても顕在化してくる。

#### ① 公害問題

---

5) 電源開発促進法（昭和27年7月31日法律第283号。平成15年6月18日法律第92号により廃止）、特定多目的ダム法（昭和32年3月31日法律第35号）、水資源開発促進法（昭和36年11月13日法律第217号）、水資源開発公団法（昭和36年11月13日法律第218号。現在は独立行政法人水資源機構法（平成14年12月18日法律第182号）に移行）。

その第1は、公害問題であって、四大公害病<sup>6)</sup>に代表される深刻な健康被害に対し、昭和42年に公害対策基本法（昭和42年8月3日法律第132号）<sup>7)</sup>が制定されたが、同法の定める「公害」の中には、地下水の水量の問題である地盤沈下のほか、地下水ならびに表流水の水質汚濁が掲げられ、その後、昭和45年の第64回臨時国会（いわゆる「公害国会」）において成立した公害関係14法案のうち、10法案は、水に関する規律を含んでいる<sup>8)</sup>。

なお、翌昭和46年には、それら公害問題の所轄官庁として環境庁が設置されたが、その結果、水に関する所管は、従来の治水に関する建設省（→現・国土省）、利水のうち農業用水に関する農林省（→現・農水省）、工業用水に関する通産省（→現・経産省）、水道用水に関する厚生省（→現・

- 
- 6) ①イタイイタイ病（カドミウムを含む鉱山廃液による水質汚染）、②水俣病（熊本水俣病）、③第2水俣病（新潟水俣病）（いずれもメチル水銀を含む工場廃液による水質汚染）、④四日市ぜんそく（コンビナートから排出された硫黄酸化物による大気汚染）。
- 7) 現行法は環境基本法（平成5年11月19日法律第91号）。
- 8) ①毒物及び劇物取締法（昭和25年12月28日法律第303号）改正（昭和45年12月25日法律第131号）、②公害対策基本法（前掲）改正（同日法律第132号）、③公害防止事業費事業者負担法（同日法律第133号）、④大気汚染防止法（昭和43年6月10日法律第97号）改正（同日法律第134号）、⑤騒音規制法（昭和43年6月10日法律第98号）改正（同日法律第135号）、⑥海洋汚染防止法（同日法律第136号）。現在は、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律、⑦廃棄物の処理及び清掃に関する法律（同日法律第137号）、⑧水質汚濁防止法（同日法律第138号）、⑨農用地の上壤の汚染防止等に関する法律（同日法律第139号）、⑩自然公園法（昭和32年6月1日法律第161号）改正（同日法律第140号）、⑪下水道法（昭和33年4月24日法律第79号）改正（同日法律第141号）、⑫人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律（同日法律第142号）、⑬道路交通法（昭和35年6月25日法律第105号）改正（同日法律第143号）、⑭農薬取締法（昭和23年7月1日法律第82号）改正（昭和46年1月14日法律第1号）のうち、①②③⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑭が、水に関する規律を含む。

厚労省)に加えて、公害(地盤沈下・水質汚濁)に関する環境庁(→現・環境省)と、さらに細分化される結果となってしまった。

## ② 農業用水の転用問題

第2に、高度経済成長期の産業構造の変化は、農業人口の減少と耕地の宅地化をもたらし、農林省は、昭和44年の自主流通米制度、翌45年の農地流動化の促進のための農地法改正、同年の米の生産調整(減反)といった180度の政策転換に追い込まれた。

建設省は、この機を逃さず、昭和45年に慣行水利権の合理化政策(慣行水利権の内容を明確化し、その際に生じた余剰水を都市用水に再配分する施策)を打ち出した。この時代になると、もはや有効なダム建設予定地は残っておらず、既存の水資源を再分配するしか方法がなくなっていたからである。さらに、農業水利権の有償での直接譲渡を考える農水省に対して、建設省は、昭和47年12月7日河政発第105号河川局長通達「農業用水の転用に関する取扱いについて」を発出し、農業用水の転用については河川法34条の直接譲渡の承認を与えないとする一方、農業用水側が、従来の慣行水利権を許可水利権に切り替えない限り、老朽化した施設の改修を許可しないよう指示した。いわゆる「同時処分」の方法による慣行水利権の「許可化」ないし「法定化」政策の開始である。

## (4) 昭和50～60年代

高度経済成長が終焉を迎えた昭和50年代以降、都市用水の需要には翳りが見え始める。また、昭和40年代の「公害」問題は、やがて良好な生活環境や自然環境の保全といった「環境」問題の視点へと拡大・発展した。しかしながら、水資源の開発および分配に関する従来からの施策は、この時代においても基本的に維持された。

なお、この時期には、上記河川水に関する農林省と建設省の施策の打ち合いと同様のセクショナリズムの問題が、地下水に関しても生じた。発端は、田中角栄内閣が「日本列島改造論」に基づく施策の一貫として昭和49



年に設置した国土庁（→現・国交省土地・水資源局）に、自民党の古賀雷四郎参議院議員が「地盤沈下対策緊急措置法案要綱（試案）」（古賀試案）を提出したことに始まる。

これに対して、建設省、環境庁、通産省は、それぞれの立場から地下水法案を提出、その後、国土庁は数年にわたって関係各省の調整を試みるも功を奏さず、結局、立法の方法による抜本的解決は断念され、行政指導（要綱）の方法に甘んずることとなったのである。

その結果、昭和60年4月26日には濃尾平野と筑後・佐賀平野に、また平成3年11月29日には関東平野北部に、それぞれ「地盤沈下防止等対策要綱」が策定・実施された。

#### (5) 平成期

府省間のセクショナリズムの問題は、平成期に入っても続いた。

##### ① 平成6年水源2法（厚生省・環境庁）

その象徴的な出来事が、水質問題に関する平成6年の「水源2法」の制定である。日本の水道水源は、7割を河川等の表流水、3割を地下水に依存しているが、表流水は常に汚染の危険に常に晒されている。他方、良質な水源と考えられてきた地下水に関しても、この時期トリクロロエチレン等による汚染事件が発生した。

ところが、水道行政を担う厚生省と、水質行政を担う環境庁は、主導権を争って一步も引かず、結局、厚生省は、水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律（平成6年3月4日法律第8号）（水道原水事業法）、環境庁は、特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法（同日法律第9号）（水道水源特別措置法）をそれぞれ制定する結果となった。

##### ② 健全な水循環（環境庁）

かかる環境庁の積極的姿勢には、前年の環境基本法（平成5年11月19日法律第91号）の制定が影響している。そして、同法を足がかりとした環境

庁の積極的参入は、上記水質面にとどまらなかった。

第1に、環境基本法は、その15条において「環境基本計画」の策定を要求しているが、これに基づき平成6年12月16日に閣議決定された第1次環境基本計画は、「環境保全上健全な水循環の確保」なる新たな概念を提示した。第2に、平成7年8月の「水環境ビジョン懇談会」報告書は、水環境を、水質面のみではなく、水量・水生生物・水辺地等を含む総合的なものとして捉えるとともに、地方自治体による地域水環境計画の策定を提言した。さらに、第3に、平成10年1月「健全な水循環の確保に関する懇談会」報告書は、水循環系の中における地下水の役割に注目する一方、流域単位での関係者の連携により、水循環を総合的に診断・評価した計画を策定することを提言している。

なお、このうち「健全な水循環」の概念に関しては、平成10年8月31日、水問題を所管する関係6省庁（環境庁・国土庁・厚生省・農水省・通産省・建設省）により「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」が設置され、5年後の平成15年10月16日最終報告「健全な水循環系構築のための計画作りに向けて」は、「おいしい水、きれいな水」の復権に向けた地域主体の流域づくり、渇水や浸水被害に対する事業者や住民その他の関係者による連携施策のあり方を提示した。

そのような連携の一方で、環境庁長官の諮問機関である中央環境審議会は、平成11年4月「環境保全上健全な水循環に関する基本認識及び施策の展開について（最終報告）」を提出、関係省庁および自治体において、本最終報告を踏まえた水環境・地盤環境の保全、治水、利水等に関する施策展開と、水循環系の観点を踏まえた流域関係者の主体的な対応を説き、他方、翌平成12年12月に閣議決定された第2次環境基本計画は、「環境問題の各分野に関する戦略的プログラム」中に、「環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組」を提示した。なお、現在は、平成18年4月7日閣議決定の第3次環境基本計画が実施に移されている。

### ③ 平成9年河川法改正（建設省）

以上のような環境庁の施策に対して、建設省は、平成9年、河川法を改正し（平成9年6月4日法律第69号）、次のような措置を施した。

その第1は、河川法1条の目的規定につき、従来からの治水・利水に加えて、新たに「河川環境の整備と保全」を追加した点であり、これにより、河川法の適用範囲内において、環境に関する施策を、河川管理者が行い得る法的根拠が与えられた。

第2は、河川整備の計画制度につき、従来の「工事实施基本計画」の制度（旧16条）を改めて、地域の意向を反映した計画制度——これは河川整備基本方針（16条全面改正）と、その下位にある河川整備計画（16条の2新設）の2本立てからなる——を導入した点である。これにより、地域住民の意見を反映させつつも、あくまでも河川管理者が河川計画を策定する原則は維持された。

このほか、平成9年法改正では、第3に、とくに漏水時における水利調整の方法につき、従来からの取水制限の方法（53条）に加えて、水融通の方法（53条の2）を新設した点が注目される。

### ④ 総合的水資源マネジメント（国交省土地・水資源局）

さらに、国交省土地・水資源局（旧・国土庁）の側も、平成20年8月「平成20年度日本の水資源」（平成20年度水資源白書）において、「水資源に係る課題や気候変動等により生じるリスクに対応するため、水資源の量的な確保だけでなく、水量と水質、地下水と地表水を一体的にとらえて災害や事故等における危機管理も含めて、私たちに与えられた水資源を有効に活用する総合的な水資源マネジメントへと転換すべき時期にきています」との立場をとるに至った。

## 3 今日における水資源に関する法制度とその課題

以上のように、わが国における水法秩序は、平成5年の環境基本法制定

後の現・環境省の積極的な施策展開を機縁として、急激な変貌を遂げつつあるが、とくにその中でも利水法の領域（水資源問題）に関して、今日の状況と課題とを整理するならば、以下ようになる。

第1に、ダム建設による水資源の新規「開発」の限界は、すでに昭和40年代より意識されており、これに代わって、施策の中心は、既存の水資源の適正な「再分配」へと移行している。

第2に、再分配されるべき水の種類につき、昭和30年代以来の地下水から表流水への転換政策は、地下水量の不足による障害が発生している地域においては維持される。しかしながら、近時新たに生じてきた地下水量の過多による障害発生地域においては、過去の時代の揚水「規制」から、むしろ適量の汲み上げを行うことによる地下水の「管理（マネジメント）」へと、発想を転換する必要がある。

第3に、古く明治期より昭和40年代までの水資源問題は、表流水（河川水）に関する既得水利権者である農業用水に対する、新規利水者である発電用水・工業用水・水道用水からの分配要求の歴史であった。しかしながら、平成12年以降、工業用水の淡水使用量は微減を続けており、生活用水の使用量も、横ばいないし微減傾向にある。その結果、今日においては、発電用水・工業用水・水道用水の側に余剰水が存在しているケースもあり、それらを他種水利に再分配することが考えられなければならない。

他方、再分配先に関しても、環境用水という新たな利水セクターが加わっているほか、平成9年河川法改正の結果、河川それ自体の環境目的での流量確保のための水需要も生じている。

第4に、——この点は、水資源の再分配という利水面の問題に限らず、治水あるいは環境を含めた水法秩序全体についていえる事柄であるが——、政策の決定方法ならびに決定された政策の運用方法に関しては、住民参加型のスキームが一般化してきている。もっとも、平成9年河川法改正により導入された、地域の意向を反映させた計画制度に関しては、従来

型の河川管理者のパターナリズムと、新たな哲学である流域自治の思想との間に、せめぎ合いが存在し、上位計画である河川整備基本方針に関しては、1級河川については、社会資本整備審議会の意見聴取が要求されているにすぎず（河川法16条3項）、流域住民の意向を反映させる手続は存在しないのに対して、下位計画である河川整備計画に関しては、河川法16条の2第4項の「公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置」のほか、第3項の定める「河川に関し学識経験を有する者」に対する意見聴取についても、実際の運用では、流域住民を当該河川に関し学識経験を有する者として参加させた委員会を設置し、河川整備計画の「案」を策定する場合が多い。

ただ、その実態は、河川管理者主導型か、あるいは地域住民優位型のどちらかに傾斜してしまうケースも認められ、このうち地域住民優位型の委員会にあっては、上位計画である河川整備基本方針と対立する内容の河川整備計画の「案」が策定される場合もある。

なお、以上の中・長期的な河川整備の計画制度に対して、渇水時に関して河川法53条1項が要求している水利使用者間の協議については、常設の「渇水調整協議会」の設置が指導されているが（昭和49年3月22日河政発第26号河川局長通達「渇水対策の推進について」<sup>9)</sup>、水利使用者のみによる自主的な協議では、調整を行うことは困難であり、河川管理者主導による調整が、最も実質的かつ公平であるともいわれる<sup>10)</sup>。

---

9) 河川法研究会（編著）『（改訂版）〔逐条解説〕河川法解説』（大成出版社、2006年）332頁には、同通達の全文が掲記されている。また、水利権実務研究会（編著）『新訂・水利権実務一問一答』（大成出版社、2005年）256頁以下には、平成17年3月末日現在設立されている渇水調整協議会の一覧がある。

10) 河川管理行政実務研究会（編著）『（全訂）河川管理の実務』（大成出版社、1996年）104頁。

一方、平成9年法改正で新設された53条の2は、水利使用者間の1対1での水融通を認めるものであるが、それが有償か無償かについては、法文は何ら触れるところがない。無償に限るとした場合には、融通する側の経済的インセンティブが失われるが、さりとて、有償である旨を公認した場合には、取水制限の方法につき前条2項の規定する互譲の精神との間で、いかにも不権衡の感を否めない。

第5に、かつては先鋭化した対立となっていた関係府省のセクショナリズムの問題は、今日では終息したと言いうる。しかしながら、そこからさらに一歩進んで、関係府省が協調・連携して、現・環境省の提唱する「健全な水循環系構築」や、国交省土地・水資源局の提唱する「総合的な水資源マネジメント」を行うところまでは至っていない。まして諸外国におけるような、統一水法典の制定や、水関係府省の統合は、現段階では、まったく見通しが立たない。

以上を要するに、水資源分配問題を含めて、わが国の水に関する法制度は、「個別規制」の時代から「統合管理」の時代へと、ようやく移行したばかりの段階にある。