

河川法に「環境」が入った時

(財) リバーフロント整備センター 理事長 竹村 公太郎



平成9年、河川法が大改正され、第1条の目的に「環境」が入ることとなった。

当時、私は本省河川局の開発課長だった。法案協議は前年の平成8年から始まっていたので、すでに10年近くが過ぎようとしている。記憶が薄れないうちに、この河川法改正で「環境」が入った時の議論を、この場を借りて記述しておく。

河川法の「治水」と「利水」

明治29年に制定された旧河川法は、昭和39年に大改正された。この平成9年の改正は2度目の大改正となる。

明治の河川法では、法の目的は明文化されてはいない。当時「治水」と「舟運」のための河川事業と河川管理は、明文化しなくても自明であったのだろう。

ここで「治水」は分かりやすいが、「舟運」には若干の説明がある。明治近代化の富国強兵で産業振興を押し進めていくとき、日本になかったのが陸上物流インフラであった。そのため、明治の産業物流は船に頼っていて、河川の航路確保、つまり河底浚渫や低水路工事は極めて重要であった。

昭和39年の河川法の大改正では、第1条の目的で「治水」と「利水」が明記された。すでに鉄道は全国に整備され、道路整備も一気呵成に進められている時代であった。

河川に期待される新しい役目は、水資源の供給であった。戦後の復興から高度経済成長にさしかかるとき、我が国に不足していたのが電力であり、工業用水であり、都市住民が飲む水道用水であった。

昭和の河川法の目的に「治水」と「利水」が明記されたのは、時代の必然であった。

その昭和の河川法が、平成9年に大改正されることとなった。第1条の目的に「環境」を追加することが最大の焦点であった。

河川法の目的に「環境」を追加するのは、今から見れば当たり前と思われるが、平成9年の改正時には決して容易なことではなかった。

罰則のない「環境」

人々の生命と財産を守る「治水」は、行政の責務として自明である。人々が安全な水を飲み、産業発展のため水を供給する「利水」も行政の責務としては説明しやすい。

しかし、何故、河川行政で環境を目的にするのか？ 国土を守り、国土を管理する基本法である河川法の目的に、何故、「環境」を入れるのか？ これは、決して自明ではない。

自明でないどころか、河川法の目的に環境を入れることは、法律の要件を満たしていない、つまり「法律にならない」として法律の番人の法制局からいったんは拒否されたのだ。

というのも、国土管理とは、法に基づいて行政目的を定め、法に基づいてそれを実現していくことである。その国土管理の実現のため、どうしても禁止

しなければならない行為がでてくる。その禁止行為が発生すれば、法で罰しなければならない。それが、法治国家の大原則である。河川法もこの原則に立っている。

治水上、安全を損なう行為は罰せられる。例えば、自分たちの地域を洪水から守るために、対岸の堤防を夜の闇に紛れて掘って危険に晒してしまう。今では考えられないことも、各地の河川の歴史では厳然と発生していた。これを禁止しなければ、対岸同士の間接的な暴力による争いが発生していく。これは法治国家の姿ではない。

利水でも不法な行為はある。上流でこっそり、または腕力を背景に川から水を取水すれば、下流で生活をして、生産をしている人々に損害を与える。これを法律で罰しない限り、上下流の集落間や団体間で直接的な争いが発生していく。これも法治国家の姿ではない。

河川法だけではない。土地に関する法律も、都市計画に関する法律も、道路に関する法律も、国土管理に係る法律は必ず罰則規定がある。逆にいうと、罰則規定があることが、国土管理の法律要件となっていたのだ。

しかし、河川法の目的に環境を入れようとしたが、罰則は考えていなかった。いや、罰則を設ける性格の法改正の趣旨ではなかった。罰則規定がない「環境」を目的に入れるのは、国土管理の法律としては要件が整っていない、つまり法律の体をなしていない。このような判断を下されてしまったのだ。

この河川法改正で最も重要な部分が、大きな岩礁に乗り上げる気配となった。

長い実績が法律に

建設省の法律担当官たちのみならず、河川局幹部も一丸となって「環境」を目的に入れる必要性の説明に当たった。

法律論争で挫けそうになる私たちを支えていたのは、過去の河川行政の実績であった。平成2年に「多自然型川づくり」通達が出て以降、全国の河川の現場では、近代化の中で失われた河川の自然を取り戻す、地道な活動が行われていた。

同年には「河川水辺の国勢調査」の試行が開始され、翌年の平成3年には「魚がのぼりやすい川づくり」のモデル事業も開始されていた。

このように、具体的に各地の現場で河川環境を大切にする動きがあり、社会的にも広く認知されつつあった。これに勇気づけられ、我々は法制局に対して、環境の必要性を心から訴え続けることができた。法制局も、河川局は単に頭の中だけでなく、具体的に国民に支持され、河川環境への取り組みを行っている、そのことを認め、最終的には、河川法の目的に「環境」を入れることに同意した。

10年前のあの時、法律論争を乗り越えて、河川法の目的に「環境」が入った原動力は、全国の河川の現場での、環境への具体的で地道な取り組みであった。