

日本における河川行政と環境保護

龜田健二*

< 次 目 >

- I. 日本の河川法の歴史
- II. 河川審議會の答申
- III. 現行河川法における環境保護
 - 1. 河川法の目的
 - 2. 樹林帯制度の創設
 - 3. 河川環境の整備と保全
- IV. 河川行政と市民参加

I. 日本の河川法の歴史

明治29年(1896年)に舊河川法が制定された。舊河川法は、主に、治水のために定められたものであった。舊河川法によって公物管理としての河川管理が始まったのである。

その後、水力發電・工業用水などの利水の需要が高まった。治水のみならず利水にも對應した河川管理にするために、舊河川法を全面的に變える必要が生じたのである。

* 關西大學法學部 教授

そして、昭和39年（1964年）に新河川法が制定された。新河川法では、治水と利水の両方のために河川管理が行われることになった。また、河川管理を水系単位でとらえ、水系全體として総合的・統一的に河川管理を行うことにしたのである。

新河川法は、その後、社會の變化に對應して何度も改正された。さらに、その後、河川がさまざまな生物にとって重要な生育環境であること、河川が人間の生活や地域社會にとっても重要な要素であることなど、環境にとって河川が重要な役割を果たすことが認識されるようになった。治水・利水のみならず環境のために河川管理を行わなければならないという認識が高まったのである。

環境という視點から河川を見直すべきであるという機運の中で、河川審議會が答申「今後の河川環境のあり方について」（平成7年：1995年）などを出したのである。

河川審議會の答申等を受けて、平成9年（1997年）に新河川法の改正が行われたのである。この改正によって、治水・利水のみならず、環境や地域づくりという視點からも河川管理を行うことを明らかにしたのである。

II. 河川審議會の答申

平成9年（1997年）改正にとって重要な河川審議會の答申等は以下のものである。

河川審議會は、平成7年（1995年）3月に、答申「今後の河川環

境のあり方について」を出した。この答申は、「河川は國民にとってもっとも身近で日常的に接することのできるすぐれた自然環境のひとつであるので、河川の持つ自然的な価値、とりわけ多様な生態系を育むという価値を尊重すべきである」「よりよい河川環境を形成していくためには、河川が地域に密着した共有財産であるので、地域住民を始めとして、地方公共団体等との連携・協調を圖るべきである」「従来には見られなかった河川利用形態の出現、安全でおいしい水への期待や、河川に関わる地域固有の文化を大切にしようとする意識に應えるべきである」と述べている。そして、この答申は、基本方針として「生物の多様な生息・生育環境の確保」「健全な水循環系の確保」「河川と地域の関係の再構築」を掲げ、「生物の多様な生息・生育環境の確保のための施策」として「多様な河川形状の採用」「流域での自然の廣がりを考慮した取組みの検討」「河川における上下流方向の連続した環境条件の確保」「貴重な動植物種の絶滅を防止するための取組みの推進」「河川水辺の國勢調査の充實」「生物の生息・生育環境に支障を與える行為の制限」を挙げ、「健全な水循環系の確保のための施策」として「水循環系に影響を與える諸活動の主體に向けての情報発信」「主要な水循環経路である河川での取組み」「流域の諸政策との連携を圖った流域対策の展開」を挙げ、「河川と地域の関係の再構築のための施策」として「劣悪な環境となっている河川の再生」「人と水のふれあいの確保」「周辺地域も含めた良好な河川景観の形成」「地域の意向を反映した河川整備の推進」「地域活性化を支援する水辺づくりの推進」「河川の持つ都市防災機能の強化」を挙げ、また、「地球環境問題への對應のための施策」についても述べている。

また、河川審議會は、平成8年（1996年）6月に、答申「21世

紀の社會を展望した今後の河川整備の基本的方向について」を出した。この答申では、基本認識として「かつて川が人にとって身近だったように、人と川との関わりを再構築することが必要」「洪水や濁水という異常時の河川を対象とした従來の河川行政から、平常時の河川も視野に入れた「川の365日」の河川行政に轉換」を掲げ、「今後の河川整備の基本的方向と主要施策」として「壊滅的な被害を回避する新たな治水・利水方式が必要」「貴重な水と緑のネットワークの核として河川を位置づけ、河川や水路を回復、再生し、地域やまちの水辺の復活」「地域と河川との役割分擔を明確にし、地域の意向を反映し、地域の個性發揮を支援」が挙げられ、「施策の推進方法」として「河川整備に関する計畫の充實」「地域住民、地方自治體、關係機關等との連携強化及び體制の整備」などが示された（注：建設省河川法研究會編著『改正河川法の解説とこれからの河川行政』1998年・ぎょうせい、21～22ページ）。

さらに、河川審議會は、平成8年（1996年）12月に、提言「社會經濟の變化を踏まえた今後の河川制度のあり方について」を出した。この提言では、河川制度の改正の方向として「河川環境の整備・保全」「地域との連携による治水・利水・環境の総合的な河川整備の推進」「異常濁水時の円滑な水利調節のための措置」「河川情報の提供の推進」を示した。そして、「河川環境の整備・保全」として「河川法の目的への環境の位置付け」「水と緑のネットワークの整備（1. 既存水路を活用した良好な水辺空間の形成、2. 河川周辺の樹林（河畔林、湖畔林）の整備・保全）」「水質事故處理対策」「不法係留対策」を挙げ、「地域との連携による治水・利水・環境の総合的な河川整備の推進」として「現行制度における河川整備の計畫とその課題（1. 具體的な河川整備の計畫の策定、2. 治水、利水及び環境の総合的な河川整備、3. 地域

の意向の反映、4. 流域全体の各種施策との連携)」「今後の課題(1. 工事實施基本計画の見直し、2. 長期的な河川整備の基本方針、3. 具体的・段階的な河川整備の計画)」を挙げ、「異常洪水時の円滑な水利調節のための措置」として「「洪水調整協議会」の位置付けとその役割の明確化」「異常洪水時における一時的な水融通のための特例措置の創設」を挙げている。

これらの答申と提言をもとに、平成9年(1997年)の河川法改正が行われたのである。

Ⅲ. 現行河川法における環境保護

1. 河川法の目的

改正法では、河川法の目的条項である第1條に、「河川環境の整備と保全がされるように」という文言が加えられた。これによって、河川行政として治水・利水のみならず河川環境も行われることが明確になったのである。

2. 樹林帯制度の創設

河畔林や湖畔林は、これまでは河川管理施設ではなかったが、この改正によって河川管理施設として位置付けられた(第3條)。そして、河畔や湖畔における樹林帯の形成と保全を圖ることとしたのである。

3. 河川環境の整備と保全

河川環境の整備や保全のために計画や各種の事業が行われている。その例を下記に挙げることにする。

1) 河川環境管理計画

河川環境に関しては、水系ごとに河川環境管理計画が定められることになっている。そして、河川環境管理計画では、「自然ゾーン」「自然利用ゾーン」「整備ゾーン」等のゾーニングがなされている。

2) 河川再生事業

環境の劣悪な河川を本来の河川に再生するための事業である。この河川再生事業において、河岸の緩傾斜化や多自然化などが行われている。

3) 多自然型かわづくり

4) 水辺都市再生

日本においては、大河川沿いには既成市街地が広がっている。そのため、河川事業を行う場合に、市街地整備と一体的に行うことの方が望ましい場合が多いのである。

河川とまちづくりを一体的に整備する事業手法として、例えば、河川事業として河川環境整備事業（河畔整備事業）や都市基盤河川改修事業がある。まちづくり事業としてまちづくり総合支援事業がある。河川とまちづくりを一体的に整備するうえでの規制・誘導手法として、総合設計制度や地区計画制度がある。

また、市街地と高規格堤防（スーパー堤防）の一體的な整備も行われている。土地區畫整理事業を活用して、高規格堤防を造るとともに、河畔や市街地の環境の整備を行うこともある。

IV. 河川行政と市民参加

河川整備計画について學識経験者から意見を聞く場として「流域委員會」などが設置されており、學者や市民の意見が河川行政に反映されるような仕組みが創られている。流域委員會以外にも、河川行政に関して、協議會など市民参加の場が設けられることが多い。

일본에서의 하천행정과 환경보호

龜田健二*

< 차례 >

- I. 일본하천법의 역사
- II. 하천심의회의 답신
- III. 현행 하천법에서의 환경보호
 - 1. 하천법의 목적
 - 2. 樹林帶제도의 창설
 - 3. 하천환경의 정비와 보전
- IV. 하천행정과 시민참가

I. 일본하천법의 역사

明治 29년(1896년)에 구하천법이 제정되었다. 구 하천법은 주로 治水를 위하여 제정된 것이었다. 구 하천법에 의하여 공물관리로서의 하천법이 시작된 것이다.

그 후 수력발전·공업용수 등의 利水の 수요가 높아졌다. 치수뿐만 아니라 利水에도 대응되는 하천관리를 하기 위하여 구 하천법을 전면적으로 바꿀 필요가 생긴 것이다.

* 關西大學法學部 教授

그리고 소화 39년(1964년)에 신 하천법이 제정되었다. 신하천법에 따라 치수와 利水 양자를 위하여 하천관리가 이루어지게 되었다. 또 하천관리를 水系單位로 파악하고, 수계 전체로서 종합적·통일적으로 하천을 관리할 수 있도록 되었다.

신하천법은 그 후 사회변화에 대응하여 몇 번 개정되었다. 나아가 그 후 하천이 다양한 생물에게 있어 중요한 생육환경인 점, 하천이 인간의 생활이나 지역사회에 있어서도 중요한 요소인 점 등 환경에 있어 하천이 중요한 역할을 하는 점을 인식하게 되었다. 치수·利水뿐만 아니라 환경을 위하여 하천을 관리하지 않으면 안된다고 하는 인식이 높아지게 된 것이다.

환경이라는 관점에서 하천을 재검토해야만 한다는 기운 가운데 하천심의회의가 답신 「이후의 하천환경의 이상적인 형태에 대하여」(평성 7년 : 1995년)등을 제시한 것이다.

하천심의회의의 답신등을 받아서 평성 9년(1997년)에 신하천법이 개정되었다. 이 개정에 따라 치수·利水뿐만 아니라 환경이나 지역형성이라고 하는 관점에서 하천을 관리해야한다는 것이 명확해진 것이다.

Ⅱ. 하천심의회의의 답신

평성 9년(1997년) 개정에 있어 중요한 하천심의회의의 답신등은 이하와 같다.

하천심의회의는 평성 7년(1995년) 3월에 답신 「이후의 하천환경의 이상적인 형태에 대하여」를 제시하였다. 이 답신은 「하천은 국민에게

있어서도 가장 가깝고 일상적으로 접할 수 있는 뛰어난 자연환경의 하나이기 때문에 하천이 가지는 자연적인 가치, 특히 다양한 생태계를 보호육성하는 가치를 존중해야만 한다», 「보다 좋은 하천환경을 형성해가기 위해서는 하천이 지역에 밀착한 공유재산이기 때문에 지역주민을 비롯하여 지방공공단체등과의 연대·협조를 도모해야만 할 것이다», 「종래에는 볼 수 없었던 하천이용형태의 출현, 안전하고 맛있는 물에의 기대나 하천에 관련된 지역고유의 문화를 중요하게 대하고자 하는 의식에 대응해야만 할 것이다」고 서술하고 있다. 그리고 이 답신은 기본방침으로서 「생물의 다양한 생식·생육환경의 확보», 「건전한 수순환계의 확보», 「하천과 지역의 관계 재구축」을 들고, 「생물의 다양한 생식·생육환경의 확보를 위한 시책」으로서 「다양한 河川形狀의 채용», 「유역에서의 자연의 확대를 고려한 정책검토», 「하천에서의 상하류방향의 연속한 환경조건의 확보», 「귀중한 동식물종의 절멸을 방지하기 위한 정책검토», 「하천주변의 國勢調査의 충실», 「생물의 생식·생육환경에 지장을 주는 행위의 제한», 「수순환계에 영향을 주는 모든 활동주체에 대한 정보발신», 「주요한 수순환계로인 하천에서의 정책», 「유역의 모든 정책과의 관련을 도모한 유역대책의 전개」를 들고, 「하천과 지역관계의 재구축을 위한 시책」으로서 「환경이 열악해진 하천의 재생», 「사람과 물의 친밀성의 확보」 「주변지역을 포함한 양호한 하천경관의 형성», 「지역의 의향을 반영한 하천정비의 추진», 「지역활성화를 지원하는 水邊형성의 추진», 「하천이 가지는 도시방재기능의 강화」를 들고 있으며, 또 「지구환경문제에의 대응을 위한 시책」에 대하여도 서술하고 있다.

또 하천심의회는 평성 8년(1998년) 6월에 답신 「21세기의 사회를 전망한 이후의 하천정비의 기본적 방향에 대하여」를 제시했다. 이 답신

에서는 기본인식으로서 「일찍이 하천이 인간에게 있어 가까웠던 것처럼, 인간과 하천과의 관계를 재구축할 필요가 있다」, 「홍수나 渴水라고 하는 비상시의 하천을 대상으로 한 종래의 하천행정에서 평상시의 하천도 시야에 포함하는 「하천 365일」의 하천행정으로 전환」을 들고, 「이후의 하천정비의 기본방향과 주요시책」으로서 「과멸적인 피해를 회피하는 새로운 치수·利水방식이 필요」, 「귀중한 물과 녹지의 네트워크의 핵심으로서 하천을 자리매김하고 하천이나 水路를 회복, 재생하고, 지역이나 거리의 水邊의 부활」, 「지역과 하천과의 역할분담을 명확히 하고, 지역의 의향을 반영하며, 지역의 개성발휘를 지원」을 들고 있으며, 「시책의 추진방법」으로서 「하천정비에 관한 계획의 충실」, 「지역주민, 지방자치체, 관계기관등과의 제휴강화 및 체제의 정비」 등이 제시되었다(注: 건설성하천법연구회편저 「개정하천법의 해설과 지금부터의 하천행정」 1998년, ぎょうせい, pp. 21~22).

나아가 하천심의회는 평성 8년(1996년) 12월에 제언 「사회경제의 변화에 입각한 이후의 하천제도의 이상적인 형태에 대하여」를 제시했다. 이 제언에서는 하천제도의 개정방향으로서 「하천환경의 정비·보전」, 「지역과의 연대제휴를 통한 治水·利水·환경의 종합적인 하천정비의 추진」, 「異常渴水시의 원활한 수리조절을 위한 조치」, 「하천정보제공의 추진」을 제시했다. 그리고 「하천환경의 정비·보전」으로서 「하천법의 목적에 환경규정 추가」, 「물과 녹지의 네트워크의 정비」(1. 기존수로를 활용한 양호한 수변공간의 형성, 2. 하천주변의 樹林(河畔林, 湖畔林)의 정비·보전), 「수질사고처리대책」, 「不法係留對策」을 들고, 「지역과의 연대제휴를 통한 치수·이수·환경의 종합적인 하천정비의 추진」으로서 「현행제도에서의 하천정비의 계획과 과제(1. 구체적인 하천정비계획의 책정, 2. 치수, 이수 및 환경의 종합적인 하천

정비, 3. 지역의향의 반영, 4. 유역전체의 각종시책과의 연대제휴」, 「이후의 과제(1. 공사실시기본계획의 재검토, 2. 장기적인 하천정비의 기본방침, 3. 구체적·단계적인 하천정비의 계획)」을 들고 있으며, 「이상갈수시의 원활한 수리조절을 위한 조치」로서 「갈수조정협의회」의 자리매김과 그 역할의 명확화, 「이상갈수시에 일시적인 물유통을 위한 특별조치의 창설」을 들고 있다.

이러한 답신, 제언과 더불어平成 9년(1997년)의 하천법개정이 이루어진 것이다.

Ⅲ. 현행 하천법에서의 환경보호

1. 하천법의 목적

개정법에서는 하천법의 목적조항인 제1조에 「하천환경의 정비와 보전이 되도록」이라고 문언이 추가되었다. 이것에 따라 하천행정으로서 치수·이수뿐만 아니라 하천환경도 포함하여 행정이 이루어진다는 점을 명확히 한 것이다.

2. 樹林帶제도의 창설

河畔林이나 湖畔林은 지금까지는 하천관리시설이 아니었지만, 이 개정에 따라 하천관리시설로서 자리매김되었다(제3조). 그리고 河畔이나 湖畔에 있어서의 樹林帶의 형성과 보전을 도모하게 되었다.

3. 하천환경의 정비와 보전

하천환경의 정비나 보전을 위하여 계획이나 각종의 사업이 이루어지고 있다. 그 예를 이하 들어보고자 한다.

1) 하천환경관리계획

하천환경에 관하여는 水系마다 하천환경관리계획을 규정하도록 되어 있다. 그리고 하천환경관리계획에서는 「자연존」, 「자연이용존」, 「정비존」 등의 조닝이 이루어지고 있다.

2) 하천재생사업

환경이 열악한 하천을 본래의 하천으로 재생하는 사업이다. 이 하천 재생사업에서 河岸의 환경사화나 다자연화등이 이루어지고 있다.

3) 다자연형 하천형성

4) 수변도시재생

일본에서는 대하천을 따라 기성도시가 확대되고 있다. 그렇기 때문에 하천사업을 하는 경우에 시가지정비와 일체적으로 하는 것이 바람직한 경우가 많다.

하천과 거리정비(まちづくり)를 일체적으로 하는 사업수법으로서, 예를 들면 하천사업으로서 하천환경정비사업(河畔整備事業)이나 도시기반 하천개수사업이 있다. 거리정비사업으로서 거리정비종합지원사업이 있다. 하천과 거리정비를 일체적으로 정비한 뒤의 규제·유도수법으로서 종합설계제도나 지구계획제도가 있다.

또 시가지와 고규격제방(슈퍼 제방)의 일체적인 정비도 이루어지고 있다. 토지구획정리사업을 활용하여 고규격제방을 만들고 더불어 하반이나 시가지 환경의 정비를 하는 경우도 있다.

IV. 하천행정과 시민참가

하천정비계획에 대하여 학식경험자로부터 의견을 듣는 장으로서 「流域委員會」 등이 설치되어 있으며, 학자나 시민의 의견이 하천행정에 반영되는 시스템이 형성되어 있다. 유역위원회 이외에도 하천행정에 관하여 협의회등 시민참가의 장이 형성되어 있는 경우가 많다.