

転用を含む用水の再配分に関する一考察

A study on water reallocation through transfer and related mechanisms

杉浦 未希子*

SUGIURA Mikiko

1. はじめに

水資源の再配分の方法として、市場経済メカニズム、割り当て（クォータ）制、水利権制度があることに呼応し、「転用」は場所や時代を問わず用水の再配分と同義として、市場原理を介した取引も含め様々な文脈で言及されている。ここでは、低水管理としての近代水利権制度を前提としつつ、特定の使用目的に係る水量を他の使用目的へ移すべく用いられた過去の政策や手法、その位置付けについて概観し、再配分をめぐる今後の課題を明確にすることを目的とする。

2. 議論の背景

大都市への人口集中や近郊農村の急速な都市化が水需要緊迫の第一の原因として論及された時期には、農業用水から他水利（専ら都市用水）への転用が論議された（農業水利問題研究会，1970・1971）。かんがい目的の水使用が事実行為として長期に亘り反復継続され、かつ社会的な承認を得て成り立ったこと（渡辺，1954）、加えて低水管理の本旨が灌漑用水と他目的利用が拮抗する夏期に安定的に取水可能な水量の確保にあることから多くの課題が指摘された。また、この議論は合理化事業に伴い地域全体の用水量をいかに把握するかという技術論も含意した（華山，1964；岡本，1973）。

近年の「調整」を取り巻く状況は、異なる水使用目的間の調整に加え、流域単位かつ利水以外の利害への対応を要する。平成9年河川法改正、令和3年「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（通称「流域治水関連法」）全面施行、令和6年「流域総合水管理」閣議決定（水循環基本計画見直し）との段階を経て、利水は他の2要素（流域治水や流域環境）と相まっての「利益相反の調整」「相乗効果の発現」^{*}が求められるに至った（令和7年6月答申）。その文脈での転用例として、過去10年間に11件（工業用水から水道用水へ、または水道用水から環境用水へ：すべて同一地方公共団体内）が報告されている（国交省，2026）。これは比較的容易な情報共有や調整が転用の端緒となることを示すものであり、他の転用事例の需要がないことを意味しない。農業用水からの転用または同様の効果をもたらしたこれまでの手法やその意義の検討は、今後の水利秩序に様々な選択肢を提示しうる。

3. 「水利転用」の諸形態

水利権の転用は、水利権の利用目的の変更であり、転用元水利権の放棄や減量処分と、転用先水利権の新規ないし増量処分が同時になされることを意味する。昭和40年度から平成19年度末まで、一級河川では184件（59m³/s）が農業用水（126件 40m³/s）、工業用水 49件 18m³/s）、その他9件（1m³/s）から主に水道用水へ転用されたと報告されている（国土交通省，2008）。

現代水利権制度は、河川の流況を考慮してその河川流域における多数の利水者間に

* 上智大学(Sophia University) 水利権，水利転用，低水管理，流域総合水管理，水利秩序

円滑、円満な水利秩序を維持確保するという重要な行政目的の裏返し、つまり水利権に明記された水量を確保する義務の執行として水源手当を可能にする仕組み（多目的ダム群のインフラ整備等）を前提に成り立つ。そのため、水源の増強を目的とした方策が「恒久的」対策であり、農業水利の転用は水源増強の手段のひとつとみなされる（岡本，1995）。他方、河川法 53 条に基づく渇水調整や現場対応としての自主節水・緊急送水は一時的・応急的な水の再配分という点において、水利権制度を前提としつつ水利転用と同様の効果をもたらさう。豊水時に限り複数の目的を併記した絶対劣後の環境用水水利権（平成 18 年導入）は、希釈を主目的としつつ（杉浦，2017）土地改良管理施設を介して環境保全という新たな目的へ再配分と同様の効果をもたらさうもので、水利権制度の新たな展開として位置付けられる。

農業用水合理化対策事業による農業用水の新規水利への転用は、上記の「恒久的」対策のひとつとして扱われてきた。既存水量の効率化による余剰の創出は、その余剰水が新たな利用可能水量として扱われるという意味で、水源の増強と同様とみなされた。この方法は行政機関内の折衝を経て「単純転用」（耕地面積の減少・計画変更等で不要になった分の転用）と「合理化による転用」（水路のパイプライン化等農業施設合理化により生み出された余剰水の転用）に区分され周知された（建設省河川局長通達 河政発第一〇五号）。パイプライン化に伴い、農業側が施設管理者として管理費を得る形態も双方の利益に資するとして採用された。

合理化事業には、農業側の努力や所有意識への対価の支払い（農業水利問題研究会，1970;1971）、ダム等による水源開発負担額と転用に係る費用負担に差異がある場合の扱い、ダムの費用の再アロケーション等多くの問題が伴った。この手法が可能になった背景には、需給逼迫への関係者間の共通認識に加え、行政の配慮・調整によって転用がなさうする体制が整った点、すなわち「農業基盤整備・ダム建設の進展により、農業水利の管理が地域共同体から公的管理へ移行したこと」に加え、「工業用水道・上水道という公的水需要者が登場し、個人・企業による新規水利取得に代わって公的供給の形が主流となった」点が挙げられている（建設省，1978）。

4. まとめ

韓国では、統合的水資源管理のもと、2018 年に省庁間に分散していた国家水管理システムを環境部（Ministry of Environment, MOE）を唯一の権限機関とする統合的構造へ抜本的に改革した。加えて、2000 年に農地改良組合（Farmland Improvement Association）は韓国農漁村公社（Korea Rural Community Corporation, KRC）に統合され、その結果 PIM は変質または実質的に消滅したとの評価もある。第一次国家水管理基本計画（2021～2030）については、農業用水に余裕水量がある場合の転用が戦略的に可能としつつ、その根拠条文や補償について課題を指摘する見解もある（Yoon 2022）。その点、ダム水源の増強を必須とせず事業や協議を介して転用結果をもたらした日本の事例がもつ意義は大きい。他方で、人口減少・農業従事者の高齢化・担い手不足・農業用水需要の長期的縮小という背景は共通しており、他目的への再配分圧力は今後一層高まっていくと思われる。行政コストの低減や流域環境・流域治水との調整が不可避となる中で、転用・再配分を含む大きな利益調整を担う主体が誰であるべきか、特に公的関与のあり方と程度への問いは日本においても大きな課題といえるだろう。