

一級河川の歴史的経緯

桑島 信¹・馬場 行雄²

¹東近江土木事務所 管理調整課

²東近江土木事務所 管理調整課

明治29年(1896)の河川法制定以後、昭和39年(1964)の河川法全面改正を経て、滋賀県は509本の一級河川を抱えるまでとなった。しかし、一級河川はその大部分が昭和40年代以前に誕生しており、現在ではいつどのように一級河川が誕生したのか明瞭ではない。そこで、一級河川について文献・資料を調査・整理することにより、その歴史的経緯を明らかにする。

キーワード 河川法、旧河川法、一級河川、滋賀県、淀川水系

1. はじめに

一級河川とは一級水系に係る河川のうち河川法に基づく指定を受けた河川であり、滋賀県では509本が一級河川に指定されている。その内訳は、淀川水系505本、北川水系3本、木曾川水系1本である。

滋賀県に存在する509本の一級河川のうち、平成になってから新たに指定を受けたものは6本のみであり、大部分の一級河川がいつごろどのような経緯で指定されたのかあまり知られていないように思われる。本稿では一級河川について文献・資料を紐解き整理することにより、一級河川を指定する上で県が果たしてきた役割を理解するとともに、これからの河川行政において県が果たすべき役割について思料する一助としたい。

2. 河川法成立の経緯

明治元年(1868)の明治新政府成立以来、政府に対する治水の要求は大きかった。個別河川に対する工事は行われていたものの、法律の裏付けがあって行われたものではなく、その制度化が望まれていた。また、政府においても中央集権国家および法治国家としての基盤を固めるうえで、法整備が望まれていた。やがて、明治29年(1896)に河川法が成立するのだが、そこには滋賀県が深く関与している。

明治22年(1889)に東海道本線が開通し瀬田川鉄橋が架橋されたことなどを原因として瀬田川の通水断面積が小さくなり、琵琶湖の排水に支障が生じるのではないかと心配された。そこで、滋賀県は内務省に善処を申し入れ

るとともに、明治23年(1890)に瀬田川改修工事報告書を作成し、工事費の国庫補助などを申請した。しかし、計画は調査不十分だとされ、下流の京都府・大阪府の反対にもあい、一部の浚渫工事が行われたのみであった。その後、下流も含め淀川全体の改修工事の機運が盛り上がったが、明治27年(1894)に日清戦争が起こるとその動きは一時中断される。翌年、日清戦争は終結し、下関条約に基づく多額の賠償金が国家財政に余裕を生じせしめることとなり、淀川改修工事と河川法はほぼ同時期に国会における審議が進められた。そして、明治29年(1896)3月26日には淀川改良工事案が貴族院を通過し、相次いで4月8日には河川法が公布されることとなる。¹⁾²⁾

その後、河川法は治水制度の基本法としてその役割を果たすこととなり、昭和39年(1964)に全面改正される。河川法の改正にあたっては、昭和26年(1951)に衆議院建設委員会内に小委員会が設置され、河川法改正案が作成された。昭和27年(1952)には衆議院建設委員会において小委員会の調査報告がなされている。また、昭和28年(1953)には建設省より河川法改正案が作成された。しかし、関係各省との調整が難航し、地方からも反発があり、改正に至るまで10年以上の月日を要している。

以来、河川法は幾度も改正を重ね、平成9年(1997)にはそれまでの治水・利水に河川環境の保全と整備を目的に加え、現在に至っている。

本稿では、明治29年(1896)に成立した河川法を旧法と呼び、昭和39年(1964)に成立した河川法を新法と呼び区別することとする。

3. 旧法と新法

旧法から新法に代わり、条文数は67条から109条と大幅に増えている。特に、利水に関する条文の追加が多く、日露戦争以後の水力発電等の発達に合わせてダムについての規定などが加えられている。河川管理の面では、区間主義より水系主義へと変化している。旧法は同一河川であっても、府県のまたがりにより河川管理者が変化し、場所によっては国の直轄区間が存在するなどいくつにも分断されていたが、水系主義により、同一河川においては工事实施基本計画のもとに一体整備が進められることとなった。

滋賀県においては、「河川法第四条第一項の水系を指定する政令」(昭和40年(1965)3月24日 政令第43号)において淀川水系が一級水系に指定されたことから、琵琶湖にそそぐ県内の全河川が一級河川としての要件を満たすこととなり、指定された河川は原則として大臣が管理を行うこととなった。なお、木曾川水系については淀川水系と同じく昭和40年(1965)、北川水系は昭和46年(1971)に一級水系として指定されている。

ただし、河川法第九条二項に「建設大臣は、その指定する区間(以下「指定区間」という。)内の一級河川については、当該一級河川の部分の存する都道府県を統轄する都道府県知事に、政令で定めるところにより、その管理の一部を行なわせるものとする。」とあり、現在では滋賀県の河川のうち496本は全川指定区間、8本は一部指定区間、5本が全川指定区間外(国の直轄河川)となっている。

ここで、旧法においては、一級河川や二級河川という区分はないため、旧法第一条「主務大臣ニ於テ公共ノ利害ニ重大ノ関係アリト認定シタル河川」に基づき指定されたものを適用河川、旧法第五条「此ノ法律ニ規定シタル事項ハ命令ノ定ムル所ニ従ヒ河川ニ流入シ若ハ河川ヨリ分岐スル水流又ハ第一条ノ認定ヲ受ケサル河川ニ準用スルコトヲ得」に基づき定められたものを準用河川と呼ぶこととする。

旧法における適用・準用河川と新法における一級・二

級河川の関係については、昭和39年(1964)に公布された河川法施行法において、「新法の施行の際現に存する旧法第一条の河川、同法第四条第一項の支川若しくは派川又は同法第五条の規定により同法が準用される河川、水流若しくは水面は、一級河川に指定されるものを除き、二級河川となる」とされた。

4. 指定数について

河川法に指定された一級河川数の推移は図1に示すとおりである。なお、延伸等のため2回以上の指定を受けている河川もあるため、図1においては指定を受けた河川数および、延べ指定回数を示している。なお、本稿においては、区別のため、同一河川に対する2回目以降の指定をカウントしない場合、その単位を「本」とし、カウントする場合、その単位を「回」としている。

滋賀県では同一河川の複数回指定は最大6回であり、姉川、高時川、犬上川、南川、野洲川、草津川、伯母川の7本が該当する。参考のため、姉川の指定変遷の概略を示すと、次の通りである。

- 大正 6年 初回指定 上流端を坂田郡大原村とする
- 昭和 4年 上流端延伸 東浅井郡草野村大字曲谷御越俣川合流点まで
- 昭和14年 上流端延伸 東浅井郡草野村大字曲谷字草岡まで
- 昭和32年 上流端延伸 坂田郡伊吹村大字甲津原字中津谷川合流点まで
- 昭和40年 新法施行に伴う指定
- 昭和47年 町制施行に伴う指定

図1に示す通り、一級河川の数は一級河川法施行から現在まで一定の割合で増え続けているわけではなく、昭和32年

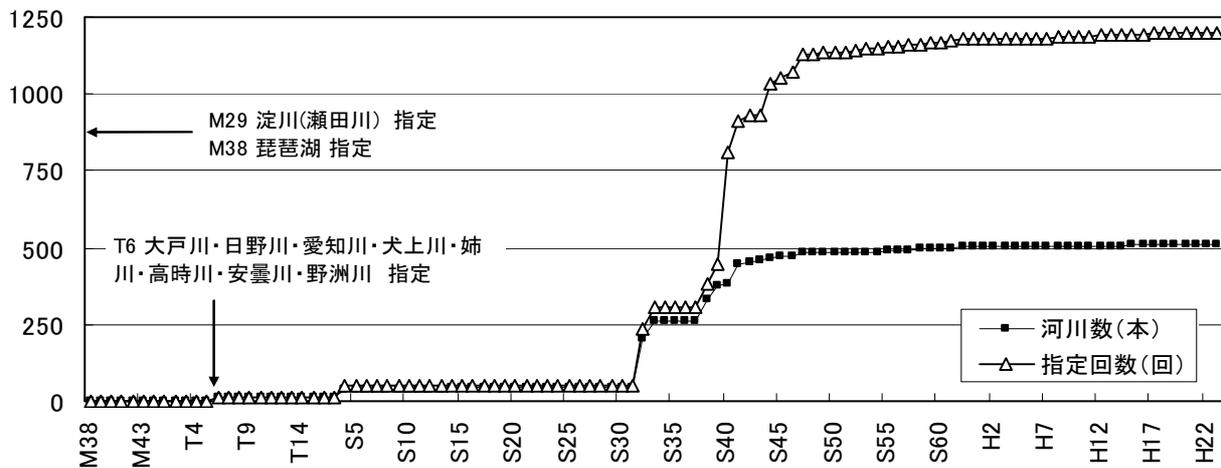


図1 一級河川数の推移

(1957)から昭和47年(1972)の16箇年に集中している。そのなかでも特にまとまった河川数が指定されているのは次の通りである。

昭和32・33年(1957・1958)	250回(217本)
昭和38・39年(1963・1964)	141回(117本)
昭和40年(1965)	366回(2本)
昭和41年(1966)	102回(67本)
昭和44～47年(1969～1972)	196回(25本)

旧法施行以来、現在までの116年間でおよそ1200回の指定がなされているが、上述した10箇年でその9割近くとなる1055回の指定がされている。なぜこの期間にまとまった指定がされているのか過去の関係資料を調査し、以下に考察を述べる。

(1) 昭和32・33年(1957・1958)における指定について

昭和32・33年(1957・1958)の2箇年にわたり、250回の指定がされているが、その契機となったのは昭和28年(1953)の台風13号による未曾有の大水害が発生したことではないかと推測される。淀川水系において、台風13号の被害は、その後発生した昭和34年(1959)の伊勢湾台風、昭和36年(1961)の第二室戸台風と比べても極めて大きく、死者・行方不明者47名に及び、以降、これほどの被害を記録したことはない。現在でも多くの河川が計画高水流量を決定するうえでの基準となる水位を観測している。それまでの治水についての考え方を一変させたことは想像に難しくなく、昭和32・33年(1957・1958)に指定された250回(217本)のうち、指定以降5年間で22本において県による災害関連事業が実施されている。³⁾

また、昭和22年(1947)に成立した地方自治法において、施行以後に改正が重ねられ、河川管理が県の所管であることが明示されたことも指定が大幅に進められた要因のひとつと思われる。

(2) 昭和38・39年(1963・1964)における指定について

昭和38・39年(1963・1964)の2箇年にわたり、141回の指定がされている。昭和21年(1946)の日本国憲法、昭和22年(1947)の地方自治法の成立により、河川管理に対する捉え方に変化が生じ、新法の成立を前に県管理に係る河川の明確化を図ったのではないと思われる。旧法においても「河川ハ地方行政庁ニ於テ其ノ管内ニ係ル部分ヲ管理スヘシ」とされているが、当時の知事は大日本帝國憲法下における知事であり、選挙ではなく内務大臣により任免されていたため、現在の感覚で捉えることはできない。前述した昭和27年(1952)6月4日衆議院建設委員会における「河川法改正に関する委員会調査報告要旨」がこの点についての参考になるかと思われるため、抜粋して引用する。

以上の観点に立ちまして、現行河川法を再検討致しますと、そこに種々の問題があるのであります。御承知の通り現行河川法は明治二十九年の制定に係るものであり、現代の時勢に副わない点もあります。然し、運用の実際の面におきましては、概ねそれ自体としてはよく運用せられて来たものであり又或る種の問題は現行法の運用の実際問題として解決可能とも考えられます。

然し乍ら、小委員会と致しましては、次の諸点を問題としたのであります。

先ず第一点は、河川管理体系の明確化と国と地方公共団体との間の事務配分の問題であります。全国河川総延長約十六万軒のうち、河川法の適用を受けるもの約一万軒、河川法の準用せられているもの約五万軒でありまして、法律は単に全河川延長の約三分の一を対象としているのみであり、全国河川延長の三分の二は所謂普通河川として、その管理は地方自治法における地方公共団体の事務として殆んど放置せられて省みられない状況であります。従つて、その管理が極めて不十分、且つ不徹底であり、これが今日における災害激増の一因をなしております。

又現行法におきましては都道府県知事が河川については、工事執行を含む一切の管理責任を負い、例外として重要河川について国直轄工事を施行することができる建前になつておりますが、法の運用の実績は直轄工事偏重になつており、法の建前と運営面の不一致、更には地方自治法の不備の結果、河川行政の責任の帰属が少々明確を欠くに至つております。以上の観点から、社会通念上「河川」と称せられるものは、すべてこれを法律の対象として取り入れ、これが管理責任を夫々国、都道府県又は都道府県知事、市町村又は市町村長に区分し、その責任体制を明確にすると共に事務配分の適正を期する必要があると見ます。

なお、この時期に先立ち昭和35年(1960)には「治水事業10箇年計画」が閣議決定され、昭和36年(1961)には水資源開発促進法および水資源開発公団法が公布、昭和37年(1962)には「全国総合開発計画」が閣議決定されるなど、治水・利水の両面から国土開発に対する機運が高まり、河川の適正な利用についての社会的要請が強くなっている時期でもあった。⁴⁾

(3) 昭和40年(1965)における指定について

昭和40年(1965)には、366回の指定がされている。「2. 旧法と新法」で述べたとおり、旧法においては一級河川という概念が存在しなかったため、旧法における適用・準用河川について、改めて一級河川として指定したものである。

ただし、例外的に長命寺川および西之湖については旧

法時には琵琶湖の一部として扱われていたと思われるが、琵琶湖周辺干拓事業の影響で地形が変化していることから、琵琶湖支川として新たに指定されている。⁵⁾

なお、西之湖と琵琶湖の間に位置する大中の湖の干拓事業については昭和21年(1946)に着工し、昭和43年(1968)に完成している。⁶⁾

(4) 昭和41年(1966)における指定について

昭和41年(1966)には、102回の指定がされている。102回の指定について、後述する「河川法準用河川撰擇標準」に基づき指定の理由が示されているものについて整理すると、指定の理由として延べ161件が挙げられている。整理すると、下の通りとなるが、治水に関する基準をもって指定しているものが大部分を占める。

被水害戸数	50件
鉄道・道路への水害時の影響	43件
幹川への影響	38件
その他の理由	30件

昭和40年(1965)9月に台風24号が来襲し死者3名などの被害を出したことを考えると、昭和41年(1966)の大量指定の背景には台風24号の被害があるのではないかと推測される。特に、今浜新田決壊および大川橋、新川橋の流出など大きな被害を出した野洲川水系においては、指定数102回の内、51回が集中しており、昭和41年(1966)12月には野洲側改修促進協議会が発足するなど、改修に向けた様々な動きが見られる。

(5) 昭和44～47年(1969～1972)における指定について

昭和44～47年(1969～1972)の4箇年にわたり、196回の指定がされている。この4箇年についてその指定理由を調査したところ、誤記や合併や町名変更に伴う住所の訂正が最も多く、159回を占めており、この4箇年に指定が集中している主たる理由となっている。

なお、新法施行当初においては、一級河川は政令で指定することとされていたため、毎年かなりの件数の補正等があり、そのたびに政令改正を必要としていたが、昭和47年(1972)6月1日の改正により、一級河川の指定は大の指定で足りるものとされ、官報に掲載して公示することとされた。⁷⁾

5. 指定の傾向

旧法における適用・準用河川および新法における一級河川について、現在の509河川になるまで無作為に指定されたわけではなく、何らかの傾向があると考えられるため、いくつかの指標を元に分析を行った。

表1 指定年と河川延長

指定年	延長							合計
	0km 2km	2km 4km	4km 6km	6km 8km	8km 10km	10km 20km	20km 20km	
～ S3	0	0	0	0	0	1	9	10
S4 ～ S31	0	2	2	4	3	18	4	33
S32	65	62	17	10	4	3	0	161
S33 ～ S37	21	18	7	5	2	3	0	56
S38	30	25	8	5	1	0	0	69
S39	22	17	6	3	0	0	0	48
S40 ～ S41	60	6	1	0	1	2	0	70
S42 ～ H24	41	20	0	1	0	0	0	62
合計	239	150	41	28	11	27	13	509

河川延長とその河川が初めて指定された年をとりまとめたものが表1である。ただし、河川延長は指定当時の延長ではなく、現在の指定延長としている。

河川延長が長いものについては、かなり早期の指定がなされており、河川延長が短くなるにつれて指定年度が遅くなる傾向がある。

なお、流域面積と指定年度の関係についても同様の傾向が見られ、滋賀県を代表する河川については旧法時代にはほぼ指定が終わっているといえる。参考に、指定年代ごとの河川延長の平均値を算出すると、下記の通りであった。

大正6年(1917)	40.0km
昭和4～31年(1929～1956)	13.2km
昭和32～39年(1957～1964年)	3.0km
昭和40年～平成24年(1965～2012年)	1.6km

6. 指定基準

旧法において、河川とは「河川ト称スルハ主務大臣ニ於テ公共ノ利害ニ重大ノ関係アリト認定シタル河川」と定義されている。また、新法において、一級河川とは「国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川で政令で指定したもの」とされているが、では、実務上、どの河川を一級河川(旧法時においては適用・準用河川)として指定していたのかについて述べる。

当時の記録をさかのぼると、昭和4年(1929)以降においては、22項目にわたる河川法準用河川撰擇標準(以下、旧指定基準)に基づき指定の妥当性が検証されている。

旧指定基準は新法施行以後も継続して部分的に用いられており、およそ昭和45年(1970)ごろまで用いられていたようである。

昭和45年(1970)4月20日の一級河川指定では、新規指定または変更をする河川について「開発」「水害」「工事」「水利」「利用」「規模」「管理」の7分野について

表2 旧指定基準と新指定基準の概要

	流域内の状況	河川工事等	河川の使用等	その他
旧指定基準	(1)複数府県にまたがる (2)流域面積 (3)河川延長 (12)被害面積 (13)被害戸数 (14)鉄道・道路への水害時の影響	(5)堤防延長 (6)欠止必要延長 (11)堰堤(計画を含む)の規模 (15)過去の治水費の実績規模 (16)過去の水害損失の実績規模 (18)流木・流材の影響 (19)砂防設備の必要性の有無	(4)航路延長、運河(計画を含む)の有無 (7)灌漑規模 (8)水道用水(計画を含む)の規模 (9)その他の水使用の規模 (10)貯水池(計画を含む)の規模 (20)河川使用時の影響	(17)港湾への影響 (21)幹川への影響 (22)その他
新指定基準	人家戸数 耕地面積 道路・鉄道の有無 学校・病院の有無 工場・団地(計画を含む)の有無 土地改良事業等の有無	治水費(実績または計画)の規模 ダム・堰・水門・堤防・護岸の有無	発電施設(計画を含む)の有無 水道施設(計画を含む)の有無 その他の水使用(計画を含む)の規模 土地の占用(計画を含む)の有無 土砂採取(計画を含む)の有無	砂防指定地の有無 地すべり等防止区域の有無 港湾区域等の有無 埋立工事(計画を含む)の有無 幹川への影響 その他

※旧指定基準における()書き数字は河川法準用河川採擇標準における番号に対応

て現況を確認したうえで、最も順位の高いものをその理由として示すようにしている。

昭和46年(1971)3月20日の一級河川指定においては、一級河川指定基準内規(以下、新指定基準)が通知され、新規指定または変更の理由を「流域内の状況」「河川工事等」「河川の使用等」「その他」の4つに分類して記載することとなっている。

旧指定基準と新指定基準の概要を示したものが表2であり、旧指定基準の22項目については、新指定基準の4分類に合わせて分類した。新旧の指定基準の変化として、「河川の使用等」の形態として発電が考慮されるようになっている点や土地占用・土砂採取等について明文化された基準が増えたことが挙げられる。一方で、県内の主要河川の指定はほぼ終えていることから、流域面積や延長に関する基準は削除されている。

なお、旧指定基準における指定理由については総じて被害戸数や鉄道・道路への水害時の影響を挙げるものが多く、河川延長や流域面積等を理由に挙げるものは、年を経るにつれて減っていく傾向にある。

7. おわりに

文献・資料調査を中心に河川法における一級河川の歴史的経緯についてとりまとめた。

調査をしていくなか、新法施行直前の昭和39年(1964)4月14日の衆議院建設委員会において、参考人として招致された谷口久次郎滋賀県知事の発言に行き当たった。⁸⁾

河川法によって、そして建設大臣に移管された場合でも、この管理の実際の仕事は滋賀県知事に委任してもらおうのでないと、ほんとうの仕事はできぬであ

ろうというようなことから、これをあげて知事に一任してもらいたい、こういうような申し入れをしておりますが、もしそういうことになれば、あらゆる仕事に対して実情を尽くしてやっていくことができる、こういうふうに思っております

この姿勢が、滋賀県で河川行政に携わる者の実感であろうし、旧指定基準、水利の開発・管理、地元要望等を背景にして旧法時に準用河川を増やし、新法施行時に水系主義の思想に逆行するようではあるけれども、琵琶湖を含めあくまで県管理の指定区間として抱えてきた原動力だろうと思われる。

今後、滋賀県内において一級河川が大幅に増えることは無いと思われるが、現在ある一級河川をどのような思いで指定されてきたものなのか忘れぬようにしたい。

謝辞: 本論文作成に当っては流域政策局 河川・港湾室 石山基主幹、河下純一主任主事に資料収集に当たりご協力いただきました。また、東近江土木事務所 上野邦雄次長には論点の整理を始めとして論文作成全般にわたり多くのご助力をいただきました。この場を借りて感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 淀川百年史編纂委員会：淀川百年史
- 2) 山本三郎：河川法全面改定に至る近代河川事業に関する歴史的研究
- 3) 滋賀県：滋賀の河川 平成6年度版
- 4) 近畿地方建設局 琵琶湖工事事務所・水資源開発公団 琵琶湖開発事業建設部：淡海よ永遠に 琵琶湖開発事業誌
- 5) 昭和40年(1965)2月15日河港課河川管理係起案文 一級河川指定に伴う事務処理上の変更について伺
- 6) 琵琶湖干拓史編さん委員会：琵琶湖干拓史
- 7) 河川法研究会：改訂版[逐条解説]河川法解説 第2版
- 8) 国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>