

# 第1章 河川管理に関する 基本事項

第1章 河川管理に関する基本事項 .....	231
1-1 河川とは .....	231
1-2 河川管理とは .....	231
1-3 河川の種類とその管理者 .....	231
1-4 河川区域とは .....	232
1-5 河川の占使用について .....	233



## 第1章 河川管理に関する基本事項

### 1-1 河川とは

河川の管理を理解する前に、まず、その対象となる「河川」について述べてみよう。

#### (1) 社会通念上の河川

社会通念としての河川は、通常、物理的概念として把握され、自然水流（いわゆる「河」）および自然水流の流水の疎通を良くするために築造された人工水流（放水路、捷水路等）であるといわれており、湖沼等の水面、地下水、一定の敷地を有しない雨水、氾濫水等と区別される概念である。

#### (2) 法律上の河川

河川法（以下「法」という。）においては、河川とは、「公共の水流および水面」（法第4条第1項）をいうものとされる。すなわち河川が人間の社会経済生活にとって極めて重要な役割を持ち、広く一般公共の用に供されるべきであるという機能に着目して「水流」のほか「水面」をも含めて河川と称しているのである。「公共の水面」とは、湖沼等の自然水面および一般公共のために設置された人工水面（洪水調節池等）を指す。

#### (3) 河川の法律的特色

河川は前述したように、国民の社会経済生活上に極めて密接、かつ重要な関係を有し、自然の状態のまま、公共の用に供される性質を有するものであって、法学上、「自然公物としての公共用物」に属する。すなわち、同じ公物ではあっても、道路、運河等のように、使用開始手続によって、初めて公共の用に供される、人工公物に対するものであり、一方、官庁の建物、国公立学校等の公用物（官公庁の事務事業の用に供するも）とも対比される概念である。

### 1-2 河川管理とは

河川管理とは、一言でいえば「河川を守る」ことであり、河川工事、維持、修繕、行政管理等のすべてを含んでいる。法第1条は「河川について、洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理」しなければならないものとし、また、第2条において「河川……の管理は、前条の目的が達成されるように適正に行われなければならない」ことを、河川管理の原則として定めている。

本論においては、そのうち、河川の工事、維持修繕等を除いた河川の使用、あるいは規制等のいわゆる行政管理上の管理について説明する。

#### <河川の種類とその管理者>

### 1-3 河川の種類とその管理者

河川の種類としては、まず河川法が適用される一級河川および二級河川、同法の規定を準用する準用河川、そしてこれらに属さない公共の水流および水面たる、いわゆる普通河川の4種類に分類できる。

河 川 の 種 類		河川管理者
(1) 一級河川	指定区間外	国土交通大臣
	指定区間	県知事
(2) 二級河川		県知事
(3) 準用河川		市町村長
(4) 普通河川		市町村長

#### (1) 一級河川

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かかる河川で国土交通大臣が指定したもの」（法第4条第1項）をいい、原則として国土交通大臣が管理する（法第9条第1項）。しかし、一級河川のすべてが、同じ重要度を持っているとは言えないので、区間と事項を定めて都道府県知事にその業務の一部を委任することができることとされている（法第9条第2項）。この委任する区間のことを「指定区間」といい、指定区間外の区間、すなわち国土交通大臣が直接管理する区間は、通常「直轄管理区間」といわれている。

本県の場合、野洲川における石部頭首工の上流50メートル地点により、琵琶湖の流入点までの区間や、淀川（瀬田川）等が、直轄管理区間である。

#### (2) 二級河川

二級河川とは「一級河川の水系以外の水系で、公共の利害に重要な関係があるものに係る

河川で、都道府県知事が指定したもの」(法第5条第1項)をいい都道府県知事が管理する(法第10条)。

本県の場合、二級河川は指定されていない。

(3) 準用河川

準用河川とは「一級河川及び二級河川以外の河川で、市町村長が指定したもの」(法第100条第1項)をいうが、これについては、「この法律中二級河川に関する規定を準用する。」(同条同項)こととなっており、管理は、市町村長が行うものとされている(法第100条第1項後段の読替えによる法第10条)。

(4) 普通河川

一級河川、二級河川および準用河川のいずれにも該当しない「公共の水流または水面」を通常、普通河川といっている。

普通河川の許認可等に関する事務については、従来は地方自治法第2条第6項に規定する「統一的な処理を必要とするもの」として、滋賀県普通河川等取締条例(昭和33年条例第29号。以下「県条例」という。)を定めて県において事務を行ってきたが、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(以下「分権一括法」という。)による地方自治法および国有財産特別措置法の改正により、普通河川の管理事務は市町村の自治事務であると明確に位置付けられたこと、および、地方自治法の改正により、統一的な処理の必要性を理由として市町村の事務を都道府県が行うことはできなくなったことから、県条例はその制定根拠を欠くこととなり、本来は分権一括法施行に伴い廃止すべきものである。

したがって、今後の普通河川の管理については、市町村が条例等を制定し、適正な管理体制を確立していくことが急務である。

#### 1-4 河川区域とは

河川を管理するために必要な土地、「河」という公物を構成している土地の区域を「河川区域」という。3でふれた河川の指定を河川における縦の関係とすれば、河川区域の指定は河川における横の関係であると言えるであろう。

洪水に対処するためには、河川区域の幅は、大きければ大きい程、安全度を高めるもので河川側から考えれば好ましい事であるが、人の生活は、歴史的あるいは社会経済上からも河川と密接に結びついてきたものであり、それに対して、みだりに規制することもできない。

そこで、これらの調整を図りながら、河川管理のうえから必要とする区域を明確にしておかなければならない。

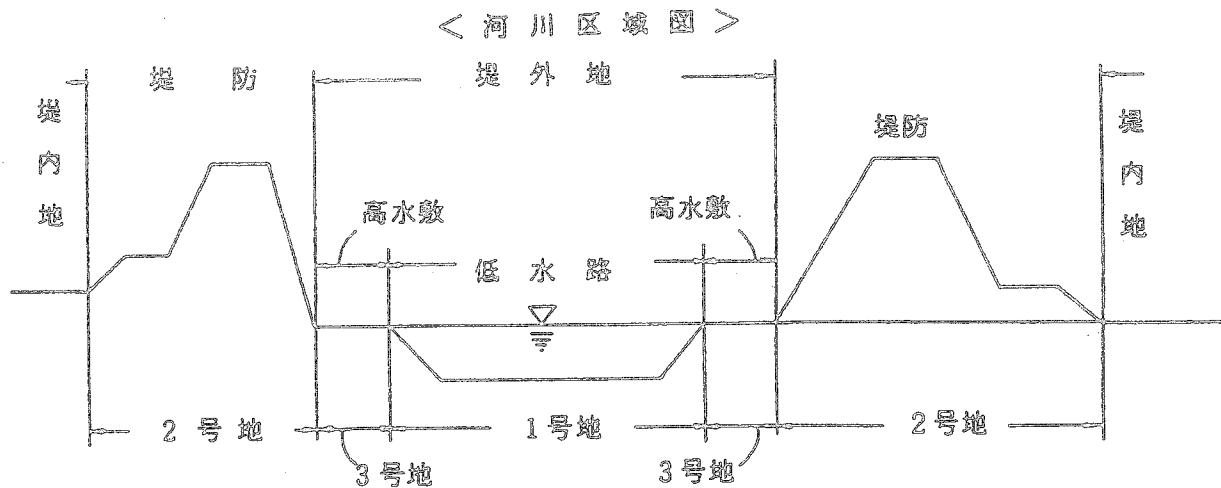
(1) 河川区域には、三つの区分がある。

イ 「河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況、その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地の区域」(法第6条第1項第1号)を略称して「1号地」といい、基本的な河川区域であって通常河川の水が流れ、または溜っている土地をいう。

ロ 「河川管理施設の敷地である土地の区域」(法第6条第1項第2号)を「2号地」という。河川管理施設とは「ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯その他河川の流水によって生ずる公利を増進し、または公害を除却し、もしくは軽減する効用を有する施設」(法第3条第2項)のことで、これらの施設は河川という自然の存在を人為的に統御し人の生命財産を守るためのものであり、河川法による規制を及ぼす必要性が強いうえ、外見上、その存在が明らかなので法律上当然の河川区域とされる。

ハ 「堤外の土地(堤防より河側の土地をいう。)の区域のうち、第1号に掲げる区域(「1号地」として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域(法第6条第1項第3号)を「3号地」といい河川管理者の指定行為によって河川区域となる土地である。

いわゆる高水敷地などはその典型的な例である。



## (2) 河川保全区域

このように、河川区域として規制できるのは、堤防、護岸等、河川管理施設の土地や堤外の土地についてであり、堤内地については、仮え堤防に接していても河川区域としての規制を及ぼすことはできない。しかし、堤防や護岸に隣接する土地が河川管理者に何の断りもなく掘削されたり、重量建造物や漏水の恐れのあるものが設置されると、河川管理施設や河岸の保全に支障となることがある。そこで河川区域以外の土地であっても、行為制限をする必要があるときは、一定区域に限って「河川保全区域」の指定を行うことができる。

この河川保全区域は、所有権等当該土地に関する権原については河川管理者が取得することなく指定でき、この規制を行うについて何等の補償も必要ない。このことは、堤外民有地について、河川区域の指定ができるのと同様に、自然公物である河川の保全を目的とした公共負担制限の範囲に属するものと考えられるからである。しかし「河川保全区域の指定は、当該河岸または河川管理施設を保全するため必要な最少限度の区域に限ってするもの……」(法第54条第3項)と規定していることは当然であろう。

## 1-5 河川の占使用について

公物は一般公衆のために存在するものであり、機能目的によって公衆の利用に供され、または、生命財産の保護に役立っている。河川堤防が高潮や洪水等による水害を防止し、河川敷地が遊泳、魚釣り等に利用されていることに、本来的な公物としての存在価値がある。ところが公物には、それぞれの特性によって生ずる特別な使用を必要とすることが多々あり、例えば道路が河川を横断するために、橋梁を架設したり、コンクリート骨材として、河川の砂利を利用する等である。これらの行為が誰でもが、自由に行えるとすれば、河川としての公物機能が阻害される恐れが生ずる。河川法では、河川に著しい影響を及ぼす恐れがあると認められるものについては、河川管理者の許可を受ける必要があることを規定している。

公物の使用形態は、大きく自由使用と特別使用のふたつに区分できるが、河川における使用形態の基本は自由使用である。自由使用とは管理者の許可等を得ずに自由に使用できることであり、河川だけでなく公物の基本的な使用形態といえる。河川での遊泳、洗濯、魚釣り等が、それに該当することは前述したとおりである。

これに対して自由使用の範囲を超える使用行為をしようとするものに対し管理者が、その使用の禁止または制限を解除すること等により、使用する形態が特別使用で、河川法の許可等に基づく行為の殆どが、その形態ということになる。

どのような行為が河川法の手続を取る必要があるかを以下簡単にふれてみる。

### (1) 流水占用

河川の流水を占用しようとするものは、法第23条の許可が必要である。ただし、「河川の流水」の範囲については、事実の証明が非常に困難なため議論の多いところであるが、現在のところ河川敷地内に存在する水はすべて「公水」(河川の流水)として扱っている。しかし最近、水資源の確保の困難性から河川附近の地下に潜って流れている「伏流水」を取水する例が多くみられるため、これを河川の流水として法第23条の許可対象と扱うよう主張されつつある。

## (2) 土地の占用

河川区域内の土地（国有地に限る。）を占用しようとする者は、法第24条の許可が必要である。この占用許可についての基本方針は「河川敷地占用許可準則」（昭和40年12月23日付け、発河第199号、建設事務次官通達。全面改正平成11年8月5日。）で示されている。その内容は、河川敷地の占用は河川の治水、利水及び環境に係る本来の機能が総合的かつ十分に維持され、他の者の利用を著しく妨げず、必要やむを得ない場合に限るとされている。

## (3) 河川の産出物の採取

河川区域内の土地（国有地に限る。）で、砂利、砂、あし等の河川の産出物を採取しようとする者は、法第25条の許可が必要である。ただし、砂利、砂の採取については、別途砂利採取法の規制があるが、詳細については後述する。

## (4) 工作物の新築、改築、除却

河川区域内の土地において工作物を新築し、改築し、または除却しようとする者は、法第26条の許可が必要である。この許可の対象には民有地における場合も含まれ、土地も同時に占用するものであれば(2)でふれた法第24条の許可も必要である。ただし、河川管理施設となる工作物は、この許可の対象にはならない。

## (5) 土地の形状変更

河川区域内の土地の形状を変更し、または、竹木の栽植若しくは伐採をしようとする者は法第27条の許可が必要である。(4)の場合と同様に民有地についても必要である。しかし、(4)の行為のための土地の形状変更または耕うん、竹木の伐採等は許可の対象にはならない。

## (6) 河川保全区域における行為

河川保全区域における土地の掘削、盛土または切土、その他土地の形状を変更する行為、あるいは工作物の新築または改築をしようとする者は法第55条の許可が必要である。

## (7) 河川管理者以外の者が行う工事

河川管理者以外の者であっても、河川管理者の承認を受けて河川工事を行うことができることを法第20条で規定している。例えば橋梁を架設したときや、排水管を設置したときに護岸を施工すること等である。橋梁や排水管は(4)で述べたように、河川管理施設である護岸や堤防とは異なるものであり、法第26条ないし第24条の許可が必要となる。

## (8) 権利の譲渡

法第23条から第25条までの許可に基づく権利は、河川管理者の承認を受けなければ譲渡することができないことを法第34条で規定している。

## (9) 兼用工作物の工事等の協議

河川管理施設と河川管理施設以外の施設または工作物とが、相互に効用を兼ねる場合においては、河川管理者および他の工作物の管理者は協議して、別に管理の方法を定めて工作物の工事、維持または操作を行うことができることを法第17条で規定している。

## (10) 国に関する特例等

河川管理者以外の者である国が、河川で事業を行う場合は、河川管理者との間で協議が成立することをもって、許可や承認があったものとみなされることを法第95条で規定している。

以上が主な河川法の許可等についての内容であるが、ひとつの行為においていくつもの条項に係るものについては、同時に申請しなければならない。

また、河川区域を含んで、土地改良事業を行う場合は地区の編入に関する河川管理者の承認が必要であり、河川、その他の公共水路を埋立てる場合は、公有水面埋立法に基づく埋立免許が必要であることも留意しなければならない。

河川の占使用に関する概要を述べたが、本来の河川の使用は自由使用の範囲内において使用されるべきものであり、特別使用（河川法上の許可等）に対しては「禁止が原則」であるということをもう一度確認しながら、よりすっきりした形態のうえにたって管理を行っていくことがこれからの管理のあるべき姿であると考えられる。