

10.13.2005

武庫川流域委員会 御中

武庫川流域委員会 委員 茂木立 仁

河川整備基本方針と河川整備計画の関係について

第 26 回武庫川流域委員会において、県より説明された河川整備基本方針と河川整備計画との関係について、法律的に検討の必要性を感じたことから、以下のとおり検討しました。

1 定義（河川法）

(1) 河川整備基本方針

河川管理者が、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持（河川の整備）についての基本となるべき方針に関する事項を定めたもの（法 16 条 1 項）。

「河川整備基本方針は、水害発生の状況、水資源の利用の現況及び開発ならびに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土総合開発計画との調整を図って、政令の定めるところにより、水系ごとに、その水系にかかる河川の総合的管理が確保できるように定めなければならない」（同 2 項）。

(2) 河川整備計画

河川管理者が、河川整備基本方針に沿って、政令の定めるところにより、計画的に河川の整備を実施すべき区間について定める当該河川の整備に関する計画（法 16 条の 2 第 1 項）。

(3) 関係についての法律上の記載

河川整備計画は、「河川整備基本方針に沿って」作成しなければならず（16 条の 2 第 1 項）、「河川整備基本方針に即して」当該河川の総合的な管理が確保できるように定めなければならない（同 2 項）。

2 内容についての関係（河川法、同施行令の規定の仕方から）

(1) 河川法施行令 10 条

「河川整備**基本方針**および河川整備計画は、次に定めるところにより作成しなければならない。

一 洪水、高潮等による災害の発生の防止又は軽減に関する事項については、過去の主要な洪水、高潮等及びこれらによる災害の発生の状況ならびに災害の発生を防止すべき地域の気象、地形、地質、開発の状況等を総合的に考慮すること

二 河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項については、流水の占用、舟運、漁業、観光、流水の清潔の保持、塩害の防止、河口の閉塞の防止、河川管理施設の保護、地下水位の維持等を総合的に考慮すること。

三 河川環境の整備と保全に関する事項については、流水の清潔の保持、景観、動植物の生息地又は生息地の状況、人と河川の豊かなふれあいの確保等を総合的に考慮すること。

(2) 河川整備基本方針

河川法の記載

「計画高水流量」、「水害発生の状況、水資源の利用の現況及び開発ならびに河川環境の状況を考慮」(法16条1項)。

河川法施行令10条の2

「河川整備基本方針には、次に掲げる事項を定めなければならない。

一 該当水系に係る河川の総合的な保全と利用に関する基本方針

二 河川の整備の基本となるべき事項

イ 基本高水(洪水防御の計画の基本となる洪水をいう。)ならびにその河道及び洪水調整ダムの配分に関する事項

ロ 主要な地点における計画高水流量に関する事項

ハ 主要な地点における計画高水位及び計画横断形に係る川幅に関する事項

ニ 主要な地点に置ける流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項」

(3) 河川整備計画

河川法の記載

降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるよう特に配慮すべき(法16条の2第2項)

河川法施行令10条の3

「河川管理者には、次に掲げる事項を定めなければならない。

一 河川整備計画の目標に関する事項

二 河川整備の実施に関する事項

イ 河川工事の目的、種類及び施行の場所ならびに当該河川工事の施行により設置される河川管理施設の機能の概要

ロ 河川の維持の目的、種類及び施行の場所」

3 期間設定に関する法律上の規定

(1) 基本方針100年?整備計画20~30年?

法律上には記載がない。

政令にも記載がない?

(2) 期間設定と評価できる記載?河川法では?政令では?

河川整備基本方針は、「総合的」な方針。「総合的」とは?期間的には?

河川整備計画は、具体的?

河川整備基本方針に沿って、即して。この規定により、基本方針より短期間の目標と捉えることは可能か?難しいのではないか。

「国土総合開発計画との調整」？

基本方針策定段階での検討事項であって、整備計画を20～30年の根拠にはなりえない。

(3) 河川砂防技術基準の記載

第2章 「河川計画 1.2 河川整備基本方針と河川整備計画」として、以下のとおり記載されている。

「河川整備基本方針においては、全国的なバランスを考慮し、またこの河川や流域の特性を踏まえて、水系ごとの長期的な整備の方針や整備の基本となるべき事項を定めなければならない。

また、河川整備計画においては、河川整備基本方針に定められた内容に沿って、地域住民のニーズなどを踏まえた、おおよそ20～30年間に行われる具体的な整備の内容を定めなければならない。」

(4) 河川砂防技術基準によることの根拠

権力的解釈？

運用基準？

河川砂防技術基準は、総則として、以下の記載が存する。

「2 基準の内容

河川等の調査、計画、設計及び維持管理を実施するにあたり、法例に技術的基準等が定められている場合は、それに適合している必要がある。本基準はそれらの法令に加えて河川等に関わる技術的基準についての標準を定めたものである。したがって、具体的な施策の実施に当たり、所期の目的を十分達成するより適切な手法等が存在する場合は、その採用を妨げるものではない。

なお、本基準は調査、計画、設計及び維持管理の4編よりなり、本基準の内容は、技術水準の向上などに応じて随時改定を行うものとする。

3 基準の適用

本基準は、原則としてすべての河川等について適用するものであるが、緊急性や上下流河川の状況と整合性等を考慮する必要がある災害復旧事業が行われる河川の区間等、この基準によることが合理的でない河川については、本基準を適用しないことができる。」

(5) 河川砂防技術基準といわゆる地方分権一括法

いわゆる地方分権一括法は、法律によらない国からの制約の禁止している。

法律により、根本的に県が河川管理者であるから、国からの指示ではない？

ただ、この法律の趣旨からしても、国が策定した技術基準のみを根拠にするのは妥当でない。仮に正しいとしても、河川法から、法律的に実質的根拠、形式的根拠双方から、根拠付けることが妥当である。

県においても、「兵庫県地方分権検証事業報告書 県土整備部」において、「県が管理する河川については、当該河川の実情に応じた自主的な管理を行うために、流水占有許可等の国の関与は、必要最小限にとどめるべきである。」と記載されているとおり、県の自主的管理のために、県自身での相当な見解を出していくの

が相当である。

4 県の提示する「整備計画レベル」、「基本方針レベル」という解釈の妥当性の検討

- (1) 河川整備計画は、基本方針に「沿って」、「即して」策定されるものであり、期間的に達成されるべきかの観点から規定されていない。
- (2) 確かに、基本方針で策定された事項を最終的な目標として、基本方針に向けて段階的に達成していくべきものがあり、その最終目標の途中段階である20～30年の間に達成されるべき段階が存することは明らかであり、整備計画をそのような観点で期間ごとに目標を設定することは妥当であろうが、20～30年間の目標を「整備計画」とするかどうかは別問題である。また、そもそも基本方針をどの程度の期間で達成していくべきかという検討が必要なはずである。

結局、県の提示する整備計画レベルは、20～30年間の目標であって、それを「整備計画」と呼ぶべきかといえば、整備計画が法律的にどのようにて意義付けられているかという観点から検討していくものであり、そう捉えるべきである。

- (3) 河川整備計画と河川整備基本方針との法律的な規定から見れば、河川整備計画は、河川整備基本方針で示された方針を、具体的にどの程度の期間でその目標を達成していくのかという観点で、具体的な計画を策定するものであり、それを河川整備計画と呼ぶのが自然であると思われる。

結局のところ、そもそも河川整備基本方針を何年程度で達成するべきものであるのかという議論があるはずである。そして、その期間設定が河川整備基本方針のレベルで検討するべきものであるのか、河川整備計画のレベルで議論するべきであるのか判然としないが（それを流域委員会で検討するかどうかも問題となるが）、河川の実情を踏まえて検討していくことになる。

- (4) 河川技術砂防基準は、指針であるとしても、兵庫県は、河川管理者として、法律に基づいて解釈をしていくのが妥当で、国に盲目的に従うという視点で捉えられるマイナス面から見ても、20～30年間の目標を整備計画レベルなどという解釈はするべきではないのではないかと。
- (5) 少なくとも、県は整備計画を20年～30年間の目標とすることを独自で根拠付ける必要があり、国に対して、その根拠を明示させる必要が最低限必要と考える。

以上