

## 会 長 講 演

UDC 351.79

### 最近における河川行政の推移について

— 昭和 28 年 5 月 23 日通常総会において —

会 長 稲 浦 鹿 蔵

#### THE LATEST TREND RIVER ADMINISTRATION

(JSCE June 1953)

Shikarō Inaura, C.E. President

**Synopsis** Rivers furnish us with natural resources most important for our daily life and industry, such as irrigation, navigation, fishery, log drifting, hydroelectric power, water works and water supply for industry etc.

In the light of such important nature, it is urgently necessary for us to set up a theoretical guiding principle which is based on the new science and engineering, and to enforce it positively and ideally so that it may be most appropriate to the present condition.

Looking back to our past river administration, it is sincerely hoped that a River Law specific to Japan will be established.

河川は人間生活と社会経済とに密接な関係を有し、人類の文化は河川に沿って発達してきた。すなわち河川は灌漑、舟運、漁業、流木、水力発電、上水道、工業用水等生活と産業とにきわめて重要な天然資源を提供している。しかし一朝洪水に際してはあらゆる河川の利用を根底から覆すのみならず貴重な生命財産にまで脅威を与える災害の根源となる。故に古来治水は政道の要諦と称えられたものである。

わが国は敗戦後の混乱状態からようやく立ち上つて、新しい国是の下に民主主義を標榜して文化国家の再建に第一歩を踏み出したのであるが、この狭隘な4つの島に9000万人に近い膨大な人口を抱擁し、しかも生活必需品たる食糧衣料はもちろんすべての天然資源に恵まれず、それに、加えて終戦以来毎年打ち続いて苛烈な災害に襲われ、国土は荒廃し、産業は衰微し国民の思想は弛緩し、この状態を継続する時は全く日本民族は破滅するかの様相を呈したが、幸いに国民の努力が報いられて講和条約が調印せられ、民族滅亡の危機を脱して祖国再建の光明を見出すことができたのである。ここにおいてこの疲弊困憊の極に達した状態から立ち上つて独立国家として、世界的地位を確保するためにはまず国民の生活水準の向上をはかり、弛緩した思想を堅実化して、快的な気



分をもつて総力を結集して国土の保全を計るとともに、天然資源を開発して産業の振興、貿易の発達を策しもつて経済力の増強に向つて邁進しなければならぬ。しかし現在わが国において開発し得る天然資源のうち最も期待のできるものは水資源である。すなわち全世界の平均雨量は800mmに対しわが国は1600mmの年雨量を持つている。この水こそ永続的に利用することができる唯一の資源である。しかるにわが国河川の現状を見るに、この貴重な資源を何

等なすところもなく無駄に海に放流し去り、時に干魃の被害に困り、時に洪水の惨害に苦しみ、全く無計画、無秩序の状態にあるかの感を与えている。速かに毎年襲い来る自然の暴力を制圧し、さらに進んでこれに利用開発の途を拓き、疲弊した国土に新たな生命と豊饒とを与え、もつて国民生活の幸福を増進し、国家の隆盛を導かなければならぬ。これがためには新しい科学と技術に立脚した理論的な指導原則を確立し、もつて現状に即した理想的なしかも積極的な河川行政を遂行することが目下の急務である。T.V.A. やマスキングムの河域計画の成功はその流域をして洪水の脅威を転換して豊饒なしかも発展性に富む豊庫となし、暴威を振つた河川が美しい潮水を連ねて静かな河と化し住民を楽しませている。いたづらに海に流れ去りしかも

きわめて破壊的であつた河水は貴重な熱エネルギーに転換せられ生産工業の原動力となつている。荒廃疲弊した原野が肥沃な土地に蘇り、乱伐された森林は更生され土地の崩壊を保護しつつある。これこそT.V.A.の指導者の高い理想と、一貫した信念の発露であつて、現世界において科学と技術との生み出した偉大な功績の一例であると同時にわれわれに与えられたる力強い希望と確信である。河川行政に対する各方面の錯綜した思想を統一整備し、真にわが国特有の行政を施行するためには旧来の慣行を究明し、つぶさに河川の現状を把握するとともにその特異性を探求しその資料の上に立つて理論的に時代の要請に適合する法則を求めさらに大自然の法則と相通ずる千古不滅の指導原則を打ち立てて我が国特有の河川法を完成しなければならぬ。

河川行政の問題を歴史的に考察してみると原始時代は人口も稀薄であり生活様式も単純であつて、食糧問題等もきわめて簡単に取扱われていたから、河川は自然の流にまかせ、河川を灌漑用水に有効に利用することなど全く無意識に行われていた。しかしながら人口が増加し、文化が進んでくるにつれて、国土の保全、生命財産の保護、さらに天然資源の利用等の問題が次から次へと起つてくるに及び、人間生活に至大の関係を有する河川は遂に権力によつて支配されることとなつた。すなわち仁徳天皇の御代に淀川下流に新川を開鑿し、大和川の水と分疏し、枚方附近に堤防を修築して、淀川下流左岸一帯にわたる平野の氾濫防止に努めた。これがわが国における河川工事の嚆矢である。また当時大陸との交通が盛んになるに従い、支那文化の輸入にともなつて河川に関する法令等が發布せられるに至り、文武天皇の大寶律令中にこれをみることできる。しかしこれがわが国における河川に関する法令の起源である。奈良朝鎌倉室町安土桃山時代を通じて断片的な布達が行われていたが治水の制度としてはみるべきものはなかつた。もちろん室町時代の中頃から中央政府の威力が全く衰え、諸国の豪族は各地の政治を掌握し遂に戦国時代に突入し、戦乱相次いで治水事業のごときは全く顧る處もなかつた。しかし一面領土観念が非常に濃厚となり治水在治国の実を發揮せんとして努力した。すなわち武田信玄、織田信長、豊臣秀吉、加藤清正等の名將が現われて大いに治水の効果を収めんとして河川工事に関する種々な新工法が創案せられ、林制を敷にして水源の涵養を行い、また流路の変更、乱流の整理等技術的な計画が樹立実行せられた。ついで徳川時代においては世を挙げて泰平を謳歌し軍備の余力を河川工事に注いだ。利根川の河口を東京湾から鹿島灘に遷したるがごとき大工事はこの

時代に幕府の手によつて行われたものである。しかしながらこの時代においても治水に関する事項は全く国民の自由にかまかせ治水に関してのみ幕府はもちろん各藩は権力をもつて制度を定めて自領内の河川を管理しまた修築工事を施行したから、治水事業はいちじるしく勃興した。

遂に明治政府が成立して中央集権が行われるに及び河川行政に関してもこれを統一せんがために、時々応急の措置として断片的な制度を発している。すなわち明治6年大蔵省達番外をもつて河港道路修築規則を公布して、河川の重要性に応じて一等、二等、三等河に分類して、改修、修繕に対する国と地方との費用の分担等を規定した。これがわが国における治水行政の根本的基礎を築いた重要な法令である。政府は明治7年5月淀川改修工事の起工を最初として逐年新規河川の改良に着手し、明治18年までに14河川の直轄工事を執行した。しかしこれ等の工事は当初は低水工事と砂防工事とであつたが、明治19年以来高水工事をあわせ行うこととなつた。しかしながらこれ等の工事は外国技術者の指導の下に行われ、河川技術に関しては日本固有性がなくきわめて幼稚な時代であつた。当時河川の利用に対する行政はすこぶる閑散であつて、自由使用は河川なる公物の本質と考えられていたが、明治23年公有水面埋立並びに使用に関する訓令を發して政府は河川の利用を統制することを明確にした。これが今日の治水行政の基礎となるものであるが、未だこの時代では治水行政を国家で統制するにはあまりに慣行の力が強く、せつかく着手した高水工事も遂行の途上において幾多の障害に遭遇して行き詰りの難局に当面せざるを得ない状態にあつた。故にこの局面を打開して河川改修の根本計画を遂行せんがためには強力なる国家権力を完全に保障する法律の制定を必要とした。また一方に年々洪水被害に苦しんだ国民は一日も速かに根本治水の達成を要望した。かくのごとき社会的及び政治的事情の下に明治29年河川法が制定せられたのである。従つて現行の河川法はその立法精神において直轄治水工事をその具体的性格としてゆるんである。しかし河川法の制定にともない明治43年と大正10年との2回臨時治水調査会が開催せられてわが国における治水の根本政策が確立せられ、公共の利害に重大なる関係を有する河川は国が直轄で治水工事を執行することとして直轄河川の選定が行われた。かくして治水事業の全盛時代を出現するに至つた。すなわち当時は河川行政は河川改修工事の執行を中心として行われる行政のごとき観を呈したのである。しかるに大正5年發電の原動力の用に供するた

め河川及び公有水面の水の使用に関する土木局長の依命通牒が発せられた。これが治水行政の発展の兆である。しかして第1次世界大戦時及び戦後の急激な経済界の好況に恵まれて水力発電事業が勃興し始めてから、時とともに各種の産業が進展して水資源の利用開発が盛んに称えられ、さらに今次の敗戦後は食糧確保のための土地の改良、開拓等に必要の水の使用が行われ、各種産業はその独自の立場において自己を保護せんとする剛直な主張は、ややもすれば河川行政の統一を破壊せんとする情勢となつている。故に現行河川法をきわめて慎重に再検討し、河川行政に関する不変の指導原則に基づいて、その不備不足を訂正して時代の要請に適應するように改正することは目下の急務である。

現行河川法は明治29年に制定されて以来きわめて部分的な改正が数回行われたのみで現在に至るまで約60年間わが国河川行政の唯一の指針として適用されてきたのであるから、時勢の進運に適合しないものあることはやむを得ない。特に同法は前述のごとく古代より発展してきた水流に対する公共的支配の思想の上に立つて制定されたものであるから、その立法精神たるや治水に重点をおき、洪水防禦の目的をもつてする直轄治水工事の施行促進並びに施設の保全を基本的性格としているため、近時とみに発達してきた。河川の利用開発によつて産業の発展に資せんとする水利経済の諸問題に関する積極的な規定に至つてはきわめて簡単に取扱われている。もとより河川の利用は河川あつての利用であつて水力発電、灌漑用水、または工業用水等特別の目的のため河川自体の保全を無視した大小工作物を河川内に築造する時、一朝洪水に際して河川自体を破壊すれば、あらゆる河川の利用を根底から覆すのみならずその被害の及ぶところ実に甚大なるものがある。故に河川行政は治水をもつて根幹とすべきことはいかなる時代においてもまた世界のいかなる所においても不変の法則であり、何人といえどもこれを否定することはできない原理である。近時水力発電、開墾、用排水改良、上水道、工業用水等の事業や舟運、林業、漁業等の河川を利用開発する事業がとみに勃興してきた。この際治水と利水との統一調和を図るとともに利水相互間の調整を講ずることは、天然資源を完全に開発し各種産業の円滑な発達を図るゆえんであつて、時代の要求に適合した法規の改正を行い、もつて河川行政の完璧を期することは刻下の急務である。すなわち、いまや河川行政は取締りの時代から利用開発の時代に転換しつつあるのであつて、この時代的目的を法律秩序のうちに確立することはきわめて緊要事であ

る。すなわち河川行政は河川なる1個の対象物に対する行政であつて、これを分割することはその物の性質上不可である。すなわち河川は水源から河口に至るまで一つの有機体をなし全水系を通して平衡の原理に支配されている。故にその一部に起つた変化がただちにその上下流または対岸に及ぼす利害の影響はすこぶる過敏である。この河川本来の性質は河川行政の不可分性を要請する根本理由であり、また千古不滅の自然の原則である。いまこの自然現象を明確に把握しその認識の上に立つて現行河川法を考察する時河川行政の一貫性に不備不足のあることを見出すことができる。故に時代の推移にともない文化の発展と人間生活の複雑化のために、この自然の法則を無視して独善的な意欲に陥り河川管理の責任の存するところに眩惑を感じさせられることがある。思うに河川は人類の生活と経済とに至大の関係を有するから、それぞれの立場においてこれを独占的に支配せんとする意欲の起ることは当然の趨勢である。すなわち現行の河川法を解体して用排水幹線事業にとまらぬ農業水利法の制定を説き、発電事業に関して発電水利法を提唱し、あるいは近時各種利水事業の勃興にとまらぬ各種産業部門の立場を有利に導かんとするがごとく統一水法論を提案するがごとく現象は盛んに起つている。しかしながら遠く古代から培養された立法精神とさらに河川本来の特異性に鑑み、治水と利水との国家的統制調和をはかることこそ河川行政の確乎不動の指導原則でなければならぬ。従つて各種産業のそれぞれの立場から独占的にこれを支配せんとする行政の分化は許されぬことは明瞭である。

現行河川法は前述のごとく時代の変遷にともなわぬ不備点があるとともに、一貫した指導原則が明確に表わされていないから、各種の意見や批判に対して敢然と反駁し得ない嫌いがある。故に河川本来の特異性を十分に把握しその基礎の上に立つて河川行政の根本原則を確立し、もつて治水利水の調和統制を計るとともに、管理方式の一元化を徹底しなければならぬ。次に改正すべき要点を略述する。

(1) 適用範囲の拡張 現行河川法は制定当時の政治及び経済上の理由に基づいて、適用の範囲は内務大臣において公共の利害に重大なる関係ありと認定した河川に限られ、その他の河川のうち地方長官において必要と認められたるものに同法を準用することを得るにとどまり、爾余の多数の河川はすべて支配外に置かれてある。すなわち適用河川は約11,000 km、準用河川は約56,000 kmで全国河川の総延長165,000 kmの約2/3はいわゆる普通河川で、法の支配外にあるた

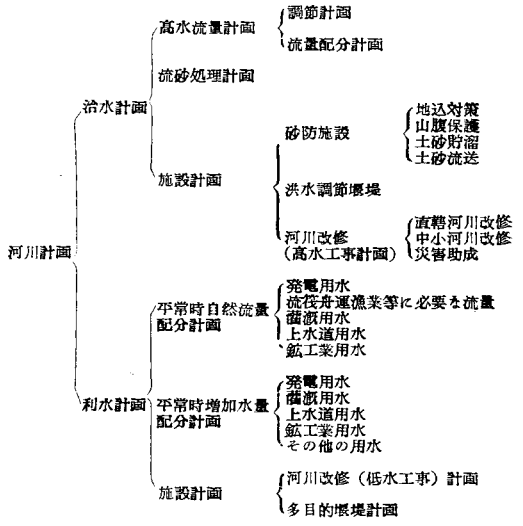
め河川行政上支障がはなはだしいものがある。

故に河川に関する法規を整備統一して行政の完璧を期せんとすればいやくも公共の利害に關係を有するすべての河川を河川法の支配下において行政上遺憾なきを期さなければならぬ。さらに河川は本来の性質として水源から河口に至るまで一つの有機体をなし、全水系が一体として自然の法則に支配されているから、全水系を法の適用下におくことは大自然の現象に合致する最も合理的な取扱である。すなわち河川はその流域を母体とする血管系統的な存在であつて大自然を原動力となし全水系を通して脈々として河水が流れている。谷間をくぐり、平野をぬい、耕地を潤し、工場を活かし、交通を助成しながら洋々として大海に運ばれてゆくが、時に洪水となつて土地を浸して生命財産を奪ひ、時に減水旱魃を起して農作物に被害を及ぼすことは世界の到るところに存在する河川の自然の姿である。故にこれを培う時はその流域は健全に伸び、これを慮げる時はやせ衰える。しかし、これが地球上に存在するすべての河川に適用することができる自然の法則である。人口が増加し文化が発達してくると人間生活に必要な物資の要求が熾烈になつてくることは自然の現象である。食糧増産のために土地が開墾せられ、家屋や調度品の材料獲得のために森林は伐採せられ、ためにいままで流出量の調節作用が行われていた水源地在次第に荒蕪してゆく。また鉱山の採掘、工場の建設等により河積は狭められ、ために土壤崩壊の現象を起し、河底に土砂の沈澱が現われて、一朝降雨に際してはいままでかつて経験したことのない大災害を惹起している。これが全世界の各地に現われつつある現実の悩みである。支那は4000年の永い歴史を持つた古い農業国であるが人口の増加にともなつて無計画な開墾栽培が行われ、永い世紀の間に無意識裡に広漠たる荒原ができ、黄河の濁流となつて土壌が流れてゆくのである。米国は建国の歴史は新しいが、急速なる文化の発達に加えて国民の旺盛なる起業熱のために、天然資源の開発、土地の開墾、住宅工場の新設等が急激に行われ、自然の水源涵養の作用を破壊して広大な砂漠地帯の出現となつたのである。また日本の実相をみるに戦時戦後を通じて全く無計画無分別な伐採開墾が行われて、いままで保たれていた自然平衡状態を短期間に破壊し去つた結果、毎年打ち続く洪水の被害に悩まされているのである。要するに土壤崩壊の速度に緩急はあるが無計画無思慮な人間の行為によつて世界の到るところの土地は刻々として破壊浸蝕せられ、人間生活に深刻な脅威と不安とを与えつつあることは明らかなる事実である。しかしこのまま放置す

る時は自然の力は一瞬の休止もなく時々刻々働いているのであるから、将来重大なる問題を惹起して国民生活の安定はもとより国力の盛衰にも及ぶであろう。こうした問題は平衡の原理が適用されている地球の各地に起つている現象であつて、一日も速かにその現状を把握してその対策を樹立実行することは目下の急務である。すなわち国土総合開発計画中特に河域計画の基礎となるべき、全水系に対する河川計画の緊急性の叫ばれるゆえんである。

(2) 河川計画の決定 国土総合開発計画は国土保全と天然資源の開発を主目的とする国家再建の基礎建設計画である。しかし河域計画は全国土の総合開発計画の一要素であつて、各河川の流域を単位としてその河川の特異性を最高度に發揮するように立てられた計画である。すなわち既耕作地の改良、未墾地の開拓、森林牧野鉱工業地帯の造成、地下資源の開発、さらに水力発電、灌漑用水、上水道、工業用水の計画等その流域の特徴に合致した計画が樹立さるべきである。しかしこれ等の計画に眞の生命を附与するものは水であり河水である。すなわち河川はその流域に対して血管的役割をなしているから河川計画の決定は新河川法に筋金を入れるものであつて河川行政確立の最大要諦である。

しかしその計画内容を略述すれば次のとおりである。



これ等の計画は流域の特異性を慎重に調査研究しその水系全体にわたる治水及び利水の総合計画をきわめて理論的にかつ技術的に樹立しなければならぬ。さらに本計画の基礎をなすものは計画洪水流量を決定することであつて、洪水の調節計画、利水の配分計画等すべてこれをもととして計画さるべきである。しかし

計画洪水流量の決定に関してはなお幾多の研究が残されており河川技術者に科せられたる大きな課題である。

わが国において河川事業は明治7年淀川から始められた。その当時は主として舟運のため河道整理を行ういわゆる低水工事であつたが、その後明治19年になつて洪水防禦の目的をもつて高水工事が行われるようになった。この状態は明治大正の時代を通じて継続され、下流部の被害甚大な地域は次第に改善されていった。しかしてその方法は過去の記録における最大洪水量を計算して10年目に1回かまたは20年目に1回か起る最大洪水量を流下するに必要な河積を、非常に平坦なしかも地味肥沃な下流部に求め、ために幾々たる大堤防を築造して平素一滴の水もない広潤な高水敷を保留しなければならぬ。かくのごときは高価な美田を買収するために多額の経費を必要とし、地味肥沃な土地を不生産的に放置することとなり国家経済上はなほだ不利な計画といはねばならぬ。もし上流溪谷部に洪水貯溜の大堰堤を築造して洪水調節を行うことができれば、下流平坦地における前述のごとき経済的な不利を招かずして治水の目的を達成することができるであろう。今日の河川工学の進歩はかくのごとき治水計画を可能ならしめているのである。さらに人口の増加と文化の発達するにつれて水の利用が盛んに行われるに従い次第に水不足をつげるに至つた。ことに我が国の河川は夏季灌漑用水の不足をきたし冬季水力発電の不足を起す実状にある。洪水貯溜の治水計画と各種水利用水の不足との間に彼我融通し得る水量の調節をなすことができれば、水利経済の発達に資するところ甚大なものがあると言わねばならぬ。しかしてかかる高度の能率を発揮し得る治水水利の統制計画の遂行は、河川水系全域を包括する統一ある法規の確立を必要とする。すなわち河川の有機的の一体である事実を以て水法関係の合理化を企てんとするものである。かくて時代の変遷につれて河川事業も単なる洪水防禦から治水水利を含めた河川総合開発計画へと変化するとともに、事業区域も下流部より上流部に向つて移行し、それにつれて河川計画も部分的個別的より全体的総合的へと変化してきたのである。

いま本邦最大河川である利根川に例をとつて考えると、低水工事は明治8年に始められ同35に竣功している。高水工事については第1期工事は明治23年に着手し佐原から海に至る間、第2期工事は明治40年に着手し取手佐原間、第3期工事は明治42年に着手し取手沼の上間の工事をすすめた。この時の計画の基準は以前は当時起つた最大洪水の水位のみに着目して

いたのに対して流量の観念を取り入れ、明治29年の洪水を調査して利根川の河口から140kmの地点にある栗橋における計画高水流量を $3750\text{m}^3/\text{sec}$ と定めた。その後明治43年に過去の記録をはるかに突破した未曾有の大洪水があつたため計画流量を栗橋において $5570\text{m}^3/\text{sec}$ に改訂されたのである。この計画高水流量はどのようにして決められたか資料がないので明確でないが明治43年の洪水の実績をとつたと思われる。しかしその当時は上流部は未改修であつたため常に洪水は氾濫していた。上流部の改修が進み氾濫がなくなつて下流へ洪水を早く流すようになってくると下流部の高水流量は当然増加してくる理である。その当時はこのような見通しがついていたのか、あるいは見透しがついていたとしても計画高水流量を大きく取つたために事業費があまりにも増大するため国家財政上一応 $5570\text{m}^3/\text{sec}$ に押えたのか不明である。この計画による事業が昭和5年竣功したが、間もなく洪水流量が増えてきたのである。すなわち昭和10年の洪水では栗橋において $10000\text{m}^3/\text{sec}$ の流量があり、従つて昭和14年から始められた事業の計画高水流量を $10000\text{m}^3/\text{sec}$ と定めたのである。

さらに昭和22年の洪水では栗橋の上流で破堤したから厳密なところははつきりしないが破堤しなければ栗橋において $17000\text{m}^3/\text{sec}$ の流量があつたものと思われる。明治43年の大洪水と昭和22年のそれと比較してみると雨量は前者の方が多かつたにもかかわらず、栗橋の水位では昭和22年より2.6mも低く高水流量もまた1/3の状態であつた。昭和22年の大洪水によつて計画高水流量は再び改訂せられ $17000\text{m}^3/\text{sec}$ とされたのである。昭和10年までの洪水処理計画は堤防方式によつて堤防を高くしたり、ある箇所は引堤をしたり、河床を浚渫することによつて洪水が氾濫しないような方法を用いていたが、昭和22年の洪水によつて計画高水流量が従来の $10000\text{m}^3/\text{sec}$ から一躍 $17000\text{m}^3/\text{sec}$ に改訂されると堤防方式ではとうてい処理しきれなくなり、上流部に堰堤群を建設して $17000\text{m}^3/\text{sec}$ のうち $3000\text{m}^3/\text{sec}$ を軽減して栗橋における計画高水流量を $14000\text{m}^3/\text{sec}$ とした。しかして堰堤によつて貯溜した洪水は発電灌漑等に利用する計画をもあわせ検討中である。その堰堤群の一つは藤原堰堤であつて目下建設中である。

以上のごとく河川計画の基準となる計画高水流量を決定する場合既往の最高記録によつているが、上流部の改修が進捗するに従つて漸次洪水流量が増えてきて、その度に計画高水流量を変更しなければならない欠点がある。その欠点をなくするために洪水の原因で

ある降雨にさかのぼつて、既往の最多降雨量を基準にして流域の状況、河状、流出流下の状況を調査して洪水流量を想定する方法も逐次採用するようになったが、この方法によれば上流部の未改修区域が改修された後の影響もある程度調節できるであろう。しかしいづれにしても不安定な計画であつて将来起り得る洪水に対してどれほどの安定度があるか不明である。そこで計画高水流量をいかにとるべきかは問題になるが、それに対して最近では計画に適確なる安全率を与えるため統計学的な考え方をいれるようになった。この方法は既往の記録を整理して確率統計論に基づき計画降雨を設定し、これより流出量を算定して、この計画は50年洪水とか100年洪水とか判定するわけである。しかしこの方法は既往の記録が相当古くからなければ不正確になりかえつて誤差が大きくなるが一歩進んだ考え方と云うことができる。しかし何年洪水をとるべきかについてはさらに事業実施にともなう経済効果を考慮する必要がある。すなわち事業費と事業による効果とを比較して、効果に対して事業費が大なる場合には釣合うまで事業計画を下げ、事業計画を削減して最終の高水流量を決定する方向に向けられている。すなわち河川計画の基準として計画高水位から一段ずつで計画高水流量を用いるようになってから最初は既往の実績主義をとり、その後さらに進んで降雨と流出量との関係を追究しまた統計学を取り入れて最後には経済的条件も導入して、いかにすれば合理的な決定ができるかの努力がつつげられ質的向上がはかられている。しかしながらかくのごとききわめて慎重に決定された河川計画も、流域の状況が変化すれば当然変化せざるを得なくなる。すなわち河川は水源から河口まで一つの有機体であるからその区域内に変化が起れば必ず他に影響を及ぼすことは前述した。最近のように水の利用が高度化してくると洪水処理にともなう総合開発堰堤以外に、電気灌漑または上水道の単独堰堤が盛んに建設されて、これ等の影響を考えないで独自の立場で河川計画を作成しても基本条件が変つてくるから修正の必要が生じてくる。電気、灌漑、上水道等の単独堰堤と洪水調節の目的をもっている総合開発堰堤とあわせ考えなければならぬ。従つて河川計画を作成する場合には上流部における堰堤建設可能な地点を全部調査し可能な範囲で平水量を増加させ、電気灌漑上水道水を供給する堰堤計画を立て、それ等の堰堤群の洪水時における下流に及ぼす影響も考える必要がある。この範囲まで検討しなければ真の治水利水を総合した河川計画とは言えない。故に計画高水流量決定方法の質的向上を図るとともに、これを基礎として技術的行

政的に一元化された河川計画の樹立こそ真に合理的な河川行政遂行上早急に解決しなければならぬ重要課題である。

(3) 河川の種類 河川の種類は現行法の区間主義及び準用主義を改めて、河川行政の万全を期するため、水系主義を採用することは合理的である。しかしその重要度に応じて第1種河川、第2種河川、第3種河川とする。すなわち第1種河川はその流域が2つ以上の都道府県にまたがる河川、流域面積もしくは流量がきわめて大なる河川、または流域内の人口がきわめて多い河川であつて公共の利害に特に重大なる関係のあるものについては、建設大臣が中央河川審議会に諮問して認定する。第2種河川は公共の利害が第1種河川に次ぐものであつて、当該都道府県の区域内に存在するものについて都道府県知事が都道府県の河川審議会に諮問し都道府県会の議決を経て認定する。次に第3種河川は第1種及び第2種河川以外の河川で、市町村長が当該市町村の区域内に存在するものについて市町村会の議決を経て認定する。

(4) 河川管理の一元化 河川管理とは河川行政に必要な一切の行為であつて河川を良好なる状態に維持してその公益を増進し公害を除去軽減することを目的としている。しかしその方法は河川計画を基準として主治従利の原則に従い河川の調節と配分の適正化をはかることにある。故にその行為は理論的にも技術的にもきわめて複雑多岐であるから全水系を通じ一貫した管理の統制を行うべきことは言をまたない。

新河川法は現行法と異なり、いやしくも公共の利害に関係のある全水系をすべて同法の支配に属せしめんとするものであるから、その適用の範囲はきわめて広汎にわたりその間利害関係に自ら軽重がある。ここにおいて現行法は河川工事の施行その他の管理は原則として都道府県知事の権限であるが、国と地方公共団体との行政事務の適正配分をはかる必要があるので、河川の種類に従つて責任体制を明確するため、第1種河川は建設大臣が国家公益上特に重要と認める区間を第2種河川は都道府県、第3種河川は市町村が管理することとし、例外的に自ら管理する必要のない区間は下級行政庁に管理を委任することとした。もちろん全水系を通じて一定の河川計画に基づいて一元的に統制管理することは原則であつて、いたづらに水利の種別にとられてこれが処分を異にする行政庁が行うごときは水利統制上策を得たものでないから完全な河川行政を期待することはできないことは明らかである。T.V.A.の偉大なる河川計画の成功に続いて実施せられつつある強力なる管理経営の一元化はテネシー溪谷

繁栄の源泉となつている。

(5) 利水法規の整理 現行法は治水をもつて立法精神とし河川より生ずる水害の防禦に資する法規の完備に努めているに反し、利水に関しては河川管理上若干の取締規定を設けているに過ぎず、水利を保護助成するの精神を欠き、水資源の利用開発に資する法規に欠けることが多い。近時水力発電、開墾、用排水改良事業を始めとして鉱工業、上水道、林業、漁業等の各種の利水事業がとみに勃興するに及び、利水事業を中心として各種の利害衝突が表面化するに至つたので、これ等の事態に対処するために治水と利水との統一調和をはかるとともに、利水事業相互間の調整に関する積極的規定を整備する必要がある。現行法においては水利使用の許可は都道府県知事及び建設大臣の系統において独自の判断に基づいて処理してきたが、河川は重要な天然資源の所在であるとともに絶大な破壊力の源泉でもある。故に治水及び利水は水法秩序の両翼であるが、なかんづく治水はその根幹をなし治水完きを得て初めて利水の基礎が定まるから、水に関する行政は河川の主管庁をもつて枢軸となし、これに配するに關係官庁の連絡機関をもつてすることが最も實際に則した行政組織と云うことができる。すなわち水利使用の許可取消その他の処分についてはそれぞれの事業を処掌する行政官庁と事前に協議するとともに河川審議会を設置してこれにはかゝることとする。なお水利使

用の許可取消等の処分については原則として都道府県知事が行うこととし、そのうち重要なものは建設大臣の認可事項とする立前は現行どおり踏襲するが、都道府県知事が一定の期間を経過しても水利使用の許可を与えない場合並びに都道府県知事の処分が違法もしくははいぢるしく不当と認める場合には、建設大臣が自ら水利使用の処分をする途を開くこととする。

(6) 損失補償制度の確立 民主主義の原則に基づいて河川工事施行を直接の原因とする損失についてはこれが補償規定を設けるとともに水利権の取消変更等にもなる損失に対する補償制度を規定する。

(7) 河川審議会制度の設置 河川行政の適正を期するため中央及び地方に關係行政官庁及び学識経験者で構成する河川審議会をおき河川の認定、河川計画の策定、重要な水利使用等の重要事項を調査審議する。

要するに河川法の改正は河川行政多年の懸案であるが、その關係するところがきわめて複雑であるので、これが実施が容易にできないような状態におかれてあつた。しかしいま新時代の要請は時勢の進展に合致する行政の運用を期待することの切なるものがあることは前述のとおりであるので、これが立法は科学的にまた技術的にきわめて慎重であり厳格でなければならぬと同時に、わが国河川行政の長い将来を支配する重大なる使命を有することを自覚して速かに完成に努力しなければならぬと思ふ次第である。