保全区域内の樹林地等を，近郊緑地保全区域として保全する近畿圏の保全区域の整備に関する法律，都市内の既存の良好な自然的環境を積極的に保全する都市緑地保全法，自然環境を構成する重要な要素である野性鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律，史跡，名勝，天然記念物の保護を図り歴史的環境を保全する文化財保護法，絶滅の恐れのある鳥類の保存の重要性にかんがみての特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律等があげられよう。

（2） 都市における自然環境の保全

都市においては，近年自然環境が急速に失われてきており，その保全は重要な課題となっているが，都市における既存の良好な自然環境を積極的に保全する制度としての緑地保全地区を設けた都市緑地保全法が昭和 48 年に制定されているので紹介することとしたい。緑地保全地区は，都市計画区域内の樹林地，草地，水辺地等の良好な自然的環境を形成している緑地のうち，① 無秩序な市街化の防止，公害または災害の防止等にも必要な遮断地帯，緩衝地帯，避難地帯として適切な位置，規模，形態を有するもの，② 神社，寺院等の建造物，遺跡等と一体となって伝統的・文化的意義を有するもの，③風致または景観が優れ，当該地域住民の健全な生活環境を確保するために必要なもののどれかの要件に該当するものであり，緑地保全地区に指定されると行為に種々の制限が加えられるが，土地の買取り申出制度がとられている。また，本法はユニークな制度として緑化協定の制度を取り入れており，都市計画区域内の相当規模の一団の土地または相当の区間にわたる道路沿いの土地の所有者全員の合意によって，緑化協定を締結することができるものとされている。

4. 環境影響評価

わが国における環境影響評価は「瀬戸内海環境保全臨時措置法」のように，法令において排水施設設置の許可に際して，環境影響の事前調査に関する書類の添付が義務付けられているものもあるが，公有水面埋立法，港湾法，電源開発促進法等のように，国の許認可等に伴い事業実施主体により事実上行われ，環境庁のそれらに対する協議や審議会のメンバーとしての参画という形で環境影響評価制度が運用されている。現在手続面の統一という観点からこの制度のあり方について，中央公害対策審議会で検討されているところである。

（筆者・* 環境庁大気保全局企画課，** 正会員 環境庁企画調整局環境審査室 審査官）

❹ 河川・海岸の場合

井 上 章 平

1. 概　　説

河川，海岸はいわゆる自然公物の概念に属し，法律の制定やその運用において道路公園等の人為の所産として存在する人工公物と区別されるが，これは，もともと自然の所産であり，自然の状態のままですでに公共の用に供される実体を有している公物であるというほかに，自然の作用の客体として，公共の安全に大きな影響を与える公物であるという特異性によるものである。

このように，河川，海岸は国土そのものを構成する重要な要素であり，国民一般の生活と社会的経済的活動に大きな係り合いを持っているものであることから，これらの公物としての管理を通じて国民の公利を増進し，公害を除却または軽減することが重要であり，法律もこの目的を適正に達成されるよう定められている。

まず，河川についてその法制度を概観すると，管理の基本法として河川法（昭和 39 年法律第 167 号）があり，これに関連して経過措置等を定めた河川法施行法（昭和 39 年法律第 168 号），多目的ダムについての特例法として特定多目的ダム法（昭和 32 年法律第 35 号）がある。また，治水上の関連法律として砂防法（明治 30 年法律第 29 号），水防法（昭和 24 年法律第 193 号），災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）等があり，利水上の関連法律としては，水資源開発促進法（昭和 36 年法律第 217 号），水資源開発公団法（昭和 36 年法律第 218 号），水源地域対策特別措置法（昭和 48 年法律第 118 号）等があり，環境上の関連法律としては公害対策基本法（昭和 42 年法律第 132 号），自然環境保全法（昭和 47 年法律第 85 号），水質汚濁防止法（昭和 45 年法律第 138 号）等がある。

さらに，治水事業促進のための政策法として治山治水事業緊急措置法（昭和 35 年法律第 21 号），治水特別会計法（昭和 35 年法律第 40 号）があり，このほか河川管理に関連する法律として公有水面埋立法（大正 10 年法律第 57 号），砂利採取法（昭和 43 年法律第 74 号）等があり，それぞれが有機的に結びついて運用されているもの

である。

次に，海岸については管理の基本法として海岸法（昭和31年法律第101号）がある。以下，このうち主なものについて，その概要を説明する。

2. 河　川　法

河川法は，河川の管理に関する基本法である。この法律は昭和39年に装いも新たに制定されたものであるが，その原型は明治29年制定のいわゆる旧河川法にあり，河川管理の変遷を知るうえからも，この両者の比較は重要な意味を持つ。それでは，この旧河川法が制定された当時の河川を取り巻く状勢はどうであったであろうか。

明治初期における河川に対する国の施策は，舟運やかんがい用水のための低水工事が主であったが，中期に入り，新政府による国土の整備が進むとともに洪水災害が増大し，特にこの時期に全国的に大洪水が相次いだため抜本的な治水対策の樹立とその実行が必要となり，このような背景のもとに旧河川法の制定をみたものである。したがって，当時の河川に関する国の施策が治水に強く傾斜していたことを反映して，この旧河川法は治水法的な性格が強く，しかも強大な公権力を伴った管理体系となっている。これは，当時の立法の目的が大河川の改修工事の推進と，そのために藩政時代から続いていた河川に係る複雑な権利関係，因襲等を清算することにあったためと考えられる。

このような観点から旧河川法をみると，その特筆すべき特徴として次の事柄をあげうる。

① 法の適用を受ける河川は，主務大臣（当時は内務大臣）が公共の利害に重大な関係があると認定し，都道府県知事がその区域を認定したものであるとしたこと，

② 河川とその敷地および流水は私権の目的となることはできないものであるとしたこと。したがって，河川区域に認定されると土地所有権などの私権は当然消滅することとなるが，なんの補償規定もなかったこと，

③ 河川の管理は国の機関としての都道府県知事が行うこととし，他府県の利益を保全するため必要がある場合，および後述する主務大臣の直轄工事を施行したもので必要なものは主務大臣が代わって管理することとしたこと，

④ 河川工事で，その利害が2都府県以上に及ぶときや，工事至難，工費至大等の工事については主務大臣の直轄施行ができるようにしたこと，

等であり，河川の利用面については，主に治水上の立場から必要な規制のほかは有効な規定を欠いていた。

しかしながら，この旧河川法制定後わが国の社会経済の進展に伴い，河川を取り巻く状勢は著しく変化し，特に水利用関係における法制の不備が顕著となり，このため，大正時代から戦前，戦後を通じて幾度かその改正が試みられたが，いずれも諸般の事情から実を結ばず，やむを得ず，多くの勅令，政令，省令等によって法の不備を補ってきたものである。

昭和37年に至り，第42臨時国会で当時の河野建設大臣が河川法改正について検討する用意のあることを明らかにしたが，これが新法制定のきっかけとなり，幾多の曲折を経て昭和39年の第46回国会において，ようやく可決成立をみるに至った。

それでは，新河川法制定の理由はなんであったであろうか。旧法制定以来70年を経ていることが何よりの証左であろうが，具体的には以下に述べる点がその主眼であり，これがまた新法の特徴ともなることになる。

① 終戦を境に国および地方の行政制度が急変し，このため旧法に規定する管理制度は河川を地方行政区画で分断する分割管理となった。このことは，水系を一貫して行政単位にとらわれない広域管理を必要とする大河川にとって問題があり，河川の大きさ，重要性に応じた管理体系の整備を要請されたこと（これは，新法において水系一貫管理として生かされることとなった），

② 旧法においては河川に係る国民の権利義務について規定が明確でなく，特に権利の制限，監督処分等についてそれに伴う補償規定を欠いており，特に新憲法下にふさわしい整備が必要であったこと（特に，河川敷地の私権消滅がかえって河川区域認定を困難にした教訓などから，新法においては河川敷地の私権を認めることとなったほか，権利の制限等に伴う補償規定が整備されることとなった），

③ 前述したように利水関係規定が不十分であった。旧法制定当時の利水は，そのほとんどが農業用水であったが，近年に至り発電用水，上水道・工業用水の都市用水の需要が著しく増大し，これらのさくそうする水利使用相互間の調整，その他の利水関係規定の整備が必要となったこと。また，これに伴い，ダムその他の利水施設の巨大化と，それによる河川および流水の変化も著しく河川管理上，特に災害発生の防止のためにこれに関する規定が必要であったこと（これについては新法において河川の適正な利用が河川管理の主目的の一つであるという考えのもとに関連諸規定の整備が図られ，また，ダム等に対する規定も，ダムに関する特則を設けてダムによる河川および流水に対する影響と災害発生の防止に万全を期している），

等である。

さて，このような経過を経て制定された現行河川法について以下にその概要を説明する。

すでに述べたように，河川法は河川管理に関する基本

法であり，その目的として

① 洪水，高潮等による災害の発生を防止し，

② 河川が適正に利用され，

③ 流水の正常な機能が維持される，

ように，河川を総合的に管理することにより，国土の保全と開発に寄与し，もって公共の安全を保持し，かつ，公共の福祉を増進することが唱われている（法第1条）。そして，公共用物としての河川をこの目的が達成されるよう適正に管理することが，河川管理の原則であるとしている（法第2条）。

これについてはさらに説明を要する。まず，洪水，高潮等による災害の発生の防止についてであるが，元来，自然物としての河川にはこのような災害発生を防止する機能は存在せず，常にこのような危険を内蔵している公共公物とみるべきである。したがって，この機能（これを通常治水機能と称しているが）を河川に備えさせるために，ダム，堤防，護岸等の河川管理施設の設置や，河床の掘削等の河川工事を実施するわけであるが，今日までの努力にもかかわらず，その多くの河川において，このような治水機能は，なお十分でなく災害が頻発している現状を，この河川法に規定する目的とその管理の原則に照らして，どのように理解したらよいであろうか。

そのために，これら災害の発生に至る経過をたどってみると，河川の流域に降った雨水が流域内を流下集合して河川に流入し，この流入が河川の能力を超えるときに洪水となり災害発生に至るものである。したがって，まず降雨の規模が洪水にとって支配的な要素となるわけであるが，この降雨は自然の所産であり，しばしば予想を超え，または河川の現に備わった治水機能とは無関係に生起するものである。このことは，もともと自然に起因する洪水と，膨大な費用と長年月を要するという過程を経て備えられる人為の治水機能とを，ただちに完全に対応させることの困難さを示すものである。

また，流域での雨水の流過経路も洪水の支配的要素である。特に今日の多くの河川にみられるように流域の開発等によるその形質の著しい変化が洪水の形を変え，そのため，河川そのものの治水機能が同じであっても災害防止上の機能は著しく変化することを考慮すると，河川そのものの管理のみで，災害発生の防止を全うすることは当を得ないものであるといえる。

このようなことから，この規定の趣旨は河川管理の原則を述べることによって，その究極の目標を掲げたものと解すべきであろう。

特に，このことから災害発生の防止のためには，河川そのもののみにとどまらず，流域の治水上の機能管理を含めた総合治水法とでもいうべき方向に進むことが検討されなければならないと考えられるがどうであろうか。

また，この第1条の規定に関しては，加治川裁判における新潟地方裁判所の判決文に，特に同じ公物である道路との対比においてその見解が述べられているので，その一部を引用して参考に供することとする。

「国は河川について，洪水等による災害の発生を防止するため万全の措置を講じ，もって，国民の生命，身体，財産を保護すべき政治的責務を負っている（河川法第1条，災害対策基本法第1条，第3条参照）。しかし，このことは，河川について，法律上も絶対的安全確保（＝結果防止）義務を負っていることを意味しないし，また，一方，法律上いかなる安全確保義務も負っていないことを意味しない。この点につき，敷延する。

道路は，法律上ほとんど絶対的といってよい安全確保義務が課されているといわれるが，この見解は次の理由により是認しうる。

道路は，いわゆる人工公物であって，その開通自体人為の所産である。したがって，道路を開通させたことにより発生する事故については，国等の行政主体は一般的に右事故の発生を防止し保証すべき立場にあるというべきである。また，国等の行政主体は民事責任を回避しようと思えば，危険のある道路を供用廃止することも可能であり，廃止しないまでも危険の急迫時に一時閉鎖することも可能であるが，これをなさずになお一般通行の用に供する以上，事故に対する民事責任の負担を忍受したものとみられてもやむを得ない。

河川は，公共用物という点では，道路と同じ範疇に入る。しかし，河川は道路とその性質において著しい差があり，そのため河川についての法律上の安全確保義務については道路の場合と同断にはできない。その理由は次のとおりである。

河川は，いわゆる自然公物であって，もともと危険が内在しているが故に，国はこれを管理し改良工事等の治水工事を行ってその安全性を高めてゆくべき政治的責務を負っているのである。この点，設置管理するが故に危険のある道路ときわめて対照的であって，この性質の差異を無視し，河川についても道路と同様，法律上絶対的安全確保義務を課するのは早計であり，相当でないというべきである（もっとも，国の治水事業が完成の域に達していると認められるならば河川について法律上も絶対的安全確保義務を認めてよいと思われる。しかし，現在の国の治水事業の現状は，まだこれにはほど遠い段階にある）。また，道路の場合には，道路の廃止，一時閉鎖等が可能であるから，これによって事故を皆無にすることが可能であるが，河川にはこのような方法は存在しない。したがって，河川においては，水害を皆無にするためには長大な堤防を構築する等の治水工事を行うほかないが，これには膨大な費用と時間と人員が必要であり，とうて

い一朝一夕では達成不可能である。つまり，比較的容易な危険回避手段の存在は，法律上絶対的な安全確保義務を認める一根拠となるが，道路と異なり河川にはこのような方法が存在しないのである（以下省略）」。

なお，これは現在係争中でもあり，この判決文の内容についての論評は，さし控えるが注目すべき見解であるといえよう。

次に，河川の適正な利用について補足する。上述のように，河川が公共用物であると規定し，その水利使用，土地の占用，土石の採取等を通して河川が本来的に直接一般国民の使用に供されるものであるとしている。したがって，河川管理の目的も，これらの利用の相互の調整を図ることによって利用の秩序を保つとともに，利用に伴う災害発生を防止することであり，さらに利用の増進を図ることである。さらに，流水の正常な機能の維持についてであるが，ここでいう流水の正常な機能とは，廃水等によって起こる水質の汚濁や塩分のそ上による塩害が防止され，土砂の停滞による河道の変動や河口の埋さくが防止され，既得水利の取水や舟運のための水位が維持され，さらには，河川に生息する生物が適正に保存される等のために必要な流量の流水の持つこれらの機能をいい，これらの機能が常に維持されるよう，河川が管理されることをその目的に掲げたものである。

しかしながら，この機能についても自然の河川が本来有するものとはいえず，一つにはダム，せき等の設置によって流況の改善を図り，一つにはこれらの機能が流域における人為によって左右されるものであり，特に，水利用の質・量の変化，流域下水道等の設置によっても大きく変化するものであることから，これらとの調整を図ることによって初めて維持しうるものである。

以上が河川管理の原則についての説明であるが，これに関連する河川法の主要規定について二，三解説する。

① 法を適用する河川を一級河川，二級河川とし，一級河川は建設大臣，二級河川は都道府県知事が管理する。一級河川は現在，利根川等109水系が指定されており，この法律の大きな目標であった水系を通して一貫して管理する実を果たしている。

また，水系および河川の区間を指定して法の適用を受けるものであるが，この法の適用されないいわゆる普通河川については，そのうち市町村長の指定するものを準用河川として，法の二級河川に関する規定の一部を準用することとなっている。近時，生活環境の整備の必要性が高まっており，これら生活河川の管理の強化を図るうえからも，この準用河川制度の拡充が望まれているところである。

② 河川法では河川管理の技術的事項について幾つかの規定がある。その主なものは

ⓐ 河川管理施設および許可工作物は，予想される外力に対して安全な構造であること。そのためダム，堤防等，主要な構造物の構造について河川管理上必要とされる技術的基準を定めることを規定している（法第13条）。

これがいわゆる構造令であるが，これらの構造物の受ける外力が自然現象に起因するものであるため本来特定しにくいものであること。したがって，後述する工事実施基本計画に定める計画量によることとなるが，これが治水機能の行政上の目標値であるため，時代の進展とともに変更されるべき性質のものであること。現に存在する施設が，設置された時代に応じてさまざまな機能および構造となっており，にわかに一律適用には無理があること。さらには，河川がそれぞれの大きさ，形状等において著しく差異があり，類型化・定型化が困難なものであること等により，その制定が難航していたが，ようやく最終案がまとまり近く制定の運びとなる予定である。

ⓑ 河川の行政上の目標として「工事実施基本計画」を定めることが規定されている（法第16条）。この規定は，従来，河川管理者がさまざまな形で実施していた河川工事の計画目標を，法律で明定することを義務づけたもので，これは，河川工事が河川管理の重要な部分を占めるものであることから当然のことといえる。

この計画は，法第1条に定める河川管理の目的，すなわち，災害発生の防止，河川の適正な利用の増進および流水の正常な機能の維持について具体的にその目標を定めることであり，また，この計画は，水系ごとに作成することとされ，その内容として，水系を一貫した河川の総合的な保全と利用に関する基本方針，計画高水流量，流水の正常な機能を維持するために必要な流量等の河川工事の実施の基本となるべき計画に関する事項，および河道計画等の，河川工事の実施に関する事項を定めることとしている。さらにこれらは水資源開発基本計画，国土総合開発計画などとの調整を図り策定するものとされている。

3. 砂 防 法

この法律は，明治 30 年に旧河川法にならって制定されたもので，その目的からして旧河川法の補完法として河川法とともに治水法の一翼を担うものであるが，河川法が昭和 39 年に全面改正されたあとも今日まで生き続けている古い法律の一つである。

「砂防」とは，土砂の生産およびその移動を防止または調節することをいい，この法律の目的である治水上砂防のほか，森林の維持造成，海岸の防護等のためなど，目的およびその方法においてさまざまである。

この法律制定の背景には，当時から治水上，水源山地

における治山と土砂流出の扞止が下流の河道改修と並んで治水工事の双壁であり，わが国の地形，地質および気象条件等の特殊性から治水上実施する砂防工事が河川工事と不可分のものとして認識されていたことにある。したがって，この法律も工事法的な性格が強く，このことは旧河川法と軌を一にしている。

この法律の内容は，砂防指定地の指定と行為の制限，砂防設備の工事施行と費用分担等を規定している。しかしながら，施行後 80 年近くを経ており，この間において砂防技術も格段と進歩し，当時の山腹工事中心から土砂扞止と調節のための砂防ダム中心へと変わったための施設管理の問題，また，国土の開発が進むにつれて砂防指定地の管理の複雑化など多くの問題をかかえるところとなり，この法律の解釈運用において時代に適合させるための苦心を要するところである。

それと，この法律制定のときから問題であった森林法との関連については，等しく治山のための砂防事業であるためしばしば重複し，この 2 つの行政の調整は，古く新しくかつ常に必要となる問題となっている。

4. 海 岸 法

わが国は四囲を海に囲まれ，海岸は国土と海の接点として，交易，漁業等の経済活動，高潮・津波等の災害など，国民経済上・国土保全上重要な公共物として認識されているが，この管理の基本法としての海岸法の制定は比較的新しく，昭和 31 年に制定されたものである。

海岸の利用に関しては，すでに港湾法（昭和 25 年法律第 218 号），漁港法（昭和 25 年法律 137 号）があり，この海岸法の目的は，津波，高潮，波浪，そのほか海水または地盤の変動による被害から海岸を防護し，もって国土の保全に資する（法第 1 条）と規定されているように，防災のための公物管理法となっている。

その内容は，海岸保全区域の指定と行為の制限等，海岸管理者の指定，海岸保全施設の築造の基準，管理費用の負担区分等が規定されており，やはり工事法的な性格が強い。この法律の特徴は，この法律制定までの行政分担が引き継がれて，主務大臣が建設，運輸，農林三省に明定区分されていることで，このため，海岸工事の施行にあたっても，それぞれが分担する区域について三省が調整を図りながら，共通の目的を持って実施していることである。

海岸は近時，環境上特に海域における水質・海浜の汚染等が問題となっており，また，海岸の埋立，海洋の開発など今後多くの問題をかかえており，これらの行政上の課題に対応する法律の整備が望まれるところである。

（筆者・正会員 建設省河川局河川計画課 専門官）

❺ 道 路 の 場 合

寺 田 章 次

概　　説

道路行政を規律している法令は，図—1 に示すとおり道路法を中心として数多くあるが，① 道路に関する基本的な管理法，② 道路の整備を促進するための政策法，③ 有料道路関係法，④ 道路財源関係法，⑤ その他関係法の 5 つのグループに大別することができる。このほか，道路は，地域開発や都市計画において重要な地位を占めるため，地域開発関係法，都市計画関係法等の中にも道路に関する規定が多く存在している。また，道路に関する行政処分に対する救済については，行政不服審査法，行政事件訴訟法，国家賠償法等の国および地方公共団体の行政行為全般に適用のある関係法令が適用されることは，いうまでもない。

以下，まず道路行政に関する法令について概述し，次に道路の管理[a]について道路の憲法ともいうべき道路法を中心として述べることとする。

1. 道路に関する法令

前述したとおり，道路行政を規律している法令は数多くあるが，代表的な法律について，その内容を概述すると次のとおりである。

（1） 道路に関する基本的な管理法

道路に関する基本法は，道路法（昭和 27 年法律第 180 号）であり，道路網の整備を図るため，路線の指定および認定，管理，構造，保全等に関する事項を定めているものである。道路交通法の規定が，消極的に道路における危険防止およびその他の交通の安全と円滑を図ることを目的としているのに対し，道路法は，より積極的に公

a) 道路の「管理」の内容としては，道路の新設，改築，維持，修繕，災害復旧が代表的なものであるが，このほか，道路の占用の許可，道路の保全等がある．

b) 国または公共団体の行政主体により，直接に公の用に供される個々の有体物をいい，私物に対する観念である．直接に一般公衆の共同使用に供される公共用物（道路，公園，河川等）と国または公共団体自身の使用に供される公用物（官公署の敷地，建物等）に区分される．