

「資源としての河川利用の高度化に関する検討会」  
課題の整理と進めるべき方策

平成28年3月

資源としての河川利用の高度化に関する検討会

## 目次

はじめに	2
1. 河川を利用した再生可能エネルギー（小水力発電）の普及拡大	
流水の占用許可制度の概要	3
(1) 小水力発電事業の目的と主体に応じて、適切な事業の進め方を検討することが必要ではないか	4
(2) 小水力発電事業の計画・実施のために必要な情報などが不足しているのではないか	4
(3) 小水力発電事業では、完工リスクや建設コストの高騰など資金調達の課題への対応が必要ではないか	5
(4) 民間事業者の参入しやすい環境づくりが必要ではないか	5
(5) 慣行水利権の取水量等の実態を把握することが必要ではないか	6
進めるべき方向性・施策	7
2. 魅力ある水辺空間の創出の推進	
河川敷地の占用許可制度の概要	9
(1) 営業活動を行う事業者等にとって、現行の「3年以内」の占用許可期間では初期投資の回収が困難ではないか	9
(2) 河川空間のオープン化に関する情報（事例・ノウハウ等）が不足しているのではないか	10
(3) 河川の資源としての利用は、水辺空間が利用者にとって快適で安全であることが必要ではないか	11
(4) 水辺という公共空間を多様な主体が活用できるように、制度面・運用面も変わっていくことが必要ではないか	11
進めるべき方向性・施策	12
3. 参考① 制度の概要（補足）	14
4. 参考② 関係条文	36

## はじめに

近年、再生可能エネルギー需要の高まりや、魅力ある水辺空間の形成のため、資源としての河川利用がこれまで以上に重要となっており、具体の利用実態などを踏まえて、河川をより有効に活用するための制度・環境を整えることが必要となっている。

再生可能エネルギーについては、「エネルギー基本計画（第四次計画）」（平成26年4月11日閣議決定）において「再生可能エネルギーについては、2013年から3年程度、導入を最大限加速していき、その後も積極的に推進していく。」とされ、また水力発電は「未開発地点が多い中小水力についても、高コスト需給構造の基礎を担うエネルギー源としても活用していくことが期待される。」とされている。

また、魅力ある水辺空間の形成については、我が国の狭隘な国土条件の下、自然豊かで貴重なオープンスペースである河川敷地は限られた資源であることを認識し、住民、企業、行政が一体となって適正かつ多様な河川敷地利用の推進を図る必要があるところであり、最近では、「2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会の準備及び運営に関する施策の推進を図るための基本方針」（平成27年11月27日閣議決定）に基づき、当大会に関連して政府が講ずるべき施策としても、「水辺環境の改善のため（中略）快適でにぎわいのある水辺空間の創出」が位置づけられたところである。

こうした背景から、平成26年12月より「資源としての河川利用の高度化に関する検討会」を開催し、①河川を利用した再生可能エネルギー（小水力発電）の普及拡大②魅力ある水辺空間の形成の2つのテーマについて議論を行ってきた。

本冊子は、当検討会での議論をもとに、河川をより有効に活用することを目指してとりまとめたものであり、今後の河川利用のあり方に示唆を与え、行政をはじめ民間事業者や地域住民など、河川を利用する各方面の関係者が、今後様々な検討や取組みを進めていく上での一助となることを期待するものである。

## 1. 河川を利用した再生可能エネルギー（小水力発電）の普及拡大

### 流水の占有許可制度の概要

#### ▶ 河川の流水の占有

河川を流れる水は公共のものであり、その占有にあたっては、水力発電、農業用水、水道用水、工業用水など特定の目的ごとに、河川管理者（国又は都道府県）の許可や登録が必要となります。

#### ▶ 流水の占有の許可（水利権）

流水の占有とは、発電などのある特定目的のために、その目的を達成するのに必要な限度において、公共用物たる河川の流水を排他的・継続的に使用する行為です。流水の占有を行う場合には、河川管理者の許可を受ける必要があります（河川法第23条）。

許可を受けた者は、許可の範囲内で流水を使用する権利が付与され、この権利をいわゆる水利権といいます。

水利権の許可手続について、国土交通省はこれまで小水力発電に係る許可手続の簡素化、許可権限の移譲など手続の簡素化・円滑化を図っています。

#### ▶ 流水の占有の登録（従属発電）

流水の占有の許可を得た流水及びそれに類する流水として河川法施行令第14条の2で定めるもののみを利用して発電を行う形態をいわゆる従属発電といいます。従属発電を行おうとする者は、河川管理者の登録を受ける必要があります（河川法第23条の2）。

従属発電は河川の流量等に新たな影響を与えるものではないため、従来は河川法第23条に基づく許可が必要であったところ、平成25年度の河川法改正により第23条の2を追加し、手続の簡素化・円滑化が図られる登録制が導入されました。

#### ▶ 流水の占有の許可を受けたとみなされる権利（慣行水利権）

流水の占有の許可を得たものとみなされる権利をいわゆる慣行水利権といいます。慣行水利権により流水を占有している者は、河川管理者に対して必要な事項を届け出なければなりません（河川法第88条等）。

慣行水利権は、①内容が不明確であること、②見直しの機会がないこと、③取水の記録が残されないなどの問題をかかえています。また、実態として河川管理者への届け出がなされていない場合があります。

※制度の詳細については、P14【参考①】制度の概要（補足）を参照。

**(1) 小水力発電事業の目的と主体に応じて、適切な事業の進め方を検討することが必要ではないか。**

- 支援と支援組織のあり方について、民間と行政の連携のあり方が、小水力発電事業においては重要である。
- 発電事業の主体には大きく分けて、行政と民間企業の2つが考えられ、また事業目的では地域振興のような公共的目的の強いものと、事業者自らの収益を目的としたものがあり、それぞれ、規模、事業採算、資金手当の手段、地域への影響度等が変わってくるため、これらを区別して考えた方がよい。
- 小水力発電事業に民間企業が参入する場合、地域の課題を解決するなど公共性の高い目的の場合は地域に受け入れられやすく、自らの収益を目的とした売電の場合には地域の反発を受けやすい。公共性の高いものを目的とした参入を支援・奨励する考え方が一部あってもよいのではないか。
- 電力確保を最大の目的として地方公共団体が小水力発電事業を行う場合、その電力をどう使うかについて考えることが必要。地域活性化に資するなど、お金以外のものが生まれるような仕組みとして小水力発電事業を使っていくことも1つの形である。
- 小水力発電事業を行うにあたり、複数の権利者が存在すると、権利関係が複雑化するケースもある。事業の主体を法人化（営利法人、NPO、SPCなど）することにより、主体が明確になるのではないか。また、法人化された場合には、補助金等の受皿になることができるため、より実効性が高まる。

**(2) 小水力発電事業の計画・実施のために必要な情報などが不足しているのではないか。**

- 民間企業が小水力発電事業に参入しにくい理由は、発電地点の選定において、どれだけ発電ができるか、制度的に問題なく手続を行えるか、などの判断が出来る感覚を持った人が少なく、計画以前の段階に課題があるため、民間企業を対象とした小水力発電事業の説明会などを行ってもよいのではないか。
- 慣行水利の水路であるということすら認知されていない水路に対して、水路の利用者は必要な手続にどう向き合えばいいのか分からないため、慣行水利権の制度、届出の必要性などについて広く周知することが重要である。
- 慣行水利の届出手続を含めて、水利使用手続を一般市民が行うのはハードル

が高く、行政の窓口も分かりにくい。また、必要となる流量調査は技術的なハードルになる可能性があるため、パンフレット等により行政の窓口を周知するとともに、事業者の視点に立って必要なデータの提供を行う必要があるのではないか。

- 市町村が管理する普通河川等から取水して、国、都道府県がそれぞれ管理する一級又は二級河川へ放水するなど、関係する行政機関が複数ある場合において、それぞれの窓口での理解、認識、手続等に差があることも考えられるため、自治体を含めた各河川管理担当者に対する説明会、研修などを行い、目的意識の統一化や情報の共有等を図ることが必要ではないか。
- 資源としての河川利用の高度化のため、小水力発電事業における様々な事例があるということを広く紹介して社会に普及させることが重要である。

**(3) 小水力発電事業では、完工リスクや建設コストの高騰など資金調達の課題への対応が必要ではないか。**

- 小水力発電事業は土木工事の要素が大きいため、コストオーバーランや期間延長になるという完工リスクがあるが、リスクのある建設期間中はスポンサーによる完工保証によりリスクヘッジを行うことで事業が進められ、施設が完成し稼働されれば投資した費用の回収が可能である。
- 小水力発電事業を推進させるには、スポンサーの負担軽減が必要ではないか。
- F I T期間は20年であるが、建物の償却期間は30年以上になるため、オーバーホール等のメンテナンスにより、小水力発電事業は半永久的に実施できるのではないか。
- 小水力発電事業に係る建設費については、震災、オリンピックの影響等により工事費が高騰している。また、発電設備のコストについて、最近脚光を浴びるようになったため、供給不足となり価格が高止まりしている。
- 現在の建設コストを前提とすると、もう少しF I T価格が高くてもよいのではないか。

**(4) 民間事業者の参入しやすい環境づくりが必要ではないか。**

- 建設業者は、土木の基本的知識を活かせば小水力発電事業に参入しやすいの

ではないか。特に山間地は防災や災害復旧のため重機を持った建設事業者がいなくなると困ることもあり、建設業者の参入に力をいれるべきである。

- 事業規模が小さいものも含めて、民間企業が主体となる事業においては、経済性を重視し、かつ地域のメリットも考える必要があるため、公募やP P P / P F I などを利用して事業主体を集める方法も考えられる。
- 事業を複数箇所で実施するバンドリングを行うなど、民間企業にとって魅力的なものとすることや、B O T 方式により何年後かに企業から地元は無償で贈与されるなど、地元にもメリットのあるようなものとする工夫も必要ではないか。
- 小水力発電事業の収益性は、①設備の維持費も賄えない②維持費は賄えるが設備投資の回収ができない③設備投資の回収までの期間の借入金利子相当分は賄えない④利子相当分までは賄えるが配当金を見込めない⑤それら全てを賄うことができるものの5段階に分類できる。民間活力を活用した小水力発電事業を行政が支援する際には、収益性の段階を念頭に事業者に対して何をどこまで求めるのかを検討した上で、必要な提案を行うことが重要ではないか。
- 小水力発電事業では、必要な用地を買収出来ないという指摘がある。賃貸借などで用地を確保する方法も考えられるが、農地法など河川管理以外の法的な規制が存在するケースもあり得るため、よく実態を踏まえ、必要に応じて省庁の枠を超えて小水力発電事業の推進に向けた規制緩和も視野に入れる必要はないか。
- E S C O 事業を実施できる施設のアイデアとして、水道施設、農業用水路、河川公園、水門や堰が併設しているような取水施設、砂防ダム、トンネルの湧き水などが考えられる。
- 事業者が事業地点を検討するためのデータ公開や、行政が行う事業をできるだけ民間事業者に開放するなどの行政支援は小水力発電事業の普及には有効である。

(5) 慣行水利権の取水量等の実態を把握することが重要ではないか。

- 慣行水利権は、権利の内容や主体が不明であることが多く、全国の状況が十分に把握できていない。届出を促進させるためにも、慣行水利権の制度、届出の必要性などを広く周知するとともに、更なる手続の簡素化等を検討してもよ

いのではないか。あるいは、現行の河川法が制定されて50年以上経つことから、慣行水利権のあり方を抜本的に見直すことも考えられるのではないか。

- 慣行水利権の届出義務の周知が終わらないうちに、届出期間の2年間が経過してしまい、届出を行う時期を逸してしまった可能性もあり、もう一度呼びかけてもよいのではないか。
- 慣行水利権を保有している水利使用者が、届出の手續の存在を知らない可能性がある。また、その必要性を知った時に、河川管理者に知られるとよくないのではないかという心理から、そのままにしようという方向に行きがちになるため、慣行水利権の制度、届出の必要性などについて広く周知し、届出を行う方向に誘導することが必要ではないか。
- 小水力発電事業の実施にあたっては、河川法、電気事業法、FIT等の認定も時間がかかる要因になるため、パンフレット等を活用して必要な手續などを効果的に周知し、少しでも手續がスムーズに行える環境を整えることが必要ではないか。

### 【進めるべき方向性・方策】

- ◇ 地域の課題解決に資するなど、他の事業と比べて相対的に公共性の高い事業かどうかを定義づけられるのか、また、そのような事業を支援・奨励すべき場合に、インセンティブを付与する仕組みが可能であるか検討すべき。そのため、様々な観点から小水力発電事業を分類・整理・評価することが有効である。
- ◇ 小水力発電事業参入への抵抗感を払拭し、事業化への機運を醸成するよう努めるべき。そのため、慣行水利権に係る事業を含めた各種事例をより広く周知しつつ、事業者にとって必要な情報提供が適時・適切になされることが効果的である。
- ◇ 小水力発電事業への潜在的な参入事業者を中心に、事業に関する理解、知識の向上に努めるべき。特に、建設業者など参入の可能性のある業界に向けた説明会の開催などが効果的である。
- ◇ 小水力発電事業の特性を踏まえた円滑な支援や柔軟な対応をより進めるべき。そのため、自治体を含めた行政側の職員について、先行事例の共有や説明会・研修等の効果的な活用による意識改革が有効である。

- ◇ 既存施設を活用した小水力発電事業において、民間事業者の更なる参入を検討すべき。そのため、公募やPPP/PFIなどを活用した仕組みが有効である。
  
- ◇ 小水力発電事業の導入促進を通じて、慣行水利権の認知を高め、届出促進や取水量等の実態把握に努めるべき。そのため、農業など水利使用に関わる部局とも必要に応じ適切な連携を図ることが有効である。

## 2. 魅力ある水辺空間の創出の推進

### 河川敷地の占用許可制度の概要

➤ 土地の占用の許可

河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く）を占用しようとする者は、河川法第24条に基づき河川管理者の許可を受けなければならない。

➤ 河川敷地占用許可準則

国土交通省では、土地の占用の許可の審査基準として「河川敷地占用許可準則」（事務次官通達）を定めており、原則として公的主体（市町村等）に占用の許可を認めている。

➤ 河川空間のオープン化の特例

（都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る占用の特例）

平成23年に準則を一部改正して追加した特例措置であり、地域の合意が得られた場合には、営業活動を行う事業者等についても河川敷地の占用を許可し、オープンカフェなどの営業活動を行うことができることとしている。

※特例上の占用許可期間：公的主体の場合は10年以内

営業活動を行う事業者等の場合は3年以内

※制度の詳細については、P15【参考①】制度の概要（補足）を参照。

#### (1) 営業活動を行う事業者等にとって、現行の「3年以内」の占用許可期間では初期投資の回収が困難ではないか。

- 水辺で民間の活力・ノウハウを使って事業化していくことを考えた場合にはキャッシュフローが確保されることが必要であり、そのための設備投資を呼び込むためにはある程度長期の占用許可が必要である。
- 3年という短い事業では回収できないリスクがあり、出店しにくいという現状がある。民間占用も10年ぐらいあると出店しやすくなる。
- 投資を回収するためには、最低5年以上の占用期間がないと見合わない。
- 現状では占用期間が短く、採算的にメリットがないため、何かしらの出店インセンティブがないと広がっていかない。

- 占用期間、権利関係、エリアマネジメント法人の活用等について行政側が整理することにより、さらなる民間投資を呼び込むことができる。
- 事業として河川利用をする以上、建築費用に見合う占用期間として10年以上が望ましい。
- 投資回収には占用期間が10年程度必要だが、現在3年以内ごとの更新でありリスクがある。更新の見込みがあるとしてもリスクは残る。より普及していくためには、占用期間について考える必要がある。

(2) 河川空間のオープン化に関する情報(事例・ノウハウ等)が不足しているのではないか。

- 河川空間のオープン化制度を利用しようとした場合に、河川法や河川敷地占用許可準則がとにかく難しい、手続も煩雑でよく分からない、という意見がある。
- 具体的に河川敷になにかをつくるという話が途中まで進むと、各種許認可の担当窓口がすべて異なり、手続が円滑に進みにくい。
- 自治体によってもおそらく温度差がある。治水対策は根付いているが、河川敷地の有効活用ということになると、自治体によっては手法がわからないのではないか。
- 地元との連携手段を仕組化するという部分で、協議会、運営連絡会は非常に有効。当初は関係者が多く苦労したが、慣れると関係者一同が顔見知りになり、事が早く進むことが多い。
- 水辺にカフェがあるというのは大変素敵な風景。こういった事例を紹介することで、日本の水辺にカフェをという機運が一層広がるのではないか。
- 具体的な成功事例をみて学習していくケーススタディの積み重ねが有効である。そのためにも事例集などを作成し、分かりやすく示していくことが重要である。

**(3) 河川の資源としての利用は、水辺空間が利用者にとって快適で安全であることが必要ではないか。**

- 新たに河川空間を整備する際には、従前のような打ちっ放しのコンクリート張りではなく極力、景観と調和した擬岩を使用する等の工夫をすることで、より魅力的な水辺再生につながる。
- 水辺を活性化させるためには、たとえば、店舗前をつないで一体で回遊できるテラスを整備するなど行政の施策も必要である。
- 再開発の機会には、堤防の先端や川際の利用、川側を意識した建物の設計等河川の周辺空間の活用がポイントとなる。
- 河川を街づくりに活用するためには、水がきれいであることが資源としての前提であり、環境的な面でもう一步改善を図ることが大事である。
- 日本は水害の多い国であり、規制の緩和に伴い水害が起きると、すぐに水辺利用の機運がしぼみがちになるが、規制を見直す際には、防災的な観点を十分考慮し、その上で、必要な規制緩和に取り組むべきではないか。
- 「かわまちづくり」支援制度のように、行政と民間が連携して、まちづくりと一体となった水辺整備を進めることが重要である。

**(4) 水辺という公共空間を多様な主体が活用できるように、制度面・運用面も変わっていくことが必要ではないか。**

- 協議会の代わりになるような、非営利組織があると進めやすくなるのではないか。
- 地権者が多いため事態の收拾がつかないおそれがある際には、協議会自体が法人格を取得することで権利関係が明確になり、問題が解決し易くなる場合もあるのではないか。
- 協議会など水辺の利用を推進する主体が法人格を取得することにより、補助金や融資の対象となる場合もあるのではないか。
- 包括的なエリアマネジメント法人が将来的に公的主体となり直接の占用許可を受ける場合には、個々の事業者との利用協定が重要となる。

- 施設整備後の継続的な維持管理は事業者だけでは難しいので、地元も含めた仕組みづくりが必要ではないか。
- メニューや営業時間の制限など、地域との合意の中で制約が多いため、民間事業者としては出店しにくいのではないか。より収益を上げさせ、収益の一部を水辺の清掃など良好な水辺空間の保全のために充てるような仕組みを作っていくほうが、利用が進むのではないか。
- 占用許可を受けた民間Aが建物を建築し、その建物を民間Bに貸していくという仕組みが仮に可能になると、民間事業者が出店をしやすくなるが、その一方で、河川敷地は公共空間でありその適正な利用という観点からの考慮も必要となるのではないか。
- 地域の合意形成を図る際には、立地に合ったテナントを用意することが必要。まちづくりコンサルなどと一緒に進めていくのがいいのではないか。
- 施設使用料にも基準があるほうが進むのではないか。
- 市民、企業、自治体が主体的に連携できる場をつくること、投資開発、地域開発の新しい資源として川を見ること、そして商業開発、観光開発の新しいチャンスとして川を見るこれがこれからは必要である。
- 例えばNPO法人など、何かプラットフォームとして、水辺利用について様々なアドバイス、コンサルティング、情報提供、あるいは人と人とのコーディネートなどができるようなものがあると、社会的な財産になる。
- 水辺利用の機運が一層高まると、公共空間を多様な主体が活用できるように、制度面も少しずつ変わっていく必要がある。

### 【進めるべき方向性・方策】

- ◇ 民間による水辺での事業参入を促し、民間の資金やノウハウを活用した河川敷地の有効利用を一層促進すべき。そのため、適正な河川利用について検討しつつ、河川敷地占用許可準則を改正し、営業活動を行う事業者等の占用許可期間を公的主体と同程度にまで延長することが効果的である。
- ◇ 水辺を活用したい人々の取組みを積極的に支援すべき。そのため、全国における河川空間のオープン化の多様な取組事例をモデルケースとして紹介するとともに、取組みを支援するための窓口の周知などを行うことが効果的である。

- ◇ まちづくりと一体となった水辺整備など行政の施策を推進すべき。そのため、利用者にとって快適で安全な水辺空間を創出する「かわまちづくり」支援制度の活用などを積極的に進めることが効果的である。
  
- ◇ 多様な主体間の連携を促進する制度・運用の改善に努めるべき。特に、「かわまちづくり」支援制度による民間連携を進めることが効果的である。あわせて、民間、自治体、個人等に対し、「ミズベリング・プロジェクト」との連携などによるサポートを行うことが効果的である。また、協議会など水辺の利用を推進する主体が法人格を取得することも有効である。

### 3. 参考① 制度の概要(補足)

## 流水の占用許可制度

- 1. 水利権とは ..... P16
- 2. 水利権の成立の由来による分類について ..... P17
- 3. 慣行水利権とは ..... P18
- 4. 慣行水利権の法的性格 ..... P20
- 5. 慣行水利権の問題点 ..... P21
- 6. 慣行水利権に係る届出について..... P22
- 7. 従属発電とは ..... P23
- 8. 登録制の導入(河川法改正) ..... P24
- 9. 小水力発電の水利使用手続きの簡素化・円滑化等 ..... P25

※「資源としての河川利用の高度化に関する検討会」において、国土交通省が用いた説明資料を元に作成

# 河川敷地の占用許可制度

1. 法律上の根拠 ..... P26
2. 占用許可の法的性格 ..... P27
3. 基本的な考え方 ..... P28
4. 占用許可の基本方針 ..... P29
5. 土地の占用の許可基準 ..... P30
6. 河川敷地占用許可準則一部改正(平成23年度)の背景 ・ P31
7. 河川空間のオープン化の概要 ..... P32
8. 占用許可の基本方針 ..... P33
9. 占用主体の種類と占用許可期間 ..... P34
- 10 . 河川空間のオープン化の手続きの流れ ..... P35

※「資源としての河川利用の高度化に関する検討会」において、国土交通省が用いた説明資料を元に作成

# 1. 水利権とは

河川を流れる水は公共のものであり、その占用にあたっては、水力発電、農業用水、水道用水、工業用水など**特定の目的ごとに、河川管理者（国又は都道府県）の許可又は登録が必要です。**

いわゆる“水利権”とは、ある**特定目的のために、その目的を達成するのに必要な限度**において、**公共用物たる河川の流水を排他的・継続的に使用**することを河川管理者に認められた権利です。

（判例で一定の権利性が認められている）

## ●河川法第1条（目的）

この法律は、河川について、洪水、津波、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、及び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を目的とする。

## ●河川法第23条（流水の占用の許可）

河川の流水を占用しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。

※従属発電については、許可制に代えて新たに登録制が導入された。（平成25年12月11日施行）

## 2. 水利権の成立の由来による分類について

### ・許可水利権

河川法第23条において、「河川の流水を占用しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。」とされており、この規定により許可された流水の占用の権利を許可水利権という。

### ・慣行水利権

旧河川法の制定前あるいは河川法指定前から、長期に渡り継続、かつ反復して水を利用してきたという事実があって、当該水利用の正当性に対する社会的承認がなされ、権利として認められたものをいう。主にかんがい用水であるが、飲水使用等もある。

### 3. 慣行水利権とは

- ・水利秩序は、江戸時代までに農業を中心に形成
- ・明治以降の経済発展と都市化の進展による発電用水、都市用水、農業用水需要の増大

農業水利権の保護 / 新規利水の円滑な権利設定の仕組みの必要性

明治29年

**旧河川法により水利使用を許可制とする制度の創設**

旧河川法施行以前より、取水実態のあるものを“慣行水利権”として認めた

昭和39年

**新河川法施行**

旧河川法で“慣行水利権”として認めたものを、引き続き認めた

### 3. 慣行水利権とは

#### 参考条文

##### 河川法施行法第20条第1項

新法の施行前に旧法又はこれに基づく命令の規定によつてした処分(河川法施行規程第11条第1項(※)の規定により、旧法又はこれに基づく命令の規定による許可を受けたものとみなされるものを含む。)、手続その他の行為は、新法の適用については、新法中これらの規定に相当する規定がある場合においては、新法の規定によつてしたものとみなす。

(※) 河川法施行規程第11条第1項

河川法若ハ之ニ基キテ発スル命令ニ依リ行政庁ノ許可ヲ受クヘキ事項ニシテ其ノ施行ノ際ニ現存スルモノハ河川法若ハ之ニ基キテ発スル命令ニ依リ許可受ケタルモノト看做ス

##### 河川法第87条

一級河川、二級河川、河川区域、河川保全区域、河川予定地、河川保全立体区域又は河川予定立体区域の指定の際現に権原に基づき、この法律の規定により許可を要する行為を行つている者又はこの法律の規定によりその設置について許可を要する工作物を設置している者は、従前と同様の条件により、当該行為又は工作物の設置についてこの法律の規定による許可を受けたものとみなす。

## 4. 慣行水利権の法的性格

- 慣行水利権は、判例において、①水利用の長期にわたる反復継続、②当該水利用の正当性に対する社会的承認という要件を満たすことを要するとされ、この社会的承認が慣習を法的規範として成立せしめる根拠とされている。
- 慣行水利権の内容は、判例において、本質を私権であると解する説をとったとしても、必要水量に対する用益権であり、絶対無制限な独占的排他的なものではなく、各権利者ごとの必要水量とされている。
- 慣行水利権の必要水量は、判例において、判決当時(昭和32年)の必要水量をいい、将来開田その他の事由により権利者の必要水量が増加しても権利者の水利権が当然に増加部分にまで及ぶものではないとされている。
- 慣行(農業)水利権の成立には、判例において、人工的水利施設物の設置、維持管理が必要とされているほか、公共用物の一時使用である消防、洗濯のための使用は水利権を構成しないとされている。

## 5. 慣行水利権の問題点

### ①内容が不明確

権利内容が必ずしも明確でなく、他の新規の水利使用による影響の予測、渇水調整の効果、ダム等の建設計画における既得権の評価などを行う際に問題。

### ②見直しの機会がないこと

更新という見直しの機会がなく、水利権者の変更、必要水量の増減などの諸事情の変更を把握することが困難。

### ③取水量報告がないこと

取水量報告の義務がなく、必要水量以上を取水していないかどうか確認することが困難。

## 6. 慣行水利権に係る届出について

○慣行水利権により流水を占有しているものは、河川管理者に対して必要な事項を届け出なければならない。

旧河川法施行前からの  
流水の占有



河川法の施行日(昭和40年4月1日)  
から2年以内に届出

普通河川に存する慣行水利が、  
一級、二級河川又は準用河川  
の指定を受けた場合



一級、二級河川又は準用河川の  
指定を受けた日から1年以内に  
届出

### <届出事項>

- ・ 河川の名称
  - ・ 占有の目的
  - ・ 占有している流水の量
  - ・ 氏名及び住所
  - ・ 占有の条件
  - ・ 流水の占有のための施設
  - ・ 取水口又は放水口の位置その他の流水の占有の場所
- 等



現状

- ・ 届出されていない慣行水利権がある。
- ・ 届出事項の一部が記載されていないものがある。

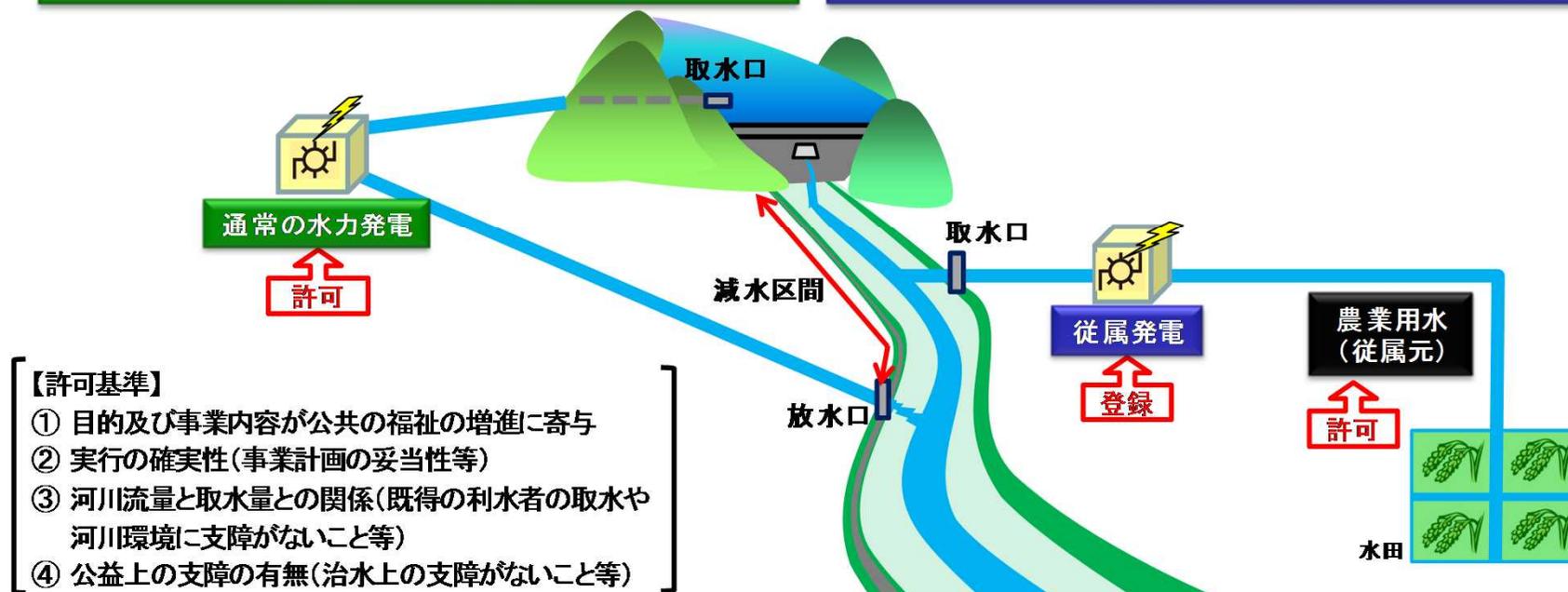
# 7. 従属発電とは

- 河川を流れる水は公共のものであり、利用に当たっては、農業、水道、工業、発電などの目的ごとに河川法に基づく手続が必要。
- こうした目的に応じて河川の流水を利用することを「水利使用」と呼び、河川の流水を利用した発電には、
  - ①河川から直接流水を取水する**通常の水力発電**と
  - ②既に許可を受けた農業用水等を利用して発電する**従属発電**とがある。
- 通常の水力発電の場合は、国土交通大臣等の**許可**が、従属発電の場合は、国土交通大臣等の**登録**が必要。なお、河川法以外に電気事業法等の手続が必要となる場合もある。
- 国土交通大臣等が水利使用の許可を行う場合には、出力規模に応じて、経済産業大臣との協議や関係都道府県知事等への意見聴取等の手続が必要（**登録の場合は不要**）。

## 小水力発電

通常の水力発電

従属発電



# 8. 登録制の導入(河川法改正)

## ■改正前

既に水利使用の許可を得た農業用水等を利用して小水力発電(従属発電)を行うには、農業用水等とは別に、水利使用の許可が必要

## ■改正後

従属発電について、河川の流量等に新たな影響を与えるものではないため、新たに登録制を導入

## ■効果

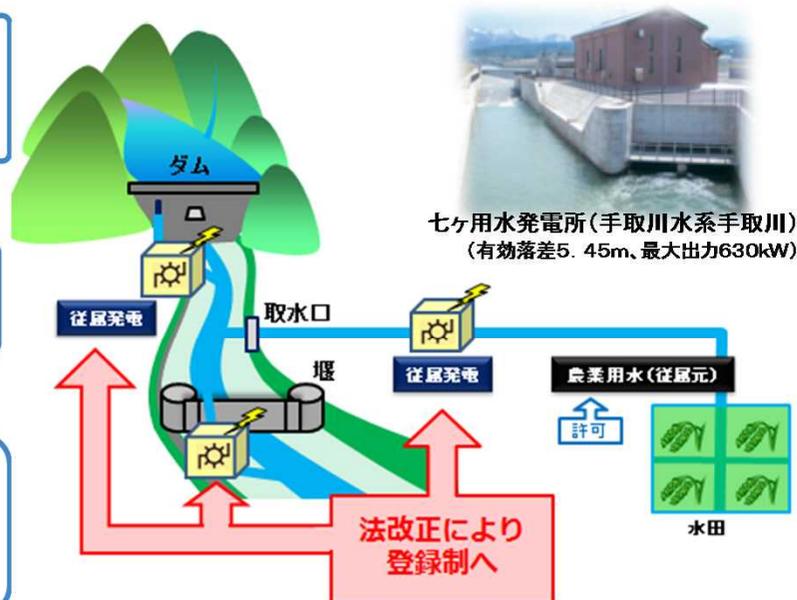
【平成25年12月11日施行】

水利使用手続の簡素化・円滑化が図られるとともに、水利権取得までの標準処理期間が大幅に短縮(5ヶ月→1ヶ月) ※河川区域内の工事等が必要な場合は3ヶ月

### (登録制の内容)

- 審査要件・審査内容の明確化  
(一定の要件を満たせばすべて登録)
- 関係行政機関との協議・意見聴取や関係河川使用者の同意が不要  
※従属元の同意は必要
- 申請書類が許可申請よりも簡素

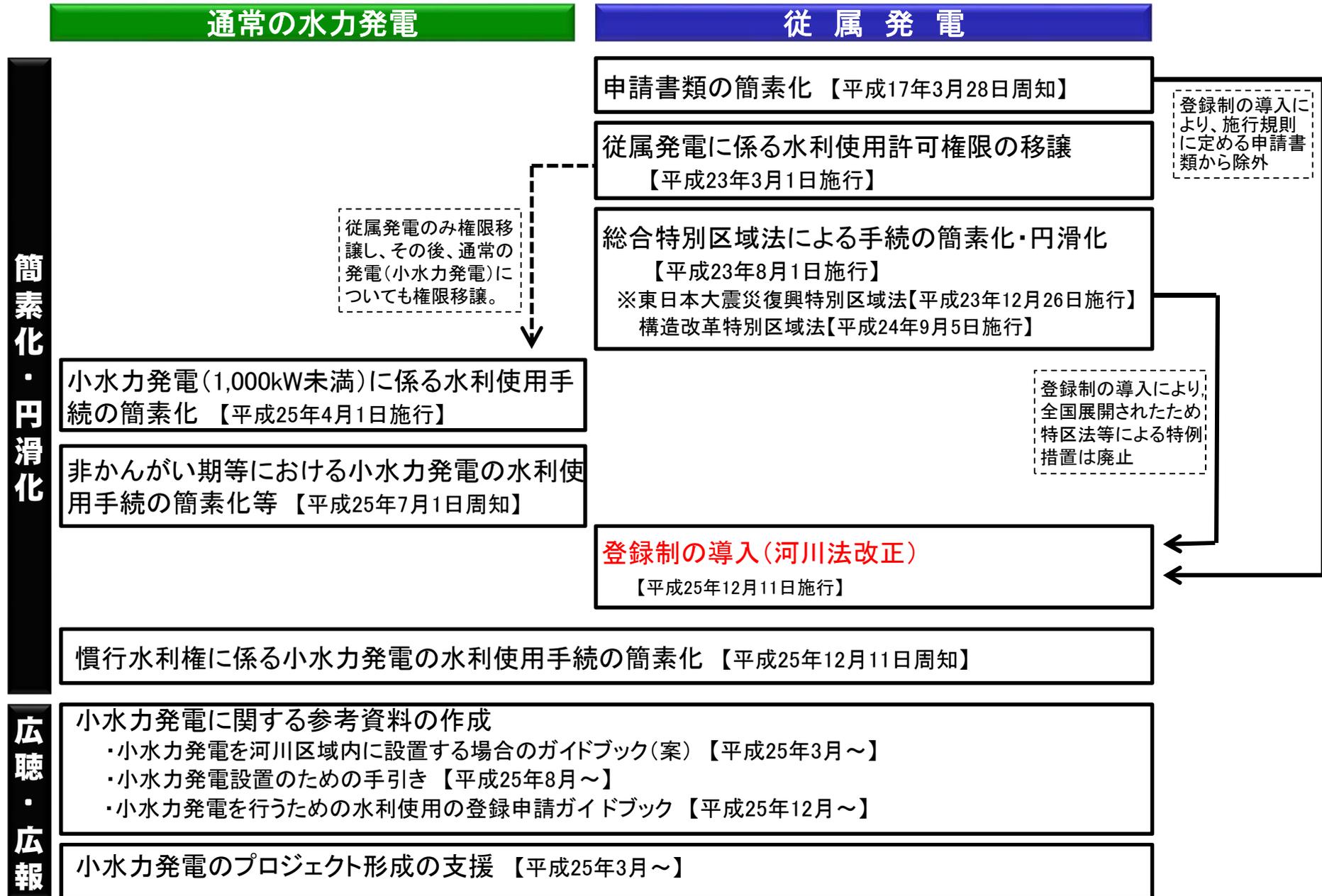
農業用水路を利用した従属発電の例



### 登録制の対象となる従属発電

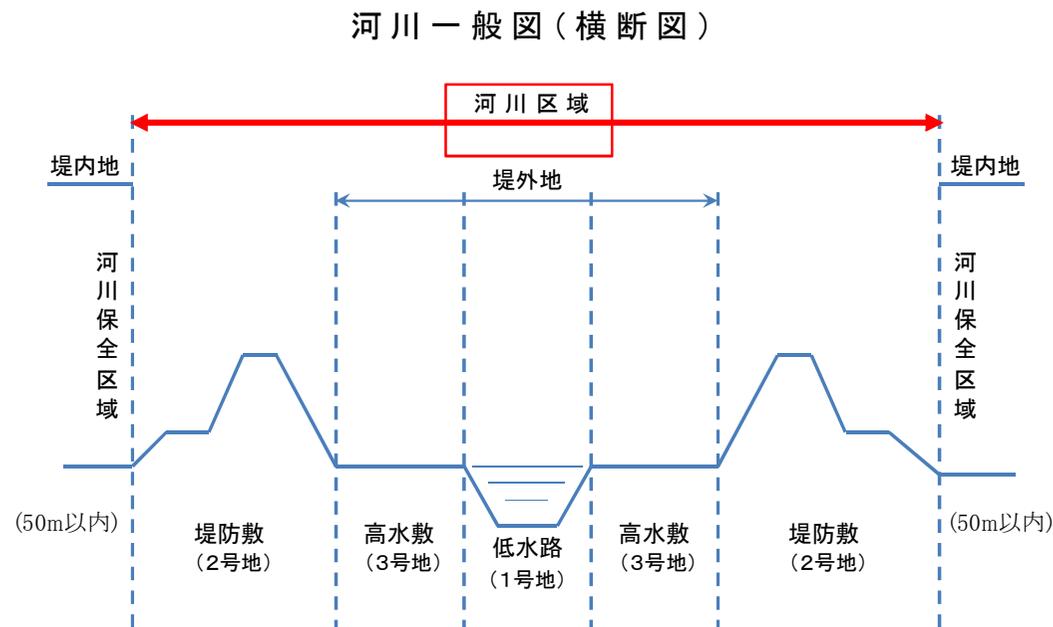
- ① 既に許可を受けた農業用水等を利用して行う発電  
(慣行水利権の流水を利用した従属発電についても、期別の取水量が明確であり、従属関係が確認できる場合は、登録制の対象となる。)
- ② ダム又は堰から次の場合に放流される流水を利用して行う発電  
(魚道その他の魚類の通路となる施設を流下するものを除く。)
  - ・河川の流水の正常な機能を維持するために必要なとき
  - ・洪水調節容量を確保するために必要なとき
  - ・許可を受けた水利使用(発電以外のためにするものに限る。)のために必要なとき

# 9. 小水力発電の水利使用手続きの簡素化・円滑化等



# 1. 法律上の根拠

- 河川区域内の土地を占有しようとする者は、河川法第24条の規定に基づく許可(土地の占有の許可)を受けなければならない。
- また、工作物の設置等を伴う場合には、河川法第26条の許可(工作物の新築等の許可)も合わせて受けなければならない。



## 2. 占用許可の法的性格

- 河川法第24条に定める河川区域内の土地の占有許可は、河川管理者が河川法に基づき河川管理権の作用として特定人のために河川区域内の土地を占有する権利を設定する行為であり、許可を受けた者は、土地の使用権を取得することとなる。(特許使用)
- これに対し、河川法第26条に定める河川区域内の土地における工作物の新築等の許可は、一般的な禁止を解除するものであり、許可を受けた者に権利を設定するものではない。(許可使用)

○ 河川法(昭和三十九年七月十日法律第百六十七号)【抄】

(土地の占有の許可)

第二十四条 河川区域内の土地(河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。以下次条において同じ。)を占有しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。

(工作物の新築等の許可)

第二十六条 河川区域内の土地において工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。河川の河口附近の海面において河川の流水を貯留し、又は停滞させるための工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者も、同様とする。

2~5(略)

### 3. 基本的な考え方

- 河川区域内の土地は、河川管理施設と相まって、洪水による被害を除却・軽減させるためのものであり、かつ、公共用物として本来一般公衆の自由な使用に供されるべきものであるから、その占用は原則として認めるべきものではない。
  - しかしながら、占用の目的、態様によっては、
    - 公園、広場等のように一般公衆の使用を増進する場合
    - ダムの設置の場合のように一般公衆の利用は阻害されるが、河川の流水によって生ずる公利を増進するために必要な場合
    - 橋の設置の場合のように河川を離れた社会経済上の必要性に基づいて河川としては甘受しなければならない場合 等
- 意義は様々であるが、占用の制度は必要なものである。

## 4. 占用許可の基本方針

➤ 占用主体が公共性、公益性を有する団体であること。

地方公共団体、公共交通事業者、公共インフラ事業者、公益法人 等

➤ 占用施設が河川利用の増進につながるもの等であること。

公園、鉄道橋梁、鉄塔、ケーブル、遊歩道、花壇 等

➤ 各種基準に適合していること。

治水及水利上の支障がないこと、他の者の利用を著しく妨げないこと、河川整備計画等に沿うものであること、土地利用の状況・景観・環境と調和したものであること

➤ 河川敷地の適正な利用に資すると認められること。

## 5. 土地の占用の許可基準

- 河川区域内における土地の占用の許可を行うに当たっては、「河川敷地占用許可準則」(事務次官通達)により審査した上で許可を行う。
- 昭和40年の制定以降、社会ニーズに対応するため順次改訂。
  - 昭和40年 制定 (昭和40年12月23日付け 建設事務次官通達)
  - 昭和58年 一部改正 (昭和58年12月 1日付け 建設事務次官通達)
  - 平成 6年 全面改正 (平成 6年10月17日付け 建設事務次官通達)
  - 平成11年 全面改正 (平成11年 8月 5日付け 建設事務次官通達)
  - 平成17年 一部改正 (平成17年 3月28日付け 国土交通事務次官通達)
  - 平成23年 一部改正 (平成23年 3月 8日付け 国土交通事務次官通達)
- 平成23年の一部改正において、「第四章 都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る占用の特例」(河川空間のオープン化の特例)を追加。

## 6. 河川敷地占用許可準則一部改正(平成23年)の背景

河川敷地占用における占用主体は、  
原則として公共性、公益性を有する者等に限定されている

営業活動を行う事業者等が河川敷地を利用できるようにすることにより、  
河川敷地を賑わいのある水辺空間等として積極的に活用したいという要望の高まり

営業活動を行う事業者等による河川敷地の利用を可能とする特例措置を、  
平成16年3月から社会実験として実施

社会実験の結果を踏まえ、国土交通省成長戦略に掲げる行政財産の  
商業利用の促進の観点から、準則を改正

## 7. 河川空間のオープン化の概要

- 河川管理者、地方公共団体等で構成する協議会の活用などにより、地域の合意を図った上で、河川管理者が区域、占用施設、占用主体をあらかじめ指定する。

※区域の指定は、地元都道府県又は市町村(特別区を含む。)からの要望等を契機として行うことを想定。

- 占用許可を受けた営業活動を行う事業者等は、河川敷地にイベント施設やオープンカフェ、キャンプ場等を設置することが可能に。



都市及び地域の再生等の観点から、水辺空間を活かした賑わいの創出や魅力あるまちづくりに寄与し、地域のニーズに対応した河川敷地の多様な利用が可能。

## 8. 占用許可の基本方針

➤ 地域の合意が図られていること。

協議会の活用等(※)により、以下の事項について、地域の合意が図られていること。

- 区 域 : 治水上・利水上支障のない区域を指定(都市・地域再生等利用区域)
- 占用方針 : 施設、許可方針(許可条件)
- 占用主体 : 公的主体のほか、営業活動を行う事業者等も可能

➤ 通常の占用許可でも満たすべき基準に該当すること。

- 治水上及び利水上の支障がないこと、他の者の利用を著しく妨げないこと、河川整備計画等に沿うものであること、土地利用の状況・景観・環境と調和したものであること

➤ 都市・地域の再生及び河川敷地の適正な利用に資すること。

※協議会によること以外にも、地元市町村があらかじめ河川管理者と協議の上、都市再生特別措置法(平成14年法律第22号)第46条第1項に規定する都市再生整備計画に河川敷地の利用について定めていること、地元市町村の同意があることなど、地域の合意が確認できる幅広い手法によることができる。

## 9. 占用主体の種類と占用の許可期間

- 占用主体は以下の3類型。
- また、占用主体によって占用の許可期間の上限が異なる。

### 準則第6に掲げる占用主体

- ・ 公共性、公益性を有する主体(公的主体)
- ・ 占用施設を自ら使用するほか、営業活動を行う事業者等に使用させることができる。
- ・ 占用許可期間: 10年以内

### 営業活動を行う事業者等であって、協議会等において適切であると認められたもの

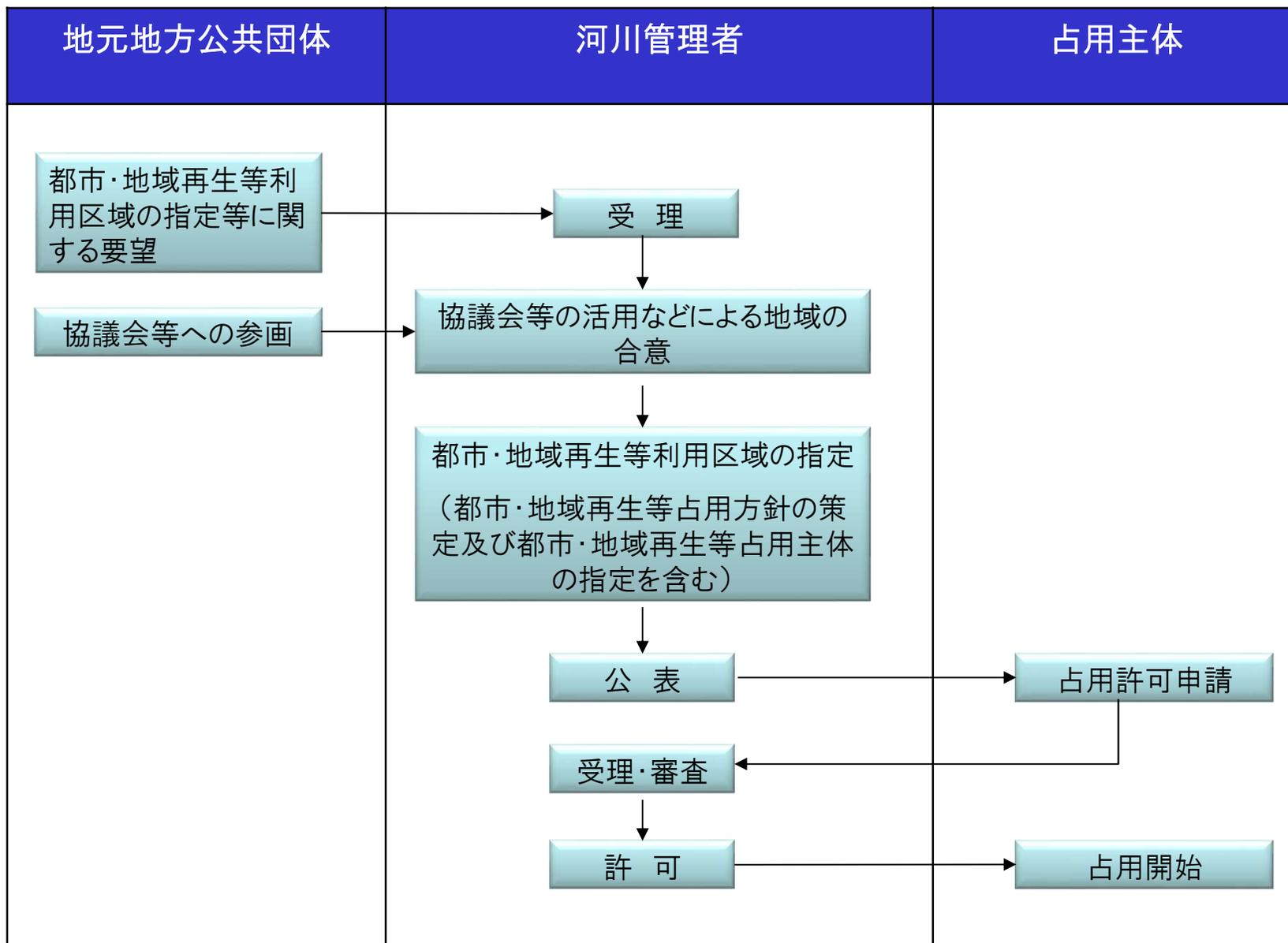
- ・ 協議会によること以外にも、地元市町村の同意など地域の合意が確認できる幅広い手法によることができる。
- ・ 占用許可期間: 3年以内

### 営業活動を行う事業者等

- ・ 占用許可に当たって公的主体や協議会等の調整や関与によることなく、河川管理者のみの判断で占用許可を行うもの。
- ・ 占用許可期間: 3年以内

※「営業活動を行う事業者等」の「等」とは、特定非営利活動法人、権利能力なき社団などをいう。

# 9. 河川空間のオープン化の手続きの流れ



#### 4. 参考② 関係条文

○ 河川法第 23 条

河川の流水を占有しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。ただし、次条に規定する発電のために河川の流水を占有しようとする場合は、この限りではない。

○ 河川法第 23 条の 2

流水の占有の許可を受けた水利使用のために取水した流水その他これに類する流水として政令で定めるもののみを利用する発電のために河川の流水を占有しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の登録を受けなければならない。

○ 河川法施行令第 14 条の 2

法第 23 条の 2 の政令で定める流水は、ダム又は堰（第二号において「ダム等」という。）から専ら次に掲げる場合に放流される流水とする。ただし、魚道その他の魚類の通路となる施設を流下するものを除く。

- 一 河川の流水の正常な機能を維持するために必要なとき。
- 二 ダム等の洪水調節容量を確保するために必要なとき。
- 三 法第二十三条の許可を受けた水利使用（発電以外のためにするものに限る。）のために必要なとき。

○ 河川法第 24 条

河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。以下次条において同じ。）を占有しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。

○ 河川法第 88 条

前条に規定する指定があつた場合においては、同条の規定により、第 23 条若しくは第 24 条から第 27 条までの許可又は第 23 条の 2 の登録を受けたものとみなされる者で政令で定めるものは、河川管理者に対し、政令で定めるところにより、必要な事項を届け出なければならない。

○ 河川敷地占有許可準則 第一

この準則は、河川が公共用物であることにかんがみ、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、良好な環境の保全と適正な利用が図られるよう、河川敷地の占有の許可に係る基準等を定め、地域の意向を踏まえつつ適正な河川管理を推進することを目的とする。