

「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事業が進められ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勞したが、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、協議会自身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の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。