

平成 26 年 7 月 31 日
千葉行政評価事務所
(所長 : 太田 卓夫)

河川の管理に関する行政評価・監視

<結果に基づく所見表示>

総務省千葉行政評価事務所は、地域の住民生活に密着した行政上の問題点を取り上げ、行政運営の改善を図るため、行政評価・監視を実施しています。

今回、当事務所では、関東管区行政評価局の主導により、河川の管理を適切に推進する観点から、河川整備計画の策定、河川管理施設等の維持・修繕、河川敷の管理及び防災対策の状況について、平成 26 年 4 月から調査を実施しました。この調査結果に基づき、26 年 7 月 31 日、関東管区行政評価局から関東地方整備局に対し必要な改善措置を講ずるよう所見表示しました。

【ポイント】

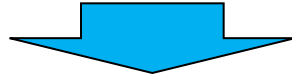
- ① 管内の一級河川 8 水系のうち 4 水系（久慈川、那珂川、荒川、相模川）及び利根川水系の 5 区間（渡良瀬川、鬼怒川、小貝川、霞ヶ浦、中川・綾瀬川）について、国土交通大臣による河川整備基本方針の策定後、約 6 年から 8 年を経過した現時点において、なお、関東地方整備局長による河川整備計画が未策定
- ② i) 矢板が破損し土砂が河道に流入、許可外の施設を設置するなど維持管理が不適切な河川管理施設及び許可工作物の事例、ii) 長期にわたり、盛土をして家屋、小屋等の不法工作物を設置、河川区域にある国有地で広範囲にわたって不法耕作など不法占用している事例、iii) 不法係留船の所有者を確認しているのは、一部の河川事務所にとどまるなど、河川の管理が不適切なものあり
- ③ 河川津波対策について、関東地方整備局は、平成 25 年度に津波シミュレーションを行っているものの、「施設計画上の津波水位」の設定に至っておらず、利根川河口部の整備計画なし

<本件照会先>
千葉行政評価事務所
第 1 評価監視官 播田（はりた）
電 話：043-246-9821
F A X：043-246-9829

調査の概要

調査の背景

- 河川管理について、高度成長期に整備された構造物の老朽化や循環型社会の形成、良好な河川環境の整備など新たな要請に対応するため、国は、平成25年6月、河川法（昭和39年法律第167号）を改正し、河川管理施設及び許可工作物の維持・修繕基準などを創設したほか、不法な工作物の設置、船舶係留、投棄等の行為に対して適切な指導、是正措置等を的確に進めることとし、特に船舶等について河川区域に放置することを禁止する等の取組を強化
- 以上の取組は、社会的にも速やかに実務に反映し、フォローアップを行うことが求められている。このほか、東日本大震災において、河川津波による甚大な被害があったことから、海岸での防御と一体となった河川津波対策が求められている。



調査の概要

【主な調査事項】

- 1 河川整備計画の策定状況
- 2 河川管理施設等の維持・修繕状況
- 3 河川敷の管理状況
- 4 防災対策の実施状況

【主な調査対象】

- 調査対象機関
関東地方整備局
利根川上流河川事務所、利根川下流河川事務所、
江戸川河川事務所、渡良瀬川河川事務所及び荒川上流
河川事務所並びにこれら管内の11出張所
- 関連調査等対象機関
茨城県、千葉県

【調査実施期間】

平成26年4月～7月

主な所見表示事項

- 1 地域と連携した河川整備の推進
- 2 河川の適切な管理
 - (1) 河川管理施設等の適切な維持管理
 - (2) 河川敷の不法占用の排除
 - (3) 占用許可申請等の適正化
 - (4) 不法係留船対策の推進
 - (5) 河川維持管理に関する履歴の適切な記録
- 3 海岸での防御と一体となった河川津波対策の推進



所見表示先

関東地方整備局

1 地域と連携した河川整備の推進

制度の概要

- 関東地方整備局の管内では、国土保全上又は国民経済上特に重要な一級河川として、利根川水系、荒川水系（東京都・埼玉）等の8水系を指定
- 平成9年の河川法改正により、河川管理者は、計画高水量等の河川の工事及び維持管理（以下「河川の整備」という。）の基本となるべき方針（以下「河川整備基本方針」という。）を定め（河川法第16条1項）。また、当該基本方針に沿って計画的に河川整備を実施すべき区間について、河川の整備に関する計画（以下「河川整備計画」という。）を定め（同法第16条の2第1項）。河川整備計画案について、必要に応じ、河川に関し学識経験を有する者の意見の聴取（同第3項）、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるための措置を講ずること（同第4項）、関係都道府県知事又は関係市町村の意見の聴取を義務付け（同第5項）
- 一級河川の管理は国土交通大臣が行い（河川法第9条第1項）、一級河川の河川整備計画の策定は、地方整備局長に権限を委任（同法第98条等）

主な調査結果

- 管内の一級河川8水系について、国土交通大臣による河川整備基本方針は全て策定（平成12年12月～20年3月）。関東地方整備局長による河川整備計画は、3水系<多摩川、鶴見川、富士川>及び利根川水系の1区間<利根川・江戸川>について策定されている（13年3月～25年5月）が、4水系<久慈川、那珂川、荒川、相模川>及び利根川水系の5区間<渡良瀬川、鬼怒川、小貝川、霞ヶ浦、中川・綾瀬川>は、河川整備基本方針の策定後、約6年から8年を経過した現時点において未策定
- 河川整備計画の策定状況をみると、久慈川、那珂川及び荒川は、霞ヶ浦導水事業に係る個別ダムの検証、環境への配慮などの技術的課題があるとして、学識経験者の意見聴取、公聴会の開催等の河川整備計画の策定手続に至っていない。
また、相模川及び利根川水系の5区間は、学識経験者の意見聴取や公聴会の開催等から4年又は5年を経過しているが、その間に特段の進展なし。

所見

関東地方整備局は、平成9年の河川法改正の趣旨を踏まえ、住民、地方公共団体等の地域と連携した河川整備を推進する観点から、久慈川、那珂川、荒川及び相模川の4水系並びに利根川水系の5区間について、技術的課題があるものは学識経験者、行政機関等関係者による検討等により課題を解決した上で、また、特段の課題がないものは速やかに、河川整備計画を策定する必要がある。

2 河川の適切な管理

(1) 河川管理施設等の適切な維持管理

制度の概要

- 河川管理者又は許可工作物の管理者は、ダム、堰等の河川管理施設又は許可工作物を良好な状態に保つよう維持し、修繕し、もって公共の安全が保持されるよう努めることが義務付け（河川法第15条の2第1項）
- 河川管理施設及び許可工作物（「河川管理施設等」）の維持・修繕は、河川法第15条の2第2項、河川法施行令（昭和40年政令第14号）第9条の3、「河川砂防技術基準維持管理編（河川編）」（平成23年5月11日、国土交通省河川局長通知）、「関東地方整備局平常時河川巡視規則」（23年12月26日、関東地方整備局長通知）等において、①降水量、水位等の基本データの収集、②平常時及び出水時の河川巡視、③出水期の前・中・後等の点検、④機械設備を伴う河川管理施設の定期的点検を定め
なお、関東地方整備局平常時河川巡視規則において、出水期前点検として、毎年5月及び6月に許可工作物の設置者と合同で点検を行う「履行検査」の実施を定め

主な調査結果

5河川事務所（利根川上流、利根川下流、江戸川、渡良瀬川、荒川上流）及びこれらの管内の11出張所における河川巡視、河川管理施設等の点検及び維持・修繕の実施状況を調査した結果、次の事例がみられる。

ア 河川管理施設

①矢板が破損し、土砂が河道に流れ込んでいるもの（利根川下流【写真1】）、②柵が破損している上、護岸に堆積した土のため柵の高さが不十分なもの（江戸川【写真2】）、③国土交通省の浄化施設であることを示す大きな看板が、洪水時に対応しておらず固定式となっているもの（江戸川【写真3】）

イ 許可工作物

①堤防上の道路のひび割れについて、管理者に指導を行っていないもの（江戸川）、②許可外の施設を設置しているもの（利根川下流【写真4】、江戸川）、③立入禁止等の看板が設置されておらず、侵入のおそれがあるもの（荒川上流）、④占有許可を受けているが、設備が地面に固定されており、出水時に移動できる状態にないもの（江戸川）

これらの中には、履行検査の対象となっているが指摘事項となっていないもの（イ-②）、履行検査の結果、進入防止の安全対策を取るよう指摘しているが、防止策が不十分なもの（イ-③）がみられ、河川巡視や点検の結果が有効に活用されていない状況

所見

関東地方整備局は、河川管理施設等の適切な維持管理を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 指摘した不適切事例について、速やかに是正を図ること。
- ② 河川巡視、点検及び履行検査を的確に実施し、河川管理施設の損傷、腐食、不備等によりその機能の維持に支障が生じるものについては是正措置を速やかかつ着実に講ずるとともに、許可工作物に係るものについてはその設置者に対し是正措置を速やかに講じさせること。

【写真1】

コンクリート製の護岸矢板が破損し、河岸の土砂が河道に流れ込んでいるもの（利根川）



【写真2】

河岸に設置された柵が破損している上、護岸に堆積した土により柵の高さが不足しているもの（江戸川）



【写真3】

河川敷の設置物は可動式でなければならないが、国土交通省が設置した看板が固定式となっているもの（江戸川）



【写真4】

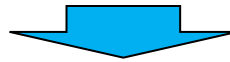
無許可で許可占用地のサッカー場に倉庫として使用する車両や資材等を置いているもの（利根川）



(2) 河川敷の不法占用の排除

制度の概要

- 河川区域内の土地の占有、工作物の新築、改築又は除去をしようとする者は、河川管理者の許可を受けることが義務付け（河川法第24条、第26条）。また、河川区域内の土地に土石、汚物、廃物を捨て放置することが禁止（河川法施行令第16条の4第1項及び第2項）。
- 河川管理者は、河川法令に違反した不法行為者に対して原状回復その他必要な措置を命ずること（以下「監督処分」という。）ができる（河川法第75条第1項）。また、当該必要な措置を命じようとする場合に、過失がなくて当該措置を命ずべき者を確知することができないときは、河川管理者は、当該措置を自ら行い又は命じた者若しくは委任した者によりこれを行わせること（以下「簡易代執行」という。）ができる（同第3項）。



主な調査結果

5河川事務所及びこれらの管内の11出張所の河川敷地における土地の占有状況を調査した結果、次の事例がみられるが、簡易代執行及び監督処分の実施に至っていない状況

ア 長期にわたり、河川区域に盛土するなど河川敷の形状を変更して土地を不法占有した上、家屋、小屋、駐車場等を設置するなど河川区域に不法工作物を設置しているもの（利根川上流、利根川下流、渡良瀬川、荒川上流）

イ 河川区域に車両、ごみ等が廃棄されているもの（渡良瀬川、荒川上流）

ウ 河川区域にある国有地で広範囲にわたって不法耕作されているもの（利根川下流【写真5】、荒川上流）

エ 河川区域にある国有地に産業廃棄物等（建設残土を含む。）が大量に放置されているもの（利根川下流【写真6】、荒川上流）

オ 栈橋や釣り足場等が低水路に不法に設置されているもの（利根川上流、利根川下流【写真7】、江戸川、荒川上流、渡良瀬川）

これらが発生する理由として、河川巡視により把握した事例等について、いつまでにどのような是正措置を行うのかが明確とされていないことや是正内容が不十分なことあり。



所見

関東地方整備局は、河川の適正な利用を推進する観点から、河川巡視等により把握した土地の不法占有、不法耕作、不法投棄等について、いつまでにどのような是正措置を行うか具体的な対応方針を定め、河川管理事務所が口頭指導、警告表示、指示書の交付等の段階的な是正措置を着実に実施しているか進捗管理を徹底し、なお是正されないものについては、原状回復命令等の監督処分又は簡易代執行を遅滞なく行うことにより、違法状態を解消する必要がある。

【写真5】

河川区域内の国有地において、水田が不法に耕作されているもの（利根川）



【写真6】

河川区域内の国有地に網状及びビニール製の袋に入れられた貝殻が大量に投棄されているもの（利根川）



【写真7】

利根川下流河川事務所安食出張所管内で56の釣り足場が不法に設置されている(釣り足場の例)



(3) 占用許可申請等の適正化

制度の概要

- 河川区域内の土地の占用については、原則として10年以内の許可（「河川敷地占用許可準則」（平成11年8月9日、建設事務次官通知）第12）、この期間が経過した場合、占用許可の更新申請手続が必要
- また、占用許可の条件として、許可を受けた者は、占用の期間中、占用の場所又はその付近に、①標識名、②占用目的、③占用面積、④占用者名、⑤連絡先、⑥所轄事務所・出張所名を明記した河川占用許可標識の設置が義務付け



主な調査結果

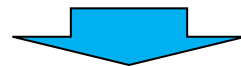
5河川事務所及びこれらの管内の11出張所における占用許可の実施状況を調査した結果、次の事例がみられる。

ア 許可更新されていないもの（利根川下流、江戸川、荒川上流）

- 利根川下流の安食出張所及び銚子出張所管内では12施設、江戸川の江戸川河口出張所及び松戸出張所管内では27施設の占用許可が未更新。そのうち10年以上更新されていないもの14施設

イ 河川占用許可標識が設置されていないもの（利根川下流、江戸川）

ウ 占用許可標識に連絡先や所轄の河川事務所・出張所名の記載がないもの（利根川下流、江戸川、渡良瀬川、荒川上流）



所見

関東地方整備局は、土地占用の許可申請等の適正化を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 占用許可期間が経過しているものについて、速やかに更新許可申請を行わせるとともに、長期間経過しているものについては厳正な是正措置を講ずること。
- ② 未設置の河川占用許可標識について早急に標識を設置すること。
- ③ 河川巡視等の際に河川占用許可標識の記載内容を確認し、標識に占用者の連絡先及び所轄の河川事務所・出張所名を明記することについて、標識の設置者に対する指導を徹底し改善措置を講じさせるとともに、今後、土地の占用許可申請者に対し周知すること。

(4) 不法係留船対策の推進

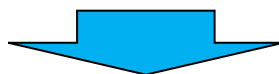
制度の概要

- 河川区域内の土地に船舶等を捨て、又は放置することが禁止(河川法施行令第16条の4第1項)
平成25年12月の河川法施行令の改正(施行は26年4月)により、これに違反した者は3月以下の懲役又は20万円以下の罰金(同令第59条)
- 河川管理者は、河川法令に違反した者に対して、監督処分として原状回復その他必要な措置を命ずることができ(河川法第75条第1項)、また、当該必要な措置をとることを命じようとする場合において、過失がなくて当該措置を命ずるべき者を確知することができないときは、河川管理者は、簡易代執行を行うことができる(同第3項)。



主な調査結果

- 関東地方整備局管内における平成26年2月現在の不法係留船舶数は3,192隻。主な内訳、プレジャーボート779隻(25%)、事業用船101隻(3%)、漁船581隻(18%)、サップ船等1,731隻(54%)
平成23年度及び24年度は監督処分及び簡易代執行の実績はなく、25年度に簡易代執行が3件
- 不法係留船舶の存在を把握している4河川事務所(利根川上流、利根川下流、江戸川、荒川上流)及びこれらの管内の9出張所における不法係留船の所有者の確認状況を調査した結果、確認マニュアルが作成されておらず不法係留船の所有者確認の方針等が明確となっていないため、所有者の確認を行っているのは一部の河川事務所(江戸川)にとどまっている。
- 関東地方整備局は、不法係留に関する罰則の適用の対象となる船舶等を指定するため、平成26年5月の出水期前の履行検査、堤防点検などの機会をとらえて現場確認の上、指定船舶等の内部検討を行い、同年5月及び6月に関係都県等との調整に着手したところであり、現在は、罰則の適用がなされない状態



所見

- 関東地方整備局は、河川の適正な利用、流水の正常な機能の維持等の観点から、次の措置を講ずる必要がある。
- ① 不法係留船対策について、その所有者確認に係るマニュアルを作成し、警告表示、指示書交付等の是正措置を確実に実施し、なお是正されないものについては、原状回復命令等の監督処分又は簡易代執行を遅滞なく行うことにより、違法状態の解消を図ること。
 - ② 船舶の放置等に係る罰則の適用について、関係地方公共団体等との調整の上、放置を禁止する対象物を速やかに指定すること。

(5) 河川維持管理に関する履歴の適切な記録

制度の概要

- 国土交通省は、河川砂防基準により、河川維持管理の履歴を「河川カルテ」として保存し河川管理の基礎資料とするシステムを推進。具体的には、点検、補修等の維持管理事項に加え、河川工事、災害、その対策等を河川カルテに記載
- 河川カルテは、①基本カルテ（河川や河川管理施設の状況について、河川工事に伴う改変、河川巡視・点検等により得られた河道・堤防の異常・変状、治水・利水に支障のある不法行為等を累加して記載）、②経時カルテ（基本カルテに記入した項目について、堤防、護岸、河道等に係る変状の経過を箇所ごとに記入）、③施設カルテ（河川管理施設に係る変状の時間的経過を施設ごとに記入）により構成され、河川事務所・出張所において作成

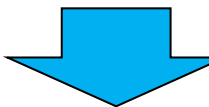


主な調査結果

5河川事務所及びこれらの管内の11出張所における河川カルテの作成状況を調査した結果、次の事例がみられ、現状の河川カルテの内容では河川の維持管理状況を把握するための基礎情報としては不十分

- ① 堤防、護岸等に関する経時カルテを全く作成していないもの（荒川上流の西浦和出張所）、管轄する河川区域の1km区間ごとに作成することになっているが、全区間をまとめて作成しているもの（江戸川の江戸川河口出張所及び松戸出張所）
- ② 堰、揚水機場等に関する施設カルテについて、作成していないもの（荒川上流の入間出張所）、一部の河川管理施設等の作成にとどまっているもの（利根川下流の安食出張所及び銚子出張所、江戸川の江戸川河口出張所及び松戸出張所、荒川上流の西浦和出張所及び熊谷出張所）

なお、許可工作物の設置者と共に実施する履行検査の結果に基づき把握した施設の情報について、独自の判断で積極的に施設カルテに記録しているもの（利根川上流の川俣出張所、利根川下流の安食出張所及び銚子出張所）、不法占用等の情報について、独自の判断で積極的に基本カルテに記録しているもの（利根川上流の大利根出張所及び川俣出張所、荒川上流の西浦和出張所）がみられる。



所見

関東地方整備局は、適切な河川の維持管理を推進する観点から、河川カルテ作成要領に則して、河川カルテの作成を励行する必要がある。

3 海岸での防御と一体となった河川津波対策の推進

制度の概要

- 平成23年3月の東日本大震災において、河川を遡上し又は流下した津波（以下「河川津波」という。）が、河川堤防を越えて沿岸地域に甚大な被害が発生
- これを踏まえ、国土交通省は、「河川津波対策について」（平成23年9月2日、水管理・国土保全局河川計画課長から各地方整備局河川部長等あて）において、i）河川津波は、洪水、高潮と並んで計画的に防御対策を検討する対象、ii）今後、河川管理においても海岸管理と一体として計画的に津波に対応、iii）河川管理施設の諸元等を定める際に対象とする津波は、発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波（以下「施設計画上の津波」という。）とすることなどを通知
- 具体的には、海岸管理者である都道府県と連携を図りつつ、「施設計画上の津波」を設定し、津波シミュレーション等を基に「施設計画上の津波の水位」を設定することなどが求められている。

主な調査結果

関東地方整備局並びに東日本大震災により発生した津波で甚大な被害を受けた茨城県及び千葉県における津波対策の実施状況を調査した結果は、次のとおり。

- 河川津波対策通知によれば、河川管理において海岸管理と一体として計画的に津波に対応するためには、海岸管理者である都道府県と連携を図りつつ、「施設計画上の津波」を設定すること、「施設計画上の津波の水位」について津波シミュレーションにより算定される津波水位を基に、河口の位置する地域海岸の設計津波の水位を勘案して設定することが求められている。
- 関東地方整備局は、利根川水系利根川・江戸川河川整備計画（平成25年5月策定）で河川津波対策を新たな課題として掲げ、茨城県及び千葉県との情報共有を図ると共に、25年度に津波シミュレーションを行ってのもの、「施設計画上の津波の水位」の設定には至っておらず、利根川河口部の整備計画なし
- 他方、茨城県と千葉県は、東日本大震災後、津波対策に係る堤防整備について、速やかに、それぞれ委員会を設置するなどにより、堤防等の整備に係る検討を重ね、その結果に基づき取組を推進

所見

関東地方整備局は、津波による河川沿岸の住民の安全確保及び被害軽減の観点から、河川津波対策について、利根川水系利根川・江戸川河川整備計画の見直しを視野に入れて、関係地方公共団体と一層の連携を図るとともに、速やかに施設計画上の津波を設定し、河川部と海岸部の一体となった防御を推進する必要がある。