

# 一級河川管理における地方公共団体の関与について

——知事に対する意見聴取制度を中心に——

櫻井敬子

## 一 はじめに

先頃、平成七年七月に施行された地方分権推進法にもとづき設置された地方分権推進委員会の中間報告（平成八年三月二十九日付）<sup>(1)</sup>が発表された。同報告は、機関委任事務制度の廃止を掲げるなど画期的な内容となっているが、<sup>(2)</sup>国と地方の関係をめぐる新たな秩序構築はすでに時代の要請であり、今後は五六一にも及ぶ機関委任事務の個別的な検討が具体的な課題として浮上してくることは必至である。そして、機関委任事務の一つに数えられる一級河川に関して都道府県知事の行う河川管理事務（地方自治法別表第三（百十二）参照）<sup>(3)</sup>についても、右中間報告でも事務配分にあたり個別的な法律による整備が必要とされているところである。

河川管理は、歴史的には、「治水」の観点から国家の重要な関心事でありつつ、個々の河川がそれぞれに際立った個性を具有する存在であるという点で、その適正な管理を行うにあたって流域自治体の関与が不可欠である。<sup>(4)</sup> 現行河川法も、このような観点から様々なかたちで流域自治体の関与について規定を置いているが、河川管理が国と地方の密接な連携を要請するということは、河川管理の実態に即した事理であつて、このことは河川管理について国ないし地方公共団体の関与にいかなる説明が付されようとも、変わるものではない。河川管理は、様々な諸利益の「総合調整」のもとに行われるべきものであるが、本稿では上記のような状況に鑑み、河川管理について、国と地方公共団体の關係に着目して現行法を素材に分析を行おうとするものである。<sup>(5)</sup>

## 二 河川管理の構造

さて、以下では河川法を中心に河川管理の構造について検討をすすめるが、本稿では、河川の管理をなすについて流域自治体がいかなる役割を果たすことが期待されているかという観点から現行法上認められる地方公共団体の関与形態に関心を置いている。そこで、必ずしも狭義の意味での「管理」にとどまらず、管理態様を決定する前提としての河川の指定手続から検討対象に含めるとともに、順次、管理権限の「一部」を委任する制度である「指定区間」の指定手続およびそこにおける管理態様を一般的に分析したあと、その具体的な任務のひとつとして河川管理施設の操作規則の制定をとりあげる。

## 1 一級河川の指定

河川法上、一級河川とは国土保全上又は国民経済上重要な水系として、政令によって指定され、その水系にかかる河川で建設大臣が指定したものとされる(法四条一項)<sup>(6)</sup>。河川法の適用対象を確定するという観点から行われるこの一連の手続は、政令による水系の指定と建設大臣による河川の指定という二段階からなる。ここで、「国土保全上の重要性」ないし「国民経済上の重要性」とは、いずれも「国家的見地」から認められる質的重要性であつて、河川の存在する場所が一都道府県内にとどまるといった地域的な観点は含まれていない。<sup>(9)</sup>

しかし、法は、一級河川の指定手続のいずれの段階においても地方公共団体の関与を認め、その地域の利害関心に配慮を示す。すなわち、水系指定段階では、政令の制定・改廃にあたり、建設大臣はあらかじめ河川審議会<sup>(10)</sup>および関係都道府県知事の「意見」をきくことが要求されており(法四条二項)、建設大臣による河川指定段階でも、建設大臣は関係行政機関の長に「協議」するほか、河川審議会と関係都道府県知事の「意見」をきくことが必要である(同三項)。そして、関係都道府県知事は「意見」を述べるにあたり「議会の議決」を経ることが必要とされているが(同四項)、それは「利害関係のある地元住民の意見を反映させるための措置」であつて、従つてここにいう都道府県知事は「地方公共団体の長」として意見を述べるものと説明される。<sup>(11)</sup>

決定権限が国の機関に帰属させられつつ、何らかの形で地方公共団体の関与を認める法制度は少なくないが、一級河川の指定にあたり都道府県知事および地方議会の関与まで要求するという制度は、一般国道の指定が政令のみによるのと対照的であり(道路法五条一項)、一級河川の指定が「国家的見地」から行われることが流域自治体の関与を当然に排斥するものではないとしても、都道府県知事と議会の双方の関与を要求する趣旨は明らかで

はない。<sup>(13)</sup>

## 2 一級河川の管理

(1) 一級河川の管理者は建設大臣である(法九条一項)。もつとも、当該管理権限の多くは他機関へ委任されているが、一級河川管理に地方公共団体が関与する最も重要なものとして、法は区間を限定したうえで関係道府県知事に一定事項の管理を許容する「指定区間制度」(同一項)を設けている。<sup>(14)(15)</sup>

まず注目されるのは、指定区間の指定手続における地方公共団体の関与である。すなわち、指定区間の指定・変更・廃止は建設大臣が行うこととされているが、その際、法はあらかじめ関係都道府県知事の「意見」をきくことを要求する(同三項)。指定区間の指定・変更・廃止が管理の委任・変更・廃止を伴うものであるというのがその理由であり、それゆえ委任を受ける管理者としての立場での意見が求められるにすぎず、地方公共団体の長としての意見が求められるわけではないと説明される。<sup>(16)</sup>しかし、ここで求められる河川管理の受任機関としての意見というのは、流域自治体の意見をきかずして十全な河川管理を期しえないことから求められるものであり、それは地方公共団体の意見に他ならず、かような説明には特段の実質はないものと言わざるを得ない。

(2) ところで、河川法は、上記指定区間制度とは別に、建設大臣の権限の地方建設局長に対する委任を認めている(法九八条)。<sup>(17)</sup>建設大臣に留保される事項との関係において地方建設局長への委任事項を見ると、そこには事項の重要度に応じた事務配分のルールを見いだすことが可能であるが(たとえば特定水利使用に関する土地の掘削の許可は、建設大臣の権限に属するが、そのうち軽微なものは地方建設局長に委任されている。施行令二条、

五三条)、指定区間の関係都道府県知事に対する委任にあつては、事項の重要度のみならず、区間という地域的要素が配分要素として加わつてくるため、河川管理事務の配分ルールは、全体として甚だ複雑となる。結論をいえば、知事管理の範囲は、指定区間外において地方建設局長が行うこととされている管理事務に限らず、指定区間外において大臣自らが行う事務も含まれ、換言すれば、地方建設局長との関係では建設大臣に留保されるような重要度の高い事務であっても都道府県知事には委任される場合があるという特徴がある。ただ、他方で、右事務処理のうち一定のものについては建設大臣の「認可」にかからしめられており(法七九条一項)、都道府県知事に対しては、委任事項の広範さに対応して、国の関与形態としても工夫が見られる。

事務配分の一定の傾向を大要明らかにするため若干の具体例をあげてみる。たとえば、工事实施基本計画を定めることは、もっぱら建設大臣に留保され、他の機関への委任は認められていない(法一六条一項、施行令二条、五三条、なお、内部委任については別論である)。その理由は工事实施基本計画は全区間にわたり国家的見地から作成されるべき事柄であるという点にある。他方、河川台帳の調製・保管については、全区間を通じて行われべき事柄であるため、都道府県知事に委任されることはないが、地方建設局長等には委任されている(法一二条、施行令二条)。これに対して、都道府県知事に委任されるが地方建設局長には委任されない事務として、河川区域の指定、河川管理施設の操作規則の制定、水利使用の許可に関し河川審議会の意見をきくこと、河川保全区域を指定すること、河川予定地を指定すること、があげられる(施行令二条、五三条一項四号)。この第三の類型が指定区間管理の特徴を表すものであるが、このうち河川管理施設の操作規則の制定については関連制度もあり、い

ま少し検討してみよう。

### 3 河川管理施設の規則制定および操作

(1) 河川管理施設について、河川法は構造に関する技術基準は政令で定めるとしつつ(法一三条二項)、その操作規則は政令で定めるところにより河川管理者が制定するとしている(法一四条一項)。一般に、公物管理施設のうち操作が予定されるものは決して少なくないが(海岸保全施設、漁港施設、港湾施設等々)、そのうち技術基準に加えて操作規則についてまで法律が規定する例は後に検討する多目的ダム法、水資源開発公団法などに限られており、操作の余地が広く、そのあり方が大きな影響をもつという点で河川管理施設は際立っている。ただ、その中でも操作規則をあらかじめ制定しておく必要があるものは自ずから限られるので、法は政令による限定を認め、「洪水を調節する施設」<sup>(18)</sup>、その他流水の正常な機能を維持する施設であつて治水<sup>(19)</sup>上又は利水上特に重要なもの(施行令八条一号、五号)などが列挙されている。

(2) 操作規則の制定・変更にあつては、河川管理者が関係行政機関の長に協議し、又は関係都道府県知事、関係市町村長若しくは費用負担者の「意見」をきくことが要求されている(法一四条二項)。その趣旨は、河川管理施設の操作が当該施設の存する河川の流域住民等の利害に極めて重大な影響を及ぼすからであると説明され、一級河川の場合には関係都道府県知事、二級河川の場合には関係市町村長の意見をきくべきこととされる。<sup>(18)</sup> ここにいう関係都道府県知事および関係市町村長はその趣旨から流域住民の利害を代表し得べき「地方公共団体の長」であると考えられるが、この点については規則制定権の所在と関連づけて理解する必要がある。

指定区間外における河川管理施設の場合、規則制定は「上、下流の地方公共団体又は住民等の利害の対立の調整等困難な行政措置を必要とすることが少なくない」<sup>(20)</sup> ことから建設大臣みずからが行うべき事務とされ、地方建

設局長に委任されるのは当該施設の操作に限られる（法九八条、施行令五三条一項四号）。この場合には、建設大臣が関係都道府県知事の意見を聴きながら法の予定する「困難な行政措置」にあたることになる。

これに対して、指定区間内における河川管理施設の場合、規則制定および施設操作のいずれも委任を受けた都道府県知事が行うので（法九条二項、施行令二条）、法文の形式的な解釈としては河川管理に携わる都道府県知事が、関係都道府県知事の意見を聴きながら「調整」を行わなければならないようにも見える。しかし、翻つて考えてみると、そもそも指定区間内施設の管理は複数の都道府県がかかわるような広域的管理が基本的には必要ないと判断されたことが前提となるから、操作規則の制定にあたって「困難な行政措置」は本来想定されていないといふべきであろう。<sup>(21)</sup>ただ、法一五条により、ある河川管理施設の規則制定にあたり、当該施設の操作が他の河川に影響を及ぼす場合には、河川管理者は当該他の河川管理者との「協議」をすることが要求されている。<sup>(22)</sup>

(3) 河川管理施設の操作規則に関しては、特定多目的ダム法および水資源開発公団法がその特則を定めている。<sup>(23)</sup>特定多目的ダムとは、河川法九条一項により建設大臣みずからが新築するダムで、流水が発電、水道、工業用水といった特定用途に供されるものをいい（特定多目的ダム法二条）、その操作規則は建設大臣が定める（法三一条一項）。操作規則の制定・変更にあたっては、あらかじめ関係都道府県知事その他の者の「意見」を聴かなければならない（法三一条一項、三項）。指定区間における特定多目的ダムの管理は河川法の原則に従つて都道府県知事に委任されるが、その操作規則の制定は委任されず、知事は操作規則の制定にあたり「意見」を述べることができるにすぎないという仕組みがとられている。

また、水資源開発公団は、水資源開発促進法に基づく「水資源開発基本計画」により「水資源開発施設」の新・

改築および管理をおこなうことを主たる業務とするが（法一八条一項一号、二号）、その管理にあたっては、まず、主務大臣が「施設管理方針」を定めて公団に指示し（法二一条）、公団が施設管理規程を作成する（法二二条）という手順を踏む。そして、主務大臣は方針作成の段階で関係都道府県知事の「意見」をきかなければならず、公団は管理規程作成の段階で関係都道府県知事との「協議」を経たあと、主務大臣の認可を得ることが必要である。水資源開発施設のうち、洪水防御の機能または流水の正常な維持と増進を目的とする多目的ダム、河口堰、湖沼水位調整施設等の施設は「特定施設」として河川法上の河川管理施設とされる（法二〇条四項、五五条二号、二三条一項）。主務大臣は建設大臣であり、公団は政令で定めるところにより河川管理者の権限を行う（法二三条二項）。なお、緊急時には操作について建設大臣は公団を指揮することができる（法二四條）。

### 三 結び

以上見てきたように、一級河川管理に対する地方公共団体の関与は「都道府県知事」を通じて行われ、「都道府県知事」は委任により管理権限を行使する他には、基本的には管理者である建設大臣に対して「意見」を述べるという形態をとる。しかし、この意見聴取制度における「都道府県知事」の立場に対する理解は単一ではなく、従来の説明によれば、それは少なくとも議会とならんで地元住民の意見を反映する地方公共団体の長たる立場、単独で地元住民の意見を代表する地方公共団体の長たる立場、そして、管理を委任される者としての立場の三種に区別することが可能であるようにも見える。しかし、このような区別に対しては、地元住民の意見を反映させ



るになぜ二つの方法が用意されているのか、地方公共団体の長たる立場と管理を委任される者としての立場が区別されるのかといった疑問があるとともに、逆の意味で、国の関与についての説明としても不十分ではないかとおもわれる。<sup>(24)</sup>以下、現行河川法の枠組みを前提としたうえで、三点指摘しておきたい。<sup>(25)</sup>

第一に、水系一貫主義に合理性があることを前提とすると、当該水系流域に存する地方公共団体は複数存するところ、一級河川の指定にあたって、水系指定および河川指定のいずれの段階においても、関連地域の意見を反映させ、水系としての全体像を把握することは適正な河川管理にとって不可欠である。こうして、意見を聴くべき関係都道府県が複数存在し、それぞれの各地域ごとの意見を総合する必要性のあることが、当事者以外の第三者機関による調整を正当化すると考えられる。もつとも、当該調整機関が建設大臣である必然性はなく、流域自治体を構成員とする合議体を想定し、国はその一メンバーとして参画するという制度も合理性を有すると考えられる。同様のことは指定区間の指定手続においてもあてはまることであり、一つの水系における管理区間の線引きが問題となる限りにおいて、第三者機関による指定が要請される。

第二に、流域自治体の意見を反映させる手段として、都道府県知事とその媒介として活用することは、公選知事としての地位および河川管理権限を行使するというその立場からして、ある意味で巧妙な制度であるという評価が可能とおもわれる。しかし、河川管理権限を行使する都道府県知事の立場は、法律により具体的管理権限を委任された流域自治体の代表者として説明すれば足り、それを国の機関という形で説明する必要はない。そして、河川管理にあたり流域自治体ななく、地元住民の意見が尊重されるべきは、一級河川の指定や指定区間の指定といった「入口」の段階ではなく、より具体的な管理段階であると考えられ、そうだとすると、制度つく

りかたとしては、具体的な管理段階における流域自治体側の権限を拡大することが求められるというべきである。ただ、権限主体としては単一の自治体ではなく複数の流域自治体からなる組織単位で考えることが水系主義との関係ではより合目的であるともいえ、また、地方議会の関与をも重ねて認めるべきかどうかは一考を要しよう。

第三に、河川管理施設の操作については、操作の基準となる操作規則の制定と操作権の帰属とを区別して考えることが有益である。操作規則の制定段階においてはできるだけ多くの利害関係者の意見を反映させることが望ましいと考えられるのに対して、現実の操作は単一の管理者に委ねることが合理的であるからである。現行制度のもとでは、指定区間外においては操作規則の制定は建設大臣、操作は地方建設局長、指定区間内では特別の法律がある場合を除き操作規則の制定および操作とも都道府県知事が担うこととされているが、基本的には指定区間の内外を問わず操作規則の制定には国の関与を一定留保したうえで流域自治体相互間による調整を認め、施設操作は当該施設の存する都道府県知事に一元的に委ねるといった制度が考えられてよい。また、指定区間制度の存在が事務配分を格段に複雑化していることに鑑みると、事務配分のルールを簡素化し、事務配分自体に費やされる労力を削減するという観点をも含め、現行の指定区間制度は見直しが必要である。

## 註

- (1) その内容および関連する議論については、成田頼明「機関委任事務の廃止とこれに伴う諸問題―地方分権推進委員会中間報告をめぐって―(上) (下)」自治研究七二巻六号三頁、七号三頁(一九九六年)、「特集・地方分権と国・地方関係」ジュリスト一〇九〇号四頁以下、宇賀克也「行政と市民の関係の変革」法学教室一九一号四頁以下、六―七頁(一九九六年)、

磯部力「地方分権」同二〇頁以下参照。なお、脱稿後、第一次勧告（平成八年三月二〇日）が発表された。

(2) 中間報告では、住民の選挙によって選ばれた知事・市町村長を国の下部機関とみて国の事務を委任し、執行させる機関委任事務制度の弊害として、国と地方公共団体の関係を上下・主従の關係に置いていること、知事・市町村長が地方公共団体の代表者としての役割に徹しきれないこと、国と地方公共団体との間で行政責任の所在が不明確であること、国による関与が地方公共団体の地域の実情に即した判断を困難にし、事務処理のコストを浪費していること、国の縦割り行政が地域の総合行政を妨げていることをあげている。なお、磯部教授も、機関委任事務概念が「本質的に不自然な論理構成」であるとする。前掲二四頁。

(3) 中間報告では、個別の法律による定めが必要な自治事務として、計画策定権限と公物管理権限をとくにあげている。ジュリスト一〇九〇号六二頁。また、「座談会 機関委任事務廃止と地方分権——地方分権推進委員会中間報告をめぐって」ジュリスト一〇九〇号一六頁成田発言参照。さらに成田・前掲論文（下）一四頁は一般河川の部分区間の管理事務は、法廷受託事務とするかどうかの「焦点」であるとする。

(4) この点、旧河川法改正過程において、田中二郎教授は「河川管理は、元来、森林、砂防、水防、各種産業、住民生活等広範な行政分野の一貫として、即ち地元行政の一貫として行われるべきであり、したがって、地元行政に総合的な責任を有する知事をはじめ、地元協力を得ることなくして行き届いた河川管理を行うことは困難である。」と述べている。鮎川幸雄『水三法』（大成出版・一九八三年）三三二頁参照。また、成田教授は、「水行政は、すぐれた国家政策課題であるとともに、すぐれた地域行政的課題でもあるという二面性をもっている」と指摘し、水管理行政が広域行政としてなされるべきであるとしても、その体制は「国、都道府県、市町村の各行政主体が、水系を中心とした流域等の広域的な水共同域について協調・協力・参加を基本として共同の課題に取り組むような仕組みを作り上げることが必要である」と述べる。成田頼明『土地政策と法』（弘文堂・一九八九年）二九二頁以下、二九四頁。原龍之助『公物營造物法・新版』（有斐閣・一九八二年）二二七―八頁でも、道路や河川の管理につき、広域的総合的处理を理由とする国の出先機関の権限強化は好

ましくないとされる。

(5) 河川にあつては種々の利害が錯綜するため、その管理においては各種利害の調整が不可欠であり、そこには、国と地方公共団体間のみならず、建設省・農林水産省・厚生省・通産省・環境庁等諸官庁間の調整等を含めた「総合調整」が要請される。本稿はかかる多様な調整要素のうち一つについて扱うにとどまる。この問題を全般的に検討するものとして、西谷剛「水行政の総合調整手法」成田頼明・西谷剛編『海と川をめぐる法律問題』（良書普及会・一九九六年）一七五頁以下。牧原出『協議』の研究(1)～(3)『国家学会雑誌』一〇七卷一・二号一〇六頁、一〇八卷三・四号一頁、同九・一〇号一四七頁でも、河川行政についての詳細な分析がある。

(6) 河川の「公物性」が性質上のものであるか、具体的な法律の規定を前提とする公権力の決定によるのかという問題があるが、ここでは立ち入らない(三本木健治「河川の管理」『現代行政法大系9』（有斐閣・一九八四年）三九二頁以下参照）。ただ、この点と関連して、公物管理権限の根拠およびその内容が必ずしも既存の制定法に拘束されないという点については、塩野教授による「公物管理権に由来する事実行為」の主張（「法治主義の諸相」法学教室一四二号一九九二年）、阿部教授による「簡易な行政措置」の主張があるところであり（阿部泰隆「放置二輪車対策の法と政策（下）」自治研究六〇巻二号・一九八四年・二五頁以下）、さらに、より根本的に既存の法律の枠をこえる「環境管理」の可能性を示唆する見解もある（磯部力「公物管理から環境管理へ」『国際化時代の行政と法』（良書普及会・一九九三年）二六頁以下、四六頁）。

(7) 現在一〇九水系が指定されている。

(8) 河川指定は、昭和四七年に政令による指定から現行の建設大臣による指定に変更された。その趣旨は、水系の指定に比して、河川の指定については、追加・変更が少なくなき、そのたびに政令改正を必要とすることが実態にあわないう便宜的理由による。

(9) 河川法研究会編著『逐条解説 河川法解説』（大成出版社・一九九四年）二九頁参照。

(10) 建設大臣の諮問機関である「河川審議会」（法八〇条）の委員は学識経験者のほか地方公共団体の長のうちからも建設

大臣が任命するとされており（法八一条）、河川審議会は間接的な地方公共団体の関与形態のひとつともいえる。

(11) 前掲『河川法解説』三〇頁。

(12) たとえば、湖沼水質保全特別措置法における指定湖沼の指定は、内閣総理大臣が都道府県知事の「申出」に基づいて閣議決定の上行うが（法三条一項、五項）、その際、当該知事は申出にあたり「関係市町村長の意見」を聴かなければならない（四項）。この場合には、知事は市町村長の意見をききつつ、当該地域の意向を指定権者に反映させることが予定されているということが出来る。その他、地域開発立法における開発計画策定の仕組みは、通常、地方公共団体の関与を認める。この点について、橋本博之「地域開発立法と水管理行政―琵琶湖総合開発の法的システムを素材に」立教法学四五号（一九九六年）九〇頁。

(13) その他、同様のシステムとして、特定多目的ダム法はダム建設にかかる基本計画を建設大臣が作成・変更・廃止しようとするときは、「関係都道府県知事の意見」をきかなければならず、知事は意見を述べるにあたり「議会の議決」を経ることが必要であるとする（法四条四項）。河川法では、建設大臣が工事実施基本計画を定めようとするときは河川審議会の意見をきくことが要求されるにとどまる（河川法一六条四項、註（25）も参照）。ちなみに、道路の場合、都道府県道については都道府県知事が路線認定の段階であらかじめ議会の議決を経なければならぬとされているが（道路法七条二項）、一般国道については政令による指定があるのみである（法五条一項）。

(14) 指定区間の数は多く、たとえば、荒川水系で一九カ所（隅田川など）、淀川水系で七二カ所あり、北浦・霞ヶ浦・琵琶湖などは湖沼の固有名詞があげられている。昭和四六・三・二〇建設省告示三九六号。

(15) 道路管理についても指定区間制度が設けられているが（道路法一三条一項）、道路の場合、指定区間の指定は政令によること、また、指定区間においては建設大臣が、指定区間外においては都道府県知事が、それぞれ管理事務を担当することとされており、河川法とは制度の作り方が根本的に異なる。

(16) 前掲『河川法解説』四七頁。

- (17) 同条では、その他に北海道開発局長に対する権限の委任も認められているが、本稿では割愛する。
- (18) 前掲『河川法解説』六四頁。
- (19) この点で、本条は、利水ダムの操作による災害防止の見地から、ダム設置者が操作規程を定めるに際し、河川管理者の承認を受けるに先立って「関係都道府県知事」の意見をきくことを要求する法四七条の趣旨と通ずるものがある(法四六条、四八条も基本的には同じである)。もっとも、河川管理施設の操作規則はあくまでも「治水」の観点から制定されるものであり(たとえば、利水ダムの場合には操作の基準としての水位、流量を定めることは必須ではない。法一四条、四七条一項、施行令九条一二号、二九条)、施設操作による周辺流域への影響もそのような観点から確定されるので、「関係地方公共団体」の範囲がダム災害を想定する場合と異なることは当然であり、治水ダムの場合には、上流の地方公共団体も含み得るが、利水ダムの場合には、通常下流が想定されるにとどまるということが出来る。
- (20) 前掲『河川法解説』六四―六五頁。
- (21) 河川管理事務処理規程では建設大臣の「承認」制度(一条、三条)が設けられている。
- (22) 同条はもともと二級河川を想定したものであり、昭和四七年に「流況調整河川制度」(法七〇条の二)が新設されたことに伴い一級河川へも適用可能性が生じたものである。『河川法解説』六六―六七頁参照。
- (23) その他、参考までに述べると、境界にかかる二級河川の管理については特例が設けられており、協議により河川管理施設の維持・操作の方法が定められる(法一一条)。この場合に、協議が整わない場合に関する規定はなく、建設大臣の関与としては、地方自治法一五〇条の指揮監督処分による調整があるにとどまる。その他、山間部の水門操作など「高度の行政判断を要する事務」以外のものは関係地方公共団体に委託する場合や(法九九条)、兼用工作物の管理の特則がある(法一七条)。
- (24) 塩野教授は、国土利用計画法における市町村長、都道府県知事に対する意見聴取制度について、その地位が不明確であるとし、機関委任事務制度を前提として国と地方公共団体の関係を考えることが不適切であるとす。塩野宏「国土開発」

『未来社会と法』（筑摩書房・一九七五）二五六頁。

(25) なお、平成九年三月四日に閣議決定された河川法改正案によれば、河川管理の目的に、治水、利水に加えて「河川環境の整備と保全」が付加されることになっており（改正案第一条）、従来の工事实施基本計画にかわって導人が予定される。「河川整備計画」制度においては、「河川環境の状況」を考慮すること、また、計画策定過程において、河川審議会のみならず、学識経験者、「関係住民」および「関係都道府県知事又は関係市町村長」の意見をきくことが定められている（改正案一六条、一六条の二）。これは、流域自治体の河川管理に対する関与という点からみると、その利益が利水・治水の面に限定されることなく、それをこえる「環境利益」にも及ぶことを示すものであり、流域自治体が「河川管理」において果たすべき役割に与える影響は小さくない。また、公物管理という観点からみても、今回の改正案において一定区域を前提とするものではあるが、閉鎖的ではあり得ない空間管理が「河川管理」の内容にとりこまれるならば、伝統的な公物管理論の想定しない異質の内容が現実の「河川管理」において行われるひとつの具体例のひとつとして理解できる。