

水利使用許可事務における 行政マネジメントの実例

田中 一成

天竜川上流河川事務所 管理課（〒399-4102 駒ヶ根市上穂南7-10）

河川法第23条に基づく、流水占用の許可に関して審査を行うことが水利使用許可事務である。

多岐にわたり広範な検討を要する水利権の審査では、申請者の協力なくして、事務処理の効率化は困難であり、申請者と河川管理者側との調整が必要となる。

本論文は、当該事務において、申請者と上部機関の中間を担うこととなる事務所職員としての役割に着目した、担当者の視点からの検討内容の報告である。

キーワード：河川管理、水利使用許可事務、マネジメント

1. はじめに

(1) 流水の占用について

河川の流水は我々の生命と財産、生活を支える重要な公物である。公物は、誰もが等しく恩恵を享受できるものであり、独占的に利用されるものではない。そのため、公物である河川の流水の使用に際して、河川法（昭和39年7月10日法律第167号）により秩序に基づいた権利設定が行われる。

河川法第23条では、「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。」と規定されている。我々の生活を支える産業活動における河川水利用の例として、飲料水（水道用水）、食事（農業用水）、電気（発電用水）等があるが、水道・農業・発電などの特定の目的ごとに、河川管理者の許可を得て各事業が行われている。

(2) 水利権の許可について

河川の流水を占用する権利は一般的に「水利権」との呼び方が定着しており、本論文においても便宜的に「水利権」という用語を用いる。

水利権の許可を受けた者は、許可を受けた行為を行うことにより利益を享受できる反面、その行為を適正かつ確実に実行する義務が生じる。公物である河川水を使用する以上、社会的効用が十分に発揮されるよう使用される必要があり、許可書に付される水利使用規則で必要な

条件が定められる。水利使用規則には、許可の内容と許可の条件となるべき事項が記載されており、これらの事項は法令に基づいた河川管理者の命令となるため、条件に反することは河川法に反することと同義になる。

社会の状況変化によって、許可時点から現状が変わってしまっていることもあり、許可の内容又は条件の更新が必要となる。水利権の許可には許可期間があり、期限到来までに水利権量の見直し及び許可の条件の再検討のための事務手続きが進められる。権利の遊休化を防ぐこと、かんがい面積の増減や社会の変化に伴った必要水量の変更など、河川管理者が許可した水利権の内容を見直すことで河川の流水の適正な利用に寄与することにつながる。

(3) 水利権の許可申請手続きについて

流水の占用は、特定水利使用、準特定水利使用、その他の水利使用と規模の違いによって区分され、規模によって処分権者が定められており、申請の際に経由する機関が異なる。天竜川上流河川事務所では、一級河川天竜川水系の長野県内区間全ての特定水利使用と直轄区間における準特定水利使用、その他の水利使用の申請窓口となる。

水利権の許可手続きは、河川の流水を占用しようとする者からの申請に基づいて行われる（事前申請の原則）。さらに、河川法第24条（土地の占用の許可）や第26条（工作物の新築等の許可）等もあれば、併せて申請が必要となる（同時申請の原則）。

(4)業務の特殊性について

河川の流水を占有することは、流水を排他的かつ継続的に使用することを意味する。誰もが利用できる公物を排他的に使用するには、使用目的の妥当性や事業計画が与える様々な影響等、広範な検討が必要となる。

水利権の審査は、事務処理で足りる部分と技術的知識が必須となる審査が折り合わされており、どちらの審査にも専門知識の理解は欠かせず、特殊性の高い業務となっている。審査・検討においては、技術の専門書を用いて確認作業を行うこともあり、単なる事務処理とは異なった性質を兼ね備えている。

2. 実例紹介

(1)事務処理の流れ

水利使用許可事務は、河川法第23条（流水の占有の許可）、第24条（土地の占有の許可）、第26条（工作物の新築等の許可）等の許可に関する審査を行うことである。整備局長処分案件を事例に、具体的な事務処理の流れを図-1に示す。申請者と事務所、事務所と本局河川部（以下「河川部」という。）の関わりをベースに事務処理の流れを説明する。

はじめに、許可期限到来2年前に申請者へ更新時期の事前連絡を行う。2年前にこの連絡を行うことで、更新意志の確認や事前準備が開始できるだけでなく、問題点及び懸念事項の早期発見・解決に寄与することになる。今年度もこの連絡を行ったことで、平成32年度末許可期限案件の申請者と事前打合せを行い、申請者とのコミュニケーションを図ることができ、整理が必要となる事項をお互いに共有することにつながった。また、人事異動で担当者が変わってしまうこともよくあり、申請者側・事務所側双方の担当窓口の確認をすることも重要な作業であり、お互いに協力体制を築くことで事務処理がスムーズになる。

許可期限の1年前には、再度、更新期限の通知をし、打合せ及び現地確認を始める。概ね10年前に行った前回許可からの変更点の有無、許可に付した条件の再検討を行い、疑問点や不明点の洗い出しを進めていく。現地確認では工作物の改築等がないか、申請者とともに確認を行う。現場での情報は、書類審査をする上で助けになることも多く、正確に審査を進めることにつながる。

水政課・河川環境課を中心とした河川部との関わりとして、ヒアリングが年2回行われる。毎年5月～6月頃に水利ヒアリング（当初）があり、ここでは1・2年後に許可期限が到来する案件や諸般の事情により許可期限を経過している案件について、概要説明、協議経過、問題点、処理スケジュール等の確認を行う。9月～10月頃には水利ヒアリング（中間）があり、許可期限を迎える案件や滞留案件の課題、処理方針等の情報共有を目的として行

う。定期的なヒアリングのほかに、進捗管理について毎月水政課に報告をすることで、事務所での対応状況や処分予定等の情報を共有する体制がとられている（平成25年5月7日 事務連絡）。

申請者と事務所は打合せを重ね（事務所と河川部は必要に応じて打合せを行い）、ある程度整理がついた段階で申請書（案）の作成依頼・審査、その後、申請書の提出依頼・審査を経て許可処分となる。各段階で事務所・河川部のダブルチェック体制がとられているため、綿密な事務手続きとなる。

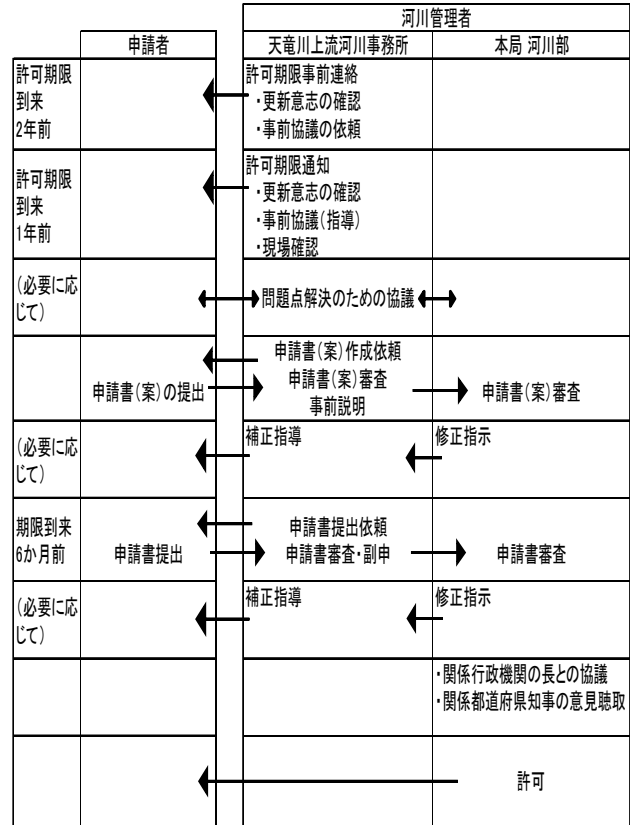


図-1 事務処理の流れ

(2)対応実績について

平成29年度より自らが携わっている案件に関する対応実績を図-2に示す。図-2で示す案件は、許可期間の更新（単純更新）を目的とした発電水利権である。

初回の打合せ及び現地踏査後は、申請書（案）の提出を依頼し、申請に必要な添付書類の整理を進めてもらった。申請書（案）受領後、事務所での審査を行い、必要に応じて申請者への修正指示、疑問箇所の確認、補足資料、根拠資料の取寄せ等を行い、申請内容における不明箇所の解消を図った。

事務所での審査を終え、次の段階として、事前説明のため河川部との打合せを行った。この打合せでは、案件の概要、変更点、補足資料の説明等を行い、局事前審査の依頼をした。河川部での審査が進められ、事務所審査で指摘のなかった疑問・不明点、再度確認の必要な事項を申請者に指示し、本申請に向けて申請書を整える作業

に入ってもらった。

本申請後は、事務所長決裁を経て、局申請（副申）を行った。本申請の審査では、事前審査で見落としのあった点、疑問・不明点については徹底して確認作業を行い、必要に応じて申請者と打合せを行っている。

日付	申請者と事務所	日付	事務所と本局河川部
H29.6.12	打合せ及び現地踏査	H29.4.21	水利ヒアリング
12.14	申請書(案)提出		
12.28	申請書(案)補正指導 確認事項送付①		
H30.1.5	①回答受領		
		H30.1.19	打合せ(申請書(案)提出)
		1.24	確認事項(I)受領
2.2	確認事項送付②		
2.6	②回答受領 確認事項送付③		
2.7	③回答受領		
2.8	打合せ	2.8	(I)回答送付
		2.19	確認事項(II)(入電) (II)回答送付
		2.20	確認事項(III)(入電) (III)回答送付
2.23	申請書提出		
		3.14	局申請
		4.17	確認事項(IV)受領
4.18	確認事項送付④		
4.19	④回答受領 確認事項送付⑤		
4.20	⑤回答受領		
		4.25	(IV)回答送付
		5.2	確認事項(V)受領
5.8	確認事項送付⑥		
5.15	打合せ(⑥)回答受領		
5.17	確認事項送付⑦		
5.29	打合せ(⑦)回答受領		

図-2 対応実績一覧

(3) 実例から見えること

図-2の対応実績一覧を見ると、確認事項送付・回答受領を繰り返していくことで、事務処理が進められていることが分かる。この遣り取りの形態には、事務所→申請者、河川部→事務所→申請者という2パターンがある。

このことは、事務所・河川部のダブルチェックによって綿密な審査を行うことができる反面、申請者はその都度、確認事項の対応に迫られる状況になり得ることを表している。そのため、申請者の負担にならないよう、事務所がフィルター役割を果たし、対応していくことが求められると言える。

難解な問いを申請者に押しつけてしまうのではなく、事務所は解決可能な質問に変換する立場になり、少しでも申請者の負担軽減につながることを念頭に置いた対応が重要になり、それは信頼ある行政対応にもつながっていくことになる。

2.(2)では、発電用水利権を事例に説明を行った。長期間にわたり審査が行われる理由として、専門的な事務審査に加え、技術審査が合わさっていることが挙げられる。

水利権の審査では、河川に関する専門知識の理解、構造物に関する基本知識など様々な事柄を理解しておくことが審査のベースであり、技術分野にも踏み込んでいく

ことが必要になる。特に発電用水の申請書には、計算書（有効落差の計算）が添付されており、専門書を用いて確認を行う必要があり、技術的な事柄については申請者から直接解説してもらうこともあり、その点でも多くの時間を費やしてしまうことになっているのが現状である。基礎知識のない担当者にとって、事務・技術両方の審査を実行することは困難な点であり、技術系職員との役割分担の必要性を強く感じる点である。

当事務所管理課では、技術的見地に馴染みの少ない事務系職員が主に水利権審査を担当しており、役割分担（または審査体制）の見直しを行うことで、業務の改善につながることを期待できる。

3. マネジメント (management) について

(1) マネジメントの捉え方

これまでの概要及び事例紹介を踏まえ、本論文の題目にあるマネジメントとの関連性を検討する。

マネジメントは、一般的に「経営管理」という言葉で説明される。何かを達成しようとする際には、目的を掲げ、明確な計画を立て、それに向かうよう進捗管理をしていくことが肝要となる。

「経営管理」と聞けば、上司が部下を管理するイメージが強く、得てして、マネジメントは上司に求められる管理能力のように思われる傾向があると私は感じる。

英英辞典で”manage”を調べると、”do something difficult”（直訳：何か難しいことをする）や”deal with problems”（直訳：問題を扱う）といった説明が出てくる。難しいことや問題に取り組むことが”manage”であり、管理することを意味するだけではないことが分かる。進捗状況を管理した上で、問題に対して行動を起こしていくという段階に至ることが”manage”と考える。

本論文でのマネジメントは、①管理することと②難しいことや問題に取り組むことの2点を軸に捉える。困難な点の多い水利権許可に取り組む中では、当事者との関係や主張（考え方）など、あらゆる物事を調整することに重きを置いたマネジメントが重要と考える。

(2) 中間者としての役割

2.(1)事務処理の流れの中で述べたように、事務所は、申請者と河川部（上部機関）の中間に位置し、事務処理に携わる。そこで、どちらとも関わりのある立場であることから、事務所を「中間者」として捉え、その役割を二つ挙げる。

a) 申請者に寄り添い、指導する役割

申請者が直接関わるのは、申請窓口となる事務所である。そのため、事務所は申請者にとって一番身近な担当者になる。水利使用許可事務は、申請者との遣り取りがなければ処理が滞ってしまうため、双方が相談しやすい

関係を築くことが重要であり、望ましいと考える。

申請者からの視点では、事務所職員は処分権者側であるという認識があるため、相談しにくいという印象を与えてしまっていることも少なくない。そのため、いかに申請者に寄り添い誠実に対応できるかが求められる。

また、水利権の審査には広範な検討を要し、時には専門的な知識を駆使した審査が必要となるため、申請者側がもつ情報を引き出すことが欠かせない。場合によっては、過去からの経緯を紐解く作業も必要となるが、申請者の負担とならないよう配慮した指導を実践していく役割を担う。

b) 上部機関へ報告し、問題点の解決を図る役割

事務所は河川部と連携をとり、水利権の審査を進める。審査を進めていく中で、事務所での審査、河川部での審査のそれぞれの段階で確認事項が出てくる。事務所はそれらを集約し、申請者から回答を得られるよう対応を行う。

河川部からの指摘事項をそのまま申請者に投げ捨てるのではなく、内容を理解し、これまでの打合せ等で聞き取った情報で対応できないかを考えることができるのも、事務所が河川部と申請者の中間にいる意義だと言える。

審査をする上で解決すべき問題点が出てくるが、その多くは、申請者にとって悩みの種であることが少なくなく、申請者から回答がこない状態は審査が滞ってしまう原因となり得る。そこで、申請者が確認しなければいけない点は何かを明確かつ簡潔に整理し伝えることが必要となる。

時には、申請者にとって嫌悪を感じるような回答しづらい内容にまで踏み込んでいくことも必要となる。そのため、事務所は申請者と直接関わりのある窓口である以上、慎重に対応し、そして河川部と連携して問題点の解決を図る役割を担う。

また、必要に応じて申請場所へ足を運べる点も事務所としての役割であり、現場で得た情報を書類審査、河川部への報告に生かすことも重要な役割となる。

(3) 調整すること

水利使用許可事務における調整とは、主な関係当事者である申請者・事務所・河川部の3者の調整と考える。各当事者内においても、調整の役割を担う担当者がいるが、ここでは、申請者と河川部の中間に立ち調整を行う事務所に着目する。

水利権の許可受け者の多くは事業者、市町村、水利組合であるが、許可手続きに携わるのは各団体に所属する職員となる。人が関わり合い、一つの案件に取り組む上では調整力はなくてはならないものとなる。

中間者としての役割は3.(2)a), b) で述べたとおりである。事務所は申請者にとって身近な存在でありながら、河川

管理者側の一員として申請者に指導を行う立場であり、その役割が求められる。申請者と河川管理者側の双方がやりがいをもち取り組むためにも、お互いの立場での考え方を理解する者の役割は大きい。

中間者としての立ち位置は公平性を保ち、公益性をもって関係法令に基づく厳正な審査をすることに変わりはないが、申請者からの相談に対して誠実に対応するという側面を併せ持ち、良いバランス感覚をもって実践することこそが水利使用許可事務におけるマネジメントと言える。

また、担当課内での役割分担を見直し、技術サイドとの調整も欠かせない。事務と技術分野が複雑に絡み合う審査だからこそ、身近にいる職員との調整は効率的な業務への第一歩となる。

4. まとめ

本論文の検討内容は、水利使用許可事務の処理に携わる担当者として、自らが取り組む業務の概要を踏まえ、関係者を調整（マネジメント）することの重要性を説明したものであり、また、知識・経験のない担当者が実務に携わる中で、業務改善ならびにWLB（ワークライフバランス）の向上につながることはないか検討したものである。

水利権の許可に際し、処分権者側が申請者の上に立ち審査を行うという構図ではなく、申請者と処分権者側が協力関係を築き取り組んでいくものだと、実務に携わることで感じ取ることができた。許可を受ける者、審査を行う者で立場が異なるが、当事者がやりがいをもち業務に取り組むためには、双方の調整の役割が欠かせない。事務所が存在する意義はここにあり、重要な役割を担っていることを強く意識する。

人が密に関わり、作り上げていく業務だからこそ、人と人をつなぐ役割の重要度は高い。そのため、お互いの関係を意識した仕事のやり方を実践していくことで、働きやすい環境が醸成されることにつながるのではないかと考える。

困難な点の多い水利使用許可事務だが、事務所だからこそできる役割を再確認し、そして意識することで、困難な部分が軽減された事務処理につながれば幸いである。

参考文献

- 1) 河川法令研究会編: よくわかる河川法 第三次改訂版, ぎょうせい, 2018.
- 2) 水利権実務研究会編: 新訂 水利権実務一問一答, 大成出版社, 2005.
- 3) 国土交通省(水管理・国土保全): 水利権について(URL: <http://www.mlit.go.jp/river/riyou/main/suiriken/index.html>)

