

○ 主文  
原告の請求を棄却する。  
訴訟費用は原告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 請求の趣旨

1 別紙目録記載の土地のうち同目録添付図面の斜線部分が、河川法（昭和三十九年法律第一六七号）の河川区域でないことを確認する。

2 訴訟費用は被告の負担とする。

二 請求の趣旨に対する本案前の答弁

1 本件訴えを却下する。

2 訴訟費用は原告の負担とする。

三 請求の趣旨に対する本案の答弁

主文同旨

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 原告は、別紙目録記載の一筆の土地（以下「本件土地」という。）を所有している。

2 二級河川新莊川水系横川川（以下「本件河川」という。）は、昭和二四年三月一日から旧河川法（明治二九年法律第七一号）の適用を受けることとなり、本件土地も地方行政庁の認定する「河川ノ区域」とされたものである。

3 本件土地のうち別紙目録添付図面の斜線部分（以下「本件箇所」という。）は、河川法第六条第一項第一、第二号には、いずれも該当せず、河川区域であるとすれば同法同条同項第三号に該当する筈のものである。しかしながら、河川管理者たる被告が本件箇所につき「第一号に掲げる区域と一体として管理を行なう必要があるものとして指定」したことはない。従つて、本件箇所は、河川法第六条第一項の河川区域には含まれない。

4 ところが、被告は本件箇所が河川法第六条第一項第一号の河川区域に該当すると主張し、昭和五六年五月七日原告の本件箇所上の盛土を行政代執行により、除却している。

5 よつて、原告は被告に対して、本件箇所が河川法の河川区域でないことの確認を求める。

二 被告の本案前の主張

1 確認の訴えの対象は、一定の権利又は法律関係の存在又は不存在であることを要し、事実の確認を求めることは許されない。

原告は、本訴において本件箇所が河川区域でないことの確認を求めるが、本訴は河川区域でないことの確認とどういうものの、その目的とするところは、本件箇所が河川区域であるか否かということであるから、その判断は法律上の判断ではなく事実上の判断であり、判断の対象は権利又は法律関係ではないといわなければならない。

したがつて、本訴は、権利又は法律関係の確認を目的としない訴えであり、不適法である。

2 また、仮に右訴えが適法であるとしても、右確認を求める相手は河川を管理する行政主体で、いわゆる当事者訴訟としてなされなければならない。

本件訴えは、行政庁である被告を相手方として提起されているが、被告には本件に関し、被告適格が存しないので、この点からしても本件訴えは不適法である。

三 請求原因に対する認否及び被告の主張

1 請求原因1は争う。ただし、原告が登記簿上本件土地の所有者であることは認める。

2 同2は認める。ただし、本件河川に河川法が適用されるに至つた経緯は以下のとおりである。

本件河川は、旧河川法第五条及び旧河川法準用令（明治三二年勅令第四〇四号）第二条の規定により昭和二四年三月一日から旧河川法を準用する河川（以下「旧準用河川」という。）として旧河川法が準用されてきた。

ところで、旧河川法準用令は旧河川法第二条を当然準用規定としていないので、特に県規則によつて準用する旨の定めがない限り「河川ノ区域」認定の必要はないものであつた。

高知県においても他の多くの府県と同様この規定は準用されず、本件河川を準用河

川として認定するに当たっては、被告は区間（上流端～下流端）を明示することによつて旧河川法の準用される縦の限界を明らかにし、河川の横幅については、現状が河川の形態を備えている区域が河川であり、旧河川法が準用されるとする考えをとつたのである。

その後、河川法（昭和三十九年法律第一六七号）が昭和四〇年四月から施行されることとなつたが、その施行に当たっては、河川法施行法（昭和三十九年法律第一六八号）第二条の規定により、本件河川は、自動的に二級河川となり現在に至っているものである。

3 同3は争う（もつとも、本件箇所が河川法第六条第一項第二号に該当せず、同箇所につき同項第三号の指定がなされていないことは認める。）。本件箇所は、河川法上いわゆる一号地に該当し、何らの指定行為を要せずに同法上当然に河川区域となる土地である。その理由は以下のとおりである。

本件河川は、高知県須崎市〈地名略〉で幹川新莊川に合流する一次支川で、流路延長約二・三キロメートル、流域面積約三・二平方キロメートルの小河川で、川幅は最も広い幹川新莊川との合流地点において約二〇メートル程度である。

しかし、本件河川の下流域においては、両岸に良田が開け、また、ハウス園芸等がなされるなど高度な土地利用がなされている。

特に〈地名略〉地先の原告が盛土した本件箇所付近は、対岸左岸には縫製工場、同工場社宅及び人家があり、更に、およそ二〇〇メートル上流左岸にも人家が存する等、河川管理上重要な箇所となつている。

旧河川法は、明治二九年他の公物管理法に先立ち、河川行政の基本的法律として制定されたが、その制定趣旨は、いかにして河川の洪水から国土を保全するかということであり、旧河川法第二条によつて認定された「河川ノ区域」内においては私権が排除される等「河川ノ区域」内の行為は強く規制されていた。

また、旧河川法が準用された旧準用河川についても、その制定の趣旨は、公共の利害に係るある河川につき旧河川法中取締に関する規定を当然準用することが（旧河川法準用令において）定められていることから「河川ノ区域」内の行為に関

し、積極的な取締を行なわんとするものであつた。こうした旧法の立法趣旨は新法にも引き継がれ河川法第一条は、「この法律は、河川について、洪水、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、及び流水の正常な機能が維持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、もつ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。」と規定する。

河川法が河川区域内の行為を厳しく規制するのは、流域住民の生命、財産を洪水の危険から守るためであり、本来危険な自然公物である河川を管理するための当然の帰結である。

さて、河川法が適用される河川としては一級河川及び二級河川があるが、河川法第四条及び第五条によれば指定方法としては流路区間のみを指定するという方法をとつた。すなわち、河川の縦の区間については指定された区間のみに法が適用されることになる。

他方河川の横の幅である「河川区域」については河川法第六条の規定及び同条の規定に基づく河川区域の指定により定まる。

河川法第六条第一項第一号に規定する「一号地」とは、規定によれば「河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地（河岸の土地を含み、洪水その他異常な天然現象により一時的に当該状況を呈している土地を除く。）の区域」である。

すなわち、河川は、その成立原因によつて自然公物と称されるように道路、公園等のように国又は地方公共団体等の行政主体が設置し、積極的に公共の用に供する旨の意思表示を行なうことによつて公物たるの性質を取得したものではなく、自然の状態においてすでに公物としての適格を備えているものであり、河川のこのような特性に着目すれば、自然の状態における河川において社会通念上河川の区域とみなされる河状を呈している土地の区域については、河川管理者の認定等の行為を要せず、法律上当然に河川区域となるものである。

河状を呈する土地とは（１）「河川の流水が継続して存する土地」であり、また（２）「草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地」であつて、河川の流水に継続して覆われてはいないが、反復して覆われるため、陸性植物に代わつて水性植物が繁茂し、明らかに周辺

の土地と地相を異にする土地である。

これを本件箇所について見るに、水際側半分程にはアシ等水性植物が茂り、大きな丸石が露出する等明らかに河状を呈している箇所である。

また、本件箇所付近と周辺の土地（畑）との間には、石積の堤防があり、それを境に地相は全く異なっている。

更に、前記堤防は、強固な石積構造でその基礎部分が本件土地深く（約二・〇メートル下）までかん入していることから、堤防設置当時においては本件土地部分は現状に比し地盤高が低く継続して流水に覆われていたであろうことは明らかである。

しかし、本件箇所が幹川新莊川との合流点に位置するため、出水時本件河川のおよそ三〇倍の流域規模を持つ新莊川の背水の影響を強く受け本件河川の合流点直上流における掃流力が低下し上流から運んできた土砂を堆積させる傾向にあること、更には、合流点より上流二〇〇メートルに位置する横川橋より本件箇所にかけて本件河川の流路が東から東南に大きく屈曲するため、屈曲部の外側となる左岸側は水衝部となり流速も大きく河床が洗掘されるが、一方屈曲部の内側となる右岸寄りには川裏となり土砂の堆積を生ずることとなる。

このように本件箇所付近は長年月にわたる自然の流水の作用により左岸護岸沿いには洗掘が進み、右岸寄りに土砂が堆積したものに原告が一部手を加え石積み盛土等をなしているにすぎないのであり、このことは本件箇所上下流の河川形態からも明らかである。

なお、同号は明文により、「河岸の土地を含み、洪水その他異常な天然現象により、一時的に当該状況を呈している土地を除く。

」と除外規定をもうけているが、これは堤防の溢水決壊等のため、一時的に流水が氾濫し浸水する土地を指しているのであつて、本件箇所には該当しない。

以上見たとおり、本件箇所は、河川法上いわゆる一号地に該当する土地であり何らの指定行為を要しない法上当然に「河川区域」となる土地であることは明らかである。

4 同4は認める。

四 被告の主張に対する原告の反論

1 本案前の主張1について

本件箇所が、河川法第六条第一項に定める河川区域であるか否かは事実問題ではない。

そもそも、河川区域そのものが事実概念ではなく、法律概念であるのであつて、しかも河川区域であるか否かによつて、その土地に対する河川法上の制限の有無もまた決せられることとなるのである。

従つて、原告が、本件箇所は河川区域でないことの確認を求めていることは、とりもなおさず、本件箇所は河川法上の制限を伴わないものであることの確認を求めているものである。

ところで、河川法上は、河川区域については、土地の占用、土石等の採取及び工作物の新築等につき、一般的に禁止されており、許可を受ける方途は残されているものの、河川法の趣旨、目的からして、河川区域ではない通常の土地の如く所有権を行使できないこと（換言すれば、右許可には自ら制限があること）は、明らかであつて、現に、土地の占用について「河川敷地の占用許可について」（昭和四〇年一月二三日建設省発第一九九号）によつて、占用許可の準則が定められているが、これを見ると、通常の所有権の行使が大幅に制限されていることは、一目瞭然である。

これらのことからすると、河川管理者たる被告が、本件箇所を河川区域として本件河川の管理を行なうことは具体的かつ実質的に原告の所有権を侵害していることとなるのであるから、右侵害を排除することを目的とする本件訴えは、権利又は法律関係の確認を求めるものであることは明らかであつて、被告の主張は失当である。

2 本案前の主張2について

河川は、自然の状態においてすでに公物としての適格を備えているという特性を有しており、そのため自然の状態における河川において社会通念上河川の区域とみなされる河状を呈している土地の区域については、河川管理者の認定等の行為を要せず、法律上当然に河川区域となるものとされているが、右の趣旨に添つて、河川区域とされる部分は、具体的事例においては、必ずしも一義的に明らかではなく、河川管理者が黙示的に、右河川区域であるか否かを判定したうえで、河川の管理を行なっているものである。

してみると、河川管理者の右判定（実質的には認定と言つてもよいものである。）は、行政庁の公権力の行使と言えるものであるから、河川管理者の右判断及びこれを前提としての具体的河川管理行為につき、当該河川区域とされた土地の所有者等が、これを争い得ないとする事は相当でないし、河川管理者が河川区域の判定を誤っているとき、土地所有者らは、その河川管理行為あるいは、所有権の制限を受忍しなければならないいわれはない。

このように、右河川区域の判定及びこれを前提としての河川管理行為は、いわゆる処分性を有するものであつて、抗告訴訟の対象となるべきものであるが、認定行為は存在しないので、取消訴訟、無効確認訴訟によることができず、本件訴えの如き形態をとらざるを得ないものである。

従つて、本件訴えは一種の無名抗告訴訟であるので、行政庁たる被告が、被告適格を有するものである。

3 本件箇所が一号地に該当するか否かについて

本件箇所は、大きな台風時には、浸水することがあるものの、そうでなければ、流水に覆われることはないのであるから、「河川の流水に反復して覆われる土地」でもないし、「しばしば水が流れる（土地）」でもない。

また、本件箇所に生育している植物は、カヤ、イタドリ、フキ、ヨモギ、スリコンボ、スギナ、カンゾウ、ジュウヤク、ハズ、レンゲ、ウツゲ、ネム等であつて、水生植物としては、ごく水流寄りにアシが生育しているにすぎず、「陸生植物に代わつて水生植物が繁茂」しているわけではない。本件箇所に生育している植物は、古い堤防により隔てられた土地に生育しているものと格差はないのであつて、従つて、この間の地相の相異もないものである。さらに本件箇所がいわゆる河川状を呈していないこと及び「河岸の土地」（河状を呈する土地とその他の土地との境界にあつて移行的形相を呈している土地。河に面する法面や岸の部分等。）のいずれでもないことも明らかである。

以上のとおり、本件箇所は、いずれの点からしても、一号地ではない。

第三 証 拠（省略）

○ 理由

一 被告は、本訴が権利又は法律関係の確認を目的としない訴えであるから不適法である、そうでないとしても被告には被告適格が存しないので不適法である旨主張するので判断する。

まず、河川法によれば、同法第六条第一項の河川区域とされる土地については、その占用、土石等の採取、工作物の新築等、掘さく等の行為が一般的に禁止されており、右行為をなそうとする者は、たとえ所有者であつても、河川管理者の個別の許可を得なければならないこととされているのであつて、このことによれば、河川法上、ある土地が同法第六条第一項の土地の区域であるか否かは、前記行為をなそうとする者（本訴においては原告）と、河川管理者（本件河川が二級河川であることは当事者間に争いがないので、本訴においては被告）との間の公権力の行使に関わる法律関係（原告の権利義務）に影響を及ぼすものである。なお、前記行為をなそうとする土地所有者が、自己所有土地の河川区域該当の有無について疑義を有する場合には、将来河川管理者による公権力の行使がなされる可能性を予め封じておく必要があるところ、河川法が前記のような規制方法をとっていることに照らせば、土地所有者にとつては、自己所有土地が河川区域でないことの確認を河川管理者に対して求めることが、将来の紛争を予防するための最も適切な方法であるのであり、かつ、この請求は公権力の行使に関わる不服の訴訟であると解される。以上によれば、被告の前記主張はいずれも失当であり、本件訴えは適法な訴えである。

二 よつて、本案について判断するに、原告本人尋問の結果によれば請求原因1の事実が認められる。

また、本件河川が河川法の適用を受ける河川であることについては、当事者間に争いがない。

三 そこで、請求原因3について判断するが、本件訴訟の争点は、本件箇所が被告主張のように河川法第六条第一項第一号の河川区域に該当するか否かにある。

ところで、河川法第六条第一項が、「河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地（河岸の土地を含み、洪水その他異常な天然現象により一時的に当該状況を呈している土地を除く。）の区域」（第一号）については、河川管理者の指定を要せず当然河川区域となる旨定めているのは、河川は自然の状態で公共

の用に供されているものであるが、右区域は一見して河川であることが明確であり、特に指定をまたなくとも、右土地の区域で行為規制等がなされるということは通常人にとつて当然予想しうると考えられるからであると思料される。

そして、成立に争いのない乙第三号証の一、証人Aの証言（第一回）により昭和五年から同五六年にかけての本件箇所及びその周囲の写真であることが認められる乙第一号証、第二号証の一ないし五及び検証の結果によれば、本件箇所の南端は、本件河川と新莊川との合流点から北へ約三二メートルの地点、本件箇所の北端は右南端から北へ約四三・五メートルの地点であり、本件箇所の東側には幅約一・一ないし二・二メートルの法面をはさんで本件河川の流水部分がその西側を接して流れており、更に、流水部分の東側は幅約一・三ないし二・八メートルの法面をはさんで須崎市道である左岸堤防に接していること、本件箇所の北端が法面に接する点から西へ約九・七メートルの地点と、同南端が法面に接する点から西へ約七・一メートルの地点との間には、本件河川の流れに沿つて石垣が存在しており、また本件河川の上流方面にも、本件箇所の北端から本件河川沿いに約一五五メートル上流まで遡つた所に位置する横川橋付近まで石垣が存在しており、一方下流方面は、石垣が、本件箇所の南端から新莊川との合流点に向つて本件河川沿いに存し、新莊川の右岸堤防に達していること、本件河川の流水部分の幅を、本件箇所の南端から下流方面へ約一二メートルの地点と本件箇所の北端から上流方面へ約八〇メートルの地点との間でみると、最大は約五・二メートル、最小は約二・二メートルであり、また、同区間での流水部分と両側法面を併せた幅は最大約一五・三メートル、最小約六メートルであり、更に同区間での左岸堤防（市道）と前記石垣との間の幅は、最大約一六・四メートル、最小約一三・四メートルであること、本件箇所の北端から上流方面へ約八〇メートルの付近では、流水部分と石垣の間には法面しか存しないこと、本件箇所の上流及び下流方面の土地の水際にはアシが生育していることがそれぞれ認められ、更に、証人Aの証言（第一回）によれば、河川には河道が高水敷地と低水路の二段になっている複断面河道の河川と、高水敷地のない単断面河道の河川とがあるが、一般的には中規模以上（同証人は川幅約五〇メートル以上の河川がこれに該当すると考えている。）の河川は複断面河道を有し、小規模河川は単断面河道を有していること、高知県内で三号地指定がなされている河川は、幅約一〇〇ないし三〇〇メートルの代表的な一河川であり、その河川延長は被告が管理している河川の総延長の約〇・二パーセントであること、本件箇所に土砂が堆積されているのは、同箇所が本件河川の屈曲部の内側にあたるためにここに土砂が堆積し、そこに原告が一部盛土等をしたことが主たる原因であることが認められる。

右認定の事実によれば、本件箇所は、その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地というべきであつて、河川法第六条第一項第一号の区域に該当し、同法上当然に河川区域となる土地である。

四 以上によれば、原告の請求は理由がないからこれを棄却し、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法第七条、民事訴訟法第八九条を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 山口茂一 古賀 寛 大谷辰雄）

（別紙）

目録

高知県須崎市＜地名略＞

一 原 野 二一平方メートル