令4.都土木技術支援・人材育成センター年報 ISSN 1884-040X
Annual Report
C.E.S.T.C., TMG 2022

4. 東京都区制度下の河川管理体制並びに普通河川の特別区移管の経緯

The rule under Metropolis Special District Ward System and transfer small rivers from Tokyo Metropolitan Government to Tokyo Special District Ward

技術支援課 ○石原 成幸、高崎 忠勝（現 河川部管理課）

1. はじめに

江戸期から昭和50(1975)年代頃まで、東京には数多くの水路や河川が存在し、首都東京の都市・経済活動を支えてきた。しかしながら、昭和39(1964)年の東京オリンピックを契機とし、また高度経済成長期を通じた急激な市街化・都市域の拡大が生じた。これに対してゴミ回収事業が追い付かず、多くの河川がゴミ捨て場と化し、汚水の流入による水質の悪化と相俟って河川環境は著しく悪化した[1)]。このため河川管理者等が地元要望を踏まえた形で、次々と水路・河川の覆蓋（道路・公園）化や下水道幹線化を進めた結果、開渠たる河川の機能の消滅が進行した。

この背景として、東京都の特別区が存する23区内の河川管理においては、地方自治法（昭和22(1947)年法律第67号）[2)]上の特例として都制度下における特別区制度（以下、都区制度という）[注1]との関係で、関係法令が規定する一般的な河川管理体制と異なっているこのことが影響を及ぼしていると考えられる[3)]。さらに、東京都内の普通河川の変遷を辿るには、用語の使い分け（語法）が時代とともに変わってきたことを理解しておくことが極めて重要となる。

このため本論では原則、現行の日本国憲法（昭和21(1946)年）第92条の規定に基づき制定された昭和22 (1947)年の地方自治法施行以降の東京都特別区の範囲内を対象に、都区制度下における河川管理体制とその特異性、また普通河川の都から特別区への移管の経緯並びに用語の語法に関して考察を試みた。

2. 都区制度下における現行の河川管理体制

(1) 公有水面並びに法定河川の管理体系

表-1には、現行の東京都管内における普通河川を含む公的水域の管理体系を示した。公有水面とは公有水面埋立法（大正10(1921)年法律第57号）[4)]第1条第1項に規定する「国所有又は地方公共団体が管理する公共の用に供する水流・水面」のことである。

そのうちの法定河川とは、河川法（昭和39(1964)年法律第167号）[5)]第4・5条に規定する一級・二級河川のことである。この他に、同法第100条の規定に基づき告示された河川が、二級河川の規定を準用する準用河川に位置付けられる[注2]。

東京都が管理（法定受託事務）する法定河川としては、河川法第9条に基づく一級河川の指定区間と同法第10条に定める二級河川である[注2]。また都区制度のある東京都の特異性として、東京都が管理する法定河川のうち、特別区の範囲内に存する法定河川については、特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例（平成11 (1999)年条例106号、令和2 (2020)年改正条例88号）[6)]（以下、特例条例という）第2条表78号の規定に基づき、下記の事務の一部（但書を除く、イからヰ）を特別区に委任している。

表-1 現行の河川管理体系（特別区を有する東京都の特異事例）

1　公有水面　：　河川，水路，海，湖，沼 等 □

2　法定河川（準用を含む）

種　別	河川法第3条	大臣直轄管理	東京都管理○	その他管理◇	備　考
一級河川	河川法第4条	本　則	指定区間△	特例条例第2条表78	特別区範囲内のみ
二級河川	河川法第5条	—	本　則　△	特例条例第2条表78	特別区範囲内のみ
準用河川	河川法第100条	—	—	本　則（区市町村管理）	個別に指定告示

3　法定外公共物

区　域	管理者	対　象	備　考	
区　部	知事管理	千川上水	暗渠部のみ	開渠部は移管済
	財産:都・機能:区	外濠	特例条例第2条表79◇	S31年史跡指定
	区管理	公共溝渠	各区公共溝渠管理条例◎	地方自治法§281※
多摩部	市町村管理	公共溝渠	地方自治法§281※	

注）□　公有水面埋立法(T10年 法律第57号）§1

△　河川法(S39年　法律第167号)による一級河川の指定区間§9 、二級河川§10

○　地方分権一括法（H12.04.01施行）、地方自治法（H11.法律105号）§2法定受託事務，それ以前は機関委任事務

◇　特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例 :特例条例（H11年 条例第106号）

◎　特例条例の施行以前:　東京都区長委任条項（S50.都規則135号）§12-5　ほか

※　地方分権一括法§113・国有財産特措法§5-1・地方自治法§2⑧自治事務として区市町村に移管（機能・財産管理）

出典：東京都建設局河川部，東京の河川事業 2022年4月ほか資料から作成 [7)]

『78:河川法及び東京都河川流水占用料等徴収条例（平成12(2000)年第95号）に基づく河川法第4条第1項に規定する一級河川（同法第9条第2項に規定する指定区間内に限る)及び同法第5条第1項に規定する二級河川をいい、治水対策上重要な河川又はその区間及び河川管理施設であって、知事が特別区の区長と協議して告示により指定するものを除く）の管理に関する事務のうち、次に掲げるもの。ただし、同法第79条の規定により国土交通大臣の認可を要するもの及び機械力によるしゅんせつ工事の施行並びに市又は他の県の区域にまたがるものを除く。

イ　同法第9条第2項、第10条及び第29条の規定による一級河川及び二級河川の管理のうち、河川の維持修繕及び維持管理

ロ　同法第14条第1項の規定による河川管理施設の操作規則の制定並びに同条第2項の規定による協議及び意見の聴取

ハ　同法第20条の規定による河川管理者以外の者が施行する工事等に係る承認。ただし、都が直接施行する工事に係るものを除く。

ニ　同法第23条の規定による流水の占用の許可

ホ　同法第23条の2の規定による登録の申請書の受理

ヘ　同法第24条の規定による土地の占用の許可

ト　同法第25条の規定による土石等の採取の許可

チ　同法第26条第1項の規定による工作物の新築等の許可

リ～ヰ　（略）　』

(2)　法定外公共物の管理体制

法定外公共物は公有水面のうち、法定河川以外の公共溝渠などが該当する。一般に「公共溝渠」とは、普通河川や水路の呼称として用いられている[8), 注3]。

東京都における法定外公共物の現行管理は、**表-1**に示したとおりである。地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11 (1999)年法律第87号）[9)]（以下、地方分権一括法という）の施行（平成12 (2000)年4月）以降、区市町村に譲与された当該施設は、地方自治法（平成11(1999)年改正法律第105号）[10)]第281条に定める自治事務として区市町村が機能・財産管理を行っている。

これに対して、地方分権一括法の施行以前は、地方自治法上の特例である都区制度が存在するため、普通地方公共団体である東京都は地方自治法（昭和27(1952)年改正法律第306号）[11)]第2条の規定に基づき例示された、河川、運河、用排水路等の管理を行い、また特別区では同法第281条第2項第8号に限定列記

された「公共溝渠を管理すること」に基づき、財産管理を除く機能管理のみを行っていた。

なお、特別区に関しては地方自治法施行令附則第4条第2項において、公共溝渠とは清掃法に云うものを指し、下水道法に云う下水道は含まず、当該管理については都知事の定める計画に従わなくてはならない、旨が記されている[12)]。よって、東京都特別区内における「公共溝渠」の定義は、東京都内の公共の下水路のうち、下水道法に定める公共下水道や都市下水路以外の従来「在来下水」と称されてきたものとなる。

ここで、東京都が在来下水と云う呼称を公共溝渠に改めた理由は、昭和27(1952)年の地方自治法改正に際して、在来下水を汚物清除法（明治30(1900)年法律第31条）の附則である汚物清除法施行規則（ 昭和5(1930)年内務省令第18条改正）[13)]で「公共溝渠」と云う用語が用いられたことから、東京都でも通称名称の在来下水を法律用語である公共溝渠に倣ったと解せることを、本調査において新たに解明することができた[14),注4]。

加えて、東京都における公共溝渠の認定基準としては、「昭和28(1953)年4月1日付・改正地方自治法の施行に伴う特別区事務事業移管について（建設局河川部）」の公文中、「公共溝渠のうち、普通河川と認められるものを除き、その管理に関する事務を所在区に移管する。公共溝渠とは幅1.5m未満の在来下水路（組合水路及び水道局関係水路を除く）を云う。ただし、次のもの（但書）は除外する。」とある[15)]。

当該文書から、この但書の普通河川とする条件として、下記1)～4)のとおり定義されていることが明らかとなった。

1)河川の最上流部に直結するもの
2)河川に合流するもので特に重要と認められるもの
3)排水機及び排水場への幹線水路及び排水場相互の連絡水路
4)（水路が）2区以上にわたるもので特に重要と認められるもの

なお、昭和28(1953)年4月付の普通河川・水路調書（東京都建設局）に添付された同年1月時点における普通河川・水路等の概要は、**表-2**に示すとおりである[16)]。この当時からの東京都が管理する河川管理延長等の変遷概要は、**表-3**に示すとおりである[7),17)]。

同調書の詳細については、平成26年度センター年報・資料編の「東京の河川改修計画に関する資料集（その２）」を参照願いたい[18)]。

3.　地方自治制度・都区制度上における河川管理体制の変遷と東京都管理河川の移管経緯

(1)　地方自治制度と都制・都区制度の変遷

河川管理に関連した東京都の都制・都区制度の変遷は、**表-4**のとおりであり、大別して地方自治制度上における国（中央政府）と都（地方）、若しくは都と特別区という自治体間の関係、また予算面や固有・委任事務等の見直しの歴史となっている[注5, 注6]。

戦後の昭和22(1947)年改正の地方自治法では、東京都は普通地方公共団体に位置付けられた。一方、この例外として特別地方公共団体に関する規定が設けられた。都制度は東京のみに適用され、東京都以外の横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市の五大都市(昭和18(1943)年から昭和31(1956)年まで存在)には「特別市」の規定（現在は廃止）を、加えて都の内部的団体として「特別区」の規定が設けられた。

その後の都制・特別区制度は、ＧＨＱによる民主化推進の影響などを受けた後、継続的な地方自治法上における特別区の基礎的自治体への地位向上に伴い、また国と地方自治体との関係見直しにおいては機関委任事務の廃止、団体委任事務又は自治事務化が進められてきた経緯がある。

現行の地方自治法（令和4年改正法律第34号）[19)]において、東京都における法定河川の管理は同法第2条第10項に示す別表第1に示す第1号法定受託事務を根拠とし、同表に「河川法」が列記されている。ここで、第1号法定受託事務とは、同法第2条第9項第1に示す「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」と定義されている。

また、この法定受託事務としての河川管理は、平成12 (2000)年4月の地方分権一括法施行以前において、機関委任事務と称されていたものである[注2)]。

表-2　普通河川・在来下水、水路等一覧表[15),16)]

昭和28年1月1日時点

No.	区名	普通河川		内訳 従来の普通河川		内訳 在来下水		組合水路		水道局関係水路		その他水路	
		数量	延長(m)	数量	延長(m)	数量	延長(m)	数量	延長(m)	数量	延長(m)	数量	延長(m)
1	千代田	4	2,042.00	4	2,042.00								
2	港	2	970.00	2	970.00					1	1,852.00		
3	新宿	29	15,250.00	2	1,300.00	27	13,950.00			1	700.00		
4	墨田	29	23,904.26			29	23,904.26			7	5,500.00		
5	江東	120	39,823.00			120	39,823.00						
6	品川	34	30,326.00			34	30,326.00						
7	大田		片側 799.20				片側 799.20						
		130	108,089.20	9	14,371.70	121	93,717.50			1	1,550.00	4	1,950.30
8	北	19	21,243.00	4	1,195.00	15	20,048.00						
9	目黒		片側 1,810.00		片側 1,810.00								
		32	26,901.00	6	7,673.00	26	19,228.00	1	4,960.00				
10	世田谷		片側 1,810.00		片側 1,810.00								
		91	102,184.00	13	40,249.00	78	61,935.00	2	5,924.00	4	8,306.00		
11	渋谷	18	28,220.00			18	28,220.00	4	4,030.00	2	4,040.00		
12	中野	29	26,501.00	4	7,263.00	25	19,238.00						
13	杉並	22	35,044.00	3	6,523.00	19	28,521.00	2	2,250.00	1	6,598.00	1	3,084.00
14	豊島	21	13,839.00	1	2,050.00	20	11,789.00			1	2,713.00		
15	荒川	3	1,417.00			3	1,417.00			5	7,484.00		
16	板橋	37	37,548.00	3	5,618.00	34	31,930.00	16	11,616.00				
17	練馬		片側 865.00		片側 420.00		片側 445.00						
		87	79,149.00	8	35,700.00	79	43,449.00						
18	足立	324	128,487.20	148	46,771.60	176	81,715.60	169	121,709.20				
19	葛飾		片側 961.00				片側 961.00						
		257	136,727.00	34	19,121.00	223	117,606.00	22	33,133.00			1	138.00
20	江戸川	220	100,024.00	102	45,377.00	118	54,647.00	287	179,721.90				
計			片側 6,245.20		**片側 4,040.00**		片側 2,205.20						
		1,508	957,688.66	343	236,224.30	1,165	721,464.36	503	363,344.10	23	38,743.00	6	5,172.30

※　公共溝渠を除く　　※　原典：端数以外の小数位表示なし、**集計値の誤りを訂正**　　（正誤表による修正数値に置き換え済）

○（S28年4月1日以降）　普通河川：認定基準の但書に該当するもの　　○公共溝渠：普通河川、水道局関係水路、組合関係水路に該当しない悪水路

○水道局関係水路：上・下水道があり、下水道は水道局所管し、改良下水等で実施するためのもの

○組合関係水路：土地改良区が所管し、経済局が監督を行い、主に用水路として使用　　※　本一覧は原典一覧から加工・作成している

表-3　東京都管理の河川数・延長の変遷[7),17)]

類型		年次／単位	S26	S29	S30	S34	S40	S41	S53	S55	H1	H9	H21	R4
法定河川		河川	10	10	10	10	新河川	116	115	110	108	108	107	107
（含・直轄管理河川）		km	194	194	195	195	法施行	871.86	875.08	868.85	858.59	859.39	857.56	857.06
一級河川		河川					61	95	95	95	93	93	92	92
		km					350.64	755.09	774.69	773.18	762.92	763.72	761.89	761.89
	うち知事管理	河川		※利根川水系・荒川水系					60	60	61	61	61	61
		km						646.11	481.80	480.29	479.64	481.95	480.62	480.62
二級河川		河川					65	21	20	15	15	15	15	15
		km					524.47	116.77	100.39	95.67	95.67	95.67	95.67	95.17
	うち知事管理	河川		※新法施行当初　多摩川水系並びに				21	2	2	2	2	2	2
		km		鶴見川水系・単独水系は二級指定				116.77	29.71	29.71	14.2	14.2	14.2	14.2
準用河川		河川	90	91	96	107	↑		11	11	15	19	20	20
		km	444	470	497	582			16.99	16.99	23.86	31.56	32.95	32.95
特別区管理	在来下水 → 公共溝渠			S28区移管 地方自治法改正施行		S36区移管 自治法§2-3-2＋委任条項 →自治法§281-2-8　公共溝渠				S54区移管 二級河川＋公有水面 → 公共溝渠			H12地分一括法 法定外公共物移管	
								知事	千川上水	→	→	→	→	千川上水
								管理	19.65	km	19.65	19.65	14.65	14.65

出典：　東京の河川事業、建設局事業概要、河川事業概要他から作成

この規定に基づき東京都では、東京都管内の一級河川の指定区間を管理しており、さらに特別区の区域内に関しては特例条例に基づき、その事務のうち都知事が直轄で施行することとされている河川改修工事等を除く、一部事務を特別区に委任している[注7)]。

また、この特例条例も地方分権一括法の施行以前は、条例の前身として東京都区長委任条項（昭和22年都令第18号）[20)]（以下、区長委任条項という）が制定されており、これに基づき東京都の内部的団体としての特別区の区長に、その事務の一部が委任されていた[注7)]。

表-4　東京都における河川管理体制と地方自治制度との関係[10),20)]

年　次	地方自治法（東京都制・都区制度）関連	河川法・都管理河川　関連
昭和22(1947)年	・地方自治法の制定 （特別区：市と同一権能の基礎的地方公共団体） ※法令・都の条例による特別区に属する事務、都の区に属する事務を処理	参考：　明治29(1896)年　旧河川法の公布 ・東京都区長委任条項の全文改正 （河川、水路、在来下水渠等の維持・補修　等）
昭和23(1948)年		・東京都区長委任条項の全文改正 （河川、水路等の維持・補修） （在来下水渠等の工事）　等
昭和25(1950)年		・東京都区長委任条項の全文改正 （河川、水路、在来下水等の維持・補修） （在来下水等の工事）　等
昭和27(1952)年	・地方自治法の改正 （特別区：都＝基礎的地方公共団体の内部団体） ※区の事務を第1～10号に列記、それ以外は都の事務　（第8 公共溝渠の管理）	
昭和28(1953)年		・東京都区長委任条項の全文改正 ・同条項の一部改正 （河川の占用等（大臣認可を要するものを除く）） （河川等の維持修繕）　等 ・昭和27年法改正の施行：特別区事務事業の移管 ※公共溝渠（W1.5m未満の在来下水）の特別区移管
昭和30(1953)年		・東京都区長委任条項の一部改正 （別表第1～5の掲示）
昭和32(1955)年		・東京都区長委任条項の一部改正 （別表第1～6に変更）
昭和36(1961)年		・特別区域内の水路（普通河川）管理を公共溝渠として特別区へ事務移管 （地方自治法§2-3-2 ＋ 区長委任条項 → 改正：　同法§281-2-8） ※城南河川を含む一部河川は移管保留
昭和37(1962)年		・城南河川の準用河川の指定 ※旧河川法による
昭和39(1964)年	・地方自治法の改正（都・特別区制度の改正） （列記事務の大幅な改正）	・新河川法の公布（施行：昭和40年4月1日） ※旧法準用河川が新法一級又は二級河川となる
昭和40(1965)年		・東京都区長委任条項の全文改正 （区内の一・二級河川は区が維持管理・占用許可 （大規模改修等を除く）） （別表1・2の制定（従来の別表から変更）） ・旧法準用河川の一部廃止
昭和49(1974)年	・地方自治法の改正 （特別区に「一般市並み」自治権を付与） （事務の列記から概括的な規定への変更） ※特別区の法的性格は従前のまま	
昭和50(1975)年		・東京都区長委任条項の全文改正 （第12条：建設局の所掌・・・、次に掲げるものを特別区の区長に委任） （別表1・2の列記の変更）
昭和54(1979)年		・城南河川の二級河川を廃止 （国有財産→普通財産） ・城南河川の大田区への管理移管を告示 （公共溝渠）
平成10(1998)年	・地方自治法の改正 （特別区は市と同等の原則） ※区の性格を基礎的地方公共団体と法定化	
平成12(2000)年	・地方分権一括法の施行 <機関委任事務の廃止，特例条例制度の創設等>	・東京都区長委任条項の廃止・特例条例の施行 （特別区の自主・自立性強化） ※事務委任の根拠：　地方自治法§281-3-3 →　同法§153-2 （法定河川を特別区が管理する条件等の明確化等）

(2)　東京都から特別区への公共溝渠の移管経緯

現在、東京都が管理する公有水面は**表-1**に示すとおり、基本的に法定河川のみである。これは、法定河川以外のほぼ全ての公共溝渠（水路・普通河川）を昭和28 (1953)並びに同36(1961)年に特別区へ順次移管したことによる。

はじめに、昭和28 (1953)年の普通河川の移管は、同27 (1952)年の地方自治法改正に伴うものであり、その詳細は第2章(2)節に示したとおりである。

次に、昭和36(1961)年の移管である。当時の特別区

内に存した水路（普通河川）は、地方自治法（昭和31(1956)年改正法律第147号）[21)]第2条第3項の規定により、東京都が管理していた。その上で特別区の範囲内に関しては、区長委任条項（昭和36(1961)年改正都規則第30号）[22)]に基づき特別区の区長に委任していた。

なお、当該地方自治法並びに区長委任条項は度々改正され、同条項の号・事項番号の振り直し並びに条文の変更が頻繁に生じており、現行条文との対比・追跡が非常に困難なため、**表-5**及び**表-6**にそれぞれの主な変遷を抜粋・要約して示した。

ここで、東京都が管理する水路（普通河川）を特別区に移管した理由は、当時の建設局が作成した「水路の管理事務の特別区移管調書」[23)]によれば、次のとおりである。（原文のまま、（　）：筆者追記）

1)近年来の人口と産業の急激な集中による都市形態の変化に伴い、水路の態様も必然的に変化しており、その実態からみて在来下水（公共溝渠）との実質的差異が無くなってきていること。

2)これらの水路（普通河川）を住民に密接なものとして、特別区において地方自治法（昭和27(1952)年法律第306号）第281条第2項第8号に定める公共溝渠として管理する方が、住民の利便および都における行政の能率の点からも至当であると認められること。

3)昭和35(1960)年3月30日庁議案件第8号により、当該移管の方針が決定されたこと。

この結果、**表-7**に示す移管保留河川調書で知事が指定したものを除く、**表-8**に示すとおり水路（普通河川）及びその付属施設＜水門、樋門、圦樋等＞並びに当該管理上必要な管理事務が特別区へ移管された。

また、昭和36(1961)年当時に移管を保留され、都が河川法（昭和39(1963)年法律第167号）の二級河川として管理したのち、昭和54 (1979)年にようやく地元区管理の公共溝渠として移管が完了したのが、**表-7**に示すうちの大田区内に存する貴船堀（貴船川）、旧呑川、北前堀・南前堀、六間堀、雑色運河（公有水面）、（以下、城南河川と云う）の計6河川となっている[24),25)]。同表の移管保留河川のうち、現時点での城南河川以外の管理状況は、以下のとおりである。

1)谷沢川：新河川法の施行時に二級河川となる。その後の昭和41年に多摩川水系の一級河川として指定を受け、令和4年現在も東京都が管理している。

2)千川（上水）：第2章で記述したとおり、国有財産（法定外公共物）であるが、財産・機能管理ともに東京都が行っている。

3)江古田川：昭和38年6月8日付で、旧河川法（明治29(1897)年法律第71号）の準用河川の指定を受ける。令和4年現在は一級河川・荒川水系の右支川である神田川水系の左支川・妙正寺川の左支川として、東京都が管理している。

4)神谷堀：昭和37年4月17日付、旧河川法による準用河川指定を受ける。その後、航空写真等から昭和45(1970)年台には既に埋立が進んでいる実態も確認できるが、記録上は昭和50(1975)年12月19日付で北区による公有水面の埋立（道路・公園）が免許され、昭和53年3月にしゅん工したと記されている。

(3)　過去における特別区管理の公有水面の区分

平成12(2000)年の地方分権一括法の施行以前、特別区が管理する公有水面は、二種類に大別することができる。ひとつは東京都知事が管理する公有水面を区長委任条項に基づき管理を委任していたものである。それに必要な経費は地方自治法の規定に基づき、東京都会計事務規則（昭和32(1957)年規則第96号、昭和39(1964)年改正規則第88号）[26)]により措置された。

もう一つは、東京都知事管理の公有水面に位置づいていないため、特別区各区が制定した公共溝渠管理条例により区独自で管理していたケースである。

ここで、東京都知事管理の公有水面に該当するか否かの区分については、下記のような経緯があることを本調査の結果として明らかにできた。

はじめに、東京都知事が管理する公有水面のうちの法定河川としては、旧河川法で準用認定されていた河川の多くが、河川法の施行（昭和40(1964)年4月1日）時に同法第4条第1項の規定に基づき一級河川に指定され、それ以外のものは河川法施行法（昭和39(1963)年法律第168号）第2条の規定により二級河川となった経緯がある[27)]。

表-5　地方自治法の変遷（河川管理に関連する主な改正のみ抜粋・要約）[10]

地方自治法　昭和22年4月17日（法律第67号）		地方自治法の一部を改正する法律　昭和27年8月15日（法律第306号）	
§1	地方公共団体：　普通地方公共団体＋特別地方公共団体	§1-2	§1を§1の2とする
	② 普通地方公共団体：　都道府県＋市町村		
	③ 特別地方公共団体：　特別市＋特別区＋地公団の組合＋財産区		
§2	① 地方公共団体：　法人	§2	
	② 普通地方公共団体：　公共事務、法令、政令により属する事務を処理		
	③ 特別地方公共団体：　この法律の定めるところにより事務を処理		③ 第2項の事務：　法律・・・都道府県が処理しなければならないものは、 この法律・・・規定があるものの外、別表第1のとおり 第2項の事務：　法律・・・市町村が処理しなければならないものは、 この法律・・・規定があるものの外、別表第2のとおり
§281	① 都の区：　特別区	§281	
	② 特別区：　公共事務＋法律＋政令＋都の条例により特別区の事務		② 特別区：　左に掲げる公共事務＋行政事務で国又は都に属しない ものを法律・政令の定めるところにより処理 **⑧公共溝渠を管理すること**
		§281-2	§281の次に次の1条を加える　（①、②　略）
§282	都：　条例で特別区に関する必要な規定を設けることができる		③ 都知事：　その権限に属する事務の中で主として特別区内に関する もの、都の規則により、特別区の区長に委任して管理・執行させる
§283	政令の特別の定めを除き、市に関する規定は特別区に準用	§283	法律・政令の特別の定めを除き、市に関する規定は特別区に適用
		・附則の次に別表第1から別表第7までとして次にように加える	
		別表第1	都道府県が処理しなければならない事務　（1～36　略）
		別表第2	1 市が処理しなければならない事務　（1～7　略）
			2 市町村が処理しなければならない事務　（1～32　略）
		別表第3	1 都道府県知事が管理し、及び執行しなければならない事務 （1～110、112～128　略）
			111　河川法の定めるところにより、・・・河川の管理を行うこと
			2～6　略
		別表第4	1 市長が管理し、及び執行しなければならない事務　（1～21　略）
			2 市長村長が管理し、及び執行しなければならない事務 （1～44、46～53　略）
			45　河川法の定め・・・、都道府県知事の命を受け・・・工事の一部を 施行し、又は河川を維持すること
			3～6　略
		別表第5～別表第7　略	
		※　地方自治法施行令の改正あり　（S27.8.15　政令147号）	

地方自治法の一部を改正する法律　昭和39年7月11日（法律第169号）		地方自治法　令和4年4月27日（法律第34号）	
§1		§1	（この法律の目的）
		§1-2	（地方公共団体の役割と国の配慮）
		§1-3	（地方公共団体の種類）　普通地方公共団体＋特別地方公共団体
§2		§2	（地方公共団体の法人格とその事務）
		§5	（区域）
		§264～§280　削除	
§281		§281	（特別区）
	② 特別区：　第1～5号、第7～12号までに掲げる公共事務、法律・・・ 特別区が処理することとされている事務、第13～20号までに掲 げる事務のうち法律・・・市が処理することとされている事務、第 6～21号に掲げる事務を処理　（1～8、10～20　略） **9　公共溝渠管理をすること** 21　次項の規定によるとの条例により特別区に属する事務		1　都の区は、これを特別区という 2　特別区は、法律・・・政令により都が処理することとされているもの を除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに 基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれ に基づく政令により特別区が処理することとされているものを処理 3　第2条第4項の規定は、特別区について準用する
	・ §281第3項中「第4項」を「次項」に改め、・・・第4項の後段・・・次の ように加える特別区の存する区域をもって都の区域とみなし、市に 関する規定を都に適用する		
§281-2	第281条の2第2項の次に次の一項を加え、同条を第281条の3とする 前項の規定により特別区の区長の権限に属するもののほか、特別 区の存する区域・・・法律・・・市長が管理し、及び執行しなければな らない事務は、都知事が管理し、執行する この場合、特別区の存する区域をもって都の区域とみなし、市長に 関する規定を都知事に適用する	§281-2	（都と特別区との役割分担の原則） 1　都は、特別区の存する区域において、特別区を包含する広域の地 方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するもの とされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほ か、同条第3項本文において市町村が処理するものとされている事 務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体 性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に 処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする 2　特別区は、基礎的な地方自治体として、前項において特別区の存 する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを 除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとさ れている事務を処理するものとする 3　都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合 しないようにしなければならない
		§281-7	（都と特別区及び特別区相互の間の調整）　※H11.7.16法律105号時点
		§282-2	（都区協議会）
		§283	（市に関する規定の適用） 1　この法律又は政令で特別の定めをするものを除くほか、第2編及び 第4編中市に関する規定は、特別区にこれを適用する 2　他の法令の市に関する規定中法律又はこれに基づく政令により市 が処理することとされている事務で第281条第2項の規定により特 別区が処理することとされているものに関するものは、特別区にこ れを適用する 3　前項の場合において、都と特別区又は特別区相互の間の調整上 他の法令の市に関する規定をそのまま特別区に適用しがたいと きは、政令で特別の定めをすることができる
		別表第1	第1号法定受託事務（第2条第10項関係）
			河川法（昭和39年法律第167号）

しかしながら、旧河川法から河川法への切替直前（昭和40(1964)年2月4日）において、東京都知事管理の準用河川（旧法）のうち、下記条件①・②に合致するもの等を準用河川から除外していることが、公

表-6　東京都区長委任条項の変遷[20]

号	昭和22年4月1日（都令18号）事　項	号	昭和23年12月11日（都規則200号）事　項	号	昭和25年10月28日（都規則171号）事　項	号	昭和28年5月7日（都規則105号）事　項
90	河川、在来下水渠その他公有水面の占用使用・・・に関する事項 但し別に指定したものを除く	52	河川、在来下水渠その他公有水面の占用使用・・・に関すること 但し、別に指定するものを除く	35	河川、在来下水渠その他公有水面の占用使用・・・に関すること 但し、別に指定するものを除く	28	次に掲げるものの占用・・・に関すること 但し、別に指定するものを除く
							(2) 河川法第1条・第4条に規定する河川・・・規定による建設大臣の認可を要するものを除く （(3)略）
91	河川、水路、堤塘、濠池、在来下水渠・・・の維持並修繕に関する事項 但し別に指定したものを除く	58	河川、水路、堤塘、濠池・・・の維持並びに修繕に関すること 但し、別に指定するのを除く	43	河川、水路、堤塘、土揚、濠池、在来下水の維持修繕に関すること 但し、別に指定するものを除く	37	河川（その付属物となるべき堤塘、土揚を含む）・濠池の維持修繕に関すること 但し、別に指定するものを除く
92	堤塘敷、土揚敷・・・管理に関する事項 但し指定したるものを除く	53	堤塘敷、土揚敷・・・管理に関すること 但し、指定したるものを除く				
96	河川、水路、堤塘、在来下水渠及び土揚敷の・・・委託工事に関する事項 但し別に指定したものを除く	60	河川高潮防禦、水路、堤塘・・・委託工事に関すること 但し、別に指定するものを除く	45	河川高潮防禦、水路、堤塘・・・委託工事に関すること 但し、別に指定するものを除く	39	河川・・・高潮防禦、堤塘、土揚・・・委託工事に関すること 但し、別に指定するものを除く
		59	河川（河川法施行河川を除く）における左に掲げること 但し、主務大務大臣の認可を要するものを除く	44	河川（河川法施行河川を除く）における左に掲げること 但し、主務大務大臣の認可を要するものを除く	38	河川における次に掲げること
			(1) 河川の区域内における工作物設置に関すること （(2)、(3)略）		(1) 河川の区域内における工作物設置に関すること （(2)、(3)略）		(1) 河川の区域内における工作物設置に関すること
		61	土揚敷、排水場、樋門及び圦樋の維持修繕並びに在来下水渠に関すること	46	排水場、樋門及び圦樋の維持修繕に関すること	40	排水場、樋門及び圦樋の維持管理に関すること
		62	在来下水渠及び土揚敷の自費工事並びに委託工事に関すること	47	在来下水、土揚の自費工事及び委託工事に関すること		

号	昭和30年8月3日（都規則66号）事　項	号	昭和32年9月28日（都規則100号）事　項	号	昭和40年3月31日（都規則51号）事　項	号	昭和50年4月1日（都規則135号）事　項
28	第28号中ただし書を次のように改める「ただし、別表第1に掲げるものを除く」	28	第28号中「別表第1」を「別表第2」に「(3)右以外の公有土地水面であって国及び都に属するもの」を「(3)削除」・・・	・	地方自治法第281条の3第4項の規定に基き、次に掲げる事務を特別区の区長に委任する	・	**第1条**　地自法第281条の3第3項の規定・・・特別区の区長に委任する・・・事務の執行の円滑化と適正化・・・
						・	**第12条**　建設局の所掌に係る事務のうち、次に掲げるものを特別区の区長に委任する
37	第37号中ただし書を次のように改める「ただし、別表第4に掲げるものを除く」	37	第37号中「別表第4」を「別表第5」に改める	37	河川法第9条の規定による一級河川の指定区間及び第5条の規定による二級河川で、河川管理施設を含み、 別表第1に掲げる河川を除く）に関する事務のうち、次に掲げる事務に関すること ただし、法第79号の規定により建設大臣の認可を要するもの、機械力によるしゅんせつ工事の施行及び二以上の特別区にわたるものを除く	3	河川法による河川（一級河川のうち指定区間及び二級河川（別表第1に掲げる河川及び特に知事が指定する河川管理施設を除く）を云う）の管理に関する事務のうち、次に掲げる事務に関すること ただし、法第79号の規定により建設大臣の認可を要するもの、機械力によるしゅんせつ工事の施行及び一の特別区の区域をこえるものを除く
					イ　維持修繕、ロ　占用・・・の許可、ハ　工作物設置・・・の許可、（ニ・ホ　略）		イ　維持修繕、ロ　占用・・・の許可、ハ　工作物設置・・・の許可、（ニ・ホ　略）
39	第39号中ただし書を次のように改める「ただし、別表第5に掲げるものを除く」	39	第39号中「別表第5」を「別表第6」に改める	39	公有土地水面（千川上水を除く）の維持管理に関すること	5	公有土地水面（千川上水を除く）の維持管理に関すること ただし、千川上水に係るものを除く
38	第38号本文を次のように改める「河川（港湾区域内のものを除く）における次に掲げること」			38	排水場、水門、樋門、圦樋、樋管及び陸閘の維持管理に関すること ただし、特に知事が指定するものを除く	4	水門、樋門、圦樋、樋管及び陸閘の維持管理に関すること ただし、特に知事が指定するものを除く
	(1) 河川の区域内における工作物設置に関すること	・	別表第1を別表第2とし、以下順次繰り下げ、別表第1として次の表を加える	**附則**		**附則**	
		1	この条項各号の規定に基く、委任事務に係る都収入金で次に掲げるもの	別表第1		別表第1 （第12条関係）	
附則			(3) 第28号に基く、・・・河川敷水面占（使）用料、堤塘敷占（使）用料、土揚敷占（使）用料・・・ （(4)略）		旧江戸川　中川　新中川　隅田川　新河岸川　綾瀬川　多摩川　海老取川		旧江戸川　中川　綾瀬川　新中川　毛長川　隅田川　新河岸川　海老取川
別表第1		・	別表第2を次にように改める	別表第2		別表第2 （第15条関係）	
2	河川の占用、・・・に関するもののうち、次に掲げるもの	2	河川の占用、使用・・・関するもののうち、次に掲げるもの	1	この規則による委任事務に係る都収入金で、次に掲げるもの	1	この規則による委任事務に係る都収入金で、次に掲げるもの
	(1) 二区以上にわたるもの		(1) 二区以上にわたるもの		(2) 第37号の規定による河川敷水面・・・の占用料・・・		二　第12条第3号ロ及びハの規程による河川敷水面・・・の占用料・・・
	(2) 千川上水に関するもの		(2) 千川上水に関するもの				
3	中央区、港区及び江東区の港湾区域内における公有土地水面の占用・・・に関するもの	3	削除				
別表第4		別表第5					
1	機械力によるしゅんせつ工事の施行に関するもの	1	機械力によるしゅんせつ工事の施行に関するもの				
2	千川上水に関するもの	2	千川上水に関するもの				
別表第5		別表第6					
1	機械力によるしゅんせつ工事の施行に関するもの	1	機械力によるしゅんせつ工事の施行に関するもの				
2	都が直轄施行する工事に関係あるもの	2	都が直轄施行する工事に関係あるもの				
3	千川上水に関するもの	3	千川上水に関するもの				
4	港湾区域内に関するもの	4	港湾区域内に関するもの				

文中の関連記述から判明した[28]。
①埋立施行中、またはその計画中のもの
②現状において河川と認めがたいもの

　これにより、河川法切替時に新法の法定河川として認定されていなかった河川は、東京都知事管理の公有水面として存置されなかったため、当時の公共

表-7　昭和36年度 移管保留河川一覧表[23)]

所在区	河川名	河　川 延長ｍ	要改修 延長ｍ	備　考 （現　状）
大　田	旧呑川	1,434	1,359	公共溝渠として 移管後 緑道・公園・ 道路
	貴船堀	1,115	1,115	
	南前堀	670	0	
	北前堀	850	666	
	六間堀	650	0	
世田谷	谷沢川	5,830	2,017	一級河川
練　馬	千　川	16,782	8,090	東京都管理
中　野	江古田川	1,640	1,400	一級河川
北	神谷堀	450	0	公園・道路
計	9河川	29,421	14,647	

※雑色運河は公有水面のため上記対象外

表-8　昭和36年度 移管河川総括表[23)]

No	所在区	河川数	延長 m		要改修 延長 m	備　考
			両岸	片岸		
1	港　区	2	767.0		290.0	麻布、赤坂、高輪支所なし
2	新　宿	24	13,835.0		2,945.0	
3	台　東	1	620.0		0.0	浅草支所のみ
4	北	24	17,272.0		8,250.0	滝野川支所を含む
5	品　川	29	30,326.0		6,178.0	荏原支所を含む
6	目　黒	29	24,922.0		9,757.0	
7	大　田	119	92,391.0		15,883.0	調布・蒲田支所を含む
8	世田谷	61	69,363.0		26,966.0	世田谷・砧支所を含む
9	渋　谷	29	29,068.6		3,143.0	
10	中　野	21	18,680.0		3,940.0	
11	杉　並	23	31,286.2		9,616.3	
12	板　橋	42	39,943.0		15,809.0	
13	練　馬	32	40,336.3	500.0	10,954.0	＋片岸500.0要改修 石神井支所を含む
14	墨　田	27	22,511.7		7,845.7	向島支所を含む
15	江　東	120	39,823.0		7,961.0	城東支所のみ
16	足　立	324	127,453.2	3,319.9	77,920.0	＋片岸2,124.0要改修
17	葛　飾	245	125,135.6	2,222.0	70,356.0	＋片岸1,261.0要改修 新宿支所を含む
18	江戸川	221	117,138.4		54,669.6	小岩・葛西支所を含む
	計	1,373	840,872.0	6,041.9	332,483.6	＋片岸3,885.0要改修
	その他	1	2,615.0		2,615.0	江戸川・小岩用水
	排水場等	113				墨田区ほか7区

※　一部数値に原典と一致しない箇所がある

溝渠（普通河川）の機能管理として、特別区の各区における公共溝渠管理条例に基づき管理されることとなった[注3]。

特別区が公共溝渠を管理する根拠は、地方自治法（昭和27(1952)年改正法律第306号）第281条第2項において、公共溝渠の管理が特別区の事務として限定列記されたことに拠るものであり、これは条文の変更はありつつも、平成12(2000)年の地方自治法の改正まで継続した。

なお、これらの法定河川から外れた多くの公共溝渠（普通河川）は、当時の水辺環境の悪さもあり、地元要望に応える形で地元区等により覆蓋（道路・公園）化や「東京都市計画河川下水道調査特別委員会委員長報告」[29)]（通称「36答申」という）等に関連して下水道幹線化が順次行われた結果、河川としての位置づけを失っていった。

その背景の一つとして、江戸川区長名の公文「区長委任河川の取扱について（要望）」[30)]において、江戸川区長委任の左近川等6河川の区移管の要望を受けた東京都河川部の検討結果から明らかとなる。

『河川部内での検討の結果、以下の理由から当該河川を江戸川区で公共溝渠として管理することが適切である、との結論に達した。

1)区長委任河川のうち実態として家庭雑排水の排水路の性格が強くなっていること。

2)区として親水河川化する計画もあること。

3)雨水排水の下水道による都市計画決定がなされたこと。

4)河川の改修計画がないこと。』（原文のまま）

なお、江戸川区からの要望は、法定河川の維持管理の特別区長への委任に対し、東京都が一括管理することを要望する特別区長会・特別区議長会からの意向に反するため、特に要望書が提出されていたものであり、現在においては貴重な資料と云える。

4.　法定外公共物管理に係る法改正の背景

現在､平成12(2000)年の地方分権一括法の施行に伴い、公共溝渠を含む法定外公共物は名実ともに区市町村が管理することとなったのは、前述のとおりである。「名実ともに」と記したのには理由があり、以下に従前の法定外公共物の管理上の問題点並びに法改正に至る背景について考察する。

地方分権一括法の施行以前、法定外公共物は当時の建設省（現国土交通省）の公共用財産として、国有財産法（昭和23(1948)年法律第73号）[31)]に基づき都道府県知事が機関委任事務として境界画定や用途廃止等の財産管理を行っていた。一方、実質上の機能管理は区市町村が行っていたため、国家賠償法の管理瑕疵に係る責任を区市町村が負うこととなる等の問題が生じていた[32)]。

これらの問題を解決するため、地方分権一括法の施行に伴い、当時水路として公共の用に供されていた法定外公共物が国から区市町村に譲与され、機能管理に加えて財産管理も併せて区市町村の固有事務

となった。一方で、水路としての機能を消失していたものは平成17(2005)年3月31日を以って一括用途廃止され、国（財務省）の直接管理に移管された[33)]。

ただし、表-1に示したとおり、東京都内の外濠では関係区が一部不法占用の適正化や水質改善を条件として譲与を保留しているため、現状でも外濠が国土交通省所管の国有財産（法定外公共物）となっている。このため、国有財産法の法定受託事務として東京都が財産管理を続け、さらに関係区が特例条例に基づく機能管理を担うという、従前通りの体制のままである[注2,注7]。

また、千川上水については、平成18(2006)年に開渠区間を関係区市に譲渡したが、暗渠部は老朽化が著しく都道下に位置すること等から関係区が譲与を保留しており、現状でも財産・機能管理ともに東京都が直接管理している。

5. まとめ

本論では以上のとおり、都制度下における特別区制度の概要、またその影響を受けた東京都の河川管理体制の特異性について明らかにするとともに、下記のような普通河川の移管や河川改廃の背景等に関する新たに知見を得ることができたと考える。

1) 東京都において、従来の在来下水と云う表現を公共溝渠に改めたのは、汚物掃除法施行規則で用いられたことを論拠とし、法律的な位置づけのある用語に倣ったものと解せること。

2) 東京都における公共溝渠の定義としては、昭和28(1953)年の公共溝渠の認定標準による幅1.5m未満が該当し、それ以上の幅員または河川の最上流部に直結するもの等を普通河川として扱うこととしていたこと。（昭和28(1953)年時点）

3) 昭和36(1961)年には都市形態の変化等に伴い、水路の態様も必然的に変化しており、その実態からみて在来下水（公共溝渠）との実質的差異が無くなってきていることから、水路（普通河川）を住民に密接なものとして、特別区において公共溝渠として管理する方が、住民の利便および都における行政の能率の点からも至当であると認められるため、東京都として移管を決定したこと。

4) 東京都における法定河川廃止の判断方針は、区長委任河川のうち①実態的に排水路の性格が強く、②河川改修計画がない河川、等において公共溝渠として管理することが適切である旨の決定を昭和51(1976)年当時に行っていたこと。

ただし、その背景には特別区長会等からの法定河川の区長委任を廃し、都の一括管理を求める真逆の要望がなされていたことがあること。

5) 上記のとおり、東京都では昭和20(1945)年代まで、公共溝渠と普通河川・水路等を区別していたが[15)]、時代の変遷とともにこれらの実質的な差異がなくなってきたことから[23)]、用語の広義化が進むとともに、同一視されるようになってきたこと[注3]。

6) 地方分権一括法施行以前の都区制度下では、区長委任条項に基づき特別区長が管轄内の法定河川の維持・管理（大規模工事等を除く）や公共溝渠の管理を担っていたため、河川管理者としてよりも地元区長と云う立場から、河川環境の悪化に伴う地元要望を受けて、河川の下水道化と土地埋立による公園・緑地利用を進めたい意向もあり、純粋に河川管理者たる立場の東京都知事に比して、地元の意向を重視せざるを得ない背景・状況を有していたと考えられること、等である。

さらに、上記のような経緯や背景等から、東京都管理の公共溝渠・普通河川等の用語の使い分け（語法）は、概ね表-9に示すとおりとなると考察できる。

表-9　東京都管理の公共溝渠・普通河川等の用語区分の変遷

年代	昭和初期～20年代	昭和28年頃	昭和36年頃	昭和50年以降
用語区分	在来下水 （雨水公共排水路） 用排水路・溝渠 ※ （人工物） 河　川 （自然物）	公共溝渠 （幅員1.5m未満ほか）	公共溝渠 （幅員による区分なし）	公共溝渠　または 普通河川・水路
		普通河川または水路 （河川上流端に合流等）	水路(普通河川)	・( )等で併用される場合が多くなる
		水道局関係水路など （組合水路）	・両者の実質的差異がなくなり混用が生じてくる	・全ての区分が不明確となる

※溝渠の汚水は之を公共溝渠又は適当な場所へ排水すへし･･･（汚物清除法施行規則§4）

謝辞：本論の資料調査に際しては、東京都建設局河川部のご協力を頂きましたこと、ここに記して謝意を表します。

注釈

1) 地方自治法上における都区制度は、令和2(2020)年の大阪府と大阪市の一体化を構想した「大阪都構想」の住民投票が行われたことでも判るとおり、首都東京だけを対象としたものではなく、いづれの府県にも適用できる大都市制度である。このため、誤解を招かないように東京都区制度ではなく「都区制度」と表記した。

なお、大都市制度のうち、指定都市・中核市の各制度は市（基礎的自治体）が府県（広域自治体）の行う事務の一部を担うのに対し、特別区制度は特別区が一般的に市町村が行う事務を行うとともに、都（広域自治体）が大都市行政の一体性及び統一性を確保するために必要な市（基礎的自治体）の事務の一部を担うという点で相違がある[34),35)]。

2) 河川管理は、一義的に国の事務である。地方自治体では法令等に基づき、その事務の一部を受託している。法定受託事務では、法令等に基づき当該事務を地方公共団体である都道府県などが受託する。一方、機関委任事務にあっては、国の部局長の立場において、都道府県知事などが受託していた[39)]。

また、準用河川の管理は、自治事務となる[40)]。

3) 東京都河川部では昭和20(1945)年代まで、公共溝渠と普通河川を区別していたことは、「改正自治法の施行に伴う特別区事務事業移管について」[15)]の資料からも明らかである。また江東区では、普通河川を「河川法の適用又は準用のない河川（公共の水流及び水面を云う）で、区長が管理することを適当と認めて指定したものを云い、河川管理施設を含むもの」（江東区普通河川管理条例・昭和56年条例第42号）[36)]と定義し、公共溝渠としては「溝渠及び堤塘、護岸、土揚敷その他これに附属して一体をなす施設であって、一般公共の用に供せられているものの総称」（江東区公共溝渠管理条例・昭和28年条例第10号）[37)]と区別して定義している事例もあるが、これは江東区普通河川管理条例施行規則（昭和56年規則第34号）[38)]の別表から判るとおり、一級河川であったもので区に移管されたものを普通河川とした特殊な事例と云え、その制定時期も昭和20(1945)年代であることなどが背景にあると考えられる。

その後、河川部でも昭和30(1955)年以降の文書では水路（普通河川）[23)]、昭和50年代になると公共溝渠（普通河川）[41)]と云ったように、時代が進むにつれて用語や語法の混用が進むことが判る。

なお、江東区以外では普通河川についても、各区の公共溝渠管理条例に基づき管理されている。

4) 汚物清除法[42)]は清掃法（昭和29(1954)年法律第72号）の前身である。汚物清除法施行規則[13)]では公共溝渠を下水道、河川、運河、池沼等の公共水面と同様に列記し、河川・下水道とは明確に区別していた。

公共溝渠の実質的意義としては、昭和27(1952)年当時、地方自治法の改正に際して自治庁（現総務省）が東京都特別区の事務事業の実態調査を行っている。その中で都区調整協議会から「在来下水」の維持管理が報告されたため、これを地方自治法（昭和27(1952)年法律第306号）（第281条第2項第8号）に成文化することにより、当時の行政実態を容認すると同時に法的根拠を与えたものと解される。当時の特別区における在来下水とは、俗に「雨水の公共の排水路」とされ、同法の位置づけとして概ね「灌漑用水路や上下水道等の特別の目的を以って設置された水路以外の一般排水路であり、局所的毛細管的なもの。」と解釈されていた[14)]。

また、形式的意義では、地方自治法（昭和27(1952)年法律第306号）に規定（第2条第3項第2号）する「用排水路」の一種であり、毛細管的なものであると解され、人工的な水路と云う点において同号の河川（普通河川）とも区別されている、との認識がなされていた[14)]。

前記注3)でも記したように、昭和20(1945)年代には、このような背景もあって用語の厳格な使い分けが存在していたが、時代の変遷とともに両者の

実質的な差異がなくなってきたことから[23]、ほぼ同一視されるようになったと解すことができる。

5) 明治21(1888)年4月、明治政府は市制・町村制を公布し、翌年の施行に伴って従来の東京府15区（旧御府内）を対象とした「東京市」が設置された。

しかしながら、その直後に東京・大阪・京都の三大都市に対し、政府の直轄管理を目的とした「市制特例」が敷かれたため、明治22(1889)年5月1日に東京市の市長は府知事が兼任する変則形態で成立した。

その後、東京特例市は明治31(1898)年9月末で廃止され、10月1日に東京府から独立した一般市と同等の東京市となり、15区は東京市の区となった。

さらに、大正12(1923)年9月1日の関東大震災の発生により、東京市部周辺での急激な人口増加を受け、昭和7（1932）年10月1日に三多摩地域を除く隣接5郡82町村を東京市に編入し、現在の23区に相当する市域を有する「大東京市」が成立した[34]。

6) 昭和18(1943)年7月1日、第二次世界大戦下における戦時体制強化の一環として、従来の東京府と東京市を廃止したうえで、新たな東京都制（現行の都制度とは異なる）が施行された。

これにより、東京市の区は直接東京都に属する組織となった。その意図は首都東京の行政の円滑化と戦時事務の効率的な遂行にあり、府・市の二層制から国（内務省）の直接監督への変更であり、内務大臣が任命する都長官が首長（都知事に相当）となるなど、現行の都制度とは全く異なる体制であった。この時点での東京都の位置づけは、市町村と同様の基礎的自治体とされた（昭和18(1943)年6月1日公布・法律第89号）。

戦後の都制度は昭和22(1947)年4月17日の地方自治法の公布により、新たな普通地方自治体（広域的自治体）となる東京都が誕生した。都の特別区は同年8月に現行の23区構成となっており、位置づけは同年5月3日に施行された地方自治法により、普通市に準ずる基礎的な自治体である特別地方公共団体であり、俗に「特別区」と称されるようになった。その後、特別区の首長公選制は昭和27(1952)年に一度廃止されたが、昭和49(1975)年6月1日公布の改正地方自治法の施行に伴い、翌年4月1日に特別区長公選制が復活した。加えて特別区の自治権拡大に伴い、東京都から特別区への人事権の一部および大規模な事務事業の移管が実施された。

平成12(2000)年4月1日には地方分権一括法が施行され、基本的に現行の東京都・特別区23区体制となっている。この特別区は横浜市や大阪市と云う政令指定都市に置かれた行政区（区長は市の行政職員）と異なり、区長と区議会議員が区民による選挙（公選）で選ばれる点など、一般市と同様の位置づけにある地方自治体である[34),35]。

7) 上記6)と同様に、特例条例においては、その事務を特別区に委任しているが、区長委任条項においては、特別区の区長に対して委任されていた[6),20]。

参　考　文　献

1) 石原成幸、河村明、高崎忠勝、天口英雄(2018)：日本橋川における首都高速道路の縦断占用に至る計画検討経緯の研究、土木学会論文集G（環境）、74巻、5号、I_333-I_339

2) 東京都(1947)：地方自治法、東京都、1-117

3) 石原成幸(2010)：東京の河川に係わる管理体制と改修計画の経緯、平22．都土木技術支援・人材育成センター年報、169-184

4) e-Gov法令検索：公有水面埋立法
[https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=210AC0000000057_20150801_000000000000000]（最終検索日：2022年6月10日）

5) e-Gov法令検索：河川法
[https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=339AC0000000167]（最終検索日：2022年6月10日）

6) 東京都総務局総務部文書課：東京都例規集 Reiki-Base、特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例

[https://www.reiki.metro.tokyo.lg.jp/reiki/reiki_honbun/g101RG00000267.html]（最終検索日：2022年6月10日）
7) 東京都建設局河川部(2022)：東京の河川事業2022年4月　ほか
8) 一般財団法人環境イノベーション情報機構・EICネット：環境用語集、公共溝渠
[https://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=782]（最終検索日：2022年6月10日）
9) 衆議院：地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律
[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h145087.htm]（最終検索日：2022年6月10日）
10) （財）特別区協議会(2000)：区制関係沿革法令集＜改訂版＞、571-826、（財）特別区協議会
11) 10)　349-415
12) 長野士郎(1953)：逐条　地方自治法、学陽書房、863-865
13) 国立国会図書館デジタルコレクション_『官報』：汚物清除法施行規則
[https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2948295/1]（最終検索日：2022年6月17日）
14) 自治省(1963)：第43回国会［昭和38年6月］地方自治法等の一部を改正する法律案想定問答
15) 東京都建設局河川部(1953)：改正自治法の施行に伴う特別区事務事業移管について
16) 東京都建設局(1953)：昭和28年4月　普通河川・水路調書
17) 東京都建設局(1951)：建設局事業概要　ほか
18) 石原成幸(2014)、高崎忠勝：東京の河川改修計画に関する資料集（その2），H26　都土木技術支援・人材育成センター年報、217-240
19) e-Gov法令検索：地方自治法
[https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067]（最終検索日：2022年6月10日）
20) （財）特別区協議会調査部(1980)：（昭和55年版）東京都区長委任条項沿革、15-25、（財）特別区協議会
21) 10)　429-500
22) 20)　33-50
23) 東京都建設局河川部(1961)：水路の管理事務の特別区移管調書
24) 建設局河川部(1979)：旧香川ほか4河川の二級河川廃止及び公有水面（雑色運河）を含む管理移管について
25) 東京都(1979)：二級河川の廃止、昭和54年11月26日　東京都公報、6-8
26) 東京都 総務局 総務部 文書課：東京都例規集 Reiki-Base インターネット版、東京都会計事務規則
[https://www.reiki.metro.tokyo.lg.jp/reiki/reiki_honbun/g101RG00000543.html]（最終検索日：2022年6月10日）
27) 東京都建設局河川部(1966)：河川行政関係法令集、東京都建設局河川部
28) 建設局河川部(1980)：江東区内部河川に存する普通河川の取扱いについて（河川部長回答）、昭和55年12月12日
29) 東京都市計画河川下水道調査特別委員会(1961)：東京都市計画河川下水道調査特別委員会委員長報告、東京都
30) 東京都河川部管理課(1976)：区長委任河川の取扱について、昭和51年8月14日
31) 建設行政研究会（建設省文書課監修）：国有財産法、建設六法 平成8年版、東京法令出版、2273-2278
32) 渡邉成彦(2018)：法定外公共物（里道）の変遷と分権譲与後の管理−静岡県沼津市の状況を中心に－、自治総研通巻第474号、（公財）地方自治総合研究所、1-51
33) 大蔵省理財局(1999)：法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて（大蔵省理財局長通知）平成11年7月16日、平成12年12月26日改正
34) （公財）特別区協議会(2022)：東京23区のおいたち　東京大都市地域の自治史、（公財）特別区協議会
35) （公財）特別区協議会(2022)：東京23区のわくぐみ　法令から読み解く制度の特性、（公財）特別区協議会
36) 江東区：江東区例規集　Reiki-Base インターネット版、江東区普通河川管理条例
[https://www.city.koto.lg.jp/reiki-koho/reiki_honbun/g109RG00000444.html]（最終検索日：2022年6月10日）

37) 江東区：江東区例規集　Reiki-Base インターネット版、江東区公共溝渠管理条例
[https://www.city.koto.lg.jp/reiki-koho/reiki_honbun/g109RG00000446.html]　（最終検索日：2022年6月10日）
38) 江東区：江東区例規集　Reiki-Base インターネット版、江東区普通河川管理条例施行規則
[https://www.city.koto.lg.jp/reiki-koho/reiki_honbun/g109RG00000445.html]　（最終検索日：2022年6月10日）
39)官邸・閣議決定：地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案の概要：
[https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990401bunkenhou.html]　（最終検索日：2021年5月10日）
40) 河川法研究会(2006)：逐条解説　河川法解説、大成出版社、545-547
41) 建設局河川部(1981)：二級河川の指定の廃止又は変更について（建設局河川部長名）、昭和56年5月20日
42) 国立国会図書館デジタルアーカイブス：汚物清除法
[https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/Detail_F0000000000000018396]　（最終検索日：2022年6月17日）