

# 既存不適格物件の解消に係る取組事例について

五十嵐 雅也

近畿地方整備局 総務部 厚生課 (〒540-8586大阪府大阪市中央区大手前3-1-41)

国が直轄管理する一級河川を都道府県が管理していた時代に占用許可が発出されていたが、現在の河川敷地占用許可準則や工作物設置許可基準（以下、「準則等」）に適合しない工作物は、全国にある各河川に多数存在するものと思われる。これらは経過措置として認められているものであり、適宜是正指導を行い、原状回復を目指すべきものであるが、その多くは問題解決に至らず、対応に苦慮されているものと思われる。今般、淀川河川事務所において、既存不適格物件として約50年間許可が発出されていた貸釣船用栈橋に対し、是正に向けた取り組みを実施し、適正化に向けた一歩を踏み出せたことから、事例紹介を行うものである。

キーワード 既存不適格、是正、簡易代執行

## 1. はじめに

### (1) 淀川の概要

淀川は、その源を滋賀県山間部に発する大小支川を琵琶湖に集め、大津市から渓谷状となって南流し、桂川と木津川をあわせて大阪平野を西南に流れ、途中神崎川と大川（旧淀川）を分派して大阪湾に注ぐ、幹線流路延長75km、流域面積8,240km<sup>2</sup>の一級河川である。

その流域は、大阪・兵庫・京都・滋賀・奈良・三重の2府4県にまたがり、近畿地方の社会・経済・文化の基盤を支えている。

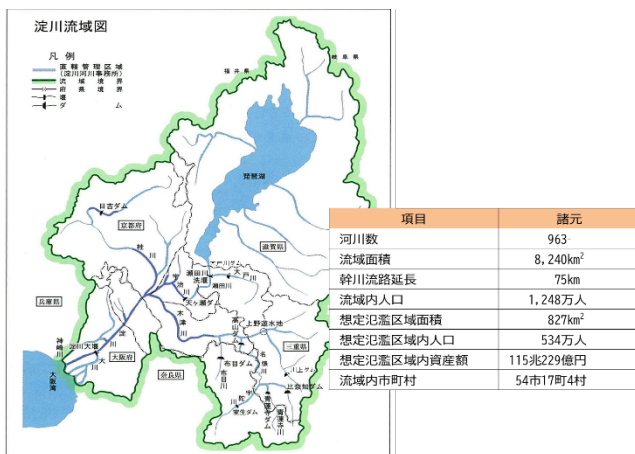


図-1淀川流域図

## 2. 既存不適格及び経過措置の定義について

### (1) 既存不適格及び経過措置とは

本稿では度々、”既存不適格”及び”経過措置”の言葉を用いることから、事例紹介の前に、本稿に示すこれらの定義を確認する。

本稿における既存不適格とは、旧河川法にて適法とされていたものが、法改正により準則等の基準を満たさなくなった案件を指す。

又、現法の元では準則等の基準を満たしていないにもかかわらず許可が発出されている状態を、本稿では経過措置と呼ぶ。

### (2) 河川法と既存不適格物件の関係

前述のとおり、既存不適格物件は旧河川法から新河川法への改正が原因で発生したものであることが伺えることから、河川法の歴史について考察する。

旧河川法は、明治18年に発生した全国的な大洪水を起因として、明治29年に制定されたものである。そのため、法の内容も治水を主眼に置いた内容となっている。以降、旧河川法は約70年にわたって適用される事となるが、高度経済成長期に入ると、第二次産業の発展に伴う工業用水の需要が激増し、治水に主眼を置いた旧河川法による統治が限界を迎えたことから、昭和39年に新河川法が施行されるとともに、河川水の使用に伴う地域利害の不一致による水争いを懸念してか、従来の都道府県による区間主義管理を撤廃し、国による水系一貫の総合的・統一

的な河川管理（以降、「水系一貫管理」）を行うことになった。

既存不適格物件は、旧河川法が施行されていた都道府県管轄下で許可されたものが多数を占めている。これらの物件が許可発出に至った経緯について、詳細を記した資料は残存していないが、旧河川法施行時は、各河川管理者にて当時の社会情勢や地域の特性に応じた個別具体的な処分が行われていたところ、新河川法の施行開始と共に水系一貫管理が実現し、許可発出の基準も同様に一元化された結果、従来は許可発出に至っていた案件の内、許可発出に至らせることが出来ない物件が発生したと推察される。

今回事例紹介する貸釣船用栈橋も、正に当時の社会情勢や地域の特性に応じた処分が行われた案件であり、具体的には、旧河川法施行下に発生した我が国の高度経済成長に伴う湾岸部の開発等により、漁業に従事することが難しくなった船舶所有者によって、新たな生業として実施された貸釣船用栈橋に対して河川法許可が発出された後、新河川法の施行に伴う水系一貫管理が実現した結果、既存不適格として取り扱わざるを得なくなったものである。

このような経過を辿り、経過措置として許可発出している物件が淀川河川事務所では多数存在するが、既存不適格物件に対する最終目標である原状回復が叶った事例は、ごく僅かである。

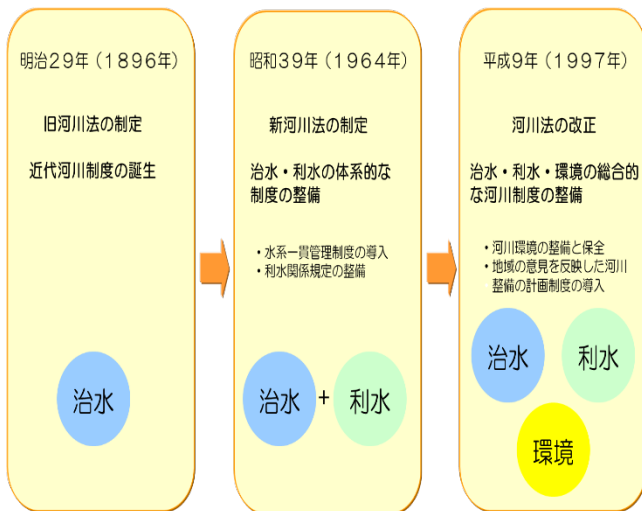


図-2 河川法改正の流れ

### 3. 個別事例紹介

ここからは実際に既存不適格物件の是正に取り組んだ事例を紹介する。

#### (1) 既存不適格物件の概要

取組対象とした既存不適格物件は、大阪府が所管していた旧河川法施行下にて許可発出された、貸釣船用栈橋である。当時の申請資料は残存していないが、当方が管理を引き継いだ以降は、既存不適格である旨を鑑み、許可期限を一年間とし、更新手続きの際には是正指導を実施する等の工夫を講じ原状回復を目指していたが、許可受け人の同意が得られず、残念ながら原状回復に至らないまま現在に至っている旨が確認できている。

許可の対象は貸釣船用栈橋の他、船舶を係留するために排他独占的に使用している水面約100m<sup>2</sup>と、堤内から堤防を越えて行き来するためのスロープが含まれている。

#### (2) 淀川河川事務所による是正指導の概要

##### a) 原状回復実現に向けた短期目標の設定

記録によると、淀川河川事務所は当該物件に対し、昭和50年頃より許可受け人(以降、X氏と呼称)との接触を開始し、撤去指導を試みたものの、貸釣船用栈橋を生業としていることを理由に、頑なに原状回復を断られ、懸案解決に至らないまま本日に至っている旨が確認出来る。筆者が本格的に当該物件に携わる以前の是正計画では、行政代執行を視野に入れた工作物の全撤去・原状回復を目指す事としていたが、実際はX氏に指示書を発行するのみに留まっており、膠着状態が継続していた。このような事態に陥った要因は、一足飛びに原状回復の実現を目指していたためであると考え、令和5年度に入り、実現可能性のある短期目標を掲げるべく課題整理を行った。その結果、本件は既存不適格ではあるが河川法許可を取得し維持管理されていることに着眼し、まずは河川法許可の範囲を逸脱した占使用や、許可受け人が認知していない許可栈橋付近に点在する係留船舶を不法占用物件と見なし、是正を目指す事とした。

##### b) 許可受け人に対する是正指導

是正指導を実施するに際し、まずはX氏との信頼関係を構築するべく、原則として月一回の対面による協議の場を設ける事とした。是正指導の場では、最終目標を原状回復とする従来の方針を変えることなく、短期的目標として、河川法許可の範囲を逸脱した使用の是正や、X氏が認知していない係留船舶の排除を掲げる事について丁寧かつ毅然と説明し、自主的な撤去と調査への協力を粘り強く求めた。結果、四ヶ月の期間を要したものの、X氏と信頼関係を構築し、許可の範囲を逸脱した改造が施されている貸釣船用栈橋等の自主撤去及びX氏が認知していない係留船舶の特定作業に関する協力を取り付けることに成功した。

##### c) 不法係留船舶の実態

是正指導の結果、X氏が認知していない不法係留船舶が存在する事が判明した。これらについては平成14年4月1日から開始された小型船舶登録制度による船舶番号の照会を行い、所有者の検索を試みたが、特定に至らない船舶が数隻発生する結果となった。これらの詳細につ

いては後述する。



図-3 昭和50年前後の現地写真



図-4 令和5年度の現地写真

(3) 不法係留船舶に対する一般的な是正方法

a) 所有者が判明している場合

所有者が判明している不法係留船舶については、河川法第75条第1項第一号に基づく原状回復命令を行い、所有者に対し、口頭指導や現地への警告看板の掲示等の是正指導を講じ、自主撤去による原状回復を目指す旨が原則となる。是正指導を実施するにもかかわらず原状回復に応じない場合、著しく公益を阻害する等の一定の要件を満たせば行政代執行法に基づく強制執行を実施することも可能である。

b) 所有者が判明していない場合

過失なく所有者が特定できない場合、河川法75条第3項に基づく簡易代執行を執ることが出来る。尚、不法係留船舶の所有者調査にて無過失が認定される目安として、小型船舶登録制度による船舶番号の照会や、一定期間現地に警告看板を設置するなどが挙げられる。

(4) 本件における不法係留船舶に対する是正の取り組み

a) 不法係留船舶の内訳

前述のとおり、許可受け人が認知していない不法係留船舶が現地に複数存在することが明らかとなった。これ

らについて所有者の特定を図るべく、船舶番号による照会や聞き取り調査等を行った結果、2隻については所有者の特定には至らず、4隻は船舶の機能を有していない旨が明白な沈船である事から、塵芥と判断した。

b) 是正に向けた対応方針

所有者の特定に至った船舶については、許可受け人にて係留を認めるものと排除するものとを判別するよう指導する一方で、所有者不明の船舶2隻について、河川法第75条第3項に基づく簡易代執行の手続きを以下に示すフローを参考に進めると共に、塵芥と判断した沈船4隻を現地から撤去する事とした。

貸釣船用桟橋の是正作業については、簡易代執行の支障となることが想定されたため、着手前までに完了するよう許可受け人に指導し、是正の実現に至った。

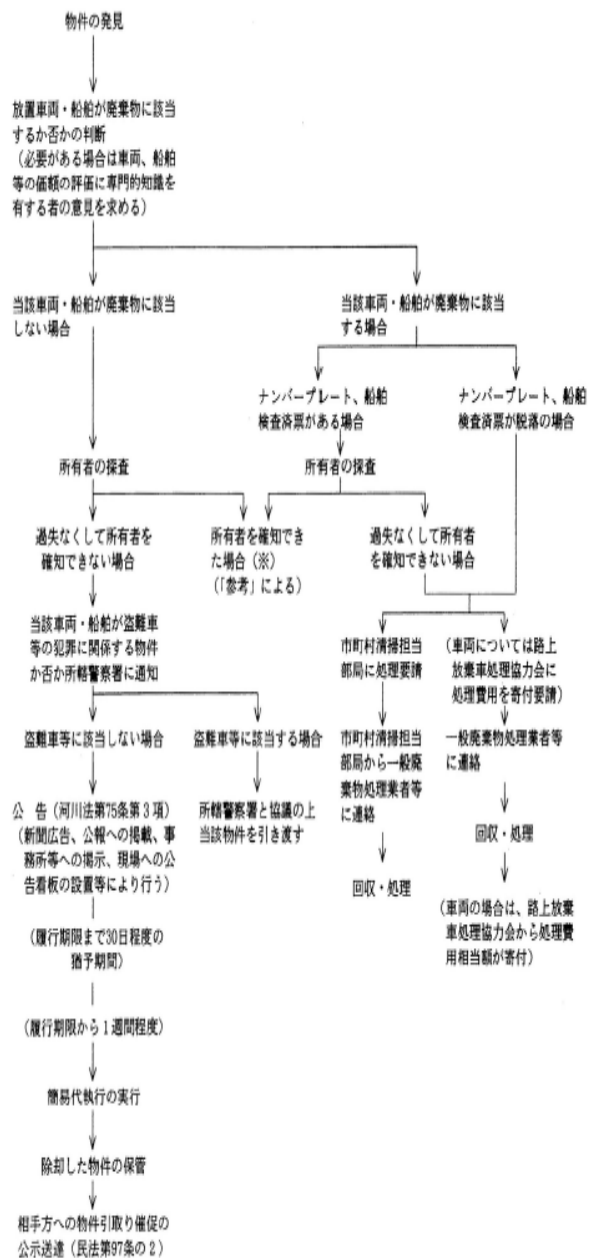


図-5 不法工作物の是正に係る基本的フロー





図-6 簡易代執行の様子

#### 4. 是正指導を通して思い至った点

既存不適格物件の解消に向けた対応を行う中で思い至った点を紹介する。

##### (1) 原状回復が困難な理由

淀川河川事務所には本稿にて紹介した貸釣船用棧橋以外にも、農地や観光売店、ゴルフ場等の既存不適格物件が複数存在する。これらに共通する特徴として、河川法許可の内容を生業として用いている点が挙げられる。そもそも、河川は公共用物に位置づけられることから、個人の利益に供することを目的とした使用は、占用許可の目的となり得るものを列挙した準則等にて用意されていない。一方で、経過措置であるものの、適法に河川法許可を取得している既存不適格物件に対し、準則に適合しないことのみを理由として是正指導を進める事は、許可受け人の生活を奪うことになり兼ねず、河川管理者としても避けるべきことと料する。本件についても、当初は行政代執行をも視野に入れた完全解決を目指していたところであったが、一足飛びに目標を目指すのではなく、段階的に原状回復を実現し、許可受け人の自主撤去により原状回復を実現することが好ましいと料する。

##### (2) 懸案を解消するための工夫

本件では短期的な目標を設定し、将来にわたり、これらを積み上げることで原状回復の実現を目指したものである。短期的な目標を実現する為には、許可受け人との信頼関係を構築し、許可工作物の必要性について協議をする機会を設けることが重要である事を認識した。

又、平成24年度に実施された、河川空間のオープン化を目指した準則の改定により、一定の要件を満たすことで、営利を目的とした河川法許可を発出することが可能

となった。要件として“河川敷地を利用する区域、施設、主体に関する地域の合意”や“河川管理上の支障の有無”，“都市・地域の再生等に資する”などを満たす事が求められるが、水辺利用が多様化している状況を鑑みると、本件は自治体等が行う水辺を利用した地域再生のツールとして役立つ潜在性を有しており、当該制度を利用することで適正化を図ることが出来る可能性を有していると思料する。

##### (3) 現場確認の必要性

本件の課題解決に際し、自身が現場に足を向けることの重要性を痛感した次第である。具体的には、現地の温度や水位、高低差などを体感することで、許可受け人と協議をする際の、認識の摺り合わせを円滑に行うことが出来た。又、自身が足繁く現場を訪れるという“汗をかく行動”を起こすことが許可受け人に対し誠意を示すことにつながり、結果的に信頼関係の構築に寄与したものと、手前味噌ながら認識している次第である。

自身も淀川河川事務所へ赴任した一年目は日常業務に忙殺され、現場に出る機会を設ける事が出来なかった事から、同じような境遇にある担当者も少なからず存在するものと思料する。今日においては、インターネットを用いる事で現地の状況を執務室から確認出来るサイトも存在するが、現場に赴くことにより気づくことや得られるものがあることから、同世代の職員各位に対し、現場に赴く有効性について強く勧めたい。

#### 5. 最後に

本件は令和5年度より既存不適格物件の解消に向けて行動を起こし、簡易代執行による所有者不明船舶2隻の撤去と塵芥処理の他、貸釣船用棧橋の是正を完了させたが、所有者が判明している船舶のうち、引き続き係留を認めるものと排除するべきものとの選別作業は完了しておらず、現地には依然として貸釣船用棧橋が残存しており、未だ既存不適格の解消に至るまでの道半ばと言わざるを得ない。

しかしながら、経過措置として一年ごとの許可を発出し、更新の度に指示書を発出するのみで対応を終えていた頃と比較すると、既存不適格の解消に向けて大きく前進出来ていると自負しており、信頼関係を構築した許可受け人と粘り強く協議を継続し、短期的目標を積み重ねることで、近い将来には原状回復が実現出来ると信じている。

**謝辞：**本件にご理解・ご協力頂いた関係者各位に対して感謝の意を表し、本報告の結びとする。