河川敷地の一時的な占用等に関する考え方について

前橋　貴幸

近畿地方整備局　河川部　水政課　（〒540-8586大阪府大阪市中央区大手前1-5-44）

河川敷地における工事、季節的な行事又は仮設物等のための一時的な占用については、河川法第24条に規定する土地の占用許可に係る審査基準である「河川敷地占用許可準則」に適合しない場合においても河川管理者の判断で許可することができる。しかしながら、当該行為においては許可を要さない事案、いわゆる自由使用に該当する行為も考えられるところであるが、その判断を行うにあたっての明確な取扱基準は定められていない。

本稿では、河川管理の適正な処理を期すため、一時的な占用等に関する取扱いについて基本的な考え方をとりまとめたので報告するものである。

キーワード　一時使用，行政指導，安全管理

1. はじめに

河川敷地は、河川の流路を形成し、洪水の際には安全にこれを流下させ、洪水による被害を除却し、又は軽減させるためのものである一方で、自然豊かで貴重なオープンスペースとして、河川環境に配慮しつつ、他の利用に支障のない範囲で一般公衆の多様な利用に供すべきとの基本的考え方がある。

河川は公共用物とされていることから、本来的には他人の使用を妨げない範囲において、一般公衆の自由な利用に供されるべきものである。例えば、河川における水泳、釣りなどの行為は、特段の許可などを要しないで自由に行うことができるものである。このように、一般公衆が河川管理者の許可を要することなく自由に行うことができる河川の利用を「自由使用」と呼んでいる。

しかし一方で、その河川の利用が他人の利用を妨げるなど、その効用に支障を及ぼすおそれのある利用方法については、一般的に禁止又は制限して、個別に支障の有無を判断し、そのうえで許可などを与えて利用を認める必要がある場合がある。例えば、河川区域内の土地において工作物を設置することは、河川の流水の流下の阻害となるといった支障が生じるおそれがあるため、河川管理者の許可が必要とされ、許可を受けてはじめて行うことができるとされている。このように、自由使用の範囲を超える河川の利用について、一般的にその利用を制限し、特定の場合に申請に基づいてその制限を解除して利用を許容する場合の河川の利用を「許可使用」と呼んでいる。

近年、スポーツ・レクリエーション活動、イベント行事等の多岐にわたる河川の利用が行われているが、これら一時的な利用についても、その使用形態によっては許可使用にあたり、河川法に基づく占用許可を受ける必要がある。

ここで問題となるのは自由使用と許可使用の区分であるが、その取扱いについて明文上規定された要件はなく許可の要否を判断する基準が不明確である。このため、昭和59年度後期河川管理担当者会議にて自由使用の届出、自由使用に該当する行為の列挙等について申し合わせた「河川の自由使用についての申し合わせ事項（以下「申し合わせ事項」という。）」により運用している。

しかしながら、申し合わせ事項では、自由使用と許可使用の区分、判断基準及び届出の趣旨・目的・取扱い等について不明確な点が存在していることもあり、運用にあたっては各事務所において判断していることで、その取扱いに違いが生じている。

なお、一時占用に関する通知としては、2005年（平成17年）3月28日付け国河政第140号、国土交通省河川局長通達「河川敷地占用許可準則の一部改正について」記第二、六「準則第一五について」において、「地域等の活性化等のためのイベント利用等河川敷地を利用する案件については、一時的な占用の許可のほか地域の実情に応じた様々な取り扱いがなされているところであるが、河川敷地を利用するに当たって、その工夫により、自由使用として扱うことが可能となり占用許可手続が不要となる事案や手続の簡素化が図られる事案が考えられることから、別途送付する地域等の活性化等のためのイベント利用等の実例を紹介した河川敷地利用事例集を参考にして、自由使用であるので手続は不要である例、手続を簡

素化した例など地域やイベント等に応じた取り扱いについて事前に定めておくなど適正な処理に努められたい。」との周知がなされているものの、明確な判断基準は示されていない。

以上のことを踏まえ、河川管理の適正を期すため、河川敷地における一時的な占用等に関する基本的な考え方を整理するものである。

2. 河川敷地における一時的な河川利用の取扱いにおける現状

河川敷地における河川の利用については、その使用形態によって自由使用あるいは許可使用に区分し取り扱っているが、自由使用に属するもののうち、使用期間が極めて短期で、かつ、排他性の度合いが小さい使用形態（以下「一時使用」という。）である場合に、河川管理者がその利用状況を把握したいと考えるものについて届出を提出させるといった運用を行っている。これら河川における土地利用の形態を図示すると以下のように分類される。

自由使用		許可使用	
狭義の自由使用 (手続不要)	一時使用 (届出)	一時占用 (許可申請)	占用 (許可申請)
小 ←	占使用の排他性	→	大

図-1 河川における土地利用の形態

本稿では河川敷地における一時的な占用等に関する考え方を整理するため、ここでは一時的な河川利用に限定し、各事務所における現状での取り扱いが、図-1に示す自由使用・一時使用・一時占用のどの区分に分類され、その判断基準はどのような視点で取り扱っているか、代表的な例を挙げてみる。

例えば、排他性・継続性の観点から、使用期間が１日であれば工作物の設置の有無により、自由使用あるいは一時使用とし、使用期間が２日以上であれば一時占用として取り扱っている場合、また、花火大会やコンサートは一時占用とし、それ以外は工作物の設置の有無等から判断して取り扱っている場合などがある。その一方で、安全管理や事後の清掃等の観点から、一時占用として取り扱っている場合もある。

このように、その考え方は各事務所で異なっているのが実態であり、申し合わせ事項も含め河川敷地における一時的な占用等に係る判断基準が明確でないことで生じる問題に対して、河川使用区分（自由使用・一時使用・一時占用）を明らかにするための判断基準を整理することにより、統一的な取り扱いがなされ、公正の確保が図られることが重要である。

3. 河川使用区分の判断で考慮すべき要件

現状における河川の利用のあり方は多様化し定型的なものは少なく、また、河川状況や地域特性による特殊事情もあり、判断にあたっては、裁量の運用をはかることも場合によっては止むを得ないと考えられるが、一河川における突出した運用は他の河川における処分との均衡を失することにもなる。1994年（平成6年）10月に国民の権利利益保護を目的として施行された行政手続法において、許認可の処分にあたっての審査基準を定めることとされていることからも、その判断は、公平性・明確性が強く求められている。

一時占用については、その性格から準則の各号をすべて適用する必要がなく、占用申請の内容について、個々に適宜その是非を判断して許可してもよいとの趣旨である。その判断は河川管理者の裁量により決定されるものであるが、裁量権の範囲を逸脱しないよう留意するとともに、占用許可の基本方針等準則の趣旨を踏まえて判断する必要がある。

したがって、河川の使用区分はどのような視点で整理され、その考え方は、公平性・明確性を念頭に置いて申請者のみならず広く国民全般にも説明できるような基準とし、その基準を基にそれぞれの河川使用の区分を判断する必要があることから以下に整理することとする。

(1)河川使用区分の判断で必要な視点

河川使用の取扱いにおける現状で述べている中で、安全管理の観点から一時占用と判断し取り扱っているケースがある。そもそも占用とは「排他的、独占的、継続的な使用権利の設定」を意味しており、利用者の安全管理は占用者に委ねたものと解される。また、自由使用においても、河川はもともと危険性を内包しつつ、一般公衆の自由使用に供されているものであり、それに伴う危険は本来利用者自らの責任により回避されなければならないと考えられる。

このように、安全管理については利用者等において確保されるべきところ、どのような使用形態の場合に一時占用とすべきかの判断基準を安全管理に求めることは適当ではない。また、捉え方によっては一時使用の判断は安全管理責任を回避するためのもので裁量権の濫用ではないかとの誤解を招くおそれもある。

ここで利用者等における安全管理について触れているが、河川管理者としても、河川空間の利用の機会の拡大に対応して、安全な利用を確保するため、結果的に利用を許容している以上は、利用上危険なことが認識されればそれを改善する責務を有している点を十分に意識して安全対策に取り組む必要があるのは当然である。

それでは、どのような視点で判断基準を考えるべきかであるが、そもそも、一時占用とは準則によらずに河川管理者の判断により許可できると規定されているものの

その本質は占用と変わりはなく、排他的な使用に該当するか否かを河川管理上の影響等により判断すべきと考える。以上のとおり、自由使用（一時使用）と一時占用の区分を整理するにあたっては、占用の本質である排他的・継続的な使用の観点から判断すべきである。

(2)排他的・継続的な使用

排他的な使用とは、本来自由使用に供されるべき河川を他の使用を排除して使用する場合である。

継続的な使用とは、相当期間継続して、又は相当期間内に反復して行われる使用をいう。河川敷地の一定期間にわたる継続的な使用も、他者の自由使用を阻害することが考えられるため、河川使用区分の判断で考慮すべき要件として考える必要がある。

ここで自由使用について考えてみる。例えば、数名程度が集まって河川敷でバーベキューを行っている場合には自由使用と解されるが、自由使用の範囲であっても、河川敷地を使用すればその部分は他の使用者が使えないことは言うまでもない。これが自由使用として認められているのは、排他性が小さく、他の自由使用に影響を与えないからであると考えられる。

(3)河川使用区分の判断で考慮すべき要件

a)仮設工作物設置の有無

最初に考慮すべき事項は、仮設工作物設置の有無であり、これが最初の判断基準となる。つまり、河川管理者は仮設工作物の設置を伴う場合、治水上又は利水上の支障、他の工作物への影響、河川における一般の自由使用の妨げ、河川及びその周辺の土地利用の状況等を検討のうえ判断を行う必要があるため、原則として許可使用として取り扱うべきである。ただし、仮設工作物の中でも設置・撤去が容易な簡易工作物で、治水上の影響が小さく、他者の自由使用に影響を与えるものではない場合などは自由使用として捉えることが可能である。ここでいう簡易工作物とは、数時間程度で設置・撤去が可能なもので具体的な事例を挙げるとすれば、例えば、防災訓練、マラソン大会等で設置するテントなどが考えられる。

なお、簡易工作物であっても設置期間が1日を超えるような場合には出水時の撤去体制等を確保しておく必要があるため、一時占用として許可に係らしめておくべきと考える。

b)排他性の程度

排他的な使用とは、本来自由使用に供されるべき河川を他の使用を排除して使用する場合であるが、その一方で、排他性が小さく、他の自由使用に影響を与えるものではないと判断できるものについては、先に述べているとおり自由使用とみなすことが可能と考える。

したがって、排他的な使用と判断するには排他性の程度で左右されることとなるが、その判断にあたっては、使用形態、使用規模、使用期間、他の河川利用の状況等を勘案すべきと考えられるところ、河川状況、地域特性等によって支障の度合いも異なることから、これらの状況に応じて判断する必要がある。

これらの要件を図示すると以下のフローとなる。

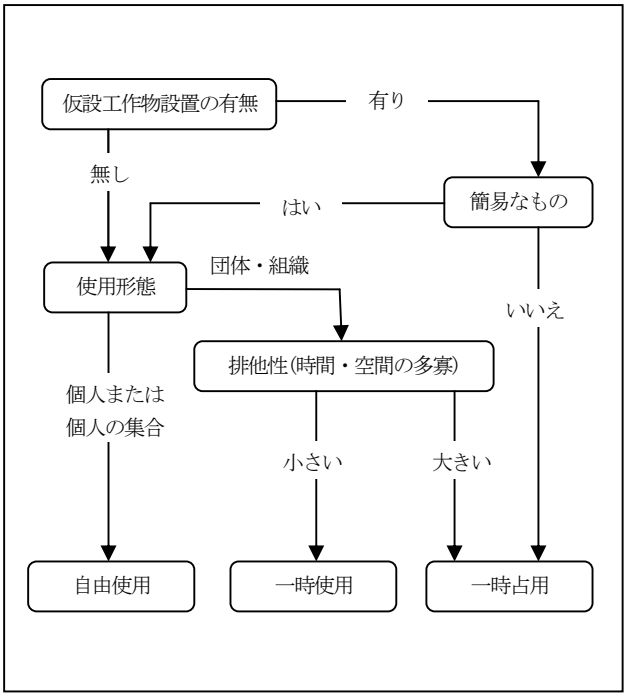

図-2 河川使用の判断フロー

河川使用の判断においては、判断基準を設けてもなお河川管理者に裁量の余地が生じうるが、図-2に示すフローのとおり共通した判断基準により判断されることで統一的で公正な取り扱いがなされ、適正な河川管理が行われるものと考える。

4. 河川の一時使用の際の届出等の留意点について

河川を使用するにあたり、期間が極めて短期で、占用的性格が少なく、自由使用と許可使用の中間的形態と考えられるものを一時使用として取り扱っている。一時使用は自由使用に属するものであるが、治水上、利水上及び他の自由使用への影響を考慮し、当該河川使用についての情報を収集するために届出により処理している。河川の一時使用に対する届出については、法令上の根拠はないが、全国的にも実施されているところである。

一時使用の届出については、法的効果を伴う許可ではなく、河川管理者の情報収集のための行為、すなわち行政指導であり、相手方に法的な義務を課するものではなく、あくまで利用者に任意的な協力を求めるものであり強制することはできない。

また、本届出については受理書・承諾書などは発行するべきではない。なぜなら、河川の一時使用は自由使用に属するものであるところ、受理書・許可書などを発行

すると許可使用との区別がつきにくくなり紛らわしい上に、事故等が起こった場合に河川管理者への責任転嫁や他の自由使用への圧迫等も考えられるからである。

このような指導を行うにあたっては、利用者に対して原状回復、迷惑行為の禁止、使用後の後片付け等の河川使用時の注意事項を認識させるとともに、当該届出等行為により河川を排他的に使用できる権利が付されるものではないことを十分理解させることが必要である。

5. おわりに

各種イベント等が実施できる場所は限られているなかで、貴重なオープンスペースである河川敷地では、今後も多様な河川の利用について引き続き要望があると思われるが、河川使用（自由使用・許可使用）の取り扱いについては適正な運用が行われる必要がある。

近畿地整管内における現状の取り扱いは申し合わせ事項等により運用しているところであるが、不明確な点が存在するため、基本的な考え方を明確に示すことにより行政裁量の透明性・公平性を確保し、もって、河川管理の適正な処理が行えるよう、近畿の運用として「河川敷地の一時的な占用等に関する取扱い方針」の発出を検討しているところである。

これからの季節、花火大会や祭りなど各種行事にかかる河川敷地での利用について相談があった場合、今までも対応されていると思うが、一時占用の申請に当たっては、利用者に対して安全対策、仮設工作物を設置する場合には出水時の対応等を明確にさせるとともに、火気等の使用を伴う場合には消防・警察・自治体等の関係機関との協議が行われているか確認することが大切である。

本稿での報告により、河川占用許認可事務に携わる実務担当者にとって今後の業務の参考となれば幸いである。