

## 世田谷区玉川一丁目地先における不法工作物の撤去に向けた取り組み

京浜河川事務所 占用調整課 水谷 大悟

### 1. 概要

一級河川多摩川水系多摩川の世田谷区玉川地先は、古くは料亭が多摩川に沿って建ち並び船遊びや川遊びが盛んな観光地であった。昭和初期に堤防を計画した際、川辺に立ち並び料亭などから「眺めが悪くなる」として合意が得られず、堤防と川の間料亭や田畑を残す現在の形に計画が変更された。多摩川が直轄管理に編入されたのちの昭和48年に河川法第56条に基づく河川予定地の指定を行い、昭和50年代に再び堤防を計画したが、竹林、桜などの植生保存といった景観の観点から地元の合意を得ることができず、多摩川において最後の無堤地区となっていた。

当該地区は住宅密集地であり、早期に築堤工事を実施する必要があるため、平成13年3月に法定計画として策定された「多摩川水系河川整備計画」で堤防計画が位置づけられている。

事実、平成19年9月に発生した台風9号により多摩川が増水し、当該地区の約750世帯に対して避難勧告が発令され、総勢100名を超える水防団員等が土嚢約2000袋以上を設置するという水防活動により、浸水を免れた経緯がある。

地元調整を積み重ね平成21年に築堤工事に着手したが、地元住民から堤防建設差し止め仮処分が申請され、一部区間の着手を見合わせる事となった。平成22年4月の申し立て却下決定及び地元協議の結果、着手を見合わせていた区間に係る築堤工事の契約が平成25年9月上旬に締結され、平成26年3月に完成するよう準備されていた。

しかしながら、築堤工事の予定箇所には不法工作物による不法占拠があり、築堤工事に支障を及ぼしていた。この不法占拠を是正するために、河川法に基づく是正指示及び監督処分を実施したが、不法行為者はこれに応じることはなく継続して不法占拠を行っていた。

そこで、代執行により不法占拠を是正することを組織決定し、以降、代執行を前提とした指導及び法手続を行うこととした。



【H19.9（台風9号）時における玉川地区での水防活動】

京浜河川事務所管内においては、代執行を行うのはこれが初めてではなく、過去に実

施したことは数回あり、直近では、平成18年から平成21年の間に多摩川下流部の不法係留船舶に対して代執行を実施し効果を得てきた。本件についても過去の事例を踏まえて取り組むことで一定の効果を得ることができた。以下、この取り組みについて記していく。

## 2. 不法工作物の撤去に向けた取り組み

### 2. 1 不法占拠の経緯

不法工作物は、平成16年頃に国有地にはみ出して新築された建物と、東京都が多摩川を管理していた時代に築造された建物を国有地にはみ出して増築したものである。当該地は公道の接道もない雑木林に囲まれた場所で、官民境界に争いがあったため、境界が確定されていなかった。平成23年5月に土地所有者と境界確定書を締結したことにより、不法占拠部分が明確となった。

### 2. 2 河川法に基づく指導、監督処分

不法行為者に対しては平成24年5月から平成25年6月までの間に計8回にわたり河川法第77条第1項に基づく是正指示（違反を是正するために必要な措置をとるべき旨を指示）を行ってきたが、こちらが示す期限までには是正されることはなく、また今後も引き続き是正が見込めなかったことから、平成25年9月19日付けで、河川法第75条第1項に基づく監督処分（河川を原状に回復することを命令）を実施した。

しかし、それでも期限までには是正されることはなく、不法占拠が継続して行われていた。この状態を放置し築堤工事が実現できず、結果として無堤区間の解消がされなかったことによって生じる被害その他重大な損害（※表-1）を避ける緊急の必要があったため、これ以降、行政代執行法（以後、「法」という。）に基づく代執行を実施することで行政目的を実現すべく、不法行為者に対して必要な法手続きを行うこととした。

【表-1 玉川地区における被害想定】

被災人口	被災世帯	浸水面積 (ha)	被害額 (億円)
1,328	676	16	139

### 2. 3 代執行の手続き

代執行の手続きは、戒告（法第3条第1項）、代執行令書による通知（法第3条第2項）、代執行実行、費用の徴収（法第5条）で構成され、戒告が代執行の最初の手続きとなる。

戒告書には、期限内に是正されない場合は代執行を実施し、これに係る費用を徴収することを明記する。これは、履行義務者に対して代執行が確実に行われることを予知させて、自主撤去の機会を与えると同時に、自主撤去を促すことを目的としている。不法工作物撤去の履行期限を平成25年12月27日とし、平成25年11月25日に戒告を行った。

## 3. 履行義務者による自主撤去

### 3. 1 履行義務者からの申し入れ

戒告を行った結果、履行義務者（当該不法行為者）から、期限内での履行は撤去作業を行う施工業者の都合上困難であるが、翌月までの範囲内であれば履行可能である、また、履行範囲のうち一部分であれば期限内に撤去することは可能だが全ては履行できない、などと申し入れがあった。

### 3. 2 申し入れへの対応

履行義務者自ら義務を履行することは、戒告の趣旨に合致しており、このことはもとより望ましく、またその履行が期待されるところであったので、相当の履行期限を設けて代執行の実施を留保することとした。

しかし、「相当の履行期限」をどれだけ設けるかについて、検討する必要が生じた。

この期限を検討するにあたって、履行義務者に撤去に係る工事の工程表の提出を再三求めたが応じられず、履行義務者がどれくらいの工程を見込んでいるか不明瞭であった。築堤工事を平成26年3月までに完了させるため、不法工作物によって支障となっていた当該箇所の施工その他関連工事との工程調整を行った結果、遅くとも同年2月中旬までに当該箇所を施工すれば工程上の支障が最小限に抑えることができると判断できたため、同年1月末までを不法工作物の自主撤去期限とし、これまでに撤去が見込まれない場合、代執行を実施することとした。

### 3. 3 代執行計画の樹立

履行義務者は1月中旬に自主撤去を完了することを断言していたが、本人の故意・過失による不作為、及び天候、施工業者の不履行等その他本人の責に帰すことが出来ない理由によって不法工作物が撤去されない場合でも、築堤工事は工程どおり実施する必要があるため、そのためには代執行を実行しなければならなかった。実行を円滑にするため、あらかじめ、代執行実施隊の構成、その分掌事務、実施要領、作業に従事する職員の心得などを含む代執行計画を樹立し、代執行に従事するものにそれを周知せしめておくと同時に実施を前提とした意思統一を図り、また必要な法手続を進めることとした。



【自主撤去前】

### 3. 4 自主撤去による代執行体制の解除

平成26年1月17日、不法工作物の一部について自主撤去が開始された。数日間作業が行われ、当該撤去作業にかかる不法工作物の撤去は確認された。しかし、その他大部分については依然として不法工作物による不法占拠は継続されており、全ての不法占拠が解消されない限り代執行を実施する可能性は否定できないため、必要な手続き及び準備を継続して実施した。



【自主撤去後】

平成26年1月27日、残りの不法工作物にかかる自主撤去が開始され、1月31日、築堤工事の支障となっていた不法工作物が全て撤去されたことを確認したため、本件についての代執行を見送ることとした。

#### 4. 考察

不法行為を未然に防ぐのは河川管理行政として当然で、無論そのように対応することは言うまでもない。しかし、過失無く不法行為を見逃してしまうことは現実として起こりうる。また、限られた人員、予算で的確な管理を行うには少なからず限界がある。

そこで、起こってしまった不法行為に対して、または指導に従うことのない不法行為に対して、どれだけ適正に対処できるかが河川管理行政を運営する上で重要となる。また、そのように対応することが河川管理行政に対する信頼の構築の一つになる。

不法行為は本人による是正が大原則であり、行政としてもそれを実現するために、一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他行為を行うが、行政指導だけでは限界となることが多々ある。この場合、行政罰による懲罰も一つ的手段ではあるが、過料を科すことができても、不法状態を直接是正することは困難で、行政が真に求める効果を満足することは比較的少ない。

代執行は行政目的を実現するための手段の大きな一つであり、行政代執行法で定める「他の手段によってその履行を確保することが困難」、「その不履行を放置することが著しく公益に反する」という二つの要件を満たす場合、代執行を前提に対応し、命令や指導に従わない場合は断じて代執行を実施するという姿勢を不法行為者に明確に示すことが重要となる。そうすることで本件のように、不法行為者による自主撤去という本来目的を達することができる。

#### 5. 今後の取り組み

河川区域内の不法行為は、今回事例として取り上げた不法工作、ホームレスによる不法占拠、その他不法耕作など多岐に及び、どれも率先して取り組むべき課題であるが、中でも対策を強化し、是正を着実に実践すべきものとして不法係留船舶がある。京浜河川事務所管内（多摩川、鶴見川、相模川）においても不法係留船舶が確認されており、今後、計画的に対策を実施していくこととしている。

対策を実施していく上で、今般の河川法施行令等の一部改正で追加された罰則規定（3ヶ月以下の懲役又は20万円以下の罰金）に加えて、今回の取り組みによって得た経験、創意、その他ノウハウを活用し、効果的に不法係留船舶を是正するよう努めていきたい。

#### 6. おわりに

公物管理を行う上で、代執行を行わなければならないような事態が起こることを未然に防ぐ努力を惜しむことはないが、仮にそうなった場合でも、本件の取り組みを紹介することによって、問題解決の手段、又は、適正な行政運営の確保のための手段の一つとして資することができるのであれば幸いである。