

江戸川放水路におけるカキ殻放置問題の解決に向けて  
～法解釈に囚われない地元協働での“回収作業”という手法～

江戸川河川事務所 占用調整課 水谷 大悟

## 1. 経緯

千葉県市川市妙典地区を流下する江戸川放水路は、大正5年に着工し4ヶ年かけて掘削された人工の放水路で、平常時は可動堰のゲートが閉まっているため河川水と海水が分断され、潮汐の作用によって可動堰直下流まで海水が流入する海の入江と同様の環境を形成しており、マガキやハゼ、ホンビノス貝などの魚介類が生息している。また、放水路という特殊性から漁業権が設定されておらず、採取が可能であるという情報が拡散し、近年、カキの採取に訪れる利用者が増加するとともに、その利用者の一部によるカキ殻の放置も増加してきている。

採取したカキの身を取って殻を放置するというマナーの問題、また、堆積したカキ殻により河川の一般利用者が負傷する事案が発生したことも相まって、地元等からはカキ殻放置の解決を要望されていた。

## 2. 現状

江戸川放水路の河川敷には相当量のカキ殻が堆積しているが、採取行為に伴って放置されたものだけでなく、従前から生息していた個体の死骸も積層していた。干満による上げ潮、引き潮その他波の影響により打ち上げられたカキ殻と人為的に放置されたものを区別することは困難で、放置されたカキ殻のみを選別して撤去することは不可能な状況にあった。

また、江戸川放水路内におけるカキ殻の堆積は、ひとたび洪水により可動堰のゲートを開放すると流水と一緒に流下（フラッシュ）するため、治水上及び河川管理上における差し迫った大きな問題とは言い難く、河川管理者がカキ殻を撤去することは、予算、人員等に制限がある中で優先的に実施するための根拠に乏しかった。仮に河川管理者が撤去し一時的にカキ殻が一掃されたとしても、『カキ殻放置』の根本的な解決にはならないと思われた。



【カキ殻の堆積】

## 3. 課題

それでは、『カキ殻放置の解決』にはどのような方法があるのだろうか、法令等を適用することで何か対応できないのだろうか考えてみた。

### 3. 1 河川法違反の取締によってカキ殻放置を解決できるのでは？

河川法第29条では河川の流水等について河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為の

禁止、制限又は許可を規定しており、河川法施行令第16条の4第1項第2号において「河川区域内の土地に土石、ごみ、ふん尿、鳥獣の死体その他の汚物若しくは廃物を捨てること」を禁止し、これに違反した者は3ヶ月以下の懲役又は20万円以下の罰金に処することとなっている。

さて、河川区域内に放置されたカキ殻が本条項で示すところの「ごみ」とすることができるのだろうか。逐条解説「河川法解説」によると、当該条項は「河川の清潔に支障を及ぼすおそれのある行為の規制に該当」し、ここでいう「ごみ」は法解釈上「汚物」に含まれるとされているが、果たして河川区域内に放置されたカキ殻を「汚物」として解釈することができるのだろうか。（なお、同解説によると一般的な廃棄物は「廃物」に該当するとされている。）

死魚等の投棄とは異なり、カキ殻自体は異臭も腐敗も生じない。また、カキ殻による水の浄化に関する様々な研究が行われているなかで、河川区域内に放置されたカキ殻が河川法施行令で「汚物」として例示されている「ごみ」と解釈することができるのか判然としなかった。

### **3. 2 他の法令違反の取締によってカキ殻放置を解決できないだろうか？**

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「廃掃法」という。）第16条に「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない」とあることから、廃掃法違反による警察の取締及び罰則の適用によってカキ殻放置を解決することはできないか、と考え、江戸川放水路を管轄する警察署と意見交換を行った。

すると警察からは、カキ殻の放置を廃掃法の不法投棄と解釈することは可能であるが、一人一人が放置する程度のカキ殻の量では不法投棄として立件するのは難しい、という見解があった。それならば、警察による行為者への対面指導によって抑制できないかと考えたところ、警察としては立件が難しい場合でも当然のことながら注意・指導は行う、そのため一時的には抑止力になるかもしれないが、警察がそれ以上何もしないということがわかれば逆に抑止力は無くなってしまいうのでは、とのことだった。

### **3. 3 立入規制をすることでカキを取るという行為自体を制限すれば放置も無くなるのでは？**

そもそも当該区域への立入を禁止してしまえばカキ採取ができなくなるので、結果として放置自体が無くなるだろう、という考えからであるが、もともと河川法の主旨として「河川は公共用物として一般公衆の自由な使用に供せられるべきもの（逐条解説「河川法解説」より）」とあり、現地においては親水護岸等を設置し、河川の一般利用者が水に親しむことのできる空間となっている状況で一般公衆の利用を阻害する立入の禁止（制限）が難しいことは明らかだった。地元自治体にも意見を聞いてみたが、やはり当該区域を条例等の制定によって立入規制をすることは難しいと考えていた。

法令及び条例による規制・取締によってカキ殻放置を解決することが難しいことが明らかになる一方、カキ殻放置は継続しており、引き続き法令の解釈や適用の検討を行うこと

も必要ではあるが、それよりもまずは安全上の課題を解決することが優先的であると思われた。

## 4. 対応

### 4. 1 官民協働で取り組むために

安全上の課題の解決、即ちそれはカキ殻の撤去であるが、河川管理者のみで撤去することが困難である状況に変わりはなかった。また、根本的な「カキ殻放置」という問題の解決には地元の方々の協力、地域の取り組みとしての理解が不可欠であり、どうすれば官民が問題を共有し、問題に対して協働で取り組むことができるかを考えることが重要だった

そこで、江戸川では昭和56年に始まった「江戸川クリーン大作戦」という江戸川沿川の住民・団体の方々と協働した清掃活動を行っており、このような活動を江戸川放水路で行えないだろうか、と考えた。



### 4. 2 協議会での議論

江戸川放水路地区のよりよい水辺環境の形成及び河川利用の秩序の保持を目的として設立された江戸川放水路水面等利用者協議会（以下「協議会」という。）では、地域の自治会、漁業関係者、沿川自治体、自然環境保護団体及び学識者等を会員（当事務所と地元自治体が事務局）とし、「みんながより良いと思う、水面等の利用と整備等」について協議を行い、合意形成を図っている。

平成28年度の協議会では河川利用マナーに関する議論の中でカキ殻放置について取り上げ、水辺へ続く動線上に4カ国語で記した協議会名称の看板を設置した。



【4カ国語の看板を設置】

### 4. 3 法解釈に囚われない地元協働での“回収作業”

平成29年度の協議会においてもカキ殻放置について取り上げ、法律及び条例による規制が難しい中で協議会として看板設置以外に何ができるか議論を行った。

放置されたカキ殻によって損なわれる河川を利用する人の安全の確保が優先であるということは本協議会のメンバーも共通認識を持っていたことから、協議会メンバーを中心とした回収作業を実施することを決定した。なお、回収する範囲についても専門家等の意見を聞き、協議会で合意形成を図ることとした。こうして「江戸川クリーン大作戦」のように官民が協働でカキ殻を回収することとなった。

カキ殻回収作業は、協議会メンバーを中心に約80名が参加し、特にカキ殻放置の目立つ区域を約300メートルにわたってスコップなどで回収し、約15トンのカキ殻を撤去

することができた。また、事前に行った記者発表も相俟って多くのマスコミに取り上げていただくことができた。回収したカキ殻は地元自治体清掃部局の本取り組みへの理解により処分に協力してもらえた。



【カキ殻回収作業】



【作業前】



【作業後】

## 5. 考察

カキ殻回収は事前の記者発表も相俟って多くのマスコミにも取り上げられ、全国から関心を集めることができ、衆人環視の環境を醸成することに寄与できたのではと思料している。

回収作業を行った平成29年12月以降は気候の関係もあって、カキを採取する人は減っていたが、春先から現在にかけてカキ殻を採取する人は増えてきている。今時点では回収前と比較すると堆積するカキ殻の量は少ないものではあるが、実態として採取したカキをそのまま持ち帰らず殻を放置していく人は散見されている。

我々河川管理者も日々の河川パトロールで見つけた場合は行為者に対して注意喚起を行っているが、引き続き現地の利用動向を把握していくとともに、今後の課題として、抜本的な解決策や対策方針の検討が必要であると考えます。