

佐原広域交流拠点の開設に伴う公有水面及び  
同拠点の利用の調整のためのルールについて

平成18年3月  
東京大学公共政策大学院  
森田ゼミ 河川班

# 目 次

1	目的	．．．．． 1
2	佐原広域交流拠点の位置づけ	．．．．． 1
3	利用の現状及び今後想定される利用	．．．．． 2
3.1	公有水面利用	．．．．． 2
3.1.1	現状	
3.1.2	今後想定される利用	
3.2	佐原広域交流拠点の陸域の利用	．．．．． 2
3.2.1	現状	
3.2.2	今後想定される利用	
4	ルールの総論	．．．．． 3
4.1	ルールを策定する趣旨	．．．．． 3
4.2	ルールの必要性	．．．．． 3
4.2.1	水面利用調整ルール	
4.2.2	佐原広域交流拠点ルール	
4.3	定量的・科学的分析の必要性	．．．．． 4
4.4	ルールの対象範囲	．．．．． 4
4.4.1	対象範囲の基本的考え方	
4.4.2	具体的範囲	
4.5	ルールの対象となる者	．．．．． 5
4.6	ルールの法形式	．．．．． 6
4.6.1	法形式の検討プロセス	
4.6.2	ソフトローとハードロー	
4.6.3	法形式を検討する上で配慮すべき事項	
4.6.4	条例	
4.6.5	契約	
4.7	ルールの策定・運用プロセス	．．．．． 8
5	水面利用ルール（１） 河川利用者同士の調整	．．．．． 9
5.1	問題点の解決のために必要なルールの内容	．．．．． 9
5.1.1	現行のルールの確認	
5.1.2	対象水面において必要と認められるルール	
5.1.2.1	通航ルールの特則	
5.1.2.2	動力船の通航区域の制限等	
5.2	ルールの法形式	．．．．． 12

5.2.1	他の水域におけるローカルルールの事例	
5.2.1.1	荒川水系（河川法に基づく告示）	
5.2.1.2	琵琶湖（水上安全条例）	
5.2.1.3	江戸川放水路（自主ルール）	
5.2.2	対象水面において考えられる法形式	
5.2.2.1	ソフトロー	
5.2.2.1.1	自主ルール	
5.2.2.1.2	河川管理者等の定めるソフトロー	
5.2.2.2	ハードロー	
5.2.2.2.1	河川法に基づく告示	
5.2.2.2.2	水上交通（安全）条例	
5.2.2.2.3	市条例	
5.2.3	法形式を検討する上で配慮すべき事項	
5.2.4	推奨すべき法形式	
6	水面利用ルール（２） 自然環境の保全・生活環境の保全	・ ・ ・ ・ 1 6
6.1	考えられる問題点	・ ・ ・ ・ 1 6
6.1.1	問題点の抽出	
6.1.2	自然環境	
6.1.2.1	船舶からの排出ガス等による水質への影響	
6.1.2.2	船舶航行による動植物への影響	
6.1.3	生活環境	
6.1.3.1	船舶航行による騒音	
6.2	問題点の解決のために必要なルールの内容	・ ・ ・ ・ 1 8
6.2.1	船舶からの排出ガス等による水質への影響	
6.2.1.1	現行のルールの確認	
6.2.1.2	現行ルールの有効性の検討	
6.2.1.3	新たに必要と認められるルール	
6.2.2	船舶航行による動植物への影響	
6.2.2.1	現行のルールの確認	
6.2.2.2	現行のルールの有効性の検討	
6.2.2.3	新たに必要と認められるルール	
6.2.3	船舶航行による騒音	
6.2.3.1	現行のルールの確認	
6.2.3.2	現行のルールの有効性の検討	
6.2.3.3	新たに必要と認められるルール	
6.3	ルールの法形式	・ ・ ・ ・ 2 3
6.3.1	船舶からの排出ガス等による水質への影響	
6.3.1.1	ソフトロー	
6.3.1.2	ハードロー	

6.3.2	船舶航行による動植物への影響	
6.3.2.1	ソフトロー	
6.3.2.2	ハードロー	
6.3.2.2.1	河川法	
6.3.2.2.2	その他のハードロー	
6.3.3	船舶航行による騒音	
6.3.3.1	ソフトロー	
6.3.3.2	ハードロー	
6.3.3.2.1	河川法	
6.3.3.2.2	自主条例	
6.3.4	補足	
7	佐原広域交流拠点におけるルール	・・・ 28
7.1	一般的事項	・・・ 28
7.1.1	法律及び条例によるルール	
7.1.2	ソフトローによるルール	
7.1.3	各ルール間の調整	
7.2	河川法によるルール	・・・ 29
7.3	自然公園法によるルール	・・・ 29
7.4	都市公園法によるルール	・・・ 30
7.5	公の施設の設置・管理条例によるルール	・・・ 31
7.5.1	公の施設とは	
7.5.2	公の施設の範囲	
7.5.2.1	芝生広場等及び 湿地再生エリア（掘削）	
7.5.2.2	湿地再生エリア（カヌー乗り場）及び 浮棧橋	
7.5.3	条例に規定すべき事項	
7.5.3.1	一般的事項	
7.5.3.2	具体的事項	
7.5.3.3	罰則	
7.5.4	P F I 事業と公の施設（指定管理者制度）との関係	
7.5.5	指定管理者制度について	
8	ルール策定・運用プロセスの方法論と合意形成	・・・ 37
8.1	ルール策定・運用プロセスの枠組みと合意形成の重要性	・・・ 37
8.2	既存法令における手続き規制	・・・ 38
8.3	先行事例の紹介	・・・ 40
8.3.1	「荒川における船舶の通行方法」	
8.3.2	「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」	
8.3.3	「江戸川放水路の水面利用と河川敷利用ルール」	
8.3.4	「菊池川水面利用ルール」	

8.3.5	「利根川下流部係留船対策計画」	
8.3.6	まとめ	
8.4	佐原の場合の提案	・・・49
8.4.1	基本的な枠組み	
8.4.2	関係主体の整理と協議会の構成	
8.4.3	ルールの形式等による差異・注意点・その他補足	
8.4.3.1	PFI事業者の取り扱い	
8.4.3.2	佐原市の既存の審議会との関係	
8.4.3.3	合意形成に失敗した場合に取り得る措置	
8.4.3.4	周知方法	
9	まとめ	・・・54
	地図	・・・56
	参考資料	・・・57
1.	海上衝突予防法（昭和52年法律第62号）に定める主なルール	
2.	船舶職員及び小型船舶操縦者法（昭和26年法律第149号）及び同法施行規則（昭和26年運輸省令第91号）に定める小型船舶操縦者の遵守事項等	
3.	荒川における船舶の通航方法（関東地方整備局公示 平成13年4月1日施行）の概要	
4.	滋賀県琵琶湖等水上安全条例（昭和30年滋賀県条例第30号）の概要	
5.	江戸川放水路水面利用と河川敷利用のルール（江戸川放水路水面等利用者協議会作成）の概要	
6.	琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例（平成14年滋賀県条例第52号）の概要	
7.	利根川下流部係留船対策計画（利根川下流部水面利用協議会作成）の概要	
8.	韓国の水上レジャー安全法の概要	
	参照条文	・・・67
	参考文献・ホームページ	・・・84

## 1 目的

現在、千葉県佐原市はその活性化のため、観光の振興を図っている。

平成21年より、佐原市本宿耕地地区の利根川沿川に、佐原広域交流拠点が供用開始される予定である。佐原広域交流拠点は多様な目的を持つさまざまな施設からなる拠点であるが、その大きな目的のひとつが観光の核となることであり、そのためにマリナー機能を持つ佐原湊を整備するなど利根川の水面利用を活性化することを企図している。

このため、佐原広域交流拠点を多くの人々が利用し、また同拠点から発着する多くの船舶が利根川やその支川を利用することとなると考えられる。佐原広域交流拠点が観光の核として機能するためには、その利用者が安心して快適に利用することができるためのルールが不可欠である。また、同拠点の利用者と従来の水面利用者や周辺住民との間の利用調整や、同拠点の管理上の利用調整のためのルール等も必要となってくる。

このような状況下、我々は東京大学公共政策大学院の事例研究（現代行政）における研究課題として、同拠点事業の主な事業主体である佐原市及び国土交通省利根川下流河川事務所より、同拠点の開設に伴う利用ルールづくりについて検討する機会を頂いた。

本稿は、同拠点の観光の核としての機能を踏まえつつ、佐原広域交流拠点の開設に伴う利根川及びその支川の水面利用並びに同拠点の利用に係る利用調整のルールのあり方について、佐原市及び国土交通省利根川下流河川事務所に対し提言を行うものである。

## 2 佐原広域交流拠点の位置づけ

人口の減少、高齢化の進展、商品販売額の減少等に悩む<sup>1</sup>佐原市では、中心市街地活性化基本計画の目標都市像として「水郷の小江戸 産業観光で賑わいの再興」を掲げる<sup>2</sup>など、観光の振興が町おこしの最重要目標の一つとなっている。佐原市には小野川周辺地区の歴史的町並みという観光資源があるものの、これ一つのみでは集客力が弱く、また観光客滞留時間も少ないという悩みを抱えていた。さらに、同地区は交通の便がよくない上に、駐車場不足から車での利用も行いづらかった。このため、佐原市の眠れる観光資源である利根川を活用した新たな観光スポットとなるとともに、小野川周辺地区への玄関口となる佐原広域交流拠点を観光の核として整備するに至ったものである。

また、利根川は、昭和58年の小貝川の決壊や昭和22年のカスリン台風による本川堤防の決壊等、古来洪水を繰り返してきた。このため、利根川の治水が従来より行われてきたが、その切り札がスーパー堤防である。スーパー堤防とは、川沿いの土地に土を盛りかさ上げすることによってつくられる幅の広い堤防であり、洪水時の堤防の決壊や地震時の堤防の倒壊が起きにくいという特長がある。また、当該堤防上の土地では、通常の土地利用を行うことができることから、堤防の裏法部を有効に利用できる。さらに、スーパー堤防が建設される土地には盛土が行われるため、工事に機会に併せその地域の土地利用を改変し、新たな街づくりを行うことができる。このため、国土交通省では、利根川におけるスーパー堤防建設を進めており、今般佐原市本宿耕地地区において整備するに至ったものである。

<sup>1</sup> 佐原市統計書平成16年度版（佐原市）より。

<sup>2</sup> 佐原市中心市街地活性化基本計画（2005.3）参照

佐原広域交流拠点とは、このスーパー堤防上及びその前面の河川敷に整備される各種の施設等の総称である。佐原広域交流拠点は、郷土資料館・地域物産 PR 施設・各種商業施設・トイレ・休憩所・交通及び観光案内施設等が存する地域交流館及び水辺交流館のほか、河川資料館、マリーナ機能（係留棧橋、船着場、ボート保管施設等）を持つ佐原湊、カヌーや釣り・自然体験・野鳥観察・環境学習などを行うことができる再生湿地、河川防災ステーション、駐車場等からなる複合施設であり、佐原市と国土交通省が整備を行う。このほか、千葉県が国道 356 号の改築を行う。このように、同拠点は、観光振興のほか、防災拠点、地域振興、学習・体験、自然再生等様々な目的・機能を有する施設である。

### 3 利用の現状及び今後想定される利用

#### 3.1 公有水面利用

##### 3.1.1 現状

佐原広域交流拠点周辺の公有水面には、利根川本川及び小野川・横利根川を含むいくつかの支川がある。なお、利根川本川及び横利根川の河川管理者は国土交通大臣（関東地方整備局利根川下流河川事務所）<sup>3</sup>であり、小野川の河川管理者は千葉県知事である。

これらの公有水面では、現在佐原市の第三セクターが運行するものをはじめとする水上バス等の観光船が運行している。また、この地域は、古来漁業が盛んであり現在でも漁船が多く、また特に横利根川は釣り船の利用が多い。さらに、若干のプレジャーボートが運航されているとともに、横利根川や小野川には違法・適法を含めプレジャーボートや漁船が係留されている。また、利根川下流河川事務所のドックにある浚渫船や河川巡視船も運航されている。さらに、利根川本川を中心に河岸から釣りを行っている釣り人もいと想定される。

なお、現在の公有水面利用はあまり多くなく、現在ところ水面利用に際し特段の問題点は発生していない<sup>4</sup>。

##### 3.1.2 今後想定される利用

佐原広域交流拠点では、水面利用に係る施設として船着場、係留棧橋とボート保管施設、それにカヌーの発着所が整備される。このため、同拠点の整備後はプレジャーボートの利用が飛躍的に増加するとともに、観光船も増加すると考えられる。さらに、これまで利用のなかった水上バイクや、非動力船であるカヌーによる水面利用が発生すると考えられる。

#### 3.2 佐原広域交流拠点の陸域の利用

##### 3.2.1 現状

同拠点が整備される本宿耕地地区は、現在若干の河川管理施設がある河川区域内と、元農地であった河川区域外、そしてその間を通る国道 356 号線からなる。しかしながら、現在この地区を利用する者は国道を通過する車両を除けばほとんどいない。

##### 3.2.2 今後想定される利用

<sup>3</sup> 河川法第 98 条及び同法施行令第 53 条により一部の権限を除き地方整備局長に委任され、利根川下流部においては具体的な事務を関東地方整備局利根川下流河川事務所において行っている。以下、「利根川下流河川事務所」という。

<sup>4</sup> 利根川河川事務所長及び佐原市役所担当者からの聴取による。

佐原広域交流拠点、上述のように多様な施設からなるため、これを利用する者も様々になると想定される。具体的には、地域交流館・水辺交流館における休憩・買い物や食事、河川資料館等の見学、駐車場利用、水面利用やそのための乗降利用、プレジャーボート・水上バイクやカヌー等の進入・陸揚げや保管、釣り、散策や自然観察、軽運動、屋外での食事等多種多様な観光客の利用のほか、研修施設や地域交流館における地域住民の利用も想定される。

## 4 ルールの総論

### 4.1 ルールを策定する趣旨

公有水面利用及び同拠点の利用調整ルールは、ルールである以上、一定の利用を規制する。これは、公有水面と佐原広域交流拠点を多くの者が利用するために発生する交流拠点利用者同士の利用上の問題、交流拠点利用者と他の水面利用者や周辺住民との間の問題、交流拠点自体の管理や河川管理、自然環境の保全の観点からの問題等に対処するためのものである。このため、規制を考えると、我々は様々な問題点を予想し、これに対処しうる厳格なルールを考えがちである。このような問題を防ぐための規制は重要である。しかしながら、そもそも佐原広域交流拠点を整備する大きな理由が、観光の振興であることを忘れてはならない。すなわち、佐原広域交流拠点の利用者の立場から不十分な規制では同拠点の魅力が発揮されないが、厳しすぎる規制をして利用者が敬遠することになっては同拠点を整備した意義自体が問われることになりかねない。

### 4.2 ルールの必要性

#### 4.2.1 水面利用調整ルール

4.1に鑑みると、多種多様な水面利用が無秩序に行われることとなった場合には、船舶同士の衝突等の事故の発生が懸念されるほか、それぞれが円滑な水面利用を行えない結果、レジャー拠点としての魅力が低下するという事態も想定される。こうした事態を避けるため、船舶の安全で円滑な航行のための水面利用者同士の調整ルールが必要となる。また、河川区域内であることから、船舶の河川管理施設への衝突の防止等の河川管理上の必要性からのルールも必要である。

また、この地域は、その多くが水郷筑波国定公園の第三種特別区域でもあり、野鳥の宝庫でもあり、葦原の群生など良好な自然環境が残された地域であることから、自然環境の保全を図る必要がある。特に、佐原広域交流拠点自体が貴重な自然を観光資源として活用していくものであることからもなおさらである。同拠点の整備事業は、新たなリクリエーションスポットを整備するというものであり、周辺環境に新たなインパクトを与えるものであることから、あらかじめ問題点を整理し必要な対策を講じておくことが有用である。

さらに、周辺住民から事前に船舶による騒音の懸念が示されていることから、周辺住民の生活環境の保全を検討する必要がある。佐原広域交流拠点整備の目的は、観光の振興を通じた佐原の活性化である以上、あらかじめ発生し得る問題（特に周辺生活環境に関して）に対する解決策を検討することは、地元住民の理解・協力には不可欠であり、これは地元住民と拠点の整備を行う市や国の双方に資することである。

#### 4.2.2 佐原広域交流拠点ルール



佐原広域交流拠点という施設を整備することから、開館時間や入場料等といった同拠点の管理運営上のルールが必要となる。また、同拠点を多くの者が利用することとなるため交流拠点利用者同士の利用調整のルールが必要となる。さらに、4.4.1と同様に、河川管理上の必要性、自然環境の保全の必要性及び周辺住民の生活環境の保全の必要性からルールが必要となってくる。

#### 4.3 定量的・科学的分析の必要性

検討に先立ち、本稿では、4.4に述べる検討対象地域で現在特段の問題点が生じていないにもかかわらず、佐原広域交流拠点の整備に伴い4.2に述べたように今後ルールを策定する必要性が生ずるものと仮定して検討をすすめることに付言しておく。本来は、例えば同拠点の周辺の公有水面においてどれだけの船舶が増加し、既存の船舶利用と比較して大幅な増加といえるのか、それによりどのような問題が発生すると考えられるのか、他の河川の状態にも鑑みた定量的な分析や、環境工学等の分野からの科学的な分析が必要であるが、これは我々の専門外でもあるため、実際に現地を管理する佐原市や利根川下流河川事務所による即地的検討に委ねることとする。このため、本稿では、後述のように、琵琶湖、江戸川、荒川等他の河川等におけるルールを参考に問題を仮定し、これに対処するためのルールを検討した。

したがって、同拠点の利用促進の観点から、実際のルールの検討に当たっては、本稿に述べるルールのうち、発生蓋然性の程度を見極めつつ必要なもののみを取り入れていくことが望まれる。

#### 4.4 ルールの対象範囲

##### 4.4.1 対象範囲の基本的考え方

本稿は、佐原広域交流拠点の開設に伴う利用上の問題点を調整するためのルールを検討するものである。佐原広域交流拠点を多くの者が利用することにより問題が発生する範囲は、佐原広域交流拠点内にとどまらない。同拠点の利用者の利用形態として、3.1にあるように、ひとつは船舶による公有水面の利用が考えられる。現在同拠点の周辺の公有水面の利用船舶数は多いとはいえないが、交流拠点利用船舶の増加により当該公有水面の利用船舶が大幅に増加し、その結果現在特段問題の発生していない当該区域において利用調整を行う必要性が生ずるものと考えられる。このため、本稿では、佐原広域交流拠点内及び佐原広域交流拠点利用船舶が頻繁に航行する公有水面を対象として、ルールを検討することとする。

このほか、自動車により同拠点を訪れる者による利用や、同拠点の利用者がその周辺や小野川周辺等を散策・観光する利用も考えられる。しかしながら、これら佐原市内で発生する問題は、その内容・範囲ともに広範に及び、また同拠点利用者により主に発生する問題点ばかりとも限らない<sup>5</sup>。このため、本稿の検討には含めないものとする。

##### 4.4.2 具体的範囲

---

<sup>5</sup> 例えば、同拠点を利用しない観光客も多いと考えられるが、これらの者の来訪により発生する問題点と区別できない。

ルールを策定する以上、そのルールが適用される地理的範囲を事前に明確にしておく必要がある。後述のような担保手段を持ったハードローについては、国民の権利保護の観点から必ずこれを法で明らかにしておかなければならない。

まず、佐原広域交流拠点利用船舶が頻りに航行する公有水面であるが、具体的にどの範囲をさすのかは難しい。交流拠点内だけを航行するわけではないことは明らかであるが、プレジャーボート等は、その性能上は上流は利根大堰、下流は利根川河口や霞ヶ浦、さらには海までも航行は可能であろう。しかしながら、カヌーは同拠点のごく周辺の航行しか想定されず、水上バイクもレジャーという利用形態に鑑みればそれほど遠方まで利用する者は実際には多くないと想定される。本ルールは、佐原広域交流拠点の利用船舶をすべからず対象にすることが目的ではなく、同拠点の利用船舶により問題の発生する地域の問題点に対処することが目的である。このため、同拠点の利用船舶により船舶利用が大幅に増加し問題の生ずる可能性の高い地域、すなわち同拠点のごく周辺だけを対象にすることで少なくとも当初は十分であろう。この点、同拠点を中心に利根川本川上下流7～10 km程度は香取市<sup>6</sup>の区域となる<sup>7</sup>。このため、行政区域を跨ることによる調整の手数を考慮すれば、利根川本川及び船舶の航行可能な支川のうち香取市の区域の存する区間<sup>8</sup>を対象とすればよいと考えられる。ただし、支川の場合、霞ヶ浦と一体をなす常陸利根川等佐原広域交流拠点利用船舶の利用が少なく、他の水域と一体性の高い区域については、対象から除くことが望ましいと考えられる<sup>9</sup>。そして、本対象地域外でルールの必要性が生じたてきた場合や、対象地域の内外でのルールの有無の差が問題となってきた場合に、その範囲を拡大すること考えられる。

次に、佐原広域交流拠点とはどの地域を指すのかを検討する。佐原広域交流拠点はその大部分が河川内の施設であり、柵等が設けられるわけではないことからその範囲が明確ではない。このため、利用者のわかりやすさの観点から、施設として一体的と判断される区域を指すことになる。この点については、即地的な検討が必要と考えられるので具体的な地域を本稿で明示することはできないが、基本的には佐原交流拠点整備事業として今般整備する地域であり、PFI事業者による管理が想定されている地域及び外見上及び運用上これと一体の施設として考えられる地域が対象となる。

#### 4.5 ルールの対象となる者

4.2に鑑み、公有水面の水面利用調整ルールにおいては、ルールの対象となる者は、佐原広域交流拠点を利用するか否かに関らず、対象公有水面を利用する全ての船舶とする。

佐原広域交流拠点内のルールにおいては、同拠点の利用者であり、水面利用者も含まれるものの、陸域の利用者が多いと考えられる。

このように、公有水面を対象として船舶の航行ルールを定める水面利用調整ルールと、佐原広域交流拠点の区域内を対象として拠点内利用者（主に陸域利用）を対象として定

<sup>6</sup> 香取市は平成18年3月27日に佐原市と周辺3町が合併してできる。

<sup>7</sup> 横利根川合流地点より上流部では利根川本川が市境及び県境となり、北半分は茨城県稲敷市となる。

<sup>8</sup> 利根川本川及び船舶の航行可能な支川のうち香取市の区域とすると、一部河川の半分だけルールが適用される区域（注7の利根川本川、横利根川等）が生じ、適当ではない。

<sup>9</sup> このため、横利根川や与田浦、与田浦川についても、航行船舶のうち広域交流拠点利用船舶の占める割合及び霞ヶ浦等との一体性を考慮すべきであろう。

める拠点内ルールは、一部拠点内の水面において重複する部分があるものの、基本的には対象地域と対象者が異なるルールであることから、別々のルールとすることがわかりやすさの観点からも、ハードローの場合の法形式の観点からも望ましいと考えられる。このため、以下ではこの2つに分けて議論を進めていくこととしたい。

## 4.6 ルールの法形式

### 4.6.1 法形式の検討プロセス

法形式を検討するに際しては、まず4.2により必要とされるルールが既存のルールにより規制されているかについてまず確認する必要がある。河川法、自然公園法、水上では海上衝突予防法等が確認の対象となる。この点は、5～7で詳細に検討する。

次に、現在適用されているルールでは規制が十分ではない場合には、新たなルールを検討することになる。この場合、大きく分けるとハードローとソフトローがある。この点については、4.6.2以下で詳しく述べる。このほか、特殊な形態として、契約方式も利用できる。

そして、ハードローによる規制を行おうとするときは、既存法の適用を検討することとなる。水面利用調整ルールの場合、河川法施行令第16条の2第3項の規定に基づく通航方法の指定等が候補である。拠点内ルールについては、地方自治法に基づく公の施設管理条例等が候補となる。これらについても、5～7で詳細に検討する。

なお、本稿では、現行の法律の枠組みの中でとりうる手段を検討し、国の法律に係る立法論には立ち入らない。

### 4.6.2 ソフトローとハードロー

本稿では、ソフトローとは、法律や条例に根拠を持たず、最終的に強制的な担保手段により実行が保証されていないにもかかわらず、現実の社会において住民や企業などが何らかの拘束感を持ちながら従っている諸規範である。即ち、ハードローではないルールのことをいう。ただし、ソフトローでも場合により民事上・刑事上の規範となることはありえよう。様々な形式が考えられるが、本事例においては、施設又は公物の管理者が管理権に基づき定めるソフトロー、及び関係者間の合意に基づく自主ルールが考えられる。

一方、ハードローとは、本稿では公権力の行使として国又は地方公共団体により行われる規制をいう。すなわち、違反の場合の制裁を裏づけとして行われる国民又は住民に対する義務付けであり、法律若しくは条例又はこれらに根拠を持つ委任命令の形式をとる。

### 4.6.3 法形式を検討する上で配慮すべき事項

ハードローとソフトローのいずれを採用するのが望ましいかは、またそれぞれの法形式の中で具体的にどの方法を採用することが望ましいかは、5から7の検討も踏まえつつ、ルールを定める必要性和定めるべきルールの内容と応じてふさわしい形式を検討すべきである。ただし、その際、以下の点に留意すべきである。

まず第一に、自由主義の観点から、ルールは本来少ないほうが望ましい。特に、強制的な担保手段を持ったハードローは、国家権力による国民の権利侵害の防止という観点からも、担保手段の確保のためのコストの節減という観点からも、ソフトローがでは有効に機能しない何らかの事情がある場合の手段であるべきと考えられ、特段の事情がない限りは、ソフトローによるルールが採用されるべきと考えられる。

第二に、一覧性のある、利用者にとってわかりやすいルールが望ましい。この観点からは、定めることのできる事項について限界のない、ソフトローが優れている。これに対して、ハードローの場合、既存法の適用の場合は既存法の規定の問題から、自主条例の場合憲法第94条による法律との関係から、規制を行うことができる事項に制約があり、その結果規制の一覧性が失われる傾向がある。

第三に、ルールは実効性のあるものでなければならない。この点では、罰則等の強制担保手段を採ることのできるハードローが優れている。ただし、罰則は、実際に違法行為を取り締まり、罰則等を適用して初めて制裁としての効果を有するものであり、罰則を定めるだけで実効性が担保されるわけではない一方、厳格な取締りには多大なコストを有することに留意する必要がある。このため、コストをかけずに規制の実効性を確保しようとする場合、ソフトローと同じく自らルールを遵守しようという方向に誘導することが大切である。すなわち、ソフトローであれハードローであれ、自主的な遵守を促すには、ルールの策定過程に利用者を参加させること重要となってくるが、その反面合意の困難な場合や、合意プロセスに参加しなかった者の問題が生じてくる。

第四は、佐原広域交流拠点の設置目的や管理との整合性の確保である。そもそも佐原広域交流拠点は、佐原市が利根川下流河川事務所と連携して、佐原市の観光振興のために整備するものであることから、ルールもこうした拠点開設の目的に整合的なものとなる必要がある。そのためには、佐原市等の意見が適切に反映されることが担保される法形式が望ましいということになる。この観点からすると、佐原広域交流拠点の設置者である佐原市又は利根川下流河川事務所が主体的にルールの策定過程に関与する方式が望ましいと思われる<sup>10</sup>。

#### 4.6.4 条例

4.6.1 及び 4.6.3 を踏まえ、ハードローによる規制を行おうとする場合で、既存法令の適用によってもなお規制を行うことができない事項があったり、既存法令の適用では規制の程度が十分でないときは、条例による規制を検討することになる。

しかしながら、地方公共団体の条例は「法律の範囲」内で制定することができることとされており（憲法第94条）、「法律の範囲」を超えた条例は、自主条例でも制定することはできない。条例が法律に違反するかどうかは、法律及び条例の「趣旨、目的、内容及び効果を比較」することが必要であり、「特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であるときは、・・・条例が国の法令に違反する問題は生じない」（最判昭和50.9.1刑集29巻8号489頁）とされている。

このため、少なくとも前述の既存法との関係において、河川法の目的<sup>11</sup>である 災害の防止、河川の適正利用、流水の正常な機能の維持及び河川環境の整備・保全以外の目

<sup>10</sup> 広域交流拠点とやや関係の薄い千葉県の条例を形式とすることは望ましくないと考えられる。

<sup>11</sup> 河川法第1条参照

的であり、かつ自然公園法の目的<sup>12</sup>である「優れた自然の風景地の保護及びその利用の増進以外の目的であり、かつこれらの法律の企図する目的・効果を阻害しない条例は、法律違反の問題は生じない。なお、河川法や自然公園法の規制が十分ではないため、～の目的で条例を制定する場合は、河川法及び自然公園法の趣旨を判断する必要がある<sup>13</sup>。

また、条例は条例を策定した自治体の範囲内にしか効果が及ばない。このため、例えばその水面に市町村境かつ県境のある横利根川や利根川本川の横利根川合流地点より上流部を対象とすることは佐原市条例・千葉県条例では困難であるなど、4.2.2 に掲げた範囲のすべてをルールの対象地域<sup>14</sup>とする場合、水面利用調整については単独の条例では対応不可能となる。

#### 4.6.5 契約

契約は当事者同士の合意により成立するものであるため、合意があれば契約には民法 90 条などの強制法規に違反しない限りどのような事項でも定めることができる。

佐原広域交流拠点においては、プレジャーボートの保管施設が整備される。また、カヌー着場が整備されることから、カヌーの保管やカヌーの貸し出しが行われる可能性もある。この場合、プレジャーボートやカヌーの保管・貸し出し施設の管理者とプレジャーボートやカヌーの所有者又は利用者である私人とは、保管又は貸し出し契約を締結することとなる。この契約事項としてルールの遵守を定めるとともに、ルールに違反した場合には管理者から一方的に契約を解除できる旨を併せて定めることにより遵守の担保手段とすることが考えられる。なお、保管・貸し出し施設の管理者は PFI 事業者又は PFI 事業者から委託を受けた者と考えられるので、PFI の発注仕様書又は指定管理者と締結する協定書に保管・貸し出し施設の運営の際の要件として、契約事項に上記を含めることを定めておく必要がある。

ただし、公有水面利用者のうち保管・貸し出し施設の利用者はあまり多くないと推測される。また、解除権の発動は保管・貸し出し施設の管理者が行うこととなるため、実際に違反があっても解除を行わない等、河川管理者や市と施設管理者の意識が異なる場合もありうる。このため、この方法はあくまで補助的なものにとどまろう。

なお、この条項による契約の解除の乱発は、利用者の減少を招くばかりではなく、プレジャーボートの不法係留につながりかねないことを念頭に置かなければならない。

#### 4.7 ルールの策定・運用プロセス

ソフトロー・ハードローに関わらず、ルールの内容を関係者によりよいものとするとともに、ルールの自主的な遵守され、真に実効的なルールとなるためには、ルールの策定に当たっては関係者の意見が反映され、その内容に十分に納得していることが重要である。関係者間の合意に基づく自主ルールの場合には関係者全員の合意が原則と考えられるが、その他の法形式による場合も、可能な限りの関係者の合意を得ることが望ましい。このため、ルールの策定・運用プロセスが重要である。この点は 8 で詳細に検討する。

<sup>12</sup> 自然公園法第 1 条参照

<sup>13</sup> 後述のように、本稿では、～の目的で河川法や自然公園法の上乗せ・横だしをする必要性は見出せなかったことから、本稿ではこれら両法の趣旨について詳細な検討は行わない。

<sup>14</sup> 現在だけではなく、将来対象地域の拡大の要請がありうることも念頭に置かなければならない。

## 5 水面利用ルール（１）河川利用者同士の調整

本章では、多様な水面利用の調整を行うためのルールを検討することとする。具体的に課題となるのは、船舶同士の衝突を回避するためのルールであり、また、高速度で大きな航走波を立てる動力船から非動力船や船舶によらない河川利用（釣り等）を保護するための通航ルール等である。なお、自然環境や生活環境の保全と水面利用との調整については、次章において検討される。

### 5.1 問題点の解決のために必要なルールの内容

#### 5.1.1 現行のルールの確認

上記の問題点を解決するルールを検討するに当たって、まず、現行のルールについて確認しておくこととする。現在、佐原広域交流拠点開設予定地付近の水面（以下「対象水面」ということとする。）における特別なルールは何ら策定されていないことから、同水面においても、一般的なルールが適用されることとなる。

まず、当然のことながら、水面上であっても、民法、刑法等の一般的な法の適用が排除されるわけではない。従って、船舶の衝突事故や乗揚げ事故を起こした場合には、事案によっては業務上過失往来妨害罪や業務上過失致死傷罪に該当する可能性があるほか、民事上の損害賠償責任を負うことになることが考えられる。

水上における船舶の交通方法について定めた法令として、まず、一般海域におけるルールを定めた海上衝突予防法（昭和52年法律第62号）がある。同法は、直接的には「海洋及びこれに接続する航洋船が航行することができる水域の水上」に適用されるものであり、河川について全面的に適用されるものではない<sup>15</sup>。しかしながら、船舶が河川や湖沼を航行する場合も、当該水域に適用される特別な規則がない場合は、一般海域のルールに準じた航行を心がけることとされており（小型船舶の航行の安全に関する教則<sup>16</sup>26頁）、対象水面においても、特別な通航ルールを設けない限りは、同法に定めるルール<sup>17</sup>に準じた通航が要求されることになると考えられる。

なお、特定の海域におけるルールを定めた法令として、港内の一般的な航法を定めた港則法<sup>18</sup>（昭和23年法律第174号）及び東京湾等の特定海域のみに適用される海上交通安全法（昭和47年法律第115号）がある<sup>19</sup>。

河川における船舶の通航については、河川法（昭和39年法律第167号）第28条が、河川における舟又はいかだの通航については、一級河川にあっては政令（二級河川にあっ

<sup>15</sup> 対象水面についても直接の適用はないものと考えられる。

<sup>16</sup> （財）日本海洋レジャー安全・振興協会のホームページ（<http://www.jmra.or.jp/index.html>）より入手した。同協会は、国土交通大臣より唯一の小型船舶操縦士試験機関として指定されている（船舶職員及び小型船舶操縦者法（昭和26年法律第149号）第23条の1第1項小型船舶操縦士試験機関に関する省令（昭和49年運輸省令第4号）第2条第3項）が、同ホームページによれば、小型船舶操縦士試験の学科試験の試験問題は、同教則の内容の範囲から出題されるとのことである。

<sup>17</sup> 海上衝突予防法に定める具体的なルールについては、参考資料を参照。

<sup>18</sup> 港則法の定める具体的なルールとして、港の入口付近での出航する汽船の優先（同法第15条）や港内及び港の境界付近における速度制限（同法第16条第1項）などがある。

<sup>19</sup> 対象水面においてはいずれの法律の適用もないと考えられる。しかし、佐原湊を港湾類似のものと考えれば、対象水面における水上交通ルールを定めるに当たっては、港則法の規定内容が参考となる。

ては都道府県の条例)で、河川管理上必要な範囲内において、これを禁止し、若しくは制限し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる旨を規定し、これを受けた河川法施行令(昭和40年政令第14号)第16条の2第3項において、河川管理者が指定した水域等を通航する舟等は河川管理者が指定した方法により通航させなければならない旨が定められている。同項の規定に違反して舟又はいかだを通航させた者は、30万円以下の罰金に処せられる(同令第60条第1号)。現在のところ、対象水面を含む利根川下流域においては、同令に基づく河川管理者による通航方法の指定は行われていない<sup>20</sup>。

海洋であろうと、河川、湖沼などの内水面であろうと、プレジャーボートや水上オートバイなど、エンジンやモーターなどの動力を搭載した総トン数20トン未満の船を操縦するためには、小型船舶操縦士の免許が必要であるとされている(船舶職員及び小型船舶操縦者法(昭和26年法律第149号)第23条の2第1項)。同法は、また、小型船舶操縦者の遵守事項等を定めている(同法第23条の36及びその委任を受けた施行規則(昭和26年運輸省令第91号))<sup>21</sup>。これらの規定は、対象水面においても適用されることになる。

河川等内水面における船舶の利用については、都道府県条例により規律されている場合がある。その類型の一つが水上交通の安全や遊泳者の保護等を目的とする水上交通安全条例であるが、千葉県においては、同種の条例が制定されていない<sup>22</sup>。もう一つの類型が、水泳や釣りなどの船舶以外のレジャーを楽しむ者の安全確保を目的とするものであり、千葉県においては、公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例(昭和39年千葉県条例第31号)第10条第1項が、「何人も、通常、人が遊泳し、又は手こぎボートその他の小舟が回遊する水面(以下「海水浴場等」という。)において、みだりに、ヨット若しくはモーターボートその他の原動機を用いて推進する舟艇又はこれらにけん引される物を縫航し、急転回し、疾走させる等により、遊泳し、又は手こぎボートその他の小舟に乗っている者(以下「遊泳者等」という。)に対し、危険を覚えさせるような行為をしてはならない」旨を定めており、違反者は5万円以下の罰金又は拘留若しくは科料(常習として違反した者については6月以下の懲役又は20万円以下の罰金)に処せられることとなる(同条例第15条)。

#### 5.1.2 対象水面において必要と認められるルール

対象水面においては、特段新たなルール整備を行わない場合、5.1.1において述べたようなルールが適用されることとなるが、対象水面における多様な水面利用者の利害を調整するとともに、河川の損傷の防止等の河川管理上の支障を防止し、秩序ある河川使用を実現するためには、上述の一般的なルールに加えて、対象水面の特質や佐原広域交流拠点開設後に予想される河川利用の状況を踏まえたローカルルールの制定が必要であると考えられる。その内容については、河川管理者や河川利用者、住民等の協議により決定していくべ

<sup>20</sup> 河川法及び同法施行令に基づく一級河川における船舶の通航方法の指定が河川管理者により行われている例として、荒川水系の事例がある。その内容については後記5.2.1.1及び参考資料参照。また、阿賀野川水系及び信濃川水系においても、河川管理者が通航方法の指定に向けた準備を行っているようである(信濃川・阿賀野川下流域水面利用協議会のホームページ [www.minamo.jp](http://www.minamo.jp) 参照)。

<sup>21</sup> 参考資料参照。

<sup>22</sup> 茨城県においては水上安全条例が制定されており、安全航行の義務、動力船の航法、酒酔い操縦等の禁止、危険な行為の禁止等について規定されている。

きものであるが、例えば、次のようなルールの制定が考えられる。

#### 5.1.2.1 通航ルールの特則

一般に、河川は限られた狭い水面であるとともに、上流から下流へと一定の流れがあることや橋などの構造物があるなど様々な河川特有の条件があることから、一般的な海上交通法規の他に、河川特有の条件を踏まえた独自の通航ルールが必要とされている。対象水面も、河川の一部であり、この理が当然に当てはまる。また、整備される広域交流拠点の対象水面を利用する多くの船舶の拠点となることも考慮する必要がある。これらの点を考慮すると、対象水面におけるローカルルールとして、具体的には、例えば、河川管理施設や橋等の構造物を船舶の衝突や航走波の影響から保護するために、これらの構造物周辺における船舶の航行を規制する<sup>23</sup>、河道に沿って通航する船舶と河道を横断する船舶、本川を通航する船舶と支川から本川に出ようとする船舶との優先関係などを定める<sup>24</sup>、佐原湊を港類似の役割を果たすものと考えて、その内部や入口付近における特別の通航方法を定める<sup>25</sup>などが考えられよう。また、水深や障害物等により航行の危険な区域があれば、その旨の明示も必要と考えられる。さらに、悪天候時における通航制限や夜間その他の視界不良時における灯火設備のない船舶の通航制限も考えられる<sup>26,27</sup>。

#### 5.1.2.2 動力船の通航区域の制限等

プレジャーボートや水上オートバイなどの動力船が、遊泳者やカヌーなどの非動力船と衝突した場合には、重大な人身事故となりかねない。また、動力船が航行により引き起こす航走波が手漕ぎボート等に危険をもたらす可能性もある。こうした動力船の有する危険性に対しては、5.1.1 で述べたとおり、船舶職員及び小型船舶操縦者法及び同法施行規則や千葉県公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例が動力船の危険な操縦行為に対する規制を設けているところであるが、これらの一般的な規制で十分であるかが問題となる。佐原広域交流拠点においては、プレジャーボートの係留施設のほか、カヌー乗り場等も整備されることとなっており、動力船、非動力船とも多数の船舶がレジャー活動で対象水面を利用することが想定（期待）されている。とすると、単に動力船の側に非動力船に危険を及ぼす行為を避けるように規制を行うのみで水面利用の安全が十分に確保できるかは疑問があり、安全確保のため、動力船の通航区域とカヌー等の非動力船の通航区域とを分離することが考えられる<sup>28</sup>。また、非動力船のほか、釣り人や川辺での川遊

<sup>23</sup> 規制の内容としては、航行を全面的に禁止することと速度制限など一定の通航方法を指定することが考えられよう。

<sup>24</sup> 特別な定めをしなければ、横切り船の通航方法等、海上衝突予防法に定める一般的な通航ルールが用いられることになると考えられる。

<sup>25</sup> 具体的な内容として、港則法の規定の内容（注18参照）が参考になる。

<sup>26</sup> 韓国の水上レジャー安全法では、夜間運航装備を備えた水上レジャー機具を利用する場合を除き、何人も日没後30分から日の出前30分前までは水上レジャー活動をしてはならないと定められている（同法第21条）。また、安全管理の見地から、海洋警察署長、知事又は市長は、水上レジャー活動等の安全のため必要なときは、水上レジャー活動禁止区域（水上レジャー機具別の禁止区域を含む。）を指定することができる（同法第25条）。韓国の水上レジャー安全法の詳細な内容については、参考資料を参照。

<sup>27</sup> 河川における船舶の通航方法の指定等についての準則（平成10年6月10日建設事務次官通知）の内容も参考になると考えられる。

<sup>28</sup> 具体的な内容としては、一定の区域について、動力船の航行を禁止すること又は速度を制限したり、急転回等の一定の行為を禁止すること等が考えられる。逆に、一定の区域については動力船の専用区域とし、



びへの悪影響を防ぐため、一定の区域では、動力船に航走波が小さくなるような措置を講じさせることが考えられる<sup>29</sup>ほか、非動力船を含む船舶と釣り人等川岸での水面利用者との間で生ずる事故を防止するための措置を講じることも考えられる<sup>30</sup>。

いずれにせよ、対象水面における通航ルールを定めるに当たっては、河川と河川利用の実態を十分に踏まえた合理的なルールとする必要がある。そのためには、どのようなルールが必要であるかについて、河川管理者である国、佐原市その他の関係機関、住民、現在の水面利用者、拠点開設後に対象水面の利用が見込まれる者等で十分に協議を行うことが必要であると考えられる<sup>31</sup>。

## 5.2 ルールの法形式

上記5.1で検討した内容のルールを実施するに当たっては、その法形式を検討する必要がある。そこで、本節では、まず、他の水域において船舶等の通航に係るローカルルールを様々な法形式で定めている事例を紹介した上で、対象水面におけるルールを定める上で考えられる法形式について、その特質や問題点を検討し、最後に、法形式を検討する上で配慮すべき事項について述べることにしたい。

### 5.2.1 他の水域におけるローカルルールの事例

#### 5.2.1.1 荒川水系（河川法に基づく告示）

一級河川荒川水系においては、河川管理者である関東地方整備局長が、河川法施行令第16条の2第3項の規定<sup>32</sup>に基づく通航方法の指定を行っている<sup>33</sup>。

なお、この告示においては、通航方法の定め<sup>35</sup>の他に、ごみの投棄等の防止などについても定められている<sup>36</sup>。

---

非動力船の進入を排除することも考えられる。また、非動力船の中でも、操船技術に乏しい初心者については、動力船の航行する区域には侵入させないといったことも考えられる。

<sup>29</sup> 具体的な内容としては、動力船には、岸から一定距離以内の区域の通航を禁止する、又は速度を制限すること等が考えられる。

<sup>30</sup> 具体的な内容としては、川岸が釣り等に利用される一定の範囲については、動力船のみならず非動力船についても、岸から一定距離以内の区域の通航を禁止すること等が考えられる。また、川岸の一定の区域内における釣り等の行為を禁止する方法もあるが、こうした陸上の行為に係るルールについては、7を参照。

<sup>31</sup> 関係者の合意形成を行う方法については、8を参照。

<sup>32</sup> 規定の内容については、参照条文を参照。

<sup>33</sup> 荒川下流河川事務所のホームページ（<http://www.ara.or.jp/arage/rule/page2.html>）によると、荒川における通航方法策定の理由として、環境負荷・エネルギー消費の軽減、交通渋滞の緩和、災害時の緊急輸送路の確保及び河川の生活空間としての利用の観点から、河川舟運の役割が見直されてきていること、河川舟運を活性化するには、船舶相互間の調整や河川環境との調和などを図っていく必要があり、このためには、船舶が荒川を通航するにあたって守るべきルールを定めておく必要があることを掲げている。

<sup>34</sup> 具体的な規定の内容については、参考資料を参照。

<sup>35</sup> 通航方法の定めの一つとして、自然保全区域の設定及び同区域内における通航の制限が定められているが、これは河川利用者の調整というよりも、自然環境の保全を目的とする（減速区域における通航の制限も、自然環境の保全の目的を含んでいる）ものと考えられる。自然環境の保護と河川利用の調整については、次章を参照。

<sup>36</sup> 具体的な規定の内容については、参考資料を参照。この公示のうち、船の通航方法以外の事柄を定めた部分については、河川法施行令の規定に基づく通航方法の指定とは認められない。従って、これらの部分に違反する者があったとしても、河川法施行令の罰則（30万円以下の罰金）は適用できないものと思われる。にもかかわらず、通航方法の指定以外の事柄についての定めが公示に盛り込まれているのは、船舶

#### 5.2.1.2 琵琶湖（水上安全条例）

レジャー活動を含め水面利用が活発に行われている琵琶湖においては、水面利用に係る様々なルールが定められている。そのうち、船舶の通航方法について主に定めているのが、滋賀県琵琶湖等水上安全条例（昭和30年滋賀県条例第30号）である。同条例は、「水上交通の安全を確保し、あわせて水上交通に起因する障害の防止に資するとともに、水上の使用に関する事故の防止を図ることを目的とする」警察所管の条例である。

この条例は、船舶の通航に係る規定<sup>37</sup>のほか、琵琶湖の水面上における交通の安全を確保するという見地から様々な規定<sup>38</sup>が盛り込まれている<sup>39</sup>。

#### 5.2.1.3 江戸川放水路（自主ルール）

江戸川放水路（千葉県）においては、安全で秩序ある快適な水面利用と河川敷利用を図るため、江戸川放水路水面等利用者協議会<sup>40</sup>において、平成17年2月に「水面利用と河川敷利用のルール」が策定された<sup>41</sup>。これは任意のルールであるが、「利用者のマナーやモラルの向上が図られない場合には、法令等による規制や制限を検討する」とされている<sup>42</sup>。その内容は、河川敷利用のルール10項目<sup>43</sup>と水面利用ルール6項目<sup>44</sup>からなっている。

#### 5.2.2 対象水面において考えられる法形式

対象水面における水面利用のローカルルールを定める形式としては、様々な法形式が想定される。以下では、想定される法形式を大きくソフトローとハードローとに区分<sup>45</sup>した上で、特質や問題点について検討する。

##### 5.2.2.1 ソフトロー

###### 5.2.2.1.1 自主ルール

ソフトローのうち、水面利用者が自主的にルールを定める方式である。5.2.1.3において述べた江戸川放水路等で実例が見られる。自主ルールにおいては、定めることのできる事項について限界がなく、いかなるルールであっても、参加者の合意があれば、自由に定めることができるという利点がある。反面、そもそも誰がルールの制定に参画するのかという問題に始まり、関係者間の調整、合意形成は必ずしも容易でないという問題がある<sup>46</sup>。また、協議参加者の構成によっては、市や河川管理者の受け入れがたい、必ずしも公益に合

---

等が守るべきルールをできるだけ一覧性のある形で表そうという配慮に基づくものかもしれない。

<sup>37</sup> 具体的な規定の内容については、参考資料を参照。

<sup>38</sup> 具体的な規定の内容については、参考資料を参照。

<sup>39</sup> 水上安全条例を制定している都道府県として、関東地方では、茨城県、栃木県（中禅寺湖水上安全条例）、東京都及び山梨県（富士五湖水上安全条例）がある。

<sup>40</sup> 江戸川放水路地区のより良い水辺環境の形成および河川利用の秩序の保持を図るため、平成10年1月に設立。参加者は、次のとおり。田尻自治会、高谷自治会、河原自治会、妙典1・2丁目自治会、市川市、市川市自然博物館、市川市行徳漁業協同組合、行徳釣船遊船組合、行徳の自然に親しむ会、江戸川を守る会市川支部、行徳野鳥観察舎友の会、自然環境研究グループ、千葉県葛南地域整備センター、江戸川河川事務所。

<sup>41</sup> このほか、木曽三川下流域（愛知・三重・岐阜県）においても、水面利用者協議会において、水面利用ルールが自主ルールとして定められている。

<sup>42</sup> 江戸川河川事務所のホームページ（<http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/life/use/ground/edohou.html>）による。

<sup>43</sup> 具体的な内容については、参考資料参照。

<sup>44</sup> 具体的な内容については、参考資料参照。

<sup>45</sup> ソフトロー、ハードローのそれぞれの定義、両者の相違等については、第4章を参照。

<sup>46</sup> 合意形成手法については、8参照。

致しているとは言えないルールが定立される可能性も否定できないところである。

さらに、ルールに強制力がないという問題がある。自主ルールは、利用者自らが策定主体となるものであるから、ハードローや河川管理者等の定めるソフトローと比較して、利用者の自主的な遵守を促しやすいものであるということではできるが、多数の利用者の中には、ルールに従わない不心得者がいるであろうことを否定できず、こうした者に対しても制裁を科すことができないという問題がある。遵守を促す方策として、広報啓発の徹底や現場への指導員の配置などのほか、広域交流拠点内の施設（係留棧橋、ボート保管施設等）の利用条件としてルール遵守を要求する等の方策も考えられるが、なお、限界のあることは否定できないと思われる。

#### 5.2.2.1.2 河川管理者等の定めるソフトロー

河川管理者などが、管理権等を背景として、ソフトローを定める方式も考えられる。四万十川<sup>47</sup>においてはこの方式がとられている。この場合も、上位法の法目的による制約を受けることなく、必要な事項について自由に定めることができるというメリットがある反面、ルールに強制力がないということが問題となる。また、管理者等が定めるという形式になるため、自主ルールと比較して、ルールの策定が容易で、かつ公益に合致したルールが確実にできるというメリットがある。ただし、その反面、事前に利用者等の意見を聴取するにせよ、利用者等が自ら定める自主ルールと比較すれば、自主的なルール遵守の動機付けが弱くなることは否めないと思われる。

#### 5.2.2.2 ハードロー

##### 5.2.2.2.1 河川法に基づく告示

河川管理者が、河川法施行令第16条の2第3項の規定に基づく告示<sup>48</sup>を行う方式が考えられる。5.2.1.1において述べた、荒川でとられている方式である。河川使用の調整という観点から行う船の通航制限については、すべて、この告示で規定可能であり、違反に対しては罰金を科すことができるから、実効性も確保できる<sup>49</sup>。なお、3.1.1に記述したとおり、利根川本川と小野川では河川管理者が異なるため、両河川に適用されるルールを策定するには、策定主体の異なる2つの告示が必要となる。

##### 5.2.2.2.2 水上交通（安全）条例

千葉県<sup>50</sup>が水上交通（安全）条例を制定するという方式が考えられる。水上交通（安全）条例は、水上交通の安全、水上の危険防止を目的とするものであり、河川利用者の調整を直接の目的とするものではない。もっとも、河川利用者の調整の内実がお互いが安全に水面利用ができるようにするという他に他ならないとすれば、水上交通（安全）条例によっても河川利用者の調整という目的を十分に達成することができると思われる。また、罰

<sup>47</sup> 四万十川の流域7市町村で組織する四万十川総合保全機構が、「四万十川ルール」を策定し、協力を呼び掛けている（参照 [www.pref.kochi.jp/~shimanto/4torikumiruru.html](http://www.pref.kochi.jp/~shimanto/4torikumiruru.html)）。これは、環境保護を主たる目的とするものであり、主に川岸でのキャンプ等に当たって遵守すべきルールを定めたものである。

<sup>48</sup> 5.2.1 参照。

<sup>49</sup> 川岸における行為の規制はできない。また、船舶の通航制限についても、生活環境の保全という観点からの規制は行うことができないと考えられる（この点については、5 参照）。

<sup>50</sup> 水上交通の安全を図り、水上における危険を防止することは警察事務に含まれるものであり、水上交通安全条例は、警察を置く都道府県が制定すべきものであると考えられる。

則を設けることも可能であるので、実効性の確保を図ることもできる<sup>51</sup>。ただし、対象水域におけるローカルルールを定める形式として、県条例によることが適当であるかは、やや問題がある<sup>52</sup>。

#### 5.2.2.2.3 市条例

水面についても、一定の部分（例えば佐原湊）について、佐原市が占用許可を受けることは可能であり、占用許可を受けた水面については、占用許可を受けた陸上部分と同じく、市の公の施設管理条例により規律することが可能である<sup>53</sup>。もっとも、一体と見るべき水面のうち一定部分についてのみ適用される条例で通航ルールを定めることが適当であるかは、疑問が残る。

他方、市が占用許可を受けない水面における船の通航ルールについては、河川法上、一級河川においては河川管理者が定めることが予定されていることから、河川管理者にその定立を委ねることが適当であると考えられる<sup>54</sup>。

#### 5.2.3 法形式を検討する上で配慮すべき事項

5.2.2 で検討した方式のうち、いずれを採用するのが望ましいかは、次章及び第7章での検討も踏まえて、定めるべきルールの内容に応じてふさわしい形式を検討すべきである。その際には、4.6.3 において述べた事項に配慮すべきである。とりわけ、水面利用ルールにおいては、複数の地方公共団体の領域にまたがる一体的な水面において統一的なルールを定める必要があるという点を特に考慮すべきであろう。

#### 5.2.4 推奨すべき法形式

以上の点を考慮すると、河川利用者の調整のための水面利用ルールの法形式としては、6.で検討する自然環境の保全及び生活環境の保全のためのルールと併せて、対象地域における船舶の航行ルールとして一覽性のあるソフトローを制定することが推奨される。ただし、ソフトローの運用後に確信的違反者が多く発生した場合には、特に遵守を担保する必要のある事項については、河川法施行令第16条の2第3項の規定に基づく告示としてハードローとして定める（ソフトローと重複しても構わない）ことが考えられよう。なお、ソフトローの形式として水面利用者の自主ルールによることとするか、河川管理者が定める形式とするかは、合意形成の容易さと策定後のルール遵守の動機付けの観点から、どちらがより適切であるかを考慮すべきと考えられる。いずれの場合にせよ、佐原市が直接のルールの策定主体となることはないが、対象地域の大半がその市域内であり、また多くの船舶が利用する佐原広域交流拠点の設置者であることから、ルールの策定に当たっては、佐原市

<sup>51</sup> 環境保全を目的とする事項など、水上交通の安全に関係のない事項は、水上交通安全条例に盛り込むことはできない。

<sup>52</sup> 水上交通安全条例は、当該県における一般的な条例とすることが望ましいと思われる。県内に他にも多数の船舶が航行している河川（例えば江戸川放水路）がある状況の中で、対象水域のみに適用される条例を制定する理由はないと思われる。他方、他の水域でも適用される条例を制定すると、それだけ調整が困難である。結局のところ、対象水面におけるローカルルールを定める形式としては、都道府県の水上交通（安全）条例は、適していないのではないかとと思われる。

<sup>53</sup> 佐原広域交流拠点における公の施設管理条例の検討については、第7章参照。

<sup>54</sup> ただし、河川法に基づく規制が不可能と思われる事項、例えば、生活環境の保全のために行う船の通航制限等については、市条例の制定が検討されるべきであると思われる。この点については、次章参照。ただし、市条例は当該市の区域にしか及ばないところ、複数の市町村の領域にわたる河川内の行為について市条例が適切に規律できるかという問題点はなお残る。

が積極的に関与する必要があると考えられる。

## 6 水面利用ルール（２）自然環境の保全・生活環境の保全

５では、水面利用ルールの中で河川利用者同士の調整に関して考察を行った。この章では、河川利用と自然環境・生活環境の間の調整に関して考察を行う。

### 6.1 考えられる問題点

前章では水面利用の増加により利用者の安全にとってどのような問題が発生するかについて検討したが、この章では、水面利用の増加によって周辺環境にどのような問題が発生するかについて検討する。

なおこの章では、あくまでも「水面利用ルール」として、船舶の利用に伴って引き起こされる問題を取り扱っている。自然環境・生活環境の観点からは、例えば陸地でのゴミ投棄や、貴重動植物の採取などが問題になるが、それらについては 7 にて佐原広域交流拠点内のルールとして検討される。

#### 6.1.1 問題点の抽出

周辺環境の問題は、自然環境の問題と生活環境の問題に大きく分けられる<sup>55</sup>。自然環境の問題には水質汚染や動植物への影響、一方の生活環境の問題には騒音が挙げられる

#### 6.1.2 自然環境

##### 6.1.2.1 船舶からの排出ガス等による水質への影響

佐原広域交流拠点では、動力船による水上レジャーが行われることから、問題発生の可能性がある。

一つには、エンジンの燃料やオイルが流出するという事態である。具体的には、エンジンやオイルの補給時にこぼれてしまう場合、及び油分の含んだビルジ<sup>56</sup>を排出してしまう場合である。

もう一つは排出ガスである。プレジャーボートに使用されるエンジンのうち、従来型の 2 ストロークエンジンは、その構造上<sup>57</sup>、排出ガスに未燃焼のガソリンが含まれ、窒素酸化物（NO<sub>x</sub>）や炭化水素（HC）などの物質が多く排出される。船舶の場合、通常は水中排気方式をとるので、水質を悪化させることが考えられる。

以上の二つが船舶の利用増加に伴う水質への影響であるが、特に後者に関しては本当に規制されるべき程度なのかは微妙である。排出ガス規制を行っている事例は琵琶湖の事例以外には見当たらなかった。しかも、その琵琶湖の事例でさえも、現時点では問題になるレベルではないとしている<sup>58</sup>。琵琶湖の場合はそれでもなお、環境負荷を低くするという観点、そして他地域の追随、業界の開発スピードを加速させるといった観点から規制を肯定

<sup>55</sup> このカテゴライズは便宜的なものであって、必ずしも相互に排他的なものではない。例えばゴミの投棄は自然環境の観点からも問題であるが、周辺住民にとっては生活環境の観点からも問題であるといえることができる。

<sup>56</sup> 船底に溜まる汚水のこと。

<sup>57</sup> 燃料とエンジンオイルを一緒に燃焼させるため。「小型船舶の航行の安全に関する教則」、琵琶湖におけるレジャー利用のあり方（提言・資料編）<http://www.pref.shiga.jp/d/shizenhogo/tekisei/pdf/siryo05.pdf> 参照。

<sup>58</sup> 「琵琶湖におけるレジャー利用の提言」より。

している<sup>59</sup>60。また、琵琶湖は閉鎖水域であるが故に水質への影響がよりセンシティブであることも考えられる。

しかし、後述のとおり船舶からの排出ガスに関しては既存の規制は適切に対応しているとはいえないため、ここで一応の検討をしておくことも意義があると思われる。

#### 6.1.2.2 船舶航行による動植物への影響

水上バイクやプレジャーボートがこの水面を頻繁に行き来することになると、この領域に生息する動植物への影響が問題になりうる。増加する船舶の航行による波、あるいは生息地への船舶の侵入により、動植物の生態が脅かされる可能性がある。動植物を身近に観察し、自然に親しむことは一つのレクリエーションであり、そうした機会を維持していくために周辺の生息動植物に配慮することは、観光地としての魅力を維持していく上で必要であると思われる。

脅かされる可能性のある動植物には、当水面に生息する魚類、野鳥、昆虫、それから湿地再生エリアに生息する植物である。佐原広域交流拠点とその周辺の利根川は、「筑波水郷国定公園」の範囲の中にあり、多様で美しい動植物が生息している<sup>61</sup>。また千葉県で作成した動物、植物に関するレッドデータブック<sup>62</sup>、佐原市のHPによると<sup>63</sup>、佐原市内あるいは対象水域内に生息する水鳥、魚類、川原の植物の中には、希少な動植物が含まれているとのことである。

こうした貴重な生物を保護するためには、個別にその種の採取や譲渡の禁止をはかるアプローチも取りうるだろう。しかし、この章ではあくまで水面利用（船舶利用）にかかるルールを検討しているため、以下について問題とする。一つは、船舶がそうした動植物の生息地等に衝突、接触することで、植物が削られたり産卵地・営巣地が破壊されたりしてしまうことである。また、他地方の事例を参考にすれば<sup>64</sup>、船舶の航行によってもたらされた波（航走波）が河岸を削り、結果として生息する動植物に影響を与えるという事態も問題になる。

### 6.1.3 生活環境

#### 6.1.3.1 船舶航行による騒音

これまで水上レジャーがあまり盛んではなかったことから、騒音に関するトラブルは今のところ発生していないようである。しかしながら、水上レジャーの利用によって騒音が発生し、周辺住民の社会生活に影響を及ぼすという可能性がある。

<sup>59</sup> 同上。

<sup>60</sup> その他には、海外の厳しい規制状況、メーカーの自主規制などを考慮している。

<sup>61</sup> 水鳥等について <http://www.city.sawara.chiba.jp/kankyou/01kankyomap/1shizen/1tori/0toritop/mizubetori.html>、魚等について <http://www.city.sawara.chiba.jp/kankyou/01kankyomap/1shizen/3sakana/Osakanatop/suigounosakana.html>、植物について <http://www.city.sawara.chiba.jp/kankyou/01kankyomap/1shizen/2midori/00midoritop/midikanamidori.html> 参照。

<sup>62</sup> 植物について [http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e\\_shizen/rdb/index-j.html](http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e_shizen/rdb/index-j.html)、動物について [http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e\\_shizen/rdb-a/index-j.html](http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e_shizen/rdb-a/index-j.html) 参照。

<sup>63</sup> <http://www.city.sawara.chiba.jp/kankyou/01kankyomap/1shizen/2midori/09kawara/midorikawara.html> 参照（川原の植物について）、他註1のURL参照。

<sup>64</sup> 信濃川・阿賀野川下流域水面利用協議会 <http://www.minamo.jp/>、江東内部河川通航ガイド <http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/kasen/guide/>、江戸川放水路水面利用ルール [http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/life/use/ground/edohou.html#suimen\\_rule](http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/life/use/ground/edohou.html#suimen_rule) など。

水上バイクが岸近くを航行する、早朝や深夜に航行する、著しく高い速度で航行する場合等が問題である。佐原市からのヒアリングによれば、当佐原広域交流拠点設置の構想に対する住民の懸念は騒音にあるようである。

実際に、水上レジャーによってもたらされる騒音が問題になった事例が存在している<sup>65</sup>。具体的にどれくらいの水準の騒音が受忍されえないのかを求めることは難しい。しかし騒音対策のために何らかのルールを設けておくことは、将来の利用者と周辺住民との間の緊張関係を緩和し、佐原広域交流拠点の成功をもたらすのではないかと思われる。

## 6.2 問題点の解決のために必要なルールの内容

まずは現在どのようなルールが存在しているのかを確認し、その規制が有効であるか<sup>66</sup>を検討する。規制が不十分である、あるいは規制が存在しなければ新たなルールが必要ということになる。ルールの内容は、例えば「エンジン規制が必要」、「速度制限が必要」、「航行区域の制限が必要」といった程度まで具体化する。

### 6.2.1 船舶からの排出ガス等による水質への影響

#### 6.2.1.1 現行のルールの確認

河川法により、河川の損傷<sup>67</sup>が禁止、ごみ・汚物・廃物等を捨てること<sup>68</sup>等が禁止されている<sup>69</sup>。

また当該領域は自然公園法の特別地域内にあるため、「ゴミその他の汚物又は廃物を捨て、又は放置すること」が規制されている<sup>70</sup>。

船舶からの油の排出や廃棄物を規制するものとして、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律がある。しかしながら当該対象領域は海面ではないので適用はない。水質汚濁防止法は目的<sup>71</sup>や定義<sup>72</sup>によると、工場からの排水、生活排水を規制しているのであり、船舶からの汚水や油流出を規制するものではない。佐原市環境基本条例を受けて定められた佐原市環境保全条例では、生活排水による水質汚濁の防止について、第5条、第53条にて規定している。しかしこれは努力規定であって、法律事項がないものであり、直接に船舶からの排出ガスや油流出を規制するものではない。

#### 6.2.1.2 現行のルールの有効性の検討

河川法と自然公園法が検討の対象となる。

河川法について。河川の損傷<sup>73</sup>には流水の汚染も含まれるかどうか問題となる。河川法の解説書では、河川法施行令第16条の2第3項における「河川の損傷」には、流水が含まれないと述べられている<sup>74</sup>。また河川法第29条第1項（河川の流水等について河川管理上

<sup>65</sup> 菊池川水面ルール、琵琶湖のレジャー適正化に関する条例。

<sup>66</sup> 法律の意味ではなく、一般的な意味での有効性である。以下同様。

<sup>67</sup> 河川法施行令第16条の4第1項第1号。ただしその解釈が問題。後述

<sup>68</sup> 河川法施行令第16条の4第1項第2号。ただし「土地」へ捨てることが規制されている。後述。

<sup>69</sup> これらその他の規定についての詳細な検討は6.2.1.2で行う。

<sup>70</sup> 自然公園法第30条第1項

<sup>71</sup> 水質汚濁防止法第1条。

<sup>72</sup> 同法第2条。

<sup>73</sup> 河川法施行令第16条の4第1項第1号。

<sup>74</sup> [逐条解説 河川法解説, p189] 参照。ちなみに、ここにおける河川の損傷とは、船舶の河川への衝突、接触、波浪による河川の浸食である。よって二つ目の問題点である動植物への影響に関しては、「河川の損

支障を及ぼすおそれのある行為の禁止、制限、又は許可)は「... (河川の流水の) 清潔については、政令で、これを禁止し、...」と規定しているが、これを受けた規定(つまり河川の清潔に支障を及ぼすおそれのある行為の規制)は、河川法施行令第16条の4第1項第2号<sup>75</sup>、第16条の5<sup>76</sup>、第16条の6<sup>77</sup>および第16条の8第1項第1号<sup>78</sup>であるとしている<sup>79</sup>。以上を考えるに本号の「河川の損傷」には流水の汚染は含まれておらず、本号では船舶からの排出ガス、油流出は規制されていないということになる。

それでは河川の清潔についての規定であるが、河川法施行令第16条の5<sup>80</sup>は、生活排水や工業排水の規制を対象としている<sup>81</sup>。一日につき50立方メートル以上の汚水排出を規制している点、事前の許可制にしている点からいっても、船舶のそれについて規制しているものではない。同令第16条の6<sup>82</sup>は事故による汚水の流入<sup>83</sup>、劇毒物による汚染を想定している<sup>84</sup>。また同令第16条の8第1項第1号<sup>85</sup>は、船舶を河川区域内の土地で洗浄していることを規制していると解釈することはできるかもしれないが、船舶航行について規制したものではない。

よって河川法施行令第16条の4第1項第2号のごみ・汚物・廃物等を捨てることの禁止が吟味されなければならない。この規定は「河川区域内の土地に...捨てること」という文言になっている。ここに「流水」そのものへの投棄が含まれるかどうかであるが、河川法解説によれば、この規定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ついて規定しているものである<sup>86</sup>。よって油を捨てる行為についてはすでに規制されていると考えることができるだろう。

一方、排出ガスが「ごみ・汚物・廃物等」にあたるのかが問題になる。排出ガスは通常の船舶航行において当然に発生するものであるから、「廃物を捨てている」としてしまうと船舶航行そのものが不可能になってしまう<sup>87</sup>。

河川の使用は社会経済情勢の進展に伴って複雑化しており、河川法第29条はそうした環境変化に柔軟に対応できるように政令レベルで定めるという趣旨であるのだから<sup>88</sup>、河川法では、少なくとも船舶からの排出ガスについてはまだ規制されていないと考えられる。

次に自然公園法を検討する。自然公園の特別地域においては、同法第30条において「利用者に著しく不快の念を起こさせるような方法で、ゴミその他の汚物又は廃物を捨て、又

---

傷」と考えることができるのである。

<sup>75</sup> 河川区域内の土地に汚物又は廃物を捨てることの禁止。

<sup>76</sup> 汚水の排出の届出。

<sup>77</sup> 緊急時の措置。

<sup>78</sup> 河川区域内の土地における物件の洗浄の許可。

<sup>79</sup> [逐条解説 河川法解説, p199] 参照。つまり河川法施行令第16条の4第1項第1号の「河川の損傷」は河川の清潔についての規定ではない。

<sup>80</sup> 汚水の排出の届出。

<sup>81</sup> [逐条解説 河川法解説, p199] 参照。

<sup>82</sup> 緊急時の措置。

<sup>83</sup> 船舶同士の事故により問題が発生した場合に適用される可能性はあるかもしれないが、通常の航行に適用されるものではないだろう。

<sup>84</sup> [逐条解説 河川法解説, p200] 参照。

<sup>85</sup> 河川区域内の土地における物件の洗浄の許可。

<sup>86</sup> [逐条解説 河川法解説, p199] 参照。

<sup>87</sup> 少なくとも著しい程度でなければ許容されていると思われる。

<sup>88</sup> [逐条解説 河川法解説, p197] 参照。



は放置すること」が禁止されている。

排出ガスが「ゴミその他の汚物又は廃物」に含まれるか否かについて、上述した河川法と同様の議論があると思われる。

また、自然公園法第 30 条は「利用のための規制」のものであり、自然公園の利用者が快適に自然公園を楽しめるようにすることを目的としている。著しい油流出等によって水質が低下すれば、自然公園の利用者が不快に感じて規制の対象となるであろうが、具体的に「利用者に著しく不快の念を起こさせるような方法」か否かの判断は難しい。

以上を鑑みるに、自然公園法では、油流出はともかくとして<sup>89</sup>、排出ガスについては規制がされていないと考えられる。

#### 6.2.1.3 新たに必要と認められるルール

以上より、既存のルールが船舶からの排出ガスを規制対象として想定しているとは考えにくい。よって、仮に船舶からの排出ガスが規制を必要とするまで問題になった場合は、排出ガスを規制するルールを制定することが望ましい。

船舶からの排出ガスを規制するには、基準をクリアしたエンジンの使用を義務付ける（クリアしていないエンジンの利用禁止）というルールが考えられる。基準設定には科学的見地からの検討が必要であるが、近年有害物質の排出が大幅に低減される 4 サイクルエンジンや 2 サイクルエンジンでも直接噴射方式をとるものも開発されてきており、環境対応型のエンジンに順次切り替わりつつあるという<sup>90</sup>。故に、環境対応型エンジンの使用を呼びかける、推奨するルール（努力義務）が一つの案ではないだろうか<sup>91</sup>。しかしこのようなルールは船舶利用者にかなり負担を強いるものであり、当該広域交流拠点の利用のしやすさ、レジャースポットとしての魅力を考えると、慎重にその必要性を検討しなければならない<sup>92</sup>。また、航行そのものを制限することで、水質低下を防ぐという案も考えられようが、そうしたルールはあまりにも利用者の自由使用を妨げるものであり、採ることはできない。

油流出については河川法施行令第 16 条の 4 第 1 項第 2 号で既に規制がされていると考えられるが、明確化の観点から「補給の際には油をこぼしてはいけない」、「水面に油がこぼれた場合は、油吸着剤で吸い取る」、「ビルジ排出の際には油がないことを確認すること」など、具体的なルールを明示する（努力義務という形で）ことも有用である。

### 6.2.2 船舶航行による動植物への影響

#### 6.2.2.1 現行のルールの確認

河川法において「河川の損傷<sup>93</sup>」が禁止されている。

次に、検討対象地域の河川区域内は、水郷筑波国定公園の第 3 種特別地域に指定されていることから、自然公園法第 13 条第 3 項 13 号、14 号の規定により、環境大臣の区域指定

<sup>89</sup> 上述のとおり、河川法において既に油流出は規制されている。よって油流出に関する自然公園法の詳細な検討は必要がないと思われる。

<sup>90</sup> [小型船舶の航行の安全に関する教則, p17]、[中嶋, p106] 参照。

<sup>91</sup> 「義務」にしていないのは、前述の問題状況のため。もっとも法律事項のないルール（たとえソフトローであれ）を設けることに何の意義があるのか、むしろ有害ではないかという意見はもっともなことであろう。

<sup>92</sup> 十分な科学的見地からの検討、関係者との協議など。

<sup>93</sup> 河川法施行令第 16 条の 4 第 1 項第 1 号。

があれば立ち入りや動力船の使用が規制できる<sup>94</sup>。しかし水郷筑波国定公園においては環境大臣の区域指定は行われていない<sup>95</sup>。よって船舶航行の規制は行われていないことになる。

また絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（以下「種の保存法」と記す。）に基づき、国内希少野生動物種に指定<sup>96</sup>されている種の生息・生育環境の保全を図る必要があると認められた地域について、「生息地等保護区」を指定<sup>97</sup>し、さらにその区域内に「管理地区」を設けることで、動力船の使用を規制できる<sup>98</sup>。しかしながら、当該対象地域においては、生息地等保護区は指定されていない<sup>99</sup>。同様に鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律に基づき、鳥獣保護区を指定し<sup>100</sup>、さらに特別保護地区を指定することで動力船の使用を規制できる<sup>101</sup>。佐原市においては「佐原市津宮」と「香取神宮」が県指定鳥獣保護区となつてはいるが、特別保護地域には指定されていない。つまり自然公園法、種の保存法、鳥獣保護法では現在のところ船舶航行の規制はなされていないのである。

#### 6.2.2.2 現行のルールの有効性の検討

以上より、検討の対象となる既存のルールは河川法である。河川法施行令第16条の4第1項第1号における「河川の損傷」には、船舶の河川への衝突、接触、波浪による河川の浸食が含まれる<sup>102</sup>。また河川管理の目的である「河川の適正利用」<sup>103</sup>には、貴重な自然環境としての河川を保全していくために適切な対応をとることも含まれる<sup>104</sup>、あるいは「流水の正常な機能が維持」<sup>105</sup>には、流水の正常な機能には水生動植物の生存繁殖が含まれていると考えることができる。

ただし、「みだりに河川を損傷する行為をしてはならない」という規定があるだけで、十分といえるだろうか。「みだりに」というのは不明確な文言である。例えば、船舶の暴走運転等で波が発生しているというのであれば、「みだりに河川を損傷している」ということができる。しかし、通常航行によって波が発生していることは、「みだりに河川を損傷している」とはいえないだろう。航行によって波が生じることは自然なことであるからである。つまり河川法の規制では、通常航行は「みだりに河川を損傷」する行為ではないので、通常航行自体は規制されていないと考えられる。

#### 6.2.2.3 新たに必要と認められるルール

他の事例を見るに、生息動植物への影響に対処するためには、以下2つの規制が有効であると思われる。一つは航行速度制限であり、もう一つは航行区域制限である。前者は主に波の影響を軽減させるためのものであり、後者が主に接触を防止するためのものである。いずれも限定された箇所にピンポイントで指定できるようにしなければならない。そもそ

<sup>94</sup> 許可を必要とする。

<sup>95</sup> [http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/quasi\\_pdf/qnp\\_5.pdf](http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/quasi_pdf/qnp_5.pdf) 参照のこと。

<sup>96</sup> 「種の保存法」第4条第3項。

<sup>97</sup> 第36条第1項。

<sup>98</sup> 第37条第1項、第37条第4項第9号。

<sup>99</sup> [http://www.env.go.jp/nature/yasei/hozonho/list\\_area.pdf](http://www.env.go.jp/nature/yasei/hozonho/list_area.pdf) 参照。

<sup>100</sup> 同法第28条第1項。

<sup>101</sup> 同法第29条第1項、第7項第4号、同法施行令第1条第1項第4号。

<sup>102</sup> [逐条解説 河川法解説, p189] 参照。

<sup>103</sup> 河川法第1条。

<sup>104</sup> [よくわかる河川法, p35] 参照。

<sup>105</sup> 河川法第1条。

も佐原広域交流拠点の構想の目的には、水に親しむ、自然に親しむということが含まれており、過度な航行制限はレジャースポットとしての魅力を大いに減少させるからである。よって、あらかじめ問題発生が予見される領域（例えば自然観察エリア、保護されるべき動物の産卵地、植物の繁生地）に絞ってルールは適用されなければならない。その際に前述のレッドデータ等が参考になるかもしれない。

また、この場合水面には規制のかかっている部分と、規制のかからない部分が存在することになるため、何らかの明示手段を考慮しなければならない。

### 6.2.3 船舶航行による騒音

#### 6.2.3.1 現行のルールの確認

当該領域は水郷筑波国立公園の特別地域内にあるので、自然公園法第30条（利用のための規制）により、「…拡声機、ラジオ等により著しく騒音を発し、…その他当該国立公園又は国立公園の利用者に著しく迷惑をかけること」が禁止されている<sup>106</sup>。

騒音に関する一般的なルールとして、騒音規制法が存在する。しかしこの法律は工場からの騒音、建設工事に伴う騒音、自動車騒音を規制するものであって、船舶航行によってもたらされる騒音を対象としていない<sup>107</sup>。

佐原市環境基本条例を受けた佐原市環境保全条例では、「第2節 騒音又は振動に関する規制等」と称して、工場作業や建設作業に伴う騒音の規制の他、その他の規制として拡声機の使用の制限、飲食店営業等における騒音の制限を行っている。しかしここでも船舶航行による騒音については規制がなされていない。

#### 6.2.3.2 現行のルールの有効性の検討

自然公園法第30条第1項第2号の規制が検討の対象となる。一見すると船舶によってもたらされる騒音が規制されているようである。しかしながら、「利用のための規制」という見出しからわかるように、この規制はあくまで利用者に迷惑がかからないようにするために定められていると思われる。自然公園法は、周辺住民の生活環境の保護を目的としていないと解釈されよう<sup>108</sup>。騒音は主として周辺住民へ影響が及ぶ問題であり、自然公園法の規制は周辺住民にとっては不十分なものである。

#### 6.2.3.3 新たに必要と認められるルール

騒音の問題に対処するためには、次のような規制が有効である。まず航行区域の制限が挙げられる。岸から離れて航行すること、あるいは住宅地に近い区域での航行を制限することで、騒音の被害を和らげるのである<sup>109</sup>。次に速度を制限することが挙げられる。例えば、一定速度以下での航行を義務付けることで騒音の被害を軽減するのである。それから時間帯の制限も有用であろう。早朝や深夜の航行を禁止する等の規定が考えられる<sup>110</sup>。ま

<sup>106</sup> 自然公園法第30条第1項第2号。

<sup>107</sup> なお、騒音規制法等に基づいて、千葉県が地域を指定する条例を制定している（例：騒音規制法に基づく特定工場等において発生する騒音について規制する地域の指定）が、上述したように根拠法が船舶を想定していないため、船舶騒音を規制するものでない。

<sup>108</sup> 「この法律は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もつて国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする。」自然公園法第1条。

<sup>109</sup> 問題点は、水面上において距離や区域をどのように利用者に認識可能にするかということである。

<sup>110</sup> もし当該施設全体が利用時間を定めており、入場ゲートのようなものを設けているのであればより有効である。ただし、当該施設以外の場所から発着して佐原湊等を航行する場合には有効ではなくなる。

た騒音を防止する機能に不備のある（一定以上の騒音を発する）船舶<sup>111</sup>、改造船の利用禁止も考えられるだろう。むやみなエンジンの空ぶかしの禁止もありうる<sup>112</sup>。

以上のように、騒音を規制することは船舶の自由な航行をかなりの程度制限するものになる可能性がある。レジャー利用の細かい制限は、観光スポットとしての魅力を低下させてしまう。しかしその一方で周辺住民の関心事項は騒音の問題であり、放置していくわけにはいかない。このようなジレンマに直面することになる。

実際に規制を行う際には、4.1 に述べた趣旨から必要最小限の規制になることが望ましい。エンジンなどの構造規制については 6.2.1.3 と同様、慎重に検討しなければならない。ここで挙げた規制内容を一度に全部行う必要はまったくない。また必要最小限の航行を適用除外する必要がある<sup>113</sup>。

### 6.3 ルールの法形式

6.3 ではそのルールをいかなる法形式で定めることが可能なのか、あるいは望ましいのかということについて検討する。

4.6 に述べたように、法形式は大きく分けてハードローとソフトローに分けられる

4.6.3 で指摘したように、現時点では特に問題が起きていないこと、利用者にとってわかりやすいことが求められること、実効性確保のためのコスト、佐原市又は利根川下流河川事務所の関与等を鑑みれば、基本的にはソフトローでいくのが望ましいと思われる。ただしソフトローの運用後に確信的違反者が多く発生した場合等特に遵守を担保する必要がある事項がある場合にはハードローとすることも考えられる。ここではハードローにする場合の案についても検討を行っている。

規制の必要性、妥当性について科学的見地からの検討がされていないため、一概にどの法形式が望ましいかは言えない。しかし、それぞれの法形式で定める場合の問題点やメリットが明らかにしておくことは、実際の検討に際し有益であろう。

#### 6.3.1 船舶からの排出ガス等による水質への影響

##### 6.3.1.1 ソフトロー

排出ガスによる水質への影響については取り上げた3つの問題点の中では最も危険の蓋然性が低くその必要性も低いこと、油による水質への影響については既に規制がされていること、及び一覽性の観点から、4.6.3 を踏まえソフトローとすることが望ましい。

##### 6.3.1.2 ハードロー

排出ガスによる水質への影響については現時点ではソフトローで十分であり、特段ハードローを検討する必要性はないと考えられるが、以下の理由により、基本的には河川法（河川法施行令第16条の2第3項）に基づく河川管理者の告示によっても船舶からの排出ガスの規制を行うことはできないと考えられることを付言しておく。

すなわち、河川法施行令第16条の2第3項により、河川管理者は通航方法を規制することができる。ただしその目的は「河川が損傷し、……若しくは他の河川の使用に著しい支

<sup>111</sup> 排出ガスのところでも触れたエンジンの種類についてだが、2ストロークエンジンよりも、4ストロークエンジンの方が騒音は少ないという。[ 小型船舶の航行の安全に関する教則，p44 ] 参照。

<sup>112</sup> 菊池川水面利用ルール。

<sup>113</sup> 水難救助等の緊急時、公益上の必要時など。

障が生じないようにするため」<sup>114</sup>となっている。前述のとおり流水の汚濁を「河川の損傷」ととらえることはできない。「他の河川の使用に著しい支障が生ずる場合」とは、「河川管理者の許可を受けて設置された工作物が損傷し、又はその操作が妨げられる場合と水泳、釣り等の自由使用がいかだの通航により危険になる場合」があげられている<sup>115</sup>。よって、基本的には河川法施行令第16条の2第3項に基づく告示により流水の汚染の防止のための規制をすることはできないと思われる。ただし、河川の汚染の程度がひどくなり、河川の機能の一つである自然環境の保全の機能が完全に損なわれるような事態となる場合には、河川の損傷と考える余地が、また直下流に水利権者がおり、その水利権者の水利用ができなくなるほどの程度の汚染が発生するようであれば、他の河川の使用に著しい支障が生ずると考える余地もあるかもしれない。

同様に、排出ガスによるえいきょうについては自主条例の検討を行う必要はないと考えられる。琵琶湖の事例では自主条例で環境対応されていないエンジンの使用が禁止されている<sup>116</sup>。自主条例で履行担保手段を伴う規制を行う場合には、法律との関係が問題になり、河川法、自然公園法の趣旨・目的との関係を検討する必要があることも付言しておく。

油による水質への影響については、6.2.1.2 で検討したように既に規制されており、ハードローを検討する必要はない。なお荒川の事例では努力義務という形で汚水、油の排出の規制が通航方法指定の告示に盛り込まれている<sup>117</sup>。琵琶湖の事例では「油の流出防止のために必要な措置をとること」が遵守事項として定められている<sup>118</sup>。

### 6.3.2 船舶航行による動植物への影響

#### 6.3.2.1 ソフトロー

速度制限や航行区域の指定は大きく水面の自由利用を制限するものであるため、佐原広域交流拠点の魅力の維持の観点から基本となる選択肢はソフトローである。河川管理者がハードローを用いずにソフトローを用いている事例<sup>119</sup>、自治体、漁協、河川事務所、利用者等からなる安全利用協議会という組織が自主ルールを作成している事例<sup>120</sup>がある。

なお、道路と異なり、河川は明確にエリアや左右を色分けすることは困難であることから、罰則等の適用される範囲が不明確になりがちという欠点があり、この観点からも、4.6.3の第二に述べた一覽性の観点からもソフトローが望ましいということになる。

#### 6.3.2.2 ハードロー

##### 6.3.2.2.1 河川法

特に遵守を担保する必要がある場合には、ハードローとして2つの方法をとらう。一つ目は河川法施行令第16条の2第3項に基づく河川管理者の告示により、船舶の通航方法を制限する方法である。この法形式を用いて、航行区域の制限、速度制限を行っている

<sup>114</sup> 水質汚染により「河川工事若しくは河川管理施設の操作に支障が生じる」とはいえないだろう。

<sup>115</sup> [ 逐条解説 河川法解説, p190 ]

<sup>116</sup> 参考資料参照。ただし、違反の際の履行担保手段が規定されていない。行政指導型の条例であれば法律との抵触の問題（憲法94条）は生じないと考えられる。

<sup>117</sup> 参考資料参照。

<sup>118</sup> 参考資料参照。これにも違反の際の履行担保手段は規定されていない。

<sup>119</sup> 江戸川放水路水面利用ルール。参考資料参照。

<sup>120</sup> 菊池川水面利用ルール。http://www.qsr.mlit.go.jp/n-shiryu/kenkyu/pdf/ii-12.pdf 参照。

事例がいくつかみられる<sup>121</sup>。規制の目的である「河川の損傷」には、船舶の河川への衝突、接触、波浪による河川の浸食が含まれる<sup>122</sup>ので、この規制を用いることには問題はない。

もう一つの方法は、河川法施行令第16条の4第1項第3号口を用いる方法である。この規定によると、「動植物の生息地又は生育地として特に保全する必要があると認めて河川管理者が指定した河川区域内の土地の区域」に河川管理者が指定したものをを入れることを禁止することができる<sup>123</sup>。ただしこの手法では速度制限はすることができない。

策定主体は河川管理者である。なお、5.2.2.2.1と同様、利根川本川と小野川では河川管理者が異なることに留意が必要である。小野川にも規制をかける場合は河川管理者である千葉県とも連携する必要がある。

#### 6.3.2.2.2 その他のハードロー

船舶航行を許可にかからしめるために、「自然公園法」において環境大臣の区域指定を得る<sup>124</sup>、あるいは「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」において「生息地等保護区」、「管理地区」又は「特別保護地区」に指定を得ることも一つの可能性ではある<sup>125</sup>。しかし、指定の要件は厳しく<sup>126</sup>、しかも環境大臣又は千葉県知事が指定権者・許可権者あることから、4.6.3の第四にかんがみると望ましい手段とはいいづらい。またそれぞれ自然保護にかなり重きをおいた法律であるから逆に規制が厳しくなりすぎる<sup>127</sup>という面で、現実的な選択肢ではないだろう。

なお、琵琶湖の事例では自主条例により規制されている（参考資料参照）が、6.3.2.2.1のように河川法での規制が可能であるうえ、自主条例は4.6.4に述べた条例の対象範囲の問題もあるため、自主条例の検討を行う意味はないと考えられる。

### 6.3.3 船舶航行による騒音

#### 6.3.3.1 ソフトロー

騒音の問題に関してソフトローを定めている事例が存在する。菊池川<sup>128</sup>では、菊池川安全利用協議会を用いて菊池川水面利用ルールを作成している。具体的には、スロー走行区間を設定、「注意事項」として改造走行の禁止、むやみな空ぶかしの禁止を掲げている<sup>129</sup>。

4.6.3の第一より、出発点としてはソフトローとすることが望ましいと思われる。騒音に

<sup>121</sup> 「江東内部河川通航ガイド」、「荒川における船舶の通航方法」。また「信濃川・阿賀野川が流域における船舶の航行方法」もそれを目指していたようである。「荒川における船舶の通航方法」については参考資料参照。

<sup>122</sup> [逐条解説 河川法解説, p189] 参照。

<sup>123</sup> 「土地の区域」に水面部分も入るかどうかが、議論があるだろう。

<sup>124</sup> 自然公園法第13条第3項第13号、第14号。

<sup>125</sup> 「種の保存法」について第36条第1項、第37条第1項、第37条第4項第9号。長寿の保護及び狩猟の適正化に関する法律について同法第28条第1項。同法第29条第1項、第7項第4号、同法施行令第1条第1項第4号。

<sup>126</sup> 例えば「種の保存法」では、まずは国内希少野生動物種に指定されている種が当該対象領域に存在しなければならない。たとえ存在したとしても、日本国内で生息地等保護区に指定されているのはわずか8箇所である。[http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/wildlife\\_pdf/wl\\_4.pdf](http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/wildlife_pdf/wl_4.pdf) 参照。

<sup>127</sup> 自然公園法の場合、新たな指定区域内全ての船舶航行に許可が必要になる。その許可基準は、それ以外の場所では目的を達成できないと認められる行為であって、学術研究その他公益上必要と認められる場合等、かなり限定的なものである。自然公園法施行規則第11条第25項参照。

<sup>128</sup> 以下詳細は<http://www.qsr.mlit.go.jp/n-shiryu/kenkyu/pdf/ii-12.pdf> 参照。

<sup>129</sup> 江戸川放水路の事例も、明示はされていないが目的の中に騒音対策が含まれていると考えられなくもない。詳細は参考資料参照。

については既存法との抵触はないと思われるが、6.3.1.1 と 6.3.2.1 でみたように他二つの問題はソフトローが望ましいのであるから、同様にソフトローで定めることが結果的にわかりやすさ、一覽性を得られるということが考えられる。

### 6.3.3.2 ハードロー

#### 6.3.3.2.1 河川法

河川法施行令第 16 条の 2 第 3 項に基づく河川管理者の告示により船舶の通航方法を制限する方法がある。しかしその目的は「河川が損傷し、河川工事若しくは河川管理施設の操作に支障が生じ、若しくは他の河川の使用に著しい支障が生じないようにするため」<sup>130</sup>であるから、周辺住民の生活環境を守ることを目的にしてこの規制を行うことはできないだろう<sup>131</sup>。実際に河川法に基づく航行制限を行っている事例において、騒音防止を目的に掲げているものはないようである<sup>132</sup>。

#### 6.3.3.2.2 自主条例

ハードローを用いる選択肢が他になければ、自主条例が検討されねばならない。策定主体は佐原市である。自主条例を用いている事例は、滋賀県の「琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」<sup>133</sup>である。航行区域規制、改造船舶使用の禁止等が規定されている。航行区域規制には履行担保手段として罰則が定められている<sup>134</sup>。

これまで検討してきたように、生活環境の観点から船舶の騒音を規制するルールは存在していない。河川法に関しても、明らかにその目的を異としているので、条例と法律の抵触は問題とならない<sup>135</sup>。例えば、6.2.3.1 でみたように、佐原市環境保全条例には騒音規制の仕組みがあることから、ここに船舶騒音についての規定を追加することが考えられよう。ただし、4.6.4 に述べた条例が対象としうる範囲に限界がある点について注意しなければならない。

### 6.3.4 補足

5.2.4 にも述べたように、5 で検討した水面利用者同士の調整ルールも併せて、対象地域における船舶の航行ルールとして一覽性のあるソフトローを制定することが推奨される。そして、ソフトローの運用後に確信的違反者が多く発生した場合等特に遵守を担保する必要のある事項についてはハードロー化するというやり方が望ましいだろう。

ルールの策定主体について。ソフトローについては 5.2.2.1、5.2.4 で述べたことが当てはまる。管理権に基づくソフトローにせよ、水面利用者間の合意による自主ルールにせよ、佐原市がルールの策定に積極的に関与する必要がある。

ハードローの形式としては、河川法に基づく告示と自主条例とが考えられる。河川法に基づく告示は河川管理者が策定することになる。条例の場合、基本的には佐原市が主体として考えられる。5 で検討した水面利用者同士の調整ルールも併せて一覽性のあるルール

<sup>130</sup> 河川法施行令第 16 条の 2 第 3 項。

<sup>131</sup> 周辺住民を河川の利用者と考えたことで河川法施行令第 16 条の 2 第 3 項に基づく告示による規制を行うという考えの余地もなくなる。

<sup>132</sup> 荒川、江東内部の事例。荒川については参考資料参照。

<sup>133</sup> 詳細は参考資料参照。

<sup>134</sup> 参考資料参照。罰則が規定されているのは航行区域規制のみである。

<sup>135</sup> 速度制限や航行区域の一部制限程度であれば、河川法の目的を阻害しないと思われる。

とすることが望ましいこと、複数の自治体の領域をまたがる区域においてルールが適用される必要があることから、基本的に、河川法に基づく告示において規定することが可能なルールについては、それによることが望ましい。そして、河川法に基づく告示では規定できない事項について、自主条例の制定を検討すべきである。この場合、自治体の区域外に効果が及ばないという問題点があるため、必要であれば、関係自治体に同様の条例の制定を働きかけることも検討すべきである。



## 7 佐原広域交流拠点におけるルール

### 7.1 一般的事項

#### 7.1.1 法律及び条例によるルール

佐原広域交流拠点におけるルール（5及び6で扱う「水面利用ルール」を除く）を、以下検討する。

第一に、法律によるルールを検討する。具体的には、本拠点が、河川区域内の土地にあり、かつ、大部分は水郷筑波国立公園に含まれるため、河川法及び自然公園法におけるルールについて検討する。次に、佐原市が管理する土地及び施設について、都市公園法に基づく管理の可能性、及び、その場合のルールについて検討する。

第二に、条例によるルールを検討する。その際、条例の対象となる、佐原市が公の施設として管理する土地及び施設の範囲を確定し、その上で、公の施設の設置・管理条例によるルールの中身について検討する。

#### 7.1.2 ソフトローによるルール

ソフトローによるルールについては、事業の実施主体や運営・維持管理の主体により大きく3つに分かれる。

第一に、利根川下流河川事務所が、直接管理する部分（芝生広場等を除く河川防災 ST、係船施設など）については、管理者として策定するソフトローが適用される。

第二に、利根川下流河川事務所が実施主体であるが、PFI事業者が建設・運営・維持管理をする部分（利根川下流河川資料館など）については、河川管理者（関東地方整備局）とPFI事業者との契約に基づきPFI事業者の定めるソフトローが適用される。

第三に、佐原市が公の施設として管理する部分については、公の施設管理条例（又は都市公園法及び都市公園条例）のほか、PFI事業者が指定管理者となるため、佐原市とPFI事業者が締結する協定に基づきPFI事業者が定めるソフトローが適用される。また、国土交通省利根川下流河川事務所が実施主体であるが、佐原市がその管理を受託する方法をとる場合も想定できる。この場合でも、佐原市はその管理の多くを更にPFI事業者に委託することとなると考えられることから、この場合も佐原市とPFI事業者との契約に基づきPFI事業者が定めるソフトローが適用されることとなる。

#### 7.1.3 各ルール間の調整

このように、本拠点の開設に当たり、新たに「河川管理者が定めるソフトロー」、市が制定する「公の施設管理条例（又は都市公園法及び都市公園条例）（施行規則を含む）」そして、国から管理を委託された部分について「PFI事業者として策定するルール」や公の施設について市とPFI事業者（指定管理者）との協定に基づき「PFI事業者として策定するルール」が、作成されることになる。

そこで、本事業は、国と地方公共団体とが共同して行うといった、全国的にも先駆的な事業であるため、施設利用者に不便（例えば、施設の利用時間が異なるなど）が生じないように、事前に利根川下流河川事務所と佐原市との十分な話し合いが必要となる。

また、佐原広域交流拠点事業はPFI事業として行われることから、同拠点の管理に際してはPFI事業者の創意工夫が求められる。このため、PFI事業者が同施設の利用に係るルールを特に重要な事項を除いて自由に定めることができるようにすべきである。したがっ

て、公の施設管理条例（又は都市公園条例）に基づくハードローは必要最低限とすべきであるし、佐原市とPFI事業者が締結する協定の内容もPFI事業者の創意工夫を生かせるようにすべきである。

なお、同拠点の一体的な管理の観点からも、同拠点の管理を民間事業者に委託する場合、事業の実施主体や運営・維持管理の主体により委託先が異なる者となることは望ましくなく、PFI事業者が一括して管理を行える体制とすることが望ましい。

## 7.2 河川法によるルール

既に述べたように、本拠点が、河川区域内の土地にあることから、河川法（同法施行規則を含む）が適用されることになる。ここでは、一般の施設利用者の観点から、河川法がどのような行為を禁止し、或いは許可制としているかについて見ることにする。

まず、一般利用者に関係する条文として、「河川区域内の土地に土石又はごみ、ふん尿、鳥獣の死体等を捨てること」や「指定区域に自動車等を入れる行為」を禁止した河川法施行令第16条の4の規定がある。なお、この規定に違反した者に対して、河川法施行令第58条は、「第16条の4第1項の規定に違反した場合、「河川を損傷した者は、六月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する」等の罰則を設けている。

また、「河川区域内の土地における工作物を新築し、改築し、又は除去をする場合や土地の掘削、盛土等をする場合の河川管理者による許可を受けること」を規定している（河川法第26条、27条）。しかし、この規定は、一般の利用者にとっては、関係の薄い規定である。

ここで、河川法及び同法施行令には、騒音や火気類の使用を制限するような規定が、置かれていないことに留意したい（これらの行為を禁止する場合、利根川下流河川事務所の管理する部分については、河川管理者としての権限に基づく管理規則等のルールにより、佐原市管理部分については、公の施設条例等に規定することになる）。

## 7.3 自然公園法によるルール

本拠点の主要な部分は、水郷筑波国定公園（自然公園）に含まれ、自然公園法によるルールが適用されることになる。

ここで、水郷筑波国定公園の区域を確認しておきたい。「水郷筑波国定公園」の区域界は、現在の利根川堤防小段に設定されており、そのため、本拠点の区域を二分割することとなる。

具体的には、国定公園区域施設として、利根川下流資料館、水辺交流館、棧橋等と、国定区域外施設として、地域交流館、河川防災ステーション、国道356号等に分かれる。

また、この区域は千葉県により「第三種特別地域」に指定されている。

水辺交流館は、この特別地域内に入るため、工作物の新築に当たっては、高さ、面積、外観等の規制がかかり、知事の許可が必要となる（自然公園法第13条3項）

ここでも、一般利用者の観点からどのようなルールが適用されるのか見てみたい。

既に述べたように、この地域は、自然公園法の「特別地域」に指定されている。そのため、「利用者に著しく不快の念を起こさせるような方法で、ごみその他の汚物又は廃物を

捨てることや、拡声機、ラジオ等により著しく騒音を発し利用者に著しく迷惑をかけること」などの行為が、自然公園法第30条により、規制されている。

なお、みだりに第30条第1項第1号に掲げる行為をした者及び第30条第2項の規定による当該職員の指示に従わないで、みだりに同条第1項第2号に掲げる行為をした者は、三十万円以下の罰金に処せられる。

ここで、この30条第2項に規定する行為をやめるべきことを指示する権限は、千葉県が有しており、市職員等はそのような行為に対して、法律違反である旨の警告を発するなどの行為しかできないことにも、留意しておきたい。

#### 7.4 都市公園法によるルール

次に、都市公園法によるルールを検討することにするが、まず、佐原市が公の施設として管理する部分（具体的な範囲については、次の7.5で検討）については、都市公園法に基づく都市公園とすることが可能か否か検討したい。

都市公園となるためには、次の2つのことの条件をクリアする必要があると考える。

第一に、佐原市の設置する地域交流館や水辺交流館が都市公園法第2条で規定する都市公園の効用を全うするため都市公園に設けられる施設である「公園施設」に該当する必要がある。売店、駐車場、便所などの便益施設は、「公園施設」に該当するが、地域交流館や水辺交流館が「公園施設」該当するかは、疑問が残る。

第二に、都市公園法第4条の公園施設（この場合、地域交流館及び水辺交流館）の設置基準（一の都市公園に公園施設として設けられる建築物の建築面積の総計は、当該都市公園の敷地面積の百分の二をこえてはならない）を満たすために、「芝生広場等」や「湿地再生エリア：掘削」も含めた公園とする必要があるが、この部分について、河川法に基づく占用許可が必要となる。占用許可されない場合には、地域交流館や水辺交流館の敷地だけでは、公園施設の設置基準や敷地面積の要件を満たさなくなるため、都市公園とすることは不可能となる。

それでは、都市公園となった場合、一般利用者には、どのようなルールが適用されるかであるが、都市公園法は、国設置の都市公園については、都市公園を損傷し、又は汚損すること、竹木を伐採し、又は植物を採取すること、そして、土石、竹木等の物件を堆積することなどを禁止しているが（都市公園法第11条）、地方公共団体設置の都市公園の場合には、具体的な都市公園の設置及び管理に関し必要な事項は、条例に委任している（都市公園法第18条）。

したがって、一般利用者を対象とするような行為規制に限って言えば、都市公園法第18条に基づく条例でも、7.5で検討する地方自治法第244条に基づく公の施設の設置・管理条例でも、同じ内容の規制をすることが可能である。

なお、都市公園法によるその他の規制としては、都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占用しようとするときは、公園管理者の許可を受けなければならない（都市公園法第6条）などがある。

次に、都市公園とならなかった場合（或いは、条件に当てはまらない場合）、国土交通省の補助金の申請に当たって差異が生じるか、検討したい。

国土交通省の交付金である「まちづくり交付金」の「交付要綱」（平成16年4月施行）

によると、交付対象事業は、都市再生整備計画に掲げられた事業等であり、具体的には、公園の場合、次の2つの整備である。

- 1 都市公園事業の採択基準に適合する都市公園の整備
- 2 主として計画対象地区内の住民の利用に供する公園の整備

このことから、都市計画法上の都市公園のみが、まちづくり交付金の対象でないため、交付要綱上、都市公園にならなくとも交付金の対象としては、問題ないことがわかる。

ただし、今回整備する施設がまちづくり交付金の交付対象に含まれるかについては、個別の検討が必要となる。

また、本件は、PFI事業で実施することを想定しているための、PFI事業であっても、交付金の対象となるかについても、関東地方整備局等と個別の打ち合わせが必要となる。

以上、一般利用者に対するルールの上でも、補助金交付上も、都市公園法上の都市公園となった場合と実質的な差はないこと。地域交流館や水辺交流館が都市公園法第2条で規定する公園施設に該当することに疑問があること。さらに、佐原市の資料から、佐原市が占有する部分を都市公園とすることは読み取れないことから次の7.5以下の検討では、都市公園法による都市公園となることを前提としないことにする。

したがって、本稿では、市の制定する条例は、都市公園法に基づく条例ではなく、地方自治法に基づく公の施設条例と考えることとする（既に述べたように、規制できる内容については、大きな違いはないが、都市公園法に基づく条例の場合、佐原市には、都市公園条例が存在するので、それとの整合性を図る必要が生じる）。

## 7.5 公の施設の設置・管理条例によるルール

### 7.5.1 公の施設とは

次に、公の施設の条例について検討するが、本拠点を公の施設として管理の対象とするに当たって、そもそも公の施設とは何かについて確認したい。

公の施設とは、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために普通地方公共団体が設ける施設をいう（地方自治法第244条第1項）。そして、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない（地方自治法第244条の2第1項）。すなわち、公の施設を設ける場合は公の施設管理条例を制定しなければならず、この公の施設管理条例で必要なルールのうちハードロー化すべき事項を定めることができる。なお、都市公園も公の施設に該当するが、都市公園である場合は都市公園法が「特別の定め」となるため、同法により公の施設管理条例を定めることは要しない。

そして、公の施設は、次の要件に分けて考えることが出来る<sup>136</sup>。

第1に、公の施設は住民の利用に供するための施設である。

純然たる試験研究所、庁舎等は、公の施設ではない。

第2に、公の施設は、当該普通地方公共団体の住民の利用に供するための施設である。

国民の利用に供するために設ける施設であっても、当該普通地方公共団体の区域内

<sup>136</sup>松本英昭『逐条地方自治法第2次改訂版』P925・927、学陽書房、2004

に住所を有する者の利用に全く供しないものは公の施設ではない。観光ホテル、物品陳列所等は、公の施設ではない場合が存する。

第3に、公の施設は、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するための施設である。

住民の利用に供しても競輪場、競馬場のように普通地方公共団体のため収益事業のための施設は、公の施設ではない。

第4に、公の施設は、普通地方公共団体が設ける施設である。すなわち、物的施設を中心とする概念。

第5に、公の施設は、普通地方公共団体が設けるものである。公の施設の設置に当たり普通地方公共団体は当該公の施設について何らかの権原を取得していることが必要である。しかし、必ずしも所有権を取得することは必要ではなく、賃借権、使用賃借権等所有権以外で当該公の施設を住民に利用させる権原を取得することをもって足りる。

### 7.5.2 公の施設の範囲

ここでは、上記の公の施設の要件を踏まえた上で、佐原広域交流拠点における公の施設の範囲を具体的に検討したい。

佐原市提供資料より佐原市が関係する施設は下記のとおりである。

網掛け佐原市部分

名 称	実施主体	P F I 事業検討対象		
		建 設	運 営	維持管理
芝生広場等	国交省	×		
地域交流館	佐原市			
水辺交流館	佐原市			
湿地再生エリア：掘削	国交省	×		(水路)
湿地再生エリア：カヌー乗り場	国交省			
浮棧橋	佐原市			

佐原市が、建設・運営・維持管理をする、は、公の施設であることは問題ないが、それ以外の施設については、どのように考えることができるであろうか。

#### 7.5.2.1 芝生広場等及び 湿地再生エリア（掘削）

まず、佐原市が維持管理を行う 及び についてであるが、7.5.1 の公の施設の要件第5で見た

ように、公の施設の設置に当たっては、佐原市は、当該施設についての何らかの権原の取得が必要である。

国交省が維持管理のみを佐原市に委託する場合、佐原市と国交省は、対等な立場に立つ私法上の契約関係に入ることになる。受託者たる佐原市が行う施設の維持管理は、あくまで国交省のために委託契約に従って行われることが要求される。したがって、佐原市の国交省との維持管理契約は、公の施設の要件である権原の取得にはあたらない。

ただし、河川法に基づく占用許可（河川法第24条）を 及び について得た場合は、

権原の取得であり、公の施設の対象となる。その場合は、契約に基づいて維持管理をするのではなく、占有にともなって、佐原市が維持管理することになる。

#### 7.5.2.2 湿地再生エリア（カヌー乗り場）及び 浮棧橋

については、運営は佐原市（最終的にはPFI事業者であるが）であるので、佐原市は、カヌー乗り場について利根川下流河川事務所の間で、占有許可を取り、その権限に基づいて、公の施設とすることが想定されるが、建設主体が国交省であり、カヌー乗り場が「河川管理施設」であるとする、佐原市に対して占有を許可することは難しいと考えられる。

その場合には、利根川下流河川事務所と佐原市の管理運営委託契約により、佐原市が運営・維持管理を行うことになるため、は、公の施設の対象外となる。

仮に、カヌー乗り場に対する占有許可を佐原市が得た場合でも、地方自治体の設置する住民のために供する施設をすべて公の施設とする必要はなく、公衆便所、山小屋、避難小屋等の利用については、地方公共団体が不当に住民を差別することは考えられないので、これらをいちいち条例で公の施設とすることは必要ないと考えられている。

したがって、カヌー乗り場を公の施設として管理するかは、規模、利用実態等に応じて判断することになる。この地域を 芝生広場等及び 湿地再生エリア（掘削）も含め、面的に管理する場合には、を公の施設から除外する必要はないが、 地域交流館と 水辺交流館のみを公の施設とする場合には、あえて公の施設とする実益はないことになる。

については、建設主体が佐原市であるため、公の施設とすることは問題がないが、上記と同様に、この地域を面的に管理する場合には、を公の施設から除外する必要はないが、 地域交流館と 水辺交流館のみを公の施設とする場合には、あえて公の施設とする実益はないことになる。

以上からすると、理論上、佐原市の関係する建設・運営・維持管理を何の権限に基づいて行うかのより、公の施設の対象が次の表に示す2つのパターンに集約されることになる。

	パターン1（面として管理）		パターン2（交流館を中心に管理）	
	公の施設の対象か否か	権 限	公の施設の対象か否か	権 限
芝生広場等	対象	占有許可	対象外	維持管理契約
地域交流館	対象	所有権（土地は、占有許可）	対象	所有権（土地は、占有許可）
水辺交流館	対象	所有権（土地は占有許可）	対象	所有権（土地は、占有許可）
湿地再生エリア：掘削	対象	占有許可	対象外	維持管理契約
湿地再生エリア：カヌー乗り場	原則として、対象外	管理運営契約（占有許可は難）	原則として、対象外	管理運営契約（占有許可は難）
浮棧橋	対象	所有権（土地・河川部分は占有許可）	対象外（公の施設とする実益がないため）	所有権（土地・河川部分は占有許可）

ここで、パターン1を選択するか、パターン2を選択するかは、主に 及び に関しての利根川下流河川事務所及び佐原市の考え方によることになるが、ここでは、昨年11月の利根川下流河川事務所及び佐原市との打ち合わせの内容から、 及び について、佐原市は占用許可を取るものと考え、 及び も公の施設の対象とする。

したがって、本稿では、公の施設の対象としてパターン1を中心に考えることとする。

### 7.5.3 条例に規定すべき事項

#### 7.5.3.1 一般的事項

公の施設の設置条例で定めるべき事項は、公の施設の位置、名称、所管区域等の基本的事項であり、その他の事項については規則をもって規定しても差し支えないとされている。

公の施設の管理条例で定めるべき事項は、利用の許可及びその取消し、使用料の額及び徴収方法、使用料の減免、利用制限等、あるいは必要に応じ、管理の委任（指定管理者）、過料の徴収等であるとされている。

したがって、開館時間、休館時間、休館日等の技術的な範囲に属することについては、規則で定めても差し支えない。

なお、公の施設の管理条例は設置条例と別個に設定しても差し支えないが、単一条例とすることが適当であるとされている。

#### 7.5.3.2 具体的事項

たとえば、一般的に次のような禁止事項及び許可事項が考えられる。実際の内容については、できるだけ一般利用者の自由な利用を妨げることのないような必要最低限の規制とすることが施設利用の活性化や本拠点がPFI事業であること考慮すると好ましい。

（行為の禁止）

**第 条** 交流拠点においては、みだりに次に掲げる行為をしてはならない。

- 一 交流拠点を損傷し、又は汚損すること。
- 二 土地の形質を変更すること。
- 三 竹木を伐採し、植物を採取し、又はこれらを損傷すること。
- 四 動物を捕獲し、又は殺傷すること。
- 五 立入禁止区域に立ち入ること。
- 六 禁止された場所に車両又は船舶を乗り入れ、又は止め置くこと。
- 七 ごみその他汚物を捨てること。

（行為の許可）

**第 条** 交流拠点において、次に掲げる行為をしようとする者は、市長の許可を受けなければならない。許可に係る事項を変更しようとするときも、同様とする。

- 一 物品の販売、興行その他の営業行為をすること。
- 二 募金、署名運動その他これらに類する行為をすること。
- 三 業として写真又は映画等を撮影すること。
- 四 競技会、集会、展示会、博覧会その他これらに類する催しをすること。

上記の他、「花火、キャンプファイヤー等火気の使用」を原則自由とした上で、一定の地

域に限って「禁止」或は「許可制」にするなどのルールの方策方法もあり、こちらの方が、施設利用の自由度は高くなる。

また、「釣り」についても、原則自由とした上で、カヌーやプレジャーボート利用者の通航の妨げとなる地域に限って、「禁止」するなどのルールの方策方法もある。

条例（及び同条例施行規則）に記載されない事項については、市とPFI事業者との協定に基づき、PFI事業者が定めるソフトローにより管理することになる。なお、このPFI事業者が定めるソフトローには、施設の使用の申し込み方法や申し込みが重複した場合の決定方法等の各種の管理上のルール、広告物の掲示の申し込みや料金等が定められることになると考えられる。

### 7.5.3.3 罰則

公の施設の設置・管理条例には、地方自治法14条の罰則を設けることができる。罰則を設ける際の一般的注意事項は、次のとおりである。

罰則は、条例の実効性を担保する手段であるが、その反面、罰則を設けることは、住民に対して特定の義務の履行を刑罰をもって強制することになるので、最後の手段としてやむをえない場合に限られなければならないとされている。

また、国の法律、他の条例あるいは他の地方公共団体の同種の又は類似の条例中の罰則との間にも不均衡が起こらないように注意が必要である<sup>137</sup>。

本拠点の設置・管理条例に罰則を設けるに当たっては、本拠点設置の目的や利用の状況等を勘案し、必要最低のものとするとともに、本拠点に適用される河川法や自然公園法における罰則規定との整合性に配慮することが大切である。

### 7.5.4 PFI事業と公の施設（指定管理者制度）との関係

総務省は、「地方公共団体におけるPFI事業について」（平成12年3月29日自治画第67号、改正平成15年9月2日）の中で、「PFI事業により公の施設を整備しようとする場合にあって、当該施設の管理を民間事業者に行わせる場合は、原則として地方自治法第244条の2第3項に規定する公の施設の指定管理者制度を採用すること」としている。

### 7.5.5 指定管理者制度について

従来の管理委託制度とは異なり、指定管理者制度により、地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可等の公権力の行使も行わせることができるようになった<sup>138</sup>。

使用許可の中身については、利用の許可・不許可、利用許可の取消及び利用の制限・停止等が考えられる。しかしながら、使用許可等の公権力の行使を指定管理者が行った場合の国家賠償法の適用について疑義がある<sup>139</sup>ことから、指定管理者と地方公共団体の責任の

<sup>137</sup> 日下千章ほか『条例規則の読み方・つくり方』P131・133（学陽書房、1991）

<sup>138</sup> 従来の管理委託制度においても、委託に当たった条件として施設の使用を認める場合の基準等を明らかにし、公共的団体等がその基準に従い事実上使用許可事務の一部を行うものであれば、権力的色彩の強い行政処分を含み得ないため、管理は可能であるとされていた。

<sup>139</sup> 指定管理者が行う使用許可について、受任者と私人の間の法律関係が受任者と私人の間に生ずる委任であるのか、行政庁が行うものとされている行為を私人が行う委託であるのか判然としない。塩野宏(2002)行政法（第2版）p97以下によれば、委託の形式による公権力の行使はなじまないと考えられるので、委任と考えられる。委任であるなら、使用許可事務は受任者である指定管理者の事務と考えられ、指定管



分担に法的に問題が残されていると考えられる。一方で、利用の許可・不許可等については一般の民間施設においても契約で処理されている事項であるためこれを条例に根拠を有する行政処分とする必要性は見出せない。更には、7.1.3 に述べたように本件では PFI 事業者 (= 指定管理者) になるべく自由にルールを定めることができるようにすべきであるため、7.5.3.2 に記述した行為の禁止や行為の許可以外の使用許可等のルールについては、これをハードローとはせず、PFI 事業者の定めるソフトローとすべきと考える。なお、使用料の強制徴収、不服申立てに対する決定、行政財産の目的外許可等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限は、もとより指定管理者に行わせることができない。

また、PFI 事業者を指定管理者とすることで、利用料金制 ( 地方自治法 244 条の 2 ) を採用することができる。

さらに、本拠点は、河川上の施設であり、災害時等には、緊急の避難所等で活用される可能性もあることから、そのような場合の市の権限行使、指定管理者の協力義務等を条例や協定の中で明確にしておくことは重要である。

最後に、委託費の額等の細目的事項については、市と指定管理者は、協定を結ぶこととなる。この協定には、指定期間、管理権限、事業計画、管理基準、管理費用、利用料金、個人情報保護、情報公開、事業報告、指定取消等、指定管理に当たって必要な事項を幅広く定める。そして、この協定で定めた管理基準も本拠点の管理ルールとなる。

管理ルールの策定に当たっては、本拠点の有効利用が図られるような配慮が必要である。

---

理者の職員の違法な権限行使により生じた損害は指定管理者が国家賠償法第 1 条第 1 項の賠償責任を負うものと考えられる ( 例えば日本自転車振興会の行う競輪選手の登録・削除事務について日本自転車振興会を国家賠償法の公共団体として同法の主体となることを認めた判例 ( 東京地判昭 47.12.25 判例時報 708 号 p48 ) )。一方、最決平 17.6.24 の考え方 ( 指定検査確認機関の行った建築確認について建築主事を置く地方公共団体を国家賠償法の公共団体とした ) によると、指定管理者が行う使用許可は本来佐原市が行うものとされている事務を委託したものと考えることが素直な解釈であろう。委託と考えて、指定管理者の職員の違法な権限行使により生じた損害を佐原市が負うこととなる場合、リスクの回避のためにも佐原市は直営の場合と同程度指定管理者の職員の監督に十分注意を払わなければならない、民間事業者の自由な創意工夫に委ねるとともに維持管理コストの削減を図るとい指定管理者制度の趣旨が全うできない恐れがある。更に、違法行為を行った指定管理者の職員に故意又は重過失があった場合しか佐原市は指定管理者に求償できないという問題がある ( 国家賠償法第 1 条第 2 項 )。その上、指定管理者の指定の取り消しはできても指定管理者の行った許可の取り消しなどの権限が佐原市にないことから、指定管理者の職員の違法な権限行使知りえたとしてもこれをすぐさま止める手段がないという問題もある。

## 8 ルール策定・運用プロセスの方法論と合意形成

### 8.1 ルール策定・運用プロセスの枠組みと合意形成の重要性

まず、この章を置く意義から説明したい。

5～7で、ルールの内容や法形式について考察してきた。しかし、ルール作りを考える上ではこれらに加えて、「プロセス」の検討も重要である。どのようなプロセスでルールが策定され、どのようなプロセスでルールが運用されるかによって、ルールから得られる効用は大きく異なってくるであろう。

ルールに求められるものは何か。それは、「内容の良さ」と「実効性」であると考えられる。前者の重要性については、改めて説明するまでもないだろう。後者については、いかに内容の優れたルールであっても、守られなければ意味がないことから、その重要性が導き出される。

このことを踏まえると、ルール策定・運用プロセスにおいて考慮すべきポイントとして大きく次の二点が挙げられる。

ルールの内容を良いものにすること

ルールが遵守されるようにすること

この二点を実現するために、ルールの策定・運用プロセスで重視すべきことは何か、そのためにどのような枠組みを取るべきか、以下に説明する。

の観点から行くと、ルールの策定過程ではいかに課題を抽出し、それに対する適切な解決案を考案できるか、ルール策定後は運用の過程で明らかになる課題をどれだけすばやく適切にフィードバックしてその後の運用やルールの改定に役立てられるか、が重要であり、そのために必要な体制を考案することになる。

ルールの内容を考えることは、我々も本報告書の中で行っていることであるが、逆説的になるが、その内容が最良のものではあり得ない。なぜならば、現場から遠く利用者や地域住民の考えを知る機会の少ない我々が、いくら調査と検討を重ねても、この問題に関わる多くの人々の持つ視点を網羅することは困難だからである。

したがって、ルールの策定段階において、ルールの内容をより良いものにするための基本的なステップは、多様な主体の様々な視点や意見を集約することである。このことによって、課題が網羅的に把握され、それに対する最良の対策を考える基盤ができる。

ただし、あらゆる段階で多くの人を参加させることが最終的に良い結果を生み出すとは限らない部分も残っており、具体的にどのような主体の参加が必要なのかについて、先行事例などを見つつ以下で検討を進めていくことにする。

の観点から行くと、4.6.3でも指摘したように、罰則に頼らず自主的な遵守を促すためには、ルールの策定過程では、将来ルールが施行される際にその影響を受ける主体にあらかじめルールの内容を納得してもらおうこと、ルールの運用過程では、ルールによる規制の対象者に確実にルールの内容を伝えて納得してもらおうことが必要である。

これを実現するためには、ルールの策定過程では、将来ルールの影響を受ける主体をで

きるだけ抽出し、あらかじめ合意を得ながら進めることが重要となる。また、この段階で抽出することが困難な主体に対しては、運用開始後に合意を得るプロセスが必要になる。

具体的にどのような主体を参加させるのか、代表性の乏しい主体をどのように扱うのかといった点が、以下での検討課題となってくる。

また、ルールの内容に履行確保手段（罰金等）が規定されている場合は、運用プロセスにおいてこれをどう扱うかも検討対象になる。

の観点と の観点の関連性についても補足しておく。ルールの内容が関係主体にとって望ましいものであれば、遵守もされやすくなる。「望ましい」ということには、必ずしも直接的に利益がある場合に限らず、他の主体や利益との関係で妥当性があると感じられるものであればよいであろう。すなわち、関係主体はルールの策定プロセスへの参加を通じて、ルールの内容を良くすることに貢献すると同時に納得して遵守するようになる。

また、ルールが遵守されるようにするため運用プロセスで周知を図ることは、ルールの改善にも結びつく。

以上をまとめると、キーワードとして「合意形成」が浮かび上がってくる。 の観点を実現するためにも、 の観点を実現するためにも、具体的に求められるのは関係者の合意形成である。したがって、どのようなプロセスで関係者の合意形成を図るかが、以下での主要な検討事項になる。

## 8.2 既存法令における手続き規制

本節では、法令による手続き面の規制を確認する。

ここで関係するのは、行政手続法である。従来の同法では、本件事例のようなルール作りに関係する規定は存在しなかったのだが、平成 17 年に行政手続法改正法案が提出され、同年 6 月 22 日に成立、同年 6 月 29 日に公布されたことで、以下に述べる「意見公募手続等」が法律上要請されるようになった。（なお、2006 年 2 月 1 日現在、改正法は未施行だが、公布より一年以内に施行されることになっている。）

本件にかかわる具体的な改正内容の概略を説明する。

第 6 章として、「意見公募手続等」が追加された。この章では、大枠としては以下のことが定められている。

- ・命令等制定機関は、命令等<sup>140</sup>を定めるに当たり、根拠となる法令の趣旨に適合するものになるようにしなければならない（第 38 条第 1 項）
- ・命令等策定機関は、命令等を定めた後も、必要に応じてないように検討を加え、その適正を確保するように努める（第 38 条第 2 項）
- ・命令等策定機関は、命令等を定めようとする場合には、その案（具体的かつ明確な内容のもの）及びそれに関連する資料をあらかじめ公示し、提出先と提出期間（30 日以上）を定めて広く一般の意見を求めなければならない（第 39 条各項）

なお、地方公共団体の機関が定める命令等は、第 6 章の規定の対象外になる（第 3 条第 3

<sup>140</sup> 「法律に基づく命令又は規則、審査基準、処分基準、行政指導指針」(第 2 条第 8 項)

項)。

佐原の事例では、河川管理者たる国土交通省が告示によって水面利用ルールを定める場合に、行政手続法第6章の規定が直接適用される<sup>141</sup>(第3条第2項、同第3項、第39条第4項に定める適用除外には該当しないと評価できる)。したがってこの場合、改正行政手続法施行後は、以下のような手続きが法律上要請される。

案を作成

案の公示・意見募集(対一般国民)(募集期間は30日以上)

提出された意見を考慮

命令等の策定

結果の公示<sup>142</sup>

このように策定プロセスで意見公募手続きが法定されたほか、策定後の運用プロセスにおいても既述の通り、内容の適正確保に努めることが義務付けられた(第38条第2項)。

なお、佐原市が水面利用ルールについて自主条例を定めたり、公の施設管理条例を定めたりする場合には、行政手続法の適用はない。

ちなみに、佐原市は「佐原市行政手続条例<sup>143</sup>」を定めている。この条例の内容は、改正前の国の行政手続法の内容を踏襲したものである。したがって、国の行政手続法改正を受けて、佐原市の同条例も改正されることが予想され、また行政手続法上も期待されている<sup>144</sup>。ただし、現行の条例はもちろん、行政手続法改正に従って条例が改正されたとしても、条例の制定手続きについては規定がなされない(改正行政手続法も、法律制定手続きは対象にしていない)。もとより条例は地方公共団体の議会の議決を経なければならないため、民主的コントロールの機会が確保されていると考えられる。仮に佐原市が行政指導や命令といった形でルールを制定する場合には、将来改正された佐原市行政手続条例の適用を受け

<sup>141</sup> 具体的に、本件事例でどのような場合が対象になるかを確認しよう。河川利用者同士の調整を目的とした水面利用ルール(第5章参照)の場合、考えられる法形式として 自主ルール、河川管理者の定めるソフトロー、河川法に基づく告示、水上交通(安全)条例(県が定める)、市条例、を挙げたが、このうち河川法に基づく告示は行政手続法上の「命令等」に該当する。自然環境の保全・生活環境の保全を目的とした水面利用ルール(第6章参照)の場合、考えられる法形式として主に ソフトロー、河川法に基づく告示、佐原市の自主条例、を挙げたが、河川法に基づく告示が「命令等」に該当する。佐原広域交流拠点におけるルール(第7章)(第7章参照)の場合、地方自治法に基づく公の施設管理条例を定めるとしているが、これについては国による「命令等」には該当しない。

<sup>142</sup> 命令等の交付と同時期に、命令等の題名、命令等の案の公示の日、提出意見、提出意見を考慮した結果及びその理由を公示する。(第43条第1項)

<sup>143</sup> 平成8年12月26日条例第14号。平成9年4月1日施行。平成12年9月27日条例第37号で改正。

<sup>144</sup> 第46条(地方公共団体の措置)には、「地方公共団体は、第三条第二項において第二章から前章(引用者注：第六章のこと)までの規定を適用しないこととされた処分、行政指導及び届出並びに命令等を定める行為に関する手続について、この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と定められている。

るであろうが、われわれの報告書の提案内容の中では想定されていない法形式である。

以上が、法令で義務付けられている手続きである。しかし、この法令を守れば 8.1 で述べた目的が達せられるかといえば、そのようなことはない（少なくとも、上述の法令の規定がかからない法形式については、何も定めていないのであるから当然である）。実際のルール作りの現場では、より踏み込んだ関係者の参加と合意形成が試みられている。それを 8.3 で見ていこう。

### 8.3 先行事例の紹介

ここでは五つの先行事例を紹介する。事例を選ぶ際の基準としては、以下のような点を考慮している。

- ・ 5～7.（特に 5・6）のルールと近い内容のルールであること
- ・ 法形式としていろいろなものを揃えること
- ・ 策定プロセス・運用プロセスの情報が多いものを積極的に取り上げること

以上の観点から

「荒川における船舶の通航方法」

「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」

「江戸川放水路の水面利用と河川敷利用ルール」

「菊池川水面利用ルール」

を選んだ。 と は策定・運用プロセスの情報豊富である。ただしどちらもハードローのため、ソフトローの例として と を選んだ。どちらもプロセスについて得られた情報は少なかつたため、二つを紹介することで補うことにした。

また、佐原の事例と地理的・組織的に重なってくるため、

「利根川下流部係留船対策計画」

も選んだ。以下、順に考察していく。

#### 8.3.1 「荒川における船舶の通航方法」

まずは、5.2.1.1 でも触れられた、「荒川における船舶の通航方法」について紹介する。ルールの内容については参考資料も参照のこと。本章の目的は策定経緯と運用状況を整理することにあるので、主にこれらの点に焦点を当てて説明する。

「荒川における船舶の通航方法」は、河川法第 28 条及び河川法施行令第 16 条の 2 第 3 項の規定に基づき、河川管理者たる国土交通省（関東地方整備局長）が制定した告示である。つまり、河川法に基づくハードローであり、船舶の通航方法を定めている<sup>145</sup>。

この種のルールの策定および運用のプロセスで注意すべきこととしては、一つには、法令の規定では河川管理者が他の主体に意見等を聞くことなく単独でルールを策定できることが挙げられる。ただしその一方で、説明責任、市民参加などが唱えられる今日、行政がいたずらに一方向的にルールを制定することは望ましくない。また、法律に基づくハードローであり強制担保手段をとることが可能なのだが、4.6.3 でも指摘したとおり実効性確保のためにも合意形成が重要になっている。

以上のことを踏まえて、本件「荒川における船舶の通航方法」ではどのような手法がと

<sup>145</sup> 内容について、詳しくは 5 参照。

られたかを見てみよう。

国土交通省荒川上流/下流河川事務所は HP において、策定過程では「学識経験者、沿川自治体、水面利用をされている方々、沿川地域にお住まいの方々などにご意見を伺いつつ作成した」としている。具体的には、策定主体である国土交通省荒川下流河川事務所及び荒川上流河川事務所は、原案を作成した上で、平成 12 年 1 月 11 日より一ヶ月間、意見を地域住民から募集した。集まった意見は 275 通。

集まった意見の要旨と回答が HP<sup>146</sup>にアップロードされている。回答の大半は、河川事務所の見解を示すもので原案の修正には結びついていないが、中には原案の修正につながったものもいくつか見られる<sup>147</sup>。

それから、原案に対する意見交換会も開催された。開催の目的は、「荒川における水面利用の実体に照らしてみても適切なものであるかを確認すること」と「利用者等の関係者間による調整を行うこと」とされている。

平成 12 年の 9 月から 11 月にかけて、説明会(1回)と三つの区間<sup>148</sup>における検討会(計 8 回)が開催された。参加者数は説明会が 45 名、検討会は一回あたり平均 16 名であった。

説明会と検討会の周知方法だが、郵送(過去の意見提出者、荒川市民会議<sup>149</sup>メンバー、意見交換回答参加者に対して)、水上スポーツに係わる店舗やマリナー等での掲示、対象地域周辺でのチラシ配布(釣り、散策、ジョギング、水上バイク等)が用いられた。利用者をメンバーに取り込む努力が見られると言える。(ただし、佐原の事例ではルール策定は施設の供用前に行われるため、直接的には用いにくい手法である。運用段階でのルール改定手法としては参考になる。) )

検討会の実際の参加者を列挙してみると、タンカー事業者、水上バス事業者、ウェイクボード利用者、水上オートバイ利用者、レガッタ関係者、プレジャーボート関係者、自然保護団体、市民会議メンバー、行政関係者、となっている(区間ごとに少しずつ異なる)。

議事録を見てみると、以下のようなことが争点になっている。

一つは、水上オートバイやウェイクボードなどの水面をレクリエーションで使う利用者と、自然保護や騒音防止を主張する自然保護団体及び市民会議の対立<sup>150</sup>。もう一つは、水面利用者間の利用調整(レガッタと水上オートバイ)<sup>151</sup>。

そして、結論として水面利用者と自然保護団体・市民会議が対立した事例では、原案の修正がなされることになった<sup>152</sup>。

<sup>146</sup> <http://www.ara.or.jp/arage/senpaku/1-2.htm>

<sup>147</sup> 例えば、第 4 条(動力船の通航方法)を追加、など。

<sup>148</sup> 平井大橋～扇橋、鹿浜橋～JR 東北線橋梁、戸田橋～笹目橋の三箇所。

<sup>149</sup> 後述。

<sup>150</sup> 平井大橋～扇橋ではウェイクボード利用者と自然保護団体が、鹿浜橋～JR 東北線橋梁では水上オートバイと市民会議が、主に対立した。

<sup>151</sup> 戸田橋～笹目橋で議論された。

<sup>152</sup> 平井大橋～扇橋の検討会：千住新橋から千住自然地の間を「自然保全区域」に追加。

鹿浜橋～JR 東北線橋梁の検討会：原案の第 19 条に第 2 項を追加し、「前項の規定のうち、水域番号 34 の新荒川大橋から JR 東北線橋梁までの間の一部の区域については、原則として毎月第 1、及び第 3 日曜日は適用しないものとする。」とした。また、附則を追加し、「この指定は、水面利用や河川環境の状況の変化等を適切に反映できるよう適宜その内容を点検し、必要に応じて速やかに変更するものとする。その際、必要があると認めるときは、学識経験を有する者、関係の都道府県、関係の市区、関係の水面利用者、

なお、荒川流域での市民参加の取り組みとして注目されるのが、「荒川市民会議」である。これは、市民参加を図ることを目的に、荒川沿岸の2市7区<sup>153</sup>に設置された。構成員は、2市7区に住む市区民、学識経験者、主たる荒川の占有者、2市7区の役所・建設省荒川下流工事事務所の行政担当者である。

本件では荒川市民会議は中心的な議論の場とはなっていないが、各区市の市民会議で国土交通省（当時は建設省）から説明があり質疑応答が行われたり、意見募集や説明会・検討会の開催告知がなされたりしている。また、検討会では荒川市民会議メンバーの参加も見られる。

そして、普段より荒川の河川管理や河川利用のあり方について市民と一緒に考える組織が存在したことで、今回のルール策定においてもいろんな意見が出されスムーズに市民参加が進んだものと推察される。

「荒川における船舶の通航方法」は平成13年4月1日に施行された。その後の運用プロセス運用プロセスとしては、周知と監視という二つの柱が挙げられている。周知については、「現地への標識の設置、河川情報板への表示、関係者へのパンフレットの配布、必要に応じて説明会の開催等を実施」<sup>154</sup>とされている。

監視については、定期的に水面巡視を実施し、また必要に応じて重点的に巡視する区域を定めて実施するとしている。また、本件通航ルールの違反等について市民から情報を受ける窓口も設けている。違反者への対応は、指導、警告の後、文書で更正の指示（河川法上の監督処分）をかけ、それでも改まらない場合には、刑事告発、その後、河川法施行令第60条に基づき30万円以下の罰金を科すとされている<sup>155</sup>。

### 8.3.2 「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」

次に、「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」の事例を検討する。

この条例は、琵琶湖におけるレジャー利用の増大と多様化、それに伴う自然環境及び生活環境への悪影響の発生を背景に、「琵琶湖におけるレジャー利用に伴う環境への負荷の低減を図り、もって琵琶湖の自然環境及びその周辺における生活環境の保全に資する」（第1条から抜粋）ことを目的として制定された。この条例については6.1.2.1、6.3.1.1、6.3.3.2でも触れられているが、ここでは主体に注目しながら規定内容を概観する。条例自体の概要については、参考資料を参照されたい。

総論的には、県は総合的な施策の策定・実施と市町村との連携を行うものとされている（第3条）。レジャー利用者<sup>156</sup>は、環境負荷低減の努力義務と県の施策への協力義務が課されている（第4条）。琵琶湖におけるレジャー活動に関する事業を営むもの（関係事業者）は、情報提供等の努力義務と、県の施策への協力義務が課されている（第5条）。

---

関係の市民等の意見を聴くものとする。」とした。

戸田橋～笹目橋の検討会：原案通り。

<sup>153</sup> 2市7区を河口寄りから並べると以下の通り。括弧内は当該区・市の荒川市民会議の名称。

江戸川区（えどがわく・荒川市民会議）、江東区（荒川をよくする会 Koto）、葛飾区（荒川を考える葛飾区民会議）、墨田区（荒川をよくする墨田区民会議）、足立区（足立区あらかわ市民会議）、北区（北区荒川市民会議）、川口市（川口 ARAKAWA フォーラム）、板橋区（板橋区荒川市民会議）、戸田市（荒川の将来を考える戸田市民会議）。これらに加えて、全体市民会議も置かれている。

<sup>154</sup> <http://www.ara.or.jp/arage/rule/page5.html>

<sup>155</sup> <http://www.ara.or.jp/arage/rule/page5.html>

<sup>156</sup> 定義は「琵琶湖においてレジャー活動を行う者」（第2条（4））と、包括的なものになっている。

具体的には、県は、基本計画の策定と、広報啓発、県民等の活動の促進、施設整備、調査研究、レジャー利用監視員の設置が義務付けられている(第6条~第11条)。釣り人は、釣り上げた外来魚を再び琵琶湖に戻さないようにすることを義務付けられている(第18条)。プレジャーボート利用者は、二サイクルエンジンの使用禁止、航行区域の規制、消音機能についての改造船の航行禁止を課されている他、騒音と水質に関していくつかの観点について必要な措置をとることも義務付けられている(第13条、第15条、第17条)。レジャー利用者は、水鳥の生息地への配慮、環境配慮型製品の使用が努力義務として課されている(第19条、第21条)。琵琶湖におけるレジャー活動において使用される製品の製造を行う事業者は環境配慮型製品の開発と製造が、同じく販売を行う事業者は情報提供等普及に必要な措置を講ずることが、努力義務として課されている(第20条)

以上を整理すると、条例上の関係主体としては、以下のものが挙げられる。

- : 県
- : 釣り人
- : プレジャーボート利用者
- : 以外のレジャー利用者
- : レジャー活動に関する事業を行う事業者
- : 琵琶湖におけるレジャー活動において使用される製品の製造もしくは販売を行う事業者
- : 市町村
- : 周辺住民

以上を踏まえて、本条例の策定プロセスと運用プロセスを概観し、その特徴を整理しよう。

条例の策定プロセスは、以下のとおりであった。

- (1) 「琵琶湖適正利用懇話会<sup>157</sup>」が提言(平成14年3月20日)
- (2) 県が「条例要綱案」を作成(平成14年6月18日)
- (3) パブリックコメント募集<sup>158</sup>。平行して説明会<sup>159</sup>・シンポジウム<sup>160</sup>を開催。

<sup>157</sup> 平成13年7月17日に設置。24名の委員からなる。事務局は滋賀県琵琶湖環境部自然環境保全課。全体の懇話会のほか、企画部会、湖面对策部会、湖岸・沿岸集落域対策部会の三つの部会と、湖面对策部会の下の水質小委員会を持つ。設置の経緯としては、関連資料から推察する限り、県の方で課題や問題点がある程度整理した上で、関係者の合意形成と条例案作成を目的に設置したものとみられる。

24名の委員全員の肩書きを以下に列挙する。(社)滋賀県観光連盟理事、県民公募委員(×2)、滋賀県水上安全協会事務局長、パーソナルウォータークラフト安全協会琵琶湖支部長、滋賀県漁業協同組合連合会副会長、滋賀県町村会(志賀町長)、日本ボートセーリング協会滋賀県代表、永源寺町教育長、龍谷大学理工学部教授、滋賀県水上スキー連盟専務理事、湖北野鳥センター専門員、毎日新聞編集委員(元大津支局長)、龍谷大学非常勤講師、京都大学工学研究科附属センター教授、滋賀県市長会(彦根市長)、滋賀県立大学学長、滋賀県旅客船協会常務理事、立命館大学理工学部教授、滋賀県小型船協会副会長、(財)日本釣振興会滋賀県支部理事、ストップフロン滋賀、滋賀県セーリング連盟理事長、弁護士。

<sup>158</sup> 平成14年6月18日~7月17日に募集。集まった意見総数は22161件。県内からの意見は9.3%に過ぎず、残りは県外からであった。全体の半分を占めた電子メールによる意見を見ると、圧倒的に外来魚の再放流禁止に関する意見が多い(84%)。また、外来魚の再放流禁止に反対する署名が52235名分寄せられた。

<sup>159</sup> 滋賀県フィッシングボート協同組合、滋賀県小型船協会、日本舟艇工業会への説明会を開催した。

<sup>160</sup> 平成14年9月5日に「意見を聴く会」を大阪で、同年9月6日にシンポジウムを東京で開催した。



(4) 県が条例要綱案修正案作成・県議会提出（平成 14 年 9 月 25 日）

(5) 県議会で可決（全会一致）（平成 14 年 10 月 16 日（施行日：平成 15 年 4 月 1 日））

特徴としては、「懇話会」の提言を受けて県が条例案を作成していること、県外からも多くの意見が寄せられ、説明会・シンポジウムを開催したことが挙げられる。

関係者がどれだけ関与しているかという観点から検討してみると、「懇話会」で関与しているのは、 と言える。 が微妙であり、 が参加していない。うち  は事務局などで事実上参加すると見られるほか、懇話会の提言後に条例案を作成する段階で主体的に関わるので問題ない。 については、滋賀県水上スキー連盟<sup>161</sup>がこれに該当するかもしれないが、利用者が含まれる団体なのか業界団体なのか判然としない。また、滋賀県小型船協会には貸舟事業者、ヨット団体などが含まれるが、これを利用者と呼んでよいかは微妙である。 については、滋賀県セーリング連盟がヨット利用者を含む。また日本ポートセーリング協会は、詳細は不明だが利用者も含むかもしれない。しかし他方、湖岸でバーベキューをするなどの形の利用者については含まれていない。 についてあらゆる利用形態の利用者を拾い上げることは困難であり、また結果として条例では努力義務と県の施策への協力義務しか課されず権利侵害の程度が低いことから、 については不参加でも妥当であろう。 についても、代表者を見出すのが困難であること、結果として条例では努力義務しか課されておらず権利侵害の程度は低いことから、不参加でも妥当であろう。なお、 の主体の他には、学識者、有識者、漁業組合、環境NPOなどの参加が見られる。条例の原案を提言する主体としては、必要な主体を押さえて比較的充実したメンバー構成になっていると評価できるのではないかと。

パブリックコメントでは多くの意見が寄せられた（前出脚注参照）。それを踏まえて、県が条例要綱案を修正している。主な修正ポイントは、改造艇の航行の禁止、第 17 条関係の規定を努力義務から遵守義務に変更、水鳥の生息地への配慮について新しく追加、などである。義務を強化する方向で修正がなされたと言える。最も議論が多かった外来魚の再放流については、変更はなされなかった。

パブリックコメントを募集したり、説明会を開催したりすることで、懇話会の段階では抜け落ちていたり不十分だった  の主体や、懇話会では代表者しか参加していなかった各種レジャー利用者や事業者の意見を集めることができたと考えられる。パブリックコメントの意見数が 2 万件を超えたことは、（テーマが一部に偏っていた、必ずしも頻りに利用するのかわからない県外の人意見が多かったなどの問題はあっても）条例案が相当程度周知され、関係者に意見提出の機会が与えられたと考えてよいのではないかと。

重要なのはそれら集められた意見をどう条例案に反映させていくかであるが、ここで県が一方的に決めるのは実際問題としては致し方ない。最後に県民の代表者で構成される県議会で多数決にかけると合わせれば、（関係者には県外の間人もいるが、）おおよそ十分な意見収集と合意形成プロセスを踏んだと評価出来ると考えられる。

次に、条例制定後の運用プロセスを見てみる。大きく、条例の周知及び執行と、条例の改正に分けて検討する。

<sup>161</sup> ちなみに、2005 年春に解散している。

前者については、啓発のためのキャンペーンをたびたび行い、また県の広報誌、ポスター、横断幕等の手段を用いて周知を図っている。施行から約一月後の平成 15 年 4 月 29 日（祝）に行われたアンケートによると、琵琶湖ルールを知っている人の割合は 64%であったが、その後も広報活動が続けられ、相当程度周知は図られているものと推察される。

また、「ノーリリースありがとう券事業<sup>162</sup>」が毎年行われている。

プレジャーボートの航行規制等の対策の執行については、例えば平成 16 年は、県の地域振興局で 36 日、レジャー利用指導監視業務委託事業のほうで 78 日、指導監視活動が実施され、県では警告を 20 回発した。

調査審議を行うとされている琵琶湖レジャー利用適正化審議会<sup>163</sup>は、平成 14 年 12 月 19 日を皮切りに、平成 17 年末までに計 17 回開催されている。開催頻度にはムラがあるが、初期平成 15 年 5 月までには航行規制区域と基本計画について、最近（平成 17 年 8 月以降）は今後の措置のあり方について、頻繁に会を開催して議論されている。

最近の琵琶湖レジャー利用適正化審議会の議論は、条例の改正の提言に結びついている。現在進行中の条例改正案策定過程について、簡単に説明する。平成 18 年 1 月 24 日現在、以下の段階まで進んでいる。

- (1) 「琵琶湖レジャー利用適正化審議会」で見直し議論<sup>164</sup>（平成 17 年 12 月 7 日に答申）
- (2) 県が「～条例の一部を改正する条例要綱案」作成
- (3) パブリックコメントを募集（平成 17 年 12 月 15 日～平成 18 年 1 月 16 日）

手続きは、条例を最初に策定した時と基本的に同じである。

審議会の構成メンバーには、に該当するメンバーが含まれている。（については、滋賀県小型船協会が微妙。）懇話会と比較すると、全体の人数は 9 名少ない 15 名だが、差の多くは学識者の人数の差によっており（懇話会の段階では条例案を一から策定する時に、科学的な検討などが必要で学識者が多くなったものと推察される）、代表性では懇話会と遜色ない。パブリックコメント手続きにおいて広範な関係者に意見提出の機会も提供しており、策定時並みの意見収集と合意形成のプロセスが取られているとすることができるだろう。

### 8.3.3 「江戸川放水路の水面利用と河川敷利用ルール」

「江戸川放水路水面等利用者協議会<sup>165</sup>」で作成したソフトロー。当協議会は、地元自治会、漁業協同組合、自然保護団体、行政等からなる。

ルールの内容については参考資料を参照のこと。

策定プロセスの詳細は不明。ソフトローなので協議会での議論だけで策定可能なため、そのようにして作られたものと推察される。

<sup>162</sup> 外来魚 500 グラム持参ごとに「ノーリリースありがとう券」1 枚を提供。この券は協力店舗で 1 枚 50 円（平成 15 年は 1 枚 100 円）相当の金券として使用することができる。毎年夏場に期間限定で実施。

<sup>163</sup> 平成 16 年 12 月 19 日から二年間の任期の、全 15 名のメンバーの肩書きは以下の通り。（社）琵琶湖ビジターズビューロー理事、京都精華大学人文学部環境社会学科教授、滋賀県釣り団体協議会会長、志賀町長、（社）日本舟艇工業会専務理事、毎日新聞社編集委員、びわ湖自然環境ネットワーク代表、滋賀県漁業協同組合連合会副会長、立命館大学理工学部教授、滋賀県小型船協会副会長、公募委員（×3）、近畿大学農学部教授、「びわ湖を守る水環境保全県民運動」連絡会議事務局長。

<sup>164</sup> 平成 17 年 8 月 3 日に、県から「琵琶湖のレジャー利用の適正化の推進に向けた今後の措置のあり方について」諮問を受け、計 6 回の審議会を経て答申を提出している。

<sup>165</sup> 平成 10 年 1 月設立。参加団体については 5.2.1.3 を参照のこと。

協議会のメンバーが妥当かについてだが、水面利用ルールのほうではプレジャーボート等に対し規制を行っているにもかかわらず、漁業協同組合と釣舟遊船組合が参加しているのみで、プレジャーボート利用者などを代表する主体が存在せず、他方で環境保護団体が多く見られるため、とりわけ策定プロセスへの参加により実効力の担保が求められるソフトローとしては、問題があると考えられる。

運用プロセスについては、看板の設置やパンフレットの配付等によりルールを周知・理解されるようにしている。また、ソフトローのため罰則等はないが、「利用者のマナーやモラルの向上が図られない場合には、法令等による規制や制限を検討する」としている。

#### 8.3.4 「菊池川水面利用ルール」

協議会<sup>166</sup>を開催して策定された自主ルール。6.3.3.1 等でも触れているとおり、水上バイク等利用についてルールを定めている。

策定プロセスとしては、菊池川河川事務所が呼びかけを行い、菊水町町民課が窓口となって、教育委員会、駐在所、消防署、県地域振興局、菊池川漁協等が集まって協議会を開いた。ただし、水上バイク等の利用者がどれだけ関与できたのかが資料不足で判明しなかった。

運用プロセスについてだが、まず周知方法として、看板を設置している。看板の設置に際しては水上バイク等利用者や付近住民も参加している。また、水上バイク等利用者には利用者登録を呼びかけている。

看板の設置が平成 16 年 8 月 10 日で、2 ヶ月後の平成 16 年 10 月 18 日に、経過や今後の対応を話し合う意見交換会を開催した。地域住民からルールの遵守状況について苦情が出される一方、当面は周知徹底を図ることで一致したとのことである。

水上バイク等利用者がどれだけ策定プロセスと運営プロセスに関与したのかという点で、必ずしも十分に参加したわけではないように思われる。ただし、一部の利用者にルールが守られていない場合があるのは、ルールの内容が不適切だからではなく、その利用者の意識が低い（啓発もしくは強制力のあるルール作りが必要）かもしくはルールを知らない（周知が必要）ことが原因と推察される。

#### 8.3.5 「利根川下流部係留船対策計画」

最後に、佐原も含んだ利根川下流部<sup>167</sup>において、係留船対策として作られた計画の策定経緯を概観する。

利根川下流部では無秩序な係留船の増加が問題となっている。そこで、「利根川下流部水面利用協議会」において、水面利用に関する事項のうち、係留船対策に関する事項を協議し、構成員の合意の基に「利根川下流部係留船対策計画」を策定することとなった。

「利根川下流部水面利用協議会」は、学識経験者、水面利用関係者（漁協、マリン事業

<sup>166</sup> 資料( <http://www.qsr.mlit.go.jp/n-shiryu/kenkyu/pdf/ii-12.pdf> )を見る限り、菊池川安全利用協議会という協議会で作成したものと推察される。

<sup>167</sup> この計画が対象としているのは、利根川本線の利根川下流河川事務所管理区間（銚子から取手まで。河川事務所の表記としては、・ 1.5km ~ 86.0km）および小貝川の利根川合流点から豊田堰までの約 1km 区間。

協会<sup>168</sup>）、警察、海上保安庁、沿川自治体、千葉県、茨城県、独立行政法人、国土交通省で構成される<sup>169</sup>。

計画の概要については参考資料を参照のこと。これをベースに関係者の抽出の妥当性を検討したい。

この計画の法形式だが、係留届出制度、暫定係留施設の方針、係留船施設の係留・運営管理ルールは河川法に基づくハードローであると言える。また、河川法の運用指針であるとも言える。

メンバー構成については、関係者の中で協議会のメンバーから抜け落ちているのは、船舶所有者の中で漁協組合員でない人、つまり主としてプレジャーボートの所有者であろう。彼らには彼らなりの言い分や、彼らなりの解決案があった可能性は否定しきれない。

ただし、プレジャーボート所有者の代表者を見出すことは、容易ではない。この点については、8.4.2で改めて検討する。

経過としては、第1回利根川下流部水面利用協議会が平成16年7月23日に開催され、平成17年7月29日には利根川下流部係留船対策計画がまとめられた。

運用状況については不明。ただし、運用プロセスという点から見ると、計画が順次実行されていくはずである。

### 8.3.6 まとめ

名称	荒川における船舶の通航方法	滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例	江戸川放水路の水面利用と河川敷利用ルール	菊池川水面利用ルール	利根川下流部係留船対策計画
法形式	河川法に基づく告示(ハードロー)	県条例(ハードロー)	自主ルール(ソフトロー)	自主ルール(ソフトロー)	河川法に基づく計画・指針(ハードロー的)
ルール	船舶の通航方法を	レジャー利用に	・船舶の通航	水上パイ	係留船を適

<sup>168</sup> プレジャーボートを販売する業界の組合。プレジャーボート利用者の団体ではない。

<sup>169</sup> メンバーは総勢54名。具体的には以下のとおり。

学識者：三浦裕二（日本大学名誉教授）山田正（中央大学教授）鈴木伸治（関東学院大学助教授）  
 漁業共同組合長：手賀沼、鬼怒利根、印旛沼、新利根、佐原、笹川、北総、常陸川、中利根、下利根、銚子市、浜崎共栄の各漁業共同組合長  
 マリン事業協会：関東マリン事業協会千葉支部長、同茨城支部事務局長  
 市・町長：我孫子市、印西市、栄町、成田市、下総市、神崎町、佐原市、小見川町、東庄町、銚子市、取手市、利根町、河内町、稲敷市、神栖町、浜崎町の各市長/町長  
 県（課長）：千葉県河川計画課長、同水産課長、茨城県河川課長、同魚政課長、同港湾課長、同水産振興課長  
 県出先機関：香取地域整備センター所長、印旛地域整備センター所長、印旛地域整備センター成田整備事務所所長、東葛飾地域整備センター柏整備事務所所長、海匝地域整備センター銚子整備事務所所長、銚子漁港事務所所長、銚子水産事務所所長、竜ヶ崎土木事務所所長、潮来土木事務所所長  
 海上保安庁：銚子海上保安部長  
 警察：千葉県警察本部地域部水上警察隊長、茨城県警察本部生活安全部地域課長  
 独立行政法人水資源機構：利根川河口堰管理所長  
 国土交通省：霞ヶ浦河川事務所長、利根川下流河川事務所長

の内容 ( 要 点)	規定	よる環境負荷の 低減のための各 種規制	方法などの 水面利用の ルール ・河川敷での レジャーに 関するマナ ーやルール	ク等の水 面利用ル ール	切な係留場 所で管理さ れるように するための 計画
策定プ ロセス	原案作成(国交省) 意見募集 意見交換会・説 明会・検討会 原案修正 施行	懇話会が提言 原案作成(県) パブ・コメ募 集、説明会、シン ポジウム 原案修正 県議会で可決 施行	協議会で作 成(?)	協議会で 作成	協議会で作 成
運用プ ロセス	・周知 ・監視 指導 警 告 更正の指示 刑事告発 罰金	・周知 ・促進事業 <sup>170</sup> ・監視 ・条例改正(策定 プロセスに準ず る)	・周知	・周知 ・意見交換 会	不明(計画内 容は実行さ れるはず)
評価	国土交通省側がイ ニシアチブをとり つつも、必要に応 じて市民参加と合 意形成を図ったと 評価できる。 特に、検討会で当 事者間の議論で原 案を修正したのは 興味深い。	懇話会とパブコ メ等を通じて、多 様な関係主体の 意見集約に努め たと評価できる。 短いスパンで、策 定時と同様の手 続きで見直しを 行っている点も 評価できる。	水面利用者 の参加が不 十分な可能 性がある。	水面利用 者の参加 が不十分 な可能性 がある。	

## 8.4 佐原の場合の提案

### 8.4.1 基本的な枠組み

先行事例の調査結果を踏まえ、策定プロセスおよび運用プロセスの基本的枠組みとして、以下を提案する。これは、法形式や、水面利用ルールか広域交流拠点におけるルールかを問わず共通に言えることと考えている。

<sup>170</sup> 「ノーリリースありがとう券事業」のこと。

<策定プロセス>

：関係主体が参加する協議会を設置し、原案作成を行う。

：パブリックコメントの募集、および説明会の開催を行い、協議会に参加できなかった主体の意見を反映させる。

<運用プロセス>

：さまざまな方法を工夫してルールの周知を図る。

：定期的にルールの見直しを行う。プロセスは策定プロセスを準用するとともに、協議会に参加する関係主体の範囲の拡大を図る。

上記の内容を提案する理由を説明する。

<策定プロセス>

まず基本として、ハードローでもソフトローでも、関係主体の参加と合意形成を図ることが、8.1 で示した目的を達成するためには重要であることが挙げられる。そして、荒川および琵琶湖の事例から、協議会とパブリックコメント・説明会等の併用が、合意形成の場への参加の可能性・しやすさに幅のある多様な主体の参加を得るために有用であると考えられたため、 と の両方を採用する二段階構成をとった。

荒川や琵琶湖の事例はハードローであり、ソフトローの事例である江戸川放水路や菊池川の事例では協議会の開催のみでパブリックコメントや説明会の利用は基本的に見られなかったが、協議会という場だけでは拾いきれない主体（特に利用者などが考えられる）の参加確保のためにも、ソフトローの場合もパブリックコメント・説明会等の併用が有用であると考えられる。

注意点としては、河川管理者が河川法に基づく告示を定める場合は、改正行政手続法に基づき、パブリックコメントを求める手続きは必須になる。

<運用プロセス>

の周知については、いずれの事例においても見られ、またルールがルールとして機能するために当然不可欠の行為であると言えるので、盛り込んである。

のルールの見直しだが、特に佐原の事例の場合、現実の利用が始まる前に最初のルールが作られるため、現実のニーズと必ずしもマッチしないルールになる可能性も少なくないので、運用の状況を見ながら適時変更することが重要であると考えられる。そして、ルールの変更の際は、琵琶湖の事例のように策定プロセスと同じようなプロセスを踏むことが、良いルール、遵守されるルールを作る上で効果が高いと考えられる。ただし特に佐原の事例の場合、最初のルール策定の際には顕在化していなかった（関係者として認識されていなかった、あるいは潜在的な関係者でも合意形成の場に参加してもらうことが困難であった）主体も、利用が始まれば顕在化することが大いに考えられるため、彼らを積極的に取り込むことが重要である。

**8.4.2 関係主体の整理と協議会の構成**

水面利用ルールと広域交流拠点におけるルールに分けて、関係主体を洗い出す。また、

当該地域における既存の協議会である利根川下流部水面利用協議会も考慮しながら、協議会の設置の仕方を検討する。

なお、以下に挙げる主体の整理は、最初のルール策定プロセスを念頭においている（運用プロセスの中のルールの改定に際しては、関係主体や協議会の参加者が変化することも予想される）。

	水面利用ルール	広域交流拠点におけるルール
関係主体	プレジャーボート利用者／業界 <sup>171</sup> 漁業協同組合 <sup>172</sup> 水上バス事業者等の観光船事業者 <sup>173</sup> カヌー利用者／業界 <sup>174</sup> 水上バイク利用者 その他水面利用者 <sup>175</sup> 釣り人 <sup>176</sup> 周辺住民 <sup>177</sup> 自然保護団体 <sup>178</sup> 佐原市 <sup>179</sup> （周辺市町村 <sup>180</sup> ） 千葉県 <sup>181</sup> 国土交通省関東地方整備局利根川	陸域でのレジャー利用者 <sup>183</sup> 施設の入館者 <sup>184</sup> 釣り人 <sup>185</sup> 周辺住民 <sup>186</sup> PFI 事業者 <sup>187</sup> 佐原市 <sup>188</sup> 千葉県 <sup>189</sup> 国土交通省関東地方整備局利根川 下流河川事務所 <sup>190</sup>

<sup>171</sup> プレジャーボート等の航行規制を行うことが想定されるので、利用者は当然関係主体になる。業界も利害関係を持たないわけではない。

<sup>172</sup> 水面利用調整を行う際には、彼らも関係してくる。

<sup>173</sup> 現在(株)ぶれきめら小野川で水上バスを運行している。その他の観光船事業者もいると思われる。

<sup>174</sup> 広域交流拠点内にカヌー乗り場を作るため。

<sup>175</sup> プレジャーボートとカヌー以外の船舶の利用も、航行規制の対象になるため。

<sup>176</sup> 航路確保のために釣りが制限されることが考えられる。

<sup>177</sup> 特に生活環境の保全の観点で、直接的な利害関係者になる。

<sup>178</sup> 自然環境の保全、生活環境の保全の観点で、意見を持っている主体と考えられる。

<sup>179</sup> 河川管理者ではないが、当該地域の基礎自治体であり、ハードローでは独自条例で、またソフトローではルール作りのマネージメントを担う可能性がある。

<sup>180</sup> 法形式とルールの適用範囲による。

<sup>181</sup> 小野川の河川管理者である。

<sup>182</sup> 利根川の河川管理者である。

<sup>183</sup> 直接規制される主要な対象者である。具体的な利用方法は様々考えられる。

<sup>184</sup> 公の施設管理条例が想定されているので、対象となる。彼らに課されるルールの内容が問題になることは少ないかもしれない。

<sup>185</sup> 釣りの禁止エリアの指定などが考えられるので。

<sup>186</sup> レジャー利用による生活環境への影響の被害者になることが考えられる。

<sup>187</sup> 公の施設管理条例の内容を考える上で、彼らは大きな役割を果たす。詳しくは 7.参照。

<sup>188</sup> 公の施設管理条例の策定主体である。

<sup>189</sup> 当該地域も一部含まれる自然公園の管理者である。

<sup>190</sup> 一部の施設の建設・運営主体である。

	下流河川事務所 <sup>182</sup>	
協議会の参加者（案） （斜字：関係主体ではない協議会参加者）	学識者 <sup>191</sup> 漁業協同組合 観光船事業者代表又は団体（「株ぶれきめら小野川」など） 釣り人（日本釣振興会） マリン事業協会 <sup>192</sup> 住民代表 自然保護団体 観光振興団体 <sup>193</sup> 佐原市 （周辺市町村） 千葉県 国土交通省関東地方整備局利根川下流河川事務所	学識者 <sup>194</sup> （釣り人（日本釣振興会）） 住民代表 観光振興団体 <sup>195</sup> （商工会議所 <sup>196</sup> ） PFI事業者 佐原市 千葉県 国土交通省関東地方整備局利根川下流河川事務所
意見募集・説明会等でフォローする主体	プレジャーボート利用者 水上バイク利用者 カヌー利用者 一般の釣り人 その他水面利用者 警察 <sup>197</sup>	陸域でのレジャー利用者 施設の入館者

協議会の設置の仕方は、すでに利根川下流部水面利用協議会というものが存在することから、これの分科会という形で設置しても構わないだろう。別途独立に作っても構わない。ただし、利根川下流部水面利用協議会と、今回のルールのための協議会では、構成メンバーにかなりの違いがあることには注意が必要である。また、メンバーについては必要に応じて柔軟に追加・変更できるようにしておく（規約の定め方などを工夫する）ことが望ましい。

それから、二つのルールと協議会の関係だが、地域的にも内容的にも相互関係がある一方で、関係主体が多少異なること、また具体的な内容は割と別個のものであることから、共通の全体会とそれぞれのルールごとの分科会という形式を提案する。

<sup>191</sup> 協議会のまとめ役や学術的見地からの意見を得るために必須。

<sup>192</sup> 舟艇販売事業者の団体だが、協議会に代表を出しにくい利用者の代弁者として、また船舶関係の専門技術的知識を有する主体として考えた。

<sup>193</sup> レジャー利用者は現状では潜在的で、組織化もされていないことが多く、協議会の参加者を見出すことが容易ではない。利用者側の利益を代弁する主体として考えた。

<sup>194</sup> 協議会のまとめ役や学術的見地からの意見を得るために必須。

<sup>195</sup> レジャー利用者は現状では潜在的で、組織化もされていないことが多く、協議会の参加者を見出すことが容易ではない。利用者側の利益を代弁する主体として考えた。

<sup>196</sup> 広域交流拠点が観光拠点としての役割を果たし、佐原の商業にも関係することから。

<sup>197</sup> 河川法告示という法形式でルールを作成する場合には、意見を聞くこととされている。また、協議会の参加者に含めるのも一案として考えられる。



### 8.4.3 ルールの形式等による差異・注意点・その他補足

個別の注意点や補足などを以下に列挙する。

#### 8.4.3.1 PFI事業者の取り扱い

広域交流拠点のルール作りに関しては、PFI事業者が事業を行う上で創意工夫を図ることになることから、それらの工夫を実現するためにはルール作りにおいてPFI事業者の意見が反映されるようにすることが求められる。しかしながら、PFI事業者の意見は場合によっては関係者の意見と矛盾する可能性もあるので、協議会等の適切な運営が求められる。これを解決する一つの方策として、協議会をPFI事業者選定よりも前の時期に開催し、PFI事業者選定基準を検討することも一つの選択肢として検討に値するであろう。ただし、実際の供用よりもかなり早い時期に開催しなければならなくなるためその準備の時間がないこと、施設の内容等が決められていない早期段階での開催は関係者にとっても必要なルールがイメージしにくいことや、PFI事業者の工夫の余地を狭めてPFI事業の趣旨を弱めてしまう可能性も否定できない。

#### 8.4.3.2 佐原市の既存の審議会との関係

佐原市はいくつかの審議会を持っているが、本件事例に関連する審議会としては、佐原市環境審議会がある。佐原市が市の条例という形でルールを制定する場合、前述の協議会とは別に、内容によってはこの審議会に諮るべき事例に該当する可能性があることに留意しておく必要がある。

#### 8.4.3.3 合意形成に失敗した場合に取り得る措置

策定プロセスの観点から見たときの、ソフトローとハードローの大きな違いの一つは、協議会等での議論がまとまらず合意が形成されなかった場合の取り得る手段の可能性である。ソフトローの場合、合意形成ができなければルールの実効性が阻害されがちなのに対して、ハードローの場合、罰則等の履行確保手段とセットにすることで、ルールの制定権者が一方的にルールを定めて対象者に遵守を迫ることも可能である。また、必ずしも履行確保手段がセットになっていなくても、強引に定めた場合にソフトローに比べてハードローの方が遵守されやすい傾向にあるだろう。

ただし、このようにハードローを強行しても、4.6.3でも指摘したように、自主的な遵守が期待できなくなることから、合意形成がなされたソフトローに比べて、実効性の乏しいルールにしかならない可能性が高い。基本的に合意形成を重視すべきであるということに、変化はない。

#### 8.4.3.4 周知方法

次に、運用プロセスのうちルールの周知方法として具体的に何が考えられるかをまとめておこう。

水面航行ルールについては、荒川の事例でも行われているように、河川通航標識等設置許可準則に沿って現場に標識を建てるのが望まれる。陸地に看板を立てておいたり地図を渡されてもわかりにくく忘れたり気づかなかつたりするだろうが、水上に標識があれば最も気づきやすくかつわかりやすい。

陸域の利用者向けのルールについても、基本は看板の設置や掲示であろう。

8.3で紹介した先行事例も参考にしつつ考えてみると、他には、パンフレットの配布、横断幕の設置、ウェブサイトでの情報提供、利用者団体等を通じた告知、土産物屋や釣具店

等の店頭での掲示等も考えられる。

## 9 まとめ

本稿の結論を簡単に要約する。

佐原広域交流拠点の整備により、同拠点及び周辺の水面を多くの者が利用することが予想されるところ、同拠点を観光の核として機能させるためには、利用者が安心して快適に同拠点及び周辺水面を利用することができるためのルール等が必要不可欠である。

必要となるルールは、大きく、水面利用を調整するルールと広域交流拠点内におけるルールとに分けられる。水面利用ルールとしては、まず、衝突等の事故を防ぎ、船舶の安全で円滑な航行を確保するため、河川である拠点周辺水域特有の条件を踏まえた通航ルールの特則、動力船と非動力船の通航区域とを分離するルール等が必要となると考えられる。また、水面利用の増大によって引き起こされる可能性のある自然環境や生活環境の破壊を防ぐため、水質保全のための排出ガス規制、動植物保護のための船舶の通航制限、船舶の騒音規制等のルールが検討されるべきである。広域交流拠点内におけるルールとしては、同拠点の管理運営上のルールのほか、拠点利用者同士の利用調整や、自然環境及び生活環境の保全の観点から、拠点内における一定の行為を禁止し、又は要許可行為とする等のルールが必要となると考えられる。

なお、本稿においては、他地域における先行事例を参考に問題を仮定し、これに対処するためのルールを検討したが、実際のルールの検討に当たっては、広域交流拠点において問題が発生する蓋然性の程度を見極めつつ、真に必要なルールを定めることが重要である。過剰な規制は、レジャー拠点としての魅力を低下させるおそれのあることに留意しなければならない。

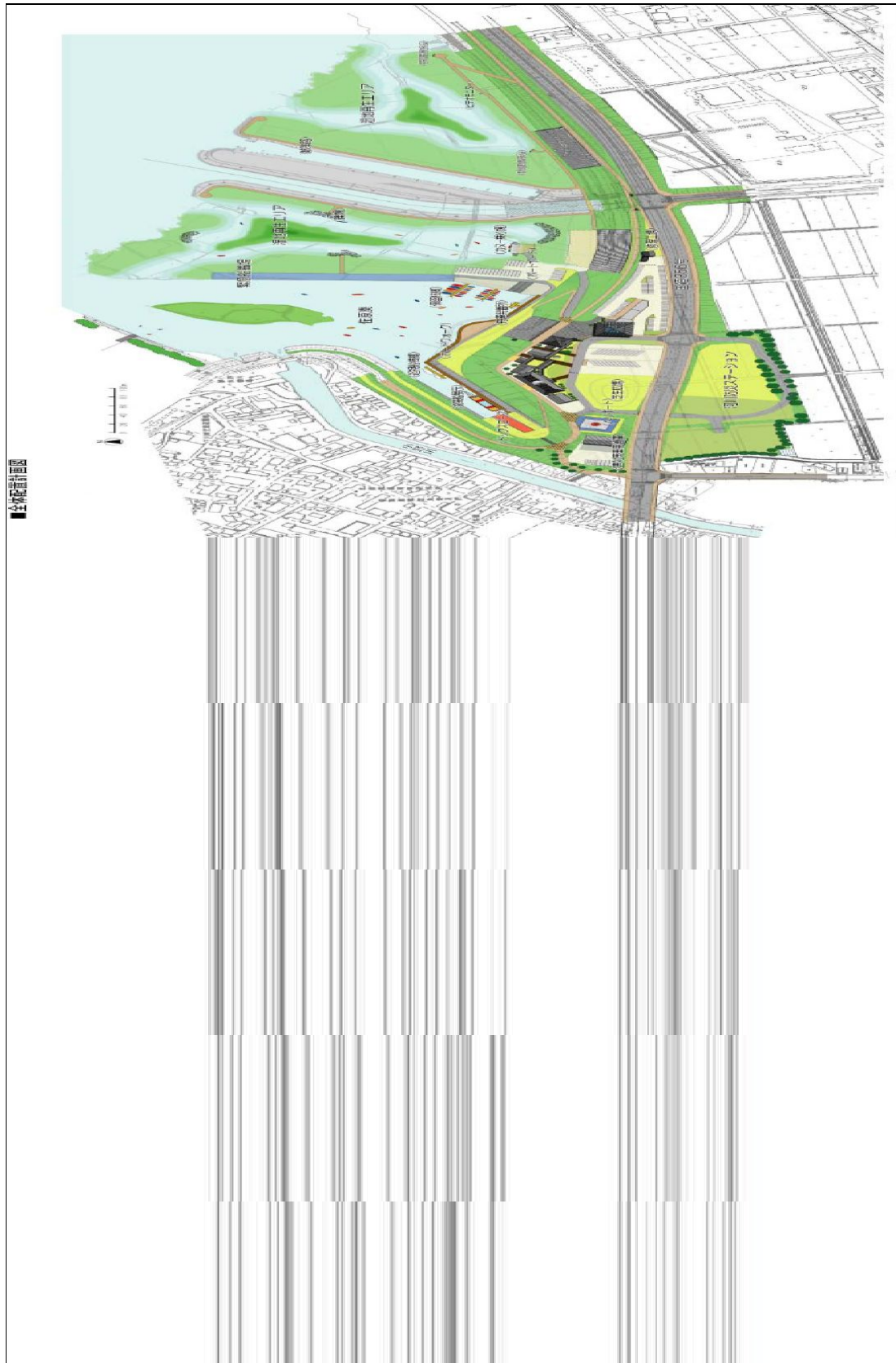
ルールの法形式として、大きく分けてソフトローとハードローとがある。両者はそれぞれ利点と問題点を有しており、いずれを採用するのが望ましいか、また、それぞれの法形式の中で具体的にどの方法を採用することが望ましいかは、ルールの必要性和内容とに応じてふさわしい形式を検討すべきである。水面利用ルールについては、現段階の水面利用には特段の問題が生じておらず、また、拠点開設後の問題発生蓋然性と問題の程度もはっきりしないこと、利用者にとって一覧性のある分かりやすいルールとするという観点からはソフトローが優れていること等を考慮すると、まずは、ソフトローの制定が望ましいと考えられる。その上で、その後、ソフトローのみでは対応できない問題が生じた場合に、特に遵守を担保する必要がある事項について、適切な方式でハードローを定めることを検討すべきである。ハードローを定めることとなった場合の法形式としては、河川における通航ルールの特則や動力船と非動力船の通航区域とを分離するルール等については河川法第16条の2第3項に基づく河川管理者の告示、動植物保護のための船舶の通航制限については同項に基づく河川管理者の告示及び河川法施行令第16条の4第1項第3号口に基づく区域の指定、船舶の騒音規制については佐原市の自主条例が適当である。広域交流拠点におけるルールについては、同拠点が公の施設となることから、同拠点の管理について、公の施設管理条例（又は都市公園条例）を定めることが必要となる。ただし、同拠点の管理についてはPFI事業者の創意工夫が求められること、拠点内においても、水面利用と同様、どの程度の問題が発生するかははっきりしないこと等から、公の施設管理条例（又は都市公園条例）によるハードローは必要最小限とし、他はソフトローに委ねる

ことが適当と考えられる。

ルールには「内容の良さ」と「実効性」とが求められるが、これを実現するには、ルールの策定・運用プロセスにおいて、関係者の合意形成を図ることが重要になる。そこで、策定プロセスにおいては、関係主体が参加する協議会を設置し、原案作成を行うこととするとともに、パブリックコメントの募集及び説明会の開催により、協議会に参加できなかった主体の意見も反映させることとするのが適当と考えられる。また、運用プロセスにおいては、様々な方法を工夫してルールの周知を図るとともに、必要に応じて協議会に参加する関係主体の拡大を図りつつ、定期的にルールの見直しを行うことが適当と考えられる。

以上、本稿においては、佐原広域交流拠点の整備に伴い必要になると考えられるルールの内容、形式及びその策定・運用のプロセスについて検討した。将来、佐原広域交流拠点に多くの利用者が訪れ、同拠点が、観光振興、地域振興の核としての役割を十分に発揮し、佐原市の活性化に結び付くことが強く期待される。本稿がそのための一助となれば、執筆者一同、これに勝る喜びはない。

地図



< 参考資料 >

1 . 海上衝突予防法（昭和52年法律第62号）に定める主なルール

- ・ 以下のように場合分けし、それぞれの場合における通航方法を定めている

追越し船（同法第13条）

... 追越し船は追い越される船舶を確実に追い越し、かつ、その船舶から十分に遠ざかるまでその船舶の進路を避けなければならない。

行会い船（同法第14条）

... 2隻の動力船が、真向かい又は、ほとんど真向かいに行き会う場合を行会い船という。衝突するおそれのあるときは、互いに他の動力船の左舷側を通過することができるようにそれぞれ針路を右に転じなければならない。

横切り船（同法第15条）

... 2隻の動力船が互いの進路を横切る場合を横切り船という。衝突するおそれがあるときは、他の動力船を右舷側に見る動力船は、他の動力船の進路を避けなければならない。この場合、やむを得ない場合を除き、他の動力船の船首方向を横切ってはならない。

避航船（同法第16条）

... 相手船の進路を避けなければならない船舶を避航船という。避航動作をとる場合は、他の船舶から十分に遠ざかるため、できる限り早い時期に、かつ、大幅に動作をとらなければならない。

保持船（同法第17条）

... 避航船に避航される船舶を保持船という。保持船はその針路及び速力を保たなければならない。避航船が適切な避航動作をとっていないことが明らかになった場合は、保持船は衝突を避けるための動作をとることができる。この場合、横切りの関係においては、やむを得ない場合を除き、針路を左に転じてはならない。保持船は、避航船と間近に接近したため、避航船の動作のみでは衝突を避けることができない場合は、衝突を避けるための最善の協力動作をとらなければならない。

- ・ その他以下のようなルールを定めている。

各種船舶間の優先順位（同法第18条）

... 水上では操縦性能の勝るものが劣るものを避けるという原則がある。航行中の動力船は、運転不自由船、操縦性能制限船、漁ろうに従事している船舶又は帆船の進路を避けなければならない、航行中の帆船は、運転不自由船、操縦性能制限船又は漁ろうに従事している船舶の進路を避けなければならない、航行中の漁ろうに従事している船舶は、できる限り、運転不自由船又は操縦性能制限船の進路を避けなければならない。

見張り（同法第5条）

... 船舶は、周囲の状況及び他の船舶との衝突のおそれについて十分に判断することができるように、視覚、聴覚及びその時の状況に適した他のすべての手段により、常時適切な見張りをしなければならない。

安全な速力（同法第6条）

... 船舶は、他の船舶との衝突を避けるための適切かつ有効な動作をとること又はその

時の状況に適した距離で停止することができるように、常時安全な速力で航行しなければならない。この場合において、その速力の決定に当たっては、特に以下のような事項を考慮しなければならない。視界の状態、船舶交通のふくそうの状況、自船の停止距離、旋回性能その他の操縦性能、夜間における陸岸の灯火、自船の灯火の反射等による灯光の存在、風、海面及び海潮流の状態並びに航路障害物に接近した状態である。

灯火（同法第20条）

…船舶は、法律の定める灯火を日没から日出までの間表示しなければならない。視界制限状態においては、日出から日没までの間であってもこれを表示しなければならない。その他必要と認められる場合は、これを表示することができる。

信号（同法第33条等）

…船舶は、汽笛及び号鐘を備えなければならない。航行中の動力船は、海上衝突予防法の規定によりその針路を転じ、又はその機関を後進にかけているときは、汽笛信号を行わなければならない。船舶がお互いに接近する場合において、相手の意図や動作を理解できないとき、他の船舶が衝突を避けるために十分な動作をとっているかどうか疑いがあるときは、直ちに急速に短音を五回以上鳴らすことにより汽笛信号を行わなければならない。

## 2. 船舶職員及び小型船舶操縦者法（昭和26年法律第149号）及び同法施行規則（昭和26年運輸省令第91号）に定める小型船舶操縦者の遵守事項等

・遵守事項は以下のとおり。

酒酔い操縦の禁止（同法第23条の36第1項）

…小型船舶操縦者は、飲酒、薬物の影響その他の理由により正常な操縦ができないおそれがある状態で小型船舶を操縦し、又は当該状態の者に小型船舶を操縦させてはならない。

自己操縦（同法第23条の36第2項及び同法施行規則第134条）

…港則法に基づく港の区域若しくは海上交通安全法に基づく航路を航行するとき又は特殊小型船舶（水上オートバイがこれに当たる。）に乗船するときは、小型船舶操縦者が自らその小型船舶を操縦しなければならない。

危険操縦の禁止（同法第23条の36第3項及び同法施行規則第136条）

…遊泳者その他の人の付近において、小型船舶をこれらの者との衝突その他の危険を生じさせるおそれのある速力で航行する操縦の方法、遊泳者その他の人の付近において、小型船舶を急回転し、又は縫航する操縦の方法で、小型船舶を操縦し、又は他の者に小型船舶を操縦させてはならない。

救命胴衣の着用（同法第23条の36第4項及び同法施行規則第137条）

…小型船舶操縦者は、航行中の特殊小型船舶に乗船している場合、小型船舶の暴露甲板に乗船している場合その他国土交通省令で定める場合には、船外への転落に備えるために救命胴衣の着用その他の必要な措置を講じなければならない。

適切な見張り（同法第23条の36第5項及び同法施行規則第138条）

…小型船舶操縦者は、視覚、聴覚及びその時の状況に適した他のすべての手段により、常時適切な見張りを確保しなければならない。

- ・小型船舶操縦者が遵守事項に違反し、一定の基準に達した場合は、同法に基づく行政処分（戒告又は6月以内の免許停止）を受けることとなる（同法第23条の7第1項第2号）

### 3．荒川における船舶の通航方法（関東地方整備局公示 平成13年4月1日施行）の概要

- ・全域（河口～秋ヶ瀬取水堰）に共通して適用する通航方法を定めるとともに、「自然保全区域」などの区域を設定しそれぞれ通航方法を定めている。

- ・全域に共通の通航方法

- 動力船の通航方法（第4条）

- ...動力船は、通航又は接岸に当たっては、接触又は航走波による（著しい）支障を他の船舶等の通航、他の河川の使用その他へ与えないように努めなければならない。

- 河道を横断する動力船の通航方法（第5条）

- ...河道を横切る動力船は、河道に沿って通航している他の動力船の進路を避けなければならない。

- 支脈川を通航している動力船の通航方法（第6条）

- ...支脈川を通航している動力船は、本川と支脈川の河道が交差している地点においては、本川を河道に沿って通航している他の動力船の進路を避けなければならない。

- ・区域設定と通航方法

- 動力船通航禁止区域（第2条（十）、第18条、第19条）

- ...専ら非動力船が多様な河川の使用を行うため動力船の通航を原則禁止する区域。動力船は、人命救助を行う場合その他やむを得ない事由のある場合を除いて、動力船通航禁止区域を通航してはならない。

- 自然保全区域（第2条（十一）、第20条、第21条）

- ...河岸の自然環境を保全するため船舶等の通航を原則禁止する区域。船舶等は、人命救助を行う場合その他やむを得ない事由のある場合を除いて、自然保全区域を通航してはならない

- 水上オートバイ通航方法制限区域（第2条（十二）、第22条、第23条）

- ...他の船舶等の通航に著しい支障が生じないようにするため、水上オートバイが不規則な通航をしてはならない区域。水上オートバイは、水上オートバイ通航方法制限区域において、蛇行、急発進、回転及び船首部の持ち上げ等の不規則な通航を行ってはならない。

- 減速区域（第2条（十三）、第24条、第25条）

- ...実行に適する限り、動力船が航走波による支障を与えないようにするため、減速しなければならない区域。動力船は、減速区域を通航する場合には、実行に適する限り、船着場若しくは係留施設に停泊若しくは係留している船舶又は河岸の自然環境に航走波による支障を与えないように減速しなければならない。

- 各水門や取水堰等の施設の管理に支障が生じないようにするため船舶等の通航を制限する区域（第26条から第37条まで）

- ...区域ごとに異なった通航方法が定められている。具体的には、追越し、行会い又は



回転を行ってはならないとする区域、通航する場所が指定される区域、すべての船舶等又は動力船の通航を禁止する区域がそれぞれ定められている。

- ・各区域の通航方法を現地に於て表示するため、標識が設置されている(同法別表第三参照)。
- ・ごみの投棄、汚水や油の排出防止の努力義務(第8条)、事故が発生した場合の措置(第9条)、沈没船舶等や作業水域の表示(第11条、第12条)などについても定められている。

#### 4. 滋賀県琵琶湖等水上安全条例(昭和30年滋賀県条例第30号)の概要

- ・船舶航行について以下のような事項について定めている。

船舶の航法(第3条)

…行会い船、追越し船、横切り船の通航方法など、海上衝突予防法に定める一般的なルールと同内容の定めがなされている。

信号(第4条及び第5条)

灯火(第6条)

安全航行の義務(第7条)

…船舶操船者は、当該船舶の操舵装置その他の装置を確実に操作し、かつ、周囲の状況に応じ安全な速力および航法で航行しなければならない

船舶関係者の守るべき事項(第8条)

…安全の限度を超えて人を乗せ又は物を搭載しないこと、悪天候により船舶の航行に危険が予想されるときは出航を中止すること等。

酒酔い操船等の禁止(第8条の2)

動力船の操船者の守るべき事項(第9条)

…動力船操船者は、正当な理由がないのに、著しく他人に迷惑を及ぼすこととなる騒音を生じさせるような方法で、動力船を急に発進させ、若しくはその速力を急激に増加させ、又は動力船の原動機の動力をプロペラ等に伝達させないで原動機の回転数を増加させてはならない。

動力船による危険行為の禁止(第9条の2)

…動力船の操船者は、正当な理由がないのに、次のいずれかに該当することとなる操船をしてはならない。他の船舶との間に安全な距離を保たないで、自船に他の船舶の進路を横切らせること。他の船舶との間に安全な距離を保たないで、自船を蛇行させ、急に転回させ、または疾走させること。その他、他の船舶との衝突の危険その他の著しい危険を生じさせることとなるような方法で自船を他の船舶に接近させること。

プレジャーボートの操船者の守るべき事項(第9条の3)

…救命胴衣等を着用せず、又は救命胴衣等を着用しない者を乗船させて、プレジャーボートを操船してはならない。救命胴衣等を着用しない者を水上スキー等に乗せてけん引してはならない。水上スキー等に人を乗せてけん引する場合は、当該プレジャーボートの同乗者に監視させる等後方の安全の確認に努めなければならない。

ろかい船等の操船者の守るべき事項(第9条の4)

...専らレジャー活動の用に供されるるるかい船等の操船者は、公安委員会規則で定める場合を除き、乗船者に救命胴衣等を着用させ、かつ、自ら救命胴衣等を着用するよう努めなければならない。

水上オートバイの操船者の義務（第9条の5）

...水上オートバイを操船しようとする者は、公安委員会の行う講習を受けなければならない。この講習は5年ごとに受講する必要がある。水上オートバイを操船するときは、講習終了証を携帯し、警察官から提示を求められたときは、これを提示しなければならない。講習の受講については年齢制限（15歳9月以上）あり。

航行による事故の場合の措置（第10条）

...船舶の航行による事故があったときは、当該船舶の操船者その他の乗組員は、直ちに負傷者を救護し、水上における危険を防止する等必要な措置をとらなければならない。この場合において、当該船舶の操船者（操船者が死傷する等したためやむを得ないときは、その他の乗組員）は、速やかに警察官に当該航行による事故が発生した日時及び場所、当該航行による事故における死傷者等の数及び負傷者の負傷の程度並びに損壊した物及びその損壊の程度並びに当該航行による事故について執った措置を報告しなければならない。

水泳場保安水域における動力船の航行制限（第17条の2）

...公安委員会は、動力船が航行することにより動力船と遊泳者との衝突の危険その他の危険が生ずるおそれがあり、遊泳者の安全を確保するため動力船の航行を制限する必要があると認める水域を水泳場保安水域として指定することができる。

- ・そのほか、琵琶湖の水面上における交通の安全を確保するという見地から様々な規定が盛り込まれている。

水泳施設、遊興船舶等を設けて人に利用させようとする者及び水面で催物をしようとする者の公安委員会に対する届出義務（第11条から第14条まで）、これらの者等が交通安全及び事故防止のために講じるべき措置（第15条から第16条の2まで）、これらの措置がとられない場合の公安委員会及び警察官による指示（第17条）、公安委員会による障害物の表示、漂流物等の除去についての命令（第18条及び第19条）、公安委員会による船舶の航行の制限（第20条）、警察官による違反行為の中止の指示（第21条）、公安委員会による水上交通の方法等に関する教則の作成（第22条）、水上安全指導員の委嘱（第23条）などである。

## 5 .江戸川放水路水面利用と河川敷利用のルール(江戸川放水路水面等利用者協議会作成)の概要

- ・河川敷利用ルール

ゴミは、各自必ず持ち帰ること。

他の利用者や近隣住民の迷惑になるような騒音を出さないこと。

自動車及びバイクは、周辺道路への違法駐車及び堤防上への乗入れや駐車はしないこ

と。

釣り人は、不要な釣り糸、釣り針、餌などを捨てずに持ち帰ること。

保全ゾーン内へは、必要以上に立ち入らないこと。

バーベキューは、直火で絶対に行わないこと。

21時以降は、音の出る花火はしないこと。

21時以降は、大きな声や大きな音を出して騒がないこと。

犬の放し飼い及びフンの放置は、しないこと。

ゴルフの練習は、行わないこと。

#### ・水面利用ルール

船舶は、海上交通法規(海上衝突予防法、港則法)や船舶免許・船体に関する法規を守って通航すること。また千葉県条例「公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例」に違反しないこと。

漁船、遊漁船、プレジャーボート等(以下「動力船」という)は、本ルールの適用区間においては、速力を減じて航行すること。

動力船は、河川中央部の事前に決められた通行路(ブイにより区域を明示)を通航すること。

...水際に設定された保全ゾーン(良好な自然環境水面景観を保全するゾーン)には船舶の乗り入れはできない

動力船は、手こぎボート、カヌー等(以下「非動力船」という)、漁業及び工事に従事している船舶を認めた場合は、速力を減じる等十分注意して航行すること。

非動力船は、動力船が通航するとして決められた航路内には、停泊しないこと。

船舶等は、所定の係留場所へ安全に係留して置くこと。河川内での無許可による船舶係留施設の設置は、禁止する。

- ・水面利用に関して騒音や航走波についての苦情が寄せられていること(<http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/life/use/ship/index.html>)、細かい区域を指定することなく適用区間では減速することが規定されていることから、明示されてはいないが騒音対策も目的に含まれていると考えられなくもない。

## 6. 琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例(平成14年滋賀県条例第52号)の概要

- ・琵琶湖におけるレジャー利用の増大と多様化、それに伴う自然環境及び生活環境への悪影響の発生を背景に、「琵琶湖におけるレジャー利用に伴う環境への負荷の低減を図り、もって琵琶湖の自然環境及びその周辺における生活環境の保全に資する」(第1条)ことを目的として制定。

#### ・総論的規定

県は総合的な施策の策定・実施と市町村との連携を行うものとされている(第3条)

県は、基本計画の策定と、広報啓発、県民等の活動の促進、施設整備、調査研究、レジャー利用監視員の設置を行う(第6条~第11条)。

レジャー利用者の定義は「琵琶湖においてレジャー活動を行う者」(第2条(4))と、包括的なものになっている。レジャー利用者には環境負荷低減の努力義務と県の施策

への協力義務が課されている（第4条）。

琵琶湖におけるレジャー活動に関する事業を営むもの（関係事業者）は、情報提供等の努力義務と、県の施策への協力義務が課されている（第5条）。

・生活環境（騒音）の観点からの規定

騒音防止のためのプレジャーボートの航行禁止（第12条、第13条）

…知事が「騒音を防止することにより住民の生活環境を保全する必要があると認める地域に隣接し、または近接する琵琶湖の水域のうち、当該地域の生活環境を保全するためプレジャーボートの航行により発生する騒音を防止する必要があると認める水域」を「航行規制水域」として指定、その水域内では原則プレジャーボートの航行を禁止するという仕組みをとっている。水上バイクも含む（第2条第1項第5号）、消音器の除去など改造船舶使用の禁止（第16条）

エンジンの空ぶかしの禁止（第17条第1項）

・自然環境の観点からの規定

2サイクル（2ストローク）エンジンの使用の禁止（第15条）

…2ストロークエンジンよりも4ストロークエンジンの方が騒音が少ないことが指摘されており、結果的には生活環境にも資する。

燃料流出防止のための必要な措置をとることの遵守（第17条第3項、第4項）

外来魚のリリース禁止（第18条）

レジャー利用者の努力義務（第19条、第21条）

…水鳥生息地への配慮、環境配慮型製品使用。

事業者の努力義務（第20条）

…琵琶湖におけるレジャー活動において使用される製品の製造を行う事業者は環境配慮型製品の開発と製造が、同じく販売を行う事業者は情報提供等普及に必要な措置を講ずることが、努力義務として課されている。

・履行確保手段

…知事は、航行規制水域においてプレジャーボートを航行している操縦者に停止を命令できる（第14条）。この命令に違反した者は、30万円以下の罰金に処せられる（第26条）。また知事は、琵琶湖におけるレジャー活動において使用される製品の製造もしくは販売を行う事業者に対し、必要に応じて報告を求めることができる（第22条）。履行担保手段が規定されているのは航行区域規制のみである。

・滋賀県琵琶湖レジャー利用適正化審議会（第23条、第24条）

…基本計画の策定、航行規制水域の指定に関して調査審議する。その他レジャー活動に伴う環境負荷の低減に関する事項について、知事の諮問に応じて調査審議すること、意見を述べることができる。

…委員は15名以内で構成され、学識経験者、県民からの公募、その他知事が適当と認めるものの中から知事が任命する。平成16年12月19日～平成18年12月18日の任期における委員の構成は、学識者・有識者：4名、公募市民：3名、関係団体（小型船、舟艇工業会、釣り団体、漁業組合）：4名、市民団体：2名、社団法人：1名、市町村：1名の計15名である。

## 7．利根川下流部係留船対策計画（利根川下流部水面利用協議会作成）の概要

- ・河川法に基づく計画・指針である。
- ・秩序ある係留環境を保つことを目的としている。
- ・計画の概要は以下の通りである。

### 係留届出制度

…船舶所有者（漁協組合員、プレジャーボート所有者など）は、占用許可受者（係留場所の施設管理者。具体的には市町村、漁協等）に届出手続きを行う。占用許可受者は、溪流船のリストを河川管理者（国土交通省）に提出する。河川管理者は、船舶リストに対応するステッカーを占用許可受者に交付、ステッカーは占用許可受者から船舶所有者に配布される。

### 暫定係留施設の方針

…恒久的係留施設が整備されるまでの一時的な施設として、一定の要件を満たすものを暫定係留施設として認め、占用を河川法に基づき許可する。

### 係留船施設の係留・運営管理ルール

…基本的なルールを定めている。詳細なルールは、この基本ルールの範囲内で、占用許可受者に委ねられる。

### 将来の係留施設の計画

…将来的な恒久施設の整備実現に向けて、基本的な考え方を示している。

## 8．韓国の水上レジャー安全法の概要

韓国の場合は水上レジャー安全法という法律がある。この法律は1990年代後半以後水上レジャー活動の増加につれ、安全管理の必要性が増え、1999年3月に作られた。これは2005年改正され、新しい法律は2006年4月から適用される見込みである。水上レジャー安全法の下位法令には水上レジャー安全法施行令と施行規則がある。ここでは改正法を中心として紹介する<sup>1</sup>。

第一章 総則 : この法律の目的、用語の定義及び適用対象から排除される船の種類のことを指定している。

第二章 操縦免許 : 動力水上レジャー機具を操縦する者は動力水上レジャー機具操縦免許を受けべきであり、免許試験、操縦免許の更新（7年）、水上安全教育、免許証の携帯及び提示義務、操縦免許の取り消し・停止などが書かれている。

第三章 安全遵守義務 : 安全装備の着用、運航規則、遠距離水上レジャー活動の申告、無免許操縦の禁止、夜間水上レジャー活動の禁止、飲酒操縦禁止、薬物服用などの状態での操縦禁止、定員超過禁止が書かれている。

第十七条（安全装備の着用）水上レジャー活動をする者（以下水上レジャー活動者）は海洋水産部令により、救命胴衣など人命安全に必要な装備を着用しなければならない。

第十八条（運航規則）水上レジャー活動者が操縦し、運航する時には大統領令<sup>2</sup>により、運航速度、運航方法などに関する運航規則を遵守しなければならない。

<sup>1</sup> 条文の内容は部分的に省略した。

<sup>2</sup> 法律 施行令 - 施行規則という体系の中で施行令に相当する行政命令。

第二十一条（夜間水上レジャー活動の禁止） 何者も日没後30分から日の出前30分までは水上レジャー活動をしてはいけない。ただ、海洋水産部令<sup>3</sup>により、夜間運航装備を備えた水上レジャー機具を利用する場合は除く。

海洋警察署<sup>4</sup>長または知事・市長は必要とされる時には、一定の区域に対して海洋水産部令により、第一項本文の規定による時間を調整することができる。

時間を調整した時には水上レジャー活動者が見やすい場所にその事実を広告しなければならない。

第二十二条（飲酒操縦禁止） 水上レジャー活動者は飲酒状態で動力水上レジャー機具を操縦してはいけない。

第二十三条（薬物服用などの状態での操縦禁止）

第二十四条（定員超過禁止）水上レジャー機具の操縦者は大統領令により、当水上レジャー機具の定員を超過して運航してはいけない。

第四章 安全管理： 水上レジャー活動禁止区域の指定、知事・市長の是正命令、水上レジャー機具の一時停止などの要求、水上レジャー活動安全協議会の構成及び運営などが書かれている。

第二十五条（水上レジャー活動禁止区域の指定等） 海洋警察署長または知事、市長は水上レジャー活動等の安全のため、必要とされる時には水上レジャー活動禁止区域（水上レジャー機具別の水上レジャー活動禁止区域を含む）を指定することができる。

誰でも第一項の規定により指定された禁止区域の中で水上レジャー活動をしてはいけない。

第二十六条（是正命令）海洋警察署長または知事、市長は水上レジャー活動の安全のため、必要とされる時には水上レジャー活動者に次の事項を命ずることができる。

1. 水上レジャー機具の搭乗（水上レジャー機具を押したり引いたりする場合を含む。以下同様）人員の制限、または操縦者の交替
2. 水上レジャー活動の一時停止
3. 水上レジャー機具の改善及び交換

第二十七条（一時停止・確認等） 関係公務員は水上レジャー機具に乗っている者がこの法、またはこの法による命令を違反したとされる時には水上レジャー機具を止め、これを確認し、当該水上レジャー活動者に免許証または身分証を提示することを要求することができる。

関係公務員は第一項の規定により、水上レジャー機具を止め、免許証等の提示を要求する時にはその権限を表示する証票を持ち、これを関係者に見せなければならない。

第五章 水上レジャー機具の登録及び検査： 水上レジャー機具の登録、保険加入、安全検査の義務化などが書かれている。改正法には事業用だけではなく、個人所有の水上レジャー機具の登録及び検査制度をも含めており、保険加入を義務化していることから、法を改正する時水上レジャー利用者からの反発が大きかった。しかし、個人が所有している場合は盗難もしくは紛失時に所有者の人的事項などを把握することができないなど問題が

<sup>3</sup> 施行規則に相当する。日本の省令に似たようなもの。

<sup>4</sup> 日本の海上保安庁に似たようなもの。

多かった。最近は所有者を追跡できない盲点を利用し、無断放置・廃棄する例が多く、水質汚染など環境汚染の問題も発生し、法律の新設まで至った。

第三十条（登録） 登録水上レジャー機具の所有者は所在地を管轄する知事・市長に登録申請をしなければならない。

第三十四条（保険加入）登録対象の水上レジャー機具のうち、大統領令が定める水上レジャー機具の所有者は水上レジャー機具の運航により、死亡、負傷などの事故が起きた場合には被害者（被害者が志望した場合には損害賠償を受ける権利を持つ人を指す）に対する保障のため、大統領令により保険、または共済に加入しなければならない。

第六章 水上レジャー事業：水上レジャー事業の登録、保険加入、安全検査、形式承認、営業の制限などが書かれている。

第七章 補則

第八章 罰則

第五十六条（罰則）次の事項のいずれかに該当する者は一年以下の懲役、または五百万ウォン以下の罰金に処する。

1. 登録をしないで水上レジャー事業を行った者
2. 水上レジャー事業の登録取り消し後、または営業停止期間に営業をした水上レジャー事業者

第五十七条（罰則）次の事項のいずれかに該当する者は一年以下の懲役、または三百万ウォン以下の罰金に処する。

1. 操縦免許を持たずに動力水上レジャー機具を操縦した者
2. 飲酒状態で動力水上レジャー機具を操縦した者
3. 飲酒状態にあると認められるだけ相応の理由がある者が関係公務員の測定に応じない者

第五十八条（罰則）次の事項のいずれかに該当する者は六ヶ月以下の懲役、または百万ウォン以下の罰金に処する。

1. 薬物服用等により、正常に操縦できない恐れがある状態で動力水上レジャー機具を操縦した者

第五十九条（過料） 次の事項のいずれかに該当する者は百万ウォン以下の過料に処する。

2. 人命安全装備を着用しない者
3. 運航規則を遵守しない者
5. 水上レジャー活動時間外の時間に水上レジャー活動をした者

次の事項のいずれかに該当する者は五十万ウォン以下の過料に処する。

5. 保険に加入していない者
7. 個人水上レジャー機具の検査を受けていない者

< 参照条文 >

日本国憲法

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

河川法（昭和39年法律第167号）

（目的）

第一条 この法律は、河川について、洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もつて公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする。

（河川管理の原則等）

第二条 河川は、公共用物であつて、その保全、利用その他の管理は、前条の目的が達成されるように適正に行なわれなければならない。

2 河川の流水は、私権の目的となることができない。

（土地の占用の許可）

第二十四条 河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。以下次条において同じ。）を占用しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。

（工作物の新築等の許可）

第二十六条 河川区域内の土地において工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。河川の河口附近の海面において河川の流水を貯留し、又は停滞させるための工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者も、同様とする。

2 高規格堤防特別区域内の土地においては、前項の規定にかかわらず、次に掲げる行為については、同項の許可を受けることを要しない。

一 基礎ぐいその他の高規格堤防の水の浸透に対する機能を減殺するおそれのないものとして政令で定める工作物の新築又は改築

二 前号の工作物並びに用排水路その他の通水施設及び池その他の貯水施設で漏水のおそれのあるもの以外の工作物の地上又は地表から政令で定める深さ以内の地下における新築又は改築

三 工作物の地上における除却又は工作物の地表から前号の政令で定める深さ以内の地下における除却で当該工作物が設けられていた土地を直ちに埋め戻すもの

3 河川管理者は、高規格堤防特別区域内の土地における工作物の新築、改築又は除却について第一項の許可の申請又は第九十五条の規定による協議があつた場合において、その申請又は協議に係る工作物の新築、改築又は除却が高規格堤防としての効用を確保する上で支障を及ぼすおそれのあるものでない限り、これを許可し、又はその協議を成立させなければならない。

4、5 略

（土地の掘削等の許可）



第二十七条 河川区域内の土地において土地の掘削、盛土若しくは切土その他土地の形状を変更する行為(前条第一項の許可に係る行為のためにするものを除く。)又は竹木の栽植若しくは伐採をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。ただし、政令で定める軽易な行為については、この限りでない。

2 高規格堤防特別区域内の土地においては、前項の規定にかかわらず、次に掲げる行為については、同項の許可を受けることを要しない。

一 前条第二項第一号の行為のためにする土地の掘削又は地表から政令で定める深さ以内の土地の掘削で当該掘削した土地を直ちに埋め戻すもの

二 盛土

三 土地の掘削、盛土及び切土以外の土地の形状を変更する行為

四 竹木の栽植又は伐採

3 略

4 河川管理者は、河川区域内の土地における土地の掘削、盛土又は切土により河川管理施設又は前条第一項の許可を受けて設置された工作物が損傷し、河川管理上著しい支障が生ずると認められる場合においては、当該河川管理施設又は当該工作物の存する敷地を含む一定の河川区域内の土地については、第一項の許可をし、又は第九十五条の規定による協議に応じてはならない。

5 河川管理者は、前項の区域については、国土交通省令で定めるところにより、これを公示しなければならない。

6 前条第三項の規定は、高規格堤防特別区域内の土地における土地の掘削又は切土について第一項の許可の申請又は第九十五条の規定による協議があつた場合に準用する。

(竹木の流送等の禁止、制限又は許可)

第二十八条 河川における竹木の流送又は舟若しくはいかだの通航については、一級河川にあつては政令で、二級河川にあつては都道府県の条例で、河川管理上必要な範囲内において、これを禁止し、若しくは制限し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる。

(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)

第二十九条 第二十三条から前条までに規定するものを除くほか、河川の流水の方向、清潔、流量、幅員又は深浅等について、河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為については、政令で、これを禁止し、若しくは制限し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる。

2 二級河川については、前項に規定する行為で政令で定めるものについて、都道府県の条例で、これを禁止し、若しくは制限し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる。

(権限の委任)

第九十八条 この法律に規定する国土交通大臣の権限は、政令で定めるところにより、その一部を地方整備局長又は北海道開発局長に委任することができる。

河川法施行令(昭和40年政令第14号)

(一級河川における舟又はいかだの通航の制限)

## 第十六条の二

### 1、2 略

3 一級河川の河川区域のうち河川が損傷し、河川工事若しくは河川管理施設の操作に支障が生じ、若しくは他の河川の使用に著しい支障が生じないようにするため、舟若しくはいかだの通航を制限する必要があると認めて河川管理者が指定した水域又は閘門を通航する舟又はいかだは、河川管理者が指定した方法により通航させなければならない。

4 河川管理者は、前項の規定により通航の方法を指定するときは、漁業その他の舟又はいかだを利用して行なわれる事業に支障を及ぼすことのないように配慮しなければならない。

### 5 略

(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)

第十六条の四 何人も、みだりに次に掲げる行為をしてはならない。

一 河川を損傷すること。

二 河川区域内の土地(高規格堤防特別区域内の土地を除く。次号及び第十六条の八第一項各号において同じ。)に土石(砂を含む。以下同じ。)又はごみ、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。ただし、河川区域内において農業、林業又は漁業を営むために通常行われる行為は、この限りでない。

三 次に掲げる区域に自動車その他の河川管理者が指定したものを入れること。

#### イ 略

ロ 動植物の生息地又は生育地として特に保全する必要があると認めて河川管理者が指定した河川区域内の土地の区域

### 2 略

(汚水の排出の届出)

第十六条の五 河川に一日につき五十立方メートル(河川の流量、利用状況等により河川管理者がこれと異なる量を指定したときは、当該量)以上の汚水(生活又は事業(耕作又は養魚の事業を除く。)に起因し、又は附随する廃水をいう。以下同じ。)を排出しようとする者は、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項を河川管理者に届け出なければならない。ただし、当該事業、汚水を排出する施設の設置等又は汚水の排出について、別表上欄に掲げる認可等の処分を受け、又は同欄に掲げる届出をしているときは、この限りでない。

一 氏名又は名称及び住所

二 汚水を排出しようとする河川の種類及び名称

三 汚水を排出しようとする場所

四 汚水の排出の方法及び期間

五 排出しようとする汚水の量

六 排出しようとする汚水の水質

七 排出しようとする汚水の処理の方法

### 2～4 略

(緊急時の措置)

第十六条の六 河川管理者は、異常な濁水等により河川の汚濁が著しく進行し、河川の管

理に重大な支障を及ぼすおそれがあると認められるときは、その旨を関係行政機関、関係地方公共団体及び利害関係を有すると認められる関係河川使用者（法第三十八条に規定する関係河川使用者をいう。）に通報するものとする。

2 前項に規定する場合には、河川管理者は、当該支障を除去するために必要な限度において、河川に汚水を排出する者に対し、排出する汚水の量を減ずること、汚水の排出を一時停止することその他必要な措置をとるべきことを求めることができる。

（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許可）

第十六条の八 次の各号の一に掲げる行為をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。ただし、日常生活のために必要な行為、農業若しくは漁業を営むために通常行なわれる行為又は営業等のためにやむを得ないものとして河川管理者が指定した行為については、この限りでない。

一 河川区域内の土地において土、汚物、染料その他の河川の流水を汚濁するおそれのあるものが付着した物件を洗浄すること。

二 略

2 略

（権限の委任）

第五十三条 法及びこの政令に規定する河川管理者である国土交通大臣の権限のうち、次に掲げるもの以外のものは、地方整備局長及び北海道開発局長に委任する。ただし、法第九条第二項又は第五項の規定により、指定区間内の一級河川について、都道府県知事又は指定都市の長が行うこととされる管理については、この限りでない。

一 河川整備基本方針を定め、又は変更すること。

二 特定水利使用（国土交通省令で定めるものに限る。）に関する法第二十三条、第二十四条、第二十六条第一項、第二十七条第一項、第三十四条第一項、第三十八条、第三十九条、第四十条第二項、第四十二条第二項、第四十三条第一項及び第六項、第四十四条第一項、第四十七条第一項及び第四項、第五十五条第一項、第五十七条第一項及び第二項、第五十八条の四第一項、第五十八条の六第一項及び第二項、第七十五条並びに第七十六条の規定による権限

三 前号に規定する特定水利使用に関する法第三十二条第四項、第三十五条、第三十六条第一項及び第九十条第一項に規定する権限（次項各号に掲げる権限のみに係るものを除く。）

四 第二条第一項第五号に規定する権限（第二号に規定する特定水利使用に係るものに限る。）

2、3 略

## 第五章 罰則

第五十八条 第十六条の四第一項の規定に違反して、河川を損傷した者は、六月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。

第六十条 次の各号の一に該当する者は、三十万円以下の罰金に処する。

一 第十六条の二第二項又は第三項の規定に違反して、舟又はいかだを通航させた者

二 第十六条の八第一項の規定に違反して、同項各号の一に該当する行為をした者

河川法施行規則（昭和40年建設省令第7号）

（都道府県公安委員会の意見の聴取）

第十八条の四 河川管理者（法第九条第二項又は第五項の規定により国土交通大臣の権限に属する事務を行う都道府県知事又は指定都市の長を除く。）は、令第十六条の二第三項の規定により水泳、釣りその他これらに類する他の河川の使用に著しい支障が生じないようにするため必要があると認めて水域を指定しようとするとき、若しくは当該水域に係る通航の方法を指定しようとするとき、又は令第十六条の三第一項の規定により水泳、釣りその他これらに類する他の河川の使用が行われている水域における竹木の流送の許可をしようとするときは、関係都道府県公安委員会の意見を聴かなければならない。

自然公園法（昭和32年法律第161号）

（目的）

第一条 この法律は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もつて国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする。

（特別地域）

第十三条 環境大臣は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、当該公園の風致を維持するため、公園計画に基づいて、その区域（海面を除く。）内に、特別地域を指定することができる。

2 略

3 特別地域（特別保護地区を除く。以下この条において同じ。）内においては、次の各号に掲げる行為は、国立公園にあつては環境大臣の、国定公園にあつては都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない。ただし、当該特別地域が指定され、若しくはその区域が拡張された際既に着手していた行為（第五号に掲げる行為を除く。）若しくは同号に規定する湖沼若しくは湿原が指定された際既に着手していた同号に掲げる行為若しくは第七号に規定する物が指定された際既に着手していた同号に掲げる行為又は非常災害のために必要な応急措置として行う行為は、この限りでない。

一 工作物を新築し、改築し、又は増築すること。

二～十二 略

十三 湿原その他これに類する地域のうち環境大臣が指定する区域内へ当該区域ごとに指定する期間内に立ち入ること。

十四 道路、広場、田、畑、牧場及び宅地以外の地域のうち環境大臣が指定する区域内において車馬若しくは動力船を使用し、又は航空機を着陸させること。

十五 略

4 環境大臣又は都道府県知事は、前項各号に掲げる行為で環境省令で定める基準に適合しないものについては、同項の許可をしてはならない。

5～9 略

（利用のための規制）

第三十条 国立公園又は国定公園の特別地域、海中公園地区又は集団施設地区内においては、何人も、みだりに次の各号に掲げる行為をしてはならない。

一 当該国立公園又は国定公園の利用者に著しく不快の念を起こさせるような方法で、

ごみその他の汚物又は廃物を捨て、又は放置すること。

二 著しく悪臭を発生させ、拡声機、ラジオ等により著しく騒音を発し、展望所、休憩所等をほしいままに占拠し、嫌悪の情を催させるような仕方で客引きをし、その他当該国立公園又は国定公園の利用者に著しく迷惑をかけること。

2 国又は都道府県の当該職員は、特別地域、海中公園地区又は集団施設地区内において前項第二号に掲げる行為をしている者があるときは、その行為をやめるべきことを指示することができる。

3 略

#### 第四章 罰則

第七十三条 次の各号のいずれかに該当する者は、三十万円以下の罰金に処する。

一～七 略

八 国立公園又は国定公園の特別地域、海中公園地区又は集団施設地区内において、みだりに第三十条第一項第一号に掲げる行為をした者

九 国立公園又は国定公園の特別地域、海中公園地区又は集団施設地区内において、第三十条第二項の規定による当該職員の指示に従わないで、みだりに同条第一項第二号に掲げる行為をした者

十 略

自然公園法施行規則（昭和32年厚生省令第41号）

（特別地域の区分）

第九条の二 国立公園又は国定公園に関する公園計画のうち、保護のための規制に関する計画を定めるに当たっては、特別地域（特別保護地区を除く。以下同じ。）を次の各号のいずれかに掲げる地域に区分するものとする。

一 略

二 略

三 第三種特別地域（特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であつて、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域をいう。）

（特別地域、特別保護地区及び海中公園地区内の行為の許可基準）

第十一条 1～24 略

25 法第十三条第三項第十三号及び第十四号に掲げる行為並びに法第十四条第三項第一号に掲げる行為（法第十三条第三項第十三号に掲げる行為に限る。）に係る法第十三条第四項及び第十四条第四項の環境省令で定める基準は、次のいずれかとする。

一 申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められる行為であつて、次に掲げる基準のいずれかに適合するものであること。

イ 学術研究その他公益上必要と認められるものであること。

ロ 野生動植物の生息又は生育上その他の風致の維持上支障を及ぼすおそれがないものであること。

二 地域住民の日常生活の維持のために必要と認められるものであること。

26～34 略

公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例（昭和39年千葉県条例第31号）

（海水浴場等における危険行為等の禁止）

第十条 何人も、通常、人が遊泳し、又は手こぎボートその他の小舟が回遊する水面（以下「海水浴場等」という。）において、みだりに、ヨット若しくはモーターボートその他の原動機を用いて推進する舟艇又はこれらにけん引される物を縫航し、急転回し、疾走させる等により、遊泳し、又は手こぎボートその他の小舟に乗っている者（以下「遊泳者等」という。）に対し、危険を覚えさせるような行為をしてはならない。

2、3 略

第十五条 第三条第一項若しくは第四項、第四条から第十条まで又は第十二条第二項の規定のいずれかに違反した者は、五万円以下の罰金又は拘留若しくは科料に処する。

2 常習として第三条第一項若しくは第四項、第四条から第十条まで又は第十二条第二項の規定のいずれかに違反した者は、六月以下の懲役又は二十万円以下の罰金に処する。

港則法（昭和23年法律第174号）

（航法）

第十五条 汽船が港の防波堤の入口又は入口付近で他の汽船と出会う虞のあるときは、入航する汽船は、防波堤の外で出航する汽船の進路を避けなければならない。

第十六条 船舶は、港内及び港の境界附近においては、他の船舶に危険を及ぼさないような速力で航行しなければならない。

2 略

水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）

（目的）

第一条 この法律は、工場及び事業場から公共用水域に排出される水の排出及び地下に浸透する水の浸透を規制するとともに、生活排水対策の実施を推進すること等によつて、公共用水域及び地下水の水質の汚濁（水質以外の水の状態が悪化することを含む。以下同じ。）の防止を図り、もって国民の健康を保護するとともに生活環境を保全し、並びに工場及び事業場から排出される汚水及び廃液に関して人の健康に係る被害が生じた場合における事業者の損害賠償の責任について定めることにより、被害者の保護を図ることを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「公共用水域」とは、河川、湖沼、港湾、沿岸海域その他公共の用に供される水域及びこれに接続する公共溝渠、かんがい用水路その他公共の用に供される水路（下水道法（昭和三十三年法律第七十九号）第二条第三号及び第四号に規定する公共下水道及び流域下水道であつて、同条第六号に規定する終末処理場を設置しているもの（その流域下水道に接続する公共下水道を含む。）を除く。）をいう。

2 この法律において「特定施設」とは、次の各号のいずれかの要件を備える汚水又は廃液を排出する施設で政令で定めるものをいう。

一 カドミウムその他の人の健康に係る被害を生ずるおそれがある物質として政令で定

める物質を含むこと。

二 化学的酸素要求量その他の水の汚染状態（熱によるものを含み、前号に規定する物質によるものを除く。）を示す項目として政令で定める項目に関し、生活環境に係る被害を生ずるおそれがある程度のものであること。

3 略

4 略

5 この法律において「排出水」とは、特定施設（指定地域特定施設を含む。以下同じ。）を設置する工場又は事業場（以下「特定事業場」という。）から公共用水域に排出される水をいう。

6 この法律において「汚水等」とは、特定施設から排出される汚水又は廃液をいう。

7 略

8 この法律において「生活排水」とは、炊事、洗濯、入浴等人の生活に伴い公共用水域に排出される水（排出水を除く。）をいう。

佐原市環境保全条例（平成12年条例第22号）

（目的）

第1条 この条例は、佐原市環境基本条例（平成12年佐原市条例第21号）の本旨を達成するため、生活環境の保全等に関し、市、事業者及び市民の責務を明らかにするとともに、市の施策を定めてこれを推進し、及び公害の防止のための規制を行うことにより、生活環境の保全等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の市民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。

（生活排水対策に係る施策）

第5条 市は、生活排水の排出による河川等の水質の汚濁の防止に関する知識の普及及び水質の汚濁の防止を図るために必要な施策を実施するものとする。

第2節 騒音又は振動に関する規制等

（定義）

第17条 この節において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) 特定施設 工場又は事業場（以下「工場等」という。）に設置される機械及び施設のうち、著しい騒音又は振動を発生する機械若しくは施設であって規則で定めるものをいう。

(2) 特定作業 著しい騒音又は振動を発生する作業のうち、業として行われる作業であって規則で定めるものをいう。

(3) 特定建設作業 建設工事として行われる作業のうち、著しい騒音又は振動を発生する作業であって規則で定めるものをいう。

(4) 規制基準 発生する騒音又は振動の大きさの許容限度をいう。

（規制基準の制定）

第18条 市長は、騒音又は振動を規制するために必要な規制基準を規則で定めるものとする。

2 略

（拡声機の使用の制限）

第32条 何人も、拡声機を使用する場合であって、次の各号の一に該当するときは、拡声機の使用法、使用時間等について規則で定める事項を遵守しなければならない。

(1) 病院、学校その他これらに類する施設の周辺の区域であって規則で定める区域において商業宣伝を目的として拡声機を使用するとき。

(2) 前号に規定するもののほか、屋外において又は屋内から屋外に向けて拡声機を使用するとき。

## 2 略

(飲食店営業等における音響機器の使用時間の制限)

第33条 良好な住居の環境を保全するため、静穏の保持を特に必要とする区域として規則で定める区域において、飲食店営業その他の規則で定める営業(以下「飲食店営業等」という。)を行う者は、深夜(午後11時から翌日の午前6時までの間をいう。以下同じ。)においては、カラオケ装置その他の規則で定める音響機器を使用し、又は使用させてはならない。ただし、当該音響機器から発生する音が当該営業を行う場所の外部に漏れない場合は、この限りでない。

(飲食店営業等の騒音に係る改善命令等)

第34条 市長は、飲食店営業等に係る深夜における騒音(客の出入りに伴う騒音を含む。以下この条において同じ。)が規制基準に適合しないことにより、当該騒音を発生する場所の周辺の生活環境が著しくそこなわれていると認めるときは、当該営業を行う者に対し、期限を定めて、当該騒音の防止方法の改善、当該営業の時間の制限その他必要な措置を講ずることを命ずることができる。

2 市長は、前条の規定に違反していることにより、当該騒音を発生する場所の周辺の生活環境が著しくそこなわれていると認めるときは、当該営業を行う者に対して、期限を定めて、当該違反行為の停止、当該営業の時間の制限その他必要な措置を講ずることを命ずることができる。

(飲食店営業等に係る利用者の責務)

第35条 深夜において、飲食店営業等を行う場所を利用する者は、みだりに、付近の静穏を害する行為をしてはならない。

(生活排水対策の推進)

第53条 市民は、公共用水域に生活排水を排出するときは、調理くず、廃食用油等の処理、洗剤の使用等を適正に行うように心がけるとともに、市が実施する生活排水対策に協力しなければならない。

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律(平成4年法律第75号)

(定義等)

第四条 この法律において「絶滅のおそれ」とは、野生動植物の種について、種の存続に支障を来す程度にその種の個体の数が著しく少ないこと、その種の個体の数が著しく減少しつつあること、その種の個体の主要な生息地又は生育地が消滅しつつあること、その種の個体の生息又は生育の環境が著しく悪化しつつあることその他のその種の存続に支障を来す事情があることをいう。

## 2 略



3 この法律において「国内希少野生動植物種」とは、その個体が本邦に生息し又は生育する絶滅のおそれのある野生動植物の種であって、政令で定めるものをいう。

4～6 略

(生息地等保護区)

第三十六条 環境大臣は、国内希少野生動植物種の保存のため必要があると認めるときは、その個体の生息地又は生育地及びこれらと一体的にその保護を図る必要がある区域であって、その個体の分布状況及び生態その他その個体の生息又は生育の状況を勘案してその国内希少野生動植物種の保存のため重要と認めるものを、生息地等保護区として指定することができる。

2～11 略

(管理地区)

第三十七条 環境大臣は、生息地等保護区の区域内で国内希少野生動植物種の保存のため特に必要があると認める区域を管理地区として指定することができる。

2、3 略

4 管理地区の区域内(第八号に掲げる行為については、同号に規定する湖沼又は湿原の周辺一キロメートルの区域内。第四十条第一項及び第四十一条第一項において同じ。)においては、次に掲げる行為(第十号から第十四号までに掲げる行為については、環境大臣が指定する区域内及びその区域ごとに指定する期間内においてするものに限る。)は、環境大臣の許可を受けなければ、してはならない。

一～八 略

九 道路、広場、田、畑、牧場及び宅地の区域以外の環境大臣が指定する区域内において、車馬若しくは動力船を使用し、又は航空機を着陸させること。

十～十四 略

鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律(平成14年法律第88号)

(鳥獣保護区)

第二十八条 環境大臣又は都道府県知事は、鳥獣の保護を図るため特に必要があると認めるときは、鳥獣の種類その他鳥獣の生息の状況を勘案してそれぞれ次に掲げる区域を鳥獣保護区として指定することができる。

一 環境大臣にあつては、国際的又は全国的な鳥獣の保護の見地からその鳥獣の保護のため重要と認める区域

二 都道府県知事にあつては、地域の鳥獣の保護の見地からその鳥獣の保護のため重要と認める当該都道府県内の区域であつて前号の区域以外の区域

2～11 略

(特別保護地区)

第二十九条 環境大臣又は都道府県知事は、それぞれ鳥獣保護区の区域内で鳥獣の保護又は鳥獣の生息地の保護を図るため特に必要があると認める区域を特別保護地区として指定することができる。

2～6 略

7 特別保護地区の区域内においては、次に掲げる行為は、第一項の規定により環境大臣

が指定する特別保護地区（以下「国指定特別保護地区」という。）にあっては環境大臣の、同項の規定により都道府県知事が指定する特別保護地区（以下「都道府県指定特別保護地区」という。）にあっては都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない。ただし、鳥獣の保護に支障がないと認められる行為として国指定特別保護地区にあっては環境大臣が、都道府県指定特別保護地区にあっては都道府県知事がそれぞれ定めるものについては、この限りでない。

一～三 略

四 前三号に掲げるもののほか、国指定特別保護地区にあっては環境大臣が、都道府県指定特別保護地区にあっては都道府県知事がそれぞれ指定する区域内において、鳥獣の保護に影響を及ぼすおそれがある行為として政令で定めるものを行うこと。

8～10 略

鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律施行令（平成14年政令第391号）

（特別保護地区の区域内における許可を要する行為）

第一条 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（以下「法」という。）第二十九条第七項第四号の政令で定める行為は、次に掲げる行為であって、環境大臣（都道府県知事が指定する特別保護地区にあっては、都道府県知事）が指定する区域内及びその区域ごとに指定する期間内において行うもの（道路、広場その他の公共の場所において行うものを除く。）とする。

一～三 略

四 動力船を使用すること（漁業又は船舶運航の事業を営むために行うものを除く。）、

五～七 略

騒音規制法（昭和43年法律第98号）

（目的）

第一条 この法律は、工場及び事業場における事業活動並びに建設工事に伴って発生する相当範囲にわたる騒音について必要な規制を行なうとともに、自動車騒音に係る許容限度を定めること等により、生活環境を保全し、国民の健康の保護に資することを目的とする。

都市公園法（昭和31年法律第79号）

（定義）

第二条 略

2 この法律において「公園施設」とは、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次の各号に掲げる施設をいう。

一 園路及び広場

二 植栽、花壇、噴水その他の修景施設で政令で定めるもの

三 休憩所、ベンチその他の休養施設で政令で定めるもの

四 ぶらんこ、すべり台、砂場その他の遊戯施設で政令で定めるもの

五 野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの

六 植物園、動物園、野外劇場その他の教養施設で政令で定めるもの

- 七 売店、駐車場、便所その他の便益施設で政令で定めるもの
- 八 門、さく、管理事務所その他の管理施設で政令で定めるもの
- 九 前各号に掲げるもののほか、都市公園の効用を全うする施設で政令で定めるもの

### 3 略

(都市公園の占用の許可)

第六条 都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占用しようとするときは、公園管理者の許可を受けなければならない。

2 前項の許可を受けようとする者は、占用の目的、占用の期間、占用の場所、工作物その他の物件又は施設の構造その他条例(国の設置に係る都市公園にあつては、国土交通省令)で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出しなければならない。

3 第一項の許可を受けた者は、許可を受けた事項を変更しようとするときは、当該事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない。ただし、その変更が、条例(国の設置に係る都市公園にあつては、政令)で定める軽易なものであるときは、この限りでない。

4 第一項の規定による都市公園の占用の期間は、十年をこえない範囲内において政令で定める期間をこえることができない。これを更新するときの期間についても、同様とする。

(条例又は政令で規定する事項)

第十八条 この法律及びこの法律に基づく命令で定めるもののほか、都市公園の設置及び管理に関し必要な事項は、条例(国の設置に係る都市公園にあつては、政令)で定める。

都市公園法施行令(昭和31年政令第290号)

(公園施設の種類)

第五条 法第二条第二項第二号の政令で定める修景施設は、植栽、芝生、花壇、いけがき、日陰たな、噴水、水流、池、滝、つき山、彫像、灯籠、石組、飛石その他これらに類するものとする。

2 法第二条第二項第三号の政令で定める休養施設は、次に掲げるものとする。

一 休憩所、ベンチ、野外卓、ピクニック場、キャンプ場その他これらに類するもの

二 前号に掲げるもののほか、都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める休養施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める休養施設

3 法第二条第二項第四号の政令で定める遊戯施設は、次に掲げるものとする。

一 ぶらんこ、滑り台、シーソー、ジャングルジム、ラダー、砂場、徒渉池、舟遊場、魚釣場、メリーゴーラウンド、遊戯用電車、野外ダンス場その他これらに類するもの

二 前号に掲げるもののほか、都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める遊戯施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める遊戯施設

4 法第二条第二項第五号の政令で定める運動施設は、次に掲げるものとする。

一 野球場(専らプロ野球チームの用に供されるものを除く。)、陸上競技場、サッカー場(専らプロサッカーチームの用に供されるものを除く。)、ラグビー場、テニスコート、バスケットボール場、バレーボール場、ゴルフ場、ゲートボール場、水泳プール、温水利

用型健康運動施設、ボート場、スケート場、スキー場、相撲場、弓場、乗馬場、鉄棒、つり輪、リハビリテーション用運動施設その他これらに類するもの及びこれらに附属する観覧席、更衣所、控室、運動用具倉庫、シャワーその他これらに類する工作物

二 前号に掲げるもののほか、都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める運動施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める運動施設

5 法第二条第二項第六号の政令で定める教養施設は、次に掲げるものとする。

一 植物園、温室、分区園、動物園、動物舎、水族館、自然生態園、野鳥観察所、動植物の保護繁殖施設、野外劇場、野外音楽堂、図書館、陳列館、天体又は気象観測施設、体験学習施設、記念碑その他これらに類するもの

二 古墳、城跡、旧宅その他の遺跡及びこれらを復原したもので歴史上又は学術上価値の高いもの

三 前二号に掲げるもののほか、都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める教養施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める教養施設

6 法第二条第二項第七号の政令で定める便益施設は、売店、飲食店（料理店、カフェー、バー、キャバレーその他これらに類するものを除く。）、宿泊施設、駐車場、園内移動用施設及び便所並びに荷物預り所、時計台、水飲場、手洗場その他これらに類するものとする。

7 法第二条第二項第八号の政令で定める管理施設は、門、さく、管理事務所、詰所、倉庫、車庫、材料置場、苗畑、掲示板、標識、照明施設、ごみ処理場（廃棄物の再生利用のための施設を含む。以下同じ。）くず箱、水道、井戸、暗渠、水門、雨水貯留施設、水質浄化施設、護岸、擁壁、発電施設（環境への負荷の低減に資するものとして国土交通省令で定めるものに限る。以下同じ。）その他これらに類するものとする。

8 法第二条第二項第九号の政令で定める施設は、展望台及び集会所並びに食糧、医薬品等災害応急対策に必要な物資の備蓄倉庫その他災害応急対策に必要な施設で国土交通省令で定めるものとする。

地方自治法（昭和22年法律第67号）

第十四条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

（公の施設）

第二百四十四条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2, 3 略

（公の施設の設置、管理及び廃止）

第二百四十四条の二 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

2 略

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの(以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。)に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。

5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。

6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。

8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金(次項において「利用料金」という。)を当該指定管理者の収入として収受させることができる。

9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。

10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。

11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないとき、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

(公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申立て)

第二百四十四条の四

1、2 略

3 普通地方公共団体の長及び前項に規定する機関以外の機関(指定管理者を含む。)がした公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求は、普通地方公共団体の長が処分庁の直近上級行政庁でない場合においても、当該普通地方公共団体の長に対してするものとする。

4～6 略

国家賠償法(昭和22年法律第125号)

第一条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

2 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

佐原市環境審議会設置条例（平成6年条例第16号）

（設置）

第一条 市は、環境の保全に関する施策の推進を図るため、佐原市環境審議会（以下「審議会」という。）を設置する。

（所掌事務）

第二条 審議会は、市長の諮問に応じ、市の環境対策について調査審議するとともに、必要と認める事項について意見を具申することができる。

行政手続法（平成5年法律第88号）\*未施行（平成17年法律第73号の改正）含む  
（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一～七 略

八 命令等 内閣又は行政機関が定める次に掲げるものをいう。

イ 法律に基づく命令（処分の要件を定める告示を含む。次条第二項において単に「命令」という。）又は規則

ロ～ニ 略

（適用除外）

第三条 略

2 次に掲げる命令等を定める行為については、第六章の規定は、適用しない。

一 法律の施行期日について定める政令

二 恩赦に関する命令

三 命令又は規則を定める行為が処分に該当する場合における当該命令又は規則

四 法律の規定に基づき施設、区間、地域その他これらに類するものを指定する命令又は規則

五 公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について定める命令等

六 審査基準、処分基準又は行政指導指針であつて、法令の規定により若しくは慣行として、又は命令等を定める機関の判断により公にされるもの以外のもの

3 第一項各号及び前項各号に掲げるもののほか、地方公共団体の機関がする処分（その根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。）及び行政指導、地方公共団体の機関に対する届出（前条第七号の通知の根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。）並びに地方公共団体の機関が命令等を定める行為については、次章から第六章までの規定は、適用しない。

（命令等を定める場合の一般原則）

第三十八条 命令等を定める機関（閣議の決定により命令等が定められる場合にあつては、当該命令等の立案をする各大臣。以下「命令等制定機関」という。）は、命令等を定めるに当たっては、当該命令等がこれを定める根拠となる法令の趣旨に適合するものとなるよう

にしなければならない。

2 命令等制定機関は、命令等を定めた後においても、当該命令等の規定の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、必要に応じ、当該命令等の内容について検討を加え、その適正を確保するよう努めなければならない。

(意見公募手続)

第三十九条 命令等制定機関は、命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案(命令等で定めようとする内容を示すものをいう。以下同じ。)及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見(情報を含む。以下同じ。)の提出先及び意見の提出のための期間(以下「意見提出期間」という。)を定めて広く一般の意見を求めなければならない。

2 前項の規定により公示する命令等の案は、具体的かつ明確な内容のものであって、かつ、当該命令等の題名及び当該命令等を定める根拠となる法令の条項が明示されたものでなければならない。

3 第一項の規定により定める意見提出期間は、同項の公示の日から起算して三十日以上でなければならない。

4 次の各号のいずれかに該当するときは、第一項の規定は、適用しない。

一 公益上、緊急に命令等を定める必要があるため、第一項の規定による手続(以下「意見公募手続」という。)を実施することが困難であるとき。

二 納付すべき金銭について定める法律の制定又は改正により必要となる当該金銭の額の算定の基礎となるべき金額及び率並びに算定方法についての命令等その他当該法律の施行に関し必要な事項を定める命令等を定めようとするとき。

三 予算の定めるところにより金銭の給付決定を行うために必要となる当該金銭の額の算定の基礎となるべき金額及び率並びに算定方法その他の事項を定める命令等を定めようとするとき。

四 法律の規定により、内閣府設置法第四十九条第一項若しくは第二項若しくは国家行政組織法第三条第二項に規定する委員会又は内閣府設置法第三十七条若しくは第五十四条若しくは国家行政組織法第八条に規定する機関(以下「委員会等」という。)の議を経て定めることとされている命令等であって、相反する利害を有する者の間の利害の調整を目的として、法律又は政令の規定により、これらの者及び公益をそれぞれ代表する委員をもって組織される委員会等において審議を行うこととされているものとして政令で定める命令等を定めようとするとき。

五 他の行政機関が意見公募手続を実施して定めた命令等と実質的に同一の命令等を定めようとするとき。

六 法律の規定に基づき法令の規定の適用又は準用について必要な技術的読替えを定める命令等を定めようとするとき。

七 命令等を定める根拠となる法令の規定の削除に伴い当然必要とされる当該命令等の廃止をしようとするとき。

八 他の法令の制定又は改廃に伴い当然必要とされる規定の整理その他の意見公募手続を実施することを要しない軽微な変更として政令で定めるものを内容とする命令等を定めようとするとき。

(結果の公示等)

第四十三条 命令等制定機関は、意見公募手続を実施して命令等を定めた場合には、当該命令等の公布（公布をしないものにあつては、公にする行為。第五項において同じ。）と同時期に、次に掲げる事項を公示しなければならない。

一 命令等の題名

二 命令等の案の公示の日

三 提出意見（提出意見がなかった場合にあつては、その旨）

四 提出意見を考慮した結果（意見公募手続を実施した命令等の案と定めた命令等との差異を含む。）及びその理由

2～5 略

（地方公共団体の措置）

第四十六条 地方公共団体は、第三条第二項において第二章から前章までの規定を適用しないこととされた処分、行政指導及び届出並びに命令等を定める行為に関する手続について、この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。



< 参考文献・ホームページ >

- 出井信夫編著『指定管理者制度』学陽書房、2005  
稲葉馨「公の施設法制と指定管理者制度」『法学』67(5)  
宇賀克也『地方自治法概説』有斐閣、2004  
「ガバナンス・トピックス 外来生物法施行で注目される「琵琶湖ルール」の定着度と今後の課題 滋賀県」『ガバナンス』第52巻 86-88頁 2005  
河川法研究会編著『逐条解説 河川法解説』大成出版会、1994  
河川法令研究会編著『よくわかる河川法』ぎょうせい、1996  
川上毅「21世紀の環境政策を考える(58)琵琶湖レジャー利用の適正化に向けて 琵琶湖ルール」『月刊地方自治職員研修』第36巻第4号 2003  
日下千章ほか『条例規則の読み方・つくり方』学陽書房、1991  
佐原市『佐原広域交流拠点基本構想について』  
佐原市『佐原市中心市街地活性化基本計画』2005.3  
佐原市『佐原市統計書平成16年度版』  
国土交通省関東地方整備局荒川上流工事事務所・荒川下流工事事務『荒川通航ガイド』2001  
塩野宏「行政法 行政組織法第2版」有斐閣 2001  
周藤利一「河川行政と法」大浜敬吉編『公共政策と法』p115、2005  
地域協働型マネジメント研究会/編著『指定管理者制度ハンドブック』ぎょうせい、2005  
「「公の施設」の指定管理者制度をいかに活用すべきか」地方自治職員研修臨時増刊号 77  
地方自治制度研究会編集『地方財務実務提要』ぎょうせい  
利根川下流部水面利用協議会「利根川下流部係留船対策計画」(平成17年7月29日)  
中嶋義基「条例紹介1 滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例 守ろう広げよう琵琶湖ルール」『法令解説資料総覧』第254巻 2003  
中山信弘「創刊の辞」『ソフトロー研究(1)』2005.1  
成田頼明監修『指定管理者制度のすべて』第一法規、2005  
松本英昭『逐条地方自治法第2次改訂版』学陽書房、2004  
三野靖『指定管理者制度 自治体施設を条例で変える』公人社、2005

( 佐原市関係 )

- ・ <http://www.city.sawara.chiba.jp/> ( 佐原市ホームページ )
- ・ <http://www.city.sawara.chiba.jp/kankyou/01kankyomap/0kankyomaptop/kankyomap.html> ( 佐原市環境マップ )

( 千葉県関係 )

- ・ <http://www.pref.chiba.jp/> ( 千葉県ホームページ )
- ・ [http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e\\_kansei/envinfo/shizenhogo.html](http://www.pref.chiba.jp/syozoku/e_kansei/envinfo/shizenhogo.html) ( 自然保護関係情報 )

( 荒川関係 )

- ・ [http://www.ara.or.jp/arage/outline/03\\_5.html](http://www.ara.or.jp/arage/outline/03_5.html) ( 荒川下流河川事務所 )
- ・ <http://www.ara.or.jp/arage/rule/> ( 荒川における船舶の通行方法のあらまし )

- ・ <http://www.ara.or.jp/arage/senpaku/> ( 荒川における船舶の通行方法「意見の要旨・回答及び意見交換会について」)
- ・ <http://www.ara.or.jp/simin/> ( 荒川市民会議ホームページ )  
( 江戸川放水路関係 )
- ・ <http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/index.html> ( 江戸川河川事務所 )
- ・ <http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/life/use/ground/edohou.html> ( 江戸川河川事務所\_江戸川放水路の水面利用と河川敷利用ルール )
- ・ <http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/life/use/ground/rule.pdf> ( 同上 )
- ・ <http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/works/tiiki/suimen/index.html> ( 江戸川河川事務所\_河川水面利用に関する協議会 )  
( 菊池川関係 )
- ・ <http://www.qsr.mlit.go.jp/n-shiryu/kenkyu/pdf/ii-12.pdf> ( 「菊池川の安全利用 ~水上バイク等のローカルルールを地域で策定して安全利用 ~ 」 )  
( 江東内部河川関係 )
- ・ <http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/kasen/guide/index.html> ( 東京都建設局 江東内部河川における船舶の通航方法 )
- ・ <http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/kasen/guide/kotonaibu-rule.pdf> ( 同上 )  
( 信濃川・阿賀野川関係 )
- ・ <http://www.minamo.jp/> ( 信濃川・阿賀野川下流域水面利用協議会 )  
( 四万十川関係 )
- ・ [http://www.pref.kochi.jp/~shimanto/3\\_1aramashi/index.html](http://www.pref.kochi.jp/~shimanto/3_1aramashi/index.html) ( 四万十川条例 )  
( 利根川下流関係 )
- ・ <http://www.ktr.mlit.go.jp/tonege/publication/panf/> ( 利根川下流河川事務所\_パンフレット )  
( 琵琶湖関係 )
- ・ <http://www.pref.shiga.jp/d/leisure/> ( 滋賀県レジャー利用の適正化ポータルサイト )
- ・ <http://www.pref.shiga.jp/d/leisure/zenbun.html> ( 琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例 )
- ・ <http://www.pref.shiga.jp/d/leisure/kisoku.pdf> ( 同上 )
- ・ <http://www.pref.shiga.jp/d/leisure/shitei.pdf> ( 同上 )
- ・ <http://www.pref.shiga.jp/d/leisure/kisei/> ( 同上 )
- ・ <http://www.pref.shiga.jp/d/shizenhogo/tekisei/index.htm> ( 同上 )
- ・ <http://www.shiga-acc.org/> ( 滋賀県釣り団体協議会 )
- ・ <http://www.kogatasen.com/> ( 滋賀県小型船協会 )
- ・ <http://www.pwsa-jp.com/> ( パーソナルウォータークラフト安全協会 )
- ・ <http://www.jsafishing.or.jp/> ( 財団法人日本釣振興会 )
- ・ <http://www.jsaf.or.jp/shiga/> ( 滋賀県セーリング連盟 )
- ・ <http://www.marine-jbia.or.jp/> ( 社団法人日本舟艇工業会 )  
( 環境省関係 )
- ・ <http://www.env.go.jp/> ( 環境省ホームページ )

- ・ <http://www.env.go.jp/nature/yasei/hozonho/index.html> (絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律について)
- (その他)
- ・ <http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/index.html> (自然保護各種データ一覧)
- ・ <http://www.ecomo.or.jp/> (交通エコロジー・モビリティ財団)
- ・ <http://www.ecomo.or.jp/kankyo2001-2002/index.html> (運輸部門 環境年次報告書 環境にやさしい交通の創造 2001-2002)
- ・ [http://www.kairekyo.gr.jp/kyokai\\_index.html](http://www.kairekyo.gr.jp/kyokai_index.html) (日本海洋レジャー安全・振興協会)
- ・ <http://www.jmra.or.jp/modules/mydownloads> (小型船舶の航行の安全に関する教則)

## 指導教官

森田 朗 公共政策大学院長

## 学生メンバー

佐藤 敦 郎

辛 素 喜

松 下 整

リーダー 御手洗 潤

宮 田 誠

山 影 一 茂