

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

東京大学公共政策大学院
森田朗ゼミ
佐藤敦郎・辛素喜・松下整・
御手洗潤(班長)・宮田誠・山影一茂

発表の構成

1. 発表の目的
2. 佐原広域交流拠点の位置づけ
3. 利用の現状及び今後想定される利用
4. ルールの総論
5. 水面利用ルール 河川利用者同士の調整
6. 水面利用ルール 自然環境・生活環境の保全
7. 佐原広域交流拠点におけるルール
8. ルール策定・運用プロセス
9. まとめ

1.発表の目的

佐原広域交流拠点開設に伴う
利根川及びその支川の水面利用
同拠点の利用
の調整のためのルールのある提言を行うこと

なお、同拠点が観光の核機能を担うことを踏まえる

提言先:佐原市、国土交通省利根川下流河川事務所

2.佐原広域交流拠点の位置付け

観光振興の核としての機能を期待
利根川を利用した新たな観光スポット
小野川周辺地区への玄関口

スーパー堤防事業と一体化

整備される施設

地域交流館、水辺交流館、河川資料館、佐原湊、
再生湿地、河川防災ステーション、駐車場等

3.利用の現状及び今後想定される利用

	公有水面利用	陸域利用
現状	観光船、漁船、釣船、プレジャーボート、河岸からの釣り、係留等	ほとんどなし
今後	プレジャーボート、水上バイク、カヌーの大幅増加	多様な公園的利用

4.ルールの総論

(1)ルールの趣旨と必要性

ルール作成の趣旨

観光振興という目的達成のために、必要な規制を行うこと
レジャー拠点としての魅力を保つためにもルールは必要
ただし、過剰な規制はレジャー拠点としての魅力を低下させるため避けるべき

水面利用ルールはなぜ必要か

水面利用者同士の調整、河川管理上の必要性、自然環境保全、周辺住民の生活環境保全

佐原広域交流拠点ルールはなぜ必要か

管理運営上の必要性、利用者同士の調整、水面利用ルールと同様の必要性

4.ルールの総論

(2) ルールの対象地域・対象者

	対象地域	対象者
水面利用 ルール	佐原広域交流拠点利用船舶 が頻繁に航行する公有水面 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	対象公有水面 を利用する全 ての船舶
佐原広域 交流拠点 ルール	佐原広域交流拠点 施設として一体的と判断される 区域 公の施設の部分よりも広い	同拠点の利用 者

4.ルールの総論

(3) ルールの法形式

ソフトロー：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

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、関係者間の合意に基づく自主ルール

ハードロー：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。違反への制裁を裏づけとして義務付け。

法律若しくは条例又はこれらに根拠を持つ委任命令

4.ルールの総論

(3) ルールの法形式

注意すべき視点

ルールは少なく(自由主義)

国家権力による国民の権利侵害の防止、担保手段の確保のためのコストの節減
特段の事情が無い限りはハードローではなくソフトロー

一覧性の確保

ハードローは規定できる内容に限界がある。ソフトローのほうが望ましい。

実効性の確保

罰則等の規制担保手段を有するハードローが優れる。
ハードローでもソフトローでも、自主的な遵守を促すには合意形成プロセスが重要。

設置目的及び管理との整合性の確保

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

4.ルールの総論

(3) ルールの法形式

条例

- ・ハードローによる規制が必要、かつ、既存法令では十分対処できない場合に検討する
- ・法律の範囲内でのみ制定可能(憲法第94条)
- ・当該条例を制定した自治体の範囲内にしか効果が及ばないことに注意
河川に県境・市境がある場合問題

契約

- ・プレジャーボートやカヌーの保管・貸し出しの際の「施設管理者 利用者」間の契約
- ・当該形態での利用者の少なさ、施設管理者と河川管理者・市との意思疎通、利用者減少などの問題点あり
補助的な方法にとどまる

無断で引用・転載することを禁じます。

5. 水面利用ルール 河川利用者同士の調整 (1) ルールの内容

現行のルール

当該地区に特別のルールはなく、一般的なルールが適用される

海上衝突予防法

直接適用はされない。ただしこれに準じた通航は求められる

河川法及び同法施行令

河川管理者による通航方法の指定が可能。ただし当該地域では指定無し。

船舶職員及び小型船舶操縦者法

20トン未満の動力船の操縦免許の規定及び操縦者の遵守事項について

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)

動力船等により遊泳者や小舟の乗客に危険を覚えさせる行為を禁止

無断で引用・転載することを禁じます。

5. 水面利用ルール 河川利用者同士の調整 (1) ルールの内容

対象水面で必要と認められるルール

通航ルールの特則

理由: 河川特有の条件、船舶の拠点の整備
構造物周辺の通航規制
船舶通航の優先関係(本川と支川等)
佐原湊における特別の通航方法 等

動力船の航行区域の制限等

理由: 多数の船舶利用がある中での安全確保のため
動力船と非動力船の通航区域の分離

無断で引用・転載することを禁じます。

5. 水面利用ルール 河川利用者同士の調整 (2) ルールの法形式

他の水域における事例

荒川水系(河川法による告示)

琵琶湖(水上安全条例)

江戸川放水路(自主ルール)

無断で引用・転載することを禁じます。

5. 水面利用ルール 河川利用者同士の調整 (2) ルールの法形式

ソフトロー

自主ルール

制定事項に限界なし。強制力がなく、合意形成が大変。

河川管理者の定めるソフトロー

制定事項に限界なし。強制力がなく、自主的遵守のインセンティブが弱い。

ハードロー

河川法に基づく告示

河川使用の調整の観点での通航規制は全面的に可能。罰金による実効性確保。河川管理者ごとに告示が必要。

水上交通(安全)条例

水上交通の安全確保を目的。罰則による実効性確保。ローカルルールの形式として適当であるかは疑問。

市条例

5. 水面利用ルール 河川利用者同士の調整 (2) ルールの法形式

ルールの法形式を検討する上での配慮事項

- ・自由主義
- ・一覽性
- ・実効性
- ・拠点の設置目的や管理との整合性
- ・複数の自治体をまたがるルール適用の必要性



まずはソフトローを定める

それでは不十分な場合、特に遵守を担保すべき事項について河川法に基づく告示を定める

6. 水面利用ルール 自然環境・生活環境の保全 (1) ルールの内容

問題点 : 船舶からの排出ガス等による水質への影響

現行のルール

河川法: 排出ガスについては規制なし

油流出については規制あり

自然公園法: 排出ガスについては規制なし

新たに必要なルール

- ・仮に排出ガス規制が必要になった場合には、環境対応型エンジンの使用を推奨(努力義務)

6. 水面利用ルール 自然環境・生活環境の保全 (1) ルールの内容

問題点 : 船舶航行の動植物への影響(船舶の接触、航走波)

現行のルール

河川法:「みだりに河川を損傷すること」を禁止
通常航行自体は規制されていない

新たに必要なルール

・航行速度、区域制限
(過度な規制にならないように注意)

6. 水面利用ルール 自然環境・生活環境の保全 (1) ルールの内容

問題点 : 船舶航行による騒音

現行のルール

自然公園法: 利用者に迷惑をかけないための規制
住民生活環境を守ることを目的としていない

新たに必要なルール

・航行の速度、区域、時間帯などの制限
(過度な規制にならないように注意)

無断で引用・転載することを禁じます。

6. 水面利用ルール 自然環境・生活環境の保全 (2) ルールの法形式

問題点 : 船舶からの排出ガス等による水質への影響

危険性・問題発生 of 蓋然性が低い。一覽性を確保したい。

ソフトローで対応

* 河川法に基づく告示では排出ガス規制はできないことに注意

問題点 : 船舶航行の動植物への影響

規制は自由な使用を妨げてしまう。一覽性を確保したい。

ソフトローで対応

ハードローの場合は河川法に基づく通航ルールの

告示及び進入禁止区域の指定

無断で引用・転載することを禁じます。

6. 水面利用ルール 自然環境・生活環境の保全 (2) ルールの法形式

問題点 : 船舶航行による騒音

規制は自由な使用を妨げてしまう。

、 がソフトローで規定される。

最初はソフトローが望ましいと思われる

ハードローの場合は自主条例

(河川法で規制することはできない)

* 対象範囲の問題に注意

7. 佐原広域交流拠点におけるルール (1) 適応されるルールの種類

現行のルール

河川法によるルール

ごみ、ふん尿を捨てること、指定区域内に自動車を入れる行為を規制。
但し、騒音や火気類の使用を制限する規定無し。

自然公園法によるルール

著しく不快なごみの廃棄、騒音を規制。但し、区域は限られている。

佐原広域交流拠点としてのルール 条例、ソフトロー

選択肢: 当該拠点を都市公園とするか否か

YES 都市公園法に基づく都市公園条例

NO 公の施設の設置・管理条例(地方自治法に基づく)

7. 佐原広域交流拠点におけるルール (2) 公の施設の対象、条例、留意点

対象施設

芝生広場等、地域交流館、水辺交流館、湿地再生エリア
(掘削)、浮棧橋

但し、地域交流館及び水辺交流館のみを対象とすることも
考えられる。占用許可等の権限による。

条例

位置・名称、使用料、指定管理者、過料、行為の禁止、
行為の許可など

7. 佐原広域交流拠点におけるルール (2) 公の施設の対象、条例、留意点

行為の禁止

- ・竹木を伐採し、植物を採取し、又はこれらを損傷すること
- ・ごみその他汚物を捨てること など

行為の許可

- ・物品の販売、興行その他の営業行為をすること など

PFIの趣旨に鑑み必要最小限度のルールにとどめることが大切。

条例と3つのソフトローとの十分な調整の必要性

- ・河川管理者の定めるソフトロー
- ・国管理部分におけるPFI事業者が定めるソフトロー
- ・公の施設における指定管理者(PFI事業者)が定めるソフトロー

8. ルール策定・運用プロセス (1) 検討の必要性

ルールの内容を良いものにするために

策定プロセス

多様な主体の様々な視点・意見を集約
課題の抽出と解決策の考案

運用プロセス

多様な主体の様々な視点・意見を集約
課題のフィードバックとルールの改善

ルールが遵守されるようにするために

策定プロセス

あらかじめルールの内容を納得してもらう

運用プロセス

ルールの内容を伝えて納得してもらう

合意形成が重要

8. ルール策定・運用プロセス (2) 先行事例

荒川水系(河川法による告示)

策定プロセス: 原案作成(国交省) 意見募集 意見交換会等
原案修正、施行

運用プロセス: 周知(標識、パンフレット、説明会等)、監視(最後は罰金)

琵琶湖(レジャー利用の適正化に関する条例)

策定プロセス: 懇話会が提言 県が原案作成 パブリックコメント募集、
説明会、シンポジウム 原案修正 県議会で可決、施行

運用プロセス: 周知(キャンペーン、広報誌、横断幕等)、条例改正、等

江戸川放水路、菊池川(ともに自主ルール)

策定プロセス: 協議会で作成

運用プロセス: 周知(看板、パンフレット等)、意見交換会

8. ルール策定・運用プロセス (3) 枠組みと主体

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。

9.まとめ

水面利用ルール

内容 通航ルールの特例、動力船の航行区域の制限等、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

法形式 まずはソフトロー。運用後遵守の必要に応じ事項ごとにハードローを検討。

広域交流拠点におけるルール

内容 拠点の管理運営上のルール、拠点内における一定の行為の禁止・許可

法形式 公の施設管理条例(又は都市公園条例)。ただしこれは最小限にとどめ、他はソフトロー。

プロセス

ルールの策定及び運用プロセスで合意形成を図り、ルールの内容の向上と実効性の担保を図る。