

不法占用の是正対策について

— 関係機関と連携した道路構造の改良による是正実現 —

假谷 紀彰

中部地方整備局 岐阜国道事務所 管理第一課 (〒500-8262 岐阜県岐阜市茜部本郷1-36-1) .

岐阜国道事務所管内では、近年、不法占有物件数が増加傾向にあったが、2021年度は前年度と比較して是正件数が約3倍になり、過去5年間に於いて初めて不法占有是正数が不法占有発見数を上回り不法占有物件数が減少する年となった。本論では、道路の不法占有にはどのような問題があるのか、また、岐阜国道事務所管内における不法占有に係る現状、関係機関との連携による是正事例を踏まえ、是正対策をどのように進めていくべきか等について考察していきたい。

キーワード 道路占有, 不法占有, 監督処分, 行政代執行

1. 道路占有について

(1) 道路の一般使用と特別使用

道路は歩行者や自動車等の一般交通の用に供される(道路の一般使用)一方で、例外的に電気、通信、水道、ガス等の公益設備等を設置するなど公共空間として使用(道路の特別使用)する関係が生じる。道路の特別使用は、道路の本来の機能である一般使用を阻害しない範囲において認められるものであり、道路法では、道路の一般使用と特別使用の間の合理的な調整を図るため、道路占有制度を設けている。

(2) 道路占有制度

道路占有制度とは、道路に工作物、物件または施設等(占有物件)を設け、継続して道路を使用することをいう。道路を占有する場合、道路管理者の許可を受けなければならない(道路法第32条第1項)と規定され、法定の基準及び条理上の原則から許可の可否が判断される。

【法定の基準】

- ①占有物件が法第32条第1項各号のいずれかに該当するものであること(限定列举)
- ②道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであること(無余地性)
- ③占有の期間、占有の場所、占有物件の構造等が政令で定める基準に適合するものであること

【条理上の原則】

- ①営利目的のための公共性のない占有は原則として認めない。(公共性の原則)

- ②将来の道路計画や都市計画その他道路周辺の土地利用計画と調整されたものでなければならない。

(計画性の原則)

- ③道路の構造の保全及び交通の安全を阻害する占有は厳に排除すること。(安全性の原則)

2. 不法占有に伴う問題について

(1) 不法占有とは

道路管理者の許可を得ずに、道路に工作物、物件または施設を設け、継続して道路を使用する行為(不法占有)であり、その態様としては①法定基準、条理上の原則を満たさないもの、②基準、原則を満たすが許可を受けていないものがある。

(2) 不法占有に伴う問題

不法占有に伴う問題について、以下の3つの観点から整理を行った。

a) 公平性の観点

道路管理者は道路の占有につき占有料を徴収することができる(同法第39条第1項)とされており、占有者は占有料を納付する必要がある。しかし、不法占有の場合、占有許可を得ていないため道路管理者は占有料を徴収することができないため、道路管理者の許可を受けた占有者と不法占有者の間では公平性の問題が生じる。

b) 安全性の観点

不法占用物件は道路管理者の審査を経ておらず、様々な事故の原因につながりやすい。例えば、構造の基準を満たさない看板や段差解消ブロック等に歩行者や自転車等が躓いたり、乗り上げて転倒するようなケースが考えられる。他にも通行上の死角が生じたり、違法駐車や不法投棄等を誘発するなど複数の要因から発生する事故も想定される。

また、占用許可物件には占有者に占用物件の維持管理義務（同法第39条の8）が生じるものの、不法占用物件には適用されないことも安全性の観点から問題となっている。

c) 景観上の観点

無電柱化政策等、自然や歴史・文化に裏打ちされたうるおいのある生活空間を積極的に整備し、活用する道路の景観整備が広がる中で、色彩や形状等が無秩序に設置される不法占用物件は景観を損なう可能性が高い。

3. 不法占用に係る裁判例について

不法占用は、公平性の観点や安全性の観点、景観上の観点から問題が生じるため、道路管理者として撤去や占用手続きを行うよう指導しなければならないが、その対応によっては、道路管理者も責を問われる場合もある。

この章では、不法占用物件に起因する事故で実際に道路管理者の責任を問われた裁判例、『京都市道道路上設置ガスボンベ炎上事件（京都地判昭和59年10月12日）』について紹介する。

(1) 事件概要

市道上に不法にはみ出して建築された建物の外側に置かれていたガスボンベに自動車が衝突して炎上したことで、隣の工場にも延焼し、隣の工場主が不法占用者に加え道路管理者の市も相手取り損害賠償請求がなされた。

道路管理者である市は、不法占用者に対してはみ出して建築された土地の原状回復命令を行ったが、強制撤去などの措置をとらなかった。また、ガスボンベに対する移設などの指導監督もしなかったことから、道路管理者として道路の安全保持のために必要な措置を講じず、通常有すべき安全性を欠いていたので、道路管理者である市にも国家賠償法第2条第1項に基づく管理瑕疵があったと判断された（不法占用者・ガスボンベ所有者も有責）。

(2) 本件における重要な判断要素

a) 本件事故現場が交通量の多い交差点付近であったため、本件事故の発生前にも乗用車が脱輪したり、建物に衝突するなどの事故が相次いでいたこと。

b) 市はガスボンベが置かれていたことを現認していたが、ガスボンベに対する防護措置や遮蔽物の設置、他

の安全な場所への移転などの指導も行っていなかったこと。

c) 市は、はみ出した建物の敷地に対する原状回復命令を行っておきながら、強制的な措置をとらなかったこと。

(3) 道路管理者として得られた教訓

a) 道路管理者の責任の大きさ

b) 不法占用が原因で発生しうる事故に対する想像力を十分働かせて事故防止に努めること。

c) 不法占用物件の撤去等を求めるため監督処分に踏み切る場合には、行政代執行などの強制的な措置までも念頭に置くこと。

4. 不法占用の是正フロー

不法占用は、先にあげた3点の問題により道路管理者として、是正に向けた早急な取り組みが求められる。

(1) 行政指導

不法占用の是正として最初に口頭もしくは注意文書による指導を行う。そもそも不法占用を認識していない物件所有者には不法占用であることを認識させ、法定の基準、条理上の原則を満たしている物件には占用申請を出すように指導し、基準や原則を満たさない物件に対しては基準を満たすように是正した上での許可申請や物件の撤去を指導する。

(2) 是正対策

行政指導に対して、原因者にとって不利益になることを理由として不法占用の是正を拒否されることも少なくなく、不法占用者に対して、不法占用により起こりうる問題を理解させ、不法占用を解消するために、関係する公共機関（警察、区市町村など）、地元自治会などと連携し、道路法や道路交通法に基づく様々な調整を繰り返し実施することが重要である。

なお、関係する公共機関との協議に基づく指導を行った後も依然として是正指導に応じない場合は、強制的な手続きも視野に入れて対応する必要がある。

要件を満たす場合には、違法放置物件に対する措置（道路法第44条の3）または、行政が自ら義務者の行為を実施し、費用を徴収する行政代執行（行政代執行法第2条）の実施も含め検討する必要がある。

強制的な手続きに移行するか否かは、行政指導に対する是正の姿勢や事故の危険性などの状況、地元住民からの行政相談などから、総合的に判断する必要がある。

さらに行政代執行は、道路法の手続き等、他の手段による履行が困難であり、不履行の放置が著しく公益に反すると認められる時との厳格な要件が必要となるため、任意指導の段階での取り組みの質をあげることが求められる。



図1 不法占用の是正フロー

5. 岐阜国道事務所管内の不法占用の状況について

(1) 不法占用物件数の傾向とその理由

岐阜国道事務所管内における不法占用物件数は、年々増加傾向にある。不法占用物件の発見数が増加している理由として、2014年度より実施している占用適正化促進業務委託により、通常のパトロール等では発見しにくい新規の不法占用物件を多く発見（看板、照明灯が8割程度）出来るようになったことが挙げられる。

また、2021年度は前年度と比較して是正件数が約3倍となり、過去5年間に於いて初めて不法占用是正数が発見数を上回り不法占用物件総数が減少する年となった。

不法占用の是正数が向上した要因は、警察と連携した行政指導や、巡回指導の強化、きめ細かい対応が効果としてあったものと考えられる（図2）。

(2) 不法占有の問題点

不法占有物件数の増加要因として、行政指導および是正対策のスピードに問題があると考えられる。

道路管理者として、多くの業務が輻輳する中で直接的な指導が行き届かず、初回の行政指導から次の行政指導に1年以上かかっている案件も確認された。

また、不法占有者の中には、不法占有に対する認識が低く、是正のために負担すべき労力や費用負担、周囲の環境（同様の不法占有等）を理由に直ちに是正できないと主張する者もあり、道路管理者の対応だけでは、不法占有状態の解消が難しい点も問題であると考えられる。

(3) 課題

課題として、是正対策の質を向上させることが重要であり、具体策として様々な手段を用いた迅速で細やかな

指導を継続することや地元警察署をはじめとした関係機関との連携強化が挙げられる。

その他、是正対策の質を向上させるため、他事務所における是正対策事例を参考としたり、判例等の調査、弁護士や法務局への法律相談等の活用を進める必要がある。

また、関係機関と連携し地元警察署等と一体となって不法占有者に対応することで、道路管理者としての意思を強く示すことも重要な観点である。

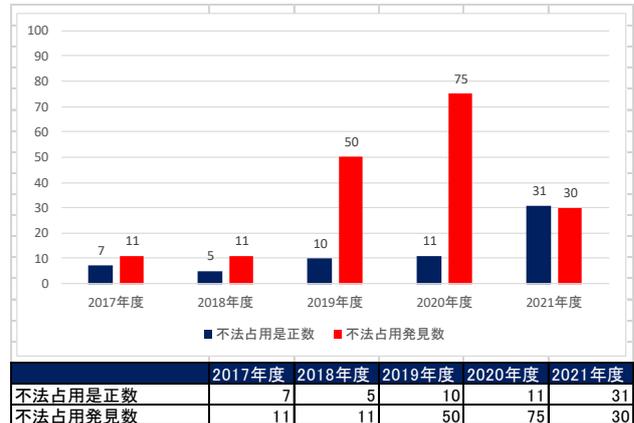


図2 不法占有物件発見数・是正数推移

6. 岐阜国道事務所管内の是正対策事例について

これまで、事務所として課題解決のため、関係機関と連携を強化し是正対策を進めることで一定以上の効果があった事例を紹介する。

道路構造上の対策を行い不法占有を是正させた事例

(1) 不法占有の経緯

自動車修理工場の経営者は、工場敷地内に駐車スペースがないため、ナンバープレートのないスクラップ車両を当該側道上に仮置きしていた。さらにこれらの仮置きされた車両が周囲の路上駐車を誘発し、側道一帯で約6メートルある道路幅員が路上駐車により4メートル以下に狭まり、自動車と歩行者等による接触事故の発生も予見される状況となっていた（図3）。



図3 修理車両の不法占用と違法駐車

(2) 行政指導に対する反応と不法占用者の主張

自動車修理工場の経営者に対して、路上に仮置きしているナンバープレートのないスクラップ車両を移動するように2度の口頭指導を行ったところ、ほぼ門前払いの状態です。道路管理者の指導を受け入れず、スクラップ車両の仮置きが他の路上駐車を誘発している可能性が高いにも関わらず、他の路上駐車との平等性を訴え、他の路上駐車がなくなるまで車両の撤去は行わないと主張した。

(3) 地元警察署への協力要請

当該側道は一部が駐車禁止区間では無く、道路幅員もスクラップ車両の仮置きや駐車車両によっても3.5m以上の幅員が確保されている。このため、地元警察署への相談結果としては、道路の構造上の点から道路交通法違反により駐車禁止による摘発は難しいとされ、路上の駐車車両、スクラップ車両への対応が困難な状態であった。

(4) 道路構造上の対策

道路管理者として、安全性の観点から自動車と歩行者等による接触事故の発生も予見される状況であり、早急な対応が必要であり、地元住民からも多くの行政相談が寄せられていることから、地元警察署と協議し当該側道に路側帯を設置することとなった。

路側帯を設置することで、路上に駐車するためには路側帯幅の0.75mを確保した上で、道路幅員を3.5m以上確保することが求められる道路構造となり、実質的に駐車することが出来ない道路構造とした。

これらの措置により、道路構造上の対策によって、駐車禁止区域と同等の効果を持たせることが可能となった(図4)。

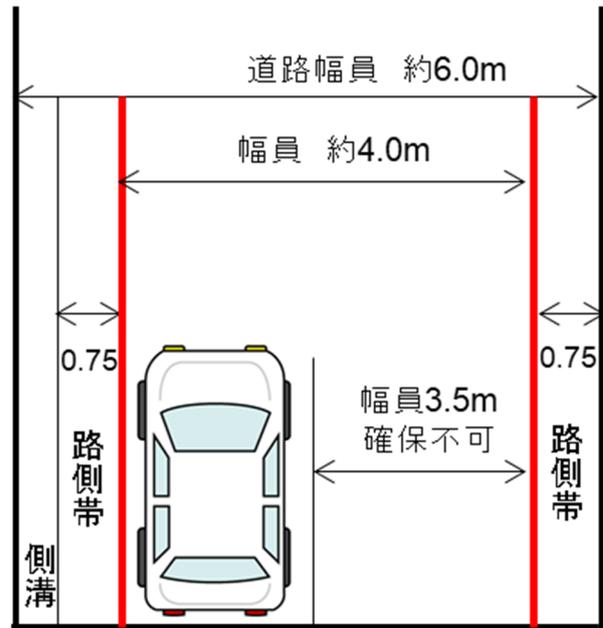


図4 不法占用位置図と外側線位置

(5) 是正対策の効果

当該側道に路側帯を設置したことにより、自動車の運転者等に対して、歩行者や自転車等が頻繁に通行する道路であると意識付けする効果とともに、地元警察署が駐車禁止(無余地場所違反)として取り締まれるようになった結果、違法駐車が一扫することが出来た。

それに伴い、他の路上駐車がなくなったら撤去すると主張していたスクラップ車両の所有者も自主的に撤去し、当該側道一帯での不法占用を是正することが出来た(図5)。



図5 是正対策後の状況

この紹介事例の対応は、道路管理者として不法占用者に対して直接的な不法占用の是正指導を行わずに、不法占用の解消を実現した事例であり、地元警察署等との関係機関と連携を強化することで、様々な協議、検討から、不法占用の是正が実現できたものである。

7. まとめ

今回、不法占用に伴う様々な問題、課題等について考察して、道路管理者として、不法占用が原因で発生する事故に対する想像力を十分働かせ、関係機関と連携した事故防止対策に努めていくことが極めて重要であると認識することができた。

特に紹介した事例のように、道路管理者の行政指導に対して聞く耳を持つことの無い、対応が困難な不法占有者も一定数以上いることから、地元警察署等の関係機関との連携を強化し一体となった対策を講じることで、直接的な是正指導以外の方法により、不法占有状態の解消も可能であることを認識することが出来た。

また、不法占有の是正に対する対処は、経緯や条件が案件ごとに異なるため、担当者の対応の質の向上が求められる。

担当者一人ひとりが多くの経験することが最も効果があるが、是正対策の事例を学ぶことは、一定以上の効果が期待できる。成功事例や失敗事例を数多く共有しつつ、是正対策のノウハウを蓄積することが重要であると感じた。

今後は岐阜国道事務所管内で対応している事例を管内の出張所に共有できる仕組みを検討していきたい。

参考文献

- 1) 道路法解説（改訂5版）／道路法令研究会
- 2) 道路管理の手引（第3次改訂）／道路法令研究会
- 3) 道路部路政課 道路許認可 個別業務説明資料
- 4) 道路管理瑕疵判例ハンドブック（改訂版）／道路管理瑕疵研究会
- 5) 京都地方裁判所 昭和55年(ワ)1391号判決／大判例with政治団体オープンサイエンス **【Web】**