

河川における管理者不明橋の実態と今後の対策について

上村 一真・西村 茂樹

南部土木事務所 管理調整課

平成25年5月、一級河川北川に架かる橋梁において、自転車の物損事故が発生した。当該橋梁が河川管理施設でなく、また河川法未許可（不法占用）物件であり、河川管理者として損害賠償に応じられないとの判断に至った。相手方はこの判断を不服とし、損害賠償金請求調停事案となった。

結果的に調停は取下げとなったが、当事案を教訓とし、今後のよりよい河川管理に努めるための第一歩として、土木事務所管内の県管理一級河川を対象に、管理者不明橋の実態調査を実施したものである。

キーワード 河川法，不法占用，河川管理，調停，賠償責任保険制度

1. はじめに

滋賀県が管理する一級河川は504本あり、総延長は2,254kmに及んでいる。そのうち、南部土木事務所管内（草津市・守山市・栗東市・野洲市）には、44本の一級河川がある。

平成25年5月、滋賀県草津市を流れる一級河川北川において、空洞プレストレストコンクリートパネル（穴あきPC板）橋（W=3.7m・L=4.0m）のパネル間に生じた隙間に自転車の前輪が落ち、自転車の前部が破損する事故が発生した。（図-1，図-2）

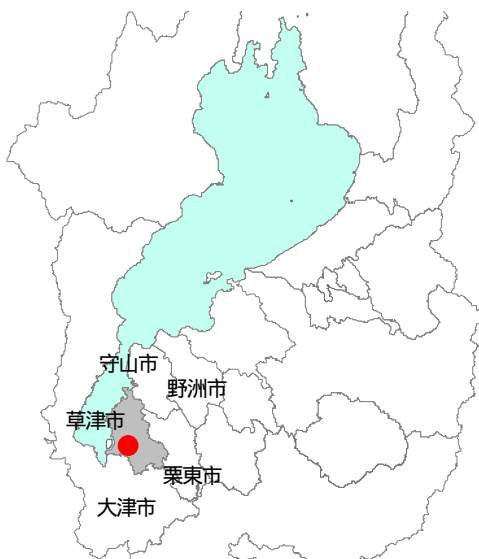


図-1 位置図

コンクリートパネル間にはもともと縦断方向に隙間があり、落下防止のための縞鋼板が2枚設置されていた。しかしながら、事故発生時はそのうちの1枚がずれており、当事者が対向車両（自転車2台）を避けて通過した際、隙間に自転車の前輪が落ち、前部を破損したというのが事故の内容である。幸いにも物損事故のみであり、人身事故とはならなかった。



図-2 事故の状況（再現）

2. 事故後の対応

(1) 橋梁管理者の調査

事故直後、当事者より市に対して、損害賠償の請求先に関する問合せがあった。当該橋梁が、市の管理物件でなく、また河川法許可（占用）物件でもなかったため、

管理者はすぐに判明しなかった。そのため、当事者には管理者を調査中であると伝えるにとどまった。その後、管理者特定のため、以下の調査を実施した。

- ・航空写真による橋梁設置年代の調査
- ・近年に北川河川改修工事に関わった県職員への聞き取り調査
- ・市職員への聞き取り調査
- ・地元自治会への聞き取り調査

(2) 調査の結果

調査の結果、判明した事実は以下の通りであった。

- ・国土地理院による昭和50年の航空写真からは、当該地に橋梁らしきものがあると伺えるが、本件橋梁かどうかは判読不能であった。（これ以前の航空写真に橋梁らしきものは写っていない。）
- ・関係者への聞き取り調査の結果、橋梁の設置時期や設置者（管理者）を特定するに至る情報は得られなかった。
- ・落下防止措置として設置されていた縞鋼板の設置時期や設置者（管理者）も判明しなかった。

この間、県主管課とも協議し、県の管理物件でないことより、損害賠償請求には応じられないとの結論に至った。そして、平成25年8月に、土木事務所より当事者に対してこのことが伝えられた。また同9月には、管理者不明橋であることから、河川管理者の判断により、当該橋梁を通行止めとした。（図-3）



図-3 通行止め措置の状況

その後の平成25年10月、市より、当該橋梁に関して河川法に基づく占用許可申請がなされたため、許可と同時に通行止めを解除した。工事により、当該橋梁に地覆・転落防止柵が新設され、またコンクリートパネル上面には舗装が施されて、パネル間に生じていた隙間は無くなった。（図-4）



図-4 占用後の状況

3. 損害賠償請求調停

(1) 調停の申立

当該橋梁が、県の管理物件でないことを当事者に回答した後も、管理者の調査を継続し、その間幾度か当事者とのやりとりがあったが、結局管理者は判明しなかった。そして平成26年6月、当事者は県を相手取り、物損賠償に加えて、事故発生後約1年間の精神的苦痛に対する賠償を求める民事調停を申し立てた。

(2) 調停の結果

平成26年7月、大津簡易裁判所において、裁判官および調停委員による、当事者（申立人）と県（相手方）との調停がおこなわれた。県は当初通り、管理物件でないものに対する損害賠償請求には応じられないと主張した。当事者は、まったくのゼロ回答では納得できないとのことであったため、県は本事案を契機に、今後よりよい河川管理に努めていくと説明した。この説明を受け、当事者の了承により、調停を取下げることによって決着した。

(3) 本事案からの教訓

今回の事故発生から民事調停までの経過と対応より、得られた教訓は下記の通りである。本事案が、河川管理者として、河川の適正な利用のための管理について考え直す契機となった。

- ・禁止が原則の河川占用において、その原則を解除して占用を許可しているにも関わらず、管理者が不明の橋梁があるということを、河川管理者として重く受け止める必要がある。
- ・今後、本事案と同様の事故が起こる可能性は十分にあると考えられるため、管内全域において、その実態を把握する必要がある。
- ・河川管理においても、道路管理と同様に、損害賠償責任保険制度の導入について議論する必要がある。

4. 河川管理の現状

(1) 河川法第1条

河川法第1条（目的）

「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、およ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、もっ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。」

下線部、「河川が適正に利用されるようこれを管理すること」とは、河川について、その利用の調整を行い秩序を維持するとともに、利用に伴う災害の発生を防止し、利用の増進を図ることを意味する¹⁾。

(2) 全国的な河川管理の現状²⁾

長年にわたる河川整備によって、河川管理者による管理の対象となる河川及び河川管理施設は、膨大な延長、面積に達している。（表-1）また、河川管理施設は、設置後長期間を経ているものも多く、今後更に老朽化していく施設が増加していくものと考えられる。

一方、厳しい財政状況の中で、河川管理を担当する組織、人員も削減されており、現在の維持管理水準を確保するための様々な課題に直面している。また、河川の規模や河川の置かれた社会的状況は様々であり、巡視頻度等の実態には、河川によって異なる。

こうした河川管理の現状を前提とすると、実際に講ずることができる対策にも限界があることを考慮しつつ、河川の利用に係る社会的ニーズの拡大にも対応しながら、効果的な管理のあり方について考える必要がある。

表-1 管理河川延長

河川管理者	管理河川延長
国	約 10,600km
都道府県	約 113,300km

（平成 25 年 4 月 30 日現在 国土交通省水管理・国土保全局）

(3) 管内の河川管理の現状

当事務所では、効率的かつ効果的に河川管理を行うため、「南部土木事務所管内河川維持管理計画（案）」に基づき、治水上の影響度の大きさを考慮して、河川を区間毎にa～cの3段階に分け、業務委託と併せて最低年1回の職員による巡視点検（日常点検・出水前後・除草後）を行うことにより管理している。（表-2）（職員による巡視点検は日常点検のみ。）

日常巡視点検の実施項目及び実施の目的は表-3の通りである。

表-2 区間別の治水上の影響度と日常巡視点検の頻度

区間名	治水上の影響度	実施頻度
a	特に大きい	1回/概ね2か月
b	大きい	1回/概ね4か月
c	比較的小さい	1回/1年

表-3 日常巡視点検の実施項目

実施項目	実施の目的
土地の占用関係	「不法占用」、「占用状況」の確認
流水の占用関係	「不法取水」、「許可期間外の取水」、「取水量等の状況」の確認
工作物の設置状況	「不法工作物」、「工作物の状況」の確認
土地の形状変更状況（盛土、掘削等）	「不法形状変更」、「土地の形状変更の状況」の確認
産出物の採取に関する状況（盗掘、不法伐採等）	「盗掘、不法伐採」、「採取位置等」、「土砂の仮置き状況」、「汚濁水の排出の有無」の確認
河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為の状況（廃棄物の不法投棄、汚水の排水等）	「河川の損傷」、「ごみ等の投棄」、「指定区間内への車両の乗り入れ」、「汚水の排出状況」の確認
河川管理施設の維持管理状況	「堤防の状況」、「堰・水門等構造物の状況」、「護岸・根固及び水制の状況」等の確認
許可工作物の維持管理状況	「許可工作物の状況」の確認

事故の発生した一級河川北川は、全川がc区間に位置付けられている。日常巡視点検が、あくまでも治水上の観点から、河川管理上の支障の有無について実施されるものであり、当該橋梁は河積を阻害するなど、具体的な治水上の支障が無かった。よって、これまで問題視されず、利用者の安全対策は何ら講じられていなかった。むしろ、橋梁の通行上の安全性の確保については、橋梁の管理者がその責任を負うべきであるという見解のもと、河川管理者は主体的に関与していなかった。

(4) これからの河川管理の課題

今回の事故は、管理者不明橋上での事故であったが、全国的にみても、河川管理用通路等の河川管理施設が、実質一般的に利用されているものがあると思われる。今後、施設の老朽化とも相まって、河川管理施設、しいては河川空間の利用上発生した事故について、河川管理者の管理瑕疵を問われるリスクもさらに高まるものと考えられる。

河川が適正に利用されるよう、河川管理者として河川の利用を認めている限りは、こうした事故の発生リスクを少なくするため、可能な限り、その管理責任を果たす

必要があると考えられる。

5. 管理者不明橋の実態調査

こうした河川管理における現状と課題を踏まえて、管内の一級河川に架かる管理者不明橋の位置と数を把握するための実態調査を行った。

(1)調査フロー

調査のフローを図-5に示す。現段階では、フロー図b) 通路橋の現地調査を、管内2河川を対象として完了している状況にある。

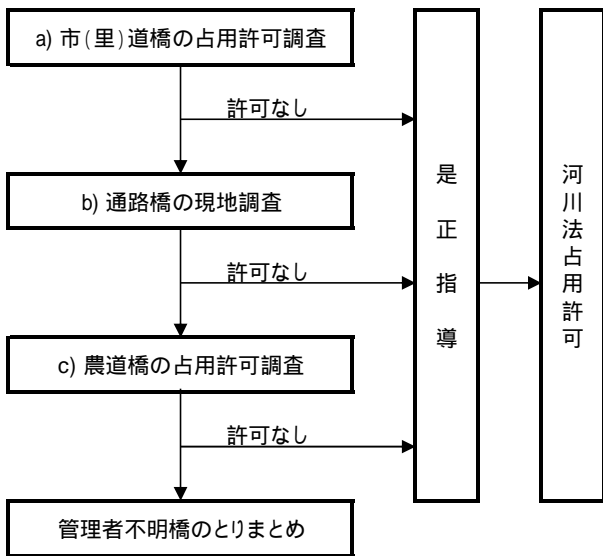


図-5 調査のフロー

a) 市(里)道橋の占用許可調査

近年、一級河川に架かる市道橋の修繕に関する相談に際し、河川法上の許可を受けていない橋梁が散見された。主な占有者は市道管理者であることから、まず、管内4市の市(里)道の管理担当者を集め、河川占用物の管理に係る検討会議を開催した。そこで、調査の趣旨とスケジュールについて説明を行い、調査を依頼した。

調査に際しては、当事務所から河川現況台帳附図と河川占用台帳(一覧表)を提供し、市道網図等との比較により、管内の一級河川全てにおける占用許可の有無を確認するものとした。調査結果として、許可のない市(里)道橋の一覧表と位置図の提出を求めた。

b) 通路橋の現地調査

上述の市(里)道橋の占用許可調査の結果を受けて、管理者不明橋の対象がかなり絞られたことから、次に、住居・事業所等の通路橋の占用許可の有無について、現地調査を行った。管内の一級河川全てにおいて、短期間に調査を実施することは、人員の都合上困難であるため、今年度は2河川(北川・前川)を対象として実施した。

調査に際しては、河川現況台帳附図と河川占用台帳を携行し、許可のない通路橋について、その位置と現況写真(使用状況)を記録した。また、周辺の利用状況から、管理者が特定できると思われる場合には、その写真も併せて記録した。併せて、許可期限が満了している通路橋の確認も行った。

(2)調査結果

a) 市(里)道橋の占用許可調査結果

市(里)道橋の占用許可調査の結果を表-4に示す。

表-4 各市別の河川法占用許可のない市(里)道橋数

市	許可のない市(里)橋梁数
A市	86橋
B市	40橋
C市	74橋
D市	27橋

調査結果より、対象となる橋梁については、市に対して、今後河川法に基づく占用許可を受けるよう是正指導していく。ただし、橋梁の設置年度が古く、構造図等の図面が保管されていなかったり、県の河川改修工事により、補償工事として施工された橋梁で、書面による適切な引継ぎ処理がなされていない可能性もあると考えられるため、許可申請書の添付書類に関しては、可能な限り簡素化を図る必要があると思われる。

b) 通路橋の現地調査結果

北川における通路橋の現地調査を実施した結果、管理者が不明と思われる橋梁は1橋であった。今回の事故が起きた橋梁と同じ構造形式のものであった。(図-6)



図-6 管理者不明橋(北川)

前川における通路橋の現地調査を実施した結果、管理者が不明と思われる橋梁は11橋であった。対岸の通路と連続しているもの（図-7）のほか、図-8のように、駐車場として利用していると見受けられるものもあった。また、土地利用形態が変わったため、行き止まりとなり、通路としての機能を失っているもの（図-9）が多数確認された。



図-7 管理者不明橋（前川）



図-8 管理者不明橋（前川）



図-9 管理者不明橋（前川）

また、占用許可を受けているものの、その許可期限が満了し、その後の許可が未更新である橋梁が1橋あり、これも図-9と同じく、土地利用形態の変化に伴い、通路としての機能を失っているものであった。（図-10）



図-10 占用許可未更新橋（前川）

c) 調査結果のまとめ

今回の調査結果をまとめると、以下の通りとなる。（表-5）

表-5 河川別の管理者不明橋数

河川名	全体	市管理予定橋	管理者不明橋
北川	3	2	1
前川	21	10	11

- ・周辺の土地利用状況から、今後管理者を特定できると思われる橋梁について、河川法に基づく占用許可を受けていないものがある。
- ・通路橋の設置からかなりの年数が経過しており、土地利用形態の変化に伴って、管理者の特定が今となっては困難と思われる橋梁が数多くある。
- ・ほとんどの通路橋で転落防止措置がなされていない。

6. 今後の対策

(1) 管理者不明橋対策

現地調査の結果を踏まえ、管理者不明橋については、状況に応じた下記の対策により、今後河川が適正に利用されるよう管理していくこととした。

市道橋として占用

- ・橋梁と両岸にある市道が接しており、かつ市道が舗装されている場合には、道路法に基づいた路線認定の意向について、市道管理者と協議を進める。そのうえで、路線認定される場合には、河川法に基づく占用許可を受けるよう指導していく。
- ・路線認定しない場合であっても、地元要望や利用状況を考慮した河川占用の意向について、市と協議して

いく。

通路橋として占用

・住宅や事業所等への乗り入れのための通路橋は、利用状況から管理者が特定できると思われるため、当該橋梁の管理者に対し是正指導を行っていく。

通行止め

・上記によってもなお、管理者が不在となる橋梁については、近隣関係者との調整の上、通行止めや立入り防止の措置を講じていく。

(2)賠償責任保険制度

管内の河川管理通路においても、一般通行の用に供している箇所があるのが実状である。また、平成24年度には、他の管内の河川管理用通路上で起きた事故について、県の管理瑕疵を問う訴訟が起こされ、裁判の結果敗訴している。

本来は自然公物である河川と異なり、道路は人工公物であって、利用目的が明確であるため、おのずとその管理責任の範囲も限定される。よって、賠償責任保険制度を適用し、公物管理が行われている。

こうした実状を踏まえて、今後は道路管理と同様、河川管理においても、賠償責任保険制度の導入可能性や導入した場合の適切な制度設計等について議論する必要がある。

保険制度の導入については、平成24年度の近畿ブロック担当者会議での議題ともなっており、導入を検討中であつたり、保険制度自体を適用し得ないとの見解があるなど、府県により異なっている。

本県においては、保険制度の導入可能性について、土木事務所の技術次長会より主管課に対して申し入れた結果、河川管理用通路及び親水性施設を対象として、まずは現在の他府県の状況を調査してから、検討を進めていくこととなった。

7. おわりに

管理者不明橋対策については、当事務所の取組を発端に、県全体における課題として共有し、他の事務所においても、今後実態調査を実施していく動きとなったことは、今回の成果の一つであるといえる。

課題解決に向け、管内の44本の河川の内、2本を調査したのみであり、引き続き調査を継続していかねばならない。

「社会資本メンテナンス元年」からまもなく2年が経過しようとしている。施設の老朽化に伴う点検・更新といった維持管理のみならず、河川が適正に利用されるための管理についても、改めてそのあり方を考え、必要な施策を実施していかねばならない時期であると考えている。

そのため当事務所では、これまでの“受け身の管理”ではなく、将来を見据えた“攻めの管理”をキーワードに、担当職員が一丸となって、課題解決に向けて取り組み始めたところである。

参考文献

- 1) 河川法研究会：改訂版〔逐条解説〕河川法解説 pp.22 2006
- 2) 河川の自由使用等に係る安全対策に関する検討会：河川の自由使用等に係る安全対策に関する提言 pp.3 2012