

令和6年度答申第14号
令和6年6月25日

諮問番号 令和5年度諮問第87号（令和6年3月26日諮問）
審査庁 国土交通大臣
事件名 河川法75条1項に基づく原状回復命令に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求については、審査庁において必要な調査検討が尽くされていないから、本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当とはいえない。

理 由

第1 事案の概要

本件は、砂利採石事業を営む審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が、A水系一級河川B川（以下、単に「B川」という。）及び同C川（以下、単に「C川」という。）に隣接する土地において、計量台及び採石プラント進入路（以下、それぞれ「本件計量台」及び「本件進入路」といい、これらを併せて「本件計量台等」という。）を許可なく設置し、一定の区域を重機等の作業場として許可なく使用することにより当該土地を占有しているとして、河川管理者である国土交通大臣の権限に属する事務の一部を行うこととされたD都道府県知事（以下「処分庁」という。）が、審査請求人に対し、河川法（昭和39年法律第167号）75条1項の規定に基づき、本件計量台等の除却及び重機等の作業場としての占有の中止の命令（以下「本件原状回復命令」という。）をしたことから、審査請求人がこれを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令の定め

(1) 定義

ア 河川法3条1項は、この法律において「河川」とは、一級河川等をいうと規定する。また、同条2項は、「この法律において「河川管理施設」とは、ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯（堤防又はダム貯水池に沿って設置された国土交通省令で定める帯状の樹林で堤防又はダム貯水池の治水上又は利水上の機能を維持し、又は増進する効用を有するものをいう。）その他河川の流水によつて生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設をいう。ただし、河川管理者以外の者が設置した施設については、当該施設を河川管理施設とすることについて河川管理者が権原に基づき当該施設を管理する者の同意を得たものに限る。」と規定する。

イ 河川法4条1項は、この法律において「一級河川」とは、国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川で国土交通大臣が指定したものをいうと規定する。これを受けて、河川法第四条第一項の水系を指定する政令（昭和40年政令第43号）により当該水系が指定されている。

なお、本件においては、同令60号によりA水系が指定されている。また、河川法の一部を改正する法律（昭和47年法律第47号）の附則2項により、この法律の施行前にした一級河川の指定は、改正後の規定により建設大臣がした指定とみなされるところ、B川及びC川は、昭和47年政令第339号による改正前の昭和40年政令第43号により、一級河川として指定されている。

ウ 河川法6条1項は、この法律において「河川区域」とは、河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地（河岸の土地を含む。）の区域（同項1号。以下当該区域を「1号地」という。）、河川管理施設の敷地である土地の区域（同項2号。以下当該区域を「2号地」という。）、堤外の土地（政令で定めるこれに類する土地等を含む。）の区域のうち、1号地と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域（同項3号。以下当該区域を「3号地」という。）をいうと規定し、同条4項は、河川管理者は、3号地を指定するときは、国土交通省令で定めるところにより、その旨を

公示しなければならない旨規定する。

これを受けて、河川法施行令（昭和40年政令第14号）1条1項1号は、河川法6条1項3号の政令で定める堤外の土地に類する土地は、地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地又は当該土地若しくは堤防の対岸に存する土地とすると規定する。

エ 河川法7条は、この法律において「河川管理者」とは、同法9条1項の規定により河川を管理する者をいうと規定する。

また、河川法9条1項は、一級河川の管理は、国土交通大臣が行なうと規定し、同条2項は、国土交通大臣が指定する区間（以下「指定区間」という。）内の一級河川に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、当該一級河川の部分の存する都道府県を統轄する都道府県知事が行うこととすることができると規定する。

これを受けて、河川法施行令2条1項は、河川法9条2項の規定により、指定区間内の一級河川について、都道府県知事が行うこととされる管理は、同令2条1項各号に掲げるもの以外のものとする規定し、具体的には、都道府県知事は、以下の管理以外の管理を行う。河川の台帳を調製・保管すること（同項1号）、河川整備基本方針を定め、又は変更すること（同項2号）、発電並びに一定規模の水道、鉱工業用水道及びかんがい事業のために行う水利使用に関する流水の占用許可等各種権限を行うこと（同項3号、4号及び5号）、洪水調節のための指示及び水利使用の調整に関して必要なあっせん又は調停を行うこと（令和3年政令第205号による改正前の同項6号）、指定区間外の一級河川の改良工事と一体として施行する必要がある河川工事を施行すること（令和3年政令第205号による改正前の同項7号）。

なお、本件で問題となっている土地付近は、昭和40年建設省告示第901号により、指定区間内とされている。

（2）土地の占用の許可

河川法24条は、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。）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と規定する。

（3）工作物の新築等の許可及び砂利採取法との関係

河川法 26 条 1 項前段は、河川区域内の土地において工作物を新築等しようとする者は、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と規定する。

砂利採取法（昭和 43 年法律第 74 号）16 条は、砂利採取業者は、砂利の採取を行おうとするときは、当該採取に係る砂利採取場ごとに採取計画を定め、当該砂利採取場の区域の全部又は一部が河川区域内にある場合、河川管理者の認可を受けなければならない旨規定し、同法 27 条 1 項は、その区域の全部又は一部が河川区域の区域内にある砂利採取場に係る採取計画について同法 16 条の認可があったときは、当該認可採取計画に基づいて行う工作物の新築等の行為であって河川法 26 条 1 項の許可を要するものについて、これらの許可があったものとみなす旨規定し、砂利採取法 27 条 3 項は、当該認可がその効力を失ったときは、同条 1 項の規定によりあったものとみなされた河川法 26 条 1 項の許可は、その効力を失う旨規定する。

（４）河川管理者の監督処分

河川法 75 条 1 項 1 号は、河川管理者は、この法律若しくはこの法律に基づく政令又はこれらの規定に基づく処分に違反した者に対して、工作物の除却又は河川を原状に回復することなどを命ずることができる旨規定する。

（５）河川監理員による指示

河川法 77 条 1 項は、河川管理者は、その職員のうちから河川監理員を命じ、同法 24 条から 27 条までの規定又は同規定に基づく処分に違反している者に対して、その違反を是正するために必要な措置をとるべき旨を指示する権限を行わせることができる旨規定する。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は、以下のとおりである。

- （１）昭和 55 年 10 月 17 日、E 区画先（以下「本件係争地」という。具体的には、本件原状回復命令の通知書添付図面の図示部分）の隣接地一帯（以下「本件隣接地」という。）の地権者らから委任を受けた審査請求人と、国有地管理者である処分庁との間で、境界確定協議書（以下「本件協議書」という。）が締結され、本件隣接地と都道府県有地及び国有地との境界線（以下「本件官民境界線」という。）が定められた（以下、当該協議を「本件協議」という。）。

(D都道府県通知書①、境界確定協議書)

(2) 審査請求人は、平成25年2月18日、処分庁に対し、「河川の名称」を「A水系一級河川 C川」、「占用の目的及び態様」を「・採石プラント進入路 L=6.7m ・計量台 L=17.5m」、「占用の場所」を本件係争地として、河川法24条に基づく土地占用許可の申請(継続)をしたところ、処分庁は、平成26年8月25日付けで、審査請求人はD都道府県が定める許可基準における占用主体に該当せず、本件計量台等は河川区域内への設置が必要やむを得ない施設に該当しないとして、当該申請を不許可とした。

(許可申請書(継続)、D都道府県通知書②)

(3) F₁(審査請求人の代表者)は、平成26年3月2日、G地方裁判所に対し、D都道府県(処分庁が統轄する都道府県)を被告として、本件協議の無効確認の訴えを起したが、同裁判所は、平成27年9月29日、訴えの利益がないとして、当該訴えを却下した。審査請求人代表者は、これを不服として、H高等裁判所に控訴したが、同裁判所は、平成28年3月10日、原判決は相当であるとして、控訴を棄却し、審査請求人代表者から上告期間内に上告がされなかったことから、同月29日、同判決が確定した。

(訴状、G地方裁判所平成26年(ワ)第a号判決、H高等裁判所平成27年(ネ)第b号判決、判決確定証明書)

(4) 河川監理員(I土木事務所長)は、平成28年11月26日付け及び平成29年6月5日付けで、審査請求人に対し、河川法24条及び26条に違反しているとして、本件計量台等を指定期限までに撤去し原状回復するよう指示し、従わない場合は、監督処分が行われることがある旨警告した。その後、処分庁は、D都道府県公共嘱託登記土地家屋調査士協会(以下「本件調査士協会」という。)に本件官民境界線を復元した図面(以下「本件復元図」という。)を作製させ、河川監理員は、平成30年6月26日付けで、審査請求人に対し、河川法24条、26条及び27条に違反しているとして、①本件計量台等及び砂山の撤去による原状回復並びに②重機等による作業場としての占用の中止を指定期限までに行うよう指示し、従わない場合は、監督処分が行われることがある旨警告した。

(警告書(D都道府県通知書③)、警告書(D都道府県通知書④)、警告書(D都道府県通知書⑤)、弁明書)

(5) 処分庁は、平成29年11月13日、平成30年6月27日、同年7月10日、同月24日、同年8月8日、同年9月14日及び同月28日、本件係争地の現場確認を実施した。

(【X計量台事案関係】現場確認結果について(復命)(平成29年11月13日)、現場確認写真(平成30年6月27日付け)、復命書(平成30年7月10日)、現場確認写真(平成30年7月24日付け)、現場確認写真(平成30年8月8日付け)、【X計量台事案関係】現場確認結果について(復命)(平成30年9月14日)、【X計量台事案関係】現場確認結果について(復命)(平成30年9月28日))

(6) 処分庁は、平成30年9月21日付けで、審査請求人に対し、本件原状回復命令に先立ち、弁明の機会を付与したところ、審査請求人は、同年10月16日、行政手続法(平成5年法律第88号)に基づく弁明書を提出した。

(弁明通知書(D都道府県通知書⑥)、D都道府県通知書⑥弁明通知書に対する弁明書)

(7) 処分庁は、平成30年11月7日付けで、審査請求人に対し、本件係争地で行っている審査請求人の行為(本件計量台等を設置し、一定区域を重機等の作業場として使用し、土地を占用する行為)は、河川法24条及び26条1項の規定に違反しているから、指定期日までに本件計量台等の除却及び重機等の作業場としての占用を中止するよう命令(本件原状回復命令)した。

(D都道府県通知書①)

(8) 審査請求人は、平成30年12月20日、審査庁に対し、本件原状回復命令を不服として本件審査請求をした。

(審査請求書)

(9) 審査庁は、令和6年3月26日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問をした。

(諮問書、諮問説明書)

3 審査請求人の主張の要旨

(1) 処分庁は、本件原状回復命令に当たり、河川区域の境界を示していない

本件協議は、国有財産管理者と本件隣接地の地権者らとの間の所有権の範囲を定める私法上の契約と解すべきであり、いわゆる「所有権界」として境界線を合意したものにすぎず、河川区域境界線を確認したものではな

い。そもそも、河川区域境界線は、隣接土地所有者との合意で決まるものではない。以上を踏まえると、処分庁は、本件原状回復命令に当たって、河川区域境界線を具体的に示す必要があるところ、これをしていない。

処分庁は、河川区域境界線と本件官民境界線は一致していると主張するが、河川区域境界線は、B川堤防の陸側の法尻線を意味しているはずであるところ、処分庁は、当該法尻線の位置を明らかにしていないから、一致しているという根拠を説明していない。

また、昭和35年当時と昭和49年当時の航空写真を比較すれば、本件官民境界線が、河川区域境界線と一致していないことは明白である。審査請求人が、本件官民境界線の位置を検討するため、土地家屋調査士に調査・作成してもらった図面及び前記航空写真によれば、堤防の河側法肩から陸側法尻までの距離を6.0m（天端3m、法面3m）と設定して引いた境界線が、河川区域境界線に近いと考えられる。

（2）処分庁による本件官民境界線の復元は不正確である

本件復元図には、座標値が与えられた測点があるが、本件協議の際に作成された図面（以下「本件官民境界確定図面」という。）には、座標値が与えられた測点はなく、処分庁が測点の座標を設定した根拠が不明である。

また、本件官民境界線の唯一の復元根拠となるのは、本件官民境界確定図面のうち、横断面図に距離が記載されている8-8'線～19-19'線の横断線である。そのため、復元するのであれば、例えば、8-8'線でいえば、まずは8-8'線と河側の法肩との交点を特定し、同交点から陸側に21.0mの地点を本件官民境界線の位置として特定するという作業が必要である。ところが、本件復元図にはそのような手法の形跡がない。したがって、処分庁による本件復元図には根拠がなく、その正確性は甚だ疑わしい。

さらに、①本件調査士協会が基準としたのは、審査請求人代表者所有の土地を挟んでB川と反対側に位置する鉄塔と会所柵だけであり、基準となるポイントが少なすぎるのであって、正確性が十分に担保されているとはいえない。②本件官民境界確定図面と本件復元図との測量・作図に技術的な相違があり、重ねて一致を確認する方法には限界があり、精度が低いといわざるを得ない。③元図を転写する際に伸縮があるため、さらに各図面の精度は低くなる。これらの点において、本件調査士協会の本件復元図作成手法については強い疑義がある。そして、縮尺1000分の1の図面に

おける微小な誤差は、実際の本件官民境界線の位置に大きく影響するから、図面を重ね合わせる方法での復元が正確であるとは到底信用できない。処分庁は、本件復元図の精度について具体的に主張立証すべきである。

加えて、処分庁は、審査請求人が無断で土地の形状変更を行っている中、その他の手法で本件官民境界線を正確に復元できるか疑問である旨主張するが、審査請求人は、処分庁又はI市に確認をとった上で造成工事をしている。復元に当たっては、B川堤防の陸側の法尻線を示す方法を探るべきである。

(3) 本件隣接国有地は2号地ではない

辞書（大辞林第三版）によれば、堤防とは、防災を目的として人工的に築造されたものである。また、河川管理施設等構造令（昭和51年政令第199号）における諸規定に照らしても、「堤防」が人工的に築造されたものであることを前提としていることは明らかである。そうすると、河川法3条2項にいう「堤防」も、防災を目的として人工的に築造されたものである。

本件についてみると、本件係争地に隣接する国有地（J区画及びK区画、以下、両地を「本件隣接国有地」という。）の河側は、流水が地面を削る等して自然にできた堤防状の土地であって、防災目的で人工的に築造されたものではない。

したがって、本件隣接国有地は、河川法3条2項にいう「堤防」ではなく、2号地とはいえない。

なお、本件隣接国有地は、河川管理者に対して、不動産登記法（平成16年法律第123号）43条1項1号及び2項の規定により、登記の嘱託が義務付けられているにもかかわらず、河川区域内であることが登記されていないことから、本件隣接国有地が河川区域といえるのか甚だ疑わしい。

(4) 本件計量台等は河川区域外に設置されている

審査請求人代表者は、昭和42年頃、河川区域外にある土地などを拠点として、砂利採石事業を開始した。その後、平成14年頃、事務所の建て替えに併せて、昭和43年に設置した計量台を廃し、本件係争地の一部に新たに本件計量台を設置し、その他土地の形状変更を行ったが、当該事務所及び本件計量台の移動はいずれも河川区域外でのことであり、それ以降、現在に至るまで建物等の位置や土地の形状を変更する工事はされていない。

したがって、審査請求人が本件計量台等を設置している土地は河川区域

外である。

(5) 本件協議は無効である

本件協議は、現在の審査請求人代表者（当時の名前はF₂）を含む本件隣接地の地権者らから委任を受けたとされる昭和55年当時の審査請求人代表者と、国有財産管理者である処分庁との間でされたものである。しかしながら、現在の審査請求人代表者も本件隣接地の地権者らも、昭和55年当時の審査請求人に本件協議を委任した事実はなく、委任状は偽造されたものである。

したがって、本件協議は無効であるから、仮に河川区域境界線と本件官民境界線が一致するとしても、現時点において河川区域境界線が定まっているとはいえない。

(6) 審査請求人は河川区域内の土地を占有していない

ア 審査請求人は、本件係争地付近の河川区域を重機等の作業場として使用しておらず、土地を占有していない。

辞書（広辞苑第7版（1677頁））によれば、占有とは、「一定の地域・水域などを占拠して使用すること」を意味する。トラックやタンクローリーが、審査請求人代表者所有の土地に出入りするために河川管理用通路を通行していることは事実であるが、複数台が同時に長時間駐車を行ったり、土砂の積込みの際に河川管理用通路上に停車したり、トラック等の方向転換を行ったりしている事実はない。

処分庁が指摘する判例は、「河川の自由使用としての船舶の航行」と「それに伴う一時的な係留」とは別途の使用形態であると判断している。したがって、本件であれば、河川管理用通路であっても通行については自由使用として許容されるものである。そのため、本件に関して、「占有」に該当するかどうかは、あくまで「作業場」として使用している実態があるかどうかである。

占有とは、一定の地域・水域などを「占拠」して使用することをいうのであって、通行自体は占有に該当しない。改訂版〔逐条解説〕河川法解説（2006年、河川法研究会編著・大成出版社）（以下、単に「河川法解説」という。）によれば、「占有の本質は、排他的な使用である。工作物の設置を伴わない一時的な使用であっても、相当規模の空間について他の使用を排除する使用（行事、イベント等）にあつては、本来の土地の占有に該当するものと解釈すべきである。」とあり、一時的であっても「占拠」

といえる状態がある場合に、排他的な使用、すなわち占有に当たると解しており、通行自体に「占拠」といえる状態は生じ得ない以上、「占有」に該当するはずがない。仮に、通行が「占有」になり得るとしても、審査請求人の事業所への出入りのため使用する必要があるからある程度「反復・継続的に」通行しているのは事実だが、「排他的に」使用している実態は認められない。

イ 本件原状回復命令の妥当性を検証するに当たっては、本件原状回復命令を行う時点における審査請求人の本件係争地付近の土地の使用状況について検討されなければならない。処分庁は、平成29年11月13日から平成30年9月28日までの間に7回の現場確認を行い、その際に審査請求人代表者に対して是正指導をし、審査請求人がこれに応じて是正している点もある。そのため、本件原状回復命令を行う根拠となるのは、最終の現場確認と思われる平成30年9月28日の使用状況のみであり、それ以前の現場確認の内容は根拠にならない。

平成30年9月28日の現場確認においては、写真撮影が行われておらず、撮影を行わなかった理由として同月14日の現場確認において審査請求人代表者が写真撮影に対して強い拒否感を示したからとされているが、現場確認で写真撮影により審査請求人の本件係争地付近の土地の使用状況を証拠保全しておくことは処分庁において必要不可欠な作業であること、それ以前の6回にわたる現場確認においてすべて写真撮影が行われていること、同日の現場確認において審査請求人代表者の接触はなかったことなどからすれば、上記理由はとても信用できるものではない。

ウ 処分庁は、審査請求人の車両が通行を継続した結果、特に直近3年間で河川管理通路の路面に損傷等が生じ、通路機能に支障を来している旨主張するが、処分庁が指摘する箇所は、審査請求人の車両が通常通行している箇所ではない。

また、審査請求人による通行は50年近く続いているものであり、直近3年で通行量が過度に増加した事情もないから、路面の損傷等の原因が審査請求人の車両の通行であるという処分庁の認定には無理がある。

さらに、処分庁は当該路面の損傷等による堤防の崩壊の危険性を指摘するが、抽象的な危険を指摘するだけであり、河川管理施設の安全を確保すべき責務を負う処分庁は、具体的な崩壊の危険があるというのであれば、調査し、速やかに補強工事等の対処をすべきであり、具体的な調査もせず、

不安だけをあおる主張は無責任である。

(7) 以上から、本件原状回復命令の取消しを求める。

第2 諮問に係る審査庁の判断

審査庁は、審理員の判断は妥当であるとしているところ、審理員の意見の概要は、以下のとおりである。

(1) 本件係争地が河川区域であるか否かについての審査請求人の認識

審査請求人は、上記第1の3(3)のように主張する。

しかし、審査請求人は、過去に自ら申請して処分庁から河川法24条に基づく占用許可を受けており、この申請と当該許可に基づく本件係争地の占用は、当該堤防状の土地が河川区域であることを前提とする行為である。そのような前提を覆し、当該堤防状の土地が河川区域でないとする審査請求人の主張は、信義則上、認められない。

また、平成23年2月21日にL市からの指摘があり、処分庁による調査等の後、同月25日付けで、審査請求人から処分庁に対して河川法24条に基づく占用許可申請がされ、同年4月1日までに許可処分を受けているところ、本件係争地が河川区域であることに関し、審査請求人が特段の異議を唱えた形跡は見られない。むしろ、同年2月21日から同月25日までの極めて短期間の間に当該許可申請を行って、同年4月1日までに許可を得た外観が存在することから、審査請求人は、本件係争地を河川区域と認識していたと思料される。これは、審査請求人が、官民境界線が河川区域境界線に一致するとの前提に立っていた証左である。

さらに、不動産登記法43条2項の規定に基づく登記の嘱託は河川区域の成立要件ではなく、河川区域である旨の登記がないことをもって当該堤防状の土地が河川区域ではないことにはならない。

加えて、審査請求人からは、堤防とされるものは人工物でなければならない旨の文献等の提出はなく、河川管理施設について定めている河川法及びその解説書である河川法解説のいずれにもそのような記載はないことから、堤防が自然物であることから直ちに河川管理施設でないと言い切れない。

このため、審査請求人が重機等の使用により河川区域内の土地を占有しているかどうかの論点以外については、個別の検討を行う必要はないが、念のため、以下で個別の検討を行うこととする。

(2) 本件協議の趣旨と本件官民境界線の引かれ方について

まず、本件協議書の「物件の表示」の項には、上段の「都道府県有地・国有地」の右に「都道府県道、B川及びC川」、下段の「隣接土地」の右に「M区画外」とある。さらに、同項には、「甲 国有地管理者」としてD都道府県知事との記載があり、「乙 隣接土地所有者」として当時の審査請求人の代表者の氏名の記載がある。

この点、処分庁は本件協議に国有地の管理者として臨んでおり、ここでのいう国有地とはすなわちB川及びC川であることから、本件協議が、単に官民の境界を峻別するだけでなく、河川管理者である処分庁と審査請求人との間で河川区域の内外を明確化する趣旨のものであって、国有地を河川区域とし、民有地を河川区域外としたことは明白である。

次に、本件官民境界線の引かれ方に目を移すと、本件協議書添付の本件官民境界確定図面中には、「D都道府県官民境界確定線」として朱書きの線が明示されている。また、この朱書きの線には、その延長に沿ってA-A'～E-E'、1-1'～19-19'、38-38'～41-41'の断面番号が記されている。

このうち、A-A'～E-E'の断面は水路に係る断面、38-38'～41-41'の断面は都道府県道に係る断面であり、いずれもB川及びC川に関わらない断面である。B川に沿った断面は横断面図中の図面番号1の1-1'～7-7'の断面、C川に沿った断面は同図面番号2の8-8'～19-19'の断面であり、以下比較する。

まず、1-1'～7-7'の断面では、堤防の陸側の法尻横に設置された排水施設（側溝）端部に本件官民境界線が引かれていることから、本件協議においては、明瞭な河川管理施設があれば当該河川管理施設の端部をもって本件官民境界線とされている。そのように引かれた本件官民境界線が河川区域境界線と一致することは明らかであり、上述の趣旨を裏付けるものである。

他方、本件係争地に該当するC川に沿った8-8'～19-19'の断面を見ると、これら断面には明瞭な法尻がなく、堤防の天端の端部又は天端上若しくは法面上に本件官民境界線が引かれている。

上記の差が生じた理由を推察するに、本件係争地では、本件協議時には既に審査請求人による土地の形状変更が行われており、本件係争地に明瞭な河川管理施設がなかったことから、やむを得ず堤防の天端上等に本件官民境界線を引いたことによると考えられる。

そうすると、上記にあるように本件係争地以外の本件官民境界線が河川区域境界線と一致する以上、本件係争地においても、本件官民境界線は河川区域境界線と一致するものと考えることが妥当である。

(3) 本件復元図の正確性について

審査請求人は、上記第1の3(2)のように主張する。

しかし、処分庁の依頼により本件調査士協会が作成した各種図面は、不動点である鉄塔等を基準として作成されたものであり、複数の基準点からの距離によって地物の位置を特定する手法は適切と考えられる。また、昭和47年5月11日に撮影された航空写真と本件復元図中の土地改良従前図との間では、B川及びC川の堤防、道路の範囲、圃場の範囲、鉄塔の位置が整合していることから、土地改良従前図を根拠として作成した手法の正確性に疑わしい点はない。

したがって、作成手法の正確性に疑義がないことから、本件復元図に示された物件と本件官民境界線の位置関係は正確であると考えられる。

(4) 本件協議の有効性について

審査請求人が、そもそも本件協議自体が無効である旨を主張していることから、本件協議の有効性について検討する。

審査請求人が本件協議の無効を訴える根拠は、2通の委任状の筆跡が同一であることや、別の文書における審査請求人代表者の筆跡と異なることであるが、審査請求人の主張は、主観的な印象を主張するにとどまり、筆跡の異同について客観的な証明がされているとはいえず、本件協議を無効と断定するものにはなり得ない。

また、処分庁の主張するとおり、40年近く前に行われた本件協議の結果について、本件計量台等の件が問題となるまで審査請求人は何ら異議を述べず、追認してきたことを勘案すれば、本件協議は有効であると考えることが妥当である。

(5) 本件計量台等の設置が河川法24条及び26条に違反しているかについて

上述のとおり、本件官民境界線は河川区域境界線と一致しているため、本件計量台等の設置位置が河川区域に越境しているか否かについては、上記(2)及び(3)で「正確で有効」と論証済みの本件復元図に基づき検討する。本件復元図中、本件計量台等は国有地内にあるため、本件計量台等は河川区域内にあると認められる。

したがって、審査請求人による本件計量台等の設置は、河川管理者である処分庁の許可を得ずに河川区域内の土地において行われた行為であり、河川法24条及び26条に違反していると認められる。

このように、本件計量台等の設置が河川法24条及び26条に違反しており、また、処分庁が順次、必要な手続を行っていることに鑑みると、本件計量台等の除却を命じた本件原状回復命令は適法であると認められる。

(6) 本件係争地における審査請求人の重機等の使用が河川法24条に違反しているかについて

河川法解説の記載を踏まえると、重機の使用が河川法24条における占用に当たるか否かについては、その使用が排他的といえるかどうかについて考慮の上、総合的に判断する必要がある。

処分庁は、平成29年11月13日から平成30年9月28日まで、計7回の現場確認を行っており、現場確認の復命を見ると、土砂運搬用のトラックや生コンクリート出荷用のタンクローリー等が河川管理用通路上を往来し、複数台のトラックが同時に駐車を行い、トラックやショベルカーが方向転換を行うなど、大型車両の錯綜により河川管理用通路が一時的ではあるが閉塞されている状況が確認できる。また、本件原状回復命令が行われた平成30年11月7日以後も現場では同様の状況が続いていることが分かる。そのため、審査請求人は、河川法24条に基づく占用許可を受けていない平成29年11月から平成30年9月の間において、本件係争地において複数台の重機を同時に使用していたと推察される。

審査請求人の河川区域における重機等の使用は、重機の使用によって河川管理用通路を閉塞し他の車両の通行を妨げる「排他的」なものであって、かつ、そのような重機の使用が、処分庁が現場確認を行った平成29年11月から平成30年9月までの間、反復して行われていることから、河川法24条に規定する「占用」に該当し、審査請求人は河川管理者から占用許可を受けていないから、河川法24条に違反している。

したがって、重機等の使用の中止を命じた本件原状回復命令は適法であると認められる。

(7) 補足説明（審査請求人の主張が矛盾挙動に当たること）

既に述べたとおり、審査請求人は、本件係争地において河川法24条に基づく占用許可を受けていたにもかかわらず、本件に係る堤防状の土地が河川区域でないと主張している。

また、審査請求人は、「河川区域境界線は、B川堤防の堤内地側法尻線」である旨を主張しており、この主張は、「防災目的で人工的に築造されたものではない本件堤防状の土地は堤防とはいえない」旨の審査請求人の主張と相反するものである。

さらに、審査請求人は、本件協議を無効と訴えているが、この訴えは、当該協議から30年以上が経過して、自らが不利益処分（河川法24条に基づく占用許可の不許可処分）を受けてからの訴えである。

このように、河川区域に係る審査請求人の言動と主張は一貫性を欠いているところ、本件協議に係る主張は、自らが不利益処分を受けてから突如としてされたものであって、これらの主張は矛盾挙動に当たり、採用することはできない。

(8) 以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和6年3月26日、審査庁から諮問を受け、同年4月25日、同年5月23日及び同年6月20日の計3回、調査審議をした。

また、審査請求人から、令和6年4月18日、主張書面及び資料の提出を受け、審査庁から、同年4月30日、同年5月1日、同月17日、同月28日及び同年6月7日、主張書面及び資料の提出を受けた。

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

(1) 一件記録によると、審査請求書の受付（平成30年12月20日）から本件諮問（令和6年3月26日）までに5年3か月以上の期間を要しているところ、特に、①審査請求書の受付から審理員指名（平成31年1月28日）までに1か月以上、②再反論書の受付（令和元年6月20日）から処分庁への質問書の送付（令和4年11月16日）までに3年4か月以上、③再々々弁明書の受付（令和5年7月10日）から再々々反論書の提出の求め（令和6年1月24日）までに6か月以上を要している。

このような期間を要したことについて、審査庁は、①は、事情は不明だが、年末年始に事務処理を開始せざるを得なかったこと、及び、平成30年12月19日付けで本件原状回復命令の執行停止申立てがされたことから時間を要したものと推測され、②は、事情は不明であり、③は、審理員は、再々々弁明書までの書面をもって、審理を終結しようとしたところ、審理員意見書案の内容が審査請求人にとって不都合であること及び新たな

事実が浮かび上がる可能性を完全に否定することはできないと考え、再々々反論書の提出を求めたとのことであった。

しかし、簡易迅速な手続の下で国民の権利利益の救済を図るという行政不服審査法（平成26年法律第68号）の目的（1条1項）を踏まえると、①は、執行停止申立てと審理員指名は、別個の手続であり、それぞれ並行して処理できるものであり、年末年始であったという事情を考慮しても、必要以上に時間を要しているといわざるを得ず、今後、審査庁は、進行管理を改善し、審理員指名手続を迅速に行う必要がある。

②は、この間、審理員の交代が4度行われていることから（審理員指名通知書（令和元年7月25日付け、令和2年6月1日付け、令和3年7月19日付け及び令和4年8月18日付け））、各審理員は、本件審査請求の存在について認識していたにもかかわらず、このような長期間、なんら調査審議をしておらず、いたずらに時間を浪費している。これは審査請求人の権利を長きにわたり不安定な状況に留めておくこととなり、前記の行政不服審査法の目的に甚だしくもとり、行政庁として国民からの手続に応じるという基本的な義務を放棄しているといわざるを得ない。審理員及び審理員を指名する審査庁においては、当該事象が起こった原因を究明し、対策を講じるなどして今後このような事態が起こらないよう厳に努める必要がある。

③は、審査請求人に更なる反論の機会を与える判断は、審理員の権限において行われるものであるものの、審査請求書の受付から再々々弁明書の受付までに既に5年以上経過しており、審理員の検討の方向性も明確化していたことを考慮すると、当該判断は、必要以上に時間を要しているといわざるを得ず、今後、審理員は、進行管理を改善し、当該判断を迅速に行う必要がある。

（2）上記で指摘した点以外では、本件諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

2 本件原状回復命令の適法性及び妥当性について

本件原状回復命令は、河川法24条及び26条1項違反を理由にされていることから、当該各違反の有無を検討する必要がある。

（1）河川法24条違反について

河川法24条は、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。）を占用しようとする者は、河川管理者の許

可を受けなければならない旨規定する。つまるところ、同条違反の要件は、①該当する土地が河川区域内であること（以下「要件①」という。）、②該当する土地が、河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地でないこと（以下「要件②」という。）、③無許可の者が該当する土地を占有していること（以下「要件③」という。）であるから、以下各要件について検討する。

ア 本件係争地は河川区域に該当するか（要件①）

河川法6条1項は、「河川区域」とは、河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地（河岸の土地を含む。）の区域（1号地）、河川管理施設の敷地である土地の区域（2号地）、堤外の土地（政令で定めるこれに類する土地を含む。）の区域のうち、1号地と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域（3号地）と規定する。

（ア）1号地に該当するか

まず、本件係争地が1号地に該当するかどうか検討すると、社会通念上河状を呈している土地の区域は当然、1号地に該当すると解されており、河岸についても1号地に含まれる。

本件係争地付近についてみると、B川及びC川の水 flow がある土地の隣接部分は、斜面となっており（本件復元図及び各現場写真）、仮に、1号地を最大限広く考慮し、当該斜面の最上部までを河岸（なお、全訂河川管理の実務（河川管理行政実務研究会編著）27頁によれば、「河岸とは、（中略）河に面する法面や崖の部分がこれにあたります。」とされている。）としても、本件係争地は、斜面より陸側の平地の部分であるから、1号地には該当しない。

（イ）2号地に該当するか

A 次に、本件係争地が2号地に該当するかどうか検討すると、河川管理施設の敷地は当然、2号地に該当すると解されるところ、現状、本件係争地は、B川及びC川より高い位置にあり、各河川と斜面を介して面している平坦な土地であるが、審査請求人により土地改変される以前は、本件係争地は、断面が末広がり状の台形の堤防状の土地であった（本件協議書）。したがって、当該堤防状の土地が河川管理施設に該当するかどうか問題となる。

この点、審査請求人と処分庁で主張が対立しており、審査請求人は、2号地のいう堤防は人工的に設置されたものをいうのであって、自然に形成されたものである当該堤防状の土地は河川管理施設に該当しないから、2号地とはいえない旨主張し、一方、処分庁は、人工か自然かに関わらず、堤防の効用を有する施設は河川管理施設であり、当該堤防状の土地は2号地に該当する旨主張する。

B 河川法3条2項は、「河川管理施設」を定義しており、同項ただし書は、河川管理者以外の者が設置した施設については、当該施設を河川管理施設とすることについて河川管理者が権原に基づき当該施設を管理する者の同意を得たものに限ると規定する。

そこで、審査庁に対して、当該堤防状の土地に関して、①河川管理者が設置した事実はあるか、②上記①が不明な場合、河川管理者が管理（河川法15条の2等）している実態があるなど河川管理施設とみなせるような客観的事実はあるのか照会したところ、①は、当該堤防状の土地は、洪水及び堆積並びに地元住民により長い年月をかけて築かれたと聞いており、河川管理者として河川工事を行うこととされた処分庁が設置した事実は確認できない、②は、河川管理者としての権限を行うこととされた処分庁により、昭和55年の本件協議が行われた事実、平成29年から令和6年にかけて現場確認が行われた事実及び平成30年以降にバリケードを設置された事実がある、とのことであった（審査庁主張書面（令和6年5月17日付け））。当該回答を受け、改めて審査庁に対して、③上記回答①のとおり地元住民（河川管理者以外の者）が、当該堤防状の土地を設置したという根拠資料はあるか（河川法3条2項ただし書関係）、④当該堤防状の土地を河川管理施設とすることについて、河川管理者が、権原に基づき当該施設を管理する者（地元住民等）から同意を得た事実があるか（同ただし書関係）照会したところ、③は、上記回答①については、河川の一般的な成り立ちから堤防状の土地が形成された主旨で回答しており、具体的な記録又は証言を受けての回答ではない、④は、当該堤防状の土地は、大昔から河川の一般的な成り立ちにより形成されたものであることから、河川法3条2項ただし書を適用する対象ではないとのことであった（審査庁主張書面（令和6年6月7日付け））。

C 上記回答を踏まえ、まず、当該堤防状の土地が人工的に設置された

ものである場合に、「河川管理施設」に該当するかどうかを検討すると、当該堤防状の土地は、河川管理者により設置されたものではなく、河川管理者以外の者（地元住民等）によって設置されたかどうかも客観的には明らかではない。もっとも、仮に河川管理者以外の者によって設置された場合であったとしても、河川管理者が、当該施設を河川管理施設とすることについて権原に基づき当該施設を管理する者から同意を得ていない。

以上を踏まえると、当該堤防状の土地が人工的に設置されたものである場合には、河川管理施設とはいえないこととなる。なお、当該堤防状の土地について、処分庁による一定の関与は確認されるものの（上記回答②）、当該堤防状の土地が人工的に設置されたものである場合に河川管理施設に当たるとはいえないことは、上述のとおりであるから、当該関与は上記結論を左右しない。

- D 次に、当該堤防状の土地が自然に形成されたものである場合に、「河川管理施設」に該当するかどうかを検討すると、河川法3条2項本文は、「河川管理施設」とは、ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯（堤防又はダム貯水池に沿って設置された国土交通省令で定める帯状の樹林で堤防又はダム貯水池の治水上又は利水上の機能を維持し、又は増進する効用を有するものをいう。）その他河川の流水によって生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設をいうと規定し、同法6条1項3号は、河川区域は、堤外の土地の区域（政令で定めるこれに類する土地等を含む）のうち、1号地と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域（3号地）をいうと規定し、これを受けて、河川法施行令1条1項1号は、政令で定める堤外の土地に類する土地は、地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地又は当該土地若しくは堤防の対岸に存する土地とすると規定する。

これらの規定をみると、第一に、法令は、「堤防」と「地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地」（つまり、河川付近の自然に形成された堤防機能をもつ丘陵）という用語を書き分けており、かつ、当該自然の丘陵を3号地の指定対象としている（仮に、処分庁のいうように当該自然の丘陵が「河川管理施設」に該当す

る場合には、その敷地が、当然河川区域（２号地）となることとなり、指定により河川区域（３号地）となることと矛盾する。）。第二に、河川法３条２項が「河川管理施設」の例示として列挙するものは、いずれも人工的に設置されたもの（樹林帯については「設置された」と規定され、人工的に設置したものにあえて限定している。）であり、加えて、社会通念上、「施設」という用語は、自然に形成された地形（丘陵等）を示すものではない。

そうすると、自然に形成された堤防機能をもつ丘陵は、河川法３条２項の「堤防」に当たらないと解するのが文理に適うことから、当該堤防状の土地が自然に形成されたものである場合には、同土地が「河川管理施設」に当たると積極的に肯定することはできない（なお、「よくわかる河川法第三次改訂版（河川法令研究会編著）」１７頁には、指定行為がなくとも河川区域になる土地として、「堤防のような洪水などを防ぐために設けられた人工的工作物の敷地」が該当する旨（つまり、２号地は人工物の敷地である旨）記載されている。）。

E 以上を踏まえると、一件記録をみても、当該堤防状の土地が、人工的に設置されたものである場合は、「河川管理施設」には当たらず、また、自然に形成されたものである場合は、「河川管理施設」に当たると積極的に肯定することはできないことから、本件係争地が２号地に該当すると認めることは困難である。

（ウ）３号地に該当するか

最後に、本件係争地が３号地に該当するかどうか検討すると、３号地は、河川管理者の指定行為によってのみ定まるところ、本件係争地に係る３号地の指定状況をみると、弁明書によれば、Ｃ川については、３号地指定に係る公示は存在しない。

他方、Ｂ川については、昭和４３年３月８日付けＤ都道府県公報によると、Ｄ都道府県告示第ｃ号において、「次の図面の茶色で着色した部分に該当する土地の区域のうち、河川法第６条第１項第１号および第２号の区域以外の地域」を３号地として指定する旨記載されていることから、当該告示に添付された図面（以下「告示図面」という。）の茶色で着色した部分は全て河川区域である。つまり、Ｂ川とＣ川の合流地点付近は、３号地として指定されているものの、当該指定区域に、本件係争地が含まれるかどうかは、一件記録からは明らかではない。仮に、本件

係争地の一部が、当該指定区域に含まれるのであれば、当該部分のみが、本件係争地における3号地であるといえる。

なお、このように、本件係争地が、3号地に該当するかどうかは明らかではないものの、告示図面と本件復元図作成の際の合成図①（図面①（昭和47年以前の地形）（告示図面（昭和43年作成）と比較的時点に近い図面）と図面②との合成図）を比較すると、上記図面①でいうところの、N橋東側にあるB川に並行する道沿いの審査請求人事業所側斜面の法尻までが3号地に該当する可能性があることから、本件計量台は3号地指定区域内に設置されている可能性があるといえる。他方、本件進入路が3号地に含まれる可能性があるかどうかは、一件記録からは明らかではない。

（エ）小括（河川区域該当性について）

以上から、本件係争地は、1号地に該当せず、2号地に該当すると認めることは困難である。また、その一部のみが3号地に該当する可能性があり、仮に一部が3号地に該当するのであれば、当該部分のみが河川区域内ということとなる。なお、上記のとおり、少なくとも本件計量台は3号地該当部分に含まれる可能性がある。

イ 本件係争地は河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地に該当しないか（要件②）

本件係争地が、河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地に該当しないかどうかについて、以下検討する。

河川法7条は、「河川管理者」とは、同法9条1項の規定（一級河川の管理は、国土交通大臣が行なう）により河川を管理する者をいうと規定する。B川及びC川は一級河川であることから、本件における河川管理者は「国土交通大臣」となる。なお、処分庁は、同法9条2項及び河川法施行令2条1項により、国土交通大臣の権限に属する事務の一部を行うこととされた者である。

そうすると、本件係争地に関し、河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地とは、具体的には、私有地又は都道府県有地などを指すことから、私有地又は都道府県有地の範囲が問題となる。

（ア）本件協議の有効性について

処分庁と審査請求人は、本件協議を行っており、そこで定められた本件官民境界線は、私有地又は都道府県有地の範囲を定めるものであると

いえる（G地方裁判所平成26年（ワ）第a号判決）ところ、審査請求人は、本件協議は無効であると主張している。

そこで、本件協議の有効性について検討すると、①外形上、国有地管理者である処分庁が、本件係争地の地権者（F₂（審査請求人現代表者の旧名））から委任を受けた審査請求人とその境界を確認することに同意している点、②審査請求人が提起した本件協議の無効確認訴訟では、確認の利益がないとして訴えが却下され、控訴審も同様の理由で控訴を棄却し、上告期間徒過により同判決が確定した結果、本件協議の有効性については何ら裁判所の判断が示されていない点、③そのほか一件記録を見ても、無効と認めるに足りる客観的な根拠がない点を踏まえると、本件協議が無効であるとはいえない。

したがって、本答申では、本件協議を有効なものとして扱うこととする。

（イ）本件原状回復命令の根拠（本件復元図）について

前提として、審査請求人及び処分庁の双方が、本件協議後に本件官民境界線近傍の土地が審査請求人により改変されているため、客観的な手法で本件官民境界線を復元することは困難であると認めている（審査請求人回答書（令和5年5月30日付け）、審査庁回答書（令和5年7月6日付け）及び審査庁主張書面（令和6年5月17日付け））。また、本来、所有権界に係る紛争は、最終的には訴訟によって解決するほかないところ、当審査会でこれを確定しても、紛争の終局的な解決につながらず、いたずらに時間を浪費することとなり、簡易迅速な不服申立てにより国民の権利利益の救済を図るとする行政不服審査法の目的からも適当ではないことから、処分庁が本件原状回復命令を行う上で、本件官民境界線を定める本件復元図を根拠としたことに不合理な点はないかどうかを判断することとする。

本件復元図の作成手法について検討すると、本件復元図は、処分庁により依頼を受けた専門家である本件調査士協会が作成し、本件係争地付近を表す4つの異なる図面（①本件協議（昭和55年）前（昭和47年以前）の本件係争地付近を示す図面、②土地家屋調査士が作成した現状図面、③不動産登記法（平成16年法律第123号）14条に基づく登記所備付け図面、④本件官民境界確定図面）の縮尺を合わせた上で、それぞれに共通する不動点を基準に合成し、河川的位置などで調整の上作

成されたものである。

上記作成手法を踏まえると、本件協議当時と現在の土地では各種改変が起こっていると考えられることから、処分庁が、本件原状回復命令に際して、改変が起こっていないと考えられる不動点を基準に図面を合成するという手法で専門家により作成された本件復元図を基にすることは、審査請求人が本件復元図の正確性について疑念を持っている点を考慮しても、その他手法の実現可能性の観点から、不合理であるとまではいえない。

(ウ) 本件復元図に基づく要件②の検討について

以上を踏まえ、本件復元図に基づいて要件②を検討すると、本件協議の意味からすれば、本件官民境界線の河側は国有地又は都道府県有地であるといえ、本件係争地は私有地ではないことが認められる。また、審査庁に本件係争地に都道府県有地が含まれるか照会したところ、都道府県有地は含まれないとのことであるから（審査庁主張書面（令和6年6月7日付け））、本件係争地は、私有地又は都道府県有地ではなく、河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地に該当しない可能性が高いとはいえる。

(エ) その他の可能性について

もっとも、本件係争地につき、河川管理者以外の者が、賃借権などの土地所有権以外の権原に基づき管理する土地である可能性も否定できないところ、一件記録からはその点は明らかでない。また、反論書添付の登記簿によると、本件隣接国有地の所有者は内務省であり、国土交通省所管の公共用財産（国有財産法（昭和23年法律第73号）3条2項2号、5条及び国土交通省設置法（平成11年法律第100号）4条）以外の国有地については、一般的には、一級河川の河川管理者である国土交通大臣が権原に基づき管理する土地であるとは解されていないことからしても、現時点では、本件係争地が、河川管理者以外の者が権原に基づき管理する土地に該当しないとまで認めることはできない。

ウ 無許可の者が本件係争地を占有しているか（要件③）

無許可の者が本件係争地を占有しているかどうかについて以下検討する。

前提として、審査請求人は本件係争地について河川法24条に基づく不許可処分（不許可処分書）を受けていることから、本件係争地の占有に関して無許可の者であるといえる。

次に、「占有」とは、排他的な使用とされ、工作物の設置を伴わない一時的な使用であっても、相当規模の空間について他の使用を排除する使用（行事、イベント等）にあつては、土地の占有に該当すると解される。また、船舶の係留が占有に当たるかどうかが問題となった横浜地方裁判所平成22年4月28日判決によると、「「河川区域内の土地」の「占有」とは、ある特定の目的のために、その目的を達成するのに必要な限度において、公共用物である河川区域内の土地を排他的、継続的に使用することをいい、河川区域内の土地に固着せずに、水面部分だけを使用する場合も、河川管理上支障があると認められるような場合には「占有」に含まれると解するのが相当である。」とされている。

（ア）本件計量台について

審査請求人により本件係争地に設置された本件計量台は、工作物に当たることから、その敷地は、排他的・継続的に使用されていることになり、本件計量台の敷地を審査請求人が「占有」しているといえる。

（イ）本件進入路について

本件進入路について、本件係争地上に工作物があるかどうかは一件記録からは明らかではないものの、現場写真によれば、敷き鉄板等が本件進入路付近に設置されていることから、それら工作物が、本件係争地内に設置されている場合は、「占有」に該当するといえる。

（ウ）重機等の使用について

本件原状回復命令では、審査請求人が本件係争地を重機等の作業場として使用することにより占有しているとされている。

排他的な使用とされている行事、イベント等は、一時的にある程度の土地を囲う等して、他の者が当該土地を使用するのを制限している状態を表すものと考えられることから、本件係争地における審査請求人の重機等の使用状況を具体的に検討し、それが排他的かつ継続的であり、河川管理上支障のある使用に当たるかどうかが問題となる。

そこで検討すると、処分庁による現場確認の際に作成された資料から、①審査請求人の事業に伴う作業として、土砂運搬を目的として重機の駐車、方向転換、通行、積載作業等が継続的かつ頻繁に行われているものの、車両によって継続的に通路を閉塞している事実は確認できないこと及び②審査請求人が本件係争地への他者の侵入を物理的（柵等）又は非物理的手段（看板、呼びかけ等）で制限している事実が確認できないこ

と（なお、本件係争地東側の柵は○区が設置したものである（審査庁主張書面（令和6年5月17日付け））。）が認定できる。

もっとも、本件係争地における審査請求人の重機等の使用について、「占用」に該当するかどうかを判断するに当たっては、上記で認定した事実及びそれらの行為によって河川管理上支障があるといえるのかを総合的に考慮する必要があるところ、審査請求人による当該行為により、具体的にどのように河川管理上支障があるといえるのか、一件記録からは明らかではない。

エ 小括（河川法24条違反の該当性について）

以上を踏まえると、本件係争地が、河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地に該当しない場合（上記イのとおり、本件係争地は、私有地又は都道府県有地でないものの、河川管理者以外の者が、権原に基づき管理する土地に該当するかどうかは明らかではない。）であって（要件②）、上記アで認定した3号地内に本件係争地の一部が含まれ（要件①）、さらに、上記ウで「占用」に該当すると認定した本件計量台等の工作物の敷地が当該部分に存在する場合（要件③）には、当該敷地のみ河川法24条違反に該当し、また、上記ウ（ウ）で明らかではないとした重機等の使用が「占用」に該当する場合（要件③）には、当該3号地内での重機等の使用について同条違反に該当することとなる。

なお、重機等の使用の占用該当性については、上記ウ（ウ）で述べたとおり、審査請求人による当該行為が、具体的にどのように河川管理上支障があるといえるのか明らかにした上で、上記ウ（ウ）で認定した事実も踏まえ総合的に判断し、河川法24条違反に該当するか判断する必要がある。

（2）河川法26条1項違反について

河川法26条1項は、河川区域内の土地において工作物を新築等しようとする者は、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旨規定する。同項の許可は、これを受けなければ適法に工作物の新築等を行うことができないという法的効果を有するものであるが、当該許可に係る新築等に関する工事が完了したときは、許可の有する上記の法的効果は消滅するものであるから（広島地方裁判所平成27年（行ウ）第14号、平成29年（行ウ）第22号平成30年9月19日判決）、工事が完了してしまったものは、当該許可の対象にはならないことになる。そうすると、既に設置されている本件計量台等については、設置当時の許可

の有無を検討する必要がある。なお、一件記録によれば、本件計量台の設置時期について、審査請求人は平成14年頃と主張するが、その根拠資料はなく、本件進入路についても設置時期を示す資料はない。このため、以下のア及びイにおける審査庁への照会に当たっては、「設置した当時」の状況を確認する形をとった。

ア 本件計量台等の設置時における許可状況について

そこで、審査庁に対し、本件計量台等の「設置した当時」における河川法26条1項の許可の有無を照会したところ、処分庁が本件計量台等について同項の許可を行った事実はないとのことであった（審査庁主張書面（令和6年6月7日付け））。

イ 河川法と砂利採取法との関係について

次に、審査請求人は、砂利採取法16条の認可を受けて砂利採取事業を営む事業者（審理員意見書）であるが、同法27条1項は、その区域の全部又は一部が河川区域の区域内にある砂利採取場に係る採取計画について、同法16条の認可があったときは、当該認可採取計画に基づいて行う工作物の新築等の行為であって河川法26条1項の許可を要するものについて、当該許可があったものとみなす旨規定し、砂利採取法27条3項は、当該認可がその効力を失ったときは、同条1項の規定によりみなされた河川法26条1項の許可は、その効力を失う旨規定する。

そうすると、本件計量台等が設置された際に、審査請求人が砂利採取法16条の認可を受けており、それらの設置が、同認可採取計画に基づいて行う工作物の新築に当たり、当該認可処分時から現在に至るまで同認可が有効であれば、河川法26条1項の許可があったものとみなされることとなり、同項違反には当たらない。

そこで、審査庁に対し、上記みなし規定と河川法26条1項の許可との関係を整理する上で必要となる「設置した当時」の資料の提出を依頼したところ、関係資料が提出され、本件計量台等を「設置した当時」の文書は既に廃棄されており詳細は不明であるものの、上記第1の2（3）の本件協議に関する無効確認訴訟の訴状及び現存する「設置した当時」に最も時期が近い認可申請書類によれば、処分庁は、本件官民境界線の審査請求人の事務所側に本件計量台等を設置することを認めたにすぎず、河川側に本件計量台等を設置することを認めたものではないことが推察され、本件計量台等の設置について、上記みなし規定は適用されないとのことであった

(審査庁主張書面(令和6年6月7日付け))。

そうすると、そもそも、前提となる本件計量台等の設置時期について、上記回答及び一件記録から明らかではない上、本件計量台等を設置した可能性がある時点に係る砂利採取法16条の認可申請書類等も廃棄されており、本件計量台等の設置が認可採取計画に基づいて行う工作物の新築等の行為に当たるかどうか不明であるから、上記回答及び提出された資料を踏まえても、上記みなし規定が本件計量台等の設置に適用されるかどうかは、明らかではないというほかない。

ウ 小括(河川法26条1項違反の該当性について)

以上を踏まえると、審査請求人は、本件計量台等の設置時において、河川法26条1項の許可を受けていないものの(上記ア)、本件計量台等の設置について、砂利採取法27条1項により河川法26条1項の許可があったものとみなされるかどうかは一件記録からは明らかではない(上記イ)。そうすると、処分庁は、本件計量台等の設置が、上記みなし規定の適用を受け、適法にされている可能性があるにもかかわらず、河川法26条1項違反であるとして本件原状回復命令をしたといわざるを得ない。また、同項違反が認められるには、本件計量台等の設置場所が、河川区域内である必要があるにもかかわらず、上記(1)ア(ウ)のとおり、それらの設置場所が3号地内であるかどうか不明ではない。

(3) 審査請求人及び審査庁のその余の主張について

ア 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件原状回復命令を行う根拠となるのは、最終の現場確認の際の使用状況のみであり、それ以前の現場確認の内容は根拠にならない旨主張する。

しかし、処分庁は、河川法24条違反の有無を確認する上で、審査請求人による本件係争地の使用等が占用に当たるかどうかを確認する必要があるところ、その確認に当たっては、継続的な使用に当たる事実の有無を確認する必要があるのであるから、審査請求人の主張は採用できない。

イ 審査庁の主張について

(ア) 本件官民境界線について

審査庁は、本件官民境界線は、河川区域境界線と一致する旨主張するが、上記(1)アで述べたとおり、河川区域かどうかは河川法6条1項各号に該当するか否かで定まるのに対し、本件官民境界線を定めた本件

協議は、あくまで国、都道府県、審査請求人との間で所有権界を定める私法上の契約であって、両者は概念として異なるものであるから、審査庁の主張は採用できない。

(イ) 審査請求人の行動について

審査庁は、審査請求人が、本件係争地において河川法 24 条に基づく占有許可を申請し、同許可を受けていたにもかかわらず、本件係争地に係る堤防状の土地が河川区域でないと主張することは、信義則違反であり、当該主張は認められない旨主張する。

しかし、審査請求人が、占有許可の申請をしなければ、砂利採取法の認可をしないと言われたことから、事業を続けるためにやむなく河川法 24 条の占有許可を申請した旨主張（「河川法許可申請書に関する改善計画書」と題する書面）しているところ、審査庁において、当該主張につき、十分に調査検討をした形跡はうかがわれず、それにもかかわらず審査請求人が、当該占有許可申請をしたことをもって、本件係争地が河川区域でないと主張することができないとする審査庁の主張は、失当である。

(4) 総括（本件原状回復命令の妥当性について）

上記（1）のとおり、私有地又は都道府県有地でない本件係争地が、河川管理者以外の者が権原に基づき管理する土地に該当せず、本件係争地中の一部が上記（1）ア（ウ）で認定した 3 号地に含まれ、さらに本件計量台等の工作物の敷地が当該部分に存在する場合、また、当該 3 号地での重機等の使用が「占有」に該当する場合には、河川法 24 条違反に該当する。そして、上記（2）のとおり、処分庁は、本件計量台等の設置について、砂利採取法 27 条 1 項により河川法 26 条 1 項の許可があったものとみなされるかどうか不明なまま、同項違反であるとして本件原状回復命令をしたといわざるを得ない。

そうすると、本件係争地に関して、審査請求人の行為（本件計量台等を設置し、重機等の作業場として使用し、土地を占有する行為）が、河川法 24 条及び 26 条 1 項の規定に違反しているとしてされた本件原状回復命令は、妥当とはいえず、審査庁は、本件諮問に当たり、本件原状回復命令の理由である河川法 24 条及び 26 条 1 項のいずれの違反の有無についても、必要な調査検討を尽くしていないといわざるを得ない。

なお、審査庁は、裁決するに当たって、上記（1）を踏まえ、①上記

(1) ア(ウ)で認定した3号地を特定し、本件計量台等の工作物の敷地及び重機等の使用場所が当該区域に含まれるか(要件①)、②本件係争地が、上記(1)イ(エ)で指摘した河川管理者以外の者が権原に基づき管理する土地に該当しないか(要件②)を確認の上、③審査請求人による当該3号地における重機等の使用について、具体的にどのような河川管理上の支障があるといえるのかを明らかにし、上記(1)ウ(ウ)で認定した事実も総合的に考慮して、「占用」に当たるかどうかを判断し(要件③)、改めて河川法24条違反の有無及び処分の可否について判断する必要がある。また、河川法26条1項違反については、その根拠がないことは、上記(2)のとおりである。

3 付言

行政不服審査法43条2項は、審査庁が当審査会にする諮問は、審理員意見書及び同法41条3項に規定する事件記録の写しを添えてしなければならないと規定している。これは、当審査会が、審査庁の審査請求に対する判断の妥当性を第三者の立場からチェックする機関であり、その役割を果たすためには、審理手続等において作成され、収集された資料を基に調査審議をする必要があるからである。

当審査会の求めに応じて提出された令和6年4月30日付け審査庁主張書面よれば、審査請求人から執行停止申立書が提出されたとのことであったが、諮問の際に提出された事件記録には関連資料が含まれていなかったことから、当審査会は、それらの提出をさらに求める必要があった。執行停止申立ては、行政不服審査法25条2項に基づく手続であり、これらの関連資料は、当然諮問に当たり事件記録として提出されるべきものである。審査庁においては、諮問をする際に、事件記録に漏れがないかどうかを十分に確認するよう留意されたい。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求については、審査庁において必要な調査検討が尽くされていないから、審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当とはいえない。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第3部会

委員 吉 開 正 治 郎

委 員 佐 脇 敦 子
委 員 中 原 茂 樹