

水域の占用について

平成21年3月11日

国土交通省 港湾局 振興課

目次

第1章 水域占用の許可基準	3
1. 現行制度の概要とその背景	3
2. 現状の課題と検討の方向性	6
3. 水域利用計画のモデル案（提案）	8
4. 水域占用許可の審査基準のモデル事例集（提案）	12
5. 水域占用許可の手続きのあり方（提案）	17
第2章 水域占用の許可期間	19
1. 現行制度の概要とその背景	19
2. 現状の課題	21
3. 提案	21
第3章 水域占用の料金	23
1. 現行制度の概要とその背景	23
2. 現状の課題	23
3. 提案	23
第4章 占用の許可対象水域	25
1. 現行制度の概要とその背景	25
2. 現状の課題	25
3. 提案	26

第1章

水域占用の許可基準

第1章. 水域占用の許可基準

1. 現行制度の概要とその背景

水域占用許可については、

- (1) 港湾法で港湾管理者が許可する旨を規定。
- (2) 平成2年に水域を積極的に活用するための水域占用の考え方の通達^{※1}・事務連絡を発出。
- (3) 平成6年に許可基準と標準処理期間について通達^{※1}を発出。

※1：現時点では通達は自治事務の技術的助言とされている。以下同じ。

(1) 港湾法

* 「港湾区域内の水域・・・の占用」をしようとする者は、「港湾管理者の許可を受けなければならない。」 [港湾法第37条第1項]

* 港湾管理者は、港湾区域内の水域の占用が「港湾の利用若しくは保全に著しく支障を与え・・・港湾計画の遂行を著しく阻害し、その他港湾の開発発展に著しく支障を与えるものであるときは、許可をしてはなら」ない。

[港湾法第37条第2項]

[港湾法における水域占用の考え方]

* 港湾区域は、「経済的に一体の港湾として管理運営するために必要な最小限度の区域」（港湾法第4条第6項）として認可された区域。

* 港湾区域が最小限度の区域であることから、港湾区域内では港湾活動が稠密に行われていることが想定。

* このため、水域を占用する行為により港湾活動に支障が生じないよう、「港湾区域を良好な状態に維持する」（港湾法第12条第1項第2号）責任を負う港湾管理者に対して水域占用の許可権限を与える^{※2}とともに、不許可基準（不許可の場合の考え方）を明示。

※2：なお、水域占用の許可は自治事務であり、国の関与（義務づけ）である港湾法上の許可基準は最低限に留めており、具体的な運用を港湾管理者の判断に委ねている。

(2) 平成2年7月通達・事務連絡

「最近におけるウォーターフロント開発等の動きに対応し、マリーナを核としたレクリエーション関係事業のほか、ホテル、レストラン及び駐車場等の事業を、水域を占有することにより行おうとする案件（新型案件^{※3}）が発生してきていることに鑑み、水域の適切な利用を図るとともに、総合的港湾空間^{※4}の創造に資する」ため、港湾区域内の水域占有許可を行うにあたっての留意点を規定。

[通達]

* 「水域の計画的利用を図る観点から、占有案件の許可にあたっては、周辺の土地利用計画等を勘案し、その配置が適切なものとなるよう配慮されたい。」

[事務連絡]

* 「利用のありかたに必然性、恒久性があり、かつ港湾管理者として利用を積極的に誘導したいとする水域については、その位置、用途を港湾計画の方針に位置付けることとされたい。」

* 「水域占有の許可にあたっては、その配置の適切性がその判断要素のひとつとなるものであるので、港湾計画との整合性に配慮されたい。」

* 「新型案件にかかる水域利用の要請が頻繁な港湾においては、水域の適正な利用を図るため、特定の水域について港湾計画と整合した当該水域の利用計画を策定すること等により、水域占有許可の具体的判断要素とすることが望ましい。」

※3：ホテル、レストラン、駐車場等の事業を浮体構造物、係留船、有脚式構造物等により営むことを目的とする水域占有案件であって、施設の規模が大きく、半永久的構造を有し、長期占有を前提としているもの。

※4：運輸省（現国土交通省）港湾局が、昭和60年4月に、長期的視点に立って港湾整備の政策をとりまとめた「21世紀の港湾」の中で、物流・産業・生活といった多様な機能が複合し高度な機能を発揮できる空間として「総合的港湾空間」を提唱している。

[平成2年7月通達・事務連絡の意義]

* 港湾法では、不許可の場合の考え方が明示されているだけであり、当時は機関委任事務として具体的な運用は港湾管理者の長に委任されていた。

（※現在は自治事務として、具体的な運用は港湾管理者の判断に委ねられている。）

* 一方で、ウォーターフロント開発等の動きに対応し、マリーナを核とした

レクリエーション関係事業のほか、ホテル、レストラン及び駐車場等の事業を、水域を占有することにより行おうとする案件が発生してきた。

* しかしながら、こうした用途による水域占有は、船舶の係留や港湾荷役その他の港湾関連業務等、従来想定されていた港湾活動に必要な水域占有とは異なるため、許可の判断が困難であると想定された。

* このため、港湾管理者に対し水域占有許可を行う際の留意点を提示したもの。

(3) 平成6年9月通達

行政手続法が平成6年10月に施行され、行政庁は許認可等に対する審査基準及び標準処理期間を定めなければならなくなることを受けて、港湾法第37条第2項の水域占有許可について、その審査基準及び標準処理期間を規定。

【審査基準】

- * 他の港湾施設の維持及び整備に支障を与えないこと
- * 周辺の船舶航行に支障を与えないこと
- * 近傍に立地する事業者の事業活動に支障を与えないこと
- * 環境を悪化させるおそれがないこと

【標準処理期間】

原則 20 日以内とする。

[平成6年9月通達の意義]

* 港湾法においては、水域占有を許可してはならない場合として、「**港湾の利用若しくは保全に著しく支障を与え、港湾計画の遂行を著しく阻害し、その他港湾の開発発展に著しく支障を与えるものであるとき**」と規定されているが、具体的な事案は不明確であった。

* このため、水域占有を許可してはならない具体的な事案を明らかにするため、4つの審査基準を設定した。

2. 現状の課題と検討の方向性

(1) 水域占用許可の基本的な考え方

港湾法、平成2年7月通達・事務連絡及び平成6年9月通達の規定より、水域占用許可の基本的な考え方は概ね以下の通り。

- ①水域の用途に関わらず、周辺の施設や活動等に支障を与えないことが前提。
- ②通常の港湾活動以外の目的の水域占用（新型案件等）の場合、港湾計画との整合性を確保するとともに、水域利用計画に適合した水域占用を前向きに検討することを推奨。

(2) 現状の課題と提案

1) ①「支障を与えない」ことの考え方について

- * 水域占用の許可にあたっては、周辺の施設や活動等に支障を与えないことが前提である。
- * このうち、周辺の施設や活動等「支障を与えない」対象については、平成6年通達で明示しているが、「支障を与えない」ことの定義については、国は明示しておらず、港湾管理者にも判断基準はない。
- * 「支障を与えない」かどうかの判断は現場条件によって異なるため、「支障を与えない」ことを定義することは困難であるが、支障を与える事例を明示することによって、申請者はあらかじめ港湾管理者の判断を推測することが可能。

* 本ガイドラインにおいて、「支障を与えない」事例のモデル案（水域占用許可の審査基準のモデル事例集）を提案。

2) ②水域利用計画について

- * 通常の港湾活動以外の目的の水域占用（新型案件等）については、水域占用許可の具体的判断要素とすべく水域利用計画の作成を推奨している。
- * しかしながら、水域利用計画の位置付けや内容についての具体的な基準を国は明示しておらず、港湾管理者においても水域利用計画の策定が進んでいない。
- * 一方、水域利用計画に適合した水域占用を許可する際の手続きについても国は基準を明示していない。



* 本ガイドラインにおいて、水域利用計画のモデル案及び水域占用手続きの考え方を提案。

3. 水域利用計画のモデル案（提案）

* 港湾管理者が各港湾において策定する港湾の水域利用計画について、その位置付けや盛り込むべき事項を、以下の通り提案する。

(1) 水域利用計画の位置付け

①概要

* 港湾管理者が水域占用の許可を判断するにあたり、当該水域の利用形態に準拠しているか否かを判断することで、水域占用許可の具体的判断要素の一つとするため、港湾管理者が港湾計画とあわせて策定する行政計画。

* 港湾計画の下位計画としての位置付け。

②対象区域

港湾区域全体を対象とする。

③計画期間

当該港湾における港湾計画の期間と同一とする。

④策定手順

港湾計画との整合性を図るため、港湾計画の策定と同時に同等の手続きを経て策定することが望ましい。

(2) 水域利用計画に盛り込むべき事項

水域利用計画に盛り込むべき事項は、港湾区域内の水域の区分と、各区分に応じた水域占用許可の考え方とする。

①水域の区分

1) 水域の区分と基本的な考え方

* 港湾区域内の水域は、港湾計画で位置付けられている水域施設の区域と、それ以外の特定の用途を定めない水域（自由な使用が可能な水域）に分かれている。

* 水域利用計画においては、水域におけるレクリエーション需要や水域を活用した賑わい創出需要等に対応するため、自由な使用が可能な水域の一部を特定の用途として利用する区域として計画する。

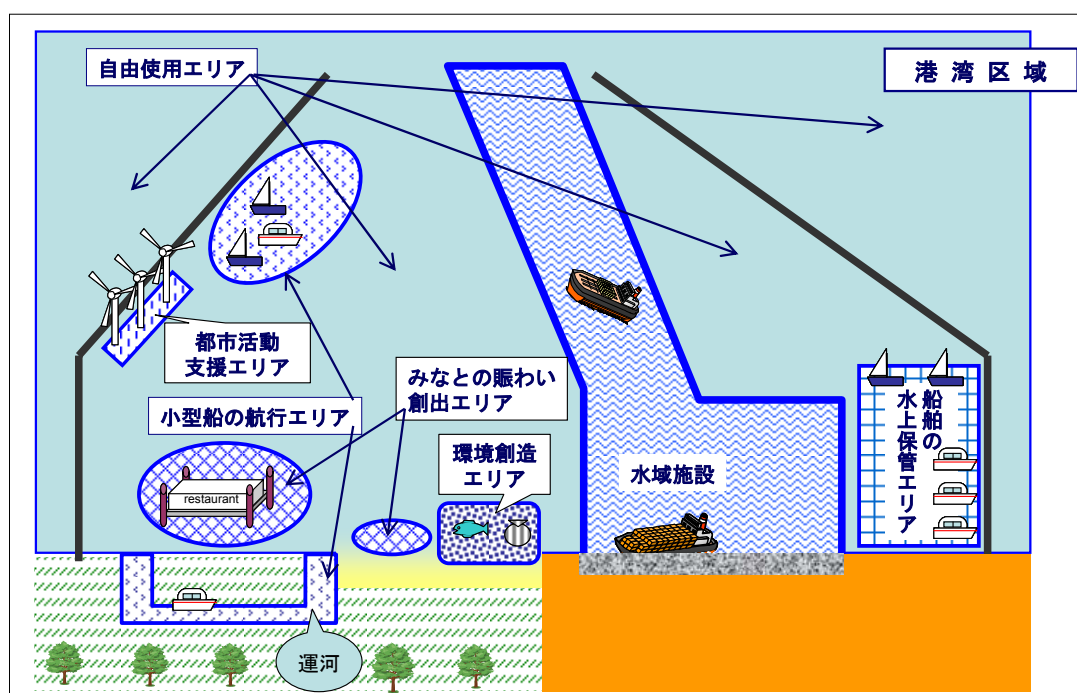
* 特定の用途として利用する区域の用途区分は、ニーズに応じて各港湾管理者が適宜設定するものであるが、例として下記について提案する。

2) 特定の用途として利用する用途区分の例

エリア	エリアの定義
船舶の水上保管エリア	小型船の常時係留・水上保管することを目的とするエリア。 例) ・水上バスを係留・保管することを目的として、 ・遊漁船を常時係留するために水域を占有するエリア ・係留施設を設置するためのエリア 等
小型船の航行エリア	小型船が頻繁に離着岸・一時係留・航行するエリア 例) ・港内遊覧船の離着岸のためのエリア ・プレジャーボートの一時係留のためのエリア ・水上バスの航行エリア ・静穏な水域を活用したボート遊びをするエリア 等
賑わい創出エリア	みなとにおいて賑わいを創出するために水域を活用するエリア 例) ・水上に商業施設を設置して集客を図るエリア ・水域を利用してイベントを行うエリア ・海浜と水域を活用して海水浴等を楽しむエリア ・海釣り用に市民に開放するエリア 等
都市活動支援エリア	都市機能の一部を水域で展開するエリア 例) ・エネルギー関連施設の設置を促進するエリア 等
環境創造エリア	豊かな水辺環境の創造を促進するエリア 例) ・干潟を活用するエリア ・藻場を形成するエリア 等

表：港湾区域内における水域の区分例

		水域の利用例	用途区分	エリア
港湾区域	水域施設	* 航路 * 泊地 * 船だまり	交通	水域施設
	特定の用途として利用する区域	* 棧橋等の係留施設 * 小型船の常時係留	船舶保管	船舶の水上保管エリア
		* 一時係留ブイ	交通 レジャー	小型船の航行エリア
		* 海浜利用 * イベント利用 * 浮体式建築物	レジャー 商業	賑わい創出エリア
		* 風力発電施設	都市機能	都市活動支援エリア
		* 藻場・干潟	環境	環境創造エリア
	自由な使用を可能とする区域	—	用途を定めず	自由使用エリア



図：港湾区域内における水域の区分のイメージ

②各水域区分に応じた水域占用の考え方

①で提案した各水域の用途区分に応じた水域占用許可の考え方を以下に例示。

エリア	水域占用許可の考え方（案）	理由
a) 水域施設エリア	原則不可（港湾法第37条第2項）	円滑な水上交通の確保に支障を来すため。
b) - 1 船舶の水上保管エリア	船舶航行の用途に限定しており、当該目的以外の水域占用は不許可。	当該エリアで常時係留・保管されている船舶及びその係留施設の維持に支障を与える可能性が高いため。
b) - 2 小型船の航行エリア	船舶航行の用途を優先し、当該目的の水域占用を優先的に許可。ただし他の目的の水域占用についても、当該目的の遂行に支障のない範囲で許可。	当該目的の遂行が確保されるならば、それ以外の水域占用を排除する理由がない。
b) - 3 賑わい創出エリア	賑わい創出の用途を優先し、当該目的の水域占用を優先的に許可。ただし他の目的の水域占用についても、当該目的の遂行に支障のない範囲で許可。	当該目的の遂行が確保されるならば、それ以外の水域占用を排除する理由がない。
b) - 4 都市活動支援エリア	都市活動支援の用途を優先し、当該目的の水域占用を優先的に許可。ただし他の目的の水域占用についても、当該目的の遂行に支障のない範囲で許可。	当該目的の遂行が確保されるならば、それ以外の水域占用を排除する理由がない。
b) - 5 環境創造エリア	環境創造の用途を優先し、当該目的の水域占用を優先的に許可。ただし他の目的の水域占用についても、当該目的の遂行に支障のない範囲で許可。	当該目的の遂行が確保されるならば、それ以外の水域占用を排除する理由がない。
c) 自由使用エリア	用途による水域占用許可の判断は行わない。ただし上記b) - 1～5の用途のための水域占用は抑制する。	上記b) - 1～5は、用途としての利用を誘導するエリアが設定されているため。

4. 水域占用許可の審査基準のモデル事例集（提案）

* 港湾管理者が、水域占用許可の審査を行う際の審査基準の参考となるモデル事例集について、その位置付けや盛り込むべき事項を以下の通り提案する。

(1) モデル事例集の位置付け

①概要

水域占用許可の審査基準の具体的な事例を提示することにより、水域占用許可の考え方をより分かりやすくすることを目的として、港湾管理者が策定する行政文書。

(2) モデル事例集に盛り込むべき事項

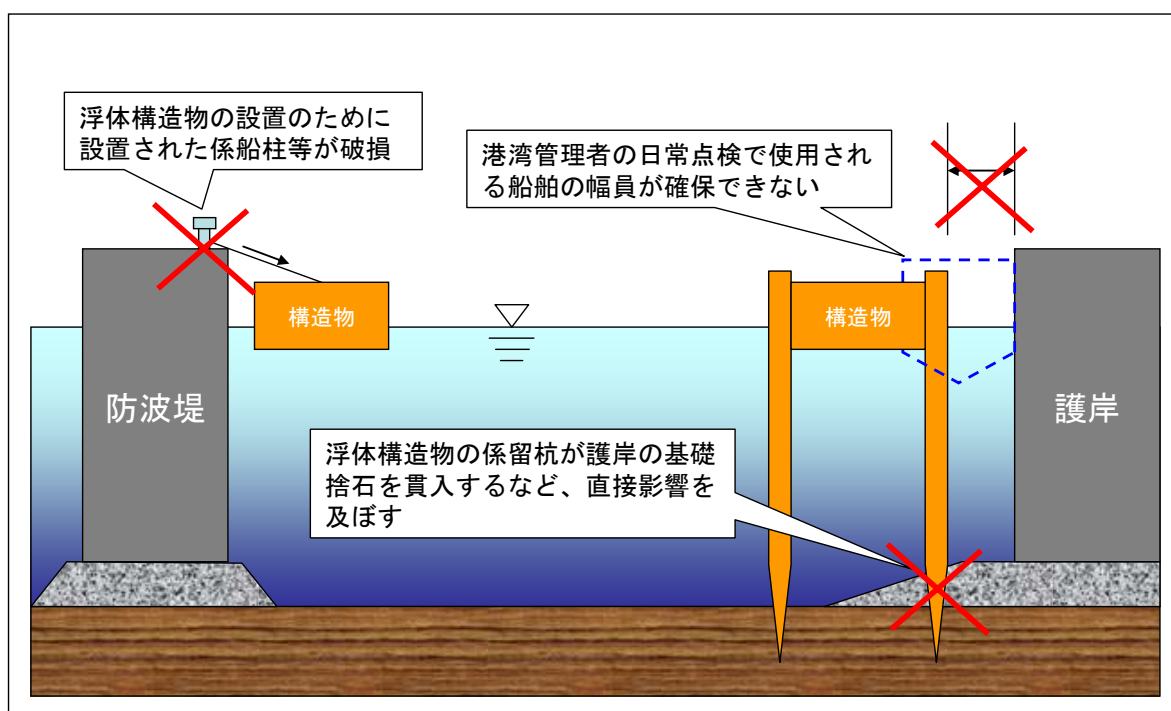
平成6年9月通達で明確化された以下の4つの基準毎について、a)～c)については支障を与える事例、d)は環境を悪化させるおそれがある事例を提示。

- a) 他の港湾施設の維持及び整備に支障を与えないこと
- b) 周辺の船舶航行に支障を与えないこと
- c) 近傍に立地する事業者の事業活動に支障を与えないこと
- d) 環境を悪化させるおそれがないこと

a) 他の港湾施設の維持及び整備に支障を与える事例

「他の港湾施設の維持及び整備に支障」を与える場合は、近隣の港湾施設の構造の安定に影響を与えたり、日常の点検や被災時の復旧作業、将来整備が想定される港湾施設の設置に支障を与える場合が想定される。

- * 海底に杭を設置することにより、近隣の護岸の基礎捨石を貫入するなど、直接構造物に影響を及ぼす場合。
- * 岸壁の近隣に構造物を設置する際、港湾管理者が行う日常の点検業務で使用する船舶の幅員が確保されず、船舶の航行に支障が生じる場合。
- * 今後、防波堤の延長が予定されている水域の近隣に構造物を設置する際、将来使用されることが想定される船舶の航行幅員が確保されない場合。
- * 浮体構造物を一時的に設置するため、防波堤等に係留用の金具を設置することで、その引張力により防波堤等に損傷を与えるおそれがある場合。
- * 防波堤近隣でイベントを行う際、防波堤の改良工事等で往来する作業船の航行や、工事そのものの実施にあたって、安全上問題が生じるおそれがある場合。 等

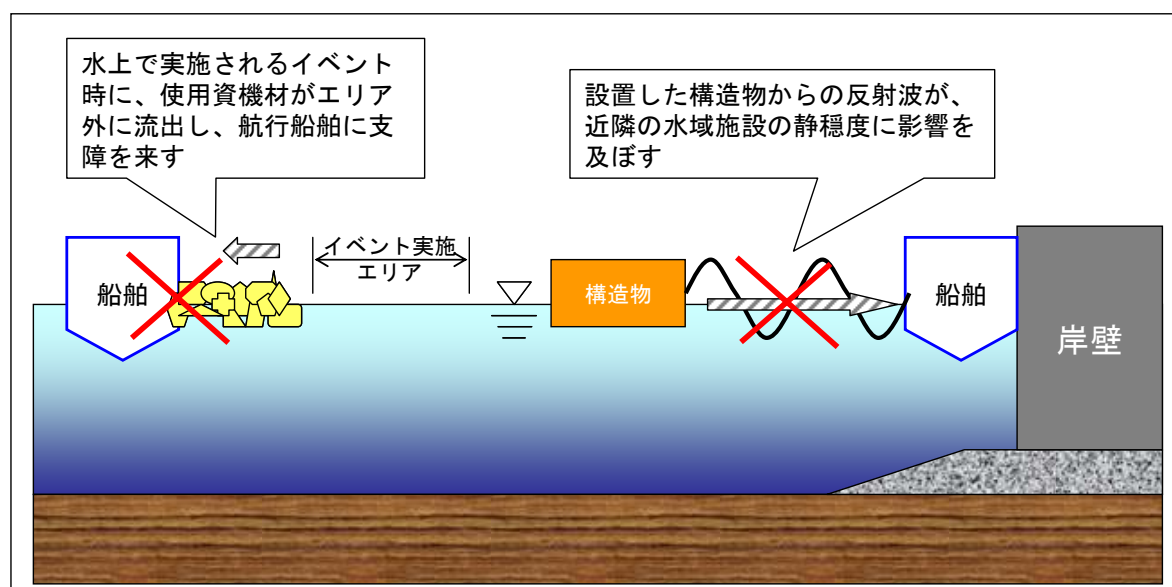


図：「他の港湾施設の維持及び整備に支障を与える事例」のイメージ

b) 周辺の船舶航行に支障を与える事例

「周辺の船舶航行に支障」を与える場合は、当該水域周辺において船舶の安全な航行が確保できない場合が想定される。

- * 構造物を設置する際、夜間や視界の悪い日において、近隣を航行する船舶が構造物の存在を認識できないおそれがある場合。(色彩の工夫や照明の設置等を行う必要あり)
- * 設置した構造物の反射波が、近隣の水域施設の利用に支障が生じる程度にまで静穏度に影響を与えるおそれがある場合。
- * イベントの実施の際に、使用する資機材がエリア外に流出し、他の船舶の航行に支障を与えるおそれがある場合。等

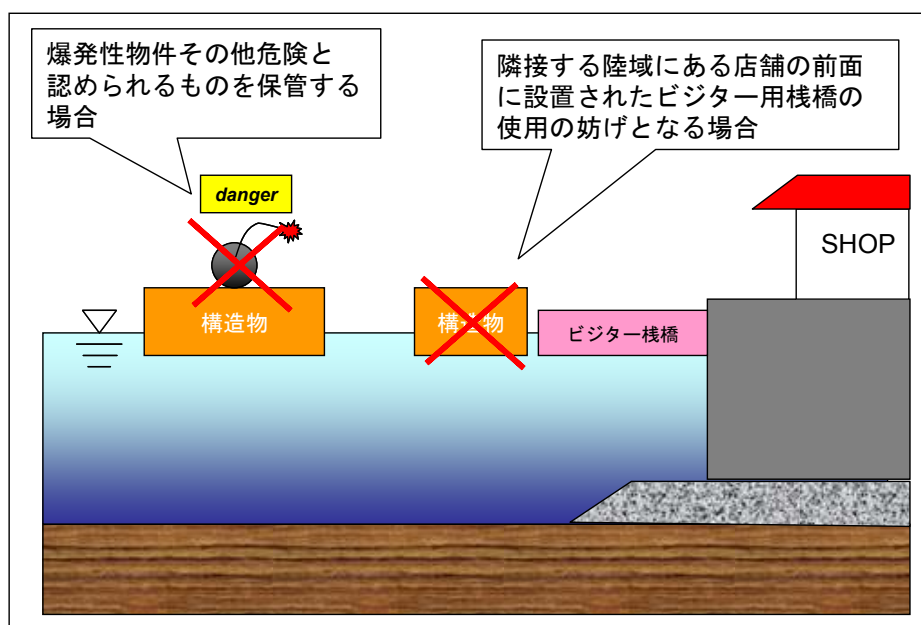


図：「周辺の船舶航行に支障を与える事例」のイメージ

c) 近傍に立地する事業者の事業活動に支障を与える事例

「近隣に立地する事業者の事業活動に支障」を与える場合は、陸域で行われている事業活動の妨げになる行為が行われる場合が想定される。

- * 隣接する陸域にある店舗等の営業を妨害するおそれがある場合。
- * 設置される構造物及び内部で保管している物件が、台風や津波等の自然災害により海域に流出するおそれがある場合。
- * 爆発性物件その他危険と認められるものを使用・保管する場合。 等

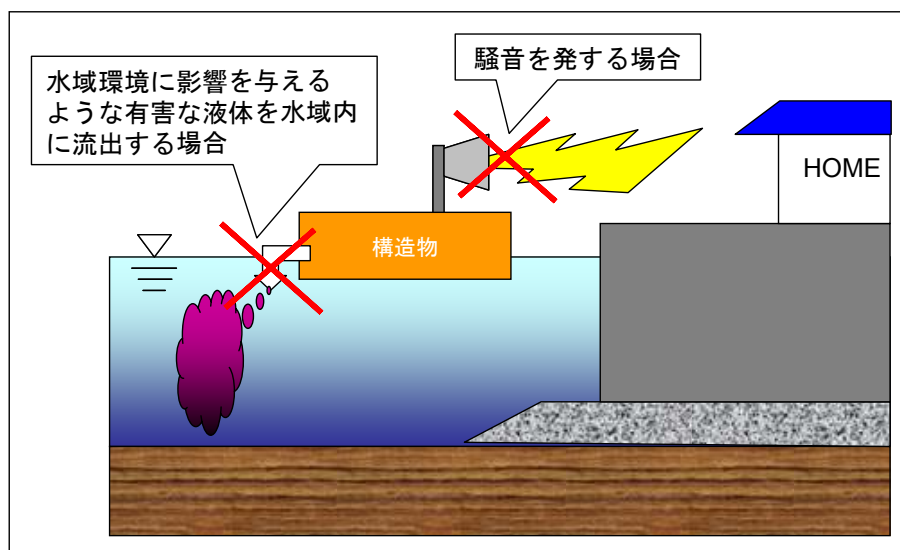


図：「近傍に立地する事業者の事業活動に支障を与える事例」のイメージ

d) 環境を悪化させるおそれがある事例

「環境を悪化させるおそれ」とは、港湾環境や周辺の住環境等に悪い影響を与える場合が想定される。

- * 構造物を設置する際に、都市美観への配慮がなされておらず、周辺の景観との調和を損ねるおそれがある場合。
- * 悪臭・騒音等を発する場合。
- * イベントの実施の際に生じたゴミが水域に流出するおそれがある場合。
- * 水域環境に影響を与える様な有害な液体を水域内に流出する場合。 等



図：「環境を悪化させるおそれがある事例」のイメージ

5. 水域占用許可の手続きのあり方（提案）

(1) 課題

* 水域利用計画が定められていない港湾においては、水域施設以外は原則として自由な使用が可能な水域であり、その占用は申請順に手続きを行うことで特段問題ない。(自由使用が可能な水域が広大であり複数者による水域占用の競合が考えにくいいため。)

- ①しかしながら、水域利用計画の中の特定の用途として利用する区域は、水域の面積が限られていること、当該用途の利用に係る水域占用のニーズが高いと考えられることから、複数者による水域占用の競合が考えられる。
- ②さらに、当該水域は港湾管理者が当該用途の利用へ誘導する区域であるため、当該用途の利用者の選定については、港湾管理者が何らかの方法を提示すべきである。
- ③また当該水域は、特定の用途としての利用に特化していく区域であり、周辺住民や周辺水域の利用者への影響が大きいため、影響を受ける者との利害調整があらかじめ必要となる可能性が高い。

(2) 提案

* 上記①（複数者による水域占用の競合）及び②（当該用途の利用者の選定）の課題に対しては、以下の通り。

*** 公平な水域利用に対する一定のルールを港湾管理者が作るべきである。**

例) 水域占用への参入機会の公平性の確保

* 上記③（影響を受ける者との利害調整があらかじめ必要）の課題に対しては、以下の通り。

*** 水域占用に係る関係者間で利害調整する仕組みを、港湾管理者が作るべきである。**

第2章

水域占用の許可期間

第2章 水域占用の許可期間

1. 現行制度の概要とその背景

水域占用許可については、

- (1) 昭和54年に、設置期間が長期に亘る案件については道路法・都市公園法の考え方を参考とする旨の通達を発出。
- (2) 平成2年に、新型案件について占用許可期間を最長10年間まで認めて差し支えない旨の通達を発出。

(1) 昭和54年3月通達

- * 「水域施設、外郭施設、係留施設等の堅固な工作物で設置期間が長期に亘ることが必要と認められるものについては、ある程度長期の期間を定めて許可を行う等・・行為の種類、態様等に応じて実情に沿うよう努める」
- * 「許可期間を定めるに当たっては、道路法第32条及び道路法施行令第9条並びに都市公園法第6条、第7条、都市公園法施行令第12条及び第14条の規定を参考にされたい。」

[昭和54年3月通達の意義]

- * 港湾法では、水域占用の期間について考え方を示しておらず、当時は機関委任事務として具体的な運用は港湾管理者の長に委任されていた。
- * 一方で、道路法及び道路法施行令の規定によると、水管・下水道管・ガス管・電柱等公共性の高い施設については 10年以内、露天や商品置場など道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある工作物は5年以内、とされている。
- * また、都市公園法及び都市公園法施行令によると、電柱・電線・水道管・下水道管・ガス管など公共性の高い施設については 10年以内、郵便差出箱や公衆電話所は3年以内、災害時の被災者の収容のための仮設工作物は6ヶ月以内、競技会や展示会などの催しのための仮設工作物は3ヶ月以内、とされている。
- * すなわち、港湾管理者が参考とすべき考え方として、堅固な工作物で設置期間が長期に亘ることが必要と認められるものについては、10年以内を目安として期間を定めることを示唆している。

(2) 平成2年7月通達

- * 「許可期間については、占用案件の性格等に応じ、最長10年間（更新可能）まで認めて差し支えない。」 [平成2年7月通達]

[平成2年7月通達の意義]

- * 新型案件は、新しいタイプの水域利用に係る占用許可であることから、許可可能な期間を「最長10年間」と明示。

2. 現状の課題

- * 通達等により許可可能な期間を最長 10 年間と明示しているにもかかわらず、港湾管理者へのアンケート結果によると、水域占用の許可期間を 10 年間としているところはごくわずか。
- * これは、水域占用の許可の後において、状況の変化等により取消の必要が生じた場合、何らかの補償なくして許可の取消を受認させることは適当ではなく、損失の補償を行う必要性が生じるおそれがあるため、必要以上に許可期間が短く設定されている可能性があるためと考えられる。

3. 提案

- * 原則として、港湾計画の目標年次と 10 年間のうち短い期間（更新可能）を水域占用の許可期間として認めて差し支えない。
- * ただし、長期に亘り占有を許可することとなるため、不測の事態に対するリスク回避のための仕組みを構築しておくことが必要。

例) 以下の様な場合の対応の仕方について、あらかじめルールを定めておく必要がある。

☆大規模自然災害で港湾が被災することにより、水域占有を継続することが困難となる場合

☆水域占有を許可した後に、想定外の港湾の利用のニーズが発生し、当該水域の占有の継続が困難となる場合

☆占有許可を受けた者が、会社の消滅等により占有を継続することが困難になった場合（施設の撤去や現状回復を担保するための条件の設定等）

第3章

水域占用の料金

第3章 水域占用の料金

1. 現行制度の概要とその背景

*平成2年に、新型案件に係わる水域占用料金の算定手法について考え方を規定した通達を発出。

(1) 平成2年7月事務連絡

*「新型案件に係わる水域占有は、陸域における土地利用と類似していることから
・・基本的には、不動産鑑定評価上の手法を用いて算定すること。」

[平成2年7月通達の意義]

*港湾法では、水域占有の料金について規定しておらず、当時は機関委任事務として具体的な運用は港湾管理者の長に委任されていた。

*しかしながら、新型案件は従来陸域に設置されていた工作物で、設置期間が長期に亘るといふ新しいタイプの水域利用に係る占有許可であることから、陸域で同様の事業活動を行う事業者との間で不公平が生じないように、占有料金の算定の考え方を具体的に示した。

2. 現状の課題

*多くの港湾管理者が条例で占有料金を明示しているものの、その算定根拠については開示していない。ただし、港湾管理者へのアンケート結果によれば、多くの港湾管理者が平成2年通達の考え方を踏まえて算定しているとのこと。

*ただし、具体的な算定方法については港湾管理者に委ねられており、港湾管理者毎に異なる。

3. 提案

*占有料金の算定方式は港湾管理者によって異なるため、港湾管理者は、事業者から求められた場合、その算定根拠の情報を公開すべきである。

第4章

占用の許可対象水域

第4章 占用の許可対象水域

1. 現行制度の概要とその背景

*平成2年に、占用の許可対象水域について占有物件の周囲の水域も認めて差し支えない旨を規定した通達を発出。

(1) 平成2年7月通達・事務連絡

- *「許可対象水域については、占有案件等の性格に応じ、占有物件の周囲の水域も含めて差し支えない。」
- *「マリーナ設置を目的とする水域占用の許可を行う場合に、マリーナを構成する防波堤等により区画され専らマリーナとして利用される水面を占用水域に含める」

[平成2年7月通達・事務連絡の意義]

- *港湾法では、占用の許可対象水域について規定しておらず、当時は機関委任事務として具体的な運用は港湾管理者の長に委任されていた。
- *しかしながら、マリーナなど直接占有する水域だけでなく周囲の水域と一体となって管理することが適当な案件も新たに生じていることから、許可対象水域の考え方を規定。

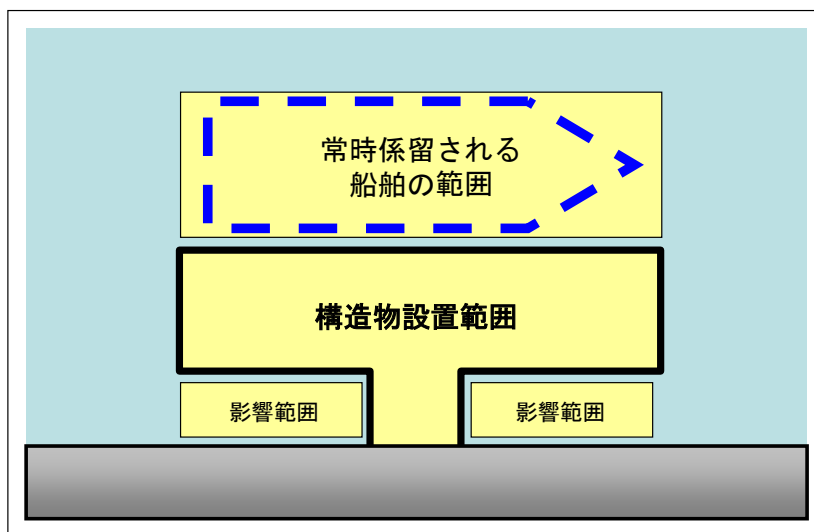
2. 現状の課題

- *平成2年の通達・事務連絡では、「占有物件の周囲の水域も含めて差し支えない」という考え方を示しただけであり、その具体的な運用は定められていない。
- *このため、港湾管理者へのアンケート結果を見ても、占用の許可対象水域についての考え方は、港湾管理者毎で異なっている。

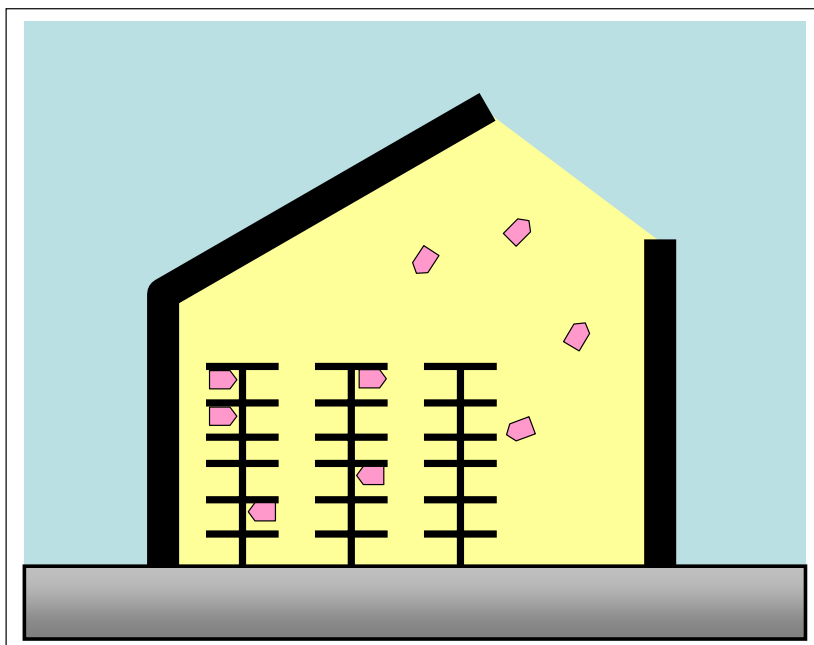
3. 提案

* 占用の許可対象水域については、以下の通りとする。

- ① 原則としては、「構造物設置範囲（周辺の影響範囲を含む）＋常時係留される船舶の範囲」とする。
- ② なお、当該用途の機能発揮のために排他的に使用される範囲も含めても良い。



図：提案①における占用の許可対象水域のイメージ



図：提案②における占用の許可対象水域のイメージ