

道路に越境する危ない枝葉を行政代執行で除去

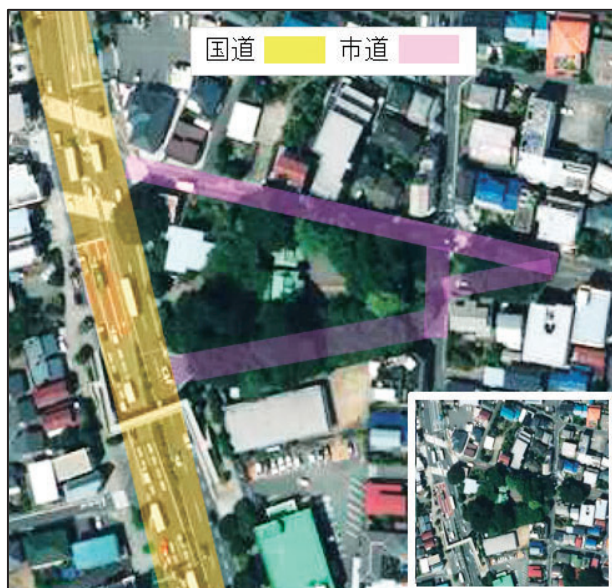
国土交通省 関東地方整備局 相武国道事務所 管理第一課

1. 行政代執行による除去を行った背景

今回行政代執行の対象となった道路に越境している樹木は、沿道神社の境内から伸びているもので、境内敷地内の樹木剪定がほとんど行われず、枝葉が道路を越えて繁茂する事で地域の安全に支障をきたすようになり、頭上から枝が落ちたり、はみ出た枝や垂れ下がった枝葉が歩行者に接触し、通行人が怪我をするなど、周辺で被害が発生していました。

また、道路においては、車道側に伸びた枝が信号に覆い被さる事で信号が見えにくくなっていた他、通行車両に接触して道路管理者や交通管理者に苦情が入るなど、交通に支障を及ぼしていました。

沿道においては、民地側まで伸びた枝葉により、電線管理を行う占有企業者も防護管設置等行う自衛策を講じざるを得ない状況となり、また地元住民で結成された「被害者の会」が神社側、行政側双方に対応を求める中、マスコミ報道も数多くなされ、神社の越境樹木問題が地域において社会問題化していました。



図－1 上空から見た越境の状況（写真：国土地理院）



写真－1 国道及び市道。枝葉が信号や電線に覆い被り、車両や歩行者に当たるなど、通行に支障を及ぼしていた。

道路管理者（国及び市）からは、再三に渡り、樹木所有者の神社側に剪定を申し入れましたが、神社側は「境内の樹木はすべてご神木である」「ご神木だから剪定できない」として改善されず、道路管理者が道路法第42条により道路の安全確保の為の一部剪定を申し入れても、「適切に管理している」として聞き入れられず、国と市で繰り返し行政指導を行っていました。

その間にも道路側へ伸びた枝葉の繁茂による接触事案等が発生した為、道路法第71条による命令にて監督処分を行いましたが、それでも「ご神木」である事を理由に状況の改善は見られませんでした。

2. 解決策の検討

道路法での監督処分を行っても改善が見られなかった為、行政代執行も検討することとしましたが、執行には慎重を期するため、民法、道路法、その他の法的措置での解決が可能か、更に検討を行いました。

- ① 災害対策基本法（台風などにより樹木の枝が折れ通行車両や通行人、近隣家屋に被害を及ぼすおそれがあったため）

災害対策基本法第64条には「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、当該市町村の区域内の他人の土地、建物その他の工作物を一時使用し、又は土石、竹木その他の物件を使用し、若しくは収用することができる」とあり、検討時に台風が接近中であったため、市に災害対策基本法での対応が可能か確認したところ、適用にあたっては基準が明確になっておらず難しいとの結論になりました。

- ② 民法

民法第233条（竹木の枝の切除及び根の切取り）による対応を検討しました。民法においては任意での履行を求めたが応じなかったという経緯などを主張、立証する事が必要となり、また解決までに時間（約2年間）がかかると考えられました。なお、民法に基づく請求と、道路法上の監督命令やそれに引き続く行政代執行手続について、法律上明確に優劣関係があるわけではありませんが、行政上の目的に適合した状況を早期に実現するという行政代執行制度の趣旨に照らせば、まずは行政代執行を検討する事が法の趣旨に合致すると考えられました。

- ③ 道路法第42条

本件で問題となっている樹木の枝は、樹木から分離されていない以上、樹木の一体物として相手方に所有権を觀念する事ができ、その所有権をみだりに侵害することはできないから、これを無価値物と評価することはできず、相手方の了解が得られなければ、通常の道路維持管理、清掃による処理は出来ないと考えられました。

- ④ 道路法第44条の2

道路法第44条の2は、同法第71条第1項の特則として、一定の要件のもとに道路管理者自ら迅速な除去を認めることとしたものです。単に、抽象的に道路の構造に損害を及ぼすおそれや交通に危険を及ぼすおそれがあるというだけでは、法定の要件を充足しているとは認められない可能性がある事から、道路法第44条の2に基づく措置を執ることについては、一定のリスクがあると考えられました。

以上から、民法による解決には時間がかかること、道路法第44条の2と行政代執行では、手続き期間が大きく変わらないこと、また専門家に相談した結果を踏まえ、今回の事案においては行政代執行要件を充足していると組織として判断し、より丁寧な手続きを踏む行政代執行で進める事となりました。

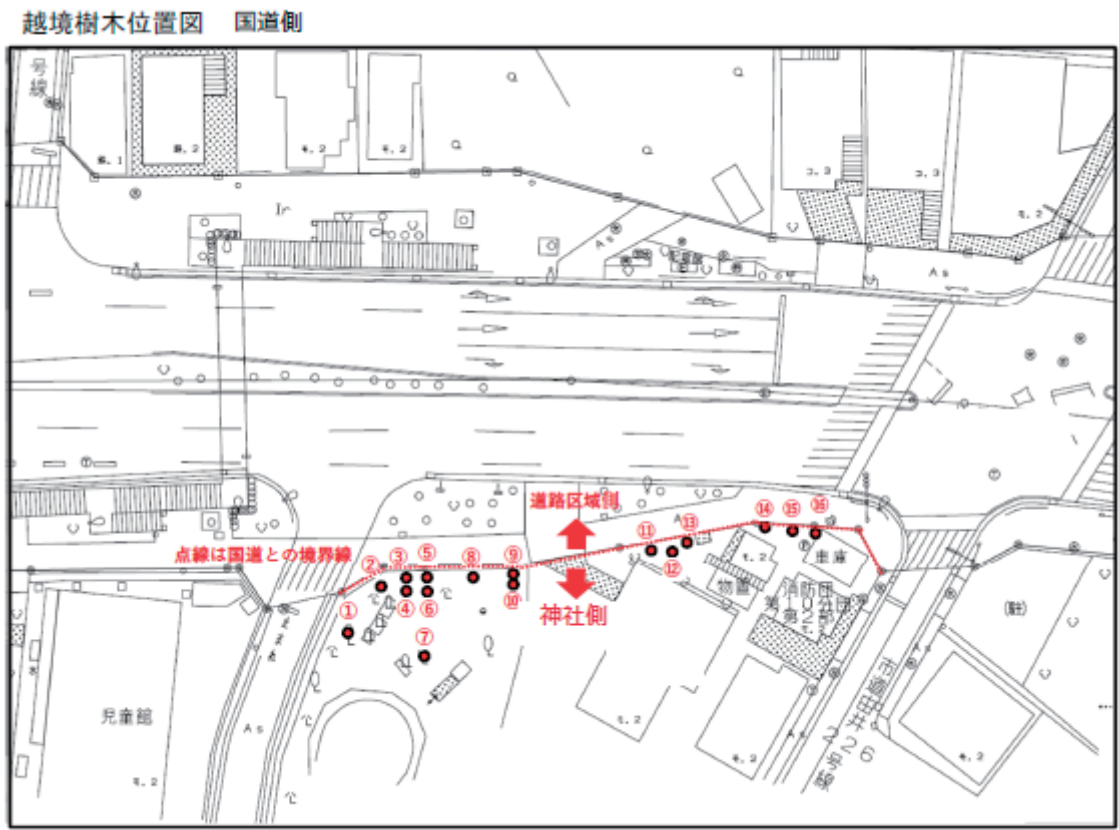
3. 行政代執行に向けての準備から執行まで

- (1) 市と共同の代執行手続き

国道側と同様に市道側にも樹木の枝葉が越境している状態であったため市と連絡をとり、法的な手続き等お互いに確認しながら対応しました。後日裁判になった場合に備え、命令書等の配達証明等による発送、命令書等の写しのポスティング、相手方への訪問時の写真、動画の記録等を残すなどの対応をしました。

(2) 除去方法等

対象樹木は国道側 16 本、市道側は国道側より本数も高木も多く高所作業となることから、安全に効率よく剪定するための手順を市と検討し事前打ち合わせを行いました。除去範囲は道路側に越境する部分で、樹木の剪定時期としては良くない時期（樹木が水を吸い上げる時期）に大きな幹を剪定する樹木もあったため、より適切な剪定方法を樹木匠に相談するとともに、後日樹木が枯れて争いになった場合に備えて剪定前の樹木の状況を記録に残すこととしました。



図－2 国道側越境樹木の位置図

対象樹木の状況一覧表(国道側)

No.	種類	5月27日		6月15日		2020/ /		2020/ /		2020/ /	
		計測値 (m)	状況	計測値 (m)	状況	計測値 (m)	状況	計測値 (m)	状況	計測値 (m)	状況
ex		高さ 越境長	変化なし								
①	エノキ		葉有		葉有						
②	梅		剪定有		葉有						
③	梅		剪定有		葉有						

中略

⑭	梅		枝上有		葉有						
⑮	梅		葉有		葉実有						
⑯	ケヤキ		葉有		葉有						

※高さ…越境枝のうち、地上から一番垂れ下がっている枝までの高さ
越境長…官民境界から国道側に一番張り出している枝までの長さ

図－3 除去前の国道側越境樹木の記録様式（1～2週間毎目安）の一部



写真－2 除去前の国道側越境樹木の計測

(3) 行政代執行における留意事項

作業箇所は交通量の多い国道16号バイパス沿いにあり、歩行者等の往来も日中は常にある場所なので、代執行を安全に速やかに行えるよう配慮を要しました。

- ① 高所作業を伴う困難を要する樹木が多いことから、作業班を多く組めるようにし、できるだけ短期に完了できるようにしました。
- ② 平日は交通量が多く、また近くに小中学校もあり、作業で通行止めとする市道沿いには児童館や診療所が所在することから土日の作業としました。
- ③ 国道で1車線規制、市道で通行止めとする箇所があるため、歩行者等の迂回路誘導方法や作業の順番を事前に調整しました。
- ④ 作業時期が梅雨の時期であるため、順延の場合の対応として両日雨のパターン、片方のみ雨のパターン等をシミュレーションして当日に備えました。

検討の結果、6月20日（土）、21日（日）を代執行日とし、国は交通量のより少ない日曜日の21日のみ作業することとしました。

当日の作業は予定より早めに進み、21日の16時過ぎには国及び市の代執行をすべて終了させることができました。



写真－3 国道側越境樹木の代執行状況

(4) 地元警察との調整

交通処理方法やマスコミ等の対応について地元警察と事前に調整を図り、作業当日に混乱の無いよう配置体制や役割確認を行いました。

警察の全面的な協力を得られたことで、国道側に多少の渋滞は発生したものの大きな交通混乱は生じませんでした。また、当日は報道機関の取材クルーや近隣住民など、多くの方が沿道から執行の様子を見守っていましたが、警察による適切な対応で、作業行程への影響もなく現場の混乱も生じることはありませんでした。このような特殊な現場においては警察の協力は不可欠であることをあらためて認識しました。

(5) 沿線住民等への対応

代執行に当たって国道については車線規制及び作業帯となる歩道を通行止め、市道においては作業帯となる市道を全面通行止めとすることから、市と調整し、市道の通行止めにより大きな影響を受けそうな事業所や住民に対して市より周知を行い、国道沿線の代執行作業付近の住民に対しては国より周知を行いました。

国道側の代執行作業のため作業区間を迂回しなければならない歩行者等に対しては、看板の設置や2箇所迂回路のチラシ（市道の通行止め区間を含む）を持った職員を配置し迂回路の説明・誘導をしました。

（執行前：左写真は国道側、右写真は市道側）



（執行後：左写真は国道側、右写真は市道側）



4. 行政指導から行政代執行までの時系列

平成 29 年 5 月頃	国道の通行車両より、枝葉が通行の支障になっている旨苦情あり。 他警察、近隣からも同様の苦情があり剪定について神社側に口頭指導。 以降令和 2 年 1 月まで計 8 回行政指導を行う。
令和 2 年 2 月	行政手続法による弁明機会付与。
令和 2 年 3 月	行政手続法による不利益処分通知、道路法による監督処分（除却命令）実施。
令和 2 年 5 月下旬	新型コロナウイルスによる緊急事態宣言解除後、改善が見られない為行政代執行法による戒告。
令和 2 年 6 月中旬	代執行令書発出。
令和 2 年 6 月下旬	行政代執行実施。（国道、市道同日実施）
令和 2 年 7 月	神社側、発生品（剪定した枝葉）引取。
令和 2 年 8 月	国への代執行費用納付。（市への代執行費用納付は 9 月）

5. おわりに

行政代執行にあたって、法的手続きの確認や行政代執行の実施まで市などの関係機関との調整や現地パトロールの他に、いくつかの樹木の枝葉について若干切った痕跡が見られたため状況の変化をつぶさに記録する必要があったことから、1～2 週間に 1 度程度同じアングルから写真を撮って記録し、越境する幅や路面からの高さを計測することなど多くの職員の相当な時間と労力を費やしました。しかしながら、行政代執行作業中に現場を巡回していたところ沿線住民の方々から「ありがとう」と感謝の声をかけられ大変報われる思いでした。

今回は結果として総合的な判断で行政代執行により樹木の枝葉を除去しましたが、今回のような樹木のように相手方の所有権、財産権も絡んだ案件については、相手方と意思疎通を図るなどして、強制執行という手段を執ること無くいかに道路及び道路利用者の安全を確保出来るかが、大きな課題となります。