

# 淀川における河川空間の利用について

中井 悠太<sup>1</sup>

<sup>1</sup>近畿地方整備局 淀川河川事務所 占用調整課 (〒573-1191枚方市新町2丁目2-10)

淀川の河川空間では、サイクリングや徒歩での散歩、河川敷での団体活動など様々な目的によって、日々多くの一般の方々が利用している。特に昨今のサイクリングの流行もあり、自治体が自転車道として占用している堤防天端や河川敷では、多くの自転車が行き交っている。そのため、利用者達による接触事故や危険行為が危惧され、その防止策や河川管理用通路（緊急用河川敷道路を含む）の舗装要求など当事務所に改善を求める声が多く寄せられている。このような問題を解決するため、どのように方針を定め、どのような対策を行うべきなのかについて考察する。

キーワード 自転車, 維持管理, 管理瑕疵, 利用調整

## 1. はじめに

淀川は、滋賀県山間部から発する大小支川を集めた琵琶湖を水源としている。大津市から南流し桂川・木津川と合流後、一本の河川として大阪平野を西南に流れて大阪湾に注ぐ一級河川であり、三重・滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良の2府4県にまたがっている。その流域面積は8,240 km<sup>2</sup>であり、瀬戸内海に流れる河川の中で流域面積が最も広く、流域人口は西日本で最も多い。

淀川河川事務所（以下「当事務所」という。）は、そのうち淀川の大阪湾から三川合流地点（37km）、宇治川の三川合流部から天ヶ瀬ダム（16.1km）、木津川の三川合流点から京都府相楽郡（37.2km）、桂川の三川合流地点から京都市右京区嵐山地区（18.6km）を管理している。



図-1 淀川流域図

## 2. 淀川の河川空間の利用状況について

### (1) 淀川河川空間について

淀川流域は、各自治体が占用（自由な空間である河川内で長期間かつ排他独占的に使用すること）しているものを含んだ河川敷公園が多く存在し、淀川本川（本稿では大阪湾から三川合流地点までの流域を「淀川本川」として、また三川合流地点以降については宇治川として扱う。）・桂川・木津川においては自転車歩行者道（以下「自歩道」という。）が整備されていることから、管内全体で一般の方々による活発な利用が行われている。



写真-1 淀川河川空間（淀川本川）

その淀川流域の中でも淀川本川においては、都市部に立地していることや河川敷に国営の淀川河川公園が広く整備され沿川住民の憩いの場となっていること、また周辺自治体が占有している堤防天端（一部橋梁の下を通過する高水敷を含む）の自歩道をサイクリストが利用していることから、特に賑わいを見せている現状である。

## (2) 河川空間でのサイクリング利用

近年サイクリングを楽しむ人が増え、2018年5月1日には自転車の活用を総合的・計画的に推進することを目的に、「自転車活用推進法」が施行された。そのような自転車ブームの影響もあり、爽快に走行できる河川空間での自転車利用は社会的な機運として高まっており、それに伴い安全で快適な走行空間として淀川への注目が高まっている。すでに河川空間内では、前述の自歩道だけではなく、河川管理用通路や緊急用河川敷道路（災害時の搬出用通路として緊急用船着き場と併せて淀川本川に設置されたもの。以下「緊急道」という。）をサイクリングロードと認識して利用する人が多く見受けられる。

自転車走行を利用目的として自治体等が道路管理者として占有・整備している自歩道とは異なり、河川管理用通路等はあくまで河川の管理や緊急時の使用を想定したものであって、自転車利用を前提として設置されたものではない。もちろん、河川は公共の空間であり、その利用は公共の利益や他人の活動を妨げない限りにおいて、原則として誰でも自由に利用できるとされていることから、河川管理用通路等での自転車走行に関しても、一般に開放されている箇所においては自由使用の範疇であると言える。

ただし、自由使用といえどもその利用が他の河川利用者や沿川住民の迷惑となっている場合など河川管理上支障があると判断された際は、注意や指導、禁止することもある。そのため、淀川本川では河川敷へのバイク等走行の禁止区域を拡大し、河川管理用通路等に車止めやゲートを設置する等、危険行為への対処の観点から一定の規制を設けている。

## (3) 自由使用と規制

河川空間における利用の活性化は一方で、利用者同士の接触事故や危険行為の発生・被害の件数増加、また河川管理用通路等をサイクリングロードと認識



図-2 淀川管内の緊急用河川敷道路と自転車歩行者専用道

して走行する利用者の更なる増加が予想される。当事務所では、その防止策や河川管理用通路等の舗装要求のような改善を求める声が多く寄せられている。

河川の自由使用に伴う危険は、もともと河川が自然状態において危険性を内包することを前提として公衆の自由使用に供されていることから、原則として利用者が負担すべきものであるとされている。

しかし、管理のための通路でも、一般の方が散歩や自転車で通行可能な状態で舗装・開放し、そのために整備された道路であると通常人が認識できてしまうような状態で維持されているのであれば、もしその通路等で発生した事故についてその管理瑕疵を追求された場合、完全に利用者の安全確保義務から免れることは難しく、少なくとも利用者や社会一般からはそのような見方をされることは想定しておくべきだと考えられる。この点に関しては、自治体が道路管理者として占有している自歩道についても、河川管理者自身が利用施設の整備に許可等の形で関与している以上、同様であると考えられる。

### 3. 河川管理用通路において実際に発生した事例

前述のとおり、河川空間での自転車利用が昨今活性化していることもあり、2010年代頃から事務所にに対し河川管理用通路の不備について、実際に管理瑕疵を原因とする損害賠償の請求がなされるようになった。(表-1)

表-1 淀川流域における管理通路事故の請求事例

	年月日	被害	場所	事故概要
①	2015. 10. 23	物損 (自動車)	桂川	通路陥没部に脱輪し損傷
②	2016. 7. 4	人身	淀川	ゲート破損部に接触し負傷
③	2017. 3. 26	物損 (自転車)	淀川	ゲート通過時に接触し損傷

上記事例の内①②においては実際に国側の管理瑕疵が認められ、被害者に対して賠償している。賠償に至った事例は、いずれも管理状態に不備があったことが主な原因ではあるが、仮に通路及び構造物に(河川管理上)不備がなかったとしても、今後淀

川河川空間の利用者が増加し、一般に開放・整備されている通路等を彼らが見て、「娯楽利用のための施設」として河川空間を認識・利用するようになるようなことがあれば、当然に彼らが「施設」管理者である当事務所に期待する通路等管理の安全水準は、本来の目的である「自然河川」のためのそれ以上に高いものになると思われる。それによって前述のとおり、当事務所が事故の責任を問われた際、外形として河川が「利用施設」の形態を備えており、利用者がそう認識しても仕方ないと判断されるようであれば、当事務所の想定以上に通路等の管理瑕疵が認められてしまい、河川管理者としての対応姿勢が不安定なものになる恐れが考えられる。

また、②に関しては自転車の高速走行も原因の一つとして指摘されている。この点についても今後淀川の利用活発化を考えると、同様の車止めへの衝突事故はもちろん、散歩等の他利用者との衝突事故についても増加する可能性は十分に考えられる。淀川の管理者として、そのような事態を「河川利用は自由使用である」として全く関与せず放置することは許されない。

当事務所は早急にこれらの問題に対して何らかの措置を講じる必要があると判断した。

### 4. 河川空間の安全な利用に向けた対策

河川管理用通路等での自転車利用は、河川敷と同様に自由使用であり、「ルール」のようなものがないため、ある意味無作法に走り回っているのが現状であった。そのため「自転車利用のルール策定」について対策を講じておく必要があると判断し、先見事例として「マナー悪化」について問題提起を受けた後、統一した河川敷利用ルールの作成を果たした関東地方整備局の荒川下流河川事務所に2018年度視察し、聞き取りを行った。

視察の結果、当事務所が今後抱える問題に対する措置として行っていく必要のある3つの取組みが判明した。以下にその詳細と実際に業務として取り組んだ活動を挙げる。

#### (1) 沿川自治体との協議会の設立

「荒川下流河川敷利用ルール」は、沿川市町と河川管理者で構成された荒川下流河川敷利用ルール検討部会によって策定されたものであった。ルールの策定は、公共空間の利用調整措置であることから、河川内の公園等の施設管理者や沿川自治体と合同で

の取組とすることが重要である。当事務所においても2019年8月に河川管理者として主に大阪の沿川市町等呼び込み「淀川河川空間利用調整検討会」（以下「検討会」という。）を立ち上げ、主に現状の淀川の利用実態及び自転車利用について対象に検討し、淀川利用ルール案・活動内容を確認した。



写真-2 検討会の様子

## (2) 淀川河川敷ルールの策定

前述の検討会での協議により、淀川を利用するにあたって当事務所が考案した「淀川利用ルール案」の内容を確認した。淀川本川における河川空間内でのマナー遵守の啓発、禁止事項明記による注意喚起、緊急道の目的や車両止めの必要性等の説明を明記した内容になっており、参加自治体の賛同を得られたことから、正式に策定となった。



図-3 淀川利用ルール

## (3) 啓発活動

### a) 合同マナーアップ活動の実施

検討会ではルールの策定だけに留まらず、河川利用者に対しその周知を行うなど直接的な活動が必要であり、各組織が協力してそれを行うことについて確認した。その結果、2019年10月に関係自治体と共同でマナーアップ活動を実施し、チラシの配布による河川利用ルールの周知や自転車利用者に対してマナー向上の呼びかけを行った。

また、同時に一部の河川利用者に対してアンケートを実施（淀川沿川に暮らす住民を対象に別途行ったWEBアンケートも含む）し、複数の質問事項を用意して河川空間における自転車利用者の意識、自転車利用に対する一般利用者の意識について調査した。その結果、特筆すべき点として、利用者の多くは「自転車による高速走行を特に問題視していること」「緊急道が自転車走行のための道路ではないことを認識していなかったこと」が判明した。



▲自転車利用者へのマナーアップの呼びかけ



▲沿川自治体職員も活動に参加



▲河川利用者へのアンケート調査を実施

図-4 マナーアップ活動実施の様子

## b) 啓発看板の設置

マナーアップ活動のような一時的な周知とは別に、恒久的かつ明確に周知する手段として、検討会ではさらに啓発看板を設置することを確認した。

当事務所ではこれまで河川空間での危険・迷惑行為に対し、それらの対処として注意喚起看板の設置を行ってきたが、河川利用者に緊急道の周知を行うような看板の設置は今まで行っていなかった。そのため、検討会での確認もあったことから、2020年夏頃に「緊急河川敷道路は淀川の管理作業及び災害時の復旧車両の代替輸送路として救援物資等の輸送を目的とした道路である」旨を周知する啓発看板を、各地の混雑箇所や合流地点等の効果的な場所に新しく設置する予定である。



図5 荒川緊急道看板(左)と淀川緊急道看板(右,予定)

## (4) 結果

河川利用者に対して河川の性質を理解していただき、また、同じ河川空間で行われる多様な利用の共存を可能なものとするために、これらの取組みを行った。結果として、淀川河川空間に関する扱いの方針や課題について、沿川周辺の自治体と共に継続的に協議する場を検討会という形で立ち上げることが

でき、一丸となって淀川における利用ルール策定や啓発活動を行うことができた。

引き続き検討会ではこれらの結果を踏まえ、今後の方針について協議を図ることを予定しており、利用者からの理解を得るためにマナーアップ活動等の啓発活動も共同で継続していきたいと考えている。

## 5. まとめ

本稿では、昨今の自転車利用及びレクリエーションの場として淀川河川空間の需要が増加し、それに伴い河川空間を「利用施設」として認識し利用される人が増加する可能性を考慮し、当事務所がどのように方針を定め、対策を行うかについて考察した。

今回、当事務所主催の検討会が策定した「淀川利用ルール」は、内容としてはあくまで河川利用者に対して、河川空間の性質を説明し、「全員が快適に河川を利用できる」ように世間一般的なマナーの遵守をお願いしたものである。よって、河川利用者に対して利用方法の押しつけを図るようなルールを規定したものではない。しかし、本来は自由使用とされている河川空間において、河川空間の性質を示しマナー向上を促す形とはいえ「利用のルール化」を行うことは、異例であると言わざるを得ない。

淀川は現在、前述のとおり河川利用で賑わっており、今後その進行が続くことは明白である。そのような中で河川利用者に河川の性質を誤認されかねない状態のまま、無条件・無秩序に野放しすることは当事務所として望ましくなく、「淀川」においては上記の対策が必要であると判断し、取り組むに及んだ次第である。

当事務所としては、利用の混乱から事故が生じ、河川利用に対し規制を強めるような事態にならないよう、今後も取り組みを続けて「自由な空間」として河川を管理していけるよう努めていきたい。

謝辞：本稿を取り纏めるにあたり、ご助言・ご指導・ご協力頂いた全ての方々に深く御礼申し上げます。