

恐さを知って川と親しむために

提 言

平成12年10月30日

危険が内在する河川の自然性を踏まえた河川利用及び
安全確保のあり方に関する研究会

目 次

1. はじめに	1
2. 水難事故を防止するための主な課題	2
(1) 河川利用者	2
(2) 河川管理者	2
(3) ダム設置者	3
(4) 地方公共団体等	3
(5) その他	4
3. 基本的な方向性	5
(1) 情報提供の充実	5
(2) 河川利用者等の啓発	5
(3) 流域における関係機関の連携	6
(4) 緊急時への備え	6
(5) 河川利用と安全確保の基本的な考え方	6
4. 具体的な施策	7
(1) 河川利用者を対象とした情報提供の充実	7
(2) 学校教育や社会教育における安全意識の啓発	8
(3) 流域における関係機関の連携の充実	9
(4) 緊急時を想定した体制等の構築	9

危険が内在する河川の自然性を踏まえた河川利用及び
安全確保のあり方に関する研究会 委員名簿

1. はじめに

近年の自然や河川への関心の高まりを受けて、河川を利用して自然体験型のレジャーを楽しむ人々（以下、「河川利用者」と称することとする。）が増加している。

河川は、多様な生態系を育むとともに水と緑豊かな貴重な公共空間であり、また、人々が自然を体験し自然を学ぶ場としても重要な公共空間であると考えられる。

行政の取組みとしても、河川に親しみ、河川を通じて自然や環境を学ぶ水辺の楽校プロジェクトや「子どもの水辺」再発見プロジェクトなどが実施されており、さらに、河川審議会川に学ぶ小委員会の答申を具体化する「川に学ぶ」研究会における検討等、河川を活用した環境教育の積極的な展開が図られており、今後も河川の利用はますます活発になると考えられる。

しかし、自然としての河川は、突発的な出水など人間が制御しえない面も持ち合わせているにもかかわらず、社会の近代化と治水の進展の過程において人と河川との関わりが希薄化してきたことに伴い、河川が恐い存在でもあることがともすれば忘れられがちである。

このようなことから、河川における釣り、水泳やキャンプ中の水難事故は跡を絶たず、長期的にみれば減少傾向ではあるものの、近年においても多くの方々が亡くなっている。特に、平成11年8月に神奈川県酒匂川水系玄倉川において、キャンパーが増水した河川の中洲に取り残され、13名もの尊い命が失われ、また、本年8月には群馬県の利根川水系湯檜曾川において、サッカー少年団が鉄砲水に襲われ、引率者が亡くなるという痛ましい水難事故が発生したことは記憶に新しい。

このように多くの水難事故が発生する背景には、河川利用をとりまく社会的環境の変化、河川管理に係る各種の制度、河川利用にあたっての国民の認識等に係る様々な課題が考えられる。

この提言は、このような課題を踏まえ、今後、河川管理者や地方公共団体、河川利用者の方々が、安全な河川利用を進めるための指針としていただけるよう作成したものである。

2. 水難事故を防止するための主な課題

河川に関する情報提供の現状、河川利用等に関する法制度の現状を踏まえ、水難事故の発生要因を抽出・整理し、河川利用者、河川管理者、ダム設置者、地方公共団体等の主体別にみると、水難事故を防止するための主な課題として、以下のものが考えられる。

(1) 河川利用者

① 自然に対する認識や経験不足

子供の頃から自然に接する機会が少なく、自然との接し方や自然現象に関する基礎的な知識を身につけていない河川利用者が多い。

② 河川利用時の備え

河川利用者、特に引率者は、危機管理は自分たちで行い、自然から学ぶといった基本的な精神や、気象状況や河川の特性の事前把握、適切なキャンプサイトの選定、天候の変化に応じたキャンプの中止等の対応といった危険回避の措置等の基本的ルールを認識しておくことが重要であるにもかかわらず、このような基本的認識を忘れていることが少なくない。また、日常からの解放感等から、避難警告に従わない河川利用者が存在する。

(2) 河川管理者

① 河川における利用規制

河川法等の公物管理法に関して、現行の法制度では、公共の利益や他人の活動を妨げない限りにおいて、河川での自由な使用に対して規制をしたり、本人の意思に反して、強制力を行使してまで排除することは困難である。

② 河川における情報提供

危険を知らせるための情報提供の内容が河川利用者にとって分かりやすい表現になっていない場合がある。また、河川利用の目的や経験が異なる幅広い河川利用者を対象とした情報や個々の河川の特性を踏まえた情報提供が必ずしもなされておらず、河川に関する情報の問い合わせ窓口も不明確である。

③ 河川利用に対する取組み

行政が安全サイドに立って人々を河川から遠ざける傾向にあったり、河川を安全に利用するための啓発活動が不足していた。

(3) ダム設置者

ダム設置者は、治水や利水など本来の目的を遂行するため、ゲート操作により放流を行う必要がある。また、出水時等における放流の際には河川利用者が避難するようダム下流において警報等を行っているが、さらにパトロールによる警告等を行っても避難しない河川利用者に対して、強制退去させることはできず、このような場合には、警察に注意喚起を要請する等の対応にとどまっている。

(4) 地方公共団体等

①役割分担の不明確さ

溪流等の河川利用者の安全確保に関して、地方公共団体の役割が不明確であり、日常の安全対策が十分になされているとは言えない。

②情報提供のあり方

溪流等における河川利用者の安全確保を図るために、地方公共団体が単独で情報提供などを実施することは実行上困難であるとともに、水難事故の生々しい情報が公開されにくいこともあり、水難事故の恐ろしさが河川利用者や市民に認識されていない。

③キャンプ場の管理

各河川及びキャンプ場の管理者が現地において明確に表示されていない場合がある。また、中洲など危険箇所ではキャンプしている人数を確実に把握できていない場合や救助用のロープ、ロープ付きの浮き輪等の救助器具が配備されていない箇所が少なくない。

④危険な場所からの強制的な移動

警察官は、警察官職務執行法に基づいて、危険な場所にいる者を他の場所に移動させることができるが、個人の身体の自由に制約を加える措置であるため、その適用にあたっては慎重な取り扱いが求められている。

⑤分かりやすい説明

河川の危険性を把握し、危険な場所に居る河川利用者に対して、その危険性を分かりやすく説明する技術が不足している場合がある。

⑥水防法における規定

水難事故が発生する可能性のある出水は、通常の水防で想定している洪水と比較して短時間で発生し、またその頻度が高いなど水防法で想定されている典型的なものとは言えず、水防法の規定を河川利用者の避難のために直接適用することは困難であると考えられる。

(5) その他

①自然の恐さや「川に学ぶ」に対する取組み

キャンプなどにおいて、自然の楽しさは教えても、自然の恐さや災害の仕組みを十分に教えていない場合がある。また、河川において仮に水難事故が発生した場合には引率者は責任を負うこともあることから、「川に学ぶ」ことから遠ざける傾向があった。

②水難事故に関する情報の伝えられ方

河川に内在している危険性や死亡事故に至らない数多くの水難事故についてはニュース等に取り上げられにくく、また、死者や遺族への配慮から事故の悲惨さやその要因が詳細に伝えられにくいという側面もある。

③関係機関の連携

河川利用者に対する日常の情報提供から水難事故発生時の救助まで広い範囲にわたる対応を考えた場合、単独の機関による対応だけでは困難であるが、河川管理者、ダム設置者、地方公共団体、警察、消防、自衛隊、報道機関等の関係機関（以下、「関係機関」という。）の連携が必ずしも十分ではないという側面がある。

3. 基本的な方向性

前章で取りまとめた主な課題を踏まえ、出水時はもとより平常時も含めて、今後の水難事故を防止するための具体的な施策を検討するにあたっての基本的な方向性は以下のとおりである。

(1) 情報提供の充実

①河川管理者等の積極的な情報提供

河川利用者が自らの安全を確保するためには、的確な情報の入手が不可欠である。河川管理者及びダム設置者は、河川について流域全体にわたる情報を多く有しており、河川法が適用されない溪流等においても、地元の地方公共団体との連携のもとで、情報提供を積極的に行う必要がある。

②地方公共団体の的確な情報提供

地方公共団体は、過去の水難事故発生箇所や出水時の実績水位、がけくずれ等の被災履歴などその地域の危険情報や、河川利用者が容易に各種情報にアクセスできる拠点に関する情報など、河川管理者と協力して、地域に根ざした的確な情報提供を行う必要がある。

③多様なツールとインフラ整備

現地において河川利用者には的確に情報が伝わり、河川利用者が容易に情報にアクセスすることができるような多様なツールとインフラ整備が必要である。

(2) 河川利用者等の啓発

①様々な場面での啓発

河川利用者や引率者の自覚を促し、自ら必要な情報を入手して安全確保を図ることができるよう、様々な場面での安全意識の啓発が必要である。

同時に、河川管理者があらゆる機会を捉えて啓発に努めることはもとより、学校、地方公共団体、NPO等に対して、河川に関する知識を提供するなどの支援も併せて行う必要がある。

②安全教育の推進

河川管理者と地方公共団体の連携により、学校教育や社会教育等の中で、河川利用における安全教育に努める必要がある。

③人材の育成

現地において河川利用者には安全面での指導をすることができる人材の育成

が必要である。

(3) 流域における関係機関の連携

出水時等において、河川利用者の安全を確保するための実効ある施策は、河川管理者だけで実現できるものではない。流域における関係機関及びNPO等がそれぞれの役割分担を明確にするとともに、密接な連携を図りつつ体制を構築し、施策を講じていくことが必要である。

(4) 緊急時への備え

河川利用者が自らの安全を確保することを支援するための的確な情報提供に加えて、水難事故の発生時において、適切な避難誘導及び迅速な救助活動を行うための体制を確立する必要がある。

(5) 河川利用と安全確保の基本的な考え方

これまで述べたとおり、河川利用者が正確な状況把握を行い、自己の安全確保のために適切な行動がとれることを側面から支援するため、行政の取組みとして、日常の情報提供の充実などが重要であるが、その前提としての、河川利用と安全確保の基本的な考え方を示すと次のとおりである。

河川では、公共の利益や他人の活動を妨げない限りにおいて、自由に使用することができることが原則であることを踏まえ、自らの意思に基づき行動する限りその際の安全確保は最終的には自己責任において行うべきであり、河川利用者一人一人がそのことを自覚しておく必要がある。

河川利用者の生命・身体の保護のためとはいえ、自らの意思で行動している本人の行動を規制することから、河川での自由な使用に制限を加える新たな措置の導入は必ずしも適当ではないと考えられる。

しかし、小さな規模の出水でも水難事故につながる可能性があることを認識したうえで、出水等により河川利用者の生命・身体に危険が迫った場合において、関係機関が適切な避難誘導のため必要な勧告・指示等を出すことの有効性や法制度等による措置を含め、所要の検討を行うべきであると考えられる。

4. 具体的な施策

出水時等における河川利用者の安全を確保するために、前章で取りまとめた基本的な方向性に沿って、関係機関やNPO等がそれぞれの役割分担のもとに、密接な連携を図りつつ、以下に示す施策を講じていくことが必要である。

なお、**モデル河川**において、以下の具体的な施策を試行的に実施するものとする。

(1) 河川利用者等を対象とした情報提供の充実

① 現地における危険情報の提供

河川管理者又は地方公共団体は、過去の水難事故発生箇所や出水時の実績水位、がけくずれ等の被災履歴等を示す看板等の設置を推進する。看板の設置にあたっては、どのような危険が予想されるのかを示し、かつ、誰にでも分かりやすいシンボルマークによる表現や、水難事故の悲惨さを具体的に示すなどの工夫を行う。

② ダム下流における危険情報の提供

河川管理者又はダム設置者は、ダム放流によってダム下流の水位に影響がある場合には、河川利用者等に対するサイレン等の意味の周知を行うとともに、河川利用者等が危険な状況を理解し、確実に避難行動をとれるような情報提供のあり方について、さらに工夫を行う。

③ 河川に関するきめの細かい情報の提供

河川管理者又は地方公共団体は、必要に応じて民間の通信事業者の協力を得て、河川利用者が気象警報、水防警報、雨量、水位などの河川に関する情報を容易に入手できるよう、ファクシミリ、携帯端末やインターネットを活用した情報提供システムの構築を図る。情報提供の際には、予想される河川の状態をコメントするなど、河川利用者にとって分かりやすい情報提供に努める。

地方公共団体は、キャンプ場の管理センター等に気象情報、河川情報が入手できる電話番号やホームページアドレスを表示し、キャンプ場の利用者がこれらの情報にアクセスしやすい環境を整える。

河川管理者又は地方公共団体は、地元の住民、漁業関係者やNPO等河川の特性を熟知している方々の協力を得て、流域全体の水難事故発生箇所や出水履歴、河川に関する情報の拠点など安全確保のための情報を「河川安全利用マップ（仮称）」等にまとめ、河川利用者や地域住民へ提供する。

④流域での情報ゲート

河川管理者又は地方公共団体は、「河川安全利用マップ（仮称）」等の情報を河川利用者等へ提供する手段として、コンビニエンスストアやガソリンスタンドなどの「情報ゲート」としての活用や、キャンプ関係雑誌、アウトドアグッズメーカーなどに協力を要請する。

⑤多様な情報拠点の整備

河川管理者又は地方公共団体は、流域における関係機関やNPO等のネットワークの拠点となる「流域センター（仮称）」を多様な情報拠点として活用し、河川利用者が気象情報、河川情報など様々な情報を入手できるように整備する。また、レスキュー隊などが救助活動を行う場合の拠点としても活用できるように配慮する。

（２）学校教育や社会教育における安全意識の啓発

①学校教育や社会教育における啓発

学校教育や社会教育の主体である学校・地方公共団体が、学校教育の中で、河川や海岸など自然の水に関する基礎知識の習得や、安全な河川利用のための講習会の実施など実体験を通じた学習活動を実施する。また、ボーイスカウト、ガールスカウト、スポーツ少年団、自然観察会など多様な野外活動の機会を利用して、河川利用における安全確保について学習できるようにする。

河川管理者は、河川に関する学習の機会を提供したり、人的支援や学習ツールの提供により積極的に支援する。

②川の安全に関する指導者の養成

河川管理者又は地方公共団体とNPO等が協力して、現地において河川利用者に対し、安全面の指導をすることができる「川のインストラクター（仮称）」を養成するため、登録制度や養成カリキュラムなどの仕組みを構築する。

③川の安全に関する基礎知識の提供

河川管理者又は地方公共団体は、NPO等の協力を得て、「川の安全ルールブック（仮称）」などを作成し、河川利用時の心構え、河川に関する基礎知識の普及に努める。また、河川を利用したイベント等の機会も活用して安全教育を実施する。

④報道機関と連携した安全意識の啓発

河川管理者又は地方公共団体は、報道機関の協力を得て、河川利用時の基本的な心構えや、水難事故への備えについて積極的にPRする。

(3) 流域における関係機関の連携の充実

①連絡体制の確立

関係機関の連絡会等において、緊急時の連絡体制の確認等を徹底し、一層の連携強化を図る。

②救助訓練の実施

関係機関及びNPO等は、水防演習等の機会を活用して水難事故を想定した救助訓練を実施し、緊急時における対策についての連携を強化する。

③水難事故防止対策協議会（仮称）の設置による総合的な対策

関係機関は、河川利用者に対する日常の情報提供や、水難事故発生時の救助などについて連携して対応するために、水難事故防止対策協議会（仮称）を設置することが有効である。協議会は、上下流交流会や流域懇談会など既存の体制の活用も含め、代表的な河川やキャンプ等の利用が顕著な河川から必要に応じて順次設置し、総合的な対策を講ずる。

(4) 緊急時を想定した体制等の構築

①緊急時の避難誘導及び救助活動の円滑な実施

関係機関は、適切な役割分担を前提として、水難事故を想定した緊急時の連絡体制や行動指針等を整備する。

②防災担当者等の資質向上

河川管理者は、緊急時の避難誘導にあたる地方公共団体の防災担当者等が、気象情報や河川情報の見方や予測手法、河川での安全確保に関する基礎知識を取得できるよう、講習や研修等を実施するにあたって必要な支援を行う。

その際、河川利用者に避難を促すための説明技術の向上についても考慮する。

③河川におけるレスキュー隊の育成等

関係機関はNPO等と協力して、水難事故発生時の救助活動に関する高度な専門知識と技術を有するレスキュー隊などの育成を図るとともに、救助活動に必要な技術の開発を行う。

④救助活動の拠点等の整備

河川管理者又は地方公共団体は、キャンプなど河川利用の状況に応じて、レスキュー隊などの救助活動の拠点等を整備する。

救助活動の拠点等には救助用のロープ、ロープ付きの浮き輪等の救助器具を河川利用者等が認識しやすいよう工夫して配備する。

危険が内在する河川の自然性を踏まえた河川利用及び
安全確保のあり方に関する研究会

委員名簿

- 座 長：廣井 脩 （東京大学社会情報研究所教授）
- 委 員：沖 大幹 （東京大学生産技術研究所助教授）
- 吉川 肇子 （慶應義塾大学商学部助教授）
- 小谷 寛二 （呉大学社会情報学部教授）
- 佐藤 孝洋 （レスキュー3 ジャパン代表）
- 三本木 健治（明海大学不動産学部教授）
- 柴田 敏隆 （コンサーベイションイスト）
- 清水 國明 （タレント 自然暮らしの会代表）
- 瀧田 信之 （日本ロイヤル・ライフ・セイビング協会代表）
- 橋本 博之 （立教大学法学部教授）
- 藤田 裕一郎（岐阜大学工学部教授）
- 藤吉 洋一郎（NHK解説委員）

（五十音順、敬称略）