

大阪市港湾施設条例第10条第1項第4号に係る
「立入禁止区域」の指定について

検討結果報告書

平成21年10月28日

港湾施設の立入禁止区域の指定に係る検討会

目 次

はじめに

1 検討にあたっての基本的な考え方

- (1) 行政目的等への影響
- (2) 安全性の確保
- (3) 利用者によるマナーの遵守、安全対策
- (4) 費用負担

2 立入禁止区域の指定に関する考え方

(1) 総論

- すべての市民への開放について
- 釣り人に限定した立ち入りについて

(2) 具体的な考え方

- 立入禁止区域の指定について
- 立入規制を行わない区域の安全対策やマナー遵守について
- 費用負担について
- 留意事項

3 その他

4 おわりに

本検討会の経過

付属資料

- ・開催要綱
- ・委員名簿
- ・施設別区分表
- ・立入禁止区域指定位置図

はじめに

本報告書は、大阪市が管理する港湾施設のうち、「防波堤」「波除堤」「護岸」及び「廃棄物埋立護岸」(以下総称して「防波堤等」という。)に係る、大阪市港湾施設条例(以下「条例」という。)第10条第1項第4号に係る立入禁止区域の指定につき、「港湾施設の立入禁止区域の指定に係る検討会」(平成21年1月29日に設置。以下「本検討会」という。)による検討結果をとりまとめたものである。

これらの防波堤等は、港内の平穏や陸地の保全を目的に設置された施設であるため、一般の市民が立ち入ることを想定していない。このため、コスモスクエア海浜緑地や舞洲シーサイドプロムナードのような安全対策は基本的に講じられていない。

大阪市は、これまで、施設設置者としての管理権に基づき、防波堤等を関係者以外立入禁止とし、危険な箇所には立入禁止表示や侵入防止柵の設置等を行ってきた。しかし、多くの防波堤等において、侵入防止柵を乗り越え、あるいは渡船を利用するなどして、釣り人が立ち入っているのが現状であり、特に、野鳥園周辺では、釣り人が残したごみによって、野鳥への被害が出ているなど、環境保全上も大きな問題となっていた。さらに、平成19年8月には、防波堤等で釣りをしていた釣り人が転落し、死亡するという事故も発生した。

そこで、大阪市が、防波堤等を条例に基づく立入禁止区域に指定する案を作成し、平成20年8月から1ヵ月間にわたる意見公募を行ったところ、「釣りの意義、釣り継続の要望を主張するもの」や「自己責任を主張するもの」、「一定のルールを決めて認めて欲しいと主張するもの」、「釣り人のマナーの問題を主張するもの」など、市民から1,300件を超える多様な意見が寄せられた。

本検討会は、このような経緯を経て、平成 21 年 1 月 29 日に、立入禁止区域の指定について検討するために設置され、関係者からの意見聴取、施設の管理瑕疵にかかる判例の調査、釣り場としての安全性の基準の確認、釣り人のマナーの問題などについて検討を重ねてきた。その検討結果を以下において報告する。

1 検討にあたっての基本的な考え方

本検討会は、施設管理者である大阪市の「港湾作業、荷役に支障を及ぼす場所については立入禁止が不可欠である。」「防波堤等については『通常有すべき安全性』が何らかの形で実現されないと開放はできない。」といった主張や、先述の意見公募で市民から寄せられた多様な意見を参考に、以下のような視点から防波堤等に係る立入り禁止区域の指定のあり方について検討することにした。

(1) 行政目的等への影響

防波堤等への一般の市民の立ち入りを可能とする場合、港湾施設やその背後地に立地する事業者が行なう港湾事業、また、背後地の他の行政目的に支障が生じないことが不可欠の条件となる。

(2) 安全性の確保

当該の施設について「通常有すべき安全性」が確保されている必要がある。

(3) 利用者によるマナーの遵守、安全対策

ごみの放置や迷惑駐車を防止するため、利用者のマナーの遵守を確保することが不可欠である。また、釣り人のライフジャケット着用の徹底など、自己責任に基づく安全確保のためのルール設定が必要である。

(4) 費用負担

防波堤等への市民の立ち入りを可能とするための安全対策によって費用が発生する場合は、受益者負担について検討する必要がある。

2 立入禁止区域の指定に関する考え方

(1) 総論

すべての市民への開放について

防波堤等を一般市民に開放する場合については、海に直接面した箇所であることから、気象条件によって、高波や強風などの海象の強い影響を受けることは言うまでもなく、天候に関わらず、海面までの高さが高いため、転落すると容易によじのぼることができない構造となっているため、施設管理者としては、転落防止柵の設置や足場の改良など、ハード面における安全対策を実施し、「通常有すべき安全性を確保」することが不可欠である。

しかし、これには、莫大な費用が必要となる試算が施設管理者である大阪市から示されており、現実の実施は困難であると考えられる。このため、これらの施設については、コスモスクエア海浜緑地や舞洲シーサイドプロムナードのようにすべての市民を対象として開放することは、不可能である。

なお、一般の市民に開放された安全な魚釣り場としては、過日、実施された舞洲シーサイドプロムナードにおける魚釣り社会実験の検証結果を踏まえ、現在供用中の緑地の一部、あるいは、現在工事中の緑地の一部について、今後、開放することで別途検討を進められたい。

釣り人に限定した立ち入りについて

本検討会による現地調査、関係者からの意見聴取などから、防波堤等への立ち入りは、事実上釣り人に限定されていると考えられる。

防波堤等で釣りを行う際の危険性を釣り人が十分認識していることを考慮すれば、「通常有すべき安全性の確保」は、必ずしも転落防止柵の設置や

足場の改良などといったハード面の対策のみで確保されなくても、これに代わるものとして、釣り人が、ライフジャケット着用等のソフト面における安全対策を一定の水準以上を行うことを前提に、施設管理者が万一の転落事故に備えた救命設備の設置を行なうなど、最低限の安全対策を実施する場合は、条例の規制をもって立ち入りを制限しないことも可能である。

ただし、この考え方は、あくまでも、すべての市民ではなく、危険性を十分認識した釣り人のみが立ち入ることを前提としたものであり、かつ、釣り人の側のソフト的安全対策と施設管理者による必要最低限の安全対策との組み合わせが不可欠であることに留意されたい。

また、釣り人の側の安全対策を担保するために、渡船利用者に対しては渡船事業者から周知徹底し、また、陸地からの利用者には、立ち入る際にその場所が危険であるということを十分に認識できるようにする工夫が必要である。また、釣りの健全な振興を図る釣り団体等による啓発活動も重要である。

(2) 具体的な考え方

立入禁止区域の指定について

防波堤等に係る立入禁止区域の指定を行う必要がある区域は次の区域とする。なお、具体的な区域は、別添の位置図の通りである。

(ア) 港湾事業に支障を及ぼす区域

港湾施設やその背後地に立地する事業者が行なう港湾事業に支障を及ぼす場合

(イ) 他の行政目的に支障を及ぼす区域

野鳥園など港湾事業以外の目的に使われる公共施設の本来の利用に支障を及ぼす場合

(ウ) 万一の転落事故に備えた救命対策が物理的に困難な区域

救命浮環や縄梯子などの救命設備の設置が物理的に困難な場合

(エ) 港湾工事に支障を及ぼす区域(今後工事が予定されている区域を含む)

工事区域にあり、立ち入ることにより港湾工事に支障を及ぼす場合

立入規制を行わない区域の安全対策やマナー遵守について

施設管理者が行うべき対策、釣り人、渡船事業者及び釣り団体等に求める対策は、それぞれ次のとおりとする。

(ア) 施設管理者が行う対策

- ・救命浮環の設置
- ・縄梯子の設置
- ・看板(危険告知)の設置(想定される利用者層に応じた表示とする)
- ・釣り人に対するルールとマナーの遵守の徹底を釣り団体等と協力して実施

(a) ライフジャケットの正しい着用、単独釣行は避けるなど安全対策の遵守

(b) 立入禁止区域には立ち入らない、ごみは持ち帰る、迷惑駐車をしないことなどマナーの遵守

(イ) 渡船事業者に求める対策(渡船利用の区域)

- ・ライフジャケットの正しい着用の確認
- ・釣り人の単独釣行禁止の徹底
- ・釣り人の安全を確認するための定期的な巡回の実施
- ・気象・海象急変時等の緊急連絡及び対処法の基準作成と遵守
- ・救命設備(救命浮環、縄梯子)の点検・確認
- ・釣り人の誓約書署名の徹底
- ・遊漁船法に基づく瀬渡し特約付き保険の加入
- ・釣り人が残したごみの清掃

(ウ) 釣り団体等に求める対策

- ・ 釣り人に対するライフジャケットの着用やごみの持ち帰りなどの周知
- ・ 巡回指導員による釣り人の安全、マナーの指導啓発や救命設備の点検
- ・ 釣り人に対するルールとマナーの遵守の徹底を施設管理者と協力して実施

費用負担について

施設管理者が行う上記の安全対策の費用は、可能な限り受益者にも負担を求めるものとする。

留意事項

施設管理者が行う安全対策の措置については、すべての施設について、直ちに実施するのは困難であると考え、優先順位を付けながら、速やかに実施されたい。

また、釣り人、渡船事業者及び釣り団体等が行う安全対策の措置については、施設管理者として、その実施状況を定期的に検証されたい。その結果、実効性が認められない場合には、立入りを認める前提条件が欠けることとなるので、立入禁止区域の指定について、再度、見直しをされたい。

3 その他

本検討会の直接の検討事項ではないが、本検討会の検討と並行して行われ、検討会において報告を受けた舞洲シーサイドプロムナードの魚釣り社会実験（平成21年4月1日から6月30日までの3ヵ月間実施）について、次のとおり意見を述べる。

この実験は、舞洲地区において市民による水辺利用を促進するとともに、魚釣りのマナー向上を目的として、大阪港スポーツアイランド施設条例施行規則第13条第1号により、市長が魚釣り場所として指定を行い実施したものである。また、この実験を通して、釣り人のマナーの実態や一般の緑地利用者とのトラブル等の発生についての検証も行われている。

今回の実験結果については、社会実験範囲外での釣りや投げ釣り、またバイクの乗り入れ等、一部にマナー違反者はあったが、一般緑地利用者とのトラブルは起きていない。また、ライフジャケットの着用については、転落防止柵や救命浮環などの安全設備が完備しているため、着用者が少なかったという結果であった。

今後、緑地を魚釣り場として開放することを検討する際には、この検証結果も踏まえながら、対応策を検討されたい。

4 おわりに

本検討会は、条例第10条第1項第4号に係る立入禁止区域を指定するにあたって、施設管理者の立場と考え方だけでなく、学識経験者の意見、法律の専門家の意見、港湾関係者の意見、一般市民の意見、釣り人の意見を聴いて、様々な角度や視点から、検討を進めてきた。特に、利害関係者からの意見聴取や現場視察などにより、実態に即した検討を行うことができた。

港湾施設における釣りを巡る問題は、大阪港にとどまらない、全国共通の問題である。大阪港においては、これまで、釣り人側は当然のように港湾施設で釣りをし、施設管理者側の管理責任が曖昧になっていたきらいがあるが、今回の検討を通じて、釣り場として利用できる場所とその際のルール作りについて、一つの方向を示すことができたのではないかと考えている。

大阪市に対しては、本検討会の議論を踏まえて、今後、港湾施設における立入禁止区域の指定とともに、安全対策にかかる措置については、可及的速やかに実施されることを望むものである。

釣り人や渡船事業者、さらに釣り団体等においては、施設管理者とも協力して十分な安全対策を実施すること、また、立入規制や釣り場におけるマナーを遵守することを前提に、健全な釣りを楽しんでいただきたい。

本検討会の経過

第1回検討会（平成21年1月29日）

事務局より「これまでの経過」、「今後の検討内容」などについて説明があった。

第2回検討会（平成21年3月26日）

「関係者からの意見聴取」を行った後、事務局から「港湾施設管理の基本的な考え方」などについての説明があった。

第3回検討会（平成21年4月28日）

事務局より「立ち入りに関する港湾管理者としての基本的な考え方」、「通常有すべき安全性の確保で考慮すべき事項」などについての説明があり、今後の検討課題を確認した。

第4回検討会（平成21年5月26日）

事務局より「国が示す安全対策基準」、「安全対策を講じた場合の安全対策経費」について説明があり、施設ごとの検討を行った。

第5回検討会（平成21年6月29日）

関係者からの意見聴取および釣り団体側の意見報告の後、開放する場合の条件や基準について検討した。

第6回検討会（平成21年7月21日）

事務局より「港湾施設の立入禁止区域の指定(案)」などについての説明があり、施設ごとの検討を行った。

第7回検討会（平成21年9月16日）

施設ごとの再検討を行った後、「検討結果報告書(案)」の確認を行った。

詳細については、議事録を参照されたい。