

# 狛江市多摩川河川敷の環境を 保全する条例

狛江市建設環境部環境政策課長 波瀬 公一

## 1 条例制定に至った背景と経緯

（水と緑の住宅都市・狛江市）

狛江市は、地域の北端に流れる「野川」と南端に位置する「多摩川」に挟まれ、水と緑に大変恵まれた環境にあり、市の基本構想において「私たちがつくる水と緑のまち」を将来都市像としており、水質の改善はもとより、河川環境の美化、河川環境づくりに向けた河川敷利用の方法を策定していくこととしている。

古来、多摩川の活用は生活に密着したものであったが、昭和28年に多摩水道橋が開通し、その後大きく変貌していった。歴史的な一面を持つ「渡し船」が姿を消し、水質の悪化か

ら魚が減少し、魚場としての役割も薄れていった。しかし、人々の努力もあり徐々に改善され、貴重な水辺資源として多くの市民から親しまれている。「狛江古代カップ多摩川いかだレース」など多摩川を利用した様々なイベントが開催され、「水辺の楽校」など教育の場としても大いに活用されている。

多摩川の利用については、以前より様々な諸問題が存在しているが、約10年前からバーベキュー利用については特に大きな問題となっていた。平成16年6月には第1回の「狛江ごみ・環境対策会議」が開催され、国土交通省をはじめとする関係機関が集まり検討を開始したが解決策には至らなかった。

しかし、インターネットの普及から平成21

年度を境に状況が大きく変化していった。バーベキューの食材から器材までをレンタルする業者が出現し、ネット上での予約・決済だけで、都心近郊で手軽にバーベキューを楽しめるとあって更に多くの若者が和泉多摩川河川敷に集まるようになった。それと同時に、市民からの苦情は増加しピークに達した。週末多い日では約2000人から発生するゴミ・悪臭・夜間の花火の騒音・違法駐車など、和泉多摩川河川敷周辺は不法地帯と化してしまつた。平成21年12月に市民協働事業として狛江青年会議所が中心となつて実施した狛江市民協議会実行委員会が纏め上げた、「どうする多摩川河川敷？問題解決と有効活用に向けたまちづくりディスカッション」狛江市民

多摩川ではバーベキューや花火をする人の増加により、ゴミ、悪臭、夜間の騒音等が大きな問題となっていた。そこで狛江市ではさまざまな検討を経て、バーベキュー等及び花火を禁止する条例を制定した。

討議会からの市民提案書・実施報告書」において「バーベキュー全面禁止」の方向性が提出されるほど市民からの声は苦情から悲鳴に変わってしまった。また、近隣の川崎市においては全国初ともいえる有料でのバーベキュー利用が条例化され、荒川では自主的な取り組みとしてのルール化がされバーベキュー利用が出来なくなり、ますます規制が無く電車・徒歩でのアクセスが良く、小田急線の高架下で日陰もある和泉多摩川周辺に利用者が増加していった。

市では市長からの直接指示により「狛江市多摩川関連問題庁内検討委員会」を平成22年12月に設置し、多摩川河川敷におけるバーベキュー問題等の対応策及び河川敷の活用策などの課題について早急に対応を開始した。

狛江市多摩川関連問題庁内検討委員会では、現在までに3度にわたり報告書を取り纏め、多摩川河川敷におけるバーベキュー等及び花火を禁止する条例を平成23年12月の議会にて可決する運びとなった。この一連の結果は、一つには「市民提案」を行政側が実現するまでの過程として、新たな事例となり今後に繋がっていくことが期待されることである。

## 2 条例内容・設計の解説

(条例の内容)

○狛江市多摩川河川敷の環境を保全する条例  
平成23年12月26日条例第18号

### (目的)

第1条 この条例は、狛江市（以下「市」という。）の多摩川河川敷における行為のうち、市民の安寧な生活にとって特に迷惑となる行為の禁止に関し必要な事項を定めることにより、狛江の貴重な自然財産である多摩川の自然環境を確保し、もって市民の安全で快適な生活環境を確保することを目的とする。

### (定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 多摩川河川敷 多摩川における河川法（昭和39年法律第167号）第6条第1項の河川区域内の土地をいう。

(2) 市民等 市内に居住する者、市内の在勤者又は在学者及び市域の多摩川河川敷を利用する者をいう。

(3) 事業者 市内で営業行為を行う者等をいう。

(4) バーベキュー等 火気を用いて食品を調理する行為をいう。

(5) 花火 火薬類取締法（昭和25年法律第149号）第2条第2項に規定する玩

具煙火の爆発又は燃焼をいう。

### (基本姿勢)

第3条 市、市民等及び事業者は、協働し、各々の役割を果たしながら、多摩川河川敷の豊かな自然環境の保全と周辺の安全で快適な生活環境の確保を推進するものとする。

### (市の責務)

第4条 市は、多摩川河川敷の豊かな自然環境の保全と多摩川河川敷周辺の安全で快適な生活環境の確保のために、必要な施策を実施しなければならない。

### (市民等の責務)

第5条 市民等は、多摩川河川敷での環境保全及び安全で快適な生活環境づくりに努めるとともに、市の施策に協力しなければならない。

### (事業者の責務)

第6条 事業者は、その事業活動によって多摩川河川敷における景観や市民の安全で快適な生活環境を損なうことのないよう必要な措置を講ずるとともに、市の施策に協力しなければならない。

### (管理者の責務)

第7条 河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地については、当該土地の管理者は、本条例の目的に則り、適正に管理しなければならない。

(多摩川河川敷環境保全区域の指定)

第8条 市長は、地域の生活環境及び自然環境を特に保全する必要があると認めるときは、多摩川河川敷の一定の区域を環境保全区域として指定することができる。

2 市長は、必要があると認めるときは、多摩川河川敷環境保全区域を変更し、又はその指定を解除することができる。

3 市長は、前2項の規定により多摩川河川敷環境保全区域を指定し、若しくは変更し、又はその指定を解除したときは、その旨を告示するものとする。

(バーベキュー等の禁止)

第9条 何人も、前条第1項の規定により指定された多摩川河川敷環境保全区域において、バーベキュー等をしてはならない。ただし、市長が特に必要があると認められた場合は、この限りでない。

(花火の禁止)

第10条 何人も、第8条第1項の規定により指定された多摩川河川敷環境保全区域において、花火をしてはならない。ただし、市長が特に必要があると認められた場合は、この限りでない。

(勧告)

第11条 市長は、次の各号のいずれかに該当する者に対し、その行為を中止するよう勧

告することができる。

(1) 第9条の規定に違反して多摩川河川敷環境保全区域内でバーベキュー等を行うとする者

(2) 前条の規定に違反して多摩川河川敷環境保全区域内で花火をしようとする者

(委任)

第12条 前条の勧告を受けた者が、これに従わないときは、2万円以下の過料に処する。

(委任)

第13条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施のため必要な事項は、規則で定める。

(施行期日)

1 この条例は、平成24年4月1日から施行する。ただし、第12条の規定は、平成25年4月1日から施行する。

(準備行為)

2 第8条第1項による区域の指定その他必要な準備行為については、この条例の施行日前においても行うことができる。

(条例の設計) 条文の構成

① 総則的規定

- ・ 目的規定(第1条)
- ・ 定義規定(第2条)
- ・ 理念規定(第3条)
- ・ 責務規定(第4～7条)

② 実体的規定

- ・ 禁止事項(対象範囲)(8条)
- ・ 禁止事項(行為)(9、10条)

③ 雑則規定

- ・ 是正事項(第11条)
- ・ 委任事項(第13条)

④ 罰則規定

- ・ 行政罰(第12条)

(他の法律等との関連性からくる諸問題)

市域南端を流れる多摩川は、国土交通省が管理する一級河川である。この多摩川を管理するにあたっては「河川法」によって国の管理者権限において行われている。

今回問題となった「バーベキュー等及び花火」を市民等が行う場合は、河川法では規制できる対象ではなかった。河川敷は基本的に「自由使用」となっているためである。よって長年、この壁を超える施策を行政としては各機関ともに打ち出すことができずに苦慮していた。河川法で規制できないために、都市公園法に基づく公園に整備し、公園内を火気

使用不可としていく方法しか、法的な対応がなかった。しかし、公園整備はコスト的に多大にかかるためなかなか現実化しなかった。また、廃棄物の処理及び清掃に関する法律での対応も検討されたが、バーベキューや花火を行った後に発生するごみに対しての規制であるために、「バーベキュー等及び花火の行為を行おうとする者」に対して規制し、騒音や悪臭を防ぐ事は困難であった。

そのような状況でスタートした「狛江市多摩川関連問題庁内検討委員会」では、二つの視点に重点を置き検討を行った。一つは河川法による「包括占用」を行い、管理者権限のもとにバーベキュー等及び花火を規制していく方法。もう一つは、法律と条例の適用関係により、管理者権限を伴わなくとも行為を規制する方法である。

国からは前者の河川法による「包括占用」を行う方針をアドバイスされていたが、狛江市多摩川関連問題庁内検討委員会では有識者を交えて議論を重ねた結果、以下の検討結果を得ることができた。

基本的な事項から整理すると

・憲法第94条

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

・地方自治法第14条

普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

また、法令と条例の関係においては、最高裁昭和50年9月10日大法廷判決より、「〃条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」とある。つまり、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。

行政事務権限の範囲であれば、法に抵触しない限りは市域において行われる行為を規制することが出来るわけである。

よって、河川法によって、それを根拠とした管理者権限を発生させたうえで河川利用者に対してバーベキュー等・花火の規制をすることもできるが、河川法に反していなければ

人間の行為に対しては、条例によって規制をかけることが出来る訳である。

分かりやすく実例として挙げると、行為の禁止に関する条例は、路上喫煙禁止条例でも市道だけでなく都道など、管理者権限が及ばない場所についても罰則をかけているので、必ず罰則をかける上で河川法による占用の手続きが必要になるわけではない。同じように、管理者権限のない場所における禁止条例としては、横浜市船舶の放置防止に関する条例において、市域全体に放置の禁止を行っているが、管理権限のない場所も含まれているが、規制の効力が及ばないということはないものである。

### 3 条例をもとにしたこれまでの取組み

(指導員の配置)

平成24年4月1日より、条例により「多摩川河川敷環境保全区域」を指定し区域内に指導員を配置している。これにより、バーベキュー等の行為を行おうとする者に対して、未然に注意・勧告を行っているためか全くトラブルもなく、バーベキュー等は行われなくなった。

(勧告に必要な周知、過料の規定について)

条例施行に伴う周知としては、施行前には注意喚起ののぼり旗と看板を河川敷に設置するとともに、鉄道事業者の協力を得て鉄道施

設を利用して横断幕を設置した。

更に施行後には、河川敷内での勧告のひとつとしても非常に有効な手段として、条例の内容を明示する看板等を河川敷内に設置するだけではなく、鉄道の橋脚部分や鉄道駅から河川敷へアプローチとして想定される市道の路面上にも注意を促すシートを貼付した。

「勧告」について解説すると、多摩川河川敷環境保全区域内において、バーベキュー等及び花火をしようとする者に対し、行為を中止するよう注意・指導するものである。バーベキュー等及び花火をしようとする者とは、バーベキュー等及び花火を行うための器材や食材、花火を持って多摩川河川敷に訪れる者など、行為が想定出来る者を指している。条例施行後は指導員から、行為を行う前に事前に注意、勧告を行っているために、行為に至った案件はないが、仮に食品を調理する行為や玩具花火の爆発又は燃焼に至った者については、事前に看板等で告知を行っているものとし、過料の対象としていく。ただし、地方自治法第255条の3に基づき、過料の処分をしようとする場合においては、過料の処分を受ける者に対し、あらかじめその旨を告知するとともに、弁明の機会を与えていく。

さらに「過料」に関しては、多摩川河川敷環境保全区域内において、市からバーベキュー

等及び花火を止めるように勧告されても、食品を調理する行為や玩具花火の爆発又は燃焼に至った者に対し2万円以下の過料を科し、その行為を止めさせるものである。ただし、過料の規定を設けることは、違反者を罰すること自体が目的ではなく、バーベキュー等及び花火による迷惑行為、多摩川の自然環境の保全に反する行為の未然防止として、過料を適用することによる抑止効果を活かしながら、条例の趣旨、目的の周知を図る事にある。狛江市多摩川関連問題庁内検討委員会で、当初の案では罰則を行政罰の過料ではなく「罰金」としての刑事罰を検討していた。それほど事態は悪化していたためである。しかし、庁内での調整や検察や警察との協議を重ねるとともに、市民に対してのパブリックコメントを得たうえで、最終的には「過料」と判断した。

その判断の経過としては、①通常バーベキューを行っただけで罰金刑となり、前科がつくことが社会的に罰則として適当であるのか。②廃棄物の処理及び清掃に関する法律との関係から判断して、違反行為が重複して該当するために、最終的に廃棄物処理法が優先して適用され、条例違反については不起訴となるのは確実なので、条例の意味がなくなってしまう。③時代の流れとしては、罰金は

30万円以上でなければ意味がないので、2万円と言う罰金はどうか(当初は2万円以下の罰金で検討を開始していたため)④過料であれば刑事罰ではなく、行政罰なので併科する事には問題はない。以上の見解より過料との判断をいたした。

#### 4 課題と今後の展望

条例施行に伴う効果が目に見えてあがり、以前の静かな多摩川を取り戻したわけであるが、いくつかの課題も発生してきている。具体的には区域外でのバーベキュー利用者がいくらか散見されている。しかし、区域外は住宅地からも距離があり、騒音や悪臭に関する苦情はほとんどないが、今後状況が悪化するようであれば、指定区域を広げることも視野に入れている。また、これから夏の長期休暇が控えており、状況に応じて対応策を講じる必要も想定される。平成25年度からは過料を科していく予定でもあり、指定区域内での違反行為に対しては行政罰の対象となる。

条例施行の初年度は、トラブル等も予想され危険が伴うことから専門の指導員を配置しているが、将来的には河川敷の状況が安定してくれば、地域でのパトロール隊の結成や清掃団体などによる管理体制も十分に可能ではないだろうかと考えている。実際に、平成



条例施行前の様子



現在の様子

24年度から、多摩川河川敷を清掃する市民団体が、新たにアドプト制度を利用して活動している。

また、条例には必要性はないとの見解を示しているが、多摩川の今後の活用のために、河川管理者の権限の必要性から、河川法に基づく「包括占用」の申請も同時に行っている。

よって、管理者権限の立場からも占用範囲内における利用者に対しての注意喚起も行うことが出来るという利点もある。では、その活用方法であるが、将来の多摩川の利活用の面から、その第一歩として観光事業としての貸しポート業の実施を行っていく。冒頭に紹介した、歴史的な一面を持つ「渡し船」が姿を消してしまっただが、「多摩川貸しポート」として存続し、地域に定着した原風景として市民からは認知されていた。これを、観光協会からの要望もあり、市民のみならず、市外から訪れていただくための観光資源として活用し、地域振興に資することを目的としている。

更に、庁内検討委員会においては当初、法的な対応をとるよりもバーベキューを出来ないように物理的な措置として、利用の一番多い河川敷部分を駐車場として整備しバーベキュー利用ができないようにする案も検討していたが、これに対しては、鉄道事業者との連携もあり、河川敷外の鉄道高架下部分に時

間貸しの駐車場の設置が行われ、河川利用者に対する駐車場の確保の一助となった。また今夏には、河川敷に隣接するようにスポーツ施設がオープンする。この施設において実施される事業は、多摩川河川敷を利用した屋外型の教室も開かれる予定であり、新たにスポーツで人々が集い賑わうことが期待されている。

条例に定義されている、事業者の責務としての河川敷の景観の保持として行われる清掃活動や、市民の安全で快適な生活環境の確保の一つとして施設の無料開放や教室の無料参加など、地域貢献を意識した取り組みを行うことによって市の施策にも協力していただく予定である。

地域にとっての憩いの場所である多摩川を、マナーを遵守して楽しく利用していただければ、本来このような条例が必要になる事はないはずである。現状、指導員による注意・勧告の段階で、河川敷利用者からは一定の理解を得て行為を未然に防止していることに対しては、利用者においてもマナーを守るという社会通念上のルールとして、モラルを遵守していただき感謝しているところである。

市民・行政・事業者がそれぞれの責務を果たし、多摩川河川敷の環境保全に取り組みることによって、多摩川河川敷環境保全区域がゼロになる日が一日も早く来ることを願っている。