

太田川における水辺活用促進に関する検討

Encouraging the utilization of spaces along the Ota River

企画・広報部 参事 富沢 浩
 企画・広報部 部長 丸岡 昇
 企画・広報部 参事 今泉 浩史

太田川は、広島市を「水の都」として特徴づけるインフラであり、また市民の快適な環境の源となっている。今、その魅力をさらに引き出すため、以前からの護岸、河川緑地整備にあわせて、既に整備された河川緑地などの利用を活性化させ、水辺を市民により身近なものにしていくことが重要になっている。平成14年7月、広島市は政府都市再生本部において「地方中核都市における先進的で個性ある都市づくり」に該当する都市再生プロジェクトに認定され「水の都ひろしま」にふさわしい都市空間の創出を目指している。また広島市では「水の都ひろしま」構想が策定されその実現に向けて市民・企業・行政の協働の取り組みが始まっており、今後の水辺活用活性化に向けての新たなルールづくりが必要となっている。

本検討は広島市内の河川区域を対象に様々な水辺の活用形態や、河川管理上の観点から占用許可条件等を検討・整理したものである。具体的には営業行為等も含む河川区域での様々な活動について、全国の河川敷占用許可事例を調査し、その調査結果を踏まえ太田川における水辺活用メニュー各々に対する許可条件の検討を行うとともに河川管理者による整備が可能と考えられる施設等についての提案をした。

キーワード：太田川、都市再生プロジェクト、水の都ひろしま構想、河川敷占用許可、水辺活用メニュー

The Ota River is part of the infrastructure that makes Hiroshima City a "city of water" and is a source of environmental comfort for citizens. In order to make the river even more attractive, it is becoming increasingly important to encourage the use of existing riverside spaces such as riparian greenbelts and make the riverfront more attractive and accessible, while creating new green spaces. In July 2002, Hiroshima City was designated as one of the cities for which urban rebirth projects for creating advanced regional urban centers with unique characteristics are to be undertaken, and efforts are underway to create urban spaces befitting the image of a city of water. The Hiroshima municipal government has formulated the "City of Water : Hiroshima" scheme, and joint efforts involving citizens, private companies and the government have already begun. It has become necessary, therefore, to set a new set of rules necessary for greater use of rivers.

In this study, various types of riverfront use in the river area in the city and conditions for permitting the occupancy of riverside spaces are considered and reviewed from the standpoint of river management. To be more specific, the conditions actually applied in Japan in examining the permissibility of occupancy of river areas for various activities including business activities are surveyed. In view of the survey results, permitting conditions appropriate for the types of riverfront use expected for the Ota River are considered, and facilities that the authors think can be provided by the river administrator are suggested.

Key words : Ota River, urban rebirth project, "City of Water : Hiroshima" scheme, permission for occupancy of river area, type of riverfront use

1. はじめに

広島市の中心部を流れる太田川は市民の快適な環境の源となっており、水の都ひろしまの象徴となっている。その魅力を一層引き出していくために平成2年3月、国・県・市の三者が協力して広島市の太田川デルタを対象に「水の都整備構想」が策定され、水の都づくりのための共通のよりどころとしてきた。近年、これまでの護岸や緑地などの整備とともに、整備された河岸緑地などの利用を活性化させて水辺を市民により身近なものにしていくことが重要になってきている。そこで構想を見直し、新たに「水の都ひろしま」の実現に向けて平成15年1月、市民と行政の協働で「水の都ひろしま」構想を策定している。また広島市は、平成14年7月2日、国の都市再生本部において「地方中核都市における先進的で個性ある都市づくり」に該当する都市再生プロジェクトに認定されたところである（第四次決定）。

河川敷地占用については全国的に昭和39年の東京オリンピック以降、国民の健康増進に資する目的で河川敷のスポーツ等のための一般利用が図られてきている。このため、営利目的、民間の使用は排除する方向であった。その後の時代の変化とともに民間による河川敷地での活動が地域の活性化に繋がるという広い意味での公益性に今、注目が集まっている。

本検討では、太田川デルタにおける市民や民間による河川区域を対象にした新たな様々な活動、占用形態について、全国の事例調査をもとに河川管理上の観点から占用許可条件、占用者の資格条件及び選定方法等を検討するとともに、水辺活用促進のために必要となる施設整備等のうち河川管理者による整備が可能な施設の整備に関して検討したものである。



写真－1 太田川デルタ

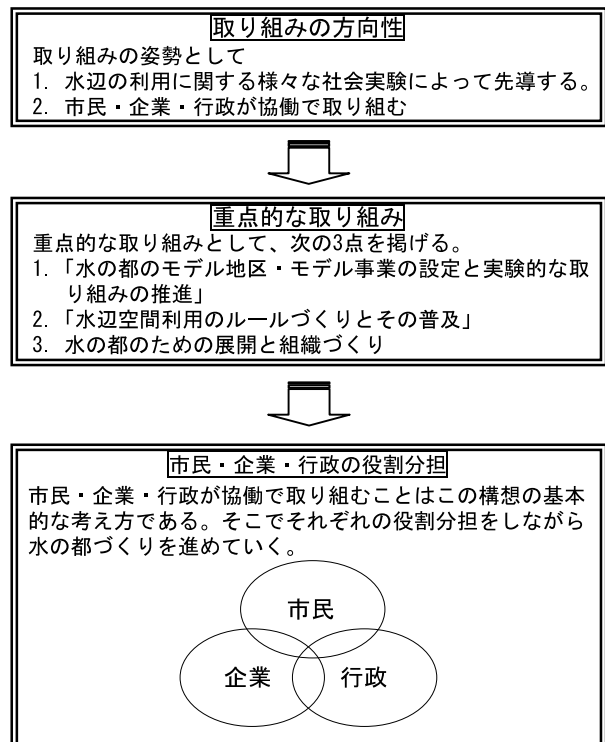
2. 太田川の概要

太田川は広島県西部を貫流する河川で水源を中国山

地の高峯海拔1,339メートルの冠山に発し、広島旧市街地の上流端で東に旧太田川を分流し、旧太田川は中央部ではさらに京橋川、天満川、元安川等を分流して広島湾に注いでいる。流域面積は1,710km²、幹線流路延長は103kmである。広島市中心部は三角州上に発達した都市で、以前は洪水時には、市内派川が氾濫し多くの人的被害などを受けてきたが昭和7年から昭和42年までの36年間をかけて広島市西部の山手川と福島川の下流部を合わせて開削、拡幅し延長9.0キロメートルの太田川放水路が築かれた。放水路完成後では、



図－1 「水の都ひろしま」の対象区域



図－2 水の都実現への取り組み

広島市中心部における大きな被害は起こっていない。

3. 水の都を実現するための取り組み

「水の都ひろしま」構想ではこれまでの水辺の整備に加えて水辺の活用や活動を円滑かつ効果的に進めるためネットワークづくりなどソフトな取り組みを重視している。また河川区域という公共空間の新しい活用の可能性を求めてどのような条件を整えば多彩な使用が可能になるのか、その条件を整えることがテーマとなっている。

水の都づくりを推進する重点的な取り組みとしては、モデル地区・モデル事業を設定するとともに水辺空間利用に関するルールを整理し市民、企業、行政の協働によって積極的な普及を図ることなど、水の都を実現するために図-2に示すような方針で取り組みを行っている。

モデル地区選定にあたっては、水の都の推進にとって効果が高く、可能性が高い地区を選定し、実験的な取り組みを進めることとしている。モデル地区としては

- 1) 猿猴川広島駅南口周辺地区（猿猴川分流点～平和橋）
- 2) 京橋川右岸地区（縮景園～鶴見橋）
- 3) 旧太田川（三篠橋～西平和大橋）・元安川（相生橋～平和大橋）地区
- 4) 太田川放水路地区

の4地区が設定されている。（図-3）

4. 太田川水辺活用のためのルールの検討

太田川水の都モデル地区において、今後河川敷地を



写真-2 これまでの社会実験例（元安川パラソルギャラリー&オープンカフェ）

継続的に多彩な活動に開放していくことを目指し占用許可の基本的なルール（占用許可条件）について検討を行った。

4-1 検討フロー

検討にあたっては、河川敷占用事例の調査、太田川においての水辺活用へのニーズの把握、その活用メニューについて占用許可条件、占用者の資格条件・選定方法を整理した。

水辺活用ルールの検討手順を図-4の検討フローで示す。

4-2 占用許可事例調査

地域振興のための水辺活用が注目されてきているなか、先ず、現在の営利行為に関わる河川敷地の活用や占用許可の実態がどのようになっているのか把握する

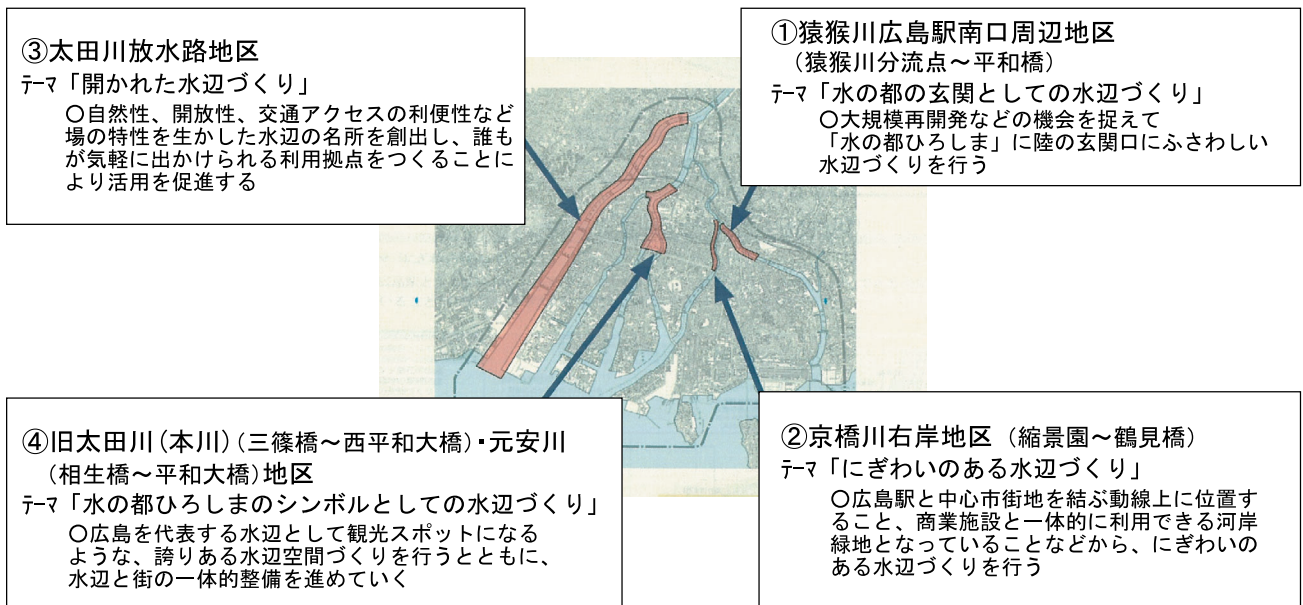


図-3 水の都推進のモデル地区

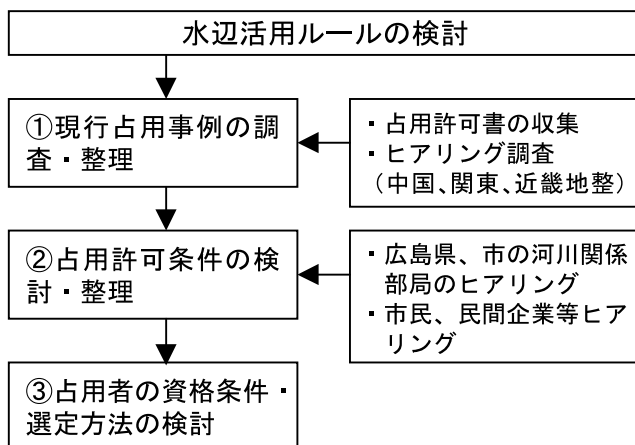


図-4 検討フロー

ため国内の事例を調査・整理した。

(1) 占用許可書の収集・整理

事例調査・整理にあたっては「水の都ひろしま推進計画」に基づき、水辺活用の様々なメニューの類型化を行い、類型ごとに参考となる国内事例を対象に全国の地方整備局（東北・関東・近畿・中国・九州）ならびに主要都府県（東京・大阪・京都・広島）の占用許可書、許可申請書を収集・整理することとした。

(2) ヒアリング調査

整理結果について、詳細内容を把握するためヒアリング調査を実施した。対象は中国地方整備局、さらに都市域で占用事例の多い関東地方整備局および近畿地方整備局とし、ヒアリング項目については、以下の観点から実施した。

- ・ 民間占用を許可している事例やその理由について
- ・ 新たな水辺活用への考え方について

表-1 水辺活用メニューの類型

| 類型 | 内容 |
|-----------------|-----------------------------------|
| A. 水上交通系 | 栈橋、船着場、ボート係留施設など |
| B. 船上レストラン系 | 船上レストラン |
| C. 建物系 | オクトカフェ、水上野外ステージ、納涼床、便所（移動式・固定式）ほか |
| D. 河川敷地の地先利用系ほか | オープンカフェ、市民祭・花火祭、パブリックゴルフコースほか |

(3) 調査結果

事例調査の結果、営利行為を目的とした河川敷地占用について数少ない事例はあったものの、過去からの経緯などでやむを得ず許可されているものなどが大半であり、今後排除したいとの意向であった。

特徴的な許可条件として以下のようなものがある。

A) 水上交通系

公的主体のほか、民間主体にも許可が与えられている。許可の期間は概ね5～10年である。

B) 船上レストラン系

改築、建替え等で許可工作物の耐用年数が延びるものについては認めないが小修繕についてはその都度許可を受ける。

C) 建物系

過去からの伝統行事として継承されており、出水期でも許可している。ここでは、景観、規制についても伝統保存の観点から自主規制ができるよう占有者からなる団体を設け、占有申請は団体による一括申請のみ受け付けている。

D) 河川敷地利用系

可般式の工作物について事務所長が認めるときは、その指示に従い撤去訓練を行うこと等の条件が付されている。

次に、主なヒアリング結果を以下に記す。

①民間営業行為の占用許可事例についての主な理由

- ・ 伝統的な行事である。
- ・ 過去から許可している経緯がある。
- ・ 観光資源として公共的な位置づけで考えている。
- ・ 親からの家業を引き継ぐという条件でのみ許可している。

現在許可されている民間占用（営業行為）は河川管理の立場からは必ずしも歓迎されてはおらずできる限り今後排除していきたいという意向である。

②新たな水辺活用への考え方について

占用許可に関する判断の根底には「河川を利用することの必然性、利用の目的に公益性があり許可受け手が公的な主体であること」、「河川が損傷する恐れがなく安全であること」などの条件が必要であることが共通見解として得られた。

実際の占用許可に関する判断は、一律に統一されたものということではなく、地域特性や過去からの経緯など、その時々に応じて適切に判断されているものであった。

(4) 許可のための基本的条件

調査の結果、占用許可にあたって何が問題となっているのか整理すると、基本的な事項として以下の3点がクリアーされることであった。

- ①治水安全の確保
- ②公共性をもった営みであること
- ③不良、不適格者の占用の防止

4-3 太田川における占用許可条件の検討

占用許可条件の検討にあたっては太田川での具体的な水辺活用メニューの各々に対し許可条件を検討することとし、実態調査で得られた占用許可にあたってのポイントをクリアーするため

- ①治水安全上のチェック
- ②明確な公益性を有する事業を行うか又はその計画管理を行う公的主体が許可受け者となること
- ③許可受け者の元で実質的に占有を行う者の内で不良・不適格占有者排除の仕組みの確立

を基本的検討方針とし、占有許可条件を水辺活用メニュー毎にとりまとめた。

(1) 水辺活用メニューの設定

メニューの設定は「水のひろしま構想」等を参考に広島市が計画している社会実験の内容や計画地を把握し表-2に示す8種類の水辺活用メニューを設定した。

次に各メニューの計画地を設定あるいは想定し、その敷地条件を踏まえた上で施設の配置・形状・構造など、許可条件の検討の前段階として各水辺活用メニューを個別整理（施設の図化、現況整理）し具体化を行った。

(2) 水辺活用メニューに対する許可条件の検討

許可条件の検討は各々のメニューに対して準則、現行ルールの整理結果に照らしあわせて検討した。

検討項目

- ①占有主体及び許可対象実施（営業）内容
- ②許可の期間
- ③施設設置に関する条件
- ④許可に伴う付帯条件
- ⑤占有料の取り扱い

(3) 占有主体（許可受け者）

占有許可準則に則れば、河川空間を活用した街づくりに資する施設としてのC) 建物系、D) 河川敷地の

地先利用系の占有主体（許可受け者）は、地方公共団体あるいは、都市計画法に定めた市街地開発事業を行う者となる。河川水面の利用の向上及び適正化に資する施設としてのA) 水上交通系及びB) 船上レストラン系の占有主体は、地方公共団体や第3セクターなどの公的主体か民間の航路事業者が考えられる。許可対象実施（営業）内容については、例えばオープンカフェ等のような営利目的利用のために河川敷地を占有するものであっても自らの利益のみならず、都市の再生に資する事業であれば、その事業の公益性を認めるものとして扱う。

以上を踏まえると、河川占有の全体としての秩序の保持の観点から河川管理者が民間に直接の許可を与えるのは困難と考えられ、ここでは広島市や広島市が関与する公的団体等を占有主体（許可受け者）とした。

(4) 占有許可条件の整理

設定した水辺活用メニュー、計画地、施設設置に関する許可条件の一部を表-2に示す。

4-4 実質占有者の資格条件・選定方法の検討

実質占有者の資格条件・選定方法を検討するに当たっては河川管理者の立場に立って検討する必要があり、特に以下の点に配慮した。

- ①実質占有者の資格条件として許可条件および河川に関する法令を遵守できること。
- ②実質占有者の選定方法は河川敷地の公共性という視点から、公平性が確保できること。

(1) 実質占有者の資格条件（案）

表-2 水辺活用メニュー

| No. | 類型 | 水辺活用メニュー | 内容 | 計画地 | 許可条件（案） |
|-----|-----------------|---------------|---|--|--|
| 1 | A) 水上交通系 | 川の駅（水上バス） | 船着場周辺の拠点的な整備（案内所、待合所、トイレ、物産販売施設、カフェ、ステージなど） | ・元安橋左岸（元安川 2 k350） ・広島駅前（猿猴川） ・縮景園（京橋川） ・柳橋（京橋川） ・基町（本川） | 渡り橋、フローティングが緊急時治水上の支障となる時は指示する時間以内に撤去できる構造とする。 許可受者は工作物の撤去計画書を作成し、河川管理者立会いのもと出水期前に訓練を行う。占有主体は地方公共団体、第3セクターなど公的団体が民間の航路事業者 |
| 2 | | 簡易船着場（水上タクシー） | 雁木等を活用して小型船が接岸できる船着場をつくる | ・大雁木（本川 4 k000） | |
| 3 | B) 船上レストラン系 | 船上レストラン | 船上レストラン施設 | ・柳橋（京橋川 2 k200） | 船体、渡り橋は緊急時指定された時間以内に自走待避、撤去出来ること。 退去ルート、退去する水位に関する計画書を作成、撤去訓練を出水期前に行う。 |
| 4 | C) 建物系 | 水辺レストラン | 厨房（固定式）設置、給排水・電気 | ・柳橋（京橋川 2 k200） | 治水上の支障が無いこと。 水の都広島実現の公益性が認められること。 |
| 5 | | 屋台 | 屋台店舗の設置 | ・柳橋下流（京橋川 2 k100） | 治水上の支障が無いこと。 屋台（仮設）、テント及びユーティリティボックスは緊急時に撤去できること。 |
| 6 | | オクトカフェ | オクトカフェの設置 | ・元安橋左岸（元安川 2 k350） | 治水上の支障が無いこと。 管理用通路が確保できること。 |
| 7 | D) 河川敷地の地先利用系ほか | 地先利用オープンカフェ | 地先利用によるオープンカフェ | ・柳橋（京橋川 2 k200） | 治水上の支障が無いこと。 テント、デッキは緊急時に撤去できること。 管理用通路が確保できること。 |
| 8 | | 地先利用パーティ・結婚式 | ホテルの地先利用によるパーティや結婚式 | ・柴橋（京橋川 2 k800） | 治水上の支障が無いこと。 テーブル、椅子、花壇等は緊急時に撤去できること。 管理用通路が確保できること。 |

- ア) 不適格業者（商法、民事再生法、会社更生法等において）でないこと。
- イ) NPO については地元協議会組織等から推薦のあったもの。
- ウ) 安全性の観点から運送業資格を持ったものがある（水上交通系）。

(2) 実質占有者の選定方法

① 公平性の確保

公平性を確保するための基本事項として次のものが挙げられる。

- ア) 公募であること。
- イ) 審査の公平性を確保すること。

② 不適格業者の排除

不適格業者の排除の基本事項としては次のものが挙げられる。

- ア) 資本状況や会計状況によるチェック。
- イ) 占有が適正に実施されているかのチェック。

(3) 申請・審査

申請は各水辺活用メニューに対応した資格条件を有することを条件とした公募が原則となる。十分な公平性を確保するため、広報やTV、インターネットなどを用いた可能な限りの広告・PRが必要となる。

① 申請

申請書の内容としては資格条件を保有することが明確となる資料、不適格業者でないことを示す諸資料、資本状況及び会計状況をチェック出来る諸資料の提出が必要となる。

② 審査

審査は公平性、透明性を確保するとともに、不適格業者を排除することが重要となり、基本事項としては次のものが掲げられる。

- ア) 応募の段階から審査内容、審査基準を明確にし

ておく。

- イ) 審査基準としては水のひろしま推進計画の性格から、地域振興への貢献度などが基本となる。
- ウ) 採算性（過去の実績）。
- エ) 透明性確保のため結果及び評価内容を速やかに公表する。
- オ) 公平な審査を可能とするため、審査員は公平かつ審査にあたって必要となる専門知識を持つ者を選定すること。

(4) 占有状況の確認と監督処分

審査後、占有が適正に実施されているかどうかを確認し、不適切な場合には監督処分の措置を行うことが実質占有者を適正に選定する上において必要である。

(5) 実施体制

河川占有許可に関する実施体制として図-5の形が考えられる。河川管理者は地方自治体、協議会、観光協会などの公的団体に占有許可する。占有者は実質占有者に対して占有許可に基づいた適切な指導、占有状況確認等を行う。

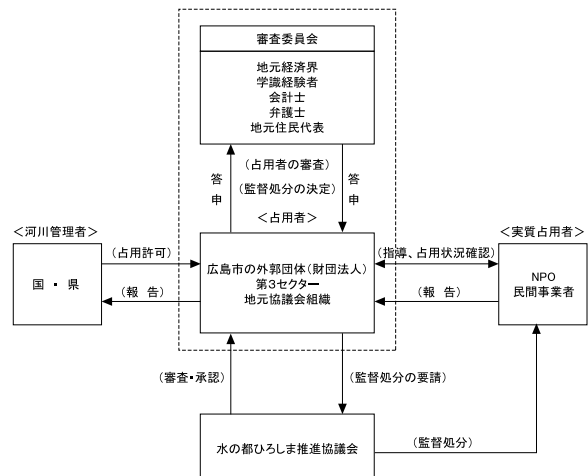


図-5 実施体制

表-3 整備施設選定表

| 施設整備のイメージ | 整備河川名 | 整備箇所 | 整備概要 |
|--|--------|----------------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・多目的水辺広場（水辺に近いテラス） ・多目的広場（水辺を見下ろす広場） ・特化型広場（公園と河岸の一体的な整備） ・魅力ある水辺歩き施設の整備（リバーウォーク、遊歩道） ・にぎわいのある船着場（まちと水辺の交わる川の駅） ・船着場（単機能型） ・水上レストラン（移動型） | 旧太田川 | 空鞆橋上流左岸 | リバークルーズ、プレジャーボート等が接岸できる施設 緊急時には物資輸送船も接岸できる施設（防災上の位置付け）、船上レストランの発着、洪水時の待機場所（第2案のみ）、カヌー等の搬入・搬出が可能な護岸施設 将来の中央公園と河岸の一体化も念頭にいった施設 空鞆橋上流左岸における、河川空間と中央公園との一体空間創出 堤防背後地に中央公園を嵩上げし、水辺コンサートの開催施設、オープンカフェ、水辺利用者のための利便施設等を設置 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・干潟環境保全施設（覆砂による水際の環境改善） ・干潟ウォーク（階段、飛び石） ・多目的水辺広場（水辺に近いテラス） ・魅力ある水辺歩き施設の整備（リバーウォーク、遊歩道） | 旧太田川 | 相生橋～空鞆橋左岸の親水護岸 | カヌーが降りる階段護岸、水際まで下りられる緩傾斜階段護岸等、既存護岸デザインに溶け込む構造形式が望ましい干潮時に干潟となる部分の底質改善（浚渫、覆砂等）も併せて検討 ※出水時、干潟の影響を受けにくい構造 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・干潟環境保全施設（覆砂による水際の環境改善） ・干潟ウォーク（階段、飛び石） ・魅力ある水辺歩き施設の整備（リバーウォーク、遊歩道） | 太田川放水路 | 山手橋～三滝橋左岸の親水護岸 | 干潮時に干潟に降りられるような階段護岸（シジミ取り、カヌー） コンクリートを見せない多自然型護岸（釣り）緩傾斜、隠し護岸による水際の自然創出、並びに、水際の安全性の向上も図る |

5. 水辺利用のための施設整備の検討

「水の都ひろしま」モデル地区において水辺活用促進のために必要となる施設整備等のうち河川管理者による整備が可能な施設の整備について検討を行った。

整備する施設の設定にあたっては「水の都ひろしま」構想における活動内容を機能別に整理し利用区域にあてはめ、整備箇所、整備内容を具体化した。

5-1 施設整備のイメージ化

「水の都ひろしま」構想にあげられた活動内容と具体的な施設整備との関連を整理するため、活動内容を6つの利用区域 ①水際部 ②河岸部（広場） ③河岸部（通路） ④にぎわいのある船着場（川の駅） ⑤水面利用 ⑥その他（水辺利用の市民マナー普及など）にあてはめた。次に利用区域毎にそこで必要とされる施設整備のイメージを設定した。

5-2 整備施設の選定

設定した施設整備のイメージから具体的な整備箇所、整備内容を検討した。以下、表-3に施設整備のイメージ、施設整備箇所及び整備内容を図-6に整備箇所の一つである空鞆橋上流左岸の船着場イメージパースを示す。

6. おわりに

冒頭で記した都市再生特別措置法では都市の再生の拠点となるような地域に、集中的、戦略的に、資金や

ノウハウ等の民間の力を振り向ける特別の措置を講じることにより、都市再生を推進するものとしている。

本報告では、水辺活用へのモデル地区での取り組み、とりわけ河川区域という公共空間の新しい活用の可能性を求めて占用ルールや活用メニューの検討をしてきた。そこでは水辺での様々な活動を実施していこうとする側と占用の許可を判断する管理者側の考え方について温度差が存在したことは否めない。今後はモデル地区で実施する社会実験を通じて得られる知見をもとに水辺活用の促進が一層図られることが望まれる。

なお、水辺利用の活性化を推進していくためには、何よりも河川そのものが水辺空間としての魅力を有していることが重要であり、水質、水量など河川環境のさらなる向上に努めていくことも忘れてはならない。

最後に本報告をまとめるにあたり、ご支援、ご協力をいただきました国土交通省中国地方整備局太田川工事事務所をはじめとする関係各位、ならびに事例調査にあたりご協力をいただいた関係者の方々に対し、深く感謝申し上げます。

〈参考文献〉

- 1) 河川敷地占用許可準則（1999.8）
- 2) 「水の都ひろしま」構想（2003.1）
- 3) 国土交通（NO.24 2002.12）
- 4) 国土交通省中国地方整備局太田川工事事務所ホームページ（2003.1）



図-6 旧太田川（空鞆橋上流左岸）整備イメージパース