

河川敷地利用の拡大に伴う社会的影響について

Social impact of increased use of river-side land

研究第一部 主任研究員 遠井 文大
研究第一部 次 長 勢田 昌功
研究第一部 主任研究員 都築 隆禎
株式会社日本能率協会総合研究所 塩見一三男

近年、都市再生や地域再生に関する街づくりの中で、河川敷をイベントやオープンカフェに利用する等、水辺空間を活かした賑わいの創出や魅力あるまちづくりのための河川敷地利用拡大の要請が高まっている。

平成16年3月に河川敷地占用許可準則の特例措置（以下「特例措置」という。）が国土交通事務次官通達によって示され、社会実験として、民間事業者がオープンカフェ等に利用する広場等、占用許可の対象範囲が拡大された。

現在、太田川水系（京橋川、元安川、旧太田川）、淀川水系（道頓堀川）、庄内川水系（堀川）の3河川において社会実験を実施しており、併せて、社会的影響の調査が進められている。

本稿は、社会実験が地域社会や河川利用者等に与える影響や効果等を実証的に把握し、特例措置の指定要件（①地域の合意形成、②公平性の確保、③占用施設の適正管理）の現状を把握し、さらには良好な水辺空間の保全・創出のために占用施設から徴収できる施設利用料の運用状況について把握することで、特例措置の全国への普及に向けた研究成果を中間報告するものである。

キーワード：河川敷地占用許可準則、社会実験、太田川、堀川、道頓堀川

There has been a growing social demand in recent years for increased use of river-side land for creating a lively riverfront or building an attractive community, such as using river-side land for various events or as open cafe sites, as part of urban renewal or regional regeneration efforts.

In March, 2004, exceptional measures under the Rules for Permitting the Occupancy of River-side Land (hereafter referred to as the "Exceptional Measures") were indicated by a circular issued by the Vice-Minister of Land, Infrastructure and Transport so that, as a social experiment, private businesses can occupy tracts of river-side land as, for example, open cafe sites.

This social experiment is underway in three river systems, namely, the Ota River System (Kyobashi, Motoyasu and Old Ota rivers), the Yodo River System (Dotonbori River) and the Shonai River System (Hori River), and social impacts are also being studied.

As an interim report of research results that can be used for the application of the Exceptional Measures to other rivers in Japan, this study empirically determines the impacts and effects of the social experiment on the local community and river users; investigates the present state of the requirements for the designation of Exceptional Measures ((1) community consensus building, (2) maintenance of fairness and (3) proper management of river-side facilities); and investigates the usage of the charges collectible for the use of river-side facilities for the purpose of conserving or creating a better riverfront.

Key words : Rules for Permitting the Occupancy of River-side Land, social experiment, Ota River, Hori River, Dotonbori River

1. はじめに

河川法第24条(土地の占用の許可)では、河川敷地の占用について、あらかじめ河川管理者に許可を得なければならないと記されている。現在、その占用許可基準については「河川敷地占用許可準則」によって運用に関する規則が定められているところである。

準則では、一般公衆の多様な利用に供すべきものであるとされ、公共性、公益性を有する者等に限りその占用を認めることとされている。

1-1 特例措置通達発出の背景

大阪市及び広島市が作成した、「水の都大阪再生構想」、「水の都ひろしま構想」の中で、河川敷地をオープンカフェに利用する等により、にぎわいのスペースといった要望がある事を踏まえ、これらの地域において、社会実験としてこれらを可能とすることとされた。

1-2 特例措置通達制定の概要

都市再生プロジェクト、地域再生計画等の計画に係る地区内において、河川局長が指定する区域について、社会実験として、民間事業者がオープンカフェ等に河川敷地を利用することができるようにされたものであり、その内容には概ね次のとおりである。

① 占用施設

広場・イベント施設、日よけ・船上食事施設・突出看板

② 占用主体

広場・イベント施設については地元市町村等の公的機関

日よけ・船上食事施設・突出看板については一定の民間事業者も占用主体

③ 民間事業者等による営業活動

民間事業者が広場・イベント施設と一体となす工作物として設置された飲食店、売店、オープンカフェ、広告板、広告柱、照明・音響施設等を占用主体と使用契約に基づき営業活動に利用

④ 景観及び社会的環境との調和

①に掲げる施設については、治水上又は利水上の基準、景観及び環境との調和についての基準等に該当し、かつ、河川敷地の適正な利用に資すると認められるときに許可される。

河川空間であることを踏まえ、特に景観及び社会的環境を損なわず、かつ、それらと調和したものでなければならない。

1-3 区域指定の手続きと指定要件

都市及び地域の再生等のために河川敷地占用許可準則の特例措置の適用についての市町村等の要望を受けた河川管理者が、社会実験計画を作成(図-2)し、地方整備局長を経由して河川局長に申請することとしている。(図-1)。

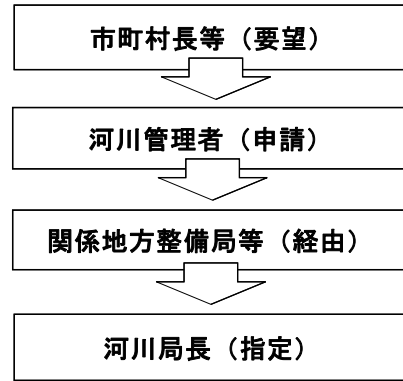


図-1 社会実験における事務手続きのフロー

様式-2 社会実験計画書	
1 河川名	
水系名	川水系(級)
河川名	川
2 市町村名	
都道府県名	
市区町村名	
3 概要	
	(1)特例措置を実施する地域の概要
	(2)特例措置を実施する河川区域の概要
	(3)社会実験の概要
4 要件	
	(1)治水上又は利水上の状況について
	(2)他の者の利用との調整について
	(3)河川整備計画との調整について
	(4)土地利用状況、景観及び環境との調整について
	(5)地域の合意について
	(6)河川敷の利用の公平性を確保する観点から調整を図る仕組みについて
	(7)占用施設の適正な管理が将来に渡り確実に実施される仕組みについて
	(8)その他(占用許可方針等)

図-2 社会実験計画書

なお、区域の指定は、次の要件を満たす必要があるものとされている。

- ①民間事業者が河川敷地を営業活動に利用することについての地域の合意
- ②民間事業者の選定などの調整を図り、河川敷地の利用の公平性を確保
- ③オープンカフェ等を行う民間事業者との使用契約による占用施設の適正な管理の確実な実施

2. 特例措置実施箇所の概要

2-1 京橋川（広島市）

(1) 京橋川の概要

太田川水系京橋川は、延長約6.2kmの県管理一級河川であり、特例措置を実施する区域は感潮区間となる。広島市中心市街地の東側を流れ、比較的広い河幅（W＝約70m）を持つ堀込河道の都市河川である。また、幅13m程度の広い管理用通路が両岸にあり、河岸に木陰となる緑地が存在し、市民の憩いの場として親しまれ、公園区域にもなっている。沿川には、広島駅を中心とする駅前商業区域が存在し、ビジネスホテルやマンション、企業ビル群が隣立しており、都市の中の水辺空間と緑地空間を兼ねた快適な空間を作り上げている。（写真-1）



写真-1 京橋川の河岸の状況

(2) 特例措置を適用した区域の概要

京橋川の中で最も賑わいのある地域にあり、京橋川右岸の栄橋～東広島橋の右岸区間で、河岸緑地においてオープンカフェを実施している。オープンカフェは4箇所実施しており、「ホテルJALシティ前」、「ホテルフレックス前」、「RCC文化センター前」の3箇所では、地先の地権者等が優先して利用する、「地先利用型のオープンカフェ」を実施している。また、「稲荷大橋直上流」では区画を設定し公募により決定する独立店舗型のオープンカフェを実施している。（写真-2）



ホテル JAL シティ前



ホテルフレックス前



稲荷大橋直上流

写真-2 京橋川のオープンカフェ

(3) その他

① 占用主体：広島市（水の都ひろしま推進協議会）

② 占用施設：

- ・地先利用型オープンカフェ：オープンカフェ（パラソル、テーブル、イス含む）
- ・独立店舗型オープンカフェ：飲食店（パラソル、テーブル、イス含む）

③ 占用期間：

- ・地先利用型オープンカフェ：3年間
- ・独立店舗型オープンカフェ：3年間

2-2. 道頓堀川（大阪市）

(1) 道頓堀川の概要

淀川水系道頓堀川は、延長約2.5km、河幅約30mの市管理一級河川である。大阪ミナミの中心市街地を流れ、川の名前が繁華街の地名にもなっている、全国的にも有名な都市河川である。また、水門によって人為的に水位管理され、常時一定の水位管理が可能な河川でもある。沿川には、ミナミ一番の繁華街で犇めき合う商業店舗ビルが密集・隣立し、また、川にまつわる文化を持つ等、最も有名な河川の一つとして、都市の中の水辺と憩いの空間として快適な空間を作り上げている。（写真-3）



写真-3 道頓堀川の状況（整備前イメージ*3）
*3：特例措置の区間に連続する沿川の現在の状況

(2) 特例措置を適用した区域の概要

道頓堀川の中で最も賑わいのある地域である、戎橋～太左衛門橋間の区間（約170m）で、親水護岸整備と合わせて、「イベント」、「オープンテラス」、「ワゴン（売店等）」「イベントスペース管理」、「広告占有」を実施している。（写真-4）



写真-4 道頓堀川の状況（整備後）

① 「イベント」

遊歩道上のイベントスペースにおいて、地域の伝統行事・祭事、地元振興イベント、民間の販売促進イベントを実施する。

〔占有施設：照明・音響施設、バナーポール等〕

② 「オープンテラス」

遊歩道上にパラソル、テーブル、ベンチ等を常時設置する。

〔占有施設：パラソル、テーブル、ベンチ等〕

③ 「ワゴン（売店等）」

①のイベント実施に合わせ、イベント期間に限定して物販のワゴンを設置する。

〔占有施設：ワゴン〕

④ 「イベントスペース等の管理」

遊歩道上のイベントスペース、電源設備について、公益法人が維持管理のために占有する。

⑤ 広告占有

①のイベント実施に合わせて、イベント協賛企業等に限定し、占有施設（パラソル、ベンチ、ゴミ箱、灰皿等）に広告を掲示する。

(3) その他

① 占有主体：（財）大阪市都市建設技術財団

② 占有期間：常設にあつては3年間

2-3 堀川（名古屋市）

(1) 堀川の概要

庄内川水系堀川は、延長約16.2km河幅約18mの県管理一級河川である。名古屋城築城の際、港より物資を直接運ぶために掘られた川として歴史性を持ち、名古屋の発展を支えてきた河川であり、名古屋の中心市街地を流れる都市河川である。沿川には、商業店舗ビルや隣立しているが、繁華街である名古屋駅前と栄地区の間にあり、若干離れているため、人通りは比較的少ないが、近年、マンション等の都市開発が行われており、将来性が高い。（写真-5）



写真-5 堀川の状況

(2) 特例措置を適用した区域の概要

堀川の中でも最も賑わいのある地域にあり、天王崎橋～錦橋間の区間（約400m）で、親水護岸整備と合わせて、「飲食店」「オープンカフェ」、「日よけ」、「イベント」を実施している。（写真-6）



納屋橋環境劇場



オープンカフェ

写真-6 堀川のオープンカフェ等

①飲食店

「愛・地球博」のパートナーシップ事業である仮設屋台村（施設名称「納屋橋環境劇場」）と連携して社会実験を実施している。敷地は名古屋市市有地と河川区域から構成され、市有地上に仮設の飲食店、テーブル・椅子等を配置し、河川区域を部分的に活用している。H17年3月19日からH17年9月25日まで期間限定で開催されたものである。

〔占用施設：飲食店（パラソル、テーブル、イス含む）、照明・音響施設等〕

②地先利用型のオープンカフェ・日よけ

リバーウォークでのオープンカフェ（地先利用型）、日よけの設置

〔占用施設：オープンカフェ（パラソル、テーブル、イス含む）、日よけ〕

③イベント

限定的、短期的（原則1週間以内）なイベント（実施例：コンサート、歌舞伎）

〔占用施設：照明・音響施設等〕

(3) その他

①占用主体：（財）名古屋市建設事業サービス財団

②占用期間：常設にあっては3年間

3. 社会実験についての評価

社会実験の評価については、以下の観点から聞き取り調査、アンケート調査を実施した。なお、既に市独自で調査しているものもあるため、それについては情報提供してもらった。（※調査内容や調査対象によっては、今後継続調査が必要なものもあり、全てではない。）

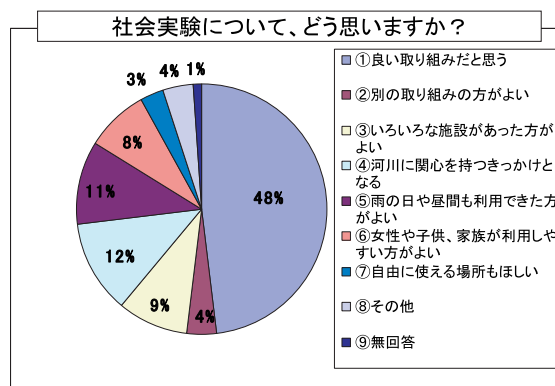
- ①一般利用者による社会実験の評価
- ②営業活動を行う事業者等による社会実験の評価
- ③実験地域周辺の事業者等の評価
- ④周辺環境への影響

その結果、以下に記す考察を得ることができた。（※実験途中であり、今後の推進に影響を及ぼす可能性があるため、個別具体の河川については触れないものとする。）

全体として、利用者のみならず事業者についても社会実験に賛同を得ていることが評価される。しかし、更なる改善への意欲も見られる。

1) 利用者による社会実験の評価については全体的にみて好意的な回答を得ている。現状に満足する者は多く、実験継続への賛同割合は高い。（表-2）

表-2 利用者の社会実験の評価



2) 社会実験の実施により、売上増加等の効果は出ていないが、利用者の社会実験に対する評価は全般的に良好である。また、既に完了した飲食店舗については、半数の者が引き続き飲食店舗を求めている。（表-3、4）

表-3 沿川商店会からみた社会実験の感想

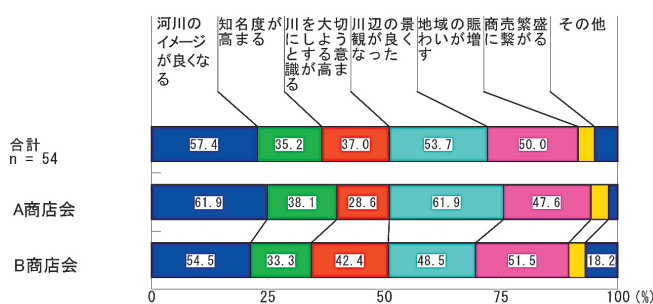
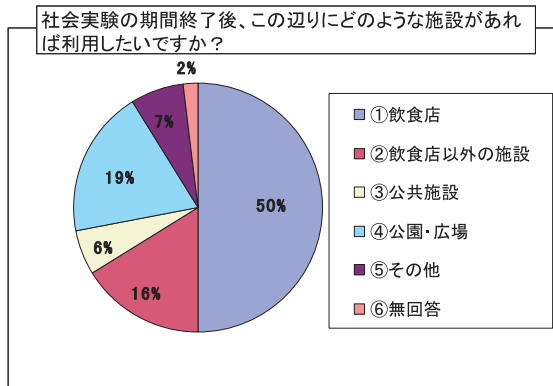
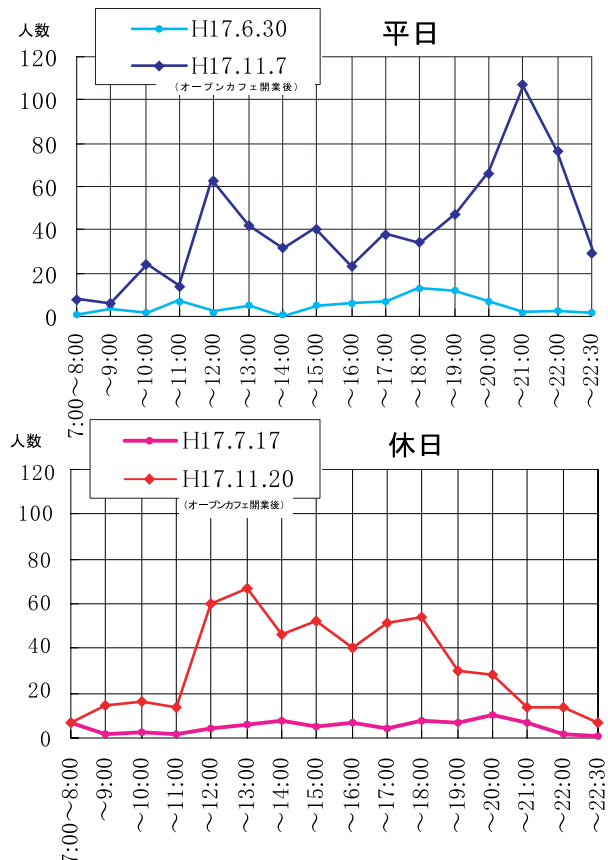


表-4 社会実験後の活用策について



- 3) 利用者からは遊歩道でのイベント開催を高く評価するとともに一層の推進を求めている。一方、周辺事業者の意見からは「社会実験への期待」、「イベント実施に際しての関係団体の連携強化」、「独立店舗型ではなく、地先利用型のオープンカフェの希望」といった意見が出されている。
- 4) 事業者からはオープンカフェの実施によって地域の魅力向上・治安回復、自店舗のイメージアップに貢献していると評価している。
- 5) オープンカフェの開催によって、オープンカフェ前後での歩行者交通量の大きな変化（平日のお昼時と夕方以降、休日の日中が増加）がみられた。（表-5）

表-5 オープンカフェ前での歩行者交通量の変化



4. 「地域の合意形成」の実施状況

「都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る河川敷地占用許可準則の特例措置について」の河川局長が別途定める要件について〔国河政第99号平成16年3月23日〕（以下「河川局長指定要件」という）では、地域の合意形成について、以下のとおりに配慮されている事が必要とされている。

一 河川は公共用物であることから、準則においては、公共性又は公益性を有する者を原則的な占用主体としているところであるが、今般、営業活動を行う事業者等が河川敷地を利用するに当たっては、地元市町村が、地域住民に対して、当該営業活動を含む河川敷地の利用計画案等を周知し、意見提出の機会を与えた上で、当該利用計画を策定するなどにより、地域の合意が十分に図られていること。

地域の合意形成の評価については、各協議会事務局に対してヒアリングによる調査を行った。ヒアリング項目は以下のとおりである。

- ① 周知の範囲について
- ② 周知の方法について
- ③ 周知の際に使用した資料について
- ④ 意見提出の方法について
- ⑤ 具体的な意見の内容について
- ⑥ 利用計画案の修正内容について

その結果、以下に記す考察を得ることができた。

全体として、地元自治会や商店会、地元住民を中心に周知し、意見を十分聴取し、できる限り反映するよう務めていることが評価される。

- 1) 合意形成を図る上で利用計画案を周知してもらう対象者は、商店街組織・地先事業者・自治会・住民等である。
- 2) 利用計画案に対して出された意見は、社会実験による住民生活への影響（騒音、酔っ払い、暴走族、空き店舗放置等）を懸念するものや、事業活動への影響（イベント時の騒音、沿川事業者との競合等）を懸念するものである。
- 3) 3河川ともに、河川敷地の利用計画案等を周知し、意見提出の機会を与えた上で、当該利用計画を策定していく手順は踏まれている。

5. 「公平性の確保」の実施状況

河川局長指定要件では、公平性の確保について、以下のとおりに配慮されている事が必要とされている。

二 河川敷地利用の公平性を確保する観点から、河川管理者、地方公共団体等で構成する河川敷地の利用調

整に関する協議会等において、営業活動を行う事業者等の選定手続きを行うなどの調整を図る仕組みが明らかにされていること

公平性の確保の評価については、各協議会事務局に対してヒアリングによる調査を行った。ヒアリング項目は以下のとおりである。

- ① 河川敷地の利用調整会議の概要について
- ② 協議会の運営状況について
- ③ 公平性確保の考え方について
- ④ 事業者の選定手続きについて
- ⑤ 実施結果について
- ⑥ 手続きの参考となった制度について

その結果、以下に記す考察を得ることができた。

全体として、営業活動を行う事業者等の選定は、学識経験者等の第三者を含めた委員会において決定しており、客観性や公平性について十分配慮されている事が評価される。

- 1) 3河川ともに河川敷地の利用調整に関する協議会を設置している。
- 2) メンバーは、行政・学識経験者・市民（地元）代表から構成され（観光・経済の専門家も含む市がある）、事務局は市が担っている。
- 3) 協議会の傍聴は認められており、議事録等の会議資料は原則公開である。
- 4) 営業活動を行う事業者等の選定手続きに関して、独立店舗型オープンカフェについては公募・プロポーザル方式による選定が行われている。地先利用型オープンカフェについては、河川敷地の利用調整に関する協議会において利用ルールを設け、同協議会が個別に事業者等を選定するケースや、上位計画においてオープンカフェのエリアを位置づけ、その後協議会が事業者等を選定するケースがみられる。水辺のコンサートについては、協議会が公募によって参加者を募集している。
- 5) 「公募」スタイルをとることによって公平性を確保している地域や、（公平性を保つ位置づけをもつ）協議会が主体となって「地先利用のルールづくり」、「上位計画での地先利用エリア指定」を行い、営業活動を行う事業者等を選定している地域がみられ、3河川ともに選定手続きの仕組みは明らかにされている。

6. 「占用施設の適正管理」の実施状況

河川局長指定要件では、占用施設の適正管理について、以下のとおりに配慮されている事が必要とされて

いる。

三 占用施設の適正な管理が、将来に渡って確実に実施されるように、飲食店、売店、オープンカフェ等の広場、イベント施設と一体をなす工作物については、地元市町村等の公的機関が、占用許可を受け、営業活動を行う事業者等と使用契約を締結することにより当該占用施設を使用させるなどの措置を取ることが確実にあること

占用施設の適正管理の評価については、各協議会事務局に対してヒアリングによる調査を行った。ヒアリング項目は以下のとおりである。

- ① 占用許可条件の概要について
- ② 営業活動を行う事業者との使用契約の締結状況について
- ③ 使用契約に盛り込むべき事項について
- ④ 営業者等の活動をチェックする仕組みについて

その結果、以下に記す考察を得ることができた。

全体として、協議会と民間事業者等との間で使用契約を締結し、リスクを回避するための条項も盛り込まれている事が評価される。

- 1) 営業活動を行う事業者等との使用契約が締結されており、占用施設の適正な管理は行われている
- 2) なお、同契約においては、「第三者への譲渡」、「他人への迷惑行為、河川工作物への損害」、「第三者に与えた損害」等が盛り込まれている。

7. 良好な水辺空間の保全・創出の取り組み状況

良好な水辺空間の保全・創出のために占用施設から徴収できる施設利用料の運用状況について、各協議会事務局に対してヒアリングによる調査を行った。ヒアリング項目は以下のとおりである。

- ① 施設利用料の徴収状況について
- ② 施設利用料の用途について
- ③ 施設利用料の活用実績について
- ④ その他

その結果、以下に記す考察を得ることができた。

全体として、客観的な根拠に基づく施設利用料単価を設定し、徴収し、会計管理されている。また、良好な水辺空間の保全創出のために還元されている事が評価される。

- 1) 営業活動を行う事業者等の占用が行われている実験地域では施設利用料が設定され、徴収もなされている。
- 2) 施設利用料単価の決定根拠は、公園使用料・周辺

駐車場料金・流水占用料等さまざまである。

- 3) 施設利用料の管理及び用途は占有者が金銭管理している。
- 4) 施設利用料の用途には、イルミネーション設置費用、供用灯の電気料金、事業趣旨説明看板設置費用、損害保険料等がみられる。

8. 考察

8-1 社会実験の効果と課題

(1) 賑わいをもたらすための社会実験への期待

今回の社会実験によって「来街者増」、「周辺の店舗の売上増」といった効果はまだ現れていないが、社会実験に対する評価は沿川事業者・利用者とも全般的に良好であることがわかった。

社会実験によるイベント開催については、多数の利用者がより一層のイベント実施を求めていることがわかった。

(2) 新たな水辺空間の誘発効果

水辺に賑わいとなる核を設置したことで、川側に看板や出入口を設置する店舗が増加している所もある。そのため、「暗い」水辺空間のイメージが払拭され、新たなスポットとして、水辺空間が再生されている。(写真-3、写真-4、写真-7参照)



写真-7 水辺空間整備による誘発効果

(3) 社会実験がもたらす二次的効果

実験地域の中には、社会実験実施によって地域の魅力向上に寄与しているところもあった。

昔は歩行者交通が少なく、浮浪者が存在し、風紀上・治安上の問題が多い地域であったところで社会実験を実施したところ、風紀・治安が改善し、不法駐輪や駐車台数も減少していることが確認できた。

(3) 沿川事業者等との利害調整面での課題

一方、沿川事業者の意見をみると、「河川空間を利用する店舗改装に対する行政への要望」、「イベント実施に際しての行政機関等との連携強化の要望」、「河川空間において営業活動が行われる際に沿川事業者が優先される仕組みづくりの希望」が出されている。その地区の関係者に委ねた柔軟な対応を持たせる事も必要であることがわかった。

8-2 3つの指定要件の実施状況

(1) 地域の合意形成

合意形成を図る上で利用計画案を周知してもらう対象者は、商店街組織・地先事業者・自治会・住民等であり、利用計画案に対して出された意見としては、社会実験による住民生活への影響（騒音、酔っ払い、暴走族、空き店舗放置）を懸念するものや、事業活動への影響（イベント時の騒音、沿川事業者との競合）を懸念するものであることがわかった。

(2) 公平性の確保

営業活動を行う事業者等の選定手続きに関しては基本的に公募・プロポーザル方式による事業者等の選定が行われている。しかし、敷地前の地権者が優先される地先利用型のオープンカフェについては、協議会において利用ルールを設け、同協議会が個別に事業者等を選定する等、「公募」スタイルをとることによって公平性を確保している地域や、協議会が主体となって「地先利用のルールづくり」、「上位計画での地先利用エリア指定」を行い、営業活動を行う事業者等を選定していることがわかった。

(3) 占用施設の適正管理

営業活動を行う事業者等との使用契約が締結されており、契約内容も、「第三者への譲渡」、「他人への迷惑行為、河川工作物への損害」、「第三者に与えた損害」等が盛り込まれていることがわかった。

9. おわりに

本研究を実施するにあたり、現在、社会実験を実施している「名古屋市長政土木局河川部堀川整備推進室」様、「広島市都市活性化局観光交流部水の都担当」様、「大阪市建設局土木部河川課」様におきましては、検討当初段階より、大変お忙しい中ご尽力下さるとともに、ご教示賜りまして、この場を借りて厚く御礼申し上げますとともに、社会実験の取り組みが益々推進されますよう御祈念申し上げます。