

図ー２ イギリスにおける河川管理区分
(欧米諸国における治水事業実施システム)

(2) フランス

①土地所有者

フランスの河川は国有河川と非国有河川に区分されている。国有河川は公共河川領域に属するとされており、国、地方公共団体、またはその連合に帰属し、河岸所有者としては、国、地方自治体、組合連合のいずれかである。

非国有河川は、低水路は兩岸の河岸所有者に所属し、また河岸所有者は流れを変えない限りにおいて流水の使用以外の河川の全ての自然産出物（石、泥、など）を使用する権利を有している。

②河川管理責任

国有河川の場合、国が低水路の保守に責任をもつが、国の特権として堤防の保守は河岸所有者に委譲され、基本的に市町村長は河川保守の管理責務はない。

非国有河川の場合、河岸所有者は低水路と堤防の保守責任を持つことが定められており、河岸所有者はこれらの責務を単独あるいは自ら組合を組織し引き受ける。

(3) アメリカ

①土地所有者

アメリカでは、河川管理区間内の土地の所有については一義的な定めはなく、利権を明確にする必要性が生じる場合には法廷で争われている。「欧米諸国における治水事業実施システムー気候変化を前提とした治水事業計画ー(1999)」(財団法人 国土技術研究センター)では、判例法、連邦最高裁判所によって判決された様々な判例などに基づいて、河川区間内の土地の所有については、以下としている。

- ・低水路：厳密な法的見地からすると公共の資産であるが、実際は河川のある各州に権利および義務が委託されている。
- ・高水敷：高水敷の所有権は河川によっても違い、私有地である場合もあれば市民や公共に代わって河川のある各州に委任されている場合もある。

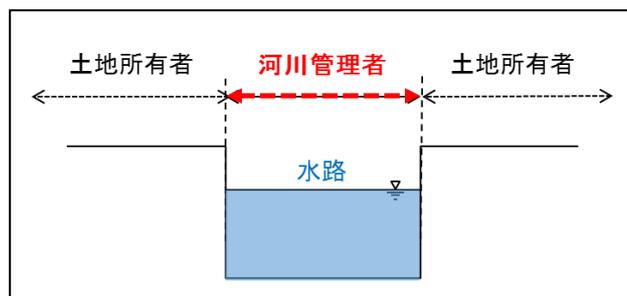
- ・堤防：私有地、地方自治体、州、国（国立公園等）、米陸軍工兵隊、堤防組合など
 - ・堤内地：私有地、地方自治体、州、国（国立公園等）
- ②河川管理責任

治水の第一義的責任は市町村にあり、治水事業は市町村の要望により始まることとなっている。また、氾濫原に関する基本的な責任は、州政府、地方自治体にある。

(4) 海外と日本の水管理の比較

海外における河川管理の仕組みや法制度は、文化・歴史的背景や国土の地形特性に由来しており、その根本となる思想は、わが国と異なっていることがわかる。

海外では概ね、河川管理者は水域の管理を行い、陸域の管理は原則的に土地所有者が行う事例が多い。そのため、河川とまちは一続きの空間として捉えられている。さらに、洪水時の河岸や堤防等の保守に係る管理や責任を国や自治体に手放しに任せている国は少なく、水辺を土地所有者自身が日常的に管理、利用する意識が高いため、これが翻って水辺利用の自由度を上げていると考えられる。



図ー３ 海外の一般的な河川管理区分

一方、日本の河川は地形的な特徴として、長さが短く上流から下流への勾配が急なため、短時間で増水し、洪水の頻度が高い。そのため治水や流水の正常な機能の維持等を目的として、河川管理者（国や自治体）が河川区域を定めている。河川区域の範囲は、掘込河川は堤内地側の陸域を含む事例が多く、堤防河川では堤内地側の法尻までを河川区域としている事例が多く見られる。

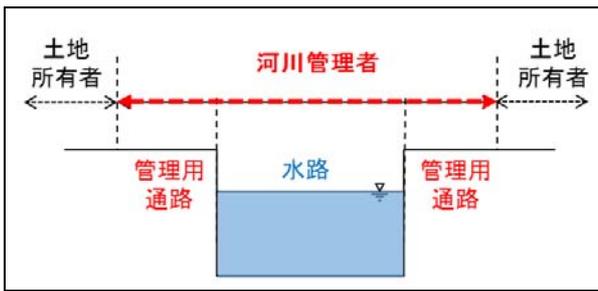


図-4 日本の一般的な河川の管理区分

その結果、治水安全度は飛躍的に高まったが、日常的に利用されるまち側の土地所有者管理のエリアと河川管理者が管理する市民等に利用されにくい公共空間（河川区域）が存在することとなり、まちと水辺を別々の空間としてとらえる考え方に拍車をかけていることが推察される。

3-2 国内における公共空間の利活用

(1) 河川区域

①法制度・仕組み

一般的に、河川敷地において河川管理者以外の者が土地の占有や工作物の新築等を行う場合、河川法第 24 条「土地の占有の許可」および河川法第 26 条「工作物の新築等の許可」を受ける必要がある。近年では、それだけではなく、河川管理施設を他の事業者が整備する事例がみられる。それらは、河川法第 20 条「河川管理者以外の者の施行する工事等」（以下、河川法第 20 条工事）として実施される。河川法第 20 条工事は、河川敷地内において、道路管理者、鉄道事業者、地方自治体等の河川管理者以外が行う工事である。工事後の工作物は、河川管理施設として管理するため、工事実施者から河川管理者に移管されることになる。しかし、近年、民間事業者が自らの判断で河川法第 20 条工事を活用して、河川管理施設の整備を行うというポジティブな可能性に期待が高まっている。

②事例

渋谷川的环境整備事業

i) 概要

渋谷駅を中心とした渋谷駅周辺地区は、平成 17 年 12 月の都市再生緊急整備地域指定や渋谷駅中心地区まちづくり指針 2010 等のまちづくりの方針に基づき、渋谷駅街区土地区画整理事業および鉄道改良事業と連携した抜本的な再開発が進められてきた。渋谷川的环境整備事業は、渋谷駅南街区プロジェクトのメニューの一つである。以下に環境整備事業の整備計画を示す。

一. にぎわいの広場として、稲荷橋下流側に「渋谷

三丁目のゲートとなる広場」、金王橋上流側に「渋谷三丁目のシンボルとなる広場」の計 2 箇所の広場の整備

- 二. これらの広場の間において、高度処理水を活用した「壁泉」とよばれる水景施設の整備
- 三. 約 600m にわたる緑の遊歩道の整備、環境護岸、高木の並木による緑と水のネットワークの形成

これらの整備は平成 30 年中頃の完成を予定している。



図-5 渋谷川的环境整備事業計画イメージ（渋谷駅南街区プロジェクト（渋谷三丁目 21 地区）に関する都市計画の決定について）

ii) 適用される法制度

上記の整備計画のうち、河川法第 20 条工事が適用されるのは、「環境護岸」であり、工事後の工作物は河川管理施設として東京都に移管される。

また、河川敷地におけるその他の工事は河川法第 26 条を適用して行う計画となっている。

iii) 渋谷川的环境整備事業を行うメリット

これらの環境整備事業費は民間事業者による出資であるが、以下に出資の主なメリットを示す。

都心の下水道の多くは合流式であり、大雨時には川に下水が流れ込み、悪臭をまねいている状況にあるため、渋谷街区における商業等の観点から、渋谷川の「臭い」「汚い」イメージを払拭する必要がある。また、地元の人が集まるきれいな川とすることで資産価値の増大が見込まれる。

さらに、都市再生特別地区等の制度の活用により、良好な都市空間確保（空地の確保、公共施設整備など）に寄与すれば、容積率の緩和など民間事業者としてのメリットもある。一方、河川管理者にとっては河川整備の費用軽減というメリットが生じ、お互いに

Win-Win の関係を築ける可能性がある。

(2) 道路区域

①法制度・仕組み

道路の占用についての根拠法令は道路法であり、「道路の占用」とは、道路に工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用することをいう。占用部分は、道路法第32条第1項に定められており、ライフライン(電柱、水管等)や鉄道等の設置が主である。占用は、道路の敷地外に余地が無く、やむを得ない場合(無余地性)で一定の基準に適合する場合に許可されるものである。

過去には、民間事業者による施設などは、厳しく制限されてきたが、平成23年度、まちのにぎわい創出や道路利用者等の利便の増進に資する施設について、都市再生特別措置法(以下、都市再生法)に規定する都市再生整備計画に位置付ける等の一定の条件の下で、無余地性の基準を緩和できることとされた。

占用料は、占用を受けたものより、道路管理者に支払われる仕組みである。また、占用の許可期間は電気、ガス、水道等のライフラインについては10年、その他のものについては5年となっている。

②事例

新宿三丁目モア4番街(オープンカフェ)

i) 概要

昭和61年度、新宿区と新宿駅前商店街振興組合が、地域活性化を目的とした街づくり協定を締結した。平成20年頃から、地域における違法駐輪等の環境問題を解決する為に、道路空間でのオープンカフェ設置による賑わい再生の取組みに着手し、オープンカフェを社会実験として位置づけ、民間事業者が運営する独立型店舗が設置された。

平成23年10月に都市再生法等の改正にともない、新宿区では、同法による手続きを進め、都市再生法に基づく特例制度を活用したオープンカフェが設置された。



図-7 新宿三丁目モア4番街 (新宿区HP)

ii) 合意形成

社会実験期間中、新宿区、振興組合、交通管理者等を含めた協議会を設立し、継続的に協議を重ねている。また、上記の他、占用担当、事業支援担当、道路管理者とで都市再生法に基づく特例制度の適用に向けたプロジェクトチームを組み、合意を積み重ねながら協議が進められてきた。

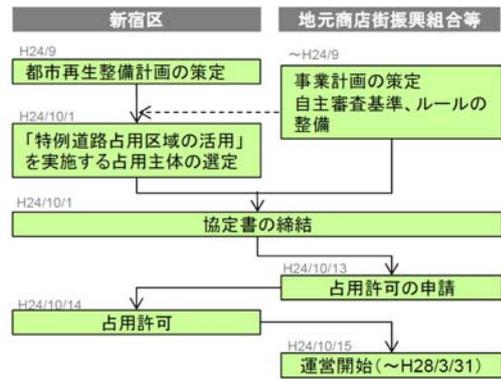


図-8 オープンカフェのスキーム・導入手順 (国土交通省HP)

iii) 占用期間

都市再生整備計画の計画期間に準じ、オープンカフェの占用期間は4年と設定し、更新は都市再生整備計画の更新に併せて実施する予定とされている。

(3) 公園区域

①法制度・仕組み

公園の占用についての根拠法令は都市公園法である。「公園の占用」とは、公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて公園を占用する、とされている。占用許可は都市公園法第6条、占用施設は第7条に定められており、ライフライン(電柱、水道管等)や通路等の他、競技会、集会その他これらに類する催しのため設けられる仮設工作物などの設置が認められる。占用は、都市公園の占用が公衆の公園利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り許可を受けられる。

一方、都市公園法第5条では、占用制度以外に、条例で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けることで、公園管理者以外の者の公園施設の設置が認められている。

公園管理者以外の者が設ける公園施設は以下のいずれかに該当する必要がある。

- 一 当該公園管理者が自ら設け、又は管理すること

が不相当又は困難であると認められるもの

- 二 当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの

公園占用の占用期間、および公園管理者以外の者が公園施設を設け、又は管理する期間は、ともに10年をこえることができないとされている。

使用料の額は、公園管理者が地方公共団体の場合は、地方自治法第225条に基づき条例で定められ、許可を受けた者から公園管理者に支払われる。

②事例

上野恩賜公園のオープンカフェ

i) 概要

平成24年4月18日、上野恩賜公園の竹の台・文化施設エリアの中心をなす噴水広場の一角に、東京都が新たに2つのオープンカフェを設置した。これまでの公園内の飲食店は、「(公益財団法人) 東京都公園協会」(以下、都公園協会)が単独で運営をしていることが多かったが、このオープンカフェの運営は都公園協会および公募で選定された民間事業者がコラボレーションする形態を取っており、オープン以来、運営者側が予想していた集客数を遙かにしのぐ集客となっている。



図-8 上野恩賜公園内のオープンカフェ

ii) 建物の設置

オープンカフェの建物は、東京都が所有する建物であり、建物の躯体は都が建設した。厨房内装や設備は民間事業者側で整備している。

iii) カフェの運営

都は都公園協会に建物の管理許可を与え、都公園協会は使用料を都に支払って管理を行っている。民間事業者は、管理費を都公園協会に支払い、その管理費は店舗の改装・修繕、植栽管理、公園全体の公益事業に使う、という仕組みになっている。都公園協会と民間

事業者は、5年間の業務委託契約を交わしている。

iv) 適用された法制度

本事例は、都市公園法第5条における「営利行為を伴う運営であり、専門的な経営・運営ノウハウを必要とすること、また地域の状況に即したきめ細やかな管理等が期待される場合」にあたると考えられることから、都公園協会とともに民間事業者にその運営が委託されている。

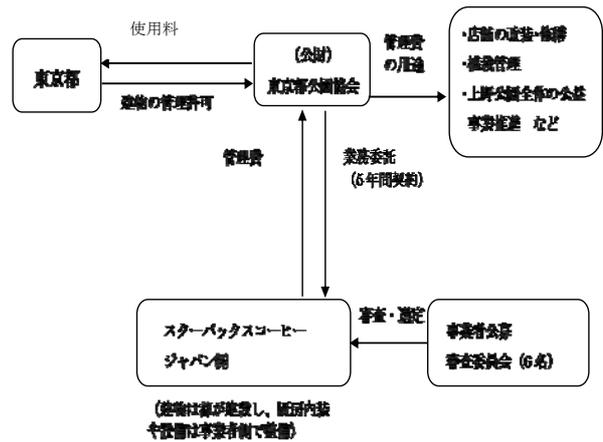


図-9 上野恩賜公園オープンカフェの運営スキーム

(4) 港湾区域

①法制度・仕組み

港湾区域とは「水域」であり、占用についての根拠法は「港湾法」である。占用については、港湾法第37条に定められており、港湾区域の水域を占用する者は、港湾管理者の許可を受けなければならないこととなっている。なお、水域占用の許可は自治事務であり、港湾法上の許可基準は最低限に留めており、具体的な運用は港湾管理者(地方自治体等)の判断に委ねられている。

規制緩和の流れとしては、平成2年7月、港湾管理者に対し、水域占用許可を行う際の留意点や占用許可期間、占用料、占用の水域許可(占用物件の周囲の水域も認める)について通達が出ている。また、平成6年9月、占用の審査基準(港湾活動に支障を与えないなど)および標準処理期間(原則20日以内)が通達され、平成21年3月、各港湾管理者が占用の緩和を実施する運びとなった。

占用料の額は港湾管理者(地方公共団体)の条例で定められており、許可を受けた者から港湾管理者に支払われる。占用期間についても港湾管理者の条例で定められており、最長10年とされている。

②事例

東京港 天王洲地区 TYハーバー

i) 概要

東京都品川区にある天王洲地区は、流通系の土地利用がなされていたが、港湾・流通機能の沖合展開により、天王洲アイル再開発構想が始まり、東京モノレールの新駅として天王洲駅が新設されオフィス街となっていた。

平成17年に東京都では、「運河ルネサンス」構想を打ち出し、地元企業などによる「品川浦・天王洲地区運河ルネサンス協議会」を立ち上げ、賑わいづくりの推進を図ることとした。

これらの動きを踏まえ、平成9年から運河に面する倉庫をレストランとして運営していた寺田倉庫(株)では、目の前の運河に水上レストランを計画し、平成18年に完成した。



図-10 TYハーバーの水上レストラン

ii) 水域占用の流れ

港湾法第37条の占有許可が必要となるが、水域占用の許可は自治事務であることから、具体的な運用は港湾管理者である東京都港湾局の判断に委ねられている。

そこで、東京都港湾局では、水域で商業系施設の設置ができるように占有許可基準の緩和を実施した。水域占有期間は3年間とし、更新は可能となっている。

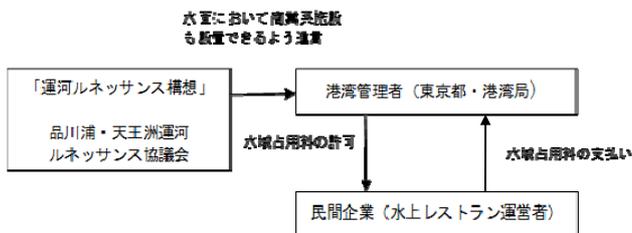


図-11 水域占用のスキーム

iii) その他の法制度

本事例の水上レストランは、船舶であるとともに、建築物として取り扱われることとなり、船舶安全法、建築基準法の適用を受けている。また、水辺占有は港

湾法による水域占有だけでなく、都市計画法の市街地調整区域としての規制も受けている。

(4) 占有制度の比較

河川、道路、公園、港湾における占有制度の比較表を示す。

表-1 占有制度の比較(河川、道路、公園、港湾)

	河川	道路	公園	港湾
根拠法令	河川法	道路法	都市公園法	港湾法
許可権者	河川管理者	道路管理者	公園管理者	港湾管理者
占有場所	河川区域内の土地	道路	都市公園	港湾区域内の水域又は公共空地
許可を受けることができる物件	掘穿別法	掘穿別法	掘穿別法	-
許可基準	治水・利水上の基準あり	①占有に係る物件が道路法に規定列挙されている物件に該当するもの。 ②道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないもの。 ③占有の期間、占有の場所、占有物件の構造等について法令で定める基準に適合するもの。	公衆の利用に著しい影響を及ぼさず、必要やむを得ないもので、法令で定める技術的基準に適合する場合に限り、許可できる。	港湾の開発発着に著しく支障を及ぼすものでない。
許可期間	公園・道路など:10年以上 グライダ 緑道場など:5年以上 営業活動が伴うもの:3年以上	電気・水道など:10年以上 その他:5年以上	電気・水道など:10年以上 その他:3年以上	港湾管理者(地方自治体)の条例で定める。最長10年
占有料	都道府県知事に納付	道路管理者に納付	公園管理者に納付	港湾管理者に納付

3-4 水辺賑わいに向けた必要条件の抽出

(1) 分析対象事例

今後、全国の水辺において、水辺とまちの賑わいづくりを展開する上で、どのような条件が必要となるのか既存事例の分析から抽出した。既存事例は、平成25年12月の時点でかわまちづくり計画が登録されている全国127箇所の河川管理者等を対象に実施した事業内容および事業効果等に関するアンケート調査の結果(回答数100箇所)を用いた。

アンケート回答がなかった箇所は除外し、計画が同一でも対象地域、河川が異なる場合などで評価が複数ある場合は別事例として扱うこととしたため、総計130事例となった。

(2) 分析方法

既往アンケートより、水辺とまちの賑わいづくりの評価項目として定量的に用いることが可能な情報としては、河川管理者等の回答者が当該地区について、「観光振興」、「地域活性化」、「歴史文化の継承」等の9つの観点(整備目的)を5段階で自己評価した項目がある。

9つの整備目的の内、水辺とまちの賑わいづくりという視点からは、「観光振興」、「地域活性化」の2つが特に重要と考えられるため、それらを中心に評価を行った。

(3) 分析結果

前述の条件で分析した結果、傾向として顕著なもの

を水辺とまちの賑わいづくりにおける必要条件として抽出した。

①都市における物理的要素

i) 市街化区域の該当の有無による評価の違い

当該区域が市街化区域に該当する方が、「観光振興」および「地域活性化」の評価の平均値が高い傾向にある。

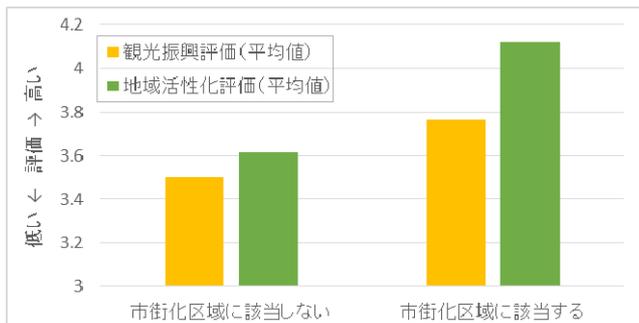


図-1-2 市街化区域の該当の有無と評価

ii) DID 地区の該当の有無による評価の違い

当該区域がDID地区に該当する方が、「観光振興」および「地域活性化」の評価の平均値が高い傾向にある。

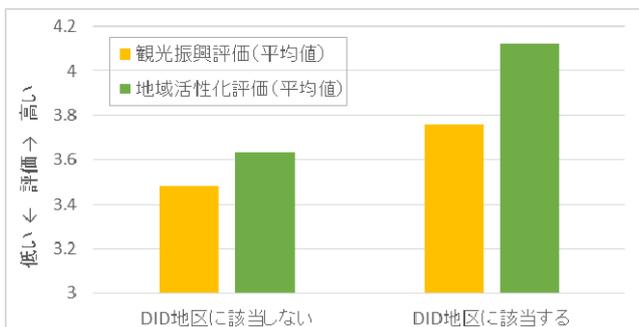


図-1-3 DID地区の該当の有無と評価

iii) 徒歩圏内にある施設の種類の数と観光振興の評価との関係

周辺の各種施設について、「観光振興」に関する評価と施設数の平均値との関係について図-1-4に示す。全体としては、「観光施設」、「歴史文化施設」、「公園施設」といった施設が徒歩圏内に多く見られた。

上記3種類のうち、「観光施設」については、評価1(評価が低い)の地点で数が多くなるという現象が見られたが、評価2から評価5の地点では、施設数の増加に伴い評価が高まる傾向がみられた。「歴史文化施設」については、評価1,2と平均以上の評価3,4,5とで明らかに数に違いが見られ、「歴史文化施設」が多いことにより、観光振興の評価が高くなる結果となっている。

「公園」については、施設数は多いが観光振興の評価には結びつかない結果となった。

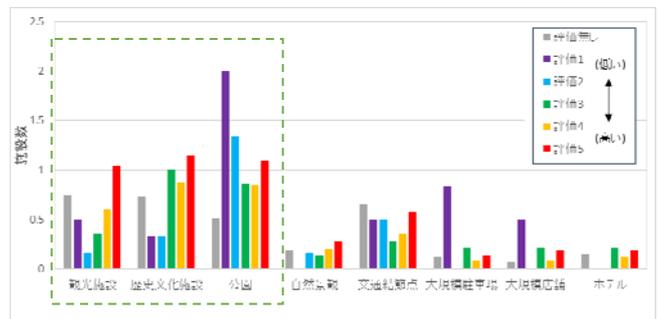


図-1-4 徒歩圏内にある施設の種類の数と観光振興の評価

②人的要素

かわまちづくりにおける計画段階での推進組織の有無、建設運営段階での推進組織の有無の情報から、以下の3パターンで、観光振興の評価の平均値、地域活性化の評価平均値がどのように変化するか確認した。

- ・事業前後で推進組織無し
- ・事業前後のどちらか一方で推進組織有り
- ・事業前後の両方で推進組織有り

結果は図-1-5に示すとおりである。

事業前後の両方で推進組織がある方が、それ以外よりも明らかに観光振興の評価および地域活性化の評価が高くなっており、水辺の利活用を担う推進組織が継続的に活動していることが、賑わいづくりに大きく影響を与えていると考えられる。

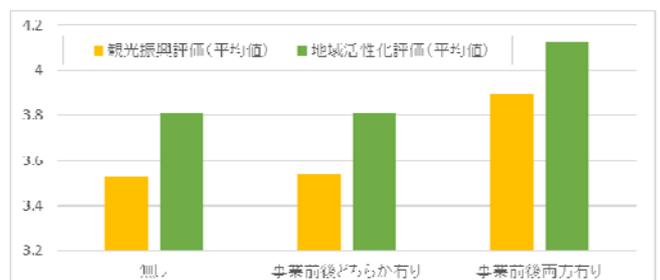


図-1-5 推進支援組織の有無と評価

(4) 水辺とまちの賑わいづくりに必要な条件

分析結果から、賑わいのある水辺利活用に必要な条件が3点抽出された。

- 条件1: 中心市街地周辺やDID地区などまちと接した地理であること(物理的条件)
- 条件2: 歴史施設をはじめとした都市の施設が多くあること(物理的条件)
- 条件3: 水辺の利活用を担う推進組織が継続的に存在すること(人的条件)

これらの必要条件から、水辺とまちの賑わいづくりでは、積極的にまちづくりとの連携を図ることが重要であると考えられる。

4. おわりに

本調査により、河川等の水辺を部分的にとらえるのではなく、水辺とまちを連続した一体的なエリアとして、都市全体を考えていく必要があることが裏付けされた。

また、様々な分野の公共空間の占有制度を参考に、占有期間や占有料・使用料の納付の仕組み等について、さらに検討を進めていく必要がある。

本研究の遂行にあたり、ヒアリング調査を快く引き受けていただいた各事例の関係者の皆様、国土交通省水管理・国土保全局河川環境課の皆様に、心から御礼申し上げます。

<参考文献>

- 1) 財団法人 国土技術研究センター: 欧米諸国における治水事業実施システムー気候変化を前提とした治水事業計画ー(1999)
- 2) 東京急行電鉄株式会社ホームページ 企業情報 ニュースリリース(2013): 渋谷駅南街区プロジェクト(渋谷三丁目 21 地区)に関する都市計画の決定について, 2013年6月17日
- 3) 阿部充, 柏木才助, 土屋信行, 野仲典理, 西嶋貴彦: 水辺とまちのソーシャルデザイン, リバーフロント研究所報告, 第25号(2014)
- 4) 国土交通省ホームページ 道路占有 都市再生特別措置法の一部を改正する法律の施行に伴う道路占有許可の取扱い: 新宿三丁目モア 4 番街(オープンカフェ・広告事業)
- 5) 東京都公園協会: 都市公園 197号, 平成24年7月
- 6) 東京都: 上野恩賜公園再生基本計画, 平成21年10月
- 7) 国土交通省土地総合情報ライブラリー: 寺田倉庫(株)運河ルネッサンス水上プロジェクト