

河川区域の民間利活用に関する報告

A Report on the Use and Utilization of River Areas

河川・海岸グループ	研 究 員	阿部 充
企画グループ	グループ長	柏木 才助
	主席研究員	光橋 尚司
河川・海岸グループ	次 長	竹内 秀二
河川・海岸グループ	研 究 員	松尾 峰樹
水循環・まちづくりグループ		佐治 史

河川敷地の占用の許可に関する基準は「河川敷地占有許可準則」に定められているが、平成23年の改正により、従来原則として市町村等の公的主体にのみ許可されてきた占有が、特例として地域の合意が得られた場合には、オープンカフェやバーベキュー場など、営業活動を行う事業者等にも許可することが可能となった。この準則改正から5年以上が経過し、準則を活用した民間事業者による利活用も広まりつつある。

本稿では、上記内容について準則に規定された「都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る占有の特例」を活用している民間利活用の実態について現状把握を行うとともに、民間事業者へのヒアリングによる意識調査を行い、現在の制度の課題把握と対応策の検討を試みた。その結果、全国の制度の活用実績は順調に伸びているものの、地域的には偏りがみられることがわかった。また、占用料や現行制度についてはあまり問題意識を持っていないこと、運用面では新規参入者との意識共有や安全面に課題を感じていることなどが把握できた。

キーワード：河川敷地占有許可準則、都市・地域再生等利用区域、民間事業者、ヒアリング調査

The standard of permission on occupation in river areas are set forth in “the rule of permission on uses and occupation in river areas.” An amendment of the rule in 2011 enabled private sectors to do business such as outdoor cafes and barbecue if local communities exceptionally agree, whereas only public entities such as local governments had been basically allowed to occupy river areas. More than five years have passed since its amendment, we are seeing some increase in such business use and utilization.

This report updates the status of private uses and utilization based on “exceptional cases on occupational uses on rivers to restore cities and regions.” It also conducts a hearing survey to private sectors to grasp awaiting solutions on the rule. As a result, though we are seeing more cases of such exceptional uses nationally, there are some deviation regionally. Private sectors do not have issues on the permit fees and the current rule, but operationally, they feel they have issues in terms of sharing awareness with new participants and securing safety for customers.

Keywords: rule of permission on uses and occupation in river areas, areas for restoration use in cities and regions, private business entities, hearing survey

1. はじめに

河川敷地の占用の許可に関する基準は「河川敷地占用許可準則」（以下、「準則」）に定められている。河川敷地は、河川が公共用物であることから、従来原則として市町村等の公的主体に占用が許可されてきた。しかし、平成 23 年の準則改正により、特例として、地域の合意が得られた場合にはオープンカフェやバーベキュー場など、営業活動を行う事業者等にも、河川敷地の占用を許可することが可能となった。なお、当該特例の詳細な基準については、準則の「第四章 都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る占用の特例」に記載されている。この準則改正から 5 年以上が経過し、準則を活用した民間事業者による利活用も広まりつつある。

本稿では、準則第四章に規定された特例を活用している民間利活用の実態について現状把握を行うとともに、民間事業者へのヒアリングによる意識調査を行い、現在の制度の課題把握と対応策の検討を試みた。なお、民間事業者による意識調査については、平成 27 年度の国土交通省水管理・国土保全局発注業務である「水辺整備の推進に関する検討業務」の成果の一部を引用・参照しとりまとめた。

2. 「都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る占用の特例」の活用実績

前述の特例を活用するには、予め地域の合意を図った上で、河川管理者により「都市・地域再生等利用区域」の指定を受ける必要がある。そこで、「河川空間のオープン化活用事例集(国土交通省)」を用いて都市・地域再生等利用区域の全国での指定状況を整理し、制度の活用実績について分析を行った。

都市・地域再生等利用区域は、平成 23 年 4 月に広島市京橋川での水辺のオープンカフェが指定されて以降、平成 29 年 3 月時点で、全国で 46 の区域が指定されている。経年の指定状況について図-1 に示す。時期別にみると、平成 24 年

に最多の 14 件が指定され、以降は 5 件前後で推移している。図でも明らかなように、準則改正後の平成 23～24 年には、平成 16 年からの特例措置による社会実験実施箇所がほとんどを占め、それ以降は社会実験以外の箇所が新規に指定されている。

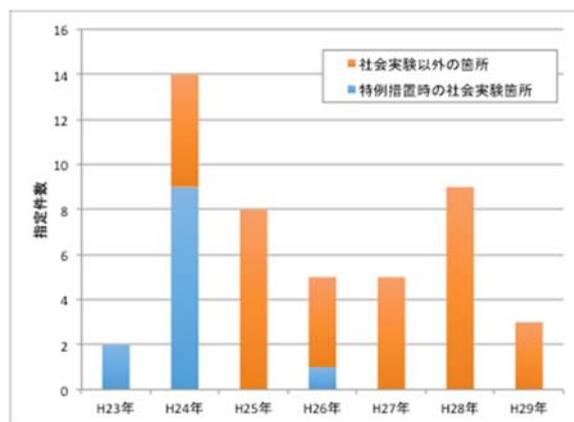


図-1 都市・地域再生等利用区域の指定件数の推移

指定状況について地方別にみると（表-1）、関東で 13 件（28.3%）、近畿で 10 件（21.7%）となっており、この 2 地方で全体の 5 割を占める。次いで、北陸、中部、中国、九州の各地方で 5 件前後登録されている。なお、北海道 2 件、東北 0 件、四国 1 件である。

表-1 都市・地域再生等利用区域の地方別指定件数（H29年3月現在）

地方	件数	割合
北海道	2	4.3%
東北	0	0.0%
関東	13	28.3%
北陸	5	10.9%
中部	6	13.0%
近畿	10	21.7%
中国	5	10.9%
四国	1	2.2%
九州	4	8.7%

それぞれの内訳をみるとかなり地域性について特徴がある（図-2）。関東の 13 件のうち、7 件が埼玉県、3 件が山梨県が河川管理者の事例である。また、近畿の 10 件はいずれも大阪府もし

くは大阪市が河川管理者の事例である。北陸の5箇所はいずれも新潟県内の河川であり、中国5箇所の内4箇所は広島市内の河川である。

これらのことから、一度河川敷地の民間利活用の仕組みを構築した「地域」（ここでは河川管理者や自治体を指す）が、積極的に当該エリアの適用可能な箇所で同様の施策展開を行っているであろうことが推測される。

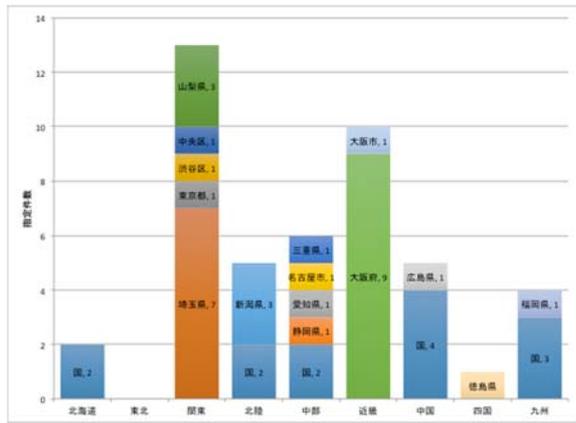


図-2 都市・地域再生等利用区域の地方別の河川管理者内訳 (H29年3月現在)

都市・地域再生等利用区域の指定箇所の河川区域について、国が管理する直轄管理区間と都道府県もしくは政令指定都市が管理するそれ以外の区間に分けて整理した。結果を図-3に示す。約3割の13件が直轄管理区間、その他約7割の33件がそれ以外の区間であった。

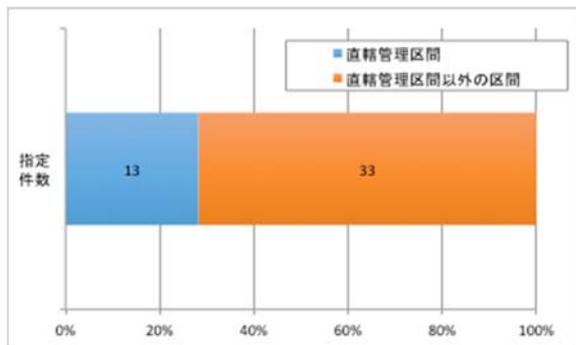


図-3 指定箇所の河川管理者による区分

次に、都市・地域再生等利用区域の占用主体ご

との件数を図-4に示す。民間事業者による直接占有許可している事例は少なく、8件(16%)であった。およそ半数が地元の自治体、20%が協議会が占有主体となっていることがわかった。これらの事例では、民間事業者は自治体や協議会と使用契約を結び、営業活動を行うことになる。これらのことから、自治体以外の場合も、公的主体として協議会の形態をとっているケースが多い実態が伺える。

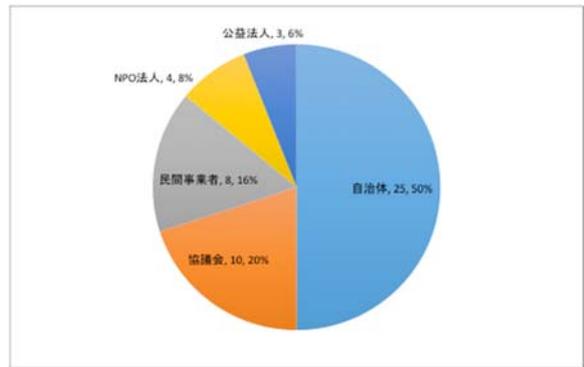


図-4 指定箇所の占有主体による区分 (1箇所複数主体に占有を許可している場合があるため指定件数と主体数の合計は異なる)

3. 民間事業者の意識調査

3-1 調査方法

都市・地域再生等利用区域に指定されている地域のうち、飲食・販売に着目し、対象区域で営業活動を行っている民間事業者に対し、ヒアリングによる意識調査を平成27年度に行った。調査対象を表2に示す。

表-2 民間事業者の意識調査対象一覧

No.	名称	水系/河川	都市	利用形態	ヒアリング先
1	リバテラス長瀬	荒川水系 荒川	埼玉県 皆野町	バーベキュー場	・施設使用事業者
2	北浜テラス	淀川水系 土佐堀川	大阪府 大阪市	川床	・北浜水辺協議会 ・川床事業者
3	箕面川床	淀川水系 箕面川	大阪府 箕面市	川床	・川床事業者
4	水辺のオープンカフェ	太田川水系 京橋川等	広島県 広島市	オープンカフェ	・オープンカフェ事業者

ヒアリング内容としては、事業の経緯や概要、採算性の判断基準、公募等の手続き、許認可に関する課題、占用料や地元協賛金等の経費負担、制

度や運営面での課題などであったが、本稿では特に、①占用料など経費面に関する意識、②制度・手続き面に関する意識、③運用面に関する意識、の3つの観点についてとりまとめる。

3-2 調査対象箇所の概要

以下に、対象となる4箇所の事業の経緯・概要について整理する。

(1) 埼玉県皆野町：バーベキュー場

埼玉県では、平成23年の準則改正を契機としてその制度の活用を念頭に、平成25年度から「水辺空間とことん活用プロジェクト」を実施している。このプロジェクトは、河川敷地を民間事業者等にオープンカフェ、イベント広場、キャンプ場、バーベキュー場などとして利用してもらい、地域の活性化を図るものである。

荒川の「親鼻橋河原」は、従来皆野町観光協会が管理を行ってきたが、都市・地域再生等利用区域に指定され、平成27年5月1日より民間事業者が運営を開始し、バーベキュー場として「リバテラス長瀨」がオープンされた（写真-1）。



写真-1 リバテラス長瀨現地写真

図-5に当該区域を含めた埼玉県内の事業スキームを示す。主な関係主体は河川管理者、協議会、施設使用者である。バーベキュー場・駐車場等の運営を行うエリアは、河川管理者である埼玉県が管理している。皆野町役場 産業観光課商工観光担当が事務局を務める親鼻橋河原河川

広場利用調整協議会が、河川法及び都市公園法の許可手続き、施設使用者の募集・選定・契約などを実施している。施設使用者は協議会には含まれない。施設使用者は、協議会が公募を行い、協議会内の選定委員会にて候補者を選定し、協議会が出店者を決定する。選定の審査事項については、募集要領に示されており、選定結果等については名称等が公表される。

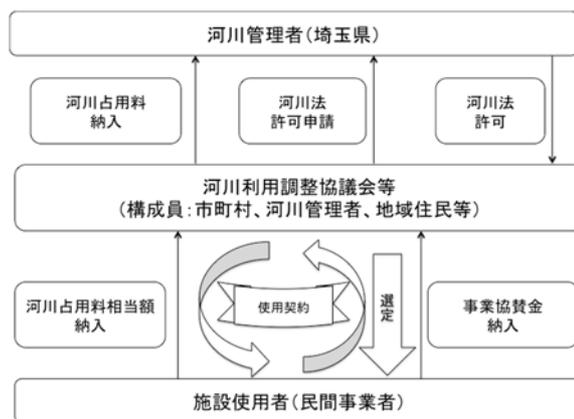


図-5 埼玉県の事業スキーム（参考文献4）より作成

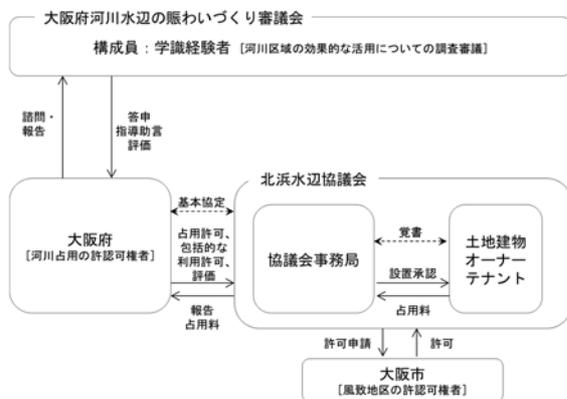
(2) 大阪府大阪市：北浜テラス

「北浜テラス」は土佐堀川左岸沿いに位置する地先利用型のオープンカフェである。平成19年、「水辺空間にテラスを出せたら絶対に気持ちいい」と3つのNPOが意気投合し、ビルオーナーらに提案し、賛同したビルオーナーが模擬実験を実施した。平成20年には水都大阪2009実行委員会の支援もあり、河川敷地に仮設式の川床で1カ月だけの社会実験としてスタートし、期間中2,000名以上の人々が訪れ好評を博した。平成21年に再度社会実験を行いながら地域活性化を目指した準備を進め、北浜水辺協議会を設立した。同年8月からは水都大阪2009のプログラムの1つとして実施された。社会実験を終え平成24年からは本格運用に転じ、参加店舗も増加し、平成29年現在では15の川床が設置されている。

写真-2に北浜テラスの現地写真、図-6に北浜テラスの事業スキームを示す。



写真－2 北浜テラス現地写真



図－6 北浜テラスの事業スキーム²⁾

川床の設置場所となる河岸エリアは、河川区域の管理用通路として位置づけられており、川床設置の際には、河川管理者から占有許可を得る必要がある。大阪府では、平成 25 年度から大阪府の河川区域の効果的な活用についての調査審議を行うことを目的として「大阪府河川水辺賑わいづくり審議会」を設置しており、河川管理者からの諮問・報告に対し、答申、指導助言、評価を行っている。

北浜水辺協議会の役割としては、占有関連の手続き、川床出店者の募集・選定、川床の構造・デザインルール、運営ルールの策定・運用、河川敷地の環境保全、清掃・美化、プロモーション、まちづくり活動などがある。川床は北浜水辺協議会が募集・勧誘を行い、大阪府河川水辺賑わいづくり審議会の承認を得る。また各事業者は北

浜水辺協議会の正会員となる必要があり、清掃・美化活動に参加・協力して河川敷地の環境保全に寄与することや、プロモーション活動に協力することが求められる。

(3) 大阪府箕面市：箕面川床

箕面川床は、箕面川に設置された川床である。もともと、明治のはじめ頃に川床があり、地元から設置を要望する声があった。平成 16 年の準則の特例措置を契機に、社会実験として平成 22 年、23 年度の 2 年間実施した。平成 23 年の準則の改正を受け、平成 24 年度から本格実施している。「川床」には平成 24～26 年の 3 年間で延べ 1,600 人が訪れ、「箕面」といえば「川床」のイメージが定着し、「箕面らしさ」の確立に一役買っているとのことである。



写真－3 箕面川床の現地写真（営業期間外）

図－7 に箕面川床の事業スキームを示す。主な関係主体は河川管理者、公園管理者、協議会、占有主体となる観光協会と民間事業者である。当該区域は河川区域であり、かつ「明治の森箕面国定公園」の一角、箕面公園に指定されており、川床設置の際には、河川管理者の占有許可と公園管理者の使用許可を得る必要がある。なお、河川管理者及び公園管理者は両方とも大阪府である。

協議会の役割としては、川床出店者の募集・認定、などである。箕面市観光協会が占有し、民間事業者と契約し、占有手続き等を行っている。協

議会には占有主体である観光協会と河川管理者である大阪府も参画している。

事業者は営業活動を行いつつ、周辺でのイベント運営の協力やゴミ処理などが求められる。

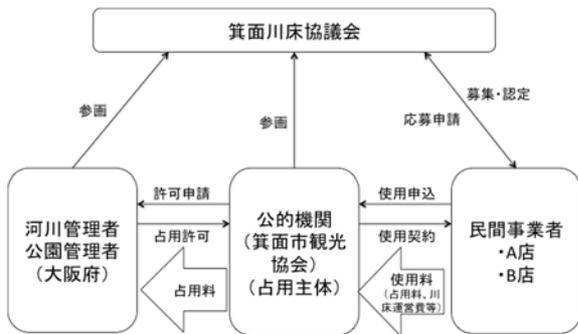


図-7 箕面川床の事業スキーム (参考文献5) より作成

(4) 広島県広島市：水辺のオープンカフェ

広島市では、質の高い水辺空間や魅力的な水都文化が形成された「水の都ひろしま」を実現することを目指し、市民や民間企業と行政が協力し様々な取り組みが行われている。その中で実施されている「水辺のオープンカフェ」は、河川区域における常設型のオープンカフェとしては草分け的な取り組みである。水辺のオープンカフェは、JR 広島駅に程近い京橋川地区と平和公園近くの旧太田川（本川）・元安川地区において、河岸緑地に設置又は隣接する店舗を中心として、利用者が水辺の開放感を享受できるように、屋外部分も有効に利活用した喫茶又は飲食業が営まれている。

写真-4に現地の状況、図-8に事業スキームを示す。主な関係主体は河川管理者、公園管理者、協議会、出店者である。オープンカフェの設置場所となる河岸エリアは、広島の戦災復興計画において河岸緑地として位置づけられており、河川区域でありながら都市公園区域にも指定されている。よって、店舗設置の際には、河川管理者及び公園管理者双方から許可を得る必要がある。河川管理者は元安川地区が国、京橋川地区が広島県である。公園管理者はいずれも広島市となる。



写真-4 京橋川水辺のオープンカフェの現地写真

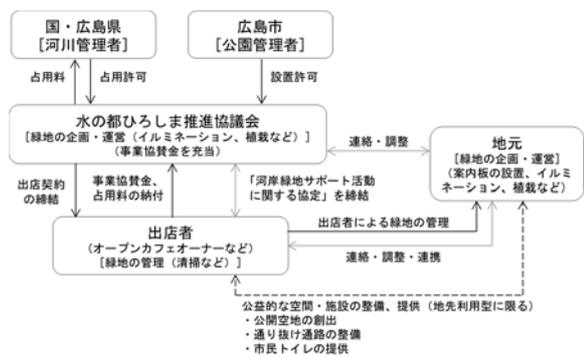


図-8 水辺のオープンカフェの事業スキーム 2)

協議会の役割としては、河川法及び都市公園法の許可手続き、オープンカフェ出店者の募集・選定・契約、オープンカフェ事業周辺の環境整備、地元との連絡調整などがある。協議会には出店者は含まれない。独立店舗型の出店者は、協議会が公募を行い、協議会内の選定委員会にて出店候補者を選定、協議会が出店者を決定する。選定の審査事項については、募集要領に示されており、選定結果等について広島市のHPにて公表される。京橋川オープンカフェ（独立店舗型）の出店者は「出店者会」を結成し、自主的な企画の実施や地域との協働活動など各種活動を行う。

3-3 結果および考察

各箇所での民間事業者に対するヒアリング結果を表-3に示す。以下に各項目について結果と考察について述べる。

(1) 占用料等経費について

占用料については多くの民間事業者が特に不満はないと回答した。事業者によっては、金額が安いと回答しており、むしろ河川空間で実施することのメリットと捉えている箇所もある。

但し、占用料は都市部においては地方部と比較し高額である場合もあり、今回対象外ではあったが、面的開発を伴うような事業では民間事業の採算性に大きく影響する可能性もある。場合によっては、占用料の減免や占用期間の延長による事業者の金銭的負担の軽減などの支援策も必要となると考えられる。

また、一般に河川敷地の占用料は都道府県に納められ、必ずしも河川の維持管理に用いられるとは限らないため、「使用料」や「協賛金」として事業者から経費を徴収し、河川の維持管理費に充当するところが多い。これら使用料についても、事業者は地域貢献の一環と考え、特に負担が大きいとは感じていないことがわかった。一方、関連の自治体担当者にも意見を聞いたところ、使用料については算定基準がなく、各地で周辺の駐車場料金を参考にするなど、試行錯誤しながら金額を決めている状況であり、今後の課題と考えられる。

(2) 占用期間について

調査時点では民間事業者による占用期間が3年と定められていたが、平成28年に10年に延長されたため、表では割愛した。殆どの民間事業者が、占用期間が3年では初期投資を回収する期間として短いという理由から、概ね10年程度

は必要と回答した。なお、大阪や広島では最長10年との契約内容になっており、箇所ごとに運営時の工夫をしていることが感じられた。

(3) 制度・手続き面について

民間事業者は、制度に関する課題認識がほとんどないことが明らかになった。これは、飲食店であれば契約面など各種の手続きに慣れていることもある。また、今回調査した4事例については北浜テラス以外は協議会や観光協会が占用主体となっており、占用手続きを行政等の公的主体がフォローしていたことによる影響も大きいと考えられる。これら行政、協議会の支援は民間事業者の受け入れや継続的な活動に有効であると考えられるが、一方で協議会事務局の業務が増大し、負担となっている可能性がある。今後は行政や協議会などの実態調査も行い、全体像を把握していくことが必要である。

(4) 運営面について

埼玉県ではバーベキュー場という利用形態によるところも大きいですが、安全管理上の責任について課題に感じているという意見が得られた。実際に事故が起きたときの責任問題も課題であるが、事故現場の管理者として報道された場合に企業イメージが損なわれるリスクについても懸念しているということである。

安全面は水辺の活動を含む場合には特に重要な課題である。「賑わいが生じる」や「利益が得られる」といった「良い面」ばかりをみて責任問題を曖昧にするのではなく、民間事業者と河川管理者がよく話し合い、水難事故や出

表-3 ヒアリングの主な結果(参考文献2)の成果を一部改変)

No.	名称	水系河川	都市	ヒアリング内容		
				占用料等経費に関する意見	制度・手続き面に関する意見	運用面に関する意見
1	リバテラス長瀬	荒川水系 荒川	埼玉県 皆野町	・安い。	・特になし。	・安全面について、基本的には自己責任の問題ではあるが、一度事故が起きれば、管理者として問われる可能性が高い。また、管理者として企業名が報道されるリスクもある。
2	北浜テラス	淀川水系 土佐堀川	大阪府 大阪市	・特に意見なし。	・特になし。	・評判が定着したこともあり、新規参入の事業者もいるが、立ち上げのメンバーに比べて意識が異なる場合があるため、新たなメンバーを含めてのルールづくりや認識づくりが課題となっている。
3	箕面川床	淀川水系 箕面川	大阪府 箕面市	・決められた金額なので特に不満はない。	・特になし。	・特になし。
4	水辺のオープンカフェ	太田川水系 京橋川等	広島県 広島市	・安い。	・特になし。	・空間的にもう少し広がりを感じたいと考えている。 ・営業的には営業時間を長くお客さんが回転するようにしたい。 ・入れ替わりで新規に参入する事業者へのルールの徹底が必要。

水による施設の流出への対応など、利用者や事業者の利便性も考慮しながら、万一に対して備えておくとともに、責任分担を事前に明確化する必要がある。

北浜テラスや広島の水辺のオープンカフェでは新規参入の事業者との意識共有が課題であるとの回答を得た。両事例のように、参加事業者数が増加しているところでは、地域貢献を重視する当初メンバーと利益を重視する新規参加メンバーとの調和に苦労している様子が伺える。立ち上げ時のメンバーは比較的「儲け」の部分よりも「水辺の魅力」を感じたり「素敵な風景の実現」や「地域貢献」への想いが強いが、新規のメンバーは成功事例を踏まえての参入になるため、利益優先であったり、ルールを守ることの認識が薄い場合があり、時として意見が対立することもあるという。北浜テラスや広島の水辺のオープンカフェでは、全国的にも民間事業者による河川利活用の「成功事例」と言っても差し支えないと考えられるが、この2つの事例で同様の課題が挙げられたことは注目すべき内容と考えられる。全国のほとんどの河川では現在民間利活用の立ち上げ期時にあたるが、事業がある程度の成功を納め、軌道に乗ったときに必ず訪れる課題として、貴重な情報である。いかに当初の想いを継続し、ルールを共有するかということも、事業の計画段階から検討していくことが重要であろう。

4. おわりに

「都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る占用の特例」は、これまで不可能だった河川区域での民間による営業活動を可能にする制度と言える。民間制度の活用事例は着実に増えつつあるが、地方によっては実績がないところもある。しかし、一旦地域の合意形成や事業の枠組みなどの仕組みを構築することができれば、それを同一エリア内の適用可能な箇所、同様

に展開することが可能と考えられるため、更なる活用の余地は大きいと考えられる。

今回の調査で複数の民間事業者に話を聞いたが、総じて水辺に強い想いを持っている事業者が多く、現在の水辺の民間利活用が、こうした想いのある人々に支えられていることを実感した。今後もこのような人々の活動の応援や水辺の賑わいの実現につながる事例調査や研究などを推進していきたい。

本稿をとりまとめるにあたり、国土交通省水管理・国土保全局河川環境課の皆様には適切な助言を頂いた。また、意識調査に協力していただいた民間事業者の皆様には、お忙しいところ時間をとっていただき貴重な情報及びご意見を頂いた。ここに記して感謝の意を表します。

<参考文献>

- 1) 国土交通省水管理・国土保全局：河川空間のオープン化活用事例集(2017)
- 2) 国土交通省水管理・国土保全局：水辺整備の推進に関する検討業務 報告書(2016)
- 3) 国土交通省水管理・国土保全局：河川敷地の占用許可について(2016)
- 4) 埼玉県：水辺空間とことん活用プロジェクト、<https://www.pref.saitama.lg.jp/kurashi/machi/mizube/katsuyo/index.html> (2017)
- 5) 中川裕美：箕面ならではの魅力づくり～箕面川床(みのおかわゆか)の取り組みについて～「RIVER FRONT」Vol.82(2017)