

河川敷活用と一体化した建築物の配置特性とインターフェイスの特徴に関する研究 —大阪市の河川活用の取り組みと11事例群を対象に—

準会員 ○ 蔵重晴香 1*
正会員 岡松道雄 2*
同 宋 俊煥 3*

河川沿い建築物 河川敷占用許可準則 水都大阪
公園 河川のオープン化 ミズベリング

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

近年、道路や河川など公共空間の占用制度の規制緩和により、まちの賑わい創出事業や営利活動等のための利用がされる公共空間のオープン化が進んでいる¹⁾。洪水や氾濫を防ぐために厳しく規制されていた河川においても、河川敷地占用許可準則（以下、準則）が緩和され²⁾、河川空間のオープン化が進み、水辺の魅力を活かした河川を利活用する取り組みが全国各地で増えている³⁾。これらの取組み事例の多くは仮設的なイベントであり、日常的な河川空間の活用に至る実験的な試みとして開催されている。そこで、本研究では日常的な河川活用のための手法として、河川敷と建築物が一体化されている事例群を対象に、建築物のインターフェイスの実態を調査することで河川敷と建築物の関係性を明らかにすることを目的とする。

1.2 研究の対象と方法

国土交通省の河川空間オープン化活用事例集⁴⁾では全国各地の河川敷の積極的な活用事例が紹介されている。東京の隅田川と大阪市、広島市の3ヶ所が特筆すべきエリアであり、その中でも河川敷の利活用が多様で、建築物を併設する事例が多い大阪に着目し、河川敷活用の変遷や事例群の実態を調査することとした。

研究の方法としては、まず、河川敷活用の変遷を追うことにより、これまでの河川敷の活用法や今後の課題を、大阪市の取り組みの変遷と合わせて整理する。次に、大阪市の事例群(11事例)に着目し、建築物と河川空間とのインターフェイス⁴⁾を調査し、河川空間と建築物のつながり方を明らかにした。

2.河川敷空間活用の変遷

2.1 河川敷占用許可準則の変遷

昭和40年に新河川法が施行され、国民の体力づくりの場所として河川敷の利用が可能となるよう、占用許可の基準として、河川法に沿った準則が施行された。昭和58年に基準を緩和するため一部改正されたが、工作物の設置は柵のようなもののみであった。その後、河川利用の

増加や多様化に併せ、施行後29年間の蓄積により準則は平成6年に全面的に改正された。平成11年には地域の意見を反映するため、包括占用許可制度が追加された。平成17年には河川環境に対する意識の向上や、地域防災活動の活発化を踏まえて、それらに必要な占用施設についての類型が追加された。国土交通省の成長戦略を踏まえ、平成23年には河川管理者が地域の合意を図り、区域や占用施設、占用主体を指定することで、民間事業者の参入が可能となった。これは平成16年から一部地域において全国都市再生のための緊急措置として実験的に行ったことを経て全国的に適用された。平成28年にはさらに民間事業者が参入しやすいよう、占用期間の最大を10年に延長された⁵⁾。

2.2 大阪水辺の取り組みの変遷

大阪府が平成13年に内閣官房長官都市再生本部都市再生プロジェクトに参画したことが、大阪における水辺の取り組みの始まりである。平成15年に大阪府、大阪市、経済界等によって構成される花と緑・光と水懇話会と水の都大阪再生協議会から賑わいのある水辺空間の再生の取組みが提案された。平成16年の準則の特例措置により、道頓堀川の一部、中之島エリアで整備が進み、水辺に顔を向ける川沿いの店舗が増え始めた。そして、平成20年ごろには中之島を中心に堂島川、土佐堀川、安治川、大川も整備も適用区域に追加され、北浜テラス、川の駅はちけんや、中之島バンクスの店舗営業が開始された。また、同年に水陸の交通ターミナルとして八軒家に浜と船着場が再生されるなど、公共事業と連携し水辺を意識した民間開発が進んだ。大阪のさまざまな地域で賑わいのある水辺再生を目指す取組みが進む中、水の都としてのまちづくりが進む大きな契機となった「水都大阪2009」が平成21年に開催された。その後、北浜地区では川に背を向けていた建物が改修され、社会実験として行われた川床の誕生や、親水性を高めた都市空間として中の島公園が再整備されるなど、水都大阪のシンボルともいえる景観が形成されていった。平成23年の準則改正により、それまで社会実験として行っていた事業を都市・地域再

生等利用区域の指定することで、運営が公的機関を介さず民間事業に委託された。平成 29 年に大阪水辺の賑わいを継続させるためのイベントなどソフト面を支える団体である、水都大阪コンソーシアムが設立された。また、尻無川河川広場エリア、東横堀川エリアも都市・地域再生等利用区域に指定され、タグボート大正、β本町橋が建設された⁷⁾。

2.3 水辺活用が進む大阪の特徴

大阪で河川沿い建築物の整備が進んだ要因として、昔から水の都として栄えてきた①歴史的要因と大阪市を流れる二級河川は溜池のような状態で山からの流水の影響を受けないという②地理的要因、水門が備えられ一定の水位が保たれる土木設備が整っている③都市基盤的要因が考えられる。このため、安全が確保しやすく、建築物のような滞留性の高い施設の積極的な整備が可能となったといえよう。また、大阪独自の取組みとして、大阪府河川水辺の賑わいづくり審議会が設置され、公共団体だけでなく民間事業者も参入し水辺の活用に公共性や安全性を確保しつつ賑わい創出を目指していることも特徴である。当審議会は、新たに都市・地域再生等利用区域を追加する際や占用期間の更新の時期などに、当該施設が運営コンセプトや地域の賑わい創出に寄与しているかなどを公平に審査する役割を担っている。

2.4 今後の課題

ヒアリングの結果により課題も見られた。前節で示す審議会の審査は、新規参入や更新のたびに行われ、併せて占用期間が最長 20 年と限られた期間で採算を取る必要があることや、占用期間終了時に建物を解体し更地返還の必要があることが新規事業者参入のハードルを高くしている。また、大阪府など河川管理者は、河川沿いの利用基準を満たしているかの判断は行いが、デザインの基本はなく、民間事業者の個性が出過ぎる場合もある。占用主体や事業者が変更となる度に賑わいづくり審議会を開いているわけではなく、テナント審査は行っていない。基準を厳しくすると事業者の参入が難しくなり、賑わいのためのまちづくりの主旨と矛盾する。一方で、規制を緩め営業収益を優先すると、賑わいは生まれる反面、まちづくり方針との整合が失われるリスクも考えられる。事業者選定の判断基準をどこに置くのか、賑わいと公共性のバランスを検討する必要がある。

3.調査結果の分類と分析

3.1 調査対象とする建築物

大阪府及び大阪市が指定する都市・地域再生等利用区域指定範囲のうち、河川敷上に建築物があるエリアや河川敷の活用と一体となった利用が見られる建築物があるエリアを対象として、全部で 11 の建築事例を調査した。

西暦	1965	1983	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	2020	2021
年号	昭和40年	昭和58年	平成6年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	令和元年	令和2年	令和3年
準則変更の背景と内容	制定 国民の健康づくりのため →河川敷の自由使用を増進する施設					特例措置 一部地域において全国都市再生のための緊急措置として実験的に																		
	一部改正 河川空間の緑化促進 →植物や工作物の高さ制限緩和(工作物は転倒式構造のみ)			一部改正 河川環境に対する意識の向上や、地域防災活動の活発化 →必要な占用施設類型が追加									一部改正 都市・地域再生等利用区域を指定すると河川敷地での営業が可能に											
	全面改正 社会経済の変化・施行後 29 年間の蓄積					一部地域から全国へ汎用																		
	全面改正 占用許可に地域の意見を反映 →包括占用許可制度が追加																	一部改正 期間を3年以内から10年以内へ						
大阪事例の変遷	水都大阪					「水都大阪の再生」スタート												水都大阪2009開催			水都大阪2015プレ事業			
						「水の都大阪再生協議会」設立 「花と緑・光と水懇話会」設立 「水の都大阪再生構想策定」 「大阪花と緑・光と水まちづくり提言」						水都大阪推進委員会設立 水都賑わい創出プロジェクト2010			水都大阪2015シンポライザー 水と光のまちづくり推進会議									
						「水都大阪2009実行委員会」設立						道頓堀川とんぼりリバーウォークの区域指定 公的機関を介さず民間事業に運営を委託			中之島LOVE CENTRAL 中之島公園レストラン・R GARB (7月)			タグボート大正 こども本の森中之島 β本町橋						
						水都大阪2009実行委員会						水都大阪コンソーシアム												
大阪事例の変遷						湊町リバープレイス												キャナルテラス堀江 (2月)			中之島LOVE CENTRAL			
						道頓堀川水門						千代崎港 (6月)			福島港 (ほたるまち港)			本町橋船着場						
						東横堀川水門 とんぼりリバーウォーク						八軒家浜船着場			大阪国際会議場前港 (再整備) 大阪市中央卸売場前港・ローズポート			若松浜船着場 木津川遊歩空間トコトコダンガン						
						OSAKA光のルネサンス						大阪ふれあいの水辺 (8月)			中之島ガーデンブリッジ (8月) 中之島ゲートエリア (10月)									
準則特区																		八軒家浜						
												中之島東部(3.26) 中之島バンクス(3.26) 道頓堀川(4.1) 若松浜(7.19) 北浜(3.26)			尻無川河川広場(2.23)			東横堀川(6.1)						

図 1 河川敷占用許可準則と大阪水辺の活用の変遷

3.2 アクセスタイプに着目した分類

大阪の河川沿いの建築物では建物へのアクセスタイプが4タイプ見られた。

1 つ目は、建物へのアクセスの仕方が河川側からとまち側からアクセスすることができ、4 事例(約 36.3%)が相当する。川の駅はちけんやとβ本町橋では堤防があり、まち側と河川敷の高低差があるにも関わらず、両側から建物へアクセスすることができるよう工夫されている。また、両側から自由な出入りが可能なため、アクセスの自由度が高いといえる。(図 2)

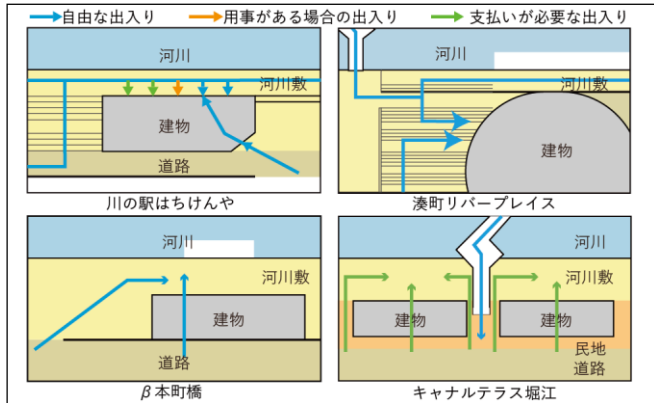


図 2 両側アクセス可能タイプ

2 つ目は、建物へのアクセスがまち側からできず、河川側からのみであり、3 事例(約 27.2%)があてはまる。整備前は河川敷での利用はなく、まちと河川敷の間には水害のために堤防が設けられていた。このため、堤防がまちと河川敷の壁となり、建物へのアクセスは河川敷に入ることによってしかできない。(図 3)

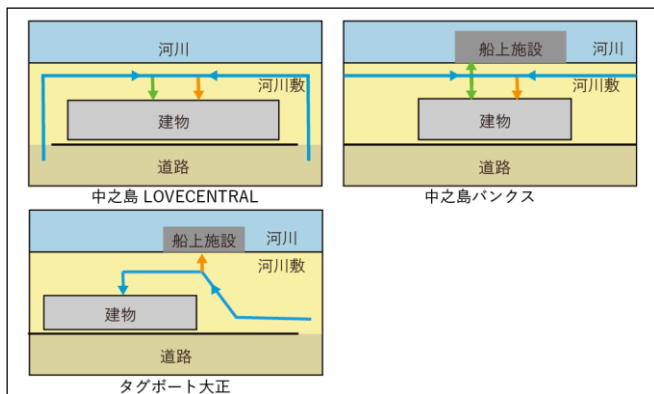


図 3 河川側アクセスタイプ

3 つ目は建物へのアクセスはまち側からのみで、建物内部から河川側へアクセスすることはできないタイプであり、2 事例(約 18.1%)が該当する。子ども本の森中之島では、敷地内に河川側にある遊歩道からまち側へアクセスできるスロープが確保されているなど建物の外で河川側とつながる工夫がされてあったが、同じ中之島公園内にある GARBWeeks は公園内側に向けて屋外席の利用があり、屋外と一体的な利用は充実していたが、河川側へアクセスや視線が確保されておらず河川とのつながりでは課題が見られた。(図 4)

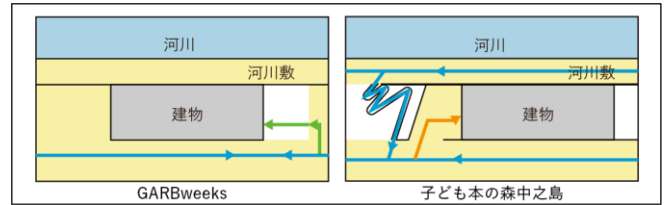


図 4 まち側アクセスタイプ

4 つめのまち側アクセス通り抜け型は、2 事例(約 18.1%)が該当し、建物へのアクセスはまち側のみであるが、建物内から河川敷へ通り抜けすることができるものである。どちらの建物も用途が飲食であり、建物から河川側の利用が店内の利用者のための屋外席に限られている。そのため、河川敷側の活用は見られるが、河川敷側へは建物内からしかアクセスすることはできない。(図 5)

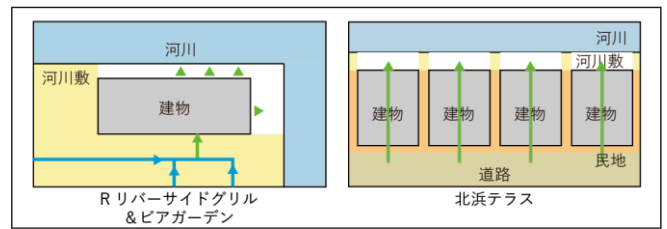


図 5 まち側アクセスタイプ(通り抜け可能)

3.3 立地タイプに着目した分類

大阪の河川沿い建築物の立地は3タイプ見られた。

1 つ目は建物が河川敷区域でありながら公園区域でもある敷地に位置するタイプである。これは遊歩道とともに周辺と同時に整備されている事例に多く見られる 5 事例(約 45.4%)が相当する。いずれも屋外が遊歩道としての整備が進んでおり、屋外の席や階段で持ち寄ったものを食べていたり、まちからのスロープでアクセスが確保されていたりするなど建物内部だけの利用に限らない活用がされていた。(図 6)

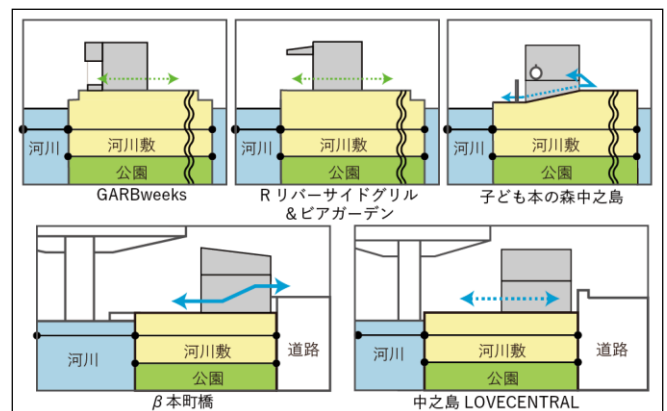


図 6 河川敷・公園型

2 つ目は建物が河川敷区域に位置するタイプで、3 事例(約 27.2%)が相当する。これらも 1 つ目のタイプと同様に河川敷の整備が進み、建物内部だけでなく、屋外と一体的な利用が見られた。川の駅はちけんやは建物が河川敷区域のみとなっているが敷地外が公園区域となっており、周辺一体的な遊歩道の整備が整い、ウォーキングや歩道

の一部として公共的な利用が見られたが、タグポート大正と中之島バンクスでは、河川敷は誰でも利用することができる敷地ではあるが、主には建物への利用者となっている。(図7)

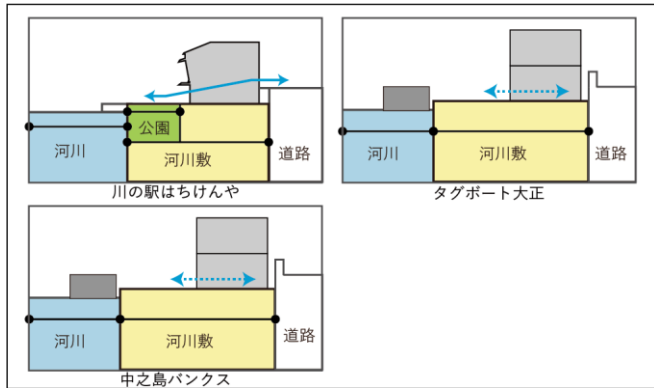


図7 河川敷型

3つ目は、建物が民地に位置するタイプであり、3事例(約27.2%)隣接する河川敷が都市・地域再生等利用区域に指定されており、湊町リバープレイスでは遊歩道と河川に向けて大階段が整備され、チャンネルテラス堀江ではオープンテラス、北浜テラスの店舗は川床として河川敷と一体的に活用されている。(図8)

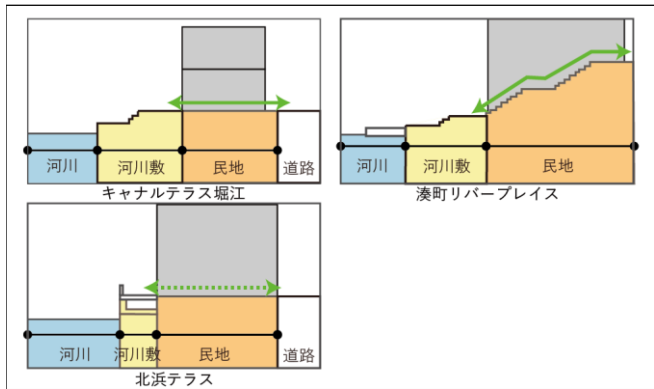


図8 民地型

3.4 用途タイプに着目した分類

川の駅はちけんや、子ども本の森中之島、β本町橋、湊町リバープレイスの4事例(約36.3%)は建物内にお金を払わなくても平等に利用できるフリースペースが確保されている。一方で、リバーサイドR、北浜テラス、タグポート大正の3事例(約27.2%)では飲食店舗のみであり、建物を利用するには飲食のためお金を払う必要があるため、利用者が限られる。さらに、GARBweeks、中之島LOVECENTRAL、中之島バンクス、チャンネルテラス堀江の4事例(約36.3%)は、飲食用途だけでなく、ウェディングスペースとしての利用も可能である。ウェディングスペースは予約が必要であり、用途が限られるだけでなく、

利用される日も限られてくる。GARBWEEKSではウェディングとして利用されない場合以外ではカフェとして営業があるが、他3店舗ではウェディングスペースは利用がない場合は閉まっている状況であった。(表1)

表1 用途タイプ

タイプ名	フリースペース確保型	飲食用途のみ	ウェディング用途あり
説明	用途に限らず、誰でも利用できるスペースがある	建物の用途が飲食店のみである	ウェディングの用途として利用できるスペースがある
事例名	川の駅はちけんや 子ども本の森中之島 湊町リバープレイス β本町橋	Rリバーサイド「グリ&ビ」ガーデン タグポート大正 北浜テラス	GARBWeeks 中之島LOVECENTRAL 中之島バンクス チャンネルテラス堀江

4.おわりに

本研究では、河川敷地占用許可準則の変遷と大阪の水辺の変遷を追い、これまでの河川活用の変遷と共に、河川沿いをまちの賑わいの拠点となる場所として積極的に活用されている大阪市の取り組みとその事例群の調査により、河川敷活用と一体化した建築物の配置特性及びインターフェイスの特徴を明らかにした。河川敷活用の変遷では、河川敷の利用が求められていき、占用可能用途が増えたり、民間事業者利用が可能となったり利用の規制が緩和されたことがわかった。そして、大阪の取り組みの変遷やヒアリング調査により河川敷占用終了後の対応方法を考えていく必要があるということが分かった。11事例群を①アクセスでは4タイプ、②立地では3タイプ、③用途では3タイプと分類することができた。大阪では、両側アクセス可能タイプ、河川敷かつ公園立地タイプが多く、用途タイプでは偏りなく存在していることが分かった。まちと川をつなぐという観点からは、川の駅はちけんやとβ本町橋が良い事例であり、両側からアクセスでき、フリースペースを確保していることで、河川に対して開くだけではなくまちとのつながりを大切にしていることが把握できた。河川敷活用のためには、建築物のアクセスを確保するインターフェイスを工夫することと用途の公共性が重要であると考えられる。

参考文献

- 1)国土交通省、官民連携まちづくりの進め方ー都市再生特別措置法に基づく制度活用の手引き、5. 道路占用許可の特例、河川敷地占用許可制度、都市公園占用許可の特例、p33-p63
- 2)国土交通省 HP、河川敷地占用について <https://www.mlit.go.jp/river/riyou/main/kasenshikichi/index.html>(最終閲覧 2023.1.16)
- 3)国土交通省、河川空間の占用 p13-p29
- 4,5)国土交通省、河川オープン化事例集
- 6)国土交通省 HP、河川敷地占用許可準則について https://www.mlit.go.jp/river/hourei_tsutatsu/riyou/kasen_riyou/kyoka/index.html(最終閲覧 2023.1.16)
- 7)水都大阪 HP、水都大阪の歴史 <https://www.suito-osaka.jp/special/history/index.html>(最終閲覧 2023.1.16)

*1 山口大学工学部感性デザイン工学科 学部生

*2 山口大学大学院創成科学研究科 教授・博士(工学)

*3 山口大学大学院創成科学研究科 准教授・博士(環境学)

Undergraduate Student, Department of Architectural Design and Engineering, Yamaguchi Univ.

Dr.Eng., Prof. Graduate School of Sciences and Technology for Innovation, Yamaguchi Univ.

Dr.Env., Associate Prof. Graduate School of Sciences and Technology for Innovation, Yamaguchi Univ.