

## 河川敷空間活用の変遷と大阪市の水辺活用の取り組みについて

準会員	○蔵重 晴香*
正会員	岡松 道雄**
同	宋 俊煥

河川沿い建築物 公園	河川敷占用許可準則 河川のオープン化	水都大阪 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<sup>1)</sup>。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<sup>2)</sup>、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<sup>3)</sup>。これらの取り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、本研究では河川敷の活用方法を準則の変遷を追い、大阪市の取り組みの変遷と合わせて整理することで今後の河川敷の活用方法や課題を明らかにする。

## 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<sup>4)</sup>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、国土交通省の資料をもとに河川敷活用の変遷を追い、ヒアリング調査によって明らかになった大阪市の取り組みの変遷と合わせて整理する。

## 2. 河川敷占用許可準則の変遷

## 2.1 河川敷の利用促進

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。

## 2.2 河川空間の質向上

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。

## 2.3 民間事業者による活用開始

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<sup>5)</sup>。

## 3. 大阪水辺の取り組みの変遷

## 3.1 水都大阪としてのプロジェクト開始

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り組みが提案された。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。

## 3.2 社会実験イベント「水都大阪2009」の実施

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り組みが進む中、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之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。

## 3.3 実験的な利用から準則特区として指定

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。

## 3.4 水都大阪コンソーシアム設立

平成29年に設立された水都大阪コンソーシアムは大阪府、大阪市、大阪商工会議所による官民連携団体である。大阪の水辺を活用していくソフト面を支える団体の誕生により継続的な賑わいづくりが可能となった。<sup>7)</sup>

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)					全面改正 社会経済の変化・施行後29年間の蓄積					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								
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シンボルイヤー 水と光のまちづくり推進会議								
水辺建物	「水都大阪再生構想策定」 「大阪花と緑・光と水まちづくり提言」										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 タグポート大正 こども本の森中之島 β本町橋								
	「水都大阪2009実行委員会」設立										中之島LOVE CENTRAL タグポート大正 こども本の森中之島 β本町橋					中之島LOVE CENTRAL タグポート大正 こども本の森中之島 β本町橋								
整備	道頓堀川水門										道頓堀川沿い遊歩道整備 千代崎港(6月)					福島港(ほたるまち港)								
	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) 大阪中央卸売場前港・ローズポート								
他事業	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)								
	OSAKA光のルネサンス										中之島LOVE CENTRAL タグポート大正 こども本の森中之島 β本町橋					中之島LOVE CENTRAL タグポート大正 こども本の森中之島 β本町橋								
準則特区	八軒家浜										中之島東部(3.26) 中之島バンク(3.26) 道頓堀川(4.1) 若松浜(7.19) 北浜(3.26)					房無川河川広場(2.23) 東横堀川(6.1)								
	八軒家浜										中之島東部(3.26) 中之島バンク(3.26) 道頓堀川(4.1) 若松浜(7.19) 北浜(3.26)					房無川河川広場(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

#### 4. 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、まず、昔から水の都として栄えてきた歴史的要因が考えられる。そして、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地理的要因と河口付近に水門が備えられている都市基盤的要因から、水位が安定しやすい環境にあり、安全が確保しやすいため、河川沿いに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。

#### 5. 今後の課題

ヒアリング調査により課題がいくつか見られた。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大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についての判断は行いが、デザインの基準はないため、基準を厳しくすると事業者の参入が難しくなることで店舗や施設が減少し、賑わいのためのまちづくりの主旨から遠のいてしまう恐れがある。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。

#### 参考文献

- 1)国土交通省、官民連携まちづくりの進め方—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](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)

\*山口大学大学院創成科学研究科

\*\*山口大学大学院創成科学研究科 教授・博士(工学)

\*\*\*山口大学大学院創成科学研究科 准教授・博士(環境学)

\*Graduate Student, Department of Sciences and Technology for Innovation, Yamaguchi Univ.

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

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