

まちづくりに水辺を賢く取り入れよう

～どこを使う？どうやって人を呼び込む？新たな使い道を発掘するには？～

鶴田 舞・黒沼尚史・中村圭吾

1. はじめに

1964年の東京オリンピックの開催に向け、日本橋川の上部に首都高速道路が整備された。それから約半世紀、日本橋周辺の首都高速道路の地下化が目指されている。2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会からそう遠くない未来には、日本橋の水辺と街の景色がまた生まれ変わるだろう。

水辺再生をまちづくりの起爆剤とする動きは、日本橋のみならず各地で活発化している。本稿では、近年の水辺活用の動向を述べるとともに、地域活性化に水辺を活用するためのポイント及び事例を紹介する。

2. 水辺活用の施策と事例

2.1 魅力ある水辺空間の創出の推進

国土交通省では、水辺を活かした地域活性化や観光促進を目指し、下記に示す施策等が推進されている。

(1) かわまちづくり支援制度（2009年～）

河川の水辺では、これまでもまちづくりと一体となった河川改修による良好な水辺空間の形成を図る「ふるさとの川整備事業」（1989年～）等の事業が実施され、各地で水辺空間の再生・創出が進められてきた。現在は、まちと水辺が融合した良好な空間形成を推進する、「かわまちづくり支援制度」が運用されている。

「かわまちづくり」とは、地域の景観、歴史、文化及び観光基盤などの「資源」や地域の創意に富んだ「知恵」を活かし、地域活性化のため、河川空間とまち空間が融合した良好な空間形成・活用を目指すものである。取組みの推進主体は市町村、民間事業者及び地元住民だが、かわまちづくりを促進するための支援制度が設けられている。

支援制度の登録要件は、まちづくりや地域活性化計画・事業において水辺の利活用が必要とされ

表-1 かわまちづくり支援制度の登録要件

対象河川	登録要件（下記のいずれかに該当すること）
一級河川 二級河川 準用河川	歴史的風致維持向上計画や観光圏整備実施計画など国による認定が個別法で規定されており、まちづくりと一体的に良好な河川空間を整備し、その利活用を図る必要がある
	都市再生整備計画や地方再生計画など国による認定が個別法で規定されており、地域活性化や地域振興に関する計画等において、まちづくりと一体的に良好な河川空間を整備し、その利活用を図る必要がある
	中心市街地活性化、国家戦略特区、地方創生特区及び環境モデル都市など国として積極的に支援している地域活性化施策に関連して良好な河川空間を整備し、その利活用を図る必要がある
	推進主体が河川空間と一体となったまちづくりを行うために自らが整備を計画し、良好な河川空間形成のための諸活動を行っている等、推進主体の熱意が特に高く、河川空間を整備し、その利活用を図る必要がある

ている川、または水辺利活用に関し推進主体の熱意が高い川である（表-1）。推進主体は、河川管理者と連携しながら「かわまちづくり計画」を作成し、水管理・国土保全局に登録認定されると、計画書に基づき「かわまちづくり」を推進する。計画登録数は213箇所（2019年3月末）に上る。

(2) 河川空間の規制緩和（2011、2016年）

これまで、河川の水辺を活用（占有）できるのは、地方公共団体等の公的主体が公共性・公益性を有する施設（公園、橋梁等）設置する場合に限定されていた。2011年に河川敷地占有許可準則が改正され、都市及び地域の再生等に水辺を活用したい場合、河川管理者が「都市・地域再生等利用区域」等を定めた上で、民間事業者等による営利活動が可能となった。各地の水辺において、イベント施設やオープンカフェ等が設置されている。

2016年には、安定的な営業活動が行えるよう、民間事業者等への占有許可期間が3年から最大10年に延長された。規制緩和の適用箇所数は累計68箇所（2019年3月末）である。

(3) ミズベリング・プロジェクト（2014年～）

ミズベリングは、「水辺+RING（輪）」、「水辺+ING（進行形）」、「水辺+R（リノベーション）」の造語で、水辺とまちの新しい活用の可能性を切り開くための官民一体の協働プロジェクトである。

これまで水辺を活用していなかった市民、企業など多様な主体を呼び込むきっかけを作り、ユーザーを増やしていく、新たなアクションを生み出していくことを狙いとしている。「かわまちづくり」の目的が水辺空間の形成と活用であるのに対し、ミズベリングは“今ある水辺の可能性を発見し使いこなす”ことに重点を置いていと捉えられる。従前の行政にはないユニークな取組みの詳細は<https://mizbering.jp/>を参照されたい。

2.2 東京における水辺再生事例

(1) 社会的背景及び初期の事例¹⁾

東京は、水辺再生にいち早く取り組んだ地域の一つである。

1960年代、日本は高度経済成長期を迎え、都市への人口集中と流域の都市化が進行した。その結果、都市型水害といわれる洪水が頻発するようになった。また、東京の東部低地帯は地盤沈下により高潮にも脆弱な地域となった。このため、いわゆる三面張り護岸やかみそり堤防と呼ばれる緊急的な河川整備が進められ、都市河川の姿は激変した。

このような状況下において、河川の専門家の中から、人と水辺との関係が希薄になることに対する危機感が表明され、1970年に初めて東京都の職員により“親水”という言葉が用いられた。

その後、東京都では親水機能の概念が確立され（河川の機能には流水機能（治水・利水機能）と親水機能があるとされた）、1973年に親水公園第一号である古川親水公園（江戸川区）を完成させている。

また、親水という言葉が生まれたのに先立ち、1964年東京オリンピックを契機として、日本人の体力増強のため、多摩川、荒川、江戸川など河川敷への公園や運動場整備が進められた（1965年「河川敷地占用許可準則」通達）。

以上のように、初期は公園的利用を目的とした水辺再生の事例が見られた。

(2) 水辺からの都市再生

東京都では、「東京都河川景観ガイドライン（案）」（1991年）において東京の河川景観のタイプ分類を行い、沿川の地域特性を活かした河川環境整備が進められてきた。

なかでも隅田川は東京を代表する河川であり、東京都景観計画の景観重要河川にも位置づけられ

表-2 都市再生と連動した水辺整備事例

河川名	整備年	水辺整備概要	事業連携・規制緩和等
隅田川	1985～	スーパー堤防整備 テラス・リバー ウォークの設置	市街地再開発事業（白鷺西 地区等）、住宅市街地総合整 備事業（大川端地区）など
	2011～ 2013	オープンカフェ （隅田公園内）	都市・地域再生等利用区域 （準則の特例占有）
	2016	川床（飲食店の既 存のテラスを拡張）	都市・地域再生等利用区域 （準則の特例占有）
	2017	川床（ホテル飲食 店と連結）	オフィスのリノベー ション（ホテル） 都市・地域再生等利用区域 （準則の特例占有）
目黒川	2007～ 2010	親水広場整備	市街地再開発事業他 （都市再生緊急整備地域）
日本橋川	2006～	川沿いに歩行者専 用道路等の整備	土地区画整理事業・市街地 再開発事業 （都市再生プロジェクト）
	2014	川床（飲食店の既 存テラスを拡張）	都市・地域再生等利用区域 （準則の特例占有）
	（計画 中）	沿川に親水空間を 創出	再開発プロジェクト （日本橋再生計画）
渋谷川	2012～ 2018	広場、水景施設、 緑道の整備	都市再生特別地区再開発事 業 都市・地域再生等利用区域 （準則の特例占有）
北十間川	2019～	親水テラス、遊歩 道（歩道橋）	都市・地域再生等利用区域 （準則の特例占有） 隅田公園の再整備

ている。まちと一体となった水辺や、地域コミュニティの核となる空間づくりを目指し、市街地再開発と連携したスーパー堤防や、親水テラスの整備等が行われてきた。

2013年からは、水辺の更なる魅力向上と地域の活性化を目的とし、水辺で飲食が楽しめる“かわてらす”（川床）社会実験が行われている。社会実験終了後には、都市・地域再生等利用区域指定により、飲食店による運営が継続されている。

表-2に、都市再生と連動した水辺整備事例をまとめた。2.1（2）に示した規制緩和が活用されている他、都市開発（区画整理や再開発等）・公園整備事業との連携が見られる。

隅田川や目黒川では、市街地整備にエリアマネジメント（地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業者・地権者等による取組み）が導入され、イベントの開催や町会活動等に水辺が活用されたり、水辺の防災・防犯・維持管理活動が行われたりしている。

このように、水辺を活用した都市再生が各所で行われている。

3. まちづくりに水辺を組み込むには

3.1 利用される可能性が高い場所を探す

人々の利用を促進する河川の水辺整備を合理的に進めていくためには、水辺空間の特性や周辺地

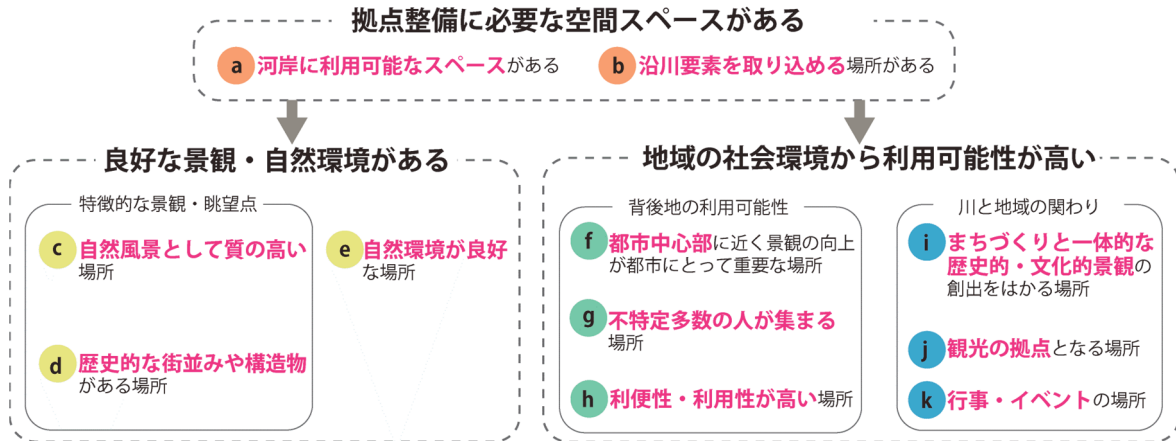


図-1 水辺拠点を選定するための評価軸（案）

域の状況等から、人々の利用の可能性が高い区間（以下「水辺拠点」という。）を抽出し、重点的に拠点整備や維持管理を実施することが望ましい。そこで土木研究所では、水辺拠点の選定に資する評価手法の検討を行っている²⁾。

図-1に示す評価軸（案）は、良好な水辺空間の形成が行われた事例及び既往の水辺空間整備計画に関する指針の調査結果から作成したものである。水辺拠点の整備には、河岸または背後地に「拠点整備に必要な空間スペース」が必要である（評価軸a, b）。また、川及びまち（地域）の利用ポテンシャル評価軸は、景観・自然環境と社会環境に大きく区分される。前者は、特徴的な景観・眺望点（同c, d）と良好な自然環境（同e）に、後者は背後地の利用可能性（同f~h）、川と地域の関わり（同i~k）に区分してまとめた。

これらの評価軸の関係を概念図で示すと、図-2のようになる。水辺拠点の選定には、水辺空間の利用ポテンシャルに加えて背後地のポテンシャル（川へのアクセス性、背後地の利用度等）も影響することから、まちづくりと一体的に検討することがポイントといえよう。

3.2 親水利用しやすい水辺をつくる

水辺空間の利用を促進するには、河川とそれを取り巻く地域の魅力を活かした利用方法を検討することに加え、人々が活動しやすい親水空間を整備することが重要である。土木研究所では、水辺空間のデザイン手法を確立することを目指し、既往整備事例の調査等を行ってきた³⁾。

これまでの調査結果等から、親水利用しやすい水辺空間デザインのパターン分類をまとめた（図-3）。小分類の区分については、ヨーロッパを中

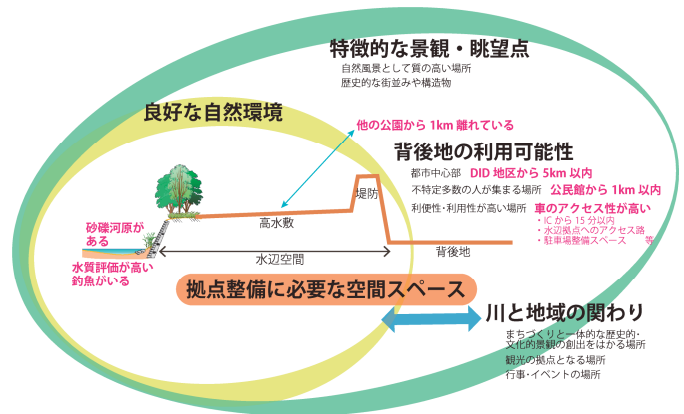


図-2 水辺拠点の評価軸と川・まちとの関係（概念図）（※赤字は評価指標の候補）

心とした事例（60のベストプラクティス）から作成された河川空間の設計カタログである「River. Space. Design」⁴⁾も参照している。

大分類A~Cは、各デザインパターンを、デザインが適用される場所により整理したものである。Aは水際部のデザインで、直立堤防が設置された都市河川でも適用可能であるが、A-1、A-2等はある程度の空間スペースが河岸に必要となる。空間スペースの目安については、簡易に評価できる指標を検討しているので参照されたい⁵⁾。

Bは高水敷の活用方法である。高水敷の水際部に、Aを組み合わせることもできる。なお、適用にあたっては、当該箇所の河道特性も考慮した上でデザインする必要がある。

Cは河岸や堤防上のデザインであり、水辺とまちの連続性を確保し、一体的に使うための工夫例である。2.2（2）で紹介した“かわてらす”はC-1に該当する。

Cのデザインを活かすためには、まちづくり事業等と連携し、利用可能なスペースを生み出すことが望ましい。例えばC-3において、スーパー堤



図-3 親水利用しやすい水辺空間デザインのパターン分類

防の導入は難しくとも、堤防やパラペットの背後を盛土してフラットな空間を創出している事例(土地区画整理事業、都市再生整備計画事業等が適用)が、最近のかわまちづくりで見られる。

4. 水辺+まち+観光を広域につなぐ「人」

前章では「場所」(ハード対策)に関して解説したが、その場所を使う「人」も重要である。本章では、「人」に着目した取組み(ソフト対策)について、関東地方整備局から紹介する。

4.1 河川環境事業の水辺整備分野

河川管理者は「かわまちづくり」において、まち空間と融合する河川空間を創出するために、河川管理施設を整備している。形成された空間を活用して、市町村、民間事業者及び地元住民と河川管理者が連携して、「地域活性化」を図る取組みを行っているが、2016年のかわまちづくり支援要綱改定により推進主体に追加された「民間事業者」との連携ノウハウを蓄積していくことが重要となっている。

そこで関東地方整備局では、「水辺を使いこなす」ことに重点を置いた「人(法人、個人)」の活動(ミズベリング)と連携し、行政予算に依存

しない、「人」に着目した取組みを推進している。

4.2 関東地方整備局のミズベリング勉強会

関東地方整備局では、ミズベリングのコンセプトである「①水辺を楽しむ人、②水辺で街を変える人、③水辺で新しいビジネスを作る人」を増やし、水辺の可能性を創造する取組みとして、多様な業種の講演者を招いての勉強会を開催している(表-3)。2018年から9回開催しており、68自治体、民間企業91社、国等52組織から、延べ450人以上の参加者を集めた。

勉強会の意図は主催者と参加者との連携であるが、参加者相互の連携のキッカケも期待している。実際に現場で動いている人や、制度を活用している人が登壇し、顔の見える本音の意見交換を行うことで、その後の連携や制度活用につなげている。

なお、河川環境事業以外の制度活用も推奨しており、大学、企業、自治体向けの他局、他省庁の予算・支援制度の紹介も行っている。

以下、勉強会で取り上げた話題の中から、代表的な事例を紹介する。(4)では、今後の取組みの方向性を示す。

(1)「水辺で〇〇する人」になる可能性の創造

大学生は数年で社会人となり、観光客、民間事

表-3 ミズベリング勉強会の開催状況

開催日	テーマ	主な講演者(所属・役職等)
2018.7.10 (第1回)	水辺で民活 「官民連携 かわまちづくり 勉強会」	東急電鉄事業統括部企画課課長補佐(多摩川流域まちづくり勉強会) 大田区 空港まちづくり本部副参事 株式会社JTB営業課観光開発プロデューサー
2018.8.28 (第2回)	多様な水辺の 価値を知って、 観て、活かす	ミヅカン水の文化センター 日本ブレインヘルズ協会理事長 一般社団法人 まちの魅力づくり研究室理事 三井不動産株式会社企画部上席主幹
2018.11.21 (第3回)	観光まちづく りプランで産 官学広域連 携	株式会社JTB営業課観光開発プロデューサー 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局参事官補佐 (地方創生推進交付金) 山梨県立大学特任教授(地方と東京圏の大学生対流促進事業) 大田区 空港まちづくり本部副参事
2018.12.21 (第4回)	ミズベ(地 域) 活性化の始 め方	日本旅行業協会(JATA) 関東支部事務局長 国土交通省国土政策局広域地方政策課調整室専門調査 官(官民連携基盤整備推進調査費) 山梨県笛吹市政策課・観光商工課
2019.1.16 (第5回)	「多自然川づ くり」の官民 連携で稼ぐ	国土交通省水管理・国土保全局河川環境課課長補佐 関東地方整備局京浜河川事務所河川環境課長(河川協力 団体と民間企業連携による河道内樹木の伐採) 株式会社カイクラフト 東京ストーブ
2019.2.26 (第6回)	河川に経済 圏を作ろう! 水辺で起 業!?	東京都北区政策経営部企画課主査(東京都北区政策課題研 究会ROSE) 任意団体comaecolor(コマエカラー) 代表 城北信用金庫理事長 E-DESIGN代表
2019.3.13 (第7回)	防災に強い まちづくりが 水辺で稼ぐ	リバーフロント研究所まちづくり・防災グループ技術参 与 土木研究所河川生態チーム主任研究員 関東地方整備局河川計画課長(高規格堤防整備) 株式会社ダブリュズカンパニー事業プロデューサー
2019.6.20 (第8回)	水辺でビジネ スを作る人 を増やす	日本政策金融公庫創業支援部ベンチャー支援グループ 株式会社Recono代表取締役 株式会社JTB営業課観光開発プロデューサー 東京国際大学COC室指導教員
2019.7.26 (第9回)	RiverCycRing Projectで観光 まちづくり	日本ブレインヘルズ協会理事長 一般社団法人 まちの魅力づくり研究室理事 日本観光振興協会事業推進本部旅行振興部長

業者、行政機関等「水辺で〇〇する人」となる可能性が期待される。そこで、(株)JTB等が主催する「大学生観光まちづくりコンテスト」(対象地域(ステージ)及び設定されたテーマに対し、大学生がフィールド調査を通じて作成したプランを競う)へ、水辺活用に関するテーマでのステージ設定を誘致した。将来の社会人に感覚的に河川環境施策を認知してもらうとともに、提案プランの活用を考える関係者をつなぐキッカケ作りに役立てている。なお、2019年に設定された関東RiverCycRingステージには、21大学約200名もの学生のエントリーがあった。

(2) 活動資金の調達方法

狛江市では、地元有志がcomaecolorを組織し、多摩川河川敷でイベント「TAMARIBA」を開催している。クラウドファンディング等も用いて資金調達が行われていることが特徴で、2018年は2日間で12,000人の集客があった。講演では、「出資した人に“このイベントは自分が育てた”と思ってもらえる等、クラウドファンディングは水辺で行う初めての経済活動に向いている」との実感が紹介され参加者の共感を得ていた。



写真-1 TAMARIBAイベント (comaecolor代表講演資料より)

また、城北信用金庫のNACORDは、“ヒト・モノ・マチをつなぐ”をコンセプトに、地域企業のアイディアを発信するWebサイトであり、広報・市場調査・資金調達の役割を兼ねている点が特徴である(<http://www.nacord.com/>)。講演では、「モノやサービスが溢れている状況では、いい物だから売れるというわけでもなく、取組みに賛同してくれる顧客のネットワークを作っていくことが先」との見解が紹介され、広報戦略の方向性が示唆された。本勉強会では、つなぐ対象に“カワ”が追加されることを期待している。

(3) 観光客への広報戦略

「観光」を軸とした地域活性化の場合、旅行業・観光業との連携ネットワークを構築することが効果的と考えられる。そこで関東地方整備局では、日本旅行業協会関東支部とのモニターツアーを実施した。国内旅行委員会との意見交換会では、関東地整管内河川事務所の取組みを情報提供し、旅行商品化の検討等を依頼した。

観光業に関しては、各河川事務所と連携して日本観光振興協会が運営する全国観光情報データベース「観るなび」(<http://www.nihon-kankou.or.jp/>)へ水辺のにぎわいづくりの取組みに関するニュース紹介・データベース登録を行い、集客のための広報支援を行っている。

(4) 観光まちづくり戦略

(1)で述べた関東RiverCycRingステージでは、自転車で川を活かす観光まちづくりのテーマ主旨に賛同した、さいたま市・野田市・小山市等が特別賞スポンサーとなり、コンテスト後に優秀賞関係者と、入賞プランの活用検討を進めている。

入賞プランはそのまま活用できるものばかりではないが、学生アイディアをベースに関係者と改良を加え、若者が河川を活用した地域活性化の取組みに参加する機会と機運づくりとなりつつ、産官学連携となる好循環を期待している。

