

木津川に「みんなの広場が出来た！」 地域に根ざす水辺整備の経過報告 ～南山城村かわまちづくりの紹介～

玉木 秀幸

近畿地方整備局 京都国道事務所 調査課(〒600-8284 京都府京都市下京区西洞院通塩小路下ル南不動堂町 808)

木津川が貫流する南山城村は京都府の南端に位置し、約7割を山林が占め、オープンスペースが乏しかった。その為、地域住民が日頃から散策やイベント会場等に利用しているのが木津川の水辺であったがカヌーや水遊び等水辺利用に際して、決して安全とは言えない急な法面からのアプローチであった。この利用現状に対して、木津川上流河川事務所と南山城村が連携し、『かわまちづくり』支援制度を活用して基盤整備を事務所が実施。整備後の維持管理を地元が適切に行っている事例を紹介する。この整備が地域に根ざしたものとなり地域の持続的な発展に寄与することを期待する。

キーワード 地域活性化, 住民参加, 管理瑕疵

1. はじめに

タイトルに「みんなの広場が出来た！」とあるように地域が待ち望んだ水辺広場がようやく完成した。水辺整備は造る時には熱が入るが、その維持管理には熱が冷めがちである。南山城村かわまちづくりの設計から村への引き渡し、完成直後の出水による形状変化、地元による維持管理の現状まで携われた証として、記録を残し、10年後も適切な管理が継続していることを望んで本稿をまとめた。



図-1 位置図

2. 南山城村の現状と「かわまちづくり」の背景・目的

平成2年から平成15年にかけて現計画地周辺の環境整備(やまなみ音楽ホールや南山城村農林産物直売所、桜並木や散策路等)を実施していた。その効果もあり、翌年から地域住民の意識改革により除草やゴミ拾い、イベントの開催等に利用されるようになり、平成19年には、住民団体等から南山城村宛に当計画の基本となる「わんど整備」構想の要望書が提出されるなど広場整備の気運が高まっていった。

このことから南山城村及び地域住民は、魅力あるむらづくりに力を入れ、主体的に活動していることが窺える。

平成21年に「かわまちづくり支援制度」が制定されたため、南山城村へ普及・啓発を行ったところ、翌週には、かわまちづくり計画の認定申請について木津川上流河川事務所へ相談があった。

南山城村かわまちづくりの目的は、申請当時の南山城村における地域整備構想としての基本方針があり、これには、「未来を創造する潤いにみちた元気むらをめざして」をテーマに生活環境の整備を進めることとし、水面、水辺等におけるレクリエーション空間としての活用を推進することとしている。これにより、木津川

の水辺利活用に関して、村域の約7割を山林で占められるなかで、貴重なオープンスペースであり、人々のやすらぎや癒しの場として機能するような親水性を活かした魅力的な水辺空間の創出を図ることとなった。また、村の中核となる施設が集中する場所でもあり、これらと水辺が一体となったまちづくりを行うことを目的として進められた。

3. かわまちづくり支援制度とは

(1) 制度の概要

「かわまちづくり支援制度」は、平成21年に創設された制度である。地域固有の資源である河川を活かした「まちづくり」を川づくりで支援するため、地方公共団体や地元住民との連携のもとで立案された、水辺空間整備のハード整備を河川管理者が行えるものである。

また、地方自治体を中心に、地域住民や企業、各種団体、河川管理者等が協働で、自由な形式でまちの将来の「姿」について合意形成を図り、地域のアイデアを実現していくことができ、アイデアを実現するため、河川管理者の河川区域内における基盤づくりや、河川敷地占用許可準則の規制緩和等を実施できるものである。

(2) 制度のスキーム

「かわまちづくり支援制度」では、市町村が中心となって地域住民や地域の各種団体・企業、河川管理者が協働で「かわまちづくり計画」を作成し、河川局長から認定を受ける必要がある。認定を受けた計画は、河川管理者によるハード・ソフト両面からの技術的支援を受けることができる。

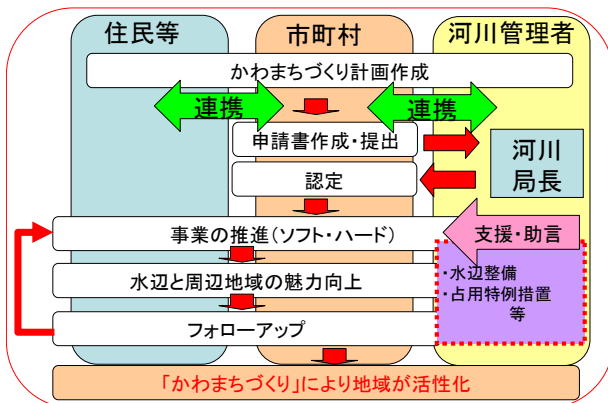


図-2 制度のスキーム

4. 計画位置、周辺状況について



図-3 計画位置、周辺状況

整備箇所は、JR関西本線大河原駅から徒歩5分で、国道163号に接しており、アクセスの条件において非常に利便性が高い。また、やまなみホール周辺での「京・むらまつり」などの地域住民手づくりによるイベントのメイン会場として、多くの観光客にも利用されている。さらに、カヌー体験教室や昆虫採集などの自然体験、鮎釣りなど、河川の自然環境を活かした河川の利用が盛んな地域で、利便性に優れた場所である。

5. 事業着手から利活用まで

平成21年4月に「かわまちづくり支援制度」を紹介したところ、6月には申請書が提出され、同年8月には河川局長より「かわまちづくり」が認定された。これをもって重点的に支援することが出来るようになった。先ず、南山城村の整備要望事項の抽出整理を行い、計画地の範囲を検討、現地測量、河川環境調査（水辺の動植物調査）、詳細設計を行った。そして、平成23年度に工事着工し翌年4月に完成引渡しを行った。「かわまちづくり」申請認定から僅か2年8ヶ月のスピードで活動基盤を提供することが出来た。これは、南山城村役場担当者と地域住民の方々からの協力と、村役場担当者の熱意があつてこそのものであった。

6. 村からの要望と河川管理者による整備内容の決定

整備箇所は日頃から散策等で利用されているほか、地域住民手づくりによるイベントのメイン会場として利用され、多くの観光客も利用している。



整備前の維持管理（草刈り）状況

そのため、地元住民・ボランティアによる清掃活動や除草等を率先して実施するなど、地域住民が主導となった取り組みが行われているが、アプローチするための施設が乏しく、危険な思いをして足下の悪い急な法面を下りて水辺の利用がなされていた。そのため、整備の青写真を描くにあたっては南山城村担当者が地元住民や関係団体の代表者等から意見を聞き取り、調整・取りまとめを行い村の意見とした上で木津川上流河川事務所との調整を行った。整備の骨子については次のとおりである。

- ・拠点施設と河川を結ぶ散策路の整備
- ・河川（高水敷）へのアプローチのための階段や坂路の整備
- ・イベント等多目的に利用できる広場の整備
- ・水遊びができるせせらぎ水路の整備

なお、これらの決定に際し、協議会等は設置しなかった。

また、これらは河川管理者により整備を進めることとなった。

（１）設計のコンセプト

整備の骨子をもとに河川管理者の立場も踏まえた水辺整備の設計コンセプトとして、「木津川本川の水辺は出来るだけ手をかけない」とし、本川に直接タッチする河岸は手つかずのままにすることとした。これは人を水面へ意図的に誘導することを避け、水難事故などの発生リスクを考慮して、現況の水辺状況に対して、より水辺に入りやすくすることは行わないこととした。よって当初村からの要望にあったカヌー係留施設などについては整備しないこととした。

（２）青写真から設計へ

広場の整備にあたり、基盤面が出水により冠水し被災することが考えられる。また、治水安全面からも、流水の阻害につながらないよう配慮した整備とした。

設計前の台風 18 号（H21. 10. 8）による出水は、過去 10 ヶ年（平成 21 年から平成 11 年）の中で一番大きい

規模であり、活動基盤面の冠水やゴミの漂着については、地域住民にも関心が高い事案であった。この台風により、計画地は冠水し、河道内の樹林には多くの流木や枯れ草等が掛かり、上流部と下流部の一部には、砂やゴミが堆積していたが、法面の浸食や洗掘また倒木など大きな被害は無かった。また、基盤面の高さ設定にあたり、維持管理の容易さを考慮し冠水頻度を下げようとする、基盤面の高さを高く設定することになる。それは造成することになるため流水の阻害につながり、治水安全面を犠牲にすることとなる。そこで、現況と同等の高さとした場合の冠水頻度を確認したところ、冠水の頻度は 1 年に 1 回以下であることが予測された。

基盤面の高さを現況と同等の高さに設定することについては、過去 10 年で最大の出水を受けても大きな被害が無かったことが確認されており、冠水頻度も高すぎず、新たな造成等により治水安全度を犠牲にすることもなく、ゴミの除去等の維持管理を考慮した高さ設定として、現況と同等の高さに設定することが妥当であると判断した。

また、河道内にある樹林については、シンボルツリーを数本残して伐木除根を行い、広場を確保する事で、より使いやすく維持管理も容易になると考えられた。シンボルツリーの選定に際しては、「木陰の確保や広場に残す親しまれる木」として村役場担当者が地域住民の意見を聞き、現地立会のもと決定された。整備骨子、設計コンセプトをまとめ、絵にしたものが、図-4、図-5 である。これらから詳細設計を行い、河川管理者によりハード整備が行われ、かわまちづくり広場が平成 24 年 3 月に完成した。

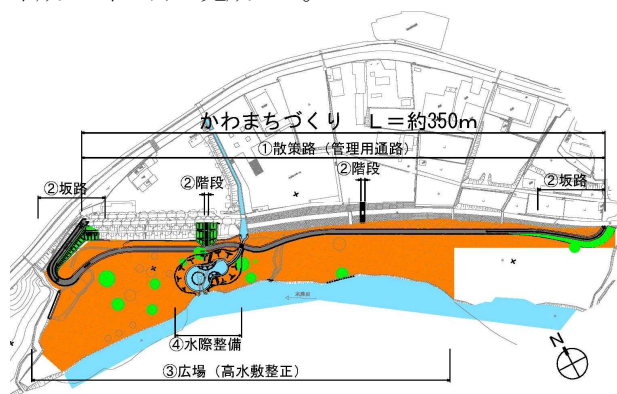


図-4 平面図

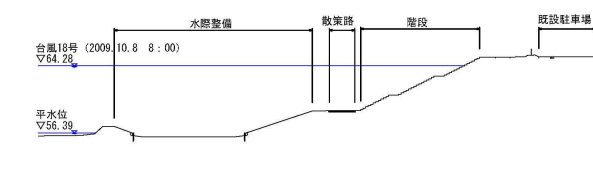


図-5 横断面図

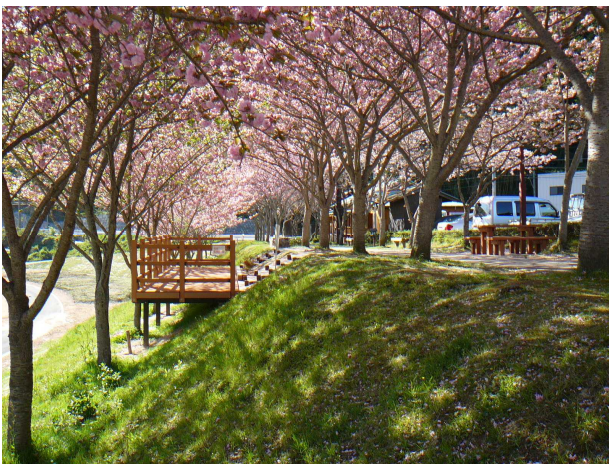
（３）村が独自に設置した展望テラス

かわまちづくり整備に合わせ、広場や木津川の優れ

た風景全体を望むことが出来る展望デッキや、テーブル・ベンチ、植栽や案内サイン、注意喚起サイン等を南山城村が単独事業として整備することになった。これにより、基盤整備に合わせて人の導線を誘導する補助施設が完成した。また、広場の完成が新聞記事に取り上げられたことや、近隣の幼稚園児参加による施設のオープニングセレモニーが村主導で行われるなど、村が待望していた広場ができたことに対する関心の高さが見て取れた。

7. 広場の利用状況について

完成後の利用状況については、散策等や4月21日「桜まつり」、7月28日「京・むら祭り」、9月16日「つぎふね修楽」などのイベント会場としてより使いやすい状態になり広く利用されている。



桜まつり



京・むら祭り



京・むら祭り



つぎふね修楽

8. 水辺利用と維持管理

今回の「かわまちづくり」では、人々のやすらぎや癒しの場として機能するような親水性を活かした魅力的な水辺空間の創出を行うことをコンセプトとしている為に、河川内を利用し、河川へ誘導する為の施設（散策路やスロープや階段）を設けている。この水辺整備において管理瑕疵の問題を想定した場合、「利用上の安全性が確保されているか」が重要であり、安全性が確保されていない場合は事故等が発生した際、瑕疵を問われる可能性があると考えられた。

管理瑕疵の問題を想定する際、「河川の自由使用に係る安全対策に関する検討会 議事要旨」を参考とし検討を進めた。検討会議事要旨には、「積極的に利用に供している施設での事案では、今後職員個人の刑事責任が問われ得る」「親水施設に関する判例では、親水施設の設置によって人を招き寄せたことや、河川工事によって水深を変えたことで河川管理者が危険を作り出したととられ、管理瑕疵が認められる事例が多いと思われる。」「注意喚起の看板や柵が設置されていても、裁判においては、管理者の責任はないと言われるケースもあれば、責任があるとと言われるケースもある。」などの記載がある。

広場利用に関連し、管理瑕疵があった際の責任の所在

が不明確であったため管理施設増加に関連したリスクの有無を明確にしておく必要があった。私見であるが河川管理者が維持管理を行った場合の問題点として、維持管理費の予算縮小傾向化や人員不足がささやかれる中、現状の管理範囲で手一杯であるにもかかわらず、さらに高度な管理を求められる水辺施設を管理していくことは、木津川上流河川事務所の体制としても困難であったと思われる。また、木津川上流河川事務所としても、この水辺広場のような施設は人を水辺へ誘導するものであるため、通常の利用を想定した管理ではなく、人を水辺へ誘導する親水施設として高い管理レベルが求められる。河川管理者として現状の問題からそのようなレベルの高い管理を行うことは困難であると判断し、維持管理の責任を施設要望者である村に持っていただくことを依頼した結果、村の了承が得られ、維持管理の確認書を取り交わす運びとなった。

このように、水辺整備を行うことで河川管理者が管理瑕疵責任を追及されるケースなど新たなリスクが伴うことを避けることとし、村と河川管理者が合意・確認することで整備につなげることができた。

広場開放後は管理瑕疵が無いよう村が責任をもって管理するといった認識を持ってもらうことが重要と考えている。管理瑕疵と維持管理は表裏一体であり、切り離せないものである。かわまちづくり制度の中では維持管理の責任の所在については明確にされていないが、木津川上流河川事務所では施設要望者である村に対し、維持管理のための作業だけでなく、管理瑕疵の責任が伴うことについても同意を得ている。

なお、確認書の主な内容については以下のとおりである。

(確認書の主な内容)

- ・村が行う維持管理の内容
 - 河川管理者が整備するすべての施設について村が維持管理を行う。
- ・村が行う維持管理の費用
 - 必要となるすべての費用は村が負担する。
- ・事故や苦情等の対応
 - 施設利用を原因とする事故・苦情等については村が責任を負う。

9. 出水による被害状況

整備後の5月に出水により広場が冠水し、被害が発生した。出水が多く、当初設定していた冠水頻度を上回る事態になっている。そのため、広場整備箇所の基盤土砂流失や増水による漂着物の堆積等は当初想定していたものより被害は多いものとなった。



冠水によるゴミの堆積状況



冠水による樹木への漂着物



冠水により基盤が荒れた状況

10. 村が行っている維持管理

以下、村からのヒアリング結果。

これまで村が行っている維持管理については、主に清掃活動、漂着物の撤去、流失した基盤の補修などである。村一般会計予算に必要な経費を計上しているが、主な支出は増水に伴う漂着物の撤去作業であった。

また、増水による基盤流失の復旧については、国道163号のバイパス工事が近接した箇所であり、工事

現場から搬入していただくよう調整することができた。なお、敷き均し作業については村職員による奉仕活動により行った。

そのほか、「木津川を美しくする会」を中心とした住民による草刈やゴミ拾いなどの清掃活動が継続して行われている。

また、広場部への張芝の試験施工を行うなど、より使いやすい親しまれる広場を目指す取り組みもなされている。

このように、村を中心とした、地域住民やボランティアによる、極力出費を抑えた手づくりによる広場管理が実施されている。



村による基盤の復旧作業状況

たが、冠水頻度は当初の想定を上回る事態になっている。その為、広場の基盤整備を行った箇所が一部浸食を受け流失、また増水による漂着物の堆積等が発生しており実際は維持管理に苦慮している状況である。

河川管理者としてこのような事態に何が出来るのか。またどのような支援ができるかを模索し、村担当者と膝を付き合わせて話し合いを続けていく必要がある。

またこの広場が地域住民や観光客に対し水辺の潤いを与え続け、より親しまれる地域に根ざした「みんなの広場」となることを願う。

1 1. 結論

村が待望していた広場がようやく完成し、これまで日常の散策やイベント時の利用もあり広く利用されている。出水によるゴミ漂着やガリ浸食もあり、宿命とは言え維持管理の負担は避けることが出来ない。村担当者の努力による経費を削減した対処により、今のところ良好な維持管理を継続している状況である。これは地域住民が待ち望んだ地域の広場への思いがあり、村役場担当者を中心とした知恵と工夫に頼るところが大きいと筆者は考えている。また、維持管理を村で行うことになっていない場合は責任の所在が不明確になり、適切な維持管理がなされず、整備はしたものの草が生え放題になるなど、荒れ放題の広場になった可能性もあったと考えられる。今回の南山城村のケースは、施設の要望者は地域が望む施設を要望し、その後の責任も負う。河川管理者は地域の要望に対し、「ハード整備」を行うことで要望を実現し、地域や広く一般に対し河川と水辺空間利用に向けて大きく貢献することができた。

このように要望者が維持管理の責任を負うことを明確にすることで、河川管理者の維持管理に対する懸念材料を解消し、モチベーションを高めることにつながり、地域住民、村、河川管理者等関係者が一体となり、皆が望んだ広場を完成できた好事例であったと考える。

また、今後の課題と展開についても触れる。これまで「南山城村かわまちづくり」事業をサポートしてき