

かわまちづくり支援制度を利用した水辺空間の創出 ～近畿地方整備局管内の現状と課題～について

古賀 裕英¹・西川 慎一郎²

^{1,2} 国土交通省 近畿地方整備局 河川部 河川環境課（〒540-8586 大阪市中央区大手前1-5-44）

河川法で位置付けられた「河川環境の保全と整備」のうち、魅力ある水辺空間の整備と保全に係わる「かわまちづくり支援制度」を活用した事業については、制度化された平成 21 年から概ね 10 年を経過したところである。

事業を所管する河川環境課において、近畿地方整備局管内における取り組みを振り返り、今後のさらなる地域活性化に資する河川整備を推進し、地方公共団体の同制度の活用、また、直轄河川における水辺整備の推進につなげていくため発表するものである。

キーワード 環境、地域活性化、まちづくり

1. はじめに

(1) 総合水系環境整備事業について

河川法が平成 9 年に改正され（図 1）、これまでの「治水・利水」の整備から、「治水・利水・環境」の総合的な河川整備に変更となった。この河川法の変更から 20 年以上経っているが、環境事業についてはまだまだ治水事業等と比べると予算も規模も小さく、認知度も低い状況である。

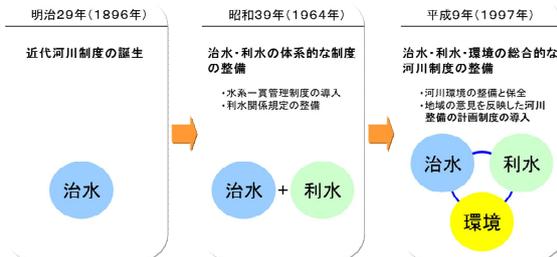


図-1 河川法改正の流れ¹⁾

しかし、河川環境施策については社会の動きとともに河川行政の対応も大きく変化が求められてきており、これまでに様々な施策を試行錯誤しながら行ってきた。

例えば、高度経済成長、急速な都市化や公害が問題になってきた時代、昭和 44 年度に「水質汚濁改善」が目的の「河川浄化事業」が発足した。

平成 14 年度には、河川の自然再生が目的の「自然再生事業」と河川空間環境を改善する「河川利用促進事業」が整備され、平成 17 年度の制度改正により、今の「総合水系環境整備事業」の基である、「直轄総合水系環境整備事業」が発足した。この直轄総合水系環境整備事業は、「河川環境整備事業」と「ダム環境整備事業費」を統合したもので、予算の採択単位が河川単位から水系単位で行われるところが大きく変更した点である。

そして、平成 20 年度に現在の「総合水系環境整備事

業」が発足された。²⁾

この「総合水系環境整備事業」は環境を向上させる方策として大きく3つのメニューから成っており、「自然再生事業」、「水辺整備事業」、「水環境事業」である。

2. 近畿管内における総合水系環境整備事業

(1) 近畿における環境整備事業の特色について

上記で述べた、総合水系環境整備事業であるが、ここからは、近畿地方整備局管内での状況について、記載する。

近畿管内における、「総合水系環境整備事業」は、令和 2 年 5 月現在、「水環境事業」1 件、「自然再生事業」10 件、「水辺整備事業」3 件となっている（図 2）。

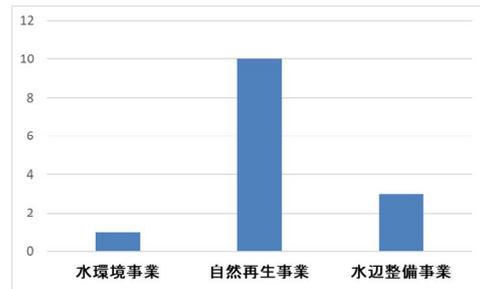


図-2 近畿地方整備局管内における環境整備事業件数
(令和 2 年 5 月 1 日現在)

また、表 1 から近畿管内の直轄河川を管理している 12 事務所のうち 10 事務所が環境事業を行っていることがわかる。

特に、近畿のみならず日本を代表する一級河川淀川では、自然再生事業 3 事業、水辺整備事業 1 事業と環境整備事業が多い。

表-1 近畿地方整備局管内における環境事業を行っている事務所と事業の種類

事務所名	事業の種類
和歌山河川国道事務所	紀の川水環境事業
福井河川国道事務所	九頭竜川自然再生事業
豊岡河川国道事務所	円山川川自然再生事業
琵琶湖河川事務所	野洲川自然再生事業
大和川河川事務所	大和川自然再生事業
淀川河川事務所	淀川自然再生事業 魚がのぼりやすい川づくり
淀川河川事務所	淀川自然再生事業 淀川ワンド再生事業
淀川河川事務所	淀川自然再生事業 鷺殿コシ原保全
猪名川河川事務所	猪名川自然再生事業
姫路河川国道事務所	加古川自然再生事業
姫路河川国道事務所	揖保川自然再生事業
大和川河川事務所	水辺整備事業 堺市かわまちづくり
淀川河川事務所	水辺整備事業 和東町木津川かわまちづくり
木津川上流河川事務所	水辺整備事業 名張かわまちづくり
福知山河川国道事務所	現在、環境整備事業は無し
紀南河川国道事務所	現在、環境整備事業は無し

また、水環境事業は現在、和歌山河川国道事務所の紀の川のみで行っており、以前は「新宮川」、「大和川」や「淀川」、「揖保川」でも行われていたが、水質の改善が見られ事業は終了している。

(2) 昔からある水辺整備事業「水辺の楽校」について

昔に比べて、水辺に親しむことが少なくなっている現在、水辺整備事業は環境整備事業のなかでも重要な施策である。そのため、国土交通省では様々な取り組みを行ってきており、例えば平成 8 年より実施してきている「水辺の楽校プロジェクト」では、子供たちの自然体験・自然学習の重要性の観点から、身近な自然空間である河川を自然体験・自然学習の場として活用することを目標にNPO、ボランティア団体等の地域の方々と協力し子供たちの水辺の遊び・学習を支える地域連携体制を構築するとともに、自然環境あふれる安全な水辺の創出を進める事業である。

また、「水辺の楽校プロジェクト」を受け、子どもたちの体験学習の場を拡大し、また「川に学ぶ」体験を推奨する観点から、教育委員会、河川部局、環境部局及び市民団体等が連携して「子どもの水辺」の選定・登録及び必要に応じ整備を行うことにより、子どもたちの河川の利用を促進し、地域における子どもたちの体験活動の充実を図ることを目的に、平成 11 年に「子どもの水辺」再発見プロジェクトが発足した。

そのため、「子どもの水辺」再発見プロジェクトは、現状の河川を利用して子どもたちの遊びの場、自然体験の場として活用するものであるが、体験活動の場にふさわしい「子どもの水辺」にするため、河川整備が必要な場合には、「水辺の楽校プロジェクト」として河川管理者が支援するものである。

この「子どもの水辺プロジェクト」及び「水辺の楽校プロジェクト」は現在も引き続き継続して募集をしているが、近畿管内直轄河川においては、平成 31 年 3 月末現在で 6 水系 7 件が水辺の楽校プロジェクトに登録されており、この 7 件のうち 4 件が「子どもの水辺プロジェクト」に登録されている。

しかし図 3 のように平成 19 年に登録されたのを最後に近畿管内では、新たな「水辺の楽校プロジェクト」は登録されていないのが現状である。

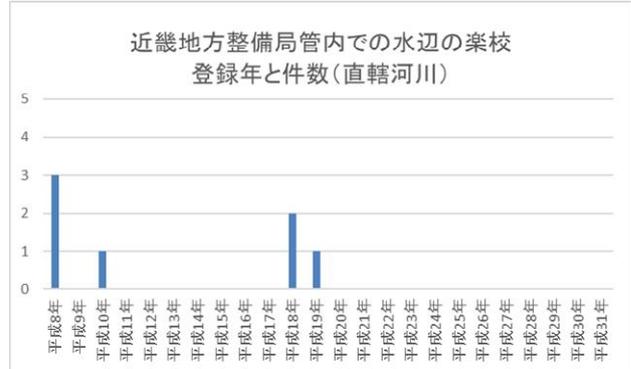


図-3 水辺の楽校の登録年と登録件数（直轄河川）（平成31年3月末現在）

このように近畿管内直轄河川において、整備件数が少ない「水辺の楽校」であるが、整備された箇所は現在も毎年子供たちの学びの場として活用されているところが多くあり（図 4）³⁾、今後も登録に向け積極的に関係機関と調整していく必要がある。



図-4 楽しいんやさかい 大和川水辺の楽校

また、最近では子供達への学びの場だけではなく「河川」と「まち」を繋げまちを活性化する新たな取り組みに関心が高まっています。それが「かわまちづくり支援制度」です。

3. 水辺整備事業「かわまちづくり」について

(1) 「かわまちづくり支援制度」とは？

「水辺の楽校」プロジェクトの後に、「水辺整備事業」の主要施策として、平成21年に「かわまちづくり支援制度」が発足します。この「かわまちづくり支援制度」は、「地域の取組みと一体となって水辺を整備する」ことが目的であり、河川とそれに繋がるまちを活性化するために行います。

この「かわまちづくり支援制度」では地域の景観や歴史、文化や観光基盤などの「資源」や地域の創意に富んだ「知恵」を活かし、市町村、民間事業者及び地元住民と河川管理者が連携し「河川空間とまち空間が融合した良好な空間形成」を目指すものを考えています。

この「かわまちづくり支援制度」は発足の平成21年に全国で88件登録されたのを皮切りに、毎年、平均10件以上が新たに登録されております。（図5）⁴⁾

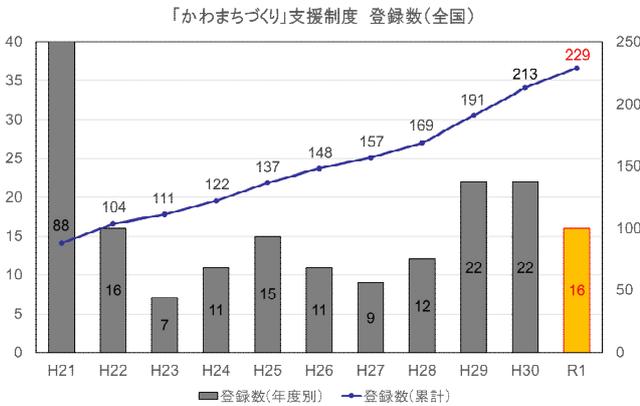


図-5 全国での「かわまちづくり」支援制度登録件数の推移

この「かわまちづくり支援制度」と「水辺の楽校」などのいままでの水辺整備事業との違いは、河川管理者だけの整備で事業が終わるのではなく、「市町村」や「民間事業者」、「住民」などと連携して計画を作成し、事業を行っていく点である。

そのため、「ソフト対策」と「ハード対策」の両方について支援を行っており、「ソフト対策」においては民間事業者の河川敷地利用に対する制度の活用による支援、すなわち、河川敷地占用許可準則の緩和を行いました。

平成23年の準則の改正により全国の河川で民間事業者が飲食店やオープンカフェなどを設営する等の営業活動を行うことが一定の要件を満たせば可能になり、平成28年の準則改正では占用期間が「3年以内」から「10年以内」に延長になりました。またハード面では、まちづくりと一体となった水辺整備を積極的に支援しており、直轄河川においても親水護岸の整備や管理用通路等の整備を行っている。

例えば、下記の図6の整備前の様に、管理用通路を整

備する前は河川内の通行が遮断されており、迂回が必要であったが、かわまちづくり支援制度での整備後は迂回することなく沿川を周回することができ、利便性が向上している。



図-6 かわまちづくりで管理用通路を整備した「瀬田川ぐるりさんぽみち」

4. 近畿管内直轄河川での「かわまちづくり」の現状について

(1) 近畿地方整備局管内における登録件数について

近畿地方整備局管内における、「かわまちづくり支援制度」は、平成21年の発足以来、平成30年度までで、11件登録されている。（図7）

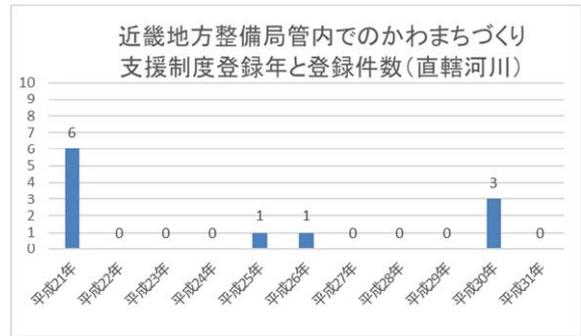


図-7 近畿地方整備局管内でのかわまちづくり支援制度登録年と登録件数（直轄河川）

しかし、図7のグラフを見ても分かる様、あまり近畿地方整備局管内における登録件数が伸びているわけではないことがわかる。図5のように全国では、年々登録が増えており、年平均10件近く登録されているが、近畿地方整備局管内ではなぜこのように登録が少ないのだろうか。下にその状況を裏付けるグラフを3つ掲載する。

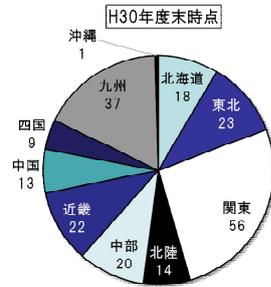


図-8 平成30年度末時点での全国、各地方整備局管内でのかわまちづくり登録件数（213箇所）

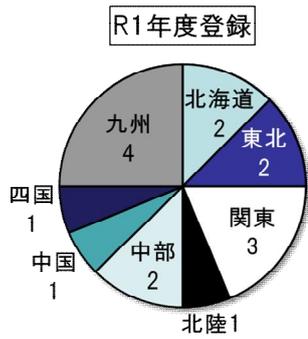


図-9 令和元年度に登録された全国、各地方整備局管内でのかわまちづくり登録件数（16箇所）

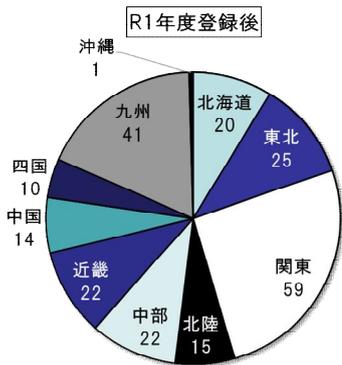


図-10 令和元年度末までで登録された全国、各地方整備局管内でのかわまちづくり全登録件数（229箇所）

この3つのグラフ⁵⁾からも他の地方整備局管内での登録件数が増加してきていることがわかり、また、関東地方整備局や、九州地方整備局の登録件数の半分以上しか近畿地方整備局管内では登録されていないことがわかる。

近畿地方整備局の直轄河川での総合水系環境整備事業は図2や表1からわかるように、自然再生事業がメインであり、予算の関係上、自然再生事業とのバランスを考えると、新たに水辺整備事業ばかりを登録することも難しい状況であるが、今後は地域のニーズや意見も聞きながら、「かわまちづくり支援制度」での水辺整備事業の立ち上げをもっと検討していく必要がある。

(2)かわまちづくり支援制度で行った箇所の現状

上記（1）で記載した、かわまちづくり支援制度を行った直轄河川内での整備箇所の現状について現在どのように活用され、制度の目的通り地域の賑わいが活発されているか報告する。

例えば、平成25年に登録された、大和川河川事務所管内「若林地区・太田地区かわまちづくり」である。この箇所は八尾市と大和川河川事務所が協力して、計画、整備を行った箇所である。

堤内側において、八尾市のコミュニティープラザと市役所の出張所、水防センターが整備され、直轄河川大和

川の堤外側においては、大和川河川事務所が、自然と触れあえる「大和川ワンド」と「周辺へのアプローチ道」、「護岸」を整備した（図11、12、13）。⁶⁾



図-11 かわまちづくりで整備した案内看板



図-12 かわまちづくりで八尾市が整備した施設と利用状況



図-13 整備したワンドの観察会に参加する市民

この「若林地区・太田地区かわまちづくり」の川への集客と地域の活性が期待される場所は、

- ① 八尾市のコミュニティープラザと市役所の出張所及び駐車場を整備することで、付近の市民にとっては通年活用する機会が多く、必然的に川に目を向けられる機会が多くなること。
- ② 水防センターを併設することで、市民があの場所が洪水時の避難場所であるということ、センター内で防災情報を提供することで、市民への情報発信箇所になること。
- ③ 大和川において、水環境事業や自然再生事業を行ってきた実績があることで、このかわまちづくりにおいても水に触れあえるワンドの整備をすることで市民に自然に親しめる場所を提供することができたこと。

この3つが上げられる。そのため、河川管理者として

は今後の機能の維持、そして集客の向上の為のワンドの維持管理や、イベントの継続実施を期待する。

しかし、この「若林地区・太田地区かわまちづくり」みたいに、賑わいが発揮されていない箇所もある。

平成21年に登録された、姫路河川国道事務所「揖保川」で登録された、「今宿・中広瀬地区かわまちづくり」である。このかわまちづくりは宍粟市との協力で行ってきた事業で、堤内側に宍粟市役所があるため、普段での集客力も多く見込まれており、水生生物調査としての使用も考えていたため、駐車場の整備や、親水護岸、アクセスのための階段などの整備を行い、平成29年に完了したが、平成30年度に発生した7月豪雨の影響で揖保川が増水し、かわまちづくり支援制度で整備した箇所も被災した(図14)。⁷⁾

現在、被災した宍粟市が災害復旧を行っており、R2年度末までに現地での復旧が完了する予定。1日でも早く市民が利用出来るようになり、賑わいが復活することが望まれる。



(被災前)

(被災後)

図-14 被災前後の

「今宿・中広瀬地区かわまちづくり」

また、平成26年に登録された、琵琶湖河川事務所「野洲川中洲地区かわまちづくり」であるが、ここは守山市と琵琶湖河川事務所が協力して行った事業である。

水辺に近づきにくい箇所に「緩傾斜護岸」を整備、管理用通路の舗装を行い、来訪者が水辺に近づけるようにすることをコンセプトに計画を行った。

毎年開催される「いかだくんだり」では、図15のように活用されているが、認知度が低いいためか、また、アクセス面が弱いのか日常での使用率が低い状況であり、何とか日常での使用率を今後上げていくことが活性化に繋がる課題と考える。(図15)⁸⁾



(いかだくんだり実施時)

(平日の状況)

図-15 イベント使用時と、平日の

「野洲川中洲地区かわまちづくり」

このように、「かわまちづくり支援制度」を計画するに辺り、一番検討が必要なのは、「維持管理」と「日常での使用」である。そのため、計画時には、「維持管理方法」についてきちんと計画に盛り込み、また日常使用についても、市民や地元の意見、近隣の資源などを盛り込み、観光客を呼び込むのか、地元の人をターゲットにするのかなど細かな計画も必要である。

(3) 日常利用されている

大阪市内の「かわまちづくり」

上記で述べた川を日常利用するということで、近畿地方整備局管内では、「大阪市かわまちづくり」が一番成功している例であろう。

これは、直轄河川ではないが、大阪市が、淀川、道頓堀川、旧淀川を整備した事例である。(図16)⁹⁾

今まで、水辺に人が寄りつかなかった箇所を整備することで、人が水辺に親しむ事が出来ると同時に街の活性化に繋げることが出来ている。

しかし、ここで考えて欲しいのだが、直轄河川ではなかなか、ここまでの賑わいを生むことは難しい。なぜなら、まず大阪市内のど真ん中の地域での整備などではないからで、人口も違いがある。

そのため、ここまでの賑わいを計画することは難しいが、各々の、市長村でも、ニーズと資源をもとに、かわまちづくり支援制度で川を整備することによって、地域を活性化していく検討を是非行って頂きたい。



図-16 道頓堀川での「大阪市かわまちづくり」

(4) 近畿地方整備局が考える「かわまちづくり支援制度」での課題について

「かわまちづくり支援制度」が発足して約10年が経過し、徐々に市町村からの問い合わせも増えてきている状況ではあるが、なかなか登録まで増加していないのが現状である。

なぜ、登録が増えないのか考えると幾つかの原因が考えられる。

まず、1つ目に「全て、国が整備を行ってもらえる」という誤解が生じている。市町村等の打合せ時に、直轄河川内での必要な整備は国で行うが、それに伴う上物等の整備は市町村で行わなければならないことを認識不足な方が多い印象である。市町村の間でも整備費用の予算

確保の問題があるが、例えば検討業務等の費用に使用できる「官民連携基盤整備推進調査費」などの制度もあるため、使用を検討するのもよい。そのためには、まず国の職員が、制度の仕組みをしっかりと理解し伝える必要がある。

2 つ目に、「かわまちづくり計画書」等の書類作成等に対する懸念である。「かわまちづくり支援制度実施要綱」には、「河川管理者」と共同で「かわまちづくり計画書」を作成することになっている。そのため、実際に市町村等から相談があった場合には、書類作成等にも我々職員は柔軟に対応していく必要がある。

3 つ目に「占用」と「維持管理」の問題である。かわまちづくり支援制度で整備された箇所は基本、推進主体が占用して頂き、維持管理を行っていかねばならない。そのための維持管理コストの捻出に苦慮することもある。また、図 14 のように災害等で被災した場合も事前にあらかじめ協議しておくことになっているが、市町村にとっても負担になることが予想される。そのため計画書の項目にある「維持管理計画」は国・市町村側の範囲を明確に記載しておくことが重要となる。

また、課題としては「有効利用」をどのように考えるかも重要である。最近整備されたかわまちづくり実施箇所でも、イベント等が開催される土日祝日等は賑わっていることを確認できるが、それ以外の日にどのように活用し集客を上げるかが大きな課題と言える。図 16 のような大阪市の真ん中でのかわまちづくりまでいなくても、周辺の市町村が持つ魅力や資源、住民のニーズをきちんと検討把握して計画を行うことが、有効利用、街の賑わいに繋がると考える。

5. まとめ

環境整備事業において、水辺整備事業は河川にふれあう機会が減少している昨今において、非常に重要な事業の1つであると考えている。

そのため、平成30年に登録された、「堺市かわまちづくり」、「名張かわまちづくり」、「和束町・木津川かわまちづくり」については令和2年度より予算化され、詳細設計や、工事に着手しており、早期完成が望まれるところである。

近畿地方整備局管内では、まだまだ「かわまちづくり」での整備数は少なく、「自然再生事業」とのバランスも求められるが、国・府県・市町村の関係者がこのかわまちづくり支援制度を活用し、もっと水辺整備が頻繁に行われることを今後は是非期待したい。

また、計画するにあたっては「計画者・立案者自ら」が、日常にでも「もっと水辺に行きたくなるよう」なプランについて計画し、「地元の特徴やニーズ、資源」と「市民の要望」を考慮した計画で整備を行い、完成後10年いや20年、30年と機能が維持された「持続性が

ある賑やかな水辺空間」が整備がされ川と街が活性化していくことを期待する。

謝辞： 最後に論文を書くにあたり御協力いただいた、国土交通省水管理・国土保全局河川環境課及び総合水系環境整備事業を行っている近畿地方整備局管内各事務所担当者及び河川部河川環境課の皆様へ感謝致します。

<参考文献>

- 1) 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課より
- 2) 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課より
- 3) 大和川河川事務所調査課より
- 4) 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課より
- 5) 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課より
- 6) 大和川河川事務所調査課より
- 7) 姫路河川国道事務所調査課(河川)より
- 8) 琵琶湖河川事務所河川環境課より
- 9) 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課より