

河川空間のオープン化 ～有馬川を活用した賑わい戦略～

大地 洋平¹・植野 洋治²

兵庫県 神戸県民センター 神戸土木事務所 公園砂防課（〒653-0055兵庫県神戸市長田区浪松町3-2-5）

兵庫県 神戸県民センター 神戸土木事務所 管理課（〒653-0055兵庫県神戸市長田区浪松町3-2-5）

有馬温泉街にある親水広場は、整備から20年以上経過し、度重なる出水による破損等が課題となっていた。そこで、親水広場の再整備を行うことを機に、河川空間をオープン化し、民間事業者の営業活動を可能とすることで有馬温泉街の更なる活性化を図ることとした。河川管理者と地域住民等が連携し策定した「有馬川かわまちづくり計画」に基づき再整備を進めており、地域と一体となり、有馬温泉の更なる魅力の向上と賑わいの創出を目指している。

本稿では、有馬川親水広場をフィールドとした本県管理河川初となる「民間事業者が占用主体となる河川空間のオープン化」の実現に向けた取り組みについて述べる。

キーワード 河川空間のオープン化、有馬川親水広場の利活用、占用

1. はじめに

有馬温泉街を流れる有馬川内の親水広場は、有馬温泉の玄関口に位置しており、春には有馬川さくらまつり、夏には有馬涼風川座敷など地域のイベントに利用されている。一方で、整備から20年余りが経過し、度重なる出水による破損や老朽化等が課題となっていたため、インフラは地域固有の資源であり、地域づくりの一翼を担うとの観点から、河川管理者と地域住民等が連携して「有馬川かわまちづくり計画」を策定し、これに基づき親水広場の再整備（利便性向上を考慮した広場のフラット化、軽車両進入用スロープの設置等）を実施した。また、地域と一体になり、有馬温泉の更なる魅力増大と賑わいの創出を実現するため、河川空間のオープン化制度を活用して民間事業者の営業活動を可能とすることにより有馬温泉街の更なる活性化を図っている。



写真-1 有馬川親水広場（整備後）

本稿では、有馬川親水広場をフィールドとした本県管理河川初となる「民間事業者が占用主体となる河川空間のオープン化」の実現に向けた取り組みについて述べる。

2. かわまちづくり支援制度の活用

従来、河川は主に防災を目的として堤防が整備されたため、排水機能を重視した単調な護岸整備が多く、利活用しづらいものになっていた。しかし、近年、河川を魅力ある観光資源として、河川空間とまち空間が融合した空間形成を目指す「かわまちづくり」が注目されている。

かわまちづくり支援制度とは、河川管理者がハード面の整備を実施し、地域住民(地元市、地元住民、地元団体等)が目指すかわまちづくりを支援する制度であり、有馬川親水広場の再整備にあたっては、県管理河川では初めてとなるこのかわまちづくり支援制度を活用している。2017年に神戸市と地域関係者（有馬温泉まちづくり基本計画実行委員会（以下「まちづくり実行委員会」という））が主体となり、河川管理者と協力して「かわまちづくり計画」を作成した。河川管理者がこの計画に基づきハード面を整備後、地域（占用主体等）がイベント等により賑わいを創出していく。

従前の親水広場は、巨石などを配置し、景観を重視した趣きある風情があった一方で、凹凸が多いために集客イベント等において使い勝手が悪く、さらに度重なる出

水による破損や老朽化等の対策が課題となっていたことから、本計画では、地域住民の利便性や維持管理の向上を考慮して、広場のフラット化、維持管理用軽車両進入用スロープの設置等を図ることとした。さらに、親水広場は有馬温泉街で唯一のオープンスペースであり、賑わいの拠点であることから「眺める、通過する空間」から「賑わいと憩いの空間」へと展開させることを狙いとして、親水広場の下流部に遊歩道を整備し、親水広場と遊歩道を新たな周遊ルートとすることで、有馬温泉街の更なる活性化を図る起爆剤にしたいと考えている。

表-1 有馬川かわまちづくり計画の概要

<p>【魅力の向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・段差等を少なくし、使いやすいフラットな形状に改築 ・風情のある景観を演出するライトアップ施設を整備 ・桜並木に沿う新たな周遊ルートの新設
<p>【安全性の向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・増水時等の避難用階段等を設置 ・外国人客の安全確保のため、多言語表記の避難誘導看板を増設
<p>【賑わいの創出】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・桜まつりや納涼川座敷等に加え、新規イベントを開催 ・河川占用の規制緩和制度を適用し、飲食等の多様な利活用を検討

3. 河川空間の利活用

(1) 河川占用許可準則の緩和の概要

河川区域内の土地を占用する場合は、河川法第24条で河川管理者の許可を受けなければならないが、河川敷地の占用許可に関する基準は河川敷地占用許可準則（本県では「河川敷地占用許可基準」という）に定められている。占用主体は、従来、原則として地方公共団体等の公的主体に限られていたが、2011年に準則が緩和されたことが河川空間の利活用のターニングポイントとなり、一定の条件を満たせば、民間事業者が占用主体になることができ、飲食店、オープンカフェ、広告板、バーベキュー場等の設置が可能となった（以下「河川空間のオープン化」という）。

表-2 河川空間のオープン化の条件

1. 占用主体、オープン化する区域、占用方針について地域の合意が図られていること
2. 通常の占用許可で満たすべき基準に該当すること（治水上支障がないこと）
3. 都市・地域の再生及び河川敷地の適正な利用に資すること

(2) 河川空間のオープン化の流れ

河川空間のオープン化は、地方公共団体から河川管理者への要望を契機とする。オープン化の実現にあたっては、①占用主体、②オープン化の区域、③占用方針について、地域の合意を得る必要がある。有馬川親水広場のオープン化においては、「有馬川かわまちづくり推進委員会（以下「推進委員会」という）」を設置し、これを①～③の合意形成の場とした。推進委員会は、学識経験者、神戸市、地域関係者（まちづくり実行委員会、自治協議会、観光協会）及び河川管理者を構成メンバーとした。

①占用主体については、本県で初めてとなる公的主体でない民間事業者（まちづくり実行委員会）を選定した。このまちづくり実行委員会は、観光協会や旅館協同組合など、地域の主たる組織で構成されており、地域づくりの中心を担う組織である。また、この組織には神戸市もオブザーバーとして参加しており、地域が担うまちづくりに公的主体である神戸市も深く関わっていることが決め手となった。

②オープン化の区域については、護岸に広告看板等を設置すると流水阻害になるおそれがあったことから、治水面を考慮して、実際に利活用を行う親水広場の平場部（護岸は含めない）を対象とし区域を指定している。

③占用方針については、推進委員会とは別に商店街等の地域住民が参画したワークショップを開催し、親水広場を実際にどのように利活用していきたいかの意見を吸

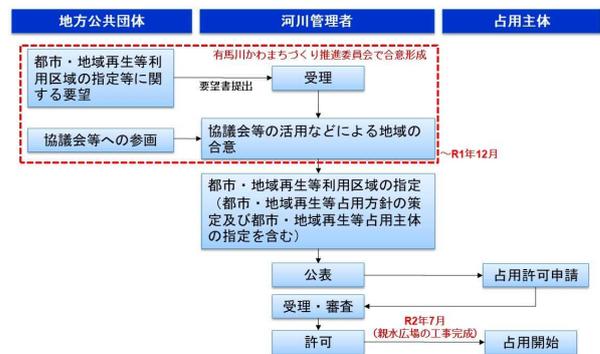


図-1 河川空間のオープン化の流れ

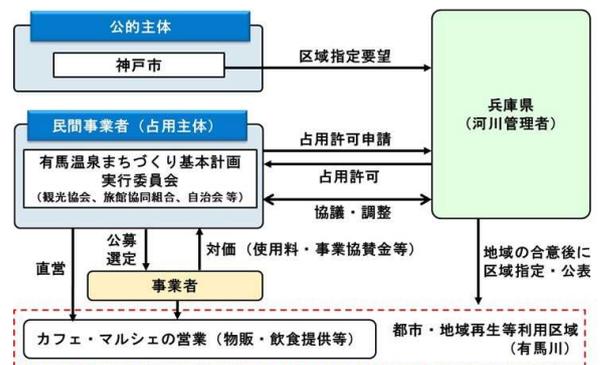


図-2 河川空間のオープン化における役割

い上げ、これを基に具体的な利活用を想定し、それを前提に占用を認める施設や許可条件などの方針を整理した。

(3) 地域の合意形成

推進委員会やワークショップにおいては、川の利活用の視点から整備内容に対して建設的な意見が多数出され、意見を取り入れて整備計画の一部見直し等を行っている。ワークショップにおいて「桜の木を切るのであれば、整備自体を取りやめてほしい」といった強い要望もあり、計画の見直しを行った。もし河川管理者が管理面のみを優先して計画を策定した場合、施工時の課題となっていたことが想定され、委員会等で十分に議論したことにより、工事の遅延をなくすことができたと考えている。

また、「蛍の生育環境に配慮してほしい」という意見もあり、蛍の生息調査を実施したところ、数は少ないが蛍の幼虫が確認された。委員会において、学識経験者の意見を取り入れ、護岸形状をポーラスブロックから空石積に変更し、蛍の生息場所に配慮することとした。

しかし一方で、河川管理者として安全性を重視した結果、管理面から委員会等の意見を反映しなかった事例もある。「河川の流水部に降りられる（水遊びができる）箇所を設けてほしい」という意見があったが、現地の流速を計測したところ、流れが速く子供には危険な箇所があるため、河川管理者として河川に降りられる施設を設置しないこととした。

表-3 委員会やワークショップの意見

<p>【意見】広場の面積を少なくしてでも車椅子やキッチンカーの利用を考慮に入れて極力スロープの勾配を緩くしてほしい</p> <p>【内容】親水広場のステージ間に設置するスロープ勾配を勾配25%から18%に変更</p>
<p>【意見】桜を切るような計画は避けてほしい</p> <p>【内容】周遊ルートとして新たに設置する遊歩道の下流端に設ける階段の位置を桜の伐採の必要がない位置に変更</p>
<p>【意見】高低差がある箇所には手摺りを設置してほしい</p> <p>【内容】断面に余裕がある箇所で高低差がある箇所には、転落防止柵を設置する計画に変更（管理上支障にならないよう必要最低限の範囲を選定）</p>
<p>【意見】遊歩道を設ける区間に蛍が生息しているの で、生育環境を配慮してほしい</p> <p>【内容】蛍の生息調査を実施し、数は少ないが蛍の幼虫も確認されたため、護岸をポーラスブロックから空石積に変更 照明の照度や光色に配慮した設計に変更</p>

(4) 親水広場の管理

民間事業者等が占用主体になる場合は、占用施設の適正な管理が課題となる。このことから、今回の河川空間のオープン化では、占用主体と維持管理協定を締結している。維持管理協定では、①施設などの日常的な維持管理を占有者が行うこと、また、②施設使用時の安全対策として、大雨による水位上昇、大雨・洪水注意報又は警報発表時は設置物を速やかに移動し、河川外に避難すること等を条件に定めた。

(5) 占用の手続き（占用料、占用期間）

河川占有にあたっては、公共性が高い条例に規定されたものを除き、原則、占用料が発生する。有馬川での河川空間のオープン化は、河川管理者と地域住民が連携して地域活性化のために取り組んでいるものであり、我が県の施策の一翼を担っていることから、占用許可に伴う占用料を当面の間、下記の理由から免除することとした。

- ① 親水広場は、河川空間の利活用が有馬温泉の観光振興や地域活性化に寄与することを目的として整備を行ったものであり、我が県のまちづくり施策と合致している。
- ② 占有者は親水広場の良好な環境保全に努め、日常の維持管理や危険防止のための安全管理等を適切に行うとともに、それに必要な費用を負担する。

また、占用の手続きは、通常の占用許可申請書に加え、公共性の観点から目的を逸脱するような収益をあげていないことを確認するため、収益をあげていないことが確認できる資料や利用実績を確認できる資料の提出を求めることとした。また、占用期間については、最大10年まで可能であるが、当面は1年更新としており、今後の占用期間について継続して検討していく。

4. 親水広場の利活用状況

(1) 整備後の利活用状況

親水広場は2020年7月に改修整備が概成し、地域の憩いの場として利用されている。夏の暑い日には、水辺に腰掛け川の涼風を楽しむ姿を多数見受けられた。整備前と比べ、自然に有馬川に触れあえる空間が創出できたと考える。また、イベントとして、昨年度に有馬涼風ビアガーデン(従前の有馬涼風川座敷を改名)等が開催された。コロナ禍ではあったが、「GoTo Travelキャンペーン」の実施もあり、1ヶ月間で1万名を超える観光客が親水広場を訪れ、観光客が自由に楽しめる空間となっており、今後の更なる利用にも期待している。



写真-2 河川空間の利用状況

(2) 利活用にあたっての課題と対策

これまで河川空間の積極的な利活用について述べてきたが、河川空間の利活用には課題も多く存在する。その一つが降雨時の河川外への避難である。親水広場の利活用は、河川内であることの危険性を十分に認識した上で、降雨時には迅速に避難する必要がある。そこで、有馬川の降雨と水位上昇の関係性を知る必要があると考え、モニタリング調査を実施した。その結果、親水広場の上流部で降雨(17mm/10分)があった10分後に最大40cm以上の水位上昇が確認された。仮に2008年に神戸市灘区の都賀川で水難事故が発生した時の雨量(24mm/10分)が降った場合には、1.0m程度の水位上昇が生じるものと推定される。現在、大雨・洪水注意報発表に連動した回転灯による増水警報システムを整備しているが、モニタリング調査の結果や注意報発表前のゲリラ豪雨も多いことから、利活用にあたっては、占有者に対して、利用者への周知を徹底するとともに、降雨時の河川外への速やかな退避を促す必要がある。また、更なる安全対策として、降雨に連動した回転灯や河川監視カメラを設置することし、素早く安全に避難できるよう情報を提示していくことを考えている。

5. おわりに

かわまちづくりの主役は、利用する人や活用したい人である。かわまちづくりにおける河川管理者の役割は、ハード面を整備することだけでなく、整備後の空間を活用



写真-3 増水警報システム

し、地域の活性化や賑わいの創出を安全に実現する場所などのきっかけを与えることであると考え。

今回の有馬川親水広場の整備では、利活用する側の視点を計画段階から取り入れているので、施工の手戻りが少なくなるだけでなく、整備後も親しみをもって使われる空間形成に繋がっていくことを期待している。しかし、利活用と同時に河川管理者として本来の責務である安全安心を従来どおり慎重に判断していくことも必要である。

親水広場の整備後も、地域住民と行政(神戸市や河川管理者)が協力し、賑わいの河川空間を創出していくことが必要であり、占有主体、地域住民が開催するイベントに、行政も協力していくことが考えられる。その一例として、国土交通省が推奨しているミズベリングプロジェクト(新しい水辺の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)が考えられ、「水辺で乾杯」といった河川で行うイベントを実施していくことも考えられる。このように行政として地域が取り組む賑わいの創出活動を支援していくこと、行政もともにイベントを開催すること等で、水辺を楽しむ人、水辺から新しいビジネスを始める人が増え、より価値のある河川空間になっていくと思われる。現在行われているイベントだけでなく、新規イベントを継続的で恒常的なものへ発展させていくことが、今後の河川空間を中心とするかわまちづくりの実現に不可欠である。

今回の有馬川親水広場をフィールドとした河川空間のオープン化にむけた取組みの実績と課題は今後の類似事業の円滑な推進に役立つと考える。

※本稿は、従前の所属(神戸県民センター神戸土木事務所河川課)における業務内容・成果についてとりまとめたものである。