

河川空間活用事例調査研究(中間報告)

研究官 深沢 瞳
研究調整官 多田 智和
研究官 酒井 聡佑
研究官 兼元 雄基
総括主任研究官 田中 和氏

(要旨)

河川空間のオープン化の取組数は、1キロメッシュ人口が1万人以上の高密度地区（都市部）と2000人未満の低密度地区（郊外部）において、多く行われている傾向を把握した。河川空間の活用は、治水上の安全性との両立が不可欠であるところ、豪雨時や洪水時におけるイベント等の中止基準として、水位による基準に加えて気象警報・注意報や降水確率も考慮されており、主催者や出店者の中止に伴う不利益を最小限に抑えられるよう、より早期に中止判断ができる体制が整えられていた。愛知県岡崎市と静岡県島田市を対象に事例調査を行い、岡崎市は河川空間、道路空間および公園等の一体的な活用、島田市は河川空間の活用と観光・地域振興が一体として行われ、いずれの事例でも、市が策定する総合計画の中に、河川空間の活用が位置付けられていた。特に岡崎市では、当初から担い手を巻き込むよう工夫しており、川の関係人口が数年で大きく増加している。

1. はじめに

国土交通政策研究所では、令和4年度から5年度の2年間を通じ、「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究」として、道路空間、河川空間および公園の公共空間活用が、都市機能やエリアの価値、市民生活等に与える効果の検証や、官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とする手法、持続可能な地域経営に向けた行政支援のあり方について検討している¹。本稿は、令和4年度の河川空間の活用調査について、その内容を中間報告するものである。

2. 河川空間のオープン化の実施状況

(1) 河川空間のオープン化の沿革

河川敷を含む河川区域内の土地の利用は、河川の効用に影響を及ぼすおそれがあるため、

¹ 本研究の研究概要の詳細については、深沢瞳、鶴指眞志、酒井聡佑、田中和氏（2023）「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究—調査研究キックオフ—」国土交通政策研究所紀要81号 https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_3.pdf(最終閲覧日 2023年3月6日)参照。

それを占有しようとするときは、河川法第 24 条に基づく占有許可を受けなければならないが、これまで、占有者は原則として地方公共団体等の公的主体に限定され、営業活動は認められてこなかった²。

しかし、2011 年に河川敷地占有許可準則（以下、「準則」という。）が改定され、一定の要件を満たす場合、民間事業者等による営業活動を伴う河川占有が認められるようになった（準則第 22）。治水、利水上または河川環境に支障が生じないように配慮しつつ、賑わいのある水辺空間の創出する「河川空間のオープン化」が推進されている。

河川空間のオープン化をしようとするときは、あらかじめ、河川管理者、地方公共団体等で構成する河川敷地の利用調整に関する協議会等を活用し、地域の合意形成を図らなければならない（準則第 22 第 5 項）。地域の合意形成が認められると、河川管理者は、河川敷地の区域内に、都市及び地域の再生等のために使用する施設の占有を認める区域（以下、「都市・地域再生等利用区域」という。）を指定することができる（準則第 22 第 1 項）。河川管理者は、都市・地域再生等利用区域の指定にあたって、あわせて、当該都市・地域再生等利用区域内において、都市及び地域の再生等のために利用する施設に関する占有方針及び当該施設の占有主体（以下、「都市・地域再生等占有主体」という。）を定めなければならない（準則第 22 第 2 項）。都市・地域再生等占有主体は、都市・地域再生等利用区域内において、①広場、イベント施設、遊歩道、船着場、船舶係留施設、②①の施設と一体をなす飲食店、売店、オープンカフェ、広告板、バーベキュー場等、③日よけ、船上食事施設、突出看板、川床、④その他都市・地域の再生等のために利用する施設を占有することができる（準則第 22 第 3 項）。

2022 年 3 月 31 日現在、全国において 108 事例が河川空間のオープン化を活用している³。

（2）河川空間のオープン化実施箇所周辺のメッシュ人口からみる活用事例の特徴

河川空間のオープン化事例については、都市部の貴重なオープンスペースである河川敷地を活用した取組から、郊外部における豊かな自然などの観光資源を生かした取組まで、全国各地で様々な取組が行われている。このため、河川空間のオープン化の実施箇所の特徴を把握する観点から、国土交通省水管理・国土保全局による「令和 4 年 8 月河川空間のオープン化活用事例集」に掲載された河川空間のオープン化実施箇所の 108 事例について、所在地の市町村人口（東京 23 区内のオープン化実施箇所については、特別区部全体の人口）を、2020 年国勢調査に基づき整理した⁴。また、占有主体が未定となっている

² 国土交通省水管理・国土保全局（2022）「河川空間のオープン化活用事例集」、https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shigenkentou/pdf/jirei_kasenkukan_2208.pdf（最終閲覧日 2022 年 12 月 12 日） p.1。

³ 前掲注 2 国土交通省水管理・国土保全局（2022） p.2。

⁴ 政府統計の総合窓口 b「令和 2 年国勢調査」、<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001136464&cycle=0&year=20200&month=24101210&tclass1=000001136466>（最終閲覧日 2023 年 2 月 22 日）。

1 事例を除いた 107 事例について、地域メッシュ統計データの基準地域メッシュ（1 辺の長さは約 1km）を用いて、活用事例箇所が含まれるメッシュの人口を整理した。

メッシュの抽出は、①～③の手順により行った。①活用事例箇所が含まれるメッシュの抽出は、国土交通省国土地理院「地理院地図 Vector（試験公開）」に地域メッシュを付加してパソコン画面上で目視にて抽出作業を行った⁵。②活用事例箇所が複数の基準地域メッシュにまたがる場合は、最も多く活用されていると考えられるメッシュを抽出した。③最も多く活用されていると考えられるメッシュの抽出が難しい場合は、区域指定面積が広いメッシュを抽出した。

人口データは、政府統計の総合窓口の統計地理情報システムに掲載の 2020 年の国勢調査の 3 次メッシュ（1km メッシュ）の人口データを使用した⁶。

図 1 に、河川空間のオープン化実施箇所の所在地における 2020 年の市町村人口規模別のオープン化実施箇所数を示す。108 か所の平均値は、約 197 万人であり、東京都特別区部を除いた 92 か所の平均値は、約 61.5 万人である。人口規模別では、100 万人以上の市が 37 か所、5 万人未満の市町村が 36 か所であり、これらの人口規模帯でのオープン化実施事例が多い。

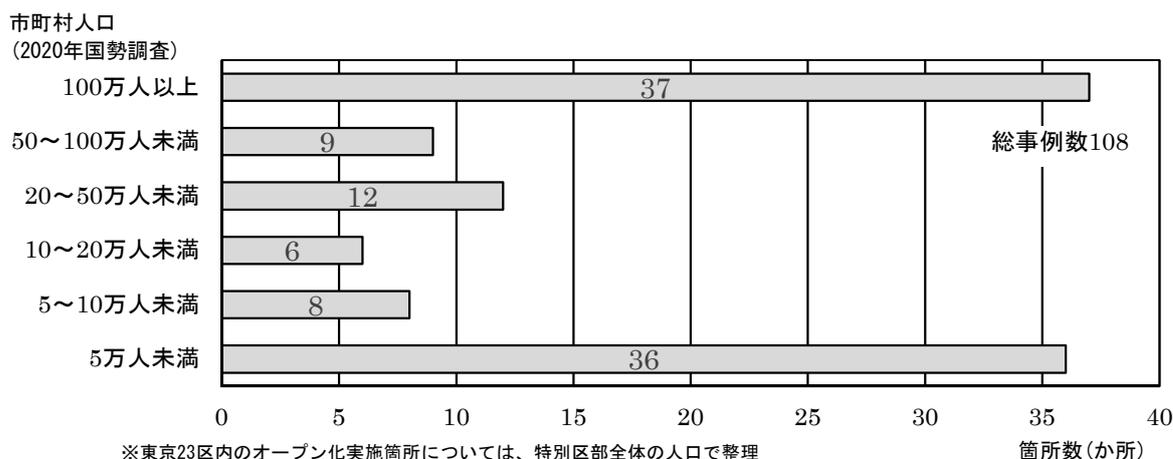


図 1 2020 年の市町村人口規模別のオープン化実施箇所数

図 2 に、2020 年のメッシュ人口規模別のオープン化実施箇所数を示す。107 か所の平均値は約 5866 人であるが、平均値付近の 4000～6000 人未満の河川空間の活用事例箇所は 4 か所と少ない。逆に、メッシュ人口 1 万人以上の活用事例の実施箇所数は 27 か所、

⁵ 国土交通省国土地理院「地理院地図 Vector（試験公開）」、<https://maps.gsi.go.jp/vector/#5.817/36.021071/140.482123/&ls=vstd&disp=1&d=1>（最終閲覧日 2023 年 1 月 17 日）。

⁶ 政府統計の総合窓口 a「統計地理情報システムデータダウンロード」、https://www.e-stat.go.jp/gis/sta_tmap-search?page=1&type=1&toukeiCode=00200521（最終閲覧日 2023 年 1 月 17 日）。

2000 人未満の活用事例の箇所数は 51 か所となっている。大都市の都心部に代表される人口が多い地域では、河川空間を川床として利用する事例が多く、メッシュ人口が少ない郊外においては、キャンプ場やバーベキュー等の屋外活動のために河川のオープン化を行う事例が多いためである。

第 4 章で詳しく紹介する、乙川リバーフロント QURUWA 戦略地区（愛知県岡崎市）および蓬萊橋周辺地区（静岡県島田市）の事例は、ともにメッシュ人口 4000～6000 人未満に該当している。実施箇所数の少ないメッシュ人口帯のオープン化の優良事例を紹介できれば、今後の河川空間のオープン化の一層の促進につなげられるものとする。

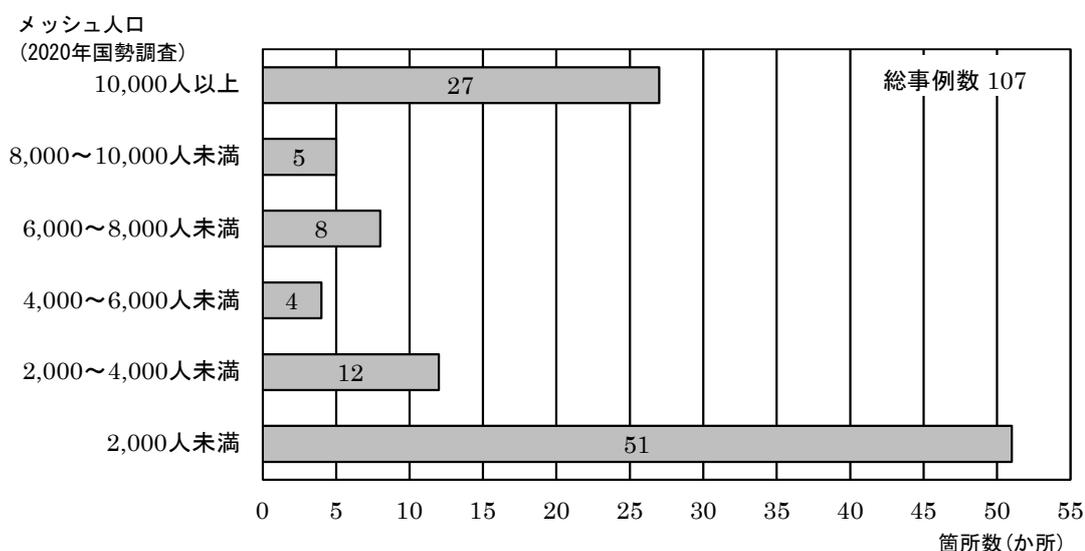


図 2 2020 年のメッシュ人口規模別のオープン化実施箇所数

3. 豪雨時や洪水時における治水上の安全性

(1) 豪雨時や洪水時におけるイベント等の中止基準

河川空間の活用は、治水上の安全性の確保との両立が不可欠である。工作物の設置、樹木の植栽等を伴う河川敷地の占用は、治水上又は利水上の支障を生じないものでなければならない（準則第 8）ことから、河川空間のオープン化にあたっては、豪雨時や洪水時におけるイベント等の中止基準を明確にしておく必要がある。

豪雨時や洪水時におけるイベント等の中止基準等の例として、ウェブサイトから収集した、かのがわ風のテラス（静岡県沼津市）、QURUWA 戦略（愛知県岡崎市）における乙川かわまちづくりおよび、島田市役所及び一般社団法人島田市観光協会へのインタビュー調査で入手した蓬萊橋周辺地区（静岡県島田市）の例を、表 1 に示す。

3 事例ともに、イベント等中止基準や退避作業基準には、水位の他、大雨、洪水に関する

る警報の項目も設けている。水位に関しては、3 事例ともに水防団待機水位よりも低い水位で中止又は撤去準備、退避準備作業を行うこととしていた。また、気象注意報や警報、降水確率等も中止基準に含めることにより、基準の水位に到達するよりも早い時点で中止や撤去の判断を行えることになることから、治水上の安全性をより高く確保していることがうかがえる。

表 1 豪雨時や洪水時におけるイベント等中止基準等の例

| 区域名称 | かのがわ風のテラス | QURUWA 戦略における乙川 かわまちづくり | 蓬莱橋周辺地区 |
|-------------------------------------|--|---|---|
| イベント 等中止基 準 | <ul style="list-style-type: none"> ・大雨・洪水・暴風の各警報発表された場合 ・黒瀬観測所水位が 2m を超えている場合 ・黒瀬観測所水位が 2m に満たない場合でも、狩野川流域への継続的な降雨が予測され、基準水死を超える水位上昇が見込まれる場合 ・黒瀬観測所水位が 2m に満たない場合でも、継続的な降雨が予測され、高潮警報が発令された場合 ・荒天及び狩野川の増水が予測される場合、行政機関の指導により中止・撤収する場合がある | <ul style="list-style-type: none"> ・雨天時(降水確率 60%以上) ・大雨注意報(警報)または洪水注意報(警報)発令 ・大平観測所の水位が 1.70m 以上 ※撤去準備は大平観測所の水位が 1.32m 到達時 | <ul style="list-style-type: none"> ・大雨警報又は洪水警報が発表され、開催に支障をきたす恐れがあると判断した時 ・大雨警報又は洪水警報が発表され、増水が予想される時 ・大雨等により河川管理上支障が生じる恐れがあると河川管理者が判断した時 ※細島観測所の水位が 1.28m(夜間休日は 0.94m)で退避準備作業、1.41m(夜間休日は 1.27m)で退避作業開始 |
| 観測所諸 元 | 黒瀬観測所 水防団待機水位 2.20m はん濫注意水位 3.60m 計画高水位 7.43m | 大平観測所 水防団待機水位 1.65 m はん濫注意水位 2.35 m 出動水位 2.85 m 避難判断水位 3.10 m 氾濫危険水位 3.70 m 堤防高 4.90 m | 細島観測所 水防団待機水位 1.30m はん濫注意水位 1.70m 避難判断水位 2.70m はん濫危険水位 3.30m 計画高水位 4.99m |
| 営業中止 基準等に 到達した 水位の発 生回数 | 1976～2021 年の 46 年間で 2.0m 以上は 90 回 | 水文水質データベースの水位ランキングに水位データの掲載無し | 2006～2021 年の 16 年間で 1.28m 以上は 7 回 |

(出典) 沼津土土町周辺狩野川河川空間利用調整協議会 (2021)、リバーライフ推進委員会 (2022)、島田市役所及び一般社団法人島田市観光協会へのインタビュー調査、愛知県、国土交通省 a、国土交通省 b を元に国土交通政策研究所作成。

(2) イベント等中止時の対応事例

前節で紹介した中止基準は実際にどのように活用されているのだろうか。岡崎市での乙川かわまちづくりにおける実際の対応事例を 2022 年 11 月 17 日に実施したインタビュー調査の結果に基づき紹介する。

QURUWA 戦略における乙川かわまちづくりでは、2022 年 7 月 16 日および 17 日の 2 日間の日程で、屋外食事イベント「SOUL FOOD JAM 第二回旨辛祭」の開催を予定していたが、実施を予定していた週の雨量が多く、乙川の水位が高くなることが予想されたため、安全確保の観点から、開催の 4 日前である 7 月 12 日にイベント開催延期の通知を SNS

等で行っている⁷。このように、イベント開催の可否判断は早い段階で行われている。

イベントの中止・延期の意思決定は、岡崎市からの指示によって決定されることもあるが、天気予報や台風の接近が予想されるときは、実施主体であるリバーライフ推進委員会が自主的に中止・延期の判断を行う部分もある。7月のイベント延期決定も、自主判断によるものである。イベント中止のタイミングは、早めに行われることもある一方で、直前に決断するときもある。もっとも、最近では、突発的な大雨を除き台風など事前に情報が入ってくるものについては、早めに中止が決まる傾向にある。

早めにイベントの延期・中止を自主的に判断するという運用は、イベントを何度も実施していく中で積み上げた経験値により形成されたものである。主催者およびイベント出店者双方に生じる中止に伴う不利益を最小限に抑えるという配慮に基づく。悪天候では集客が見込めないのみならず、開催が不透明な状況で準備することは、イベント出店者にとって不都合である。直前に開催を中止するとなると、当日の買い出し等を既に済ませている場合もあるため、出店者に損失が発生する。乙川かわまちづくりでは、中止・延期の判断を早めに行うことによって、反対意見が出るということは少なく、活用に支障は起きていない。利活用者の安全を考慮し、表1で紹介した降水確率60%以上でまずは中止基準に該当することに加え、悪天候では多くの集客は見込めないと判断したことも、延期の判断を早めに行える要因になっていると考えられる。

(3) 計画高水位よりも高い敷地での占用事例

豪雨や洪水等の水害リスクと河川空間の活用の両立は、活用場所の選定によっても図ることができる。例えば、堤防天端のような、計画高水位よりも高い河川敷地でのオープン化は、天候や水位によって営業活動に影響を受けることが少ない。占用主体や事業者側にとってはイベント等の中止や撤収、退避の心配を少なくすることができ、通年営業可能な占用施設を設置しやすくなる。通年営業可能な占用施設があれば、周辺地域住民にとっても日常的な訪問の場としての利用が期待できることから、河川利用者の利便性向上や賑わい創出等の目的達成のための、比較的安全な場が提供できると考えられる。国土交通省水管理・国土保全局が発行する「令和4年8月河川空間のオープン化活用事例集」においても、計画高水位よりも高い河川敷地に通年営業可能な占用施設を設置した事例が多数紹介されており、刈谷田川防災公園における道の駅パティオにいがた（新潟県見附市）や、蓬莱橋周辺地区における蓬莱橋 897.4 茶屋（静岡県島田市・写真1）等の例がある⁸。

⁷ 例えば、イベント主催者である Soul Food Jam は、2022年7月12日にイベント延期の告知を SNS (Instagram) 上で行っている。

⁸ 前掲注2 国土交通省水管理・国土保全局（2022）新潟県見附市の活用につき、pp.110-111、静岡県島田市の活用につき、pp.126-127 参照のこと。



写真1 堤防天端における通年営業可能な占用施設の設置例

(左：蓬萊橋 897.4 茶屋・静岡県島田市、2022 年 11 月国土交通政策研究所撮影、
右：道の駅パティオにいがた・新潟県見附市、2023 年 3 月国土交通政策研究所撮影)

4. 河川空間のオープン化による効果

(1) 河川アンケート結果の整理と調査対象都市の選定

国土交通政策研究所では、公共空間活用の取組の概要やその効果について把握するために、実際に公共空間活用を行っている自治体を対象として、アンケート調査を行った⁹。

河川空間の活用においては、当初期待した効果として、人流効果（来訪者や観光客数の増加、回遊性の向上）および住民の満足度向上を期待し、実施されていた。当初期待した効果は、河川空間の活用によって概ね達成されているという傾向がみられた。7割以上の事例が、河川空間の活用による政策効果（主観的評価）を実感していることを把握した。

アンケート結果および別途行った文献調査等を踏まえ、河川空間の活用の取組として、現地調査の対象となる事例の選定を行った。事例調査の候補地は、アンケート調査において、公共空間活用事業の政策実施効果（主観的評価）について「たいへん効果があった」、「効果があった」と評価している 44 事例のうち、文献調査やメッシュ人口規模、活用場所の地理的属性、公共空間活用事業の実施期間から総合的に判断し、メッシュ人口規模が 2000 人から 1 万人未満であって、公民連携まちづくりとして特徴的な岡崎市の事例と、計画高水位よりも高い河川敷地において河川空間の活用を実施している島田市の事例（堤防天端）を調査対象事例として選定した。

(2) 事例の概要と現地調査の結果

岡崎市および島田市での河川空間の活用について、①取組の概要、②取組に至る経緯、③河川空間の整備と活用の状況および④周辺地域への波及効果の 4 つの観点から、既往文献とインタビュー調査等の結果に基づき、整理し、紹介する¹⁰。

⁹ アンケートの調査結果に全体についての詳細な報告と分析については、深沢瞳、鶴指眞志、酒井聡佑、田中和氏「自治体による公共空間活用の実施状況——アンケート調査結果に基づく報告と分析——」国土交通政策研究所紀要 81 号、https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_4.pdf（最終閲覧日 2023 年 3 月 17 日）参照のこと。

¹⁰ 岡崎市に対するインタビュー調査および現地調査は、2022 年 11 月 17 日に乙川リバーベースにて実

① 岡崎市

【概要】

愛知県岡崎市において、河川空間の活用は、市内を流れる乙川のかまちづくりとして行われている。岡崎市のかまちづくりの特徴は、2018年に策定された「公民連携まちづくり基本計画（以下、「QURUWA 戦略」という。）」に基づくものであり、かまちづくり事業は、QURUWA 戦略全体の取組の中で、最初に活用が始まった事業である。

QURUWA 戦略は、図 3 に示したとおり、地区内の名鉄東岡崎エリア、乙川河川緑地、桜城橋、中央緑道、籠田公園、市立図書館のあるりぶら、岡崎公園などの約 157 ヘクタールにも及ぶ地区において、公共資産や既存の集客施設を一体的な回遊動線により接続し、回遊性を高めることを通じて、まち全体の活性化（暮らしの質とエリアの価値向上）を図っている点に特徴がある¹¹。



図 3 QURUWA 戦略における回遊動線および活用する公共空間の位置関係

出典：「乙川リバーフロント地区公民連携まちづくり基本計画」に基づき国土交通政策研究所作成

2021年4月に策定された第7次岡崎市総合計画においても、QURUWA 戦略における各事業を起爆剤として、民間投資を誘導する取組や、リノベーションまちづくりによるエリアの魅力・価値の向上を図る取組等を促進することが確認されている¹²。

【活用に至る経緯】

名鉄東岡崎駅の北側に広がる康生地区は、岡崎市の中心市街地であったが、1990年代よ

施した。島田市に対するインタビュー調査および現地調査は、2022年11月18日に島田市役所において実施した。本稿において紹介する調査内容は、上記の日程及び2022年11月5日の第30回全国川サミット in 岡崎シンポジウムへの参加等において実施した調査等に依拠している。

¹¹ 岡崎市（2019）「乙川リバーフロント地区公民連携まちづくり基本計画」https://www.city.okazaki.lg.jp/300/306/p022685_d/fil/190326_Qsenryaku.pdf（最終閲覧日 2023年3月6日）。

¹² 岡崎市（2021）「第7次岡崎市総合計画」<https://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1319/p028776.html>（最終閲覧日 2023年3月6日）。

り、空洞化が進行した。また、主要駅である東岡崎駅と中心市街地は、駅と中心市街地の間を流れる乙川と国道一号線によって分断されており、回遊性に課題があった¹³。岡崎市は、中心市街地の活性化という課題を解決するために、乙川を活用し、まちの一体的な活性化を図る「乙川リバーフロント地区整備計画」を2014年に打ち出した。

当初、乙川リバーフロント地区整備計画は、ハード面での整備が中心であったが、リノベーションまちづくりの専門家も巻き込む、空き家の活用や、乙川かわまちづくりにおけるソフト面の社会実験の実施等の検討も行われるようになった¹⁴。

岡崎市は乙川のかわまちづくり計画を策定し、2015年3月、国土交通省による「かわまちづくり支援制度」に登録され、岡崎市、民間事業者、市民が河川管理者と連携したまちづくりが可能となった。同年11月には、乙川リバーフロント地区が、準則に基づく都市・地域再生等利用区域に愛知県より指定され、これにより、営業活動を行う事業者等による都市および地域の再生に資する河川敷地の利用が可能となった。

ソフト面での活用をより効果的なものとするために、かわまちづくりに関心のある市民らを対象にしたまちづくり講演会やまちづくりワークショップが開催され、河川空間の将来像やその実現に必要なプロジェクト案の検討や議論が行われた。市民や市民団体、事業者らが自立的な担い手として、河川空間を主体的に利活用していく意識を醸成する機会となった¹⁵。

ワークショップでの議論を踏まえ、2016年より社会実験「おとがワ！ンダーランド」が始まった。社会実験は、ワークショップ参加者らが提案した取組を、自ら実践する機会となった。二期目の社会実験（2018年から2020年）を経て、乙川の河川空間活用は、2021年から、リバーライフ推進委員会による「乙川リバーライフプロジェクト」として、指定管理制度に移行した。

【河川空間の整備および活用の状況】

図4は、乙川かわまちづくりのスキームである。乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会（以下、「協議会」という。）は、乙川の都市・地域再生等利用区域を一括占用する。協議会は、意思決定機関として、民間主導による河川空間の活用の協議や利活用の方針の決定、河川管理者である愛知県への占用申請・協議、河川利用調整等を行う。実際のかわまちづくり事業の運営は、協議会の事業推進機関である「乙川リバーフロント地区かわまちづくり活用実行委員会」（以下、「実行委委員会」という。）が担う。実行委員会は、利活用に関する事業計画の策定と実施、事業者間の調整や登録費や管理費等の徴収を行う。乙川の活用を希望する民間事業者等は、実行委員会との間で、事業内容や遵守事項、使用

¹³ 岡崎市提供、乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER（2022）「「川の関係人口」を耕す乙川のかわまちづくり」第30回全国川サミット in 岡崎、pp.37-40。

¹⁴ 前掲注13 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER（2022）pp.60-61。

¹⁵ 天野裕（2022）「QRUWA戦略」、『造景2022』p.95。

料等について覚書を締結することによって、営業活動等が可能となる。

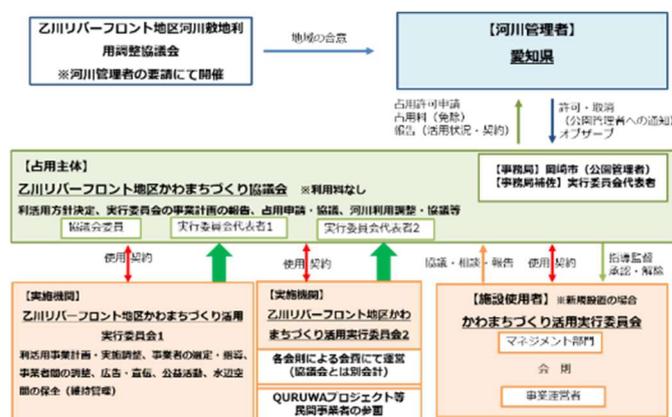


図4 乙川かわまちづくりのスキーム (2019年3月19日時点)

出典：乙川リバーフロント地区かわまちづくりホームページ
に基づき国土交通政策研究所作成。

乙川は、これまで桜まつりや花火大会の市主催イベントがメインで、イベントのない日はほとんど日常的な使用がされていなかったが、日常的な散歩やランニング等と合わせて、河川空間を活用した取組が定期的に行われる空間となった¹⁶。例えば、第1・第3土曜日には朝市、第2土曜日には河川敷の清掃活動「おとがわりパークリーン」、第4土曜日には乙川にかかる桜城橋をぞうきんがけする「桜城橋ふき」および桜城橋や乙川等の関係者からレクチャーをうける「橋上教室」、第3日曜日には河川敷でのヨガ教室、5月から11月までの第4土曜日には「乙川ナイトマーケット」が開催されているほか、川遊びやキャンプ等の様々なプログラムが実施されている¹⁷。乙川ナイトマーケットについては、当初は20~30店舗の出店、数百人の来場者であったが、数千人規模まで拡大しており、2022年11月4日に開催された乙川ナイトマーケットでは、キッチンカー、飲食テント、物販テント等の店舗が約70店舗するなど、子供連れ家族から学生、高齢者まで幅広い世代が訪れる場となっている¹⁸。

河川空間を日常的に活用するという取組は、活用希望者である市民や市民団体、事業者等が自ら提案し、実行に移すという民間主導によるものである。かわまちづくりの構想段階から、担い手を巻き込みながら検討が進められ、2016年には、社会実験として、Water park、竹水鉄砲合戦、木製遊具の設置、水上コンサート、ビアガーデン、キャンドルナイ

¹⁶ 前掲注13 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.53-54。

¹⁷ 前掲注13 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.88-96。

¹⁸ 2022年11月5日シンポジウム「河川空間とまち空間の融合—川の歴史の継承と新たな交流を目指して—」第30回全国川サミット in 岡崎および2022年11月4日の現地調査による。

トなど、32 団体による 34 プログラムが実施され、にぎわいの創出を目指して河川空間の様々な活用が行われた。翌年以降も、多くの団体が新規に参加し、毎年 40 から 60 の様々なプログラムが 20 から 30 ほどの団体によって実施され、徐々に年間の開催期間も増えている。幅広い年齢層にとって川を楽しむ入口が増えたことが、結果として、川の関係人口の増加へとつながっていったと考えられる¹⁹。

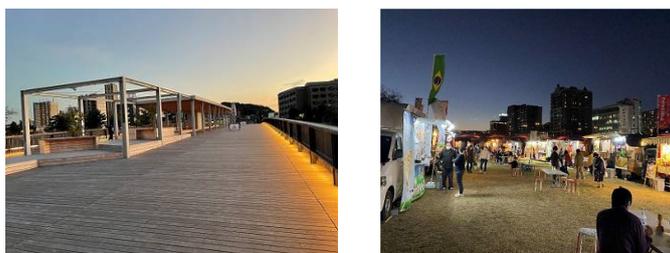


写真2 乙川リバーフロント地区内の様子（左・「桜城橋ふき」が行われる桜城橋、右・2022 年 11 月 4 日に開催された乙川ナイトマーケットの様子、2022 年 11 月国土交通政策研究所撮影）

【河川空間の活用による効果】

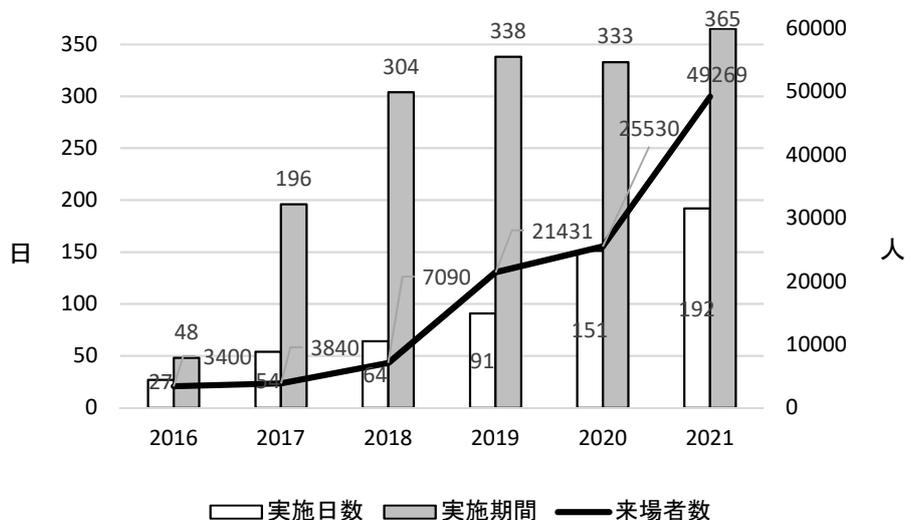


図5 乙川でのプログラムの実施日数、実施期間および来場者の推移（2016 年～2021 年）
出典：「第 30 回全国川サミット in 岡崎」乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会 /ONE RIVER 報告資料を元に国土交通政策研究所作成。

¹⁹前掲注 13 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.59-100。「川の関係人口」とは、「川に親しみ川を大切にする」人々のことを指す。説明については、全国川サミット連絡協議会 (2022)「第 30 回全国川サミット in 岡崎」<https://prtimes.jp/a/?f=d77920-20221102-14c14c8d7fb170a52d695cd10dbdb782.pdf> (最終閲覧日 2023 年 3 月 27 日)、とりわけ p.2 を参照。

図5は、2016年から2021年の6年間に、乙川で実施されたプログラムの実施日数、実施期間および来場者数の推移をまとめたものである²⁰。社会実験を開始した2016年は、年間プログラム実施日数は27日、実施期間は48日間であった。年を重ねるごとに、実施日数と実施期間が着実に伸びている。指定管理に移行した2021年には、プログラム実施期間は365日となり、年間を通じて乙川の活用が可能となった。来場者数も、毎年増加している。3400人の来場者数でスタートしたが、2020年は、新型コロナウイルスの感染拡大期であったにもかかわらず、来場者数が2万5000人を超え、2021年には、4万人以上に増加した。乙川かわまちづくりに関与する関係人口が大きく増加していることを確認できる。

一方、乙川かわまちづくり以外の状況であるが、2019年の籠田公園リニューアル以降、QURUWA戦略の拠点となる公共空間の整備が順次完了している。2020年には乙川河川緑地のハード面での整備が完了し、東岡崎駅方面から籠田公園をつなぐ桜城橋や中央緑道の供用も開始した。これにより、道路や公園といった、他の公共空間の活用事業と連携した河川空間の活用が可能となった。ヒアリング調査においても、公共空間の活用によって、外出する市民の増加や、エリアが賑わいの空間となったことにより、まちの雰囲気良くなっていることを実感しているという話があった。また、2019年から2021年の3年間で、籠田公園周辺からりぶらへとつながる岡崎市の中心市街地において、29の新規出店が行われるなど、乙川リバーフロント地区以外にも取組の効果が確認されている²¹。

② 島田市

【概要】

静岡県島田市において、河川空間の活用は、市内を流れる大井川の蓬萊橋周辺地区のかわまちづくりとして行われている。蓬萊橋周辺地区は、大井川蓬萊橋右岸（以下、「右岸側」という。）と大井川宝来地区（以下、「左岸側」という。）に分けられる。蓬萊橋周辺の整備は、第2次島田市総合計画後期基本計画において、地域の魅力を活かした観光振興を図るための施策に位置づけられており、島田市内の他の観光資源や地域資源も含めた観光振興や地域の活性化が期待されている²²。

【活用に至る経緯】

蓬萊橋周辺地区には、ギネスブックにも登録された世界一長い木造歩道橋「蓬萊橋」が大井川に架けられており、観光スポットとなっている。島田市は、かわまちづくり計画の登録以前から、蓬萊橋を活用し、祭りやマラソン大会といったイベントを開催してきた。

2016年5月、地域団体、島田市、国土交通省静岡河川事務所によって構成される「島田

²⁰ 前掲注13 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.65-84。

²¹ 岡崎市「QURUWA 新規出店 MAP」https://www.city.okazaki.lg.jp/1550/1567/451500/p035191_d/fil/syutten1-3.pdf（最終閲覧日 2023年3月23日）。

²² 島田市（2022a）「第2次島田市総合計画後期基本計画」https://www.city.shimada.shizuoka.jp/fs/5/6/9/4/7/5/_/3_kihonkeikaku_gaiyou-3.pdf（最終閲覧日 2023年2月21日） pp.102-103。

市大井川ミズベリング協議会（以下、「大井川ミズベリング協議会」という。）が発足し、官民が一体となり、蓬莱橋周辺の賑わいの創出に向けた協議が開始された²³。これまでのイベントに加えて、新たに地元特産品や農業製品の販売等を蓬莱橋周辺地区で行う社会実験も行われ、こうした経験が、かわまちづくり計画に反映されていく²⁴。

2017年3月、左岸側が「かわまちづくり計画」に登録され、図6に図示した通り、灰色で囲まれた特定区域が、準則に基づく「都市・地域再生等利用区域」に指定された²⁵。2021年3月には、右岸側についても「大井川蓬莱橋右岸かわまちづくり計画」として登録され、右岸側にも「都市・地域再生等利用区域」が指定された²⁶。都市・地域再生等利用区域は、島田市が占有している。

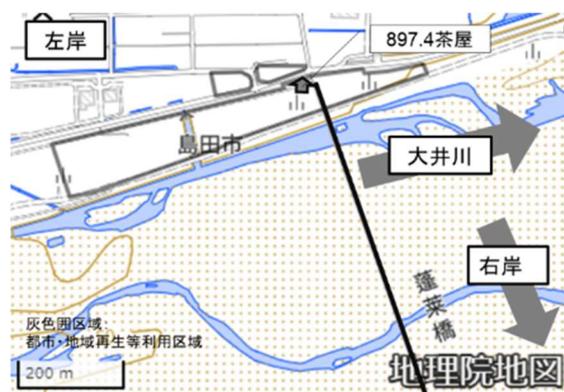


図6 大井川左岸側都市・地域再生利用区域

出典：国土交通省中部地方整備局（2021）に基づき国土交通政策研究所作成

【河川空間の整備および活用の状況】

図7は、静岡県島田市大井川宝来地区かわまちづくり事業スキームを図示したものである。

²³ 島田市（2022b）「かわまちづくり計画（蓬莱橋周辺整備）」<https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/kawamachizukuri.html>（最終閲覧日 2023年2月21日）。

²⁴ 2022年11月18日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光課へのヒアリング調査に基づく。

²⁵ かわまちづくり計画につき、前掲注23 島田市（2022b）。都市・地域再生等利用区域の指定につき、国土交通省中部地方整備局（2017）「河川敷地占用許可準則に基づく都市・地域再生等利用区域の指定等について」<https://www.cbr.mlit.go.jp/kawatomizu/riyoukuiki/pdf/hpkouhyoushimada.pdf>（最終閲覧日 2023年2月21日）。なお、蓬莱橋地区の都市・地域再生等利用区域の指定日は、2021年3月19日に変更されている。国土交通省中部地方整備局（2021）「河川敷地占用許可準則に基づく都市・地域再生等利用区域の指定等について」https://www.cbr.mlit.go.jp/kawatomizu/riyoukuiki/pdf/hpkouhyoushimada02_210319.pdf（最終閲覧日 2023年2月21日）。

²⁶ 島田市（2021a）「大井川蓬莱橋右岸かわまちづくり計画の登録証を受領」、https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/kawamachi_wadai_210329.html（最終閲覧日 2023年2月21日）。

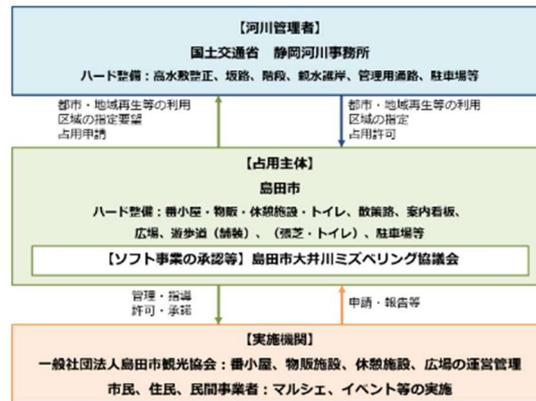


図7 静岡県島田市大井川宝来地区かわまちづくり事業スキーム
 出典：島田市提供資料を元に国土交通政策研究所作成。

ハード面の整備は、「大井川総合水系環境整備事業」に基づき、2017年度から2028年度にかけて進められている。整備工事は、国と島田市が分担して行われており、国土交通省において高水敷整正、坂路、階段、親水護岸、管理用通路、駐車場等が整備され、島田市において番小屋・物販施設、休憩施設・トイレ、木陰の散策路、案内看板、イベント広場、小径、遊歩道（舗装）、広場（張芝・トイレ）、駐車場等の整備が行われている²⁷。河川敷の整備にあたっては、洪水時の流水影響を最小限度に抑えるために、ベンチを固定し、折りたたみ式の東屋を導入している。番小屋・物販施設も、静岡県河川整備局とも繰り返し協議の上、洪水時に影響が出ない高水敷に設置し、堤防定規断面を損傷しないよう、注意しながら工事が行われた。

左岸側の整備工事は、2021年に完了している。都市・地域再生等利用区域内に整備された広場は、キッチンカーの出店やマルシェ等のイベント会場として活用される。広場の利用希望者は、島田市に使用申請手続きを行い、承認されると、広場を使用することができる²⁸。ソフト面での活用の承認は、大井川ミズベリング協議会に諮られる。協議会を窓口として、河川空間の利活用について地域の合意を得る制度設計となっている²⁹。イベント利用者は、「島田市蓬莱橋イベント広場等使用要領」を遵守しなければならない。

堤防天端に整備された物販施設は「蓬莱橋 897.4（やくなし）茶屋」という名称で2018年3月より、年中無休で営業を開始している。運営は、一般社団法人島田市観光協会が行

²⁷ 国土交通省中部地方整備局静岡河川事務所（2021）「大井川総合水系環境整備事業（再評価）報告資料」、https://www.cbr.mlit.go.jp/kikaku/jigyoku/data/r0310/110_shiryoku10.pdf、pp.2-3（最終閲覧日 2023年2月21日）。

²⁸ 島田市（2023）「蓬莱橋「イベント広場等」使用の手続き」、<https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kankei-docs/houraievent.html#shiyoku>（最終閲覧日 2023年2月21日）。

²⁹ 2022年11月18日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光文化部観光課に対するヒアリング調査による。

っており、島田市特産の緑茶等地元産品が販売されている³⁰。物販施設は、島田市の行政財産であり、島田市は、島田市観光協会からの使用申請に基づき、使用を許可している。島田市と島田市観光協会は、毎年覚書を締結しており、島田市が施設の維持管理費を負担し、島田市観光協会が運営経費を負担することとなっている³¹。

【河川空間の活用による効果】

河川空間に整備された物販施設は、島田市のシティプロモーション「島田市緑茶化計画」の促進拠点として、地元産品販売の活性化や観光振興に寄与している。

図8は、物販施設が営業を開始した2018年度から2021年度までの売上の推移を示したものである。

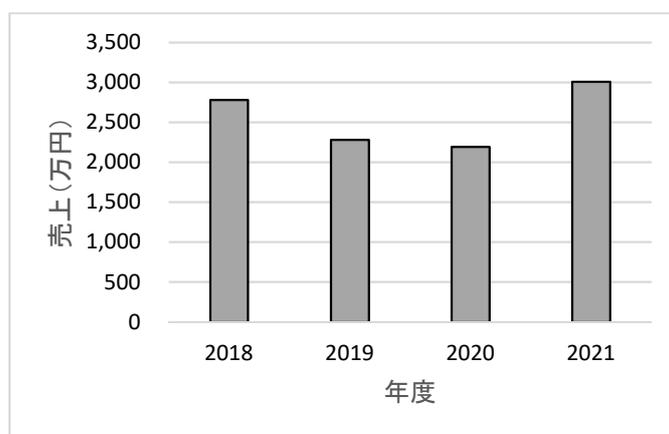


図8 蓬莱橋 897.4 茶屋の各年度別売上の推移（2018年度～2021年度）

出典：島田市提供資料を元に国土交通政策研究所作成。

2019年5月27日の島田市議会においても、2018年度の物販施設の年間売上は、2779万9705円、総来客数3万3654人、客単価826円、経常利益27万185円と、報告されている³²。2020年は、新型コロナウイルスの感染拡大により売上の落ち込みがみられるものの、2021年度には売上は回復し、3000万円を超えている。インタビューにおいても、2022年5月には、1ヶ月あたりの売上として過去最高額（約556万円）を記録していることや、2022年度は、4月から9月までの売上高が2250万円を超えていること、客単価の伸び、安定した来客数を確保していることを確認した。物販施設を運営している島田市観光協会からは、最近の来客数や売上の増加は、物販施設の営業努力のみならず、来訪者の利便性

³⁰ 島田市（2018）「3月20日（火曜日）蓬莱橋に物産店「897.4茶屋」オープン」、https://www.city.shimada.shizuoka.jp/gyosei-docs/wadai_180320.html（最終閲覧日2023年2月21日）。

³¹ 2022年11月18日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光文化部観光課に対するヒアリング調査による。

³² 島田市議会ウェブサイト「会議録検索システム」（2019年5月27日議員連絡会）、<http://shimada.gijiroku.com/voices/index.asp>（最終閲覧日2023年2月21日）。

を高める施設等の整備と活用によって、滞在者の滞在時間が増えたことが影響しているとの話があった³³。

また、蓬莱橋のかわまちづくりによる、周辺への波及効果もみられている。インタビュー調査においても、JR 島田駅から周辺を巡る「さわやかウォーキング」のコースプログラムに、蓬莱橋の渡橋が含まれており、中心市街地から蓬莱橋周辺エリアとの回遊性が高まっているとの話があった。

③小括

岡崎市における QURUWA 戦略の乙川かわまちづくりおよび島田市における蓬莱橋周辺地区における河川空間の活用について、概要、活用に至る経緯、河川空間の整備および活用の状況、河川空間の活用による効果の4つの観点から整理した。

両事例ともに、河川空間の活用が、市の行政計画に明記されているという点で共通点を有していた。河川空間の活用を、行政計画の中に位置づけることは、市全体として、公共空間活用に市の施策として取り組む機運を高めていく効果が示唆される。

特に、岡崎市においては、QURUWA 戦略の開始以前から、講習会やワークショップを開催し、公共空間活用の担い手となる民間を上手く巻き込む形で取組が進められていた点が特徴的である。乙川を活用した様々なプログラムが多様な民間事業者によって実施され、幅広い年齢層にとって川を楽しむ入口が増えていく中で、開始6年で総来場者数が10倍以上になる等、川の関係人口が大きく増加していったと考えられる。公共空間活用の実効性を高めていくためにも、岡崎市にみられた丁寧な担い手の連携方法は、参考となり得る。

加えて、河川空間の活用を他の事業と連携させている点も、両事例の共通点である。すなわち、岡崎市は、QURUWA 戦略に基づき、道路空間、河川空間、および公園を回遊動線として一体的に活用し、エリア全体の価値を高めており、島田市においては、河川空間の活用と観光事業を組み合わせることによって、地元製品の売上の増加や観光客数の増加につなげている。こうした河川空間活用の取組上の工夫は、今後、河川空間の活用によって地域の活性化を検討する地方公共団体の参考となるだろう。

5. おわりに

本稿では、河川空間のオープン化事例集を元に、実施箇所周辺のメッシュ人口からみる活用事例の特徴を把握すると共に、河川空間の活用と豪雨時や洪水時における治水上の安全性の両立の手法を具体的事例に基づき確認した。

河川空間のオープン化が行われている事例について、実施箇所周辺のメッシュ人口規模に基づき分析したところ、1キロメッシュ人口規模が1万人以上の高密度の地域および2000人未満の低密度の地域において、河川空間の活用が多く実施されている傾向を確認

³³ 2022年11月18日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光文化部観光課に対するヒアリング調査による。

した。2000人から1万人未満の人口規模の箇所において、河川空間の活用が増加していきることにより、河川空間活用が一層促進されていくことが示唆される。

もつとも、河川空間を活用していく上で、治水上の安全性への配慮が不可欠となる。第3章において、豪雨時や洪水時におけるイベント等の中止基準を整理した。イベント等の中止基準には、河川の水位基準が設けられているが、実際の運用では、岡崎市の事例で紹介したとおり、主催者や出店者の中止に伴う不利益を最小限に抑えられるよう、河川の水位基準のみならず、天気予報等も活用した、早めの中止判断が、自主的に行われていた。また、島田市のように計画高水位よりも高い河川敷地での活用も、治水上の安全性と河川空間活用を両立する上での有効な手段となりうる。

さらに、本稿では河川空間の活用による効果をアンケート結果から把握すると共に、今後河川空間の活用の促進が期待される実施箇所周辺の1キロメッシュ人口規模が、2000人から1万人未満の人口規模の事例の中から、岡崎市および島田市の取組を紹介した。両事例にみられる、河川空間活用の取組上の工夫は、今後、河川空間の活用によって地域の活性化を検討する地方公共団体の参考となる優良事例と評価できるだろう。

引き続き、アンケート結果、既存文献の調査等に基づき、河川空間の活用と治水上の安全性を両立する上で、参考となる優良事例について調査研究を進めていく。

参考文献

- 愛知県「愛知県川の防災情報」、乙川大平観測所データ、https://www.kasen-aichi.jp/WaterLevelIndividual_60_4_6050.html（最終閲覧日 2023年1月17日）
- 天野裕（2022）「QRUWA 戦略」、『造景 2022』pp.94-97（建築資料研究社）
- 岡崎市「QRUWA 新規出店 MAP」https://www.city.okazaki.lg.jp/1550/1567/451500/p035191_d/fil/syutten1-3.pdf（最終閲覧日 2023年3月23日）
- 岡崎市（2019）「乙川リバーフロント地区公民連携まちづくり基本計画」https://www.city.okazaki.lg.jp/300/306/p022685_d/fil/190326_Qsenryaku.pdf（最終閲覧日 2023年3月6日）
- 岡崎市（2021）「第7次岡崎市総合計画」<https://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1319/p028776.html>（最終閲覧日 2023年3月6日）。
- 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER（2022）「「川の関係人口」を耕す乙川のかわまちづくり」第30回全国川サミット in 岡崎
- 国土交通省 a「国土交通省水文水質データベース」、大井川細島観測所データ（観測所詳細諸元、水位ランキング）、<http://www1.river.go.jp/cgi-bin/SiteInfo.exe?ID=305031285507020>（最終閲覧日 2023年1月17日）
- 国土交通省 b「国土交通省水文水質データベース」、狩野川黒瀬観測所データ（観測所詳細諸元、水位ランキング）、<http://www1.river.go.jp/cgi-bin/SiteInfo.exe?ID=305011285508070>（最終閲覧日 2023年1月17日）
- 国土交通省国土地理院「地理院地図 Vector（試験公開）」、<https://maps.gsi.go.jp/vector/#5.817/36.021071/140.482123/&ls=vstd&disp=1&d=1>（最終閲覧日 2023年1月17日）

国土交通省水管理・国土保全局（2022）「河川空間のオープン化活用事例集」, https://www.mlit.go.jp/river/shinnngikai_blog/shigenkentou/pdf/jirei_kasenkukan_2208.pdf（最終閲覧日 2022 年 12 月 12 日）

国土交通省中部地方整備局（2017）「河川敷地占用許可準則に基づく都市・地域再生等利用区域の指定等について」 https://www.cbr.mlit.go.jp/kawatomizu/riyoukuiki/pdf/hpko_uhyoushimada.pdf（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）。

国土交通省中部地方整備局（2021）「河川敷地占用許可準則に基づく都市・地域再生等利用区域の指定等について」 https://www.cbr.mlit.go.jp/kawatomizu/riyoukuiki/pdf/hpko_uhyoushimada02_210319.pdf（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）。

国土交通省中部地方整備局静岡河川事務所（2021）「大井川総合水系環境整備事業（再評価）報告資料」、https://www.cbr.mlit.go.jp/kikaku/jigyoudata/r0310/110_shiryoudf（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）。

政府統計の総合窓口 a「統計地理情報システムデータダウンロード」, <https://www.e-stat.go.jp/gis/statmap-search?page=1&type=1&toukeiCode=00200521>（最終閲覧日 2023 年 1 月 17 日）。

政府統計の総合窓口 b（2020）「令和 2 年国勢調査」、<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001136464&cycle=0&year=20200&month=24101210&tclass1=000001136466>（最終閲覧日 2023 年 2 月 22 日）。

島田市（2018）「3 月 20 日（火曜日）蓬莱橋に物産店「897.4 茶屋」オープン」、https://www.city.shimada.shizuoka.jp/gyosei-docs/wadai_180320.html（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）

島田市（2021）「大井川蓬莱橋右岸かわまちづくり計画の登録証を受領」、https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/kawamachi_wadai_210329.html（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）

島田市（2022a）「第 2 次島田市総合計画後期基本計画」 https://www.city.shimada.shizuoka.jp/fs/5/6/9/4/7/5/_/3_kihonkeikaku_gaiyou-3.pdf（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）

島田市（2022b）「かわまちづくり計画（蓬莱橋周辺整備）」 <https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/kawamachizukuri.html>（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）

島田市（2023）「蓬莱橋「イベント広場等」使用の手続き」、<https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/houraievent.html#shiyoudf>（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）

島田市議会ウェブサイト「会議録検索システム」（2019 年 5 月 27 日議員連絡会）、<http://shimada.gijiroku.com/voices/index.asp>（最終閲覧日 2023 年 2 月 21 日）

全国川サミット連絡協議会（2022）「第 30 回全国川サミット in 岡崎」 <https://prtimes.jp/a/?f=d77920-20221102-14c14c8d7fb170a52d695cd10dbdb782.pdf>（最終閲覧日 2023 年 3 月 27 日）

沼津上土町周辺狩野川河川空間利用調整協議会（2021）「かのがわ水辺のステージご利用規約」、<https://www.kanogawa.fun-numazu.info/blank-1>（最終閲覧日 2023 年 1 月 17 日）

深沢瞳、鶴指眞志、酒井聡佑、田中和氏（2023a）「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究——調査研究キックオフ——」国土交通政策研究所紀要 81 号、<https://w>

www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_3.pdf（最終閲覧日 2023 年 3 月 6 日）

深沢瞳、鶴指眞志、酒井聡佑、田中和氏（2023b）「自治体による公共空間活用の実施状況——アンケート調査結果に基づく報告と分析——」国土交通政策研究所紀要 81 号、http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_4.pdf（最終閲覧日 2023 年 3 月 17 日）

リバーライフ推進委員会（2022）「乙川リバーライフプロジェクト令和 4 年度 運営マニュアル」、<https://otogawariverlife.com/wp-content/uploads/2022/03/%E4%BB%A4%E5%92%8C4%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E9%81%8B%E5%96%B6%E3%83%9E%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%82%A2%E3%83%AB.pdf>、（最終閲覧日 2023 年 1 月 17 日）

（HP 公開日 2023 年 3 月 30 日）

※本稿は、「国土交通政策研究所紀要第 81 号 2023 年」掲載予定論文を刊行前に早期公開するものである。