

第2節

大阪市・広島市における水辺のマネジメント（現地調査報告）

公益財団法人日本都市センター 研究員 瀧澤 里佳子

はじめに

本章第1節で指摘しているとおり、今後のまちづくりの推進においては、住民、行政、民間など多様な主体が協働するプラットフォームの構築が重要である。さらに、戸田市のような近郊都市においては、まちづくりの手法として、公園、道路、水辺といった公共空間の活用が有用である。とりわけ水辺は、第2章第2節で指摘しているとおり、景観の魅力向上や、多様な主体による多彩な活動の展開が期待できることから、地域資源としてのポテンシャルが極めて高い公共空間であるといえる。

これまで水辺、すなわち河川法の適用となる河川区域は、治水・利水、自然環境の整備と保全など、河川の本来的な機能が重要視されており、まちづくりにおける活用、中でも民間による営利目的の占有は制限されてきた。しかし、2004年に河川敷地占有許可準則の特例措置が設けられたことで、河川局長が指定した区域での民間による河川敷地の利用が可能となり、大阪市、広島市がその適用区域に選定された。また、2011年には、特例措置が一般化され、民間による河川敷地の利用が全国で可能となった。

とはいえ、民間による水辺の活用を進めていくためには、安全性や公共性が担保されることが重要であり、適正な管理、すなわちマネジメントが不可欠である。

こうしたことから、住民がつくるおしゃれなまち研究会では、先進的なマネジメントによって魅力的な水辺空間を創出している事例として大阪市（水都大阪コンソーシアム）、広島市（水の都ひろしま推進協議会）を対象として現地調査を実施した。

本稿¹では、これらの自治体の取組みを、マネジメントの組織と仕組みに着目して概説する。

大阪市では、かねてから経済団体が舟運をはじめとした水辺の活性化に取り組んできた経緯があり、水都大阪コンソーシアムは、公民が協働し、水辺における多様なプレイヤーの活動をコーディネートすることが大きな役割となっていることから、組織の変遷やマネジメントの体制を主に取り上げる。

一方、広島市では、住民や民間の水辺での日常的な活動を支援することを念頭に、水の都ひろしま推進協議会の事務局でもある国、広島県、広島市が中心となって親水護岸の整備や社会実験を実施し、にぎわいの創出をめざしていることから、その具体的な事例として、水辺のオープンカフェを主に取り上げる。

¹ 水都大阪コンソーシアム、水の都ひろしま推進協議会を訪問し実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構築、執筆したものであり、同団体の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

表4-1 水都大阪と広島市における取組みの実施状況

	水都大阪	広島市
組織	<p>意思決定機関： 水と光のまちづくり推進会議（2012～） 【構成団体】大阪府、大阪市、大阪商工会議所、関西経済連合会、関西経済同友会、大阪観光局、有識者 【事務局】大阪商工会議所</p> <p>推進体制： 水都大阪パートナーズ（2012～2017）→水都大阪コンソーシアム（2017～） 【構成団体】大阪府、大阪市、大阪商工会議所、関西経済連合会、関西経済同友会、大阪観光局、舟運事業者団体、有識者 【事務局】大阪府、大阪市、企業出向等</p>	<p>水の都ひろしま推進協議会（2002～） 【構成団体】国、広島県、広島市、住民団体等、広島県観光連盟、広島県生活衛生同業組合連合会、日本旅行業協会中四国支部、学識者 【事務局】広島市</p>
役割 主な	<ul style="list-style-type: none"> ・公民が一体となったプランニングからアクションまでの実践 ・多様な水辺関係者のコーディネート 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民・民間の活動を支援する親水護岸等の整備の推進 ・河川や河岸緑地等の積極的な開放に向けた取組みの検討、実施
財源	大阪府、大阪府が負担	水辺のオープンカフェの出店者から徴収する事業協賛金のみ
公共空間の 占用主体	各事業の運営主体	水の都ひろしま推進協議会
主な 事業	<ul style="list-style-type: none"> ・中之島にぎわいの森整備 ・中之島公園電源整備 ・本町橋船着場本整備 ・大川・堂島護岸ライトアップ ・水の森の夕涼み（水都大阪パートナーズ社会実験） ・水辺のまちあそび 	<ul style="list-style-type: none"> ・水辺のオープンカフェ ・花壇、ハンギングバスケット等の設置 ・ライトアップ・イルミネーション ・水辺のコンサート
イベント 主な	水都大阪フェス（2009～）	水辺のコンサート（2004～）
水上 交通	<ul style="list-style-type: none"> ・定期クルーズ（落語家と行くなにな探検クルーズ、アクアライナー、アクアmini、とんぼりリバークルーズ等） ・イベント等でのクルーズ（春の舟運まつり、ナイトクルーズ企画等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・定期クルーズ（河川遊覧船、世界遺産航路） ・雁木タクシー、ウォータータクシー（水上タクシー）
水辺の 魅力	<ul style="list-style-type: none"> ・水辺のレストラン等（中之島にぎわいの森） ・川床レストラン（北浜テラス） ・水辺のカフェ、ギャラリー等（中之島BANKS） 	オープンカフェ（京橋川、元安川）

出典：水都大阪コンソーシアム、水の都ひろしま推進協議会提供資料をもとに作成

1 水都大阪コンソーシアムの取組み

(1) 水都大阪の再生

大阪市は、人口272万5,006人（2018年10月1日現在）、面積222.47 km²の政令指定都市である。市の中心部に、東を木津川、西を東横堀川、南を道頓堀川、北を堂島川・土佐堀川が口の字状に流れる「水の回廊」の地形を有している。豊臣秀吉による都市開発を皮切りに、商人が競って堀川を開削したことで、水上交易の中心都市として発展し、かつては「水の都」とも呼ばれていた。しかし、水運から陸運への輸送手段の変化、人口増加による水質の悪化に伴い、人々は水辺から離れて生活するようになっていった。

大阪市では、「水都大阪の再生」が2001年に内閣官房都市再生本部の第3次都市再生プロジェクトに採択されたことを契機として、水辺を活かした都市の魅力創出、水の都ブランドのイメージ形成に公民が協働して取り組んでいる。



図4-1 水都大阪を象徴する「水の回廊」

出典：水都大阪コンソーシアム提供資料をもとに筆者作成

(2) 推進体制の変遷

ア 水と光のまちづくりの推進体制の構築

水都大阪の取組みを紹介するにあたり、まず、水辺のマネジメントを行う組織の変遷を説明することとしたい。2002年に大阪府、大阪府と大阪市の経済団体と、「水の都大阪再生協議会」²、「花と緑・光と水懇話会」³をそれぞれ設置し、「水の都大阪再生構想」を策定した。この構想に基づき、道頓堀川遊歩道の整備、中之島の開発と連動した水辺の整備、八軒家浜船着場の整備などを実施し、整備が完了する2009年に、水都大阪の再生を住民にアピールするシンボルイベント「水都大阪2009」を開催することとなった。

2007年には、大阪府と大阪市の経済団体の代表等が「水都大阪2009実行委員会」を設置し、企画の検討がはじまった。この検討の過程には、住民、NPO法人、企業など多様な主体の参画があり、実施の段階に至るまで協働が行われた。

イ 水都大阪2009の開催

水都大阪2009は、2009年8月22日から52日間にわたって開催された。水の回廊を中心とした市内各地で、体験型のアートプログラム（ワークショップ）、護岸や橋梁のライトアップイベントが実施された。多くの住民が水辺に集い、その魅力を再認識する機会となった。

² 水都大阪の再生に向けて、オール大阪として取り組むために設立された組織。大阪商工会議所会頭が会長を務めた。

³ 水都大阪の魅力を最大限に高めるためには、花と緑、光あふれるまちづくりが重要であるとの認識のもと、今後のまちづくりのあり方について検討が進められた。大阪市長が座長を務め、2003年に「大阪 花と緑・光とまちづくり」を提言した。



写真4-3 水辺の文化座（中之島公園会場）

出典：水都大阪コンソーシアムホームページ

この水都大阪2009で構築した仕組みやつながりを維持し、行政と民間のパートナーシップのもとで取組みを推進するため、大阪では、2012年に大阪府、大阪市、経済団体の代表、学識者、公益財団法人大阪観光局と「水と光のまちづくり推進会議」を設置した。また、水と光のまちづくり推進会議が示す基本方針に基づき、具体的な活動を行う「水都大阪パートナーズ」⁴をあわせて設置し、大阪府と大阪市の合同事務局である「水と光のまちづくり支援本部（水都大阪オーソリティ）」がその活動を支援することとなった。この水と光のまちづくりの推進体制の構築は、大阪府と大阪市の共通戦略である「大阪都市魅力創造戦略」の重点施策の1つにも設定された。

⁴ 水都大阪パートナーズは、一般社団法人である。

ウ 水都大阪パートナーズと水都大阪オーソリティの活動

水都大阪パートナーズは、2013年度から2016年度までの時限組織であり、事務局長、スタッフ、実施事業は一括公募により選定した。河川や公園などの公共空間の活用にあたり、公共性と収益性を保ちながら、多様な事業者の活動をマネジメントする中間支援組織となることが期待されていた。4年間にわたる活動の中で、中之島公園、中之島GATEでのオープンテラスやイベントの開催等による水辺の観光拠点の形成、観光クルーズの充実による舟運の活性化、水都ブランドイメージの形成と発信に取り組んだ。

水都大阪オーソリティは、こうした水都大阪パートナーズの活動を、事業費の助成、公共空間の一体的な許認可、民間主導の制度構築や規制緩和に関する調整・検討を行うことで支援した。また、それまで大阪府と大阪市ともに文化・観光部局、河川・公園部局、都市計画・まちづくり部局の窓口が分散していたのを一元化し、水都大阪パートナーズによる行政への手続きを簡便化した。

しかし、水の回廊での民間投資が活発化し、舟運事業者や旅行会社といった新たな主体がプレーヤーとして加わるにつれて、それぞれの主体間における連携の深化がのぞまれるようになり、公民共通のプラットフォームの設立が課題となっていた。

エ 水都大阪コンソーシアムへの移行

このような背景のもと、大阪では、水都大阪パートナーズが活動を終えた2017年に、大阪府、大阪市、経済界、大阪観光局、舟運事業者団体、学識者などで任意団体「水都大阪コンソーシアム」を設立した。

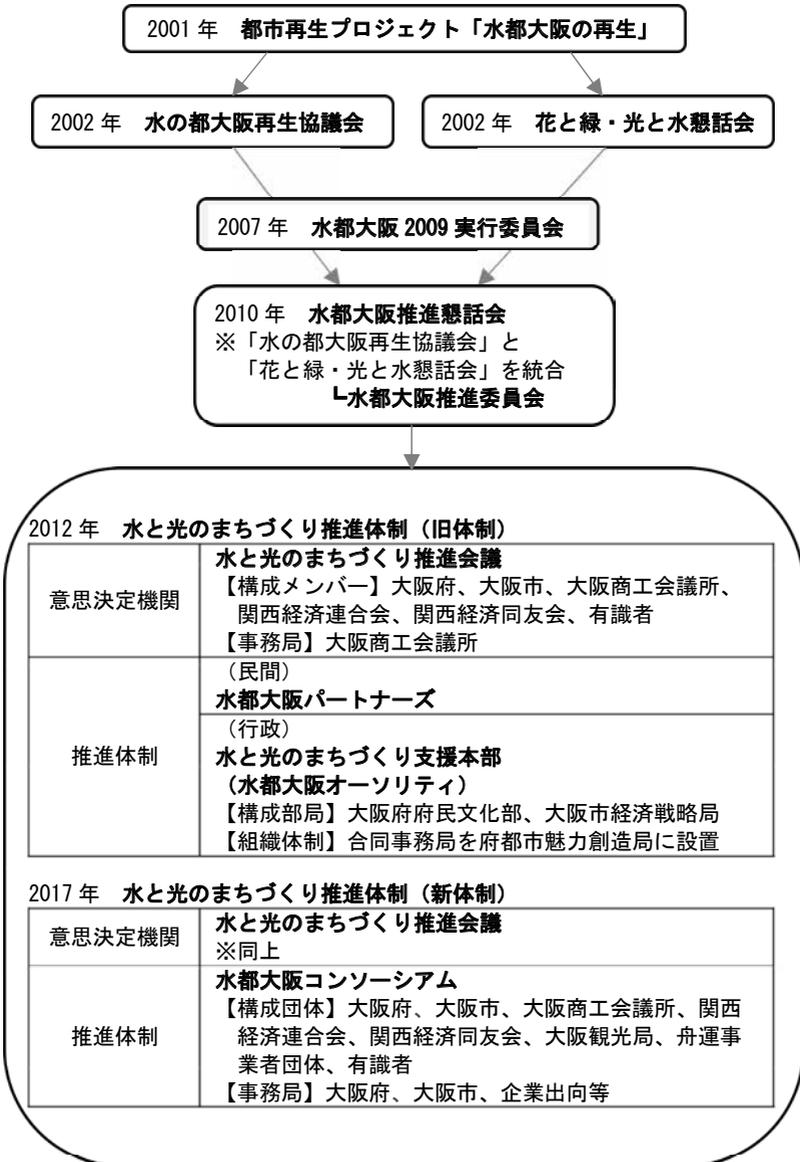


図4-2 推進体制の変遷

出典：水都大阪コンソーシアム提供資料をもとに筆者作成

水都大阪コンソーシアムは、水都大阪パートナーズと水都大阪コンソーシアムの機能が合わさり、公民が一体となって水の回廊でのにぎわいの創出に向けた企画の立案を行い、多様な事業者とその実践を試みる組織である。事務局は、大阪府、大阪市、民間からの出向者等で構成され、それぞれが1:1:1の割合で人的負担を行っている。また、事業費は、大阪府と大阪市が毎年度約3,500万円ずつ支出している⁵。

(3) 取組みの実施状況

水都大阪コンソーシアムの基本方針は、「船が行き交い、内外の人々が水辺に集い憩う世界に類をみない水都の修景」であり、東部の水の回廊と西部のベイエリアの観光資源をつないで周遊する日常的な観光クルーズの充実が課題となっている。以下では、この課題を踏まえて実施された主な取組みを紹介する。

ア 水都大阪舟運創造推進事業の実施

民間のアイデアやノウハウの活用をねらいとして、観光クルーズの事業者をプロポーザル方式により公募し、デジタルサイネージによるクルーズ船や水辺資源の情報発信、水の回廊でのナイトクルーズ、中之島西部でのにぎわい創出を採択し事業化した。

水の回廊でのナイトクルーズでは、クルーズ船の運行にあわせて、水面等へプロジェクションマッピングによる映像を投影し、魅力ある景観づくりが行われた。また、中之島西部でのにぎわい創出では、福島エリアで飲食店を中心としたライティングやネオンアートの展示が行われた。

⁵ この事業費には公共事業費は含まれない。河川などの公共空間は管理者である国、大阪府、または大阪市が整備し、民間の建物は民間が整備するためである。

イ 水都大阪フェスの開催

2009年から毎年開催している水都大阪フェスを継続実施した。「水都大阪2017」では、「水辺のまちあそび」⁶（中之島公園水辺辺利活用促進事業）と連動して、中之島公園付近の水上演台でのライブパフォーマンスやラジオの公開生放送など、メディアとタイアップしたプログラムを実施した。

ウ 水都大阪のブランディング

水都大阪を象徴する景観を発掘し、SNS等により発信した。また、大阪観光局との連携を強化し、世界最大級の観光の祭典である「ツーリズムEXPOジャパン」においてVR映像「水都大阪VRクルーズ」の体験ブースの設置を行い、水辺の魅力を広めた。

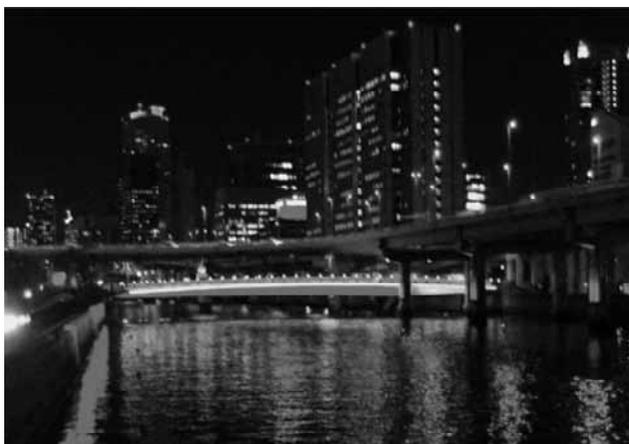


写真4-4 橋梁のライトアップ

出典：日本都市センター撮影

⁶ 中之島公園やその周辺で、舟運と連動して日常的なにぎわいの創出を図る事業。イベント誘致や飲食事業などを展開する事業者を、プロポーザル方式により公募した。

(4) 今後の展望

水都大阪コンソーシアムでは、今後、公民共通のプラットフォーム機能の一層の強化を行っていく。そのためには、水の回廊における多様な事業者への支援は勿論のこと、地域で活動する住民団体等への支援も欠かすことはできない。

近年では、地域の住民団体等の活動も成熟してきている。例えば、モーニングヨガのイベントを頻繁に開催する住民団体では、団体のマニュアルに、会場として使用する公園やトイレを参加者で清掃することが取り決められているという。水都大阪コンソーシアムでは、このような「公園を良くしたい」、「草取りや掃除も自分たちでやろう」といった自発的な取組みを、他の団体にも広げていきたいと考えている。住民団体の横のつながりを構築し、それぞれが一緒に何ができるか話し合う場を設けていくことを企画している。

2 水の都ひろしま推進協議会の取組み

(1) 水の都ひろしま構想の策定

広島市は、人口119万9,242人（2018年10月1日現在）、面積906.68 km²の政令指定都市である。市の中心部には、太田川の派川である太田川放水路、天満川、旧太田川（本川）、元安川、京橋川、猿猴川の6本の河川が流れている。また、川幅の広い河川が多いため、河口のデルタ地域では、市街地に占める水面の面積比率が大きい。

広島市では、1990年に、国と広島県と広島市の三者で「水の都整備構想」を策定した。この構想は、高潮護岸整備を中心としたハード整備を中心としており、市街地における河川との関わり方を考える行政主導の計画であった。

構想の策定から約10年が経過した頃、水辺空間の形成に取り組むだけでなく、住民が水辺に親しみ、自ら主体的に水辺を活用する

ためのソフト施策の重要性が広く認識されるようになった。広島市も、大阪市と同様に、2002年に内閣官房都市再生本部の第4次都市再生プロジェクトに採択されたが、この中でも住民や民間の活動を支援する親水護岸等の整備の推進がうたわれている。

このような背景のもと、広島市は、2002年に国、広島県、住民団体、経済・観光団体、学識者などで「水の都ひろしま推進協議会」を設立し、翌2003年には市民との協働により「水の都ひろしま構想」を新たに策定した。なお、策定の過程においては、住民を対象としたワークショップやフォーラムが複数回開催されており、住民のアイデアや意見が多く取り入れられている。

水の都ひろしま構想は、水辺における都市の楽しみ方の創出、都市観光の主要な舞台づくり、「水の都ひろしま」にふさわしい個性と魅力ある風景づくりを目標とするものである。そして、「つかう（市民による水辺の活用）」、「つくる（水辺空間の整備とまちづくりとの一体化）」、「つなぐ（水辺のネットワークと水の都の仕組みづくり）」をその方針の3つの柱としている。

さらに、水の都ひろしま推進協議会では、これらの実現に向け、「水の都ひろしま推進計画」を策定し、太田川放水路でのじゃぶじゃぶ池⁷の整備、雁木を利用した水上タクシーによる水上交通の活性化等に取り組むこととした。また、オープンカフェやコンサートなどの社会実験を実施し、水辺の利用方法を先導していくこととした。

⁷ 高水敷の中に掘り込みをつくり、本流の水を引いたもの。水生生物や魚を観察することができ、子どもの環境学習等に利用されている。

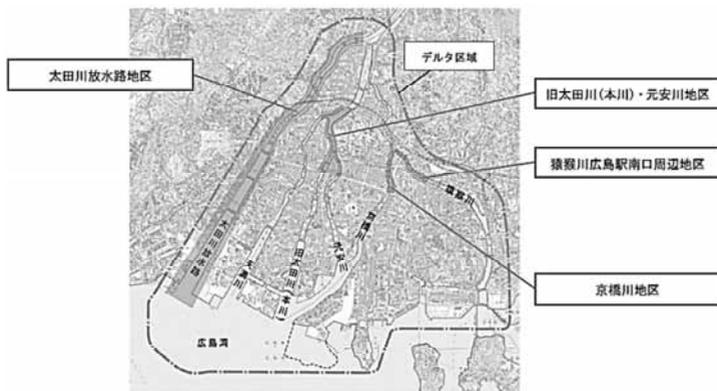


図4-3 「水の都ひろしま推進計画」対象地区

出典：水の都ひろしま推進計画

(2) 水辺のオープンカフェ

ここからは、オープンカフェの実施の経過と仕組みについて説明する。

広島市では、2000年から、地域の町内会を中心とした「まちづくり委員会」が、京橋川右岸の河岸緑地に隣接するホテル2社に運営を委託し、非営利のオープンカフェを実施してきた。しかし、当時は社会実験という位置づけであったため、制度上、非営利かつ期間が限定的な仮設の店舗しか設置が認められていなかった。

2004年からは、河川敷地占用許可準則の特例措置を活用し、それぞれのホテルが運営主体となり、営利目的のオープンカフェへ移行した。これらの店舗は、営業に必要な厨房等が民有地内の建築物の中にあり、公開空地と河岸緑地を一体的に空間利用する地先利用型の店舗である。

その後、さらに2店舗が加わり、1店舗が営業を終了したため、現在は3店舗が営業している。

この地先利用型に加え、独立店舗型として営業しているオープン

カフェもある。独立店舗型の店舗は、民有地を利用せず、河岸緑地内だけに店舗を設置するものである。そのため、地先利用型とは異なり、出店者の公募を実施し、水の都ひろしま推進協議会の外部組織である出店者選考委員会が審査・決定する。なお、出店者の既得権化の抑止のため、営業期間は最長10年間となっている。また、概ね3年ごとに出店条件の順守状況を評価している。

独立店舗型は、現在、京橋川の河岸緑地に5店舗、元安川の河岸緑地に1店舗がそれぞれ営業している。

オープンカフェの出店に際しては、水の都ひろしま推進協議会が河川法、都市公園法の占用許可の手続きを行い⁸、出店者は契約に基づく事業協賛金の納付、河岸緑地の管理、（地先利用型に限り）市街地と水辺空間の通り抜け通路やトイレなどの公益的な空間・施設の整備とその提供を行うこととしている。

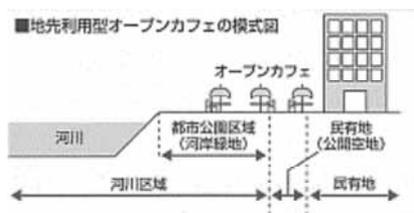


図4-4 地先利用型オープンカフェ
出典：水の都ひろしま推進協議会提供資料

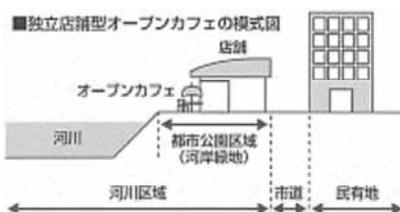


図4-5 独立店舗型オープンカフェ
出典：水の都ひろしま推進協議会提供資料



写真4-5 京橋川のオープンカフェ
出典：日本都市センター撮影

⁸ オープンカフェが出店している河岸緑地は、河川区域であると同時に都市公園区域でもある。

(3) 事業協賛金の活用

事業協賛金の額は、店舗の敷地面積に応じて決定する。この中には河川占用料も含まれており⁹、水の都ひろしま推進協議会が河川管理者へ納付している。河川占用料を引いた残りの部分は、オープンカフェ周辺の環境整備や、コンサート等のイベント開催の費用として地域に還元するという仕組みをとっている。

以下では、事業協賛金を活用した主な取組みを紹介する。なお、これらの取組みは全て事業協賛金の範囲内で実施されており、税金は一切投入されていないという。

ア 花壇、ハンギングバスケット等の設置

花の苗を地域の町内会に提供し、住民にオープンカフェ周辺の花壇の維持管理を依頼している。また、オープンカフェの手すりに吊り籠やプランターを設置し、花の装飾を行っている。

イ ライトアップ・イルミネーションの実施

夜間におけるオープンカフェの常設ライトアップを実施するほか、冬期にはイルミネーションも設置している。

ウ 水辺のコンサートの開催

水の都ひろしま推進協議会とNPO法人等の協働により、2004年から原爆ドーム対岸の親水テラスで日常的にコンサートを開催している。開催日は主に土休日を中心としており、地域の住民団体によるフラダンスや中学生・高校生の吹奏楽の演奏会などを年間20回程度開催している。水の都ひろしま推進協議会は親水テラスの占用許可の手続き、出演者の登録、PRを担い、NPO法人等は出演者との

⁹ 都市公園法に基づく占用料は、広島市が減免している。

調整、音響機材の設営・操作等を担っている。

（4）今後の展望

広島市では、これまで紹介してきたオープンカフェやコンサートなどの水の都ひろしま推進協議会による取組みが、水辺の活用における先導的な役割を果たしてきた。

近年では、太田川護岸のシンボルであるポプラの保護活動を行う住民団体による野外上映会や、SUP（Stand Up Paddleboard）の愛好者による体験試乗会やパレードが開催されており、住民が水辺を日常的に活用する風景が見られるようになった。水の都ひろしま推進協議会では、このような住民団体が開催するイベントへの参画や事業後援を行い、水辺でのさらなるにぎわいの創出に取り組んでいる。



写真4-6 住民による水辺の活用

出典：広島市提供資料

おわりに

水辺のマネジメントには、住民、行政、民間など多様な主体が協働するプラットフォームの構築が有効であると考えられる。このようなプラットフォームがうまく機能している地域では、市民や民間事業者ならではの自由な発想による水辺の利活用や、アクティビティが生まれている。それは、これまで紹介してきた大阪市、広島市の両市での取組みが強く示唆しているものといえよう。

一方、行政が主導するプラットフォームでは、組織の目的がプラットフォームの構築そのものにすり替わってしまったり、細部へフォローが行き届かないことも少なくない。プラットフォームを構成する主体がどのようなバランスで連携をとるのが望ましいのか、また、どのような水辺空間をめざしていくのかは、人口や立地、財政力など都市の規模によっても異なるだろう。それぞれの地域に即したプラットフォームのあり方を見極めることが必要である。

■参考文献

- 1 大阪市（2012）『大阪都市魅力創造戦略』
- 2 水都大阪ホームページ
- 3 泉英明・嘉名光市・武田重昭編著（2015）『都市を変える水辺アクション 実践ガイド』学術出版社
- 4 橋爪紳也・光のまちづくり推進委員会編著（2015）『光のまちをつくる』創元社
- 5 高梨日出夫（2017）「水都大阪－民主導の公民連携型水辺活用－」『都市計画家』86号
- 6 広島市ホームページ
- 7 広島市（2003）『水の都ひろしま推進計画』
- 8 水の都ひろしま推進協議会（2016）『水辺のオープンカフェ』