

都市と河川の新しい関わりを築く

～ 都市計画中央審議会と河川審議会の合同会議について～

建設省都市局都市計画課建設専門官 松谷 春敏
都市政策課課長補佐 河野 俊郎

1. はじめに

みなさんは川に対してどのような思い出をお持ちでしょうか。幸いにも地方の水清く、緑濃き川の傍で育たれた方は、つり、水泳、時には探検等、川に関する豊かな経験をお持ちだろう。

一方、中心市街地で決して水質が良好とは言えない川であったとしても、ある年齢以上の方にとっては、比較的川は身近な存在であり、少々危険な香りのする冒険の場などとして川はそれなりに魅力的な空間であったのではないだろうか。

このような個人的な体験はもとより、都市内の河川は、四季折々の景観の変化などにより、都市全体の個性を生み出すとともに、貴重な広大なオープンスペースとして、また、生活や産業での水利用等都市の諸活動等に対し重要な役割を果たしてきた。

しかしながら、

都市へ様々な活動が集中した結果等により、水循環系が大きく変化し、都市と河川の関わりの中で様々な影響を与えている。

都市型社会において、都市空間における防災・環境面での河川空間の重要性は増すと考えられるが、現時点では連携、構造等の問題により、その機能は十分発揮されていない。

従来の治水重視の河川整備は、河川と人の生活との関係を希薄化させている。

等の問題が存在し、河川が本来有している役割を、充分果たしていない状況にある。

このような問題の解決に向けては、河川における取組み

だけでなく、都市全体として如何に取組んでいくかが重要である。

このため、今回、都市計画中央審議会と河川審議会に設置されている小委員会において、それぞれの検討内容のうち、都市と河川の関わりについての部分を、合同で審議することとなった。

まだ審議の途中段階ではあるが、紹介する機会をいただいたので、現時点までの検討状況をご報告したい。

2. 都市と河川との関わり

合同会議についてのご説明の前に、今後の都市のあり方と、それを踏まえての河川との関わりについて考えてみたい。

近年の都市の拡大の鈍化、環境への関心の高まり等の社会・経済の変化を受けた「都市化社会」から「都市型社会」への移行に伴い、都市の中へと目を向け直して「都市の再



神田川（東京都）



大川端（東京都）

構築」を推進すべき時期となっている。

また、都市の再構築を進める上では、安全性・防災性等の確保、環境負荷の低減、都市の個性の尊重等の視点が重要である。

このような状況の中で、都市において大きな面積を占めるとともに、水が流れ、防災、環境等様々な機能を有する河川との関わりを考えていくことが重要となってきている。

一方、都市内には、公園・緑地、街路、河川等の公共施設や民有地の公開空地・緑地など、多様な主体により整備・管理される公共的空間が存在するが、それぞれの空間の特性を考慮し、計画的に組み合わせて整備していくことも必要である。

河川は他の公共施設と比較して、上流の山間部から河口部までの線的に連続した空間である、また、多様な動植物の生息・生育環境が成立するために重要な水と必要な場が存在する等の特性を有している。

このような特性を評価し「貴重な都市の資産」として河川を活かしたまちづくりを進めていくことが必要と考えられる。

3. 小委員会の構成と進め方

最初に、都市計画中央審議会基本政策部会への水・緑・環境小委員会の設置については、平成9年6月2日の部会で承認され、翌月の7月17日に第1回が開催されている。

この小委員会のメンバーは、都市計画、造園、水質等様々な分野にわたる学識経験者で構成されており(表1)、高崎経済大学の横島教授(元日本放送協会報道局解説委員室解説主幹)に主査を務めていただいている。

本小委員会においては、水と緑をはじめとする都市の空間のあり方等「環境と共生した都市づくり」に関する事項について審議されている。

一方、都市内河川小委員会及び水循環小委員会については、平成9年6月5日に河川審議会において設置が承認され、それぞれ8月7日、7月30日に第1回が開催された(河川審議会の構成:図1)。

全体的なスケジュールとしては、各小委員会での個別の検討が概ね1年間にわたって進められるとともに、3つの小委員会の合同会議を2回程度開催し、都市と河川の今後の関わり方について検討を進めることとしている(平成9

年中には各小委員会が2ないし3回開催された)。

なお、水・緑・環境小委員会の各回のテーマは、以下の通りであり、また、表2に各回で委員からご発言のあった主なご意見を取りまとめている。

| | |
|--------------|---------------------|
| 第1回 7月17日 | 趣旨説明及び都市環境に関する課題 |
| 第2回 9月22日 | 水と緑などの空間構成は如何にあるべきか |
| 第3回 12月4日 | 良好な水循環は如何にあるべきか |

表1 各小委員会のメンバー

| | | |
|------------|--------------|---|
| 都市内河川小委員会 | 推貝 博美 | 筑波大学構造工学系教授 |
| | 大熊 由紀子 | 朝日新聞東京本社論説委員 |
| 水・緑・環境小委員会 | 小野田 隆 | 新宿区長 |
| | 鈴木 理生 | 東京都市史研究所理事 |
| | 竹内 佐和子 | (株)長銀総合研究所首席研究員 |
| | 西谷 剛 | 横浜国立大学大学院教授 |
| | 宮内 隆平 | 日本橋耐佐代表取締役、一步会理事 |
| | 黒川 洗 | 東京工業大学大学院教授 |
| | 進士 五十八 | 東京農業大学農学部教授 |
| | 石川 幹子 | 工学院大学工学部教授 |
| | 岸井 隆幸 | 日本大学理工学部助教授 |
| | 横島 庄治 | 高崎経済大学地域政策学部教授 (元日本放送協会報道局解説委員室解説主幹) |
| 水循環小委員会 | 越沢 明 | 長岡造形大学造形学部助教授 |
| | 森下 郁子 | (社)淡水生物研究所所長 |
| | 高橋 裕 | 芝浦工業大学工学部教授 |
| | 小林 重敬 | 横浜国立大学工学部教授 |
| | 松尾 友矩 | 東京大学大学院工学系研究科教授 |
| | 松井 三郎 | 京都大学工学部教授 |
| | 北野 大 | 淑徳大学国際コミュニケーション学部教授 |
| | 小早川 光郎 | 東京大学法学部教授 |
| | 鈴木 洋子 | 生活協同組合コープこうべ建設部 |
| | 原 剛 | 毎日新聞東京本社編集委員兼論説委員 |
| 三野 徹 | 京都大学農学部教授 | |
| 矢田 俊文 | 九州大学経済学部教授 | |
| 山口 光垣 | 慶応義塾大学経済学部教授 | |

主査 委員長

| | |
|----------------------------|---------------|
| 河川審議会 総合政策委員会 | |
| 委員長 小坂 滋 | 委員 高橋 裕、松原 青美 |
| 専門委員 伊藤 滋、堺屋 太一、下河辺 淳、西垣 昭 | |



図1 河川審議会の構成

4. 第1回合同会議について

3回の小委員会単独での開催を経て、平成10年2月3日に開催された合同会議には、3つの小委員会の委員とともに、基本政策部会長、総合政策委員会委員にもご参加をいただいた。

最初に事務局より表3の内容についての説明がなされた後、各委員からご専門をベースにしつつ、更に他の視点も加えた多様な観点からのご意見をいただくことができた。

会議の時間は2時間であったが、全ての委員に最低一度はご意見を述べていただくのが精一杯（主なご意見は表4の通り）であり、次回はもう少し時間を増やすことで、意見交換を図っていくことが必要と考えられる。

この会議の中では、都市河川は公共空間として大きな意味を持つ都市の重要な資産であるという議論の前提となるご意見をいただくとともに、円滑に整備を進めるための方策として、水と緑のオープンスペースを体系的に整理する、あるいは水循環を総合的に捉える法制度等総合的な取組の必要性に関するご意見をいただいた。

さらに、河川の活用のあり方として、河川利用は原則自由化すべきとのご意見もいただいた。

今後、事務局において、都市空間に関する具体的な取組みや水循環に関する具体的な取組みの検討を進め、第2回の合同会議において、再度ご議論いただく予定である。また、あわせて三つの小委員会個別での審議においても、そ

表2 水・緑・環境小委員会（第1回～第3回）での主な意見

| |
|--|
| <p>都市型社会における環境都市づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 個々の環境要素の寄せ集めではなくトータルな視点が必要 ・ 効率重視型、ミニマム整備型から本来的な環境形成を目指していくことが必要 ・ 日本型都市のコンセンサスづくりが必要 ・ 社会基盤整備として自然の創出、保全に取組んでいくことが必要 ・ 総合的な空間整備が必要（公民の連携も含めて） ・ 地域内だけでなく周辺の景観や環境との関わりを考慮すべき |
| <p>ビジョンに基づく環境都市づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 空間の総合的な利用指針となるものが必要 ・ オープンスペースの利用は地域特性に応じたものが必要 ・ 都市環境の（定量的な）認識方法が必要 |
| <p>水や緑の都市環境づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 総合的な水循環の考慮（河川から透水性舗装まで）が必要 ・ 都市内緑地と市街地調整区域緑地、農地等との連携が必要 ・ 水と緑の連携が必要 ・ 地域固有の循環システム、連携のあり方の模索が必要 |
| <p>エネルギー環境に配慮した都市づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 廃熱等利用インフラの都市基盤施設化が必要 ・ 環境・エネルギー的観点からの土地利用の検討が必要 |
| <p>地域で取り組む都市づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 特殊空間等民有地の緑化の検討が必要 ・ 住民参加、企業参加のあり方の検討が必要 ・ コンセンサスの形成プロセスが重要 |

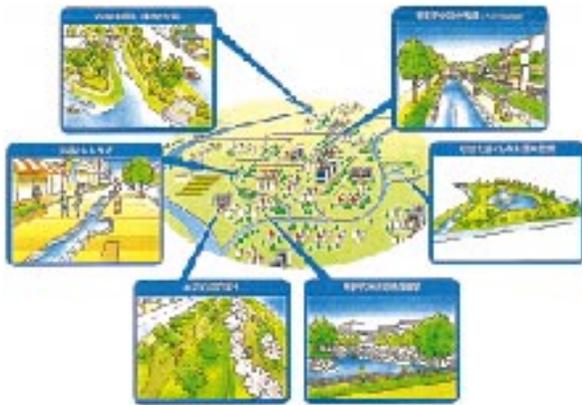
れぞれの分野でより具体化した検討が行われる予定である。

表3 合同会議での説明内容

| |
|--|
| <p>都市の再構築を進める視点の例</p> <p>都市が本来、地域固有の歴史・文化等を持った物であることを踏まえ、個性が尊重された都市の多様なあり方の実現</p> <p>地球温暖化、都市周辺も含めた自然の減少等を踏まえた、都市空間（施設を含めて）の有効利用や水・エネルギーの効率的な利用</p> <p>高齢化の進展等を踏まえた高齢者等が安全で安心して暮らせる都市づくり</p> |
| <p>都市内には、公園・緑地、街路、河川等の公共施設や民有地の公開空地・緑地など、多様な主体により整備・管理される公共的空間が存在。これらの空間は都市の骨格を形成するとともに、多様な機能を有し、都市の再構築にあたって、それぞれの特性を考慮し計画的に組み合わせて整備していくことが必要。</p> |
| <p>一方、河川は他の都市空間と比較し、以下のような特性。</p> <p>上流の山間部から下流の河口部まで線形で連続的な空間を形成。水や空気の流れが確保された空間でもある。</p> <p>沿堤の木々の新緑や落葉、水量の増減等四季折々に表情が変化。また、昔から存在し、人々の生活とともにあったことから、都市の風土・文化を形成する重要な要素。</p> <p>都市における広大なオープンスペース。都市のランドマークとなるとともに、四季折々の風景の変化も相まって、人々に潤いを与える。豊かな生態系が成立するために重要な水と必要な空間が存在。</p> |
| <p>このような特性を評価し「貴重な都市の資産」として河川を活かしたまちづくりを進めていくことが必要。「現況と課題」を踏まえた以下の4つの点を重視。</p> <p>沿川地域との連続性確保</p> <p>有効利用のためのルールづくり</p> <p>水循環の連続性確保、豊かな空間形成（緑、幅員等）により身近な安全・潤い空間を創出</p> <p>健全な水循環の確保</p> |

表4 合同会議での主な意見

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 「都市型社会」とあるが、大都市と中小都市を分けて議論することが重要。大都市においては高密度の居住と水と緑の空間の役割を視点におくことが必要。 ・ 河川は自然的施設、道路・空港は人工的施設。その総体が都市。また自然と人工を結び人間の視点が必要。 ・ 河川はそもそも危険な存在で、危険をどう回避していくかという発想により河川の利用を考える必要。 ・ 総合的な国土マネジメントにあたり、臆せず、建前論を前面にだして「あるべき姿」を追求していく必要。 ・ 住民参加を考えるに際し、「住民」は立場、居住地等で意見が異なり、住民の意見をより細かく捉えることが必要。 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 都市内の水量・水質の改善には各場面で連携して対応することが今後益々重要。流入する付加物の総量規制を河川の立場から実施することが必要。 ・ 水循環を総合的に捉える法制度の検討が必要。 ・ 水循環において、都市の水をいかに地下に返すかが重要。 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 世界においては大都市の河川は都市の顔であり、その国の風土・文化等を表すもの。 ・ 大河川と都市河川の性格は異なり、都市河川は公共空間として大きな意味を持つ都市の重要な資産。 ・ 水と緑のネットワークを考えるに際しては、どこが、何故つながっていないのかを把握し、オープンスペースを体系的に整理することが必要 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 都市においては、地球環境の改善や有効利用の視点から河川を捉えることが必要 ・ 生物にとっては、棲みかがあればよいというものではなく、場としての回復力が維持された持続可能な環境が必要。 ・ 河川利用は、原則自由使用とする必要。売水制度を導入することにより効率的な水利用が可能。人間が川で泳げることが真の親水性。放置船舶の対策が必要。 |



水と緑のネットワーク

5. おわりに

今後、合同会議が1回、水・緑・環境小委員会単独での開催が4月6日の第4回小委員会を含め、2～3回程度予定され、他のテーマも含めて答申等の取りまとめが行われることとなっている。この審議の中で、各委員からの様々なご意見により、都市と河川との新しい関わりの方向が示されることが期待される。

なお、水・緑・環境小委員会及び合同会議の審議経過については、建設省のホームページに開設された「都市環境のページ」の中で、ご紹介しており、今後も引き続き情報を発信してまいります。

そのページの中で、ご意見を提出していただけるコーナーを用意しているので、ぜひ都市と河川との新しい関わり方等今後の都市環境のあり方や、本審議会の検討内容に関するご意見などをお寄せいただきたい。

[都市環境のページ]

<http://www.moc.go.jp/city/eco01.html>

最後になるが、都市における河川・水辺の役割については、洪水被害の軽減等の防災面、水や空間といった利用面、都市景観の形成や動植物の生息・生育の場といった環境面など多様なものがあるが、都市の貴重な財産として更に活用が考えられると思う。例えば、以下の二つの点があると思う。

一つ目は、子供たちが自然に親しむ貴重な場としての役割である。都市化が進み、都市の中で一層自然が失われる恐れがある中で、本来の、もしくは、本来のものに近い自然を体験し、環境を保全・創出することの重要性を学ぶ場として、河川は益々重要性を高めていくと思われる。

その例として、北九州市の板櫃川で、住民・学校・河川部局が一体となって取組んできた、水辺の楽校の例があるが、恐らく既にご紹介もされてきたと思うので、詳しい内容についてはここでは省略させていただく。



水辺の楽校となかよしの水辺（板櫃川 / 北九州市）

もう一つは、中心市街地等で失われつつある都市住民のコミュニティ復活に関する役割である。大都市では居住人口が減少し、古くからの歴史・文化の喪失、コミュニティの崩壊等の問題があり、また、地方都市においても魅力の低い市街地環境等により、人口の減少・高齢化等の問題が発生し、市街地の衰退・空洞化が進行している。

そのような中で、例えば、沿川を歴史や自然を感じることができる、散策等のふれあいのある空間として整備すること、あるいは、都市における貴重な資産として守り・育てるボランティア活動ができる空間として整備することなどにより、新たなコミュニティ形成の場としての河川空間の役割が期待できるかもしれない。

このような点を含め、都市と河川の新しい関わりを早急に構築していくことが重要と考える次第である。