

「かわまちづくり」の効果と課題に関する基礎的研究

Basic Research on the Positive Effects and Issues of Community Development Integrating Rivers

生態系グループ 研究員 阿部 充
 企画グループ グループ長 柏木 才助
 主席研究員 岡田 智幸
 河川・海岸グループ 研究員 酒井 宏
 水循環・まちづくりグループ 佐治 史

「かわまちづくり」支援制度は、平成 21 年 4 月、それまで実施されてきた「ふるさとの川整備事業」や「桜づつみモデル事業」、「地域交流拠点「水辺プラザ」整備事業」などの水辺を活かしたまちづくりに関連する整備事業を、制度の点検に伴い統合し創設したものである。支援制度の創設以来 7 年が経過し、平成 28 年 3 月 31 日時点で、全国で 157 箇所「かわまちづくり計画」が登録されている。

本稿では平成 27 年に実施した支援制度登録地区へのアンケート調査をもとに、「かわまちづくり」が利活用の活発化という整備効果に結びついているか、それが周辺人口や地価といった波及効果に結びついているかについて検討を行った。更に各地区における課題について把握を行った。

検討の結果、かわまちづくりの事業完了箇所におけるおよそ半数で、取り組みを始めてから利活用が活発になっている状況が把握できた。また、人口が減少している箇所の割合や地価の変化率の面でも、かわまちづくり対象箇所について優位な結果を得ることが出来た。課題については、費用や人材不足を課題と認識していることについて把握できた。

キーワード：かわまちづくり、アンケート、整備効果、波及効果、課題

“Community development integrating rivers” support system was created in April, 2009 when previous projects “Hometown river projects,” “Cherry in Levee Model Projects”, “Community Exchange Point ‘Waterfront Plaza’ Projects” and other projects that utilize waterfronts were reviewed and merged into one. It has been 7 years since the beginning of the project and as of March 31st, 2016, there are 157 “community development integrating rivers plans.”

This paper evaluates whether community development integrating rivers projects are being actively used and utilized resulting in positive effects and whether ripple effects into population increase and higher property values in land areas are seen based on survey in the support areas. Also discussed were issues raised in each area.

As a result, we saw more uses and utilization since the beginning of projects in about 50% of those that completed the projects. As to those areas decreasing population and those with land value changes, the project areas had significantly better results while some of the issues included expenses and human resources into the projects.

Keywords: community development integrating rivers, survey, positive effects, ripple effects, issues

1. はじめに

「かわまちづくり」支援制度（以下、支援制度）は、平成 21 年 4 月、それまで実施されてきた「ふるさとの川整備事業」や「桜つつみモデル事業」、「地域交流拠点「水辺プラザ」整備事業」などの水辺を活かしたまちづくりに関連する整備事業を、制度の点検に伴い統合し創設したものである。支援制度の創設以来 7 年が経過し、平成 28 年 3 月 31 日時点で、全国で 157 箇所の「かわまちづくり計画」が登録されている。

制度創設時には、支援制度とは『観光などの活性化に繋がる景観・歴史・文化等の河川が有する地域の魅力という「資源」や地域の創意としての「知恵」を活かし、地方公共団体や地元住民との連携の下で立案された、実現性の高い河川や水辺の整備・利活用計画による、良好なまちと水辺が融合した空間形成の円滑な推進を図るもの』とされた。つまり、まちと水辺が融合した空間を形成することで地域の活性化を目指す取り組みと言える。しかし、これまでは「かわまちづくり」計画地区について、整備に関する効果や波及効果について統一的な評価はほとんどされていない。

本稿では平成 27 年度に実施した「水辺整備の推進に関する検討業務(国土交通省水管理・国土保全局発注)」における支援制度登録地区へのアンケートをもとに、かわまちづくりの概況について把握するとともに、各地の取り組みが河川や水辺の利活用の活発化に結びついているか、地域社会や経済に波及効果を及ぼしているかについて基礎的な検討を行った。また、各地区における課題について把握を行った。

2. 調査・分析方法

2-1 調査方法

平成 27 年 11 月末時点における全ての支援制度登録地区（148 地区）を対象にアンケート調査を行った。概要を表-1 に示す。

表-1 アンケート調査概要

項目	概要
調査対象	支援制度登録地区(148 地区)の実施主体 (河川管理者、地方自治体)
調査期間	H27 年 12 月 7 日~H28 年 1 月 31 日
回答数	139 地区(回答率:94%)
主な調査項目	・ 計画・事業の進捗状況 ・ 地元自治体情報(人口、世帯数等) ・ 対象河川の特長(川幅、横断形状等) ・ 事業区間周辺の人口

<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業区間周辺の現在の土地利用 ・ 事業区間周辺の地価(路線価) ・ 事業区間周辺にある関連施設等の状況 ・ 整備内容 ・ 活動・イベント時の利用状況 ・ 利活用の全体的な傾向 ・ かわまちづくりの整備目的(主・従)と目標達成評価 ・ かわまちづくり全体の課題
--

2-2 分析方法

分析を進めるにあたっての分析方法及び留意点について以下に示す。

(1) 分析対象(地区と河川)

今回のアンケートで回答を得た地区数は、前述の通り 139 である。但し、地区によっては、複数河川を対象とし、まとめて 1 つの地区として計画を定めている場合がある。アンケートでは、自治体基礎情報や計画全体に関する質問については地区ごとに回答してもらい、事業内容や利活用状況、評価など、個別の事業に関する質問は対象河川ごとに回答してもらった。その結果、今回収集した河川数は 178 河川であった。

よって、分析対象は 139 地区もしくは 178 河川が母数となる。但し、項目によっては、「回答なし」の地区、河川数を減じた値を母数としている場合もある。

(2) かわまちづくり計画地区の概況

本稿では、全体の概況として、「地域的分布」「都市規模」「整備目的」「整備内容」「進捗状況」の項目について集計し結果を示している。そのうち、「整備目的」「整備内容」「進捗状況」のデータ収集・とりまとめ方法について以下に示す。

1) 整備目的

整備目的は「①観光振興」「②地域活性化」「③歴史文化の継承」「④環境保全」「⑤環境教育」「⑥安全安心なまちづくり」「⑦地域コミュニティ形成」「⑧健康増進」「⑨福祉政策」「⑩その他」の内、複数選択を可能とし、更にそれぞれが「主な目的」にあたるか「従な目的」にあたるかについて選択する形式で収集した。

2) 整備内容、進捗状況

河川ごとに、かわまちづくり計画で実施する事業メニューについて、「整備内容」と「事業主体」、「進捗状況」について選択式で収集した。

整備内容は、過去のデータを参照に天端道路や階段工、トイレ、駐車場など、37 の項目から選択することとした。本稿では、10 河川以上が回答した主な整

備内容について整理している。事業主体は「河川管理者」「地元自治体」「その他（民間など）」の3つの選択肢とし、進捗状況については、「未着工」「事業中」「完了（供用）」の3つの選択肢とした。

なお、データは工種ごとに存在するため、進捗状況を河川ごとに分析する際には、各事業が全て完了の場合を「完了（供用）」、事業主体に関わらず事業中の事業を含む場合を「事業中」、全ての事業が「未着工」の場合を「未着工」、無回答の場合を「不明」として、分類整理して分析を行った。

(3) かわまちづくりの整備効果

本稿では、整備効果として、「利活用の全体的な傾向」に着目して整理を行った。アンケートでは、河川ごとに、活動・イベントの全体傾向として、「①活性化している」「②変化がほとんど無い」「③悪くなっている」の3つの選択肢から選択する形式としている。

(4) かわまちづくりの波及効果

本稿では、波及効果として、「人口の変化」「地価の変化」に着目した。それぞれについて、以下に詳述する。

1) 人口の変化

対象地区の自治体ごとの人口と、対象河川の事業区間周辺の人口の2種類の調査を行っている。

自治体ごとの人口については、「事業着手年又は登録時」と「現時点（平成27年）」との2時点の人口について収集した。

事業区間周辺の人口については、「事業区間が存在する町丁目等の人口」を対象とし、「事業着手年又は登録時」と「現時点（平成27年）」との2時点の人口を収集した。

なお、「人口」については国勢調査ではなく、毎年のデータがある住民基本台帳を参照することとし、各年の3月31日時点の数値を収集した。

分析にあたり、対象自治体、対象町丁目が複数の場合は、それぞれを合計した値を対象地区、対象河川のデータとして使用した。

2) 地価の変化

地価の代表的なものとして、公示地価、路線価等がある。公示地価は、決められた地点の土地の価格を示しているため、かわまちづくりを実施した地点が調査対象地点やその近傍とは限らない。一方、路線価は、道路に隣接する土地を評価したものであり、図-1のように川沿いにも評価価格がでているため、絞り込んで土地の価格を把握することが可能である。よって、地価の変化として、事業区間の隣接地における路線価の調査を行うこととした。

なお、調査時点では地価が全国的に下がる傾向にあったため、単純に整備前後で比較することが不適切と判断し、そのまちの中心となる役場（市役所）前の路線価を河川の隣接地の値とをセットで取得することとした。これにより、相対的にかわまちづくりの効果を把握できる可能性がある。

本調査では、かわまちづくりの事業区間に隣接する路線の中で、平成27年の最も高い「路線価」をもつ路線について、事業着手時又は登録時と、現時点（平成27年）との2時点の路線価情報について収集した。また、同様に、役場前の路線について、事業着手時又は登録時と平成27年との路線価情報を収集した。着手時又は登録時に対する平成27年の路線価の割合を増減率と定義し、隣接地および役場前の2箇所の値を算出し比較を行った。比較は、隣接地の増減率から役場前の増減率を減算し、値が正の場合は「隣接地が優位」、負の場合は「役場前が優位」、ゼロの場合は「優位性なし」と区分した。

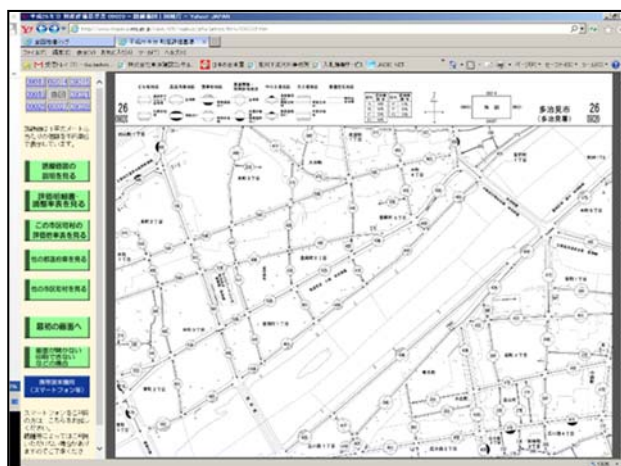


図-1 国税庁 財産評価基準書ホームページ

(5) かわまちづくりの課題

「①参加者、利用者が少ない」「②まちとのつながりが少ない」「③運営体制が確立していない」「④関係機関との連携が不足している」「⑤キーパーソンがいない」「⑥後継者が不足している」「⑦費用が不足している」「⑧継続性に不安がある」「⑨利用できる施設が不足している」「⑩情報発信が不足している」「⑪市民や民間の関心が薄い」「⑫地域の合意形成が不十分である」「⑬その他」の選択肢の中から、複数選択できるものとした。

3. 調査結果

3-1 かわまちづくり計画地区の概況

(1) 地域的分布

回答があった139地区のうち129地区が一級河川、10地区が二級河川であった。

地方ごとの分布をみると、関東が最も多く38地区、次いで九州24地区、東北17地区、近畿16地区などである。

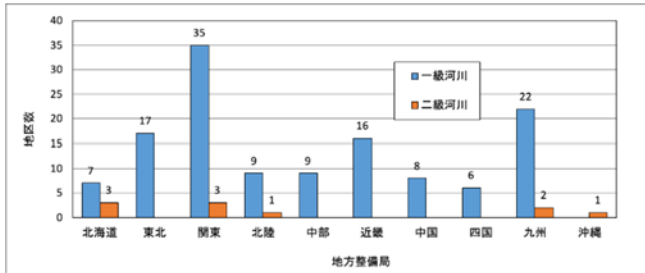


図-2 地方整備局別の河川の種類別地区数

(2) 都市規模

かわまちづくり登録地区を都市規模別に整理した。ここで、都市規模は人口規模を用いて整理している。「5万人未満」が46地区(33.1%)、「5~20万人未満」が44地区(31.7%)と中小都市が中心となっている。「20~100万人未満」が41地区(29.5%)、「100万人以上」が8地区(5.8%)であった。

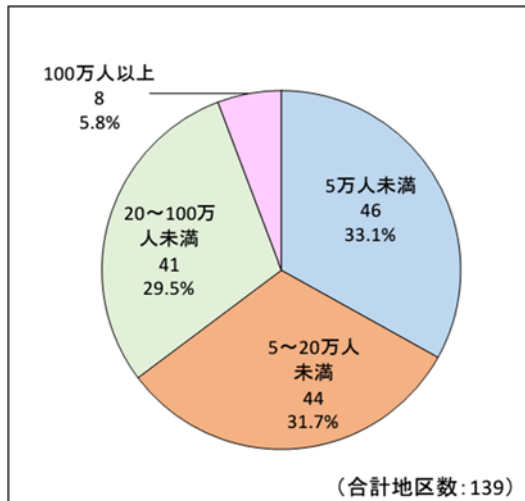


図-3 地元自治体の人口と地区数

(3) 整備目的

かわまちづくり計画の整備目的に関しては、「地域活性化」が最も多く挙げられ、「主な目的」が136河川(76.4%)、「従な目的」が24河川(13.5%)、合計で160河川(89.9%)と大半の河川で目的となっている。次いで、「観光振興」が合計で131河川(73.6%)、「環境保全」が合計で122河川(68.5%)、「環境教育」が

117河川(65.7%)と続く。「環境保全」以下は、「主な目的」と「従な目的」が40~60前後の河川数で近似しており、「地域活性化」と「観光振興」を共通の中心的な目的としてその他の目的は河川の状況に応じて主か従の目的になるという傾向にある。

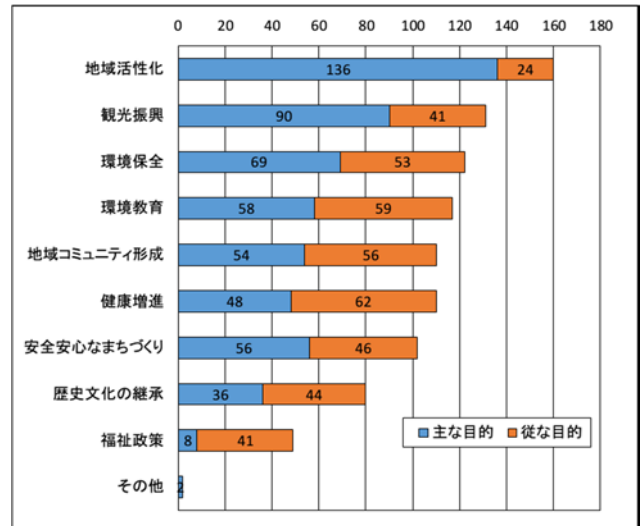


図-4 整備目的の設定状況

(4) 整備内容

未整備・事業中も含めて最も多い整備内容は「高水敷道路(散策路等)」で108河川(回答中63.2%)が該当する。うち58河川(回答中33.9%)が「完成(供用)」しており、これも最も多い。以下、「階段工」96河川(56.1%)、「公園・広場」90河川(52.6%)と続く。

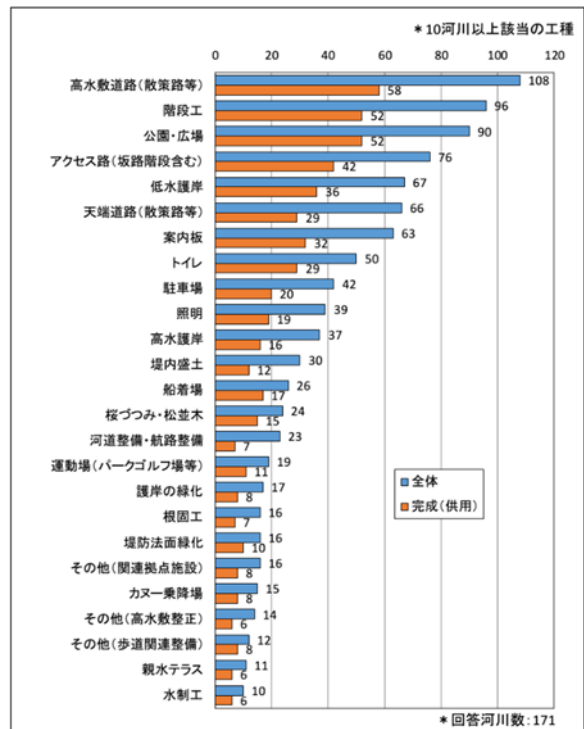


図-5 事業区間における主な整備内容

(5) 進捗状況

事業主体別の進捗状況は、「河川管理者」では64地区(46.4%)で「完了(供用)」となっており、同数が「事業中」、10地区(7.2%)が「未着工」であった。「地元自治体」では、42地区(38.9%)が「完了(供用)」、52地区(48.1%)が「事業中」、14地区(13.0%)が「未着工」であった。

また、進捗状況を河川ごとに整理すると、完了(供用)が59河川、「事業中」が111河川、「未着工」が8河川であった。

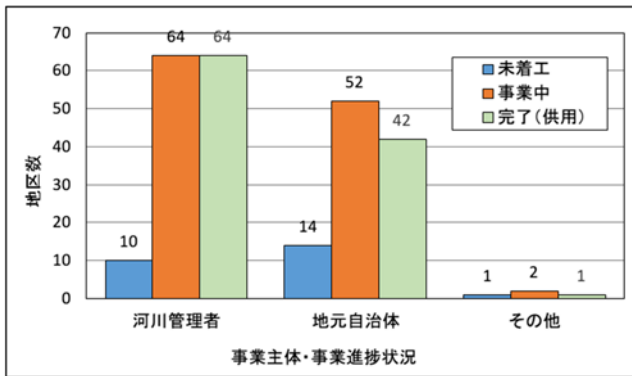


図-6 事業主体別の進捗状況

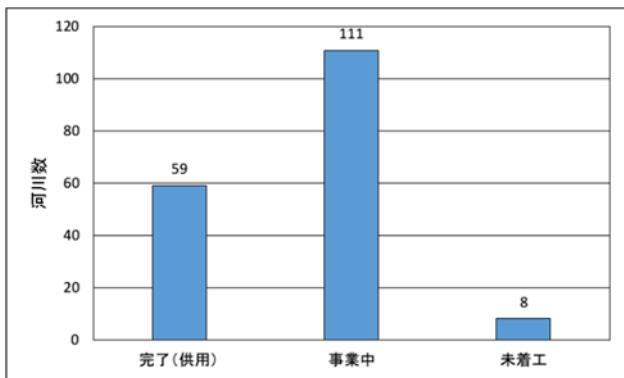


図-7 河川別の進捗状況

3-2 かわまちづくりの整備効果

(1) 利活用の全体的な傾向

事業区間における利活用が活発化しているか否かの全般的な傾向については、70河川(39.3%)が「活発化している」とし、69河川(38.8%)が「変化がほとんど無い」、2河川(1.1%)が「悪くなっている」としている。

「不明」(37河川)を除いて141河川を全体とすると、「活発化している」と「変化がほとんど無い」がほぼ半数となり、二分されていると言える。

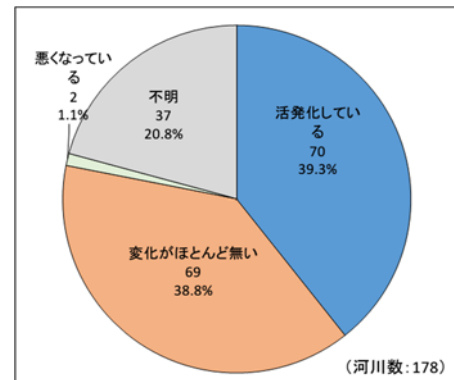


図-8 利活用の全体的な傾向

次に、進捗状況に応じて利活用の傾向が変わるかどうについて再整理したのが図-9である。なお、不明な河川については対象外としている。事業の進捗に関わらず、「活発化している」河川と「変化がほとんど無い」河川はほぼ半々となっており、順調に地域の賑わいづくりにつながっている箇所がある一方で、同数程度の箇所では何らかの課題を抱えている可能性があることを示している。

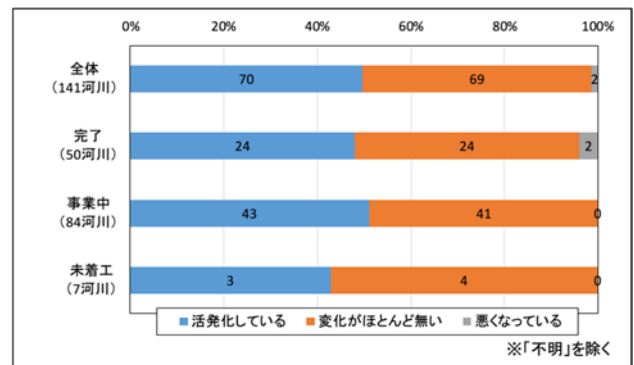


図-9 進捗状況別の利活用の傾向

ちなみに、事業完了河川について、事業着手前から存在していたイベント数、事業着手後に新規に開催されたイベント数の平均値について、「活発化している」河川と「変化がほとんど無い」河川で比較したのが図-10である。

事業着手後に新設されたイベント数が「活発化している」河川の方が、「変化がほとんど無い」河川よりも明らかに多く、これらが「活発化している」という回答結果につながっていることが推察される。

また、事業着手前からあったイベント数について着目すると、活発化している河川でイベント数が多い傾向があった。イベント数が多いことは、その後のイベントの新規開催や、賑わいづくりにつながっている可能性があると考えられる。

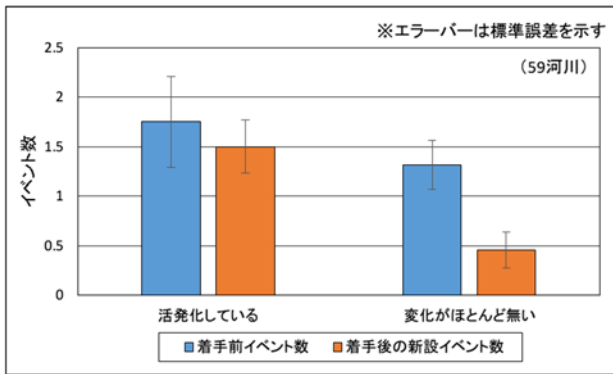


図-1-0 事業完了河川における事業着手前、着手後新設のイベント数の平均値

比較を行った。

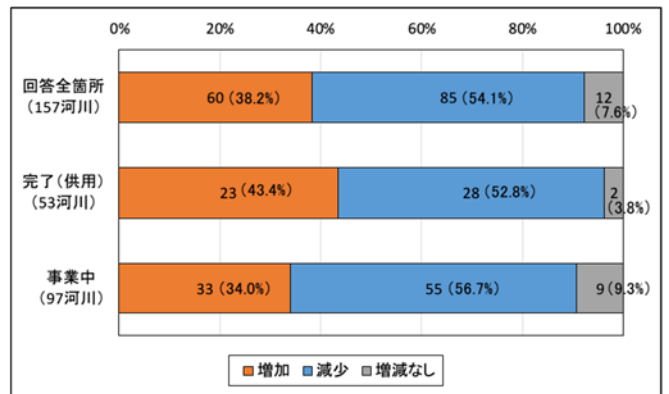


図-1-2 事業箇所周辺の人口の増減

3-4 かわまちづくりの波及効果

(1) 人口の変化

対象地区の自治体単位の人口について、事業着手時と現時点 (H27) とを比較し、その増減地区数の割合について図-1-1に示す。H27年度に実施された国勢調査の速報値の結果である5年間の増減自治体数の割合とともに併せて示す。

かわまちづくり対象地区では、33.8%の地区で人口の増加が見られ、61.9%の地区で人口の減少が確認された。最新の国勢調査結果では、全国の82.4%の市町村で人口減少が確認されているため、かわまちづくりの対象地区の方が、全国と比較して人口が減少している自治体数の割合は低いことがわかる。

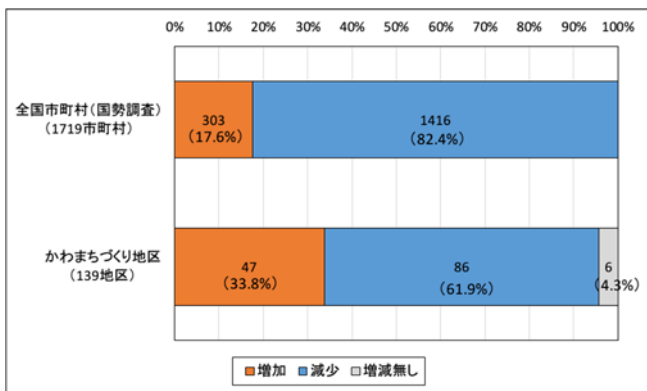


図-1-1 自治体単位の人口の増減

かわまちづくりは拠点で整備されることが多いため、市町村単位では波及効果が適切に評価できない可能性も考えられる。そこで、事業箇所周辺の町丁目単位のデータを集計し、同様に人口の変化について把握を行った。事業箇所ごとのため、河川単位での比較になる。全178河川のうち、周辺人口に対する回答があったのは157河川である。更に、事業完了箇所と事業中の河川について抽出し、併せて人口の増減の割合について

事業箇所周辺の人口を比較したところ、市町村単位よりも増加している河川数の割合が高くなる結果が得られた。

さらに事業の進捗状況に応じて比較を行ったところ、事業完了箇所では更に減少している地区数の割合が低くなり、増加している箇所数と増減のない箇所数を足すと、減少した箇所とがほぼ半数の割合となった。

かわまちづくりに登録している箇所周辺の人口については全国的な減少傾向よりも程度が低いことが確認できた。

(2) 地価の変化

事業区間周辺 (隣接地) の地価に関する増減傾向について、回答があった全箇所及び事業完了箇所、事業中箇所についてそれぞれの地区数の割合を示したのが図-1-3である。回答があった118河川のうち93河川 (回答中78.8%) が減少であった。また、事業完了箇所、事業中箇所ともに同様の傾向が確認された。

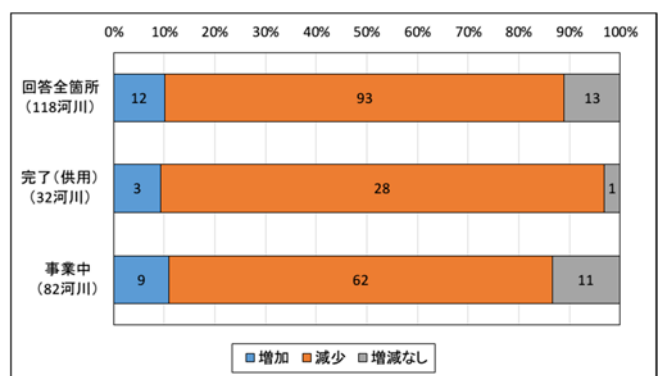


図-1-3 進捗状況に応じた路線価増減の状況

次に、隣接地と役場前の路線価の増減率の平均値を図-1-4に示す。増減率は着手時に対する現在の路線価の比であるため、着手時より路線価が上昇している場合は1より大きくなり、下落している場合は1より

小さくなる数値である。平均値で比較すると、隣接地の方が役場前の増減率よりも値が大きくなっており、下落はしているものの、下落幅は低いことがわかる。

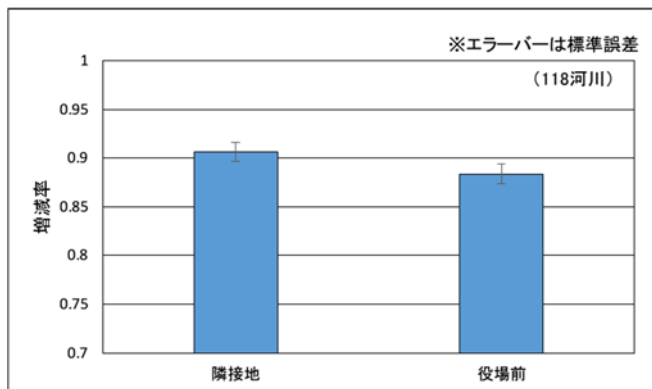


図-14 隣接地と役場前の路線価増減率の比較

また、各河川ごとに隣接地の増減率から役場前の増減率を減じた差により、隣接地と役場前とどちらが優位かについて判別し、その割合を比較したのが図-15である。「回答なし」を除くと、「隣接地が優位」である河川が過半数となった。つまり、まち側の中心部と比較し、かわまちづくり計画箇所の方が地価の下落が抑えられている河川が多い、ということが言える。

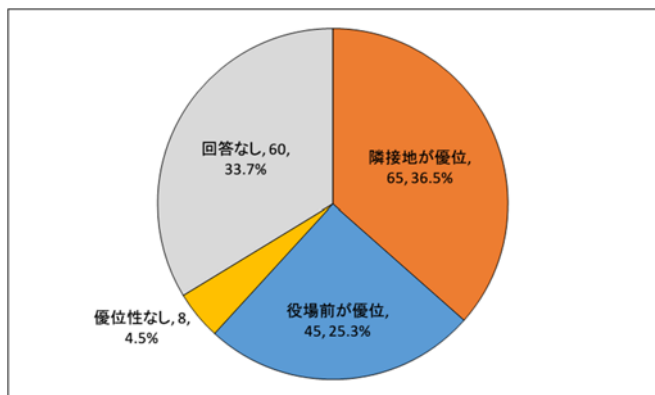


図-15 路線価に関する評価分類毎の河川数の割合

但し、隣接地と役場前の路線価がどの程度異なるのかについて示したのが図-16である。それぞれの区分ごとに、隣接地の路線価、役場前の路線価の平均値を示す。どの場合でも、隣接地の路線価より役場前の路線価が高いことがわかる。このことから、隣接地(川沿いの土地)は役場前(まちの中心部)と比較し地価が低いいため、変動幅も小さくなっていることが、隣接地が優位な河川が多くなっていることに影響を及ぼしている可能性が考えられる。

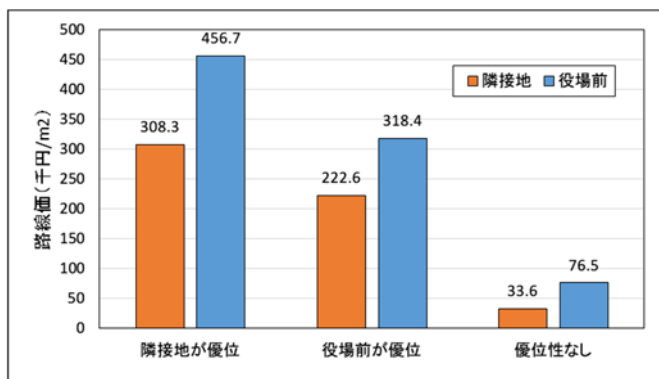


図-16 路線価の平均値

3-5 かわまちづくりの課題

(1) 全体の課題整理

「かわまちづくり全体」に関する課題については、「費用が不足している」が37河川(20.8%)で最も多く、次いで、「情報発信が不足している」が35河川(19.7%)、「キーパーソンがいない」が34河川(19.1%)、「後継者が不足している」が30河川(16.9%)と続き、これら4項目が主要課題となっている。

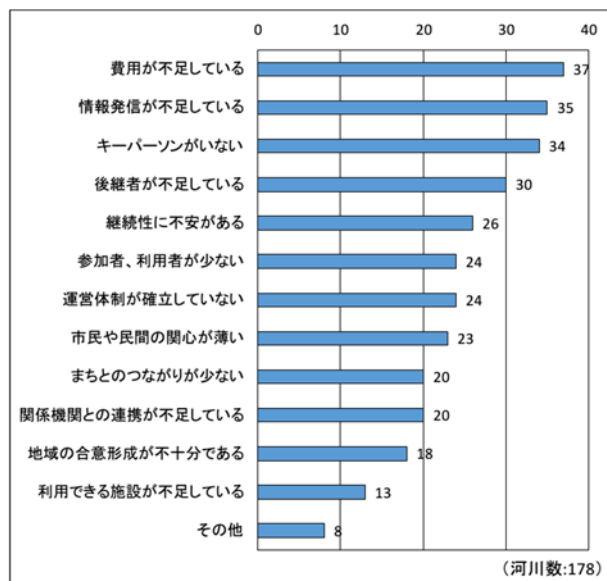


図-17 課題の回答状況

(2) 事業進捗別の課題

上記で得た課題を「完了(供用)」(59河川)と「未着工及び事業中」(119河川)に分け、それぞれどれだけの割合が課題と認識しているかについて示したのが図-18である。

上位の4項目は「完了(供用)」、「未着工及び事業中」双方の割合も高いが、「継続性に不安がある」以降の課題については、進捗状況によってばらつきが見られる項目もある。

「完了（供用）」箇所、「未着工及び事業中」箇所と比して突出して高いのは、「市民や民間の関心が薄い」という項目である。その他、「継続性に不安がある」「参加者、利用者が少ない」という点についても比較的割合が大きくなっている。

「未着工及び事業中」の箇所の方が「完了（供用）」箇所よりも明らかに割合が高い項目としてはそれほどないが、「まちとのつながりが少ない」「利用できる施設が不足している」などがあげられる。これらは、計画の初期段階、あるいは途中段階のため、関係部署等との連携が十分でないことにより生じている可能性もある。

このように、事業の進捗段階によって、共通の課題、異なる課題があることが確認できた。今後は課題とその対応策もプロジェクトの段階に応じて検討していく必要がある。例えば、計画段階、事業途中段階の箇所では、完成後に「市民や民間の関心が薄い」ために「参加者、利用者が少ない」状況になることがないように、地域の関心を高めるような工夫を考える必要もあるだろう。

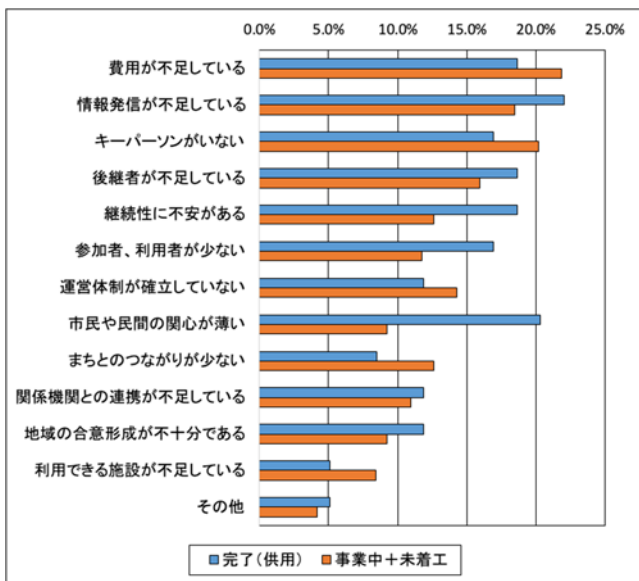


図-18 事業の進捗と課題の関係

4. まとめ

今回、波及効果として人口、地価について取り上げた。人口については事業実施箇所を含む町丁目単位の人口を用いることで、地価については路線価を用いることで、かわまちづくりの取り組みの影響を受けるであろう地域の情報として、多くのデータを収集することができ、また全体傾向の把握を行うことができた。

人口や地価については、かわまちづくりの効果とまでは言えないものの、完了箇所では、全国平均や他地

域と比較してプラスの影響（マイナスの程度が低いということも含め）が確認できた。かわまちづくりの効果としては、個別の事例把握も含めてより詳細な分析検討が必要であるが、「人口減少」や「景気の低迷」がキーワードとなっている現代社会において、期待が持てる評価を得ることができた。

「かわまちづくり」は河川空間のみならず、地域のまちづくり計画や事業と整合をとり、地域の合意を得ながら進めていく取り組みである。取り組みがうまく進めば、地域全体の賑わいに結びつき、人口や地価といった川や水辺以外の要素を包含した指標にも効果があらわれると考えられる。

課題については費用不足やキーパーソンの不足など従来と変わらぬ課題も抽出された。しかし、平成23年の河川敷地占用許可準則（以下、準則）の改正によって河川区域での民間の営利活動が可能となり、平成28年2月には支援制度の要領が改正され民間事業者がかわまちづくり計画の作成に積極的に関わることができるようになり、さらに同年6月には準則改正により民間事業者の占用期間が10年に延長されるなど、制度面の改善が進んでいる。また、インターネットやSNSの普及により、クラウドファンディングなど新たな資金調達の仕組みができ、地域の方で維持管理を行うエリアマネジメントの考え方も浸透してきた。加えて、現在、ミズベリング・プロジェクトの取り組みも全国に広がっている。ミズベリング・プロジェクトはこれまで河川に興味がなかった人や組織に対して、すそ野を広げるという意味で、非常に有効な取り組みである。これらの制度や社会の変化は、課題解決の糸口となることが十分期待できる。

今後も継続して効果や課題について把握し、その要因分析を行いながら、かわまちづくりの活性化に結びつける提案を行っていききたい。

5. おわりに

本稿の作成にあたり、国土交通省水管理・国土保全局河川環境課の皆様には貴重なご指導・ご助言を頂きました。また、アンケートの実施にあたっては各地の自治体担当者及び河川管理者等の関係の皆様にも多大なご協力を頂きました。ここに改めて深く感謝を申し上げます。

<参考文献>

- 1) 国土交通省水管理・国土保全局：水辺整備の推進に関する検討業務報告書(2016)
- 2) 平和樹ら：「かわまちづくり」支援制度に関する研

究「リバーフロント研究所報告」第23号(2012)

- 3) 総務省統計局：平成27年国勢調査 人口速報集計
結果 全国・都道府県・市町村別人口及び世帯数
結果の概要(2016)