

河川管理施設等構造令の特例を活用した川づくり

(株)オリエンタルコンサルタンツ
保全防災事業部門 河川港湾部
佐藤 俊介

1. はじめに

平成 23 年 3 月に河川敷地占用許可準則の改正により特例制度が創設された。これにより営業活動を行う事業者等による、都市及び地域の再生等に資する河川敷地の利用が実施可能となった。また、道路占用についても特例制度が創設されており、まちづくりと連携した公共施設の占用が推奨されている。

北九州市に位置する二級河川神嶽川の河川整備事業において、周辺条件や、上位関連計画、河川上部に張り出している旦過市場の特性（図-1、図-2）（写真-1）などから、準則を適用し河川空間を使用した整備の検討が進んでいる。本論では、神嶽川の状況を概説した上で、整備計画の検討状況を報告する。



図-1 対象地区位置図

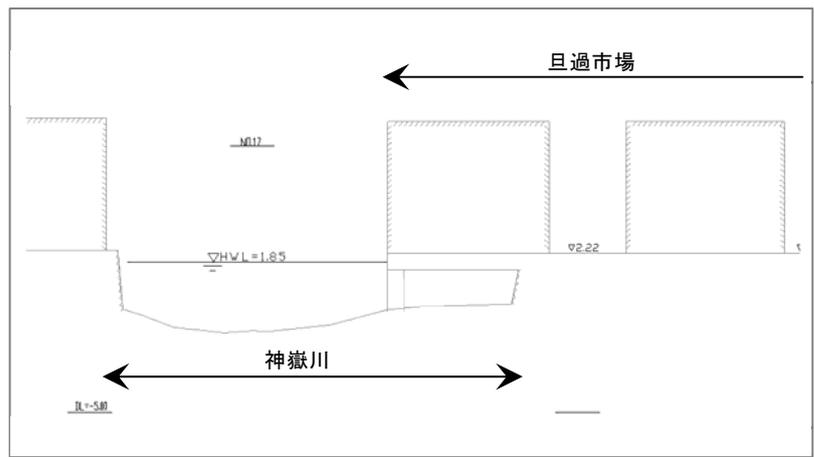


図-2 神嶽川現況断面 A-A（旦過地区）

2. 神嶽川（旦過市場）の経緯と現状

(1) 経緯

旦過市場は大正時代のはじめ、神嶽川を昇る船が荷をあげて商売を始め、また周辺地域の荷も寄るようになり自然と市場の機能を持ち、賑うようになった。水深が浅くなり川からの荷揚げが終了し、さらに市場の拡大が続いたことから、神嶽川河川上に店舗が張り出すようになった。戦中は市場の機能を果たさなかったものの戦後すぐに再開、再度河川上に張り出す水上市場となった。市民から「水上町」と親しまれるほど、地域に根を張って営業していることを考え、昭和 22 年に当時の小倉市長が占用を許可、以後県管理となってからも許可を更新した。昭和 48 年に撤去を通知するが、貴重な風情を残すべきとの声や、複雑な権利関係の問題等により、撤去されずに現在に至っている。

近年では、グルメ番組や旅番組に取り上げられることも多く、CMの舞台や、映画の舞台にも使用され、観光客も多く訪れている。年末年始の賑わいは風物詩となっており、北九州の台所として市民に親しまれている。

表-1 神嶽川（旦過市場）の経緯一覧

年号	内容
T2, 3	旦過市場の発生（川辺に船を付け荷揚げ）
S12, 13	神嶽川の水深変化にともない、旦過市場の卸売りが小倉青物市場に移る 神嶽川にはみ出した店舗の出現
S18	太平洋戦争の影響により、かねやす百貨店を除く全商店に強制疎開命令
S20	終戦後、再び神嶽川にはみ出した形で木造建造物を再建

（２）現状

旦過市場は小倉南西の商店街の南端に位置しており、小倉の商業拠点の一角となっている。利用形態調査によると、H10 からの利用者通行量は減少傾向にある。他の商業拠点よりも立ち寄り率は低めであるが、小倉市街地の中での回遊率は高めとなっている。

また、H20 北九州市商学連携商業活性化支援事業により「旦過市場地域研究および活性化の拠点『大學堂』の運営」がなされるなど、市場内での活性化の活動が盛んである。また、旦過発進の文化も多く、北九州の食文化の一端を担っている。

旦過市場の小倉市民にとっての存続意義は大きく、また戦後の闇市そのままの猥雑な佇まいは全国に信仰者も多い。（写真-2）しかし、近年だけでも平成 21, 22 年に浸水被害が発生している。さらには平成 11 年に市場の川側約 1/3 近く（計 12 店舗、約 1, 250m²）を消失する火災もあり、老朽化・密集化等の防災上・衛生上問題も含め、市場は物理的な存続の危機に立たされている。



写真-1 神嶽川（市場アーケードの背面）



写真-2 旦過市場アーケード内

3. 「河川上部使用に関する要望書」の提出

前項のような経緯と現状から、旦過市場を存続させつつも治水能力を上げることが求められている。通常の治水整備を行った場合、川幅拡幅と管理上の制約から、旦過市場を大きく陸側へ押し込む整備となってしまう、営業の存続や旦過市場の風情の継承が危ぶまれる。また、河川上空を使用していることから、利権関係が複雑であり、これまで何度か検討されてきた河川上の店舗を撤去する場合の整備計画では、市場関係者の合意形成を図ることが極めて困難であった。

そういった状況の中、H23 年 12 月に旦過第一地区市街地再開発準備組合から北九州市に「神嶽川の改修後の河川上空使用に関する要望書」が提出された。要望書の中の配置計画案では、河川整備の後、再度河川上空に店舗を張り出す計画であり、一般的には行われない手法であった。しかしながら、これまでの整備計画の検討経緯や、旦過市場の重要性、河川改修の緊急性を考慮し、北九州市は要望書の内容を踏まえた河川整備計画の検討を行うことを決めた。

4. 河川管理施設等構造令の一部改正

「河川敷地占用許可準則の一部改正について」（平成 23 年 3 月 8 日付国河政第 135 号）により、河川空間の活用に対する緩和措置が位置づけられた。改正の考え方としては、国土交通省の成長戦略に掲げる行政財産の商業利用の促進を背景に、河川占用主体を公共性、公益性を有する者等に限定せず、営業活動を行う事業者等による河川敷地の占用を可能にするというものである。占用許可を受けることができる施設名の定めとしては、広場、イベント施設、遊歩道、船着場、船舶係留・上下架施設があげられ、またそれら施設と一体をなすものとして、飲食店や売店などの商業施設や、広告板、照明などの施設も含まれている。

これを踏まえ、「規制・制度改革に係る方針（案）」（平成 23 年 4 月 8 日付閣議決定案）においても、「河川護岸の整備や人道橋の設置における仕組みの整備等」（国土交通省・農林水産省事業）、「商店街振興組合の活性化」（通商産業省）などの事業が創設されようとしている。

5. 市場の存続に適した河川・道路整備の計画

(1) 検討の流れ

再開発組合からの要望書の提出と、河川管理施設等構造令の一部改正を踏まえ、市場の存続を重要視した河川・道路整備の計画検討を行った。

通常の河川整備の検討であれば、周辺状況を確認し、それらを前提条件として設計検討を行う。しかしながら、本対象地においては、河川整備の構造や手法により、周辺状況へ与える影響が大きく異なってくる。さらに、まちづくり計画の内容によっては、逆に河川整備に対して要求事項が異なってくる。

そのため、「河道計画案の抽出」と「まちづくり計画からの配慮事項の抽出」を平行して行った。検討の途中で、河川側から、まちづくり側からの、互いの影響を考慮しながら、それらを合わせて最適案の抽出を行った。（図-3）



図-3 検討フロー図

(2) まちづくり計画からの配慮事項の抽出

前提条件の整理、上位・関連計画の整理、市場の特性の整理を行い、それらの状況を把握した上で、まちづくり計画からの配慮事項として、「安全・安心」「地域固有資源の活用」「水辺空間との共存」「商業活性化」「まちづくり体制」を抽出している。

①上位・関連計画の整理

上位・関連計画としては、北九州市都市計画マスタープラン、観光振興プラン、市街地活性化基本計画、北九州市集客交流計画を中心に、まちづくりに重要と思われるものに対する整理を行った。

内容の整理としては、商業、自然、文化、まちづくりといった項目に分け、小倉市街地という広域的に見た対象範囲における特徴の整理をおこなった。

表-2 神嶽川、且過市場に関わる上位関連計画

上位関連計画	記載内容
北九州市都市計画 マスタープラン 小倉北区構想 「小倉北区のまちづくり方針」	<ul style="list-style-type: none"> ・神嶽川の良好な水辺空間の形成と、川に開かれた安全でおいしいのあるまちづくりを促進する。 ・神嶽川の治水対策や沿川の再開発と合わせて、親水空間の整備など、水辺の快適さを活かしたまちづくりを図る。 ・多彩な顔をもつ小倉都心の魅力を高めるために、小倉駅周辺、紫川周辺、且過地区、及び、それらを結ぶ魚町・京町商店街において、既存の商業集積を活かしながら魅力ある商業拠点の形成を進めて、拠点やシンボル空間を結ぶ、歩いて楽しい、魅力ある歩行者回遊空間の形成を図る。
北九州市 観光振興プラン	<ul style="list-style-type: none"> ・「市民の台所」且過市場を核にして、食をテーマにした賑わいづくりを進める。
市街地活性化基本計画 小倉地区	<ul style="list-style-type: none"> ・小倉都心地区全体の賑わいの向上を図るため、小倉駅北口エリア、商店街エリア南部（且過地区）、東側（砂津地区）等、街の魅力をさらに高めることができる吸引力のある集客核づくりを進める。
北九州市集客交流計画 ～にぎわいづくりプラン～	<ul style="list-style-type: none"> ・且過市場では、民間事業者が主体となって、市場内で買った新鮮な食材を簡単に調理してもらい、食することができる機会をつくるように働きかける。

②市場の特性の整理

市場の特性としては、空間構成に特に着目し、都市のパブリックイメージの要因を構成する5つのエレメントを、対象範囲に適応させることで、空間構成の特徴整理を行った。（5つのエレメント：パス、エッジ、ディストリクト、ノード、ランドマーク）

その結果、対象エリアは、はっきりとした三角の区域に、印象の非常に強いアーケードがあり、この裏にいくつかの特徴的な空間が存在していることがわかった。（図-4）

また、印象の強いアーケードでは、高さに対し通路幅が狭く、さらに荷台が通路に出ていることから歩ける幅はさらに狭くなっている。また、アーケードは途中で折れており、先への視線が通らないことから閉塞感が強まり、雑多な市場の雰囲気を高めているといえる。（図-5）

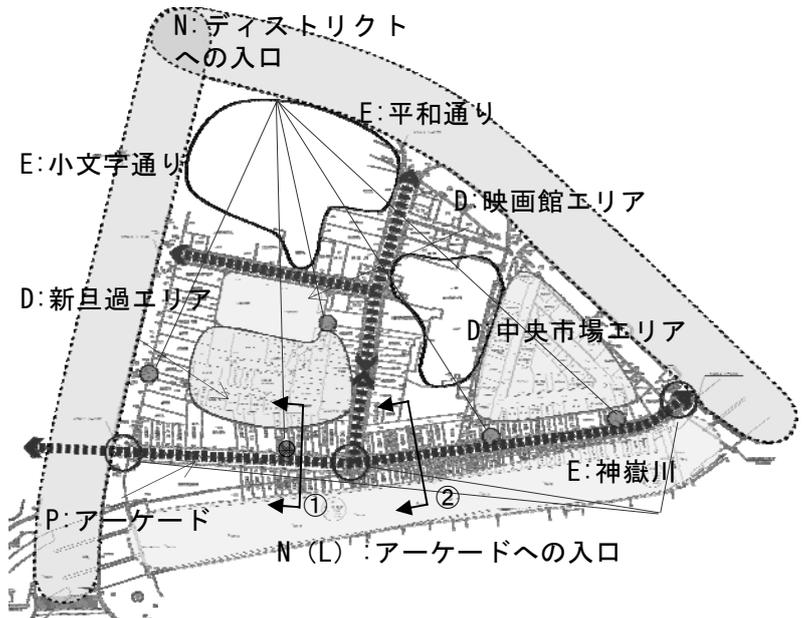


図-4 市場の空間構成

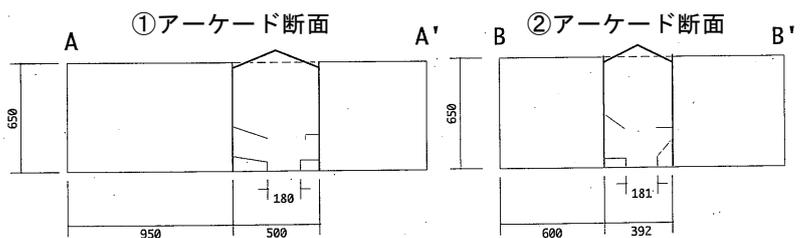


図-5 アーケード断面図

(3) 河道計画案の抽出

検討断面は、「平成9年神嶽川改良工事全体計画」より、且過市場のNo.17を代表断面として検討を行った。

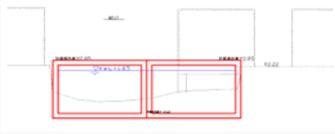
【且過市場付近の神嶽川全体計画諸元】

- ・計画流量 : 65m³/s
- ・計画河床勾配 : 1/621
- ・堤防天端幅 : 両岸 3.0m (管理用通路幅)
- ・護岸勾配 : 1 : 0.5
- ・余裕高 : 1.0m
- ・粗度係数 : 0.03

断面検討においては、まちづくり側からの要請により、市場への影響を最小限にすることが想定されたため、検討当初から河川管理施設等構造例の特例を適用することを視野に入れ、案の抽出を行った。よって、案の抽出段階では、通常では検討しないような整備手法についても検討を行った。(表-3)

「且過市場の再編成」が必要となる断面形状として、CASE1：全体計画断面案とCASE2：蓋かけ (BOX) 断面案を抽出した。また、「現状の且過市場の編成を存続」できる断面として、CASE3：張出し断面案、CASE4：川幅縮小断面案およびCASE5：現状維持断面案を抽出した。CASE4やCASE5については、地下河川の設置等を想定したものである。

表-3 検討ケース別断面案

検討ケース	概要	概要図	
且過市場を再編成する案	CASE1 全体計画 断面案	河道内の張り出し部を撤去し、流積を確保する案。河川改修としては、問題なく流下能力が確保される。	
	CASE2 蓋かけ (BOX) 断面案	且過市場区間の神嶽川をBOXとする案。トンネル河川のため、計画流量の130%を流下できる断面とする必要がある。	
現状の且過市場の編成を存続できる案	CASE3 張出し 断面案	流積を確保し、現状の張り出した且過市場を存続する案。	
	CASE4 川幅縮小 断面案	張り出し部を埋め戻すため、河川断面で流下可能な流量を設定。不足分については、他の処理方法による方策が必要。	
	CASE5 現状維持 断面案	現状の断面を改変しない案。流下能力が不足するため、他の処理方法による方策が必要。	

(4) 且過市場に適した河道計画最適案の抽出

河道線形のパターンとして、全体計画線形案、右岸側 (且過市場側) に移動させる線形案、左岸側 (馬借側) に移動させる線形案を抽出した。その上で、5つの断面への適合を検討することで、最終的には13ケースの河道計画の検討を行った。

まちづくり計画からの配慮事項である「安全・安心」「地域固有資源の活用」「水辺空間との共存」「商業活性化」「まちづくり体制」の5つの項目に、「概算事業費」と「施工性」を合わせて評価項目とし、13案の比較検討を行った。

懸念事項として、張り出し部のピアによる阻害を考慮した水理検討が必要という点があるものの、他の項目での評価が高かったことから「CASE3：張出し断面案」が最適案として選出された。(図-6、図-7、図-8)

今後は、詳細な河川断面形状や、水理上の条件を満たすピア無しの構造形式等のハード面の検討、事業スキームや占用主体の構築等のソフト面の検討をおこなうことが、河川上空部を再度利用した河川整備を行う上で必要となってくる。

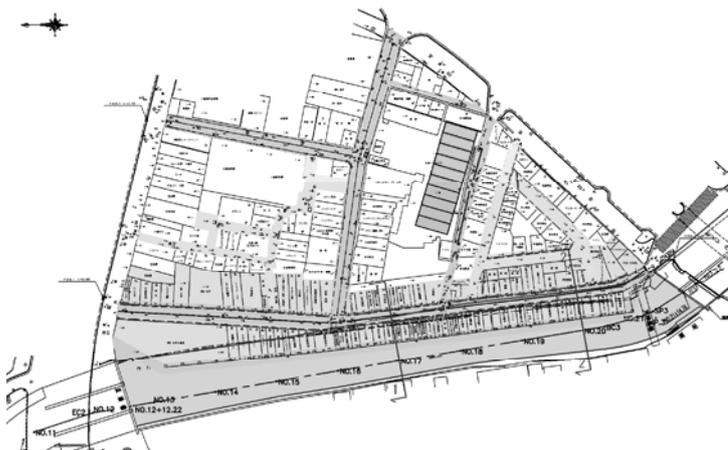


図-6 CASE3：張出し断面案

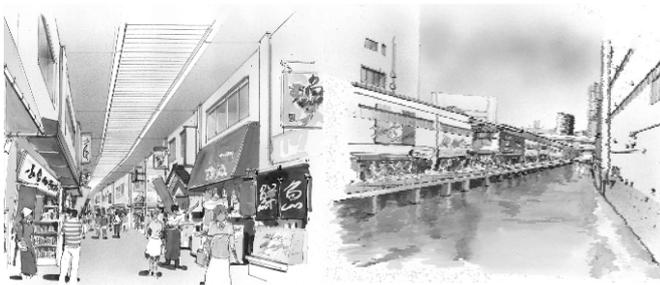
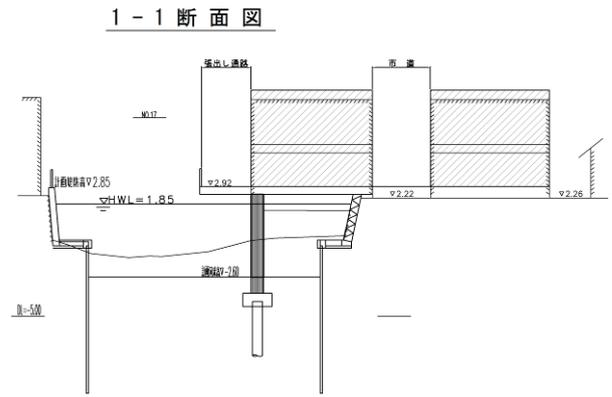


図-7 イメージパース



2-2断面図

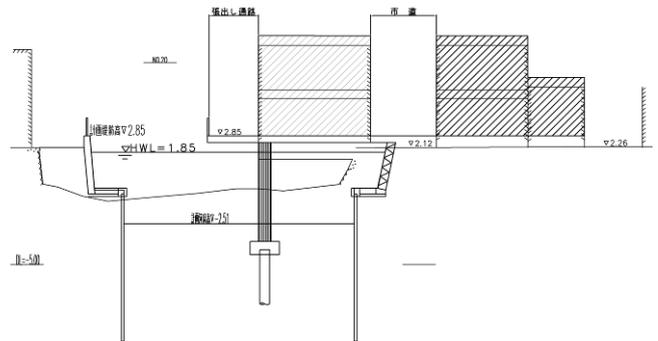


図-8 CASE3：張出し断面検討案

6. 終わりに

画一的な整備ではなく、対象地の場所性に即した整備を行うことは、複雑な要請に答えなければならないことから、検討には多くの労力が必要となる。本対象地においては、歴史・文化的背景から、河川上部を活用する整備の検討にいたったが、現在も検討を進めている段階であり、今後、ハード、ソフトの両面で多数の解決しなければならない課題も多く存在している。

少子高齢化やグローバル化、財政状況の悪化等の社会環境の変容により、地域のありかたが問われている。今後は地域再生に着目し、まちづくりを絡めた公共事業の必要性が増していくことが考えられる。その中で河川空間や道路空間をはじめ、占用等の特例を適用した複合的な業務が求められると考えられる。

参考文献

- 1) 田口堅司：且過市場の空間の現状と運用実態の把握調査
- 2) 且過第一地区市街地再開発準備組合：神嶽川の改修後の河川上空使用に関する要望書