

官民連携による魅力ある持続的な水辺空間形成 に関する事例調査報告

田中孝幸・尾崎光政・崎谷和貴

1. はじめに

河川における水辺空間は豊かな自然と水の流れが織りなす美しい景観を有し、古くから培われた地域の歴史や文化、人々の生活とのつながりなど地域の魅力が詰まった地域のオープンスペースとして高いポテンシャルを有している。

また、近年の気候変動に伴う降雨の増大に対し、早期に治水安全度の向上を図るため、流域治水が推進されている。水辺空間の利用拡大は、地域の住民が河川を意識する機会の増加に繋がることから、流域治水の推進にあたって不可欠な流域全体の相互理解にも貢献しうると考えられる。

現在、流域関係者の連携による流域全体の地域活性化のために、水辺空間への民間事業者の参入促進の取り組みが進められており、「かわまちづくり」をはじめとして、民間事業者と連携した魅力ある水辺空間が全国で創出されている。このような取組を全国でより一層普及していくためには、民間事業者と連携する上でのポイントとなる知見を共有していくことが重要であると考えられる。

筆者らは、国内の先進的な取組事例から民間事業者との連携による魅力ある持続的な水辺空間の創出に至ったポイントについて調査を進めている。本稿では民間事業者と連携した水辺空間を検討するに当たって参考となりうる先進的な取組事例のヒアリング調査結果について報告する。

2. 美濃加茂地区かわまちづくり ～指定管理者制度の事例～

美濃加茂地区かわまちづくり（木曾川水系木曾川）は、木曾川の自然環境と美濃加茂市の中心市街地である美濃太田駅の商業地、歴史・文化を有する中山道太田宿を結びつけたまちづくりを目的としており、川沿いにカフェやバーベキュー施設等を備えた公園「RIVER PORT PARK Minoka-

Mo（図-1）」（正式名称は中之島公園）を整備することで、地域の賑わいの拠点を創出している。



図-1 RIVER PORT PARK Minokamo全景

「RIVER PORT PARK Minokamo¹⁾」は指定管理者制度を活用して民間事業者が公園の管理・運営（指定管理期間7年間）を行っており、指定管理者は、指定管理業である公園の管理とあわせて公園の活性化及び利用者サービスの向上を目的とした自主事業の実施も認められている。

また、カフェ、バーベキュー等のいくつかの自主事業については、指定管理業務仕様書の中で実施が必須とされており、これらについては指定管理者が市から都市公園法に基づく公園施設管理許可及び設置許可を得て実施（市への許可使用料の納付が必要）されている。なお、中之島公園として整備している区画については、河川区域外であり河川管理者の占用許可等は必要とされない。

指定管理者の収入は、主に指定管理料及び自主事業からの収益から成り立っているが、指定管理業務仕様書²⁾において、「自主事業の会計は指定管理業務とは別に管理し、市が支払う指定管理料を充ててはならない。」と明記されており、指定管理者は自主事業単体で利益をあげないといけない仕組みとなっていた。また、自主事業で得た収益は指定管理者の収入となるが、収益の一部を地域に還元する場合においても、市に金銭で還元するのではなく公園利用者のための施設整備等へ還元できるようにしていた。

これらにより指定管理者自らがイベントが一過性にならないように定期開催を印象づけるような催事運営（毎月3日のマルシェや第2日曜日の蚤の市など）を行ったり、休日はバーベキューを楽しむ遠方からの来訪者、平日は近隣住民の散策等の日常的な利用の場としての活用など利用の棲み分けを行った営業戦略をたてるなど民間企業の知恵とノウハウが活かされた運営が行われていた。その結果、RIVER PORT PARK Minokamoとしてリニューアルオープンする前と比較して約3倍となる年間12.6万人（2021年実績）が訪れるなど、木曾川と隣接する中之島公園が一体となって賑わいのある空間が形成されていた。

このように美濃加茂地区かわまちづくりでは、指定管理者制度と都市公園法に基づく設置管理許可の制度を組み合わせることで、指定管理者による自主事業の自由度を高め、指定管理者自らが来訪者を増やす取り組みを積極的に行うような仕組みが作られていた。これは魅力ある持続的な活動につながるひとつのポイントと考えられる。

3. ^{ゆりあげ} 閑上地区かわまちづくり

～河川敷地占用許可準則の特例措置の事例～

閑上地区かわまちづくり（名取川水系名取川）は、東日本大震災で甚大な被害を受けた名取市閑上地区で復興まちづくりを進めるため、名取川の堤防整備と合わせて、堤防を含めた河川敷を河川敷地占用許可準則の特例措置を活用した都市・地域再生等利用区域に指定することで、民間事業者によるイベントや物販等の営利活動を可能としている³⁾。この制度を用いて堤防側帯上に商業施設「かわまちてらす閑上（図-2）」を設けること等で、賑わい拠点となる水辺空間を創出し、2023年10月現在で飲食・物販店舗等27店舗が営業している。

かわまちてらす閑上は、地元で事業を営む事業者を中心に設立された「株式会社かわまちてらす閑上（以下「運営事業者」という。）」が占用施設使用者（占用主体は名取市）として、施設の運営（店舗の企画・貸借等）・維持管理等を実施しており、出店事業者に対しても運営事業者に出資してもらうなど、地域のことを考えた経営となるような工夫がなされていた。



図-2 かわまちてらす閑上全景

運営事業者の収入は、主に出店事業者からのテナント料及び名取市占用エリアの維持管理に関する委託料等から成り立っている。これらの収入については、主に施設管理やイベント等の費用に充当しており、運営事業者の運営業務は役員である地元事業者の経営者達がほぼ無償で行っていた。名取市担当者からのヒアリングでは、これが成り立っているのは、地域のにぎわいが自らの事業にもプラスになると考える事業者が多いことが要因ではないかとのことであった。

維持管理については、出店事業者が施設周辺の日常的な清掃等を自主的に行っていた。また運営事業者も、「こまめに堤防の草刈りをして美観を保ちたい」との意向から、河川協力団体へ登録を申請（令和5年3月6日指定）し、河川協力団体として、堤防の除草・清掃活動を実施していた。

このように閑上地区かわまちづくりでは、運営事業者が地元事業者を中心に構成されており、自らの事業の利益とかわまちづくり全体の利益に重なる部分が多いことから、地域のことを考えた経営が主体的に行われていることが持続可能な活動につながるひとつのポイントと考えられる。また維持管理の面についても、美観を保つことで自らの利益につながるとの意識から、自主的な清掃活動の実施（出店事業者）や河川協力団体としての活動（運営事業者）などを通じて河川管理の質の向上にも繋がっている。

4. 東近江三方よし基金

～ソーシャルインパクトボンドの事例～

東近江三方よし基金は市民からの寄付をもとに設立された公益財団法人で、市民等から調達した投資資金（匿名組合出資金）をプロジェクトへ投資し、事業者によってプロジェクトが目標となる成果を達成できた場合に、元本に予め定められた投資者にとっての利益分を付与して公的主体が支出した資金を原資として分配金を償還する事業を

実施している。このような仕組みはソーシャルインパクトボンド（以下「SIB」）と呼ばれている。

この基金によるSIBの仕組みを活用して淀川水系愛知川において愛知川漁業協同組合が簡易魚道を設置しており、当該事業（以下「SIB魚道設置事業」という。）に関して、東近江三方よし基金に対してヒアリング調査を行った。

東近江三方よし基金によるSIBは、投資案件に対して成果目標を設定し、プロジェクト期間終了時に事業者が成果を達成している場合に、公的主体から支払われる金銭を原資とした分配金を出資者に償還する仕組み⁴⁾となっている。なお、達成できない場合、事業者からの出資金返還等はなく、公的主体から東近江三方よし基金への分配金の原資となる支出が行われないことから、投資者に対して元本も含め分配金の支払いは行われない。

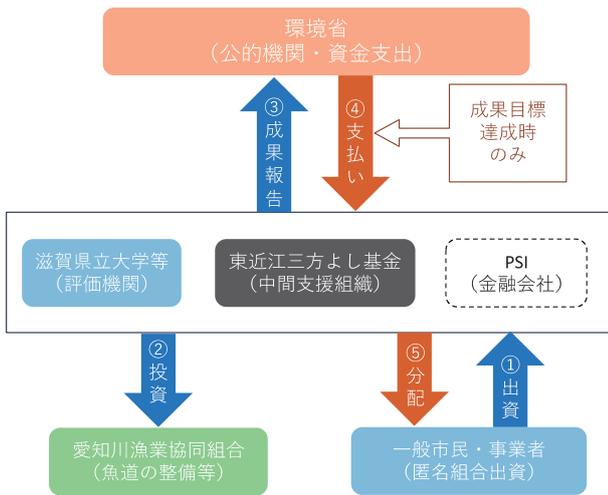


図-3 SIB魚道設置事業の事業スキーム

SIB魚道設置事業（図-3）では、環境省の「地域循環共生圏づくりプラットフォームの構築に向けた地域循環共生圏の創造に取り組む活動団体」として東近江三方よし基金が選定され、環境省による地域循環共生圏ビジネスの事業化支援の一環として事業が行われた。成果目標達成時には、魚道設置にかかる材料費等の必要経費が環境省から支払われており、環境省が分配金の原資を支払う公的主体としての役割を担っていた。

また、償還の基準となる成果目標については、資金募集の前段階で、学識経験者等の専門家や行政関係者、事業者等による第三者評価委員会により検討されていた。SIB魚道設置事業の場合、生態系に対する定量的な評価が単年では難しいこと

から、ワークショップにより市民から川に興味を持ったきっかけや考え方等を聞き取り、市民の川に携わる活動が連鎖的に続いていく好循環を生み出すという視点で成果目標の検討がなされていた。その結果、表-1のとおり愛知川漁協スタッフや魚道の見直し（現地で設置・改善していく作業）への参加者（漁協組合員、地域住民、関係行政機関など）に対するアンケート調査を中心とした成果目標の設定が行われていた。

表-1 SIB魚道設置事業の成果目標

- | |
|---|
| <p>(1) 簡易魚道の材料を整え、見直し活動を通して、地域内外の大人の川ガキが育成できている。</p> <p>(2) 事業効果の見える化ができています。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・愛知川との関係時間の増加（人数×時間） ・愛知川漁協スタッフの変化（川に対する行動・意識の変化、目的関数の増加） ・魚道の見直し参加者の変化（川に対する行動・意識の変化、ワクワク度の増加） ・協働の川づくりの体制（パートナーシップの多様性）の見える化 |
|---|

また、東近江三方よし基金では、投資案件を公募にはせず、東近江三方よし基金と一緒に考えながら案件を作り上げていく形式を取っており、SIB魚道設置事業では市民による円卓会議の場での議論が出発点となっているとのことであった。

なお、SIB魚道設置事業の調達資金の内訳としては、市内からが半分程度、県内からが2割程度で残りが県外となっている。資金調達に当たっては、市内からが半分程度、県内からが2割程度で残りが県外となっている。資金調達に当たっては、市内からが半分程度、県内からが2割程度で残りが県外となっている。資金調達に当たっては、市内からが半分程度、県内からが2割程度で残りが県外となっている。

東近江三方よし基金のSIBの特徴として、一般的な補助制度では、報告書や領収書等の補助金の使途の確認に関係者が多くの労力を割く必要があるのに対して、東近江三方よし基金によるSIBの場合は、プロジェクトの事業者は身近な人の金銭的応援による責任感の芽生えからの成果達成のインセンティブが期待され、投資者（出資する市民等）は投資回収のため成果達成に関心をもち、公的主体は成果に対して分配金の原資を支払うため成果の達成に関心をもちという形で、関係者が成果の達成というひとつの方向のみに注力して取り組むことができる点にあるとのことであった。

このように東近江三方よし基金によるSIBは、

持続的な取り組みが必要な地域課題の解決に適したSIBの仕組みであり、課題解決の取り組みが地域の中で持続するように、地域のモチベーションを高めることを重視した成果目標を設定している点、地域住民や企業等の身近な存在から投資という形を介して事業者に資金が供給されることで、事業者に対して成果達成のインセンティブが強く働くという点で効果的な仕組みであると考えられる。

このような仕組みの河川事業への適用については、地域の社会的課題と河川管理者の抱える河川管理上の課題が重複する分野における適用が考えられる。その中でも、住民団体による外来種駆除等、地域の中で課題に対して共感が得られやすく、また一過性ではなく持続的に取組を続けることが重要な課題において有用性は高いと考えられる。

一方で、地域のモチベーションを高めるための成果目標の設定や地域の社会的課題に共感する投資者の募集などの点で、東近江三方よし基金のように各プロジェクトと伴走ができる地域に根ざした中間支援組織の存在が必要となるであろう。

5. おわりに

本稿では、民間事業者との連携による魅力ある持続的な水辺空間形成に向けて、先進的な取組事例のヒアリング調査結果について紹介した。各事例のポイントをまとめると下記のとおりである。

- ・美濃加茂地区かわまちづくりでは、民間事業者の自由度を高めることで、民間事業者自らが来訪者を増やすための取り組みを積極的に行うような仕組みがつけられていた
- ・閑上地区かわまちづくりでは、中心となる民間組織と地域全体の利害が一致していたことで、地域のことを考えた経営が主体的に行われるような仕組みとなっていた

- ・東近江三方よし基金では、SIBという金融手段を通じて事業の実効性を高めるとともに、地域の中で持続的な取組が続いていくような仕組みがつけられていた

民間事業者は、行政機関にない知恵やノウハウを有している。今回紹介した事例は、民間事業者による利益最大化の行動原理を水辺整備の目指す地域全体の利益の中にうまく内包している点から、この知恵やノウハウを活用するヒントとなる。

土木研究所では、まちづくりと連携した水辺空間整備について先進的な取組事例の収集・分析を進めているところであり、今後、今回の成果を含めて技術資料としてとりまとめ、全国で水辺整備に携わっている関係者と共有することで、魅力ある持続的な水辺空間の創出に貢献していきたい。

謝 辞

ヒアリング調査に当たって、名取市役所商工観光課大宮氏、美濃加茂市役所建設水道部土木課三輪氏、東近江市三方よし基金山口氏にご協力を頂いた。ここに記して厚く謝意を表します。

参考文献

- 1) リバーポートパーク美濃加茂：リバーポートパーク美濃加茂ウェブサイト、<https://rppm.jp>
- 2) 美濃加茂市：中之島公園指定管理業務仕様書、<https://www.city.minokamo.gifu.jp/temp2/hp/16-20220713144831/>【別添1】中之島公園指定管理業務仕様書1.pdf、2022.7
- 3) 国土交通省水管理・国土保全局：河川空間のオープン化事例集（令和5年8月）、https://www.mlit.go.jp/river/riyou/main/kasen-shikichi/pdf/jirei_kasenkukan_2308.pdf、2023
- 4) 東近江三方よし基金：東近江市SIB 簡易魚道の見直しで大人の川ガキづくりプロジェクト、<https://www.en-try.jp/funds/87,2021>

田中孝幸



土木研究所 流域水環境グループ
流域生態チーム 主任研究員
TANAKA Takayuki

尾崎光政



研究当時 土木研究所 流域水環境グループ
流域生態チーム 研究員、現 国土交通省北海道開発局
帯広開発建設部帯広河川事務所
計画課長
OZAKI Mitsumasa

崎谷和貴



土木研究所 流域水環境研究グループ
流域生態チーム 上席研究員
SAKIYA Kazutaka