水都大阪 水都再生という壮大な社会実験と新たな都市像

*Osaka, An Aquatic Metropolis, A Major Waterfront Development Project to
Regenerate the City and its Image*

Kana Koichi 嘉名光市

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/paysage/13443>

DOI : 10.4000/paysage.13443

ISSN : 1969-6124

Éditeur :

École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, Institut national des sciences
appliquées Centre Val de Loire - École de la nature et du paysage, École nationale supérieure
d'architecture et de paysage de Bordeaux, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de
Lille, Agrocampus Angers

Référence électronique

Kana Koichi 嘉名光市, « 水都大阪 水都再生という壮大な社会実験と新たな都市像 », *Projets de
paysage* [En ligne], 23 | 2020, mis en ligne le 30 décembre 2020, consulté le 22 septembre 2021. URL :
<http://journals.openedition.org/paysage/13443> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.13443>

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2021.

La revue *Projets de paysage* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons
Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

水都大阪 水都再生という壮大な社会実験と新たな都市像

Osaka, An Aquatic Metropolis, A Major Waterfront Development Project to Regenerate the City and its Image

Kana Koichi 嘉名光市

NOTE DE L'AUTEUR

本研究は筆者が、アドバイザー（大阪府・大阪市 特別参与）として計画の立案に関与した水都大阪の取り組みについて、紹介する。

- 1 都市の歴史を振り返ると、水辺と都市、そこに暮らす人々の生活は深い関わりがあった。治水とともに生活水、農業用水の確保、そして古代・中世・近世にわたっては命を守る術である防衛も重要な水辺の役割だった。
- 2 とりわけ水辺にその特徴が凝縮された都市は「水都」と呼ばれる。ヴェネチア、サンアントニオ、が有名だが、大阪もその一員だ。これらの都市は、そのなりわい、営みが水辺と深い関わりをもち、それぞれの都市が輝かしい歴史物語をもっている。
- 3 大阪は日本第二の大都市であり、古代から古い歴史をもった都市である。港湾都市、商業都市、産業都市として繁栄してきた。その繁栄を支えたのが、堀川や海を利用した舟運だった（図1）。

図1. 江戸期の水都大阪 天神祭の風景

- 4 難波津の時代から近世大阪、そして大大阪時代に至るまで大阪是水都だった。人々の暮らしや産業も水辺を基軸に展開していた。大阪は、大阪湾に面した沖積平野に位置し、水辺の湿地帯を開削した水路や港と、浚渫土による土地造成によって市街地が形成されてきた水の都だ。心斎橋、道頓堀、北浜などその地名が水辺に因むものが多いことからよく分かる。しかし、近代以降その姿は変容した。舟運から陸上交通へのシフト、度重なる高潮被害、深刻な地盤沈下、生活排水流入による水質悪化、不法占拠などにより水辺は悪所化し、モータリゼーションの進展や治水対策によるカミソリ堤防の建設などが追い打ちをかけ、誰も行かない「忘れ去られた水辺」となった。
- 5 水辺と都市空間との物理的、心理的な断絶を解消して、都市における水辺を魅力的に変えていくことは、日本における現代都市の抱える共通課題となっている。
- 6 そんな水辺を再び生かして都市・大阪を再生しようという試みがスタートしている。じつは治水対策の充実で安全性は確保され、水質改善も進んでいた水辺は活用が再び可能な条件が整っていた。また、賑わいや回遊性といった都市魅力が人々を惹きつける要素として求められるようになってきていた。環境への関心も高まっていた。都心に近接しながら未活用の水辺は都市再生を実現するトリガーとなることも期待されていた。
- 7 しかし、水辺の豊かな風景は簡単には再生しない。そのためには水辺の空間だけを見るのではなく、水辺と都市との関係を捉え直すことが重要になる。ウラとなった水辺を再びオモテに変えることは、水辺の低未利用地を使ってオープンスペースを整備する程度の操作では解決しない。水辺を魅力的な場所としてプレイスメイキングしながら、水辺と都市を結びつけ、新たな時代にふさわしい水都を創造するという、境界を超えた大きな構想力が必要だった。
- 8 氾濫の危険がある水辺の安全性を確保しながら、水辺への視覚的、物理的なアクセスの改善を図り、カフェやイベントなどの魅力的な活動の場とし、散歩や運動、舟運など人々の日常に水辺での活動を取り入れていく必要がある。河川管理者による堤防や遊歩道、船着場などのハード改修、地権者による川沿いの建築の

更新やテラスの設置、商業者のカフェやイベントの実施、地域住民の積極的な日常利用が、同時に実現されることが必要になる。

- 9 水辺に美しい遊歩道や船着場ができたとしても、それが人々の日常や非日常を問わず、都市で暮らす人々の日々の生活と密接な関係を持っていなければ、結果、誰もいない寂しい光景が生まれるほかない。かつて水都が有していた人々と水辺との濃密な関係が、長い年月のなか、次第に忘却されるに至った足跡を振り返れば、表層的な空間操作程度でかつての濃密な関係を再び取り戻すことはできないことは自明だ。
- 10 水都大阪に暮らす人々の生活と水辺との関係を、もう一度つなぎ合わせなければならぬ。散歩、憩い、ビジネス、観光、歴史文化、祭り、レクリエーション、交通、人の流れ、景観・・・あらゆる観点から関係を再編集する必要があった。しかしながら、それは簡単ではないこともまた事実だ。水都再生を実現するには、改めてなぜ人々が水辺を忘却してきたかを冷静に見つめ直さなければならなかった。
- 11 こうした状況のもと、大阪府・大阪市、経済界のトップが一丸となって水都大阪の再生を実現すべく、2001年から積極的に活動を継続している（年表）。
- 12 日本政府が定めた都市再生プロジェクトに水都大阪の再生が選定されたことが契機となり、世界でも稀な都心部を口の字に流れる堂島川・土佐堀川・木津川・道頓堀川・東横堀川を水の回廊として再整備し、水辺を再び人々に愛され親しまれるような場所へと転換していく取り組みが始まった。都市再生プロジェクトでは、ハード整備の予算とともに、空間の利活用を妨げるような規制の見直しに重点が置かれている。この一連の取り組みは様々な試行錯誤の経験を経て、その手法が確立していった。
- 13 水辺の再生には様々な課題がつきまとう。河川には厳しい利活用に関する制限があり、その利活用には規制緩和が必要とされた。また、実際に利活用を進める民間や地域主体の存在も不可欠だ。しかし、大阪に限らずほとんどの都市には水辺を利活用するノウハウが蓄積されていなかった。そこで、大阪では官民連携により社会実験とその検証を繰り返し、水辺を積極的に開いていく試みが始まった。行政側は水辺を利活用できる水門や遊歩道、船着場、橋梁や護岸のイルミネーションなどの基盤整備を進めるとともに、河川敷地占用許可準則の特例措置（2011年に一般化）など規制緩和をいち早く展開した（写真1）。

写真 1. とんぼりリバーウォーク

- 14 2009年には、水都大阪再生のシンボルとして「水都大阪2009」が開催された。水都大阪2009のキーワードは連携・継承・継続。単なる予算消化型の集客イベントではなく、水都大阪の再生を実現していくための将来への継承を目指した人々の共感を得るプログラムとして企画・実施された。水辺を魅力的な場所として水辺を使いこなす人々を増やしていくソフトプログラムと、その利用を実現するための河川・公園空間の規制緩和、社会実験を一体的に展開した展開が特徴だ。
- 15 代表例が沿川の建築から堤防上にはり出して川床を設置する「大阪川床・北浜テラス」をはじめとする数々の取り組みだ。水辺の風景を楽しめる場所を再生したいという地元の強い思いを行政側が受け止め、河川空間を活用した川床の社会実験が実施され、その結果、安全性を確認し、規制緩和が実現された。当初は3つから始まった川床を出す店舗も順調に増え、いまでは14川床まで増え、大阪、北浜の名所として定着した（図2）。

図2. 北浜テラス スキーム図

- 16 こうした成功体験を経て、水辺を人々の暮らしに取り戻す主体的な取り組みは各地に広がりを見せ始めた。市民や民間が自ら、大阪の新たな風物詩や水辺の楽しみ方の提案、着地型観光商品、周辺のまちづくりの活性化の取り組みを自発的に取り組む動きがさらに多様な展開を生んだ。
- 17 より質の高い都市デザインの実現、人々が水辺を愛し日常のライフスタイルへの取り込み、水都を誇りに思うシビックプライドの醸成、など大阪を代表する都市ブランドとしての水都を実現すべく、社会実験や規制緩和による賑わいづくり、新たな水辺の使いこなしの提案、水辺に関わるまちづくりの担い手の育成とコミュニティデザイン、水辺を活かした民間投資、経済活性化などの試みを一体的に取り組み始めた。
- 18 民間側は社会実験やイベントの実施などにより、その利活用の可能性を探り、実際に事業化にまで至った例も次第に増えていった（写真2）（地図1）。また、官民が連携して水都大阪のプロモーションや風物詩となるプログラムなどを実施していった（写真3）。こうして、民間事業者の投資や参入も広がりを見せている。また、水辺の利活用に対して積極的に行動する市民も数多くこうした一連の活動に賛同し、イベントなどの自主的な取り組みを数多く展開し、次第に産官学民あげての取り組みが連鎖し拡大していった。

写真 2 .北浜テラス

地図 1 水都大阪のプロジェクトマップ

写真3. ラバーダック（水辺のアートプログラム）

- 19 水辺と都市の関係を再構築するには、それぞれの管理・計画・事業部局が都市の将来像を共有し、足並みをそろえることが重要となる。いわゆる役所のタテワリを打破していくことが求められるが、役割の異なる組織で目的を共有することは容易ではない。「次世代都市への転換」をはかるための水辺再生という政策が浸透する組織のあり方や仕組みづくりは大きな課題だ。行政で言えば、河川部局、公園部局、都市計画部局、経済部局、企画部局といった様々な部局が関わる。また、商業者、舟運事業者、観光事業者、水辺の地権者といったステークホルダーを巻き込みながら取り組んでいくことも必要だ。
- 20 そしてなによりも重要なことは、人々の意識を変えることだ。忘却の彼方にあった水辺は再び都市との関係を取り戻す動きはすでに始まっている。多くの人々の共感も得ている。水辺を愛してやまない人々が自ら様々なアクションを展開しはじめてもいる。そのことが変化を起こしている。大阪の都心では、水辺のオープンカフェなどの賑わい施設や、舟運の活性化、橋梁や建築のライトアップ・イルミネーション、遊歩道や広場の整備、水辺の再開発などにより、実際に水辺に足を運び、時を過ごす機会も増え、水辺が身近な存在として定着しはじめている。
- 21 近年はサポーターとしての市民参画の増加によるシビックプライドの醸成、都市ブランドの形成、舟運へのインバウンドの受け皿としての期待、沿川での大規模再開発の実現など、その期待や要請は多様化している。水都大阪は水辺の利活用から、都市大阪の再生を担う中心的役割へとその位置付けは変化し始めている。その取り組みの内容は水辺の整備拠点数や規制緩和など様々な面で名実ともにトップランナーとしての地位を確保している。
- 22 水都大阪の取り組みは、都市計画による将来像の構築、河川法などの規制緩和、社会実験による検証プロセス、民間活力による水辺の利活用の実現、官民対話、市民参画などが一体的に展開されており、成熟時代の土地利用転換や都市再生を基軸とした計画論のモデルと言えるまで成長を遂げてきた（地図2）。そしてそれは、完成形を描くマスタープランから、大きな理念を共有して対話のプロセス

を持ち、共感を得つつプロジェクトを育て広げていくドラマ型の新しいまちづくり手法の構築でもある。

地図2 河川敷地占用許可準則に基づく都市・地域再生等利用区域の指定（河川法）

BIBLIOGRAPHIE

水都大阪の歴史的展開

大阪市（1991）大阪のまちづくり ―きのう・今日・明日―, 大阪都市協会

大阪市都市工学情報センター（1999）Osaka -Millenium City- まちづくり物語, 大阪市都市工学情報センター

西村智弘・嘉名光市・赤 弘平（2007）近代以降の東横堀川とその沿川市街地の空間的変容について, 日本都市計画学会 都市計画論文集, n° 42-3, pp. 649-654

橋爪紳也（2011）水都大阪物語 再生への歴史文化的考察, 藤原書店

大阪歴史博物館（2010）新淀川100年 水都大阪と淀川, 大阪歴史博物館

日本の水辺を扱った景観論

中村良夫（1982）風景学入門、中公新書

オギュスタン・ペルク（1993）都市の日本 所作から共同体へ、筑摩書房

水都大阪構想

水都大阪推進委員会（2011）水都大阪 水と光のまちづくり構想, 水都大阪推進委員会

水都大阪コンソーシアム ホームページ <https://www.suito-osaka.jp>

水都大阪コンソーシアム 水都大阪マップ

https://www.suito-osaka.jp/pdf/map/gurutto_map_en2020.pdf

日本の水辺都市における都市再生の取り組みとその課題

上田篤・世界都市研究会（1986）水辺と都市 カラッポの復権, 学芸出版社

三浦裕二・陣内秀信・吉川勝秀（2008）舟運都市 水辺からの都市再生, 鹿島出版会

藤本和男・嘉名光市・赤 弘平（2011）公共空間を利用した外部地先利用空間の利用実態と評価に関する研究, 日本都市計画学会 都市計画論文集, 46-1, pp. 63-68

中村良夫・北村眞一・岡田一天・田中尚人（2019）都市を編集する川 ―広島・太田川のまちづくり―, 溪水社

篠原修（2005）都市の水辺をデザインする, 彰国社

水都大阪の取り組みに関する研究

嘉名光市、泉英明、武田重昭（2015）都市を変える水辺アクション 実践ガイド, 学芸出版社

圓道寺ゆみ・宮脇勝（2014）規制緩和に伴う河川沿いの占用と利用に関する研究 水都大阪官民一体事業の特徴と利用状況に着目して, 日本都市計画学会 都市計画論文集, n° 49-1, pp. 33-40

武田重昭・阪本幹生・加我宏之（2017）大阪市都心部の河川における親水性の評価とその整備手法の変遷に関する研究, 日本造園学会 ランドスケープ研究80巻5号, pp. 663-668

高野みのり・吉城寿栄（2019）水都大阪がもたらす舟運の活況, 交通科学研究会 交通科学, vol.50, n° 1, pp. 34-40

田島洋輔・岡田智秀（2019）水辺環境を活かした河川空間の魅力形成に関する研究

―水都大阪・水の回廊エリアにおける船着場と遊歩道と水辺を意識した建物の空間的波及と管理運営者の戦略プロセス―, 日本建築学会 計画系論文集, 84巻762号, pp. 1769-1778

ANNEXES

水都大阪を実現するための官民共同推進組織

2007 水都大阪2009実行委員会

2010 水都大阪推進委員会

2013 水都大阪パートナーズ

2017 水都大阪コンソーシアム

年表

2001 国（政府） 都市再生プロジェクト「水都大阪の再生」指定

2002 水の都大阪再生協議会（ハード整備）、花と緑・光と水懇話会（ソフトイベント）

官民連携の協議会設立

2003 国（国土交通省） 河川敷地占用許可準則の特例措置 （規制緩和）

2004 道頓堀川遊歩道 とんぼりリバーウォーク

2007 水都大阪2009実行委員会 設立

2009 水都大阪2009（アートプログラム）

北浜テラス社会実験の実施

かわのえき はちけんや（八軒家浜船着場）、中之島バンクス、北浜テラス 開設

順次橋梁のライトアップを実施

2010 中之島公園再整備

中之島公園内レストラン 開設

水都大阪推進委員会 設立（推進主体の移行）

2011 国（国土交通省） 河川敷地占用許可準則の特例措置の一般化 （規制緩和）

2013 水都大阪パートナーズ 設立（推進主体の移行）

2017 水都大阪コンソーシアム 設立（推進主体の移行）

RÉSUMÉS

水辺にその特徴が凝縮された都市は「水都」と呼ばれる。ヴェネチア、サンアントニオ、が有名だが、大阪もその一員だ。これらの都市は、そのなりわい、営みが水辺と深い関わりをもち、それぞれの都市が輝かしい歴史物語をもっている。大阪は日本第二の大都市であり、古代から古い歴史をもった都市である。港湾都市、商業都市、産業都市として繁栄してきた。その繁栄を支えたのが、堀川や海を利用した舟運だった。しかし、近代以降その姿は変容した。舟運から陸上交通へのシフト、度重なる高潮被害、深刻な地盤沈下、生活排水流入による水質悪化、不法占拠などにより水辺は悪所化し、モータリゼーションの進展や治水対策によるカミソリ堤防の建設などが追い打ちをかけ、誰も行かない「忘れ去られた水辺」となった。水都大阪に暮らす人々の生活と水辺との関係を、もう一度つなぎ合わせなければならない。散歩、憩い、ビジネス、観光、歴史文化、祭り、レクリエーション、交通、人の流れ、景観・・・あらゆる観点から関係を再編集する必要があった。そんな水辺を再び生かして都市・大阪を再生しようという試みがスタートしている。こうした状況のもと、大阪府・大阪市、経済界のトップが一丸となって水都大阪の再生を実現すべく、2001年から積極的に活動を継続している。水都大阪の取り組みは、都市計画による将来像の構築、河川法などの規制緩和により将来都市象を構築することにある。

Water cities are characterised by an interface with water, as in the case of Venice and San Antonio. These cities have profound ties with their banks and shores, and each city has an illustrious past. Osaka, the second-largest city in Japan, is one such city. Despite its long history, it has changed in appearance a great deal since the 19th century. Means of transport have evolved from fluvial to land transport, high tides have caused repeated damage, land subsidence has worsened, water quality has deteriorated due to the influx of domestic sewage, and the illegal occupation of land has increased. In addition to all these factors, motorisation and the construction of dikes, referred to as "razor dikes", to control water have transformed the

riverbanks into forgotten areas no longer frequented. Recent attempts have been made to regenerate the city of Osaka by starting from its riverbanks. The Prefecture and the Town Hall of Osaka as well as the local business community have been working together since 2001 to revitalise the city as a water city. One of the approaches adopted to transform Osaka into a "aquatic metropolis", has been inspired by a new urban vision of the riverbanks which encompasses a deregulation of fluvial law.

INDEX

Keywords : Osaka, riverside development, urban regeneration, urban identity

キーワード : 大阪, 水辺整備, 都市再生, 都市アイデンティティ

AUTEUR

KANA KOICHI 嘉名光市

大阪市立大学大学院 工学研究科 教授

kana[at]eng.osaka-cu.ac[dot]jp