

第3回千代田区川沿いのまちづくりガイドライン検討会

議事録

日時	令和4年11月16日(水) 15時~17時
会場	千代田区役所8階 第3・第4委員会室
出席	13名
議題	千代田区川沿いのまちづくりガイドライン骨子(案)について

議事録

- 開会
- 傍聴者入室

資料説明(事務局より)

意見概要

- ガイドラインの骨子には、「川を眺める」という視点はあるが、「川を遊ぶ」という視点がない。水辺に近づきたいと思うような、ボートが浮いていて、川でわいわいと歓声上がる、という川の使い方が増えてほしい。見学会で感じたが、周囲の街並みはきれいなのに、川には船が置いてあるのみで、楽しそうでない。「川遊び」という使い方が、まちに影響を与える。「川遊び」という視点を記載してはどうか。
- 「川遊び」の視点を加えるご意見は、ご指摘のとおり。ただ、例えば横浜市で実施されている、カヌーやSUPでパレードを実施するといった使い方や、船の運航などは自由使用であるが、安全安心を確保する必要はある。外濠の絵巻の中に、将来的なビジョンとして、そのような使い方が示されている中で、ガイドラインにはどう記載するか。ガイドラインの中では、P46の外濠において、水上アクティビティが示されている。これは、外濠は閉鎖水域なので、比較的 안전한環境であるため、あえて外濠に記載していると思うが、外濠に限らず、その他の河川においても、水質浄化と相まって、そのような使い方についてイメージを記載することはできる。ただ、アクティビティができる場を設えることは、東京都との調整が必要となる。
- 川が賑やかに使われる記載があると、まちで活動するグループが、新たな使い方を知る所以になる。実際には、行政組織で河川の使い方やイベントを考えることには限界があると思うが、使い方を示せば、やりたいたい人がいて、やってみようとする団体が出てくるかもしれないことを期待している。
- ガイドラインを策定する理念について、内容が充実してくると制限をかけるものとなってしまうがちである。できれば、自由な発想を制限かけない、楽しい水辺づくりをしようと呼びかけるものとする方がよい。
- 川の歴史の記載内容について、川の機能だけでなく、各時代の景観についても記載が必要ではないか。特に関東大震災の後、川の様子は大きく変化している。区内に架かる橋りょうのうち、3分の2は関東

大震災の直後に建設され、約 100 年経過している。この橋りようが持つ景観上の意味合いを伝えていきたい。

- ライトアップされた橋りようは、自動車からの存在感は大きいですが、水辺の船からの存在感はほとんどない。特に東京都は、水辺からのライトアップはほぼない。照明は、道路の面からの視点でしか考えられていないように見える。大阪は水面から照らし、橋りようの存在感がある景観をつくっている。区は特に、上を高速道路が塞いでいる状況にあるので、公共施設である橋りようの存在を、どう浮かび上がらせていくか、という記載をすることがまちづくりに影響する。川沿いのまちづくりについて、行政組織がどう考え、進めようとしているのかを明らかにすることで、企業側が同様にデザインしていく契機になるガイドラインになると良い。
- 見えないことに対しては誰も興味を示さないなので、具体例をガイドラインで示すことができれば良い。例えば、川沿いの敷地に水を引き込むとどうなるか。再開発を計画している場所に、水辺を引き込むと、公共空地を公共水面に置き換えることができるので、船を係留することや、水辺で遊ぶことなど、現在の川という概念の中ではできないことができるようになる。築地川に JR の例があるが、川が直線的にある中で、これ以上整備できないものとするのか。企業は、ガイドラインにより、安全安心を担保すれば、様々な可能性を自分たちの中に作り込めると認識でき、安心して多くのことを提案したり交渉したりすることができる。
- まずは、制限事項を記載するのではなく、提案事項を記載し、川沿いのまちづくりを誘導していく中で、どうしても制限せざるを得ない事項があれば、都度議論するという進め方にしたい。
- 人々は法律を読む際には但し書きを読もうとする。しかし、最近のディベロッパーは、但し書きされた内容は実施しないよう意識している。このような社会の風潮を、ガイドラインにより誘導できれば良い。
- 川沿いの土地所有者が、川に顔を向けた建築をした場合、インセンティブの仕組みを検討するのは、まだ先の話なのか。税制などの優遇措置を設けないと、民間企業は何も実施しないのではないか。
- 資料 1 の P36 に記載された「歩行空間に連続性を持たせる」という文は、幅広く意味が取れると思う。川沿いの遊歩道を連続させたとしても、その間には多数の主要道路があり分断してしまうため、単純な空間の連続性を持たせるという意味では実現しない。ガイドライン上の連続性については、川と周辺地域のウォークアブルな要素がつながり、道のりが楽しめる、歩きたくなるという意味合いになると思う。現在の記載では、単純に考え、道路により分断されるという考えが先行してしまうので、より具体的な書き方をすると良い。
- 見学会にて確認した隅田川の護岸の内側の遊歩道のように、柳橋から永代橋まで、橋りようの下をくぐって連続で遊歩道が楽しめる場所もあると聞いた。神田川や日本橋川では川の幅が狭いので、難しいと思うが、橋の下の空間に遊歩道を設えることはできないか。河川法等の法規制があるかもしれないが、水に浮いた構造物で連続した歩行空間ができると良い。また、橋の下の空間で、水に近づいた形で歩けるということが可能であれば、ぜひ計画として記載したいと思う。
- もし大規模な開発が許されるのであれば、水面に近いところに連続的な遊歩道を設けるといった計画は可

能性があると思う。しかし、現状は、コストや周辺地域との合意形成などのハードルがある。その中で、書き方が重要であり、難しいからと言って諦めて書かないのではなく、例えば、遠い将来にもしかしたら、川沿いの民間の敷地や公共敷地が少しずつ繋いでいくことで、最終的に川沿いの道ができる、というような理想像をガイドラインに記載することは良い。

方針 1～4 を挙げている中で、川を使える場所に戻す、という方針 4「川を使う」が最終目標であると思う。ただ、現在は程遠い状況にあるので、まずは方針 1 でまちの裏側になってしまった川に意識を向け、そして点でしかないけれども、船着場や開発地を活用してまちに開いていく、さらに開かれたものを繋いでいく、ということを踏まえて最終的に川を使うことになっていくと思うので、大きなビジョンとして一つの絵を描き、示すことが重要である。

実際に開く際は、ハード整備をするハードルもあるが、それ以上に安全性など水害に対する対応がまた別のハードルとしてある。海外の事例を見ると、水に近い連続的な遊歩道をついている都市の中央部では、同時に水害対策もきちんと講じている。見学会で視察した亀島橋も水門で閉じることができるから、安心して遊歩道を設けることができる、という説明があった。よって、防災上のハードルをクリアするためには、インフラ整備も同時に実施する必要がある。その中で、連続性を担保していくにあたり、現在ある防災船着場や橋詰広場、橋の下などの要素を少しずつ繋げたような場所をガイドラインで示し、合わせてその場所のできる活動のイメージも示す、そして災害時でも、広い面があるから避難路が確保できている、といった一連のストーリーを記載することで、最終目標に至るまでの一つの段階として示すことができる。

現在は実現性がないかもしれないが、いつか目指したいゴールを描くことが重要。ディベロッパーは、行政が禁止する要件を侵すことはないので、禁止事項ばかりでは見合うだけで終わってしまう。そこを踏み越え、ディベロッパーが抱く熱意を形にして、今すぐできること、中期的にできること、長期的に目指したいことの可能性を段階的に例示することが良い。

- 「歩行空間の連続性」について、まずは生身の人間の居場所としてのスペースを川沿いにつくるという視点がある。敷地の性質によって公共団体がつくることもあれば、民間のディベロッパーや個人がつくることもある。居場所をたくさんつくるために、滞留する移動空間をつくり、その間を繋ぐ移動路をつくる。そこに民間企業がさらに接続し、徐々に使い勝手が良くなっていくというストーリーだと思う。幅 1.5mの通路をただついても誰も歩かないので、そうならないよう、歩行空間というのは、歩行者のための場所、スペースを意味すると考える。
- 水に近づける場所などの水辺へのアクセシビリティを調査したプロットの精度を高めることが重要である。「良いまちとは、散歩したくなるまちだ」という恩師の言葉があり、そのとおりだと思う。日常的に散歩ができる、観光で訪れても、なんとなくまち歩きができる、そして、将来的にはできる限り物理的に繋げていく、ということを目指しながらも、まずは水辺を基軸として散歩がしたくなるネットワークをつくっていく必要がある。そのために、現在は歴史的資源のプロットしかないなので、例えば幼稚園や保育園、小中学校の場所、地下鉄の出入口の場所、高齢者施設の場所などより公共的な場所を記載し、地域住民や観光客が「天気がいいから散歩するか」という気持ちになるような空間を少しずつつくっていくことは可能である。よって、「連続性とは何か」を具体的に考えていくために、プロットすべき公共施設や地域の中のコミュニティに関わる施設

をエリア図に記載してはどうか。

- ディベロッパーが、建物と後ろと川の間通路をつくるだけで良いと受け取ってしまう可能性が高い。ディベロッパーにインセンティブがなく、人は道路から来て、川からは来ないので、景観として川そのものが魅力的でないとならない中で、導線ということだけ記載すると、2mの通路を繋げただけという建物になってしまう。建物それぞれについて、川に対しどのような理念でつくったのか、回答できるよう誘導するまちづくりができていけば良い。連続して通れなくても魅力的であり、どこかを經由すればまた川に戻れるというような、敷地同士を繋げることを誘導できるガイドラインにする必要がある。一番簡単な事項を記載し、そこさえクリアすれば問題ないという動機付けになっては意味がない。
- 規制ではなく、前向きな誘導ができるガイドラインであることが重要である。また、自由な発想で前進できるまちづくり、というものが誘導されるような内容を記載することが、ガイドラインで描く目標を達成するためには重要である。

この観点から、第3章において、P43に「日本橋川エリアでの取組みイメージ」という図表の記載があるが、とても具体的に記載されている一方、良い点、懸念点の両方がある。既存の計画や資源をどのように活用していくかという情報と、これからの在り方を記載するのであれば、具体的な場所ではなく、ゾーンを描き、その中から取り上げるべき視点を記載する、という誘導が必要である。

併せて、参考資料2に記載のある第3章・第4章のイメージ図は、誘導する際の具体的なアプローチの例示になるので有効である。しかし、今回は「連続性」を最大の特徴として議論しているので、川沿いで空間を分析する際にポイントとなるのは、まちのネットワークと交点になっている場所であり、この情報が不足している。まちとの接続性や連続性の中で、空間づくりのために重要なポイントとなる場所の情報を記載すれば、リズム感あるまちづくりを誘導できると思う。具体的な手法まで踏み込んで例示することは心強く、インセンティブにも繋がる。この例示に目的を記載する必要もあると思う。川沿いに横に連続する空間をつくるのか、まちとの接点がある滞留空間をつくるのか、より丁寧に記載したほうが良い。

将来像は連続した空間になることだが、まちへ出ていく際には端と端があるはずであり、真ん中から始めるということは勇気があることである。よって、着手しやすい場所やきっかけとなる場所も示唆したほうが良い。

P33の日本橋川エリアの課題について、「業務集積地における空地の拡充」という点において、「業務商業用地が大半を占め、公園等のオープンスペースが少ない」という点は、直結する関係性であるのか違和感がある。要素としては関係するが、住民エリアではないところで、空地をつくってきたということだと思うので、取り組むべきベクトルを記載すべきである。また、昼夜間人口の分析も記載があるが、川沿いの回遊性の起点となるポテンシャルはあるが、発揮されてないことが課題であると思う。

- 川沿いの壁面後退等を、場所を問わず形式的にすれば良いというものではなく、戦略的に場所を選定して実施すべきだと思う。そうすれば、開発する側も協力してくれるかもしれない。より重要な場所で、「居場所づくり」を実施するということが大切だと思う。

加えて、真ん中から実施しても、着手するとしたら公共的な場所からなると思うので、例えば歴史的な橋りょうは必ず橋詰広場をつくっているのだから、橋詰広場から少しずつ良くしていくとか、着手する場所につ

いての具体的なアイデアを、分析し、例示するという記載方法が考えられる。

- 最初の分析が、統計的なものになりすぎている。現在の連続性がどのような状況か、という現状診断を実施し、この場所は着手すべき、この場所はある程度整備されているので、少し改善すれば良くなる、という選択の判断に使えるような分析を考えると、実行されていくと思う。
- ガイドラインを今年度に作成し、来年度から活用していく予定であるが、ディベロッパーが関わる再開発やまちづくりであれば、区はしっかり誘導できると思う。一方、再開発等ができない地区もあることが現実で、個別の建替えという事例が出てくるということを考えると、個別の建替えの際に、裏の遊歩道まで指導、誘導ができるだろうか。神田川沿いには、敷地の幅が狭いところもあり、実際は難しいと思う。そのような箇所をどのように誘導していくか、ということについて、先日、和泉橋を見学した際に、既に反対側は建替え中であり、1階に川に面した飲食店をつくっているという事例もあった。将来的には、遊歩道等ができるべきだと思うが、個別の建替えをガイドラインで誘導していくような記載もあるほうが良い。あくまでも将来像を記載すべきだという意見であればそれでも良いが、来年度から実際に運用していくにあたり、どう整理すべきか。
- 参考資料2の小規模イメージは、空地が確保できる場所に対しては有効な手法だと思うが、神田川沿いのような小規模な宅地においては難しい。宅地側から川に対して近づいていくものを設けるという視点でガイドラインは作成されているが、川から宅地側がどう見えるか、美しく見えるようにするか、きれいな街並みが見えるビューポイントをつくるか、それが川の活用、連続性につながっていくという考え方もあると思う。個別方針の中で川に面したまちをつくっていくことであれば、例えば空地を設けずに壁面線を揃えとか、色彩についての統一的な指針がデザインガイドラインに示されていて、徐々に街並みが整っていくという手法も有効だと思う。

また、神田川沿いはコンクリートの護岸が続いているが、治水上必要であり、撤去できないのであれば、1、2階の低層部よりも中高層部のほうが川に近い意識を持てるということも考えられるので、必ずしも空地だけにこだわらず、川から見えた時の美しさ、という視点も記載することが、まちづくりには有効だと思う。
- 建て替わず、雑居ビルでテナント貸している建築物について、川側には閉じないでほしいとか、川側から中の様子が見えるようにしてほしいとか、運用上の話もあり、ネットワークとしては組めないかもしれないが、建物内での川側に向けた店舗の様子が外に発信されるようなことを記載することも良い。地主に例示していけば、少しずつ改善していくし、意識も変わっていくと思う。常に大がかりなハード整備を実施するというだけの話ではないと思う。
- 川に面して何かをつくらうとすると、例えば近くの住居の中が覗けてしまうというクレームが軋轢として生じる可能性がある一方で、作る側にとってはハードルが高い。川に面する敷地を断面的に捉える時に、各個人の建物でも制限はかけられるのか。後退させて、川から見える建物を建てようとする、隣家の中が覗けてしまう、ということにならないようなまちづくりに対する指針を記載する必要がある。

- マクロな話から始まって、規模を問わず様々な人が関わってくるので、実現性をどのようにしてもたせるか、という話になる。当然、全てカバーすべきで、最初のマクロの話であれば、そもそも川に対する意識を変えないといけないものであり、それはガイドラインでないとできないことである。川は裏ではない、活用できる、という話を、過去の活用例等、歴史のエピソードとして記載するのか、長期的な将来のゴールの絵として記載するのか、何らかの記載は必要である。

個々への実効性を高めていくとなると、地図の使い方が重要である。川が一連のものであるということを示すために、対象となる3本の川の地図について、1、2章において細かく記載されている。次に3章に落とし込むにあたり、現在の参考資料のような記載では、急に川に目が近づいたように感じる。例えば3章の最初に記載のある、エリア別方針の地図において、現在はここまでできているけれど、将来こうこうことをしていきたい、というマクロなビジョンを、ピンポイントで記載してしまうと動きにくくなるので、ゾーンとして描いていく、そして鳥の目から蟻の目になって、より細かい解像度の高い地図も記載するという必要がある。その際に、公共施設があるところや大規模開発があるところ等、着手できそうな場所をフォーカスして、より解像度の高い話を記載していくことが良い。防災船着場がある場所はもともと秋葉原への船入れがあった場所なので、遊歩道により川と繋げていく場所である。また、橋詰広場がある等いろいろな視点で、まず川に開いていこうという話と、ローカルに繋いでいこうという話と、まち側のネットワークに繋いでいこうという話を解像度が高い内容で記載する、というように、地図の縮尺の範囲をミクロからマクロへ、目的に応じて使い分けていくことで、これまでの議論が網羅できると思う。

- そもそも川沿いは、景観計画で神田川・日本橋川重点地区に指定されている。ただ、建築計画が始まった後に、景観計画に沿ってどこまで誘導できるのか、という使われ方をしている。小規模・個別の建替え等について、できることについての協議を積み重ねるが、一定程度の妥協をしなければならぬというプロセスの中で、本来あるべき姿についてのアイデアやノウハウの蓄積がある。よって、景観計画からさらに発展させて、大規模開発や個別の建替えにおける川沿いのあるべき姿というものを積極的に発信し、誘導しつつ、景観計画が求める理想像をポジティブに、プッシュ型で発信していくという用途の中で、ガイドラインが活用できれば良い。
- まずは、川沿いの開発が小規模であろうと大規模であろうと、全ての方に川との関わりを考えた建築物を計画していただくことが目的の第一だと思う。その上で、より具体的な話として、水辺の連続性を物理的に確保するかどうかという話だが、ベネチアの運河だって水辺沿いを歩けない場所は多くあり、必ず水辺で連続していないといけないという話ではないが、まずは現在の水辺のアクセシビリティがどのように確保されているか、現状を分析した上で、戦略的にこの場所はどうしても繋げたいという場所があれば、行政が開発団体と協議できるようにしておく必要があると思う。その上で、水辺沿いにスペースを確保する場合は、気を付けること、水辺沿いにスペースを確保しない場合は、川側に魅力的な建物をつくる場合に気を付けることを記載することが重要だと思う。行き当たりばったりで実施するのではなく、ある程度目的意識を持って、各開発主体の方に考えていただくようなガイドラインというものが理想的である。
- 調査の結果については、詳細に本編に記載するよりは、場合によっては資料編という形で付録を付けるという手法もあり得ると思う。

- 最終目的は、川が使える場所に戻るということだと思うが、ガイドラインの中にアクティビティのイメージを具体例として例示してはどうか。類似資料をネットで検索したところ、東京都建設局が平成 26 年度に作成した「隅田川における新たな水辺整備の在り方」という資料が参考になった。具体的な施策のイメージが記載されていた。例えばテラスの同線を連続化するという例や、隅田川テラスの整備やスーパー堤防のイメージが記載されている。他にも民間企業が実施できそうな水辺の利活用の話として、水上レストランや水上イベントのイメージなど、ハードとソフト両方の施策イメージが記載されている。この記載の有無によって、ガイドラインを見る人の理解度は違ってくると思う。この施策イメージを例示し、現状分析により、これに誘導されそうなものの記載へ繋げていくような記載ができれば活用しやすいと思う。

分析においても、契機となりそうな、例えば整備した場所で子どもたちが遊ぶ、というようなイメージがあれば保育園というプロットに意味が持たされてくる。または歴史的資源を活用したイベントであれば、歴史的資源というプロットが意味を持つてくる。よって、プロットのところで散りばめることで、具体的な施策イメージが、上からみた利活用の全体像の鳥瞰パースになっていて、施策イメージの適用ポイントが落とし込んであるので、繋がってイメージすることができる。これまでは利活用の施策イメージは作成されていないので、このような記載があれば、現在はないものに対する想像力を掻き立てる助けになると思う。

- ガイドラインは区民にとって役に立つものであってほしい。区民にとっての川沿いのまちづくりであり、川沿いに敷地を所有している区民にとっても良いガイドラインとなることを希望する。ディベロッパーにとってメリットがある内容になってしまうのではないかと危惧してしまう。
- 区民は行政の資料をほとんど見ないことも課題だと思う。しかし、川沿いに実際に住んでいる物件を所有している区民やオーナーが、当事者意識を持ってくれるようなガイドラインにするためにはどうすれば良いか、どう意識は常に持って議論したい。
- 水辺アクティビティの現実的な問題として、区内にあるボート場、釣り堀、水上レストランは、区営の千鳥ヶ淵以外は、全て不法占拠が問題になっている。その中で、それらを推進していくことをガイドラインに記載することは難しいと思う。観光協会としても広報したいが、違法なのでできない、という課題を抱えている。このガイドラインでは、どうすべきか。
- 先ほどの課題は、外濠における問題である。外濠については、国、都、区という行政機関 3 者の中で、外濠という財産管理のせめぎ合いがある。オリンピック前は、そのような使われ方が奨励されていたが、時代が変わる中で、不法占拠が問題になってきたという歴史的経緯を経て、現状があるということもひも解いていく必要がある。そのための手法として、人々が共有できるビジョンを示し、国、都も建設的に取り組んでいこうという形の中で、影響するようなガイドラインになれば良い。外濠の絵巻やビジョンを、法政大学が中心となって発信しているが、そのような人々が共有できるものを、行政として、新しい時代をつくっていく追い風となるようなものになれば良いと思う。

- 第3章のビジョンについてだが、「川が人、まち、歴史を繋ぐ」という記載について、少し不足を感じる。
- 第1回検討会において、川にある歴史的資源について、申し上げた。まちは歴史の中で積み重なっており、川の断面の中に存在しているが、現在は堤防で区切られている。堤防を外すことができるかもしれないことも、数年かけて東京都河川部と議論してきた。歴史を見せることが川のおもしろさや楽しさの理解に繋がると思う。川の断面の中に何が見えるのか、例えばマーチエキュートの地下部分について、当時の施工方法を見せることができると、観光的にも大きな材料になる。歴史が重なってきた川の大切さを見せるという意図を持って取り上げてほしい。
- 日本橋のたもとから大手町までの船の運航を提案したい。日本橋のたもとには小さな観光船が運航し、桜の季節には行列ができています。もし運航が可能であれば、中央区と千代田区の両方にかかわるが、観光などで、この間を少し船に乗って楽しめることができれば、人、まち、歴史の活動につながると思う。
- ビジョンなので、繋ぎ方をどうしたいかということを書かなくてはいけない。目的と手段と両方を記載して、手法ばかり重視し、目的を見失う例はよくある。位置づけの最終的なゾーンを記載してほしい。
- この先に目指すまちづくり像が加わると、より良いと思う。神田川と日本橋川は、昔は舟運がとても盛んであったため、船の妨げにならないようアーチ型の橋を架けたと推測する。
- ビジョンに、人々の活動の中心が川にあったという過去の様子を取り戻す、ということに記載したい。

その他

- 次回検討会は12月16日に開催する。