

# 渋谷川の改修計画の変遷と背景に関する研究

石原 成幸<sup>1</sup>・河村 明<sup>2</sup>・高崎 忠勝<sup>3</sup>・天口 英雄<sup>4</sup>

<sup>1</sup>正会員 博(工) 首都大学東京客員准教授 都市環境科学研究科(〒192-0397 東京都八王子市南大沢1-1)  
E-mail: ishihara-shigeyuki@tmu.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 工博 首都大学東京教授 都市環境科学研究科(〒192-0397 東京都八王子市南大沢1-1)  
E-mail: kawamura@tmu.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 博(工) 首都大学東京客員准教授 都市環境科学研究科(〒192-0397 東京都八王子市南大沢1-1)  
E-mail: takasaki-tadakatsu1@tmu.ac.jp

<sup>4</sup>正会員 博(工) 首都大学東京助教 都市環境科学研究科(〒192-0397 東京都八王子市南大沢1-1)  
E-mail: amaguchi@tmu.ac.jp

渋谷川は東京都管理の二級河川であり、渋谷駅上流部が暗渠化されたことで夙に知られている。渋谷駅周辺では現在、複数の再開発事業が相互かつ緊密に連携しながら進行中であり、これら再開発の一環として渋谷川でも河川敷地占用許可準則の特例占用を活用した親水施設整備など、河川と街づくりが一体となった沿川環境整備が進められている。本論では同駅周辺の再開発を契機として、豊かな環境空間が甦るに至った渋谷川における河川改修と下水道整備計画の変遷のとりまとめを通じ、これまで余り知られていなかった事実関係、また従来注目されてきた河川の下水道幹線化計画とは別次元で河川の覆蓋化計画が検討されたが、開渠のまま残された背景などを新たに明らかにした。さらに今後の都市河川における河川環境の再生方策等についても言及を試みたものである。

**Key Words :** Shibuya River, 1961 report, river environment, urban revitalization, Tokyo

## 1. はじめに

河川は都市内にある貴重な公共空間であり、また自然系の空間として人々に憩いの場を提供している。その一方、高度経済成長期における水質の悪化や洪水処理を優先した河川改修の結果として、身近な公共空間でありながら暗渠化や川に背を向けたまちづくりが進むなど、河川と沿川地域の間で様々な不整合が生じてきた。しかしながら近年では従前の反省から、河川を都市の重要な構成要素として位置づけ、また都市景観や防災面での向上に資するよう、まちづくりと調和した河川改修の重要性が指摘されている<sup>1)</sup>。

東京の中小河川においても、その歴史的経緯を鑑みれば河川の下水道幹線化や自動車専用道路による河川の上空占用など、現時点での評価として適切な河川空間の活用が図られてきたとは言いがたい状況も散見される。このように都市内の貴重な公共空間でもある河川の改修計画の立案には、正しい河川の歴史認識とともに高い見識を持った長期的展望に基づく判断が求められている<sup>2)</sup>。よ

って、今後の適正な河川の活用方策やまちづくりと一体となった河川改修を進めるうえで、河川改修の歴史的経緯や河川改修手法への造詣を深めることは極めて重要であると考えられる。

東京の典型的な中小河川の一つである渋谷川は、一水系の途中で名称が変わる都内では希有な河川である。法定河川(河川法の適用対象)としては渋谷区・港区内を流下し東京湾に注ぐ、東京都知事が管理する二級河川である。図-1に示すとおり、流域面積は22.84km<sup>2</sup>、流路延長が約7km、渋谷・港区境の天現寺橋から上流を渋谷川、下流が古川と呼称されている。かつて、港区域は江戸・東京の旧市街地にあたり舟運で栄え、渋谷区域が市郊外に位置し水車のある田園を流れるのどかな河川であった。また渋谷川上流部に位置した支川の河骨川は唱歌「春の小川」のモデルとして人々に親しまれていたが、それら支川の多くが高度経済成長期までに下水道幹線化されて地上から姿を消したことでも知られている<sup>3)</sup>。当時の法定河川の下水道幹線化の多くは、昭和36(1961)年10月の東京都市計画河川下水道調査特別委員会による報告(以

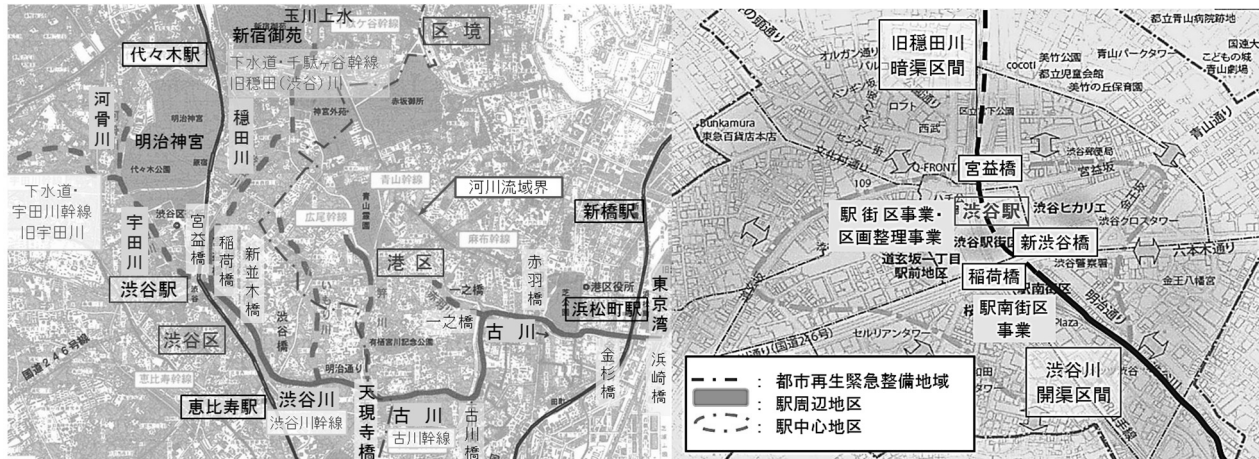


図-1 二級河川・渋谷川・古川水系図（含・下水道幹線）<sup>4)</sup>

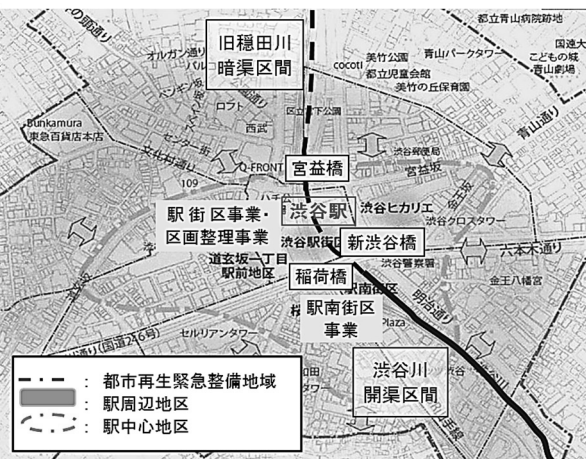


図-2 渋谷駅周辺・都市再生事業と河川関係図<sup>6)</sup>

※ 図-1・2とも元図に加筆 ※ 東京区部の主な中小河川の位置関係等は図-5を、駅周辺の拡大図は図-6を参照願いたい

下、「36答申」という)に基づき実施されたことが知られている<sup>3)</sup>。

一方、現在の渋谷駅周辺では図-2に示すとおり、平成17(2005)年12月、都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域(都市再生の拠点として都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として政令で指定する地域)に指定されたことに伴い、駅東口の渋谷駅街区土地区画整理事業、駅周辺部での渋谷駅街区整備事業や渋谷駅南街区整備事業など複数の事業が相互かつ緊密に連携しながら、百年に一度とも云われる大規模な都市再開発が進行中である<sup>9)</sup>。これら再開発の一環として、従来は公的利用に制限されてきた河川敷地・空間の民間事業者等による占用を可能とした河川敷地占用許可準則(以下、「準則」という)の特例占用に基づく親水施設の整備など、官民連携による河川とまちづくりが一体となった沿川環境整備が進められている。このため、最近では渋谷川の再改修や工事に伴う暗渠部の移設等が新聞などで話題になっている<sup>8)</sup>。

ここに、渋谷川の変遷や暗渠化に関する文献は一般書籍等<sup>10)11)</sup>と論文に区分でき、特に渋谷川を主題に据えた既往研究は次のように大別できる。①渋谷地域の地質・地理面から論じたものは、渋谷川とその支川の合流地点に位置する渋谷駅周辺の谷戸地形や渋谷駅の構造に関する研究が多く、河川改修に言及したものは少ない<sup>12)13)</sup>。②河川・空間環境に関しては、河川の暗渠化と再生方策の検討、または沿川地域と連携した河川空間の整備に関する都市・建築計画からの研究が中心となっている<sup>14)~16)</sup>。このうち、河川敷地の空間構成パターンに関する研究論文は本論と密接に関係しているが、渋谷川は研究対象外とされている<sup>14)</sup>。③河川計画・管理に関連するものは、都市河川の流出解析、河川管理手法や河川の下水道化まで幅広い分野が対象となっている<sup>3)17)~19)</sup>。特に渋谷川の下水道(暗渠)化に伴う河川廃止に至る経緯と思想に関

する研究が存在する<sup>3)</sup>。しかしながら、当該研究の主な対象は渋谷川上流部の下水道化に関して論じた点にあり、河川(開渠)区間の存続理由は事実経緯のみに留まるとともに、再開発との関連性には言及していない。

よって、本研究では渋谷駅周辺での再開発事業を契機として、これまでの渋谷川・古川に係る河川改修・下水道整備の経緯等の検討を通じて、河川の暗渠化計画と開渠として存続に至るまでの変遷と背景について考察するものとする。次に、現在進行中の準則の特例占用を活用したまちづくりとの一体整備により、豊かな環境空間を有して甦った渋谷川の改修に着目することで、他の中小河川における河川環境整備の方策や覆蓋化された河川の開渠復元の可能性についても言及を試みたものである。

## 2. 研究方法

本研究では渋谷川に係る河川改修・下水道整備の計画並びに再開発事業に関連する文献・資料等を収集するとともに、それら計画決定等の背景について関係者へのヒアリングなどを通じて明らかにすることを試みている。その調査概要は表-1に示すとおりである。

当初調査は平成14(2002)年に渋谷駅下流の開渠区間の改修事業が完了したことから、平成16年度に渋谷川・古川の現況調査を行った。同時にこれまでの河川改修事業

表-1 調査概要

調査方法	概 要
対象河川	渋谷川・古川、並びに36答申の対象12河川
現況調査	現況(河川状況・空間環境)、本・支川の関係等
資料調査	河川・下水道の関連報告書、官報・公報、公文書等
調 査 期 間	①平成16年4月~同17年3月: 現況・文献調査、ヒアリング ②平成28年9月~同29年3月: 追加現況調査・文献調査 ヒアリング対象者: 河川部関係者(08名) 9名
調査協力機関	東京都 建設局 河川部 東京都立中央図書館(都市東京情報係) 東京急行電鉄(株)都市創造本部 開発事業部

に関する資料収集を進めるとともに、関連性を有する36答申資料を含む下水道関係の資料についても改めて収集した。その収集した資料の検討を進める中で生じた疑問や背景等に関して、過去に河川改修や下水道計画との調整を担当した東京都河川部職員(OB含)9名の方にも事情を伺う(以下、「ヒアリング」という)ことができた。また、平成28(2016)年には渋谷駅周辺での再開発に関連して渋谷川の再改修がトピックとなったことから、改めて現況調査を行うとともに東京急行電鉄(株)等から再開発関連の追加資料収集を進めた。官報・公報や新聞記事等に関しては、東京都立中央図書館の協力を得た。さらに、渋谷川・古川以外の36答申の対象となった12河川についても比較対象とするための現況調査を実施した。

ここに、当初調査時でなく今般の本論公表となったのは、昭和60(1985)年の改修方針決定から平成29(2017)年で30年が経過し公文書開示等の節目となること、渋谷駅前における大規模な再開発を契機として、関係者間においても知られることが少なくなった改修経緯等を公表することに有用性があると判断したことによる。なお、ヒアリング内容には第一著者が東京都職員として在籍時に関係者から継承された知見を含んでいることを付記する。

### 3. 河川並びに下水道の改修計画等の変遷

はじめに、東京都管理の河川のうち、河道拡幅のための用地買収を伴う中小河川の改修手法について概説したうえで、本論の中心となる渋谷川について細述する。

#### (1) 東京都における中小河川の改修手法

東京都管理の中小河川改修では河川法(昭和39(1964)年7月10日法律第167号)に拠る河川整備計画を策定している。そのうえで河川整備計画に定めた河道拡幅を伴う改修計画線を都市計画法(昭和43(1968)年6月15日法律第100号)に基づき都市計画を決定した後、事業認可(過去の機関委任事務では事業承認)を得て用地買収のうえ改修工事を実施している。これは東京における計画的な河川改修が旧河川法(明治29(1896)年4月8日法律第71号)制定前から、東京市区改正条例(都市計画法の前身:明治21(1888)年8月16日勅令第62号)に基づき実施されてきた経緯に関連することを著者らの既往研究で明らかにしている<sup>20)21)</sup>。その後も継続して用いられている理由の一つとして、高密度に都市化された市街地での錯綜する公共事業や民間開発計画と河川改修事業との調整には、河川法や下水道法などの個別の公物管理法を適用した改修に比べて、都市計画法を用いた改修手法の方が法的制限や告示周知等の実務面で有益なことに起因することがヒアリングの結果等から明らかになった。

具体例としては、以下のとおりである。

- ① 河川法では事業規模単位(5箇年程度の延長区間)で河川予定地指定(買収対象範囲の告示)を行う必要があるのに対して、都市計画法は河川計画全体(改修対象となる総延長)を都市計画決定(以下、「都市計画線」という)することができ、長期計画の公表かつ住民周知の視点でも優れていること。
- ② 河川法に基づく河川整備計画を公表した段階では、河川改修計画線に法的な制約を生じることはないが、同計画線を都市計画法に基づき都市計画線として告示した場合は、2階超の堅牢な建造物に対する建築制限等の法的効力が発生すること。
- ③ 河川法に基づく河川予定地指定では土地の強制取得が必要になった場合、改めて土地収用法に基づく手続きが必要となるが、都市計画法では事業認可を得た段階で土地収用法の事業認定を得たものと見なされるため手続きが簡略化できること、などが挙げられる。

ここで、都市計画法は道路、河川、公園、上・下水道、鉄道等の都市施設を対象とした法律であり、同法の適用を受けた都市施設のことを都市計画河川、都市計画下水道等と称している。以下、本論では河川法の適用対象となる河川施設を河川、都市計画法に基づき都市計画決定された河川及び下水道施設を都市計画河川・都市計画下水道と記すこととする。

以上のことから、河川法及び都市計画法に基づく河川改修計画(都市計画河川)、並びに都市計画下水道の計画が重複決定されているのは、それぞれの公物管理法と都市計画法を併用して改修・整備事業等を進めてきたことに起因すると考察できる。なお、河川法・下水道法の各法令に基づく施設管理手法の相異等については、第5章で詳解する。

#### (2) 渋谷川の法定名称が上下流部で異なる理由

河川法上の渋谷川は渋谷区内における名称であり、天現寺橋下流の港区内では古川と名称が変わる。図-3より旧河川法に基づき、下流部の古川は大正7(1918)年6月に準用河川の認定(施行)を受けている。これに対して上流部の渋谷川は6年後の大正13(1924)年4月に準用河川の認定(施行)を得ており、その後に都市計画決定されている。このため渋谷川と古川の名称が異なる理由としては、旧河川法関係資料とヒアリング結果を併せて考察したところ、以下の事由に起因すると考えられることを明らかにできた<sup>22)23)</sup>。

- ① 当時の旧市街地(港区相当)と市街地近郊の農村地帯(渋谷区相当)では河川改修の必要性が大きく異なったため、当初は旧市街地に位置し舟運利用もあった古川区間に限って河川改修を計画したこと。

事業 \ 河川	渋谷川		古川												
法定河川 (河川法)	T13.04.01 準用河川認定(施行)		T7.06.01 準用河川認定(施行)												
S40.04.01 新法施行	S40.03.31	準用区域解除・公共用財産廃止 5,112.49坪													
		S40.03.31 準用河川													
		S40.04.01 二級河川 2,600m	S40.04.01 二級河川 4,350m												
		H27.08.31 二級河川 2,400m													
都市計画河川 (都市計画法) 含・東京都市区 改正条例	S10.04.16	河川計画 2,506m	T14.12.12	河川改修(1,288m)											
		S22.11.26 河川計画 5,368m	河川計画 2,342m	運河計画 約2,000m											
		S41.01.24 変更計画 2,518m													
		S45.12.22 変更計画 2,520m	S45.12.22 変更計画 2,340m												
		H21.06.22 変更計画 2,270m	H20.06.20 変更計画 調節池 追加												
		S25.07.10 千駄ヶ谷・渋谷川幹線ほか													
都市計画下水道 (都市計画法)		S37.03.31 渋谷川幹線 2,900m	S37.03.31 2,319m (雨水)												
下水道整備事業	S41.01.24	下水幹線しゅん工 2,560m													
	H27.08.31	下水道移管 193m	廃止												
36答申 対象区間の区分	下水・幹線化区間		下水・幹線化区間												
河川改修 事業種別	覆盖化対象区間(渋谷川)		覆盖化対象区間(古川)												
	(52m)	中小区間 2,400m	中小区間 3,080m	高潮区間 1,300m											
	○ 中央 上流 線端 線路	○ 参宮 橋	○ 宮益 橋	○ 新橋 渋谷 橋	○ 稲荷 橋	○ 新並 木橋	○ 渋谷 比壽 橋	○ 天現 寺橋	○ 古川 橋	○ 一之 羽橋	○ 中之 羽橋	○ 赤羽 橋	○ 金杉 橋	○ 浜崎 松町 駅	○ 東京 湾

※ 各延長は個別計画の値であり、相互の整合は図られていない（また線形変更等に伴い差異が生じている）  
※ 上記には主な計画のみを抜粋記載している

図-3 渋谷川・古川における河川法・都市計画法に基づく計画事業（河川・下水道）の変遷概要<sup>34)6)9)19)~26)31)</sup>

- ② その後の市街化の進展に伴い、市街地近郊に位置していた渋谷川区間の改修を追加計画したこと。
- ③ 現河川法の水系一貫主義に対し、旧河川法が改修の必要な区間のみを対象に地方行政の負担で改修を実施する制度であった。当初の古川区間は東京市（現在の東京都特別区に相当）所管であり、渋谷川区間は東京府（現在の東京都に相当）所管であったことから、個別に河川法を適用するなどの相違が生じたこと。

**(3) 通称36答申と清掃工場建設に関連した渋谷川暗渠化計画の経緯**

渋谷川の現況は、図-2に示す渋谷駅東口広場の南側に位置する稲荷橋から上流が暗渠区間、下流が開渠であるのに対し、古くは図-1に示す宇田川や河骨川などの支川が上流部を開渠で流れていたほか、本流・穏田（渋谷）川の上流端である新宿御苑付近において玉川上水からの余水が流入していた<sup>4)</sup>。この渋谷川・古川に係る河川法並びに都市計画法（河川・下水道）等の主な変遷は図-3に示すとおりである<sup>34)6)9)19)~26)31)</sup>。

図-3のとおり36答申に伴い、同37(1962)年3月の渋谷川幹線（宮益橋～天現寺橋）の都市計画決定・告示がなされている。昭和41(1966)年1月には渋谷川の都市計画変更と時期を同じくして、宮益橋上流部の幹線下水道がしゅん工している。

36答申の概要は市街地における下水道促進と河川汚濁の現況に鑑み、源頭水源を有しない渋谷川・古川、桃園川をはじめとする中小河川の下水道幹線（暗渠）化（以下、「下水道幹線化」という）や覆盖化（河川として存続しつつ上部に蓋を掛ける形態）などの措置を講じることとされた結果、渋谷川上流部の下水道幹線が実施されたものである<sup>26)</sup>。

36答申以降の河川・下水道並びに渋谷清掃工場の建設に関連した都・区行政の主要な動向を表-2に整理して示した。同表からは以下のことが明らかとなる。

- ① 昭和40(1965～)年代に入り、地元からは東京都に対して渋谷川の稲荷橋下流（開渠区間）の暗渠化が繰り返し要望されていること。
- ② 特に杉並区の清掃工場建設反対に対する江東区の杉並ゴミの受入れ阻止に端を発した所謂「ごみ戦争」が勃発したことから、23区内における「ゴミの自区内処理の原則」に基づく清掃工場の設置を巡る論争の中で、渋谷区でも渋谷区ごみ処理問題区民の会などが渋谷清掃工場建設の受入条件として渋谷川の暗渠化促進を要望していること。
- ③ これに対して東京都では昭和49(1974)年、企画調整局（当時）・建設局・下水道局の三局の調整結果として、渋谷川（開渠区間）の下水道幹線化方針が示され

表-2 渋谷川・古川における清掃工場の建設計画並びにその後の河川環境計画に係る主な動向<sup>4),19)~30),33)</sup>

年次	渋谷川・古川、下水道、清掃事業関連の動向	備考
昭和36(1961)年	東京都計画河川下水道調査特別委員会 報告	通称・36答申(河川の下水道幹線化)
昭和37(1962)年	渋谷川幹線(宮益橋～天現寺橋) 都市計画決定	
昭和39(1964)年	稲荷橋～宮益橋・渋谷川移設工事完了	S36～:河道の東側移設・暗渠化
昭和40(1965)年	渋谷川の準用解除、河川区域変更	
昭和40(1965)年	渋谷川・古川 二級河川指定	新河川法施行
昭和42(1967)年	陳情 渋谷川の暗渠化促進	渋谷区開発協議会採択
昭和44(1969)年	要望書 渋谷川の暗渠化促進	渋谷区長・区議会議長
昭和46(1971)年	都知事 による「ごみ戦争」宣言	東京都議会
昭和48(1973)年	渋谷川問題の解決方針(案) ①渋谷川の暗渠化は早期に実施 ②下水道幹線の 신설・処理場の増強等を実施 ③清掃工場の建設候補地の選定を要請	企画調整局 意見書に対する知事発言
昭和49(1974)年	代々木公園内に清掃工場を建設する条件として 渋谷川の暗渠化 三局長会議(企調・建設・下水) 渋谷川問題の処理方針 決定	企画調整局 (建設・下水道・渋谷)
昭和51(1976)年	渋谷川の暗渠化(ボックス案)ほか(河川部)	渋谷区議会環境特別委員会
昭和58(1982)年	総合的な治水対策を求める意見書(区議会:渋谷川の護岸整備・暗渠化促進)	
昭和60(1985)年	渋谷川の処理方針(建設局・下水道局 協議結果)	
昭和61(1986)年	渋谷川改修事業計画策定(張付護岸+河床低下案) 河床摺付工事着手(渋谷橋下流) 渋谷川上流部50mm/hr改修工事 着手	S62より河床掘下を稲荷橋から実施
昭和63(1988)年	東京都は中小河川の埋立は行わない(原則)	建設省河川局←建設局
平成 1(1989)年	暗渠化の見直しについて検討申入(下水道←建設)	
平成 2(1990)年	城南独立水系河川環境管理協議会 発足	対象:渋谷川・古川、目黒川、呑川
平成 6(1994)年	清掃工場建設に関する意見書・渋谷川の暗渠化推進 河川再生事業制度の創設を要望	都←渋谷区議会 国←渋谷区・港区
平成 7(1995)年	城南三河川・清流復活事業	下水道の再生水を放流
平成 8(1996)年	「春の小川構想」に基づく二層河川の計画検討	渋谷区議会清掃工場問題(特委)
平成10(1998)年	渋谷川・古川流域懇談会 設置	建設局河川部
平成10(1998)年	渋谷清掃工場 工事着工	S48当時の予定地と異なる
平成13(2001)年	渋谷清掃工場 しゅん功	
平成14(2002)年	渋谷川上流部 改修工事 完成	50mm/hr対応

たこと、等である<sup>27),28)</sup>。

これらは従来論じられてきた36答申に基づく渋谷川の下水道幹線化計画と別次元の清掃工場建設の交換条件として暗渠化計画が決定されたものであり、河川・下水道行政とは異なる都政全体における政策的な判断により決定されたことを意味する点において、新たな知見が得られたと考える。

#### (4) 河川環境に配慮した改修計画の見直し

表-2のとおり、河川の下水道幹線化の方針決定後の昭和63(1988)年11月、東京都建設局は建設省河川局(当時)に対し、築地市場の再整備に伴う河川の取扱い等に関する公文書において、「今後は原則として中小河川の新た

な埋立を行わない」ことを表明するに至った。また、「既に下水道幹線化が決定している区間においても、関係機関と協議のうえで河川として存続するよう既定計画の見直しを行うこと」が示された。これに伴い平成元(1989)年に建設局より下水道局に対して、暗渠化の見直しに関する検討申し入れが行われ、都市計画局(当時)・建設局・下水道局による36答申の見直しが進められた<sup>32)</sup>。

さらに、平成2(1990)年には河川環境の向上を目的として、渋谷川・古川、目黒川、呑川を対象とする城南独立水系河川環境管理協議会が発足し、同7(1995)年には城南三河川・清流復活事業による渋谷川等への下水道再生水の放流が開始された<sup>4)</sup>。また、同年の河川再生事業の国

庫補助採択や東京都の「春の小川構想」に基づく二層河川としての整備などが決定されたため、渋谷川における下水道幹線化は中止されるに至った<sup>29)30)</sup>。最終的には図-3のとおり古川地下調節池（河川管理施設）の都市計画決定にあわせて、平成20(2008)年6月に下水道・渋谷川幹線（宮益橋～中之橋）の都市計画決定が廃止されている。なお、河川再生計画における二層河川構想は、その後の改修状況や周辺環境等を勘案した結果、通常の河川改修（開渠）として事業を継続し、平成14(2002)年に1時間あたり50mmの降雨（以下「50mm/hr」という）に対応する河川改修が完了している<sup>4)</sup>。

今回のとりまとめを通じて得られた、新たな事実関係は、以下のとおりである。

- ① 河川改修完了後における周辺環境の大きな変化としては、平成17(2005)年12月の渋谷駅周辺における都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域指定、同24(2012)年11月には準則に基づく「都市・地域再生等利用区域」（民間事業者も都市及び地域の再生等を目的とする施設占有が可能な区域）指定による特例占有、翌25(2013)年6月の都市再生特別地区の都市計画決定などを経て、各街区での再開発事業が進められていること。
- ② 渋谷駅街区土地区画整理事業に関しては、平成21(2009)年6月に都市計画決定されている<sup>6)7)</sup>。これら計画に関連して渋谷川では図-3に示すとおり、同21(2009)年6月に都市計画河川の終点を宮益橋（都市計画河川延長：2,520m）から稲荷橋上流に変更決定（都市計画河川延長：2,270m）したこと。
- ③ 河川法に基づく二級河川・渋谷川としては、宮益橋から新渋谷橋までの約193m区間が河道（暗渠）の移設・下水道幹線化に伴って下水道管理者に移管されたことから、法定河川延長が同27(2015)年8月に新渋谷橋から天現寺橋間の約2400mに短くなったこと<sup>6)3)</sup>。

#### 4. 渋谷川駅下流部が覆蓋化されず存続した理由

これまでの東京都における河川改修は、治水対策として30mm/hr改修に続いて50mm/hr改修を進めており、併せて平成(1989~)期に入って河川環境対策が新たに加わった。一方、東京都の行財政面において昭和40・50(1965~1984)年代は治水対策が優先されており、平成8(1996)年に財政健全化計画が策定されるなど、50mm/hr改修が未完了の区間に優先して予算を集中投資することとなった。この結果、既に50mm/hr改修が概成していた渋谷駅下流部の渋谷川は開渠形態で存続することとなったと云うのが東京都の見解である。

しかしながら、前述の経緯及びヒアリングなどの結果からは、次のような事実関係等が明らかになったと考える。

まず事実関係は、次のとおりである。

- ① 暗渠化方針が決定した後の昭和50(1975~)年代、建設局では渋谷川の暗渠化案として、表-3に示す5案が比較検討された。その結果、バイパスなどの設置が困難なことと費用対効果を勘案して、現河道を拡張するD案「護岸張付+河床低下」（河床の一部掘り下げ案）を有力案に決定したこと<sup>29)</sup>。
- ② 昭和50(1975~)年代初期、東京都の中小河川における河川改修は主に30mm/hr対応であり、現行計画である50mm/hr対応の改修は始まったばかりであった。また、渋谷川より治水安全上の危険が大きい河川が多数存在したため、渋谷川の50mm/hr改修は優先される状況になかったこと<sup>30)</sup>。
- ③ 昭和60(1985)年、具体的な河川改修処理方針が決定され、開渠区間の上流部（稲荷橋～恵比寿橋下流）での河川改修に着手し、平成14(2002)年に工事を完了した。その構造は図-4に示すとおり、河川改修後に下水道事業として暗渠（覆蓋）化が可能な構造を前提とし、既設護岸の前面に鉄骨を主構造とする鉄筋コンクリートの張付護岸を施工し、不足する河積分を河床掘り下げにより確保する計画であった。しかし、河川事業としては暗渠化を含まず、将来的に下水道事業により覆蓋化を検討するという二段構えの計画とされたこと<sup>30)</sup>。

表-3 渋谷川の暗渠化形式5案の比較表<sup>33)</sup>

タイプ	方式	改修概要	課題	概算工期・費用(m当り)		評価
A案	拡幅擁壁	平均河道幅で用地買収 現護岸を撤去・新設し河床張	仮設時、地下鉄日比谷線の頂版が支障	20年	500万円	×
B案	河床低下	現況河道内に連続壁を構築 根固め・床版等を施工	現況護岸の補強が必要 順次下流から施工する必要 仮設時、地下鉄日比谷線の頂版が支障	15年	310万円	×
C案	暗渠設置	現護岸基礎部に山留杭打設 ボックスカルバートを設置	同上	15年	370万円	×
D案	張付護岸 +河床低下	現護岸に鉄骨造のコンクリート張付 河積不足分を河床掘り下げ	工事着手前に現況護岸の補強が必要 作業基地の関係で、作業パーティー数に制約	8年	320万円	○
E案	張付護岸 +分水路	現護岸に鉄骨造のコンクリート張付 河積不足分は環状5号線下に分水路 設置	河積確保のため分水路工事を先行させる必要 工事着手前に現況護岸の補強が必要 分水路事業は道路事業の進捗に左右される	護岸:8年 分水路:3年	140万円 210万円 350万円	○

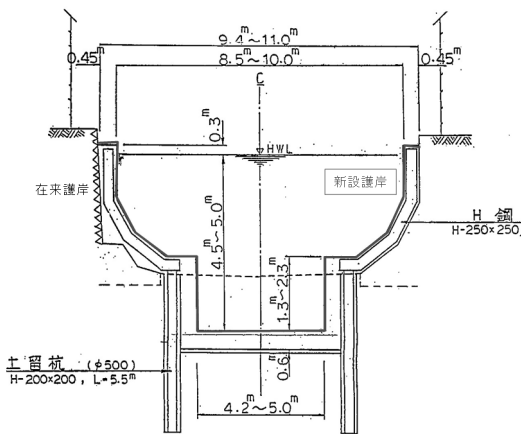


図-4 河川改修処理方針に基づく渋谷川の護岸構造<sup>29)</sup>

上記に加えてヒアリング等により、以下のことが明らかになったと考える。

- ① 図-1・3のとおり、渋谷駅より上流部の渋谷川の暗渠化は、沿川の市街化に伴って昭和初期の早い時期から進められていたが、昭和30・40(1955～1965)年代当時の都市環境の悪化を背景として、河川並びに都市環境の改善を目的とする下水道幹線化計画が立案され、昭和39(1963)年に開催された東京オリンピックや前述の36答申を契機に渋谷川などでの事業が進展したこと。
- ② 渋谷駅より下流部の覆蓋化に対する動向としては、既に36答申による暗渠化方針があったとは云え、下水道整備や河川改修計画とは別次元である渋谷区内に清掃工場を建設する際の地元との交換条件として、政策的判断から決定され、最終的に実施されなかったこと。
- ③ 河川改修計画としては、過去の経緯を反映して河川の二層化や下水道事業による暗渠化が可能な護岸構造を採用しつつも、将来的にも河川としての存続が可能な構造を前提として改修が進められたこと。

このように渋谷川では、一時的にせよ河川管理者の意向というよりも自治体としての東京都の政策的判断によ

り河川の覆蓋化の方針決定が認められた一方、地元の強い要望にも拘わらず、予算面での制約などを理由として河川の覆蓋化が遅々として実施されなかったことも事実である。

さらに、東京都が政策的判断として渋谷川の覆蓋化を決定しながら、実務面で河川（開渠）としての存続が模索された続けた背景として、昭和40(1965～)年代には既に河川管理者としての東京都（知事）が過去に日本橋川上空への首都高速道路建設に同意したことに対し、当時の建設省から「東京都は河川管理を放棄した」との強い批判があったことが著者らの調査により判っている<sup>34)35)</sup>。その延長線上において、昭和63(1988)年の建設局から建設省（当時）への「今後は原則として中小河川の新たな埋立を行わない」との公式表明に至ったことがヒアリング等から理解でき、その苦悩の経緯を読み解くことができると考える。

## 5. 下水道幹線化に伴う河川法廃止または河川・下水道法の重複管理の相違とその背景

36答申に基づく河川の下水道幹線化が進められた事例としては、渋谷川上流部の河川法（旧法）の準用解除（準用河川の区間解除）、河川全川の法適用廃止が行われた神田川水系の支川・桃園川における下水道幹線化並びに区立遊歩道・公園としての上部利用、また目黒川水系の上流部などにおける下水道幹線化などがある。

これら36答申に係る法定河川の下水道幹線化・覆蓋化計画と整備現況を整理したうえ、表-4並びに図-5に示した<sup>31)9～21)24)26)</sup>。この表-4からは、河川（支川）の一部区間を下水道幹線（暗渠）化した場合、または同一水系の本川での幹線化等が未了の場合(No.1～9)には、下水道幹線化した区間に河川法を適用したまま下水道施設として占用のうえ、下水道法と重複して維持・管理していること

表-4 36答申対象河川における法定河川の下水道幹線化・覆蓋化計画と整備実態の一覧<sup>31)9～21)24)26)</sup>

No.	36答申対象河川	下水道幹線化（暗渠）対象		河川区間覆蓋化対象範囲	都市計画法河川・下水道重複指定	36答申対象区間の状況			上部利用形態 H29.03.時点	備考
		全川	部分			暗渠化対象	覆蓋化対象	河川・下水道法適用		
1	呑川		上流	一部	計画決定	一部完了	未了	重複管理	緑道・遊歩道	呑川水系
2	九品仏川	○		—	下水計画のみ	完了		重複管理	緑道・遊歩道	
3	立会川		上流	一部	計画決定	一部完了	未了	重複管理	緑道・遊歩道	目黒川水系
4	北沢川	○		—		完了		重複管理	緑道・道路	
5	烏山川	○		—	計画決定	完了		重複管理	緑道・道路	
6	蛇崩川	○		—	計画決定	完了		重複管理	緑道・遊歩道	
7	目黒川		上流	一部		一部完了	未了	重複管理	緑道・遊歩道	
8	渋谷川		上流	全区間	計画決定	完了	未了	区域変更	緑道・道路	
9	古川	—	—	一部	計画決定	—	未了	—	—	旧準用河川 渋谷川下流部
10	桃園川	○		—	事業認可	完了		準用解除	公園・遊歩道	旧準用河川
11	長島川	○		—		完了		河川廃止	親水緑道	
12	前堰川	○		—		完了		河川廃止	緑道	
13	小松川境川東支川	○		—		完了		河川廃止	親水公園	
14	田柄川	○		—		完了		河川廃止	緑道・遊歩道	

注) 下水道幹線（暗渠）化または（下水道化せず）河川のまま覆蓋化の別は答申書「下水道幹線化区間参考図」の記載による

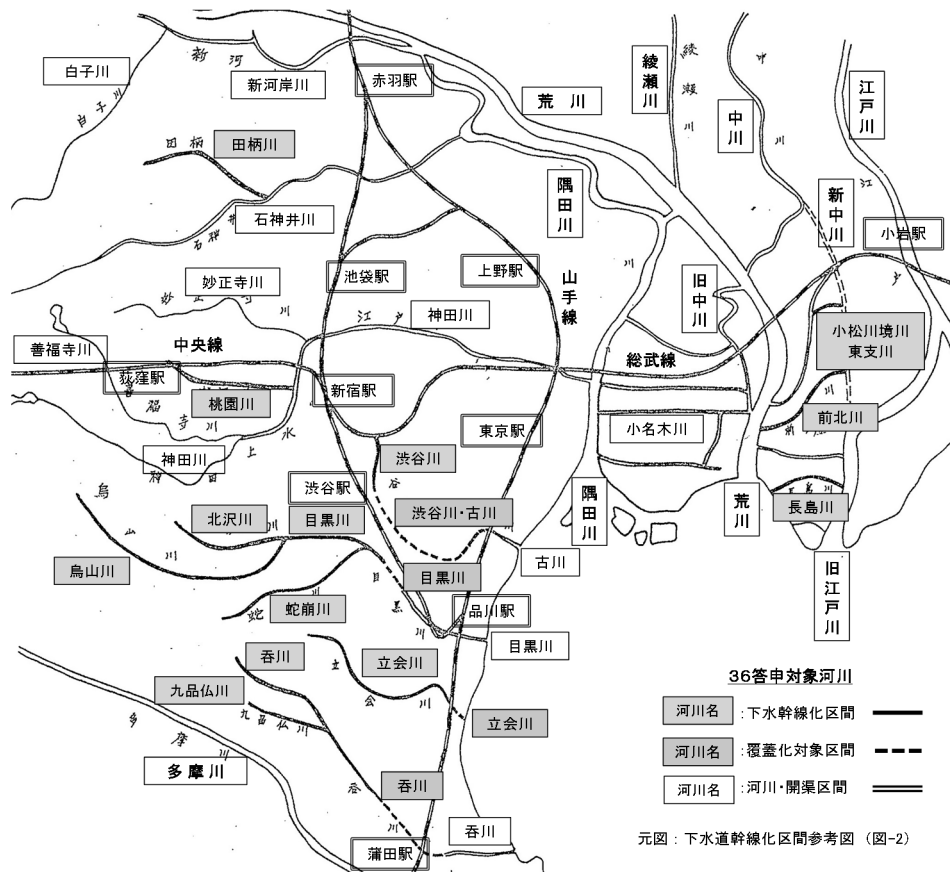


図-5 36 答申対象河川における暗渠化・覆蓋化・開渠区間の図<sup>26)</sup>

が明らかとなった。一方、下水道幹線（暗渠）化の対象区間の全川にわたり幹線化の完了した河川(No.10~14)では河川法の適用廃止（1級河川の廃止・旧法準用河川解除）が行われたことが判る。

このことから、36答申で対象とされた区間の下水道幹線化が完全に実施されたか否かで河川法上の扱いが大きく異なっていることが本研究により明らかにできたと考える。

さらに、河川法を適用したままで下水道幹線化されているケースでは、河川管理者が河川法上の権原を有したまま、下水道事業者が河川区域を占有する扱いとなる。その理由として、河川法の適用を廃止する場合には河川用地を財務省の国有財産部局長と協議して普通財産化したのち、下水道事業者に無償譲渡するため手間が掛かること、また地元自治体が公園としての利用を希望する場合は有償譲渡になること、などの財産処理が難しい点が考えられる。このように河川・下水道の重複管理となる点を除けば、下水道施設は河川用地を無償占有できるため手続きを簡略化できる点など、実務处理的な側面が大きく影響していると判断することができる。

この管理面での相違は、例えば下水道化された河川の復元（開渠化）を議論する際の貴重な示唆を含んでいると考える。これまでは主に表面形態からのみ河川の復元（開渠化）を議論してきたが、下水道法との重複管理区

間の河川復元（開渠化）は河川法の適用廃止区間に比べて復元への法的な制約が少ないため、これら管理条件に応じて復元の可否を検討することが一つの鍵となることが判る。

## 6. 新たな河川空間の環境向上施策の事例

現在、渋谷駅周辺では都市再生緊急整備地域の指定、並びに準則に基づく都市・地域再生等利用区域の指定を受けて、再開発事業者による河川区域内での特例占有が認められている。その事業者は地域貢献のひとつとして、特例占有を活用した渋谷川の環境整備を挙げている。具体的には図-6に示す「清流の復活」と「賑わいと潤いのある良好な水辺空間の創出」などであり、下記にその取り組み概要を示す<sup>9)</sup>。

- ① 渋谷川の開渠区間の上流端である稲荷橋付近では、上流の下水道区間からの雑排水に起因する臭気が暗渠部境に設けられた遮蔽カーテンから流出している。そこで、現状は清流復活事業により下流の新並木橋付近から放流されている下水道再生水を稲荷橋まで導水し、護岸上端から噴水させる「壁泉」を設置することで、開渠部上流端からの清流の復活と臭気対策を講じる。
- ② 過去の経緯により、渋谷川の護岸構造が蓋掛（覆蓋化）に耐えられることを活かし、河川上空と渋谷駅南





左)ビル地下に湧き出た地下水放流  
(撮影2017年04月)



中央)良好な水辺空間の創出  
(イメージ図)



右)渋谷川と沿川の民有地との一体整備  
による「にぎわいの広場」(イメージ図)



図-6 渋谷川(稲荷橋～新並木橋下流)における沿川の街づくりと一体となった環境整備事例<sup>9)</sup>

街区の民有地を一体的に活用できるよう、稲荷橋と金王橋際の河川上の一部に「にぎわいの広場」(橋梁形式)を設置する。

- ③ 渋谷駅前における土地区画整理事業の公有地の換地先では、渋谷川の八幡橋から新並木橋下流間の右岸沿いに飛び換地を行い、公園を設置する計画である。この換地部分を河川区域と一体的に整備することで、直立した河川護岸の緩傾斜化や緑化により、公園と連続した空間確保として河川環境の向上を図っていく。
- ④ これらの整備により創出された施設の維持に係る費用は、特例占用を活用した再生特区の地域貢献策に位置付けられていることから、河川管理者、地元自治体・自治会並びに再開発事業者等で構成された環境整備協議会での協定(検討中)に基づき、開発事業者が負担することが予定されている。

従来は都市域での貴重な公共空間でありながら、街並みと一線を画していた河川空間について、再開発事業者自らが再開発と一体となった環境整備を図ることは、一義的には再開発事業への容積率緩和等のインセンティブを期待するものであるが、地域貢献策の一つとして河川空間環境の向上に資する施策となっている。さらに河川管理者の負担に抛らず空間環境の維持・向上が図られるスキームが確立できることから、今後の新たな公共空間整備の一方策になるものと考えられる。

加えて、この特例占用を活用した整備手法は、次のような視点でも河川環境再生の有用な施策になると考える。

準則の特例占用は民間事業者が主体となり計画した再開発計画について、地元自治体が設置した地区協議会の

同意を得たうえで河川管理者が許可するため、地元の総意として事業を進めることが前提条件となっている。換言すれば、地元の意見が二分されることの多い下水道幹線(覆蓋)化された河川を開渠として甦らせる際にも、非常に有効な手法となると考えられる。

## 7. むすび

以上により、渋谷川の改修経緯とその背景に関して新たに判明したのは、次のとおりである。

一つの河川でありながら、渋谷川・古川と二つの河川名で呼ばれる稀有な河川となったのは、旧河川法時代に都市化の進展に応じて個別に準用河川として認定を受けたことに起因することによる。

東京の中小河川における暗渠(蓋掛)化計画は当初、当時の時代背景から河川・下水道管理者自らが36答申として対象河川の多くを下水道幹線化・覆蓋化した経緯がある。これに対し、渋谷川ではゴミ戦争と呼ばれた社会背景のなか、河川行政とは異なる政策的な判断により覆蓋化計画が立案されたことを確認した。

その後、東京都が管理する中小河川の暗渠化方針の取り止め決定を受けて、渋谷川においても下水道幹線(覆蓋)化を選択せず、河川空間環境の向上に資する河川再生計画を策定した。さらに、再生計画を尊重しつつも開渠区間を最大限存置すべく、現行の河川整備方針・整備計画の決定に至った。

また36答申の対象となった14河川の現況から、支川や一部区間が下水道幹線化した場合には河川・下水道法

による重複管理が行われており、全川で下水道幹線化された場合には河川法の適用廃止（下水道法による管理）と大別されることを明らかにした。これは下水道幹線化された河川の復元（開渠化）を議論する際に、貴重な判断条件になると考える。

最後に、準則の特例占用を活用した河川と一体となったまちづくり手法は、新たな公共空間整備の一方策であるとともに、下水道（覆蓋）化された河川を開渠として甦らせる非常に有効な手法となる可能性を秘めていると云える。

今後は河川が都市における貴重な公共空間であることに留意しつつ、独占を排した形態であれば占用者による河川を活用した水辺・都市環境の向上に向けた様々な施策を拡充していくことも重要であると考えます。

**謝辞：**本研究を遂行するに際しご協力を頂きました東京都建設局河川部・矢澤勇氏、河川部OBほかの皆様、資料提供等を頂きました東京都立中央図書館、東京急行電鉄（株）をはじめとする関係機関・関係者の皆様に対し、ここに記して深謝申し上げます。併せて丁寧なご指摘を頂いた査読者の皆様にお礼申し上げます。

## 参考文献

- 1) 高橋達也, 吉川勝秀, 山本有二: 水辺からの都市再生に関する研究報告, リバーフロント研究所報告, 第16号, pp.198-205, 2005.
- 2) 河川審議会都市内河川小委員会: 河川を活かした都市の再構築の基本的方向中間報告, 建設省, 1998.
- 3) 中村晋一郎, 沖大幹: 36号申における都市河川廃止までの経緯とその思想, 水工学論文集, 第53巻, pp.565-570, 2009.
- 4) 東京都: 渋谷川・古川 - 河川整備計画 - 平成20年10月, 2008.
- 5) 鈴木理正: 江戸の川・東京の川, 平文社, 1990.
- 6) 渋谷区都市整備部: 渋谷駅中心地区基盤整備, 都市計画の概要, 2015.
- 7) 大竹成忠, 永井憲一: 渋谷川を軸とした渋谷駅南街区の開発, 河川, 72巻 第7号, pp.37-42, 2016.
- 8) 日本経済新聞 電子版: 半世紀ぶり地上に姿, 渋谷に復活するか「春の小川」, 平成26年5月30日付, (2017.03.31閲覧) [http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK1603L\\_W4A510C1000000](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK1603L_W4A510C1000000)
- 9) 中村晋一郎: 春の小川の蓋は開くのか, 水の文化, Vol.42, pp.8-13, 2012.
- 10) 白根記念渋谷区郷土博物館: 特別展「春の小川」の流れた街・渋谷 - 川が映し出す地域史 -, 渋谷区, 2008.
- 11) 田原光泰: 「春の小川」はなぜ消えたか - 渋谷川にみる都市河川の歴史 -, 之潮, 2011.
- 12) 松原彰子: 東京湾西岸地域の地形 - 東京都東部地域と鶴見川流域を例にして -, 慶應義塾大学日吉紀要, No.22. pp.1-12, 2011.
- 13) 松沢光雄: 渋谷繁華街の構造, 地理学評論, Vol.39, pp.42-48, 1966.
- 14) 菅原遼, 畔柳昭雄: 水辺の社会実験から見た河川区域の空間利用と地域連携に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, Vol.81 No.722, pp.971-981, 2016.
- 15) 中村晋一郎: 消えた「春の小川」にみる東京の川再生の糸口, 生産研究, 64巻5号, pp.73-77, 2012.
- 16) 八十川淳: 都市化による水辺空間の変容状況とその再生に関する研究, 早稲田大学, 博士論文, 1998.
- 17) 高崎忠勝, 河村明, 天口英雄, 石原成幸: 概念型の降雨流出河道モデルによる中小河川感潮域の水位推定, 水文・水資源学会 2013年度研究発表会 (13), pp.26-27, 2013.
- 18) 吉川勝秀: 川からの都市再生に関する考察 - 日本の東京首都圏を中心に -, 建設マネジメント研究論文集, Vol.14, pp.1-11, 2007.
- 19) 石原成幸, 河村明, 高崎忠勝, 天口英雄: 東京における中小河川改修と都市計画の歴史的経緯, 土木史研究講演集, Vol.31, pp.15-24, 2011.
- 20) 石原成幸: 東京の河川に係わる管理体制と改修計画の経緯, 平成 22 年東京都土木技術支援・人材育成センター年報, pp.169-184, 2010.
- 21) 石原成幸: 東京における河川改修の歴史的背景に関する一考察, 水循環貯留と浸透, vol.95, pp.35-39, 2015.
- 22) 東京府土木部港湾課: 河川法施行河川表・河川法準用河川表, 東京府河川関係例規, pp.169-201, 1941.
- 23) 東京都建設局河川部: , 河川行政関係法令集, pp.296-318ほか, 1966.
- 24) 石原成幸: 東京の中小河川改修と関連分野の年表, 平成21年東京都土木技術支援・人材育成センター年報, pp.231-242, 2009.
- 25) 建設局河川部: 都市計画河川一覧表 (昭和60年3月), 東京都, pp.111-148, 1985.
- 26) 建設局河川部: 東京都市計画河川, 下水道調査特別委員会に関する報告書 (昭和36年11月), 東京都都市計画河川下水道調査特別委員会, 1961.
- 27) 東京都建設局河川部: 渋谷川・古川流域懇談会のまとめ (平成10年9月), 東京都建設局, 1998.
- 28) 東京都建設局河川部: 渋谷川整備事業に伴う護岸の構造について, 建設局・下水道局, 1988.
- 29) 建設省河川局都市河川室: 平成7年度新規施策・河川再生事業の創設, 建設省河川局, 1995.
- 30) 東京都建設局河川部計画課: 渋谷川・古川の再生に向けて, 東京都, 1994.

- 31) 東京都知事：平成27年8月31日付東京都告示第1340号，東京都公報，第15958号，p.13，2015. pp.169-171，1973.
- 32) 東京都建設局河川部計画課：'85 東京の中小河川，東京都建設局，1985. 35) 石原成幸，高崎忠勝：日本橋川における首都高速道路の上空占用に至る経緯，平成27年東京都土木技術支援・人材育成センター年報，pp.91-98，2015.
- 33) 東京都建設局：昭和60年度・二級河川渋谷川改修工事計画書，東京都，1986. (2017. 4. 7 受付)
- 34) 縄田輝美：解説・河川管理施設等構造令（案），山海堂，

## STUDY ON THE PROGRESS AND BACKGROUND OF THE IMPROVEMENTS TO SHIBUYA RIVER

Shigeyuki ISHIHARA, Akira KAWAMURA, Tadakatsu TAKASAKI  
and Hideo AMAGUCHI

The Shibuya River originates close to Shibuya Station and passes through Shibuya Ward for 2.6 km. Its name changes to Furu River at Tengenji Bridge in Minato Ward and then flows for another 4.4 km into Tokyo Bay near Shiba Park. It is classified as a Class B river by the government. The Shibuya and Furu River basins cover 14.0 km<sup>2</sup> and 8.8 km<sup>2</sup> respectively.

The 1964 Tokyo Olympic Games and the urbanization of the area was an opportunity for the upstream portion of the Shibuya River to be diverted through culverts. In 2005, the area around Shibuya Station was designated as an urgent maintenance area by the Urban Revitalization Special Measures Law. As a result, several corporations have been working closely together on projects around Shibuya Station, and redevelopment plans for the area include the prospect of a more accessible Shibuya River with new landscaping and a sloped embankment.

Previous studies of Shibuya River have not been conducted focussing on the downstream section of Shibuya River or its improvement and sewerage planning. Therefore, this study concentrates on downstream Shibuya River and summarizes the history and progress of the improvements to the river environment. As a result, some new findings are presented in this study.