

道路空間活用のための仮設物の設置が道路空間再配分に及ぼす影響に関する研究 -はかた駅前通りと三宮中央通りにおける合意形成プロセスを事例として-

準会員○清田幹人*1 正会員 黒瀬武史*2

7. 都市計画-6. 景観と都市デザイン 都市計画

道路空間再配分, 道路占用, にぎわい創出, オープンカフェ, パークレット

1. 研究の枠組み

1-1. 研究の背景

近年、歩いて暮らせるまちづくり等の実現のため、道路空間を再配分する試みが全国で見られる。事業を進める際、道路上や沿道の空地に仮設物を設置し、歩行者空間の充実を図る取り組みが多く実施されている。道路占用に関する規制も緩和されており⁽¹⁾、道路空間を活用する動きが活発化しているが、道路空間再配分という目標を失った取り組みも増加している。

1-2. 研究の目的

本研究では、道路空間活用のための仮設物の設置を伴う取り組みが、道路空間再配分に及ぼす影響を明らかにするとともに、今後の道路空間再配分を見据えた取り組みの指針を得ることを目的とする。

1-3. 既往研究の整理と本研究の位置づけ

関連する既往研究としては、野原らのみち空間の整備・マネジメントの展開プロセスを道路・沿道空間双方から分析したもの¹⁾や、久野の民間組織による道路マネジメントの実態と課題を扱ったもの²⁾等がある。本研究は道路空間再配分への影響という観点から、実際の道路整備までのプロセスと仮設物の設置等の取り組みの関係に着目している点に新規性がある。

1-4. 研究の方法

既往文献等での調査に加え、3章、4章では、道路空間を活用した取り組みに関係した人物にヒアリングを行い、整備を進めた要因等を明らかにする。

2. 道路整備プロセスとそれに関わる取り組み

2-1. 事例選定と類型化

道路空間活用のための仮設物の設置等の継続的な取り組みにより道路空間再配分が行われた、または再配分を見据えた継続的な取り組みが見られる道路空間を選定し、特性を整理した。また、まちづくり方針の決定、日常管理、イベント・社会実験、整備の観点から、主体ごとに類型化を行なった(表1)ところ、類型ごとに整備前後のプロセスに特徴が見られる(図1)。

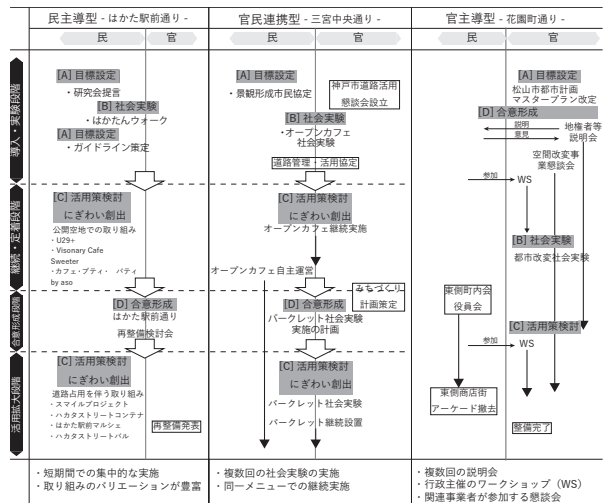


図1 各類型の取り組みの展開プロセス

2-2. 展開プロセスの分類

整備前後の取り組みには、[A]目標設定、[B]社会実験、[C]活用策検討・にぎわい創出、[D]沿道関係者間の合意形成の4つがある。民主導型、官民連携型は、官主導型に比べ、[C]にて仮設物の設置が多く見られ、比較的短期間で[D]を行なっている。以上より、民主導型、

表1 道路空間の特性と主体による類型化²⁾

類型	道路名	道路特性			沿道特性		まちづくり方針の決定			日常管理			イベント・社会実験			整備		
		車道幅員(m)	歩道幅員(m)	延長(m)	沿道の土地利用	容積率(%)	周辺駅の乗降客数(人/日)	民	官	官	民	官	官	民	官	官		
民主導型	丸の内仲通り	9	6	1,200	業務・商業	1,300	1,382,898											
	長者町通り	9	3	420	業務	600	91,400	●										
	はかた駅前通り	16	5	800	業務・商業	600	426,852	●										
官民連携型	新宿モア四番街	7	7.5	127	商業	900	1,889,825		●									
	日本大通り	22	7	430	業務・商業	700	181,304			●								
	長野市中央通り	9	4.5	700	商業	500	3,780			●								
官主導型	三宮中央通り	13	6	600	商業・業務	800	755,875			●								
	大手前通り	22	14	670	商業・業務	600	127,304			●								
	花園町通り	22	5	300	商業	600	18,461			●	●							

官民連携型は官主導型に比べ、仮設物を設置しての活用策の検討等に比重を置いており、沿道関係者間の合意形成に仮設物設置が影響を及ぼすものと考えられる。

そこで3章、4章では民主導型と官民連携型の各類型から、都市の規模が類似しており、詳細なプロセスが分析可能な福岡市のはかた駅前通りと神戸市の三宮中央通りを分析する。分析フレームとして、[A][B]を行う「導入・実験段階」、[C]を継続して行う「継続・定着段階」、[D]を行う「合意形成段階」、その後改めて[C]を行う「活用拡大段階」を設定する。

3. 民主導型の展開プロセス-はかた駅前通り-

はかた駅前通り（以下駅前通り）は、業務利用が主な博多駅地区と商業機能が集積した天神地区を接続する通りである（図2）。「歩いて楽しい通り」を目標に、博多まちづくり推進協議会（以下博多まち協）を中心に活動が展開され、2016年より道路空間再配分の工事が進められている³⁾（表2）。

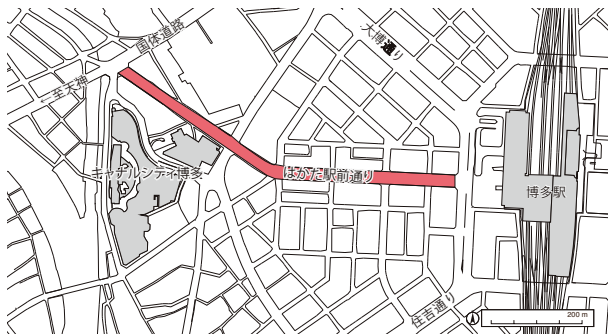


図2 駅前通りの周辺環境（国土地理院基盤地図より筆者作成）

流動の明確な都市軸として位置付けられ、セミトランジットモールとする構想が掲げられていた。この提言を受け、2008年にはオープンカフェや道路空間再配分による自転車レーンの設置等の社会実験が行われ、にぎわい向上に寄与する継続的な取り組みの実施等が課題として挙げられた⁴⁾。自転車レーンの設置を実施することで、県警から社会実験実施の許可を得た。

2009年には「博多まちづくりガイドライン（以下ガイドライン）」が策定され、オープンカフェの設置や道路空間の再配分等を方策とした、駅前通りを歩行者回遊主軸とする方針が明確に打ち出された。ガイドラインは市の条例等に反映されることを狙ったものでもある⁴⁾。この段階で、博多まち協は道路空間再配分に関して市や県警に働きかけていることがわかる。

3-2. 継続・定着段階での取り組み

社会実験の結果を受け、2011年より沿道建物の公開空地でカフェ等の取り組みが行われてきた。継続的なにぎわいと、沿道建物の建て替え時等の設計判断に影響を与えることを目的としている^{再(4)}。この取り組みは、行政や自治体に対しての道路空間再配分を進めるための理論補強や⁵⁾、道路空間再配分に抵抗がある沿道事業者への説得材料となった^{再(4)}。歩道拡幅時の状態を目に見える形で示すことは、駅前通りのポテンシャルを示すのに効果的だったと考えられる。

3-3. 合意形成段階での取り組み

3-3-1. 再整備検討会の開催

駅前通りの周辺地権者、地域住民を中心に、博多まち協を事務局として、2014年にはかた駅前通り再整備検討会（以下検討会）が結成された。駅前通りの歩行者交通量の増加や、市の自転車レーン設置の意向等、結成には様々な要因があったが、沿道事業者や行政の間に「歩いて楽しい通り」にしたいという機運が高まっていたことが大きい⁶⁾。また、駅前通りは地下鉄七隈線の延伸工事区間であり、工事着工を契機に検討会を開催できたのは、博多まち協による継続的な取り組みの結果である。中でも継続・定着段階でのカフェ等の取り組みが果たした役割は大きいと言える。

3-3-2. 再整備検討会での議論

検討会では空間整備に関する対応策や、歩行者空間を活用したにぎわい方策について、沿道事業者、地域住民に対して行ったアンケートをもとに議論が展開さ

表2 駅前通りでの取り組みに関する年表

西暦	駅前通りでの取り組み等
2003	・博多駅地区まちづくり研究会設立
06	・博多駅地区における交通結節点とまちづくりのあり方・最終報告（提言）
08	・博多まちづくり推進協議会設立 ・社会実験「はかたんウォーク」 ・「はかたまちづくりガイドライン」策定
09	・JR博多シティ開業
11	・九州新幹線全線開業 ・チャンネルシティ博多イーストビルグランドオープン ・U29+（ユニークカフェ・プラス）
12	・Visionary Cafe Sweetener
13	・U29+ ・はかた駅前ストリートギャラリー ・カフェ・ブティ・パティ by aso
14	・地下鉄七隈線延伸工事着工 ・福岡市国家戦略特区認定 ・はかた駅前通り再整備検討会発足 ・検討会、市長へ提案書提出 ・スマイルプロジェクト
15	・ハカタストリートコンテナー
16	・はかた駅前マルシェ ・駅前通り再整備発表
17	・ハカタストリートパル



図3 U29+の様子⁸⁾



図4 ハカタストリートパルの様子⁸⁾

3-1. 導入・実験段階での取り組み

博多まち協の前身である博多駅地区まちづくり研究会の提言（2006）で、駅前通りは博多駅地区の歩行者

れた。空間整備においては、タクシー事業者と沿道駐車場事業者との合意形成が難関であり、アンケートの結果をもとに論理を組み立て、検討会に地域住民等を巻き込むことで、全体の合意に至りやすい空気を醸成することが重要であった^{再(5)}。

また道路空間再配分による自転車レーンの設置の提案には、2008年の社会実験で事故や渋滞がなかったことも影響している。議論全体を通して、ガイドラインにより参加者が共通の将来像を共有できたことで、円滑な議論ができた^{再(6)}。

検討会で取りまとめた提案書が市の再整備案の素案となり、2016年に駅前通りの再整備が発表された。

3-4. 活用拡大段階での取り組み

2014年に福岡市が国家戦略特区に指定されて以降、道路を占有しての取り組みが可能になった。広く一般の市民や観光客に向けた取り組みへ段階が移行し、「歩いて楽しい通り」という性格を広くアピールするものとなっている^{再(6)}。警察の反応や実施のための理論を考えながら実施したことで、実施可能な範囲を広げることができた⁽⁷⁾。実施中は人通りの増加等にぎわい創出の効果が認められた^{再(6)}。この段階では、いかに沿道建物の1階用途を商業系へ転換するか重点を置いた取り組みに発展していると言える。

4. 官民連携型の展開プロセス-三宮中央通り-

三宮中央通り（以下中央通り）は、神戸市の都心地域を構成する三宮地区、元町地区を接続する通りであり、商業施設が集積した地域に位置する（図5）。オープンカフェやパークレットの設置等、道路空間を活用した取り組みが継続して行われている（表3）。

4-1. 導入・実験段階での取り組み

まちづくりの一環として、市と協働で三宮中央通りまちづくり協議会（以下三宮まち協）が主体となり、2004、2005年に国の社会実験としてオープンカフェ（以下OC）が実施された。2002年に三宮まち協が「三宮中央通り景観形成市民協定（以下市民協定）」を締結し、にぎわいを演出する手段としてOCを位置付けたことが始まりである⁵⁾。市民協定の締結により、通りに対する市民の意識が醸成されてきた^{再(5)}。

2005年の社会実験の実施にあたっては、市と三宮まち協の間で「道路管理・活用協定（以下協定）」が締

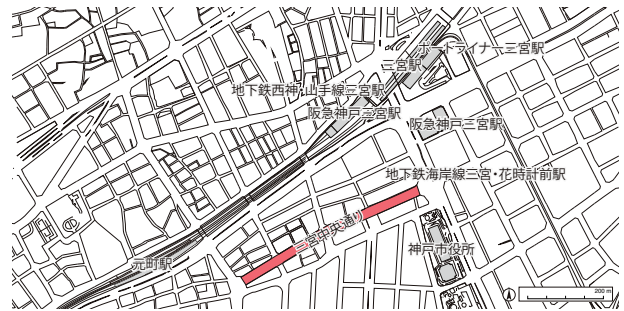


図5 中央通りの周辺環境（国土地理院基盤地図より筆者作成）

表3 中央通りでの取り組みに関する年表

西暦	中央通りでの取り組み等
2001	・三宮中央通りまちづくり協議会設立
02	・三宮中央通り景観形成市民協定締結
04	・オープンカフェ社会実験
05	・オープンカフェ社会実験 ・道路管理・活用協定締結
06	・オープンカフェ実施（年2回、春季・秋季）
11	・「まちづくり計画」策定
12	・オープンカフェ自主運営へ移行
15	・三宮周辺地区「再整備基本構想」発表
16	・パークレット社会実験
17	・継続設置、1基改良



図6 OCの様子⁸⁾



図7 パークレットの様子⁸⁾

結されている。三宮まち協は道路の日常管理を行い、市は三宮まち協が公共性のある活動として必要と認められたものに関して道路占有許可の申請を免除する制度である。活動の初期段階から、地域のまちづくりに対する意欲を活かせる制度があったと言える。

4-2. 継続・定着段階での取り組み

国の社会実験ではなくなった2006年からも継続してOCが実施されている。これは採算性以上に市民の通りに対する思いが重視された結果である^{再(5)}。2012年からは三宮まち協が自主運営を行っており、2017年現在も継続されている。

継続的な取り組みの背景には、協定により市と三宮まち協との間で役割が分担でき、まちづくり活動に地域の実状が反映させやすい体制ができていたことも大きい⁽⁹⁾。長期にわたる継続的な取り組みによって地域によるまちづくりの基盤ができたと言える。

4-3. 合意形成段階での取り組み

4-3-1. 道路のリデザイン

神戸市では「まちづくり計画」（2011）で、「交通機能の最適化」と、「空間機能の向上」を図る「道路のリデザイン（以下リデザイン）」という考え方が採用されており、これまでのOC等の取り組みを広げていく整備方針を掲げている。中央通りで継続してOCを実施してきたことがこの方針に結びついている。

4-3-2. パークレットの導入

中央通りはりデザインの対象道路の一つであり、市は道路空間の再配分を検討していたが、実際に道路整備を行うのは難しく⁽¹⁰⁾、撤去・移設・部分的に再配分のできる手段としてパークレットが計画された。

中央通りがパークレットの社会実験の実施路線に選定されたのは、三宮まち協のOC等の実績を生かすことで、「特色あるまちづくり」が実施できるという考えによるものであり、市が三宮まち協に持ちかけ実施に至った^{再(9)}。OCの継続により、市と三宮まち協の間に信頼関係が構築されていることがわかる。設置にあたり、沿道事業者からの反対意見もあったが、三宮まち協を通して説明することで合意形成を図った^{再(9)}。

4-4. 活用拡大段階での取り組み

2016年よりパークレット設置の社会実験が開始した⁽¹¹⁾。幅広い層の市民を対象に、交通以外の道路の機能がまちの魅力となることを示す意図がある^{再(9)}。歩行者交通量の増加や⁶⁾、他地域のまちづくり団体からの設置の要望等、市全体に設置の効果は波及していると言える^{再(9)}。一方沿道店舗は店舗前の設置等には評価が低い^{再(6)}。店舗情報のPR等の活用策や管理の面での課題を、市と三宮まち協で議論する場を月に1回設けており、問題解決や更なる活用に向けて取り組んでいる^{再(9)}。

5. 仮設物の設置と道路空間再配分の関係

5-1. 仮設物設置の影響

仮設物の設置には、①にぎわいのある空間像を目にすることができる、②にぎわいを演出することで人の流れを変えることができる、という2つの効果が認められる。これらの効果によって歩行者中心の道路とし

ての認識や関係者の機運を高めることができ、道路空間再配分の合意形成が強く後押しされることがわかった。また、これらの効果は仮設物の設置（にぎわい創出）を伴わない交通社会実験では見られない効果であり、仮設物の設置が道路空間再配分に影響を及ぼしていると考えられる。

5-2. 道路空間再配分に向けた取り組みプロセス

道路空間再配分に向けた、各段階での取り組みの指針を図8に示す。全ての段階に共通して、民主導型、官民連携型ともに沿道の事業者の協力は必須であり、まちづくりの参加にメリットを感じられる工夫が必要である。また、関係者全体での合意形成や、沿道と一体になった道路空間の活用に民間団体が果たす役割は大きく、公共性を担う活動を実施している民間団体が主体的に活動できる環境を形成していく必要があると言える。

補注

- (1) 都市再生特別措置法の道路占用許可の特例、国家戦略特区成法の施行に伴う道路法の特例等が挙げられる。
- (2) 再配分が行われた道路空間の車道、歩道幅員については整備前の値。花園町通りは民による日常管理についてWSで検討している。
- (3) 博多まちづくり推進協議会ホームページより <https://hakata-machi.jp>
- (4) 福岡地所 溝口直美氏へのヒアリングによる、2017年12月
- (5) 福山コンサルタント、内田智昭氏、山本英治氏へのヒアリングによる、2017年11月
- (6) 博多まちづくり推進協議会、谷川麻裕子氏、尾田亜沙子氏へのヒアリングによる、2017年10月
- (7) 占用物行政や警察との協議で、趣旨を変えないように柔軟に形を変えている。
- (8) 筆者撮影
- (9) 神戸市建設局 榊井敦氏へのヒアリングによる、2017年11月
- (10) 三宮周辺地区「再整備基本構想」における駅周辺を歩行者空間化する構想により、将来の交通量を見定める必要があった。
- (11) パークレットは神戸市が道路付属物としてベンチとガードパイプを、協議会がペラソルを協定によって設置したという扱いとなっている。

参考文献

- 1) 野原卓、釣祐吾：「街路・沿道連携型ストリートデザインマネジメントの展開プロセスに関する研究」日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 51, No. 3, pp. 616-617, 2016, 10
- 2) 久野恭平：「公共空間の官から民へのデザイン・マネジメントに関する研究」2013年度東京大学大学院新領域創成科学研究科修士論文、2014
- 3) 福岡市 記者発表資料 「はかた駅前通りが『人』主役の通りに生まれ変わります。」2016, 7
- 4) 博多まちづくり推進協議会 「『はかたんウォーク』実施報告書」、2009, 3
- 5) (財) 都庁づくりパブリックセンター 編著 「公共空間の活用と賑わい まちづくりオーブンカフェ/朝市/屋台/イベント」、学芸出版社、2005
- 6) 神戸市 記者発表資料 「KOBE パークレット 好評により継続します!!」2017, 3

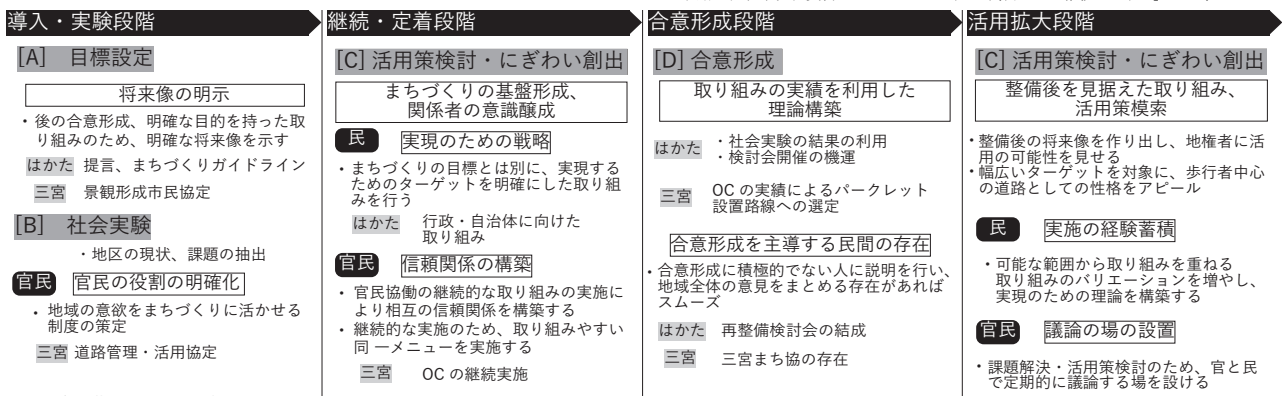


図8 各段階での取り組みの指針

*1 九州大学工学部建築学科

*2 九州大学大学院人間環境学研究院 准教授・工博