

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	道路空間再編の現状と課題
他言語論題 Title in other language	Current Issues in Road Space Allocation in Japan
著者 / 所属 Author(s)	塚田 洋 (TSUKADA Hiroshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	841
刊行日 Issue Date	2021-2-20
ページ Pages	77-101
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	道路空間を自動車中心から歩行者中心へ再編し、ストック効果を得ようとする取組が国内外で進められている。関連諸制度や日米の取組事例を概観し、今後の課題を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

道路空間再編の現状と課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課長 塚田 洋

目 次

はじめに

- I 都市における道路の空間機能
- II 都市におけるウォークアビリティ
 - 1 都市ランキングにおける「生活の質」と「歩きやすさ」
 - 2 ウォークアビリティの経済効果
- III ニューヨーク市・タイムズスクエアの広場化
 - 1 エリアマネジメント団体の取組
 - 2 ニューヨーク市交通局の本格的関与
 - 3 広場化の成功要因
- IV 我が国における道路空間の活用
 - 1 道路法等における歩行者空間の位置付けの変遷
 - 2 道路空間の活用に向けた制度整備
 - 3 各地の取組事例
- V 成果と課題
 - 1 取組事例に見られる整備手法
 - 2 制度拡充の必要性
 - 3 道路管理者の主導的役割
 - 4 エリアマネジメント活動の基盤づくり

おわりに

キーワード：道路空間、歩行者空間、ウォークアビリティ、道路法、都市再生特別措置法、歩行者利便増進道路、居心地が良く歩きたくなるまちなか、エリアマネジメント

要 旨

- ① 我が国の都市が直面している課題の一つに社会資本の老朽化があり、その更新に当たっては、社会情勢の変化に合わせてストック効果（生活の質的向上、生産性向上等）を引き出すことが求められる。都市部の道路においては自動車交通量の減少傾向等が見られることから、道路の機能を見直した上での空間再編が期待される。
- ② 道路の機能は交通機能と空間機能に大別でき、このうち空間機能には、都市イメージの形成、良好な環境確保、防災、コミュニティ形成等、多様な機能が含まれる。道路の空間機能の充実は、沿道のみならず都市全体に活力を与えるという論考が海外を中心に見られる。
- ③ 国際的な都市ランキングにおいては「生活の質 (Quality of Life)」が注目され、特に「歩きやすさ」に関連する評価項目が重視されている。米国では「ウォークビリティ (Walkability)」を数値化してその経済効果や歩行者優先度を測定し、不動産取引や都市政策への活用を試みる例がある。
- ④ 歩行者中心の道路空間の再編に成功した事例として、ニューヨーク市タイムズ・スクエアの広場化が知られる。エリアマネジメント団体の活動、市長のリーダーシップ等を背景に社会実験が重ねられ、交通事故減少や買物機会の増加等の効果が検証されたことで広場化が実現した。この事例をきっかけに、市内全域で街路広場の整備事業が展開された。
- ⑤ 我が国の道路法等における歩行者空間の位置付けは、自動車交通量と共に変化してきた。近年は歩行者空間の拡充に向け、オープンカフェや駐輪施設の設置に関する規制緩和やエリアマネジメント団体の財源確保に関する制度整備が進められている。丸の内仲通り（東京都千代田区）、御堂筋（大阪府大阪市）、花園町通り（愛媛県松山市）では、歩行者空間の拡充による来街者の増加等の効果が確認されている。
- ⑥ 国内外の事例は、歩行者中心の道路空間再編がストック効果に結び付く可能性を示唆している。その整備手法には他都市でも応用可能な共通性が見られる一方、制度拡充の必要性、道路管理者の主体的役割、エリアマネジメント活動の基盤づくりといった今後の課題も明らかとなっている。

はじめに

今日、我が国の都市が直面している課題の一つに、道路、橋梁（きょうりょう）、上下水道等の土木インフラ及び学校、公民館、都市公園等の公共施設の更新がある。これらの多くは1970年代前後の高度成長期に集中的に整備されたものであるため、2020年代から30年代に一斉に老朽化の時期を迎える⁽¹⁾。全国の都市部ではこうした社会資本の更新に加え、民間の建物でも老朽化や設備の陳腐化への対応を理由とした建て替えが進んでおり、戦後二度目の都市の大更新期にあると言われる⁽²⁾。

社会資本の更新に当たっては財源確保や長寿命化が大きな問題となるが、その一方で、それらを単純更新するのではなく、社会情勢の変化に合わせ、生活の質的向上や生産性の向上等に結び付くストック効果⁽³⁾を引き出すことが求められる⁽⁴⁾。例えば、都市公園については、公民連携の手法を駆使して、設備の更新費用の捻出のみならず地域活性化の核として再生し、ストック効果を発揮した事例が知られる⁽⁵⁾。

本稿は、都市における主要な社会資本である道路⁽⁶⁾の再生を論じる。具体的には、道路の空間機能（I参照）に焦点を当て、歩行者空間の拡充をストック効果に結び付けた日米の取組事例を紹介する。あわせて、我が国における関連制度の整備状況、道路空間の再編に向けた課題を整理し、まちづくりにおける道路の在り方を検討する一助としたい。

I 都市における道路の空間機能

道路は都市における最も基本的な交通施設であるが、都市そのものを形成する上でも重要な役割を果たしている。一般に道路の役割は交通機能と空間機能に大別される（表1）。このうち交通機能は、自動車、歩行者等のトラフィック機能及びそれらの移動主体が沿道にアクセスするための機能を指す。移動以外の機能を包括した空間機能は多様であり、①道路網が都市の骨格を成し、その景観によって都市のイメージを形成する機能、②緑化、通風、採光によって良好な環境を確保する機能、③災害時の避難・消防等の経路としての防災機能、④電気・ガス・

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2021（令和3）年1月19日である。

- (1) 我が国の主な社会インフラの老朽化の状況と技術的な対策等を分析したのものとしては、国立国会図書館調査及び立法考査局編『インフラ老朽化対策と維持管理技術—科学技術に関する調査プロジェクト—』（調査資料2018-5）国立国会図書館、2019がある。
- (2) 保井美樹「都市機能更新におけるエリアマネジメントとの連携」『都市計画』68(6)、2019.11.15、p.34。
- (3) 社会資本整備の効果は、公共投資による社会資本の整備過程で生じる生産、雇用、消費などの短期的な経済効果（フロー効果）と整備された社会資本が機能することで生じる中長期的な経済効果（ストック効果）に大別される。ストック効果は、生活環境の改善等の「生活の質の向上効果」、移動時間の短縮等による「生産性向上効果」、防災面の「安全・安心効果」に分けられる。「インフラストック効果とは」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/stock/stockeffect.html>>
- (4) 林正義・小島昌希「ストック効果と今後の道路行政のあり方を考える—経済再生の鍵握るストック効果最大化を図る戦略的な道路整備を—」『道路』895号、2015.10、pp.3-8。
- (5) 塚田洋「都市公園制度の変遷と公民連携の課題」『レファレンス』832号、2020.5、pp.69-90。 <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11488860_po_083204.pdf?contentNo=1>
- (6) 本稿で用いる「道路」は都市部の道路を指す。都市部の道路を指す用語としては「街路」があるが、街路は現行の道路法（昭和27年法律第180号）上の用語ではないこと、本稿と同様の用例が多く論考に見られることから「道路」を用いた。ただし、旧道路法（大正8年法律第58号）の街路を説明する場合や出典資料の用例の関係で「街路」を用いた箇所もある。

表1 道路の機能

機能		効果など
交通機能	トラフィック機能	自動車、自転車、歩行者などの通行サービス 道路交通の安全確保 時間距離の短縮 交通混雑の緩和 輸送費などの低減 交通公害の軽減 エネルギーの節約
	アクセス機能	沿道の土地・建物・施設などへの出入りサービス 地域開発の基盤整備 生活基盤の拡充 土地利用の促進
空間機能		都市の骨格形成、景観形成 都市のイメージ形成 都市景観の形成 良好な都市環境の確保 緑化、通風、採光 防災 避難路、消防活動、延焼防止 公共公益施設の収容 電気、電話、ガス、上下水道、地下鉄などの収容 コミュニティ形成 「近所づきあい」の形成

(出典) 新谷洋二・原田昇編著『都市交通計画 第3版』技法堂出版, 2017, p.139.

水道等の施設を収容する機能、⑤近隣コミュニティを形成する機能などが挙げられる。主要都市における道路率(行政面積における道路面積の割合)は数%から10数%を占めている(表2)。

モータリゼーションの時代には、大量の自動車を速やかに通す空間として交通機能が重視されてきたが、我が国は本格的な人口減少社会を迎え、運転免許保有者数の減少⁽⁷⁾、総交通量や自動車を主な交通手段とする交通量の減少⁽⁸⁾など、自動車交通に対する需要の縮小を示唆するデータも見られるようになってきている。このような変化は、道路の空間機能を充実させストック効果を高める機会と捉えることができる。例えば、財団法人道路空間高度化機構の「みち研究会」は、自動車偏重を脱し多様で地域性を生かした道路、沿道・上空・地下を含め空間的広がりを意識した道路、地域コミュニティ等と共に都市の成長を育む「共物」としての道路という三つの視点を示した上で、①ステイ：生活の場としてのみちづくり、②スロー：ゆっくり歩けるみちづくり、③フュージョン：都市空間に溶け込んだみちづくり、④ローカル：地域ならではのみちづくり、⑤コラボレーション：協働によるみちづくり、⑥グロウイング：ともに成長するみちづくりを行うことを提言している⁽⁹⁾。

道路の空間機能の充実が沿道のみならず都市全体に活力を与えるという言説は、海外の論考

(7) 2019(令和元)年、自動車運転免許保有者数は、1966(昭和41)年の統計調査開始以降初めて減少に転じた。警察庁交通局運転免許課『運転免許統計 令和元年版』[2020], p.1. <https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/menkyo/r01/r01_main.pdf>

(8) 例えば、2018(平成30)年の「第6回東京都市圏パーソントリップ調査」では、調査開始以来、初めて都市における人の移動の総回数が減少に転じた。また、1998(平成10)年以降、自動車を主たる交通手段とする移動の割合(分担率という。)が減少し続けている。国土交通省関東地方整備局企画部「総移動回数が調査開始以来、初めて減少—第6回東京都市圏パーソントリップ調査の集計結果概要について—」2020.11.27. <https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000762057.pdf> 同様の傾向は近畿圏、中京圏のパーソントリップ調査にも見られる。また、移動回数の減少は30~40代の比較的若い世代にも広がっている。西堀泰英ほか「30~40歳代の活動実態と個人の意識の関係分析を通じた都市交通政策に関する考察—交通行動やインターネット利用等の活動に着目して—」『運輸政策研究』21(77), 2019, pp.15-26.

(9) 谷口守「道路空間高度化の六つの基本的視点」みち研究会監修、道路空間高度化機構編『みち—創り・使い・暮らす—』技報堂出版, 2007, pp.11-15.

表2 主要都市における道路率

	道路率 (%)		道路率 (%)
札幌市	5.7	京都市	2.6
仙台市	4.1	大阪市	16.4
東京都区部	16.4	神戸市	6.9
川崎市	11.9	広島市	3.5
横浜市	13.2	北九州市	7.1
名古屋市	17.3	福岡市	9.1

(注1) 道路率 = 道路敷面積 / 行政面積 × 100

(注2) 道路敷面積は平成31年4月1日現在、行政面積は平成30年10月1日現在。

(出典)「大都市比較統計年表 平成30年」2020.12.2. 横浜市ウェブサイト <<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/yokohamashi/tokei-chosa/portal/nenpyo/d-h30.html>> を基に筆者作成。

を中心に以前から存在している。例えば、自動車交通中心の近代都市計画を批判的に論じたジェイン・ジェイコブズ (Jane Jacobs) は、『アメリカ大都市の死と生』(1961年)の中で、都市活性化の源泉を多様性に求め、その条件の一つとして、街区が小さいことや無用に単調な街路が存在しないことを挙げている⁽¹⁰⁾。また、都市経済学者であるリチャード・フロリダ (Richard Florida) は、『クリエイティブ資本論』(2002年)において、都市の経済成長を牽引する創造的産業の担い手 (クリエイティブ・クラス⁽¹¹⁾) を魅了するには、歩行者の活気に満ちた文化的なストリートが必要であると述べている⁽¹²⁾。さらに建築家で都市デザイナーでもあるヤン・ゲール (Jan Gehl) は『人間の街』(2010年)において、人間の行動を「必要行動」、「任意行動」、「社会行動」に分類した上で⁽¹³⁾、人間中心で歩く楽しさのある空間が都市の魅力を構成すると論じている⁽¹⁴⁾。

II 都市におけるウォークアビリティ

1 都市ランキングにおける「生活の質」と「歩きやすさ」

欧米の各都市では郊外からの人口の回帰が進んだ1980年代以降、生活の質の問題が注目され、関連政策が展開されてきた。具体的には、コンパクトシティ⁽¹⁵⁾政策によって人口流入を促して都市の競争力を高める一方、歩きやすいまちづくり、公共交通の整備等の取組を戦略的に実施してきた。

その成果を映す指標として、様々な都市ランキングが作成されている。世界的なランキングとしては英国エコノミスト誌のEconomist Intelligent Unit (EIU) による「Liveable City

(10) ジェイン・ジェイコブズ (山形浩生訳) 『アメリカ大都市の死と生 新版』鹿島出版会, 2010, pp.205-213. (原書名: Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House, 1961)

(11) 具体的には、科学者、技術者、芸術家、音楽家、デザイナーを始め、あらゆる知識産業の職業人を指すとされる。リチャード・フロリダ (井口典夫訳) 『クリエイティブ資本論—新たな経済階級の台頭—』ダイヤモンド社, 2008, pp.11-12. (原書名: Richard Florida, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books, 2002)

(12) 同上, pp.233-240.

(13) 「必要行動」は必要に迫られている行動であり、例えば、仕事に行く、バスを待つといった行動を指す。「任意行動」は、個人が任意に行う余暇的行動であり、遊歩道をそぞろ歩く、眺望を楽しむために休憩するなどの行動である。「社会行動」は人と人とのコミュニケーションに基づく様々な交流を指し、市場での些細な会話から集会、パレードのような集団行動までを幅広く含む。ヤン・ゲール (北原理雄訳) 『人間の街—公共空間のデザイン—』鹿島出版会, 2014, pp.27-31. (原書名: Jan Gehl, *Cities for People*, Washington D.C.: Island Press, 2010)

(14) 同上, pp.128, 142.

Ranking⁽¹⁶⁾が最も包括的なものと言われており⁽¹⁷⁾、2005年から毎年世界百数十都市を対象に、社会の安定と安全、医療サービス、文化と環境、教育制度、インフラの五つの視点から30程度の指標で評価が行われている⁽¹⁸⁾。特に「生活の質 (Quality of Life: QOL)」に着目したランキングも登場している。英国モノクル誌による「Quality of Life Ranking」は、公共交通・医療サービス、教育、自然環境・環境負荷、多様な価値観への寛容さ、都市空間、食と住の質、文化的活動、市民の熱意等の指標に基づき、2007年から世界の上位25都市のランキングを発表している。詳細な評価手法は公表されていないが、価値観の多様性やコミュニティを評価対象としている点などから、エコノミスト誌に比べて、都市の生活者の視点を軸にしたものと指摘されている⁽¹⁹⁾。近年のランキングにおける上位都市の講評では、歩けるまちであることや自転車の利用しやすさが重視されている⁽²⁰⁾。

「生活の質」を重視した都市ランキングは日本国内にも見られる。例えば、日経BP総合研究所が2016年から実施している「シティブランド・ランキング」⁽²¹⁾は、働く世代が自身の住む自治体の暮らしやすさを、安心・安全、生活の利便性、生活インフラ、医療・介護、子育て等、生活者の視点で評価している⁽²²⁾。また、2015年にHOME'S総研が実施した「センシユアス・シティ・ランキング」⁽²³⁾のように、街を感じる、食文化が豊か、歩ける等、歩行者空間の充実を前提に、都市での体験を尺度に暮らしやすさや魅力を評価する試みも見られる。

2 ウォーカビリティの経済効果

さらに、米国では、地域の歩きやすさや地域が徒歩を誘発する度合いを示すウォーカビリティ (Walkability) という概念に焦点を当て、自動車交通よりも徒歩や公共交通が、街の持続可能性を高めることを示唆する研究成果が蓄積されている。さらに、これを数値化して都市政策や不動産取引に活用する事例も見られる。例えば、環境保護庁 (Environmental Protection Agency: EPA) によって、全国ウォーカビリティ指標 (National Walkability Index: NWI⁽²⁴⁾) が公表されている。この指標は、主に健康 (肥満対策) や環境負荷低減の観点から導入されたもので、地域住民が簡単にチェックできる情報提供を行うことで徒歩を推奨し、同時に環境向上に市民を巻き込む仕掛けとなっている。NWIの根拠となっているのは、国勢調査データに基づき、近

(15) 市街地の無秩序な拡大を図るのではなく、既存都市の中心部を有効活用し、そこに多様な機能を集積させた都市の形態をいう。都市計画用語研究会編著『都市計画用語事典 4訂』ぎょうせい、2012、p.142。

(16) The Economist Intelligence Unit, "The Global Liveability Index 2019: A Free Overview." <<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Liveability-Free-report-2019.pdf&mode=wp&campaignid=liveability2019>>

(17) 福岡孝則「リバブルシティをつくる」同ほか編著『Livable City (住みやすい都市)をつくる』マルモ出版、2017、p.9。

(18) 対象都市数、評価項目数は増減しているが、2019年版は140都市、30項目である。

(19) 福岡 前掲注(17)、p.10。

(20) 欧州の都市が多くを占める中、東京は2019年に2位 (2017年と2018年は1位) となっている。大都市でありながら商店街や公園が充実しており、ヒューマンスケール (人間の感覚や動きに適合した、適切な空間規模) の街であるという点が評価されている。"The Monocle Quality of Life Survey," *Monocle*, Issue 125, 2019.7/8, pp.44-45。

(21) 神保重紀・菊地珠夫「シティブランド・ランキング2020 1位は武蔵野市 (東京都)、ビジネスパーソンが「住みよい街」」2020.10.22。新・公民連携最前線PPPまちづくりウェブサイト <<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/091700026/092500003/>>

(22) 2020年の評価項目は38項目で、20人以上から回答を得られた326市区のデータを基にランキングを作成している。

(23) HOME'S総研「Sensuous City—身体で経験する都市：センシユアス・シティ・ランキング—」[2015.9]。<https://www.homes.co.jp/search/assets/doc/default/edit/souken/PDF2015/sensuous_city_all.pdf>

(24) "Smart Location Mapping." United States Environmental Protection Agency website <<https://www.epa.gov/smartgrowth/smart-location-mapping#:~:text=The%20National%20Walkability%20Index%20is,to%20rank%20the%20block%20groups.>>>

隣環境や利便性に関する 90 以上の指標をまとめたスマートロケーションデータベース (Smart Location Database: SLDB)⁽²⁵⁾である。NWI は SLDB から、特に徒歩移動との関連性が高いとされる、①雇用形態と住宅の組合せの多様性、②商業、工業等の職業の多様性、③歩行者ルートの交差点密度等の指標を抽出している⁽²⁶⁾。

さらに米国では、ウォークアビリティの経済的効果、特に不動産価格との相関関係を点数化する取組も進められている⁽²⁷⁾。代表的なものは 2007 年に登場したウォーク・スコア (Walk Score) である。これは、徒歩での生活のしやすさを表すもので、任意の住所に対して、その周辺の飲食店、買物、公園、学校等の施設の充実度を算出し、100 点満点のスコアとして示すものである。スコアは大手不動産ポータルサイト⁽²⁸⁾に掲載されたことから、米国内で広く認知されるようになった⁽²⁹⁾。実際にウォーク・スコアが高い地区では住宅地の価格が高くなる傾向が見られ、その有用性は高いとされている⁽³⁰⁾。

また、米国内の 30 の大都市について、歩行者優先度を比較した研究も行われている⁽³¹⁾。各都市におけるオフィスや小売店舗の集積度、歩行可能な範囲での生活の利便性、交差点密度を基準に、歩きやすい場所 (Walkable Urban Places: WalkUPs) を定め、各地点の用途別賃貸物件の面積等を参考に歩行者優先度を割り出している。歩行者優先度が最も高い都市として、ニューヨーク、デンバー、ボストン等の 6 都市が挙げられている。さらに同研究は、歩行者優先度の高い都市において住民の 1 人当たり GDP や教育水準が高くなる傾向があると指摘している⁽³²⁾。このほか、米国公共交通協会は、公共交通機関に対する投資 1000 万ドル当たり、地域事業者の売上は 3000 万ドル増加するとして、徒歩や公共交通を中心とした生活様式が地域経済へ大きな波及効果を持つと試算している⁽³³⁾。

我が国でも、歩行者量とまちの経済指標 (店舗数や売上高、地価) の相関関係を示す検証結果が散見される。国土交通省の資料には、歩行者量 (通行量) と小売業店舗数、歩行者量と小売業の床面積当たり売上高、及び、歩行者量と路線価にそれぞれ相関関係が認められた事例が紹介されている⁽³⁴⁾。

(25) *ibid.*

(26) 伊藤史子「米国の全国ウォークアビリティ指標の概観および日本への応用可能性に関する考察」『日本不動産学会誌』33(3), 2019.12, pp.39-40.

(27) ただし、道路を含む屋外都市空間の経済的価値の計測は必ずしも容易でなく、経済学においてははまだ辺縁的な研究領域にとどまっているという指摘もある。その理由として、①公共財であり市場取引の機会が少ないこと、②外部経済的な影響が大きいこと、③構成要素に自然によって形成されたものが含まれること、④「環境の好ましさ」の計測が困難であることが挙げられている。田島夏与「屋外都市空間の経済価値をどう捉えるか」『日本不動産学会誌』33(2), 2019.9, p.44.

(28) Radfin 社による Walk Score website <<https://www.walkscore.com/>> を参照。

(29) 清水千弘「ウォークアビリティは不動産価値をドライブするのか?」『日本不動産学会誌』33(3), 2019.12, pp.52-53.

(30) 中村一樹「VR を活用した Walkability の国際比較」『日本不動産学会誌』33(3), 2019.12, p.43; Joseph Cortright, *Walking the Walk: How Walkability Raises Home Values in U.S. Cities*, CEOs For Cities, 2009. National Association of City Transportation Officials website <https://nacto.org/docs/usdg/walking_the_walk_cortright.pdf>

(31) George Washington University School of Business and Smart Growth America, *Foot Traffic Ahead 2019: Ranking Walkable Urbanism in America's Largest Metros*, 2019.

(32) *ibid.*, pp.38-39.

(33) "Public Transportation Facts." American Public Transportation Association website <<https://www.apta.com/news-publications/public-transportation-facts/>>

(34) 国土交通省都市局都市計画課「まちの活性化を測る歩行者量調査のガイドライン (ver1.1)」2019.3, pp.3-7. <<https://www.mlit.go.jp/common/001282666.pdf>>

Ⅲ ニューヨーク市・タイムズスクエアの広場化

このような知見を背景に、米国の各都市では、道路や公園等を再整備し歩行者空間を拡充する取組が進められている。特にブルームバーグ (Michael Bloomberg) 前市長 (2002 ~ 13 年在任) 時代のニューヨーク市は豊富な先進事例で知られる。代表的な事例の一つは、廃線となった高架鉄道跡を線型公園のような歩行者空間としたハイラインである。精肉業などが集積し、観光客に不人気だったチェルシー地区はこの整備事業によって再生され、同地区の不動産価値は大幅に上昇した⁽³⁵⁾。そして、もう一つの代表例が、タイムズ・スクエアを中心とするブロードウェイの広場化である (図 1)。ここではタイムズ・スクエアの広場化の過程を振り返り、歩行者空間拡充の効果と成功要因について説明する⁽³⁶⁾。

図 1 ニューヨーク市・タイムズスクエア

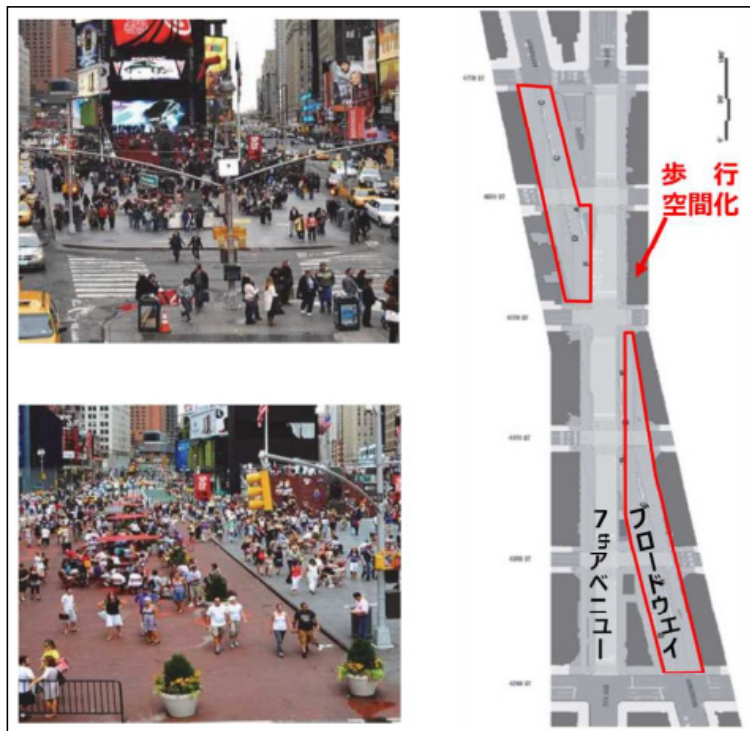


写真 (左上) は整備前の 2009 年、写真 (左下) は整備後の 2015 年の様子。右図は歩行空間化された区域を示す。

(出典) 国土交通省都市局『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生』(「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」提言 (概要)) 2019.6, p.5.

⁽³⁵⁾ ハイライン再生には、主に非営利団体 Friends of the High Line (FHL) を中心として作成された再利用案が、連邦政府とニューヨーク市当局に受け入れられ、市と FHL が共同して事業を実施した経緯がある。詳細は、ジョシュア・デイヴィッド、ロバート・ハモンド (和田美樹訳) 『HIGH LINE—アート、市民、ボランティアが立ち上がるニューヨーク流都市再生の物語—』英治出版, 2013。(原書名: Joshua David and Robert Hammond, *High Line: The Inside Story of New York City's Park in the Sky*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011); 木村優介ほか「ニューヨーク・ハイラインにおける歴史的な高架橋再利用案の形成過程」『都市計画論文集』45(3), 2010.10, pp.199-204 を参照。

⁽³⁶⁾ 広場化の経緯については、中島直人「ニューヨークにおける都市空間再編の成果」森記念財団都市整備研究所編著『ニューヨークの計画志向型都市づくり—東京再生に向けて (中間のまとめ)—』森記念財団, 2015, pp.33-42; 中島直人・関谷進吾「ニューヨーク市タイムズ・スクエアの広場化プロセス」『日本建築学会計画系論文集』81(725), 2016.7, pp.1556-1557; 中野恒明『まちの賑わいをとりもどす—ポスト近代都市計画としての「都市デザイン」—』共栄書房, 2017, pp.142-149 に依拠した。

1 エリアマネジメント団体の取組

実業家でもあるブルームバーグ前市長は、市政運営を会社経営に見立て、市長を CEO、市民を顧客、都市を商品と位置付けるなど、歴代市長とは異なる方針で市政課題に臨んでおり、市政運営の手法にも専門人材の積極登用や徹底したデータ実証主義等の特徴が見られた。同市長は、グローバルな都市間競争と都市中心部の再生の必要性を強く意識しており、人々を惹きつける優れた公共空間を「商品」として創出することに注力した。

ブロードウェイ・ミュージカルの本場であるタイムズ・スクエアでは、1990年代以降、来訪者や観光客の増加によって、歩道の過剰な混雑や自動車との接触事故の多発が課題となっていた。この問題に市交通局に先行して取り組んだのは、エリアマネジメント団体であるタイムズ・スクエア BID（後にタイムズ・スクエア・アライアンスに改称。以下「TSA」）である⁽³⁷⁾。1992年に設立された同団体は、地区内に進出している企業や不動産所有者で構成され、当初は街路清掃や地域パトロール等が活動の中心であったが、ブルームバーグ市長就任の2002年頃からは、交通安全のための環境整備に活動の力点を移していた。例えば、2003年には、都市計画及び交通政策の専門家、デザイナー、市の関係部局、地域協議会、地権者等を巻き込んで、タイムズ・スクエアの長期展望を議論するワークショップを開催し、翌2004年にはその成果を報告書⁽³⁸⁾に取りまとめて市交通局に提案している。この報告書には、自動車と歩行者の交通導線の問題としてだけでなく、人々が集い憩う空間を創出する観点から、歩行者空間を倍増させる具体策が盛り込まれた。また、TSAは、交通コンサルタントや公共空間デザインの支援団体⁽³⁹⁾へ歩行者調査を委託して専門的知見とデータを蓄積し、市交通局と連携を図った。

2 ニューヨーク市交通局の本格的関与

2007年、当時の市長ブルームバーグの強いリーダーシップの下、市の総合的長期計画『PlaNYC』⁽⁴⁰⁾が策定されたことをきっかけに、市交通局の関与が本格化した。『PlaNYC』は2030年を目標年次として、都市機能の改善と生活の質的向上を共通テーマに、住宅、交通、エネルギー、廃棄物等の各政策課題について解決の方向性を示したものである。同計画には「全

(37) エリアマネジメントとは、一定の広がりを持つ特定エリアについて、良好な環境や地域の価値を維持・向上させるため、単発の開発行為でなく地域の管理・運営までを継続的視点で一貫して行う活動を指し、地域の担い手による合意形成、財産管理、事業者イベントの実施等の主体的取組までを含む。東洋大学 PPP 研究センター編著『コミュニティの合意形成』（公民連携白書 2019～2020）時事通信出版局，2019，p.163。米国では当該エリアの関係者（不動産所有者や事業者等）の合意の下、行政が、清掃、防犯、商業振興等に必要な資金を関係者から強制的に徴収し、それらの活動を行うエリアマネジメント団体に交付する仕組みとして BID（Business Improvement District）制度が普及している。米国の BID 制度については、青山公三「アメリカにおけるエリアマネジメントの仕組みと活動」小林重敬編著『最新エリアマネジメント—街を運営する民間組織と活動財源—』学芸出版社，2015，pp.19-30；園田康貴「アメリカの BID と財源」小林重敬・森記念財団編著『エリアマネジメント効果と財源』学芸出版社，2020，pp.63-68 を参照。

(38) Daniella Eidelberg et al., *Problems & Possibilities: Re-Imagining the Pedestrian Environment in Times Square*, New York: Times Square Alliance, 2004.

(39) 当時支援に当たったのは、ニューヨーク市を拠点とした公共空間調査の第一人者ウィリアム・ホワイト（William Whyte）を中心に設立された非営利団体 Project for Public Spaces である。同団体による公共空間改善のノウハウは、プロジェクト・フォー・パブリックスペース（加藤源監訳、鈴木俊治ほか訳）『オープンスペースを魅力的にする一親しまれる公共空間のためのハンドブッカー』学芸出版社，2005。（原書名：How to Turn a Place Around: A Handbook for Creating Successful Public Spaces, New York: Project for Public Spaces, 2000）などで紹介されている。

(40) The City of New York, "PlaNYC: A Greener, Greater New York," [2007]. <http://www.nyc.gov/html/planyc/downloads/pdf/publications/full_report_2007.pdf> 同計画の改訂版（2011年）は自治体国際化協会ニューヨーク事務所によって全訳されている。詳細は、『PlaNYC』April 2011. 自治体国際化協会ニューヨーク事務所ウェブサイト <<https://www.jlgc.org/cms/wp-content/uploads/PlaNYC-May7-2012.pdf>> を参照。

市民が徒歩 10 分圏内に公園を持つ」という政策目標が掲げられた（その後、「公園」は「高質な公共空間」と読み替えられた。）。交通分野の専門人材として登用されたサディク＝カーン（Janette Sadik-Khan）⁽⁴¹⁾ 交通局長の下、『PlaNYC』を実現するための交通戦略計画『2008 年以降の持続可能な街路』⁽⁴²⁾ が 2008 年 4 月に策定された。同計画は、伝統的な交通機能だけでなく、社会・経済的活動を涵養する公共空間と捉えることが世界の先進都市の標準であるとの認識に立ち、「世界水準の街路」の実現を打ち出した⁽⁴³⁾。

同年 8 月、市交通局はその最初の取組として、ミッドタウンのブロードウェイ全体を「一夜広場」化⁽⁴⁴⁾する「ブロードウェイ・ブルバール（Broadway Boulevard）」プロジェクトを実施した。具体的には、TSA を含む沿道の三つのエリアマネジメント団体と協働し、粉砕砂利やペイント、プランター、椅子、アート作品を用いた簡易な仕掛けで、自動車レーンを減らし、自転車専用レーンや帯状の歩行者広場を設置した。

さらに 2009 年 5 月には、交通混雑と高い事故率の解消に加え、「世界水準の街路」のモデルケースとして、「グリーンライト・フォー・ミッドタウン（Green Light for Midtown）」と称する大規模な社会実験を実施した。タイムズ・スクエア等におけるブロードウェイの歩行者専用化及び周辺道路における空間配分の変更、信号タイミングの調整、駐車規制等を含め、広場化に必要な措置が一体的に採られた。2010 年 1 月、市交通局は半年に及んだこの社会実験の評価報告書を公表した⁽⁴⁵⁾。評価報告書によれば、安全面では、自動車と歩行者の接触事故が 63%、歩行者の怪我が 35%、車道を歩く歩行者数が 80%、それぞれ減少した。また、74% の市民がタイムズ・スクエアの改善を評価し、歩行者通行量は 11% 増加した。また、TSA の独自調査においても、同エリアでの住民の買物機会が 42% 増加し、タイムズ・スクエアの広場化を支持する者が 81% に達した⁽⁴⁶⁾。

こうした社会実験の成果を受け、当時の市長ブルームバーグは 2010 年 2 月、タイムズ・スクエア広場の恒久化を宣言し、2016 年 12 月には 3 期にわたった工事が完了した。かつて交通混雑地点として知られたタイムズ・スクエアは、読書、談笑、休憩等をしながら、人々が行き交う広場に再生された。

タイムズ・スクエアでの成功を受け、市交通局によるプラザ（街路広場）の整備事業は市内全域に拡大した。「プラザ・プログラム」⁽⁴⁷⁾は、公開空地の不足地域や低所得者層の居住地区を優先し、エリアマネジメント団体、環境ボランティア等、申請団体の管理能力等も勘案して

(41) 交通・都市の変革に関する権威として知られる人物。連邦公共交通局（FTA）局長代理等を経て 2007 年から 2013 年までニューヨーク市交通局長。退任後はブルームバーグ・アソシエイツにおいて米国内外の都市デザインに携わるほか、全米都市交通担当者協会（NACTO）理事長を務めている。交通局長在任中の取組については、ジャネット・サディク＝カーン、セス・ソロモノウ（中島直人監訳）『ストリートファイト—人間の街路を取り戻したニューヨーク市交通局長の闘い—』学芸出版社、2020。（原書名：Janette Sadik-Khan and Seth Solomonow, *Street Fight: Handbook for an Urban Revolution*, New York: Viking, 2016）に詳しい。

(42) New York City Department of Transportation, “Sustainable Streets: Strategic Plan for the New York City Department of Transportation: 2008 and Beyond,” [2008]. <https://www1.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/stratplan_compplan.pdf>

(43) *ibid.*, p.19. なお、この時期には I で紹介したゲール氏にも調査を委託し助言を求めている。委託調査の成果は、New York City Department of Transportation, “World Class Streets: Remaking New York City’s Public Realm,” [2008]. <https://www1.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/WCS_Gehl_08_print.pdf> にまとめられている。

(44) 一晩の作業で道路空間を広場化すること。

(45) New York City Department of Transportation, “Green Light for Midtown Evaluation Report,” 2010. <https://nacto.org/docs/usdg/greenlight_midtown_nycdot.pdf>

(46) *ibid.*, pp.33-34.

(47) 三浦詩乃「ニューヨーク市のプラザ・プログラム」出口敦ほか編著『ストリートデザイン・マネジメント—公共空間を活用する制度・組織・プロセス—』学芸出版社、2019, pp.52-55.

実施されるもので、整備実績は70か所以上に及んだ。

また、地権者、小売業者、地域住民等、関係者の合意形成を促進する目的で、道路空間再編の経済効果を測定する試みも進められた。例えば、市交通局の報告書『持続的な街路の経済的便益』⁽⁴⁸⁾は、売上税データを用いて3年間にわたる地域への経済効果を分析している。同報告書により、歩行者空間を拡充した地域7か所のうち6か所で比較対象地域や地区全体の平均よりも売上げが上回っていることが確認された。

3 広場化の成功要因

タイムズ・スクエアの広場化は、ニューヨーク市全域において歩行者空間の拡充を加速させる成功モデルとなった。中島直人東京大学准教授らは、この事例の成功要因を4点に整理している⁽⁴⁹⁾。第一は、エリアマネジメント団体による主体的な取組である。TSAは、1990年代後半の早い段階から、タイムズ・スクエアの歩行者と自動車の錯綜という課題に向き合い、現状把握、基本構想立案、社会実験の企画まで、市交通局に先行して取り組んでいた。また、市交通局の関与が本格化した2007年以降も、広場の運営管理者として関わる一方、社会実験の独自評価を行うなど、主体的な関与を継続した。第二は、地域主導を支えた専門家の存在である。TSAが継続的に関与できた一因として、交通エンジニアや公共空間デザインの支援団体を通じて多様な専門家を巻き込み、徹底した歩行者調査等が行えたことが挙げられている。第三は、行政側のリーダーシップと迅速な社会実験である。当時の市長ブルームバーグの公共空間に関する明確な目標の下、サディク＝カーン局長が全面広場化を着想し、その実現を前提として社会実験を行うなど、市の先導が推進力となった。また社会実験の定量的評価や、恒久化に向けた迅速な決断が、広場化の実現を決定付けた。こうした行動は、地域、民間、行政の協働を基本とする現代都市デザインにおいて、市長や担当部局のリーダーシップが重要であることを物語っている。第四は、道路空間の広場化を都市構造の変革に接続したことである。TSAがタイムズ・スクエアの課題解決の中で先行させた議論は、市交通局が掲げた「世界水準の街路」というコンセプトによって、交通問題の解決から公共空間再編の取組へと展開した。また、市交通局がタイムズ・スクエアに加えミッドタウンのブロードウェイ全体を対象に広場化を施策としたことで、地区スケールから都市スケールへ問題の枠組みが広がり、道路空間の広場化が都市構造の変革につながる可能性を示したという。

IV 我が国における道路空間の活用

1 道路法等における歩行者空間の位置付けの変遷

我が国においても、道路上の歩行者空間の位置付けは自動車交通の発展と共に大きく変化してきた。1899（明治32）年に輸入が開始された自動車は、大正時代に入るとその台数が増加

(48) New York City Department of Transportation, "The Economic Benefits of Sustainable Streets," 2013. <<https://ssti.us/wp-content/uploads/sites/1303/2014/01/dot-economic-benefits-of-sustainable-streets-1.pdf>> 同報告書の概要は「公共空間の再生による経済効果測定の試み—ニューヨーク市交通局の取組みに学ぶ—」『PPR+01』2018.3, pp.2-7を、市交通局の経済効果測定の取組は、サディク＝カーン・ソロモノウ 前掲注(41), pp.278-290を参照。

(49) 中島・関谷 前掲注(36), pp.1556-1557.

(50) 1912（大正元）年に500台程度であった自動車保有台数は、1922（大正11）年に初めて1万台を超え（12,091台）、さらにその10年後の1932（昭和7）年には10万台を超えた（100,221台）。日本統計協会編『日本長期統計総覧 第2巻』日本統計協会, 1988, p.547.

し⁽⁵⁰⁾、道路の改良・整備の必要性が生じた。1919（大正8）年には、旧道路法（大正8年法律第58号）が制定され、同法第31条に基づき、道路の構造規格についての統一的基準である道路構造令（大正8年内務省令第24号）と街路構造令（同第25号）が内務省令として公布された。国道、府県道、主要な市道等、都市間の「道路」と区別された都市内の「街路」には、交通機能だけでなく、都市環境の面で空間機能を併せ持つべきことが規定された⁽⁵¹⁾。具体的には第一に、広幅員の街路⁽⁵²⁾については歩道を区分し、街路の総幅員に対する比率に応じた歩道を設けること（「6分の1規定」という。）⁽⁵³⁾、第二に街路の交差点、屈曲部では交通上必要ある場合は広場を設け、橋詰においては街路の幅員を拡大すること、第三に広幅員の街路⁽⁵⁴⁾において必要な場合は植樹帯を設けることなどが挙げられる⁽⁵⁵⁾。その後、街路構造令は約40年間用いられた。

1952（昭和27）年に新たに道路法（昭和27年法律第180号）が、1958（昭和33）年には同法第30条に基づく政令として道路構造令（昭和33年政令第244号）が定められた。街路構造令はこれに吸収され「街路」という用語も用いられなくなった。新たな道路構造令は、自動車交通の発展、車両の大型化・高速化等を背景に、街路構造令が持っていた空間機能よりも交通機能を重視した内容となり、歩道幅員に関する「6分の1規定」も削除された。しかしその後、自動車保有台数の急増とそれに伴う交通事故の増加により「交通戦争」⁽⁵⁶⁾と呼ばれる状況が発生した。1971（昭和46）年には道路法及び道路交通法の改正が行われ、歩行者の安全確保の観点から大規模ニュータウン等における「歩行者専用道路」⁽⁵⁷⁾の設置や大都市における「歩行者天国」⁽⁵⁸⁾の実施を後押しした。

道路の歩行者への開放によって通行以外の「広場」的な利用が生じたことを受け、その後は政策的に既存道路の潜在的な可能性を掘り起こし、歩行者空間と沿道環境を一体的に整備する事業（例えば、シンボルロード整備事業⁽⁵⁹⁾）も行われた。一方、1994（平成6）年の「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」に関する道路審議会の答申⁽⁶⁰⁾を契機に、道路構造の見

(51) 矢島隆「街路構造令40年の展開（その1）―歩道と植樹帯を中心に―」『都市と交通』78号、2009.11、p.18。

(52) 幅員11m以上の街路である広路及び大路が該当する。街路の種類については、道路改良会編『道路職員必携』昭和12（1937）、pp.532-533を参照。

(53) 街路構造令第4条は「街路ノ各側歩道ノ幅員ハ特殊ノ箇所ヲ除クノ外其ノ街路ノ幅員ノ六分ノ一ヲ下ルコトヲ得ズ」と規定しており、歩道の幅員比率から「6分の1規定」と言われた。街路構造令の制定後間もない関東大震災の復興設計ではほぼ正確に適用されたという。矢島隆「街路の計画と整備100年の軌跡」『新都市』72(11)、2018.11、p.110。

(54) 幅員22m以上の街路である広路及び一等大路が該当する。

(55) 矢島 前掲注(51)、p.18。

(56) 自動車交通は昭和30年代以降に急成長期を迎え、1974（昭和49）年の車両保有台数は、1955（昭和30）年当時の約20倍に相当する約3733万台に増加した。また、1970（昭和45）年には交通事故死者数が年間16,765人に達し、戦後最悪を記録した。交通事故死者数の水準が日清戦争での我が国の戦死者数を上回る勢いで増加したことから、この状況は「交通戦争」と呼ばれるようになった。警察庁『警察白書 平成17年』2005.8、pp.8-11。

(57) 道路法第48条の7第3項に基づき、専ら歩行者の一般通行の用に供する道路又は道路の部分（日本道路協会編『道路用語辞典 第3版』丸善、1997、p.730）。導入事例については、安原勲・西井康晴「歩行者専用道路の計画理念と利用実態に関する調査」『住宅・都市整備公団調査研究期報』107号、1995.10、pp.37-47を参照。

(58) 歩行者が安全かつ快適に利用できる道路を確保するため、都道府県公安委員会が道路交通法第4条第1項の規定に基づき、大都市等における一定の道路の区間について、日曜日等に時間を限って車両の車道通行を禁止する制度（日本道路協会編 同上、p.730）。普及の経緯は、三浦詩乃「日本の街路と「歩行者天国」」『市街地再開発』562号、2017.2、pp.34-36を参照。

(59) 1984（昭和59）年に創設された道路景観に関するモデル事業。都市や地方の顔となる道路を「シンボルロード」として、良好な道路景観を創出し、親しみと潤いのある道路空間を形成するため、関係機関が一体となって郷土色豊かな並木の形成、広い歩道の整備、電線類の地中化を行う（日本道路協会編 同上、p.373）。

(60) 自動車交通から独立した歩道・自転車道の整備、都市の緑増大の観点からの道路空間の見直し、沿道環境保全

直しも徐々に進められた。2001（平成13）年には道路構造令が改正され、従来の車道中心の考え方が改められ、歩行者、自転車、公共交通の通行空間及び緑の空間をそれぞれ独立に位置付けて、道路空間を再構築する方向性が示された⁽⁶¹⁾。

2 道路空間の活用に向けた制度整備

このような経緯を経て、近年、歩行者空間の拡充に向けた制度整備が進められている。道路の空間機能である環境改善やコミュニティ形成に着目し、これを都市再生の起爆剤とすることや生活の質的向上に結び付けることが目指されている。主な法改正の概要と審議会等の提言の中から、こうした動向を紹介する。なお、快適な歩行者空間を創出するには、自動車のみならず自転車とのすみ分けが必要となることから、以下では駐輪場の設置も想定されている。また、次節（Ⅳ3）の取組事例においても、歩道と自転車道の分離が進められている。

(1) 都市再生特別措置法等による規制緩和

一般に、道路上に施設等を設置して継続使用する（「道路の占用」という。）には、道路管理者である国や地方公共団体の許可が必要となる（道路法第32条）。そして、道路の占用は、道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであることを基準の一つとして許可される（無余地性の要件。同法第33条）。

2011（平成23）年の都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）の改正では、大都市圏の魅力向上を戦略的に進め、道路空間を活用したビジネスチャンスを創出することを目的に、一般道路の占用制度が大幅に緩和された。都市再生整備計画⁽⁶²⁾の区域内において特定道路占用区域が指定された場合、占用許可を受けた者による周辺道路の清掃等を条件に、無余地性の要件が適用除外とされる（同法第62条第1項）。具体的な対象施設は、①良好な景観形成や風致維持に寄与する広告塔・看板、②オープンカフェ等の食事施設、③コミュニティサイクルの駐輪場等、都市におけるにぎわい創出や観光振興に貢献し、歩行者の利便増進に資すると考えられる施設である（同法46条第10項、都市再生特別措置法施行令（平成14年政令第190号）第16条各号）。その後、同様の仕組みは国家戦略特別区域法（平成25年法律第107号）や中心市街地の活性化に関する法律（平成10年法律第92号）にも設けられた（表3）⁽⁶³⁾。

のための道路構造の改善等の方向性が示された。道路審議会『「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」—新時代の“道の姿”を求めて—についての答申』1994.11.

(61) 渡邊良一「道路構造令の改正について—歩行者・自転車・自動車・緑を構成要素とした道路構造への転換—」『建設マネジメント技術』279号, 2001.8, pp.21-25.

(62) 市町村が、都市再生に必要な公共施設等の整備等を重点的に実施すべき区域で、都市再生基本方針に基づき作成する、公共施設等の整備等に関する計画。社会資本整備総合交付金の交付を受けるには、同計画を作成し、国土交通大臣に提出する必要がある。矢島隆ほか編著『実用都市づくり用語辞典』山海堂, 2007, p.288.

(63) このほか、法的スキームは異なるが、平成28（2016）年の道路法改正により創設された道路協力団体も、使い方によっては道路占用許可の特例と同様の効果を得ることができる。道路管理者は道路管理業務を適正・確実に行える団体を道路協力団体に指定できる（同法第48条の46第1項）。同団体の業務には、道路の工事・維持のほかに、道路通行者等の利便増進施設の設置・管理が掲げられており（同法第48条の47第2号）、道路協力団体と道路管理者の協議が成立することで、道路占用許可があったとみなされる（同法第48条の50）。板垣勝彦「道路占用許可の規制緩和と屋外都市空間の多目的利用」『日本不動産学会誌』33(2), 2019.9, p.49.

表3 道路占用許可の特例

名称	都市再生特別措置法	国家戦略特別区域法	中心市街地活性化法
条文 (政令)	第62条 (政令第16条)	第17条第1項 (政令第24条)	第9条第4項 (政令第5条)
制度施行年	2011(平成23)年	2014(平成26)年	2014(平成26)年
制度の目的	都市の再生に貢献	産業の国際競争力の強化及び 経済活動の拠点の形成に寄与	中心市街地の活性化に寄与
位置付ける計画	都市再生整備計画 (市町村が策定)	国家戦略特別区域計画 (内閣総理大臣が認定)	中心市街地活性化基本計画 (内閣総理大臣が認定)
対象施設	1 広告塔又は看板で良好な景観の形成又は風致の維持に寄与するもの 2 食事施設、購買施設その他これらに類する施設で道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもの 3 自転車駐車器具で自転車を賃貸する事業の用に供するもの	1 広告塔又は看板で良好な景観の形成又は風致の維持に寄与するもの 2 標識又はベンチ、街灯その他これらに類する工作物で道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもの 3 食事施設、購買施設その他これらに類する施設で道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもの 4 自転車駐車器具で自転車を賃貸する事業の用に供するもの 5 次に掲げるもので、競技会、集会、展示会、博覧会、その他これらに類する催し ^(注) のために設けられ、かつ、道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもの ア 広告塔、ベンチ、街灯その他これらに類する工作物 イ 露店、商品置場その他これらに類する施設 ウ 看板、標識、旗ざお、幕及びアーチ	1 広告塔又は看板で良好な景観の形成又は風致の維持に寄与するもの 2 食事施設、購買施設その他これらに類する施設で道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもの 3 自転車駐車器具で自転車を賃貸する事業の用に供するもの

(注) ただし、国際的な経済活動に関連する相当数の居住者、来訪者又は滞在者の参加が見込まれるものに限る。
 (出典) 国土交通省都市局・道路局『ストリートデザインガイドライン—居心地が良く歩きたくなる街路づくりの参考書—(バージョン1.0)』2020.3, p.124を基に筆者作成。

2019(令和元)年6月には、「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」(座長・浅見泰司東京大学教授)が、今後の経済発展に不可欠なイノベーションを創出するまちづくりの在り方について、『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生」⁽⁶⁴⁾を取りまとめた。四つの視点「WE DO」(① Walkable(歩きたくなる)、② Eye level(街に開かれた1階)、③ Diversity(多様な)、④ Open(開かれた))の下、人中心の居心地の良い公共空間

64 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生～都市におけるイノベーションの創出と人間中心の豊かな生活の実現～』2019.6. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001301651.pdf>>; 『同』 pp.25-94. <<https://www.mlit.go.jp/common/001301652.pdf>>; 『同』 pp.95-150. <<https://www.mlit.go.jp/common/001301654.pdf>>; 『同』 pp.151-224. <<https://www.mlit.go.jp/common/001335022.pdf>>; 『同』 pp.225-288. <<https://www.mlit.go.jp/common/001301656.pdf>> 同報告書策定の背景及び内容の解説は、浅見泰司「ウォークアブル推進都市—居心地が良く歩きたくなるまちなか—」『日本不動産学会誌』33(3), 2019.12, pp.54-58; 国土交通省都市局まちづくり推進課「「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」報告書について～「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生～」『市街地再開発』593号, 2019.9, pp.33-39を参照。

を創出し、多様な人材の交流を起点にイノベーションによる新たな価値創造を図ることを提言している⁽⁶⁵⁾。この提言を具体化するため、国土交通省は「まちなかウォークアブル推進プログラム」を策定し、道路・広場等の既存ストックの修復、沿道施設の1階部分のリノベーションの支援等を盛り込んだ⁽⁶⁶⁾。

さらに2020（令和2）年6月の都市再生特別措置法の改正では、都市再生整備計画に、新たに滞在快適性等向上区域（通称「まちなかウォークアブル区域」）を設定できるようにし、区域内における市（町村）有地等を民間事業者に安価に貸し付けることが可能となった（同法第46条第2項第5号、同条第14項第4号等）。また、区域内では駐車場の出入口をメインストリート側ではなく裏道側に設ける規制（同法第62条の10等）を設け、イベント実施の際には、道路の占用・使用に係る煩瑣な手続に都市再生推進法人⁽⁶⁷⁾が一括して対応できることとした（同法第62条の8）。

(2) 道路法における「歩行者利便増進道路」の創設

2020（令和2）年6月、社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会は、中長期的な道路政策ビジョンを策定した。『2040年、道路の景色が変わる～人々の幸せにつながる道路～』（以下「道路政策ビジョン」）⁽⁶⁸⁾は、道路政策の原点は「人々の幸せの実現」にあると定義し、道路をデジタル技術で「進化」させ、同時に、かつての井戸端会議のような交流の場に「回帰」させる方向性を示した。道路政策ビジョンは、①通勤・帰宅ラッシュの消滅、②道路空間の公園のような利用、③自動運転による移動の無人化、④店舗・サービス自体の道路上の移動、⑤災害時の避難・救援に機能を発揮する道路という五つの未来像を示した上で、基本政策を示した。このうち、交流促進の観点からは、中心市街地の道路をオープンカフェやイベント等に活用してにぎわいを生み出す方向性が掲げられている。

2020（令和2）年5月の道路法改正によって創設された「歩行者利便増進道路」（通称「ほこみち」）⁽⁶⁹⁾は、道路政策ビジョンの方向性に沿って、コミュニティ空間の充実を図ったものである。後述するように、歩行者を中心に道路空間を再編した事例は各地に見られる。しかし、国土交通省の調査⁽⁷⁰⁾によれば、地元協議や警察協議が難航し、道路空間の活用に至らなかった事例も多数あるとされる。その原因として、①歩行者の利便増進の観点での空間確保が道路法に明記されていないこと、②ベンチやカフェ等の「歩行者利便増進施設」を認める制度が十

(65) 『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生』の主眼は、都市政策の視点からイノベーション創出の場を提供することにあって、生活の質的向上は副産物と捉えられている。浅見 同上, pp.55-56。

(66) 「まちなかウォークアブル推進プログラム（令和2年度予算決定時点版）」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001321295.pdf>>; 「まちなかウォークアブル推進事業」同 <https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_gairo_tk_000092.html>

(67) 都市再生特別措置法に基づき、まちづくりを担う法人として市町村が指定するもの。2020（令和2）年3月現在、67団体が指定を受けている。国土交通省都市局まちづくり推進課「都市再生推進法人制度等の紹介」『新都市』74(6), 2020.6, pp.57-60。

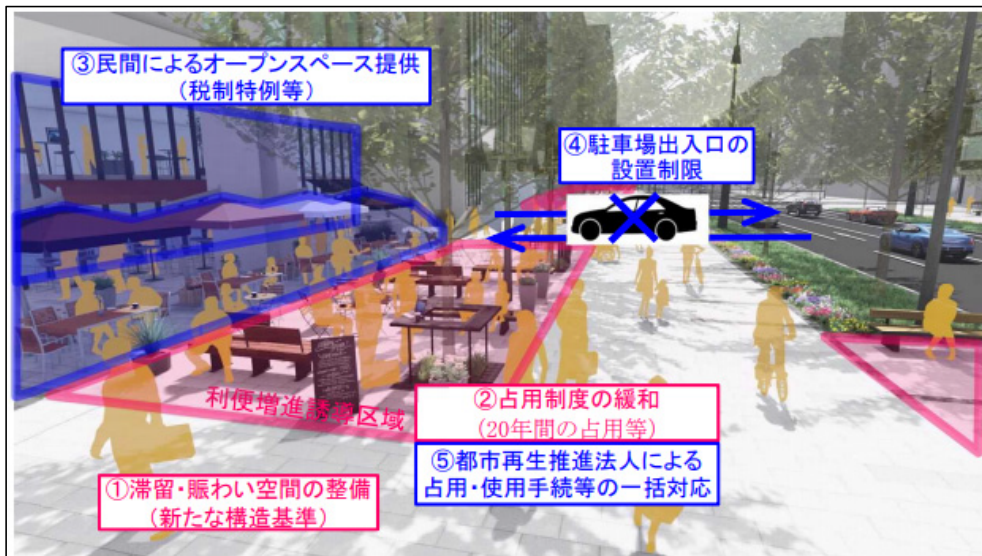
(68) 国土交通省『2040年、道路の景色が変わる一人々の幸せにつながる道路—』<<https://www.mlit.go.jp/road/vision/pdf/01.pdf>>

(69) 制度の解説部分は、国土交通省職員の次の論考を参照した。山本浩之「地域を豊かにする歩行者中心の道路空間の構築に向けて—歩行者利便増進道路制度（通称：ほこみち）の創設—」『新都市』74(8), 2020.8, pp.43-46; 河野孝文「道路法等の一部を改正する法律について」『道路』951号, 2020.6, pp.12-16。

(70) 令和元（2019）年7月に国土交通省道路局が全国の地方公共団体（都道府県、政令市、中核市）を対象に実施したアンケート調査（回答数：151件）。「論点3 関係者との合意形成の進め方」（第2回「多様なニーズに応える道路空間」のあり方に関する検討会 資料-2-3）2020.7.9, p.1. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/diverse_needs/pdf02/04.pdf>

分でないことが挙げられたことから、今回の制度創設に至った。歩行者利便増進道路は、国や地方公共団体等の道路管理者の指定に基づくものであるため、地元協議や警察協議の円滑化に資することが期待でき、また、指定道路内に特定区域を定めれば、道路占有許可における無余地性の要件も適用除外となる。さらに、道路空間を活用する者（占有者）の公募による選定や、最長20年の占有も可能となる（通常は5年）ことから、テラス付きの飲食店等、初期投資の高い施設の参入が期待できる⁽⁷¹⁾。本項の歩行者利便増進道路と前項の滞在快適性等向上区域を併用した場合の「居心地が良く歩きたくなる」空間のイメージは図2のとおりである。

図2 歩行者利便増進道路と滞在快適性等向上区域の併用イメージ



歩行者利便増進道路により①車線を減らし、歩行者の滞留・にぎわい空間を整備すること、②カフェ、ベンチの設置などの占有制度を緩和すること、また、滞在快適性等向上区域により、③民間からオープンスペースの提供を受けること、④区域内の特定道路について駐車場出入口の設置を制限すること、⑤イベント実施時の手続に都市再生法人が一括して対応することが可能となり、制度併用の相乗効果は大きいとされる。
 (出典) 国土交通省道路局『「賑わいのある道路空間」のさらなる普及に向けて～歩行者利便増進道路制度の創設～』2020.2.26, p.3.

(3) 地域再生法による「地域再生エリアマネジメント負担金制度」

ニューヨーク市の事例では、行政と並んで、エリアマネジメント団体がタイムズ・スクエア広場化の推進役となった。必ずしも道路空間の活用に限るものではないが、我が国でもエリアマネジメント団体の活動促進のための制度整備が進められていることから、その一例として、2018（平成30）年の地域再生法（平成17年法律第24号）の改正によって創設された「地域再生エリアマネジメント負担金制度」（以下「負担金制度」）を紹介する。

地域の価値向上を図る取組であるエリアマネジメント活動にとって、主な課題の一つは財源確保である⁽⁷²⁾。特に問題となるのは、その利益を享受しながら活動費用を負担しないフリー

(71) 2020（令和2）年6月、国土交通省は新型コロナウイルス感染症の影響を受ける飲食店等を支援する緊急措置として、テラス席やテイクアウト営業のため、道路占有基準の緩和を実施した（2021（令和3）年3月までの予定）。この緊急措置は歩行者利便増進道路制度との共通点も見られ、同制度への円滑な移行を目指したものとされる。「コロナ特例にぎわい創出に効果 路上営業の緩和延長」『日本経済新聞』2020.11.5; 「道路占有許可基準 年度末まで緩和措置延長 歩行者利便増進道路制度 円滑な移行狙い」『日刊建設工業新聞』2020.11.11.

(72) 地域再生法の改正に先立ってまとめられた政府の検討会においても、エリアマネジメント団体の財源確保が主

ライダーの解消である。フリーライダーは負担の公平性を阻害し、結果的にエリアマネジメント活動を頓挫させる誘因となるからである。負担金制度以前にも、地方自治法の分担金制度を活用して課題解決に取り組んだ事例（いわゆる「大阪版 BID 制度⁽⁷³⁾」）が見られるが、分担金の徴収対象の全員同意、分担金の用途の限定などの課題も指摘されていた⁽⁷⁴⁾。負担金制度では、エリアマネジメント団体による計画申請、市町村による計画認定と関係条例の制定等の手続を経て、市町村が対象となる事業者から負担金を徴収し⁽⁷⁵⁾、エリアマネジメント団体に交付する。対象となる活動は、地域のにぎわい創出を通じて経済効果を生む活動全般であるが、このうち「来訪者等の利便の増進に資する施設又は設備の整備又は管理に関する活動」（同法第5条第4項第6号イ）は、オープンカフェの設置等のオープンスペースの活用や自転車駐輪場の設置等が想定され⁽⁷⁶⁾、道路空間の活用と深く関係している。

表4はニューヨーク市の BID 制度⁽⁷⁷⁾と我が国の負担金制度との比較である。エリアマネジメント活動計画に対する事業者の同意割合は、ニューヨーク市の過半数に対して、我が国の制度は3分の2以上である。また、負担金の徴収対象については、前者が不動産所有者のみであるのに対し、後者は、小売業者、サービス業者、これらのテナントに不動産を賃貸する事業者まで、来訪者の増加による利益を直接・間接に享受する事業者が広く対象となっている点に特徴がある。

表4 BID 制度の比較

	ニューヨーク市（米国）	日本（地域再生エリアマネジメント負担金制度）
特徴	公衆衛生の悪化や犯罪者増加等の課題への対処を契機として開始された経緯から clean & safe を第一の目的として活動しているケースが多い（NY 市では、清掃は9割、警備は約6割の地域で実施）	地域の「稼ぐ力」を高め、「自助の精神」に基づく地方創生を実現する取組として位置付け
同意水準	過半数	3分の2以上
徴収対象	不動産所有者	エリアマネジメント活動により利益を受ける事業者（例：小売業者、サービス事業者、不動産賃貸業者等）
徴収方法	資産税に上乗せして市が負担金を徴収	市町村が負担金を徴収

（出典）内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局「地域再生エリアマネジメント負担金制度について」『市街地再開発』578号、2018.6、p.7を基に筆者作成。

要課題として挙げられている。内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局「日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会（中間とりまとめ）」2016.6.30、pp.6-13。首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h28-06-30-areamanagement-chuukan.pdf>>

(73) 大阪版 BID の概要と実施状況は、大阪市都市計画局計画部都市計画課エリアマネジメント支援担当「大阪市におけるエリアマネジメント活動に対する支援について」『新都市』74(8)、2020.8、pp.83-87を参照。

(74) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局「地域再生エリアマネジメント負担金制度について」『市街地再開発』578号、2018.6、p.6。

(75) エリア内の受益事業者の特定及び負担額算定等の考え方や事例は、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局「地域再生エリアマネジメント負担金制度ガイドライン」2019.3、pp.54-63。首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h310328_guideline_all.pdf> に示されている。

(76) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局 前掲注(74)、p.5。

(77) ニューヨーク市においては2018年現在、76の BID が活動している。全 BID の同年度の収入合計は1億5500万ドル（173.6億円（1ドル112円換算））、そのうち BID 制度に基づく収入が74.0%を占めた。タイムズ・スクエア・アライアンスについては1815万ドル（20.96億円）、69.6%であった。小林・森記念財団編著 前掲注(37)、pp.64-65。

3 各地の取組事例

このように制度整備が徐々に進められる一方、全国各地にはそれに先駆けて歩行者空間の拡充に取り組んできた事例がある。次に代表的な三つの事例を概観する。

(1) 丸の内仲通り（東京都千代田区）

(i) 経緯

丸の内仲通りは、東京駅と皇居の間に広がる東京都心を南北に縦断する、幅員 21m、延長約 1.2km の道路である⁽⁷⁸⁾。丸の内は大手企業の本社や金融機関の集中するビジネス街であったが、バブル経済崩壊後の 1990 年代には地域の空洞化が懸念されていた⁽⁷⁹⁾。丸の内では、隣接する大手町・有楽町とともに（これら 3 地区を「大丸有地区」という）、都市としての競争力強化のため、エリアの魅力向上の取組が進められた。1988（昭和 63）年には民間地権者による「大丸有地区まちづくり協議会」（以下「協議会」）が設立され、1996（平成 8）年には行政との連携の場として、協議会、千代田区、東京都、JR 東日本が参加する「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会」（以下「懇談会」）が設立された⁽⁸⁰⁾。懇談会は約 10 年をかけて「まちづくりガイドライン」をまとめ、地区の将来像とハード整備を進める手法及びまちのルールを示した。この中で、丸の内仲通りは「アメニティ・賑わい軸」と位置付けられた⁽⁸¹⁾。

(ii) 道路空間の再整備と活用

ガイドラインの方針に基づく丸の内仲通りのコンセプトは、通過のための「通り」ではなく、歩行者優先の居心地の良い交流空間であった。道路の再整備は 2002（平成 14）年から順次行われ、その際に車道幅員を 2m 狭めて歩道に充てる再配分が行われた。デザイン上は道路境界にこだわらず自然石での共通舗装が行われ、歩車道間の段差を抑えるなどの工夫もなされた。また、丸の内仲通りには歴史的建築物が多いことから、沿道の建物の低層部軒高を 31m（旧市街地建築物法（大正 8 年法律第 37 号）の規制である 100 尺）に揃え、空間全体に統一感を与えた。その上で、賑わい軸に変える取組として、低層階に商業店舗を連続的に配置し、カフェやレストラン等の語らいの場が積極的に設けられた。

丸の内仲通りにおける道路空間の活用⁽⁸²⁾の歴史は長いですが、近年特に盛んとなったきっかけは、2015（平成 27）年に国家戦略特別区域法に基づく道路占用事業の適用区域に認定された

(78) 丸の内仲通り再整備の経緯については、大林悟郎「大丸有一丸の内仲通りのエリアマネジメントー」『環境情報科学』48(2), 2019.7, pp.56-59; 宋俊煥「千代田区の丸の内仲通りー民間地権者が主導するハードとソフトのマネジメントー」出口ほか編著 前掲注(47), pp.105-108; NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会丸の内仲通り本編集室『丸の内仲通りー「憧れの街」を支えるストリートの秘密ー』幻冬舎メディアコンサルティング, 2019 に依拠した。

(79) 「丸の内のたそがれ 漂流するオフィスビル超一等地」『日本経済新聞』1997.8.3; 福澤武『「丸の内」経済学ーこの街が 21 世紀の東京を牽引するー』PHP 研究所, 2000, pp.62-67.

(80) 大丸有地区には統一管理団体のような一つの組織があるわけではなく、複数の民間まちづくり団体が、それぞれの強み、役割、対応する制度等の一定の守備範囲をもって活動する方式を採っている。一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会「役割をもった街づくり団体と行政・民間の協力体制」小林編著 前掲注(37), pp.117-120.

(81) 最新版は、大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン 2014」2014.5. <http://www.aurora.dti.ne.jp/~ppp/guideline/pdf/guideline_2014.pdf> 1998 年の策定後、5 回の更新を経ているが、丸の内仲通りの位置付けは当初から変わっていない。大林 前掲注(78), p.56.

(82) 歩行者天国である「ランチョンプロムナード」（1985（昭和 60）年～）、光の祝祭である「東京ミレナリオ」（1999（平成 11）年～）等が知られる。その他の多彩なイベントについては、NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会（リガーレ）「大手町・丸の内・有楽町 さまざまなソフト面でのまちづくり」小林編著 前掲注(37), pp.42-45; NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会丸の内仲通り本編集室 前掲注(78)を参照。

ことである（2(1)参照）。これによって都市観光やMICE⁽⁸³⁾の推進につながる路上イベントが可能となった。2017（平成29）年からは、エリアマネジメント団体「NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会（リガーレ）」が窓口となり、マルシェ、ファンラン⁽⁸⁴⁾、ラジオ体操など道路上での各種イベントが実施されている。イベント以外でも、日中の時間帯に道路上にキッチンカーや可動式のテーブルや椅子を配してオープンカフェ空間を創出する「丸の内アーバンテラス」は、就業者や来街者に日常の憩いの場を提供している⁽⁸⁵⁾（図3）。丸の内の象徴とも言える丸ビルの建て替え・竣工が行われた2002（平成14）年のイベント日数は年間15日であったが、2018（平成30）年には158日となっている。また、この間に歩行者通行量は平日1.2倍、土曜2.2倍、日曜3.1倍に、また、店舗数も約3倍に増加した⁽⁸⁶⁾。

図3 丸の内仲通り（東京都千代田区）



平日（左上・ラジオ体操）、休日（左下・アーバンテラス）を問わず多くの人でにぎわう。街路灯（右上）はバナーフラッグやハンギングバスケットで飾られている。
（出典）筆者撮影。

83) 企業等の会議（Meeting）、企業等の行う報奨・研修旅行（インセンティブ旅行）（Incentive Travel）、国際機関・団体、学会等が行う国際会議（Convention）、展示会・見本市、イベント（Exhibition/Event）の頭文字を使った造語で、多くの集客交流が見込まれるビジネスイベントの総称である。

84) 競技としてではなく、仲間との交流や景色を楽しむことを目的としたランニング。

85) NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会丸の内仲通り本編集室 前掲注(78), pp.129-139.

86) 藤井宏章「エリアマネジメントによる地域活性化 丸の内を働くだけの街から、休日も賑わう街へ—エリアマネジメントによる地域活性化とブランディング—」『SC Japan today』525号, 2020.1・2, p.55.

(iii) エリアマネジメントの財源と人材

歩行者空間として再生した丸の内仲通りにおいては、エリアマネジメント活動の持続・発展が重要となる。具体的な課題としては、まず財源確保が挙げられる。エリアマネジメント団体リガールは会員会費、各種活動の参加費収入に加え、屋外広告（街路灯に設置されるバナーフラッグ等）の収益事業も行っているが、人件費等も含めると周辺地権者の協賛金なしには活動が成り立たない状態にある⁽⁸⁷⁾。次に人材確保である。今後は都市観光や MICE、防災などへの取組が期待されることから、各分野の専門人材が必要になる。ここでいう専門性は、豊富な専門知識のみならず、関係者との調整能力等を指しており、例えば、近隣の美術館・博物館と連携した観光企画の場合にも、道路管理者及び交通管理者との協議・折衝や、関係施設との連携・情報共有が求められる⁽⁸⁸⁾。さらに行政との関係では、調整を効率化する仕組みづくりも課題となる⁽⁸⁹⁾。

(2) 御堂筋（大阪府大阪市）

(i) 経緯

御堂筋は大阪市の中心を南北に貫く幅員 44m、延長約 4.2km の道路であり、大阪の代表的な繁華街である梅田と難波を結んでいる⁽⁹⁰⁾。御堂筋は元々古い商家や長屋が立ち並ぶ幅員 6m、全長 1.3km の道路であったが、関一市長（1923（大正 12）～1935（昭和 10）年在任⁽⁹¹⁾）の「都市大改造計画」の下、御堂筋拡幅工事と地下鉄御堂筋線建設工事が同時並行で行われた。御堂筋は 1937（昭和 12）年の工事完成以来 80 年以上にわたって、銀杏並木に象徴される大阪市のシンボルとなっている。戦後のモータリゼーションによる交通混雑対策として、1970（昭和 45）年には一方通行化されたが、その後は少子高齢化等の社会情勢の変化を受け交通量が大きく変化している。自動車交通量は約 40 年前に比べ 4～5 割減少している一方、自転車通行量は 6～7 倍に増加した⁽⁹²⁾。2012（平成 24）年に御堂筋の管理が国から大阪市へ移管されたことを契機に、大阪市が主体となって「車中心から人中心の道路空間へ」をコンセプトに道路空間の再編が進められている。

(ii) 道路空間の再編に向けた取組

大阪府・市が策定した「グランドデザイン・大阪」⁽⁹³⁾や「大阪都市魅力創造戦略」⁽⁹⁴⁾におい

⁽⁸⁷⁾ 大林 前掲注⁽⁷⁸⁾, p.59.

⁽⁸⁸⁾ NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会（リガール） 前掲注⁽⁸²⁾, p.45.

⁽⁸⁹⁾ 大規模イベントにおいて年単位の調整時間を要する場合や、行政側の担当者が交代する都度、協議に手戻りが生じる場合等があるという。大林 前掲注⁽⁷⁸⁾, p.59.

⁽⁹⁰⁾ 御堂筋の整備と道路空間再編の経緯については、大阪市建設局企画部企画課道路空間再編担当「大阪市における御堂筋の空間再編事業—人中心のストリートへの取組み—」『都市と交通』116号, 2019.12, pp.22-24; 吉矢康人「道路空間の再編を都市リノベーションのトリガーに—御堂筋将来ビジョンについて—」『道路』942号, 2019.9, pp.18-21; 国土交通省国土技術政策総合研究所『地域づくりを支える道路空間再編の手引き（案）』（国総研資料 No.1009）2018, pp.249-256. <<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryounn/tnn1009.htm>> に依拠した。

⁽⁹¹⁾ 第7代大阪市長。東京高等商業学校（後の一橋大学）教授を経て、1914（大正3）年から大阪市助役、1923（大正12）年から1935（昭和10）年まで大阪市長を務めた。御堂筋拡幅及び地下鉄御堂筋線開通は関市政の代表業績の一つであるが、用地買収や軟弱地盤により工事には11年を要した。財団法人大阪都市協会編『近代大阪の五十年』1976, pp.48-54.

⁽⁹²⁾ 例えば、本町では自動車交通が約5割減少（1971（昭和46）年の12時間当たり65,419台から2012（平成24）年は35,210台）、自転車交通が約7倍増加（同じく818台から5,719台）している。大阪市「御堂筋将来ビジョン 世界最新モデルとなる、人中心のストリートへ。みちからまちを変えていく」2019, p.2. <<https://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/cmsfiles/contents/0000464/464479/shousai-00-05.pdf>>

⁽⁹³⁾ 大阪府住宅まちづくり部都市空間創造室・大阪市都市計画局開発調整部開発計画課「グランドデザイン・大阪」[2012], p.8. <<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/16598/00000000/granddesign.pdf>>

⁽⁹⁴⁾ 大阪府府民文化部都市魅力創造局・大阪市ゆとりとみどり振興局「大阪都市魅力創造戦略」[2012], p.9. <<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/18716/00000000/sozosenryakuan.pdf>>

て「御堂筋側道の歩行者空間化」や「御堂筋沿道のクオリティの高いにぎわい空間の形成」等の方向性が示されたことを受け、2013（平成25）年には一部区間において側道を閉鎖する社会実験、2014（平成26）年にはにぎわい創出に関する社会実験など、歩行者空間の拡充に向けた段階的な検証作業が進められた。こうした取組は、歩行者・自転車利用者から一定の評価を得ている⁽⁹⁵⁾。さらに、2017（平成29）年と2019（令和元）年には、歩道に休憩施設を設けて交流空間を創出する社会実験「御堂筋パークレット」⁽⁹⁶⁾も実施された。これらの検証作業の一方、2014（平成26）年には、高さ規制等のルールを定めた地区計画と「御堂筋デザインガイドライン」⁽⁹⁷⁾が策定され、沿道に立地する建物の用途、外観デザイン等に関する具体的指針が示された。特に建物低層部に望ましい施設としては、店舗・飲食店・美術館等が挙げられ、地上レベルでのにぎわいづくりが重視されている⁽⁹⁸⁾。

（iii）将来ビジョンの策定

2019（平成31）年、大阪市は世界最新モデルとなる人中心のストリートを目指す「御堂筋将来ビジョン」⁽⁹⁹⁾を策定した。同ビジョンは、都市の成長を牽引するメインストリートの重要性を指摘した上で、御堂筋完成100周年（2037（令和19）年）を目標年に、都心部全体の交通ネットワークの再編等を進め、御堂筋を「人中心～フルモール化（完全広場化）」することを目指している。2025（令和7）年の大阪・関西万博等を節目に側道の閉鎖範囲拡大を段階的に実施し、整備効果や渋滞状況などを検証する。また、これによって広がった歩行者空間の活用として、花植え等の美観創出や各種イベントに公民連携で取り組む仕組みづくりを行うとしている。

（3）花園町通り（愛媛県松山市）

（i）経緯

花園町通りは、愛媛県松山市の重要な交通結節点である伊予鉄松山市駅前と「堀之内」と呼ばれる城山公園（松山城）を南北に結ぶ、幅員40m、延長250mの道路である⁽¹⁰⁰⁾。南北のメインストリートである大街道商店街、両者を東西に結ぶ銀天街などと合わせて市内中心部を徒歩や自転車で「口の字」に回遊できる空間を構成している。

戦後、城山公園に国立病院や市営球場等の都市施設が建設されたことにより、花園町通りは多くの市民が行き交う商店街として発展し、モータリゼーションが顕著となった昭和40年代後半から50年代前半には自動車交通量も一日15,000～20,000台に達していた。しかしその後は都市施設の移転や郊外型ショッピングモールの出店等により人通りが減少し、加えて、アー

⁽⁹⁵⁾ 2014（平成26）年の社会実験後のアンケート調査では、歩行者の約4割、自転車利用者の約7割から安全性及び快適性について評価を得た。国土交通省国土技術政策総合研究所 前掲注⁽⁹⁰⁾, p.254.

⁽⁹⁶⁾ 大阪エアリアマネジメント活性化会議「大阪におけるエアリアマネジメントの展開—大阪エアリアマネジメント活性化ガイドライン—」2020.4, p.110; 「御堂筋パークレット」小林・森記念財団編著 前掲注⁽³⁷⁾, p.191.

⁽⁹⁷⁾ 大阪市「御堂筋デザインガイドライン 御堂筋本町北地区 Ver.1」2014.1. <https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000254/254660/04_guideline_kita.pdf>; 同「御堂筋デザインガイドライン 御堂筋本町南地区 Ver.1」2014.1. <https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000254/254660/05_guideline_minami.pdf>

⁽⁹⁸⁾ 中野卓「大阪市の御堂筋—ガイドラインによる沿道開発の誘導と歩行者空間への再編—」出口ほか編著 前掲注⁽⁴⁷⁾, pp.63-64.

⁽⁹⁹⁾ 大阪市 前掲注⁽⁹²⁾

⁽¹⁰⁰⁾ 花園町通り再整備の経緯については、松山市都市整備部都市・交通計画課「松山市における花園町通りの整備」『都市と交通』116号, 2019.12, pp.32-33; 松田優「松山市が目指すまちづくり—歩いて暮らせるまち松山—」『道路建設』781号, 2020.7, pp.4, 46-53; 野原卓「松山市の花園町通り—7年の取り組みで育った、まちを使いこなす組織としくみ—」出口ほか編著 前掲注⁽⁴⁷⁾, pp.100-102に依拠した。

ケードの老朽化、空き店舗や放置自転車の増加により、商店街の活性化や安全・景観面の対策が急務となった。また、自動車交通量もピーク時から半減し、片側2車線の車道（+側道）はオーバースペックとなっていた。

(ii) 道路空間の再編

「歩いて暮らせるまち松山」を掲げる松山市は、道路空間の再編や無電柱化を中心に花園町通りの再整備を行った（2017（平成29）年完成）。片側2車線の道路を1車線に縮小し、新たに生み出された空間を自転車道や歩道に再配分した（図4）。自然石で舗装し、鋳鉄製の照明灯、ベンチ、芝生広場等を配した歩道は安全性や景観に配慮した空間となっており、俳人・正岡子規の生誕地周辺には子規が詠んだ草花を植栽するといった工夫もなされた。整備後の花園町通りでは歩行者通行量が86%増加したが、その一方で交通渋滞は発生していない⁽¹⁰¹⁾。広くなった歩道では地元特産品等を販売するマルシェ⁽¹⁰²⁾が月一回開催され、家族連れなど6,000～8,000人の来場者があるとされる⁽¹⁰³⁾。また、放置自転車はほとんど見られなくなり、過去10年間下落を続けた地価が上昇に転じるといった経済効果も確認されている⁽¹⁰⁴⁾。

図4 花園町通り（愛媛県松山市）



整備前は車道2車線に加え、自動車及び自転車利用者のために副道が設けられていた。現在、車道は1車線に縮小され、拡幅された歩道にはマルシェのテントも見られる。
 (出典) 筆者作成。

(101) 整備前（2008（平成20）年）と整備後（2017（平成29）年）の比較による。「松山広域都市計画道路 花園町線 整備事業」（第31回全国街路事業コンクール応募資料）2019, p.8. <http://www.gaisokkyo.jp/doromanage/wp-content/uploads/2019/07/31_019_Ehime-1.pdf>

(102) 「食や雑貨求めそぞろ歩き 新装の松山・花園町「お城下マルシェ」」『愛媛新聞』2017.11.20.

(103) 「松山広域都市計画道路 花園町線整備事業」前掲注(101), p.8.

(104) 同上, p.2.

(iii) 合意形成と担い手確保

花園町通りの事例においては、関係者の合意形成と整備後の担い手確保が課題となった。花園町通り再整備に対しては、当初は反対意見も見られ⁽¹⁰⁵⁾、計画検討と合意形成には時間を要した。事業主体の松山市、設計事務所、住民や商店主らにより7年間にわたってワークショップや社会実験が積み重ねられた⁽¹⁰⁶⁾。具体的には、車線減少と自転車道設置の交通シミュレーション、カフェやイベントスペース設置に関する社会実験、歩道舗装材の設置実験等を通じて徐々に空間イメージが共有された。松山市では、「ロープウェイ街」⁽¹⁰⁷⁾においても道路空間の再編（車道の一方通行化と再配分、沿道の景観整備等）が行われた（2006（平成18）年完成）。その際にも、住民、地権者、行政の協働による社会実験等を経て魅力的な通りへの再生に成功し、通行量や地価等を回復させたことから⁽¹⁰⁸⁾、当時の経験が生かされたものと考えられる。

また、再整備後のエリアマネジメントの担い手として、必要な組織体制も築かれた。沿道の二つの商店街組織が協働する「花園まちづくりプロジェクト協議会」や「NPO法人いよココロザシ大学」等が連携して活動を行うほか、2014（平成26）年には、公（松山市）、民（住民やまちづくり会社等）、学（愛媛大学等）による、まちづくりマネジメントの実施団体「松山アーバンデザインセンター（UDCM）」⁽¹⁰⁹⁾が設立されるなど、行政主導から地域の自主的マネジメントへ、持続可能な形での移行が進められている。

V 成果と課題

1 取組事例に見られる整備手法

ここまで見てきたように、歩行者中心に道路空間を再編する取組は、ニューヨーク市のモデルケースのみならず、国内でもその事例が増加しつつあり、来街者の増加、周辺地価の上昇、小売店舗数や売上げの増加といった経済効果が確認されている。丸の内仲通り、御堂筋のような大都市中心部の事例が都市間競争を意識し積極的に質を高める都市づくりを目指したものであるのに対し、花園町通りのような地方都市の事例は中心市街地の再生を主眼としたものであるといった違いがあるが、その一方で整備手法には共通点が多い⁽¹¹⁰⁾。第一に、対象地区の長期的な将来像やそれを実現させる戦略を練り共有すること、第二に、仮説を立て社会実験を実施すること、第三に、歩行者通行量など、定量的な効果測定と評価を行うことである。初動期

(105) 例えば、「松山市「花園町通り」1車線化 地権者や住民半数反対 通行者らは賛成8割超」『愛媛新聞』2012.12.5.

(106) 松田 前掲注(100), pp.4, 46-53; 吉谷崇「遅い交通の再生がもたらす街路の景—花園町通りにおける取組みを例に—」『運輸と経済』75(1), 2015.1, pp.42-48.

(107) 市内のメインストリートである大街道商店街から、観光名所である松山城へ登るロープウェイ乗り場が続く通り。飲食店や土産物店が多い。

(108) 野原 前掲注(100), pp.100-101; 国土交通省道路局環境安全課『良好な道路景観と賑わい創出のための事例集』2014.3, pp.90-107. <<https://www.mlit.go.jp/road/sisaku/dorokeikan/pdf/010.pdf>>

(109) 花園町通りに拠点施設を構え、将来ビジョンの検討や都市空間のデザインマネジメント等のハード面、まちづくりの担い手育成や地域デザインプログラム等のソフト面、双方のアプローチにより、総合的なまちづくりに取り組む。松山アーバンデザインセンターウェブサイト <<http://udcm.jp/about/>>; 「2020 ふるさとづくり事例集—ここをよせる そこにかかわる—」 pp.90-91. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hurusato/kasseika_sienteam/pdf/furusatodukuri_jirei.pdf>

(110) このような取組は一定の人数が期待できる大都市でしか成功しないと考えられがちであるが、地方都市は大都市に比べ元々の自動車交通量も少ないことから、歩行者空間創出のハードルが相対的に低いとも見られる。ただし、地方都市の場合は、魅力ある歩行者空間へのアクセスを自動車に頼らざるを得ないことから駐車場の集約という別の課題が生じる。谷口守「Walkabilityの時代へ」『日本不動産学会誌』33(3), 2019.12, p.33.

から難易度の高いルールや仕組みの変更、あるいは施設の改変に着手するのではなく、社会実験を実施し、その効果をデータに基づいて検証し、内容を改善して本格実施やルール変更につながる段階的手法が採られている。このような手法は、今後、道路空間の再編に取り組む都市においても応用可能なものと考えられる⁽¹¹¹⁾。また、時間をかけて地道に実績を積み上げることや、道路管理者等の行政と地域の様々な主体が信頼関係の下に空間活用のルールを策定することなども、経験則として有益であろう⁽¹¹²⁾。

2 制度拡充の必要性

一方で、道路空間の再編や利活用を推進するには、更なる規制緩和が求められる。IV 2 で述べたように、道路空間の利活用に向けて各種制度が設けられてはいるが、そもそも制度は実例の後追いとなっている上、オープンカフェやイベントを超えた日常の多様な運用を想定した場合、必ずしも使い勝手の良い制度になっていないとの指摘がある⁽¹¹³⁾。従来の都市計画は、居住・商業・交通といった個々の機能を空間や施設に対応付けることで合理的に都市空間を管理してきた。例えば、居住には住居や住宅専用地域という都市空間を、交通機能には道路という都市空間をとるように1対1対応を基本としており、それによって道路の安全が保たれている。今後、道路の複合用途での利用可能性を拡大するには、従来の規制の根底にあった原理を十分に理解した上でバランスの取れた制度の再設計を行うことが必要である。そのためには、国内外の先進事例から道路空間利活用のメリットや地域社会への波及効果を評価・検証し、世論を醸成することも求められる⁽¹¹⁴⁾。

3 道路管理者の主導的役割

道路空間の再編には多数の主体が関わるが、主導的役割を果たすのは道路管理者である国や地方公共団体である⁽¹¹⁵⁾。歩行者空間の拡充は、短期的には自動車利用者や周辺の小売事業者に制約を課すことになることから、取組に対する丁寧な説明が必要となる。また、再編過程における社会実験、イベント等の実施においては、交通管理者、地元事業者、町内会、エリアマネジメント団体等の調整・仲介が求められる。さらに、当該道路の将来構想の策定に当たっては合意形成が難航する場面もあり得る。IV 3 の取組を見ても道路空間の再編は10年単位の事業であり、道路管理者が道路空間利活用の中長期的なメリットを理解し、仲介・調整役として積極的に関与することが、肝要である。

こうした仲介・調整役としての役割のみならず、より魅力的な道路空間をデザインする上でも道路管理者の役割は大きい。従来の道路空間デザインは、構想から運営までのプロセスが個別に発注され、当初の構想や人材が運営の時点まで継承されないこと、また、複雑な交通問題

(111) ニューヨーク市の事例で言及したゲール氏はこのような段階的な手法を提唱している。出口敦「屋外都市空間の活用と段階的發展に向けて」『日本不動産学会誌』33(2), 2019.9, pp.39-40.

(112) 園田康貴・丹羽由佳理「都心部における屋外空間の活用の事例とエリアマネジメント」『日本不動産学会誌』33(2), 2019.9, p.64.

(113) 例えば、占用物が限定される、経済波及効果等の資料作成の手間が膨大である、地方公共団体が公平性の観点から導入に躊躇する、接道条件や地中埋設物の管理の問題が発生することなどが挙げられる。泉英明「道路空間再編を推進する制度設計と管理者への期待—道路空間再編プロジェクトの現場から—」『道路』951号, 2020.6, p.26.

(114) 出口 前掲注(111), p.39.

(115) 馬場正尊・川崎周太郎「道路における公共空間のリノベーション—道路空間が変われば社会も変わる、主導権を握っているのは道路管理者!—」『道路』942号, 2019.9, p.11.

を解き人の居場所を創造するためのデザインの価値が認識されず、全国统一基準、機能重視で画一的に入札されることが問題点として指摘されている⁽¹¹⁶⁾。道路管理者には、地元主体や専門家がある程度継続して参画できるプロセスに再構築するため、発注方式を見直すことも求められよう。

4 エリアマネジメント活動の基盤づくり

再編後の道路空間の利活用を持続可能なものとするためには、エリアマネジメント活動の基盤づくりも重要である。全国エリアマネジメントネットワークが実施した会員アンケートによれば、エリアマネジメント団体の多くが財源、人材のほか、認知、制度といった四つの課題を抱えている⁽¹¹⁷⁾。また、今後、公民連携によりエリアマネジメント活動を推進するには、①エリアマネジメント団体への支援優遇策の強化、②様々な情報の収集・蓄積・活動に関する仕組みづくり、③公共空間の管理・活用に関する制度構築と運用改善、④環境・防災対応等、より公共性の高い活動をベースにした資金確保策の構築、⑤エリアマネジメント活動に関する評価方法の検討と評価の仕組みの構築、⑥エリアマネジメント活動を担う新たな法人制度の創設、⑦エリア単位の計画を位置付ける新たな計画制度の検討が必要との提言もある⁽¹¹⁸⁾。米国などに比べて活動の歴史が浅いため課題は多いが、国内外の事例研究、実践例の創出、それらの成果の共有等を通じて、より使い勝手の良い制度の構築や運用の改善に結び付ける取組が必要である。

おわりに

本稿で見てきたように、道路空間を歩行者中心に再編することで、都市生活の質的向上、地域への経済効果等、社会資本のストック効果が発揮される可能性は十分にある。そして、こうした取組は、まちづくり全体の中で議論されるべきである。なぜなら、道路はネットワークとして機能するものであり、例えば一本の道路を一方通行化するにはネットワーク全体への影響を広域的観点から検討する必要がある⁽¹¹⁹⁾、また、駐輪対策や無電柱化等、様々な政策パッケージを地域全体に導入するきっかけとなるからである⁽¹²⁰⁾。さらにその過程では、道路管理者のみならず、地域の様々な主体を巻き込んだ長期にわたる議論と合意形成も欠かせない。道路空間の再編に係る取組は全国各地に拡大しており、これを後押しするように関連の制度・仕組みの整備も進みつつある。戦後二度目とも言われる大規模な社会資本の更新時期に当たって、自動車中心から歩行者中心へ、交通手段をめぐる価値観の反転⁽¹²¹⁾が生じている。

(つかだ ひろし)

(116) 泉 前掲注(113), pp.26-27.

(117) 小林・森記念財団編著 前掲注(37), p.15.

(118) 小林重敬「エリアマネジメント活動の現在とこれからの向けての提言」小林編著 前掲注(37), pp.92-95.

(119) 久保田尚「公共空間としての街路」植田和弘ほか編『公共空間としての都市』(岩波講座都市の再生を考える 第7巻) 岩波書店, 2005, p.80.

(120) 大串葉子・竹村雅樹「道路管理担う民間団体の空間利用—国は多様な取組支援する知恵袋に—」『道路』906号, 2016.9, p.6.

(121) 谷口 前掲注(110), p.31.