

道路空間活用事例調査研究(中間報告)

—官・民・学の連携による活用に着目して—

主任研究官 鶴指 眞志

研究官 深沢 瞳

総括主任研究官 田中 和氏

研究官 兼元 雄基

(要旨)

本稿では、公共空間活用のうち、道路空間の活用事例について焦点を当てた。道路空間の活用の沿革と実施状況についてまとめた上で、官・民・学の多様なつながりが上手く構築された事例として、松山市の花園町通りと福山市のアイネスフクヤマ東側歩道部分を事例対象とした。これらの事例より、官・民が連携しつつ、民が主体的にかつ積極的に空間の活用を行っていること、事前の社会実験やワークショップ実施等の丁寧な事前プロセスを経て活用されていること、市の計画において構成要素の一つとして位置付けられ、他の公共空間との連携が行われていること、官・民に加え、特に地元大学の教員が活用に向けた計画策定や社会実験等に関わる、学生がイベントに参加する、学生の教育のフィールドとなっているなど、学との連携が見られることを特徴として見いだした。その上で、これらが相互に作用し合い、より公共空間の活用が深化し、「つながりの場」を創造していることについて言及した。

1. はじめに

国土交通政策研究所では、2022年度及び2023年度の2年間を通じ、「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究」として、道路空間、河川空間及び公園の公共空間が、都市機能やエリアの価値にもたらす効果や、市民生活等に与える効果の検証を実施した上で、官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とする手法や、持続可能な地域経営に向けた行政支援の在り方について検討している¹。本稿は、2022年度の調査結果について、中間報告するものである。

¹ 本研究の研究概要の詳細については、深沢他(2023a)を参照されたい。

2. 道路空間の活用の沿革と実施状況

道路空間を占有しようとする場合、占有希望者は、道路管理者から道路占有許可を受けなければならない（道路法第 32 条）。もっとも、道路占有許可を受けるためには、道路の敷地外に余地がないためやむを得ないこと（以下、「無余地性の原則」という。）およびその他の法令上の許可基準に適合することが求められるため（道路法第 33 条第 1 項）、道路占有許可が認められる場合は制限的であった。

(1) 通達による道路占有許可基準の緩和

2004 年に入ると、内閣府は「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」を閣議決定し、賑わいの創出や地域再生の観点からの道路空間の利活用に関する検討が始まった²。これを受けて、路上イベントのための道路占有（「地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占有の取扱いについて」（2005 年 3 月 17 日付け道路局長通知））や高架道路の路面や道路予定区域の道路占有（「高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について」（2009 年 1 月 26 日付け道路局長通達））については、通達レベルで道路占有許可基準を弾力化し、道路占有許可基準の緩和が図られるようになった。

(2) 特別法による道路空間の活用

無余地性の原則の緩和は、法令レベルでも行われた。2010 年に開催された国土交通省成長戦略会議は、「国土交通省成長戦略」を決定し、道路占有制度の緩和を通じ、都市の道路空間を活用した新たなビジネスチャンスの創出が盛り込まれた³。これを受けて、2011 年に改正された都市再生特別措置法は、賑わいや交流機会創出のため、都市再生整備計画区域内において、広告塔等や食事施設等、自転車駐車器具の占有について、無余地性の原則を除外する占有特例を認めている（第 62 条）。

国家戦略特別区域法（2013 年公布）および中心市街地活性化法（2014 年改正）においても、一定の条件の下、無余地性の原則の適用を除外する占有特例が設けられている（国家戦略特別区域法第 17 条、中心市街地活性化法第 41 条）。

これらの特別法は、道路の通行者または利用者の利便性の増進とともに各法律が掲げる「都市の再生」（都市再生特別措置法第 46 条第 10 項）や「産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成」（国家戦略特別区域法第 17 条）、「中心市街地の活性化」（中心市街地活性化法 9 条 4 項）という目的を実現するために、道路占有の特例を認めている特徴がある。

これらの法制度に基づき、物件や施設等の占有が認められた場合、道路法施行令が定める一般の占有期間が適用され、その期間は 5 年間である（道路法施行令第 9 条第 2 号）。

² 2004 年 3 月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」は、路上において、民間事業者等による継続的かつ反復的な街の賑わいに資する経済活動の実施が可能となるよう弾力的で透明性の高い道路占有・使用が可能となる措置の整備を確認している。詳しくは、内閣府（2004）「規制改革推進のためのアクションプラン」の適切な実行」URL: <https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/040319/2-1-1.pdf>（2023 年 5 月 16 日閲覧）pp. 6-9。

³ 国土交通省（2010）「国土交通成長戦略」pp. 4-24

URL: <https://www.mlit.go.jp/common/000115442.pdf>（2023 年 5 月 16 日閲覧）

(3)新型コロナウイルス感染拡大期における道路空間の活用

新型コロナウイルスの感染拡大期においては、感染拡大によって影響を受ける飲食店等を支援するために、2020年6月より、沿道飲食店等の路上利用の占用許可基準を緩和する特例措置（以下、「コロナ占用特例」という。）も実施された。コロナ占用特例は、地方公共団体と地域住民・団体等が一体となって行う路上でのテイクアウトやテラス営業等に関して、無余地性の基準等について弾力的な判断を行うことにより、占用許可基準を緩和する特例措置であり、特例措置が終了する2023年3月31日までに全国の約170自治体で適用され、占用許可件数は約420事例であった⁴。

(4)歩行者利便増進道路制度に基づく道路空間の活用

コロナ占用特例終了後も、引き続き路上をテラス営業等のために利用したい場合、2020年5月の道路法改正により新設された「歩行者利便増進道路制度」（第48条の20～第48条の29、以下「ほこみち制度」という。）の活用がある。ほこみち制度の下では、道路管理者は、指定要件を満たすときは、区間を定めて歩行者利便増進道路を指定することができる（第48条の20第1項）、歩行者利便増進道路のうち利便増進誘導区域内において、広告塔や看板、ベンチ、食事施設、駐輪場等の歩行者利便増進施設等（道路法施行令第16条の2）を設置するときは、無余地性の原則の適用が除外される（第33条第2項第3号）。

また、道路管理者が、歩行者利便増進施設等の占用者を、公募により決定するときは、最長で20年間の占用が可能となる（第48条の23第4項）。公募占用による場合は、従来の5年間の占用期間よりも、長期の占用期間が認められるため、テラス付きの飲食店など初期投資の高い施設の参入もしやすくなる制度設計となっている⁵。

(5)道路空間の活用状況

特別法に基づく道路占用事例は、都市再生特別措置法（第62条）に基づくものが33事例（2016年10月時点）、国家戦略特別区域法（第17条）に基づくものが44事例（2022年3月時点）、中心市街地活性化法（第41条）に基づくものが3事例（2022年3月時点）であり、ほこみち制度に基づく歩行者利便増進道路の指定（第48条の20）は、109事例（2023年3月31日時点）である⁶。

3. 道路空間の活用のアンケート結果と期待される効果

国土交通政策研究所では、公共空間活用の取組の概要やその効果について把握するため、自治体に対するアンケート調査を行った。深沢他(2023a)では、道路空間の活用により、多くの自治体が人流効果（滞在時間や回遊性の増加、来訪者や観光客の増加）を実感してお

⁴ 国土交通省「道路占用に関するコロナ特例について」

URL: <https://www.mlit.go.jp/road/senyo/covid/11.pdf> (2023年5月22日閲覧)

⁵ 国土交通省「歩行者利便増進道路（ほこみち）制度の詳細説明」pp.5-6

URL: <https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/detail.pdf> (2023年5月22日閲覧)

⁶ 特別法に基づく道路占用事例数は、国土交通省都市局からの提供資料に基づく。ほこみちについては、国土交通省(2022a)「ほこみち指定箇所一覧」URL: <https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/ichiran.pdf> (2023年4月3日閲覧) 参照のこと。

り、さらに、沿道の店舗売上げや店舗数の増加といった経済的な効果を実感している自治体も一定数存在することを報告している。

道路空間の活用は海外でも多く行われているが、例えばニューヨーク市では、道路を開かれた公共空間へと転換するオープンストリートプログラムを実施している⁷。ニューヨーク市交通局(2022)の調査によると、コロナ禍の前後におけるレストラン・バーの売上が、近隣の通りでは約 29%減少しているが、オープンストリートプログラムの実施地域では平均 19%増加していることを報告している。



写真1 ニューヨーク市における道路空間の活用事例(2023年2月)

<出所>筆者撮影

このように道路空間の活用による賑わい創出は、沿道店舗にとっても大きなメリットが期待されることから、沿道店舗や地元住民の理解と協力の下、担い手等となる民間団体等と連携して定期的にマルシェやイベントを開催するなど、エリア一体となった賑わい創出の取組を行っていくことが重要となる。

深沢他(2023c)の岡崎市の事例では、乙川のリバーフロント地区の来場者数が、取組を開始した2016年の3,400人から、2021年には49,269人と大きく増加している。その背景として、「公民連携まちづくり基本計画(QURUWA戦略)」⁸の開始以前からワークショップ等を開催し、担い手となる市民や市民団体を上手く巻き込んでいったこと、さらに、毎年40から60の乙川を活用した様々なプログラムが、20から30ほどの民間団体によって実施されるなど、幅広い年齢層にとって川を楽しむ入口が増えたことが、川の関係人口の大幅な増加につながったことを指摘している。道路空間の活用においても、賑わいの創出・拡大に向けて、沿道店舗や近隣の住民等と、担い手となる民間団体等を上手く巻き込んでいくことが欠かせない。このような人と人とのつながりやネットワークの重要性については、近年、経済学的にも大きく注目されているところである。

戸堂(2015)によると、社会ネットワークといわれるような、人と人、組織と組織の間のつながりや、信頼関係で結ばれた人と人との絆は、情報、知識、技術を円滑に伝達し、イノベーション(創意工夫)を喚起することを通じて、経済発展に貢献することを指摘している。地域内・組織内の強い絆は、情報や知識の信頼度を高めることでその円滑な伝達に

⁷ NYC DOT, “Open Streets”

URL: <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/openstreets.shtml> (2023年6月6日閲覧)

⁸ 2018年に策定された「公民連携まちづくり基本計画(QURUWA戦略)」は、「地区内の名鉄東岡崎エリア、乙川河川緑地、桜城橋、中央緑道、籠田公園、市立図書館のあるりぶら、岡崎公園などの約157ヘクタールにも及ぶ地区において、公共資産や既存の集客施設を一体的な回遊動線により接続し、回遊性を高めることを通じて、まち全体の活性化(暮らしの質とエリアの価値向上)を図(深沢他(2023c)p.8)る計画である。詳細は、深沢他(2023c)を参照されたい。

寄与し、よそ者との弱いつながりは、新しい情報や知識を外から取り込むことに寄与することから、その両方を含んだ多様なネットワークが構築されている時、経済は最も効率よく発展することとなる。一方で、ネットワークの構築には外部性があり、市場経済では十分にネットワークが構築されないため、多様なネットワークの構築を目指す「つながり支援」は、経済の発展や人々の厚生を増大に寄与することも併せて指摘している。

公共空間の活用は、賑わいのある居心地のよい空間を創出し、様々な人々が集い、交流し、滞在する場へと転換を図っていくものである。このため、沿道店舗や住民等の地元の強い絆だけでなく、担い手の民間事業者からボランティアも含めた弱いつながりが上手く形成されることが、情報の伝播、知名度の向上、関係人口の増加等、より賑わいのある場を形成していく上で欠かせないと考えられる。更に、深沢他（2023c）の岡崎の事例のように関係人口を大きく増加させるためには、ワークショップ等の丁寧な事前プロセス等を通じて、沿道店舗や地元住民、マルシェ等のイベントの担い手となる民間団体、地方公共団体等の多様な関係者のつながりをうまく構築する、いわゆる「つながり支援」も重要となる。

以上を踏まえ、本調査では、道路空間の活用において、官・民・学の連携に特徴がある、愛媛県松山市の花園町通りと広島県福山市のアイネス福山前東側歩道部分の事例について、紹介することとした。

4. 調査事例：花園町通り（松山市）

（1）概要

花園町通りは、愛媛県松山市に所在し、四国最多の乗降客数を誇る伊予鉄道松山市駅の北側、城山公園に至る迄の間に位置しており、幅 40m、長さ 250m の通りである。通りには、伊予鉄道市内電車である軌道線が走り、通りの南側に松山市駅停留所、北側に南堀端停留所がある。通りに沿って、西側に花園町西通り商店街と、東側に花園町東通り商店街が存在する。かつては、松山市駅から東側にある商店街の銀天街に向かう人流と、駅から見て北の城山公園がある堀之内地区に向かう人流があったが、2000 年頃に、後者の地区にあった各施設が郊外に移転したため、人流や自動車交通量も減少し、沿道の空き店舗が増加し、さらに、放置自転車等の問題が生じた。このような背景もあり、花園町通りにおいては、2011 年に策定された松山市都市計画マスタープランにおいて、「花園町通りの道路空間再配分と無電柱化」が盛り込まれ、シミュレーションや社会実験などを経て、車線減少を伴う道路整備を実施し、併せて花園町東通りの建物景観整備も行った経緯がある⁹。現在、自転車道、駐輪車スペースなどに加えて、ウッドデッキや芝生広場などが設置されており、月一回開催される「まつやま花園日曜日」をはじめとして、マルシェイベントが開催され賑わいが創出されている。さらに、官・民・学が連携したまちづくり組織である、松山アーバンデザインセンター（以下、UDCM とする）が通りに立地しており、花園町通りが大学の研究や教育のフィールドとして活用されている。

⁹ 国土交通省（2021）p.56



図1 花園町通りの位置

<出所>国土交通省（2021）をもとに地理院地図を加工し、筆者作成

(2) 活用に至る経緯

本節では、活用に至る経緯について説明する。なお、内容については特段の記載が無いものについては、主に松山市都市整備部都市・交通計画課、花園町東通り商店街組合の関係者に実施したヒアリング内容、松山市提供資料を中心にしつつ、国土交通省（2021）の内容も引用している。

① 道路整備に至る迄の経緯

道路整備の経緯については、2000年にまで遡る。それまでは、花園町通りの北に位置する堀之内地区に市営球場等のスポーツ施設や病院等が存在していたが、同地区が国の史跡に登録されていることから建て替えが困難であったため、郊外に移転した。さらに、同時期に郊外における商業施設の立地が進んでいた。そのような中で、自動車交通量が従来の半分に減少したこともあり、これまでは人の流れがあり、商店街も活気があった花園町通りにおいて、空き店舗が増加するなどの課題が生じ、さらに、松山市駅に近いこともあり、放置自転車の問題などが生じていた。

このような背景のもと、2011年、「松山市都市計画マスタープラン」において、花園町通りの道路空間再配分と無電柱化が盛り込まれた¹⁰。また同年には、花園町通りの空間のあり方に関して、説明会などの地元との対話が始まり、車道を一車線化した際の交通処理方法や交通シミュレーションの結果が示された。2012年には、学識経験者、行政、交通事業者、地元代表者等が参画する花園町通り空間改変事業懇談会が設置され、花園町通りの整備に関する計画案や社会実験案について協議が行われた。さらにワークショップを経て、同年に社会実験が実施された。社会実験では、車道の一車線化、自転車道の設置、歩

¹⁰ 松山市（2011）「都市計画マスタープラン」p.66

URL: <https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/keikaku/toshimasu.files/064syou1.pdf>（2023年5月18日閲覧）

道内へのオープンカフェの設置するなどが行われ、その効果が検証された。実験の結果、一車線化による渋滞は見られないこと、歩行者や自転車の通行量増加の効果が確認され、社会実験終了後も地元説明会を実施し、その後も沿道の住民に対して一軒ずつ説明し、道路整備に対する合意が得られた。

ここに至る迄の道路空間再配分については、既に 2006 年に市内のロープウェイ通りでの先行事例がある、といったことも推進の契機となった。

なお、花園町東通り商店街組合の関係者によれば、結果的には沿道地権者全員の賛同を得ることができたが、それまでには、ワークショップを 120 回開催するなど、合意形成のために大変な労力を費やした、とのことである。

②道路整備着手後の経緯

2014 年に道路整備が着手され、次のステップに進むこととなった。2015 年に、花園町通りの東通り商店街では、「花園町東通り景観まちづくりデザインガイドライン」が UDCM の助言のもと、花園町東通り商店街組合と市の共同で策定された。従来、商店街にはアーケードが存在していた。しかしながら、老朽化していることに加え、アーケード内部が暗くなっており、かつ、維持費がかかるため、無電柱化と合わせる形で撤去することとした。それに合わせて策定されたのが、このガイドラインであり、『「花と緑と交流のまち」花園』というテーマのもと、ファサードのデザインコードが定められた。また、さらにこの時期にも、花園町通りの日常的な維持管理やイベント活用に関するワークショップが実施された。

2016 年には花園町東通りの建物景観整備が完了、2017 年には花園町通りの道路整備が完了した。整備によって自転車道、駐輪スペースなどに加え、ウッドデッキや芝生広場などが設置され、歩行者空間が 25%から 37%に増加¹¹した。そして同年には、花園町通りの東西の商店街が共同し、「花園まちづくりプロジェクト協議会」が発足した。その最初の取組として、同年 9 月に「お城下マルシェ花園」を実施した¹²。さらに 2019 年には、市内銀天外付近にあった UDCM が、花園町通りに移転してきた。



写真 2 以前の花園町通り(2005 年 8 月) 写真 3 現在の花園町通り(2022 年 10 月)

<出所>筆者撮影

¹¹ 松山市提供資料による。なお、歩行者空間には副道型荷捌きスペースも含まれる。

¹² 経済産業省 中小企業庁 (2021) p.411

(3) 活用の状況

①体制

整備が完了した花園町通りでは、歩行者空間が確保されたことに加え、ウッドデッキやベンチ、芝生などの滞留空間が創出された。また同時に、四季折々の植栽なども行われ、日常的にも居心地が良い空間となっていると言える。なお、植栽の管理については、剪定等は道路管理者である松山市が行っているが、水やり等は沿道の商店街が行っている、とのことである。図2には、花園町通りにおける活用の体制図を示す。花園町通りの活用においては、官・民・学の各主体が互いに連携して行われていることが特徴である。以下、この点を踏まえながら活用の状況について、各主体に行ったインタビュー調査結果を踏まえ、詳細に記述する。

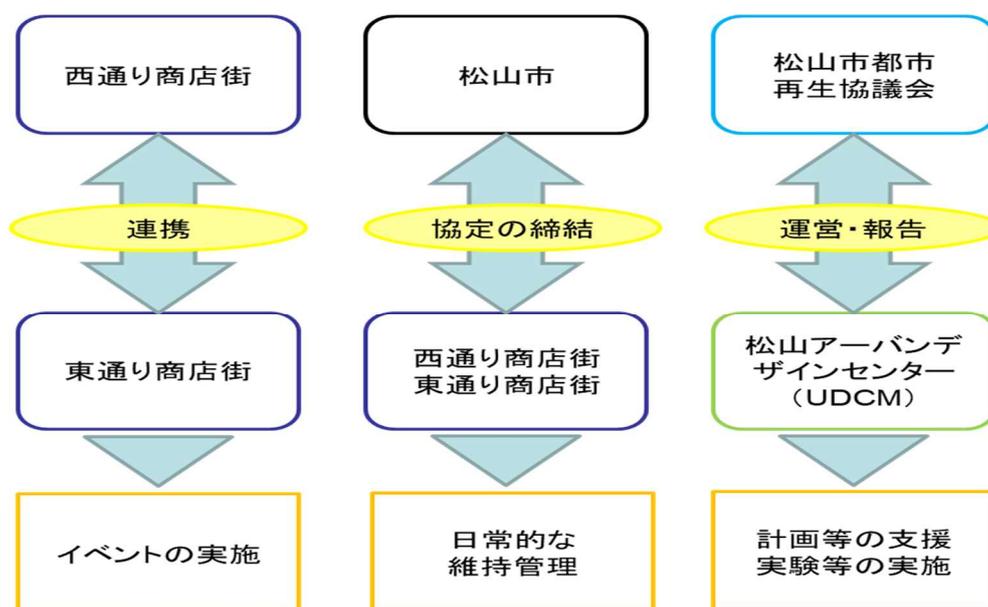


図2 花園町通りにおける活用の体制図

<出所>国土交通省（2021）p.59 図をもとに作成（一部改変）

②イベント実施の状況

花園町通りでは、様々なイベントが頻繁に行われている。既述の「花園まちづくりプロジェクト協議会」が中心となり、2017年9月から継続して、「お城下マルシェ」が毎月第3日曜日に、2019年11月からは、産直市が毎週土曜日に、2020年10月からは、コロナ禍においてウィズコロナのもと、「まちなかでみんな笑顔に・歩いて暮らせるまち」をコンセプトとして開始した「まつやま花園日曜日」が毎月第4日曜日¹³に花園町通りにおいて開催されている¹⁴。

¹³ 花園みんなで創る project Web ページ「まつやま花園日曜日とは」

URL: <https://hanazonodori.com/about/>（2023年5月18日閲覧）

¹⁴ 松山市 Web ページ「花園町通りで産直市を毎週土曜日に開催します」

URL: <https://www.city.matsuyama.ehime.jp/hodo/h31/201911/marche.html>（2023年5月18日閲覧）

一方、教育の面では、UDCMのメンバーで愛媛大学の先生へのインタビュー調査によると、大学の演習科目のフィールドとして花園町通りを利用していることに加え、UDCMの受付やまつやま花園日曜市において、学生が教育の一環として参加している、とのことである。

また一方で、2022年10月23日には、花園町通りの沿道にある専門学校と連携し、まつやま花園日曜市の3周年記念として「花園町通りアート「まるごとはなぞの」」というイベントが行われ、学生達が作った装飾で通りが飾られ、また、実際に学生達がイベントの運営に参加している様子が見られた。

学との連携では、花園町通りのファサードデザインの助言など、学の知見が活用される一方、研究や教育のフィールドとして活用されることに加え、実際に大学等の学生が花園町通りの活用に関わり、実際にイベント等に参加することで、賑わいが創出され、かつ、他世代の交流がなされている、と言える。

(4) 活用による効果

松山市の担当者へのインタビュー調査によると、花園町通りの歩行者の交通量は、整備前の2008年では2,955人/12時間であったが、整備後の2017年には5,512人/12時間と、約2倍に増加した、とのことである。

道路整備によって空間が生まれた花園町通りでは、頻繁にイベントを開催しており、そのたびに多くの店が出店し、また、多くの人が集まってきている。ターゲットとして、花園町通りは駅から松山城までへの動線から外れているということもあり、観光客は来ないが、地元住民は、イベントを行うと一回で3~4千人ほど集まる、とのことである。

また、整備によって空き店舗がなくなり、例えば空き店舗があったとしても、すぐにテナントが入る、とのことであった。さらに、アーケードを撤去したことで2階部分の眺めが良くなったため、2階以上にもテナントが入るようになった、とのことであった。

そして特徴的であるのが、様々な世代が混じり合う空間となっていることである。既述のように、イベントでは地元の大学の学生が参加しており、また、イベント開催時には老若男女問わず、特に子育て世代も集まってきている。一つの道路空間が、誰もが楽しめる空間として活用されていると言える。

(5) 今後の展望

松山市では、2000年から歩いて暮らせるまちづくりを進めており、「歩いて暮らせるまち松山」の「シンボルロード」として、既述のように花園町通りがリニューアルされてきた¹⁶。花園町通りに隣接する松山市駅の駅前広場については、2018年9月に構想が示され、2022年3月に「松山市駅前広場整備計画」が策定された。計画では現状自動車空間62%、歩行者空間32%、緑化スペース（立入不可）7%であるところを、整備案では自動車空間31%、歩行者空間69%と、歩行者の空間を大幅に拡張する計画である¹⁷。既に2021年11月に社会実験を行い、また、先にも述べた日立東大ラボがやレーザーの設置により、人流データを取得し、実際の人の流れや駅前広場の空間が変化したときの人の流れのシミュレ

¹⁶ UDCM「松山の都市形成史2020；1.5 現代の都市整備」

URL: https://udcm.jp/wp-content/uploads/2022/03/HUF1.5_20220331.pdf (2023年6月1日閲覧)

¹⁷ 松山市提供資料による。

ーション結果を可視化し、官・民・学が混じり意見交換を行うワークショップを開催するなど、整備に向けた取組もなされてきている¹⁸。2023年現在では、2026年中の完成を予定しているが、花園町通りを含めて、「歩いて暮らせるまち松山」を目指して、まちが一体となるような整備が進められている。

5. 調査事例:アイネスフクヤマ東側歩道部分(福山市)

(1)概要

広島県福山市において、道路空間の活用は、国家戦略特区特別区域法及びほこみち制度に基づく道路占用により行われている。前者に基づく活用事例として、アイネスフクヤマ東側歩道部分の道路空間活用があり、後者については、7路線がほこみちとして指定されている。これら7路線のうち6路線は、コロナ占用特例からほこみち制度に移行したものであり、地元商店街等が活用している¹⁹。

もともと、福山市の場合、道路占用制度を直接担当する土木管理課だけでなく、企画政策課や産業振興課も関与し、民間事業者等による道路空間活用の取組を支援している²⁰。道路空間の活用を希望する地元商店街等は、土木管理課に道路占用を申請する必要があるが、企画政策課は、国家戦略特別区域法に基づく認定の観点、産業振興課は商店街活性化の観点でのサポートを行っている。

本稿では、福山市における道路占用のうち、国家戦略特別区域法に基づき道路占用している特にアイネスフクヤマ東側歩道部分の道路空間活用を中心に紹介する。



図3 アイネスフクヤマ東側歩道部分の位置

<出所>福山市「国家戦略特別区域制度を活用した中心市街地の賑わいづくりがスタート」

URL: <https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/sangyou/223745.html> (2023年5月18日閲覧)

をもとに地理院地図を加工し、筆者作成

¹⁸ 国土交通省 第24回都市計画基本問題小委員会 配付資料「7.参考資料」

URL: <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001596065.pdf> (2023年6月1日閲覧)

¹⁹ 国家戦略特別区域法に基づく道路占用については、福山市(2021)「国家戦略特別区域制度を活用した中心市街地の賑わいづくりがスタート」<https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/sangyou/223745.html> (閲覧日 2023年5月17日)。ほこみちの指定路線については、福山市(2022)「歩行者利便増進道路(ほこみち)の指定について」<https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/dobokukanri/239324.html>(閲覧日 2023年5月17日)。

²⁰ 2023年1月26日に実施した福山市でのヒアリング調査による。

(2) 活用に至る経緯

取組が行われているアイネスフクヤマ東側歩道部分は、福山駅から見て南側の駅前に位置し、アイネスフクヤマの建物の前にある。アイネスフクヤマは、福山駅前開発株式会社が運営する複合ビルであり、2011年に建設された²¹。上層部分には住宅、下層部分には商業施設等が入居している。

福山市では、福山駅前からデパート等がある商業施設エリア間の空き店舗の存在や、沿道に歩行者が立ち寄れる場所の不足、駅前周辺の広い歩道や公開空地が活用されておらず、駅前全体に魅力が感じられないという課題があった²²。福山駅前の賑わいの創出や回遊性の向上に向け、2017年より、福山駅前歩道空間等活用社会実験「OPEN STREET FUKUYAMA」を実施している。地元商工会議所や福山市、民間事業者等で構成される実行委員会のもと、これまで7回の社会実験が行われている²³。社会実験の実施にあたっては、福山市も参画することで、官民の円滑なコミュニケーションが図られている。社会実験の作業部会には、地元の有志が集い、まちづくりに関心のある市民や地元大学の教員、学生らも参加し、企画を実施している²⁴。

こうした社会実験の積み重ねにより、福山市では、ウォーカブルなまちづくりに向けた機運が高まり、2018年に策定された「働く・住む・にぎわい」が一体となった福山駅前のもと、福山駅周辺エリア価値の向上等を方向性に掲げた「福山駅前再生ビジョン」を実現するために、2020年に「福山駅周辺デザイン計画（以下、「デザイン計画」という。）」が策定された。デザイン計画は、「福山駅前再生ビジョン」のもと、「駅周辺に都市機能を集積させることやにぎわいを生むコンテンツを創出すること、公共空間の形成をすることで、ウォーカブルなまちを形成し、エリア価値を高める経済循環を再構築する²⁵」ことを目的としており、計画策定プロセスにおいて、市民や事業者が積極的に参画し、実験を行い、それを計画に結びつけていく、ということを実行している²⁶。具体的には、福山城や中央公園、中央図書館、伏見町などの人が集まる6か所を拠点に、拠点周辺や拠点間をつなぐ道路などを含む範囲を「ウォーカブルエリア」とし、道路や公園、広場などの公共空間の整備や民間建物の路面階と道路との一体的な使用を通じて、誰もが安心でき、居心地よく歩きたくなる空間を目指すものである。

2020年の新型コロナウイルスの感染拡大期において、福山駅前開発株式会社より、新しい日常づくりの一環として、福山市に対して、オープンテラスの設置要望があった。2020年、福山駅前開発株式会社は、広島県・今治市国家戦略特別区域の区域計画における道路

²¹ Ines FUKUYAMA 「会社概要・歴史」

URL: <https://ines-fukuyama.jp/company/> (2023年5月18日閲覧) による。

²² オープンストリートフクヤマ 「社会実験概要」

URL: https://osfukuyama.amebaownd.com/pages/1195031/page_201708161602 (2023年5月19日閲覧)。

²³ 吉岡 (2023) p.52

²⁴ 山中佑太 (2017) 「ミチを楽しむとヒトが変わり、マチも変わる!?!パブリックマインドを育てる社会実験「OPEN STREET FUKUYAMA」」

URL: <https://sotonoba.place/openstreetfukuyama> (閲覧日 2023年5月24日)

²⁵ 福山市 (2023) 「福山駅周辺デザイン計画について」 p.4

URL: <https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/ekisyuu hensaisei/180971.html> (2023年5月19日閲覧)

²⁶ 同上 p.2

占用事業の実施者として、内閣総理大臣より認定を受け、2021年5月より、歩道に、コンテナハウスやテーブル、ベンチ等を恒常的に設置し、オープンカフェ事業を行っている²⁷。

(3) 活用の状況

歩道でのオープンカフェ事業では、歩道上に設置されたコンテナハウスとキッチンカーが活用されている。コンテナハウスは、仮設建築物として許可を受け、確認申請が行われている²⁸。

歩道上で、飲食店を運営する場合、各種設備の整備が必要となる。本事業においては、実施者である福山駅前開発株式会社が、電気等の工事を行った。道路占用にかかる費用（水道代、電気代等）は、実施者が負担しており、道路占用料も徴収している。

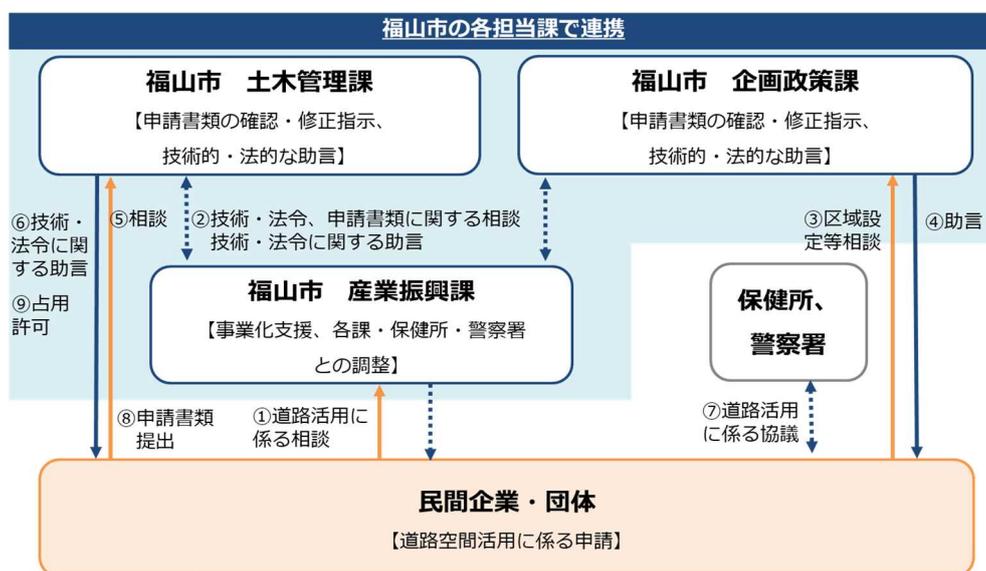


図4 福山市の国家戦略特区による道路活用に係る体制図

<出所>福山市からのヒアリングをもとに筆者作成

コンテナハウス及びキッチンカーの近くには、歩道空間に設置されたテーブルやイス、ベンチがあり、飲食や休憩のために利用可能である。

占用区域では、歩行空間を活用したオープンカフェ事業のみならず、毎年6月から8月の土曜日に開催される夜店のほか地元クリエイターや事業者が参加するイベントも開催されている²⁹。

また、2022年には、福山駅前歩道空間等活用社会実験の1つである「福山駅前歩道空間木質化プロジェクト」により、ウッドデッキが設置された³⁰。ウッドデッキの設置には、福

²⁷ 福山市 (2021) 「国家戦略特別区域制度を活用した中心市街地の賑わいづくりがスタート」

URL: <https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/sangyou/223745.html> (2023年5月19日閲覧)。

²⁸ 2023年1月26日に実施した福山市とのヒアリング調査に基づく。

²⁹ アイネスフクヤマ「国家戦略特区について」<https://ines-fukuyama.jp/opencafe/> (2023年5月19日閲覧)。

³⁰ 全国木材組合連合会 Web ページ「ウッドデッキ空間でマチに賑わいを取り戻す福山駅前歩道空間木質化プロジェクト」

山市立大学の教員や学生らも参加し、官民学が一体となって、都市部に設置された木質構造物による賑わいの創出の可能性について検証している³¹。ウッドデッキには、人々が立ち止まる工夫が施されており、例えば、写真4のウッドデッキには、ピラミッド状の階段が設けられており、階段の1番上から、福山城を臨むことができる。

ウッドデッキのさらなる活用に向け、プロジェクトは市民参画型の取組を推進している。例えば、ウッドデッキの活用方法の検討は、地元中学生の総合学習の学習素材となっており、学習の成果として、中学生および教員らからは、様々な賑わい創出に向けたアイデアの提案がなされている³²。



写真5 アイネスフクヤマ東側歩道の活用の様子
(左・ピラミッド状の階段、右・コンテナハウスの様子)

<出所>いずれも筆者撮影

(4) 活用による効果

ヒアリング調査において、市の担当者からは、アイネスフクヤマ東側歩道はもともと目抜き通りであるため、歩行者数の増加が、すべて道路占用の効果とは言い切れないが一定の効果はあるとし、実感レベルとして、アイネスフクヤマ東側歩道の取組によって、道路に人が滞留しているため、明るい雰囲気になったことや、気候の良い時期は、テラスの利用者も多いという話があった。また、段差に設置されたテーブルライトなどの照明設備が設置されたため、夜間に道路自体が明るくなり、治安も良くなったと感じているとのことであった。

6. 考察

本稿では、公共空間活用のうち、道路空間の活用事例として、松山市の松山市駅前にある花園町通り、福山市の福山駅前にあるアイネスフクヤマ東側歩道部分について紹介してきた。これらの道路空間活用において、次の点が特徴として見いだすことができる。

官民の連携が行われている

いずれの事例においても、官と民との連携を見いだすことができ、民が日常的に主体的にかつ積極的に空間の活用を行っている、ということである。松山市においては、花園町

URL: https://love.kinohei.jp/story/53_index_detail.php (2023年5月19日閲覧)

³¹ 同上

³² 福山市「駅前空間の使い道×中学生が考える未来」

URL: <https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/214849.pdf> (閲覧日 2023年5月24日)

通りの沿道の商店街が主体となるイベントが月一回開かれているのを始め、コロナ禍から開催されるイベントの種類も増えてきており、様々なイベントが週1回の頻度で開かれている。また、福山市においては、沿道の事業者が主体となり、歩道上でコンテナハウスやキッチンカーによる飲食店を営業しているのをはじめ、テーブルやベンチを恒常的に設置しており、かつ、イベントも年に数回開催している。

丁寧な事前プロセスを経ている

第2に、両事例とも丁寧な事前プロセスを経ている点に特徴がある。福山市では今回の調査対象道路を含めたエリアにおいて、社会実験を実施して市・地元事業者などを含めて、事前に道路空間等の活用の検証を行ってきている。さらに、松山市においては、道路整備や活用に当たって、車道を減少し、歩道内にオープンカフェを設置するなどの社会実験が行われた上、地元説明会や120回にわたるワークショップを実施するなどして、最終的に沿道の地権者の賛同を得るなどの丁寧な事前プロセスを経て、道路整備と道路空間の活用が実施されている。

近隣の公共空間との連携が見られる

いずれの事例においても、市の計画に位置付けられており、他のエリアや公共空間との連携が行われている。松山市においては、「歩いて暮らせるまち松山」の「シンボルロード」として位置付けられており、隣接する松山市駅前広場整備計画も策定され、まちが一体となる様な整備が進められている。一方、福山市においても、福山城、中央公園、中央図書館、伏見町などを拠点として、今回の調査事例を含むその拠点周辺や拠点間をつなぐ道路を、ウォークブルエリアとして、居心地よく歩きたくなる空間を目指している。

官・民に加えて「学」の参画がある

官・民に加えて、学の参画が各事例において見られる、ということである。福山市では社会実験の段階から、市民や地元大学の教員や学生が参加し、企画している。さらに、松山市の事例では、花園町通りの整備や活用において官・民・学の連携組織であるUDCMが参加しており、実際にイベントにおいて教育の一環として学生が参画したり、研究のフィールドとして活用されたりしている。さらに、松山市の事例においては、沿道の専門学校とコラボレーションしてイベントも開催されるなど、連携は拡大している。

以上の点が特徴として見いだされたが、これらは河川空間活用についてまとめた深沢他(2023c)や公園空間活用についてまとめた田中他(2023)と共通する点である。さらに、これらの点は互いに独立しているものではなく、むしろこれらが相互に作用し合い、より公共空間の活用が深化している、といえる。この点については、先に引用した戸堂(2015)においても多様なネットワークの構築の重要性が指摘されているが、両事例とも、地域住民や沿道事業者の強い絆から、学生の参画等の弱いつながりまで、官・民・学の多様なつながりが上手く構築された事例であり、市の積極的な参画が、「つながり支援」の役割りを果たし、多様なつながりの形成を後押ししたと考えられる。さらに、道路という公共空間の活用により賑わいが創出され、多様な人が集う、出会う、交流する「つながりの場」を創造していると言える。

7. おわりに

本稿では、2022 年度「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究」のうち、道路空間の活用事例について焦点を当てた。

まず、2 章において、道路空間の活用の沿革と実施状況について、関連する法律等を参照しながらまとめた。3 章では、2022 年度の調査研究で実施したアンケート結果について触れ、ニューヨーク市の事例、岡崎市の事例を踏まえ、戸堂（2015）の「つながり支援」の考え方を援用しつつ、公共空間の活用により期待される効果について説明を行った。その上で、4 章と 5 章において、官・民・学の多様なつながりが形成された事例として、それぞれ松山市の花園町通りと福山市のアイネスフクヤマ東側歩道部分を事例対象として紹介した。これらの事例を踏まえ、6 章では官・民の連携が見られ、民が主体的にかつ積極的に空間の活用を行っていること、事前の社会実験やワークショップ実施等の丁寧なプロセスを経て活用されていること、市の計画において構成要素の一つとして位置付けられ、他の公共空間との連携が行われていること、官・民に加え、特に地元大学の教員が活用に向けた計画策定や社会実験等に関わる、学生がイベントに参加する、学生の教育のフィールドとなっているなど、学との連携が見られることを特徴として見いだした。その上で、これらの要素が相互に作用し合い、より公共空間の活用が深化し、「つながりの場」を創造しているという考察を行った。

参考文献

- New York City Department of Transportation(2022) “Streets for Recovery:The Economic Benefits of the NYC Open Streets Program.”
- 経済産業省 中小企業庁（2021）「はばたく中小企業・小規模事業者 300 社／商店街 30 選」
URL:<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/sapoin/monozukuri300sha/zenbun/2021habataku.pdf>（2023 年 5 月 18 日閲覧）
- 国土交通省（2021）「居心地が良く歩きたくなるグランドレベルデザイン—事例から学ぶその要素とポイント—」
URL: <https://www.mlit.go.jp/toshi/file/useful/g-level2.pdf>（2023 年 5 月 18 日閲覧）
- 田中和氏、鶴指眞志、深沢瞳、兼元雄基（2023）「公園空間活用事例調査研究（中間報告）～公共空間の活用は都市を成長させるのか？～」『国土交通政策研究所紀要 81 号』
URL: https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_7.pdf（2023 年 6 月 5 日閲覧）
- 戸堂康之『開発経済学入門』（第二版）新世社，p. 164-175.
- 深沢瞳、鶴指眞志、酒井聡佑、田中和氏（2023a）「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究—調査研究キックオフ—」『国土交通政策研究所紀要 81 号』
URL: https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_3.pdf（2023 年 4 月 13 日閲覧）

深沢瞳、鶴指眞志、酒井聡佑、田中和氏（2023b）「地方自治体による公共空間活用の実施状況－アンケート調査結果に基づく報告と分析－」『国土交通政策研究所紀要 81 号』

URL: https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_4.pdf (2023 年 4 月 13 日閲覧)

深沢瞳、多田智和、酒井聡佑、兼元雄基、田中和氏（2023c）「河川空間活用事例調査研究（中間報告）」『国土交通政策研究所紀要 81 号』

URL: https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_3.pdf (2023 年 4 月 13 日閲覧)

吉岡慎祐 (2023) 「公共空間を活用した福山駅周辺再生の取組み」『道路建設』798 号, pp. 51-55.

(HP 公開日 2023 年 6 月 26 日)

※本稿は、「国土交通政策研究所紀要第 81 号 2023 年」掲載予定論文を刊行前に早期公開するものである。