

公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究

2024 年 5 月

国土交通省 国土交通政策研究所

研究官	深沢	瞳
主任研究官	鶴指	眞志
前研究官	高橋	慶
研究官	兼元	雄基
前研究官	酒井	聡佑
総括主任研究官	田中	和氏
研究調整官	吉野	広郷
前研究調整官	多田	智和

要旨

本調査研究は道路、河川及び公園を対象とする公共空間活用の取組が持続的に行われるよう、公共空間の活用が地域に与える効果、官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とするための運営手法及び活動資金の確保手法の把握を通じ、持続可能な地域経営に向けた行政支援のあり方を検討するための基礎資料の作成を目的とした。調査の結果、以下の知見が得られた。

(1) 公共空間の活用による効果

公共空間活用の取組は、人流効果、地域の知名度、住民満足度の向上を期待し実施されており、事業実施後もこれらの効果が確認された。また、周辺店舗の売上げや店舗数の増加などの周辺への経済効果についても、一定の成果があることを把握した。

(2) 官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とするための運営手法

地方公共団体と民間事業者が一体となって公共空間を活用し、持続的な賑わいを創出している国内事例においては、公共空間活用の取組は、地方公共団体の中・長期的な基本計画の中に位置づけられ、まちづくりなどの他の施策と連動した活用が行われていた。さらに、公共空間活用の担い手を確保するために、地方公共団体は、ワークショップや説明会などを複数回開催し、丁寧な事前準備を経た上で、取組を実施していることを把握した。

公共空間を持続的に活用し、賑わいを創出し続けていくためには、公共空間活用の取組を地方公共団体の中・長期的な基本計画に盛り込み、まちづくりと一体となって、長期的な視点に立ち、民間事業者の活用を支援する行政の姿勢が求められる。もっとも、公共空間の活用を継続的に実施するためには、公共空間活用の取組に携わる関係人口を増やさなければならない。ワークショップや説明会などを通じた丁寧な事前準備は、担い手を確保する上で重要である。

(3) 活動資金の確保手法

公共空間の活用を持続的に行うためには、活動資金を安定的に確保することが求められる。活動資金の確保手法に特徴を持つ国内事例調査によれば、いずれの事案も固定的に活動資金を確保する手法を有していた。

行政からの支援としては、道路及び河川においては占用料の減免制度が広く利用されており、活動資金のコスト削減効果を持つものである。さらに、事例調査においては、地方公共団体が他の関係機関とのやりとりを仲介するなど、非金銭的な支援も行われていた。非金銭的支援であっても、公共空間活用にかかる手続的成本を削減するため、行政からの支援として有効になると考えられる。

目 次

第1章 調査研究の概要	1
第1節 背景と目的	1
第2節 調査について	1
第2章 公共空間活用の沿革と実施状況	3
第1節 道路活用を促す法制度の沿革と実施状況	3
第2節 河川活用を促す法制度の沿革と実施状況	5
第3節 公園活用を促す法制度の沿革と実施状況	6
第3章 公共空間活用による効果	10
第1節 アンケート調査の概要	10
第2節 アンケート調査の結果	13
第3節 アンケート調査結果の分析	22
第4章 官民連携のスキームに着目した国内事例調査	23
第1節 愛媛県松山市・花園町通り	24
第2節 広島県福山市・アイネスフクヤマ東側歩道部分	30
第3節 愛知県岡崎市・乙川のかわまちづくり	34
第4節 静岡県島田市・大井川蓬萊橋周辺地区のかわまちづくり	39
第5節 東京都豊島区・南池袋公園・としまみどりの防災公園	43
第6節 小括	51
コラム1 公共空間活用による効果測定の実施の紹介	52
第5章 ニューヨーク市における公共空間活用制度と活用状況	54
第1節 米国における公物管理制度と公共空間活用の根拠	54
第2節 道路の管理制度と活用	61
第3節 河川の管理制度と活用	66
第4節 公園の管理制度と活用	72
第5節 公共空間活用にかかる日本法との相違	78
第6節 事例紹介（ハイライン）	79
第7節 小括	84
コラム2 河川活用と災害リスクとの調整	85
第6章 公共空間活用にかかる活動資金の確保手法	87
第1節 金融機関からの支援	87
第2節 クラウドファンディング	88
第3節 成果連動型(PFS)/ソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)	91
第4節 BID	93

第5節 その他(広告収入、補助金、管理費等、占用料減免措置)	95
第7章 公共空間活用にかかる活動資金の確保・収支構造の実態調査	97
第1節 インタビュー調査の概要	97
第2節 調査結果	98
第3節 事例紹介	106
第4節 小括	124
第8章 活動資金の確保手法に着目した国内事例調査	125
第1節 新潟県新潟市・信濃川やすらぎ堤、市道南2-2号線、市道南2-4号線	126
第2節 兵庫県神戸市・三宮中央通り	138
第3節 和歌山県和歌山市・本町公園	145
第4節 大阪府大阪市・地域再生エリアマネジメント負担金制度	150
第5節 小括	156
第9章 まとめ	158
参考文献	161
第2章	161
コラム1	161
第4章	161
第5章	162
第6章	163
第7章	164
初出一覧	165

第 1 章 調査研究の概要

第 1 節 背景と目的

道路、河川及び公園などの公共空間においては、利用者の利便性向上や地域の賑わい創出などを目的に、占用許可等の法令スキームに則り民間事業者等の特定の者による利活用を促す取組が全国で活発化している。第 2 章において詳説するが、例えば、道路においては、歩行者利便増進道路制度の整備など民間事業者等による道路空間活用の取組を後押しする法制度も整えられてきた。一方で、公共空間活用の取組が持続的に行われるためには、居心地のよい空間を創り出すとともに、中核となる担い手によって活用され続けていくことが重要である。

以上のような問題意識から、本調査研究は道路、河川及び公園を対象とする公共空間活用の取組が持続的に行われるよう、公共空間の活用が地域に与える効果、官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とするための運営手法及び活動資金の確保手法の把握を通じ、持続可能な地域経営に向けた行政支援のあり方を検討するための基礎資料の作成を目的とするものである。

第 2 節 調査について

本調査研究は、2022 年度から 2023 年度の 2 年間を通じて実施した。

2022 年度は、国内外の公共空間活用に関する事例調査を行った。国内事例調査については、既往文献を元に道路、河川及び公園における公共空間活用の根拠となる法制度と取組状況を整理した（第 2 章）。

また、公共空間の活用が周辺地域に与える効果及び変化を把握するために、すでに公共空間活用の取組を実施している地方公共団体を対象にアンケート調査を行った（第 3 章）。

さらに、既往文献調査及びアンケート調査の結果を踏まえ、官民連携のスキームに特徴を持つ事例や公共空間活用に携わる関係人口が拡大している事例、周辺エリアにも波及効果を与えている事例を対象に、地方公共団体及び民間事業者を対象とするインタビュー調査及び現地調査を実施した（第 4 章）。

国外事例調査については、公共空間活用の取組が盛んなニューヨーク市（米国・ニューヨーク州）を対象に、公共空間活用の根拠となる法制度や実際の活用事例について、文献調査、インタビュー調査及び現地調査を行った（第 5 章）。

2023 年度は、民間事業者等が持続的に公共空間を活用する上で前提となる、公共空間活用事業における活動資金の確保手法に着目し、活用事例の収支構造及び官民一体による効果的な運営手法（活動資金の確保方法、運営スキーム等）等に焦点を当て調査した。

既往文献を元に、公共空間活用に利用可能な事業資金及び活動資金の確保手法を整理した（第 6 章）。

また、2022 年度に実施したアンケート調査において、公共空間活用における政策効果として「大変効果があった」又は「効果があった」と回答した取組を実施する民間事業者等を対象に、公共空間活用にかかる収支状況、活動資金の確保手法及びイベント

等にかかるコスト等についてインタビュー調査を実施した（第 7 章）。

インタビュー調査を実施した事業の中でも、活動資金の確保手法や取組内容に特徴がある事例、公民連携の手法に特徴がある事例については現地調査を実施した（第 8 章）。

最後に本調査の全体のまとめを行った（第 9 章）。

第 2 章 公共空間活用の沿革と実施状況

道路、河川及び公園では、利用者の利便性向上や地域の賑わい創出などを目的に、第 3 章以下で詳しく検討するように、民間事業者等による利活用を促す取組が全国で活発化している。こうした取組を後押しする法制度上の基盤として、道路については、通達や都市再生特別措置法等をはじめとする特別法及び道路法改正による道路占用許可基準の緩和が挙げられる。河川の場合、河川敷地占用許可準則の改定による河川占用許可基準の緩和によって、河川空間のオープン化が図られている。公園においては、従来から民間事業者との間で公園の整備や維持管理を連携する法制度が設けられてきたが、2017 年の都市公園法の改正によって、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する「公募設置管理制度」が導入された。以下では、道路、河川及び公園における公共空間活用の法制度の沿革について整理するとともに、活用の実施状況を確認する。

第 1 節 道路活用を促す法制度の沿革と実施状況

道路を占用しようとする場合、占用希望者は、道路管理者から道路占用許可を受けなければならない（道路法第 32 条）。もっとも、道路占用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。）及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）、道路占用許可が認められる場合は制限的であった。

（1）通達による道路占用許可基準の緩和

2004 年、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、賑わいの創出及び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¹。これを受けて、路上イベントのための道路占用（「地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて」（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用（「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、通達により道路占用許可基準を弾力化し、道路占用許可基準の緩和が図られるようになった。

（2）特別法に基づく道路空間の活用

法律による無余地性の原則の緩和も行われた。2010 年 5 月、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、道路占用制度の緩和を通じ、都市の道路空間

¹ 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用・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」

<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/040319/2-1-1.pdf>（2024 年 2 月 5 日閲覧）pp.6-9。

を活用した新たなビジネスチャンスの創出を盛り込んだ²。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用について、無余地性の原則を除外する占用特例を認めている（都市再生特別措置法第62条）。

国家戦略特別区域法（2013年公布）及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用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第9条第4項）という目的を実現するために、道路占用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、物件や施設等の占用が認められた場合、道路法施行令が定める一般の占用期間が適用され、その期間は5年間である（道路法施行令第9条第2号）。

（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月から、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、無余地性の原則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る。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³（2021年7月7日調査時点）。

（4）歩行者利便増進道路制度に基づく道路空間の活用

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」（道路法第48条の20～第48条の29。以下「ほこみち制度」という。）も整備された。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、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（同法第33条第2項第3号）。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する場合には、ほこみち制度を活用することも考えられる。

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（同法第48条の23第4項。以下「公募占用」という。）。公募占用によるときは、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、民間の創意工夫を活用した空間づくりが可能となるとともに、テ

² 国土交通省（2010）「国土交通省成長戦略」

<https://www.mlit.go.jp/common/000115442.pdf>（2024年5月16日閲覧）pp.4-24。

³ 国土交通省「道路占用に関するコロナ特例について」<https://www.mlit.go.jp/road/senyo/covid/11.pdf>（2024年2月5日閲覧）。

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⁴。

(5) 道路活用の実施状況

第1節第2項において紹介した各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65事例（2023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、道路法の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、119路線（2023年5月31日時点）である⁵。

第2節 河川活用を促す法制度の沿革と実施状況

河川敷を含む河川区域内の土地の利用は、河川の効用に影響を及ぼすおそれがあるため、それを占用しようとする場合は、河川法第24条に基づく占用許可を受けなければならない。しかし、占用者は原則として地方公共団体等の公的主体に限定され、営業活動は認められてこなかった⁶。

(1) 河川占用許可の弾力化の検討

先述した2004年の内閣府による「規制改革・民間開放推進3か年計画」は、道路のみならず河川についても、河川占用許可の弾力化による河川空間の活用について言及する。具体的には、すでに河川空間を活用する大阪市及び広島市における都市再生プロジェクトの取組に関しては、経済合理性の観点から、利活用に伴う利用者の負担の適正化を図りつつ、地域合意の下、社会実験を実施すること及び地域の要望があった場合には、治水上の安全性を始めとした河川管理上の支障が無く、かつ地域の合意形成が図られた場合について、こうした社会実験を拡大するための措置を講ずる旨が明記された⁷。

そして、2010年に国土交通省成長戦略会議が決定した「国土交通省成長戦略」は、河川空間の活用についても、河川占用に関する許可基準の見直しや民間事業者による河川敷内でのオープンカフェやキャンプ場等の設置を可能とする旨を盛り込んだ⁸。

⁴ 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」

<https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/detail.pdf>（2024年2月5日閲覧）pp.5-6。

⁵ 都市再生特別措置法に基づく道路占用事例数については、国土交通省（2023）「道路占用許可の特例の活用実績」

<https://www.mlit.go.jp/toshi/pdf/seido/jisseki/%E9%81%93%E8%B7%AF%E5%8D%A0%E7%94%A8%E8%A8%B1%E5%8F%AF%E3%81%AE%E7%89%B9%E4%BE%8B%E3%81%AE%E6%B4%BB%E7%94%A8%E5%AE%9F%E7%B8%BE%EF%BC%88%E4%BB%A4%E5%92%8C%E5%B9%B4%E6%9C%88%E6%9C%AB%E7%8F%BE%E5%9C%A8%EF%BC%89.pdf>（2024年5月16日閲覧）。国家戦略特別区域法及び中心市街地活性化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よる。ほこみち制度については、国土交通省（2023）「ほこみち指定箇所一覧」

<https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/ichiran.pdf>（2024年2月5日閲覧）参照。

⁶ 国土交通省水管理・国土保全局（2023）「河川空間のオープン化活用事例集」

https://www.mlit.go.jp/river/riyou/main/kasenshikichi/pdf/jirei_kasenkukan_2308.pdf（2024年2月15日閲覧）p.1。

⁷ 内閣府（2004）pp.7-8。

⁸ 国土交通省（2010）pp.4-25。

2011年には、河川敷地占用許可準則（以下「準則」という。）が改定され、一定の要件を満たす場合、民間事業者等による営業活動を伴う河川占用が認められるようになった（準則第22）。治水、利水上または河川環境に支障が生じないよう配慮しつつ、賑わいのある水辺空間の創出する「河川空間のオープン化」が推進されている。

（2）河川空間のオープン化

河川空間のオープン化を実施するときは、あらかじめ、河川管理者、地方公共団体等で構成する河川敷地の利用調整に関する協議会等を活用し、地域の合意形成を図らなければならない（準則第22第5項）。地域の合意形成が認められると、河川管理者は、河川敷地の区域内に、都市及び地域の再生等のために使用する施設の占用を認める区域（以下「都市・地域再生等利用区域」という。）を指定することができる（準則第22第1項）。河川管理者は、都市・地域再生等利用区域の指定にあたって、あわせて、当該都市・地域再生等利用区域内において、都市及び地域の再生等のために利用する施設に関する占用方針及び当該施設の占用主体（以下「都市・地域再生等占用主体」という。）を定めなければならない（準則第22第2項）。都市・地域再生等占用主体は、都市・地域再生等利用区域内において、①広場、イベント施設、遊歩道、船着場、船舶係留施設、②①の施設と一体をなす飲食店、売店、オープンカフェ、広告板、バーベキュー場等、③日よけ、船上食事施設、突出看板、川床、④その他都市・地域の再生等のために利用する施設を占有することができる（準則第22第3項）。

（3）河川空間のオープン化の実施状況

2023年3月31日現在、全国において116事例が河川空間のオープン化を実施している⁹。

第3節 公園活用を促す法制度の沿革と実施状況

（1）公園制度の沿革

日本の公園制度は、古来の景勝地や名所の中から公園としてふさわしいものについて選定を命ずる1873年太政官布達第16号に基づく公園選定が始まりとされ、同年25箇所が最初の公園として選定された¹⁰。1903年には、日本初の洋風公園として、日比谷公園が開園した¹¹。1925年に内務省が実施した公園調査によれば、1873年から1925年までの間に557公園が新設された¹²。

しかし、国の財源不足もあり、整備された公園の維持管理費は、公園内で営業等をする民間事業者からの土地使用料収入等によってまかなわれていた¹³。公園の数及び面

⁹ 国土交通省水管理・国土保全局（2023）p.2。

¹⁰ 都市公園編集部（2013）「太政官布達公園一覧」『都市公園』203号 p.30。

¹¹ 東京都公園協会「日比谷公園」<https://www.tokyo-park.or.jp/park/hibiya/#park>（2024年3月6日閲覧）。日比谷公園の沿革については、進士五十八（2011）『日比谷公園』（鹿島出版会）も参照のこと。

¹² 中越延豊（1926）「我が国公園の現状」『庭園』8巻11号 pp.330-331。

¹³ 佐藤昌（1977）『日本公園緑地発達史（上）』（都市計画研究所）p.141、塚田洋（2020）「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

https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11488860_po_083204.pdf?contentNo=1（2024年2月15

積が多い東京市は、特別会計や維持管理費確保のために積立金制度を 1889 年に整備し、大正末期には、水泳場や動物園等の多種多様な有料施設の建設も行われ、公園の高度利用も進められた¹⁴。先に紹介した、道路及び河川の場合、民間活力の活用が 2000 年代に本格化するのに対し、公園の場合、太平洋戦争が激化するまでの間、特に東京市においては、税財源に頼らない公園運営が行われていた時期があった¹⁵。

もっとも、戦前の公園に関する法制度は古来の景勝地や名所の中から公園としてふさわしいものについて選定を命じた 1873 年太政官布達第 16 号や「公共団体ノ管理スル公共用地物件ノ使用ニ関スル法律」（1914 年制定）、公園を収用権に伴う都市計画施設に位置づけた旧都市計画法（1919 年）、1933 年の内務次官通達による「公園計画標準」があるのみで、公園の維持管理について包括的に定めた法律の整備は、戦後に入ってからであった¹⁶。

（2）都市公園法の制定

1956 年、都市公園の統一的・体系的な公物管理法制度として、都市公園法が制定された。立法背景には、①戦中・戦後混乱期に発生した公園用地の転用や進駐軍による接収、公園の廃止に伴う都市公園の面積・数の減少¹⁷、②公園内の新規施設の設置可否を巡って議論が勃発したことにより¹⁸、公園の維持管理について定めた法制度の必要性が意識されたことがある。

都市公園法は、公園の設置や維持管理について詳細な規定を設けている。具体的には、地方公共団体又は国が公園管理者であること（都市公園法第 2 条）や公園の設置基準（同法第 3 条）について明確に規定するとともに、公園の保存規定を定めた（同法第 16 条）。公園に設置可能な物件についても、都市公園の効用を全うするための公園施設と公園施設以外の占用物件を区別し、占用物件の設置については、管理者による許可が必要であることを明示した（同法第 2 条第 2 項及び第 6 条）。また、公園施設の建設についても、公園の空間性を確保するために、建ぺい率要件を設けた（同法第 4 条第 1 項）。公園管理者以外の者が、公園施設を設けるときは、設置管理許可が必要であることも明示された（同法第 5 条）。

さらに、高度経済成長によって生じた公害問題や生活環境の悪化によって、緑やオープンスペースの価値の重要性が高まった。1972 年には、都市公園等整備緊急措置法が成立し、同法に基づき都市公園等整備 5 箇年計画が策定された。1972 年からの約 30

日閲覧) pp.77-78。東京府における公園経営の議論については、東京都（1985）『東京の公園 110 年』（東京都建設局公園緑地部）pp.22-27 を参照のこと。

¹⁴ 東京都（1985）pp.306-307。

¹⁵ 塚田（2020）pp.77-78。

¹⁶ 都市公園法研究会編著（2014）『都市公園法解説（改訂新版）』（一般社団法人日本公園緑地協会）pp.3-20。その他、公園の管理や園内での店舗運営に関する法制度は、府県レベルにおいても制定されている。例えば、東京府知事による「公園取扱心得」（1873 年 5 月公示）や公園内での店舗の出店について定めた「東京府公園出稼仮条例」（1878 年 10 月）がある。詳しくは、都市公園法研究会編著（2014）pp.6-9 参照。

¹⁷ 日本公園緑地協会「都市公園 150 年のあゆみ」

https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2023/01/posa_150th_panel.pdf（2023 年 4 月 14 日閲覧）pp.7-8。

¹⁸ 佐藤（1977）p.461。

年間、公園の量的規模は拡大し、全国において約 7 万 2000 箇所、面積にして 7 万 7000 ヘクタールの公園が整備された¹⁹。

(3) 公園における官民連携

2003 年に入ると、都市公園等整備 5 箇年計画は、社会資本整備重点計画に引き継がれ、面積の拡大から、公園の質的充実と管理運営が重視されるようになった。とりわけ、2014 年に設置された「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」による最終報告書（2016 年 5 月公開）は、今後の公園施策について、緑とオープンスペースの量的整備を急ぐステージから、社会の成熟化や市民の価値観の多様化、都市インフラの一定の整備等を背景として、都市や地域、市民のために緑とオープンスペースの持つ多機能性を、最大限引き出すことを重視するステージに移行していくことを提言した²⁰。その上で、同報告書は①ストック効果をより高めること、②民との連携を加速させること及び③都市公園を一層柔軟に使いこなすことを公園施策の観点として示し、特に②については、民との効果的な連携のための仕組みの充実を重点的に推進すべきであることを提言した²¹。

民間事業者との間で、公園の整備や維持管理を連携する法制度として、①設置管理許可制度（都市公園法第 5 条）、②指定管理者制度（地方自治法第 244 条の 2）、③民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）に基づく PFI 事業がある。2017 年の都市公園法の改正によって、新たに④「公募設置管理制度（以下「Park-PFI 制度」という。）」が設けられた（都市公園法第 5 条の 2～第 5 条の 9）。

Park-PFI 制度は、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度であり、都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図ることが期待されている²²。Park-PFI 制度の下では、民間事業者等が制度を活用しやすいよう、特例措置として①設置管理許可の期間を従来の 10 年から 20 年に延長を認め（都市公園法第 5 条の 2 第 5 項）、②建ぺい率の特例として公募対象公園施設について 10 パーセントの上乗せを可能とし（同法第 5 条の 9 第 1 項、第 4 条 1 項但書、都市公園法施行令第 6 条第 6 項）、③利便増進施設（駐輪場や地域における催しに関する情報を提供するための看板、広告塔）の占用を認めている（同法第 5 条の 9 第 2 項）。

公園管理者である地方公共団体は、各法制度を単体で活用するのみならず、事業内容に合わせて、組み合わせることもできる。

(4) Park-PFI 制度の実施状況

本調査では、先述した民間事業者との公園整備や維持管理を連携する法制度のうち、

¹⁹ 日本公園緑地協会「都市公園 150 年のあゆみ」p.9。

²⁰ 国土交通省（2016）「「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」最終とりまとめの公表について」https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi10_hh_000225.html（2023 年 4 月 14 日閲覧）。

²¹ 国土交通省（2016）。

²² 国土交通省都市局公園緑地・景観課（2023）「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001616038.pdf>（2024 年 2 月 15 日閲覧）p.3。

特に Park-PFI 制度を利用する公園の活用を主な対象事例とした。2023 年 3 月 31 日時点で、Park-PFI 制度は 131 カ所の公園で活用されており、うち 63 公園が供用済みである²³。

²³ 国土交通省「公募設置管理制度（Park-PFI）の活用状況」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001625005.pdf>（2024 年 2 月 15 日閲覧）。

第 3 章 公共空間活用による効果

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に 2022 年度に実施したアンケート調査の概要及び各公共空間の活用に共通する質問事項の結果を中心に整理し、報告・分析する。

第 1 節 アンケート調査の概要

(1) 調査の目的

本アンケート調査は、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ことを目的とする。そのため、道路、河川及び公園のうち、すでに公共空間活用の取組が行われている事例を調査対象に設定し、表 3-1 から表 3-3「調査対象となる取組」記載の要領で、アンケート調査の対象となる活用事例を選定した。配布先は、公共空間の活用を行っている地方公共団体を対象とした。回答者には、公共空間活用事例ごとに回答の作成を依頼するとともに、複数の活用事例が存在する場合は、最もエリア価値の向上に効果があると思われるものを 2 か所選択してもらった。

(2) 調査対象となる取組の選定基準、調査方法、回答状況

各公共空間活用の調査対象となる取組、調査方法、アンケートの回収状況は表 3-1 から表 3-3 に整理した通りである。

表 3-1 道路の活用事例に対するアンケートの実施状況

調査対象	歩行者利便増進道路(ほこみち)(道路法第 48 条の 20)の指定や特別法の特例に基づき道路占用を実施している計 162 事例 ²⁴
調査方法	国土交通研究所から直接地方公共団体の担当者にメールで配布
調査期間	2022 年 9 月 21 日-10 月 14 日
回収状況	55 事例(回答率・約 34 パーセント)

出典: アンケート集計結果に基づき国土交通政策研究所作成

表 3-2 河川の活用事例に対するアンケートの実施状況

調査対象	国土交通省が発行する「河川のオープン化事例集」(令和 4 年 8 月版)で紹介されている河川空間のオープン化(河川法第 24 条、河川敷地占用許可準則)108 事例 ²⁵
調査方法	各地方整備局から都道府県を経由して地方公共団体の担当者にメール配布
調査期間	2022 年 9 月 21 日-10 月 14 日
回収状況	59 事例(回答率・約 54 パーセント)

出典: アンケート集計結果に基づき国土交通政策研究所作成

表 3-3 公園の活用事例に対するアンケートの実施状況

調査対象	2021 年度 3 月末の時点で、公募設置管理制度(以下「Park-PFI 制度」という。)を活用している公園のうち、国営公園を除いた、すでに供用済みの公園 38 事例 ²⁶
調査方法	国土交通政策研究所から直接地方公共団体の担当者にメールで配布
調査期間	2022 年 9 月 21 日-10 月 14 日
回収状況	34 事例(回答率・約 89 パーセント)

出典: アンケート集計結果に基づき国土交通政策研究所作成

²⁴ 調査対象となった事例の内訳は、ほこみちについては指定済みの 82 路線(2022 年 8 月時点)、特別法に基づく道路占用許可は、都市再生特別措置法(第 62 条)33 事例(2016 年 10 月時点)、国家戦略特別区域法(第 17 条)44 事例(2022 年 3 月時点)、中心市街地活性化法(第 41 条)3 事例(2022 年 3 月時点)である。

²⁵ 国土交通省水管理・国土保全局(2022)「河川空間のオープン化活用事例集」
https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shigenkentou/pdf/jirei_kasenkukan_2208.pdf(閲覧日 2024 年 2 月 16 日)。

²⁶ 国土交通省「Park-PFI 等の制度活用状況」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001489962.pdf>(閲覧日 2024 年 2 月 16 日) p.2。

(3) 調査項目

本アンケート調査では、各事例に関する基礎情報、公共空間の活用による効果測定のために収集しているデータの有無について回答を求めるとともに、道路、河川及び公園に共通する問いを表 3-4 に記載の通り質問した。

表 3-4 各公共空間活用に共通する調査項目事項

公共空間活用により当初期待した効果	選択式・複数回答可 ①来訪者・観光客の増加、②滞在時間・回遊性の増加、③周辺店舗数・売上の増加、④空き地低未利用地の減少、⑤地価の増加、⑥人口の増加、⑦周辺住民の満足度、⑧治安の改善、⑨知名度の増加、⑩周辺の民間投資の増加、⑪維持管理費の減少、⑫その他
事業実施後の事業実施地区・周辺の変化	以下、A～H に掲げる項目について、① 増加・改善、②やや増加・改善、③変化なし、④分からないの 4 段階による評価（項目の選択は、回答者の主観で構わない旨記載） A 来訪者の数、B 来訪者の滞在時間、C 他地域からの観光客の増加、D 周辺エリア店舗の売上げ、E イベント開催数、F 周辺エリアの地価、G 周辺エリアの店舗数、H 周辺低未利用地
事業実施後の事業実施地区・周辺の効果	以下、A～G に掲げる項目について、① 増加・改善、②やや増加・改善、③変化なし、④分からないの 4 段階による評価（項目の選択は、回答者の主観で構わない旨記載） A 定住人口、B 当該地域周辺の回遊性、C 周辺住民の満足度、D 治安・安全性、E 当該地域の知名度、F 周辺の民間投資、G 対象事業の維持管理費
政策効果の評価	選択式・選択理由記述式（項目の選択は、回答者の主観で構わない旨記載） ①大変効果があった、②効果があった、③あまり効果がなかった、④分からない

出典：アンケート調査票に基づき国土交通政策研究所作成

第 2 節では、表 3-4 にまとめた道路、河川及び公園に共通するアンケート項目に対する回答結果を中心に紹介する。

第2節 アンケート調査の結果

(1) 公共空間の活用により当初期待した効果

回答者には、事業を実施した地区及びその周辺地区で、事業の実施により「当初期待した効果」について、該当するものを複数回答可で回答してもらった。その結果を図3-1から図3-4に示す。

図3-1は、道路、河川及び公園の活用による「当初期待した効果」を総計したグラフである。「来訪者や観光客の増加」や「滞在時間や回遊性の増加」といった人流効果を選択する事例が最も多く、次いで「周辺住民の満足度」や「知名度の増加」を挙げる事例が多い。また、「周辺店舗の売上げや店舗数の増加」、「周辺の民間投資の増加」などの周辺への経済的波及効果や「維持管理費の減少」についても相当数の回答があった。

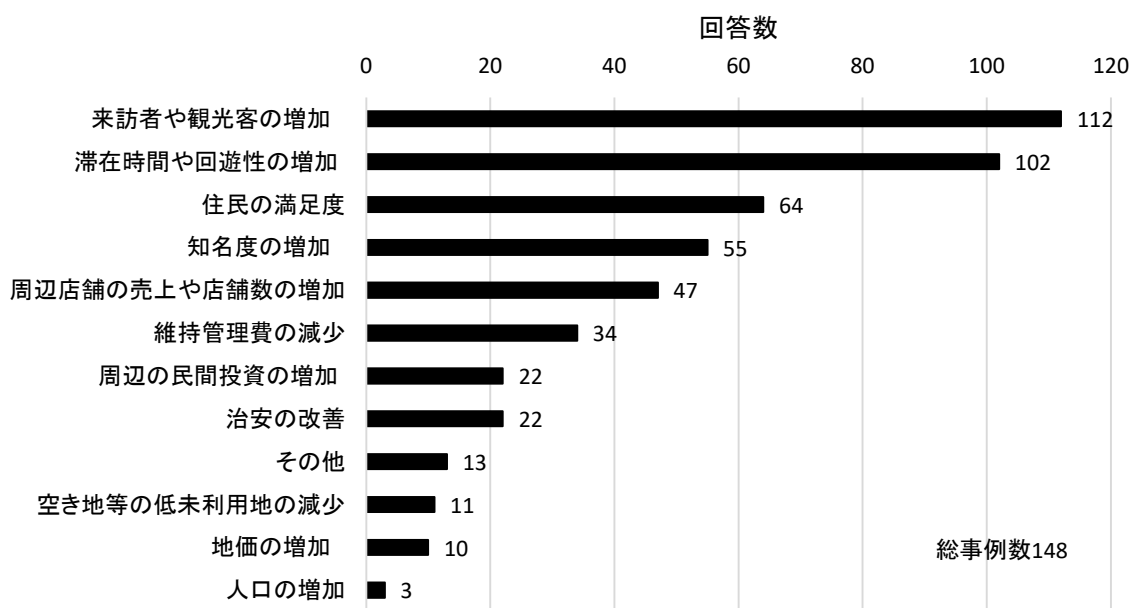


図3-1 道路、河川及び公園の活用による当初期待した効果

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

図 3-2 は、道路活用による「当初期待した効果」の回答を抽出したものである。これによれば、「滞在時間や回遊性の増加」が最も多く回答されており（39 事例）、次いで「来訪者や観光客の増加」（37 事例）、「周辺店舗の売上げや店舗数の増加」（25 事例）であった。道路活用においては、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）のみならず、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成果として期待しているという特徴がある。

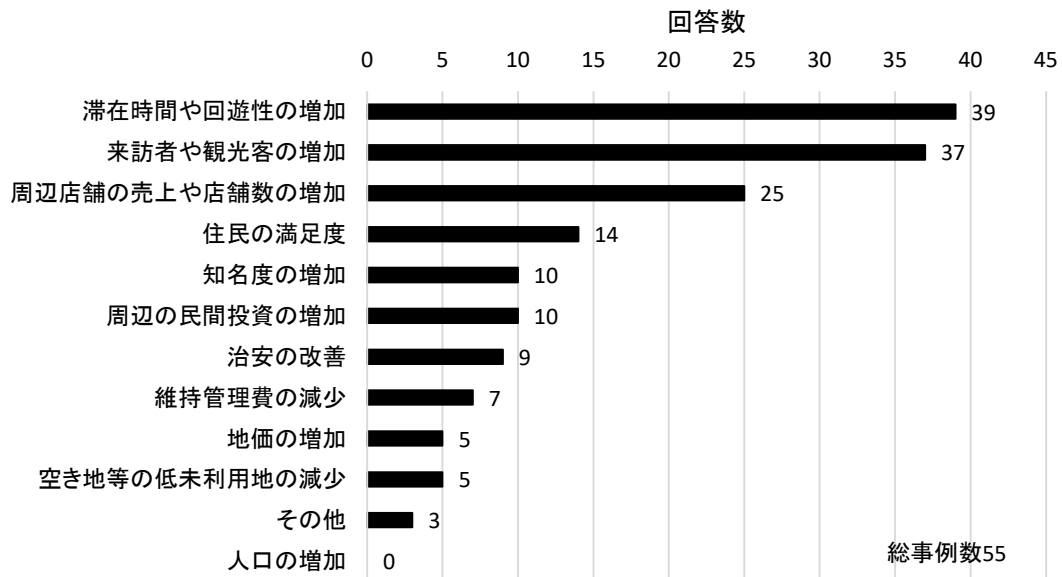


図 3-2 道路活用による当初期待した効果

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

図 3-3 は、河川活用に限定し「当初期待した効果」の回答を抽出したものである。河川活用の効果として最も多く回答された項目は「来訪者や観光客の増加」であり、46 事例が回答した。次いで多く回答された項目は、順に「滞在時間や回遊性の増加」(38 事例)、「周辺住民の満足度」(31 事例)である。

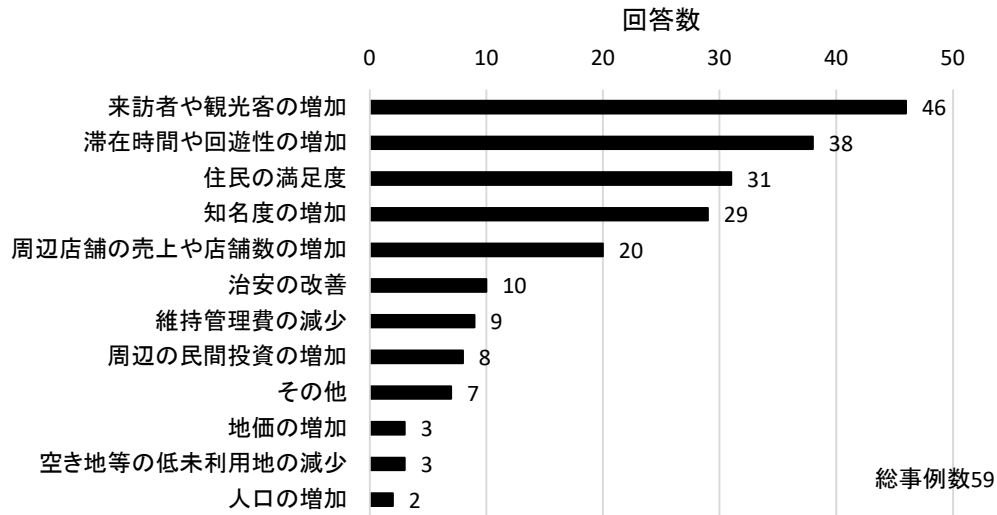


図 3-3 河川活用による当初期待した効果

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

図 3-4 は、公園活用事例についてのみ「当初期待した効果」の回答を抽出したものである。最も多く回答された項目は、「来訪者や観光客の増加」であり（29 事例）、次いで「滞在時間や回遊性の増加」（25 事例）、「周辺住民の満足度」（20 事例）であった。

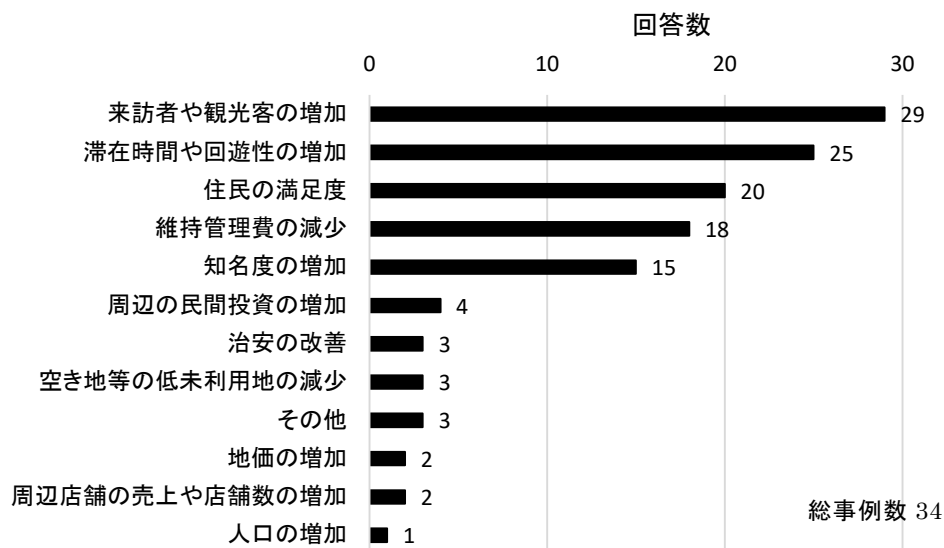


図 3-4 公園活用による当初期待した効果

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

河川及び公園の場合、公共空間の活用による当初期待する効果のうち、上位 3 回答が共通していた。人流効果（「来訪者や観光客の増加」、「滞在時間や回遊性の増加」）及び周辺住民の満足度の向上を期待し、取組を実施している傾向が確認できる。

加えて、公園については、「当初期待した効果」として上位から 4 番目に「維持管理費の減少」が回答されている点が特徴的である。本アンケートは、Park-PFI 制度を導入している地方公共団体を対象とするものであるが、多くの地方公共団体が、Park-PFI 制度の導入による公園施設の維持管理費の負担減を期待しているという傾向がみられる。

次に、「公共空間の活用により当初期待した効果」を実現するために、各公共空間において、具体的にどのような取組が行われているのか確認する。

（2）公共空間活用事業の実施状況

表 3-5 は、道路、河川及び公園において、公共空間の活用事業としてどのような取組を行っているのか、主な実施内容を整理したものである。

いずれの公共空間についても、屋外飲食施設の許可やオープンカフェの実施など来訪者の滞在時間を増やす取組が多く行われている傾向が確認できる。特に公園の場合、4 分の 3 を超える事例において、園内に飲食スペースを設けているという特徴がある。

表 3-5 公共空間活用事業の実施内容（道路、河川及び公園）

主な実施内容（複数回答可）	
道路 (55 事例)	ベンチの設置(24)、屋外飲食施設の許可(20)、イベント開催時等の特例措置(13)、屋外広告(12)、移動販売車の許可(12)、舗装整備(7)、街路灯整備(6)、歩道拡幅(5)、広場設置(4)、車道減少(4)、緑化(4)、壁面などの景観誘導(0)、その他*(8) * その他として具体的な記述があったもの：ほこみち制度を活用したマルシェの開催
河川 (59 事例)	広場(22)、イベント施設(20)、オープンカフェ(16)、売店(16)、遊歩道(13)、バーベキュー場(12)、船着場(11)、照明(10)、音響施設(10)、船舶係留施設(7)、キャンプ場(7)、川床(6)、広告版(4)、広告柱(0)、その他*(19) * その他として具体的な記述があったもの：キッチンカー等の出店、公共コミュニティサイクルステーション、バンジージャンププラットフォームの設置
公園 (34 事例)	飲食店(28)、駐車場(6)、宿泊施設(6)、教養施設(体験学習施設等(4))、売店(4)、休養施設(キャンプ場等(3))、運動施設(3)、その他*(11) * その他として具体的な記述があったもの：遊戯施設、ドッグラン、温浴施設、保育園等

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

(3) 公共空間活用による事業実施後の変化及び効果

公共空間の活用事業を実施した地区及びその周辺地区において、事業実施後にどのような変化・効果があったと考えているかを「増加・改善」「やや増加・改善」「変化なし」「分からない」の4段階で回答してもらった（なお、回答は担当者の主観で構わない旨明記している）。その結果を図3-5から図3-8に示す。

図3-5は、道路、河川及び公園の活用事業実施後の変化及び効果のうち、「増加・改善」又は「やや増加・改善」がみられた項目のみを抽出し、総計したグラフである。

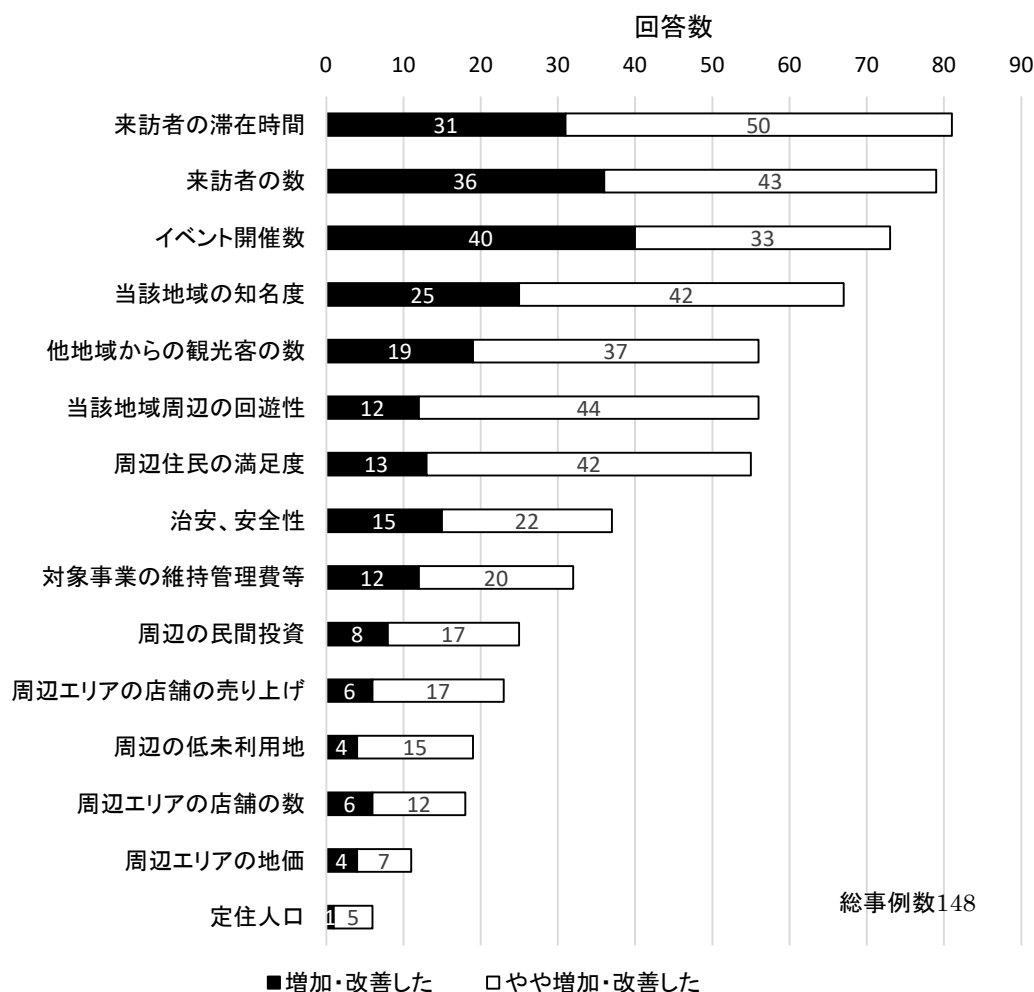


図3-5 道路、河川及び公園の活用による事業実施後の変化・効果
（「増加・改善」、「やや増加・改善」のみ）

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

これによれば、「来訪者の滞在時間」、「来訪者の数」及び「イベント開催数」の順に、回答者がプラスの変化や効果を実感している。当初期待した効果として、人流効果（来訪者数、滞在時間、回遊性）が最も多く挙げられていたが、人流効果については、多くの事例が、公共空間の活用によるプラスの効果を実感している傾向が確認された。また、当初期待した効果として、次いで多く挙げられていた「当該地域の知名度」や「周辺住民の満足度」についても、多くの事例でプラスの効果が実感されている。

さらに、「周辺の民間投資」や「周辺エリアの店舗の売り上げ」、「周辺の低未利用地」、「周辺エリアの店舗の数」など、周辺地域に対する経済波及効果に関する項目についても、プラスの効果があったと回答されているほか、「治安、安全性」や「対象事業の維持管理費等」についても、相当数の事例でプラスの効果があったと回答されている。

図 3-6 は、道路の活用事業実施後に回答者が「増加・改善」又は「やや増加・改善」を実感した項目を抽出したものである。これによれば、「来訪者の滞在時間」及び「イベント開催数」を回答する事例がそれぞれ 25 事例と最も多く、次いで「当該地域周辺の回遊性」（22 事例）が続いている。

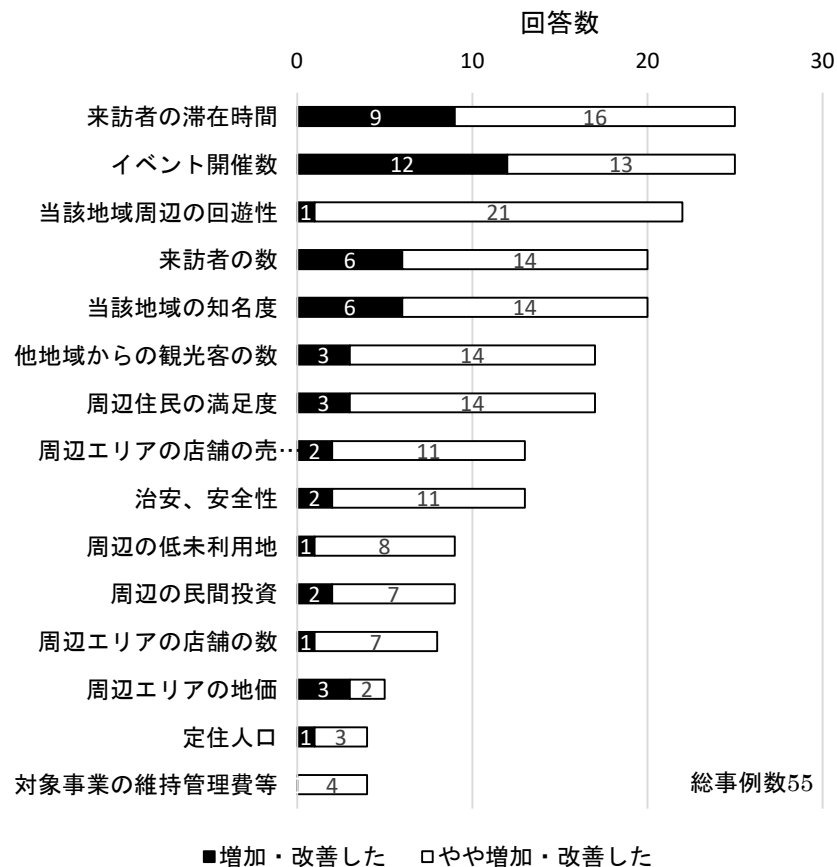


図 3-6 道路の活用事業実施後の変化・効果
 (「増加・改善した」、「やや増加・改善した」のみ)

出典: アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

図 3-6 を、図 3-2 で示した道路活用による「当初期待した効果」と対比する。「当初期待した効果」として、最も多くの事例が回答した「滞在時間、回遊性の増加」についてみると、約 45 パーセントの事例が道路の活用後にプラスの変化を実感している。次いで、回答が多かった「来訪者や観光客の増加」が、事業実施後に実感されているかどうか確認する。来訪者の数については、約 36 パーセントの事例が、観光客数の増加については約 3 割の事例が、「増加」又は「やや増加」を実感していることがアンケート結果から読み取れる。

他方、「当初期待した効果」のうち3番目に多かった「周辺店舗の売上げや店舗数の増加」の場合、13事例が、道路の活用事業実施後に「周辺エリアの店舗の売上」が「改善した」又は「やや改善した」を回答している。「周辺エリアの店舗数」についてみると、8事例が「増加した」又は「やや増加した」と回答している。周辺エリアの店舗売上げについては、2割を超える事例が取組後の変化を実感していることが把握できる。

図3-7は、河川の活用事業後の変化についてのみ抽出したグラフである。これによれば、32事例が来訪者の数について「増加」又は「やや増加」を実感している。次いで、選択の多かった項目は、順にイベントの開催数（30事例）、来訪者の滞在時間数（29事例）である。

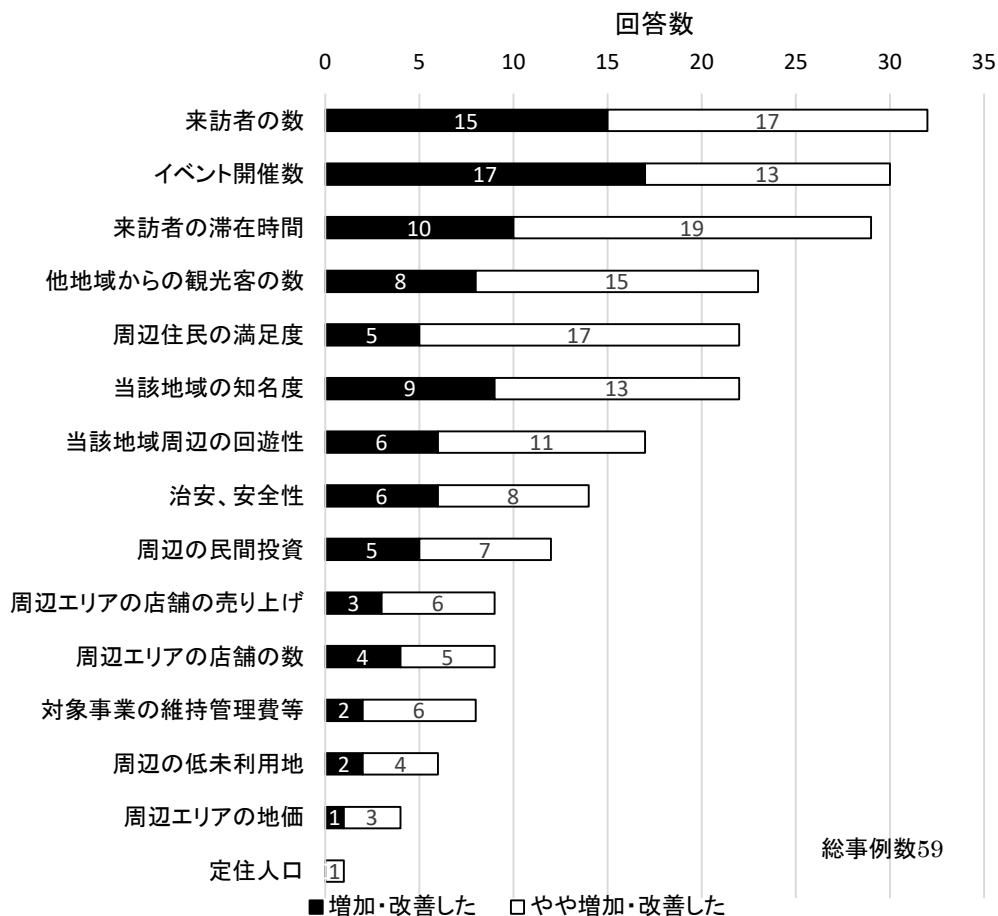


図3-7 河川の活用事業実施後の変化・効果
 (「増加・改善した」、「やや増加・改善した」のみ)

出典: アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

図3-7と図3-3に示した河川活用による「当初期待した効果」と対比する。河川活用による「当初期待した効果」と「事業実施後の変化」は概ね一致している。河川のアンケート総回答数59事例に各回答が占める割合を算出してみると、当初期待した効果として最も選択されていた「来訪者の数」については、約54パーセントの事例が「増加」又は「やや増加」したと回答している。2番目に多く回答された「来訪者の滞在時

間数」の場合、約 50 パーセントの事例が「増加」または「やや増加」を実感している。3 番目に「当初期待した効果」として多く回答されていた「周辺住民の満足度」についてみると、22 事例が「改善」又は「やや改善」したと回答している。これは、河川の活用事業実施後の変化として上位から 6 番目にプラスの効果がある回答となっているが、割合にして約 37 パーセントの事例が、事業実施後に周辺住民の満足度の向上を実感している。

図 3-8 は、公園の活用事業実施後の変化・効果に関する回答結果を整理したものである。

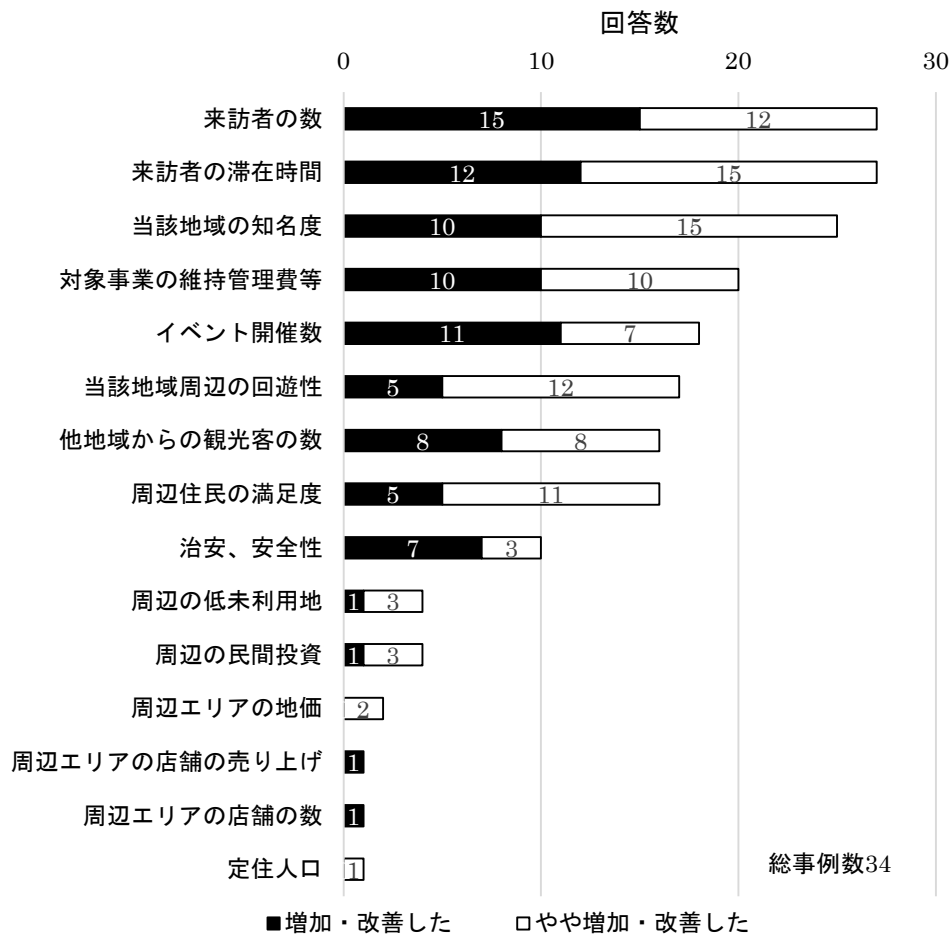


図 3-8 公園の活用事業実施後の変化・効果
（「増加・改善」、「やや増加・改善」のみ）

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

公園の総回答数 34 事例に対して、各回答が占める割合を算出してみると、約 79 パーセントの事例が、公園の活用事業実施後、「来訪者の数」及び「来訪者の滞在時間」についてそれぞれ「増加」又は「やや増加」したと回答している。次いで多くの事案がプラスの変化を感じている項目は「当該地域の知名度」であるが、約 73 パーセントの事例が「増加」又は「やや増加」の効果を実感している。図 3-8 と図 3-4 に示した公園の活用事業による「当初期待した効果」と対比してみると、公園の場合、道路空間や河

川空間と異なり、「当初期待した効果」と「事業実施後の変化」が一致しているという傾向が確認できる。また、公園の活用事業による「当初期待した効果」として4番目に多く回答された「維持管理費の軽減」については、20事例が公園の活用事業実施後に維持管理費の負担軽減を実感している。Park-PFI制度の活用によって、公園施設の維持管理費の負担軽減が実際に表れていることによるものと考えられる。

(4) 政策の実施効果

次に、各地方公共団体が、公共空間の活用事業による政策実施効果をどのように主観的に評価しているのかを示す。回答者には、各公共空間活用事例の政策効果（当該地区及びその周辺地区において、事業の実施により発生したプラスの効果）をどのように評価しているか、「大変効果があった」「効果があった」「あまり効果がなかった」「分からない」の4段階で回答してもらった（なお、回答は担当者の主観で構わない旨明記している）。

図3-9は、道路、河川及び公園の公共空間活用事業の政策実施効果をまとめたものである。全体の7割を超える事例が「大変効果があった」又は「効果があった」と回答している。「分からない」及び「未回答」を除けば、ほとんどの事例が公共空間の活用によってプラスの効果があると自己評価していることが確認できる。

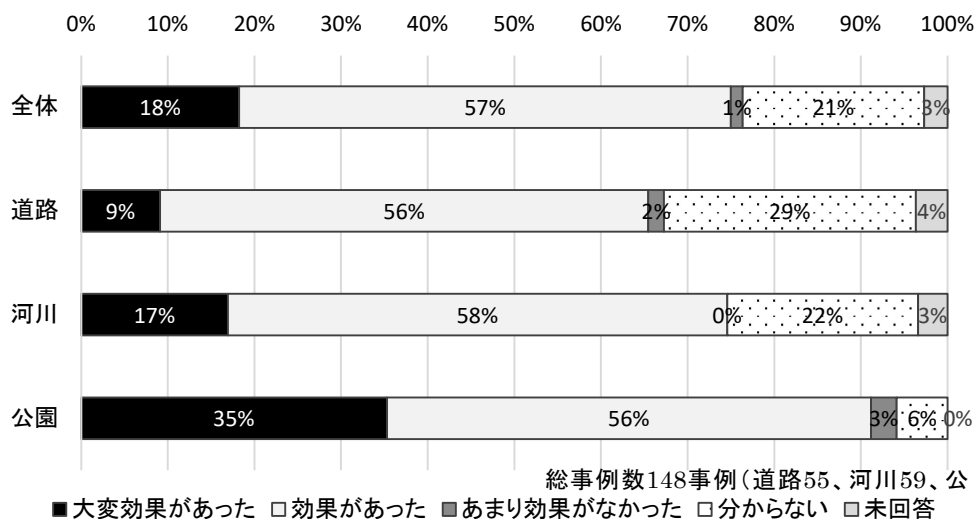


図3-9 道路、河川及び公園の公共空間活用事業による政策実施効果（主観的評価）

出典：アンケート結果に基づき国土交通政策研究所作成

次に、道路、河川及び公園ごとにそれぞれの取組に対する政策実施評価を確認する。

道路の活用による政策実施評価をみると、6割を超える事例が「大変効果があった」又は「効果があった」と回答しており、道路活用による効果を実感している傾向が確認できる。河川活用による政策実施効果については、7割を超える事例が「大変効果があった」又は「効果があった」と回答しており、河川活用による効果を実感している。公園についてみると、9割以上の事例が、公園活用によってプラスの効果があったと回答している。

また、アンケートでは、政策実施効果の把握のために収集しているデータについて

も調査した。これによれば、来訪者の数（14 事例）、イベント回数（7 事例）、維持管理費（5 事例）、定住人口（3 事例）、地価情報（2 事例）、滞在時間（1 事例）、観光客数（1 事例）についてデータを収集しているという結果となった。本調査が対象とした総事例数は 148 事例であるのに対し、活用によるデータを収集している事例は 33 事例となり、データに基づく回答は一部であった。

第 3 節 アンケート調査結果の分析

前節では、道路、河川及び公園の公共空間活用により当初期待した効果、公共空間活用事業の実施状況、公共空間活用事業実施後の変化・効果及び各地方自治体による公共空間活用事業の政策実施効果（主観的評価）について確認した。アンケート結果に基づき以下の点について分析した。

まず、公共空間活用により当初期待した効果についてはいずれの公共空間においても人流効果（来訪者や観光客の増加、回遊性の向上）、地域の知名度、周辺住民の満足度が期待されている。また、周辺店舗の売上げや店舗数の増加などの周辺への経済効果についても 47 事例と相当数の事例が挙げており、公園については、Park-PFI 制度の導入による「維持管理費の減少」についても期待されている点が特徴的であった。

公共空間活用による事業実施後の変化・効果では、道路、河川及び公園のいずれの公共空間においても、特に人流効果（来訪者数、滞在時間、回遊性）に対してプラスの評価を実感する傾向が把握できた。加えて、知名度や周辺住民の満足度についても、知名度については 67 事例が、周辺住民の満足度については 55 事例が、公共空間の活用の取組により、「改善」又は「やや改善」したと回答していることも確認できた（図 3-5 参照）。

さらに、周辺の民間投資や店舗の売上げなど、周辺地域に対する経済波及効果についても、周辺の民間投資につき 25 事例が、店舗売上げについては 23 事例が「増加した」とプラスの効果が実感されていた。治安・安全性については 37 事例が、対象事業の維持管理費については 32 事例が、「改善」又は「やや改善した」と評価しており、相当数の事例でプラスの効果が実感されている（図 3-5 参照）。

政策実施効果については、いずれの公共空間においても、高く評価していた。道路については約 6 割の事例において、河川については約 7 割の事例において、公園については約 9 割の事例が「大変効果があった」又は「効果があった」と評価している傾向を確認した。もっとも、公共空間ごとに「大変効果があった」及び「効果があった」が占める割合は異なっており、こうした傾向の差の要因については、各公共空間の特性に応じたきめ細やかな分析を行う必要がある。

「あまり効果がなかった」と感じている回答は、全体で 2 事例とごく少数であった。人流効果の面で総じてプラスの効果が実感されていることや知名度、周辺住民の満足度、周辺への経済効果、事業の維持管理費等について、多くの事例においてポジティブな評価が加えられていることが、各地方自治体の公共空間活用による政策の実施効果の評価に影響しているのではないかと推測される。

第4章 官民連携のスキームに着目した国内事例調査

第3章において整理したアンケート調査の結果を踏まえ、国内における道路、河川及び公園の公共空間活用の取組事例のうち、官民連携のスキームに特徴を持つ事例、公共空間活用に携わる関係人口が拡大している事例及び周辺エリアにも波及効果を与えている事例を対象に、地方公共団体の担当者や公共空間活用に携わる民間事業者等に対して、インタビュー調査及び現地調査を行った。インタビュー調査の概要は表4-1に整理したとおりである。

本章では、道路、河川及び公園の各活用事例について①概要、②活用に至る経緯、③活用の状況、④活用による成果の4つの観点から、既往文献、インタビュー調査及び現地調査を元に整理した内容を紹介するとともに、持続可能な公共空間活用の観点から、これらの事例に共通する官民連携のスキームの特徴を分析した。

表4-1 官民連携のスキームに着目した国内事例調査先一覧

公共空間	事例	インタビュー実施日	インタビュー先
道路	愛媛県松山市 花園町通り	2022年10月24日	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
	広島県福山市 アイネスフクヤマ東側 歩道部分	2023年1月26日	福山市土木部土木管理課、 福山市経済部産業振興課、 福山市企画政策部企画政策課
河川	愛知県岡崎市 乙川のかわまちづくり	2022年11月17日	岡崎市都市政策部都市施設課、 NPO 法人岡崎まち育てセンター・りた、 ホームメックス株式会社
	静岡県島田市 大井川蓬萊橋周辺地区 のかわまちづくり	2022年11月18日	島田市観光文化部観光課、 島田市都市基盤部建設課河川係、 島田市観光協会
公園	東京都豊島区 南池袋公園	2022年9月6日	豊島区役所公園緑地課、豊島区都市計画課
	東京都豊島区 としまみどりの防災公園	2022年8月26日	豊島区としまみどりの防災公園管理事務所
		2022年9月6日	豊島区公園緑地課、豊島区都市計画課

第 1 節 愛媛県松山市・花園町通り

(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する、幅 40 メートル、長さ 250 メートルの通りである。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。



地図 4-1 花園町通りの位置

出典：国土交通省(2021)を元に国土地理院地図を加工し国土交通政策研究所作成

かつては、松山市駅から東側にある商店街である銀天街に向かう人流と、駅から見北の城山公園がある堀之内地区に向かう人流があった。2000 年頃に堀之内地区にあった施設が郊外に移転したため人流や自動車交通量は減少し、沿道の空き店舗も増加した。さらに、花園町通りが松山市駅付近に位置していたこともあり放置自転車等の問題も生じた。

このような背景もあり、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、あわせて花園町東通りの建物景観整備も行われた²⁷。

現在は、自転車道、駐輪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「まつやま花園日曜市」をはじめとする、マルシェイベントの開催等により、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」という。）が通りに立地しており、花園町通りは大学の研究や教育のフィールドとしても活用されている。

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。同計画は、自動車空間 62 パーセント、歩行者空間 32 パーセント、緑化スペース（立入不可）7 パーセントと

²⁷ 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—」 <https://www.mlit.go.jp/toshi/file/useful/g-level2.pdf>（2024 年 2 月 26 日閲覧） p.56。

なっている現状の空間割合を、自動車空間 31 パーセント、歩行者空間を 69 パーセントとすることにより、歩行者空間を大幅に拡張するものである²⁸。2021 年 11 月には、社会実験を行い、日立東大ラボが設置したレーザーセンサーにより、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流シミュレーション結果を可視化させ、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いる²⁹。駅前広場は 2026 年中の完成を予定しており、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。

(2) 道路活用に至る経緯³⁰

1 道路整備に至る迄の経緯

道路整備の経緯は 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となったため、これらの施設は郊外に移転した。同時期に、郊外において商業施設の立地も進んだ。こうした中、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もあり商店街として活気があった花園町通りにおいても、空き店舗の増加などの課題が発生した。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も生じた。

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³¹。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開始され、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。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、歩道内へのオープンカフェの設置などが行われ、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及び歩行者や自転車の通行量の増加が効果として確認された。社会実験終了後も地元説明会を実施し、その後も沿道住民に対して一軒ずつ説明し道路整備に対する合意を得ていった。

ここに至る迄の道路空間再配分については、すでに 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。

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った。

²⁸ 松山市提供資料による。

²⁹ 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」
<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001596065.pdf> (2024 年 2 月 26 日閲覧)

³⁰ 特段の記載がないものについては、2022 年 10 月 24 日に実施した松山市でのインタビュー調査結果、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。

³¹ 松山市（2011）「都市計画マスタープラン」
<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/keikaku/toshimasu.files/064syou1.pdf> (2024 年 2 月 26 日閲覧) p.66。

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 年花園町通りにある東通り商店街は、UDCM の助言のもと「花園町東通り景観まちづくりデザインガイドライン」を花園町東通り商店街組合と松山市との共同で策定した。従来、商店街にはアーケードが存在していたが、設備の老朽化に加えアーケード内部が暗くなっており、かつ維持費も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ものが、本ガイドラインである。『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。さらにこの時期には、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も実施された。

2016 年には花園町東通りの建物景観整備が完了し、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を設置し、歩行者空間が 25 パーセントから 37 パーセントに増加した³²。同年には、花園町通りにある東西の商店街の共同により「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³³。さらに 2019 年には、市内銀天街付近にあった UDCM が、花園町通りに移転した。



写真 4-1 花園町通りの様子

左：以前の花園町通り(2005 年 8 月)、右：現在の花園町通り(2022 年 10 月)

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影

(3) 道路活用の状況

1 体制

整備完了後の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、ベンチ、芝生などの滞留空間が創出された。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。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。

³² 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。

³³ 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」
<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/sapoin/monozukuri300sha/zenbun/2021habataku.pdf> (2024 年 3 月 11 日閲覧) p.411。

図 4-1 に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、官である松山市、民である地元商店街、学である UDCM の 3 者が互いに連携して行われていることが特徴である。

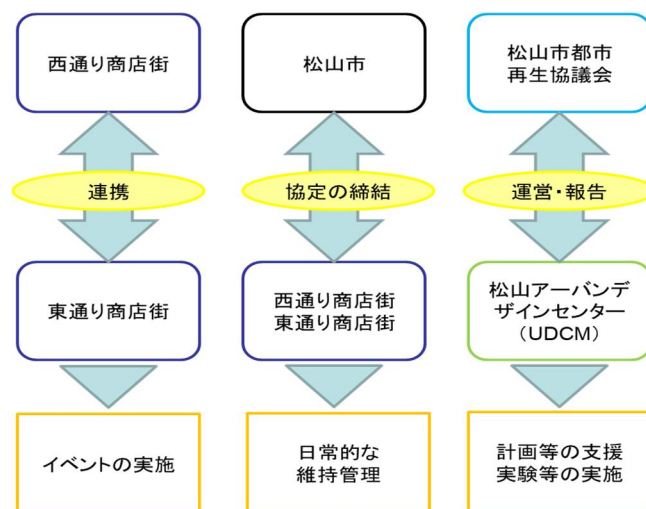


図 4-1 花園町通りにおける活用の体制図

出典：国土交通省（2021）p.59 図をもとに作成

2 イベントの実施状況

花園町通りでは様々なイベントが頻繁に行われている。先に紹介した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月から継続して毎月第3日曜日に「お城下マルシェ」が開催されている。その他にも、2019年11月からは毎週土曜日に産直市が開催されるとともに、新型コロナウイルス感染拡大期にあった2020年10月からは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毎週第4日曜日に「まつやま花園日曜市」が開催されている³⁴。



写真 4-2 イベントの様子(まつやま花園日曜市)

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2022年10月）

³⁴ 産直市につき、松山市（2019）「花園町通りで産直市を毎週土曜日に開催します」
<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/hodo/h31/201911/marche.html>（2024年2月26日閲覧）。まつやま花園日曜市につき、花園みんなで創るプロジェクト「まつやま花園日曜市とは」
<https://hanazonodori.com/about/>（2024年2月26日閲覧）。

とりわけ、まつやま花園日曜市は地元商店街からの出店のみならず商店街以外からの出店もある。出店料は地元店舗の場合無料だが、外部からの出店の場合 3,000 円が徴収される。出店料は、イベント運営費の一部としてまかなわれているとのことである。イベントで使用する電力や水道代等の費用は、2 つの商店街組合と協定書を締結しており、これによれば商店街組合が主催若しくは共催し地域活性化を目的とした事業のための使用する場合に限り、松山市が費用を負担している。

このほかにも、県内の他の地方公共団体による出店や砥部焼の窯元が複数出店するイベント「まつやま花園砥部焼まつり」なども開催され、松山市以外の県内の地方公共団体や他地域の人々も注目するイベントとなっている。

3 学との連携

花園町通りでは、計画段階から活用に至るまで「学」すなわち研究教育機関との連携が行われてきており、花園町通りの活用の特徴の一つと言える。その中心となる組織が UDCM である。UDCM は東京大学及び地元愛媛大学の学識経験者、民間企業、学生スタッフから構成され、先に紹介した通り、花園町通りにオフィスを設けスタッフが常駐している。松山市担当者へのインタビュー調査によれば、愛媛大学には官・民・学で組織される「松山市都市再生協議会」からの寄附講座として防災情報研究センター内に「アーバンデザイン寄附研究部門」が設けられており、本研究部門が UDCM の主体となっているとのことである。UDCM の運営にあたって、松山市は松山市都市再生協議会に対して負担金を支出しており、その全額が愛媛大学に寄付されている。この寄付金を元に UDCM は人件費や調査研究費、その他運営費用をまかなっている。

花園町通りを中心とした学との連携は、研究と教育の双方で実施されている。研究面では、花園町通りを調査対象とした研究活動が行われており、例えば、日立東大ラボは、まつやま花園日曜市において、レーザーセンサー技術を用いて花園町通りの人流調査を行っている³⁵。

UDCM のメンバーである愛媛大学教員によれば、教育面では花園町通りを大学の演習科目のフィールドとして利用することに加え、教育の一環として学生は UDCM の受付やまつやま花園日曜市に参加しているとのことである。

さらに、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 周年記念イベント「花園町通りアート「まるごとはなぞの」」が行われ、学生が作った装飾を通りに飾り付けるとともに、学生達もイベントの運営に参加している様子が見られた。

花園町通りでは、先に紹介した花園町通りのファサードデザインの助言など、学との連携により、研究機関の知見が取組に活用されているのみならず、研究や教育のフィールドとしても利用され、実際に地元大学生や専門学校生が花園町通りの取組に参加することを通じて賑わいが創出され、他世代交流もなされている。

³⁵ 花園みんなで創るプロジェクト（2022）「まつやま花園日曜市で人の流れを調査します！」
<https://hanazonodori.com/2022/08/24/%E3%81%BE%E3%81%A4%E3%82%84%E3%81%BE%E8%8A%B1%E5%9C%92%E6%97%A5%E6%9B%9C%E5%B8%82%E3%81%A7%E4%BA%BA%E3%81%AE%E6%B5%81%E3%82%8C%E3%82%92%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%99%EF%BC%81/>（2024 年 3 月 11 日閲覧）。

(4) 道路活用による効果

松山市の担当者によれば、花園町通りの歩行者交通量は、整備前の 2008 年時点では 2,955 人/12 時間だったのに対して、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、頻繁にイベントが開催され、その度に多くの出店があるとともに、来訪者が多数集まっている。花園町通りは駅から松山城までの動線から外れているということもあり、観光客はあまり来ないがイベント 1 回当たり 3,000 人から 4,000 人ほどの地元住民が来場するとのことである。

整備によって、空き店舗もなくなった。たとえ、店舗に空きが出たとしても、すぐにテナントが入居する。さらに、アーケードを撤去したことにより、2 階部分の眺望が良くなったため、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る。

このように、花園町通りの活用では、人流効果、空き店舗数の減少の点で一定の効果がみられるが、それにとどまらず様々な世代が混じり合う空間となっている。前述した通り、イベントには地元大学生や専門学校生も参加しており、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。

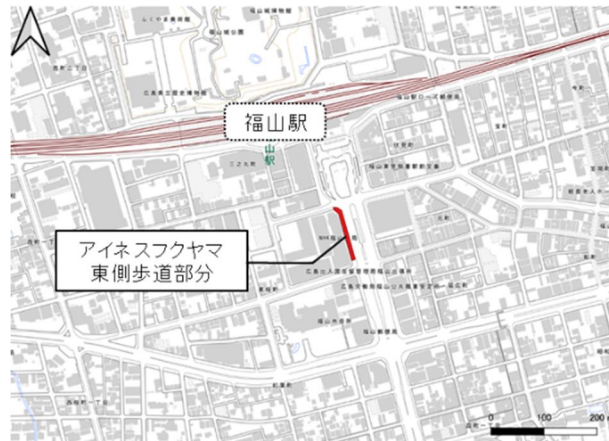
第2節 広島県福山市・アイネスフクヤマ東側歩道部分

(1) 概要

広島県福山市では、国家戦略特別区域法及びほこみち制度に基づく道路占用により道路空間の活用が行われている。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³⁶。

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³⁷。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（図4-2参照）。

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を占用しているアイネスフクヤマ東側歩道部分の道路活用を中心に紹介する。



地図 4-2 アイネスフクヤマ東側歩道部分の位置

出典：福山市（2021）を元に地理院地図を加工し、国土交通政策研究所作成

(2) 道路活用に至る経緯

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前にある。アイネスフクヤマは、2011年に建設された福山駅前開発株式会社が運営する複合ビルであり、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³⁸。

³⁶ 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>（2024年3月12日閲覧）。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>（2024年3月12日閲覧）。

³⁷ 2023年1月26日に実施した福山市でのインタビュー調査による。

³⁸ Ines FUKUYAMA「会社概要・歴史」<https://ines-fukuyama.jp/company/>（2024年3月12日閲覧）。

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、駅前全体に魅力を感じられないという課題があった³⁹。福山駅前の賑わいの創出や回遊性の向上に向け、2017年から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、福山市及び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⁴⁰。社会実験の実施にあたって、福山市も参画することにより、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⁴¹。

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賑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⁴²」ことを目的とする。計画策定プロセスでは、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ことも明記している⁴³。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及び民間建物の路面に面した1階部分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から、新しい日常づくりの一環として、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占用事業の実施者として、内閣総理大臣から認定を受け、2021年5月から、歩道にコンテナハウス、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⁴⁴。

（3）道路活用の状況

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

³⁹ オープンストリートフクヤマ「社会実験概要」

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

⁴⁰ 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 p.52。

⁴¹ 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」」<https://sotonoba.place/openstreetfukuyama> (2024年3月24日閲覧)。

⁴² 福山市（2023）「福山駅周辺デザイン計画 2023」

<https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/244946.pdf> (2024年3月12日閲覧) p.4。

⁴³ 福山市（2023）p.2。

⁴⁴ 福山市（2021）。

が行われている⁴⁵。

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、市は道路占用料も徴収している。

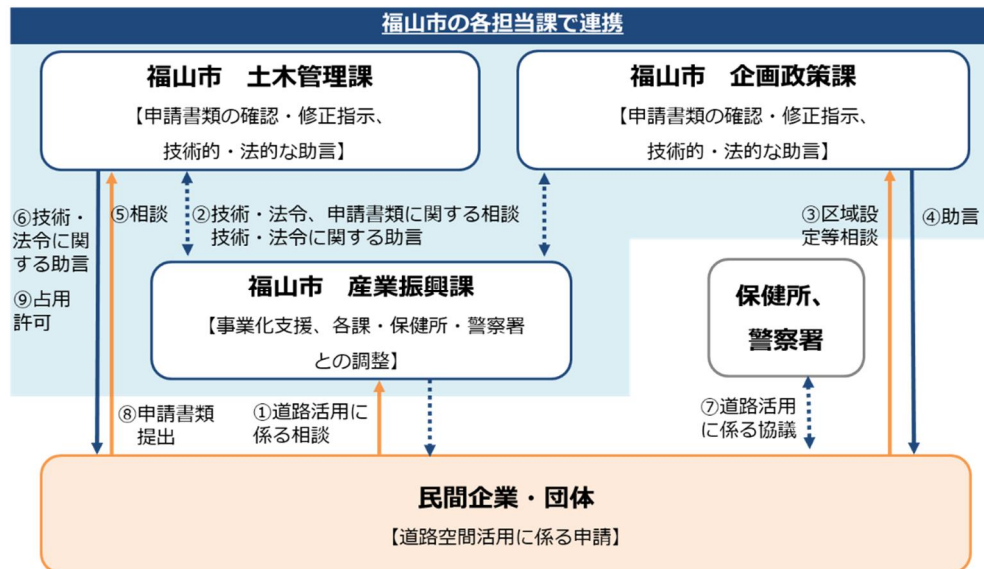


図 4-2 福山市の国家戦略特区による道路活用に係る体制図

出典：福山市とのインタビュー調査に基づき国土交通政策研究所作成

コンテナハウス及びキッチンカーの付近には、歩道空間に設置されたテーブル、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⁴⁶。

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⁴⁷。ウッドデッキの設置には、福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を検証している⁴⁸。

⁴⁵ 2023 年 1 月 26 日に実施した福山市とのインタビュー調査に基づく。

⁴⁶ アイネスフクヤマ「国家戦略特区について」<https://ines-fukuyama.jp/opencafe/>（2024 年 3 月 12 日閲覧）。

⁴⁷ 全国木材協同組合連合会（2023）『外構部の木質化実証事例集』
<https://www.howtec.or.jp/files/libs/4571/202303271650012523.pdf>（2024 年 3 月 12 日閲覧） pp.56-57。

⁴⁸ 全国木材組合連合会「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」https://love.kinohei.jp/story/53_index_detail.php（2024 年 3 月 12 日閲覧）。

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 4-3 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が、地元中学生の総合学習の学習素材として扱われ、学習の成果として、中学生及び教員からは、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⁴⁹。



写真 4-3 アイネスフクヤマ東側歩道の活用の様子
左・ウッドデッキ、右・コンテナハウスの様子

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 1 月）

（4）道路活用による効果

福山市の担当者へのインタビュー調査では、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のことである。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、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プライトなどの照明設備により、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。

⁴⁹ 福山市「駅前空間の使い道×中学生が考える未来」

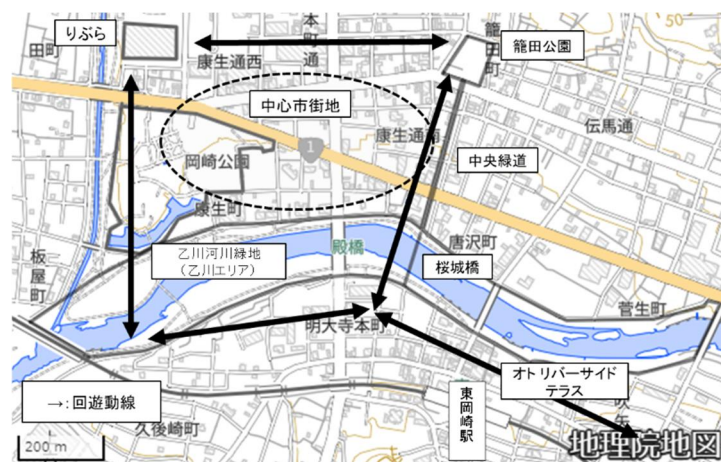
<https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/attachment/214849.pdf>（閲覧日 2024 年 3 月 12 日）。

第3節 愛知県岡崎市・乙川のかわまちづくり

(1) 概要

愛知県岡崎市では、市内を流れる乙川のかわまちづくりとして河川活用が行われている。岡崎市のかわまちづくり事業は、2018年に策定された「公民連携まちづくり基本計画」（以下「QURUWA戦略」という。）に基づくものであり、QURUWA戦略全体の取組の中で、最初に活用が始まった事業である。

QURUWA戦略は、地図4-3に示したとおり、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）を図っている点に特徴がある⁵⁰。



地図4-3 QURUWA戦略における回遊動線及び活用する公共空間の位置関係

出典：「乙川リバーフロント地区公民連携まちづくり基本計画」を元に
国土地理院地図を加工し国土交通政策研究所作成

また、2021年4月に策定された第7次岡崎市総合計画においても、QURUWA戦略における各事業を起爆剤として、民間投資を誘導する取組及びリノベーションまちづくりによるエリアの魅力・価値の向上を図る取組等を促進することが確認されている⁵¹。

(2) 河川活用に至る経緯

名鉄東岡崎駅の北側に広がる康生地区は岡崎市の中心市街地であるが、1990年代から空洞化が進行した。また、主要駅である東岡崎駅と中心市街地は、駅と中心市街地

⁵⁰ 岡崎市（2024）「乙川リバーフロント地区公民連携まちづくり基本計画」https://www.city.okazaki.lg.jp/1100/1184/1176/p022685_d/fil/QURUWAsennryaku.pdf（2024年5月21日閲覧）とりわけp.4参照。

⁵¹ 岡崎市（2021）「第7次岡崎市総合計画」<https://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1319/p028776.html>（2024年3月27日閲覧）。

の間を流れる乙川と国道一号線によって分断されており回遊性に課題があった⁵²。岡崎市は、中心市街地の活性化という課題を解決するために乙川を活用し、まちの一体的な活性化を図る「乙川リバーフロント地区整備計画」を2014年に打ち出した。

当初、乙川リバーフロント地区整備計画はハード面での整備が中心であったが、リノベーションまちづくりの専門家も巻き込み空き家の活用や乙川のかわまちづくりにおけるソフト面の社会実験の実施等の検討も行われるようになった⁵³。

岡崎市は乙川のかわまちづくり計画を策定し、2015年3月には国土交通省による「かわまちづくり支援制度」に登録され、岡崎市、民間事業者及び市民が河川管理者と連携したまちづくりが可能となった。同年11月には、乙川リバーフロント地区が、準則に基づく都市・地域再生等利用区域に愛知県から指定され、これにより営業活動を行う事業者等による、都市及び地域の再生に資する河川敷地の利用が可能となった。

ソフト面での活用をより効果的なものとするために、かわまちづくりに関心のある市民らを対象にしたまちづくり講演会やまちづくりワークショップが開催され、河川空間の将来像やその実現に必要なプロジェクト案の検討や議論が行われた。市民や市民団体、事業者らが自立的な担い手として河川空間を主体的に利活用していく意識を醸成する機会となった⁵⁴。

ワークショップでの議論を踏まえ、2016年から社会実験「おとがワ！ンダーランド」が始まり、ワークショップ参加者らが提案した取組を自ら実践する機会となった。二期目の社会実験（2018年から2020年）を経て、乙川の河川空間活用は、2021年から、リバーライフ推進委員会による「乙川リバーライフプロジェクト」として、指定管理制度に移行した。

(3) 河川の整備及び活用の状況

図4-3は、乙川のかわまちづくりのスキームである。乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会（以下「協議会」という。）は、乙川の都市・地域再生等利用区域を一括占有する。協議会は、意思決定機関として、民間主導による河川空間活用の協議や利活用の方針の決定、河川管理者である愛知県への占有申請・協議、河川利用調整等を行う。実際のかわまちづくり事業の運営は、協議会の事業推進機関である「乙川リバーフロント地区かわまちづくり活用実行委員会」（以下「実行委員会」という。）が担う。実行委員会は、利活用に関する事業計画の策定と実施、事業者間の調整や登録費や管理費等の徴収を行う。乙川の活用を希望する民間事業者等は、実行委員会との間で、事業内容や遵守事項、使用料等について覚書を締結することによって、営業活動等が可能となる。

⁵² 岡崎市提供、乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER（2022）「「川の関係人口」を耕す乙川のかわまちづくり」第30回全国川サミット in 岡崎、pp.37-40。

⁵³ 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER（2022）pp.60-61。

⁵⁴ 天野裕（2022）「QURUWA 戦略」、『造景』36号 p.95。

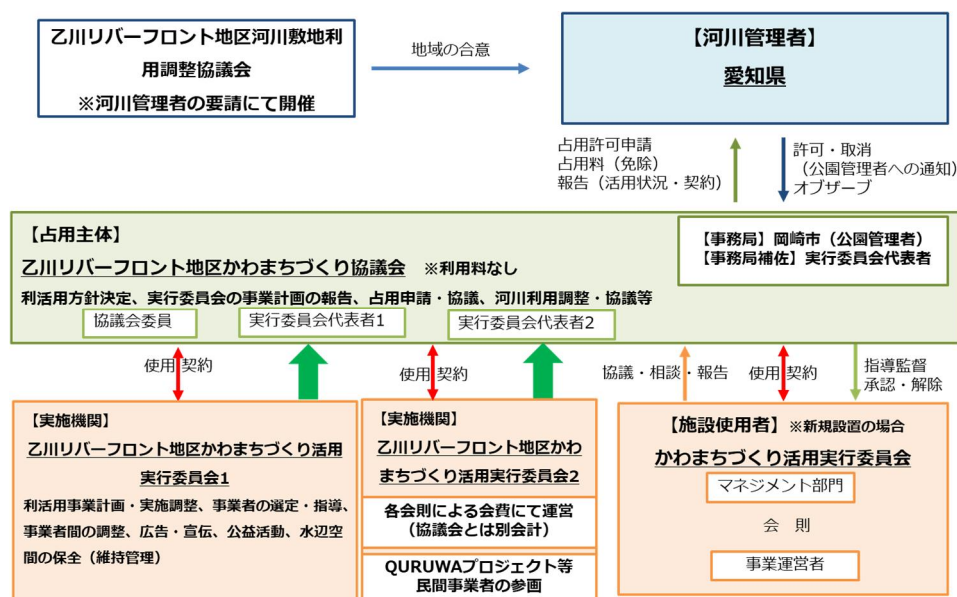


図 4-3 乙川のかわまちづくりのスキーム (2019 年 3 月 19 日時点)

出典：乙川リバーフロント地区かわまちづくりホームページに基づき国土交通政策研究所作成

乙川では、これまで桜まつりや花火大会といった市が主催するイベントによる活用が中心であり、イベントのない日はほとんど日常的な使用がされていなかったが、日常的な散歩やランニング等と合わせて、河川空間を活用した取組が定期的に行われる場所となった⁵⁵。例えば、第1・第3土曜日には朝市、第2土曜日には河川敷の清掃活動「おとがわりパークリターン」、第4土曜日には乙川にかかる桜城橋をぞうきんがけをする「桜城橋ふき」及び桜城橋や乙川等の関係者からレクチャーをうける「橋上教室」、第3日曜日には河川敷でのヨガ教室、5月から11月までの第4土曜日には「乙川ナイトマーケット」が開催されているほか、川遊びやキャンプ等の様々なプログラムが実施されている⁵⁶。乙川ナイトマーケットについては、当初は20～30店舗の出店、数百人の来場者であったが、2022年11月4日に開催された乙川ナイトマーケットは、キッチンカー、飲食テント、物販テント等の店舗が約70出店するなど、子供連れ家族から学生、高齢者まで幅広い世代が訪れる場となり、数千人規模にまで拡大した⁵⁷。

河川空間を日常的に活用する取組は、活用希望者である市民や市民団体、事業者等が自ら提案し、実行に移すという民間主導によるものである。かわまちづくりの構想段階から、担い手を巻き込みながら検討が進められ、2016年には、社会実験として、Water park、竹水鉄砲合戦、木製遊具の設置、水上コンサート、ビアガーデン、キャンドルナイトなど、32団体による34プログラムが実施され、賑わいの創出を目指して河川空間の様々な活用が行われた。翌年以降も多くの団体が新規に参加し、毎年40から60の様々なプログラムが20から30ほどの団体によって実施され、徐々に年間の開催期間も増えている。幅広い年齢層にとって川を楽しむ入口が増えたことが、結果として、「川に親しみ川を大切にする」川の関係人口の増加へとつながっていったと

⁵⁵ 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.53-54。

⁵⁶ 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.88-96。

⁵⁷ 2022年11月5日シンポジウム「河川空間とまち空間の融合—川の歴史の継承と新たな交流を目指して—」第30回全国川サミット in 岡崎。

考えられる⁵⁸。

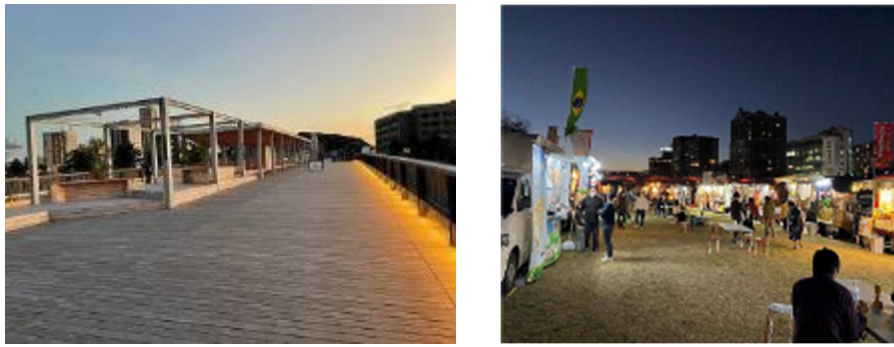


写真 4-4 乙川リバーフロント地区内の様子

左・「桜城橋ふき」が行われる桜城橋

右・2022 年 11 月 4 日に開催された乙川ナイトマーケットの様子

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影(2022 年 11 月)

(4) 河川活用による効果

図 4-4 は、2016 年から 2021 年の 6 年間に、乙川で実施されたプログラムの実施日数、実施期間及び来場者数の推移をまとめたものである⁵⁹。

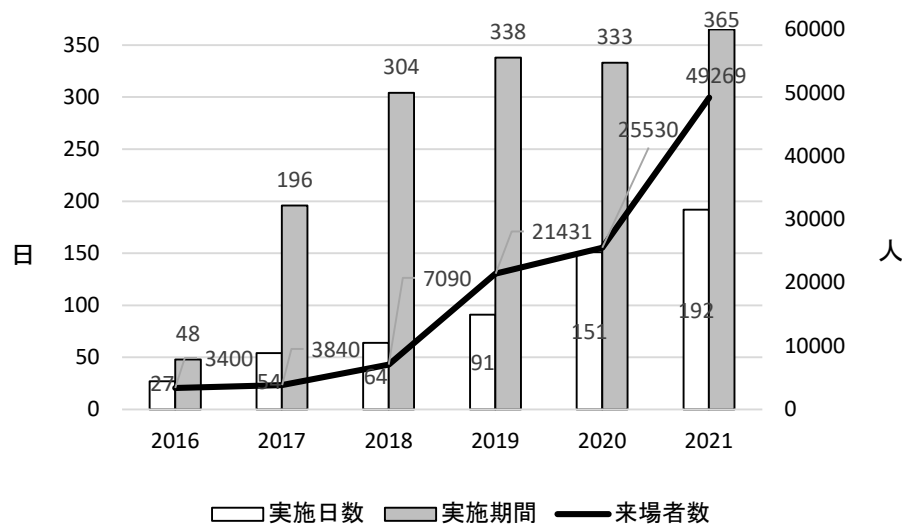


図 4-4 乙川でのプログラムの実施日数、実施期間及び来場者の推移
(2016 年～2021 年)

出典：「第 30 回全国川サミット in 岡崎」報告資料を元に国土交通政策研究所作成

⁵⁸ 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.59-100。「川の関係人口」の説明については、全国川サミット連絡協議会 (2022)「第 30 回全国川サミット in 岡崎」<https://prtimes.jp/a/?f=d77920-20221102-14c14c8d7fb170a52d695cd10dbdb782.pdf> (2024 年 3 月 27 日閲覧)、とりわけ p.2 を参照。

⁵⁹ 乙川リバーフロント地区かわまちづくり協議会、ONE RIVER (2022) pp.65-84。

社会実験を開始した 2016 年の年間プログラム実施日数は 27 日、実施期間は 48 日間であった。年を重ねるごとに、実施日数と実施期間が着実に伸びている。指定管理に移行した 2021 年にはプログラム実施期間は 365 日となり、年間を通じて乙川の活用が可能となった。来場者数も、毎年増加している。社会実験を開始した 2016 年の来場者数は 3,400 人であったが、2020 年は、新型コロナウイルスの感染拡大期であったにもかかわらず、来場者数が 2 万 5,000 人を超え、2021 年には、4 万人以上に増加した。乙川のかわまちづくりに関与する関係人口が大きく増加していることを確認できる。

一方、乙川のかわまちづくり以外の周辺の状況としては、2019 年の籠田公園リニューアル以降、QURUWA 戦略の拠点となる公共空間の整備が順次完了している。2020 年には乙川河川緑地のハード面での整備が完了し、東岡崎駅方面から籠田公園をつなぐ桜城橋や中央緑道の供用も開始した。これにより、道路や公園といった他の公共空間の活用事業と連携した河川空間の活用が可能となった。インタビュー調査においても、公共空間の活用によって、外出する市民の増加や、エリアが賑わいの空間となったことにより、まちの雰囲気良くなっていることを実感しているという話があった。また、2019 年から 2021 年の 3 年間で、籠田公園周辺からりぶらへとつながる岡崎市の中心市街地において、29 店の新規出店があるなど、乙川リバーフロント地区以外においても取組の効果が確認されている⁶⁰。

⁶⁰ 岡崎市「QURUWA 新規出店 MAP」https://www.city.okazaki.lg.jp/1100/1184/1176/p035191_d/fil/syutten1-3.pdf (2024 年 3 月 27 日閲覧)。

第4節 静岡県島田市・大井川蓬莱橋周辺地区のかわまちづくり

(1) 概要

静岡県島田市では、市内を流れる大井川の蓬莱橋周辺地区のかわまちづくりとして河川活用が行われている。蓬莱橋周辺地区は、大井川蓬莱橋右岸（以下「右岸側」という。）と大井川宝来地区（以下「左岸側」という。）に分けられる。蓬莱橋周辺の整備は、第2次島田市総合計画後期基本計画において、地域の魅力を活かした観光振興を図るための施策に位置づけられており、島田市内の他の観光資源や地域資源も含めた観光振興や地域の活性化が期待されている⁶¹。

(2) 河川活用に至る経緯

蓬莱橋周辺地区には、ギネスブックにも登録された世界一長い木造歩道橋「蓬莱橋」が大井川に架けられており、観光スポットとなっている。島田市は、かわまちづくり計画の登録以前から蓬莱橋を活用し、祭りやマラソン大会といったイベントを開催してきた。

2016年5月、地域団体、島田市、国土交通省静岡河川事務所によって構成される「島田市大井川ミズベリング協議会（以下「大井川ミズベリング協議会」という。）」が発足し、官民が一体となり、蓬莱橋周辺の賑わいの創出に向けた協議が開始された⁶²。これまでのイベントに加えて、新たに地元特産品や農業製品の販売等を蓬莱橋周辺地区で行う社会実験も行われ、こうした経験がかわまちづくり計画に反映されていくこととなった⁶³。

⁶¹ 島田市（2022）「第2次島田市総合計画後期基本計画」
https://www.city.shimada.shizuoka.jp/fs/5/6/9/4/7/5/_/3_kihonkeikaku_gaiyou-3.pdf（2024年3月12日閲覧）pp.102-103。

⁶² 島田市（2023）「かわまちづくり計画（蓬莱橋周辺整備）」
<https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/kawamachizukuri.html>（2024年3月12日閲覧）。

⁶³ 2022年11月18日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光課へのインタビュー調査に基づく。

2017年3月、左岸側が「かわまちづくり計画」に登録され、地図4-4に図示したとおり、灰色で囲まれた特定区域が準則に基づく「都市・地域再生等利用区域」に指定された⁶⁴。2021年3月には、右岸側についても「大井川蓬莱橋右岸かわまちづくり計画」として登録され、右岸側にも「都市・地域再生等利用区域」が指定された⁶⁵。都市・地域再生等利用区域は、島田市が占有している。



地図 4-4 大井川左岸側都市・地域再生利用区域

出典：国土交通省中部地方整備局（2021）を元に国土地理院地図を加工し国土交通政策研究所作成

（3）河川の整備及び活用の状況

図 4-5 は、静岡県島田市大井川宝来地区かわまちづくり事業スキームを図示したものである。

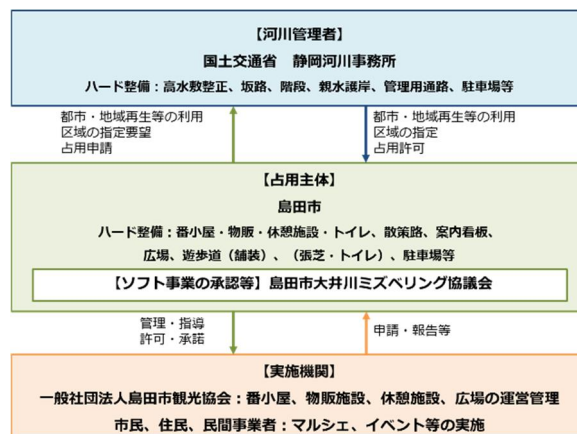


図 4-5 静岡県島田市大井川宝来地区かわまちづくり事業スキーム

出典：島田市提供資料を元に国土交通政策研究所作成

⁶⁴ かわまちづくり計画につき、島田市（2023）。都市・地域再生等利用区域の指定につき、国土交通省中部地方整備局（2021）「河川敷地占用許可準則に基づく都市・地域再生等利用区域の指定等について」https://www.cbr.mlit.go.jp/kawatomizu/riyoukuiki/pdf/hpkouhyoushimada02_210319.pdf（2024年3月12日閲覧）。

⁶⁵ 島田市（2021）「大井川蓬莱橋右岸かわまちづくり計画の登録証を受領」https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/kawamachi_wadai_210329.html（2024年3月12日閲覧）。

ハード面の整備は「大井川総合水系環境整備事業」に基づき、2017 年度から 2028 年度にかけて進められている。整備工事は、国と島田市が分担して行っており、国土交通省において高水敷整正、坂路、階段、親水護岸、管理用通路、駐車場等が整備され、島田市において番小屋・物販施設、休憩施設・トイレ、木陰の散策路、案内看板、イベント広場、小径、遊歩道（舗装）、広場（張芝・トイレ）、駐車場等の整備が行われている⁶⁶。河川敷の整備にあたっては、洪水時の流水影響を最小限度に抑えるために、ベンチを固定し、折りたたみ式の東屋を導入している。番小屋・物販施設も静岡河川事務所とも繰り返し協議の上、洪水時に影響が出ない高水敷に設置し、堤防定規断面を損傷しないよう、注意しながら工事が行われた。

左岸側の整備工事は、2021 年に完了しており、都市・地域再生等利用区域内に整備された広場は、キッチンカーの出店やマルシェ等のイベント会場として活用される。広場の利用希望者は島田市に使用申請手続きを行い、承認されると広場を使用することができる⁶⁷。ソフト面での活用の承認は、大井川ミズベリング協議会に諮られる。協議会を窓口として、河川空間の利活用について地域の合意を得る制度設計となっている⁶⁸。イベント利用者は、「島田市蓬莱橋イベント広場等使用要領」を遵守しなければならない。

堤防天端に整備された物販施設は「蓬莱橋 897.4（やくなし）茶屋」という名称で 2018 年 3 月から、年中無休で営業を開始している。運営は、一般社団法人島田市観光協会が行っており、同市特産の緑茶等地元産品が販売されている⁶⁹。物販施設は、市の行政財産であり、市は島田市観光協会からの使用申請に基づき、使用を許可している。市と島田市観光協会は、毎年覚書を締結しており、市が施設の維持管理費を負担し、島田市観光協会が運営経費を負担することとなっている⁷⁰。

（4）河川活用による効果

河川空間に整備された物販施設は、島田市のシティプロモーション「島田市緑茶化計画」の促進拠点として、地元産品販売の活性化や観光振興に寄与している。

図 4-6 は、物販施設が営業を開始した 2018 年度から 2021 年度までの売上の推移を示したものである。2019 年 5 月 27 日の島田市議会においても、2018 年度の物販施設の年間売上は、2,779 万 9,705 円、総来客数 3 万 3,654 人、客単価 826 円、経常利益 27 万 185 円と報告されている⁷¹。2020 年は、新型コロナウイルスの感染拡大により売上の落ち込みがみられるものの、2021 年度には売上は回復し、3000 万円を超えてい

⁶⁶ 国土交通省中部地方整備局静岡河川事務所（2021）「大井川総合水系環境整備事業（再評価）報告資料」https://www.cbr.mlit.go.jp/kikaku/jigyoyou/data/r0310/110_shiryou10.pdf（2024 年 3 月 27 日閲覧） pp.2-3。

⁶⁷ 島田市（2023）「蓬莱橋「イベント広場等」使用の手続き」<https://www.city.shimada.shizuoka.jp/kanko-docs/hourai-event.html#shiyoyou>（2024 年 3 月 27 日閲覧）。

⁶⁸ 2022 年 11 月 18 日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光文化部観光課に対するインタビュー調査による。

⁶⁹ 島田市（2018）「3 月 20 日（火曜日）蓬莱橋に物産店「897.4 茶屋」オープン」https://www.city.shimada.shizuoka.jp/gyosei-docs/wadai_180320.html（2024 年 3 月 27 日閲覧）。

⁷⁰ 2022 年 11 月 18 日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光文化部観光課に対するインタビュー調査による。

⁷¹ 島田市議会ウェブサイト「会議録検索システム」（2019 年 5 月 27 日議員連絡会）<http://shimada.gijiroku.com/voices/index.asp>（2024 年 3 月 27 日閲覧）。

る。インタビューにおいても、2022 年 5 月には、1 ヶ月あたりの売上として過去最高額（約 556 万円）を記録していることや、2022 年度は、4 月から 9 月までの売上高が 2,250 万円を超えていること、客単価の伸び、安定した来客数を確保していることを確認した。物販施設を運営している島田市観光協会からは、最近の来客数や売上の増加は、物販施設の営業努力のみならず、来訪者の利便性を高める施設等の整備と活用によって、滞在者の滞在時間が増えたことが影響しているとの話があった⁷²。

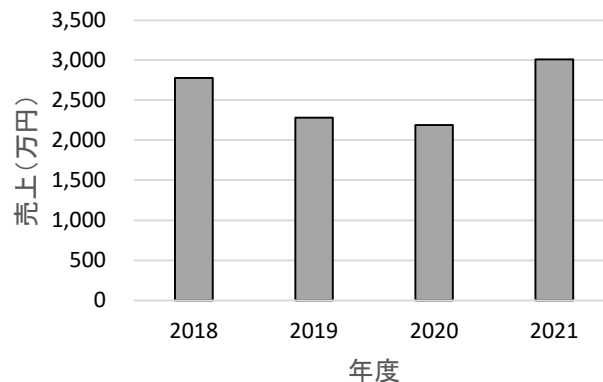


図 4-6 蓬莱橋 897.4 茶屋の各年度別売上の推移(2018 年度～2021 年度)

出典：島田市提供資料を元に国土交通政策研究所作成

また、蓬莱橋のかわまちづくりによる周辺への波及効果もみられている。インタビュー調査においても、JR 島田駅から周辺を巡る「さわやかウォーキング」のコースプログラムに、蓬莱橋の渡橋が含まれており、中心市街地から蓬莱橋周辺エリアとの回遊性が高まっているとの話があった。

⁷² 2022 年 11 月 18 日に実施した国土交通政策研究所による島田市観光文化部観光課に対するインタビュー調査による。

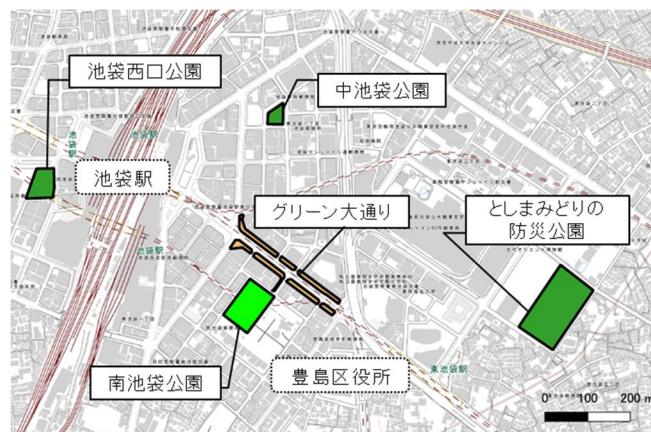
第5節 東京都豊島区・南池袋公園・としまみどりの防災公園

(1) 概要

池袋は、もともと「駅袋」と言われるほど、池袋駅周辺の商業施設のみで用事が足りてしまうため、池袋駅とサンシャインから先に賑わいが広がっていないことが課題となっていた。

豊島区は、2014年に日本創成会議の発表資料において東京23区で唯一「消滅可能性都市」との指摘を受けたことを機に、2015年から持続発展する「国際アート・カルチャー都市」として、“街全体が舞台の誰もが主役になれる劇場都市”を目指すこととしている⁷³。2018年には、池袋駅周辺の4つの公園（南池袋公園、中池袋公園、池袋西口公園、としまみどりの防災公園）の整備を契機として、公園及びその周辺にある民間施設の連携により、交流、表現、発信の舞台であり、アート・カルチャーの活動拠点となるアート・カルチャー・ハブとして育成する方針を示している⁷⁴。

4公園については、2016年に「南池袋公園」が再整備され、2019年10月に「中池袋公園」が、2019年11月に「池袋西口公園」が相次いでリニューアルされ、2020年12月には「としまみどりの防災公園」が全面オープンした⁷⁵。2016年には、池袋駅東口グリーン大通りが国家戦略特別区域法の国家戦略道路占用事業の認定を取得しており、歩道空間を活用したオープンカフェやマルシェの開催が可能となっている⁷⁶。



地図 4-5 池袋駅周辺における公園とグリーン大通りの位置関係

出典：豊島区及び内閣府等資料をもとに地理院地図を加工し、国土交通政策研究所作成

⁷³ 豊島区（2022）「豊島区基本計画 2022-2025」

<https://www.city.toshima.lg.jp/001/kuse/shisaku/shisaku/kekaku/032617/documents/masterplan-souron.pdf>（2024年3月27日閲覧）p.4, 24。

⁷⁴ 豊島区池袋駅周辺地域再生委員会（2018）「池袋駅周辺地域基盤整備方針 2018」

<https://www.city.toshima.lg.jp/001/kuse/shisaku/shisaku/kekaku/032617/documents/masterplan-souron.pdf>（2023年5月12日閲覧）p.6, 8。

⁷⁵ 豊島区（2022）p.28

⁷⁶ 内閣府地方創成推進事務局「第21回国家戦略特別区域諮問会議」、資料1-1「区域計画の認定について」（2016年4月13日開催）https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai21/shiryou1_1.pdf（2023年4月10日閲覧）p.1。

豊島区は、ウォーカブル推進都市に賛同しており、都市再生整備計画に基づき池袋地区をウォーカブル区域（都市再生特別措置法に基づく滞在快適性等向上区域）に設定している⁷⁷。さらに、2022 年 1 月、豊島区長は記者会見において、これまでの 4 公園を核としたまちづくりから、東西のシンボルストリートを中心としたウォーカブルなまちづくりへと、取組を進めていくことを発表している⁷⁸。

2022 年 11 月には、池袋エリアの企業、団体、学校、行政機関などが連携する「池袋エリアプラットフォーム」が設立され、多様な人々を惹きつけるまち、ウォーカブルなまちとして池袋のまちの魅力や価値の向上を目指すこととしている⁷⁹。同取組は、国土交通省の 2022 年度官民連携まちなか再生推進事業にも位置付けられている。

2023 年 3 月には、「～池袋東西ウォーカブル社会実験～みらいつなぐいけぶくろ DAY」として、将来、駅前広場化が計画されている池袋駅東口のグリーン大通りと西口のアゼリア通りにおいて、同時に道路と沿道を活用して踊りや演奏が披露される等の社会実験が行われている。

豊島区の 4 公園を核としたまちづくりは、それぞれの公園に対する人流を大きく高めるだけでなく、「駅袋」といわれたまちの状況を大きく変えつつある。豊島区の池袋周辺の 4 公園を核としたまちづくりの中でも、最初に整備が行われた「南池袋公園」及び、Park・PFI 制度を活用して整備された「としまみどりの防災公園」について紹介する。

（2）南池袋公園

1 概要

南池袋公園は池袋駅東口から徒歩 5 分、直線距離で約 300 メートルに位置する街区公園であり、公園面積は 7,811 平方メートルである。戦後の区画整理により 1951 年に開園し、1975 年に地下鉄有楽町線の工事に伴い再整備された⁸⁰。2016 年 4 月にリニューアルオープンした南池袋公園は、豊島区で初めて公園内にカフェの設置が認められ、広々とした芝生広場を設けるなど開放感あふれた空間として整備された。災害時には、防災拠点としての役割も果たすこととなっており、帰宅困難者の一時的な退避空間として活用できるよう救援物資の備蓄等が行われている。同公園の利用時間は、午前 8 時から午後 10 時までであり、夜間や年末年始は閉園されている。

⁷⁷ 国土交通省「ウォーカブル推進都市一覧（令和 6 年 4 月 30 日時点）」

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001741171.pdf>（2024 年 5 月 15 日閲覧）

⁷⁸ 豊島区「池袋東口と西口をつなぐウォーカブルなまちづくり」2022 年 1 月 19 日豊島区長記者会見資料 <https://www.city.toshima.lg.jp/333/machizukuri/kotsu/bus/documents/24siryou3.pdf>（2024 年 3 月 27 日閲覧）。

⁷⁹ 豊島区報道発表資料（2022）「池袋エリアの企業・団体・学校・行政機関などが連携する「池袋エリアプラットフォーム」を設立しました」

<https://www.city.toshima.lg.jp/013/kuse/koho/hodo/r0411/2211211438.html>（2024 年 3 月 27 日閲覧）。

⁸⁰ 豊島区「南池袋公園」

https://www.city.toshima.lg.jp/340/shisetsu/koen/documents/160715_minamiikebukuropark_1.pdf（2024 年 3 月 27 日閲覧）。



写真 4-5 南池袋公園の様子(左:従前の南池袋公園、右:現在の南池袋公園)

出典: 写真左は豊島区提供、写真右は国土交通政策研究所撮影(2023 年 4 月)

2 公園の活用に至る経緯

南池袋公園は東京電力の変電所の設置を契機として、2009 年から 2015 年まで公園を閉鎖し再整備を行っている。2014 年には公園の地下に東京電力の変電所と駐輪場が整備され、2016 年にリニューアルオープンした⁸¹。豊島区都市整備部担当者へのインタビュー調査によると、南池袋公園の噴水等の老朽化や木々が多いこと等もあり、園内の雰囲気が悪化していたことも再整備のきっかけになったとのことである。加えて、周辺の放置自転車が課題になっていたことから公園の地下に駐輪場を整備している。

公園の整備費用は、整備費(建物を除く)として約 4 億円がかかっているが、うち約 2 億 9,000 万円は変電所工事に伴う復旧費により、残りは基金でまかなうことができたため、公的負担は少なく済んだとのことである⁸²。

公園の維持管理費は、開園当初は、芝生等の植栽管理、警備などの歳出経費が約 2,800 万円であったが、地下の変電所や地下鉄の占用料、固定の建物使用料やカフェの売り上げの歩合による収入により年間約 3,800 万円の歳入であり、支出をまかなうことができた⁸³。豊島区へのインタビュー調査によると、オープン後の盛況によりトイレが不足したため、トイレを増設し、管理経費等が 4,000 万円程度まで増加した。現在は多少支出の方が多くなっているとのことである。

南池袋公園のリニューアルについては、当初地元商店街、町内会等が集まってワークショップを開催し議論したが、地域経済の活性化に期待する商店街側と静かな環境を望む住民側の間で意見がなかなか一致しなかった。このため、学識経験者として豊島区の新庁舎の設計に携わった平賀達也氏が参加し、議論を整理していく中で公園内に魅力的な店舗を誘致し、質の高い憩いの場と公園周辺の賑わいの創出を図っていくことで話がまとまった。

3 公園の活用状況

南池袋公園の芝生広場は、夏芝と冬芝のローテーションにより、一年中緑の芝生が保たれている。ゴザやラグ等を無料で貸し出しており、周辺のカフェなどで飲食物を購入し、芝生広場で飲食する人も多い。多目的広場では、無料で Wi-Fi が利用でき、

⁸¹ 豊島区都市整備部公園緑地課「南池袋公園について (R4.4)」による。

⁸² 鈴木文彦(2022)『スキーム図解公民連携パークマネジメントー人を集め都市の価値を高める仕組み』(学芸出版社) p.67。

⁸³ 鈴木(2022) pp.67-68。

また園内のキッズテラスには、大きなすべり台やシーソー等の遊具が設置されている。さらに、公衆トイレの壁にはふくろう型の本のポストが設置されている。職員が中央図書館の本を入れ替えており、10時から16時までの間、公園においても図書館のように自由に読めるようにしているが、未だに一冊も盗まれていないとのことである(写真4-6左参照)。

南池袋公園では、豊島区から民間企業に芝生等の植栽管理を委託しており、また、カフェ部分については地元の飲食企業に対して、豊島区から設置管理許可を与えている。さらに、地域住民の参加による持続可能な公園経営を行うため、地元の運営組織として商店街、町内会やカフェ事業者等で構成される「南池袋公園をよくする会」が開園時から組織化されている。同会は、月1回ほど集まって活動しており、南池袋公園のイベント開催の可否に関する実質的判断が行われている。南池袋公園では、町内会、商店街関係のイベント又は、地域のためになると同会が判断したイベントが開催されている。また、カフェの売り上げの0.5パーセントは地域還元費として同会に寄付されており、活動資金となっている⁸⁴。なお、同公園では指定管理者制度は導入されていない。



写真 4-6 南池袋公園及びグリーン大通りの様子

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2022年8月)

また、南池袋公園は近接するグリーン大通りと一体的にイベントを実施している。グリーン大通りは、池袋駅東口から南池袋公園や現在の豊島区庁舎につながる大通りであり、豊島区によるオープンカフェやマルシェ等の社会実験を経て、国家戦略特別区域法の国家戦略道路占用事業の認定を受けている。グリーン大通りには元々駐輪場があったが、2014年の南池袋公園における地下駐輪場整備にあわせて、路上自転車置き場を撤去し、道路空間を活用している⁸⁵。さらに、グリーン大通りでは、2018年度から、歩道照明及び植栽帯のリニューアルや、電源・給排水設備の設置などの再整備工事を実施している⁸⁶。

グリーン大通りでは、賑わいの創出に向けてマルシェ、オープンカフェ、路上パフォーマンスなどのイベントを定期的 to実施しており、2017年度からプロポーザルによりイベントの実施事業者を選定している。民間事業者から南池袋公園との一体的な活

⁸⁴ 豊島区都市整備部公園緑地課「南池袋公園について (R4.4)」。

⁸⁵ 内閣府地方創成推進事務局「都市再生の事例 池袋周辺地域」

https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/jireisyu/pdf/ikebukuroekisyuuhen_jirei.pdf (2024年3月27日閲覧) p.4。

⁸⁶ 豊島区都市整備部資料「池袋駅東口 グリーン大通りでの取組み概要」による。

性化が提案され、現在はグリーン大通りのみで開催されるイベント及びグリーン大通りと南池袋公園の両方を活用したスペシャルイベントが、合わせて年 6 日ほど開催されている。

また、グリーン大通りから更に賑わいが広がるよう、“まちなかりビングのある日常”として「Ikebukuro Living Loop」の活動を行っており、歩道にストリートファニチャーと呼ばれる木製ベンチ等を設置する取組も行っている（写真 4-6 右参照）。

4 公園の活用による効果

南池袋公園は、「従前は薄暗く人があまり訪れない空間となっていた」が、現在では、「芝生広場を中心とした居心地の良い空間が実現し、区外の来街者も多く訪れる人気の高い公園となった」とのことである⁸⁷。また、豊島区では「多くの人が訪れる公園への変貌を遂げ、公園の存在が、池袋エリア全体の価値向上に寄与することとなり、大きく注目を浴びることとなった。この公園が都市再生のムーブメントをもたらすことになった」と評価している⁸⁸。

実際に、豊島区が 2021 年 8 月から 2022 年 3 月にかけて南池袋公園の利用者数等を調査したところによると、一日当たり平均で、平日で約 6 千人、休日で約 9 千人の利用者が確認されている。また、豊島区へのインタビュー調査によると、公園の周辺では、コンビニの新規出店やおしゃれな店舗なども出来つつあるとのことである。

(3) としまみどりの防災公園

1 概要⁸⁹

としまみどりの防災公園（愛称：IKE・SUNPARK）は、独立行政法人造幣局東京支局の跡地に整備された区内最大規模の防災公園であり、2020 年 12 月に全面オープンした。池袋駅から 1 キロメートルの距離に位置しており、公園面積は 1 万 7,000 平方メートルである。防災公園として、災害時には避難場所や救援物資の搬入・集配拠点、ヘリポートとしての活用が可能であり、平時には、賑わいの拠点となるよう、全国 2 例目となる都市公園法の Park-PFI 制度を活用してカフェ等の整備が行われている。



写真 4-7 としまみどりの防災公園（左：カフェを遠望、右：ウッドデッキ）

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2022 年 8 月）

⁸⁷ 内閣府地方創成推進事務局「都市再生の事例 池袋駅周辺地域」p.13。

⁸⁸ 豊島区都市整備部（2022）「広場・公園を中心とした都市再生」『都市計画』71 巻 5 号 pp.48-51。

⁸⁹ 豊島区都市整備部資料「公園が街を変える！『池袋駅周辺 4 つの公園』」による。

2 活用に至る経緯

公園として整備される以前、独立行政法人造幣局東京支局があり、1939 年から貨幣や勲章の製造等を行っていた。豊島区は東京 23 区の中でも公園や広場が少ない区であり、周囲には木造住宅密集地域が広がっていることもあって、長年にわたり地域の住民から造幣局の土地を防災公園として整備することが望まれていた⁹⁰。

2013 年に造幣局の移転が正式に決定した後、独立行政法人都市再生機構（以下「UR」という。）と豊島区は 2015 年に基本協定書を締結し、UR の防災公園街区整備事業⁹¹を活用して、防災公園の整備と周辺市街地の整備改善を一体的に実施することとした。造幣局跡地の 3.2 ヘクタールの土地を UR がまとめて用地取得し、うち約 1.7 ヘクタールを防災公園として整備し、残りの約 1.5 ヘクタールについては文化交流機能として教育機関を公募し東京国際大学がキャンパス整備を行っている（2023 年 9 月開校）ほか、木造住宅密集地域の改善に資する事業が開始されるまでの間、豊島区が池袋保健所及び「としまキッズパーク」として暫定利用している⁹²。インタビュー調査によると、UR が用地取得し、補助金の活用や申請事務等も UR が担当したため、豊島区側の負担が少なくなっているとのことである。なお、総事業費約 196 億円のうち、約 177 億円が用地取得費、残り約 19 億円が施設整備費等である。

図 4-7 にとしまみどりの防災の事業スキームをまとめた。

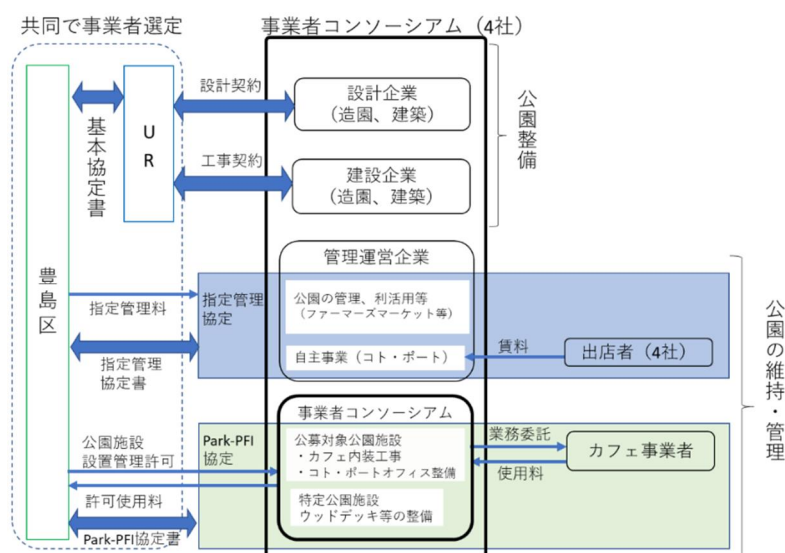


図 4-7 としまみどりの防災公園における事業スキーム

出典：豊島区資料に基づき国土交通政策研究所作成

公園の整備にあたっては、目指すべき将来像にふさわしい公園のあり方を反映させるため、設計・施工から管理運営までを一体にしたコンソーシアム（民間共同事業体）方式を、Park-PFI 制度と同時に募集している。豊島区及び UR が公募型プロポーザル

⁹⁰ 独立行政法人都市再生機構「造幣局地区防災公園街区整備事業」パンフレットによる。

⁹¹ 独立行政法人都市再生機構「防災公園街区整備事業」

<https://www.ur-net.go.jp/produce/business/business05.html>（2023 年 4 月 13 日閲覧）。

⁹² 独立行政法人都市再生機構「特集 UR が地域と進める防災+まちづくり」『UR press 2020』63 号
<https://www.ur-net.go.jp/aboutus/publication/web-urpress63/special1.html>（2023 年 4 月 12 日閲覧）による。

方式により事業者を選定しており、民間企業 4 社からなるコンソーシアムが受託した⁹³。

としまみどりの防災公園の管理については、コンソーシアムに参加した民間企業 4 社のうち 2 社が指定管理者として指定されており、指定管理料として豊島区から毎年約 1 億円が支払われている。

としまみどりの防災公園では公園の価値をより高めるため、全国 2 例目となる Park-PFI 制度を活用している。管理棟のカフェ区画を公募対象公園施設としており、前述したコンソーシアムが受託し、カフェの内装や管理棟周辺の前のウッドデッキ等の特定公園施設の整備を行っている。カフェの運営は、コンソーシアムから飲食企業に業務委託されており、コンソーシアムは委託企業からの使用料により内装工事やウッドデッキ等の整備費をまかなうこととしている。

豊島区へのインタビュー調査によると、Park-PFI 制度は設置管理許可期間の延伸に関する特例及び建ぺい率の緩和に関する特例の効果が大きく、としまみどりの防災公園については Park-PFI 制度の導入によりスムーズな事業者の選定につながったとのことである。

3 公園の活用状況

としまみどりの防災公園は、災害時には芝生広場が避難場所や救援物資の搬入・集配拠点として機能するほか、ヘリポートとしても活用可能となっている。また、木造住宅密集地域に面した公園の外周部には、火災時に延焼しにくいシラカシを植樹しているほか、非常用水洗トイレ、備蓄倉庫、かまどを格納したベンチ、自家発電装置、応急給水槽、深井戸などが整備されている。平時には憩いの場として Park-PFI 制度を活用して、民間事業者によるカフェの運営が行われている。

公園の管理自体は指定管理者である民間事業者が行っている。指定管理者の自主事業として、スタートアップ企業支援の観点から「コト・ポート (KOTO-PORT)」というけん引車による移動可能な小型店舗が 4 台設置されており、指定管理者の公募により飲食店が出店している。また、ファーマーズマーケットを豊島区と共催で原則毎週末に開催しており、区内の事業者や埼玉県の事業者等が出店している。また、コミュニティーガーデンとして近隣住民が、園内で花や野菜、ハーブ等を育て、収穫している。

一方、公園の開園後園内の利用ルールについて多数の意見が寄せられたことから、近隣町内会や、周辺のまちづくり協議会、地元企業、隣接小学校等による「としまみどりの防災公園をよくする会」が立ち上げられた。2 か月に 1 回程度、園内の体験学習室や近隣の集会所に集まり、公園でのイベント状況の共有や利用ルールなどについて協議、検討を行っている。

先述の通り、豊島区は区内にある南池袋公園、池袋西口公園、中池袋公園及びとしまみどりの防災公園の 4 公園を核としたまちづくりを進めているが、移動手段の一つとしてこれら 4 公園や池袋駅等を回遊する IKEBUS が 2019 年 11 月から運行を開始しており、としまみどりの防災公園の中にも IKEBUS の停留所が設けられている⁹⁴。

⁹³ 豊島区都市整備部公園緑地課片山祐貴課長「Park-PFI 事業としまみどりの防災公園」第 20 回 PPP セミナー公民連携 D チャンネル首都圏地区（2022 年 8 月 23 日講演資料）による。

⁹⁴ 豊島区都市整備部「公園が街を変える！『池袋駅周辺 4 つの公園』」による。



写真 4-8 コト・ポート(KOTO-PORT)及び IKEBUS(左:コト・ポート、右 IKEBUS)

出典:いずれも国土交通政策研究所撮影(2022 年 8 月)

4 公園の活用による効果

としまみどりの防災公園では、2020 年 11 月から園内に設置したビーコンを用いて、利用者のスマートフォン端末から移動状況に関するデータを収集しており、来園者の来園前後の移動状況などの分析が可能となっている。2020 年 11 月から 2022 年 3 月のビーコンによる来園者数調査では、平均来場者数は平日約 1,129 人、土日約 1,898 人が来園している。指定管理者へのインタビューによると、徒歩や自転車といった近隣からのアクセスだけでなく新宿などの都心部や埼玉県からの来訪者もいるとのことである。

また、来園者に対する利用満足度調査も行っており、2022 年 11 月に実施した調査では、総合的な満足度について、70 パーセントが満足、21 パーセントがほぼ満足と回答しており、利用者の 91 パーセントが満足していることが分かる。

第 6 節 小括

本章では、国内における道路、河川及び公園の公共空間活用の取組事例のうち、官民連携のスキームに特徴を持つ事例や公共空間活用に携わる関係人口の拡大、周辺エリアに対して波及効果を与えている活用事例を紹介した。

本章において紹介した 6 事例は、いずれも持続的な公共空間活用を促す特徴として以下の共通点を有している。

まず、いずれの事例においても、地方公共団体は、地元住民及び地元民間事業者等と連携・協力を図りながら公共空間を活用しているという点である。中には、大学と連携し取組を実施する事例も見られた。特に取組を開始する前段階では、説明会やワークショップ、社会実験を繰り返し行い、丁寧な事前プロセスを経ていた。このように事前準備を綿密に行うことにより、地方公共団体と住民らは、公共空間の活用に関して問題意識を相互に共有することが可能となる。さらに、このような事前準備は、住民らが公共空間活用の担い手となる意識を育む機会にもなっており、公共空間活用に携わる関係人口の増加にも寄与する。公共空間活用に携わる関係人口が増加することにより、公共空間ではイベント時の活用のみならず、日常的な活用も行われるようになる。

次に、持続的な公共空間活用の観点からは、公共空間活用の取組が、地方公共団体の行政計画の中に位置づけられていた点も重要である。なぜなら、公共空間活用が行政計画の中に位置づけられることにより、公共空間活用に関する取組は、当該地方公共団体の様々な施策と結びつき、中長期的に取組の機運を高めていく効果が示唆されるからである。

最後に、いずれの事例も道路、河川及び公園をそれぞれ単体で活用するのではなく、他の公共空間活用や地方公共団体のその他の施策（まちづくりや観光）と連携を図りながら取組が実施されていた点が挙げられる。公共空間活用の取組が関連する施策と相互に結びつくことによって、持続的により大きな賑わいの機会を創出し、人流効果を高め、エリア全体の回遊性の向上や地域の活性化といった波及効果をもたらすものといえる。

コラム 1 公共空間活用による効果測定の取組の紹介

(1) 都市再生整備計画における目標を定量化するための指標

第 4 章において紹介した公共空間活用事例のうち、松山市、福山市、岡崎市及び豊島区は、都市再生整備計画を策定し、公共空間活用の取組もその中の一つとして実施されている。公共空間を活用する地方公共団体はどのような指標を用いて公共空間活用の取組を評価しているのか把握するために、各地方公共団体が、都市再生整備計画において、まちづくりの目標の達成状況を評価するために設定した指標を表コラム 1-1 に整理した。

表コラム 1-1 都市再生整備計画において定めた目標を定量化するための指標⁹⁵

市町村	地区名	目標を定量化するための指標 ⁹⁶
愛媛県 松山市	中心拠点再生地区	公共交通の利用者数の増加(人/日)、都市機能施設の利用者数の増加(件)、歩行者数の増加(花園町通り、千舟町通り)(人/日)、良好な都市景観の形成(箇所)
広島県 福山市	福山駅周辺地区(第二期)	ばらのまち福山認知状況(%）、福山駅周辺の流動客数(人)、緑町公園プール年間利用者数(人)
愛知県 岡崎市	乙川リバーフロント QURUWA 戦略地区(第 2 期)	本地区の魅力発揮に関する市民等満足度(%）、地区中央部の橋梁(歩道、人道橋)を往来する人数(人/日(12h))、岡崎公園を訪れる観光客数(人/年)、東岡崎駅の降客数(人/日)、QURUWA 上の路線価(千円/m2)、QURUWA 上の公共空間を利活用した民間事業活動日数(日/年)、計画区域内居住率(%)
東京都 豊島区	池袋地区(第 2 期)	アンケートにより「池袋駅を中心として、居心地がよく歩きたくなるまちづくりが進んでいる」と思う区民の割合(%）、主要な道路(グリーン大通り、南北区道)、公園(池袋西口公園、中池袋公園、南池袋公園、造幣局跡地防災公園)の年間イベント日数の合計(日/年)

出典：各地方公共団体の「都市再生整備計画」に基づき国土交通政策研究所作成

公共交通の利用者数や歩行者交通量、観光客数などの人流効果を把握するための指標のみならず、賑わいの創出効果を検証するための指標として「公共空間を活用した民間事業活動日数」や「イベント日数」が設定されている。岡崎市および豊島区においては、「市民の満足度」や「居心地がよく歩きたくなるまちづくりが進んでいる」と思う区民の割合」といった市民の主観的な価値も評価指標として挙げられている。さらに、岡崎市では、実施地区内のエリア価値を定量化するために「都市再生整備計画実

⁹⁵ 各地方公共団体の公共空間活用の取組については、第 4 章を参照のこと。

⁹⁶ 各市町村の出典元は下記の通り。愛媛県松山市：「都市再生整備計画（第 2 回変更）中心拠点再生地区」（2024 年 1 月）、広島県福山市：「都市再生整備計画（第 1 回変更）福山駅周辺地区（第二期）（2024 年 3 月）、愛知県岡崎市：「都市再生整備計画（第 3 回変更）乙川リバーフロント QURUWA 戦略地区（第 2 期）」（2024 年 3 月）。豊島区：「都市再生整備計画 池袋地区（第 2 期）」（2024 年 3 月）。

施地区内における路線価」や「計画区域内における居住率」も設定されている。

(2) 学術研究における公共空間活用による効果を検証するための指標および分析結果

学術研究において用いられている公共空間活用による効果を検証するための指標および分析結果を表コラム 1-2 に整理した。地価や周辺店舗への売上げといった波及効果、利用者のアクティビティや歩行者の表情・しぐさといった、個人の行動や心理状態に対する影響の評価が可能となる指標も活用されている。

表コラム 1-2 学術研究における公共空間活用による効果検証指標および結果の概要

評価指標	論文	結果の概要
地価	阿部 他(2016) ⁹⁷	「かわまちづくり」事業完了箇所では、全国平均や他地域と比べ、周辺人口や地価の変化にプラスの影響があることを示している。
周辺店舗の 売上げ	村上、福島(2022) ⁹⁸	公共空間でのマルシェ開催は、周辺店舗の客数や売上にある程度ポジティブな影響を与えることを示している。
	Yoshimura et al. (2022) ⁹⁹	スペインでは、街路の歩行者空間化によって歩行者中心の街路に位置する店舗は、非歩行者空間に立地する店舗よりも高い売上げを示している。
利用者の アクティビティ	遠矢 他(2019) ¹⁰⁰	大阪市梅田地区の歩道空間で実施された社会実験エリアでは、季節や平日と休日ではアクティビティ ¹⁰¹ の違いが見られるとともに、リピーターや利用者アクティビティの多様化が確認された。
歩行者の表情・しぐさ	佐藤 他(2014) ¹⁰²	歩行者天国時と通常時との間で、歩行者の表情・しぐさに有意な差が見られた。

出典：各論文内容に基づき国土交通政策研究所作成

⁹⁷ 阿部充、柏木才助、岡田智幸、酒井宏、佐治史（2016）「「かわまちづくり」の効果と課題に関する基礎的研究」『リバーフロント研究所報告』持続可能で活力のある流域社会の形成に向けた研究報告 pp.26-34。

⁹⁸ 村上叶佳、福島真司（2022）「公共空間でのマルシェ開催における地域創生への副次的効果の考察－4つの視点からの試行的検証－」『大正大学地域構想研究所』 pp.28-42。

⁹⁹ Yuji Yoshimura, Yusuke Kumakoshi, Yichun Fan, Sebastiano Milardo, Hideki Koizumi, Paolo Santi, Juan Murillo Arias, Siqu Zheng, & Carlo Ratti (2022) “Street pedestrianization in urban districts: Economic impacts in Spanish cities”, *Cities*, 120, 103468, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103468> (last accessed on April 17, 2024)

¹⁰⁰ 遠矢晃穂、嘉名光一、蕭閔偉（2019）「公共空間における利用者アクティビティの通年変化に関する研究－「グランフロント大阪北館西側歩行空間における座具設置社会実験」を対象として－」『日本都市計画学会都市計画論文集』54巻3号 pp.375-382。

¹⁰¹ この論文では、社会実験エリア内での利用者が行う様々な所作（例：アルバイト、通勤通学、待ち合わせ、佇む、ボーッとする、遊び、挨拶、会話）を指している。詳しくは遠矢他（2019）を参照されたい。

¹⁰² 佐藤学、星野優希、小嶋文、久保田尚（2014）「歩行者の表情・しぐさに着目した歩行空間の評価手法に関する研究」『土木計画学研究・論文集』70巻5号 pp.889-905。

第5章 ニューヨーク市における公共空間活用制度と活用状況

本章では、海外の公共空間活用事例の中でも、特に活発な活用が行われているニューヨーク市（米国・ニューヨーク州）を対象に、公物管理法制及び公共空間活用の根拠となる法制度や政策について整理し、日本の公共空間活用に関する法制度との相違点を確認する。あわせて実際のニューヨーク市での公共空間活用事例としてハイラインについて紹介する。

第1節 米国における公物管理制度と公共空間活用の根拠

(1) 公物管理における連邦政府と州政府の役割分担

公物管理に限らず、連邦政府と州政府の役割分担は、アメリカ合衆国憲法（以下「合衆国憲法」という。）により決せられる。

合衆国憲法修正第10条は、「合衆国に委任されていない事項、または州が行行使することを禁じられていない権限は、各州または人民に留保される」とし、合衆国憲法が連邦政府の権限として列挙する事項を除き、州政府の権限に属する¹⁰³。

合衆国憲法第1条第8節第3項は、外国との通商、州際通商及びインディアン部族〔原文ママ〕との取引について規制を設けることは、連邦議会の権限であるとする。連邦政府は、本条項を根拠に連邦議会を通じて、例えば、州際通商のために、州間幹線道路（interstate highway）の建設や河川空間の所有や利用に対して必要な規制を加えることができる¹⁰⁴。

さらに、合衆国の財産条項である合衆国憲法第4条第3項第2節は、合衆国が所有する土地またはその他の財産に関して、必要となる規則や規制の制定権限を、連邦議会に認める。連邦政府は、連邦議会を通じて、連邦政府が所有する公物、例えば国立公園などに対して、ゾーニングや建設許可等の必要な法規制を設けることができ、また、私有財産である保有地や隣接地であっても、連邦政府が所有する公物の維持管理に影

¹⁰³ 日本語訳は、土井真一訳（2012）『アメリカ合衆国憲法』高橋和之編『新版世界憲法集第2版』（岩波書店）pp.52-93を参照した。連邦政府、州政府及び地方自治体の役割につき、橋都由加子

（2006）『アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担』『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』（財務省）https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079/zk079_02.pdf（2024年3月27日閲覧）p.66。

¹⁰⁴ もっとも、19世紀中頃まで、道路整備は、州政府や地方自治体の責務であり、連邦の役割とは認識されていなかった。1890年代に入ると、連邦政府が州の道路建設に関与を始める。20世紀初頭には、連邦政府による道路建設費の資金援助も行われた。しかし、憲法上、連邦政府が道路建設権限を有しているのかという点については明らかでなかった。この点について明らかにした *Wilson v. Shaw*, 204 U.S. 24 (1907) 判決は、「州間幹線道路を建設すること」が、州際通商の規制として、連邦政府の権限に含まれる旨を判示（at 35）した。以来、州間幹線道路の建設について規制を設けることは、憲法上認められた連邦議会の権限であると解されている。州間幹線道路の建設に関する連邦政府の権限の歴史については、Weingroff Richard F (1996) “Federal Aid Road Act of 1916: Building The Foundation”, *Public Roads* vol. 60 No.1, <https://highways.dot.gov/public-roads/summer-1996/federal-aid-road-act-1916-building-foundation> (last accessed on March 27, 2024)を参照のこと。英国から独立直後の米国における道路建設については、アメリカ連邦交通省道路局編、別所雅彦、河合恭平共訳（1981）『アメリカ道路史』（原書房）pp.10-13に詳しい。水辺空間に対する連邦政府の権限については、Johnson W. John (2009) *United States Water Law an Introduction*, (CRC Press) pp.1-8〔京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳（2013）『アメリカ合衆国水法への招待』（日本評論社）pp.1-12〕参照。

響を与えるような場合、規制を設けることができると解されている¹⁰⁵。本条の反対解釈として、連邦政府の所有に属さず、かつ、連邦政府が所有する財産に影響を与えない土地及びその他の財産に対する法規制は、当該財産を所有する州政府の権限に属する。

(2) 米国における公物管理の法的根拠

米国では、コモンロー（判例法）上の法理論として発展してきた「公共信託法理（public trust doctrine）」が、公物管理において重要な役割を担っている。公共信託法理は、特定の自然的、文化的な資源が公共のために保存されることを定めた法理と説明され¹⁰⁶、その起源はローマ法に遡る。

東ローマ帝国の皇帝ユスティニアヌス帝による法学提要は、空気、流水、海洋、海岸を自然法により人類に共通する「共通物」、河川や港湾等を「公物」と整理し、共通物や公物は国家に帰属し、公共の利用のために用いられるべきものとした¹⁰⁷。水辺の財産が、個人に帰属せず、国家が公共の利用のために保持するというローマ法の考え方は、中世英国にも反映される。すなわち、国王はその所有する海岸を譲渡することが禁じられ、その所有権も臣民が主張する漁業、交易及びその他の利用のための一般的な立入権に服するものとされた¹⁰⁸。もっとも、英国において国王が処分規制を受ける水域の範囲は、潮の満ち引きがある潮汐帯に限定されていた¹⁰⁹。

米国において、公共信託法理の継受は 1800 年代から始まる¹¹⁰。初期の連邦最高裁判所の判例は、植民地における海岸の権利は、国王に帰属していたが、独立革命により各州の人民が主権者となり、各州は人民の共通利益のために、航行可能な水域（navigable water）とその底地に対して絶対的な権利を有するものとされた¹¹¹。

公共信託法理の定着は、イリノイ州議会から鉄道会社に対するミシガン湖岸の払い下げの有効性が争われた *Illinois Central R. Co. v. Illinois* 判決によるとされる¹¹²。裁判所は、州はコモンローにより潮汐水域にある土地の権原を有していることと同様に、ミシガン湖の航行可能な水域に対しても権原を有しており、その性質は「州民が、私人の妨害や干渉から解放され、水域の航行を享受し、水上で商取引を行い、そこで漁

¹⁰⁵ 国立公園の維持管理における合衆国憲法の適用について、National Park Service (2017) “Applicability of State and Local Laws to NPS Activities”, https://www.nps.gov/subjects/policy/upload/state_local_law_applicability.pdf (last accessed on March 27, 2024).

¹⁰⁶ Cornell Law School Legal Information Institute, “public trust doctrine”, https://www.law.cornell.edu/wex/public_trust_doctrine (last accessed on March 27, 2024) .

¹⁰⁷ 末松謙澄、宮崎道三郎（1924）『ユスチニアヌス帝欽定羅馬法学提要訂増 4 版』（帝国学士院）pp.93-94。ローマ法における物（res）の分類については、船田亨二（1962）『ローマ法第 2 巻』（岩波書店）pp.311-322、とりわけ共通物と公物の区別については、pp.318-322 参照。

¹⁰⁸ Sax Joseph L (1970), *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, 68 Mich. L. Rev. 471, <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol68/iss3/3> (last accessed on March 27, 2024), p.478.

¹⁰⁹ Johnson W John (2009) *United States Water Law an Introduction*, p.2 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳（2013）『アメリカ合衆国水法への招待』（日本評論社）p.2]。

¹¹⁰ 米国における公共信託の継受は、畠山武道（1992）『アメリカの環境保護法』（北海道大学図書刊行会）pp.91-104 に詳しい。

¹¹¹ *Martin v. Waddell*, 41 U.S. (Pet 16) 367, at 408-411 (1842).

¹¹² *Illinois Central R. Co. v. Illinois*, 146 U.S. 387 (1892) 、畠山（1992）p. 99。

業をする自由を保持できるよう、州民のために信託された権利である¹¹³」とし、公共信託法理の適用によって、イリノイ州議会による鉄道用地の払い下げを無効とした¹¹⁴。

Illinois Central R. Co. v. Illinois 判決に表れているように、公共信託法理は市民の水辺へのアクセスや漁業権を保障するのみならず、都市開発に対する歯止めとしても機能しており、環境保全に関する法的理論の論拠の一つとなっている¹¹⁵。他方で、同法理は、政府や議会がインフラ開発をする際に補償を不要とする根拠にも用いられており、その機能には幅がある¹¹⁶。

先に確認したとおり、米国において公物管理は原則として州政府の権限に属するため、公共信託法理の内容も各州によって異なるという特徴を持つ。

ニューヨーク州の場合、公共信託法理は、水辺への公共のアクセスを保障する法技術として用いられるとともに、州政府が水底の土地を譲渡する場合の規制根拠として機能している¹¹⁷。例えば、People v. New York & Staten Island Ferry Co 判決は、革命以前に国王が有していた潮汐帯の底地の所有権は、州に帰属し、これらの土地が公共信託の対象となることを確認した上で、州議会は「州民の代表として、合衆国憲法に与えられた通商規制権限に基づき、議会による最大限の監督の下、土地に対する特許の付与、又は、潮汐水域に排他的な特権を授与、若しくは公的な権利と両立しない使用を認めることができる¹¹⁸」と判示している。その後、公共信託法理は、航行可能な河川や湖といった天然公物のみならず、公園や道路といった人工公物に対しても適用されている¹¹⁹。

(3) 公物管理における州政府及び地方自治体の役割分担

ここまで確認したとおり、州政府は所有する公物に対して管理権限を有するが、公物管理に限らず、多くの権限が地方自治体 (local) に委譲されている。州政府と地方自治体の役割分担は、各州の憲法や州法によって決せられる。

¹¹³ Illinois Central R. Co. v. Illinois, op.cit at 452.

¹¹⁴ Illinois Central R. Co. v. Illinois 判決は、公共信託法理の対象を潮汐帯に限らず、航行可能性のある湖及び湖底地に広げている。米国における航行可能性概念の拡張については第5章第4節第1項もあわせて参照のこと。

¹¹⁵ 畠山 (1992) pp.129-130。環境保全の法的論拠を公共信託法理に求める傾向は、アメリカの法学者であるサックス (Sax Joseph L) の理論が影響している。サックスの主張については、サックス J L、山川洋一郎、高橋一修訳 (1974)『環境の保護』(岩波書店) pp. 193-194。もっとも、公共信託法理を環境保全の法的論拠に拡張することについては米国内においても議論がある。この点につき、畠山 (1992) p.129 参照。

¹¹⁶ 公共信託法理を根拠に損失補償を不要とした判例として、例えば、Lansing v. Smith, 4 Wend. 9 (1829) がある。特に at 20-21, 23-24 参照。

¹¹⁷ Salkin E. Patricia (1994), *The Use of the Public Trust Doctrine as a Management Tool over Public and Private Lands*, 4 Alb. L.J. Sci. & Tech. 1, <https://digitalcommons.tourolaw.edu/scholarlyworks/434/> (last accessed on March 27, 2024) p.4.

¹¹⁸ People v. New York & Staten Island Ferry Co., 68 N.Y. 71, at 78 (1877). 併せて、Lansing v. Smith (1829), op.cit, at 20-21 及び Humbach A John (1989), *Public Rights in the Navigable Streams of New York*, 6 Pace Env'tl. L. Rev.461, <https://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/94/> (last accessed on March 27, 2024) pp.491-492 も参照のこと。

¹¹⁹ 各公物に対して公共信託法理の適用を認めたニューヨーク州最高裁判所の判例として、河川につき、Fulton Light, Heat & Power Co. v. State of New York, 200 N.Y. 400, at 418 (1911)、湖につき、Granger v. City of Canandaigua, 257 N.Y. 126, at 132 (1931)、公園につき、The Brooklyn Park Com v. Armstrong 45 N.Y. 234, at 243 (1871)、道路につき、Ackerman v. True, 67 N.Y. 629, at 631 (1903) がある。なお、ニューヨーク州における淡水河川の航行可能性については第5章第4節第1項第2款も参照のこと。

ニューヨーク州の場合、ニューヨーク州憲法第 8 章及び第 9 章が、地方自治について規定する。第 9 章は、地方自治体が、州政府等の外部から加えられる統制を最小限に留め、自らの問題を自らが解決する権限と定義される「ホームルール権 (home rule power)」について規定し、各地方自治体による自治体法 (local law) の制定を保障する¹²⁰。

ニューヨーク州憲法が保障するホームルール権の内容及び具体的な自治体法の制定手続は、自治体ホームルール法 (the Municipal Home Rule Law) が規定する。本法は、地方自治体による自治体憲章 (charter of local law) の改正や新たな憲章の採択 (第 4 条) を認めるとともに、州憲法や州の一般法に反しない限り、地方自治体が、公物を含むその所有資産や業務、統治に関する事項及び特に列挙された事項等について、自治体法の制定及び改正権限を認める (第 10 条)¹²¹。各地方自治体は、ニューヨーク州憲法が保障するホームルール権を根拠に、地方自治体が所有する公物の管理も含めて、広範な事項について自治体法を制定することができる。

さらに、地方自治体の権限の性質と範囲を規定した一般法として、カウンティー法 (county law)、一般市法 (general city law)、タウン法 (town law)、ビレッジ法 (village law) がある。これらの法律は、地方自治体の種類に応じて適用される。ニューヨーク市に適用される一般市法は、その第 20 条において、州から市に付与された特定の権限を列挙し、その中には道路や公園、水辺等の公物の管理も含まれている (第 7 項～第 10 項)¹²²。

(4) ニューヨーク市における公物の法的位置づけと公物管理

ニューヨーク市の統治や政治システムについて定めた法制度上の根拠として、ニューヨーク市憲章 (the Charter of New York City) がある。ニューヨーク市憲章の規定をより詳細に規定したニューヨーク市行政法 (New York City Administrative Act) やニューヨーク市規則 (New York City Rules)、議決 (resolution) も公物管理の根拠となる自治体法である。

ニューヨーク市憲章第 383 条は、水辺や街路、公園等の市が所有する公物に対する市の権利が不可譲 (inalienable) であることを宣言する¹²³。もっとも、同条は、不可

¹²⁰ ホームルール権については、自治体国際化協会 (1999) 「アメリカにおけるホームルール」『Clair Report』180 号 https://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/180.pdf (2023 年 4 月 19 日閲覧) に詳しい。とりわけ定義について p.2 参照。

¹²¹ 自治体国際化協会ニューヨーク事務所 (2018) 「ニューヨーク州地方政府ハンドブック (第 7 版)」
<https://www.jlhc.org/cms/wp-content/uploads/newyork-state.pdf>, (2023 年 6 月 20 日閲覧), pp.49-53。

¹²² 具体的には、道路・公園の設置、建設、維持、運営、廃止権限 (第 7 項)、事業や商業、海事、公共目的のための水辺・水路の管理運営権限、ドックやふ頭、波止場等の水辺の附属施設の建設、維持、運営権限及び規則制定権限 (第 8 項)、条例による河川や水路の埋立て及び転流の規制権限 (第 8-a 項)、水辺の橋やトンネル、フェリー等の設置、建設、維持、運用、変更、廃止権限 (第 9 項)、道路や流水、水辺、公道及び公共の場所を使用するためのフランチャイズや権利の付与権限 (第 10 項) が認められている。

¹²³ ニューヨーク市憲章第 383 条 (不可譲の財産) 「ニューヨーク市の水辺、フェリー、ふ頭、橋、水底の土地、公有地、波止場、ドック、街路、大通り、幹線道路、公園、水、水路及びその他の全ての公共の場所に対する権利は、不可譲であることを宣言する。但し、道路、大通り、公園、または、その他の公共の場所が閉鎖または廃止されたときは、当該財産は、法律の定めるところにより、売却またはその他の処分をすることができ、水底の土地、ふ頭、波止場、ドック及び棧橋の賃貸は、法律の定

譲の財産に対して、市がフランチャイズや許可、ライセンスを授与することは妨げられないとも規定する¹²⁴。ニューヨーク市における道路、河川及び公園の活用手法については、第3節以下で詳細に検討するが、公共空間活用の法的根拠は、各公物に対して管轄権限を有する部署から活用を希望する民間事業者等に対する許可やライセンスの授与による。

(5) 公共空間活用に関するニューヨーク市の政策について

ニューヨーク市は、市が有する公物に対する管理権限に基づき、公共空間活用に関する政策を打ち出している。ニューヨーク市憲章第20条は、ニューヨーク市長に対して、長期計画及び持続可能性を担当する部門の設置（同憲章同条第a項）及び4年ごとにニューヨーク市の長期計画の改訂を義務付けている（同憲章同条第e項第2号）。2007年から2023年までの間、5つの長期計画が策定された。

2007年、ブルームバーグ市長（2002年～2013年）は、1970年の都市荒廃から都市機能を回復しつつあるニューヨーク市の根本的な立て直しを訴え、2030年までの長期計画「PlaNYC」を策定した。同計画は、①成長、②インフラストラクチャー及び③環境の3点を市が取り組むべき挑戦的課題に位置づけ、市の施策を「土地」「大気」「水」「エネルギー」「輸送」「気候変動」の6分野ごとに取りまとめた¹²⁵。公共空間活用プログラムは「土地」に関連する施策に位置づけられ「全てのニューヨーク市民に徒歩10分圏内に公園（park）を確保する」ことが目標に掲げられた¹²⁶。同計画は「公園」を、「ニューヨーク市民が、活動的にレクリエーションをし、休息し、あるいは楽しむ機会を提供する公共的にアクセス可能な公開空間（open space）」と広く定義する¹²⁷。狭義の意味での都市公園の活用だけでなく、歩行者が歩きやすい歩道や緑道の整備、未活用道路の広場への再編等をも含めている点が特徴的である¹²⁸。

2011年には、「PlaNYC」の改訂版が公表された。改訂版は、公共空間活用の中に「水辺のレクリエーションの機会の増加」を追加するとともに、公共空間の再創造として緑道や広場整備の重要性を再確認した¹²⁹。

ブルームバーグ市長の次に就任したデブラシオ市長（2014年～2021年）は、2015年に新たな長期計画「One New York」を策定する。同計画は、ブルームバーグ市長時代の「PlaNYC」を継承しつつも、①成長・繁栄する都市、②公平で公正な都市、③持続的な都市、④回復力のある都市の4点を市のビジョンに掲げ、公共空間活用に関す

めるところにより行うことができる。本条項のいかなる規定も、不可譲の財産に対して、フランチャイズ、許可及びライセンスの授与を妨げるものではない。」

¹²⁴ ニューヨーク市において、フランチャイズは「市の不可譲の財産（例えば道路または公園）を公共サービスのために、占有または使用を認める許可」と定義され、バスの運営や通信回線のための道路利用がある。フランチャイズの定義につき、NYC Mayor's Office of Contract Services, "Franchises & Concessions", <https://www.nyc.gov/site/mocs/opportunities/franchises-concessions.page>, (last accessed on March 27, 2024)、フランチャイズの実施状況につき、NYC Open Data, "FCRC" Annual Concession Plan Franchises", <https://data.cityofnewyork.us/w/rbvx-jqnh/25te-f2tw?cur=7W18s1eXyYw&from=root>, (last accessed on March 27, 2024) 参照のこと。

¹²⁵ The City of New York (2007) "PlaNYC", <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/04/PlaNYC-Report-2007.pdf> (last accessed on April 21, 2023) pp.1-13.

¹²⁶ The City of New York (2007), op.cit. p.12.

¹²⁷ The City of New York (2007), op.cit. p.38.

¹²⁸ The City of New York (2007), op.cit. pp.36-37.

¹²⁹ The City of New York (2011), "PlaNYC updated April 2011", <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/04/PlaNYC-2011-Update.pdf> (last accessed on April 21, 2023), p.39, p.45.

る施策は、ビジョン③が掲げる「公園及び天然資源」の項目に位置付けられた。公共空間活用の取組内容自体は、「PlaNYC」を踏襲しているが、2030年までに、徒歩で公園にアクセスできるニューヨーク市民の数を79.5パーセントから85パーセントまでに上昇させるという数値目標を設定した¹³⁰。

2019年、デブラシオ市長は「One New York」を改訂した長期計画「One New York 2050」を策定する。同計画は、①活力のある民主主義、②包括的な経済、③繁栄した地域、④健康な生活、⑤平等で素晴らしい教育、⑥住みやすい気候、⑦効率的な交通、⑧現代的なインフラストラクチャーの8点を市のビジョンに掲げる。公共空間活用に関する施策は、ビジョン③のイニシアティブ10「全てのニューヨーク市民に近隣の公共空間と文化資源へのアクセスを確保する」に基づき推進されており、公平性の保障の観点から、公園や公共空間のアクセスが不足している地域でのアクセス向上が強調されている¹³¹。また、従来の公共空間活用に加えて、公共空間でのアートや文化振興が新たに追加された¹³²。

2024年現在、市長を務めるアダムス市長（2022年～）は、2023年4月、新たな長期計画として「PlaNYC: 持続可能性を実現するために（PlaNYC: Getting Sustainability Done（以下「2023年PlaNYC」という。））」を策定した。2023年PlaNYCは、ブルームバーグ市長及びデブラシオ市長が策定した4つの長期計画を承継しつつも、環境正義（environmental justice）を中核とし、気候変動対策に重きを置いている¹³³。同計画は、①気候変動の脅威からの保護、②生活の質の向上、③グリーン経済の原動力の構築の3つを対象領域とし、領域ごとにゴールを設定する¹³⁴。公共空間の活用は、②において掲げられたゴール「緑の空間（green space）」が特に関係する。ゴール「緑の空間」において、同計画は、これまでの計画が掲げていた公園まで徒歩10分圏内に居住するニューヨーク市民の増加及び公園や公共空間が不足している地域におけるアクセスの向上に引き続き取り組むことを確認するとともに、気候変動対策に、より焦点を当てたイニシアティブとして、遊歩道の整備を通じたアクセス可能な自然地域の創出やグリーンネットワークの拡張による新しい公共空間の創出と公園への安全なアクセスの保障、そして、植林に取り組むことを掲げる¹³⁵。

（6）小括

米国における公物管理は、判例法上発展してきた公共信託法理や法令規則に基づき連邦政府、州政府及び地方自治体によって行われている。特に公物管理の法理論上の論拠となる公共信託法理の内容は各州によって異なるという特色を持つものである。

こうした公物管理制度を背景に、ニューヨーク市は、市が所有する公物に対して、

¹³⁰ The City of New York (2015), “One New York”, <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/04/OneNYC-Strategic-Plan-2015.pdf> (last accessed on April 21, 2023) p.206.

¹³¹ The City of New York (2019), “One NYC 2050 Thriving Neighborhoods”, <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/05/OneNYC-2050-Thriving-Neighborhoods.pdf> (last accessed on April 21, 2023) pp.15-25.

¹³² The City of New York (2019), op.cit pp.22-23.

¹³³ The City of New York (2023), “PlaNYC Getting Sustainability Done”, <https://climate.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2023/06/PlaNYC-2023-Full-Report.pdf> (last accessed on June 20, 2023) pp.12-13.

¹³⁴ The City of New York (2023), op.cit, pp.10-11.

¹³⁵ The City of New York (2023), op.cit, p.77.

広範な規則制定権限を有するが①ニューヨーク州法によって自治体法の制定範囲が制約される場面及び②地理的・空間的に連続している土地であっても、異なる所有者に分割的に帰属している場合、市による統一的な公共空間の活用が制約を受けることもある。

①の例としては、ニューヨーク州車両交通法（Consolidated Laws of New York Chapter 71 Vehicle and Traffic Act）による最低速度制限の問題がある。ニューヨーク市は市道に最低速度を設けることができるが、その速度は、時速 15 マイルを下回することはできない（ニューヨーク州車両交通法第 1642 条第 a 項第 26 号、第 27 号）。ニューヨーク市交通局（New York City Department of Transportation）、（以下「交通局」という。）は、歩行者と車両が道路空間を共有する「シェアードストリート」を推進しており、車両に対して時速 5 マイル以下で運転することを「推奨」することはできるものの、時速 5 マイル以上で走行したとしても、違法ではないため、速度超過を理由に取り締まることはできない¹³⁶。交通局は、シェアードストリートの推進に向け、ニューヨーク州政府に対してニューヨーク州車両交通法の改正を提案している¹³⁷。



写真 5-1 法的拘束力のある白色の道路標識に代わって、
シェアードストリートに設置された低速運転を推奨する黄色道路標識

出典：国土交通政策研究所撮影（2023 年 2 月）

公園については②が問題となる。例えば、2011 年に改訂された「PlaNYC」は、州が所有する公園と市が所有する公園が物理的に連続しているにもかかわらず、州の公園と市の公園に対して適用される規則が異なるため、公園間にフェンスが設置され、空間が分断されていることを課題として挙げた上で、公園に関する規則を他の機関と調整し、シームレスな公園空間を構築していくことを提言する¹³⁸。

第 3 節では、ニューヨーク市において道路、河川及び公園の活用がどのように行われているのか、各公共空間活用の根拠となる法制度や政策を整理する。

¹³⁶ NYC DOT “Street Design Manual Shared Street”,
<https://www.nycstreetdesign.info/geometry/shared-street> (last accessed on April 20, 2023).

¹³⁷ 2023 年 2 月 3 日に実施した交通局とのインタビュー調査に基づく。

¹³⁸ The City of New York (2011), op.cit. p.43.

第2節 道路の管理制度と活用

(1) 道路建設及び維持管理に関する法制度

ニューヨーク市の道路活用の法的根拠を整理する前提として、米国の道路法制について概説する。

米国の道路をその建設にかかる財源を基準に分類した場合、連邦政府が補助金を支出する「連邦補助道路」と州や地方自治体が独自の財源で整備する「非連邦補助道路」に大別できる。連邦補助道路の建設は、米国運輸省連邦高速道路局（United States Department of Transportation, Federal Highway Administration）が実施する「連邦公道補助プログラム（Federal-Aid Highway Program）」による。補助対象となる道路は、州間幹線道路やその他の主要な幹線道路であり、州政府や地方自治体は、連邦政府の財源支援の下これらの道路を建設する¹³⁹。建設された道路は、建設工事を行った州政府が所有し、その維持管理には、当該連邦補助道路を所有する州政府の道路法が適用される¹⁴⁰。

非連邦補助道路の整備や維持管理にかかる規則は、各州政府や各地方自治体がそれぞれ独自に制定する。ニューヨーク州の場合、州の財源により建設する州道（state highways）の工事や維持管理は、ニューヨーク州公道法（Consolidated Laws of New York Chapter 25 Highway）が規定し、ニューヨーク州交通局（New York State Department of Transportation）の管轄業務である。ニューヨーク市が、市の財源で建設する市道の工事や維持管理は、ニューヨーク市行政法第19編が規定し、交通局が管轄する（ニューヨーク市憲章第2903条）。

ニューヨーク州とニューヨーク市の各交通局の業務は、一部を除いて完全に分離されている。交通局によれば、先に紹介したニューヨーク州車両交通法による最低速度の問題以外でニューヨーク州交通局と接点を持つ業務として、州道に設置された信号の維持管理等がある¹⁴¹。

ニューヨーク市内の道路は、ルート9Aやヘンリー・ハドソン・パークウェイといった一部の州道を除いて、ニューヨーク市が所有する市道であり、その面積は市が所有する土地の25パーセント以上を占める¹⁴²。ニューヨーク市の道路活用の対象となる道路は、ニューヨーク市が所有し、管理する市道である。ニューヨーク市はホームルール権に基づき、市道の活用について広範な決定権限を有する。

(2) 道路活用に関する法制度と施策

1 道路占用に関する法制度

ニューヨーク市行政法第19-102条は、法律が規定する場合を除き、無許可あるいは許可条件に従わない公道の舗装の除去行為や開放行為、その他の侵害行為、採掘行為あるいは通行を妨げるような公道の一部使用を禁止する。道路の利活用には、監督局からの占用許可が必要となる。

¹³⁹ FHWA, “Federal-aid Highway Program”, <https://www.fhwa.dot.gov/federal-aidessentials/federalaid.cfm> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁴⁰ FHWA, op.cit.

¹⁴¹ 2023年2月3日に実施した交通局とのインタビュー調査に基づく。

¹⁴² 2023年2月3日に実施した交通局とのインタビュー調査に基づく。

ニューヨーク市行政法上、工事等の目的以外で道路占用許可が必要となる行為として①ニューススタンドの設置（ニューヨーク市行政法第 20-228 条～第 20-241.1 条）、②露店の設置（同法第 20-452 条～第 20-474.3 条）がある。これらの行為は、小規模事業者等による商業利用目的での道路占用であるため、許可権者はニューヨーク市消費者労働者保護局（New York City Department of Consumer and Worker Protection）である。

また、沿道に隣接する建物の 1 階部分において、飲食店を所有、賃貸、管理又は経営する者は、道路上に歩道カフェ又は車道カフェを設置することも認められる。従来、歩道カフェの設置はニューヨーク市行政法第 20-223 条～第 20-227.2 条が規定し、ニューヨーク市消費者労働者保護局の許可に基づき認められていたが、2023 年 8 月の法改正により、制度の見直しが行われた。新制度の下では、歩道カフェ又は車道カフェを設置するためには、交通局による許可と取消し可能な同意（revocable consent）の双方が必要となる（同法第 19-160 条第 a 項、第 b 項 1 号）¹⁴³。歩道カフェは通年営業が可能だが、車道カフェは 4 月から 11 月の期間に限って認められる（同法同条第 c 項）。許可期間は 4 年間である（同法同条第 h 号）。

ニューヨーク市規則は、イベント開催時の道路の一時占用（ニューヨーク市規則第 50 編第 1-01 条～第 1-12 条）や取消し可能な同意を活用した道路へのベンチやプランター等の物件の設置（同規則第 34 編第 7-01 条～第 7-10 条）等に関する道路占用について規定する。イベント開催に伴う道路占用許可は、路上活動許可事務所（Street Activity Permit Office）が担当し、取消し可能な同意に基づき道路空間に物件を設置する場合の同意権者は、交通局である。

2 道路空間活用に関する施策

道路活用には、法律や規則を根拠とする道路占用許可や取消し可能な同意権の付与のみならず「プログラム」と呼ばれる交通局による施策も積極的に活用されている。

交通局は、市内の道路の安全性やアクセシビリティ及び道路の質の向上を目的に、2021 年から 2025 年までの 5 年間の一元的・一般的な交通・道路政策として「ニューヨーク市道路計画（NYC Street Plan）」を策定している¹⁴⁴。同計画は、①ニューヨーク市の誰もが、環境に配慮した信頼性のある交通手段を利用できること、②市内が安全で快適な道路と公共空間にアクセス可能な場所になること、そして、③自動車の台数を削減させ、より環境負荷が低い車両に転換していくことをビジョンに掲げるとともに、その実現に向け、10 のゴールを設定し、各ゴールに対応するプログラムを 11 の領域で展開する¹⁴⁵。道路活用に関係するゴールは第 6 番「公共空間」であり、対応するプログラム領域は第 6 番「公共空間及び街路景観」である。ニューヨーク市道路計

¹⁴³ 新しい歩道カフェ及び車道カフェ制度は、ニューヨーク市行政法第 19-160 条～第 19-160.6 条が規定する。併せて、NYC DOT, “Dining Out NYC”, <https://www.diningoutnyc.info/> (last accessed on March 14, 2024) も参照のこと。

¹⁴⁴ NYC DOT (2021) “NYC Street Plan”, <https://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/nyc-streets-plan.pdf>, (last accessed on April 11, 2023), p.14. ニューヨーク市交通局は、ニューヨーク市道路計画の他に、特定の交通課題を対象とした計画も策定している。具体的には、交通事故死者数ゼロを目標に掲げる「Vision Zero Action Plan」（2014 年策定）や自転車交通の改善に向けた市全体の長期計画「Green Wave Plan」（2019 年策定）、市内を走るバスのスピード改善とバス利用者の増加を目標に掲げる「Better Action Plan」（2019 年策定）等がある。

¹⁴⁵ NYC DOT (2021), op.cit, pp.34-41, pp.52-93.

画は、道路が持つ場所的機能は、徒歩による移動を有意義なものにするだけでは、十分に発揮されず、その機能を最大化するためには、道路に集う人々が経験を共有できるよう道路を完全に歩行者に占有させることや、安全性・滞在性を高める質の高い設備を設置すること、道路空間の適切な維持管理、イベントの実施が効果的であることを指摘するとともに、交通局が道路空間活用プログラムを推進していくことの重要性を確認する¹⁴⁶。

交通局による道路空間活用の取組としては①道路を完全に閉鎖し、公共の広場としてプラザを創る「プラザプログラム¹⁴⁷」（2008 年開始、2016 年に法制度化）、②沿道で事業を営む店舗等が歩道を使いやすくなるよう、3 月から 12 月までの期間限定で、ベンチ等を設置し歩道を改良する「ストリートシート¹⁴⁸」（2010 年開始）、③道路構造の変容を通じて、歩行者、自転車及び車が道路空間を共有する「シェアードストリート¹⁴⁹」（開始時期不明）がある。

2020 年の新型コロナウイルスの感染拡大を機に、屋外空間をより一層活用していく機運が高まった。ニューヨーク市は、既存の道路占用許可に係る法規制の効力を市長令によって暫定的に停止し、命令や時限立法等を用いて、新たな道路空間活用プログラムを実施した。この時、立ち上がったプログラムとして④車両等の侵入を一時的に閉鎖し、道路空間に公共空間を創出する「オープンストリート¹⁵⁰」（2021 年に法制度化）、⑤歩道カフェができるエリアを拡大する「オープンレストランプログラム¹⁵¹」

（2023 年 8 月に恒久的な屋外飲食許可プログラムとして法制度化）、⑥飲食業以外の小売業等にも道路空間での営業を認める「オープンストアフロント¹⁵²」（州の緊急事態宣言が解除されるまで実施）、⑦屋外空間において感染防止対策の遵守等を条件にチケット制の演奏会や演劇の実施を認める「オープンカルチャープログラム¹⁵³」（2022 年 3 月 31 日終了）がある。

交通局は、道路空間活用の選択肢を増やすだけでなく、活用の担い手を支援するプログラムも提供する。道路上でのイベント開発を支援するために、プラザやオープンストリートの担い手が他の活用者からイベントの開催手法を学ぶ「パブリックスペースプログラミング¹⁵⁴」や当該プラザ等での収益事業の可能性を探るために 29 日から 365 日の間、実験的にコンセッションを試す「ショートタームコンセッション¹⁵⁵」

¹⁴⁶ NYC DOT (2021), op.cit, p.39, p.75.

¹⁴⁷ NYC DOT, “NYC Plaza Program”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/nyc-plaza-program.shtml> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁴⁸ NYC DOT, “Street Seats”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/streetseats.shtml> (last accessed on April 20, 2023). NACTO, “Street Seat”, https://nacto.org/wp-content/uploads/2012/10/JanoffEd_Street-Seats-NACTO.pdf (last accessed on March 27, 2024).

¹⁴⁹ NYC DOT, “Street Design Manual Shared Street”, op.cit.

¹⁵⁰ NYC DOT, “Open Streets”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/openstreets.shtml> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁵¹ NYC DOT, “Open Restaurants”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/openrestaurants.shtml> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁵² NYC DOT, “Open Storefront”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/openstorefronts.shtml> (last accessed on April 20, 2023).

¹⁵³ NYC Mayor’s Office Media and Entertainment, “NYC Open Culture Program Resources”, <https://www.nyc.gov/site/mome/industries/open-culture.page> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁵⁴ NYC DOT, “Public Space Programming”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/activities.shtml> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁵⁵ NYC DOT, “Short-Term Concession” <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/29-day-concessions.shtml> (last accessed on March 27, 2024).

がある。

ニューヨーク市における道路占用に関する政策、法制度及び各種活用プログラムを整理したものを図 5-1 に示す。

ニューヨーク市長期計画 (PlaNYC (2007・2011改訂)→One New York (2015)→One New York 2050 (2019～2023) PlaNYC (2023))	
ニューヨーク市交通局「ニューヨーク市道路計画」	
【新型コロナウイルス感染拡大により発達した道路空間活用プログラム】	【活用の担い手を支援するプログラム】
・ オープンストリート (2021年法制度化)	
・ オープンレストランプログラム (2023年法制度化)	
・ オープンストアフロント (州の緊急事態宣言が解除されるまで実施)	・ パブリック スペース プログラミング
・ オープンカルチャープログラム (2022年3月31日終了)	
【PlaNYC (2007年)～発達した道路空間活用プログラム】	
・ プラザプログラム (2008年開始、2016年法制度化)	・ ショートターム コンセッション
・ ストリートシートプログラム (2010年開始)	
・ シェアードストリート (開始時期不明)	
【従来からの道路占用制度】()内はニューヨーク市行政法の条文、[]内はニューヨーク市規則の条文	* 維持管理や収益 確保の内容を個別 に定める必要がある ときは、契約による。
・ 歩道カフェ (旧第20-223条→旧第20-227.2条→第19-160条～第19-160.6条)	
・ ニューススタンドの設置 (第20-228条～第20-241.1条)	
・ 露店の設置 (第20-452条～第20-474.3条)	
・ イベント開催時の道路の一時占用 (第50編第1-01条～第1-12条)	
・ ベンチやプランター等の設置 (第34編第7-01条～第7-10条)	

図 5-1 ニューヨーク市の道路空間活用に関する法制度

出典：各種政策及び法令を元に国土交通政策研究所作成

このようにニューヨーク市には、様々な道路空間活用プログラムが用意されているが、申請料や占用料の取り扱いは各プログラムによって異なる。例えば、歩道カフェまたは車道カフェを設置・運営する場合、設置者は、免許料または更新料として、1,050ドルを支払うとともに（ニューヨーク市行政法第 19-160 条第 g 項）、カフェの面積や出店場所に応じて、年間手数料を支払わなければならない（同法第 19-160.1 条第 c 項）。路上においてイベントを開催する場合は、イベントの種類に応じて、申請料や許可料を支払う必要がある¹⁵⁶。これに対して、オープンストリートプログラム、プラザプログラム及びストリートシートプログラムは申請料や許可料は徴収していない¹⁵⁷。

さらに、ニューヨーク市では全てのプログラムが法制度化されているわけではない点も特徴的である。2023 年 2 月に実施した交通局に対するインタビュー調査によれば、法制度化が必要となるプログラムを立法化しているとのことである。次項では、2016 年に法制度化されたプラザプログラムの沿革について紹介する。

(3) プラザプログラムの法制度化

道路空間にプラザが誕生したことにより、賑わいが創出されたものの、新たな問題も生じた。特に観光客が多く集まるタイムズ・スクエア・プラザでは、キャラクターの着ぐるみを着用したパフォーマーらが観光客を呼び止め、写真撮影をし、対価として

¹⁵⁶ NYC Citywide Event Coordination and Management, “Fees”, <https://www.nyc.gov/site/cecm/permitting/fees.page>, (last accessed on March 27, 2024).

¹⁵⁷ 2023 年 2 月 3 日に実施した交通局とのインタビュー調査による。

チップを要求する行為が社会問題化した¹⁵⁸。この問題に対処するために、2015年8月、デブラシオ市長はタスクフォース（構成メンバー：ニューヨーク市警察局、交通局、法務局、消費者局、都市計画局、タイムズ・スクエア・アライアンス等）を設置した¹⁵⁹。同年10月、タスクフォースは①タイムズ・スクエア・プラザ内で発生している問題に熟知した警察職員数の増員や②プラザ内での客引き行為等を規制するために、商業的言論に対する時・場所・方法に関する規制の制定権限をニューヨーク市に認めること等を提言した¹⁶⁰。特に②について、タスクフォースは、現行法の下では、いかなる機関もプラザ内での商業的活動や市民活動を管理するための規則制定権限を有しておらず、交通局がプラザの維持管理に関する規則を制定する権限を持つべきであると提言したため、プラザプログラムの法制度化が必要となった¹⁶¹。

交通局は、プラザ本来の目的と合衆国憲法修正第1条が保障する商業的言論を含む表現の自由の保障、公道が表現の自由を保障する上で重要な空間であること等を加味した上で、プラザプログラムの法制度設計を行った¹⁶²。

2016年4月、ニューヨーク市行政法に「ペデストリアンプラザ (pedestrian plazas)」に関する規定が新設された（ニューヨーク市行政法第19-157条以下）。プラザについて定義規定を設けるとともに（同法第19-157条第a項）、交通局がプラザを指定するにあたっての手続規定も設けられた（同法同条第b項）。同法第19-157条第c項は、交通局が、プラザに適用される規則の制定権限を有することを明記するとともに、特定のプラザにのみ適用される特則の制定権限も認めた（同法同条同項第2号）。もっとも、特則を設ける場合、当該プラザについて維持管理を行うパートナーがいるときは、交通局は、パートナーからの情報をも考慮しなければならない（同法同条同項第3号）。

交通局は、ニューヨーク市規則第34編第4章にプラザに適用される詳細な規則を設けた。特にプラザ内で行われる様々な活動が両立するよう、プラザ内に区域を設定した点が重要である。歩行者の歩行と滞留の両立を図るために歩行者に歩行を義務付ける「歩行者流動区域 (Pedestrian Flow Zone)」を設定し（ニューヨーク市規則第4-01条第b項）、同区域内での滞留を禁止した（同規則第4-16条第c項第2号）。

さらに、同規則第4-16条第e項において、タイムズ・スクエア・プラザにのみ適用される特則も定められた。タイムズ・スクエア・プラザ内には、歩行者流動区域のみならず、パフォーマー等による金銭要求行為を規制するために、写真撮影等を含む商業的活動が許容される「指定活動区域 (Designated Activity Zone)」を設けた（同規則第4-01条第b項、第4-16条第e項第4号）。パフォーマーらは、指定活動区域内に限って、写真撮影の対価としてチップを受け取ることが認められる。これらの規則に違

¹⁵⁸ 着ぐるみによる問題として、例えば New York Daily News (2013), “City Council targeting costumed characters in Times Square after Cookie Monster shoving”, <https://www.nydailynews.com/new-york/cookie-monster-scandal-city-council-targets-times-square-article-1.1312161>, (last accessed on April 26 2023)等がある。

¹⁵⁹ The City of New York (2015a), “Mayor de Blasio Announces City Task Force to Curb Topless Individuals, Costumed Characters in Times Square”, <https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/570-15/mayor-de-blasio-city-task-force-curb-topless-individuals-costumed-characters-times> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁶⁰ The City of New York (2015b), “City Task Force on Times Square Announces Recommendations”, <https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/668-15/city-task-force-times-square-recommendations>, (last accessed on March 27, 2024).

¹⁶¹ The City of New York (2015b), op.cit.

¹⁶² 2023年2月3日に実施したニューヨーク市交通局とのインタビュー調査に基づく。

反した場合、500 ドルの罰金が課される（同規則第 3-01 条）。

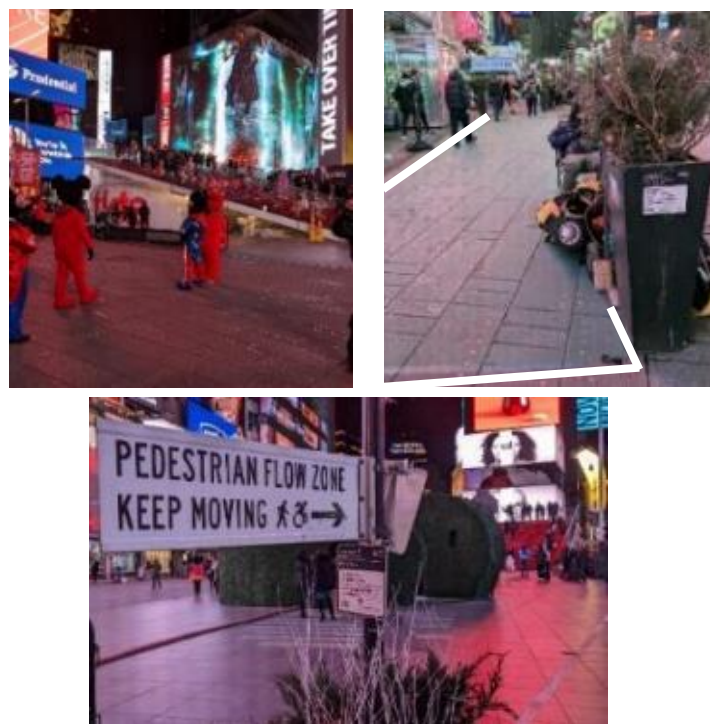


写真 5-2 タイムズ・スクエア・プラザの様子

上段左：観光客へのチップ要求が問題となったパフォーマー

上段右：パフォーマーの活動を認める指定活動区域（白く囲んだ水色の空間で指定活動が認められる。写真の加工は国土交通政策研究所による）

下段：歩行者の滞留空間と歩行空間を分ける歩行者流動区域の標識（白線から右側は歩行が義務付けられる）

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 2 月）

第 3 節 河川の管理制度と活用

（1）河川の所有及び維持管理に関する法制度

1 河川に対する連邦政府による法規制

第 1 節で確認したとおり、米国では公共信託法理が、河川の所有や維持管理の法的根拠となる。英国の公共信託法理は、その適用範囲を潮汐性のある水域に限定していたのに対して、米国では潮汐性のない大河川についても、国民の権利を保護する必要があったため、これらに対しても公共信託法理を拡張した。すなわち、連邦最高裁判所は潮汐性のある水域に限らず、潮汐性がなくとも、航行可能な水域であれば、当該水域の流水とその底地の所有権は州に帰属するとした¹⁶³。航行可能性の解釈は、合衆国憲法上、連邦政府の権限とされた事項を確定する上で重要であり、とりわけ①海事権の及ぶ範囲の確定や②州際通商に基づく規制制定権限が及ぶ範囲の確定及び③底地

¹⁶³ Propeller Genesee Chief v. Fitzhugh, 53 U.S. (12 How.) 443 (1852). Johnson (2009) p.2 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳（2013）p.2]。

の所有権の確定において問題となる¹⁶⁴。もっとも、連邦政府の規制が及ぶ航行可能な水域の範囲は、法的問題の性質に応じて決する必要があるため、その解釈は法的問題ごとにより変り得る¹⁶⁵。例えば、州際通商に対する連邦政府の規制権限を決するにあたって、判例法は「法律上の航行可能性 (navigable in law)」が認められなければならないとするが、それは当該州が連邦に加入した時点における「事実上の航行可能性 (navigable in fact)」の有無によって決せられ、「河川がその通常の状態において、慣習上の交易や交通の方法で、水上での交易や交通が行われる公道として利用されているまたは利用可能性がある」かどうかを基準に判断される¹⁶⁶。これに対して、海事裁判所の権限の範囲を確定する際には、州際通商とは別の航行可能性の解釈基準が用いられる¹⁶⁷。連邦政府が規制権限を有する航行可能な水域での障害物の設置について規制権限を有する連邦政府の主要機関は、陸軍工兵隊 (the U.S. Army Corps of Engineers) である (例えば合衆国法典第 33 編第 403 条参照)。

2 州政府による河川に対する法規制

河川に対する規制権限も、合衆国憲法が特に連邦政府の権限に属すると認められた事項を除いて、州政府の権限に属する。州政府は、連邦政府と同じく「航行可能性」の概念を用いて①水域の底地の所有者を決定し、②水辺に隣接する沿岸地の所有者の排他的な水利権と管理権限を持つ水域の範囲を確定するが、航行可能性の内容は各州によって異なる¹⁶⁸。

ニューヨーク州の場合、1800 年代初期は英国コモンローにならって潮汐帯に限って法律上の航行可能性を認め、底地の所有者を決定していたが、1860 年代に入ると、一般的に航行可能な淡水水域の底地の所有権は、州に帰属すると判示する判例が現れた¹⁶⁹。しかし、その後、その範囲はハドソン川とモホーク川に限定され¹⁷⁰、それ以外の潮汐性のない淡水水域の底地は私的所有の対象とされた¹⁷¹。そのため、ニューヨーク州の淡水河川の河床は私人に所有されている場合もある。底地が私的に所有される場合、原則として河川に隣接する沿岸地の所有者が、当該河川の中心線まで河床の所有権を有する¹⁷²。

このように、ニューヨーク州は、連邦政府が採用する航行可能性の判断基準よりも狭く航行可能性を判断するため、底地の所有権を決する際、連邦政府と州政府のいずれの基準を用いるべきか問題となる。航行可能性に関する解釈基準の優先関係は、州の連邦加入前と加入後を基準に決せられる。すなわち、州が連邦に加入する以前の底

¹⁶⁴ MacGrady J Glenn (1975) *The Navigability Concept in the Civil and Common Law: Historical Development, Current Importance, and Some Doctrines That Don't Hold Water*, 3 Fla. St. U. L. Rev. 511, <https://ir.law.fsu.edu/lr/vol3/iss4/1> (last accessed on March 27, 2024) p.587.

¹⁶⁵ Johnson (2009) pp.2-5 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳 (2013) pp.3-9]。

¹⁶⁶ The Daniel Ball, 77 U.S. 557 19 L.Ed. 999 (1870) at 563, Johnson (2009) pp.2-3 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳 (2013) p.4]。

¹⁶⁷ Johnson (2009) p.3 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳 (2013) p.4.]

¹⁶⁸ MacGrady (1975) p.596.

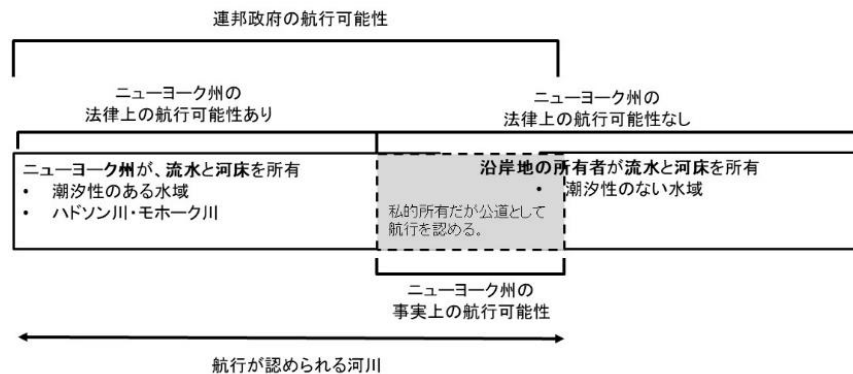
¹⁶⁹ People ex rel. Loomis v. Canal Appraisers, 33 N.Y. 461 at 479-481, 500 (1865).

¹⁷⁰ Smith v. Rochester, 92 N.Y. 463 at 481-482 (1883).

¹⁷¹ Fulton Light, Heat & Power Co. v. State of New York, 200 N.Y. 400, at 412-413, 416-417 (1911), Waterford Electric Light, Heat & Power Co. v. State, 208 A.D. 273 (1924) at 281.ニューヨーク州の航行可能性に関する判決の変遷については、Humbach (1989) p.488 参照。

¹⁷² Humbach (1989) pp.487-488.

地の所有権は、州の基準によって、その所有権の帰属を左右できる性質のものではなく、連邦政府の航行可能性の基準によって決せられるが、州の連邦加入後は、底地の所有権が州に留まるか、それとも私人に移転するかどうかは、州が決定する性質の事項とされ、州の法律上の航行可能性の基準が適用される¹⁷³。



出典：各判例法を元に国土交通政策研究所作成

¹⁷³ MacGrady (1975) p.604.

Morgan v. King, 35 N.Y. 454 (1866) がある。同判決は、「自然の状態及び通常の水量において、森林や鉱山からの産出物もしくは岸辺の土壌からの耕作物を市場に適した状態で輸送することができる」と認め、事実上の航行可能性が認め、「州民はすべての流水に対して航行権を有している」と判示した (at 459)。しかし、同判決は、航行権の有無が争われたコルトン地区とレイモンズビル地区の間を流れるラケット川は、①水位が高くなる 2 か月間を除いて、丸太を 1 本も浮かせることができないこと、②水位が上昇する時期であっても丸太を浮かせ、輸送するためには、人による援助が必要であること等を挙げ、事実上の航行可能性を否定している (at 460-461)。その後、Adirondack League Club, Inc. v. Sierra Club, 92 N.Y. 2d 591 (1998) において、レクリエーション目的で利用されている河川に対しても事実上の航行可能性を認めた (at 604)。もっとも、事実上の航行可能性がある河川に航行権が認められ、私的所有にかかる河床の上を航行することが可能であったとしても、河川にアクセスするために私有地である沿岸地に立ち入ることは認められない。New York State Department of Environmental Conservation, “Accessing & Navigating Waterways”, <https://www.dec.ny.gov/outdoor/118441.html> (last accessed on March 27, 2024) .

(2) 沿岸地の所有と河川活用

1 ニューヨーク市の沿岸地の所有状況

州が、航行可能な河川の流水と河床を所有するのに対して、河川に隣接する沿岸地 (riparian land) の所有規制はない。そのため、沿岸地は州政府や地方自治体といった公的機関が所有する場合のみならず、私的に所有されている場合もある。

2023 年 2 月に実施したニューヨーク市公園レクリエーション局 (New York City Department of Parks and Recreation、以下「公園レクリエーション局」という。) に対するインタビュー調査によれば、ニューヨーク市には河川空間を専属的に管轄する部局はなく、沿岸地が市の機関によって所有されている場合、当該機関がその所有権に基づき管理していること、そして伝統的に沿岸地にはニューヨーク州が所有し管理する河川・港湾施設が多いが、市内の沿岸地の約 30 パーセントは、公園レクリエーション局が所有しているとのことであった¹⁷⁷。

2 ニューヨーク市による沿岸地の開発規制

沿岸地の開発であってもゾーニングによる規制に服する。ニューヨーク市の「区域規制に関する議決 (the Zoning Resolution)」は、その第 6 条第 2 章において「ウォーターフロントゾーニング (waterfront zoning)」を設けている。これは、水辺地区 (waterfront blocks) にある財産のうち、沿岸線に面している又は交差している区画に存する物を対象に適用される区域規制であり、1993 年に制定された¹⁷⁸。ウォーターフロントゾーニングが適用されると、適用区域内での開発又は栈橋や高台及び浮体構造物の建設について特別な容積率や利用規制が課されるとともに、沿岸線に沿って水辺への公共のアクセスの保障が義務付けられる¹⁷⁹。もっとも、ウォーターフロントゾーニングは、影響を受ける財産に対して、ニューヨーク州政府や連邦政府が有する権限を優越するものでもなく、また変更する性質のものではない (区域規制に関する議決第 62-12 節)。したがって、ウォーターフロントゾーニングが適用される区域内の財産に対する州政府や連邦政府の規制権限は、引き続き効力を有する。

河川空間の活用との観点からは、水辺地区の開発に課される水辺への公共アクセスの保障が特に重要であり、この考え方は公共信託法理に由来するとされる¹⁸⁰。

水辺地区での住宅や商業地及びコミュニティ施設の開発にあたっては、内陸部のコミュニティと徒歩でつながるよう、水辺への公共アクセス空間として「ウォーターフロント・パブリック・アクセス・エリア (Waterfront Public Access Area、以下「WPAA」という。)」を整備・維持しなければならない (区域規制に関する議決第 62-52 節)。WPAA には、沿岸遊歩道の整備と内陸部から遊歩道までの接続性の確保が求められる。遊歩道の整備及び内陸部との接続性が確保された後、必要となる WPAA の面積を満たさないときは、補助的な公共アクセスエリアの整備も要求される。この他にも、ウォーターフロントゾーニングは、内陸部から沿岸を見渡すことができるよう視覚回廊

¹⁷⁷ 2023 年 2 月 2 日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査による。

¹⁷⁸ NYC Planning (a), “Waterfront Zoning”, <https://www.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/waterfront-zoning.page> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁷⁹ NYC Planning (a), op.cit.

¹⁸⁰ NYC Planning (b), “NYC Waterfront Access Map”, <https://waterfrontaccess.planning.nyc.gov/waterfront-zoning-for-public-access> (last accessed on March 27, 2024).

(visual corridors) の設置も要求される（区域規制に関する議決第 62・51 節）。

3 ニューヨーク市の水辺空間に対する包括的な行動計画

ウォーターフロントゾーニングのみならず、ニューヨーク市計画局（New York City Department of Planning）は、水辺空間に対する 10 年間の包括的な行動計画を定めている。その最新版である 2021 年に策定された「ニューヨーク市包括的ウォーターフロント計画（New York City Comprehensive Waterfront Plan）」（以下「ウォーターフロント計画」という。）は、全てのニューヨーク市民は、気候変動によっても、復元力のある持続可能な環境の下で、安全で健康的に暮らし、学び、働き、遊ばなければならないという「気候正義原則（climate justice principle）」に基づき 10 年間のビジョンを推進していくことを宣言し、その実現のために、①公平性、②復元力、③健康の 3 点を計画の指針に掲げる¹⁸¹。そして、ウォーターフロント計画は、市が取り組むべき分野を「気候変動からの復元と適応」「水辺への公共アクセス」「経済的機会」「水質と天然資源」「フェリー」「ガバナンス」の 6 分野に整理し、分野ごとに目標と戦略が設定されている¹⁸²。このうち河川空間へのアクセスが関連する「水辺への公共アクセス」が設定した目標と戦略は、表 5-1 に整理したとおりである。

表 5-1 「水辺への公共アクセス」の実現に向けた目標と戦略

目標1	歴史的に十分な整備が実施されていない地域のアクセスに関する格差を埋め、成長する水辺のコミュニティに対する支援を通じて、公平性を重視した水辺への公共アクセスを拡大する。	戦略1.1	体系的格差に取り組むとともに、安全な水辺へのアクセスが十分でない地域への投資を優先する市全域に渡る水辺の公共アクセスの枠組みを推進する。
		戦略1.2	市が所有する水辺の用地や施設を特定し、投資や市の機関同士の調整を通じて、さらなる公共アクセスを支援することを可能にする。
		戦略1.3	水辺の用途が進化し続ける中で、ゾーニングにおける水辺の公共アクセスの適用を拡大する機会を特定し、両立し、適切な要件と設計基準を更新する。
		戦略1.4	沿岸に沿って公共空間を接続、統合し、内陸部のコミュニティとのつながりを強化する。
		戦略1.5	計画した水辺の緑道を完了し、水辺の個別区間のコミュニティの必要性に応じて固有の機会を結びつける。
目標2	水中や水上での機会の促進	戦略2.1	ニューヨークの水辺の公園や公共空間において、水中へのアクセスを物理的に拡大するとともに、レクリエーション・ボートを促進し、適切で実現可能なところでは水と接触する機会を増やす。
		戦略2.2	適切な安全性、環境水質、および日常的なモニタリングと報告が実証される時には、水泳の機会を拡大する。
		戦略2.3	より多くのニューヨーク市民が水に親しんでもらうために、水中での安全性と水泳に関する教育プログラムを開発する。
目標3	公共利用ニーズを反映した水辺の公共空間設計とプログラミングの実施	戦略3.1	水辺の公共空間を設計するための柔軟で包括的なプロセスを推進し、異なる沿岸線や水質状況であっても、コミュニティのニーズに対応できるよう取り組む。
		戦略3.2	水辺の公園やその他の公共空間が、気候変動による危機に対応した方法で設計・運営されていることを確認する。
		戦略3.3	水辺の公共空間にある主要な公共施設や利用者のインフラへのアクセスを拡大する。
目標4	水辺の公共空間の良好な管理の促進	戦略4.1	特に恵まれない地域において、水辺の公共空間への包括的なコミュニティのつながりを計画し、活性化し、維持することを支援する地元コミュニティを母体とした組織の形成を奨励する。
		戦略4.2	地元コミュニティと水辺をつなぐ公表済みの入手可能なリソースや情報を改善する。

出典：ウォーターフロント計画に基づき国土交通政策研究所作成

特に、歴史的に水辺への公共アクセスが制限されていた地域に対して水辺への機会の拡大を掲げる目標 1 は、河川空間の活用と密接な関連性を持つ。ウォーターフロント計画は、ウォーターフロントゾーニングを水辺への公共アクセスを拡大するための重要な手段と位置付け、WPAA のより一層の活用を通じて、水辺への公共アクセスを拡大していくことを確認している¹⁸³。さらに、同計画は、市が所有する沿岸地活用の重要性についても指摘する。例えば、河川公園としての整備が制限される土地であっ

¹⁸¹ NYC Planning (2021), “New York City Comprehensive Waterfront Plan”, https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/comprehensive-waterfront-plan/nyc_comprehensive_waterfront_plan_lo-res.pdf (last accessed on March 13, 2024) p.10.

¹⁸² NYC Planning (2021), op.cit p.3.

¹⁸³ NYC Planning (2021), op.cit. pp.124-125.

でも、使用頻度が低い駐車場やオフィスビルを沿岸線に沿って全面的に市民がアクセスできる空間となるよう再設計することにより、水辺への公共アクセスが可能になることを言及している¹⁸⁴。

4 河川の活用状況

ニューヨーク市の河川活用は、区域規制に基づく WPAA の整備、市が所有する沿岸地の活用及び河川公園の整備により行われている。例えば、ウォーターフロント地区に位置するドミノパークやピア 17 を含む私有地の一部は、WPAA として活用されており、その面積は約 125 万平方フィート（約 11 万 6,000 平方メートル）以上である¹⁸⁵。ニューヨーク市は、さらに約 540 万平方フィート（約 50 万 1,600 平方メートル）以上の土地を WPAA として活用していくことを承認している¹⁸⁶。

加えて、ニューヨーク市経済開発公社（New York City Economic Development Corporation）や交通局、公園レクリエーション局といった公的機関が所有する沿岸地のうち、約 620 万平方フィート（約 57 万 5,900 平方メートル）の面積が河川公園の整備のために活用されている¹⁸⁷。市が整備した河川公園は、市街地の公園と同じく、市の公園に関する法令規則に基づき維持管理がなされる。

沿岸地には、市が整備する河川公園のみならず、ブルックリンブリッジ・パークやハドソンリバー・パークのように州と市が共同で開発する公園も存在する。公園用地が物理的な連続性を有しているにもかかわらず、その所有者が州と市に分かれているため、隣り合う公園でありながら、公園空間として分断されていることがニューヨーク市の課題として言及されていることは、第 1 節第 6 項において確認したとおりである。しかし、共同開発された公園では、公園用地の所有者が分かっていたとしても、法令や覚書の活用によって、公園空間としての一体性が保たれている。

ハドソンリバー・パークの設置や維持管理について定めた州法「ハドソンリバー・パーク法（Hudson River Park Act）」の第 3 条は、公園内の不動産の所有権について規定する。同条は、ニューヨーク州とニューヨーク市が所有する公園内の不動産の所有権は、そのまま州と市に帰属するが（第 a 号）、州と市は、公園の運営のために使用される所有不動産について、公園の維持管理を行うハドソンリバー・パーク・トラスト（Hudson River Park Trust）との間で、99 年を超えない範囲で、賃貸借契約等を迅速に締結しなければならないと規定する（第 b 号）。公園内の不動産の所有者が異なっていたとしても、ハドソンリバー・パーク・トラストと締結される賃貸借契約を通じて、各不動産を公園のために一体的に活用することが可能となる。

ブルックリンブリッジ・パークの場合、ニューヨーク州とニューヨーク市は同公園の開発に先立って覚書を締結している。その第 6 編は、公共空間としての活用が指定されたエリアのうち、州が所有する部分については、開発後、ニューヨーク州公園レクリエーション歴史保全局の管轄のもと、州の公園用地として保護されることを確認するとともに、市が所有する部分についても、公園の来訪者が一体的で、境目のない公園として利用できるよう、州が所有する公園用地と共同管理されることを明記して

¹⁸⁴ NYC Planning (2021), op.cit. p.128.

¹⁸⁵ NYC Planning (b), op.cit.

¹⁸⁶ NYC Planning (b), op.cit.

¹⁸⁷ NYC Planning (b), op.cit.

いる¹⁸⁸。



写真 5-3 ハドソン川沿岸に整備された河川公園

上段：ブルックリンブリッジ・パーク

下段：ハドソンリバー・パークの一部であるリトルアイランドの様子

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 2 月）

第 4 節 公園の管理制度と活用

（1）公園の所有及び維持管理に関する法制度

1 ニューヨーク市内の公園の所有状況及び州と市の役割分担

ニューヨーク市には、ニューヨーク市が所有し、公園レクリエーション局が維持管理を行う公園が 1,700 か所以上ある¹⁸⁹。もっとも、市内にはニューヨーク州が所有し、ニューヨーク州公園レクリエーション歴史保全局（New York State Parks, Recreation and Historic Preservation）が管理する州の公園も存在する。州の公園は、市内の州有地に造成されており、歴史的に沿岸部には州有地が多いため、その大半は市の沿岸部に位置する¹⁹⁰。

公園レクリエーション局によれば、ニューヨーク州とニューヨーク市は、それぞれが維持管理する公園に共通する問題について協力することもあるが、各公園の維持管理は、州と市それぞれの責任に基づき行われているとのことである¹⁹¹。例外としては、

¹⁸⁸ Brooklyn Bridge Park (2002), “Memorandum of Understanding by and between the State of New York and the City of New York regarding Brooklyn Bridge Park”, <https://www.brooklynbridgepark.org/wp-content/uploads/2020/10/2002-Memorandum-of-Understanding.pdf> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁸⁹ NYC Parks, “Frequently Asked Questions”, <https://www.nycgovparks.org/about/faq> (last accessed on March 27, 2024).

¹⁹⁰ 2023 年 2 月 2 日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。沿岸部にある州の公園として、ガントリー・ステイツ・パーク（クイーンズ）やリバーバンク・ステイツ・パーク（マンハッタン）がある。

¹⁹¹ 2023 年 2 月 2 日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。

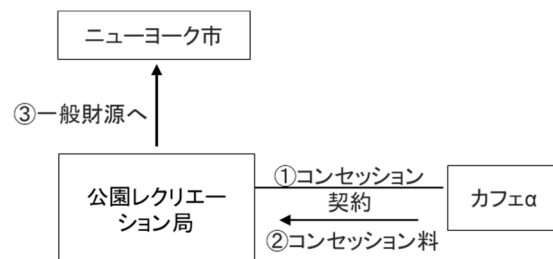
先に確認したニューヨーク州とニューヨーク市が共同開発したハドソンリバー・パークやブルックリンブリッジ・パークがある。公園レクリエーション局によれば、公園の所有者はニューヨーク州であるが、これらの公園の維持管理にあたって、警備面でニューヨーク州と協力しているとのことである¹⁹²。

2 ニューヨーク市の公園の維持管理に関する法制度

ニューヨーク市憲章第 21 編が、公園レクリエーション局の権限について規定する。公園レクリエーション局の業務について定めたニューヨーク市憲章第 533 条第 a 項は、第 1 号において、全ての公園、広場、公共の場、これらと直接隣接する歩道、全ての遊び場、遊び場の設備及びその他のレクリエーション施設の維持管理権限が、公園レクリエーション局に帰属することを確認し、第 9 号は、公園レクリエーション局に対して、その管理下にある全ての財産の使用、管理及び保護するための規則制定権限を認める。

ニューヨーク市行政法第 18-146 条第 c 項は、公園内の禁止行為を列挙する。例えば、不法投棄（同項第 3 号）、無許可での商業行為（同項第 13 号）、無許可でのイベントの実施（同項第 14 号）、騒音（同項第 16 号）や火器の使用（同項第 22 号）等が禁じられる。

市が維持管理する公園において収益事業を行う場合、事業者は公園レクリエーション局とコンセッション契約を締結し、許可またはライセンスの授与を受けなければならない。図 5-3 に、ニューヨーク市におけるコンセッション契約の仕組みを示す。



* 実線は契約の成立、矢印は債務の履行を示す

図 5-3 コンセッション契約の仕組み

出典：国土交通政策研究所作成

ニューヨーク市において「コンセッション」は、市に対するコンセッション料の支払いと引き換えに、市が所有する財産の私的な使用を認める許可と定義される（ニューヨーク市規則第 12 編第 1-02 条）。事業者は、競争入札式（Competitive Sealed Bids: RFBs）や提案依頼式（Competitive Sealed Proposals: RFPs）による公募手続によって選定され、選定者は公園レクリエーション局との間でコンセッション契約を締結する¹⁹³。事業者からニューヨーク市に支払われるコンセッション料は、市の一般財源と

¹⁹² 2023 年 2 月 2 日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。

¹⁹³ NYC Parks, “How to Become a Concessionaire”, <https://www.nycgovparks.org/opportunities/concessions/getting-started> (last accessed on March 27, 2024).

なり、様々な行政事務に利用される¹⁹⁴。2022年度の公園内でのコンセッション料収入は、約4,200万ドルであり、公園レクリエーション局が所管する収益事業のうち最も大きな割合を占めている¹⁹⁵。

公園内においてイベントを実施する場合「特別イベント許可」の取得が必要となる。申請料は25ドルであり、参加者が500人以下のイベントの場合、申請料以外の費用はかからない（ニューヨーク市規則第56編第2-09条第a号別表その他のレクリエーション許可）。参加者が500人以上のイベントを開催する場合、イベントの規模や性質（営利性の有無、公開イベントか否か）、開催場所となる公園のカテゴリーに応じて、追加費用が課される（ニューヨーク市規則第56編第2-10条コンセッション料の計画）。

イベントの内容によっては、その他の許可の取得が必要となる場合もある。例えば、音楽イベントの開催に当たって、音響を増幅させる必要があるときは、ニューヨーク市警察局（New York City Police Department）による音響許可が必要となる¹⁹⁶。また、食事や商品の販売を伴うときは、29日を超えない範囲で収益活動を認める「一時的使用許可」を公園レクリエーション局歳入課から受けなければならず、許可の取得にかかる費用は、収益活動の性質や規模に応じて計算される¹⁹⁷。

（2）民間による公園の維持管理と契約の活用

市の公園の中には、コンサーバンシー（conservancy）と呼ばれるNPO法人にその維持管理が委託されている公園もある。公園レクリエーション局によれば、コンサーバンシーは法律に基づき形成された組織ではなく、公園の維持管理を支援したいと考える住民グループによる草の根レベルでの組織であり、例えば、ブライアント・パークの維持管理を行うブライアント・パーク・コーポレーション（Bryant Park Corporation）も小さなグループが年月を経て巨大な組織に成長したものである。

¹⁹⁴ 2023年2月2日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査による。

¹⁹⁵ New York City Council Finance Division (2023), “Report on the Fiscal 2024 Preliminary Plan and the Fiscal 2023 Preliminary Mayor’s Management Report for the Department of Parks and Recreation”, <https://council.nyc.gov/budget/wp-content/uploads/sites/54/2023/03/Parks-1.pdf>, (last accessed on March 27, 2024) p.3, p.10.

¹⁹⁶ NYPD, “Parade and Sound Permits”, <https://www.nyc.gov/site/nypd/services/law-enforcement/permits-licenses-permits.page> (last accessed on March 27, 2024). なお、音響許可にかかる申請手数料は45ドルである。

¹⁹⁷ NYC Parks, “Temporary Use Authorization (TUA) Permit Frequently Asked Questions”, <http://www.nycgovparks.org/pagefiles/76/TUA-FAQ.pdf> (last accessed on March 27, 2024).



写真 5-4 ブライアント・パークの様子
上段：園内に設置されたテーブルとイス
下段：冬季に運営されるアイススケートリンク

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 2 月）

コンサーバンシーによる公園の維持管理には契約が活用されている。契約には、公園の維持管理を内容とする維持管理契約と維持管理費を確保するために公園内での収益活動を認めるコンセッション契約の 2 種類が用いられている。コンサーバンシーは、公園レクリエーション局との間で維持管理契約とコンセッション契約を別々に締結する場合もあるが、1 つのライセンス契約の中で、複合的に契約を締結する場合もある。

契約内容やその期間はコンサーバンシーごとに異なる。公園レクリエーション局によれば、例えば、セントラル・パークの維持管理を行うセントラル・パーク・コンサーバンシー（Central Park Conservancy）は、セントラル・パーク全体の維持管理を行うが、プロスペクト・パークの維持管理を行うプロスペクト・パーク・アライアンス（Prospect Park Alliance）は、公園レクリエーション局と維持管理業務を分担している。契約期間は、5 年間が標準契約期間とされるが、10 年間の契約もあり、各公園によって異なる¹⁹⁸。公園レクリエーション局としては、20 年に一度は契約内容の再交渉ができるようにしたいため、契約期間が長期に渡らないよう配慮しているとのことである。

1 公園の維持管理費用の確保とコンセッション契約

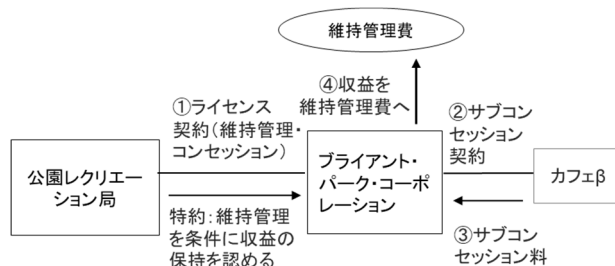
園内でのコンセッション事業は、コンサーバンシーが公園の維持管理費を確保するための一つの手段である。コンサーバンシーが公園レクリエーション局との間で締結するコンセッション契約は、特則により、公園の維持管理を条件にコンセッションから得られた収益の確保を認めている点が特徴的である¹⁹⁹。このような特則が認められ

¹⁹⁸ 2023 年 2 月 2 日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。

¹⁹⁹ 例えば、ブライアント・パークの維持管理に関するライセンス契約は、公園レクリエーション局が

るためには、市長室、会計監査室、法律局及び区長室の代表者から構成される「フランチャイズ・コンセッション評価委員会（the Franchise and Concession Review Committee）」による承認を受けなければならない、公園レクリエーション局は承認を受けるために、同委員会に対して、契約の相手方が公園の維持管理を行う長年のパートナーであることや維持管理費と相殺するために収益の保持を認める必要がある理由等を説明し、特則を設けることにつき同委員会の理解を得る必要がある²⁰⁰。

例えば、ブライアント・パークの維持管理について、ブライアント・パーク・コーポレーションが公園レクリエーション局と締結したライセンス契約の概要を図 5-4 に示す。ブライアント・パーク・コーポレーションは、公園レクリエーション局の許可を条件に、ブライアント・パーク内で飲食事業に関するコンセッション事業を実施することができ、公園レクリエーション局からの許可がなされると、ブライアント・パーク・コーポレーションは、自らコンセッション事業を行うのみならず、第三者に対して、サブコンセッションの許可を与え、飲食事業を行わせることもできる（ライセンス契約第 1.1 条第 b 項）。フランチャイズ・コンセッション評価委員会は、コンセッション事業等によって得られた収益が、ブライアント・パークの維持管理のために排他的に使用されることを確認している（ライセンス契約 Whereas 条項第 19 番参照）。



* 実線は契約の成立、矢印は債務の履行を示す

図 5-4 コンサーバンシーが公園の維持管理を行う場合のライセンス契約の一例
(ブライアント・パークの場合)

出典:公園レクリエーション局とのインタビュー調査結果に基づき国土交通政策研究所作成

もともと、公園レクリエーション局は、コンセッション以外の方法により維持管理に関する財源を確保することが重要だと考えており、寄付や助成金への応募など多角的な資金調達を求めている。実際に、多くのコンサーバンシーはそれぞれ独自の方法で維持管理費を確保しているとのことであった。

ブライアント・パーク・コーポレーションとの間で一元的なコンセッション契約を締結すること及びその収益をブライアント・パークの維持管理のために排他的に使用されることを確認している（Whereas 条項第 19 番目参照）。ブライアント・パーク・コーポレーションと公園レクリエーション局の間で締結したライセンス契約については、“License Agreement Between Bryant Park Corporation and City of New York Department of Parks and Recreation” (2018), https://web.archive.org/web/20190810151718/https://www1.nyc.gov/assets/mocs/downloads/pdf/FCRC_2018/May_2018_FCRC_Special_Public_Meeting_Documents_WEBSITE_05_29_2018.pdf (last accessed on March 27, 2024)を参照。

²⁰⁰ 2023 年 2 月 2 日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査による。

2 コンセッションの対象事業

公園内で行われるコンセッション事業は、レストランやカフェといった飲食事業から、テニスコート等の運動施設の運営、ガソリンスタンドの設置に至るまで多岐にわたる²⁰¹。しかし、公園レクリエーション局は、公園を単なる店舗が並んだ空間にすることを望んでおらず、人々が公園を楽しめるよう適切なサービスが園内において提供されることを重視している²⁰²。新しいコンセッションのアイデアが出てきた場合、公園レクリエーション局は、地域社会と協力し地元選出の議員に話をするとともに、地域委員会（community boards）に出向き、新規コンセッションの導入前にアイデアを説明し、市民が納得していることを確認するというプロセスを踏んでいるとのことである。

法制度上も、公園は「公園用地」として所有・管理されることが求められ、「公園用地の譲渡（Parkland Alienation）」に該当する行為は禁止される（ニューヨーク州一般市法第 20 条第 2 号、ニューヨーク市憲章第 383 条）。そのため、地方自治体が所有する州内の全ての公園は、ニューヨーク州が定めた公園用地の譲渡または公園用地の転用（Parkland Conversion）に関する手続規制に服する²⁰³。ニューヨーク州公園レクリエーション歴史保全局は、こうした公園用地の譲渡・転用規制は、公共信託法理に由来すると説明する²⁰⁴。

公園用地の譲渡に該当する行為は「公園以外の目的のために、公園用地に実質的な侵害がある」ものとされ、その認定は、所有権移転の有無や最終的に公園用地に復元されるか否かによって左右されない²⁰⁵。もっとも、いかなる行為が公園用地を実質的に侵害するか否かの判断は判例の集積による²⁰⁶。

判例は、公園に付随する利用であれば駐車設備やレストラン、スナックバー、レンタルサイクルポート施設、レクリエーション用施設（バッティングケージ、ゴルフコース、スケートリンク、ボートの係留場）といった公園の目的以外の設備を設置することも認められるとされ、付随的な利用に該当するか否かは、当該設備の設置が付随的であること及び公園の目的と関連して類似性または関係性を有するか否かを基準に決せられる²⁰⁷。

また、地方自治体が公園用地の利用に関して事業者と契約を締結する場合、地方自治体側に契約の取消権が認められているのであれば、通常、公園用地の譲渡には当たらないとされるが、取消権のないライセンス契約は公園用地の譲渡とみなされる場合がある²⁰⁸。

²⁰¹ NYC Parks, “Concessions Directory” <https://www.nycgovparks.org/opportunities/concessions/directory> (last accessed on March 27, 2024) からは各公園のコンセッション事業の内容、契約終了日を検索することができる。

²⁰² 2023 年 2 月 2 日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査による。

²⁰³ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017), “Handbook on the Alienation and Conversion of Municipal Parkland”, <https://parks.ny.gov/documents/publications/AlienationHandbook2017.pdf> (last accessed on March 27, 2024) p.1.

²⁰⁴ New York State of Parks (2017) op.cit, p.3.

²⁰⁵ Friends of Van Cortlandt Park v. City of New York, 95 N.Y. 2d 623 at 630 (2001).

²⁰⁶ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017) op.cit, p.5.

²⁰⁷ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017) op.cit, p.7.

²⁰⁸ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017) op.cit, pp.7-8.

第5節 公共空間活用にかかる日本法との相違

第1節から第4節まで、ニューヨーク市を対象に公物管理法制及び公共空間活用の根拠となる法制度や政策について把握するとともに、連邦政府、州政府、地方自治体の役割分担について整理した。日本の公共空間活用に関する法制度とは、以下のような相違点がみられる。

第1に、米国において公物管理は、基本的に各州の役割であるという点である。連邦制を採用する米国においては、合衆国憲法が連邦の権限とした事項を除き、各州の権限に属する。そのため、米国には日本の道路法、河川法及び都市公園法に相当する連邦法はない。ニューヨーク州は、各地方自治体に対して自治体法の制定を保障すると共に、地方自治体が所有する公物の管理を含む広範な権限を委譲している。ニューヨーク市は、州から認められたこれらの権限を根拠に、市の実情に合わせて独自に公共空間活用に関する各種政策を打ち出し、法を制定し、執行することができる。タイムズスクエアの広場化やブライアント・パークの活用に代表されるニューヨーク市の先進的な公共空間活用の背景には、ニューヨーク市がその所有する公物の管理や活用に関して広い裁量権限を有していることが挙げられる。

第2に、こうしたニューヨーク州が各地方自治体に保障する自立的な公物管理法制の裏返しとして、州と各地方自治体による一体的な公物管理が難しくなる場面があることも指摘できる。すなわち、ニューヨーク州とニューヨーク市の公物管理は、州と市それぞれの所有権を根拠に、分業的に行われている。このことは、ニューヨーク市のユニークな公共空間活用の原動力となる一方で、州の公園と市の公園の分断の例にみられるように、一体的な管理の障害となる場面もみられる。こうした問題の解決策として、例えば、州有地と市有地がパッチワーク上に所在する沿岸地では、州と市が共同開発する河川公園の整備も進められており、州と市による一体的な公物管理を実現する上での一つの手段となっている。

第3に、ニューヨーク市における公共空間活用に関する各種制度は、全てが制定法によるものではなく、政策やプログラムを含めた多様な法制度に基づく点がある。特に、道路空間の活用に当たっては、施策レベルの「プログラム」も活用されていた。これらのプログラムは、道路活用の根拠となるもののみならず、「パブリックスペースプログラミング」のように担い手の育成に資するプログラムもあり、持続的な道路空間活用を意識した制度設計となっている。

第4に、プラザや公園の維持管理を民間事業者等に委託する場合、維持管理の期間や内容、コンセッション事業の内容等は、契約により公共空間ごとに定めている点も、ニューヨーク市の公共空間活用の特徴である。契約を活用することにより、公共空間の事情に応じて、必要となる維持管理の内容を個別具体的に規定できるため、当該公共空間にとって最適な維持管理や活用が可能となる。

第5に、判例法上発展した公共信託法理の役割がある。公共信託法理は、ニューヨーク州において、道路、河川、公園等の公物を管理する上での指針となっており、公共信託法理に反する利活用は認められない。公共空間活用の観点からは、公物の不可譲性との関係が問題となる。例えば、第5節において紹介した公園用地の譲渡に関する判例は、公園が持つ実質的機能を侵害するような活用は、ニューヨーク州が定める公園用地の譲渡規制に服すると判示している点に留意しなければならない。このことは、

公園のみならず、ニューヨーク市憲章第 383 条において、財産の不可譲性が宣言されている道路や水辺にも当てはまる。公共空間活用は、各公物の本来的機能と両立するものでなければならず、判例法は、適切な公共空間活用を促す機能を持つものである。

第 6 節 事例紹介(ハイライン)

第 1 節から第 5 節では、ニューヨーク市における道路、河川及び公園の公物管理の法的仕組みに焦点を当て、法制度の理解に必要な範囲において活用事例を紹介した。本節では、ニューヨークの街を大きく変えた公園であるハイラインについて、既往文献と現地調査等の結果に基づき紹介する²⁰⁹。



写真 5-5 ハイライン

出典：国土交通政策研究所撮影（2023 年 2 月）

ハイラインは、ニューヨーク市のマンハッタン島西部の貨物線の高架廃線を利用した全長約 2.3 キロメートルの緑道公園で、500 種類以上の植物や樹木が存在する。1934 年に高架化された貨物鉄道は、肉や乳製品等の輸送に用いられていたが、トラック輸送の増加等により 1980 年代に運行が廃止された。1990 年代には鉄道の南部分が、新しい都市開発のため撤去され地権者らはハイラインの残りの部分の撤去と再開発を望むようになった²¹⁰。

²⁰⁹ ハイラインに関する現地調査は、2023 年 2 月 6 日に米国都市住宅開発省と国土交通省、独立行政法人都市再生機構との第 10 回日米共同研究会において実施した。

²¹⁰ HIGH LINE, “History”, <https://www.thehighline.org/history/> (last accessed on March 14, 2024).



図 5-5 ハイライン(ニューヨーク市)の所在地

出典: HIGH LINE ウェブサイトをもとに OpenStreetMap を加工し国土交通政策研究所作成

一方、1999 年にはハイラインの保全と公共空間としての再利用を目指し、ジョシュア・デイビッド (Joshua David) とロバート・ハモンド (Robert Hammond) により NPO 法人「フレンズ・オブ・ザ・ハイライン」(Friends of the High Line) が設立された²¹¹。2002 年のブルームバーク市長就任後、保全のための動きが加速化したが、取り壊しを望む地権者もいたため、ニューヨーク市はハイラインの再生が近隣の再生につながるようゾーニング制度の見直しを検討した²¹²。フレンズ・オブ・ザ・ハイラインは、2003 年に活用のためのアイディアコンペを行い、自然遊歩道として利用する案、全長約 1.6km のプールを作る案など、36 か国から 720 の様々な案が出された²¹³。

2005 年、ハイラインを公園として整備することが正式決定され、あわせて、市のゾーニングの改正により「西チェルシー特別地区」が設定された。同特別地区では、鉄道用地の未利用の容積率を区域内の都市開発に転用できる「トランスファー・ディベロップメント権 (Transfer Development Right: TDR)」が設定されている²¹⁴。

²¹¹ HIGH LINE, op. cit.

²¹² Alexandros Washburn (2013) “The Process and Products of the High Line”, *The Nature of Urban Design*, (Island Press) p.141.

²¹³ HIGH LINE, op. cit.

²¹⁴ 坂井文 (2021) 『イギリスとアメリカの公共空間マネジメント公民連携の手法と事例』(学芸出版社) pp.154-158。

図 5-6 の鉄道上部や西側のハイライン移転回廊（Highline Transfer Corridor）内の未利用容積率について、区域規制に関する議決第 9 条第 8 章第 98-30 節の規定により、西チェルシー特別地区内の一部区域に容積移転することが可能となっている²¹⁵。

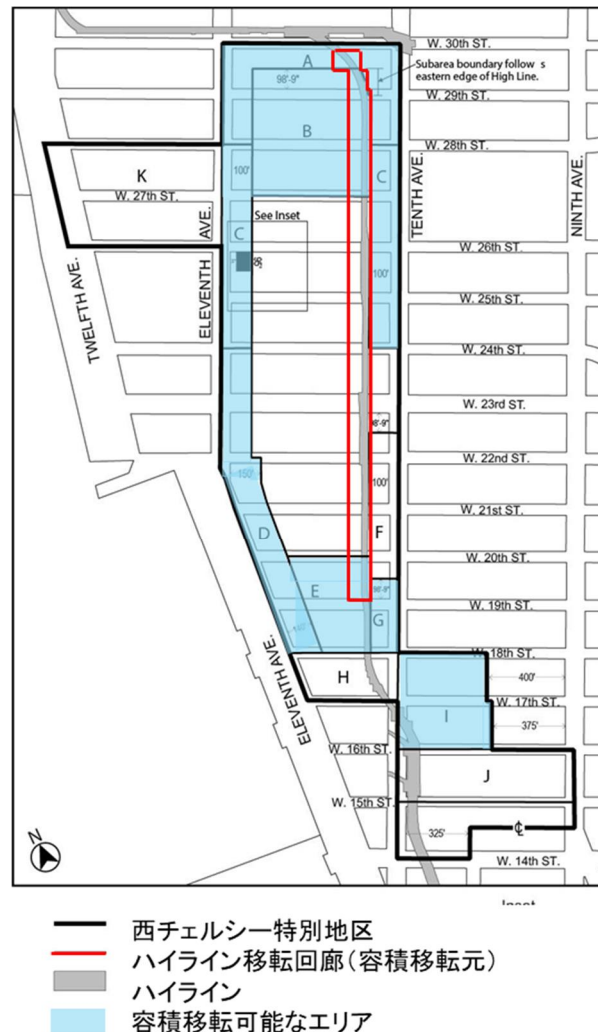


図 5-6 西チェルシー特別地区

出典：区域規制に関する議決第 9 条第 8 章第 98-22 節、アペンディクス A 及び B から、アペンディクス A の図に国土交通政策研究所が加工して作成²¹⁶

²¹⁵ 西チェルシー特別区域については、区域規制に関する議決第 9 条第 8 章第 98 節以下において規定されており、容積率移転に関する規定が第 98-30 節に、特別区域内の地区毎に、移転可能な容積率や、その他手段による容積緩和も含めた最高容積率が第 98-22 節で定められている（区域規制に関する議決による）。

²¹⁶ NYC Planning, “Zoning Resolution Chapter 8-Special West Chelsea District (WCh)”, <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-8> (last accessed on March 13, 2024).

図 5-7 が示すように、ハイラインの眺望や採光等を確保できるよう、容積の移転先は設定されている。西チェルシー特別地区内の基本容積率は 500 パーセントから 750 パーセントだが、容積率の移転により 100 パーセントから 265 パーセント上乘せが可能である。

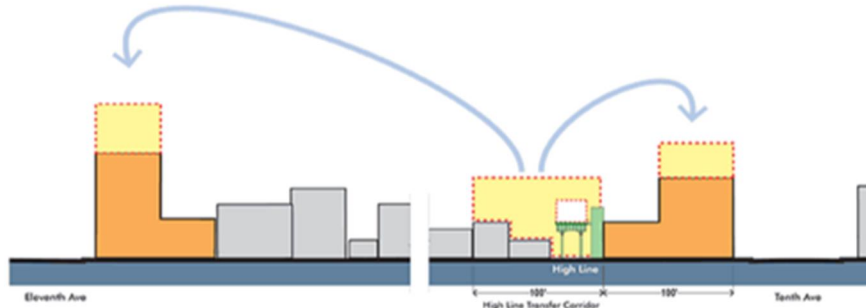


図 5-7 トランスファー・ディベロップメント権 (TDR) のイメージ図

出典: ニューヨーク市 西チェルシー特別地区の提案資料 P.15 図を引用²¹⁷

さらに、図 5-6 の A、B、C、D 及び I の一部区域では、低中所得者向けのアフォードダブルな住宅供給を促進する観点から一定の容積率の移転を行った場合であって、かつ、低中所得者向けの住宅を一定割合供給した場合等に、移転された容積率とほぼ同規模の容積緩和を可能とする「包摂的住宅」(Inclusionary Housing) の仕組み等も設けられている。

2017 年 9 月には、ハイライン移転回廊内で譲渡可能な容積率の 90 パーセント以上の移転が確認されたため、区域規制に関する議決第 9 条第 8 章第 98-262 節の規定により、西チェルシーアフォードダブル住宅基金 (The West Chelsea Affordable Housing Fund (WChAHF)) に一定額 (2023 年 5 月時点で 1 平方フィート辺り 549.45 ドル²¹⁸) を寄付することにより、ハイラインからの容積移転なしで、包摂的住宅の仕組みを活用した容積率の緩和が可能となっている²¹⁹。

なお、2005 年に西チェルシー特別地区が設定された際には、近隣の住宅供給等を促進するよう用途地区の見直し等も行われている。また、公園に風等が十分確保されるよう、ハイライン周辺地域の密度や隣接建物のセットバック等も細かく設定されている²²⁰。

ハイラインは、2009 年に一部区間を開園後、2011 年、2014 年に順次供用されている。整備費は、2016 年までにニューヨーク市が約 135 億円、連邦政府が約 22 億円、ニューヨーク州が約 0.44 億円を負担したほか、フレンズ・オブ・ザ・ハイラインが約 48 億円を負担している²²¹。CSX トランスポーターションから市に構造物が寄付され

²¹⁷ NYC Planning, “West Chelsea Zoning Proposal-The High Line”, <https://www.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans/west-chelsea/westchelsea.pdf> (last accessed on May 12, 2023) p.15.

²¹⁸ REUTERS 「Currencis」の為替レート (米ドル 138.22 円 2023 年 5 月 19 日時点) を基に、1 平方フィート=0.092304 平方メートルで計算した場合、1 平方メートルあたり約 82 万 2770 円。

²¹⁹ NYC Planning, “Mandated & Other Notices”, <https://www.nyc.gov/site/planning/about/mandated-notice.page> (last accessed on March 14, 2024) .

²²⁰ Alexandros (2013) p.143.

²²¹ 坂井 (2021) p.196.

たため、ハイレインは、現在ニューヨーク市が所有している。ハイレインの維持管理は、契約によりフレンズ・オブ・ザ・ハイレインが行っており、その費用の大半は寄付等でまかなわれているが、ハイレインのイベント利用料等も活用されている²²²。ハイレインには、多くのアート作品が展示されるとともに、休息用のベンチなども設置されている。その他にも、様々な活動が行われており、夏場にはビルの壁を利用して映画が上映されている。

また、ハイレインの公園設計には最高水準のデザインが用いられたこともあって、周辺の建物のデザイン水準が大きく引き上げられている²²³。沿道には世界的に著名な建築家による高級住宅などがいくつも建築されており、例えば、故ザハ・ハディド（Zaha Hadid）がマンハッタンで唯一設計した高級住宅（写真 5-6）や、ニール・デイナーリ（Neil Denari）が建築した高級住宅（HL23）等が立地している。

ハイレインでは廃線の一部を保全し、自生していた草花の多くをそのまま植栽しており、多くのボランティアの協力によってその手入れが支えられているが、産業構造物としての歴史とありのままの自然を残して、静かにゆっくりと時代の変遷を感じさせるようなデザインが、多くの人を惹きつけているとのことである²²⁴。

ハイレインの整備効果としては、ハイレイン周辺では、2005 年のゾーニングの見直しから 5 年間で 20 億ドル近い民間投資が行われており 1 万 2 千人の雇用が創出された²²⁵。また、ハイレインから徒歩 5 分圏内の住宅用地の 2011 年の土地の市場価格は、建設前の 2003 年から 103 パーセント上昇している²²⁶。

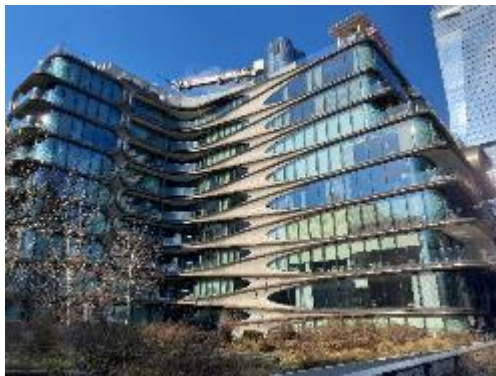


写真 5-6 ハイレイン周辺の建築物

左：ザハ・ハディドによるハイレイン沿いの高級住宅(520 W 28th Street)

右：ベッセル(ハドソン・ヤード)

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 2 月）

さらに、ハイレイン北部では、マンハッタンの最大規模の再開発事業であるハドソン・ヤードがあり、ランドマークであるベッセル（写真 5-6 右）周辺に、ショッピング

²²² 坂井（2021）p.197。

²²³ Alexandros（2013）p.145.

²²⁴ 鷺岡恵子（2014）「廃線を活用した都市公園開発～ニューヨーク・ハイレイン公園の成功に学ぶ～」『Clair Report』 No.394（財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所）pp.17-18。

²²⁵ Alexandros（2013）p.146.

²²⁶ 木村優介（2016）「海外におけるみどりの資産価値ニューヨーク・ハイレインにおけるインフラ再利用を例に」『公園緑地』77 巻 2 号 p.16。

モールや、三井不動産株式会社のオフィスビルをはじめとしたオフィスや住宅等の高層ビルが建築されている²²⁷。

ハイラインには、開園翌年の 2010 年では 200 万人の観光客が訪れ、2012 年では約 440 万人以上が来訪した²²⁸。さらに、2015 年には約 760 万人が来訪しニューヨークの主な観光名所 10 か所のうち、最も来訪者が多い場所となっている²²⁹。なお、新型コロナウイルスの感染拡大により、ニューヨーク市全体の観光客は 2019 年の約 6,660 万人から 65 パーセント減少したが、2022 年には 2019 年の 85 パーセントである 5,670 万人まで回復している²³⁰。

ハイラインの事例は、専門家でもないたった 2 人の近隣住民が、保存運動に立ち上がったボトムアップの草の根の運動であるが、民間主導だからこそ多くの支援を得ることができたとのことである²³¹。さらに、ハイラインはその優れたデザインと容積移転が可能となる西チェルシー特別地区の設定やゾーニングの見直し等によって、多くの来園者が訪れる場所になっただけでなく、優れた民間建築の増加や多くの民間投資を呼び込み、エリア価値を大きく高めた公園であるといえる。

第 7 節 小括

本章では、ニューヨーク市における活発な公共空間活用の背後にある公物管理に関する法制度および公共空間活用の根拠となる法制度について整理するとともに、公物管理における連邦政府、州政府及び地方自治体の役割分担について分析した。

米国において公物管理は、原則として州政府の役割とされ、判例法上発展してきた公共信託法理や法令規則を根拠に行われている。もっとも、州政府は公物管理を含む様々な権限を地方自治体に委譲しており、ニューヨーク州の場合、ニューヨーク市は、市が所有する公物に対して広範な管理権限を有しており、それを根拠に市内では、市が所有する道路、河川及び公園において様々な活用が行われていた。こうした公共空間活用の取組には、制定法に限らず、政策やプログラム、契約が用いられている。

ニューヨーク市における公園の事例としてハイラインの整備を紹介した。ハイラインは、そのデザイン性の高さによって多くの来訪者を引きつけている。また、ハイラインの整備とあわせて実施されたニューヨーク市によるゾーニングの見直しは、多くの民間投資を呼び込み、ハイライン周辺では優れた民間建築が増加している。ハイラインは、エリア価値を大きく高めた公園であるといえる。

²²⁷ 宮本大輔、土屋知省（2019）「第 131 回運輸政策コロキウム北米における都市鉄道整備と沿線開発」（講演資料）、一般財団法人運輸総合研究所、https://www.jttri.or.jp/docs/190731_collo-16.pdf（2023 年 5 月 12 日閲覧）。

²²⁸ Alexandros (2013) p.150

²²⁹ Richard Plunz, Moskalenko Elizabeth (2017) “High Line Methods”, *Landscape Performance Series*, (Landscape Architecture Foundation), <https://doi.org/10.31353/cs1251> (last accessed on March 28, 2024) p.8.

²³⁰ New York City Tourism, “Annual Report 2022-2023”, <https://nyctourism-ar23.webflow.io/#cover> (last accessed on March 14, 2024) .

²³¹ 鷺岡（2014）pp.17-18.

コラム 2 河川活用と災害リスクとの調整

河川の活用は、治水上の安全性の確保との両立が不可欠である。本コラムでは、第4章において紹介した QURUWA 戦略に基づく乙川のかわまちづくり（愛知県岡崎市）及び大井川蓬萊橋周辺地区のかわまちづくり（静岡県島田市）を例に、河川空間の活用と災害リスクの調整がどのように図られているのか、豪雨時や洪水時におけるイベント等の中止基準等を紹介する。

(1) 豪雨時や洪水時におけるイベント等中止基準

表コラム 2 は、乙川のかわまちづくり及び蓬萊橋周辺地区の活用事例において定められている豪雨時や洪水時におけるイベント等の中止基準等を整理したものである。

表コラム 2 豪雨時や洪水時におけるイベント等中止基準等の例

事業名称	乙川のかわまちづくり	大井川蓬萊橋周辺地区のかわまちづくり
イベント等 中止基準	・雨天時(降水確率 60%以上) ・大雨注意報(警報)または洪水注意報(警報)発令 ・大平観測所の水位が 1.70m 以上 ※撤去準備は大平観測所の水位が 1.32m 到達時	・大雨警報又は洪水警報が発表され、開催に支障をきたす恐れがあると判断した時 ・大雨警報又は洪水警報が発表され、増水が予想される時 ・大雨等により河川管理上支障が生じる恐れがあると河川管理者が判断した時 ※細島観測所の水位が 1.28m(夜間休日は 0.94m)で退避準備作業、1.41m(夜間休日は 1.27m)で退避作業開始

出典：リバーライフ推進委員会(2022)、島田市役所及び島田市観光協会へのインタビュー調査を元に国土交通政策研究所作成

両事例ともに、イベント等の中止基準や退避作業基準には、水位の他、大雨、洪水に関する警報の項目も設けている。また、気象注意報や警報、降水確率等も中止基準に含めており、基準の水位に到達するよりも早い時点で中止や撤去の判断を行えることになることから、治水上の安全性をより高く確保していることがうかがえる。

実際の活用事例の場面では、行政機関の判断のみならず、活用事業者の自主判断により、早い段階でイベントの中止・延期が決定されている。例えば、乙川のかわまちづくりでは、天気予報や台風の接近が予想されるときは、活用事業者が自主的に中止・延期の判断を早期に行っている。利用者の安全の確保や表において整理した降水確率 60 パーセント以上の中止基準に該当することに加え、悪天候では多くの集客は見込めないと判断したことも、延期の判断を早めに行うことができる要因となっている²³²。

²³² 深沢瞳、多田智和、酒井聡佑、兼元雄基、田中和氏（2023）「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 pp.67-85、とりわけ pp.71-72 を参照。

(2) 計画高水位よりも高い敷地での占用事例

豪雨や洪水等の水害リスクと河川活用の両立は、活用場所の選定によっても図ることができる。例えば、堤防天端のような、計画高水位よりも高い河川敷地でのオープン化は、天候や水位によって営業活動に影響を受けることが少ない。占用主体や事業者側にとってはイベント等の中止や撤収、退避の心配を少なくすることができ、通年営業可能な占用施設を設置しやすくなる。通年営業可能な占用施設があることにより、周辺地域住民にとっても日常的な訪問の場としての利用が期待できることから、河川利用者の利便性向上や賑わい創出等の目的達成のために、比較的安全な場を提供することにつながると考えられる。蓬莱橋周辺地区に設置された蓬莱橋 897.4 茶屋は、計画高水位よりも高い河川空間での河川活用である。その他の例としては、刈谷田川防災公園における道の駅パティオにいがた（新潟県見附市）等の活用がある。



写真コラム 2 堤防天端における通年営業可能な占用施設の設置例

左：蓬莱橋 897.4 茶屋 （静岡県島田市、2022 年 11 月）

右：道の駅パティオにいがた（新潟県見附市、2023 年 3 月）

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影

第 6 章 公共空間活用にかかる活動資金の確保手法

民間事業者等が道路、河川及び公園において持続的に公共空間活用の取組を実施するためには、活動資金の確保が不可欠である。本章では、民間事業者等が利用可能な活動資金の確保手法として、①銀行等金融機関からの支援、②広く一般から寄付を募るクラウドファンディング、③行政及び民間事業者が連携し社会課題の解決を目指す成果型の取組である「ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）」、④行政が周辺事業者から負担金を徴収し、エリアマネジメント活動を支援する「Business Improvement District（BID）」、⑤その他（広告収入、補助金、地方公共団体からの管理費及び占用料の減免措置）について、既往文献及び民間事業者に対するインタビュー調査の結果に基づき整理した。

第 1 節 金融機関からの支援

銀行等金融機関からの支援は、事業資金の確保手法として一般的に用いられるものであるが、公共空間活用にも利用可能な資金支援メニューを提供する金融機関の例もある。

日本政策金融公庫は、高齢者や障害者の介護・福祉、子育て支援、まちづくり、環境保護、地域活性化など、地域や社会が抱える課題の解決をミッションとする「ソーシャルビジネス」を営む事業者向けの融資制度「ソーシャルビジネス支援資金」を提供している²³³。

地方銀行等では、例えば、百五銀行（三重県津市）は、津市における最初の Park-PFI 事業「中勢グリーンパーク官民連携事業」の実施主体の代表企業に対して、全国で初めて、第三者評価を得たソーシャルローンの仕組みに基づき Park-PFI 事業費を融資している²³⁴。

²³³ 日本政策金融公庫「ソーシャルビジネス支援資金」

<https://www.jfc.go.jp/n/finance/social/yushi.html>（2024 年 3 月 15 日閲覧）。

²³⁴ 百五銀行（2022）「Park-PFI 事業に対する全国初のソーシャルローンの取組みについて」

https://www.hyakugo.co.jp/news/pdf/20220606_01.pdf（2024 年 3 月 15 日閲覧）。

第 2 節 クラウドファンディング

(1) 概要

クラウドファンディングとは、プロジェクトを立ち上げた個人や法人に対し、不特定多数の者が、購入や寄付等の形態で資金を供与する仕組みと定義され、これまでの手法では資金調達が難しかった「社会的な課題の解決」等の分野での普及が見込まれている²³⁵。

クラウドファンディングの形式は①寄付型、②購入型、③融資型、④株式型、⑤ファンド型の 5 つと、新たに生まれた⑥ふるさと納税型の 6 つのタイプが存在する²³⁶。

- ① 寄付型クラウドファンディング
起案されたプロジェクトに対して支援者が資金を寄付する。
- ② 購入型クラウドファンディング
起案されたプロジェクトに対して支援者が資金を支援し、支援者はそのリターンとしてモノやサービスを取得する。
- ③ 融資型クラウドファンディング
事業者が仲介し、資産運用を希望する個人投資家から小口の資金を集め、大口化し、借り手企業に融資する。
- ④ 株式投資型クラウドファンディング
個人の起案者ではなく、株式会社が行う資金調達の一つであり、個人投資家に対して非公開株を提供する代わりに資金を募る。
- ⑤ ファンド型クラウドファンディング
株式型と同じく企業が行う資金調達の一つで、特定の事業に対して個人投資家から出資を募る。
- ⑥ ふるさと納税型クラウドファンディング
地方公共団体が解決したい課題を具体的にプロジェクト化し、そのプロジェクトに共感した者からふるさと納税によって寄付を募る。

クラウドファンディングを取り扱う民間事業者として「CAMPFIRE」、「READYFOR」、「Makuake」、「Kibidango」、「GREEN FUNDING」、「MotionGallery」などがある。

²³⁵ 中小企業基盤整備機構「クラウドファンディングについて教えてください」
<https://j-net21.smrj.go.jp/qa/financial/Q1014.html>（2024 年 3 月 15 日閲覧）。

²³⁶ CAMPFIRE ACADEMY（2024）「クラウドファンディングの基礎知識」
<https://camp-fire.jp/academy/articles/article-1>（2024 年 3 月 15 日閲覧）。

各クラウドファンディング事業者は、案件が成立した際に集まる資金に対して、表 6-3 に示したように、手数料割合を設定しており、手数料がクラウドファンディング事業者の収入となる。

表 6-3 各クラウドファンディング事業者の手数料割合

事業者	手数料割合
CAMPFIRE ²³⁷	・通常サービス(12%・内訳: 利用料手数料 7%、決済手数料 5%) ・CAMPFIRE for Social Good(手数料は支援者負担)
READYFOR ²³⁸	・担当者なし(12%) ・担当者付き(17%)
Makuake ²³⁹	・18.2%
Kibidango ²⁴⁰	・10%(決済方法によって高くなる場合あり)
GREEN FUNDING ²⁴¹	・スタンダード(20%、決済手数料 4%含む) ・パートナー(13%(決済手数料 4%含む) * 初期費用として 130 万円かかる)
MotionGallery ²⁴²	・目標を達成した場合(10%(決済手数料含む)) ・目標金額未達成だが、資金を受け取るプランの場合(20%(決済手数料含む))

出典: 各クラウドファンディング事業者のウェブサイトに基づき国土交通政策研究所作成

例えば、CAMPFIRE は、①一般的にキャンプファイヤーを使用する場合、調達資金の総額の 12 パーセント（内訳：利用料手数料 7 パーセント、決済手数料 5 パーセント）を手数料として徴収する。これに対して、②社会課題の解決に取り組むプロジェクトに特化した「CAMPFIRE for Social Good」の場合、利用手数料 7 パーセント及び決済手数料 5 パーセントは、支援者が負担するため、クラウドファンディング利用者に手数料負担は発生しない。READYFOR の場合、手数料が 12 パーセントとなるプランと 17 パーセントとなるプランがあり、担当者が付くものは 17 パーセントである。Kibidango は、手数料は原則 10 パーセント（決済方法によってこれより高い場合がある）となっている。

²³⁷ CAMPFIRE 「CAMPFIRE 掲載時の手数料」 <https://help.camp-fire.jp/hc/ja/articles/115013873328-CAMPFIRE%E6%8E%B2%E8%BC%89%E6%99%82%E3%81%AE%E6%89%8B%E6%95%B0%E6%96%99> (2024 年 3 月 15 日閲覧)。

²³⁸ 2023 年 10 月 5 日に実施した READYFOR とのインタビュー調査結果に基づく。

²³⁹ Makuake 「Makuake の仕組みと料金について」 <https://lp-mk-2.makuake.com/system-commission> (2024 年 4 月 16 日閲覧)。

²⁴⁰ Kibidango 「プロジェクトオーナー規約第 11 条」 <https://kibidango.com/page/kiyaku> (2024 年 3 月 15 日閲覧)。

²⁴¹ GREEN FUNDING 「料金プラン」 <https://greenfunding.jp/about> (2024 年 4 月 18 日閲覧)。

²⁴² MotionGallery 「MotionGallery の手数料はいくらですか？」 <https://info.motion-gallery.net/faq/1/> (2024 年 4 月 18 日閲覧)。

(2) 公共空間活用にかかるクラウドファンディングの事例

公共空間活用にかかるクラウドファンディングの活用事例として、以下のものがある。

表 6-4 公共空間活用事業にかかるクラウドファンディングの活用

クラウドファンディング事業名	事業概要
【公園】新しい青で今日を描こう。相馬に永遠の色を残したい ²⁴³	地元にはゆかりのあるシンガーソングライターが実行者となり、福島県相馬市にある尾浜こども公園に相馬焼のタイルを貼ったステージを設置するプロジェクト。タイル制作費や色つけのための顔料、焼き付け、顔料調合研究費、運搬費用に使用するために、150 万円の資金を募集し、支援金を約 169 万円集めた。タイルは相馬市に寄贈され、16 メートル幅の「青空ステージ」の正面に約 500 枚のタイルが貼られている。
【道路】全国初のほこみち指定を受けた三宮中央通りに「multi-BASE」を設置して、まちを盛り上げたい! ²⁴⁴	三宮中央通りが、全国初の歩行者利便増進道路(ほこみち)に指定されたことを受け、三宮まちづくり協議会が中心となり、まちの賑わいづくりを演出するために、三宮中央通りの西の端にあたる大丸前 HITODE 交差点に「multi-BASE」と名付けたコンテナハウスの設置を目的としたプロジェクト。工事費目標額 100 万円に対し、目標達成率は 67 パーセントであった。
【道路】クラフトビールを通して、都心の歩道をオープンな交流空間に変えよう! ²⁴⁵	三宮中央通りの沿道に店舗を持つクラフトビールブルワリーが、歩行者利便増進道路制度(ほこみち制度)を活用し、店舗前の歩道に椅子やテーブルなどのストリートファニチャーの設置を目指したプロジェクト。ストリートファニチャーの設置費用として、120 万円を募集し、152 万円の資金を調達した。
【河川】二子玉川の水辺の未来をつくろう! Mizube Fun Base Week 2022 ²⁴⁶	二子玉川地区のエリアマネジメントに取り組む一般社団法人が、多摩川河川敷内・兵庫島公園内で水辺の活用に関する社会実験イベントの開催を目指したプロジェクト。トレーラーハウスのレンタル費用やイベント開催費用として、100 万円を募集し、約 127 万円の資金を調達した。

出典：各クラウドファンディングサイト情報に基づき国土交通政策研究作成

²⁴³ READYFOR 「【第二弾】新しい青で今日を描こう。相馬に永遠の色を残したい」

<https://readyfor.jp/projects/somablue2019> (2024 年 3 月 15 日閲覧)。

²⁴⁴ KAMO FUNDING 「全国初のほこみち指定を受けた三宮中央通りに「multi-BASE」を設置して、まちを盛り上げたい！」 <https://www.kamofunding.com/projects/sannnomiya> (2024 年 3 月 15 日閲覧)。

²⁴⁵ READYFOR 「クラフトビールを通して、都心の歩道をオープンな交流空間に変えよう！」

<https://readyfor.jp/projects/openair> (2024 年 3 月 15 日閲覧)。

²⁴⁶ CAMPFIRE 「二子玉川の水辺の未来をつくろう! Mizube Fun Base Week2022」

<https://camp-fire.jp/projects/view/617827> (2024 年 3 月 15 日閲覧)。

第3節 成果連動型(PFS)/ソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)

(1)概要

成果連動型(Pay for Success。以下「PFS」という。)とは、「国又は地方公共団体等が、民間事業者等に委託等する事業であり、解決すべき社会課題に対応した成果指標を設定し、支払額等を当該成果指標の改善状況に連動させるもの」と定義され、ソーシャル・インパクト・ボンド(Social Impact Bond。以下「SIB」という。)は、PFS事業のうち「民間事業者が資金提供者から資金を調達し、地方公共団体等から受けた支払に応じて返済等を行うもの」とされる²⁴⁷。

行政がSIBを導入する意義としては、①SIBは初期投資を民間資金で賄い、成果報酬型の事業を実施するため、複数年度に渡る事業として設計され、初期投資に大きな費用を要する予防的な事業に取り組む際に、特にその効果を期待することができること、及び②SIBを実施する際には、行政、資金提供者及び事業者の合意を取ることができる成果指標とその評価方法を設定しなければならないため、結果的に、事業の成果に関して関係者(住民、議会、庁内財政当局等)に対する説明責任を果たすことが可能となることが挙げられている²⁴⁸。

日本では、保健福祉分野(厚生労働省)、ヘルスケア分野(経済産業省)、まちづくり(国土交通省)及び再犯防止分野(法務省)において活用されており、特に医療、健康及び介護といったヘルスケア分野において多く実施されていることが指摘されている²⁴⁹。その理由としては、PFS/SIBに利用できる国の補助制度が厚生労働省や経済産業省のヘルスケア関連の支援施策に多かったこと、成果指標や事業効果を比較的数値化しやすいとこと及びヘルスケア以外の分野での成果連動型の政策介入の難しさが挙げられている²⁵⁰。まちづくりの分野では、2021年に群馬県前橋市において初めてSIBが導入された。

(2)まちづくりにおけるSIBの活用(群馬県前橋市)

前橋市は、馬場川通りを対象とした地域まちづくり勉強会や社会実験などを経て、地域コミュニティの再生及びエリア価値の向上に寄与する事業をSIBにより実施している²⁵¹。前橋市は、一般社団法人前橋デザインコミッションとの間で締結した成果連動型の民間委託契約方式による事業を実施するにあたり、すみれ地域信託株式会社及び第一生命保険株式会社との合意を得て、信託方式でのSIBの事業実施スキームを構築している²⁵²。

²⁴⁷ 内閣府「PFS事業事例集」<https://www8.cao.go.jp/pfs/jirei.html> (2024年3月15日閲覧)。

²⁴⁸ 経済産業省「新しい官民連携の仕組み:ソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)の概要」p.2。

²⁴⁹ 北野隆志、藤田力(2021)『はじめて取り組む自治体職員のための成果連動型委託契約(PFS)/ソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)実践ガイドブック』(第一法規)p.87、p.91。

²⁵⁰ 北野、藤田(2021)p.92。

²⁵¹ 前橋市「まちづくり分野におけるソーシャル・インパクト・ボンドを導入した事業を実施します」<https://www.city.maebashi.gunma.jp/soshiki/toshikeikakubu/shigaichiseibi/gyomu/kanminrenkei/matidukuri/30858.html> (2024年3月15日閲覧)。

²⁵² 前橋市「まちづくり分野におけるソーシャル・インパクト・ボンドを導入した事業を実施します」。

表 6-5 SIB による前橋市アーバンデザイン推進業務概要

事業名	SIB による前橋市アーバンデザイン推進業務
PFS/SIB スキーム	【行政】前橋市 【サービス提供者】(一社)前橋デザインコミッション 【資金提供者】第一生命保険株式会社 【信託機能提供者】すみれ地域信託株式会社
事業期間	2021 年 9 月から 2024 年 3 月
事業目標	対象エリアの歩行者通行量の向上、まちづくり分野での成果の可視化
取組内容	民間の創意工夫やノウハウを生かした事業を展開し、歩行者通行量の向上、まちづくり分野での成果の可視化に寄与する新たな指標のデータ収集及び蓄積を行う3か年の事業を実験的に開始する。
事業費	13,100,000 円(支払額が最大の場合の委託料)
期待される効果	・既存事業費を活用し、従来型の仕様発注から民間の創意工夫やノウハウを生かせる成果連動型の契約方式へと転換することによる、事業の質及び成果の向上、並びに費用対効果の改善、支払額の適正化 ・まちづくり活動への地域のコミュニティや民間企業・団体の参入や連携の促進 ・まちづくり分野での成果の可視化に寄与する新たな指標のデータ収集・蓄積 ・資金調達を民間金融機関等から行うこと(SIB)での受託者リスクの分散による、まちづくりへの参画機会の創出と、それによる組織の成長
成果指標	馬場川エリアにおける 1 か月の歩行者通行量
支払条件	・成果連動に係る成果指標における目標値の設定について、介入エリアである馬場川通りにおける過去の歩行者通行量の実績による標準的な数値(ベースライン)を算出。 ・前橋市中心市街地活性化基本計画における目標数値を基準として目標増加人数分を上乗せした上限値を設定。 ・上限値とベースラインの中間値を含めて段階的に達成人数を設定し、その達成度に応じて 4 段階評価を与える。

出典：内閣府資料を元に国土交通政策研究所作成²⁵³

²⁵³ 内閣府「PFS 事業事例集 SIB による前橋市アーバンデザイン推進業務」
<https://www8.cao.go.jp/pfs/maebashishijirei.pdf> (2023 年 12 月 21 日閲覧)。

第4節 BID

(1) 概要

BIDとは、Business Improvement Districtの略であり、「主に商業地域において地区内の事業者等が地区の発展や、価値の向上に向けて必要な取組やその負担等について定め、事業者等から負担金や租税等の形態で金銭を徴収し、その事業者等によって設立された組織（BID組織）に交付してその取組を進める仕組み²⁵⁴」とされ、米国や英国等の欧米諸国を中心に実施されている。BID制度は、地区の発展や価値の向上へ向けて、様々な取組を一体的にマネジメントする組織を位置づけると同時に「地権者や事業者の負担による安定的な財源確保」と「フリーライダー問題の解決」に寄与する仕組みである。

したがって BID 制度では、「地区内の事業者から負担金、租税等の形で公権力を背景に強制力をもって金銭を徴収する制度となっており、これによって安定的かつ継続的な資金の確保を図るとともに、負担を拒む事業者からも金銭を徴収することが可能²⁵⁵」となっている。その中で、「具体的な運用においては、一定の事業者の同意を得ることや負担金等を負担する事業者の事業規模を定めること等により、地区内の関係者とのコミュニケーションや民主的な手続・プロセスを重視した運用²⁵⁶」が行われている。

(2) 大阪版 BID 制度

大阪市では 2014 年 4 月から「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」が施行されており、大阪市独自の BID 制度（以下「大阪版 BID」という。）がある。大阪版 BID を活用して、うめきた先行開発地区（グランフロント大阪）では、都市再生推進法人である一般社団法人グランフロント大阪 TMO がエリアマネジメントを行っており、歩道の高質な管理や放置自転車対策、清掃活動等の事業を、大阪市から大阪版 BID 制度による補助金を受けて実施する分担金対象事業として行っている。さらに、巡回バス（うめぐるバス）の運行やイベントの開催、オープンカフェの設置、広告の管理等を自主財源事業として行っている²⁵⁷。

(3) 地域再生エリアマネジメント負担金制度

地域再生エリアマネジメント負担金制度は、「近年、民間が主体となって、にぎわいの創出、公共空間の活用等を通じてエリアの価値を向上させるためのエリアマネジメント活動の取組が拡大²⁵⁸」している中、「安定的な財源の確保が課題²⁵⁹」となっており、

²⁵⁴ 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（2020）「地域再生エリアマネジメント負担金制度ガイドライン」

https://www.chisou.go.jp/sousei/about/areamanagement/r020521_guideline_all.pdf（2024 年 2 月 8 日閲覧） p.11。

²⁵⁵ 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（2020）

²⁵⁶ 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（2020）

²⁵⁷ 大阪市 都市計画局 都市部 都市計画課 エリアマネジメント支援担当（2020）「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 巻 8 号 pp.83-87。

²⁵⁸ 地方創生 Web ページ「地域再生エリアマネジメント負担金制度」

<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/areamanagement/index.html>（2024 年 2 月 8 日閲覧）

²⁵⁹ 地方創生 Web ページ。

図1 地域再生計画の推進体制

国（内閣総理大臣）

①申請 ②認定

地域再生計画

市町村

③申請
（※3分の2以上の賛成が必要）

④認定
（※市町村議会の議決を経る必要）

地域来訪者等利便増進活動計画（5年以内）

⑤制定

負担金条例

交付金

⑦交付

一定の地域

受益者負担金

⑥徴収

エリアマネジメント団体（法人）

⑧エリアマネジメント活動

受益者（事業者）
（小元業者、サービス業者、不動産賃貸業者等）

区域、活動内容、効果、受益者、資金計画等を記載

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（2020）p.14 から引用

260 地方創生 Web ページ。

²⁶² 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（2020）p20.

第5節 その他(広告収入、補助金、管理費等、占用料減免措置)

(1) 広告収入

公共空間を活用する民間事業者等が、道路、広場などの公共施設や公共空間内のスペースを屋外広告の掲示を希望する事業者に貸し出す場合、広告収入は公共空間活用事業の活動資金となり得る。写真 6-1 は、北海道札幌市の札幌駅地下歩行空間に掲示された広告である。札幌駅地下歩行空間においては、札幌駅前通まちづくり株式会社が、地下歩行空間の景観にあった広告を創出するために広告事業を実施しており、広告収入は札幌駅前通地区のまちづくりに関わる取組に利用される。

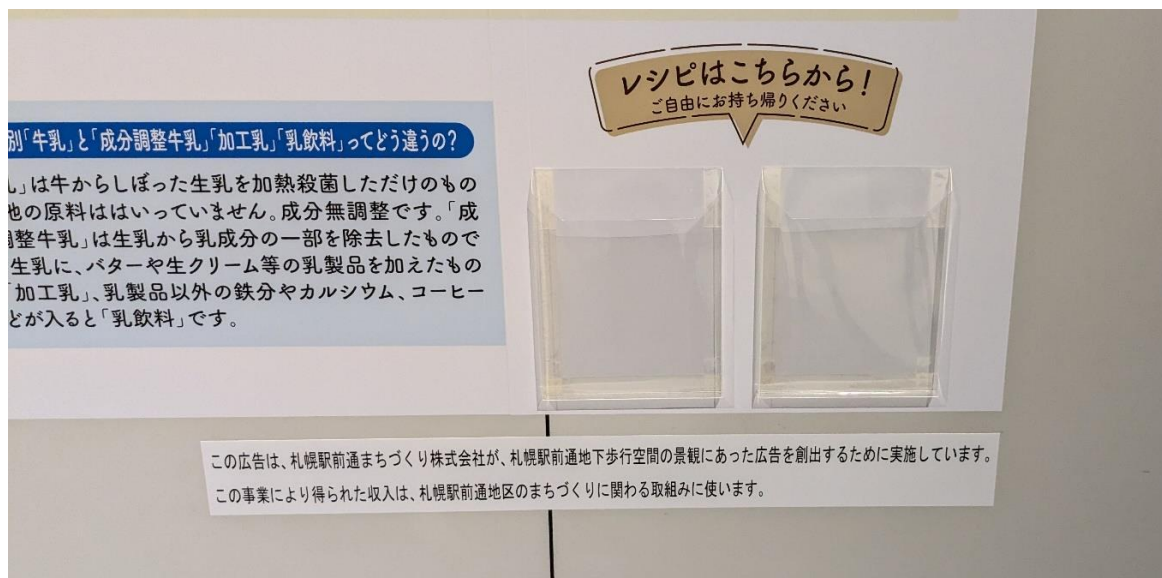


写真 6-1 道路に設置された屋外広告の例

出典：国土交通政策研究所撮影(北海道札幌市・2024 年 3 月)

(2) 補助金

行政が提供する各種補助金も民間事業者による公共空間活用の財源として活用されている。例えば、第 4 章第 2 節において紹介した広島県福山市における道路活用では、歩道上にウッドデッキが整備されているが、その整備費用には、令和 2 年度補正予算林野庁補助事業「外構部の木質化対策支援事業(企画提案型実証事業)」の補助金が活用されていた²⁶³。また、第 8 章第 1 節第 2 項において詳細に紹介する新潟県新潟市における道路活用においては、経済産業省中小企業庁による「面的価値向上・消費創出事業補助金」を活用し、イベントが開催されていた²⁶⁴(補助金の活用状況については第 7 章第 2 節も参照)。

²⁶³ 林野庁「令和 2 年度補正予算林野庁補助事業外構部の木質化実証事例集」

https://www.kinohei.jp/_files/project/jissyou_jirei_r4_3.pdf (2024 年 1 月 21 日閲覧) pp.24-29。

²⁶⁴ 経済産業省中小企業庁(2023)「令和 4 年度第 2 次補正予算「面的地域価値の向上・消費創出事業」」<https://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/2023/230626menteki.html> (2024 年 1 月 21 日閲覧)。

(3) 管理費等

公共空間を活用する民間事業者等が、地方公共団体との協定や契約に基づき公共空間の管理委託を受けている場合、地方公共団体から支払われる管理費等も公共空間活用にかかる運営資金の確保手段となり得る。

さらに、地方自治法第 244 条の 3 第 3 項が規定する指定管理者制度は、指定管理者が公の施設の利用料金を指定管理者の収入として収受することを認める利用料金制度（同法同条第 8 項）を設けており、指定管理者は利用料収入を運営資金とすることも可能となっている²⁶⁵。

(4) 占用料の減免措置

公共空間の活用にあたって、物件の占用が伴う場合、占用料が発生する。占用料の支出に伴う民間事業者の費用負担を軽減するために、一定の条件の下、占用料の減免措置が適用されることがある。減免措置が適用されれば、民間事業者等は活動にかかるコストを削減することができる（占用料の減免措置の実態については第 7 章第 2 節第 4 項も参照）。

²⁶⁵ ただし、利用料の設定に当たっては、あらかじめ地方公共団体の承認を受けなければならない（地方自治法第 244 条の 2 第 9 項）。

第 7 章 公共空間活用にかかる活動資金の確保・収支構造の実態調査

民間事業者等が持続的に公共空間を活用していくためには活動資金の確保が必要となる。公共空間活用にかかる活動資金の確保や収支構造の実態を明らかにすることを目的に、民間事業者等を対象とするインタビュー調査を実施した。本章では、インタビュー調査の概要、その結果及び把握した事項を整理する。

第 1 節 インタビュー調査の概要

(1) インタビュー対象事業者の選定

本インタビュー調査は、民間事業者が公共空間を活用する際に必要となる活動資金の確保手法や収支構造の実態把握を目的とする。そのため、インタビュー対象事業者は、第 3 章において紹介した 2022 年度に実施したアンケート調査で、公共空間活用による政策実施効果として「大変効果があった」又は「効果があった」と回答した事例に加えて、既往文献等から資金調達手法に特徴性を持つ事例の中から選定することとした。

選定基準としては、取組の持続可能性の観点から、①組織的に行われている取組であること（法人格の有無は問わない）及び②継続的な取組であることの 2 点を設定した。加えて、本調査研究は、公共空間の活用が市民生活等に与える効果を検証する際の基礎資料の作成を目的とするものであるから、③市街地での公共空間活用であることも基準とした。さらに、本インタビュー調査は、民間事業者の公共空間活用にかかる活動資金の確保手法や収支構造の実態把握を目的とするため、④資金調達手法に特徴性を有している事例はインタビュー対象事業として積極的に選定するものとし、また、⑤地域バランスも考慮した。以上の①から⑤の選定基準に従い、29 事例（内訳：道路 12 事例、河川 10 事例、公園 7 事例）を抽出した。

抽出した事例の中でも、コンソーシアム形式など複数の民間事業者が関与している事例については、選定事例に横断的・主体的に関わっている民間事業者をインタビュー対象事業者とした。さらに、民間事業者に対するインタビューを補完する目的で、一部の事業については、関係行政機関に対してもインタビュー調査を実施した。

また、公園については、Park-PFI 事業者を対象としたが、指定管理者が別途選定されている公園については、公園の維持管理にかかる費用構造全体を把握するために、指定管理者に対しても補足的にインタビュー調査を実施した。

インタビュー対象事業者は、38 者（主体属性別内訳：民間事業者 30 者、行政機関 8 者、公共空間別内訳：道路 14 者、河川空間 13 者、公園 11 者）である。

(2) インタビュー調査方式及びインタビュー項目

インタビュー調査は対面またはオンラインの方式により、2023年8月から2024年1月に実施した。

インタビュー項目は、①事業内容（占用区域、指定管理者、合意形成、占用期間、事業に至るまでの経緯や理由）、②事業の収支（収支状況、事業資金の確保）、③イベント等の事業に要する費用や資金の確保の方法等、④行政や地域との関係、⑤事業による効果、⑥今後の展望の6項目であり、インタビューシートに従って質問した。

第2節 調査結果

(1) 道路活用における事業資金の確保手法の実態

表7-1は、インタビュー結果に基づき、道路活用の取組内容を①事業名・事業者名、②道路占用期間、③道路占用料、④活用内容、⑤主な事業資金の5つの観点から整理したものである。

表 7-1 道路活用事業者の活用内容と主な事業資金

対象 エリア	事業名／ 事業者名	占用期間	道路占用料	主な活用内容	主な事業資金
北海道 札幌市	札幌市大通／ 札幌大通まちづくり(株)	5年	免除	・テラス利用 ・イベント ・広告掲出	・テラス利用料金 ・駐車券事業 ・広告事業等
東京都 港区	新虎通り／ 新虎通りエリアマネジ メント協議会	5年	9割減免	・イベント (マルシェ) ・広告掲出	・自己資金 ・会費 ・ウォークアブル推進事 業の補助金 ・寄付金 ・イベント収益
東京都 中央区	中央区日本橋室町／ 日本橋室町エリアマネ ジメント	5年	免除	・スペース貸し ・イベント ・広告掲出	・会費 ・広告費 ・スペース料 ・自主イベント
東京都 豊島区	豊島区グリーン大通り ／グリーン大通りエリア マネジメント協議会	イベント時	9割減免	・オープンカフェ ・ストリートファニチャー 設置	・委託料 ・宣伝料 ・マルシェ出店料
新潟県 新潟市	市道南2-2号線、市道 南2-4号線／ 万代シティ商店街振興 組合・新潟市役所	1年	9割減免 (ほこみち制 度利用時の み)	・イベント (キッチンカー等) ・椅子・テーブル設置	・各店からの賦課金 ・イベントの補助金
新潟県 新潟市	新潟市 BANDAI GRAND MARCHE／ 新潟交通(株)	イベント時	減免なし	・イベント (マルシェ)	・自己資金 ・会費(出店者からの 協賛金)

対象 エリア	事業名／ 事業者名	占用期間	道路占用料	主な活用内容	主な事業資金
静岡県 静岡市	静岡市駿府ホリノテラス ／御伝鷹まちづくり (株)	5 年	9 割減免	・テラス ・店舗運営	・自己資金 ・イベント収入 ・他事業収入 ・寄付金
大阪府 大阪市	グランフロント大阪／ (一社)グランフロント大 阪 TMO	5 年	免除	・オープンカフェ ・イベント	・補助金 ・協賛金 ・業務委託料
大阪府 大阪市	大阪梅田／大阪梅田エ リアマネジメント	4 年	免除 (条件付き)	・イベント (フェス)	・自己資金 ・交付金
兵庫県 神戸市	神戸市三宮中央通り／ 三宮中央通まちづくり協 議会	5 年	9 割減免	・オープンカフェ、 ・イベント (マルシェ)	・会費 ・オープンカフェ事業の 協賛金 ・助成金 ・イベント利益 ・クラウドファンディング
広島県 福山市	アイネスフクヤマ東側歩 道部分／ 福山駅前開発(株)	5 年	減免	・テラス ・店舗運営 ・イベント(オープンス トリート)	・キッチンカーやコンテ ナハウスの賃料
愛媛県 松山市	松山市花園町通り／ 花園町東通り商店街組 合	イベント時	免除 (イベント使用 時のみ)	・イベント(日曜日)	イベント出店参加費、 市補助金、補助金

出典：インタビュー調査結果に基づき国土交通政策研究所作成

主な事業資金として民間事業者から多く挙げられたものは、参画企業や周辺事業者からの会費・協賛金（6 者）、補助金（4 者）、自己資金（4 者）であった。

道路内に建築物やコンテナハウス、その他常設型の施設を設置している事例（福山駅前アイネスフクヤマ東側歩道、静岡市駿府ホリノテラスなど）やスペース貸しを行っている事例（札幌市大通、中央区日本橋室町）では、テナント収入や利用料収入が主な事業資金として挙げられており、固定資金を安定的に確保することが可能である。

また、駐車場事業収入や広告事業収入など他のエリアマネジメント事業から得られた収益を道路活用事業費に充てている民間事業者もみられた（札幌大通まちづくり（株）、御伝鷹まちづくり（株））。

道路占用料は、条件の有無はあるものの、12 事業者中 11 事業者が減免と回答し、うち 5 事例が免除であった。減免の条件としては、日常の清掃や植栽の水やり、見回り等道路利用者の利便性の向上等に寄与する取組が挙げられた。大都市での活用の場合、道路占用料も高額になる傾向があるため、免除によるコスト削減効果は大きいと評価する民間事業者もいた。もっとも、地価の高い大都市の場合、9 割減免後の 1 割の道路占用料であっても、高額であるため、負担に感じている民間事業者もいた。



写真 7-1 常設型の施設を設置した道路活用の様子

左 : 新虎通りに設置された道路内建築(東京都港区・2023 年 11 月)

中央: 静岡市駿府ホリノテラスの様子。トレーラーハウス及びウッドデッキはスペース貸しされている(静岡県静岡市・2022 年 11 月)

右 : 国道 36 号に設置されたすわろうテラスの様子(北海道札幌市・2024 年 3 月)

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(撮影日は各写真のかっこ内参照)

(2) 河川活用における事業資金の確保手法の実態

表 7-2 は、インタビュー結果に基づき、民間事業者による河川活用の取組内容を①活用事業名・事業者名、②占用期間、③河川敷地占用料、④活用内容、⑤主な事業資金の 5 つの観点から整理したものである。

表 7-2 河川活用事業者の活用内容と主な事業資金

対象 エリア	事業名／ 事業者名	占用期間	河川敷地 占用料	主な活用内容	主な事業資金
東京都 品川区	品川区目黒川／ (一社)大崎エリアマネ ージメント	10 年	免除	・キッチンカー ・イベント (プロジェクションマッピ ング、ナイトマーケット)	・品川区委託料 ・駅前広告収入 ・キッチンカーの出店料 等
東京都 世田谷 区	二子玉川 Mizube Fun Base／ (一社)二子玉川エリア マネジメント	4 年	免除	・イベント (ヨガ、キッチンカー)	・交通広場広告収入 ・会費 ・イベント収入 ・寄付金 ・クラウドファンディング
東京都 墨田区	すみだリバーウォーク／ 東武鉄道(株)	10 年	減免なし	・イベント (イルミネーション)	・自己資金
東京都 墨田区	東京ミズマチ／ 東武鉄道(株)	10 年	減免なし	・テナント ・イベント(テナントによ るスタンプラリー等)	・自己資金 ・賃貸収入
新潟県 新潟市	ミズベリング信濃川やす らぎ堤／ (株)スノーピーク	3 年	免除	・アウトドアラウンジ ・イベント(キャンプ)、 ・キッチンカー	・常設飲食店やキッチ ンカー出店料 ・イベント参加料

対象 エリア	事業名／ 事業者名	占用期間	河川敷地 占用料	主な活用内容	主な事業資金
愛知県 名古屋 市	名古屋堀川／ (公財)なごや建設事業 サービス財団	3 年	免除	・オープンカフェ ・イベント(マルシェ、ナ イトマーケット、ヨガ)	・自己資金 ・オープンカフェの利用 ・イベント協賛金 ・委託料
大阪府 大阪市	大阪とんぼりリバーウォ ーク／ 南海電気鉄道(株)	10 年	免除	・イベント用スペース ・広告掲出	・自己資金 ・大阪市委託料 ・遊歩道利用料 ・イベント利用料 ・広告費
新潟県 三条市	三条市かわまち交流拠 点施設／ (株)丸富	5 年	免除	・遊具 ・バーベキュー ・イベント(キャンプ、マ ルシェ等)	・指定管理料 ・イベント収入 ・委託費 ・自販機売上
広島県 広島市	水辺のオープンカフェ (京橋川)／ 水の都ひろしま推進協 議会	10 年	減免	・オープンカフェ ・イベント(イルミネーシ ョン)	・事業協賛金(オープン カフェからの地代等)
広島県 広島市	広島駅×猿猴川プロジ ェクト／ 広島駅周辺地区まちづ くり協議会	1 年	減免	・イベント(マルシェ、マ ーケット等)	・自己資金 ・スペース賃料 ・委託料 ・イベント利用料

出典：インタビュー調査結果に基づき国土交通政策研究所作成

主な事業資金として、民間事業者からは自己資金（5 者）や出店料・利用料（5 者）、管理費・委託費（5 者）が挙げられた。

計画高水位よりも高い河川敷地上に常設型の施設を設置している事例（ミズベリング信濃川やすらぎ堤、東京ミズマチ、広島市京橋川等）では、事業資金として常設飲食店舗からのテナント料が挙げられており、安定的・固定的に活動資金を確保している。また、河川に隣接するカフェやレストランに河川空間の敷地を貸し出している事例（名古屋市堀川、広島市京橋川）では、スペース賃料を徴収しており、こうした資金も固定的な活動資金となっている。

河川空間に屋外広告の掲示スペースを設け、広告費を事業資金として徴収している事例もあった（とんぼりリバーウォーク）。

道路の活用事業と同様に、他のエリアマネジメント事業からの収入（広告収入など）を河川活用事業の資金に充てている民間事業者もいた（（一社）大崎エリアマネジメント、（一社）二子玉川エリアマネジメント）。

河川敷地占用料は、10 事業者中 8 事業者が減免と回答しており、うち 6 事例が免除されていた。



写真 7-2 河川空間の活用

左 : 東京ミズマチの飲食店舗群。鉄道高架下の土地の一部は、墨田区が管理する河川空間となっている(東京都墨田区・2023 年 12 月)

中央・右: 堀川の様子。飲食店舗が堀川沿いに整備された遊歩道にテラス席を設置。飲食店舗はスペース賃料としてテラス利用料を民間事業者に支払う(愛知県名古屋市・2024 年 2 月)

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(撮影日は各写真のかっこ内参照)

(3) 公園活用における整備費及び事業資金の確保手法の実態

表 7-3 は、インタビュー結果に基づき、Park-PFI 制度に基づく公園活用の取組について、①活用事業名・事業者名、②事業期間、③整備費の調達手法、④主な活用内容、⑤主な事業資金の 5 つの観点から整理したものである。

表 7-3 Park-PFI 事業者の活用内容と主な事業資金

対象 エリア	事業名(公園)／ 事業者名	事業期間	整備費	主な活用内容	主な事業資金
東京都 新宿区	SHUKNOVA(新宿中央 公園)／ 新都市ライフホールディ ングス	20 年	・自己資金	・カフェ・レストラン ・イベント (マルシェ、ヨガ、ワーク ショップ等)	・自己資金、 ・テナント賃料
岐阜県 各務原 市	KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE(学びの 森各務原市民公園)／ 飛驒五木(株)	20 年	・自己資金 ・補助金 ・銀行融資	・カフェ・飲食店 ・木育施設 ・イベント(キッチンカ ー、焚火等)	・入場料 ・テナント賃料
愛知県 名古屋 市	Hisaya-odori Park(名 古屋久屋大通公園)／ 三井不動産(株)	20 年	・非公表	・テナント ・イベント (スポーツ観戦、マルシ ェ)	・自己資金 ・商業施設からのテナ ント賃料、 ・イベント収入

対象 エリア	事業名(公園)／ 事業者名	事業期間	整備費	主な活用内容	主な事業資金
和歌山 県和歌 山市	和歌山本町公園／ (株)紀州まちづくり舎	10 年	・自己資金	・レストラン ・イベント (ワークショップ等)	・自己資金 ・不動産賃貸収入 ・管理手数料、等
広島県 福山市	中央公園 Park-PFI(中 央公園)／ 中央公園 Park-PFI コン ソーシアム	20 年	・自己資金	・レストラン ・イベント(ワークショッ プや飲食店出店)	・テナント賃料 ・イベント収入
千葉県 木更津 市	鳥居崎海浜公園／大 和リース(株)	20 年	・自己資金 ・特定公園補 助金	・テナント ・イベント (飲食店出店)	・テナント賃料 ・イベント収入
福岡県 福岡市	天神中央公園西中洲エ リア(天神中央公園)／ 福岡県営天神中央公 園西中洲エリア再整備 事業共同体	20 年 (10 年目に更 新)	・非公表	・テナント ・イベント(フラワーフェ ス)	・テナント賃料

出典：インタビュー調査結果に基づき国土交通政策研究所作成

Park-PFI 制度は、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度であるため、Park-PFI 事業者には施設整備から事業期間終了後の解体費用を含めた資金調達が必要となる²⁶⁶。

ほとんどの事業者は、整備費を自己資金により確保しているが、金融機関からの融資を受けている事例（KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE）や補助金を組み合わせている事例（KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE 及び鳥居崎海浜公園）もみられた。

施設整備後の事業資金としては、全ての事業者がテナント賃料やイベント収入を挙げている。公園の場合、道路や河川と異なり、カフェやレストランなど収益性のある常設店舗を公園内に設置できるため、公園の活用それ自体から固定的な資金を安定的に確保することができる。

道路や河川と同じく、エリアマネジメント事業から事業資金を確保している民間事業者もみられた（(株)紀州まちづくり舎）。

²⁶⁶ 国土交通省都市局公園緑地・景観課（2023）「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」p.20。あわせて第2章第3節も参照のこと。



写真 7-3 Park-PFI 事業者による公園の活用

左・中央:新宿中央公園 SHUKUNOVA の様子(東京都新宿区・2023 年 8 月)

右 : 名古屋市久屋大通公園の様子(愛知県名古屋市・2024 年 2 月)

出典:いずれも国土交通政策研究所撮影(撮影日は各写真のかつこ内参照)

(4) 資金調達手法に着目した実際の活用事例

表 7-4 は、第 6 章において紹介した活動資金の確保手法が実際にどの程度活用されているのかインタビュー結果に基づき整理したものである。活用実績が多い活動資金の確保手法については代表的な事例を抜粋した。

公園の活用では、金融機関からの融資を事業資金として確保している事例があった(KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE)。

クラウドファンディングは、道路及び河川の活用利用されており、コンテナハウスの整備費やストリートファニチャーの設置費用(いずれも神戸市三宮中央通り)、イベント費用の確保(二子玉川 Mizube Fun Base)に用いられていた。クラウドファンディングを利用した事業者からは、クラウドファンディングによる宣伝効果を期待していたという意見があった(神戸市三宮中央通り)。

ソーシャル・インパクト・ボンドについては、今回インタビュー調査を実施した事例の中に、活用事例は見られなかった。

BID については、大阪市において大阪版 BID 制度及び日本版 BID 制度の活用が見られた。

広告事業においては、広告収入を活動資金の一部に充てている事例も見られた。事業傾向としては、道路及び河川の公共空間活用事業の一部として実施しているものと、その他のエリアマネジメント事業の一つとして行われているものの 2 つの傾向があった。

行政による支援としては、道路及び河川においては道路占用料や河川敷地占用料の減免措置は多数の事例で行われており、その他補助金や管理費を活用している事例があった。管理費については、指定管理者制度に限らず、地方公共団体とエリアマネジメント団体との協定に基づき支払われている事例もあった。

表 7-4 資金調達手法に着目した実際の活用事例の整理

資金調達手法・運営資金確保手法	実際の活用	
銀行等金融機関による融資	【公園】KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE(各務原市)	
クラウドファンディング	【道路】コンテナハウスやストリートファニチャーの設置(神戸市・三宮中央通)	
	【河川】イベント費用(世田谷区・二子玉川 Mizube Fun Base)	
ソーシャル・インパクト・ボンド	* インタビュー調査事例に該当なし。	
負担金制度(BID)	【エリアマネジメント】 ・うめきた再開発先行地区(大阪市・大阪版 BID) ・大阪市大阪駅周辺(大阪市・日本版 BID)	
広告収入	【エリアマネジメント】 ・うめきた再開発先行地区(大阪市) ・(一社)大崎エリアマネジメント(品川区) ・(一社)二子玉川エリアマネジメント(世田谷区) ・札幌市大通(株)(札幌市)	
	【道路】デジタルサイネージ(中央区・日本橋室町)	
	【河川】道頓堀川のパネル広告(大阪市・とんぼりリバーウォーク)	
行政による支援 (補助金、管理費等、 占用料の減免)	補助金	【道路】 ウッドデッキの整備費(福山市・福山駅前 アイネスフクヤマ東側歩道活用) 【公園】 施設整備費(各務原市・ KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE)など。
	管理費等	【エリアマネジメント】 行政との協定(品川区・大崎 エリアマネジメント)など。 【河川】 指定管理者制度(三条市・三条市かわま ち交流拠点施設) 【公園】 指定管理者制度(名古屋市・久屋大通公 園)
	占用料	【道路・河川】占用料の減免事例多数

出典：インタビュー調査に基づき国土交通政策研究所作成

第3節 事例紹介

インタビュー調査事例のうち、第4章において紹介した事例、地方における活用事例及び事業資金の確保手法に特徴がみられた事例について、特に事業資金の確保手法及び事業の収支構成に着目し、事業概要を整理するとともに、イベント1回あたりの開催にどれくらい費用がかかるのかイベント等の開催にかかるコストを紹介する。

(1) 道路活用

1 グリーン大通り(東京都豊島区)

① 事業概要

事業名	グリーン大通り
所在地	東京都豊島区南池袋2丁目28 五差路から環状5の1号線までの歩道部(北側・南側) グリーン大通りと南池袋公園を結ぶ歩道部(西側のみ) 
占用主体	グリーン大通りエリアマネジメント協議会
主たる利用者	・様々な来訪者 ・活用事業者も占用主体と同じ
指定日	・国家戦略特区指定日: 2016年4月(区域計画変更: 2019年9月) ・活用開始時期: 2017年
主たる事業内容	IKEBUKURO LIVING LOOP(マルシェイベント)
関連事業	特になし
実施に至る経緯	・2014年3月に区が策定した「現庁舎周辺まちづくりビジョン」の実現に向けて、区によるオープンカフェ社会実験を2014年から実施。 ・2015年11月にグリーン大通りエリアマネジメント協議会(GAM)が立ち上がり、国家戦略道路占用事業により、マルシェ開催等、公共空間の有効な活用を進めている。
事業資金の確保	・補助金や助成金(区からの委託料) ・イベントの開催など公共空間活用による利益
収入(年間)	・区からの委託料(約7割) ・マルシェ実施時の周辺企業の宣伝協力やマルシェ出店料(約3割)
支出(年間)	賑わい創出イベント経費や運営費等
今後取り組みたいこと	・マルシェ開催時のみならず、日常でのグリーン大通り利用者の増加 ・グリーン大通りを中心とした池袋エリアの回遊性の向上

②イベント開催にかかる経費

主なイベント	IKEBUKURO LIVING LOOP
開催日	2023 年 5 月 6 日、7 月 1 日(雨天中止)、9 月 2 日、11 月 3 日～5 日
イベント内容	グリーン大通沿いにマルシェ(40 店舗/日)やキッチンカーの出店
参加者数	来店人数と通過人数から推計すると約 1 万 8 千人から 2 万人くらい
開催に要した費用とその内訳	750 万円相当
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	出店者の調整、関係機関との調整、当日の運営
関係機関等との調整に要した事項	・1 イベントあたり、交通管理者(警察)との調整は 2 日×1 人、道路管理者(区)との調整 1 日×1 人、保健所に対して、2 日×1 人程度 (ただし、事業内容が新規の場合は、5 日×1 人程度を想定)
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	特になし
運営資金の確保方法	・区からの委託料(500 万円) ・その他(出店料、協賛金等:250 万円相当)
行政機関からのサポートの有無	・11 月のマルシェでは、夜間警備が必要となり、警備費用は区が負担 ・グリーン大通りに面する居住者との調整 ・その他、事業運営について相談・連携
同様のイベントやその他のイベントの実施頻度	・ストリートファニチャーの設置(2021 度から社会実験として仮設) ・ストリートキオスク(清掃作業を含めたストリートファニチャー1 箇所での飲食物販の出店)の実施(2 ヶ月程度)



写真 7-4 グリーン大通りの様子

左:ストリートファニチャー(2022 年 8 月)、右:ストリートキオスク(2023 年 11 月)

出典:いずれも国土交通政策研究所撮影

2 花園町通り(愛媛県松山市)

① 事業概要

事業名	花園町通りの活用
所在地	松山市花園町通り 南堀端交差点から千舟町交差点まで 
占用主体	花園みんなで創るプロジェクト
主たる利用者	様々な来訪者
指定日	・松山市都市整備部との歩道使用に係る管理協定 ・活用開始時期:2017年9月
主たる事業内容	花園みんなで創るプロジェクト まつやま花園日曜日
関連事業	特になし
実施に至る経緯	・新型コロナウイルスの感染拡大により地元商店街店舗が倒産の状況となり、特に飲食店舗は危機的な状況にあった。整備後にイベント開催はしていたが、更に地元密着で地元店舗の事業継続につながるプランが必要となり、地元店舗と連携推進した事業開催となった。
事業資金の確保	・補助金や助成金(松山市商店街等需要喚起支援事業補助金) ・出店参加費 ・イベントの開催など公共空間活用によって得た利益
収入(年間)	・イベント出店参加費 50% ・市補助金 50%
支出(年間)	・人件費交通費:20% ・施設の維持管理費:20% ・イベント経費:60%
今後取り組みたいこと	・地元商店街の事業継続と事業向上、中心部賑わい創出にて集客効果、地元店舗を知ってもらうための発信力(ホームページ、SNS)、商店街の質の向上のためのイベント開催、地域の機能強化と外部連携、これらを実現するために必要な中長期目標、行動計画(アクションプラン)の作成と実施

②イベント開催にかかる経費

主なイベント	花園みんなで創るプロジェクト まつやま花園日曜市
開催日	2020 年 9 月～(毎月第 4 日曜日に開催)
イベント内容	40 出店程度
参加者数	1 日 3,000～6,000 人程度
開催に要した費用と その内訳	年間 220 万円程度
イベントの開催に際し て費用や人員等の負 担が多い事項	毎月の出店者の事前調整・配置、関係機関等の調整、当日の運営スタッフの手配
関係機関等との調整 に要した事項	・警察と松山市申請に毎月担当者 1 名が 1 日程度 ・保健所申請に担当者 1 名が半日程度。
関係機関等との調整 において行政から要 請された内容のうち、 経費に大きく影響した 内容やその負担規模	・準備及び運営スタッフのほとんどがボランティアであり、交通誘導員ボランティアスタッフで交通費のみ定額支出。
運営資金の確保方法	・行政からの補助金 ・出店料 ・協賛金
行政機関からのサポ ートの有無	・松山市産業経済部地域経済課からの松山市商店街等需要喚起支援事業補助金 ・松山市都市整備部都市生活サービス課設置のアーバンデザインセンターの協力
同様のイベントや その他のイベントの 実施頻度	・花園東通り美化部を設置し商店街組合役員による月 1 回の歩道清掃活動



写真 7-5 まつやま花園日曜市の様子

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2022 年 10 月)

3 アイネスフクヤマ東側歩道部分の活用(広島県福山市)

① 事業概要

事業名	アイネスフクヤマ東側歩道部分の活用
所在地	アイネスフクヤマ前の北交差点から南交差点前まで 
占用主体	福山駅前開発株式会社
主たる利用者	・様々な来訪者 ・活用事業者も占用主体と同じ
指定日	・国家戦略特区指定日: 2020 年 12 月 21 日 ・活用開始時期 : 2021 年 5 月
主たる事業内容	OPEN STREET FUKUYAMA
関連事業	特になし
実施に至る経緯	・2015 年に、商工会議所専務理事と大型商業施設や駅ビル、ホテルを含めた歩道空間活用の開催した勉強会がきっかけ。福山市立大学の研究室の協力もあり社会実験を始めた。2020 年 12 月の国家戦略特区を受け、コンテナハウスやウッドデッキの設置を行った。
事業資金の確保	・ウッドデッキの設置については、林野庁の補助金(最大 3,000 万円)を活用 ・それ以外はキッチンカーやコンテナハウスの賃料
収入(年間)	・キッチンカー、コンテナハウスの賃料 (それぞれ 1 台ずつ、どちらも売上げの 10%)
支出(年間)	・椅子の交換、ウッドデッキの維持修繕 ・コンテナの確認申請費
今後取り組みたいこと	・広告収益確保のためのデジタルサイネージの設置 ・大型バス乗り場からウッドデッキへのアクセス改善 ・夜間の飲食活用

②イベント開催にかかる経費

主なイベント	OPEN STREET FUKUYAMA
開催日	2023 年 10 月 7 日～8 日（直近の開催。年 2 回開催）
イベント内容	飲食店や雑貨店など、30 店舗が出店したイベント
参加者数	約 5,000 人が来場
開催に要した費用と その内訳	イベントの予算は 210 万円
イベントの開催に際し て費用や人員等の負 担が多い事項	イベント開催にあたっての警察協議
関係機関等との調整 に要した事項	交通整備員は、10 名程度の配置で当初は費用もかかったが、現在は時給 1200 円 程度で学生によるバイトでカバーしている。
関係機関等との調整 において行政から要 請された内容のうち、 経費に大きく影響した 内容やその負担規模	特になし
運営資金の確保方法	各店舗から売上のうち 10%を徴収
行政機関からのサポ ートの有無	特になし
同様のイベントや その他のイベントの 実施頻度	イベントの開催と合わせて、駐車場無料化の社会実験の実施



写真 7-6 アイネスフクヤマ東側歩道の活用の様子
（左・ウッドデッキ、右・コンテナハウスの様子）

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 1 月）

(2) 河川活用

1 Mizube Fun Base(ミズベファンベース)事業(東京都世田谷区)

① 事業概要

事業名	Mizube Fun Base(ミズベファンベース)事業
所在地	東京都世田谷区鎌田一丁目地先 (区立兵庫島公園内) 
占用主体	一般社団法人二子玉川エリアマネジメント
主たる利用者	様々な来訪者
指定日	指定日: 2021 年 2 月 5 日
主たる事業内容	屋外広告事業、河川敷事業、公益還元事業(橋脚の落書き落とし、野川ベースの整備、マルタウグイ産卵環境づくり等) 等
関連事業	特になし
実施に至る経緯	2015 年 団体発足。事業の検討会を開始 2016 年 水辺公共空間でのキッチンカーによる社会実験を実施 2017 年 水辺活用の提案として「二子玉川水辺茶会」を開始 2020 年 2 月 都市再生推進法人として指定 2020 年 10 月 都市再生整備計画(二子玉川駅周辺地区)の策定 2021 年 2 月 河川のオープン化区域に指定 2021 年 7 月 都市再生整備計画の事業「Mizube Fun Base」を開始
事業資金の確保	・会費 90 万円、寄付金 25 万円、屋外広告やイベントの開催など公共空間活用によって得た利益が 719 万円、その他(視察等)で 29 万円(2022 年度) ・会費は、玉川町会、東急と東神開発(玉川高島屋 S・C)が同額拠出 ・キッチンカー収入には、キッチンカー業者を通じてのあっせんによる出店と地元業者の直接出店で、エリマネ団体側の取り分が違う。月収入は1~3 万円程度
収入 (2022 年度)	・全体で約 600 万円(内訳: 会費 10%、広告収入 80%、河川敷事業収入 4%、寄付金 3%、その他視察等 3%)
支出 (2022 年度)	・全体で約 400 万円強(内訳: 一般経費 42%、屋外広告事業 3%、河川敷事業 14%、公益還元事業 30%、法人税 6%、その他 5%)
今後取り組みたいこと	・今は川中心の活動だが、二子玉川の街を更に良くしたいと思っている地域の方々などと共に、活動を活性化させていきたい。 ・広告事業以外の安定した収入源を探していきたい。

②イベント開催にかかる経費

主なイベント	Mizube Fun Base Week2022
開催日	2022 年 10 月 3 日～2022 年 10 月 9 日
イベント内容	河川敷への可動式拠点設置実験 (毎回キッチンカーの出店があってもコミュニティができないため、拠点の設置実験として河川敷に、インフォメーションセンター代わりにトレーラーハウスを 1 週間置いた。)
参加者数	約 250 名
開催に要した費用とその内訳	・イベント開催費(企画・運営)94 万円 ・広報費用(クラウドファンディング手数料・リターン品手配・イベント広告)45 万円
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	・資金の調達(クラウドファンディングの実施)、イベント企画、当日の運営 ・事業に約 100 万円必要だったため、CAMPFIRE でクラウドファンディングを実施 ・クラウドファンディングは、HP や Facebook、インスタグラム等で告知した結果、127 万円の資金が集まった。支援者は企業、住民は、知り合いが多かった。
関係機関等との調整に要した事項	京浜河川事務所との調整に担当者 1 名が 3 日程度
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	・拠点設置実験をするにあたり浸水域のため拠点は可動式(トレーラーハウス)で企画する必要があった。
運営資金の確保方法	クラウドファンディング
行政機関からのサポートの有無	許認可手続きの相談のしやすさ
同様のイベントやその他のイベントの実施頻度	①Mizube Fun Base 事業 ・キッチンカー営業 4～11 月毎週土日祝日 ・スペースレンタル 月 1 回程度 ※昨年実績 ・アウトドアオフィスミーティングスペースの販売 9～10 月月数回 ※2022 年度実績 ②かわのまちアクション ・在来魚(マルタウグイ)の産卵環境づくり年 1 回 ・野川ベース整備 年 2 回 ・国道 246 号橋脚壁面落書き消しと活用 年 1～2 回



写真 7-7 Mizube Fun Base の様子

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2023 年 9 月)

2 とんぼりリバーウォーク(大阪府大阪市)

①事業概要

事業名	とんぼりリバーウォーク
所在地	浮庭橋～日本橋の間の両岸 
占用主体	南海電気鉄道株式会社
主たる利用者	様々な来訪者
指定日	指定日:2012 年 4 月 1 日
主たる事業内容	イベント事業、遊歩道の清掃・警備事業等
関連事業	特になし
実施に至る経緯	・当初は社会実験という形で第三セクターにより始動(2011 年 3 月終了) ・2012 年に公募開始され、難波駅(ターミナルビル)周辺の地元貢献と、地域の後押しの声もあり応募 ・公募開始の直前にミナミのエリマネ団体を南海電鉄が中心となって地域と立ち上げた。
事業資金の確保	・自己資金、大阪市からの受託料、公共空間活用によって得た利益(遊歩道利用料、イベント利用料、広告) ・受託料は、年度が終わって書類審査を経てから約 1 年遅れで入金、イベント収入も事後支払いとなることから、事業資金は基本的に南海電鉄の自己資金で運用
収入 (2022 年度)	・2022 年度は、全体収入で 5,700 万円程(税別)(大阪市から委託料(維持管理、警備清掃)約 55%、川沿いの飲食店の遊歩道利用料が約 15-16%、なにわ筋線の工事営業補償(遊歩道に入っており一部使用できないため)約 14%、広告約 10%、イベント約 5%) ・一番目立つグリコの看板の下に広告枠を持っている。
支出 (2022 年度)	・遊歩道の清掃・警備委託費約 44-45%、人件費(2 名分)約 35%、イベント時の現場管理会社への委託費約 10%、イルミネーションなどに約 8~10% ・人件費は南海電鉄からの給料として支出。支出の構成で事業費としてとんぼりリバーウォークの部門(とんぼりリバーウォーク事業)での運営費用として南海電鉄から支出(道頓堀運営利用管理委託)
今後取り組みたいこと	・インバウンド来訪者が約 9 割なので、彼らがクルーズ船以外でも楽しんでもらえるよう意識 ・工事を実施する駅前広場が完成したら道頓堀を含めて周遊性を高めたい。

②イベント開催にかかる経費

主なイベント	とんぼりアイドルフェスや映画・新曲のPRイベント、地域による万灯祭など
開催日	イベントごとに異なる
イベント内容	イベントごとに異なる
参加者数	イベントごとに主催者が把握
開催に要した費用とその内訳	イベントごとに主催者が把握
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	・イベント開催時に現場管理会社に委託するため、委託料を支払うが、それ以外の費用はイベント主催者が負担する。 ・光使用時は、主催者が船の運航調整をする。 ・水面利用時は、遊覧船やクルーズ船使用の運行コントロールも主催者が行う。他のクルーズ船の運行を止めるため、営業補償も必要となる。
関係機関等との調整に要した事項	・イベントごとに主催者が調整
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	・2018年～2019年が最盛期でアイドルイベントが活発となり周辺から騒音の苦情があったため、開催場所の変更や回数の抑制で対応 ・遊歩道で見学者の誘導は当日で対応できるよう主催者が要員を配置、現場管理をするよう主催者に対して指導 ・橋(上)の管理は管理外なので最低限の誘導。ごみを川に投げ捨てないなどの声掛けをすること、遊歩道上での観覧は人が通れるスペースを確保することを主催者に対して指導
運営資金の確保方法	・イベント開催費は主催者が負担 ・主催者は、とんぼりリバーウォークに対して、遊歩道・水面の利用料を支払う。地域のイベントの場合、利用料を低く設定 ※遊歩道の利用料(利用面積に次の価格を乗じて算出) 平日: 600円/日・m ² (税抜)、休日: 800円/日・m ² (税抜)
行政機関からのサポートの有無	・警察とは、イベント・ロケ撮影時に所轄署に申請書を出している。普段から連携
同様のイベントやその他のイベントの実施頻度	・大きなイベントとして、映画・新曲のPRでスターが船で登場するのが、多ければ年5～6件



写真 7-8 とんぼりリバーウォークとイベント開催時の様子

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2023年10月)

3 広島駅×猿猴川プロジェクト(広島県広島市)

①事業概要

事業名	広島駅×猿猴川プロジェクト
所在地	駅西高架橋から猿猴橋間の左岸(広島駅前「川の駅」(Cエリア)及び駅西高架橋下流側の駐輪場跡地(Aエリア)) ※河川占用はCエリアのみ。Aエリアは将来的には公園となる暫定用地。 
占用主体	・占用主体: 広島駅周辺地区まちづくり協議会 ・活用事業者: 占用主体のほか、使用者
主たる利用者	様々な来訪者
指定日	指定日: 2021年5月26日
主たる事業内容	イベント事業、維持管理事業等
関連事業	特になし
実施に至る経緯	・広島の特徴である川を広島駅周辺エリアの資源として生かし、地区の賑わいづくりや回遊性の向上につなげたいという課題認識があり、占用主体の公募に手を挙げた。 ・公募は2022年1月、事業開始は同年3月
事業資金の確保	【河川空間の活用のための事業資金】 ・広島市委託料 ・イベントの開催など公共空間活用によって得た利益(利用料収入) ・自己資金
収入 (2022年度)	利用料収入(スペース賃貸の一般事業・維持管理費に充当): 2万円、広島市からの委託料(イベントなど主催事業等に充当): 320万円
支出 (2022年度)	主催事業経費: 300万円(外部委託)、河川占用料: 10万円(Cエリアのみ)、事務費等: 10万円、維持管理費: 2万円(利用料収入を充当)
今後取り組みたいこと	・利用者の発掘による維持管理費の確保。飲食だけではなく使い方、例えばヨガ教室、ドッグランなどコミュニティ的な利用ニーズもあるのではないかな。 ・日常的に観光客や外国人が多いが、新幹線の待ち時間に河川利用している人が多く、そのような方々にカフェなどの時間が過ごせる場があればよいかなと思う。 ・リバーフロントエリアは川に向かって広告は一切出せないが、広告事業なども工夫して考えていきたい。

主なイベント	RIVER「みんなの」Session !
開催日	2023 年 10 月 22 日（今年度は 5 回）
イベント内容	マルシェ(出店者数 12 店舗)
参加者数	約 960 人(推計)
開催に要した費用と その内訳	主催事業の年間(5 回程度)を通じた費用:約 150 万円 (内訳) ※本イベント以外の費用を含む 河川占用料(C エリア):10 万円、イベント企画運営費:55 万円、社会実験実施費(A エリア):20 万円、広報費:20 万円、効果検証費:23 万円、諸経費 22 万円
イベントの開催に際し て費用や人員等の負 担が多い事項	イベントの企画・運営(運営会社に委託)
関係機関等との調整 に要した事項	・河川管理者、公園管理者には情報提供のみ ・保健所への申請は運営会社が実施
関係機関等との調整 において行政から要 請された内容のうち、 経費に大きく影響した 内容やその負担規模	特になし
運営資金の確保方法	行政からの委託料、協議会自己資金
行政機関からのサポ ートの有無	主催事業に係る業務委託
同様のイベントや その他のイベントの 実施頻度	みんなのマーケット(年間 5 回程度)、みんなのキオスク(年間 3 回程度:100 人規 模)、清掃活動(月 1 回)、草刈り(年 4 回)、活用方策検討社会実験(年 1~2 回程 度)

(3) 公園活用

1 鳥居崎海浜公園(千葉県木更津市)

① 事業概要

事業名	鳥居崎海浜公園整備・管理運営事業
所在地	鳥居崎海浜公園(千葉県木更津市富士見三丁目5番) 
公園管理者	木更津市
事業者(代表企業)	大和リース株式会社
主たる利用者	様々な来訪者 活用事業者は飲食店の出店事業者(大和リース(株)がテナント誘致)。
供用開始時期	2022年3月
主たる事業内容	飲食店3店舗の管理・運営
関連事業	広場の維持管理(木更津市からの業務委託)
実施に至る経緯	・木更津市のパークベiprojectにて、市内の公園を順次再整備していく旨の方針が示されており、鳥居崎海浜公園が同プロジェクトの先駆けとなる事業となっていた。 ・今後の木更津市の公園事業において優位性をもって取り組めるのではと考え、公募に参加した。
事業資金の確保	・自己資金 ・補助金(特定公園整備に係る木更津市の負担金)
収入 (2022年度)	・テナント収入(99%) ・イベント収入(1%)
支出 (2022年度)	・施設の維持管理費(地代・減価償却費・火災保険料・水光熱費)(62.8%) ・その他原価(27.2%) ・イベント経費(10%)
今後取り組みたいこと	・海鮮やペットをテーマとした地域イベントの継続、発展 ・行政イベントとの連携強化(花火大会、潮干狩り等) ・海洋資源を保全するような事業等、環境に配慮した事業への取組

② イベント開催に係る経費

主なイベント	木更津みなと口海鮮フェス
開催日	2022 年 10 月
イベント内容	・地元の店舗 8 店（2 社がテナント企業、6 社が地元の周辺店舗）が出店し、各店舗オリジナルの海鮮丼を企画・販売するイベントを開催。有名人とのコラボカフェとの相乗効果もあり、販売した 1,200 食が完売する売れ行きだった。 ・木更津市の地域通貨であるアクアコイン（君津信用金庫）を使用可能とした。
参加者数	1,200 人以上
開催に要した費用とその内訳	・テナントの店舗内を利用した為、出店ブースやキッチンカー等に関する費用なし。 ・告知用チラシ、公園内に設置したのぼり旗等の費用負担が生じた。
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	・公園の活性化を目的としたため、各テナントへの支払いやテナントからの出店料はなし ・イベント人員は出店したテナントの従業員からフォロー
関係機関等との調整に要した事項	キッチンカーを出店したかったが、保健所の許可が下りず断念した。
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	・公園での食品販売にあたり、保健所の許可が厳しかった。 ・海鮮をテーマとしたイベントだったが、食品の外部への持ち出し及び現場での調理ができなかったため、各企業で調理しパッケージ包装まで行った商品を販売した。 ・完成した商品の配達等の経費負担が増えた。
運営資金の確保方法	自己資金
行政機関からのサポートの有無	サポート有。公共施設や駅でのポスター掲示等、告知の許可をいただいた。
同様のイベントやその他のイベントの実施頻度	・1 か月に一度、ハンドメイドマルシェを開催 ・毎回 10～20 店舗が出店



写真 7-9 鳥居崎海浜公園の様子

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 5 月）

2 学びの森(岐阜県各務原市)

① 事業概要

事業名	KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE
所在地	学びの森、各務原市民公園(岐阜県各務原市那加雲雀町 30 番 1) 
公園管理者	各務原市
事業者(代表企業)	各務原学びの森株式会社(SPC)
主たる利用者	KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE 利用者:子育て世代 イベント時:様々な来訪者 活用事業者である飛騨五木(株)、一般社団法人かかみがはら暮らし委員会(SPCの協力会社)が施設の管理運営、イベントの企画等を実施
供用開始時期	2021 年 3 月
主たる事業内容	KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE(木育施設、飲食店 3 店舗)の管理・運営
関連事業	イベントの企画・実施
実施に至る経緯	・各務原市を拠点に活動している一般社団法人かかみがはら暮らし委員会から、近隣で木育施設を運営している飛騨五木(株)へ声がかかったことがきっかけ ・市が公募前(2019 年 9 月)に実施した社会実験では、暑さの影響でキッチンカーの売上が伸びなかったことを踏まえ、木育施設の提案を考案
事業資金の確保	・銀行の融資 ・補助金(特定公園整備に係る各務原市の負担金)
収入 (2022 年度)	・木育施設の入場料収入(ほとんどの割合) ・テナント収入(一部)
支出 (2022 年度)	・維持管理費(人件費・備品代)(ほとんどの割合) ・公園使用料(一部)
今後取り組みたいこと	・「まちのハブ」として、地域とつながり賑わいを生み出すため、幅広い年齢層に向けた周知やイベントの開催。古本市のような夜間利用等を検討

② イベント開催に係る経費

主なイベント	park door 2023
開催日	2023 年 4 月 1 日(土)、2 日(日)
イベント内容	・焚き火ナイト ～薬草を詠そう～: 出店数 6 店舗(4 月 1 日) ・お菓子なマルシェと森のお茶会: 出店数 11 店舗、音楽ライブ・ワークショップ 2 回実施(4 月 2 日)
参加者数	約 2,500 人
開催に要した費用と その内訳	・イベント開催費用: 非公表(内訳: 企画・準備に係る人件費、イベント物品の購入等) ・焚き火ナイト: 参加費無料。イベント経費は事業者負担で実施 ・お菓子なマルシェと森のお茶会: 市の補助金
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	・イベント開催にあたっての負担: 各出店者との調整、会場装飾における費用、イベント運営における公園や近隣住民への配慮 ・イベントの企画は、かかみがはら暮らし委員会が 3~4 割、飛騨五木が残りを担当 飛騨五木の担当分のほとんどは地域の人たちのアイデアをもとにした。
関係機関等との調整 に要した事項	・消防署、警察署への届出の提出(1 名/日) ・行政(河川公園課)への公園使用手続き(1 名/日)
関係機関等との調整 において行政から要 請された内容のうち、 経費に大きく影響した 内容やその負担規模	・宿泊イベントを開催しようとした際は、公園がキャンプサイトという扱いになってしまうという理由で、市から許可されなかった。
運営資金の確保方法	・木育施設の入場料 ・公園で開催するイベントは無料で参加可能
行政機関からのサポ ートの有無	・「お菓子なマルシェと森のお茶会」は市主催の「桜まつり」と同時開催だったため、補助金が出ている。 ・臨時の駐車場として、近隣の小学校を利用させてもらっている。
同様のイベントや その他のイベントの 実施頻度	・古本市、俳句や日本画のイベント等、地元の大人向けのイベントを開催



写真 7-10 KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE の様子

いずれも国土交通政策研究所撮影(2024 年 2 月)

3 県営天神中央公園(福岡県福岡市)

①事業概要

事業名	県営天神中央公園 西中洲エリア(ハレノガーデン)
所在地	県営天神中央公園(福岡県福岡市中央区西中洲 6-36) 
公園管理者	福岡県
事業者(代表企業)	・Park-PFI: 福岡県営天神中央公園西中洲エリア再整備事業共同体(代表企業: 西日本鉄道株式会社) ・指定管理者: 株式会社日比谷アメニス(西中洲エリア、天神エリアどちらも管理の対象)
主たる利用者	様々な来訪者
供用開始時期	・Park-PFI: 2019 年 8 月
主たる事業内容	・Park-PFI: ハレノガーデン(4 店舗)の管理・運営 ・指定管理者: 天神中央公園(ハレノガーデン、貴賓館以外)の管理・運営・イベント企画
関連事業	・指定管理者: 他社による持ち込みイベントに係る行政への申請業務の支援
実施に至る経緯	・Park-PFI: 2016 年から事業に携わっている福岡市水上公園と併せて本公園の管理・運営をすることで、天神周辺の活性化に寄与すると考え、公募に参加 ・指定管理者: これまで受託実績のなかった九州エリアの指定管理に参画することで、全国展開を図るためのきっかけとすることを目的に、公募に参加
事業資金の確保	・Park-PFI: 自己資金 ・指定管理者: 自己資金(芝刈り機や作業用具の購入)、福岡県からの指定管理料
収入 (2022 年度)	・Park-PFI: テナント収入(100%) ・指定管理者: 指定管理料(90%)、自主事業(5%)、持ち込みイベント業者の電気使用料(5%)
支出 (2022 年度)	・Park-PFI: 減価償却費、公園使用料、休養施設の固定資産税、広告費 ・指定管理者: 維持管理費(98%)、イベント経費(2%)
今後取り組みたいこと	・Park-PFI: ハレノガーデン、シブスガーデン(福岡市水上公園)を活用し、天神エリアの魅力を高めていきたい。 ・指定管理者: 自主事業のイベント実施していきたい。イベント開催と緑の維持との両立

② イベント開催にかかる経費

主なイベント	天神秋桜ウィーク(Park-PFI 事業者参画のイベント)
開催日	2020 年 11 月 7 日(土)～16 日(月)
イベント内容	・コスモスの花 2 万鉢を天神中央公園貴賓館前と福岡市水上公園に設置し、花のある空間を楽しんでもらうイベント ・キッチンカーの出店やスポンサー企業による花の撮影教室等のイベントも開催
参加者数	約 30,000 人
開催に要した費用とその内訳	・花代、鉢代 ・協賛金
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	・スポンサー企業からの協賛金集め
関係機関等との調整に要した事項	特になし
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	・福岡県からイベントを開催して欲しいという要請の元、福岡市も巻き込んで実施したプロジェクトだったため、行政の協力は得られた
運営資金の確保方法	協賛金
行政機関からのサポートの有無	福岡県、福岡市の後援
同様のイベントやその他のイベントの実施頻度	・クリスマスアドベント(2023 年 11 月～12 月) ・イルミネーションの点灯(天神中央公園) ・サンタの置物を多数設置(貴賓館前)



写真 7-11 天神中央公園(西中洲エリア)の様子

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2024 年 1 月)

第4節 小括

インタビュー調査結果に基づき把握した事項を①公共空間活用ごとの活動資金の確保手法の特徴及び②事業資金の確保手法の利用状況の2点から整理した。

(1) 公共空間活用ごとの活動資金の確保手法の特徴

道路、河川及び公園の公共空間活用においてほとんどの事例が複数の手法を用いて活動資金を確保していた。

公園の場合、Park-PFI 制度に基づく施設整備後の活動資金の確保手法として、全ての事例がテナント料やイベント収入を挙げていた。公園内では、カフェやレストランなどの収益性の高い常設施設の設置が可能であるため、事業者は公園の活用それ自体から安定的に固定事業資金を確保することができる。

道路及び河川の場合、公園と比べて常設施設を設置できる場面は限定的であるが、常設店舗を設置している事例やスペース貸しを行っている事例は、テナント料やスペース賃料を事業資金として挙げており、これらは固定的・安定的に活動資金を確保する手段になり得るものである。

また、事例の中には、他のエリアマネジメント事業からの収入を公共空間の活用に充てている事例も見られた。公共空間活用による収入が小さい場合であっても、エリアマネジメント事業と組み合わせることにより、公共空間活用が可能となる手法についても把握した。

(2) 事業資金の確保手法の利用状況

銀行等金融機関からの融資事例は、公園について1事例あった。

クラウドファンディングは、道路及び河川の活用事例において利用されていた。集められた資金は、コンテナハウスの整備費やストリートファニチャーの設置費用、イベント開催費に充てられていた。クラウドファンディングを実際に利用した民間事業者からは、クラウドファンディングが持つ宣伝効果を期待し、利用していたという実態も把握した。

広告収入を活動資金の一部に充てている事例も見られた。広告事業の傾向としては、道路や河川の活用事業の一部として実施しているものと、その他のエリアマネジメント事業の一つとして行われているものの2種類があった。

行政の関与による活動資金の確保手法は様々であるが、行政が民間事業者と一体となって、活動資金の確保に向けた枠組みを構築する BID 制度を活用したまちづくりは、大阪市において2事例あった。BID 制度の下では、徴収された負担金が公共空間活用のための活動原資の一部となっている。

また、道路及び河川の活用では、占用料の減免制度が広く活用されていた。都会の場合、占用料も高額になる傾向があるため、免除によるコスト削減効果が大きくなる。もっとも、地価の高い大都市の場合、1割の道路占用料も高額であるため、民間事業者の中には、1割の道路占用料であっても負担に感じていることを把握した。

第 8 章 活動資金の確保手法に着目した国内事例調査

インタビュー調査の結果を踏まえ、国内における道路、河川及び公園の公共空間活用取組事例のうち、活動資金の確保手法に特徴を有する事例を対象として、地方公共団体の担当者及び公共空間活用に携わる民間事業者等に対して、詳細インタビュー調査及び現地調査を行った。インタビュー調査の概要は表 8-1 に整理したとおりである。

本章では、道路、河川及び公園の各活用事例の取組内容や収支状況、イベント開催にかかるコストについてその実態を紹介するとともに、活動資金の確保手法の特徴に着目して、分析する。

表 8-1 活動資金の確保手法に着目した国内事例調査先一覧

公共空間	事例	インタビュー実施日	インタビュー事業者
河川	新潟県新潟市 信濃川やすらぎ堤	2023 年 9 月 21 日、22 日	新潟市土木部土木総務課、 新潟市都市政策部まちづくり推進課、 (株)スノーピーク、 北陸地方整備局信濃川下流河川事務所
道路	新潟県新潟市 市道南 2-2 号線、 市道南 2-4 号線	2023 年 9 月 21 日	新潟市土木部土木総務課、 新潟市都市政策部まちづくり推進課 万代シティ商店街振興組合
道路	兵庫県神戸市 三宮中央通り	2023 年 10 月 18 日、27 日	神戸市建設局道路計画課 三宮中央通りまちづくり協議会
道路	和歌山県和歌山市 和歌山本町公園	2023 年 10 月 26 日	和歌山市都市建設局都市計画部公園緑地課 紀州まちづくり舎
公園	大阪府大阪市 地域再生エリアマネジメント 負担金制度	2023 年 10 月 16 日、27 日	大阪市計画調整局計画部都市計画課 大阪梅田エリアマネジメント

出典：国土交通政策研究所作成

第 1 節 新潟県新潟市・信濃川やすらぎ堤、市道南 2-2 号線、市道南 2-4 号線

(1)新潟市における公共空間活用の取組

新潟市は、新潟駅、万代、万代島、古町をつなぐ都心軸周辺エリアを「にいがた 2km」と呼び、都心エリア一帯を活力のある地区とすることを目指している。このことは、市の総合計画である「新潟市総合計画 2030」（2023 年度～2030 年度）でも確認されており、人中心のウォークアブルな空間形成に資する環境の整備や良好な景観形成、緑化の推進、水辺空間の魅力創出、公共空間の利活用などの公民連携による取組の推進を通じて、都心軸周辺エリアの魅力と価値向上につなげるとしている²⁶⁷。

地図 8-1 は、「にいがた 2km」圏内での公共空間活用が実施されている箇所をマッピングしたものである。



地図 8-1 にいがた 2km 圏内における公共空間活用の取組実施箇所

出典：国土地理院地図を元に国土交通政策研究所作成

信濃川においては、萬代橋と八千代橋間の堤防「やすらぎ堤」において、河川空間のオープン化が図られている。また、信濃川の萬代橋から下流の港湾区域においても公共空間活用が行われており、例えば、新潟港湾事務所が管理する「万代テラス」では、賑わいの創出に向けた取組が実施されている²⁶⁸。万代地区の道路空間においては、道路法のほこみち制度や国家戦略特別区域法に基づく道路占用許可の特例を活用しながら、マルシェの開催やテラス席の設置などの取組が行われている。

さらに、新潟市では、エリアの魅力や価値を高め、まちに滞在したくなる“人中心の空間づくり”を目指していく社会実験も積極的に行われている。例えば、新潟駅から

267 新潟市（2023）「新潟市総合計画 2030」

<https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/seisaku/seisaku/sogo/sogokeikaku2030/index.files/keikakakuzentai.pdf> (2023年9月6日閲覧) pp.73-75、p.188。

²⁶⁸ 万代テラスでの賑わいの創出に向けた事業については、「万代テラスハジマリヒロバ」

<https://www.bandaiterrace-hajimarihiroba.com/>（2023年10月13日閲覧）参照のこと。

万代方面に向かう東大通では、2023 年 9 月 16 日から 10 月 15 日までの 1 ヶ月間、車線規制時の影響や利活用について検討する「東大通みちばたりビング」が開催されていた²⁶⁹。

次項では、新潟市で展開される様々な公共空間活用の取組のうち、河川空間・道路空間の活用概要とその収支状況、イベント開催にかかるコストについて紹介する。



写真 8-1 新潟市内の公共空間活用の様子
左・東大通みちばたりビングの様子、右・万代テラスの様子

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2023 年 9 月)

(2) 河川・道路活用の取組内容と収支構造

1 河川の活用

① ミズベリング信濃川やすらぎ堤の活用概要

「やすらぎ堤」は、信濃川水門から萬代橋までの本川下流に整備された堤防である。このうち、萬代橋と八千代橋間の区域にある両岸堤防及び流水面は、2016 年 2 月 25 日に都市・地域再生等利用区域に指定（地図 8-1 参照）され、「ミズベリング信濃川やすらぎ堤」として活用されている²⁷⁰。

²⁶⁹ 新潟市、東大通利活用実行委員会（2023）「東大通みちばたりビング」

<https://www.niigata-michibata-living.com/>（2023 年 10 月 13 日閲覧）。

²⁷⁰ 新潟市「ミズベリング信濃川やすらぎ堤」

https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/tokei/machisai_top/mizbering/index.html（最終閲覧日 2023 年 10 月 16 日）。

図 8-1 に、ミズベリング信濃川やすらぎ堤（右岸）活用事業のスキームを示す。

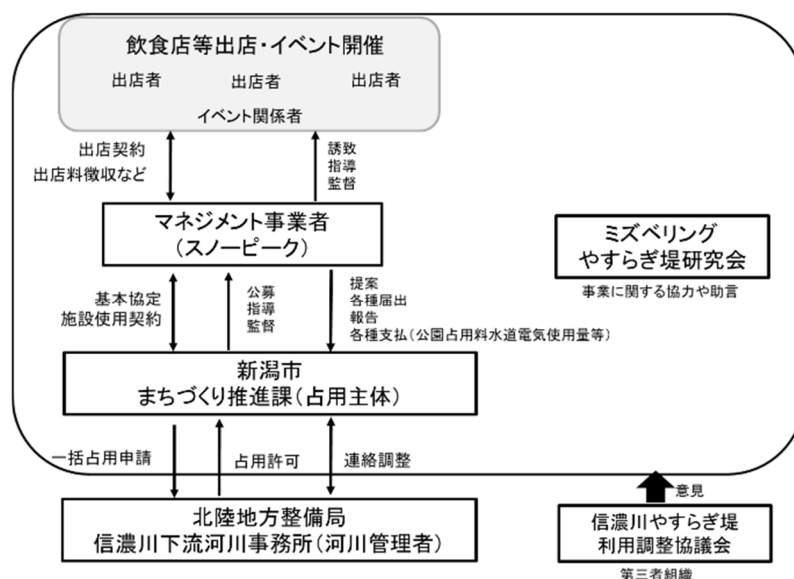


図 8-1 ミズベリング信濃川やすらぎ堤(右岸)活用事業スキーム

出典：新潟市資料に基づき作成²⁷¹

河川管理者は国土交通大臣で、北陸地方整備局信濃川下流河川事務所（以下「信濃川下流河川事務所」という。）が当該箇所の整備・管理を担当し、占用主体は新潟市である。都市・地域再生等利用区域を活用するマネジメント事業者は、新潟市が実施する公募手続により選定される。信濃川やすらぎ堤利用調整協議会は、占用区域の適切かつ公平な使用が推進されるよう、事業者の選定に際して作成される募集要領について意見を述べるとともに、事業者を選定する段階においては、評価委員として選定に関与する²⁷²。

新潟市は、2023 年度のマネジメント事業者を右岸側と左岸側に分けて公募し、右岸側については、株式会社スノーピーク（以下「スノーピーク社」という。）がマネジメント事業者を選定された²⁷³。

ミズベリング信濃川やすらぎ堤の活用の特徴として、河川管理者である信濃川下流河川事務所との調整（河川法の各種許可申請（第 24 条、第 26 条）や一時使用届出書）は、占用主体である新潟市が河川管理者と協議を行い、提出している点が挙げられる²⁷⁴。このように、地方公共団体が河川管理者と民間事業者の間に入り、利活用を仲介

²⁷¹ 新潟市（2022a）「信濃川やすらぎ堤 マネジメント事業者公募型プロポーザル実施要領」

https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/tokei/machisai_top/mizbering/mizube23-25proposal.files/mizube_jisshiyouryou2022.pdf（最終閲覧日 2023 年 10 月 16 日）p.6。

²⁷² 新潟市（2023a）「信濃川やすらぎ堤利用調整協議会の概要」

<https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/sonota/fuzokukikankonwakai/konwakai/sonota/toshiseisaku/machisui/yasuragiteiriyoku/kyougikaigaiyou.html>（最終閲覧日 2023 年 10 月 17 日）。新潟市（2022a）p.20。

²⁷³ 新潟市（2023b）「ミズベリング信濃川やすらぎ堤マネジメント事業者選定に係る公募型プロポーザルについて」https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/tokei/machisai_top/mizbering/mizube23-25proposal.files/mizube_kekka2023.pdf（最終閲覧日 2023 年 10 月 16 日）。

²⁷⁴ 2023 年 9 月 21 日に実施した新潟市とのインタビュー調査による。

する形式は、民間事業者及び地方公共団体の 2 者にとってメリットがある。市が仲介することにより、スノーピーク社は河川活用に必要な各種手続きがやりやすくなる²⁷⁵。新潟市にとっても、河川管理者と民間事業者の間に入ることで、河川空間の利活用に市の方針を反映できるという利点がある²⁷⁶。

② 2023 年度の活用内容

スノーピーク社は、新潟市との間で「信濃川やすらぎ堤施設使用基本協定」と施設使用契約を締結している。事業期間は基本協定の締結日から 2026 年 3 月 31 日までの 3 年間であるが、施設使用契約は、1 年ごとに更新する。マネジメント事業者は事業期間延長の意向があり、2024 年度の協議会による事業評価において、良好な評価を受けることによって、最長で 2 年間（2028 年 3 月 31 日まで）事業期間を延長できる²⁷⁷。

2023 年度の年間活用を表 8-1 に整理した。主な活用期間は 4 月からとなっている。

表 8-1 2023 年度ミズベリング信濃川やすらぎ堤右岸側活用スケジュール

2023年4月	2023年5月	2023年6月	2023年7月	2023年8月	2023年9月	2023年10月	2023年11月
お花見 キッチンカー 水辺体験CAMP	水辺体験CAMP		水辺体験CAMP		水辺体験CAMP	水辺体験CAMP	水辺体験CAMP
		ミズベリング水辺アウトドアラウンジ(6月～9月)					
水辺 DAY CAMP(4月～10月)							

出典:スノーピーク(2023)「2023 年事業計画書」及びインタビュー調査結果を元に国土交通政策研究所作成²⁷⁸

写真 8-2 は、2023 年 6 月 17 日から 9 月 24 日までの約 3 ヶ月間開催された「ミズベリング水辺アウトドアラウンジ」の活用の様子である。



写真 8-2 ミズベリング水辺アウトドアラウンジ

左・活用区域全体の様子。右・公園緑地部分に設置された飲食店舗の様子

出典:いずれも国土交通政策研究所撮影(2023 年 9 月)

²⁷⁵ 2023 年 9 月 22 日に実施したスノーピークとのインタビュー調査による。

²⁷⁶ 2023 年 9 月 21 日に実施した新潟市とのインタビュー調査による。

²⁷⁷ 新潟市(2022a) p.3。

²⁷⁸ スノーピーク(2023)「2023 年事業計画書」

https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/sonota/fuzokukikankonwakai/konwakai/sonota/to-shiseisaku/machisui/yasuragiteiriyou/kaisaizyoukyou.files/22-30_shiryou3.pdf (2023 年 9 月 20 日閲覧)。

事業実施区域となる都市・地域再生等利用区域は、日々撤去が可能な仮設物等の設置が可能な区域（主に高水敷）と店舗等の設置が可能な区域（都市公園区域、主に堤防天端等）に分けられる²⁷⁹。高水敷にはタープやテントが設営され、堤防天端等にはアウトドアラウンジの運営期間中、ウッドデッキや飲食店舗が常設される。店舗等の設置が可能な区域は、新潟市が維持管理する都市公園区域でもあるため、活用事業者は、新潟市から都市公園占用許可を受け、占用料を支払った上で活用する。

常設飲食店やイベント出店者との出店調整はスノーピーク社が行う。ミズベリング水辺アウトドアラウンジの出店者のほとんどは、常設型の飲食店であるが、キッチンカーの募集も行う。キッチンカーは、スノーピーク社が指定した出店可能場所にて出店希望日に営業する。スノーピーク社は、自社ウェブサイトやソーシャルネットワーキングサービス（SNS）を通じて、出店者を募集し、業種やコンセプトの重複がないよう選定する。スノーピーク社の担当者によれば、応募者は、新潟市内の飲食店経営者や将来飲食事業を検討しているスタートアップ事業者など様々で、中には東京から新潟に事業拠点の移転を検討している県外事業者からの応募もあったとのことである²⁸⁰。

出店者は、スノーピーク社との間で出店契約を締結する。常設飲食店舗の出店者は、スノーピーク社に対して、ブース賃料（売場面積や売上により変動あり）を出店料として支払うとともに、使用した水道・電気料金を支払う²⁸¹。天候により店舗運営が左右されることのリスクは出店者が負担する。

③ 事業資金の確保、収支状況、個別イベント開催経費

スノーピーク社は、ミズベリング信濃川やすらぎ堤にかかる事業資金を自己資金（出店料や出店者がテントやタープなどの備品を購入した際の売上）とイベント収入（テントの貸し出しや企業を含む外郭団体主催のイベント等）により確保している。

表 8-2 にミズベリング信濃川やすらぎ堤の年間収支状況を整理した。

表 8-2 2023 年度のマネジメント事業者（スノーピーク社）の収支状況

収入構成（年間）
・常設飲食店からの出店料（90 パーセント）
・スノーピーク主催のイベント、キッチンカーのスポット出店料（10 パーセント）
支出構成（年間）
・人件費（50 パーセント）
・破損した備品の補填や備品運搬費、公園占用料、水道・電気料（50 パーセント）

出典：2023 年 9 月 22 日に実施したスノーピーク社とのインタビュー調査結果に基づく。

²⁷⁹ 新潟市（2023c）「信濃川やすらぎ堤 マネジメント事業者公募型プロポーザル実施要領 別紙 5 事業区域平面図」https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/tokei/machisai_top/mizbering/mizube23-25proposal.files/405_heimenzu.pdf（最終日 2023 年 12 月 7 日閲覧）。

²⁸⁰ 2023 年 9 月 22 日に実施したスノーピーク社とのインタビュー調査による。

²⁸¹ スノーピーク（2023）「ミズベリング信濃川やすらぎ堤 2023 キッチンカー（移動販売車）出店令和 5 年度施設使用者要綱」<http://sbs.snowpeak.co.jp/mizbering/968b7f1d855ac8a76b589ab058aff5a05992d67e.pdf>（2023 年 10 月 19 日閲覧）。

収入のほとんどは常設店からの出店料である。支出は人件費が半分を占め、残りの半分は、破損した備品の補填や備品運搬費、公園占用料や水道電気料金である。

ミズベリング信濃川やすらぎ堤の場合、河川を占用する際に発生する河川占用料は免除されているが、ミズベリング信濃川やすらぎ堤は、事業実施区域の地理的特性上、店舗等の常設型の物件を設置するためには、都市公園区域を占用しなければならない。そのため、都市公園区域を占用する際に発生する公園占用料の支払が必要経費となる。もっとも、新潟市はミズベリング信濃川やすらぎ堤実施期間中、行政からの支援として周辺の環境整備を行っており、2022 年度は仮設トイレの設置、2023 年度は活用区域の除草が行われた²⁸²。スノーピーク社の担当者によれば、仮設トイレの設営や除草を自ら手配した場合、支払った公園占用料に相当する金額を支払うことになるため、公園占用料を支出することに金銭的な負担は感じていないとのことであった。

次に個別イベント「水辺体験 CAMP」の開催にかかったコストを表 8-3 に示す。

表 8-3 水辺体験 CAMP の開催にかかったコスト

イベント名	水辺体験CAMP
開催日	年 5 回程度(不定期開催)
イベントや個別取組の内容	やすらぎ堤で、簡易的な杭とロープで専用のエリアを設けて街中という身近な自然の中でキャンプを楽しむ。
参加者数	10 人～20 人
開催に要した費用とその内訳	
人件費、レンタル用テントの購入費	
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	
・スタッフの人員確保。2 名体制(店舗スタッフ 1 名、スノーピーク担当者 1 名)で運営。参加者はテントに 1 泊するため、スタッフも 1 日常駐する。 ・レンタルテントは自社製品を使用。複数年にわたり使用することで全体として経費を抑えている。	
関係機関等との調整に要した事項	
利用者の車をやすらぎ堤の中まで入れるかどうかの調整が難航した。	
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	
行政からの要請は特になく、経費への影響はなし。	
運営資金の確保方法	
・参加料(テントレンタルプラン 33,000 円、持ち込みプラン 5,500 円) ・自己資金(スノーピーク社で確保したキャンプイベント用の予算)	
行政機関(新潟市)からのサポートの有無	
信濃川下流河川事務所との調整の仲介(イベント実施の申請など)	
同様のイベントやその他のイベント等の実施頻度	
2023 年度は、4 月、5 月、7 月、9 月、10 月及び 11 月にキャンプイベントを開催	

出典：2023 年 9 月 22 日に実施したスノーピーク社とのインタビュー調査結果に基づく。

²⁸² 2023 年 9 月 21 日に実施した新潟市とのインタビュー調査による。

水辺体験 CAMP は、やすらぎ堤内に簡易的な杭とロープで専用のエリアを設け、街中という身近な自然の中でキャンプを楽しむキャンプイベント（1泊）である。

イベント開催にかかる費用は、参加料と自己資金（スノーピーク社によるキャンプイベント用の予算）によりまかなわれ、主な支出は人件費と参加者に貸し出すレンタルテントの購入費である。イベント開催にあたって費用や人員等の負担が一番多い事項は、運営スタッフの確保であり、行政との調整を要した事項としては、やすらぎ堤内にキャンプ参加者の車の進入を認めるかどうかが挙げられた。河川空間でのイベント実施の申請等をする際、新潟市が間に入り、信濃川下流河川事務所とのやりとりを仲介するためやりやすさを感じる面もあるとのことであった。

2 道路の活用

① 道路活用の概要

新潟市における道路空間の活用は、先に述べたとおり、ほこみち制度を活用したものの及び国家戦略特別区域法に基づく道路占用許可の特例を活用したものの2種類が行われている。前者の制度に基づき、市道南 2-2 号線、市道南 2-4 号線の 2 路線が指定され、後者の制度に基づき、市道南 2-1 号線の 1 路線が指定されており、いずれの路線も新潟市内の一大商業地域である万代地区に位置している。

路線の占用主体としては、ほこみち制度に基づく市道南 2-2 号線、市道南 2-4 号線については、万代シテイ商店街振興組合（以下「商店街振興組合」という。）、国家戦略特別区域法に基づく市道南 2-1 号線は、新潟交通株式会社となっている。もっとも、商店街振興組合の事務局は新潟交通株式会社が担っていることから、ほこみち制度で占用している 2 路線についても、新潟交通株式会社が主体的に道路空間活用の取組を実施している。以下では、それぞれの路線の概要及び活用経緯について紹介する。

【ほこみち制度も活用した道路空間活用事例（市道南 2-2 号線、市道南 2-4 号線）】

市道南 2-2 号線（通称万代シテイ通り）、市道南 2-4 号線（通称万代ガルベストーン通り）は、いずれも万代地区に位置する路線であり、前者の長さは約 120 メートル、後者の長さは約 150 メートルとなっている。

これら 2 路線は、もともと 2 車線の車道であったが、歩行者中心の道路にしたいということもあり、2020 年までに車道を 1 車線とし、歩道を拡幅している。また、新型コロナウイルス感染拡大以前から、万代シテイ付近の道路を通行止めにし、歩行者天国化するなど、道路空間を活用したイベントは実施されていた。

ほこみち制度による活用に至る経緯としては、2020 年 6 月から実施されたコロナ占用特例の活用がある。市道南 2-4 号線においては、2020 年 7 月～9 月に、コロナ占用特例を適用し、歩道上へのテーブル・ベンチの設置を行うなど、道路空間を活用した社会実験を実施した²⁸³。その後、2022 年 4 月に北陸初となるほこみち指定を受け、まちの賑わいの創出に寄与する施設を設置するなど、さらなる利活用が期待される。これら 2 路線のほこみち制度の取組は、「にいがた 2km」のエリアのまちづくりの方針を示した『都心のまちづくり【「にいがた 2km の覚醒」】』（2022 年 2 月策定）の基本

²⁸³ 新潟市（2021）「万代ガルベストーンテラス社会実験 実施報告書（概要版）」

https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/tokei/machisai_top/urban-design.files/galveston_hokokugaiyo.pdf（2023 年 12 月 7 日閲覧）。

方針のうち、「Ⅲ.居心地が良く、市民が主役になるまちづくり」の推進項目に関するものである。



図 8-2 市道南 2-2 号線の位置図



写真 8-3 市道南 2-2 号線の様子



図 8-3 市道南 2-4 号線の位置図



写真 8-4 市道南 2-4 号線の様子

出典：(図 8-2・3)いずれも国土地理院地図を元に国土交通政策研究所作成

(写真 8-3・4)いずれも国土交通政策研究所撮影(2023 年 9 月)

【国家戦略特別区域法による道路空間活用事例(市道南 2-1 号線)】

市道南 2-1 号線は、万代地区の中にある商業施設「万代シティビルボードプレイス(BP)」と「万代シティ BP2」の間に挟まれている、長さ約 115 メートルの通りであり、先に紹介した信濃川やすらぎ堤と商業エリア中心部の中間地点に位置している。

2014 年 5 月、新潟市は「大規模農業の改革拠点」として国家戦略特区に指定された。2014 年 12 月に新潟市が提出した事業計画は農業分野事業に限定されていたが、2016 年 9 月に本路線を活用した道路占用事業が加えられた。道路占用事業が加えられた目的としては、市内の一大商業地域である“万代地区”と民間開放された“信濃川やすらぎ堤”をつなぐ商業施設間の道路空間の活用において、新潟の食や文化に触れあうイベント等を実施することで、エリア一帯の賑わいを創出して、交流人口を拡大することがある²⁸⁴。その目的に向け、2016 年 10 月から、新潟の地元食材の販売やキッチンカーといった食に関わるブース、ものづくりの体験ができるワークショップブースを出展するマルシェイベント「BANDAI GRAND MARCHE」が、年に 2 回(春・秋)に開催されている。2020 年から 2022 年は、新型コロナウイルスの影響もあり開催されていなかったが、2023 年 10 月 28 日、29 日に約 4 年ぶりの開催がなされ、出店数は 25 店、参加者数は約 2 万人と大規模なイベントとなった²⁸⁵。

²⁸⁴ 新潟市(2016)「第 6 回新潟市国家戦略特別区域会議 新潟市提出資料」

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/160831goudoukuikaigi/shiryou6.pdf> (2023 年 12 月 7 日閲覧)。

²⁸⁵ 新潟交通株式会社の担当者からの回答内容による。



図 8-4 市道南 2-1 号線の位置図



写真 8-5 市道南 2-1 号線の様子

出典: (図 8-4)「新潟市 国家戦略特別区域 区域計画」(令和 4 年 6 月 27 日時点)の別紙1
「国家戦略道路占用事業の適用区域」の位置図から国土交通政策研究所作成
(写真 8-5)国土交通政策研究所撮影(2023 年 9 月)

② 事業資金の確保、収支状況、個別イベント開催コスト

前述した 3 事例のうち、2 路線(市道南 2-2 号線、市道南 2-4 号線)の道路空間の活用を主体的に行っている商店街振興組合に対して、事業資金の確保手法や道路活用にかかる収支状況、個別イベント開催にかかるコスト等についてインタビュー調査を実施した。

表 8-4 に商店街振興組合の年間収支状況を整理した。商店街振興組合の事業資金としては、主に商店街事業費(商店街振興組合加盟店の各店舗からの賦課金)により確保しており、支出についてはイベント協賛金等がある。

担当者によると、収支は商店街振興組合の収入に合わせて、支出を調整するため、テラス席設置に係る費用で、その他の予算が切迫するということはないとのことである。

表 8-4 2022 年度の商店街振興組合の事例の収支状況

収入構成(年間)
・商店街事業費(商店街振興組合加盟店の各店舗からの賦課金) ・その他イベント等での補助金等 予算規模として、2022 年度で約 3,500 万円
支出構成(年間)
・イベント協賛金: 約 1,600 万円 ・その他主要な支出: イルミネーション、アルバイトの人件費、運営費、環境整備(違法駐輪撤去、街路灯、防犯カメラ) ・テラス席設置に係る費用として、2022 年度 11 万円

出典: 2023 年 9 月 21 日に実施した新潟交通株式会社へのインタビュー調査結果に基づく。

次に、市道南 2・2 号線で開催されている個別イベントである「万代ホコテン～Re：にじのまち～」の開催にかかるコストを表 8-5 に示す。

表 8-5 歩行者天国イベント「万代ホコテン～Re：にじのまち～」の開催にかかったコスト

イベント名	歩行者天国イベント「万代ホコテン～Re：にじのまち～」
開催日	9 月までに計 5 回、土日開催であわせて計 10 日間実施。
イベントや個別取組の内容	約 100m の歩行者天国区画を設けたイベント 区画内でのキッチンカー、フリーマーケットの出店、及び 人工芝敷設、ソファ・チェアの設置による憩いゾーンの設置
参加者数	1,000 人程度（第 1 回開催時）
開催に要した費用とその内訳	
開催経費：1,500 万円 用途：備品購入費、人件費、人工芝設置費用等	
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	
・警察への道路使用許可申請。 →開催ごとに数回（1 時間～2 時間程度）の調整が必要となり、警察からの要求内容も、担当者の変更 や他県の歩行者天国での事件の影響もあり、開催毎に異なっていた。	
関係機関等との調整に要した事項	
・イベントの予告看板や通行止め看板、バリケードの設置等	
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	
・歩行者専用標識、可搬式バリケードの設置や看板内容変更 →合計して 40 万円追加の費用が発生	
運営資金の確保方法	
・補助金（経済産業省令和 4 年度第 2 次補正予算「面的地域価値の向上・消費創出事業」） ・商店街事業費	
行政機関（新潟市）からのサポートの有無	
・道路活用における関係機関協議に係る支援 ・新潟駅・万代地区周辺エリアプラットフォームにおける情報共有や関係団体との連携 ・都心のまちづくり「にいがた 2km」の広報活動による支援	
同様のイベントやその他のイベント等の実施頻度	
特になし	

出典：2023 年 9 月 21 日に実施した新潟交通株式会社とのインタビュー調査結果に基づく。

このイベントは市道南 2・2 号線を通行止めとし、歩行者天国としたイベントであり、道路上に人工芝を敷設し、ソファ・チェアの設置を行い、憩いの場を作るとともに、フリーマーケットやキッチンカーの出店が行われる。2023 度は 9 月までに計 5 回開催されている。

イベント開催にかかる費用は、補助金（経済産業省による令和 4 年度第 2 次補正予算「面的地域価値の向上・消費創出事業」）及び商店街事業費によりまかなわれ、主な支出は備品購入費、人件費、人工芝設置費用である。担当者によると、補助金について

は、関わりのあった企業の話から補助金の存在を知り、新潟市からのサポートも受けながら申請を行ったとのことであり、イベント開催のための事業資金のうち半分以上を占めているとのことである。また、イベント開催にあたっての道路占用料は支払っているとのことであったが、大きな額ではないとのことである。

イベント開催にあたって費用や人員等の負担が多い事項としては、警察への道路使用許可申請が挙げられる。開催ごとに数回（1時間～2時間程度）の調整が必要とのことであり、さらに警察の担当者の交代や他県の歩行者天国への車の突入事故などにより、前回許可された申請内容で次回イベントの使用許可申請を行ったとしても、警察から前回の申請内容に追加で対応が必要な事項の指示があるなど、その都度道路使用許可申請内容の修正作業が必要となることが、負担となっているとのことである。なお、担当者によると、イベント開催にあたり、追加で歩行者専用標識や可搬式バリケードの設置や、看板内容の変更が求められ、約40万円追加の費用が発生したとのことであるが、安全管理の観点で重要であるから、必要経費であるとの認識であった。

国家戦略特別区域法に基づく道路空間活用事例である「BANDAI GRAND MARCHE」においても、イベント開催に当たっての関係機関等との調整のため、警察との調整に6日程度、新潟市との調整に4日程度、それぞれ担当者1名が対応し、関係機関からは、予告看板の追加を求められたため、費用負担が15万円程度増加した²⁸⁶とのことであった。道路空間活用にあたり、関係機関等との調整が複数回に渡ること、安全面の観点等から追加の対応が求められるケースが十分にあり得るということがうかがえる。

(3)小括

新潟市における河川及び道路の活用事例について概要を整理するとともに、各事例の収支構造及びイベント開催コストについて紹介した。民間事業者等が継続して取組を行う上で前提となる、活動資金の確保手法に着目して分析すると、両事例には以下の特徴を見出すことができる。

第1に、いずれの事例も、固定的に活動資金を確保する仕組みを有している点が挙げられる。ミズベリング信濃川やすらぎ堤の場合、出店者からの出店料（特にブース出店料）がこれに当たり、商店街振興組合による活用の場合、加盟店から徴収される賦課金が公共空間を活用する際の固定的な活動資金となる。固定的な活動資金があることにより資金の見通しが立ちやすくなるため、活用事業者は計画的・安定的に公共空間活用事業に取り組むことが可能となる。

第2に、公共空間での個別イベントなどの実施にあたり、固定的な活動資金以外の資金調達手段を確保している点が挙げられる。ミズベリング信濃川やすらぎ堤の場合イベント参加料が、市道南2-2号線の活用では、イベント実施のために申請した補助金が個別イベント用の資金になる。特に、市道南2-2号線において開催された「万代ホコテン」では、経済産業省からの補助金により事業資金の半分以上が賄われており、イベント運営において大きな役割を果たしている。このように、個別イベントの開催にあたっては、固定的な活動資金以外の資金を確保できているかどうかにより、イベント開催回数や規模も左右されると考えられる。

²⁸⁶ 新潟交通株式会社からの回答内容による。

第 3 に、両事例は、活動資金の調達そのものが、公共空間活用の周辺にいるステイカホルダーに対して、間接的な公共空間の活用事業への参画を促す仕組みとなっている。例えば、商店街振興組合の活用の場合、加盟店に対する賦課金の徴収制度がこれに該当し、ミズベリング信濃川やすらぎ堤の活用の場合、出店者がスノーピーク社に対して支払う売上金がこれに当てはまる。さらに、ミズベリング信濃川やすらぎ堤の活用では、出店者から徴収された売上金は、スノーピーク社の活用資金の一部として、公共空間の利活用のために用いられる。このような売上金の徴収と利用の仕組みは、関係者からの単純な金銭の徴収を超えて、公共空間の活用によって生まれた直接的な経済的利益の一部が、公共空間活用事業に再び利用されることを意味する。公共空間の利活用→経済的利益の創出→受益者からの利益の還元→さらなる利活用、という好循環を生み出すものといえる。

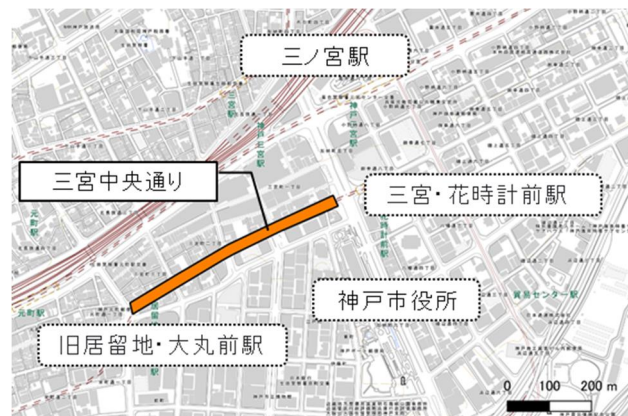
第 4 に、行政の適切な関与があるという点である。ミズベリング信濃川やすらぎ堤の活用の場合、信濃川下流河川事務所とスノーピーク社のやりとりを新潟市が仲介し、調整している点、商店街振興組合の活用の場合、イベント開催のための補助金申請にあたり、新潟市のサポートを受けたという点に表れている。このように、行政が民間事業者の取組を支援することは、民間事業者が公共空間を活用する際にかかる調整コストの低減や活動資金の確保につながることを示唆するものである。

次項では、ほこみち指定を全国で初めて受けた三宮中央通りに着目して、地元のまちづくり協議会である三宮中央通りまちづくり協議会の概要、事業資金の確保、収支状況、個別イベント開催経費について紹介する。

(2) 三宮中央通りの道路空間活用の取組について

1 三宮中央通りの概要

三宮中央通りは路線延長が 500 メートル、沿道に商店とオフィスが混在する通りであり、三宮センター街や旧居留地、南京町等の繁華街に囲まれ、神戸三宮と元町を結ぶ都心エリアの主要な歩行者導線の一つである。



地図 8-2 三宮中央通り位置図

出典：国土地理院地図を元に国土交通政策研究所作成

本路線は、神戸市営地下鉄海岸線の開通に合わせ、2001 年に現在の道路形状に整備された。整備段階から、空間デザインの方向性や整備後の道路空間の利活用について、地元のまちづくり協議会である三宮中央通りまちづくり協議会と神戸市との間で議論が重ねられた。

三宮中央通りの整備後も、市の道路計画課、道路管理課及び三宮中央通りまちづくり協議会が長期間にわたり連携し、様々な道路空間活用の取組が展開されている。2004 年、2005 年にはオープンカフェの社会実験を実施し、2006 年には本格実施がなされ、毎年春と秋に実施されるようになった²⁸⁹。また、2016 年の「KOBE パークレット」設置、2020 年の三宮プラッツのリニューアルといった、三宮中央通りの賑わいを生むための施設整備も行われた²⁹⁰。

²⁸⁹ 後述したとおり、現在はほこみち制度の導入により、オープンカフェの常設が可能となっている。

²⁹⁰ 神戸市建設局道路計画課（2022）「神戸市における歩行者利便増進道路「ほこみち」を中心に広がる道路空間の利活用」『道路行政セミナー』170 号

https://www.hido.or.jp/wp-content/uploads/2022/11/2211hokomichi_kobe_city.pdf（2023 年 12 月 19 日閲覧）。



写真 8-6 三宮中央通り



写真 8-7 KOBE パークレット



写真 8-8 三宮プラッツ



写真 8-9 multi-BASE

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2023 年 10 月)

道路の活用にあたっては、道路空間の活用を促進するための制度も利用されている。2020 年 8 月から 2021 年 4 月までは、国土交通省の沿道飲食店等の路上利用の占用許可基準を緩和するコロナ占用特例を導入し、それまで春と秋の実施であったオープンカフェを常設のテラス営業にする試みを行った²⁹¹。その後、コロナ占用特例から移行する形でほこみちに指定された²⁹²。オープンカフェ以外にも、ほこみち制度を活用し、2023 年にはまちなかコンテナハウス「multi-BASE」の設置やイベントを行っている²⁹³。

2 三宮中央通りまちづくり協議会の概要

三宮中央通りまちづくり協議会は、2001 年 10 月に設立された地元のまちづくり協議会であり、市内の商店街組織 4 団体（大丸前中央商店会、トアロード商店街東亜会協同組合、三宮中央通り三新会、三宮一丁目中央通り振興会）により構成される。2002 年 9 月に神戸市との間で「三宮中央通り景観形成市民協定」を締結し、本協定に基づいて三宮中央通りでの建築、改造、屋外広告物の掲出等について、市関係部局への各

²⁹¹ 神戸市建設局道路計画課（2022）。

²⁹² 梶原ちえみ、竹井昭彦、福田昌代、伊藤夏樹（2023）「道路空間から広がるまちの魅力と新たな展開」『国土交通政策研究所紀要』81 号 pp.23-24。

²⁹³ 三宮中央通りまちづくり協議会 Web ページ 「ほこみち利用規約集」
https://21137188.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/21137188/hokomichi_rule230629.pdf
 （2023 年 12 月 19 日閲覧）。

種届出の前にその事業者と景観協議などを行っている²⁹⁴。

三宮中央通りの道路空間の活用についても、2004年9月に神戸市との間で「三宮中央通り道路管理・活用協定」を締結²⁹⁵し、これに基づいて三宮中央通りまちづくり協議会は、歩道の清掃や植栽、「KOBE パークレット」の維持管理等の責任を負う代わりに、市は、道路構造保全や交通確保等に支障が無い限り、オープンカフェ等の道路を活用した地域活動に必要な施設の設置や道路占用許可を承認することとなっている²⁹⁶。2006年から開始したオープンカフェの本格実施をはじめ、三宮中央通りまちづくり協議会は三宮中央通りの道路空間の活用に主体的に取り組んでおり、三宮中央通りのほこみち制度の導入についても、利便増進誘導区域（ほこみちエリア）の道路占用主体及び道路使用者として、ほこみち制度を活用した道路空間活用の申請窓口の役割を担っている²⁹⁷。

3 事業資金の確保、収支状況、直近の個別イベント開催経費等

三宮中央通りまちづくり協議会の事業資金は、主に会費収入により確保しており、支出については人件費が多数を占めるということであった。表 8-6 に三宮中央通りまちづくり協議会の年間収支状況を整理した。

表 8-6 三宮中央通りまちづくり協議会の収支状況（年間）

収入構成（年間）
80 万円程度 【内訳】 会員からの会費、オープンカフェ事業による協力金
支出構成（年間）
80 万円程度 【内訳】 人件費（事務局委託費）、会議室のレンタル費用、植栽の維持費

出典：2023 年 10 月 27 日に実施した三宮中央通りまちづくり協議会へのインタビュー調査結果に基づく。

²⁹⁴ 三宮中央通りまちづくり協議会 Web ページ「三宮中央通り 美しいまちなみ歩いて楽しいまちづくりを目指して ～私たちのまちなみづくりガイドブック～」
https://www.city.kobe.lg.jp/documents/51178/sannomiyachuodori_pamph3.pdf (2023 年 12 月 19 日閲覧)

²⁹⁵ 協定は、2018 年 10 月に改定されている。

²⁹⁶ 神戸市・三宮中央通りまちづくり協議会 Web ページ「神戸市協定道路 三宮中央通り 道路管理・活用協定書」
https://www.city.kobe.lg.jp/documents/6590/kyotei_sannomiyachuodori_1.pdf (2023 年 12 月 19 日閲覧)。

²⁹⁷ 三宮中央通りまちづくり協議会 Web ページ「ほこみち利用規約集」。

次に、公共空間の活用を行ったイベントとして、三宮中央通りまちづくり協議会も共催した個別イベント「元町 YORU マルシェ」（2021 年 11 月に 6 日間開催）にかかったコストを表 8-7 に示した。

表 8-7 マルシェイベント「元町 YORU マルシェ」の開催にかかったコスト

イベント名	元町 YORU マルシェ
開催日	2021 年 11 月に 6 日間
イベントや個別取組の内容	キッチンカー3～4 台出店するグルメイベント
開催に要した費用とその内訳	
150 万円程度	
関係機関等との調整に要した実日数、人員等	
警察との協議は 3 回程度	
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	
・新型コロナウイルス感染拡大期の開催であったため、警察から、並ぶ列で密を作らないようにといった指摘があった。 ・グルメイベントだったこともあり、保健所との協議（大きな手間ではなかった）	
運営資金の確保方法	
神戸観光局からの補助金	

出典：2023 年 10 月 27 日に実施した三宮中央通りまちづくり協議会へのインタビュー調査結果に基づく。

このイベントは神戸元町商店街の西端にある「きらら広場」と、三宮中央通りの西端にある「HITODE 交差点」の周辺にキッチンカーを出店するグルメイベントであった²⁹⁸。

イベントの開催費用は約 150 万円で、神戸観光局からの補助金によりまかなわれた。三宮中央通りまちづくり協議会から資金を拠出することや、キッチンカーに出店料を求めることは無かったとのことである。

イベント開催に当たって、警察との協議を行っており、新型コロナウイルス感染拡大時期の開催でもあったため、警察からは並ぶ列で密を作らないように指摘を受けた。それ以外については、特殊なイベントではなかったこともあり、協議は 3 回ほどで終了し、保健所との協議も大きな手間とはならなかったとのことである。

もっとも、協議会の収入は主に 80 万円程度の会費収入であり、清掃の実施やイベントの開催に当たっての資金が不足することが課題であった。そこで、活動資金の充実を目的として「multi-BASE」の設置を行い、2023 年 9 月にオープンした。

²⁹⁸ 一般財団法人 神戸観光局 Web ページ 「神戸を代表する商店街・元町商店街に期間限定でキッチンカーが登場！ 神戸ならではの食や地場産品などをキッチンカーで楽しむ夜市イベント「元町 YORU マルシェ」を開催 11 月 5 日(金)～7 日(日)・11 月 12 日(金)～14 日(日)開催」
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000077.000033788.html> （2023 年 12 月 19 日閲覧）。

「multi-BASE」の設置にかかったコストを表 8-8 にまとめた。

表 8-8 「multi-BASE」の設置にかかったコスト

オープン日	2023 年 9 月 8 日
使用用途	ポップアップストアやイベントスペースなど、まちの賑わいづくりを演出し、まちなか拠点として活用する施設
設置に要した費用	
設置費用：1,500 万円程度	
【内訳】	
コンテナ本体の費用、水道・電気工事、工事中の警備費、申請関係費用	
関係機関等との調整に要した実日数、人員等	
警察との協議は半年程度	
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	
交差点に設置するため、信号が見づらくなるという懸念が警察側からあり、設置図面を修正したこと等	
運営資金の確保方法	
・補助金（神戸市） ・民間企業、一般の方からの協賛金	

出典：2023 年 10 月 27 日に実施した三宮中央通りまちづくり協議会へのインタビュー調査結果に基づく。

設置に当たっては、コンテナ本体に加え、設置工事にかかる費用（水道、電気、工事中の警備費）、設置申請関係の費用（道路上での建築確認申請等）により総額 1,500 万円程度かかった。これらの費用は、主に神戸市からの補助金並びに企業及び一般からの協賛金でまかなったとのことである。あわせて、クラウドファンディングも実施し、資金調達の割合としては大きくなかったものの、「multi-BASE」に興味を持ってもらうことや、メディア関係者からの取材を受け、記事やニュースに取上げられる効果は大きかったとのことである。さらに、「multi-BASE」の名前やイベント等が SNS 上で拡散されることも期待しており、今後の若年層に向けた告知については SNS といったメディアも活用することを考えているとのことである。「multi-BASE」の利用については、事業者のみならず、例えば地元大学の学生が主催するイベント等にも利用してもらうことなども想定しているとのことである。

この「multi-BASE」の運用事業による今後の収入の見通しについては、2023 年内の利用予約がほぼ埋まっている。年度途中からの稼働で約 250 万円を見込んでおり、この事業収入を原資に色々な事業ができる見込みが立つようになったとのことである。

(3) 小括

神戸市の三宮中央通りにおける道路空間活用の取組について概観した。三宮中央通りでは、地元のまちづくり協議会が主体となって道路空間の活用を行っており、オープンカフェやイベント開催といった他の道路空間でも良く見られる活用手法だけではなく、ショップやカフェ営業などに活用できるコンテナハウス「multi-BASE」の設置

といった新たな道路空間の活用も始まっている。「multi-BASE」の設置により、会費やオープンカフェ事業による協力金だけでなく、その運用事業による収入も見込めるようになっている。また設置時のクラウドファンディングの実施やメディア関係者の取材等を通じて、より多くの人に道路空間の活用の取組に興味・関心を持ってもらうことができたといえる。これらのことから、三宮中央通りの道路空間活用の取組は、「multi-BASE」の設置を通じて、安定的に活動資金を確保する仕組みの構築や道路空間の活用の取組に興味・関心を持つ層を広げることができたという点が大きな特徴である。

第3節 和歌山県和歌山市・本町公園

(1) 本町公園の活用にかかる概要

本町公園は南海電鉄和歌山市駅から直線で東に約 800 メートルに位置し、敷地面積が 14,163 平方メートルの都市計画公園である。和歌山市の中心市街地に立地しており、「ぶらくり丁」をはじめとする商店街などの商業地域に隣接している（地図 8-3）。同公園は 1948 年度に開設され、1980 年 5 月には公園の地下に駐車場が設置（2011 年に一時閉鎖）された。



地図 8-3 本町公園の位置

出典：国土地理院地図を元に国土交通政策研究所作成

本町公園は、2019 年 4 月の Park-PFI 基本協定締結の後、翌 2020 年 7 月に既存建築物を改装し、飲食店やワーキングスペース等のオープンに至った。同時に、閉鎖されていた地下駐車場も Park-PFI 基本協定締結事業者が駐車場の指定管理者にも選定され、2020 年 4 月にオープンし、異なるスキームではありつつも公園と一体的に運営されている。また、オープン後は後述する月 1 回開催の「てとこと市」をはじめとするイベントや、周辺で開催されるイベントと一体的なイベントが開催され、賑わいが創出されている。

(2) 活用に至る経緯

本町公園に隣接する和歌山信愛大学の 2019 年の開学、認定こども園及び総合支援センターの 2020 年の開園を機に、これらの施設の利便性の向上や周辺商業施設等の活性化などを目的として、和歌山市は、本町地下駐車場の再開と本町公園の再整備を目指すこととなった。その際、民間事業者の視点や創意工夫を取り入れつつ、公園管理における市の財政負担の軽減も期待できる Park-PFI 制度を活用し、本町公園の整備をすることとなった。公募のスケジュールとしては、2018 年 4 月にサウンディング型市場調査として事業者説明会及び現地見学会を実施した上で、2019 年 1 月に公募を開始し、同年 4 月に基本協定を締結する形で進められた。

公募に当たっては、公募設置等指針である「本町公園整備・管理運営事業公募設置等指針及び和歌山市営本町地下駐車場指定管理者募集要項」に基づき、隣接する大学やこども園等の利用者が想定した施設を提供し、公園と駐車場を一体的に整備・管理・

運営することができる事業者が募集された²⁹⁹。

公募の結果、Park-PFI 事業者は紀州まちづくりグループに決定した。同グループは、株式会社紀州まちづくり舎が代表となり、大揚興業株式会社、株式会社ワカヤマヤモリ舎、株式会社和みの 4 者から構成される。また、グループの事業者のうち紀州まちづくり舎とワカヤマヤモリ舎は和歌山市の都市再生推進法人として指定されている。なお、公園の公募に対して応募した経緯の一つには、紀州まちづくり舎の代表が元々近隣のぶらくり丁商店街でレストランを開業していたが、当時同商店街で実施されたイベントの開催時に近隣駐車場が満車になるのを見て本町公園の駐車場の収益性はあるという見込みがあったからとのことである。

(3) 公園の活用の取組内容と収支構造

1 事業内容³⁰⁰

事業のスケジュールについては、2019 年 4 月の基本協定締結の後、1 年間の設計・工事を経て、2020 年 4 月に同時に指定管理を受けた駐車場を開設し、同年 7 月に店舗をオープンした。Park-PFI の事業期間は 10 年間であり 1 回更新で、最長 20 年まで事業可能である。

元々体験学習施設であった既存建築物は内装をリニューアルし、1 階はレストラン、2 階にはコワーキングスペースや管理事務所等を置いた（写真 8-10）。また、特定公園施設となる建物の前面の広場には芝が植えられた（写真 8-11）。



写真 8-10 本町公園の特定公園施設部

写真 8-11 同公募対象公園施設の建物

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 10 月）

事業資金は自己資金によりまかなっており、当初 Park-PFI 協定者負担金として 300 万円で既存建築物の改装を実施し「本町プランテ」と名付け、広場の芝生の種まき等を実施した。

²⁹⁹ 和歌山市（2018）「本町公園整備・管理運営事業公募設置等指針及び和歌山市営本町地下駐車場指定管理者募集要項」。

³⁰⁰ 以下、2023 年 10 月 26 日に実施した紀州まちづくり舎へのインタビュー内容に基づく。

その後レストラン（写真 8-12）の設置管理許可を得てピザ窯を増築し、さらに「パブリックドーム」（写真 8-13）と呼ばれるドーム型の休憩施設（公園施設）を和歌山市と調整の上設置し、その他にも和歌山市の都市再生推進法人への補助金等を活用しつつ、イベント用の電源、ウッドデッキの一部を整備したとのことである。

このうち、パブリックドームは休憩施設であり、一般の公園利用者が利用可能である他、レンタル（有料）をして利用者が持ち込んだ飲食で利用することも可能である。また、レストランが提供する飲食物により大人数で飲食することや大規模なパーティー等も開催できる。



写真 8-12 本町プラント 1 階 レストラン部



写真 8-13 パブリックドーム

出典：いずれも国土交通政策研究所撮影（2023 年 10 月）

2 事業費及び収支状況

Park-PFI スキームによる収支状況を表 8-9 に示した。このうち、収入の中で大きな割合を占めるのは、1 階レストラン部の家賃収入と 2 階のコワーキングスペースの家賃収入に当たる不動産賃貸収入である。なお、1 階のレストランは紀州まちづくり舎の代表が運営する特定非営利活動法人（NPO 法人）が運営しており、独立採算事業として同法人が売上の 10 パーセントを家賃として支払っている。一方支出については本町プラントの建物部分の家賃と、増築した石窯小屋の使用許可料の他、光熱費等が大きな割合を占めているとのことである。

表 8-9 Park-PFI スキームによる収支（2022 年度）

収入構成
約 740 万円
【内訳】
・不動産賃貸収入：約 580 万円（1 階レストランは独立採算の事業（売上 10 パーセントが家賃）と 2 階のコワーキングスペースの家賃）
・管理手数料収入：約 150 万円（公園（芝生）でのイベント場所代金、レンタル品、2 階レンタルスペースの売上）等
支出構成
約 930 万円
【内訳】
・業務地代家賃：約 110 万円（本町プラントの建物部の家賃と増築した石窯小屋の部分の管理許可使用料）等

出典：2023 年 10 月 26 日に実施した紀州まちづくり舎へのヒアリングによる。

収支の面では、オープン以来新型コロナウイルスの影響を受けていたが、2023 年度以降の業績は改善する見込みであるとのことである。一方、新型コロナウイルスの感染拡大により、Park-PFI 事業による収支が厳しい状況にあったが、別スキームで指定管理者となっている公園地下駐車場の収支でまかなうことができたとのことである。

3 イベントの開催

公園でのイベントは一般利用者による開催や、後述する「てとこと市」も含めて、2022 年度はイベントを 40 回開催した。「てとこと市」は月 1 回、毎月第 2 日曜日に定期的に開催しており、手作り、手仕事に関する物販やワークショップなどの催しを行っている。なかでも、2023 年 9 月に行われた「てとこと市」では、隣接するぶらくり丁の北側に位置する北ぶらくり丁のイベントも同時に開催され、本町公園にも 5 千人を超す人々が訪れたとのことである。表 8-10 は、「てとこと市」の開催にかかったコストをまとめたものである。

表 8-10「てとこと市」イベントの開催にかかったコスト

イベント名	てとこと市 ※手作り、手仕事に関する物販やワークショップなどを実施
開催日	月 1 回、第二日曜日開催 ※通常 11～16 時(夏は夜市 16～21 時も開催)
イベントや個別取組の内容	80 店舗程度(募集数)
参加者数	概ね千数百人(5 分間道路面から公園からの入場者数を計測し、毎時間の人数を推計して集計) ※今年 9 月 10 日は、近隣の北ぶらくり丁などでの同時開催イベントの回遊効果(スタンプラリー有)で 5 千数百人規模
開催に要した費用とその内訳(2023 年 9 月 10 日実施の「てとこと市」における実績)	
収入: 約 22 万円(内訳: 出店料等・約 17 万円、ワークショップ参加料等・約 5 万円)	
支出: 約 11 万円(内訳: 広告宣伝費(フライヤー)・約 4 万円、当日のスタッフ費・約 4 万円等)	
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	
人件費、宣伝費	
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	
特になし ※出店にかかる手続きは出店者が申請	
運営資金の確保方法	
それぞれのイベントで確保	
行政機関からのサポートの有無	
和歌山市公式 LINE(2.5 万人登録)などでの広報を実施	
同様のイベントやその他のイベント等の実施頻度	
40 回(てとこと市 12 回含む)のイベント ※2022 年度実績	

出典: 2023 年 10 月 26 日に実施した紀州まちづくり舎へのヒアリングによる。

イベントの運営資金は、それぞれのイベント毎でまかなっており、イベント収入の約 7 割が出店料であるとのことである。さらにイベント開催時には、本町公園の地下駐車場利用も増加するとのことである。一方、支出のうち最も大きいのは人件費であるが、スタッフがボランティアであるために費用が抑えられているとのことである。事務局の運営により広報や連絡調整、広告デザインも行っており、広報については和歌山市のサポートにより同市の SNS でも行われている。

また、2023 年 10 月 1 日から 10 月 31 日まで、紀州まちづくり舎を含む和歌山市内の都市再生推進法人が中心となり、「ウォーカブルなまち」を目指す「IN THE LOOP 2023」というイベントが市内の中心部で開催され、10 月の「てとこと市」もその参加イベントとして一体的に実施された。「IN THE LOOP 2023」では、市内のイベントの御朱印を集める「まちめぐり御朱印帳」企画や、9 人乗り自転車「パーティーバイク WAKKA まる」によるイベント会場の巡回、電動キックボードの試乗体験等の企画が行われ、市中心部を巡るイベントが多く開催された³⁰¹。このように、本町公園では、様々なイベントとともに、周辺の商店街等で開催されるイベントと一体となって開催されており、まちの活性化の上で本町公園が一つの拠点になっているといえる。

(4)小括

本町公園の Park-PFI 制度に基づく活用について概観した。既存建築物を改装し、飲食店等に賃貸することによる不動産賃貸収入等で固定的な運営資金を確保している。さらに、別のスキームにより指定管理者となっている公園の地下にある駐車場と一体的に運営を行うことを通じて、駐車場収入によっても固定的な運営資金を確保している。

また、「てとこと市」をはじめ毎月様々なイベントを開催しており、周辺商店街と同時に開催された 2022 年 9 月の「てとこと市」では 5 千人の集客があるなど、多くの人が本町公園に訪れている。周辺との共同開催のイベントもあり、賑わいの拠点となっている。これらイベントによる出店料等の収入増加に加え、駐車場収入も大きくなっており、固定的な活動資金以外の資金調達手段を確保している。

³⁰¹ 和歌山市 Web ページ「IN THE LOOP 2023」

<http://www.city.wakayama.wakayama.jp/kankou/event/1003232/1052746.html>（2024 年 2 月 20 日閲覧）

第4節 大阪府大阪市・地域再生エリアマネジメント負担金制度

(1) 概要

大阪市の JR 大阪駅、阪急電鉄及び阪神電気鉄道の大阪梅田駅がある大阪・梅田エリアでは、従来から百貨店などの商業施設が多数立地してきたが、2010 年から JR 大阪駅の北西部にある貨物駅跡地周辺の「うめきた」エリアの再開発が行われており、商業施設やオフィスなどを備えた一大拠点が形成されつつある。大阪市内では各地域においてエリアマネジメントの動きがある中で、この大阪・梅田エリアにおいてもエリアマネジメントの団体がいくつか活動を行っている。その中で、地域再生法に基づき地域再生エリアマネジメント負担金制度を活用してエリアマネジメントを行っている事例に着目して紹介する。

(2) 大阪市地域再生エリアマネジメントの経緯

1 背景と経緯

大阪市では、2018 年の地域再生法改正による地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設を踏まえ、2019 年 8 月に「大阪市地域再生エリアマネジメント計画」を作成し、国から認定を受けた（2020 年 3 月に変更認定）³⁰²。

JR 大阪駅の周辺は、2009 年から大阪駅を中心とする梅田地区のエリアマネジメントを行う任意団体「梅田地区エリアマネジメント実践連絡会³⁰³」が存在していたが、2019 年の大阪市地域再生エリアマネジメント計画の認定を受けて、同年 11 月に梅田地区エリアマネジメント実践連絡会の構成員でもある JR 西日本、阪急電鉄、阪神電気鉄道の 3 者によって新たに一般社団法人大阪梅田エリアマネジメントが設立された。

大阪駅周辺地区では、2020 年から 2021 年度に制度導入に向けた社会実験として健康増進イベント「梅田あるくフェス」を実施している。社会実験の結果を踏まえ、大阪梅田エリアマネジメントは、2022 年 6 月に「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画」を策定し、同年 12 月に大阪市から計画の認定を受けている。あわせて大阪市では、2023 年 3 月に「大阪市大阪駅周辺地区地域再生エリアマネジメント負担金条例」を制定し、同年 4 月 1 日に施行している。なお、計画期間は 2023 年 4 月 1 日から 2027 年 3 月 31 日までの 4 年間としている。

「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画」によれば大阪駅周辺地区における取組は、「先般竣工した大阪梅田ツインタワーズ・サウス（阪神百貨店建替）のほか、今後の梅田 3 丁目計画（大阪中央郵便局跡地）、うめきた 2 期地区開発などの竣工により、ますます従業者数が増加し、人材交流が一層促進されることが期待³⁰⁴」されているという背景がある。さらに、「同地区では、ビル単位でイベントを開催し集客を図る

³⁰² 大阪市 Web ページ「大阪市地域再生エリアマネジメント計画（地域再生法に基づく地域再生計画）」
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000484771.html>（2024 年 3 月 4 日閲覧）。

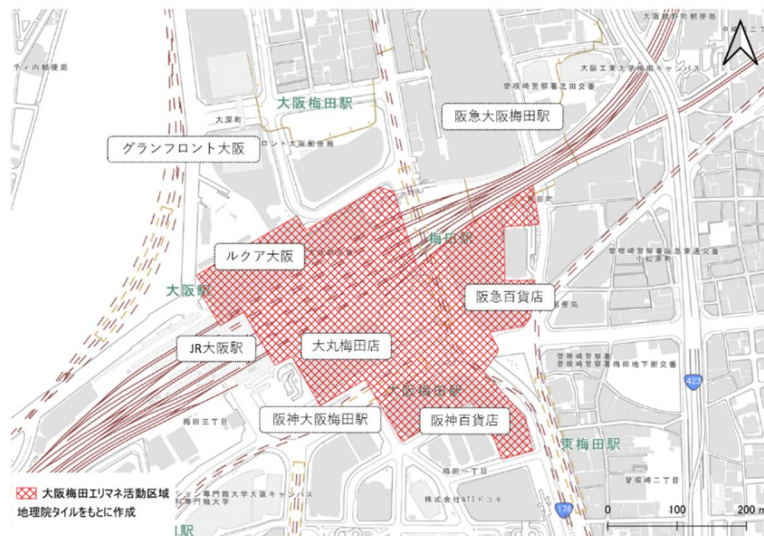
³⁰³ 西日本旅客鉄道（JR 西日本）、阪急電鉄、阪神電気鉄道、グランフロント大阪 TMO、大阪市高速電気軌道（Osaka Metro、2021 年に加入）で構成されており、大阪駅を中心とする梅田地区全体のエリアマネジメントを行う団体で、イベントや情報発信を行うほか、防犯・清掃、防災の取組も行っている。

³⁰⁴ 一般社団法人大阪梅田エリアマネジメント（2022）「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画」
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000587/587581/osakaekisyuhentiku.pdf>（2024 年 2 月 8 日閲覧）p1。

ものもあれば、地区全体の回遊性を図るためにイベントを開催し、同地区全体の魅力向上や不動産価値を高めようとする活動もある³⁰⁵」など、従来エリアマネジメント活動が積極的に行われてきたことも背景としてある。

2 活動区域と受益の設定³⁰⁶

大阪梅田エリアマネジメントの活動区域については地図 8-4 で示している。活動区域は、特に大規模小売店舗の受益が大きいという前提により受益事業者を決めた後、範囲を決定している。具体的には、ルクア（ルクアイーレを含む）及び大丸百貨店、阪急百貨店、阪神百貨店に対して、それぞれ不動産賃貸を行う大阪ターミナルビル株式会社、阪急電鉄、阪神電気鉄道を受益者としており³⁰⁷、百貨店及びその周辺を活動区域と設定している。写真 8-14 と写真 8-15 は活動区域内で撮影した写真である。



地図 8-4 大阪梅田エリアマネジメントの活動区域

出典：大阪梅田エリアマネジメント資料をもとに国土地理院地図を加工し国土交通政策研究所作成

³⁰⁵ 一般社団法人大阪梅田エリアマネジメント（2022）「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画」p.1。

³⁰⁶ 以下、2023 年 10 月 27 日に実施した大阪梅田エリアマネジメントへのヒアリング内容に基づく。

³⁰⁷ 内閣府・地方創生 Web ページ「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画（概要版）」
https://www.chisou.go.jp/sousei/about/areamanagement/katsudoukeikaku_gaiyou.pdf（2024 年 2 月 9 日閲覧）。



写真 8-14 大阪梅田エリアマネジメントの
活動区域内の写真
(JR 大阪駅から南側を見る)



写真 8-15 同左
(阪急大阪梅田駅東側
サン広場)

出典: いずれも国土交通政策研究所撮影(2023 年 10 月)

受益の設定については、検討の段階でイベント開催により来訪者が増えてどれだけ売上が上がるかがポイントとなった。もっとも、実際に個々の店舗の売上高を確認することは現実的でなかった。このため、百貨店の売上高に応じて不動産賃料を設定するという商慣習の考えを用いて、イベント開催による来訪者数増加に伴う売上増に関わる不動産賃料の上昇額を受益額として設定している。具体的には、実証実験におけるアンケート結果や公表資料等に基づいて、次式によって算定している³⁰⁸。

$$\begin{aligned} & \text{イベント開催による来訪者数増加に伴う売上増に係る不動産賃料の上昇額} \\ &= \text{イベント来訪者数} \times \text{一人あたりの消費額} \times \text{賃料水準}(\%) \\ &= 14,116 \text{ 人} \times 6,600 \text{ 円} \times 7\% = 6,521,000 \text{ 円} \end{aligned}$$

この式のうち、イベント来訪者数については 2021 年「梅田あるくフェス」を社会実験として実施した結果を根拠とし、さらに一人あたりの消費額についてはイベントへの参加者のアンケートの結果に基づいている³⁰⁹。一方、賃料水準についてはエリア内の百貨店の中で賃料に関して参考となる公開資料があったため、その資料に基づいて設定を行ったとのことである。

3 負担金について

負担金徴収対象者となる受益事業者については、大規模小売店舗への不動産貸付事業者と設定しており、推定した受益額について受益事業者 3 者の商業床ベースで按分して各々の負担金額を算出している。なお、大阪駅周辺地区については従前から受益事業者 3 者を中心にエリアマネジメント活動が行われてきた経緯もあり、受益事業者の同意を得つつ今回の制度導入に至った。

³⁰⁸ 内閣府・地方創生 Web ページ「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画（概要版）」。

³⁰⁹ 大阪市 Web ページ「地域再生計画評価調査（令和 3 年度）」

<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000484/484771/R3hyokatyosyo.pdf>
(2024 年 2 月 14 日閲覧)。

(3) 活用の状況

活用の状況について、大阪梅田エリアマネジメントの事業収支と交付金、交付金を元に実施するイベント「梅田あるくフェス」の開催についてインタビュー調査結果の内容を踏まえて説明する。

1 事業費及び収支状況と交付金

表 8-11 は、大阪梅田エリアマネジメントの収支状況についてまとめたものである。

表 8-11 一般社団法人大阪梅田エリアマネジメントの収入と支出(年間)

収入構成
1,170 万円(内訳: 交付金・652.1 万円、自己資金: 517.9 万円(会員 3 者による負担分))
支出構成
1,170 万円(内訳: イベント等事業実費: 730 万円、プロジェクトマネジメント費: 308 万円、効果測定費: 132 万円)

出典: 一般社団法人大阪梅田エリアマネジメント(2022)資料をもとに国土交通政策研究所作成³¹⁰

収入のうち自己資金についてはエリアマネジメント会員の 3 者で負担している。一方、支出については主にイベント開催に伴う費用である。内訳としては、イベント事業実費(委託費等)は事業実施に際しての費用や、出展者調整、企画、当日運営スタッフ等の人件費であり、プロジェクトマネジメント費は企画や委託先経費である。また、効果測定費はアンケート調査や分析、各会場の出入りを計測する等の費用である。

2 イベントの開催

「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画」に基づき、健康増進イベントを毎年 10 月頃に 1 か月間実施している。主に、活動区域内である 3 会場(阪神梅田本店東側歩道(公共空間)、JR 大阪駅 5 階時空の広場(民地)、阪急サン広場(民地))において、日程を分けて異なるコンテンツで開催している。健康増進イベントに着目した理由としては、大阪市がスーパーシティ型国家戦略特別区域に指定され、健康といのちをテーマとしていることもあり、健康を促進するイベントを開催したとのことである。

³¹⁰ 一般社団法人大阪梅田エリアマネジメント(2022)「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画」「資金計画表」
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000587/587581/osakaekisyuhentiku.pdf> (2024 年 2 月 8 日閲覧) p.4 表 3。

表 8-12 では 2023 年度に実施されたイベントにかかったコストをまとめた。

表 8-12 「梅田あるくフェス」のイベントの開催にかかったコスト

イベント名	梅田あるくフェス
開催日	毎年 10 月頃(1 か月間) ※2023 年は 10 月 1 日～31 日
イベントや個別取組の内容	・3 会場(阪神梅田本店東側歩道(公共空間)、JR 大阪駅5階時空の広場(民地)、阪急サン広場(民地))にて日程を分けて異なるコンテンツで開催 ・3 会場の回遊促進のためデジタルスタンプラリー等を実施 ・出店数は特設会場で 29 社
参加者数	・来訪者実績:1 万 4,762 人 ・スタンプラリー参加者数:558 人 ※2022 年度実績
開催に要した費用	
1,170 万円	
イベントの開催に際して費用や人員等の負担が多い事項	
出展者調整、企画、当日運営スタッフ、雨天対応	
関係機関等との調整に要した実日数、人員	
警察関係協議は 2 名 3 回程度、道路管理者は大阪市建設局本局に 2 名 3 回と同出先機関に 2 名 1 回の計 2 名 4 回、大阪市計画調整局(都市計画部局)へは 2 名 2 回	
関係機関等との調整において行政から要請された内容のうち、経費に大きく影響した内容やその負担規模	
公道使用は阪神百貨店東側の会場(歩道部分)のみだが、所轄警察署からは警備員配置、足元のコードなど歩行者の通行に支障にならないように、という観点の指導	
運営資金の確保方法	
交付金及び自己資金	
行政機関からのサポートの有無	
梅田あるくフェス実行委員会に参画	
その他の道路活用事業の内容やその実施頻度	
梅田地区エリアマネジメント実践連絡会の推進する Walkable UMEDA 構想において、道路空間利活用に係る社会実験等を 1～2 年に 1 度実施	

出典:2023 年 10 月 27 日に実施した大阪梅田エリアマネジメントへのヒアリングによる。

2023 年度のイベントは、2023 年 10 月 1 日から 10 月 31 日まで実施した。大きな集客となるメインイベントは、10 月中のそれぞれ週末に 3 回、特設会場を設置して実施した。特設会場では 29 社の出店があった。なお、出店料は取らずに協賛としての形で出店してもらったとのことである。一方、イベント期間中 3 会場の回遊促進のためデジタルスタンプラリーを実施し、3 ヶ所全部回るとボーナスポイントが得られるイベントを実施した。イベント翌日、翌々日の道路清掃イベントへの参加や出展企業のイベント参加で更にボーナスポイントが得られるなど、エリアでの活動を促進する仕

組みとしている。なお、2022年度の来訪者実績は約1万5千人であったとのことである。

「大阪駅周辺地区地域来訪者等利便増進活動計画」の認定の際に聴取した有識者会議では、「本活動計画における活動区域、受益事業者の範囲、活動内容を広げていくことが望ましい」という意見があり、2023年度は試行事業として、活動区域外の大規模な商業施設に、デジタルスタンプラリーのポイントスポットを置くことにした。今後、活動区域を拡大していくことを目指しているとのことである³¹¹。

(4)小括

地域再生エリアマネジメント負担金制度を活用してエリアマネジメント活動を行うJR大阪駅周辺の事例を概観した。本事例からは、エリアマネジメントの活動資金について、地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金制度を活用し安定的な活動資金を獲得しているといった特徴が見られた。また、イベントでは活動区域外の商業施設にもスタンプラリーのポイントを設置するなど、長期的には受益範囲の拡大も視野に入れているとのことであり、受益事業者の範囲の拡大も見据えられている。

³¹¹ 2023年10月16日に実施した大阪市計画調整局の担当者へのインタビュー内容に基づく。

第 5 節 小括

本章では、国内における道路、河川及び公園の公共空間活用の取組事例のうち、民間事業者等が継続して取組を行う上で前提となる活動資金の確保手法に特徴を有する事例を対象として、各取組の活動資金確保手法やイベント開催コストを紹介し、整理した。

本章において取り上げた 5 事例は、活動資金の確保手法という点において以下の共通点を有していた。

第 1 に、全ての事例が、固定的な活動資金を確保する仕組みを有していた点である。具体的には、①出店者からのブース出店料（新潟県新潟市・ミズベリング信濃川やすらぎ堤）、②商店街振興組合加盟店から徴収される賦課金（新潟県新潟市・市道南 2-2 号線、市道南 2-4 号線）、③道路上に設置されたコンテナハウスの利用料（兵庫県神戸市・三宮中央通り）、④公園と一体的に活用される駐車場からの駐車場収入（和歌山県和歌山市・本町公園）、⑤エリアマネジメント負担金制度に基づく負担金（大阪府大阪市・地域再生エリアマネジメント負担金制度）が該当する。固定的な活動資金があることにより、資金の見通が立ちやすくなるため、活用事業者は、計画的・安定的に公共空間活用事業に取り組むことが可能となる。

第 2 に、いずれの事例も活動資金を確保する手段を複数有していた点が挙げられる。イベント開催時には別途イベント参加料や補助金を申請するなどして、公共空間を活用していた。固定的な活動資金以外の資金を確保できているかどうかにより、イベント開催数や規模は左右されるため、持続的な公共空間を活用する上で重要な要素といえる。

第 3 に、行政からの適切な関与を得ていたという点である。行政による活用事業への関与の仕方としては、補助金等の交付を通じた金銭的な支援のみならず、民間事業者に対する非金銭的な支援も見られた。非金銭的な支援の具体例としては、①他の関係行政機関とのやりとりの仲介（新潟県新潟市・ミズベリング信濃川やすらぎ堤）、②補助金の申請手続の支援（新潟県新潟市・市道南 2-2 号線、市道南 2-4 号線）、③道路空間の利活用に関する協議会との連携（兵庫県神戸市・三宮中央通り）、④公園施設の円滑な設置支援や市の広報手段を通じたイベント情報の発信（和歌山県和歌山市・本町公園）、⑤負担金制度導入に向けた計画の認定や条例の制定等（大阪府大阪市・地域再生エリアマネジメント負担金制度）である。このような非金銭的な支援は、公共空間活用にかかる民間事業者等の調整コストの低減につながるため、持続的な公共空間活用に向けた行政からの支援として有益な手段となり得る。

最後に、活動資金の確保手法そのものが、公共空間活用の周辺にいるステイクホルダーに対して、間接的な公共空間の活用事業への参画を促す仕組みとなっているという点である。例えば、新潟県新潟市における市道南 2-2 号線及び市道南 2-4 号線の活用では、商店街振興組合の加盟店は賦課金を通じて、道路空間の活用に間接的に参画していた。また、ミズベリング信濃川やすらぎ堤の活用では、出店者はスノーピーク社に対して売上金を支払っており、支払った売上金は河川空間の活用事業費として活用されていた。三宮中央通りでは、クラウドファンディングを通じて、三宮中央通りの活用に関心を持つ市民の関与が見られた。大阪梅田エリアマネジメントによる活用は、負担金制度を根拠に、公共空間活用により利益を得る事業者から事業資金を徴収

する仕組みをすでに構築しているが、受益事業者の範囲の拡大を念頭に、将来の対象地域拡大を目指す取組も行われていた。このような活動資金確保を仕組みは、公共空間活用に携わる関係人口をゆるやかに拡大していく傾向を示すものである。まちの賑わいが増加し、活用を行う事業主体の活動資金の規模が拡大することで、更なる利活用等に結びつき、地域の経済的な効果の増加が見込める可能性がある。

第 9 章 まとめ

本調査研究は、道路、河川及び公園における公共空間活用の取組が持続的に行われるよう、公共空間の活用が地域に与える効果や官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とするための運営手法及び活動資金の確保手法の把握を通じ、持続可能な地域経営に向けた行政支援のあり方を検討するための基礎資料の作成を目的とするものである。本章では、①公共空間活用による効果、②官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とするための運営手法、③活動資金の確保手法の 3 つの観点から、調査結果を整理する。

(1) 公共空間活用による効果

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に実施したアンケート調査によれば、当初期待した公共空間活用による効果として、いずれの公共空間においても人流効果（来訪者や観光客の増加、回遊性の向上）や、地域の知名度、周辺住民の満足度が期待された。また、周辺店舗の売上げや店舗数の増加などの周辺への経済効果についても相当数の事例が挙げていた。公園については、Park-PFI 制度の導入による「維持管理費の減少」についても期待されている点が特徴的であった。

公共空間活用による事業実施後の変化・効果についてみると、いずれの公共空間においても、人流効果（来訪者数、滞在時間、回遊性）に対してプラスの評価を実感している傾向を把握した。また、知名度や周辺住民の満足度についても、多くの事例が、公共空間の活用の取組により、「改善」又は「やや改善」したと回答していることも確認した。

さらに、周辺の民間投資や店舗の売上げ等の周辺地域に対する経済波及効果についても、周辺の民間投資や店舗売上げについて「増加した」とプラスの効果を実感していた。治安・安全性や対象事業の維持管理費についても「改善」又は「やや改善した」と評価する事例も見られ、公共空間活用によるプラスの効果が相当数の事例において実感されている。

政策の実施効果については、いずれの公共空間においても、高い政策評価をしていた。具体的には、道路については約 6 割の事例が、河川については約 7 割の事例が、公園については約 9 割の事例が「大変効果があった」又は「効果があった」と評価していた。「あまり効果がなかった」と感じている回答は、全体で 2 事例とごく少数であった。人流効果の面で総じてプラスの効果が実感されていることや知名度、周辺住民の満足度、周辺への経済効果、事業の維持管理費等について、多くの事例においてポジティブな評価が加えられていることが、各地方自治体の公共空間活用による政策の実施効果の評価に影響しているのではないかと推測される。

(2) 官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とするための運営手法

公共空間活用の取組の中でも、官民連携のスキームに特徴を持つ事例や公共空間活用に携わる関係人口の拡大、周辺エリアにも波及効果を与えている 6 事例を対象にインタビュー調査及び現地調査を実施した。

いずれの事例においても、地方公共団体は地元住民や地元民間事業者等と連携・協

力を図りながら公共空間を活用しており、中には大学と連携し取組を実施する事例も見られた。特に取組を開始する前段階では、説明会やワークショップ、社会実験を繰り返し行い、丁寧な事前プロセスを経ていた。このような事前準備を綿密に行うことにより、地方公共団体と住民らは公共空間の活用に関して問題意識を相互に共有することが可能となる。それだけではなく、住民らが公共空間活用の担い手となる意識を育む機会にもなっており、公共空間活用に携わる関係人口の増加にも寄与していた。公共空間活用に携わる関係人口が増加することによって、公共空間では、イベント時の活用だけではなく、日常的な活用も行われる空間となり持続的な活用が進む。

持続的な公共空間活用の観点から見た場合、公共空間活用の取組が地方公共団体の行政計画の中に位置づけられていた点も重要である。なぜなら、公共空間活用が行政計画の中に位置づけられることにより、公共空間活用に関する取組は当該地方公共団体の様々な施策と結びつき、中長期的に取組の機運を高めていく効果が示唆されるからである。

また、今回調査した 6 事例は、公共空間をそれぞれ単体で活用するのではなく、他の公共空間活用や地方公共団体のその他の施策（まちづくりや観光）と連携を図りながら取組を実施していた。公共空間活用の取組が関連する施策と相互に結びつくことにより、より大きな賑わいの機会を創出し、人流効果を高め、持続的にエリア全体の回遊性の向上及び地域の活性化といった波及効果をもたらすための効果的な運営手法といえる。

(3)活動資金の確保手法

もっとも、民間事業者等が持続的に公共空間を活用していくためには、安定的に活動資金を確保する仕組みが不可欠である。公共空間活用による政策実施効果として「大変効果があった」又は「効果があった」と回答した民間事業者等を対象とするインタビュー調査を実施した。ほとんどの民間事業者が複数の手法を用いて、公共空間の活用にかかる活動資金を確保していた。

公園の場合、Park-PFI 制度に基づく施設整備後の活動資金の確保手法として、全ての事例が、テナント料やイベント収入を挙げていた。公園内では、カフェやレストランなどの収益性の高い常設施設の設置が可能であるため、事業者は、公園の活用それ自体から安定的に固定事業資金を確保することができる。

これに対して、道路や河川の場合、公園と比べて常設施設を設置できる場面は限定的であるが、常設店舗を設置している事例やスペース貸しを行っている事例は、テナント料やスペース賃料を事業資金として挙げており、これらは固定的・安定的に活動資金を確保する手段になり得るものである。

また、事例の中には、他のエリアマネジメント事業からの収入を、公共空間の活用に充てている事例も見られた。公共空間活用による収入が小さい場合であっても、エリアマネジメント事業と組み合わせることにより、公共空間活用が可能となる場合についても把握した。

行政からの公共空間活用の支援として、道路及び河川の活用では、占用料の減免制度が広く利用されていた。都会においては、占用料も高額になるため、減免によるコスト削減効果が大きくなるため、占用料の減免制度の活用は、行政機関からの支援として有力な手段といえる。もっとも、地価の高い大都市の場合、1 割の道路占用料も高

額であるため、民間事業者の中には、1割の道路占用料であっても負担に感じているという意見もあった。

本調査研究では、民間事業者等が継続して取組を行う上で前提となる活動資金の確保手法に特徴を有する5事例を対象として、現地調査を伴う詳細調査を実施し、各取組の活動資金確保手法やイベントの開催にかかるコストを整理した。

全ての事例が、固定的な活動資金を確保する仕組みを有していた。固定的な活動資金があることにより、資金の見通が立ちやすくなるため、活用事業者は、計画的・安定的に公共空間活用事業に取り組むことが可能となる。

加えて、いずれの事例も活動資金を確保する手段を複数有していた。固定的な活動資金以外の資金を確保できているかどうかにより、イベント開催数や規模は左右されるため、持続的な公共空間を活用する上で重要な要素になるといえる。

また、いずれの事例も行政からの適切な関与を得ていた。行政による活用事業への関与の仕方としては、補助金等の交付を通じた金銭的な支援のみならず、民間事業者に対する非金銭的な支援も見られた。非金銭的な支援の具体例としては、①他の関係行政機関とのやりとりの仲介、②補助金の申請手続の支援、③道路空間の利活用に関する協議会との連携、④公園施設の円滑な設置支援や市の広報手段を通じたイベント情報の発信及び⑤負担金制度導入に向けた計画の認定や条例の制定等である。これらの非金銭的な支援は、公共空間活用にかかる民間事業者等の調整コストの低減につながるため、持続的な公共空間活用に向けた行政からの支援として有益な手段となり得る。

最後に、活動資金の調達手法そのものが、公共空間活用の周辺にいるステイクホルダーに対して、間接的な公共空間の活用事業への参画を促す仕組みとなっているという特徴を把握した。公共空間の活用に直接携わらない者であっても、賦課金の徴収やクラウドファンディングへの参画等により、公共空間の活用を支援することが可能となる。このような活動資金確保の手法は、公共空間活用に携わる関係人口をゆるやかに拡大していく傾向を示すものである。まちの賑わいが増加し、活用を行う事業主体の活動資金の規模が拡大することで、更なる利活用等に結びつき、地域の経済的な効果の増加が見込める可能性がある。

参考文献

本報告書の執筆にあたって参照した文献のうち、書籍、論文及び判例を掲げる。

第2章

- 佐藤昌（1977）『日本公園緑地発達史（上）』（都市計画研究所）
- 進士五十八（2011）『日比谷公園』（鹿島出版会）
- 中越延豊（1926）「我が国公園の現状」『庭園』8巻11号 pp.327-333
- 塚田洋（2020）「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
https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11488860_po_083204.pdf?contentNo=1（2024年2月15日閲覧） pp.69-90
- 都市公園編集部（2013）「太政官布達公園一覧」『都市公園』203号 pp.30-31
- 都市公園法研究会編著（2014）『都市公園法解説（改訂新版）』（一般社団法人日本公園緑地協会）
- 東京都（1985）『東京の公園 110 年』（東京都建設局公園緑地部）
- 日本公園緑地協会「都市公園 150 年のあゆみ」https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2023/01/posa_150th_panel.pdf（2023年4月14日閲覧）

コラム1

- 阿部充、柏木才助、岡田智幸、酒井宏、佐治史（2016）「「かわまちづくり」の効果と課題に関する基礎的研究」『リバーフロント研究所報告』持続可能で活力のある流域社会の形成に向けた研究報告 pp.26-34
- 遠矢晃穂、嘉名光一、蕭閔偉（2019）「公共空間における利用者アクティビティの通年変化に関する研究－「グランフロント大阪北館西側歩行空間における座具設置社会実験」を対象として－」『日本都市計画学会都市計画論文集』54巻3号 pp.375-382
- 佐藤学、星野優希、小嶋文、久保田尚（2014）「歩行者の表情・しぐさに着目した歩行空間の評価手法に関する研究」『土木計画学研究・論文集』70巻5号 pp.889-905
- Yuji Yoshimura, Yusuke Kumakoshi, Yichun Fan, Sebastiano Milardo, Hideki Koizumi, Paolo Santi, Juan Murillo Arias, Siqu Zheng, & Carlo Ratti (2022) “Street pedestrianization in urban districts: Economic impacts in Spanish cities”, *Cities*, 120, 103468, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103468> (last accessed on April 17, 2024)
- 村上叶佳、福島真司（2022）「公共空間でのマルシェ開催における地域創生への副次的効果の考察－4つの視点からの試行的検証－」『大正大学地域構想研究所』 pp.28-42

第4章

- 天野裕（2022）「QURUWA 戦略」『造景』36号 pp.94-97
- 鈴木文彦（2022）『スキーム図解 公民連携パークマネジメントー人を集め都市の価値を高める仕組み』学芸出版社

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

第 5 章

Alexandros Washburn (2013) “The Process and Products of the High Line”, *The Nature of Urban Design*, (Island Press) pp.137-160

Humbach A John (1989), *Public Rights in the Navigable Streams of New York*, 6 Pace Envtl. L. Rev.461, <https://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/94/> (last accessed on March 27, 2024)

Johnson W. John (2009) *United States Water Law an Introduction*, (CRC Press) [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳(2013)『アメリカ合衆国水法への招待』(日本評論社)]

MacGrady J Glenn (1975) *The Navigability Concept in the Civil and Common Law: Historical Development, Current Importance, and Some Doctrines That Don't Hold Water*, 3 Fla. St. U. L. Rev. 511, <https://ir.law.fsu.edu/lr/vol3/iss4/1>(last accessed on March 27, 2024)

New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017), “Handbook on the Alienation and Conversion of Municipal Parkland”, <https://parks.ny.gov/documents/publications/AlienationHandbook2017.pdf> (last accessed on March 27, 2024)

Richard Plunz, Moskalenko Elizabeth (2017) “High Line Methods”, *Landscape Performance Series*, (Landscape Architecture Foundation) <https://doi.org/10.31353/cs1251> (last accessed on March 28, 2024)

Salkin E. Patricia (1994), *The Use of the Public Trust Doctrine as a Management Tool over Public and Private Lands*, 4 Alb. L.J. Sci. & Tech. 1, <https://digitalcommons.tourolaw.edu/scholarlyworks/434/> (last accessed on March 27, 2024)

Sax Joseph L (1970), *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, 68 Mich. L. Rev. 471, <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol68/iss3/3> (last accessed on March 27, 2024)

Weingroff Richard F (1996) “Federal Aid Road Act of 1916: Building The Foundation”, *Public Roads* vol. 60 No.1, <https://highways.dot.gov/public-roads/summer-1996/federal-aid-road-act-1916-building-foundation> (last accessed on March 27, 2024)

アメリカ連邦交通省道路局編、別所雅彦、河合恭平共訳 (1981)『アメリカ道路史』(原書房)

サックス J L、山川洋一郎、高橋一修訳 (1974)『環境の保護』(岩波書店)

橋都由加子 (2006) 「アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』(財務省)

https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079/zk079_02.pdf (2024 年 3 月

27 日閲覧)

坂井文 (2021) 『イギリスとアメリカの公共空間マネジメント公民連携の手法と事例』
(学芸出版社)

鷺岡恵子 (2014) 「廃線を活用した都市公園開発～ニューヨーク・ハightライン公園の成功に学ぶ～」『Clair Report』394 号 (財団法人自治体国際化協会)
<https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/394.pdf> (2024 年 3 月 28 日閲覧)

自治体国際化協会 (1999) 「アメリカにおけるホームルール」『Clair Report』180 号
(財団法人自治体国際化協会) https://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/180.pdf
(2023 年 4 月 19 日閲覧)

船田享二 (1962) 『ローマ法第 2 巻』(岩波書店)

土井真一訳 (2012) 「アメリカ合衆国憲法」高橋和之編『新版世界憲法集第 2 版』(岩波書店)

畠山武道 (1992) 『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会)

末松謙澄、宮崎道三郎 (1924) 『ユスチニアヌス帝欽定羅馬法学提要訂増 4 版』(帝国学士院)

木村優介 (2016) 「海外におけるみどりの資産価値ニューヨーク・ハightラインにおけるインフラ再利用を例に」『公園緑地』77 巻 2 号 pp.14-17

判例

Ackerman v. True, 67 N.Y. 629 (1903)

Adirondack League Club, Inc. v. Sierra Club, 92 N.Y. 2d 591 (1998)

Fulton Light, Heat & Power Co. v. State of New York, 200 N.Y. 400 (1911)

Granger v. City of Canandaigua, 257 N.Y. 126 (1931)

Illinois Central R. Co. v. Illinois, 146 U.S. 387 (1892)

Lansing v. Smith, 4 Wend. 9 (1829)

Martin v. Waddell, 41 U.S. (Pet 16) 367 (1842)

Morgan v. King, 35 N.Y. 454 (1866)

People ex rel. Loomis v. Canal Appraisers, 33 N.Y. 461 (1865)

People v. New York & Staten Island Ferry Co., 68 N.Y. 71 (1877)

Propeller Genesee Chief v. Fitzhugh, 53 U.S. (12 How.) 443 (1852)

Smith v. Rochester, 92 N.Y. 463 (1883)

The Brooklyn Park Com v. Armstrong 45 N.Y. 234 (1871)

Waterford Electric Light, Heat & Power Co. v. State, 208 A.D. 273 (1924)

Wilson v. Shaw, 204 U.S. 24 (1907)

第 6 章

北野隆志、藤田力 (2021) 『はじめて取り組む自治体職員のための成果連動型委託契約 (PFS) / ソーシャル・インパクト・ボンド (SIB) 実践ガイドブック』(第一法規)

第7章

梶原ちえみ、竹井昭彦、福田昌代、伊藤夏樹（2023）「道路空間から広がるまちの魅力と新たな展開」『国土交通政策研究所紀要』81号 pp.21-32

神戸市建設局道路計画課（2022）「神戸市における歩行者利便増進道路「ほこみち」を中心に広がる道路空間の利活用」『道路行政セミナー』170号
https://www.hido.or.jp/wp-content/uploads/2022/11/2211hokomichi_kobe_city.pdf
（2024年4月10日閲覧）

初出一覧

本報告書は、既発表の下記論文に加筆・修正を行い、新たに執筆してまとめたものである。

第1章 調査研究の概要

：初出

第2章 公共空間活用の沿革と実施状況

- ：第1節 鶴指眞志、深沢瞳、田中和氏、兼元雄基（2023）「道路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 pp.147-163、とりわけ pp.148-149
- ：第2節 深沢瞳、多田智和、酒井聡佑、兼元雄基、田中和氏（2023）「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 pp.67-85、とりわけ pp.67-68
- ：第3節 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）『国土交通政策研究所紀要』81号 pp.87-109、とりわけ pp.87-89

第3章 公共空間活用による効果

- ：深沢瞳、鶴指眞志、酒井聡佑、田中和氏（2023）「地方自治体による公共空間活用の実施状況」『国土交通政策研究所紀要』81号 pp.39-53

コラム1 公共空間活用の効果検証の手法

：初出

第4章 官民連携のスキームに着目した国内事例調査

- ：第1節・第2節 鶴指眞志、深沢瞳、田中和氏、兼元雄基（2023）「道路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 pp.147-163、とりわけ pp.151-162
- ：第3節・第4節 深沢瞳、多田智和、酒井聡佑、兼元雄基、田中和氏（2023）「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 pp.67-85、とりわけ pp.73-82
- ：第5節 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）『国土交通政策研究所紀要』81号 pp.87-109、とりわけ pp.95-102

コラム2 河川の活用と災害リスクの調整

- ：深沢瞳、多田智和、酒井聡佑、兼元雄基、田中和氏（2023）「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 pp.67-85、とりわけ pp.70-73

第5章 ニューヨーク市における公共空間活用制度と活用状況

：第1節から第6節 深沢瞳（2023）「米国・ニューヨーク市における公共空間活用の法制度」『国土交通政策研究所紀要』81号 pp.165-194

：第7節 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）『国土交通政策研究所紀要』81号 pp.87-109、とりわけ pp.89-95

第6章 公共空間活用にかかる活動資金の確保手法

：初出

第7章 公共空間活用に係る収支構造の実態調査

：初出

第8章 活動資金の確保手法に着目した国内事例調査

：第1節 深沢瞳、高橋慶、吉野広郷（2024）「新潟市における河川空間・道路空間の活用とその収支構造」『国土交通政策研究所紀要』82号（早期公開版）https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2024/82_3.pdf

：第2節から第4節 鶴指眞志、高橋慶、田中和氏（2024）「公共空間活用の収支構造に関する調査」『国土交通政策研究所紀要』82号（早期公開版）https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2024/82_8.pdf

第9章 まとめ

：初出