

官民が連携したまちの管理



都市・住宅・地域
政策グループ
総括

及川 理



都市・住宅・地域
政策グループ
副総括

伊藤 伸一



都市・住宅・地域
政策グループ
上席主任研究員

朝日向 猛



都市・住宅・地域
政策グループ
主任研究員

鈴木 圭一

1 はじめに

近年、中心市街地の道路等公共施設において、まちづくり会社等の民間が主体となって都市に必要な賑わいをつくり出す活動をしている。活動に合わせて清掃や公共施設等の日常管理を行い、まちの美化に貢献している。さらに、収益の一部を管理に充当する取組みもみられる。

こうした活動は、まちの賑わいづくりにとどまらず、質の高い公共空間の形成と維持に貢献するとともに、公物管理に係る行政負担の軽減に結びつく。

本稿では、このような取組みの先進的事例である富山県富山市、東京都新宿区、北海道札幌市をはじめ、今後の活動が期待される新潟県新潟市を取り上げ、それぞれの活動状況やその効果等について紹介する。

2 事例紹介

2.1 富山市の取組み

(1) 取組みの経緯等

富山市では、これからの超高齢化・人口減少社会の到来に備え、公共交通を活性化することで過度に車に頼らない、歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりを進めている。

富山市の中心市街地である総曲輪（そうがわ）地区は、かつて富山市最大の商店街・繁華街であったが、郊外化に伴う大型店の撤退などが相次ぎ、歩行者数の減少、小売業の売上や店舗数の減少など、地区の活性化が大きな課題であった。そこで、富山市と地元関係者は、中心市街地の賑わい再生に

向けて再開発事業などを核とした認定中心市街地活性化基本計画（平成19年2月）を策定し、順次事業化を進めている。その目玉の一つとして、富山市が中心市街地の賑わい拠点施設として整備した「富山市まちなか賑わい広場（以下、「グランドブラザ」という。）」が、平成19年9月にオープンした。グランドブラザは、ガレリア（大屋根）や大型ビジョンを備えた、年間を通じて使用可能な全天候型公共用広場である。管理・運営については、当初、富山市が運営していたが、平成22年度からは市や商工会議所、中小企業者等の出資により設立した第3セクターの「(株)まちづくりとやま」が指定管理者となり行っている。



写真1 グランドブラザ全景

出典:富山市都市整備事業の概要（平成24年10月）

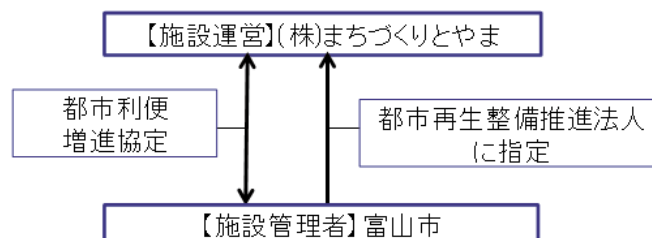


図1 富山市と(株)まちづくりとやまの関係

出典:富山市資料

(2) 実施状況

(株)まちづくりとやまは、平成24年3月に全国2例目となる都市再生整備推進法人の指定を富山市より受けるとともに、グランドプラザの地権者である同市と都市利便増進協定を締結し、「ミスト装置」や「音響装置」を設置・運用することで、さらなる賑わいの創出に取組んだ。



写真2 都市利便増進施設として設置されたミスト装置

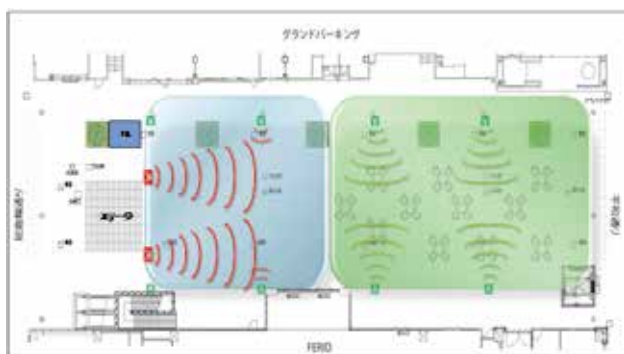


図2 都市利便増進施設として設置された音響装置

出典：(株)まちづくりとやま資料

(3) 効果と課題

(株)まちづくりとやまが管理・運営を行うこの施設では、年間を通じて数多くのイベント等が実施されており、平成23年度には休日の稼働率が100%となる等、高い稼働率を維持している。グランドプラザ開業前の平成18年と比較すると平成23年で歩行者数は約26%増加している。また、ミスト装置が稼働する7月～9月末のグランドプラザ前で測定した歩行者通行量調査結果では、対前年比で21.8%増になっており、まちなかの賑わい創出に多大な効果をもたらした。

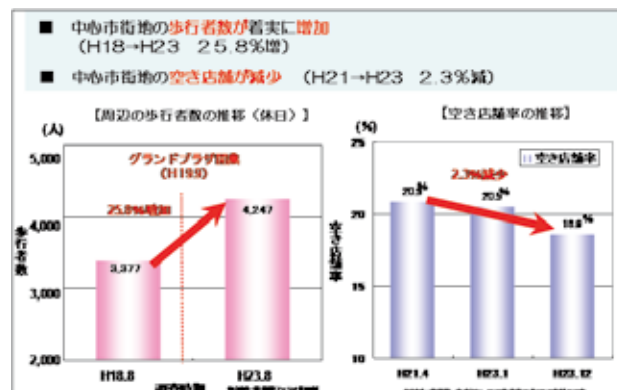


図3 グランドプラザ開業等による効果

出典:富山市提供資料

平成24年6月に公表された「認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告」の各目標の達成状況を見ると、「路面電車市内線一日平均乗車人数」と「中心商業地区の歩行者通行量」については、基準値（計画実施前の値）は改善されているものの目標値には達していないこと、「中心市街地居住人口」は、基準値を下回っていることが明らかとなった。しかし、「中心市街地居住人口」については、計画実施前には転出超過であったものの、計画が実施されたことにより転入超過に転じたことから、一定の効果が発現されたことは確認できた。

(4) 今後の展望

富山市では、認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップを踏まえて、第2期認定中心市街地活性化基本計画（平成24年3月）が策定された。第2期計画の目標値は、「路面電車市内線一日平均乗車人数」と「中心商業地区の歩行者通行量」については、基準値が改善されていることに鑑み、第1期計画と同じ目標値を設定している。第1期計画で実施された事業が概ね予定通りに進捗・完了していることから、その効果発現に当初見込みより時間を要しているという考え方である。但し「中心市街地居住人口」は、取組みの効果により転入増に転換したものの、元々高齢化していたことにより、自然減が大きいため、「人口」そのものではなく「社会増」を目標値として改めている。

富山市中心市街地活性化基本計画は、認定された計画の第1号であり、さらにコンパクトシティ・集約型都市構造の構築に向けて我が国における第一走者であることから、今後の取組みと効果発現については、きめ細かくフォローを行い、後に続く都市に対して情報発信を継続していくことが重要と考える。

2.2 新宿区の実践

(1) 実践の経緯等

新宿区は、新宿区総合計画（平成19年12月策定）で将来の都市像を「暮らしと賑わいの交流創造都市」に定め、基本的な都市の骨格を、「心」「軸」「環」の3つとしている。そのうち、「心」は、賑わいと交流を先導する地区としている。新宿駅周辺は「心」の代表的な地区であり、新宿区は、新宿駅周辺地区のまちの賑わいと魅力的な道路空間の創出を目的として、平成23年3月に都市再生整備計画（新宿駅・四ツ谷駅周辺地区）を策定・展開している。そして、この中長期将来ビジョンである「歩きたくなるまち新宿」の一部が昨今、新宿三丁目モア4番街にて体现することとなった。



図4 新宿三丁目モア4番街位置図

出典：道路を活用したオープンカフェ 新宿三丁目モア4番街

当該地区は、昭和60年後半に賑わい創出を目的として地元商店街等が中心となり、ヨーロッパ風の景観を基調とした商店街灯や石畳舗装等が整備された。しかし、平成10年以降、違法駐車、放置自転車、路上喫煙、放置ゴミ、またホームレスの定着が常態化し、道路環境の悪化や防災上の問題、まちの景観に悪影響を及ぼした。



写真3 違法駐車・違法駐輪等により道路環境が悪化した当時の様子

出典：官民連携制度活用セミナー 講演資料

このため、新宿区が道路環境等の改善策として、地元商店街とまちの賑わいを取り戻すための手法や役割分担などを話し合い、関係機関とも調整を図り、道路空間を活用した取り組みの一つとして、道路交通の支障にならない場所へテーブルや椅子などを設置し、オープンカフェの社会実験を平成17年度から試みた。

(2) 実施状況

社会実験当初はテント式の店舗であったが、風で飛ばされる危険性があることから、コンテナ型の店舗の形態とした。社会実験を進めていく中で、店舗の位置や向きなども検討を重ねた。また出店にあたり、上下水道は新宿区が整備し、電気も供給された。7年間の社会実験を経て、警察との協議で実験の段階は終わったのではないかと指摘があり、新宿区としては平成23年10月の都市再生特別措置法一部改正により創設された道路空間を活用した道路占用許可の特例制度の導入を目指すこととした。

その後、道路占用許可の特例を都市再生整備計画に位置づけたことで、オープンカフェが法的に位置づけられ、他の露天等との差異が明確になった。また、関係機関との協議が円滑に進み、社会実験時に毎回更新の手間を要した道路占用許可や店舗の建築確認等の手続き等が合理化された。これにより、オープンカフェの立地が安定的になり、継続して地域のまちづくりに貢献できることになった（道路占用許可の特例制度の活用全国第一号実施案件となった）。なお、道路の占用主体は、違法駐車対策や放置自転車対策に継続して関わられ、かつ、道路環境の維持向上のためのオープンカフェを無休で実施することが可能な地元の新宿駅商店街振興組合が選定された。

(3) 効果と課題

社会実験における違法駐車や放置自転車対策の効果は、オープンカフェを1年間無休で実施したため、約100mの区間に実験前に存在した違法駐車車両（10～20台）が実験によって皆減し、歩道や車道上に200台以上あった放置自転車が、実験により10台程度まで減少した。さらに、放置ゴミとともに20人程度のホームレスの荷物により不法に占拠された状態が見られたが、実験開始後、所轄警察署や新宿区の福祉担当課との合同で見回りを実施することで、改善効果が認められた。このことから、来街者への安全・安心感が供与される結果となり、来街者へのアンケートではオープンカフェの継続要望も高いことがわかった。

また、この社会実験を通じて事業で得た収益は、新宿駅前商店街振興組合の組合員自ら巡回して行う放置自転車禁止の啓発活動や定期的な道路清掃やフラワーポットを配置して花壇の手入れ等の費用に充当されるとともに、道路占用許可の特例制度の導入以降は、社会実験では徴収していなかった食事施設等による道路占用料を占用主体による道路環境の維持向上に資する活動支援の費用に充当し、新宿区の一般財源の軽減を図っているところである。

（４）今後の展望

新宿三丁目モア4番街における特例道路占用区域の活用は、社会実験実施時と比較すると店舗が仮設店舗から常設店舗に変更されたため、まちの美観維持に資するものとなっている。また、テーブルや椅子、収納施設などの設備やフラワーポットなどの花壇も刷新されたことから、来街者や利用者から好評を得ている。さらに、違法駐車、放置自転車等の諸問題についてもほぼ解消され地元の方々の間でも評価を得ている。

この場所は、新宿クリエイターズ・フェスタ等のイベントも行われており、さらに工夫を重ねながら、新宿駅周辺の回遊性を高め、来街者が歩きたくする歩行空間確保に努めているものと期待される。また、この成功事例をもとに、まちの賑わいと交流空間を広げてくことが考えられている。

2.3 札幌市の取組み

（１）取組みの経緯等

札幌の都心においては、歴史的背景などによる地域特性に応じ、①駅前通地区、②大通地区、③すすきの地区、④創成川以東地区、の4つの地区で、エリアマネジメントを推進している。このうち、大通地区は開拓使によって札幌本府としてのまちづくりが始められた市内でも早くから開けた地域であり、古くから商業地区として発展し、多くの百貨店やファッションビルが集積するなど、市内有数の商業ゾーンを形成してきた。昭和48年から始まった「歩行者天国」及び活性化イベントの実施など、長年にわたり都心部6商店街の連携（協議会など）による取組が行われている。

しかし、平成15年、JR札幌駅南口再開発により、札幌駅周辺の地上・地下に大型商業施設が開業し、商業地域が二極化し、また、郊外ではアウトレットモール等のショッピングセンターが相次いで開業する等、周辺環境が大きく変化した。大通地区の商品販売額・歩行者通行量は年々減少し、また、大通地区の商業施設は札幌オリンピック（昭和47年）

前後に建設された施設が多く、老朽化が進んできていた。

地元では強い危機感をもち、平成18年以降、都心部6商店街合同でエリアマネジメント組織「まちづくり会社」の設立について勉強会を重ね、平成21年9月 大通再生の総合調整役を目指す「札幌大通まちづくり(株)」が設立された。

（２）実施状況

札幌大通まちづくり(株)は、大通地区6商店街、都市開発公社、大型店、商工会議所、札幌市等（札幌市は3%の出資）を株主とし、継続的にまちづくり活動を行う組織、まち再生の総合調整役として設立された。

収益事業で得られた利益は全てまちづくり事業に還元し、地域の付加価値を維持・向上させる公共的な事業を展開する。まちの賑わい・交流の創出や、来街者の利便増進に寄与する。そのような取組みを行うため、道路等の公共空間を活用している。

公共空間の活用には、大通りでのオープンカフェの他、自転車共同利用事業と連携（札幌みんなのサイクルポロクル）、道路上の広告板の設置、地下鉄出入り口の壁面でのエリアマネジメント広告事業等が行われている。

札幌大通まちづくり(株)は、株式会社として設立され、その取組みは個別に企画され、公共施設の活用も個別に占用許可等を得て行っていた。そのような中、改正都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）が平成23年10月に施行され、法定により、①都市再生整備推進法人制度、②都市再生整備推進法人による都市再生整備計画提案、③道路占用許可特例、④都市利便増進協定制度による都心の賑わいづくりが可能になった。

（３）効果と課題

札幌大通まちづくり(株)は、平成23年12月に、都市再生整備推進法人の全国第1号の指定を受けた。また、駅前通（国道36号）歩道部（南1条～南4条）に特例道路占用区域を設定（平成25年5月17日に特例道路区域として指定）し、法定によるオープンカフェ「大通すわろうテラス」が実現した。なお、都市利便増進協定を札幌大通まちづくり(株)及び北海道開発局間で締結し（平成25年4月）、道路交通環境の維持・向上の一部を担い、道路・まちの機能向上を図ることとした。

札幌大通まちづくり(株)が取組む歩行者天国活用事業等との相乗効果によって、さらなる賑わい創出が期待されるとともに、特例道路占用区域全体を都市利便増進協定エリアと

重複させているため、より効果的に道路管理の一部を担うことが期待される。また、賑わい、観光、景観づくりといった面からも効果は大きい。オープンカフェは賑わいの創出、交流・滞留・休憩機能の向上、道路空間の維持管理・高質化、違法駐輪の減少、景観向上、道路環境改善（乱横断防止）等の効果がある。また、札幌駅とすすきのを結ぶ位置にあり、両者を結び付け歩行者を呼びこむ装置として機能している。なお、平成25年9月に実施されたアンケート調査では「すわろうテラス」の満足度は高く、来街頻度向上への効果、活性化の起爆剤としても評価を得ていることがわかる。



写真4 大通すわろうテラス整備前（上）と整備後（下）

出典：官民連携制度活用セミナー 講演資料

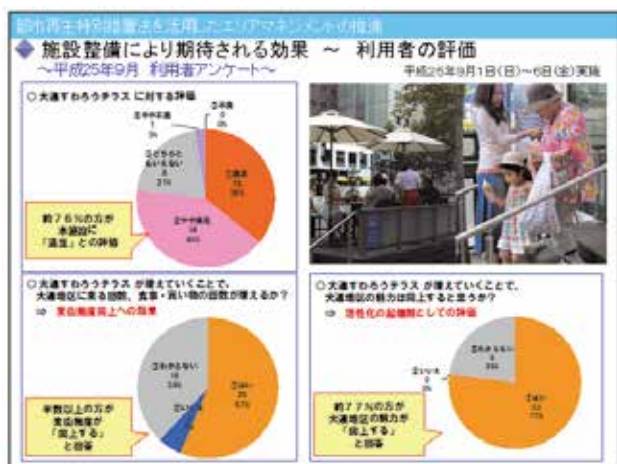


図5 すわろうテラスの整備効果

出典：官民連携制度活用セミナー 講演資料

（4）今後の展望

札幌市では、大通り以外でも公共空間の活用が進んでいる。札幌駅南口駅前通の地下に「札幌駅前通地下歩行空間」（通称「チ・カ・ホ」）が平成23年3月12日オープンし、札幌駅、既存地下街、地下鉄すすきの駅までを地下で結んでいる。この地下歩道は、道路法の道路であるが、同時に「札幌駅前通地下広場条例」（平成22年10月5日、札幌市条例第25号）により「札幌駅前通地下広場」に位置づけられ、指定管理者（札幌駅前通まちづくり会社）に広場の管理を行わせている。「チ・カ・ホ」の中央部歩行空間（12m）の両側（憩いの空間など）を「札幌駅前通地下広場」とし、多様な情報提供が可能な大型映像設備やイス・テーブルなどの休憩施設を設置して、市民や観光客が活用するものである。

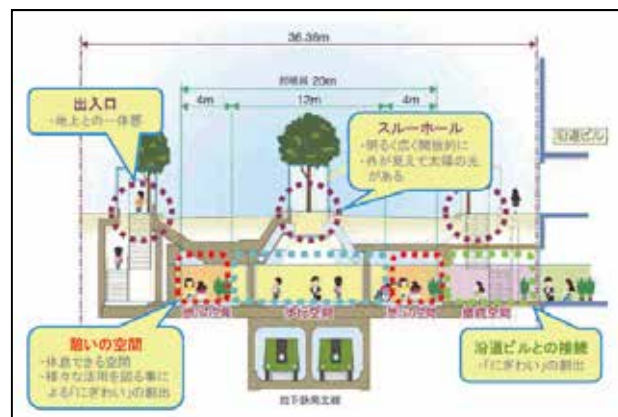


図6 「チ・カ・ホ」イメージ図

出典：札幌市資料

また、道庁前の北3条通りを「札幌市北3条広場」（通称「赤レンガテラス」）として広場化することとしている（平成26年8月オープン予定）。隣接地で新設ビルの計画を進めている三井不動産（株）と日本郵便（株）が、ビル建設を機会とした公共貢献の一環として広場を整備する。通りに面した1階部分はオープンテラスとし、地下と地上の往来に配慮したスムーズなアプローチも計画される。



写真5 「チ・カ・ホ」北3条イベント広場でのイベント（ジャズコンサート）



図7 「赤レンガテラス」イメージ図

出典：札幌市資料

さらに、平成23年4月にオープンした創成川公園では、河川空間及び道路空間と兼用して高質な公共空間を整備し、指定管理者及び地元まちづくり会社等と連携して公園広場を活用したイベントの開催を行っている。



写真6 創成川公園

このように、公共空間を活用した賑わいづくり、環境整備、収益還元の取組みは、道路のみならず、その沿道の民地の公開空地、地下空間、上空等、または、河川空間や公園も含めて広がりつつある。今後、これら公共空間を各分野で一体的に整備・管理し、また、地域にあった活用ができる場へと変えていくことが必要である。

2.4 新潟市の取組み

(1) 取組みの経緯等

新潟市の「新・新潟市総合計画」及び「新潟市都市計画基本方針（都市計画マスタープラン）」では、万代周辺地区を含む古町・白山周辺地区から新潟駅周辺地区に及ぶ地区を新潟市の商業業務・国際交流・文化・行政の中心となる「都

心」として位置づけている。

新潟市の都心、すなわち、「中心市街地」は都市の「顔」であり、地域の歴史や文化を継承しながら、新しい文化を生み出し、また内外からたくさんの人々が集い、交流する場として都市に活力をもたらす大切な地区である。そのため、新潟市では、新潟市の都心に位置づける「古町・万代・新潟駅周辺地区」を対象に、「中心市街地活性化基本計画」（平成20～24年の5カ年）を策定し、基本方針のもと各種事業に取り組んできた。その中に位置する万代周辺地区は、信濃川に架かる萬代橋・やすらぎ堤を中心に、上流は八千代橋、下流は柳都大橋や万代島のみなとエリアを含む信濃川両岸沿いに位置する市街地となる。萬代橋から上流にある信濃川沿いの堤防は、「やすらぎ堤」と呼ばれ、緑があふれ四季を通じて信濃川の自然を感じることができる貴重な水辺空間として市民の憩いの場となっており、萬代橋と一体となって、新潟を代表する景観を形成している。

こうした位置づけと恵まれた自然環境を活用すべく、信濃川右岸の萬代橋上流にある「やすらぎ堤」（河川区域）において、周辺の飲食店やホテルなどから構成される団体によってオープンカフェの社会実験が平成19年から7年間実施されてきている。

(2) 実施状況

平成26年度においては、このやすらぎ堤において、6月1日（日）～9月30日（火）の4ヶ月間の予定で第8回萬代橋サンセットカフェが実施される予定である。さらに、従来のやすらぎ堤におけるオープンカフェに加え、平成26年度4月26日（土）からは、萬代橋上流側東詰の歩道（道路区域）においてもオープンカフェが社会実験として1ヶ月間開催された。市が道路管理者である国から占用許可を受け、新潟オープンカフェ推進実行委員会が運営を行った。



図8 オープンカフェ社会実験実施会場 位置図

出典：Google マップを基に作成



図9 オープンカフェ配置計画図

(パラソルは風により道路交通への影響が危惧されるため設置していない)

出典：新潟市資料



写真7 オープンカフェ社会実験会場（左）と提供メニュー（右）

出典：写真（左）は新潟市資料

（3）効果と課題

新潟市は広島市などと同様に中心駅と中心市街地の間に比較的大きな河川を有しており、良好な自然環境に恵まれ人々の憩いの場となる空間を中心市街地の活性化に活用した取り組みを行っている。

特に、平成26年度から開始された萬代橋橋詰におけるオープンカフェは、新潟駅と中心部である古町方面とをつなぐメインストリートである道路沿いに位置するものであり、多くの人々の動線上に位置することから、まちに一層の賑わい感をもたらしている。

課題としては、民間側の受け皿となる組織がまだ固まっていない点があげられる。万代周辺まちづくりを検討する場として設置されている協議会の参画メンバーは、万代周辺に関わりのある企業が中心であるため、当該協議会を例えば一般社団法人化するといった対応が考えにくく、現在、河川空間でオープンカフェの社会実験を実施している主体が、将来的

な受け皿となるまちづくり組織を構成していく可能性が考えられる。こうした組織を、行政が育て、地域に認知されていくことが重要と考えられる。

（4）今後の展望

河川空間・道路空間の活用にあたっては、適正な占有者を審査・選定する必要がある。また、道路管理者や交通管理者との調整も必要となる。

新潟市は、こうした公共空間の活用を位置づける都市再生整備計画を策定中であり、市と民間が一体となった取り組みの今後の一層の展開が期待される。

3 おわりに

本格的な人口減少社会を迎え、これまでに整備されてきた膨大な公共施設の維持管理が課題になってきている。拡散的な街の構造から、公共施設の整備された中心市街地等の賑わいを維持し集約型のまちづくりへ転換していくことが必要である。

さらに民間の力を最大限に活かし、建築物から公開空地の活用へ、また、道路等の公共施設を含めて空間を活用し、街の賑わいを創り出していくことが必要である。

本稿では、そのようなまちづくりの先進的事例を紹介した。これらのまちづくりはまだ少数であり、質・量共に拡大が期待される。

また、これまでは高質な空間形成とその活用が主となっており、維持管理は清掃等の日常的な点検等に限定的であった。賑わいづくりと合わせて建築敷地の管理のみならず、公共施設を含めた街の空間の管理を一体的に行っていくことが必要である。例えば、樹木の根上りによる不陸の対処、内水排除の不具合への対処、災害による舗装の再整備等も含めた一体的な管理も期待される。

そのためには、公開空地等に係る規制の合理化、道路等公共空間の活用の促進、立体的な活用の促進、協定等の整備等、一体的管理に向けた一層の制度整備が求められている。JICE都市・住宅・地域政策グループでは、官民連携まちづくりの拡大に向けた研究を進めていく。