

公共空間の活用・維持管理と連動した エリアマネジメントの現状と課題



都市・住宅・地域政策グループ 首席研究員
佐々木 正

1 はじめに

1.1 エリアマネジメントとは

近年、民間のまちづくり組織が主体となったエリアマネジメントの取組みが主に都市部で拡大している。

私たちが暮らしている都市や地域のなかには、そのまちの成り立ちを背景に特徴のある“エリア”が形成されている。例えば、古くから政治や経済の中心として栄えてきたエリア、鉄道駅を中心に商業・業務が発展したエリア、歴史的・文化的な資源が残る宿場町や門前町、工場跡地や密集市街地を再開発して町並みも機能も生まれ変わったまち、住民のコミュニティが残っている商店街や住宅市街地、住環境の整った新興住宅地など様々である。

こうしたエリアに住んでいる人々や働いている人々、事業を営んでいる企業などにとって、まちの環境や活力が維持・向上することは、生活や勤労の質が高まる、社会経済活動のチャンスとなる、まちへの愛着が深まる、交流が活発になり、まちの活力がさらに向上するといった好循環を生む。

こうした一定のエリア内の住民や事業者、自治会、商店会などが一体となって、行政依存ではなく、主体的に関わり合いながらまちづくりを行い、まちを運営していく、まちを育てていくのがエリアマネジメントである。

なお、国土交通省が策定した「エリアマネジメント推進マニュアル」(平成20年3月策定)では、エリアマネジメントを、『地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み』と定義している。

こうした住民や事業者などが主体となった取組みは、最近になって始まったものではない。例えば、空き店舗対策、駐車場の共通利用などの中心市街地活性化の取組み、道路のボランティア清掃や花の植栽運動といった活動、建築協定などのまちづくりの自主的な規制・ルール化などは以前から住民や事業者などが連携して行われてきた。

エリアマネジメントはこうした流れを汲みながらも、住民や事業者などのネットワークの広がり、活動の組織的な展開、新たな支援制度の創設などを背景に“進化”あるいは“深化”した形であると言える。

1.2 エリアマネジメントの要素

エリアマネジメントとは具体的にどのような取組みがあるのか。国土交通省のマニュアルでは、表-1のようにエリアマネジメントの要素を示しているので引用する。

表-1 エリアマネジメントの要素

i) エリア全体の環境に関する活動	①地域の将来像・プランの策定・共有化 ②街並みの規制・誘導 (ex ルールの策定等)
ii) 共有物・公物等の管理に関する活動	③共有物等の維持管理 (ex 公開空地等) ④公物の維持管理 (ex 道路、公園、公共施設等)
iii) 居住環境や地域の活性化に関する活動	⑤地域の防犯性の維持・向上 (ex 防犯カメラ、パトロール等) ⑥地域の快適性の維持・向上 (ex 美化・緑化等) ⑦地域のPR・広報 ⑧地域経済の活性化 ⑨空家・空地等の活用促進 ⑩地球環境問題への配慮
iv) サービス提供、コミュニティ形成等のソフトの活動	⑪生活のルールづくり (ex ゴミ出し、ペット飼育等) ⑫地域の利便性の維持・向上、生活支援サービス等提供 ⑬コミュニティ形成

資料) 国土交通省「エリアマネジメント推進マニュアル」、平成20年3月に筆者一部加筆修正

こうした要素のなかで、どのような活動を実施していくかは、そのエリアの個性やまちづくりの課題、目標などによって異なる。

本稿では、表-1 でいう共有物・公物等 (特にまちなかの道路や歩行者通路、広場など) の管理に関するエリアマネジメントについて述べる。

2 公共空間の活用

2.1 公共空間と公共的空間が一体化した都市空間

都市空間は大きく公共空間と民有地に分かれている。

公共空間は、道路、河川、公園、広場などの施設であり、国や地方公共団体が日常管理や補修などを行っているが、指定管理者制度や管理協定などにより民間が日常管理の一部を担っているものも多い。

また、民有地のなかには、駅やビル内の自由通路、公開空地のように不特定多数の利用者に開放されている空間がある（本稿では「公共的空間」という）が、こうした空間は民間の施設管理者により日常管理や補修などが行われている。

エリアのなかでは、このような公共空間と公共的空間が官民の管理境界を越えて一体化していることで利用者の利便やエリアの快適性が増している。例えば、駅の自由通路は鉄道会社の敷地であるが、駅から歩行者デッキや地下通路が道路の上下を横断し、民間の商業施設やビルに接続するなど、便利で安全な歩行者空間が形成されている。また、道路の歩行者空間と民地内の公開空地が一体となっていることで、樹木が並ぶ街路景観が形成されたり、公開空地に置かれたベンチやオープンカフェに立ち寄ることができるなど、豊かな都市空間を楽しむことができる。

しかし残念ながら、施設ごとに管理者が異なることにより弊害が起こることもある。施設によって維持管理水準（例えば、清掃や植栽の手入れ、破損の応急補修、違法駐車・駐輪などの迷惑行為対策など）が異なることで、良好に保たれている場所とそうでない場所を目にすることがある。

また、大都市では地下街・地下通路が発達しているが、豪雨・台風などにより地下に大量の浸水が発生すると広範囲に影響が及ぶことが懸念される。さらに、大規模災害時には多くの来街者が避難場所を求めることが容易に想像できる。

このように、まちの魅力を向上させるという目的だけでなく、施設管理者が同じテーブルについて調整すれば解決できそうな課題、あるいは施設管理者の個別対応では解決困難な課題に対してエリア全体で対策を講じることもエリアマネジメントである。

2.2 エリアマネジメントの支援制度

エリアのなかには、道路の歩行者空間、公開空地、広場など、まちの賑わい創出の舞台装置として活用できる余地のある公共空間や公共的空間がある一方で、歩行者デッキや地下通路、それらと接続するエレベータやエスカレータ、街路樹、街路灯、案内サインなど、その所有や管理の帰属が官民の誰であるかわからず、不特定多数の公益のために良好に維持管理することが求められている施設も多い。

ところがその財源については、国や地方公共団体の財政状況から公共空間の維持管理予算は厳しい状況である。また、民地

内の公共的空間の維持管理費用については、地権者や立地する企業、街区の管理団体などの負担金で賄っている。

このようななか、本来、公益的に活用すべき公共空間や公共的空間において民間に収益事業を行うことを認める施策が展開され、エリアマネジメントの拡大に寄与している。

（1）道路占用の特例制度

国家戦略特区法、都市再生特別措置法、中心市街地活性化法において、それぞれ法の目的に即して国際競争力の強化、都市再生への寄与、中心市街地の活性化に寄与するものとして、道路空間に広告物、食事施設・購買施設（例えばオープンカフェなど）、レンタル自転車ポートなどを民間事業者が設置する際に、道路法が定める道路占用の許可基準を緩和するもので、民間事業者は道路交通環境の維持及び向上を図るための清掃その他の措置を併せて講ずるという制度である。

民間事業者が道路空間で広告物やオープンカフェなどの収益事業を行うことにより、まちの賑わい創出になると同時に、その収益を活用して道路維持管理協力や他のまちづくり活動の原資とすることが可能となる。（図-1 参照）

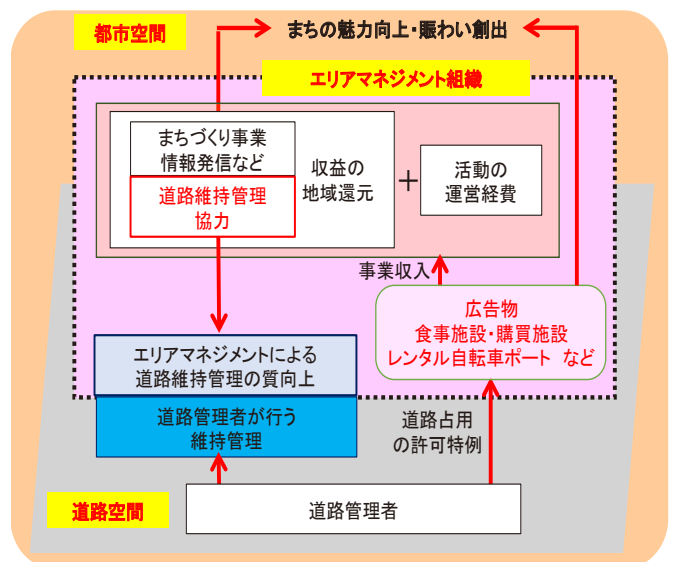


図-1 道路占用の特例制度を活用したまちの賑わい創出と道路維持管理協力のイメージ

（2）東京のしゃれた街並みづくり推進条例

民地内の公共的空間の活用については、東京都の「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」（平成15年）が先駆的な取り組みである。条例で定める施策の一つに「まちづくり団体の登録制度」がある。公開空地は民地内であるものの、それを不特定多数の利用者に開放することで容積率の緩和などの特例を受けているため、公開空地において収益事業を行うことは抑制的であったが、一体性のある地区内に広場やアトリウムなどの一定規模以上の公開空地がある場合に、登録団体がまちの賑わい創出に寄与する活動を行うのであれば一定の条件下で収益事業の実施を認めるというものである。

2.3 エリアマネジメントの事例

ここでは、道路占用の特例制度を活用したエリアマネジメントの事例について述べる。

(1) 新宿三丁目モア四番街（東京都新宿区）

モア四番街では昭和 60 年代に商店街により歩行者モール化し街路の環境改善を行ったが、違法駐輪やホームレスの増加などの課題を抱えていた。そこで、人の目が多くなることによる抑止効果を狙って、平成 20 年前後の 7 か年度にわたりオープンカフェ社会実験を実施してきた。その後、都市再生特別措置法の改正により道路占用の特例制度が創設されたことを受け、商店街振興組合が道路占用户となって、常設の路上建築物の店舗とオープンカフェ、広告塔を設置した。

オープンカフェにより賑わいが創出されたほか、店舗運営者が継続的に道路の管理を行うことから、違法駐輪等の問題が解消、広告収入により放置自転車に関する啓発活動などを実施した。



写真-1 モア四番街のオープンカフェの実施状況
※出典：新宿区

(2) 大手町・丸の内・有楽町地区（東京都千代田区）

当該地区はわが国を代表するビジネスセンターであるが、国際的な都市間競争を受けて、地区の企業や団体、東京都、千代田区などが連携し、都市空間の開発（ハード面の整備）とエリアマネジメントによるまちづくり（ソフト面での利活用）の両輪により、地区の付加価値を高めている。

平成 27 年、丸の内仲通り、行幸通り、川端緑道及び千代田歩行者専用道第 5 号線において、「一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会」が道路法の特例を活用し、イベントの開催時におけるカフェ、ベンチの設置などにより、都心型 MICE 及び都市観光の推進を図るものとして、国家戦略特区東京圏区域計画に位置づけられた。

また、公共空間の活用については、しゃれた街並みづくり推進条例の登録団体である「NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会」がエリア内のビルの公開空地でのイベント開催の協力、丸の内仲通りのフラッグ広告などを行っている。



写真-2 行幸通り地下の歩行者空間を活用したイベント
※出典：国土交通省

(3) うめきた先行開発区域（大阪市）

JR 大阪駅北側の「うめきた地区」は旧梅田貨物駅跡地を都市開発することによって新しく生まれたまちであり、官民連携による一体的で質の高い公共空間・公共空間の整備を行うこととしている。

これらの空間は、開発事業者が設立したエリアマネジメント組織「一般社団法人グランフロント大阪 TMO」が地区全体の一体的な維持管理（清掃、点検・補修、巡回等）を行い良好な環境を維持するとともに、まちの賑わい創出のため都市再生特別措置法を活用して広告板・バナー広告、オープンカフェの設置、国家戦略特区法を活用してイベント開催などを実施している。収益は維持管理の一部に還元している。



写真-3 うめきた地区の道路空間を設置した広告物
※出典：大阪市

(4) 札幌駅前通り（札幌市）

札幌駅・大通駅周辺地区は、商業、観光、官公庁などが集積するエリアであるものの、まちの活力が低迷していたことから、平成 21 年に大通地区の商店街が中心となり、「札幌大通まちづくり株式会社」を設立した。同社は、駅前通りのうち国道 36 号の歩道部において道路占用の特例制度を活用し、広告事業やオープンカフェ事業を実施している。また、道路管理者である北海道開発局と都市利便増進協定を締結し、オープンカフェや広告、ベンチの設置や管理、道路清掃活動や放置自転車対策、自転車

利用のマナー啓発などを協定に記載し公共貢献を行っている。

また、札幌駅前通地下歩行空間（名称「チ・カ・ホ」）では、「札幌駅前通まちづくり株式会社」が指定管理者となって管理運営を行っている。地下歩行空間の総幅員は 20m あるが、中央部分 12m を「歩行空間」として確保する一方で、左右両端それぞれ 4m の幅員を「憩いの空間」や「交差点広場」とし、広場条例によりこれらを広場と位置づけ、道路と広場の兼用工作物とした。また、兼用工作物管理協定により広場管理者の管理区域とした。これにより、地下空間の柔軟な活用ができるようになり、指定管理者である同社によって維持管理が行われるとともに、通路の壁面を活用した広告事業や広場におけるイベント開催、広場の有料貸出を行っており、収益の一部はまちづくり活動に還元されている。

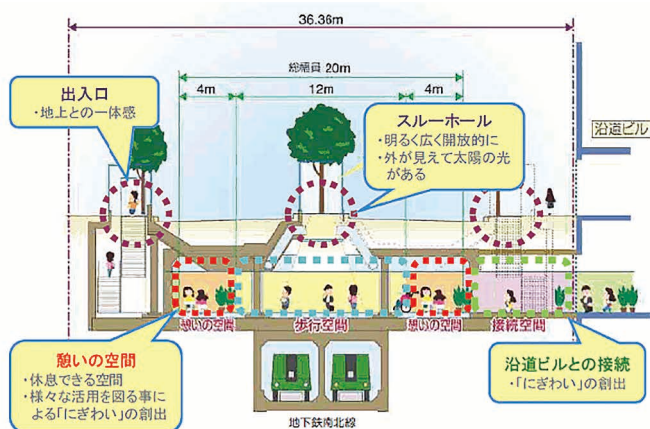


図-2 札幌駅前通地下歩行空間の断面図

※出典：札幌市

2.4 公共空間・公共的空間の清掃・維持管理

公共空間・公共的空間の清掃・維持管理として具体的にどのようなことが行われているかエリアマネジメント組織にヒアリングを行ったところ、一口に清掃・維持管理と言っても、図-3に示すように多様で細部にわたる内容の清掃・維持管理事項があることがわかった。

これらの費用の全てをエリアマネジメント組織が収益事業で賄っているわけではない。エリアの地権者や立地企業・団体などから徴収する負担金のほか、エリアマネジメント組織と地方公共団体との維持管理協定や指定管理者への委託料などの行政支出もある。

それぞれの清掃・維持管理の頻度も次のように対象物によって異なることがわかった。

●毎日実施する例：

…ポイ捨てゴミの清掃、公衆トイレ清掃、エレベータ・エスカレータの手垢汚れ除去、警備巡回 など

●定期的に実施する例

…植栽の剪定、床面のワックス磨き、庇など高所の汚れ除去、壁や天井の埃はらい、排水溝、排水マスの詰まりものの除去など（汚れや劣化の進行速度の違いによって、週に1回、1か月に1回、年に1回など頻度は異なる）

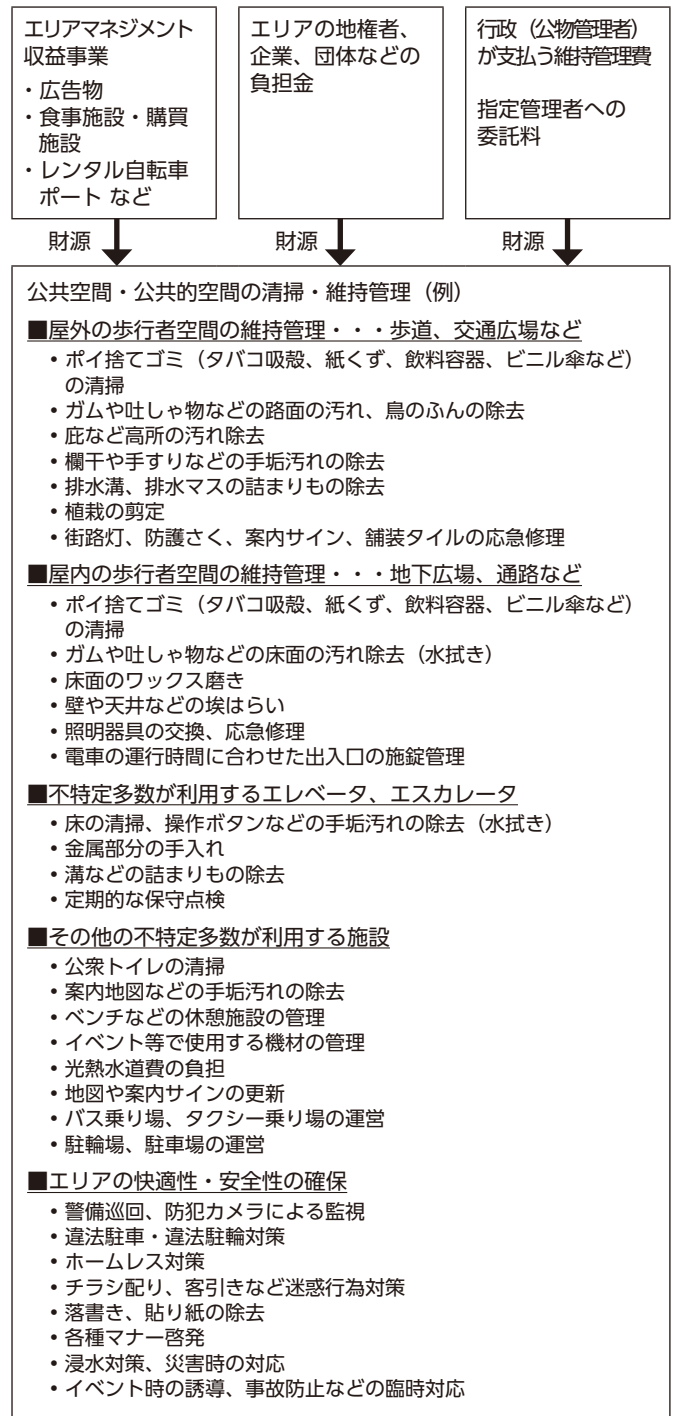


図-3 公共空間・公共的空間の清掃・維持管理（例）

●発見しだい随時

…照明器具の交換、応急修理 など

3 渋谷における取り組み

JICE では渋谷におけるエリアマネジメントの展開を支援している。

渋谷駅は鉄道4社8線が乗り入れる東京有数の鉄道ターミナルであり、国道246号や明治通り、宮益坂・道玄坂（旧大山街道）などの道路も集中しており、バス路線のターミナルにもなっ

ている。これらの都市基盤は、渋谷の地形ともあいまって立体的に複雑な構造になっているほか、施設の老朽化、浸水対策などの防災面、交通需要への対応などの課題を抱えており、渋谷駅周辺の都市基盤を新たな都市空間として再構築するための事業が急ピッチで動いている。(図-4 参照)

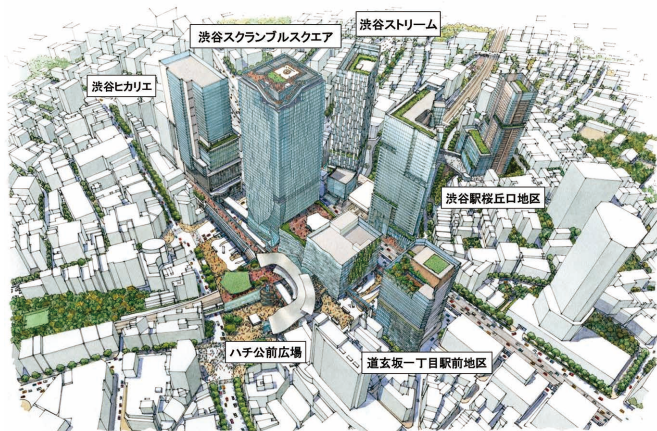


図-4 渋谷駅周辺の将来像
※出典：渋谷駅前エリアマネジメント

この都市空間の再構築事業は主に5つの街区に分かれており(渋谷ヒカリエ<2012年開業>、渋谷スクランブルスクエア<東棟 2019年開業予定、中央棟・西棟 2027年開業予定>、渋谷ストリーム<2018年開業予定>、渋谷駅桜丘口地区<2020年開業予定>、道玄坂一丁目駅前地区<2019年開業予定>)、駅やバス乗り場の利便性向上、駅と街区の相互間の連絡などのため新たな公共空間が整備される予定である。主なものは次のとおりである。(図-5 参照)

- ・ 東口・西口の駅前広場(地上・地下)の整備
- ・ 道路を横断する上空デッキ、地下通路
- ・ これらに付随するエレベータ・エスカレータ
- ・ 地下駐車場、地下駐輪場

また、民地内には一般に開放される公共的空間として、「アーバンコア」と呼ぶエレベータ・エスカレータによる上下移動空間のほか、通路や広場などが設置される予定である。

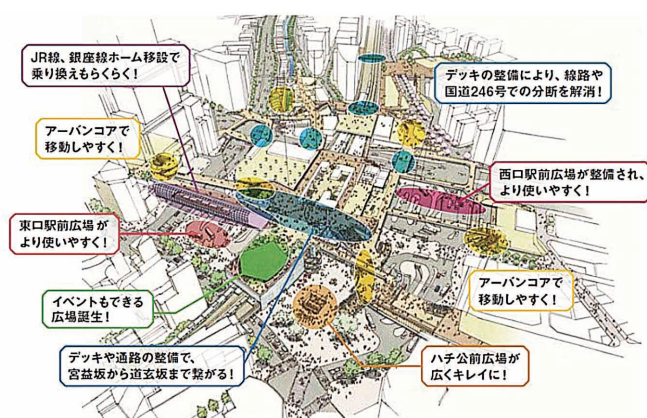


図-5 都市基盤整備
※出典：渋谷駅前エリアマネジメント

公共空間はそれぞれの管理者(国道・都道・区道)、民地内はそれぞれの街区の管理者が管理することになるが、エリアマネ

ジメントにより、官民の各施設管理者が連携し、公共空間・公共的空間を渋谷のまちの賑わい創出に有効活用するとともに、来街者が快適に利用できるように適切に清掃・維持管理していくことが期待されている。

また、現状においてはタバコや飲料容器などゴミのポイ捨て、新設した通路の床面の汚れ、落書きなどの顕在化している問題もあり、早急に改善する必要がある。

こうしたなか、「一般社団法人渋谷駅前エリアマネジメント」が活動しており、広告物社会実験や工事現場の仮囲いを使った情報発信などの取組みを行っている。同団体では、広告物やオープンカフェ事業などの賑わいを創出する収益事業の本格的な実施と、その収益を原資とする清掃・維持管理協力を行うことによる都市空間の質の向上を目指している。

JICE では、公共空間で収益事業を実施することができる制度がいくつかあるなかで、渋谷に適した制度の選択とその組み合わせ手法、望ましい維持管理水準、官民の役割分担・費用分担など具体的な検討の支援を行っている。

4 エリアマネジメントの課題

これまでのエリアマネマネジメントの事例調査や渋谷での支援を通じて、公共空間の活用・維持管理と連動したエリアマネジメントの課題について述べる。

(1) 官民の適正な役割分担・費用分担

多様で細部にわたる清掃・維持管理事項について、官民の役割分担をどこで線引きするのが適正であるのか判断が難しい。老朽化した公共施設の更新や大規模修繕は公共の役割であることは言うまでもないが、小規模な修繕や日常管理のどこまでを行政が担う基礎的管理とし、どこからがエリアマネジメントの収益還元による管理の高度化と線引きできるか明確な基準はない。

渋谷では、こうした課題を踏まえて維持管理水準を設定し費用を積算した上で、官民それぞれが受容できる役割分担・費用分担を整理する予定である。

(2) グレードアップ整備による維持管理コスト増

エリアの魅力づくりのため、施設に質の高いデザインや材料を採用した場合、整備費のコスト増となるが、維持管理費についてもコスト増となることが考えられる。整備時のコスト増は工事費で見えることはできても、供用後のランニングコストはその施設がある限りエリアでの負担が続く。そこで、標準的なデザインや材料を用いた場合の維持管理費を行政の基礎的な負担、質の高いデザインや材料を採用した場合のコスト増を収益事業の利益からエリアマネジメントの負担と見なすことが考えられる。

(3) 収益の配分方法と合意形成

収益事業の利益のエリアへの還元について、清掃・維持管理水準の向上と賑わい創出の原資として、それぞれどの程度を配

分するか。また、エリア内のどの箇所に充当するのか、配分の合意形成が必要である。負担金に見合う還元が配分されていないという不公平感の声に対して、エリア全体の質の向上のためという説得力を強化する必要がある。

(4) 占用期間と投資回収

エリアマネジメント組織にとって、広告板や食事施設・購買施設などを設置するために投じた資金を回収できる年月は道路占用あるいは指定管理を継続して収益事業を行っていきたいところである。道路占用許可あるいは指定管理の期間が資金回収期間よりも短い場合には、その更新が得られなければ撤去することになってしまい、資金回収が行き詰る恐れがある。エリアマネジメントの公益性を考慮して、道路占用許可あるいは指定管理について柔軟な運用をすることが考えられる。

(5) 収益事業の収入不安定への対策

エリアの都市空間を良質に保つためには、賑わいの創出や清掃・維持管理を安定的に継続することが重要であるが、一方でその原資となる広告事業やオープンカフェなどの収益事業は経済状況の影響を受けて決して安定的ではない。そこで、毎年度定額で必要な活動原資に対して不足が発生した場合に備えて、エリアマネジメント組織の余剰金を非課税で内部留保することができる（ただし、使途を公益活動に限ることを厳しく制限する）基金制度があれば安定するものと思われる。

JICE では国土交通省との意見交換などを通じて、このような制度改善などの提案を行っている。

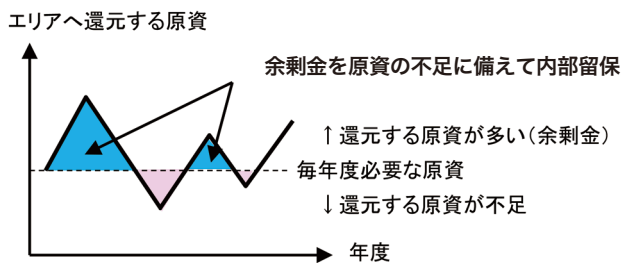


図-6 収益事業の収入不安定への対策イメージ

5 おわりに

エリアマネジメントは、エリアの特徴となる資源を活かしながら、住民や事業者などが連携して課題解決を図り、活力を増進させるものである。

JICE では、今後とも追究していく研究課題の一つとして注力するとともに、他地区のエリアマネジメントも含め支援拡大に取り組んでいくものである。