

# エリアマネジメントによる公共空間の 利活用の成果と今後の展望

～渋谷駅周辺の社会実験を踏まえて～



都市・住宅・地域政策グループ  
首席研究員

佐々木 正



都市・住宅・地域政策グループ  
総括（研究主幹）

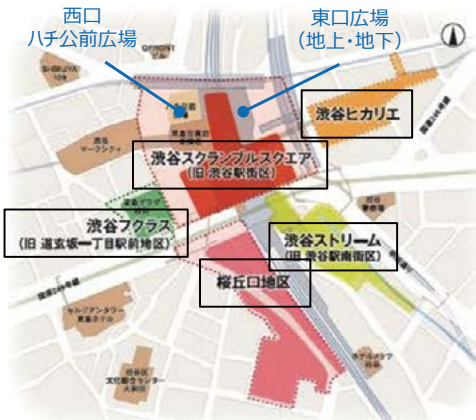
牧野 浩志

## 1 はじめに

駅の再整備や再開発事業等が進む渋谷駅周辺では、道路区域にかかる広場、地下歩道、歩行者デッキ等の歩行者空間において、エリアマネジメント団体（一般社団法人渋谷駅前エリアマネジメント：本稿では渋谷駅前エリマネと略して記す）が広告物やカフェ等の収益事業（＝賑わい創出）を行い、その利益を原資に地域情報の発信（＝まちづくりへ還元）や歩行者空間の清掃等の維持管理協力（＝道路維持管理へ還元）を行っている。

これらは、国道・都道・区道の道路管理者と連携して、社会実験ワーキングの取組として行ってきたところであるが、今般、社会実験の期間を終え、道路管理者と新たな連携スキームを構築して、道路空間を利活用した官民連携のまちづくりを継続していくことになった。

国土技術研究センター（以下、JICE）はこれらの取組において、社会実験の実施や国等のエリアマネジメント支援施策の活用等について支援を行ってきた。その成果を基に、エリアマネジメントによる道路空間の利活用と維持管理協力について知見をまとめる。



出典）一般社団法人渋谷駅前エリアマネジメントの図に筆者加筆  
図1 渋谷駅周辺5街区

また、近年の国の都市政策においては、人の利用を中心においたウォーカブルな都市空間の形成、環境への配慮、デジタル技術を活用したまちづくり、大災害への備え等への関心が高まっている。そこで、渋谷駅周辺の現状を踏まえて、これら都市政策の課題に対応するため、道路に限らず、公共空間全体の利活用を通じたエリアマネジメントの今後の展望を提案する。

## 2 道路空間を利活用したまちづくりの経緯

渋谷駅周辺のエリアマネジメントの対象区域は、図1に示す5つの街区である。各街区の管理組合や事業者等を構成員とする渋谷駅前エリマネが活動主体である。

道路空間を利活用した官民連携まちづくりの経緯を表1に整理する。社会実験を開始した当時、渋谷駅周辺ではゴミのポ

表1 道路空間を利活用した官民連携まちづくりの活動経緯

年度	5街区の事業進捗	清掃等の維持管理協力（社会実験）	国等のエリアマネジメント支援制度の活用
2014			●区民憲章ボードを活用した広告事業開始
2015		●道路管理者と社会実験の確認書締結	
2016		●社会実験ワーキング発足	
2017		公共空間の現状把握のための実験 ●駅周辺のゴミの実態把握調査 ●周辺のエリアマネジメント団体にヒアリング	東口地下広場における支援制度の検討 ●都市再生特別措置法の活用を選択
2018	●渋谷ストリーム開業 ●東口国道地下歩道が渋谷ストリームと接続	●管理すべき公共空間のリストアップ ●理想的な清掃仕様、清掃金額を検討 屋内（地下）の公共空間での社会実験 ●東口国道地下歩道で清掃実験 ⇒地下空間の清掃仕様の検証 ⇒東口地下広場の清掃仕様の提案	●区が渋谷駅前エリマネを「都市再生推進法人」に指定 ●渋谷駅前エリマネが区に都市再生整備計画案を提案 ●区が都市再生整備計画を作成・公表 ⇒東口地下広場に特例道路占有区域を位置づけ
2019	●東口国道デッキ完成 ●東口地下広場供用 ⇒区道として管理 ●渋谷スクランブルスクエア東棟開業 ●渋谷フラス開業	●東口地下広場で清掃社会実験 ⇒供用後の清掃状況を検証 ●東口地下広場のグレードアップ清掃実験 ⇒ネズミ・害虫対策実験 屋外の公共空間での社会実験 ●落書き実態調査	●東口地下広場にカフェ等を開設 ●区と渋谷駅前エリマネが「都市利便増進協定」を締結 新たな賑わい創出の検討
2020	●銀座線ホーム移設 ●埼京線ホーム移設 ●西口国道デッキ完成	●屋外での社会実験の提案 ※新型コロナ感染拡大のため社会実験の見送り	●観光案内所「シブハチボックス」を開設 ⇒国家戦略特区に向けた実証実験
2021	●オリンピック・パラリンピック東京2020大会開催	●国道西口デッキで清掃実験 ⇒屋外空間の清掃仕様の検証 収益事業の利益配分方法の検討	●ハチ公前広場の利用に関する検討開始 ●桜丘口地区における賑わい創出の検討開始
2022		道路管理者との新たな連携スキームの開始	
2023	●桜丘口地区開業予定		

イ捨て等が大きな問題であった。再整備により歩行者空間が整備されて通行の利便が良くなる一方で、各管理者の限りある財源のなかで良好に維持管理していく必要があった。

また、歩行者空間は駅とまちを繋ぐ役割があることから、ICT（情報通信技術）を始めとするクリエイティブなまち、エンターテインメント等の最先端なものが交流するまちといった渋谷のイメージに相応しいように空間全体を利活用することが求められていた。

これらの実現を図るため、活用できる国等の支援制度の検討、歩行者空間の現状把握と社会実験を通じた維持管理のあり方の検討、収益事業の利益配分方法の検討等を行ってきた。

### 3 渋谷エリアマネジメントの成果と得られた知見

#### 3.1 賑わい創出と維持管理が実現できる支援施策の活用

渋谷駅周辺では、社会実験ワーキングの発足以前より、ハチ公前広場にある区民憲章ボードを活用して、渋谷駅前エリマネが広告事業を実施し、その利益をまちづくり等に還元していた。

こうしたなか、2019年11月にJR渋谷駅東口に地下広場が供用開始された。この地下広場は、東京メトロ及び東急線の地下改札口に近いため、供用により歩行者動線の変化が見込まれた。また、渋谷駅前は歩行者が滞留できる空間が乏しいため、その役割も期待された。そこで、官民連携による本格的なエリアマネジメントの仕組みを構築し、地下広場を賑わいの場として利活用するとともに、清掃等の維持管理協力を行い、良好な環境を保つことの両立を図ろうとした。

まず、東口の地上の駅前広場は道路区域であるため、その直下に位置する地下広場は道路事業により整備された。そのため、地下の歩行者専用広場という特殊な条件であるが、法的には渋谷区道になるので、道路区域に適用できる支援制度を検討した。

一般に広告物やカフェ等は、道路法により道路占用許可を得ることができる対象物であるが、民間事業者が民地内で営利目的に設置できるものでもあるため、道路区域内に設置しなければ効用を発揮できない理由の説明が必要である。

そこで、表2に整理するように、公共的な目的をもって道路区域に広告物やカフェ等を設置できる制度の比較を行い、適用範囲や道路管理者である渋谷区が行う手続き等を踏まえて、都市再生特別措置法に基づく制度を活用することとした。（※「ほこみち制度」も道路区域内に広告物やカフェ等を設置できる制度であるが、この検討を行った2017年度時点では制度が制定されていないため、参考として記載した。）

都市再生特別措置法では、東京都公安委員会の同意を得て、渋谷区が作成する都市再生整備計画に、道路区域内に広告物やカフェ等を設置することを記載することで、道路占用許可基準の緩和措置を適用することができる。

さらに同法を活用して、渋谷駅前エリマネが渋谷区長から「都市再生推進法人」の指定を受けることで、まちづくりにおいて、区の補完的機能を担い得る民間主体であることを位置づけた。また、区と渋谷駅前エリマネとの間で「都市利便増進協定」を締結し、地下広場での広告物やカフェ等の管理、歩行者空間の環境維持等について、役割分担、費用負担を明確にした。

こうした仕組みにより、民間主体である渋谷駅前エリマネが、地下広場で行う活動の公共的な意義を明確にするとともに、継続的にまちづくりに関与できる（渋谷駅前エリマネが地下広場に賑わい創出として投資した費用を回収できるだけの期間は事業を継続する）ための道筋を確保することができた。

なお、表2にある国家戦略特区法による道路占用許可特例については、2022年3月より「ほこみち制度」に移行しており、現在は特区限定ではなくなり、全国展開されている。

「ほこみち制度」は、表2の参考欄に示したとおり、催しのために設けられるベンチ、露店、看板等の都市再生特別措置

表2 道路区域において広告物やカフェ等を設置できる制度の比較

	通常の道路占用許可の柔軟運用	都市再生特別措置法による道路占用許可の特例	国家戦略特区法による道路占用許可の特例	道路協力団体	参考：歩行者利便増進道路制度（ほこみち制度）
法令	道路法第32条、33条	都市再生特別措置法第46条第10項、第11項、第62条	国家戦略特区法第17条	道路法第48条の60	道路法第33条第2項三号、第48条の20、第95条の2第1項
概要	・道路に工作物、施設等を設け、道路を使用しようとする場合は、道路管理者の許可が必要。 ・道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであること。（無余地性）	・都市の再生に貢献し、道路利用者の利便の増進に資するもの設置について、道路占用許可基準（無余地性）を緩和。	・国際競争力の強化等に寄与し、道路利用者の利便の増進に資するもの設置について、道路占用許可基準（無余地性）を緩和。	・道路利用者の利便増進に資するもの設置、管理等について、道路占用手続きが簡素化。	・歩行者の利便の増進に資するもの（歩行者利便増進施設等）の設置について、道路占用許可基準（無余地性）を緩和。
適用可能なもの（例）	・電柱、郵便ポスト、交番、公衆便所、水管、ガス管、鉄道、歩廊、雪よけ、地下街、露店等 ・施行令第7条に掲げるもの（工事圍い、食事施設、購買施設等）	・広告塔、看板 ・食事施設、購買施設 ・貸し自転車ポート	・ベンチ、街灯 ・広告塔、看板 ・食事施設、購買施設 ・貸し自転車ポート ・催しのために設けられるベンチ、露店、看板等	・標識、旗ざお、幕 ・ベンチ、街灯 ・駐輪場 ・広告塔、看板 ・食事施設、購買施設 ・貸し自転車ポート ・催しのために設けられるベンチ、露店、看板等	・標識、旗ざお、幕 ・ベンチ、街灯 ・広告塔、看板 ・食事施設、購買施設 ・貸し自転車ポート ・催しのために設けられるベンチ、露店、看板等
手続き	・道路占用許可は、地域性を考慮して道路管理者の判断。	・市町村が作成する都市再生整備計画に道路占用許可特例について記載。 ・都道府県公安委員会の同意が必要。 ・都市再生推進法人（法第108条）、都市利便増進協定（法第74条）と組み合わせることで占用物件の一体的な整備・管理が可能。	・国家戦略特区会議が、国家戦略特区区域計画に記載し、内閣総理大臣の認定。 ・都道府県公安委員会の同意が必要。 ※令和4年3月17日より全国展開のため「ほこみち制度」へ移行。	・道路管理者が道路協力団体の指定準則を作成し、指定。	・道路管理者が歩行者利便増進道路の区間を指定。 ・都道府県公安委員会の意見聴取が必要。 ・占有者を公募する場合には占用期間最長20年。公募しない場合は占用期間は従来どおり最長5年。

法による道路占用許可特例の対象にならないものにも適用できるほか、占用者を公募した場合には道路占用許可を最長 20 年とすることで長期間の事業継続が確保できる点、公安委員会との調整について意見聴取とされている等、適用範囲や手続き等で都市再生特別措置法よりも扱い易い制度である。

一方、民間主体の公的な位置づけや官民の役割分担の明確化等という点では、都市再生特別措置法に支援制度がある。そのため、エリアマネジメント団体と協働して歩行者空間の活用を図る場合には、両制度の長所に着目した活用が考えられる。

また、道路協力団体制度も道路占用手続きが簡素化されているため活用可能な制度であるが、協力団体を指定するための準則を道路管理者が定める必要がある。

### 3.2 社会実験による理想的な清掃レベルの検討

次に、歩行者空間の維持管理について述べる。

渋谷駅周辺のように、公共管理の広場やデッキ等と民間のビルや鉄道会社（民間等という）が管理する通路等が一体的に接続して利用できることは珍しくはない。歩行者にとっては、誰が管理者であるかは問題ではなく、快適に安心して通行できることが重要であり、まちのイメージにも波及する問題である。

渋谷駅周辺では、民間等が管理する歩行者空間は、1日に複数回、清掃や巡回が行われているが、公共管理の歩行者空間は、民間等よりも管理対象が多く、予算にも限りがあるため、細かいところまで維持管理の手が回りにくい。渋谷駅前エリマネの維持管理協力にしても、賑わい創出として行った収益事業の収支に依存しているため、充当できる金額には限りがある。

このため、社会実験ワーキングの検討では、公共管理の歩行者空間については、民間等と同レベルで清掃や巡回することはできないが、少なくとも、歩行者が不快に感じない程度の清掃レベルは確保したいと考えた。

そこで、公共空間のゴミの実態把握等により重点化する地点の検討や、供用を開始した地下歩道、デッキ等の屋内外の歩行者空間において清掃社会実験を実施し、どの程度の清掃レベルであれば不快に感じない程度を維持できるのか知見を蓄積した。また、エリアマネジメント団体が公共管理の歩行者空間の維持管理を行っている地域（汐留、大崎、横浜等）や管理会社等にヒアリングを行い、維持管理の事例を把握した。

表 3 理想的な清掃仕様

場所	主な清掃レベル
<ul style="list-style-type: none"> <li>地上通路</li> <li>屋根なし歩道橋</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>路上の掃き清掃を中心とした本清掃 1 回 / 1 日。</li> <li>旧大山街道等については、本清掃 1 回 / 1 日、粗ごみ拾いを中心とした巡回清掃 2 回 / 1 日。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>地下広場</li> <li>地下歩道</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>床面の掃き清掃を中心とした本清掃 1 回 / 1 日、粗ごみ拾いを中心とした巡回清掃 3 回 / 1 日。</li> <li>床面の清掃器機による拭き清掃を中心とした定期清掃 1 回 / 1 月。</li> <li>トップライト、照明器具、サインの除塵を中心とした定期清掃 1 回 / 6 か月。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>地上広場（ハチ公前広場等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>広場の掃き清掃を中心とした本清掃 1 回 / 1 日、粗ごみ拾いを中心とした巡回清掃 3 回 / 1 日。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>その他の公共空地</li> <li>屋根あり歩道橋</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>通路の掃き清掃を中心とした本清掃 1 回 / 1 日、粗ごみ拾いを中心とした巡回清掃 2 回 / 1 日。</li> <li>通路の清掃器機による拭き清掃を中心とした定期清掃 1 回 / 1 月。</li> <li>天井の除塵を中心とした定期清掃 1 回 / 6 か月。</li> </ul>

それらから得られた知見を参考に、2027 年度を目標年次とした 5 街区の完成形を前提として、維持管理すべき歩行者空間をリストアップし、渋谷版の歩行者空間の理想的な清掃レベルを表 3 に示すように設定した。

この検討結果は、渋谷区による地下広場の清掃レベルを決定する際に活用された。また、渋谷駅前エリマネによる維持管理協力については、地下広場の天井裏、ダクト、機械室等でのネズミや害虫の抑制等、地下特有の衛生対策を実施中である。これについても、社会実験により防除機器や防除剤の効果検証を行い導入したものである。

### 3.3 社会実験後の新たな連携スキームの検討

これまで、社会実験ワーキングを通じて、ハチ公前広場や東口地下広場といった限られた場所で、賑わい創出と清掃等の維持管理協力を実現してきた。今後は、表 2 で示した制度を場所の特性に応じて最適なものを適用し、渋谷駅前エリマネの取組の拡大を図るものである。

また、賑わい創出として行った収益事業の利益については、図 2 に示すように、まちづくりへの還元と道路維持管理への還元に分け、後者については、各道路管理者の管理面積を考慮して按分し、必要な箇所に清掃等の対応を行う予定である。

ただし、東口地下広場については、広告物、カフェ等に東京都屋外広告物条例の規制緩和や同広場限定で道路占用許可特例を適用しており、かつ同広場を対象に都市利便増進協定を締結していることから、同広場内で賑わい創出による収入と維持管理協力の支出を完結させることとしている。

なお、将来的には、賑わい創出の利益の使途として、道路管理者の維持管理予算そのものの軽減に資するようになることを目指している。

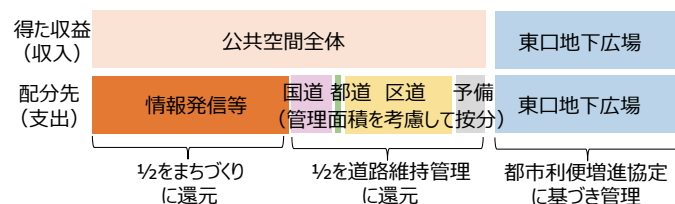


図 2 新たな連携スキームにおける収益事業の利益の配分案

## 4 これからの公共空間の使い方の提案

続いて、道路空間において賑わい創出として収益事業を行い、その利益を原資にまちづくりや道路維持管理に還元するという考え方をさらに発展させて、まち全体の価値向上を目的として、道路だけでなく、河川、公園等の公共空間を利活用することについて提案を述べる。

### (1) まちを印象づける顔としての公共空間

駅やバスターミナル、空港等の交通結節点をまちの「顔」と表現することがあるが、まちの街路、河川、公園、広場、民地

の公開空地等もまちの顔の一部である。官民が持つ公共に開かれた空間を、まちの文化や情報の発信拠点として活用することで、まちを印象づけることができる。

例えば、渋谷区のまちづくり理念<sup>1)</sup>では、「パブリックスペースを新たな文化を生み出す場として活用する」、「ストリートに面する建物低層部での賑わい機能や開放感ある空間整備、坂を活かした設えを誘導する」等の位置づけがある。

また、渋谷駅のハチ公前広場では、渋谷駅前エリマネと渋谷区観光協会が連携して観光案内所「シブハチボックス」を設置しており、デジタルアート等の情報発信の試みを行っている。ハチ公前広場は、広場全体が渋谷区道の道路区域となっており、官民が連携して駅前の公共空間を利活用して、クリエイティブなまちであることを来街者に印象づけている。

全国の大小のまちで、都市再生プロジェクトや中心市街地活性化等の取組が展開されているなか、拠点を整備し、拠点間を線で結び、面的に波及させるという発想はよく言われているが、このように、公共空間も拠点や線としての機能だけでなく、まちづくりの舞台であることを再認識したい。

## (2) 居心地のよい場所として公共空間の再構築

近年、世界的にも、都市の街路を人に中心に置いた空間として再構築する（街路を自動車から人のものに取り戻す）取組に関心が高まっている。渋谷駅周辺においても、道玄坂や宮益坂において、路上駐車削減や車道を狭め歩行者空間を拡充させる社会実験等が行われた実績がある。

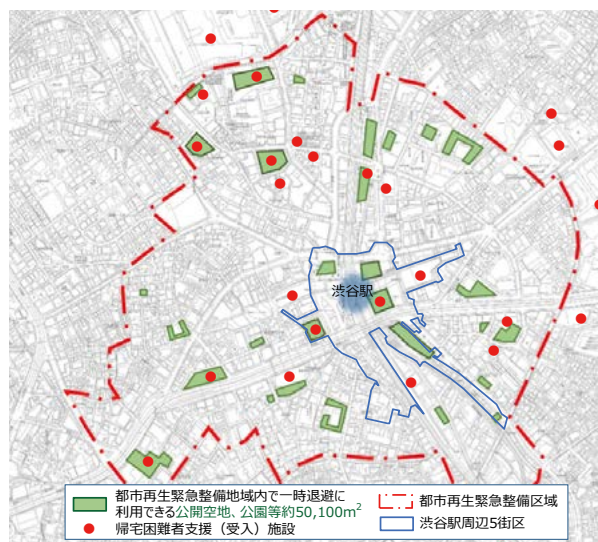
また、まちを回遊する環境負荷の低い小型モビリティや公共交通の導入、街路樹や屋上・壁面緑化等の道路空間と建物が連携したグリーンインフラの充実、水辺を活かしたまちづくり（渋谷駅周辺では渋谷川の再生・沿川のまちづくり）等、サステナブルな都市環境の構築を目指して、公共空間の再配分や新しい空間デザインの導入に対する関心も高まっている。

デジタル技術によって、ライフスタイルやワークスタイルが変化する、仮想空間で交流ができるなどと言われている。しかし、居心地が良く、サステナブルな環境等に溢れるリアルな空間が、まちの顔としての意味だけでなく、様々な知識やノウハウを持った人々のリアルな出会いや交流の場となり、それが地域発のイノベーションの触発材となることが期待されている。

居心地の良いリアルな空間やサステナブルな環境をまち全体の設えとして整えることや、空間全体の利活用のルールづくり、良好な維持管理等を行うことを考える場合、行政、企業、専門家、自治会、商店会等が参加、連携し、調整を行うプラットフォームが必要である。まちの価値向上を目的としたエリアマネジメントはその役割を果たすことができる。

## (3) 災害時の安全な公共空間の提供、避難施設への誘導

渋谷駅周辺には、大規模災害の発生時に一時避難に利用できる公開空地や公園等は約 50,100㎡あるが、想定されている帰宅困難者数に対して十分な規模ではなく、帰宅困難者の支援（受入）施設も少ない<sup>2)</sup>。（図 3 参照）



出典) 渋谷駅周辺地域都市再生安全確保計画の図に加筆

図 3 渋谷駅周辺で一時避難に利用できる公開空地、公園等

渋谷駅に限らず、発災時には駅周辺に交通機関の情報や安全な場所を求めて人々が滞留することで混乱をきたし、かえって危険な状況になる恐れがある。また、滞留者を収容しきれず車道にはみ出すことで、緊急輸送道路の交通の妨げとなる。

そこで、例えば、公共空間にエリアマネジメントが管理するデジタルサイネージがあるならば、平時は広告事業に利用し、利益をまちづくりや公共施設の維持管理等に活用するが、台風等の予測可能な災害が近づいている場合には、来街者に注意喚起を行い、大規模災害の発災時には、一時避難場所等の情報等を表示することができれば非常に有効である。5G 通信機能を備えた多機能なポール（スマートポール）を公共空間に設置し、連携させることにより、スマートフォンを活用した人流に応じた適切な誘導や情報提供にも役立つと考えられる。

エリアマネジメントが有するまちの情報や人的ネットワーク、デジタルサイネージ等の資源を災害時の来街者の安心・安全に貢献するような取組に活かすことを期待したい。

## 5 おわりに

まちのなかには、道路や河川、公園等の多くの公共空間がある。これらを地域資源として着目し、多様な主体の参加のもと「まちを育てる」ことがエリアマネジメントの精神の1つである。JICE は、まちづくりの知見と河川・道路等の他分野の知見の融合を図りながら、官民連携による新たな価値を創造する都市・地域づくりの調査研究を行っている。今後とも、こうした知見を活かし、エリアマネジメントによる公共空間の利活用の支援を積極的に行う所存である。

### 参考文献

- 1) 渋谷駅周辺まちづくり基本理念, 2020年4月 <https://www.city.shibuya.tokyo.jp/assets/kankyo/00049574.pdf>
- 2) 渋谷駅周辺地域都市再生安全確保計画, [https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kankyo/machi/anzenkakuho\\_plan.html](https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kankyo/machi/anzenkakuho_plan.html)