

エリアマネジメントによる公共空間の利活用と 周辺のまちづくりへの波及



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
元総括（元研究主幹）
池田 裕二



道路政策グループ
研究員
多田 神

1 はじめに

渋谷駅周辺では、再開発の進展により広場やデッキ等、人が中心の安全で利便性の高い公共空間の整備が進展している。

渋谷駅前エリアマネジメントの活動エリアは図1に示す街区である。協議会と一般社団法人の2つの組織があり、前者がまちづくりに関するルールづくりや官民の調整、後者がまちづくり活動の実行を担っている。

そこで、渋谷駅前エリアマネジメントでは、まちの玄関である駅周辺の公共空間を良好な状態を保つため、道路法や都市再生特別措置法等による官民連携の支援制度を活用して、公共空間において広告やカフェ、イベント等の賑わい創出を行うとともに、その収益を公共空間の日常の維持管理協力を充てる仕組みを実装した。これによりエリアマネジメントの認知が進み、渋谷のまちづくりにおける存在感が高まっている。

一方、新型コロナウイルス感染症の収束以降、来訪者が復活したが、広場や道路上では、飲酒やゴミ等の環境悪化、勧誘や動画配信者等による迷惑行為、デモや集会による広場の占拠など、渋谷のイメージに影響のある問題も深刻化している。

JICEはこれまで、賑わい創出と維持管理協力が実現できる事業スキームの実装を支援してきたが^{1) 2)}、これが実現できたことから、次の段階として、清掃等の維持管理協力から一歩進めて、公共空間の利活用に関する新たなルールづくりなど、エリアマネジメントが行政や沿道地域と一体となって、公共空間を起点にまちづくりを推進するための提案を行う。

2 渋谷エリアマネジメントの成果

渋谷エリアマネジメントの取組は、施設のデザインや基盤整備の調整、施設の管理や運用、防災・防犯、エネルギーマネジメント、広場利用、イベント、工事中の魅力付け、情報発信、観光など広範囲にわたる。本節では、JICEが支援を行った公

共空間の賑わい創出と日常の維持管理協力について、これまでの取組成果をまとめる。

2.1 渋谷駅周辺の公共空間

渋谷駅周辺の広場や通路等の歩行者専用の公共空間は、道路法の道路として整備され、公共の道路管理者が所有・管理するものが多い。例えば、ハチ公広場や東口交通広場、東口地下広場、国道の上空デッキ・地下通路等がそれにあたる。

そのほか、道路を横断する歩行者の利便のため、道路内建築物や道路上空通路等の位置づけで、民間（再開発街区）が整備・所有・管理している道路上空デッキもある。

いずれの場合にせよ、広場や通路等の道路区域にかかる部分において賑わい創出を行う際には、道路法による道路占用許可や道路交通法による道路使用許可、企画内容に応じて、食品衛生法や消防法等、関係法令や条例に従う必要がある。

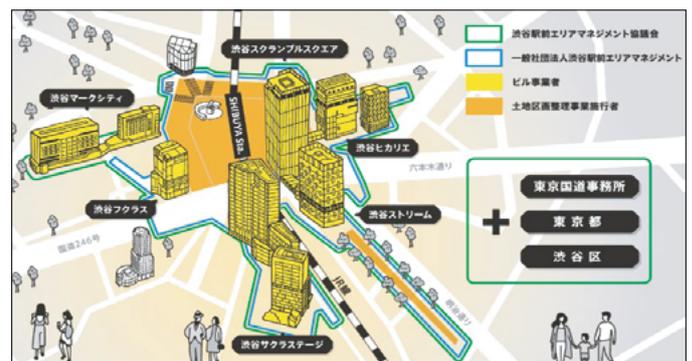
2.2 実現する仕組みと成果

以下に賑わい創出を実現するために工夫を行った諸制度の活用や実現できた維持管理協力等について整理する。

（1）道路区域を活用した賑わい創出

【活動エリア全体での広告事業】

渋谷駅前エリアマネジメントでは、広場や通路、再開発工事中の仮囲い等を活用して広告事業を実施（図2左参照）しており、その収益は自らの利益とせず、まちづくりや日常の維持



出典) 一般社団法人渋谷駅前エリアマネジメント
図1 渋谷駅前エリアマネジメントの活動エリア

管理協力等の活動資金として地域還元する仕組みを構築した。

一般に、広告物そのものは東京都屋外広告物条例に従うところであり、道路区域内での広告の設置は道路占用許可基準による。渋谷駅前エリアマネジメントの場合は、屋外広告物条例の規制緩和（東京都エリアマネジメント支援事業）、及び国土交通省道路局通達「地域における公共的な取組みに要する費用への充当を目的とする広告物の道路占用の取扱いについて」（平成20年3月25日、国道利第22号）を適用することで、実現している。また、広告の内容については自主的に地域ルールを定めて、渋谷の景観形成に資するものとしている。

【東口地下広場の賑わい創出】

渋谷区道である東口地下広場では、渋谷駅前エリアマネジメントが占用主体となって、カフェ等の食事施設・購買施設を設置（図2右参照）しているが、都市再生特別措置法の特例措置を適用している。

一般に、道路法による道路占用許可基準の1つに「無余地性」がある。これは、人や車両等の通行の妨げになるような占有物は、原則、道路内に置くことはできないが、道路区域の外にその占有物を置く余地が無く、やむを得ない場合のみ占有が許可されるものである。渋谷駅周辺は注目を浴びる場所であるため、営利目的や目立ちたい等の意図をもった者も集まる。「無余地性」の運用により、むやみな道路占用が抑制できるが、沿道地域による道路空間の有益な活用アイデアまでも抑制され、地域活性化の取り組みが阻害される恐れもある。

都市再生特別措置法の特例措置は、「無余地性」を適用せずに占有許可がなされる。ただし、市区町村が作成する都市再生整備計画に特例措置の適用について記載すること、道路交通環境の維持・向上を図るために清掃等の措置を占有と併せて講じること、適用について都道府県公安委員会の同意を得ること等、実現のためのハードルが高い。あえてハードルの高い制度の適用を選択し、公共性のある活動を誘導していると言える。

【国道246号の賑わい創出】

国道246号では、渋谷駅前エリアマネジメントが「道路協力団体」の指定を受けており、国道区域内において広告、イベント等を実施している。道路協力団体制度については後述する。



出典) 一般社団法人渋谷駅前エリアマネジメント
図2 ハチ公広場の広告事業、東口地下広場のカフェ

(2) 賑わい創出の収益を原資とした維持管理協力

公共空間を活用した広告、カフェ等の収益は、公共空間の日常の維持管理協力を充当している。

渋谷駅周辺では、公共管理と民間管理の広場や通路等が接続して一体的な歩行者動線が形成されている。民間管理の部分は

各社が手厚く清掃している。しかしながら、公共管理の部分は対象面積も広く、施設数も多く、道路管理者の維持管理予算やエリアマネジメントの賑わい創出の収益にも限りがある。また、「割れ窓理論」で言うように、ゴミや落書き等の放置が、新たなゴミや落書き等を呼び、公共空間の環境が悪化し、まち全体のイメージ低下につながる懸念される。

そこで、国道・都道・区道の各道路管理者と渋谷駅前エリアマネジメントにより社会実験ワーキンググループ(WG)を結成し、公共空間のゴミ等の実態を把握し(図3参照)、対策の検討を行った。

また、供用開始した地下歩道、デッキ等において、清掃社会実験(図4参照)を実施した。どの程度の清掃内容・頻度で行えば、利用者が不快に感じない状態を保つことができるのか検討することを目的とし、日常の掃き清掃・拭き清掃、機械による定期清掃、落書きやシールの除去等の清掃後、どの程度の日数が経過するとゴミや汚れが再び目立つようになるのか観察実験、あるいは清掃実施を毎日・隔日・毎月等、条件を変更して適切な頻度を探る実証実験等を行った。この検討結果は、社会実験後の実際の清掃の実施に活かされた。



出典) 筆者撮影

図3 渋谷駅周辺のゴミや落書き、シール貼り等の実態調査

物件名称	渋谷駅東口国道地下歩道		
日時	[Redacted]		
作業員	[Redacted]		
区分	<input checked="" type="checkbox"/> 本清掃	<input type="checkbox"/> 巡回清掃	
時刻	1時10分 ~ 2時30分		
作業内容	<input checked="" type="checkbox"/> 拭き清掃	<input checked="" type="checkbox"/> 掃き清掃	<input type="checkbox"/> 嘔吐物処理 <input type="checkbox"/> 粗ごみ拾い
作業時トラブル	<input type="checkbox"/> 無し <input type="checkbox"/> 有(有の場合)		
特記事項	・ゴミ箱が道路わき目立っていたのでゴミを詰めました。 ・フェンス跡があったので、テープで拭いておきました。		
作業員	[Redacted]		
区分	<input type="checkbox"/> 本清掃	<input checked="" type="checkbox"/> 巡回清掃	
時刻	1時10分 ~ 1時30分		
作業内容	<input checked="" type="checkbox"/> 拭き清掃	<input checked="" type="checkbox"/> 掃き清掃	<input type="checkbox"/> 嘔吐物処理 <input type="checkbox"/> 粗ごみ拾い
作業時トラブル	<input type="checkbox"/> 無し <input type="checkbox"/> 有(有の場合)		
特記事項	・エレベーター前の歩道にゴミが少し落ちていたので拭き清掃しました。 ・通路の隅に少し埃が溜まっていたので掃き清掃しました。 ・通路の扉面にゴミが少し落ちていたので掃き清掃しました。		

出典) 一般社団法人渋谷駅前エリアマネジメント
図4 清掃社会実験における清掃記録

(3) 活動の持続を担保できる支援制度の実装

賑わい創出のための広場や通路等の道路占用や維持管理協力を社会実験の終了後も継続できる仕組みを実装した。

【道路維持管理 WG】

社会実験の終了後、社会実験 WG を道路維持管理 WG へと移行し、道路管理者と連携する場を継続して設けるとともに、賑わい創出の収益配分のルールを定めた。

特定の一部を除く公共空間全体での収益は、まち全体と各道路管理者に按分することとし、特定の法制度を適用した東口地下広場及び国道については、適用制度の趣旨に基づき維持管理協力をを行うスキームとした。そのイメージを図 5 に示す。

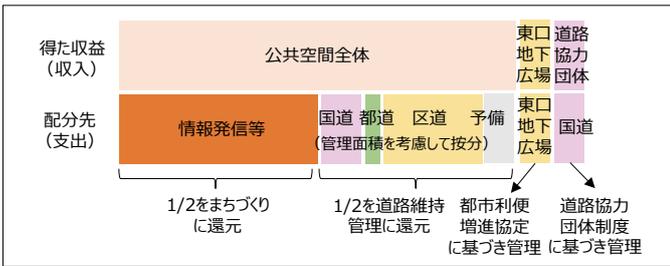


図 5 賑わい創出の収益配分の考え方

【東口地下広場における都市利便増進協定】

この協定は都市再生特別措置法に基づく制度である。まちの賑わいや交流創出に寄与する施設（同法では「都市利便増進施設」という）を、個別に整備・管理するのではなく、土地や建物等の権利者である行政や地域住民、まちづくり団体等の合意に基づき一体的に整備・管理していくための協定制度である。

東口地下広場では、渋谷駅前エリアマネジメントと広場の所有者たる道路管理者（渋谷区）との間で、カフェ等の食事施設・購買施設の整備、広場の管理等について協定を締結している。この協定を背景に、通常は最長 5 年とされる道路占用許可について、協定期間中は更新できるよう道筋を示す（これにより、渋谷駅前エリアマネジメントが行ったカフェ等の投資回収が見込める）とともに、維持管理協力の履行も担保することになる。

【国道 246 号における道路協力団体】

道路協力団体は道路法に基づく制度で、道路における身近な課題の解決や道路利用者のニーズへのきめ細やかな対応等に取り組み民間団体等を支援することで、地域の実情に応じた道路管理の充実を図ろうとする制度であり、道路管理者が、民間団体等を募集し指定する。この制度においても道路占用許可の手続きが円滑化され、指定された団体が行うことができる活動の 1 つに、賑わい創出と一体で清掃等の維持管理協力をを行うことができる仕組みとなっている。

渋谷駅前エリアマネジメントは、渋谷駅周辺の国道 246 号を活動範囲として東京国道事務所から指定を受けており、国道にかかるデッキにおいて広告やイベント等の賑わい創出を行う一方で、その収益により国道区域内の清掃を行っている。

3 まちづくりへの利活用に向けたルールづくり

渋谷駅周辺は、ハチ公像やスクランブル交差点等を擁する観

光拠点でもあり、我が国有数の情報発信拠点でもある。

しかし、冒頭で述べたような渋谷のイメージに影響のある問題も深刻な状況となっている。賑わい創出と維持管理協力が実現できる事業スキームの実装が実現できたことから、次の段階として、新たな課題に対応するため、公共空間の利活用に関するルールづくりなど、行政や沿道地域と一体となって、公共空間を起点にまちづくりを推進するための提案を行う。

3.1 広場利用ルール化の論点

道路区域になっている広場について、道路管理者を含む行政の関係部局、交通管理者（警察）、駅周辺や沿道の事業者・商店会・自治会等と連携して、条例制定も視野に入れた広場等の活用ルールの検討を行う。

検討にあたっての論点を、次のように整理する。

- 論点 1. 広場の機能を担保するため、賑わい創出に利用可能な部分と歩行者の通行や滞留場所として利用禁止にする部分とに区分する。そのため、道路法による道路占用許可、道路交通法による禁止行為や道路使用との整合をとる。
- 論点 2. 広場の活用目的は、利用者の利便や地域の福祉向上とし、地方自治法でいう「公の施設」と位置づけることにより指定管理者制度を活用する。指定管理者の創意工夫により、広場の賑わい創出や公共的な利用・管理を図る。
- 論点 3. 広場条例や広場利用ガイドライン等により利用ルールを明示する。公の秩序、善良な風俗等に反する行為を禁止し、広場を利用者の安心・安全な賑わい・交流の場とする。

3.2 広場利用のためのスキームの提案

上記の論点を踏まえて、広場利用のためのスキームを図 6 に示すように提案する。

- ①道路区域となっている広場に、地方自治法でいう「公の施設」としての「広場」を設定し、道路法に基づく道路広場兼用工作物と位置づける。（道路広場兼用工作物の事例は他の自治体にもある）
- ②渋谷区が「広場条例」を制定し、広場の利用方法や指定管理者の選定手続き、管理等の基本的な考え方を規定する。
- ③広場条例に基づき選定された指定管理者に、広場の利用・管理を行わせる。指定管理者は、公的なまちづくり団体等に行

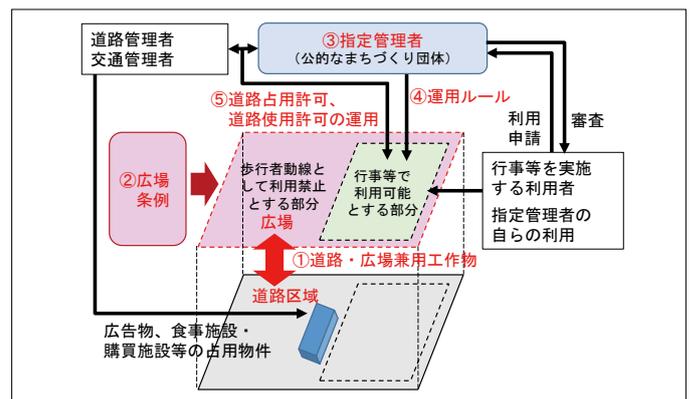


図 6 広場利用のためのスキームの提案

わせ、公平性・中立性を担保する。

- ④指定管理者に具体的な運用ルールを定めさせ、指定管理者の創意工夫により賑わい創出のための活用を行わせるとともに、広場のうち利用禁止にする部分も含め、歩行者の通行や滞留場所として安心・安全な賑わい・交流の場とするよう管理を行う。
- ⑤指定管理者と道路管理者・交通管理者（警察）が連携し、広場条例の趣旨に基づき道路占用許可・道路使用許可の扱いを運用する。

3.3 広場利用のルールの提案

広場において、公の秩序、善良な風俗等に反する行為を禁止し、利用者の安心・安全な賑わい・交流の場とするため、次のような禁止行為をルール化することが考えられる。

- 1) 施設、設備等の毀損や汚損、樹木や植物の伐採や採取。
- 2) 火災や爆発、他人に危害や迷惑となる物品や動物等の携行。
- 3) ゴミ、たばこ、空き缶その他汚物の投棄。
- 4) 暴力、騒音や臭気の発生等、他人に迷惑を及ぼす行為。
- 5) 歩行者の妨げとなる行為や施設、物品等の設置や放置。寝そべりや仮眠・宿泊、その他類する行為。
- 6) 球戯やスケートボード、その他類する行為。
- 7) 政治活動（公職選挙法により許可されるものを除く）、宗教活動、特定の個人や団体を誹謗中傷する行為。
- 8) ギャンブル、公営競技等に関する行為。
- 9) 風営法に定める営業その他類すること。客引きなど条例等で渋谷駅周辺において禁止されている行為。
- 10) その他、区長が特に必要があると認めて禁止する行為。

また、以下のような行為については、指定管理者はあらかじめ行政の関係部局、交通管理者（警察）等と調整した上で、指定管理者が窓口となって広場において実施できるようにルール化することが考えられる。（ただし、許可がないものは禁止）

- 11) 興行、展示会、集会その他類すること。
- 12) 物品販売、寄附募集等の行為。
- 13) 広告物、チラシ等の配布。
- 14) 業として写真、映画等を撮影その他類する行為。

3.4 周辺のまちづくりへの波及

駅周辺や沿道の事業者・商店会・自治会等が開催する祭りやイベント等について、まちの玄関である駅周辺の公共空間としての広場においても一体的に連携することにより、公共空間を起点に来訪者のまちへの回遊性を高めて、周辺のまちづくりへ波及させることも考えられる。

4 課題と展望

上記の広場利用の提案では、禁止事項や許可制での利用ルールの案を示したが、“渋谷らしさ”を損なわれないような禁止事項と利用のバランスが課題である。

例えば、他人に迷惑を及ぼす騒音等は禁止されることが望まれるが、ストリートライブ等のパフォーマンスは、新しいビジネスや文化を世界に発信し続けることを目指す渋谷にとって調和するものなのか。あるいは、動画配信者による撮影は情報発信と言えるのか、あるいは迷惑行為と言えるか。動画配信者が収益を得ていれば、業としての撮影行為に該当するか、といったことが挙げられる。

次に、今後の展望として、宮益坂や道玄坂等の渋谷駅周辺の街路や商店街の小街路においても、人が中心で安全な空間づくりと維持管理の仕組みづくりにエリアマネジメントのノウハウが活かされることが期待される。例えば、道路法による「歩行者利便増進道路」（通称「ほこみち制度」）の活用¹⁾もその一つであろう。

また、渋谷はICT企業が集まるまち、アーティストが集まるまちでもある。人が中心で安全な空間づくりに、こうした人々との連携も、まちづくりの波及として重要である。例えば、道路上の橋脚や地下出入口の壁面の落書き・シール貼り対策として、アーティスト公募企画等の取り組みを既にも実施しているが（図7参照）、こうした取り組みの拡大が期待される。



図7 落書き対策としてのアーティスト公募企画

5 さいごに

まちのなかには道路や広場、河川、公園等、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一つである³⁾。JICEは、まちづくりの知見と道路・河川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（例）

- 1) JICEレポート37号：エリアマネジメントによる社会資本の良好な維持・活用について,2020.7
- 2) JICEレポート41号：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～,2022.7
- 3) JICEレポート33号：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,2018.7