

都心部道路空間の公園的利用に向けた行政内調整プロセスについての事例研究

～札幌市, 仙台市, 名古屋市, 広島市を対象として～

牟田口 千尋

1. 研究の背景と目的

わが国の道路整備は、戦後モータリゼーションの急速な進行により、自動車交通の処理を主眼とした方向で進められてきた。現行の道路法及び道路交通法においても「道路空間は基本的に、交通機能の確保が最優先される」と明記されている¹⁾。

しかし、近年欧州を中心に歩行者中心のまちづくりの動きが広がりつつあるのに合わせて²⁾、わが国でも都心部においてオープンカフェや休日の車の乗り入れ禁止するなどの試みがいくつかの都市で認められるようになってつつある。

本研究は、都心部における街路空間における歩行者アメニティの向上に向けた取組みを実施している4つ都市に着目し、各都市の事業内容と事業推進における関係者間の調整プロセスを精査することにより、今後広がりが見込まれる同種の取組みの参考となる知見を得ることを目的としている。

2. 既往の研究

塩崎は近代都市計画誕生後の道路機能に関する思潮の推移を整理している³⁾。また、角、齋藤等は近代街路建設の過程で導入された街路における歩行者空間のレイアウトの特徴について整理している⁴⁾。

一方、近年進められている街路空間の利活用については、渡辺、北原等がオープンカフェの試みに関する実現要件を分析し、その課題について言及した研究や欧米における街路空間利用を制度面から調査・整理した研究等を行っている^{5), 6)}。

しかしながら、街路空間を歩行者のためのアメニティ空間として利活用する上で、整備手法も含め現在国内でどのような取組みが実施されているのかについて整

理し、そうした取組みを進める上での留意点や課題について考察した研究は認められない。

3. 研究の方法

(1)対象事例の選定

本研究の先行研究として平成16年から平成17年の間に著者等は、政令指定都市11件についてどのような取組みが実施されているかを調査した。政令指定都市を対象とした理由には、国内でも都心部が充実し、その果たす役割が大きいこと、都市計画法や道路法などに関する事務や権限が都道府県より移譲され、他の地方都市に比べ独自の都市政策を行いやすい環境下にあることがある。本研究ではこの結果をもとに、街路を対象に歩行者中心の新たな空間形成に取り組んでいる札幌市、仙台市、名古屋市、広島市の4都市を選定し、ケーススタディを実施することにした。表-1に4都市の対象事業概要を示す。

(2)ヒアリング調査

上記の4都市について、計画策定の経緯や事業化に向けた取組みの詳細を把握する目的で、市役所内の関係部局に対してヒアリング調査を実施した。調査実施期間は、平成16年10月～平成18年10月である。表-2にヒアリング対象部局を示す。

4. 調査の結果と考察

道路空間におけるアメニティ機能の向上を目指した取り組みには各都市各様のものがあり、事業の実施段階もそれぞれ異なっていることがわかった。本章ではそのプロセスを時系列的に、事業構想段階、構想から事業化に向けた段階、事業実施段階の3段階に分類し、各段階における共通事項や実現化に向けた関係者間

表-1 4都市の対象事業概要

	札幌市	仙台市	名古屋市	広島市
事業名	創成川通アンダーパス連続化事業	定禅寺通シンボルロード整備事業	広小路ルネサンス事業 (トランジット・モール化について)	平和大通り新世紀リニューアル事業
区間	南5条線～北3条線	1番町通り～西公園通り	伏見交差点～栄交差点	新己斐橋西詰～鶴見橋東詰
延長	約1,100m(内トンネル部約900m)	710m	約800m	約4km
幅員	56.82m(創成川含む)	46m	約30m	100m
主な変更項目	親水空間拡大、都市広場	イベント時通行止め、中央緑道	歩道拡幅	市営駐車場廃止、歩道拡幅
施工期間	平成17年～	平成11年～平成13年	検討中	平成18年～

表-2 ヒアリング調査の対象者部局

都市名	所属(ヒアリング当時の名称)
札幌市	市民まちづくり局企画部都心まちづくり推進室
仙台市	建設局百年の杜推進部百年の杜企画課 建設局道路部道路計画課
千葉市	都市局都市部都市計画課都市デザイン室
川崎市	まちづくり局都市計画課 まちづくり局計画部街なみデザイン課 総合企画局都市再生・臨海部整備推進室
横浜市	都市計画局都市企画部都市デザイン室/都市計画課 住宅都市局都市計画部都市計画課
名古屋市	緑政土木局道路部道路建設課/道路管理課 緑政土木局緑地部緑化推進課 住宅都市局都市再生推進部都市再生推進課
大阪市	建設局土木部企画担当課/道路建設課/河川課 計画調整局開発企画部開発企画課/都市デザイン課 ゆとりとみどり振興局緑化推進部公園企画課
神戸市	建設局公園砂防部計画課計画係 建設局下水道河川部河川課計画調整係 企画調整局総合計画課 都市計画総局計画部地域支援室 都市計画総局区画整理部区画整理課 市民参画推進局市民活動支援課 秘書室秘書課総務係
広島市	都市活性化局都心活性化推進課 都市活性化局観光交流部水の都担当 道路交通局道路交通企画課
北九州市	建築都市局都心・副都心開発室都心開発課
福岡市	都市整備局公園緑地部緑化推進課/公園計画課

の調整プロセスに関する特徴をまとめた。

(1) 全市的構想及び計画における事業の位置づけ

札幌市、名古屋市、広島市では、長期総合計画を上位計画とする「都心まちづくり計画」、「名古屋市都心部将来構想」、「ひろしま都心ビジョン」が策定され、仙台市では、市民によるまちづくり宣言やイベント開催など市民発意の活動が影響して、「仙台市定禅寺通基本プラン」が策定された。今回事例とした4つの道路事業はすべて、これらの計画内に位置づけられ、道路空間を人々の交流や活動が行える広場的空間に変えていくことが目標に掲げられており、道路の「通る」機能に加えて、「集う・使う」機能の向上を各都市が目指している。また、道路部局発案による通常の道路事業ではなく、全市的な計画の中に位置づけられた取り組みである。

(2) 構想から事業化に向けた段階

各都市において事業内容がどのような経緯で決められたかを整理すると、都市ごとに異なる要因があることがわかった。札幌市の場合、都市広場の提案や事業方針計画の策定等を担った都心まちづくり推進室(以下、推進室)の働きが大きく、仙台市の場合、中央緑地帯の拡大やイベント用ウッドデッキの提案等を担った市民の役割が大きい。また仙台市では、公園管理者からケヤキ灌水用浸透枘の設置依頼等もあり、整備内容の検討段階で他部局と整備担当の道路部との連携が見られる。次に広島市の場合、仙台市定禅寺通での市民

発意の取り組みや札幌市や名古屋市の100m道路で道路上に公園的空間が創出されている取り組み等の影響が見られ、名古屋市の場合、久屋大通のオープンカフェ実験など都心部の他道路での取り組み実績等広小路通の利活用に向けたルールづくりに影響している。

(3) 事業の類型化と課題の整理

各都市の事業内容を比較すると、事業形態を2つに類型化することができ、各事業の課題を段階ごとに整理することができる。図-1は、この類型化と課題の整理を模式的に示したものである。

道路空間においてアメニティ機能の向上を試みる場合、道路の空間的整備方法として2つの手段が認められる。1つは、道路上に公園的空間の整備を行う方法で、これは札幌市、仙台市、広島市の事例である。札幌市は既存道路の地下化を行うことで、河川区域の両側にある公園区域の拡張を目指しており、仙台市は再整備に伴い車道の減少化による中央緑地帯の拡大を提案し、広島市は既存駐車場の廃止や副道の縮小による緑地帯の拡大を目指している。もう1つは、歩道部分を新しくする方法で、これは名古屋市の事例である。名古屋市では車道をなくしたトランジット・モール化を目指したが、提案は見送られ、車道の減少化による歩道部分の拡大が新しく提案された。

道路空間の整備に伴い共通する課題として、道路の交通機能の確保がある。札幌市の場合、車道の地下化により交通機能の確保を行った。広島市の場合、駐車場廃止により、緑地に加え車道部の拡幅が提案されたため、交通機能への影響は小さかった。一方、仙台市や名古屋市は、既存の車道部の減少を提案であったため、交通機能の確保という課題が生じた。仙台市は数回の社会実験により、この恒久的な車線減少は見送るといった結果となったが、現在イベント時には片側車線の通行止めが実施されている。一方、名古屋市では、交通管理者から社会実験による交通混乱を懸念され、1回のみの実験実施という条件が提示された。これがトランジット・モール化を見送る要因の1つとなっており、こうした社会実験等を通じた関係者間の合意形成プロセスの重要性が読み取れる。

公園的空間の提案をした場合、整備後の空間管理

の方法に対し課題が生じる。第一点は管理者を誰にするのかという課題である。仙台市は昭和 21 年より公園管理者により管理されてきたという歴史があった。また札幌市は協議により公園管理者が実施することになった。しかし、広島市は現在その協議の最中である。

次に、公園的空間の都市計画上の位置づけをどうするかという課題がある。この課題については、事例より 2 つの方法が認められる。1 つは都市計画上の「道路」である場所に「都市公園」の指定をする 2 重の計画決定を行う方法で、仙台市の事例がこれに当たる。もう 1 つは、都市計画上の「道路」から「公園」へ、都市計画の変更を行う方法である。広島市では現在、都心活性化推進課より上記の 2 つの手法が提案された段階であり、札幌市もこれからどのように位置づけるかを決めていくとしている。また、仙台市では中央緑地帯で行われる各種のイベントに際して、都市計画上の「道路」区域上に「都市公園」の指定をかけた 2 重決定の内の道路区域を除外し、道路占用許可、道路使用許可を不要とする措置が取られている。

一方、歩道部分の拡大を提案している名古屋市では、広小路での事業が始まる以前の平成 12 年より、100m 道路である久屋大通においてオープンカフェの社会実験が全国的に先駆けて実施されており、道路法や道路交通法における許認可に関する規定を緩和させることにより、道路利用の促進を図っている。

(4)事業実施段階における調整プロセスの特徴

a)庁内関係部局との連携

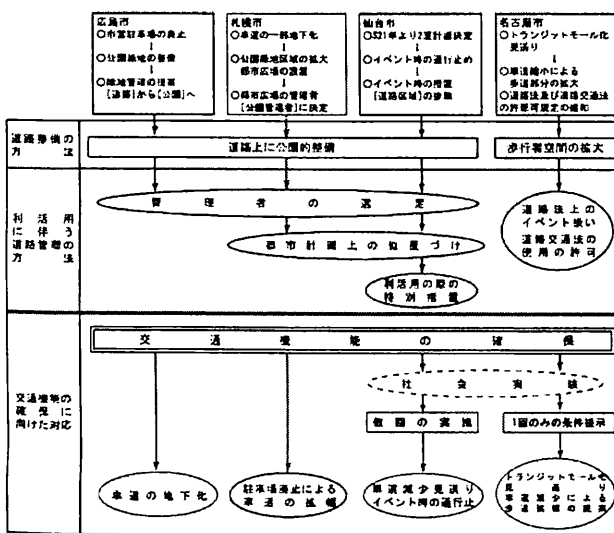


図 - 1 事業のタイプと課題

ここでは各都市の庁内における事業推進に向けた調整プロセスの共通点と特徴を整理する。表-2 は、各都市がどのような関係部局と調整を実施したかを模式的に表したものである。

札幌市の都市広場の創出においては他都市と異なり、河川管理部局との調整が必要となった。推進室へのヒアリングによると「これまでの慣習や内規のようなものを見直し、新たな取り組みを実現するための知恵を出し合う必要があった」としている。これまでの行政内意識を変えようとするこうした推進室の意識が河川管理者との調整を円滑なものとした。

一方、仙台市、名古屋市、広島市の場合、既存道路空間の断面変更が事業の主な要素であったため、道路管理者との調整が中心となったことが共通している。仙台市の場合、「定禅寺通街づくり懇談会」の場で、これまでの市民活動の努力や定禅寺通の今後のあり方に対する市民の思いを道路管理者が直接感じることができ、市民の思いに答えようとする協力的姿勢となった。名古屋市の場合、トランジット・モール化に向けた協議では、思い切ったことをやるべきという意見もあり、特に庁内の反発等はなく、合意を得ることができた。こうした庁内の前向きな姿勢が得られた要因の 1 つに、兼務による関係部局間の調整組織の設立があり、これが広小路への意識の共有化につながり、庁内合意に影響したと推測される。広島の場合、始めは道路計画者と道路管理者との間の協議であったが、都市活性局の編成後は、道路部局事業から都市活性局事業へと事業の位置づけが改められ、その結果、推進課が事業推進の担い手となった。現在駐車場廃止は実施方向に向かい、道路管理者の対応は柔軟になっているが、そこには事業の位置づけの変更や道路計画課や推進課からの説得等が影響していると考えられる。

道路上に公園的空間の整備を行うことを提案した札幌市、仙台市、広島市では、事業推進のプロセスでさらに公園管理者との協議が必要となった。札幌の場合、新しく設けられた都市広場の管理者を決める際、事業実施部局間で議論・協議を行うと、資金に関する議論が中心となり、個々の立場が対立することがあるため、管理者候補である河川、道路、公園の整備・管理の課長級職員を推進室の呼びかけにより集め、率直な議論

のできる環境を設けた。仙台市の場合、中央緑地帯でのイベントに対して2重決定の内の道路区域を除外する措置がとられたが、これは道路管理者と公園管理者をはじめとした「定禅寺通利活用方策検討委員会」での協議の成果であり、市民が利用しやすい場所にしたいという考えの結果である。広島市の場合、駐車場跡地を都市公園区域に変更するという提案が推進課により出されたが、庁内の都市計画部門と公園管理者より平和大通り全体のあり方を見直す必要があると指摘がなされ、現在都市計画決定の変更の早期実現は難しい状況である。

b)警察機関との調整

道路断面の構造変更の提案を行った仙台市、名古屋市、広島市では、共通して警察との調整が必要となった。

仙台市の場合、定禅寺通街づくり懇談会には警察も参加していたため、道路管理者と同じく市民の思いへの理解があり、その結果協力的姿勢となった。中央緑地帯の拡大は見送られたものの、代わりにイベント時の通行止めが実施されている。広島の場合、市営の駐車場廃止そのものには、警察からの強い反発等はなかったが、代替駐車場の確保を図るべきとの意見が示された。また、計画変更自体については公園を車が通るというあいまいなかけかたではなく、「道路」から「公園」への明確な変更を行って欲しいと指摘され、現在協議中である。名古屋市の場合、警察からの社会実験に対する条件提示や地元商業団体等との合意不調が原因で、トランジット・モール化は見送りとなった。交通管理者側は社会実験による交通混乱を懸念し、商業団体らは商業活動に及ぼす影響を危惧した結果であった。

4市を見ると、札幌市のように新しい空間の創出に対しては警察の関わりが薄いが、仙台市、名古屋市、広島市のように既存道路の変更等が伴う場合には、交通

管理者である警察との調整が大きな課題となることがかがえる。

5. まとめ

本研究により以下の4点の知見が得られた。

- ①全市的な計画の中に位置づけられた事業である
- ②整備には、道路上に公園的空間を創出する方法と歩道部分を新しくする方法がある
- ③事業推進において庁内では関係部局間での連携がとられている
- ④警察機関との協議が必要となる

参考文献

- 1)渡辺達三:街路におけるコミュニティ・オープンスペースとしての機能の形成-市中取締りにみられる江戸を例に-, 第31回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.121-126, 1996
- 2)塩崎賢明:戦前の街路機能論に関する一考察, 第16回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.103-108, 1981
- 3)角真規子, 齋藤潮:東京都心の近代街路における歩行者空間のレイアウトについて, 第37回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.1051-1056, 2002
- 4)渡辺直, 北原理雄:街路空間のオープンカフェ利用の試みに関する研究-広島平和大通り, 横浜鶴見駅西口の事例を通して-, 第35回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.1105-1110, 2000
- 5)加藤浩司, 渡辺直ら:欧米における街路空間の公共利用制度に関する研究-6 都市のオープンカフェ運用を事例に-, 日本建築学会計画系論文集, 第530号, pp.185-192, 2000
- 6)真鍋政彦:既存オープンスペースストックを活用した都心整備のあり方に関する研究, 九州大学修士論文, 2004
- 7)Akihiko HIGUCHI, Chihiro MUTAGUCHI :Rethinking of Downtown Public Open Space Policy in Japan: A Case Study on Twelve Major Cities in Japan, Proceedings of International Symposium on Urban Planning 2006, pp.761-768, 2006

表-2 事業関係部局と部局間の調整方法

調整方法	札幌市	仙台市	名古屋市	広島市
調整部局型	調整部局型	会議型	会議型	調整部局
河川管理者	○			
道路管理者	○	○	○	○
公園管理者	○	○		○
備考	都市広場の管理者決めの際は、各整備課長も参加。	利活用ルールの検討の際は、建築指導課、福祉センター衛生課、消防署警防課も参加。	事業推進組織には、交通政策室、地域商業課、都市景観室、道路建設課、交通局経営企画課が参加。	都市計画決定の策定に関しては、都市計画課とも関係

G4-31. A Case Study on the coordination process about the conversion of downtown street space to recreational use -Designation of Sapporo City, Sendai City, Nagoya City and Hiroshima City-

Chihiro MUTAGUCHI

The street space in our country was a place where it functioned as a social function of the city before, and the liveliness of the city was created. However, the road function of our country became the one that a traffic function was valued by the coming of the automotive society by making to the motorization after the war. In the purpose, both the Road Law and the Road Traffic Law securing a traffic function is top priority.

In the downtown, the importance of the street space is recognized again recent years aiming at "Waiting-making to be able to live by walking" The street projects of the 4 cities that targeted it by this study, Sapporo City, Sendai City, Nagoya City, and Hiroshima City, is functioned as a Main Street in the city before, and all the wide street. So their projects were wrestled with two problems of the influence given to the downtown traffic and the amenity improvement.

In the study by Watanabe, it was designated the necessity of cooperation with work section in government and police in the social experiment of open café is executed as a liveliness creation of the street.

The purpose of this paper is, obtaining the findings about method of effectively using street space aiming at charm improvement of city and ideal way of cooperation with the work section in government and police by comparison with the coordination process both participants in project promotion.

We found out 4 things that was common to all cities, Sapporo, Sendai, Nagoya, Hiroshima.

1) This plan influences all the areas in the city. 2) This plan makes the space like the park on the road. 3) As for this plan, the cooperation between related departments is taken in the public office. 4) It is necessary to confer with the police in this plan.