



道路の利活用によるまちの魅力向上について



近年、民間が主体となったまちづくりの取組みが活発になり、それまで主体となってきた行政に代わる新たな担い手としての役割を拡大してきている。このような背景をふまえ、まちづくりの公的な側面に着目した規制緩和の仕組みがつくられている。

本研究は、具体例としてまちづくりの活動の端緒における動きを追いつつ、道路占用に関する行政の規制内容、各取組み事例を調査研究し、道路の利活用の視点からまちの魅力向上に取り組む場合の今後の展望および課題を研究するものである。

道路の利活用によるまちの魅力向上について

名古屋都市センター 調査課 稲熊 新

1. 背景・目的

まちの魅力向上と聞いたとき、その手段としてどのような内容が想像されるだろうか。まちおこしイベント、地域の特産品、ゆるキャラなど、様々なものが考え浮かぶと思われるが、道路の利活用が思いつくという人は、多くないかもしれない。

確かに、道路の利活用よりも、まちおこしイベント、地域の特産品、ゆるキャラといった切り口は一般的にイメージしやすいように思われる。しかしながら、道路の利活用は、その取扱う対象として公共空間である道路を対象にしていることで、他のまちの魅力向上を図る手段とはまた違った射程や効果を見込むものである。

大きな前提として、道路は公共空間であり、道路法およびその他の関係法令によって規制がなされているが、近年はその規制を様々な方法で緩和する動きがあり、それぞれの地元のまちづくり団体などが、まちの魅力向上の手段として規制緩和制度をふまえた道路の利活用を行う事例が全国で数多くみられる。

そのような中で、平成28年度、平成29年度に、名古屋市中区の長島町通（ながしまちょうどおり）を対象にしたまちづくりに関する活動である「長島町通デザインシャレット」が開催された。この活動は、道路を活用したまちづくりを行う活動の端緒といえるものであるので、その特徴を活かしたまちづくりをはじめようという地域の動きはとても興味深いものであった。

そのような背景から、本研究は、道路占用に関する行政の規制内容、各取り組み事例を調査研究し、道路の特徴を活かしたまちづくりを進めようとする場合の今後の展望および課題を具体的な事例をふまえながら研究するものである。

2. 長島町通地区におけるまちづくりの胎動

本項では、本研究の背景となった長島町通デザインシャレットとその後のまちづくりに関する動きについて触れる。

長島町通は、名古屋市中区にある南北の市道であり、名古屋市認定道路上の北端は外堀町通、南端は名古屋市科学館などがある白川公園沿いの白川通までの幅員約20メートルの道路である。ただし「長島町通デザインシャレット」を開催した地元のまちづくり団体の対象範囲としては、広小路通から白川通までとしている。（図1参照）



図1 長島町通デザインシャレット 検討エリア

長島町通は、その南端の先に名古屋市科学館の中央部にあるプラネタリウムの球体があり、長島町通に立って南方面を望むと、ちょうど道路の先に巨大な球体が浮かんでいるように見える特徴を持っている。(写真1参照)

近年、若者を中心にスマートフォンアプリ「インスタグラム」をはじめとしたSNS（ソーシャルネットワークサービス）において、いわゆる「インスタ映え」するような魅力的な写真をインターネット上に投稿したり、友人同士などのコミュニティで共有したりすることが流行っているが、このプラネタリウムの球体はそのような撮影の対象となっている。実際にこの球体の周辺では、来訪者が上空に見える巨大なプラネタリウムの球体を見上げて写真を撮影している光景を頻繁に見ることができる。

このような特徴を持った道路であることから、地元代表者たちは、そのポテンシャルを引き出し、にぎわいをさらに創出したいと考え、デザインシャレットの方法でまちづくりの検討を開始した。

シャレットとは「荷馬車」を意味し、まちづくりの方法の一つである。フランスの美術学校の学生が、課題提出日に荷馬車に図面を積み込み駆けつけたことから転じて、専門家が短期間に協同してデザインを行うことを意味するようになったものである。



写真1 長島町通から見たプラネタリウムの球体

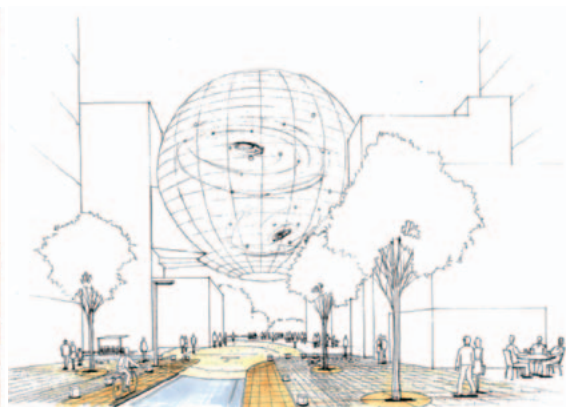


図2 長島町通デザインシャレット イメージ図案

長島町通デザインシャレットは、地元代表者、名古屋都市センター、行政の関係部署、学識者など約20名が参加し、計3回（平成29年2月、3月及び5月）開催され、報告書とイメージ図案が作成された。（図2参照）ただし、この「長島町通デザインシャレット」で作成された報告書とイメージ図案はまちづくりの決定内容ではなく、あくまでまちづくりのきっかけとしてのものであった。

2-1. 長島町通デザインシャレット後のまちづくりの動きについて

長島町通デザインシャレットの終了後、地域では、次なる動きとして地元住民意見の集約を図った。具体的には、地元住民を集めて勉強会・意見交換会を実施し、長島町通デザインシャレットで作成されたイメージ図案をたたき台として、現状と今後に関する住民の考えを幅広く議論した。議論の中では、新たなまちづくりの動きを歓迎し、期待する内容の意見もあれば、実現を不安視する意見もあった。

また、地元代表者らは、地元意見に加え、地域外の来訪者がもつ長島町通の印象を把握することも必要と考えたため、アンケートを実施して通りの印象などを調査した。平成29年11月に名古屋市科学館・名古屋市美術館によって開催された「サイエンス&アートフェスティバル」において、来場者に対して街頭でのアンケート調査を行い、250を超える回答を得た。

次項では、その来場者アンケートの結果を整理する。

来場者アンケートの概要は下記の通りである。

本アンケートでは、回答者に名古屋市科学館のプラネタリウムの球体が正面上空に見える長島町通の特徴とまちづくりの動きを説明したうえで、アンケートに回答いただいた。目的は地域外からやってくる来場者が長島町通に対して持っている現状の印象を把握するため、設問内容としては、長島町通自体の認識について、長島町通の印象について(球体が見える点、にぎわいの有無、徒歩時の歩きやすさ、自転車通行時の走りやすさ、徒歩時および自転車通行時の安全性)、名古屋市科学館、名古屋市美術館までの通行経路である。さらに、将来的なプラネタリウムを中心としたみちまちづくりについても、自由意見として回答を得た。(図3参照)

問5. 本日は、どの経路を歩いてこられましたか。経路を線でご記入ください。
 ※電車でご来場された方は、最寄りの駅に○をつけてください。
 ※車、自転車でご来場された方は、駐車場所にご記入ください。

問6. 上記5で、その経路を通った理由を教えてください。

ご協力ありがとうございました。

2-3. アンケート結果

(1) 回答者の属性について

アンケートの回答者の属性については、市内の来場者が65%で（図4参照）、市内の来場者については、若干の差があるものの、おおむね各区から来場していることがわかった。一方で、市外の来場者は全体の35%であったが、そのうち55%が県外からの来場者であった。

男女比については、ほぼ半々とバランスよく来場していた。年齢構成は30代が最も多く、次いで10代以下、40代が多かった。（図5参照）回答者の職業別構成についての回答では、会社員が最も多く、次いでその他（パート・アルバイト等）、学生が多かった。（図6参照）誰と来たかを問う設問では、家族と来たと回答した来場者が78%と多数を占めた。（図7参照）

この結果から、名古屋市科学館、名古屋市美術館の来場者は、家族連れが中心であり、そのことが性別、年齢構成、職業の属性の回答結果について影響していると考えられる。

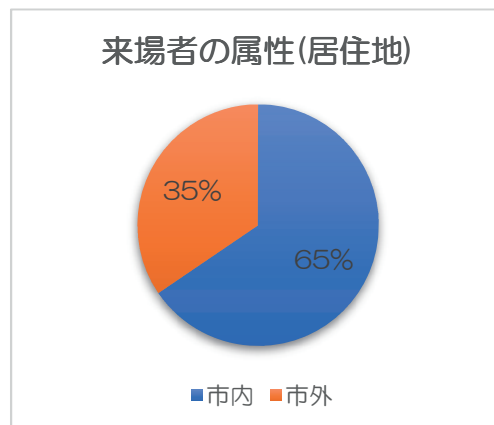


図4 来場者の属性（居住地）

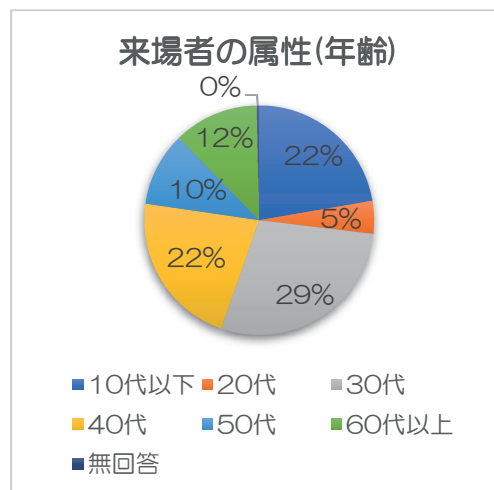


図5 来場者の属性（年齢）

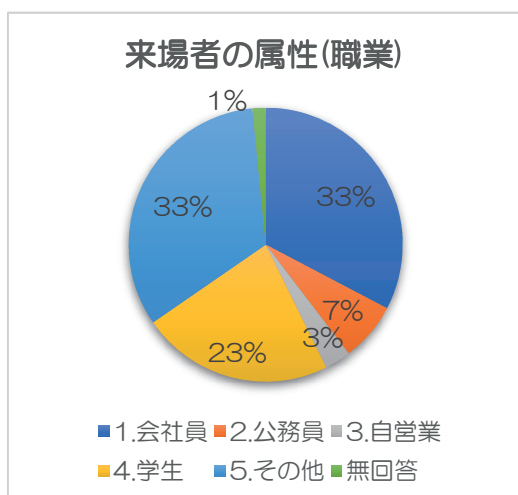


図6 来場者の属性（職業）

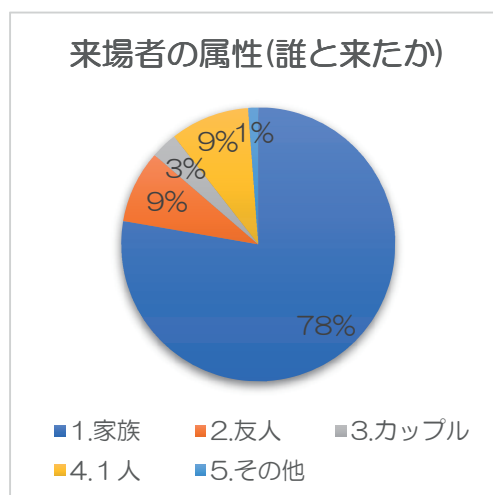


図7 来場者の属性（誰と来たか）

また、来場する際の交通手段については、名古屋市営地下鉄と市バスの公共交通で55％と半数を超えた。

来場の目的については、アンケート調査の実施当日に開催されていたイベントを目的とした来場者は2番目に多く、名古屋市科学館を目的とした来場者が最も多い結果となった。先述の他県からの来場者についても、目的は名古屋市科学館であり、世界最大級のプラネタリウムを擁する名古屋市科学館の魅力の高さを窺い知る結果であった。(図8参照)

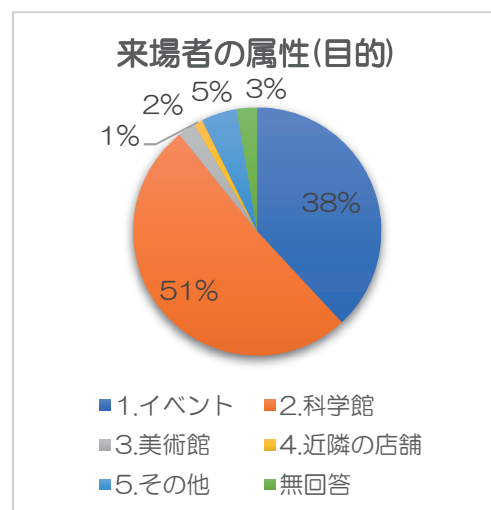


図8 来場者の属性(目的)

(2) 長島町通について

長島町通の認知度については、通りの名前を知っている回答者は3割にとどまり、認知度が低い現状が明らかとなった。しかしながら、続いての通りの印象に関する質問においては、通りの名前は知らないながらも、「通りから球体が見えること」については、93％の回答者が好意的（5または4の回答）に受け取っていた。通りのにぎわいについては、3（中間の回答）をした人が最も多かった。アンケート回答時はイベントが開催されていて人出が多い状況だったにもかかわらず当該結果となったことは、長島町通のポテンシャルが引き出せていない状況にあると考えられる。(図9参照)

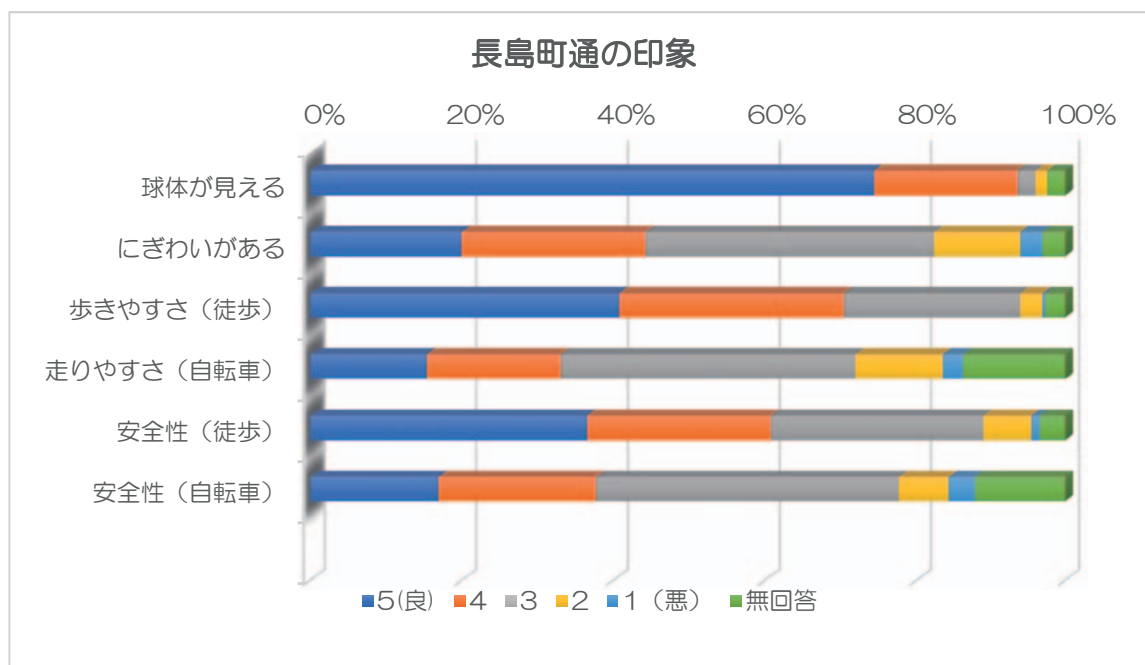


図9 長島町通の印象

(3) 通行経路について

名古屋市科学館、名古屋市美術館までの通行経路については、はっきりと特徴が出た結果となった。地下鉄を利用した51%の来場者のうち、最寄り駅である名古屋市営地下鉄の伏見駅を利用した来場者は76%と最多だったが（図10参照）、その中で長島町通を經由した来場者は3%に満たず、殆どの来場者は長島町通の西側を通る国道19号線（伏見通）を通ったことがわかった。

その理由としては、「駅から（名古屋市科学館および名古屋市美術館のある）白川公園への最短距離だから」といった意見や「地下鉄構内

での案内看板を見たから」、「（伏見通が）大通りだったから」といった意見のほかに、「スマートフォンアプリで経路を検索した結果に従ったため」といった昨今のスマートフォンが普及した状況を反映するような回答があったことは興味深い。いずれにしても、大通りから内側に位置する長島町通をあえて選択した来場者が少なかったことは、現状の長島町通が、通りのにぎわいという点および景観的な魅力のアピールにおいて十分でないことを表している。

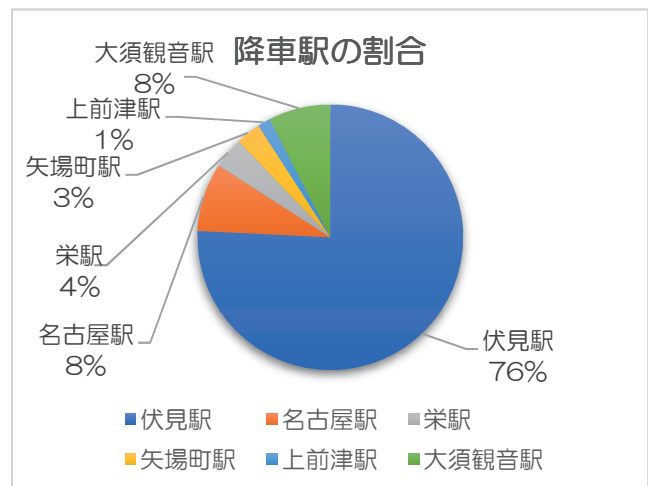


図10 降車駅の割合

(4) 自由意見

通りに対する自由意見については、通り自体を使用したイベントや、子ども向けの店、飲食店があるという意見が一定数あった。これは家族連れの来場者が多いことを反映していると考えられる。

長島町通の将来的なプラネタリウムを中心としたみちまちづくりについては、「球体を正面に道があるならば、道の両脇に木や芝生、花、ベンチがあると良い。その脇にカフェやオープンテラスの店があるときれいである」といった意見や、「オープンテラスカフェや、フォトスポットがあるといい」「夜間のイルミネーションによるライトアップなど、プラネタリウムがあることを活かした通りにしたらどうか」といった様々なアイデアがあり、長島町通のポテンシャルを発揮するための道路を活用した取組みの可能性を示唆するものもあった。

3. 道路占用に関する行政の規制内容の概要

本項では、道路を利活用しようとした場合の行政の規制内容と、それを緩和する制度について確認する。

まず、道路が本来持つ機能を確認する。道路は辞書を引けば「人や車両の交通のために設けた地上の通路」とあり、道路に関する基本的な法律たる道路法を引用すれば「この法律において『道路』とは、一般交通の用に供する道で次条各号に掲げるものをいい、トンネル、橋、渡船施設、道路用エレベーター等道路と一体となってその効用を全うする施設又は工作物および道路附属物で当該道路に附属して設けられているものを含むものとする」とある。

つまり、辞書や道路法によれば、道路はもっぱら交通すなわち移動経路としての機能を果たすものと解される。確かに、これが道路の本来の機能である。しかしながら、道路は公共空間である以上、人の往来が発生する。さらに道路に隣接する部分に店舗、商業施設や観光施設などがあれば、道路は移動経路としての機能だけでなく、にぎわいを作り出す場にもなり得る点についても、交通という本来の機能のほかに注目されるべき部分である。

先述のとおり道路は交通の用に供されるものであり公共空間でもある。そのため、道路上に施設や物品を置くなどすることは、それらの効用を妨げるものであり、原則として禁止されている。道路上に施設や物品を置くことに関する制度として「道路占用」があるが、これは文字通り道路上に施設や物品を設置する（占用する）ことを許可する制度である。

道路占用の許可基準には①道路法第三十二条第一項各号のいずれかに該当するものであること ②道路の敷地外に余地がないためやむを得ないものであること ③占用期間、占用場所、占用物件の構造等について政令で定める基準に適合すること の原則があるが、このうち②道路の敷地外に余地がないためやむを得ないものであることを「無余地性の原則」といい、施設や物件を単純に道路上に設置する方が都合がよいため、という理由では道路を占用することはできず、まずは道路区域外に施設や物品を設置することを検討し、それでも道路上に設置する他に方法がない（道路上以外に余地が無い）という場合（＝無余地性）のみ占用を許可するというものである。

このように、無余地性の原則は道路占用を許可するにあたっての条件となる規制内容であるが、近年、民間主体によるまちづくりの取組みが活発になってきており、まちづくりの新たな担い手としての民間主体の役割が拡大してきている。このことから、民間による自主的な取組みの公的な側面に着目し、こうした取組みを促進することが重要となっている。このような背景をふまえ、まちづくりの取組みにおいて道路を占用する等、その無余地性の原則を緩和する仕組みが作られている。

そのひとつに、平成23年の都市再生特別措置法（以下「特措法」）の改正がある。特措法は平成14年に制定されたが、その後数度にわたって改正がなされ、その都度様々な都市再生に関するルールの追加がなされてきた。その平成23年度における改正では、公共的な取組みを通じて良好な道路交通環境の維持向上を図るため、市町村が都市再生整備計画を策定し、その内容に基づき、道路管理者が指定した特定道路占用区域において、特定の占用物件は、無余地性の原則を適用除外して占用が可能になった（以下「占用特例」）。これに伴い、地元のまちづくり団体などが、にぎわいの創出を目的として道路上に物件を設置することが可能になった。（図11 参照）

特例を適用可能な施設は、占許対象物件のうち都市再生に貢献し、道路通行者及び利用者の利便の増進に資するもので、①広告塔又は看板で、良好な景観の形成又は風致の維持に寄与するもの、②食事施設、購買施設その他これらに類する施設で、道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもの、③自転車駐車器具で自転車を賃貸する事業の用に供するもの の3種類である。

占用特例の適用を受けて道路を占用しようとする場合は、道路交通環境の維持向上を図るための公共的な取組みを実施する必要がある。例としては、「占用施設（ベンチ、オープンカフェ、サイクルポートなど）周辺の清掃」や「看板を植樹帯に設置する場合の当該植樹の剪定」、「サイクルポートを設置する場合の周辺の放置自転車の整序」などが想定される。

次項では、それらの占用特例を活用してまちのにぎわいに寄与している事例を確認する。

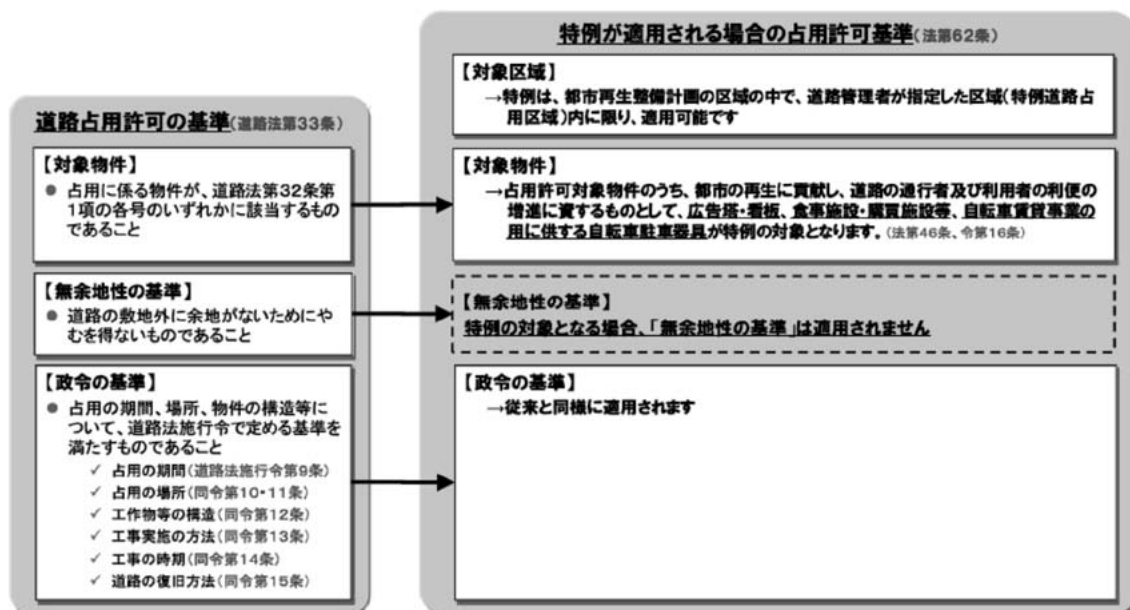


図 11 特措法による道路占用許可特例制度の概要（出展：国土交通省ウェブサイト 「官民連携まちづくりの進め方―都市再生特別措置法に基づく制度の活用―」）※以下、図 12.13.14.15 について同様

4. みちまちづくりに関する取組み事例

4-1. 新宿3丁目4番街オープンカフェ、屋外広告物（東京都新宿区）

本件は、占用特例制度運用事例として全国初のものである。

まちのにぎわいと魅力的な道路空間の創出を目的として、道路上にオープンカフェと広告板を設置するもので、これらから得られる収益は、道路維持管理・地域イベント・緑化事業、清掃活動、街路灯維持費などに還元されている。(図 12 参照)



図 12 新宿3丁目4番街オープンカフェ、屋外広告物

4-2. 高崎まちなかオープンカフェ、

コミュニティサイクル（群馬県高崎市）

本件は、東京都新宿区と同様のオープンカフェ事業に加えて、コミュニティサイクルの設置・運営も併せて実施している。本件の特徴は、オープンカフェとコミュニティサイクルの設置数の多さである。

オープンカフェの実施店舗数が16店舗（うち占用特例の適用は11店舗）あり、コミュニティサイクルの設置数が12か所（うち占用特例の適用は6か所）あることで、地域としての全体的なにぎわいの創出が企図されている。

この事例においても、得られた収益は道路維持管理などまちづくりのための資金として還元されている。（図13参照）

4-3. 大阪うめきた先行開発地区（大阪府大阪市）

本件は、JR大阪駅の北側に新しく開業した複合商業施設であるグランフロント大阪に隣接した場所で、オープンカフェと広告板・バナー（垂れ幕）広告を設置しているものである。

本件も、前掲の2件と同様に得られた収益は広告板・バナー広告とオープンカフェ施設周辺の清掃、違反広告物の撤去、違法駐輪対策などのまちづくり費用に還元されている。本件は、オープンカフェについては駅前に新設された大規模商業施設という場所を活かし、空間の洗練されたイメージがより高まっている。また、広告板については多数の往来人口が見込まれる場所という立地を活かして高い広告効果が見込まれると考えられる。それは収益の増大につながり、ひいては収益の還元先である様々なまちづくりに関する費用が潤沢になるという、好循環ができています。（図14参照）

特例道路占用区域



制度を活用して整備・設置する施設等のイメージ（例）

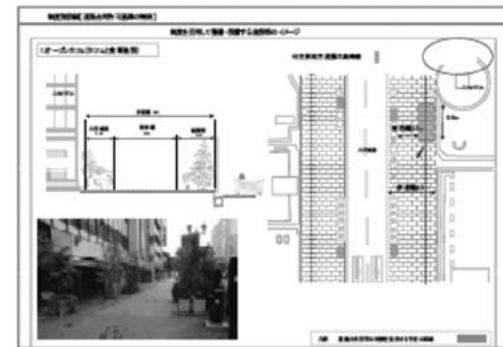


図13 高崎まちなかオープンカフェ、コミュニティサイクル

位置図



占用物件の設置イメージ



バナー広告



オープンカフェ



設置イメージ



設置イメージ

図14 大阪うめきた先行開発地区

4-4. 岡山駅東口地区コミュニティサイクル

(岡山県岡山市)

本件は、岡山市が平成25年より運用しているコミュニティサイクル（通称「ももちやり」）のサイクルポートのうち、1か所について占用特例を用いて道路（歩道）上に設置しているものである。収益が道路維持管理や清掃活動などに還元されている点は他事例と同様である。

岡山市は温暖で晴れの日が多く、市内南部に向けて平坦な地形が広がっているため、自転車利用に適した全国有数の都市であり、岡山市自身が自転車を市にふさわしい交通手段の一つとして位置付けている中で、占用特例制度を利用して事業実施に適した場所にサイクルポートを設置している。

また、事業実施に先立って社会実験を1回だけでなく平成21年より3回実施し、時間をかけて導入を図っている点も特徴である。（図15参照）



図 15 岡山駅東口地区コミュニティサイクル

ここまで、各自治体で展開されている事例を確認してきたが、重要な共通点は、各自治体ともにぎわいの創出を目的とし、その地域に合った事業を選択していることである。

5. 長島町通のまちづくりの今後の展望および課題

本研究ではここまで、にぎわいを創出する観点から道路を活用したまちづくりを対象として論じてきた。本項では、長島町通のまちづくりの今後の展望および課題を検討する。

これまで各自治体で、規模や活用の度合いはさまざまであるが、占用特例をはじめとした取組みが実施されてきた。このような取組みによって蓄積された数多くの事例を参考として、これからも道路の利活用の事例は増えていくと期待される。

本研究の3. 道路占用に関する行政の規制内容の概要 および 4. みちまちづくりに関する取組み事例 で紹介した占用特例の概要と事例では、どの事例も実施区域および施設を自治体において「都市再生整備計画」へ位置づけており、占用特例を適用するにあたっては、市町村が、まちのにぎわい創出等のために必要であるとして、まちの利便性を高める施設や設備を都市再生整備計画に位置づけることが最初のステップとなる。

都市再生整備計画への位置づけという点に関して、長島町通という視点にたって検討を行う。この際に注目したい内容としては、名古屋市中区の栄ミナミ地区のエリアマネジメントである。

栄ミナミ地区では、エリアマネジメント団体である栄ミナミまちづくり株式会社（平成28年11月設立）によってエリアマネジメントが実施されている。栄ミナミまちづくり株式会社は、名古屋市から平成30年2月に都市再生特別措置法における都市再生推進法人に指定され、さらに同年3月に都市再生整備計画の提案を行った。長島町通は、その栄ミナミ地区のエリアマネジメントの対象範囲に含まれている。

今後の展開を図る上での本稿の視点としては、長島町通という個別的なエリアにおける検討・意見集約をまずしっかりと行ったうえで、栄ミナミ地区のエリアマネジメントの事業の方向性を見据え、必要に応じて道路を利活用して占用特例を適用して広告塔・看板や食事施設・購買施設を設置し、まちのにぎわいを創出する活動を展開できればよいのではないかと考える。ただし、あらゆるにぎわいの創出のための事業に占用特例を適用しなければならないわけではない。例えば交通管理者（警察）による道路使用許可（道路交通法第77条）など、他の許認可制度を使用して目的が達成できるのであれば占用特例を適用する必要はなく、制度を適切に活用するために、まずはどのような内容の取組みを実施したいかを合意形成することが肝要である。

そのような意味で、長島町通デザインシャレットを経て、まず地元での意見交換会と来場者に対するアンケート調査という、まちの内側と外側の両面に対して活動を開始したことは効果的だと考えられる。なぜなら、地元意見の集約と現状の客観的な把握は、ちょうど車の両輪のようなものであり、まちづくりをスムーズに前に進めていくために、またより良い結果を得るために、不可欠なものであると考えるからである。

今後の課題としては、地元意見としての要望の集約（内側からのニーズ）と現状の客観的な把握すなわち来訪者からみた要望（外側からのニーズ）は、当初の一度だけで以後行わないのではなく、むしろ定期的に両面の取組みを行い、双方の着地点を探り続けていくことが大切であると考え。その取組みを続けることによって、当該地域を包含する栄ミナミ地区のエリアマネジメントとの関係にも資すると推察する。（図16参照）



図16 広域的なエリアマネジメントと地元意見の集約

つまり、長島町通のまちづくりにとっては、必要に応じて占用特例によってまちのにぎわいを創出する事業を展開することができ、栄ミナミ地区のエリアマネジメントにとっては、その対象範囲におけるまちづくりエリアとしての多様性を得ることができる。このような図式は他地域にも発生する可能性があるが、いずれの場合も、それぞれが実を得られる形となるために、エリアの大小の各段階における意見集約を綿密に行うことと、広域的なエリアマネジメントと地元が良関係性を保って協議および調整を図ることが期待される。

それに対する行政の支援としては、名古屋市においては住宅都市局が地域におけるまちづくりに関する窓口や調整の役割を担っており、平成29年8月には、地域まちづくりを進めるプロセスやステップに応じて活用できるサポートなど関連情報をまとめた「地域まちづくりのみちしるべ」が公開された。（図17参照）地元団体には、このような制度を活用し、行政と連携しながら活動を継続することを期待する。



図17 地域まちづくりのみちしるべ

<参考文献>

- ※国土交通省ウェブサイト 「官民連携まちづくりの進め方
―都市再生特別措置法に基づく制度の活用手続き―」
- ※武藤博己 「道路行政」
- ※坂和章平 「まちづくりの法律がわかる本」
- ※国土技術政策総合研究所資料 「地域づくりを支える道路空間再編の手引き」
- ※都市と交通 通巻109号

名古屋都市センターが、名古屋のまちづくりや都市計画行政の課題を先取りした研究テーマを設定し、必要に応じ、名古屋市職員や学識者などとも連携して調査研究を行い、報告書としてまとめたものです。

No.135 2018.3 | 研究報告書

道路の利活用によるまちの魅力向上について

平成 30 年 3 月

発 行 公益財団法人 名古屋まちづくり公社
名古屋都市センター

〒460-0023
名古屋市中区金山町一丁目 1 番 1 号
TEL/FAX 052-678-2208 / 2209
<http://www.nup.or.jp/nui/>

この印刷物は再生紙を使用しています。