

公共空間の官から民へのデザイン・マネジメントに関する研究

Design Management Shifting from Government to Private Sector in Public Space

学籍番号 47-126797

氏名 久野恭平 (Hisano, Kyohei)

指導教員 出口 敦 教授

1. 序論

1-1. 研究の背景

道路等の公共空間は、一般的には行政主導で管理が行われており、特定の民間組織が利用を行うには種々の制限がある。公共空間の中でも道路空間においては、人口減少・少子高齢化に起因する行財政の逼迫や、民間組織による道路利用のニーズの高まりといった背景から、道路の管理の一部を民間組織が担うための制度の創出、道路上を活用した取組みを行うための緩和措置等が行われている。ストックとしての道路を整備する時代から、整備された道路をいかに管理・利用するかという時代を迎え、民間組織が道路のマネジメントに関与する重要性は増していると言える。

以上のような流れの中、官民協働の持続的な道路マネジメントを推進していくためには、現在行われている民間組織による道路マネジメントの実態を把握し、マネジメント上の課題を明らかにする必要がある。

1-2. 研究の目的

以上を踏まえ、以下の目的を設定する。

(1) 道路等の公共空間の整備、管理、利活用に関する法制度等の変遷を整理し、民間組織によるマネジメントの時代ごとの特徴を整理・把握する。

(2) 国内の道路空間を対象に、そこで行わ

れる民間主体マネジメント活動や道路空間の立地特性等の観点から類型化を行い、民間主体マネジメントの傾向を明らかにする。

(3) 各類型の代表的な事例を取り上げ、道路空間の空間構成、民間組織によるマネジメント手法、官民協働関係等を分析し、民間主体マネジメントの実態及び課題を明らかにする。

1-3. 研究の方法

本研究では、公共空間全体の流れを把握しつつ、道路空間を研究対象とする。

(1) 既往文献及び Web 上での情報を基に法制度等の変遷の整理と考察を行う。

(2) 既往文献や Web 上での情報を基に事例を収集する。既往文献を基に指標を構築し、事例の類型化を行い、その傾向を把握する。

(3) 現地調査、文献調査、Web 上での調査及び代表事例に関連する民間組織や人物へのヒアリングを行い、実態と課題を明らかにする。

2. 公共空間のマネジメントに関する法制度等の変遷

近代以降の公共空間の整備、管理、利活用に関する法制度等の時系列的な変遷を整理し、民間組織によるマネジメント活動の観点から見て、4 つの特徴的な時期に区分した。

(1) 関連法制度整備期 (1947~1970) : 道

路法、都市公園法、河川法といった各公共空間の占有・利用を規定する法律が整備される時期である。これらの法律に基づく許可及び占有基準が、その後の公共空間の利用を厳しく規定することになる。

(2) 歩行者環境回復期 (1997~1994) : 高度成長期の都市開発やモータリゼーションの進行に起因する都市景観の画一化、都市環境の悪化といった問題を背景に、公共空間の景観形成に対する取り組みと、都市環境改善のために歩行者天国が行われるようになった。公共空間の景観と、道路空間の歩行者環境に対して低下していた意識が回復し始める時期である。

(3) 民間マネジメント活動初動期 (1995~2006) : オープンカフェのような利活用に関する新たな取り組みと、管理の一部を民間組織が担うための指定管理制度の創出など、管理に対する取り組みも生まれた時期であり、制度を活用して民間組織が公共空間のマネジメントに関与し始めた初動期であると言えることができる。また、公共空間を利用したイベント等に対する意識の高まりと相まって、公共空間の利用に関する基準の緩和が行われ始めた時期でもある。

(4) 民間マネジメント活動転換期 (2007~) : 都市再生特別措置法の改正 (2011) により、公共空間の占有基準の緩和における大きな変化があり、また利活用のみならず整備と管理も含めた総合的な制度が生まれ、今後民間組織による公共空間のマネジメントがより活発化へ向かうための転換期に当たる時期だと考えられる。

以上より、法制度等の変遷からみた公共空間における民間組織マネジメントの変化の転換点を明らかにし、その中でも道路空

間に関する民間関与が活発化している。

3. 道路空間の民間主体マネジメントの類型

3-1. 類型化に向けた指標構築

既往文献²を基に、道路空間の評価の観点として、①地区の特性、②道路の特性、③マネジメント組織の特性、④利活用の特性、⑤維持・管理の特性の5つの観点を設定した。①は道路の立地条件を表し、②は主に道路の空間構成を表す。③は民間組織の主体の種類であり、④・⑤はマネジメント活動の中身を表すものである。また、各観点を細分化し、24の指標を構築した(表1)。

表1. 道路空間の評価指標

観点	評価項目(24)
①地区の特性	1 沿道の土地利用(商業/住宅/業務)
	2 沿道の地価(円/㎡)
	3 沿道の容積率(%)
	4 周辺駅の状況客数(人/日)
	5 屋間人口密度(人/㎡)
②道路の特性	6 歩道幅員(m)
	7 車道幅員(m)
	8 歩行空間充実度(歩行可能幅員/合計幅員)
	9 再開発による整備の有無
	10 法的な位置づけ(道路/歩行者専用道/公園/広場その他)
③マネジメント組織の特性	11 市民組織
	12 商店街組織
	13 まちづくり会社
	14 地権者・民間企業
	15 その他第三セクター
④利活用の特性	16 歩行者天国の有無
	17 屋外設備型飲食利用の有無
	18 物販利用の有無
	19 その他イベント等の有無
	20 上空占有の有無
	21 広告事業の有無
⑤維持・管理の特性	22 指定管理者の有無
	23 協定(契約)による管理の有無
	24 協定によらない(自主的な)管理の有無

3-2. 指標に基づく類型化と傾向

民間組織によるマネジメント活動が見られる道路空間44事例を抽出し、3-1で構築した指標を基に類型化を行った結果、10の類型に分けることができた(表2)。

周辺の用途、立地する都市の規模、開発に対するニーズ、立地地区の賑わいといった「地区の特性」の違い、歩道幅員や車道幅員、道路の機能、開発の有無等の「道路の特性」の違い、関与するマネジメント組織の主体といった「マネジメント組織の特

性」の違いにより、道路空間に対して行われるマネジメント（利活用及び維持管理）の中身が異なることが分かる。道路空間は、それぞれの道路空間の立地や機能に起因するニーズに応じて民間組織により行われるマネジメント活動（方法）が異なっており、その傾向が明らかとなった。

また、10の類型は、(1)道路空間上を利用して利活用することに重点が置かれているもの（【A】～【D】）、(2)道路空間の維持管理（美化活動や清掃活動）に重点が置かれているもの（【E】、【H】）、(3)民間が主体となり整備が行われ、その後の管理・運営まで行われているもの（【F】、【G】、【I】、【J】）に大別することが出来る。

4. 民間主体マネジメントの実態と課題

民間主体で整備が行われていることに加えて、対象道路空間だけではなく、その沿道や周辺地区を含めて拠点を形成しているものが含まれる(3)の「都心商業促進型」、「商店街機能強化型」、「開発主体協定管理

型」から代表事例を取り上げる（表3）。

3つの道路空間に関与するマネジメント組織には、①民地の使い方、②組織の中心主体、③ハードの維持管理方法、④イベント等の利活用方法、⑤周辺組織との関係、⑥沿道の計画への関与といった点で差異が存在する。

「新宿モア4番街」は、事務局に常駐する商店街振興組合の1人のリーダー的存在が管理・運営を行っている。オープンカフェ事業者等から支払われる環境浄化費による道路の維持管理が行われ、その立地条件の良さから外部からのPRイベントが行われる。組合への加入率の低下やリーダーの存在に左右される組織体制等が課題である。

「元町ショッピングストリート」は、民地のセットバック空間に独自のルールを適用し、官地と一体化している道路であり、道路上には独自にデザインされたファニチャー類が設置されている。商店街組織には複数の委員会が存在し商店主同士の結束力

表2. 各類型の特徴と傾向

類型	地区の特性	道路の特性	マネジメント組織の特性	利活用の特性	維持管理の特性	既往文献の類型との比較	代表事例
【A】	歩行者開放型 ・都心部の商業地 ・周辺地価、容積率が非常に高い ・周辺の乗降客数が非常に多く、昼間人口密度が高い	・歩道が狭く、車道が広い。 ・歩行者空間充実度が低い	・沿道、または周辺の商店街組織	・継続的な歩行者天国の実施 ・歩行者天国時の単発イベント	・区や国のプログラムによる美化活動が行われる場合がある ・特殊な整備を行った場合は歩道部の舗装の維持管理が行われる場合がある	—	新宿通り
【B】	歩道活用型 ・商業、業務系用途だが業務中心 ・周辺地価、容積率が比較的高い ・周辺駅の乗降客数、昼間人口密度が中程度	・歩行可能幅員が比較的広い	・周辺の商店街組織で構成される協議会 ・商店街組織が出資するまちづくり団体等	・屋外設備型の飲食利用等の収益事業 ・都市利便増進協定を利用した都市利便施設の設置	・施設の利用に伴い沿道の維持管理が行われる場合がある	—	札幌駅前通り
【C】	公園内包括型 ・商業、業務系用途に立地 ・地価、昼間人口密度が中程度	・法律上の公園と道路が一体化した道路形態 ・歩行可能幅員が広く、歩行空間充実度が高い	・市民から第3セクターまで幅広く関与	・公園部分を活用した多様な利活用 ・歩道を歩行者に開放したイベントを行う場合もある	・公園部分の維持管理に関して契約が結ばれる場合がある ・ボランティアによる美化活動が見られる場合がある	—	札幌大通公園
【D】	物販利用特化型 ・住宅地が近接する商業地 ・周辺地価、容積率ともに低い ・周辺駅の乗降客数が少なく、昼間人口密度も低い	—	・市民組織 ・沿道の商店街組織 ・まちづくり会社等	・市民や観光客向けの継続的な物販利用(市場)	・特殊な整備を行った場合は舗装の維持管理が行われる場合がある	—	大手モール
【E】	緑環境推進型 ・住宅地、または住宅地が近接する商業地 ・周辺地価、容積率ともに低い ・周辺駅の乗降客数が少なく、昼間人口密度も低い	—	・市民中心の任意団体 ・民間企業が含まれることもある	・地域イベント等での利用	・広範囲に渡る花壇の維持管理 ・樹木の維持管理が行われる場合もある	「市民活動型」に相当	りんご並木
【F】	商店街機能強化型 ・商業用途だが、業務地や住宅地が近接する場合もある ・地価、容積率ともに中程度 ・昼間人口密度が中程度	・多くが歩行者専用道路 ・歩行空間充実度が高い	・沿道、または周辺の商店街組織	・商店街主催(企画)のイベント ・独自のフニチャー類の活用	・特殊な整備を行い、舗装の維持管理を行っている。 ・自主的に清掃活動・美化活動を行う場合もある。	「既存商業活性化型」に含まれる	元町ショッピングストリート
【G】	都心商業促進型 ・商業用途 ・周辺地価、容積率が非常に高い ・周辺駅の乗降客数、昼間人口密度が非常に高い	・歩行空間充実度が高い	・沿道、または周辺の商店街組織	・屋外設備型の飲食利用、広告事業等の収益事業 ・PRイベント	「拠点型」に相当	新宿モア4番街	
【H】	周辺地権者美化推進型 ・商業、業務系用途だが業務中心 ・周辺地価、容積率が比較的高い ・周辺駅の乗降客数、昼間人口密度が比較的高い	・車道が非常に広く、歩道も比較的広い ・地下道が通っている	・沿道または周辺の地権者、民間企業で構成される団体	・歩道照明を活用した広告事業 ・地域イベント等で利用される場合もある	・歩道部に対する清掃活動や美化活動中心 ・設置自転車対策などに重点を置いている場合もある	—	名駅通り
【I】	開発主体協定管理型 ・業務系用途の中心 ・地価、容積率が高い ・周辺駅の乗降客数が多く、昼間人口密度が高い	・ペDESTリアンデッキ、地下道から通常の道路まで幅広い形態がある ・開発に伴い整備される	・開発地区の地権者、民間企業で構成される団体。 ・開発主体の民間企業	・道路の機能によって異なるが、通常の道路では地域イベントから屋外設備型の飲食利用まで幅広い	・開発主体が開発エリア内の道路の維持管理を行う。 ・設置自転車対策などに重点を置いている場合もある。	一部「エリア再生型」に相当	丸の内仲通り
【J】	機能転換開発型 ・基本的に商業地だが、業務地、住宅地が近接する場合がある ・容積率が比較的高い	・開発に伴い、道路の一部または全部を広場に転換	・まちづくり会社 ・開発主体の民間企業	・広場を利用した理々のイベント、物販利用が盛ん	・広場部分に対し、指定管理者制度による維持管理が行われる場合がある	—	グランドプラザ

が高い。各店舗の間口に応じたまちづくり負担金により道路の維持管理が行われ、商店街組織の自主企画によるイベントを中心に利活用が行われる。また、地区計画により沿道の用途等の規制を行っている。隣接する商店街組織との路上の利用ルールの調整等が課題である。

「丸の内仲通り」は、地区計画に位置づけられた民地のセットバックにより、官地と民地が一体化した道路である。他の2つと異なり、複数の組織がマネジメントに関与しており、テナントも沿道の美化活動等に参加する。イベントは三菱地所等が発意し、行政も含めて実行委員会形式で行われることが多い。地区計画の他、官民で策定したガイドラインにて将来像の共有が図られている。資金面で沿道最大の地権者に依存する傾向があること等が課題である。

法的な道路空間のみならず民地及び沿道建築等のコントロールも含めて、民間組織

がそれぞれに工夫を凝らしながら異なる特徴を持った道路空間を形成している。

5. 結論

本研究では、制度的な変遷から民間主体の道路マネジメントという流れが生まれていることを示した上で、民間組織がマネジメントに関与している国内の道路を対象に類型化を行い、そのマネジメント上の特徴と傾向を明らかにした。また、代表事例として取り上げた3つの事例には、民地の使い方、組織の中心主体、ハードの維持管理の方法、イベント等の利活用の方法、周辺組織との関係、沿道の計画の立て方等に違いがあるという実態と、各道路固有のマネジメント上の課題を明らかにした。

<主要参考文献>

- [1] (財)都市づくりパブリックセンター編著「公共空間の活用と賑わいまちづくりーオープンカフェ/朝市/屋台/イベント」, 学芸出版社, 2007年
- [2] (財)道路新産業開発機構「新道路利活用研究会 報告書」, 2012年6月
(http://www.hido.or.jp/study/files/pdf/application_02.pdf)
- [3] 小林重敬 他著「エリアマネジメント-地区組織による計画と管理運営-」, 学芸出版社, 2005年

表 3. 各道路空間のマネジメントの実態と課題

	モア4番街	元町ショッピングストリート	丸の内仲通り
類型	都心商業促進型	商店街機能強化型	開発者協定管理型
立地	都心商業地 地価(千円/㎡):7,350、乗降客数(人/日):約350万、容積率(%):900	郊外商業地 地価(千円/㎡):1,460、乗降客数(人/日):約17万、容積率(%):500	都心業務地 地価(千円/㎡):9,730、乗降客数(人/日):約150万、容積率(%):1,300
主要整備年	1987年	1955年、1985年、2003年	1974年(2期完了)、2002年
断面構成			
マネジメント組織	新宿駅前商店街振興組合	協同組合元町SS会	・大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会 ・大手町・丸の内・有楽町地区エリアマネジメント協会 ・各敷地のビル管理会社
組織の資金源	①組合会費収入、②オープンカフェ・広告事業収入(環境浄化費)、③イベントによる広告収入	①組合会費収入、②組合員から負担金の徴収(まちづくり負担金)、③不動産事業収入、④クレジットカード事業収入等	まちづくり協議会:①組合会費収入 エリアマネジメント協会:①組合会費収入、②寄付金、③イベント、広告事業収入 各敷地のビル管理会社:①ビル管理事業収入等
主な活動内容	【道路マネジメントに関する活動】 ①道路舗装の維持管理、②オープンカフェの実施、③広告事業の実施、④イベント等の窓口業務 【その他】 ①周辺地区の計画策定、②駐車場付置義務ルールの策定、③地区計画の運用(予定)等	【道路マネジメントに関する活動】 ①道路舗装の維持管理、②フェニチャー類の設置・維持管理、③セットバック空間の利用ルール運用、④自主企画のイベント開催 【その他】 ①地区計画の運用、②マップの作成等	【道路マネジメントに関する活動】 ①道路舗装の維持管理(ビル管理会社)、②フェニチャー類の設置・管理(ビル管理会社)、③美化活動、路上看板調整等(沿道テナント)、④イベントの開催(ビル管理会社、まちづくり協議会)、⑤広告事業の実施(エリアマネジメント協会) 【その他】 ①ガイドラインの策定・運用、②地区計画の運用等
マネジメントの工夫	・環境浄化費の道路維持管理への充当 ・カフェ社会実験からの協議会の設立 ・地区将来像の地域での共有化(EAST推進協議会)	・組合加入率向上のための不動産会社との協力 ・自主協定の策定と行政からのルール認定 ・まちづくり負担金の維持管理への充当 ・オリジナルロゴ作成に伴う若手の教育 ・クレジットカード事業等の独自の資金確保手段構築	・ビル管理会社によるテナントへの沿道まちづくりへの協力要請 ・イベント開催に際するエリアマネジメント協会の実行委員会参加による公益性の確保 ・ガイドライン策定による地区将来像の官民での共有化(まちづくり懇談会)
マネジメントの課題	・組合への加入率の向上 ・カフェ協定内容変更によるイベント開催頻度低下の改善 ・継続的な財源とならない広告事業 ・リーダーの有無に左右され易い運営体制	・側道部分の置看板に関する新たなルールの構築 ・商店街主催イベント以外の利活用	・沿道テナントの継続的な確保 ・沿道の土地を多く所有する地権者への管理費依存傾向 ・エリアマネジメント協会の新たな資金確保方法の確立