

エリア活性化に資する道路空間再編・利活用に関する考察～御堂筋チャレンジ 2021 における利活用形態・回遊性検証を例に～

土崎伸¹・絹原一寛²・小松靖朋³・田口大輔⁴

¹正会員 株式会社オリエントタルコンサルタンツ（〒530-0005 大阪府大阪市北区中之島 3-2-18）

E-mail: tsuchizaki@oriconsul.com (Corresponding Author)

²非会員 株式会社地域計画建築研究所（アルパック）（〒541-0042 大阪市中央区今橋 3-1-7）

E-mail: kinuh-kz@arpak.co.jp

³非会員 大阪市建設局企画部企画課 道路空間再編担当（〒559-0034 大阪市住之江区南港北 2-1-10）

E-mail: ya-komatsu@city.osaka.lg.jp

⁴非会員 大阪市建設局企画部企画課 道路空間再編担当（〒559-0034 大阪市住之江区南港北 2-1-10）

E-mail: d-taguchi@city.osaka.lg.jp

令和 2 年の道路法改正により歩行者利便増進道路制度がつくられ、全国で道路空間の活用が進みつつある。御堂筋では継続的に空間活用を進めてきており、回遊性にも着目して実施された「御堂筋チャレンジ 2021」の実施結果を分析することで、各地域の道路空間活用において留意すべき点について考察した。その結果、御堂筋においては、なんば駅周辺への通勤者・来訪者の活動を道頓堀方面へ拡大していくこと等を意識しながら、大きさ・余裕、デザイン等に配慮して使われやすいベンチ等を設置していくことが必要であることを把握するとともに、各地域において、道路が持つべき機能を意識しながらも、まず多くの人に使われやすいといった手近な目標に注力して整備を行う等のアジャイル志向での展開が重要となること等を整理した。

Key Words: *improvement of road space, public space, stop-off, migration,*

1. はじめに

近年、全国的な中心市街地活性化の動きや人口減による自動車交通量の減少などの状況、感染症予防等の観点から道路空間を、歩きやすく、その中で滞在・活動ができる歩行者中心の空間として再構築していくことが求められるようになってきている。このような動向を受け、令和 2 年 5 月の道路法改正により「歩行者利便増進道路制度（ほこみち）」がつくられ、全国で活用が進みつつある。令和 4 年 3 月時点では、全国の鉄道駅周辺や市街地中心部で、49 路線の指定がされており、一つのエリアで複数の路線にわたって指定されている地域も多い。今後、各地域での空間整備や活用が進められていくと考えられ、うまく利用されることに加え、周辺地域の活性化にもつながるような、空間整備や活用のあり方について知見を深めていくことが必要な状況にある。

一方、大阪市・御堂筋でも令和 3 年 2 月に淀屋橋～難

波西口間を歩行者利便増進道路に指定し、同年 7 月には難波西口～千日前通間で利便増進誘導区域の指定を実施したところであるが、側道閉鎖や道路空間活用の取組は平成 20 年代前半より継続的に進めてきている。近年では社会実験「御堂筋チャレンジ」を実施しながら空間活用の試行・検証を進めており、令和 3 年度には回遊性創出にも着目して「御堂筋チャレンジ 2021」（11/3-12/2）が実施された。

これらを踏まえ本稿では「御堂筋チャレンジ 2021」で実施した取組の内容・取得データを踏まえ、御堂筋での空間整備・活用の検証・課題整理を行うとともに、道路空間の活用において留意すべき点等について考察を行う。

2. 御堂筋チャレンジ 2021 における取組・調査の概要

御堂筋では古くから空間再編の議論があり、平成 25



図-1 御堂筋チャレンジの実施経緯

年度に最初の側道閉鎖社会実験が実施された。その後、平成 28 年 11 月には難波西口～難波交差点/東側（モデル整備区間）の再編が完成し、令和 3 年 10 月までに難波交差点～道頓堀川北詰交差点/東側（2 期整備区間）の再編、同西側の閉鎖を実施している。これらと並行して、歩道部分の活用のあり方を検証していくための社会実験「御堂筋チャレンジ」を平成 29 年より実施し（図-1）、ベンチやモビリティポートなどの試行を続けている。また、周辺エリアの活性化も同時に進めていくため、地元商店街や関係団体と連携した回遊性研究会を令和 2 年から実施し、現状分析や連携施策について議論を進めている。加えて、運用や維持管理活動の充実化についても検討が進められており、令和 2 年 10 月に御堂筋全体で 3 つの道路協力団体の指定を行っている。このような中で、上記の歩行者利便増進道路の指定等が実施されたところである。

「御堂筋チャレンジ 2021」は、過年度までの取組や新たに利便増進誘導区域の指定を行ったことを受け、「①道路空間の将来形の検証」・「②ほこみちの利活用形態の検証」・「③回遊創出への検証」をテーマとして令和 3 年 11 月 3 日（水祝）～令和 3 年 12 月 2 日（木）に、大



図-2 御堂筋チャレンジ 2021 実施概要

阪市建設局および道路協力団体が実施した。モデル整備区間および 2 期整備区間を主な対象として、道路空間形態の検証・利活用の検証を兼ね、歩道中央部（利便増進区域部）にベンチ等が設置された。比較的幅員が広いモデル整備区間ではウッドデッキ形式のものが、2 期整備区間では設置・管理のパターンを意識し形状・素材のパターンを変えたベンチが設置された。また、モデル整備区間では運用を意識し、デジタルサイネージやモビリティポートの設置が実施された。併せて、モデル区間西側や交差するカフェストリートでは、沿道に立地する店舗等と連携し、オープンカフェも実施された。これらの取組を検証するため、ベンチ等の利用状況やその特性に対しては、ビデオ調査・AI カメラ調査、アンケート調査等を実施した。またこれとあわせ、周辺エリアを含めた活性化に向けて、実験時の回遊がどのような状況となっているかについて、携帯 GPS データによる人流分析やネットワーク特性分析を実施した（図-2）。

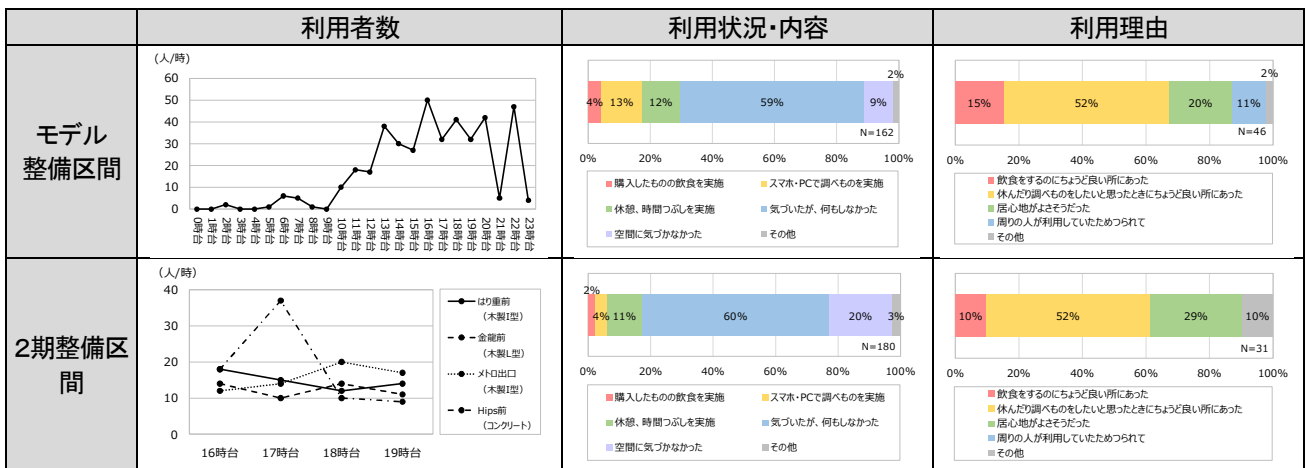


図-3 各ベンチの利用者数・利用状況等

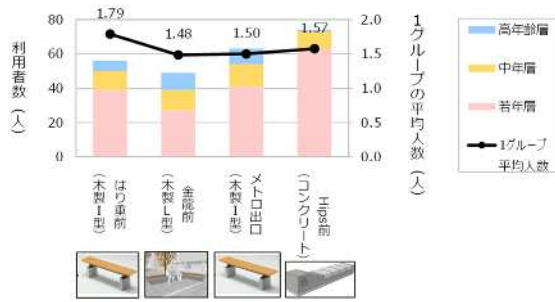


図4 2期整備区間の各ベンチの利用者数

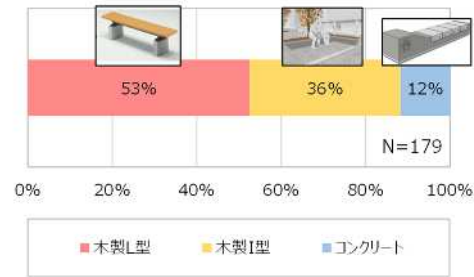


図5 2期整備区間の各ベンチの評価

3. 御堂筋チャレンジ 2021 の検証結果

(1) 御堂筋における空間活用による変化

まず、各区域に設置したベンチ等の利用量、利用状況について整理を行った。ビデオ調査・AI カメラ調査でのモデル区間および2期整備区間の各ベンチの利用状況についてみると（図-3 左）、比較的模式整備区域の利用が多くなっている。これに対し、アンケート調査結果では（図-3 右）、実施された行動は休憩、スマホ・調べものの割合が大きかった。また利用した理由は、休憩や調べものにちょうどよいところにあったことが多く挙げられているが、モデル整備区間においてつられて利用したの人の割合も高くなっている。また、モデル整備区間でベンチと合わせて設置したデジタルサイネージは、4割程度の人が見ており、広告等の内容を見て自分の行動の参考にしたという人も1割程度存在した。

一方で、モデル整備区間西側で店舗座席の一環として整備したオープンカフェについては、参加事業者からは実施したことに対して前向きな評価はされたものの、利用は休日に少し見られる程度で、全体的に少ない結果となった。

次に、ベンチタイプによる違いについて整理を行った。2期整備区間に設置した3タイプ（4か所）の利用数は、コンクリートタイプが比較的多く利用されたものの（図-4）、アンケートでのタイプごとの評価は、コンクリートタイプが最も低かった（図-5）。これは、コ

ンクリートタイプベンチは視覚的に好まれにくいものの、難波交差点近傍に置かれたことで、待ち合わせ等に使いやすかったことが影響しているものと考えられる。

以上を踏まえると、対象区間においてベンチ等に対する利用ニーズは一定存在しているが、ベンチ毎の利用可能な人数、座席配置や雰囲気、設置する位置等に影響され、使いやすきものと使われにくいものが存在していると考えられる。

(2) 御堂筋周辺の回遊特性の把握

実験期間中の来訪状況について、携帯 GPS データを用いた人流分析を実施した。なお、本分析に使用したデータはスマートフォンにインストールされているアプリの通信データを利用したもので、一部、地下通行者や自動車・公共交通利用者等のデータも含まれている可能性があるが、基本的に地上を通行する歩行者等の動きを表しているものと考えられる。

まず、期間中に実験区間に来訪した人の勤務地等を表-1 に示す。当該区間は中央区に位置しているが、その構成比は通勤地域の分類において大幅に高く、中央区と大阪メトロ御堂筋線・四つ橋線等につながる北区、なんば駅付近で隣接する浪速区・西区の比率も通勤地域の分類で高い。このことから、実験区間への来訪者は駅周辺や難波駅周辺に立ち寄る通勤者等が多かったものと考えられる。図-6では、来訪者数は期間中に増

表-1 実験区間来訪者の属性

勤務市区 (1%以上)		居住市区 (1%以上)	
大阪市中央区	16.41%	大阪市中央区	4.26%
大阪市北区	4.77%	吹田市	3.59%
大阪市浪速区	4.43%	大阪市浪速区	3.25%
大阪市西区	4.23%	東大阪市	3.03%
大阪市淀川区	2.99%	大阪市淀川区	2.58%
吹田市	2.22%	大阪市西区	2.58%
大阪市住之江区	2.22%	大阪市西成区	2.47%
東大阪市	2.22%	豊中市	2.47%
豊中市	2.00%	奈良市	2.36%
大阪市阿倍野区	1.88%	大阪市住吉区	2.24%
堺市堺区	1.77%	大阪市生野区	2.13%
堺市北区	1.66%	大阪市住之江区	1.91%
大阪市住吉区	1.55%	大阪市東淀川区	1.80%
大阪市天王寺区	1.55%	堺市北区	1.68%
大阪市西成区	1.44%	堺市東区	1.68%
八尾市	1.22%	大阪市大正区	1.57%
奈良市	1.22%	大阪市東淀川区	1.57%

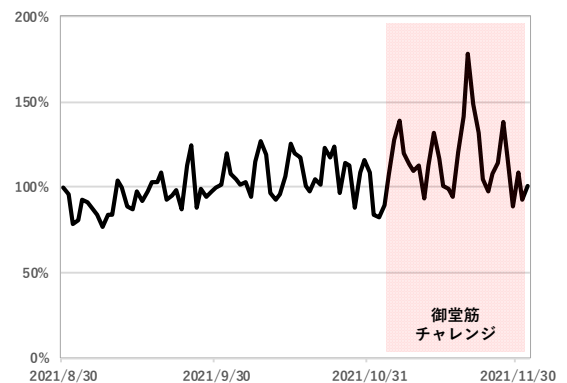


図6 実験期間中の来訪者数の変化

加しており、周辺の就業者等が、ベンチ設置箇所等に立ち寄り人等の行動を行ったものと推察される。次に、御堂筋を中心としてどのような流動が起こっているかを見るために、図-7 のようにエリアを分割し、各エリアを訪れた人が、他の各エリアにアクセスした割合を表-2 に整理した (From-To 分析)。これを見ると、「御堂筋南」は、駅前広場、戎橋筋商店街南、南海難波駅を中心に、各エリアからアクセスされる場所の上位となっている。「御堂筋南」は、南海なんば駅、大阪難波駅 (近鉄・阪神) に挟まれており、そこから周辺施設や駅への乗り換えの動きで経由・立ち寄りがされやすいものと考えられる。一方、「御堂筋北」と「御堂筋南」それぞれからの各エリアへの流動割合を見ると、「御堂筋北」の方が概ねどのエリアへもアクセスする割合が大きく、特に御堂筋北西、戎橋筋商店街北・南、日本橋等とのつながりが強い。「御堂筋北」を通る人は、広いエリアに回遊しており、その途中で御堂筋が経由されやすいものと考えられる。また、「日本橋」も近鉄および大阪メトロ堺筋線の駅があることからアクセスが多く、黒門市場周辺とのつながりが強い。

次に、GPS データには表れない、滞留が発生しやすい場所やその状態・内容等を確認するために実施した滞留行動調査結果を図-8 に示す。御堂筋上での滞留は

モデル整備区間を含む南側では一定数確認できているが、北側区間では少ない。一方、御堂筋以外の周辺では、戎橋筋商店街を中心に多くの滞留行動がみられ、滞留・回遊で多く使われていると考えられる。状態別にみると、立った状態での滞留が多くを占めており、特定施設のベンチや御堂筋チャレンジ区間等の限定的な箇所です座った滞留がみられた。また、座った滞留では、ベンチなどの座具ではなく段差などに座るものも多く確認できる。

これらの状況に対応し、同エリアのネットワーク特性の分析を実施した (図-9)。周辺リンクとの接続状況を指標化した媒介中心性をみると、御堂筋よりも戎橋筋商店街が南北の中心を担うネットワークとなっている。また、なんば駅からの近接感として距離と屈折を統合して分析すると、千日前通の南北で差があり、千日前通が分断する要素になっているものと考えられる。

以上を踏まえると、御堂筋チャレンジ実施区間周辺において、難波駅周辺を目的・経由する就業者等により千日前通以南の比較的狭い回遊が多くなされるとともに、比較的量は少ないが千日前通より北側から戎橋筋商店街を利用した広い範囲の回遊が存在しているものと推察される (図-10)。H28 から実施されているモデル整備区間の再編や「御堂筋チャレンジ 2021」での取組により、南側を中心に回遊を促すことができているものの、千日前通を超えた回遊の観点では、不十分な状態にあるのではないかと考えられる。

なお、今後も携帯 GPS データ等を用いて同エリアの回遊性分析を実施していく上では、ここに含まれるデータの分類・精査等をさらに進め、より精度の高い分析・考察を実施していくことが必要と考えられる。

(3) 御堂筋の空間活用における課題

「御堂筋チャレンジ 2021」におけるベンチの利用特性と周辺エリアの回遊特性を確認した。ベンチの利用内容として休憩・調べものが多かったこと、一緒に設

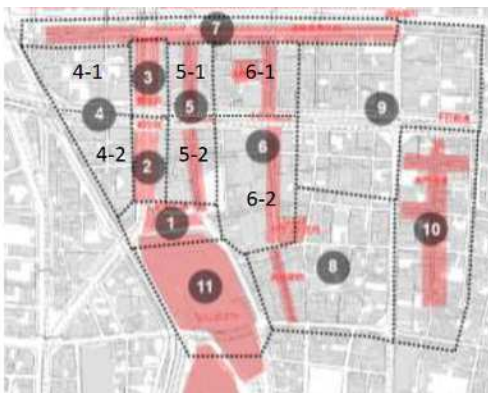


図-7 エリア分割

表-2 各エリアからの周辺エリアへのアクセス割合

基準エリア	比較エリア													
	1: 駅前広場	2: 御堂筋南	3: 御堂筋北	4-1: 御堂筋北西	4-2: 御堂筋南西	5-1: 戎橋商店街北	5-2: 戎橋商店街南	6-1: 千日前商店街北	6-2: 千日前商店街南	7: 道頓堀商店街	8: 道具屋筋	9: 日本橋駅	10: 黒門市場	11: 南海なんば駅
1: 駅前広場		46.7%	10.9%	13.3%	22.7%	13.0%	28.9%	8.8%	28.8%	7.2%	19.4%	16.4%	4.5%	27.7%
2: 御堂筋南	30.5%		11.5%	15.0%	19.8%	11.5%	18.8%	7.6%	17.5%	6.2%	11.6%	14.2%	3.3%	44.2%
3: 御堂筋北	19.9%	33.5%		34.0%	19.9%	24.5%	20.7%	15.2%	18.7%	17.4%	12.0%	22.0%	5.0%	27.7%
4-1: 御堂筋北西	15.5%	27.9%	21.8%		23.7%	14.9%	15.6%	9.9%	14.6%	10.9%	8.6%	20.8%	4.5%	24.2%
4-2: 御堂筋南西	24.0%	33.4%	11.5%	21.4%		12.4%	19.2%	8.7%	17.9%	7.2%	10.7%	16.8%	4.3%	31.7%
5-1: 戎橋商店街北	20.4%	28.7%	21.0%	19.9%	18.3%		30.6%	24.1%	26.8%	19.1%	14.0%	25.4%	5.9%	29.0%
5-2: 戎橋商店街南	37.3%	38.7%	14.7%	17.2%	23.5%	25.3%		16.6%	42.6%	12.0%	21.0%	27.0%	7.3%	45.6%
6-1: 千日前商店街北	17.4%	24.2%	16.5%	16.7%	16.3%	30.6%	25.6%		39.1%	23.3%	19.5%	44.2%	9.4%	24.8%
6-2: 千日前商店街南	29.8%	28.9%	10.6%	12.9%	17.5%	17.8%	34.2%	20.4%		9.9%	30.9%	37.2%	10.5%	39.4%
7: 道頓堀商店街	17.6%	24.3%	23.5%	23.0%	16.7%	30.0%	22.9%	28.8%	23.6%		15.9%	32.5%	6.8%	24.3%
8: 道具屋筋	23.6%	22.5%	8.0%	9.0%	12.3%	10.9%	19.7%	11.9%	36.3%	7.8%		36.8%	17.4%	46.2%
9: 日本橋駅	10.0%	13.8%	7.3%	10.8%	9.7%	9.9%	12.7%	13.5%	21.8%	8.0%	18.4%		14.2%	16.7%
10: 黒門市場	9.8%	11.4%	5.9%	8.3%	8.8%	8.2%	12.3%	10.3%	21.9%	6.0%	31.1%	50.7%		18.3%
11: 南海なんば駅	31.5%	32.9%	7.1%	9.7%	14.0%	8.7%	16.5%	5.8%	17.8%	4.6%	17.8%	12.9%	3.9%	



図-8 滞留行動調査結果（滞留の状態別）



図-9 ネットワーク分析結果

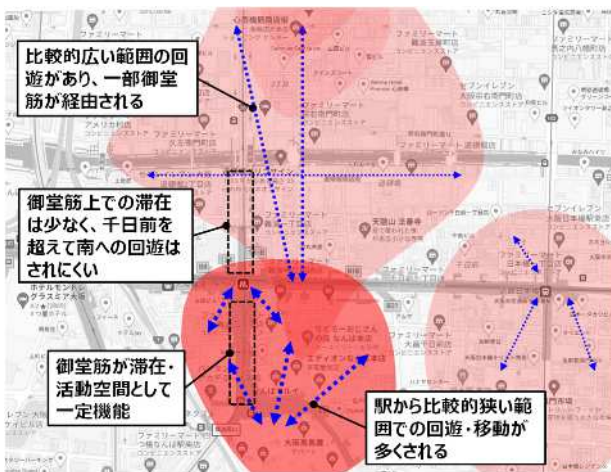


図-10 想定される回遊状況の整理結果

置したデジタルサイネージが行動の参考にされていたことも踏まえると、気軽に使いやすいベンチ等で休憩ができることで滞在・活動時間が伸びたり、中継地点となることで行動範囲を拡大させるといった、回遊促進につながる可能性があるものと期待される。滞在行动調査で周辺路線で多くの滞留がある中で、御堂筋を含めて座った滞留がほとんどなかったこと等も踏まえ、今後の検討において機能確保・環境づくりが必要であると考えられる。特に、今回の調査結果を踏まえると、

まずは、歩行者が立ち止まりやすい位置に、ベンチを利用されやすいものとするにはある程度余裕のある大きさとデザインなどにも配慮して設置していくことが重要と考えられる。

またその際、現在の回遊状況・特性を踏まえ、なんば駅周辺への通勤者・来訪者の活動において、千日前通での分断の緩和・御堂筋の連続性向上により道頓堀方面へ活動を拡大させる、心齋橋側の娯楽・観光等を含む多様な来訪者の回遊を御堂筋の中継地点としての媒介性や目的空間としての価値を高めながらなんば駅側まで広げる等の観点から、機能配置・環境づくりを進めていくことを見据えながら、戦略的に取り組むことも重要と考えられる。

なお、ベンチ等での滞留と回遊の関係については今回十分な分析ができていないが、大阪市において引き続き分析・検証中であり、その結果も踏まえてよりの確に対応していくことが必要と考えられる。

4. 道路空間活用のあり方について

以上の結果に対する御堂筋の特性との関係を踏まえて、今後、全国的に中心市街地で道路空間活用を効果的に進めていく上で参考すべき事項について考察を

行った。

○仮説・検証を繰り返しながら道路空間を創る、アジャイル型の手法

御堂筋チャレンジ 2021 での検証の結果、一定程度、滞留・休憩のニーズがあり、道路上がその受け皿となって媒介性・中継点としての機能を高めると、周辺エリアへの回遊を広げられるものと推察された。このことは、御堂筋も含むミナミエリアでは密に小規模な店舗やオフィスが立ち並ぶ市街地・商店街で、公開空地や公園等の休みやすい空間がなく、店舗利用以外での滞留は基本的に立ってされるような状態であったことによると考えられる。休憩等ができる空間やにぎわいを促す空間は基本的には増やしていくべきものであるが、周辺状況・対象の道路の位置づけは地域により異なる。エリア全体での回遊の実態と求められる状態を踏まえ、道路がどのような機能を持つべきかについて一定の仮説を持ちながら、空間づくりの試行、検証、練り直しを進めていく、アジャイル型のプロセスが、利活用を想定した道路空間再編には効果的と考えられる。

○使いやすさ・立ち止まりやすさから始める

その上で、良い空間・効果的な空間をつくるという観点では、御堂筋チャレンジ 2021 ではオープンカフェはあまり利用されず、気軽に使いやすい空間づくりが重要と考えられる結果となった。オープンカフェが利用されにくかったことについては、アイランド型であったことや季節・気温等の問題もあったと考えられるが、これまで滞留・滞在するための場でなく、立ち止まることに慣れていないため、心理的なハードルがあり使いにくかったということも想像される。この点は、多くの地域の道路空間活用において基本的に同じ事情となるものと考えられる。

特に、このような空間づくりにおいては、実際に体験してもらうことでイメージを深めて共有していく・実践しながらできる工夫を重ねるといったアプローチでなければ取組が進みにくいという点も踏まえ、前提として上記の仮説や戦略を持ちながらも、まずはできるだけ使いやすい、使ってみたくなるといった点に徹して整備を行うことが重要になる場合が多いものと推察される。

○行政の役割の明確化・制度の有効活用

このような空間活用においては、維持管理・運用をどうするかも重要な観点となる。今回の実験ではオープンカフェの利用が十分でなかったこと等から運用していくための収益を得るという点では多くの課題が残っている。この要因として、空間のつくり方に加えて、周辺に多様な飲食店が立地している中で特定の店舗の座席として運用したこと等が影響している可能性もある。周辺に様々な店舗があることは、他の地域でも概ね同様と考えられるが、具体的な立地状況によりニーズが異なってくる。収益確保のことを考えれば、広告なども含めて、当該区間を通行する利用者にとどのようなニーズがあるかを踏まえて効果的にターゲット設定ができるような場・仕組みづくりが重要になる。

ただし、収益を得て民間が維持管理活動を行うことが道路空間活用の目的なのではない。上記の戦略や当面の整備の仕方なども考慮すれば、行政がマネジメントしながら市場価値の向上・方向付けをしていくことが必要となる局面もあると考えられる。その中で、適切・効果的な段階、内容で民間活力を取り込んでいくために、歩行者利便増進道路制度や道路協力団体の仕組みを制度ありきでない形で、地域に合わせて効果的に活用していくことが重要である。

謝辞：本稿に用いた滞留行動調査およびネットワーク分析は、スペースシンタックス・ジャパン（株）高松誠治氏・平川隆之氏のご協力により実施しました。携帯GPSデータを用いた人流分析は、（株）unerryの運営する「Beacon Bank」に蓄積されたデータを活用し、同社の山本和樹氏・安田光希氏のご協力により実施しました。また、調査全体の企画・分析および滞留行動調査等の実施にあたり、大阪市立大学大学院工学研究科嘉名光市教授ならびに都市計画研究室の皆様にご協力いただきました。ここに、深謝の意を表します。

参考文献

- 1) 国土交通省：歩行者利便増進道路（ほこみち）の普及展開に向けて，2020。
- 2) 国土交通省：ほこみち指定箇所一覧，<https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/#kasyo>，2021。

AN ANALYSIS ON IMPROVEMENT OF ROAD SPACE FOR PEDESTRIANS

Nobu TSUCHIZAKI, Kazuhiro KINUHARA, Yasutomo KOMATSU
and Daisuke TAGUCHI

Due to the revision of the Road Law in 2nd year of Reiwa, the utilization of road space is progressing nationwide. Midosuji in Osaka City is continuously considering the use of space. By analyzing the implementation results of "Midosuji Challenge 2021", we organized the issues and considered the points to be noted in the utilization of road space in each region. As a result, the following was clarified regarding Midosuji. It is necessary to install benches that are easy to use in consideration of size, design, etc., while being aware of expanding the activities of visitors to the area around Namba Station toward Dotombori. In addition, we have organized the importance of agile-oriented development, such as focusing on being used by many people while being aware of the functions that roads should have in each region.