

第IV部門 道路占用許可の特例による道路空間の利活用の実態に関する研究 ～大阪市うめきた地区を事例として～

立命館大学大学院理工学研究科 学生会員 ○桑迫 修平
立命館大学理工学部 岡井 有佳

1.はじめに

日本における道路空間は、モータリゼーションの進展以降、自動車交通の円滑化を目的とした空間として整備及び管理が行われてきた¹⁾。しかし近年、低炭素社会の構築、人口減少や少子高齢化等の社会情勢の変化により、道路に対する国民のニーズが多様化している²⁾。それに伴い、官民連携のまちづくり推進と道路空間を活用したにぎわい創出を目的に、2011年4月27日に都市再生特別措置法の一部が改正され、道路占用許可の特例（以下、「特例制度」）が施行された。このように、道路空間の多様な利活用の促進が求められている³⁾。

本研究では、特例制度を活用した地区の中で、開発当初より道路空間の利活用を検討していた大阪市のうめきた地区を事例として、特例制度による道路空間の利活用の実態を把握し、利点と課題を明らかにすることを目的とする。

2.特例制度の概要

道路空間を交通目的以外で占用する際は、道路占用許可が必要である（道路法第32条）。道路占用許可は、原則として道路の敷地外に余地がなく、やむを得ない場合（以下、「無余地性」）等の一定の基準を満たした場合に認可される（道路法第33条）。

これに対し、特例制度は、まちのにぎわい創出や道路利用者の利便性の増進に資する施設を対象に、無余地性の基準を緩和できる制度である³⁾。特例制度の対象となる施設としては、①食事施設、②広告塔・バナ一広告、③自転車駐輪施設の3種類が定められている（都市再生特別措置法第46条）。

3.うめきた地区における特例制度の概要

3.1 うめきた地区の概要

うめきた地区は、JR大阪駅の北側に位置する面積約

24haの地区である。地区東側の約7haを先行開発区域として、2013年4月26日にグランフロント大阪（以下、「GFO」）を開業し、まちびらきを迎えた⁴⁾。

GFOは、12社の民間事業者により、開発された。またGFOの管理運営は、民間事業者12社により構成されるエリアマネジメント組織である一般社団法人グランフロント大阪TMO（以下、TMO）によって行われている。

うめきた地区内の道路は、特例制度の適用対象となる道路（以下、「特例道路占用区域」）に指定されている。その中で、歩道幅員11mの地区西側の南北通りである「シンボル軸」と歩道幅員11mの地区中央の東西通りである「にぎわい軸」の道路を活用し、オープンカフェ事業及び広告塔事業を行っている。（図1）

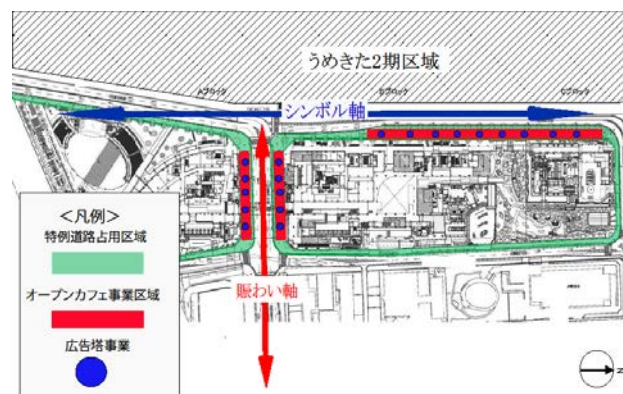


図1 うめきた地区の概略図

3.2 事業の仕組みと関係主体の役割

道路空間の活用に関する各主体の関係性を整理する（図2）。道路管理者である大阪市は、GFOの開発事業者12社と道路空間の維持管理協定を結んでいる。開発事業者は、TMOへ維持管理業務を委託している。それを受けてTMOは、沿道の飲食店へのオープンカフェ事業の許可や広告塔を利用する企業の募集等の業務を実行している。

道路占用料については、うめきた地区では、大阪市

エリアマネジメント活動促進条例⁽⁴⁾に則り、道路の利活用及び維持管理を行う占用主体は、免除されている。

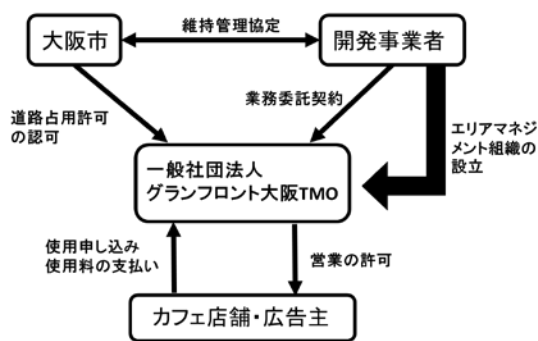


図2 道路空間の活用スキーム

4. うめきた地区における道路空間の利活用の実態

4.1 道路空間での事業実施状況

現在、オープンカフェ事業は、賑わい軸のみで実施されており、南館側に3店舗、北館側に1店舗配置されている(図3)。

北館側のオープンカフェが配置されていない部分には服飾店が配置され、店へのアクセスは建物内からとなって

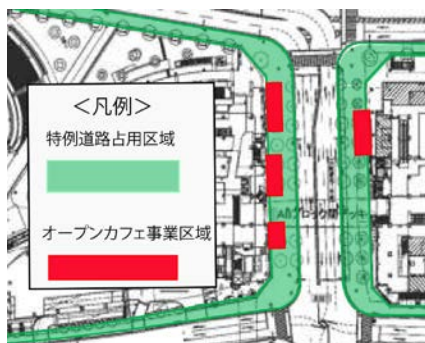


図3 オープンカフェの配置図

おり、沿道側の扉は締め切られている。そのため、北館側は南館側に比べにぎわいの連続性がみられない。

また広告塔事業については、にぎわい軸に10本、シンボル軸に9本が等間隔で配置されている(図1)。広告塔の掲出状況としては、GFOの自主広告が多く、2015年12月現在、宣伝用の広告が掲出されていない。

4.2 特例制度の評価

特例制度の利点と課題を把握するため、うめきた地区の企画担当である大阪市都市計画局企画振興部と、維持管理業務の受託者であるTMOに対してヒアリング調査を実施し、その結果を整理した(表1)。

大阪市とTMOの両者ともに利点として、賑わいの創出や景観の向上をあげている。その根拠として、両者が実施した事業達成度を目的としたアンケート調査においても、街の雰囲気への効果として「賑わい」や「魅力的な空間創出」への高い評価が確認されている⁵⁾。

また、大阪市は、道路の維持管理費の負担軽減も利

点としてあげている。一方でTMOは、運営上の課題として、道路空間での事業収益が少ないため、十分な道路の維持管理費を確保できていないことをあげている。その要因として、うめきた2期地区が未施行であることから、現段階では該当道路がメインストリートとして機能していないことがあげられる。

事業者	大阪市	(一社)グランフロント大阪TMO
利点	・賑わいの創出、景観の向上 ・道路における維持管理費の負担軽減	・賑わいの創出、景観の創出
課題	無し	・十分な維持管理費の確保

表1 各主体による特例制度の評価

5. まとめ

本研究では、うめきた地区をケーススタディとして、道路空間の利活用の実態を把握した。その結果、道路空間での賑わい創出や景観の向上という利点がある一方で、TMOにとっては維持管理費の確保に課題があることが明らかとなった。

今後、道路空間での事業から十分な事業収益を得るためには、にぎわい軸の北館側の沿道に複数の飲食店を誘致することや、シンボル軸において移動式飲食店の配置を誘導する等の道路空間でのさらなるにぎわいを創出することが必要と考えられる。シンボル軸での事業には、うめきた2期地区の完成を待つ必要があるが、にぎわいが生まれることで広告塔事業への参加企業も現れ、道路の利活用からの事業収益も好転すると予測される。ただし、事業が軌道にのるまでは、行政による何らかの財政措置も視野に入れる必要があると考えられる。

【補注】

- (1) 大阪市独自の条例であり、大阪版BIDとも呼ばれている。大阪市が、地区周辺の地権者から分担金を徴収し、公共空間等の管理を行うエリアマネジメント団体に交付することで、民間のエリアマネジメント活動を推進させることを目的としている。

【参考文献】

- 財団法人道路新産業開発機構(2010)「新道路利活用研究会報告書(道路空間の有効活用と道路管理における民間活用部会)」
- 国土交通省(2009)「人間重視の道路創造研究会報告書」
- 国土交通省(2012)「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引き-」
- 大阪市都市計画局企画振興部うめきた整備担当(2014)「うめきた先行開発区域における公民連携による公共空間の整備・管理・活用について」道路行政セミナーpp.1-6
- 木村美樹雄・高橋和也(2014)「グランフロント大阪におけるエリアマネジメントの取組みについて」『第26回技術研究発表会』アーバンインフラ・テクノロジー推進会議 pp.1-6