

第IV部門

道路空間再編における合意形成プロセスの実態に関する研究
～大阪市御堂筋をケーススタディとして～

立命館大学理工学部

正会員 ○河合 俊哉

立命館大学理工学部

岡井 有佳

立命館大学総合科学技術研究機構

正会員 村橋 正武

1 研究の背景と目的

戦後、我が国の道路はモータリゼーションに伴い、自動車中心の道路整備が行われてきた。その結果、人がゆったり過ごせる歩行者中心の道路空間は、数少ないものとなっている¹⁾。しかし、近年の我が国は人口減少・少子高齢化により、乗用車台数の減少がみられる²⁾。そのため、このような情勢の変化への対応が必要である。よって、道路を歩行者中心の賑わい空間に造り替える道路空間再編が多くの自治体で検討されている。しかし、自動車交通への影響や、交通管理者や沿道住民等のステークホルダーとの合意形成が困難なことから、実現事例が少ないのが現状である。

本研究では、道路空間再編を積極的に検討し、モデル整備事業に至っている大阪市御堂筋を取り上げる。そして、後述する御堂筋空間利用検討会の全議事録と検討会委員長や大阪市へのヒアリング調査等により、道路空間再編における合意形成プロセスを把握し、その実現の要因を明らかにすることを目的とする。

2 道路空間再編とは

道路空間再編の手法は、ハード面とソフト面に区別できる。ハード面とは、整備工事を伴って道路断面を造り替えるもので、歩道拡幅と車道削減、自転車通行帯の整備等が挙げられる。国内の事例として、京都市四条通、仙台市青葉通、姫路市大手前通が存在する。一方ソフト面とは、一般車両の進入を制限した歩行者天国の実施や、オープンカフェなどの集客施設を道路上に配置すること等で賑わい創出を目指すことである。ソフト面の施策を恒常的に行うためには、ハード面での基盤整備が必要と考えられる。

3 御堂筋の現況

3.1 御堂筋の概要

御堂筋は、大阪市の梅田と難波を結ぶ全長 4.2km、幅員約 44m の国道である。2012 年に国土交通省から大阪市に移管された。6 車線で構成され、難波方面へ向かう一方通行の本線が 4 車線、その両側に 1 車線ずつの側道がある(図 1)。沿道には高さ百尺制限が守られたオフィスビルが並び、大阪のメインストリートとして君臨してきた。2013 年には「御堂筋本町北・南地区地区計画」、2014 年には「御堂筋デザインガイドライン」が制定され、建物 1 階への集客施設の配置や壁面後退を確保する代わりに、容積率の限度増加を認めることで、道路空間再編と賑わい創出を目的としている。

図 1 御堂筋と道路断面³⁾

3.2 御堂筋における道路空間再編の背景

現在の自動車交通量は、40 年前と比べ約 4 割に減少している。その一方、自転車交通量は約 8 倍、歩行者通行量は約 3 倍に増加し、自転車と歩行者との錯綜に

よる安全性の課題が発生している。さらに、景気低迷や金融再編、近隣地域の再開発等の外的要因により、御堂筋のポテンシャルは相対的に低迷している。これらを行行政や地域住民は危機感と捉え、その解決策として道路空間再編の実施により、側道を歩行者と自転車の空間に転用することで、安全性向上と賑わい創出を目的とし、御堂筋のポテンシャルを取り戻すことを目指している。

4 御堂筋における道路空間再編の検討の状況

4.1 御堂筋空間利用検討会の設置

御堂筋における道路空間再編は、2007年に大阪市により発案された。検討にあたり、2009年当時の道路管理者であった国土交通省大阪国道事務所によって、「御堂筋空間利用検討会」(以下、「検討会」とする)が設置された。検討会は、学識経験者、沿道まちづくり団体、自治会、経済団体、トラックやタクシー等の利用者団体からの計24名で構成され、市民や道路利用者から広く合意形成を図りながら道路空間利用のあり方について検討・提言することを目的としている。

4.2 道路空間再編における交通シミュレーション

検討会では、委員の提案により側道閉鎖による自動車交通への影響の把握と、対策案を検討する交通シミュレーションが行われた。側道の閉鎖により、梅田難波間の自動車での移動時間は、約13分が約44分に増加する。原因として、交通混雑と駐車場所の消失が挙げられた。しかし、右左折レーンや駐車帯を設けることで、約17分に抑えられると示された。このように客観的データを提示できたことで、委員からは一定の理解を得られた。

4.3 御堂筋空間利用検討会における成果

検討会の最終的な成果として、2012年3月、「御堂筋の空間利用に係る中間提言」が取りまとめられた。総論としては、歩行者のための道路に再編することで参加委員の了承を得た。各論として、オープンテラスの設置等の施策も提案されたがまだアイデアにとどまっており、今後提言の実現については、道路空間の利活用を図る各種主体や、道路管理者である大阪市の意向にかかっている。

4.4 社会実験の実施

御堂筋では、南北エリアで地域特性が異なるため、2013年に南エリアの新橋～難波西口交差点、2014年に北エリアの伏見町3～平野町3交差点に分けて、空間再編についての社会実験が実施された。側道を自転車通行帯に転用し、自動車、自転車、歩行者への影響調査と、ストーリー

トパフォーマンス等の賑わい活動の実施を目的としている。実験時は自動車交通量と停車車両の減少や、来訪者へのアンケート調査から飲食店舗の需要がみられた。

5 各ステークホルダーの考え

5.1 交通管理者

交通管理者である大阪府警察は、事故の撲滅を最優先に考えており、歩行者の安全性向上に寄与するのならば歓迎している。また、整備によって新たに発生しうる課題について考慮すべきとしている。

5.2 道路利用者

大阪市が募集したパブリックコメントでは、人のための道路機能を高めることに賛成という声や、緊急時のために側道は残すべきなど、賛否両論の意見がみられた。

5.3 沿道まちづくり団体

御堂筋の代表的なまちづくり団体である御堂筋まちづくりネットワークは、御堂筋の価値向上には歩行者の安全を強化し、気軽に歩ける空間にすることが必要という認識に立ち、大規模な検討機会を継続的に開催しつつ、整備を進めることを望んでいる。

6 まとめ

御堂筋にて道路空間再編の検討における合意形成の要因について、以下の3点が考えられる。

1点目は、ステークホルダーが一同に会して議論する機会が設けられたことである。そのため、様々な意見を聴取し、あらゆる方策の検討ができたと考えられる。

2点目は、交通シミュレーションや社会実験の実施により客観的データを得られたことである。客観的データは、ステークホルダーが影響度を論理的に理解できる手段として有効であった。

3点目は、各ステークホルダーが御堂筋にある課題を危機感と感じ、その打開を共通した意識として持っていたことである。地区計画やガイドラインも、行政と地域住民の協働の成果であり、道路空間再編実現への布石であるといえる。検討が進行しているのは御堂筋への想いが機能した上での成果であり、今後の検討においてもこの共通認識がプロセスを構築する上で重要であるといえる。

[参考文献]

- 1)(財)道路空間高度化機構(2007)「みち・創り・使い・暮らす」技法堂出版
- 2)野村総合研究所 HP、ニュースリリース
<https://www.nri.com/jp/news/2015/150605.aspx>
- 3)大阪市 HP、御堂筋プロフィール
<http://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/page/0000239168.html>