

質の高い公共空間の実現に効果的な社会実験の 計画・実施プロセスに関する研究

柱 知里¹・西村 亮彦²

¹非会員 有限会社クリマ

(〒153-0051 東京都目黒区上目黒1-4-1, E-mail:chisato@climat-color.net)

²正会員 工博 国士舘大学 理工学部 まちづくり学系 准教授

(〒154-8515 東京都世田谷区世田谷4-28-1, E-mail:nishimura@kokushikan.ac.jp)

新型コロナウイルスの感染拡大を契機として、街路や広場をはじめとする都市の屋外空間が持つ公共空間としての機能が見直されている。また、インフラ整備に係る公共財源が厳しい昨今、仮設的な整備や一時的な取組を通じて公共空間再編の効果を検証するための社会実験が増えている。長期的なビジョンに向けて出来ることから段階的に実現していくまちづくりの手法が定着する中、短期的・中期的な社会実験の重要性は今後益々高まるものと考えられる。社会実験を実践する上での課題やポイントについては、十分な研究がなされていないことから、本研究では、社会実験の計画・実施について、円滑な合意形成のプロセスデザインに着目した分析を行う。

キーワード: 社会実験, プロセスデザイン, 官民連携まちなか再生推進事業

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

新型コロナウイルスの感染拡大を契機として、街路や広場をはじめとする都市の屋外空間が持つ公共空間としての機能が見直されている。カーボンニュートラルの動きも相まって、世界的に自動車中心から歩行者中心へ、都心部の空間再編が進められている。

また、インフラ整備に係る公共財源が厳しい昨今、仮設的な整備や一時的な取組を通じて公共空間再編の効果を検証するための社会実験が増えている。長期的なビジョンに向けて出来ることから段階的に実現していくまちづくりの手法が定着する中、短期的・中期的な社会実験の重要性は今後益々高まるものと考えられる。

従来のまちづくりは行政が中心となって担ってきたが、現在は様々な民間主体がまちづくりの新たな担い手として活動していく動きがみられる。規制緩和や特例制度等を通じて公共空間における民間主体の収益活動が認められるようになり、収益の一部を維持管理やまちの活性化に充当することが可能になった。令和2年度に創設された「官民連携まちなか再生推進事業」は、社会実験をはじめとする官民連携によるまちづくり活動を支援するための予算制度として、公共財源が厳しい昨今、重要な制度となっている。

社会実験について、道路空間の再編にむけた実験の効果・影響分析等を実施した研究は散見される。中幅員街路を対象に通行と滞留が両立する場の質向上に向けた社会実験とその手法をまとめた澤田ら¹⁾や、滞留空間の設置が通行人の交通流・滞留行動にどのような影響を与え

るかを明らかにした川地ら²⁾などがいる。一方で、社会実験を実践する上での具体的な課題や合意形成のポイントについては、十分な研究がなされていない。

本研究では、社会実験の計画・実施について、円滑な合意形成のプロセスデザインに着目した分析を行う。

(2) 研究の対象と方法

本研究では、全国の官民連携まちなか再生推進事業の取組事例97件（令和2～4年度採択事業）を対象に、全体的な取り組み内容に関するアンケート調査を実施した上で、社会実験を実施している事例30件を抽出し、社会実験の実施内容に関する基礎調査を行う。その上で、参考となる知見を多く含む事例7件の関係者に対するヒアリング調査を実施し、社会実験のプロセスにおける課題と工夫を整理する。

2. 官民連携まちなか再生推進事業を活用した社会実験の基礎集計

(1) アンケート調査の概要

研究の対象とした事例について、事業主体、社会実験の名称、実施年度、実施期間、実験の概要、取組内容、敷地の情報を整理した。また、社会実験のプロセスに応じた課題・工夫についても回答を収集した。

(2) アンケート調査の集計結果

社会実験の取り組み内容については、飲食、物販、体

験教室、休憩施設、マーケット・マルシェ、交通規制、音楽ライブなどが多く見られた(図-1)。また、社会実験の敷地については道路が最も多く、それに加えて広場、公園、公開空地のいずれか同時に使用している社会実験が多く見られた(図-2)。実施概要については、公共空間の利活用や、滞留空間・広場空間の創出を目的にしている事例が多く見られた。

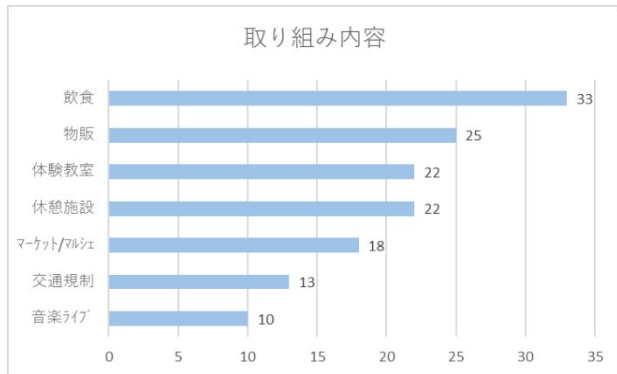


図-1 社会実験の取り組み内容別件数

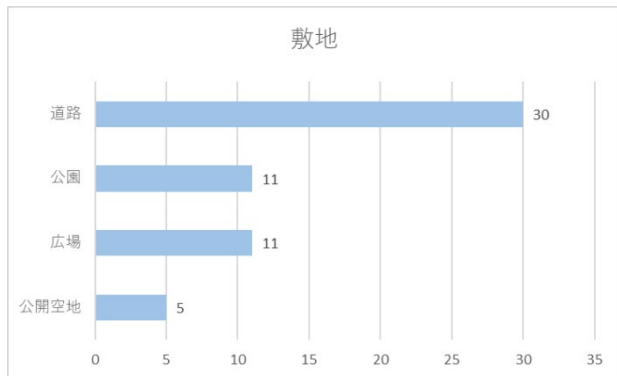


図-2 社会実験の敷地別件数

社会実験のプロセスを、①構想、②計画、③設計、④実施、⑤評価、⑥今後の展開の6段階に分けて、目的や内容に応じた課題・工夫について整理した(表-1)。

①構想段階では、地域の巻き込みやイニシアチブをど

こが取るかといった人との課題が挙げられた。②計画段階では、各関係者との連携や関係部署による合意形成で、理解の違いや調整に時間を費やしている事が課題となっている。③設計段階では、社会実験の事業実施に集中したために、十分なクオリティコントロールまで手がかけられなかったという課題が挙げられた。④実施段階では最も課題が多く、プレイヤー不足や地域の巻き込み、賑わい創出の工夫や日常的に利用してもらうためにイベント性を排除する一方で、社会実験の目的・必要性の認知が問題として挙げられた。⑤評価段階では、参加者の意識や熱意が高まっている状況を維持し続けていくか、これに対して我が事という認識がまだまだ低い状況をどう改善していくかが課題となった。⑥今後の展開については、社会実験と本設化・本整備をどのように結びつけていくかが挙げられた。

(3) ヒアリング調査の対象となる取り組みの選定

アンケート調査の結果を踏まえて、全国各地における取組の参考となる知見を得るために、主に道路空間を中心に公共空間を活用した様々な取組を実施している団体の中から、参考となる知見を多く含むベストプラクティスとして、表-2の団体にヒアリング調査を行い、社会実験のプロセスに関する具体的な課題と工夫を把握することとした。

表-2 ヒアリング調査の対象とする取り組み事例

名称	行政	設立年	エアアプラットフォーム
カミハチキテル / 紙屋町・八丁堀地区		● (H30.12/R2.5)	紙屋町八丁堀公共空間活用社会実験実行委員会 カミハチキテル
三条通り / 京都市三条		● (R3)	三条通エリアマネジメント検討会議
わくわく大作戦 / 宮城県気仙沼市		● (R3.6)	気仙沼エリアまちなかプラットフォーム
ストリートチャレンジ / 一宮市		● (R4.6)	一宮まちなか未来会議
ふくみち / 福井市	○	● (R5)	ふくみち実行委員会
へススメ! サンノミヤ〜 / 神戸市三	○	● (R5)	神戸三宮「えきまちなか空間」にぎわいづくりプロジェクト実行委員会
東大通りみちばたりピンギ / 新潟市	○	● (R5.3)	新潟市 東大通り活用実行委員会

※○はアンケート調査時点ではまだ行政主導で、エアプラットフォームが未設立だった事例

表-1 社会実験のプロセスにおける課題と工夫

段階	課題	工夫	どこがイニシアチブを取るか
①構想	課題	地域巻き込みが難しい	どこがイニシアチブを取るか
	工夫	10年先程度の現実的なビジョンを目指して、5年で振り返りをする	
②計画	課題	関係部署・機関への調整に時間がかかる	空き家/空き地が貸してもらえない
	工夫	企画段階から地域プレイヤーと隔週でMTG実施	公共空間の利用申請ができるワンストップ窓口の検討
③設計	課題	クオリティ不足	
	工夫	調査/手法のノウハウがない→外部コンサルに依頼	
④実施	課題	プレイヤー不足・見つからない	社会実験の目的・必要性の認知
	課題	まちづくり会社の自主運営に限界	財源確保
	工夫	情勢に合わせた補助金の活用	中心メンバーを増やすことで一人ひとりの負担を減らす
⑤評価	工夫	自治会・近隣住民への周知/配慮	日常に近い状態にするためイベント性を排除
	課題	参加者の意識や熱意を維持しつづける	我が事という認識がまだまだ低い状況
⑥今後	工夫	10年先程度の現実的なビジョンを目指して、5年で振り返りをする	
	課題	社会実験から本設化へのロードマップづくり	

3. 社会実験の概要と特徴

(1) ヒアリング調査の概要

本章では、①社会実験の経緯・背景/目的、②企画・運営の体制、③お金の流れ、④計画・設計上の工夫、⑤参考にした事例、⑥社会実験の実施状況、⑦企画・運営に係る各種タスクについて工夫した点・課題と感じた点の7項目から概要と特徴を整理した。

(2) 各社会実験の概要

a) 神戸市「神戸三宮えきまち空間」

神戸市では平成7年に阪神淡路大震災を受け、三宮駅周辺についてエリアとしての再整備に取り組むこととなり、平成30年策定の「えきまち空間」基本計画に基づきエリアマネジメントの取組を行政計画に位置付ける。令和2年は三宮駅前にぎわいづくりプロジェクト実行委員、令和5年には神戸三宮「えきまち空間」にぎわいづくりプロジェクト実行委員会を設立し、社会実験の運営体制を整えている。また、官民連携まちなか再生推進事業の補助金を使用し、全3回の社会実験を開催している。各関係者とも事前説明により理解を得ることができたようだった。将来的にはハード整備を見据えており、イベント開催と同時に交通調査や人流調査を行っている。



写真-1・2 サンノミヤシティーピクニックの様子

b) 新潟市「新潟駅・万代地区周辺エリア」

市の政策「にいがた2km(キロ)」を指針に、令和3年度は近隣の駐輪場の利活用、令和4年度から道路空間を活用した「みちばたりビング」が始動する。令和3,4年度は行政と商店街組合、民間企業1社の合同による東大通り実行委員会による実施、令和5年度からはエリアプラットフォームの中に実行委員会が存在する形式になり、新規で15社程の企業が参画した新体制で実施した。令和5年度の社会実験では、期間を設けて賑わい創出のためのプログラムが設定されており、テレビ放映や民謡流しをするなど、独自性のある取り組みが見られた。



写真-3・4 東大通みちばたりビングの様子

c) 福井市「福井駅・城址周辺地区」

北陸新幹線の福井開業を控え、福井駅周辺の大規模な再開発が進む中、まちなかを車中心から人中心の空間へと転換し、多様な活動が繰り広げられる場へと変えていくことが求められた。令和3年度には県都賑わい創生協議会、令和4年度にはふくみち実行委員会を設立し、社会実験の運営体制を整えながら、社会実験を開催している。また、社会実験を実施した上でハード整備のデザインを再検討し、実際の空間に反映させている。現在は社会実験期間のみ、仮設物を設置しているが、将来的に常設された風景を目指している。



写真-5・6 ふくみちの様子

d) 一宮市「一宮駅周辺地域」

一宮駅周辺の市中心部は「都市拠点」として位置づけられているが、大型商業施設の郊外化による中心商店街の活力低下等の課題を抱えている。このうちの駅周辺エリアでは、地域が主体となる多様な活動が続けられており、まちに日常的な賑わいをもたらすために令和元年にウォークブル推進都市に登録された。令和4年度からエリアプラットフォームを構築し、令和5年度からはこのエリアプラットフォームが主体となって社会実験を実施している。駅前のみでなく、商店街を巻き込んだ形での社会実験の実施に伴い、交通規制の範囲を年々拡大しながら、歩きたくなるようなまちなかを創出している。



写真-7・8 ストリートチャレンジの様子

e) 気仙沼市「中心市街地エリア」

平成23年3月の東日本大震災を契機に、復興計画が始まり、安全性や経済的な理由から令和2年に市役所の移転が決定した。その際に、三日町、四日町、内湾のまちづくりも併せて取り組むことが位置づけられた。令和3年にエリアプラットフォームが構築され、民間発意で作成された未来ビジョンを基に、令和5年に行政の計画や事業を融合したエリアビジョンを発刊し、社会実験の実施を行っている。水上アクティビティや食を楽しむ取り組み等、民間を中心に実現性や持続可能性を模索しながら

ら、多様な活動を展開している。各場所の申請許可等は行政、コンサルタントの担当者が行い、役割を分担することで社会実験が実現している。

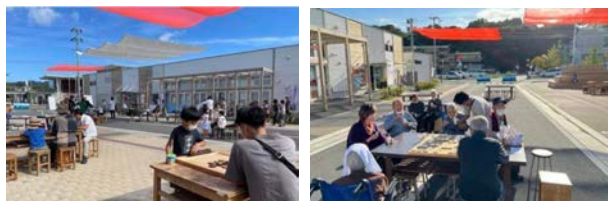


写真-9・10 わくわく大作戦の様子

f) 京都市「三条通り及びその周辺エリア」

平成31年に無電柱化を進める動きと同時に、道もまちにとって使いやすいように変化していきたいという地元のまちづくり協議会の想いが契機となる。令和3年にエリアプラットフォームを構築する以前から、まちづくりの母体が存在し沿道店舗同士の繋がりが強みとなっている。官民連携まちなか再生推進事業の補助金を使用しながら、沿道店舗や事務局のボランティアな協力のもと成り立っている。学生にも参加してもらいながら、実験時に使用する設備のデザインをする事で、学びを得ながらまちづくりに関わるきっかけも生み出している。また将来像を掲げているが、変化を求めない人もいたため、社会実験を実施するにあたり、場所の選定や交通処理、取り組みの内容等を工夫することで、実現させたいことを押し付けるのではなく、活動を体感することによって賛同者を増やしている段階である。



写真-11・12 三条通で遊んでみよしの様子

g) 広島市「紙屋町八丁堀地区」

様々な都市機能が集まる紙屋町・八丁堀地区では、これまで両地域が個別で競争してきたが、今後はエリア全体としての魅力を高めていく必要があることから、まちづくり組織を立ち上げ、勉強会やビジョン作成を進めていた。その後、組織内で温度差が生じてきたため、一度社会実験を実施することとなる。それからはアクションファーストの取り組み姿勢を続けながら、新たなエリアプラットフォームを構築し、全3回の社会実験を開催している。初回の社会実験は民間を中心にクラウドファンディングなども使用し開催された。その後は官民連携まちなか再生推進事業の補助金と行政・民間により財源を確保した。現在では様々な民間企業の協力の下で、まちづくりの取り組みが続けられている。



写真-13・14 カミハチキテルの様子

4. 社会実験のプロセスにおける課題と工夫

本研究では社会実験のプロセスを6段階に分け、段階的な課題を抽出しそれに対する工夫を整理した。

(1) 構想段階における課題と工夫

主な課題として、関係者や市民の巻き込みに関する課題や今後も継続して事業を続ける持続性が挙げられた。巻き込みに関しては、地域で暮らす市民に、地道に声掛けをすることや、挨拶回りをすることが挙げられた。またワークショップ開催の際に興味を持つ機会もあることから、そもそもまちについて考える場を提供することも重要である。継続性については、若手の参加率を高めることも重要になるため、三条通では三条通エリアマネジメント検討会議の中で、調整会議と推進会議の2つの会議を発足し、まちのベテラン世代と若手世代が分かれてそれぞれの会議体で議論を進めることで、どちらの意見にも耳を傾け、ベテランが若手の意見を受け入れる構図が生まれるようになったことが明らかになった。

(2) 計画段階における課題と工夫

主な課題として、関係部署・機関との調整に時間がかかることや、異なる部署や機関の間で公共空間活用に関して取り組みの理解や協力姿勢が異なるという課題が挙げられた。これに対する工夫としては、例えば神戸市三宮では、警察から夜間の車両通行止めを解除するように言われていたものの、市の担当者が何度も説得をしたことにより、了承を得ることができた。また、京都市三条通では、他のエリアで警察協議に苦労した経験をもとに、地元発意の社会実験であること、開催時における具体的な交通処理の方法を提示することで理解を得られたことが分かった。他にも気仙沼市では水上アクティビティのコンテンツを企画していたため、漁港管理者へ直接話をすることや、不特定多数の漁船が泊まることから掲示板での告知をするなどの工夫がみられた。

(3) 設計段階における課題と工夫

主な課題として、空間的な設えや施設デザインに関するクオリティコントロールまで十分に手が回らなかったという回答があった。その対策として、十分なノウハウ

やスキルを有するコンサルタントや地元の企業に委託することや、大学と連携をはかることが挙げられた。特に初めて社会実験に取り組む際には、何をしたらよいかわからないといった声もあったため、経験のあるプロや有識者に参加してもらい、設計することも方法の1つである。

(4) 実施段階における課題と工夫

主な課題として、財源の確保、プレーヤーが見つからない等の人手不足、社会実験が認知されていないといった課題が挙げられた。財源確保においては、補助金の利用と市からの持ち出しに加えて、エリアプラットフォーム構築後に協賛金を集金している事例が多く見られた。人手不足については、どの団体においても今後も継続した課題になるとしていた。そのような中で、社会実験開催後に、次回の参加を希望する声もあることから、実際の活動から魅力を感じるきっかけになる、という事も把握できた。社会実験の認知度については、継続的な実施をしているためか、社会実験の開催について周辺の関係者や市民が慣れ親しんできたように感じられるという回答が得られた。

(5) 評価段階における課題と工夫

主な課題として、参加者の意識や熱意が高まっている状況をいかに維持し続けるか、我が事という認識が低い状況どう改善していくかが課題として挙げられた。参加者の熱意を保つためにも、勉強会やワークショップの開催等、社会実験以外でも継続的な取組が大切になる。また、協議会・会議などでの口での参加のみならず、体で参加していくことで意識が変わるきっかけになることもあるという意見も挙げられた。

(6) 今後の展開における課題と工夫

主な課題として、社会実験と本設化・本整備をどのように結びつけていくかが、今後の大きな課題として挙げられた。今回ヒアリングした団体においては、具体的な将来像よりも、抽象的なイメージやあるべき姿の共有段階であることが把握できた。その中でも、気仙沼市のわくわく大作戦、広島市のカミハチキテルでは具体的なターゲットイヤーが設定されており、目標のための調査やアクティビティ需要を計画して社会実験を実施していることが分かった。また、今後の社会実験についての目標は、一宮市では沿線関係者に興味を持ってもらうような活動、京都市三条通では地上機器と連動するファニチャーのデザイン検討、広島市のカミハチキテルでは新たな交通処理の実験の検討と設定しており、アンケート調査の結果や実際の様子を見て、より良い公共空間の創出を

図っていることがわかった。また、福井市、神戸市三宮では今後も継続的な活動をしていくための収益化をどのように進めていくか検討中である。

5. まとめと考察

本研究では、社会実験における効果的なプロセスについてを、近年の取り組み事例から明らかにすることで、様々な地域で役立つ情報を収集できた。

社会実験とは、公共空間を活用し様々な取組にトライアルしてみることが重要である。事業が進み始めの段階から、突如として将来像に近づけるのではなく、段階を踏むことで、行政も民間も共通したビジョンを追いかけるきっかけとなりえる。

新たな課題も明らかとなった。国土交通省では現在、ウォーカブルなまちづくりを推進していくべく、様々な制度や支援が存在する。全国的にウォーカブルなまちづくりが展開する一方で、地域によって行政内部・警察との理解の差や取り組みの姿勢に差が見られた。上層では一定の理解がある一方で、末端までは行き届いていないのが実情であると確認できた。

また、官民連携事業においては、多様な民間主体が関わることで、取り組みに対する意識の差が生まれることがある。本研究のベストプラクティスにおいては、民間組織や地域で暮らす市民が積極的に参加している場合に、取組が成功する傾向にあることが把握できたがいくら民間が積極的な場合でも行政や警察の許可が降りなければ、取組を進めることができず、本来目指している、人間中心の居心地よい環境を実現することができないため、行政内部や警察との連携は重要な課題であると考えられる。

参考文献

- 1) 澤田 春奈, 鄭 一止, 永野 真義: 商業地における歩行者優先の中幅員街路に設置された工作物附属型ファニチャーの利用実態とその有用性 熊本市三年坂における日常型社会実験を事例として, 都市計画報告集, 57 巻, 3 号, pp. 630-637, 2022
- 2) 川地 遼佳, 吉田 長裕: 利用者の滞留行動を考慮した歩行者・自転車の快適性評価に関する研究—大阪御堂筋における道路空間再配分の事例—, 土木学会論文集 D3 (土木計画学), 76 巻, 5 号, pp. I_1073-I_1079, 2021
- 3) 高山 宇宙, 森本 章倫, 中川 義英: 都心商業地での道路空間再配分の取組の定着化に向けた社会実験の役割に関する研究, 土木計画学研究・論文集 第 35 巻 (特集), 74 巻, 5 号, pp. I_91-I_100, 2018
- 4) 森田 哲夫, 中村 文彦, 秋元 伸裕, 高橋 勝美: 地域発案型アプローチからみた社会実験の評価に関する研究, 土木学会論文集, No. 688/IV-53, 63-73, 2001. 10