

都心街路空間における公園的空間の創出に向けた取組みについてのケーススタディ － 札幌市・仙台市・広島市を事例として －

樋口明彦¹・牟田口千尋²・真鍋政彦³・高尾忠志⁴

¹正会員 D. Des. 九州大学大学院工学研究院建設デザイン部門(福岡市西区元岡744)
E-mail:higuchi@doc.kyushu-u.ac.jp

²正会員 工修 東京都建設局北多摩南部建設事務所工事第一課(東京都府中市緑町1-27-1)

³正会員 工修 (株)日経BP(東京都港区白金1丁目17番3号)

⁴正会員 工修 九州大学大学院工学研究院建設デザイン部門(福岡市西区元岡744)

本稿では、札幌市・仙台市・広島市の3市における都心部での街路空間の公園等歩行者アメニティ空間への改変事業を事例に、事業実現に向けておこなわれた市役所内部の調整プロセス、街路空間の構造的・制度的改変手法等について整理を行い、今後の広がり期待される同種の取組みの参考となる知見を得ることを試みた。主な知見は以下の通りである。①3事例とも対象街路およびその周辺の構造的・制度的自由度に応じた最適な手法が模索され構築されている。②事業実施に向けた調整作業で窓口となる部局の存在・力量が事業進捗に大きな役割を担っている。③交通管理者である警察との企画段階からのコミュニケーションが事業推進に重要である。

Key Words: park space, street space, pedestrian space, Sapporo, Sendai, Hiroshima

1. 研究の背景と目的

わが国の街路整備は、戦後の急速なモータリゼーションの進行のなか、自動車交通の処理を主眼とした方向で進められてきた。現行の道路法及び道路交通法においても道路の定義は「道路空間は基本的に、交通機能の確保が最優先される」と明記されている¹⁾。

しかし、近年欧州を中心に歩行者中心のまちづくりの動きが広がりつつあるのに合わせて²⁾、わが国でも都心部において街路空間を利用したオープンカフェの試みや休日の車の乗り入れ禁止などのソフト面での試みに加えて、歩行者を優先した街路空間改変の取組みが始められつつある。

本研究では、都心部において街路空間を改変し公園等歩行者アメニティ空間を創出させる取組みを実施している札幌市・仙台市・広島市の3事例を対象にケーススタディを実施した。

札幌市の創成川通りアンダーパス連続化事業では、創成川通りのアンダーパス化により既存の街路の一部を地中化することで得られた空間と街路沿いの河川上

空の一部を公園緑地区域にすることで、歩行者主体の空間を創出・拡張する事業が進められている。

仙台市の定禅寺通りシンボルロード整備事業では、未だ実施には至っていないものの、定禅寺通りまちづくり協議会のプランに基づき中央緑道両側の道路車線数を減少させることにより中央緑道を拡張し歩行者主体の空間を創出・拡張する取組みが進められている。

また、広島市の平和大通り新世紀リニューアル事業においては、市営駐車場を廃止した空間等を既存の緑地に組み込み都市公園に指定することで、歩行者主体の空間を創出・拡張する事業が進められている。

3事例はそれぞれ事業の規模や内容が異なり、単純に比較することはできないが、既存街路空間の一部を構造的・制度的に改変し歩行者主体の空間を新たに創出するとの意図について共通している。

本稿では、各事例において事業実現に向けておこなわれた市役所内外の調整プロセスを担当部局その他へのヒアリングによって精査することにより、①既存の道路法・道路交通法等の枠組みの中で街路の構造的・法的改変の条件整理に向けてどのような調整手続きがお

こなわれたのか、②その際どのような障害が発生しそれをどう克服したのか、③市民等の関与があった場合、事業実現にどのような効果があったのか、等について具体的に明らかにし、さらに3事例間で上記の各点についての比較をおこなうことにより、今後の広がりが見込まれる同種の取組みを進めるうえで参考となる知見を導き出すことを目的としている。

2. 既往の研究

街路空間の位置づけが近代以降どのように変わってきたかについては、近代都市計画誕生後の街路機能に関する思潮の変遷について整理した塩崎の研究が認められる³⁾。また、近代街路建設の過程で導入された街路における歩行者空間のレイアウトの特徴について整理したものに、角・齋藤等の研究がある⁴⁾。

一方、近年進められている街路空間の利活用については、渡辺・北原等により、オープンカフェの試みに関する実現要件を分析しその課題について言及した研究、欧米における街路空間利用を制度面から調査・整理した研究等がなされている^{5), 6)}。

しかし、街路空間構造を物理的に改変し歩行者のためのアメニティ空間として利活用する場合に、整備手法も含め現在国内でどのような取組みが実施されているかについての事例研究を試みたものは認められない。

3. 研究の方法

著者等は、まず予備調査として平成16年から平成17年の間に政令市を対象に都心部における歩行者アメニティ空間の創出に向けてどのような取組みが実施されているかを調査した^{7), 8)}。この結果を基に本研究では街路を対象に歩行者中心の新たな空間形成に取り組んでいる札幌市・仙台市・広島市の3都市を選定し、ケーススタディを実施した。表-1に3都市の対象事業概要を示す。

上記の3都市について各市役所内の関係部局等に対するヒアリング調査を実施した。主なヒアリング項目は、以下の通りである。

- ・対象事業の背景と企画から実施までの経緯
- ・市役所内部における推進体制とその推移
- ・そうした推進体制を設けた意図と効果及び課題
- ・地元市民の関与の有無と内容
- ・交通管理者他外部との調整が必要となった事項
- ・そうした調整に際して発生した課題
- ・事業による街路構造の具体的な改変内容
- ・法制面での改変内容

ヒアリングの結果を基に、上記の各点について3事例間で比較分析を行った。

なお、調査実施期間は平成17年10月～平成18年10月である。

4. 各事例の概要

以下に各都市の取組みの概要を示す。各事業における街路名称の表記には「通」と「通り」があるが、ここでは便宜上「通り」と統一して表記している。

(1) 札幌市「創成川通りアンダーパス連続化事業」

「創成川通りアンダーパス連続化事業」は、昭和46年に完成した創成川通りの南アンダーパス（南5条～南2条。ここでアンダーパスとは、交差点において創成川沿いの創成川通りを地中化することを指す）と北アンダーパス（大通り～北3条）の2つのアンダーパスを地下で結び連続化する事業であり、都心部利用の交通と通過交通を分離するとともに、地上部道路車線数を減らすことで創成川沿いの河畔空間を広げ、新たな親水空間を創出すること、さらに河川上空の一部にデッキを設け、河川兩岸を空間的に連続させることを目的とした事業で、平成17年度より施工が開始されている。

札幌市では、平成12年に策定された「第4次札幌市長期総合計画」⁹⁾の中で、都心部オープンスペースを今後の都市構造再構築における重要な要素として位置づ

表-1 対象事業の概要

事業名	札幌市	仙台市	広島市
	創成川通アンダーパス連続化事業	定禅寺通シンボルロード整備事業	平和大通り新世紀リニューアル事業
区間	南5条線～北3条線	1番町通り～西公園通り	新己斐橋西詰～鶴見橋東詰
延長	約1,100m(内トンネル部約900m)	710m	約4km
幅員	56.82m(創成川含む)	46m	100m
主な改変項目	親水空間拡大、都市広場	イベント時通行止め、中央緑道	市営駐車場廃止、歩道拡幅
施工期間	平成17年～	平成11年～平成13年	平成18年～

け、既存オープンスペースを活かしたオープンスペースネットワーク形成のあり方を示した節を独立して設けている。この長期総合計画を上位計画として、オープンスペースを活かしたネットワークの創出による面的なまちづくりのフレームを示した「都心まちづくり計画」¹⁰⁾ が平成 14 年に策定されている。この中で本アンダーパス事業は主要な取組みの一つとして位置づけられている。同じ年、同計画の効率的な推進を図るため企画調整局企画部内に「都心まちづくり推進室（以下、推進室と略す）」が設けられた。平成 17 年には「都心まちづくり計画」等を上位計画として「緑を感じる都心の街並み形成計画」¹¹⁾ が推進室により策定され、オープンスペースネットワークの実現化に向けて本事業他の整備内容の基本方針等が具体的に示された。

図-1 及び 2 に事業化前の創成川通りの状況を示す。図-3 及び 4 に事業完了後の状況を示す。本事業では、昭和 46 年の段階で図-4 のように地上の街路のうちの 2 車線のアンダーパス化が部分的に実施され、その上空を公園緑地として整備していたが、推進室の示した計画では、全線にわたるアンダーパス化の実施と河川両側の空間を一体化する仕掛けとしての都市広場（河川上空を利用）の創出が提示された。

図-5 に都市広場設置部分の断面構造を示す。創成川を挟んで分断されていた狸小路と二条市場という 2 つの商店街を 50 メートル以上の幅員のデッキで連続化することにより、都心活性化の促進を図ることが意図されていた。

本広場の実現化にあたっては現行法のもとで 2 つの課題があった。創成川を管理している市建設局土木部河川管理課は、河川上空に 50 メートル以上の長さで都市広場が建設されると河川法の規定により同区間が下水道扱いとなり河川管理が複雑となることを問題とした。これに対して推進室は、実際の整備を担当する土木部内の創成川通り整備担当と河川管理課をまじえて新たな取組みを実現するための知恵を出しあう場を設けた。継続的な協議の結果、河川法の規定範囲である 50 メートル以内の広場でも事業目的である歩行者のための賑わい機能を果たすことは可能であり、50 メートル以内で実施に向けて作業を進めていくとの合意が得られた。

課題の第二点は、広場の管理主体をどの部局とするかであった。既存街路の一部アンダーパス化により生じるスペースに都市広場を設ける場合、これらの空間の管理は法的には道路管理課・河川管理課・みどりの管理課のいずれでも担当が可能であり、どの管理手法を適用しどの課の予算で管理を行うかについて調整する必要があった。推進室ではこれらの各部局の担当者を招集し協議を行った。その結果、公園としての利用

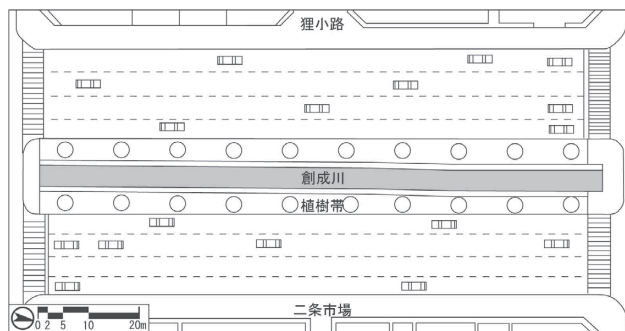


図-1 創成川通り整備前平面図

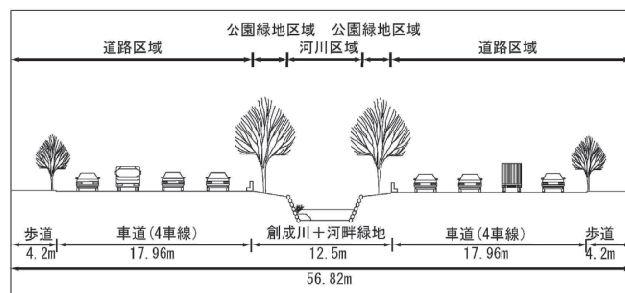


図-2 創成川通り整備前断面図

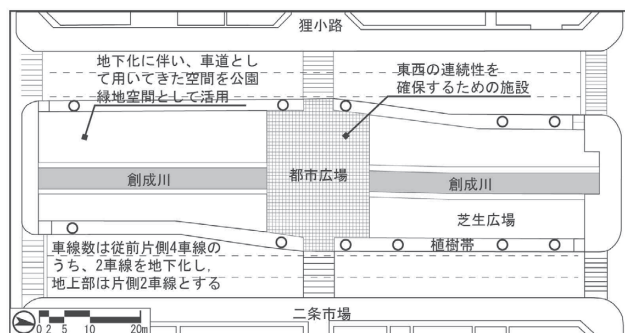


図-3 創成川通り整備後平面図

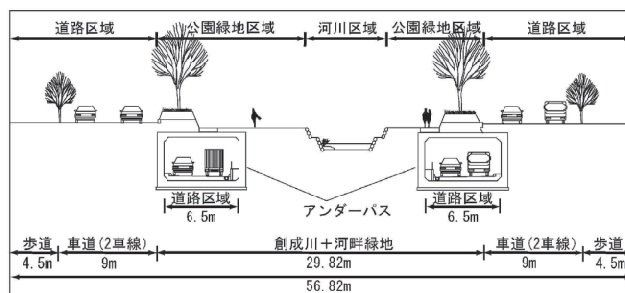


図-4 創成川通り整備後断面図

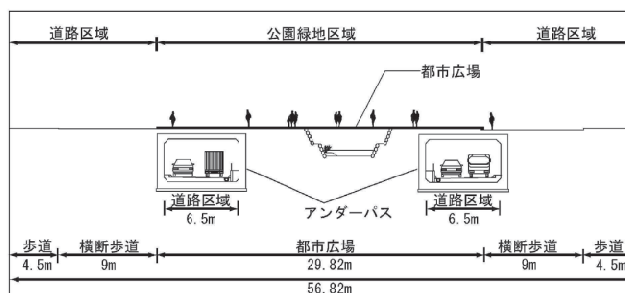


図-5 創成川通り整備後断面図（都市広場部分）

形態を考慮し、みどりの管理課が管理を担当することで合意が得られた。

(2) 仙台市「定禅寺通りシンボルロード整備事業」

「定禅寺通りシンボルロード整備事業」は、杜の都仙台のイメージの強化を目指して、定禅寺通りの中央緑道の整備・中央緑道連続化のための交差点のスクランブル化・歩道部のグレードアップ等を主な事業内容とした取組みである。平成11年度より施工が開始され、平成13年度に完了している。同事業では一番町交差点と国分町通り交差点との間の中央緑道に小規模イベント等に配慮したウッドデッキが整備され、同緑道の連続化を図るため国分町交差点がスクランブル化された。また、ケヤキへの保護対策として通常の3倍の広さを持つ植樹枡や灌水枡が設置されている。図-6及び7は、定禅寺通りの事業前の状況を示している。図-8及び9は事業後の状況である。

定禅寺通りは戦災復興事業の中で建設された街路であるが、整備完了後の昭和21年、その中央緑道には「道路内に位置する緑地」として都市計画道路の上に都市公園の網をかけた2重の都市計画決定がなされ、昭和33年に現在のような歩行可能な形状に整備されている。同じく昭和33年に勾当台公園から西公園までを樹林帯で結ぶ公園化構想が市により示されたが、昭和52年、「彫刻のあるまちづくり」がスタートし、その一環として中央緑道内に彫刻が配置された。その後沿道商店街を中心に市民組織「ハロー定禅寺村」が昭和60年発足し、市民主催の様々なイベントが同緑道空間内で開催されるようになった。なお、イベントの開催時には、中央緑道ばかりでなく図-7及び9に示してある歩道沿いの公開空地も会場として活用されている。こうした公開空地の活用は、平成13年に実施されたオープンカフェ社会実験でもおこなわれた。

こうしたイベントの活発化に伴い、定禅寺通りを周辺エリアも含めて日常的な市民空間として位置づけていくことを目指した「定禅寺通り街づくり協議会（以下、協議会と略す）」が、地元商店街と商工会議所により昭和63年に設立され、中央緑道整備についての行政への提言も行われた。

市民によるこうしたまちづくり活動の活性化を受けて、仙台市により平成2年に「定禅寺通りまちづくり懇談会」が設置され、定禅寺通りの今後のあり方についての議論を経て「定禅寺通りまちづくりプラン」¹²⁾が作成された。

中央緑道拡幅の提案に対して、市建設局道路部では車線減少の社会実験を実施し、周辺交通への影響等を把握しながら警察との間で協議を進めた。結果的に拡幅は見送られたが、イベント時には片側車線の通行止

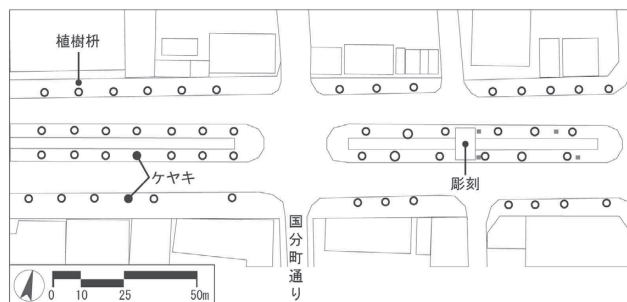


図-6 定禅寺通り整備前平面図

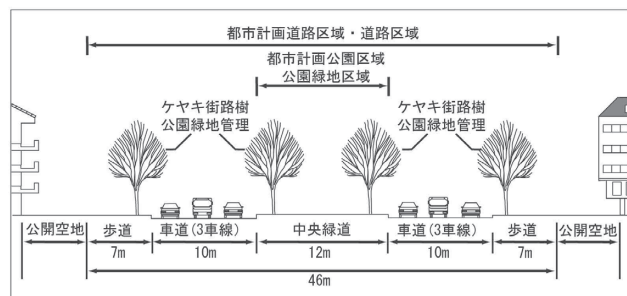


図-7 定禅寺通り整備前断面図

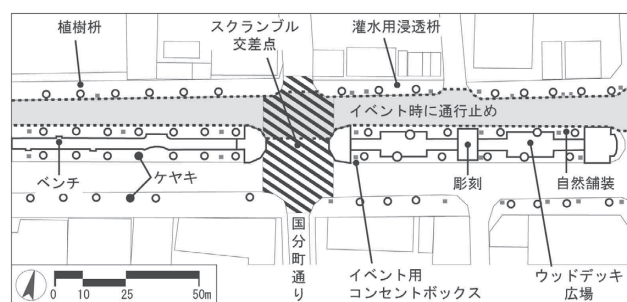


図-8 定禅寺通り整備後平面図

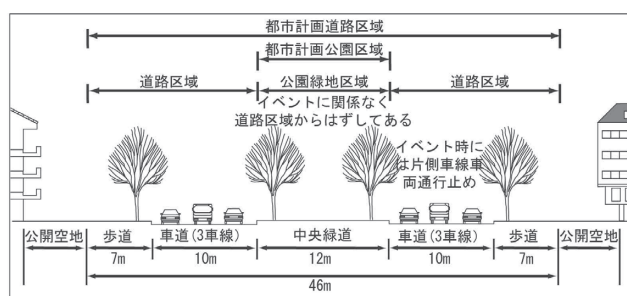


図-9 定禅寺通り整備後断面図

めが実施されることになった。

現在は、中央緑道に2重指定されていた道路区域と公園区域のうちの道路区域の指定をイベント時の利活用を考慮し除外する措置がとられている。初年度の平成14年には年に7回、平成15年以降は30回以上のイベントが実施されている。なお中央緑道における道路と都市公園の2重指定は、後述する広島市の取組みにも影響を与えている。

(3) 広島市「平和大通り新世紀リニューアル事業」

「平和大通り新世紀リニューアル事業」は2000年～2001年記念事業の1つとして、平和大通り周辺のまちづくりも含めた再整備を行うことを目的とした事業である。平

和大通りは幅員が100メートルあり、地元では「百メートル道路」の愛称で呼ばれることも多い。その事業内容の中に歩行者空間の一体的整備が位置づけられ、市営駐車場廃止による歩道及び緑地空間の拡大や副道の幅員減少・蛇行等による歩車共存化が計画されている。また、現在道路区域に含まれている緑地帯を都市公園へと変更し、制度面での空間の利活用性を高めることが検討されている。

平和大通り新世紀リニューアル事業に先行して、平成10年から数年間、県の飲食業組合・喫茶組合・広島市等からなる実行委員会が主体となって、緑地帯でのオープンカフェ社会実験が実施された。また、沿道の公開空地についても、平成18年度よりクリスタルプラザ前の公開空地を皮切りに、民間事業者の協力を得ながら副道と連続性のある広場空間を整備する取組みが始められている。

図-10は市営駐車場付近の整備前の平面図、図-11は断面図を示している。図-12は平和大通り新世紀リニューアル事業による整備案の平面図を示している。沿道の公開空地を事業に取り込んでいく手法は、図-12に示すようにクリスタルプラザ前のものだけでなく他の公開空地についても適用される方針である。

平和大通り新世紀リニューアル事業は、道路交通局事業として平成14年に同局道路部道路計画課によりその基本方針が策定されている。本事業の推進過程で、平成17年に広島市は「ひろしま都心ビジョン（以下、ビジョンと略す）」¹³⁾を策定し、その中で平和大通りを都心部活性化の拠点と見なし、本事業をビジョンの重要施策の一つとして位置づけた。平成18年にはそれまで企画総務局都心活性化推進室が担っていた都心整備に関する業務を独立させ、都心部における様々なプロジェクトを総合的にマネージする「都市活性化局」が設立されている。これに伴い平和大通り新世紀リニューアル事業は、それまでの道路交通局事業から都市活性化局事業へと事業担当が改められている。

事業の中に示された市営駐車場廃止の提案に対して、道路部道路管理課（以下管理課と略す）は、料金収入の減少を理由にその見直しを求めてきた。これに対し事業担当である都市活性化局都心活性化推進課（以下推進課と略す）は事業の意義や通り全体の将来像を管理課に説明しつつ継続的な協議を重ね、その結果管理課の対応が少しずつ柔軟になり、現在では市営駐車場を廃止することで合意が得られている。推進課へのヒアリングによれば、駐車場の廃止がその上位計画である基本方針やビジョンに明確に位置づけられていたことが最終的に合意に至れた背景となったと述べている。

平和大通りの再整備後の利活用に向けた取組みとして、緑地帯の都市公園化が推進課により現在検討されて

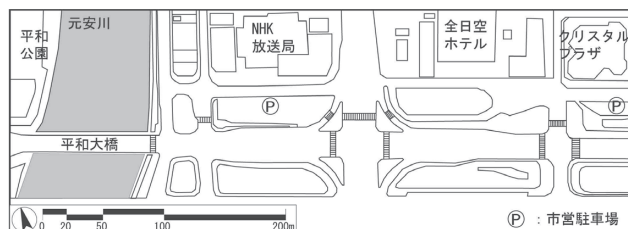


図-10 平和大通り整備前平面図

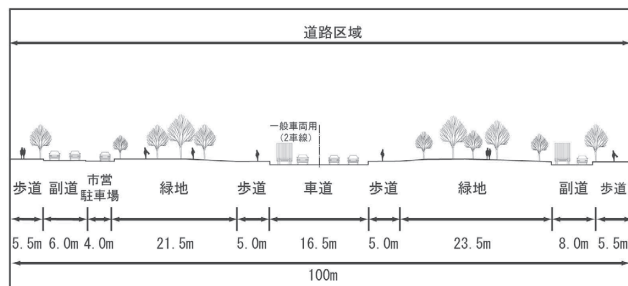


図-11 平和大通り整備前断面図

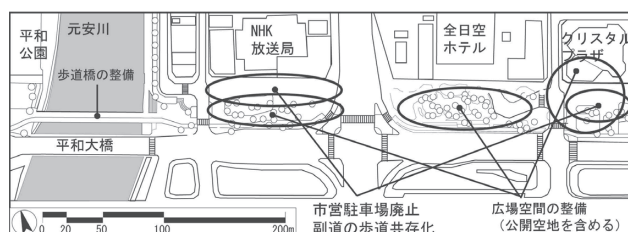


図-12 平和大通り整備後予定平面図

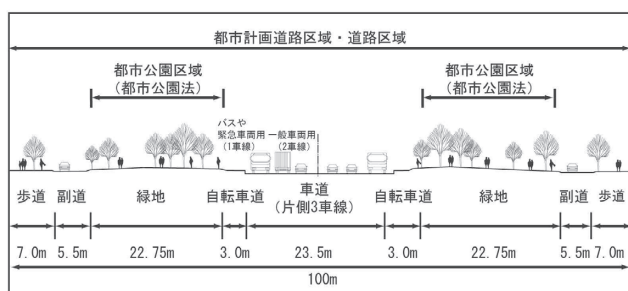


図-13 平和大通り整備後予定断面図①
(都市計画変更せず都市公園区域を設定)

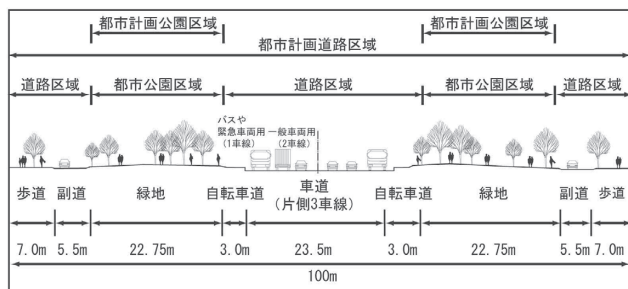


図-14 平和大通り整備後予定断面図②
(都市計画道路上に都市計画公園を二重に指定)

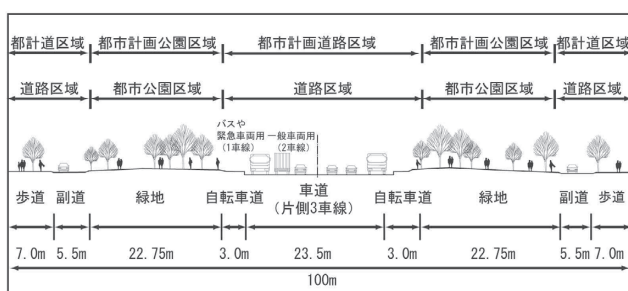


図-15 平和大通り整備後予定断面図③
(都市計画道路から都市計画公園に都市計画変更)

いる。これは、先にも触れたように都市公園としての法的位置づけを行うことにより、道路区域のままの状態と比較してオープンカフェ等の賑わい活動に対し法的な規制が大幅に緩和されるためであるが、この動きの背景には前節で示した仙台市定禅寺通りの事例や札幌市大通り公園の事例が参考とされている。

現在推進課では以下の3案を検討している。図-13から図-15は各案の区分の違いを示した断面図である。

①都市計画は変更せず、都市計画道路のままで管理法だけ見直しする。具体的には、道路法による道路区域の上に都市公園法による都市公園区域を二重にかけ、実質上都市公園法のみにより管理する（図-13）。

②都市計画道路の上に都市計画公園を二重に決定する。さらに管理法については道路法の道路区域から外し都市公園法による都市公園区域として管理する（図-14）。

③都市計画道路から外し、都市計画公園として決定する。管理法については②と同じ方法をとる（図-15）。

①は札幌の大通り公園で採用されている方式とほぼ同じもので、広島市では当初この方式でやろうと試みたが、県警察側では、この案に対して、道路区域が残っている部分を都市公園法だけで管理できるという法的根拠が無いことを問題としており、道路区域をはずして都市公園区域のみをかけることを希望している。しかし、都市計画道路の区域であるのに、道路区域をはずして都市公園区域にするというのは、将来計画と整合がとれなくなる恐れがあるという問題がある。そこで、②及び③が代案として検討されることになった。県警は都市計画決定のことについては何ら関与する意思はなく、ただ道路区域がかかっていると道路交通法による規制ははずせないとの立場である。

②については、都市計画担当部局から、道路と公園

は別の機能のものであり、二つの都市計画が面的に二重に決定されるのは理屈上おかしいとの意見が出されている。③についても、公園計画担当部局が、橋の架け替えなどの将来計画が未定であるため、現時点では将来計画と整合のとれた形で道路と公園の区域割りを行うことができないとして難色を示している。こうしたなか広島市では現在もどのような手法を採用するかについて協議が続けられている。

5. 事例比較

(1) 道路区域の構造的・法的改変のパターン

前章の図-1から15は、3事例それぞれで事業前と後とで事業対象区域の構造的区分・法的区分がどのように変化したかを示している。これらを道路区域の改変パターンにより分類・整理すると表-2のようになる。

まず、構造的な区分の改変であるが、既存の道路幅員が与条件として規定され拡幅等変更ができない場合においては、現況区域内において停車帯や走行車線を減少させることにより歩行者空間を創出する方法が、最も一般的なアプローチとして考えられる。今回取り上げた3事例においても、全ての事例でこの手法は検討されており、札幌ではアンダーパス化により、広島では駐車場の廃止により公園・緑地の拡幅を図っている（表-2中①、②）。

しかしこの方法は、迂回路として利用できる別ルートが存在する等、車線減少分の交通容量をどのように処理するかについての明確な解が無い場合には実現性が低いのは自明であり、多くの都市の都心部で車線減少による歩道拡幅が進まないのもこのためであると推察される。

表-2 各事例の構造的区分の改変・法的区分の改変状況

		札幌	仙台	広島	備 考
構造的区分 の改変：	①車線数を減少させる ことで歩行者空間・ 緑地空間を拡幅	○	△	×	・全線一部アンダーパス化 ・中央緑道の拡幅は未だ実現せず ・該当するものなし
	②道路附属施設を廃止 することで歩行者空間 緑地空間を拡幅	×	×	○	・該当するものなし ・該当するものなし ・市営駐車場を廃止し公園緑地化
	③道路区域以外の空間 を活用して歩行者空間 緑地空間を拡幅	○	×	○	・河川空間上空に広場を建設 ・該当するものなし ・公開空地と一体化した歩行者空間
法的区分 の改変：	④道路区域を公園緑地 区域に変更	○	○	△	・アンダーパス化部分対象 ・従前から二重指定されていた ・検討中
	⑤河川空間上空等、 道路区域以外を対象 とした指定変更	○	×	×	・河川空間上空に公園緑地区域を設定 ・該当するものなし ・該当するものなし
	⑥都市計画道路と都市 計画公園の二重指定	×	○	△	・該当するものなし ・公園区域と道路区域の二重指定を活用 ・二重指定他の案を検討中

仙台の場合、まさにそうした状況のために、社会実験等の努力にもかかわらず恒久的な車線数の減少は未だに達成できていない。

このような視点からは、札幌市の事例と広島市の事例は構造的区分変更のオプション例としては興味深いものであるが、札幌市では事業企画段階で渋滞緩和を主目的としたアンダーパス化が既に進められていたこと、広島市ではいわゆる「100メートル道路」の広い幅員構成の中に構造変更の余裕があったことを勘案すると、特殊なケースとして理解するのが妥当なのかもしれない。

次に、道路区域以外の空間を活用して公園・緑地空間を確保する場合について見てみる（表-2 中③）。札幌の事例では、河川空間上空に広幅員デッキを設けることで左右兩岸を連続化・一体化させる整備を行っている。広島の事例では、単に道路区域の構造的区分や制度的区分を変更することだけで歩行者空間・緑地空間を確保するのではなく、副道の歩車共存化や道路区域に隣接する公開空地を一体的に活用する手法を導入して整備を進めようとしている。

前者では、まずアンダーパス化で公園緑地区域を拡張し、さらにそれに隣接している河川区域の上空に河川法の解釈により単なる歩行者専用橋ではなく 50 メートルもの幅員をもつ歩行者専用デッキを設けようとしたものであり、都心街づくり推進室を中心に関係部局も積極的に参加するなかで、先入観や既成概念に囚われず現在の法体系の中でどのようなことがどこまでできるかを緻密に分析し解を導いたことで可能となったものであり、札幌市のこうした姿勢には学ぶべき点が多い。

一方後者では、事業推進の窓口を新設された都市活性化局に集約化することにより、従来の縦割り行政では道路区域に含まれず担当部局も異なっていた事業対象地内の既存オープンスペース（公開空地は建築部局の担当）を街路構造の改変に一体的に取り込んでいこうとするものであり、都市活性化局を中心とした市役所内部の組織間の連携が可能としたものと言える。

札幌市及び広島市の事例は、既存の道路幅員の変更が困難なケースでも、最寄の河川空間を活用する手法、公開空地も含めた周辺のオープンスペースをうまく活用する手法等により、歩行者空間・緑地空間を確保することが可能であることを示している。

次に、法的区分の改変について見てみる。

最も特徴的なのは、戦災復興の段階ですでに中央緑道に都市計画道路と都市計画公園の二重指定がなされていた仙台の事例である（表-2 中⑥）。この二重指定があったことで管理を一元的に担当してきた建設局道路部による中央緑道の公園的整備充実が可能となった。

今回の調査の中で、戦災復興当時に後世のこのような状況を考慮したうえで中央緑道の都市公園指定がなされたのかどうかについて記録等で確認することはできなかったが、仮に偶然にせよこの二重指定が今日の定禅寺通り中央緑道の成立を可能にしたことはまちがいないことである。

本線車線両側の緑地にこの手法を導入しようとしているのが広島の平和大通りである（表-2 中⑥）。このように、仙台の事例は、同様の街路構成を持つ街路における今後の公園・緑地空間の充実にむけ、雛形としての意味は大きい。

一方札幌では、地下のアンダーパス部が道路区域、地上部分が公園緑地区域、さらに河川上空のデッキが公園緑地区域となっており、仙台の事例よりもさらに複雑な空間の法的管理区分状況となっている（表-2 中④、⑤）。前掲の図-2 と図-5 を比較するといかに大がかりな法的区分の変更であるかが理解できるが、こうした法的区分の構成は河川沿線ばかりでなく高速道路高架橋や鉄道高架橋の桁下空間の有効活用等でも関係者の協力が得られれば応用可能な手法と考えられる。

（2）市役所内部の調整プロセス

3 事例はそれぞれ事業実施に向けた市役所内部の調整プロセスが異なっている。

まず札幌市の創成川通りアンダーパス連続化事業では、「第四次札幌市長期総合計画」とそれに続く「都心まちづくり計画」を上位計画として、都心まちづくり推進室による「緑を感じる都心の街並み形成計画」が作成され、さらにそこに示された事業の中でも手をつけやすいものを推進室が選定し、制度的に問題のない合理的な事業の位置づけの組み立てなど様々なアイデアの提案や関係部局との調整をおこないながら、順次具体の事業へとステップアップするという一連のプロセスを経て事業化されている。このように事業の位置づけが一つの流れとして明確に規定されていること、そして従来から推進室が構築してきた他部局との信頼関係が基盤となって、土木部河川管理課、みどりの管理課等の関係部局が調整に積極的に参加する構造が可能となったと考えられる。

さらに、事業実施に向けた調整段階では、推進室が調整の取りまとめ役を果たしているが、ヒアリングによれば、関係部局間のみで調整を行うとそれぞれの立場が対立しがちであるが、推進室が事業の重要性を各部局に説明し事業化を前提に調整を行うよう積極的に働きかけることにより、建設的な議論を行うことが可能となったとのことである。

先に述べたように同推進室が調整のベースとなる整備案の構築を行ったことも本事業の特徴的な点である。

創成川通り再整備事業は、河川に並行して通る車道の

アンダーパス化と河川上空広場の設置という2つの大きな要素で構成されているが、このうちアンダーパスは事業に先立ち交通機能の緩和を目的にすでに部分的に実施されていたため、それをさらに推進することについては、市役所内での合意形成上特段の問題は発生しなかった。また、河川上の広場についても、河川法の範囲での調整が可能であった。以上の2点から、後述する他の事例と比較して、本事業は当初から調整プロセスが容易な事業であったと言える。しかしこれは偶然ではなく、上位計画で示された計画事業の中でも調整が容易な事業を優先的に取り上げる（ヒアリングに際して推進室はこうした事業を「筋がよい」と表現している）という推進室の配慮が背景として存在していることに留意しなければならない。

このように、札幌市における調整プロセスでは、まちづくりのノウハウをもった人材が存在し、長い活動を通じて関係部局との間に良好な意思疎通が可能となっている推進室の存在が、重要な要素となっていると言えよう。

これに対して、広島市の平和大通り新世紀リニューアル事業では、市の記念事業として位置づけられ道路交通局が担当するかたちで取組みが始められたが、その3年後に策定された「ひろしま都心ビジョン」の中に事業が取り込まれ、新設された都市活性化局に事業自体が引き継がれている。これにより同局都市活性化推進課が中心となって市役所内調整が進められることになった。

この段階で平和大通りの管理を担当する道路交通局は本事業の調整先部局の一つとなったわけだが、その結果市営駐車場の廃止が異なる部局間の協議事項となってしまう、協議に時間がかかることになった。結果的には、都市活性化局側からの調整の働きかけの中で、平和大通り新世紀リニューアル事業がすでに市の事業として「ひろしま都心ビジョン」の中に明確に位置づけられていることを根拠として道路管理課も駐車場の廃止に合意したが、これは事業担当部局の変更がもたらした混乱と言えよう。

一方、仙台市の定禅寺通りシンボルロード整備事業では、沿線商店街の意向の集約や協議会の設置等については都市整備局が事務局となったが、整備事業自体は社会実験も含め建設局道路部が終始一貫して推進主体となってきた。道路区域と公園緑地区域の二重指定についても、両方の監督権が建設局に集約されており、前章で説明したイベント時の一時的な道路区域指定除外措置も同局の中で一元的に検討され実施に移されたものである。したがって異なる部局間での調整作業は主要な事業フレームの決定については発生していない。

このように3事例には事業推進に伴う調整を単独部

局内でおこなってきたものと複数の部局間での調整が必要となったものとがあり、さらに後者については調整の窓口が終始同じものと、途中で変更されたものがあることがわかる。調整プロセスができるだけシンプルな方が調整の手間が少なくすみ事業推進上は有利であると考えられるが、創成川通りアンダーパス連続化事業を参考とすると、事業の対象地区が複数の制度の範疇にまたがり複数部局間における調整作業が必要となる場合や、整備後の管理担当部局を従前と変更する必要がある場合等では、事業の難易度や具体的な課題を判断できる調整窓口となる部局が安定的に存在していることが有効であり、そこに調整業務に必要なノウハウが蓄積されていること、他部局との間で信頼関係が構築されていることがスムーズな調整の要件とも言えよう。また、あらかじめ上位計画の中で事業をきちんと位置づけておくことが調整プロセスで事業実施を前提に議論することを可能とする効果をもっていることも指摘できるであろう。

(3) 交通管理者との調整

街路空間の改変は、施設の整備・管理を担当する自治体行政ばかりでなく、道路交通法に基づいた警察（交通管理者）の了承を必要とする。今回のケーススタディでは、3事例中札幌市の創成川通りを除く2事例において、交通管理者との協議・調整が事業実施上の大きなハードルとなっていることが明らかになった。

一般的に交通管理者側にとって、現状の発生交通量の一部を他の街路で分担することが可能である等の交通管理上のオプションが示されない限り、幹線道路において恒常的な車線数の減少を認めることは困難であると考えられる。しかし定禅寺通りシンボルロード整備事業の場合、定禅寺通り街づくり協議会等によるこれまでの継続的なイベントその他の取組みや沿道商店街他の支持のもとで仙台市により多数回実施されてきた車線減少の社会実験の検証結果等が交通管理者側にも考慮され、イベント開催時に限り限定的・一時的な措置として、片側を全面通行止めとすることが認められた。

また、中央緑道にかかっている道路区域と公園緑地区域の二重指定のうち前者をイベント開催時に限り一時的に除外することについても、仙台市と交通管理者との間で了解が得られている。これによりイベント時に中央緑道をオープンカフェ等に暫定使用する際の許可手続きが簡略化された。

これらの事実は、イベントや社会実験等の実績の積み上げを背景とした仙台市と交通管理者との継続的な調整の成果であり、粘り強い市側・市民側の働きかけに警察が歩み寄ったケースであると言えよう。

一方、広島市の平和大通り新世紀リニューアル事業においては、市側は仙台市の定禅寺通りの事例等を参考に

道路区域と公園区域の二重指定を検討していた。しかし交通管理者側は、市側が都市公園に変更しようとした部分が既存の副道に接していることから、公園内への車両の進入等の場合を想定して公園部分に二重指定をかける広島市側の案を了承していない。現在は、広島市側が代案を用意して交通管理者との調整を進めているが、未だに結論は導き出されていない。

以上のように、法的区分の変更について類似性のある事業であっても、都市により交通管理者側の判断・対応には違いがある。平和大通り新世紀リニューアル事業の場合、定禅寺通りシンボルロード整備事業のような社会実験等がおこなわれていたにもかかわらず、それらが副道自体についての交通管理者の見解に影響を与えうる材料となりえていないことも、調整が難航している理由の一つであろう。

札幌市の創成川通り再整備事業の場合、渋滞等の交通問題を緩和することを目的としてすでに一部で実施されていた既存街路のアンダーパス化を延伸することを事業の中核とし、アンダーパス化により生み出される地上部の余剰空間を創成川沿いの親水空間として整備することを事業の一部として位置づけている。

アンダーパス化は、交通状況の改善が期待される事業であり、仙台市及び広島市の事例のような交通管理上特段の問題点が存在しないことから、札幌市と交通管理者との間で管理その他に関する大きな問題は発生していない。この点が他の2事例とは大きく異なっている。

以上から、自治体が既存街路空間の一部を構造的・法的に改変し歩行者主体の空間を新たに創出する事業を実施する際には、その空間が道路区域を含む以上、事業の立ち上げ段階から交通管理者との綿密な調整をおこなっていくことが事業の円滑な進捗に必要であること、また社会実験等を通じて事業の交通管理上の合理性等をきちんと検証することが必要であることが示唆されていると言える。

(4) 市民等の関与

今回調査をおこなった3事例の中で、仙台市の定禅寺通りシンボルロード整備事業では前節でも触れたように事業実施に向けた調整プロセスで地元市民等が大きく関与している。定禅寺通りシンボルロード整備事業は他の2事例と異なり、市の上位計画で当初から位置づけられていた事業ではない。長年地元市民等によりおこなわれてきた中央緑道を活かしたイベントの実績が市による「定禅寺通りまちづくり懇談会」の設置につながり、同懇談会の「定禅寺通りまちづくりプラン」を受けるかたちで市による中央緑道拡幅の検討が始められている。

この事例では、市民運動が市による歩行者中心の街路空間の改変に向けた取組みの大きな原動力となっている。これは、街路改変事業の進め方として、必ずしも行政側の上位計画での位置づけが具体化するという従来の流ればかりでなく市民レベルの取組みを行政が拾い上げるかたちの事業が可能であること、街路空間を対象とした有力な地元市民活動の存在が事業対象地の選定や事業内容の検討において大きな影響力を持ちうることを示唆していると言える。

しかし、今後そうした市民レベルの発意を政策・事業レベルまで汲み上げていく場合でも、本稿冒頭で引用したように街路空間が「交通機能の確保が最優先される」場であり続ける限り例外はありえず、前節までに示したような現実の課題を着実にクリアしていく必要があることは言うまでも無いであろう。

6. 結言

以下に本稿で得られた主要な知見を整理し、結言に代える。

- ・道路区域における歩行者空間・公園緑地空間の創出を目的とした事業では、対象街路の構造的・制度的改変の自由度を研究したうえで、対象街路において事業目的を達成するのに最も適した事業実施手法を導出することが重要である。
- ・前項の事業実施手法の構築と実施にあたっては、関係する複数部局間における調整作業が必要となる。その際事業の難易度や具体的な課題を判断する専門的能力を備えた部局が調整窓口となることが有効である。
- ・関係部局間で調整が必要となる街路改変事業においては、上位計画の中で対象事業を自治体全体で取り組むべき事業として明確に示しておくことにより、事業の行政上の位置づけが明確となり、実施を前提として関係部局間調整を進めていくことが可能となる。
- ・本稿で取り上げたような構造的・法的改変を伴う街路改変事業においては、行政側が企画・計画段階から交通管理者を事業実現のための主要なパートナーとして位置づけ、関係する事案について継続的に調整の機会を設けることにより相互の理解を醸成しながら事業を進めていく必要がある。その際、定禅寺通りのように地元市民主導のイベントや社会実験の実績があることは、交通管理者の理解を得る上で有効と考えられる。

本稿では札幌市・仙台市・広島市の3事例を対象に、1章に記した3つの事項について調査を実施し、その結果を分析することにより上記で示した各知見を得ることができた。

しかし、3事例のうち広島市の平和大通り新世紀リ

ニューアル事業は、最終的な事業実施のフレームが決定していないことから、どのようなフレームに収斂していくかについて、今後おこなわれるであろう市役所内部における調整過程と市と交通管理者の間における調整過程をそれぞれ注視していく必要がある。また、仙台市の定禅寺通りシンボルロード整備事業についても、現在行なわれているイベント時の片側車線の通行止めが恒久的なものにまで発展するかどうかについて、今後の調整過程を注視していく必要がある。

謝辞：本研究の遂行にあたり、3市の行政担当者の方々多数からヒアリングにご協力をいただいた。ここに記して謝意を表する。

参考文献

- 1) 国土交通省都市・地域整備局：地方都市再生に資する都市公共空間の賑わい創出に関する調査，pp. 6，2003.
- 2) 植田和弘，神野直彦，西村幸夫，間宮陽介等：都市の再生を考える7・公共空間としての都市，pp. 63-64，岩波書店，2005.
- 3) 塩崎賢明：戦前の街路機能論に関する一考察，第16回日本都市計画学会学術研究論文集，pp. 103-108，1981.
- 4) 角真規子，齋藤潮：東京都心の近代街路における歩行者空間のレイアウトについて，第37回日本都市計画学会学術研究論文集，pp. 1051-1056，2002.
- 5) 渡辺直，北原理雄：街路空間のオープンカフェ利用の試みに関する研究 - 広島平和大通り，横浜鶴見駅西口の事例を通して -，第35回日本都市計画学会学術研究論文集，pp. 1105-1110，2000.
- 6) 加藤浩司，渡辺直他：欧米における街路空間の公共利用制度に関する研究 - 6 都市のオープンカフェ運用を事例に -，日本建築学会計画系論文集，第530号，pp. 185-192，2000.
- 7) 真鍋政彦：既存オープンスペースストックを活用した都心整備のあり方に関する研究，九州大学大学院工学部都市環境システム工学専攻修士論文，2004.
- 8) 牟田口千尋：政令指定都市の都心部におけるオープンスペース施策の比較，九州大学工学部地球環境工学科建設都市コース卒業論文，2005.
- 9) 札幌市：第4次札幌市長期総合計画，2000.
- 10) 札幌市企画調整局企画部都心まちづくり推進室：都心まちづくり計画，p. 31-32，2002.
- 11) 札幌市：緑を感じる都心の街並み形成計画，2005.
- 12) 仙台市：定禅寺通りまちづくりプラン，1990.
- 13) 広島市：ひろしま都心ビジョン - みんなで創る都心の未来 -，2005.

(2007.4.13 受付)

CASE STUDIES ON THE CONVERSION OF DOWNTOWN STREET SPACE TO PARK SPACE IN SAPPORO, SENDAI AND HIROSHIMA

Akihiko HIGUCHI, Chihiro MUTAGUCHI, Masahiko MANABE and Tadashi TAKAO

The objective of this paper is to identify major issues and applicable solutions for increasing pedestrian open spaces in the urban street space. Three case studies on the ongoing downtown street space restructuring projects in Sapporo, Sendai and Hiroshima were conducted. Major findings include the followings: a) Each of the three projects tries to apply unique solutions on the areas of restructuring depending on the flexibility of both physical arrangement and regulation control. b) The capability, creativity and experience of the coordination agency is one of the critical factors of the successful management of the project. c) Close communication with the police agency from the early stage of the project is another key element to drive the project successfully.