

公共空間の占有許可制度とエリアマネジメントに関する研究

内 田 晃

1. 研究の背景と目的

「国家戦略特区」と略される国家戦略特別区域は、第二次安倍内閣が進める成長戦略の柱の一つであり、指定された地域で規制緩和や税制優遇を導入することによって民間開発を促し、世界をリードするビジネス環境を創出し、経済成長を実現することを目的としている。規制改革のメニューは都市再生、創業、観光、医療、介護、雇用など多岐にわたっており、これまでに全国で10地区⁽¹⁾が指定を受けている。平成27年12月に開催された「国家戦略特別区域諮問会議」において、北九州市は「国家戦略特区（地方創生特区第2弾）」に指定されることとなり、翌平成28年1月29日付けで正式に国家戦略特区として指定された。

人口減少、少子高齢化が全国の大都市に先駆けて進展していることを受けて、北九州市では国家戦略特区のテーマを「高齢者の活躍や介護サービスの充実による人口減少・高齢化社会への対応」としており、「先進的介護・高齢者活躍拠点の形成」、「創業・雇用創出拠点の形成」、「国内外の交流・インバウンド拠点の形成」の事業を推進している。この3事業の下に多くの規制緩和メニューが検討、実施されているが、その1つが「エリアマネジメントの民間開放」である。これは、道路など公共空間を活用し、地域団体が道路占有許可を得て、道路空間を活用したイベント等を開催し、賑わいの創出を図るものである。既に平成28年中に門司港地区、小倉地区（クロスロード、サンロード）、八幡地区（八幡駅前国際通り）においてオープンカフェやマルシェなど様々なイベントが開催され、多くの来街者が利用している。これまで様々な都市で類似のイベントが時限的な社会実験の域を超えない、あるいは継続できていないというような状況が見られる中、北九州市では国家戦略特区の位置づけによって、持続可能な事業展開を模索しながら取り組みを続けている。本研究では、公共空間を活用したオープンカフェなど、都市の賑わい空間の整備や演出を行っている先進事例や北九州市での先行事例を調査し、その動向を分析するとともに、市民の意向調査を行うことによって、今後の望ましい道路空間の活用の仕方、持続的な事業展開に求められる都市空間の条件や運営上の課題を明らかにするとともに、賑わい創出の取り組みを効率的に行っていくためのエリアマネジメントのあり方について検討することを目的とする。

2. 公共空間を活用した賑わい創出の手法と経緯

(1) 道路占有許可

道路占有許可とは、電柱など道路に特定の施設を設置し、継続して道路を使用する「道路の占有」に対する許可を得る行為で、地上への設置に限らず、インフラ関係の配管を道路の地下に埋設する場合や、道路の上空に看板を突き出して設置する場合なども含まれる。道路法第32条に基づき、申請者は道路を管理している道路管理者に対して占有許可申請を行い、道路管理者がその申請に対して許可を行う。また、歩道上でのオープンカフェの実施やフリーマーケット

トなどのイベント開催などを行う際には、道路管理者による道路占用許可に加えて、道路交通法第 77 条の規定により所轄警察署長から「道路使用許可」を受ける必要がある。また、道路占用許可を受ける場合には道路管理者に対して道路占有料の支払いが課せられる。これは一般公衆の自由な通行や使用を目的とする道路を一般市民に対して著しい支障を与えない場合に限って、特定の者に排他独占的に使用する権利を与えるものであるという道路占用の趣旨に基づくものである。ただし国や地方公共団体が行う公共性の高い事業の占用料金については、道路法第 39 条や国土交通省道路局長通達、各地方整備局長通達などにより減免されるケースもある。

このような道路占用許可制度による道路空間の活用だが、すべての申請に対して無条件で許可されるわけではない。実際のケースでは道路管理者によってその運用は異なっているが、例えば北九州市では市が主催又は市が運営に深く関与している事業、短期間で臨時的又は一時的な占用が可能である事業に限定しているのが通常である。

近年は、地域の活性化や街の賑わいづくり創出のために道路空間が着目されたことを受け、イベント等で弾力的な運用ができるように平成 17 年 3 月 17 日付で国土交通省道路局長名で通達が出された。趣旨や要件は以下の表 1 に示す通りで、地方公共団体と民間団体が一体となって取り組む協議会等が主体となる公共性の高いイベント等について、より柔軟に支援、対応することができるようになった。

表 1 国土交通省道路局長通達の内容

| | | |
|---------|--|---|
| 通達名 | 地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占有の取り扱いについて | |
| 日付 | 平成 17 年 3 月 17 日 | |
| 趣旨 | 路上で行おうとするイベントに伴う道路占用の許可に当たり、当該路上イベントが以下の要件を満たす場合においては、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から弾力的な判断を行うことにより、道路管理者として当該路上イベントを支援するものとする。 | |
| 要件 | 目的 | 路上イベントは、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から、地方公共団体及び地域住民・団体等が一体となって取り組むものであること。 |
| | 占用主体 | 路上イベントに伴う占用は、以下のいずれかの者が一括して占用するものであること。 イ 地方公共団体 ロ 地方公共団体を含む地域住民・団体等の関係者からなる協議会等 ハ 地方公共団体が支援する路上イベントの実施主体 |
| | 占用の場所 | イ 道路の構造又は道路交通に著しい支障を及ぼさない場所であること。 ロ 歩道上に路上イベントに伴う占用物件を設置する場合には、原則として、十分な歩行空間（交通量が多い場所にあつては 3.5m 以上、その他の場所にあつては 2m 以上）を確保すること。ただし、曜日若しくは時間を限って実施する場合又は交通規制を伴う場合で、歩行者の円滑な通行が確保される場合については、この限りではない。 |
| | 占用物件の構造 | 道路の構造に支障を及ぼさないものであり、かつ、周辺の景観、美観等を妨げるものではないこと。 |
| 占用許可の条件 | 占用の許可に当たっては、占用の許可を行うに際しての一般的な条件のほか、必要に応じて次に掲げる条件を付すこととする。 イ 迂回路や駐車場等の交通案内を行うこと。 ロ 路上イベントにより多数の来客が見込まれる場合は、十分な駐車場等を確保すること。 ハ 路上イベント終了後は、道路の清掃を行い、原状回復すること。 ニ その他道路管理者が必要と認める事項。 | |

(2) 社会実験によるオープンカフェ等の検証

ヨーロッパやアメリカの国々ではモータリゼーションが進展したことに対するアンチテーゼもあり、ここ 30 年の間に中心市街地の一定区域を自動車乗り入れ禁止あるいは路面電車との共有空間として位置づけ、街の賑わいづくりに重点的に取り組んでいる都市が多く見られる。その核となるのが道路空間におけるオープンカフェの利用である。我が国でも多くの都市で欧米のような都市空間を構築し、中心市街地の活性化を図ろうとする要望が高まり、実現への検討の動きが出てきた。平成 15 年 12 月には政府の「総合規制改革会議」において、道路等の公共空間を、一時的なイベントに限らず、地域のニーズや実情に応じて柔軟に活用することが示された。これを受けて、国土交通省では、道路空間を一定のルールのもとに、地域の賑わいづくりなどの活動に利用できるようなガイドラインを作成するとともに、その実証として「オープンカフェ等地域主体の道活用」をテーマとした社会実験を平成 16 年には全国 21 地区、平成 17 年には全国 25 地区で実施した。

野平の報告¹⁾によると、実施期間は全体的には土日祝日を中心とした数日間という短期間での実施が多かったこと、活用した空間としては交通規制を行い、歩車道でオープンカフェを設置したケースが半数を占めていたことが明らかとなっている。また来街者の評価が全体的に高く、今後の検討に期待ができるものであったこと、一方で商店者は交通規制による来街者の減少への懸念などから、来街者よりも全体的に評価は低かったこと、歩行者数が増加しイベント実施効果が大きかったことが指摘されている。その上で、地域の特性にあった交通規制や出店の方法について合意形成を図ること、費用と労力の面からイベントを継続的にやるためには実施方法等の工夫が必要である事などの課題が指摘されている。

3. 公共空間を活用した賑わいづくり事例の特徴

(1) 河川敷地占用許可による事例

道路と同様に河川敷地についても都市の賑わいづくり創出に向けた取り組みが進んでおり、平成 16 年 3 月には国土交通事務次官名で「都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る河川敷地占用許可準則の特例措置について」という通達が出され、河川敷地占用に対する柔軟な運用が認められた。この通達を受け、現在までに全国で 20 を超える地区で河川のオープン化が図られている。その代表的なものが広島市の「京橋川オープンカフェ」である。

表 2 京橋川オープンカフェの実施概要

| | |
|------|--|
| 名称 | 京橋川オープンカフェ |
| 場所 | 広島市中区上幟町、橋本町、銀山町、稻荷町 |
| 実施主体 | 水の都ひろしま推進協議会（有識者、市民団体、経済・観光関係者、行政関係者で構成） |
| 運営方法 | 水の都ひろしま推進協議会が民間事業者と結ぶ出店契約に基づき、公益が確保されるように指導や調整をしながら、民間事業者による営業活動として実施。 |
| 事業概要 | (1) 地先利用型オープンカフェ 川沿いの民有地においてカフェ等を営む民間事業者が、各店舗に隣接する地先の河岸緑地を利用して、一体的なオープンカフェを実施。 (2) 独立店舗型オープンカフェ 常設型店舗と交流ゾーン（広場区域）により構成した区画で実施 |

京橋川オープンカフェは地先利用型オープンカフェと独立店舗型オープンカフェの2通りの形態で実施されている。地先利用型オープンカフェは川沿いの民有地において飲食店等を営む民間事業者が、各店舗に隣接する地先の河岸緑地を利用して、一体的なオープンカフェを実施するもので、民有地の活動が隣接する河岸緑地に滲み出すことで、市街地と水辺を一体的に使用することを前提としている。各出店者が利用できる最大面積は、敷地の間口の幅と奥行（6メートル）の積で、この面積の範囲内で公園の管理上、支障がないように実施している。また、協議会は出店者から事業協賛金を徴収し、これを周辺の環境整備に充当しており、また協定によって出店者は周辺河岸緑地の清掃が義務付けられている。現在は河川沿いの4店舗が協議会と出店契約を締結し、オープンカフェを運営している。



写真1 地先利用型オープンカフェの事例1



写真2 地先利用型オープンカフェの事例2

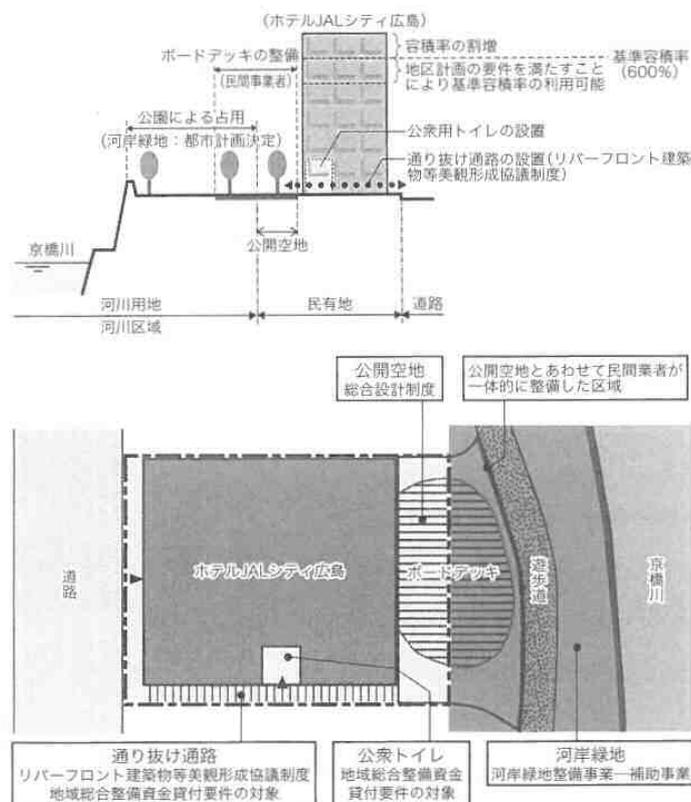


図1 地先利用型オープンカフェの空間整備事例²⁾

独立店舗型オープンカフェは、常設型店舗と交流ゾーン（広場区域）により構成した区画でオープンカフェを実施するもので、河川空間である河岸緑地に民間事業者が営業する飲食店舗を常設するのは全国で初めてのケースであった。地先利用型はカフェの営業に必要な厨房等の施設が民有地内にあるのに対し、独立店舗型では施設そのものを河川区域内に設置し営業するもので、公募で手を挙げた出店者が選定委員会によって選定されている。店舗の内装工事は出店者が負担し、河岸緑地内のインフラ整備や舗装等の基盤整備については広島市が負担した。なお、事業協賛金や清掃義務付けは地先利用型と同様である。現在は4事業者が出店している。



写真3 独立店舗型オープンカフェの事例1



写真4 独立店舗型オープンカフェの事例2

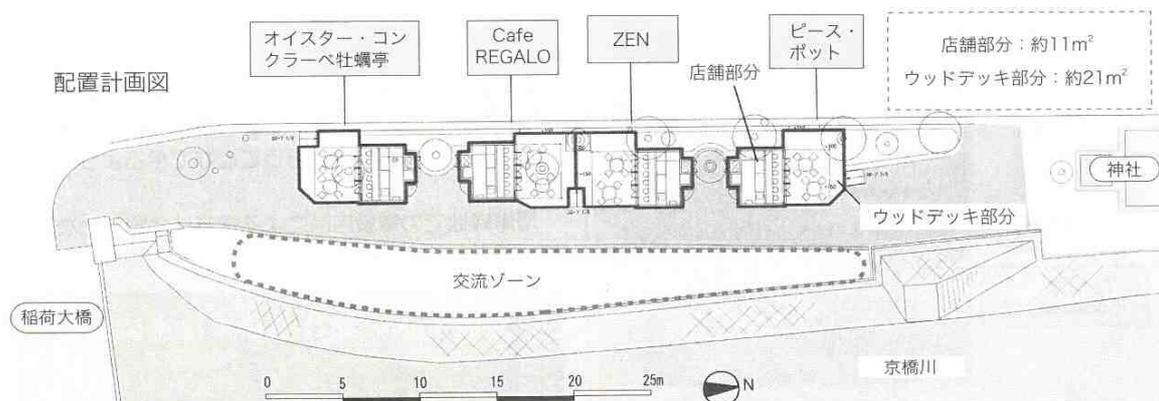
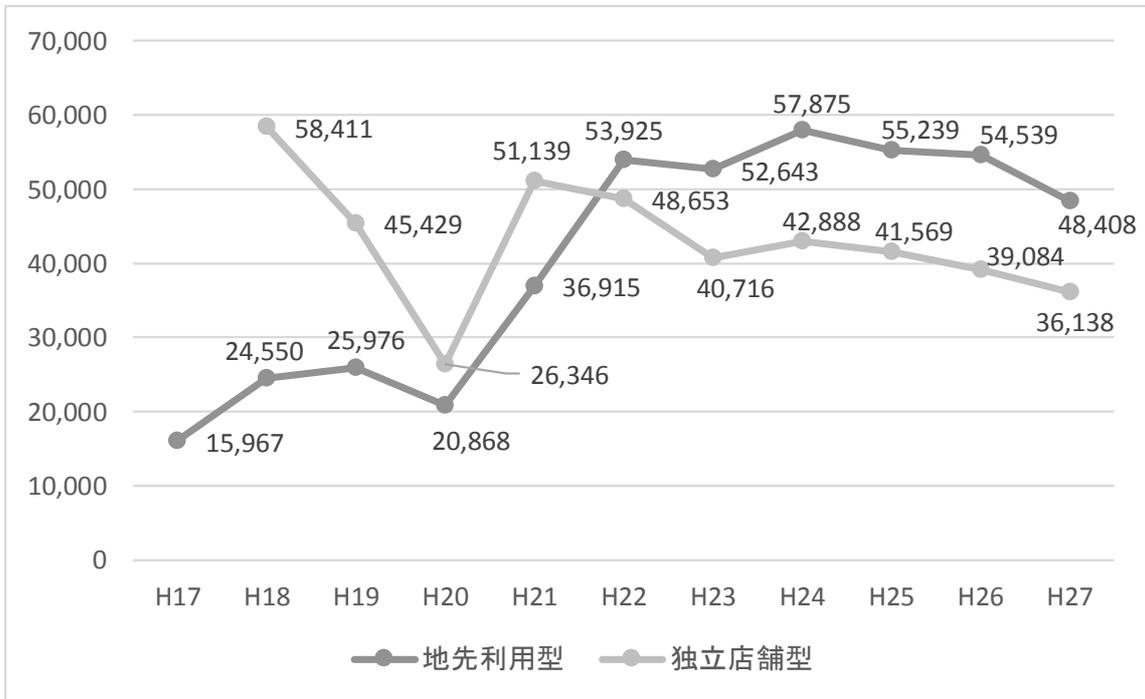


図2 独立店舗型オープンカフェの施設配置図²⁾

地先利用型オープンカフェは平成16年7月から、独立店舗型オープンカフェは平成17年10月から始まり、これまでに延べ90万人近い市民が利用している。図3に示すように、地先利用型オープンカフェは開始当初は毎年2万人前後の利用であったのが、店舗数の拡大に伴い5万人程度まで増加している。一方、独立店舗型は初年度に約5万8千人の利用者があったが、その2年後には約2万6千人にまで落ち込んだ。その後は回復したが、現在は毎年4万人程度の利用者数で推移している。ただ、全体的に利用者数は微減傾向にある。開設当初は日本初の取り組みということもあり、その斬新的な取り組みで注目された面もあったと思われるが、事業開始後10年が経過し、市民を惹きつける新たな魅力づくりの展開が求められていると言えよう。実際に、筆者は平成29年2月に現地調査を行ったが、12時台のお昼時にも関わらず、

地先利用型、独立店舗型ともに利用者数は数えるほどであった。特に冬季の河川沿いは風も強く、気温が低くなる傾向にあるため、気象条件の厳しい時期の利用促進は課題であろう。



出展：参考文献3)を元に筆者作成

図3 京橋川オープンカフェの利用者数推移

(2) 都市再生整備計画事業による事例

都市再生整備計画事業とは国土交通省の事業で、地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ることを目的とするものである。都市再生特別措置法第46条第1項に基づき、市町村が都市再生整備計画を作成し、都市再生整備計画に基づき実施される事業等の費用に充当するために交付金を受けられる。元々、平成16年度に「まちづくり交付金」制度として創設されたもので、平成22年度からは、社会資本整備総合交付金に統合され、同交付金の基幹事業である都市再生整備計画事業として位置付けられている。その後、平成23年秋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制度が創設された。法改正が行われる前は、公園や公開空地など道路以外で使用できる空間がないことを条件とする無余地性の原則を適用し、かつ一定の基準に適合していなければ道路の占用は許可されていなかったが、本制度創設後は、まちの賑わい創出につながる事業で、市町村が策定する都市再生整備計画の区域内であれば、道路空間にオープンカフェなどの食事施設や広告塔、自転車駐車器具などを設置することが可能となった。

同事業を活用した代表的な事例としては札幌市、群馬県高崎市、東京都新宿区、大阪市の4つが挙げられる。その概要を表3に示す。

表 3 都市再生整備計画事業によるオープンカフェ実施都市の概要

| 都市 | 札幌市 | 群馬県高崎市 | 東京都新宿区 | 大阪市 |
|-------|---|---|--|---|
| 地区名 | 札幌駅・大通駅周辺地区 | 高崎市中心市街地 | 新宿 3 丁目モア 4 番街 | うめきた先行開発地区 |
| 道路管理者 | 北海道開発局 | 群馬県、高崎市 | 新宿区 | 大阪市 |
| 開始年度 | 平成 25 年度 | 平成 25 年度 | 平成 24 年度 | 平成 25 年度 |
| 占用主体 | 札幌大通まちづくり株式会社 | 高崎まちなかオープンカフェ推進協議会、高崎まちなかコミュニティサイクル推進協議会 | 新宿駅前商店街振興組合 | 一般社団法人グランフロント大阪TMO（開発事業者が設立） |
| 実施内容 | オープンカフェによる賑わい創出事業、及び広告事業等 | 常設オープンカフェの設置と来街者の「新たな足」としてコミュニティサイクルを実施することで、回遊性の向上と賑わいを創出 | 常設オープンカフェの設置による賑わいの創出と地域ルールに則った広告の設置による良好な景観の形成 | オープンカフェの設置による賑わい創出、広告板・バナー広告の設置による良好な景観の創出、自動車案内誘導サインの設置、防犯カメラの設置、屋外ベンチの設置等 |
| 実施例 |  |  |  |  |

出典：国土交通省道路局ウェブサイト（<https://www.mlit.go.jp/road/>）、写真はいずれも筆者撮影

札幌市の札幌駅・大通駅周辺地区では、平成 21 年 9 月に地元商店街が中心となって地域活性化を目標にまちづくりを行う「札幌大通まちづくり株式会社」が設立された。地区内での十分なまちづくり活動の実績があること、認定推進法人として都市再生整備計画への提言、実行能力を有する者であることなど、道路占用の特例制度を活用し公共的な活動を行う唯一の団体として、同社が道路占用主体に位置づけられた。同社は、歩行者天国活用事業、オープンカフェ事業等のにぎわいに資する収益活動で得られた利益を、美化清掃活動、サイクルシェアリング事業等、活動範囲における付加価値の維持・向上に寄与するまちづくり事業に還元している。

高崎市では高崎商工会議所を中心に地元商店街、飲食店等で委員を構成する「高崎まちなかオープンカフェ推進協議会」が平成 24 年 7 月に設立され、平成 24 年 9 月の 1 ヶ月間、テーブルやいすなどの占用物件の設置位置や安全性、人の動線との関係、店の集客や回遊性の向上などの効果を計る社会実験が実施された。同協議会は地元の意見調整等を自ら行うことで公平性を担保する能力を有する市内唯一の組織であることから、正式な道路占用許可を受けたオープンカフェ事業の事業主体に選定されている。道路上にテーブル、いすなどを設置するために必要な道路占用許可、及び道路使用許可の申請は、オープンカフェを実施している各店舗は行わず、推進協議会が各店舗に代わって行っている。また両申請に必要となる手数料も同協議会が負担している。現在は高崎市の中心市街地エリアで 17 店舗がカフェを展開している。

新宿三丁目モア四番街は、平成 20 年頃から地域の環境問題を解決することを目的として道路空間でのオープンカフェ設置による賑わいづくりの取組みに着手し、その後社会実験が実施された。社会実験では恒常的な課題であった違法駐輪等の解決効果が検証されたため、特例道路占用区域を設定し、民間事業者が運営する独立型店舗が設置された。道路占用主体としては

違法駐輪等の排除に年間を通して毎日継続して営業する必要があったことから地元団体であることが重要視され、社会実験の実施主体でもあった商店街振興組合が選定された。区域内には広告塔が設置され、その広告収入によって放置自転車解消の啓発活動等が継続し、通行者の安全・安心の向上につながっている。

大阪市のうめきた先行開発地区では、平成 16 年 7 月にまちづくり基本計画を策定し、歩道上へのオープンカフェを位置づけ、民間主体でカフェ等を設置することが計画された。その後、事業者募集コンペに応募した開発事業者が、基本計画に則り、歩道上へのオープンカフェ設置を提案したが、当初は、道路管理者や交通管理者との協議において、民間主体のオープンカフェでは「無余地性の基準」を緩和できないとの見解であった。しかし、都市再生特別措置法改正による道路占用許可の特例制度の適用によって「無余地性の基準」緩和が可能となったことを受け、オープンカフェの実施が可能となった。開発事業者は地区のエリアマネジメントを行う「一般財団法人グランフロント大阪TMO」を設立し、同法人が占用主体として選定されている。同法人はオープンカフェや広告で得られた収入を違法広告物の撤去、放置自転車対策、清掃・巡回などのまちづくり活動へ還元している。

(3) 歴史的伝統行事を受け継いだ事例

高知市が管理し、市内で毎週実施されている「街路市」⁴⁾の起源は、江戸時代初期にまで遡る。元々は土佐藩が政策として実施していたもので、当時は毎月幾日に開催するという日取りで決めた日切市であったのが、現在では形を変えて、日曜日、火曜日、木曜日、金曜日として曜日によって開催場所を変えて実施されている。出店者は高知県内に居住する第一次産業従事者に限られており、江戸時代から農作物を中心に、農産物加工品や塩干物、手作り木工品なども販売されている。出店には道路占用許可が必要で、申請事務は高知市産業政策課街路市係が行っている。占用許可申請は毎年 3 月に一括して行っており、都度申請の必要はない。占用料は 1 年の前納制で、占有面積 1 ㎡、1 ヶ月につき日曜市は 400 円、その他の曜日は 290 円と設定されている。最も一般的な間口 3 m、奥行 1.5m の区画だと 1 ヶ月当たりの占有料は日曜市で 21,600 円、その他の曜市で 15,660 円となる。

日曜市は街路市の中でも最大規模を誇り、高知市追手筋 1・2 丁目の追手筋南側 2 車線を通行止めにして、夏季は午前 5 時から午後 6 時まで、冬季は午前 5 時半から午後 5 時まで実施されている。日曜日開催になったのは明治 9 年からで、現在の位置に定まったのは戦後の昭和 23 年である。昭和 30 年代にはモータリゼーションの進展で都心の交通問題が深刻化し、市の移転問題も発生した。またその後は商業施設の郊外化が加速化し、中心市街地の相対的な衰退が起こる中、廃止問題も検討された。しかしながら日曜市が市民に浸透していたことや、多くの観光客をひきつける魅力があることなどから、現在では廃止の声は沈静化している。平成 28 年 4 月時点の出店登録数は 414（うち定時：353、臨時：61）だが、年々新規出店数が廃業数を下回っており、減少傾向にある。その背景には出店者の高齢化が進展していることがあり、60 代以上の出店者が 8 割を超えている。平成 26 年に実施された調査によると、日曜市の年間来街者は約 87 万 5 千人、1 回あたりの来街者は約 1 万 7 千人で、約 29 億円の経済波及効果があ

ると推計されている。年々規模は縮小しているものの、依然として高知市中心市街地の賑わいを創出している一大イベントであると言える。



写真5 4車線道路の片側を活用する日曜日



写真6 農作物加工品も並ぶ日曜日

これに対して、火曜市は金曜日と共に最小規模で実施されている街路市で、上町4・5丁目の市道沿いにある水路に戸板を渡して店舗が設置されている。開催時間は午前6時から日没1時間前までで、約40店舗が軒を並べている。昭和元年に始まり、いったん戦争で休止になったが、昭和27年に復活し、現在の場所に定まったのは昭和39年である。立地場所が中心市街地から約2km離れた住宅地にあることから、観光客は少なく、客の多くは地元の住民で構成されるローカルな街路市である。この火曜市の最大の特徴は道路占用許可を得ているが、道路の通行止めはせずを実現している点である。市道の真ん中に藩政時代から残る水路が流れており、水路の北側は幅員が2m程度しかない歩行者自転車専用道路になっている。店舗の間口は北側の歩行者自転車専用道路に面しており、南側の車道には背を向ける格好となっている。このため、来街者は徒歩で、また自転車を押しながら、自動車交通を気にすることなく安心して買い物ができる環境が整っている。また、歩行者自転車専用道路に面する北側の宅地では車庫や庭先の空間を活用して臨時の店舗を開いているケースも見られ、市のしみ出しも発生している。火曜市は道路の断面構成をうまく活用した賑わいづくりの好事例であると言える。



写真7 河川空間上部を活用する火曜日



写真8 出店者自らが戸板を設置⁽²⁾

(4) 国家戦略特区による事例

国家戦略特区のメニューの一つである「エリアマネジメントに係る道路法の特例」に基づき、国家戦略道路占用事業に認定されたのは表4に示すように、仙台市、東京圏、新潟市、愛知県、関西圏、福岡市・北九州市、沖縄県の7地域における31事業である。

表4 国家戦略道路占用事業の認定一覧

| 地域 | 都市 | 認定事業 | 区域計画認定 |
|----------|---------|--|----------|
| 仙台市 | 仙台市 | 仙台市中心部商店街活性化パートナーシップ準備協議会【東一番丁線等】 | 平成28年9月 |
| | | 泉中央駅前地区活性化協議会【泉中央駅前線等】 | 平成28年9月 |
| 東京圏 | 東京都千代田区 | 大丸有地区まちづくり協議会【丸の内仲通り等】 | 平成27年3月 |
| | 東京都新宿区 | 一般社団法人新宿副都心エリア環境改善委員会【新宿副都心四号線・十二号線】 | 平成27年6月 |
| | 東京都品川区 | 一般社団法人大崎エリアマネジメント等【大崎駅東西自由通路・夢さん橋】 | 平成27年6月 |
| | 東京都大田区 | さかさ川通りーおいしい道計画ー【蒲田駅周辺街路】 | 平成27年6月 |
| | 東京都目黒区 | 自由が丘商店街振興組合【特別区道一級幹線28号線・特別区道一級幹線29号線・特別区道H103号線】 | 平成27年11月 |
| | 東京都中央区 | 一般社団法人日本橋室町エリアマネジメント【日本橋仲通り及び江戸桜通り地下歩道】平成28年3月24日 平成28年4月13日 | 平成28年4月 |
| | 東京都豊島区 | グリーン大通りエリアマネジメント協議会【池袋駅東口グリーン大通り】 | 平成28年4月 |
| | 千葉市 | 株式会社幕張メッセ【千葉市道中瀬幕張町線等】 | 平成28年9月 |
| 新潟市 | 新潟市 | 株式会社新潟交通【市道南2-1号線】 | 平成28年9月 |
| 愛知県 | 名古屋市 | 名古屋駅地区街づくり協議会【市道広井町線等】 | 平成29年1月 |
| 関西圏 | 大阪市 | 一般社団法人グランフロント大阪TMO【九条梅田線、工業学校表通線】平成27年3月11日 平成27年3月19日 | 平成27年3月 |
| | 姫路市 | 姫路市【都市計画道路駅前幹線等】 | 平成27年9月 |
| 福岡市・北九州市 | 福岡市 | 福岡観光コンベンションビューロー【天神15号線等】 | 平成26年9月 |
| | | We Love天神協議会【天神18号線】 | 平成26年9月 |
| | | 博多まちづくり推進協議会【博多駅前線等】 | 平成26年9月 |
| | | 御供所まちづくり協議会【博多駅前10号線】 | 平成26年9月 |
| | | 一般財団法人福岡コンベンションセンター【石城町487号線】 | 平成27年10月 |
| | | 西日本鉄道株式会社【千代今宿線】 | 平成27年10月 |
| | | 福岡地所株式会社【千代今宿線】 | 平成27年10月 |
| | | 中洲町連合会【中洲361・332号線】 | 平成27年10月 |
| | | 上川端商店街振興組合【上川端326・327号線】 | 平成27年10月 |
| | | 川端中央商店街振興組合【上川端322号線】 | 平成27年10月 |
| | 北九州市 | 公共空間リソース利活用勉強会【船場町1号線・6号線】 | 平成28年4月 |
| | | 鳥町まちづくり会議推進協議会【魚町11号線】 | 平成28年4月 |
| | | 「つながる絆！八幡」実行委員会【八幡停車場線】 | 平成28年4月 |
| | | 門司港レトロ倶楽部【東港町2号線・5号線】 | 平成28年4月 |
| 沖縄県 | 那覇市 | 旭橋都市再開発株式会社【国道330号、那覇市道泉崎牧志線】 | 平成27年6月 |
| | | 那覇市国際通り商店街振興組合連合会【国際通り沿線】 | 平成27年6月 |

出典：国家戦略特区ウェブサイト (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/jigyou_all.pdf)

平成17年3月の国土交通省道路局長通達以降は、地方公共団体と民間団体が一体となって取り組む協議会等が主体となる公共性の高いイベント等について、より柔軟に道路占用許可を

得ることが可能となったが、公共性の高い公園や公開空地など道路以外で使用できる空間がないことを条件とする無余地性の原則を適用するケースもあった。今回の国家戦略特区を活用した道路占用許可はこれらの制約を排除し、国家戦略特区の目的に資する事業であれば民間団体であっても可能となること、継続的な占用が可能となること、道路以外で使用できる空間があっても占用可能となること、などが定められた。

各地で実施されている主な取り組みとしては、日常的に道路空間を通行止めにしてテーブルやいすを設置するアーバンテラス事業（東京都千代田区・大丸有地区等）や、国際会議等が開催される日に合わせて路上で実施するイベント等を行う事例（福岡市・きらめき通り等）、道路空間に広告塔や広告看板を設置し、その収益で地区の環境改善を行う事例（名古屋市・名古屋駅地区、福岡市・博多駅前通り等）などがあげられる。



写真9 アーバンテラス事業（丸の内仲通り）



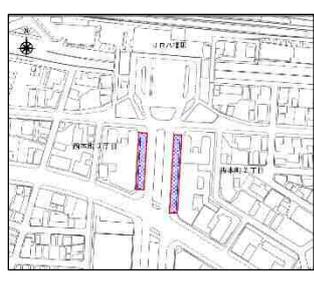
写真10 博多駅前通りでの広告事業

北九州市では、平成28年4月に国家戦略道路占用事業として正式認定され、小倉、門司港、八幡の3地区で具体的な取り組みが始められた。事業の目的は、同事業を実施する市内の地域団体が、道路空間を活用したイベント等を開催し、MICE⁽⁴⁾の魅力向上及び、まちの賑わい創出を図ることで国内外の人の交流やインバウンドの増加を図ることであり、コンセプトとして『市民が活躍する北九モデルのおもてなし』が掲げられている。道路占用の実施条件としては以下の6点である。

- ① 賑わいを創出し、国内外の人の交流やインバウンドの増加に寄与する取り組みであること（公益性の確保）
- ② 占用箇所の清掃活動及び事業実施時の公共交通の利用促進や自転車マナーの啓発を実施すること
- ③ 安全な歩行者動線を確保すること（有効幅員3～4m以上）
- ④ 年間を通じた継続的な取り組みであること（継続性）
- ⑤ 対象団体は、事業を実施する地域の住民等から認められている団体であること（地域の合意形成）
- ⑥ 活動に係る費用は実施団体の自己負担（道路使用・占用料含む）

すべての占用物件は通行者等の利便増進に資するものであることが求められており、例えば食事施設の客以外の通行者でもベンチを利用可能にすることとされている。道路占用許可及び道路使用許可の申請は実施団体が行い、占有料、使用料ともに実施団体が支払う。3地区での主な取り組みを表5に示す。

表5 北九州市における国家戦略道路占用事業の主な取り組み

| 地区 | 小倉都心地区 | 門司港地区 | 八幡地区 |
|--------|--|--|---|
| 道路名 | 船場町1号線・6号線 (通称：クロスロード) | 東港町2号線・5号線 | 八幡停車場線 (通称：八幡駅前国際通り) |
| 道路管理者 | 北九州市 | 北九州市 | 北九州市 |
| 実施主体 | 公共空間リソース利活用勉強会 | 門司港レトロ倶楽部 | 「つながる絆！八幡」実行委員会 |
| 実施可能時期 | イベント等開催日及び土日祝日 | イベント等開催日及び土日祝日 | イベント等開催日及び土日祝日 |
| 実施内容 | 「クロスロードマルシェ」と題したイベントを定期的実施し、毎回様々なテーマの店舗が出店。初開催となった平成28年4月27日からの14日間は道路の路面をマスキングテープでデザインする「mt MARCHE」を開催し、約55万人の集客があった。 | 門司海峡フェスタに合わせて道路上にテーブルやベンチ等の休憩スペースを設置し、門司港レトロ地区を訪れた観光客へのおもてなしを行った。 | 歩道上にテーブルとイスを設置し、周辺テナントからのテイクアウト品を飲食する場所を提供。5月に2回開催し、6月以降は毎月第3木曜日の11時から17時まで実施。また冬季は歩道上にテントを張り、目の前のカフェがおでんを提供している。 |
| 位置図 |  |  |  |

出典：国家戦略特区ウェブサイト

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/kuikikeikaku_fukuokakitakyusyu_h290221.pdf)



写真11 クロスロードマルシェ



写真12 八幡駅前国際通りのオープンカフェ

4. 住民ニーズの把握

(1) アンケート調査の概要

北九州市が平成 28 年より取り組んでいる国家戦略道路占用事業に基づく公共空間を活用した街のにぎわいづくりについて、市民の認知度や訪問意向等を把握し、今後のまちづくりに活かすための示唆を得ることを目的としたアンケート調査を実施した。調査は、民間のインターネット調査専門会社（株式会社マクロミル）に委託し、平成 29 年 3 月 14 日からの 3 日間実施し、北九州市民 522 人から有効回答を得ることができた。

回答者の属性を表 6 に示す。性別では男性、女性がほぼ半々となっている。職業は会社員が最も多く 34.9%、次いで専業主婦・主夫が 25.7%とこの両方で6割を超えている。年代は 70 歳代以上が 12.1%、20 歳代が 15.9%と相対的に少ない以外は 30 歳代から 60 歳代まではほぼ均等にばらついている。居住地では八幡西区が 30.7%と最も多く、次いで小倉南区が 20.1%となっており、人口が増加している郊外の 2 区で半数以上を占めている。他の区のサンプル数についても人口構成比との大きな乖離はない。

表 6 回答者の属性

| | | | | | | | |
|----|-----------|-----|--------|------|--------|--------|--------|
| 性別 | 男性 | 264 | 50.6% | 年代 | 20歳代 | 83 | 15.9% |
| | 女性 | 258 | 49.4% | | 30歳代 | 93 | 17.8% |
| | 合計 | 522 | 100.0% | | 40歳代 | 88 | 16.9% |
| 職業 | 会社役員 | 11 | 2.1% | | 50歳代 | 99 | 19.0% |
| | 会社員 | 182 | 34.9% | | 60歳代 | 96 | 18.4% |
| | 公務員 | 14 | 2.7% | | 70歳代以上 | 63 | 12.1% |
| | 団体役員、団体職員 | 4 | 0.8% | | 合計 | 522 | 100.0% |
| | 自営業 | 39 | 7.5% | | 居住地 | 門司区 | 49 |
| | 自由業 | 14 | 2.7% | 小倉北区 | | 99 | 19.0% |
| | 専業主婦・主夫 | 134 | 25.7% | 小倉南区 | | 105 | 20.1% |
| | 無職 | 73 | 14.0% | 若松区 | | 47 | 9.0% |
| | 学生 | 12 | 2.3% | 八幡東区 | | 28 | 5.4% |
| | その他 | 39 | 7.5% | 八幡西区 | | 160 | 30.7% |
| | 合計 | 522 | 100.0% | 戸畑区 | | 34 | 6.5% |
| | | | 合計 | 522 | | 100.0% | |

(2) 国家戦略特区に指定されたことに対する認知度

北九州市が平成 28 年に「国家戦略特区」に指定され、【先進的介護・高齢者活躍拠点の形成】、【創業・雇用創出拠点の形成】、【国内外の交流・インバウンド拠点の形成】に取り組んでいることを知っているかどうか聞いたところ、図 4 に示すように、全体では約 3 割に当たる 30.3%の人が「知っている」と回答した。

年代別で見ると、知っていると回答した人の割合が一番高かった年代は 60 代の 40.6%であった。次いで 50 代が 39.4%、70 代以上が 38.1%となっており上位 3 位までは大きな差はなかった。逆に 40 代以下の世代では認知度が低く、20 代の 19.3%を筆頭に、40 代が 21.6%、30 代が 22.6%となっていた。このように国家戦略特区に指定されたことに対する認知度は 40 代までの若い世代と、それ以上の世代とでくっきりと傾向が分かれた。ただし最も認知度の高い

60代でもその認知度は4割であり、多くの市民が国家戦略特区に認定されたことを知らないという現実も明らかとなった。

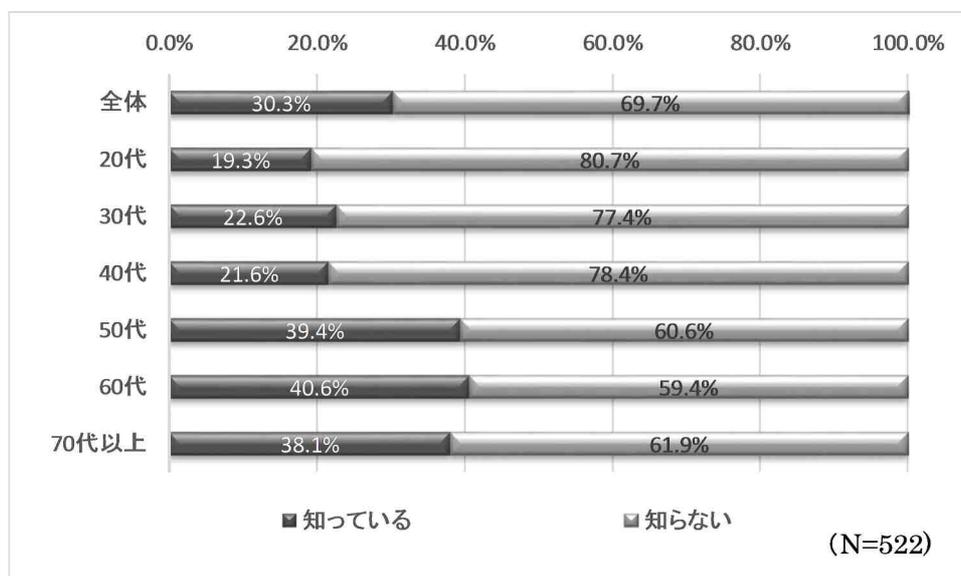


図4 国家戦略特区認定の認知度

(3) イベントの訪問履歴・認知度

国家戦略道路占用事業に認定された3地区で実施されているイベントそれぞれについて知っているかどうかを聞いたところ、「イベントに行ったことがある」が一番多かったのは門司港レトロの35.1%で、クロスロードは13.2%、八幡駅前が6.7%にとどまった。「イベントに行ったことはないが、イベント開催は知っている」と回答した人を合わせた認知度は、門司港レトロが最も高く68.6%、次いでクロスロードの47.9%となっており、八幡駅前が26.2%と3割を下回った。

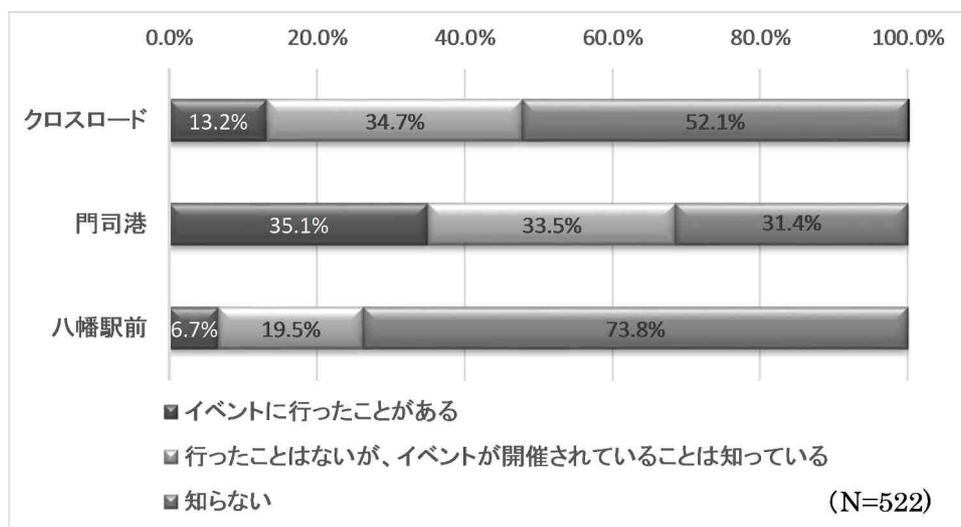


図5 国家戦略道路占用事業の訪問履歴と認知度

図 6 に示すように、クロスロードへの訪問履歴が多かったのは 40 代で、家族連れでの利用が多かったものと推察される。ただし、訪問履歴、認知度ともに年代による差はそれほど大きくない。門司港レトロへの訪問履歴が多かったのは 20 代と 50 代で年齢層が高くなるにつれて訪問履歴は低くなっている。また「知らない」と回答したのは 30 代で最も多く 39.8%であった。八幡駅前は全体的に訪問履歴も認知度も低く、年代による大きな差は見られなかった。

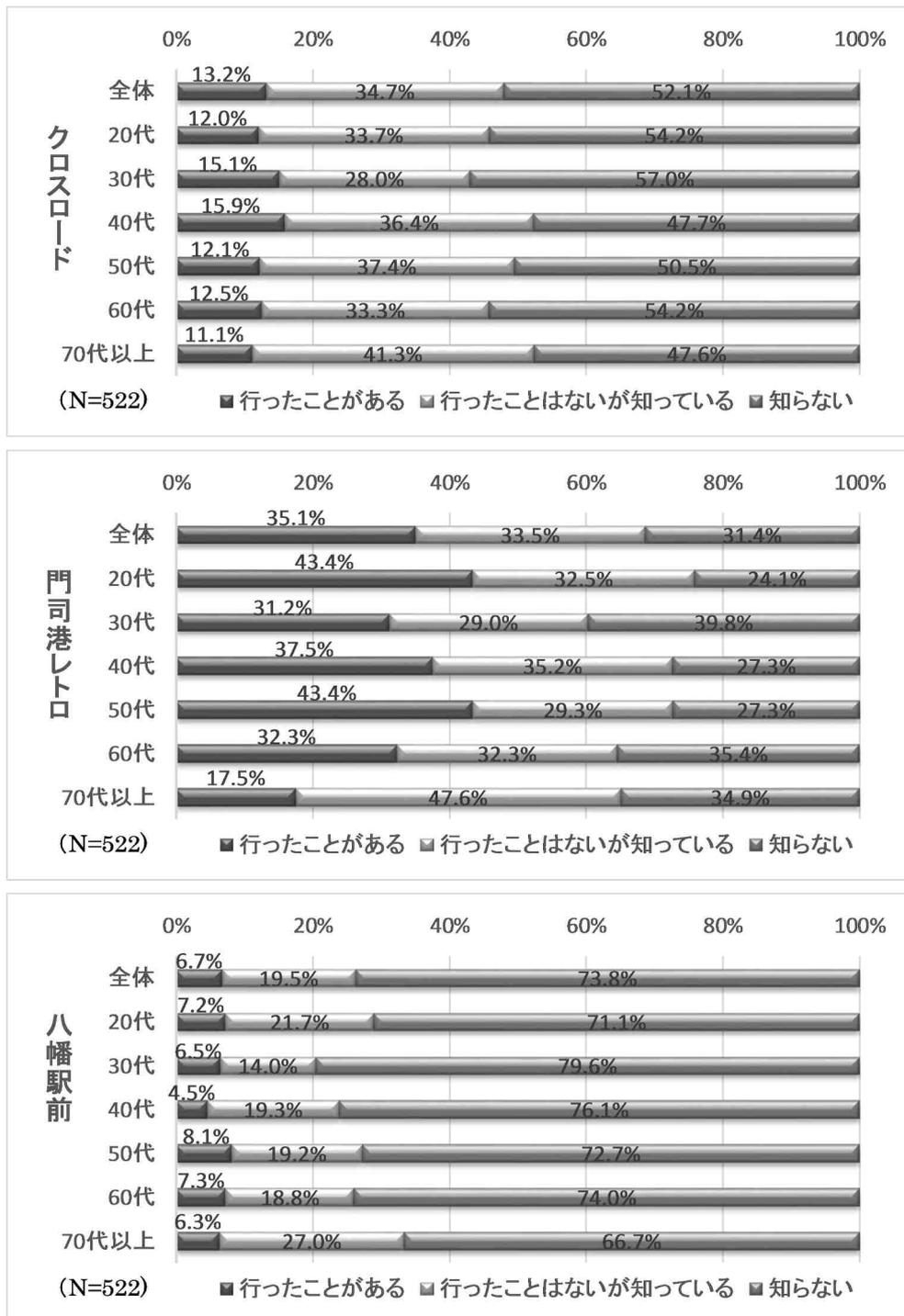


図 6 国家戦略道路占用事業の訪問履歴と認知度（年代別）

居住区別でみると、クロスロードへの訪問履歴が多かったのは八幡東区の25.0%で、認知度が高かったのは地元の小倉北区で約6割であった。門司港レトロへの訪問履歴は区によって大きな差は見られなかったが、認知度は地元である門司区が一番高く8割を超えていた。八幡駅前には地元の八幡東区以外では「知らない」と回答した人がいずれの区でも7割を超えている一方で、地元の八幡東区では認知度が6割近くとなっており、対照的な結果であった。

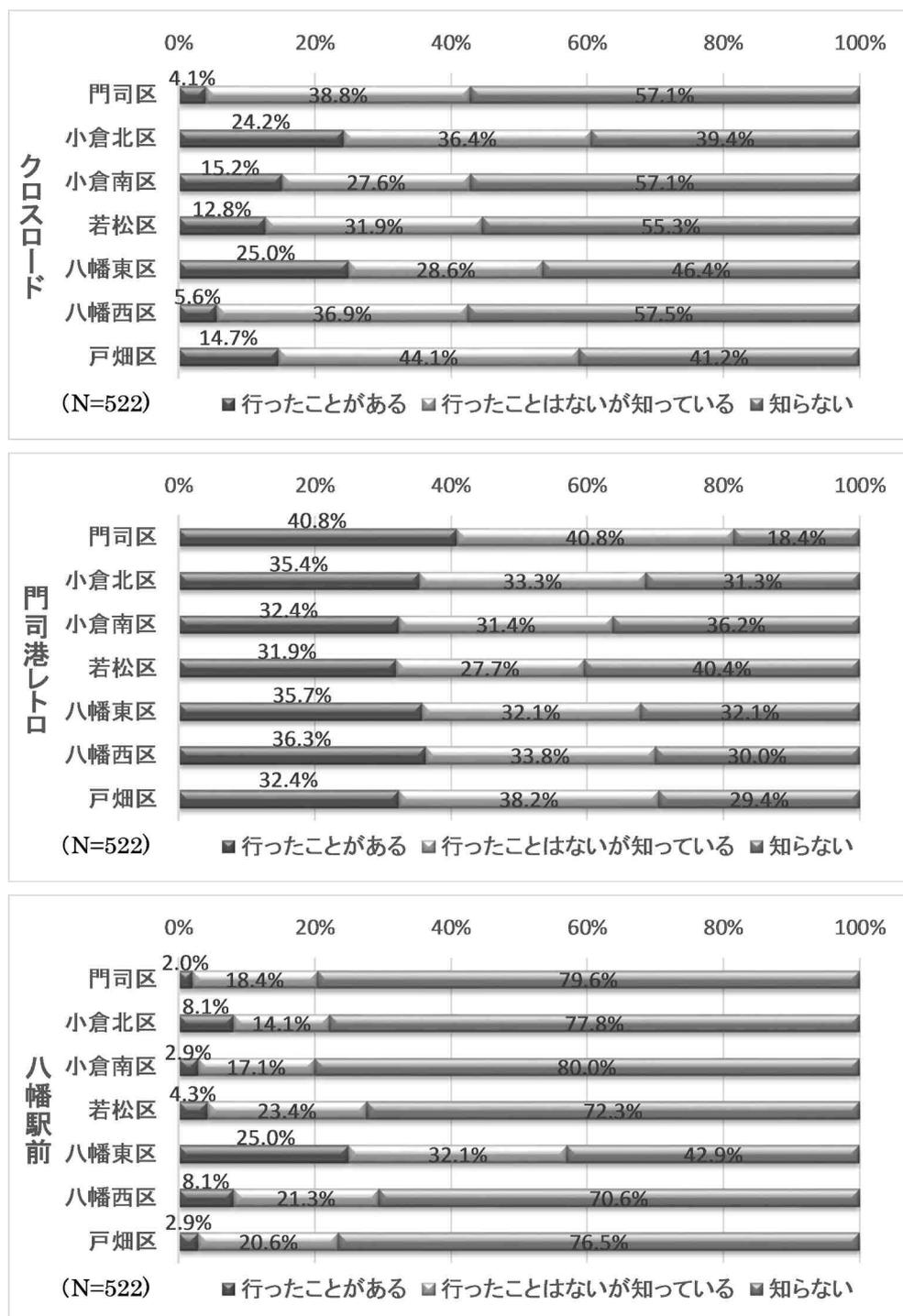


図7 国家戦略道路占用事業の訪問履歴と認知度（居住区別）

(4) イベントの評価

このような街の賑わいづくりを演出する取り組みについてどう思うかを聞いたところ、「とても素晴らしい」と回答した人は29.5%、「まあ素晴らしい」と回答した人が61.7%で、これらを合計すると9割以上の方が評価している。

年代別にみると、「とても素晴らしい」と回答した人が最も多かったのは50代(38.4%)で、次いで20代(31.3%)であった。概ね、50代以下の世代では評価が高いが、60代、70代以上は「とても素晴らしい」と回答した人は50代以下と比較すると相対的に少なかった。ただいづれの年代も「とても素晴らしい」、「まあ素晴らしい」と回答した人の合計はほぼ9割を占めており、年代を問わず、幅広く評価されているという結果となった。

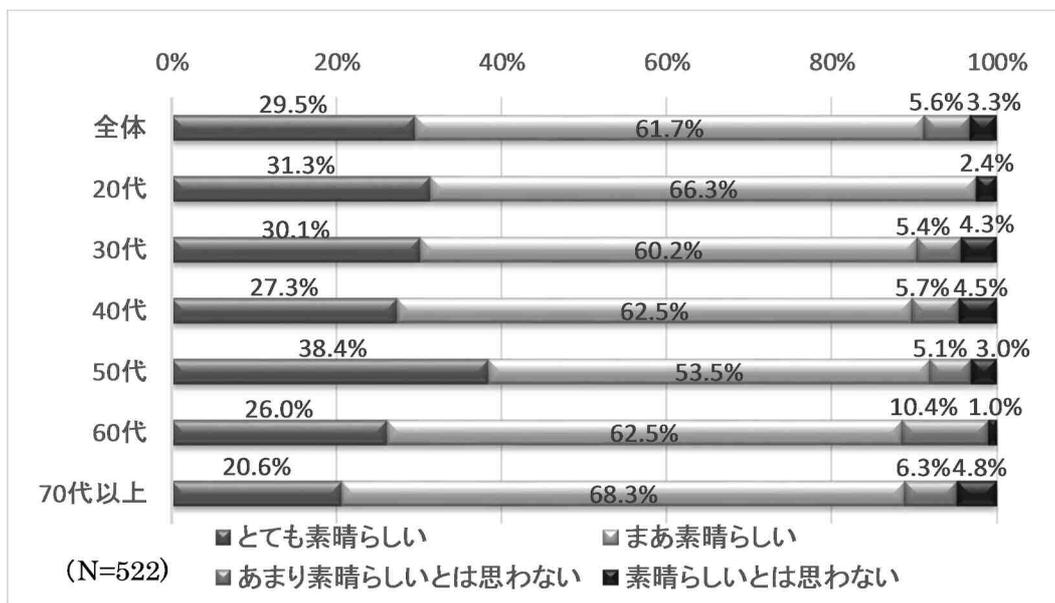


図8 国家戦略道路占用事業の評価

(5) イベントの継続性

このような街の賑わいづくりを演出する取り組みについて、今後継続していくべきかどうかを聞いたところ、図9に示すように「是非継続していくべきだ」と回答した人は34.9%、「継続していてもよい」と回答した人が57.5%で、これらを合計した『継続賛成派』は92.3%と、9割以上の方が継続することに賛意を示している。

年代別にみると、「是非継続していくべきだ」と回答した人が最も多かったのは50代(43.4%)で、これは前述のイベント評価で「とても素晴らしい」と回答した人が最も多かった年代と同様であった。「是非継続していくべきだ」、「継続していてもよい」を合計した『継続賛成派』が最も多かったのは20代(95.2%)とほとんどの人が継続性について賛成であった。

図10に示すように、男女別でみると「是非継続していくべきだ」、「継続していてもよい」と回答した人は男性よりも女性の方が共に多かった。

職業別でみると、「是非継続していくべきだ」、「継続していてもよい」と回答した人は会

社員よりも専業主婦・主夫が多く、またサンプル数は少ないが学生は全員が「是非継続していくべきだ」、「継続していてもよい」と回答した。

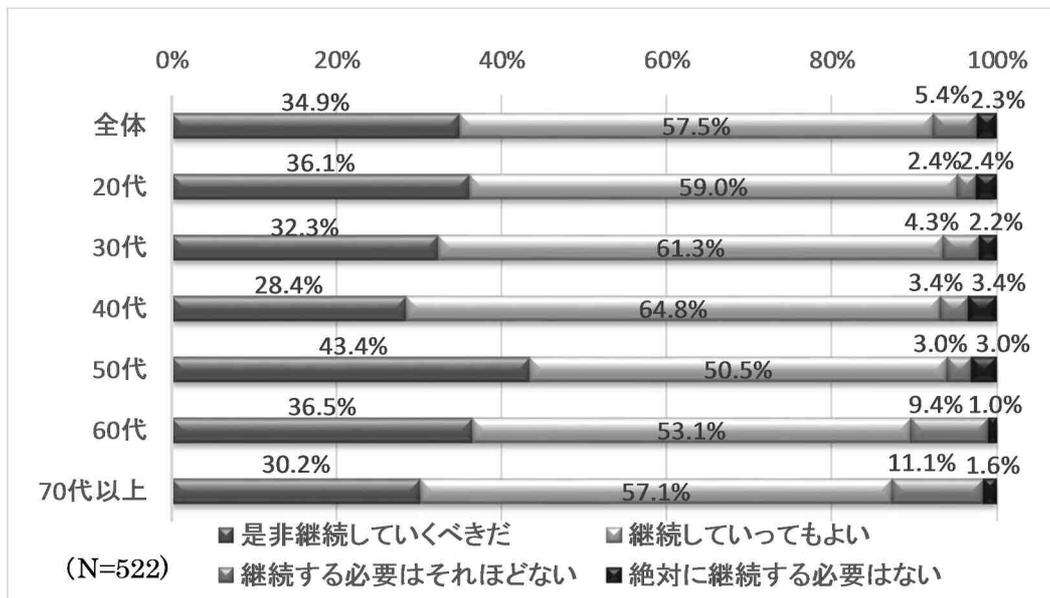


図9 国家戦略道路占用事業の継続性（年代別）

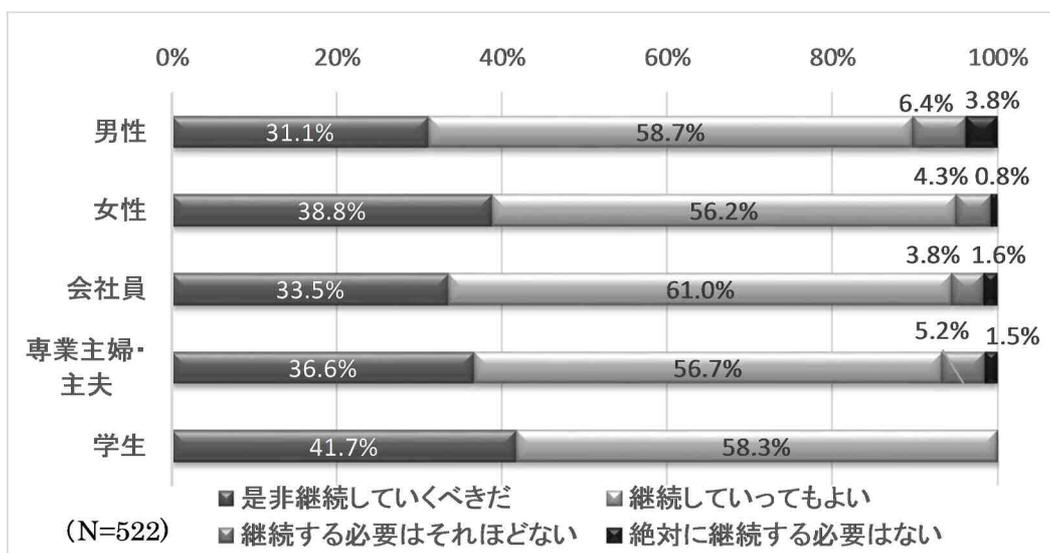


図10 国家戦略道路占用事業の継続性（男女別・職業別）

(6) オープンテラス席利用の抵抗感

歩道空間を活用したオープンテラス席をランチや喫茶等で利用することに抵抗を感じるかどうか聞いたところ、図11に示すように「全く抵抗を感じない」と回答した人は26.1%、「あまり抵抗は感じない」と回答した人が52.7%で、これらを合計すると8割弱の人がオープンテラス席の利用には抵抗がないと感じていることが分かった。一方で「やや抵抗を感じる」と回

答した人は 16.1%、「すごく抵抗を感じる」と回答した人が 5.2%で、2 割強の人が抵抗を感じていることも分かった。

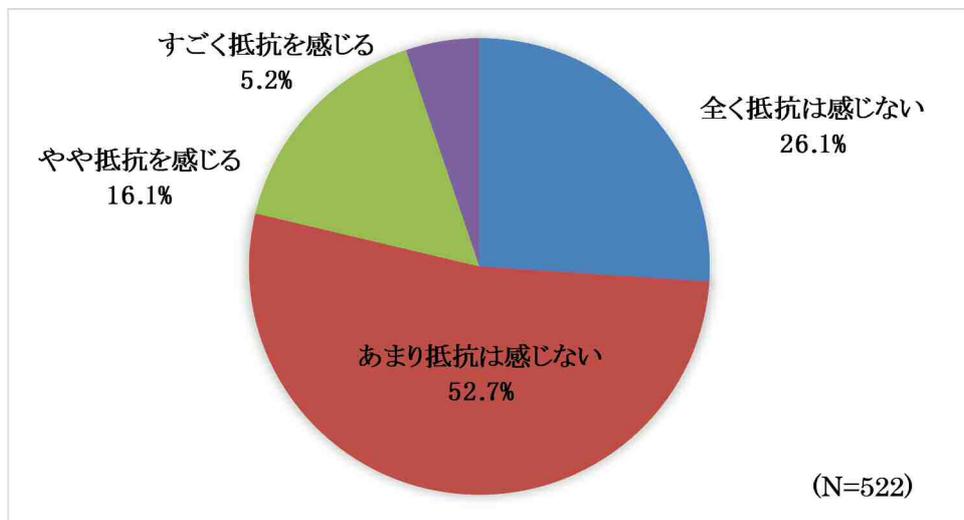


図 11 オープンテラス席を利用することへの抵抗感

抵抗感を年代別でみるといずれの年代も大きな差はないが、図 12 に示すように「全く抵抗を感じない」と回答した人が最も多かったのは 50 代 (31.3%) で以下 60 代 (30.2%)、20 代 (28.9%) と続いている。「やや抵抗を感じる」、「すごく抵抗を感じる」と回答した人の合計が最も多かったのは 30 代 (23.7%)、次いで 20 代 (22.9%) で若い世代の方が抵抗を感じている人の割合が多いことも特徴的であった。

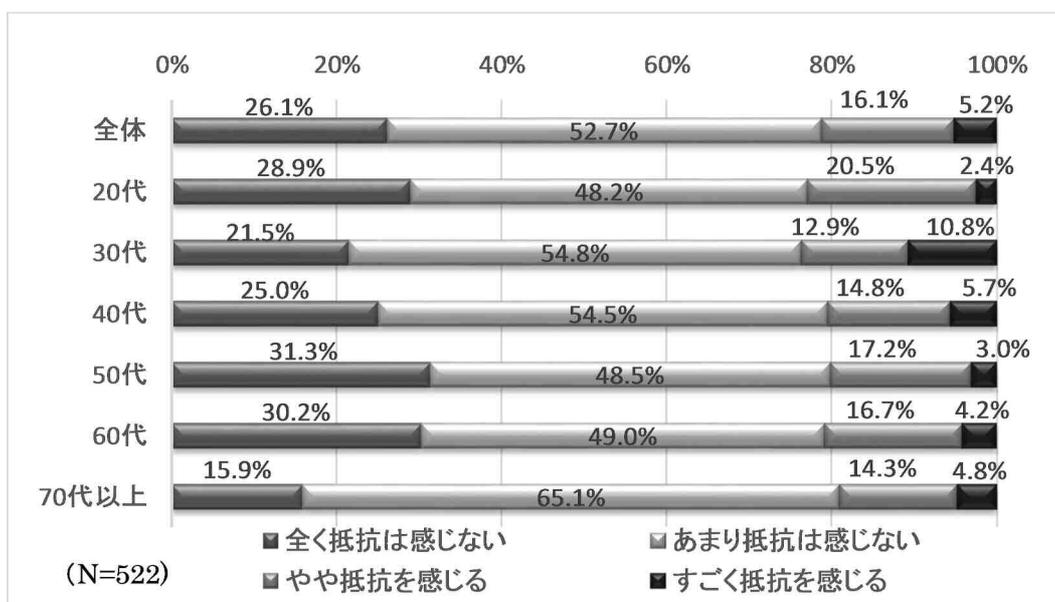


図 12 オープンテラス席を利用することへの抵抗感 (年代別)

「やや抵抗を感じる」、「すごく抵抗を感じる」と回答した人 111 人に対して、抵抗を感じる理由を複数回答可で聞いたところ、図 13 に示すように最も多かったのは「歩行者やドライバーに見られて恥ずかしい」で 56.8%と、周りの視線が気になるという理由を半数以上の人が挙げていた。次いで「自動車の騒音や排気ガスが気になる」が 46.8%、「気温が快適でない（暑い、寒い）」が 45.9%、「雨や風が強くて快適でない」が 45.0%、となっており、外部空間特有の理由を挙げた人がそれぞれ半数近くに上っていた。

抵抗を感じる理由を男女別でみると、図 14 に示すようにすべての項目で女性の方が男性よりも多くの方が理由として挙げていた。特に「気温が快適でない（暑い、寒い）」は女性で 54.9%と男性の 38.3%を大きく上回っている。

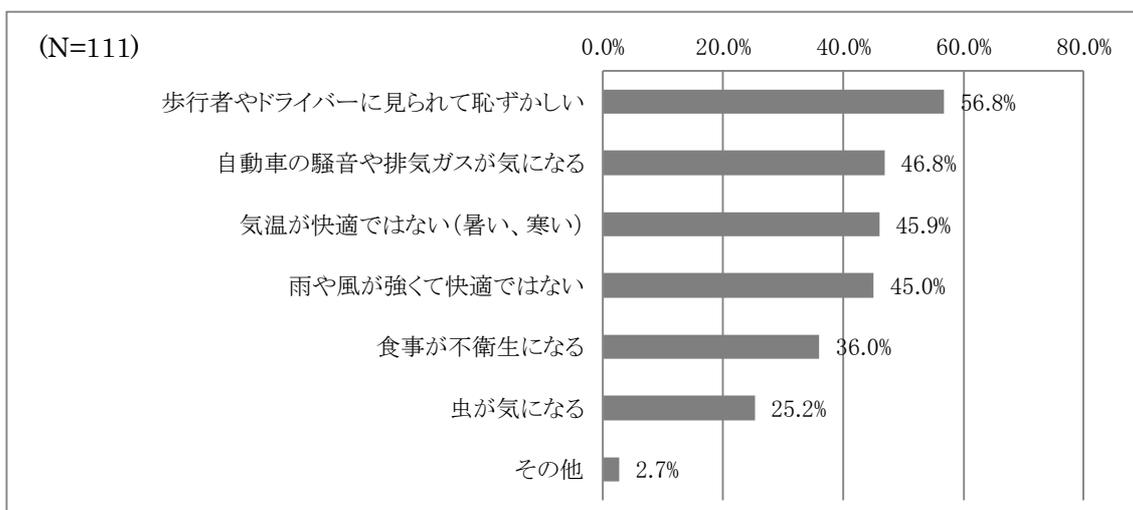


図 13 オープンテラス席を利用することへの抵抗を感じる理由

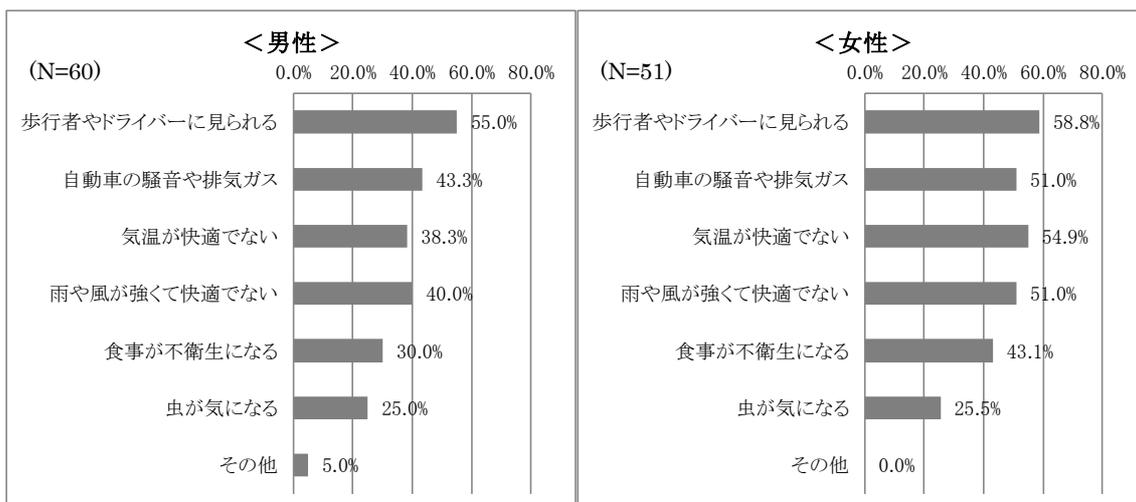


図 14 オープンテラス席を利用することへの抵抗を感じる理由（性別）

(7) 道路空間を活用する上で求められる仕掛け

道路空間を活用する場合、どのような仕掛けがあればいいと思うかを複数回答可で聞いたところ、図 15 に示すように最も多かったのは「オープンテラス席を設置し、沿道のお店が飲食を提供」で 57.7%、次いで「屋台やテントを用いた飲食の提供」が 51.7%で、飲食を伴う仕掛けを半数以上の人が挙げていた。次いで「屋台やテントによる物品の販売」が 47.1%、「音楽イベント等の開催」が 42.3%、「移動販売車による飲食の提供」が 41.4%であった。全体的には飲食に関する仕掛けを望む声が多い一方で、物品販売やイベント開催など、幅広い利用形態についても賛同している人の割合が多いことも分かった。

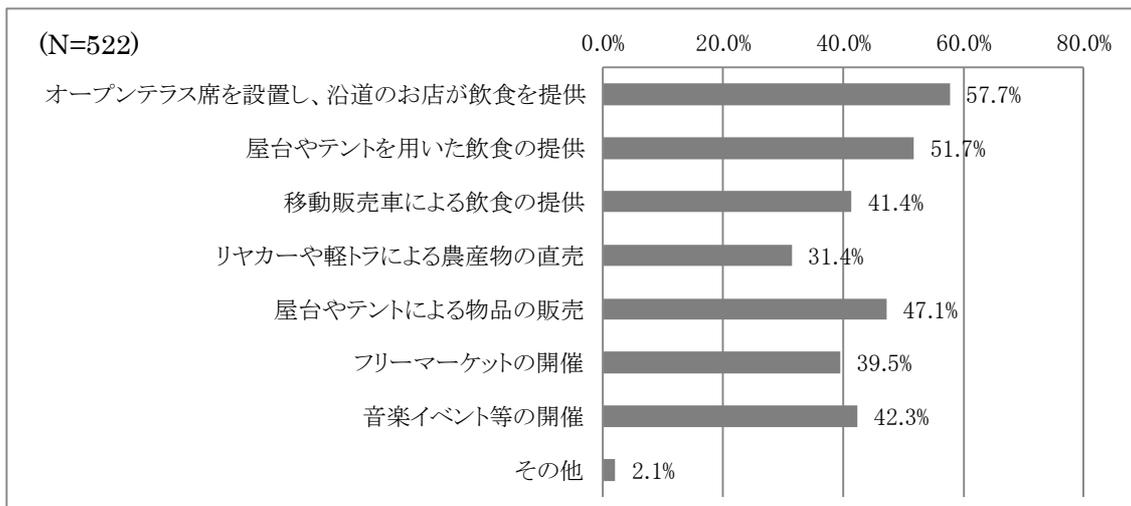


図 15 今後求められる仕掛け

5. 先行事例やニーズ調査から見えてくる課題と今後の展開に向けた方策

(1) 持続性

2000年代に入ってから多くの都市で都市に賑わいを創出するために、道路、公開空地、公園等を活用してオープンカフェ等を設置する社会実験が実施された。しかしながら多くの都市、特に地方都市においては中心市街地活性化施策との連携による一過性のイベントで終わるケースも多く見受けられた。事業の理念は素晴らしいものの、実施体制の脆弱さや、提供するサービスの質の低さなどの理由から、継続的な実施に至らなかったケースもあった。また、道路占用、道路使用に関する申請や許可のプロセスが煩雑であること、厳しい許可基準などもあり、継続的な事業実施の妨げになっていたのも否めない。その意味で、地域活性化の目的に資する事業であれば民間団体であっても占用が可能となることや、他の空間があっても占用を許可するという無余地性の原則を排除することとなった今回の国家戦略特区を活用した道路占用許可は、今後の様々なイベントの継続性を担保するという点で大きな転換となった事業であると言える。

この国家戦略道路占用事業に認定された取り組みの中でも、丸の内仲通り（東京都千代田区）で実施されている「アーバンテラス事業」は毎日（平日：11時～15時、土日祝：11時～17時）

実施されている。運営主体となっている「大丸有地区まちづくり協議会」は地元の企業、団体、行政が共同で出資する組織で、特に土地所有者である三菱地所㈱が大きく関与している組織で、年間予算は数千万円を誇る一大エリアマネジメント組織である。そのため、年間を通して毎日実施できるだけの予算も体制も十分備えている。一方で、どの都市でもこのような大丸有地区のような予算を確保し、恒常的な取り組みとして実践していく事は現実的ではない。オープンカフェのようなイベント的な取り組みを継続していくことには予算面以外でも様々な制約がある。北九州市で平成 28 年から実施されている「クロスロードマルシェ」は、毎月 1 回程度の実施であるが、ポタニカル（7 月）、アンティーク（8 月）、イタリア（9 月）など毎回趣向を凝らした異なるテーマを設定し、来街者に飽きさせないような工夫をしている。また、八幡駅前国際通りで実施されている「けやきテラスプロジェクト」も毎月 1 回の開催ながら、5 月から 8 月は午前 11 時から午後 5 時までの昼間時間帯、9 月からは午後 5 時から 9 時までの夜間の時間帯に実施するなど、変化を加えた取り組みを実施し、また沿道の飲食店が協力してテーブルやパラソルの管理を行うなど、低予算の範囲内で最大限の効果が産み出せるよう、試行錯誤を繰り返しながら実施している。東京丸の内と違い、そもそも多くの通行人が見込めないような地方都市においては、身の丈にあった取り組みを、細く長く実行していくことを許容することが、持続性を高める上では必要であると言える。

(2) 時間的連続性

道路占用許可によるほとんどのオープンカフェ事業が時間限定での取り組みとして実施されている。車道にテーブルやいすを設置している丸の内仲通りや新宿モア四番街のようなケースは、昼間時間帯は通行止めにするもの、サービス搬入車両等の走行を認めないといけないため、時間帯を区切った運用にせざるを得ない。また、テーブル等の搬入や設置、防犯管理なども考慮すると同様である。北九州市のクロスロードでは、マルシェ等のイベントがない期間中は常時テーブルといすが設置されたままになっており、早朝や夜間でも来街者は自由に利用することができるようになっている。つまり、日常的に外部空間にあるオープンテラス席を見せることで、利用者の意識を向上させる効果を生み出しているのである。維持管理の面で難しい側面もあるが、このような時間的連続性を確保していくことが利用促進に少しでもつながり、イベント時の賑わいづくりに良い影響をもたらすと言える。



写真 13 時間制限のある丸の内仲通り



写真 14 夜間も利用可能なクロスロード

また、極端に暑い地域、寒い地域、積雪の多い地域など、季節の変化が大きい都市では年間を通じた実施が厳しく、継続性の観点からは常設的な施設を運営していく事の難しさは指摘される。札幌市が実施している「大通りすわろうテラス」は札幌駅前通りの歩道空間に常設のテラス席を設置し、木陰で休憩や飲食のできる空間を設けているが、写真 16 に示すように積雪時には全く利用できない空間と化している。市民ニーズ調査からもオープンテラス席を利用する際に抵抗を感じる理由として「気候が快適でない（暑い、寒い）」や「雨や風が強くて快適ではない」という理由があげられていた。気象条件が悪い中での対応は難しい面もあるが、仮設の暖房器具の設置、店舗によるブランケット等の貸し出しなど、ハード・ソフト両面からのサポートを行うことによって、季節的な連続性も確保していくことが求められる。



写真 15 通常時のオープンテラス席（札幌市）

写真 16 積雪時のオープンテラス席（札幌市）

(3) 空間的連続性

公共空間を活用したオープンカフェ等の賑わいづくりの事例を概観したところ、丸の内仲通り、新宿モア四番街、クロスロードなどその多くは線状に展開されているケースが多く、またグランフロント大阪なども特定の街区で実施されている。その意味では、高崎市で実施されている「高カフェ」は中心市街地の広範囲にわたって 15 店舗以上が実施しており、面的な広がりを見せている好事例であると言える。それぞれの規模は小さくても、より多くの店舗が趣旨に賛同して実施することで、スケールメリットとして十分に機能し得る。高崎市の店舗事例をみると、道路空間だけでなく、道路からセットバックした前面空間や駐車場など民地をうまく活用している点が指摘される（写真 17, 18）。



写真 17 民地と道路空間に跨る利用（高崎市）

写真 18 民地を活用した利用（高崎市）

この場合は公共空間である道路に影響を及ぼすことはないため、道路占用許可も道路使用許可も全く必要がなく、地権者や店舗オーナーの了解一つで賑わい空間づくりを実現できる。公共空間と民地を効果的に組み合わせることで、空間的な連続性を確保し、より大きな効果を生み出すことが期待される。

また、線状で展開している地区においては、空間的連続性を高めていく上で必要な観点として、沿道におけるバランスの良い用途配置が挙げられる。道路や歩道空間の賑わい効果を高めていくためには、単にテーブルやいすを連続的に配置するだけではなく、利用を促すための飲食店やテイクアウト店が連続して立地し、利用者が様々な店舗をニーズに合わせて選ぶことができることが求められる。常設的な店舗だけでなく移動販売車など仮設的な仕掛けも合わせて活用することもより効果的である。「けやきテラスプロジェクト」は八幡駅前国際通りの約75m区間の両側の歩道を活用して実施されているが、図16に示すように、沿道には多くのカフェ、居酒屋、ケーキ屋等の飲食店が軒を並べている。花屋、美容院、マッサージ店などの物販系店舗やサービス店舗が立地しているのに加え、専門学校や民間企業も1軒ずつ立地している。このようにお膝元からも多くの来街者が見込める上、店舗の用途も多種多様であるなど、オープンカフェを実施する条件は非常に恵まれていることから、運営会社である八幡駅前開発㈱が中心となってこれらのテナント店舗間の連携を強化し、ランチ、カフェ、休憩等、利用者の多様なニーズに対応できる魅力ある空間づくりが求められる。また合わせて現在空き店舗となっているテナントについても、歩道空間を賑わいづくりのために活用することを前提とした店舗の誘致が課題である。

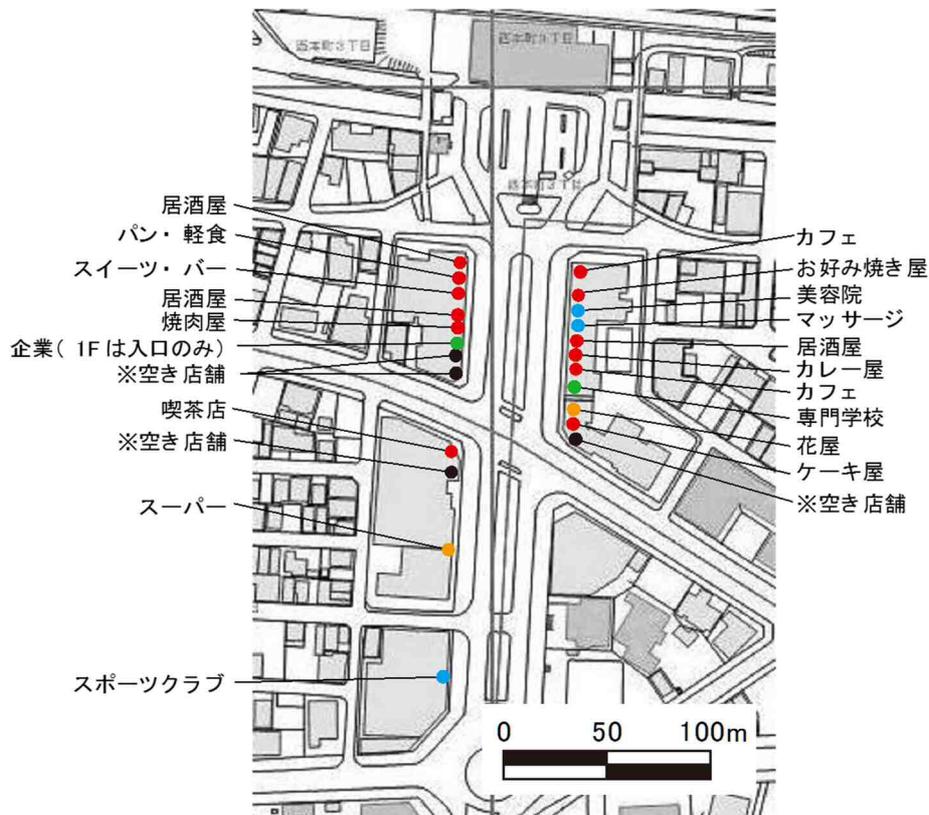


図16 八幡駅前国際通り沿いの店舗構成

(4) まちづくり施策との機能的連動性

道路占用許可などによる公共空間等を活用した賑わいづくり事業を実施するにあたっては、当該事業が主体となった施策推進や広告プロモーションにとどまらず、様々なまちづくりの施策と連携、連動して推進していくことが求められる。特に実施地区へのアクセスビリティの向上は大きな課題であると言える。「高カフェ」を実施している高崎市西口の中心市街地では、エリア内を自由に乗降できる無料貸し出し自転車「高チャリ」が展開されている。中心市街地内に設置された16か所のサイクルポートに約150台の自転車が配備され、来街者は時間無制限で自由に借りることができ、借りる又は返却するサイクルポートは自由に選ぶことが可能である。特筆すべきは事前の利用申請やカード発行などの登録が一切必要ない点で、観光客やビジネス客などの来街者は駅を降りてからでもすぐに利用できるという点である。この事業は「高崎まちなかコミュニティサイクル推進協議会」が運営しており、「高崎まちなかオープンカフェ推進協議会」が運営する「高カフェ」と同様に、高崎商工会議所が主体となって組織されたものである。両社は常に連携した取り組みを展開しており、まちなかカフェへのアクセス手段としてこの自転車が市民に大いに活用されている。

また、札幌市では路面電車の環状化の際に新設路線は道路中央部ではなく、歩道側に敷設し、電停も歩道上に設置している。このため新設した「大通りすわろうテラス」のオープンカフェと路面電車の電停との距離は近接し、アクセスビリティは大きく向上した。路面電車の車内からもオープンカフェの様子をうかがうことができ、街の賑わいづくりにも大きく寄与している。このように交通施策と都市施策（賑わいづくり）を機動的に連携・連動させていくことで、双方にとってより効果的なアウトプットが期待できると言える。



写真19 高崎まちなかコミュニティサイクル



写真20 札幌市の路面電車とオープンカフェ

(5) 市民ニーズの受容性

最後にあげるのは、市民のニーズを適切に把握し、そのニーズに柔軟に答えていく受容性を持つことの重要性である。今回、市民を対象としたニーズ調査からは、多くの市民が公共空間を活用した賑わいづくりに評価をしており、また継続的に実施していくことへの賛同も多いことが把握できた。また、オープンテラス席のような外部空間で飲食することに対する抵抗感も多くの人を感じていないことが分かった。この事実は今後の、さらに拡大展開していく上では重要な示唆であると言える。一方で、抵抗を感じる人の理由としては「通行人やドライバーの視

線が気になる」という回答が最も多くあがっていた。八幡駅前国際通りで実施されているオープンカフェはテーブルが単列配置で、数も少なく、直接歩道にも面していることから、通行人との距離感が近く、抵抗を感じる利用者も多いのではないかと推察される。テーブルやいすを多く配置することは、単に収容人数を上げることだけでなく、利用者の抵抗感を少しでも和らげる効果もあることから、歩行者の安全性を担保できる範囲内で、一定程度の収容人数を確保できるような展開が望まれる。

また、気候条件による利用者の低下は前述したように特に寒冷地では避けられない事実でもあるが、広島市の京橋川オープンカフェで実施されているような割引制度や貸出ブランケットサービスなど、利用者の声に耳を傾けたきめ細かなサービスを実施していくことが利用者の評価へとつながり、リピーターの確保にも効果があるであろう（写真 21, 22）。



写真 21 テラス席利用者への割引サービス



写真 22 テラス席利用者への注意喚起

6. おわりに

本研究では、近年全国各地で推進されている歩道上でのオープンカフェなど、公共空間を活用した賑わいづくりについて、これまでの経緯、実績や現在実施されている全国各地の事例から見える特徴を整理するとともに、北九州市民を対象としたアンケート調査より市民ニーズの把握を行った。これらを踏まえて、公共空間を活用する上での今後の望ましいあり方や、運営面での課題等を明らかにした。

まず第 2 章では道路空間を活用する際に絶対条件となる道路占用事業の仕組みを概括するとともに、20 年ほど前から全国各地で実施されてきた社会実験による道路占用事業の経緯と課題を既往文献より整理した。

第 3 章では公共空間を活用した賑わいづくりの事例として、①河川敷地占用許可を適用した事例、②都市再生整備計画事業を活用した事例、③歴史的伝統行事を受け継いだ事例、④国家戦略特区を適用した事例、の 4 つのタイプそれぞれについて、事業の概要と特徴を整理した。

第 4 章では、北九州市民 522 人を対象として実施したインターネットによるアンケート調査の分析結果を整理した。多くの市民が国家戦略道路占用事業の認定を受けて実施されている小倉、門司港、八幡での賑わいづくり事業について共感をしており、事業継続への意向も強いことが明らかとなった。また、オープンテラス席のような外部空間で飲食することへの抵抗感が想定よりも少ないことも分かった。ただ抵抗を感じている人の理由として通行人の視線や気候

の悪さによる影響等があがっていた。

最後に第5章では、先行事例やニーズ調査から見えてくる課題を上げ、今後のさらなる事業展開に向けた方策として、①持続可能な事業とするために身の丈にあった取り組みを実行していくこと、②多くの市民にオープンカフェのような取り組みを意識させるためにも時間的な連続性と季節的連続性を確保していくこと、③道路空間だけでなく民地も含めた事業展開を図るとともに、沿道用途のバランスを高めることで空間的な連続性を高めていくこと、④乗り捨て可能な自転車シェア事業との連携による来街者のモビリティ向上など、まちづくり施策との機能的連動を図っていくこと、の4つの視点から論点を整理した。

都市の賑わい創出は特に地方都市においては急務の課題であり、このような公共空間を活用した賑わいづくりの展開が益々期待されるであろう。そのためにも国家戦略特区に認定された地域以外でも適用可能な方策を、国の主導の下で官民が協働して検討していくことが求められる。今まで以上にシンプルなプロセスによって、地方都市においても実現可能な柔軟な制度設計を行っていくことが課題と言える。また、2020年の東京オリンピック・パラリンピックを控え、インバウンド客の増加が期待される。これまで以上に外部空間でのおもてなしの需要が増えることが予測されることから、外国語対応やマナーの周知など、海外からのインバウンド客を想定した事業展開も求められる。継続的に全国各地の展開に着目し、よりよい事業展開に向けた課題、方策、スキームを検討していくことが今後の研究課題である。

参考文献

- 1) 野平勝「「オープンカフェ等地域主体の道活用」の取り組み（平成16年度社会実験結果の分析）」JICE Report, Vol. 9, pp. 59-63)
- 2) 財都市づくりパブリックデザインセンター編著（2007）「公共空間の活用と賑わいまちづくり」学芸出版社
- 3) 広島市京橋川オープンカフェウェブサイト (<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1111583774214/index.html>)
- 4) 高知市商工観光部産業政策課街路市係「土佐の街路市の概要 平成28年度版」

補注

- (1) 指定を受けているのは秋田県仙北市、仙台市、東京圏（東京都・神奈川県・千葉市・千葉県成田市）、新潟市、愛知県、関西圏（京都府・大阪府・兵庫県）、兵庫県養父市、広島県・愛媛県今治市、福岡市・北九州市、沖縄県の10地域である。
- (2) 小島邦裕氏（北九州市立大学就職支援室COC+担当係長）に写真を提供頂いた。
- (3) MICE（マイス）とはMeeting（会議・研修）、Incentive Travel（研修旅行）、Conference/Convention（国際会議・学術会議）、Exhibition/Event（展示会、見本市）の4つの頭文字を合わせた言葉で、国内外から多くの来街者を集客するビジネス関係イベントの総称として使われている。

謝辞

本調査を実施するにあたって、北九州市建設局道路計画課計画係の泊伸明主査には北九州市全般の取り組みについて、また八幡駅前開発株式会社の井上龍子代表取締役社長には八幡駅前国際通りでの取り組みについて、様々な情報と示唆を得る上で多大なご協力を頂いた。ここに記して感謝申し上げます。