道路空間(歩道)の地域共同管理の可能性に関する研究

—公共空間の公共一元管理から地域共同管理・運用への移行に関する研究—

A STUDY ON THE POSSIBILITY OF COMMUNITY MANAGEMENT
OF STREET SPACE (SIDEWALK)—A study on the possibility of community management
instead of governmental management of public space—

井澤知旦*, 浦山益郎**, 清水奈緒***

Tomokazu IZAWA, Masuro URAYAMA and Nao SHIMIZU

Though use except traffic on streets is prohibited, people desire various uses such as open café on sidewalks to enrich street life. There are two difficulties to set open café. First is that the permissions of police and the government are required. Second is that it needs man-power for a municipality to carry out open café. So it is expected to study the possibility to manage open café on sidewalks by a municipality and local organization co-operatively. To discuss about the possibility that a municipality and local organizations can manage use of open café on street, this paper reviews the history of public facility management, analyzes the social experiment of open café in the downtown of Nagoya city which were made by the city of Nagoya and the organization of businesses along the streets, and compares the formations of open café experiments made in other cities.

Keywords : Public Space, Street Space, Public Facility Management, Open Café, Community Management

公共空間, 道路空間, 公物管理, オープンカフェ, 地域共同管理

1. はじめに

1.1 研究の背景

今日、公共空間^{注1)}と言えば、「公共」(国・県・市町村等)が建設・管理^{注2)}する空間との認識が一般的である。明治以降、都市基盤整備の側面では、欧米の整備水準に急速にキャッチアップするため、「公共」によって一元的集中的に供給され、管理されてきた^{注3)}。そのほうが、効率的で安全性を高めて、公共空間を建設・管理できると考えられたからである。その結果、「官の全支配観念と全責任観念」が一般化し「民の依存」体質が育った^{注4)}と言われている。しかし、今日ではこのような上からの高権的な「公共性」とその概念に対して、いくつかの批判や見直しが生まれている^{注5)}。

公共空間は公物法^{注6)}に基づいて供給・管理される。そこでは市民はなんら意思表示せずとも利用(一般使用)できるが、それは公共空間のもつ「本来的利用」を前提としており、公物法の規定する「本来的利用」以外は許可等が必要となる。しかし、「本来的利用」は法律制定当時の利用形態を想定しており、今日の利用者ニーズの多様化に対応しきれておらず、管理システムと利用者ニーズとの間に齟齬が生じている。

最近では公共事業の計画段階から市民のニーズを取り入れ、事業の透明性と合意形成等を図るため、パブリック・インボルブメント制度が導入されつつある。あるいは、公共空間の維持等を市民と行

政との協働で行う「アダプトプログラム」も実施事例が拡大しつつある。前者はマスタープランづくりや公共施設の計画において、後者は整備された公共空間の清掃・美化の段階で実施されるものであり、公共空間の使用・占有に関わるものではない。

利用者ニーズの多様化に対応し、市民生活の質的向上を図るために、また財源投入された公共空間を有効活用するためにも、公共空間の管理・運用のあり方を検討することは、今日的な課題である。

1.2 研究の目的

本研究では、公共空間として道路を取り上げる。道路は市民生活と密着し、道路の管理・運用は市民生活の質を左右すると考えられるからである。道路は公物法的には公共用物の人工公物であり、道路法(道路管理)と道路交通法(交通管理)の双方の管理下にあるため、公園や河川などの他の公物に比べ、相対的に一般使用の範囲が狭い。従って制度が想定しない道路空間の新たな活用にあたっては、行政からも市民からも支持され、かつ適切に継続的に利用可能とする条件が求められる必要がある。

既往の研究では、公共空間の利用形態や制度の運用等^{注7)}について実態把握と考察がなされているが、公共空間の管理・運用のシステムまでは言及されていない。

そこで、本研究は1.1で述べた課題を克服する論理と条件を得ることを目的としている。

* 三重大学大学院工学研究科 大学院生・工修
** 三重大学工学部建築学科 教授・工博
*** 三重大学大学院工学研究科 大学院生

Graduate Student, Graduate School of Engineering, Mie University, M. Eng.
Prof., Dept. of Arch., Faculty of Eng., Mie University, Dr. Eng.
Graduate Student, Graduate School of Engineering, Mie University

1.3 研究の方法

①近世の道路の地域管理から、近代の公共一元管理へ移行した歴史的変遷や近年の動向について関連文献を中心に整理し、②次に、道路の新たな利用方策として注目されるオープンカフェを事例に、道路空間の「本来の利用」の範囲を超えるオープンカフェに使うことが可能となる条件を求めるため、③道路上のオープンカフェに対する市民の支持の有無を明らかにするため、1997年、2000-2002年に名古屋の都心において社会実験を行い、その際利用者、通行者、出店者、道路管理者（名古屋市）等の評価や課題認識等について、アンケート調査やヒアリング調査を実施した。④オープンカフェを安定的継続的に実施するための組織条件を求めるため、全国のオープンカフェ実施体制に関する各種文献調査およびヒアリング調査によって、明らかにした。①～④を通じて、⑤現行法制下で道路空間の新たな活用を実現する制度的、主体的条件を明らかにした。^{註8)}。

2. 道路管理・運用の歴史的変遷

2.1 江戸期

江戸市中の道路（往還）は公儀地であり、幕府（各奉行所）が監督するが、1657（明暦3）年に「江戸市中大路の修築は其両辺を同高にして隣接の町並みの肯定に倣い之を築くべし」^{註9)}、1663（寛文3）年には大路に限らず「中画し両側の商家を一方の修築に負担せしむる」^{註10)}という、持場管理（道普請や異変処理を幕府の定める仕様・手順で地域が実施）が原則となり、それにかかる費用もすべて「町」の持場負担（入用）とした。当時の幕府は公共空間を直接管理できるほど都市行政機構は発達していなかったため、道路に限らず、河川の浚渫や町共同施設（会所、木戸、番屋）、芥下尿処理等の管理・維持も地縁生活共同体である「町」を単位とする持場負担であった。^{註11) 12)}

幕藩体制が確立する寛永年間（1624-1644）以降、寺社境内や名所地で行楽活動が行われるようになり、前述の持場管理も充実していき、屋内から道路上へ町民生活は広がった。町民が涼を取り、一部では祭りが行われたが、寛文年間（1661-1673）以降は、社交の場、祭り・踊りの場として、利用されるようになった^{註13)}。

市中の道路の空間占用については、原則禁止されていた。町屋敷の底下は公儀の土地であり、その囲い込みにより内部空間化することや底下に柱を立てたり、簾や渋紙を日覆いとして設けることを町触れなどで禁止してきた^{註14)}。床店（露店の一種）は、一時、天保の改革（1841年）で幕府は床店取払の取締^{註15)}を行ったが、営業に好適な人々の集まる場所では、自然の勢いとして無認可のまま営業するものもいた。このような床店の需要に対し、床店の場所ごとに床店請負人を置いて、営業規則等を定めて管理し、同時に持場負担を代替させるほうが、道路の機能が維持できると判断がなされたため、再び幕府は認可するようになった^{註16)}。

2.2 明治-戦前期

(1) 江戸-明治の過渡期

明治初期は、地租改正によって民有地と官有地の区分を明確にし、官有地は公共の管理する空間として位置づけられた。物流空間と生活空間が混在する道路を物流空間に純化していく過渡期であった。

1872（明治5）年、東京では営繕会議所（後の東京会議所）が設立され、旧会所の積金^{註17)}を引き継いで、府下の道路の修繕を行う

が、その資金が不足すると、道路中央幅1/2を東京府が車税等を充て、残り道路両側1/4は地先地主負担とした。1876（明治9）年になって、東京府がすべて実施することになる。同時に木戸の撤去や葭簀張床店排除、道路の拡張直線化などが展開された。車両交通の場として機能純化の方向性が窺われる^{註18)}。道路の管理者としての「公共」の登場がここで見られる。

(2) 明治中期-戦前期

明治政府は、道路行政を執行する上での統一基準を明確にするため、1870～80年代にかけて、規則や太政官布達、省訓令などを打ち出した。また、旧道路法は1918（大正7）年に成立した。この法律では、認定した道路は全て国の営造物であり、登記も国有地としてなされた。道路の管理は国道と府県道は府県及び勅令指定市、それ以外は市町村が管理者となり、新設・改築・修繕・維持は管理者が行うこととなった^{註19)}。

自動車の増加等、道路の交通事情が大きく変化してきた昭和初期には、道路交通運用規則一般により、道路警察権と道路管理の関係、信号や標識の設置と費用負担を基準化する道路取締令が、全国の共通規則として1920（大正9）年に定められた。

この期間の道路整備の主目的は、軍事および産業基盤整備にあり、欧米へのキャッチアップが大目標であった。もちろん、そこには道路が街区形成、市街地形成、ひいては美観形成上重要な役割を担うことの認識はあった。とくに生活空間あるいは商業空間の延長上の機能を有すると指摘する実務者も存在していたが、制度的には反映されなかった^{註20)}。

2.3 戦後期

(1) 高度成長期

明治憲法が新憲法に変わり、旧道路法も1952年に新しい道路法として登場した^{註21)}。しかし、戦後も欧米へのキャッチアップが依然続き、道路整備5ヶ年計画に沿って、道路特別会計等を財源に、一層、国主導の道路建設が進められていく。道路は円滑な交通処理が第一の目的であり、それを阻害する道路空間の占用は許可という手続きが必要となった。旧道路法でも同様な規定はあるが、道路占用の許可基準の統一的運用を図ることがより鮮明になった。

1958年には道路構造の技術的基準を定めた道路構造令が、また1947年の道路の危険防止や交通の安全をはかる道路交通取締法を受けて、1960年には歩行者の保護と交通の円滑を新たに加えた道路交通法が制定される。したがって、道路法の道路管理権と道路交通法の交通警察権により、道路空間は管理・運用されることになる。

終戦直後、都市部ではよく見られた屋台の出店は、道路占用（道路法）と道路使用（道路交通法）の許可が、やむを得ず出されたものである。しかし、今日では例外的な都市以外では、道路整備の支障になること、美観上好ましくないこと、食品衛生上問題があること等の理由により^{註22)}、撤去された。

日本の高度経済成長とともに、自動車の大衆化、物流の自動車へのシフト、道路整備財源の特別会計化などを背景に、道路の整備は進められた。生活道路まで自動車が進入するようになり、道路空間での子供の遊びや縁台での夕涼み・コミュニケーション等生活利用や商業活動は、催事等の一時的な利用を除いて、排除されていった。

(2) 転換期

1970年代に入ると、自動車公害に対する諸規制が始まり、公共交

通優先や自動車の都心流入の抑制などの施策がとられるようになった^{注23)}。とくに1969年の旭川市の平和買物公園の交通社会実験を嚆矢として、70年代の「歩行者天国」(モール)が普及していくことになる。80年代には歩車共存道路の導入も始まった^{注24)}。

旭川市の平和買物公園(歩行者天国)の実現の背景には、当時、札幌への一極集中に対する道内第二の都市の地盤沈下に対する不安があった。そこで市と地元商店街若手経営者等が幹線道路の平和通り(1km)を「買物公園」にする構想を打ち上げるも、市民や関係者、関係行政機関の反応は冷たかった。そこで地道な機運醸成のための広報活動や積極的な関係機関への説得を通じ、交通社会実験にこぎ着けた。その結果、実験期間中は平常の人出の5～6倍と市民の支持を得、また懐疑的な商店主の賛同を得ることで、本格的な取り組みが1972年から始まり、今日まで継続している^{注25)}。

他方、歩行者天国を実施したが中断した例もある。名古屋市の南大津通(0.7km)では日曜遊歩道として1970年に市の主催による社会実験として開始され、翌71年から本格的実施に移行した。72年には道路交通法が改正され、「歩行者天国」が位置づけられたため、警察主導による実施に変わった。しかし、道路上での舞台の設置やゲーム等を禁止したため、歩くだけの道路では魅力がなく、利用者の減少やゴミ等への批判、周辺道路の交通混雑が顕著になったため、1982年に地元商店街から中止の要請が出され、中止された^{注26)}。

1990年代後半になると、都心部において市民の憩いの場の提供やにぎわい景観の創出を目的として、公共空間を活用して、欧米でよく見られるオープンカフェやパラソルギャラリーなどのイベントや社会実験が大都市を中心に展開されるようになった。

2.4 道路空間の管理・運用上の問題の所在

江戸市中の道路空間は公儀地であり幕府の監督下にあったが、地縁生活共同体である町の自己負担による持場管理、つまり地域管理が行われていた。明治期に入ると民有地と官有地の区分が明確に行われ、欧米へのキャッチアップをめざすべく、道路は国の所有物として、「公共」が一元的に建設・管理する体制を整えていった。私的な生活空間や商業空間の延長としての道路利用は認めず、物流等交通利用の純化が行われていった。つまり道路空間に対する地域の関与は消滅した。戦後も道路整備水準の欧米へのキャッチアップと自動車交通の増加に伴う一層の円滑な交通処理を目的として、公共による一元的建設・管理が強化された。

1970、80年代から自動車交通優先から歩行者優先へ政策転換し

たが、基本的に公共による一元管理体制は変わらなかった。90年代後半から道路空間での多様な利用(通行、対話、休息、飲食、イベントなど)を求める市民ニーズが高まり、様々な取り組みが展開されてきている。これまでの道路の公共一元的な建設・管理システムから市民ニーズに呼応する管理・運用システムへの転換が求められるようになったと考えられる。

道路空間の多様な利用を恒常的に定着させるにはいくつかの克服すべき構造的問題がある。その第一は多様な利用を実現する道路空間の量質の問題、第二は多様な利用を可能とする法制度の問題、第三はそのような利用を支持し、また利用する多数の市民の存在を前提として、多様な利用を継続的に担保する道路空間の管理・運用体制のあり方である。先に見た「歩行者天国」の旭川市と名古屋市の2事例の対比から、公共主導の管理・運用では、「公共」としての管理のし易さが前面に出て、必ずしも市民ニーズに答えきれないという限界を示している。利用者にとって快適で、かつ継続的に道路空間を管理・運用するためには、行政と「地域」との「共同管理」を検討する必要性を示している。

なお、ここでいう「地域」とは、当該公共空間から、何らかの日常的便益(通行、休息、商売等)を享受する主体(商業者・企業・居住者等)が存在するエリアとする。生活道路、中小河川、都心部メインストリート等、公共空間の性格や規模によって、「地域」の広がりとは異なると考えられる^{注27)}。また、「共同管理」とは、公共空間の法的管理主体と日常的便益を受ける「地域」との「共同管理」とする。江戸期では「地域」=町が公共空間や共同施設の管理を行ったが、幕府に監督権はあったものの、「地域」との「共同管理」という概念はない。明治以降は公共一元管理であり、ここでもその概念はない。その意味において、最近の「地域」の公共空間(ここでは道路)への関わりは注目されるのである。

3. 道路のオープンカフェ利用に対する市民的支持

3.1 名古屋におけるオープンカフェの社会実験

(1) オープンカフェの位置づけとねらい

欧米ではオープンカフェは対話、休息、飲食等の都市装置として機能している。日本では、オープンカフェを道路空間で設置することは原則禁止であるが、公共空間を有効に活用し、都心に集まる人々の活動環境の向上を図るオープンカフェのような本来目的以外で道路空間を多目的に利用する試みが増えてきた^{注28)}。

表1 道路空間の管理・運用の変遷

	江戸期 (～1868年)	明治一戦前期 (1868～1945年)	戦後期	
			高度成長期(1945年～)	転換期(1970年代～)
時代の要請	・封建社会の身分制度を反映した都市空間構造と空間管理	・公共管理主体の登場 ・欧米へのキャッチアップ	・欧米へのキャッチアップのための公共による道路の建設・管理の推進	・自動車中心から歩行者中心へ施策転換 ・オープンカフェ等の新たな試みの展開
利用目的	・円滑な交通・物流	・円滑な交通・物流 ・軍事	・円滑な交通・物流への純化 ・公平な利用	・円滑な交通・物流と調和する多様な利用
所有	公儀地	国	国・都道府県・市町村	同左
管理	地域の持場負担	都道府県、市郡	国・都道府県・市町村	市と地域との共同管理の試行 清掃美化での「グッド・デザイン」
道路機能	多様 ・社交、祭り、涼 ・床店(床店請負人管理)	交通、物流 生活・商業空間延長利用禁止	交通、物流 同左	多様 ・休憩、コミュニケーション、飲食、イベントなど
管理法	町触れ等	旧道路法 道路取締令	道路法 道路交通法	法令の運用

今回実施した社会実験のねらいは次の通りである²⁹⁾。第一にオープンカフェという公共空間の多目的利用に対して市民（利用者と通行者）の支持が得られるか、第二に現行法制度の下で道路空間をオープンカフェ利用するためにどのような対応が必要か、第三にオープンカフェ実施上、行政と「地域」とが公共空間の共同管理・運用する際の有利さと問題点を確認することである。

(2) 実施までの経緯と本事例における社会実験の枠組み

名古屋市の都心部は、戦災復興土地地区画整理事業によって、都市基盤が整備された。久屋大通（延長 1.74km）、若宮大通（同 4.12km）の 100m 道路（公園街路）と 9 本の 50m 幹線街路に象徴されるように、豊かな公共空間を持つ。

名古屋市は 1987 年に都市景観基本計画を策定し、1989 年には市制百周年を記念して世界デザイン博覧会を開催するなど、「デザイン都市」を目指してきた。1997 年には「都市風景の生成」をテーマに名古屋世界都市景観会議を開催し、都市の魅力となる「にぎわい」も都市景観の重要な要素であるとの認識から、道路空間等の活用に関するセッションを構成した。その一環として、欧米のオープンカフェを成立させている制度的背景等の調査がなされ³⁰⁾、同時に景観のシンボルとなっている久屋大通の沿道民有地（公開空地も含む）と公園の 6ヶ所で、都市景観会議実行委員会が民間の協力を得て、オープンカフェを実施した。利用した市民の評価は高かった³¹⁾。

名古屋市は 2000 年に基本計画を策定し、そのなかでオープンカフェの実施を位置づけた³²⁾。他方、名古屋商工会議所は 1990 年より再開発研究会を立ち上げ、再開発による都心活性化を研究してきたが、その一環として 1999 年に公共と民間の連携によるまちづくりを進めるべく「まちづくりパートナーシップ宣言」を出す。市の基本計画と商工会議所の「宣言」の一致点としてオープンカフェ事業に 2000 年から社会実験として共同で取り組むこととなった。

本実験では、行政と商工会議所が中心となって企画し、沿道の民間協力事業者にパラソルやテーブルを設置、営業時間後に収納、営業時間中に清掃することを要請した。従って、行政、商工団体、民間協力事業者という構成でオープンカフェ実験を行ったことになる。

その実施概略は表 2 の通りである。ここでは、3ヶ年の社会実験のうち最新の 2002 年調査³³⁾をもとに、市民利用者、民間協力事業者、行政の評価を分析し、2001 年³⁴⁾に実施した通行者への調査を分析した。

表 2 オープンカフェの実施概要

	2000 年	2001 年	2002 年
開催日	10 月 13 日(金)～15 日(日)の 3 日間	10 月 6 (土)、7 (日)、12 (金)～14 (日)の 5 日間	10 月 12 日(土)～14 日(月)と 18 日(金)～20 日(日)の 6 日間
開催場所	久屋大通歩道	同左 (広小路通公開空地)	同左 (広小路通公開空地)
開催規模	4ヶ所 45 卓 180 席	5ヶ所 41 卓 164 席 (+ 2 公開空地)	5ヶ所 42 卓 168 席 (+ 3 公開空地)
実施主体と役割分担	名古屋市（オープンカフェ（道路に付属する休憩施設）の設置） 名古屋商工会議所（民間事業協力者のとりまとめ、木製衝立やブラワーバスケットによるオープンカフェ環境の向上） 民間事業協力者（オープンカフェの収納・設置および清掃）		
注記	①全国初の歩道上でのオープンカフェ（道路に付属する休憩施設として）の実施	①椅子・テーブル・パラソルの質の向上 ②民間協力事業者と名古屋市の覚書締結	①同左、②同左 ③実施の後半において、道路に付属する休憩施設からオープンカフェイベントとして使用許可を得る（本稿 4.2 参照）

(3) オープンカフェ設置場所の概要

設置場所を図 1 に、その詳細を図 2 に示す。久屋大通の歩道（幅員 10.6～11.2m）の車道側に 5ヶ所、すなわち図中番号 1～3 は百貨店前（1、2 はテイクアウトできる店あり）、4 はオフィスビル前、5 は喫茶店前に設置した。なお、車道側に設置したのは、店舗に付属する有料施設でなく、無料で利用できる休憩施設であることを明確にするとともに、街路樹により歩行帯とオープンカフェ設置帯とを視覚的に区分する理由からである。実施の雰囲気を写真 1 に示した。

3.2 オープンカフェに対する市民の評価

(1) 利用者の評価

①利用者プロフィール 年齢別では 20 歳代、30 歳代を中心とするも、広範な利用者層を獲得している。家族利用（夫婦や親子）も半数近くを占め、幅広い利用階層を獲得している（図 3）。

②利用動機と利用感想 利用動機は「休憩」が 3／4 を占める。「雰囲気が良い」は前面に店舗を持った場所で割合が高い（図 4）。その結果、「疲れがとれ」、屋外で「気持ちよかった」という肯定的評価が得られた。利用にあたって自転車の危険性を感じた人は 1／3 ある。特に人通りの多い百貨店（図 1 の 1～3）前では、通行人と自転車とオープンカフェが密集混在することで、危険を感じている。また自動車の排ガスや騒音が気になる利用者は半数を超えた。これは車道側に設置していることが要因である。自動車交通量の多い車道近傍でのオープンカフェは、自動車対策が課題となる（図 5）。

③利用予定時間と着席行為 利用予定時間は「15 分程度」「30 分程度」で 9 割を超え、短時間利用が多い。飲食を伴うほど利用予定時間は長い（図 6）。飲食利用者は非利用者より少ないが、前面あるいは近傍に飲食提供施設があると飲食利用率は高まる。また、着席中は「人の流れ」を見ている人が多い（図 7）。

④オープンカフェの評価と要望 現行の久屋大通でのオープンカフェは「似合っている」とする利用者が 2／3 近くを占め、年齢が高いほどその傾向が強い。「似合っていない」はわずかである（図 8）。アンケートの自由記述では「おしゃれ」「ヨーロッパ的」「都市のイ

図 1 オープンカフェの設置場所（歩道上及び公開空地）2002 年

図2 代表的なオープンカフェの配置図 (1 松坂屋本館前)

久屋大通の歩道 (2) 2002

同左 (3) 2002

社会実験初年の設備 (4) 2000
(年追うごとに質を高めてきた)

写真1 オープンカフェの風景

* 説明文の口内数字は図1の設置場所を表す。

図3 利用者のプロフィール (年齢と利用者関係)

メージアップに貢献」など、新しい都市景観の創出に対する肯定的回答が得られた。オープンカフェに対し「あると便利」「もっと増やして欲しい」の双方合わせ、95%の支持がある。年齢が若いほど「もっと増やして欲しい」要望が強い(図9)。自由記述では、高齢者や乳幼児の親子にとって、気軽に無料で休憩や飲食ができる場所として最適であるとの指摘がなされた。「毎日」の設置を半数が希望し、「週末だけ」と「イベント時だけ」をあわせると4割弱であり、常設要望のほうがやや多い。また、「飲食の提供」を4割弱が望む一方で、ゴミや汚れを発生させるので、マナーや清掃等の管理の必要性を指摘している(図10および自由記述)。休憩・飲食等多様な利用が可能で、店舗等が並ぶ雰囲気の良い場所の増加が期待されている。

⑤オープンカフェの設置希望場所 オープンカフェの設置希望場所は、「歩道の車道側」、「歩道の建物側」、「敷地内の歩道側」の順となった。歩道でのオープンカフェに対する支持があり、また現状の「歩道の車道側」を支持する結果となった(図11)。雰囲気のよさを求める人は「歩道の建物側」での設置希望割合が高い。

図4 利用の動機(設置場所別)

図5 利用の評価

図12 通行者の評価

図6 利用予定時間(飲食有無別)

図7 着席行為

図11 設置希望場所(利用の動機別)

図8 景観の評価(利用者年齢別)

図9 設置の評価(利用者年齢別)

図10 設置期間要望と附属機能要望

(2) 通行者の評価

歩道の本来の利用は通行であるので、通行者の評価を把握した。歩道に休憩施設としてオープンカフェを設置することを、通行者の89%が必要とし、86%が通行を阻害しないと回答している(図12)。利用者だけでなく通行者にとっても好評である。

4. オープンカフェを実施した各主体の評価

4.1 民間協力事業者(地域)が参加した理由と問題点

民間協力事業者は、行政と商工団体が企画する社会実験への協力、すなわち「公共への貢献」という意識で参加している。いずれの事業者もオープンカフェが「まちの活性化」に寄与しているという評価は一致している。

しかし、用具のレンタル費用の負担はないものの(市が負担)、収納・設置・清掃等にかかる人件費(外部委託の場合もある)が、長期になるほど負担増となるため、協力型のオープンカフェへの限界を感じている。継続的に実施するためには、それら費用を捻出できるよう、オープンカフェでの営業行為を可能とする規制緩和を要請している。最低1~2ヶ月開催すれば、収支バランスが取れると判断している。なお、2001年から道路管理者と「歩行者休憩施設の設置及び維持管理に関する覚書」を締結している。これは、オープンカフェの実施を通じて、歩行環境がより改善されることを担保するため、道路管理者が民間協力事業者と締結したものである。当初、民間協力事業者の活動を拘束するとの疑問が出る一方で、町内会や同業者への説明資料として効果があるなど意見が出たが、2002年は特に不満は出なかった。

4.2 行政の対応と地域共同管理体制による実施への期待

行政は市民に対する行政サービスを提供する主体であると同時に道路を管理する主体であるという二つの側面を持つ。

行政サービス提供主体としては、3.2 で見たように、市民の圧倒的支持を得、苦情もないことから、オープンカフェを定着・拡大していく意向を持っている。一方、道路管理者としては、道路法の占用許可の対象として限定列举された項目^{注35)}にオープンカフェが該当しないため、占用許可を出すことができないという矛盾を抱えている。また道路交通法による使用許可^{注36)}も同様に認められない。そのジレンマのなかで、占用許可・使用許可を必要としない「道路管理者が設置する道路に附属する休憩施設」^{注37)}として位置づけてオープンカフェを実施してきた。

3年間の実績のもと、オープンカフェ(休憩施設)を設置しても、交通を妨害することがないとの警察の判断から、2002年の後半3期間は、行政が設置し管理することを条件^{注38)}に道路交通法第77条第1項第4号^{注39)}による道路使用許可が得られた。なお、道路法上は占用物件でないという解釈である。

これにより、道路管理者という立場でなく、行政という立場で地域と連携しながら実施できる条件が整った。また、行政は今回実施した久屋大通だけでなく、地域の協力を得られる幹線道路で実施することを検討している^{注40)}。行政は実施期間中に5~6人の職員を常駐させており、その負担は大きいため、行政は使用許可の手続きや行政内部調整を担い、オープンカフェを実施するエリアの関係者(例えば、商店街や実施協議会、TMOなど)＝「地域」が道路空間の利用と管理を行う共同実施体制を確立することを期待している。

5. オープンカフェ等の管理・運営体制の都市比較

ここでは道路空間でオープンカフェ等を継続実施している4都市(名古屋市、横浜市、広島市、千葉市)の事例から管理・運営体制を把握した。活動概要を表3に、管理・運営体制を図13に示す^{注41)}。実施場所はいずれも都心部である。

表3 4都市のオープンカフェ等の取り組み概要

	開催場所	活動内容
千葉市	中央公園プロムナード(歩道)	・景観インсталेशनとしてパティオを設置して、そこを作品展示やパフォーマンス空間として活用 ・オープンカフェは中央公園内で開催(飲食併設)
横浜市	鶴見駅西口歩行者専用道	・放置自転車置場に代わる歩行者休憩施設(沿道店舗からのテイクアウト型) ・ステージや展示コーナー・ブースをもってテーマ性のあるイベントの開催
名古屋市	久屋大通(歩道)	・歩行者の休憩施設 ・飲食との併設はせず、テイクアウト型
広島市	平和大通り(緑地帯)	・オープンカフェの設置・運営(飲食併設-2年目から民間委託)1998-2001年まで実施 ・2000年から河川緑地や都心内公共広場でのオープンカフェ、イベントの開催拡大

5.1 行政の関わり

行政が直接・間接を問わず、関与している。名古屋市(久屋大通)の場合はオープンカフェの設置者であり、横浜市(鶴見西口)の場合は主催者側に行政は参加していないが、支援を行っている。横浜の事例は行政が管理すべき歩行者専用道の植栽やゴミ箱等の管理を実質的に地域(西口協議会)が行ってきた実績があり、行政と地域との信頼関係が構築されているからである。千葉市(中央公園プロムナード)や広島市(平和大通り)では、行政は主催者(実行委員会)の一構成員となっている。

行政の関わりは、公共空間を利用するにあたって、市(市民)の意向を反映させると同時に、組織活動の「公共性」を明確にしている。そのことが道路使用許可を得る根拠の一つとなっている。

5.2 「地域」管理・運用主体

実施組織の構成員は都市により異なる。広島市では市のほか県・市レベルの関係業界団体が、千葉市では市のほか中心市街地に関係する団体や大学等が実行委員会に参加し、横浜市では地元関係者や市民団体が協議会に参加している。名古屋市では商工団体との協力関係を構築し、民間協力事業者に限った利用としない工夫をしている。当該公共空間の特性(歩道、道路緑地、歩行者専用道)や事業内容(営業・非営業、休憩・イベント等)によって、組織構成員の地域的広がりや多様であるが、その組織が実施地区や事業内容にふさわしい地域代表性、すなわち「小さな公共性」^{注42)}をもつことによって、公共空間の利用が容認されている。

5.3 地域共同管理体制

従来の公共性を担保する行政の関わりと「小さな公共性」をもった「地域」との「共同管理」が、公共空間の利用を可能とさせ、また多様な利用を促進している。「共同管理」もいくつかのレベルがあり、行政主導の共同(名古屋市)、「地域」組織に組み込まれた行政との共同(広島市、千葉市)、「地域」主導の共同(横浜市)に分類できる。「地域」の管理・運用能力が高いほど、「地域」が「共同」の主導権を握ることができ、きめ細かな運用が可能となる。

6. まとめ—道路空間の地域共同管理・運用にむけた成立条件—

江戸時代の道路空間は持場管理という地縁生活共同体である町管理が原則であった。近代国家が形成された明治以降は、公共の一元管理へ転換し、戦後は一層強化されてきた。しかし、1970年代以降、

特に今日（90年代後半以降）では、市民ニーズに対応すべく、地域と行政による道路空間の新しい管理・運用の試みが始まっている。

以上の分析を通じて、多様で継続的な道路空間の利用を可能とする管理・運用システムの条件をまとめると次のようになる。

①空間的条件 本来の利用である通行を阻害しない歩道幅員が必要である。名古屋市では歩行者通行帯幅員を4.0m以上としている。幅員が広いほど多様な利用展開が可能となるが、オープンカフェを普及（一般化）するためには、社会実験を通して、通行量を勘案した最低幅員を検討する必要がある。

②法的条件 現行制度の下で道路を多様に利用するためには、道路の本来の利用（人や車の通行）を阻害しないことを前提に、時代背景を踏まえた法（通達を含む）の解釈・運用によって許可判断されることになる。しかし、利用内容が限定的であったり、解釈・運用に不明瞭が残るため、法令で明文化するか、地域の実状に応じた運用を可能とする条例が望まれる。

しかし、法制度の改正は公共空間の良好な管理・運用を保障する必要条件であって、多様で継続的であるためには、以下の十分条件の獲得が必要である。

③市民の支持 オープンカフェについては利用者と通行者の圧倒的な支持を得、幅広い年齢層が利用していた。公共空間を本来の利用以外の目的で活用するにあたっては、このように市民のニーズに合致し、市民の広範な支持を得ることが、道路管理者、交通管理者が制度運用を判断する際の大前提となる。

④管理・運用体制 公共空間の利用はその管理と表裏一体の関係にある。公共の一元管理では、市民ニーズにあった利用をはかり、かつ地域のにぎわいを維持・増幅し、安心・安全な環境を維持するには、人的財源的に限界があるため、行政と地域との共同管理が必要である。江戸時代と現代とでは制度や「行政」の管理能力には大きな違いがあるものの、当時は「町」による地域管理が行われていた実績がある。「地域」は当該公共空間の特性や利害の広がりにより構成は異なるが、公共空間の多様な利用を可能とするためには、特定個人や団体に限定されない地域代表性、換言すれば“小さな公共性”を有する主体が担い手となる「地域」と行政との共同管理体制が求められる。

⑤持続性 名古屋市のオープンカフェの社会実験は、行政が誰でも利用できる無料の休憩施設（公益性）として設置し、その管理（収納・設置・清掃）に民間が協力する体制をとった。この管理方式だと行政にとっても民間協力事業者にとっても負担が大きく、持続性は得られない。“小さな公共性”を持つ「地域」主導による行政との共同管理によって、人的経済的に柔軟性が生まれ、安定的継続的な

久屋大通（歩道）のオープンカフェ社会実験（名古屋市）

鶴見西口カフェ（歩行者専用道）（横浜市）

図13 オープンカフェ等管理・運用の組織体制

管理・運用が可能となるものと考えられる。

謝辞

本研究を行うにあたり、名古屋市緑政土木局ならびに名古屋商工会議所街づくり振興部の方々から多大なる協力を得たことに對し、記して感謝の意を表します。

注釈

- 注1) ここで言う「公共空間」は、「不特定多数の人々がいつでも利用できる空間」とするが、法的には公物法に規定される公共用物（道路・公園・河川など）をさし、公用物（庁舎等）を除く。なお、公物には自然公物（河川）と人工公物（道路・公園）の分類もある。
- 注2) 公共用物の管理とは、その維持・修繕をさすが、使用・占用のあり方をここでは問うため、「運用」と一体的に取り扱う。
- 注3) 小倉庫次「東京市区改正条例前後(II)」都市問題（1964.4）が指摘する「道路橋梁又河川ハ本ナリ、水道家屋下水ハ本ナリ」に象徴される。
- 注4) 参考文献（1）P.203
- 注5) 日本都市計画学会創立50周年記念ワークショップ資料（2001）都市計画理論研究分科会「新たな公共性と都市計画～環境・空間・社会経済～」PP.75-102 日本都市計画学会
- 注6) 公物法は包括的概念であり、道路は道路法や道路交通法、河川は河川法、公園は都市公園法などが公物法を構成する。
- 注7) 例えば、参考文献（2）～（5）
- 注8) 河川空間については参考文献（6）（7）で整理している。
- 注9) 参考文献（8）P.945
- 注10) 同上P.1624
- 注11) 参考文献（9）PP.232-233 伊藤毅「町共同体施設」
- 注12) 江戸市中は八百八町と呼ばれたが、1666年当時304町、1740年代には1,678町に増加した。町は町屋敷所有者（家持）からなる「町中」により運営され、独自の町掟を持ち、町入用を負担した。借家人は基本的に町運営から排除されていた。財源である町入用は家持が負担し、江戸南伝馬町一丁目の年間町入用は約270両で、道路に係わる持場負担額はその1割程度と推計されている。最も多い町入用は幕府に上納する国役（伝馬賃や祭礼費用）で123両余であった（参考文献（13））。
- 注13) 参考文献（10）
- 注14) 参考文献（9）PP.227-226

- 注 15) 何故取締を行ったのかは、歴史研究においても明確でない。一つは、食物商人の統制や奢侈の禁止をあげているが、他方では老中水野忠邦が「秩序ある江戸の都市空間イメージの実現」という指摘もある。参考文献 (11) P.P.1-2
- 注 16) 参考文献 (11) PP.15-17 幕府の命令で取り払われた床店場所が再形成される過程が江戸上野山下の東叡山と寺社奉行とのやり取りの事例で分析されている。
- 注 17) 寛政の改革 (1787) 以降積み立てられてきた資金であるが、東京府では 1873 年までに 70 万両が残されたと言われる。参考文献 (12) P.39
- 注 18) 過渡期の道路維持管理の変遷については参考文献 (12) PP.38-40 および参考文献 (13) PP.25-26 で記述されている。
- 注 19) 参考文献 (14) PP.599-600
- 注 20) 参考文献 (15) および (16) PP.326-417
- 注 21) 旧道路法と新道路法の違いは、参考文献 (17) PP.326-327 に詳しい。
- 注 22) 参考文献 (18) P.145 および名古屋市長政土木局ヒアリングによる。
- 注 23) 1971 年には道路交通法の一部改正により、目的に交通公害の防止を加えて、それに関わる交通規制手続きが追加され、また歩行者通行の安全確保や路線バス等の優先通行帯の確保などが規定される。同年に交通公害に係わる大気汚染、騒音及び振動が規定される (総理府・厚生省)。1980 年には幹線道路の沿道での交通騒音対策に係わる法律が制定される。
- 注 24) 参考文献 (19) 「住区内街路における交通対策の変遷」PP.36-44 で戦後の交通対策が述べられている。
- 注 25) 経緯については参考文献 (20) PP.57-59 を参考にしている。
- 注 26) 名古屋市長政土木局ヒアリングおよび名古屋市民局「名古屋交通安全ニュース」第 3 号 1970.9.1、資料「名古屋日曜遊歩道の経緯」1991.11
- 注 27) 生活道路の建設・管理と地域の関わりについては参考文献 (6) で、中小河川の改修・管理・活用と地域との関わりについては参考文献 (7) で分析している。前者の生活道路は便益を受ける範囲が狭いため町内会が積極的に関与し、後者の中小河川は、当該自治体において市民のシンボル空間となっているために、その自治体内の多くの組織・個人が「会」を組織化して積極的に関与している。
- 注 28) 名古屋市以外にも、政令指定都市で道路上でのオープンカフェ等を実施しているものは付表 1 の通りである。ここでは 4 都市を取り上げるが、いずれも公共空間でのにぎわいの創出とくつろぎ空間の演出を目的としている。横浜および名古屋では放置自転車問題の改善も目的の一つに加わる。

付表 1 政令指定都市における道路空間の利用事例

都市名	事業・内容	実施場所	法的根拠
札幌市	さっぽろプロムナード事業 (S48~)	札幌駅前通、南一条通	道路使用許可 道路占用許可
千葉市	都市景観市民フォーラム事業 (ベラリカギヤリ) (H12~)	中央公園ア・ムナード・歩道 *オープンカフェは中央公園内	道路使用・占用許可
横浜市	鶴見西口カフェ (H11~) 日本通りベラリカギヤリ-2002	歩行者専用道 日本大通り	道路使用・占用許可 道路使用許可
名古屋市	歩行者休憩施設の社会実験 (H12~)	久屋大通の歩道	道路法施行令の道路付属物
大阪市	「御堂筋ミナミエリア:魅力ある回遊道」社会実験 (H12~)	国道 25 号 (側道)	道路使用許可 道路占用許可
神戸市	神戸ミナリエ (H7~)、インフォラック (花びらによる作画) (H10~)	仲町通り、あじさい通り	道路使用許可
広島市	平和大通りオープンカフェ事業 (H10~H13)	平和大通りの緑地帯	道路使用許可 道路占用許可

資料: 名古屋市長政土木局作成資料をもとに編集加工した。

- 注 29) 筆者は 1997 年の民地内オープンカフェの企画・実施および参考文献 (3) の作成に関わるとともに、名古屋市と名古屋商工会議所の共催による 2000~2002 年の社会実験についても、企画・実施、利用者アンケートの実施・分析に関わってきた。実施にあたっては主催者と筆者等で協議を重ねてきているので、ここに示した「ねらい」は主催者のねらいであり、筆者のねらいでもある。
- 注 30) 参考文献 (3)
- 注 31) 1997 年 10 月 4~7 日の 4 日間実施。民有地内 4ヶ所、公園内 2ヶ所の計 6ヶ所で 59 卓 230 席を用意した。オープンカフェ利用の評価として、「とても良い」「良い」を合わせて 92%、今後の意向として 94% が「増えて欲しい」と肯定的に評価している。参考文献(3)
- 注 32) 名古屋市「名古屋新世紀計画 2010」2000.11 で 5ヶ所の記述がある。
- 注 33) オープンカフェ利用者に対して、1つのグループ (家族、友人等) の代表者にアンケート用紙を配布・回収した。調査期間は表-2 のとおり。有効回収数は 810 票であった。民間協力事業者および行政 (道路管理者) に対しては、ヒアリング調査により評価や要望を把握した。
- 注 34) 名古屋市長政土木局が聴き取り調査を実施。122 票の有効回収を得た。調査期間は表 2 のとおり。
- 注 35) 道路法第 33 条で 7 種の占用物件等を限定列举し、その物件に該当し、かつ道路以外に余地がないためやむを得ないもの、占用の場所、構造等が政令の基準に適合しているものについて許可される。7 種とは①電柱や郵便差出箱等公益性のある工作物、②水管、下水道管などの公益性のある物件、③鉄道等、④アーケード、雪除け等、⑤地下街、地

下通路等、⑥露店、商品置場等、⑦その他 (看板、工事用施設、工事用資材等) である。

- 注 36) 道路交通法第 77 条で 4 種の行為を行う者は管轄の警察署長の使用許可を得る必要がある。4 種とは①道路での工事・作業、②道路に石碑、広告板、アーチ等の工作物の設置、③道路に移動しない露店、屋台等を出店、④道路における祭礼行事やロケーション等により一般交通に著しい影響を及ぼす行為で、危険を防止し、交通の安全と円滑をはかるために必要と認めたもの、である。それらは、交通の妨害となる恐れがない場合、何らかの措置で恐れがなくなる場合、社会の慣習上やむを得ない場合は許可される。
- 注 37) 道路法第 2 条第 2 項第 8 号に規定する政令で定める道路の付属物として、同法施行令第 3 4 条の 3 で「ベンチ又はその上屋で道路管理者が設けるもの」として明記されている。また旧建設省の道路局長通達 (H5.11.25) より「ベンチ又は上屋は固定されたものであることに留意されたい」とある。
- 注 38) その条件とは、他に歩道の有効幅員の確保、監視員の常駐、営業行為の禁止、安易に動かない安全対策の実施があげられる。
- 注 39) ここでの法の解釈は、オープンカフェイベントを演出するオープンカフェということになる。許可対象は道路管理者でなく名古屋市である。
- 注 40) 道路管理者は、休憩施設としてのオープンカフェを設置するにあたって、歩道の歩行帯を 4.0m 以上確保できる道路としているため、現行では 10.5m 以上の歩道幅員を持つ久屋大通だけが対象になる。今後、この条件を緩和し、他の幹線道路での適用を検討している。筆者が関わった欧米のオープンカフェの調査では、実施する道路の歩行者通行帯の幅は 1.5m~1.8m が確保されれば、実施できる。参考文献 (4)。
- 注 41) 分析にあたって、参考文献 (5) (21) (22) を参考にした。
- 注 42) 行政による「公共の独占」に対し、地域に根ざしたこの共同性を「小さな公共 (または新しい公共)」と呼んでいる。参考文献 (23) (24)

参考文献

- (1) 三木本健治「国土の管理と利用」山海堂 1999.7
- (2) 名古屋世界都市景観会議'97 実行委員会「都市風景の生成」同実行委員会 1998.3
- (3) 名古屋世界都市景観会議'97 実行委員会・(株)都市研究所スぺーシア「欧米のオープンカフェを支える制度的背景-公共空間の有効活用によるにぎわいの創出と都心活性化にむけて-」1998.3
- (4) 加藤浩司他 3 名「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 2000.4
- (5) 渡辺直「街路空間の公共的利用に関する研究」千葉大学博士論文 2002.1
- (6) 井沢知且・浦山益郎「公共空間の一元管理から地域共同管理への移行に関する研究-名張川改修と名張市新町自治会の地域管理の場合-」2001 年度第 36 回日本都市計画学会学術研究論文集 PP.67-72 2001.11
- (7) 井沢知且・浦山益郎「公共空間としての五条川 (一級河川) における自治体 (岩倉市) と市民団体による地域共同管理に関する研究」2002 年度第 37 回日本都市計画学会学術研究論文集 PP.1021-1026 2002.11
- (8) (社)土木学会「明治以前日本土木史」(株)三秀社 1936.6
- (9) 高橋康夫・吉田伸之編「日本都市史入門 I 空間」東京大学出版会 1989.11
- (10) 渡辺達三「街路におけるコミュニティ・オープンスペースとしての機能の形成-市中取締にみられる江戸を例に-」1996 年度第 31 回日本都市計画学会学術研究論文集 PP.121-126 1996.11
- (11) 小林信也「床店-近世都市民衆の社会=空間-」PP.1-2 日本史研究 396 号 1995.8
- (12) 土肥真人「明治期の公園誕生に関する考察-江戸、東京における街路との関係を軸に-」1992 年度第 27 回日本都市計画学会学術研究論文集 PP.37-42 1992.11
- (13) 小林信也「近世江戸市中における道路・水路の管理」高村直助編『道と川の近代』P3-32 山川出版社 1996.10
- (14) (社)土木学会「日本土木史/大正元年~昭和 5 年」(株)技報堂 1965.12
- (15) 塩崎賢明「戦前の街路機能論に関する一考察」1981 年度第 16 回日本都市計画学会学術研究発表会 PP.103-108 1981.11
- (16) 菊池慎三「都市計画と道路行政」崇文堂出版部 1928.2
- (17) 日本土木史編集委員会編「日本土木史/昭和 16 年~昭和 40 年」(社)日本土木学会 1973.4
- (18) 土木行政のあゆみ編集委員会「土木行政のあゆみ」名古屋市土木局 1983.11
- (19) 住区内街路研究会「人と車の[おりあい]の道づくり」鹿島出版会 1989.11
- (20) 大田勝敏編著・(財)トヨタ都市交通研究所監修「新しい交通まちづくりの思想 コミュニティからのまちづくり」鹿島出版会 1998.9
- (21) 広島市企画総務局企画調整課「にぎわいづくり 1998-2000 広島の実践から『公共空間の新しい活用に向けて』」広島市 2001.3
- (22) 千葉市 都市景観市民フォーラム実行委員会「平成 13 年度都市景観市民フォーラム報告書」同実行委員会 2002.3
- (23) 林泰義編著「新時代の都市計画 2 市民社会とまちづくり」ぎょうせい 2000.5
- (24) 長谷川公一「NPO と新しい公共性」佐々木毅・金泰昌編『公共哲学 7 中間集団が開く公共性』PP.1-17 東京大学出版会 2002.4

(2003 年 4 月 9 日原稿受理, 2003 年 10 月 29 日採用決定)