

# 民有地と一体となった道路空間整備事業の課題と改善プログラムの検討

## —大阪市・道修町通再生プロジェクトを事例として—

### A STUDY ON THE ISSUES AND EXAMINATION OF IMPROVEMENT PROGRAMS OF ROAD SPACE DEVELOPMENT PROJECT COMBINED WITH ADJACENT PRIVATE LAND -IN CASE OF DOSHOMACHI STREET REVITALIZATION PROJECT, OSAKA CITY-

都市計画分野 森田 遼太  
Urban Planning Ryota Morita

道路空間の機能は道路内だけでなく、沿道の民有地にも広がりつつある。本研究は、道修町通再生プロジェクトを対象に、整備計画の詳細を把握し、対象地の道路空間の課題及び民有地の利用実態を明らかにした。現地調査を踏まえて、民有地空間の状態ごとに評価し、A~Eに分類した。更に、整備計画をもとに優先的に改善が求められる課題を示し、実施に向けてのA~Eの民有地空間における段階的な改善プログラムを検討した。

The function of the road space is spreading not only in the road but also to the roadside private land. In this research, we analyze the details of the development plan of the Doshochomachi revitalization project and clarify the problem of the road space of as well as the utilization situation of the private land space in target area. We evaluate each state of private land space and classify them as A to E based on the field survey. In addition, we propose the tasks that should be improved preferentially and discuss about the possibility of the gradual improvement program in private land space ranked as A to E.

## 1. はじめに

### 1-1. 研究背景と問題意識

道路はこれまで自動車中心の整備が進められてきたが、自転車や歩行者といった様々な交通主体が各地域の特性を活かしながら多様な使い方ができる場として捉えていくことが求められている<sup>1)</sup>。また、我が国では、高齢者や障害者の数が増大する傾向にあることから、誰もが安心してスムーズに移動できるような歩行者空間の整備が急務になっている<sup>2)</sup>。

一方、道路空間の整備や利活用は、他の公共空間と比べ、交通管理者である警察との協議が不可欠であり、容易ではない。特に個々の建物の形態・用途が不均一な既成市街地の道路においては、地区計画等による一体的な整備計画を策定するのが困難である。そのような限られた空間で、街の機能を維持しつつ、歩行者中心の安全かつ魅力的な道路空間を目指すにあたり、官民境界にとらわれない、沿道の民有地を含めた道路整備をしていくことが求められている。このようなニーズから、行政(=官)と沿道建築物や敷地の所有権を持つ個(=民)が連携し、道路空間を扱うにあたり、

地域の実情を踏まえた整備・維持管理における課題を明らかにすることが必要である

### 1-2. 研究の位置付け

道路空間整備事業に関する研究、対象地である大阪・船場に関する研究には以下のようなものがある。

道路空間整備に関する研究には、道路と沿道を一体として捉えたものである、街路・沿道連携型ストリートデザインマネジメントの展開プロセスとその課題を明らかにした野原らの研究<sup>4)</sup>がある。

船場に関する研究には、船場建築線指定地域の個々の間口の利用から全体的な傾向を示した三輪の研究<sup>5)</sup>、船場に存在する私有敷地内空間で構成されるパブリックスペースの特徴、形成過程等を明らかにした壺坂の研究<sup>6)</sup>がある。

本研究は、民有地と一体となった道路空間整備事業を対象にし、整備計画における沿道の民有地の課題を明らかにするものである。また、地元組織のまちづくりの方針等から整備前後において、民有地を公共の歩行者空間等として利用することを目的とした段階的な改善に向けた考察をする点に意義がある。

### 1-3. 研究対象事業の位置づけ

全国の道路整備事業において、新たに歩行空間整備が行われている事業を調査し、道修町通再生プロジェクトの位置付けを行った。

対象地は、船場建築線<sup>注1)</sup>やその他の制度の影響により、建物後退状況が各敷地によって異なる。この後退部を一律に整備するのではなく、歩道と一体的に整備する、無電柱化に伴うすべての地上機器を設置するといったような街区ごとに民有地を柔軟に活用することを前提に整備を進めている点において、全国的にも画期的な事例であるといえる。

### 1-4. 研究目的

本研究では、沿道民地を公共の歩行空間として利用することが特徴である道修町通り再生プロジェクトを扱う。計画対象地の沿道の民有地に着目し、その特徴・機能・現段階での使われ方を明らかにし、整備計画における課題を可視化する。また、それらを踏まえ、まちづくりの方針等から段階的な改善プログラムについて考察することを目的とする。

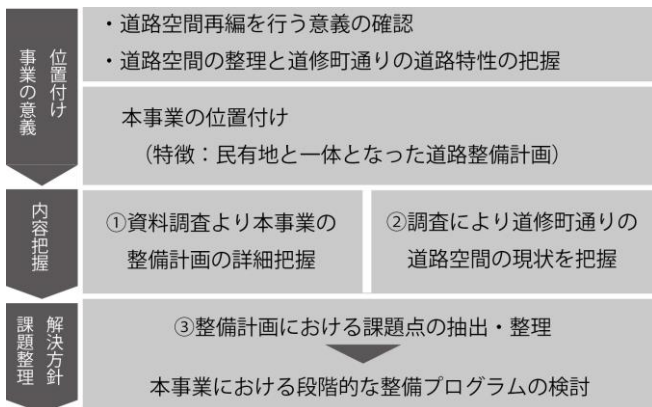


図1 研究の流れと目的

### 1-5. 用語の定義

【道路空間】公共空間である道路とその沿道（民地・沿道建物）を一体として捉えた空間。

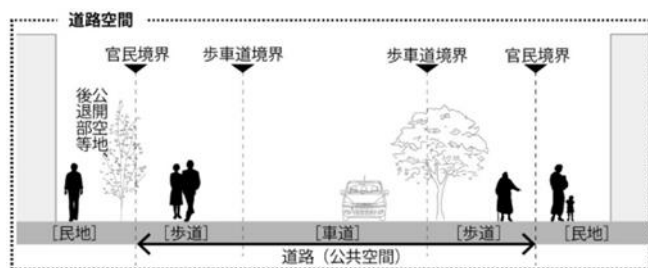


図2 道路空間の定義

## 2. 道路空間整備事業を取り巻く環境

### 2-1. 道路空間の整理及び本対象地の道路特性

既存の施策や法律に基づいて道路空間を整理し、道修町通の道路特性を把握した(表1)。都市部の生活道路かつ表通りで、歴史を有するまちと位置付けた。

表1 道修町通の道路特性

道路の性格		道修町通	
規格：主な利用者による区別、設計速度や幅員による区別			
道路の種類	道路の存する地域	地方部	都市部
高速自動車国道 → 自動車専用道路		第1種	第2種
一般国道 / 都道府県道 → 幹線道路		第3種	第4種
市町村道 → 生活道路			
※都市部：市街地を形成又は形成する見込みの多い地域 ※地方部：都市部以外の地域		市町村道であるため、生活道路にあたる。生活道路の歩行空間の形成に関して、道路の質的向上を図り、交通安全、景観等複数の尺度を高次元で満たすことが挙げられている。また、都市部に存するため第4種にあたる。都市部の道路は歩行者の交通が多いとされている。	
場所性（道路の格）：場所及び使われ方による区別		オフィス街であり人通り及び業務用車両の交通量も多いため③にあたる。	
①目抜き通り ②繁華街 ③表通り ④裏通り ⑤横丁、路地			
地域性：地域特性、都市の個性		近代建築・文化財が集積し、歴史・個性を有する「業のまち」/ 伝統ある祭りの存在	

### 2-2. 船場の都市空間の特性<sup>7) 8)</sup>

船場は、大阪市の商業・業務機能が中心の都心地区であり、総合設計制度による公開空地や太閤下水跡に存在する背割り空間や路地、敷地の統合利用がすすんだ街区と、小規模敷地が多く残る街区の対比がみられる。また、都心の高度利用を目的に導入された船場建築線は、後退部が歩行者空間として確保され、景観上の優れた安全なまちなみの形成が期待されたが、法的規制など具体的な指標がなく、現状では、船場後退線により生まれた空間とそれ以上後退している空間、総合設計制度等が生み出す公開空地、未後退の建築物、後退はしているが壁やフェンスなどの障害物があるような法的にはグレーな空間など、街区によって様々である。

道修町も同様であり、敷地のセットバック状況はそれぞれ異なっている。この道路空間を一律に整備するのではなく、場所によって歩道と一体として使えるように整備したり、無電柱化に伴う地上機器を公道ではなく、後退部に優先して設置するほか滞留空間を設けたり、段差が残る場合には、ベンチなどを置くというような、街区ごとに民有地を柔軟に活用することを目標にしている点も本事業の特徴である。時系列で見た船場の空間変化は図3の通りである。

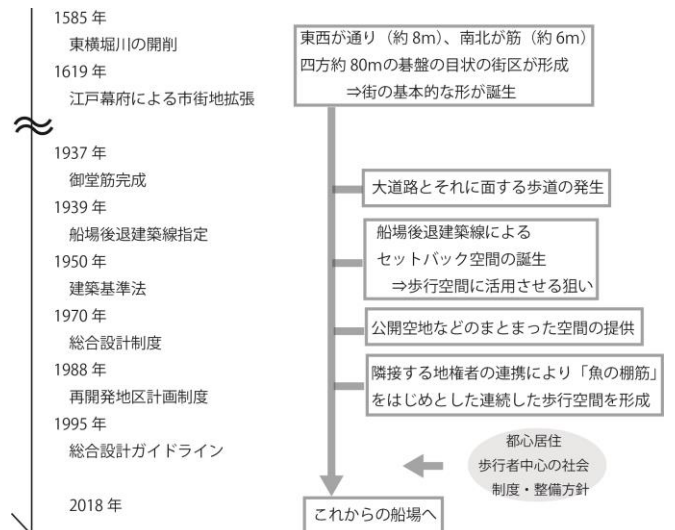


図3 時系列で見た船場の空間変化

### 3. 道修町通再生プロジェクトについて

#### 3-1. 道修町について

道修町は大阪市中央区、西は西長堀（現阪神高速）から東は東横堀に位置する。製薬会社をはじめ薬に関連する会社のオフィスが多いことで知られている。

道路空間については、道修町通りは幅員が8mと狭く、歩車分離がされていない。また、業務地区でもあるため、荷捌き車の駐停車が多くみられる。



図4 道修町の詳細図及び道修町2丁目の様子

#### 3-2. 道修町まちづくり協議会

2015年9月に、道修町地区（1丁目～4丁目）の様々な主体（住民、神社、店舗、各団体、企業）が集まって、行政等とも連携・協働して、ソフト面とハード面からまちづくりを推進する地元の組織として発足した。なお、本研究では、協議会を構成する部会のうち道修町通の整備計画についての話し合いが行われているコンセプト部会の資料を扱った（図5）。

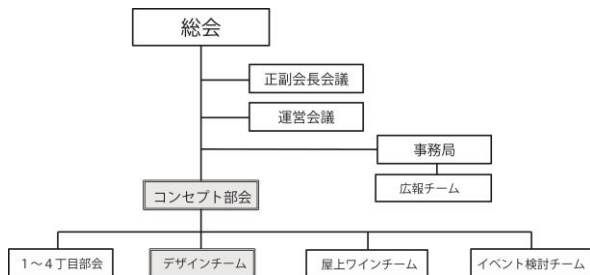


図5 道修町まちづくり協議会を構成する部会<sup>9)</sup>

#### 3-3. 道修町通再生プロジェクトの概要

道修町通再生プロジェクトの位置付け及び構成を以下に示す（図6）。本研究では道修町通の整備計画（「道路整備案」及び「道修町景観づくりガイドライン」）を扱う。

**■ 道修町通再生プロジェクト**

- 目指すべき道修町の将来像
  - ・ 歴史と伝統を輝く未来につなげるくすりのまち、道修町
- まちづくりコンセプト
  - ・ 健康を願う人びとが集う活気あるまちをつくる
  - ・ くすりの道修町の歴史と未来が調和したまちなみを維持・発展させる
  - ・ まちで暮らし、働く人びとが信頼し協力し合える活動をする

---

● 道修町通の整備計画の概要

- ・ くすりのまち道修町の歴史と未来が調和したまちなみを維持・発展させる

**無電柱化事業** 1. 無電柱化を進め、景観向上と災害時リスクを低減する

**道路整備事業** 2. 人に優しいフラットなみち、人の賑わいの舞台となるみちをつくる

船場建築線内を活用 3. 多様な歴史が共生する魅力あるまちなみを演出する

- ・ 対象地域：道修町通 2丁目・3丁目沿道（1,4丁目は次の課題に）
- ・ 目標時期：2020年度末；プロジェクト完成予定

道修町景観づくり協定（対象地域：道修町1～4丁目全域）：2019年度以降検討

図6 道修町通再生プロジェクトの概要

#### 3-4. 道路整備案について

道修町通りの現状、まちの資産でもある未後退の建物、幅員や荷捌き需要を考慮した結果、公道上だけでは成立しえない、後退部を活用した計画となっている（図7, 8）。

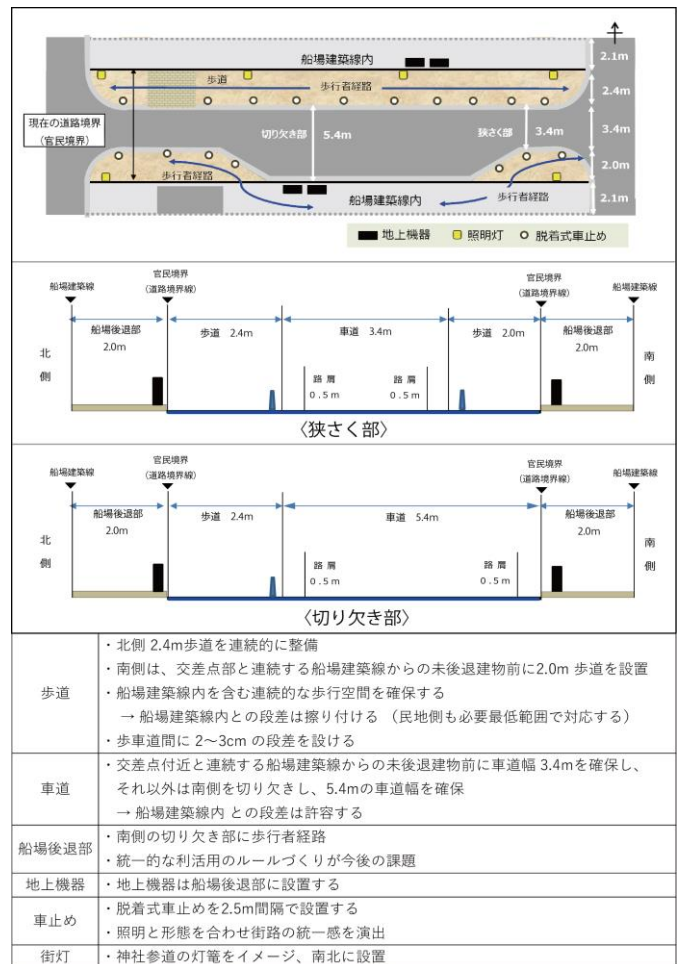


図7 道修町通再生プロジェクトの道路整備計画



図8 通常時（左）と祭時（右）のイメージパース<sup>9)</sup>



#### 4. 道修町通の船場後退部の現状と整備計画における課題

##### 4-1. 間口ごとに見た船場後退部の現状

道修町 2・3 丁目の道修町沿道に立地する建物と船場後退部において、間口ごとの目視調査を行った。敷地ごとの後退状況は、全体の約 26%（間口長さの割合：約 20%）が未後退の敷地（駐車場を含む）、約 53%（間口長さの割合：約 46%）が建築線に沿って 2 m 後退している敷地、約 22%（間口長さの割合：約 33%）が 2 m 以上後退している敷地である（表 2、図 9、10）。

船場後退部の主な課題として、袖壁、自販機、ごみ箱、看板、花壇、駐車・駐輪等の障害物があり、これらについては、移動可能なもの、不可能なものがあり、それぞれ空間を分断する要因になっていた。また、道路境界と隣接する後退部間の段差もみられた（図 11）。

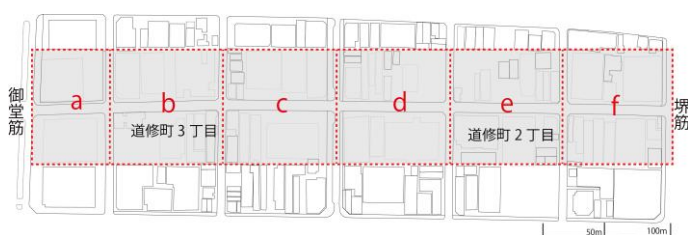


図 9 調査範囲



図 10 船場後退部における主な課題

表 2 後退の程度ごとの間口件数、和、平均

建物の後退状況	間口件数（件）・割合		間口の和（m）・割合		平均間口（m）
2m以上の後退	12（北：8、南：4）	21.8%	291	33.4%	24
2mの後退	29（北：14、南：15）	52.7%	402	46.3%	14
未後退	14（北：8、南：6）	25.5%	169	20.3%	12
計	55（北：30、南：25）	100%	862	100%	17

##### 4-2. 後退部の利用状況の類型化

調査の結果から、道修町通沿道の船場後退部の状態を以下の 5 つの状態に分類した（表 3、4、図 11、12）。現在、道修町通り 2・3 丁目の沿道の船場後退部は全体の約 40%が安全な歩行空間として機能しており（A）、約 37%が歩行空間として図 10 のような課題を抱えている（BとC）。残りは未後退あるいは、後退していても利用できない空間である（DとE）。

表 3 船場後退部の現状による分類

状態	建築物の配置状況	歩行空間として	船場後退部の状況
A	船場建築線に沿って後退 (2m以上後退しているものも含む)	利用できる	問題なし
B			移動可能な障害物あり（私利利用等）
C			道路間の段差等のハード面での障壁あり
D	未後退	利用できない	移動不可能な障害物があり、空間が分断されている
E			

表 4 A～E 各評価の件数、間口と割合

後退部の評価	A	B	C	D	E	計
間口（m）／割合	339／39.0%	234／26.9%	89／10.2%	74／8.5%	134／15.4%	870／100%
件数（件）	17	12	5	8	13	55



図 12 各評価に対するリンクイメージ



図 11 道修町 2・3 丁目の課題プロット図



## 5-2. 整備方針からみた各課題への段階的な対応

状態A～Eに対応する課題に対して、道修町再生プロジェクトの整備方針・現段階でのまちづくりのルールから、想定される対応、理想的な改善時期について右の表6にまとめた。このような対応ができれば、歩道整備時までに安全な歩行空間の割合を段階的に大きく引き上げられる可能性がある（図14）。

表6 各課題への対応と整備時期

評価	船場後退部の課題	理想的な整備時期	想定される対応・課題
B	・移動可能な障害物（看板、ごみ箱、植栽等） ・駐車、駐輪	現在～歩道整備時	・沿道地権者の協力 ・後退部における道修町通りで統一的なルールづくり（今後の課題）
C	・道路境界や後退部間の段差 ・移動不可能な設置物	歩道整備前後（同時期）	・段差等の解消における費用負担等の検討
D	・空間を分断する固定された設置物（袖壁等）	改装時や建て替え時	ハード整備を伴うものは、改装・建て替え時に開かれた歩行空間とする（道修町まちづくりガイドラインより）
E	・未後退の建物（歴史的建築物を除く）	建て替え時	



図14 段階的な道路空間の改善イメージ

## 6. まとめ

本研究では、まず道路空間を再整備する意義の確認、船場の空間変化、道修町通再生プロジェクトの位置付けや道路特性の把握を行った。（1章、2章）。そして、道修町通再生プロジェクトの整備計画の詳細を把握し（3章）、計画対象地において、間口ごとの観察調査を実施し、道路整備計画における課題点を整理した（4章）。抽出した課題を踏まえ、整備計画において、安全な歩行空間を実現するために、優先的に後退部の整備がされる必要がある箇所を示し、設定したA～Eの各状態の課題と改善のための対応・手順について3章で確認した道修町再生プロジェクトの整備方針等を踏まえて考察を行った（5章）。

調査の結果、対象地の民有地の現状と整備計画に向けて、優先的に改善が必要な場所が明らかとなった。現状、対象地の沿道の船場後退部は約40%が安全な歩行空間として機能しているが、未後退の部分を除く、半分近くが何らかの課題を抱えている。歩道整備までに、まちづくりのルールの策定等により、沿道地権者の協力のもと、移動可能な障害物の撤去等を行えば、安全な歩行空間の割合を80%近くに引き上げられる可能性はある。

今後、道修町通で船場後退部の活用に関する統一的なルールづくりが重要である。南側の切り欠き部を除いて、南北に新たに歩道が設置されるが、その内側の課題を抱えている部分が、歩道設置前後にまちづくり協議会や沿道地権者が必要な対応をとれば、本事業の特徴である民有地を活かした理想的な道路空間に近づくと考えられる。

### 補注

- 注1) 建築基準法第42条1項第5号の規定による道路の境界線としてみなされる船場建築線が指定され、壁面位置が後退することで生み出されるセットバック空間。
- 注2) 調査は2018年12月に行った。移動可能な障害物（自転車など）は調査日によって違いが出る。
- 注3) 課題整理図について
- ・建物名は上から西⇒東の順に記載
  - ・建物の立地状況に関して、○2m以上後退、△建築線に沿って2m後退、×未後退を示す。
  - は固定されているなど移動不可なもの、○は移動可能なものを示す。

### 参考文献

- 1) 道路空間高度化機構：みち創り・使い・暮らす，技報堂出版，2007. 5
- 2) 道路空間高度化機構：官民連携による歩行者空間整備事例集，2004. 3
- 3) 社会資本整備審査会道路分科会基本政策部会：道が変わる、道で変える，2012. 6
- 4) 野原卓、釣祐吾：街路・沿道連携型ストリートデザインマネジメントの展開プロセスに関する研究-地方中心市街地における「みち空間」での実践を事例として-，日本都市計画学会都市計画論文集，Vol.51 No.3，
- 5) 三輪聖、船場後退建築線によるセットバック空間の利用実態、日本建築学会近畿支部研究報告集，2004.
- 6) 壺坂廣志、大阪・船場における私有敷地内空間で構成されるパブリックスペースの実態とつながりについて、日本都市計画学会都市計画論文集，No.40-3，2005.
- 7) 『船場を読み解く』，大阪大学工学研究科・都市デザイン研究室，2004. 3
- 8) 森本信明他「違法・地域許容型建築物群」の実態旧建築線地区にみる違法・地域許容の実態-船場地区におけるケーススタディー
- 9) 道修町まちづくり協議会（The 道修町倶楽部）：第1回コンセプト部会～第18回コンセプト部会，2015～2018