

基調講演

『大阪のエリアマネジメントその気風と展開』

大阪市立大学 工学研究科 准教授 嘉名 光市 氏

只今ご紹介いただきました大阪市立大学の嘉名です。本日は「大阪のエリアマネジメントその気風と展開」と題して、お話をさせていただきます。

冒頭、小林先生からもお話がありましたが、大阪にはエリアマネジメントに取り組んでいる沢山の団体がいらっしやいます。近世の絵図を見ていただくと、町の中を縦横無尽に運河が走っています。このように大阪は近世では水都でした。

このまちは、大阪城の三の丸の造営が起源になっています。東横堀川は大阪冬の陣、夏の陣を迎えるときに大阪城の最後の外側の防備として開削されました。この開削に併せて町人を集団移転させてできた街が西側にある船場という街です。このように運河を開削し、市街地を作るといって発展してきたのが、大阪という街です。

もちろん幕府が直轄で基盤整備をしたところもありますが、例えば心齋橋、道頓堀、淀屋橋などの地名を見てみると、心齋橋は岡田心齋という方が造られた橋であるように、民間の方がかなりの基盤整備をしてきたという歴史があります。大阪の街は町人街ですので、江戸のように大名屋敷があり、それが今も市街地再開発の母体として活用されるというケースとは異なります。大阪の場合、堂島中之島近辺に多く見られた中心市街の蔵屋敷ぐらいしか大きな敷地がなく、それ以外は町人街で小さな敷地が多く、あまり大きな基盤整備をせずに、元々ある基盤をうまく使ってきたという歴史があります。

大阪城から船場の市街地に通じる中で一番格式が高いと言われる高麗橋という橋は、公儀橋という幕府が造った橋です。大阪は八百八橋と言いますが、実際には220くらいだったと言われており、その内の12橋の公儀橋以外は民間が造りました。高麗橋のように格式の高い橋は行政でも整備をしましたが、基本的には多くは民間が造ってきたわけです。

摂津名所図会という昔の図会をみると、大きなパブリックスペースはほとんどなく、例えば大阪の場合はウォーターフロントの部分を浜という言い方をしますが、物揚げ場、市場となり、お祭りも水の上で行い、夕涼みも橋の上で佇み、芝居小屋を見に行くのも水辺に関わっていました。つまり、元々あるパブリックスペースを多面的に利活用し、経済活動や市民の営みが行われていたわけです。大きなまとまったオープンスペース、あるいはパブリックスペースがあった町ではなく、その意味では、官と民が比較的ボーダレスで町を使ってきたというのも大阪の特徴だと思います。

大正時代の大阪のパノラマ地図を見ますと、まだ御堂筋はできていないですが、街の中に縦横無尽に流れている運河は残っています。この時代は大阪が近世の都市を母体としながらも近代都市に生まれ変わろうとする端境期です。近世の面影が残っていますが、既に堺筋の市電は完成し拡幅されていて、市電道路は通っており、大阪駅、難波駅を近代都市として

生まれ変わらせようと変化し始めている状況です。この時代でも、大阪には官民の連携という DNA が残っています。実は今年の 5 月 11 日で、大阪の大動脈である御堂筋が 80 歳という年を迎えますが、この御堂筋という通りは、それまでの大阪の交通が東西方向であったものを南北に転換するという一大事業でした。この事業は、事業手法として受益者負担金制度というのを使っています。着工した 1926 年は関東大震災の直後で、国からのお金がなく事業費は自分たちで何とかせよと言われた中で、当時の關一市長が、周辺の地価の上昇を見込み周辺の方にも負担をしていただくということで、地下鉄の工事、あるいは御堂筋の工事をやったという経過があります。これは沿道の地権者の方にはかなり不評で、今でも古い方はこのことを恨み話のようにおっしゃるという風にも聞いています。2017 年、今年、御堂筋は 80 周年ですが、大阪の場合は近代に入っても、このようなインフラ整備において民間活力の活用がされているということです。

また、ここ梅田は阪急、阪神、難波は南海電鉄、天王寺は近鉄、上本町も近鉄、それから淀屋橋、京橋あたりは京阪電鉄というような形で、鉄道会社さんによるまちづくり、民間の沿線まちづくりあるいは都心のターミナル駅の整備、それから百貨店というような形で民間のまちづくりが行われているのが大阪の特徴の一つであろうかと思えます。

大阪の都市再開発図という戦前の耕地整理、区画整理、戦後の市街地再開発事業をプロットした図を見ると、大阪は市域の半分以上に市街地整備が入っているというのが特徴で、やはり人の手によって造られてきたというベースがあります。その中でも組合による区画整理・耕地整理がかなりの部分を占めており、郊外に市街地を造るときでも、民間と一緒に事業をやってきたというのも大阪の特徴です。こういった DNA は現代に入っても受け継がれていて、例えば大阪ビジネスパーク (OBP) も民間主導のまちづくりです。元々、大阪砲兵工廠の跡地だったところを民間で開発していくということで、その当初に地権者の皆様に構想の絵が作られました。今年、OBP は 31 歳、まち開き 30 周年を迎えるということで、やはり現代に入っても民活の気風が大阪に残っているといえます。

こうした土壌の中で、うめきた広場のようなグランフロント大阪 TMO が管理運営する広場があり、エリアマネジメントが位置付けられているのだと思います。その意味では、官民のパートナーシップで、公共空間を維持管理する、あるいはそのようなものをベースとしながら新しくまちを造るというのは、比較的大阪としては受け入れやすい土壌が近世から脈々とあったのかなと思っています。

エリアマネジメント団体がいくつあり、それぞれがどんな活動をしているのかというのを体系的に把握するのは非常に難しいですが、ここでは私の責任において分類したものをご説明いたします。北は、まさにこのグランフロント大阪から南は天王寺の辺りまで広がっています。東側は OBP、西側は大阪ドームの辺りです。大体この都心辺りに、広範なエリアで広がっています。エリアマネジメントの類型については、組織型、広域型、商店街型、水辺型、公園中心型という形で分類しています。まず組織型というのは、比較的カチッとしたエリアマネジメントをイメージしています。当初からエリアマネジメントを目的として掲

げて活動を展開しているようなところ、あるいは面的な再開発をまちづくりと連動させて考えているようなところが組織型です。それから次の広域型は大阪に特徴ともいえます。例えば梅田にはグランフロント大阪 TMO というエリアマネジメント組織がありますが、それ以外に西梅田等とも連携して梅田地区エリアマネジメント実践連絡会というエリアマネジメント団体の連携組織、キタ周辺の地域活性化を広域的に連携しながら考えていくための連携組織があります。このような組織はミナミにもありますし、船場の辺りにもあります。先程、大阪市の高橋様からもありましたが、御堂筋でもこのような広域の連携アライアンスができていているという状況です。

商店街型は、旧来のメインストリートプログラムに近いような、商店街が中心となりまちづくりを行っているところです。宗右衛門町商店街振興組合などは、自分たちで地区計画を作っています。また心齋橋筋商店街は商店街の景観協定を数 100 個の印鑑をもらって作ったというような、非常に特徴的な活動をされている団体もあります。

それから水辺型ですが、大阪の都心には堂島川、土佐堀川、東横堀川、道頓堀川、木津川という都心を流れる水路が残っていますけれども、この河川空間を利活用することを目的にしながら、あるいはそれを通じて地域を活性化したいというような活動をしている団体です。

それから公園中心型ですが、これは大阪城公園 PMO という大阪城のところ、それから天王寺公園 PMO、これはてんしばというところですが、公園です。ニューヨークのブライアントパークのような、公園を利活用しながら賑わいを作っていく地域の改善につなげていくという活動をしている団体で、かなりのバリエーションがあります。大阪の人は闊達な方が非常に多いので、このような様々なジャンルで多彩なエリアマネジメント活動が展開されているというのが大阪の特徴であろうかと思えます。

また大阪の空間的な特徴でもありますが、公共空間とエリアマネジメントの関係をみると、例えば、てんしばであれば天王寺公園を利活用していますし、難波であれば難波駅前の広場、そして御堂筋も活用されるように、水辺も含めた公共空間の利活用とエリアマネジメントは非常に関わりが深いというのが大阪の特徴でもであろうかと思えます。

大阪では、例えばNYのタイムズスクエアのブロードウェイの歩行者空間化・広場化を参考モデルとしてエリアマネジメントを考えてきました。またNYのブライアントパークをモデルにしようという議論もありました。それから水辺については、PIDというBIDに類似する制度を数年前から始めているサンアントニオでは、水辺空間を利活用しながら、賑わい空間あるいは観光への対応を実現するような取り組みをしていて、大阪もやっていこうと思っています。その意味では、公園もやる、道路もやる、水辺もやるということで、かなり難しい部分もあるかと思えますが、頑張っていこうというのが、今の大阪の状況だと思えます。例えばパリの場合はエリアマネジメントをやっているわけではないですが、河岸道路を人中心の空間に変えていくというような取り組みをしています。エリアマネジメントの促進と共に、公共空間の利活用を人中心のものに転換していくという大きなバックグラウンド

も連動しているのも、大阪の特徴だと思っています。こうした中で、大阪では2015年にエリアマネジメント推進条例の運用をスタートしているという状況です。

整理をしますと、近世から大阪は民によるまちづくりの歴史があり、町人自治の気風があります。それから浜の空間なんかが象徴的ですが、シェアドスペースというようなものが、公共空間の代わりとして存在しました。またまちづくり団体もエリアマネジメント団体も非常に多彩であります。先ほど私の方で紹介した便宜的な分類でも非常に沢山ありましたが、例えば東京では再開発を目的に作られたエリアマネジメント団体が非常に多いのですが、大阪の場合は、既存市街地に展開しているエリアマネジメントも非常に多いというのが特徴です。また水辺の利活用という部分で、非常に多彩な活動が行われていることも大きな特徴です。その水辺の特徴の一つとして、北浜テラスがあります。大阪市役所の堂島川を挟んだ南側、中央公会堂を挟んで南側の辺りになりますけれども、水辺空間を利活用したテラスがあります。河川敷ですが、河川空間の準則特区を使って民間の方が賑わい利用で占有できるという特例措置を使い、地域のにぎわいづくりに貢献していただくというやり方をしています。なぜこれをやっているのかというと、河川空間を利活用することで風景を豊かにしてくれるといった公共性があるのではないかと、また河川空間を豊かにしてくれるという役割を担っていただけるのではないかと考えています。これを個別の民間企業に認めるのではなく、大阪の場合は、エリアマネジメントと連動させるというやり方をしています。実は地域に水辺協議会というエリアマネジメントの組織があり、そこが河川管理者から占有許可をいただいています。その中でこの水辺協議会は、例えば利活用のルールを定めたり、景観の協議などを自分たちで行ったりしています。もちろんにぎわいづくりのイベントなど様々な活動をされていますが、非常に熱心な方々が水辺協議会というエリアマネジメントを展開している中で、水辺の利活用が実現しているということです。このように、一つ一つオーダーメイドのような形で地域でのエリアマネジメントを展開してきているというのが大阪の特徴です。

次に公共空間の二つ目ということで、御堂筋です。平成25年に御堂筋のリニューアルを考えていた時に、御堂筋の沿道のセットバック空間や緩速車道をどう活用していくかという中で、にぎわい利用を目指していこうと考えました。このような活用を進めていくにあたって、当然沿道の地権者の方々、民間の方々と一緒に考えていく部分が必要だろうということで、この辺りもエリアマネジメントとの関わりが非常に深いです。特に淀屋橋-本町間については、地区計画とデザイン会議という個別の建物を建て替えるときのデザイン協議をしていただくということがあります。それから、難波の駅から北側に伸びていく形で御堂筋でも歩行者空間化を展開していこうと考えています。様々な空間の再編を考えていく中で、その前提となるプラットフォームとしてエリアマネジメントを考えています。今、モデル区間ということで難波の駅から千日前通というところで緩速車道の歩行者空間化の整備を始めています。緩速車道を締めきり、歩道内自転車道と歩道の拡張という再編の事業をモデル的にスタートしています。これが難波の一番南側でスタートしたのですが、できれ

ばこれを徐々に心齋橋、本町、淀屋橋、梅田とどんどん伸ばしていきたいと考えています。その際に、沿道の地権者さん、あるいはエリアマネジメント団体さんと一緒に、利活用あるいはハード的な仕上げ等も考えていこうと思っています。

このように大阪は多種彩々でございまして、道路空間を使いたい、河川空間を利用したいという思いを持っていただく意味では大変ありがたいのですが、一方で収集がつかなくなるという難しさもあります。ですので、全体のマスタープランや考え方を持ちながら利活用していくべきではないか、特に大阪は都市部の中心部にまとまった空間が豊かにあるわけではないので、やはり新しく市街地の再開発を進めていく中でそのような空間を作っていく、あるいは今ある空間を有効に利活用していくという視点が必要だろうと思います。河川空間、公園空間、道路空間でそれぞれ利活用、規制緩和という枠組みが出てきていますけれども、こういうものを一体的に捉えて考えていく必要があるのではないかと思いますし、実際にそのような動きが出てきているというのが大阪の特徴だともいえます。

最後に、大阪のエリアマネジメントについていくつかお話します。最近では非常に外国からの観光客も多くいらっしゃり、ホテルが取りにくいなど、今までの街では十分対応できていないことがあると思います。ヨーロッパの街もそうですが、新しく観光が都市のベースの産業の一つになろうとしているわけです。これに対応し、まちがどのように観光に対応できるのか、これは対市民サービス向けではないことから、例えば観光バスの駐車場をどこにするのかということも、行政的には整理が難しいわけです。しかし海外の事例を見ますと、これは主要産業の一つだから、産業のインフラ整備として考えてはどうか、工業地帯の整備と同じ考え方ではどうかと対応しているところもたくさんあります。その意味では、都市が観光にどう対応するのかということに加え、環境や防災といったこれから新しく求められる要請に対してまちがどう応答していくか、新しい課題に対してまちが応答していく際に、行政だけではなくて、エリアマネジメント団体と連動していくということが非常に大事だと思います。

それから東京や首都圏の例を見ていると、再開発をするときに地権者がまとまり、資産の有効活用の観点での動きが非常に多いですが、大阪の場合、既成市街地でのエリアマネジメント活動が多いです。これは非常に大事なことであるし展開としてはいいのですが、地権者をどうやってまとめるのか、活動の目的をどこにおくのか、あるいは持続可能な形での財源や人の確保をどうやって実現していくのという点では、特に既成市街地型のまちづくりでは大きな課題を残しているという状況があるかと思っています。

一つは、公共空間の利活用や人中心の空間への転換という中で何か突破口を見出せないかというのがあります。また再開発型のまちづくりに学ぶべき部分だと思うのは、御堂筋沿道などの既成市街地で耐震化が進んでいないビルが残っており、耐震化を進める、もしくはハイスペックなものに変えるという時に、やはり地権者がお互い協力し合って、連鎖型の建て替え、玉突き型の再開発みたいなことを個別にやっていくような局面が大阪でも必要となっていくのではないかと思います。いわゆる再開発のように面的に一体的なものでなく

でも、パーシャルな連合みたいなものの中で、個別に協力し合って、再開発を進めていくということがもっとあってもいいのではないかと思います。そのように緩やかに既成市街地の更新・再生を図っていくというのが、これからの大阪の課題だと思います。このようなプロセスを通じて、都市全体が人のための空間に変わり、都市が人のための空間に変わることによって、大阪という街が益々魅力的になっていくことを発信していくことに繋がってほしいと思います。エリアマネジメント、あるいはBIDをツールとして使いながら、大阪という街の価値をより高めていくことになればいいなと思っています。

これで私の話をおわりにいたします。どうもありがとうございました。

