

ソーシャルコスト入門 ④

中心市街地の道路維持管理工事

村木 美貴

MURAKI Miki

千葉大学
准教授



中村 文彦

NAKAMURA Fumihiko

横浜国立大学
教授



1. はじめに

今回のソーシャルコスト入門では、非開削工法技術の適用が今後期待される中心市街地での問題について、考察を深める。我が国の地方都市の多くで中心市街地の衰退問題が深刻になっていることを言うまでもない。中心市街地の再生への取り組みも徐々に進むようになったが、人々の賑わいを呼び戻すため、そして多くの人に居住して生活してもらうためにも、基礎的なインフラストラクチャのリニューアルは必須課題である。欧米先進国の都市における中心市街地が、我が国の都市における中心市街地と大きく異なることの一つとしてあげられている電線地中化問題を含め、取り組むべき課題は多い。区割りが細かく狭隘な道路が多い中心市街地では、今後、建物の建替えや再開発事業などに伴い、電気、ガス、上下水道といった基礎的なインフラストラクチャの再整備が課題となり、非開削工法の適用が期待される場面が多いと想定される。こう考えると、非開削工法が活躍できる場として中心市街地を取り上げることは、あながちピントはずれではない。

一方で、非開削工法に携わるエンジニアが、中心市街地でのまちづくりの考え方や実践的研究例を学ぶ機会は決して多くなく、両者の隔たりは小さくないと言わざるを得ない。今回の講座では、中心市街地のまちづくりの取り組みの基本的な考え方を学ぶために、先進的なまちづくりの取り組みをしている英国の事例をとりあげて、そこででのまちづくり活動の中での道路工事の課題を考察した上で、中心市街地での非開削工法活用に向けての課題を議論する。

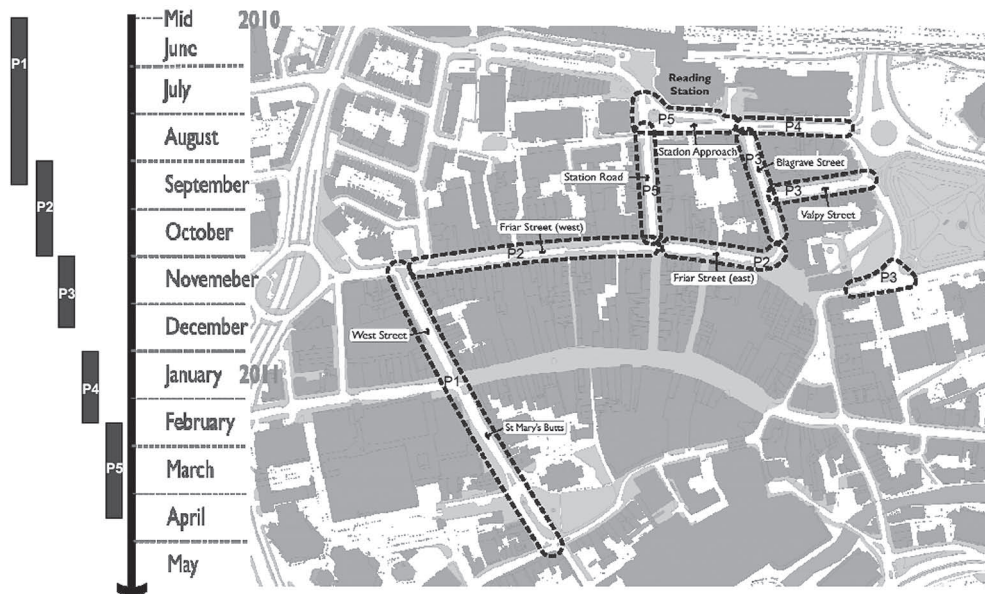
2. 英国の中心市街地におけるTCM

英国の中心市街地はタウンセンターと呼ばれており、日本で考える中心市街地に比較して、きわめて狭く、どこに行っても20ha程度の歩いて廻れる広さである。日本では、概して多くの地方都市が、商業集積だけではなく、補助金を獲得し都市整備を行うことが可能となることから、広めの中心市街地を指定する傾向がみられる。

狭い中心市街地を指定することの利点を考えてみれば、第一にコンパクトに市街地整備が行われること、賑わいを特定地域の中に集積させることができることが挙げられる。我が国でいうところの中心市街地活性化を英国では、Town Centre Management（以降、TCM）という。中心市街地活性化の活動そのものを指すとともに、活動のための組織体を意味する。組織の主体は、タウンセンター・マネージャーと呼ばれる。

筆者（村木）が行った過去のTCM調査から、TCM実施に大事だと思われることは3つある。第一に4つのAからスタートする言葉、accessibility, amenity, attraction, actionを中心に事業展開をすることがある。特に、アクセシビリティは中心市街地への足の確保を意味し、高齢者、障害者、低所得者、若年層、すべての人々の足の確保、クルマ、自転車、電動車椅子、さまざまな交通手段への対応が該当する。第二が、街の状況を知るための現況調査（現地ではヘルス・チェックと言う）を行うこと、用途、来街者数、売上等の数値情報の確保などであり、これを年間数回実施する。これにより、各種事業の必要性、事業の評価を行うことができる。第三に、これらをもとに策定されるビジネス・プランの策定である。ビジネス・プランは、通常、短期、中期、長期計画が立案され、

Town Centre and Enabling Works Indicative Work Sequence



図ー1 レディングシティセンターの再整備

資料 <http://ww2.reading.gov.uk/>

TCMだけでできることから、中心市街地の中で行われる行政が行うハード事業までを含めて位置づけられることが多い。これは、中心市街地という限られた空間を考えるにあたり、各事業の間の関係を含める意味が大きいためである。つまり、TCMには、限られた空間での調整を行うことが求められている。

筆者（村木）が行った過去の調査から、多くのTCMでは、「短期的計画での成果が大事」とされてきた。それは、TCMの活動成果の提示が、次の支援者の獲得につながるためであるが、近年、路面舗装、歩道拡幅等の、簡単には進まない事業実施に移行してきている。それは、英国のTCMが1990年代以降に多くの都市で始められ、中心市街地の質の向上のためのソフト事業から、トランジットモール（商業区域の歩行者専用空間で路面電車あるいはバスの走行のみ許可されるもの）、路面舗装の変更など、時間と資金、並びに沿道ビジネスに影響を与える事業に展開してきたものと見ることができる。

3. TCMと道路工事

では、中心市街地の道路空間で、各種工事を行った場合、商業にいかに影響があり、TCMを持つことに利点があるのかを考えてみたい。

（1）レディングでの道路整備の影響

レディングはロンドン郊外西部に位置する街で、タウンセンターの活性化に向けたプロジェクトを多数実施してきた。2007年から経済開発会社として、公共との連携で、先進的な都市づくりを行っている。これまでトランジットモール、安全・安心、環境整備、案内板の設置等のプログラムを実施してきており、それらをさらに向上させるものとして、駅から中心市街地までの道路整備が2010年から進められている。（図ー1）

既にトランジットモール化が実施されている個所では、写真ー1に示すように、多くの人通りがみられるものの、今後工事が進められる写真ー2においても、商業集積が進んでいる。この箇所は、交通動線の確保の観点から、一方通行化、車線減少等の取り組みが実施され、バス・タクシーのみが南への通行を可能にする方針が示されている。

最終的には歩行者・商業者双方にとって使いやすい道路空間を実現できるが、商業地での問題は、工事実施時間帯である。工事は18時以降の物販店の閉店後という夜間の工事での対応を実施することとしている。TCMはこうした調整、商業者の意見調整を行うものの、特にレディングについては工事に伴う大きな反対は見られなかった。



写真－1 改修終了後の状況（2009.09筆者撮影）



写真－2 今後改修されるP1区間（2009.09）筆者撮影



写真－3 ディーンズゲートの工事

資料 http://menmedia.co.uk/manchestereveningnews/news/s/1132972_anger_over_deansgate_roadworks/#comments

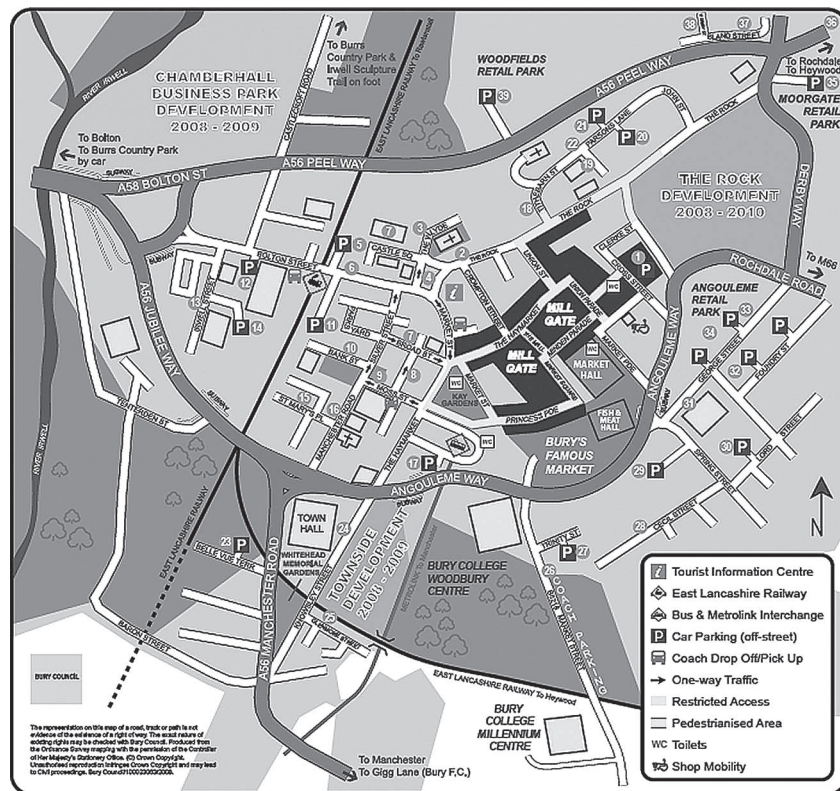
（2）工事のもたらす商業への影響

レディングのケースは、道路空間の質的向上がもたらす影響を理解されたものと考えられるが、いずれの地域でも問題が起きない訳ではない。ここでは、商業地における各種工事が地域ビジネスに与える影響について考える。

第一に、工事によりもたらされる売上、客足の低下の問題がある。工事完了後に良好な商業地が実現したとしても、工事期間での影響を最低限にすることは課題となる。マンチェスター都心部ディーンズゲートでは、歩行者専用化に伴う工事を2009年7ヶ月に及び実施した（写真－3）。周辺商業者からは、粉塵、騒音によって売上が、15～20%減少したとされている。大規模事業者にとって長期工事の影響を乗り切ることができても、小規模ビジネスには難しい。実際、道路工事は地域の小規模ビジネスに影響を与えるため、注意が必要とも言われている。

第二に工事の時期がある。英国では、商業売り上げが最も高いのがクリスマス前とされている。したがって、同時期の工事は、「『工事に伴う通行止め』の看板が買い物需要を減らし、売上に大きな影響を与える」という声もあることから、工事実施時期の調整が必要となる。

では、多くの都市はTCMを行っていないながら工事の調整はなされていないのだろうか。タウンセンターでの事業は、商業空間の質的向上を最終的にもたらすため、その調整についての報告はあまりなされていない。しかし、筆者の知る限り、TCMはタウンセンターの活性化のための組織であり、どの地域でもパー



図ー2 バリータウンセンターと新規開発地との関係（街の外部の空間が新たな開発）

資料 <http://www.burytowncentre.co.uk/>

トナーとなる地方自治体との連携は大きい。たとえば、マンチェスター郊外のバリーでは、旧中心市街地の隣接地で67,900m²の新規商業開発に付随した道路工事の既存商業地にもたらす影響について、タウンセンター・マネージャーが「新しい街の開発が非常に大きな第一歩となるが、このプロジェクトは中心市街地のビジネスと買い物客への混乱への影響を最低限にする、注意深い計画となることを望む。」と述べている（図ー2）。ここで言う「注意深い計画」とは、TCMがビジネスの発展を掲げることから、新規のビジネスチャンスにつながる開発を認めながらも、工事期間の既存ビジネスへの影響を最低限にするために、工事の時期と時間帯での協議を行うことが求められる。いずれにしても、年間数回に渡り道路を掘り返すこと、それが特に小さな資金しか持たない小規模ビジネスに影響を与えることは大きく、これら小規模ビジネスの声を反映する役割を、TCMが担っていることは言うまでもない。

商業地での異なる主体間の調整・連携を行うこと、それは決して簡単ではなく、だからこそ、こうした組織の必要性が高いといえる。

4. 中心市街地での道路工事の課題

冒頭にも述べたように、中心市街地活性化の活動の中で、電線の地中化、再開業事業や他の建物建て替え行為に伴って、地下埋設物にかかる工事が今後増える可能性がある。建築行為がかりにないにしても、そもそも既存の地下埋設物の老朽化が著しいことが懸念され、そのリニューアルのための工事が必要となる。

一方で、中心市街地では、一般に土地の所有者、使用者、家屋の所有者、使用者の権利関係が複雑化しており、さらに、区割りが比較的小さいため、小規模の工事でも影響を受ける対象家屋数が多くなり、調整には手間がかかる。また道路に面して商業業務活動を行っている事業所数も多く、道路工事の影響を受ける範囲が広いといえる。

JSTTのソーシャルコスト検討委員会の中でも、従前の開削工事の施工事例の中で、コンビニエンスストアなどの沿道型商業施設との調整実績が報告されているなど、特に駐車場を伴う商業活動との調整は大きな課題である。

2節及び3節で紹介した英国の中心市街地における

TCMは、道路工事主体、道路交通管理者と地域の間を調整する機能を有していることが推察できる。道路工事実施主体が、個別に沿道の家屋や事業所と調整をしている我が国の現状と比べると、TCMのような組織があることの効果は大きいと考えられる。

第一に窓口が一本化されていることによる手続きの省力化が期待できること、第二に、まちづくり活動の中で地下埋設物工事の必要性を関連主体間で共有できること、第三に、その中で最も費用対効果の高い工法選定や施工工程についての合意形成の可能性が生まれ、非開削工法への理解を関連主体間で深められること、などをあげることができよう。

こう考えると、本稿で紹介したTCMの意義は大きい。我が国では、中心市街地で活性化をめざしたまちづくり協議会の活動が少しずつ増えてきており、英国のTCMが担っているであろう役割を果たしつつある事例も増えてきている。中心市街地での地下埋設物工事において、まちづくりサイドが、TCM的役割を担うまちづくり協議会で一本化し、工法選定や施工工程での合意形成で主導的役割を果たし、前段落で述べたような効果が発揮されることを期待したい。

5. おわりに

本稿では、英国の中心市街地におけるTCM活動を題材に、中心市街地での道路工事の課題を論じ、TCM型の組織の必要性と意義、効果をまとめた。まちづくりサイドの理解が求められるとともに、理解していただけるための努力が工事主体サイドにも求められる。

【参考URL】

- 1) Pete Bainbridge, August 21, 2009, Anger over Deansgate roadworks, Manchester Evening News
<http://menmedia.co.uk/manchestereveningnews/news/s/1132972/anger-over-deansgate-roadworks/#comments>
- 2) Scottish Parliament, SUBMISSION FROM FEDERATION OF SMALL BUSINESSES, <http://scottishparliament.cc/s3/committees/lgc/inquiries/Local%20Govt%20Finance/FSB.pdf>
- 3) <http://www.getreading.co.uk/business/s/17870/traders-anger-over-fiveweek-roadworks>
- 4) <http://www.buryfocus.co.uk/news-features/17/community/16832/repaving-works-at-the-rock-begin-in-february-2009>

