

人中心の道路へ・御堂筋の道路空間再編 ～“御堂筋チャレンジ 2021” ほこみち制度の活用～

大阪市 建設局 企画部 企画課 道路空間再編担当

1 はじめに

近年、道路には単なる“通行する空間”という機能のみではなく、“憩い・滞留する空間”としてのニーズも高まっており、さらに昨今の新型コロナウイルスの拡大により、一層、オープンエアな公共空間への注目が高まっている。

このような動向を受け、国においても様々な取り組みが進められており、2020（令和2）年11月には道路法の改正により「歩行者利便増進道路制度（ほこみち）」が創設され、現在、全国で活用が進みつつある。

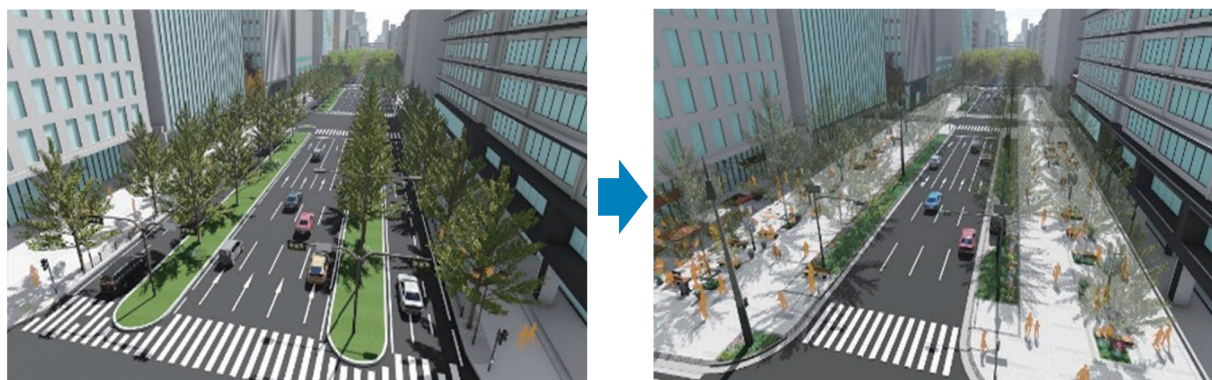
本市としても、車中心であった高度成長期に作られた道路を、近年の自動車交通量の減少等といった社会情勢の変化に応じて必要となる機能を有した道へと改変し、都市の活性化を図り大阪の成長を支えるものとなるよう、大阪の中心部に位置する御堂筋において、“車中心から人中心”な道路へと空間再編を行い、再編後の空間において「歩行者利便増進道路制度（ほこみち）」を活用した取り組みを進めている。

本稿では、このような取り組みのひとつである、「御堂筋の道路空間再編事業」並びに、「歩行者利便増進道路制度（ほこみち）」の活用に向けた社会実験「御堂筋チャレンジ 2021」について紹介する。

2 御堂筋の道路空間再編事業

御堂筋は、大阪市の中心部を縦断的に貫き、西日本最大のターミナル駅である「大阪駅」から関西国際空港に直結するミナミの玄関口である「難波駅」を繋ぐ、業務・商業などの都市機能が集積している多様なポテンシャルを有している道路である。

そのため、御堂筋を世界に誇れる人中心のストリートに空間再編することにより、都市構造の変革を推進させ、呼び込んだ都市資源の交流を促すことで、新たな魅力や価値を創出することができる「ストリート」に転換していくことを目指して、“車中心から人中心の道路空間へ”と転換を図っており、そのファーストステップとして側道の歩行者空間化を進めている。（図－1）



（図－1）「御堂筋将来ビジョン」（現況及び側道の歩行者空間化）

3 「歩行者利便増進道路制度（ほこみち）」の活用

2020年（令和2年）11月の道路法改正により、歩道の中に歩行者の利便増進を図る空間を設けることができる「歩行者利便増進道路」（通称：ほこみち）制度が創設され、2021年（令和3年）2月には、まちの魅力向上や地域活性化を図るために、御堂筋を全国で初めての歩行者利便増進道路として指定するとともに、同年6月には、すでに側道歩行者空間化が完了した千日前通から難波西口交差点までの区間（東側）を「歩行者利便増進区域」として指定した。

（図－2）

今後も引き続き、側道歩行者空間化の整備進捗に併せて完成した区間から区域指定を行い、オープンカフェなどにより賑わい空間を創出する等、官民で協力して、時代のニーズに応じた活用を行いながら、人中心の道路空間の実現を推進していく予定としている。



（図－2）御堂筋・歩行者利便増進区域

4 「御堂筋チャレンジ 2021」

4－1. 経緯

御堂筋ではかねてより空間再編の議論があり、平成25年度に最初の側道閉鎖社会実験を実施している。その検証結果を踏まえて、平成28年11月に難波西口～難波交差点（東側・モデル整備区間）の再編が完成し、令和4年3月までに難波交差点～道頓堀川北詰交差点／東側（2期整備区間）の再編、並びに同西側の閉鎖を実施している。

これと並行し、再編後の歩道部分の活用のあり方を検証するための社会実験「御堂筋チャレンジ」を平成29年より実施し（図－3）、ベンチやモビリティポートなどの試行を続けるとともに、当該箇所の滞留者に対して周辺エリアへの回遊を促し、エリア全体の活性化につなげていくべく、地元商店街や関係団体と連携した回遊性研究会を令和2年から実施し、現状分析や連携施策について議論を進めている。

「御堂筋チャレンジ 2021」では、過年度までの取組みや、新たに利便増進誘導区域の指定を行ったことを踏まえ、

- ① 道路空間の将来形の検証
- ② ほこみちの利活用形態の検証
- ③ 回遊創出への検証

をテーマとして、令和3年11月3日（水祝）～令和3年12月2日（木）に、本市と道路協力団体でもあるミナミ御堂筋の会（沿道地権者の会）にて実施した。



（図－3）御堂筋チャレンジの実績

4-2. 実施内容・検証内容

「御堂筋チャレンジ2021」では、空間再編後の利活用の状況を具現化するため、下記の状況にてビデオ調査・AIカメラ調査、アンケート調査等を実施するとともに、周辺エリアへの回遊状況を携帯GPSデータによる人流分析やネットワーク特性について検証を行った。(図-4)

- ・モデル整備区間および2期整備区間を主な対象として、道路空間形態の検証・利活用の検証を兼ね、歩道中央部(利便増進区域部)にベンチ等を設置
- ・比較的幅員が広いモデル整備区間ではウッドデッキ形式のものが、2期整備区間では設置・管理のパターンを意識し、形状・素材のパターンを変えたベンチを設置
- ・モデル整備区間では運用も意識し、デジタルサイネージやモビリティポートを設置
- ・モデル区間西側や、交差するカフェストリートでは、沿道に立地する店舗等と連携し、オープンカフェを実施



(図-4)「御堂筋チャレンジ2021」における検証内容

4-3. 「御堂筋チャレンジ2021」の検証結果

(1) 御堂筋における空間活用による変化

各区域に設置したベンチ等の利用量、利用状況について整理を行った。

ビデオ調査・AIカメラ調査によるモデル区間および2期整備区間の各ベンチの利用状況についてみると(図-5左)、比較的モデル整備区間の利用が多くなっている。これに対し、アンケート調査結果(図-5右)では、実施された行動は“休憩”、“スマホ・調べもの”の割合が大きかった。また、利用した理由としては、「休憩や調べものにちょうどよいところにあった」という点が多く挙げられているが、モデル整備区間において、“つられて利用した人”の割合も高くなっている。

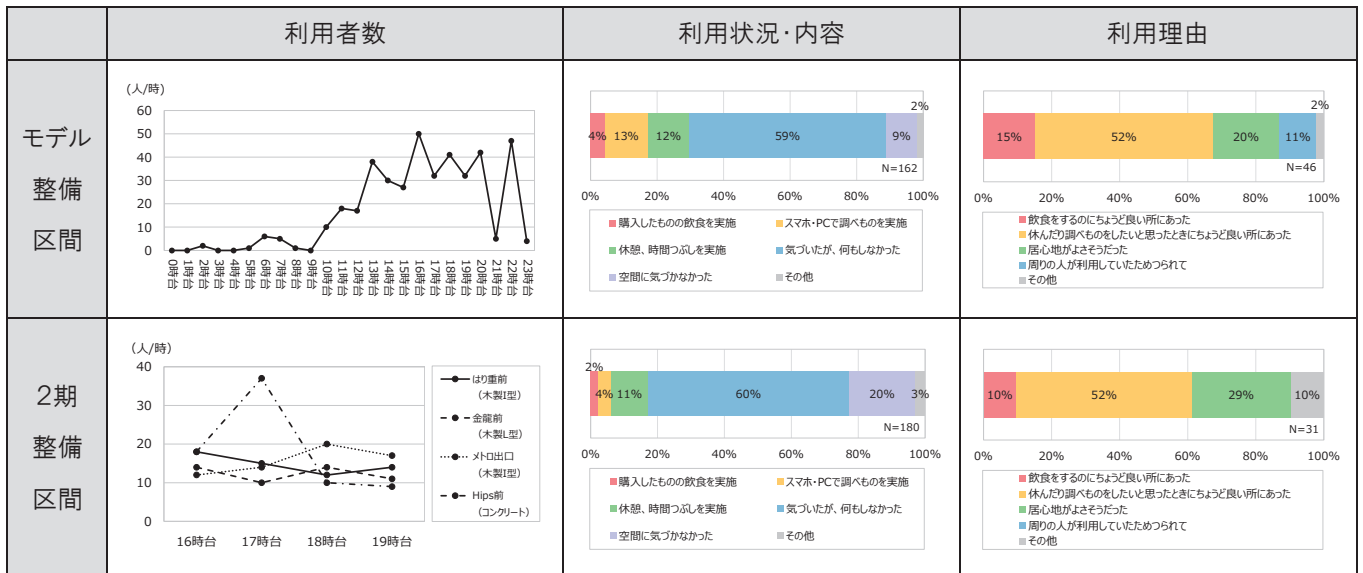
また、モデル整備区間でベンチと合わせて設置したデジタルサイネージは、4割程度の人が見ており、「広告等の内容を見て自分の行動の参考にした」という人も1割程度存在した。一方で、モデル整備区間西側で店舗座席の一環として整備したオープンカフェでは、参加事業者からは実施したことに対して前向きな評価はされたものの、利用は休日に少し見られる程度で、全体的に少ない結果となった。

次に、ベンチタイプによる違いについて整理を行った。

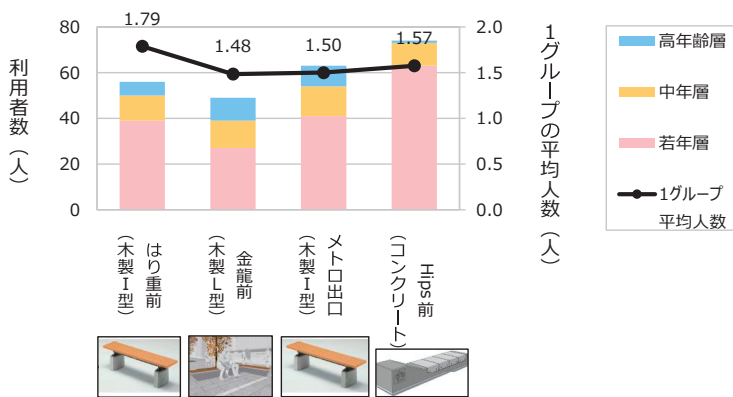
2期整備区間に設置した3タイプ(4か所)の利用数は、コンクリートタイプが比較的多く利用されたものの(図-6)、アンケートでのタイプごとの評価では、コンクリートタイプが最も低かった(図-7)。これは、コンクリートタイプベンチは視覚的に好まれにくいものの、難波交差点近傍に置かれたことで、待ち合わせ等に使われやすかったことが影響しているものと考えられる。

以上を踏まえると、対象区間においてベンチ等に対する利用ニーズは一定存在しているが、ベンチ毎の利用可能な人数、座席配置や雰囲気、設置する位置等に影響され、使われやすいものと使われに

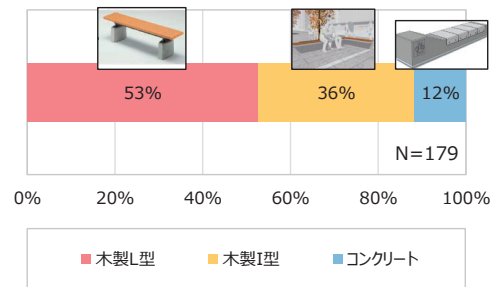
くいものが存在していると考えられる。



(図－5) 各ベンチの利用者数・利用状況等



(図－6) 2期整備区間の各ベンチ利用者数



(図－7) 2期整備区間の各ベンチの評価

(2) 御堂筋周辺の回遊特性の把握

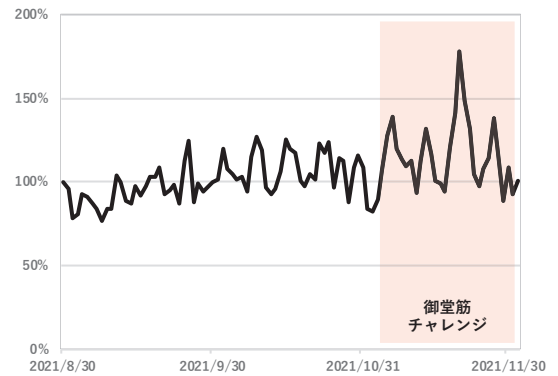
実験期間中の来訪状況について、携帯 GPS データを用いた人流分析を実施した。

なお、本分析に使用したデータはスマートフォンにインストールされているアプリの通信データを利用したものであり、一部、地下通行者や自動車・公共交通利用者等のデータも含まれている可能性があるが、基本的に地上を通行する歩行者等の動きを表しているものと考えられる。

まず、期間中に実験区間に来訪した人の勤務地等を表－1に示す。当該区間は中央区に位置しているが、その構成比は通勤地域の分類において大幅に高く、中央区と大阪メトロ御堂筋線・四つ橋線等につながる北区、なんば駅付近で隣接する浪速区・西区の比率も通勤地域の分類が高い。このことから、実験区間への来訪者は駅周辺や難波駅周辺に立ち寄る通勤者等が多かったものと考えられる。図－8では、来訪者数は期間中に増加しており、周辺の就業者等がベンチ設置箇所等に立ち寄る人等の行動を行ったものと推察される。

(表－1) 実験区間来訪者の属性

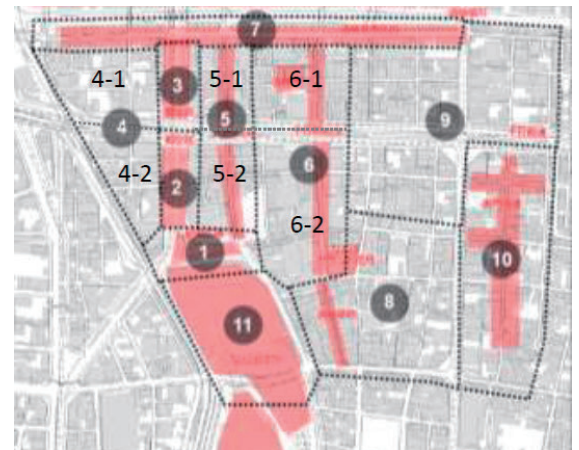
勤務市区 (1%以上)	居住市区 (1%以上)
大阪市中央区 16.41%	大阪市中央区 4.26%
大阪市北区 4.77%	吹田市 3.59%
大阪市浪速区 4.43%	大阪市浪速区 3.25%
大阪市西区 4.21%	東大阪市 3.03%
大阪市淀川区 2.99%	大阪市淀川区 2.58%
夜田市 2.22%	大阪市西区 2.58%
大阪市住之江区 2.22%	大阪市西成区 2.47%
東大阪市 2.22%	豊中市 2.47%
豊中市 2.00%	奈良市 2.36%
大阪市阿倍野区 1.88%	大阪市住吉区 2.24%
堺市堺区 1.77%	大阪市生野区 2.13%
堺市北区 1.66%	大阪市住之江区 1.91%
大阪市住吉区 1.55%	大阪市阿倍野区 1.80%
大阪市天王寺区 1.55%	堺市北区 1.68%
大阪市西成区 1.44%	尼崎市 1.68%
八尾市 1.22%	大阪市大正区 1.57%
奈良市 1.22%	大阪市東淀川区 1.57%



(図－8) 実験期間中の来訪者の変化

次に、御堂筋を中心としてどのような流動が起こっているかを見るために、図－9のようにエリアを分割し、各エリアを訪れた人が、他の各エリアにアクセスした割合を表－2に整理した(From-To分析)。これを見ると、

- 「御堂筋南」は、駅前広場、戎橋筋商店街南、南海難波駅を中心に、各エリアからアクセスされる場所の上位となっている。
- 「御堂筋南」は、南海なんば駅、大阪難波駅（近鉄・阪神）に挟まれており、そこから周辺施設や駅への乗り換えの動きで経由・立ち寄りがされやすいと推測される。



(図－9) エリア分割

一方、「御堂筋北」と「御堂筋南」それぞれからの各エリアへの流動割合を見ると、

- 「御堂筋北」の方が概ねどのエリアへもアクセスする割合が大きく、特に御堂筋北西、戎橋筋商店街北・南、日本橋等とのつながりが強い。
- 「御堂筋北」を通る人は、広いエリアを回遊しており、その途中で御堂筋が経由されやすい
- 「日本橋」も近鉄および大阪メトロ堺筋線の駅があることからアクセスが多く、黒門市場周辺とのつながりが強い。

と推測される。

(表－2) 各エリアからの周辺エリアへのアクセス割合

	比較エリア													
基準エリア	1：駅前広場	2：御堂筋南	3：御堂筋北	4-1：御堂筋北西	4-2：御堂筋南西	5-1：戎橋商店街北	5-2：戎橋商店街南	6-1：千日前商店街北	6-2：千日前商店街南	7：道頓堀商店街	8：道具屋筋	9：日本橋駅	10：黒門市場	11：南海なんば駅
1：駅前広場		36.7%	10.9%	13.3%	22.7%	13.0%	28.9%	8.8%	28.9%	7.2%	19.4%	16.4%	4.5%	31.3%
2：御堂筋南	36.7%		11.5%	15.0%	19.8%	11.5%	18.8%	7.6%	17.5%	6.2%	11.6%	14.2%	3.3%	31.3%
3：御堂筋北	19.9%	33.5%		34.0%	19.9%	24.5%	20.7%	15.2%	18.7%	17.4%	12.0%	22.0%	5.0%	27.7%
4-1：御堂筋北西	15.5%	27.9%	21.8%		23.7%	14.9%	15.6%	9.9%	14.6%	10.9%	8.6%	20.8%	4.5%	24.2%
4-2：御堂筋南西	24.0%	33.4%	11.5%	21.4%		12.4%	19.2%	8.7%	17.9%	7.2%	10.7%	16.8%	4.3%	31.7%
5-1：戎橋商店街北	20.4%	28.7%	21.0%	19.9%	18.3%		30.6%	24.1%	26.8%	19.1%	14.0%	25.4%	5.9%	29.0%
5-2：戎橋商店街南	27.3%	38.7%	14.7%	17.2%	23.5%	25.3%		16.6%	24.2%	12.0%	21.0%	27.0%	7.3%	31.3%
6-1：千日前商店街北	17.4%	24.2%	16.5%	16.7%	16.3%	30.6%	25.6%		38.4%	23.3%	19.5%	38.0%	9.4%	24.8%
6-2：千日前商店街南	29.8%	28.9%	10.6%	12.9%	17.5%	17.8%	34.2%	20.4%		9.9%	30.9%	37.2%	10.5%	30.4%
7：道頓堀商店街	17.6%	24.3%	23.5%	23.0%	16.7%	30.5%	22.9%	28.8%	23.6%		15.9%	32.5%	6.8%	24.3%
8：道具屋筋	23.6%	22.5%	8.0%	9.0%	12.3%	10.9%	19.7%	11.9%	36.3%	7.8%		38.6%	17.4%	36.3%
9：日本橋駅	10.0%	13.8%	7.3%	10.8%	9.7%	9.9%	12.7%	13.5%	21.8%	8.0%	18.4%		14.2%	16.7%
10：黒門市場	9.8%	11.4%	5.9%	8.3%	8.8%	8.2%	12.3%	10.3%	21.9%	6.0%	31.3%	35.3%		18.3%
11：南海なんば駅	31.3%	32.9%	7.1%	9.7%	14.0%	8.7%	16.5%	5.8%	17.8%	4.6%	17.8%	12.9%	3.9%	

次に、GPS データには表れない、滞留が発生しやすい場所やその状態・内容等を確認するために実施した滞留行動調査結果を図－10に示す。

御堂筋上での滞留はモデル整備区間を含む南側では一定数確認できているが、北側区間では少ない。一方、御堂筋以外の周辺では、戎橋筋商店街を中心に多くの滞留行動がみられ、滞留・回遊が多く行われている。

状態別にみると、立った状態での滞留が多くを占めており、特定施設のベンチや御堂筋チャレンジ区間等の限定的な箇所です座った滞留がみられた。また、座った滞留ではベンチなどの座具ではなく段差などに座るものが多く確認できた。

これらの状況に対応し、同エリアのネットワーク特性の分析を実施した（図－11）。

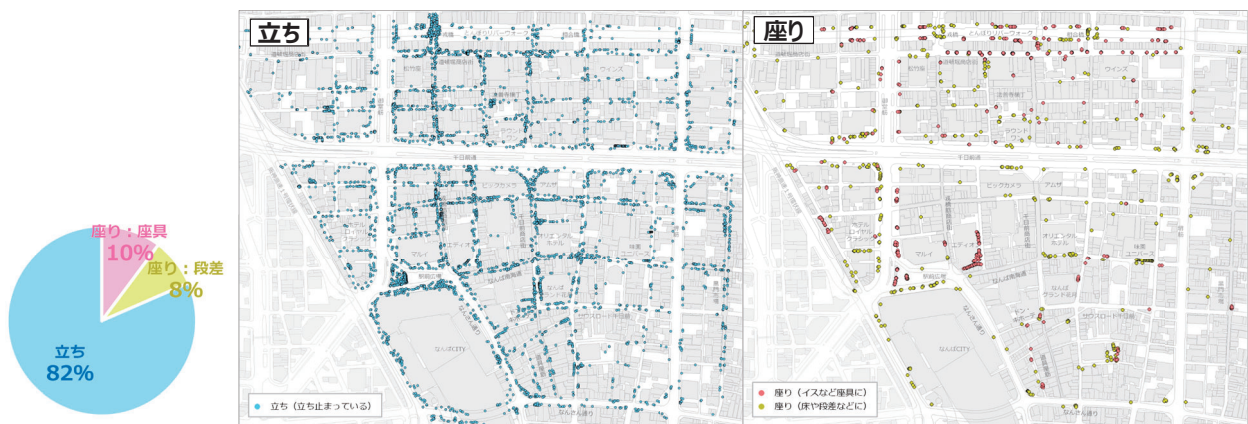
周辺リンクとの接続状況を指標化した媒介中心性をみると、

- 御堂筋よりも戎橋筋商店街が南北の中心を担うネットワークとなっている。
- なんば駅からの近接感として距離と屈折を統合して分析すると、千日前通の南北で差があり、千日前通が分断する要素になっている

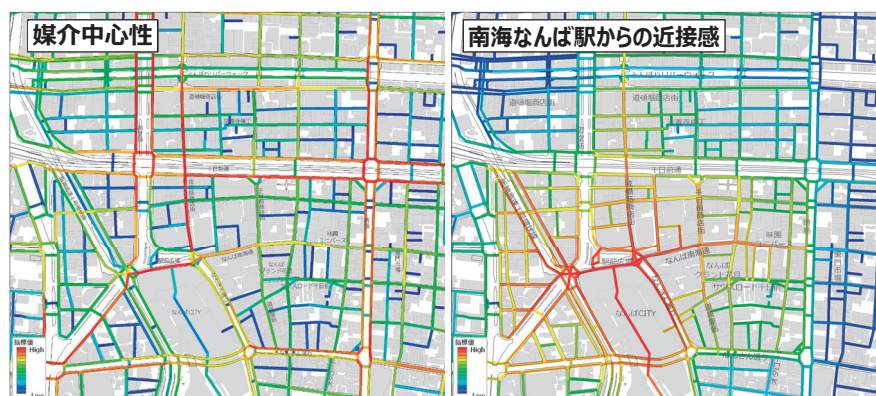
と考えられる。

以上を踏まえると、御堂筋チャレンジ実施区間周辺において、難波駅周辺を目的・経由する就業者等により千日前通以南の比較的狭い回遊が多くなされるとともに、比較的量は少ないが千日前通より北側から戎橋筋商店街を利用した広い範囲の回遊が存在しているものと推察される（図－12）。

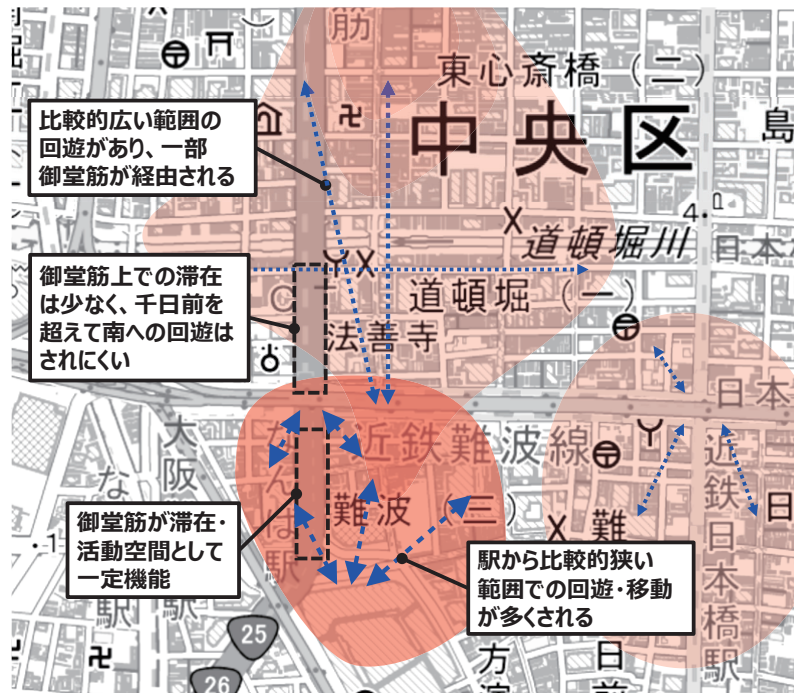
なお、今後も携帯 GPS データ等を用いて同エリアの回遊性分析を実施していく上で、ここに含まれるデータの分類・精査等をさらに進め、より精度の高い分析・考察を実施していくことが必要と考えており、現在、継続して精査・分析を進めている。



(図－10) 滞留行動調査結果（滞留の状態別）



(図－11) ネットワーク分析結果



(図－12) 想定される回遊状況の整理結果 (出典：国土地理院地形図を一部加工)

5 おわりに

道路空間再編事業は、近年の様々な社会環境のなか、その状況変化に対応して、都市の魅力を高めるための取り組みであり、そのために様々な制度を活用しつつ事業を進めているところである。

このような公共空間の再編は、行政のみにより実施できるものではなく、沿道の方々や地域団体の方々などと密に意見交換を行い、相互協力の体制を構築したうえで成り立つ事業である。今回ご紹介した社会実験においても、道路協力団体でもある沿道地権者団体の方々や、その趣旨にご賛同いただいた方々との連携体制のもとで実現できたものであり、今後も引き続き、今回の社会実験によって得られた結びつきや、経験・知見をもとに、御堂筋を中心とした周辺エリアの価値の向上のために取り組みを進めてまいりたい。