

定禅寺通活性化の推進について

仙台市まちづくり政策局政策企画部定禅寺通活性化室

1. はじめに

仙台市は宮城県の中部に位置し、面積は約 786 平方キロメートル、人口は約 109 万人（令和 4 年 3 月 1 日現在）で、都心部周辺は広瀬川や青葉山などの自然に恵まれ、街路樹などの緑も多いことから「杜の都仙台」と呼ばれる、東北地方の中心都市です。



【図 1 定禅寺通位置図】



【写真 1 定禅寺通中央緑道】

定禅寺通は、美しいケヤキ並木のある杜の都のシンボルロードとして、市民のみならず、仙台を訪れる多くの方々にも親しまれる通りです。

この通りを中心とした定禅寺通エリアは、中心部商店街や東北随一の歓楽街である国分町に近接しているとともに、都心部の主要な公園（西公園、勾当台公園、錦町公園）や、文化活動施設（市民会館、せんだいメディアテーク、県民会館）、官公庁（市役所、県庁、国合同庁舎）などの豊かな公共空間があり、多彩な賑わいと交流を創出するエリアとなっています。

2. 定禅寺通の歴史

仙台市では、昭和 20 年に国から示された戦災地復興計画基本方針に基づき、火災発生時の延焼防止や災害発生時の避難路の確保といった防災面に重点をおいた街路計画を立案し、昭和 21 年に定禅寺通錦町線（現：定禅寺通櫓丁線）のほか 24 路線が都市計画決定されました。

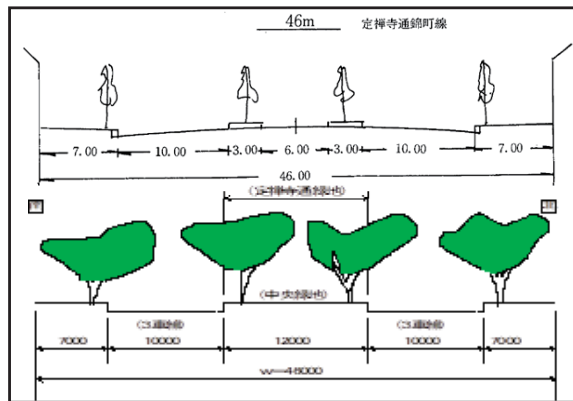
なかでも現定禅寺通櫓丁線は、仙台市中心部に配置された 6 つの重要幹線街路の一つであり、中央部に幅 12m の緑地帯（以下、「中央緑道」という。）を有する全幅 46m の広幅員の道路となっています。定禅寺通のケヤキは、昭和 30 年代に植えられました。

平成 11 年度からは、杜の都仙台を象徴するイメージを強化するとともに、市民がケヤキを愛し育てて

きた姿を文化ととらえ、シンボルロードにふさわしい良好な道路環境づくりを目指すため、定禅寺通シンボルロード整備事業を実施しました。本事業整備計画は、①ケヤキの生育に重要な環境を改善するための「街路づくり」、②地区計画を定め、道路景観と調和した沿道建築物の誘導をするための「街並みづくり」、③歩きやすい路面舗装や照明灯・休憩施設設置による快適な歩行環境の整備のための「環境づくり」の3点を柱としています。

【表1 諸元及び整備等の経緯】

名称	(都) 定禅寺通櫓丁線 (都市計画道路名) 市道定禅寺通線 (道路法上の名称)
延長	約 1.81km (当初) 約 0.71km (現在)
種級	広路 (当初計画) 4種1級 (現在)
幅員	46m (当初計画及び現在) 全体幅員に対する車道以外の幅員割合 > 57% (当初計画及び現在)
街路樹	けやき
経緯	S20年 戦災復興計画基本方針閣議決定 S21年 戦災都市に指定 25路線が都市計画決定 「定禅寺通錦町線」 S33年 ケヤキ植樹 S41年 都市計画道路名称・延長変更 定禅寺通櫓丁線 S42年 電線地中化完成 S52年 彫刻のあるまちづくり事業 彫刻3体設置 H10年 景観条例に基づき 「定禅寺通景観形成地区」を指定 H11年 定禅寺通シンボルロード整備事業 (～ H13年度)



【図2 標準断面図 (上：整備当時 / 下：現在)】



【写真2 昭和30年代の(都)定禅寺通櫓丁線】

3. 公民連携によるまちづくりの歴史

定禅寺通は現在も、シンボルロード整備事業により整備された歩道や中央緑道、美しいケヤキ並木を生き、定禅寺ストリートジャズフェスティバルや SENDAI 光のページェントを始めとする市民主体の様々なイベントの舞台として、市民や多くの来訪者に親しまれる杜の都仙台を象徴するエリアとなっています。



写真提供：仙台市

【写真3 定禅寺ストリートジャズフェスティバル】



写真提供：仙台市

【写真4 SENDAI 光のページェント】

定禅寺通エリアでは、昭和 60 年に市民活動団体「ハロー定禅寺村」が発足し、昭和 63 年にはエリア内の町内会や企業による「定禅寺通街づくり協議会」が発足するなど、市民による自発的なまちづくりが進められてきました。

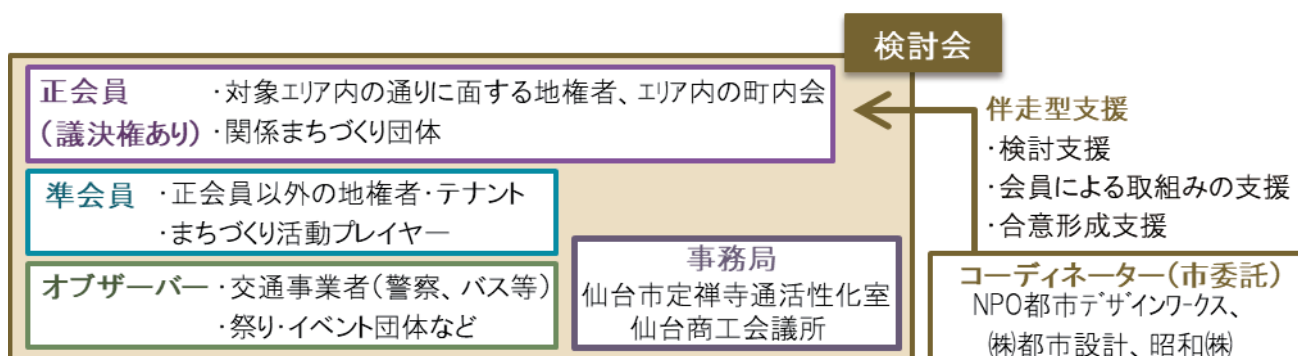
平成 2 年度には、公民連携で定禅寺通街づくり総合プランを策定し、「街並づくり」、「街路づくり」、「新しい都市文化の創造・交流の環境づくり」の 3 つの基本プランを掲げました。これを踏まえ、市は平成 4 年度には、ケヤキ並木の環境を生かし、沿道に新しい文化を創造・交流する魅力ある街並みを形成するため、定禅寺通地区計画を決定しました。また、平成 10 年度には、景観法に基づき、良好な景観の形成を誘導する地区として景観形成地区の指定、仙台市屋外広告物条例に基づく広告物モデル地区の指定を行いました。

その後、シンボルロード整備事業の完成にあわせ、前述の市民活動団体「ハロー定禅寺村」が、定禅寺通の利活用を目的とした市民マネジメント組織として再結成されるなど、現在も市民主体によるまちづくりが継続されています。

4. 定禅寺通活性化検討会の設立

近年の仙台都心部の状況としまして、定禅寺通エリアから約 1.5km 離れた仙台駅周辺では、地下鉄東西線の開業や、東西自由通路の整備、大規模商業施設の建設等の影響から、人の流れ・賑わいの集中が起きています。一方、定禅寺通エリアにおいては、マンション建設等に伴い子育て世代の人口が増加しているものの、歩行者の滞在密度や通行量については、仙台駅周辺の半分にも満たないという調査結果もあり、都心部における人の流れや賑わいの偏在化が課題となっています。

そこで、定禅寺通エリアが持つポテンシャルを生かした取組みにより本エリアの地域価値を高め、訪れ、滞在したくなる環境づくりを進めることで、都心部全体の回遊性を高め、活性化を図ることを目的に、平成 30 年 10 月に「定禅寺通活性化検討会（以下、「検討会」という。）」が設立されました。検討会は、沿道地権者、町内会や商店街等を中心に、オブザーバーとして関連行政機関やお祭り・イベント団体を加えたメンバーで構成され、市及び仙台商工会議所が事務局となり、公民連携により活性化に向けた取組みを推進していくこととしました。



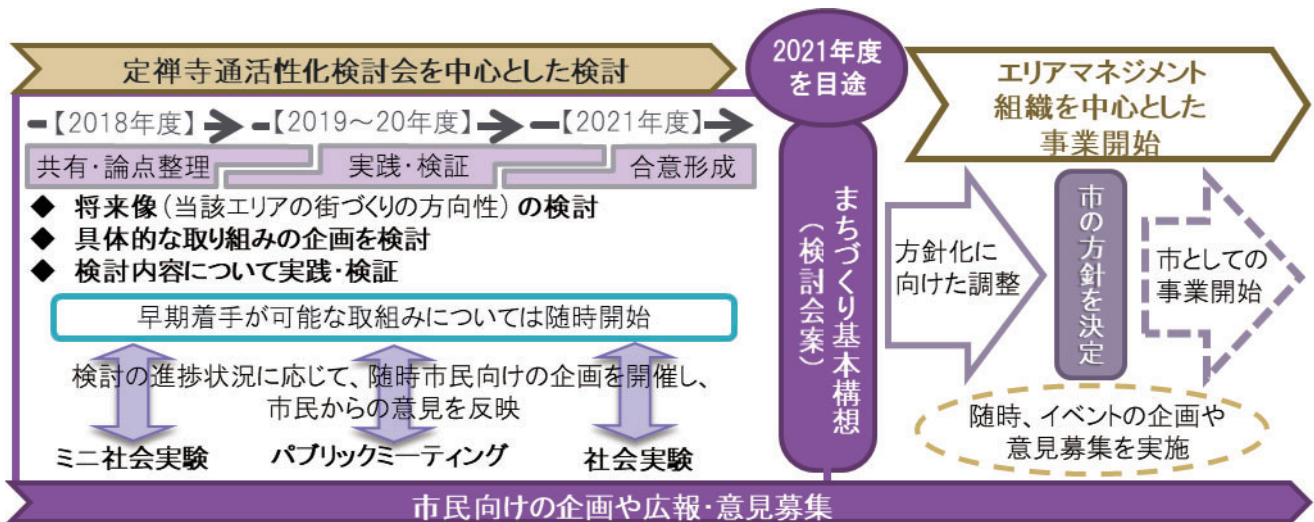
【図3 検討会の構成】

前述のとおり、これまでも定禅寺通エリアは市民活動の場として、様々なイベントを市民が主体となり立ち上げ、盛り上げてきた実績があり、歴史的にまちづくりに対する関心が非常に高いエリアとなっています。検討会では、これを次世代へつなぎ新たな担い手を育成することも視野に活動を進めており、設立当初の会員は 64 名でしたが、活動の進展とともに大きな広がりを見せ、令和 4 年 3 月 1 日現在で 150 名の会員で構成されております。

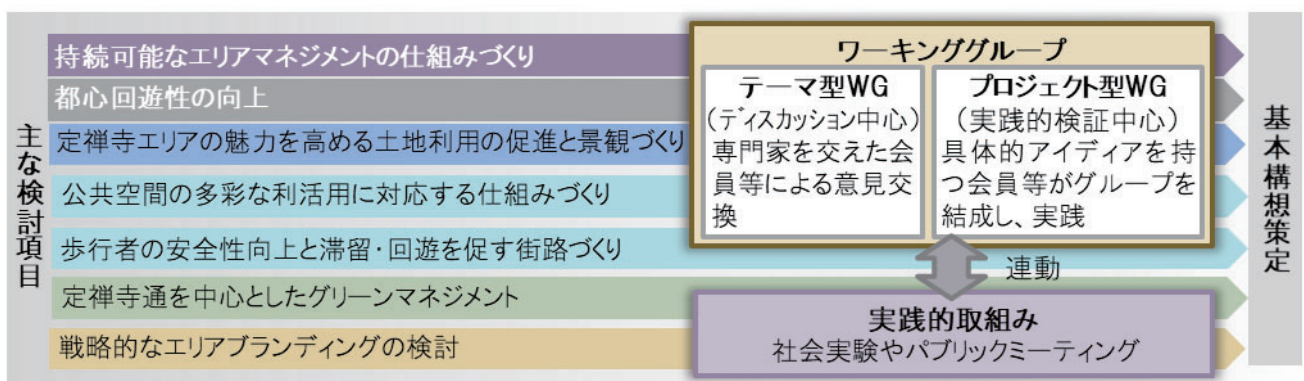
5. 検討会における取り組み

検討会では、定禅寺通エリアにおける関係者が将来のまちづくりの方向性を共有し、その実現を目指し取り組んでいくため、「定禅寺通エリアまちづくり基本構想（以下、「基本構想」という。）」の策定を目標に、様々な取り組みを進めてきました。具体的には、定禅寺通エリアの将来像、エリアの活性化や魅力向上に資する取り組み、道路空間再構成、空間の利活用及びエリアマネジメントの方向性の5点について主に議論を進め、これらを実現するための実施体制の構築などについても、検討を進めてきました。

平成30年度の検討の結果、定禅寺通エリアの将来像として①「杜の都」の原体験を生み出す街、②上質な空間・心地よい時間を過ごせる街、③新しい都市文化とビジネスが相乗効果を生む街の3つが示されました。これらの将来像を実現するため、以下に示す図5を主な検討項目と定め、プロジェクト型ワーキンググループとテーマ型ワーキンググループにおいて検討を進めるとともに、道路空間における社会実験や、市民の意見を聴取するためのパブリックミーティング等も実施し、それらの成果を反映させ、基本構想として取りまとめることとしました。



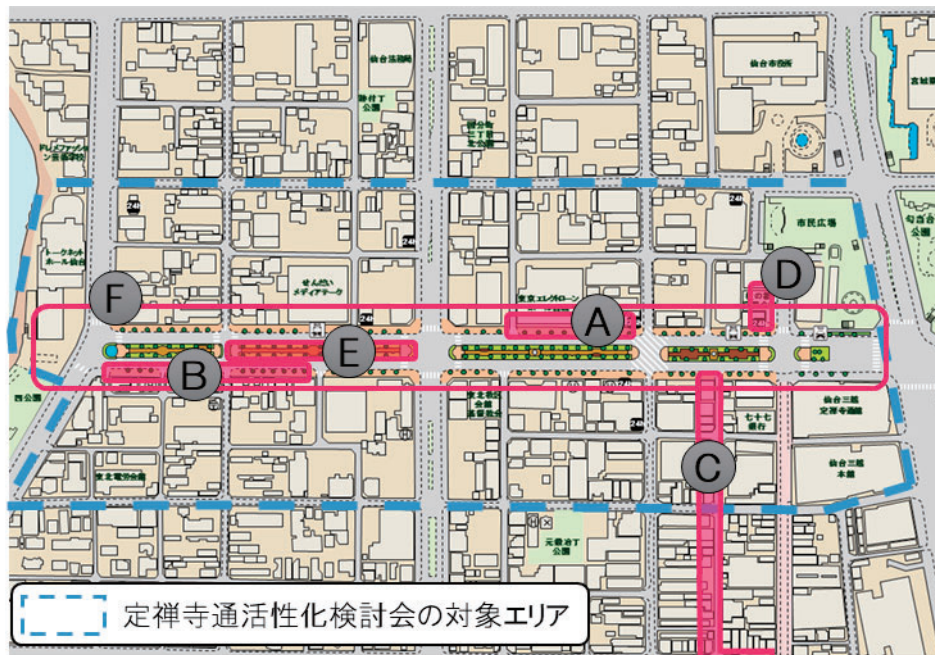
【図4 検討会での検討とその後の展開】



【図5 主な検討項目と検討の手法】

5-1. プロジェクト型ワーキンググループ

「プロジェクト型ワーキンググループ（以下、「PWG」という。）」は、具体的な空間利活用等のアイデアを持つ会員がグループを結成し、市が委託するコーディネーターによる伴走型支援を受けながら空間利活用のミニ社会実験を実践し、継続的・主体的な取り組みの実施に向けた検証を実施するものです。PWGとして、町内会や、沿道テナント等による任意団体など6グループが結成されました。



【図6 PWG 活動位置図】

【表2 PWG 活動概要】

	活動概要	活動の様子
A	<p>名称：定禅寺ストリートアライアンス 主体：沿道ビルオーナー・テナント等 内容：空間利活用による収益をまちづくりに還元することを旨とし、テーブルセット、パラソルなどによるテラス席の設置、沿道飲食店のテイクアウト営業など上質な風景と賑わいを創出。</p>	
B	<p>名称：LIVING STREET PROJECT 主体：沿道ビルオーナー・テナント等 内容：テーブルセットの設置による、地域の方等の日常的なコミュニケーションの場づくり。週末のマルシェや、インスタ投稿企画なども開催。</p>	
C	<p>名称：イナトラほろ酔い緑日 主体：虎屋横丁・稲荷小路親交会 内容：「安心・安全な食のまち」を発信するため、歩行者自転車専用となる交通規制を活かした軒先テラスの常設化による「食」を軸としたナイトタイムエコノミーの拠点づくりを進め、定禅寺通等への波及効果を目指す。</p>	

	活動概要	活動の様子
D	<p>名称：Green Activity 主体：空間活用 TWG（5-2 参照）をきっかけとした有志 内容：ミュージックやアート、ファッション等の発信が、規模は小さくとも日常的に行われるカルチャースペースを、沿道の公開空地や公園に設置。</p>	
E	<p>名称：アートな街・定禅寺通 主体：沿道テナントなど 内容：アーティストの活躍の場を提供し、市民が気軽にアートに触れ・楽しむ機会をつくる。中央緑道でのアート出店やライブペイントのイベントを実施。</p>	
F	<p>名称：定禅寺通エリアブランディング・プロジェクト 主体：(株) ユーメディア (本検討会会員を対象とした公募により選定) 内容：大規模社会実験を主な対象に、定禅寺通エリアのエリアブランディングの試行を通じて、新たなコンテンツの創出やエリアマネジメントとしての事業の可能性を検証。</p>	

PWGの一例として、定禅寺通の西側エリアの地元商店と建物オーナーの方々が主体となった「LIVING STREET PROJECT（以下、「LSP」という。）」では、令和元年6月から、毎年12月位までの季節の良い時期に、歩道空間の一部にテーブルセットを継続的に設置しています。テーブルセットの設置に併せて、年に数回ずつマルシェも実施しながら、将来的な日常化・常設化に向けた検証を進めています。地元の方々による道路空間利活用への機運が高まるとともに、人々の交流が生まれ、親子連れなどによる日常的な利用もみられるようになってきました。



写真提供：仙台市

【写真5 LSP（令和元年開始時の日常）】



【写真6 LSP（令和元年マルシェ）】

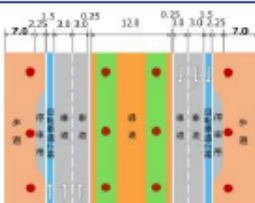
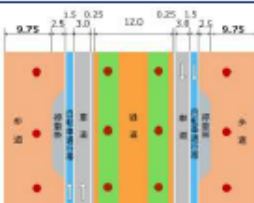
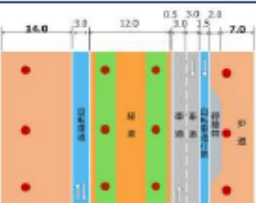
5-2. テーマ型ワーキンググループ

「テーマ型ワーキンググループ（以下、「TWG」という。）」では、道路空間再構成や、魅力的な夜の景観、魅力向上と高収益化が両立した不動産、都心回遊性を高める公共交通などのテーマを設定し、専門家によるレクチャーや、会員、行政及びゲスト等によるディスカッションを行い、基本構想等に反映していくため、論点整理をしました。

TWGの例として、道路空間再構成WGでは、定禅寺通の豊かな環境を生かし、多様な主体による様々な活動が生まれるような空間づくりを進めることが定禅寺通の魅力を高めるうえで、有効な手法になるという考えのもと、道路空間利活用の意向を踏まえた道路空間再構成のあり方について、5回にわたり議論しました。

利活用を推進するための歩行者空間の拡幅・車線削減の検討においては、定禅寺通はもとより周辺道路網への交通の影響や、沿道施設へのアクセス等についても考慮する必要があります。そのため、本TWGでの議論と並行して関係機関と協議を重ね、市として「道路空間再構成の3つのパターン」を提示し、専門家のアドバイスを得ながら検討会会員と道路空間再構成に関する議論を深めました。

【表3 道路空間再構成についての検討会会員等の意見】

「道路空間再構成の3つのパターン」と各パターンに対する意見など				
	片側1車線削減	片側2車線削減	半断面車線廃止+片側1車線化	3つのパターン以外の意見
道路空間再構成の模式図				
パターンに対する評価の傾向	・「現実的」、「すぐにできそう」との意見が多い一方で、「今と変わらない」との意見も多数	・「歩道の広がり・活用への期待」がある一方で、「渋滞など交通への影響」を懸念する意見も	・「広い空間・活用への期待」が多いが、「不公平感・バランスの悪さ」や「渋滞など交通への影響」を懸念する意見も多数	フルモル化/公園化 (車両全面通行禁止) トランジットモル化 (公共交通等のみ通行可能) 現状維持 (片側3車線)
その他の主な意見	<ul style="list-style-type: none"> ・自転車走行空間の設置により歩行者の安全性が向上する一方で、自転車と停車車両の交錯の危険性を懸念 ・利活用のためのインフラ設備（上下水道、電気、トイレなど）の整備も必要 ・中央緑道の使いやすさや歩きやすさの向上（土舗装の改良など） ・ハード（空間整備）よりもソフト（コンテンツや規制緩和など）が重要 ・ケヤキ並木の保全・継承のあり方の検討が必要 ・荷捌きスペースの設置も必要 ・中央緑道と歩道の往來のしやすさの向上 			

道路空間再構成に関しては、表3のような意見が出されました。一方で、並行して進めていた交通シミュレーションにおいて、上記「片側2車線削減」及び「半断面車線廃止+片側1車線化」の場合は自動車交通に大きな影響が想定されるとの結果となったため、関係機関との協議も踏まえ、将来的な道路空間再構成の実施を目指した令和3年度大規模社会実験は、「片側1車線削減（一部2車線削減）」の形で実施することとなりました。

後述するこの大規模社会実験等による検証や、関係機関との協議、市民との意見交換も行いながら、その検討結果を検討会の考えとして基本構想に反映させました。



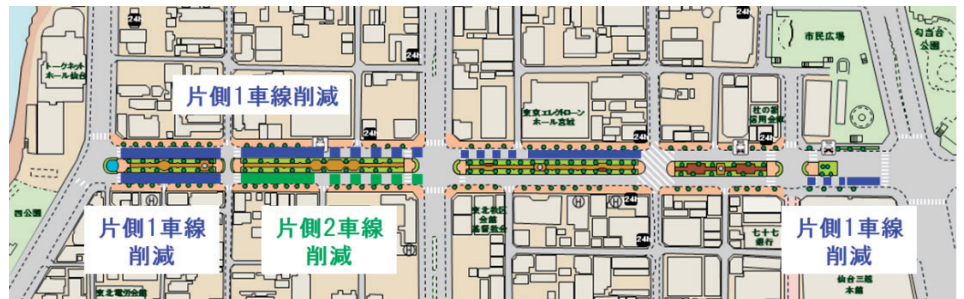
【写真7 TWG（道路空間再構成）】

6. 大規模社会実験の実施

令和3年8月20日から9月7日の19日間、「定禅寺通から新たな潮流を」というテーマのもと、その名称を「JOZENJI STREET STREAM」と題し、車線規制を伴う大規模社会実験を市と検討会の共催で実施しました。大規模社会実験では、検討会が歩道空間・中央緑道における空間利活用や出店イベントを実施し、本市は片側一車線削減（自転車走行については、歩道の普通自転車通行可を外し、自転車専用通行帯または矢羽根を設置）を基本とする車線規制と、交通実態調査及び空間利活用の効果測定調査を行いました。



【図7 大規模社会実験ポスター】



【図8 大規模社会実験における車線規制】

空間利活用や出店イベントについては、検討会のPWGが、中央緑道や歩道、公開空地、西公園などで、様々な取組みを実施予定でした。残念ながら、社会実験開始時点で、新型コロナウイルス感染症にかかるまん延防止等重点措置が適用となったため、飲食関連のイベントは縮小（アルコール提供の中止や、企画自体の中止）となり、8月27日からは緊急事態宣言が適用となったため、物販や展示、演奏等のすべての集客イベントが中止となりました。車線規制や交通実態調査及び空間利活用効果測定調査は予定どおり実施しました。



【写真8 大規模社会実験（全景）】



【写真9 大規模社会実験（パークレット）】



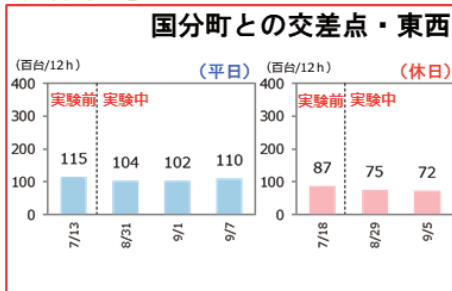
【写真10 大規模社会実験（出店イベント）】



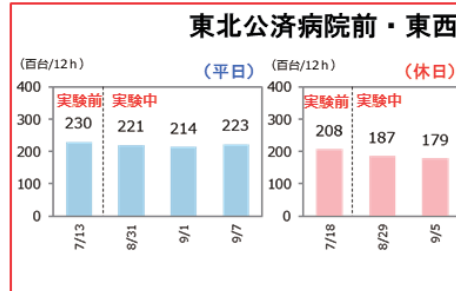
【写真11 大規模社会実験（CLT コンテナ）】

市が実施した交通実態調査では、自動車交通量に大きな変化はなく、コロナ禍による影響の検証を踏まえても、交通処理能力を超えるような交差点はなく、社会実験の車線規制による自動車交通への大きな影響はありませんでした。また、実験期間中、自転車は原則車道走行としたため、車道を走行する自転車は増加しましたが、自転車と他の車両による錯綜※はほとんど見られませんでした。錯綜が発生した際の状況としては、実験前・実験中とも自転車利用者のルール・マナー違反となっています。

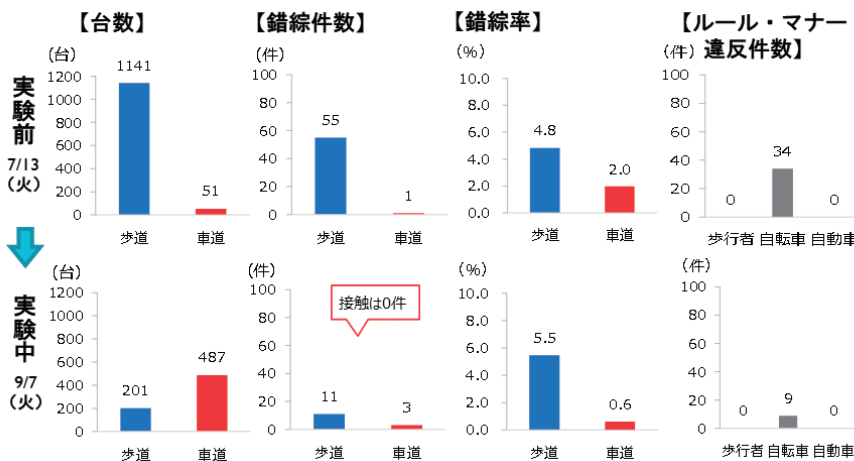
【定禅寺通】



【広瀬通】



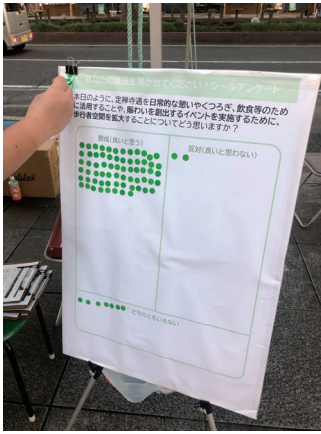
【図9 自動車交通量調査の一例】



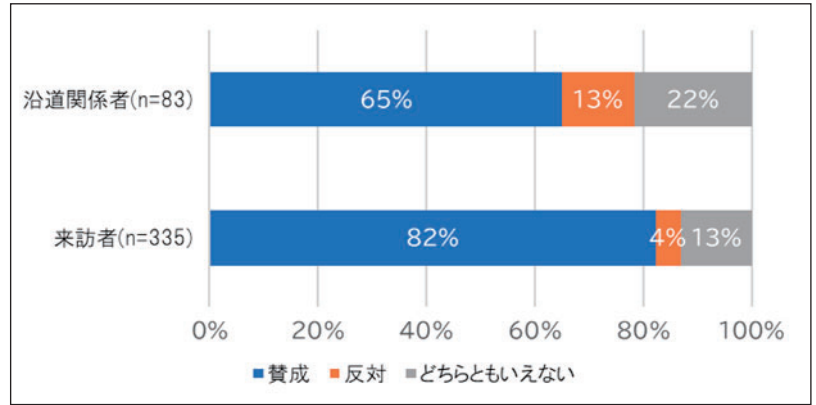
※本検証における「錯綜」の定義
 ・接触もしくは自転車や自動車の急ハンドル・急ブレーキによる回避、歩行者による回避
 ・歩道上で自転車が2以上の進路変更（歩行者等を縫うような走行）
 ・錯綜率＝錯綜件数/走行台数（％）

【図10 自転車走行空間調査（平日）】

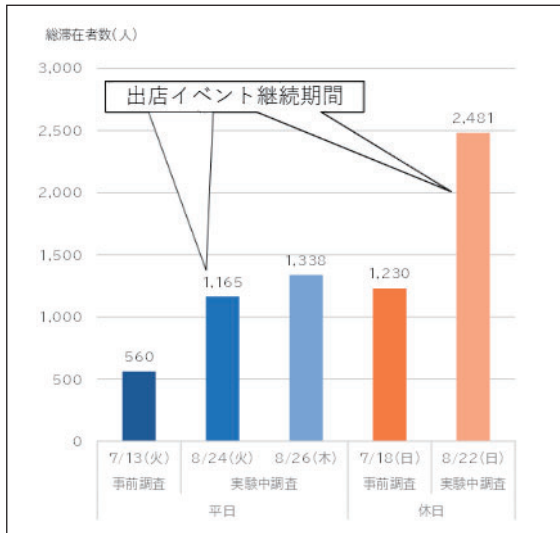
空間利活用効果測定調査で実施したアンケートでは、歩道空間を利活用することと、そのために歩行者空間を拡大することについて、来訪した市民、沿道関係者ともに賛成や肯定的な意見が多く見られました。また、公共空間利活用により生じる滞在者の行動の変化を検証するために実施した行動調査（滞在者の活動状況の観察調査）では、空間利活用により滞在者及び活動量（滞在者数×滞在時間）が増えたことなどの結果が得られました。



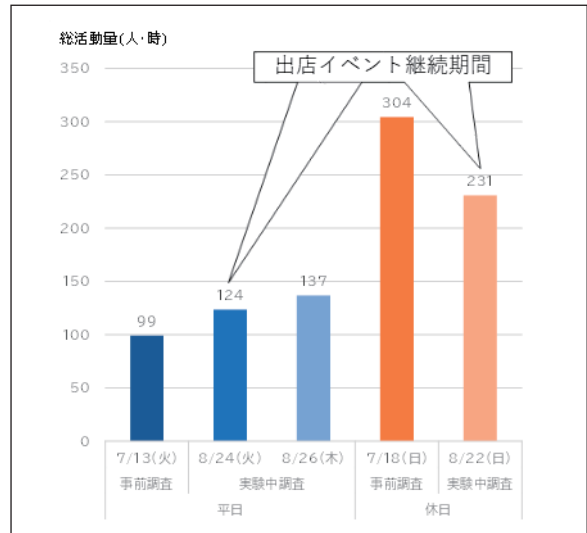
【写真 12 道路空間活用意向調査】



【図 11 来訪者・沿道関係者の歩道空間拡大への意向】



【図 12 日別の総滞在者数】



【図 13 日別の総活動量】

また、空間利活用の実施主体である検討会会員からは、パークレット等の設置による滞在快適性の向上及び賑わい創出や、エリアマネジメント広告・キッチンカー等の出店などのエリアマネジメント事業の可能性が一定程度確認できたとの報告がありました。併せて、継続的な取組みとしていくための人的資源・運営コストや、取組みの日常化に向けた制度活用、出店環境を支えるインフラ（給排水・電気等）の整備などの課題があるものの、定禅寺通エリアにおける取組みの継続意向が示されました。

7. 基本構想

検討会では、平成 30 年 10 月の設立以降、3 年半にわたる検討内容を取りまとめ、基本構想「定禅寺通エリアビジョン 2030」を令和 4 年 3 月に策定しました。策定にあたっては、令和元年 12 月に検討会の若手幹事や PWG のリーダーによる「基本構想検討チーム」を結成し、このエリアで長年にわたりまちづくりをしてきた方や、全国的に有名なカフェの店舗開発のご担当者などへのヒアリング、エリアマネジメントの専門家からのレクチャーなどを行いながら、計 20 回の議論を重ねました。



【図 14 基本構想表紙】

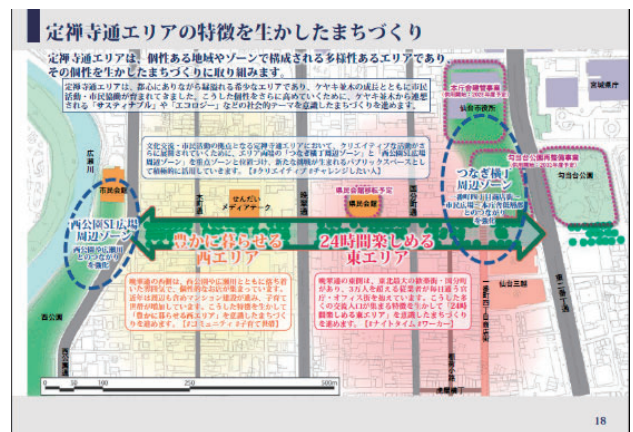
基本構想には、まちづくりの理念“世界に誇るケヤキ並木と共に「ここにしかない」プライスレスな時間と体験を”と、目指す街の姿として“歩きたくなる、巡りたくなることで「出逢」が広がる街”、“人が行き交い感性を触発し合うことで「文化」を創造し続ける街”及び“ケヤキ並木を誇りにし魅力を広げることで「価値」を高め合う街”の3つが掲げられています。また、これらの街の姿を実現するために、「ひと中心の空間づくり」を進めること及び短期的（2030年まで）に実現したい道路空間の考え方、プロジェクトメニューや、エリアマネジメント推進体制などが掲げられています。



【図 15 まちづくりの理念と目指す街の姿】



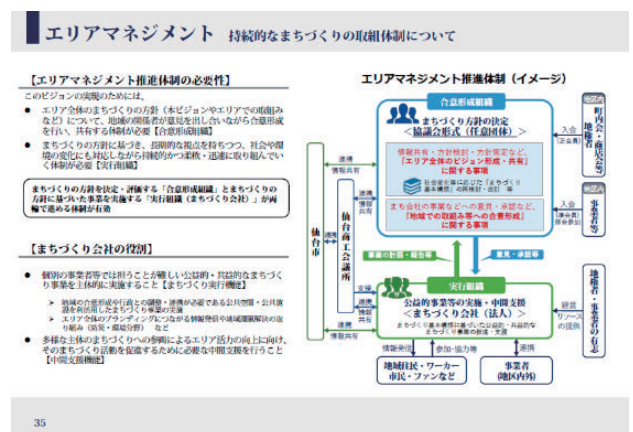
【図 16 ひと中心の空間づくりのステップ】



【図 17 まちづくりエリア図】



【図 18 2030年までには実現したい空間イメージ】



【図 19 エリアマネジメント推進体制】

8. 今後の展開

検討会による基本構想に示された道路空間再構成やエリアマネジメントの推進に関する考え等を踏まえるとともに、本市において当該エリアを含む大きな方針として定めた「勾当台・定禅寺通エリアビジョン」との整合も図りながら、定禅寺通エリアの活性化に係る方針（以下、「活性化方針」という。）を策定することとしています。活性化方針には、道路空間（中央緑道含む）再整備の基本的な計画や、エリアマネジメント組織・地域活動主体によるエリアマネジメント事業の実施に必要な市の施策等を定め、道路空間再整備等の事業の実施につなげていく予定としています。

併せまして、定禅寺通エリアのまちづくりは、基本構想に記載のとおり、前述の「定禅寺通街づくり協議会」の刷新等により地域を中心とした新たなエリアマネジメント体制により進められようとしています。また、PWGとして活動してきた地域活動団体も、今後もまちづくりの取組みを継続していく意向があることから、市からまちづくりの専門家を派遣し、地域活動団体の組織力強化や資金力向上等に係る支援を実施していくこととしています。