

まち・暮らし・踊る リバブルストリート 一人々の暮らしとエリアの個性の滲み出しが彩る 大手前通りを目指した公民連携による挑戦

姫路市産業局商工労働部産業振興課中心市街地活性化推進室室長 杉野 淳一

駅前広場と姫路城を結ぶ大手前通りは、通勤通学、観光に、毎日多くの人が行き来し、姫路城とともに本市のシンボルとしての役割を果たしてきた。

本市のメインストリートにふさわしい、より高質な空間として、都心に回遊性と賑わいを創出するため、「歩いて楽しい大好きなお城への道～「ひと」が集い「まち」とつながる大手前通り～」をコンセプトとして再整備を行った。

しかしながら、大手前通りの現状は、通りに面する沿道ビルの1階部分に金融機関やオフィスが並び、飲食店や物販店など通りに開かれた用途も少なく、通りと建物の連携もできていないことから、大手前通りを楽しみながらそぞろ歩きができるような空間にするべく、「シャンゼリゼ通りを超える」という大きなスローガンを掲げ、「大手前通りのエリア価値と魅力向上をめざす」公民連携の挑戦が始まった。

写真1 「大手前通り活用チャレンジ2019 ミチミチ」実施風景



出典：姫路市

はじめに

姫路市は、人口約53万人、面積約534km²

を擁する中核市で、市域の中心部に我が国で初めて世界文化遺産に登録された姫路城を擁し（写真2）、戦国時代以降、城下町として今日の発展の基礎を築いてきた。明治初期の一時期には、姫路県、飾磨県の県都となり、その後、周辺市町村との合併を行いながら発展を続け、戦災からの復興や臨海部での工業地帯の形成等により、常に播磨地域の中核都市としての役割を担い、1996年4月には中核市に移行した。

国際観光都市として、姫路城をはじめ、西の比叡山と呼ばれる書写山圓教寺、灘のけん

写真2 世界文化遺産・姫路城



出典：姫路市

か祭りや名高い播州の秋祭り等の観光資源により、国内はもとより海外からも多くの観光客が訪れている。

さらに、臨海部をはじめとして、高い技術力を有する産業が集積し、播磨科学公園都市の母都市である等、産業都市としての性格も併せ持っている。

また、本市は2015年に播磨圏域連携中枢都市圏を形成して、圏域の市町や関係団体と協力し、播磨圏域経済成長戦略の策定や連携事業を実施している。その後も毎年、播磨圏域成長戦略会議を本市が開催しており、近隣の7市8町との連携を深めている。

このように、本市は、県下有数の都市機能及び、交通の一大結節点である姫路駅、世界文化遺産・姫路城という2つの核を有し、播磨地域の経済的、社会的な中心としての役割を果たしており、中心市街地の活性化は、本市のみならず播磨圏域の持続的発展に必要な施策として位置づけられている。

本稿では、姫路駅と姫路城を結ぶ本市のメインストリートである大手前通りの変遷と、通りを活用した中心市街地を活性化させるための公民連携の取組みについて考察する。

1 大手前通りの変遷

(1) 戦災復興事業により誕生

軍都であった姫路は米軍爆撃機の空襲により、市街の中心部は焦土と化した。姫路城は奇跡的に残っていた。都市計画道路駅前幹線は、戦災復興事業の目玉事業として計画され、約5年半の歳月を費やし1955年2月に完成した(写真3)。公募による愛称で「大手前通り」と名付けられたこの道路は、JR姫路駅から姫路城に向かって一直線で、駅前広場から誰もがその美しい天守閣を望めるように計画されている。延長830m、幅員50mの広幅員街路で、その主たる幅員構成は、中央に6車線18mの車道、左右に4mの緑地帯、その外側に6mの緩速車道及び6mの歩道である。更に、景観を保全するため電線類の地中化を実施するなど、当時としては画期的な街であり、かつ良好な街路空間を構成し、姫路城とともに本市のシンボルとしての役割を果たしてきた。

(2) シンボルロード整備事業

高度経済成長期になると、モータリゼー

写真3 大手前通りの完成(1955年)



出典：姫路市

シヨンの進展が、姫路の都心地区に多種多様な交通の増大と集中をもたらし、大手前通りの交通環境を悪化させた。歩道には放置自転車が多く、美観を阻害するとともに快適な歩行空間の確保も難しくなった。

これらの課題に対処し、建設当初のシンボル機能を復活させるため、1984年よりシンボルロード整備事業に着手した。

シンボルロードの再生は、人の流れを主体とし、姫路城と相まって、姫路らしさを発揮し、風格の高い潤いのある道路として、またイベント等に機能を発揮する自由度の高い空間を持った道路としての構想のもとに、緩速車線を廃止し、車線数の統一を図った。歩道は大胆に拡幅され、常緑樹のクスノキを連続植栽することにより既存のイチヨウ並木とあわせて複列植栽となった。木陰には彫刻を設置し、潤いをもたらせると共に歩行者の目を楽ませる通りとなった。放置自転車対策としては、通りの地下に駐輪場等を建設した。再生されたシンボルロードの活用として、市民の祭りである「お城まつり」「ゆかた祭り」で、イベントの会場として利用されてきた(写真4)。

写真4 お城まつりの様子



出典：姫路市

(3) 鉄道高架事業と土地区画整理事業

JR 姫路駅付近山陽本線等連続立体交差事業は、1973年の国鉄高架化基本構想から15年の歳月を経て1989年に事業化された。鉄道用地の確保と鉄道高架に合わせたJR沿線の整備を目的に、同年に姫路駅周辺土地区画整理事業が事業化され、その区域には姫路駅北駅前広場が含まれていた。2012年6月に駅前広場の工事と合わせて、大手前通りの一部の再整備に着手し、2015年3月に完成した駅前広場と大手前通りの一部では、一般車の通行を終日制限し、公共交通のみとするトランジットモール化が実現した(写真5)。

(4) 大手前通り再整備事業

駅前広場と姫路城を結ぶ大手前通りには、本市のメインストリートにふさわしい、より高質な空間として、都心に回遊性と賑わいを創出するための整備が求められていた。そこで基礎調査を進め、検討懇話会や交通・利活用社会実験等を経て、2016年度より再整備工事に着手し、2020年3月完成した。「歩いて楽しい大好きなお城への道～「ひと」が集い「まち」とつながる大手前通り～」をコン

写真5 トランジットモール化した駅前から



出典：姫路市

写真6 利活用空間として整備したウッドデッキ



出典：姫路市

セプトとして、特色ある道路整備と空間の利活用に取り組むこととした。両側に約16mの歩道を確保し、歩行者が安全に通行できるように自転車の通行空間、モニュメントや花壇、ベンチが一体となった休息空間、イベントやオープンカフェなどができる利活用空間としてウッドデッキを整備した(写真6)。

2 大手前通りの利活用

(1) 挑戦の始まり

JR 姫路駅と世界文化遺産・国宝姫路城を一直線に結ぶ姫路のメインストリート「大手前通り」。通勤通学、観光に、毎日多くの人が通りを行き来する。

大手前通りの再整備により、歩道内にウッドデッキを設けるなど、利活用できる空間が増えた一方で、「誰が」活用の主体となるのかは定かではなかった。再整備の検討過程においても、活用主体にまで踏み込んだ議論はなされていなかった。

これまで、通りの中央に位置し、中心市街地のにぎわいの核となっていた老舗百貨店が、エリアマネジメントの実現に向けて意欲

的に取組まれていたことから、期待を寄せていたのだが、残念ながら2018年2月末に閉店することとなった。

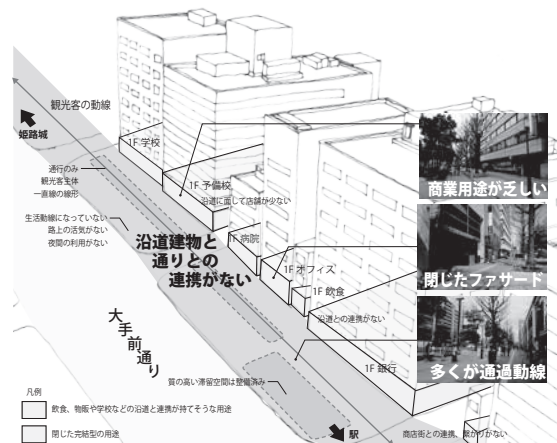
そこで、整備担当部局とともに、通りの活用はどうあるべきか、また、活用主体を誰が担うのが良いのかなど検討していくこととなった。

大手前通りは本市のメインストリートでありながらも、通りに面する沿道ビルの1階部分は、金融機関やオフィスが多く、飲食店や物販店など通りに開かれた用途が少ないことや、通りと建物の連携ができていないことなど、利活用を進めていくにあたって様々な課題を抱えている(図1)。

また、通りの再整備で高質な空間ができたことによる受益者は誰かということ考えたときに、それは沿道の事業者の皆さんではないかという考えに至った。

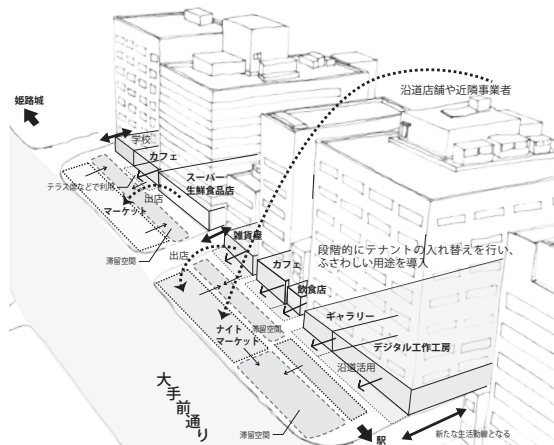
そうであるならば、通りが抱える課題を解決し、単なるストリートから、楽しみながらそぞろ歩きができるような空間(図2)としていくためには、沿道事業者の皆さんが主体となって取組み、かつ行政も一緒に汗をかい

図1 現状の大手前通り



出典：姫路市

図2 めざす大手前通りのイメージ



出典：姫路市

ていくことが最善であると考えた。

幸いにも大手前通りに店舗や建物を有する事業者が参画している「大手前通り街づくり協議会」という既存の組織があったことから、大手前通り街づくり協議会と通りの利活用と歩むべき方向性について対話を重ねてきた。

大手前通り街づくり協議会は、1997年に設立され、これまで長年に亘って通りの清掃活動や実証実験としてオープンカフェを実施するなど、通りの美観維持と魅力づくりに精力的に取り組まれてきた団体である（写真7、8）。

写真7 大手前通り街づくり協議会による清掃活動



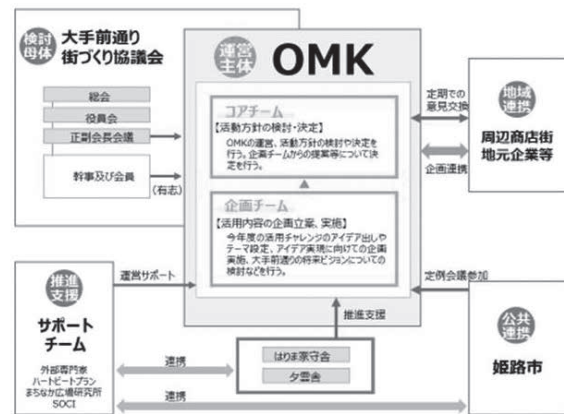
出典：姫路市

写真8 大手前通り街づくり協議会によるにぎわい創出事業（社会実験）



出典：姫路市

図3 事業推進体制



出典：姫路市

約1年をかけた議論の末、大手前通り沿道に店舗や建物を有する事業者が参画し、大手前通りのエリア価値向上をめざしていくための推進組織「大手前みらい会議（OMK）」を立ち上げることができた（図3）。

こうして2019年度からの5か年を目標として、「シャゼリゼ通りを超える」という大きなスローガンを掲げ、公民連携による「大手前通りのエリア価値と魅力向上をめざす」挑戦が始まった。

(2) 大手前みらい会議（OMK）

大手前みらい会議（OMK）は、2019年の

写真9 大手前みらい会議ミーティング



出典：姫路市

立上げ後、定期的にミーティングを行い、歩いて楽しい大手前通りとするため、様々な角度からアイデアを出し合い、トライアンドエラーを繰り返しながら、アイデアを実現していくためのプロセス検討を重ねてきた(写真9)。

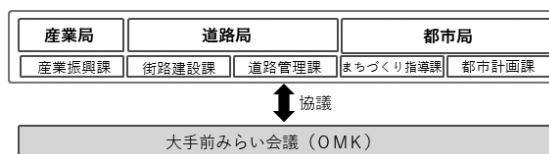
そんな大手前みらい会議(OMK)の想いを実現させたのが、2019年11月の1か月間と2020年12月から実施している大手前通りを活用した社会実験「大手前通り活用チャレンジミチミチ」(後述)である。

さらに2020年度からは、昨年度の社会実験で協力いただいた事業者や姫路駅周辺の事業者も参画いただくとともに、より一層議論を活発にしていきたいため、大手前みらい会議(OMK)の中に企画チームとコアチームを設け、スピーディーにブラッシュアップできる体制の強化を図っている(図3)。このように取組みだけではなく、大手前みらい会議(OMK)の運営方法についても最適な方法を見つけるための挑戦を行っている。

(3) 庁内連携と公民連携

この挑戦は、庁内関係課の協力が必須である。大手前通りを活用するということは、これまで活用することが難しかった「道路(歩

図4 庁内の事業推進体制



出典：姫路市

道)を使うということである(※国土交通省が示す「ウォークアブルなまちづくりの推進」がとても大きな追い風になっている。)とともに、姫路城を望む大手前通りは景観やデザインの面での規制もあることから、中心市街地活性化担当だけで事業を進めることは到底できない。整備、管理、景観等、これまでの縦割りではなく、複数の専門部局へ組織横断的に横串を刺し、それぞれの分野・視点から課題等に柔軟に対応し、大手前通りを活用していくためのスキームづくりを進めている(図4)。

これほど多くの部局でひとつの事業を進めるといことは、本市ではこれまでになかったと思う。庁内の連携体制を整えていくことも挑戦である。庁内連携を進めることで、認識の相違を防ぎ、情報共有を行うとともに、課題や組織の変化にも対応できるようになると考えている。

しかしながら、行政が意気込んだだけでは事は成就しない。昨今は、民間が主導し行政が支援する公民連携まちづくりが成功の秘訣と言われている。

今、まちづくりは、「つくる時代」から「使う時代」へと変わってきている。使える公共空間や空き地、空き家は民間にとって大きな資源となり得るため、その資源を最大限活用し、公民連携のまちづくりを進めていかなければならない。

図5 公と民の担うべき役割分担

公民連携による持続可能な仕組みへ

地元を含めた民間事業者の動機及び得意分野と、行政の動機及び得意分野を踏まえた、適切な公民連携を行うことで事業を推進

民間(大手前みらい会議)が担うべき役割

1. 民間の事業ノウハウと投資的な財源の投入
2. インフラ施設・設備の効果的な活用案の検討
3. 地先空間を活用した魅力向上事業の実施
4. 事業を通じた不動産、エリア価値の向上

行政(姫路市)が担うべき役割

1. 民間の事業意欲や活用アイデアの有無の把握
2. 受益者負担の原則に基づく空間への公共投資
3. 適切な役割分担に基づく運用権限の委譲
4. 適切な選択と集中に基づく規制緩和措置

出典：姫路市

行政は、パブリックマインドを持つ民間が稼げる仕組みづくりを行い、行政にしかできない規制緩和を行う。本来、行政は稼ぐ集団ではないため、まちの活性化は稼ぐことに長けている、民間事業者の皆さまに委ねるべきではないかと考える。

この挑戦において行政が担うべき役割(図5)は、

- ・ 民間の意欲や活用アイデアの有無の把握
- ・ 受益者負担の原則に基づく空間への公共投資
- ・ 適切な役割分担に基づく運用権限の委譲
- ・ 適切な選択と集中に基づく規制緩和措置

であり、一方で、民間が担うべき役割は、

- ・ 民間の事業ノウハウと投資的な財源の投入
- ・ インフラ施設・設備の効果的な活用案の検討
- ・ 地先空間を活用した魅力向上事業の実施
- ・ 事業を通じた不動産、エリア価値の向上

であると考え事業を進めている。

このように役割分担を明確にした上で、それぞれの役割を強く認識しながら進め、民間事業者の皆さまにも、自らの責任とリスクのもと、事業を推進していただき、その利益の一部をまちに再投資していってもらえるような仕組みを構築していきたい。

(4) 活用チャレンジ「ミチミチ」

大手前通りの日常的な利活用をめざす社会実験として、2019年11月の1か月間「大手

前通り活用チャレンジ2019 ミチミチ」を実施した。「ミチミチ」という名前は、「道」「未知のもの」「満たされる」の意味を込めて決めたものである(図6)。

実際に大手前通りを活用しながら、市民・観光客の皆さまが、大手前通りで楽しくそぞろ歩きができるよう、姫路の美味しいグルメやクラフトショップ等の出店や、くつろいでもらうための櫓や茶室の設置、設えも景観を意識したものに統一しおもてなしをした(写真10、11、12、13)。

ミチミチ実施中は、会話や飲食など多くのアクティビティが通りで生まれ、滞留時間についても以前に比べて伸びた。

事業性については、沿道店舗の売り上げも滞留行動により上昇し、一部の沿道店舗では前年同月比140%もの売上げがあったという

図6 ミチミチロゴ



出典：姫路市

写真10 ミチミチ(2019)昼の様子



出典：姫路市

写真 11 ミチミチ (2019) 夜の様子



出典：姫路市

写真 12 歩道に設置した檜



出典：姫路市

写真 13 歩道に設置した茶室



出典：姫路市

報告があった。

しかし一方で、沿道店舗ではない事業者の出店では、売上が思うように上がらなかった。この要因は、ミチミチ実施後に効果検証を行った結果、日常の大手前通りには、観光客を除けば市民やオフィスワーカーなど地元の方の利用がそもそも少ないからではないか

ということがわかってきた。

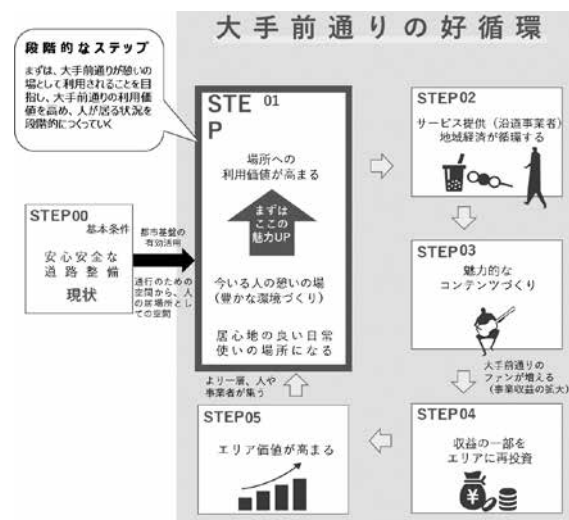
そのため、「大手前通り活用チャレンジ 2020 ミチミチ」では、まず地元の皆さまに大手前通りが日常的な「憩いやくつろぎの場」として利用されるようになることを目指し、大手前通りの利用価値を高め、人が居る状況を段階的につくっていくこととなった(図7)。

大手前みらい会議(OMK)でアイデアを出し合いながら空間やコンテンツを練り上げ、実施に向けて半年間の準備を行い、植栽のあるベンチやひと息つけるカウンターを設置、靴を脱いでくつろげるスポットなど、滞留を促進できる空間づくりを柱として、2020年12月からミチミチを実施している(写真14、15、16、17)。(終了予定は2021年5月)

おわりに(今後の展望)

この取り組みは2021年度から3年目に突入する。これまでの社会実験の効果検証を踏まえ、今後、大手前通りの将来ビジョン策定、ビジョン実現に向けたアクション・プラン検

図7 事業フェーズ



出典：姫路市

写真 14 ミチミチ (2020) イメージパース①



出典：姫路市

写真 15 実際に設置した構造物①



出典：姫路市

写真 16 ミチミチ (2020) イメージパース②



出典：姫路市

写真 17 実際に設置した構造物②



出典：姫路市

討・実施、道路活用制度の検討を中心としながら、大手前みらい会議（OMK）の持続可能な運営を行うための財源や体制等の仕組みづくり、通りの長期的な活用を見据えた挑戦を続けたい。

新型コロナウイルス感染拡大の影響により、屋外空間や公共空間の果たすべき役割や、人が滞留し交流する空間の価値が見直されつつある。

新たな生活様式のもと、大手前通りが憩いとくつろぎの場として活用されるとともに、道路空間と沿道店舗が一体となって通りの魅力を向上させていくことで、エリアの価値を高めることができるよう、今後も公民が一体となってプロジェクトを推進していきたい。