

「ひと中心の道路空間」への転換 ～仙台市・定禅寺通再整備の取組み～

Transformation of Urban Streets into People-Oriented Spaces

– Redevelopment of Jozenji-dori Avenue, Sendai

青野貞康¹ 福本大輔² 西山良孝³ 蛸子 哲⁴ 近藤和宏⁵
 笹 圭樹³ 廣瀬 健³ 千葉妙子⁶ 伊藤 京⁷

By Sadayasu AONO, Daisuke FUKUMOTO, Yoshitaka NISHIYAMA, Akira EBIKO, Kazuhiro KONDO,
 Keiju SASA, Takeshi HIROSE, Taeko CHIBA, and Miyako ITO

1 はじめに

近年、賑わい創出や、地域の活性化を目的として、まちなかを「車中心」からウォークラブルな「ひと中心」の空間への転換を図る取組みが、国内外の様々な都市で推進されている。わが国では国土交通省が「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに向けた官民の取組みを支援する制度を整えており、2020年の道路法改正では、「歩行者利便増進道路（通称ほこみち）」制度が創設され、道路上での憩いや飲食といった様々な活動の場が創出できることとなり、道路が持つ空間機能のひとつとして「滞在活動機能」が新たに加わったとされている¹⁾。

宮城県仙台市（人口109.8万人、2023.5.現在）では、国の制度を活用しながら、居心地が良く歩きたくなるまちなか空間づくりを促進し、回遊性が高く、魅力的なまちづくりを推進している。「せんだい都市交通プラン²⁾」（2019）では施策の一つとして、都心の賑わいや回遊性の向上のために、民間と連携した道路空間の利活用に取り組むこと、道路空間の再構成を検討し、沿道の土地利用や交通機能の確保、街路樹が形成する緑陰等を考慮した歩行者空間等を創出することが掲げられている（図-1）。

仙台市のシンボルロードである定禅寺通でも、2017年度以降官民が連携して、道路空間の再構成とエリア

マネジメントの導入によるエリアの活性化が検討されている。当研究所では仙台市より業務委託を受け、道路空間再構成による交通影響評価や大規模社会実験の効果計測、定禅寺通再整備に関する市の方針である「定禅寺通再整備方針³⁾」（以下、再整備方針という）の策定支援等に携わってきた。

本稿では定禅寺通における「ひと中心の道路空間」の創出の取組みについて、定禅寺通活性化の経緯や、当研究所が調査・分析した大規模社会実験の効果、道路空間再構成の方針等について紹介する。

2 定禅寺通再整備の経緯

仙台市都心部に位置する定禅寺通（市道定禅寺通線、延長約0.71km、幅員46m）は、美しいケヤキ並木やせんだいメディアテーク等の主要な文化施設があり、また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はじめとする様々なイベントの舞台として、市民や来訪者に親しまれる仙台市のシンボルロードとなっている（図-2、図-3）。

定禅寺通エリアでは、1991年に公民連携による定禅寺通街づくり総合プランが策定され、地区計画・景観



図-1 賑わいや回遊を支える道路のイメージ²⁾



図-2 定禅寺通の位置

1 都市地域・環境部門（東北事務所） 研究員 博士（工学） 2 東北事務所次長、都市地域・環境部門 担当部門長兼グループマネジャー
 3 都市地域・環境部門（東北事務所） 研究員 4 都市地域・環境部門 研究員 博士（経済学） 5 都市地域・環境部門 研究員
 6 都市地域・環境部門 情報員 7 都市地域・環境部門（東北事務所） 情報員

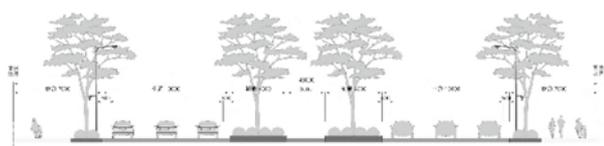


図-3 定禅寺通の車線構成 (現況)³⁾

地区等による規制、道路空間のリニューアルや中央緑道整備等が実施されたほか、市民主体のまちづくり活動やイベント等での空間利活用が行われてきた。

近年、仙台市の都心部では、歩行者交通量が仙台駅周辺で増加する中、仙台駅から離れた箇所では減少する等、人の流れと賑わいが仙台駅周辺に集中する傾向が見られ、回遊性の低下や、仙台駅前とならぶ都心の拠点である定禅寺通エリアの活力低下が懸念される状況にある。

定禅寺通エリアの魅力を高め、人の流れを引き寄せることで、都心全体の回遊性向上と活性化を図るため、仙台市では2017年から定禅寺通の活性化に向けた取り組みを開始した。また、2021年5月には、定禅寺通エリアを含む「勾当台・定禅寺通エリア」において、まちづくりの理念と取り組みの方向性を示した「勾当台・定禅寺通エリアビジョン⁴⁾」(以下、エリアビジョンという)が策定された。一方、2018年には地域

表-1 近年の定禅寺通エリア活性化の取り組みの経緯 (2017年以降)

年月	仙台市の取り組み	地域における取り組み
2017.4.	定禅寺通活性化室設置	
2018.10.		定禅寺通活性化検討会設立
2019.10.	道路空間利活用社会実験「定禅寺通ストリートパーク'19」実施	
2021.5.	勾当台・定禅寺通エリアビジョン策定	
2021.8-9.	大規模社会実験「JOZENJI STREET STREAM」実施	
2022.3.		定禅寺通エリアまちづくりビジョン 2030 (まちづくり基本構想) 策定
2022.5.		定禅寺通活性化検討会解散・新エリマネ体制
2022.7.	歩行者利便増進道路 (ほこみち) に指定	
2023.3.	定禅寺通再整備方針策定	

の関係者によって「定禅寺通活性化検討会」(以下、検討会という)が設立され、官民が連携して定禅寺通の道路空間の再構成や利活用の方向性についての検討・議論を行ってきた。また、歩道や中央緑道を利活用する小規模な社会実験が断続的に実施されたほか、2019年には短期間の一部車線規制が行われ、周辺交通への影響が調査された。

これらの検討や交通シミュレーション結果等を踏まえ、2021年夏には定禅寺通の車線を一部削減し、拡張した歩行者空間を利活用する「大規模社会実験」が実施された。

2022年3月には、検討会での議論をもとに、定禅寺通エリアの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の指針として、「定禅寺通エリアまちづくりビジョン2030(まちづくり基本構想⁵⁾」(以下、基本構想という)が策定され、まちづくりの理念と目指すまちの姿、実現に向けたプロジェクトメニュー等が取りまとめられた。

2023年3月には、エリアビジョン、基本構想等を踏まえ、仙台市として定禅寺通の道路・公園空間の再整備の方向性や考え方、整備概要、整備スケジュール等を示す再整備方針が策定された。今後は再整備方針をもとに道路空間再構成の設計・工事が進められる予定である。

3 大規模社会実験 「JOZENJI STREET STREAM」

(1) 実験の概要

定禅寺通の車線削減の交通への影響と、道路空間利活用の日常化に向けた効果や課題等を調査するため、2021年8月20日から9月7日にかけて大規模社会実験「JOZENJI STREET STREAM」が実施された。

片側1車線削減(一部2車線削減)を基本とした車線規制が実施され、拡大された歩行者空間や中央緑道等において様々な利活用イベントが企画された。また、定禅寺通は「普通自転車歩道通行可」の規制となっているが、実験期間中はこの規制を解除し、車道に自転車専用通行帯や矢羽根を設置した(図-4~6)。大規模社会実験はコロナ禍の影響を強く受け、実験開始日の8月20日にはまん延防止等重点措置が適用されたため、飲食店等を中心に多くの集客コンテンツが中止や



図-4 車線規制の様子
(IBS撮影)



図-5 路上に設置されたパークレット
(IBS撮影)



図-6 キッチンカーの出店
(IBS撮影)

内容の変更を余儀なくされ、8月27日には緊急事態宣言の発令によって全集客コンテンツが中止となった。なお、車線規制は予定通りの期間で実施された。

(2) 交通への影響

車線規制や空間利活用による周辺交通への影響を把握するため、様々な交通調査が実施された。

定禅寺通周辺道路の自動車交通量や、周辺道路を通行する車両の所要時間は実験前と比べ大きな変化は見られず、車線削減による影響は殆ど生じなかった。

定禅寺通の歩行者や自転車交通量も、実験前と比べて大きな変化はなかったが、中央緑道で出店イベントが行われた日は歩行者交通量が増加しており、空間利活用による効果があったと考えられる。

自転車通行空間については、車道に自転車専用通行帯を設置することで車道走行が増加したものの、他の車両との錯綜は殆ど見られなかった。一方、歩道上での自転車のルール・マナー違反が多く見られたほか、市役所やコールセンターへ寄せられた意見でも自転車に関するものが多く、広報や啓発活動等を通じて自転車の車道通行ルールの浸透を図ることが課題であると考えられる。

(3) 利活用効果の把握

a) マッピング調査

定禅寺通の各エリアで、どのような人がいつ、どこで、どのように過ごしており、それが空間利活用によってどのように変化したのかを把握するため、マッピング調査を実施した。マッピング調査は、定禅寺通を小エリアに分割し、各小エリア内の全ての滞在者の属性、活動場所、活動時間、活動内容(以下、アクティビティ)を調査員が目視で把握し、調査票に記入するものである(全数調査)(図-7)。

マッピング調査の結果、実験期間中の定禅寺通の滞在者数は事前よりも増加した(平日は約2.0~2.4倍、休日は約2.0倍)(図-8)。また、平日の総活動量(人・時)は、実験前と比較すると約1.2~1.4倍に増加した。一方、休日はキッチンカーや中央緑道に出店した物販屋台での買い物等、短時間のアクティビティ

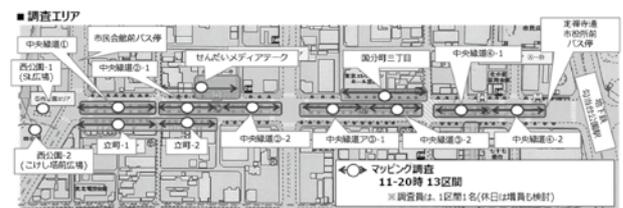


図-7 マッピング調査エリア図

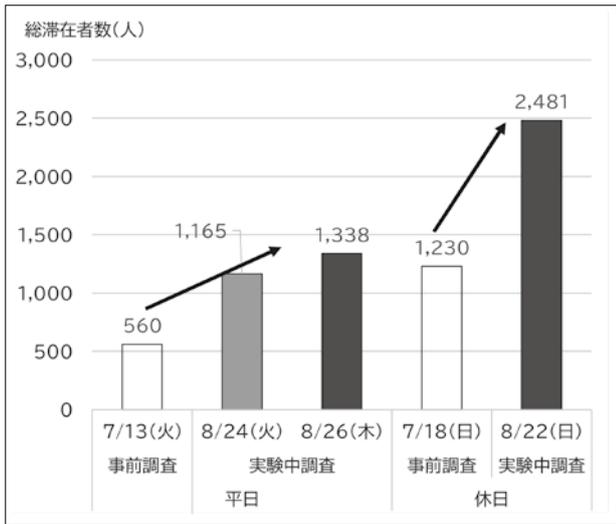


図-8 定禅寺通の総滞在者数

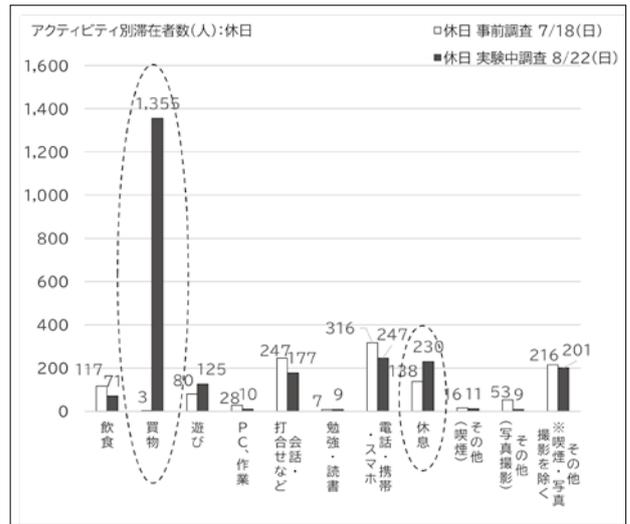


図-11 アクティビティ別滞在者数(休日)

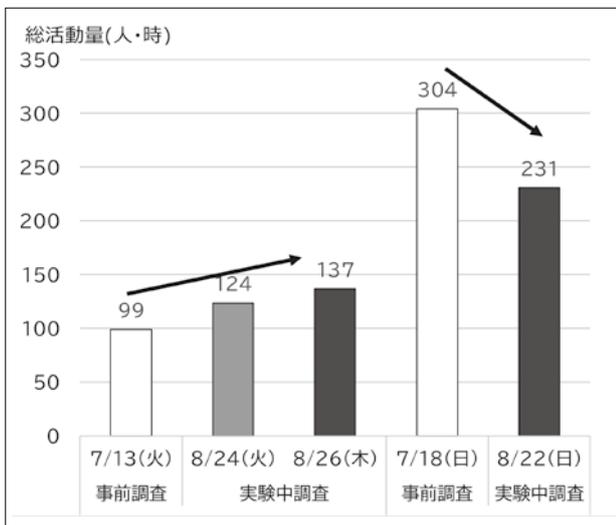


図-9 定禅寺通の総活動量(人・時)

が増加したため約0.8倍となった(図-9)。

また、アクティビティ別の滞在者数を見ると、平日、休日ともに実験前にはほぼ見られなかった「買い

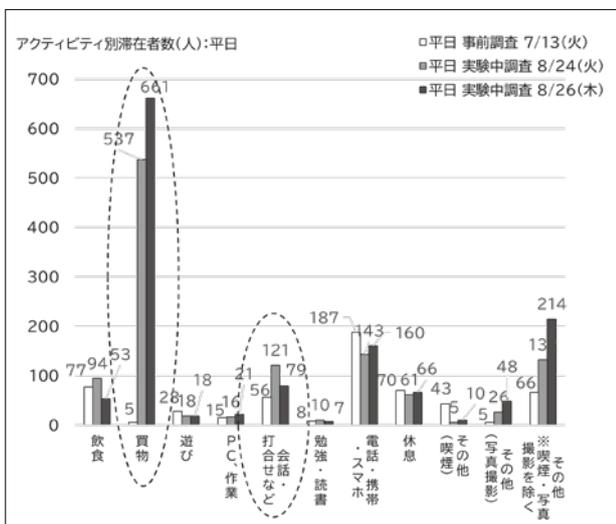


図-10 アクティビティ別滞在者数(平日)

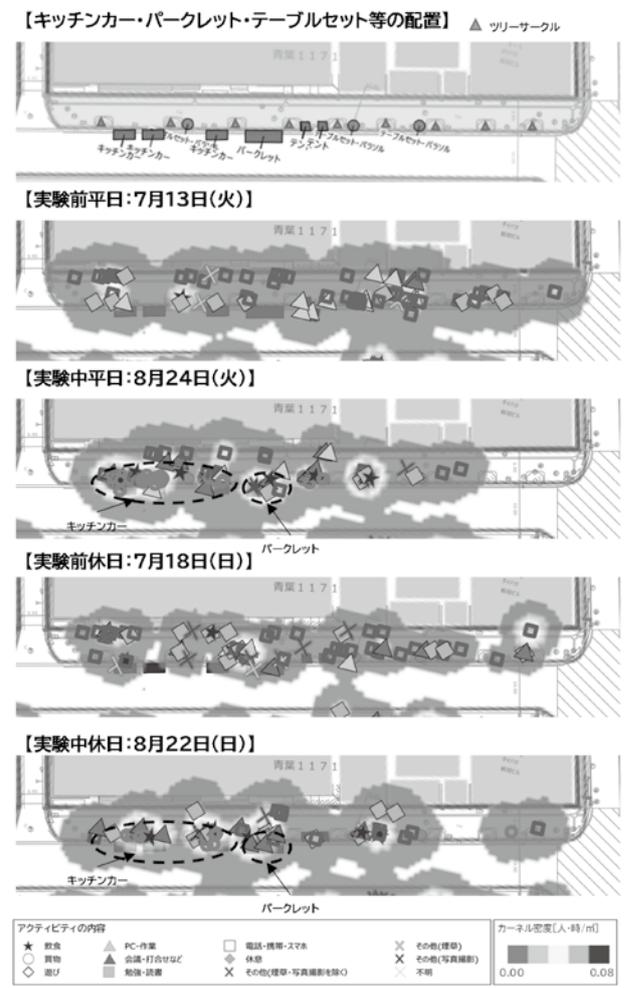


図-12 国分町三丁目エリアの活動量ヒートマップ

物」が、実験期間中は非常に多く観測されたほか、平日の「会話・打合せなど」、休日の「遊び」「休息」などの活動も増加していた(図-10、図-11)。

実験中にキッチンカーの出店やパークレット、テーブルセット、ツリーサークルベンチの設置等が行われた国分町三丁目エリアについて、活動量のヒートマップを確認した。実験前は歩道の車道側端部に配置されたツリーサークルや、店舗・施設の軒先を中心に、人の活動が薄く広がっていたことがわかる。これに対し実験期間中は、ツリーサークルに加え、キッチンカーやパークレットの設置箇所周辺に活動が集中しており、活動場所にメリハリが見られた(図-12)。

b) 追跡調査

定禅寺通で、どのような人が、どこから、どこを、どこまで移動したか、それが空間利活用によりどのように変化したのかを把握するため、追跡調査を実施した。

追跡調査は定禅寺通エリア内の各交通結節点(地下鉄駅・バス停)での降車客や、エリアの端から徒歩で流入した人(グループ)を調査員が追跡し、個人属性や対象エリア内での歩行経路、滞在状況や活動内容を調査票に記録するものである(サンプル調査)(図-13、図-14)。

追跡中に、対象者が定禅寺通内の店舗・施設等に立ち

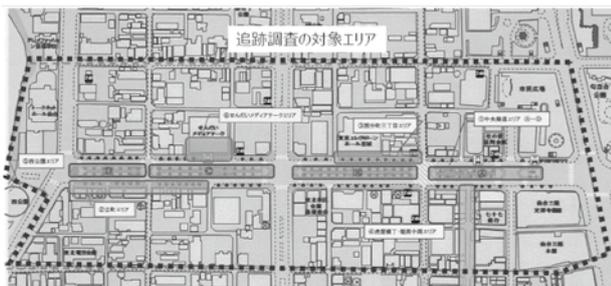


図-13 追跡調査の対象範囲

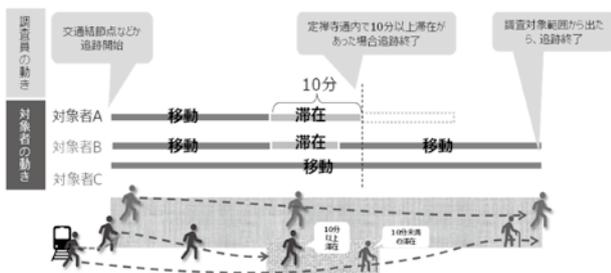


図-14 追跡調査のイメージ

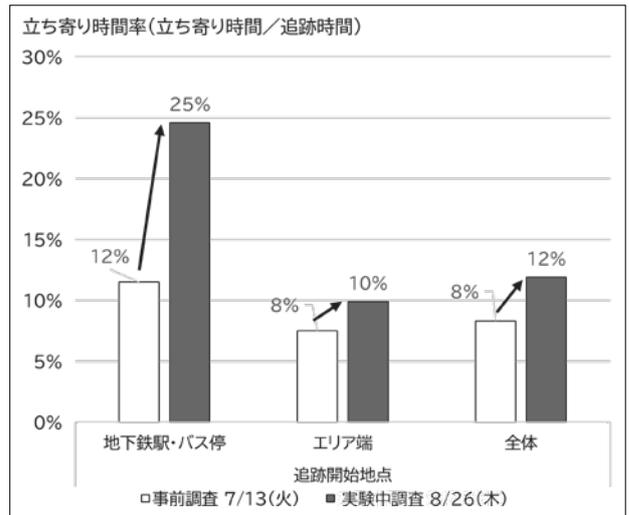


図-15 立ち寄り時間率



図-16 歩行経路の密度

寄った時間を追跡時間で除した立ち寄り時間率を見ると、実験中の平日は事前と比べて立ち寄り時間率が高くなっており、特に交通結節点から追跡した場合に大きく上昇していた(図-15)。

また、歩行経路の密度を見ると、晩翠通以東の定禅寺通の歩道や、一番町通で密度が高く、よく利用されていることがわかる。また、実験期間中は中央緑道のコンテンツを経由する移動が見られ、事前と比べる緑道の密度が高くなっていった(図-16)。

c) アンケート調査

社会実験の影響や公共空間利活用に対する意向等を把握するため、社会実験への来訪者、非来訪者、沿道関係者、イベント出店者といった様々な立場の人々を対象にしたアンケート調査を実施した。

来訪者と沿道関係者のアンケートで共通する設問への回答を比較することで、立場によるニーズ等の違いを把握することができた。

歩行者空間拡大に対する賛否については、いずれも過半数が賛成しており、特に来訪者の賛意が約8割と高くなっていた(図-17)。

拡幅された歩道の広さに対する評価については、来訪者は約8割が通常時よりも歩行者空間が拡大された方が良く回答している(図-18)。

歩道がテーブルやベンチ、キッチンカーの設置等で利活用されることに対する評価については、両者ともに、「エリアに活気が出てよい」の割合が最も高かったが、沿道関係者の選択割合が約7割と特に高かった。また、沿道関係者は歩行者の安全対策や、ポイ捨て・迷惑行為への対応を選ぶ割合が比較的高かった(図-19)。

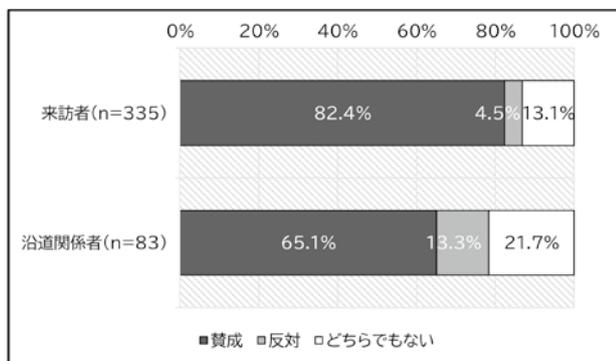


図-17 歩行者空間拡大に対する賛否

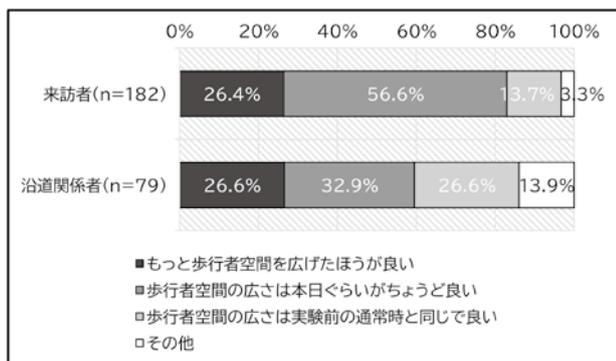


図-18 歩行者空間の広さに対する評価

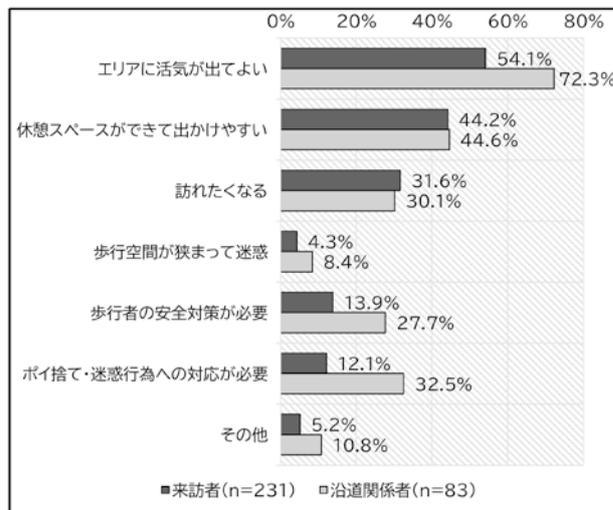


図-19 歩道の利活用に対する評価

d) まとめ

定禅寺通での来訪者のアクティビティや移動経路を把握するためのマッピング調査、追跡調査の結果からは、道路空間に滞留の場所やサービスを提供することで人々の多様な活動が誘発され、活動の内容も変化すること、イベントの実施により回遊経路も変化し、滞在行動も誘発されることが確認された。また、アンケート調査の結果から、歩行者空間の拡大や歩道の利活用について肯定的な意見が多いことが確認された。

ただし、コロナ禍の影響によりイベントや出店の多くが中止されており、当初予定していた規模での利活用効果や評価を把握することはできなかった。

4 定禅寺通エリアの活性化と定禅寺通再整備の方針

(1) 基本構想の策定

検討会では大規模社会実験結果も含むこれまでの検討内容を踏まえて、2022年3月に基本構想を策定した。基本構想ではまちづくりの理念と目指すまちの姿、それを実現するための「ひと中心の空間づくり」を掲げ、エリアの特徴を生かしたまちづくりの考え方や、実現に向けた4つのエリアブランディング戦略等をまとめている。

「ひと中心の空間づくり」では、空間利活用の熟度などに応じて、段階的に道路空間の再構成を図ることとし、まずは2030年を目標に空間利活用の気運を醸成し、「空間利活用常態期」に向けた取り組みを進めるこ



図-20 基本構想における「ひと中心の空間づくり」のステップ⁵⁾

ととしている(図-20)。

基本構想策定後、検討会は新たなエリアマネジメント推進体制(定禅寺通街づくり協議会・一般社団法人定禅寺通エリアマネジメント)に、基本構想と今後のまちづくりを引き継ぎ、2023年5月に解散した。

(2) 再整備方針の策定

仙台市ではエリアビジョンや基本構想等を踏まえた再整備方針を2023年3月に策定した。

再整備方針では定禅寺通エリアの目指すエリア像として、

- ・近隣の居住者や従業者の他、多様な人々が日常的に訪れ、美しいケヤキ並木のある豊かな公共空間で時間を過ごし、楽しむことができるエリア
- ・市民協働や文化芸術の舞台として、多様な人々が様々な挑戦を行う場となり、市民活動やクリエイティブな活動が日常的に展開されるエリア

を掲げ、その実現のために「公共空間の形成(ハード整備)」と、整備された空間における「多彩な活動の推進(ソフト施策)」を官民が連携して進めていくこととしている(図-21)。

また、仙台市が民間による利活用を見据えた道路空間再整備を実施し、それをきっかけに空間利活用による賑わいが生まれることで民間投資が呼び込まれ、それによって都市機能が高質化し、さらに人を惹きつけ賑わいが高まるといった、活性化の好循環(スパイラルアップ)を目指して取り組むこととしている(図-22)。

定禅寺通の再整備は「定禅寺通シンボルロード整備事業」(1999~2001年度)の考え方を継承し、仙台市

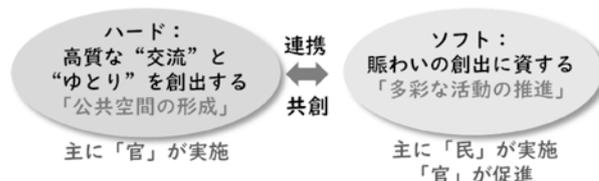


図-21 官民連携の取り組みイメージ³⁾

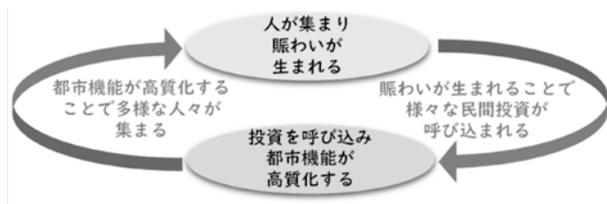


図-22 活性化の好循環のイメージ³⁾

のシンボルであるケヤキ並木を保全しながら、基本構想の考え方も踏まえ、以下の方向性に沿って車線削減を伴う道路空間再構成を実施することとしている。

- ・歩行者が安全・快適に通行・滞在でき、豊かな時間を過ごすことができる「ひと中心の空間」への転換
- ・活用しやすい広い空間・設備が整った、多様なアクティビティが生まれる環境づくり

車線削減については、基本構想で示されている段階的な道路空間再構成の考え方も踏まえ、地域が目指すまちづくりを加速させるためにも、まずは早期に実現可能な道路空間再構成を進めることとしている。

具体的には、大規模社会実験時と同様、片側1車線削減を基本の一部区間で2車線削減して歩行空間を拡大すること、バスベイや荷捌き・停車スペースを確保するとともに自転車通行空間を車道上に整備することとしている(図-23~図-26)。

再整備の考え方は、定禅寺通の交通機能と空間機能の別に整理し、交通機能は自動車と自転車、歩行者の交通手段別に考え方を整理している。空間機能としては、ケヤキを現在の位置に保存しながら、歩道や中央緑道内の滞在・利活用空間を配置・拡張することとしている。歩道上の滞在・利活用空間の配置は、通行機能を確保しつつ車道側に配置するパターン(パターンA)を基本とし、沿道の利活用ニーズに応じて建物側にも滞在・利活用空間を配置するパターン(パターンB、C)も採用することとしている(図-25)。

(3) 今後の展望

再整備方針を踏まえ、2023年度には測量・調査・設

計が行われ、2024～2027年度にかけて再整備工事が実施予定となっている。

道路空間の再構成について、検討会では片側1車線化やトランジットモール化、フルモール化といったさらなる車線削減についても議論されてきたが、現状では自動車交通の安全性・円滑性の観点や、沿道土地利用との調整、空間利活用による活性化の気運醸成といった課題が残されており、再整備完成後の交通状況や利活用実態も踏まえた長期的な検討が必要であると考えられる。

5 おわりに

定禅寺通では行政と地域がそれぞれ検討組織を立ち上げ、相互に連携しながらエリアの将来像や道路空間の使い方を検討し、社会実験による交通への影響や利活用効果の検証も踏まえて具体的な再整備案が取りまとめられた。

このプロセスは、「ひと中心の道路空間」づくりのモデルケースとなりうると考えられ、当研究所でも定禅寺通での知見を各地で進む道路空間再構成の取り組みの支援に活用してまいりたい。

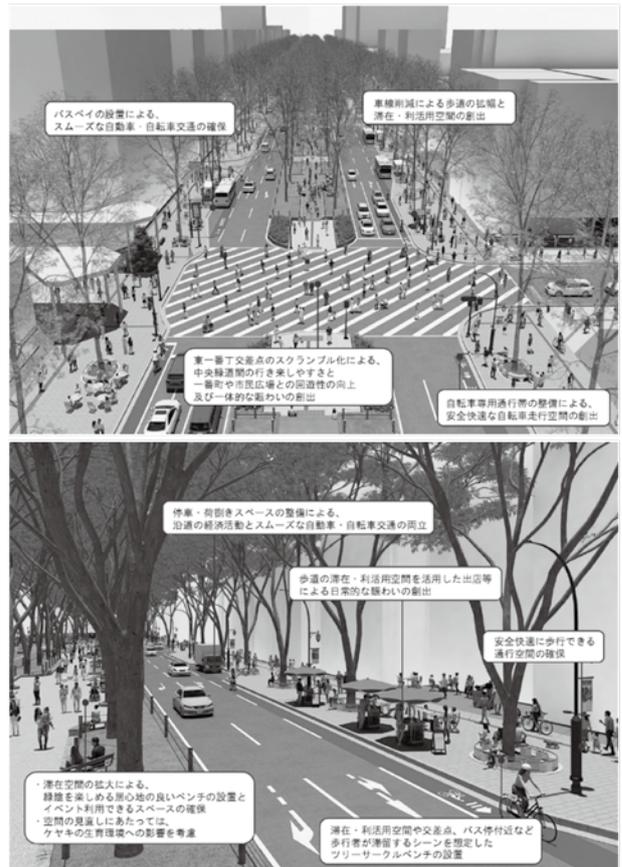


図-26 定禅寺通再整備のイメージ³⁾

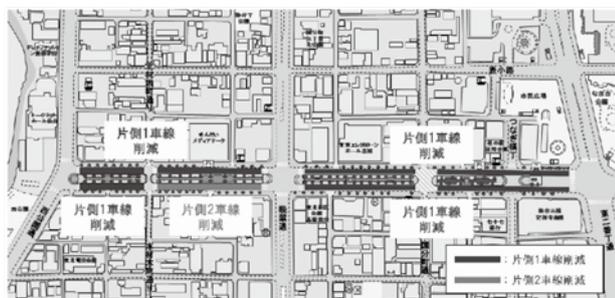


図-23 定禅寺通の車線削減の概要³⁾

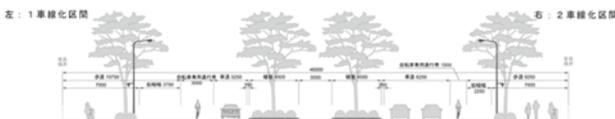


図-24 再整備後の車線構成³⁾



図-25 歩道上の滞在・利活用空間の配置³⁾

謝辞

本稿は、仙台市定禅寺通活性化室より業務委託を受けた「令和3年度大規模社会実験に係る利活用効果測定調査業務委託」及び「令和4年度(仮称)定禅寺通エリア活性化方針検討業務委託」における検討結果を踏まえて取りまとめたものである。仙台市定禅寺通活性化室及び関係者各位には、多大なる協力を賜った。ここに記し、感謝の意を表する。

参考文献

- 1) 久保田尚, 大口敬, 高橋勝美(編著):改訂新版 読んで学ぶ交通工学・交通計画, 2022
- 2) 仙台市:「せんだい都市交通プラン」, 2020.
- 3) 仙台市:「定禅寺通再整備方針」, 2023.
- 4) 仙台市:「勾当台・定禅寺通エリアビジョン」, 2021.
- 5) 定禅寺通活性化検討会:「定禅寺通エリアまちづくりビジョン2030(まちづくり基本構想)」, 2022.