

第20回

世界に誇る御堂筋を目指して

官民連携した「人中心のみちづくり」



渡辺 学

WATANABE Manabu

 一般財団法人道路新産業開発機構
常務理事

(元)国土交通省近畿地方整備局長

はじめに

関西経済の発展を支えてきた御堂筋は、高度経済成長期には多くの車が行き交い、沿道およびその周辺には様々な都市機能が集積した。現在においても、都心の変化は目まぐるしく、沿道ではたくさんの市街地再開発事業が進められている。そういった中、大阪市は地元や関係機関と連携し、御堂筋を車中心から人中心の新たな機能を付加した道路空間に再編することで、人・モノ・資金・企業・情報といった都市資源を呼び込み、世界に誇る“ストリート”に転換することを目指している。大阪・関西万博の開幕を来年4月に控え、沿道ではこういった動きがもたらすにぎわい創出やブランド向上に期待が高まっている。一方で、現道交通への懸念や維持管理など、持続可能な道路管理に向けた取り組みも検討課題になっている。ここでは、御堂筋で進めている「人中心のみちづくり」に向けた取り組みについて紹介する。

1. 御堂筋の概要

御堂筋は、大阪の代表的な繁華街であるキタ(梅田)とミナミ(難波)を直線的に結ぶ大阪のメインストリートであり、国道25号と176号の一部に指定されている。淀屋橋や本町、心斎橋では多くの人や自転車、自動車が行き交っており、沿道には大手企業や銀行、デパートなどが立地し、近年では世界的なブランドショップも進出し、まちの魅力を高めている。幅員44m、延長約4kmにわたる広大な空間に、4列にまっすぐ延びる銀杏並木や高さの揃った沿道建築物が美しい景観を形成しており、広く市民や訪れる人々に親しまれている。



図-1 位置図

2. 御堂筋の歴史

壮大な規模を誇る御堂筋も、かつては幅員6m、延長約1.3kmの狭く短い裏通りのひとつであったが、第7代大阪市長關一氏により「都市大改造計画」が打ち出され、大正15年に「御堂筋の拡幅工事」が始められた。電線を完全地中化し、幅44m、南北に約4kmの道路計画は、当時、市民にとって想像を絶するものだったという。事業への反対や、莫大な工事費負担、地盤が軟弱なうえ地下鉄工事も同時に行うという難工事を乗り越え、御堂筋は昭和12年5月11日にはほぼ現在と同じ姿となって開通した。

一方で、沿道に風格あるまちなみ形成を誘導するため、昭和9年に都市計画法に基づく美観地区に指定するとともに沿道建築物の高さ制限を31mとした。このことにより、高度経済成長期の昭和30年代から40年代にかけて御堂筋沿道では、景観の良い軒線が揃った連続したまちなみが形成されていった。

昭和33年に国の直轄区間に編入した御堂筋は、昭和40年頃に空前のマイカーブームが到来し、交通混雑が見られるようになった。こうした状況から、大阪万博の開催年となる昭和45年には交通問題の一層の深刻化を予測し、それまでの双方向通行から現在の南側一方通行に切り替えられた。

しかし、バブル崩壊以降、関西経済は苦境に立たされた。グローバルな情報交流を行う国際会議の開催件数は、平成9年に関東が関西を追い抜き、国内における人・モノ・資金・企業・情報の東京一極集中が進行、さらに製造拠点の海外


 写真-1 開通当時の御堂筋
(昭和12年頃)
(出典：大阪市HP)

 写真-2 交通混雑する御堂筋
(昭和40年頃)
(出典：御堂筋 将来ビジョン(2019年3月 大阪市))

移転も進行し、御堂筋の空洞化が進んだ。

そうした中でも、国際化や高度情報化に対応したオフィスビルへの建替え需要を背景に、平成7年より沿道建物の高さ制限を50mに見直された。また、銀杏並木が作りだす風格あるまちなみの伝統を受け継ぎ、大阪のメインストリートを賑わいのある空間にするための市民参加型イベントが継続的に開催されるようになった。さらに、「関西イノベーション国際戦略総合特区」に指定され、産学官が連携し、ライフサイエンス分野等で新たなビジネスを生み出すなど、大阪を再び元気にする活動も活発になってきた。

近年は、オフィスビルだけでなく、周辺には超高層マンションの建設や、インバウンドの増加に合わせてホテルの建設計画も相次いでいる。御堂筋が一方通行になって以降、グローバル化の進展とともに、自動車通行量の減少、自転車と歩行者の通行量の増加など、交通環境にも変化が生じてきた。そうした社会情勢の変化や時代の要請に対応した新たな御堂筋をかたちづくるため、大阪市からの要望を踏まえ、平成24年4月、御堂筋は国から市に移管され、地域が主体となった人中心の道路空間の再編に取り組むこととなった。

3. 御堂筋の将来ビジョン策定の経緯

御堂筋の空間再編に関する議論は、移管に向けたプロセスとして国が管理していた時から始められた。国と大阪市は共同して有識者、地元、経済界等で組織する「御堂筋空間利用検討会」を平成21年12月に設置、側道部を歩行者空間とすることについての議論から始められた。

側道部を閉じて歩行者空間を創ることの有効性について、一般市民、地元自治会、沿道事業者、運送事業者等を対象に意見聴取したところ、回答の半数以上がデメリットや不安を感じている結果となった。具体的には、側道を閉じた場合に、交通混雑の発生や荷捌き、タクシー利用客の乗降、客待ちができなくなることを懸念する意見が多く寄せられたほか、歩道部が広がることにより、放置自転車の増加や自転車のスピードが上がり危険性が増すなど、現状の問題点の悪化を懸念する声も上がった。自転車問題については、国と大阪市は喫緊の課題として、歩行者と自転車の共存に向けた市民協働による継続的な啓発活動を行った。



写真-3 放置自転車の状況 (平成21年頃)
(出典：近畿地方整備局資料)

移管後の平成25年11月には、新橋交差点から難波西口交差点間で側道部閉鎖の社会実験を実施した。側道閉鎖による御堂筋への交通影響を検証したのちパブリックコメントを行い、平成27年度より側道空間再編のモデル整備事業に着手した。

平成29年5月に御堂筋完成80年を迎えたことを契機に、大阪市が主体となり国も参画しながら、経済団体、御堂筋沿道のまちづくり団体、市民からの意見を取り入れ「御堂筋将来ビジョン」が取りまとめられた。大阪市では、将来ビジョンをベースに、その実現に向けた段階的な空間再編の進め方や官民連携による整備プロセスなどを盛り込み、平成30年12月にパブリックコメントを実施した。渋滞の発生や沿道建物へのアクセス機能の低下など、懸念を示す意見もあったが、全体の約8割の方からの賛同を得られた。

その結果を受けて、平成31年3月に世界最新モデルとなる人中心のストリートを目指す「御堂筋将来ビジョン」が策定された。このビジョンは、御堂筋完成100周年(2037年)をターゲットイヤーとし、都心部全体の交通ネットワーク再編や人と多様なモビリティが安全に共存できる空間・仕組みづくりに関する検討を進めながらフルモール化を目指すといった画期的な内容である。

その実現に向けたファーストステップとして側道部分の歩行空間化に取り組んでおり、現在、整備効果に加え、側道閉鎖に伴う渋滞や荷捌きなど、周辺地域に与える影響などを慎重に検証しながら、万博までには千日前通りから長堀通りまでの約1kmの開通を目指し整備を進めている。



図-2 道路空間の再編に向けた検討経緯 (出典：御堂筋 将来ビジョン (2019年3月 大阪市))

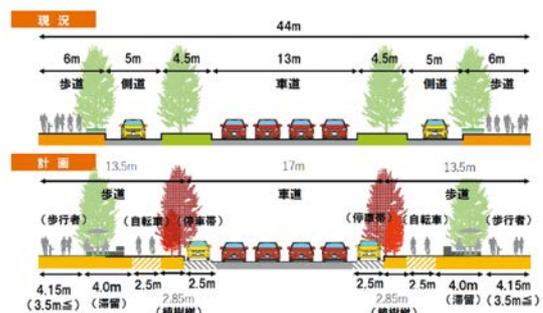


図-3 ファーストステップ計画断面図 (出典：御堂筋将来ビジョン (大阪市建設局))



図-4 将来イメージ (出典:御堂筋 将来ビジョン(2019年3月 大阪市))

4. 道路と一体となった沿道の景観形成

御堂筋は大阪を代表する業務・商業の集積地であるが、都市間競争が激化する中、沿道規制等によりオフィスビルの建替えが進まず、御堂筋エリアの地位低下が危惧された。大阪市は、御堂筋エリアの建物の建替え需要を喚起するとともに、車から人中心の道路再編の動きも捉え、道路と一体となった沿道建築物の形態意匠や用途等を適正に誘導するため、平成26年3月に淀屋橋から長堀までの区域で「御堂筋本町北地区計画」、「御堂筋本町南地区計画」を都市計画決定し、また、御堂筋のまちなみ創造を共有するため、「御堂筋デザインガイドライン」を策定した。以下にその概要を紹介する。

1) エリアごとの将来像

① 淀屋橋～本町 [御堂筋本町北地区計画]: 「上質なにぎわいと風格あるビジネス地区」をコンセプトに、良質なオフィス空間の確保や滞在・宿泊機能といった複合用途への対応が可能となるような形態制限等の緩和、低層部へのにぎわい施設の導入を促進する。

具体的には、御堂筋に面する建築物の低中層部(高さ50m以下)の壁面を4m後退させるとともに、高層部(高さ50m以上)はさらに4m以上後退させることで、高さ50mで基壇部を形成し軒線を強調する。低層部(2階以下)と中層部を分節し、低層部ではにぎわい形成に資する店舗や文化施設等の導入を促進する。また、御堂筋に接する敷地の高さの最高限度は、高さ50mを超える



図-5 位置図

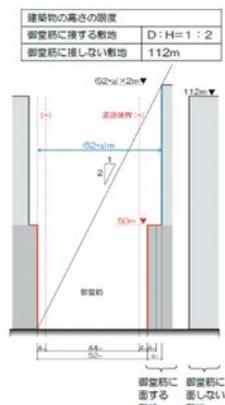


図-6 高さの最高限度 (出典:御堂筋デザインガイドライン Ver1.2 <御堂筋本町北地区> (令和6年3月 大阪市))



図-7 淀屋橋～本町イメージ (出典:御堂筋デザインガイドライン Ver1.2 <御堂筋本町北地区> (令和6年3月 大阪市))

部分では後退距離の2倍の高さまで建築を可能とした。

② 本町～長堀 [御堂筋本町南地区計画]: 「特別な時間を愉しむことができる落ち着きある複合地区」をコンセプトに、高層部にビジネスサポートとしてのグレード感のある高級賃貸レジデンスの導入を可とし、低層部にはにぎわい施設の導入を促進する。

具体的には、外観デザインは御堂筋のブランド力向上に資するグレード感のある質の高いデザインを求め、低層部には高級なにぎわい施設(店舗、文化施設等)を積極的に誘導する。御堂筋に面する建築物の外壁は、低層部(2階以下)と中高層部(3階以上)で分節し、低層部は質の高いデザインに配慮する。壁面後退の制限はなく、高さは6階以上ないしは20m以上とし、高層部には建物階数の3分の1以内で住居施設(賃貸に限る)の導入を可能とした。

③ 長堀～難波: 「楽しく歩ける賑わい商業エリア」をコンセプトに、ミナミの観光資源や多様な商業集積を生かし、若者、大人、観光客等多様な主体が楽しめる活力あるにぎわい拠点としてさらなる機能強化を行うため、おもてなし機能(休息スペースの充実や交通利便性の向上)の強化や観光拠点機能(情報発信等)強化に重点的に取り組む。

2) 沿道事業者等との連携

御堂筋沿道では、「御堂筋デザインガイドライン」に基づき「地域景観づくり協定制度」を利用した地域主導による景観形成に向けた自主ルールの作成・運用など、景観誘導の取り組みが進められている。

このうち、御堂筋本町北地区は、「大阪市都市景観条例」に基づく「地域景観づくり協定」において認定されたエリアマネジメント団体が、主体的に公告・サインのデザインや掲出方法のルールを定めており、設置には団体代表者への意見聴取を必要としている。また、他地区においてもエリアマネジメント団体がイベント活動や日常的な美化活動などを情報発信しながら、沿道敷地・道路空間の双方でより良い景観形成に向けて主体的に取り組んでおり、御堂筋の街路景観・まちなみの創造において官民共創のまちづくりが確立されてきている。



写真-4 エリアマネジメント団体による植栽活動 (提供:クリスタ長堀(株))

5. 御堂筋の取組内容 (御堂筋チャレンジ)

大阪・関西万博が開催される来年春には、千日前通りから長堀通りまでの約1kmについて側道の歩行者空間化が進み、順次北側に向けて取り組まれていく。

側道を活用して拡幅された歩行空間は、令和2年に道路

法が改正され新設された「歩行者利便増進道路（通称：ほこみち）」に順次指定される予定である。延長約4kmにも及ぶ御堂筋は自転車などのパーソナルモビリティとの相性が良く、歩行者と自転車との共存については、前述の空間利用検討会から自転車対策に関する多くの指摘がなされてきた。「ほこみち」の空間を活用した賑わいとまちの回遊性を確保するために、大阪市では毎年、社会実験「御堂筋チャレンジ」を実施されており、令和5年には大阪・関西万博に向けた様々な取り組みが実施された。

具体的には、万博時のシイドレッシングや万博のおもてなし環境づくりを目指した花飾り等の設置を行った。また、最先端技術の展開として、人とモビリティの共存を目指した新たなモビリティの走行実験のほか、国土交通省においても、DX・GX技術の有効活用による道路での電力の自給自足、歩行者・自転車等の交通整流化・走行快適性の向上を目的としたプロジェクションマッピングなどの実証実験を行った。さらに、高質な道路空間の実現に向け、滞留空間のにぎわい創出に向けたマルシェ等の開催、歩行空間のさらなる魅力向上を目指したベンチ設置や沿道植栽の高質化、放置自転車の「リアルタイム撤去」にも取り組んだ。



写真-5 御堂筋チャレンジ
(出典：近畿地方整備局資料)

6. なんば広場の取組内容

御堂筋の南端に位置するなんば駅前では、平成20年に民間発意で人中心の駅前広場の創出プロジェクトが動き出し、平成27年12月に、地元・経済界・行政による検討体制として「なんば駅前広場空間利用検討会」が立ち上げられた。バス・タクシー乗り場の再配置による周辺交通への影響や、商店街での荷さばき活動への影響について検証するため、2回にわたる道路空間の再編と滞留空間創出の社会実験を実施した。これら社会実験で得られた検証結果をもとに計画案の改良が重ねられ、必要な安全対策等を進めたのち、昨年11月23日に、以前は駅前ロータリーだった空間が、「なんば広場」としてオープンし、駅前に新たな賑わいスポットが誕生した。この「なんば広場」では、災害時の防災拠点としての活用も想定し、今後、まちづくり団体において、デジタルサイネージを活用した外国人向けの多言語化による災害情報の提供に向けた準備がなされることとなっている。



写真-6 なんば広場オープン
(提供：大阪市)

さらに、万博開幕までには、なんば駅前周辺を関西国際空港に直結する観光拠点とするのにふさわしい空間とするため、現在「なんさん通り」の歩行空間化も進められている。

7. 御堂筋の課題

前述のとおり、御堂筋には自転車と歩行者との錯綜が現在も指摘されている。近年では市内各所で電動キックボードも見かけるようになった。このように、御堂筋には多様なモビリティが行き交うことが予想されるが、人とモビリティとのバランスを考えたそれぞれの通行空間の位置づけが必要となる。

また、御堂筋では毎年11月に「御堂筋オータムパーティー」が開催され、市内外から多くの方が訪れている。しかし、イベント後にはゴミのポイ捨てが見受けられ、一部地元からイベントそのものに対する懸念の声が上がっている。また、イベントによる滞在時間の長時間化に伴い沿道に公衆トイレが少ないことも課題となっている。そのほか、整備した花壇の踏み荒らしや設置した看板の破損など、人為的な被害も発生している。

おわりに

このように御堂筋とその沿道のまちは大きく変わろうとしている。昭和12年に拡幅事業が完成して以来のこととなり、この完成から100周年をターゲットとした将来ビジョンはたいへん意味深い。次の大阪の100年を見据え、この大改造が万博とともに大阪の発展の契機となることを願うばかりである。

成功のポイントは、道路の再編、沿道のまちづくり、そしてこれらふたつが一体的になされること、さらにこの地域で活動する人たちにあると思う。この一大プロジェクトには、計画段階、事業実施段階、完成後で、地域内外の多くの組織、団体、人が係わる。調整は容易ではない。様々な課題にも直面すると思う。しかし、これに係わるすべての人が、妥協を許さず、すべてにおいて最高の品質を追求し、世界に誇れる御堂筋を完成させるという気合いで取り組み、実際にも実現してほしいと切に思うところである。

(謝辞)

本稿の執筆にあたっては、国土交通省近畿地方整備局、大阪市の皆様に多大なるご協力をいただいたことに謝意を表します。

参考文献

- 1) 大阪市の歴史 大阪市 HP
- 2) 御堂筋 将来ビジョン (2019年3月)
- 3) 御堂筋空間利用検討会 大阪市 HP
- 4) なんば駅周辺道路空間の再編に係る基本計画 (平成29年3月27日) なんば駅前広場空間利用検討会
- 5) 御堂筋デザインガイドライン Ver.1.2 (令和6年3月)
- 6) 御堂筋沿道建築物のデザイン誘導等に関する要綱 大阪市 HP
- 7) 地域景観づくり協定制度取扱要綱 大阪市 HP