

地方都市における「ウォーカブルなまちなか」の可能性 —岐阜市の事例から考える—

CONTENTS

- 1 | はじめに
- 2 | 「ウォーカブルなまちなか」とは
 - (1) 歩行者を重視した都市再生の潮流
 - (2) ウォーカブル推進都市
- 3 | 岐阜市の「居心地が良く歩きたくなるまちなか」事業
 - (1) 構想の概要
 - (2) 社会実験の実施と成果
 - (3) 自動運転バス運行との“並走”
 - (4) 地方都市における可能性
- 4 | おわりに

1 はじめに

近年、まちづくりの方向性の一つとして「ウォーカブル」という言葉がよく聞かれるようになった。モータリゼーションの進展により自動車交通中心につくられていた都市空間を、歩行者が中心の「居心地が良く歩きたくなるまちなか」に転換していこうという動きである。

国土交通省が「居心地が良く歩きたくなるまちなか」づくりを目指す全国の自治体を募集している「ウォーカブル推進都市」には、2024年2月末現在で370自治体が参画する。車道を減らして歩行空間や広場を設けるといった取り組みが各地で進みつつある。

岐阜県内では、岐阜市、大垣市、高山市、関市、美濃加茂市、各務原市の6市がウォーカブル推進都市に参画している。この6市は立地や人口規模、都市の特性などが異なる一方、

中心市街地のあり方など全国の多くのまちが抱える共通の課題と向き合っている。本稿では今回、県都である岐阜市の構想や直近の取り組みを紹介し、地方の中核的な都市における「ウォーカブルなまちなか」づくりについて考える。

2 「ウォーカブルなまちなか」とは

(1) 歩行者を重視した都市再生の潮流

ウォーカブルは「walk(歩く)」と「able(できる)」を組み合わせた造語で、「歩きやすい」「歩きたくなる」「歩くことが楽しい」といった意味で捉えられる。都市を自動車中心の空間から、歩くことが中心の空間へシフトさせる概念や戦略を表す用語として使われ、2000年代以降、欧米で都市政策に採り入れられるようになった。国交省などによると、米国・ニューヨーク市が

タイムズスクエア周辺の自動車道を歩行者専用道に転換し、歩行者天国化した事例(2009年～)などが代表的である。

日本では、国交省が2019年に設置した「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」が、ウォーカブルをキーワードとした提言を行い、注目されるようになった。同懇談会は、コンパクト・プラス・ネットワーク^(※)などの都市再生政策を踏まえた上で、まちの中心地域で消費や投資、雇用が生まれ、豊かな生活が実現していくような今後の都市戦略の方向性について産官学の関係者らが議論・検討した。その中で、歩行者目線で中心市街地などを見直し、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」に再整備していく重要性に着目し、同年6月の報告書(中間とりまとめ)で提示したのである。

(※) 都市機能の集約や居住機能の誘導などのコンパクトシティー化と、それと連携した地域公共交通ネットワークの再編

(2)ウォーカブル推進都市

国交省は「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」の提言を受けて2019年7月、「ウォーカブル推進都市」の募集を始めた。これは「居心地が良く歩きたくなるまちなか」づくりに賛同し、国とともに取り組みを進める自治体を募るものである。

続いて2020年度には、中心市街地などを人が中心の空間に転換する

取り組みを行う自治体を財政面で支援する「まちなかウォーカブル推進事業」を新設した。都市再生整備計画で「滞在快適性等向上区域(まちなかウォーカブル区域)」を定めた自治体に対し、区域内で道路・公園・広場を再整備する際などに経費の半額を国が補助する。

ウォーカブル推進都市は2024年2月末現在、360市区町および10都県の

計370自治体に上る。このうち、まちなかウォーカブル区域を設定している推進都市は同月末現在で101市区町となっている(岐阜県内6市は同月末現在、未設定である)。

都県を除くウォーカブル推進都市の数は、全国の市区町村の約2割となっている。自治体の規模別に推進都市の割合を見ると、政令指定都市は全市が参画するほか、中核市規模に相当する人口20万人以上の自治体は約8割に上る。東京都特別区は74%となっている(図表1)。

政令市や中核市規模の自治体がウォーカブルに注目する背景には、これらの都市は圏域などにおける拠点性が高い一方、人口減少の中で求心力を持ち続けられるかが課題となっている現状がある。特にコンパクトシティー化を進めるための計画(立地適正化計画)を策定済みの自治体は、具体策として「ウォーカブルなまちなか」づくりを採り入れようとする動きがあるとみられる。

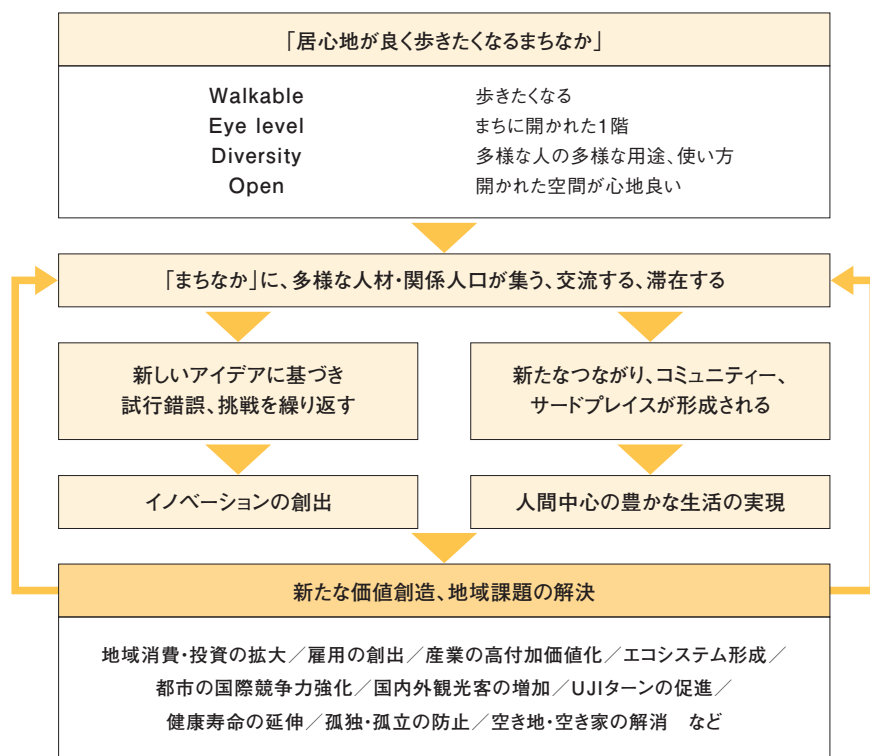
そもそも「ウォーカブルなまちなか」はなぜ必要なのだろうか。「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」の報告書では、歩きやすく多様な過ごし方ができる開かれた空間がある都市は、交流を通じて新たなアイデアが生まれやすいという認識がベースとなっている。その結果、イノベーションの創出や豊かな生活の実現がもたらされるとしている。なお、報告書上の「イノベーション」は、新ビジネスや技術革新のほか、社会的な取り組みなど課題解決や価値創造につながる前進全般を指している(注1)(図表2)。

図表1 市区町村の規模別に見たウォーカブル推進都市数

区分	自治体数	ウォーカブル推進都市の数	ウォーカブル推進都市の割合
政令指定都市	20	20	100%
東京都特別区(23区)	23	17	74%
人口20万人以上	89	70	79%
人口5万人以上	393	155	39%
人口5万人未満	1,216	98	8%
合計	1,741	360	21%

出所:国土交通省資料、総務省「令和2年国勢調査結果」よりOKB総研にて作成
 (*)ウォーカブル推進都市は2024年2月29日現在。人口は2020年10月1日現在(不詳補完値)。

図表2 「ウォーカブルなまちなか」づくりの必要性



出所:都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会中間とりまとめ「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生」よりOKB総研にて作成

3 岐阜市の 「居心地が良く歩きたく なるまちなか」事業

(1) 構想の概要

■ 駅前から中心市街地、観光エリアを「つなげる」ことが出発点

岐阜市は人口40万937人(2024年1月1日現在)の県内最大都市で、中核市指定を受けている。戦後、周辺に一宮・羽鳥などの織物産地があることから市内に縫製工場が増加、JR(当時は国鉄)岐阜駅北側に繊維問屋街が形成され、「アパレルの街」として発展した。また、問屋街に近い柳ヶ瀬が、中部地域有数の繁華街としてにぎわった。

1980年代半ば以降、国内繊維産業の衰退などにより問屋街は縮小し、郊外で商業施設開発が進んだ影響で柳ヶ瀬の衰退も目立つようになった。しかしながら、JR岐阜駅の高架駅化工(1997年)を機に2000年代以降は駅周辺の再開発が段階的に進み、近年は名古屋市のベッドタウンとして人口流入も見られる。岐阜城・岐阜公園や長良川鵜飼などで知られる観光都市でもある。

こうした背景から、駅周辺・柳ヶ瀬・岐阜公園は、市にとっては「都市の顔」といえるエリアである。さらに、柳ヶ瀬と岐阜公園の間にある「つかさのまち(司町)」エリアには、市役所や図書館などの公共公益施設が集まっている。

そこで市は、この4エリアを「センターゾーン」と名付け、都市機能のさらなる集積・強化を図っている。例えば、駅周辺・柳ヶ瀬・つかさのまちの3エリアを含む一帯は中心市街地活性

化基本計画の区域に指定されており、広場の整備などが進む^(注2)。

一方、4エリアはそれぞれ独立して広がり、南端の岐阜駅から北端の岐阜公園までは約4kmの距離がある。路線バスは運行しているが、市民らは自家用車利用も多い。

このため市は、エリア内やエリア間の回遊性を高めて特性の異なる4エリアを「つなげる」ため、センターゾーンでより魅力的な道路空間づくりを目指す構想を打ち出した。2016年度から社会実験を行う一方、地域のさまざまな関係者や専門家らとの懇談会で議論を重ね、2023年4月に4エリアを結ぶ道路空間のあり方の将来イメージを公表した(図表3)。

イメージのポイントは、①駅前から北へ延びる幹線道路である「長良橋通り」(国道)と「金華橋通り」(県道)を、人と公共交通が中心の開放的な空間に転換することを目指す②両通りで挟まれた駅周辺から柳ヶ瀬エリア内の道路を、より歩きやすく長時間滞在できる空間に変えていく——の2点に整理される。いずれも国が推進する「ウォークブルなまちなか」の趣旨を採り入れたものとなっている。

(2) 社会実験の実施と成果

■ 2023年度は、車道の一部を規制した空間でのイベント開催や、一般車の通行を制限する「トランジットモール」を実施
■ イベント期間中は公共交通での来訪が増加

前述のとおり、岐阜市は2016年度から中心市街地の幹線道路で社

会実験を実施してきた。具体的には、①一般車の通行を制限し、公共交通のみが通行できるようにする「トランジットモール」②車道の一部を規制した空間でのイベント開催——の2種類で、一つの区間で①と②を同時実施するなどの社会実験も行ってきた。

2023年度は、①と②を別々の道路で実施する形で2回の社会実験を行った。ここでは、各実施状況と市が公表している成果の概要を紹介する。

【金華橋ストリートパークライン】

(2023年11月17日(金)～19日(日)の3日間)

本社会実験は、車線規制により車のための空間を「人のための居心地の良い空間」「歩いて楽しいにぎわい空間」として活用する取り組みとして実施された。目的としては、①来訪者に安全で快適な道路空間を体験してもらう②道路交通への影響を把握する③関係者間で将来のエリアマネジメントの課題を共有する——の3点が掲げられた。

実施区間は、金華橋通りのJR岐阜駅北側から市役所南側まで(約1.6km)が設定された。駅周辺エリアから、つかさのまちエリアまでの中心市街地沿いに相当する。金華橋通りでは2020年にトランジットモールと同時開催で車線規制によるイベント社会実験を行っており、今回はその際の実施区間(約580m)よりも大幅に拡大した。

期間中は、片側4車線のうち、中央分離帯寄りの1車線のみを車が通行できるようにして、歩道側の車線をイベント空間化した。沿道店舗や地域の団体・企業・公的機関などが、展示やワークショップなどのブースを

図表3 岐阜市が構想する中心市街地の道路空間のあり方の将来イメージ



長良橋通り	
現在の状況	<ul style="list-style-type: none"> ■片側2車線・幅員約25m ■歩道と車道が分離された国道 ■アーケードのある歩道に飲食・物販などの店が立地する幹線道路
将来のあり方の主なイメージ	キーワード: 人と公共交通の共存 ①現在の歩道を活用し、アーケード下の路面店などで買い物や飲食が楽しめる空間に ②トランジットモール ^(注1) 化と、植栽やベンチなどで心地よい滞留空間に
金華橋通り	
現在の状況	<ul style="list-style-type: none"> ■片側4車線・幅員約36m ■歩道と車道が分離された県道 ■オフィスや商店などが立地する幹線道路
将来のあり方の主なイメージ	キーワード: まちづくりの核となる多様性 ①交流やイベントの場となる空間に ②その場、その時で使われ方が変わる空間に ③公共交通や新型モビリティが共存する空間に
柳ヶ瀬エリアの通り	
現在の状況	<ul style="list-style-type: none"> ■アーケードがある商店街の通り ■許可車両のみ進入可とする歩行者・自転車専用道路
将来のあり方の主なイメージ	キーワード: 公園のような空間 ①アーケード内はベンチなどで家族・多世代が楽しめる全天候型で開放的な空間に ②アーケードのない街路はオーニングテント ^(注2) で陽が適度に差し込む空間に
駅～玉宮～柳ヶ瀬の通り	
現在の状況	<ul style="list-style-type: none"> ■1車線・幅員5～6m ■一部区間は車両通行規制あり
将来のあり方の主なイメージ	キーワード: 駅と柳ヶ瀬をつなぐ多彩な空間 ①無電柱化・セットバック ^(注3) により、すっきりとした空間に ②緑のある、歩きやすい空間に

出所: 岐阜市発行「居心地良く歩きたくなる岐阜市のまちなか～中心市街地の道路空間のあり方～」パンフレット(2023年4月)よりOKB総研にて作成

(※1) 各道路空間(通り)の将来のあり方のイメージは、パンフレットの記述に基づき一部抜粋・補記を行っている。

(※2) 表中の用語の説明は以下の通り。

- ・注1 トランジットモール……都心部の商業地などにおいて、一般車の通行を制限し、歩行者とバス・タクシーなどの公共交通だけを通行させることで、歩行者の安全や都心商業地の魅力向上などを図る空間のこと
- ・注2 オーニングテント……店舗の軒先やテラスなどに設置する可動式の日よけ・雨よけテント
- ・注3 セットバック……道路に面した建物を後退させ、道路の幅員を確保すること



写真1 「金華橋ストリートパークライン」の様子(2023年11月、筆者撮影)



写真2 「金華橋ストリートパークライン」期間中、自動車は中央分離帯寄りの1車線のみを走行した(左側の車道の様子、右側は交差点前につき複数車線を利用している。筆者撮影)

設けて、遊びやふれあいの場を提供した。キッチンカーや飲食店舗も出店した(写真1、2)。

市道路建設課によると、開催した3日間で約4万4,000人が来訪し、区間内の歩行者通行量は通常時と比べて最大約6倍となった。最終の日曜日は、1カ月前の日曜日と比べて区間内で市内在住者の来訪割合が増加した。来訪者アンケートでは、公共交通機関(バス・鉄道)を利用して訪れる人が通常時より多かったことが確認された。将来の金華橋通りについては、沿道店舗などとの一体感のある広い道路や、にぎわいのある道路空間への再編を望む声が多かったという(図表4)。

【長良橋通りトランジットモール社会実験(2024年1月24日(水)~28日(日)の5日間)

本社会実験は、トランジットモール化により公共交通の円滑な運行を支援し、歩行者の利便性を向上して

「人と公共交通中心の道路空間」をつくり出す取り組みとして実施された。

実施区間は、長良橋通りの名鉄岐阜駅前(約200m)が設定された。長良橋通りでは2016~18年度にトランジットモール社会実験が行われており、約5年ぶりの実施となった。期間中は、路線バスの運行時間に相当する午前5時30分~午後11時30分の間、一般車の通行を禁止し、バスやタクシーのみが行き来できるようにした(写真3)。

市道路建設課によると、区間内には6カ所の路線バス乗降場(バス停)があり、1日あたり1,700本が運行し、9,000人が利用している。また、名鉄岐阜駅に隣接して高速・路線バスのバスターミナルがあり、1日400本が運行し、2,400人が利用している。

実施初日は大雪に見舞われるなどしたが、計画通り5日間行われた。同課は、一般車が迂回することによる渋滞など周辺交通への影響や、路線バスの定時性の確保状況、区間

内でのバス・タクシーの乗りやすさなどを検証中である。

なお、岐阜市は2023年度から、中心市街地道路空間利活用基本計画の検討に着手している。2024年度は金華橋通りで引き続き社会実験を行う予定で、道路空間の利活用に向けた機運の醸成を図っていく。

(3)自動運転バス運行との“並走”

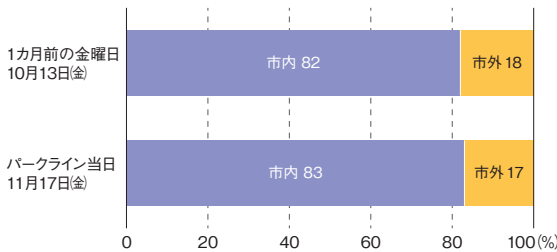
■中心市街地における自動運転バスの5年間継続運行を開始

岐阜市は「ウォークラブルなまちなか」を目指す取り組みと並行して、公共交通への自動運転技術の導入に向けた取り組みを進めている。2019年度から自動運転車両を用いた実証・走行実験をスタートし、段階的に拡大してきた。その上で、2023年11月25日から、5年間にわたる自動運転バスの

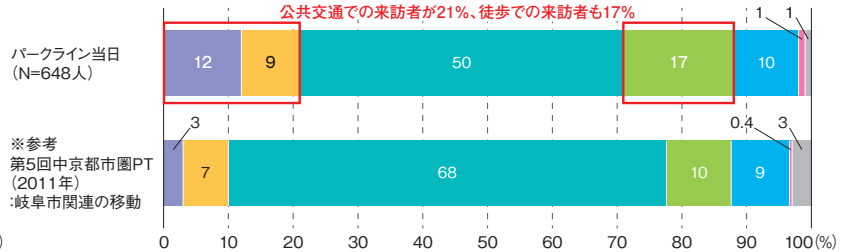
図表4 「金華橋ストリートパークライン」の来訪者分析結果

■来訪元の割合

①平日



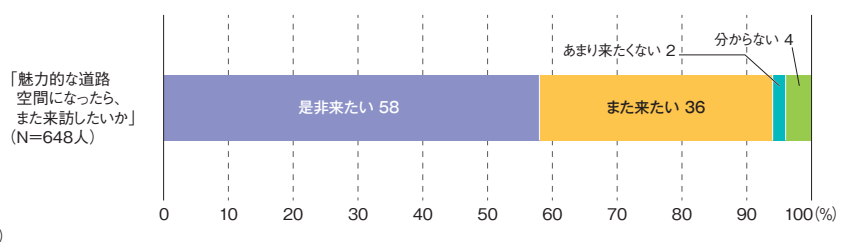
■来訪交通手段



②休日



■来訪者の意見



出所:岐阜市資料よりOKB総研にて作成

(*)来訪交通手段の参考(第5回中京都市圏PT:岐阜市関連の移動)については、パークラインの来訪者調査に選択肢を合わせていることなどから、合計が100%にならない。

また、PTはパーセントリップ調査の略、岐阜市関連の移動は市内移動と市外への移動の合計。

図表5 岐阜市のエリア別人口動向

エリア	人口(人)			人口増減率(%)		人口総数に占める割合(%)		
	2015年	2019年	2023年	2015→2019年	2019→2023年	2015年	2019年	2023年
総数	414,382	408,970	401,294	▲1.3	▲1.9	-	-	-
本庁	93,278	90,999	88,538	▲2.4	▲2.7	22.5	22.3	22.1
西部	47,189	45,942	44,673	▲2.6	▲2.8	11.4	11.2	11.1
東部	29,568	27,611	25,618	▲6.6	▲7.2	7.1	6.8	6.4
北部	66,154	64,939	63,231	▲1.8	▲2.6	16.0	15.9	15.8
南部東	56,717	57,114	56,152	0.7	▲1.7	13.7	14.0	14.0
南部西	57,944	59,164	59,966	2.1	1.4	14.0	14.5	14.9
日光	50,254	49,820	49,658	▲0.9	▲0.3	12.1	12.2	12.4
柳津	13,278	13,381	13,458	0.8	0.6	3.2	3.3	3.4

減少傾向が比較的目立つエリア

横ばいまたは増加傾向が比較的目立つエリア

出所：岐阜市ウェブサイト(https://www.city.gifu.lg.jp/)よりOKB総研にて作成
 (*1) 各年とも4月1日現在の住民基本台帳に基づく人口を集計したもの(外国人を含む)。また、端数処理の関係で人口総数に占める割合の合計は100%にならない場合がある。
 (*2) 各エリアの名称・範囲などは岐阜市の本庁および7支所(事務所)の所管エリア分けに準じる。

図表6 岐阜市内エリア図(図表5、7参照)

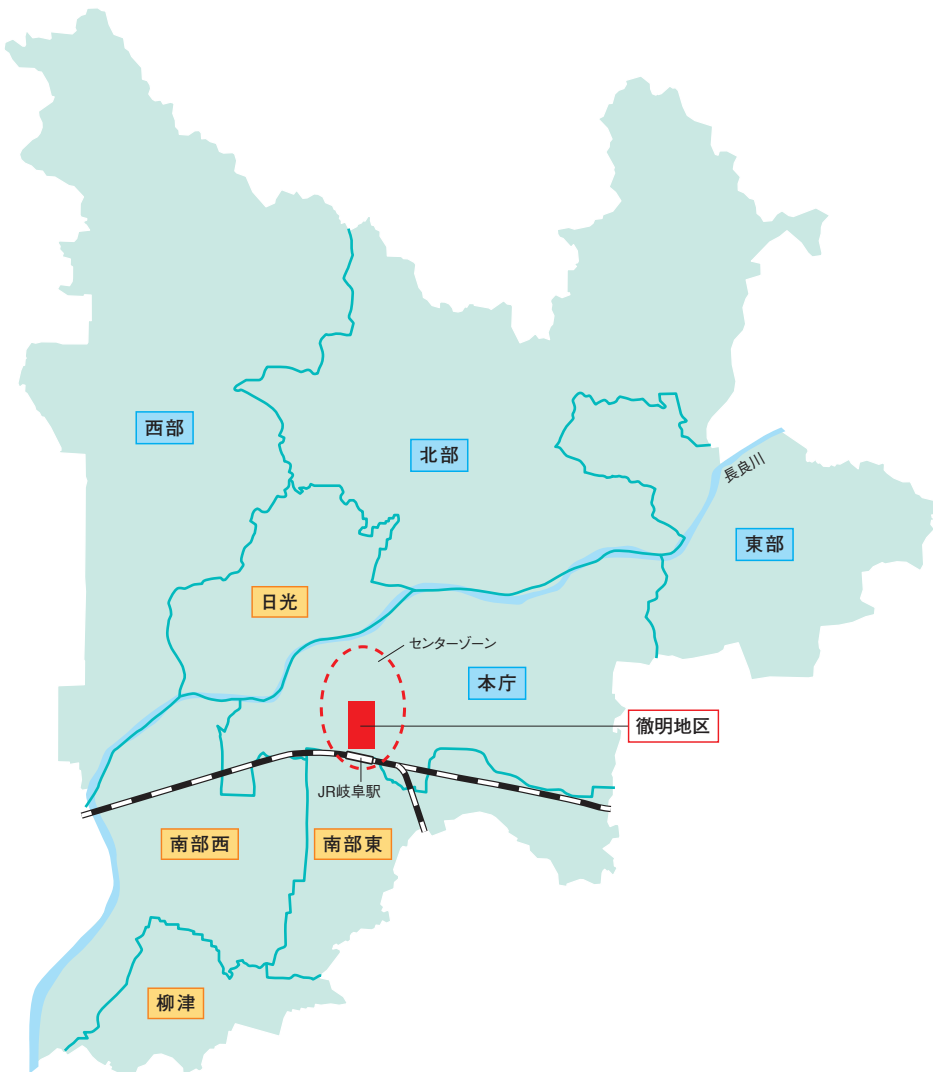


写真3 長良橋通りトランジットモール社会実験の様子(2024年1月、筆者撮影)



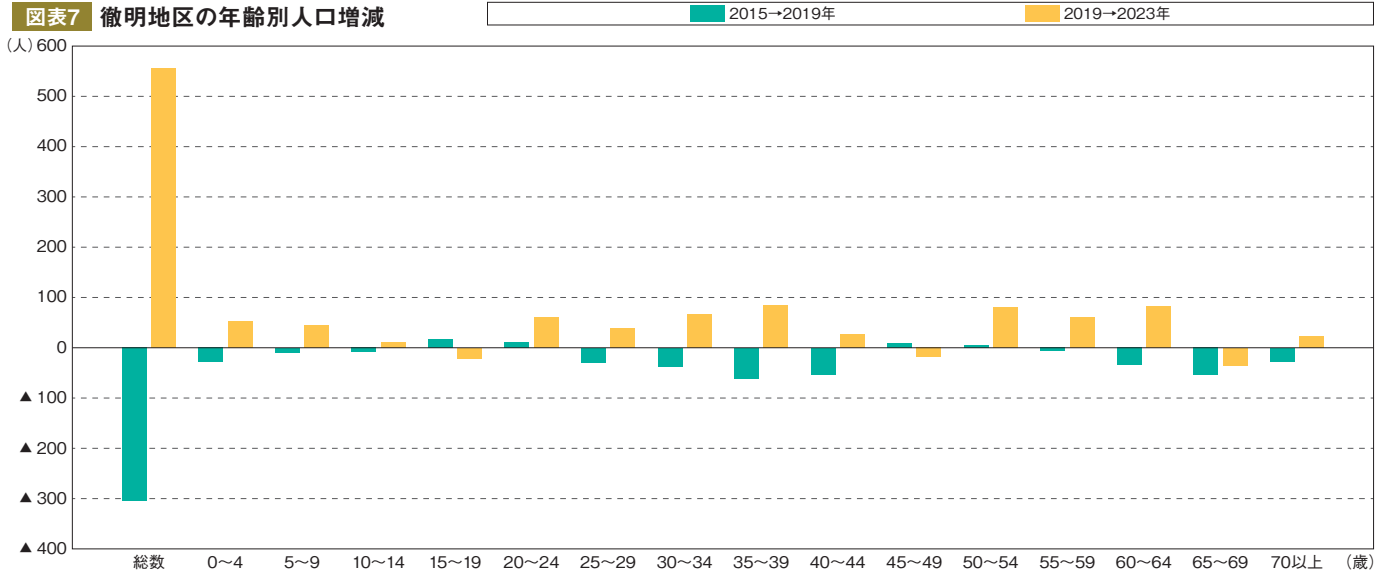
写真4 中心市街地の幹線道路を走行する自動運転バス(2024年1月、筆者撮影)



写真5 観光地の中を低速で走行する自動運転バス(2024年1月、筆者撮影)

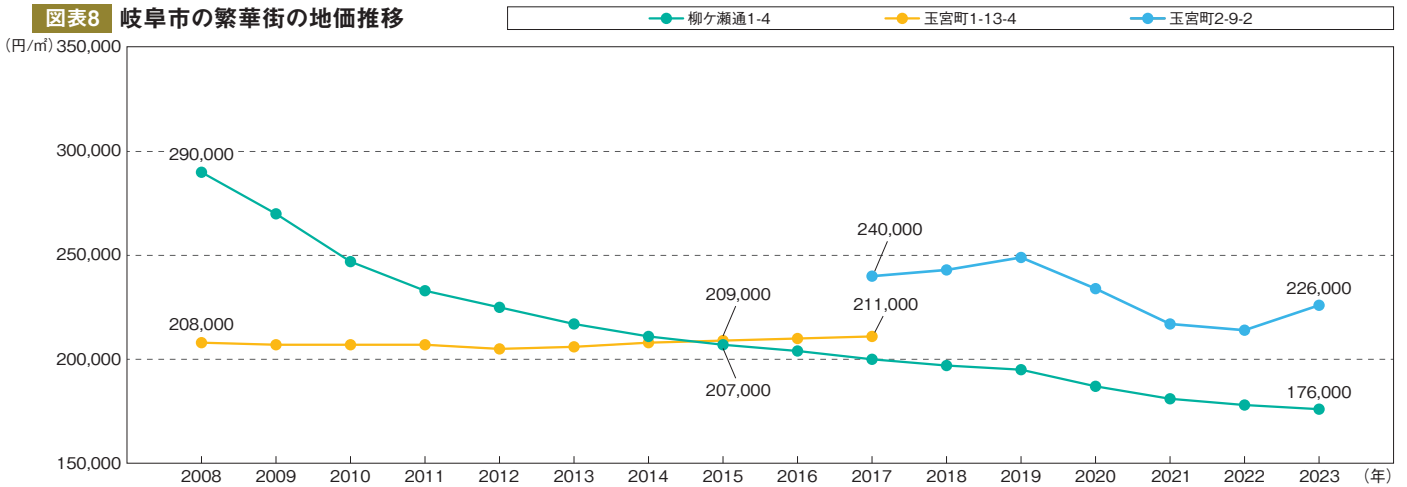
出所：岐阜市ウェブサイト(https://www.city.gifu.lg.jp/)などよりOKB総研にて作成

図表7 徹明地区の年齢別人口増減



出所：岐阜市ウェブサイト (<https://www.city.gifu.lg.jp/>) よりOKB総研にて作成
 (*）各年とも4月1日現在の住民基本台帳に基づく人口を集計したもの（外国人を含む）。

図表8 岐阜市の繁華街の地価推移



出所：国土交通省「都道府県地価（基準地価）調査」よりOKB総研にて作成（同省標準地・基準地検索システム使用）
 (*1)「柳ヶ瀬通1-4」は2017年まで表記が「柳ヶ瀬通1-4」であった。（*2）「玉宮町1-13-4」は2017年で調査が終了した。代わって新たに「玉宮町2-9-2」が2017年に調査地点（基準地）に設定された。

継続運行を開始した(写真4,5)。

運行ルートは、JR岐阜駅から市役所までを巡回する中心部ルート(毎日運行)と、JR岐阜駅から川原町や岐阜公園などの観光地を周遊する岐阜公園ルート(土日祝日のみ運行)がある。いずれも中心市街地の幹線道路である長良橋通りや金華橋通りを走行していく。原則、電話やLINEによる予約制で、運賃は無料である。

現在は「レベル2」の自動運転で、

オペレーターが同乗し、前方に路上駐車がある場合など状況に応じて手動で操作している。最高時速は19kmで、歩道と車道が分離されていないルート上の危険箇所などではさらに低速で走行する。

丸みを帯びた赤色の車両は市民や観光客らに好評で、市交通政策課によると、運行開始から3カ月間(2024年2月末まで)で延べ約1万3,000人が乗車した。2027年度までに、特定の



写真6 柳ヶ瀬商店街で10年近く定期開催されている「サンデービルディングマーケット」(2024年3月、筆者撮影)

条件下でシステムに全操作を任せる「レベル4」の自動運転による運行を目指している。

公共交通への自動運転技術の導入は、持続可能な公共交通ネットワークの構築を図ることが可能になるとともに、運転手不足などさまざまな課題に対する一つの解決策となる。シビックプライドの醸成や、観光・経済の活性化なども期待できる。

(4) 地方都市における可能性

■まちなか居住環境の向上を含めた都市機能強化につなげられるか

「ウォーカブルなまちなか」づくりの成果は、直接的には歩行者が増えたり、にぎわいの場が生まれて滞在者の満足度が向上したりすることが考えられる。

一方、筆者は、今後の地方都市の中心市街地のあり方の一つとして、「まちなか居住」を重視したコンパクトシティー化に注目している。「ウォーカブルなまちなか」づくりも、中長期的には居住を含む都市機能の集約・強化に寄与することが望ましいと考えている。

例えば、総務省の住民基本台帳人口移動報告から岐阜市の過去10年間（2014～23年）の日本人の転入・転出状況を見ると、2018年までは転出超過が続いていたが、2019・20・23年は転入超過になった。ただし、人口流入先は住宅開発が進んでいる地区などに偏っているとみられ、市内でもエリアによって人口の動向は異なる（図表5、6）。

市がセンターゾーンに位置付けている一帯は、人口減少が目立つエリアの一つである。しかしながら、JR・名鉄岐阜駅周辺や柳ヶ瀬では近年、マンションの建設・建設計画が相次いでおり、JR岐阜駅北側の徹明地区^{てつめい}では直近4年間で人口が増加した。特筆すべきは、39歳以下の人口が、15～19歳の層を除いてすべて増加している点であり、若い子育て世帯の転入が一定程度あることが推察される（図表7）。

また、柳ヶ瀬の地価は2015年、JR岐阜駅北側の飲食街・玉宮に逆転されたことが話題となったが、直近の下落率は縮小している（図表8）。柳ヶ瀬商店街では高島屋岐阜店が今夏に閉店するなど苦境が続くが、一方で若い世代による日曜市などが定着し、周辺では新規出店も増加しているという（写真6）。

こうした動きを鑑みれば、今後はエリア外からの来訪者のみならず、まちなかに定住し始めた若い世代のニーズに応える中心市街地を形成していくことが望まれる。道路空間の活用も、周辺居住者を含む多様な人に居心地の良さを提供できる空間の創出につながるものが理想的であろう。岐阜市のセンターゾーン整備には、まちなか居住を含む都市機能強化の視点が盛り込まれており、今後の取り組みに注視したい。

4 おわりに

本稿では、「ウォーカブルなまちなか」をめぐる国の推進状況や、岐阜市の取り組みを通して、地方の中核

的な都市が目指すべきまちなかについて考察した。

現在の地方都市の一部は、近隣のより大規模な都市（岐阜市の場合は名古屋市）への交通アクセスの良さなどを背景にベッドタウン的な要素を強めており、この動きは今後も止まらないと考えられる。このような地方都市には、都会から人を受け入れる一方、周辺町村から流入する人を引き留める「人口のダム機能」としての役割が一層求められる。

岐阜市では今後、駅前や中心市街地の再開発や、岐阜公園の再整備などが一段と進む計画である。一方、道路空間の利活用については、対象道路に国道・県道が含まれることもあり、実際に道路の改変などを行う場合は多くの調整が必要となるなど課題もある。

社会実験の成果などからは、市民の間に「ウォーカブルなまちなか」の良さが受け入れられつつあることが見て取れる。岐阜市の取り組みが着実に前進することを期待している。

（注1）「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」の開催状況や報告書などは、国土交通省ウェブサイト内（https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_fr_000004.html）で紹介されている。

また、道路空間の再構築・利活用に関する国の推進状況や、各地のウォーカブル推進都市の取り組みなどは、同省の「ウォーカブルポータルサイト」（<https://www.mlit.go.jp/toshi/walkable/>）を参照されたい。

（注2）岐阜市発行「岐阜市センターゾーンの未来風景」パンフレット（2020年3月）参照。

（2024.3.18）

OKB総研 調査部 中村 絢子