道路空間活用を日常の景色に
～道路空間活用勉強会における議論から～

主任研究官　梶原　ちえみ

（要旨）

「車中心の道路」から「人中心の道路」へと大きな転換期を迎えるなか、道路空間を活用して街の賑わいを作りたい、歩道にカフェやベンチを置いてゆっくり滞在できる空間にしたい、といった道路への新しいニーズに対応するため「歩行者利便増進道路制度」が新たに創設された。当制度では、歩道等の中に歩行者の利便増進を図る空間を定めることとされており、占用がより柔軟に認められるだけでなく、占用者を公募により選定した場合には最長20年の占用が可能となるなど、官民が連携して取り組みやすい環境が整えられた。一方で、実務レベルでは、警察協議の難しさや屋外広告物条例との関係、賑わい空間に設置する具体的な施設や設備、事業実施にあたっての採算性の確保など、課題は多岐に渡っている。本稿では、筆者が参加する道路空間活用勉強会[1]における議論から、歩行者利便増進道路制度を紐解くとともに、今後の運用上の課題について検証していく。

１．はじめに

自宅の敷地から一歩、外に出るとそこは道路である。

まちを住まいに例えると、従来の道路は各個室（住居や建物）へアクセスするための“廊下”として機能してきた。一方で、近頃の住まいには“リビング”を中心とした間取りが多くみられ、そうした住まいでは“廊下”が存在せず、“リビング”から各個室へと直接アクセスする。

そう考えると、道路をただ通過するだけの“廊下”として使うのは、とてももったいない。いつの間にか皆が集まって、おのおのソファに座って寛いだり、珈琲を飲んだり、読書をしたり。道路は、まちの“リビング”になれるのではないか。

---

1 道路空間活用勉強会(令和2年10月1日～)

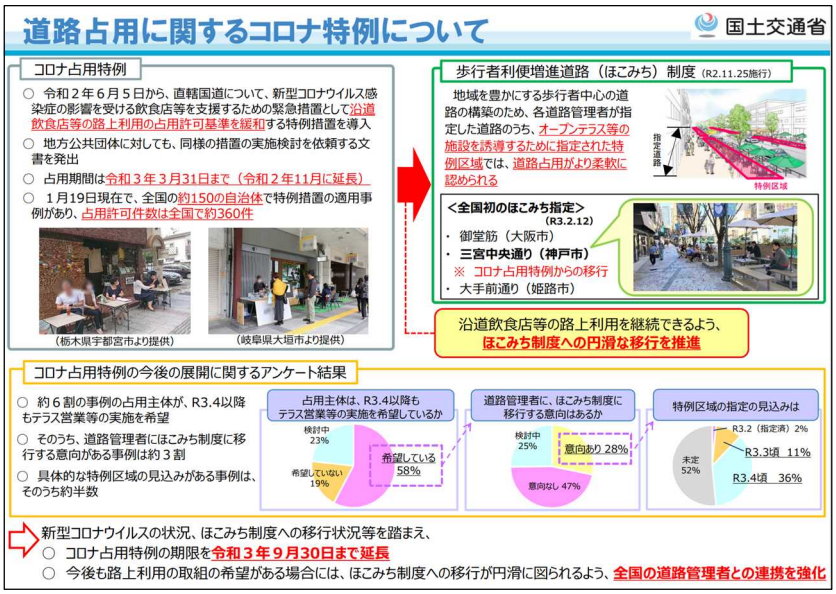
メンバー：飯石藍（公共R不動産）、佐々木晶二（(一財)土地総合研究所）、寺内雅晃（南海電鉄㈱）、今佐和子（国土交通省都市局）、梶原ちえみ（国土交通政策研究所）、竹井昭彦（大和リース㈱、国土交通政策研究所）、伊藤夏樹（国土交通政策研究所）

（1）背景

自動車交通網の整備により産業発展を支えてきた日本の道路施策は、現在、人口減少・少子高齢化やライフスタイルの多様化の流れを受けて「車中心の道路」から「人中心の道路」へと大きな転換期を迎えている。

先んじて都市分野では、欧米を始めとしたストリート活用の世界的な動きとともに、日本国内においても全国で街路（ストリート）を活用したまちの活性化の取組が拡がり始めた。こうした動きと連携し、道路分野でも「歩行者利便増進道路」制度が創設（道路法等の一部を改正する法律案 令和 2 年 5 月 20 日成立、同 11 月 25 日施行）され、その具体的な運用方法等について検討が進められている。

そのような中で、新型コロナウィルスの感染拡大に伴い、「三密」を避けて過ごせる屋外空間は改めて見直されることとなった。道路空間を即時的に用途転換し、簡易な設えで飲食店のテラス席としたり、自転車専用レーンを設けたりする動きが欧米各国で見られた。日本国内でも、飲食店等の支援として道路占用基準が緩和され、屋外にテラス席などが設置できるようになった。青空の下、家族や親しい仲間と談笑しながらお茶を飲むひとときは、コロナ禍でのストレスを少しだけ忘れさせてくれた。



（出典）国土交通省 HP 掲載資料より

図１　道路占用に関するコロナ特例の概要

一方で、実務レベルでは、複雑な道路占用制度や道路使用（警察協議）、屋外広告物条例等の他制度との調整、民間事業者が継続的に参画するための採算性の確保など、道路空間活用の課題は多岐に渡っている。実現までに相当の時間と労力を要し、また長い期間をかけて取り組みながらも未だ実現に至っていないケースもあり、もどかしさを感じる。

（２）目的

上記のような問題意識から、道路空間の活用方策や課題検証を行うことを目的に、官民の有志メンバーによる『道路空間活用勉強会（以下、「勉強会」という。)』が発足された。勉強会では、令和２年 10 月の初回から令和３年６月現在まで 10 回にわたり全てオンライン会議形式により開催しており、道路空間活用の取組事例について実践者からお話を伺い、またメンバー自身の経験を踏まえた意見交換を重ねてきた。今後は、これらの議論から得たヒントをもとに、道路空間活用を望む全ての地域にとって、道路空間活用が「日常の景色」となることを目指し、引き続き官民双方の立場から現場に寄り添った課題検証を行うこととしている。

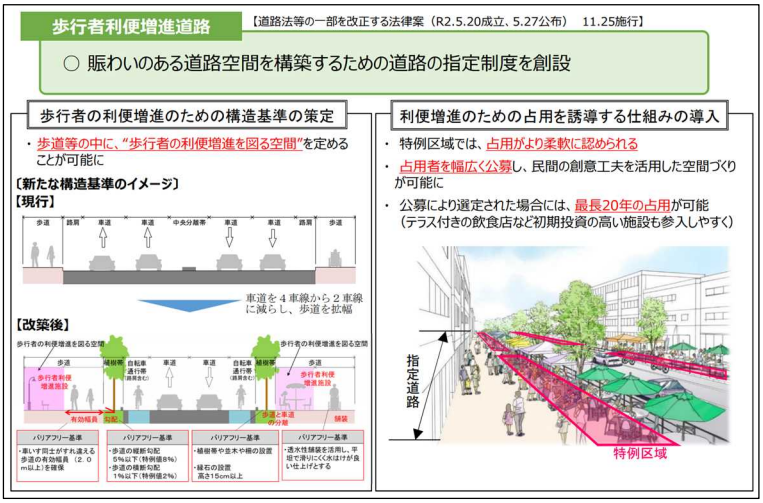
本稿は、「歩行者利便増進道路」という新しい制度を紐解きつつ、これまでの勉強会における議論の内容を中間とりまとめとして報告するものである。

2. 歩行者利便増進道路（通称:「ほこみち」）制度の注目点

道路空間を活用して街の賑わいを作りたい、歩道にカフェやベンチを置いてゆっくり滞在できる空間にしたい、といった道路への新しいニーズの高まりを受けて、令和２年 11 月 25 日に「歩行者利便増進道路（通称：ほこみち)」制度が新たに創設された。

歩道等の中に歩行者の利便増進を図る空間を定め、指定された特例区域ではいわゆる「無余地性の基準」が緩和され、占用がより柔軟に認められるというものである。また、占用者を公募により選定した場合は最長 20 年の占用が可能となり、初期投資の高い施設も参入可能となるよう配慮がされている。

新しい制度については、進めながら具体的な運用方法を詰めていくものと考えられるが、現時点で公表されている通達や会議資料等から、勉強会において注目した点を挙げてみたい。



（出典）国土交通省 HP 掲載資料より

図２　歩行者利便増進道路の概要

（１）道路管理者が事前に警察へ協議（意見聴取）した上で、区域を設定

本制度の最も画期的な点の１つが、道路管理者が自ら「ほこみち」を指定する点ではないだろうか。これまでの道路行政では、占用したい主体（民間事業者や地域団体など）が道路管理者に対し申請し、管轄する道路管理者がこれを受けて許可する形が主であった。道路管理者が自ら、占用が可能となる範囲を提示し（＝道路を開き）占用希望者を募るスキームは、一部、高架下や道路予定地などでは実施されていたものの、一般的な歩道等においては見られなかったスキームである。

道路管理者は「ほこみち」指定や特例区域の指定にあたり、前もって公安委員会や警察署へ意見聴取・協議することとされている（道路法第 33 条第３項、第 95 条の 2 第 1 項）。一般的に、民間事業者にとって警察署は馴染みのある関係先ではなく、警察協議の難しさが道路空間活用の大きな壁となっている。日頃から警察署と協力関係にあり、協議の勘所を押さえている道路管理者があらかじめ調整を行っていることで、参入のハードルが下がるものと思われる。

なお、「ほこみち」制度の通達には警察署が協議にあたりどのような観点でチェックをするのか、つまり道路空間活用にあたりどのような点に留意したら良いのかが具体的に書き下されている。これにより、道路管理者側の担当者にとっても計画見直しなどの二度手間、三度手間を省くことができる。

（２）歩行者利便増進施設等として占用できる物件が施行令に明記されている

今回、歩行者利便増進施設等として占用できる物件、つまり「ほこみち」に置くことが出来るモノが（あくまで「例」としてではあるが）施行令に記載されている（道路法施行令第 16 条の 2）。広告塔やベンチ、食事・購買施設など、主にこれまで都市再生特例などで認められてきた物件が挙げられているが、ここに当てはまらないモノを置きたい場合に、どこまで認められるのか、認められるためには何が必要なのか、今後の運用が肝要となる。

なお、勉強会においては、多くの歩行者が「ほこみち」で気持ちよく滞在するために、場の設えが非常に大切であるとの意見があり、さまざまな用途・デザインの占用物件を試験的に設置し、その必要性や安全性を検証していくことも有効であろうと考えている。

（３）公募による占用事業者の選定が可能

「ほこみち」を活用して事業を行う事業者は、公募により選定することができる（道路法第 48 条の 23）。公募を行わずに事業者を選定することも可能であるが、公平性を保ちつつより幅広くアイディアを募る方法として公募を行うことが推奨されている。

なお、公募により選定された事業者は最大２０年間、占用を行うことが可能となる。従来の最大５年間では、初期投資にかかった費用を回収できる目途が立たないとの事業者の声も聞かれたが、占用期間が最大 20 年間に延長されることで事業参入しやすくなる。

道路管理者が公募を行うにあたっては、どのように「ほこみち」を活用し、どのようなまちづくりを目指すのか、その方針や思いを事業者側に正確に伝えることが大事である。官民連携事例の少ない道路分野であるが、公園など官民連携の先行事例から学ぶことも必要である。

（４）道路維持管理への協力により、占用料の９割を減免

「ほこみち」では、占用事業者が道路の維持管理（具体的には路面の清掃、樹木の剪定、照明の電気代支払い、巡回等）へ協力することにより、占用料の９割が減免される（「歩行者利便増進道路における利便増進誘導区域の指定等について」（令和 2 年 11 月 25 日付け国道利第 24 号国道環第 79 号 国土交通省道路局 路政課長 環境安全・防災課長）より）。

道路の維持管理費は当然ながら税収で賄われており、基本的には全国どこでも同じ基準で公平性を保って予算配分されている。そこで、占用料の減免の対価として事業者が道路維持へ協力することで、地域が求めるまちづくりに相応しい、より良質な道路の維持管理（修繕や清掃の頻度を上げる、照明を増やすなど）を行うことができる。

維持管理への協力の方法としては、道路管理者が維持管理を行い、占用事業者がその費用の一部を負担する方法のほか、事業者の創意工夫により道路空間活用と維持管理を併せて実施することで、コストを抑えながらもハイスペックな道路空間を生み出すことも可能である。

（５） 関係機関との連携について

（１）で警察協議について触れたが、その他にも、例えば飲食を提供する場合は保健所や消防署、道路内建築であれば市区町村の建築部署、屋外広告物であれば景観担当部署等、様々な関係機関との連携が必要となる。「ほこみち」制度では道路管理者と交通管理者があらかじめ連携するしくみが取られている一方で、その他の関係機関との調整は現場の運用に任されている。

占用事業者や道路管理者が、これらの関係機関それぞれへ協議に向かい、一から説明をしていくことは非常に骨の折れる作業であり、時間もかかってしまうため、例えば「ほこみち」で指定された特例区域では屋外広告物が掲出可能となる等、他の関係機関とも制度上の連携が取れていると、よりスムーズなプロジェクト展開が可能となると思われる。

３．課題の抽出

冒頭に述べたとおり、道路空間活用の課題は多岐にわたっており、これらを改めて抽出し、具体的にどのような壁があるのか、またその壁を乗り越えるためにどのような方策が考えられるか、既存の取組事例を参考に検討した。

（１）現場における制度運用上の課題

① 警察協議（道路使用許可）

道路上でイベントを行ったり、椅子・テーブル等を置いたりする場合には、交通管理者である警察署長から「道路使用許可」を取得する必要がある。道路管理者に協議する「道路占用許可」と異なる点は、許可の判断が地域の交通事情に拠る点である。

交通管理者は、‘道路交通への支障がないか、事故が起きる危険がないか’を判断の軸としており、道路の幅員、時間帯・曜日ごとの交通量、迂回する道路の有無、落下・転倒防止などの安全対策、警備員の配置は適当か、といった視点でチェックを行う。そのため、全国統一のルールを画一的に運用できるものではなく、道路１本ごとに判断が異なることもありうる。

「隣町では許可されたのだから、うちの町でも許可してほしい」と言った話も時おり耳にするが、現地をよく見て、その交通事情に見合った計画を立てることが重要である。また、反対に交通管理者も「隣町で許可していないのだから、うちの町でも許可はできない」ではなく、地域の実情に寄り添った柔軟な判断が望まれる。

ここで重要なことは、交通管理者の許可基準の運用に柔軟性があるというのはつまり、活用を拡げるチャンスでもある、ということだ。日頃からその地域の交通管理者とコミュニケーションを図り、利用者目線で見た地域の実情を知ってもらうこと、実現したいプランに共感してもらうことで、どうすれば交通に支障なく実現できるかを担当者に一緒に考えてもらうことが、許可を得るための近道となるだろう。警察協議を壁と捉えずに、魅力的な道路空間を共に生み出すための機会と捉えるのである。

② 屋外広告物条例

道路空間を活用した様々な活動を行うため、商業広告の掲出により安定的な収益を得て、これを活動費に充てる手法がある。しかし、道路上への商業広告掲出が屋外広告物条例で認められてない場合があり、その場合は特例などを使って同条例の「適用除外」とする手続きが必要となる。

例えば東京都屋外広告物条例では、適用除外の方法として、都市再生特別措置法や国家戦略特別区域法などによる特例として申請する方法（東京都屋外広告物条例第 30 条）と、地下歩道や連絡通路等では「知事の指定する専ら歩行者の一般交通に供する道路」に指定し道路自体を適用除外とする方法（東京都屋外広告物条例第 15 条より）がある。

いずれの場合も、自治体の屋外広告物担当、景観担当、道路管理者、交通管理者など多くの関係機関等との調整（３０条の特例では都の審議会に諮る）が必要であり、事前調整を含めた手続全体で数ヶ月～半年程度の期間を要したとの声も聞かれる。

さらに、広告物の大きさや構造、掲載内容などを事前に提示し、関係機関等の同意を得る必要があるが、季節や新商品発売のタイミングに応じた柔軟な広告展開の支障となる恐

れがある。占用者を公募により決定する場合においては、公募時点において広告の占用許可がおりるか不確定であるために、事業者側は応募を躊躇してしまう恐れがある。

道路占用制度においては、広告物の掲出が可能となる様々なツールが用意されているところであるが、屋外広告物条例の運用についても検討の余地があると思われる。

（出典）国土交通省 HP 掲載資料より

写真１　エリアマネジメント団体による広告掲出（千代田区）

③ 歩行者利便増進施設について

前章にて、歩行者利便増進施設として「ほこみち」に置くことができる物件が施行令に明記されていると書いたが、国土交通省道路局の説明[2]によると、記載されている物件の他にもイベントなどで設置されるステージややぐらなども認められるとのことである。これまでに例示の無いものとしては、飲食を提供する場合に必要な電源・給排水設備などが考えらえる。これらはイベント時だけ置くというよりも、道路整備時に設置して恒久的な占用とする必要がある。また、アート作品や子供の遊具など、施行令では明確な分類が難しい物件もあるだろう。

公募により民間事業者等から幅広いアイディアを募るのであれば、当然、行政側では想定していない占用物件が提案される可能性がある。それを見越して（期待して）、占用許可にあたって許可申請を受け付ける担当者が柔軟に判断しうるよう、制度設計を行っておくことや、「ほこみち」の目的・理念を担当者間で共有しておくことが重要となるだろう。

[2]「歩行者利便増進道路（ほこみち）の普及展開に向けて　歩行者利便増進道路指定制度の創設と道路占用制度の特例」（国土交通省道路局「第１回ほこみち全国会議」資料）参照

歩行者利便増進施設は「ほこみち」の設えを構成する重要なパーツで、住まいに例えるとリビングの印象や過ごしやすさを決める大小の家具である。ワクワクする、あるいはゆったりと寛げる空間を構成する大事な家具に、不躾な制限をかけないよう、柔軟な制度設計が望まれる。

また、占用物件ではないが、「ほこみち」として道路を再整備する場合には、舗装等の設え方にも留意したい。例えば、点字ブロックを歩道の中央に配置することで、店舗側と車道側の両方にテーブルや椅子を置くことができる。寛ぐ空間と通行空間を視覚的に分ける仕掛けとして、舗装の色や素材を切り替えるのも一案である（住まいでいえばソファ周りに敷くラグのような効果が得られる）。

（出典）札幌市提供資料より作成

写真２　舗装の素材により空間を視覚的に分ける（札幌駅前通地下歩行空間）

（２）官民連携により取り組む上での課題

① 道路指定・区域指定の前段階（フェーズ０）で事業者等が企画提案できるスキーム

前述のとおり、「ほこみち」では道路管理者が自ら道路指定・区間指定を行うこととされている。一方で、事業者としては周辺エリアとの関係性なども踏まえて最も適した立地で事業を展開したいと考えるのが一般的である。

道路管理者や交通管理者の立場として「ここであれば安全に使ってもらえる」という視点で選定することはもちろん重要であるが、事業が成立しなければ「ほこみち」としても継続できない。事業採算性のある取組とするためには、活用するエリア・路線、区間、延長や占用物件等の戦略が必要であり、道路指定・区域指定の前段階（フェーズ０）で、事業者側からそうした企画提案ができるスキームがあると良いのではないだろうか。

例えば、都市や公共施設活用で実施されているサウンディングや民間提案制度は、フェーズ０の段階で官民のコミュニケーションを取る手法として参考になると思われる。あるいは、地域のキーパーソンとなる事業者と、自治体のまちづくり担当者、道路管理者、交通管理者が一同に会して知恵を出し合う場があっても良い。

いずれにしても、地域や事業者が「ほこみち」制度を使いこなし、道路利用者にとって日常の景色をつくり出すためには、そこに当事者の意思と戦略が組み込まれるような仕組みが不可欠である。

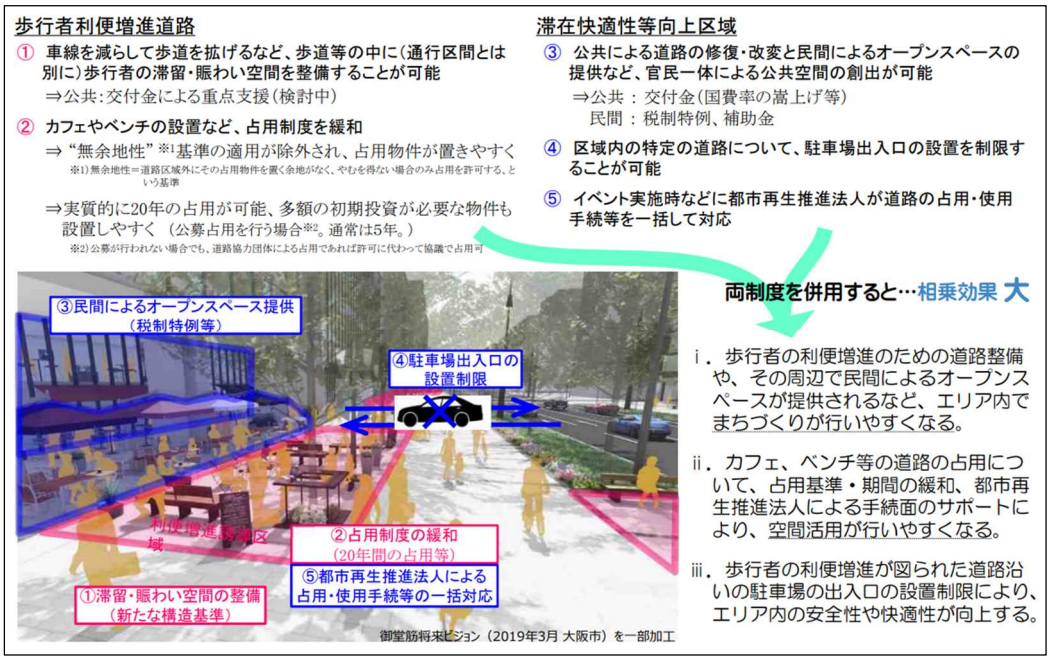
② 道路空間で得られる収益と道路維持管理への還元

前述のとおり、「ほこみち」では事業者が道路維持管理への協力を行うことにより、占用料の９割が免除される。

本来、道路占用料は行政財産として扱われ、国であれば国庫に納入されるのだが、この占用料の９割を免除することで、占用事業者にとっては占用料を低く抑えることができ、道路管理者にとっては年々増加していく維持管理費を節約することができる。ただし、国庫としては納入額の９割が減る以上、これに相応する良好な維持管理が望まれる。占用料の９割減免の対価として、事業者はどれだけの道路維持管理を担うのが適当であるか、またその責任分担をどのように整理するのかが実務上の大きなポイントとなってくる。

また、ここで留意したい点として、事業者は道路だけでは稼げないことである。例えば道路の一部区間で限定的なイベントを開催しても（それが都心であっても）、それに掛かる費用の方が収益を上回ることがほとんどである。まち全体で人の流れを作り、民間の商業施設や広告事業など、様々な事業を面的に組み合わせて継続的に展開することで、収益が生まれる。

そのため行政側は、道路だけでなくまち全体で広く事業展開ができるよう、行政内部での調整を行う等のフォローを行うことも大事となってくる。一方で事業者は、収益だけを重視するのではなく、まちづくりの一端を担っているという意識（パブリックマインド）を常に持ち、道路空間のスペックを向上する努力と工夫を惜しまないことが期待される。



（出典）国土交通省 HP 掲載資料より

図３　滞在快適性等向上区域制度との併用により一体的な活用を推進

（３）その他の官民連携の取組の課題

① 社会実験について

道路空間活用にあたっては、まずは社会実験から始めて常設を目指すケースがよく見られる。「ほこみち」第１号となった大阪市御堂筋、神戸市三宮中央通り、姫路市大手前通りも、継続的な社会実験の成果を踏まえて指定されたものである。

社会実験では、対象となる路上にベンチやテーブル、屋台といった簡易な設えをして、通行空間として支障がないか、安全性に問題がないかといった点を検証しつつ、これにより歩行者の動線や滞在時間がどう変わったか、どのようなアクテビティが新たに発生したか、といったデータを取得する。これらのデータは、道路管理者や交通管理者、消防関係などの関係機関に対し、今後継続的に取組を行うための説明材料として非常に有用である。また、事業者としては、まずはコストをかけずに小さな設えから始めて、その空間のポテンシャルや収益データを確認しながら、本格的な事業参入への可能性を検討することができる。

さらに、社会実験にはこうしたデータの取得だけでなく、道路利用者や周辺事業者、地域の人々に対して「この道路では、こんなこともできる！」というメッセージを発する、ショールームとしての機能がある。これまではただ通行するだけの道路であった場所で、直接的に視覚へアプローチし、さらに買い物をしたり寛いだり、遊んだりといった体験をしてもらうことで、少しずつ道路への認識が変わっていき、理解がより得られやすくなる。

（出典）関東地方整備局東京国道事務所提供

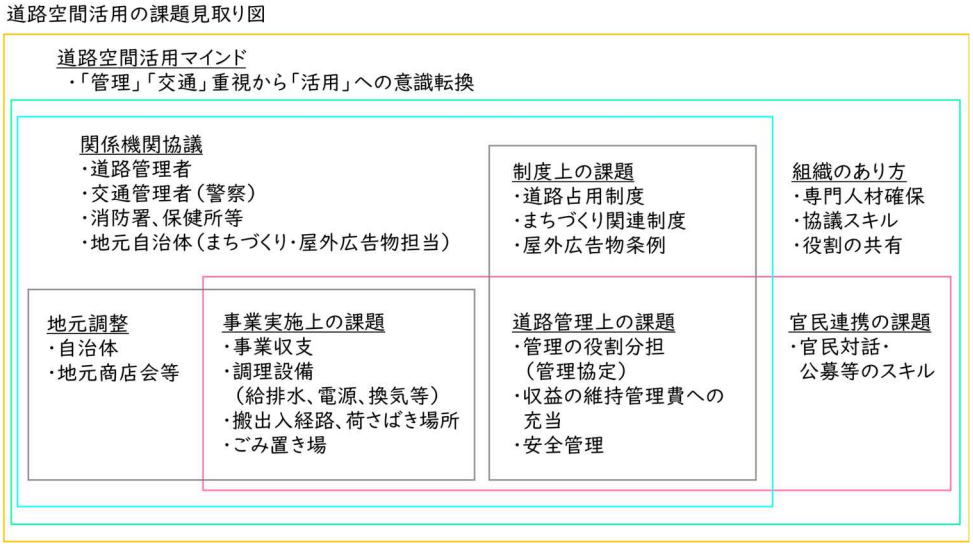
写真３　社会実験から始めてみる（国道 20 号バスタ新宿前歩道）

② 取組をすすめる組織のあり方について

道路空間を活用した取組を行う主体として、地元のまちづくり団体や協議会、都市再生推進法人など様々な形がある。その地域を基盤とする企業が主体となってエリアマネジメント組織を結成し、運営を担う形が先進事例としてたびたび取り上げられるが、そうした手法は主に都心の大手ディベロッパーのように投資体力のある会社が中心として展開している。大手ディベロッパーがいない地方では、それとは異なる手法を検討する必要がある。

行政側の組織としては、国や地方自治体等の行政機関では２～３年毎の人事異動により担当者が交代してしまうことや、道路管理と都市・まちづくり、経営担当等の担当部署が複数に分断していることにより、取組の主体側がその都度、一から説明を行うといった負担が生じている。庁舎内で官民連携や公共空間活用について横断的に取り組むことができる専用の部署がある（さらにその担当者はできるだけ異動のスパンが長い）と、受付窓口が一本化されることで、取組の主体側の負担も大幅に軽減でき、より強固な連携体制が取ることができると考えられる。

さらに、取組の主体となる事業者等と地元関係者、道路管理者や警察等の関係機関が一同に会し、情報共有や意識共有ができるプラットフォームをつくることにより、事前説明等の手間を省力化できるだけでなく、全員に「自分事」として取り組んでもらうことで、それぞれの知見を活かしたアイディアを取り入れるなどスピーディなプロジェクトの推進が期待できる。



（出典）筆者作成資料

図４　道路空間活用の課題見取り図

４．最後に

本稿では、「歩行者利便増進道路」制度の注目点を整理したうえで、官民の立場からみた制度運用上の課題を中心に、課題の抽出・整理を試みた。勉強会は現役の民間プレイヤーや行政職員、研究者など官民のメンバーが任意で集い、組織の枠にとらわれずに自由な意見交換を行ったものであり、道路空間活用をすすめる上での課題を総括的にまとめることができたと感じている。事例インタビューにお応えいただいた小山市都市整備部 浅見知秀 部長（当時）、札幌市土木部 清水英征 維持担当部長、狸小路商店街振興組合 島口義弘理事長及び勉強会メンバーの皆様には、貴重な事例について惜しみない情報提供と意見交換の時間を賜り、この誌面をもって厚く感謝の意を表したい。

道路空間活用をとりまく制度やしくみは複雑で多くの課題があると感じる一方で、長い間、車中心の道路整備がなされてきた日本において、歩行者のための道路空間、滞在空間としての道路空間にスポットが当たり始めたことに大きな期待を持っている。またこれを機に、道路空間の使いこなし方、道路とまちの関係性、さらにはアフターコロナの暮らし方や働き方など、様々な方向で議論が活発化することにも期待をしたい。

一過性の流行に終始することなく、道路空間を活用した新しい暮らしが拡がり、日常の景色となるよう、自分自身がプレイヤーの１人として大いに楽しみながら取り組んでいきたい。

参考資料

・国土交通省ホームページ内「ほこみち」
https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/index.html

・歩行者利便増進道路の指定について（令和 2 年 11 月 25 日付け国道利第 23 号国道環第 78 号 国土交通省道路局 路政課長 環境安全・防災課長）

・歩行者利便増進道路における利便増進誘導区域の指定等について（令和 2 年 11 月 25 日付け国道利第 24 号国道環第 79 号 国土交通省道路局 路政課長 環境安全・防災課長）

・歩行者利便増進施設等のための道路占用者の公募による選定制度について（令和 2 年 11 月 25 日付け国道利第 26 号 国土交通省道路局 路政課長）

・国土交通省（2020）「令和２年度道路法改正内容説明会 ①歩行者利便増進道路（ほこみち）」（令和２年度道路法改正内容説明会（令和 2 年 12 月 11 日）資料）

・国土交通省（2020）「歩行者利便増進道路（ほこみち）の普及展開に向けて　歩行者利便増進道路指定制度の創設と道路占用制度の特例」（第１回ほこみち全国会議（令和 2 年 12 月 16 日）資料）　https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/s01.pdf

（HP 公開日 2021 年 6 月 28 日）