

公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究

——調査研究キックオフ——

研究官 深沢 瞳

主任研究官 鶴指 眞志

研究官 酒井 聡佑

総括主任研究官 田中 和氏

(要旨)

本稿は、令和4年度および5年度の2年間で実施する「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究」について、調査研究の背景、目的、研究内容および手法の概要を紹介するものである。利用者の利便性向上や地域の賑わい創出などを目的に、道路、河川、公園等の公共空間の活用が活発化しているが、担い手の確保や資金調達の面で課題を抱えていることも指摘されている。本調査研究は、公共空間活用が将来にわたって持続的に実施されるよう、都市機能やエリア価値、市民生活等に与える効果について検証し、官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とする手法や持続可能な地域経営に向けた行政支援のあり方を検討する。初年度にあたる令和4年度は国内外事例調査を行い、特に国内事例については令和5年度に実施する深掘調査の対象事例を選定する。

1. はじめに——日本における公共空間活用の概要——

道路や河川、公園等の公共空間では、利用者の利便性向上や地域の賑わい創出などを目的に、民間事業者等による利活用を促す取組が全国で活発化している¹。こうした取組を後押しする制度基盤として、道路については、近年の通達や特別法、道路法の改正による道路占用許可基準の緩和、河川については、河川敷地占用許可準則の改定による河川占用許可基準の緩和、公園においては、民間事業者等が公園施設の維持管理に参入するにあたっての選択肢を広げる法令改正が挙げられる。

(1) 道路

道路を占用しようとするときは、道路管理者から道路占用許可を受けなければならない(道路法第32条)。しかし、道路は、本来的に一般交通の用に供されるものであるから、本来的機能を阻害しない範囲でのみ認められるという性質を持つため、道路管理者が道路

¹ 道路の取組事例につき、国土交通省(2022)「ほこみち指定箇所一覧」

<https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/ichiran.pdf> (最終閲覧日 2022年12月12日)。

河川の取組事例につき、国土交通省水管理・国土保全局(2022)「河川空間のオープン化活用事例集」

https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shigenkentou/pdf/jirei_kasenkukan_2208.pdf (最終閲覧日 2022年12月12日)。

公園の取組事例につき、国土交通省(N/A)、「Park-PFI等の制度活用状況」

<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001489962.pdf> (最終閲覧日 2022年12月12日)を参照のこと。

占用許可を与えるためには、道路の敷地外に余地がないためにやむを得ない場合でなければならぬとされる（無余地性の原則・道路法第 33 条 1 項）²。

無余地性の原則の適用緩和は、特別法により認められるようになった。都市再生特別措置法（平成 23 年改正）に基づく特例道路占用区域や国家戦略特別措置法（平成 25 年公布）に基づく国家戦略特別区域内の道路および中心市街地活性化法（平成 26 年改正）に基づき指定された特例道路占用区域においては、道路法 33 条 1 項の規定にかかわらず、各特別法が規定する道路占用基準を充足するときは、該当区域の道路管理者は、道路占用許可を与えることを認めている（都市再生特別措置法第 62 条、国家戦略特別措置法第 17 条、中心市街地活性化法第 41 条）。さらに、令和 2 年 5 月の道路法改正により、新たに「歩行者利便増進道路制度（通称ほこみち。以下「ほこみち制度」という。）」が創設された（第 48 条の 20）。ほこみち制度の下では、道路管理者が指定した利便増進誘導区域の道路占用については、無余地性の原則の適用が緩和されるため、全国の道路において、道路占用者によるより活発な道路空間活用が期待される³。

（2）河川

河川の場合、河川区域内の土地は、河川の効用に影響を及ぼすおそれがあるため、それを占用しようとするときは、河川法第 24 条に基づく占用許可を受けなければならない。もともと、これまで占用者は原則として地方自治体等の公的主体に限定され、営業活動は認められてこなかった⁴。しかし、平成 23 年に河川敷地占用許可準則（以下、「準則」という。）を改定し、一定の要件を満たす場合、民間事業者等による営業活動を伴う河川占用が認められるようになったため（準則第 22 参照）、「河川空間のオープン化」が推進されている。さらに、平成 28 年に行われた準則の改定によって、占用期間が 3 年から 10 年に延長された（準則第 12）。これにより長期にわたる河川空間の利活用が可能となっている。

（3）公園

公園については、従来から民間事業者等が公園の維持管理に関わる仕組みとして「設置管理許可制度」（都市公園法第 5 条）や「指定管理者制度」（地方自治法第 244 条の 2）が設けられていたところ、平成 29 年の都市公園法の改正により、新たに「公募設置管理制度（Park-PFI）」（都市公園法第 5 条の 2～9）が創設された。これらの都市公園の維持管理に関する法制度は、民間事業者等の資金やノウハウを活用し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の持続的な整備と管理を実現しようとするものである。

こうした公共空間の活用の取組によって、イベント実施数や歩行者交通量の増加といった即時的な効果が示されている一方で、取組の担い手や資金の確保等に課題があることも

² 道路法令研究会（2017）『改訂 5 版道路法解説』大成出版社、pp.308-309。

³ 国土交通省「歩行者利便増進道路（ほこみち）の普及展開に向けて」<https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/s01.pdf>, p.6.

⁴ 前掲注 1 国土交通省水管理・国土保全局（2022）p.1.

指摘されており、取組単体では継続的な運営は難しいことも指摘されている⁵。



図1 公共空間活用の様子(左側:東京丸の内仲通り道の道路占用事例(2022年9月)、右側:東京都豊島区南池袋公園の事例(2022年8月)いずれも国土交通政策研究所撮影。

2. 本調査研究の目的

現在活発に行われている公共空間の活用が、民間事業者等をはじめとする多様な担い手によって、将来にわたって持続的に活用・運営されるためには、官民一体による継続的かつ効果的な運営手法や取組による周辺地域への経済的な波及効果を含む間接的な影響等を的確に把握し、まちづくりにフィードバックする必要がある。

このような問題意識から、国土交通政策研究所では、「公共空間活用と持続可能な地域経営に関する調査研究」を実施している。本調査研究は、公共空間活用が都市機能やエリアの価値、市民生活等に与える効果の検証や、官民一体による継続的かつ効果的な運営を可能とする手法、持続可能な地域経営に向けた行政支援のあり方を検討するための基礎資料の作成を目的とするものである。

3. 研究内容

本研究は、令和4年度から5年度の2年間で実施することとしており、①公共空間(道路、河川、公園)の活用による効果、②官民一体による継続的かつ効果的な運営手法、③持続可能な地域経営に向けた行政支援のあり方の3つの視点から、国内外の事例調査および深掘調査を行い、日本国内における取り入れ方について考察する予定である(図2)。本稿では、初年度に当たる令和4年度の研究方針の概要について紹介する。

⁵ 道路空間における課題として、梶原ちえみ(2022)「道路空間から広がるまちの魅力と新たな展開～続・道路空間活用勉強会の議論から」国土交通政策研究所紀要81号、https://www.mlit.go.jp/pri/kikan-shi/pdf/2023/81_2.pdf (最終閲覧日2022年12月14日) pp.3-9.

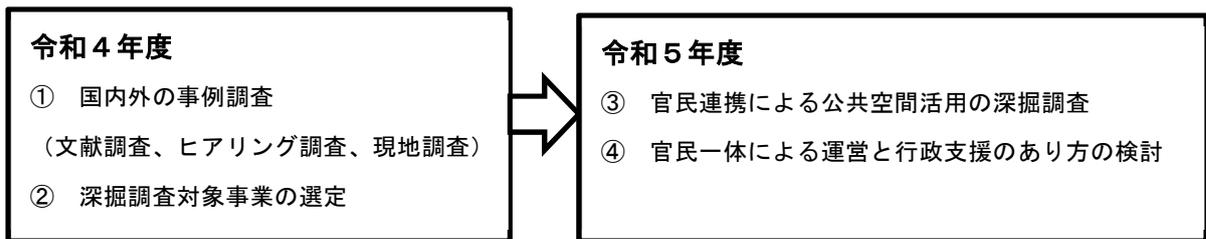


図2 本調査研究の実施フロー

国内事例調査では、文献調査を行い、道路、河川、公園の公共空間活用の先進事例や周辺地域に対して与える経済的効果、収益構造や資金調達スキーム等に関する論文を収集し、整理する。

先進的な公共空間活用事例を発掘するために、ほこみち制度等の道路占用に基づく活用や河川敷地占用許可準則による河川空間のオープン化および Park-PFI 制度を活用している自治体へアンケート調査を実施する。アンケート調査では、取組事例の基礎情報について質問するとともに、①当初期待した事業実施による効果、②事業実施後の変化、③事業についての政策効果について調査する。

文献調査およびアンケート調査の結果を元に、先進事例を選定し、これらについてはヒアリング調査および現地調査による深掘を行う。

深掘調査では、取組に至るまでの経緯、官民連携の担い手の確保や関係人口等の拡大に向けた効果的な手法と課題、民間事業者等が参画しやすい条件づくり、民間事業者等による資金調達のスキーム、収益事業の内容と構造、経済的効果を含む公共空間の活用が周辺地域に与える影響について分析し、令和5年度の深掘調査の候補となる事例を選定する。

国外事例については、米国・ニューヨーク市の道路空間、河川空間および公園の活用を中心に調査する。日米の法制度上の相違点を踏まえた上で、ニューヨーク市における公共空間の法的位置づけおよび公共空間活用に関する法制度を整理する。また、国内事例と同様の視点から、先進事例について文献調査およびオンライン等のヒアリング調査を行う。

4. 今後の予定

国内事例調査では、公共空間の活用を実施している自治体を対象に既にアンケート調査を行った。アンケート調査結果の速報は、国土交通政策研究所紀要において公表する予定である。

文献調査およびアンケート調査の結果を踏まえ、これまで東京都豊島区（公園）、愛媛県松山市（道路）、愛知県岡崎市（河川）、静岡県島田市（河川）を選定し、これらの事例については、現地調査およびヒアリング調査を行った。岩手県盛岡市（公園）、兵庫県姫路市（道路）および広島県福山市（道路）についても、現地調査およびヒアリング調査を予定

している。

国外事例調査においては、米国・ニューヨーク市と日本の法制度の相違を踏まえた上で、法制度情報を整理すると共に、文献調査やオンラインによるヒアリング調査等も活用し、事例調査を行っていく予定である。

参考文献

- 河川法研究会（2010）『改訂版逐条解説河川法解説』大成出版社
- 梶原ちえみ（2022）「道路空間から広がるまちの魅力と新たな展開～続・道路空間活用勉強会の議論から」国土交通政策研究所紀要 81 号, https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2023/81_2.pdf(最終閲覧日 2022 年 12 月 14 日)
- 国土交通省(2022)「ほこみち指定箇所一覧」 <https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/pdf/ichiran.pdf> (最終閲覧日 2022 年 12 月 12 日)
- 国土交通省,「Park-PFI 等の制度活用状況」 <https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001489962.pdf> (最終閲覧日 2022 年 12 月 12 日)
- 国土交通省水管理・国土保全局（2022）「河川空間のオープン化活用事例集」 https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shigenkentou/pdf/jirei_kasenkukan_2208.pdf (最終閲覧日 2022 年 12 月 12 日)
- 道路法令研究会（2017）『改訂 5 版道路法解説』大成出版社

(HP 公開日 2023 年 1 月 13 日)

※本稿は、「国土交通政策研究所紀要第 81 号 2023 年」掲載予定論文を刊行前に早期公開するものである。