

歩行者利便増進道路制度について ～コロナ禍から人中心のみち活用～

国土交通省 道路局 環境安全・防災課

はじめに

社会・経済情勢の変化や道路ネットワークの充実等に伴い、従来の自動車の安全かつ円滑な通行が主目的であった道路の交通機能に加え、歩行者や自転車等の安全・安心、賑わい空間の創出、新たなモビリティの通行など、道路空間に対するニーズは多様化しています。

このような変化を踏まえ、道路空間の利活用については、道路協力団体、都市再生特別措置法、国家戦略特別区域法及び中心市街地活性化法における道路占用許可基準の特例など、そのときの社会や特定の地域のニーズに応じて制度の創設が進められてきました。

また、2020年6月には、社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会の提言として、道路政策ビジョン「2040年、道路の景色が変わる」がとりまとめられました。その中の方向性のひとつ「行きたくなる、居たくなる道路」の具体的なイメージとして、通過車両が環状道路等で迂回することにより、まちの中心となる道路が歩行者中心の空間として再構築され、オープンカフェやイベントを催すなど、人が安全に楽しく滞在できる道路空間が示されています。(図1)

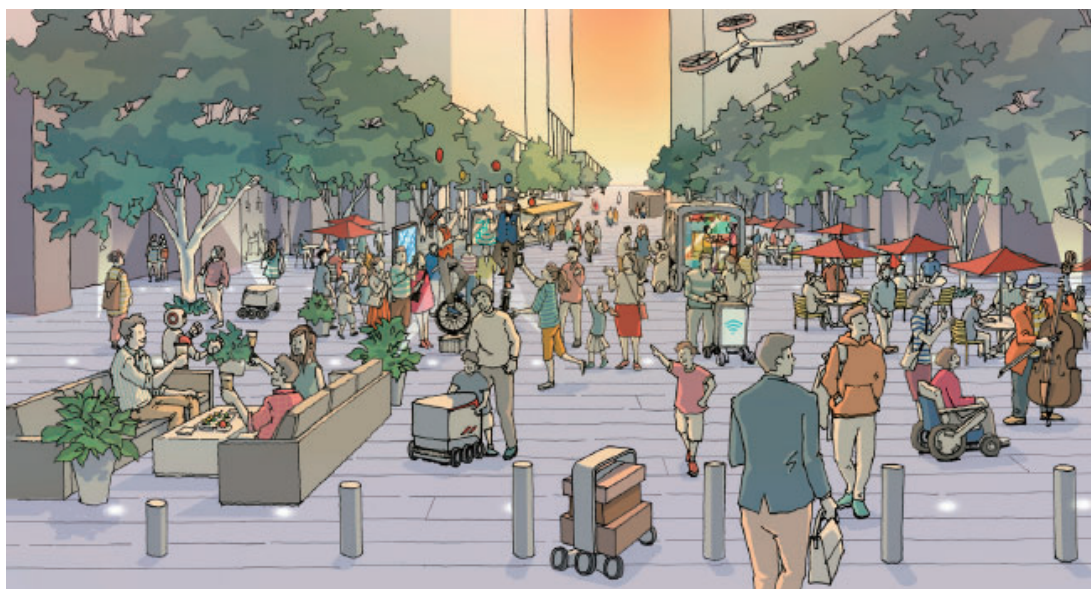


図1 人中心の空間として再生した、まちのメインストリート (出典：道路政策ビジョン 2040)

一方、2020年以降、新型コロナウイルスの感染拡大によって世界中の都市の景色がすっかり変わってしまいました。感染拡大防止に向け、人と人との接触が大幅に制限されたため一時的にまちから人が激減しました。しかし、人とのつながり、社会とのつながりへの渴望感は強いのではないのでしょうか。新型コロナウイルスが収束しない中、次第にまちに問題視されるほどの人出がまちに見られるようになったこともこの渴望感と関係するのではないのでしょうか。

ウィズコロナの時代、感染防止に配慮しながら人や社会とのつながりを求めていくには、屋外公共空間のあり方は重要である。道路政策ビジョンで示す道路のあるべき姿はウィズコロナの時代の屋外公共空間に望まれる姿でもあると考えます。

国土交通省道路局では、道路政策ビジョンで示す道路の景色の実現に向け、コロナ占用特例の措置や歩行者利便増進道路制度の創設、普及・拡大などの取組を進めています。

1 「歩行者中心の道路空間」の創出に向けた動き

近年、道路に人々が集い滞留し多様な活動を繰り広げるような賑わい空間としての利活用ニーズが高まっています。例えば、バイパスの整備により、市街地の旧道で自動車交通量が減少する一方、コンパクトシティの進展等により歩行者が増加する道路も生じるなど、歩行者を中心とした道路空間の構築のニーズが高まってきており、全国各地で先進的な取り組みが進められています。

先進事例として、大阪市では、大阪のメインストリートである幅員 44m、延長約 4.2km の「御堂筋」を将来的にフルモール化することで、その空間を歩行者が安心して快適に楽しみながら回遊できる、これまでにない広大でシンボリックな「みち」の空間の創出を目指しています。(図 2)

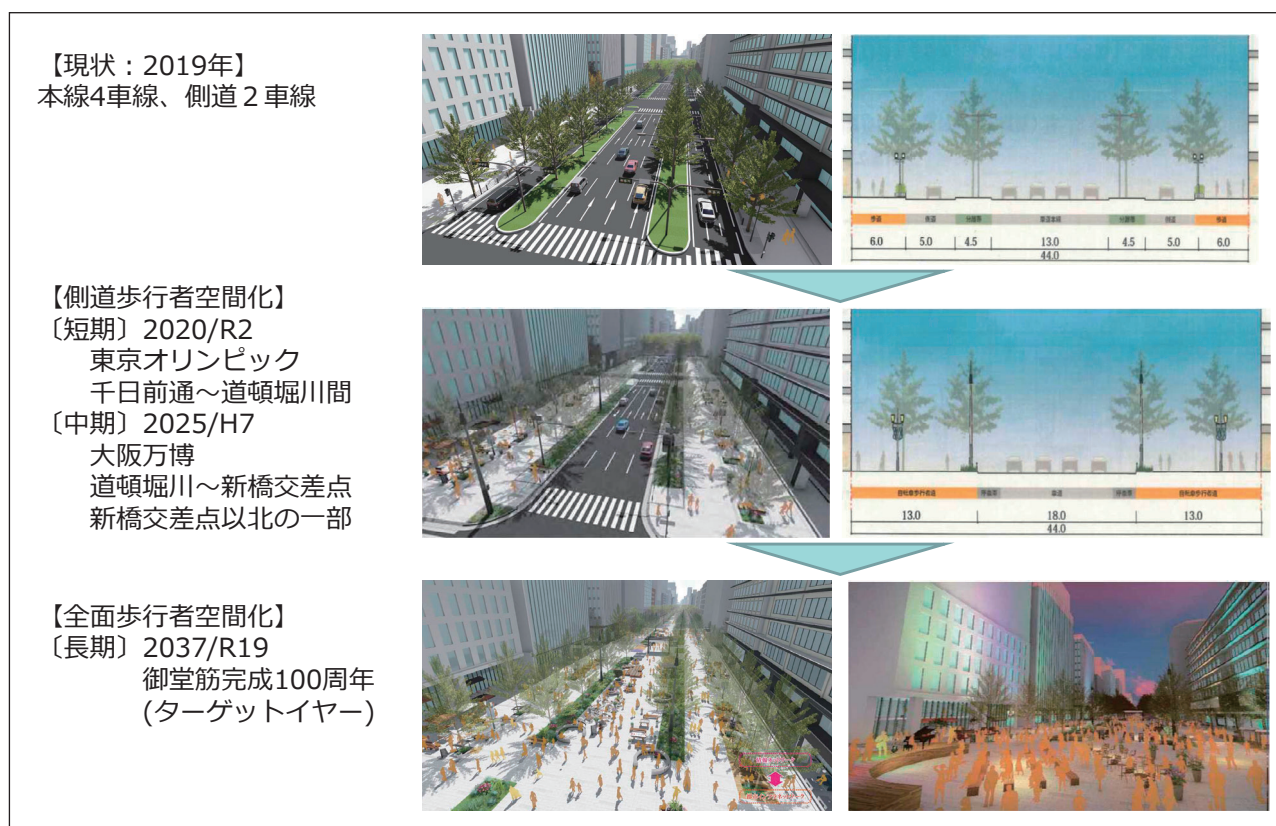


図2 御堂筋（大阪市）の将来ビジョン実現に向けた段階的な取組み

(出典：御堂筋将来ビジョン（2019年3月 大阪市）)

2 コロナ占用特例の措置

道路空間利活用のニーズや先進的な取組は近年検討されてはきていましたが、新型コロナウイルスの流行はこれらへの注目を一気に集めるきっかけとなったと言えます。

2020年、日本全国でも新型コロナウイルスが流行し、緊急事態宣言の発出等に伴い、多くの飲食店等

では業績が悪化しました。

厚生労働省は、新型コロナウイルス感染症専門家会議からの提言（2020年5月）を踏まえ、新型コロナウイルスを想定した「新しい生活様式」について、今後、日常生活の中で取り入れることが望まれる「食事は外で気持ちよく」等の実践例を示しています。

このような状況を踏まえ、国土交通省道路局では、2020年6月より、直轄国道において、新型コロナウイルス感染症の影響を受ける飲食店等を支援するための緊急措置として、沿道飲食店等の路上利用の占用許可基準を緩和する特例措置を導入したほか、地方公共団体に対しても、同様の措置の実施の検討を依頼しました。（図3）

緩和措置のポイント	
内容	① <u>新型コロナウイルス感染症対策のための暫定的な営業であること</u> ② <u>「3密」の回避や「新しい生活様式」の定着に対応すること</u> ③ <u>テイクアウト、テラス営業等のための仮設施設の設置であること</u> ④ <u>施設付近の清掃等にご協力いただけること</u>
主体	地方公共団体又は関係団体※ ¹ による一括占用※ ² ※ ¹ 地元関係者の協議会、地方公共団体が支援する民間団体など ※ ² 個別店舗ごとの申請はできません。 お住まいの地方公共団体等にご相談ください。
場所	道路の構造又は交通に著しい支障を及ぼさない場所 ※ 歩道上においては、交通量が多い場所は <u>3.5m以上</u> 、その他の場所は <u>2m以上</u> の歩行空間の確保が必要です。 ※ 沿道店舗前の道路にも設置可能です。
占用料	免除（施設付近の清掃等にご協力いただけている場合）
占用期間	令和3年9月30日まで

図3 コロナ占用特例の概要（出典：国土交通省資料）

コロナ占用特例は、全国の飲食店等の売り上げや、まちの活性化に貢献していることから、大変好評をいただいております。アンケート調査では、約9割の道路管理者及び占用主体が期間の延長を希望していたこともあり（図4）、期間が当初は2020年11月末までとしていましたが、2021年3月末まで延長し、さらに2021年9月末まで再度延長することとしました。

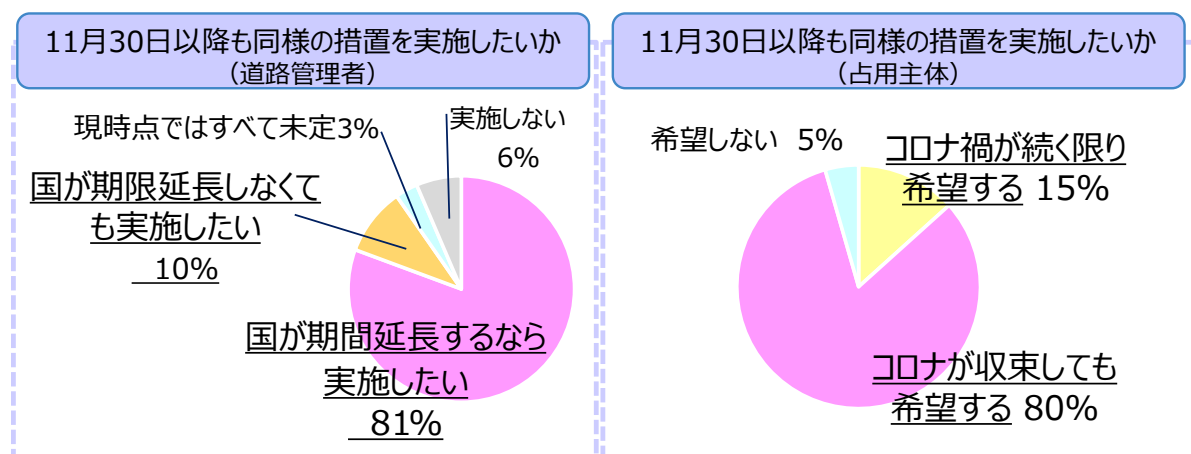


図4 コロナ占用特例の実施に関するアンケート結果（道路管理者向け・占用主体向け）
（出典：国土交通省資料）

その結果、2021年1月19日時点で、国と同様の特例措置を導入した自治体数は約420、占用許可件数は約360件と、短期間で全国に広がり、道路を利活用することへのニーズが高いことが再認識されました。(図5)

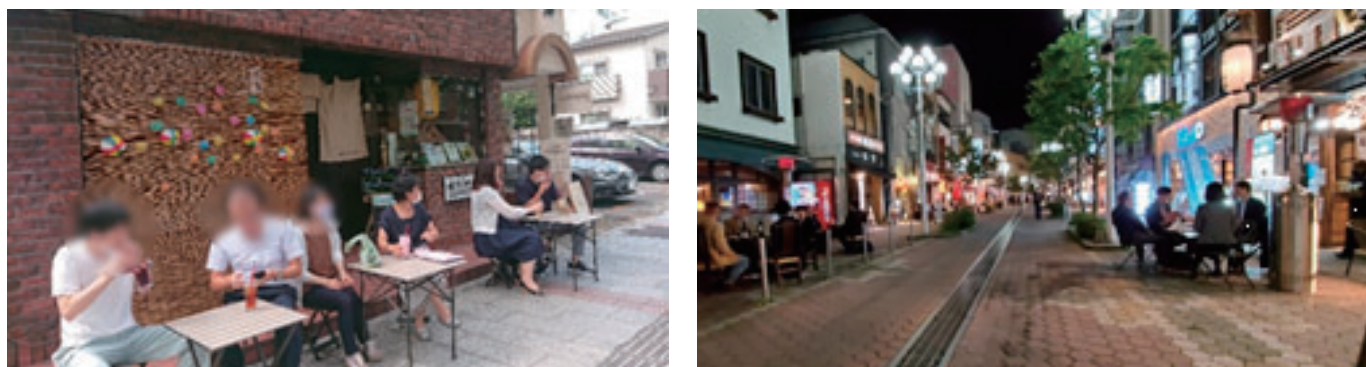


図5 コロナ占用特例実施事例（左：栃木県宇都宮市、右：長野県松本市）

3 歩行者利便増進道路（ほこみち）制度へ

全国各地でコロナ占用特例を活用した路上利用の取組が実施されており、特例措置の期間終了後も沿道飲食店等の路上利用を継続できるよう、また、賑わいのある道路を構築するため、国土交通省では歩行者利便増進道路（ほこみち）制度を創設しており、ほこみちへの移行及びほこみちの普及を促進しています。

これにより、歩道等の中に歩行者が安心・快適に通行する空間に加え、歩行者が滞留し利便増進を図る空間の整備ができるよう、新たな道路の構造基準を策定しました。(図6)

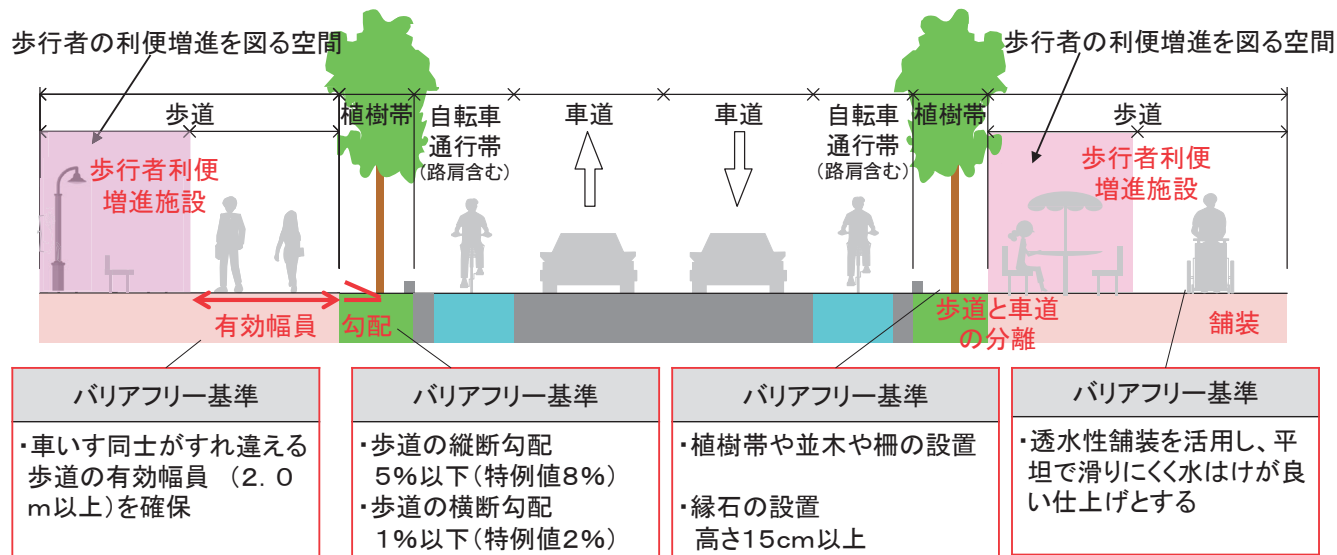


図6 新たな構造基準のイメージ（出典：国土交通省資料）

また、利便増進のための占用を誘導する仕組みとして、歩行者利便増進道路の中の特例区域（利便増進誘導区域）では、道路区域外に占用物を置く余地がなく、やむを得ない場合のみ占用を認める「無余地性基準」を除外し、占用がより柔軟に認められるようになりました。(図7)

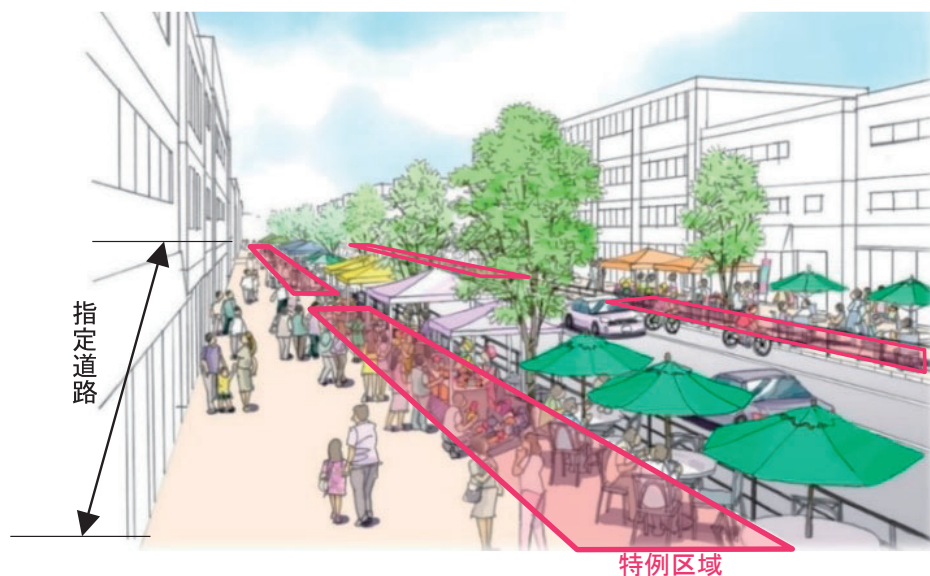


図7 指定道路内の特例区域のイメージ（出典：国土交通省資料）

併せて、占用者を公募により選定することで民間の創意工夫を活用しやすくなるほか、最長20年の占用が可能となり、テラス付き飲食店等、高額な初期投資を要する施設も参入しやすくなることを期待しています。

4 全国初のほこみち指定

2021年2月12日に全国で初めて、大阪市の御堂筋、神戸市の三宮中央通り及び姫路市の大手前通りがほこみちとして各道路管理者によって指定されました。（図8）



路線名 国道25号（御堂筋）
場 所 大阪市中央区淀屋橋交差点から
難波西口交差点



路線名 神戸市道三宮中央通り線
場 所 神戸市中央区加納町6丁目から
三宮町3丁目



路線名 姫路市道幹第1号線（大手前通り）
場 所 姫路市西駅前町1番1地先から
本町68番地先

図8 ほこみち指定箇所（2021年2月12日指定）

御堂筋や大手前通りではこれまでも、車中心から人中心のストリートへの転換や地域のシンボルルートとしての整備を進めてきており、賑わい空間の創出やそれに伴う円滑な通行の確保などに関する社会実験を行ってきました。また、三宮中央通りはコロナ占用特例を活用したオープンカフェ等の設置などを実施しています。

3市に共通して、社会実験やコロナ占用特例などの実績を重ねつつ、今後の展望や方針を整理し、新たな出発点としてほこみち指定を行っていることが制度の創設から短期間でほこみち指定がされた要因と考えられるほか、ほこみち制度の継続的かつ効果的な実施には、このような手順を踏むことは有効と考えられます。

おわりに

道路に賑わい空間を設けてイベントを行ったり、カフェを設置したりといった取り組みは、これまでも各地域の工夫や努力によって行われてきました。しかしながら、賑わい創出につながる道路に関する基準やルールは明確にはありませんでした。道路のような公共空間は多くの方が利用するため、基準やルールがない中では、道路利用者や地域にとって望ましい取り組みでも、実施することを躊躇してしまったり、関係者との協議が難航してしまったり、思うように取り組みが進まない事例も散見されました。

その一方で、今回のコロナ占用特例でも、道路空間の利活用ニーズが多数あることがわかりました。

コロナ占用特例の措置やほこみち制度の創設の意義は、道路空間における通行以外の目的、つまり、屋外空間としての活用や賑わい創出といった今まで位置づけがなかったものをルールの中にきちんと位置付けたということです。ルールの中に位置づけられることによって、道路管理者や沿道の方が取り組みを行う際に、今まで躊躇していたことや難航していたことがより円滑に進められ、それにより、地域独自の取り組みを後押しし、地域の魅力向上、活性化が推進されることを期待しています。

コロナ占用特例によって、各地域において道路空間利活用の実績を作っており、一定の効果を得ています。この道路の利活用の取り組みを持続化していくため、国土交通省では、ほこみち制度への円滑な移行(図9) およびほこみち制度の普及を促進するとともに引き続き道路空間の再構築、利活用のための取り組みを意欲的に進めてまいります。

	歩行者利便増進道路 制度の占用特例	コロナ占用特例
占用 許可基準	無余地性の基準を緩和	
占用主体	個別占用・一括占用を 問わない	地方公共団体又は地元 協議会等による一括占用
占用期間	最長 5 年 ※公募占用による場合は最長20年	特例の期限まで
占用料	減額 (1/10)	免除 ※施設付近の清掃等への協力が条件

図9 歩行者利便増進道路とコロナ占用特例の比較表（出典：国土交通省資料）