

道路空間利活用促進のための効果的・効率的な合意形成の進め方

小栗ひとみ・井上隆司・瀧本真理・間渕利明

1. はじめに

道路空間の利活用へのニーズは、社会・経済情勢に応じて変化してきている。道路空間の利活用の主目的である自動車の安全かつ円滑な通行に加え、近年では、賑わいの創出や地域活性化を目的とした、オープンカフェや各種イベントなどへの利活用ニーズが高まっている。それらのニーズに応え、より一層魅力的な道路空間を創造するため、国土交通省では道路占用制度の見直しを段階的に進め、道路空間を活用した地域活動の推進に取り組んでいる¹⁾。

道路空間の利活用においては、道路管理者、交通管理者（警察）、利活用事業実施主体（実施主体）、地域住民、道路利用者等多様な関係者が存在し、関係者間の合意形成が課題となっている。特に、警察との合意形成は重要なポイントであり、そのためには交通機能への影響を的確に把握・分析し、占用物件の配置を工夫するなど必要な対策を講じる必要がある。また、利活用事業を継続して実施する上では、道路空間の利活用が生み出す効果を正しく把握・評価し、関係者間で共有するとともに、広く市民に発信して事業への理解を得ることが求められる。しかし、交通への影響や利活用効果の考え方・把握方法については知見が蓄積されておらず、それらを含め合意形成を円滑に進めるための技術的知見が整理されていない。

そこで、筆者らは、道路空間の利活用促進に向けて、道路空間の利活用事業 89 事例の分析をもとに、合意形成を円滑に進めるためのポイントや、交通機能への影響の把握方法、事業効果の考え方と把握方法等について整理を行った。

2. 合意形成における課題と解決ポイント

利活用事業89事例（利活用事例）毎の合意形成プロセスについて、検討前（背景）、企画・調査段階、計画・申請段階、実施・継続段階の流れ

に沿ったフローを作成し、事業推進上の鍵となった事項を抽出・集約した結果、道路空間の利活用事業における合意形成の課題は次の4つに集約された。

- 1)利活用事業に対する行政担当部局との合意形成、および行政内における関係部局間での合意形成
- 2)利活用事業に対する地元関係者等との合意形成
- 3)道路管理者や警察との合意形成

4)費用負担・利活用事業の継続に関わる合意形成
これら4つの課題に対して、利活用事例での対応をもとに、その解決ポイント18項目を整理した（表-1）。

4つの課題のうち、道路空間利活用にあたっての最も基本的かつ重要な事項は、「3）道路管理者や警察との合意形成」である。実施主体が利活用事業を行うには、道路管理者から道路占用許可を、また警察から道路使用許可を得なければならない。この両者との合意形成を図る上では、道路管理面および交通安全面で支障をきたさないことが前提であり、それを道路管理者や警察に明確に示す必要がある。利活用事例をみると、特に警察から、安全対策、責任の所在、トラブルへの対応方法の明確化を求められることが多い。この場合、協議を円滑に進めるためには、社会実験を通じて交通への支障の有無を確認し、予め必要な対応を検討しておくことが有効である。また、平成28年に創設された「道路協力団体制度」に基づく「道路協力団体」の指定を受けると、道路管理者と連携して業務を行う団体として法律上位置づけられ、道路占用の手続きが円滑・柔軟化されるとともに、警察との合意形成もスムーズに進むことが期待される。

3. 事業種類別・事業主体別の利活用事業導入・合意形成円滑化ポイント

道路空間の利活用事業の導入の流れや合意形成の進め方は、道路占用目的（事業の種類）によっ

て、また利活用事業を発意・主導した主体が行政なのか、民間なのかによって大きく異なる。そこで、オープンカフェ事業、広告事業（地域における公共的な取組みに要する費用の一部に充当する

ため、道路空間に広告物を設置するもの）、コミュニティサイクル事業、その他（イベント、特定目的活動）を対象として、利活用事業の種類別および事業を発意・主導した主体別に、利活用事

表-1 合意形成にあたっての課題と解決ポイント

合意形成にあたっての課題	解決ポイント
1) 利活用事業に対する行政担当部局、および関係部局間での合意形成	① 普段の活動を通じた行政担当部局との協働体制づくり ② 活動団体の公的な位置づけ（都市再生整備推進法人等） ③ 庁内横断型の関係者会議の開催
2) 利活用事業に対する地元関係者との合意形成	④ 社会実験等を通じた利活用事業のPR ⑤ 利害関係者も含めた協議会の立ち上げ ⑥ ハード面の整備検討を通じた合意形成 ⑦ 適切な運用ルールづくりとその徹底による問題回避 ⑧ 道路占用ルールの周知と不法占用の取り締まりの徹底 ⑨ 利活用事業の内容・交通規制等に関する周知徹底
3) 道路管理者や警察との合意形成	⑩ 道路管理者や警察も含めた利活用事業推進組織づくり ⑪ 社会実験を通じた課題の検証 ⑫ 道路管理等への協力による道路管理者や警察との連携体制の構築 ⑬ 行政による道路占用（使用）許可申請のサポート ⑭ 占用物件の配置の工夫・交通安全対策の実施 ⑮ 道路占用の条件整理と占用ルール（責任の所在、トラブル対処法等）の明確化
4) 費用負担・利活用事業の継続に関わる合意形成	⑯ 道路占用料の減免 ⑰ 民間企業のCSR活動等との連携 ⑱ 利活用事業効果の把握・分析とPR

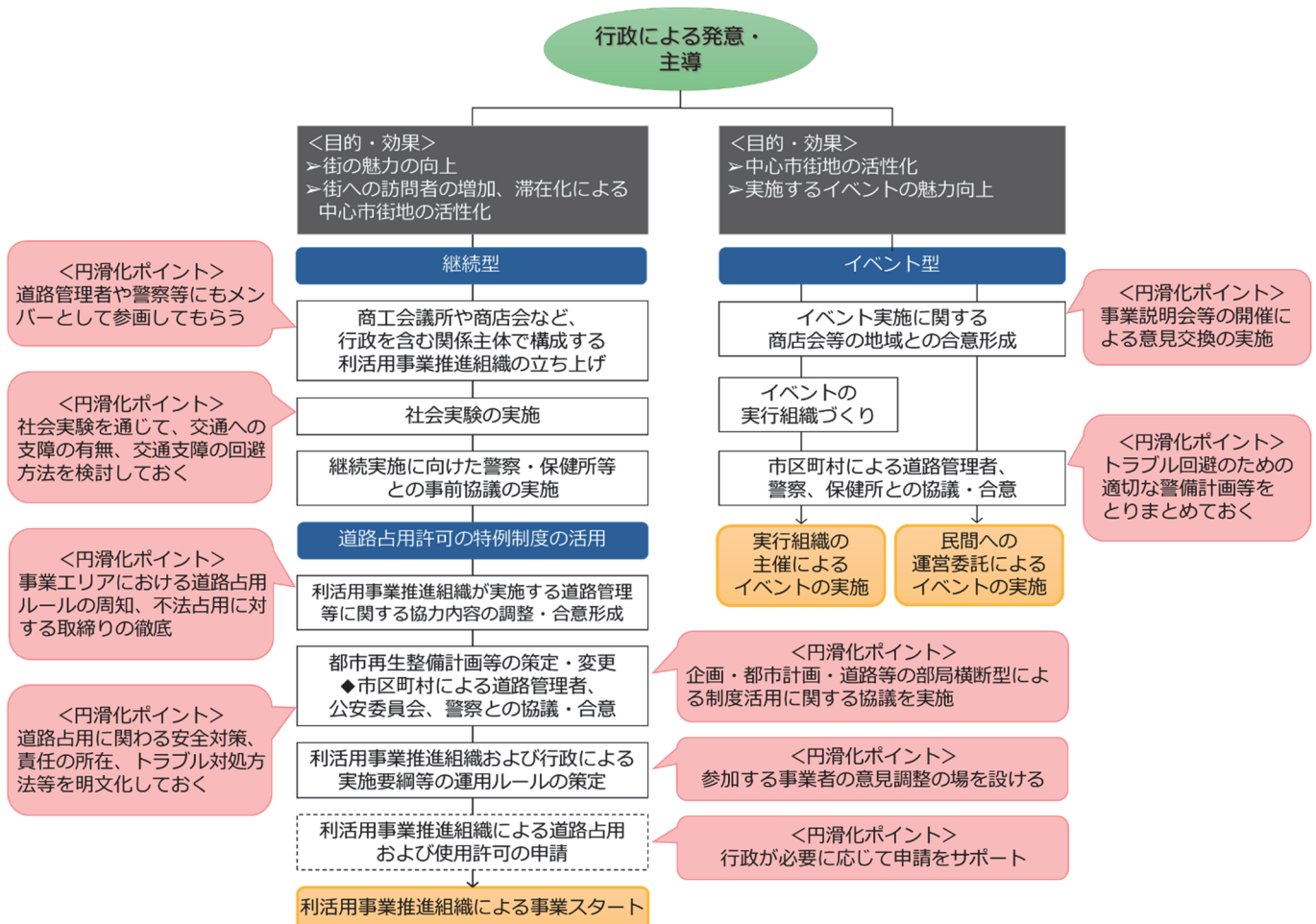


図-1 合意形成プロセスと合意形成円滑化ポイント（オープンカフェ／行政発意・主導型）

業導入・合意形成の流れを整理し、各種の協議や手続きにおける合意形成のポイントを整理した。

一例として、行政の発意・主導でオープンカフェを実施する場合の合意形成プロセスおよび合意形成円滑化ポイントを図-1に示す。オープンカフェ事業では、一定期間継続して実施する場合（継続型）と、月に1回、年に1回といったイベント的に実施する場合（イベント型）とで、合意形成プロセスに違いがある。継続型では、まず実施主体となる行政を含む利活用事業推進組織の立ち上げが求められる。この組織には商工会議所や商店会等の関係主体の他、道路管理者や警察等にもメンバーとして参画してもらいと、その後の協議の円滑化が期待できる。また、イベント型では、地方公共団体が占用主体となり、トラブル回避のための適切な警備計画等を整理しておくことが、警察との合意形成にあたってのポイントとなる。

4. 交通機能への影響とその把握方法

道路空間の利活用事業の実施の際には、道路上に設置される占用物が交通流動を阻害しないことが求められる。利活用事例においても、占用後の歩道の有効幅員として、2.0mや4.0mを確保するよう警察から助言があった事例や、植栽帯や道路附属物脇のデッドスペースを利用して占用物を設置している事例がみられた。

利活用事業のうち、特に交通への影響が懸念されるのは、テーブルや椅子を設置する必要があるオープンカフェ事業である。そこで、オープンカフェ事業を対象とした現地調査を実施し、占用物による交通機能への影響の有無を把握するための

調査方法と、その具体的な実施手順や調査データの分析・評価方法を整理した。

調査方法については、利活用事業実施主体が自ら調査する場合を想定し、特殊な機材を必要とせず、誰にでも実施できる調査方法として、「調査員による現地計測」と「ビデオを用いた画像記録による調査」の2つの方法を選定した。前者は、通行量の把握に加えて、利用者の細かな属性や表情などの情報を取得できるが、再現性に乏しく、歩行者等の軌跡は把握できない。一方、後者は、再現性があり、歩行者等の軌跡を把握でき（図-2）、移動速度など多くの計測が可能であるが、動画の解析作業に時間を要することやカメラの設置状況に結果が左右されるという課題がある。このように、それぞれの方法には特徴があるため、目的に応じた方法を選択する必要がある。また、利活用事業の実施前にも、同様の調査を実施しておくことで、利活用事業による交通の変化をより明確に捉えることが可能となる。

さらに、占用物が交通流動を阻害しないことを、より説得力を持って示すためには、今後の社会実験等において客観的データを取得・蓄積し、誰もが参照できる形で公開する仕組みを構築する必要がある。

5. 利活用効果の考え方と把握方法

利活用事業の効果は、その事業の実施による直接的間接的な変化、それらが相互に関連して発現する様々な変化としてとらえることができる。オープンカフェやコミュニティサイクルの直接的な効果は、「人の動きの変化」として現れ、それ

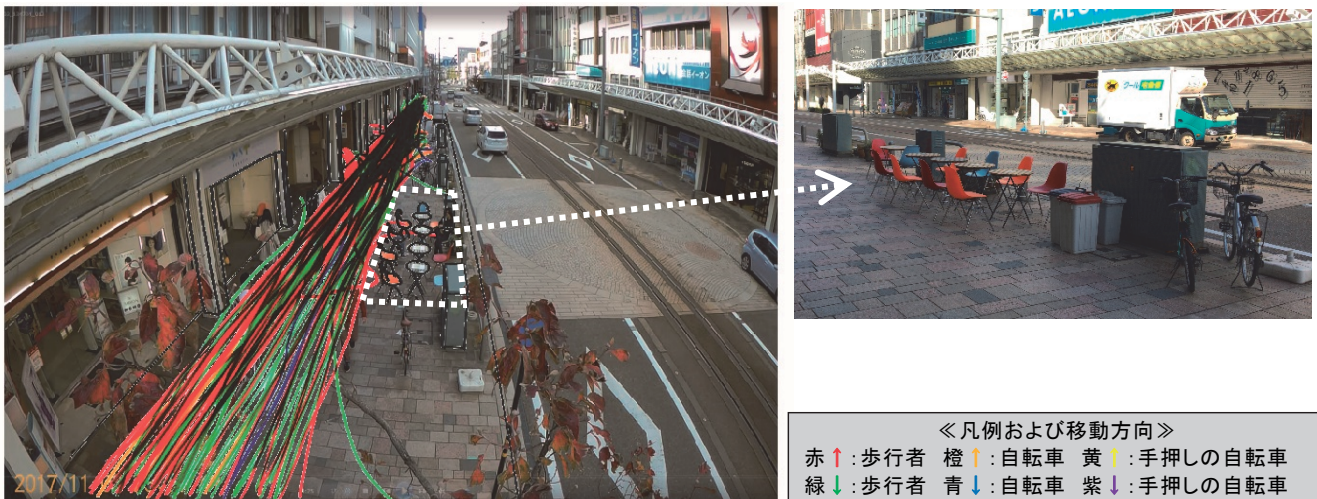


図-2 ビデオ画像による通行状況解析結果（白枠は占用物設置位置）

表-2 利活用における効果項目と指標

効果項目		指標	事業種別		
			オープン カフェ	コミュニティ サイクル	広告
人の動きに 与える効果	滞留効果	歩行者数, 来訪者数, 滞留者数, 滞留時間	○		
	回遊性向上効果	会員数, 利用者数, 施設の立ち寄り先数, 行動範囲, 通行量		○	
人の意識に 与える効果	利用マナー向上効果	放置自転車数, 放置自転車等への意識・行動変容		○	
	利用意欲刺激効果	利用状況, 来訪意向, 利用意向	○	○	
	出店意欲刺激効果	出店意向, 事業継続意向	○		
	魅力発見効果	まちの住みやすさ満足度, 魅力地点		○	
商業活動に 資する効果	経済的な波及効果	出店者数, (空)店舗数, 来店者数, 売上高, 消費額	○		
		観光施設等の来訪者数・消費額, 周遊(観光)への貢献度		○	
暮らしやすさに 資する効果	道路環境向上効果	クレーム数, 放置自転車数, 道路環境満足度	○	○	○
	パブリックライフ充実効果	まちの住みやすさ満足度, ライフスタイルの変化	○	○	
まちづくり組織支援効果		出店料収入, 収入におけるその割合	○		○

が事業者や利用者の「意識の変化」(間接効果)をもたらす。これらの変化により、商業活動の素地が整い、「商業活動の変化」が生じる。一方、道路空間の多様な使い方や道路環境美化等の公益的な取組みは、市民や利用者に「暮らしやすさやサービスの向上」として認知される。そこで、これら「人の動きの変化」「意識の変化」「商業活動の変化」「暮らしやすさやサービスの向上」の4つの観点から、発現が期待される効果(表-2)について、利活用事業種別に整理した。

効果の計測方法には、アンケート調査、ヒアリング調査、実測調査(交通量調査等、ビデオ解析含む)、実態調査(空き店舗数、放置自転車台数等)の4つがあり、例えば「滞留効果」では歩行者数等の実測調査、「地域個性形成効果」では周辺住民・事業者へのアンケート調査というように、効果項目・指標ごとに適した方法・対象(利用者、事業者、周辺住民、自治体)を選択する。

なお、利活用事業実施前の実測調査・実態調査の実施や、アンケート調査票の設問の工夫、自治

体等が保有している既存データの活用等により、利活用事業実施前後の比較を行うことで、より適切な効果の把握が可能となる。

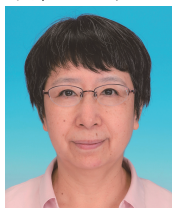
6. おわりに

本研究の成果は、道路空間の利活用における関係者間での合意形成を円滑に進めるための手引き案としてとりまとめ、国土技術政策総合研究所のホームページで公開する予定である。

参考文献

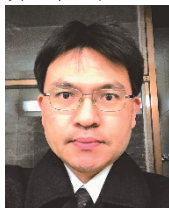
- 1) 国土交通省道路局：道路占用ホームページ
<http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/senyo/senyo.html>
- 2) 利活用事例調査の対象、調査・分析方法については、以下の論文を参照されたい。
小栗ひとみ・井上隆司・瀧本真理：道路空間利活用における合意形成プロセスと合意形成円滑化ポイントの分析、土木計画学研究・講演集Vol.56、No.213、2017
小栗ひとみ・井上隆司：道路空間利活用における交通影響および利活用効果の分析、土木計画学研究・講演集、Vol.58、No.127、2018

小栗ひとみ



研究当時 国土交通省国土技術政策総合研究所道路交通研究部道路環境研究室主任研究官
Hitomi OGURI

井上隆司



国土交通省国土技術政策総合研究所道路交通研究部道路防災研究官
Ryuji INOUE

瀧本真理



国土交通省国土技術政策総合研究所道路交通研究部道路環境研究室 研究官
Masamichi TAKIMOTO

間潤利明



国土交通省国土技術政策総合研究所道路交通研究部道路環境研究室長
Toshiaki MABUCHI