

コロナ特例を活用した道路占用を踏まえたアフターコロナにおける路上滞留施設のあり方に関する研究

18-3A180 松倉柁平
指導教員：西村亮彦

2020年6月より国土交通省道路局では、コロナ禍の影響を受けた飲食店等を対象に、道路占用の規制緩和を実施するコロナ特例制度を運用している。コロナ特例が2022年3月までの時限措置であることから、終了後の継続的な道路占用の展開に向けて、全国の取組事例における課題と成果を明らかにすることが求められている。そこで、東京都内の取組事例を対象に制度の運用実態を明らかにするとともに、占用主体に対するヒアリングを通じて制度活用上の課題と工夫を明らかにした。また、制度終了後の弾力的な道路占用にあたり、歩行者利便道路制度への移行についても検討が求められていることから、渋谷公園通商店街を対象とした路上滞留施設設置の社会実験を実施し、その効果を検証した。検証の結果、路上客席を誰でも使えるフリースペースとして運用することで、効果的な利活用が実現することが推察された。

キーワード：道路占用、コロナ特例、路上客席、社会実験、歩行者利便増進道路制度

1. はじめに

(1) 研究の背景と位置づけ

新型コロナウイルスが流行し、緊急事態宣言等を受けて人々の生活様式が大きく変化する中、時短営業要請や感染対策の影響で国内の飲食店や商店街が経済的に大きな打撃を受けている。こうした状況の中、道路空間が持つ公共空間としての機能が見直されている。

2021年7月現在、国土交通省道路局では、コロナ禍の影響を受けた飲食店等を対象に、道路占用の規制緩和を実施している。全国各地で数多くの飲食店がこのコロナ特例を活用し、テラス席での営業を行っている。

一方、コロナ特例が2022年3月までの時限措置であることから、終了後の継続的な道路占用の展開に向けて、全国の取組事例における課題と成果を明らかにすることが求められている。また、特例終了後の弾力的な道路占用にあたり、歩行者利便道路制度への移行についても検討が求められている。

泉山ら¹⁾をはじめ、路上客席における利用者のアクティビティを調査した既往研究は多数見られるほか、コロナ特例の取組事例における歩行者のアクティビティを調査した唯一の研究として、蓮尾ら²⁾が挙げられる。一方、コロナ特例の事例を悉皆的に収集・整理した研究は見当たらない。

(2) 研究の目的

本研究では、①コロナ特例を活用した路上客席の取組事例について占用状況を把握し、②実施上の課題及び効果的な占用の工夫を明らかにした上で、③社会実験における仮設物の設置に伴う歩行者のアクティビティの変化を確認し、④特例制度の終了後における道路空間活用の参考となる知見を得ることを目的とする。

(3) 研究の対象

本研究では、全国のコロナ特例を活用した占用事例368件のうち、東京都内の事例59件を対象に悉皆調査を実施する。その上で、人通りの多いまちなかの商店街として渋谷公園通商店街をケーススタディの対象に選び、路上滞留施設設置の社会実験を行った。

これらの調査結果から、コロナ特例制度自体の評価を行うとともに、コロナ特例からほこみち制度への移行による道路空間活用の可能性について考察する。

表-1 全国におけるコロナ特例占用の件数(地方別)

北海道：18件	近畿：39件
東北：32件	中国：35件
関東：121件	四国：6件
中部：56件	九州：23件
北陸：16件	沖縄：3件



写真-1 歩道のみでの占用



写真-2 歩行者天国時の占用



写真-3 歩行者専用道路での占用



写真-4 大規模での占用

2021 年度まちづくり学系卒業研究概要書

現在、全国で取り組まれている事例において、様々な形の道路占有があり、中でも代表的な使われ方として、歩道スペースの一部を使って、店前にテラス席を置く歩道のみでの占有（写真-1）、歩行者天国で車両が通らない時間帯に、車道全体を使って仮設物を置く歩行者天国時の占有（写真-2）、元々車両が通らない歩行者専用道路で、道路全体を占有する歩行者専用道路での占有（写真-3）、大きな範囲で一定期間車両を完全通行禁止にし、テラス席だけでなく、様々なイベント等を行う大規模での占有（写真-4）がある。

(4) 研究の方法

- 1 章：はじめに
- 2 章：制度の活用状況に関する調査
- 3 章：制度の運用実態に関する調査（ヒアリング調査で実施上の課題・工夫、道路占有における歩行者のニーズを把握）
- 4 章：社会実験（実態調査の結果をもとに仮設物設置の実験を実施、行動調査で使われ方を把握）
- 5 章：まとめと考察（ほこみち移行についての考察）

2. 活用状況に関する調査

(1) 東京都内における占有事例の調査

東京都内におけるコロナ特例制度の活用実態を把握するため、特例制度を活用している自治体（15区、10市、1都）の占有事例について占有件数、通り・道路の名称、所在地、2021年度の占有状況、担当部署、占有主体に関するインターネット、及び役所への問い合わせの2つの方法で収集・整理した（表-2）。

(2) 東京都内における制度の活用状況

調査で確認できた事例は50件あり、多くの場所で現在も占有申請が続けられていることが分かった。

表-2 事例調査の結果

市区町村	通り・道路名称	住所	占有状況	担当部署	占有主体	
東京都	1	青柳街通	東大和市南町5-6 6-9	継続中	東京都建設局 道路管理部監査指導課	東大和市商工会
	2	都道大島橋環線	大島元町4丁目先	継続中		大島町商工会
	3	新虎通り	港区西新橋2丁目先 港区新橋4丁目先	継続中		新虎通りエリアマネジメント
	4	清澄通り	中央区月島3丁目先	継続中		月島飲食業連合会
	5	浅草通り	台東区花川戸1丁目先	継続中		花川戸一丁目商會
	6	東八道路	三鷹市新川3丁目先	継続中		新川商工会
	7	狛江通り	狛江市和泉1丁目先	継続中		狛江セントラル商店街
	8	都道青柳停車場線	青梅市本町130.131番地	継続中		青梅町商店会
	9	都道駒洲大山線	品川区戸越6丁目先	継続中		戸越銀座駅前南口商店会
千代田区	1	丸の内仲通り	千代田区有楽町1-6	一時終了	まちづくり総務課 占有係	大丸有エリアマネジメント協会
	2	JR高架歩	有楽町2	継続中		公表不可
	3	日比谷モール沿い	有楽町1	継続中		公表不可
	4	神田駅周辺	鍛冶町2	継続中		公表不可
	5		内神田3	継続中		公表不可
	6		内神田3	継続中		公表不可
	7		鍛冶町2	継続中		公表不可
港区	1		南麻布5-1-28	継続中	土木管理部建設指導係	公表不可
	2		南麻布5-1-27	継続中		公表不可
	3		白金3-1-1	終了済		公表不可
	4		南青山5-10-20	継続中		公表不可
新宿区	1	おもいで横丁	西新宿1-2	継続中	みどり土木部 土木管理課 占有係	おもいで横丁
文京区	1	国道17号	文京区千石4丁目先	継続中	土木部道路課道路占有係	千石町通り商店街 上野仲町商店街
台東区	1	上野・湯島仲町通り	台東区上野2-11-1	継続中	道路管理課占有担当	東京大学都市デザイン研究室など
	2		上野6	継続中		上野6丁目商店街連合会
	3	すしや通り商店街	浅草1-12	継続中		浅草すしや通り商店街
	4	上野仲町商店街	上野2	継続中		池之端仲町商店街
	5	千両通り商店街	浅草4	継続中		千両通り商店街
江東区	1		豊洲4-2-5	終了済	土木部道路課道路占有係	豊洲商友会
大田区	1	大森銀座商店街	大森北1	継続中	道路課占有係	大森銀座商店街
	2	本門寺通り商店街	池上4	継続中		本門寺通り商店街
世田谷区	1	大山みち	世田谷区玉川3-15周辺	終了済	土木部土木計画調整課 占有担当	二子玉川エリアマネジメント
渋谷区	1	渋谷公園通り	神南1	継続中	土木管理課占有係	公園通り商店街
	2	代々木南新宿商店街	代々木1	継続中		代々木南新宿商店街
	3	渋谷中央街	通玄坂1-1 2	継続中		渋谷中央街
	4	恵比寿アメリカ橋商店街	恵比寿4	継続中		恵比寿アメリカ橋商店街
杉並区	1	新高門寺通り	高門寺南3	継続中	都市整備部 土木管理課占有係	新高門寺通り商店街振興組合
豊島区	1		西池袋1	継続中	土木管理課占有係	公表不可
	2		東池袋2	継続中		公表不可
	3		南大塚1	継続中		公表不可
	4		西池袋1	継続中		公表不可
	5		東池袋2	継続中		公表不可
荒川区	1	ジョイフル三ノ輪	南千住1-1 8	継続中	防災都市づくり部 土木管理課占有係	三ノ輪銀座商店街振興組合
板橋区	1	ハッピーロード大山	板橋区大山町54	継続中	土木部管理課	板橋区商店街連合会
三鷹市	1	三鷹中央通り商店街	三鷹市下連雀3-29	継続中	都市整備部 道路管理課管理係	三鷹中央通り商店街
小平市	1	小平駅前口	美園町1-17-19	終了済	道路課道路改修担当	公表不可
国分寺市	1		泉町2-1	継続中	道路管理課道路管理係	公表不可
福生市	1	福生駅西口駅前通り	福生市本町	継続中	都市建設部道路下水道課 管理・交通安全対策 グループ	公表不可
狛江市	1	泉の森会館前	狛江市元和泉1-8	終了済	都市建設部道路交通課	泉の森友の会
東大和市	1		東大和市板が丘3-44-2	終了済	土木管理課	公表不可
あきる野市	1	駅前大通り	あきる野市秋川1	終了済	管理課管理係	公表不可

表-3 占有主体ごとの事例の占有内容

占有主体	幅員	特例占有の通行規制	占有箇所数	占有延長合計	占有面積合計	占有箇所	参加店舗数	設置物の内容	設置時間
東大和市商工会	約10m	特になし	1	1.6m間隔 テーブル2つ	4.48m ²	歩道（建物側）	1店舗	テラス席（テーブル2つ、イス4つ）	店舗の営業時間による
大丸有エリアマネジメント協会	21m	2021/8/1~2021/12/25 終日車両通行禁止	1	1.08km	不明	車道（全面）	キッチンカーが 不定期で出店	テラス席	平日11~15 休日11~17
豊洲商友会	歩道4.5m	特になし	1	1.5m	3m ²	歩道（建物側）	1店舗	テラス席（テーブル2、イス4）	17~24
新高門寺通り商店街振興組合	約5m	平日、土曜7-9、13-20 日祝10-20	13	3.5m	0.951m ²	歩道（建物側）	13店舗	テラス席	平日17~20 土日祝10~20
三ノ輪銀座商店街振興組合	約4.5m	7:30-8:30 15-19	5	記載なし	記載なし	店舗前1mの スペース （建物側）	5店舗	テラス席	店舗の営業時間による 10~19が基本
板橋区商店街連合会	約10m	日曜13-18	1	732m	2900m ²	両側の歩道全域	店舗参加はなし	テラス席（テーブル・イス57セット） 物品など	毎週日曜13~18
三鷹市、三鷹中央通り商店街	約15m	土曜16-19 日祝12-19	6	25.12m	24.115m ²	歩道（車道側）	6店舗	芝生、テラス席（テーブル12、イス24）	8~22 または17~22 カフェ、ハンバーガー 屋は8~22
渋谷中央街	約10m	一方通行	30	不明	記載なし	歩道（建物側）	30店舗	テラス席（店ごとに席数が違うため合計は不明）	月~土1730~24 日祝12~24

2021年度まちづくり学系卒業研究概要書

また、占用面積などのスペースの大きさも様々であること、基本的には店舗前の歩道スペースでの占用が多いことが確認された。

3. 運用実態に関する調査

(1) 占用主体へのヒアリング調査

インターネット及び役所への問い合わせを通じて判明した占用主体30件(表-2)の内、電話・現地取材による調査が許された占用主体8団体について、資料請求とヒアリング調査を実施した。占用面積、占用延長、占用期間など、道路占用許可申請書に基づく道路占用の内容を収集・整理した(表-3)。

また、占用上の課題や工夫についてヒアリングを行った結果、占用主体の声として以下の情報が得られた。

① 店舗側の負担について

コロナウイルス感染症拡大に伴い、店舗の運営人員を削減する中、テラス席の維持管理に回すための人手が足りていないとの声が聞かれた。また、冬の寒い季節などは店内に空席があるのに、わざわざ屋外に案内をするのは気が引けるという意見もあった。店舗の負担軽減のため、占用主体である商店街組合が率先してテラス席の維持管理を担当するなどのサポートを行っている事例もあった。

② 占用に必要なスペースについて

歩道の幅員が小さいことから、大人数で利用可能なテーブルを置きたくても置くことができず、二人掛けのテーブルしか置けなかったという商店街があった。また、緊急車両の通行、歩行者のためのスペース確保の問題から、占用をしたくても許可が下りなかった場所があったという意見も多く聞かれた。

③ 制度そのものについて

コロナ特例を活用した道路占用が初めての取り組みであり、どのように工夫したら良いかわからないまま、とりあえずイス・テーブルを置く形で何となく占用を続けてしまっている商店街も見られた。また、占用に係る難しい手続きを、役所がサポートしてくれたことで、スムーズに占用に取り組むことができたといった意見もあった。

(2) 現地調査

東京都内の50事例の内、千代田区1件、台東区3件、大田区2件、渋谷区2件、板橋区1件、三鷹市1件について現地調査を行った。訪問した時点でテラス席での占用を行っていたのは、三鷹市(写真-5)、千代田区(写真-6)の2件のみという結果だった。また、テラス席以外にも、店先に商品を置いてテイクアウトでの購入を促すような店舗が多くみられた(写真-7・8)。



写真-5 三鷹市での占用の様子



写真-6 千代田区での占用の様子



写真-7 店先でのテイクアウト販売(すしや通り商店街)



写真-8 店先でのテイクアウト販売(大森銀座商店街)

千代田区の丸の内仲通りにおける取り組みは、テラス席や飲食店のキッチンカーだけでなく、ストリートピアノやコワーキングスペース、冬季のイルミネーションなど、様々な活用を展開しており、特例制度の効果を大きく感じられる事例だと言える。一方、他の取組事例については、商店街の人出もまばらで、占用されている場所を利用する人がほとんど見られなかった。許可は取っているが、実際に占用を行っていない場所も多いことから、現在のような飲食店のテラス席としての制度運用では、占用による効果は非常に限定的であると考えられる。

4. 社会実験

コロナ特例を用いた占用実態の調査結果を踏まえ、①人通りが多いこと、②飲食店が立ち並んでいること、③歩道スペースが広いことが、効果的な占用を実践する上で重要であると考えた。そこで、これらの条件を満たしていながら、制度を十分に活用できていない占用主体として渋谷公園通商店街を対象に、滞留施設設置による滞留行動の促進を目的とした実験を行った。

(1) 調査方法

渋谷公園通商店街がコロナ特例の占用許可を受けている東武ホテル前、エクセルシオールカフェ前、カフェマルリー前を対象地として、平日と土日の各2日間、11時～20時の間で、人工芝とベンチ、テーブル、イスを設置し、沿道の店舗利用者だけでなく誰でも使

2021年度まちづくり学系卒業研究概要書

えるフリースペースとして開放した（写真-9・10）．定点カメラで利用状況を撮影した動画をもとに，利用者の人数や行動をデータとして収集・整理した．



写真-9・10 実験の様子 (左:エクセルシオールカフェ前, 右:東武ホテル前)

(2) 調査結果

3箇所における利用人数を，時間帯別に整理した（図-1・2・3）．3箇所とも平日より土日の方が利用人数が多かった．エクセルシオールカフェ前とカフェマルリー前は15時台にピークを迎えたのに対し，東武ホテル前は時間帯による変化が少ないことから，立地条件によって時間帯別の利用ニーズが異なることが分かった．

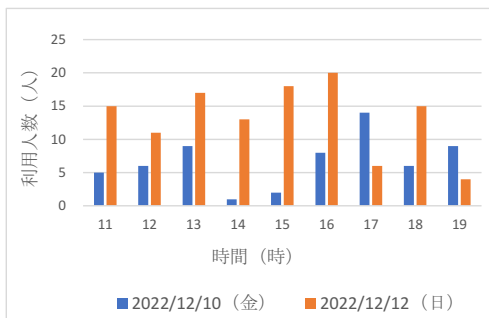


図-1 時間帯別の利用人数の内訳（東武ホテル前）

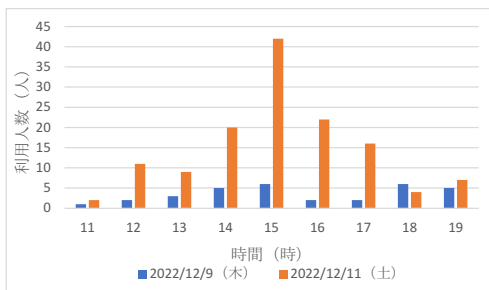


図-2 時間帯別の利用人数の内訳（エクセルシオールカフェ前）

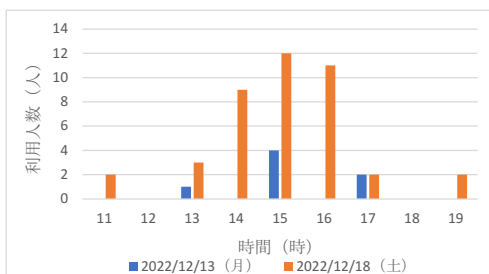


図-3 時間帯別の利用人数の内訳（カフェマルリー前）

利用目的別の人数に着目すると，友人や恋人との会話が284人と最も多かった．飲食利用でのベンチ，テーブル利用は3番目に多い結果となり92人であった．

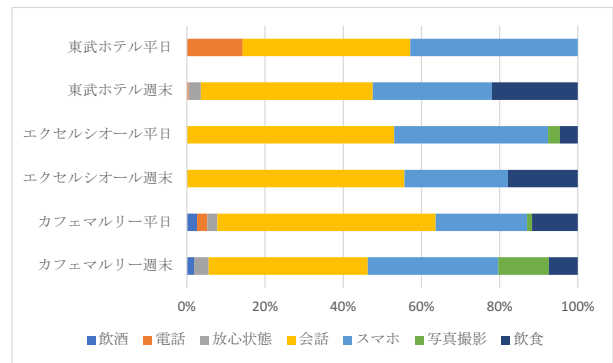


図-4 利用目的別の人数の割合

実験の結果から，コロナ特例を活用した道路占有においても，店舗利用者以外が気軽に使えるフリースペースとしての運用を通じて，目的を問わず多くの人がテラス席を利用することができ，効果的な道路空間の活用が実現できるものと考えられる．

5. まとめと考察

現在，国土交通省では，歩行者利便増進道路（ほこみち）制度の普及展開に力を入れている．この制度は，利便増進誘導区域として指定された区域において特例占有を適用し，オープンカフェやベンチ等の占有物件を置きやすくするもので，コロナ特例占有の発展形として設立された制度である．実際に長野県松本市では，コロナ特例からほこみち制度への移行を進めており，今後の参考となる貴重な先駆事例となっている．しかしながら，利便増進誘導区域への移行にあたり，手続きにかなりの時間を要すること，コロナ特例では車両通行止めの規制基準が緩いが，ほこみち制度では明確な理由がなければ通行止めができないなど，多くの課題も存在している．

各種特例占有を活用した道路空間利活用の取組は，次第に普及しつつあるが，手続きにかかる負担や空間的余剰の問題などハードルが依然として高いことから，警察との連携や占有基準の見直し等を通じた，制度の運用改善が望まれる．また，路上客席という特例制度が意図する枠に捕らわれず，様々な利用者をターゲットとした自由な活用を推進することで，効果的な道路空間活用の取組が広がるものと考えられる．

参考文献

- 1) 泉山聖威，中野卓，根本春奈：人間中心視点による公共空間のアクティビティ評価手法に関する研究，日本建築学会計画系論文集，第730号，p.2763-2773，2016
- 2) 蓮尾信彰，長濱庸介，大城温：商店街コロナ特例道路占有実施時の歩行者アクティビティの考察，土木学会土木計画学研究・講演集，vol.63，2021