

歩行者利便増進道路の指定・活用状況と運用上の課題に関する研究

20-3A114 中村拓蒔
指導教員：西村亮彦

新型コロナウイルスの流行を契機として、人々の生活様式が大きく変化する中、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。国土交通省道路局では、道路を通行用途に限らず弾力的に活用するための制度として、2020年11月に歩行者利便増進道路制度（ほこみち制度）を創設した。今日現在で44市区町村の119路線がほこみち路線としての指定を受けている。しかしながら、ほこみちの路線及び歩行者利便増進誘導区域の指定にあたっては課題も多く、誘導区域が指定された場合もその効果的な運用についても未だ試行錯誤の状況にある。本研究では全国におけるほこみち路線の管理者に対するアンケート調査を実施し、ほこみちの路線及び誘導区域の指定状況を把握するとともに、その指定や活用上の課題や工夫を明らかにした。

キーワード:歩行者利便増進道路, ほこみち, 道路空間利活用, 誘導区域

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

新型コロナウイルスの流行を契機として、人々の生活様式が大きく変化する中、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。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、全国各地で数多くの飲食店がテラス席での営業等を行った。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、歩行者利便道路制度への移行が検討されてきた。

歩行者利便増進道路制度（以下、ほこみち制度）とは、道路を通行用途に限らず弾力的に活用するための制度として、2020年11月に創設された国土交通省道路局所管の制度である。ほこみち路線に指定されると無余地性の基準が除外される、占用料が減免される、最長20年の公募占用が可能になる等のメリットが受けられることとなる。大阪市・神戸市・姫路市の3都市における指定を皮切りに、今日現在で44市区町村の119路線がほこみちとしての指定を受けている。

ほこみちの指定を受けるにあたっては、各種の構造基準を満たす必要があるとともに、関係者との協議をクリアする必要があるが、路線指定にあたっての課題については未だ明らかにされていない。また、路線指定をした場合も、歩行者利便増進誘導区域（以下、誘導区域）の指定にいたらない場合は、指定された誘導区域を上手に活用できていない事例が散見されるなど、その効果的な運用については課題も多い。

道路空間の利活用に関する研究は少なくない。一方、ほこみち制度の活用事例に関する研究は少なく、路線指定のパターンを分類した飛田ら¹⁾やほこみち制度導入前後における歩行者の滞留行動や通行量の変化を調

査した木村ら²⁾などがわずかに散見されるのみである。

そこで、本研究では全国におけるほこみち路線の管理者に対するアンケート調査を実施し、ほこみちの路線及び誘導区域の指定状況を把握するとともに、その指定や活用上の課題や工夫を明らかにする。

(2) 研究の目的

本研究は、①ほこみちの路線及び誘導区域の指定・活用状況を明らかにするとともに、②指定にあたっての課題や工夫、③及び活用にあたっての課題や工夫を明らかにすることで、④今後の効果的なほこみち制度の運用のあり方に資する知見を得ることを目的としている。

(3) 研究の対象・方法

2023年12月現在、ほこみち路線に指定されている119路線を対象に、これらを管理する44市区町村・48管理団体に対するアンケート調査を実施する(図-1)。



図-1 ほこみち路線指定箇所

(4) 研究の構成

1章 はじめに

- 2章 路線指定の概況
- 3章 誘導区域指定・活用の概況
- 4章 ほこみち指定のプロセス
- 5章 指定・活用にあたっての課題と工夫
- 6章 まとめと考察

2. 路線指定の概況

(1) 延長・幅員

路線延長は 400m 未満、幅員は 20m 未満が多く、延長 800m、幅員 40m を超えるものも見られた (図-2・3)。

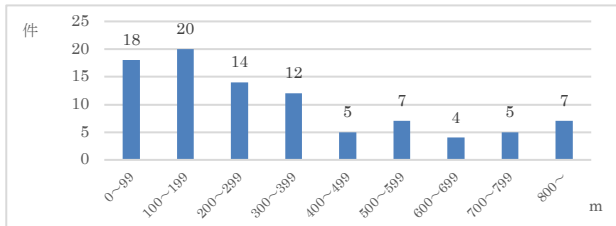


図-2 路線延長

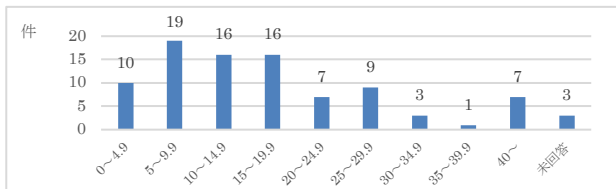


図-3 代表幅員

(2) 車線数・歩道/路側帯の有効幅員

車線数は 1 車線と 2 車線の回答が 7 割程を占めており、占用時における歩道/路側帯の有効幅員に関しては 2.0~2.9m の回答が最も多かった (図-4・5)。

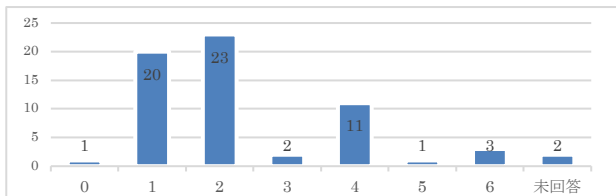


図-4 車線数

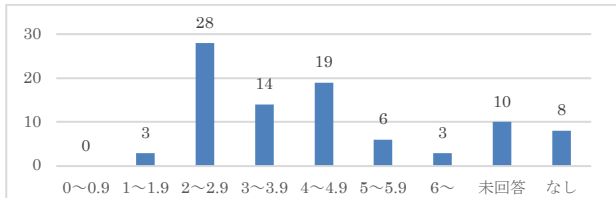


図-5 誘導区域を除く歩道有効幅員

(3) 種級区分

所在地の地形・都市状況・交通量によって決まる種級区分については、3級・4級を中心に、1種から5種まで幅広い種級区分の道路が含まれる結果となった(表-1)。なお、歩行者専用道路が4件、その他が14件、不明が4件であった。

表-1 指定路線の種級区分

		種区分				
		1	2	3	4	5
種区分	1	0	0	0	0	0
	2	0	0	0	0	0
	3	0	6	2	0	4
	4	6	6	4	5	0

(4) 交通規制

通行規制や制限速度などの交通規制は、かけられていない路線が多い結果となった(図-6・7)。一方、全日又は土日祝日で車両通行規制をかけているものや、歩行者専用道路・歩行者自転車道路も散見された。

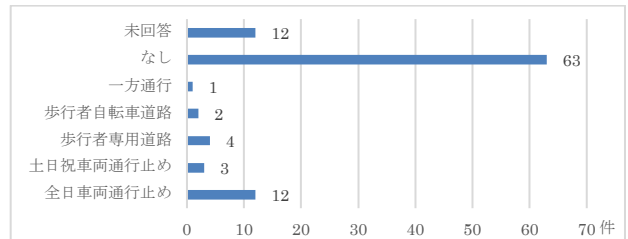


図-6 交通規制

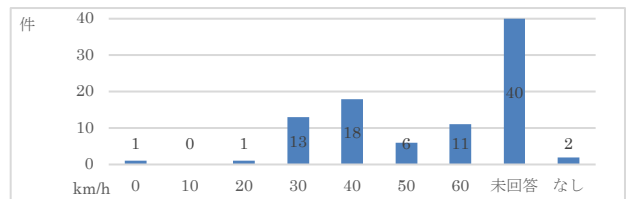


図-7 制限速度

(5) 誘導区域の指定状況

指定路線の中で、誘導区域の指定がされている路線は 71 路線で、全指定路線の 59.7%にあたる結果となった。指定を検討中のものは 2 路線のみで、約 4 割の路線で誘導区域の指定がなされていないことが分かった。

3. 誘導区域指定・活用の概況

(1) 活用の有無・目的と具体的な内容

食事・休憩・物販スペースとしての活用が多く、歩行者の滞留空間としての利用が中心であることが分かった(図-8)。また、イベント利用を目的とした事例も散見られたほか、活用実績がない事例も少なくなかった。

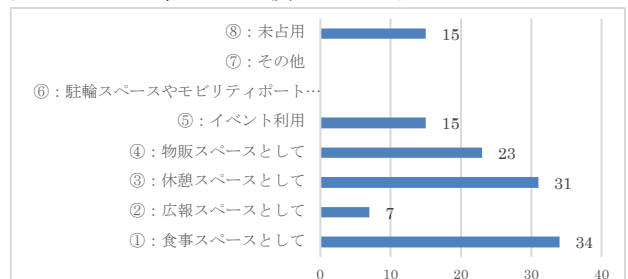


図-8 誘導区域活用の有無と目的

(2) 未指定の理由

未指定路線に関する回答は少なかったものの、占用希望者の不在や方向性の未確定の回答が比較的多かった。(図-9)

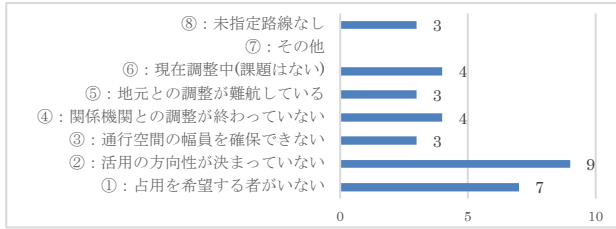


図-9 未指定路線がある理由

(3) 利便増進施設の内容

イス・テーブル、ベンチ、屋台等、全体的に飲食や休憩に関する施設が上位との結果になった。また、看板や広告施設といった情報発信のための装置も少なからず見られた。建築確認が必要となる道路内建築物も4件の事例において見られた(図-10)。

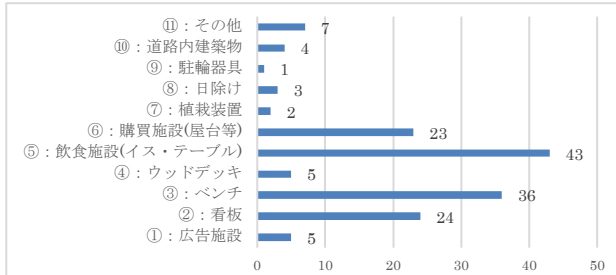


図-10 利便増進施設の内容

(4) 占用者の種別と決定方法

公募による占用を行った例は僅か3件に止まり、コロナ特例を移行させたものと個別協議によるものが約4割づつ占める結果になった(図-11)。

一方、占用主体については商店街が最も多く、エリマネ組織等のまちづくり団体がこれに次いだ。その他の内容としては、地方公共団体が多かった(図-12)。

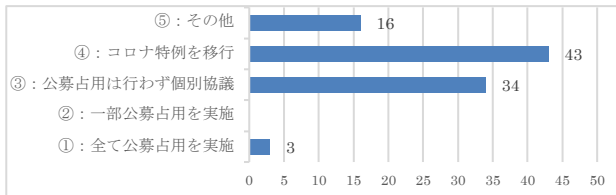


図-11 占用者の決定方法

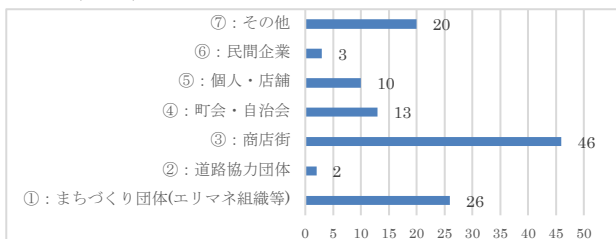


図-12 占用者の種別

(5) 占用料の減免

国が定める90%減免との回答が大半であり、清掃や植栽を含む道路維持管理への協力を減免の条件とするとの回答が多かった。また、地方公共団体による占用に関しては、何も全額免除となっていた。

その他にも、以下のような回答が得られた。

<新潟市>
道路の機能又は道路交通環境の維持及び向上を図るための清掃その他の措置であって、歩行者利便増進施設等の設置に伴い必要となるものが併せて講じられる場合。

<鎌倉市>
道路法施行令及び開発道路に関する占用料等徴収規則に基づく占用料減免措置等の取扱いについて(令和2年6月5日付け国道利第6号)を準用。

4. ほこみち指定のプロセス

(1) 目的

沿道の活性化、コロナ占用からの継続、滞留空間/休憩施設の拡充との回答が多いことから、飲食や休憩を軸とした賑わい創出が主眼に置かれていることが分かる(表-2)。また、歩行者の回遊性向上や歩行者通行量の増加、歩行環境の改善といった、ウォーカブルなまちづくりの一環として取り組まれている事例も多く見られた。

表-2 ほこみち指定の目的

①：歩行者通行量の増加	25	⑫：少子高齢化対策	1
②：歩行者の回遊性向上	36	⑬：コミュニティ醸成	9
③：歩行環境の改善	13	⑭：防災・減災の促進	0
④：滞留空間/休憩施設の拡充	46	⑮：まちづくりの財源確保	0
⑤：自転車走行環境の改善	2	⑯：道路インフラの老朽化	1
⑥：路上駐輪対策	0	⑰：低未利用空間の管理・活用	0
⑦：交通渋滞の解消	0	⑱：景観の向上	3
⑧：交通安全の向上	4	⑲：民間再開発との連携・調整	6
⑨：治安の向上	1	⑳：道路整備後の利活用	13
⑩：沿道の活性化	62	㉑：コロナ占用からの継続	51
⑪：居住人口の増加	3	㉒：その他	8

(2) 連携した施策・制度

まちなかウォーカブル推進事業や都市再生整備計画、中心市街地活性化基本計画、官民連携まちなか再生推進事業など、都市局による都市活性化関連の制度との連携が多く見られた(図-13)。

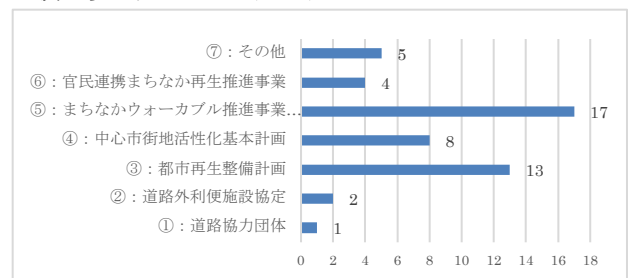


図-13 連携した施策・制度

(3) 社会実験の実施

指定にあたり社会実験を行った事例は 10 件で、テーブル・ベンチ・キッチンカー等の配置を検証するものと、警察の指導により交通安全の確保を検証するものが見られた。

(4) 指定・活用による効果

最も多かった意見は、イベント等によってにぎわいが創出されたとの回答であった。主な意見として、以下のような回答が得られた。

<神戸市>

当該エリアのほこみち指定にあたっては、サンキタ通り・広場の再整備を併せて実施しているが、これらにより、歩行者交通量が再整備・ほこみち指定前より増加するとともに、歩行者の属性についても若年層や女性の方の割合増加がみられた。

<岐阜県>

時限的な措置ではないことから、指定区域内の店舗が物販ワゴンやテラス席等を新たに購入し設置するなど、民間投資の誘発に繋がった。また、指定区域内で新たに年間を通じた定期的イベントが開催されるなど、公共空間の活用による新たな賑わいのきっかけづくりに繋がった。

<静岡市>

道路空間の活用策について商店街組合等の関係者と道路空間の活用に関する意見交換をする機会が増えた。

5. 指定・活用にあたっての課題と工夫

(1) 指定にあたっての課題・工夫

① 路線指定・誘導区域指定の課題と工夫

主な意見として、以下のような回答が得られた。

【路線指定について】

<神戸市>

沿道の店舗に什器の出し入れや清掃の実施をすることをお願いし、了承いただくことに苦慮した。

<新潟市>

北陸地方初の指定事例ということもあり、制度要旨や導入におけるメリット説明に時間を要した。また、道路交通法の観点から、歩行空間や緊急車両通行帯の確保等の交通の安全性について、現道の状況を踏まえた調整に難航した。

【誘導区域指定について】

<静岡市>

既存の歩道が狭いため有効幅員 3.5m を確保すると活用する区域が残らないが、有効幅員の縮小について警察と調整がつかない。通りの景観を維持するため商店街によってはデザインをコントロールするルールを設けており、商店街との意識・ルールのすり合わせが必要。

<江南市>

占用料を現在無料としているため、いつから有料化するか、また占用料をいくらするかなどの課題がある。

路線・誘導区域の指定に際して、関係機関との協議に苦勞する自治体が多かった。類似の経験がある自治体やノウハウのあるコンサルタントを活用した自治体からは、協議には苦戦しなかったとの回答が見られた。

(2) 活用にあたっての課題・工夫

主な意見として、以下のような回答が得られた。

<静岡市>

ほこみちの活用について既存商店街と検討を進めているが、活用までのスキルや体力が無い。道路空間の活用をマネジメントできる団体・組織の存在が必要だと感じる。

<姫路市>

苦勞している点：ほこみち制度を活用するにあたり、収益を上げるスキームを構築することが困難。

工夫している点：占有は面として許可し、占有者の自由度をあげている。

<佐賀市>

歩道幅員が狭く沿道に店も少なく占有を希望するものがない。

活用するまでのノウハウに苦勞する回答が多く、周囲の環境やデザイン・維持管理が難点となっている。

(3) 制度についての課題・期待

誘導区域指定後に発現した課題を挙げる事例が多く、主な意見として、以下のような回答が得られた。

<静岡県>

利便増進誘導区域を指定したが、占有が未申請でほこみちの活用がされていない箇所があるため、ほこみち指定や区域指定の前に道路管理者、市町、地元等により利便増進誘導区域指定後の具体的なほこみち活用方法についての協議が重要だと感じている。

<狛江市>

賑わい創出の一方で、狛江駅南口の一部の店舗において、看板や商品が道路上に不法占有状態になっているという課題があり、ほこみち制度に則った合法的な道路占有と、非合法状態の不法占有の境界線の不透明化が進行する可能性がある。一般市民もほこみち制度のエリアとそうでないエリアの区別ができていないわけではないので、広く市民にもほこみち制度の周知をする必要がある。また、当然ながら店舗への指導を行いつつ、不法占有状態の状態を解決するなどの対策が必要と考える。

6. まとめと考察

本研究では全国におけるほこみち路線の管理者に対するアンケート調査を実施し、ほこみちの路線及び誘導区域の指定状況を把握するとともに、その指定や活用上の課題や工夫を明らかにした。まちなかの賑わい創出に向けた飲食・休憩目的での活用事例が多く見られる一方、路線指定のみで誘導区域の指定に至らない事例も多く、交通管理者との協議や活動的な占有主体の確保が課題となっていることが明らかになった。

参考文献

- 1) 飛田龍佑, 福井勇仁ほか: 歩行者利便増進道路制度における指定路線の類型化及び歩車分離の方法, 日本大学理工学部学術講演会予稿集, pp. 188-189, 2023
- 2) 木村優輝, 嘉名光市, 蕭耕偉郎: 大阪難波地区・御堂筋の道路空間再編社会実験区間における通行・滞留行動の実態, 日本建築学会技術報告書, No. 28/IV-70, pp. 1471-1476, 2020