

公共空間の占用に関する法制度の活用について ～2040年 道路の景色を変えるために～

加藤 圭二

高槻市 都市創造部 都市づくり推進課 (〒569-0067 大阪府高槻市桃園町2-1)

本研究発表については、2020年度の道路法の一部改正により賑わいのある道路空間を構築するため、「歩行者利便増進道路（通称：ほこみち）」として指定した道路での歩行者が安全・快適に通行・滞留できる空間の構築を可能とする等規定が創設されたことを受け、人口減少下においても、にぎわいと活力を実感できる魅力あふれる都市（まち）の実現に向けた公共空間の活用のスキームを検討しました。公共空間の活用に関する制度活用が促進し、近畿地方のより一層の取組の推進に寄与することを期待するものです。

キーワード 道路法、道路の占用、歩行者利便増進道路、ほこみち、公共空間

1. はじめに

高槻市は、大阪平野の北東にあって、京都と大阪の中間に位置しています。北は北摂山地に連なる山並みと丘陵、南は山間から流れ出る芥川・桧尾川などによって形成された平野が広がり、琵琶湖から大阪湾に流れる淀川が市域の南の境になっています。

本市の中心市街地は、城下町及び宿場町の形成を発端とし、鉄道（JR・阪急）が敷設され、JR高槻駅と阪急高槻市駅の両駅を中心として、多様な都市機能、店舗、事業所などが集積してきました。（図1）

現在も、市民の生活拠点としてだけでなく、市外から本市を訪れる方々に対する「高槻の玄関口」としての大切な役割を担っています。

時代の移り変わりとともに、社会情勢も変化しており、本市の人口は、1995年の約36万人をピークに緩やかな人口減少傾向となっており、20年後の2040年には約30万人に減少すると推計されています。人口減少下においても都市の活力を低下させない都市づくりを目指すにぎわいの創出の手法として、当該検討を実施しました。（表1）



図-1 高槻市中心市街地

表-1 高槻市人口推計



2. 「公共空間の活用」とは

全国的に人口減少や少子高齢化が進行する中、消費生活等の状況変化に対応するためには、これまでのように人口増加や経済成長を前提としたまちづくりではなく、人口減少に対応した持続可能なまちづくりが必要とされています。

まちのにぎわいの創出、地域活性化の為、2020年度には、道路法等の一部改正により「賑わいのある道路空間を構築するための道路の指定制度として、歩行者利便増進道路（通称：ほこみち）」が制度化され、道路空間に歩行者の滞留・賑わいを目的とした空間の設置が可能となりました。（図2）

道路占用については、道路法第32条～第41条に許可対象や基準等について記されている運用を行ってきました。都市再生特別措置法等の制度活用などにおいても、道路法令上の位置付けがなかったため、関係機関等の協議の障害となっているところですが、市内の道路空間は、中心市街地の交通量が大きく減少していない中で、その活用に充てる断面の確保が困難な状況でした。（表2）

表-2 高槻市停車場線 交通量^②

調査年	24時間交通量 (台)
2015	6,448
2010	6,520
2005	6,898

道路法の一部改正により賑わいのある道路空間を構築するため、「ほこみち」として指定した道路での歩行者が安全・快適に通行・滞留できる空間の構築を可能とする等規定が創設されたことを受け、公共空間の活用を再検討し、高槻市都市計画マスタープラン^②の基本理念「住みたい・住み続けたい・訪れたい都市（まち）たつき～対流を生み出す持続可能な都市（まち）をめざして～」の実現に向けた道路等の公共空間を活用した「にぎわいと活力を実感できる魅力あふれる都市（まち）」へのアプローチの一つとして、検討しました。（図3）

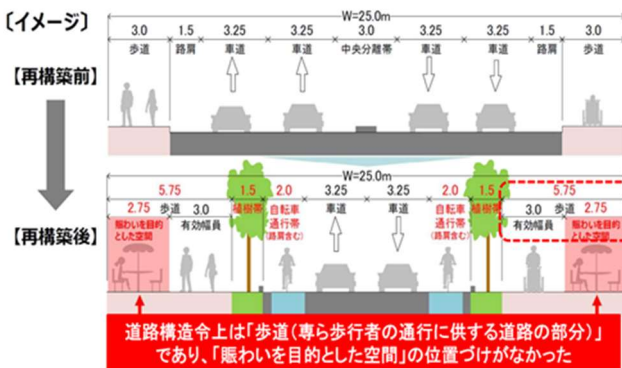


図2 ほこみちイメージ



図3 高槻市都市計画マスタープランにぎわいと活力を実感できる魅力あふれる都市（まち）イメージ

3. 公共空間の活用に向けた検討

(1) 庁内の検討体制の構築

本市では、イベントの実施に関する短期間の道路占用については、過去に実施をしている経験がありました。しかしながら、継続した取組みについては実施の実績がないため、まず、庁内のまちづくりや道路占用手続きに関連する部署を集め、改正道路法の内容の勉強会や過去の道路占用の手続きを基に、長期使用に関するスキームの検討を実施することとしました。

これに合わせて、庁内連携の為の横串の部署を横断した連絡体制の構築を行いました。（図4）

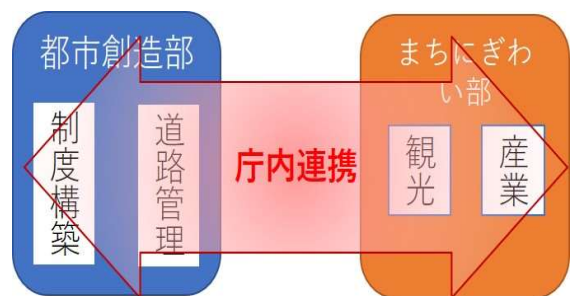


図4 庁内連携イメージ

(2) 道路の空間活用制度

道路空間の活用にあたり、道路を占有するための制度の整理すると、a)歩行者利便増進道路制度の利用、b)道路法の道路占用（新型コロナ対策緊急措置含む）、c)都市再生整備計画の活用に分けられます。

a) 歩行者利便増進道路制度の利用

道路法の一部改正の制度を活用するもので、歩行者利便増進道路の指定と協議会の設置が必要になるも、占有

の期間は最長で20年となります。

b) 道路法の道路占用（新型コロナ対策緊急措置含む）

道路の敷地外に余地がなくやむを得ないこと（道路の無余地性）があることや、一般の交通に支障が無いように通行のための空間が確保できることが必要な条件となります。占用の期間は特例の期間又は道路管理者が必要と認める期間となります。

c) 都市再生整備計画の活用

道路の無余地性は除外されているものの、法定計画である都市再生整備計画への記載が必要とされています。占用の期間は都市再生整備計画の計画期間かつ上記の道路占用と同程度の期間となります。



図5 高槻まつり

(3) 制度の検討

ここ数年人口が維持され中心市街地の交通量も大きく減少していない本市においては、一般交通を阻害しないように交通量調査の結果や交通実態を踏まえて占用できる場所を検討する必要があります。

本市での道路占用の実績として、高槻まつりや高槻ジャズストリートといった道路占用を伴うイベントを毎年、民間の団体に占用を許可してきました。（図5）（図6）

これまで民間の団体に、短期間の占用を許可した実績はありますが、長期間に渡って道路占用を許可するためには、緊急車両の通行を阻害しないなどの課題を解決する必要があります。交通管理者との事前協議においても占用しようとする道路のピーク時の交通量を示し、交通の阻害が無いことの説明を求められています。

また、占用主体についても公平性の観点から公募若しくは公共の福祉に寄与する取組を行う者の選定が必要となります。

これらの要素は、長期間の道路占用を民間の団体等に許可するケースにおいては、安全性や公共性を担保できることを社会実験等をとって、検証するなどの工夫を行う必要があります。

この社会実験の実施に向けて、関係課の連絡会議の中で、a)～c)の制度の内、短期間で利用可能な最適な制度として、道路法第32条1項6号「露店、商品置場その他これに類する施設」の道路占用を許可し、民間事業者が不得意とする行政協議を庁内組織がフォローする形で、道路占用協議から実施までを円滑に行うことを目的に道路占用に関するスキームの検討をおこないました。（図7）

これはモデルケースとして計画をしていた、民間事業者を主体とした中心市街地の道路空間におけるオープンカフェ設置によるにぎわい空間の創出を目的に構成したもので、この事業スキームは、実施する場所の地域特性として、土地権利者の構成や民間団体の構成等によって、柔軟に編成を変えていくことが必要と考えています。



図6 高槻ジャズストリート

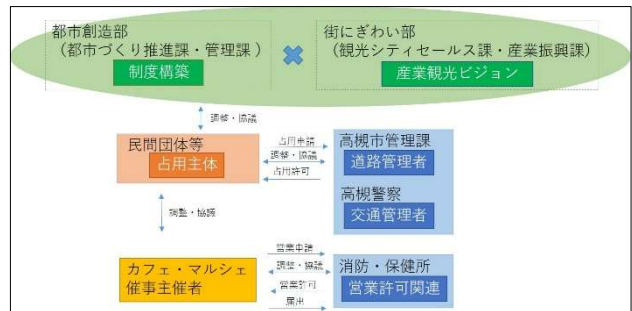


図7 事業スキームイメージ

4. 公共空間の活用に向けた新たなアプローチ

今回の公共空間の活用に向けた検討と同時期に国土交通省都市局が進める 3D都市モデル整備・活用・オープンデータ化 のリーディングプロジェクトである PLATEAU(プラトー)⁴⁾ の都市活動のプラットフォームデータとして、3D都市モデル整備とそのユースケースを創出、オープンデータ化のモデル都市となり、都市活動

モニタリングのWi-Fiパケットセンサーによる地点間移動のモニタリングに参加しました。(図8)

PULATEAU専用サイト内では整備された3D都市モデルのデータの取得や人流計測された数値の時間変動を確認することができます。(図9)

3D都市モデルは市域の建物形状を網羅しており、道路の幅や高さなどの情報を持ったモデルとして、だれもが専用サイトからダウンロードして使用することができます。

今回のモニタリング範囲はJR高槻駅北側の比較的小さな範囲でしたが、エリアを広げてモニタリングを実施することで、人流の時間変動や混雑具合の傾向以外に、エリア間への移動等の情報を取得することが可能です。

民間事業者から公共空間活用提案をする場合、フィールドとなる空間の選定やプランニングに、このような先端技術を活用し、エビデンスに基づく政策立案に繋がっていくことを期待しています。



図- 8 国土交通省PULATEAU特設ウェブサイト

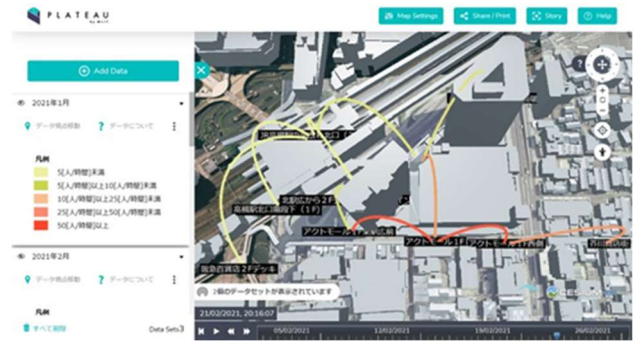


図- 9 PULATEAUサイトよりWi-Fiパケットセンサーによる地点間移動のモニタリング

5. 最後に

今回は「ほこみち」制度の活用を目指した社会実験として、道路占用によるオープンカフェの検討を行った報告にとどまりますが、引き続き取組を続けていくとともに、今後、各都市におかれましても新型コロナウイルスが終息に向かう局面において、社会実験や公共空間の活用を行うことで、アフターコロナにおける都市(まち)の活気を取り戻す為の一助となりましたら幸いです。

謝辞: 本取り組みの実施にあたり、コロナ禍にも関わらずご助言、ご協力をいただいた皆様に対し、ここに感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 国土交通省: 歩行者利便増進道路-ほこみち-
- 2) 大阪府都市整備部交通道路室: 全国道路・街路交通情勢調査(道路交通センサス) 2015年度、2010年度
- 3) 高槻市: 高槻市都市計画マスタープラン
- 4) 国土交通省 PULATEAU サイト: <https://www.mlit.go.jp/plateau/>