

人間重視の道路創造研究会 報告書

～「人間重視の道路創造」に向けて～

平成21年6月16日

人間重視の道路創造研究会委員

【委員】

(委員長)	磯部 力	立教大学法学部教授
	太田 和博	専修大学商学部教授
	小幡 純子	上智大学大学院法学研究科教授
	屋井 鉄雄	東京工業大学大学院総合理工学研究科教授
	米田 秀男	東京都建設局道路保全担当部長

【臨時委員】

	久保田 尚	埼玉大学大学院理工学研究科教授
	堀江 裕明	全国路面軌道連絡協議会専務理事
	岸井 隆幸	日本大学理工学部教授
	斉藤 憲晃	財団法人道路空間高度化機構技術参与（当時）
	荏原 明則	関西学院大学大学院司法研究科教授
	中島 憲一	NPO法人はな街道理事
	洞澤 秀雄	札幌学院大学法学部講師

(五十音順 (臨時委員は出席順)、敬称略)

目 次

1	はじめに	1
2	道路に関する現状と「人間重視の道路創造」	2
	(1) 道路を取り巻く状況の変化	2
	(2) 「人間重視の道路創造」の必要性	4
	(3) 人間重視の道路の提案	5
3	「人間重視の道路創造」の観点からの道路法制見直しの提案	7
3-1	基本制度の見直し	8
	(1) 道路法の目的規定の見直し	8
	(2) 道路管理者同士の連携促進	9
	(3) 道路の役割に係る基本方針の策定	10
3-2	生活に密着した道路機能の充実	11
	(1) 「人間重視道路」の整備促進	11
	(2) つながったネットワークとしての歩行者・自転車通行空間の整備	12
	(3) 新しい専用道路概念の導入	14
	(4) 地域住民との連携による魅力ある道路の整備	14
	(5) 道路・沿道の景観・環境向上	15
	(6) 道路機能の機動的な保全	16
3-3	道路空間利用の柔軟化	18
	(1) 道路占用制度の見直し	18
	(2) 道路空間の立体的活用の促進	20
4	まちづくり行政等関連法制との連携	22
	(1) 道路、まちづくり等各行政機関が連携した総合的な推進体制の整備	22
	(2) 路面電車等の普及促進	23
	(3) 駐車対策の推進	24
5	終わりに	25

1 はじめに

「人間重視の道路創造研究会」（以下「研究会」と呼ぶ。）は、身近な道路に対する国民の関心の高まりを踏まえ、道路及び道路空間の利活用のあり方について総合的に検討することを目的として設置された。平成20年9月19日の第1回会合以降、合計10回の会合を開催した。

この間、学識経験者や関係団体等からのヒアリングを行い、自動車を安全・円滑に通行させるだけでなく歩行者・自転車など他の道路利用者や地域住民の生活の質を高めるような道路機能のあり方について議論を積み重ねてきたところである。

研究会ではこの度、これまでの検討を踏まえて意見集約を行い、人間重視の道路を創造するために既存の制度的枠組みの見直しを検討することが必要との結論に至った。本報告書はその方策等に関し国土交通省が今後検討すべきと考えられる事項を研究会の提言として取りまとめたものである。

2 道路に関する現状と「人間重視の道路創造」

(1) 道路を取り巻く状況の変化

近年、道路を取り巻く状況に大きな変化が起きている。主なものとしては以下のとおりである。

① 社会経済情勢の変化

地球温暖化問題への対処は人類共通の重要課題であり、地球環境と共生する低炭素社会構築のために環境負荷の少ない都市構造への転換が必要となっている。一方で、少子高齢化に伴う人口減少社会を乗り切るためには、国民全員が参画した持続的な経済成長が不可欠であり、にぎわい形成等による地域の活性化とともに、高齢者等に優しい安心・安全・円滑な移動の確保が求められている。

これらを背景に道路に関する国民のニーズは多様化しており、それに対応して道路空間の利用形態や整備方策を見直すことが求められている。すなわち、①歩行者・自転車にとって使いやすい道路空間の充実、②路面電車・バス等の公共交通への道路空間の提供、③交通機能のみならずアメニティ性の高い公共空間としての道路機能の向上（良好な景観、緑化、無電柱化、沿道と一体となった地域公共空間機能等）、といった道路利用形態の多様化を図ることが期待されている。その際、地方公共団体・企業・地域住民など多様な主体の活動の誘導・促進にも配慮することが求められている。

② 戦後60年の道路行政の成果の補整

これまでの道路行政は、先進諸外国に比して低水準な我が国の道路ストックを早期に整備して国際競争力の基盤となる効率的な交通体系を構築することを主眼とし、我が国の物流の中核を担う自動車の迅速かつ円滑な通行を促進するために尽力して多大な成果を上げており、相当量のストックの蓄積が見られる。

しかしその一方で、既存ストックの利活用に目を向けると、交通事故死者数に占める歩行者と自転車利用者の割合が欧米と比べ高くなっているなど、安全で快適な歩行空間・自転車利用環境の整備や無電柱化など沿道と一体となった良好な景観・生活環境の形成の視点からの道路空間の整備は立ち後れており、それらの整備の必要性が高まっている。また、高度経済成長期に建設された橋梁などの道路ストックの多くが急速に高齢化し、補修・更新費の増大等が懸念されている。これまで「つくる」ことを主眼に整備・蓄積されてきた道路ストックを「上手に使う」観点から、既存の道路空間を再編成・有効活用するための方策を検討することが求められている。

③ 諸外国の道路行政の潮流

諸外国においては近年、歩行者、自転車等の安全性・利便性を重視した新しいタイプの道路整備が進んでいる。

例えば欧州では、歩行者は道路のどこを歩いてもよく自動車は徐行すれば通ることが可能な道路や、緊急車両や沿道の住民以外の自動車の通行を効果的に制限するライジング・ボラード等を設置した道路等が増えている。米国ではカリフォ

ルニア州で昨年11月、自動車だけでなく歩行者や自転車、公共交通利用者などすべての利用者に配慮した道路を整備すべきと謳うコンプリートストリート法が制定されたほか、市町村がつくる自転車交通計画を承認する制度が設けられ、都市部を中心に自転車ネットワーク計画の策定とそれに基づく整備が進められている。

(2)「人間重視の道路創造」の必要性

道路行政は、これまで道路網の整備を図ることで自動車を中心とした円滑な交通手段を国民に提供し、我が国全体の福祉の向上に貢献してきた。しかし道路を取り巻く状況が変化したことで、道路政策に対する新たな行政需要が生まれている。

道路法制は道路に関する行政権限の発動根拠として、行政需要を的確に反映した枠組みでなければならない。現在求められている行政需要とは具体的には、

- ①都市における歩行者・自転車・公共交通を重視した道路空間の再構築
- ②地域・都市における景観・環境の構成要素や防災施設としての道路の公共空間機能の重視
- ③上記の観点からの道路ストック利活用のマネジメント
- ④計画から維持管理の各段階での地域住民等の主体的参画
- ⑤まちづくり行政等との連携強化

であり、いわば「人間重視の道路創造」が求められていると言い換えることができよう。

(3) 人間重視の道路の提案

「人間重視の道路」とは具体的には次のようなものである。

- ・ 住民の身の回りの道路を中心に、歩行者、自転車等の安全・快適な通行のためのネットワーク化された空間を確保し、子供から高齢者まで全ての人が安心して通行できる道路。
- ・ 地域の実情に応じて、生活道路など一定の道路について、従前の自動車優先の価値観を逆転させ、歩行者が道路の真ん中を歩き、自動車が遠慮しながら通行する道路。
- ・ 必要に応じて、道路空間の一部を路面電車等の公共交通に提供するとともに、都市の中心部への自動車交通の流入を抑制することにより、トランジットモールなどの空間を創出する道路。
- ・ 地域のニーズに応じ、緑あふれる快適な空間、子供が安心して遊べる空間、中心市街地のにぎわい空間など多様な空間を形成する道路。
- ・ 地域のニーズに応じ、道路と沿道が一体となって、歴史的街並みなど景観の保全、桜の並木道の形成など良好な景観を形成できる道路。

また、これら人間重視の道路空間の形成に当たっては、その整備や維持管理について以下の点に十分な配慮がなされていることが求められる。

- ・ 道路又は道路の一部を自転車道等や次世代型路面電車（LRT）の軌道敷へ転換するなど、既存道路ストックの有効活用
- ・ 沿道公開空地を歩行空間として活用するなど沿道民地と道路空間の一体的活用の工夫。
- ・ 道路管理の手段として、道路交通のきめ細やかな誘導や交通需要発生源への

対策。

- ・ 身の回りの道路のあり方について地域住民の意見が反映され、地域住民が愛着を持って道路とつきあえるよう、計画段階、整備段階、管理段階での様々な形の地域住民の参画。
- ・ まちづくり等の関連する行政分野と積極的に連携した、構想・計画段階からの総合的な調整・役割分担。

平成19年6月の社会資本整備審議会道路分科会建議では、道路法制について、社会経済上要請される政策を新たに展開していく上で不断に見直しを行い、時代に適合したものに整備すべきとしている。近年の道路を取り巻く状況の変化に対応するために、「自動車の交通流を円滑に処理する」ことを指向した現行制度を再点検し、特に都市内の生活に密接に関わる道路に対して、「人間重視の道路を創造する」観点から、多様な課題に柔軟かつ機動的に対応できるものとして、道路法制を見直すことが必要である。

3 「人間重視の道路創造」の観点からの道路法制見直しの提案

行政需要を的確に反映した道路法制の枠組みを確立するために、「人間重視の道路創造」の観点から、道路の基本的な位置づけそのものからの見直しを検討することが必要である。

研究会では現在の道路法制を全般的に点検し、人間重視の道路を創造するために検討すべき具体的方策を取りまとめた。便宜上、検討すべき項目を「基本制度の見直し」、「生活に密着した道路機能の充実」及び「道路空間利用の柔軟化」の3つに整理し、以下に詳述する。

3-1 基本制度の見直し

良好な生活環境の下で質の高い豊かな暮らしを求める国民意識が高まる中で、道路は日常生活の重要な構成要素と捉えられ、身近な通行手段としてだけでなく沿道等周辺的环境や景観に影響を与える公共空間、あるいは地域コミュニティの交流・憩いの場として適切な役割を果たすことが求められている。

そこでこの際、道路法制において、道路を自動車を中心とした交通目的としてだけではなく、新たな行政需要、例えば歩行者や自転車等の安心・安全な通行、オープンカフェや地域イベントといった地域交流の場、地域住民の生活環境といった環境の保全・増進、さらには電線類のない良好な景観等の実現に資する多様な機能を持つ公共空間として捉え直し、制度の基本的なあり方に反映させることを検討する必要がある。

(1) 道路法の目的規定の見直し

道路法第1条は、道路法の目的が道路網の整備を図ることであることを明らかにし、それにより交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的としている。一方で、地域住民の生活環境の向上及び良好な景観の形成等については一般的な意味で内包されていると解釈されているが、法文上具体的な記述は存在していない。

道路に関するニーズの多様化が進む中で、現行の目的規定が今後の道路管理のあるべき姿を的確に表現しているとは言い難くなっていることも踏まえれば、道路の持つ多様な機能を道路管理の目的に明確に位置づけることを積極的に検討

すべき時期に来ていると考えられる。他の公物管理法制においても、目的規定を改正して「利用者の便益の増進」を盛り込む取組や、「環境の保全への配慮」を明記する取組が見られる。

したがって、道路法の目的に、例えば道路の安全、円滑な道路交通を確保することに加えて、道路の利用者利便の向上、環境や景観の保全・増進、地域の活力の向上及び防災など、公共空間としての多様な機能に関する事項を記述する等により、道路の持つ多様な機能について道路法上の位置付けを明らかにすべきである。

(2) 道路管理者同士の連携促進

全国の道路網は、分担する交通の特性、整備・管理に要する技術・体制・費用、利用者の利便等の観点から、原則として道路種別毎に整備・管理されている。この管理区分は自動車交通流等に着眼した階層的ネットワーク管理に適しているが、歩行者重視やそれに伴う歩行者や自動車から分離された自転車走行空間の整備促進、あるいは電線類地中化による都市景観向上など道路機能の多様化を踏まえれば、個々の道路ではなく道路網全体としての効用を発揮するための管理の視点も重要となる。

このようなことを踏まえ、自動車交通機能に応じた道路種別や管理区分とは別に、「安全で快適な歩行空間・自転車利用環境の整備」及び「良好な生活環境（都市地域環境）の形成」等の観点から、一定区域内の道路ネットワークの全ての道路管理者が当該区域内に存する道路の整備・管理について必要な調整等を行う枠組みの制度化等について検討すべきである。

(3) 道路の役割に係る基本方針の策定

上述のように、一定区域内の道路ネットワークの全ての道路管理者が協議に参加し、協議結果を尊重して道路の整備・管理を行う仕組みの下では、道路利用に関する多様な要望を調整して複数の機能を担う各道路の役割分担を明確にし、その役割に応じて道路空間を最適な形で再配分するなどの利活用が必要になる。そのためには、当該ネットワーク上の道路について沿道住民などを含む関係者の意見を聞きながら、透明性が確保された手続の下で具体的な利用方策を決定すべきである。

そこで、各道路管理者が経済社会の現況等を踏まえ、当該道路ネットワークにおける役割分担、各道路の今後の利用のあり方等に関し、他の道路管理者及び関係行政機関と協議し、住民の意見を聞きながら、基本方針として定めるべきことについての制度的枠組みを検討すべきである。なおその際には、道路交通流等に着目した階層的ネットワークの整備や管理に関わる基本方針等の制度的枠組みについても、別途検討を行って両者の制度上の調整を図るべきである。

3-2 生活に密着した道路機能の充実

道路はかつて地域住民の生活に密着した空間であり、子供や高齢者等が安心して歩き、遊び、憩う場として不可欠の存在であった。しかし、高度経済成長期以降のモータリゼーションの流れの中で、経済活動の基盤としての自動車通行の機能が優先された結果、あらゆる道路に大量の自動車交通が進入し、歩行者や自転車にとっての安全性・快適性の低下を招いた。

その後社会が成熟し、良質な暮らしや良好な生活環境を求める国民意識の高まりとともに、かつて道路の果たしていた安心・安全な生活空間としての機能が再び求められている。このため、歩道、自転車道等の整備が進められているが、土地利用の稠密な市街地においては、新規の用地取得については困難を伴うことも多い。そこで、子供や高齢者などの歩行者や自転車等が道路を安全快適に通行でき、地域住民にとって快適な場所となるよう、地域内の道路間で役割分担を行って他の道路に渋滞等の悪影響を与えないよう配慮しつつ、地域の実情に応じて既存の道路空間を歩行者や自転車等に再配分する枠組みが必要である。また、道路容量に余裕のあるネットワークでは、特定の道路の自動車交通を抑制して、もっぱら歩行者や自転車等に提供することも考えられる。さらに地域の実情によっては、歩車混合のまま歩行者等が道の真ん中を通行できるボンエルフ等の方策も考えられる。

(1) 「人間重視道路」の整備促進

子供や高齢者等が安心・安全に通行できる歩行空間の整備に対する要望や、環

境に優しく健康に良い交通手段である自転車の利用ニーズが高まる一方、歩行者と自転車との交通事故が近年増加している。安全で快適な歩行空間・自転車利用環境の確保が急務であるが、その方策としては新たな歩道や自転車道の整備に加え、道路ストックの利活用の観点からは、地域内の道路間で自動車交通の処理を調整するなどした上で、特定の既存道路又は道路の部分を歩行者や自転車等中心の道路として再構築することが有効である。実際、歩行者や自転車等の安全確保や街のにぎわいを取り戻す観点から既存道路を自転車歩行者専用道路に転換するという取組や道路の一部に自転車道等を整備する取組も進められている。

また、自由通路（既存の駅舎内と交差し、もっぱら歩行者・自転車の交通の用に供する通路）やオフィス街の通り抜け道のような、幅員に関係なく、歩行者や自転車等が日常の便宜のために利用する「公共通路」に対するニーズも現に存在しており、歩行者や自転車等が通り抜けなどに気軽に利用できる「道路に準ずる通路」の整備も求められている。

そこで、歩行者や自転車等のための通行空間の配分等を促進する観点から、関係行政機関と調整のうえ、既存道路又は道路の部分を歩行者専用道路等に転換するなど、既存道路の役割を転換する枠組みを整備する必要がある。また、歩行者や自転車等用の通路で敷地提供者が上下空間の利用について道路法の私権制限等を受けないような、「道路に準ずる通路」のような新しい道路概念を導入することについて都市・建築行政との連携を十分に図りつつ検討する必要がある。

（２）つながったネットワークとしての歩行者・自転車通行空間の整備

生活に密着した道路の復権という観点から、歩行者・自転車通行空間の整備に

についてはこれまで様々な枠組みが整備されてきた。例えば指定市以外の市町村が道路網のうち一定区域内の都道府県道等の歩道部分の管理を本来の道路管理者に代わって行うことができる制度や、市町村が一定区域内の道路管理者に対して歩行者の安全のため歩道の拡幅など道路改築を要請できる制度、道路に十分な歩行スペースを確保できない場合等に沿道の土地所有者の通路等を協定に基づき道路管理者が管理する制度等である。

しかし、関係する道路管理者同士が連携する枠組みが整っていないこともあって、今のところ十分な取組が行われているとは言い難く、既存の歩行空間や自転車走行空間は連続性に欠けており、一つにつながった安全で快適な通行ネットワークとなっていない地域が少なからず見受けられる。

歩行空間や自転車走行空間の機能を十分に発揮させるためには途中で途切れない通行ネットワークとして整備することが重要であり、関係する道路管理者が協力して道路管理区分等を越えた整備等を進めていくことが必要である。

その点、地域の抱える道路の課題等を最も詳しく把握している地方公共団体が、地域の実情を踏まえた生活道路ネットワーク整備に主導的役割を果たすことが期待される。そこで、市町村等の地方公共団体が中心となって、先の基本方針とも整合する歩行空間や自転車走行空間のネットワーク整備計画を策定し、当該計画に基づいて他の道路管理者に対して歩道や自転車道などの整備を要請したり、地方公共団体自らが道路管理者の管理権限を代行して歩道や自転車道等を整備したり、さらには民地の所有者等と協定を結んで歩行者等の通行空間を整備・管理したりできる仕組みを設け、他の道路管理者等は積極的に協力すべきとする制度的枠組みを構築すべきである。

(3) 新しい専用道路概念の導入

地域公共交通網を整備し、自動車流入を抑制することは、中心市街地の活性化に有効である。欧州では都心部において、一般車両の通行を制限して歩行者・自転車・公共交通機関に開放された道路であるトランジットモールを導入し、まちの賑わい創出と環境負荷の軽減を図っている都市が多い。我が国でもトランジットモールの社会実験が行われ一定の成果をあげているものの、本格実施に移行するための制度が十分整備されていない。また、歩車混合のまま歩行者等が道の真ん中を通行できるボンエルフのように、現行道路法が想定していない新しい道路構造、通行方法への対応も必要である。

そこで、歩行者専用道路、自転車専用道路といった従来の専用道路の他に、トランジットモールのような公共交通、歩行者、自転車の専用道路、ボンエルフのような混合交通を原則として歩行者が優先される道路等の新しい専用道路概念を導入することについて、その道路構造も含め検討を行う必要がある。その際には、前述のような他の道路を含む都市全体の交通流に対し渋滞等の悪影響を及ぼさないよう、地域内の道路間での調整、関係行政機関との調整の枠組み整備についても検討を進めるべきである。

(4) 地域住民との連携による魅力ある道路の整備

地域の構成要素としての道路・沿道の景観向上活動は全国各地で行われている。美化運動としての道路清掃活動が一般的であり、道路管理者としてはこれまで地域のボランティア団体等が道路・沿道空間を清掃する活動に対する用具の貸与等

の支援を行ってきた。

昨今ではこのような活動は清掃活動にとどまらず道路上に花壇等を設置するような総合的な取組へと発展しているが、道路管理者側には十分な受け入れ体制が整えられていない。平成19年には道路法を改正し、NPO等が道路上に花壇等を設置するための占用許可要件を緩和する等したが、道路上に花壇を設置して植物を栽培する際の維持・管理コストの負担問題が残るなどしており、ボランティア団体等の地域住民と道路管理者との連携を円滑化する枠組みが必要となっている。

そこで、ボランティア団体等が道路内に設置する花壇等の工作物について、協定に基づき、設置・維持管理費用を道路管理者と当該ボランティア団体等とで分担できるような枠組みや、沿道住民と協定を締結した道路管理者が沿道住民が行う緑地や遊歩スペースの整備を支援する枠組みを検討すべきである。

(5) 道路・沿道の景観・環境向上

道路とその沿道は密接不可分の関係にあり、道路は沿道の住民に対して一般通行やオープンスペース等の便益を提供する一方、騒音や排気ガス等の悪影響も及ぼしてきた。同時に道路とその沿道が一体となって地域の生活環境や景観を形成していることから、昨今では景観法や歴史まちづくり法が制定され道路と沿道が調和した空間を整備するための取組が行われるなど、道路・沿道の区分にとられない、道路・沿道一体型の空間利用が進みつつある。この動きに対応するため、今後は沿道と一体となった形の道路空間の景観・環境向上施策を展開し、良質な道路空間を創出する必要がある。

そこで、前述の地域住民と連携した取組を推進するほか、現行道路法において通行を妨げる場合に限っている道路占用の禁止・制限区域の指定条件を、電線類の地中化など街の景観等を保全・増進する場合、沿道環境に悪影響を与える場合等に拡充することについて検討すべきである。

なお、現在でも道路交通騒音の著しい幹線道路の沿道に対して遮音壁の整備や住宅の防音構造化への助成等を行い、良好な生活環境を確保する枠組み（※「幹線道路の沿道の整備に関する法律」による措置）や、道路の沿道部分に沿道区域という指定を行い、道路の通行に支障を及ぼす場合には沿道の住民に植樹及び工作物等の設置・運営に制限を加える枠組みが存在する。こうした取組を良好な地域・都市環境の形成や景観の向上の観点から実施することが可能かどうかについて検討すべきである。

（６）道路機能の機動的な保全

道路の十分な機能発揮の阻害要因として、道路に違法に設置・放置された物件がある。これらの物件は歩行者や自転車の円滑な通行の妨げになるほか、良好な景観を保全する観点からも問題であるが、現状は物件所有者への行政指導等による自主的な措置を促す間接的な対応が一般的となっている。道路法に基づく監督処分やこれに基づく行政代執行等の強制的な対応については、行政代執行の要件が厳格であること等により十分な対応ができていないのが実情である。

そこで、道路機能の保全のための措置を迅速に行う観点から、道路法において行政代執行の要件を緩和するための手続規定の整備や、簡易除却を可能とする制度の導入について検討を進めるべきである。加えて、撤去した物件の保管が道路

管理者等にとって大きな負担となっており、放置自転車について「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」に基づき短期間で処分する自治体が増加していることや、遺失物法の改正により傘や衣類等の安価な物や保管に不相当な費用を要する一部物件の保管期間が2週間に短縮されたことを踏まえ、現行は3ヶ月間となっている道路法違反物件の保管期間の短縮化を検討すべきである。

3-3 道路空間利用の柔軟化

これまで交通の妨げとなるような道路空間利用は厳しく制限され、現行の道路法に規定された道路の機能を阻害しない範囲内で厳格に運用されてきた。しかし道路利活用ニーズが多様化する中で、地域の交通事情を踏まえつつ地域活性化等の課題にも対応するため、歴史的街並みの再生など沿道も含めた道路空間の景観向上の取組や、駅ビルと一体となった自由通路など道路と道路以外の土地利用とを共存させて空間をより高度に活用することに対する要望が多く寄せられるようになっている。

道路に対し交通以外の役割が強く期待される現在の状況の下では、従前どおり硬直的に道路空間の利用を制限することは必ずしも適切ではなく、これまでの硬直的な道路空間利用のあり方について見直しを検討する必要がある。

(1) 道路占用制度の見直し

道路に電柱など一定の施設を設置し、継続的に道路を使用することを「道路占用」という。道路占用制度は基本的には交通機能の確保・維持を第一義とし、道路の本来機能を阻害しない範囲内で厳格な解釈・運用がなされてきた。しかし、地域や民間の創意工夫で道路空間をより充実したものとするために、道路占用制度については以下の観点からの見直しが必要である。

① 占用物件の位置づけ

道路の一般使用に対し、道路占用はこれまで道路の特別使用であり道路の副次

的な機能と捉えられており、道路の本来的機能たる交通を阻害しない範囲でのみ認められるべきものとされてきた。また、道路占用物件の取扱は一律ではなく、水道、電気、ガス事業等国民生活に密接に関係するライフラインとしての性格を有する義務占用物件に加え、NPO等が設ける花壇等について占用許可条件を緩和するなど、優遇措置される物件が存在している。

道路利用ニーズの多様化は今後も進展することが見込まれることから、道路占用物件の位置づけを見直し、例えば道路空間に期待される機能を補完・増進するような公共性のある物件を道路の一般使用に準じるものとして位置づけるなど、柔軟な道路利用を可能とすべきである。具体的には、優先的な取扱を行う占用物件の範囲拡大や許可基準の緩和、占用期間の延長等が考えられる。

② 道路占用に係るローカルルールの適用

道路占用制度に関し、これまで国は道路法の解釈・運用通達を発出し、全国で不均衡が生じないよう統一的な運用を図ってきた。特に道路占用が可能な物件は、原則として法令に明記されたものに限定されており、また、道路占用許可基準についても、地域での柔軟な運用が図れない現状にある。しかし、オープンカフェや地域イベントなど、内容や背景事情等により場所によって異なった取扱いが有効なものも存在し、全て統一的な運用を行うことには限界がある。

そのため、占用物件及び道路占用許可基準について、地域による差異を設けることを許容し、その地域のニーズに応じた柔軟な道路空間の活用を可能とする「ローカルルール」の適用を検討する必要がある。

③占有に係るその他の制度の見直し

道路空間の多様な利用を担保する観点から、道路占有に係るその他の制度についても見直す必要がある。具体的には、通行を妨げる場合に限っている道路占有の禁止・制限区域の指定条件を電線類の地中化や災害時の緊急輸送路の確保など道路沿道の景観向上や防災等の観点まで拡充することや、あるいはこれらの政策課題を達成するために政策的に道路占有料を加重減免する枠組みの導入について検討する必要がある。

(2) 道路空間の立体的活用の促進

道路の上方空間の利用に関し、現行の道路法には立体道路制度が存在し、道路区域を立体的に限定してその上下空間を有効活用することが可能である。ただしこの制度はもともと地価高騰等の理由で幹線道路の地権者の合意取付けが困難な場合に用地取得及び道路整備を迅速・円滑に行うために創設された制度であり、顕在化している昨今の種々のニーズに対応できていない。具体的には、立体道路制度の適用対象は新しく整備される道路に限定されており、都市再開発で既存道路の通行機能を維持しつつ道路の上方空間を活用すること等が困難になっているのが実態である。

そこで、複数街区にまたがる開発など一定の場合について、既存の道路の上方空間利用が可能となるよう立体道路制度の見直しを検討すべきである。

なお、道路の上方空間を無制限に活用させることについては、都市政策等の観点から様々な問題点が指摘されている。沿道建築物は道路を市街地における開放空間という前提で建築されているため、既存道路に立体道路制度を適用すること

は沿道建築物の採光や通風等を妨げ、市街地環境の悪化を招くうえ、火災時等には円滑な消防活動の支障をきたすおそれや避難の場として機能しないおそれがある。一方、市街地環境悪化への懸念から既存道路全てについて立体利用を認めないことは合理的でなく、街区全体として市街地環境を維持することが確保されている場合など、要件を十分吟味して立体利用の是非を検討すべきである。

以上を総合的に勘案し、道路空間の複合利用について、都市・建築行政との連携を十分に図りつつ、見直しについて検討を進めることが適当である。

4 まちづくり行政等関連法制との連携

道路の沿道に緑地や公開空地が整備されることで道路の回遊機能が強まって豊かな公共空間が形成され、中心市街地に公共交通を導入し自動車利用を抑制することで人と環境にやさしいまちづくりが可能となる。道路交通とまちの賑わいが密接な関係にあり道路政策の遂行に際しまちづくりへの配慮が必要であるように、道路行政と他分野行政との連携は不可欠である。

道路管理者が道路に関する情報等を関係機関等と共有し、まちづくり等のため協力して課題解決に取り組むための枠組みの整備が必要であり、以下のとおり道路法以外の関連法制との連携を図るべきである。

(1) 道路、まちづくり等各行政機関が連携した総合的な推進体制の整備

道路に係る多様なニーズに対応するには、地域の特性等を踏まえて個々の道路の位置づけや担うべき機能を明確化することが有効である。その際、一部の道路を歩行者専用道路にすることで締め出された車両通行が、別の道路で渋滞を発生させるおそれもあり、地域全体の交通流への配慮が不可欠となる。例えば一定のエリア内において、外周の幹線道路沿いに共同の駐車場をつくり、そこからエリア内へのアクセス道路を整備することにより、エリア内へのアクセスや荷捌き等のための自動車交通を集約するとともに、集約化で余裕ができた道路スペースに歩行者専用道路、自転車専用道路、トランジットモールを整備するなど、広域のエリアにおいて個別施策を適切に組み合わせ、一体的・総合的に取り組むことが望ましい。

また、歩行者や自転車の通行空間の確保、低床で利用しやすく運行がスムーズという利点を持つ次世代型路面電車（LRT）の整備、中心市街地の自動車交通の抑制、目抜き通りのトランジットモール化、道路・沿道の景観向上などの施策を総合的に推進するためには、多様な行政分野との緊密な連携が不可欠である。

そこで、沿道住民や関係行政機関等の参画の下で総合的な推進体制を整備するための枠組みを構築し、その下で道路行政が積極的に役割を果たすことが必要である。例えば前述の道路の役割に関する基本方針の策定とあわせて「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」や「都市・地域総合交通戦略」等の枠組みを活用するなど、地元市町村を中心として関係行政機関の取組を一層積極的に調整・推進することとし、道路行政として歩行者・自転車等の通行ネットワーク形成や公共空間創出等に貢献すべきである。また、こうした取組を実効あるものとするため、先進的な取組を社会実験として行うことも検討すべきである。

（２）路面電車等の普及促進

中心市街地の活性化等のためには、歩行者や自転車では到達困難な中・長距離を移動するための地域公共交通網を整備して自動車の交通負担を軽減することも必要である。中でも路面電車は、モータリゼーションの進展の中で自動車交通を妨げる等の理由から廃止が相次いだが、昨今は自動車による過剰な通過交通が安心・安全な生活道路空間の確保を妨げているとの認識が生じてきたこと、さらに路面電車が環境にやさしく、最近の車両ではバリアフリー化が図られており、人にもやさしいとの認識が広まったこともあって、その立場が見直され、各地で路面電車等の整備が検討されている。

上記のような、路面電車等の設置・運営ニーズの高まりに対して、的確に応えられるよう、道路法制上において軌道を積極的かつ明確に位置付けることを検討していく必要がある。

あわせて、路面電車等の普及促進に向け、軌道建設規程等の技術的な基準の見直し、事務手続の効率化、軌道敷と道路面の維持管理に係る適正な役割分担のあり方についても検討すべきである。

(3) 駐車対策の推進

円滑な道路交通の確保には、自動車と他の交通手段の円滑な連携を図るためのつなぎ施設としての駐車場の果たす役割が大きい。現在の駐車施設は適切な配置・集約化が不十分なため、生活道路への通過車両の進入が無秩序化している場合がある。また、荷捌きスペースの確保など物流交通の対応が不十分なため、路上駐車等により歩行者等の安全を阻害している場合がある。

そこで、都心部への自動車流入抑制など生活道路等における自動車交通を調整する観点から、包括的な駐車対策を講じる必要がある。具体的には、一定区域内における駐車対策の基本方針を策定のうえ、当該方針に従い計画的に既存駐車場の集約化、駐車場の出入り口規制、荷捌き施設の整備、さらには公共交通と郊外部のパーク＆ライドなどの駐車コントロール方策を展開する必要がある。そのため、附置義務駐車場制度など現行の駐車場法制のあり方についても併せて検討が必要である。

5 終わりに

「人間重視の道路創造」に向けた検討や取組はまだ緒に就いたばかりである。歩行者や自転車等への道路空間の再配分には自動車交通を処理するための幹線道路ネットワークの整備が不可欠であり、また、本報告書における提言事項に関しても、道路通行の安全性確保との兼ね合い等、技術的な観点等から更に細かな検討が別途必要である。本報告書で指摘した提言事項については、国土交通省に対し可能な限り早期の見直し・制度化を目指して検討を進めることを要請するとともに、本報告書のうち、道路法のあり方の根幹に関わる事項や、道路占用制度の抜本的な見直しについては、必要に応じて審議会など別に場を設けて検討を継続し、早期に結論を得られるよう努力すべきである。

(以上)