

道路ルネッサンス研究会

報告書（案）

～道路ルネッサンスの推進に向けて～

平成18年6月26日

道路ルネッサンス研究会

委員名簿

委員長 屋井 鉄雄（東京工業大学総合理工学研究科教授）

委員 秋岡 榮子（経済エッセイスト）

阿野 史子（ルート34ワークショップ実行委員会委員長）

小幡 純子（上智大学大学院法学研究科教授）

岸井 隆幸（日本大学理工学部教授）

原 正夫（福島県郡山市長）

（50音順、敬称略）

検討経緯

第1回 平成18年2月15日

- ・現代の道路に求められているニーズの紹介
- ・道路局の取組みの紹介

第2回 平成18年4月27日

- ・ニーズに応えるための現状の課題
- ・課題解決にあたっての検討の方向性

第3回 平成18年6月5日

- ・報告書案（骨子）の検討

第4回 平成18年6月26日

- ・報告書案の検討

目 次

1. はじめに ～従来型の道路行政の課題～	1
2. 今後の道路に求められるニーズ	2
3. 現行の道路法の体系等	3
4. 検討の方向性	
(1) 検討の方向性	4
1) 新たな道路類型の設定について	4
2) 道路のあり方・性格の決定について	5
3) 性格等を踏まえた計画の作成について	5
4) 計画に基づく道路の多様かつ柔軟な整備・管理について	6
5) 情報化等に対応した新たなサービスの提供について	8
(2) まとめ	9
おわりに	10
<別紙> 道路法の体系	11

1. はじめに ～従来型の道路行政の課題～

江戸時代の「みち」は、祭や商売、大道芸などが行われ、人が集まり遊ぶ生活空間となっていた。また、庇下（ひさした）は、昼間は店舗の一部として利用され、夜間は道として利用されるなど柔軟な使われ方をしていた。

明治以降においても、「みち」は長らく人々の生活やイベントの場としての多様な機能を有し続け、「向こう三軒両隣」という言葉に象徴されるような「みち」を中心とした地域のコミュニティが形成されるとともに、沿道と一体となってその地域の個性や景観、文化が生み出されてきた。

そうした時代にあっては、「みち」は地域の共有財産として、その日常的な維持管理も沿道コミュニティ（沿道住民や沿道企業など）の手によって行われることが通常であった。

しかしながら、現在の道路については、特に、戦後のモータリゼーションの急速な進展への対応が焦眉の課題であったことから、自動車交通の円滑化と安全の確保が最優先され、それ以外の機能についてはほとんど考慮されてこなかった。また、機能面のみならず、道路区域と区域外が明確に区分されるとともに、区域内については道路管理者が一元的な管理を行うこととなり、ますます地域と道路との一体性が薄れてしまった。

このような状況の中、近年、国民の価値観やライフスタイルの変化、情報社会の進展、国民の参加意識やボランティア意識の高まり、地域に根ざした特色あるまちづくりの進展など、道路を取り巻く環境は著しく変化しており、道路に対する国民のニーズも一層多様化しており、改めて「みち」本来の機能について原点に立ち帰った検討を行うとともに、道路を「地域の手に取り戻す」ことが求められている。

もとより、現代文明は自動車に大きく依存した社会であり、自動車を抜きにしては我々の日常生活や産業経済活動は全く成り立たず、渋滞や交通あい路の解消等、自動車交通の一層の円滑化・効率化を進めることは、依然として道路行政の最大の課題である。

これらを踏まえ、今回の「道路ルネッサンス」においては、単に過去に回帰するのではなく、これまで道路が都市や地域の空間整備に貢献してきた実績を踏まえ、21世紀にふさわしい「人と道路のつきあい方」や「地域と道路の新しい関係」の構築を目的とし、既存の画一的な道路の機能や区域、管理者といった概念にとらわれることなく、新しい道路・沿道空間の形成に関する柔軟な制度について抜本的な検討を行うこととしたものである。

2. 今後の道路に求められるニーズ

道路に対する国民のニーズが多様化する中、今後の道路は、都市部における慢性的な渋滞の解消や地方部における生命線としての道路の整備をはじめとした自動車交通の一層の円滑化・効率化に加え、沿道コミュニティのニーズや地域の実情、周辺環境との調和などにも対応していく必要がある。

これらのニーズについて、次の(1)～(4)の視点に立って例を挙げると、例えば以下のものがある。

(1) 道路の利用者のニーズによりの的確に答えるため、道路の機能の特化とそれに合わせた整備・管理が求められるもの

- ・通学路や中心市街地などにおいて、自動車よりも歩行者や自転車を優先し、また防犯にも配慮した安全な道路
- ・自動車よりもバス・路面電車などの公共交通機関を優先した、公共交通機関の利用者が快適に移動・乗り継ぎができる道路
- ・沿道の開発を抑制し自動車の交通機能を最優先した、速達性が十分に確保された道路
- ・人々の憩いの場、交流の場としての「たまり」空間を有する道路 等

(2) 道路区域内だけではなく沿道を含めた空間の一体的な整備・管理を行うことによって、より高い道路の機能が発揮されるもの

- ・広幅員でバリアフリー化された歩きやすい歩行空間を有する道路
- ・オープンカフェなどのイベントの場や「道の駅」など、地域住民や企業による地域振興のための活動の場として利用できる道路
- ・歴史的建造物が建ち並ぶ文化的な通りやショッピングストリートなど、魅力的な街並みや地域ブランドの一部を構成する道路 等

(3) 地域における様々な課題を解決するため、道路としても積極的に貢献していくことが求められるもの

- ・景観を阻害する電柱、看板等がなく、また、沿道の建築物の色彩・デザインや山の緑、海岸などの自然と調和した美しい景観を有する道路（例えば、日本風景街道など）
- ・緑の多い道路や透水性舗装の道路、ヒートアイランド対策のための「風の道」など環境にやさしい道路

- ・密集市街地における延焼の遮断機能が確保された、防災上優れた機能を有する道路 等

(4) 情報化等に対応した、これまでの道路にはない新たなサービスの提供が求められるもの

- ・普段は立ち入ることができない長大橋などの管理施設を活用した、観光スポットとしての道路
- ・SA・PAにおける快適で質の高いトイレの設置など、より利便性の高い道路
- ・様々な情報（例えば、レストランや観光地、美しい景色を楽しめるスポット（「とるば」）などの地元情報）を収集・提供できる場としての道路 等

3. 現行の道路法の体系等

2. で示した国民の多様なニーズについては、現行制度の枠内で対応している事例もあるが、道路法の体系が自動車交通に着目した画一的なものであるため、受け皿として不十分な状況にある。

具体的には、道路法においては、高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道といった道路の種類ごとに、道路管理者が一元的に管理を行っている。また、道路の機能面からの類型は、法律上は、高速自動車国道、自動車専用道路、歩行者専用道路（自転車も含む。）、一般道の4種類しかなく、道路の構造の基準については、これらの機能面や自動車の計画交通量などに応じて車線数、幅員、設計速度などが定められており、自動車交通に着目した構造基準となっている。

（詳細は別紙参照。）

このような現行制度のもと、例えば、バイパスや生活道路などについて沿道コミュニティのニーズや地域の実情など様々なニーズに配慮した構造とする等の様々な取組みが行われているが、道路のあり方・性格の決定手続や計画の作成、それに応じた整備・管理の仕組みに関する制度的な裏付けがないため、一貫性を欠くなど取組みが中途半端に終わり、結果として期待した効果が上がっていないものもある。

4. 検討の方向性

(1) 検討の方向性

今後、これらの多様なニーズに対応していくためには、これまでの自動車を中心とした画一的な道路の類型、管理・構造の基準ではなく、沿道コミュニティのニーズや地域の実情などに対応した、「ローカルルール」を許容した多様性のあるみちづくりを推進していく必要がある。

また、沿道コミュニティのニーズや地域の実情などに応じた道路のあり方・性格を道路管理者が単独で決めることや、これらに対して道路区域内のみで対応することは困難であり、沿道コミュニティや地方公共団体等と協働して沿道と一体となって取り組んでいく必要がある。

以下では、これらの必要性を踏まえ、「道路ルネッサンス」を推進するための具体的な検討の方向性について提言する。

1) 新たな道路類型の設定について

- ・沿道コミュニティのニーズや地域の実情などに対応した多様性のあるみちづくりを推進するためには、道路のあり方・性格を、これまでの自動車交通を重視した画一的なものから、様々なニーズに対応して柔軟に決定できるものへと多様化していくことが必要である。

しかしながら、現行制度上は自動車専用道路や歩行者専用道路などの道路の類型は設定されているものの、ニーズ(1)のように道路利用者の利用形態（徒歩、自転車、自動車、バスなど）に合わせて道路の交通機能の特化を図る場合や、ニーズ(3)のように地域の課題の解決に貢献するために道路の態様を変えていく場合などにおいては、現行制度における道路の類型では十分に対応できないケースが想定される。

このため、様々なニーズに対応して道路のあり方・性格を柔軟に決定できるようにするためには、その前提として、個別の道路ごとに多様なあり方・性格があることを許容した制度的枠組みを作っていくことが必要ではないか。

- ・この場合、国において個別道路に対応する具体的な道路の類型を網羅的に制度上位置づけ、各地域において当該類型の中からニーズに対応するものを選定する（国が用意した道路の類型の中から地域のニーズに合致するものの当てはめを行う）という手法も考えられる。しかしながら、道路の路線としての連続性やネットワークとしての一体性を保持しつつ、地域の自由度を高め

るという観点からは、道路の性格・あり方を決定する際のもととなる大まかな道路の類型（例：交通機能の特化を図る道路、地域課題の解決を図る道路など）を国において制度的枠組みとして設定し、その大枠の中で、**2**）の手続きを経て、沿道コミュニティや地方公共団体等の発意により個別の道路のあり方・性格を決定（例えば、前者の類型であれば、「歩行者や自転車を優先した道路」、後者の類型であれば「周辺の景観と色彩・デザイン等の統一がとれた道路」など）していく仕組みが必要となるのではないかと。

2) 道路のあり方・性格の決定について

- ・ 1) のとおり、沿道コミュニティのニーズや地域の実情などに対応した多様性のあるみちづくりを推進するためには、個別の道路ごとに、当該ニーズを踏まえた長期的なあり方・性格を具体的に決定していくことが必要である。

その際、道路のあり方・性格はニーズに応じて様々であるため、当該性格を決定する際に対象となる道路及びその沿道の範囲についても、ニーズに応じて柔軟に考えるべきではないか。

さらに、道路によっては、あり方・性格の決定に当たって、一つの道路につき一つの性格ではなく、例えば、通学路や屋台通りなど時間帯や季節に応じて柔軟に性格を変化させる道路もありうるのではないかと。

- ・ また、その決定に当たっては、沿道コミュニティのニーズや地域の実情などに対応した多様性のあるみちづくりを推進するため、道路管理者だけでなく沿道コミュニティや地方公共団体等の意見を的確に把握し、それを十分に反映させていくことが必要である。

例えば、道路のあり方・性格の決定に当たって、当該道路における利用者の意見を把握したり公共交通機関や交通管理者などと調整する必要があるもの（ニーズ(1)関連）、沿道コミュニティの多様な意向を踏まえる必要があるもの（ニーズ(1)(2)関連）、景観や防災、環境など地域的な課題として地方公共団体と一体となって取り組んでいく必要があるもの（ニーズ(3)関連）などが考えられ、これらの意見が的確に反映されることが必要である。

このため、ニーズに応じて、沿道コミュニティや地方公共団体等の様々な関係者が参画しつつ、道路の長期的なあり方・性格を決定していく仕組み（例えば、協議会の設置など）が考えられないか。

3) 性格等を踏まえた計画の作成について

- ・ニーズの達成に向けた一体的かつ統一的な取組みを行うためには、道路のあり方・性格に応じて、道路・沿道空間（その上下の空間を含む。）の範囲、その整備・管理の方法、整備・管理に参画する主体などを定めた計画の作成が必要ではないか。

また、計画の作成に当たっては、例えば、2)の協議会を活用するなど、沿道コミュニティや地方公共団体等の様々な関係者が参画する必要があるのではないか。

4) 計画に基づく道路の多様かつ柔軟な整備・管理について

①道路・沿道空間の整備・管理への様々な主体の参画

- ・道路・沿道空間において、多様なニーズに応じたきめ細やかなサービスの提供を実現するためには、一定の役割分担のもと、道路管理者と沿道コミュニティ、地方公共団体等が適切に連携するとともに、必要に応じて本来の管理者や所有者に代わって当該空間の整備・管理を行うことが効果的な場合も考えられる。

例えば、ニーズ(2)のように沿道と一体となった空間の整備・管理を行うことが必要となる場合や、ニーズ(3)のように道路としても積極的な貢献が求められる場合においては、道路区域内は道路管理者、区域外は沿道コミュニティ等といった固定的な仕組みでは十分に対応できず、本来の管理者や所有者とは異なる者が整備・管理を行うことが効果的なケースが想定される。

このため、一定の役割分担のもと、様々な主体が協働により道路・沿道空間の整備・管理を行う仕組みとして、例えば、以下のようなものが考えられないか。

- 沿道コミュニティの主体的な取組みを促進することが地域のニーズに合ったきめ細やかなサービスの提供を実現する上で効果的である場合などにおいて、例えば、2)の協議会を活用しつつ、沿道コミュニティが主体的に道路の管理の一部を担うことができる仕組みが考えられないか。

さらに、魅力的な街並みの形成や地域ブランドの確立を図るためには、沿道コミュニティが地区全体の管理を一体的に行うことが効果的な場合がある。このため、例えば、米国等におけるB I D※による取組みなどを参考にしつつ、沿道コミュニティが道路の部分も含む地区全体の管理を行う際に、道路管理の一部を担うことができる仕組みが考えられないか。

- 歩行空間の整備・管理など沿道を含めた空間を同一の主体が一体的に整備・管理を行うことが効果的である場合などにおいて、道路管理者がこのような観点から沿道の整備・管理の一部を含めた道路・沿道空間の整備・管理を行うことができる仕組みが考えられないか。
- 民間のノウハウを活用することによりきめ細やかなサービスの提供を実現すると考えられる場合などにおいて、指定管理者制度等を活用して、民間事業者等のノウハウを道路管理に取り入れる仕組みが考えられないか。
- 特定の政策目的（例えば、景観や環境、防災など）を実現する上において、個々の道路管理者がバラバラにその実現に取り組むよりも、ある特定の道路管理者が複数の道路の一体的な整備・管理を行うことが効果的である場合において、他の道路管理者が道路の整備・管理の一部を担う仕組みが考えられないか。

※ B I D (Business Improvement Districts) : まちの魅力を向上させるため、地方自治体が不動産所有者等から負担金を徴収し、不動産所有者等からなる運営組合等が当該負担金を活用して道路の清掃や地区内の警備などを含めた地区全体の管理を行う制度。

- ・また、沿道コミュニティが道路を含めた空間の管理に参画しやすい仕組みや沿道コミュニティと道路管理者の間の道路に関する情報の共有、適切なインセンティブの付与などが必要ではないか。

②道路・沿道空間の一体的な整備・管理を行うための実効性の担保

- ・①により道路・沿道空間の整備・管理への様々な主体の参画を可能とした場合、その役割分担を明確化し、当該空間の一体的な整備・管理の実効性を担保する必要がある。

また、沿道の土地所有者に移転があっても、バリアフリー化された歩行空間や美しい景観、防災上の機能、魅力的な街並みが確保されるよう、道路管理者と沿道土地所有者との間で良好な道路・沿道空間を長期にわたって確保していく必要がある。

このため、道路・沿道空間の一体的な整備・管理の実効性を担保するとともに当該空間を長期にわたって確保するための仕組み（例えば、協定制度など）は考えられないか。

③道路のあり方・性格に応じた構造基準や占用許可基準の多様化

イ. 道路のあり方・性格に応じた構造基準の多様化

- ・現在の道路の構造基準については、自動車交通に着目した画一的なものとなっているため、沿道コミュニティや地方公共団体等が参画して決定した道路の性格・あり方に十分に対応できるものとはなっていない状況にある。

このため、例えば、道路のあり方・性格（バイパス、生活道路など）に応じた多様な構造基準が必要となるのではないか。

(例)

- ◇歩行者や自転車を優先した、移動しやすい構造の道路（ニーズ(1)関連)
- ◇周辺の景観に配慮した、舗装のない道路（ニーズ(3)関連)
- ◇環境に配慮した、透水性舗装の道路（ニーズ(3)関連)
- ◇火災による延焼を防止するための広幅員の確保や遮断効果のある植栽を行うなど、防災上優れた機能を有する道路（ニーズ(3)関連)

ロ. 道路のあり方・性格に応じた占用許可基準等の多様化

- ・道路の占用許可基準については、主として、占用物件の性格（例えば、電柱や水道管など）に着目した基準となっているため、沿道コミュニティや地方公共団体等が参画して決定した道路の性格・あり方に十分に対応できるものとはなっていない状況にある。

このため、例えば、道路のあり方・性格（バイパス、生活道路など）に応じた多様な占用許可基準等が必要となるのではないか。

(例)

- ◇たまり空間を有する道路や地域のにぎわいを有する道路については、目的に合致する物件の占用を柔軟化（ニーズ(1)(2)関連)
 - ◇歴史的建造物が建ち並ぶ文化的な通りや良好な景観を有する道路については、阻害要因となる物件の占用を規制（ニーズ(2)(3)関連)
 - ◇速達性を重視する必要がある道路については、沿道から車道への車の出入りのための改築工事の禁止（ニーズ(1)関連） など
- ・さらに、例えば、道路管理上必要ではあるが歩行者や車両が直接通行していない土地などにおいては、道路管理に影響を与えない範囲内で、まちづくりや地域の活性化の観点から必要な占用を柔軟に認めていくことは考えられないか。

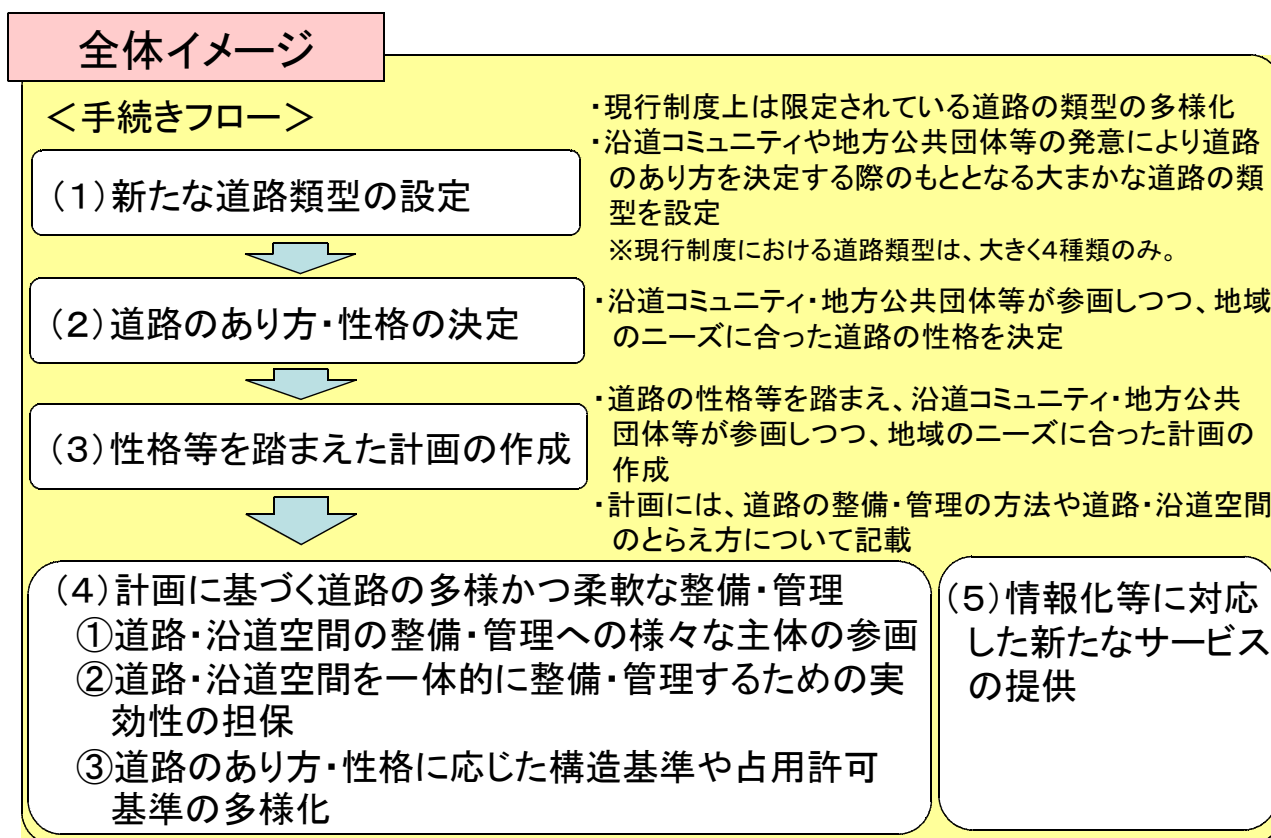
5) 情報化等に対応した新たなサービスの提供について

- ・ニーズ(4)のように、様々な情報の提供や道路の観光スポットとしての活用など、情報化等に対応した新たなサービスを提供するためには、沿道企業や情報提供会社などの民間事業者をはじめとした、道路管理者以外の様々な主体の参画が不可欠である。

このため、例えば、道路管理及び交通の安全に支障がない範囲内で、民間事業者等の様々な主体が道路施設等を使って多様なサービスを提供することができるような仕組みが考えられないか。

(2) まとめ

(1)の検討の方向性をイメージとしてまとめたものは以下のとおりである。



おわりに

近年、国民の価値観やライフスタイルの変化、情報社会の進展、国民の参加意識やボランティア意識の高まり、地域に根ざした特色あるまちづくりの進展など、道路を取り巻く環境は著しく変化しており、道路に対する国民のニーズも一層多様化しており、改めて「みち」本来の機能について原点に立ち帰った検討を行うとともに、道路を「地域の手に取り戻す」ことが求められている。

これらの状況を踏まえ、今回の「道路ルネッサンス」においては、単に過去に回帰するのではなく、これまで道路が都市や地域の空間整備に貢献してきた実績を踏まえ、21世紀にふさわしい「人と道路のつきあい方」や「地域と道路の新しい関係」の構築を目的として、既存の画一的な道路の機能や区域、管理者といった概念にとらわれることなく、新しい道路・沿道空間の形成に関する柔軟な制度を抜本的に検討する必要があることから、本報告書はその検討の方向性について提言したものである。

「道路ルネッサンス」を推進するため、行政がこの提言を真摯に受け止め、さらに検討を深めることにより、道路法の改正も含めた具体的な制度改正等へとつなげていくことを強く期待する。

<別紙>

○道路法の体系

(1) 道路の種類及び管理者

道路の種類は、道路交通ネットワークの観点から以下の4種類に分類されており、それぞれの道路管理者が一元的な管理を行っている。

- ①高速自動車国道：国土交通大臣
- ②一般国道：指定区間内は国土交通大臣、指定区間外は都道府県（指定市）
- ③都道府県道：都道府県（指定市）
- ④市町村道：市町村

※道路の種類によって管理主体は異なるが、管理の方法については、高速自動車国道を除き、原則として共通している。

(2) 専用道路の種類

また、上記の道路の種類のほか、交通の安全や円滑化を図るため、道路管理者は以下の専用道路の指定を行うことができる。

- ①自動車専用道路：自動車のみの一般交通の用に供する道路
- ②自転車専用道路：専ら自転車の一般交通の用に供する道路
- ③自転車歩行者専用道路：専ら自転車及び歩行者の一般交通の用に供する道路
- ④歩行者専用道路：専ら歩行者の一般交通の用に供する道路

(3) 道路の構造基準

道路構造令では、道路が高速自動車国道・自動車専用道路かその他の道路か、道路の存する地域が地方部か都市部かにより、道路を第一種から第四種まで区分し、また、自動車の計画交通量により第一級から第五級までに区分している。

車線数、幅員、設計速度などの道路の構造の基準については、基本的には当該区分ごとに定められており、自動車交通等に着目した構造基準となっている。

なお、自転車専用道路、自転車歩行者専用道路、歩行者専用道路については、別に基準が定められている。

(4) 道路の占用許可基準

上記の道路の種類や専用道路の種類に関係なく、道路に物件等を設け、継続して道路を使用する場合には、道路管理者の許可を受けなければならないこととされている。

道路管理者は、以下の要件を満たす場合に限り、許可を与えることができる。

- ①占用に係る物件が道路法に限定列挙されている物件に該当するものであること。
- ②道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであること。
- ③占用の期間、占用の場所、占用物件の構造等について政令で定める基準※に適合するものであること。

※ 占用の期間や占用の場所、占用物件の構造等の基準については、主として、占用物件の性格（例えば、電柱や水道管など）に着目した基準となっている。