

# 道路空間利活用における合意形成プロセスと 合意形成円滑化ポイントの分析

小栗 ひとみ<sup>1</sup>・井上 隆司<sup>2</sup>・瀧本 真理<sup>3</sup>

<sup>1</sup>正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地）  
E-mail:oguri-h92ta@mlit.go.jp

<sup>2</sup>正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地）  
E-mail:inoue-r2nt@mlit.go.jp

<sup>3</sup>正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地）  
E-mail:takimoto-m92ta@mlit.go.jp

国土交通省では、道路空間の利活用ニーズの高まりを受け、道路空間を活用した地域活動の推進に取り組んでいる。道路空間の利活用における合意形成では、交通への影響や利活用による効果が議論されるものの、占用時の交通実態や利活用効果についての知見が十分に蓄積されておらず、対応に苦慮する状況が生じている。そのため、道路空間の利活用促進に向けては、それら交通への影響および効果を明らかにし、効果的・効率的な合意形成の進め方を提示する必要がある。

本研究では、道路空間の利活用事例を対象とした実態調査を実施し、合意形成プロセスの分析を通じて課題とその解決ポイントを明らかにし、各種協議・手続きにおける合意形成の円滑化ポイントを示した。

**Key Words** : *utilization of road space , sidewalk cafe, consensus building, process analysis*

## 1. はじめに

近年、賑わいの創出や地域活性化を目的として、オープンカフェや各種イベントなど、道路空間への利活用ニーズが高まっている。それらのニーズに応えるため、国土交通省では、道路占用制度の見直しを段階的に進め、道路空間を活用した地域活動の推進に取り組んでいる<sup>1)</sup>。

道路空間の利活用においては、道路管理者、交通管理者、事業実施主体、地域住民、道路利用者等多様な関係者が存在することから、関係者間の合意形成が実施にあたっての障壁の1つとなっている。特に、合意形成において、交通への影響や利活用による効果が議論されるものの、占用時の交通実態や発現する効果についての知見が十分に蓄積されておらず、対応に苦慮する状況が生じている。そのため、道路空間の利活用促進に向けては、それら交通への影響および効果を明らかにし、効果的・効率的な合意形成の進め方を提示する必要がある。

既に運用段階にある利活用事例は、合意形成における課題をすべて解決し実現に至っていることから、それらの事例を分析することで、合意形成において解決すべき課題と取組みを円滑に進めるための工夫・留意点が明らかになるものと考えられる。そこで、本研究では、利活

用事例を対象とした実態調査を実施し、合意形成プロセスの分析を通じて、合意形成を進める上での留意点や合意形成円滑化のためのポイントを整理した。

## 2. 調査・分析方法

道路占用制度活用案件のうち、平成27年度または平成28年度に運用中の65件（オープンカフェ事業27件、広告事業16件、コミュニティサイクル事業10件、その他事業12件）を対象として（表-1）、文献調査および事業関係者へのヒアリングにより、事業の基本情報や合意形成に関わる情報の収集を行った（表-2）。それらの情報をもとに、導入手順、実施体制、空間利用の違いに着目して事例の特徴を整理するとともに、事例ごとの合意形成プロセスを、検討前（背景）、企画・調査段階、計画・申請段階、実施・継続段階の流れに沿ってフロー図の形で整理し、合意形成にあたっての課題とその解決ポイントを抽出した。次に、それらの合意形成プロセスについて、道路占用目的（事業分類）および取組みを発意・主導した主体の違いに着目して類型化し、類型別に事業導入・合意形成の流れを模式化するとともに、各種の協議や手

表-1 調査対象事例

1) オープンカフェ事業

NO.	自治体名	名称	NO.	自治体名	名称
1	札幌市	・大通すわろうテラス	15	新宿区	・モア4番街オープンカフェ
2	帯広市	・帯広のまつり推進委員会(七夕祭、平原祭)	16	大田区	・さかさ川通り
3	帯広市	・帯広まちなか歩行者天国実行委員会	17	小田原市	・小田原屋台フェスタ
4	根室市	・根室したまち商店街にぎわい事業	18	福井市	・街色オープンカフェ
5	鹿沼市	・ねこやど朝市	19	長野市	・善光寺表参道地区
6	鹿沼市	・かめま薬市	20	浜松市	・公共空間活用制度
7	鹿沼市	・駅前マルシェ	21	四日市市	・よっかいちYYストリート
8	高崎市	・高崎まちなかオープンカフェ	22	大阪市	・グランフロント大阪
9	千葉市	・千葉都心地区 オープンカフェ	23	岸和田市	・オープンカフェ等地域主体の道活用
10	柏市	・柏の葉マルシェコロール	24	鳥取市	・鳥取駅前太平線再生プロジェクト
11	流山市	・江戸川台西口ミニフェスタ	25	山口県	・萩秋芳線
12	流山市	・南流山屋台フェア	26	熊本市	・中心市街地アーケード商店街
13	東京都	・東京シャンゼリゼプロジェクト	27	日田市	・日田杉屋台横丁
14	東京都	・Shinjuku Share Lounge2015			

2) 公告事業

NO.	自治体名	名称	NO.	自治体名	名称
1	札幌市	・大通すわろうテラス	9	富山市	・区画街路第2809号線
2	室蘭市	・東室蘭自由通路線	10	福井市	・街色オープンカフェ
3	千葉市	・千葉都心地区	11	浜松市	・公共空間活用制度
4	柏市	・柏の葉キャンパス駅	12	大阪市	・グランフロント大阪
5	東京都	・Shinjuku Share Lounge2015	13	福岡市	・はかた駅前通り、大博通り、住吉通り
6	千代田区	・秋葉原地区	14	福岡市	・渡辺通り
7	新宿区	・モア4番街オープンカフェ	15	鹿児島市	・公共掲示版リニューアル事業
8	富山市	・アヴィレ	16	薩摩川内市	・西向田地区

3) コミュニティサイクル事業

NO.	自治体名	名称	NO.	自治体名	名称
1	札幌市	・ポロクル	6	神戸市	・コベリン
2	仙台市	・仙台コミュニティサイクルDATE BIKE	7	岡山市	・ももチャリ
3	高崎市	・高チャリ	8	北九州市	・シティバイク
4	千代田区	・ちよくる	9	薩摩川内市	・かごりん
5	富山市	・アヴィレ	10	金沢市	・まちのり

4) その他事業

NO.	自治体名	名称	NO.	自治体名	名称
1	高知市	・街路市	7	鎌倉市	・ベンチ設置維持活動
2	仙台市	・定禅寺ストリートジャズフェスティバル	8	名古屋市	・名古屋長者町ウッドテラス
3	大阪市	・野田阪神駅前広場野外音楽イベント	9	神戸市	・パークレット社会実験
4	山形市	・光のプロムナード	10	神戸市	・葺合南54号線改良工事
5	福山市	・とおり町ストリートガーデン	11	北海道	・100年の木プロジェクト サインツリー
6	豊田市	・あそべるとよたプロジェクト	12	日野市	・住民による道路植栽等維持管理(ワルステージ 高幡鹿島台)

表-2 収集した情報項目

情報種別	調査項目	情報種別	調査項目
1. 基本情報	事業地の立地特性	3. 通行実態に関する情報	占用時の通行実態に関する調査の有無
	事業の背景、目的		調査方法(予定を含む)
	事業の経緯		調査結果(実施済みの場合)
	事業の内容(道路美化活動などの公益活動も含む)	4. 事業効果に関する情報	通行実態の把握における課題
	導入手順(先行するハード整備や道路占用許可特例制度活用の有無等)		事業当初に想定した効果
	実施体制(占用主体や運営方法等)		効果の把握方法(想定を含む)
2. 占用実態に関する情報	道路の有効幅員	5. 合意形成プロセスに関する情報	これまでに発現が確認された効果
	道路占用制度活用案件の占用範囲および要素の配置		合意形成を行った事業段階
	歩行者通行スペースの幅		合意形成の相手方
	空間利用(道路占用目的、占用区域の設定方法等)		合意形成の方法
	占用料・収益について		合意形成の具体的な内容
			合意形成での課題と解決方法とポイント

続きにおける合意形成のポイントを整理した。

### 3. 調査対象事例の特徴

「導入手順」（まちづくり計画への位置づけの有無、社会実験実施の有無、等）、「実施体制」（占用主体、運営方法、等）、「空間利用」（収益事業の有無、占用タイプ、等）の3つの違いに着目し、調査対象事例の情報を整理すると、以下のような特徴がみられた。

#### <導入手順>

- ・道路空間利活用の取組みを発意・主導した主体は、官主導が28事例、民主導が23事例、官民連携が14事例となっている。
- ・地方公共団体が策定するまちづくり計画に、道路空間利活用に関する施策が位置づけられている事例は、65事例中44事例と全体の7割近い。
- ・本格運用を始める前に社会実験を実施している事例は、27事例と全体の4割となっている。

#### <実施体制>

- ・占用主体は、まちづくり会社等が21事例で最も多く、次いで地方公共団体16事例、組合・商店街11事例、委員会・協議会等9事例、任意団体6事例となっている。
- ・事業推進組織を設置している事例は36事例あり、そのうち道路管理者が構成メンバーに含まれているものは16事例となっている。
- ・運営方法では、占用主体が直接事業を実施する「占用主体実施型」が32事例、占用主体が事業を実施したい主体を募集・選定する「占用主体マネジメント型」が30事例で半々となっている。

#### <空間利用>

- ・収益事業の有無では、道路空間で商業行為を営む者との間で支払行為が認められるものは55事例、非収益型は10事例となっている。
- ・占用タイプについては、「一時利用型」（年に1～2回）は16事例、「反復利用型」（年3回以上）は10事例、「継続利用型」（通年）は37事例となっている。
- ・道路の種別は、重複も含めると国道が13事例、都道府県道が18事例、区市町村道が54事例となっている。占用する道路空間はほとんどが歩道で、車道を含むものはその他（市場・イベント）を中心に15事例ある。
- ・交通規制を実施しているものは、その他（市場・イベント）を中心に11事例みられる。
- ・占用申請については、占用物件ごとに行っている事例が39事例、エリア一帯で行っている事例が25事例となっている。

### 4. 合意形成にあたっての課題と解決ポイントの分析・整理

各事例の合意形成フローを図-1のように整理し、事業推進上の鍵となった事項を抽出した。それらを集約すると、合意形成にあたっての課題8項目と、その解決ポイント16項目が整理された（図-2）。

調査対象65事例のうち、これら8項目の課題のいずれかが該当するものは51事例であった。各事例の課題項目数を集計すると、道路占用許可の申請を行う「課題3：道路管理者との合意形成」が最も多く（37事例、72.5%）、次いで「課題4：警察等との合意形成」（28事例、54.9%）、「課題2：取組みに対する地元関係者等の合意形成」（22事例、43.1%）となっていた。

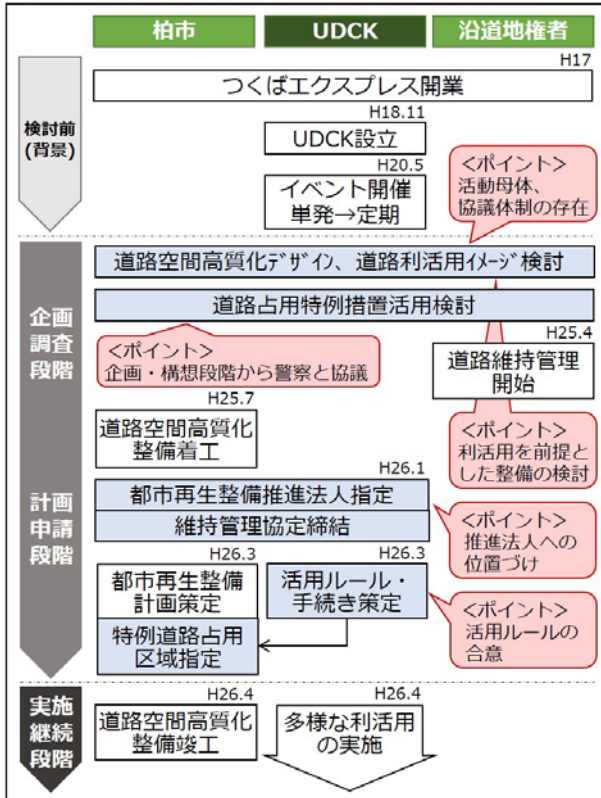
これらの課題と解決ポイントの対応をみると、まず道路管理者や警察との合意形成（課題3、4）においては、道路空間の利活用を検討する協議会等にオブザーバーとして道路管理者や警察に参画してもらう方法が有効である（ポイント8）。また、社会実験を通じて交通への支障の有無を確認し、支障が生じた場合にはその原因を分析するとともに必要な対応を検討しておくことで、道路占用や使用に関する協議をスムーズに進めることができる（ポイント9）。さらに、行政が道路占用や使用許可申請の支援体制を構築することで、取組みを実施しようとする団体の負担を軽減することができる（ポイント11）。

また、地元関係者等との合意形成（課題2）では、社会実験等を通じて利活用の取組みを広く市民に知ってもらうとともに、その効果を利用者や沿道地権者に実感してもらうことで、その後の合意形成が円滑に進むと期待できる（ポイント3）。さらに、交通事業者等の利害関係者もメンバーに加えた協議会等を立ち上げ、議論を通じて取組みの方向性を共有しておくこと（ポイント4）、ハード整備が先行する場合には、沿道住民や地権者が参加する形で、予め利活用を想定した整備内容を検討すること（ポイント5）、交通への支障やまちなか環境の悪化、沿道住民・店舗とのトラブルを未然に防ぐため、適切な運用ルールを作りその徹底を図ること（ポイント6）、沿道居住者や地権者に対して事業の内容や交通規制等に関する情報を周知徹底すること（ポイント7）が、合意形成を図る上で重要である。

### 5. 合意形成プロセスの類型化および類型別の合意形成円滑化ポイントの分析・整理

道路空間利活用における事業導入の流れや合意形成の進め方は、道路占用目的（事業分類）によって、

■ 柏の葉マルシェコロール/柏の葉キャンパス駅広告



■ 高崎まちなかオープンカフェ/高チャリ

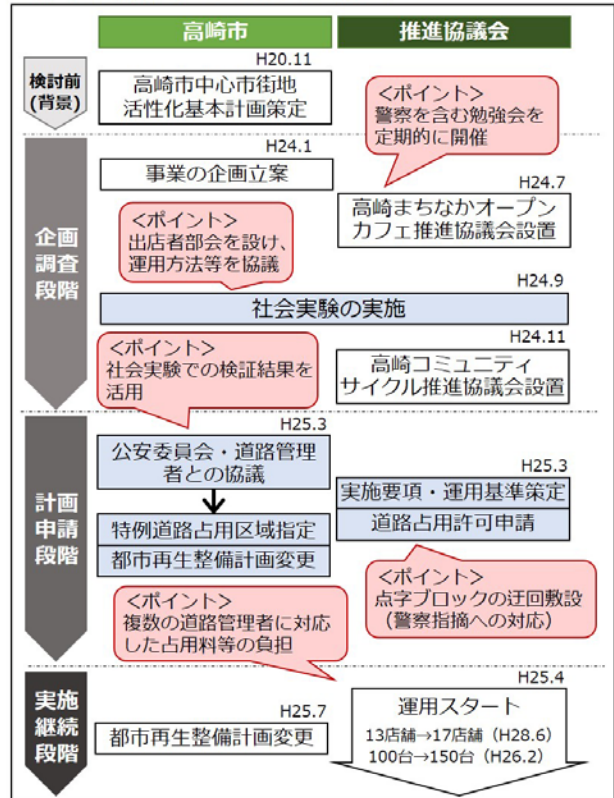


図-1 道路空間利活用事例の合意形成フローの例  
水色着色は合意形成に関わる事項、ポイントは合意形成上の鍵となった事項を示す

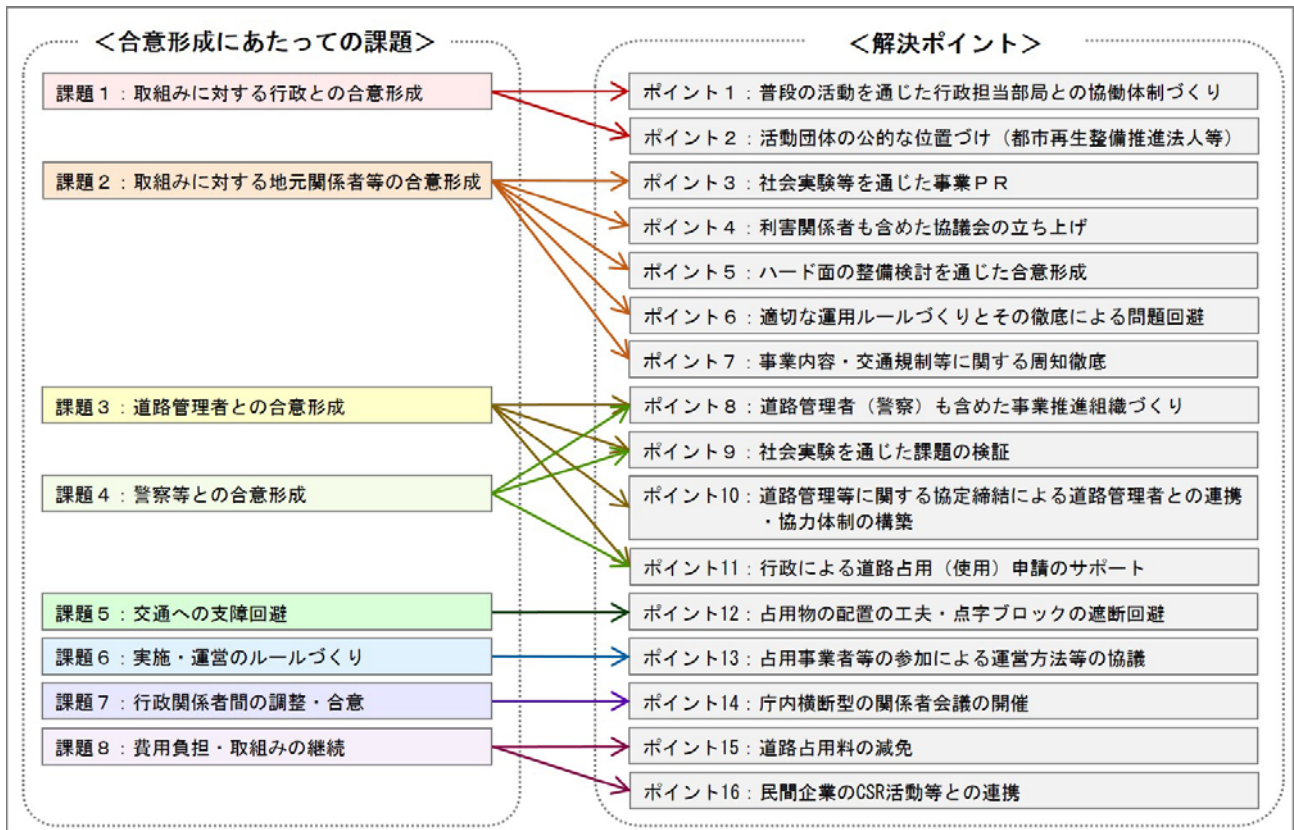


図-2 合意形成にあたっての課題と解決ポイント

また事業を発意・主導した主体が行政なのか、民間なのかによって大きく異なる。そこで、事業分類別（オープンカフェ、公告、コミュニティサイクル、その他（イベント）、その他（特定目的活動））に、行政が発意・主導するケースと、民間が発意・主導するケースに分け、事業導入・合意形成の流れおよび各種の協議や手続きにおける合意形成のポイントを整理した。

行政が発意・主導でオープンカフェを実施する場合の合意形成プロセスおよび合意形成円滑化ポイントは、図3に示すとおりである。この場合、一定期間継続する「継続型」と月に1回、年に1回といったイベント的に実施する「イベント型」で、合意形成プロセスが異なっている。

＜継続型＞

継続型では、まずその実施主体となる行政を含む事業推進組織の立ち上げが求められる。この組織には、商工

会議所や商店会等の関係主体の他、道路管理者や警察等にもメンバーとして参画してもらおうと、その後の協議が円滑化に進むことが期待できる。また、継続して道路占用を行う事業であることから、本格運用の前に歩行者交通への影響や利用者ニーズ等を把握することを目的とした社会実験を行うことが有効であり、この社会実験を通して得られた知見を活用し、継続実施に向けた警察・保健所等との事前協議を実施することが、合意形成を円滑に進めるためのポイントとなる。

継続型のオープンカフェの実施にあたっては、道路占用許可の特例制度の活用が必要となることから、都市再生整備計画等の策定・変更が必要となる。特例制度の活用にあたっては、取組みをより効果的、発展的に推進していくために、企画・都市計画・道路等の部局横断型による制度活用の協議を実施するなど、庁内の連携も求められる。

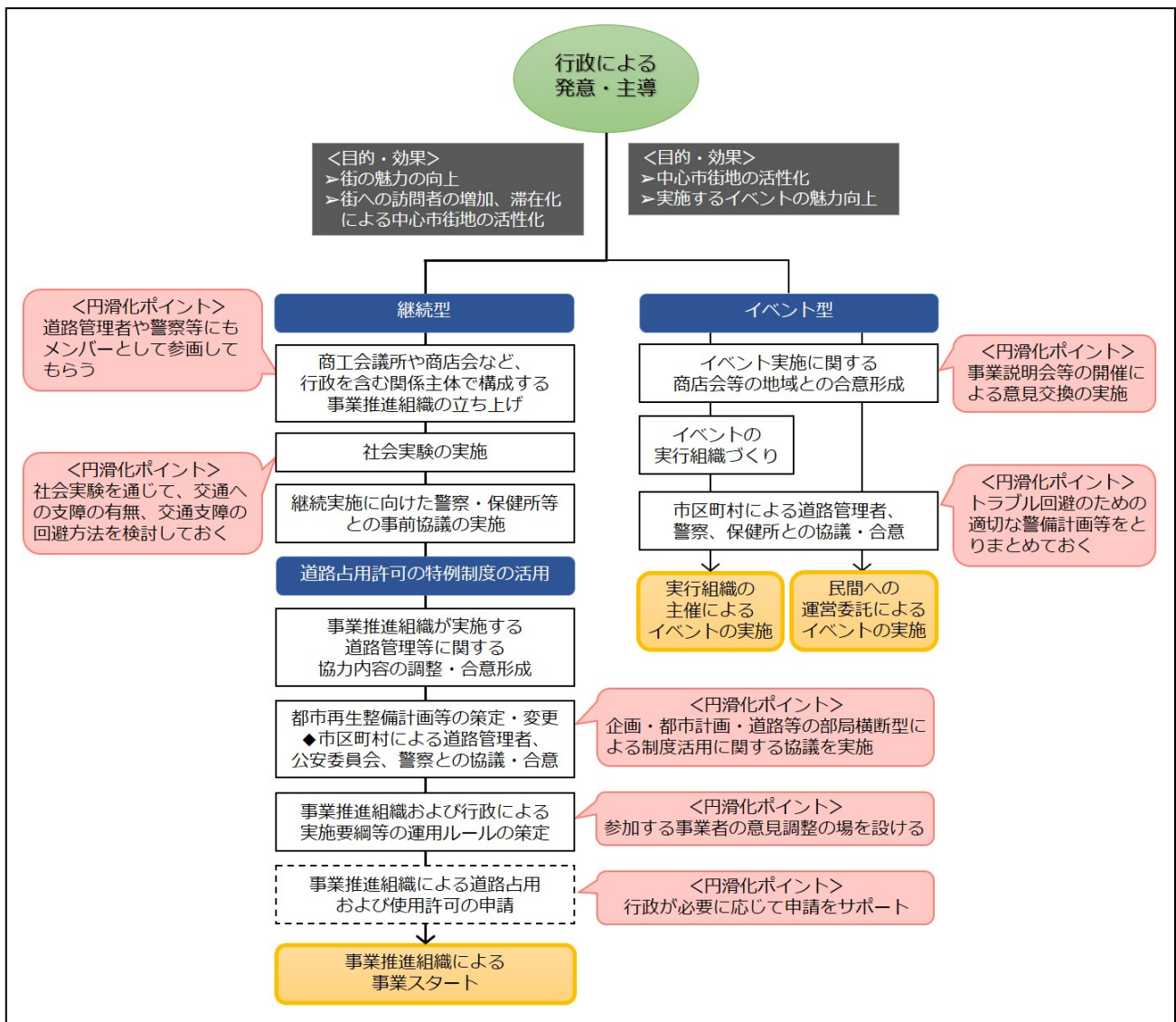


図3 合意形成プロセスと合意形成円滑化ポイント（オープンカフェ／行政発意・主導型）  
イベント型は事例数が少ないため矢印を細線としている

また、オープンカフェの場合、出店者が複数になる場合も多いことから、参加する事業者（店舗）で運営方法やサービス内容等に関する意見調整を行う場を設けることで、コンセプトの統一などより魅力ある運営が可能となる。

<イベント型>

イベント型では、まずイベントの主旨・内容に関する地元説明会を開催し、商店会等地域との合意形成を図る必要がある。その上で、実施方法としては、地域の関係者等で実行組織を立ち上げ、その実行組織の主催で開催するパターンと、行政がイベントの企画運営業務を委託するパターンの2つがある。いずれの場合も地方公共団体が占用主体となり、トラブル回避のための適切な警備計画等を取りまとめておくことが、警察との合意形成にあたってのポイントとなる。

## 6. おわりに

今後、交通影響や利活用効果に関する実態調査およびそれらの効率的な把握手法に関する検討を行い、得られた知見をもとに関係者間での合意形成を円滑に進めるためのガイドラインをとりまとめる予定である。

### 参考文献

- 1) 国土交通省道路局：道路占用ホームページ  
<http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/senyo/senyo.html>

(2017. 7. 31 受付)

## ANALYSIS OF CONSENSUS BUILDING PROCESS IN UTILIZATION OF ROAD SPACE

Hitomi OGURI, Ryuji INOUE and Masamichi TAKIMOTO

This research aims to present a method of effective and efficient consensus formation to promote the utilization of road space. In order to facilitate consensus building, it is necessary to explain the realities of the traffic and the effect of utilization. Therefore, in this research we investigate cases of utilization of road space and create guidelines focusing on traffic impact and utilization effect.