

道路法に基づく公共空間整備の現状と課題 — 子連れのための道路空間整備に着目して —

坂ノ上 有紀¹・日比野 直彦²

¹学生会員 政策研究大学院大学（〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1）

E-mail: sakanoue-y22aa@mlit.ac.jp

²正会員 政策研究大学院大学教授 大学院研究科（〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1）

E-mail: hibino@grips.ac.jp

近年の道路空間再編事業に伴う歩行空間の拡張により、多様な人による多様な動きが、整備された道路で起きている。また、SDGs や少子化抑制の視点から、子供・子育てへの支援が着目されるようになってきた。そのため、今後新たに創出される歩行空間では、子連れの振る舞いを考慮したものにすることは重要である。本研究では、道路空間再編事業により創出された歩行空間の整備実態を明らかにし、子連れを考慮した整備促進に向けた課題を明らかにすることを目的とする。分析結果より、従来のバリアフリー以上の子連れを考慮した整備は行われていないこと、子連れを考慮した道路整備の阻害要因として、道路管理者の認識不足や予算不足に加え、法令の不明確性、規制の厳しさ等があることを明らかにした。

Key Words: Road Law, Road Space Realignment, Public Space, Children, Child rearing

1. はじめに

近年、わが国では、車道を狭め歩道を広げる道路空間再編事業の実施により、歩行者空間が広い道路が新たに整備されている。この道路整備の流れは世界的な動向であり、欧州では、自動車中心の道路空間が人の活動空間を分断し、都市の快適性を低下させていることへの危機感から、2000年頃から道路空間の再編事業が盛んになり、道路を人中心の空間、ウォークアブルな空間へ転換する動きが進められている。日本でも 2010 年頃から同様の道路空間再編事業が各地で実施されている。国も歩行者のための道路空間の必要性を認識し、2020年に道路法、都市再生特別措置法を改正し、整備を促進するための制度を創設している。また、道の駅、特定車両停留施設（バスタ）、地下街、ペDESTリアンデッキ等までもが道路附属物や道路占用物として、道路法に基づき、道路事業として整備が進められている。これらの道路整備の進展により、「道路区域の大部分を自動車のための空間が占め、歩行者のための空間は最低限」という従来の道路とは異なる新たな形の道路が生まれている。歩行者のための空間が広がった道路では、人や自動車が行き交うだけでなく、成人、子供、高齢者、身体障害者等、

多様な人によって、休憩、遊び、ぶらつきといった多様な動きが起きている。

他方で、SDGs や少子化抑制の視点から子供・子育てへの支援が、近年注目されている。岸田文雄首相も「異次元の少子化対策」を打ち出し¹⁾、政府は具体化に向け検討を進めている。これまでは、子連れへの対応は重要なものであると認識はされてはいるものの、具体的な施策の中ではあまり重要視されてきていない。子育ては、多くの人が経験するものではあるが、子育ての期間は僅か数年であり、不都合を感じることもあっても、組織的、継続的な行政への要望が行われづらく、サイレントマジョリティであるがゆえに、子連れのための整備が進みづらいという社会構造であったと考える。子連れへの対応という意味では、近年のこの動向は重要なものであり、新たな価値観が生まれてきている。

以上2つの背景より、今後の道路整備においては、多様な人による多様な動きを考慮することは重要であり、特に、子連れによる新しい動きを考慮することが重要であると考えられる。親子が安心して過ごせる空間の整備や地域で子供を育てる機運の醸成等に公共空間が果たす役割は大きく、公共空間整備も重要な支援の1つである。また、2020年の道路法改正によって歩行者のための道路空

間整備を行うための制度が創設されたように、法的・制度的な後押しも行いながら、子連れの振る舞いに対応した道路整備を促進していくことは重要である。

しかしながら、広場的な空間であっても、道路法で整備されたものには、子連れへの考慮があまりされていない状況が散見される。また、首相が打ち出した少子化対策の柱は、1) 児童手当等の経済的支援の強化、2) 学童保育や病児保育、産後ケア等の支援拡充、3) 働き方改革の推進の3つであり、公共空間整備に関することは含まれていない。さらに、もともと道路法は通行以外の動きを前提には設計されておらず、2020年の道路法改正においても、道路法の目的や道路の定義等の根本を見直した訳ではなく、人の新しい動きを考慮した道路構造を規定したり、そのような道路整備を支援したりする制度とはなっていない。そのため、道路法に基づく公共空間整備の改善に向け、法令の見直しを含めた対応が、今後の課題として挙げられる。

そこで、本研究では、子連れを考慮した道路整備の促進に向け、1) 道路空間再編事業により創出された歩行空間の整備実態を明らかにし、それを踏まえ、2) 子連れを考慮した整備促進における課題を明らかにすることを目的とする。また、それら課題の中でも、特に法令・運用に関係するものについては、3) 改善方針を提案する。

2. 既往研究のレビューと本研究の位置づけ

本研究に関連する研究は大きく分類すると、道路空間再編・利活用による歩行者への影響に関する研究、子育てにおける道路空間へのニーズや障壁に関する研究、道路整備に関する法令の運用実態や課題に関する研究の3つがある。

道路空間再編・利活用による歩行者への影響に関する研究として、川地ら²⁾が道路空間を再配分し滞在空間を設置する社会実験区間を対象に、歩行者の滞在行動の変化を分析し、通行者の快適性が向上し、滞在アクティビティが充実することを明らかにしている。中川³⁾は、道路空間再編が行われた3路線を対象に利用者意識や行動を調査し、賑わいのある空間の創出には沿道店舗との関わりやまちにおける立地場所、滞留装置の多様性等が必要であることを明らかにしている。安森ら⁴⁾は、オープンカフェの活動を対象に、家具等の設えの空間的側面と、人々の利用における活動的側面の双方から、道路空間における滞在の特徴を明らかにしている。以上のように、道路空間再編・利活用に関して、道路の構造や道路上の工作物、沿道条件等が歩行者に与える影響を分析し、今後の道路整備における道路構造やデザインへ示唆を与え

る研究はなされているが、子連れという主体に着目した研究や道路整備のための法令に着目した研究は確認できない。

また、子育てにおける道路空間へのニーズや障壁に関する研究として、大森ら⁵⁾が、子育て中の母親に対するインタビュー及びアンケート調査から、外出活動の実態を把握するとともに、道路空間をはじめとする外出へのバリアを明らかにしている。また、岡田ら⁶⁾は、モータリゼーションに対応するための道路整備による子供の遊び場としての道路空間の著しい減少、遊び空間の多様性の喪失や遊びながらの空間移動が困難になったことによる遊び環境全体の悪化を明らかにしている。久保⁷⁾は、遊び場の喪失にとどまらず、人間形成・異年齢関係・教育的まなざしといった視点からの道路空間の喪失・変質を指摘し、子供が育つ場としての道路の必要性を明らかにしている。以上のように、道路環境が子供やその親にとって不便な状況であることや子育てにおける道路空間の必要性を明らかにし、道路整備における子連れ考慮の必要性を示唆する研究はなされているが、道路整備のための法令に着目した研究は確認できない。

さらに、道路整備に関する法令の運用実態や課題に関する研究として、丸山ら⁸⁾が、自治体を対象としたアンケート調査から、道路構造令で定める基準の画一性が地域の実情に即した道路整備の支障となっている事例や改善へのニーズを明らかにしている。しかしながら、この研究は地形状況等により道路線形や幅員を基準値で設計することが困難な場合に基準値以下の整備を行うことに着目したものであり、近年の道路空間再編の動きを受けて、基準値以上または基準にないものの整備ニーズや必要性に着目した法令・運用の問題点や改善に関する研究は確認できない。

以上の既往研究を踏まえ、本研究は、近年の道路空間再編の動きに着目し、子連れを考慮した道路空間整備に関する実証研究であり、子連れを考慮した道路空間整備のための法律の問題点を明らかにする政策研究として位置づける。

3. 研究の流れ

本研究は、子連れを考慮した道路整備の1) 実態把握、2) 阻害要因把握、3) 法令・運用の改善方針提案の3つから構成される。以下に、具体的な流れを記載する。

1) では、近年実施された道路整備事業においてどのような整備がなされているか、子連れの振る舞いを考慮した空間となっているかを調査する。調査にあたり、本研究における「子連れ」がどのような主体であるかを定義した上で、「子連れのための道路空間整備における考慮

すべき事項」を既往研究および公共空間デザインや子供・子育てに関する研究者へのインタビュー調査を踏まえて明確にする。また、近年、実際に行われた道路整備事業を対象とし、子連れのための道路整備が必要かつ可能であるものを選別する。そして、それらの道路整備事業について、「子連れのための道路空間整備における考慮すべき事項」に対応した整備がなされているかを調査する。

2)では、1)での結果を踏まえ、子連れを考慮した道路整備がなされていない状況について、道路管理者等へのインタビュー調査を行い、その要因を明らかにする。3)では、2)の明らかにした要因のうち、法令・運用に関係するものについて、改善の必要性や実現性も踏まえた改善方針を検討する。

4. 子連れの定義、子連れを考慮した道路空間、整備における考慮事項の定義

(1) 子連れの定義

本研究における「子連れ」は、「未就学児（とその兄弟）を連れた保護者（親）」と定義する。これは、ベビーカー、抱っこ紐の子供から小学生未満くらいまでの自分の意思で動くことも可能な子供で、基本的に親が付き添い、親が外出と行先の選択を行う主体である。

一般的に「子連れ」というと、乳幼児をベビーカーや抱っこ紐で連れている親から中学生くらいの子供と一緒に行動している親まで想定される範囲は広い。子供はその成長過程において個人差はあるものの、多くの子供に共通して見られる発達段階ごとの特徴があり、発達段階に応じた支援が必要であるとされている⁹⁾。発達段階の特徴の内、移動という活動に着目すると、乳幼児はベビーカーや抱っこ紐、親による付き添いによる歩行であるのに対し、中学生であれば親の助けを借りずに歩行を行うという特性の違いがある。また、遊びという活動に着目すると、乳幼児は移動可能な範囲が狭く、危険への認知も低いため、ある程度限られた範囲内で親と一緒に遊んだり、親に見守られながら遊ぶのに対し、中学生では移動可能な範囲が広く、危険への認知も高くなるため、広い空間を使った遊びを行ったり、また、親に見守られずとも遊びを行うことができる。子連れを考慮した道路空間といっても、子供が乳幼児であるのと中学生であるのではその特性が異なり、考慮事項も異なる。本研究では、子供の中でも最も弱者であり、移動の手間がかかり、そのふるまいに危険や不安が多く、親の負担が大きい未就学児に焦点をあてる。

(2) 子連れを考慮した道路空間

「子連れを考慮した道路空間」は、歩行者空間が広がった道路で新たに生じる、子連れの利用の増加や多様な動きに対応した道路空間である。既往研究や7章に述べる学識者インタビューを踏まえ、「子連れに対応した道路の要素」とその要素を分解した「具体的な道路構造」を整理する。

道路の要素の1つ目は、バリアフリーの対象となるバリアが拡大され、高齢者や身体障害者等に加え、子連れにとってのバリアが除去されている、すなわち、「移動における子連れへのバリアが除去されている」ことである。2つ目は、子供が走り回ったり、寝転んだりという新しい動きが起きてもケガ等の不都合が生じないような対応がなされている、すなわち「子供の多様な動きに対応されている」ことである。2つの要素を分解した具体的な道路構造の内容は表-1に示す。

(3) 子連れのための道路整備に向け考慮すべき要素

前節の子連れを考慮した道路空間の要素の他、道路の立地や沿道施設等の特性から、整備のニーズや実現可能性を踏まえて、子連れのための道路整備に向けて考慮すべき要素を表-2に示す。

なお、自宅から保育所や公園等の子育てに関連する施設への経路が、子連れを考慮して整備されることは重要である一方、その道路延長は膨大になること、また、歩道がない道路や歩道が狭い道路においては、店舗等が多く張り付いている場合、歩道幅等を直ちに行うことは困難である。本研究は、整備が可能な状況の道路において、迅速かつ着実に子連れを考慮した整備が実施されるような環境を整えることに着目している。そのため、保育所や公園等の配置やその経路は考慮すべき要素に含めない。

表-1 子連れを考慮した道路空間

子連れに対応した道路の要素	具体的な道路構造
移動における子連れへのバリアが除去されている	<ul style="list-style-type: none"> ・路面に段差やがたつきがない ・路面の照り返しがきつくない ・危険な構造・素材でない ・十分な通行空間が確保されている
子供の多様な動きに対応されている	<ul style="list-style-type: none"> ・走っても、寝転んでも迷惑にならない、ケガしない構造・素材 ・親が見守りやすい場所・構造

表-2 子連れのための道路整備に向け考慮すべき要素

考慮すべき要素	具体的な道路構造・特性	5. (2) で使用	6. (2) で使用
1) 交通事故の危険がない	・自動車との分離が可能 ・安全のための一定程度の歩道幅員が確保されている	○	
2) 子供が道路の設備でケガをしない	・工作物の差材・構造が安全 ・舗装の素材・構造が安全		○
3) 子連れにとって移動が円滑	・路面に段差やがたつきがない ・ベビーカーや自転車等での十分な通行空間が確保されている		○
4) 周辺に親が子育てのために望まない施設がない	・飲み屋街、風俗街等がない	○	
5) 親と子供が共に快適に過ごせる	・路面の照り返しがきつくない ・暑さ対策（噴水・ミスト）がされている ・日差し・雨対策がされている		○
6) 親と子供が共に長時間の滞在が可能	・ベンチ、テーブル・イス、トイレ、水飲み場、休憩施設（建物）がある ・定期的なイベント実施がされ、そのための設備（電源、水道）がある		○
7) 子供が遊び、親が見守ることが可能	・芝生や親水空間等の遊び場がある ・子供の近くで親が休憩できる場所がある		○

5. 分析対象

(1) 全分析対象

実際の道路整備事業の内、歩行者のための整備や活用を実施しているとされる事業を分析対象とする。具体的には次の道路事業とする。

1つ目は、道路空間再編・利用事例集¹⁰⁾に掲載の道路整備事業 100 事例である。これらは、主に 2000 年以降に歩行者の快適性向上や賑わい創出といった新たな道路空間創出を目指して行った事業である。

2つ目は、滞在快適性等向上区域（まちなかウォーカーブル区域）¹¹⁾の 57 区域（2022 年 3 月時点）の道路である。これらは、令和 2 年度都市再生特別措置法改正によって新設された制度を活用した区域であり居心地が良く歩きたくなる空間の構築を目指す道路である。

表-3 分析対象のデータ項目

既存資料より整理した項目			
・路線名	・事業段階	・道路規格	・事業目的
・所在地	・事業期間	・設計速度	・事業手段
・用途地域	・事業費	・交通量	・事業内容
・地域地区	・事業者	・延長	・事業内容
・景観計画	・検討体制	・幅員構成	
追加調査項目			
・未就学児人口	・駐輪、駐車場有無	・沿道店舗有無	
・保育所、児童館数	・公園数	・イベント実施有無	
・最寄り駅距離	・公衆トイレ有無	・有無駅距離	

表-4 詳細分析対象

道路整備事業名	所在地
創成川通	北海道札幌市
北三条広場	北海道札幌市
平和通買物公園	北海道旭川市
牛久駅前通り	茨城県牛久市
丸の内仲通り	東京都千代田区
日本大通り	神奈川県横浜市
早川堀通り	新潟県新潟市
富山グランドプラザ	富山県富山市
りんご並木通り	長野県飯田市
鳥取駅前太平線	鳥取県鳥取市
浅野町線シンボルロード	福岡県北九州市
大分いこいの道	大分県大分市

3つ目は、歩行者利便増進道路（以下、ほこみち）¹²⁾の 81 道路（2022 年 3 月時点）である。これらは、令和 2 年度道路法改正によって新設された制度を活用した、賑わいのある道路の構築を目指す道路である。

以上の 3 種類の道路、計 182 道路（重複等 56 道路を除く）を分析対象とする。分析対象について、道路空間再編・利用事例集、各自自治体の都市再生整備計画、ほこみち事例集より整理したデータ項目の他、国土数値情報ダウンロードサービス、google map 等による追加調査より整理したデータ項目を表-3 に示す。

(2) 詳細分析対象

全ての道路が子連れを考慮した整備が必要なわけではないため、全分析対象 182 道路のうち、子連れを考慮した道路整備が必要・可能な道路と不要・不可能な道路を選別し、前者を詳細分析対象とする。選別基準は「子連れが望まない場所でない、かつ、子連れを考慮した道路整備が可能であること」とする。具体的には、表-2 の考慮すべき要素 1) 及び 4) の道路構造・特性である、自動車との分離ができる、一定程度の歩道幅員の確保ができる、親が子育てのために望まない施設がないという項目から選別を行った。選別した道路、計 12 道路を表-4 に示す。

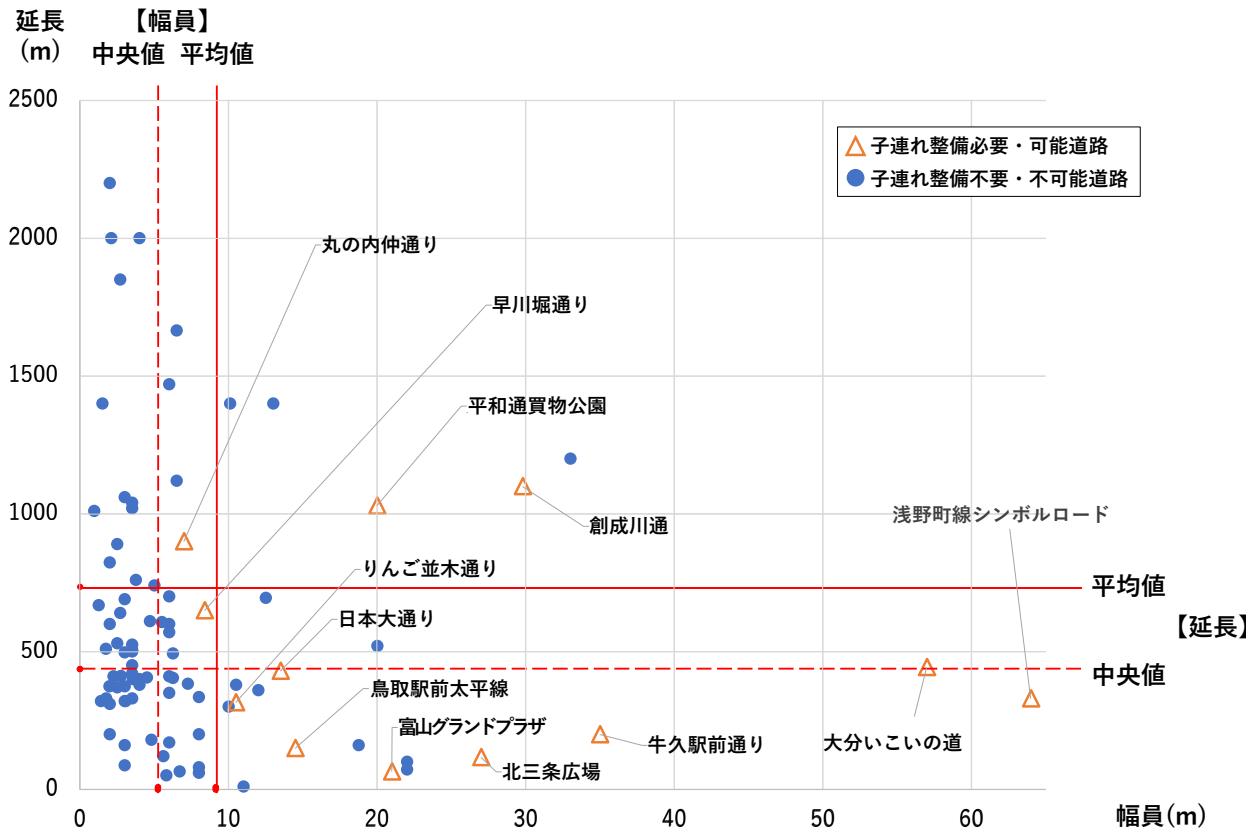


図-1 分析対象の延長と歩行空間幅員

表-5 分析対象路線の概要

	延長 (m)	歩行幅員 (m)	面積あたり事業費 (万円/㎡×10 ⁻⁶)
平均	734.5	9.14	267.70
中央値	437.0	5.25	54.53
最大値	6,850.0	64.00	9291.00
最小値	10.0	0.95	1.15
標準偏差	974.9	11.30	1113.00



図-2 詳細分析対象の道路の特性

出典：道路空間再編・利用事例集

6. 子連れを考慮した道路整備の実態把握

(1) 全分析対象及び詳細分析対象 道路の特徴

分析対象道路の概要を表-5 に示す。延長，歩行空間幅員，面積当たり事業費の3つとも中央値に対して平均値が大きく，数値の大きい少数の道路によって平均値が引き上げられている。

また，分析対象道路の延長と歩行空間幅員の関係を図-1 に示す。詳細分析対象の道路は，全て幅員の広さは中央値以上であり，一定程度の幅員の広さは確保しているものの，幅員がそれほど広くない道路から，非常に広いものまであった。また，図-2 に示すとおり，道路の特徴も都心のシンボリックな道路や住宅地の散歩道的な道路等，多様なパターンとなっていた。

(2) 子連れを考慮した道路整備の実態

詳細分析対象の12道路において，子連れを考慮した道路整備がなされているかを分析するため，表-2の考慮すべき要素2)3)5)6)7)の道路構造・特性の18項目を分析項目とした。18項目について，整備されている道路，整備されていない道路の集計結果を図-3に示す。

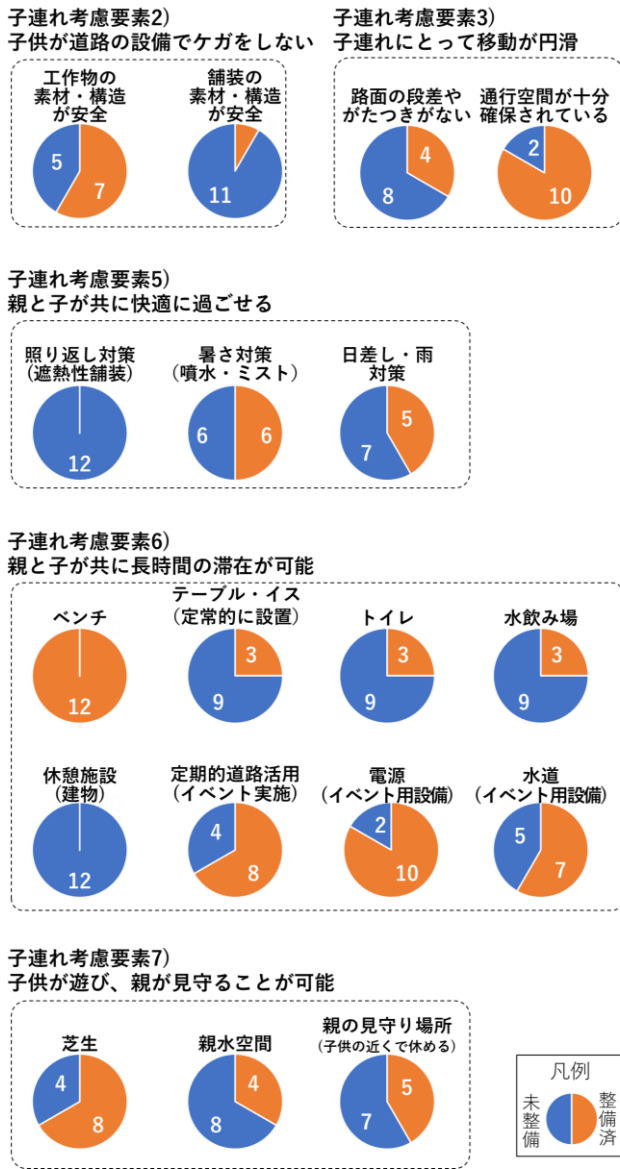


図-3 子連れを考慮した構造、工作物の整備状況 (18項目)

「ベンチ」は 12 道路全てで整備されている一方、「舗装の素材・構造の安全性」「照り返し対策 (遮熱性舗装)」「休憩施設 (建物)」はほとんどの道路で整備されておらず、項目によって整備状況に大きな差があることが明らかとなった。また、各項目の「未整備」の道路における具体の現地状況、すなわち、子連れを考慮した整備がどのようになされていないかについて分析した。その詳細を表6に示す。また、特徴的な状況を紹介する。

分析項目「工作物の素材・構造」について、ベンチやプランターに石材や鋳鉄等の硬い素材が使われている、角の尖りや突起がある形状となっている、ベンチの部材が薄く角があり軽く脚が細いため、子供の利用に危険、不安定な形状になっている、ベンチが植栽防護柵と一体となった浅い座面となっており、子供にとって使いづら

表-6 道路の整備状況

分析項目	整備状況
工作物の素材・構造	素材や構造が危険な構造物がある ・石材や鋳鉄等の硬い素材となっている ・子供にとって危険、使いづらい形状となっている
舗装の素材・構造	素材や構造が危険な舗装がある ・ゴムチップ舗装等の素材は使われていない ・舗装ブロックの不陸、縁石や歩車道境界の段差で躓きやすくなっている
路面の段差やがたつき	路面がかたついている ・天然石のため表面が平坦でない ・舗装ブロックの不陸、目地の段差がある
通行空間の十分な確保	十分な通行空間が確保されていない ・ベビーカーを押したり、子供と並んでのすれ違いが困難な幅員となっている ・植栽空間によって歩行空間が狭められている
照り返し対策	路面の照り返しがきつい ・遮熱性の高い舗装はされていない ・明度の高い舗装は眩しい
暑さ対策	路面温度を下げる設備がない ・噴水やミストがない
日差し・雨対策	日差しや雨を避ける設備がない ・大屋根やひさし、あずまやがない
ベンチ	休憩できるベンチがある (課題なし)
テーブル・イス	休憩できるテーブル・イスがない ・道路占有物 (イベント時だけの設置であったり、店舗利用者だけ利用できるもの) ではないテーブル・イスがない
トイレ	トイレがある (課題なし) ・広場的道路、施設・店舗と隣接してない道路等、必要と思われる道路には整備されている
水飲み場	水飲み場、手洗い場がある (課題なし) ・広場的道路、施設・店舗と隣接してない道路等、必要と思われる道路には整備されている
休憩施設 (建物)	休憩施設がない ・広場的道路、施設・店舗と隣接してない道路等、必要と思われる道路で、トイレメインではない、授乳やおむつ替え、飲食ができる施設 (建築物) がない
定期的道路活用	道路活用があまりされていない ・イベント等の開催を期待した設計・整備をしたにも関わらず、活用されていない
電源・水道	イベント用の設備がない ・イベント等の開催が期待される道路で電源や水道などの設備が整備されていない
芝生	芝生がない ・広場的道路等、必要と思われる道路に子供の遊び場となる芝生がない ・芝生を管理するための設備 (散水栓) がない
親水空間	親水空間がない ・広場的道路等、必要と思われる道路に子供の遊び場となる親水空間がない
親の見守り場所	親が見守る場所がない ・親が休みながら子供の様子を見守れる場所がない、または離れている



図-4 工作物の素材・構造

出典：(上段左) LigneHP, (上段右・下段左) 筆者撮影, (下段右) マグカル・ドット・ネットHP



図-5 路面の段差やがたつき

出典：(左) PINOCORP (右) 筆者撮影



図-6 照り返し対策

出典：筆者撮影



図-7 親の見守り場所

出典：じょうづるはうすHP

い形状になっている、といった事例が確認された(図-4)。分析項目「路面の段差やがたつき」について、天然石舗装のためブロックの表面が凸凹していたり、目地が段差となっており、ベビーカーが揺れ、子連れの移動の円滑性を妨げる構造となっている事例が確認された(図-5)。分析項目「照り返し対策」について、遮熱性の高い舗装は使われていない、舗装の色が明るく眩しい舗装が使われているため、快適性が低くなっている事例が確認された(図-6)。分析項目「親の見守り場所」について、子供が遊べる空間と親が休める場所が、それぞれが向き合っていない、距離が離れているため、親が休みながら子供を見守ることができない事例が確認された(図-7)。

7. 子連れを考慮した道路整備の阻害要因把握

子連れを考慮した道路整備を阻害する要因を把握するため、インタビュー調査を実施した。インタビュー調査の概要を表-7に示す。インタビュー調査のうち、特に重要な道路管理者インタビューの結果を記載する。

道路の設計や整備の際に子連れをどの程度考慮したか、道路管理者の回答を図-8に示す。回答は、考慮の度合いを6段階に分けた選択肢からの選択方式とした。

表-7 道路の整備状況

期間：2022年10月28日～2023年2月22日	
インタビュー回数：計16回	
インタビュー対象者	インタビュー内容
1) 道路管理者 子連れを考慮した道路整備が必要・可能だと分類した12道路の道路管理者	<ul style="list-style-type: none"> 整備における子連れ優先度、整備実態 整備を行う際の法令による障害や問題点
2) 民間事業者 公共空間整備やまちづくりに携わるディベロッパー ・三井不動産株式会社	<ul style="list-style-type: none"> 公共空間整備、まちづくりにおける子連れへの配慮 整備を行う際の法令による障害や問題点
3) 学識者 公共空間デザイン、子供・子育てに関する研究者 ・谷口綾子 筑波大学 教授 ・西村亮彦 国土館大学 准教授	<ul style="list-style-type: none"> 子連れを考慮した公共空間、道路空間に必要な要件 法令・運用の改善の方向性
4) 法整備関係者 道路法改正時担当者 ・池田 豊人氏 (香川県知事, 元国土交通省道路局長)	<ul style="list-style-type: none"> 道路法改正の意図 改正時の関係者調整, 見送った改正事項 今後の道路空間のあり方, 道路法や国の道路政策の方向性

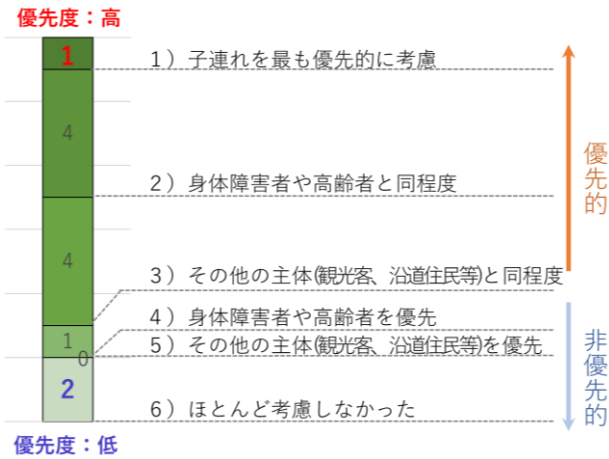


図-8 道路の設計・整備における子連考慮の優先度

1)子連れを最も優先的に考慮したと回答したところは1自治体だけであり、6)ほとんど考慮しなかったと回答したところは2自治体である。また、選択肢1)~3)の優先的に考慮した道路管理者も従来のバリアフリー対応以上の整備内容は行っておらず、選択肢4)~6)の優先的に考慮しなかった道路管理者は、バリアフリーを満足することで子連れにも適した空間となると考えたことがインタビューから明らかとなった。

さらに、表-6の道路の整備状況について、なぜそのような整備としたかを道路管理者の回答から、子連れを考慮した整備への阻害要因として表-8に示す。また、阻害要因を特性ごとに分類したものを表-9に示す。

各整備状況に共通する「共通的な要因」の他、個別の整備状況に関する要因として「法令に関する要因」があった。また、共通的な要因は法令に関する要因へ影響を与えており、共通的な要因について、その度合いが強まる程、法令に関する要因もその度合いが強くなる。例えば、道路管理者の認識や裁量性が低いほど、法令を画一的にとらえ、法令に明記されていないため整備が困難と判断される工作物が増える。逆に、道路管理者の認識や裁量性が高ければ、法令に明記されていなくとも必要なものは整備され阻害要因とはならない。そのため、法令に関する要因で、絶対的な要因はないことが明らかとなった。絶対的な要因でないことは、ある道路で断念したことも別の道路では整備できているという実態がインタビューで確認されたことから明らかである。

しかしながら、整備が実施されている道路も、市長等の旗振りによる強力なリーダーシップや担当者の柔軟性による法令の拡大解釈によって実施されていることもインタビューから明らかとなった。このような特別な体制がなくては適切な整備がなされないという状況は公共空間整備やそのための法令の状態として望ましくない。そのため、法令や運用の改善が必要である。

表-8 整備状況別 子連れを考慮した整備への阻害要因

整備状況 (課題)	子連れを考慮した整備への阻害要因
工作物の素材や構造が危険	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない デザインや景観の方が優先されている
路面の素材や構造が危険	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない デザインや景観の方が優先されている ゴムチップ舗装等はコストがかかる 不陸整正等細かな維持管理がされていない 日時に道路の使い方を考えることを想定した構造基準がない 視覚障害者の安全(歩車道境界2cm段差)が優先されている
路面がかたついている	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない デザインや景観の方が優先されている 不陸整正等細かな維持管理がされていない
十分な通行空間が確保されていない	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者が最低限幅員で十分と考えている 地域特性や道路全体の広さを踏まえた最低幅員の考え方がない(一律の最低幅員) 植栽、緑化の方が優先されている 最低幅員以上の整備はコストがかかる
路面の照り返しがきつい	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない 遮熱性舗装はコストがかかる
路面温度を下げる設備がない	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない 道路附属物に明記されておらず、整備根拠が不明なため整備が困難 噴水やミストの整備はコストがかかる
日差しや雨を避ける設備がない	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない 道路内建築物の特例許可の条件が厳しく設置が困難
休憩できるテーブル・イスがない	<ul style="list-style-type: none"> 可動式の工作物は道路管理者による管理が困難 道路占有物には記載されているが道路附属物には明記されておらず、整備根拠が不明なため整備が困難
休憩施設がない	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない 道路内建築物の特例許可の条件が厳しく設置が困難
道路活用があまりされていない	<ul style="list-style-type: none"> 道路占有や道路使用の許可基準が厳しく、手続きが煩雑
イベント用の設備がない	<ul style="list-style-type: none"> 道路附属物に明記されておらず、整備根拠が不明なため整備が困難
芝生がない	<ul style="list-style-type: none"> 道路構造や道路附属物に明記されておらず、整備根拠が不明なため整備が困難
親水空間がない	<ul style="list-style-type: none"> 道路構造や道路附属物に明記されておらず、整備根拠が不明なため整備が困難
親が見守る場所がない	<ul style="list-style-type: none"> 道路管理者に問題として認識されていない

表-9 子連れを考慮した整備への阻害要因

共通的な要因	1) 道路管理者の認識や裁量によるもの ・道路管理者に問題として認識されていない ・道路管理者が最低基準の整備で十分と考えている ・道路管理者が基準以上の整備を行う根拠（ニーズ以外）を示せないため断念している
	2) 費用の問題によるもの ・最低限または一般的な整備以上の整備はコストがかかる
	3) 他の考慮事項とのバランスによるもの ・デザインや景観の方が優先されている ・植栽、緑化の方が優先されている ・安全性が強く優先されている
	4) 維持管理の問題によるもの ・細かな維持管理がされていない ・可動式の工作物は道路管理者による管理が困難
法令に関する要因	1) 道路附属物や道路占有物に明記されておらず、整備根拠が不明なため整備が困難
	2) 道路内建築物の特例許可の条件が厳しく設置が困難
	3) 道路占有や道路使用の許可基準が厳しく、手続きが煩雑
	4) 日時で道路の使い方を変えることを想定した構造基準がない

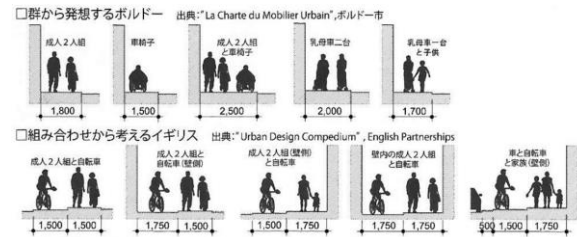


図-9 歩道幅員の考え方

出典：東京大学・都市持続再生研究センター「寸法研・オン・ストリート」(2010)

多様化しており、今後も増えることが想定されるため、他のニーズも含め、広く読める内容を規定する必要があるためである。しかしながら、多様なニーズ、将来的なニーズの把握が必要となることから、目的、定義の改正は短期での実施は困難なことが予想される。

そのため、法令・運用の改善方針案の2つ目として、目的や定義を改正せず、追加規定で「子連れを考慮した道路」を位置付けることが考えられる。各道路管理者が子連れを特に考慮して整備する道路を指定できるようにするとともに、その構造基準や予算補助の仕組みを規定するものである。重要物流道路や歩行者利便増進道路等、同じ方式の改正実績があるため、短期での改正が可能と考えられる。

子連れを考慮した道路構造基準の規定の方針としては、例えば、歩道幅員の基準であれば、現状の道路構造令では、沿道状況や道路のニーズ等に関係なく、2m以上または3.5m以上（道路構造令第11条第3項）となっているが、道路の特性に応じて望ましい幅員の考え方を示すことが必要である。特に、通行以外の動きが生まれる道路では、複数人が集まったり並ぶことが想定されるため、図-9のように群からの幅員の考え方を示すことが必要である。また、舗装の基準であれば、現状の道路移動等円滑化基準（バリアフリー基準）で規定されている内容に、衝撃吸収性や遮熱性といった要件も追加する必要がある。

8. 既存法令・運用の改善方針

(1) 共通的な要因解消のための改善方針

表-9の「共通的な阻害要因」について、改善方針を検討する。道路法の目的は「交通の発達」（道路法第1条）であり、道路法における道路の定義は、「一般交通の用に供する道」（道路法第2条）であり、もともと道路法は通行以外の動きを前提には整備されていない。また、特定の機能や対象に特化した道路として、重要物流道路や歩行者利便増進道路、バリアフリー法に基づく特定道路等が法令で規定されているが、子連れに特化した道路は規定されていない。そのため、道路管理者の認識や費用、他の考慮事項とのバランス、維持管理等の問題が、子連れを考慮した道路整備への共通的な阻害要因となっている。この阻害要因を解消するためには、「子連れを考慮した道路の必要性や構造基準、予算等の根拠化」が必要である。

法令・運用の改善方針案の1つ目は、道路法の目的や道路法における道路の定義を拡大する法律の改正である。現状記載されている「交通」の他に「滞留」、「賑わい」、「防災」、「環境形成」等、広く追加する。「子連れ」や「遊び」に限定しない理由は、道路のニーズは

(2) 法令に関する要因解消のための改善方針

表-9の「法令に関する要因」について、改善方針を検討する。このうち、要因1)に関する改善方針のみ記載する。

道路附属物は、柵、駒止め、並木、というように法令上、具体的に列挙されている（道路法第2条第2項及び道路法施行令第34条の3）。また、「道路法解説（道路法令研究会、2017年9月第5版第1刷発行）」において、道路附属物は「限定列挙主義がとられているので、本項各号に列挙されているもの以外は道路附属物となり得ない」と記述されている。そのため、整備ニーズがある工作物であっても法令に列挙されておらず、道路管理者が整備根拠を示し、整備を実施することが困難となっており、子連れを考慮した道路整備への阻害要因となっている。

しかしながら、道路法解説には、「道路管理に対する時代の要請に応えるために、例えば、ガードレールは「柵」に含まれると解釈する等、法律の合目的解釈がなされ、また、本項の改正がしばしばなされている」とも記述されており、現状の法令に具体的に記載されているものが道路上に必要な工作物全てを網羅しているとは言い難く、道路管理者の柔軟な判断を妨げるものではないこと、時代のニーズに応じて法令の改正がなされる性質の規定であることを補足している。

また、インタビューから、法令に明記されていない工作物を整備した事例も確認された。例えば、法令に明記されている別の道路附属物や道路構造の一部として整備しており、イベント用の電源を「街灯」に付随させて整備したり、親水空間を「排水施設」として整備した事例があった。また、道路法以外の法制度によって整備している、例えば、図-10のように、道路区域を廃止し、地方自治法に基づく広場区域をかける、道路区域と広場区域や道路区域と都市公園区域を重複してかけることで、道路法令に明記されていない工作物も整備している事例があった。

以上のような阻害要因の解消事例はあるものの、他の工作物も全て法令に明記されている別の物件として解釈することが可能とは限らず、また、建築基準法による接道義務等から道路区域を廃止したり、他の区域をかけることができない場合もあるため、法令による阻害要因そのものの解消は必要である。

法令・運用の改善方針案の1つ目は、通達や「道路法解説」等での丁寧な補足である。法令に具体的に記載されていなくとも整備可能な工作物の具体的な例示を行う他、道路附属物は解釈の幅があり、道路管理者で適切に判断する必要があることを示す。

法令・運用の改善方針案の2つ目は、道路附属物の対象を広げる法令の改正である。過去の改正のように新たに該当するものを追加してだけでなく、「子連れの利便の増進に資する工作物」等のように解釈の幅を持たせる形への改正、限定列举方式の変更を検討する必要がある。

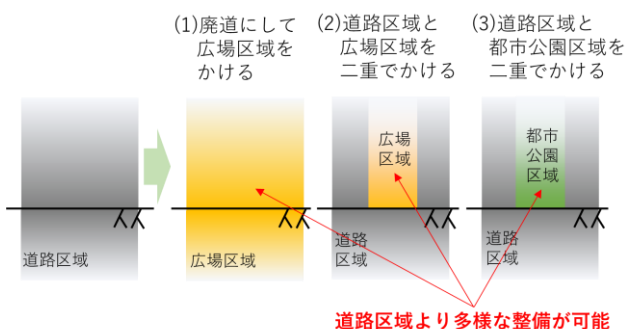


図-10 道路法以外の法制度による整備の例

また、道路占用物も道路附属物と同様に、法令上、限定列举がなされているために、子連れを考慮した道路整備の阻害要因となっている。そのため、道路附属物に関する法令・運用の改善方針は道路占用物でも同様である。

9. おわりに

本研究は、近年の道路空間再編によって歩行者空間が広がっていることやSDGsや少子化抑制の視点から、子供・子育てへの支援が着目されるようになったことから、今後新たに創出される歩行空間では、子連れの振る舞いの考慮が重要であることに着目し、近年の道路空間整備における子連れ考慮の実態として、従来のバリアフリー以上に子連れを考慮した整備は行われていないこと、デザインや景観等の他の事項が優先されていること等を明らかにした。また、子連れを考慮した道路空間整備を阻害する要因として、道路管理者の認識不足、予算不足の他、法令にの不明確性や規制の厳しさ等を明らかにし、既存法令・運用の改善方針として、法令の丁寧な解説、子連れを考慮した道路の追加規定と道路構造基準の規定、道路法における道路の目的・役割の拡大等を明らかにした。

また、本研究は、新たな形の道路空間で生まれている新たなニーズ、多様なニーズのうちの1つである子連れ振る舞いという視点から、整備における法令の課題の把握、改善方針の検討を行っており、今後の展開としては、ニーズの拡大（子連れ以外の他のニーズへの対応）、対象空間の拡大（道の駅やバスタへの適用）を見据えた法令・運用の改善の検討が想定される。

さらに、本研究は、道路上の拠点整備という視点で子連れへの考慮を行っており、4章3節でも述べたとおり、子連れに関連する施設（保育所や公園等）の配置や施設を繋ぐ経路から、道路の歩行空間ネットワーク整備という視点で子連れを考慮したものではない。しかしながら、子連れのための公共空間整備への課題は、道路上の拠点整備だけで解決するものではなく、歩行空間ネットワークの整備も不可欠である。また、道路だけではなく、都市内の公共施設や公共交通機関等、様々な要素の連携や一体的な改善が必要であり、都市全体での総合的な検討が課題となる。

謝辞：本研究を遂行するにあたり、政策研究大学院大学の森地茂客員教授・名誉教授、岸井隆幸客員教授には、貴重なコメントいただいた。また、インタビュー調査では、筑波大学の谷口綾子教授、国土館大学の西村亮彦准教授、北海道札幌市、旭川市、茨城県牛久市、東京都千代田区、

神奈川県横浜市, 新潟県新潟市, 富山県富山市, 長野県飯田市, 鳥取県鳥取市, 福岡県北九州市, 大分県大分市のご担当者様, 香川県の池田豊人知事, 三井不動産株式会社の小野寺博様, 太田幸一様, 山田修平様にご協力をいただいた。ここに記して感謝の意を表する。

REFERENCES

- 1) 首相官邸, 岸田内閣総理大臣年頭記者会見, 令和 5 年 1 月 4 日
https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/state-ment/2023/0104nentou.html
(最終閲覧日: 2023.2.28)
- 2) 川地遼佳, 吉田長裕: 利用者の滞留行動を考慮した歩行者・自転車の快適性評価に関する研究-大阪御堂筋における道路空間再配分の事例-, 土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.76, No.5, pp.I_1073-I_1079, 2021
- 3) 中川桃花: 街路における滞留空間の利用実態に関する研究-姫路・神戸・大阪を対象として-, 大阪市立大学大学院都市系専攻修士論文梗概集, 2022.
- 4) 安森 亮雄, 渡邊 翼, 泉山 壘威: 道路空間における滞在のための設えと活動-宇都宮市オリオン通りオープンカフェの実践を通して-, 日本建築学会技術報告集, Vol.25, No.59, pp.337-342, 2019
- 5) 大森宜暁, 谷口綾子, 真鍋陸太郎, 寺口義彦: 子育て中の母親の外出行動とバリア, 土木計画学研究講演集, Vol.39, 2009.
- 6) 岡田英紀, 仙田満: 都市化によるこどものあそび環境の変化に関する研究-横浜市における経年比較調査-, 都市計画論文集, Vol.26, pp.61-66, 1991.
- 7) 久保健太: 「道路分化」という道路文化の構築に向けて-子どもが育つ場としての道路「環境」の論理的必要性-, こども環境学研究, Vol.2, No.1, pp.33-43, 2006.
- 8) 丸山大輔, 高松良行, 大住道生, 野平勝: 地域の実情に応じた道路構造令の弾力的運用について, 第 23 回 JICE 技術研究発表概要集, pp.1-6, 2009
- 9) 厚生労働省, 子どもの発達段階ごとの特性と重視すべき課題, 平成 21 年 7 月,
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/053/shiryo/attach/1282789.htm
(最終閲覧日: 2023.2.28)
- 10) 国土技術政策総合研究所, 道路空間再編・利用事例集, 2018.3,
<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryoutnn/tnn1029.htm>
(最終閲覧日: 2023.2.28)
- 11) 国土交通省, 道路法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令が閣議決定, 2020.11.17,
https://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_001381.html
(最終閲覧日: 2023.2.28)
- 12) 国土交通省, 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくり ~ウォークアブルなまちなかの形成~,
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk_000072.html
(最終閲覧日: 2023.2.28)

CURRENT STATUS AND ISSUES OF PUBLIC SPACE DEVELOPMENT BASED ON ROAD LAWS: FOCUSING ON ROAD SPACE IMPROVEMENT FOR PARENTS WITH CHILDREN

Yuki SAKANOUÉ and Naohiko HIBINO

The expansion of pedestrian spaces through road space restructuring projects has enabled diverse movements by a variety of people on the newly developed roads. In recent years, there has been an increasing focus on supporting children and child-rearing from the perspectives of the Sustainable Development Goals (SDGs) and preventing a decline in birth rates. Therefore, it is crucial to consider the behavior of parents with children in the newly created pedestrian spaces. This study aims to clarify the actual state of pedestrian space development created through road space restructuring projects and identify challenges for promoting development that considers parents with children. The study revealed that current development efforts have focused solely on conventional barrier-free measures, and have not sufficiently considered the needs of parents with children.