

道路空間再編を推進する 制度設計と管理者への期待

道路空間再編プロジェクトの現場から



泉 英明
IZUMI Hideaki
有限会社ハートビートプラン
代表取締役

今回の国土交通省道路局と都市局の方針提言、警察庁との調整、法改正の動きは画期的なことである。現在わが国で進んでいる道路空間再編の課題として、「道路には利活用や滞留の思想がない」、「既存制度の使いにくさ」、「道路空間のデザインに運営主体が参画できない」、「機能重視で土木にデザインの概念が不足」、「地域主体・道路管理者・交通管理者の対話型計画プロセスがない」、「道路と交通の指示系統が一元化されていない」、「民間主体による占用のリスク回避の手段未整備」などがあるように思う。

今後、人が滞留でき歩車共存の空間という新たな道路の定義、道路管理者が主導する新たな道路と交通一体の計画運営プロセス、「つかう」→「つくる」の順番、管理者のマインドを変える動きを進めることを提案する。その先に、身近な道路でパブリックライフが謳歌されている風景を期待したい。

はじめに

昨今、ウォークブルや人中心の道路空間を評価し、法改正や制度設計の動きが進んでいる。国会で審議中の道路法改正法案に歩行者利便増進道路制度の創設が盛り込まれ、また、令和2年3月30日に国土交通省都市局長と道路局長の連名で知事と政令市長宛に出された「『ストリートデザインガイドライン』について（技術的助言）」に、内容は警察庁交通局と調整済みであり、各都道府県警察へ参考送付されることが明記されており、今後の可能性を感じるものだった。

世界での新型コロナウイルス感染症への対応に連動した

公共空間、道路空間再編の対応は早急的を射ているが、決して新しいことをしている訳ではなく、以前から人のための空間を試行し蓄積してきた結果であり、それが予測不能な未来に柔軟に適應できる力につながっていると思う。わが国でも進む河川や公園の活用や再編と比較すると道路はハードルが高いが、生活者には身近であり今までの事業推進により大きな空間も確保できている。以前の道路建設のように巨額の費用を必要とせず、アクティビティと空間の維持運営の再編、生活者によるエリア経営への参画や課題解決、シビックプライドの醸成につながる、今後大きな可能性を秘めた道路空間について考えてみたい。

1. 「ありがとう」と言われる道路管理者

私は驚き、かつ、とてもうれしいことがあった。愛知県豊田市で実践されている「あそべるとよたプロジェクト」は、官民の使われていない駅周辺の空間を、市民・企業・行政が一体となってアイデアを出し合い、各々の“やってみよう”ことを実現しながら、民間のプレーヤーが生まれ運営にも関わることで、居場所づくりや地域への愛着を醸成する動きである。多様な市民や事業者がアイデアを持ち込み、道路管理者の担当者は何とか解釈や逆提案をして実現に向け対応する。その後の打ち上げで、「初めて道路管理者として『ありがとう』と言ってもらった。今まで役所で仕事をしてきて初めての経験。今までは道路の苦情に触れることが多かったが、道路にはこんなに可能性があるんだと知れて本当にうれしいし頑張れる！」という言葉が印象的だった。

豊田のまちなかの最大のランドオーナーは行政であり、4割を所有し道路も一定の割合を占める。道路空間再編は、大きなコストをかけず、このような感謝と市民の自負心の正のスパイラルを生む素晴らしい事業なのだ。



図-1 「あそべるとよたプロジェクト」実施状況とプレーヤー

2. これまでの道路空間再編の取組

私が現在関わっている道路空間再編のプロジェクトを紹介する。この中で、道路の計画・管理、交通管理、運営する地元主体の役割や合意プロセスに直面している。

(1) なんば駅周辺の道路空間再編（大阪市）

大阪ミナミの中心に位置する南海電鉄なんば駅前は、多くの国内外の来街者が行き来するが、ほぼタクシーと自動車の空間となっている。10年ほど前に地元の商店街の発意で道路空間を歩行者に解放したいと始まった取り組みは、民間主導で行政や経済界も巻き込み、現在まさに進行中。ビジョンを官民で共有し、ターミナル周辺の交通・道路空間を再編し、完成後に運営管理する地元主体がデザインやマネジメント計画に関わり、社会実験で課題を検証し合意形成を図っているところである。

なんばひろば改造計画 <http://www.namba-hiroba.jp/>



図-2 社会実験や地元会合の様子

(2) 長門湯本温泉の道路空間再編（山口県長門市）

長門湯本温泉街の再生のため、ビジョンに基づきそぞろ歩きしたくなるよう、エリア交通戦略と道路活用は重要なテーマである。温泉街エリアに車がいらなくてよい施

設配置、国道に接する場所への駐車場再配置、右岸道路の歩行者専用化などのビジョンが提案された。



図-3 エリア交通戦略の内容（道路の使いこなし）

交通は、地域にとっても身近な課題である。住民や商店の利便性も確保しつつ来街者が安心して散策できるにはどのような工夫が必要か、何度もワークショップが行われた。その結果、歩道と車道とを区分しない「シェアスペース」の考え方を盛り込んだ交通計画の検討が進められ、3年にわたる社会実験を経て、最終のハードデザインと運営主体、ルールが合意された。この道路空間は、河川空間とともに「長門湯本オト活用協議会」によって運営・管理される。社会実験の企画時点から立ち上がり、完成後も見据えた活用や制度設計を進めてきた。

長門湯本みらいプロジェクト <https://yumoto-mirai.jp/>



図-4 エリア交通戦略の段階的検証と合意形成プロセス

(3) 大手前通りの道路空間再編（兵庫県姫路市）

姫路駅と世界遺産姫路城を結ぶ大手前通り。リニューアルが完成したストリートで、道路空間と沿道建物1階のセットの使い方や市民・企業・沿道オーナーの関わりを育むプロジェクトである。地元の協議会の中に大手前みらい会議が組織化され、ビジョンづくりやイベントでなく日常の風景をつくる社会実験「ミチミチ」による検証が始まっている。



図-5 「ミチミチ」実施状況

3. 今感じている道路空間再編への課題

人々の行動や時代のニーズの変化に伴い、道路空間を再編することについて、関係者の共感や納得をどう得ていくか。道路そのもののあり方、プランニングの主体、プロセス、リスク回避など今感じている課題について紹介したい。

(1) 利活用や滞留の思想がない、不十分な既存制度

現在の道路種別は、都市部 or 地方部・自動車専用 or その他のマトリックスと車の交通量で決まる。車が前提の構造令であり利活用や滞留の思想はない。土木技術者も既存の教育の延長で新たな発想に至りにくい。

道路空間利活用には以下の制度はあるが(①特措法&都市再生整備計画, ②国家戦略特区, ③道路協力団体, ④兼用工作物, ⑤道路区域除外), オープンカフェやイベントを超えた日常的な多様な運用を想定した場合、「占用物が限定される」, 「経済波及効果等資料作成手間が膨大」, 「自治体が公平性の観点で導入に躊躇」, 「広場条例は道路法を超えられない」, 「接道条件や地中埋設物の管理の問題が発生」など、使いやすい制度になっていないと感じる。

歩行者専用道路や時間規制による車両通行規制がある道路空間、広幅員道路の歩道部分、公園と道路の兼用工作物空間などについては、車両と人の交錯が回避でき人の空間が作りやすいが、歩車分離のない道路(路側帯を歩行者が通るが車道扱い)はハードルが高い。

(2) 道路空間のデザインに運営主体が参画できない 機能重視で土木にデザインの概念が不足

従来の道路空間デザインのプロセスは構想から運営までぶつ切りに発注され、当初のビジョンや人材が運営の時点では継承されない。運営管理を行うのが行政のみという時代から、民間や地域に拡げるとき、プロセスの見直しが必要となる。

あわせて、土木の空間デザインは全国統一基準、機能重視、入札で設計者決定というケースが多い。複雑な交通問題を解き人の居場所を創造するためのデザインの価値を認識し、デザイン協議や発注方法、デザイン監修の枠組みを整えていくことが喫緊の課題である。先進的取り組みを始めている自治体もあり拡がってほしい。

(3) 地域主体・道路管理者・交通管理者の対話型計画プロセスがない、指示系統が一元化されていない

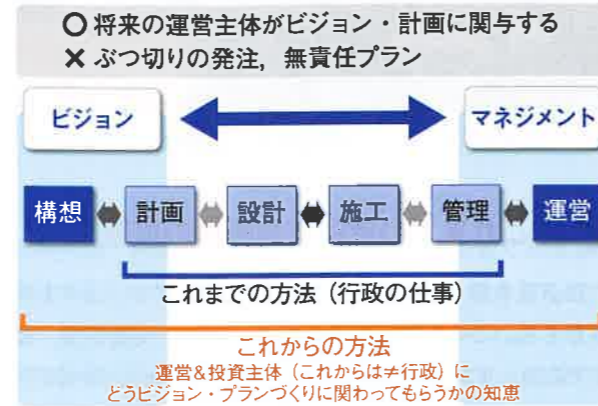


図-6 道路空間デザインのプロセス

今回の新型コロナウイルス状況下で、世界のいくつもの都市で公共交通の混雑回避や身体健康維持のため、道路空間に緊急・暫定対応として自転車道を確保している。このスピード感ある対応に驚くとともに、道路と交通が同一の指示系統であることや事故対応時の事務の役割分担など制度的な違いも影響していると感じる。

交通管理者協議は安全確保第一は当然のこと、スタートするにはデータやシナリオが求められ、相互に相談しつつ積み上げるプロセスになりにくい。地元代表、自治体の道路管理者、警察担当者だけでは思い切った判断ができないのは確かであり、各担当が自らノーズではチャレンジは進まない。前例のない解決策になると最後は決断しきれないが、道路と交通の指示系統が一元化されていない場合が多い。その課題を各々がどう役割分担し全体最適を目指すのか、対話型の計画プロセスや役割分担の見直しが求められる。

(4) 民間主体による占用のリスク回避の手段未整備

民間主体が常設的に道路占用する場合、様々なリスクを回避する保険商品が完備していないという課題もある。道路賠償責任保険は、管理者が行政という前提で自治体が所有・使用・管理する道路を補償対象とするために開発された専用保険商品である。民間には条件付きで賠償責任保険はあるが、期間限定イベントが前提で常設設置物は想定されていない。今後、道路空間の民間による運営管理を拡げていくには、リスク回避の制度設計も欠かせない。

4. 法改正や今後の制度設計への期待

以上のような現場での実践を通じた課題解決のため、次のような改善の提案をしたい。

(1) 「滞留空間・歩車共存空間」「維持管理 & 運営」という新たな道路空間の定義(第5種など)の導入 道路管理者主導の柔軟な空間に

道路は、従来の車中心の車や人を流す空間のみでなく、「人間が滞留する空間」「人間と車の共存空間」も追加。道路管理は、従来の維持管理のみでなく、人間の滞留行動を意識した維持管理 & 運営、という考え方の転換を図る(河川では治水・利水→1997年治水・利水・環境が追加、2011年民間事業者営利目的可能に、と活用の考え方が付加)。車道でも歩道でもない「歩車共存空間」を、新たな道路として定義(第5種など)し、道路管理者がそれに指定したストリートに限っては、道路管理者が主導して柔軟な技術基準による計画、交通の役割を一定担い、道路占用・使用の運用などを行うことができないか。まずは歩行者利便増進道路制度を活用して柔軟な利活用が進むことを期待したい。

(2) 道路管理者が主導する道路・交通の計画と運用の 試行、指示系統の一元化や権限・事務の役割再編

道路空間を再編して人のための空間を創造していくには、該当場所や路線を含む周辺エリアの交通が解けていること、該当場所の安全確保・空間構成・交通規制・占用の考え方、運営方法等の目処が立っていることが必要となり、道路と交通が複雑に絡み相互作用する中での全体最適の解決方法が求められる。それらを解くためには、異なる主体の調整が困難で決定しづらい状況を改善し、同一の主体が主導して計画から運用までを担っていくことができないか。その主体は道路管理者が望ましい。

そのためには、道路管理者と交通管理者が現状でどのような権限や事務作業(マンパワー)を抱えているかの棚卸しと情報共有が必要である。警察の役割のどの部分を道路管理者、民間主体や保険会社が担えるかの研究を経て、指定したストリートでの社会実験に結び付けることができないか。海外での事例では、道路と交通管理者が自治体に一元化、自治体が道路構造基準決定権を持つ、事故時の警察の交通事故証明が不要で保険会社と直接市民で行う、などの役割分担も存在する。

(3) 「つかう」→「つくる」の順番、プランニングの民主化

「つくり手」と「つかい手」が双方向にやりとりを行える計画プロセスになってほしい。完成後に運営する覚悟がある主体がデザインにも関わること、ニーズに合った事業的にも持続可能なものとなる。地元主体や専門家

の当初からの参画が必須である。さらに空間デザインや運営・制度設計の対象の分野横断が必須になってくる。ユーザーの自由と責任でのカスタマイズに対応し、公共空間に加え、周辺の建物、緑、交通などの分野横断デザインを民主化していく。

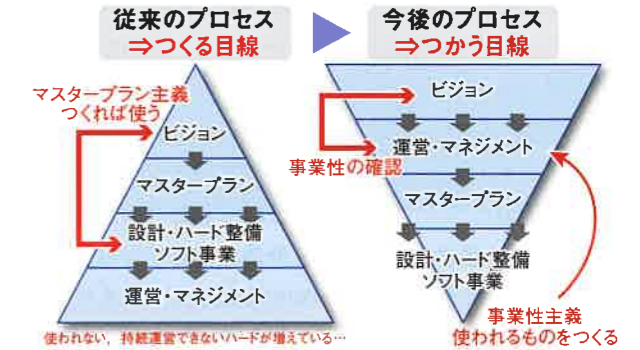


図-7 「つくる」→「つかう」へ

(4) 道路管理者 & 交通管理者のマインドを変える

MIZBERING(河川)の道路 & 交通版をスタート
国土交通省河川担当が進めているMIZBERING(ミズベリング)という官民連携事業がある。水辺の可能性を切り開きムーブメントを起こすことをミッションとしている。全国の河川管理者のマインドを変えるとともに、まだマイナーである各地で水辺の活用に取り組んでいる担当者の元気づけとノウハウ共有に大きな成果を上げ、全国で河川空間の再編が進んでいる。道路管理者、交通管理者も同様に、国を挙げて両者共同でキャンペーンを打ち、道路空間・交通の再編のクリエイティブな価値を共有し、人材ネットワークやノウハウ共有につなげたい! また、フィールドを持つ全国都市の有志で、道路の計画・管理、交通管理の関係者により着実に勉強会を重ね、国と一緒に制度改変を考えていく場があればよいと考える。

おわりに

人のための都市空間の哲学が盛り込まれた街路構造令が道路構造令に一本化され、交通工学で流量をさばく空間としての道路建設と構造令ができ現在に至っている状況で、今回の法改正(歩行者利便増進道路制度創設)の動き国土交通省道路局と都市局の方針提言、警察庁との調整は画期的なことと感じる。

都市の魅力となる居場所づくりや多様性の許容、地域社会ニーズへの弾力的な対応を実現するには、道路空間再編は非常に効果の高い方法である。それには道路管理者の役割は大きい。地域主体・道路管理者・交通管理者の対話と実践により、まずはいくつかの都市で実現し、その知見を徐々に拡げ、道路管理者が感謝され市民のパブリックライフが繰り広げられている風景を期待したい。