

## 人のための道路空間活用の新たな展開 —歩行者利便増進道路（ほこみち）制度とコロナ占用特例—

国土交通省 道路局 路政課長 高山 泰  
たかやま やすし

### 1. はじめに

道路空間を多くの人が行き交い、あるいは佇み、憩う様は、そのまま街の活力や勢い、人々の街への愛着を感じさせる。

新型コロナウイルスの感染拡大に襲われた世界中の都市の街角から、一時的に人の気配が消えてしまう過酷な現実が広がり、図らずもそのことを思い知らされることとなった。

ビフォーコロナの都市においては、官民の様々な主体が、賑わいの創出や環境の美化などを通じてエリア価値の向上に取り組む、エリアマネジメント活動が各地で拡大し、定着しつつあった。その舞台の中心となるのは、道路、公園をはじめとする誰にも開かれた屋外公共空間であり、特に道路空間は身近でまちの中心的なオープンスペースとして、単なる移動空間を超えて、市などのイベントの開催、オープンカフェの設置等の賑わいづくり、緑化、イルミネーション等の景観・雰囲気づくりなど多様な方法で市民の手によって使いこなす空間とみなされるようになってきている。

また、市街地中心部の道路では、バイパス道路の開通等により整備時の想定よりも自動車交通量が減少する一方で、まちなか再生の都市政策やインバウンドの増加等の観光活性化を受けて、車道空間よりもむしろ歩行空間を充実して街の活性化につなげようというニーズが高まってきている。

もとより、道路は、交通機能だけでなく、空間機能（防災、収容、都市環境）、市街地形成機能な



大阪うめきた地区のオープンカフェ（大阪市提供）

ど多様な役割を果たしていることはかねてから強調されてきたが、その空間配分は、ややもすれば自動車交通が優先され、歩行者は往々にして端に追いやられがちであることも否めない。成熟した都市社会において、より豊かさの感じられる都市空間の形成が官民連携の下で志向される中で、歩きやすい通行空間として、さらには人々が集い、交流する場としての道路の役割が改めて注目され、その期待に応えることが求められている。

国の道路政策としても、2020（令和2）年6月に、社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会の提言としてとりまとめられた、道路政策ビジョン「2040年、道路の景色が変わる」では、道路の将来像として「公園のような道路に人が溢れる」姿が描かれた。散策やランニング等「楽しむ移動」に加え、「楽しむ滞在」も増加し、人がより外出したくなる、人のための道路空間が生まれ、まちそのものの景色も変わるとしている。

2020（令和2）年第201回国会で成立した改正



人中心の空間として再生した、まちのメインストリートのイメージ（出典：道路政策ビジョン2040）

道路法において新たに創設された「歩行者利便増進道路」（通称「ほこみち」。以下本稿では通称を用いる。）制度は、このような望ましい道路の姿を実現する制度的な仕掛けである。

本稿では、このほこみち制度と、その施行を前に新型コロナウイルス感染症対策のため臨時措置として導入したコロナ占用特例制度の意義と内容を解説する。なお、制度の内容以外の評価にわたる部分は筆者の個人的な見解であることを申し添える。

## 2. 歩行者利便増進道路（ほこみち）

### 1) 背景と概要

エリアマネジメントのための道路空間の活用に関しては、都市再生特別措置法の2011（平成23）年改正により、市町村が所要の手続を経て都市再生整備計画を作成した場合、道路管理者が指定した道路の区域内でベンチ、オープンカフェ等の道路利用者の利便施設を設置する占用許可に当たって、「道路の敷地外に適切な場所（余地）がないためやむを得ない場合に限り、許可を認める」という無余地性要件を適用除外とする制度が創設された<sup>1</sup>。これを嚆矢として、国家戦略特別区域法、中心市街地の活性化に関する法律にも同種の特例措置が定められた。国家戦略道路占用事業は、令和2年度末までに実績が41事例にのぼり特区事業としては最多とされるなど、その現場ニーズを裏付

けるものとなっている。

これらの特例制度においてはいずれも、占用施設の設置場所は主として歩道が想定されている<sup>2</sup>が、道路法体系において歩道は「専ら歩行者の通行の用に供するため」（道路構造令2条1号）の道路の部分とされ、賑わい創出を目的とした空間として歩道を整備・活用する法的な根拠は明確にはなっていなかった。このため、こうした目的の歩道の活用と道路空間の再構築が行いやすくなるよう、

- ①目的 道路の構造、車両及び歩行者の通行、沿道の土地利用の状況並びにこれらの将来の見通しその他の事情を勘案して、歩行者の安全かつ円滑な通行及び利便の増進を図り、快適な生活環境の確保及び地域の活力の創造に資するために、
- ②対象 その管理する道路のうち、歩行者の滞留の用に供する部分を確保し、歩行者利便増進施設等（ベンチ、テラス席、街灯、看板等）の適正かつ計画的な設置を誘導することが特に必要と認められるものについて、道路管理者が区間を定めて、歩行者利便増進道路として指定することができることとした（道路法48条の20）。

### 2) 構造基準

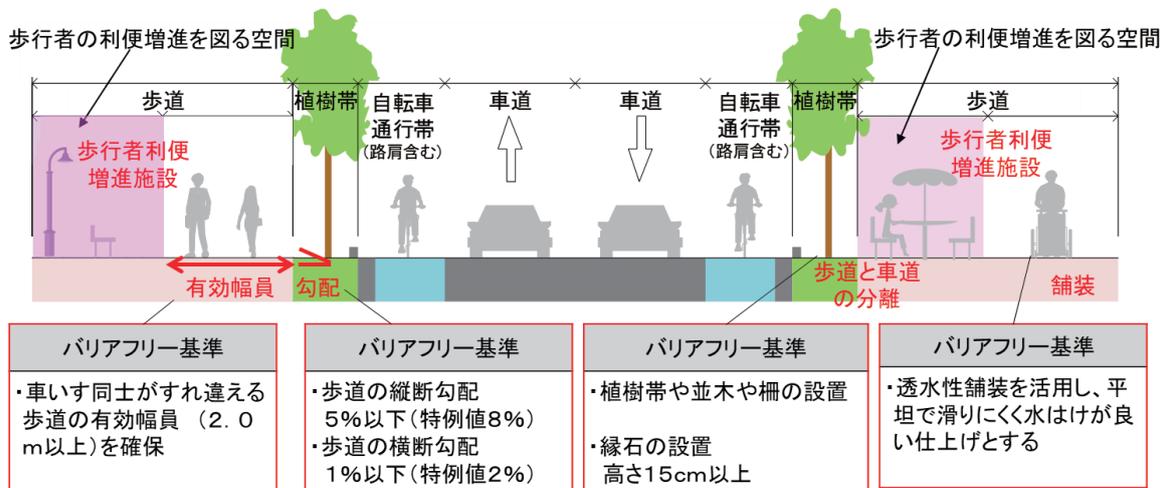
ほこみちは、安全・円滑な運行と利便の増進、ひいては街の賑わいづくりを図る目的に照らし、移動者のみならず全ての人にとって安全で使いやすいものであるべきことから、構造に関し以下の技術的基準への適合を求めることとしている<sup>3</sup>（道路法48条の21、道路構造令41条）。

- ①ほこみちに設けられる歩道・自転車歩行者道又はほこみちである自転車歩行者専用道路・歩行者専用道路には、歩行者の利便増進を図る部分

<sup>1</sup> 新宿三丁目モア4番街、うめきた先行開発地区、札幌駅・大通駅周辺地区等、高崎市中心市街地、岡山駅東口地区で活用されている。

<sup>2</sup> 車道で場所・時間帯により交通規制を行っている場合も、柔軟に占用を認める運用が広がっている。

<sup>3</sup> ほこみち指定時に全ての基準を満たしていなくてもよいと解されている。なお、車道を減らし歩道を拡幅するといった改築を伴うものでなくとも指定可能である。



ほこみちの構造基準と整備のイメージ 出典：国土交通省資料

を設け、必要に応じ歩行者利便増進施設等の設置場所を確保し、又は道路管理者自らベンチ等の施設を設ける。

②高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー法）に基づく道路移動等円滑化基準（いわゆるバリアフリー基準。原則として一定の有効幅員を備えた歩道を設置する等<sup>4</sup>）に適合する構造とする。

### 3) 占用許可の特例等

#### イ 無余地性基準の適用除外

これらの構造基準を満たしたほこみちの区域のうち、ベンチ、街灯、オープンカフェのテラス席、売店・スタンド、レンタサイクルポート等、歩行者の利便の増進に資する施設（歩行者利便増進施設等）の設置を誘導するため、道路管理者が指定した区域（利便増進誘導区域）内に設けられる場合、無余地性の要件を適用除外とすることで、許可が柔軟に認められる（道路法33条2項3号、道路法施行令16条の2）。特例対象となる占用は、①施設等の設置に伴い必要となる、道路の機能や

道路交通環境の維持・向上を図るための清掃等が併せて講じられるものに限られること

②オープンカフェ（道路法施行令上は「食事施設、購買施設その他これらに類する施設」）等を設ける場合、歩行者等の通行空間として、交通量に応じて3.5m又は2m以上の幅員があることに留意が必要である<sup>5</sup>。

#### ロ 公募占用制度

占用許可は申請主義が原則であるが、利便増進誘導区域内の占用に関し、占用者の公平な選定と歩行者の利便増進を図る上で有効と認める場合、公募占用指針の策定、歩行者利便増進計画の認定を経て、道路管理者が占用者を公募により選定することが可能となる、公募占用制度が導入された。認定計画に基づいて許可申請があった場合には義務的に占用を許可することとなり、最長20年まで占用が認められる<sup>6</sup>ため（道路法48条の28）、占用者側に予見可能性が得られ、長期の回収を要する多額の投資も行いやすい環境が用意された。

#### ハ 許可申請手続の合理化

路上に飲食施設等を設置しようとする際は、占用許可だけでなく、道路交通法に基づく警察署長による道路使用許可が必要となるのが通常である。

<sup>4</sup> 有効幅員の確保等には長期を要する場合もあること等から、経過措置として、自動車交通量が少ない道路では、歩道に代えて、ハンプ、狭窄部の設置等の道路構造の工夫で対応することもバリアフリー基準上認められており、交通量次第では当面現状のままとする解釈運用も示されている。

<sup>5</sup> 先行する占用特例を含めて、いずれにも共通する要件となっている（道路法施行令11条の7等）。

<sup>6</sup> 許可期間自体は最長5年であり、更新を要する（道路法施行令9条2号）。

これらの許可手続は、申請内容や書類を確認する事前相談を双方に要する運用が煩雑であることがしばしば指摘され、その合理化が要望されていた。このため、国土交通省及び警察庁のウェブサイト上に掲げた、道路占用・使用の両許可の基準等への適合が事前に申請者自ら確認できた場合、許可権者への事前相談を行うことなく申請が可能であることを明確にしたほか、直轄国道では道路占用システムによるオンラインによる一括申請も可能としている。また、基準等を満たすことが確認できず事前相談を行う場合であっても、道路管理者と警察が一堂に会しての調整の場を設けるなど申請側への配慮も行うこととしている<sup>7</sup>。

このように歩行者の利便増進を目的とした道路の法的根拠や、空間を確保し活用するためのルールを設けたこと、申請手続の合理化・簡素化を講じたことで、道路管理者による積極的な道路空間の提供や、その利活用に向けた関係者間の調整が円滑に進むことが期待される。

#### 4) ウォークアブルシティ施策との連携

地域の活力の低下が懸念される中、まちなかに多様な人々が集い、交流する「居心地が良く歩きたくなる」空間づくりを促進することを目的に、同じ2020（令和2）年通常国会で都市再生特別措置法が改正され、まちなかにおける交流・滞在空間の創出に向けた官民一体の取組を新たに都市再生整備計画に位置付けて支援する制度が創設されている。

新制度では、歩道の拡幅、交流拠点の整備、沿道建築物のリノベーションなど、快適性や魅力向上を図るための施設整備等を重点的に行う必要がある区域を滞在快適性等向上区域として定め、道路の修復・改変等市町村による公共施設の整備事業と、民間によるオープンスペースの提供、建物

低層部のガラス張り化等の「一体型滞在快適性等向上事業」など、官民一体による公共空間の創出に、交付金（国費率の嵩上げ等）や税制特例、補助金等で支援することとしている。

このほか、同区域では、特定の道路について駐車場出入口の設置の制限、都市再生推進法人がイベント実施等の道路の占用・使用手続等の一括申請が可能となる措置が講じられている。

これらは、ほこみち制度とまさに同じ方向性を目指すものであり、施策の相乗効果を得るため両制度を積極的に併用することが期待される。

### 3. コロナ占用特例

#### 1) 背景と概要

2020（令和2）年以降国内で拡大した新型コロナウイルス感染症に対しては、政府の基本的対処方針により、「三つの密」の回避など「新しい生活様式」を社会全体に定着させていくことで、感染拡大の防止と社会経済活動の維持の両立を持続的に可能としていくとされた。このような状況を踏まえ、国土交通省道路局では、同年6月から、新型コロナウイルス感染症の影響を受ける飲食店等を支援するための緊急措置として、地方公共団体と地域住民・団体等が一体となって取り組む沿道飲食店等の路上利用の占用許可基準を緩和する特例措置を直轄国道に導入し、地方公共団体に対しても同様の措置の実施の検討を依頼した<sup>8</sup>（本稿では本特例措置を「コロナ占用特例」と称する）。

緊急措置のポイントは、飲食店等によるテイクアウトやテラス営業のための路上利用について、

- ・歩行者等の安全の確保、道路維持管理への協力を行うこととして、
- ・地方公共団体や関係団体等が一括して占用許可の申請をすることで、
- ・道路占用許可の無余地性基準について弾力的な判断を行い、原則として許可がおりやすくなり、

<sup>7</sup> 占用許可と使用許可の両方の申請書を道路管理者（国道事務所・出張所）又は警察署のいずれか一方に提出すれば一括して受け付けられる、窓口の一元化の制度は、既に道路法（32条4項）及び道路交通法（78条2項）に定められていた。手続や確認事項は <https://www.mlit.go.jp/road/senyo/05.html> を参照。

<sup>8</sup> 「新型コロナウイルス感染症の影響に対応するための沿道飲食店等の路上利用に伴う道路占用の扱いについて」（令和2年6月5日道路局長通知）を道路管理者宛てに発出した。

併せて、許可要件である道路維持管理への協力が行われる場合、占用料を免除することにある。

道路占用許可の主な基準は、以下のとおりである。

#### イ 趣旨・対象

- ・沿道飲食店等の路上利用は、「3密」の回避や「新しい生活様式」の定着に対応するための暫定的な営業形態として、テイクアウト、テラス営業等のための仮設の施設を設置するものであること

#### ロ 占用主体

- ・地方公共団体又は関係団体\*による一括占用（個別店舗ごとの申請はできない）

※ 地元関係者の協議会、道路協力団体、都市再生推進法人、地方公共団体が支援する民間団体（商店街振興組合、商工会等）

#### ハ 場所等の要件

- ・道路の構造又は交通に著しい支障を及ぼさない場所で、歩道上においては、交通量が多い場所は3.5m以上、その他の場所は2m以上の歩行空間が確保されること。
- ・施設付近の清掃等に協力すること

#### ニ 適用期限

- ・2020（令和2）年6月5日から11月末まで（当初。後述のとおり翌年9月末まで延長）

制度が施行された時系列で言えば、コロナ占用特例が先でほこみち制度が後となるが、制度の創設に至った検討の順は逆である。ほこみち制度については、改正法が2020（令和2）年2月4日の閣議決定・国会提出、その後の国会審議を経て、5月20日に成立、同月27日に公布され、その6ヶ月後までに施行するとされた<sup>9</sup>。一方、喫緊の最重要課題となった感染症に対し、店内営業が困難となった沿道飲食店等による路上利用を柔軟に認めて救済を図るため、ほこみちの趣旨を生かした、いわば先行パイロット版の制度として、現行法の

解釈運用の範囲で無余地性要件の緩和を可能とするコロナ占用特例が急遽、通知の発出により実施されたという経緯となっている。

#### 2) 実績と適用期限の延長

コロナ占用特例は、手続や要件が簡素であること、占用料を免除する配慮措置を講じたこと等もあって、全国の飲食店等の売上げ維持やまちの活性化に貢献している等として、総じて好評を得ている。2021（令和3）年1月時点の調査では、約150自治体で特例措置の適用事例があり、許可件数は約360件となっていた。

特例の期間は、当初、ほこみちの施行予定時期も考慮し、2020（令和2）年11月末までとしていたが、同年9月時点のアンケート調査では、約9割の道路管理者及び占用主体が期間の延長を希望していたこと等を踏まえ、これを10月時点で翌年3月末まで延長し、さらに同月には9月末まで再延長することとした。

<取組事例>（いずれも2020（令和2）年10月時点。写真は各市提供）

##### ○長野県松本市「街場のえんがわ作戦」

- ・7団体、59店舗が参加
- ・国道143号、本町通り・伊勢町通り（市道）（市中央1丁目、2丁目）沿いで実施
- ・都市政策部局を相談窓口に、占用の主体、手続やイメージ等の資料を作成し、市のHPに掲載して利用を促進



##### ○栃木県宇都宮市「MIYA ストリートデザインテラス」

- ・23店舗が参加
- ・市道6路線（シンボルロード等）、県道2路線（宇都宮那須烏山線等）、国道1路線（国道119号）

<sup>9</sup> 2020（令和2）年11月25日に施行された。

の計9路線を市が主導して対象区域に設定。市が占有主体となり、国道、県道、市道を通じ窓口を一本化して実施

- ・他の飲食店等の不法占有（フリーライド）防止策として、許可を出した店舗に占有範囲を示す路面ステッカーを貼付



### 3) ほこみちへの移行

コロナ占有特例はあくまで感染症対策としての時限的・暫定的な措置であり、その適用箇所について、占有者にその期限後も特例を継続して受ける意向があり、道路管理者としても環境面等からそれが許容される場合には、常設制度であるほこみち制度に法的根拠を移行していくことが望まれる。運用の工夫の範囲で弾力的な判断を行うことは、俗な言い方をすればいわば片目をつぶるようなものであって、基準を満たしたほこみちの誘導区域において、無余地性基準が正面から適用除外となるのは制度運用の安定性からも好ましい。

全国でほこみちの普及を図る一環で、コロナ占有特例の受け皿としても活用され、沿道飲食店等の路上利用が継続できるよう、バリアフリー基準への適合など諸要件の適用関係を確認しつつ、ほこみちの積極的な指定と制度の円滑な移行を促すこととしている。

### 4. 今後の展開

ほこみち制度の初の適用事例として、2021（令和3）年2月12日に、大阪市の御堂筋、神戸市の三宮中央通り及び姫路市の大手前通りが各道路管理者によってほこみちに指定された。その後、3月末までの時点で6自治体15路線での導入が確認されている。

これらの道路では、これまでも車中心から人中心のストリートへの転換や地域のシンボルロードとしての整備が進められてきており、賑わい空間の創出やそれに伴う円滑な通行の確保などに関する社会実験を行ってきた。また、三宮中央通りでは、コロナ占有特例を活用したオープンカフェ等が設置されている。

これらの事例に共通して言えることは、社会実験やコロナ占有特例などで実績を重ねつつ、関係者と調整してとりまとめた今後の展望や方針に沿った手法としてほこみちの導入に至るという手順を経たことである。こうしたプロセスが新制度の施行から短期間での指定が可能となった要因と考えられ、ほこみちの効果的な実施のための有効な方法論を示している。



国道25号（御堂筋）

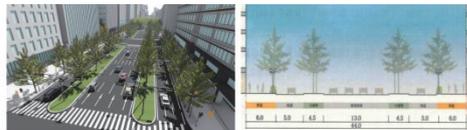


神戸市道三宮中央通り線



姫路市道幹第1号線（大手前通り）  
初の適用事例となったほこみち指定箇所  
（写真は各市提供）

【現状：2019年】  
本線4車線、側道2車線



【側道歩行者空間化】  
【短期】2020/R2  
東京オリンピック  
千日前通～道頓堀川間  
【中期】2025/H7  
大阪万博  
道頓堀川～新橋交差点  
新橋交差点以北の一部



【全面歩行者空間化】  
【長期】2037/R19  
御堂筋完成100周年  
(ターゲットイヤー)



御堂筋の将来ビジョン実現に向けた段階的な取組  
(出典：御堂筋将来ビジョン (2019年3月 大阪市))

大阪市では、市中心部を南北に貫く随一のメインストリートである御堂筋について、このほこみち指定を皮切りに、まず側道の歩行者空間化、長期的にはフルモール化を目指す野心的な事業が計画されている。また、同市では、都市再生や国際競争力強化の一環で、歩行者空間の快適性と利便性の向上に注力しており、2014（平成26）年から「うめきた地区」でエリアマネジメントを推進し、集客イベントの開催、オープンカフェの設置や、清掃、巡回警備、放置自転車対策等の歩道空間の管理が、地権者からの分担金も活用して行われてきた。現在、事業者からの活動資金の確実な徴収を確保するため地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金制度の活用に向けた社会実験も行われている。これらの民間主体の活動の一層の推進にもほこみちは重要な役割を果たすとみられ、地域に活気をもたらす民間活動の促進や道路空間の有効活用の両面において、先進事例として今後の展開が注目される。

道路局では、ほこみちの推進、使い方の検討支援のため、ほこみちプロジェクト事務局を立ち上げ、よろず相談窓口を設置し、相談・問合せに応じている<sup>10</sup>。

## 5. まとめ

従来であれば、道路を当初の整備目的と異なる利用形態に変更することには慎重な姿勢が強かったと思われる。しかしながら、人口減少をはじめ、道路を取り巻く社会情勢が大きく、確実に変動する中で、既に整備したインフラを、社会経済情勢の変化に合わせて、また地域固有の事情に応じて、より有効に活用していくことこそがその整備目的を満たし公益につながるという考え方が公共的事業の実施に定着してきたことが、こうした制度が受け入れら

れる素地となったのではないかと推察する。

歩行者中心、人中心の道路空間を実現する制度として道路法に位置付けられたほこみち制度は、社会ニーズや多様な価値を柔軟に受け止める道路行政の発展の表れとしてもその意義は大きい。また、汎用性のある常設制度として、道路空間の実際的な活用ニーズを掘り起こしたとも言える先行的特例制度について、コロナ占用特例の適用事例の根拠としてだけでなく、国家戦略道路占用事業の全国展開の受け皿となることも期待されており、現在その検証を進めているところである。

各都市において、人や投資を呼び込む地域間競争の中で、人と人の出会いや交流の機会を増やし魅力を高めるための様々な工夫を凝らした諸活動が盛んになっている。そうした活動の場が、屋内空間にとどまらず屋外のパブリックスペースとして道路空間に広がってくるのは必然である。ほこみち制度がこれらにふさわしい場を提供するために効果的に活用されることが望まれる。

<sup>10</sup> <https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/>