

新型コロナウイルス感染症対応の道路占用特例を契機とした
道路占用の実態と道路占用主体の意識変化に関する研究

21RA137 堀田 桃子
指導教員 野原卓准教授 高見沢実教授

1. 研究の概要

1-1. 研究背景と目的

今日、全国各地で様々な道路利活用事業が行われている。道路を利活用するには、道路法に基づき道路占用許可を申請する必要があるが、道路占用の制度上様々な制約を伴うため、申請手続きに苦勞する道路占用主体も少なくない。近年、補助金制度や道路占用許可基準の緩和制度等が制定されているが、依然として道路占用に係る道路占用主体の負担は大きく、道路利活用がより盛んに行われるための道路占用のあり方についての見直しが必要である。

一方、2020年6月5日に国土交通省から「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（以降、コロナ占用特例と称する）」が発表された。一時的に道路占用がしやすくなったことで、コロナ占用特例を活用した道路占用（以降、コロナ占用と称する）による道路利活用が増えた。このことから、少なからず道路利活用に対する道路占用主体の認識や考え方に変化が生まれたのではないかと考える。

本研究では、こうした背景を踏まえ、コロナ占用による道路利活用の実態と道路占用主体の道路利活用に対する意識の変化を明らかにし、道路占用における課題を把握することで、今後、積極的に道路を利活用していく上での示唆を得ることを目的とする。

1-2. 既往研究と本研究の位置づけ

これまで、コロナ占用特例を取り扱った研究はいくつか行われている。速報的考察を行い路上客席の現状把握から可能性と課題を抽出した研究【泉山ほか(2020)】¹⁾、スタンド型客席を中心とした路上空間活用の可能性に関する研究【植田ほか(2020)】²⁾、路上空間の利用可能性とそのデザインマネジメント方針に関する研究【湖東ほか(2021)】³⁾などがある。本研究

では、町村を除く全国のコロナ占用事例を取り扱い、道路占用主体の意識調査から、今後の道路利活用について検討することに着目する。

1-3. 研究方法

本研究では、まず2章でコロナ以前の道路占用制度とコロナ占用特例の枠組について触れる。3章では、道路管理者となる町村を除いた市区及び都道府県と国への電話(メール)調査から、全国のコロナ占用事例を収集し整理する。また、占用主体へのアンケート調査から、4章でコロナ前後での道路利活用の実態を把握、5章で占用主体の道路利活用に対する考えや意識の変化を明らかにし、分析を行う。

2. 道路占用許可基準の緩和制度

2-1. 近年の道路占用制度

2011年の都市再生特別措置法の改正により、道路占用許可の基準が緩和された。「都市再生特別措置法」のほかに、「国家戦略特別区域法」「中心市街地活性化法」「道路法」に基づく特例があり、これらいずれかの特例の位置付けにより、食事施設等の占用許可の対象物件が拡充されるようになった。

2-2. コロナ占用特例の概要

コロナ占用特例の概要を表1に示す。

表1：コロナ占用特例の概要

制度目的	新型コロナウイルス感染症の影響を受ける飲食店等の支援をするための緊急措置として、沿道飲食店舗等の路上利用の占用許可基準を緩和する
設置条件	・ コロナのための暫定的な営業であること ・ 「3密」の回避や「新しい生活様式」の定着に対応すること ・ テイクアウト、テラス営業等のための仮設施設の設置であること ・ 施設付近の清掃等に協力すること
占用主体	地方公共団体又は関係団体(※1)による一括占用(※2) ※1:地元関係者の協議会、地方公共団体が支援する民間団体など ※2:個別店舗ごとの申請はできない
占用場所	道路の構造又は交通に著しい支障を及ぼさない場所 ※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以上の歩行空間の確保が必要 ※沿道店舗前の道路にも設置可能
占用料	免除
制度適用期間	2023年3月31日まで

従来の占用との相違点として、特例の位置づけがなくてもオープンカフェ等の設置が可能となった。また、

Title : A Study on the Actual Situation of Road Occupancy and the Changes of Road Occupants' Consciousness by the Special Exception for Road Occupancy Following COVID-19

Name : Touko HOTTA (Supervisor : Taku NOHARA, Minoru TAKAMIZAWA)

KeyWords : Road Occupant, Road Occupancy, Utilization of Street, Public Space, Open Air Cafe

コロナ占用終了後は、歩行者利便増進道路制度(以降、ほこみち制度と称する)の移行を推進している。

3. コロナ占用特例の実施状況 一道路管理者への調査より

町村を除く全国の道路管理者(市区及び都道府県と国)へ電話(メール)調査を行った。調査の概要を表2、回答の得られた事例数・占用主体数等を表3に示す。

表2：道路管理者向け電話(メール)調査の概要

電話(メール)対象	調査目的	主な設問項目	問い合わせ数	回答数	回収率
全国の849の道路管理者(市区及び都道府県と国)	コロナ占用の道路占用主体へアンケート調査を行うため、コロナ占用事例の有無と概要を把握する	・路線名 ・占用場所の住所 ・占用主体の名称 ・占用期間	849	766	90.2%

表3：コロナ占用事例数・占用主体数

コロナ占用事例を有する道路管理者数	コロナ占用許可件数	公表不可の占用主体数	公表済みの占用主体数
167	408	50	309

次に、公表済みの309の占用主体の団体種別割合を図1に示す。商店街団体が過半数を占め一番多く、次に地方公共団体が多。個人店舗での占用事例が見受けられるが、これは国土交通省の通知とは別に、自治体独自のルールを設けてコロナ占用を扱っているためである。

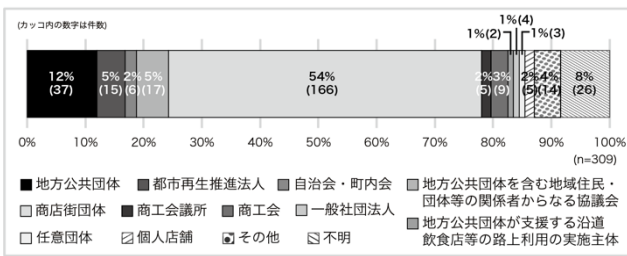


図1：占用主体の団体種別割合

4. コロナ前後の道路利活用の実態 一道路占用主体への調査より

4-1. アンケート調査の概要

占用主体へアンケート調査を行った。配布方法は、Google フォームのメール送付・アンケート用紙データのメール送付・アンケート用紙の郵送の3つである。調査の概要を表4に示す。

表4：道路占用主体向けアンケート調査概要

アンケート対象	アンケート目的	主な設問項目	配布数	回答数	有効回答数	有効回収率
全265の道路占用主体	道路占用主体の道路利活用状況を把握すると同時に、コロナ前後での道路利活用に対する意識の変化を調査する	・占用主体について ・コロナ以前の道路占用による道路利活用をした経緯について ・コロナ占用による道路利活用の内容について ・コロナ以前とコロナ占用時における道路利活用に対する考えについて ・コロナ占用特例終了後の道路利活用に対する考えについて	265	120	103	38.9%

4-2. アンケート回答の道路占用主体の種類及び特徴

アンケート回答の占用主体の団体種別割合と団体設立目的は図2・3の通り。占用主体として「商店街団

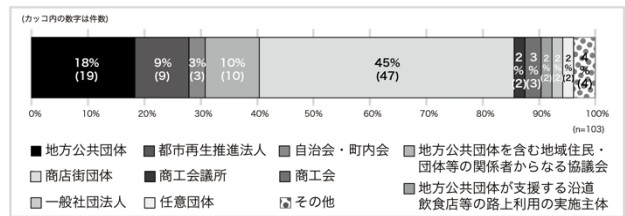


図2：アンケート回答の占用主体の団体種別割合

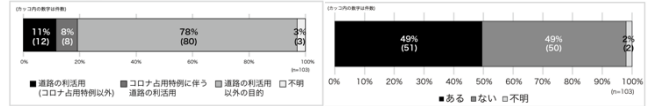


図3：団体設立目的

図4：コロナ前の利活用経験の有無

体」、設立目的は「道路利活用以外の目的」が一番多い。また、コロナ以前の道路利活用経験の有無は半々であった(図4)。

4-3. 占用物件の設置用途

コロナ前後(コロナ占用時をコロナ後とする)での占用物件の設置用途を図5に示す。コロナ前は「地域の祭り・行事の開催」「イベント開催」の回答が多く、イベント的な道路利活用がなされている。コロナ後では、コロナ以前の道路利活用経験の有無に関わらず、「テラス・オープンカフェの実施」「露店・屋台の設置(食品販売：有)」が多い。

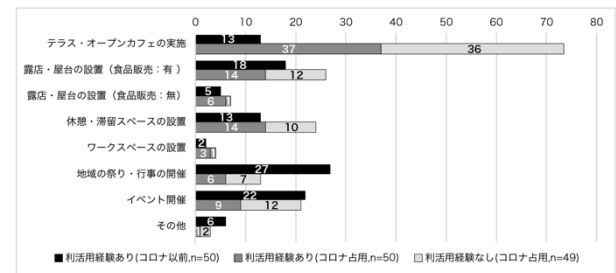


図5：占用物件の設置用途(不明除く)

4-4. 占用場所

コロナ前後での占用場所を図6に示す。コロナ前は「地域の祭り・行事の開催」の設置用途が多いため、一時的に通行止めをする道路の使い方が多くなっている。コロナ後では、コロナ以前の道路利活用経験の有無に関わらず、「歩道の建物側」「歩道の車道側」が多い。これは、コロナ占用の設置用途として「テラス・オープンカフェの実施」が一番多いためである。

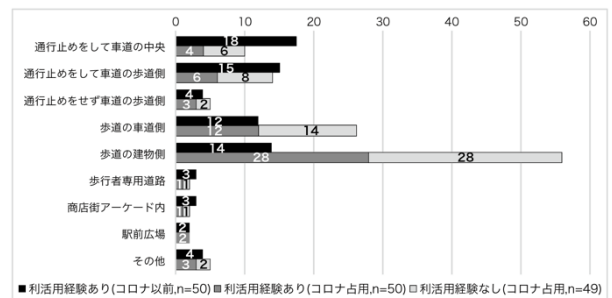


図6：占用場所(不明除く)

4-5. 占用物件の設置方法

コロナ占用での占用物件の設置方法を図7に示す。コロナ以前の道路利活用経験の有無に関わらず、「店舗それぞれで設置」が一番多い。これは、コロナ占用の設置用途で「テラス・オープンカフェの実施」が一番多いからである。

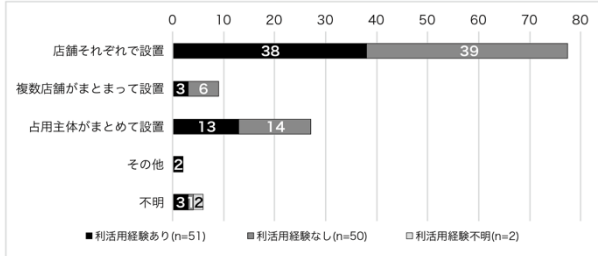


図7：占用物件の設置方法

5. 道路占用主体の意識調査

5-1. コロナ以前の道路利活用に対する考え

コロナ以前に道路利活用経験がない占用主体のコロナ前の道路利活用に対する考えとその理由を図8・9に示す。「利活用しようと思っていなかった」が半数を超え、次に「利活用したいと思ったが申請しなかった」が多い。前者の理由は「道路を使う必要性を感じない」、後者の理由は「複雑な手続きへの負担が大きい」が一番多い。「申請をしたが許可が降りなかった」と回答する団体が1つあった。

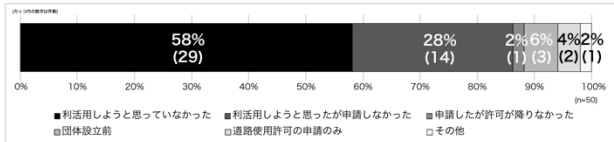


図8：利活用経験なしの団体の道路利活用に対する考え

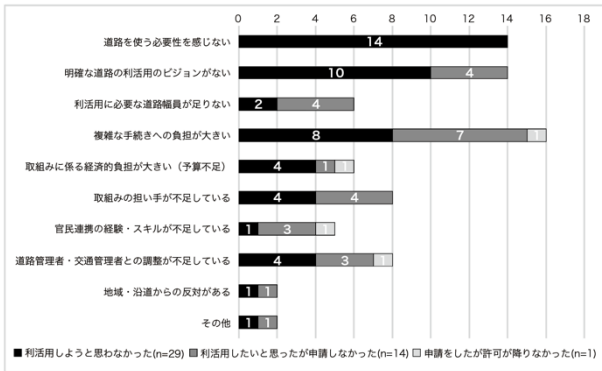


図9：理由

5-2. 占用目的

コロナ前後での占用目的を図10に示す。コロナ前は「地域の賑わい創出」「歩いて楽しい空間の創出」が多い。コロナ後では、コロナ以前の道路利活用経験の有無に関わらず、「3密の回避」「地域の賑わいの創出」「沿道店舗の売上の獲得」が多い。コロナ前後で比較すると、コロナ後では「沿道店舗の屋外空間の活用」の回答が増えた。コロ

ナ前と比べて、空間を有効活用しようという動きが見られるが、これは「3密の回避」に伴う流れである。

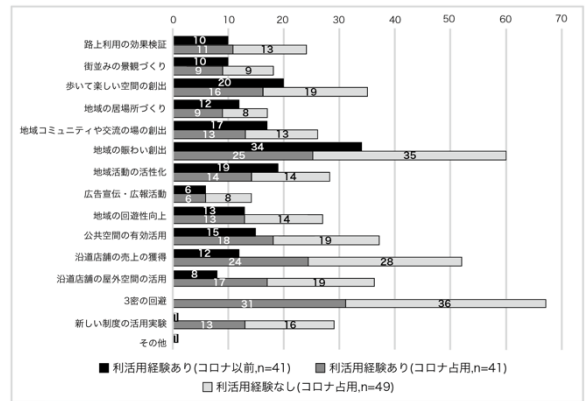


図10：占用目的(不明除く)

5-3. 道路利活用における必要な要素

コロナ前後での道路利活用で必要と感じた要素を図11に示す。コロナ前後、コロナ以前の道路利活用経験の有無に関わらず、「道路管理者とのスムーズな手続き」「警察協議における警察側の柔軟な判断・対応」が重要視されている。コロナ前後で比較すると、コロナ後では「緩和規定(特例)の位置づけの除外」「個別占用可能な占用主体の拡充」「道路舗装の設え方の工夫」「(占用主体による)採算性確保のための継続的な事業展開」「(占用主体の)清掃等の道路維持管理への協力的な姿勢」「(占用主体による)本格的な事業参入のための社会実験」の回答が増えた。

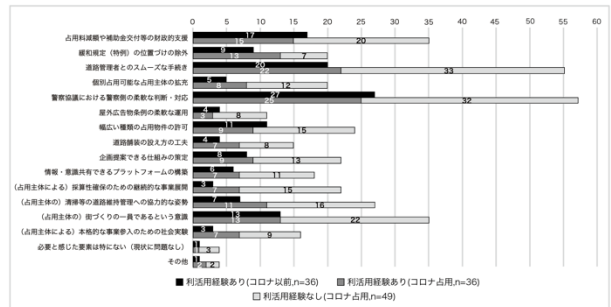


図11：道路利活用において必要と感じた要素(不明除く)

5-4. 道路利活用における効果

コロナ前後での道路利活用で感じた効果を図12に

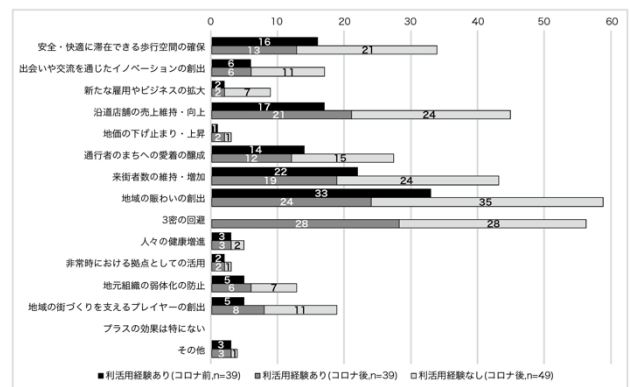


図12：道路利活用において感じた効果(不明除く)

示す。コロナ前は「地域の賑わいの創出」「来街者数の維持・増加」が多い。コロナ占用ではコロナ以前の道路利活用経験の有無に関わらず、「地域の賑わいの創出」「3密の回避」が多い。コロナ前後で比較すると、コロナ後では「地域の街づくりを支えるプレイヤーの創出」の回答が増えた。

5-5. 今後の道路利活用に対する考え

5-5-1. 利活用状況とほこみち制度への移行状況

現在の利活用状況とほこみち制度への移行状況は表5の通り(表中の%はその他・不明を含む割合)。コロナ以前の道路利活用経験の有無に関わらず、「利活用中であり移行を検討中」「利活用中だが移行は未検討」が多い。利活用中の団体は6割であるが、ほこみち制度への移行未検討は半数近くであった。また、コロナ前の道路利活用に対する考えとして「道路を使う必要性を感じない」と回答した2団体がほこみち制度へ移行していた。

表5：利活用・ほこみち制度への移行状況

		移行状況		
		利活用中	利活用を検討中	利活用は未検討
移行済み	全体(n=103)	11(11%)	0	0
	利活用経験あり(n=51)	8(16%)	0	0
	利活用経験なし(n=50)	3(6%)	0	0
移行を検討中	全体(n=103)	25(24%)	2(2%)	0
	利活用経験あり(n=51)	13(25%)	1(2%)	0
	利活用経験なし(n=50)	12(24%)	1(2%)	0
移行しない	全体(n=103)	4(4%)	3(3%)	0
	利活用経験あり(n=51)	2(4%)	1(2%)	0
	利活用経験なし(n=50)	2(4%)	2(4%)	0
移行は未検討	全体(n=103)	22(21%)	4(4%)	22(21%)
	利活用経験あり(n=51)	12(23%)	3(6%)	7(14%)
	利活用経験なし(n=50)	10(20%)	1(2%)	13(26%)

5-5-2. 今後の道路占用主体のあり方

コロナ占用を経た占用主体が、今後の占用主体のあり方として望ましいと考えるものを図13に示す。「地域住民を含む団体の一括占用」が一番多いが、「今後も商店街団体として道路利活用したい」「地域の賑わい創出には地域が主体となるべき」といった理由からであった。次に「地方公共団体が認めた団体の一括占用」が多く、ルールへの順守のしやすさ・官民連携の街づくりの可能性の観点から選択されている。

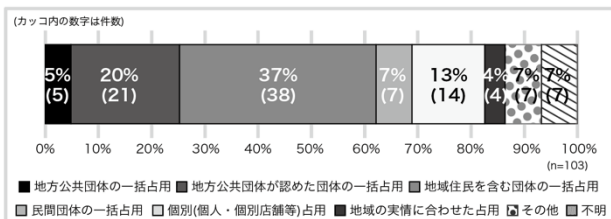


図13：望ましい道路占用主体のあり方

5-5-3. 今後の占用物件の設置方法

コロナ占用を経た占用主体が、今後の占用物件の設置方法として望ましいと考えるものを図14に示す。「店舗それぞれで設置」「占用主体がまとめて設置」

が多い。前者を回答した36団体のほとんどがコロナ占用でも店舗それぞれで設置しており、「各店舗の条件の統一が困難なため」「各店舗の特色を出すべきだから」といった理由が多い。後者はデザインの統一性・管理のしやすさの観点から選択されている。

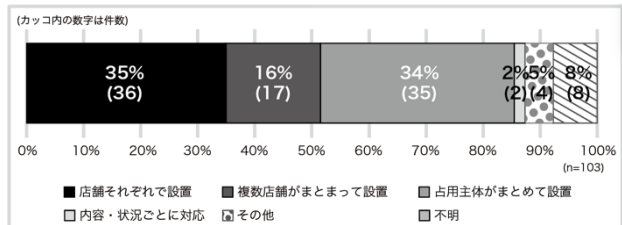


図14：好ましい占用物件の設置方法

5-5-4. 今後の道路空間・利活用のあり方

コロナ占用を経て、今後の道路空間・利活用のあり方について尋ねた。道路は利活用すべきという回答が4割で、道路利活用をビジネスチャンスと捉えている団体もいた。占用物件の設置規定・占用主体要件の緩和を求める意見も多く、現在の道路占用制度の規制が厳しく、不十分であると捉えられている。また、道路は交流・滞留の場であるべきという回答も複数得た。

6. 結論

道路利活用状況に関して、コロナ前はイベント的な道路利活用であったが、コロナ後は日常的な道路利活用が中心となった。

道路占用主体の意識変化について、占用目的や感じた効果から、コロナ占用は緊急・一時的な対策の意味合いが強いことが分かった。一方、道路空間は利活用すべきと考える団体は少なくないため、地域を豊かにするための道路利活用を実践できる環境づくりが必要である。コロナ前と比べて「特例の位置づけの除外」を必要とする団体が増えたことやコロナ前後で変わらず「道路管理者とのスムーズな手続き」「警察協議における警察側の柔軟な判断・対応」が重要視されていること、占用物の設置規定・占用主体要件の緩和を求める声があることから、(1)特例の位置づけの除外(2)道路管理者の柔軟な対応によるスムーズな協議・調整(3)道路占用に係る規制の緩和が重要である。

【参考文献】

- 「コロナ道路占用許可」における路上客席の可能性と課題ー新型コロナウイルス感染症に伴う路上客席の緊急措置に関する速報的考察ー(日本都市計画学会都市計画報告集No. 19, 2020年8月)
- 都心歓楽街におけるスタンド型路上客席に関する報告ーコロナ道路占用許可を活用した「上野・湯島ガイストスタンド&テラス」ー(日本都市計画学会都市計画報告集No. 19, 2020年11月)
- コロナ社会における路上占用利用の方策とデザインマネジメントー札幌市理小路テラスを事例としてー(日本建築学会大会学術講演梗概集(東海), 2021年9月)
- 国土交通省都市局・道路局(2020)『ストリートデザインガイドラインー居心地が良く歩きたくなる街路づくりの参考書ー(バージョン2.0)』