

## 「人間重視の道路創造」に向けて： 国交省研究会の議論概略

内藤茂雄\*

わが国の道路法制に関しては、行政実務を担う立場からも、道路管理業務を巡る状況変化に見合った形への見直しを検討されている。「人間重視の道路創造研究会」は、道路の新しい利用のあり方を検討するために国土交通省道路局で開催された有識者会議である。この研究会報告書の提言内容を基に、本稿では、わが国の道路法制の課題を明らかにし、道路法の目的規定の再検討、歩行者・自転車や地域社会を重視した道路利用への転換、道路上方空間の活用、道路占用制度の見直しなど、見直しの方向性を示すことを目的としている。

### Toward the Creation of Human-centered Roads : Summary of Discussions at the MLIT Study Group

Shigeo NAITO\*

The system of road laws in Japan is being considered for revision in order to keep up with the changing environment of road management. The Human-centered Road Creation Study Group is an expert committee under the auspices of the Road Bureau of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism(MLIT) to study what the new road use should be. Based on recommendations in the study group's report, this paper identifies the issues facing Japan's system of road laws for the purpose of indicating the direction of revision. These issues include reexamining the stated purpose of the Road Act, the shift to a road use that places greater emphasis on pedestrians and bicycles and the local community, utilization of the air space above the roads, and revising the road occupancy system.

#### 1. はじめに

公物管理法制のあり方については、行政実務の立場からも、業務の円滑かつ適正な遂行を図るための問題提起・見直しが行われている。最近、道路法制に関してそのような検討を行う場となったのが「人間重視の道路創造研究会」（以下、研究会）であり、道路の新しい利用のあり方について検討する有識者会議として国土交通省道路局で開催された（Table 1）。

研究会は、これまで自動車中心の交通インフラと捉えられていた道路をさらに有効活用するにはどのような施策を展開すべきかとの問題意識のもと、道路政策のほか交通政策や都市・住宅政策など道路に関係する政策分野にも検討の対象を広げ、平成21年6月に報告書を公表した。研究会事務局として会議運営や報告書のとりまとめに参画した立場から、本稿では研究会での議論や報告書の提言内容等について報告する。なお、報告書の提言に関して研究会資料を基にした説明を補足しているほか、道路法の課題に関し筆者個人の解釈を交えていることに留意願いたい。

#### 2. 研究会のねらい

\* 国土交通省道路局路政課道路利用調整室室長  
Director, Road Use Coordination Office,  
Road Administration Division, Road Bureau,  
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism  
原稿受理 2010年6月20日

少子高齢化や地球温暖化の進展等に対応し、豊かな生活を送ることのできる社会を実現することはわが国の緊急の課題であるが、これを背景として、これまでの自動車交通優先の道路利用ニーズに変化が生じてきている。具体的には、交通弱者のための歩道拡幅や健康志向の高まりによるサイクリングロードの充実、情報通信社会の礎となる光ファイバーの収容空間としての道路空間利用、風致地区等における道路景観の向上等への関心が高まり、道路に対するニーズが多様化しているのである。

このような道路または道路空間の利用ニーズの多様化を踏まえ、道路管理者としても従来の道路の利用形態や整備のあり方の再検討が必要になったことが研究会設置の直接の理由である。

検討にあたっては現行制度の運用の実情を再点検した上で、後述の人間重視の道路を実現するための制度上の課題を導き出すという手順で行われた。このように「制度」に着目して検討が行われたのは、道路行政実務における「事業(道路整備)」と「制度」の関係の現状を踏まえたものである。本来、制度は事業の正当性を法的に担保してその実施を円滑にする一方、時には事業の恣意的な運用を阻むブレーキともなるもので、両者はいわば不即不離の関係にあるべきものである。ところが実際には道路整備はさまざまなニーズに対応して当意即妙に実施され、制度面の措置がその事業実態に合うように行われる、言い換えれば現状追認型の制度整備がなされるようにもうかがわれた。そこでこの際に制度の本来の課題についても十分検討することとされたのである。

研究会の有識者会議という位置づけにも配慮がなされている。研究会は外部有識者による検討の場であり、議論の成果が政策に反映される度合いは役所の正式な機関である審議会ほどではない。一方、研究会ならば役所の立場や政策の継続性にはあまりとらわれず比較的自由的な議論も可能となる。こうしたこともあり、研究会ではあまり目先のことにとらわれず、将来のあるべき姿を考えることが重視され、数年程度先に実現可能性が見込まれる課題を中心に議論が行われた。

研究会では、道路行政の根幹をなす道路整備事業に関し、新たな道路整備の必要性が認められるものには肯定的であり、公共事業を一切不要とするような立場とは一線を画している。他方、制度面について改善の余地があると認識した。それを踏まえた報告書の提言内容は、人間重視の道路創造のための道路法制の見直しと、道路法制も含めたまちづくり関係法制の連携強化の必要性に重点がおかれたものとなっている。

### 3. 人間重視の道路とは何か

報告書では、道路を取り巻く状況の変化により道路に関する新しい需要が顕在化してきたことをはじめに確認した上で、これに対応した人間重視の道路創造の必要性を謳っている。ここでの「人間重視の道路」とは、ひとりで言えば、従来の自動車通行のための道路のネットワークとしての機能や一体性は維持しつつ、個々の道路に対しては地域住民等の意見や要望を反映した多様な役割・機能を担わせる、

Table 1 人間重視の道路創造研究会委員および経緯

【委員】	
磯部 力(委員長) 太田和博 小幡純子 屋井鉄雄 米田秀男	立教大学法学部教授 専修大学商学部教授 上智大学大学院法学研究科教授 東京工業大学大学院総合理工学研究科教授 東京都建設局道路保全担当部長
【臨時委員】	
久保田 尚 堀江裕明 岸井隆幸 齊藤憲晃 荏原明則 中島憲一 洞澤秀雄	埼玉大学大学院理工学研究科教授 全国路面軌道連絡協議会専務理事 日本大学理工学部教授 財団法人道路空間高度化機構技術参与 関西学院大学大学院司法研究科教授 NPO法人はな街道理事 札幌学院大学法学部講師

注) 委員は五十音順。臨時委員は出席順。肩書は当時のもの。敬称略。

【経緯】		
第1回	平成20年9月19日	道路空間の利活用に関する現状と今後の視点について
第2回	平成20年10月21日	歩行者、自転車、公共交通を重視した道路利活用について
第3回	平成20年11月7日	アメニティ性の高い公共空間としての道路利活用について
第4回	平成20年11月25日	道路空間における多様な主体の活動の促進について
第5回	平成20年12月12日	論点整理
第6回	平成21年2月2日	道路機能を多様化するための枠組みについて
第7回	平成21年3月3日	生活道路を確保するための枠組みについて
第8回	平成21年4月14日	路面電車等に関する現代的ニーズに対応するための枠組みについて
第9回	平成21年5月15日	報告書とりまとめに向けた自由討議
第10回	平成21年6月15日	報告書案について

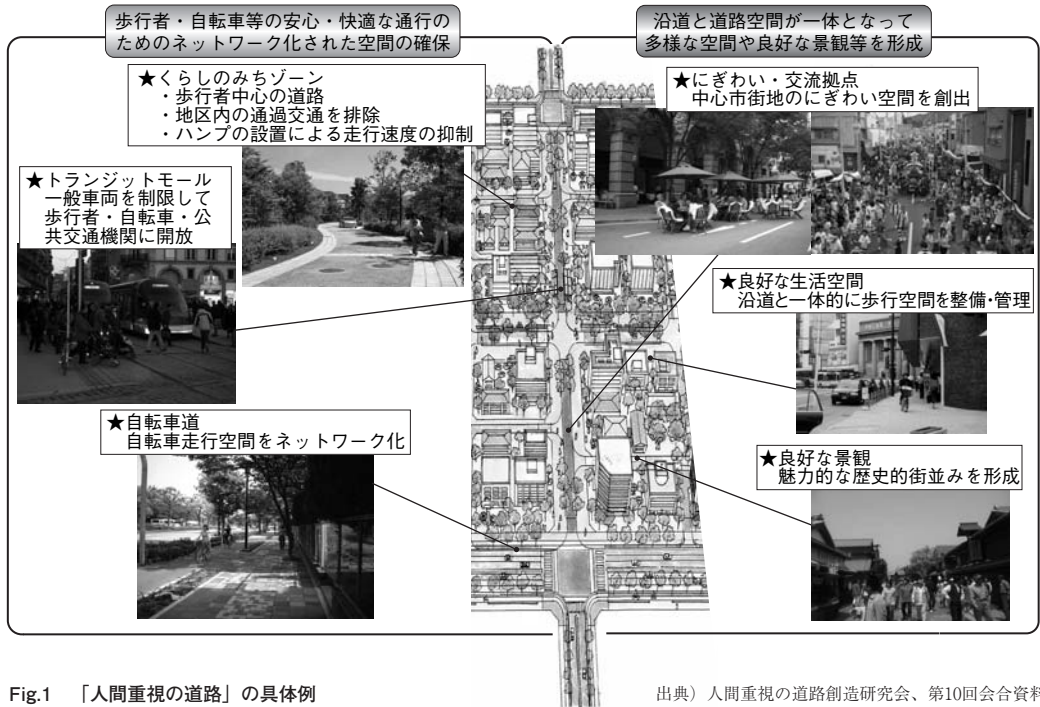


Fig.1 「人間重視の道路」の具体例

出典) 人間重視の道路創造研究会、第10回会合資料。

そのような道路のことである。

研究会報告書では次のようなものを人間重視の道路として具体的に例示している (Fig.1)。

- ・住民の身の周りの道路を中心に、歩行者、自転車等の安全・快適な通行のためのネットワーク化された空間を確保し、子どもから高齢者まで全ての人が安心して通行できる道路
- ・地域の実情に応じて、生活道路など一定の道路について、従前の自動車優先の価値観を逆転させ、歩行者が道路の真ん中を歩き、自動車が遠慮しながら通行する道路
- ・必要に応じて、道路空間の一部を路面電車等の公共交通に提供するとともに、都市の中心部への自動車交通の流入を抑制することにより、トランジットモール\*1などの空間を創出する道路
- ・地域のニーズに応じ、緑あふれる快適な空間、子どもが安心して遊べる空間、中心市街地の賑わい空間など多様な空間を形成する道路
- ・地域のニーズに応じ、道路と沿道が一体となって、歴史的街並みなど景観の保全、桜の並木道の形成など良好な景観を形成できる道路

また、こうした人間重視の道路の整備や維持管理に関しては、

- ①道路または道路の一部を自転車道等や次世代型路面電車(LRT)の軌道敷へ転換するなど、既存道路ストックの有効活用が図られること
  - ②沿道公開空地を歩行空間として活用するなど沿道民地と道路空間の一体的活用の工夫がなされること
  - ③道路管理の手段として、道路交通のきめ細やかな誘導や交通需要発生源への対策がなされること
  - ④身の周りの道路のあり方について地域住民の意見が反映され、地域住民が愛着を持って道路とつきあえるよう、計画段階、整備段階、管理段階でのさまざまな形の地域住民の参画が実現されること
  - ⑤まちづくり等の関連する行政分野と積極的に連携した、構想・計画段階からの総合的な調整・役割分担が行われること
- が必要だとしている。

#### 4. 道路法制的課題

公物である道路の管理に関する基本的な枠組みは

\* 1 都市中心部の道路への一般車両の乗り入れを制限して歩行者・自転車・公共交通に開放することでまちの賑わいを創出する取り組み、あるいはその取り組みにより開放された歩車共存型の道路。

道路法で定められているが、研究会で交わされた議論等を踏まえると、道路法制に関しては現在、次のような課題があると考えられる。

#### (1)道路等公物管理を巡る状況の変化への対応

近年、公物管理法制に環境の保全等を目的とした新しい公物管理体系が導入されている。例えば河川に関して、単に治水・利水の機能を持つ施設としてだけでなく自然環境や生活環境の舞台としての機能を河川に発揮させることを目的として平成9年に河川法を改正し、目的規定に「河川環境の整備と保全」を追加するとともに、河川環境も考慮した「河川整備計画」等の作成を法制化している。人工公物である空港についても平成20年に法改正し、目的規定に環境の保全や利用者の便益の増進を追加するとともに、空港周辺の生活環境等も考慮した空港の設置および管理に関する基本方針の作成や、空港の利用者利便の向上等を図るための協議会制度の創設を行っている。

このような公物管理のあり方を見直す流れに道路法制は無縁ではない。道路に対する国民のニーズは多様化しているが、例えば道路管理の目的や原則を定めた目的規定に関しては、昭和27年の制定以降変更は加えられていない。道路管理を巡る状況の変化を踏まえ、道路法制についても新しい管理体系の導入の是非を検討する必要がある。

#### (2)交通処理の最適化等のための面的な道路管理

道路は国力増強のために欠かせないインフラとして、古来多くの支配者が幹線道路網の整備を図ってきた。そうした歴史的事情もあるのか、現在の道路法は道路の管理区分が明確にされ、道路管理者毎の役割分担を定めた規定が充実している。

一方、現在のように道路交通網が発達し、高度な交通処理が求められる状況下においては、大量の交通を効率的に処理するために、複数街区を跨って交通処理を最適化すること、つまり管理区分を超えた面的なマネジメントの発想を道路管理に導入することが求められている。

#### (3)道路に備わる機能の多様性を明確化する必要性

現在の道路法制では、自動車交通を処理するために道路構造令等で緻密に限定されている一方、歩行者や道路景観などその他の要素への制度面での配慮は十分にはなされていないように思われる。歩行者が散策するのに適した道路や、自転車通勤のための道路、自動車物流のために不可欠な幹線系の道路といったように、交通機能に限っても地区の生活環境

によって個々の道路に求められる役割は異なっている。交通機能以外にも、通風や採光が確保されることによる良好な居住環境形成機能や火事の延焼を防ぐ防災機能、電線やガス管等の公共設備の収容空間としての機能等が道路には備わっており、こうしたさまざまな機能を意識しないまま道路の整備・管理を進めるのではなく、歩行者優先、自転車専用、景観に配慮した広告掲出制限、といった道路の使用条件を個別に設定するなど、道路毎に違った道路管理手法を導入することを検討する必要がある。

#### (4)道路利用形態の変更柔軟化

現在の道路法は道路の新規整備とその維持管理に重点を置いた規定ぶりとなっており、既存道路を当初の予定とは異なる形で利用することを想定していない。そのため、例えば一般道路を歩行者専用道路に変更するためには一度廃道にする手続きが必要となる。岐阜県にある長良川プロムナードという自転車歩行者専用道路は、元は自動車の通る長良川沿いの幹線道路であったが、風光明媚な立地と夏場の鶺鴒興行という観光地の長を活かすため、自動車通行を制限して歩行者が散策できる遊歩道に転換している。その際一般道路を自転車歩行者専用道路に転換する手続規定が道路法に存在しないことから、県道から市道への管理換えにあわせて専用道路にしたものである。一度廃道にしてから専用道路に指定することはさほどの手間ではないという考え方もありうるが、地元の創意工夫で道路の利用形態を柔軟に変える制度を用意しておくことのほうが地域主権の時代には望ましいであろう。特に、自動車の通行を制限する規定があればLRTを活用したトランジットモールの実現が容易になり、地域の活性化を促進するのではないかとと思われる。

#### (5)関連法制との連携強化

道路の機能が多様化し道路に交通以外のさまざまな役割が求められるにつれ、まちづくり等に道路の与える影響が大きくなっている。一方で、道路の管理のあり方に関し、都市や住宅などまちづくり関連法制や他の交通機関に関する交通法制との連携はあまり考慮されていないように思われる。例えば道路法に定められている道路は高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道に区分され、どちらかと言えば道路管理者に着目した分類となっているのに対し、都市計画法制での道路の種別は、自動車専用道路、幹線街路、区画街路、特殊街路として道路機能に着目して区分されており、二つの法制の整合性

は考慮されていない。

道路法はこれまで他の法令とは比較的係わりの少ない法体系を維持してきたが、関連する他の行政分野との整合性や連携を一層考慮しないと近年求められている多様な道路機能の発揮が十分にできなくなるおそれがある。

## 5. 研究会報告書の提言

研究会の意見集約にあたっては二つの観点が重視された。一つは道路空間を自動車本位から人間本位に転換するにはどうすればよいかという観点、もう一つはこれまで「つくる」ことを主眼に整備・ストックされてきた道路を「上手に使う」にはどうすればよいかという観点である。その上で、研究会は報告書において、今後具体的に検討すべき事項として、道路法制に係るものと、まちづくり法制のような道路法制に密接に関連する法制に係るものに二分し、さらに前者については①基本制度の見直し、②生活に密着した道路機能の充実、③道路空間利用の柔軟化、に分けて提言を行っている。

ここからは、研究会で提言された制度面での課題等を順に紹介することにしたい。

### 5-1 道路法制の見直し

#### 1) 基本制度の見直し

報告書では、道路が自動車中心の交通処理だけではなく、歩行者等の安心・安全な通行や地域交流、環境の保全や良好な景観の実現といった新たな行政需要にも対応可能となるよう、道路を多様な機能を担う公共空間として捉え直し、それを制度の基本的なあり方に反映させるべきとしている。

#### (1) 目的規定の見直し

最初に、道路ニーズの多様化に対応し、今後の道路管理のあるべき姿を明確に示すために、現行道路法の目的規定の見直しを検討することが提言されている。

道路法第1条は、「この法律は、道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もつて交通の発展に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする」と規定され、道路法の目的が道路網の整備を図ることであることを明らかにし、それにより交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを究極の目的としている。一方、例えば道路交通が沿道に与える振動・騒音等の道路環境については、同条の解釈上これらは一般的な意味で

内包されているとするにとどまり、法文上具体的な記述は存在しない。

しかし近年公物の管理に際して環境への影響に配慮すべきことが重視されるようになり、他の複数の公物管理法制で目的規定を改正して「環境の保全」を明記していることも踏まえれば、道路管理の目的に道路環境を明確に位置づけ、その一層の保全・向上を図ることを道路管理の原則として制度的に保障すべきと考えられる。

報告書では、道路法の目的に環境の保全などを記述して道路の多様な機能について道路法上の位置づけを明確にすることを提言しており、道路網の整備や道路交通機能向上のための施策と併せて、良好な道路環境の実現に資する各種施策を法的な裏づけを得て進めることを促している。

目的規定に追加すべき価値観として、報告書では環境の保全のほか、安全・円滑な道路交通の確保、道路の利用者利便の向上、景観の保全・増進、地域活力の向上、および防災を例示している。

研究会では目的規定の改正を検討すべきとの意見が委員の専門分野を問わず述べられ、目的規定に盛り込むべき事項・価値観についてもさまざまな意見が寄せられた。実際にどのような価値観を盛り込むのか、今後さらに検討・議論を深めることが必要であろう。

#### (2) 道路管理者の連携促進

全国の道路網は原則として国道、県道、市道等の道路種別毎に整備・管理されており、この管理区分は自動車交通に着目した階層的ネットワーク管理に適している。ただ今後、自動車交通の円滑な処理と歩行者・自転車の快適な通行確保を両立させたり、電線地中化等によって町並みと調和した道路空間を形成したりするためには、道路網が一体となって効用を発揮するような管理の視点が必要となる。

報告書では、自転車通行ネットワークの形成や都市景観の向上など広範囲にわたる課題を解消するために、区域内に存在する全ての道路の管理者が必要な連携・調整を行う枠組みを制度化することが提言されている。

#### (3) 道路の管理方針の策定

道路には人や車の往来をはじめとする多様な機能があるが、一つの道路が単独で全ての機能を発揮することはない。地域の道路事情に応じて地域内の道路がさまざまな役割を分担することにより、地域の道路網全体として効用が最大化される。個々の道路

が担う役割が当該地域の道路利用ニーズを的確に反映したものとなるためには、道路の具体的役割を決定する際に透明性が確保された中で沿道住民を含む関係者の意見を尊重し手続きを進めることが重要である。

報告書では、各道路管理者が、自らの管理する道路に関し、地域道路網における位置づけや当該道路の今後の利用のあり方等を、他の道路管理者や関係行政機関、地域住民の意見を踏まえ、道路管理に関する基本方針として決定する枠組みを検討するよう提言している。

## 2) 生活に密着した道路機能の充実

道路法に係る基本制度の見直しとともに、報告書では生活道路としての道路機能の復権・拡充を重視している。

江戸時代、「みち」は商売や祭りなど生活の場として多様な機能を担った。表通りに面した町屋では道路に1間(約1.82m)ほど庇を張り出し、その底下(ひさした)は官民共同のアーケード空間として柔軟に利用されていた。現代においても、幼少期に道路で鬼ごっこや草野球をした人は少なくないだろう。このように道路は元は地域生活に密着した空間であり、子どもや高齢者等が安心して歩き、遊び、憩う場所であった。高度経済成長期のモータリゼーションの中でそのような機能は影が薄くなったものの、昨今では安心・安全な生活空間としての道路機能が改めて求められている。道路行政としてもこうした機能を備えた「生活道路」を充実させるための施策を実施しているが、報告書ではこれら施策を促進するような枠組みの整備を提言している。

### (1)生活道路の制度化

一つめの提言は、既存道路を生活道路に転換するための手続の整備など、生活道路を現行制度の中に組み入れることである。道路法には一般道路を歩行者専用道路等に転換するための手続きが定められておらず、既存道路を一度廃道にした上で歩行者専用道路を新設するという手続きが必要である。こうしたわかりにくさが歩行者専用道路の整備が進まない遠因になっているのではないかとの意見もあったことから、報告書では一般道路を歩行者専用道路等に転換するなど既存道路の役割を容易に転換できる枠組み整備の必要性を説いている。また、鉄道の駅舎と交差してもっぱら歩行者・自転車の通行(通り抜け)に用いられる「自由通路」や前述のトランジットモール、車道部分を緩やかな曲線にするなど自動

車の速度をコントロールして歩行者との共存を図る「ボンエルフ」等を新しい道路概念として導入し、その整備を促進することの必要性を強調している。

### (2)歩行者・自転車通行空間のネットワーク化

報告書は次に、歩行者通行空間および自転車通行空間について、それぞれの空間が一つのネットワークとして切れ目なくつながっていることの重要性を指摘し、その整備促進のための枠組みの充実を提言している。

昨今環境や健康により移動手段として自転車が再評価され、各地で自転車道が整備されている。しかしせっかく整備された自転車通行空間が連続性に欠け、目的地に着くまでに自転車道を通行できるのは一部区間のみで、車道を走る区間や場合によっては歩道を走らざるを得ない区間が過半であることが多く、自転車にとって安全で快適な通行が担保されているとは言い難い。報告書では、地元の道路事情に最も詳しい市町村等の地方公共団体が中心となって、一つにつながった自転車通行ネットワークの整備計画を策定し、その計画に基づいて自ら自転車道を整備し、また他の道路管理者に自転車道の整備を要請し、さらに道路協の民地所有者と協定を締結して民地上に自転車通行空間を整備するといった総合的な取り組みを推進する枠組み構築を提言している。

### (3)道路機能を保全するための規制

このほか報告書では、道路の生活空間としての機能を確保・充実させるために、場合により規制を強化して対応することの必要性が指摘されている。例えば植生の優れた住宅街や歴史的風土保存区域等においては、電線類や道路上の看板等が当該地区の生活環境や景観を著しく損なうおそれがある。現行道路法制では道路への物件の設置を規制できるのは道路通行を著しく妨げる場合に限られていることから、報告書では、沿道の景観を保全・増進する場合等にも道路上への物件の設置を制限できるような枠組みの整備を求めている。

また、放置自転車など不法に道路上に設置・放置された物件が道路機能の十分な発揮を妨げていることへの対応も喫緊の課題である。例えば道路上に物件を設置する(道路を占有する)ためには道路管理者の許可が必要であるが、現実の道路には許可を得ていない看板や、そもそも占有許可を得ることができないのぼり旗等の違法物件が、駅前や商店街を中心に多数設置・放置されている。これらの物件は歩行者等の通行の妨げになり危険であるほか、沿道地域

の景観を損なうなどの問題を起こしているが、屋外広告物法に基づく撤去が可能な一部の物件を除けば、道路管理者が違法物件を撤去することは実務上困難である。また、撤去した場合でもその物件の保管場所や保管費用が道路管理者の負担になっている。そのため報告書では、道路機能の保全措置を迅速に行う観点から、行政代執行手続によらないで違法物件の撤去を行うことのできる簡易除却制度の創設や撤去物件の保管期間の短縮等を提言している。

### 3) 道路空間利用の柔軟化

研究会は、交通インフラとしての道路面だけでなく、その上方空間や地下も含めた道路空間全体を活用し、新ビジネス創出や地域活性化等を図ることも提言している。道路の本来の役割は交通処理であり、その他の用途に道路空間を利用することは道路の本来機能を阻害しない範囲内でこれまで認められてきた。都市機能を中心部に集約したコンパクトシティを目指す動きもある中で、都市中心部での貴重な公共空間である道路空間を有効に活用することは、道路も含めた総合的な都市・交通対策を促進し、快適なまちづくりに貢献できると期待される。

#### (1) 道路占用制度の見直し

道路空間の活用に関する具体的な提言としては、道路占用制度に関する規制の見直しが挙げられている。自動車や歩行者が道路を通行することを「道路の一般使用」と呼ぶのに対し、道路上に物件を設置する道路占用は「道路の特別使用」であり、道路占用制度は道路交通を阻害しないよう厳格に運用されてきた。報告書では、地域の実情を勘案して有益と認められる工作物や施設の道路への設置を促すために、占用物件の位置づけを見直すことを提言している。

具体的には、道路利用者の利便向上や良好な沿道景観の形成、地域住民の生活環境の改善を実現するような道路空間を形成するため、道路管理者が前述の道路管理方針を策定し、その方針に則った物件を当該道路に設置する場合には、道路占用に係る許可基準を緩和したり占有可能な期間を延長したりすることが考えられる。道路空間を利用して収益性のある事業を行うことはわが国では厳しく制限されてきたが、欧州では道路を利用したオープンカフェが広く営まれている。日本で今すぐ道路上のカフェが営業できるとは考えにくいですが、営利事業であっても一定の公益性が認められるようなもの、例えば収益の一部を地域の環境保全活動や道路清掃に充てるよう



出典) 助道空間高度化機構『立体道路事例集』。

Fig.2 海外の道路上方空間の活用例:フランス大蔵省

なものについては、道路占用を認めることを検討してもよいのではないと思われる。

その際、どのような物件に占有を認めるべきかは、その地域の特有の事情（例えば古くから朝市が営まれる参道であることや、近くに幹線道路が走っていて自動車通行を制限しても付近で渋滞が発生しないこと等）を斟酌して判断する必要がある。

現行の道路占用制度は通達等で全国一律の運用が図られているが、報告書ではそのような制度運用を改め、許可基準等について、各地域の状況・ニーズに応じて柔軟な制度運用を可能とするローカルルール適用を検討するよう求めている。

#### (2) 道路空間の立体的活用

道路空間は公共の財産であり、本来は私権の行使をすることができないとされているが、その空間の一部を道路空間から分離した上で、分離された空間に建築物を建造することが都市空間の有効活用の観点から近年注目されている（Fig.2）。報告書でもそうした活用の方向性には肯定的である。

現在の道路法には、道路区域を立体的に限定し、その上下の空間を別の用途（商業ビルの建設等）に利用できる立体道路制度が存在する。しかしこの制度は、地価が高騰していた平成元年に都心部等で道路新設のための用地を円滑かつ安価に取得できるよう創設されたもので、既存道路の上方空間にビル等を建設するために適用することは想定されていない。そのため報告書では、道路空間の立体的利用を促進し、新たなビジネスチャンスや官民連携による公共インフラの構築を図る観点から、都市・建築行政と連携して現行制度を見直すよう提言している。

こうした制度見直しの結果、例えば都市再開発として、道路やその周辺の老朽化した地区を、建物一体型の道路や公園・緑地帯に再整備することにより、良好な都市環境を実現し、防災機能も高いまちに生

まれ変わらせることが期待される。

### 5-2 まちづくり等関連法制との連携

近年トランジットモールの導入が地域の活性化につながるとの認識が深まり、地方都市でトランジットモールを整備しようとする動きが広がっている。一方、道路脇に緑地と歩道が整備されれば、近隣住民にとって快適な散策場所となり、当該地域の沿道の景観向上にも寄与するであろう。このように道路とまちづくりは密接な関係にあり、道路がその機能を十分に発揮するために、道路行政とまちづくり行政および交通行政との連携を深めることが不可欠となっている。報告書では、沿道住民や関係行政機関等の参画の下でこれまで述べた各種の施策を総合的に推進する枠組みの構築を求めている。

その際に参考にすべき枠組みとして引用されている「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(地域公共交通活性化法)は、地方で相次ぐ路線バスやローカル鉄道の廃止による地域住民の通勤・通学への悪影響を軽減するために、地域ニーズに応じた新しい交通システムを当該地域が自ら整備することを支援する法律である。この法律には関係者間の意見調整を円滑に進めるための仕組みが備わっている。具体的には、地元市町村は地域公共交通の活性化計画を作成・推進するための協議会を組織することができ、その際に関係する交通機関や警察(公安委員会)は協議会での協議に応じ、その結果を尊重する義務を負う。そのため、新たな交通手段の導入により影響を受ける地元のタクシー会社や、道路交通が混乱することを懸念する地元警察関係者など、場合により協議会への参画に消極的になりがちな関係者を協議の場に参加させることが可能となり、合意形成の円滑化や合意に要する時間の短縮が図れるようになってきている。また、地域住民は地元自治体に地域公共交通活性化計画の作成を提案することも可能であり、提案を受けた市町村は提案にどのように対応するか理由を付して遅滞なく公表する必要がある。

こうした枠組みは地域公共交通の活性化だけでなく、道路を活用した地域社会経済の活性化のための取り組みにも転用可能と考えられる。地域公共交通と連携して移動の連続性が確保された歩行者・自転車通行ネットワークの形成や、都市部の公共空地と

しての道路空間の活用等の観点から、総合的なまちづくり・交通政策の推進に道路行政が積極的に関与する枠組みの構築を検討する必要がある。

報告書ではこのほか、路面電車の普及を促進するため、道路に設けられる軌道に係る技術的な基準の見直しおよび事務手続の効率化を行うことや、駐車場法制について、包括的な駐車対策を講じるために一定区域内における駐車対策の基本方針を策定し、その方針に従って計画的に既存駐車場の集約化やパーク&ライド等の駐車コントロール施策を展開することを提言している。

## 6. おわりにー今後の展望

報告書はその提言事項について国土交通省に対し可能な限り早期の見直し・制度化を目指して検討を進めること、また、道路法のあり方の根幹に係る事項や、道路占用制度の抜本的な見直しについては、必要に応じて審議会などの場を設けて検討を継続し、早期に結論を得られるよう努力することを要望している。

報告書公表後に民主党政権が誕生したが、報告書が示した方向性は新政権が掲げた「コンクリートから人へ」という理念に沿っていると思われる。本年5月公表の国土交通省成長戦略には、「一般道路も含め、立体道路や占用制度を緩和し、都市の道路空間を活用した新たなビジネスチャンスを創出する」と明記された。こうした「道路空間のオープン化」については、社会資本の戦略的な新設・維持管理のための施策として6月取りまとめの「新成長戦略」に盛り込まれており、今後、道路空間を柔軟に活用するための取り組みや制度整備が行われる見込みである。また、交通政策全般に係る課題等に対処するための「交通基本法」の制定が検討されており、関係行政機関が連携して都市・交通政策を総合的に推進するための枠組み構築について議論が深まることが期待される。

なお、研究会報告書や研究会の議事概要、資料については、国土交通省道路局のホームページ(<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/manvaluing/index.html>)に掲載されているので、ご参照いただきたい。