

公共空間の活用と にぎわいづくり

—コロナ禍を機とした 道路占用の基準緩和と大垣市の挑戦—

CONTENTS

- 1 | はじめに
- 2 | コロナ禍を機とした道路占用の基準緩和
 - (1) 緩和措置の概要
 - (2) 歩行者利便増進道路(通称:ほこみち)制度の創設
- 3 | 大垣市の「まちなかテラス」事業
 - (1) 取り組みの始まりと実施体制
 - (2) 多様な公共空間への拡大と参加店舗の意識変化
 - (3) 情報発信の進展
 - (4) 公共空間を活用した地域活力の向上
～「ウォーカブルなまちなか」への挑戦～
- 4 | おわりに

1 はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、国や地方自治体は2020年6月から、飲食店などが路上を利用してテラス営業やテイクアウト(持ち帰り品)販売をする際の道路占用許可基準を緩和している。

これは、売り上げ減や店内の感染防止対策に苦心する店舗を支援するため、店先の歩道などに、椅子やテーブルを置く「テラス席」や物販用の屋台などを設けやすくする措置である。全国各地でこの基準緩和を活用した取り組みが見られ、飲食店が店内の座席を減らすなど「三つの密」を避けながら営業できる環境づくりに一役買っている。

岐阜県内では、大垣市がいち早く対応し、基準緩和の翌月から駅前アーケード商店街にある店舗など

のテラス営業支援を開始した。現在は、駅広場や公園でのテイクアウト店支援など、屋外の多様な公共空間を活用した取り組みに発展している。参加店舗の間には、キッチンカー(移動販売車)の導入や、SNS(交流サイト)による情報発信など積極的な営業活動が生まれ、地域のまちづくり活動などと連携したイベントも実現した。

市では、多様な主体の協働による、歩いて楽しい「ウォーカブルなまちなか」を創出する構想を描き始めている。

今回のRESEARCHは、コロナ禍を機とした道路占用の基準緩和の内容および関連制度と、基準緩和を活用した大垣市の取り組みを紹介する。その中で、道路をはじめとする公共空間の柔軟な活用が、まちのにぎわいを促進する可能性とそのポイントについて考える。

2 コロナ禍を機とした 道路占用の基準緩和

(1) 緩和措置の概要

国土交通省は2020年6月、飲食店などがコロナ対策としてテラス席の設置や物品販売を行う場合、2～3.5m以上の歩行幅の確保などを条件に路上利用を認めるとして、道路占用許可基準を緩和する緊急特例措置(以下、緩和措置)を講じた。都道府県や市区町村も同様に基準を緩和した。

従来から、道路管理者(国・都道府県・市区町村)による「道路占用許可」と警察による「道路使用許可」が得られれば、道路上にテラス席などを設けることはできる。ただし、飲食店などによる道路や歩道の利用は道路法などで厳しく規制されており、道路以外に使えるスペースがないと認められた場合^(注1)や、国家戦略特区

の区域内などに限られていた。

緩和措置では、飲食店ごとに許可を申請するのではなく、自治体、商店会、都市再生推進法人^(注2)などが道路を利用する主体(占有主体)となり、利用したい区域の許可を一括申請する。また、道路管理者と警察のどちらか一方に申請書類を提出すれば双方の許可を得られるようにして、手続きの手間も減らした。

国交省のまとめでは、2021年7月現在、全国の約170自治体で適用事例があり、占有許可件数は約420件に上っている。特区制度を活用しにくい中小規模の地方都市が、緩和措置によりオープンカフェの社会実験などを実施する事例も相次いでいる。

当初は2020年11月末までの時限措置だったが、コロナ禍の長期化や自治体側からの継続要望を踏まえて再三延長され、現在は2022年3月末までとなっている。

(2) 歩行者利便増進道路(通称:ほこみち)制度の創設

国は、コロナ対策としての道路占用の基準緩和と並行して、道路法などを改正し、2020年11月に歩行者利便増進道路(通称:ほこみち)制度を導入した(図表1)。にぎわいのある道路空間を構築するための指定制度で、「道路空間をまちの活性化に活用したい」「歩道をゆっくり滞在できる空間にしたい」といった道路への新しいニーズの高まりを受けて創設された。

ほこみち制度では、はじめに道路管理者が市区町村と協議した上で、にぎわい空間として整備する道路区域を指定する。指定された区域内では、車線数を減らして歩行者に開放し、日常的にオープンカフェの設置やイベントの開催ができる空間をつくるなど、道路占有がより柔軟に認められる。

指定区域を活用する者を公募で

選び、民間のノウハウを活用した空間づくりを進めることも可能となる。公募の場合は区域内を最長20年間使うことができ、テラス付きの飲食店など初期投資の高い施設が参入しやすい仕組みにしている。

ほこみち制度は、コロナ禍の前から検討されてきたが、感染拡大が続く中でより注目されるようになった。道路占用の基準緩和があくまで暫定的な措置であるのに対し、ほこみちは恒久的な制度であり、国交省では緩和措置の活用自治体が、ほこみち制度へ移行することを期待している。

2021年10月29日現在、横浜市、大阪市、神戸市、岡山市、長野県松本市、山口県宇部市など16市町の計44路線(国道や県道を含む)が指定を受けており、実際に緩和措置から移行した自治体も目立つ。

3 大垣市の「まちなかテラス」事業

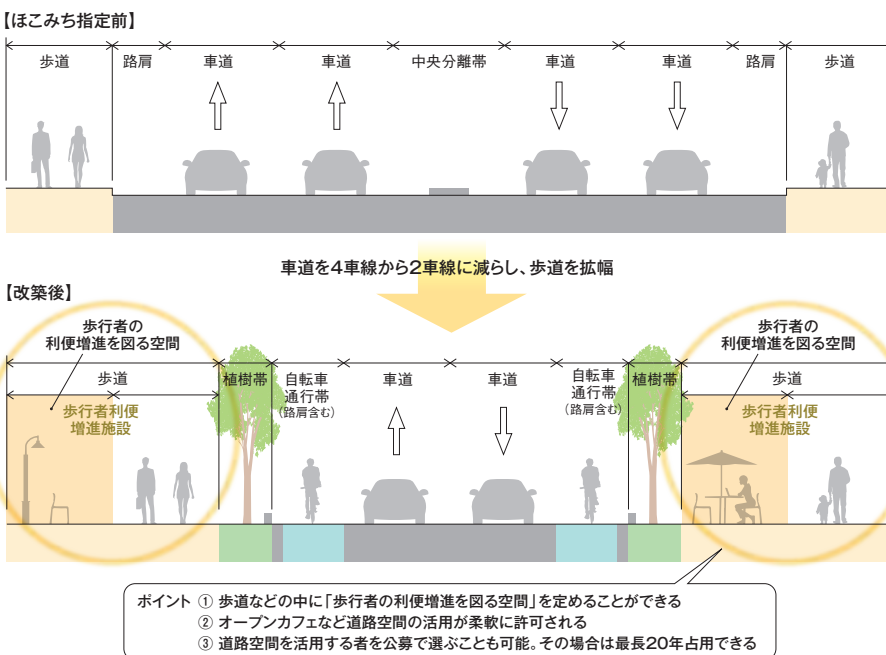
(1) 取り組みの始まりと実施体制

■ 都市計画部門の素早い判断で、市が占有主体となる体制が整う

岐阜県大垣市は2020年7月、JR大垣駅前から南へ延びる「駅通り」(県道)の歩道および周辺市道の歩道について緩和措置に基づく占有許可を得て、飲食店などのテラス営業を支援・推進する「まちなかテラス」(略称:まちテラ)事業をスタートさせた(写真1)。事業の推移や直近の状況は図表2でまとめている。

駅通りは第2次世界大戦中に空襲を受け、戦後の復興事業で道路幅

図表1 ほこみち制度のポイント(代表的なイメージ)



出所:国土交通省資料よりOKB総研にて作成(国土交通省「ほこみち」URL <https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/>)

がそれまでの19mから36mに広げられた。歩道の幅も十分に確保されており、商店街のアーケードが続く。

市では、この「広い歩道」の活用可能性をふだんから模索していたこともあり、緩和措置に着目した都市計画部都市計画課が庁内外の「調整役」を引き受けるかたちで直ちに体

制を整え、県内初の適用事例として実施に至った。

まちテラ事業は、市が占用主体となり、道路管理者などから許可を受けている。一方、飲食店などからの相談や参加申請を受け付ける窓口も市役所に一本化した(図表3)。店舗側は、都市計画課に申請書類を

提出すればテラス席の設置や物品販売が認められ、周辺清掃などに協力することで占用料は免除される。

今回の緩和措置では、自治体が占用主体となるケースが各地で見られる。大垣市の場合、占用主体となり得る都市再生推進法人などがなかった事情もあるが、「飲食店側の希望にスピード感を持って対応できる仕組み」(都市計画課)を重視し、市が主導的に実施体制をつくったことが早期実施につながった。

図表2 大垣市の「まちなかテラス」事業の推移(2021年10月末まで)

※表中の①～⑥は地図中の場所を指す(地図には各実施場所の通称・イベントの名称を表記)

年	月	内容
2020年	7月	駅通りなどの沿道12店舗がテラス営業を開始…① 大垣駅北口・南街区広場で4店舗がテイクアウト販売を開始…② 大垣市都市計画部がインスタグラム公式アカウントを開設(@Ogaki_City_Design)
	11月	市役所に隣接する丸の内公園で、テイクアウト販売の社会実証実験 社会実証実験の検証結果を踏まえ、国の緩和措置延長に合わせて事業の延長を決定
	12月	丸の内公園を実施場所に追加。テイクアウト販売の定期実施を開始…③
2021年	3月	ソフトピアジャパン内の緑地を実施場所に追加。テイクアウト販売の定期実施を開始…④ 国の緩和措置延長に合わせて、事業の再延長を決定
	6月	市公式YouTubeチャンネルで、プロモーション動画(PV)の配信を開始
	10月	国の緩和措置延長に合わせて、事業の再々延長を決定 イオンタウン大垣(民間空地)を実施場所に追加。テイクアウト販売の定期実施を開始…⑤ モバイルオーダー可能なポータルサイトを開設 大垣公園で参加店舗などを一堂に集めたイベント「まちテラPARK」を開催…⑥

直近の参加店舗などの状況(2021年10月末現在)

- 参加店舗
 - ・駅通りなどの沿道店舗: 25店舗
 - ・広場、公園などの出店: 14店舗 ※基本常時出店している店舗(駅北口・南街区広場、丸の内公園、ソフトピアジャパン内緑地、イオンタウン大垣)
- 都市計画部Instagram
 - ・フォロー数: 約1,000人
 - ・累計投稿数: 約290本 ※まちなかテラス以外の内容を含む
- 動画関連
 - ・市公式YouTubeチャンネルのまちなかテラス関連PV投稿数: 5本



出所: 大垣市提供資料および説明よりOKB総研にて作成

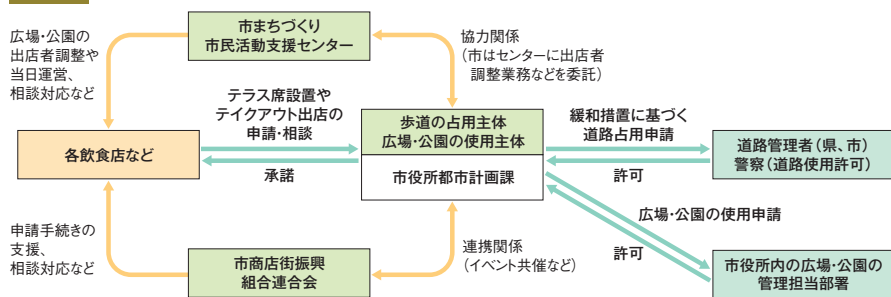
(2) 多様な公共空間への拡大と参加店舗の意識変化

- 基準緩和による歩道利用を契機に、広場や公園など実施場所を拡大
- 公共空間の開放継続により、参加店舗が設備投資や新業態参入を決断しやすい環境に

まちテラ事業は、県道や市道の歩道空間だけでなく、市が管理する大垣駅北口広場・南街区広場などが当初から実施場所になっている(写真2)。広場の開放は、道路占用許可の手続きとは別に、市役所の関係部署間で調整を行い実現した(図表3)。キッチンカーや仮設テントなどによる出店者を募り、昼食時間帯などにテイクアウト販売を開催している。

広場を実施場所に加えた背景には、都市計画課が、道路占用の基準緩和を足掛かりとして「市内の公共スペース全体を活用する流れをつくりたい」と考えていたことがある。駅通りのテラス営業を知った市内の飲食店から「もっと多くの場所にキッチンカーで出店したい」といった声も寄

図表3 大垣市の実施体制



出所: 大垣市提供資料および説明よりOKB総研にて作成



写真1 駅通りの「まちなかテラス」のテラス席の様子。歩道幅の広さを活用し、車道側にテラス席を設ける店もある(筆者撮影)



写真2 大垣駅北口広場のキッチンカー出店の様子(右奥がJR大垣駅、筆者撮影)

せられたという。

2020年11月には、それまでの参加店舗に呼び掛け、市役所に隣接する市管理の「丸の内公園」でテイクアウト販売の社会実証実験を9日間にわたって行った。市は期間中、参加店舗にヒアリングを行い、まちテラ事業の評価や継続の意向を探ったところ、おおむね継続を希望する意見が得られた(図表4)。

社会実証実験が行われたのは、一時収束していた全国のコロナ感染者が再び増加に転じ、第3波への警戒が強まりつつあった時期にあたる。市では、店側がコロナ禍の長期化や

「新しい生活様式」を見据え、テラス営業などの必要性やメリットを感じていると判断し、国の緩和措置延長に合わせて、まちテラの延長を決めた。

同12月からは、丸の内公園を実施場所に追加し、毎週決まった曜日にテイクアウト販売を開催する方式を導入した(写真3)。この頃から、参加飲食店の中から、調理設備を備えたキッチンカーを自己資金で導入し、店舗営業と並行して移動販売を始める動きなどが出てきた。

店側としては、一過性の取り組みに対して大がかりな設備投資を行うことは難しい。都市計画課では「まち

テラの継続が決まり、参加店舗の間でテラス営業やテイクアウト販売に日常的に参入する意欲が高まった」と分析する。

まちテラの実施場所は、2021年3月にはIT企業などが集積する市内の産業拠点「ソフトピアジャパン」内の市管理緑地(写真4)、同10月からは民間空地である商業施設(イオンタウン大垣)の屋外スペースも加わり、事業の定着化が進んでいる。参加店舗は2021年10月末現在、駅通り沿いの飲食店など25店舗、キッチンカーなどによる常時出店14店舗となっている。

図表4 飲食店などに対するヒアリング調査結果の一部と大垣市の分析

【実施時期】2020年11月

【調査対象】まちなかテラスに参加している21店舗(当時)と市商店街振興組合連合会、市まちづくり市民活動支援センターの計23店・団体(※表中の数字は回答数)

■まちテラ実施後の効果について	
売りに上に効果があった	1
売りに上以外に効果があった	7
売りに上、売りに上以外のいずれも効果があった	10
効果がなかった、その他	5
■まちテラ実施期間の延長について	
延長を希望する	20
延長を希望しない	1
その他(検討中など)	2
■2021年度以降について	
継続を希望する	21
継続を希望しない	0
その他(分らないなど)	2

売りに上以外の効果は…(具体的な意見)

- ・感染予防のPR
- ・商店街の雰囲気
- ・メディア露出の増加
- ・潜在性の向上
- ・評判がいい

市の分析

まちなかテラスを一時的なイベントではなく、「日常的な取り組み」として続けることに対する店側の関心や意欲は高まっている

出所：大垣市提供資料および説明よりOKB総研にて作成



写真3 丸の内公園では週1回のペースでキッチンカー出店・テイクアウト販売が開催されている(左端は大垣市役所の建物、筆者撮影)

(3) 情報発信の進展

■ SNSによる広報と、参加店舗ごとの「情報拡散力」を活用

まちテラ事業は、飲食店などの経営支援が目的であることから、市民らへの周知や、開催日程や出店状況などの情報発信が欠かせない。

市ではまず、2020年7月の事業スタートと合わせて、都市計画部がInstagramの公式アカウントを開設した。今年度に入ってからは、市役所の若手職員を中心とする動画制作ワーキンググループが、まちテラの様子を紹介する動画を編集し、市の公式YouTubeチャンネルで配信している。

市の公式ウェブサイトでは、事業紹介のほか、飲食店など向けに参加申請に関する情報を掲載している。

広場や公園でのテイクアウト販売については、「えきテラ(えきまえテラス=駅広場)」「まるテラ(まるのうちテラス=丸の内公園)」「ソフテラ(ソフトピアテラス=ソフトピアジャパ内緑地)」という通称でPRしており、各会場の月間の開催日程や出店者をまとめた「出店カレンダー」を作成している。

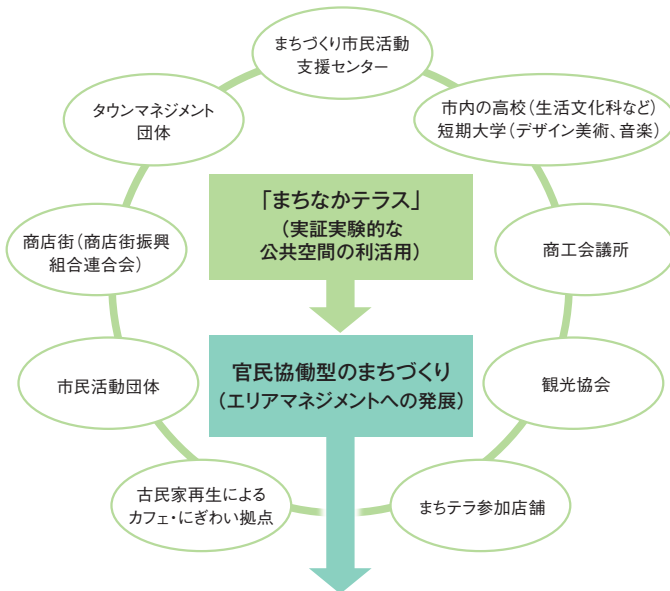
さらに、2021年秋には、キッチンカーなどで出店している店舗の紹介や、各店舗が所有するSNSのリンクをまとめて掲載する「まちテラポータルサイト」を開設した。ポータルサイト

から各店舗のSNSへアクセスすることで、テイクアウトのネット予約(モバイルオーダー)が可能になっている。

ポータルサイトでは、店舗ごとの「情報拡散力」を活用している。もともと飲食業界では近年、フェイスブック、インスタグラム、LINE(ライン)などのSNSを顧客やファン層の獲得ツールとして使いこなす動きが主流となっている。とりわけキッチンカー出店者は、出店日程やメニューなどの情報提供からテイクアウトの予約受付まで、一括してSNS上で行っているケースも少なくない。

こうした参加店舗のSNSをそのまま利用することで、まちテラでもモバイルオーダーができるようになった。

図表5 大垣市が構想する「まちなかテラス」事業の発展イメージ



ウォークラブルな(歩いて楽しい)まちなか 「歩くまち大垣」の創出

(2022年度以降に予定する取り組み例)

- まちなかと河川空間の回遊性向上
 - ・市中心部を流れる水門川の川湊があった地区の古民家にぎわい拠点との連携、春まつりの一体開催など
- まちなか(商店街)と大垣公園の回遊性向上
 - ・商店街イベントと「まちテラPARK」の一体開催、学生の活動の場の創出(芝生音楽会、チラン作成)など
- 情報発信の強化
 - ・「#まちテラ」に関連した情報をSNSで随時発信、店舗×学生×団体など関係者が相乗的にシェア・拡散

出所:大垣市提供資料および説明よりOKB総研にて作成



写真4 ソフトピアジャパ内緑地のキッチンカー出店の様子(筆者撮影)



写真5 親子連れらでにぎわった「まちテラPARK」の様子(筆者撮影)

ポータルサイト自体も、まちテラの運営に協力する「市まちづくり市民活動支援センター」のウェブサイトを利用しており、既存の情報発信ツールの利活用を通じて、大きな費用をかけずに効率的なPRを目指している。

(4) 公共空間を活用した 地域活力の向上

～「ウォークアブルなまちなか」への挑戦～

■ 公共空間は、地域の多様な主体が 協働する「場」となり得る

まちテラ事業は、国の道路占用の基準緩和延長に合わせて、現時点で2022年3月末まで実施されることになっている。大垣市は2022年度以降、ほこみち制度（本稿の2.（2）を参照）へ移行する方針で、駅通りの道路管理者である岐阜県などと調整を進めている。

一方で、歩道や公園といった屋外の公共空間が、市内のさまざまな活動主体による協働を生み出す「場」となる可能性に着目し、まちテラを地域活力の向上につなげようとしている。

試行的な取り組みの一つが、2021年10月に大垣公園で開催した屋外イベント「まちテラPARK」である（写真5）。大垣公園は大垣城に隣接する市内の代表的な公園で、駅通りにも近い。当日は、まちテラに参加する店舗などがキッチンカーや物販ブースを出店したほか、芝生上にテラス席やストリートピアノ、木製遊具を設置するなどしてゆったりと過ごせる空間を演出した。

まちテラPARKは、まちテラ参加店舗からの提案がきっかけとなり、市商

店街振興組合連合会や市まちづくり市民活動支援センター、市内の設計事務所などによるタウンマネジメント団体の主催で実現した。

市では今後、ほこみち制度の活用と並行して、まちテラの実施場所と、その周辺に点在する民間の多様なまちづくり活動を結び付ける「分散回遊型イベント」を開催するなど、歩いて楽しい「ウォークアブルなまちなか」を創出する構想を進めている（図表5）。

4 おわりに

本稿では、コロナ禍を機とした道路占用の基準緩和を紹介し、基準緩和を活用した大垣市の「まちなかテラス」事業を具体的な事例として取り上げ、公共空間の活用がにぎわいづくりにつながる可能性について考えてきた。

道路や公園といった公共空間は、本来、都市や地域に暮らす人の豊かな生活に直結するストック（資源）である。しかし、これまでは機能や利用方法などが限定されがちな側面もあった。例えば、道路は自動車が円滑に通行できる機能が優先された結果、必ずしも「人が楽しく歩く場所」ではなくなってきた。

コロナ禍を機とした道路占用の基準緩和は、奇しくも道路の「主役」をクルマから人に戻すことが「まちづくりの突破口」になり得ることを示したと言える。大垣市の場合、歩道利用から市内の公共空間全体の活用へと取り組みを広げたことで、感染防止と経済活動の両立を支えるの

みならず、市内の多様な主体がつながり協働する機会をつくり出しつつある。

本稿の考察からは、公共空間を「多様な過ごし方ができて、多様なつながりが生まれる場所」にしていくためには、所有・管理する側の柔軟な発想やマネジメントがカギとなることが見て取れる。大垣市の事例では、市役所の担当部署による調整力、ヒアリング結果などデータに基づく事業評価、参加店舗の自発的な活動を引き出して事業を推進する工夫などが見られた。今後は、ほこみち制度などを通じて市内のまちづくり団体などが一段と成長し、官民協働で公共空間を含むエリアマネジメントを実現していくことが望まれる。

道路占用の基準緩和を活用した各地の取り組みやその手法は、他の多くの公共分野に応用できる。国交省もウェブサイト上で特徴的な自治体の事例などを紹介しており^(注3)、全国の自治体間でノウハウが共有されていくことが期待される。

(注1)「無余地性」と呼ばれる基準で、道路区域以外に占有物（椅子やテーブル、広告塔など）を置く余地がなく、やむを得ない場合のみ占有が許可される。

(注2)都市再生特別措置法に基づき、地域のまちづくりを担う法人として市町村が指定する団体。まちづくり会社やNPO法人、社団・財団法人が対象で、行政とともに都市再生整備計画を作成したり、まちづくりに還元するための収益事業を展開したりできる。エリアマネジメントに係る国の融資制度なども活用できるようになる。

(注3)国土交通省ウェブサイト 下記URLを参照。
<https://www.mlit.go.jp/road/senyo/03.html>

(2021.11.17)

OKB総研 調査部 中村 絢子