

国道36号札幌駅前通大通地区における 道路空間を活用した賑わい創出 —特例道路占用制度による食事購買施設「すわろうテラス」—

札幌開発建設部 都市圏道路計画課 ○仲田 田
菅藤 善之
平井 篤夫

近年の道路空間活用ニーズの高まりや厳しい財政事情の中で、民間資金の活用の拡大の要請も踏まえ道路空間のオープン化を推進するため、国土交通省は、平成23年4月に都市再生特別措置法の一部を改正する法律が公布され、同年10月に道路占用許可基準の特例制度を創設した。

一般国道36号札幌駅前通大通地区では、全国の国道で初めて、本制度を適用し道路空間を活用した賑わい創出の取組が、行われている。

本稿では、特例道路占用制度を活用した本取組の仕組みや新たな道路の使われ方について報告する。

キーワード：特例道路占用、道路空間活用、賑わい創出

1. はじめに

本格的な道路整備が始まってから半世紀以上が経過し、我が国では、モータリゼーションの急速な高まりに対応すべく早急かつ効率的な道路整備を進めてきた成果もあって、現在では一定の量的ストックが形成されてきている。この結果、効率的な物流や国土の有効利用を通じた経済成長の実現、多様化する消費者ニーズに対応した全国的な流通といった国民生活の豊かさ向上にも大きく貢献する等、一定の政策効果も挙げられている。

その一方で、これまでの道路政策の課題としては、

- ①増大する自動車交通への対応を優先した政策展開
- ②「使う」観点の欠如
- ③整備状況やサービスレベルの地域的な偏在
- ④他の主体や政策との連携に課題

等が挙げられている¹⁾。

これまで、道路行政において道路を効率的に「つくる」ための制度は種々導入されてきたが、できた道路を「賢く使う」ための制度は十分に整備されていなかった。

「賢く使う」とは「今ここにある道路」に対し利用者ニーズ等を的確に反映した利用が出来る改善を行うことであり、道路は、自動車交通に供するもののみならず、地域のパブリックスペースとしても機能しており、近年ではオープンカフェなど道路空間の規制緩和による「たまりの場」「収益活動の場」としての利用の期待も高まっており、道路の有する機能や価値を利用者ニーズの視点から再構築し、道路を「進化させる」ことが今後の重要な視点とされている。

これらの具体的施策として国土交通省が進めている取組が「道路空間のオープン化」であり、平成23年の「都市再生特別措置法」の改正に伴う「道路法施行令」の改正も、その1つである。同改正では「特例道路占用制度」が創設され、歩道等への食事・購買施設等の収益活動に関する占用許可について一定の条件の下で規制緩和がされている。

本稿では、全国の国道で初めて、同制度を活用し取組まれている一般国道36号札幌駅前通における特例道路占用制度を活用した事例や、新たな道路の使われ方を報告する。

2. 特例道路占用制度等の概要

(1) 都市再生特別措置法の改正、同法に基づく特例道路占用制度の概要

平成23年10月より施行された都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）及び同法施行令（平成14年政令第190号）改正のポイントは以下に示す図-1のとおり「官民連携」による都市再生に向けた各種制度が設けられた。

都市再生特別措置法改正 (平成23年10月施行)のポイント
①都市再生整備推進法人制度の拡充 (指定対象に「まちづくり会社」が追加)
②都市再生整備推進法人による 都市再生整備計画の提案制度
③道路占用許可の特例
④都市利便増進協定制度の創設

図-1 都市再生特別措置法のH23改正のポイント

このうち、道路占用許可の特例（特例道路占用制度）とは、①まちの賑わい創出や道路利用者等の利便の増進に資する施設について、②市町村が定める、都市再生特別措置法に基づく都市再生整備計画に位置付ける等、一定の条件下で道路管理者が、特例道路占用区域を指定することにより、図-2の施設を対象に緩和措置が図られるものである。

[対象施設]
都市の再生に貢献し、道路の通行者又は利用者の利便の増進に資する次の施設であって、施設等の設置に伴い必要となる道路交通環境の維持及び向上を図るための措置が併せて講じられているもの。（都市再生法 46 条 10 項、同施行令 14 条）
① 広告塔又は看板 で、良好な景観の形成又は風致の維持に寄与するもの
② 食事施設、購買施設その他これらに類する施設 で、道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもの
③ 自転車駐車器具 で自転車を賃貸する事業の用に供するもの

図-2 特例道路占用制度の対象施設

(2) 道路法施行令改正等の概要

都市再生特別措置法の改正に伴い、道路法施行令の改正も行われた。

具体的には、上記の特例道路占用制度に対応するべく、従前は高速道路等に限って設置を認めていた食事・購買施設等を一般道等においても占用対象施設とし、道路法第33条に規定される「無余地性」の適用が除外されることとされ、また、その占用の場所及び構造の基準が規定された²⁾。

「無余地性」とは、これまでは道路の敷地外に余地がなく、やむを得ないなど、一定の条件に適合する場合に限り道路占用が認められたものであり、事実上、恒常的に道路占用することが困難となっていた「無余地性」の適用が除外されることにより、緩和措置が図られている。

なお、占用料金に関しては、特例道路占用制度に基づく施設で、かつ、占用主体により提案される道路維持管理への協力（占用区域外の除草、清掃、樹木の剪定等）が行われる場合には90%減額とする規定³⁾が設けられ、これは特例占用が「賑わい創出」という地域活性化を目的に行われるものであるとともに、「道路空間オープン化」の目的にもなっている、民間からの収益還元を活用した道路維持管理の一部を担う仕組みともなっている。

3. 大通地区での特例道路占用制度活用の背景

(1) 大通地区の課題

一般国道36号札幌駅前通を対象にした特例道路占用制度の活用が行われている札幌市大通地区は、以下のような課題を抱えていた。

a) 札幌大通地区の商業低迷

札幌オリンピック時に整備された札幌大通地区は、近年の札幌駅周辺や郊外における大型商業施設の進出、インターネットの普及により、著しく商業が低迷し、都心部としての求心力や魅力が低下し、一時期の活気等がみられず低迷している状況にあった。

b) 道路空間活用のニーズ

札幌大通地区は、商業施設等が密集し、民地上に広場や空地がほとんどない状況にある。このため、まちの賑わい・交流の創出や来街者の利便性に寄与するための取組を行うためには、道路等の公共空間を、その機能を損なわない範囲で、いかに有効活用できるかが今後の大きな課題となっていた。

c) 駐輪問題解決へ向けた取組のニーズ

札幌大通地区では、駐輪場が著しく不足しているため、自転車が歩道上にあふれ歩行空間を阻害し、まちの景観にも悪影響を及ぼしている。

このため、抜本的な対策としての駐輪場の整備や、駐輪者へのマナー啓発等はもとより、歩道上の違法駐輪を整理し、かつ駐輪しにくい環境整備を行い景観の向上を図る必要があった。

d) 路面電車の延伸に伴う公共空間の変化への対応

札幌大通地区では、札幌市により路面電車の延伸（ループ化）事業が推進され、その延伸（ループ化）は、一般国道36号札幌駅前通をサイドリザベーション（道路中央ではなく、歩道寄りに軌道を設ける）方式で整備することに決定していた。そのため、路面電車という新たなスローモビリティの特性も生かした、新たな公共空間の変化にも対応する必要があった。

(2) 札幌大通まちづくり株式会社の推進法人化と都市再生整備計画の提案・策定

これらの課題等に対し、札幌大通まちづくり株式会社が主体となり「官民連携」を推進する「連絡会議」が平成23年に立ち上げられ（表-1参照）、札幌開発建設部は国道管理者として、同会議に参画し、協議調整、円滑な推進の支援を行った。

a) 札幌大通まちづくり株式会社の都市再生整備推進法人

法的な位置付けを持たせることで、より実行性を高め、官民連携を強く推進していくべく、札幌大通まちづくり株式会社が、都市再生特別措置法に基づく都市再生整備推進法人として、平成23年12月に札幌市により全国で初めて指定された。

b) 都市再生整備計画の提案・策定

課題・ニーズ等を背景に、地域意向により特例道路占用制度等を活用する検討が行われてきた。

都市再生整備推進法人は、地方公共団体が定める都市再生整備計画に関し、その作成・変更を提案できる権利が法的に付与され、同法人が札幌市に対し「民間発意」により特例道路占用を活用する都市再生整備計画を提案し、平成25年3月に札幌市が同計画の変更を行った。

札幌開発建設部は、この提案に際し、実現へ向けた事前確認や内部協議・調整、並びに、警察等を含む関係機関協議等を行い、平成25年5月に特例道路占用区域の指定並びに公示を行った。

4. 制度活用による具体的な整備内容

前述の協議調整、手続きを経て、平成25年8月に、一般国道36号札幌駅前通、南2条西4丁目地先（札幌ナナイロ前）にて、国道区域では全国初の特例道路占用制度を活用した食事・購買施設がオープンした（図-3）。

占用主体である札幌大通まちづくり株式会社により、当該施設は「大通すわろうテラス」と称され、既存街路樹等を活かしつつ、厨房設備等を内部に設置できる建物1棟に、客席12席を設けたデッキテラスが併設されているほか、民間広告等を掲出できる広告塔2基を備えている（図-4、写真-1参照）。

当該施設は、地域商店街に属するテナント店舗や、地元高校生の開発商品が並ぶ喫茶店等、短期で様々な店舗が出店する店舗施設として運営されている。

また、平成25年12月には、南1条西3丁目地先（パルコ前）にもデッキテラス1式、広告塔1基が整備された。札幌大通まちづくり株式会社では、今後も、一般国道36号札幌駅前通に更に特例道路占用制度を活用した施設を拡大、整備していくことを予定しており、札幌開発建設部では、引き続き各種調整・協議等を行っている。

表-1 都市再生整備推進法人連絡会議メンバー

組織等	立場・役割等
札幌大通まちづくり株式会社	都市再生整備推進法人
札幌市 市民まちづくり局 都心まちづくり推進室 都心まちづくり課	地方公共団体 担当者
国土交通省 北海道開発局 事業振興部 都市住宅課	都市再生整備計画に係る 北海道担当窓口
国土交通省 北海道開発局 札幌開発建設部 都市圏道路計画課	駅前通（国道36号） 道路管理者
札幌市 市民まちづくり局 総合交通計画部 都市交通課	路面電車延伸（ループ化） 事業者
札幌市 建設局 総務部 道路管理課	都心部駐輪対策の事業者
株式会社ドーコンモビリティ デザイン	札幌都心部のコミュニティサイクル：ポロクル事業者
株式会社ドーコン	コンサルタント（※大通まちづくり会社からの受託者）

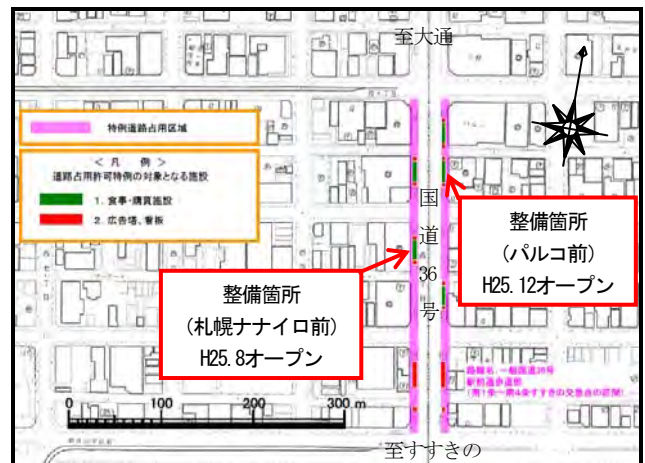


図-3 食事・購買施設の整備位置



図-4 大通すわろうテラス(札幌ナナイロ前)施設イメージ(出典：札幌大通まちづくり株式会社資料)



写真-1 大通すわろうテラス（札幌ナナイロ前）施設写真（出典：札幌大通まちづくり株式会社資料）

5. 当該施設の整備効果等

「大通すわろうテラス」は、期間限定で出店者が入れ替わる利用がされていると共にオープンから半年しか経過しておらず、効果が十分に検証できていないが、現在までの状況等について紹介する。

(1) オープン時の利用：地域商店街からの出店～地域の賑わい創出～

平成25年8月のオープンから1ヶ月間は、地域の狸小路商店街に位置するHUGイート内にあるスイーツ等を扱う飲食店（Sweets Please! Hokkaido）の出店であった。利用状況等は写真-2のとおりであるが、この出店期間中に札幌大通まちづくり株式会社が行った調査結果等によると、以下の効果等が挙げられる。

- ① 違法駐輪の多かった道路景観が、すわろうテラスに置き換わる景観となった（写真3、写真4）。
- ② アンケート回答者の約8割が施設に満足しており、約6割が来街頻度の向上に、約8割が大通地区の魅力向上に寄与するとの回答であった（図-5）。
- ③ また、アンケート回答者の半数以上が、商店街の常設店舗にも「行きたい」と回答があり、今後、常設店舗のアンテナショップとしての利用の可能性も期待される（図-5）。



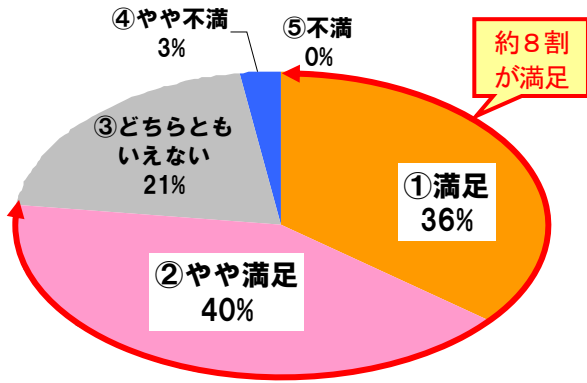
写真-2 施設利用状況（平成25年8～9月）
（出典：札幌大通まちづくり株式会社資料）



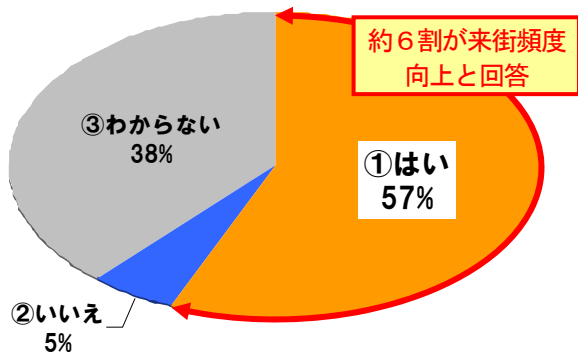
写真-3 道路空間の変化（整備前（平成25年7月））
（出典：札幌大通まちづくり株式会社資料）



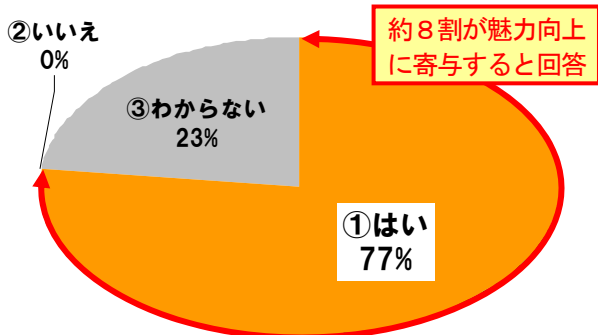
写真-4 道路景観の変化（整備後（平成25年8月））
（出典：札幌大通まちづくり株式会社資料）



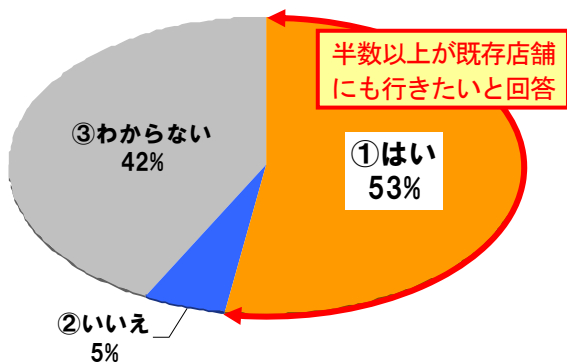
(a) 施設に対する評価 (満足度)



(b) 大通地区への来街頻度の向上



(c) 大通地区の魅力向上



(d) 商店街の既存店舗への来訪意向

図-5 施設利用者への意向調査結果 (平成25年8~9月)
(出典: 札幌大通まちづくり株式会社資料)

(2) 平成25年11月の利用: 地元高校生が参加したコラボ出店~道路維持管理の一部及び啓発活動実施~

平成25年11月には、札幌近郊で珈琲専門店を展開している「豆蔵珈房 宮田屋珈琲」、北海道のデジタル出版を推進する「北海道デジタル出版推進協会」及び、社会に近い学校をコンセプトに様々なカリキュラムを取り入れている「市立札幌大通高等学校」の三者によるコラボレーションでの出店が行われた。

本出店における利用状況等は写真-5のとおりであるが、出店期間中、市立大通高等学校の生徒らにより、開店(10時)前の時間帯に美化・清掃活動も行われており(写真-6参照)、占用料金減額措置として実施すべき道路維持管理の一部を担う取組として道路交通環境の維持・向上に資するものとなっている。



写真-5 施設利用状況 (平成25年11月)
(出典: 札幌大通まちづくり株式会社資料)



写真-6 美化・清掃活動への高校生の実施状況
(平成25年11月16、17日の2日間、延べ計18名で実施)

(3) 平成25年12月の利用：出店に伴う利用者へのまき砂袋の配布～冬期歩行者転倒予防の啓発活動実施～

平成25年12月には、札幌市内で展開している喫茶店（アトリエ・モリヒコ）による出店において、冬季歩行者転倒予防の啓発活動として滑り止め用の砂まき推進の啓発を目的とした活動も行われた。

写真-7のとおり店舗周辺の歩行者天国イベントでの、子ども達による滑り止め用砂ペットボトルの作成・啓発に合わせて、出店期間中、より市民や子どもたちが身近に感じ、かつ、気軽に参加しやすいよう、軽量化してデザイン化した「まき砂袋」を店舗にて配布する等、啓発活動が行われた。



写真-7 施設利用状況（平成25年12月）
(出典：札幌大通まちづくり株式会社資料)

6. 今後の課題と展望

今回は、オープンから半年の「大通すわろうテラス」の施設概要や利用状況を基に、都市再生特別措置法に基づく特例道路占用制度の概要や、札幌市大通地区における「道路空間のオープン化」に関する取組事例等を紹介した。

前述のとおり、本取組では、道路の交通機能だけではなく、地域のパブリックスペースとして、民間主導により多様な民間主体との連携による企画の工夫なども行われ、地域活性化の取組としての道路の使われ方や、道路維持管理の一部を担う取組も展開されており、オープンから半年しか経過していないところではあるが、国土交通省が今後の施策として提案している「道路の賢い使い方による多様な利用者の共存」、「道路が有する新たな価値の創造」に資する取組として期待できるものと考えている。

今後の課題として「大通すわろうテラス」は、店舗の入れ替わりによる利用のため、常に稼働している状況で無く、継続的・安定的な活動が出来ておらず、道路維持管理の一部を民が担う仕組みづくりの上でも、実施主体である札幌大通駅前通まちづくり株式会社による「大通すわろうテラス」の利用方策の検討・改善が挙げられる。

なお、歩行者を中心とした自動車ではない道路利用者のニーズに即した“新たな道路の使われ方”という面では、札幌市大通地区における地域ニーズを反映した制度活用、並びに、アンケートによる評価結果等からも、一定の評価ができるものと考えている。今後は全道・全国の都市部等における「新たな道路の使われ方」の1手法として、本事例が参考になれば幸いである。

謝辞：本稿の構成にあたっては、都市再生整備推進法人である札幌大通まちづくり株式会社をはじめ、札幌市や関係機関の方々より、貴重な資料やご意見をいただきましたところ、ここに記して謝辞を表します。

参考文献

- 1) 社会資本整備審議会道路分科会：社会資本整備審議会道路分科会建議 中間とりまとめ「道が変わる、道を変える」、平成24年6月12日
- 2) 「都市再生特別措置法の一部を改正する法律の施行等に伴う道路法施行令の改正について」平成23年10月20日国土交通省道路局路政課長通達、国道利第20号
- 3) 「道路占用制度の弾力化による道路維持管理への民間活用について」平成25年7月1日国土交通省道路局路政課長通達、国道利第3号
- 4) 国土交通省ホームページ http://www.mlit.go.jp/road/road_tk4_000011.html