

社会実験を通じた 道路利活用に関する 調査検討について



秋山 聡
道路政策グループ
主任研究員

1 はじめに

1.1 研究の背景と目的

地域社会における価値観やニーズの多様化、生活環境に対する意識の高まりに伴い、地域住民等の幅広い意見を採り入れながら施策の導入を考えていく必要性が高まってきている。こうした背景のもと国土交通省道路局は、地域課題を解決するために社会的に影響を与える可能性のある新たな施策の導入に先立ち、市民等の参加のもとで場所や期間を限定して試行する取り組みである「社会実験」を平成11年度より実施している。

国土技術研究センターは国土交通省道路局より調査業務を受託し、各地域で実施する道路に関する社会実験のとりまとめ等を行っている。これまでに実施された実験で、交通機能の局所・局時的な課題の解消のほか、空間機能の強化や新たな機能の発現に向けた取り組みがなされており、今後他の地域において社会実験を実施する際に適用可能なノウハウが蓄積されてきている。

本研究報告では、今後社会実験を実施する地域に参考としていただくことを目的として、道路に関する社会実験を実施した地域のフォローアップ調査を行い、本格実施するための要因分析、有効に活用している地域の特徴、社会実験を実施するにあたっての留意点をとりまとめた結果を報告する。

1.2 社会実験の概要

国土交通省道路局による公募社会実験は、平成11年度から平成25年度までに267件が実施されている。近年は年間10件程度の実験が実施されている（図1-1）。また、年度別実験件数は、平成18年度が41件と最も多く、実験内容では歩行者・自転車優先施策であるくらしのみちゾーン、トランジットモールが合計で62件と最も多い。

これまでの社会実験への取り組み成果としては、平成16年度、17年度と2カ年に渡って取り組みを実施した「多様な地域団体との協働による道活用（オープンカフェ、イベントなどの多目的利用）」に関する社会実験がある。40か所を超える実験が実施され、その検討の結果、道路占用許可における弾力的な運用の基準を定めた「地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて（H17.3道路局長通知）」や活動のポイントを整理した「道を活用した地域活動円滑化のためのガイドライン（H17.3道路局）」の発行につながり、道路空間の多様な活用における条件が整備された。また、あわせて警察庁においても、「民間事業者等による経済活動に伴う道路使用許可の取扱いについて（H17.3警察庁通達）」が通達され、道路使用許可の運用が緩和された。その後、オープンカフェを継続する本格実施箇所が複数箇所現れた結果、都市再生特別措置法の一部が改正（H23.10）され、道路占用許可の特例制度が創設された。これらを受け、現在では東京都新宿区（新宿モア4番街）や群馬県高崎市などにおいて、当該制度を活用したオープンカフェが本格導入されている。

「自転車利用環境の向上」の実験においては、利用者アンケート等を通じて安全性や路面表示の形状等の評価・検証を実施し、技術的な留意点等を取りまとめた結果、「安全で快適な自転車利用環境創出ガイドライン（H24.11 道路局、警察庁交通局）」が発行されている。

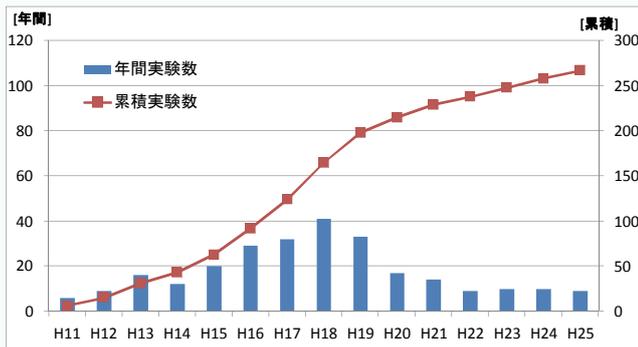


図1-1 社会実験実施件数の推移



写真1-1 都市再生特別措置法を活用したオープンカフェ(新宿区)

一方、必ずしも制度や基準に結び付いていない実験でも、例えばパークアンドライド、トランジットモールや歩行者を優先した歩車共存道路（ハンブ、シケイン、ボラード等）の設置等といった地域への普及に役立った実験も存在し、課題の明確化や合意形成手法の醸成等、地域における課題解決につながる検証がなされるなど、社会実験として一定の成果があったといえる。

2 本格実施するための要因分析

2.1 社会実験後の状況把握(フォローアップ調査)

平成24年度までに社会実験を実施した258件の実験について、本格実施に至った状況を整理した。整理にあたっては平成23年に実施したフォローアップ調査（表2-1）の結果に加え、平成23年以降実施された社会実験についても追跡調査を実施した結果を用いた。有効回答は229地区（有効回答率88.8%）であり、当時の実験実施主体の解散等の理由により回答が得られなかった地区が29地区あった。

表2-1 フォローアップ調査の項目

項目	主な調査内容
実験道路の概況	沿道の土地利用状況
実験地域の課題	実験に至った背景、発生事象、発生要因
実施体制	組織体制、実験主体
実験内容	実験手法、効果、マイナス影響、問題克服方法、本格実施の状況、本格実施移行のための協議・検討事項、本格実施に至らなかった原因

本格実施に至った実験手法が1つ以上ある地区は115地区であり、1つもなかった地区は114地区と、ともに約5割であった（図2-1）。

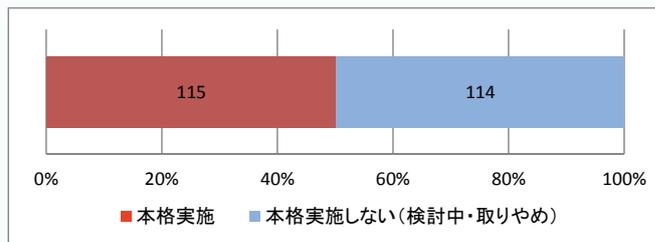


図2-1 本格実施の状況 (N=229)

本格実施に至った実験手法が1つ以上ある地区において、実験地区での道路交通に関わる事象の改善度合いについては、未回答・不明を除外した98地区のうち93地区（95%）で事象を解決・緩和したと回答している（図2-2）。

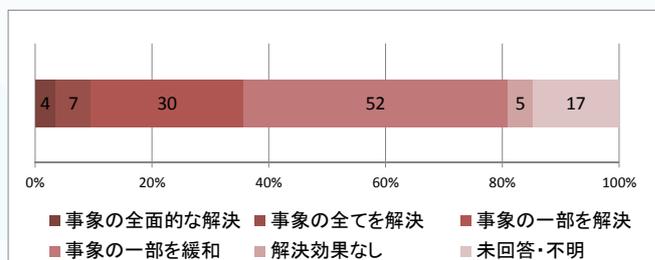


図2-2 道路交通に関わる事象の改善度合い (N=115)

2.2 本格実施に至った要因の分析

過年度実施したフォローアップ調査結果から、ここでは近年交通事故対策が課題となっている自転車通行空間の整備に関する実験の取りまとめ結果を紹介する。

(1) 自転車通行空間の整備に関する実験の実施状況

自転車通行空間の整備に関する実験は、これまでに31地区、34区間において実施された。このうち8区間(24%)について、その後の本格実施が確認されている。これらの地区の概要は以下のとおりである。

a. 実験地域の背景

実験に至った背景は、自転車の利用状況やその変化への対応の必要性からである。その他、対象地域の活性化の必要性や、自治体または道路管理者自身による道路の使い方を転換しようとする動きが挙げられている。

b. 発生事象とその要因

実験実施の発意となった発生事象として、自転車と歩行者との錯綜が多数の実験主体からあげられた。その要因としては自転車通行空間の不足と自転車利用者のルール無視が挙げられている。

(2) 本格実施に至った要因の分析

a. 立地条件と実験後の状況

実験区間の沿道土地利用および道路の状況と実験後の状況との関係は図2-3に示すとおりである。

商業地における多くの実験では、車道を利用した通行空間整備がなされている。住宅地においては歩道車道ともに通行空間として用いられた実験となっており、このうち車道を用いた実験の方が比較的本格実施に結びつく傾向が認められた。

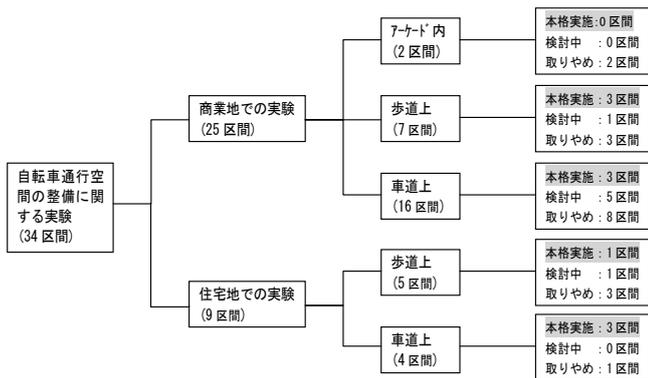


図2-3 実験区間の条件と実験後の状況との関係

b. 本格実施しなかった理由

商業地における実験では、実験運営に多数の関係者が参画している一方で、本格実施に至らなかった最大の理由は合意形成であった。住宅地における実験が本格実施に至らなかった理由は、安全性に対する課題であり、合意形成を大きく上回っていることから、住宅地においては、利用者の安全性を重要視した実験計画が重要であるといえる。

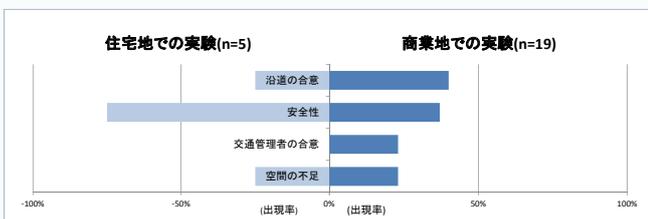


図2-4 本格実施に至らなかった理由

c. 商業地での実験結果の分析

① 地域の課題の改善効果

商業地での実験では、18区間（72%）で地域の課題の改善効果あり、もしくは他の手法と合わせて効果ありと回答している。

② 新たな課題の発生状況

地域の課題の改善効果あり、もしくは他の手法と合わせて効果ありと回答した18区間のうち、10区間（55%）では効果と同時に課題も生じている。発生した課題として、車道上に自転車通行帯を設置した実験では、車道が狭くなったため、自動車がバイクや自転車と接触する危険があると感じるドライバーが増加した。歩道上に自転車通行帯を設置した実験では、歩行空間が狭くなり、通行できる部分が少なくなったと感じる歩行者が増加した。

③ 新たな課題が生じた区間の本格実施の状況

改善効果があったが、新たな課題が生じた10区間のうち、本格実施に至ったものは4区間あり、合意形成において、地元住民や商業者と十分に協議を重ね、合意を得たものが多かった。一方、本格実施に至らなかった区間は、地元住民の反対や、商業者や交通事業者との調整において、荷捌き停車帯やタクシーベイの適正な運用に向けた課題が解決できていないことなどがあげられた。

④ 新たな課題が生じなかった区間の本格実施の状況

改善効果があり、マイナス問題も生じなかった7区間のうち、本格実施したのは2区間（29%）であり、残りの区間は現在も検討中もしくは実施とりやめとなった。

本格実施につながらなかった理由としては、周知不足により市民に効果が実感されなかったことや市の上位関連計画や他プロジェクトと未調整だったことが挙げられており、事前調査が十分ではなかったことが伺える。

d. まとめ

これらの整理を踏まえ、商業地における自転車通行空間の整備に関する実験のポイントとして次のことがいえる。

- 自転車通行空間の設置による他の移動手段の空間圧縮にともなう影響をこれらの利用者が受容できるかが課題
- 細部の構造が実験全体の評価を決定することがあるため、実験施設の設計には細心の注意が必要
- 商業地における実験の実施にあたっては、沿道商店との合意形成が大きな課題
- 沿道商店等との合意形成に向け、駐停車や荷捌きといった現状の道路の左側端利用の制限が関係者にとって受け入れ可能となるような計画づくりが重要
- 実験実施前に自治体の上位関連計画や他プロジェクトとの調整が必要

2.3 代表事例の紹介

ここでは、自転車通行空間の整備に関する実験のうち、本格実施に至った社会実験の代表事例について紹介する。

(1) 自転車通行環境整備および駐輪スペースの確保実験

(岩手県盛岡市)

a. 地域の背景

狭い道幅と変則的な交差点が多く、城下町特有の複雑な街路形態であり、また市街地内で合流する3本の河川を渡る橋がボトルネックとなり、交通渋滞が慢性化している。

また、市街地が小さく地形が平坦であるため、自転車の利用のみならず、自動車と人や自転車が混在する道路も多く、安全面に課題がある。

b. 実験内容

市街地の将来像である「自転車や徒歩を重視した環境づくり」の実現を目的として、自転車・歩行者のためのハード面の整備及び、市民の意識改革を含めたソフト面の実験を実施し、本格実施へ移行している。実験の実施主体は、まちづくりのNPOであり、行政や交通管理者、商店会、公共交通事業者が協議会に参画している。

【実験項目】

- 道路空間再配分による自転車専用通行帯の整備
- 道路空間を活用した駐輪場の確保
- マイカー通勤からの転換の取り組み
- 自転車マナーの向上啓発



写真2-1 自転車専用通行帯の設置



写真2-2 歩行者・自転車空間の設置

c. 実験実施主体へのヒアリングより得られたポイント

【計画検討に向けたポイント】

- 社会実験前から、まちづくりワークショップ開催などの活動を通じて、「クルマ依存から環境にやさしい交通への転換」という目標が関係者間で共有されていた。
- 自転車通行空間の設置検討は、行政、交通管理者のほか、専門の知見を有する盛岡自転車会議等の自転車利用者団体（自転車利用環境の向上を目標に継続して活動）と連携して実施し、自転車歩行者道への移行部のすりつけなど細部を含め質の高い空間とすることができた。

【関係者の合意形成の円滑化に向けたポイント】

- 実験実施主体が前記の目標に向けた問題意識を常に持っており、その実現に向け市民大会やワークショップの開催などの活動を実施していた。
 - 自転車通行空間の設置実験では、自転車利用者団体と連携して実験を計画・準備した。
 - 社会実験の公募期間（1ヶ月）を踏まえ、以前から関係者間で課題や問題を共有化し公募に備えて準備を実施してきた。また、実験地域内に商店会が一つしかなかったことも合意形成が円滑に進んだ要因である。
 - 実験実施主体や自転車利用者団体の活動を警察等がよく理解しており、実験に対しても積極的な協力が得られた。
- ##### 【本格実施に向けたポイント】
- 自転車の通行空間整備による自転車・歩行者の安全性向上効果や駐輪場の設置による歩行者空間の確保、都市美観の向上効果が社会実験により確認できたため、警察等との協議が円滑に進み、本格実施となった。

3 社会実験を有効に活用している地域の特徴

前章では過年度実施したフォローアップ調査を踏まえ、本格実施するための工夫について事例紹介も含めポイントを述べたが、ここでは数多く社会実験を実施し、効果的に施策導入に活用している地域について取りまとめた。

3.1 地域の取り組み状況

公募社会実験はこれまでに267件が採択され、実験が行われてきたが、地域においてはまちづくりに係る施策の一環として、社会実験制度を上手に活用している地域も存在する。以下に公募社会実験が複数回採択（3回以上）されている地域について示す（表3-1）。

表3-1 複数回（3回以上）実験が採択されている地域

採択回数	地域名
7回	新潟県新潟市、大阪府大阪市
6回	北海道札幌市
5回	愛媛県松山市
4回	福島県郡山市、愛知県豊田市、愛知県名古屋、岐阜県岐阜市、鳥根県松江市、熊本県熊本市
3回	岩手県盛岡市、福島県会津若松市、神奈川県藤沢市、東京都千代田区、京都府京都市、広島県広島市、鳥根県津和野町、佐賀県佐賀市、鹿児島県鹿児島市、沖縄県那覇市

3.2 社会実験を有効に活用している地域の事例

社会実験が複数回採択されている地域のうち、本格実施へ至った状況などを踏まえて、社会実験を有効に活用していると思われる3市（札幌市、松山市、那覇市）へヒアリング調査を実施した。以下に愛媛県松山市の取り組み事例を示す。

（1）愛媛県松山市の取り組み

【地域の背景】

松山市では、コンパクトで質の高い集約型都市を形成することとしており、都市計画マスタープランの中では、この集約型都市形成のため、中心部に加え郊外駅周辺を地域生活拠点として位置付けている。そこに住替えを誘導し、歩いて日常生活ができる、いわゆる「歩いて暮らせるまち」を目指すこととしている。

こうした集約型都市は、住替えはもちろん、質の高い市街地の形成や、公共交通のサービス水準の向上、歩行者、自転車といった「遅い交通」に対する環境整備を一体的に実施することで形成される。

【社会実験への取り組み状況】

市街地のコンパクト化と環境負荷の少ない交通体系の構築を目的とした、市街地アーケード街と松山城ロープウェイ乗り場を結ぶ道路を歩行者優先空間とする社会実験や、自転車交通ネットワーク形成社会実験を実施している。近年では、花園町通りの空間改変事業における、道路空間の再配分に係る社会実験を実施している。

【計画検討に向けたポイント】

- 都心地区は歩行者・自転車を中心の『歩いて暮らせるまち』を構築し、都心地区へのアクセスは『公共交通や自転車を中心とするまち』としたまちづくりの目標を明確化している。
- 事業の実施前に「社会実験」を行い、ステークホルダーへの説明を実施している。
- 行政と地元が社会実験の準備期間を通じて、地元の不安を取り去ることで、円滑な事業につなげている。

【関係者の合意形成の円滑化に向けたポイント】

- 地域における調整の中心となる地元キーマンをくらしのみちフェアに参加させるなどして自らの意識を高めさせた。
- まちづくりによって資産価値が向上するなど、ステークホルダーにとってまちづくりへの参加が将来的にも有用であることを説明している。
- 景観に係る部分は行政だけではなく専門家を入れることで合意形成を図っている。

【検討体制に関するポイント】

- 松山市が中心となって協議・調整している。
- 行政では説明が難しい部分については、必要に応じて専門家を交えるなどし、事例紹介やコンセプト提案などを行うことで計画検討を進めている。

【本格実施に向けたポイント】

- 「歩いて暮らせるまちづくり」を支える持続可能な交通政策を踏まえ、この街をどうしたいのかといった将来ビジョンを行政担当者がしっかりと持っている。
- 公募型社会実験に採択されなくても、社会資本整備総合交付金を活用するなど、他の手段もしくは行政単独でも社会実験を実施する計画および予算措置を行っている。



写真3-1 ロープウェイ通り社会実験本格実施後の状況



写真3-2 自転車交通ネットワーク形成社会実験本格実施後の状況

これらヒアリングを通じた知見から、社会実験を有効に活用している自治体のポイントを取りまとめた。

【3市（札幌市、松山市、那覇市）に共通したポイント】

- まちづくりに対する中長期的なビジョンを持っている
 - 10年、20年後における街の将来を実現するために解決しなければならない課題について段階ごとに明確化している。
- 社会実験を施策判断の一部として位置付けている
 - 明確化した課題について、実現可能な施策か社会実験を通じて判断を実施しているとともに、施策推進における住民への周知活動の一環として活用を図っている。
- 実験実施の計画および予算措置を行っている
 - 社会実験の施策推進上の位置付けを明確化し、公募社会実験の採択の有無に関わらず、例えば交付金や単費を活用するなどして、実験実施を前提とした計画づくりを行っている。

4 社会実験を実施するにあたっての留意点

これまでに、自転車通行空間を例にした本格実施に向けたポイントと社会実験を有効に活用している地域における共通点を整理した。ここでは、本格実施するための要因分析や有効活用している地域の特徴を踏まえ、今後社会実験を実施する関係者が留意すべき点を整理する。

(1) 社会実験を施策導入に活用するための留意点

各市町村は、将来に向けた様々な計画や構想を検討し、よりよいまちづくりを目指しており、そのためには、解決すべき課題を整理し、一歩ずつ改善を図っていく必要がある。課題を解決するためには多くの方法があるが、「法令に照らし合わせて実現可能な施策であるか」「住民への周知や関係者の合意形成が必要」などの場合社会実験を行うことにより、その課題の解決方法を確認できることを認識して適用を考える必要がある。なお、公募による社会実験だけでなく、社会資本整備総合交付金を活用して行う事業においても、効果促進事業として社会実験を行うことが可能である。

(2) 社会実験を効果的に実施するための留意点

- 社会実験の結果、市民や沿道住民に地域課題解決の実感がなければ、本格実施へは結びつかないことから、影響を受ける利用者や関係者との十分な調整のうえ実験計画を検討

することが必要である。また、実験前の周知・広報方法にも留意する。

- 社会実験を実施することで、トレードオフとして地域にマイナスとなる問題が発生する場合があります、本格実施へ移行しないケースも多い。社会実験で実際に行わなければ、問題が分からないこともあるが事前に想定される問題については、回避や緩和するための検討が必要である。
- 影響を受けると考えられる関係者等と地域の課題や将来像を共有し、合意形成を図った上で実施することが重要である。そのためには、実験手法に応じた検討体制と協議方法に留意する必要がある。
- 実験後も継続的な運用体制等が必要な実験においては、実験時から採算性や資金調達方法などを含め、実現可能な体制を検討し、実験の検証内容に含める必要がある。

5 おわりに

社会実験は、地域の道路交通政策上の課題を浮き彫りにして、地域共通の課題として認識することや、新たな施策を実施する前段階として実施し、地域住民へのコンセンサスを得ることによって施策実施に対する合意形成を図ることなど住民参加を進める具体的手法であると考えられる。

制度導入から15年が経過し、今後各地域において施策を決定していく上で社会実験という手法を住民参加の一手法として定着させるために、これまでに取り組まれてきた地域の社会実験のノウハウを活用して、今後の社会実験を効率的、効果的に実施していくことが必要であると考ええる。

参考文献

- 1) 国土交通省道路局HP:社会実験の推進 ～道路施策の新しい進め方～
- 2) (財)国土技術研究センター:「社会実験事例集―道路施策の新しい進め方」,大成出版社,2003.
- 3) “減クルマ”でまちづくり実行委員会:「まちづくりエコ交通転換社会実験調査報告書」,2008.1