

国道8号敦賀再整備区間におけるほこみち 制度を活用した地域活性化について ～歩行空間における地域の にぎわい創出を目指して～

服部 孝洋¹・前納 智幸²

¹近畿地方整備局 滋賀国道事務所 総務課（〒520-0803 滋賀県大津市竜が丘4-5）

²近畿地方整備局 福井河川国道事務所 道路管理課（〒918-8015 福井県福井市花堂南2-14-7）

近年「道路の歩行空間を利用した賑わいづくり」や「道路空間におけるカフェやベンチを設置し、滞在や休憩ができる空間の創出」といった道路へのニーズが高まっている。

そのような中、国土交通省の施策として、「道路法の一部を改正する法律」により、賑わいのある道路空間の構築のための道路指定制度「歩行者利便増進道路（以下、「ほこみち制度」という。）」が創設され、全国的な広がりを見せている。

本論文では、地域のにぎわい創出を目的とした国道8号敦賀市におけるほこみち制度を利用した地域活性化の取組を紹介するとともに、今後の課題、検討事項についても述べていく。

キーワード ほこみち制度、にぎわい創出、利用計画

1. はじめに

敦賀市は、福井県南西部に位置する嶺南地方を代表する都市であり、北は日本海に面し、その他三方に山岳が連なる、敦賀湾と平野部で囲まれた地域である。

また、JR敦賀駅を中心とした鉄道網、国道8号、国道27号、北陸自動車道、舞鶴若狭自動車道が通る道路網、重要港湾の敦賀港を有し、中京・関西地方と北陸地方を連絡する重要な結節点であるとともに、北陸地方への玄関口ともなっている。

道を4車線から2車線へ変更するとともに、歩行者の安全をより高めるため、事業箇所の各交差点のコンパクト化を図るとともにJR敦賀駅から国道8号、氣比神宮、敦賀港周辺エリアへ向かう主動線でのにぎわいを楽しみながら回遊できる歩行空間の創出を目的として行ったものである（図-1）。

(1) 再整備事業を行うにあたっての計画策定

本事業を行うにあたり、敦賀市中心部の活性化を図っていききたい敦賀市と歩行空間の有効利用を図りたい道路管理者の考えが一致したことから、2005年から2007年

2. 敦賀空間再整備事業について

本論文で紹介する国道8号敦賀市曙町～白銀交差点区間（以下、「当該区間」という。）は、その前段階として、敦賀市と共同で敦賀空間再整備事業（以下「再整備事業」という。）を行った区間である（図-1）。

この事業の目的は、国道8号敦賀市内の通過交通や地域開発の増大による交通混雑の緩和のため建設された敦賀バイパスの開通に伴う、自動車交通の転換を受け、車



図-1 敦賀空間再整備事業箇所 位置図

にかけて有識者や地元住民を交えた「国道8号道路空間利用方策検討委員会」を立ち上げ、社会実験やワークショップを通じて、歩道整備の計画素案を策定した。

2008年から計画素案を元に交通管理者である警察などの関係機関との調整、地元住民の意見も尊重した形での空間整備計画を策定し、2017年には、再整備事業区間を含めた「景観まちづくり刷新モデル地区」の空間整備計画と「モデル地区」の整合を図ったうえで、敦賀市、地元住民、関係機関、道路管理者の間で最終的な再整備計画の合意に至った。

その後、本格的な工事が着手し、2020年10月に事業が完了することとなった。

(2) 再整備事業における整備内容

a) 車道車線数の変更と車道の拡幅

従来の車線数である片側2車線から片側1車線への変更を行うことで、歩道部の幅が4.5mから6.75mに拡幅され、新たな歩行空間が生まれるとともに、自転車通行スペースの整備も同時に行った(図-2)。

b) 交差点のコンパクト化

再整備事業区間内の交差点においては、交差点全体をコンパクトにすることにより、車両速度の低下や横断歩道距離が短縮され、歩行者の安全性を高める施工を行っている。

その一例として、氣比神宮交差点については、毎年9月に開催されている地元の大祭、氣比神宮例大祭で使用されている神輿、山車等が交差点内で大立ち回りすることを考慮し、地元の関係機関と協議を行い、歩車道境界部分の防護柵を脱着式とし、車道と歩道間の段差をなくすなどの工夫を行っている(写真-1)。

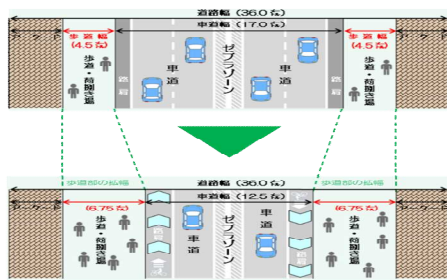


図-2 車道車線変更後のイメージ図



写真-1 氣比神宮交差点の状況

3. ほこみち制度利用にあたっての経過

(1) ほこみち制度を利用した手続きの流れ

ほこみち制度を利用した手続きを行うにあたっては、次のような手続きを踏むこととなっている。

- ① 利用計画の策定・承認(利用検討委員会の開催を含む。)
- ② 歩行者利便増進道路区間の指定(公安委員会との協議を含む。以下、「道路指定区間」という。)
- ③ 利便増進誘導区域の指定(所轄警察署との協議を含む。以下、「誘導区域指定」という。)
- ④ 占用許可手続き

上記の手続きについては、一般的な制度利用を行う場合の手続きとなるが、当該区間で行った際の手続きは、下記のような流れとなった(図-3)。

なお、ほこみち制度を利用した手続きには、公募による手続きとそれによらない手続きの2通りがあるが、今回の区間については、公募によらず、再整備事業を敦賀市と共に整備した経緯や都市計画等を推進していくことを目的として、敦賀市を実施主体として手続きを進めることとした。

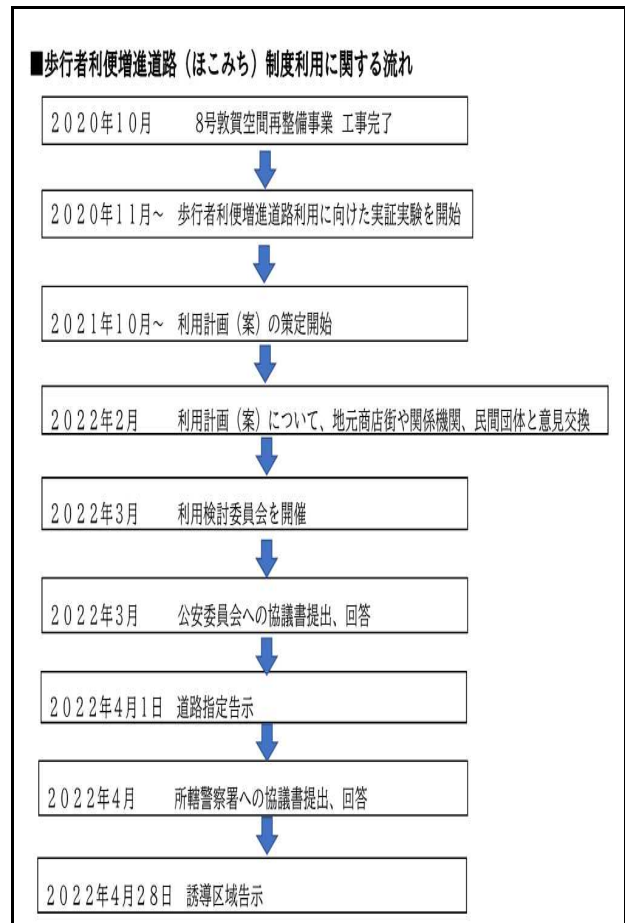


図-3 当該区間におけるほこみち制度利用に関する流れ

(2) ほこみち制度利用の手続きを進めるにあたっての課題とその検討

a) 利用計画策定区間の選定について

再整備事業が完了した後、実際にほこみち制度を利用するにあたって、まず利用計画を策定する手続きを進めることとした。

まず、当該区間でのにぎわい創出イベントの活動状況を把握するため、敦賀市を実施主体として、実証実験（ケータリングカーや物販施設、音楽イベント）を行い、利用頻度や区間の選定を行った。

その結果、利用計画策定期間中においては、気比神宮交差点～本町一丁目区間において、多くのにぎわい創出イベントが実施され、また、出店要望も多いことが判明した。

このことにより、気比神宮交差点～本町一丁目区間をまず利用計画策定期間と位置づけ、その区間より南側については、次年度以降に利用計画を策定することとした。

b) 利用計画策定における課題の抽出と検討

利用計画の策定期間中においては、実証実験に参加した団体（地元商店街や民間団体）やイベントに訪れた方に参加してみての感想をアンケート形式で回答してもらい、課題の抽出を行った。

アンケートの結果、親子連れが休めるベンチなどの設置や遊べる空間の創出、トイレなどの増設、駐輪場の設置要望などが意見として、抽出された。

抽出された意見について、実施主体である敦賀市と協議を行ったが、新たに施設を設置する時間や費用が必要であることもあり、まず現状の設置状況を把握したうえで、特に不足していると考えられる箇所に関し、施設の設置を検討、あるいは、既存施設の貸与を行うこととし、基本的には、現状配置されているものを利用するという利用計画案を作成した。

また、アンケート結果のうち、一部で駐輪場やトイレの設置箇所がわかりづらいとの意見もあったため、敦賀市や地元まちづくり会社のホームページや観光マップに設置箇所の位置図を掲載するなどの利便性向上に努めた。

(3) 利用検討委員会の開催について

利用計画案の作成後、公共性の観点とまちづくりやにぎわい創出の観点から、適正かつ合理的な土地利用が図れているかについて、道路管理者、地元関係機関（商工会議所、まちづくり会社）、有識者、敦賀市役所で構成される利用検討委員会を開催し、意見を求めた。

利用検討委員会では、様々な立場から意見をいただいたが、ほこみち制度を実際に運用していく中であらためて課題を抽出・検討していく、解決していくことで、よりよいものを作っていくということが重要という結論に至り、作成した利用計画案の了承を得た。

(4) 公安委員会等からの意見聴取について

当該区間での道路指定、誘導区域指定を行うにあたり、公安委員会、所轄警察署と事前協議を行った結果、交差点付近でのドライバーの視距の確保、歩道内における点字ブロックの離隔確保の2点が挙げられた。

そのため、まず交差点付近において設置が計画されていたケータリングカーやベンチ、椅子などの休憩施設は車道から離れた歩道側に物件を設置するとし、実際に使用するケータリングカーの高さが視距の妨げにならないかも確認した（写真-2）。

また、軒先からの物販を予定していた箇所において、歩行者の安全確保や障害者の方が利用する点字ブロックを侵さないようにするため、一定の離隔（60cm）を確保、配置する計画とした（写真-3）。



写真-2 交差点付近の誘導区域イメージ



写真-3 軒先からの物販を行う箇所の誘導区域イメージ

4. 道路指定区間、誘導区域指定の公示と2022年度の課題について

(1) 道路指定区間及び誘導区域の検討

3.(2)~(4)の検討事項を踏まえ、道路指定区間、誘導区域を指定する公示手続きを行った(図-4)。

特に誘導区域の設定にあたっては、公安委員会からの意見を踏まえるとともに、既設の地上物件(分電盤等)の保守作業の支障とならないよう、占有者に確認したうえで、地上物件と誘導区域の間に1mの離隔を確保することとした(写真-4)。

(3) 道路指定区間及び誘導区域指定の公示

各事項の課題の検討を経て、2022年4月1日に道路指定道路指定区間の公示、その後、利用計画の策定・承認、4月28日に誘導区域の公示がなされた後、実施主体である敦賀市より占有申請が提出され、占有許可後、初めてのにぎわい創出イベントが5月14日に開催され、音楽イベントやにぎわい市などに地元の方が多く訪れた。

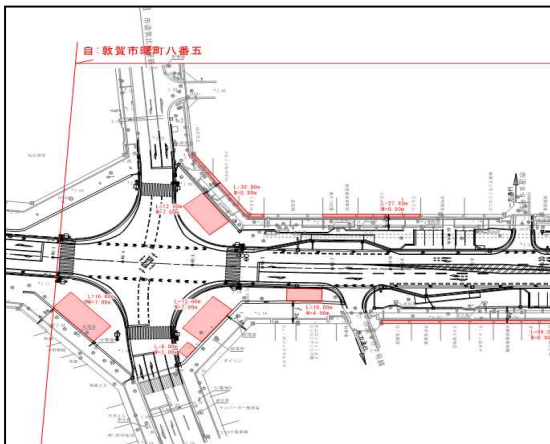


図-4 誘導区域指定図



写真-4 地上物件との離隔を考慮した誘導区域のイメージ

(4) 利用計画策定から1年を経ての課題と対策

a) 2022年度のほこみち制度運用の状況について

誘導区域指定後、本格的に当該区間において、ほこみち制度を運用した結果、誘導区域とした箇所において、様々なイベントが開催されるとともに、県内外からのイベント出店要望などもあり、徐々ににぎわい創出の流れが広まりを見せている。

b) 2022年度のほこみち制度運用における課題について

2022年度ほこみち制度を運用してきた中では、大きく3点の課題が挙げられた。

1点目は、にぎわい創出イベントを実施する場合の調整についてである。

当初、にぎわい創出イベントを実施する際、ほこみち制度による利用者と新たに出店を希望する利用者の調整を敦賀市が行うスキームとなっていたが、出店を希望する団体が増えるにつれて、誘導区域箇所での日程や占有箇所の調整などに時間と労力を要することとなった。

この点についての対策として、2022年度途中より道路管理者(国)と実施主体(敦賀市)の双方でイベントスケジュールの共有をし、調整を行う形とした。

また、2023年度からの抜本的な対策として、敦賀市の当初の占有許可手続きの運用スキームについて一部改変し、地域の状況に精通したまちづくり会社等に委託する形で進めていくことを検討している(図-5)。

2点目は、にぎわい創出イベントの実施日についてである。

利用計画策定時点においては、実証実験の結果から、第2土曜日を中心として、にぎわい創出イベントを実施することとしていたが、誘導区域指定後に行ったイベント実施団体へのヒアリングを行った結果、もう少し柔軟にイベントを実施することが出来ないかといった意見が挙げられた。

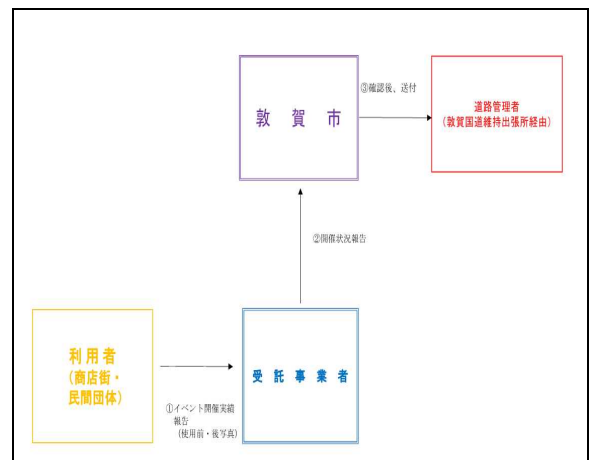


図-5 将来的な手続きフロー案(敦賀市提供)

そのような意見を踏まえ、道路管理者（国）と敦賀市（実施主体）で協議を行い、第2土曜日以外でイベントの場合は、事前に敦賀市へ連絡を行うことを前提に出店を認めることとした（写真-5）。

なお、今後の地域のにぎわい創出の進展を考えると、誘導区域内での定期的なイベントと時期によって行う単体イベント（敦賀市で言えば、敦賀まつりなど）を併せて出店することで、敦賀市民のみならず、遠方からの観光客へのアピールが出来るとともに、出店を希望する団体の掘り起こしも可能ではないかと思われる。

3点目は情報発信についてである。

実証実験の期間中においても、にぎわい創出イベントを実施する際は、地元商店街やまちづくり会社、敦賀市がホームページやSNSを通じた広報活動を行っていたが、地元住民への周知という点ではよいものの、今後の観光客の増加などを踏まえると十分な周知とはいかないのではないかと意見が利用検討委員会では挙がっており、また今後参加を希望する団体への掘り起こしをしていく上での情報提供も必要ではないかとの意見もあったことから、利用検討委員会後、敦賀市でにぎわい創出イベント実施時の広報を再度検討した結果、イベントへの誘客を行う対策として、今後の予定も含めたイベント情報を常時ホームページ上で発信することとした（図-6）。

なお、今後の新幹線開業に伴う観光客の増加といった面を踏まえると、地元住民や観光客が利用するスポットであるJR敦賀駅構内での情報提供といった対策やイベント実施箇所でのデジタルサイネージを利用した情報提供を行うなど、今後の情報発信のあり方を見直していく余地はあると考える（写真-6）。

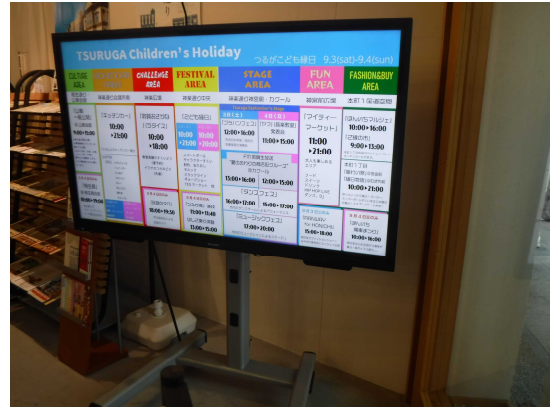


写真-6 デジタルサイネージによる情報提供



写真-5 誘導区域内でのにぎわい創出イベントの様子



図-6 HP上で提供しているイベント情報（敦賀市提供）

5. 今後に向けての取組と課題

2022年度にほこみち制度を利用したにぎわい創出として、道路指定、誘導区域指定を行ったが、2023年度以降についても、誘導区域をさらに広げる形での利用計画を敦賀市と協議を行いながら、作成を進めている。

協議を行う中で特に課題として挙がるのが、道路指定区間内における各関係団体の意識の違いである。

2022年度に誘導区域に指定した箇所は、観光地として著名な氣比神宮から約400mまでの位置に存している箇所であるため、にぎわい創出イベントを実施する際には、地域の住民のみならず、県内外からの観光客も呼び込めるなど、一定以上の集約が可能となっている。

一方で2023年度以降に誘導区域を指定する予定の区間については、2022年度に地元商店街や出店団体へのヒアリングを行った結果、にぎわい創出イベントへの積極的な出店の意向が現状あまり見られず、さらに出店するエリアについても、現地確認の結果、2022年度に誘導区域に指定された箇所と比べるとエリアが限定されていることが判明している。

上記2点の課題を踏まえた結果、現在出店を希望している団体（キッチンカー団体）を中心として実証実験を実施し、その上で誘導区域箇所を設定すること、また、にぎわい創出イベント実施時に利用できる休憩施設や駐輪場の設置ができるか等、検討を行っている。

ほこみち制度を利用したにぎわい創出については、どういった取組を行っていけば、よりよい地域の活性化につながるか、いまだ手探りの状態で進めている点も多いが、敦賀市と協力してよりよいものを作りあげていきたい。

7. その他

本論文の提出時点の所属は滋賀国道事務所であるが、執筆内容については、2022年度に所属していた福井河川国道事務所 道路管理課で所掌していた事務における課題について記述した内容である。

謝辞：ほこみち制度運用にあたり、実証実験にご協力いただいた各イベント実施団体の方々、利用計画案の策定に携わっていただいた敦賀市都市政策課の方々、また、利用検討委員会の開催にあたり、貴重な意見をいただいた敦賀市のまちづくりにおき各機関の代表の方々には深く感謝の意を申し上げます。