

公共空間の占有に関する支援施策の特徴と大分市におけるイベントの開催状況の変化
—大分市中心市街地における公共空間の利活用の傾向と実態に関する研究 その1—

正会員○ 佐々木 美祈^{*1} 同 姫野 由香^{*2}
同 轟木 龍介^{*1} 準会員 林 成峻^{*3}

7.都市計画—3.市街地変容と都市・地域の再生—d.中心市街地—公共空間 支援 イベント

1 研究の背景と目的

1-1 研究の背景

公共空間の占有制度は地方公共団体に限られていたが、2007年の「都市再生特別措置法（以下、特別措置法）」の改正によって「都市再生推進法人（以下、推進法人）」が創設された。推進法人の指定により、民間の運営主体による公共空間の利活用が可能となり、中には公共空間を占有した活動も見られる¹⁾。

さらに、民間の運営主体が公共空間を占有した活動を促進するため、道路を中心に規制緩和^{注1)}が進んでいる。このような背景から、岡松ら²⁾は、路上イベントに関わる道路占有制度の緩和過程を、社会的背景と関連付けて明らかにしている。しかし、公共空間は、道路以外にも公園、河川敷地などもあるが、これら公共空間における規制緩和の特徴を総合的に明らかにした研究は確認できない。

また、国が公共空間の活用を推進している中、2020年3月頃から、COVID-19が急速に拡大し、人々を集めるようなイベントの開催が困難になった。そのため、利活用頻度に大きな変化があったことが想定される。湯浅ら³⁾は、2020年4月に発令された緊急事態宣言の期間「前」と期間「中」を比較し、屋外空間の利用実態と、今後の屋外空間に対するニーズを明らかにしている。その結果、COVID-19影響下においては、人々にとって公園、道路、河川・海辺といった屋外空間が、生活の中で一層重要となっていることが示されている。

本研究で対象とする大分市中心市街地^{注2)}では、1996年の「大分駅周辺総合整備事業」により、JR大分駅南側（図1）の大規模な区画整理事業が行われた。その後、市民の意見を取り入れ、デザインされた「大分いこの道」が2013年7月に供用開始された。「大分いこの道」は、管理区分上「道路」であるが、幅員100mのうち、70m程度が緑地帯であるため、広場^{注3)}利用されている。また、2019年8月にはJR大分駅北側の大型商

業施設跡地に「祝祭の広場」^{注3)}（図1）も整備された。この2つは、大分市の自主条例に基づいた広場として運営されている。このように、大分市中心市街地には、道路、公園、広場といった多様な公共空間が存在しており、これらの利活用のためには、どのような条件や対策が求められているのかを明らかにする必要がある。

1-2 研究の目的

本稿その1では、全国における公共空間の占有に関する規制緩和や補助といった支援施策を整理し、その特徴を明らかにする。そして、多様な公共空間が整備されている、大分市中心市街地に着目し、中心市街地活性化基本計画区域（以下、中心市街地）内におけるイベント^{注4)}の実施数と、開催場所の変化を把握する。それにより、COVID-19が流行する以前と、現在を比較することで、公共空間の利活用実態の変化を明らかにすることを目的とする。

2 研究の対象と方法

公共空間の定義を、法律に基づき国及び地方公共団体が管理する道路、公園、河川敷地とする。但し、4章で扱う大分市においては、大分市条例に基づき、管理されている広場を公共空間として追加する。

まず、国土交通省HPのキーワード入力検索サービスにより、2022年度まで継続^{注5)}されている公共空間の占有に関する支援施策を整理する（3章）。そして、COVID-19が流行する前と現在の大分市における公共空間の利活用状況を明らかにするため、イベントの増減を比較する（4章）。比較する期間は、2016年1月から2017年12月の間（以下、【前】）と、2021年1月から2022年11月の間（以下、【後】）とする。

3 公共空間の占有に関する支援施策の特徴

2022年度まで継続されている公共空間の占有に関する支援施策と、推進法人の指定状況、道路協力団体の増加傾向^{注6)}を表1に示す。

支援施策の件数に着目すると、道路に関する支援施策

Characteristics of Support programs by the occupant in public space and Changes in Events Held in Oita City.
-A study on the Utilization Trends and Actual Conditions of the public spaces in the city center of Oita city Part 1-.

SASAKI Minori, HIMENO Yuka, TODOROKI Ryusuke, LIM Sungjun

が 38 件と最も多く、公園と河川の支援施策の約 3 倍であった。また、支援施策の種別^(註7)の件数は、それぞれの公共空間でばらつきがあるものの、その割合に大きな差は見

られなかった。

補助(▲)は、すべての公共空間で支援施策全体の 0%から約 10%の割合となっており、最も割合が少な

表 1 公共空間の占用に関する支援施策の変遷

年代	道路	公園	河川敷地																																								
1965			★河川敷地占用許可準則の制定																																								
1983			◎河川敷地占用許可準則の改正																																								
1994			◎河川敷地占用許可準則の改正																																								
1999			◎河川敷地占用許可準則の改正																																								
2003		◎都市公園法施行令の改正	★包括占用制度の創設																																								
2004			◎河川敷地占用許可準則の特例措置																																								
2005	◎路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて □道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン		□包括占用利用の手引き																																								
2007	★都市再生推進法人の創設																																										
2008	◎地域における公共的な取組みに要する費用への充当を目的とする広告物の道路占用の取扱いについて																																										
2010	▲都市再生整備計画事業		▲「かわまちづくり」支援制度																																								
2011	◎道路使用許可に係る申請手続の簡素化及び一層の弾力化について ◎道路占用許可の取扱いについて ◎都市再生特別措置法の改正 ★都市利便増進協定制度の創設 ◎道路法施行令の改正 ◎道路占用許可に係る申請手続きの簡素化及び一層の弾力化について	5	◎河川敷地の占用許可について																																								
2012	□官民連携まちづくりの進め方	◎都市再生特別措置法の一部を改正																																									
2013	◎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 ★国家戦略特別区域法の公布	14																																									
2014	◎国家戦略特別区域法の施行に伴う道路占用許可の取扱いについて ◎中心市街地活性化法の一部改正	18																																									
2016	□道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン-改定版- ◎都市再生特別措置法の改正 ★道路協力団体制度の創設	◎都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の施行について(技術的助言) 25	▲「かわまちづくり」支援制度の改正 ◎河川敷地占用許可準則の改正 ★相談窓口「かわよろず」の開設																																								
2017		★公募設置管理制度(Park-PFI)の創設 □都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン 39 ◎国家戦略特区法の改正 ◎緑地・広場の創出(都市緑地法)(技術的助言) □官民連携まちづくりの進め方-都市再生特別措置法等に基づく制度の活用手引き-																																									
2018	★地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設 ◎道路法等の一部を改正する法律の施行について	◎地域再生法の改正																																									
2019		□「官民連携まちづくりの進め方-都市再生特別措置法等に基づく制度の活用手引き-(リニューアル)」 ◎「都市再生特別措置法の改正」 □「官民連携まちづくりの進め方-都市再生特別措置法等に基づく制度の活用手引き-(リニューアル)」																																									
2020	□地域再生エリアマネジメント負担金制度ガイドライン ◎新型コロナウイルス感染症の影響に対応するための沿道飲食店等の路上利用に伴う道路占用の取扱いについて □一体型滞在快適性等向上事業に基づく税制特例の活用に関するガイドライン ★滞在快適性等向上区域制度(まちなかウォークアブル推進事業)の創設 ▲官民連携まちなか再生推進事業 ▲まちなかウォークアブル推進事業 ▲一体型滞在快適性等向上事業 ◎道路法等の一部を改正	★都市公園リノベーション協定制度の創設 □まちづくりと一体となった都市公園のリノベーション促進のためのガイドライン~都市公園リノベーション協定制度の創設について~ 77	□かわまちづくり計画策定の手引き <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>道路</th> <th>公園</th> <th>河川敷地</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>▲補助</td> <td>4</td> <td>0</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>◎規制緩和</td> <td>15</td> <td>7</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>□手引き</td> <td>13</td> <td>5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>★制度創設</td> <td>6</td> <td>2</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>38</td> <td>14</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>▲補助率(%)</td> <td>10.5</td> <td>0.0</td> <td>12.5</td> </tr> <tr> <td>◎規制緩和率(%)</td> <td>39.5</td> <td>50.0</td> <td>37.5</td> </tr> <tr> <td>□手引き率(%)</td> <td>34.2</td> <td>35.7</td> <td>31.3</td> </tr> <tr> <td>★制度創設率(%)</td> <td>15.8</td> <td>14.3</td> <td>18.8</td> </tr> </tbody> </table>		道路	公園	河川敷地	▲補助	4	0	2	◎規制緩和	15	7	6	□手引き	13	5	5	★制度創設	6	2	3	合計	38	14	16	▲補助率(%)	10.5	0.0	12.5	◎規制緩和率(%)	39.5	50.0	37.5	□手引き率(%)	34.2	35.7	31.3	★制度創設率(%)	15.8	14.3	18.8
	道路	公園	河川敷地																																								
▲補助	4	0	2																																								
◎規制緩和	15	7	6																																								
□手引き	13	5	5																																								
★制度創設	6	2	3																																								
合計	38	14	16																																								
▲補助率(%)	10.5	0.0	12.5																																								
◎規制緩和率(%)	39.5	50.0	37.5																																								
□手引き率(%)	34.2	35.7	31.3																																								
★制度創設率(%)	15.8	14.3	18.8																																								
2021	□一体型滞在快適性等向上事業に基づく税制特例の活用に関するガイドライン第2版(リニューアル) □官民連携まちづくりの進め方 都市再生特別措置法の基づく制度の活用の手引き(リニューアル)	88																																									
2022	□多様なニーズに応える道路ガイドライン □一体型滞在快適性等向上事業に基づく税制特例の活用に関するガイドライン第3版(リニューアル) □「居心地が良く歩きたくなる」まちなか創出に向けた道路空間利活用に関するガイドライン		凡例 ◎法に関連する規制(通知、通達を含む)の緩和 ▲補助 □手引き等のサポート ★制度創設 ----- 道路協力団体数 ----- 都市再生推進法人の指定状況 (単位: 団体) (単位: 団体)																																								

い。また、補助の内容をみると、2010年の都市再生整備計画事業や「かわまちづくり」支援制度は、対象が地方公共団体であった。しかし、2016年の同制度の改正や2020年の道路の利活用に対する補助3件は、民間の運営主体や、官民連携の取り組みを支援するもので、補助の対象が広がっていることがわかる。

手引き（□）は、道路の利活用に関するものが13件で、公園、河川敷地に比べ多かった。2017年以降、法律の改正や事業創設に伴う手引きの更新が行われ、国が占有に関する活動の現状やニーズに即した対応をしていることがわかった。

制度創設（★）は、すべての公共空間に関する支援施策の15%前後に留まっていた。国は、2007年の推進法人制度創設や、2011年の都市利便増進協定制度創設などにより、民間の運営主体や地域住民らによる、公共空間の利活用の参画を推奨していた。また、2016年には、河川敷地における、民間の運営主体による水辺空間活用を促すための相談窓口が創設された。

規制緩和（◎）は、すべての公共空間で37%以上であり、最も割合が高かった。内容の詳細を、以下にまとめる。

【占用の主体が民間の運営主体へ】2000年以前の規制緩和は、河川敷地の利活用に対してのみ確認できた。2000年以降から、道路、公園でも規制緩和がみられるようになるが、占有許可対象の主体や物件は、地方公共団体による公益性の高い物件のみで、限定的^{注8)}であった。この状況が変わるのが、2005年の「路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて」（通知）によってであり、占有許可対象の物件にオープンカフェが追加された。さらに、2011年には、「河川敷地の占有許可について」（通知）が出され、民間の運営主体の河川敷地^{注9)}占有が可能になった。つまり、国は民間の運営主体が公共空間を利活用することを積極的に推進していることがわかる。

また、公共空間の利活用の主体となりうる主体数の変化を示す折れ線グラフに着目すると、推進法人の団体数は、2017年から急増していることがわかる。これは、2016年に特別措置法の改正より、推進法人の指定要件の緩和^{注10)}があったためであると考えられる。

【占用の適用範囲の拡大】2011年に道路の占有物件の対象が拡大され、2017年に公園における公共性の高い建築物や工作物の占有^{注11)}も認められるようになった。さらに2018年には、同じく公園において、占有許可物

件に観光案内所が追加され、占有の適用範囲が広がっていることがわかる。

【占有期間の延長】2016年に、3年以内であった河川敷地の占有期間が10年以内に延長された。公園についても、6か月を占有期間の上限としていたが、2017年に1年に延長されている。また、道路は、2019年よりCOVID-19の影響をうける飲食店を支援する目的で、占有期間を2023年の5月まで延長^{注12)}している。このように占有期間を延長することで、公共空間の占有の定着を図っていることもわかる。

以上より、全体として支援施策は補助などより規制緩和が中心で、その対象の多くが主に道路であった。流れとしては、すべての公共空間で2007年以降、①民間の運営主体による占有が可能となり、②2011年以降は、占有物件の適用範囲が拡大されていた。さらに③2016年以降、占有期間の延長も確認できるなど、国は公共空間を占有した活動を推進し、規制緩和を積極的に行っていることがわかった。

4 研究対象地におけるイベント開催状況の変化

大分市においては、民間による公共空間の利活用対象として、道路、公園、河川敷地の他に、条例^{注13)}に基づく広場が整備されていることから、公共空間に広場を追加する。また、イベント行為の定義を表2に示す。

COVID-19の影響によるイベントの実施傾向を明らかにするため、大分市と(株)大分まちなか倶楽部のHPより、

イベントを収集^{注14)}し、イベント開催場所を図1、イベント行為の種類による分類を表3に示す。

【イベント開催数】表3より、特に道路や公園では

- 【前】167件
- 【後】31件、
- 【前】18件
- 【後】5件と

大幅に減少し

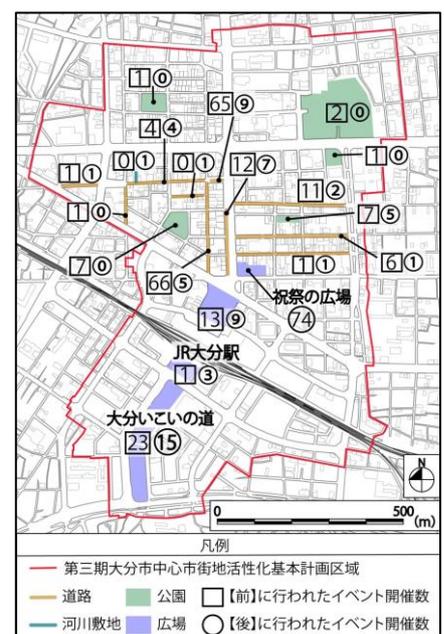


図1 中心市街地におけるイベント開催場所の変化

表2 行為の定義

飲食	屋台等その場で作り、飲食物の販売を行うイベント	例：肉祭り等
物販	雑貨や食品等の販売を行うイベント	例：マルシェ等
鑑賞	主催側が披露する演出や作品を陳列するイベント	例：ライブ、工作展等
参加	一般客の能動的な参加によるイベント	例：じゃんけん大会等

表3 中心市街地における公共空間の利活用事例の変化

		道路		公園		河川敷地		広場	
		【前】	【後】	【前】	【後】	【前】	【後】	【前】	【後】
イベント開催数合計		167	31	18	5	0	1	37	101
イベント行為の種類	飲食	24	14	9	3	0	0	17	29
	物販	57	9	3	0	0	1	11	27
	鑑賞	100	20	17	5	0	0	21	79
	参加	34	11	3	0	0	0	13	29

た。一方、広場のイベント開催数は【前】37件、【後】101件に増加し(表3)、【後】の101件のうち74件が祝祭の広場(図1)で開催していた。つまり、【後】で道路や公園のイベント開催数が減り、広場のイベント開催は、ほとんど祝祭の広場で行われていることがわかった。

【行為】表3より、道路における「鑑賞」が他の行為に比べ、100件から20件と大きく減少していた。逆に、広場では、「鑑賞」が21件から79件と増加していた。また、道路においては、「飲食」の減少は他の行為に比べ、-10件と小さく、屋外飲食の需要の高まりが影響していると考えられる。

以上より、道路のイベント開催数が減少し、行為としては「鑑賞」が最も減少していた。「鑑賞」のイベントは道路から広場にシフトしており、ステージが設けられている祝祭の広場の整備が大きく影響していると考えられる。また、図1より【後】では、イベント開催場所に偏りがあることがわかった。COVID-19の【前】と【後】で、祝祭の広場の整備が行われたため、イベント開催数にCOVID-19の影響があったとは一概には言えない結果となったが、公共空間の場所の使い方には変化があったと考えられる。

5 まとめ

本研究では、国の公共空間の占有に関する支援施策の特徴を整理し、大分市中心市街地におけるイベント開催数の変化を明らかにした。

【支援施策】占有に関して、規制緩和が中心に行われており、特に2007年以降、民間の運営主体による公共空間の占有が可能となり、占有適用範囲の拡大や占有期間の延長が確認できた。また、2016年以降は、緩和措置

だけでなく、法律の改正や制度創設に伴う手引きの更新、河川敷地占有についての相談窓口設置などの動きも確認できた。

【イベント開催の変化】道路でのイベントが【前】に比べ【後】で大きく減少していた。さらに【後】では、祝祭の広場でのイベント開催がほとんどであった。

中心市街地の回遊性を促進するには、規制緩和などを適用し、【前】のように、様々な場所で利活用を行う必要があると考えられる。例えば、国が2019年に発表したCOVID-19の道路占有緩和措置がある。それによって、飲食店がテント等で道路を占有した、飲食販売を行うことで、中心市街地の回遊性の向上が期待できる。

今後の課題として、本研究では公共空間の利活用のうち、イベント開催だけに着目したが、公共空間の利活用を推進するためには、より包括的に探る必要があると考えられる。

- 【補注】
- 注1) 2011年に特別措置法の改正により、道路占有許可の追加、同年の特別措置法の改正に伴う道路施行令の改正などがある。
 - 注2) 第3期大分市中心市街地活性化基本計画区域とする。
 - 注3) 「大分(こいの道)は 大分(こいの道)広場条例」「祝祭の広場」は大分市祝祭の広場条例、大分駅北口及び南口広場は大分市大分駅前広場条例に基づいており、4章の大分市における公共空間については、これらの広場を追加する。
 - 注4) 本研究では、公共空間の利活用の1つである、まちなかのぎわい 創出に寄与するイベントに着目する。
 - 注5) 2022年度までに廃止されている規制緩和等3除く。
 - 注6) 年表に支援施策を整理した際、公共空間を占有した活動が確認できた推進法人の指定状況と道路協力団体数を折れ線グラフにしている。
 - 注7) 種別とは、補助(▲)、規制緩和(◎)、手引き(□)、制度創設(★)の4種類のこと。
 - 注8) 公園と公園の占有主体は、地方公共団体のみ許可され、占有施設は、仮設の施設に限られた。河川敷地に関しては、河川局長(現、水管理・国土保全局長)が指定した区域に限られ、さらに社会実験としての占有のみ許可されていた。
 - 注9) 公園における民間の運営主体の具体的な占有許可開始時期は、集めた資料からは確認できなかった。道路は、2008年「広告物の道路占有取扱いについて」で確認できる。河川敷地に関しては、参考文献4)より、確認できた。
 - 注10) 推進法人の指定は市町村の3%の出資が要件であった。しかし、2016年にその要件が廃棄され、推進法人の指定は市町村長の裁量で行われるようになった。
 - 注11) 都市公園に自転車駐車場、看板、広告塔、保育所といった社会福祉施設等の占有が可能になった。
 - 注12) 2019年から現在まで、COVID-19の影響を鑑み、5回の再延長(0回目:2020年11月30日まで、1回目:2021年3月31日、2回目:2021年9月30日まで、3回目:2022年3月31日まで、4回目:2022年9月30日まで、5回目:2023年5月31日まで)が行われている。占有主体は飲食店で、内容は、占有期間の延長と占有料の免除が行われている。国が管理する国道の場合は、国道事務所に申請する。この緩和措置を地方公共団体に適用した場合、地方公共団体が管理する都道府県道、市町村道で占有の緩和措置を適用できる。
 - 注13) 道路、公園、河川敷道路法、都市公園法、河川法、広場は大分市条例に定められている。また、河川敷地は、準用河川、普通河川だけでなく、都市下水道、公共下水道、法定外公共物を含むものとする。
 - 注14) 参考文献5)の大分市イベントカレンダーと、(株)大分まちなか倶楽部のHP、大分市まちなか企画課からの資料提供より、収集を行った。
- 【参考文献】
- 1) 国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室(2021.3)。「官民連携まちづくりの進め方 都市再生特別措置法に基づく制度の活用手引き」p16-24
 - 2) 岡公道雄、毛利祥子、木方十根(2017)「路上イベントに関わる道路占有制度の緩和過程-1998年以降の中心市街地活性化を目的とした路上空間活用イベントとの関連に着目して」・日本建築学会計画系論文集 第82巻733号 p. 745-755
 - 3) 湯浅かさね、宋俊煥、泉山聖威、三浦詩乃、村上早紀子(2021)「新型コロナウイルス感染症影響下における屋外空間の利用動向」・日本建築学会計画系論文集 第86巻790号 p. 2677-2688
 - 4) 国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室(2021.3)。「官民連携まちづくりの進め方 都市再生特別措置法に基づく制度の活用手引き」p64
 - 5) 大分市. 大分市/イベントカレンダー. https://www.city.oita.jp/cgi-bin/event_cal_multi/calendar.cgi (最終閲覧:2022.12.2)

*1 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生
 *2 大分大学工学部福祉環境工学科・准教授 博士(工学)
 *3 大分大学福祉環境工学科建築コース 学部生

*1 Graduate Student, Graduate School of Oita Univ.
 *2 Associate Professor, Faculty of Science and technology, Oita University, Ph.D
 *3 Undergraduate Student, Oita Univ.