

道路協力団体制度の活用に関する課題と今後の展望について

はじめに

道路は、地域住民や地域産業にとって生活や生産活動等と直接結びつく身近なインフラであるとともに、被災時の安全・安心を確保する不可欠なインフラでもある。他方、これまでに道路は長期間にわたって整備されてきており、その老朽化対策に加え、予算制約がある中での効率的な維持管理のあり方が課題の一つとなっている。

道路の維持管理は各道路管理者が担うことが基本であるが、従前より地域住民等が、除草や花壇の整備等に加え、道路の不具合箇所の通報等も行う場合もあり、非常に重要な役割を担っている。さらに近年では、民間団体等によるオープンカフェやレンタサイクル等の導入による道路空間の利用といったニーズも高まっていることから、民間団体等の活力を道路管理の適正化や充実だけではなく道路空間の価値の向上に役立てるための仕組みも整ってきている。

このような背景から、本調査では、平成 28 年に創設された「道路協力団体制度」を取り上げ、この制度を活用している複数の団体における取組事例を調査し、その結果を踏まえて制度の利点や課題の整理を行い、今後の方向性をまとめた。

1. 道路協力団体制度

(1) 道路協力団体制度とは

平成 28 年 3 月に道路法が改正され、同年 4 月に「道路協力団体制度」が創設された。

民間団体によって行われる道路の清掃や花壇の整備等の活動（公的活動）とともに、地域の賑わいの創出や利便性の向上のためシェアサイクル運営やオープンカフェ等の活動（収益活動）は、道路管理の適正化・充実と道路空間の活用の促進に資するものである。この制度は、道路管理者がこのような活動を行う団体を「道路協力団体」に指定し、道路管理者と連携して活動する団体として法律上位置付けることにより、民間団体の自発的活動を促進し、地域の実情に応じた道路管理の充実を図ることを目的としたものである。

(2) 道路協力団体の主な業務と特例

【道路協力団体の主な業務】

- ① 道路管理者に協力して、道路に関する工事又は道路の維持を行うこと。
- ② ①に掲げるもののほか、安全かつ円滑な道路の交通の確保又は道路の通行者若しくは利用者の利便の増進に資する工作物、物件又は施設であって国土交通省令で定めるものの設置又は管理を行うこと。
- ③ 道路の管理に関する情報又は資料を収集し、及び提供すること。

- ④ 道路の管理に関する調査研究を行うこと。
- ⑤ 道路の管理に関する知識の普及及び啓発を行うこと。

【道路協力団体の特例】

道路協力団体は、道路の占有、道路に関する工事、道路の維持の取り扱いについて、道路協力団体と道路管理者との協議が成立することをもって、道路の占有の許可または道路工事の承認があったものとみなされることとなった。これにより、道路占有に関する無余地基準の適用除外となるとともに、道路空間を活用した収益活動が可能となる。

(3) 道路協力団体の指定状況

直轄国道については国土交通省の公表資料を、自治体管理道路についてはウェブサイト等を調査したところ、令和3年2月現在、少なくとも計42団体が道路協力団体として指定されている。

図表-1 道路協力団体の指定状況（令和3年2月現在）

【計42団体】

道路管理者	所在地都道府県	団体数
【直轄国道】35団体		
北海道開発局	北海道	10
東北地方整備局	山形県	1
関東地方整備局	千葉県、山梨県、長野県	5
北陸地方整備局	新潟県、石川県、富山県	4
中部地方整備局	静岡県、三重県	2
近畿地方整備局	奈良県	1
中国地方整備局	岡山県	1
四国地方整備局	香川県、愛媛県、徳島県	6
九州地方整備局	福岡県、大分県、長崎県、宮崎県	5
【自治体管理道路】7団体		
札幌市	北海道	1
女川町	宮城県	1
横浜市	神奈川県	1
大阪市	大阪府	3
長門市	山口県	1

2. 道路協力団体の類似制度

(1) ボランティア・サポート・プログラム

ボランティア・サポート・プログラム（以下、VSP という。）は、アメリカの「アダプト・ア・ハイウェイ・プログラム」を参考にして、国土交通省が平成 12 年に導入したものである。「アダプト・ア・ハイウェイ・プログラム」は、道路を慈しみ、住んでいるところをきれいにしたいという自然な気持ちを形あるものにしようとして考え出されたものである。

VSP は実施団体、道路管理者、協力者（市町村）の 3 者間で協定を結び、実施団体が清掃等の活動を行い、道路管理者は用具の支給や安全指導等を支援し、協力者はゴミの処理等を協力するものである。また、道路管理者は実施団体が活動を行った区画に実施団体名入りのサインボードを立て、活動を公表する。

VSP の主な活動内容は、清掃、除草、花壇や植栽の整備、除雪、情報提供等である。令和 2 年 2 月末現在、2,344 団体が VSP として活動している。

(2) 河川協力団体

河川協力団体制度は、平成 25 年に河川法の一部改正により創設された制度である。河川協力団体も法律上位置付けられた団体であり、令和 2 年 2 月末現在、287 団体が指定されている。

河川協力団体の主な業務は、道路協力団体の業務のひとつである「安全かつ円滑な道路の交通の確保又は道路の通行者若しくは利用者の利便の増進に資する工作物、物件又は施設であって国土交通省令で定めるものの設置又は管理を行うこと」を除き、道路協力団体の業務内容とほぼ同様である。

河川協力団体による実際の活動は、河川の清掃や植栽活動に止まらず、環境整備に関する意見交換会の開催、水質・水生生物の調査、川に関するワークショップ、子ども向けの体験教室等多岐にわたっている。特に、「河川の管理に関する知識の普及及び啓発」の活動を行っている河川協力団体が多く、地域と協働した活動が積極的に行われている。

さらに、河川協力団体では、河川管理者や関係機関との協働による諸活動を行うために「全国協議会」や地方整備局等の管内を基本単位とする「地域協議会・連絡会等」が組織されており、関係者による情報交換や制度の運用の促進が行われている。

(3) 歩行者利便増進道路制度（通称：ほこみち制度）

「道路空間を街の活性化に活用したい」、「歩道にカフェやベンチを置いてゆっくり滞在できる空間にしたい」等の道路への新しいニーズが高まっていることを受け、令和 2 年 11 月に道路法等が改正され、新たに「歩行者利便増進道路制度」（以下、「ほこみち制度」と言う。）が創設された。この制度の特徴は以下のとおりである。

① 構造基準に関すること

道路管理者が、歩道の中に“歩行者の利便増進を図る空間”を定めることができる（これにより空間活用に関する関係者との調整が円滑に進むことが期待される）。

② 空間活用に関すること

特例区域を定めることにより、道路空間を活用する際に必要となる道路占用許可が柔軟に認められる。公募により選定された占用者は最長 20 年の占用が可能となる。なお、令和 3 年 2 月には、大阪市の御堂筋、神戸市の三宮中央通り及び姫路市の大手前通りが全国初の「ほこみち」として指定された。

3. 道路協力団体の活動内容の調査

制度の運用について、道路協力団体が認識している利点や課題を把握するために、現在指定されている 42 団体の中から地域バランス等を考慮して 14 の団体を選定し、アンケートや取材による調査を行った。調査の結果は、以下の 4 と 5 に記載のとおりである。

図表-2 調査を行った団体一覧

	名称	道路管理者	調査方法
1	金沢片町まちづくり会議	北陸地方整備局	アンケート、電話取材
2	株式会社ちば南房総	関東地方整備局	対面取材
3	上田道と川の駅 おとぎの里	関東地方整備局	アンケート
4	山中湖おもてなしの会	関東地方整備局	アンケート
5	富士山クラブ	関東地方整備局	アンケート
6	ア・ピース・オブ・コスモス	中部地方整備局	アンケート、電話取材
7	ユーザーサービス備前	中国地方整備局	アンケート
8	NPO法人四国の道路サポータークラブ	四国地方整備局	対面取材
9	けやき通り発展期成会	九州地方整備局	アンケート
10	日南海岸地域シーニックバイウェイ	九州地方整備局	アンケート
11	札幌狸小路商店街	札幌市	アンケート
12	女川みらい創造株式会社	女川町	アンケート
13	(一社) 横浜西口エリアマネジメント	横浜市	対面取材
14	長門湯本オソト活用協議会	長門市	電話取材
15	香川河川国道事務所	-	対面取材

4. 道路協力団体制度の活用による利点

(1) 道路管理者との情報共有・連携

道路協力団体は道路管理者による活動計画等を共有できる。その結果、その計画を基に道路協力団体から道路管理社へ意見を提案しやすくなり、道路管理者との調整を経て、道路協力団体の意向をより反映させた活動内容にすることができる場合があるとの指摘があった。

手続き面では、道路占用許可や道路使用許可の手続きが従前の2週間から4日間に短縮されるようになった道路協力団体があり、制度が有効に活用されている事例もあった。

(2) 収益活動の実施

道路協力団体は収益活動を行え、収益活動がまちの賑わい創出やコミュニティ形成の手段となる可能性が高まったと感じている団体は多い。また、他の民間団体との繋がりが増えたという事例もある。

(3) 活動内容の充実

道路協力団体は法律上位置付けられた団体となるため、対外的に企業等と連携した活動をより実施しやすくなり、また、地域の協力も得やすくなり、活動の幅を拡げることができたとの意見があった。

(4) 道路空間の利用方法

従来では利用できなかった道路空間を占有して活動できるため、イベントの開催等を円滑に行えると感じている団体が多い。他にも、植栽や収益事業の実施により、結果的に地域の美化や環境悪化の防止に貢献できるとの意見があった。

5. 道路協力団体制度の活用における課題

(1) 制度の周知

道路協力団体は、道路管理者からの紹介によって指定に至った場合が多く、団体側が主体的に応募して指定されたケースは少なかった。道路協力団体からの意見の中には、団体数がより増えて活動の幅が広がって欲しいと望む声もあり、行政からの制度や既存事例の紹介等のさらなる周知が必要と思われる。

また、把握できた指定状況からは、地方自治体道路については道路協力団体は少なく、地方自治体へ制度の周知・理解を促すことにより、団体が増加し、団体として全体の活動の幅が広がるものと思われる。

さらに、従前のボランティア活動との差別化の観点からは、「従来であれば許可されなかった占有許可を得られること」を積極的に周知することにより、さらに活発な活動に繋がられる可能性がある。

(2) 手続き・運用

道路占用や道路使用に関する手続きが従前とあまり変わっていないと認識している道路協力団体も多い。同様に、申請書から協議書へと変更されたものの手続きの簡便さはあまり感じられないと回答した団体もある。指定された団体にとって利点を実感できるよう

な手続きの明確化や簡素化が必要と思われる。

また、「地域の実情や要望を考慮して欲しい」という意見もあり、区域の設定等を始めとして、活発な活動のためにはできる限り柔軟な制度運用が必要と思われる。

さらに、地元の自治体と協働して広域的に活動を行っている団体があり、道路管理者だけでなく、複数の自治体とも協働した活動を推進できる仕組みが必要と思われる。

(3) 活動内容に関する課題

道路協力団体は VSP とは異なり、道路管理者以外の自治体との連携が必須ではないため、自治体からの協力を得られ難いと感じている団体がある。このほかに、各団体の取組状況等を共有するために、全国的な会議の開催、他の道路協力団体との協議の機会を多くして欲しいという意見があった。活動範囲の拡大や活動内容の充実のために、関係者との情報交換のニーズが高い。

また、団体の活動内容を見ると、「道路に関する工事又は道路の維持」、「工作物、物件又は施設の設置又は管理」が多く、「知識の普及及び啓発」の活動が少ない。類似の河川協力団体では、ワークショップの開催や地域の子どもを対象とした活動が多く、しかも継続して行われている。河川協力団体を参考に、地域と連携した活動をより促進し道路への関心を高めることが有用であると考えられる。

6. 今後の方向性

(1) 手続きの簡素化・共通化

道路占用や道路使用に関する手続きの方法が道路管理者によって異なっている。道路管理者へ「許可は道路管理者との協議をもって成立する」点を周知させ、全国的に手続きを共通化・簡素化することが重要である。

また、関係機関との手続きを省力化するため、関係機関との効果的な連携のあり方を検討する必要があると考える。

(2) 収益事業の運用方針の明確化・共通化

収益事業の実施に際して、道路協力団体が自ら収益事業を行う場合にのみ許可されるとの事例があった。他方、物販店舗の募集が道路協力団体に限定せずに行われている事例もあった。このように道路管理者によって運用が異なっているため、地域の実情を考慮しつつも、収益事業に関する運用方針の明確化と共通化が必要である。

(3) 制度の積極的な周知と事例紹介

今後も道路協力団体の活動を促進するため、道路管理者等による積極的な広報とともに、ボランティア団体等への周知活動を継続することが重要である。また、団体によっては、

活動の拡大や充実のために他の道路協力団体の取組事例を参考にしたいと考えている団体がある。制度が一層活用されるよう優良事例等の紹介を含めた周知・広報活動が有用である。

(4) 他制度との連携

河川空間と道路空間の両方を一体的に活用したいと考え、河川協力団体と道路協力団体の両方の指定を受けている団体がある。道路協力団体との連携の効果が想定される他の制度としては、歩行者利便増進道路（通称：ほこみち）制度、昨年来の新型コロナウイルス感染症の対応の一環として導入されている道路占用の緩和制度等があり、それらとも連携すれば道路空間のさらなる有効活用に繋がられるものと考えられる。また、まちづくり企業等とも連携することにより公共空間のさらなる活用に繋がられるものと考えられる。

(5) 地域活動との連携

河川協力団体の活動例を参考にし、道路においても地域住民参加型のイベントや小学生向けの体験学習会の活動を推進することが必要と考えられる。それにより、道路の重要性等が広く認識され、道路協力団体の活動の活性化に繋がるものと思われる。

おわりに

道路協力団体制度が平成 28 年 4 月に創設されて約 5 年が経過し、現在、直轄国道と自治体管理道路において 40 を超える道路管理団体が指定されている。

今回の調査では、この中のいくつかの団体から、制度の運用や手続き等に関して様々なご意見を頂いた。その中には、道路占有や道路使用に関する手続きが大幅に簡略化されたという声があった一方で、手続きが簡略化されたとはあまり認識していないとの指摘もあった。また、道路協力団体の中には、この制度の活用によりまちの活性化や賑わいの創出を推進したいと考えている団体が多く、制度の改善を望む声も散見された。さらには、道路協力団体の活動は「美化清掃活動」や「収益活動」の占める割合が大きく、地域住民等の協力による「知識の普及及び啓発」に関する活動が少ないことも明らかになった。今般、これらを踏まえてこの制度の今後の方向性を整理したが、この調査が道路協力団体制度をより魅力的なものに発展させ、団体の活動の活性化の一助になれば幸いである。