

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成27年9月17日（木）16:47～17:20
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- 座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授
- 委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<関係省庁>

- 櫻澤 健一 警察庁交通局交通規制課長
- 川原 匡平 警察庁交通局交通規制課課長補佐
- 押田 亘 警察庁交通局交通規制課係長

<事務局>

- 佐々木 基 内閣府地方創生推進室長
- 川上 尚貴 内閣府地方創生推進室長代理
- 藤原 豊 内閣府地方創生推進室次長
- 富田 育稔 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 道路使用許可基準の緩和について
- 3 閉会

○櫻澤課長 警察庁交通規制課長の櫻澤と申します。よろしくお願ひいたします。

○富田参事官 それでは、次のセッションでございます。警察庁から来ていただいております。道路使用許可基準について、たくさんの提案者から緩和してほしい要望がございまして、その辺について議論を深めていただきたいと思います。よろしくお願ひいたします。

○八田座長 お忙しいところお越しくださいますて、ありがとうございます。

それでは、早速御説明をお願いしたいと思います。

○櫻澤課長 本日はこういう説明のチャンスを与えていただきまして、本当にありがとうございます。

お手元に道路使用許可制度の概要を、以下3枚の資料を用意させていただきましたので、これに基づいて説明をさせていただきます。

恐らく道路使用許可というものについて、いろいろな事業をやっておられる方々は、それをやる上で道路使用許可をとる機会が多いので、御存じの方もあるかもしれませんが、もう一度改めて道路使用許可というのはどういうものかというところから説明をさせていただきます。

まず、資料の道路使用許可制度の概要という1枚目をごらんください。道路交通法では道路本来の用途、すなわちそこを車両や徒歩で歩くという通行ではなく、交通という用途に則さない道路の特別の使用行為で、交通の妨害となり、または交通に危険が生じるおそれのあるものは、一般的に禁止されております。ただ、そのうちそれ自体は社会的な価値を有することから、一定の要件を備えていれば警察署長の許可によって、その禁止が解除される行為を要許可行為として道路交通法第77条第1項に定めております。もちろんそこで遊んだりとか、要するに社会的用途のないものを道路上で行うことは絶対的な禁止行為として禁止されておりますけれども、77条ではここに具体的にあります工事または作業、工作物の設置、露店、屋台等の出店、祭礼行事や路上競技、映画のロケーション等については許可を得て行うことができることとなっています。

こうした行為に関する道路使用許可の申請があった場合、警察署長は、次のいずれかに該当するときは許可をしなければならないとなっております。これは道路交通法第77条第2項に規定がございますけれども、この①～③のいずれかに該当するときには、繰り返しになりますが、許可しなければならないということにされています。

今回、国家戦略特区及び構造改革特区の御提案で御要望をいただいたような、いわば地域の活性化のためのイベント等については、道路において開催される場合、現に交通の妨害となるおそれがあることが多いことから、交通の妨害による支障の程度と公益性または社会慣習上の必要性、こういったものを比較考慮して許可基準の具体的には③に該当するかどうかということを判断することになります。

この判断に当たりましては、道路本来の用途で利用したい道路利用者のニーズがある上、特にイベントの中で民間事業者による例えば収益を伴う経済活動が行われる場合には、様々な利害関係が対立することもあります。したがって、イベント開催の目的に加えまして、イベントのために道路を使用することについての地域住民の方々あるいは道路を利用するの方々等の合意形成というものについての状況を踏まえながら、当該イベントが交通の妨害の程度を上回る公益性を有するかどうかということを確認する必要があります。

かつて、交通量の増大に道路整備が追いつかなかった時代、要するに交通渋滞が非常に深刻な社会問題にされていた時代には、私ども警察も比較考慮の際に交通の妨害の程度というものを非常に厳格に解していた、そういう運用の時代がございました。しかしながら、近年は地域住民の方々あるいは道路利用者等の合意を得られた、あるいは合意に基づいて行われるイベントについては、地域活性化に資するという社会的な意義を踏まえまして道

路使用許可手続が円滑に行われるように配慮した運用を行うよう、各都道府県警察に対し指導しているところでございます。

例を挙げますと東京マラソンも、恐らく「かつて」と言われる時代にはとても実際に行うことは難しかったと思います。ただ、これについても様々な地域の方々の同意をいただき、また、道路の利用方法をいろいろ工夫することによって、実際に実現できた大イベントでございます。

具体的には、次のページをごらんください。道路使用許可の簡素化、弾力化に向けた取組。この10年ほどこれをかなり取り組んでまいりました。具体的には4つの措置を行っております。

1つは事前相談への対応であります。要はイベント等につきまして多種多様なものが想定されまして、合意形成の状況だとか、あるいは交通の妨害となる程度も千差万別です。様々な方面から一律の緩和措置をしてほしいという御意見もいただいているのですけれども、交通状況ですとか、あるいはその地域の状況というのは千差万別でありまして、これを一律にというのはなかなか難しい部分があります。その分、十分な時間的余裕を持ってイベントの実施主体から警察に対する事前相談が行われるように周知しております。

また、この事前相談に対しましては、円滑な手続で安全にイベントが実施されるためにはどうしたらよいかという観点から、実施主体と一緒に考えるという基本姿勢で臨んでおりまして、私どもとしては交通への影響を少なくするためのいろいろな実施方法についての工夫だとか、適切な助言、情報提供を行っております。

2点目は、合意形成の円滑化への協力というものでございます。道路使用についての地域住民や、あるいは道路利用者等との合意形成が円滑になされるよう、必要な助言あるいは情報提供等を行うとともに、地方公共団体との連携にも努めています。要は道路本来の用途である通行のために道路を使用したいという意見と、イベント等の使用を求める意見を調整することは、主催者の方々にとって非常に難しい問題です。要は道路を止めてやりたいか、あるいは道路を通行したいかということになるからです。したがって、道路使用許可に時間がかかる、あるいは手間がかかると時々言われることがあるのですけれども、この原因のほとんどは地元あるいは道路利用者等との合意形成に問題といたしますか、ここにかかっていると思います。

そこで、例えばイベントの実施主体に対して地域住民あるいは道路利用者、自治体等から成る協議会を設置していただいて、この協議会に警察も積極的に参加して助言を行うなどして、関係者の合意形成を図ることをむしろ推進しています。また、内閣官房のまち・ひと・しごと創生本部の事務局とも連携しまして、こうした関係者の合意形成が重要であることについて、特に地方公共団体等に通知するなど、合意形成の円滑化を推進してまいりたいと考えております。

3点目は許可の一括化であります。多数の道路使用が1つの運営団体の管理と責任のもとで一体として行われる場合。こういう場合には申請者の要望に応じ許可を一括化して、

申請者の負担軽減を図っています。例えば1つのお祭りの中で複数の山車が動いたり、あるいは同じ運営団体が複数のテントを道路に置いたりというようなことがございます。こういったものを一括化するという努力をしています。

4点目は、道路占用許可等の一括受付です。道路占用許可は道路管理者が行うものがありますけれども、この道路占用許可と道路使用許可、この両方が必要である場合には両許可の申請を一括して受け付けて、申請者の負担軽減を図っています。こうした運用については、警察庁から各都道府県警察に通達を発するなどして徹底に努めているところです。

例えばこうした取組によって実現できたものとして、平成24年11月に新宿三丁目のモア4番街においてオープンカフェが開始されたほか、26年6月には虎ノ門ヒルズの開業に合わせて、東京シャンゼリゼプロジェクトの第一弾として、環状2号線におけるオープンカフェが開始されたりしています。

また、本年5月には池袋の東口においてもオープンカフェ等が実施されています。このオープンカフェに関する道路使用許可については、10年ほど前、平成16年には約250件だったところ、この10年間で倍増しまして、昨年は500件を上回っています。

また、本年3月には、これは横浜ですけれども、首都高速の湾岸線、普段はまさに自動車専用の道路ということで車しか走っていないところですが、この一部を通行止めにして、約2万3,000人のランナーが走る横浜マラソン2015が開催されるなど、全国各地で地域活性化に資するさまざまなイベントが開催されているところです。

次に、3枚目のイベントの安全・円滑な開催に向けた警察の取組をごらんください。道路については、一般通行者が常に自由に通行することができる空間ですし、また、ネットワークを構成していて自動車がそこに入ってくることを前提としてつくられた構造物でありますので、実は申請に応じて道路使用を許可すれば、それだけで安全に使用できる環境、状態になるわけではありません。警察としましては事前相談を受け付けた段階から、実際にイベントが終了するまで、交通管理者として広域的、多角的な観点から交通の妨害の程度を低減させること、あるいは安全・円滑にイベントを開催するためのいろいろな方法を検討し、多種多様な交通管理手法を駆使することによって、個別の交通事態に応じたきめ細やかな対策を有機的・総合的に推進しているところであります。

主に対応の具体例を4つここに挙げさせていただきました。1つは交通規制です。イベントの会場における危険を防止するためには、イベントの周辺の車両の通行止めを行うことはどうしても必要です。あるいは周辺道路の渋滞を軽減するために適切な迂回路を設定したり、あるいは信号制御を調整するなどしまして必要に応じて道路交通法に基づく様々な交通規制手法を発動し、イベントの安全性と会場及びその周辺における交通の安全と円滑というものを図っているところです。

2点目は、交通情報の提供です。車両の通行止めなど地域住民や道路利用者の日常生活に大きな影響を及ぼす交通規制の内容については、事前に周知徹底することも必要ですし、また、周辺道路の渋滞を軽減するためには、不要不急の自動車利用を控えるように働きか

けることも必要です。警察としましては、イベントの実施主体とも連携しまして、こうした内容を事前に広報したり、あるいはイベント当日も交通情報板等を利用して、交通規制の情報ですとか、あるいは渋滞情報などを適宜適切に提供し、地域住民の方々の混乱防止と交通総量の抑制を行っています。

3点目は交通整理・誘導です。イベント当日は臨時の交通規制のための標識を設置しまして、また、必要に応じて警察官を交通の要所に配置するなどして交通整理、誘導を行っております。これはもちろん主催者の方々にはこういった交通誘導等、自主警備をやっていただいているわけですが、特に大きな道路を止めるということになりますと、パトカーによる警戒等も必要になってきまして、まさに事故防止を図っているところでございます。

4点目は交通指導取締りです。警察は強制権限、要するに取締り権限というものを持っておりますので、この取締りを必要に応じて行います。いわば強制力があるということが、いざというときの通行止めの交通規制の実効性を担保するという権限でありまして、いざというときに入口のところできちんと止める、あるいは、それを破ろうとした人を取り締まるということも必要になってきます。

また、違法駐車をさせないようドライバーを指導して、駐車車両を排除するというのもやっています。

このように、警察では、円滑な手続によって安全にイベントが開催されるためにはどうしたらよいかということ、むしろ実施主体の方と一緒に考えるという基本姿勢で臨んでおります。また、多種多様な交通管理手法を駆使しながらイベントの成功に向けた協力を行っているところであります。

○八田座長　うちのスタートがおくれて大変恐縮だったのですが、あとずっと控えていますので、この提案に対する回答をできるだけかいつまんでポイントを御指摘いただけませんか。

○櫻澤課長　いただいたものについては、個別に何のイベントであるかということが必ずしも明らかでないものが多いのですが。

○八田座長　逆に言うと、これは提案どおりやれますよというものがあつたら。

○櫻澤課長　ここに挙げていただいているものは、恐らく、今、御説明した内容のとおりやっておりますので、個別に各警察署等に御相談いただければ、実施方法だとか実施の条件は変わってくると思いますが、恐らくできるものではないかと考えています。

例えば豊島区がグリーン大通りのオープンカフェを挙げていただいているのですが、これは既に本年5月から実施されています。

○八田座長　では事前協議が要らなくなったのですね。向こうの不満はたしか事前協議があるので、それをなしで済ませていただけないかということ。

○原委員　時間がかかるということです。

○事務局　事前協議自体は義務ではないのですが、事前協議を今、先生がおっしゃったよ

うに簡素化してほしいというものでございます。

○八田座長 それが一番主眼ですね。

○事務局 はい、主眼です。警察からお答えいただいている中で、簡素化より柔軟化でできる範囲のものもありますし、いただいたのはこういう場合には必ずというか、定型的に、特別に条件をつけて必ず許可をくださいというところは難しいというようにいただいているところですが、内容をもう少し相談させていただければ。具体的には今、許可をもらったものが、国家戦略特区がオープンカフェとかやっているものは定型的なので、今後そういうときは許可なしというわけではないですけれども、必ず許可をいただけるような特例的なものは、さすがに状況が先ほど言われたように千差万別というか、難しい。

○川原課長補佐 それはまさに地域の実情ですとか、交通の状況ですとか、地域ごとに当然異なってくるものではありますので、オープンカフェが池袋でできたからといって、様々な地域において、オープンカフェについては全て、許可を出すというのは、難しいことではあります。

○八田座長 これは特区での話です。戦略特区でもいいし、構造改革特区でもいいですが、特別な地域で特に戦略特区の場合には法律がありますから、そういうももでは事前協議制をここでは一応不要化と言っていますが、大胆に簡略化していただけないだろうか。そういう要望だと思います。

○櫻澤課長 私どもとしましては、国家戦略特区であるということは公益性という部分について大きく評価をしております。ただ、先ほども申したとおり地元の道路を要するに道路として使いたい、あるいは道路として使わざるを得ないという方々がいるとか、あるいは、時期によっていつでもオーケーというわけではなくて、例えば、マラソン大会なんかもいつでもどこでもできるというのではなくて、いろいろな準備がなされて、この時期であればできるというものがあります。ですから、国家戦略特区であるということは私ども警察としましても非常に公益性の高いものであるということの評価しつつも、やはり事前の協議はいただきたい。ただし、事前の協議の際に国家戦略特区であるということ、あるいは事前に国家戦略特区になるときに地元の方々のいろいろな意見を聴取されていますね。そういったものがあれば高くそれを公益性という部分で評価できると考えています。

○八田座長 具体的には区域会議で大臣と知事と事業者と、豊島区だったらその分科会になるのですが、この三者が協議して事業を決めます。したがって、何でもそこが勝手に決められるわけではなくて、そこは事業で決めるわけです。そのときに事前協議に恐らく時間がかかるとか、そういう不確実性がある場合に、これとこれとこれをクリアしたらいいんだよという条件があって、その条件を区域会議でもってちゃんと警察もお入りになって、条件がクリアされているということを確認される。そういう仕組みが欲しいのだろうと思います。

○櫻澤課長 先ほど申しましたとおり、私どもとしては今、各都道府県にそういった地域との会議といいますか、協議会といいますか、そういう話し合いの場に警察も参加するよ

うに指示をしているところでもあります。いわばそこでそれぞれのことについての状況をお聞きすれば、逆に言うと条件といいますか、こういったものをクリアしなければいけないということを、その地域、その場によってきちんと説明できるかと思います。

○八田座長 豊島区としてはとにかく事前協議が障害になっているとっています。一方で、警察のお考えでは交通規制、交通情報提供、交通整理・誘導、交通指導取締りというのは非常に重要なことだ。そうすると、特区では、こういうことに関して一定の条件を最初につけていただいて、それをクリアすることを認めていただければ、この事前協議を特区では簡略化できるという仕組みをつくってほしいということが特区に入っている豊島区の要望だと思うのです。

○櫻澤課長 私自身も不慣れなものですから、要するに例えば豊島区の特区内においてということですか。

○八田座長 そのとおりです。全部やっていたらできないのはよくわかっています。要は実験的にです。

○櫻澤課長 豊島区でやったことは他のところでできるかといいますと、先ほどの繰り返しになりますが、なかなか難しい部分があります。

○八田座長 特区だから、しかもそれは事業認定をちゃんとするわけです。先ほどの三者のところで。それしか認めないのか。

○櫻澤課長 逆に言いますと、特区の認定をする段階で交通の支障だとか、そういったものをどのようにクリアにしているのかという話を多分されていますね。

○八田座長 だからその基準を明確にしていきたい。建築に関しては都市計画法というものをクリアしなければいけなくて、特区ではそれをある意味で特急でできるようにしたのです。その基準を非常に明確にしていきたい。先ほどの三者の区域会議で協議してそこでオーケーが出たら、ある意味で都の審議会は自動的に通してしまう、そのような仕組みにしたのです。それに似たようなことですね。ある種の基準を事前に明確にした上で、三者のところの協議でとれるようにしてもらいたいということです。

○櫻澤課長 もし可能であれば、特区という形のものになるときに、あるいは特区としての計画を立てる段階のときに、ぜひとも、そこで警察にも話をいただければ恐らくいろいろな交通状況だとかを話す中で、条件とすべきものは客観化されるのではないかと思います。

○八田座長 恐らくそれが狙いだと思います。ですから具体的にはもう少し条件を詰めて、当事者とも話し合う必要があると思いますけれども、その基準が明確になれば非常にやりやすくなるのだと思います。

○櫻澤課長 ただ、1点申し上げれば、特区に関係する方々と道路を利用する方々は必ずしも一致していないということについては御理解をいただきたいと思っております。ですから特区のこういう形で街の活性化をやる方々が全員合意していれば、その道路を利用する方々の総意であるというようにはなかなかない部分があります。ですから、そ

ういう観点から警察として意見を申し上げたり、あるいは条件を申し上げることになります。

○八田座長 事前にね。そういうことです。

それから、まちづくり協議会の話がありましたか。地域のエリアマネジメント。それはどの提案ですか。

○事務局 エリアマネジメントのエリアの総意といいますか、全てかどうかはあれですが、エリアで総意している場合の道路使用許可は。

○八田座長 それはどのテーマですか。

○事務局 森ビルです。

○八田座長 今、エリアマネジメントで全部その地域の人たちがエリアマネジメントでやっていくというのが、特区で認められているのです。そこで関係者が集まっているわけですから、そこで決めたらば、それは道路許可を柔軟にやっていただけないだろうかという話です。

○櫻澤課長 この点については、私どももエリアマネジメント主体がその地域の方々との合意のもとで、合意形成を図った上でその地域の活性化のために道路を利用するという場合には、そのことに対する公益性というのには十分に認識した対応をとるようにしております。ただ、道路というのはネットワークになっていまして、要するに、その地点だけの了解をもって自由に使えるということは言えないというものがあります。

○八田座長 その条件が明確になっているといいですね。ある意味でこういう規模ならば地元だけでもやってもいい。これならば外のことを考えなければいけないから、それは警察にこここのところは協議してもらいたい。そういうものが基準ではないでしょうか。でも地元だけで判断できるような規模のものというのは、それはそれでエリアマネジメントのところはかなり任せられるというものができるといいと思います。

時間が押しているのであれなのですが、いずれにしてももう少し事務的にいろいろお話し申し上げることはいっぱいありますね。ですからこちらの御説明がまだ足りていないような感じがしますので、もう少し詳しくお話して、御理解いただいてやる必要があるのではないかと。

○原委員 全くそのとおりで、具体的な提案に基づいて次回もう一回議論させていただいたらいいと思います。

2つだけ今日伺いたかったのが、1つが許可の期間。要するに1日のお祭りから、オープンカフェで一定程度やるものまでいろいろあると思うのですが、現行の運用ではどういう運用がなされているのか。

もう一つは、道路利用者との合意形成って非常に難しいと思うのですが、誰が入って合意形成するような協議会で今、実際にされているのか。

○櫻澤課長 1点目の道路使用許可の基準、期間についてですけれども、私どものほうから基本的に警察庁として、各都道府県に対して例えば一時的な祭礼だとか、そういったも

のであれば基本的には7日以内。大体お祭りは7日以内におさめますので。あるいは路上競技だとかそういったものもそうです。

一方で露店ですとか、そういったものについては基本的には1カ月以内としています。ただ、これについても定型的なもの、要するに定時的なものについては場合によっては1年以内ということも可能ということによっておられます。

○原委員 オープンカフェなんかは大体1年ですか。

○櫻澤課長 例えばまだ社会実証実験でやっているというものであればその都度ということになります。年間を通じて出店日だとか出店場所が決まっている。あるいは毎月1回以上、ここに出店しますということが決まっているところについては、1年という単位で許可を出すことも可能です。

○原委員 ついでにもう少しだけ伺うと、ある道路でこの部分、この幅についてはオープンカフェで使っていていいとか、大体そういうものがある程度あると思うのですが、許可をされる際には店を出すことが決まっているところから出されているわけですね。要するに包括的にこの道路のこの部分はオープンカフェで使っていていいですよといったような出し方なのですか。

○櫻澤課長 これは図面を出していただきまして、その図面に基づいて、例えば歩道上であれば歩行者の通行量だとか、それに支障がないかどうか考えて許可を出しているということです。

○原委員 わかりました。そこは次の議論ですけれども、もう少し包括的に出すといった可能性があり得るのかなという気がします。

○櫻澤課長 これはなかなか道路、特に歩道については千差万別でありまして、例えば道路交通法で言う狭い道路の場合には駐車したときに右側に3.5メートル余地がなければいけないという客観的な規制があるのですけれども、そういったもののようにやることは、なかなか通行量だとかそういったものによって変わってきますので、客観的な基準までは出しておりません。ただ、その状況を踏まえた形のもので許可しております。

もう一点の道路利用者ということですが、典型的なのはバス事業者等の公共交通機関であるとか、あるいはそこを頻繁に使っている運送事業者が最も典型的なものであります。決してそこを通行している人にアンケートをとるといった過大なことまでやっているわけではありませんが、常時使う人たちの了解を得ているということになります。

○八田座長 どうもありがとうございました。

○櫻澤課長 1点だけよろしいでしょうか。私ども恐らく特区的な関係で挙げられた方々も、通常の行政機関と違って警察と言うと何か敷居が高い。なかなか相談しにくいということが若干あると聞いております。決してそうではなくて、道路利用の関係については私ども行政機関としてきちんと、先ほど言いましたようにむしろ地域の活性化にプラスになるよということによって今、努力をしているところでありますので、ぜひとも相談の段階から言っていただければ、柔軟な対応をきちんとしていきたいと考えておりますので、御理解い

ただければと思います。

○八田座長 どうもありがとうございます。また今後ともよろしく御検討のほどお願いいたします。