

# 道路空間の有効活用分科会の 報告概要

## ～新道路利活用研究会～

財団法人 道路新産業開発機構 調査部

### 1. はじめに

今回の道路行政セミナーでは、新道路利活用研究会の研究成果のうち、先月の「情報化社会における道路の有効活用部会」の報告に引き続き、「道路空間の有効活用分科会」について、ご紹介させていただきます。

### 2. 研究成果報告の概要

近年の国民の価値観やライフスタイルの大きな変化や、地域の特色に根ざした特色あるまちづくりの進展など、道路を取り巻く環境の著しい変化及び道路に対するニーズの一層の多様化に対し、ニーズ全てに対応できている状況にはありません。

そこで、本分科会では、事例研究等を通じて現行制度の課題等を整理した上で、今後求められる道路空間の有効活用について、幅広い視点で可能性を検討し、さらなる道路空間有効活用に向けた国への提言を取りまとめました。

#### (1) 道路空間利活用事例


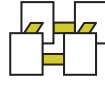


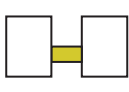
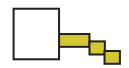
##### 1) 国内の事例

###### ① 事業目的による分類

国内の道路空間利活用事例は、複数の目的を持つ開発である場合が多く、各事業の目的を一言で表すことは困難ですが、主たる事業目的を推測すると、【グループ1】道路本来機能の充実又は確保、【グループ2】利便性の向上への貢献、【グループ3】地域活性化への貢献又は商業敷地開発、以上のいずれかに該当するものと考えられます。

本項では、道路利活用の特徴を最もよく表現しており、事例の参照もしやすいよう、事業目的で事例を分類し、概要を紹介するものとします。

表1 事業目的による分類

主たる事業目的		事例
道路空間における建物許容による道路整備（道路本来機能の充実又は確保） ・・・【グループ1】		 環状第二号線再開発、新宿駅南口地区基盤整備事業
面開発における歩行者ネットワーク整備（利便性の向上への貢献） ・・・【グループ2】		 幕張新都心、みなとみらい21地区、汐留シオサイト、小倉駅南口・北口デッキ、品川グランドコモンズ、天王洲アイル
地域活性化への貢献又は商業敷地開発・・・【グループ3】	空間創出 高度利用・拠点形成	 富山グランドプラザ、銀座三越増床、宮崎山形屋増床、山形屋本店（鹿児島）増床
	賑わい形成	 札幌地下通路、つくば駅南北自由通路
空間接続	商業施設間の連続性の確保	 高松丸亀町再開発、きらめき通り地下通路、イオンレイクタウンショッピングセンター、トレッサ横浜
	交通への影響抑制等	 ららぽーと横浜、ゆめタウン高松

## ② 各事例の概要

各グループから、代表的な事例をご紹介します。

### 【グループ1】

#### 道路空間における建物許容による道路整備（道路本来機能の充実又は確保）

##### 環状第二号線再開発（立体道路）

東京都港区の新橋・虎ノ門地区では、昭和21年に戦災復興院告示を受けた都市計画道路幹線街路環状第二号線のうち未整備の新橋～虎ノ門間約1.35キロメートルとその沿道の一部を含めた区域において、個性ある魅力的な複合市街地を早期に整備し都心部の交通渋滞を緩和するとともに臨海部を含めた沿道の開発を誘発して東京の都市構造を再編・誘導する街づくりを目指すことを目的とした環状第二号線新橋・虎ノ門地区第二種市街地再開発事業が実施されています。

高度利用が求められる都心において、道路上下部の建物建設を許容することで道路と建物との共存を図りつつ、周辺を含めた一体的な都心機能再生のまちづくりを実施しており、立体道路制度を活用した事例として、参考になります。

##### 計画(平面)



図1 環状第二号線再開発計画図

出典：東京都「環状第二号線新橋・虎ノ門地区事業概要」

## 【グループ2】

### 面開発における歩行者ネットワーク整備（利便性の向上への貢献）

#### 幕張新都心（ペDESTリアンデッキネットワーク）

千葉県千葉市美浜区の幕張新都心は、千葉県企業庁が昭和48年から埋め立て造成した土地に、国際交流機能、学術・商業・文化機能、住宅機能等の一体的な集積を目指して開発されてきました。

行政がデッキを整備するとともに、環境デザインマニュアルによって地区内の民間事業者と連携を図り、対象地区全体で一体的なスカイウェイ・ネットワークが整備されている事例として、参考になります。

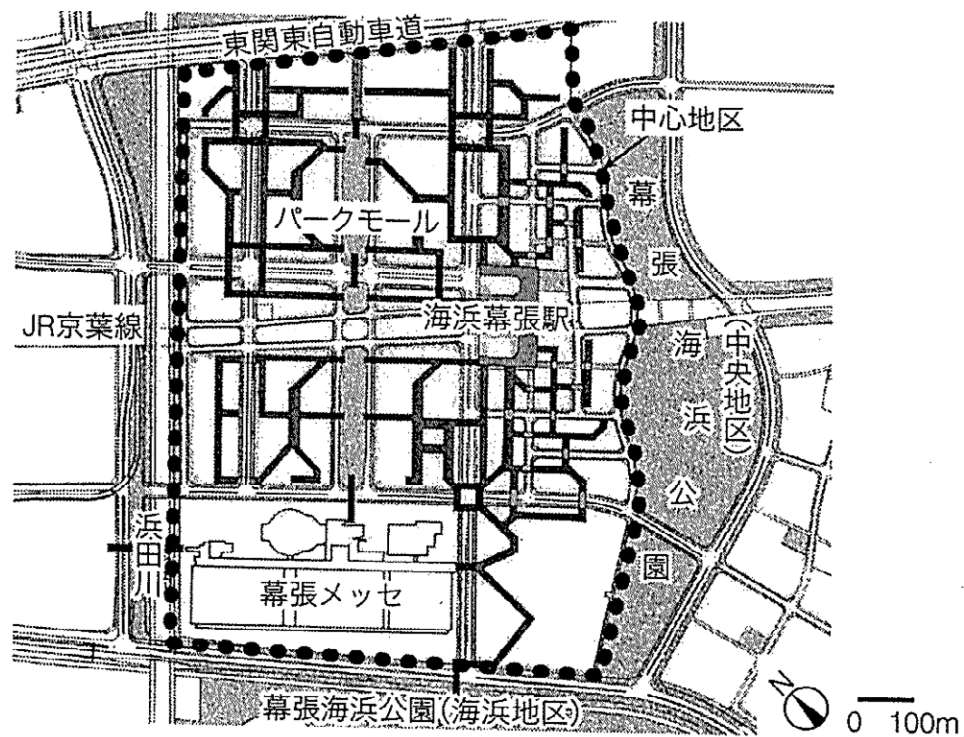


図2 幕張新都心平面図

出典：日本建築学会編「景観法と景観まちづくり」学芸出版社

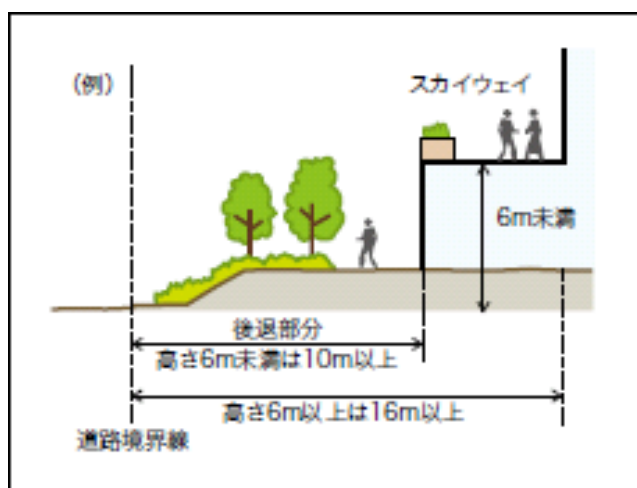


図3 「環境デザインマニュアル」による歩車分離の考え方・歩行者デッキ

出典：千葉県企業庁 HP [http://www.makuhari.or.jp/pamph/pdf/070615/pnf\\_digest.pdf](http://www.makuhari.or.jp/pamph/pdf/070615/pnf_digest.pdf)

### 【グループ3】

## 地域活性化への貢献又は商業敷地開発

### i) 空間創出の事例

#### 富山グランドプラザ（廃道によるイベント等活用）

富山県富山市の総曲輪地区にある富山グランドプラザは、百貨店の大和富山店を中心とした商業ビル FERIO と商業棟及び立体駐車場が一体となった再開発ビル CUBY との間に 2007（平成 19）年 9 月にオープンしたガラス屋根付きの全天候型イベントスペースです。

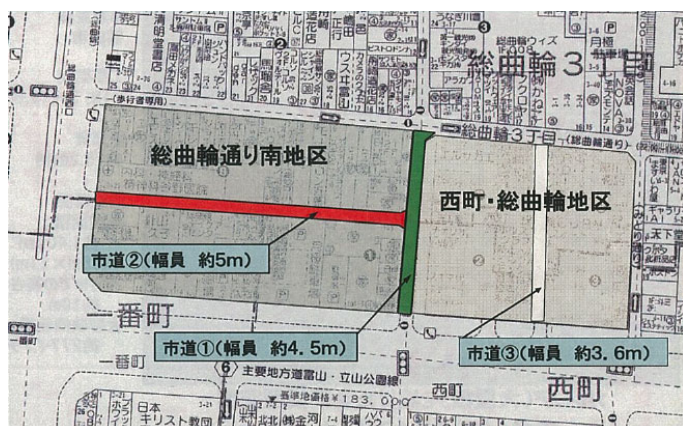


市街地再開発事業と連携した行政による賑わい創出のための空間整備事例として、参考になります。

図5 富山グランドプラザ

出典：（財）民間都市開発推進機構提供資料

### 整備前



### 整備後

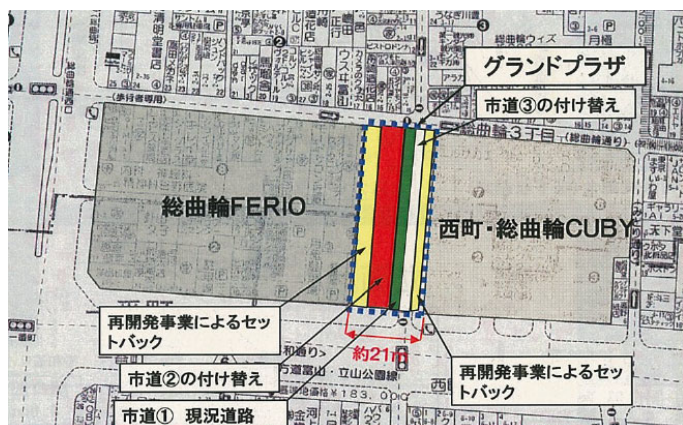


図6 富山グランドプラザ整備状況

出典：政策研究大学院大学島田教授提供資料

## ii) 空間接続の事例

### 高松丸亀町再開発（上空通路・ドーム及び沿道一体的開発）

香川県高松市の中心市街地にある高松丸亀町商店街は、江戸時代から続く歴史のある地域であり、延長約 470 メートル、面積約 4 ヘクタールの区域を 7 つの街区に区分し、全体の方針と各街区の街づくりの方針とを合意した上で、再開発事業等の実施による道路空間を含む商店街の整備を図っています。

このうち A 街区では、道路上にドーム及び上空通路を整備しています。ドームは街のシンボルとして設置され、連絡通路は向かい合う二つのビルを道路上上空通路によってワンフロア化し商業施設としての利便性等を高めるために設置されたものです。ドームの整備主体は、高松丸亀町商店街振興組合であり、所有及び管理も同組合となっています。

地元の商店街（商店主）が主体となり、再開発事業等の実施により道路空間を含む商店街の再整備を図った事例として、参考になります。



図 7 再開発による道路上空ドーム及び上空通路等の整備状況

## 2) 海外の参考事例

我が国と海外諸国では、法制度、慣習及び歴史的経緯等が異なることから、単純に比較することはできませんが、一定のルールに基づく公道上でオープンカフェ営業をはじめ、海外では道路空間を活用している例が多く存在します。

### ① 空間創出の事例

#### オープンカフェ（フランス・パリ）

パリでは、「公道における露店及びテラスの設置に関する条例」により、オープンカフェ営業のルールが定められ、運用されています。



図8 シャンゼリゼ通りオープンカフェ

出典：(財)都市づくりパブリックデザインセンター編著  
「公共空間の活用と賑わいまちづくり」から

### ② 道路上空の立体的利用の事例

#### 道路上空建物（イギリス・ロンドン）

ロンドンでは、計画許可制度に基づく地方自治体の審査の上、道路管理者から道路突出ライセンスを得て、再開発による道路の立体利用を実現しています。



図9 ロンドン・ホルボーン地区

出典：千葉大学大学院宮脇准教授提供

### ③ 空間接続の事例

#### 建物を繋ぐスカイウェイ（アメリカ・ミネアポリス）

ミネアポリスにおいては、1962年に建物の2階レベルを結ぶ全天候型の歩行者用立体通路が市内中心部2箇所を設置されました。その後、エリアを拡大し、2007年には69ブロック間、総延長11キロメートルに延伸されています。

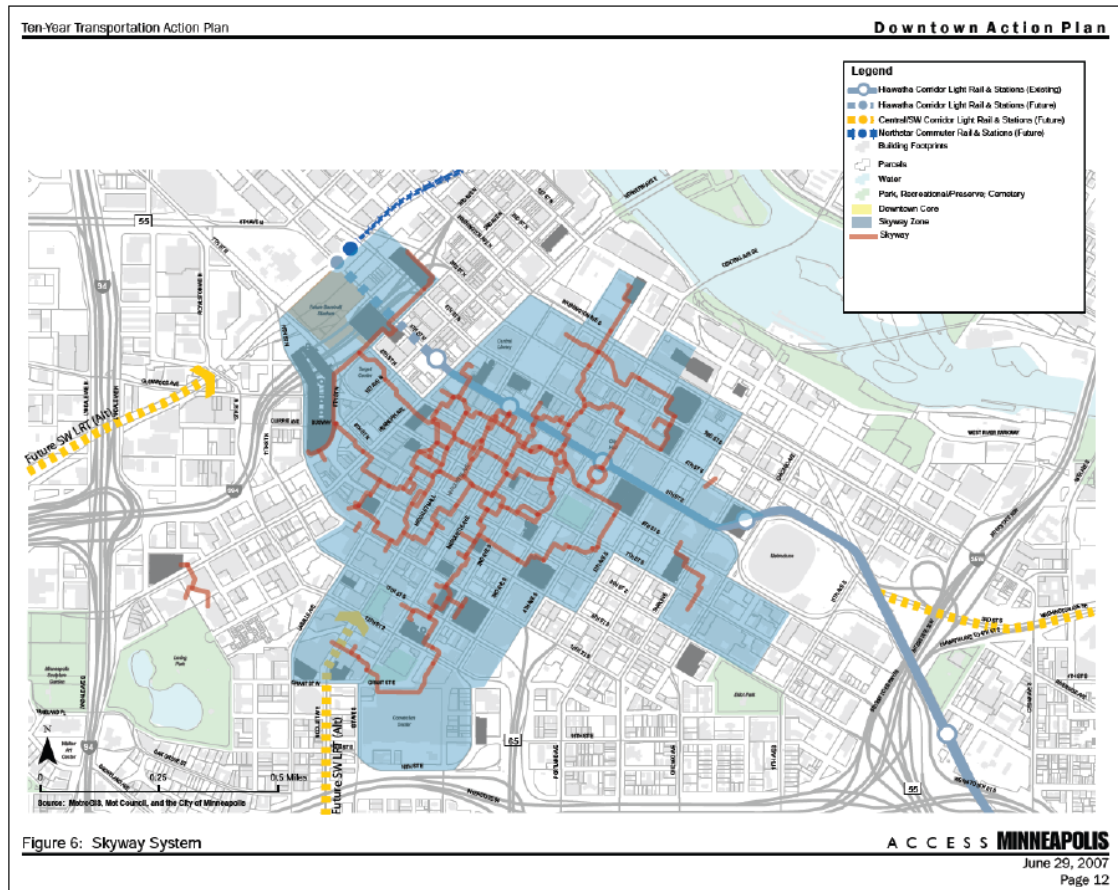


図 10 ミネアポリス・スカイウェイ

出典：ミネアポリス市 HP

[http://www.ci.minneapolis.mn.us/pedestrian/PedDesignGuidelines\\_2009\\_09\\_25.pdf](http://www.ci.minneapolis.mn.us/pedestrian/PedDesignGuidelines_2009_09_25.pdf)

Minneapolis Pedestrian Master Plan – Draft June 2009

## (2) 具体的方策

以上の事例を踏まえ、当分科会では、まちづくりにおいて求められる道路空間の有効活用について、幅広い視点で可能性を検討し、事例研究等を通じて現行制度の課題等を整理した上で、道路空間有効活用推進方策の検討を行い、具体的方策を提案しました。

### 1) 課題・ニーズ

道路空間の利活用の促進に関する課題やニーズとして、以下のようなものが挙げられました。

(占有等関係)

- 道路空間の商業的利用をしたい。
- 上空通路の幅員を広げたい。道路地下に機械式駐輪場等を設置したい。
- 上空通路設置などに必要な手続きを簡略化してほしい。敷地外開発では協議先が多岐にわたり調

整が大変である。

- 行政によって占用の扱いがばらばらで、前例がないと認められにくい。
- 兼用工作物指定を踏まえた道路占用により、道路上に商業店舗を設置している。

(立体道路等関係)

- 立体道路制度の一般化に期待している。街区規模の小さいところでは、再整備にあたり立体道路制度適用拡大のニーズはある。

(支援関係)

- 地域に根ざしたある程度の規模の事業者に道路管理に関する調整を任せる方法もある。円滑な調整ができると良い。
- 公共的施設と民間施設をつなぐときの公的支援があると良い。公的支援制度適用には、導入時の苦勞と開発後の制約がある。

## 2) 具体的方策の提案

当分科会では、上記の課題を踏まえて、民間による道路空間の有効活用を一層進める場合に必要と考えられる条件を次のように整理した上で、具体的方策を提案しました。

### ① 具体的方策の適用にあたって必要と考えられる条件

道路空間の有効活用に向けた具体的方策の適用にあたっては、道路空間を活用する事業の目的及び手法の2つの側面からの「公共性の確保」及び「公平性の確保」の2点が必要条件と考えられます。

#### 【必要条件 a 公共性の確保】

##### (a - 1 事業目的における公共性の確保)

「道路本来機能の確保及び充実」、「利便性の向上」、「地域の活性化」のような公共的な目的を満たすことを必要条件とする。

例えば、公共性の高い施設の整備・管理に対する事業者の貢献（費用負担等）がある場合等には、上記条件の補完として評価し得るものであると考える。

##### (a - 2 事業手法における公共性の確保)

公共性を確保するための要素として、以下のいずれかの要素を満たすことを必要条件として、道路空間の有効活用に向けた推進方策を適用すべきではないかと考える。

i) 都市計画等による担保

ii) まちづくりに対する住民意見の反映

都市計画決定を経ない事業であっても、例えば協議会メンバーとして住民が参加している場合などについては、公共性の担保について評価し得ると考えられる。また、都市計画マスタープランなど地域のまちづくりの方針と整合した整備を実施している場合などについても同様に評価し得るものと考えられる。

#### 【必要条件 b 公平性の確保】

事業目的及び事業手法のそれぞれについて公共性が担保された場合においても、特定の事業者への特別の利益供与とならないよう、公平性確保の視点による措置が必要となる。

公平性確保のためには透明性の確保が重要であり、道路管理者により利活用にあたっての方針を明示することが考えられる。



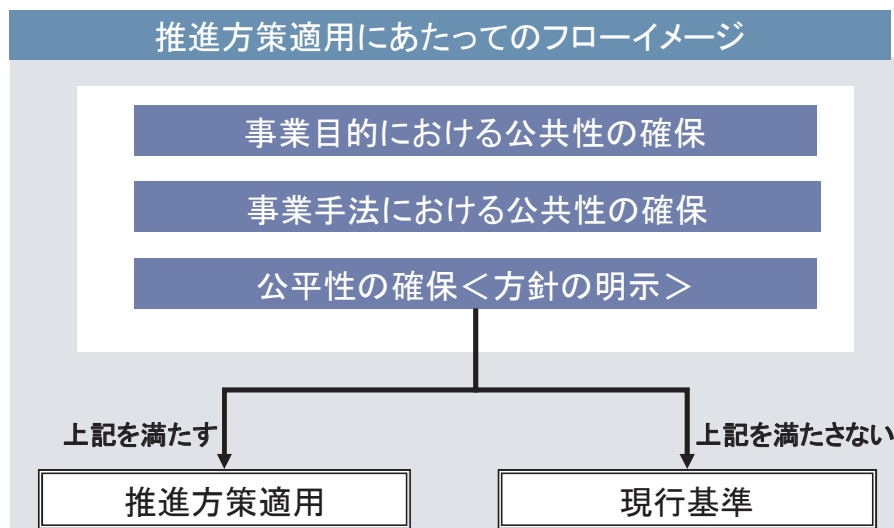


図 11 推進方策適用にあたってのフローイメージ

## ② 道路空間の有効活用に向けた具体的方策

官民の道路空間をめぐるニーズと現状の課題を踏まえ、公共性及び公平性への配慮のある事業について、以下のような道路空間の有効活用推進方策の適用が図られるべきであると考えます。

道路空間のさらなる有効活用に向けた推進方策が講じられ、道路管理者において積極的な運用がなされることを期待します。

### 【提案 1 道路占用要件及び手続きの緩和】

まちづくりや賑わい創出などの観点から道路空間の有効活用が必要と認められる場合については、道路の本来目的に支障のない範囲で、以下に掲げるような、さらなる道路占用要件及び手続きの緩和措置が必要と考えられます。

#### i) 道路における商業的利用の許容

地域の賑わい創出のため、あるいはエリアマネジメントのための収入を得る仕組みづくりのために、収益の活用目的の観点から公共性を評価した上で、制度緩和により道路空間における商業利用を現在よりも許容していく。

#### ii) 構造面における規制緩和

まちづくりや賑わい創出など、地域への貢献や地域の課題解消、その他道路管理に資する道路の活用等について、道路占用に係る構造要件をさらに緩和する。

#### iii) 道路内建築に係る複数手続きの集約化

民間事業者の時間リスクを軽減させるため、各種許認可手続きをワンストップ化する。

#### iv) 占用許可ルールへの明示

民間の開発事業者が事前にある程度の計画を見込むことが可能となるよう、裁量部分についての道路管理者（自治体）による地域の実情に合ったルールを明文化し、これを公表する。併せて、国がガイドライン等により情報を提供する。

#### v) 兼用工作物指定の積極的な活用

適切な維持管理に向けた官民の役割分担等にも十分留意した上で、兼用工作物の制度を積極的に活用する。また、兼用工作物指定と道路占用許可とを組み合わせることで一体的な利用を図る。

### 【提案2 立体道路制度の適用拡大】

複数街区の一体開発が行えるよう、高度利用の必要性が高く立体化による支障の少ない地区における開発など一定の場合について、関係部局と十分に調整の上、立体道路制度の適用対象を一般道路にも拡大します。

なお、既存道路への適用については、接道対象道路とならないことを前提として、市街地環境への影響を十分に考慮することが条件となります。

### 【提案3 民間整備支援方策の充実】

民間主体による道路空間を活用した大規模な面的開発や賑わい創出等に資する開発における整備費用について、公的な支援制度の一層の周知を図るとともに、使いやすい制度となるような工夫を行うことが必要です。

また、道路空間を活用した公共的な施設整備について、これまで以上に官民連携を図ることによって施設整備に関する官民のコラボレーションを促進することや、官民の事前調整の下で一般に解放された通路等の公共的な機能を発揮している民間施設について税制上の優遇措置の配慮が望まれます。

一方、公共性及び公平性の確保に留意した上で、長期的かつ主体的に腰を据えてまちづくりを支援する者の派遣を行政が支援することや、住民協議の円滑化について行政が先導的に関与することなどにより民間事業を支援していくことが望まれます。

## 3 おわりに

本分科会では、現行制度を踏まえながら、魅力的な市街地の形成のために実践している事例を収集し、多様化したニーズに応える道路空間のあり方を検討しました。併せて道路空間利活用先進事例の事業経緯や事業実現のポイント等を示すことにより、関係者の参考となり得るものと考えております。

また、平成22年5月17日に開催された国土交通省の成長戦略会議において道路空間利用制限の緩和が打ち出されたことを受け、道路空間利用に着目した新たな官民連携の取り組みを進めるため、平成22年6月25日から7月31日まで「道路空間のオープン化」に関するプロジェクト提案の募集が行われました。「上部空間への民間施設の建設」や「オープンカフェ等の設置」など計166件の提案が寄せられ、道路空間の有効活用に関する新たな動きとして注目されており、本報告の内容もそれに資するものであると考えております。

(来月は、新道路利活用研究会「道路管理における民間活用分科会」について報告します。)