

令和元年度 講演会・調査研究発表会(Ⅱ)

官民連携による立体道路制度の展望 ～品川における交通結節点のケーススタディ～

五十嵐 一智、浜田 誠也、加藤 拓哉

ITS・新道路創生本部

本調査研究では、道路を立体的に活用し都市機能の高度化を図ることが可能となる「立体道路制度」について、その制度の変遷や平成30年度制度改正のポイントと概要を示した。

また、制度を活用した新たな拠点づくりとして、国道15号品川駅西口駅前基盤整備をケーススタディとして取り挙げ、制度活用上の問題点を挙げるとともに、自動運転技術等の将来技術革新を前提とした次世代の交通拠点のあるべき姿について、検討成果の報告を行う。

1 はじめに

公共財産である道路においては、安全円滑な交通機能の確保の観点からその空間を天上天下、道路管理者が所有してきた。一方、都心部では、業務・商業集積地での空間需要の高まり、鉄道駅周辺等を中心とした交通結節点の更なる機能強化、官民が連携した一体のまちづくり等、社会的ニーズが高まりを見せている。

道路空間を民間事業者等の道路管理者以外が使う方法として、これまで道路占用制度等を中心に活用されてきたが、占用用途の制限、権利の担保性等、利用者側の懸念材料が複数あった。立体道路制度においては、近年の改正により道路空間を限定して私権設定が可能となったことや、地区計画区域内の全ての道路に対して制度適用が可能となるなど、活用の幅が拡大している。

現在、立体道路制度を活用し道路管理者以外が既存道路上空に空間整備をした事例はないが、国道15号・品川駅西口駅前基盤整備でのケーススタディを通じ、制度活用にあたっての課題と見解を報告する。

2 我が国における立体道路制度の現状

2-1 立体道路制度の概要

立体道路制度は幹線道路等の整備促進と土地の高度利用に関する取り組みの一つで、道路の区域を立体的に定め、それ以外の空間利用を可能にすることで、道路と建築物等との一体的整備を実現する制度である。運用にあたっては、道路法、都市計画法、建築基準法について、規制を緩和することで、道路上空の利用を実現することが可能となるものである(図1、表1)。

2-2 立体道路制度の変遷

立体道路制度は平成元年に創設されて以降、道路上空活用ニーズの多様化にあわせて主に表2のような改正が行われている。

平成26年には、これまで新設・改築時に限定されていた立体道路制度について、特定地域の既存道路においても適用できることとなり、その対象が拡大された。ま

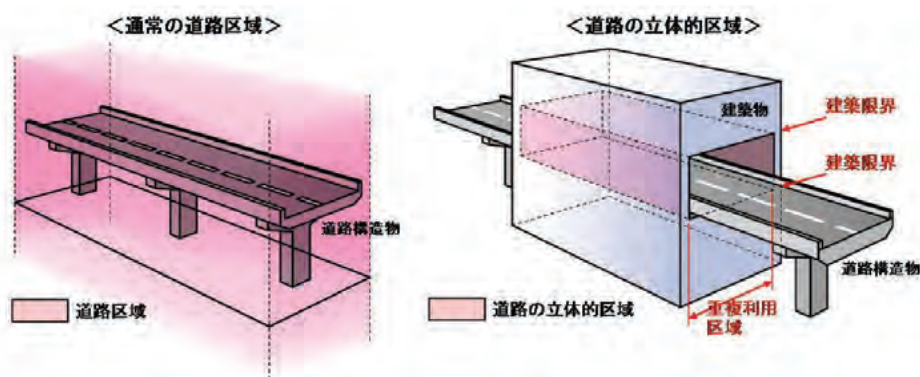


図1 立体道路制度の概念

表1 立体道路制度に関連する法制度

法令	適用条文	概要
道路法	47条の7 他	・道路の区域を上下の範囲を限定し、立体的に指定することができる
都市計画法	12条の11 他	・建物と併せて使うことができる道路の区域（重複利用区域）を指定することができる。また、重複利用区域内の建築物許可基準を緩和することができる。※1
建築基準法	44条1項3号 他	・都市計画法に基づいて重複利用区域を定めた範囲において、道路内建築制限を緩和することができる。

※1：重複利用区域内における建築物等の建築又は建設の限界も定めることが必要

法令	適用条文	概要
都市再生特別措置法	36条の2 他	・都市再生緊急整備地域内の都市再生特別地区において、重複利用区域を設定した道路において、建築基準法の道路内建築制限を緩和することができる。

表2 立体道路制度に関連する法制度（民間敷地に道路）

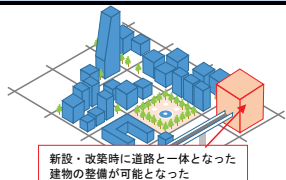
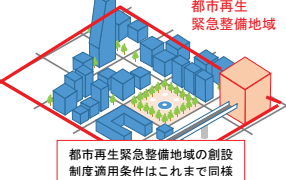
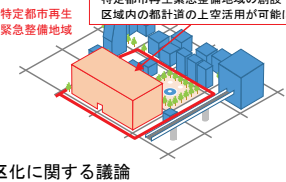
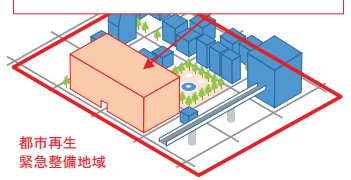
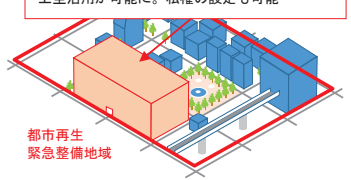
	立体道路制度				イメージ・備考
	道路法	都市計画法	建築基準法	都市再生特別措置法	
H1	・道路を新設又は改築する場合、道路の立体的区域を定めることができる（法第47条の5） ・都市モノレール、路外駐輪場等で一般的な道の機能を有しないものについては、建築基準法の「道路」として取り扱われない（通達）	・地区計画で「重複利用区域」（道路の区域のうち、建築物等の敷地として合わせて利用すべき区域）及び「建築限界」を定めることが可能（法第12条の11）	・都市計画で「重複利用区域」が定められていれば、道路内に建物を建築することを禁止する規定を適用除外（法第44条1項第3号）		 新設・改築時に道路と一体となった建物の整備が可能となった ・基本は高速道路への適用を想定（新設・改築のみ） ・自専道、特定高架道路以外の道路は未適用
H14				・都市再生特措法の制定	
H17	・立体道路制度の適用範囲をペDESTリアンデッキや自由通路、スカイウォークのような歩行者専用道路、自転車専用道等の「自動車の沿道への出入りができない構造」のものに拡大（通達）				 都市再生緊急整備地域の創設 制度適用条件はこれまで同様 ・都市内の立体道路制度活用ニーズが発生 →H17 通達：ペDESTリアンデッキへの活用を明文化 ・特定高架道路の基準が厳しいため活用が進まない →H21 要綱：自由通路への立体道路制度の活用を促進
H21		・自由通路整備への立体道路制度の適用を促進（要綱）			
H23				・特定都市再生緊急整備地域内の都市計画道路への適用範囲の拡大（法36条の2）	 特定都市再生緊急整備地域の創設 区域内の都計道の上空活用が可能に ・大街区化に関する議論 →H23 都市再生特別措置法改正：一部の都市計画道路を適用範囲に追加

表3 立体道路制度に関連する法制度（民間敷地に道路＋道路区域に民間施設）

	立体道路制度				イメージ・備考
	道路法	都市計画法	建築基準法	都市再生特別措置法	
H26	・既存道路へ立体道路制度の適用範囲の拡大（法第47条の7）			・特定都市再生緊急整備地域内の一般道路への適用範囲の拡大（法36条の2）	都市再生緊急整備地域の既存道路の上空活用が可能に（但し私権の設定）は未対応  都市再生緊急整備地域 ・道路のオープン化に関する議論 →H26 道路法等改正：一部の既存道路等を対象に追加 ・既存道路に立体道路制度を適用する際に機構以外では、私権の設定が出来ない →H28 道路法改正：交通確保施設の維持管理を行う場合に限り私権の設定が可能
H28	・立体道路制度を活用し交通確保施設を整備する場合、行政財産である道路に区分地上権の設定が可能（法第47条の7第2項）			・都市再生緊急整備地域内の道路への適用範囲の拡大（法36条の2）	都市再生緊急整備地域の既存道路の上空活用が可能に。私権の設定も可能  都市再生緊急整備地域 ・既存道路上空を活用するにあたって詳細が不明（接道等の建築基準法、都市計画法上の課題）

た、平成28年には、道路に区分地上権の設定が可能となり、道路上空空間等を民間事業者等が活用可能（私権設定が許可）となるなど、制度の適用範囲が拡大している（表3）。

2-3 立体道路制度の変遷 - 平成30年度改正

これまで、都市再生緊急整備地域内での適用に限定されていた一般道路への制度適用（私権の設定）について、平成30年7月には地区計画区域内全ての道路に対して活用することが可能となった。これにより、首都圏等の限定地域の制度であったが、今後は全国各都市での制度活用ニーズが生まれることが期待される（図2）。

3 品川における交通結節点のケーススタディ

3-1 プロジェクトの概要

■経緯

品川駅周辺地域は、羽田空港の更なる国際化や2027年開業を目指すリニア中央新幹線、2020年に暫定開業を目指す高輪ゲートウェイ駅など、地域のポテンシャルが高まっている。また、西口地区（高輪3丁目・4丁目）では、民間事業者による新規開発が予定されており、今後大幅な来訪客の増加が見込まれている。

現在の品川駅と西口地区は、国道15号で分断されて

背景	○地方都市においてもバリアフリーや回遊性確保等に対応しつつ、土地の有効利用を促進が必要		
現行制度 (改正前)	○都市再生緊急整備地域を除き 適用対象は自専道等に限定	都市再生緊急整備地域	その他の地域
	自動車専用道路・高架道路	○	○
	一般道路	○	×
拡充の 目的	○市町村マスタープラン等に示される当該地区の望ましい市街地像を実現 ○土地の有効利用、中心市街地の活性化やバリアフリー社会への対応など都市機能の増進		
拡充内容	市街地の環境を確保しつつ、適正かつ合理的な土地利用の促進と都市機能の増進とを図るため必要な場合に、 全ての一般道路において立体道路制度が適用 できるよう対象を拡充		

図2 平成30年度改正の概要



図3 品川駅西口の現状と課題



資料：国土交通省東京国道事務所ホームページより

図4 未来の品川駅前空間（西口）計画～国道15号・品川駅西口駅前広場～事業計画

おり狭小な駅前広場と相まって、安全性・利便性に大きな課題を抱えている（図3）。

これらを踏まえ、国土交通省では有識者や民間事業協力者、関係行政機関と共に検討会を重ね、2019年3月「未来の品川駅前空間（西口）計画～国道15号・品川駅西口駅前広場～事業計画」（以下、「事業計画」という）を取りまとめた（図4）。

■事業計画の概要

<コンセプト>（図5）

品川駅西口駅前整備にあたっては、事業計画において以下4つの基本コンセプトを定めている。

- 異なるモビリティが乗り入れ、シームレスな乗換を可能とする新たな交通結節点
- 駅前や広場空間を中心に様々な都市活動を支える基盤
- 新しい「日本の顔」となる象徴的な空間を懐柔に発信
- 国内での大災害時には、首都圏の防災拠点としての機能を発揮

能を発揮

<イメージパース>（図6）

現在の東西自由通路の延伸部として位置づけるセンターコア、自動運転や新たなモビリティを格納する次世代型交通ターミナル、主に民間開発計画と連携した複合ターミナルや賑わい広場についてのイメージが示されている。特に、道路上空空間に、交通ターミナルや商業施設を配置することがこれまでの道路事業やまちづくり等では実現できなかったプランとなっている。

<空間の活用方針>（図7）

空間の具体的な活用方針として、交通機能、賑わい機能や民間敷地と一体となった空間整備により実現する7つを定めている。



図5 基本コンセプト

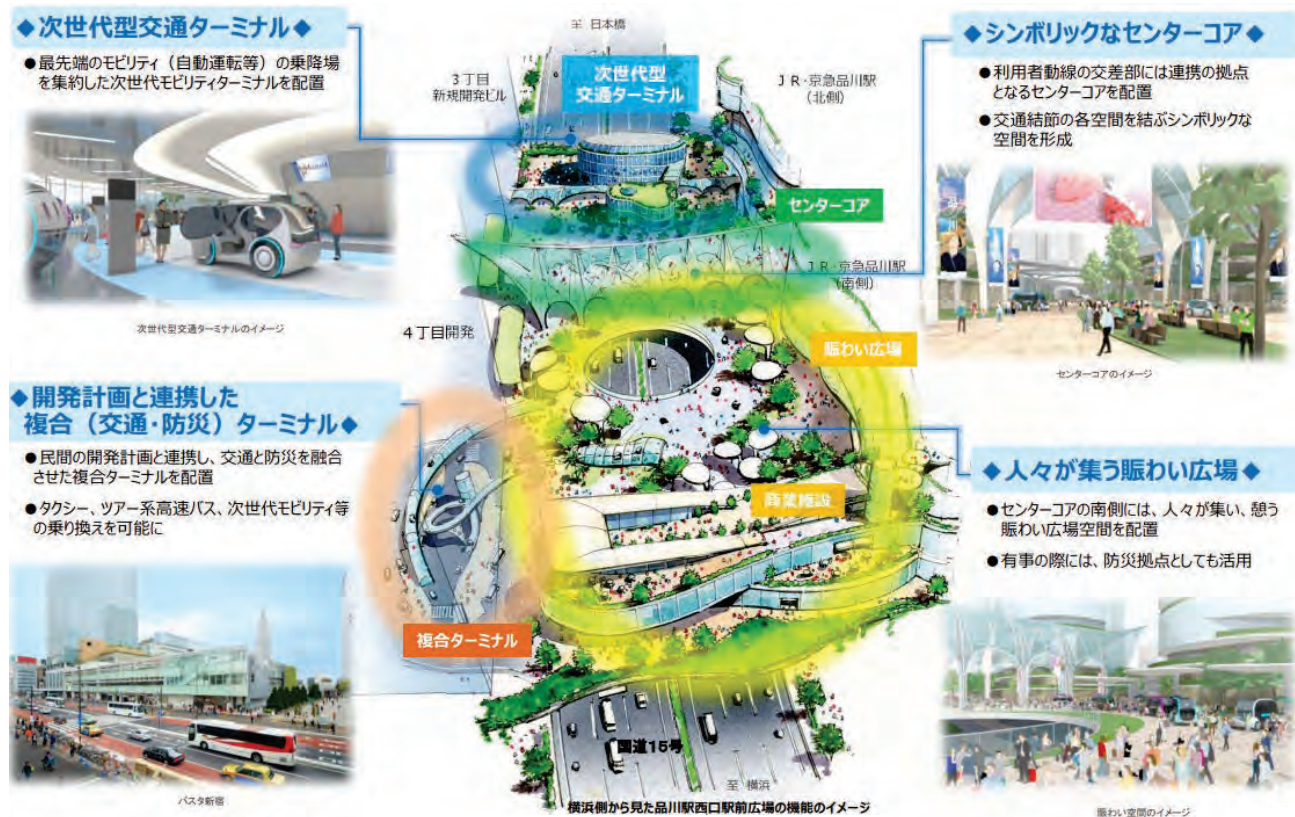


図6 イメージパース

1. 次世代の交通ターミナル

- ・常に最先端のモビリティへ接続が可能な、次世代型交通ターミナルを配置

2. 開発計画と連携した複合（交通・防災）ターミナル

- ・民間の開発計画と連携し、交通と防災を融合させた複合ターミナルを配置
- ・タクシー、ツアー系高速バス、次世代モビリティ等の乗り換えを可能に

3. 人々が集う賑わい広場

- ・センターコアの南側には人々が集い、憩う賑わい広場空間、3～4層（想定）の商業施設を配置
- ・防災拠点としても活用

4. シンボリックなセンターコア

- ・利用者動線の交差点には連携の拠点となるセンターコアを配置
- ・交通結節の各空間を結ぶシンボリックな空間を形成

5. 利便性の高い路線バス乗降場

- ・分りやすさ、運行効率に配慮し、バス停を配置

6. 北品川方面への溜まり空間

- ・周辺地域資源へアクセスする玄関口として機能する溜まり空間を配置

7. 高輪ゲートウェイ駅方面への歩行空間

- ・高輪ゲートウェイ駅方面への人・モビリティの往来が可能となるよう十分な通行空間を確保

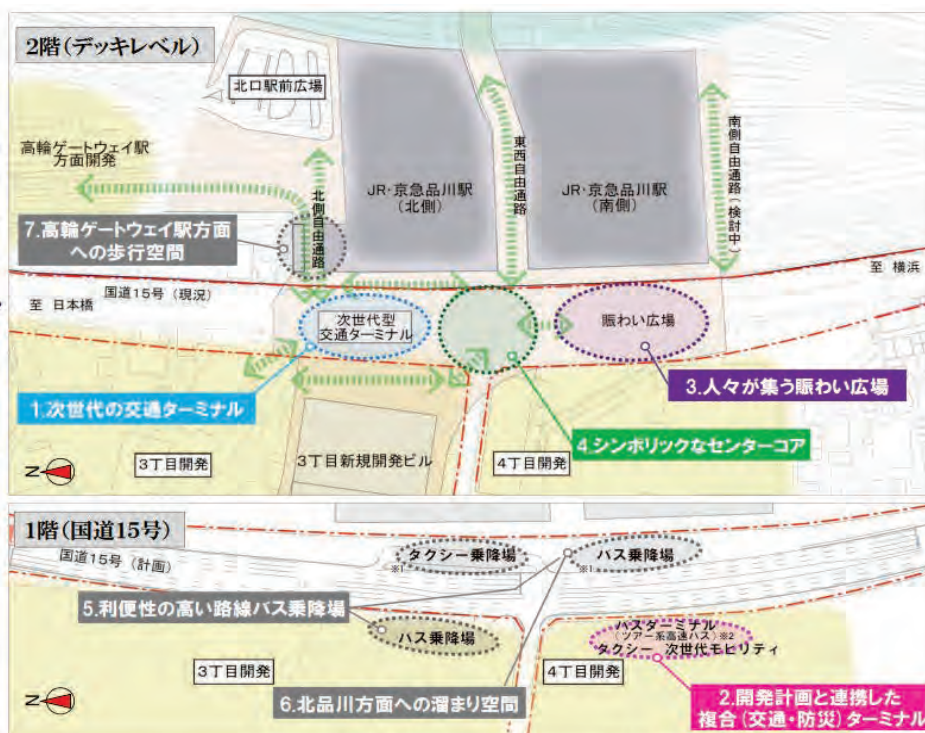


図7 ゾーニング

■立体道路制度の活用

事業計画においては、先に示した道路上空空間の活用区分として、大きく「交通広場（センターコア含む）」と「賑わい広場」の2つに分かれている。このうち交通広場側については、公共スペースとされており道路区域として活用される計画となっている。一方、商業施設を含む賑わい広場については、商業スペースとしてされており、民間での整備が期待されている空間となる。

品川駅西口駅前広場基盤整備にあたっては、このセン

ターコアより南側に位置する賑わい広場空間について、立体道路制度を活用し、民間による整備・運営をしていくスキームとなっている（図8）。

3-2 立体道路制度活用にあたっての課題

本事業計画における賑わい広場について、立体道路制度を活用して整備する場合、今回の事業計画の特性も含めいくつかの課題が想定される。

現時点で想定される課題について整理を行った。



資料：国土交通省東京国道事務所ホームページより
図8 立体道路制度の活用範囲

課題 1) 道路の立体的区域の設定範囲

右図 (B-B' 断面イメージ) に示した通り道路の立体的区域を定める場合には、デッキ構造物 (橋脚等) が民間施設となる。この場合、デッキ構造物の維持管理は原則、所有者である民間事業者が行うこととなるが、民間事業者が国道上空施設を維持管理する技術面・費用面での能力、また、安全かつ円滑な道路交通機能の確保等についても懸念が残る。

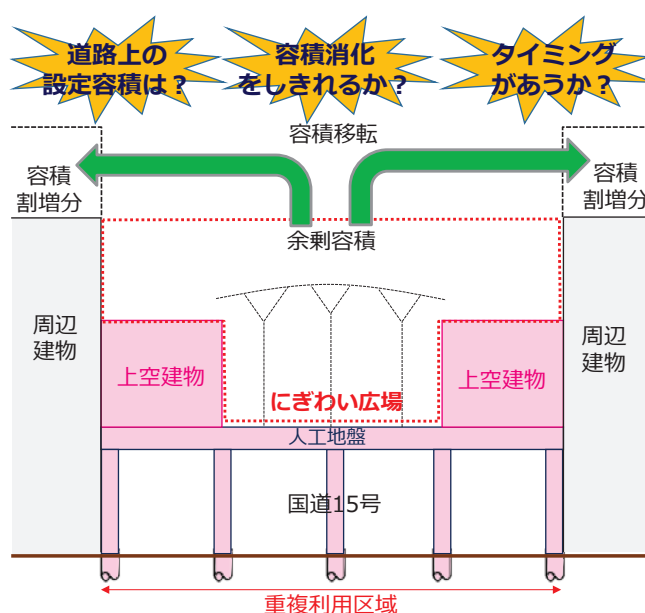
課題 2) 国道上空空間の価値 (図 9)

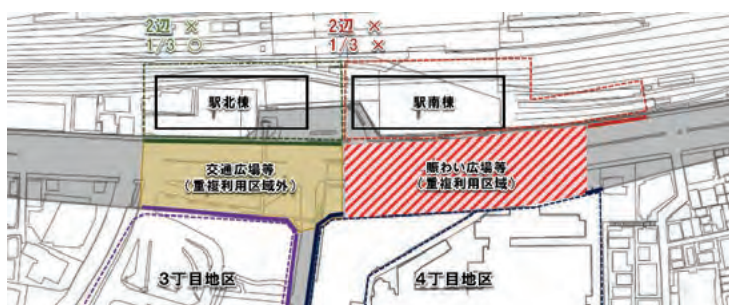
国道 15 号上空に、民間施設 (賑わい広場・商業施設等) を整備・保有する際には、公共財産に私権を設定することとなり、取得するための対価が必要となる。しかし、これまで道路上空空間の売却事例がないため、空間価値自体がどの程度の価格となるのか、不明確であることが課題と考えられる。更に、国道 15 号上空での収益額 (商業施設等による収益、他) が上空デッキの整備費用及び空間の取得対価に見合うものでないケースも十分に考えられ、民間の事業計画が実現しないことも考えられる。当該事業含めたまちづくり計画全体への影響も極めて大きい。

課題 3) 国道 15 号の容積率の設定 (図 10)

現在、国道 15 号には容積率が設定されていない。民間事業者としては、国道上空の容積活用は、事業の成立性に大きく関わる内容である。容積率を地区計画により定め、容積移転の可能性含め民間が事業スキームを検討できる状況に整える必要がある。その他、容積移転先のニーズや隣接ビルの高さ制限、民間開発とのタイミングの整合等の課題が残る。

<賑わい広場における法令上の位置づけイメージ>





■接道要件にかかる法令等■

- 建築基準法: 2m 以上接道の確保
- 東京都建築安全条例: 2辺接道又は周長の 1/3 以上の接道の確保
- 東京都鉄道駅構内等開発指導基準: 周長の 1/3 以上の接道の確保

図 11 建築敷地に関する課題

課題4) その他（建築敷地：接道の確保）（図 11）

重複利用区域を指定した道路（賑わい広場側の国道 15 号）は、建築基準法上の道路とみなされないため、図 11 に示す駅南棟はこれ以外の区間で接道を取る必要がある。その他の接道要件に関わる法令等の遵守も求められるため、特定行政庁との十分な協議の基、計画立案が必要である。

3-3 今後の事業スケジュール

国道上空は国有財産であるため、民間事業者による私権設定にあたっては公平性・透明性の担保が求められ、公募手続きが必要となる。公募により選定した優先交渉民間事業者は、道路管理者を含めたまちづくり組織との事業実施内容の協議・調整を経て、事業実施に移る予定とされている（図 12）。

4 未来の交通結節点～次世代型交通ターミナルの機能～

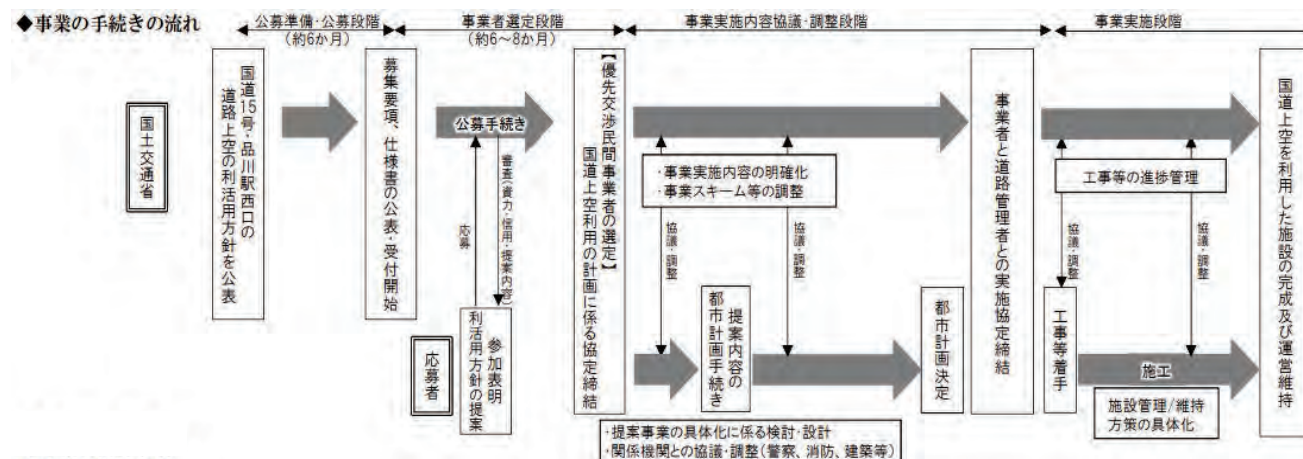
交通広場（センターコア含む）では、先にコンセプトで示した通り、未来型の交通結節点として将来必要となる機能、自動運転等の技術革新や、象徴的な空間を創出することを目指し計画が進められている。特に、次世代型交通ターミナルについては、これまでの交通ターミナルの概念とは異なり、自動運転技術の活用・MaaS の概念を意識している。以下に概要を紹介する。

■次世代モビリティのネットワーク

次世代型交通ターミナルには、超小型モビリティ、パーソナルモビリティ、多目的自動車の 3 つの次世代モビリティを格納し、周辺の拠点・資源への移動に活用するとともに、周辺各所には乗降拠点（デポ）を設置しネットワーク化を図る（図 13）。

■システム

次世代型交通ターミナル、デポの他、周辺民間ビルに



資料：国土交通省東京国道事務所ホームページより

図 12 立体道路制度を活用した賑わい広場整備に関する今後のスケジュール

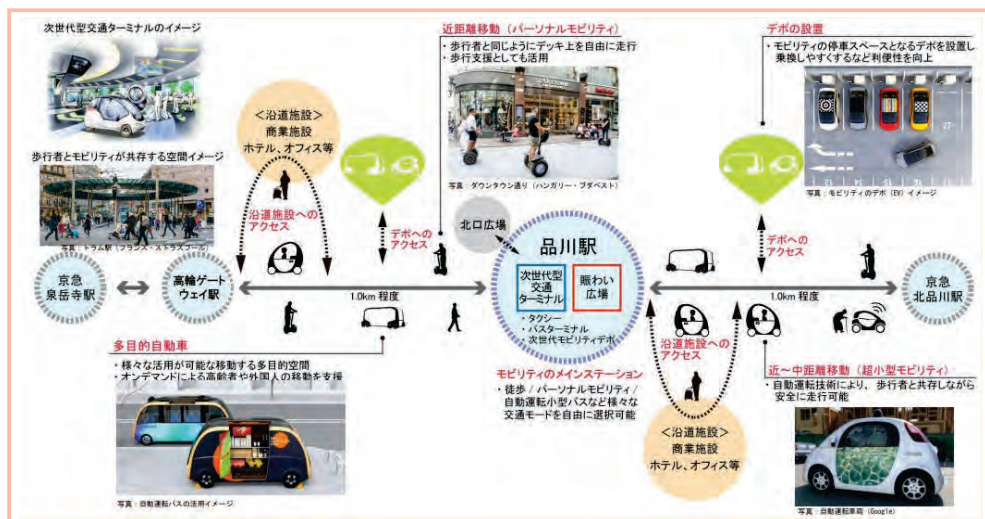


図 13 次世代モビリティのネットワークイメージ

モビリティを一定台数待機させることが可能なプールを用意する。また、需要に応じた車両供給を自動運転技術で実現することで、各乗降拠点の車両台数が常に最適化させるシステムを目指す（図 14）。

■その他

常に最先端の技術（車両・システム）を有し、ショールーム的な役割を果たすとともに、誰にとっても使いやすいモビリティ配給拠点とする。

5 おわりに

平成 30 年 7 月の制度改革に伴い、これから全国各都市で立体道路制度を活用したまちづくりが推進されていることが想定される。本項では、先行して制度活用を検討している品川駅西口駅前広場基盤整備をケーススタディとして紹介した。

常に来訪者を呼び込み、持続可能なまちづくりを推進するにあたっては、更なる制度の充実や先に示した課題解決もさることながら、官・民の密な連携と学（有識者）等により最新の知見を持った計画立案が重要と考える。

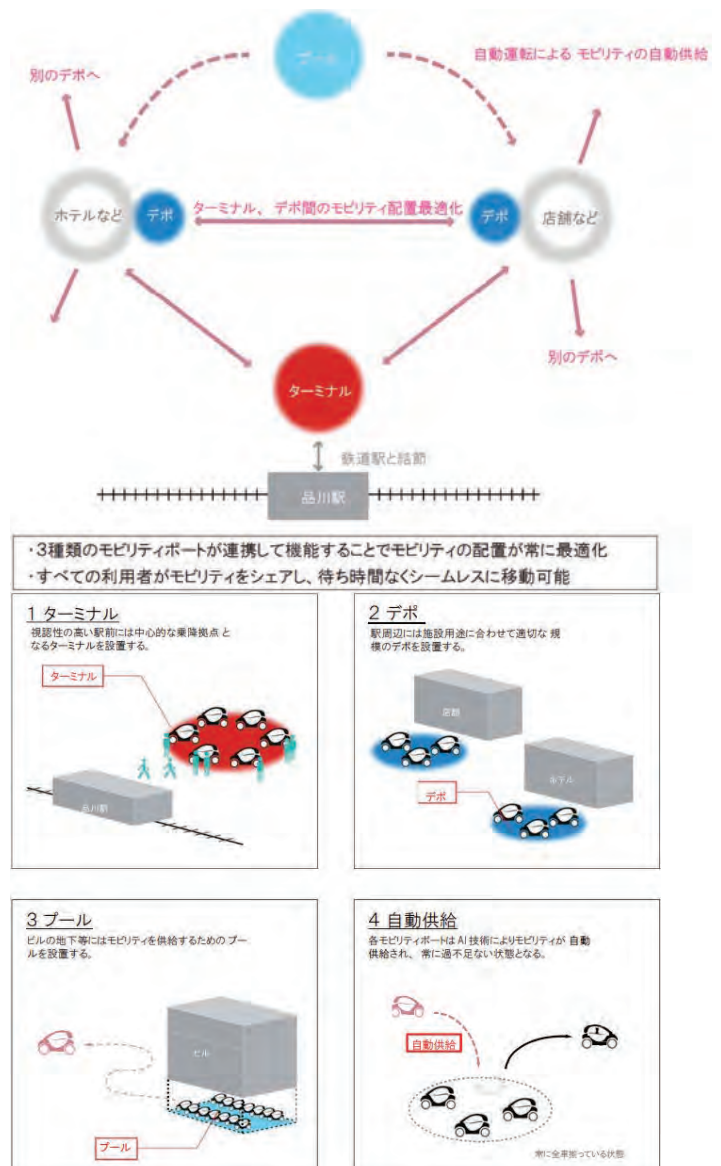


図 14 システムイメージ