

スマートウェイ・パートナー会議 道路都市再生部会 (Phase II) の報告

魅力ある国づくりを目指した 道路都市再生施策の緊急提言

川本 卓史 プロジェクト推進部研究員

1. はじめに

少子高齢化、アジア諸都市の台頭など、わが国の都市を巡る情勢は刻一刻と変化する中で、都市の道路整備は必ずしも社会ニーズにマッチしているとは言いがたい。「みち」と「まち」は本質的に切り離せないものであり、魅力ある国づくりを目指し、都市の円滑な再生を実現するためには、問題解決型の施策だけでなく、価値創造型の施策（道路都市再生施策）が必要不可欠となる。

「スマートウェイ・パートナー会議 道路都市再生部会（事務局：当機構）」（以下、道路都市再生部会とする）では、「都市再生に資する新しい道路整備のあり

方」をメインテーマとして約3年に亘り検討を進めてきた。

本稿では、道路都市再生部会において、Phase I（H15～H17.7）で「都市のあるべき姿」を議論し、今回のPhase II（H17.8～H19.2）において、優先度が高いと考えられる道路都市再生施策に関してケーススタディを行い、事業につながる具体的方策を提言した内容を紹介する。

2. 道路都市再生部会の ミッション

道路都市再生部会とは、都市再生のために、今後必要とされる都市機能、道路機能を抽出・整理した上で、官民パートナーシップによる最適な機能充足方

策を検討し、より良い都市内環境の実現を提案することをミッションとしている。

3. 道路都市再生の意義と 検討の方向性

都市を取り巻く社会経済環境をふまえると、「みち」の再生、「まち」の再生はもとより、「くに」の再生を目指し、特に都市部などは道路事業者が単独で実施する事業範囲に限界がある。関係者が「まち」や「みち」など都市全体を捉え、自らの“垣根”（利害や領域）を越えて、少しずつ歩み寄ることができれば「都市再生」への近道となると考えられる。

検討にあたっては、社会資本整備にあたっての以下に示す様々な「垣根」を

図1. 公共（道路）と民間（建築物）の垣根のイメージ

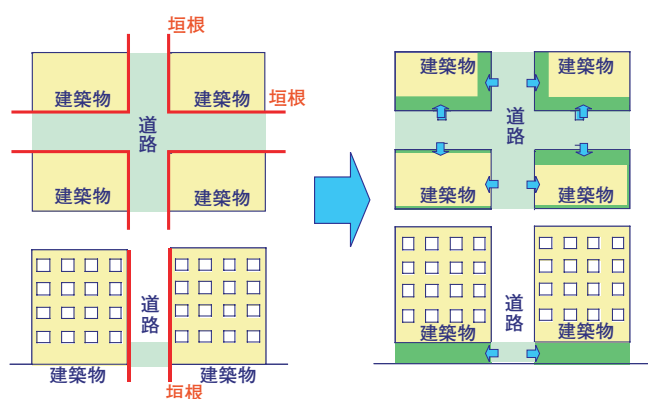
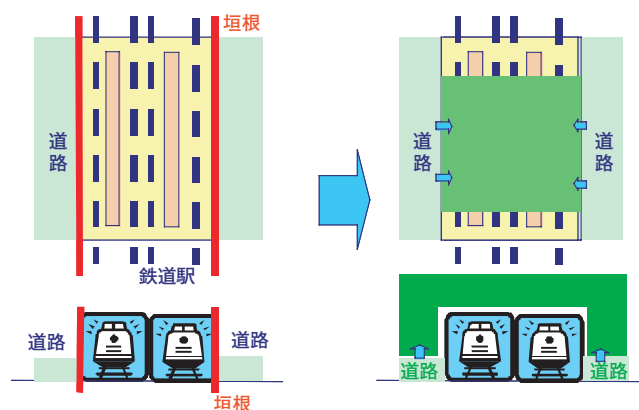


図2. 道路事業と鉄道事業の垣根のイメージ



乗り越えることを基本方針とした。

a) 公共(道路)と民間(建築物)の垣根

道路と隣接する民地内の建物を一体として捉え、特に都市部において、公共的な空間を整備することにより、効率的に機能的な都市空間を確保することができる(図-1)。

b) 道路事業と鉄道事業の垣根

鉄道上下空間について、人工地盤などの整備により、都市内空間の有効活用が期待できる(図-2)。

c) 各利害関係者間の垣根

まちづくりに関し、各利害関係者の「垣根」を乗り越えることにより、円滑な合意形成が期待できる。

表 1. 都市のあるべき姿

| | |
|--------|---|
| 大都市中心部 | 他地域と連携した「にぎわい」と「ゆとり」を持ち、安全・快適で活力ある「まち」 |
| 大都市郊外部 | 自動車交通に過度に依存せず、高齢者や子供が安全かつ快適に回遊できる「まち」 |
| 地方都市 | 中心市街地と主要拠点間の利便性が高く、にぎわいがあり持続可能で自立した「まち」 |

表 2. 有効と考えられる道路都市再生施策

| | |
|---|-------------------|
| 1 | 沿道建物と道路の一体整備 |
| 2 | 民間活力を活用した道路整備 |
| 3 | 道路都市再生パートナー制度 |
| 4 | 官民連携フリッジ駐車場 |
| 5 | 鉄道と道路の協調 |
| 6 | 歩行者・自転車空間の立体的整備 |
| 7 | 総合道路デザイン制度 |
| 8 | 鉄道駅を中心としたにぎわい空間形成 |

4. ケーススタディによる道路都市再生施策の提言

道路都市再生部会の Phase I では、垣根を乗り越える社会資本サービスとして、大都市中心部、大都市郊外部、地方都市について以下に示す都市のあるべき姿(表-1)を設定し、有効と考えられる8つの道路都市再生施策(表-2)の提言を行った。

以上の Phase I を受け、Phase II では、質の高いと考えられる道路都市再生施策に対し、検討対象地やプロジェクトを選定し、ケーススタディを行い事業につなげるための具体的方策を提言した。紙面の都合上、検討の背景・目的、提案内容、検討結果のまとめについて述べる。

4-1. 沿道建物と道路の一体整備

大都市中心部のケーススタディとして、東京日本橋室町地区を対象に、沿道建物と道路の一体整備に関する研究を行った。

a) 検討の背景と目的

わが国の多くの都市は市街地が形成され数十年が経過し、都市への人口集中に対応した公共空間整備が難しく、特に既成市街地においては、バリアフリー、防災、憩いやたまり空間といった公共空間の質を向上させることが問題となっている。こうした背景をふまえ、限られた空間を最大限に有効活用することを目指

し、各事業者単独による整備ではなく、各事業者が連携して官民の垣根を越えた都市空間を創出することを目的に検討を行った。

b) 沿道建物と道路の一体整備の提案

対象地区は国道下に地下鉄駅と地下通路があり、既に都市再生事業の一環として、地下通路の西側拡幅と拡幅による沿道建物との段差解消などの官民一体整備が行われている。東側については、沿道の民間再開発が進められており、この民間開発と連携して東側拡幅整備(図-3)を行うことにより、大都市中心部において確保することが難しい機能や施設を導入(図-4、5)することが可能と考え、官民一体整備の提案を行った。

c) 検討結果のまとめ

沿道建物と道路の一体整備について、民地を含めた公共機能・施設導入の検討を行ったが、検討の結果、以下の事項が明らかになった。

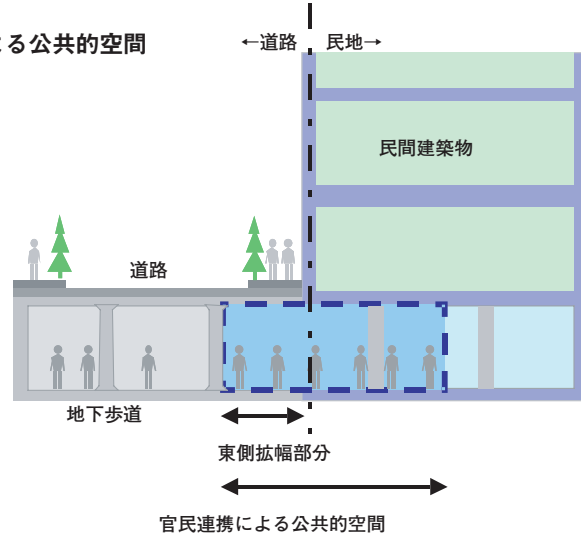
- ① 都市内において、公共交通、情報提供、防災等の公共空間やバリアフリー化した歩きやすい歩行者空間整備が必要である。
- ② これまでの都市空間整備は、建築、道路、鉄道等の各事業者が個別で事業を進めてきた。しかし、民間と公共が連携して、一体的に空間整備することにより、地区の魅力や価値を向上させることが可能となる。
- ③ 官民一体整備により、公共は地域活性化への寄与、民間は公共貢献によるインセンティブ付与など官民各々にメリットを得ることができる。

今後は、公共貢献の定義、官民一体整備に際し、負担割合の定量的な指標の検討などが必要である。

4-2. 再開発事業と公共バスターミナル整備の一体化

大都市中心部のケーススタディとし

図3. 官民連携による公共的空間



て、東京八重洲一丁目を対象に、民間再開発事業内に公共機能を導入する研究を行った。上述した「沿道建物と道路の一体整備」は、公共空間と民地を一体的に捉え公共機能を整備するのに対し、本ケーススタディは民地の中に公共機能を導入するものである。

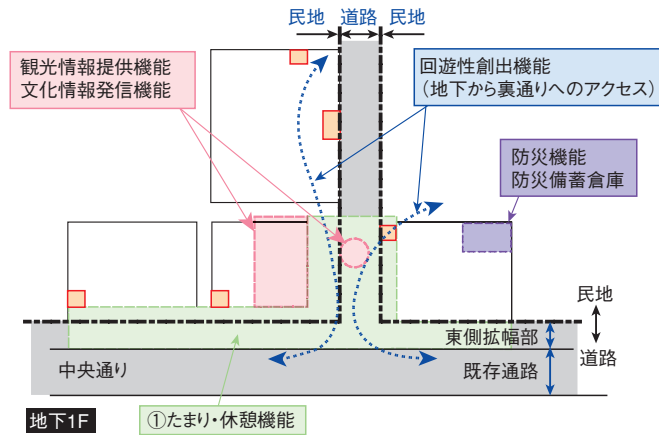
a) 検討の背景と目的

大都市中心部における公共交通結節点は、その周辺も含め新たな空間の不足や高地価により、公共交通における便数・路線数の量的拡大だけでなく、乗り換え利便性の向上等、質的な改善に対応できない状況である。こうした背景をふまえ、八重洲一丁目の再開発事業に着目し、官民連携のもと、公共交通機能としてバスターミナル導入の検討を行った。

b) 再開発事業への公共バスターミナル導入の提案

対象地区は、日本の玄関口となる大都市ターミナル駅でありながら、特にバスターミナルが分散し、乗り換え、バリアフリーなどの点から利便性に劣っている。このため、道路都市再生部会では、品格ある日本の顔となるエントランスにふさわしく、東京駅、日本橋・三越前、京橋・宝町の3つの拠点と魅力ある回遊動線を考慮した「拡大東京駅構想」として位置づけた。こ

図4. 官民一体整備による機能・施設の導入



れをふまえ、八重洲一丁目再開発と八重洲地下街の老朽化、東京オリンピック開催など国際化に対応した公共交通拠点整備に着目し、八重洲一丁目の民間再開発事業内に公共バスターミナル

導入の提案(図-6、7、8)を行った。

c) 検討結果のまとめ

再開発事業への公共バスターミナル導入について、民間再開発事業内へ公共機能・施設導入の検討を行ったが、

図5. 官民一体整備によるイメージパース



左：道路と民地の地下空間を一体的整備



右：民地内に公共交通施設等の導入

図 6. バスターミナルの平面計画 (地下2階)

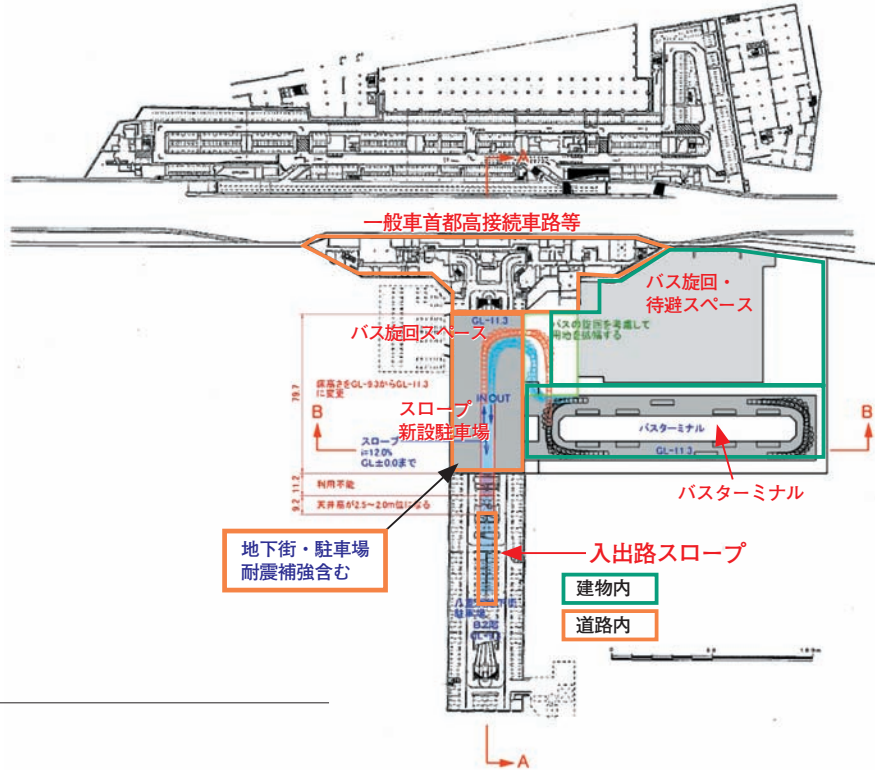


図 7. バスターミナルの動線計画

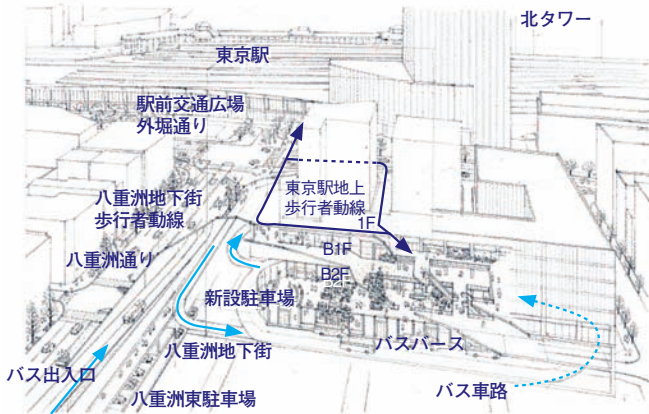
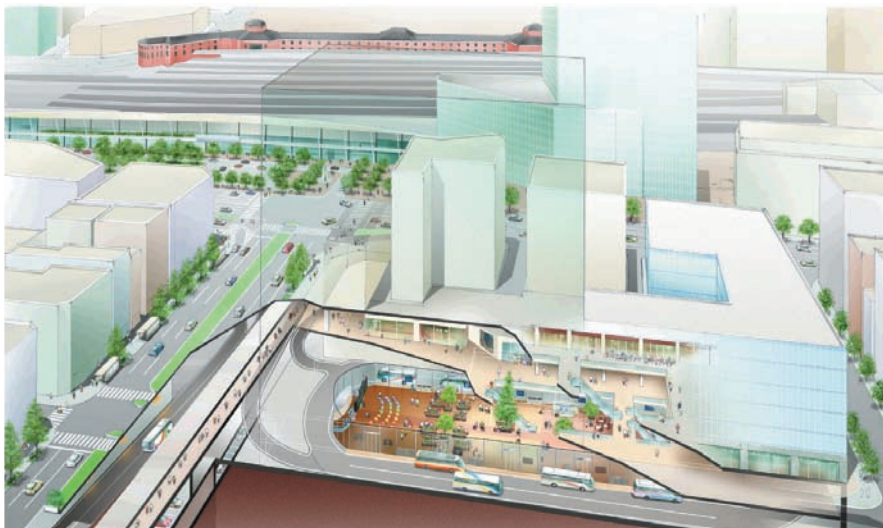


図 8. バスターミナルのイメージパース



検討の結果、以下の事項が明らかになった。

- ① 市街地再開発事業により建設される区分所有建物の一部へのバスターミナル整備は、特定の階層の区分建物を所有するための区分地上権は登記できないため、立体道路制度による駐車場（道路付属物の駐車場）と同様に区分所有権を権原とすれば可能となる。
- ② 既往のバスターミナルは民間を含め第3セクターが床を取得し運営しており、公共がバスターミナルの空間を確保する手法がないが、道路法上の道路として位置づければ可能となる。

今後は、一体再開発という公共貢献に対する適正な容積インセンティブの方法、駐車場法や自動車ターミナル法の拡充など公設民営型ターミナル運営手法の検討などが必要である。

4-3. 鉄道上空空間を活用した公共道路施設の整備

大都市郊外部のケーススタディとして、千葉県柏市を対象に、鉄道上空を

利用した道路と鉄道の一体整備に関する研究を行った。

a) 検討の背景と目的

鉄道上空は建築物の立地が少なく、限られた中心市街地において、公共交通結節点の機能向上のための施設を導入できる空間の一つである。しかし、鉄道上空の土地利用に関する法制度や、官民連携を促す制度が無く有効に活用されていないのが現状である。この鉄道上空に着目し、行政と鉄道事業者が連携して開発を行うことで交通結節点機能の向上や交通及び地域を利用する市民の利便性を向上させるための施設の導入可能性を検討することを目的に、鉄道と道路の一体整備の提案を行った。

b) 鉄道上空を活用した公共道路施設整備の提案

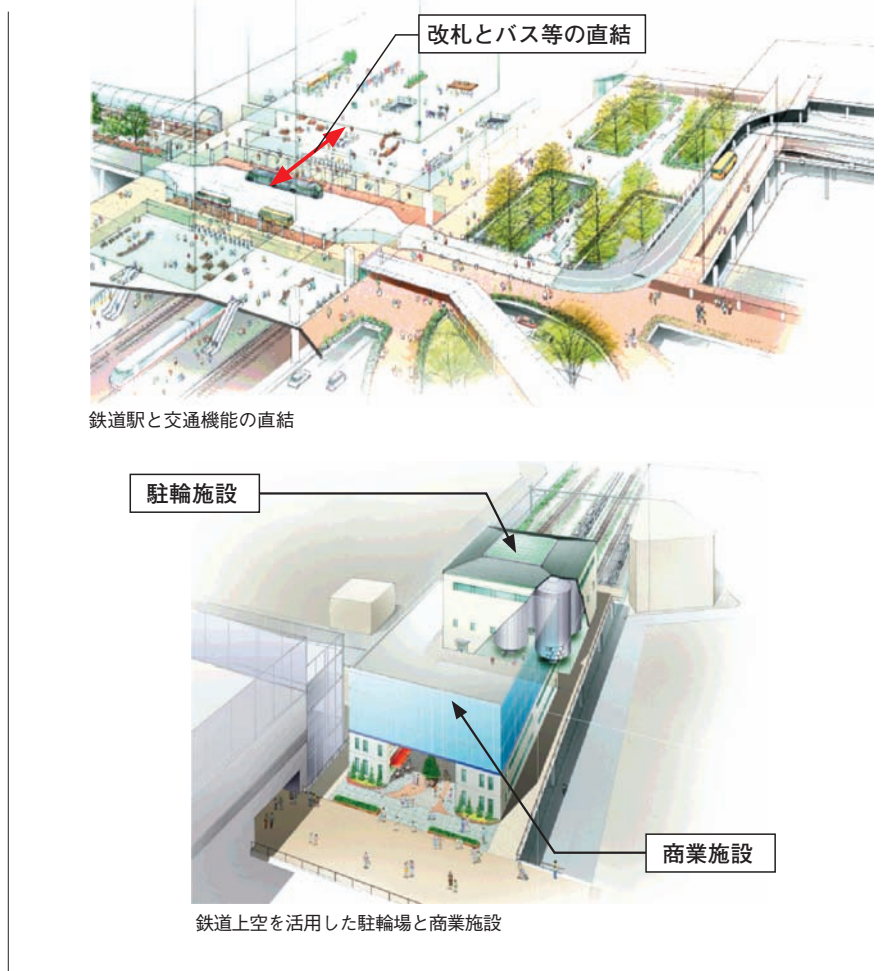
柏市は人口約 40 万人、郊外店舗の進出も著しく中心市街地の空洞化が懸念され、市内を通過する国道は慢性的な渋滞、柏駅周辺はバス停や自転車駐輪場が分散し交通結節点の機能が不十分な都市であり、わが国の多くの都市が抱える共通の課題を有している。鉄道上空の有効活用は、施策としての汎用性があり、全国の多くの都市で導入が可能と考え、柏駅周辺の自転車駐輪場不足や違法駐輪など身近な問題について鉄道上空を活用した駐輪施設と商業施設の一体整備の提案を行った(図-9)。

c) 検討結果のまとめ

鉄道上空を活用した自転車駐輪場について、検討の結果、以下の事項が明らかになった。

- ① 鉄道上空は都市に残された数少ない有用空間である。
- ② 鉄道上空における道路施設は、単独整備も可能であるが、駐輪場のような公共施設であれば民間商業施設と合築することも考えられ、その場合には、行政と民間事業者の双方にメ

図 9. 鉄道上空利用のイメージパース



リットがある事業スキームが構築できる。

- ③ PFIのような手法を活用できれば、公共施設の整備について自治体の負担を低減できる可能性がある。

今後は、鉄道上空の施工による建設費高騰の対策、鉄道抵当法との関係など検討する必要がある。

4-4. 市街地活性化の起爆剤となる総合道路デザイン制度

地方都市のケーススタディとして、宇都宮市を対象に、従来の道路事業の枠を超えた支援制度となる「(仮称)総合道路デザイン制度」の研究を行った。

a) 検討の背景と目的

地方都市の中心市街地空洞化は深刻

な社会問題となっている。人口減少、地域格差の拡大など地方都市の疲弊化が多く指摘されている中で、一刻も早く「頑張る地方都市を救う」ための道路・都市の施策の展開が求められている。個別の住民や地区の努力だけでは実現できない「まち」と「みち」の機能向上が実現できるよう、“道路事業の範囲を空間的、内容的、事業主体的に拡大する”総合道路デザイン制度の提案を行った。

b) 総合道路デザイン制度の提案

宇都宮市は、人口約 46 万人、全国 27 中核市のひとつであり、郊外における住宅地開発や道路整備が進み、自動車依存の高い都市である。中心市街地においては、歩行者交通量は過去 30 年

図 10. 総合道路デザイン制度の事業範囲

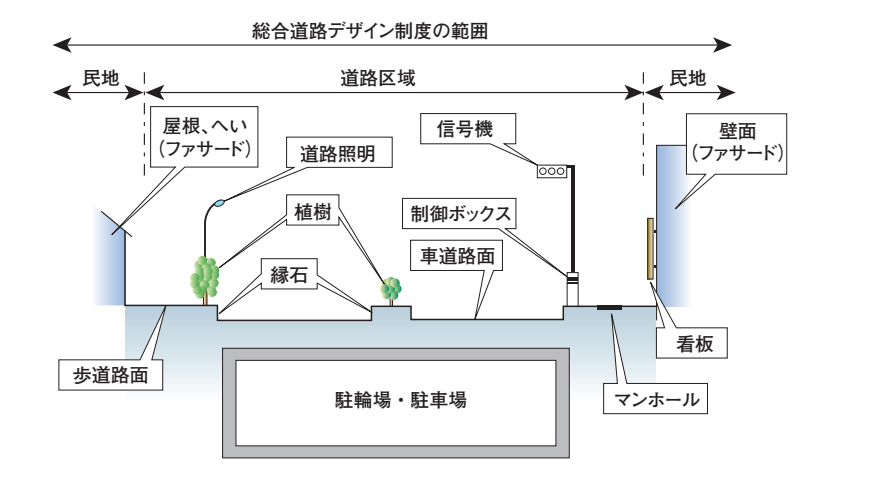
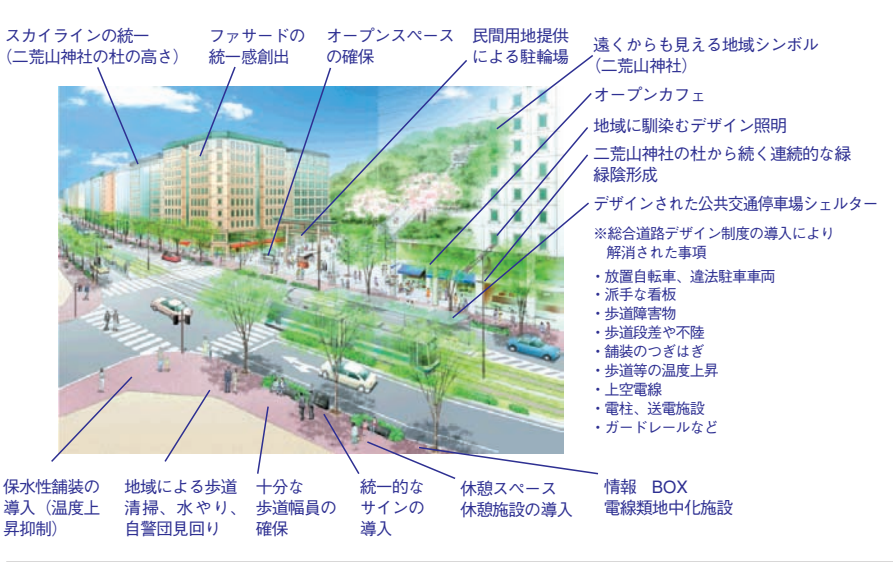


図 11. 総合道路デザインの適用イメージ



で半減、売り場面積は中心市街地で減少、郊外で大幅に増加している。一方で、「ぎょうざ」のまち、「カクテル」のまち、「ジャズ」のまち、「妖精」のまちなど、地域の取り組みも盛んな地域であり、典型的な地方都市の特徴を有している。全国に無数にある頑張る地域を救うため、従来の道路事業の枠を超えた支援制度を提案した。地域（住民）が「まちづくり」のために、知恵と汗と私権を提供すれば、道路事業の枠を超えた支援が受けられる制度である。具体的には、道路および民地を含む沿道（ファサード

等）まで事業範囲を拡大（図-10）、住民協力に対する委託金や事業計画・実施に対する交付金などの財源拡大、成果に応じた資金提供と余剰分をまちづくりに活用といった成果主義などの制度の提案を行った（図-10、11）。

c) 検討結果のまとめ

新しい道路施策として「総合道路デザイン制度」について、検討した結果、以下の事項が明らかになった。

- ① 沿道のファサードも適用対象とするこれまでの道路事業の枠を超えた制度が必要である。

同時に、住民組合法人のような地域住民が主体となる制度も必要である。

- ② これにより、これまででない官民連携の事業が合理的に実現できるようになる。
- ③ 地域が頑張れば頑張るだけ公的支援も手厚くなる制度であり、それによって全体のレベルアップを図ることができる。

今後は、私権を提供する住民の合意形成、短期的な成果主義に陥る危険性への対策、本制度により生じる地域格差などを検討することが必要である。

5. おわりに

わが国のまちづくりは、経済効率優先の高度経済成長期のまちづくりから、美しく、快適で、安全なまちづくりが求められている。世界都市としての地位を確立するため、物質的満足の追求のみでなく、心の豊かさを育むまち、日本国民が自分のまちを愛し、世界に誇ることでできる都市が求められている。わが国の21世紀の新しいまちづくりに向け、本稿で紹介した我々の取り組みや提言が一助となれば望外の幸せである。

また、この道路都市再生部会は、建設会社（大林組、鹿島建設、熊谷組、清水建設、大成建設、東洋建設、ハザマ組）、建設コンサルタント（オリエンタルコンサルタンツ、建設技術研究所、ジオスケープ、長大、日本工営、パシフィックコンサルタンツ、八千代エンジニアリング）、建築設計会社（日建設計、日建設計総合研究所、日本設計）の第一線の技術者が自主的に集い研究を行ってきた。皆様の多大なる熱意とご尽力にこの場を借りて厚く御礼申し上げます。（かわもと・たかし）