

# 首都圏における駅前広場の評価と整備方策

平成13年8月28日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師	紀伊雅敦 (財) 運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員
2. コメンテーター	矢島 隆 帝都高速度交通営団理事
3. 司会	中村英夫 (財) 運輸政策研究機構運輸政策研究所長

## 講演の概要

### 1 はじめに

大都市圏の鉄道駅前は交通空間として重要な役割を担っているが、その多くは広場が未整備であり、あったとしても狭く混雑し、利用者にとって不便であるとの印象を持たれている。また近年では、交通機能のみならず市街地拠点や広場等の都市的な機能の要求も高まっている。では、駅前広場にはどのような機能が必要とされているのか、その機能を達成するためにはどれくらいの面積が必要なのか、その整備をどのように行えばよいのか。これらを明らかにすることが本研究の目的である。

駅前広場に必要機能は、既往の調査、研究において、かなり検討がなされている。今回の発表では、首都圏の駅を対象とし、まず現在の未整備状況の原因を探るため、駅前広場整備の経緯について概観する。その上で、駅広の計画基準と実面積に基づき、今後整備が必要な駅数と広場面積の概算結果

について報告する。

### 2 分析対象

駅前の交通状況は駅の利用特性により大きく異なる。例えば、通勤の発地駅と着地駅では端末モードの特性は大きく異なる。ここでは表 1 に示す分類毎に駅の特性をみる。なお、2つ以上の路線が結節する駅は1駅として扱う。また駅の分類に関して、新幹線駅は東京、上野、新横浜、小田原、大宮、熊谷であり、ターミナル駅はJR、私鉄、地下鉄の結節駅と定義する。項目に関して、広場有駅とは1つ以上駅前広場を有する駅、整備率は全駅に対する広場有駅の比率、ピーク時乗降比は朝7時から9時までの鉄道の乗降比とする。以降この定義を用いる。ここでピーク時乗降比をみると、JRと私鉄の駅は1を越えており、ターミナル駅、地下鉄の駅と特性が異なる。すなわち、前者は朝乗客数が多い通勤の始発駅であり、後者は降車客数が多い都心の駅である。今回は特に前者のJR、私鉄の駅を分析対象とする。

### 3 駅前広場の整備経緯

駅前広場は鉄道旅客の通行を円滑にする鉄道施設であると同時に、道路系交通と鉄道との結節施設、および駅周辺地域への来街者が通行、滞留するための都市施設でもある。しかし、このような定義は戦後なされたものであり、それ以前は、駅前広場は鉄道の単独施設であり、鉄道事業者が整備するものとされていた。また、駅前広場の整備状況は、駅設置時の社会状況、市街地状況、鉄道駅の特性により大きく異なる。ここでは、1 鉄道設置から関東大震災まで(1870年代～1923年)、2 第2次世界大戦終戦まで(～1945年)、3 戦後(1945年～)の3つの時代区分における駅前整備の特徴を、市街化状況と交通状況とあわせて概観する。

#### 3.1 鉄道設置から関東大震災まで

当初、駅前広場は駅舎の前庭的な位置づけであり、鉄道は都市間輸送の役割を担っていた。市街地は、西は山手線から、東は隅田川までに収まるコンパクトなものであった。鉄道駅までの交通は徒歩、人力車、馬車等が主体であり、混雑はそれほどひどくなく、利用者の快適性は確保されていたと考えられる。

20世紀に入り、日中・日露戦争後の好景気により首都圏への人口流入が進み、



講師: 紀伊雅敦



コメンテーター: 矢島 隆

表 1 駅の分類と特徴

	駅数	広場有駅数	整備率	ピーク時乗降比	平均広場面積(m <sup>2</sup> )
新幹線駅	6	6	1.00	0.31	16,168
ターミナル駅	88	47	0.54	0.57	8,133
JR	334	165	0.49	1.52	5,968
地下鉄	153	19	0.12	0.42	5,100
私鉄	708	169	0.24	1.91	4,372
全体	1294	411	0.32	1.03	5,710

市街地の人口密度は急激に高まっていく。幹線・都市間鉄道は、1906年の鉄道国有化法により国有化され、郊外・近距離鉄道は民間と役割分担がなされた。このころから路面電車、乗合バスが発達し、上野、東京等のターミナルでは、道路系交通と鉄道との乗継ぎ混雑がみられるようになる。

震災直前には市街地の人口密度はピークに達し、郊外化の圧力が高まっていた。この状況下で、特に東京の山の手方面において郊外私鉄の建設、および住宅地の整備が急速に進みつつあった。

### 3.2 関東大震災から終戦まで

震災は既存の市街地に多大な被害をもたらしたが、郊外私鉄の建設が進む山の手ではほとんど被害が無かった。これを契機に、中心部から東京南西部郊外に急激に人口が移動し、郊外の住宅開発が進展する。その中で、田園調布や常盤台など良好な駅前空間が同時に整備された住宅地も存在するが、多くはスプロール的な開発であり、駅前には十分な公共空間が確保されなかった。当時、郊外部における駅までの交通手段は、ほとんどが徒歩であり、交通需要もそれほど多くなかったため、駅前広場の必要性が少なかったことは当然といえよう。

一方、都心部では、特に山手線のターミナル駅等において、私鉄、省線(国鉄)、市電、バス間の乗換え混雑が深刻化していた。そのため、1932年には上野駅前広場が竣工し、同時期に渋谷、新宿などのターミナル駅の広場も都市計画決定がなされたが、財政上の問題などから、その実現は戦後まで待つことになる。

その後、戦時下の防空策として、主要鉄道の沿線や駅周辺において建物疎開が実施される。戦後、これらの空地の一部は戦災復興事業による駅前広場整備の用地として用いられることになるが、多くは混乱の中、建物の密集した市街地に戻っていった。

### 3.3 戦後

終戦直後、都心ターミナル等主要な駅前広場は、戦災復興事業により整備された。このとき、1946年の関係各省の申し合わせにおいて、駅前広場は街路と鉄道用地を一体として整備するという方針が初めて示され、用地、費用は道路側と鉄道側で折半することが決められた。以後、現在まで、負担割合は変更されているが、両者の施設として整備するという方針は変わっていない。

戦後から高度成長期にかけて、人口は急激に首都圏に復帰、集中し、鉄道に沿って郊外スプロールが進み、木賃ベルト地帯が形成される。これに伴う交通需要の増大に対し、バス交通の発達とともに、鉄道の輸送力増強が国鉄を中心になされた。そのため駅前は次第に混雑が深刻化してゆく。このような状況下で1958年の駅前広場設計資料では自動車交通処理施設の設計指針が示される。これに基づき、1960年代には多くの駅前では交通処理を目的とした広場の都市計画決定がなされた。

その後、1965年頃からモータリゼーションが進展し、市街地の外延化が加速される。この間、車道空間確保から歩行空間は実質縮小し、その快適性、アメニティは低下していった。

このような道路整備への反省から、1974年の「都市計画道路の設計標準」において、立体広場による歩行空間の確保および美観・修景の考慮の指針が示され、柏、船橋等の駅においてデッキが整備された。この間、駅前広場整備に関わる建設省と国鉄の協定(1972年)、連続立体交差事業(1969年)等が駅前整備の関連制度として整備される。

郊外においては、スプロール市街地の拡大への反省から、鉄道等の交通施設と市街地を計画的に整備するニュータウンが計画、開発さ

れ、計画人口に対応しうる駅前広場の確保がなされている。また既成市街地においても、1960年代に制度が確立した区画整理事業や市街地再開発事業等により駅前広場は整備されてきた。

しかし、首都圏における人口は予想を遙かに上回る速度で増加し、今現在、手狭に感じられる駅前広場は少なくない。

### 3.4 市街化時期別の広場整備状況

以上のように、駅前広場に関わる整備環境は、戦前と戦後で大きく様相が変化した。そこで、周辺の市街化時期毎に駅を分類し、各分類の整備状況を表2にまとめる。戦前と戦後を比較すると戦前の広場整備率は低く、都市計画決定状況を見ても、ほとんどが戦後市街化した地域の駅前である。モータリゼーションを契機とした市街地の拡大、郊外駅での端末手段の多様化が、郊外駅の交通結節機能の必要性を高め、それが比較的高い整備率として現れたといえる。逆に戦前の郊外駅では徒歩が主体であり、駅前における公共空間の必要性が乏しかったことが低い整備率に現れていると考えられる。従って、戦前に市街化が進んだ郊外地域の駅前において広場の整備水準が低いといえる。一方、広場面積をみると、戦後市街化した地域では中小規模の駅前広場が多い。

また、ニュータウンについては整備率が高く、広場面積も相対的に広いことがわかる。これらの比較的新しい駅前は、市街地開発と一体的に計画・整備されており、整備制度の充実とともに、用地取得の容易さが整備率と平均面積の高さに現れているものと考えられる。

表2 市街化時期別の駅前広場整備状況

市街化年	広場無し		広場あり	広場の平均面積	整備率(%)	総計
		都計済				
1914以前	132	3	18	10,170	12	150
1914~45	175	8	42	8,197	19	217
1945~86	296	46	180	5,444	38	476
1986以降	280	45	171	4,911	38	451
総計	883	102	411	5,710	32	1,294
うちニュータウン	11	2	18	6,765	62	29

4 駅前広場の基準面積と達成度

以上より、戦前市街地の駅前において整備率が低く、ニュータウン等新しい駅前では高いという結果が得られたが、今後どれくらいの駅前広場の整備が必要とされるのだろうか。ここでは、駅前の広場設計に用いられる面積算定式を用い、そこから得られる基準面積と、実際の供用面積を比較することにより、首都圏の駅前広場の整備水準を把握する。

ここで、基準面積とは駅前に必要とされる広場面積を意味する。従来、その面積を求めるいくつかの算定式が提案されているが、ここでは1998年の建設省指針(98年式)のものを用いた。算定に必要な交通需要は平成7年大都市交通センサスに基づく端末モード別の乗降客数より求め、各種原単位は上記指針のものを用いた。実際の供用面積は平成12年の都市計画年報に記載されたものを用いた。分析対象駅は1章で述べたようにJRと私鉄の駅前とする。

実供用面積を基準面積で除したものを達成度と定義し、その分布を図1に示す。この達成度が1を越えるならば

必要な面積は確保されており、それ以下ならば不足していることを意味する。これより広場供用済みの駅では、達成度0.5程度が最頻値となっており、達成度が1未満の駅は86%に達する。そのうち広場未整備の駅は708駅あり、JR、私鉄全駅の68%に達する。

この未整備駅の基準面積の分布を示したものが図2であるが、基準面積が2km<sup>2</sup>未満の駅が未整備駅の73%を占めていることがわかる。2km<sup>2</sup>程度の駅前広場はかなり小規模であることから、未整備駅の多くでは、広場機能を他の道路機能等で代替しようと考えられる。

そこで、広場供用駅のうち達成度が0.5未満のもの、および広場未整備駅のうち基準面積が2km<sup>2</sup>以上のものを要整備駅と定義し、その必要整備量を計測する。図3は要整備駅を地図上にプロットしたものである。これを見ると、放射路線の郊外部において整備の必要性の高さが認められるが、東京南西部の近郊地域に要整備駅が集中していることがわかる。この近郊地域は、戦前の郊外開発地域に対応する場所であり、

まさに、スプロールの開発によりもたらされた駅前の未整備状況が現在の整備水準の低さに現れているといえる。

要整備駅における広場の整備必要量をまとめたものが表3である。ここでは、JRと私鉄の内訳もあわせて示している。表中の整備面積とは基準面積から供用面積を引いたものであり、整備費用は公示地価と街路事業費より推定した値を示している。これより、整備が必要とされる駅は288駅で全体の28%程度である。平均の必要整備面積をみると、5km<sup>2</sup>強と中規模程度の整備が必要であるが、JRは私鉄と比較して、より広い面積が必要となっている。また、整備費用でみると、あくまで概算ではあるが、およそ2兆円程度と算定され、1駅あたり約65億円程度となる。JRの整備費用が、整備必要面積と比べて高くなっているが、これはJR駅周辺の地価の高さに起因した結果であるといえる。ただしこれらの結果は都心部のターミナル駅等を除いたものであり、主に郊外駅を対象としたものである。

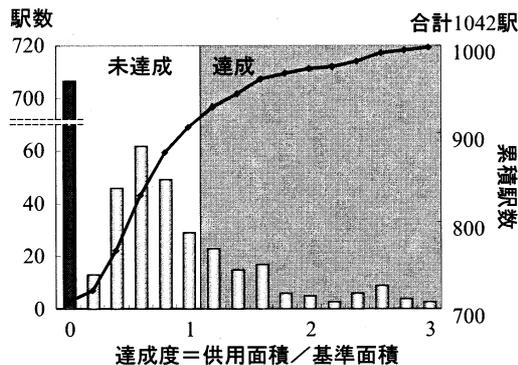


図1 広場面積の達成度

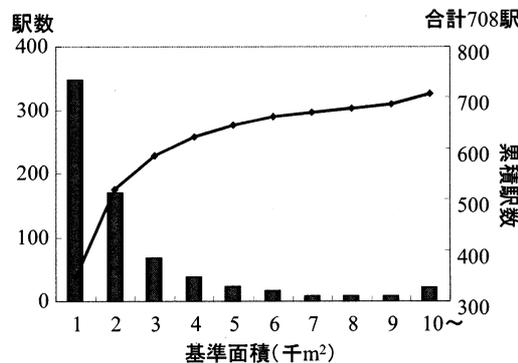


図2 未整備駅の基準面積

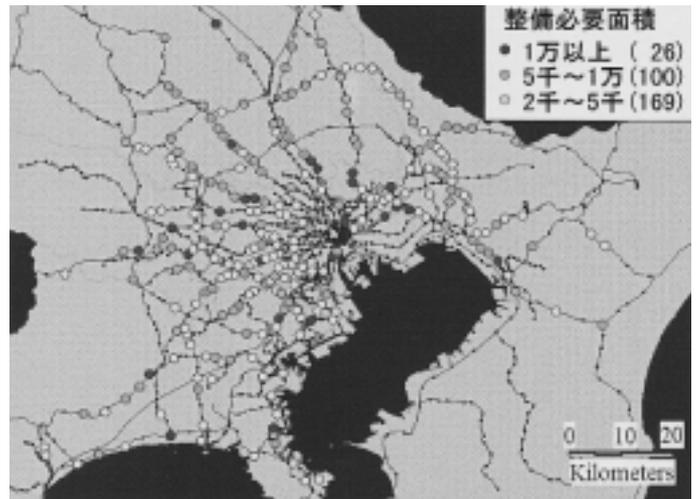


図3 要整備駅の分布

表3 駅前広場の整備必要量

	要整備駅	JR	私鉄
駅数	288	87	201
整備面積(ha)	156	56	100
1駅あたりの整備面積(m <sup>2</sup> )	5,419	6,484	4,959
整備費用(兆円)	1.9	0.8	1.1
1駅あたりの整備費用(億円)	65	89	55

## 5 まとめ

今回の発表では、これまでの駅前広場の整備経緯を概括した上で、首都圏のJR、私鉄駅を対象とし、現在必要とされる駅前広場の整備量の把握を試みた。その結果、特に戦前に市街化が進んだ郊外部の駅前において整備水準が低いことが明らかとなった。今後は、機能別の駅前広場の評価を行い、その上で、整備方策に関する検討を行う予定である。

## コメントの概要

## 1 はじめに

国土交通省が発足し、関係する政策分野の連携が叫ばれる今日、駅前広場は鉄道と道路の結節点として、連携の代表としての意味合いがあり、駅前広場に関する研究発表はきわめて時宣にかなったものと言えよう。

以下では、主として国及び地方自治体における行政実務者としての経験に基づきコメントする。

1994年の建設省都市局都市交通調査室の調べによると、現在、駅前広場は全国で1586駅が整備済み、又は整備中であり、その平均面積は約4千m<sup>2</sup>である。広いと感じられる駅前広場は1万m<sup>2</sup>以上のものであり、平均的には広いとはいえないのが現状である。では、なぜ駅前広場は狭いのか。また、なぜ美しくないといわれているのであろうか。美しい駅前広場を造るためには、よいデザインを施すだけの広場としてのゆとりが必要と考えれば、駅前広場の問題は、基本的には供用面積の不足と言える。先ほどの発表では、この面積の点に焦点を当てたもので、的確な問題意識に裏付けられたものと感じた。以下では供用面積不足を考える切り口として、従来の計画面と整備面を取り上げる。即ち、前者では「都市化に立ち遅れた当初の都市計画」、「コンセプトの変化による所要面積増」を、後者で

は「整備の費用と手間」、「駅タイプによる整備の差異」の4点を探りあげ、総論的な解説を行った上で、千葉駅の広場を例として整備経緯の具体例を示す。

## 2 都市化と駅前広場計画

三大都市圏の都市化は1955年から70年にかけて起こり、そのピークは1960年から65年で、首都圏では年間30万から40万人の流入超過であった。一方、同じ建設省の調べによれば、駅前広場の都市計画決定は当初計画が1956～65年の間に最盛期を迎えているが、これはちょうど都市化のピークと重なる時期であった。また最終都市計画年は1966～85年の間に最も多く行われている。即ち、駅前広場の計画は都市化に立ち遅れて計画され、都市化のピークを過ぎた時期に計画変更された。

この間に駅前広場の計画コンセプトは変遷している。1945年の「駅前広場設計標準」では歩道空間確保と緑化が示されたが、1974年の「都市計画道路の設計標準」には修景等の環境空間の確保についての概念も現れ、48年式では広場の20%を歩道以外の環境空間として整備する方針が示されている。

その後、駅周辺への非鉄道利用者の増加、旧国鉄施設跡地における拠点開発等を受け、さらに環境空間重視の傾向は強まり、1998年の駅前広場計画指針においては広場面積の50%を車道以外の空間として確保すべきことが示されている。即ち、駅前広場を計画する場合の所要面積はコンセプトの変化により増加する一方である。また、同じ建設省の調べによれば、このような流れを受けて、駅前広場の都市計画決定面積は、ほぼ一貫して増加する傾向にある。

次に整備面を見ると、駅前広場の整備には多大な費用と労力を要する。その原因として、駅周辺の地価の高さ、高密度な土地利用と複雑な権利関係、地権者の開発期待による用地買収の困

難さ等が挙げられる。国鉄跡地を利用した広場整備は例外的に土地取得が容易なものといえる。従って、買収方式による広場整備の可能性は限定的であり、区画整理、再開発などの面的整備方式が必要である。

ここで、全国の乗降客5千人以上(JR、大手民鉄)の2,499駅を対象とした(社)日本交通計画の調査報告書(2001年3月)によって、駅のタイプによる広場整備の有無をみると、大都市ターミナル駅では90%以上が整備済みであるのに対し、大都市郊外駅では38%にとどまり、未整備が著しい。ターミナル駅では以前より端末交通需要が高く、広場整備が進捗してきた。一方、郊外駅の駅勢圏は、かつては徒歩圏であったので駅前広場の必要性が低かったものが、人口増加とモータリゼーションにより市街地がバス到達圏まで広がったことにより、郊外駅のターミナル性が高まったにもかかわらず、既に駅周辺が市街化されてしまっていて、未整備のまま現在に至ったものと考えられる。また、JRと民鉄では、都市側、鉄道側の整備ルールについて差が存在することも整備水準の違いの一因といえよう。

一方、整備がなされた駅は、震災復興、再開発、ニュータウンのように周辺市街地の面的整備に包含されたものがあり、一方で鉄道新線建設、新駅設置あるいは連続立体交差化のように鉄道との一体的整備が行われたものが多い。逆にいうと、駅前広場整備の主たる責任を有する市町村は、それら市街地整備又は鉄道整備を契機とした駅前広場整備に手一杯で、それ以外の駅については整備のきっかけすら無かったといえよう。

## 3 JR千葉駅前広場計画

ここでは、JR千葉駅の広場整備の経緯を例として、地方自治体の努力を紹介する。現在千葉駅には東口、西口、北口の3広場が存在する。はじめに東

口の駅前広場が、1946年に戦災復興事業として都市計画決定された。事業前は現・総武線東千葉駅から発着していたJR内房・外房線を切り替え、現在の千葉駅を新設して、そこから発着するように鉄道線路を変更するとともに、千葉駅前からのびる幅50mのプロムナードとこれに接続する中央公園を新設するなど、大規模な都市改造を内容とした同事業が完了し、東口駅前広場が供用されたのは1963年である。

現在、人口90万の千葉市の中心駅として東口の広場は狭い。東口広場の計画当時の計画人口は30万人とされていたが、東口駅前広場供用された時点で、実際の人口は計画人口に達していた。すなわち、供用時点ですでに広場が狭くなっていた。この東口の機能を補う目的で西口、北口の広場の計画が拡大変更され、整備されてきた。

現在、この3広場の機能は次のように分担されている。東口は在来の都心への表玄関として、および公共交通輸送の結節点として位置づけられている。西口は、新商業・業務拠点が整備された臨海部の一般交通に対応する役割を持つ。北口は後背住宅地の交通処理を担うものである。

先に述べたように、千葉市の人口は、東口広場の供用時点ですでに計画人口を突破していた。そのため、供用直後から広場改造の検討がなされていたが、改造計画の決定は1983年、完成は1996年である。

その経緯として、まず1968年に駅前広場、前面プロムナード、およびそれに接続する中央公園の一体的な地下利用の検討が着手された。70年には駅前広場の立体利用計画が策定され、この時点で広場の4層利用案が示された。71年には国鉄、県警、市からなる駅前広場管理委員会が設置され、72年には広場高度利用計画が策定される。この時点では広場は、地下を含む3層利用案

が示され、2階は構想中のモノレールへの接続デッキとなっていた。

しかし、その後広場改造計画は広場を3つに分散するという方針に転換する。1973年から75年にかけて千葉都心部250haの総合交通計画が立案され、その中で、駅前広場の位置づけがなされつつあった。しかし、75年の静岡ゴールデン街のガス爆発事故を契機として地下街の開発は嚴重に抑制されることとなった。千葉駅の場合も、地下を含めた立体利用から、機能を平面的に3つに分散する方針に転換することになる。

次に広場計画に影響を与えたのはモノレールであった。1978年に駅前広場管理委員会はモノレール乗り入れに伴う駅広面積縮小の影響を考慮し、駅前広場前面道路のアンダーパス化による広場の機能回復を確認した。その後、モノレール、アンダーパスの都市計画決定がなされ、両者とも1995年に開通した。改造された東口広場が本供用されたのはその翌年である。

#### 4 駅前広場の面積確保の方向

今後、駅前広場面積を確保するための方向としては次の4つが挙げられる。

- 1) 駅前広場の立体利用
- 2) 広場の分散化と機能分担
- 3) 広場機能の一部分散
- 4) 広場機能の選択的整備

1)、2)はすでに実施されているものであるが、3)、4)については今後検討すべき方向である。

3)に関しては、現在、駅前広場の全機能が一括して駅の前面に配置されているが、本当にすべての機能が駅舎の前面に必要なのか、には議論の余地がある。たとえばタクシープールやバスプール等は大きな面積が必要であるが、駅から離れた場所に配置しうるものである。情報通信の発達した今日、例えば客待ちのタクシーは離れた場所で待機して、連絡があったら広場に入って

くることくらいは簡単にできそうである。

4)に関しては、現在は全機能を有するワンセット型の駅前広場整備が一般的であるが、機能の選択的整備についても考える必要がある。特に大都市近郊の私鉄駅前等では、高密度な土地利用、複雑な権利関係のためワンセット型での整備には全く展望がもてないだろう。例えば、郊外駅では小規模な歩行者広場と近傍のバス停までの歩道整備のみをセットとして行うことで歩行者中心の広場整備ができる。あるいは、歩行者空間や環境空間を後回しにしても、当面はバス回しだけでも整備する、といった選択的整備の方向性も考える必要がある。98年指針に示されるフルセットの広場を既成市街地で整備する場合、たとえ財源が確保されても、多大な困難があることは論を待たない。

これらの方向を組み合わせることで、未整備駅前の広場を環境空間も含めて確保するという展望が開けるであろう。

#### 質疑応答

参加者全員を交えた質疑応答では、

- (1) 事業手法としてのPFIの可能性
  - (2) 広場の管理協定の問題
  - (3) 広場機能の分担と選択的整備
  - (4) 事業用地と整備の可能性
  - (5) 広場の定義と機能の分散整備
  - (6) 情報提供機能の評価
  - (7) 周辺街路や商業機能等、既存ストックとあわせた駅前機能の評価
  - (8) 施設の運用による交通処理機能の向上
  - (9) 駅前の物流問題
- 等について議論が行われた。その中で、再開発とPFIの組み合わせの可能性、管理区分と費用負担のあり方、都市の広場としての駅前の役割、立体道路制度の活用、ITによる交通管理などについて意見が述べられた。

(とりまとめ：運輸政策研究所 紀伊雅教)