

駅前広場における管理の現状と今後の方向性

平成17年10月26日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師———石坂久志 株式会社復建エンジニアリング
前(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——黒川 洗 財団法人計量計画研究所理事

3. 司会———森地 茂 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

■ 講演の概要

1— 本研究の背景と目的

駅前広場(以下、広場と略)には様々な問題が存在し、公共交通の円滑な利用のボトルネックとなっている。タクシーがタクシープールから溢れ周辺道路に滞留し、駅前の混雑、駅へのアクセス性を低下させ、排気ガスによる大気汚染へ繋がっている。関東運輸局の調査では、首都圏のタクシー乗り場998箇所の約1割に問題があり、その大半である75箇所の広場で発生している。送迎バス、自家用車による場所取りの為に長時間駐車は、広場の容量低下を招き、放置自転車や清掃、防犯対策を疎かにすると街のイメージダウンとなる。最近では、規制緩和により新たな交通事業者の参入が活発化する一方、広場等の交通結節点では新規高速バス、タクシーが広場に乗り入れることが出来ない現象が発生しており、交通事業の停滞要因となると共に、国民は廉価で新たな交通サービスを享受出来ないことに繋

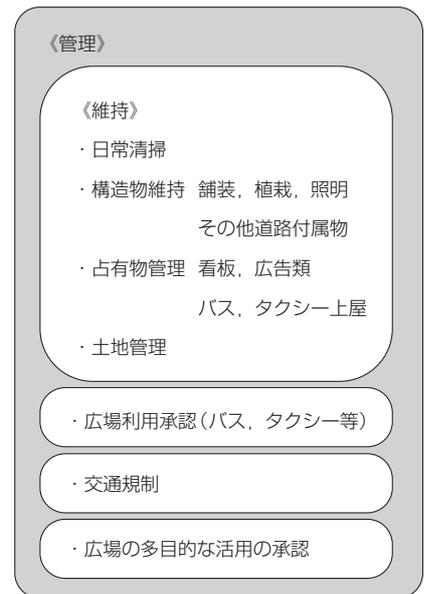
がるものと考えられる。

これからの公共交通は「シームレス」「ユニバーサル」「公共交通利用活性」を目標に、異なる交通モードの乗り継ぎを快適、円滑に行い、全ての人が利用出来る環境、基盤づくりを進めているところである。更に、公共交通の利用活性は街の活性に繋がり、広場は単なる通過点ではなく、道路空間の有効活用と共に、中心市街地と連携した街づくりを行い、相乗的な効果を生み出す高付加価値な空間へ変化するものと考えられる。他の交通結節点と比較すると、空港におけるスロット配分、港湾におけるバース運用はルール化がされて運用している。広場で発生している諸問題解決に向け、ハードとソフト両面から施策の展開と連携が求められ、既存ストックの有効活用等、広場全体を管理し、有効に活用する手法として、空港、港湾同様、広場運用のルール化と、管理主体の一元化を図る為の施策を検討することを目的とする。

2— 管理の現状

2.1 管理の定義

本研究では通常使用されている維持管理を維持とし、広場利用承認、交通規制、広場の多目的な活用の承認を加え、全体を包括し、図-1のように管理を定義する。また、本発表では、便宜上、広場の所有者(鉄道事業者、自治体など)を供給サイド、利用者(バス、タクシー、自家用車など)を需要サイドとする。



■ 図-1 管理の定義

2.2 既存研究のレビュー

供給サイドでは、複数駅での機能分担による効率性向上策、需要サイドでは、バスバース数算定におけるサービス水準の導入、タクシーに関するショットガン方式、バースシェア、モビリティマネジメントに関する研究が行われているが、広場の管理に着目した研究は見受



コメンテーター：黒川 洗



講師：石坂久志

けられず、統計的な資料も存在していない。

2.3 アンケート調査

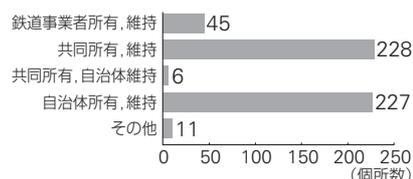
2.3.1 アンケートの概要

広場の所有形態と維持、管理の実施主体の関係、および管理実態を把握することを目的にアンケート調査を行った。対象は首都圏に位置する日乗降客数5,000人以上の駅にある広場とし、地下鉄、新交通単独の駅を除き、2,000m²以下の広場は対象外とした。初めに鉄道事業者10社へのアンケート調査を行い、517箇所のサンプル数を得た。同時に、自治体へのアンケートにより補完し20箇所のサンプルを得た。

2.3.2 調査結果

まず、敷地の所有と維持の主体関係を整理すると(図—2)、鉄道事業者と自治体による共同所有・維持が228箇所、自治体単独での所有・維持が227箇所と全体の88%を占めている。また、鉄道事業者が単独で所有・維持している広場は45箇所存在していることが分かった。

共同所有、維持する広場は、費用負担方法により更に分類されることがヒアリングにより判明した。第一は、鉄道事業者が維持費を自治体に拠出し、自治体が一括維持するタイプである。第二は、鉄道事業者所有範囲を含む広場全体を自治体が道路区域に指定し、一括維持するタイプである。このタイプは、鉄道事業者に維持費が発生しないことが特徴と言える。最後は、所有範囲を個別に維持するタイプである。以上の様な多数のバリエーションの存在は、自治体



■図—2 敷地所有と維持の類型化

と鉄道事業者間協定の変遷、整備時の協議過程等が密接に関連していることが考えられる。

2.4 供給サイドの現状

2.4.1 鉄道事業者単独所有広場

例えば、タクシーの利用承認とは、土地所有者等がタクシープールの駐車マスをタクシー会社に割り当て、乗降所の利用を認める行為を示すものである。敷地の所有と利用承認の分類は表—1に示す通り、共同所有し利用承認は鉄道事業者が行っている広場が、バスでは44%、タクシーは61%と最も多いことが分かる。利用承認は土地所有が権原であり、乗降所の位置がどちらの所有範囲に入っているのかで決定していることがアンケートから判明した。

■表—1 所有と利用承認主体分類

分類	単位：箇所	
	バス	タクシー
所有、承認共に自社	45	45
所有：共同	103	163
承認：自社		
所有：共同	10	12
承認：自治体		
所有、承認共に自治体	68	46
その他	7	1

利用承認の形態は、系列バス、タクシー会社の有無により異なっている。系列会社を有しない鉄道事業者は、バス、タクシー会社に直接承認を行っている。系列会社を有する鉄道事業者は、系列会社に対し承認を行い、他のバス、タクシー会社は、系列会社が利用承認の窓口となる二層構造の承認形態を取っている。特殊な事例として、東京タクシーセンターに代表される第三者機関に調整を依頼する形態や、バス、タクシー会社間の調整に委ね、鉄道事業者は関与しない形態が見られた。また、事業者間での協議会が組織されている広場が存在し、各地で新規入構を巡り訴訟に発展し、新聞報道によると一部では協議会が敗訴しているようである。

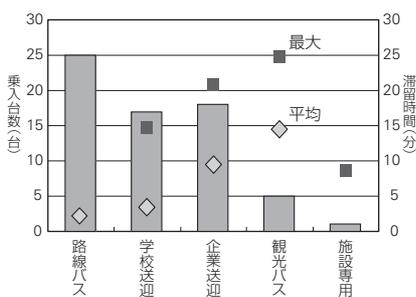
2.4.2 自治体単独所有広場

次に、自治体が管理する広場の利用承認は3つのタイプに分類されることがヒアリングから分かった。第一に、自治体が事業者を直接承認する。第二に、事業者間で利用に関する調整(以下、事業者間調整と略)を行った結果を追認する。最後に、広場を利用する関係者による協議会を組織し、協議会が事業者間調整を追認し、自治体に報告するものである。事業者間調整の追認は、自治体に民事に対し、仲裁するノウハウ、ルールが欠如しており、結果として不介入という形になることと、広場整備と管理部署が別々であり、その間の経緯などが伝達されず、管理に適当な部署が存在しないことの2つにより生じている。

一方で、運用に関し積極的に取り組んでいる自治体も存在し、広場利用に関するルール作りから管理を関係主体・事業者が共同し行っている協議会の事例と、広場使用料の徴収事例が広場管理の先行事例と言える。協議会は一つの広場を対象に自治体、警察、バス・タクシー事業者から構成され、日常清掃、簡単な維持、利用承認の調整を行うことを主たる目的としている。一部の協議会では、バス・タクシー事業者および広場に面して立地している民間企業に維持費の負担を求め、更に、社員などの送迎に広場を利用する企業、恒常的に荷下ろしの為広場を利用している運送会社等から広場利用料を徴収している。また、協議会から都道府県のタクシー協会などの第三者機関へ事業者間調整を依頼している事例や、市内の複数広場を一括管理する協議会事例が見られた。広場利用料に着目すると、利用料は、駅前広場条例か公共財産の使用に関する条例に基づき行われているが、条例の適用根拠、適用対象は自治体の解釈に委ねられており、複数存在した。

2.5 需要サイドの現状

東京から40km圏の地方中核都市におけるターミナルの朝ピーク時の利用状況を例にとると、バスは企業別、方面別にバースが運用されており、路線バスの便数に匹敵する企業・学校送迎バスが乗り入れ場所取りの為に長時間駐車を行っている。



出典：筆者観測結果

■図—3 広場利用状況

タクシーは立地条件により広場への依存度が違い、23区を中心とする都心部は広場への依存度が低く、郊外に向かう程、広場への依存度が高くなる傾向を有する。

広場の管理を交通規制の観点から見ると、交通管理者は道路交通法に基づき交通規制を行うが、東京タクシーセンターのホームページには苦情に関する情報が掲載されており、その中では、交通管理者からの苦情が多い状況である。今後は、道路交通法の改正により、駐車違反などに対する規制強化が行われ、広場の管理の一助となることが期待される。

2.6 管理の課題

2.6.1 供給サイドにおける現況の課題

(1) 鉄道事業者単独所有広場

アンケートよりこのタイプの広場は広場総数の1割に該当するものと思われる。広場は私有地として位置づけられ、管理主体は鉄道事業者となる。構内使用権は不動産管理の一部として設定されており、タクシー、バスの利用調整はコスト低減を図るため、事業者間調整が主流である。このタイプの広場の課題

は、広場容量に限界があり、新規入構など乗入需要の増加に対応出来ていないことである。

(2) 自治体単独所有広場

このタイプの広場は広場総数の4割に該当する。広場は公共空間であり、管理主体は自治体となる。現在は、維持に重点が置かれ、管理の概念が希薄であり、バス、タクシーなどの民間事業への介入に躊躇する姿勢が見受けられることと、構内使用権が法的に明確化されていないことにより、利用調整は事業者間調整に一任されていることが大きな課題である。早急に、管理に関するルール作りを行い、広場利用の公平性を確立することが求められる。

(3) 共同所有広場

このタイプの広場は、所有形態、管理主体が多岐に渡っている。課題は、広場の位置づけが公的空間であるのか、私的空間であるのかの判断が付きづらいこと、構内使用権は乗降所の位置に起因していることはアンケートにより判明したが、権利の取り扱い、権原の解釈が不明瞭であることが挙げられる。公的資金の投入状況による公的、私的の判断とその判断に基づく構内使用権の整理、更には、管理体制の構築が求められる。

2.6.2 需要サイドにおける現況の課題

(1) 路線バス

ダイヤ編成、遅延発生時の対応などから企業別、方面別バース運用が基本となっているが、コミュニティバス、高速バスの進出への対応が課題となっている。

(2) タクシー

広場は重要な営業基盤であり、ライバル会社は排除したいことは自明である。タクシードライバーは長距離利用客を求め広場に集中する。一部のタクシー事業者は、タクシープール使用料を自治体に、乗降所を使用する権利の為に鉄道

事業者と、構内使用料を二重支払いしている。

(3) 企業、学校送迎バス、自家用車

広場の管理対象外となっていることが多く、適正な駐停車空間が存在していないことが課題である。

3—今後の管理の方向性

3.1 取り組み事例

今後の管理の方向性を検討する前に、関係主体の取り組み事例を紹介する。自治体主導による協議会、業界団体などによる第三者仲裁は公平性を保ちつつ、調整を行う手法と位置づけられる。東京タクシーセンターでは、特定広場への過剰集中の抑制、一般交通の阻害となる客待ちタクシーへの指導、誘導を巡回やサインカーにより行っている。神奈川県タクシー協会では、過剰集中が問題となっている広場において、ナンバーによる乗り入れ総量規制を実施し効果を挙げている。また、ハード整備との組み合わせ手法として、ショットガン方式などによる隔地駐車場整備が挙げられる。

3.2 問題解決に向けた視点の整理

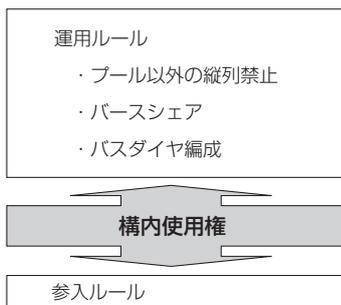
ここでは、供給サイドに焦点をあて課題に対する対応策を検討した。広場の課題に対し、供給サイドでは、「運用ルールの確立」「構内使用権の再設定」「適切なバース設定」「TDM」が対応策として考えられ、タクシーを例にとると、都心部は流し営業が成立し、広場に対する依存度が低いこと、広場整備率が低いことから、管理以前の問題として、広場の整備促進、広範囲な視点に立った量的コントロールが求められる。そこで、本発表では、流し営業が成立しにくく広場への依存度が都心部より高い郊外部の広場を中心に述べる。

3.3 自治体単独所有広場の管理手法

はじめに、公共空間であり、整備・維

持・管理主体が一貫している自治体単独所有広場の管理手法(基本ルール)を述べる。基本ルールは図-4に示す運用・参入ルールから構成し、両者を構内使用権によりコントロールするものである。運用ルールは3項目により構成され、プール外での縦列禁止は実績から効果が検証されている。バースシェアは、バス事業者間、路線バスと送迎バス間の2つのシェアを行い、そこで、ダイヤを編成することで効率的なバース利用が可能となる。地方中核都市での試算では、16バースでの運用が、シェアとダイヤ編成により10バースに縮小可能となる。

参入ルールは、構内使用権の取得による乗入承認であり、取得時の選定方法は、競合する事業者の状況により選択される。事業者規模が均衡している場合は入札制度、事業者規模に格差がある場合は福祉対応、事故率、苦情件数などから評価基準を設定し選定する手法、第三者機関による選定の3方法が考えられる。



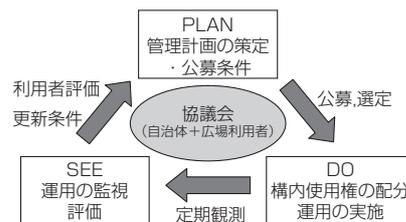
■図-4 基本ルール概念

道路および公共財産の使用に関する概念において、「不特定多数の使用」が原則であり、反復性と固定性が認められる「継続的」な使用は特別な使用状態としており、自家用車を除く全ての広場利用の車両が対象となり、道路および公共財産の使用を「許可」することから構内使用権を再設定することは妥当と考える。現在、各地で使用されている構内使用権と同様な性質であるが、重要な点は、法的位置付けを明確化するこ

と、公平性を確保すること、広範囲から徴収することで管理原資の確保と二重徴収の解消などによる利用者負担の軽減を図ることである。

構内使用権は、運用と参入ルールのルール遵守のインセンティブとして、バースシェアを実施した事業者、団体には構内使用料の割引制度等を導入し、タクシーの過剰集中に対し、ルールに違反した場合、構内使用料の割り増しや権利枠の制限といったペナルティを設定する。

管理体制は自治体と広場利用者からなる協議会がベースとなる。図-5に示す協議会が主体となり、公共財産の使用収益許可期限の3年を最大として、管理に関するPDS(Plan, Do, See)を実行し、利用実態と照らし更新期間を設定する。更新期限はモニタリング費用と連動し、総合的な収支バランスにより最終的に決定されることから、モニタリング費用を低廉化するITS技術の導入が不可欠となる。



■図-5 管理体制概念

管理に関する明文化された法制度は存在しない為、これまで論じた内容を包括し、管理制度を確立することが急務である(アンケート調査においても要望が挙がっていた)。国・県レベルでは管理ルール作成の為のガイドラインの作成が、市町村レベルでは既存の駅前広場条例をベースとした管理ルールの作成が必要である。一方、既存制度の改善点としては、手続きの簡素化と空間シェアに向けた環境整備が必要となる。

現状でも自家用車を構内使用権の対象としている広場は見受けられないが、「継続的」な利用が立証されれば構内使

用権の対象とすることが可能となることから、ナンバー自動読み取りに関するITS技術の導入による広場利用履歴のデータベース化が鍵となる。

3.4 鉄道事業者単独所有広場の管理手法

根本的な解決策としては、広場の拡張、新設による新規入構の受け入れることだが、私有地であることから「公平性」は必ずしも必要ではなく、管理に着目すると以下の3つの対応策が考えられる。

- ・利用承認に混雑緩和の概念を盛り込む
- ・基本ルールの適用
- ・環境アセスメントの実施

3.5 共同所有広場の管理手法

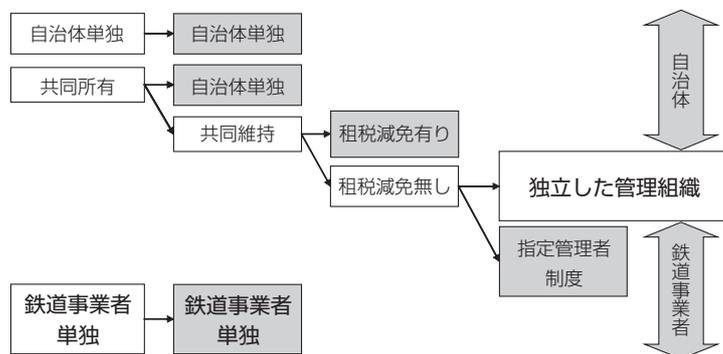
本項では議論を単純化するため、鉄道事業者と地元市町村の二者で共同所有する広場について述べる。

まず、基本ルールの適用可能性を表-2に示す様に、主体を土地所有毎と交通モード毎に設定した場合について検討したが、共同所有の状態では基本ルールの適用は不可能である。

■表-2 基本ルールの適用可能性

適用パターン	土地所有者毎に承認	バス:自治体 タクシー:鉄道事業者
バス	両者に跨る	左記の課題は解消
タクシー	乗降所とプールの所有が異なる	
適用可能性	承認結果が一致しない可能性	スペースの配分調整方法の確立

次に、現状の公的資金投入状況を判断し、管理主体の一元化を図った。判断するポイントは、鉄道事業者所有部分を含め広場全体を道路区域に指定し維持を自治体が行っている場合と、鉄道事業者所有部分に対し租税減免措置を講じている場合の2項目となる。以上の分類を図-6に示すが、鉄道事業者用地が事業用地と見なされている広場が共同所有の状態を解消出来ないことに



■図-6 管理主体の分類

なり、これらの土地は商業的価値が高い、若しくは、利用承認による収入が鉄道事業者として重要である可能性が高いと思われ、鉄道事業者を管理主体とした指定管理者制度の活用策と土地所有と独立した管理組織の設立の2手法の導入が考えられる。ただし、両手法とも管理コストを捻出する為の構内使用料を始めとする収入確保が課題である。

4— 終わりに

本研究は、「誰でも」「何時でも」「快適に」公共交通を利用することが出来る交通環境を実現するため、交通結節点(とりわけ、鉄道と他の交通モードを連絡する広場)の管理面に着目し、鉄道事業者、自治体へのアンケート調査を通じ、現状を分析し、広場の立地条件と土地所有形態毎に課題とその対策について検討を行い、広場管理主体の一元化の在り方、広場管理制度の創設と広場利用者側の今後の取り組みを述べた。

今後、管理制度の実現に向けたフィジビリティスタディー、ガイドライン作成に向けた技術的検討、社会実験の実施、ITS技術の開発と導入を進めることが必要である。

■ コメントの概要

1— 駅前広場の定義

大学などで使用している教科書では、駅前広場を「鉄道と他の交通手段とを結び、効率的な交通処理を図る交

通広場」と定義している。また、「交通機能だけでなく、環境、防災、景観等を考えた都市内の貴重な公共的広場」と定義する教科書もある。

しかし、実際に一般の人は、駅前広場を「交通結節点」だと認識していないと思う。例えば、「美しい日本を作る」ということを考えるとき、駅前広場からバスやタクシーを全て排除した方が、すっきりして美しい駅前広場ができるであろうという議論が真面目にされたことがある。

2— これまでの駅前広場の造成と管理

最初の建国協定では、建設省と国鉄の間で用地を半分ずつ負担して、駅前広場の造成を行っていたが、その後、昭和40年代に国鉄の用地負担は4分の1になった。その後、JRになってからは、都市計画決定された鉄道駅の広場区域のうち、駅本屋側の6分の1はJR負担の用地であり、その他は都市側の用地であった。このように鉄道事業者の負担はだんだん小さくなっていった。また、舗装工事や維持費は土地区分線によって各々負担していた。

駅前広場の管理については、都市側とJR側との間で管理協定を定め、協議会などの設置により円滑な運営を行うものとしている。しかし、実態はどうか、というのが石坂氏の研究内容である。実際には、駅前広場の目の前に鉄道事業者が構えているので、その駅長や駅員が駅前広場の管理運営につ

いて考える方が、実態に合っているのではないか。また、自治体が駅前広場を管理する場合には、その自治体が都道府県か市町村かで、その内容は大変変わってくるものと思われる。

もともと日本では、駅前広場は主要な都市間交通を担っていた国鉄の主要駅に造るものだという認識があり、都市の中のいわゆる地方鉄道には駅前広場は不要だという考え方があった。しかし、そのような考え方は実際には非現実的であり、その後、民鉄にも駅前広場が必要であるという認識に少しずつ変化してきた。現在ではJR以外の民鉄でも、この駅前広場の造成に関する協定を準用している。

3— 駅前広場の整備方法

都市計画決定により駅前広場を整備すると、その駅前広場は道路の一部になるため、ガソリン税を投入できるが、当然、そこには私権の制限が発生する。

その他の駅前広場の整備方法を考えてみると、まず初めに区画整理事業で造った駅前広場がある。例えば、都営新宿線の江戸川付近にある駅前広場は、一般の利用者から見ると普通の駅前広場のように見えるが、実際は、鉄道側で駅前広場を造ったのではなく、区画整理の中で鉄道を取り巻くように広場を造成した。ここでは鉄道側から見ると駅前広場には該当しないが、実態としては駅前広場を整備したことになる。

また、鉄道事業者が造った駅前広場もある。かつての国鉄のときに造成した駅前広場のような広さはないようだが、東急田園都市線には多数の駅前広場がある。一つの例として、たまプラーザ駅の建設当時の写真を見る限りでは、鉄道を敷設すると同時に駅前広場を整備している。それが周辺の区画整理の中で造成した駅前広場なのか、鉄道事業者が自ら整備したのかは不明だが、これは民鉄が自分で駅前広場を造った例

ではないかと思っている。

その他、民間で整備した例もある。例えば、さいたま新都市のアリーナ側では、駅前土地を処分するときに、あえて都市計画決定をしないで、1階部分に交通広場を設けることを条件に、コンペで土地を民間に売却した。そこに建設された建物の1階部分には広場が造成されたが、そこは駅前広場とは呼ばれていない。当時、造成された広場の維持管理については、公共側で行うという条件でコンペを行った。

さらにもう一つ例をあげると、近いうちに再開発事業が終了する予定の東武東上線の上福岡駅では、都市計画決定された駅前広場だけでは不十分なので、そこに隣接して再開発事業の中でもう一つ広場を整備する計画がある。一般の利用者には、全部で一つの駅前広場のように見えると思うが、事業手法としては通常の駅前広場と再開発事業で整備した広場を合体させて、一つの広場になる予定である。

4—東京駅の事例

東京駅の丸の内側の駅前広場は、戦後からつい最近まで、必ずどこかで工事を行っていたが、ようやく工事の囲いを撤去し、その全貌を現すようになった。

この丸の内側では、東京駅のステーションホテルを再建する計画があるが、このときにホテル側の建築グループは、この駅前広場は普通の駅前広場ではなく、ホテルのフロントヤードだという主張をしている。

また、各国の大使が日本に着任するときに最初に行くこととして、天皇陛下にアグレマン(承認)をもらいに行くことがある。そのときに皇居までの交通手段として、馬車または自動車を選択しなくてはならず、この儀式は年間40回から70回くらい行われる。その際、このような馬車が走行するのに相応しいような駅前広場にすべきだという意見があ

る。そこで最初は駅前広場に樹木を植えて、中央を馬車が通れるような形にして、交通広場としての機能を徹底的に排除しようとする意見が、都市計画学会の調査の中であった。このときは、この駅前広場の維持管理を誰が行うかという問題よりも、東京駅の品格を保つことの方が大切だったようだ。しかし最終的には、交通機能を駅前広場に盛り込んだ現在の案で落ち着いている。

また、八重洲側の駅前広場は細長く奥行きがない形状であり、高速バスや都バス、タクシーなどで渋滞している状況である。この問題点は駅前広場の容量が小さすぎて、はとバスなどの観光バスが進入できないことである。計画では民地から広場用地を提供してもらい、駅前広場にもう少し奥行きを持たせる予定である。

5—富山駅の事例

富山駅では富山港線をLRT化するときに、高架下を有効に利用し、長時間の駐車可能なスペースの設置や、タクシーの待機プールを整備する計画がある。つまり、駅前広場に全てのタクシーを待機させるのではなく、5、6台のタクシーを残して、それ以外のタクシーは駅から離れたところで待機してもらう計画がある。実はこの案に対しては、タクシー業界もバス業界も反対している。この設備を誰の負担で行うか。また、個々のタクシーの負担はどうするかといった問題がある。しかし現在では、市が中心になって実験を実施するところまできている。

6—NPOの活用

鎌ヶ谷駅では区画整理で駅前広場を造成したが、周囲の地権者が協同でマンションを建てたところがある。このマンションを建てたグループは、NPO法人を設立してマンションを管理し、ついでに駅前広場の清掃も行っている。こ

こでバスやタクシーの調整についても、指定管理者制度を利用して、そのようなNPOに任せようとする具体的な動きがある。

都道府県単位でガイドラインを作るやり方もあれば、このような指定管理者制度を利用して、個々の駅前広場を管理する方法もある。ここで高齢者が生き甲斐を持てるようなNPOを育てないと、日本の経済は破綻をきたすことになりかねない。高齢者が元気な間は、そのようなNPOで積極的に働いていただきたい。公共団体の業務をそこにアウトソーシングすることは、いわゆる「小さい政府」の考え方と同じ方向を向いている。駅前広場から得られる収入に、維持管理費や年金生活者の人件費なども考慮すると、この施策は他の駅に適用しても実現可能性があるのではないかと思う。

■ 質疑応答

Q 一般車両の進入を、時間によって規制している駅前広場があるようだが、その規制を導入できた経緯と、この施策の評価をどのように行うかについて教えてください。

A 一般車両に対して、駅前広場の進入を時間によって規制する施策は有効であろう、という議論を当研究所内でしたことがある。道路管理者にとって、駅前広場は非常に悩ましい場所であり、違法駐車とタクシーの客待ちを法的に明確に区分することは難しいようだ。タクシープールを道路交通法の所管外にして、道路管理者の管理下に置きたいという意見がかつてあったと聞いている。この施策についての評価は非常に難しい問題であるが、容量の制約がある駅前広場では、公共交通を優先する結果、一般車両がその影響を受けているのが現在の状況だと考えている。

Q 研究発表の中で、バスの占用許可

について触れていたが、バスバスやタクシーバスを道路管理者が占用許可しているケースはないと認識しているがいかがですか。

A そのとおりである。ここでは歩道上に看板などを設置するための占用許可という意味である。

C 駅前広場の管理は非常に難しい。その大きな理由の一つは、土地所有の形態が変遷しており、そこで再整備が行われると権利関係が非常に複雑になるからである。さらに、区画整理事業で造った駅前広場が非常に多く、そのときの換地処理の手続き上、協定区分とは別の形で土地が処理されている。そういった歴史的な経緯が、駅前広場の実態を複雑にしている要因である。

また、現在の駅前広場の一番の問題点は、土地所有の変遷とその土地の管理がうまくつなげられていないことだと認識している。

Q 土地の所有形態と租税状態を明確に認識した上で、自治体が駅前広場の整備に関わっているかが重要だと思うが、その実態について教えてください。

A 駅前広場の基本的な考え方として、都市計画決定の際、必要な基本面積は都市側が計算している。建国協定の時代の基本ルールでは、2分の1ずつ国鉄側と都市側で整備することになっていた。そして、都市側が整備したところだけに法規制をかけるというものであった。また、国鉄所有の土地は、都市側が有償で使用できたと

記憶している。建国協定の時代では、国鉄と建設省は両方とも国であり、どちらが費用の負担をするかという問題であった。その後、鉄道事業者の負担割合を少しずつ軽減し、JRになってからも準用するようになり、現在の6分の1の割合になった。このように駅前広場を整備するときは、費用負担のルールを都市側に徹底していたが、完成後に国鉄が所有する道路区域ではない土地について、どのように扱うか公共団体毎に判断が異なっている可能性は高い。特に駅前広場の道路管理者は市町村がほとんどであり、一元的な判断になっていない。さらに歴史的には、協定を締結するときに鉄道事業者に負担を求めていたが、もし鉄道事業者の負担が得られなかった場合は、仮定の計算をして補助対象から外すことをしていた。駅前広場の管理の形態や固定資産税の減免措置などは市町村ごとに異なっており、この点については今後とも検討していきたいと考えている。

C 昔の建国協定では、国鉄の駅前広場を拡張する場合には、都市側と協議した上で折半線を定め、その線を基準に各々が駅前広場の造成を行った。完成後は、国鉄の用地面積が変わらないように駅本屋と平行に管理線を定めるとともに、管理の主体は鉄道側にあるという内容を協定に盛り込んでいた。

駅前広場の所有形態がどうであれ、駅前広場の一般の利用者、タクシーやバスなどの事業者、自治体、な

らびに鉄道事業者を含めた協議体の中で、よく話し合いをすることが重要だと思う。

Q 駅前広場を整備するときの、面積やバスの数量などを決定するプロセスを教えてください。

A 都市計画決定までのプロセスでは、計算式にもとづいてバス数を決めているが、今後は事業者数などを織り込んで、駅前広場の規模やバス数を決定することを提言したい。計画決定の手続きとしては、関係機関の協議としてタクシーやバス事業者が含まれているが、都市計画決定とは区域の決定であり、内容の決定ではない。また、タクシーやバス事業者の選定に関しては、計画決定に際して明確なルールがないことが問題であると認識している。さらに、駅前広場の中でバスバスが大きな面積を要するために、限られたスペースの中で、調整するのが難しいというのが現状だと思う。そこで今後は、管理のことまで考えて計画決定することが重要である。

A 駅前広場の造成の際には、バス事業者にも意見を聞いているが、必ずしもその意見のとおりにはなっていないのが現状である。都市計画決定は位置と規模だけの決定であり、その中の図は参考にすぎない。よって、その図は崩れる可能性があるため、駅前広場を整備するときには協議会を作って、損得が誰かに偏らないように議論を重ねていくことが大切である。

(とりまとめ：運輸政策研究所 江口 弘)