

都心再生と公共交通の活用に関する一考察

中村文彦
NAKAMURA, Fumihiko

外国論文研究会
横浜国立大学大学院環境情報研究院助教授

1 はじめに

地方都市の中心市街地を含めて都市の中心である都心の再生問題はわが国だけの問題ではない。わが国では、少し前になるが中心市街地活性化に関する諸施策が政府から提示され、最近では都市再生というくくりで議論検討が進んでいる。都市再生というと東京でいえば、六本木ヒルズや汐留シオサイトのような大規模再開発プロジェクトばかりが目される傾向があるが、そういったテーマパークの閉鎖的な単体開発だけではなく、既存都心の潜在的活力を引き出す、あるいは抱えている問題を解決しつつより望まれる方向に誘導するような方向も議論される必要がある。そして、いずれの意味においても都心再生のプロジェクトと交通施策との関連づけは重要な課題となる。具体的には例えば、アクセス需要における公共交通と自動車のバランス、歩行者動線や歩行者の回遊性などへのアプローチ、物流業務交通の処理、費用負担と効果の問題、プロセスにおける地域の参加の問題などは今後検討すべき課題といえよう。本稿では、これらのうち公共交通に着目し、関連する論点に触れながら、費用負担を中心とするこれからの課題について、最近の海外論文の紹介を通して考察を試みた。

2 都心再生と交通についての関連研究の概略

都市あるいは都心の再生を扱った外国論文は、この数年いくつかみられるが、例えば、英国のTown Planning Reviewに掲載されている¹⁾²⁾などにみられるように、交通政策との関連性はほとんど触れられていない。都心の再生の諸課題の中で交通政策の相対的な位置づけを示している文献は数少ない。

少し古いがAPA Journalに掲載されたRobertsonによる³⁾は、米國小都市での比較研究(57都市ヒアリング調査と5都市の詳細調査)ではあるが、交通政策の位置づけの相対的な低さを示している。同論文では、57小都市へのアンケート調査結果をもとに、駐車場整備、公共交通改善、歩行者モールといった政策選択肢が、他の都市整備の選択肢に比べて、現在までの取り組みにおいても、これからの実施予定においても優先順位が低いことを示し、詳細調査5事例でもほとんど重点的には行われていないこととあわせて、交通政策を補充

的施策として明確に位置づけている。

しかし著者は必ずしも交通政策を否定しておらず、それは同一著者による⁴⁾において明らかである。ここでは、交通政策の中でもとりわけ歩行者動線の重要性を指摘し、小都市で必要な駐車場整備推進の際にも、それと両立させるかたちでの歩行者動線設計の重要性を強調している。また必ずしも新規駐車場の増設を強調してはならず、既存の駐車場の効率的運用をより重視している。

交通政策の中でのこのようなマネジメントサイドの重視の傾向は、紹介するまでもなく明らかなトレンドであり、典型的には、Vigarによる⁵⁾での論調を指摘できよう。同論文では、英国の交通計画における需要マネジメント指向の政策の推進の動きを、Tyne and Wear連担市街地および近隣の他の3事例のケーススタディをもとに考察している。需要マネジメント指向の政策の実現可能性は、都市の規模、道路混雑程度、経済状況、都市の価値認識の共有などによって異なるが、2001年初時点で、いわゆるロードプライシングを検討中の都市が24都市、職場駐車場への広域的な課金を検討中の都市が10都市あること等を示し、その意義を強調している。

以上のように、都市サイドは、都心再生という文脈で交通政策を最重要視しているわけではないが、その中で必ずしも道路整備や駐車場新設ということではなく、既存施設の有効利用や需要のマネジメントに力点があかれ、歩行者あるいは公共交通に関心が高まっている傾向があるといえる。しかしながら、実際に、大都市で、あるいは大都市近郊の大規模な再開発で、自家用車のためのインフラ整備ではなく、公共交通を整備するとなると、その費用面からみた実現可能性は避けて通ることはできまい。次節で紹介する、本稿の紹介論文は、3箇所の事例からこの点に関する課題を整理している。

3 紹介論文の内容

Enochによる⁶⁾では、公共交通整備費用を整備によるアクセス向上がもたらすいわゆる開発利益を還元する方法で埋め合わせる可能性を英国内外の3事例からレビューしている。英国ではこのような鉄道整備における開発利益還元は、古く

は19世紀のロンドン初の地下鉄整備の際に行われているが、公的財源が鉄道整備に投入されるようにしたがって、土地利用と鉄道整備の関係は弱くなった。著者は、ケーススタディとして、ロンドンのドックランド、香港のMTR、コペンハーゲンの再開発の3つの事例を調査した。

ドックランドの事例は、よく知られているものであり、著者は、後述の2事例の特徴を際立たせるために、敢えてドックランドの失敗例を引き出している。ドックランドでは開発公社が地価上昇分を見込んで開発地の販売を行い、その見込み収益を財源に、先行的にドックランドLRTを建設した。路線完成後、折からの経済状況悪化により公社はなくなり、開発と交通は二分され、地価上昇分とLRT整備は分離されてしまった。

香港のMTR(Mass Transit Railways)は、最近の空港線を含むいくつかの路線で鉄道を営業しているが、補助はなく、運賃収入で80%、不動産収入で20%のコストをカバーしている。香港では土地は公有で、開発者は定期借地権のような制度で50年のリースに対してプレミアムを払っている。MTRはプレミアムを支払い建設費用を払える開発者を見出し、開発権を与え、開発所得を共有するか、開発資産の一部を受け取ることで開発利益を得る。この方式は全路線で適用されており、各ケースで実現可能性検討から始まり、MTR側にリスクが生じないよう手続きが進む。

3つの都市路線については、18地点で開発が行われ、10の集合住宅地の28,000戸、0.15haの商業床、0.13haの業務床を含む。その利益は3.3億ポンドで、3路線のコストの18%になる、1998年の管理資産からの賃料等収入は6千万ポンドでMTRの全収入の10%になる。空港線では、25,000戸の集合住宅、11のオフィスタワー、6の商業施設、9のホテルが、15のパッケージに分割され2005年までに完成する。13~17億ポンドの収益があがり、建設費の半額以上が賄われる。

香港での成功の要因としては、ロンドンや後述のコペンハーゲンと異なり、すでに人口、活動が集中しているところでの新線整備であること、利益還元の方法がきわめて保守的で、最悪ケース時想定の方法であること、利益はシェアするもののリスクは一方的にMTRから民間開発者にあてられていることの3点をあげられよう。

次に著者が紹介する、コペンハーゲンの例は、市南部の線状の310haに及ぶ未開発地への無人LRTの建設にあたり、デンマーク政府が、英国のドックランドの事例に学び、無人LRT整備による都市の再生で開発費と建設費を賄えるだろうという判断から、市に開発権を手渡したというものである。市が55%、残りを国が保有する土地は、1993年に公社保有となった。開発は雇用8万、居住2万を含む大規模なもので、開発地を売却し、地価税を課すことで建設費を賄うが、開発前は、国および他の機関からの借入金で一時的に支払われている。

著者はケーススタディを通して、共通の論点としていくつか

を指摘している。第一は公による開発地の保有とコントロールである。第二は利益の回収方法であり、地価税に相当する方法の有効性である。第三は調整と意思決定への政府の積極的介入である。そして最後に、タイミングの問題である。長期の戦略、リスクに配慮した計算に加え、香港にみられる、鉄道側で開発と利益還元のタイミングを設定できるようなフレキシビリティの重要性が指摘されている。また以上をもとに、英国での今後について、著者は、エジンバラでの開発利益還元型の旅客線整備の新しい動きには着目しつつも、どちらかという悲観的に見方を示している。

4 考察

都心の再生問題が、多くの先進国で論じられる中で、わが国でも、札幌などで自家用車抑制かつ公共交通重視型の都心ビジョンが示されるなど、交通政策を取り込んだ議論が盛んになりつつある。わが国では、前節で紹介したような開発利益の還元の考え方は、常磐新線(つくばエクスプレス)の計画時などに理論的側面からも実務的側面からも議論されているが、都心再生や都市再開発の枠組みでは、空間スケールの違いなどもあり、十分な議論はされていない。より小さいスケールでは、地下鉄の駅整備に際して開発者に通路を負担させる等の例は、古くは大阪市で、最近では東京の六本木などでみられる。公共交通と駅周辺開発という切り口では、公共交通指向型開発(TOD: Transit Oriented Development)が論じられてからおおよそ15年ほどたつが、都市計画の諸制度をどのように工夫あるいは改良して実現していくのか、特に費用負担と地区開発とどう整合させていくのかという点については、理論的にも実務的にも十分には議論されていない。軌道系ではなくバスということになると、わが国ではオムニバスタウン整備の補助制度があり、まちづくりまで言及しているが、金額は少なく、中身もバス車両購入などでおわっている。

こういう状況を踏まえ、一方で、都市再生が時代のキーワードになっていることを考えると、公共交通と都心の土地利用の問題については、本稿で紹介した論文のケースを含め、各地の経験から得られる教訓と、理論的な側面での整理をもとに、具体的かつ有用な理論の構築と展開がなされる必要があるといえよう。

参考文献

- 1) P. Lawless & D. Robinson(2000), Inclusive regeneration?, Town Planning Review, Vol.71, No.3, pp.289-310
- 2) J.T. Kitchen & D. Whitney(2001), The utility of development plans in urban regeneration, Town Planning Review Vol.72, No.1, pp.1-24
- 3) K. A. Robertson(1999), Can small-city downtowns remain viable?, APA Journal, Vol.65, No.3, pp.270-283
- 4) K. A. Robertson(2001), Parking and Pedestrians: Balancing Two key Elements in Downtown Development, Transportation Quarterly, Vol.55, No.2 pp.29-42,
- 5) G. Vigar,(2001), Implementing transport's 'new realism?', Town Planning Review, Vol.72, No.4, pp.423-443, 2001
- 6) M. Enoch(2002), Recouping public transport costs from gains in land values, TEC, Vol.?? No.10, pp.336-339