

まちづくりと連携した交通結節点の再生整備方策に関する調査について

1— 調査の目的とフロー

(1) 調査の目的

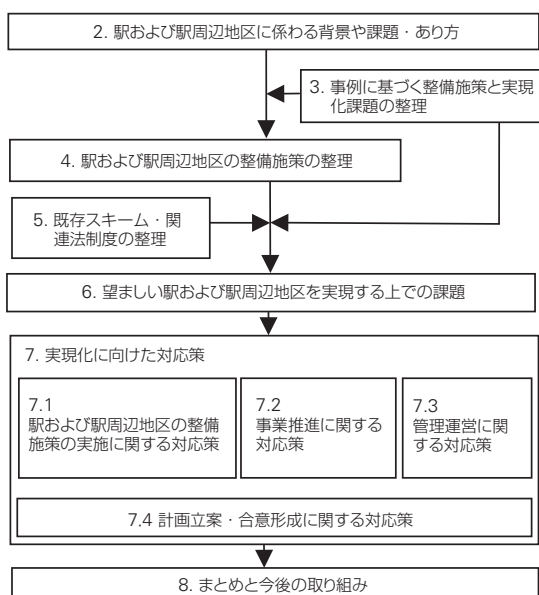
少子・高齢化や地球規模の環境問題、社会資本整備に対する財政的制約などから持続可能なコンパクトなまちが見直される中で、鉄道等の公共交通の利用促進が問われている。そのためには、駅を拠点としたまちの活性化・再生を図ることが必要とされており、特に、最も多くの人が集い交流する駅および駅前広場等の交通結節点の再整備が重要である。

しかし、これまでは駅および駅前広場等の交通結節点に周辺街区も含めて一体的・総合的に連携した整備が必ずしも十分取り組まれて来なかったために、利用者の立場からは非常に使いにくい駅および駅周辺地区が見られるのも実情である。

本調査は、交通結節点整備とまちづくりとの一体的な連携の確保に向けて、様々な視点から交通結節点が果たすべき役割やまちづくりと一体となった整備のあり方を整理し、望ましい駅および駅周辺のまちづくりを実現するための課題への対応策を提言していくことを目的に、平成15・16年度鉄道整備等基礎調査の「まちづくりと連携した交通結節点の再生整備方策に関する調査」ワーキンググループ（座長：森地茂（財）運輸政策研究機構運輸政策研究所長）において実施されたものである。

(2) 調査のフロー

本調査は、次のフローに従い検討した。

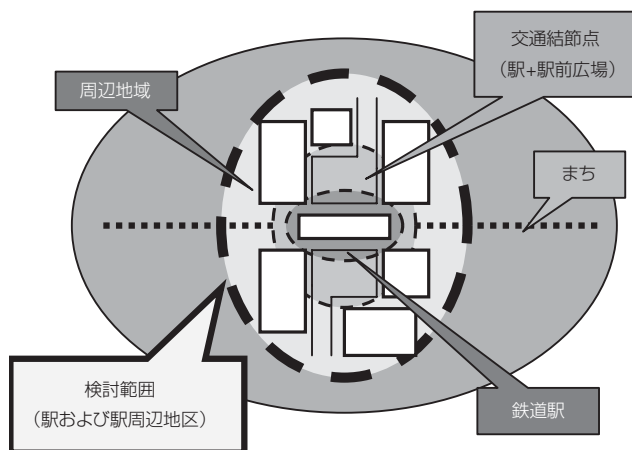


■図—1 調査フロー図

(3) 調査の検討範囲

交通結節点と周辺地域等については、以下のように同心円的に広がる機能・施設と捉えられるが、既往調査では、個別の議論は多く行われてきているものの、各機能の接点、各機能相互の連携等に着目した議論が不足していると考えられる。

本調査では、各施設・機能各々の議論だけではなく、各機能の接点・つながりについて着目し、広域（まち）を視野に入れつつ検討・分析を行うために、「交通結節点+周辺地域（以下、駅及び駅周辺地区）」を一体的に議論すべき範囲として捉えた。



■図—2 検討範囲

2— 駅および駅周辺地区に係わる背景や課題・あり方

(1) 駅および駅周辺地区に係わる課題と潮流

① 駅および駅周辺地区が抱える主な課題

駅および駅周辺地区が抱える主な課題としては、以下があげられる。

- ・駅を中心とする多くの中心市街地は停滞している。
- ・駅および駅周辺地区は画一的で個性に乏しい。
- ・交通結節点は「まちの玄関」としての賑わいに欠けている。
- ・時間軸、エリア、事業主体等が柔軟に対応できないため、利用者本位の駅となっていない。
- ・まちづくりと連携した交通結節点整備は未だ不足である。

② 都市計画等の潮流

駅および駅周辺地区整備に係わる都市計画等の潮流においては、次のようなキーワードがあげられる。

- ・少子高齢社会を迎え、持続性の高い既存ストックを活用

した整備が必要。

- ・駅を中心とした交通結節点整備は、緊急かつ重点的に行うことが必要。
- ・駅の拠点性を高め、シームレスで、バリアフリーな総合的な駅と駅周辺が一体となった整備が必要。
- ・民間資金の活用を緊急かつ円滑に進めるためには、制度改善や規制緩和等が必要。
- ・計画立案・合意形成を円滑にするためのトータルな地域マネジメントが必要。

駅を中心とした持続可能なまちづくり

人口の高齢化・低密度化、世界規模の環境問題、社会資本整備に対する財政的制約などの今後の社会動向に対応していくためには、都市の外延化を抑制するとともに、諸機能を集約して求心力のあるコンパクトな都市構造に転換を図ることが必須である。

大都市ではエネルギー消費効率の良い鉄道のネットワークが形成されていることから、自動車から公共交通への利用転換を促進しながら、駅を中心とした持続可能なまちづくりを進めていく必要がある。

(2) 駅および駅周辺地区のあり方

「駅を中心とした持続可能なまちづくり」を進めていく際に、これまでの「駅は駅、広場は広場」といった縦割りの考え方や、「最低限の仕様による規格品の駅前」などの考え方から脱却し、着目すべき視点として以下の3つが不可欠である。

視点① まちと一体的・総合的に連携した交通結節機能の創出

駅を中心とするコンパクトなまちを形成していくためには、人の活動・移動を支える交通結節機能の強化が欠かせない。

そのためには、「駅」「駅前広場」「まち」の接点・つながりに着目しながら、より利用者ニーズに対応した柔軟な空間の確保と活用を図るべく、一体的・総合的に連携した機能強化が欠かせない。

視点② 個性的で魅力的な駅周辺地区の再生

多様な主体や価値観が生まれている中で、全国どこにでもある施設や機能を揃えるよりも、何かに突出した個性的な駅とまちが都市間競争を勝ち抜く上でも重要である。

また、その個性の創出に際しては、駅および駅周辺地区に係わる市民の参加により、地域の歴史性や景観などを尊重したコンセプトに沿った計画を策定し、これまでの「規格品」から脱却した用途の多様化・多機能化を図ることが重要である。

視点③ 公共性の高い駅空間の魅力創出

不特定多数の多くの人々が利用する駅は、道路や公園等と同様に極めて公共性の高い性格を有しているものの、これまでは鉄道事業者の「民設民営」による整備であった。魅力的で持続可能な駅を中心としたまちづくりを実現する上でも、また、世界的な都市間競争を勝ち抜くためにも、駅は「交流拠点」として魅力的な空間づくりが必要であり、そのためには積極的な公共からの支援が求められる。

(3) 望ましい駅および駅周辺地区の実現に向けて必要となる対応

(2)で整理された3つの視点に着目しながら、望ましい駅および駅周辺地区を実現していく際に、そのような望ましい絵姿を考えたときの法制度や規制、支援制度等から障害になることや、絵姿は決まったが思ったように事業化が進んでいかない、あるいはモノはできてその後の維持管理への対応が不十分である、さらには計画から維持管理までの計画策定や合意形成が困難であるといった課題が想定される。

従って、本調査では望ましい駅および駅周辺地区の実現に向けて必要となる対応として次の4つに着目して以下の検討を行った。

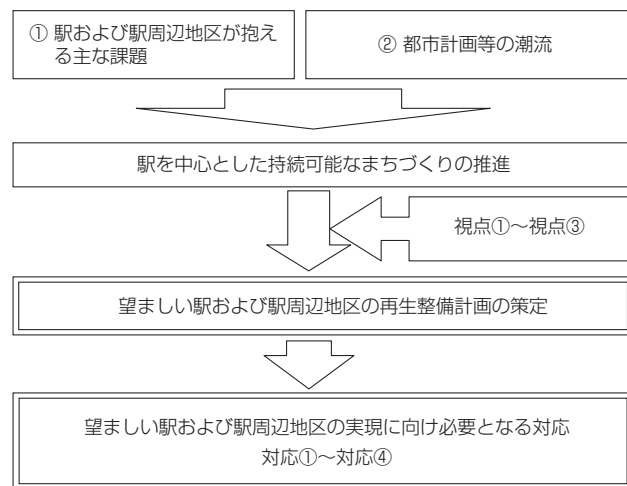
対応①：駅および駅周辺地区の整備施策を実現する上での対応

対応②：事業推進上の対応

対応③：管理運営上の対応

対応④：計画立案・合意形成上の対応

以上の課題、潮流、視点および対応の関係をまとめると図一3のようになる。



■図一3 望ましい駅および駅周辺地区の実現に向け必要となる対応

3—事例に基づく整備施策と実現化課題の整理

全国の多くの駅および駅周辺地区において、どのように整備施策が生まれ、また実現化を図る上でどのような課題があるのかを把握するために、三大都市圏のターミナル駅で乗降客が10万人前後の50駅を抽出し(以下、「一般事例駅」と記す。), 情報収集を行った。

さらに、近年、鉄道整備と都市整備が一体的に進められ、住民も含めた幅広い関係者が検討協議し、地域らしさに配慮した整備が進められている駅を全国から5駅抽出し(以下、「先進事例駅」と記す。), 情報収集を行った。

(1) アンケート・ヒアリング調査の実施

駅および駅周辺地区の整備を行っている地方自治体や鉄道事業者の考え方を広く把握するために、アンケート調査ならびにヒアリングを実施した。

■表—1 アンケート・ヒアリング調査の対象

アンケート
・一般事例駅に係わる行政および鉄道事業者
ヒアリング
・先進事例駅に係わる行政および鉄道事業者
・アンケートから特徴ある回答が得られた駅に係わる行政および鉄道事業者

【内容】

- ① 駅および駅周辺における整備施策
- ② ①を進める上での協議先・事務局・資金調達先（現実と理想）
- ③ 果たすべき役割と改善点（各主体の基本的考え方）
- ④ 制度面などの課題と配慮事項（既存スキームや資金調達の改善点）

(2) 実現課題のまとめ

① 緊密な相互理解

鉄道事業者と行政の双方が互いに積極的な取り組みが必要との回答を踏まえると、両者がそれぞれ前向きに取り組むには、緊密な相互理解が必要であると考えられる。

② 制度のわかりやすさ・柔軟性への改善

既存スキームのわかりにくさ、事務手続きの煩雑さは、鉄道事業者、行政（特に市区町村）とも認識しており、国や都道府県はこの指摘に対し、改善をすべきであるとしている。

③ リーダーシップの発揮

鉄道事業者、行政とも協議調整を速やかに進めるためにリーダーシップを求めており、特に、行政がイニシアティブをとるべきとの認識は鉄道事業者に高い。

④ 情報共有化の推進

情報の共有化の必要性は鉄道事業者・行政とも高く、早期の段階から相互の情報交換のできる体制作りを望んでいる。

⑤ 責任ある提案と応分の負担

構想から実施、維持管理段階すべてにおいて、関係者が責任ある提案とその役割を認識する必要があり、住民参加にも相応の対応を望んでいる回答が多い。

⑥ エリアマネジメント組織の必要性

駅周辺の維持管理をつかさどる組織として、第三者機関を活用することが必要であると行政・鉄道事業者をも望んでいる。

4—— 駅および駅周辺地区の整備施策の整理

上記の一般事例駅、先進事例駅に加えて、実在する駅を対象に、望ましい駅および駅周辺地区について行ったケーススタディも参考にした。一般事例駅、先進事例駅およびケーススタディ駅における整備施策を、①駅および駅周辺一帯整備、②鉄道関連施設整備、③交通結節施設整備の3つに分類した。

■表—2 駅および駅周辺地区の整備施策一覧（抄）

① 駅および駅周辺一帯整備
・ 国鉄清算事業団用地等の都市的未利用地を活用した駅前拠点施設整備、市街地開発事業の一体的実施
・ 鉄道の立体交差化を契機とした面的市街地開発事業の実施
・ 駅隣接の低未利用地を活用した市街地再開発による駅前広場やアクセス道路と一体となった複合拠点整備。
・ 駅舎改良にあわせて、鉄道上空と隣接敷地を活用した鉄道事業者と民間の一体的市街地再開発による駅ビル開発
② 鉄道関連施設整備
・ 連立事業（地下化）による駅機能の高度化
・ 駅前広場の整備と一体となった駅舎整備
③ 交通結節施設整備
・ 駅舎改良と併せた駅前広場や自由通路の一体的整備
・ 面的市街地開発事業による交通結節点整備
・ 戦略的な駐車場配置等、交通結節機能の分散配置
・ 面的市街地開発事業による交通結節点整備
・ 公共交通の利用促進対策による公共交通ネットワーク整備

5—— 既存スキーム・関連法制度の整理

既存スキーム・関連法制度に関して、駅および駅周辺地区に関わる内容について、以下のような課題があげられる。

(1) 事業制度上の課題

統合型事業制度が検討されつつあるが、現在の事業制度の多くは、単一事業を対象としたり、事業主体が公的セクターが中心など、鉄道事業者等が幅広く活用できる事業制度は少ない。

(2) 駅前広場整備に係わる協定上の課題

駅前広場に係わる協定・申合せ等を整理すると、私鉄においては、既定範囲内の用地が駅周辺にあるケースは少ないため、ほとんどの場合、都市側単独での整備が行われているケースが多い。

(3) 連立事業に係わる協定

地下化の場合の費用負担や鉄道敷地の取り扱いについての枠組み作りが必要である。

6—— 望ましい駅および駅周辺地区を実現する上での課題

先進・一般事例およびケーススタディにおける調査結果を踏まえ、整備施策を実現する上での課題を表—3のとおり整理した。

■表—3 望ましい駅および駅周辺地区を実現する上での課題

1. 駅および駅周辺地区の整備施策
① 駅および駅周辺一帯整備
・ 駅と駅周辺地区を一体的に開発・整備する上での支援策の充実が求められている。
② 鉄道関連施設整備
・ 鉄道上空利用ならびに駅舎整備など、まちづくりに貢献する鉄道施設に対する支援策の充実や規制緩和が求められている。
・ まちづくり効果の評価方法の改良や、地下化連立におけるより適切な費用負担ルールの設定が求められている。
③ 交通結節施設整備
・ 駅前広場や自由通路等の整備に関して、地域に応じた整備メニューや上空利用のあり方が求められている。
2. 事業推進
・ 事業を推進していくための支援策の充実が求められている。
3. 管理運営
・ 施設整備後の維持・管理に向けて支援策の充実が求められている。
4. 計画立案・合意形成
・ 計画案の策定、事業推進、施設整備後の維持・管理に向けて円滑に合意形成を進めるための検討体制のあり方が求められている。

前章で整理された「施策実現上の課題」に対して、次のような対応策を提案した。

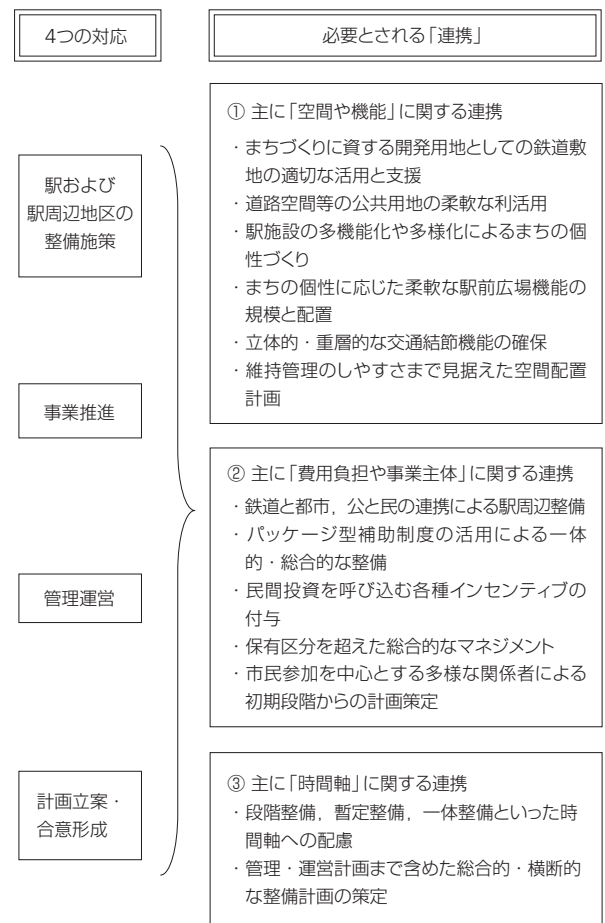
■表—4 実現上の課題と対応策の関係一覧

1. 駅および駅周辺地区の整備施策の実施に関する対応策
① 駅および駅周辺一体整備
i) 駅および周辺地区の一体開発、民間活力の活用 ・ 鉄道側と都市側が連携を密にし協働で事業推進を図るとともに、複数の事業者が一体的に活用できるパッケージ型の補助制度の創出・活用 ・ 柔軟な面整備事業等とのセットによる公民連携の駅周辺整備 ・ 民間開発へインセンティブを付与することによる民間施設と一体となった交通結節機能の確保 ・ 鉄道地下化の場合は、地上部の鉄道敷地を建築敷地と見なすことにより開発を促進
② 鉄道関連施設整備
i) 鉄道上空利用 ・ 鉄道抵当法の柔軟な解釈・運用 ・ SPCや定借PFIなどのスキーム活用 ii) 駅施設整備 ・ 第三セクター以外の公的セクターに対する支援策の拡充 ・ 鉄道駅総合改善事業の拡大などによる使いやすい支援策の導入 ・ まちづくり交付金制度の「提案事業」の支援の拡大 iii) 連続立体交差事業 ・ まちづくり効果のより適切な評価 ・ 地下化連立時の費用負担額のある程度のルール化および高架下空間の適正な公共利用 ・ 地区計画等の修復型まちづくりとあわせ連続立体交差事業の実現
③ 交通結節施設整備
i) 自由通路整備 ・ 施設の位置付けや費用負担のルール化等、事業化に向けたガイドライン作成 ・ 鉄道高架下の歩行者専用通路（自由通路）にバスを通行させる等のトランジットモーリス的な利用方を確立 ii) 駅前広場整備 ・ まちの個性に応じた柔軟な駅前広場機能の確保 ・ 立体区域の決定による都市施設として重層的な空間利用 ・ 駅前広場整備にあたり、鉄道事業者と地方自治体（都市側）の双方が協力して進められるような負担ルールを策定
2. 事業推進に関する対応策
・ 事業効果の高いトリガープロジェクトや事業意欲の高いプロジェクトに対する支援措置 ・ 積極的にまちづくりに参画・協力する事業者に対するインセンティブ ・ 分かりやすく使いやすい補助制度と自治体の総合窓口の設置 ・ まちの課題を解決する暫定的な土地の使い方について、事業認可を弾力化 ・ 長期的整備計画を踏まえ、全体整備費を限度とした柔軟な補助金の交付
3. 管理運営に関する対応策
・ 管理運営計画の策定 ・ 管理運営組織の評価 ・ 管理運営組織の自立化を支える施策展開 ・ 指定管理者制度を活用した柔軟な維持・管理体制の構築 ・ 道路占用に関するガイドラインなどを活用して、継続的な賑わいを創出
4. 計画立案・合意形成に関する対応策
・ 市民や関係事業者を含めた責任ある横断的組織の初期段階からの設置 ・ 「駅周辺地区再生整備計画」を明確なコンセプトのもとで策定し、管理・運営計画まで一体的・総合的に検討 ・ コーディネーター等の調整のもと、多様で柔軟かつ透明な合意形成プロセスの構築

(1) まとめ

本調査では、持続可能なまちづくりを実現していく上で、重要となる駅および駅周辺地区について、より望ましい駅および駅周辺まちづくりを実現するために、アンケート・ヒアリングなどを通じて、今課題となっていることと、その課題への対応策について検討した。

これらの検討結果について、望ましい駅および駅周辺地区の実現に向け着目した4つの対応は、まちづくりと連携した再整備を進めていく上では、「空間や機能」「費用負担や事業主体」「時間軸」の全てに『連携』なくしては実現しないと考えられる。



■図—4 望ましい駅および駅周辺地区の実現に向け必要となる対応と「連携」の関係

(2) 今後の取り組み

今後、まちづくりと連携した交通結節点整備の再生整備に向けて、以下の取り組みが重要と考える。

- ① 本調査で提案した対応策に対する積極的な取り組み
- ② 駅周辺整備に関する支援制度の充実やルール化
- ③ より先進的な取り組み事例の紹介による周知活動

(要約：調査室調査役 和泉敏彦)