

高度な土地利用を可能にする 立体道路制度

みやざき ともひろ
宮崎 友裕
交通経済研究所研究員

■立体道路制度とは

道路の上空や地下は、原則として全て道路区域とされ、区域内への建築は制限されている。これは、建築の規制は道路の上空が開放空間として確保されることを前提としていることや、避難の安全性や日照・採光・通風といった市街地環境を守る必要があることを背景としている。しかしながら立体道路制度では、道路法、都市計画法、建築基準法の3つが一体的に運用され、道路の区域を上下方向に立体的に定めた上で、道路の上下の空間についても道路区域外であれば建物の建築等が可能となる。

本制度は、幹線道路の整備促進等を目的に1989年に創設された。背景としては、用地費の高騰や地元住民との合意形成等の課題により幹線道路の整備が難航する場合が生じたことがある。本制度により、道路の上下に建物等を重ねることによる土地の有効利用や、土地所有権を建物側と道路で共有することによる用地取得コストの縮減が可能になった。

例として、東京都の環状2号線の築地虎ノ門トンネルは、本制度を活用し、「虎ノ門ヒルズ森タワー」の建物がトンネルの上下に重なる構造となっている＝写真参照＝。同トンネルを含む環状2号線の新橋～虎ノ門の区間は、1946年の都市計画決定以降未着工の状態が続いていたが、

本制度を活用し、都の市街地再開発事業として道路と建物を一体的に整備し、地権者の地区内での事業及び居住継続を可能とする案で合意形成が図られ、計画決定から約60年を経て工事着手となった。

本制度は、当初は自動車専用道路等を新設・改築する場合のみに限定されていたが、現在までに複数回の制度改正により制度の拡充が図られている。適用範囲に関しては、2009年に、鉄道駅周辺の整備促進を目的に自由通路が対象となったほか、2018年には一定の条件のもと全ての道路に拡大された。また権利関係として、2016年の道路法改正により、本制度により道路の上下に設けられた交通確保施設について区分地上権の設定が可能となり、民間事業者による施設の敷地の活用が可能となった。適用範囲の拡大



「虎ノ門ヒルズ森タワー」の下を通る道路トンネル（環状2号線）＝筆者撮影＝

からは、国際的な競争力強化やコンパクトなまちづくり等、都市毎に異なる様々な課題に対し、道路と建築物の一体的な整備による土地の高度利用が、徐々に対応策の一つとなっていることが窺える。

■適用事例

―駅周辺の整備への活用事例を中心に―

前述した本制度の適用範囲の拡大を受け、駅周辺の整備による利便性向上に活用される事例も出ていることから、いくつか事例を紹介したい。

バスタ新宿では、JR 新宿駅に直結した建物の中の主に建物4階の高速バスターミナルならびに3階のタクシー乗降場等が立体道路区域として指定されている。整備により、従来は駅西口周辺に点在していた19箇所の高速バス乗降場を集約するとともに、建物の中で鉄道・高速バス・タクシーの乗換えが可能となり、乗換時間の短縮等の利便性向上が実現した。

品川駅周辺では、羽田空港国際化やりニア中央新幹線整備を踏まえた開発が計画されているが、同駅西口において、駅前の国道15号上空にデッキを整備し、次世代型交通ターミナル及び賑わい広場の整備が計画されている。この計画では、立体道路制度を前提とし、賑わい広場とその施設について、民間所有を目的とした区分地上権を設定し、公募により選定された民間事業者が施設整備及び運営を担う。また、高輪ゲートウェイ駅周辺では、高輪築堤の遺構の保存スペース確保のため、地区のエネルギーセンターの一部を道路の下に配置する計画である。

本制度は、都心部に限らず活用が進んでいる。例えば、駅の出入口が片側に限られる場合等においては、駅両側の往来の利便性向上を目的に自由通路が整備されることがある。自由通路を

歩行者・自転車専用の道路として整備する場合、鉄道施設と道路（自由通路）の空間が上下で重複することから、自由通路部分が立体道路区域として指定される。主な例は、岩国駅（山口県）、高山駅（岐阜県）、石和温泉駅（山梨県）、石岡駅（茨城県）等である。これらの事例では、本制度を活用して自由通路を橋上駅舎と一体的に整備し、駅周辺の土地区画整理事業、出入口や駅前広場の整備等を合わせて行うことで、駅利用環境の改善が図られている。

■今後の展望

本制度を更に有意義に活用するために今後取り組む点として2点提言したい。

1点目は、情報提供の拡充である。本制度の活用には、道路と建物等が重なる構造になることで、整備前の検討はもちろん整備後の維持管理、避難や消防等の安全確保等まで、関係者の十分な連携が求められる。制度の内容や活用例の情報をポータルサイト等の形で発信することで、制度の理解が容易になり、関係者の連携の促進が期待される。

2点目は、整備した空間におけるソフト面での利活用の知見を蓄積・共有することである。防災面では、道路管理者と建物所有者が連携した避難訓練の実施等、災害対応の検討が挙げられる。また、整備した空間の性質に応じた賑わい創出等の利活用が重要である。例えば、駅の自由通路にベンチやストリートピアノを設置することで、駅の活性化や歩行者が快適に滞在できる空間を創出する取組がみられる。各事例の経緯や効果検証を蓄積することで、ハード面での空間整備にとどまらず、制度の実効性向上が期待される。

本制度が、駅の交通結節点としての機能強化や駅周辺の利活用にも繋がり、駅をまちの中心としたコンパクトなまちづくりの一助となることを期待したい。