

駅周辺整備の現状と課題

秋村 成一郎

駅周辺整備は古くて新しい概念である。黎明期は20世紀初頭頃であり、英国と日本で開始され、その後、欧米を中心に広まっていった。近年は開発途上国も熱心に取り組み始めたが、体系的とは必ずしも言えず、目的（誰が何のためにやるか）と効果（どの部門分野に何をどれだけ期待するか）を見極めないまま実施しているように見受けられる。このような中、国際協力機構（JICA）は昨年「全世界持続的な都市のための公共交通指向型開発（TOD）の計画と実施に関する情報収集・確認調査」¹⁾（以下、「全世界 TOD 調査」という）を実施した。筆者も調査を支援したので、その結果を交えながら駅周辺整備の現状と展望について概説する。

キーワード：駅周辺整備，TOD，鉄軌道経営，KPI，事例

1. はじめに一駅周辺整備とTOD

近年、TOD（transit-oriented development; 公共交通指向型開発）という言葉で、日本をはじめとする先進国や開発途上国でよく聞く。TODの提唱者は米国のニューアーバニズム運動の一翼を担っていたピーター・カルソープ（Peter Calthorpe）氏で、郊外部における新たな鉄軌道路線の建設を伴う新駅設置型の概念を1993年に提案したのに始まる。具体的には「公共交通機関の停留所と中心的な商業地区から約2,000 feet（約610 m）の距離にある複合用途のコミュニティである。それは、適度で高密度の住宅を提供し、補完的な公共の用途、仕事、小売店、サービスを提供する。徒歩で移動できる複合用途の開発は、人々を惹きつけ、活気に満ちた繋がりのあるコミュニティを形成する」ものと定義している。

TODに類似する駅周辺整備の概念は20世紀初頭頃から提唱されている。当時は、鉄道・路面電車が英国、日本、米国等で敷設され始めた時期であり、それからしばらくはtransit-oriented developmentが主流であった。例えば、田園都市（Garden City）を提唱した英国のエベネザー・ハワード（Ebenezer Howard）氏（1898～1902年に提唱）、日本では、箕面有馬電気軌道と沿線住宅地開発（1907年着手）を行った小林一三氏や、多摩田園都市（1918年着手）を主導した洪沢栄一氏が挙げられる。

その後、第2次世界大戦前後から普及し始めた自動

車が急速に増加し、mobility-oriented developmentが主流となり始めた。特に、米国やオーストラリアでは顕著で、その後、先進国、途上国を問わず、モータリゼーションが進展した。その結果として、道路の交通渋滞や自動車の排気ガスによる都市居住環境の悪化が深刻となり、その反動として、米国のニューアーバニズム運動が広がり、カルソープ氏のTODの提唱（1993年）に至った次第である。

現在では、郊外部における新路線・新駅建設型に加え、既成市街地における既設路線での新駅設置や既存駅・周辺の再整備を含めTODと呼んでいる例が殆どである。本稿では、TODの当初の概念を含め「駅周辺整備」を用いることとする。

2. 駅周辺整備の要件

駅周辺整備に必要とされる要素をまとめると次のとおりである（定義は参考文献¹⁾を参照されたい）。

- ①土地利用と交通が統合された整備であること。
- ②交通結節点を中心とし、直近に商業、オフィス・業務施設を、また、その周辺の徒歩圏内（交通結節点から最大800 m程度以内）に中～高密度の住宅地を配置すること。住宅地の代わりに商業・業務施設、工業・物流施設、アミューズメント施設等、様々な用途の土地利用でも可能であること。
- ③交通結節点と住宅地の間の徒歩移動が快適及び円滑であること。また、整備を通して、住民と来訪者に

快適な都市空間を提供すること。

- ④行政、交通事業者、不動産開発事業者及び住民が協力し、持続的なまちづくりを行うこと。また、整備を通して発生した開発利益を関係者で配分すること。
- ⑤大量輸送機関間、また都市内交通機関との連携を強化し、住民の利便性の向上に資すること。その結果として、既成市街地の活性化や郊外部の再生、また、自動車の利用を減らし、都市居住環境の改善に資すること。

3. 駅周辺整備は鉄軌道経営を支援できるか

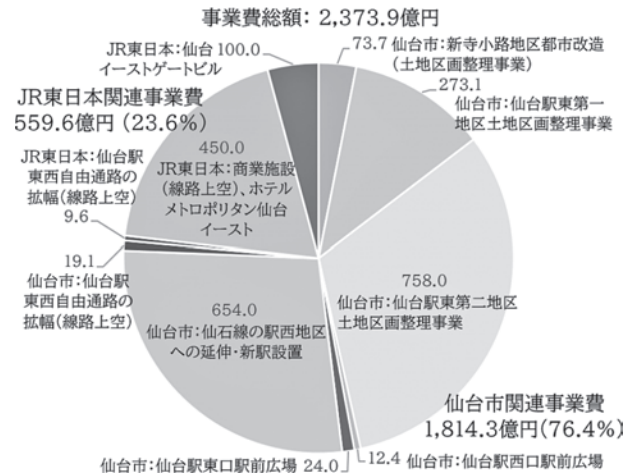
開発途上国では、旺盛な交通需要に対し、都市鉄道やバス交通など公共交通網の整備と合わせ、駅周辺整備の概念の導入とその具体的計画・実施にかかるニーズが高く、近年、国際協力機構（JICA）をはじめとする日本の国際援助機関への要望が増えていると聞いている。

開発途上国政府の狙いは、土地活用の開発利益及び収益の鉄軌道事業への補填であることが多い（政府が種地を持っていないこともよくある）。

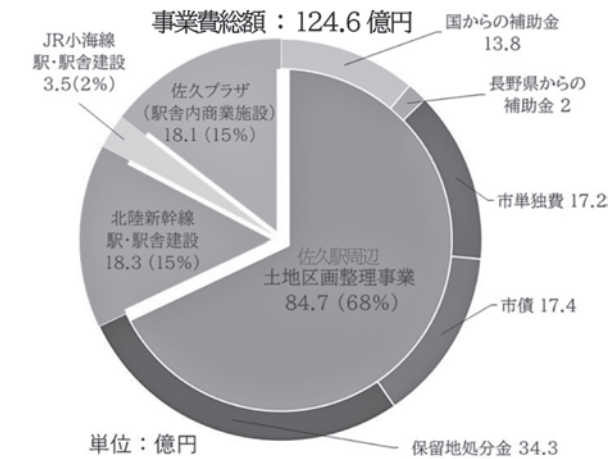
鉄軌道事業は、日本の大都市圏を除くと、先進国、開発途上国を問わず赤字体質である。それに加え、複数の開発途上国では、運賃補助を行っている。このような状況下での上述の狙いであるが、政府が資金の投入無しで、言い換えれば交通事業者を含む民間投資で、この狙いを達成することが可能であろうか。

日本の事例を考察すると、大規模ターミナル駅を除けば、なかなか難しいという結論になる。東京駅（大規模ターミナル駅）、仙台駅（地方中枢都市の中心駅）、佐久平駅（地方中心都市の中心駅）の駅と近接地区において、誰が出資したかについて、図一1～3に示す。

東京駅は丸の内口と八重洲口の再整備、仙台駅につ



図一2 仙台駅周辺整備の事業費の内訳
出典：各種資料をもとに筆者作成



図一3 佐久平駅周辺整備の事業費の内訳¹⁾

いては、少々範囲が広いが、戦災を免れた仙台駅東口密集市街地の再整備、仙石線の地下移設と西口延伸、及び近年の駅直近における仙台市とJR東日本による整備、佐久平駅については、北陸新幹線と小海線新駅設置、及びそのための基盤整備を含んだ事業費を計上した。

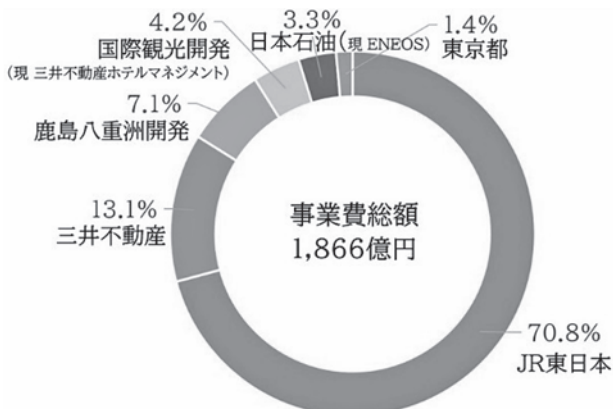
これら3事例における事業費の公共と交通事業者・民間の負担割合を比較すると表一1のとおりである。

駅と近接地区をみると、都市と駅の規模が大きくな

表一1 公共と交通事業者・民間の負担割合の比較

内 訳	事業費 (億円)	負担割合	
		公共	交通事業者・民間
東京駅周辺	1,866	14%	98.6%
仙台駅周辺	総額	76.4%	23.6%
	3区画整理を除いた場合	55.9%	44.1%
佐久平駅周辺	125	100%	0%

出典：筆者作成



図一1 東京駅周辺整備の事業費の内訳¹⁾

るにつれて公共の負担割合が減少する傾向にあることがわかる。結論として、大規模ターミナル駅を除けば、政府（国、地方自治体、及び公的組織）の資金投入無しで駅周辺整備は成功しないと言える。

駅と近接地区の整備が契機となり、周辺の整備が進捗することとなる。実際、3事例の駅近接地区の周辺では、民間事業者による投資が活発である。これは、駅と駅近接地区の整備に伴う波及効果と考えるのが妥当である。

4. 都市圏の駅周辺整備の主導者

駅周辺整備の成立可能性を探る際に、先ず確かめるべきは、都市圏レベルの状況と、政府（国及び地方自治体）の政策である。最初に世界の大都市圏を人口密度と面積を用いて類型化した結果を図-4に示す。

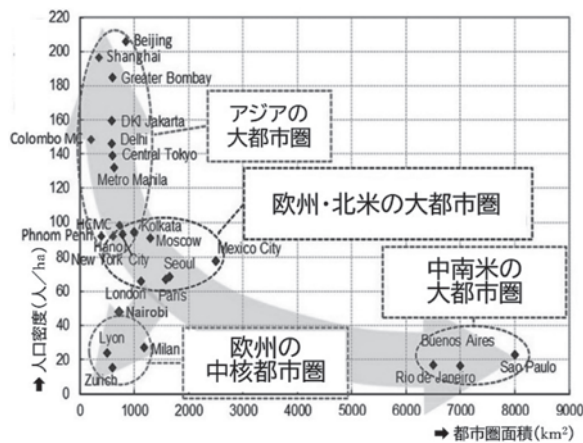


図-4 人口密度と面積を用いた都市圏の類型化
出典：参考文献²⁾に掲載の表を筆者が一部加筆修正

アジアの大都市圏は、他の地域に比べて狭い範囲に沢山の人が住んでいることが分かる。この点は、交通事業者が運輸事業と運輸外事業を大まかに考える上で重要な指標である。

次に、上述の3事例に加え、全世界TOD調査で考察したバンコク、ジャカルタ、パリ、ロンドンの4都市圏を加えた7都市圏について、駅周辺整備を誰が主導したかを見てみる。

表-2の通り、各国の首都圏など、国の重要な都市圏である場合は国が、地方の重要な都市圏である場合には地方自治体が制度整備及び計画の主導者となる傾向があることがわかる。

ジャカルタ都市圏については、現在首都移転事業の最中であり、移転完了時には、中央省庁等の跡地が少なからず発生することとなる。これがその後の駅周辺

表-2 都市圏における駅周辺整備の主導者

都市圏	国	都市圏レベルにおける主導者	
		計画	整備
バンコク	タイ	国	国
ジャカルタ	インドネシア	民間による都市開発が先行し、国による公共交通強化が後追いで進行中	
東京	日本	国	地方自治体／公的機関／交通事業者
仙台		地方自治体	地方自治体
佐久		地方自治体	地方自治体
パリ	フランス	国	国
ロンドン	英国	国	地方自治体

出典：参考文献¹⁾に掲載の表を筆者が一部加筆修正

整備の種地として活用できる可能性がある。これは、東京首都圏において、第四次首都圏基本計画（1986年）並びに第四次全国総合開発計画（1987年）に基づいて、東京23区の国の出先機関（当初86機関）を外に移転した状況に類似している。それらの跡地の一部が近年の東京23区内の駅周辺整備に活用されていることを申し添える。

なお、主導者を確かめる理由は、例えば、交通事業者や民間開発事業者が駅周辺整備を検討する際、政府（中央、地方自治体）が主導している場合には何らかのインセンティブが付与される可能性があるからである。例としては、東京駅丸の内駅舎の保存・復原のために創設された特例容積率適用制度（都市計画法と建築基準法の改正）、多数の大規模ターミナル駅周辺整備に適用されている都市再生特別措置法の制定（都市計画の提案、容積率の緩和等、都市計画の特例制度）等が挙げられる。

5. 駅周辺整備のきっかけ

全世界TOD調査で駅周辺整備のきっかけを調べたところ、2種類あることがわかった。1つ目は駅周辺整備の構想や計画に着手するきっかけ、2つ目は、駅周辺整備の事業を開始するきっかけである。前者のきっかけは地区毎に異なるのに対し、後者のきっかけは共通で普遍性がある。最初に、構想・計画に着手するきっかけの事例を表-3に示す。

次に、事業を開始するきっかけは、次の3点が満たされることである。

- ①適時（天の時）：駅周辺整備の機が熟していること。特に、事業支援制度の活用と資金調達に目途が付くこと。

表一3 構想・計画着手のきっかけの事例

内 訳	駅周辺整備の構想・計画に着手したきっかけ
バンソー中央駅 (タイ)	政府が機能が低下した中央駅に代わるバン コクの中央駅としてバンソー地区をスマー トシティとして整備することを決定
東京駅	石原東京都知事と松田 JR 東日本社長 (どち らも当時) が、丸の内駅舎を創建時の姿に 戻す計画を発表 (1999 年)
仙台駅	東北新幹線が着工 (1971 年)
佐久平駅	長野冬季オリンピックの開催 (1998 年) が 決定 (1991 年)

出典：参考文献¹⁾に掲載の表を筆者が一部加筆修正

②土地 (地の利)：駅周辺整備のための用地を確保できていること。

③チームワーク (人の和)：駅周辺整備の円滑な実施に向けて関係者が一致団結していること。

これらはご存じの「天・地・人」であり、元々孟子の教で、日本の上杉謙信や直江兼続が引用したものである。駅周辺整備に限らず、物事を開始するきっかけを理解する上で参考となる。

6. 駅周辺整備の目標と成功のための6つの鍵

駅周辺整備の目標を整理すると、概ね次の3つとなる。

①社会・環境問題の改善と効率的な都市圏構造の実現 (例：バンソー中央駅 (タイ)、さいたま新都心、みなとみらい 21、幕張新都心、筑波研究学園都市 (以上日本)、パリ北・東駅 (フランス)、キングクロス駅 (英国))

②都市圏経済の発展と生活の質 (QOL) の向上 (例：仙台駅、渋谷駅、大阪駅、佐久平駅 (以上日本)、リヨン・パールデュール駅 (フランス))

③歴史・文化を反映した快適な都市空間の創造 (例：東京駅、金沢駅、姫路駅 (以上日本)、ストラスブール中央駅 (フランス))

次に、駅周辺整備を成功に導くための鍵として、次の6つを挙げることが出来る (詳細は参考文献¹⁾を参照されたい)。

①法制度・事業支援制度の充実と活用

②資金調達が多様化

③組織力の強化・人材育成

④都市内交通との円滑な乗継

⑤運輸外事業の重要性

⑥地区、駅・駅周辺レベルを理解する

7. 駅周辺整備の評価指標 (KPI)

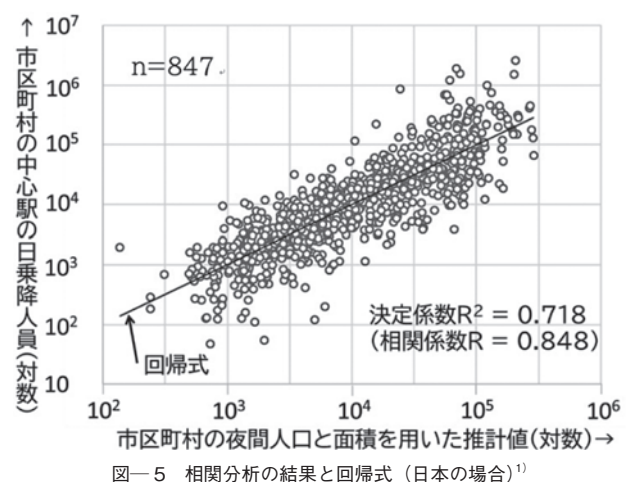
全世界 TOD 調査では、評価指標を提案している。その際、評価指標考案の前提としたのが、鉄軌道側、都市側の双方のデータを上手く結びつけ、鉄軌道事業と都市開発事業の関係性を的確に表現できる指標の提案であった。ここでは相関分析を用いた指標について概説する。

最初に日本のケースを説明する。目的変数として、鉄軌道事業効果反映データを用いることとし、特に駅周辺の都市開発に敏感に反応する駅・停留所の乗降人員 (乗車人員のみ公表駅の場合は2倍し、乗降人員とみなす。)を選定した。分析対象とする駅・停留所は、鉄軌道の駅・停留所が存在する全国の市区町村 (総数：847) から、拠点性を考慮し、これらの市区町村の各役所 (役場) に最も近い駅・停留所とした。

説明変数候補として、国勢調査、経済センサス、学校基本調査・社会教育調査、社会生活統計指標等から39種類のデータを用い、分析を通じて絞り込んだ。

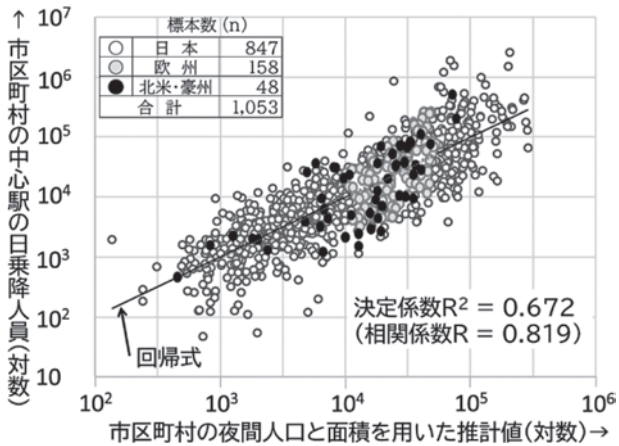
データの時期について、新型コロナ禍以前で、各種データが揃う2015年 (国勢調査年) とした。

相関分析では、データ誤差を考慮し、説明変数を最大2つまでとした。日本における分析の結果、市区町村の昼間人口と面積を用いた方が、相関係数が若干高くなったが、海外のケースを考慮し、より入手可能なデータとして夜間人口と面積を用いた結果を図一5に示した。



回帰式は次のとおりである。【駅・停留所の乗降人員の常用対数】 = $-0.21364 + 0.59608 \times$ 【夜間人口の常用対数】 $- 0.27479 \times$ 【面積の常用対数】

次に、日本に、欧州と北米・豪州のデータを加えた場合の分析を、同様の方法で行った。結果は図一6のとおりである。



図一六 相関分析の結果と回帰式（日本に欧州，北米・豪州を加えた場合）¹⁾

決定係数は日本のケースと比較して若干下がったが，3分の2を超えており，十分用いることができると考える（用いたデータは参考文献¹⁾を参照）。この場合の回帰式は次のとおりである。【駅・停留所の乗降人員の常用対数】 = 0.93456 + 1.15969 × 【夜間人口の常用対数】 - 0.66575 × 【面積の常用対数】

8. おわりにー海外の特徴的な駅周辺整備

最後に，海外の特徴的な駅周辺整備を5か所紹介する。

(1) フランス ストラスブール中央駅

伝統的建築物の駅舎をガラスで覆って保護するとともに，新たな景観を創出した。また，商業施設の導入とトラム等都市内交通機関との乗継を改善した（写真一1）。AREP（Agence d'architecture pluridisciplinaire；フランス国鉄SNSF Gares & Connexions部門の傘下）が企画・設計を担当した（駅周辺整備を国内外で展開中）。



写真一1 ストラスブール中央駅；写真：望月真一氏

(2) ドイツ ベルリン中央駅

離れた2駅を統合し，上層と下層の鉄道路線間に商業業務施設や警察署，都市交通等の公共施設を設けている（写真一2）。



写真一2 ベルリン中央駅；写真：日本交通計画協会

(3) インドネシア マンガライ駅（ジャカルタ）

駅周辺で商業業務・高層住宅地開発を進める一方，駅の機能強化に取り組んでいる。地上1番線ホームでは，コンビニ5軒が乱立する，ちぐはぐな面も見られる（写真一3）。



写真一3 マンガライ駅；写真：筆者

(4) インドネシア ガンビール駅（ジャカルタ）

運輸省の真向いに位置する長距離列車発着駅。「駅ソト」を展開するも，全国チェーン店が大半を占め，市中の商業モールとの差別化を図れていない。交通結節点としての整備も遅れ，路線バス発着所を集約できていない（写真一4）。



写真一4 ガンビール駅の「駅ソト」；写真：筆者

(5) インド ニューデリー駅

インド鉄道省が2015年インド鉄道5カ年活動計画（アクションプラン）を策定した。鉄道分野に5年間で1,400億ドル投資し，約400駅周辺の再整備を行い，近代的施設等を備えた国際的水準に適合した駅に改造することとした。その一環として，2020年8月にニューデリー駅周辺整備の企画競争を公示した。コンセッション期間が60年と長いのが特徴である。図一7は

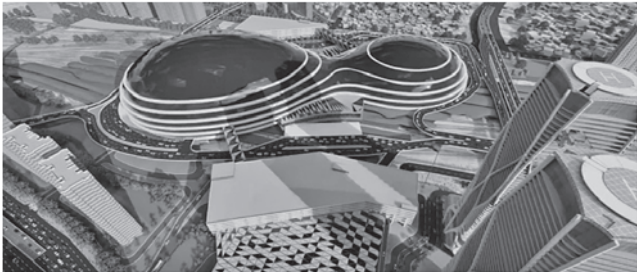


図-7 ニューデリー駅周辺整備の構想パース

資料：Goyal 前鉄道大臣 YouTube “Take a Walk through the Envisaged New Delhi Railway Station”

ゴヤル前大臣が落札者の内定前に YouTube で公表したパース。

JCMA

《参考文献》

- 1) 国際協力機構（JICA）、全世界持続的な都市のための公共交通指向型開発（TOD）の計画と実施に関する情報収集・確認調査報告書・調査結果の資料集、2022年9月
<https://libopac.jica.go.jp/images/report/12342945.pdf>
<https://libopac.jica.go.jp/images/report/1000048748.pdf>
- 2) 秋村、Transportation statistics that can contribute to policies and social infrastructure development aimed at ensuring the healthy growth of cities and providing support for smooth economic activity, IATSS Research, 2015年7月
<http://dx.doi.org/10.1016/j.iatssr.2015.06.001>

【筆者紹介】

秋村 成一郎（あきむら せいいちろう）
 日本コンサルタンツ㈱
 インド高速鉄道推進本部部長

