

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	鉄道駅を起点としたまちづくり—大都市近郊における対応策と取組事例—
他言語論題 Title in other language	Toward New Railroad Station Based Regional Development: Some Policies and Cases in the Metropolitan Suburbs
著者 / 所属 Author(s)	塚田 洋 (TSUKADA Hiroshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 総合調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	888
刊行日 Issue Date	2024-12-20
ページ Pages	1-24
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	鉄道は我が国の三大都市圏の都市構造に深く根差している。人口減少時代において、駅を起点としたまちづくりが果たす役割を、関連諸制度、取組事例、取組に当たっての留意点とともに紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

鉄道駅を起点としたまちづくり

—大都市近郊における対応策と取組事例—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 総合調査室 塚田 洋

目 次

はじめに

I 三大都市圏における鉄道普及

- 1 鉄道利用に由来する「鉄道大国」
- 2 鉄道普及の歴史的経緯
- 3 都市化と自動車普及に先立つ鉄道網の形成
- 4 私鉄各社の兼業形態の成功
- 5 日本型 TOD の特徴と課題

II 人口減少時代における駅を起点としたまちづくり

- 1 駅を起点とした都市縮小への対応策
- 2 拠点性を求められる駅の類型
- 3 駅前広場の整備及び鉄道の連続的な高架化・地下化による市街地との一体化
- 4 立地適正化計画による都市機能の誘導
- 5 「駅まち空間」の再構築及び「沿線まちづくり」の推進のための手引き等の公表

III 駅を起点としたまちづくりの取組事例

- 1 下北沢駅（東京都世田谷区）
- 2 姫路駅（兵庫県姫路市）

IV 取組に求められる視点・留意点

- 1 地方自治体と鉄道事業者の認識の共有
- 2 人口減少時代の TOD
- 3 駅への新機能付加と「沿線力」の強化

おわりに

キーワード：公共交通指向型開発（TOD）、駅前広場、連続立体交差事業、
駅まち空間、沿線まちづくり

要 旨

- ① 地方中小都市では拡散した市街地で急激な人口減少と高齢化が進み、自家用車がないと生活が困難な環境が都市経営に影を落としている。大都市圏においても、郊外住宅地等から同様の影響が顕在化しつつある。両者はいずれも都市縮小に向き合うことになるが、課題解決に向けた方法論は必ずしも同じではない。大都市圏では鉄道網が維持され、駅を起点としたまちづくりが現実的な選択肢となるからである。
- ② 我が国の三大都市圏は、鉄道が深く根ざした世界的にもまれな都市構造を形成している。その背景事情は、次の二点で説明される。第一は、都市化（アーバニゼーション）と自動車普及（モータリゼーション）よりも時代的に早く鉄道網が形成されたこと、第二は、沿線開発等、私鉄各社の兼業形態が成功したことである。このモデルは一般に公共交通指向型開発（TOD）と呼ばれるが、日本型 TOD には特有の課題もある。
- ③ 大都市近郊等における駅を起点としたまちづくりについて、その対象駅、主な事業・施策を挙げれば、次のとおりである。まず、駅の中でも特に拠点性を求められるのは、大都市間拠点駅、末端拠点駅であると考えられる。また、関連事業・施策には、従来型の駅前広場の整備や連続立体交差事業のほか、立地適正化計画による都市機能の誘導、「駅まち空間」の再構築や「沿線まちづくり」の推進のための手引き等の公表といった新たな取組がある。
- ④ 取組事例として、下北沢駅（東京都世田谷区）と姫路駅（兵庫県姫路市）を紹介する。前者では、連続立体交差事業をきっかけに、関係者の幅広い議論と合意形成の場が複数設けられ、線路跡地には店舗兼住宅、保育園等の低層建築を始め、緑あふれる散策空間が創出された。後者は、交通政策と景観政策の両立を目指した駅前広場が特徴的であるが、同時に、姫路駅を中心拠点として、沿線自治体と広域的な立地適正化方針を策定したことも注目される。
- ⑤ こうした取組に求められる視点・留意点として三点を挙げる。第一は、地方自治体と鉄道事業者の現状・課題の認識共有である。両者の連携は取組の鍵であり、認識共有はその第一歩である。第二は、人口減少時代における TOD の有用性の再確認である。TOD の有用性は失われていないが、供給主導の発想も求められる。第三は、駅への新機能付加と「沿線力」の強化である。この視点に立つことで、地域を巻き込んだ幅広い取組が可能となる。

はじめに

我が国の総人口は2008（平成20）年をピークに減少局面に入った⁽¹⁾。地方中小都市では拡散した市街地で急激な人口減少と高齢化が進み、自家用車がないと生活が困難な環境は、都市経営の持続可能性に影を落としている。一方、地方中小都市ほど深刻ではないとはいえ、大都市圏においても、郊外住宅地等の周辺地域から、その影響は徐々に顕在化しつつある。人口増加時代に展開された需要対応型の拡大政策は、コンパクトシティ等、都市縮小の方向へ転換されている。

地方と大都市が向き合う課題には似通った側面があるとしても、課題解決に向けた方法論は必ずしも同じではない。その理由は都市構造の違いにある。大都市圏では鉄道が都市構造に深く根ざし、路線網や運行本数を見てもおおむね利便性が保たれている。したがって、鉄道駅（以下「駅」）を起点としたまちづくりが、都市機能を維持する上で現実的な選択肢となる。

本稿は、大都市圏の都市構造に鉄道が深く根ざした歴史的経緯を説明した後、人口減少時代において駅を起点としたまちづくりが果たす役割を、関連諸制度、大都市近郊の取組事例、取組に当たっての留意点とともに紹介する。もとより、駅を起点としたまちづくりは地域性や個性の強い課題であって、一律の処方箋を示せるものではない。しかし、本稿が、これを検討するに当たり、知識と論点の整理に資するものとなれば幸いである。

I 三大都市圏における鉄道普及

1 鉄道利用に由来する「鉄道大国」

我が国は鉄道大国であると言われる。我が国は鉄道路線網や鉄道輸送量で世界最大を誇るわけではなく、また、世界最速の高速鉄道を営業運転しているわけでもないが、それでも鉄道大国と評されるのは、社会と鉄道利用の関係が諸外国に比して特に密接なためであるとされる⁽²⁾。その事実は各国との比較データから裏付けられる。表1は旅客鉄道の利用状況が活発な上位国である。日本は国民一人当たりの旅客鉄道輸送量（輸送人キロ）が世界最大で群を抜いている。例えば、隣国・韓国（第3位）との間には1.78倍、鉄道発祥のイギリス（第6位）との間には2.80倍の差がある⁽³⁾。

表1 国民1人当たりの旅客鉄道輸送キロ
（上位10か国・2019年）

順位	国名	1人当たり 輸送人キロ
1	日本	3,459
2	スイス	2,535
3	韓国	1,938
4	フランス	1,745
5	オーストリア	1,503
6	イギリス	1,236
7	ドイツ	1,227
8	オランダ	1,117
9	中国	1,012
10	カザフスタン	944

（注）年間100億人キロ以上の国。
（出典）『世界国勢図会』掲載の各国鉄道輸送量、人口を基に筆者作成。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2024（令和6）年9月25日である。

(1) 「1. 人口 人口減少社会、少子高齢化」『統計が語る平成のあゆみ』（統計トピックス No.119）総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1191.html>>

(2) 斎藤峻彦、関西鉄道協会都市交通研究所編『鉄道政策の改革—鉄道大国・日本の「先進」と「後進」—』成山堂書店、2019、p.1.

(3) なお、旅客鉄道輸送量の絶対値で見ると我が国は4350億人キロである。中国（1兆4386億人キロ）、インド（1兆1572億人キロ）に次いで世界第3位であり、第4位のロシア（1334億人キロ）、5位のフランス（1124億人キロ）、6位のドイツ（1020億人キロ）の3～4倍に上る。矢野恒太記念会編『世界国勢図会 2023/2024版』2023、pp.393-394.

交通機関別の分担率を欧米先進国と比較した試算においても、我が国の鉄道分担率はかなり高い。やや古い数値ではあるが、米国が1%、英仏独の三か国もそれぞれ1割程度（8～11%）であるのに対し、我が国の分担率は28%に上る⁽⁴⁾。

一方、社会と鉄道の密接な関係は、我が国国内で一律に見られる現象ではなく、東京、中京（名古屋）、京阪神の三大都市圏を中心とした地域に顕著であると指摘される⁽⁵⁾。これは鉄道の利用頻度について三大都市圏が地方都市圏を大きく上回っていること⁽⁶⁾、地方ではむしろ徒歩1時間圏内に駅のない地域も目立ってきている⁽⁷⁾ことなどから明らかである。

ではなぜ我が国の三大都市圏では世界に類例を見ないほど旅客鉄道が普及したのか、歴史的経緯を振り返り、その構造的な要因を確認する。

2 鉄道普及の歴史的経緯

まず、三大都市圏における旅客鉄道普及の歴史的経緯を、戦前期、戦後の高度経済成長期、バブル経済崩壊後の低成長期を中心に概観する。

(1) 戦前期

我が国の鉄道史は1872（明治5）年の新橋・横浜駅間の開業に始まり、1889（明治22）年には国土幹線鉄道として東海道本線の新橋・神戸間が全通した。我が国の主要都市の多くは旧街道沿いの城下町や宿場町として発達してきたことから、旧街道が鉄道に置き換わったことになる。ただし、既に市街化されていた旧街道筋への鉄道敷設は必ずしも容易でなく、駅は旧市街地からやや離れた場所に立地する例も少なくなかった⁽⁸⁾。したがって、旧街道筋周辺に、駅を中心とした市街地が新たに形成されたと見ることもできる。

鉄道普及における大きな転機は、電気鉄道（電鉄。今日の私鉄）の開業である。蒸気機関車に比べ相対的に高速化した鉄道は、都市と郊外の移動時間を短縮し住宅立地の範囲を拡大させた。当時の電鉄は自社又は他社の発電した電気で電車を走行させ、その余剰分を沿線住宅に配電しており、他方、電力会社も大口需要を確保するため自ら鉄道会社を設立する場合があった。電気を動力とする交通基盤（電鉄業）と電気を発電・配電する生活基盤（電力業）は、いずれも基盤敷設に土地取得を必要とすることから不動産業との結び付きも強かった⁽⁹⁾。各社の参入経緯は様々であったが、東京圏では、1930（昭和5）年までには今日の手私鉄の主要路線が

(4) 「主要5か国の交通機関別旅客輸送量・同分担率（2013年）」斎藤、関西鉄道協会都市交通研究所編 前掲注(2), p.11.

(5) 同上, p.3.

(6) 三大都市圏の交通手段構成比における鉄道の割合が平日24.5%、休日14.1%であるのに対し、地方都市圏は平日3.7%、休日2.2%であった。国土交通省都市局都市計画課都市計画調査室「都市における人の動きとその変化—令和3年度全国都市交通特性調査集計結果より—」2023, p.16. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001711623.pdf>>

(7) 国土交通省の国土数値情報等に基づく日本経済新聞社の分析によると、自宅から最寄り駅まで徒歩1時間以上を要する住民は総人口の1割弱（1180万人）に上る。「駅ない街」に1180万人4キロ圏外、人口減進む 福島県郡山市は新駅軸に住宅・産業集積『日本経済新聞』2024.2.3.

(8) 鉄道が旧市街地に近接して敷設されなかった地域には、「鉄道忌避」すなわち、蒸気機関車の煤煙、飛び火による火災、宿場町の荒廃等を理由に反対運動が生じたという伝承が見られる。しかし、青木栄一『鉄道忌避伝説の謎—汽車が来た町、来なかった町—』吉川弘文館、2006, pp.38-51は、これらの伝承には史料的裏付けが見当たらないと述べ、ルート選定にはむしろ地形的制約や当時の技術水準（トンネルや橋梁の建設が困難、蒸気機関車が急勾配を踏破できず、給水のための水利も考慮する必要があったなど）が影響したと指摘する。

(9) 片木篤編『私鉄郊外の誕生』柏書房、2017, pp.206-207.

開通している⁽¹⁰⁾。

電鉄各社の経営戦略に影響を与えたのは、箕面有馬電気軌道（後の阪急電鉄）であった。山林や田畑の多い同社の沿線では旅客需要が期待できなかったことから、需要創出のため各種の開発が積極的に行われた。代表的な取組として、①沿線住宅地の開発、②都心ターミナルへの商業集積（百貨店進出等）、③郊外の観光開発、④学園誘致が挙げられる⁽¹¹⁾。特に住宅地開発は、先駆けである大阪・池田室町の住宅分譲が成功を収めたことから⁽¹²⁾、沿線各所に展開された。また、関東大震災（1923（大正12）年）後に郊外への転居需要が高まると、東京圏でも一部に沿線開発の動きが見られた。このうち、田園都市株式会社（後の東急電鉄の母体。目黒蒲田電鉄を傘下に置く。）は、沿線における鉄道整備と住宅開発を一体的・計画的に進め、多摩川台（現在の田園調布）等を開発した⁽¹³⁾。これらの開発は、英国のエベネザー・ハワード（Ebenezer Howard）が提唱した「Garden City（田園都市）」に着想を得たものとされる⁽¹⁴⁾。

（2）戦後の高度経済成長期

戦後の高度経済成長期に当たる1955（昭和30）年から1970（昭和45）年頃には、三大都市圏に大規模な都市化（アーバンゼーション）と急激な人口集中が生じた。東京圏では毎年30万人前後、京阪神圏では10～20万人前後の人口増が続き⁽¹⁵⁾、通勤・通学需要に対する輸送力の増強が急務となった。旧国鉄及び私鉄各社は、既存路線における複々線化、地下鉄との相互乗り入れ、長大編成化、運転間隔短縮等を行うとともに、郊外への路線延伸、外環路線の新設によってこれに対応した。例えば、旧国鉄が1960（昭和35）年頃から東京圏で実施した「五方面作戦」は実施前後で輸送力を1.5倍程度に増強するものであった⁽¹⁶⁾。住宅・都市整備公団（当時）によるニュータウン開発に合わせた路線延伸としては、多摩ニュータウンにおける京王相模原線、小田急多摩線の事例等が知られる⁽¹⁷⁾。また、戦前に一部の私鉄が着手した鉄道と住宅の一体的開発も各社が競うように行っており、東京及び京阪神の大手私鉄が戦後に実施した宅地開発は1万8000ha余り（戦前の約7倍）に上った⁽¹⁸⁾。

(10) 矢島隆・家田仁編著『鉄道が創りあげた世界都市・東京』計量計画研究所、2014、p.156。

(11) 角野幸博編著、青木嵩ほか『鉄道と郊外一駅と沿線からの郊外再生』鹿島出版会、2021、pp.174-186。

(12) 今日の住宅ローンに当たる割賦販売、新たなライフスタイル（「模範的郊外生活」）の提案、新興住宅地に地域コミュニティを醸成する各種施設（購買部、社交場等）などの先駆的取組が成功を支えた。畦田昌宏「阪急電鉄の遺伝子—小林一三の思いと阪急電鉄の事業展開—」『運輸と経済』79(3)、2019.3、pp.34-36。

(13) 片木編 前掲注(9)、pp.13-15；矢島・家田編著 前掲注(10)、pp.41-42。

(14) ハワードは次の著書で、都市と農村の優れた点を併せ持つ理想的な新都市を「Garden City（田園都市）」として提案した。Ebenezer Howard, *Garden cities of to-morrow*, London: Sonnenschein, 1902.（邦訳：エベネザー・ハワード（山形浩生訳）『明日の田園都市 新訳』鹿島出版会、2016。）矢島隆ほか編著『実用都市づくり用語辞典』山海堂、2007、pp.261-262。ただし、ハワードの提案が自己完結型、職住近接であったのに対し、我が国で展開された「田園都市」は、郊外居住と都心通勤を組み合わせた点で異なっている。太田雅文「次なる世代に向けた鉄道沿線まちづくりの取り組み—東急田園都市における事例—」『都市住宅学』97号、2017. Spr.、p.55。

(15) 矢島・家田編著 前掲注(10)、p.65。

(16) 東京から放射状に延びる五方面路線（東海道、中央、東北、常磐、総武）で行われた旧国鉄の大規模インフラ投資を指す。1960（昭和35）年頃から1980（昭和55）年頃までの約20年間に総額1兆3500億円（1980年価格換算）が投じられた。輸送力が1.5倍に増強された一方、人口増により輸送量も1.4倍に増加し、混雑率の大幅な緩和には至らなかった。戦後インフラ整備事業研究会編『インフラ整備70年—戦後の代表的な100プロジェクト—Vol.1』建設コンサルタンツ協会、2020、pp.44-51。<https://www.jccca.or.jp/infra70n/files/インフラ整備70年_vol_01.pdf>

(17) 両線は民鉄線補助制度（日本鉄道建設公団が建設工事、工事費用の立替えを行った上で鉄道事業者に移譲。償還時の利子補給も行われ、鉄道事業者の負担が軽減される。）を用いて整備された。高津俊司『鉄道整備と沿線都市の発展—りんかい線・みなとみらい線・つくばエクスプレスの事例—』成山堂書店、2008、pp.42、46-47。

(18) 『民営鉄道グループによる街づくり一覧—明治43年から平成15年まで—』都市開発協会、2003.7掲載の各社実

一方、高度経済成長期には、自動車の普及（モータリゼーション）も本格化した。トラック等の貨物車に続き、所得増加にけん引される形で乗用車が爆発的に普及した⁽¹⁹⁾。道路整備も1960年代に入ると都心部と周辺を結ぶ幹線道路、都市高速道路等の整備が急速に進められた⁽²⁰⁾。自動車の普及により、郊外の駅では道路に依存した末端交通（バス・乗用車等）が利用可能となる一方、道路交通を前提とした郊外ショッピングセンター等の立地も一般的となった。その結果、郊外開発は鉄道の沿線・近傍にとどまらず、鉄道と鉄道の「間の地域」にも拡散した⁽²¹⁾。

(3) バブル経済崩壊後の動向

こうした郊外拡散の動きは、1990年代のバブル経済の崩壊によって反転する。郊外住宅地の資産価値の目減りとともに、高層分譲マンションブームによる都心回帰の動きが広がったためである⁽²²⁾。東京圏では新たな人口流入を背景に郊外における沿線開発の事例も見られたが⁽²³⁾、こうした動きは三大都市圏の中でもむしろ例外的なものと言える。その後、鉄道輸送人員は経済・社会情勢の変化を受けて不安定に推移した⁽²⁴⁾。鉄道各社は、従来型の開発事業の限界のみならず、少子高齢化による定期券収入の減少等、旅客収入の減少見込み⁽²⁵⁾といった経営環境の変化に直面し、「沿線価値の向上」に積極的に取り組んでいる⁽²⁶⁾。例えば、空き家管理や住替え支援、育児⁽²⁷⁾・介護関連事業への参入など、沿線住民に対する総合的な生活支援サービス等が新たに展開されている⁽²⁸⁾。沿線人口の減少や地域経済の停滞は、関係自治体や地元事業者にとっても重大な課題であることから、これらの事業をめぐる連携も活発化している。また、後述するように、都市機能の集約を図る「コンパクト・プラス・ネットワーク」

績に基づく試算。矢島・家田編著 前掲注(10), p.43. ただし、旧国鉄は私鉄のように鉄道整備と郊外開発を一体的に行うことはなかった。日本国有鉄道法（昭和23年法律第256号）第3条により、業務範囲が鉄道事業及びこれと関連する運輸業務（船舶、バス等）に限定されていたためである。経営悪化が明らかとなって以降、駅ビル開発への出資も一部可能となったが（日本国有鉄道法施行令の一部を改正する政令（昭和46年1月14日政令第2号））、郊外開発は業務範囲外であった。矢島・家田編著 同, p.50.

(19) 1974（昭和49）年には、1955（昭和30）年当時の車両保有台数の約20倍に相当する約3733万台に増加した。警察庁『警察白書 平成17年』2005.8, p.9.

(20) 1955（昭和30）年当時の道路は舗装率が低く、1956（昭和31）年に米国調査団が「日本の道路は信じがたい程に悪い。工業国にして、これ程完全にその道路網を無視してきた国は、日本の他にない。」と評したほど劣悪であった（ワトキンス・レポート45周年記念委員会編『ワトキンス調査団名古屋・神戸高速道路調査報告書〔複製〕』勁草書房、2001, p.41.）。その後、1954（昭和29）年導入の道路特定財源制度等により道路整備は急速に進められた。

(21) 矢島・家田編著 前掲注(10), pp.56-57.

(22) 同上, p.58.

(23) 東京圏ではこの時期にも、つくばエクスプレス（2005（平成17）年全線開業）のような宅地開発と鉄道の一体的整備を行う大規模事業が見られた。同線と沿線開発の経緯は、高津 前掲注(17), pp.114-143を参照。

(24) 例えば、大手私鉄の輸送人員については、デフレ経済の長期化による低迷が東日本大震災の影響を受けた2011（平成23）年頃まで続いた。2015（平成27）年には、訪日外国人の旅行需要等を追い風にバブル崩壊以前の年間100億人台に回復したが、2020（令和2）年にはコロナ禍に伴う外出自粛により歴史的な落ち込み（70億人台）を見せた。日本民営鉄道協会編『大手民鉄の素顔—大手民鉄鉄道事業データブック— 2023』2023, p.6. <https://www.mintetsu.or.jp/activity/databook/pdf/23databook_full.pdf>

(25) 河合雅司『未来の年表 業界大変化—瀬戸際の日本で起きること—』講談社、2022, pp.95-96; 枝久保達也「コロナ禍の改革が継続 資産効率重視の不動産開発 終わらない合理化の弊害も」『エコノミスト』102(26), 2024.8.27-2024.9.3, pp.26-27.

(26) 梅原淳「大手民鉄における沿線価値向上策」『JR gazette』82(2), 2024.2, pp.27-29.

(27) 育児関連のうち、鉄道事業者による保育所設置は比較的早くから取り組まれた事業の一つであり、東京圏では1996（平成8）年にJR東日本、2000（平成12）年に小田急電鉄、京浜急行が参入している。2015（平成27）年の時点の設置数はJR東日本の62か所を始め全体で130か所を超えた。国土交通省編『首都圏白書 平成27年版』2015, p.12.

(28) 角野編著、青木ほか 前掲注(11), pp.213-217.

においても、駅はその中心拠点に位置付けられることから、駅前や鉄道高架下などを含めた駅周辺空間の活用が注目されている。

3 都市化と自動車普及に先立つ鉄道網の形成

このように我が国で鉄道網の形成が可能となった主要な要因として、まず、都市化や自動車普及との時間的な前後関係が挙げられる⁽²⁹⁾。例えば、東京圏は、産業構造の高度化に伴って、三次にわたる都市化を経験している（表2）。第一次の1920（大正9）～1935（昭和10）年には、軽工業化と緩やかな人口流入が生じた。戦後の高度経済成長期に当たる第二次都市化（1955（昭和30）～1970（昭和45）年）では、重工業化の進展とともに、前述のような大規模な人口増加が発生した。1980（昭和55）～1995（平成7）年の第三次都市化では、ハイテク・サービス産業化とともに、東京への一極集中が更に進んだ。我が国における本格的な自動車普及が第二次都市化の時期と重なることも既に述べたとおりである。

これに対し、東京圏における鉄道整備の盛期は、おおむね第一次都市化の終わり頃までであった。すなわち、都市化の初期段階において、既に今日の主要な鉄道網は形成されており、高度経済成長期に生じた大規模な通勤・通学需要にも、既存路線をいかした輸送力増強で対応がおおむね可能であった。高度経済成長期には自動車普及も本格化した。が、道路整備が立ち遅れたため、定時・大量輸送の観点から鉄道を代替するには至らなかった。このような都市化と自動車普及に先立つ鉄道網の形成、つまり、両者の時間的な前後関係が、我が国の三大都市圏における鉄道普及の要因の一つであり⁽³⁰⁾、諸外国の都市に見られない特徴となっている。

表2 東京圏の都市化の動き

	期間	社会背景	増加の様相	鉄道整備の状況
第一次	1920～35年頃	軽工業の発達	緩やかな増加	現在のネットワークがおおむね整備
第二次	1955～70年頃	重化学工業の発達	急激な増加 都市圏の拡大	地下鉄との直通運転 複々線化等の輸送力増強
第三次	1980～95年頃	IT・サービス産業の発達	緩やかな増加	既存ネットワークを活用した輸送改善

（出典）矢島隆・家田仁編著『鉄道が創りあげた世界都市・東京』計量計画研究所、2014、p.93を基に筆者作成。

4 私鉄各社の兼業形態の成功

鉄道網の形成が可能となったもう一つの要因は、私鉄のビジネスモデルである⁽³¹⁾。具体的には、鉄道事業とともに、不動産業を中核とした付帯事業を展開し、両者の兼業形態を成功させたことが挙げられる。私鉄の沿線経営の根幹には、二つの大方針があるとされる。これらは考案者にちなんで「小林一三モデル」とも呼ばれ⁽³²⁾、戦後に私鉄各社が範としたものである。第一は、都心から郊外に向かう扇型の沿線地域（東京の場合、山手線のターミナル駅を扇の要、沿線地域を半開きの扇に見立てる。）の鉄道を独占的に経営し、その沿線において、鉄道の逐次延伸・新駅設置を郊外の住宅地開発と歩調を合わせて実施することである。鉄道は大規模な

(29) 矢島隆「大都市は鉄道によって創り上げられた―戦前・戦後の都市鉄道整備と沿線開発―」『都市と交通』99号、2015.1、pp.2-4；矢島・家田編著 前掲注(10)、pp.62-73。

(30) こうした時間的な前後関係とともに、好機をいかした鉄道関係者の尽力も評価される。家田はこれを「僥倖（ぎょうこう）と努力」と評している。矢島・家田編著 同上、pp.72-73。

(31) 同上、pp.48-49；矢島 前掲注(29)、pp.4-5。

(32) 斎藤、関西鉄道協会都市交通研究所編 前掲注(2)、p.122。

設備産業であるため、適度な先行投資と開発利益の回収・再投資によって、鉄道経営と沿線開発が持続可能となった。第二は、鉄道と開発の一体的整備を図るため、両者が相乗効果を持つ土地利用の仕組みを構築したことである。例えば、平日は郊外住宅地から都心に向かう通勤・通学需要に対応するのみならず、逆方向の需要を喚起するため、郊外に大学や工業団地を誘致した。休日については、都心ターミナルに商業・娯楽施設を開発して都心へ向かう人の流れと、郊外にレジャーランドやスポーツ施設等を開発して郊外へ向かう人の流れの双方を生み出し、運賃収入を確保するとともに付帯事業でも収益を上げた⁽³³⁾。

5 日本型 TOD の特徴と課題

我が国の三大都市圏における鉄道網沿線における開発は、「公共交通指向型開発」(Transit Oriented Development: TOD) の典型例と評される⁽³⁴⁾。また近年、TOD は我が国の都市インフラ輸出において鉄道システムの強みを示す概念としても用いられる⁽³⁵⁾。TOD とは、鉄道や路面電車等の鉄軌道の駅を中心に、公共交通の利用促進を目的とした高密度で複合機能を有するコンパクトな都市開発のことである⁽³⁶⁾。ただし、この概念は、米国社会の過度な自動車依存と郊外の低密度化に対する反省を踏まえて 1990 年代に提唱されたものであり⁽³⁷⁾、自動車普及以前に実現した我が国の取組とは成り立ちが異なる。そのため、我が国の取組は「日本型 TOD」として区別されることがある⁽³⁸⁾。

日本型 TOD は、その大半を私鉄（大手私鉄、後に完全民営化した JR 旅客各社等）の商業輸送が担い、設備投資も基本的に鉄道事業者が行ってきた。この点は、鉄道インフラが一般に公的管理及び公的負担の下に置かれ、インフラ整備と列車運行を別事業とする上下分離方式が広く導入されている諸外国と大きく異なる⁽³⁹⁾。旅客鉄道市場の構築と商業輸送の持続は、鉄道大国を象徴する事実ではあるが、他方、このような独特な仕組みには課題も存在する。

日本型 TOD の課題は、商業輸送の前提である独立採算原則に起因している。課題の一つとして、通勤・通学時の混雑が挙げられる⁽⁴⁰⁾。朝夕のピーク需要に備えた輸送力整備は多額の投資を要する一方で、オフピーク時には大量の遊休能力を発生させるため、公的補助なしに混雑は解消しないというのが専門家による見方である⁽⁴¹⁾。より深刻な課題として不採算路線の維持がある。私鉄のビジネスモデルは、輸送量が右肩上がりの状況では強靱（じん）であるが、

(33) 矢島 前掲注(29), p.4.

(34) 中村文彦「公共交通を活用した都市開発の適用可能性に関する基礎的研究」『IATSS review』24(1), 1998.6, p.20.

(35) 高光晴「鉄道遊休地等を活用した TOD の海外展開」『新都市』74(7), 2020.7, p.69; 「日本の都市開発の強み」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tk2_000024.html>

(36) 広義には、公共交通の利用を促進する工夫を含む都市開発全般を指す。矢島ほか編著 前掲注(14), p.255.

(37) ピーター・カルソープら 6 人の建築家が提唱したニューアーバニズム (New Urbanism) から派生した概念である。饗庭伸編著、矢吹剣一ほか『都市を学ぶ人のためのキーワード事典—これからを見通すテーマ 24—』学芸出版社, 2023, p.218. カルソープ自身は、TOD を更に都市型 TOD と近隣地区型 TOD に分類している。ピーター・カルソープ（倉田直道・倉田洋子訳）『次世代のアメリカの都市づくり—ニューアーバニズムの手法—』学芸出版社, 2004, pp.69-70. (原書名: Peter Calthorpe, *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, New York: Princeton Architectural Press, 1993.)

(38) 矢島・家田編著 前掲注(10), pp.44-45.

(39) 斎藤、関西鉄道協会都市交通研究所編 前掲注(2), p.2.

(40) 例えば、東京圏の最混雑区間における平均混雑率は、2000（平成 12）年には 176%、コロナ禍前の 2019（令和元）年には 163% を示した。約 20 年間、数値は微減か横ばいの状態であり、混雑解消には至っていない。『数字でみる鉄道 2023』運輸総合研究所, 2024, p.41.

(41) 斎藤、関西鉄道協会都市交通研究所編 前掲注(2), pp.120, 139.

右肩下がりに転ずれば脆（ぜい）弱さを露呈しやすい。大手であっても自ら大規模なインフラを保有・管理しながら、内部補助で不採算路線を維持することには限界がある⁽⁴²⁾。京阪神圏、中京圏においても、近年、路線の廃止や第三セクター化等の事例が見られ⁽⁴³⁾、不採算路線は地方鉄道の問題にとどまらない。

Ⅱ 人口減少時代における駅を起点としたまちづくり

1 駅を起点とした都市縮小への対応策

Iで述べたように、我が国の三大都市圏は鉄道網と密接不可分な都市構造を有している。このような都市構造の形成に寄与した鉄道網の整備手法（日本型 TOD）は、鉄道事業者のビジネスモデルに依拠する度合いが大きく、沿線人口や移動需要が減少に転じるとその限界が表面化しやすい。2025（令和7）年には一極集中が続く東京においても人口減少が始まり、2040年代に入ると高齢化率が3割を超え、特に西部の多摩地域では人口集中地区⁽⁴⁴⁾の設定基準の一つである40人/haに満たない地域が拡散すると予想される⁽⁴⁵⁾。郊外からの都市縮小は、三大都市圏全ての共通課題であり、都市のスポンジ化⁽⁴⁶⁾や公共交通の空白地帯の拡大も懸念される。

このような都市縮小の影響を緩和するには従来と異なる対応も必要となるが、その主な舞台は、やはり駅と鉄道であろう。その理由としては、第一に、都市機能の集約先としては公共交通の基盤がある地区が望ましいこと⁽⁴⁷⁾、第二に、沿線全体の生活のネットワーク化は、拠点駅と住宅地等を結ぶインフラとノウハウを持つ鉄道事業者を抜きには考えられないことが挙げられる⁽⁴⁸⁾。

駅やその周辺はこれまでも多種多様な手法で開発されてきた⁽⁴⁹⁾。本章では特に、従来から実施されてきた駅前広場の整備及び鉄道の高架化・地下化による市街地との一体化（連続立体交差事業）、それらに加え、人口減少・高齢化に対処するために新たに創設された制度（立地適正化計画制度）、「駅まち空間」の再構築や「沿線まちづくり」の推進のために、近年、国土交通省が取りまとめた手引き等に焦点を当てる。従来の取組が、駅単体（点）あるいは高架下

(42) 同上, pp.127-128.

(43) 例えば、名古屋鉄道は2001（平成13）年から2005（平成17）年にかけて9路線（10区間）を廃止している。「近年廃止された鉄軌道路線【平成12年度以降の全国廃止路線一覧】（令和6年4月1日現在）」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001344605.pdf>> このほか、近畿日本鉄道や南海電気鉄道の不採算路線の第三セクター化、公有民営方式の導入等の動きも見られた。斎藤、関西鉄道協会都市交通研究所編 前掲注(2), p.128.

(44) 人口統計において、都市的地域とされる地区をいう。国勢調査の基本単位区等（国勢調査に当たって設定される調査の区画）について、①原則として、人口密度が1km²当たり4,000人以上の基本単位区等が互いに隣接していること、②それらの隣接した基本単位区等の合計人口が5,000人以上であること、の二要件を満たす地域である。「人口集中地区とは」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/chiri/1-1.html>>

(45) 東京都都市整備局都市づくり政策部広域調整課『集約型の地域構造への再編に向けた指針 令和4（2022）年3月改定』2022, pp.4, 7. <https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/keikaku_chousa_singikai/pdf/shishin_08.pdf>

(46) 都市のスポンジ化とは、都市の内部において、空き家、空き地等が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生すること及びその状態を指す。都市の密度が低下することで、サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、まちの魅力、コミュニティの存続危機など、様々な悪影響を及ぼすことが懸念される。国土交通省都市局「都市のスポンジ化について」2017.6.29, p.2. <<https://www.mlit.go.jp/common/001190806.pdf>>; 饗庭伸『都市をたたむ—人口減少時代をデザインする都市計画—』花伝社, 2015, p.99.

(47) 岸井隆幸「次の時代の「駅まちデザイン」」『新都市』76(2), 2022.2, p.4.

(48) 角野編著, 青木ほか 前掲注(1), pp.276-277.

(49) 例えば、土地区画整理事業、立体都市計画制度、市街地再開発事業、特定容積率適用地区、特定都市再生緊急整備地域等が挙げられる。板垣勝彦「都市の駅とまちづくりにおける行政と法—新横浜駅、郡山駅、東京駅を例に—」『運輸と経済』80(8), 2020.8, pp.37-42.

(線)に焦点を当てた事業であるのに対し、新たな制度や手引き等は、それらを組み合わせ、駅周辺あるいは複数駅周辺へ面的な展開を図ろうとするものである。また、新たな取組は、鉄道事業者のみならず、沿線自治体、地元の事業者や各種団体等、関係主体の多様化や主体間の連携強化に力点を置く点にも特徴がある。

2 拠点性を求められる駅の類型

大都市圏の駅といっても、その全てがまちづくりの起点となる、言い換えれば、全ての駅に拠点性が求められるわけではない。伊丹康二武庫川女子大学准教授は、京阪神圏を例に、鉄道路線と駅を類型化している⁽⁵⁰⁾。まず、これを参考に対象となる駅のイメージを確認したい。同准教授は、鉄道路線を、①京都・大阪・神戸へつながる国土軸上の都心間路線、②大阪都心のターミナル駅やターミナル駅間の拠点駅から奈良、和歌山等の地方都市へ延びる郊外路線、③同じくターミナル駅等から山間部に延びる遠郊外路線に大別し、その上で、路線内での規模や拠点性等の特徴から駅を五つに類型化している。すなわち、①都心ターミナル駅（大阪梅田のような多路線の乗換駅）、②大都市間拠点駅（都心ターミナル駅間にあり、中核市の中心市街地等に位置する駅）、③末端拠点駅（郊外路線や遠郊外路線の終点駅。郊外住宅地の開発に伴い開業した例も多い。）、④拠点隣接駅（②大都市間拠点駅や③末端拠点駅に隣接し、普通列車のみが停車する駅）、⑤停車場（駅周辺に施設集積のない、専ら乗降のための駅）である⁽⁵¹⁾。このうち拠点性を求められるのは主に①から③であるが、大都市近郊等におけるまちづくりに関係するのは、②大都市間拠点駅や③末端拠点駅であろう。

3 駅前広場の整備及び鉄道の連続的な高架化・地下化による市街地との一体化

駅の拠点性に資する事業として、かねてから駅周辺で実施されてきたものに、駅前広場の整備と鉄道の連続的な高架化・地下化による市街地との一体化（連続立体交差事業）がある。

(1) 駅前広場の整備

駅前広場の整備は、市街地再開発事業、土地区画整理事業、社会資本整備総合交付金等を組み合わせて行われる事業である。駅前広場⁽⁵²⁾は、戦前には駅舎の前庭として扱われ、主要駅において鉄道施設の一部として整備されるにすぎなかった。これが「交通広場」として全国で整備されるようになったのは、戦災復興事業に位置付けられて以降である⁽⁵³⁾。さらに、モータリゼーションが進展した1970年代には、交通広場としての役割強化に加え、商業機能の高度化等を目的に、駅前地区の市街地再開発事業の一環として各地で盛んに整備が進められ

⁽⁵⁰⁾ 角野編著、青木ほか 前掲注(11), pp.139-141.

⁽⁵¹⁾ 都市における駅を機能別に6分類（①大都市圏の中央駅、②大都市圏の副都心駅、③地方中核都市の中央駅、④都市の中央駅、⑤都市鉄道の主要駅、⑥一般駅）する例もある。加藤晃・竹内伝史『都市交通と都市計画 新版』技術書院, 1979, pp.170-172.

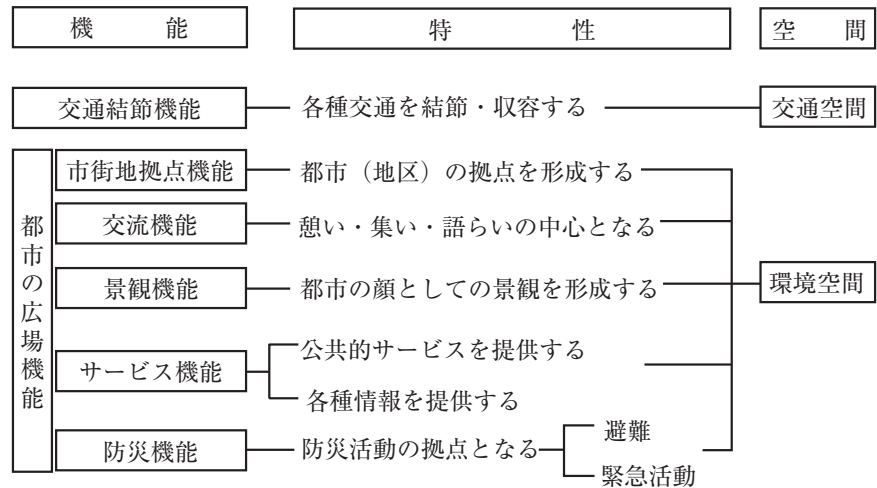
⁽⁵²⁾ 鉄道と他の交通手段とを結び、効率的な交通処理を図ることを目的とした、駅に接して配置される交通広場を指す。交通工学研究会編『交通工学ハンドブック』技報堂出版, 1984, p.651.

⁽⁵³⁾ ただし、新宿駅、大阪駅等、戦前期に交通混雑解消の観点から整備された例外もある。菊池雅彦「駅前広場整備の歴史」『都市と交通』36号, 1995.11, pp.12-14. なお、駅舎についても国鉄と地元の共同事業としての民衆駅としての整備が進められた。民衆駅は当初、民間事業者の一部費用負担によって戦災停車場を復興するものであったが、その後、駅自体に商業機能等が加わり、今日の駅ビルの礎となった。民衆駅第1号は1949（昭和24）年の豊橋駅である。交建設計・駅研グループ『駅のはなし—明治から平成まで—』交通研究協会, 1994, pp.166-167.

た⁽⁵⁴⁾。例えば、柏駅（千葉県柏市）東口の市街地再開発事業（1973（昭和48）年完了）は、駅前広場と周辺建築物の一体整備、ペデストリアンデッキ（高架による歩行者専用道）の採用、自由通路の整備により、駅周辺の交通処理と都市の拠点形成に今日に至るまで大きな効果があった事例である⁽⁵⁵⁾。

1998（平成10）年に旧建設省が取りまとめた「駅前広場計画指針」も、駅前広場に期待される機能として、交通結節機能とともに、都市の広場機能（市街地拠点、交流、景観、サービス、防災の各機能から成る。）を挙げ（図1）⁽⁵⁶⁾、同事業が駅の拠点性に資することを強調している。後述の「駅まち空間」再構築も基本的にこのような考え方を踏襲している⁽⁵⁷⁾。

図1 駅前広場の機能



（出典）建設省都市局都市交通調査室監修、日本交通計画協会編『駅前広場計画指針—新しい駅前広場計画の考え方—』技報堂出版、1998、p.13を基に筆者作成。

（2）鉄道の連続的な高架化・地下化による市街地との一体化（連続立体交差事業）

駅前広場の整備と同様、まちへの波及効果が期待される取組として、鉄道の連続的な高架化・地下化による市街地との一体化（連続立体交差事業）が挙げられる。連続立体交差事業とは、鉄道の一定区間を連続的に高架化又は地下化することによって複数の踏切を一挙に除去し、道路交通の円滑化と市街地の分断解消を図る都市計画事業である⁽⁵⁸⁾。立体化（高架化）の事例自体は明治期から存在するが⁽⁵⁹⁾、同事業はモータリゼーションの進展を契機に1968（昭和43）年に創設されたものである⁽⁶⁰⁾。以来、今日までに164地区で事業が完了し、約1,750か所の踏切が除去されている⁽⁶¹⁾。

⁽⁵⁴⁾ 豊田都市交通研究所編『これからの駅前広場』1994、pp.3-4。

⁽⁵⁵⁾ 菊池 前掲注53、p.17；国土交通省都市局街路交通施設課『駅まち再構築事例集』2020、pp.61-66。<<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001351575.pdf>>；萩野正和「『一体的かつ柔軟な運用』について—「KASHIWA W DECK」による公共空間利活用のマネジメントから—」『新都市』76(2)、2022.2、pp.48-52。

⁽⁵⁶⁾ 建設省都市局都市交通調査室監修、日本交通計画協会編『駅前広場計画指針—新しい駅前広場計画の考え方—』技報堂出版、1998、pp.13-23。なお、同指針は機能別に広場面積の算定方法を示しているが、これも駅前広場の多機能化に伴い変遷してきた経緯がある。新谷洋二・原田昇編著『都市交通計画 第3版』技報堂出版、2017、pp.199-200。

⁽⁵⁷⁾ 国土交通省都市局街路交通施設課 前掲注55、p.6。

⁽⁵⁸⁾ 矢島ほか編著 前掲注14、p.398。

⁽⁵⁹⁾ 明治43（1910）年竣工の有楽町駅が、線路を高架化し駅施設を全て高架下に配した最初の事例として知られる。交建設計・駅研グループ 前掲注53、pp.80-81。

⁽⁶⁰⁾ 原田邦彦「連続立体交差事業創設30周年によせて」『都市と交通』51号、2000.11、p.5。なお、事業の施行方法及び費用の負担方法については、1969（昭和44）年に旧建設省と旧運輸省の間で締結された「都市における道路と鉄道との連続立体交差に関する協定」（いわゆる建運協定）及び「同細目協定」によることとなった（同協定及び細目協定の全文は、次の記事を参照。寒川重臣「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する協定」及び概説」『新都市』23(12)、1969.12、pp.41-49。）。

⁽⁶¹⁾ 「連続立体交差事業完了箇所一覧（2022年3月時点）」日本交通計画協会ウェブサイト <https://www.jtpa.or.jp/custom_contents/cms/linkfile/8_renritsu_jisseki_2022.pdf> このほか2023（令和5）年4月時点で47事業が継続中で

同事業は、鉄道事業者と地方自治体の協力により実施されるものであり、現在、両者の費用負担や空間利用については、「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する要綱」及び「同細目要綱」に規定されている⁽⁶²⁾。また、同事業はかつての線路敷に新たな土地を生み出すものであることから、その活用方法によっては周辺地域のまちづくりにも影響を及ぼす。同事業の実施によって想定される波及効果は、例えば表3のように整理される。

表3 連続立体交差事業等の実施により想定される効果

直接効果	道路利用者（自動車）	移動時間短縮、走行快適性の向上
	道路利用者（歩行者・自転車）	移動時間短縮、交通事故減少、安心感・快適性の向上
	鉄道事業者	踏切維持費の解消
	地域住民	環境への好影響（NOx等の削減）
	鉄道事業者・地域住民・地方自治体	高架下空間の創出
まちへの波及効果	連続立体交差事業特有の波及効果	●交流機会の拡大：公共施設や生活利便施設へのアクセス性の向上 ●緊急活動の円滑化による安心感の向上 ●駅機能の向上：バリアフリー化、歩行の快適性 関連側道整備、高架下空間の創出⇒防災性の向上
	関連実施される事業との相乗効果	●駅前広場の整備⇒交通結節機能の強化 ●景観の変化：駅及び周辺が一新、放置自転車の減少等 ●都市活動の活性化：周辺市街地の小売業売上げの向上等 ●建設活動の誘発
	その他の間接的效果	●雇用創出 ●地価上昇（社会経済状況等、同事業以外の要因も関連） ●税収上昇（地価に起因し、地方自治体のみに帰属）

（出典）「連続立体交差事業の整備効果にかかる参考資料集」2014.3. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001083622.pdf>> を基に筆者作成。

高架下空間は、かつては騒音や耐震性の問題から、倉庫、駐輪場等の用途が中心であった。しかし近年は、駅の改装、耐震補強の実施に合わせ、地域の需要を見据えた様々な施設誘致が行われている。商業施設のみならず、賃貸住宅、保育園、医療モール、大学キャンパス、スタジオ、野菜工場等の事例が見られる⁽⁶³⁾。また、JR 中央本線（三鷹・立川駅間）の連続立体交差のように全長約 13.1km に及ぶ大規模事業では、沿線各駅周辺のみならず、区間全体にわたり回遊歩行空間や商業施設が展開されている⁽⁶⁴⁾。

整備費用が大きくなる地下化は高架化に比べて事例が少ないが⁽⁶⁵⁾、線路跡地を駅前広場と

ある。『都市計画ハンドブック 2023』都市計画協会, 2024, pp.50-51.

(62) 「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する要綱」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000233416.pdf>>; 「同細目要項」同 <<https://www.mlit.go.jp/common/000233417.pdf>> 例えば、同事業により既設線を高架化する場合、鉄道事業者は、鉄道の増強部分（線路の増設、駅面積の増加等）の全額と、既設部分については地域区分に応じて定められた割合（15～4%）を負担する。地方自治体は鉄道事業者の業務に支障のない範囲で高架下に公共施設等を設けることができ、利用面積の 15% までは無償、それ以上は鉄道事業者の規定する使用料を支払う。同事業の概要及び制度の変遷については、川崎周太郎「連続立体交差事業とまちづくり」『都市計画』69(5), 2020.9, pp.50-53 を参照。

(63) 大坂直樹「高架下ビジネスの新展開」『東京人』389 号, 2017.11, pp.70-75; 「高架下 大学も住宅も 騒音や振動減活用広がる」『読売新聞』（大阪版）2020.2.17, 夕刊; 「鉄道高架下 住宅に熱視線 駅至近 騒音・振動対策もバッチリ」『朝日新聞』2023.12.29.

(64) 川崎 前掲注(62), p.52; 石井圭「Interview: JR 中央ラインモール代表取締役社長 石井圭氏「ノノワ」と「ののみち」で駅と高架下を一体開発」『ストアーズレポート』60(1), 2019.1, pp.72-77. なお、このうち約 9km・7 万 m² が高架下空間である。

(65) 例えば、東京都において完了した連続立体交差事業は 39 事業であるが、このうち地下化（一部を含む）によるものは 6 事業である。東京都建設局『道路と鉄道の連続立体交差事業』2023.4, p.4. <<https://www.kensetsu.metro.tokyo.lg.jp/content/000058429.pdf>>

一体開発して大型商業施設や快適な歩行者空間等を設け、まちの魅力向上につなげる取組も見られる⁽⁶⁶⁾。

4 立地適正化計画による都市機能の誘導

こうした駅周辺の整備事業に加え、近年では、政府が推進する方針「コンパクト・プラス・ネットワーク」⁽⁶⁷⁾においても、郊外に拡散した都市機能を集約する拠点として、駅周辺が想定されている。同政策が示す集約型都市構造は、「集約拠点相互を鉄軌道系やサービス水準の高い基幹的なバス網等の公共交通機関により連絡するとともに、都市圏内のその他地域からの集約拠点へのアクセスを可能な限り公共交通により確保」⁽⁶⁸⁾するものであり、鉄道網が維持されている大都市圏では駅の拠点化が必須であると考えられている。

「コンパクト・プラス・ネットワーク」を具体化するため、2014（平成 26）年には、都市再生特別措置法（平成 14 年法律第 22 号）及び地域公共交通活性化再生法（「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」平成 19 年法律第 59 号）が改正され、前者に基づき「立地適正化計画」制度が創設された⁽⁶⁹⁾。立地適正化計画は、市町村によって作成され、都市計画マスタープラン⁽⁷⁰⁾の一部とみなされる（第 82 条）。同計画は、一定の人口密度を維持して生活サービスやコミュニティの機能を維持する「居住誘導区域」及び医療・福祉施設、商業施設等の都市機能増進施設の立地を誘導する「都市機能誘導区域」を定めることとされ（第 81 条）、これらを公共交通ネットワークによってつなぐことが目指される。立地適正化計画は、両区域内への立地に対するインセンティブ付与や両区域外の立地に係る届出・勧告を通じて、緩やかに立地を制御する。また、公共交通等によって複数市町村が広域的に生活圏等を形成している場合は、当該市町村が連携して同計画を作成することで、圏域内の都市機能を一定の役割分担の下で整備・利用することも可能である⁽⁷¹⁾。

2024（令和 6）年 3 月末現在、747 都市が同計画について具体的な取組を行っており、うち 568 都市がこれを作成・公表済みである⁽⁷²⁾。実際に大都市圏の立地適正化計画の多くは、駅を

(66) 東京都調布市には映画関連企業が多数立地している。京王線調布駅の地下化により新設された大型商業施設にはシネコン（複合映画館）が誘致されるとともに映画祭等の関連イベントが開催され、「映画のまち調布」のアピールに寄与している。鳴海佑「京王「調布駅前」新施設でイメージ刷新なるか」『東洋経済オンライン』2017.10.17. <<https://toyokeizai.net/articles/-/192042>>;「映画館なき「映画のまち」返上 調布にシネコン誕生」『東京新聞』（多摩版）2015.1.21.

(67) 居住を公共交通沿線や日常生活の拠点に誘導し、生活サービス施設までの移動距離を短縮することで市民の生活利便性を高めることを目指す考え方を指す。饗庭編著、矢吹ほか 前掲注(37), p.15. 大都市戦略検討委員会（国土交通省設置）が 2015（平成 27）年に公表した『大都市戦略』において、今後の大都市の在り方を示す三つの基本的方針の一つとして、「大都市「コンパクト＋ネットワーク」の形成」を掲げた。大都市戦略検討委員会『大都市戦略一次の時代を担う大都市のリノベーションをめざして―』2015.8, pp.26-27. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001101681.pdf>>

(68) 国土交通省都市・地域整備局『集約型都市構造の実現に向けて―都市交通施策と市街地整備施策の戦略的展開―』2007, p.4. <<https://www.mlit.go.jp/common/000128510.pdf>>

(69) 制度の概要については、野口知希「コンパクトなまちづくりを目指す市町村の取組を支援―立地適正化計画制度の創設―都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 39 号）」『時の法令』1969 号, 2015.1.15, pp.35-45 を参照。

(70) 市町村が都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 18 条の 2 の規定に基づいて定める都市計画に関する基本方針を指す。内容について法の規定はないが、一般的には「まちづくりの理念や目標、まちの将来像」、「分野別方針」、「地区別構想」等で構成される。饗庭伸ほか編著、阿部伸太ほか『初めて学ぶ都市計画 第 3 版』市ヶ谷出版社, 2024, p.34.

(71) 大櫛寛之「鉄道沿線まちづくりの推進」『月刊建設』60(5), 2016.5, p.10.

(72) 「立地適正化計画の作成状況」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001757148.pdf>

中心拠点に位置付け、その周辺に都市機能誘導区域を設定している⁽⁷³⁾。

5 「駅まち空間」の再構築及び「沿線まちづくり」の推進のための手引き等の公表

国土交通省は、近年、①駅前広場とその周辺の市街地を中心としたエリアの再構築を図るとともに、②交通結節点である駅周辺に生活支援機能を誘導することに加え、高次の都市機能については沿線の市町村間で分担・連携するなどの「鉄道沿線まちづくり」を推進するため、手引きやガイドラインを取りまとめ、公表している。

(1) 『駅まちデザインの手引き』の公表

国土交通省は、新型コロナ危機を契機に、働くにも住むにも快適な環境、ゆとりあるスペースへのニーズが高まり、安全性、快適性、利便性を備えた「駅まち空間」⁽⁷⁴⁾の一体的な整備が期待されているとして、2020（令和2）年に駅まちデザイン検討会を設置した⁽⁷⁵⁾。同検討会は、駅前開発の望ましい進め方、考え方、駅まちデザインを推進する上で役立つツール（事業手法、規制緩和、支援制度）を整理し、2021（令和3）年、『駅まちデザインの手引き』⁽⁷⁶⁾として公表している。

同手引きは、「駅まち空間」の再構築は、駅や駅前広場等の交通結節機能に関する施設を、周辺市街地とともに一体的空間を構成する要素と位置付ける。その上で、地方自治体、鉄道事業者、開発事業者を始めとする多様な関係者が、まちの課題やビジョンを共有し、相互に協議・調整を行いつつ、交通結節機能を総合的に検討することを提案する。「駅まち空間」再構築は、先行事例⁽⁷⁷⁾から得た知見を基にした、「駅まちデザイン」⁽⁷⁸⁾の5原則（①多様な主体の連携、②ビジョンの共有、③空間の共有、④機能の連携、⑤一体的で柔軟な運営）や、構想、計画事業化、管理・運営の各段階における留意点を整理している。また、「駅周辺の街区を再編して、公共的な空間を充実させたい」や「鉄道駅やバスターミナルの整備等により公共交通結節機能を高めたい」等、

(73) 例えば、先行して立地適正化計画を策定した107自治体を対象に国土交通省が実施した調査によれば、駅を含むエリアを中心拠点（第一階層）として設定する事例がほとんどであった。三大都市圏については、第二階層に当たる地域拠点についても同様に駅周辺が選択されていた。山田大輔・江副遙子「立地適正化計画における拠点と駅について」『都市計画』67(2), 2018.3.15, pp.65-66。また、角野幸博・松根辰一の京阪神圏（大阪府全自治体及び京都府山城地域、兵庫県阪神地域）を対象とした調査においても、多くの自治体で、乗降客が多く拠点性の高い駅が中心的拠点、それ以外の駅が副次的拠点として設定されていた。角野編著、青木ほか 前掲注(11), pp.248-250。

(74) 「駅まち空間」は、駅や駅前広場と一体的に、周辺市街地との関係も踏まえ、必要な機能の配置を検討することが期待される空間と定義される。具体的には、駅空間（鉄道事業者が所有する改札内外のコンコース、駅ビル等）、駅前空間（公共用地である駅前広場、隣接の開発敷地等）から成る。「1. 駅まちデザインとは」駅まちデザイン検討会『駅まちデザインの手引き つながる駅とまち—駅とまちとの上手なつきあい方—』2021.9, p.1-1. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001425838.pdf>>

(75) 国土交通省都市局街路交通施設課「ニューノーマルに対応した「駅まち空間」をデザインします！」2020.9.14, p.1. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001362985.pdf>>

(76) 「駅まちデザイン検討会」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_gairo_tk_000098.html>

(77) 例えば、線路上空の人工地盤を活用して、駅と歩行者空間、滞留空間、バスターミナルを一体的に整備し、交通結節機能とにぎわい拠点機能を連携させた、たまプラーザ駅（神奈川県横浜市）の事例が参照されている。国土交通省都市局街路交通施設課 前掲注(55), pp.67-71。同事例については、日建設計駅まち一体開発研究会編『駅まち一体開発 TOD46 の魅力』新建築社, 2019, pp.40-41, 66-67 も参照。

(78) 「駅まちデザイン」は、利便性・快適性・安全性・地域性の高いゆとりある「駅まち空間」の形成を目指して、関係者が連携して、ビジョンづくり・計画策定・整備・維持管理に至るまでの一連のプロセスに関する考え方や進め方を指す。駅まちデザイン検討会『駅まちデザインの手引き つながる駅とまち—駅とまちとの上手なつきあい方—』（パンフレット）2021.9, p.2. <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001431090.pdf>> 「駅まちデザイン」の経緯と概要については、松岡里奈「駅まちデザインの手引き—駅とまちの上手なつきあい方—」『区画整理』65(4), 2022.4, pp.12-17; 太田裕之「「駅まち空間」の再構築に向けた取組みについて」『交通工学』56(4), 2021.10, pp.12-15 を参照。

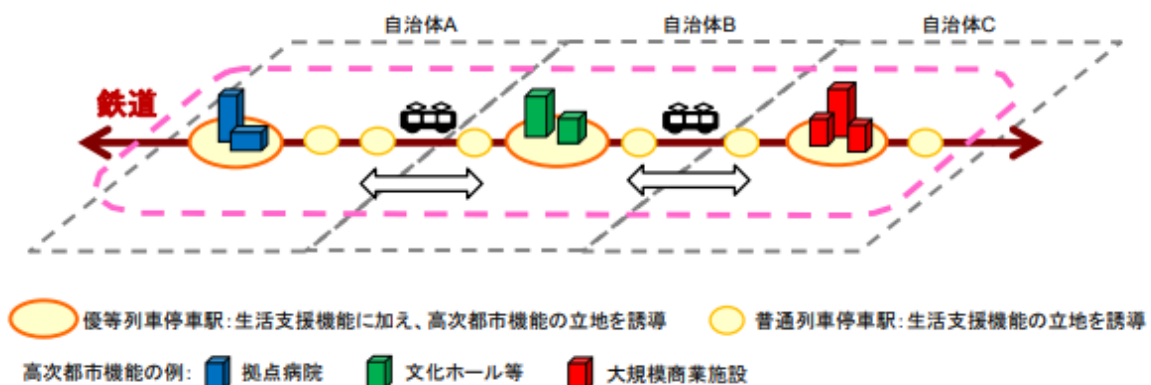
個別の事業目的に対応する形で、利用可能なツールを具体的に挙げている点にも特徴がある。

(2) 『鉄道沿線まちづくりガイドライン』の公表

国土交通省は、人口減少・高齢化を背景に、大都市郊外部や地方都市周辺の鉄道沿線における都市サービス、都市経営の持続性低下に対応するため、「鉄道沿線まちづくり」の推進に取り組む、その成果を2015（平成27）年に『鉄道沿線まちづくりガイドライン』⁽⁷⁹⁾として公表した。同ガイドラインには、実施に当たっての留意点が先行事例⁽⁸⁰⁾とともに示されている。

「鉄道沿線まちづくり」は立地適正化計画の発展形とも言えるものである⁽⁸¹⁾。鉄道沿線の広域圏を一つの「まち」と捉え、沿線自治体、鉄道事業者等が二つのアプローチで持続可能なまちづくりを目指す。短期的には、居住のみならず就業・消費・介護・子育て等が可能な魅力ある沿線を実現して「沿線価値の向上」を進め、中長期的には、各種都市サービス（拠点病院、文化ホール、大規模商業施設等の高次の都市機能）を、鉄道軸を中心に地域間で連携して確保し、市町村境を超えた「沿線都市圏の形成」を図るものである（図2）⁽⁸²⁾。

図2 鉄道沿線まちづくりのイメージ



（出典）国土交通省都市局『鉄道沿線まちづくりガイドライン 第1版—沿線地方公共団体・鉄道事業者等の連携に向けた場づくりのために—』2015.12, p.16. <<https://www.mlit.go.jp/common/001112598.pdf>>

「沿線まちづくり」は、沿線自治体が互いの地域資源をいかした生活圏の構築を促すものであることから、沿線自治体にとっては居住者の転出抑制等、鉄道事業者にとっては来街者の増加による移動需要の喚起等、さらに、地元事業者や関係団体にとっては行政境にとらわれない広域の顧客獲得、イノベーションの誘発等の契機となることが期待される⁽⁸³⁾。無論、その成

⁽⁷⁹⁾ 国土交通省都市局『鉄道沿線まちづくりガイドライン 第1版—沿線地方公共団体・鉄道事業者等の連携に向けた場づくりのために—』2015.12. <<https://www.mlit.go.jp/common/001112598.pdf>> なお、同ガイドラインは、2012（平成24）から2013（平成25）年にかけての「沿線地方公共団体と鉄道事業者による勉強会」の成果を踏まえたものである。2021（令和3）年度以降は、「鉄道沿線まちづくり全国会議」が開催され、引き続き、先進事例の研究等を通じた知見の共有が図られている。「鉄道沿線まちづくりの推進」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_gairo_tk_000036.html>

⁽⁸⁰⁾ 例えば、市町村と鉄道事業者による協定（大阪府河内長野市と南海電鉄による、まちづくり、子育て支援、転入促進、観光振興等における連携協力）等の事例が紹介されている。国土交通省都市局 同上, pp.50-51.

⁽⁸¹⁾ 角野編著、青木ほか 前掲注(1), p.251.

⁽⁸²⁾ 国土交通省都市局街路交通施設課「令和4年度鉄道沿線まちづくり全国会議—国土交通省の取組—」p.3. <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001735516.pdf>>

⁽⁸³⁾ 国土交通省都市局街路交通施設課「鉄道沿線まちづくり—国土交通省の取組—」（鉄道沿線まちづくり全国会議令和5年度プログラム）p.5. <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001735527.pdf>>

果には地域住民の利便性の維持・向上に結び付くものが多い。取組を進めるに当たっては、①課題やビジョンの共有、②既存取組の整理、③持続的な体制づくりの三点が肝要であるとされ、また、複数自治体にまたがる都市機能の分担・連携については、①相互利用、②共同管理、③施設再編の三段階が想定されている⁽⁸⁴⁾。

Ⅲ 駅を起点としたまちづくりの取組事例

『駅まちデザインの手引き』や『鉄道沿線まちづくりガイドライン』に見るように、駅や鉄道網の活用は、中長期的かつ複合的な視点で取り組まれる。また、ハードの整備で完結するのではなく、むしろ整備された空間でいかにソフトの充実を図るか、地域における幅広い議論と合意形成が鍵となる場合が少なくない。こうした取組は、国土交通省が上記ガイドライン等を掲げる以前から各地で行われており、既に成果を上げている事例も見られる。ここでは、特徴的な二例を紹介する。

1 下北沢駅（東京都世田谷区）

(1) 連続立体交差事業とまちづくりをめぐる経緯

東京都世田谷区の下北沢地区は、入り組んだ路地や、演劇、音楽、古着等による文化の発信拠点として知られ、若者を中心に人気の高い街である⁽⁸⁵⁾。その中心に位置する下北沢駅は小田急小田原線と京王井の頭線の乗換駅であり、一日平均の乗降客数は22万人を超える⁽⁸⁶⁾。2021（令和3）年をピークに人口減少に転じた⁽⁸⁷⁾世田谷区において、下北沢には商業・文化の蓄積をいかした「広域生活・文化拠点」として、都市計画上も中核的な位置付けがなされている⁽⁸⁸⁾。同地区の再開発は、連続立体交差事業（小田急線の複々線化事業を含む）⁽⁸⁹⁾に伴う都市計画道路問題に端を発するもので、以後約20年に及ぶまちづくりの取組へと続いている⁽⁹⁰⁾。

2003（平成15）年、東京都は連続立体交差事業の実施に伴い、駅北側を横断する広幅員の都市計画道路を事業化する方針を打ち出した。世田谷区もこの道路に接続し駅前に至る区道の

⁽⁸⁴⁾ 大櫛 前掲注(71), p.12; 太田裕之「鉄道沿線まちづくりの意義」『都市と交通』122号, 2022.2, p.2.

⁽⁸⁵⁾ 本項における経緯・事実関係については、世田谷区ウェブサイトのほか、次の資料を参照した。「特集 下北沢の20年」『建設ジャーナル』1353号, 2024.4, pp.2-40; 「特集 変貌する街シモキター対立からマネジメントへ」『造景』2022, pp.42-69; 橋本崇・向井隆昭編著、吹田良平監修『コミュニティシブー下北線路街プロジェクト。挑戦する地域、応援する鉄道会社―』学芸出版社, 2022; 小柴直樹『人をつなぐ街を創る―東京・世田谷の街づくり報告―』花伝社, 2022.

⁽⁸⁶⁾ 2023（令和5）年度の一日平均乗降客数は小田急線が118,852人、京王線が107,115人であった。「鉄道部門：駅別乗降人員・輸送人員ほか」小田急電鉄ウェブサイト <<https://www.odakyu.jp/company/railroad/users/>>; 「駅別一日平均乗降人員」京王電鉄ウェブサイト <https://www.keio.co.jp/assets/pdf/company/corporate/corporate_manual/number-of-passengers.pdf>

⁽⁸⁷⁾ 〔世田谷区〕政策研究・調査課政策研究担当「世田谷区将来人口推計」2023.7, p.1. <<https://www.city.setagaya.lg.jp/documents/5198/202307zinkousuikui.pdf>>

⁽⁸⁸⁾ 世田谷区「世田谷区都市整備方針（世田谷区の都市計画に関する基本的な方針）第一部「都市整備の基本方針」」2014, p.33. <<https://www.city.setagaya.lg.jp/documents/3692/03.pdf>> なお、上記方針は他の自治体の都市計画マスタープランに相当する。

⁽⁸⁹⁾ 小田急小田原線（代々木上原駅～梅が丘駅間）連続立体交差事業及び複々線化事業は、1964（昭和39）年に都市計画決定された東京都市計画都市高速鉄道9号線の小田急線区間に残った最後の区間の事業である。2004（平成16）年に事業認可を受け、2013（平成25）年に地下化が、2018（平成30）年に複々線が完成した。川崎 前掲注(62), p.51.

⁽⁹⁰⁾ 小林正美元明治大学理工学部教授によれば、下北沢のまちづくりは、一期：都市計画道路補助54号線をめぐり紛争期（2003～2006年）、二期：小田急線上部利用計画をめぐる黎明期（2006～2013年）、三期：様々な市民参加のまちづくり活動と具体的な空間出現期（2013年～）に区分される。小林正美・明治大学都市建築デザイン研究室『都市の「見える化」でまちが変わる―10のシミュレーションで地域のポテンシャルを読み解く―』エクスナレッジ, 2024, pp.119-123.

整備、併せて、中高層建築も可能な地区計画の構想を示した。これに対し、下北沢のイメージが大きく変わることを危惧した地域住民等は反対運動を展開し⁽⁹¹⁾、再開発の動向は海外紙にも注目された⁽⁹²⁾。2006（平成 18）年には、当該道路の事業認可及び地区計画の決定が行われている。ただし、都市計画道路のうち事業化されたのは駅周辺のみであり⁽⁹³⁾、2028（令和 10）年に駅前広場を含む区道と共に完成（予定）しても、駅北側を横断する形とはならない。

一方、連続立体交差事業による小田急線の地下化で、駅周辺には線路跡地が生まれることから、その活用方法をめぐる議論も進展した。2011（平成 23）年の区長交代等を受け、同区が住民参加を重視する姿勢は顕著となった。その象徴的な取組として「北沢デザイン会議」（2014（平成 26）年設置）や「シモキタリングまちづくり会議」（2016（平成 28）年設置）が挙げられる。前者は、同区が住民や鉄道・地元事業者等との間で意見交換を行う場であり⁽⁹⁴⁾、後者は民間主導で具体的な跡地活用の検討・実践を行う受け皿（区はこれを支援する立場）である⁽⁹⁵⁾。

(2) 線路跡地の整備状況

連続立体交差事業によって生み出された線路跡地は、両隣接駅付近まで約 1.7km、その面積は約 2 万 7500m²である⁽⁹⁶⁾。跡地は区側、小田急電鉄側の管理区域に分かれ、それぞれの利用計画に基づいて整備されているが⁽⁹⁷⁾、空間デザインには統一感があり⁽⁹⁸⁾、緑地確

図3 下北沢駅周辺風景（線路跡地・駅前広場・高架下）



小田急線の線路跡地には駅に向かう緑道が整備され（写真左）、駅前広場では、仮設の古着市等も開かれている（写真右上）。高架下には、商業施設だけでなく、シェアオフィスなども配されている（写真右下）。（出典）筆者撮影。

- (91) 2006（平成 18）年、地元住民らが東京都と国を相手取り、道路建設の事業認可差止めを求める訴訟を提起した。同訴訟は 2016（平成 28）年に和解し終結している。「下北沢再開発訴訟 都が取り下げ同意」『東京新聞』2016.4.2.
- (92) ニューヨークタイムズ紙は、若者文化の発信地グリニッジ・ビレッジに例えて、下北沢の動向を報じた。Martin Fackler, "Splitting a Hip Neighborhood, in More Ways Than One," *New York Times*, October 2, 2006.
- (93) 駅周辺（1 期工事区間）から東西に延びる 2 期・3 期工事区間は、東京都の「都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）」（2004（平成 16）年）においては今後 10 年間の優先整備道路に位置付けられていたが、2016 年（平成 28）年の第四次事業化計画ではいずれも優先整備道路から除外された。「下北沢の商店街「分断」都市計画道の一部優先整備から除外」『朝日新聞』2016.1.9.
- (94) 設置以来 10 年間で 10 回開催されているが、付随の小会合を加えるとその開催回数は 200 回に達するという。「下北をよりよく…信頼築いた 10 年「線路上部」会議節目」『産経新聞』2024.4.6.
- (95) 設置当初の名称は「北沢 PR 戦略会議」。同会議の下に、駅前広場、園芸、ユニバーサルデザイン等に関する部会が設けられ、関心のある区民が自発的に参加する仕組みとなっている。世田谷区北沢総合支所街づくり課『シモキタリングまちづくり会議かわら版』10 号, 2024.3.（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13591045/www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/sumai/003/002/002/d00148831_d/fil/shimokring_news_15.pdf>
- (96) 「下北沢エリアにおける線路跡地のまちづくり概要が決定！」『ODAKYU NEWS RELEASE』19-57 号, 2019.9.24. <<https://www.odakyu.jp/news/o5oaa1000001med9-att/o5oaa1000001medg.pdf>>
- (97) 世田谷区は「世田谷区小田急線（代々木上原駅～梅ヶ丘駅間）上部利用計画」を、小田急電鉄は「下北沢地区上部利用計画」を策定している。「世田谷区小田急線（代々木上原駅～梅ヶ丘駅間）上部利用計画について」世田谷区ウェブサイト <<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/sumai/003/002/002/d00141250.html>>; 同上
- (98) 例えば、区側の空間デザインは、「北沢デザイン会議」等の成果の一部として『北沢デザインガイド—つなぐデザイン、つながるまちづくり—』にまとめられている。世田谷区ウェブサイト <<https://www.city.setagaya.lg.jp/02092/4197.html>>

保への配慮という点でも共通している⁽⁹⁹⁾。これらは、「北沢デザイン会議」を始めとする、幅広い合意形成の成果が少なからず反映されたものである（図3）。

小田急電鉄は、下北沢のような郊外拠点駅を「集客フック駅」と位置付けた上で⁽¹⁰⁰⁾、「支援型開発」⁽¹⁰¹⁾と呼ばれる新たな手法で開発を進めている。この手法で整備された「下北線路街」（2022（令和4）年全面開業）は、大学のサテライトキャンパス、保育園、温泉旅館、学生寮、店舗兼住宅、商業施設等⁽¹⁰²⁾、いずれも低層建築で構成され、全体としてユニークな散策空間を創出している。また、立体交差部の橋の架け替え等により、京王線側にも新たな高架下空間が誕生した。「下北線路街」と同年に開業した「ミカン下北」には、飲食店や区立図書館カウンターのほかに、シェアオフィスやコワーキングスペースが設けられ、働く場としての下北沢の魅力向上や、まちづくりに関わる人材の発掘が目指されている⁽¹⁰³⁾。

2 姫路駅（兵庫県姫路市）

(1) 姫路駅前周辺整備の経緯

姫路市は人口約52万人の中核市であり、世界文化遺産・姫路城や姫路駅を中心に市の南部に市街地が広がる⁽¹⁰⁴⁾。JRの新幹線、在来線（山陽本線、播但線等）、山陽電鉄、神姫バスの交通結節点である姫路駅前広場は1日10万人以上が行き交う。同駅周辺では、1960年代からモータリゼーションによる交通渋滞が課題となっており⁽¹⁰⁵⁾、また、大型商業施設の郊外進出が顕著となった1990年代以降は、中心市街地活性化策も必要となった。姫路市は「姫路駅周辺地区総合整備事業」（通称「キャスト21」）に基づき、1989（平成元）年から、

図4 姫路駅前のトランジットモール



駅前広場へ進入可能な車両を路線バスとタクシーのみに制限し、歩行者導線とも分離している。正面に望む姫路城に至るまで眺望が遮られることはない。
（出典）筆者撮影。

(99) この点は、利用されなくなった都市の土木インフラを再利用し、新たに都心型の「グリーンインフラ」の実現に結び付けた取組として評価される。小林正美「下北沢のまちづくりが現代に与える意味」『建築ジャーナル』1353号、2024.4、p.10。

(100) 星野晃司「複々線をスタートに「選ばれる沿線」へと魅力を高める」『みんてつ』69号、2019年春、p.10。<https://www.mintetsu.or.jp/association/mintetsu/pdf/69_p08_11.pdf>; 角野編著、青木ほか 前掲注(1), p.286。

(101) 主体はあくまで地域のプレーヤーであり、鉄道事業者は地域の価値観を重視し、その支援を目指す開発スタイルであると説明される。通常の不動産開発では計画地の容積率を最大限活用した収益性が求められるが、下北沢では、それ以上に「脱容積主義」、「(建物ではなく)ソフト中心」、「環境共生」を基にした持続可能性が優先されたという。「下北沢エリアにおける線路跡地のまちづくり概要が決定！」前掲注(96); 橋本・向井編著、吹田監修 前掲注(85), p.50。

(102) 向井隆昭「BONUS TRACK ができるまで」『建築ジャーナル』1353号、2024.4、pp.22-25。

(103) 角田匡平「『ミカン下北』とその後」『建築ジャーナル』1353号、2024.4、pp.26-28; 菊池祥子「新たな沿線開発の『実験区』へ」『造景』2022、pp.62-63; 「『ミカン下北』きょう開業「常に未完」の思い込め シェアオフィス、図書館カウンターも」『東京新聞』2022.3.30。

(104) 本項における経緯、事実関係については、次の文献を参照した。服部紀男「姫路市における駅まち再構築の取組みについて」『交通工学』56(4)、2021.10、pp.24-27; 姫路市都市局まちづくり推進部「姫路駅北駅前広場整備の実現について」『新都市』74(1)、2020.1、pp.77-81; 田邊樹「歩きたくなるまちなかづくりー姫路駅周辺の再整備についてー」『地方財政』58(12)、2019.12、pp.77-89; 東田隆宏「駅前広場とまちのつながりーJR 姫路駅北駅前広場「城を望み、時を感じ人が交流するおもてなし広場」が創る街の造形ー」『都市計画』67(2)、2018.3.15、pp.46-49。

(105) 旧国鉄の地上駅舎や線路が南北交通を遮断し、踏切や跨線橋で慢性的な交通渋滞が発生していた。東田 同上、p.47。

鉄道の連続立体交差事業⁽¹⁰⁶⁾、駅周辺の土地区画整理事業、関連道路事業を一体的に実施した(事業全体の対象地域は45.5haに及ぶ大規模なものである。)。さらに、2006(平成18)年には「姫路市都心部まちづくり構想」の下、新たに生み出した周辺の鉄道跡地等を含め、高次都市機能の集積エリア、市民交流エリアなどに分けて市街地再生を図っている。

(2) 駅前広場の空間デザイン

各事業の中心に位置する駅前広場は、交通政策と景観政策の両立を目指して、2015(平成27)年に改修を終えた。姫路城へ向かう大手前通りを歩行者優先の移動導線とするため、トランジットモール化(車両の通行を路線バスとタクシーのみに制限)及び車道の車線削減による歩道拡幅が行われた⁽¹⁰⁷⁾(図4)。

駅前空間の在り方から広場の活用方法まで、その検討過程は常時公開され、市民・行政・専門家の幅広い合意形成が図られた⁽¹⁰⁸⁾。姫路市の当初案にはなかったトランジットモール化はその成果の一つである⁽¹⁰⁹⁾。

駅前広場は、「城を望み、時を感じ人が交流するおもてなし広場」を基本コンセプトに、姫路城への眺望を最大限にいかすとともに、外堀を想起させる施設がデザインされ、その魅力が大きく引き出された。眺望デッキ「キャッスルビュー」は、姫路城と正対した駅前広場のシンボルであり、かつ、2階部分はJR、私鉄、路線バスをつなぐ歩行者導線となっている。また、外堀をイメージした「キャッスルガーデン」は、交流やイベントの場として活用されている(図5)。

図5 姫路駅前広場の施設



眺望デッキ「キャッスルビュー」(写真上)の2階からは額装したように姫路城が望める。「キャッスルガーデン」(写真右)は交流やイベントの場となっており、駅前広場の魅力は大きく向上した。
(出典) 筆者撮影。

⁽¹⁰⁶⁾ 「JR 山陽本線等(姫路駅付近)連続立体交差事業」は山陽本線・播但線・姫新線の約6.6kmを高架化し、7か所の踏切を撤去、貨物ヤードと車両基地の移設、交差道路2路線の整備等を行う大規模事業で、事業期間は2010(平成22)年度まで20年以上に及んだ。「JR 山陽本線等(姫路駅付近)連続立体交差事業の概要」姫路市ウェブサイト <<https://www.city.himeji.lg.jp/shisei/0000001603.html>>

⁽¹⁰⁷⁾ 2021(令和3)年には、さらに大手前通りの一部が全国初の「歩行者利便増進道路」(通称「ほこみち」)に指定され、テラス席の設置等、沿道事業者による道路占用も可能となった。「駅から城に向かうシンボルロード 市民がまちの景色を変える段階に(大手前通り他/兵庫県姫路市)」日経アーキテクチュア編『公民連携まちづくり事例&解説—エリア再生のためのPPP—』日経BP, 2022, pp.248-250. 歩行者利便増進道路を始め、道路空間の再編と利活用の経緯については、塚田洋「道路空間再編の現状と課題」『レファレンス』841号, 2021.2, pp.77-101. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/11637952>> を参照。

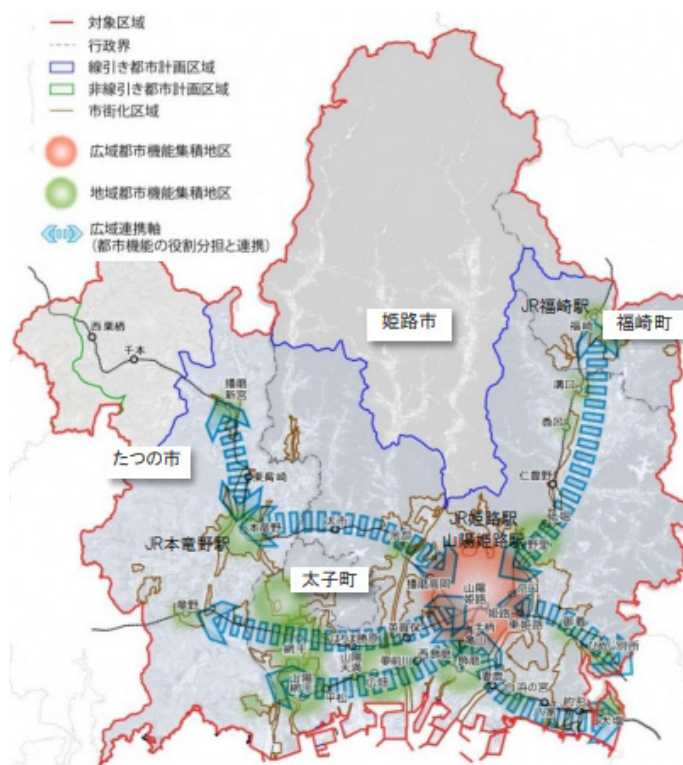
⁽¹⁰⁸⁾ 計画、設計、デザインからエリアマネジメントに至るこの事例の検討と合意形成の過程については、小林正美編著『市民が関わるパブリックスペースのデザイン—姫路市における市民・行政・専門家の創造的連携—』エクスナレッジ, 2015に詳しい。

⁽¹⁰⁹⁾ 八木弘毅「駅とまち、ひとをつなぐ駅前広場—姫路駅北駅前広場と大手前通り—」『運輸と経済』78(6), 2018.6, pp.48-49.

(3) 中播磨圏域の立地適性化の方針

駅周辺の整備に併せ、姫路市は中播磨圏域（姫路市、たつの市、太子町、福崎町）の自治体及び公共交通事業者と共に、姫路駅を中心拠点とする「沿線まちづくり」にも取り組んでいる（図6）⁽¹¹⁰⁾。2017（平成29）年策定の「中播磨圏域の立地適正化の方針」は、同圏域が既に人口減少局面にあり、少子高齢化が更に深刻化すると分析した上で⁽¹¹¹⁾、中播磨圏の鉄道沿線のまちづくり方針として、産業、医療・福祉、商業等の諸機能において隣接する都市間で特色をいかして機能分担し、それらを交通ネットワークで結び連携させ、地域全体で多様な都市機能を確保するとしている。具体的には、姫路市の姫路駅周辺を「広域都市機能集積地区」として救命救急センターを含む広域都市機能の集積を図り、同圏域内のその他の駅等周辺は「地方都市機能集積地区」として、広域都市機能集積地区と連携した商業、文化施設スポーツ施設等の配置を行うとしている。また、地方都市機能集積地区については、他の地区との距離を勘案した施設配置や将来的な統廃合も視野に入れた連携による相互補完についても考慮して検討するとしている⁽¹¹²⁾。

図6 中播磨圏域の立地適正化の方針



図中右下の矢印が集まる位置が姫路駅周辺の「広域都市機能集積地区」である。

（出典）国土交通省都市局都市計画課『立地適正化計画作成の手引き 令和2年9月改訂』2020, p.27. <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001379331.pdf>

IV 取組に求められる視点・留意点

ここまで見てきたように、都市縮小が進みつつある大都市近郊等において、駅を起点にまちづくりに取り組むことには、一定の合理性がありその効果も期待できる。無論、各都市の成り立ち、地域事情、個々の駅に求められる機能は様々であり、一律の処方箋が存在するわけではない。ただし、各種調査や有識者の論考の中には、関連の施策・事業を推進するに当たって必要な視点、あるいは留意点が示されている。これらのうち三点を紹介する。

⁽¹¹⁰⁾ 姫路市と隣接市町との連携は「沿線まちづくり」が初めてではなく、それ以前にも、連携中枢都市圏ビジョンの策定、姫新線利用促進・活性化同盟会の結成等の実績がある。長谷川貴大・柿本幸司「姫路市における鉄道沿線まちづくりに関連した取り組み」『新都市』70(7), 2016.7, pp.59-60.

⁽¹¹¹⁾ 2010（平成22）年をピークに同圏域は人口減少局面に入り、2040（令和22）年には高齢化率が32.8%に達すると予測されている。播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会『中播磨圏域の立地適正化の方針—播磨圏域における鉄道沿線まちづくり方針—』2017.3.27, p.4. 姫路市ウェブサイト <<https://www.city.himeji.lg.jp/sangyo/cmsfiles/contents/00000006/6756/201852316945.pdf>>

⁽¹¹²⁾ 同上, pp.22-27; 「【広域連携】複数自治体による広域的な立地適性化の方針の策定」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001204117.pdf>>

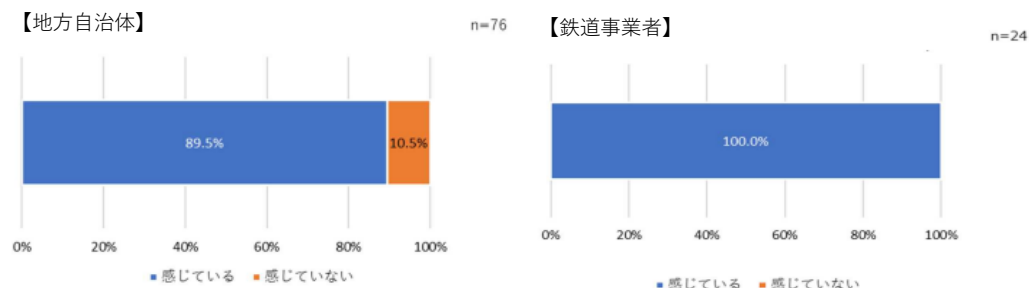
1 地方自治体と鉄道事業者の認識の共有

「駅まちづくり」や「沿線まちづくり」は、いずれも多様な主体による連携やビジョンの共有を前提としているが、とりわけ鍵となるのは、地方自治体と鉄道事業者の連携である。

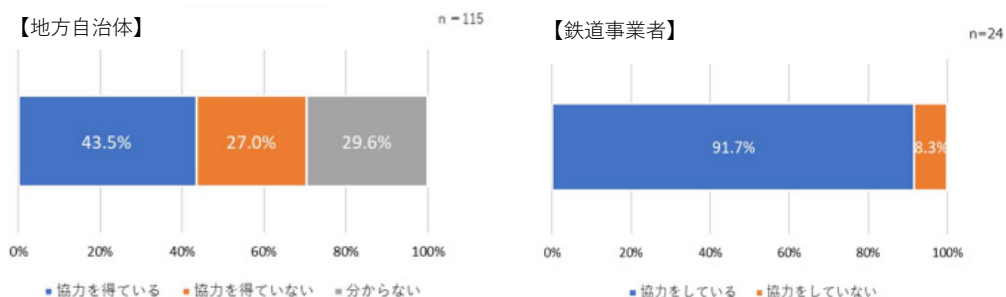
しかし、国土交通省が2021（令和3）年に実施したアンケート調査⁽¹¹³⁾からは両者の温度差もうかがわれる（図7）。例えば、まちづくり分野での連携について、両者はともにその必要性を感じているが（問1-1）、実際の協力状況についての認識は異なる（問1-2）。鉄道事業者の大半（91.7%）が何らかの協力を行っていると回答している一方、地方自治体側で、鉄道事業者から協力を得ていると認識するものは全体の半数に満たない（43.5%）。また、鉄道サービスの将来的な低下について（問2）、特にコロナ禍以降、鉄道事業者のほとんどが強い危機感を抱いているが（95.8%）、そのような危機感を共有する地方自治体は全体の3割以下である。

図7 鉄道沿線まちづくりアンケート調査

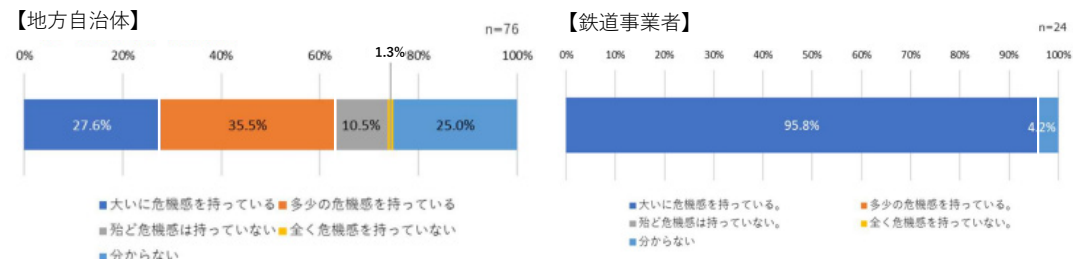
問1-1 地方自治体と鉄道事業者が連携してまちづくりを進めていくことが必要だと感じているか



問1-2 【地方自治体への問】まちづくりに対して鉄道事業者から協力を得ているか
【鉄道事業者への問】当該エリアのまちづくりに対して何らかの協力をしているか



問2 当該エリアの鉄道輸送に係るサービス水準が今後低下する可能性に危機感を抱いているか。



（出典）国土交通省都市局街路交通施設課「鉄道沿線まちづくりの取組」（鉄道沿線まちづくり全国会議令和3年度プログラム）pp.12, 13, 18. <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001598533.pdf>> を基に筆者作成。

(113) 国土交通省は、2012（平成24）年度から2021（令和3）年度にかけて鉄道沿線まちづくりに関する事例研究を実施した。このアンケート調査は、当該事例研究の対象地域における地方自治体（府県・市町延べ98団体）及び鉄道事業者（延べ26団体）に向けて行われたものである。国土交通省都市局街路交通施設課「鉄道沿線まちづくりの取組」（鉄道沿線まちづくり全国会議令和3年度プログラム）pp.11-19. <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001598533.pdf>>

る(27.6%)。地方自治体と鉄道事業者の連携がどのような形をとるにせよ、その第一歩として、現状・課題の認識を共有することは不可欠と言える⁽¹¹⁴⁾。

2 人口減少時代の TOD

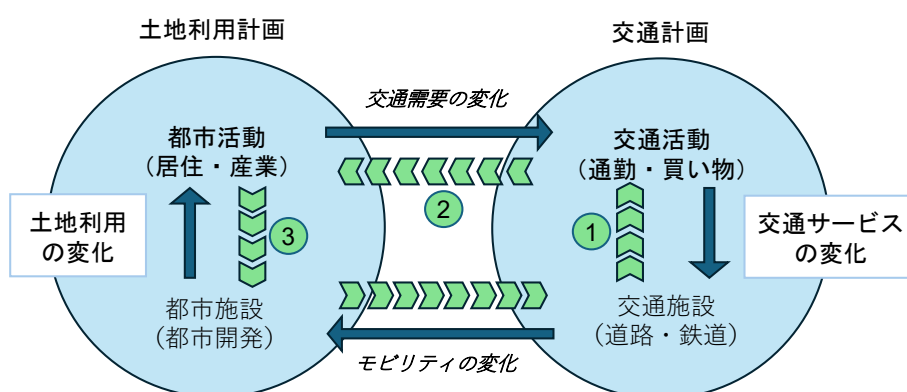
我が国の三大都市圏形成に大きく寄与した TOD についても、人口減少時代における有用性を再確認しておく必要がある。

森本章倫早稲田大学教授は、TOD の実施に当たって、次の 3 要素(3Ds)が重要であると説明する⁽¹¹⁵⁾。第一は、適度な密度(Density)である。公共交通を維持するには一定程度の人口密度を確保する必要がある、一般には 40 人/ha を下回らない計画が求められる。第二は、土地利用の多様性(Diversity)である。駅前には商業機能や医療・福祉等の公的機能を配置し、徒歩圏内に日常生活の基礎的な機能を集約させることである。第三に、良質なデザイン(Design)が挙げられる。土地利用を誘導するには良質な空間デザインが欠かせず、魅力的な空間が人々の居住地選択行動を変化させる。これらは、人口減少局面にあっても引き続き留意すべき要素であると見られる。

他方、同教授によれば、従来とは異なる発想も求められる。図 8 は TOD における土地利用と交通の相互依存関係を、活動(需要)と施設(供給)の観点で整理したものである。この図を基に土地利用計画や交通計画を考えると、右回り(矢印)は「需要に供給を合わせる」ものであることが分かる。例えば、都市活動に伴って増加した交通活動に合わせて、新たに交通施設を整備するという流れである。逆に、左回り(矢羽根)は「供給に需要を合わせる」もので、例えば、交通施設に合わせて交通活動を誘導する施策が導かれる。

人口増加時代は需要増に対処する右回りが主流であるが、人口減少に転ずれば供給維持のた

図 8 土地利用計画と交通計画の関係



(出典) 国際交通安全学会編著『交通・安全学』2015, p.21 を基に筆者作成。

(114) 必ずしも鉄道に限定したものではないが、公共交通の現状に対する認識の齟齬(そご)は他の調査結果からもうかがわれる。国土交通省によれば、立地適正化計画を作成した地方自治体のほとんどは、居住誘導地区や都市機能誘導地区の設定に当たっては鉄道を含む公共交通の状況を考慮したが、その後に生じた路線廃止や減便等に対処すべく検討等を行っている例は少数であるという。「都市構造の「軸」と「拠点」(コンパクト・プラス・ネットワーク)の高質化・多様化について」(社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会第 19 回都市計画基本問題小委員会 資料 1) 2022.9.20, pp.11, 13-14. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001519617.pdf>>; 三輪潤平・松岡里奈「多極連携型まちづくりに向けた都市の骨格となる公共交通軸の確保の取組」『新都市』77(2), 2023.2, pp.10-11.

(115) 森本章倫「土地利用と交通」国際交通安全学会編著『交通・安全学』2015, p.25.

めの左回りが重要となる。すなわち今後は、①「交通施設→交通活動」では、公共交通維持のため、自動車利用を抑制するとともに公共交通のサービス水準を向上させ、公共交通利用者の拡大を図る、②「交通活動→都市活動」では、公共交通利用者を増やすため、都心部に魅力を付ける、③「都市活動→都市施設」では、都心部の活性化を図るために、公共・公益施設、商業施設等の都市機能の充実を図るといった施策が、より参考になるとされる⁽¹¹⁶⁾。

3 駅への新機能付加と「沿線力」の強化

駅に新たな機能を付加し、その魅力向上を図ることも、「駅まちづくり」や「沿線まちづくり」の関連施策を推進する上で重要な視点である。人口減少・少子高齢化のみならず、人々の消費行動や勤務形態の多様化が進む今日、交通結節以外の機能が、駅の利用機会や利用頻度を大きく左右するからである。角野幸博関西学院大学名誉教授は、駅の拠点性はもとより、駅の象徴性（優れた駅舎デザイン⁽¹¹⁷⁾等）や連続性（周辺土地利用との連続性等）にも一層注目し、駅に新たな機能を付加することを提案する。新機能の方向性としては、①目的地としての駅、②駅前のサードプレイス（第三の居場所）化、③ハレの場の創造、④高齢者層と子育て層との共生、⑤誇りと愛着を育む駅舎と駅前、⑥ネットワークでの魅力向上、⑦多様な駅前居住の推進が挙げられる⁽¹¹⁸⁾。例えば、①目的地としての駅は、健康志向のウォーキング、気軽に立ち寄れるカフェ等、日常行動における目的地を想定しており、②駅前のサードプレイス化については、駅前百貨店に代わる新たなマグネット施設として公共図書館等に注目している⁽¹¹⁹⁾。そのほか、子育て層を含む40代以下の住民ニーズに注目し、美食、自然豊か、リラックス等のキーワードに対応した場所づくりを行うなど、新しい価値観への対応を提案している⁽¹²⁰⁾。無論、各駅の個別事情によって適切な方向性が選択されればよく、一つの取組で複数の方向性が実現する場合も考えられる。

同教授らは、さらに、各鉄道事業者が経営課題として取り組んできた「沿線価値の向上」を超え、「沿線力の強化」を提案する。沿線力は、「移動の利便性に加えて沿線に立地する都市機能と娯楽機能、自然環境および生活支援サービス等で構成される、沿線の総合的な魅力」と定義され、駅の基礎的な需要を支える周辺の夜間人口、あるいは、昼間人口を呼び込むための就業、集客、教育、医療等の各施設の集積を基盤とするものである⁽¹²¹⁾。例えば、郊外住宅地をつなぐ沿線型のエリアマネジメント⁽¹²²⁾においても、「沿線力の強化」という広域的な目標を、沿線自治体の立地適正化計画との両輪とすることで、鉄道事業者を主体に地域住民等を広く巻

(116) 林良嗣ほか編著『都市のクオリティ・ストックー土地利用・緑地・交通の統合戦略ー』鹿島出版会、2009、pp.167-168。

(117) 連続立体交差事業等により解体されたものの、住民要望等を受けて復元された田園調布駅（東急電鉄）や国立駅（JR 東日本）が例示されている。角野編著、青木ほか 前掲注(11)、pp.161-162。

(118) 角野幸博「郊外の都市や住宅地における鉄道会社の役割」『みんなてつ』78号、2022.10、pp.6-7。<https://www.mintetsu.or.jp/association/mintetsu/78_p04_07.pdf>

(119) 角野編著、青木ほか 前掲注(11)、pp.157-161。

(120) 同上、pp.158-159。

(121) 同上、p.273。

(122) エリアマネジメントの定義は多様であるが、例えば、「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み」（国土交通省土地・水資源局『エリアマネジメント推進マニュアル』2008.3、p.9。<<https://www.mlit.go.jp/common/001205669.pdf>>）、「特定の地域（エリア）において利害を有する人や組織が主体となり、主に清掃・美化活動、治安維持活動、公共空間の活用事業などによってエリアの魅力と価値を向上させるための取組及び仕組み」（饗庭編著、矢吹ほか 前掲注(37)、p.65.）と説明される。

き込んだ取組が可能になるという⁽¹²³⁾。

おわりに

本稿は、鉄道が三大都市圏の都市構造に深く根ざしたものであることを説明した上で、人口減少時代における都市縮小の影響を緩和し、持続可能なまちづくりを行うためには、やはり駅と鉄道を起点にした事業・施策が求められることを述べた。

駅舎や駅前広場の改良、連続立体交差事業、周辺市街地の再開発、都市計画道路整備など、駅周辺の物的環境が大きく更新されるのは数十年に一度のタイミングであるかもしれない。しかし、それまでまちづくりの取組を待つ必要はないであろう。例えば、拠点駅や隣接市街地を中心に、自治体、鉄道事業者、地元事業者等が連携して沿線価値の向上に取り組んでいる場合、社会実験等の結果を踏まえてビジョンづくりを進めておくことは十分可能だからである⁽¹²⁴⁾。そこで重要になるのは、当該地域で今後数十年にわたって維持できる都市空間や市街地がどのようなものであるか、幅広い議論を基に、その方向性と具体像を明確化していくことである。駅と鉄道を舞台としたまちづくりの取組が、将来にわたり地域における生活の質（Quality of Life: QOL）の維持・向上に寄与するものとなることを期待したい。

（つかだ ひろし）

⁽¹²³⁾ 角野編著、青木ほか 前掲注(11), pp.274-275.

⁽¹²⁴⁾ 三浦詩乃「駅まちデザインにおけるエリアマネジメント」『新都市』76(2), 2022.2, p.8.