

第8回「人間重視の道路創造研究会」 説明資料

～残された検討課題について～

平成21年4月14日
国土交通省道路局

◆問題意識

- 地域住民にとって身近な生活道路を確保するにあたっては、当該地域の課題について把握している地元市町村の役割が重要。
- 生活道路を確保するにあたっては、歩行者・自転車の利便性等を高めるために、歩行者・自転車通行空間を一定の規模のネットワークとして整備することが必要だが、その際には、広域的な通過交通に与える影響に加え、当該地域における個々の道路の果たす機能を考慮することが重要。

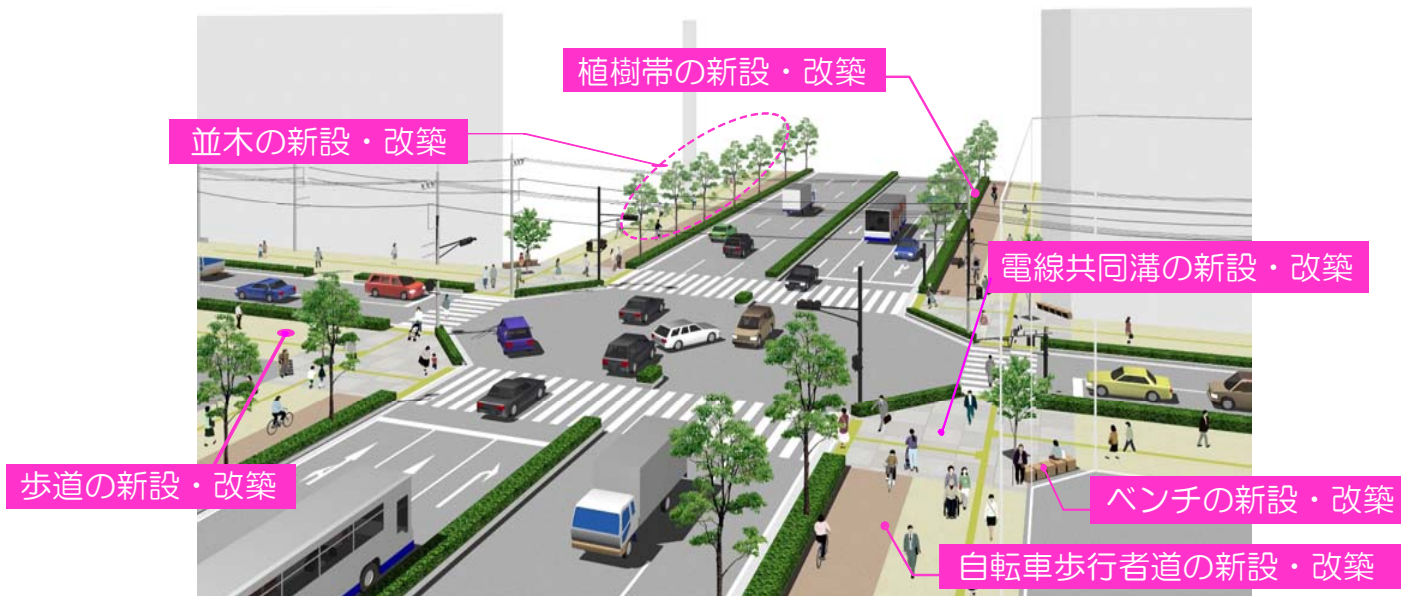
◆検討の方向

地域が抱える道路の課題をよく把握している地元市町村が必要に応じて当該市町村の区域内の他の道路管理者と連携して、地域の実情を踏まえた生活道路をネットワークとして整備するため、既存の道路整備手法を活用しつつ、当該地域における個々の道路の果たす機能を考慮した新しい整備スキームを検討するべきではないか。

◆既存関連制度の概要

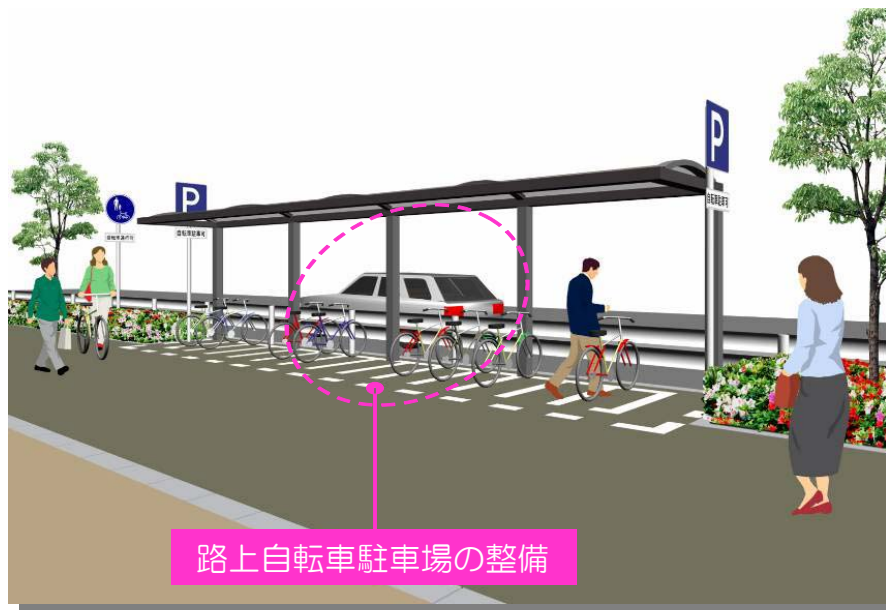
①市町村による国道又は都道府県道の管理の特例（代行制度）

指定市以外の市町村が、地域住民の日常生活の安全性や利便性等の観点から、当該市町村の区域内の指定区間外国道又は都道府県道の整備又は管理のうち、当該道路の管理の一部（歩道の新設・道路附属物である並木の新設等）を行うことができる。【道路法第17条第3項】



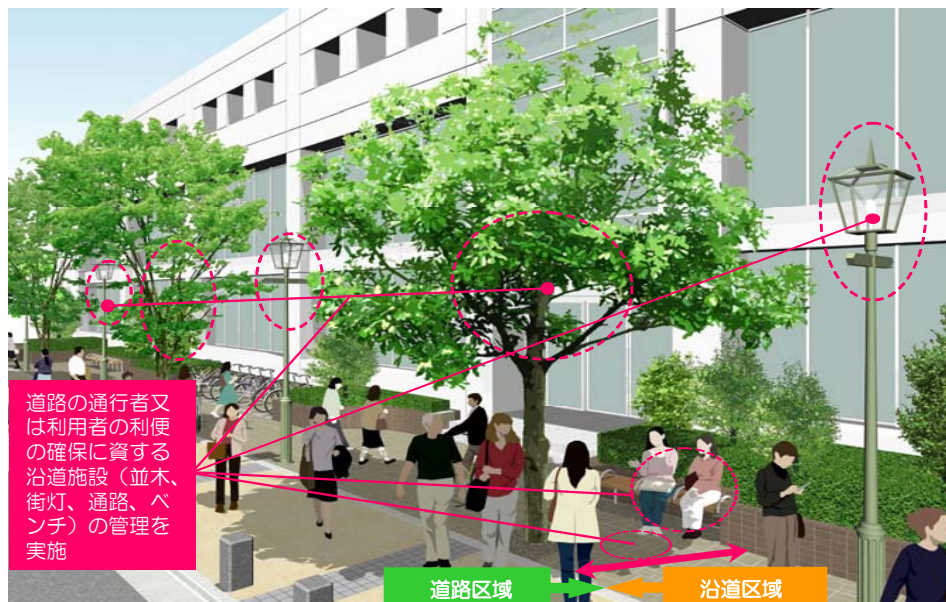
②市町村による歩行安全改築の要請制度

市町村が当該市町村の区域内の国道又は都道府県道の道路管理者に対し、地域住民の日常生活の安全性の向上を図るために必要な自転車駐車場の設置や道路交差部分等における歩道の拡幅など歩行者の通行の安全の確保に資する道路の改築（歩行安全改築）について、工事計画書の素案を添えて要請を行うことができる。【道路法第47条の5】



③道路外便利施設の管理（便利施設協定制度）

道路管理者が道路区域外にある歩行者等の利便を増進する施設（通路、並木、街灯、ベンチ等）について、沿道住民（道路外便利施設所有者等）と「便利施設協定」を締結し、道路と一体的に管理することができる。【道路法第48条の17】



◆具体的方策案

地元市町村が歩行者・自転車通行ネットワークの整備計画を策定し、これに基づき他の道路管理者に対して、歩道・自転車道の整備を要請したり、自ら道路管理者となり又は地権者と協定を結んで歩行者・自転車通行空間を整備・管理する枠組みを構築してはどうか。

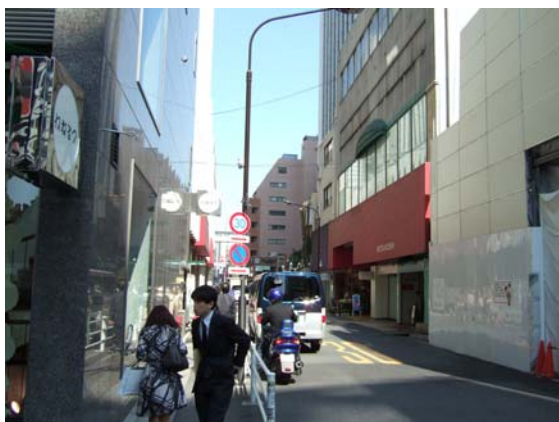
◆現状と課題

①立体道路制度の適用対象道路が限定されていることによる課題

- 立体道路制度が適用されるのは、自動車専用道路であって新たに整備される道路に限定されている。
- 複数街区にまたがる建物を建築する場合に、通行機能の維持や道路利用者の利便の確保などの観点から、既存道路を廃道とせずとその上空を利用するニーズがある。

◆事例：廃道による百貨店増床計画（銀座三越）

- ・都市再生特別措置法に基づく都市再生特別地区の都市計画決定
- ・区道427号線を廃道し、その上空に建物を建築することにより、一般的な百貨店に見られる本館・新館を連絡ブリッジでつなぐ建築とは異なり、本館と新館とを一体化
- ・元の区道は、人や車が通行可能な通路として、既存の通行機能を確保



【現 在】



【整備後イメージ】

◆現状と課題

②道路の立体的区域を定める場合の時間的制約による課題

- 道路の立体区域を定める場合には、道路と建物とを一体的に整備することが必要となっている。
- 鉄道の停車場によって通行が分断されている地域に道路管理者が自由通路（停車場内で鉄道と交差した歩行者・自転車の交通の用に供する通路）を整備する際、立体的区域を定めることができれば、自由通路の上下空間の利用に係る自由度が増し、自由通路の整備の促進が図られる。

現在の自由通路の整備の概要

◆自由通路の分類

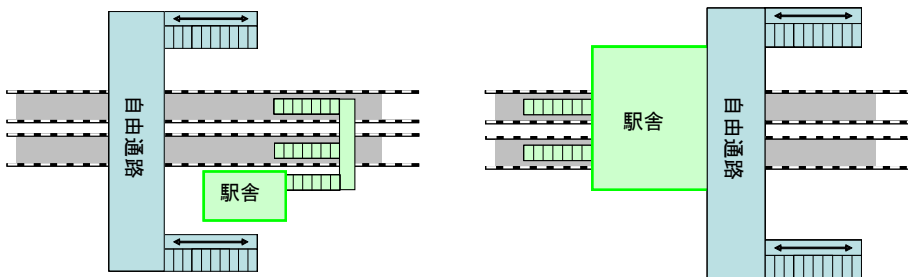
- 道路：道路法上の道路
- 通路等：都市計画法上の都市施設等
- 鉄道施設：鉄道事業法の駅舎等

◆費用負担及び維持管理

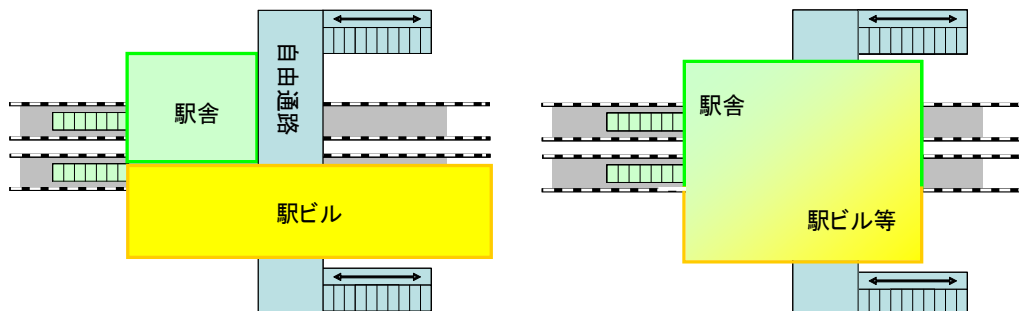
- 自由通路の位置づけに合わせて費用負担等を調整

◆法的な制約等

- 道路：私権制限、占用許可等
- 通路等：建築制限等
- 鉄道施設：特に制限なし



▲「道路の場合」のイメージ



▲「通路等の場合」のイメージ

▲「鉄道施設の場合」のイメージ

◆具体的方策案

- ◇ 複数街区にまたがる開発等において、既存道路、一般道路の上空空間の立体的利用を可能とするよう、立体道路制度を見直してはどうか。
- ◇ 自由通路の整備を促進するため、建築済の建物内に通行空間を整備するなど、道路と建物とを一体的に整備しない場合にも、道路の区域を立体的に定めることができる枠組みを構築してはどうか。

※現行の立体道路制度・道路占用制度においては、道路の上部空間の利用にあたって、

- ・都市計画による土地の高度利用の要請がある
- ・建物（上空通路）の設置が道路交通の緩和等の公共的利便に資する
- ・既存の市街地環境に影響を与えない自動車専用道路等の上部空間である

など、公共空間たる道路空間の利用に際して、一定の公益性・公共性が制度上担保されていることにも留意が必要。

現 状

- 生活道路の中には、歩行者の通行を最優先すべき道路と、自動車通行を重視しつつ歩行者の安全確保のために歩行空間と車両空間を分離すべき道路が存在。
- 我が国の生活道路には歩行者の安全確保に必要な幅員が十分確保されていない道路が多く存在する一方、自由通路やオフィス街の通り抜け道など、十分な幅員がなくても歩行者が通行したいというニーズも存在。
- 既成市街地にある生活道路区域では新たな道路整備は困難であり、既存の道路網の改善により対応することが必要。
- 通学路など歩行者の安全確保を最優先すべき道路の一部については必要に応じて車両通行を抑制する必要もある一方、それ以外の生活道路についても必要に応じて沿道住民の利便性にも配慮して車両の速度抑制等による歩車共存を図ることが有効。
- 膨大な規制対象道路を交通管理者だけで取り締まることは非現実的であり、車両速度を抑制せざるを得ないような道路構造が有効。

アジェンダ

個々の生活道路に求められる様々な機能（歩行者の安全通行確保／歩行者回遊機能／通り抜け等）にきめ細かく対応して歩行者中心の道路交通を実現するため、生活道路の分類に応じて異なる改善アプローチによる道路空間の再配分を進めるべきではないか。

①地区内の交通を担うような道路においては（車両通行にも配慮して）歩車分離型の道路整備による歩行者の安全確保を図ることとし、以下について検討する。

- ・最低限の幅員が確保されていない道路や歩道未整備道路における歩行者通行空間の確保
- ・安心して通行できる歩行者ネットワークの計画的な整備

②地区住民の生活サービスや個々の宅地へのアクセスを担うような道路においては、（通過交通を抑制して）歩行者専用型又は歩車混合型の道路整備による回遊機能強化（歩行者が道路のどこでも自由に通行・横断できるようにすること）を図ることとし、以下について検討する。

- ・通過交通を排除する方策としての既存一般道の歩行者専用道路等への転換
- ・車両速度を抑制する方策としての歩車混合道路への転換又は、歩行者優先道路といった新しい道路概念の導入

③その他、歩行者の利便を向上させるための道路制度の柔軟化措置の導入を検討する。

- ・歩行者が通り抜け等に気軽に利用できる建物の内部空間を活用した「公共通路」の導入

具体的方策案

- 生活道路のうち歩行者保護の優先度が特に高い道路については、沿道住民以外の車両通行を制限・禁止するために一般道から歩行者専用道路への転換を図ることとし、転換を行うための手続きを整備することを検討する。
- 上記以外の生活道路については、車両の速度を抑制して歩行者の通行・横断を優先した道路機能を確立するために歩車混合道路への機能転換を図ることとし、転換を行うために必要な規定を整備することを検討する。また、ボンエルフやハンプ等の整備の促進やゾーン30のような手法も考えられる。
- 生活道路における歩行者通行空間の整備方策として、沿道の民地所有者との利便施設協定締結により道路管理者が沿道民地に歩行者通行空間を整備できるようにすることを検討する。
- 建物の内部空間を活用した自由通路等の整備を促進するため、道路法の上下空間の私権制限や建築基準法の道路内建築制限を受けないような、新しい道路概念を導入し、道路管理者の関与を可能にすることを検討する。

◆整備前



◆整備後



◆歩車混合道路の整備事例（大阪市豊新地区）

現 状

- 環境負荷が少なく身近な乗り物として自転車利用に対する気運が高まる一方、歩行者対自転車事故が著しく増加。
- 自動車中心の道路整備の中、歩行者・自転車の混在通行など、自転車に配慮した道路空間整備が不十分。
- 中距離を移動する自転車に対してネットワークの視点が不足。

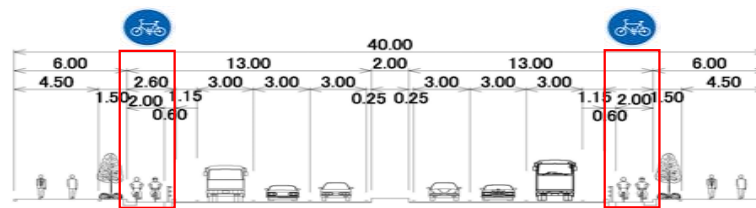
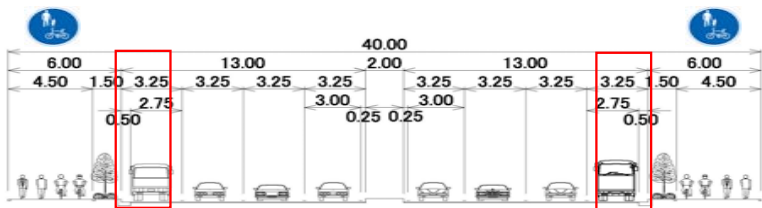
アジェンダ

歩行者・自転車・自動車の3者のバランスを図りつつ、自転車に配慮した道路空間再構築を進めるため、自転車の特性に着目した以下のような取組みが必要ではないか。

- ①歩行者や自動車との移動速度の違いや安全性等を踏まえて、必要に応じて他とは独立した自転車通行空間の整備を行う。
- ②短中距離の移動手段としての自転車は、自動車とは異なるネットワークを構成することから、自転車通行空間をネットワークとして捉えて計画的に整備を行う。

具体的方策案

- ・ 歩行者や自動車から分離された自転車走行空間の整備を促進するため、自転車道等の整備を進める。
- ・ 既存道路の全部又は一部を自転車専用道路への転換を可能とすることとし、転換を行うための手続きを整備することを検討する。



◆自転車道の整備事例（東京都江東区亀戸地区）

現 状

- 良好な歩行者空間など生活道路空間の確保には、適切な場所につなぎ施設を確保し、自動車と公共交通機関など異なる交通手段の円滑なつなぎによる移動の連続性を確保することが重要。
- つなぎ施設としての駐車場の果たす役割は大きく、そのあり方（配置、規模、入口等）によっては生活道路に与える影響が小さくない。
- 市街地等の駐車対策は、官民の役割分担や地区内での駐車施設の適切な配置・集約化が十分になされていないため、一般車両の地区内への侵入が無秩序化。
- 物流交通への対応（動線処理と連動した共同駐車場の整備や荷捌きスペースの確保）が不十分なため、中心市街地や商業施設周辺等での駐車場の空き待ちや荷捌き、路上駐車等による走行環境の悪化や歩行者等の安全性を阻害。

アジェンダ

都市中心部への自動車流入を抑制するため、駐車場コントロール策を講ずる必要があるのではないか。

具体的方策案

- ・ 中心市街地等における駐車場コントロールの基本方針や方策を検討する。具体的には、駐車場の集約化（フリンジ駐車場や共同駐車場の整備）、青空駐車場も含めた駐車場の規制、駐車場の出入口規制、荷捌き施設や搬送路の整備、公共交通と郊外部のパーク＆ライド方策等について検討する。

検討にあたっての留意事項

地区内の整備台数の上限設定や上記方策の実施にあたっては、附置義務駐車場の課金制度、隔地駐車場整備など、附置義務駐車場制度との連動が必要であることから、駐車場法のあり方についても検討する必要がある。



路上駐車等により歩行者の安全性が阻害



路上駐車が一掃され交通環境が改善

現 状

- バスや路面電車等の公共交通は、5 km以内の短中距離の移動を担い、地区レベルの都市交通において重要な役割が期待。
- 導入の目的は従前の道路混雑の緩和に加え、近年では中心市街地の活性化や交通弱者対策、環境負荷への配慮等に拡大。
- 特に路面電車のための空間と路面交通のための空間は一体的な空間を構成。
- 路面交通と公共交通双方の運行の安全性を確保するためには、両者を一体的に整備・管理することが有効。

アジェンダ

まちづくりを支える交通手段として、生活道路との緊密な機能連携が可能となるように公共交通を整備する枠組みが必要ではないか。

具体的方策案

- ・中心市街地におけるトランジットモールなど、公共交通の機能をより発揮するための新しい「専用道路」概念を導入することを検討する。
- ・路面電車等に関する現代的ニーズに対応するための仕組みを検討する。

現 状

- 都市内の公共空間の大半は道路であり、生活道路は沿道と一体となって市街地の環境や景観に密接なつながり。道路の設計や緑地の整備により沿道の景観が大きく改善。
- 一方で、店舗看板や電線類が道路沿道空間の景観を損なっており、防災や避難経路の確保など生活環境改善の観点からもこれら物件を規制すべきとのニーズが存在。
- 現行の枠組みでは多数ある違法物件への迅速・適切な対応が困難。

アジェンダ

生活環境の向上や良好な景観の形成等に寄与する観点から、生活道路内における美観向上策に重点的に取り組むとともに、沿道区域も含めたアメニティ向上策を検討すべきではないか。

具体的方策案

- ・良好な道路景観の形成や防災等の観点から、工作物の道路占用を制限・禁止できるようにすることを検討する。
- ・景観を損なう不法占用物件について道路管理者自ら撤去を行うことができる仕組み（簡易除却制度）を導入することを検討する。
- ・良好な景観の形成や防災等の観点から、沿道区域における建築物等の構造や意匠について道路管理者が関与できるようにすることを検討する。

現 状

- 生活道路空間に対するニーズは多様化しているため、地域の特性・ニーズに対応した道路整備が必要であり、個々の道路の位置づけや担うべき機能の明確化、及びそれを可能とする生活道路空間の確保が重要。
- 生活道路空間を確保するためには、都市で活動する人の移動のあり方と、その移動を包含する空間のあり方の両面からの検討が必要であり、移動ツール（自動車、公共交通、自転車、徒歩等）と、移動空間（道路、歩道、公園、オープンスペース等）の関係性の再整理が必要。

アジェンダ

生活道路における空間再構築を機動的に推進するため、道路網を機能と空間の両面から面的に捉えた総合的な取組を行うことが必要ではないか。

- ・一つの移動（トリップ）における交通モードや移動空間の連続性に着目し、一定エリア内の道路網整備に際して、「トラフィック道路」、「沿道アクセス道路」、「自転車道路」、「歩行者道路」、「環境・景観道路」、「にぎわい道路」等を個々の道路の果たす機能に応じて定める方策を検討する。

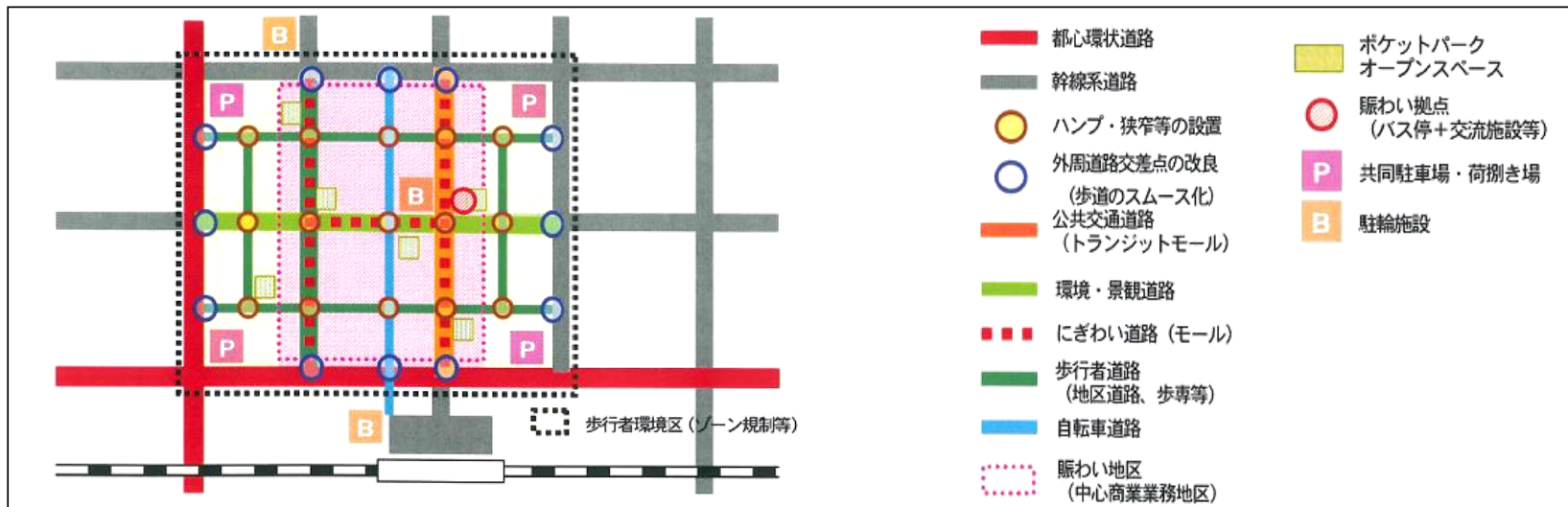
検討にあたっての留意事項

○市町村が中心となり、道路管理者・交通管理者その他の関係者と協議し、住民の意見を反映させながら、一定のエリア内の道路網について個々の道路の果たす機能の設定、徒歩・自転車・公共交通等を重視した空間の再構築、不用な交通の流入を抑制する方策としての駐車場、荷捌き駐車施設、ハンプや狭窄等の設置等を総合的に実施するための枠組みが必要である。

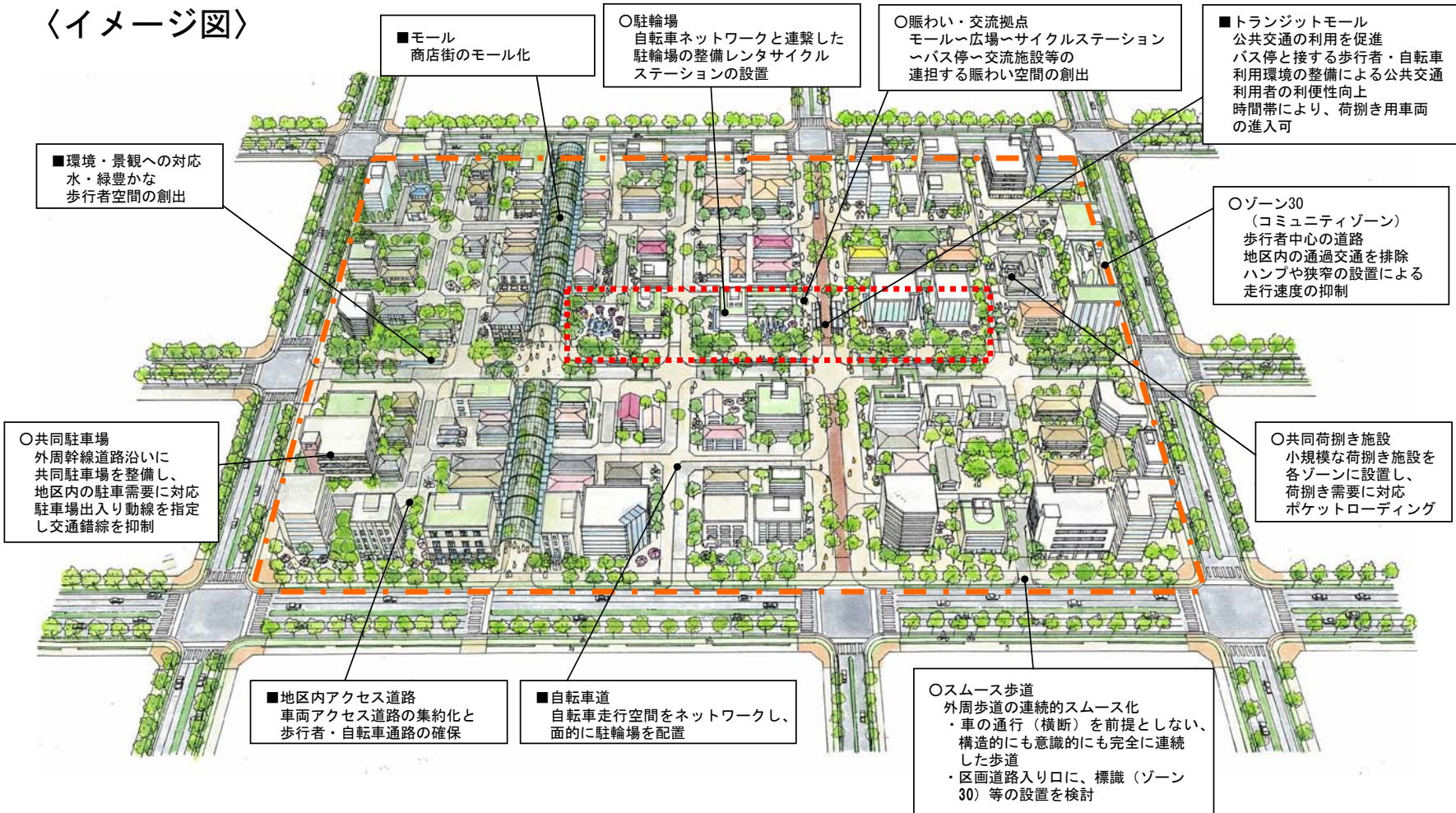
○通過交通等のトラフィック機能を受け持つ周辺道路網の整備状況や、市街地の規模などの地域特性を踏まえた検討が必要である。

○効果を測るために社会実験が必要である。

◆面的な生活道路空間のイメージ



<イメージ図>



立体道路制度創設の経緯

- ・道路混雑が年々激化する中で、市街地における地価の高騰や代替地の取得難などにより、土地所有権の取得を前提とする従来の道路整備手法では用地取得が難航し、交通渋滞を解消するために必要な幹線道路の整備が進捗しない。
- ・その際、良好な市街地環境を維持しつつ適正かつ合理的な土地利用を促進するため、幹線道路の整備に併せて周辺地域を含めた一体的かつ総合的な整備を行う必要性が高まる。
- ・そのため、市街地において幹線道路の整備を行うに当たり、道路を供用するために直接必要な空間のみを確保するとともに、道路の上下空間における建築物の建築を認め、道路と建物を一体的・立体的に整備する制度（立体道路制度）が平成元年に創設。

立体道路制度の概要①

道路と建築物等とを一体的に整備するにあたっては、道路管理上、都市計画上及び市街地環境上のそれぞれの要請に応える必要があるため、現行の立体道路制度は以下の3法が密接に関連した制度となっている。

◇道路法

道路の上下空間を建物の利用に供するとともに、道路と建物とを一体的に建築・管理することを可能とするため、道路の区域を立体的に定めることができる

◇都市計画法


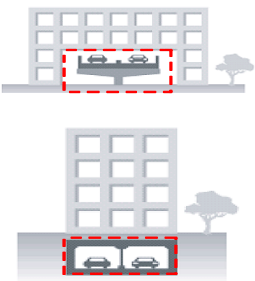
道路の整備と併せた良好な市街地形成を図るため、地区計画に関する都市計画に道路と建築物等との一体的な整備に関する事項を定めることができる

◇建築基準法

道路の上下空間に建築物を建築することを可能とするため、地区計画等において道路と建築物等との一体的な整備に関する事項が定められた場合における道路内建築制限の合理化等を図ることができる

立体道路制度の概要②

自動車専用道路・それに準ずる道路で、新たに整備される道路に限定

	道路区域	道路管理者が道路を供用するために必要な土地に関する権利	道路敷地における私権の行使
原則	上下空間全て 	所有権など	上下空間全てについて私権を行使できない
立体道路による特例	区域を立体的に限定 	<ul style="list-style-type: none"> ・限定された空間に係る区分地上権 又は ・建物側と所有権を共有 <p>↓</p> <p>用地コストの軽減</p>	立体道路区域以外の空間では私権を行使できる ↓ 建物の建築等が可能 ↓ <ul style="list-style-type: none"> ・土地所有者の協力を得やすい ・土地を高度利用できる

関係法令における立体道路制度の適用の限定

	新設又は改築のみに限定	自専道・それに準じる道路
道路法	限定	限定なし
都市計画法	限定	限定
建築基準法	限定なし	限定

道路占用制度による道路の上下空間の活用

現行の道路占用制度により、道路の上下空間に建築物を設置しようとする場合には、道路法第32条第1項第4号及び5号並びに同法施行令第7条第6号及び第7号に掲げる施設が設置可能

- ①歩廊、雪よけその他これらに類する施設【道路法第32条第1項第4号】
- ②地下街、地下室、通路、浄化槽その他これらに類する施設【道路法第32条第1項第5号】
- ③トンネルの上又は高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅、自動車駐車場、自転車駐車場、広場、公園、運動場その他これらに類する施設【道路法施行令第7条第6号】
- ④高度地区及び高度利用地区並びに都市再生特別地区内の高速自動車国道又は自動車専用道路の上空に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅その他これらに類する施設【道路法施行令第7条第7号】

◆参考：道路占用制度により道路の上下空間に設置可能な建築物は、建築基準法で道路内建築制限の適用を除外建築物等は道路内等に建築等してはならないが、以下に該当する建築物は設置可能【建築基準法第44条】

- 地盤面下の建築物 《道路法第32条第1項第5号施設に該当》
- 公共用歩廊その他政令で定める建築物
 - ・上空に設けられる渡り廊下その他の通行又は運搬の用途に供する建築物で、学校、病院、老人ホーム等に設けられ、生徒、患者、老人等の通行の危険を防止するために必要なもの等（主要構造部が耐火構造であり又は不燃材料で造られている建築物に設けられる場合に限る） 《道路法第32条第1項第4号・第5号施設に該当》
 - ・高度利用地区内等の高速自動車国道等の上空に設けられる建築物 《道路法施行令第7条第7号施設に該当》
 - ・高架下に設けられる建築物 《道路法第7条第6号施設に該当》

※建築基準法第42条第1項において、「道路」とは道路法の道路で幅員4m以上のもので地下におけるものを除くとされていることから、道路法施行令第7条第6号のトンネルの上も適用除外

道路空間の立体利用の促進

現状と検討の方向（案）

- 複数街区にまたがるような建築物等を建築する場合、現行では街路の一部を廃道して開発するケースがあるが、街区間に従前からある道路について、通行機能の維持や道路利用者の利便の確保などの観点からは廃道することは望ましくない場合が考えられるなど、道路空間と建築物の立体的利用に係る制度の選択肢を増やすことが求められている。
- 現行の立体道路制度の適用対象は、自動車専用道路・それに準ずる道路かつ新たに整備される道路に限定。
- 道路占用に基づく建築物の設置の場合は、
 - ・私権を行使することができないため、土地について建築物を支える私法上の利用権（例えば賃借権）を設定できず、建築物が極めて価値の低いものとならざるを得ない。
 - ・占用期間は5年間であり、制度上更新することもできるが、長期の利用が確実に担保されることにはならない。
 - ・道路工事に伴う監督処分であれば、建築物の移設等にあたって道路管理者に補償義務がないなど、建築物所有者としては予測可能性が立たず、事業リスクが大きい。



限られた空間の有効活用を図り、経済効率性の高い都市を創造するという観点から、既存の一般道路の有する様々な機能を低下させることなく、周辺も含めた一定規模の街区全体の環境改善に資する道路空間の立体利用を検討すべきではないか

検討に当たっての論点

・どのような場合が街区全体の環境改善に資するか

現行の立体道路制度及び道路占用制度により、道路の上部空間に建築物を設置する場合には、都市計画による土地の高度利用の要請があること、建築物（上空通路）の設置によって多数人の避難又は道路の交通の緩和等の公共的利便に資すること、既存の市街地環境秩序に影響を与えない自動車専用道路等の上空であることなど、オープンスペースであることを前提に税負担によって取得された公共空間たる道路空間の利用にあたって、一定の公益性・公共性が制度上担保されている。

これを踏まえ、新たに既存の一般道路の上部空間の利用を認めるにあたっては、公共空間である道路の上部空間を利用してまで建築物を設置しなければならない公益性・公共性をどのような要素に求めることが適当であるか。

・道路占用による対応について

制度の選択肢を増やすことが求められている観点からは、道路占用制度の見直しによって、道路の上部空間に建築物を設置することができる場合を拡大することも一つの方法として考えられるが、建築物所有者に対する安定した権利がないといった道路占用制度の制約の中で、どのようなニーズに対応することが可能か。また、建築物所有者に対して制度上どのような配慮が必要か。

・既存の道路空間を処分することについて

既存の一般道路の上部空間の利用を認めるにあたっては、周辺の土地利用との公平の観点から、適正な対価の設定、手続の透明性の確保など、どのようなことに配慮する必要があるか。