

立体道路制度の変遷と今後の活用方策

国土交通省都市局市街地整備課
都市計画課

1. はじめに

我が国における今後のまちづくりは、人口の急激な減少と高齢化を背景として、地域の創意工夫のもと、コンパクトなまちづくりを一層進めていくことが喫緊の課題となっており、特にまちなかにおいては、地域に必要な都市機能を適切に集積させていくことが求められている。一方で、必ずしも「都市のコンパクト」を目的とするものではないが、駅前等の限られたスペースを活用した立体的な公共施設（道路、公園等）の整備、鉄道高架下などの未利用スペースの活用、多様な住民ニーズへの対応など、それぞれの目的で様々な都市機能を「立体化」する取り組みも見受けられる。これらの中には、これまでのまちづくりの選択肢にさらなる広がりを持たせ、または、意外な相乗効果を生み出し、あるいは、地域の利便性やアメニティの向上、活性化等に寄与しており、本特集では、そのような特徴的な立体化の取り組みをいくつかご紹介している。

このような都市における立体化を可能とする制度の1つとして、道路と建築物等を一体的に整備するための「立体道路制度」がある。立体道路制度は、1989年（平成元年）の制度創設当初、市街地における幹線道路の整備の進捗を図ることに主眼が置かれていたが、その後、社会経済状況の変化にあわせて、数次にわたる制度改正によって次第に適用の対象範囲が緩和されてきており、2018年（平成30年）の「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」によって、さらに市街地整備のためのツールとしての活用の幅が広がることとなった。

本稿では、今後、立体道路制度が多様な市街地整備ニーズに対応して有効に活用されることを期待しつつ、立体道路制度の創設からこれまでの制度改正の流れや適用事例、今後活用が想定されるパターンなどを簡単にご紹介する。

2. 立体道路制度の創設

1989年（平成元年）、「道路法等の一部を改正する法律」の公布・施行により、道路と建築物等を一体的に整備するための制度として「立体道路制度」が創設された。

制度創設当時、大都市地域を中心として道路混雑が激化しており、道路状況の改善に対するニーズが切実なものとなっていたこと、一方で、市街地における幹線道路の整備については、用地費の高騰、代替地の取得難等による用地取得の難航が隘路となり、十分な事業の進捗が図られていなかったことが課題としてあった。こうした隘路を打開し道路事業の進捗を図るとともに、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、幹線道路の整備とあわせて、その周辺地域を含めて一体的かつ総合的な整備を行う必要性があることが指摘されていた。

一方で、従来の制度では、道路の上下空間における建築物の建築は、適正な道路管理と良好な市街地環境を確保する観点から原則として禁止されており、もし仮に建築しようとする、道路法や建築基準法に抵触する等の問題があった。

このため、①道路の上下空間を基本的に建築物等の自由な利用に供するため、道路の区域を立体的に限定すること等により適正な道路管理を確保した上で、道路施設として必要な空間を除いて私権制限、占用許可等の規定の適用を除外する一方で、②市街地環境に配慮しつつ道路と建築物等の一体的整備を進めるため、道路区域のうち建築物等の敷地として併せて利用すべき区域（重複利用区域）等をあらかじめ都市計画（地区計画）において位置付け、特定行政庁の認定により道路内の建築物を建築できることとする「立体道路制度」が創設されることとなった。

ただし、本制度は、道路整備と周辺市街地整備を一体的に行うことにより良好な市街地環境を形成するために

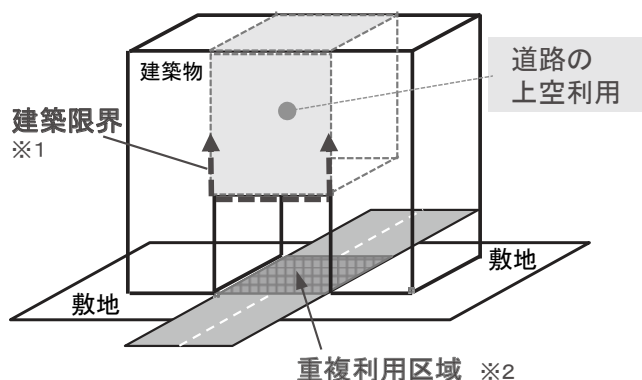


図 立体道路制度のイメージ

※1 建築限界

…建築物等を建築又は建設できることとする空間又は地下の上下の範囲

※2 重複利用区域

…道路の区域のうち、建築物等の敷地として併せて利用すべき区域

創設されたものであることから、対象とする道路は、都市内道路の骨格を形成する都市計画決定された道路で、かつ、「自動車専用道路」と「自動車の沿道への出入りができない高架等の道路（特定高架道路等）」に限ることとし、既存の道路についても制度の対象外として、新たに道路の整備が行われる場合に限り適用されることとなった。

あわせて、都市再開発法の改正も行われ、権利変換手続きによって道路の所有を目的とする区分地上権を設定できるようにするなど、市街地再開発事業において立体道路制度を適用することができるよう、所要の措置が講じられた。

その後、2005年（平成17年）には、規制改革会議からの指摘も踏まえ、「立体道路制度の運用について」（平成17年4月8日都市・地域整備局都市計画課長、道路局路政課長、住宅局市街地建築課長通知）が発出され、都市における土地の高度利用、街並みの連続性や賑わいを創出する観点で、良好な市街地環境の形成や道路管理上支障がなく、都市計画上の位置付けが明確にされるなど、一定の要件を満たす場合には、道路空間と建築物の立体的利用を図ることは重要であることから、例えば、ペDESTリアンデッキ、自由通路やスカイウォークのような高架の歩行者専用道路などについても、立体道路制度の対象となることが明確化された。

3. 都市再生特別措置法等の改正による立体道路制度の拡充

2002年（平成14年）に制定された「都市再生特別措置法」は、急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に我が国の都市が十分対応できたものとなっていないことに鑑み、これらの情勢の変化に対応した都市機能の高度化、都市の居住環境の向上を図ることを目的とした法律であり、国が、都市再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推

進すべき地域として「都市再生緊急整備地域」を指定し、都市再生の推進に向けた取組みを進めていくこととなった。また、2011年（平成23年）の同法の改正では、都市再生緊急整備地域のうち、都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域として、国が「特定都市再生緊急整備地域」を指定することができることとなった。

立体道路制度についても、この2011年（平成23年）の都市再生特別措置法の改正に合わせて拡充された。都市の国際競争力を強化するためには良質なオフィスビル、国際会議場等を整備することが不可欠である一方で、床面積の広いこれらの建築物の設置のためには街区が狭隘な場合があり、道路をまたぐ形でビルを建設して複数街区を一体的に活用するニーズがあるが、建築基準法の道路内建築制限等により道路を廃道にする場合にしか建設が認められず、かつ、建築物を設ける事業者にとっても通行機能を残した部分の維持管理等の負担がかかっていた。これを解消するため、都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域である「特定都市再生緊急整備地域」においては、都市再生特別地区を活用することにより、自動車専用道路・特定高架道路等以外の一般道路であっても立体道路制度が適用できることとなった。

その後、2014年（平成26年）の道路法・都市計画法・都市再生特別措置法の改正により、都市計画道路かつ新設・改築する道路に限定されていた立体道路制度を、非都市計画道路、既存道路でも適用できることとし、2016年（平成28年）の都市再生特別措置法の改正により、特定都市再生緊急整備地域だけでなく、都市再生緊急整備地域内の一般道路についても、立体道路制度が適用できることとなった。

4. 立体道路制度の活用事例

制度創設以降、これまでに地区計画又は都市再生特別地区に重複利用区域を定めることにより立体道路制度を活用した地区の事例は、大きく以下の3つの類型に大別できる。

平成元年 立体道路制度の創設（地区計画制度の活用）

用地費の高騰、代替地の取得難等により、道路用地の取得が困難な状況が生じている中、幹線道路の整備に併せ周辺地域も含めた一体的かつ総合的な整備を行う必要性が高まった。

（対象）・自動車専用道路、特定高架道路等
・都市計画道路
・新設、改築

平成23年 都市再生を推進するエリアにおいて、
一般道路に適用を拡大（都市再生特別地区の活用）

都市の国際競争力の強化を図るため、柔軟かつ迅速に道路の上部又は路面下空間を有効に活用した都市再生を推進するため、特定都市再生緊急整備地域内において、自専道・特定高架道路に限らず一般道路に適用を拡大

（対象）・特定都市再生緊急整備地域内
・都市計画道路
・新設、改築

平成26年 既存の道路、非都市計画道路に対象を拡大
（道路法・都市計画法の改正）

平成26年 既存の道路、非都市計画道路に対象を拡大
（道路法・都市再生特別措置法の改正）

平成28年 都市再生緊急整備地域内の道路に対象を拡大
（都市再生特別措置法の改正）

図 立体道路制度の創設背景と適用対象の変遷

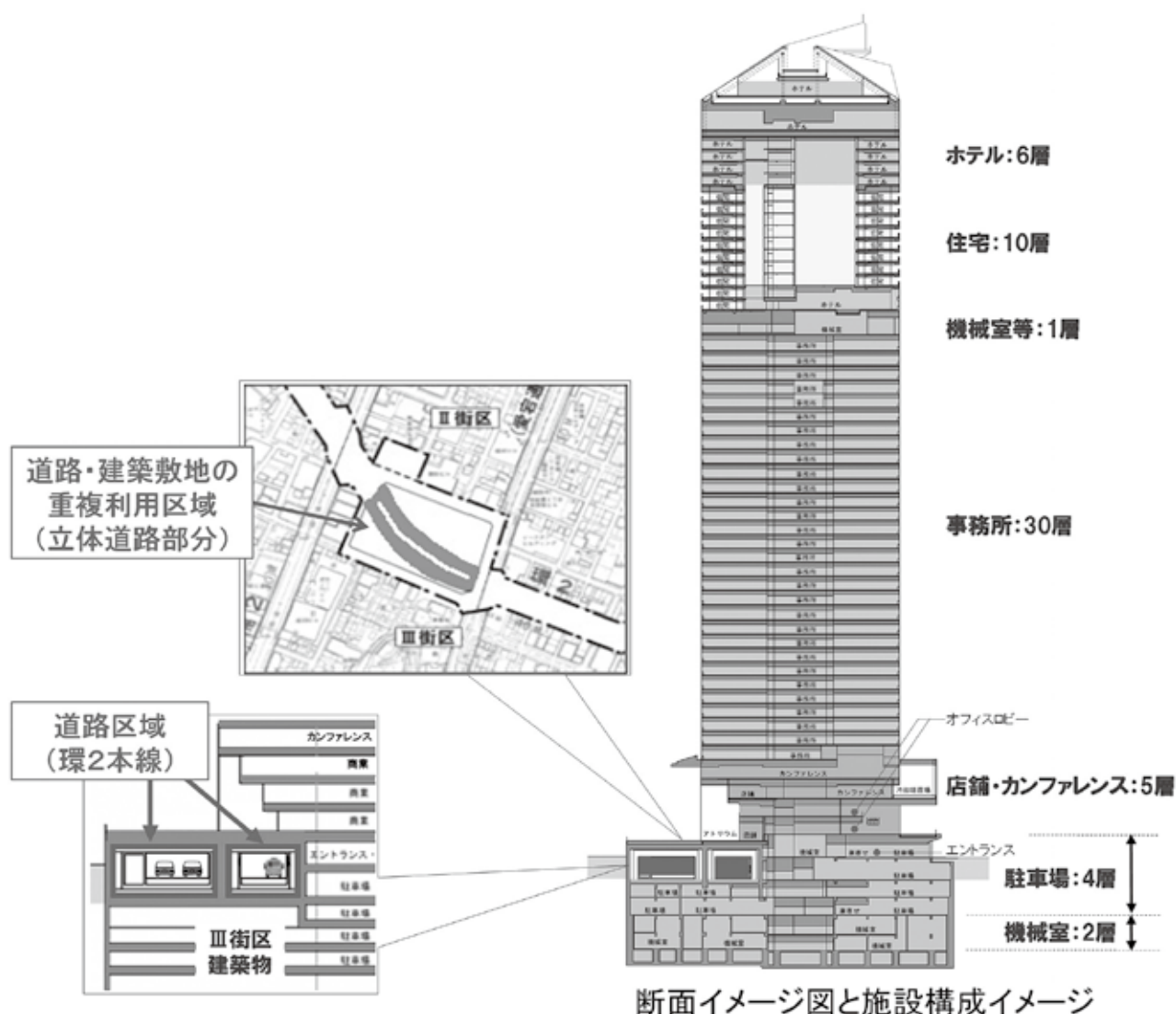


図 新橋・虎ノ門地区における道路と建築物の一体的整備

1つ目は、多様かつ高次の都市機能が集積する都市の中心となる地区（都心部）において、市街地の環境を確保しつつ、土地利用の増進により都市の魅力向上や歩行者ネットワークの形成等、都市の機能の増進を図った地区である。近年では、新橋・虎ノ門地区（東京都港区）において、東京都が施行する第2種市街地再開発事業の中で立体道路制度を適用することにより、都心部の渋滞緩和や交通・物流ネットワーク機能の強化等に資する環状第2号線の整備とあわせて、店舗、カンファレンス、事務所、住宅、ホテル等で構成される複合施設建築物の整備が行われた。

2つ目は、交通結節点や商業・業務・行政サービス機能等が集積する地域の中心となる地区（拠点地区）において、市街地の環境を確保しつつ、土地利用の増進により商業・業務・居住機能等の増進等、都市の機能の増進を図った地区である。近年では、大橋地区（東京都目黒区）において、これも東京都が施行する第2種市街地再開発事業の中で立体道路制度を適用することにより、地域の交通結節点である首都高速中央環状線の「大橋ジャンクション」の整備とあわせて、商業・住宅・業務の複合機能集積拠点の整備が行われた。なお、大橋地区においては、都市公園法に基づく立体都市公園制度も適用されている。

3つ目は、大規模な幹線道路により分断されている地区において、市街地の環境を確保しつつ、道路上空を活用することで土地利用の増進を図り、面的に整備を実施することにより、地域で一体的に都市の機能の増進を図った地区である。例えば、西大和団地地区（埼玉県和光市）においては、道路による地域の分断を生じさせることなく、良好な住環境を確保するため、整備する東京外環自動車道の一部を蓋掛け構造とし、立体道路制度の活用によりその上部に賃貸住宅や利便施設の整備が行われた。

例示した3地区は、いずれも都市計画決定された自動車専用道路の新設・改築とあわせて、地区計画に重複利用区域を定めることにより建築物等を一体的に整備した事例であるが、本特集において紹介されている梅田1丁目地区（大阪府大阪市）や心斎橋筋1丁目地区（大阪府大阪市）においては、都市再生特別地区内において、既存の一般道路の上空に建築物を整備する先駆的な取り組みが進められている。

5. 平成30年改正による 立体道路制度の拡充

2018年（平成30年）に成立した「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（公布：平成30年4月25



図 大橋地区における道路と建築物の一体的整備

（東京都都市整備局より提供）

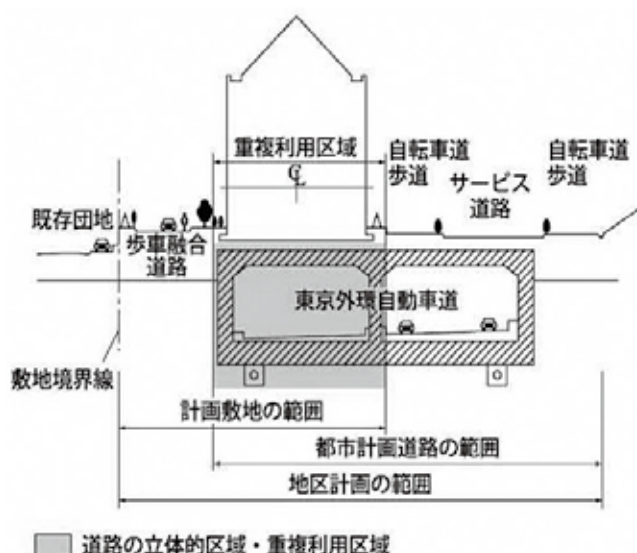


図 西大和団地地区における道路と建築物の一体的整備

(社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会資料より)

表 立体道路制度の活用事例の類型

都心部	多様かつ高次の都市機能が集積する都市の中心となる地区	さいたま新都心地区 (地下に首都高速埼玉東西連絡道路) 新橋・虎ノ門地区 (環状2号線一体整備) 大坂湊町地区 (阪神高速直結バスターミナル等) 等
拠点地区	交通結節点や商業・業務・行政サービス機能等が集積する地域の中心となる地区	大橋地区 (首都高速大橋ジャンクション) 泉大津旧港地区 (阪神高速泉大津PA) 等
大規模幹線道路が分断する地区	大規模な幹線道路により分断されており、面的で一体的な整備の要請が強い地区	和光市西大和団地地区 (外環道上空利用) 京田辺市松井山手地区 (第二京阪上空利用)

日、施行:平成30年7月15日)により、立体道路制度を適用することができる範囲がさらに拡充されることとなった。

これまで紹介してきたとおり、立体道路制度を適用することができる道路は、非都市計画道路や既存道路にも順次広がって行ったが、自動車専用道路や特定高架道路等以外の一般道路については、都市再生緊急整備地域以外の地域における活用が認められていなかった。

一方で、近年、地方都市の中心市街地では、高度成長期以降に集中的に整備された市街地を更新する必要性が高まっている中、地域活性化・コンパクトシティの実現といった目的から、都市機能の集約や拠点性の向上、国際化への対応等が課題となっているものの、歴史的な市街地特性から市街地を構成する街区規模が小さく、ワンフロアで広い床面積を確保するビジネス環境の整備ができないなど時代の要請に応じた機能更新が困難であるといった場合や、駅前等の利便性の高い地域にありながら広幅員道路や地形的な高低差により地域が分断されてお

り、歩行者の利便性や安全性が確保されないなど動線計画上の制約が生じている場合も見受けられた。

こういった地域では、市街地環境との調和を図りながら道路の上空又は路面下を利用することにより土地の有効活用を図ることが望ましいと考えられ、特に、地方都市で崖地等の地形的特性により土地利用上の制約がある地域等においては、道路上空を活用し、バリアフリー等の社会的要請に応えつつ土地利用を促進することを可能とすることで、都市機能の増進や都市環境の確保につながるものと考えられた。

このように、都市再生緊急整備地域に含まれないような地方都市等においても一般道路の上空を利用するニーズの高まりが認められ、また、一般道路の上空を利用することで必要な都市機能の適切な配置・集約化を図り、土地の有効利用を図りながら地域の拠点性を高めることは、コンパクト・プラス・ネットワークを推進する観点からも重要な取組みと考えられることから、市街地の環境を確保しつつ、適正かつ合理的な土地利用の促進と都

市機能の増進を図るために必要な場合については、都市計画区域内のすべての一般道路において立体道路制度が適用できるよう制度改正が行われた。

地方都市における道路上空を活用した土地の有効活用のニーズとしては、例えば、

- ・ 谷状の地形となっている地域の高架駅周辺等において、駅に隣接する道路の上空を利用して建築物を整備し、高架駅と周辺高台の市街地との水平移動を可能とするバリアフリーや回遊性確保を図るために必要な場合
- ・ 歴史的建造物等のある都市の中心部等において、良好な景観を保持するため建築物等の高さを抑えつつ、地域の特性を生かした都市機能の更新を図るために必要な場合
- ・ 駅前等の市街地において、既存の道路ネットワークを確保しつつ、一定規模以上のフロア面積を有する商業・子育て支援等の機能集約やにぎわい創出を図るために必要な場合

などが考えられるが、当然ながら、これら以外の場合で

あっても、各都市における市街地整備のニーズに対応するため必要な場合には、法の定める範囲において立体道路制度を活用することが可能である。

6. 最後に

これまで立体道路制度は、都心部を中心に、幹線道路の整備と土地の高度利用に対するニーズに対応することを目的として活用されるケースが多かった。一方、地方都市においては、通常、都心部に比べて土地の高度利用に対するニーズが高いわけではないが、立体道路制度は、必ずしも高度利用が求められる場所だけではなく、その他の様々なまちづくりの課題を有する場合においてもそれを解消する有効な手法となりうると考えられる。

今後、都心部のみならず、地方都市においても、立体道路制度を活用した良好なまちづくりが実現することが期待される。

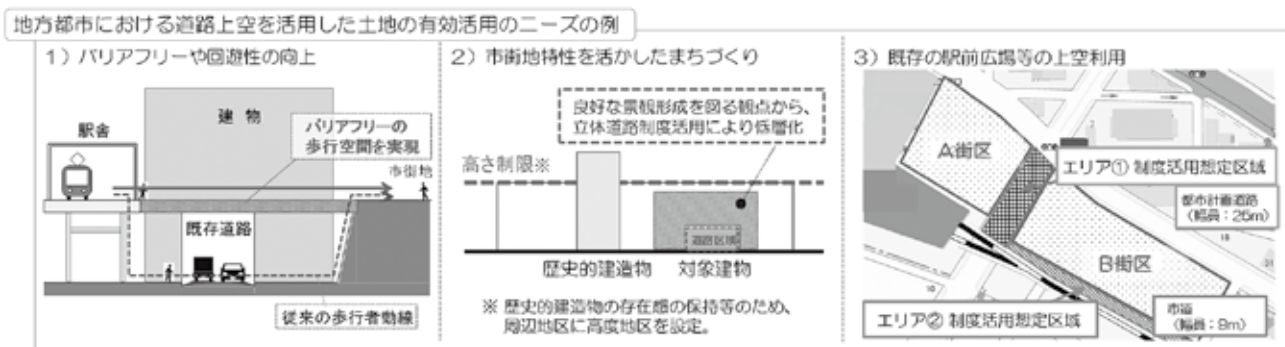


図 地方都市における立体道路制度の活用イメージ（例）