

地方中枢・中核都市における大規模空閑地を活用した都市拠点の形成について

—旧国鉄貨物ヤードと都市との関係を例として—

A Study on Development of Large-scale Vacant Land at Provincial Cities*

—Through the Case of Marshaling Yards of JNR—

荒木 英昭**・ 宮下 清栄***

by Hideaki ARAKI, Kiyoe MIYASITA

1. 研究の背景と目的

地方中枢都市・中核都市において、都心部そのものは、複数の箇所に分散することは、一般的ではないが、副次的な都市拠点を造る努力は、各地でなされている。その場合、大規模に土地区画整理事業を行ったりして、既成市街地の市街地再開発以上の拠点の開発を行おうとする場合、大規模な空閑地がなければ、計画的な開発は不可能である。地方都市の場合、いかに都市規模が大きかろうと、既成の都心部と著しく離れた遠隔地に、副次的な都心部を造ることは、その核自体の存立と、既存の都心の勢いを削ぐことの両面からリスクが大きいと考えられるので、ある程度、近接したところの方が、望ましい。

そのため、既成市街地の縁辺部の工場跡地や、旧国鉄貨物操車場(ヤード)跡地等の大規模空閑地は、計画的に、大規模な都市拠点を造る絶好の候補地である。特に、貨物ヤードは、極めて大規模な面積が、地方の各主要都市の代表駅周辺に配置されている例が少なくないので、各都市で、新都市拠点整備事業等の活用策が講じられてきた。

当研究は、地方中枢・中核都市において、旧国鉄貨物ヤードに着目し、旧来の都心部との関係において、副次的な都市拠点を形成していくうえでの、課題を整理し、その位置等が土地利用に及ぼす影響等を検証しようとするものである。

2. 旧国鉄貨物ヤード

高速道路網が、全国に延伸され、我が国の物流において、自動車が増大する傾向を示すようになると、長い間、国内貨物輸送で大きな役割を果たしていた国鉄貨物輸送は、一部のコンテナ輸送を除いて、著しく衰退してしまった。

そのため、全国主要地点に配置されていた、大規模な鉄道貨物ヤードもその使命を終え、空閑地となり、他の用途に転換を迫られるようになった。

貨物ヤードは、鉄道貨車輸送の特殊性から、各方面から、各方面に向かう貨車を仕訳することを主な目的としており、大都市圏、地方主要都市等貨物の大需要地の近くと、幹線的鉄道路線の結節点に配置されている。広大な面積を要し、昼夜を分かたず解放・連結作業を行わなければならないので、当初は、各市を代表する主要駅の近傍に在ったが、坂阜式の導入等の近代化に際して、より郊外の広大な未利用地を求めて移転をしている。

1987(昭和62)年の国鉄解体に当たって、これらの大規模な旧国鉄貨物ヤード跡地は、国鉄清算事業団に引き継がれたが、旧国鉄の膨大な赤字解消のため、少しでも、これら跡地を高く処分したい事業団と、都心部等既成市街地に比較的近い地域にまとまった面積の空閑地が出現したため、その有効利用を図りたい市当局の意向が、ほぼ合致し、各都市の各地区において、両者の協議によるヤード跡地の開発計画がなされた。

これら、ヤード跡地は、その後、続いた不況、地価下落のため、まだ、開発計画が、確定していなかったり、事業や、土地利用が進んでいないケースが少なくないが、願望的な構想に過ぎないものも含めて、各開発計画・構想を比較してみると、各ヤードのその都市内で置かれている立地条件により、それぞれ異なった様相を示しているのが、浮かび上がってくる。

3 貨物ヤードと都市との関係

地方中枢・中核都市のうち、人口規模の上位の30市について、旧国鉄ヤードの位置関係を示したのが表一1である。

貨物ヤードと都市との位置関係については、次のように分類できる。

*キーワード 土地利用 市街地整備 区画整理

**正会員 高知工科大学社会システム工学科

〒782高知県香美郡土佐山田町

Tel 08875-7-2412 Fax 08875-7-2420

***正会員 阪大土木工学科

〒184小金井市板野町3-7-2

Tel 0423-87-6285 Fax 0423-87-6124

表一 1 地方都市上位30市における旧貨物組成駅

人口順位都市名	95国調 人口 千人	旧貨物組成駅位置	本社指定駅 操車能力 両
1 札幌	1757	桑園 札幌駅から1.4km	
2 福岡	1285	苗穂 札幌駅から1.7km	
3 広島	1109	香椎 博多駅から8.4km	2500
4 北九州	1020	東広島 広島駅から0.6km	1900
5 仙台	971	門司 小倉駅から3.5km	3700
6 熊本	650	長町 仙台駅から3.8km	2500
7 岡山	616	熊本 熊本駅から0.9km	1300
8 浜松	562	岡山操 岡山駅から1.0km	2800
9 鹿児島	546	西浜松 浜松駅から1.5km	
10 新潟	494	鹿児島 鹿児島駅本屋側	
11 静岡	474	新潟操 新潟駅から2.1km	2200
12 姫路	471	東静岡 静岡駅から1.6km	2800
13 松山	461	姫路 姫路(旅客)駅すぐ東	5500
14 金沢	454	松山 松山駅本屋反対側	
15 長崎	439	金沢 金沢駅本屋反対側すぐ東	
16 宇都宮	435	一	
17 大分	427	宇都宮 宇都宮(旅客)駅反対側	
18 倉敷	423	大分 大分(旅客)駅主として反対側	
19 岐阜	407	一	
20 和歌山	391	岐阜 岐阜駅から0.9km	
21 福山	375	和歌山操 和歌山駅から0.7km	
22 旭川	361	一	
23 いわき	360	旭川 旭川駅本屋反対側	
24 長野	359	北旭川駅 旭川駅から3駅目、6.0km	
25 豊橋	353	いわき貨物 いわき(旧平)駅から1.4km	1400
26 高松	331	篠ノ井駅 長野駅から9.3km	
27 郡山	327	豊橋 豊橋(旅客)駅両側	
28 富山	325	高松 高松(旅客)駅本屋反対側	1000
29 高知	322	高松操 郡山駅から2.7km	3000
30 秋田	312	富山操 富山駅から1.6km	2500
		高知 高知(旅客)駅本屋反対側	
		秋田操 秋田駅から2.0km	2400

1) 主要駅に隣接

通常、最も普通に見受けられるものであり、旭川、盛岡、福島、高知等地方都市の主要駅に多い。

通常、主要駅の都心部に旅客用の本屋があり、貨物ヤードは、本線を隔てて、主要駅の裏側にある場合が多い。その変形として、旭川のように、旅客駅の真後ろより、東側等にずれて位置している場合もある。

2) 独立した操車場

2, 0 0 0 両等操車場の規模がある程度大きい本社指定組成駅クラスになると、旅客駅の裏側では処理し得なくなり、主要駅付近の既成市街地から離れて、数キロ離れた、次駅や、より遠隔の地区に立地している。

都心部等既成市街地との接続関係に関しては、鉄

道本線が、ヤードのどちら側を通っているかが問題である。通常は、地価の安い本線反対側の土地を買収して、操車場は、新設・拡張されるので、本線が支障することが避けられない。

3) 抱き込み式操車場

郡山操車場、岡山操車場等規模の大きな操車場は、貨物列車が、本線を平面横断しないよう、ヤード部分を中央に持ってくるいわゆる抱き込み式にしている場合が少なくない。この場合は、既成市街地がいずれの側にあろうとも、本線との横断は、1方向のみになる。しかし、立体的処理をしなければならぬことに関しては、変わりはない。本線の移設が、1方向だけで容易なだけである。

(1) 代表駅との位置関係

人口順位8位の浜松市までが、当該市の代表駅からかなり離れた位置に存在している。

9位以下の、鹿児島、松山、金沢、宇都宮、大分等は、代表駅と一体となって、貨物ヤードが存在している。

当然、予想されることであるが、大部分が、旅客設備の駅主要部分である本屋の反対側にヤードを設けているが、鹿児島駅だけが、終端駅であったかつての駅の状態と、本屋側に港湾がある特殊事情から、本屋側にヤードが存在する。

(2) 都心部との位置関係

地価の最も高い所をもって、都心と見なせば、上位10都市の都心部の位置は、表-2の通りとなる。

表-2 都心部と代表駅の位置関係

都市名	都心部の位置	土地利用の状況	用途地域	公示地価 p6. 1現在 p350千円/m ²	代表駅までの 距離 km
札幌	中央区南1西4-1	中高層の百貨店、銀行等が集まる中心的商業地域	商業800%	6400	3.0km
福岡	中央区天神2-9-18	デパート、銀行等が立ち並ぶ高度商業地域	商業800%	5500	2.0km
広島	中区紙屋町1-2-25	百貨店、銀行等が多い高度商業地域	商業800%	3330	450m
北九州	小倉北区魚町2-1-1	各種小売店舗の建ち並ぶアーケード商店街	商業500%	5680	80m
仙台	青葉区中央1-10-1	百貨店、ホテル等が建ち並ぶ商業地域	商業800%	4650	2.6km
熊本	下通1-3-7	小売店舗が建ち並ぶ商業中心商業地域	商業600%	4100	270m
岡山	本町2-1	中層事務所、店舗が建ち並ぶ駅前商業地域	商業600%	2890	500m
新潟	銀治町320	中高層ビル、小売店舗が建ち並ぶ中心商店街	商業600%	2950	西鹿児島駅 1.3km
鹿児島	東千石町13-19	各種専門店舗の中高層ビルが建ち並ぶ商業地域	商業600%	2700	150m
新潟	東大通り1-2-30	中高層の事務所ビルが建ち並ぶ駅前の商業地域	商業600%		

都心部の位置は、長距離の都市間交通をも担うJR（旧国鉄）の代表駅周辺地区とは別の地区に在るのが、地方中枢・中核都市の一般的な状況であったが、仙台、岡山、新潟等とともに駅前の再開発等の進展により、地価の面からは、都心的な状況が、駅前に移ってきている。

上位10市の場合、大規模なヤードは、いずれも代表駅から、より都心に遠ざかるように、かなり離れているので、旧来の都心部の拡大的な副次の核の形成は、仙台、岡山、新潟等のように、代表駅周辺の整備、育成で充分であり。ヤードの土地利用は、大規模な集客施設等都心部に近い既成市街地では、求め難い施設に特化することが求められよう。

4 ヤード跡地の開発計画

(1) 開発構想の現状

かつて、博多、札幌等地方主要駅において、鉄道の高架化を行い、併せて、土地区画整理事業等の整備を行うことによって、駅表裏の著しい土地利用の差がほとんど、解消されたが、近年、鉄道高架事業が完成した金沢等においても、駅裏の発展は著しいものがある。ヤードが、既存の代表駅に併設されている例においては、鉄道の高架化等表側との接続を図りさえすれば、大幅に土地利用の可能性は増大する。

博多駅、札幌駅とも、かつての駅裏は、現在、指定容積率600%、700%の商業地域へと、変貌している。従って、大分、高知等では、現在、鉄道高架事業と、土地区画整理事業が、同時に、県市でなされつつある。

20都市の旧ヤードの開発計画の概況は、表-3の通りである。

O印を付したのが、昭和60年度（1985年度）に創設された、ヤード跡地等を活用して、魅力在る都市の拠点を整備することを目的とする新都市拠点整備事業、及び、それを継承している都市拠点総合整備事業適用地区である。構想されている高次都市施設は、新都市拠点のうちの主なメニューで、交流は、地域交流センターの略である。

バブルが弾けて、開発構想は、具体化し難くなっているが、新都市拠点事業か、その重要な手段である土地区画整理事業は、ほとんどの地区でうごきだしている。

従来の都心機能は、商業と業務機能であったが、この両者に都市型ホテルの三種の神器的な物が、供給過剰気味となり、公共の利用を主眼とした、上記施設群が、各地の構想の主となっている。

新都市拠点事業を大規模に実施すべく、住・都公団が、特定再開発事業として、土地区画整理に取り組んでいる、仙台の長町と福岡の香椎は、それぞれ従来の都心部、代表駅からかなり離れ、これらに対抗する副都心的な性格よりも、広域的な需要を対象とした、独自の核を目指している点で共通なものがある。姫路、岡山、広島の3都市、3地区は、既存の都心、代表駅からそんなに遠くない地区での開発

表-3 旧国鉄ヤードの開発事業

都市名	ヤード	新都市拠点整備事業	その他の事業	構想されている高次都市施設	備考
札幌 福岡 広島 北九州	東札幌 香椎 東広島 門司	0	区画整理 特定再開発 区画整理 住宅市街地 総合整備事業 特再	ドーム	
仙台 熊本 岡山	長町 熊本 岡山操	0	区画整理 公園	高度情報、複合交通、交流	
浜松 鹿児島 新潟 静岡 姫路 松山 金沢 長崎 宇都宮 大分 倉敷 岐阜 和歌山	西浜松 鹿児島 新潟操 東静岡 姫路 松山 金沢	0 0	住宅付共同分譲 区画整理	国際交流拠点、高度情報 交流、高度情報、複合交通	駅周辺が主
	宇都宮 大分	0	区画整理 区画整理、高架	高度情報	
	岐阜 和歌山操	0	区画整理	福祉センター スポーツセンター	駅周辺が主

であり、ある程度、需要も見込めるので、それぞれ
 具体の事業も期待されている。

(1)で例示した岡山操、東広島等は、いずれも、
 抱き込み式の広大なヤードであるから、鉄道との立
 体処理がそれぞれ課題である。しかし、
 このような独立した広大なヤードではなくて、既存
 代表駅に接して存在するヤードを開発する場合、既
 往の都心部等既成市街地との幹線道路による接続
 が、極めて難しく、大分、高知のように、鉄道を高
 架にするとはっきり踏み切っている地区の方が、市
 街地整備、道路整備の具体的な見通しが得やすく、
 事業費は、巨額になるが、関連して進出する民間等
 も予定をたてやすい。

開発地区のアクセスのために、既成市街地におい
 て、どこまで、努力をするかは、すでに戦災復興事
 業をかつて行っていたり、単独買収方式が、ほとん
 ど無理となってきた代表駅周辺の都市整備をど
 のような規模で実施するか難しい問題であり、開発
 後もたらされる機能が、市民にどれだけ評価される
 かにかかっている。

5. まとめ

地方都市における旧国鉄貨物ヤードは、地方都市

の今後、数十年の発展を左右する得難い空閑地であ
 る。都市規模が大きいくほど、既成の市街地から独立
 した地区が在る場合が多いが、中心部の代表駅に接
 しているヤードの方が、立地する施設、整備両面で
 課題も多い。既存の都心部と両立しながら、真にニ
 ーズの高い施設に特化させるような十分な検討が
 欠かせない。

参考文献

- 1) 全国組成駅配線略図 国鉄建設局停車場一課
1976
- 2) 街並み・まちづくり事業資料集95年版
建設省都市局監修
- 3) 地価公示 平成8年 国土庁土地鑑定委員会
- 4) 都市の拠点形成のあり方等に関する基礎調査
1994, 1995 (財)都市みらい推進機構
- 5) 土地利用計画答申地区の都市側事業の進捗状況
国鉄事業団 1995
- 6) 現代の鉄道貨物輸送 中島啓雄 1997