

CS-138

地下の有効活用のための地域地区制度の創設に関する考察

建設省 正会員 清水 将之
立命館大学理工学部 正会員 村橋 正武

1.はじめに

都心地区では都市機能の集積及び都市活動の増大による交通空間の不足等から、立体的な都市整備の概念が必要となっている。特に、地下は連続的空間を確保しやすい特性から流動の空間に適しており、有効活用が望まれる。しかし、これまで地下施設は各整備主体によって、単独で半ば早い者勝ち的に無秩序に整備されることが多いため、もはや地下空間は輻輳状態に陥っている。そこで地下の特性を活かして都市空間を合理的に利用するため、計画的な地下利用を促進する手法が必要となっている。本研究は、地下の有効活用のための新しい地域地区制度として、地下利用促進地区制度の創設について考察するものである。

2.地域地区制度の立体化の必要性

高層化が進む都心部では、1つの建物であっても低層階、中高層階、地下階で用途が異なる例が多く見られる。そこで、各層の空間特性を活かした合理的な空間利用を誘導する手法が必要であるが、現行の地域地区制度は土地ごとにその利用のあり方を定めるものであり、基本的に平面的土地利用を基調とした制度にとどまっている。1992年に高さ方向での空間利用の誘導である中高層階住居専用地区（特別用途地区）が創設されたが、一部の地区にのみ指定されるこの制度を除けば、基本的に容積率という単なるボリュームの制限しかなく立体化の概念に乏しい。地下については、特定街区制度で地下の公共公益的利用に対する容積率算定除外の特例措置があり、一種の地下利用の誘導方策となっているが、これも一部の地区に適用される制度であり、計画的な地下利用を広く実施する能力はない。地下は複数の施設が連担して機能することが多いこと、また一度整備すると再整備が困難であることから、地上以上に計画的な利用を促進する制度が必要である。そこで、特に地下を重視した地域地区制度の立体化が必要になっている。

3.地下利用マスタープランの必要性和体系

計画的な地下利用を促進するため、1989年の都市計画中央審議会で地下利用マスタープランの必要性が謳われた。この報告に基づいて建設省から通達が出され、該当する行政体は地下利用ガイドプランを定めることとなったが、実際にガイドプランを策定した都市は、都市地下空間活用研究会の調べでは1996年3月時点で札幌市、京都市、大阪市、神戸市、福岡市にとどまっているのが現状で、ましてやマスタープランはどの行政体もまだ定めていない。

長引く不況下で土地の有効活用、再開発等による都心の活性化が重要視されているが、地下の有効活用は都心空間の利便性、効率性、快適性を向上することができ、活性化の契機となり得る。地下の特性を活かして流動の空間として利用するには、多岐に及ぶ関係者間において総合計画に基づいた共通の理念が必要になる。そこで地下利用マスタープランを策定することによって、望ましい地下利用のあり方をその都市の地下施設整備の目標として明確化し、地下施設整備に関わる総合的な施策の体系を行政内部や広くは市民にわかりやすく提示することで、彼らの理解と協力を得て、効率的な地下利用の実現に大きく貢献することができると考える。

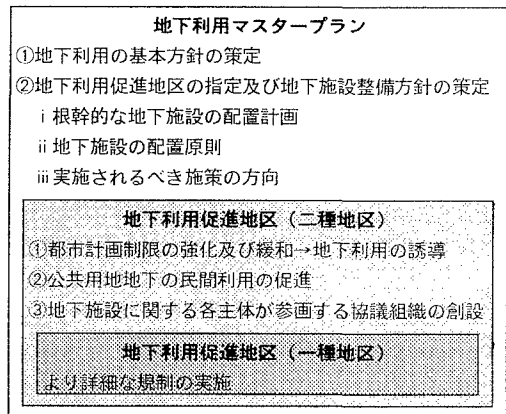


図 地下利用マスタープラン及び地下利用促進地区の内容

キーワード：地下利用マスタープラン、地下利用促進地区
連絡先：525-8577 立命館大学理工学部土木工学科都市開発システム研究室 (077)566-1111(8771)

地下利用マスタープランは、図に示すような構成とする。まず地下利用の基本方針として、当該都市の地下利用の理念や地下利用の目標、目指すべき地下利用像と、その実現のための主要課題、課題に対応した整備の方針を明らかにする。続いて、計画的でかつ積極的な地下利用を促進させるべき地区を「地下利用促進地区」に指定し、各地区別に地下利用の基本方針(図中のⅰ～ⅲ)を定め、さらにこれを地域地区制度にリンクさせる。先の都市計画審議会の報告では、地下利用計画地区を定めることとされているが、単に方針を掲げるのみで、大まかな地区しか指定しないため実効性に乏しい。そこで地区を特別用途地区の1つに位置づけ、かつ地下利用マスタープランに定める地区とすることで、望ましい地下利用の実効性、担保性が高まる。但し、地下利用マスタープランの実効性を担保するために地区の範囲等の主要事項については、市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針の中に定める必要がある。

4.地下利用促進地区の創設

地区内では後述する3施策をとるが、地下需要が比較的小さい地区を基本方針を中心に定める二種地区、面整備等に伴い地下開発契機を有する地区をより詳細な規制を実施する一種地区というように計画の熟度に段階をつけることで、大まかな基本方針を早期に定めつつ具体的な整備の規制誘導も実施できる。

①都市計画制限の緩和及び強化

地下利用促進地区では、規制を緩和する措置として地下階の用途が地下駐車場、地下車路、地下荷捌き場、地下への階段等昇降施設部分等の床面積を容積率算定から除外する。さらに容積算定から除外する施設には、前述の施設に加えて「都市空間の効率的利用を促進する施設で、都市活動の効率性、利便性を増す施設」までを含めて幅広く設定する。また、特定街区における公共公益施設の容積率算定免除特例や、総合設計制度の概念を発展させて、宅地内の地下に公共公益的な施設を計画的に整備する際には容積率のボーナスを与える。これにより、駐車場等の地下化が促進され、効率的な都市空間利用が可能となる。

逆に規制を強化する措置として、建築物の地下の壁面位置の規制を定める。地下利用促進地区に指定される地区は都市機能の集積が高い地区であると考えられるが、それらの地区の道路地下は既に高密度に利用されており、地域冷暖房施設や廃棄物集塵施設等の新し

い都市基盤施設を整備する空間が不足している。そこで、今後これらの新たな付加価値的施設の整備にあたっては、建築物の地下壁面位置を前面道路に対して一定以上後退させることによって空間を確保する。いわば空間に対する受益者負担と言える。さらに、地区別の地下施設整備方針において公共地下道が整備されるべきとされている道路に面している宅地で、一定規模以上の建築物または建築物群を整備する際には、将来公共地下道と宅地を接続するために空間を留保する目的で、壁面位置の規制をさらに強化する。

②公共用地地下の民間利用の促進

公共用地の地下に何らかの施設を整備する際には、通常占用許可が必要で、例えば営利を主目的とした民間施設は整備できない。そもそも空間の利用方法はその土地所有者の任意であるが、土地所有による平面的な区分が合理的な空間利用とは決して言えず、むしろ空間を立体的に捉えて適切に施設配置を行う方が、効率的な空間利用ができることは明らかである。そこで、「地下利用促進地区内では、その施設が効率的な空間利用であると考えられるものであり、地区の利便性を高めることによって地区の健全な発展に寄与すると考えられる場合には、開発利益の一部を社会に還元することを条件に、公共用地地下に公共以外の者の占用、または区分所有を原則として認めることとする。」という方針を定めることにより、合理的な空間利用が促進できる。

③地下施設に関する各主体が参画する協議組織の創設

地下は流動の空間に適していることから、ネットワークとしての利用が期待され、必然的に、関係する主体が多岐に及ぶ。また地下は地上に比べ数倍の整備コストを要する欠点を持つ。これらから、いかに各主体が参画しやすい計画を策定するかが重要となる。そこで、地権者、開発企業、行政各局が参画する協議組織を創設し、そこで計画を策定することを定める。

5.おわりに

地下施設整備は、いかに安くするか視点で単独に整備されることが多い。その結果地区全体で見れば利便性が悪化し、全体の整備費用対効果で見れば非効率的になっているのではないかと考えられる。地区全体として効率的な空間利用が可能になるよう、誘導能力を持った制度の創設が必要であり、本研究はその一方策を考察した。今後、地上を含めた都市空間の利用のあり方の議論とともに実現化への検討が必要である。