

地下における都市計画のあり方に関する研究

国土交通省近畿地方整備局 正会員 ○片山喜生*
立命館大学理工学部土木工学科 正会員 村橋正武

1. はじめに

大都市の地上交通の輻輳が著しい中心市街地や土地の高度利用を図る再開発地区では、更なる都市施設の集積を目的に、官民による一体的な地下空間整備を必要としている。このため今後の地下における都市計画に必要な措置としては、各種地下都市施設の総合整備計画の策定、都市計画決定の推進、新たな地域地区の策定、地区計画や再開発地区計画による民間活力を活用した整備手法の策定、安全性の確保、統一的な維持管理等の施策が挙げられる。このためこれらの基本方針を定める地下利用のマスタープランが必要である。1970年代の地下街火災事故により規制されていた地下空間整備も、近年の都心部の土地利用の高度化のため再び整備され始めた。しかし官民による総合的有効利用した地下空間整備の事例は少なく、また地下利用マスタープランを策定するには至っていない¹⁾。

したがって本研究では、地下における都市計画の問題点を明らかにし、地下利用マスタープランの体系化を提示し、今後の地下における都市計画のあり方を考察することを目的とする。

2. 地下における都市計画の問題点

地下利用マスタープランの必要性は、1989年の都市計画中央審議会・経済社会の変化に対応した都市計画のあり方に関する委員会における「地下における都市計画のあり方について」の答申にまとめられた。地下利用マスタープランは今後の開発により発生するであろう問題を回避するため、都市計画区域の観点を含み地下利用が輻輳し、また輻輳が見込まれる地区において地下利用の計画的利用を図ることを目的に、道路地下のみならず民有地を含めた土地利用計画や地上の施設計画との整合を図りつつ、中長期的な地下利用需要を踏まえた良好な地下空間整備の方向性をマスタープランとして策定する必要があると答申された。同年に建設省都市局長及び道路局長から「地下の公共利用の基本計画の策定等の推進について」を各都市計画策

定主体に通達され、対象都市で地下利用ガイドプランの策定が進められている。この地下利用ガイドプランの策定により、地下空間を利用している公共施設管理者や公益事業者の協議が進められ、特に再開発地区では効率的な地下空間整備が促進された。しかし地下利用ガイドプランは都市計画上に位置付けられておらず、土地利用・都市施設・市街地開発事業等に係る計画書的位置付けに過ぎない。しかし一連の都市計画法改正等によって、1996年に「市町村マスタープラン制度」が創設され、都市計画決定の権限も次第に市町村へと委譲されつつある。2000年に「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」が施行され、さらに同年「都市施設の立体都市計画制度」が創設された。また、都市計画事業等では、面的に都市施設を整備する土地地区画整理事業、立体換地による市街地再開発事業、複合的な都市施設の配置を促進する国の補助事業である都市再生交通拠点整備事業と、線的から面的に更には地下空間を含めた立体的な観点へと拡充している。

以上より、より計画的担保性のある地下利用マスタープランの策定と、民有地を含めた地下空間の総合的有効利用を図る計画の策定の検討が十分可能になったと言える。したがって既存のマスタープランである都市計画区域マスタープラン（法6条2）及び市町村マスタープラン（法18条2）を踏まえ、地下利用マスタープランのあり方を考察する。地下における都市計画の体系を図1に示す。このとき図2のように「地下利用マスタープラン」を新たに創設するとともに、地下利用の開発行為を規制する地区として「地下利用計画地区」を新たな地域地区の1つに創設し、更に開発行為を規制緩和し誘導する実施計画として「地下利用計画」を地区計画制度の1つに創設する。

3. 地下利用マスタープランの検討

地下利用マスタープランは 地下利用の総合整備計画の策定方針、 関連主体の協議調整及び参画の方針、地下利用の開発行為の規制・誘導の方針を内容とし

Keywords：地下空間、地下利用マスタープラン、地下利用計画

* 〒540-8586 大阪府中央区大手前 1-5-44 Tel(06)6942-1141

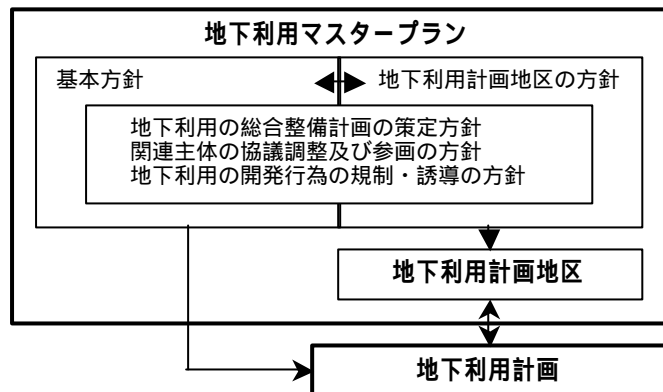


図1：地下における都市計画の体系

て「都市計画区域マスタープランの基本方針」と「市町村マスタープランの地区別構想」と同等の位置付けではなく、以下の3点により別途、地下利用マスタープランとして一体的な枠組みとして都市計画に体系化するものとする。都心部における民有地を含めた地下空間の総合的有効利用を図る場合でも、根幹的都市施設の地下空間の配置位置が制約条件となり利便性や快適性、安全性、効率性の欠けた都市施設の構造、更には都市の発展に影響を及ぼす可能性がある。このため都市計画区域の基本方針は開発地区の方針と整合を図り、より計画性の高い方針として定める。地下空間整備は高額な費用を必要とするため国の補助事業制度の活用が有効である。現在でも協議組織が計画策定の中に位置付けられていることから、地下街連絡協議会や地下利用計画策定委員会等の既存の組織を活用して国との協議調整や総合整備計画を策定する。民有地を含めた地下利用に対して様々な手法を活用することである。しかしながら市町村が定めることのできる都市計画決定権限には限りがあり、都市計画区域に於ける都市計画決定を通して柔軟で多様な手法を活用して開発行為の促進を図る。

4. 地下利用計画の検討

規制緩和が民間の開発意欲のインセンティブとなり、開発者の負担により地区施設が整備されるという仕組みを取込んだ再開発地区計画制度は、地下利用計画に必要な事項を持ち合わせており、十分適応可能か検討する必要がある。各地下施設は様々な整備手法で整備されており、地下利用計画は行政のみではなく官民協働による一体的な観点から計画を策定することが望ましい。しかし現在の地区計画は地区施設に関する地区整備計画のみであり一体的な観点に欠けている。実際に地区計画や再開発地区計画では立体道路制度によって区分地上権又は権原を設定し、行政単独で都市施設

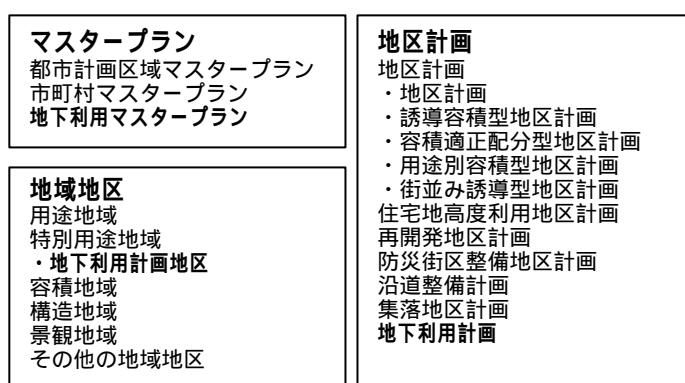


図2：既存の都市計画との位置付け

整備事業を行うこともあり、民間に対する都市計画としての規制・誘導の効力が劣しく、一般に民間の開発意欲により計画を担保することが困難であると言える。これに対して各事業により整備する地下施設を、民有地を含めて「都市施設の立体都市計画」により明示することで、一体的な観点から地下空間を計画し整備することが可能である。これによる具体的な地下利用計画の意義は以下の8点である。民間活力の活用による行政の地下空間整備についての施策の拡充、建設期間の縮小や建設コストの削減、ビル接による公有地と民有地の接続により面的な空間が形成され、歩行者空間の快適性や安全性の向上、地区内都市施設機能の円滑な利用の促進、道路地下の都市施設の輻輳する動向を改善することによる将来の整備の可能性ある地下空間の確保、担保性の高い都市計画事業とともに、民間投資による都市施設整備に関する方針により民間の任意事業に対する計画の担保性の向上、民有地を含む一体的整備により民間主体による都市施設の維持管理の実現、民間に必要な都市施設に対する容積率制限の緩和や有機的な接続による民間建築物のアクセス性の高い商業空間の床面積増加、及び駐車場の昇降車路や機械室等の低未利用施設の床面積減少、地区内都市施設の補助事業の適応による開発費用の削減である。

5. おわりに

本研究では民有地を含めた地下空間の総合的整備を図るため、現行の都市計画制度を活用した地下における都市計画のあり方を考察した。今後は地下都市施設のみならず地上を含めた計画や整備の具体的な検討が必要である。

【参考文献】

- 1) 地下都市計画研究会 編著：地下空間の計画と整備，大成出版社 1994.5