

今後の地下街のあり方について*

Futuristic Underground Arcades: Thoughts for an Ideal Realization*

富田 剛久** 西田 幸夫***

By Takehisa TOMITA**・Yukio NISHIDA***

1. はじめに

地下街は都市における公共空間の利用の一つとして地下鉄開業と共に造られ、戦後、輻輳する土地利用の中、駅前整備等によって大きく拡大して行った。

しかし民間に、道路等公共用地の下を商業的に利用させることに問題があるとして、昭和 48 年に出された『4 省庁通達』において、『地下街の新設または増設は厳に抑制』とされた。さらに昭和 55 年静岡の準地下街ゴールデン街の火災によりいわゆる『5 省庁通達』により、『原則禁止』とされた。その後昭和 60 年代に入り、通達の一部規制緩和(地下街設置がやむを得ない場合の明確化等)が行われたが、民間が参入できない等本質的な状況は現在も変わっていない。

『5 省庁通達』が出された当時は、高度成長時代にあり、積極的な都市開発が行なわれていた。しかし今日の社会状況は、当時とは全く異なり、既存市街地の活性化が深刻な社会問題となっている。

このような状況において地下街は、都市再生が叫ばれている都心部において、地下をつなげる歩行者空間として、公共性をもった都市施設として明確な位置づけをするべきであると考え。そこで地下街を、『中心市街地活性化に果たす役割が大きく、かつ地下街を公共性の高い都市施設』にとらえ、地下街事業ひいては地下空間の有効活用を促進していく観

点から、政令指定都市等の地下街を中心に、アンケートおよびヒアリング調査を行い、この問題に関する検討を進めた。

一方地方分権推進一括法の施行にともない、今まで地下街を規制していた『5 省庁通達』が、平成 13 年 6 月 1 日付けで廃止されたことから、規制緩和とは異なる新たな規制・基準づくりも求められている。

本論文は、都市地下空間活用研究会の『中心市街地と地下街のあり方』分科会メンバーによる検討調査を基に、『中心市街地活性化における、今後の地下街のあり方(姿)』の提案を行うための、課題整理を行うことを目的とした。

2. アンケートおよびヒアリングの検討方針

下記 2 点の目的で、地下街所在都市および地下街会社へのアンケートを実施、さらにその回答の補完を図るためにヒアリングを行った。調査は平成 11 年度および 12 年度の 2 回にわたって行った。

地下街の整備効果を把握し都市施設としての有効性を示す。

既設地下街の現状把握を行い再生等への規制緩和(今後の地下街整備のあり方(姿)を提案するため)の可能性検討を行う。

3. 調査対象都市

調査対象地下街として、錯綜する交通改善を中心とした大都市(政令指定都市)と、中心市街地活性化が必要とされる地方中核都市を対象とした。大都市において、『5 省庁通達』適用以前に建設(以下適用以前)された 8 カ所、適用以後に建設された(以下適用以後)4 カ所、および地方中核都市 2 カ所の計 14 カ所(表 - 1)とした。

*キーワード：規制緩和、地下空間、中心市街地、地下街

**正員、修工、都市地下空間活用研究会

(東京都文京区音羽 2-2-2 アベニュー音羽 3 階、

TEL：03-5976-5860、E-mail：usj-mail@mx.mesh.ne.jp)

***正員、修工、(株)熊谷組首都圏支社営業統括部

(東京都新宿区津久町 2-1、TEL：03-3235-7013、

E-mail：ynishida@ku.kumagaigumi.co.jp)

4 . アンケートおよびヒアリング調査結果概要

(1) 自治体への調査結果概要

(a) 地下街設置の目的、中心組織等について

目的は、ほぼ全都市で駐車場不足、または歩車分離動線輻輳の観点からの地下歩道整備が大きな目的とされていた。また、駐車場や地下鉄整備等にとともなう地下街の整備は、そのまま都市基盤の強化、地域の活性化を期待するものであることがうかがえた。

発起人としては、行政、地元政財界が一致して取り組まれたものが多い。

(b) 開設による周辺波及効果

地下街建設による周辺波及効果としては、公共歩道および駐車場の整備をとともなうため、歩行者は降雨・風雪等の気象条件にかかわらず、安全、かつ快適に移動ができることになる。そうしたメリットを裏付ける結果(表—2)が得られた。(対象9自治体)。

(c) 開設効果の具体的な調査

調査の多くが、昭和 50 年前後に開設し、建設当時は都市計画的な整備効果を取り上げている。しかし、整備後は地下街投資の直接的な評価にない商業の活性化等、違った要素が中心になっているため、継続した調査を行っていない場合も多く、明確な結果は得られなかった。具体的な結果が得られた例として、開設後、周辺商業の大幅な集積が見られた都市(福岡市—売場面積 1.5 倍、販売額 1.6 倍)もあった。

また、定量的ではないものの、本来の目的である違法駐車減少、駐車場不足の緩和、歩行者の地下誘導による地上交通の緩和といった結果も得られた。さらに近年整備された地下街は、地上部における交通事故の減少といった整備効果が示されており、こうした観点からも、地域への貢献を幅広く評価する必要もある。

今後は、定量的な分析を行うために、自動車交通関係のデータの有無を、地元警察や大学研究者等への問い合わせ、商業統計や土地価格の変化等の過去にわたるデータ収集も必要と考える。

(d) 中心市街地活性化の課題

多くの都市で、郊外に立地した大型店舗の影響や、競合する商業拠点の影響により、相対的な中心市街地の低迷が指摘された。特に大型店舗の郊外立地は、多くの都市で、アンケート対象の地下街に影響して

表 - 1 ヒアリング先

種別	地下街名称	ヒアリング先	
		都市名	地下街会社
適用以前	オーロラタウン ポールタウン	札幌市	(株)札幌都市開発公社
	新宿サブナード	東京都	新宿地下駐車場(株)
	八重洲地下街		八重洲地下街(株)
	セントラルパーク地下街	名古屋市	(株)セントラルパーク
	なんばウォーク一番街	大阪市	大阪地下街(株)
	なんばウォークニ・三番街		
	天神地下街	福岡市	福岡地下街(株)
	小 計	8 ヶ所	
適用以後	川崎地下街「アゼリア」	川崎市	川崎地下街(株)
	クリスタ長堀	大阪市	大阪長堀開発(株)
	ゼスト御池	京都市	京都御池地下街(株)
	デュオこうべ浜の手	神戸市	神戸地下街(株)
地方中核都市	小 計	4 ヶ所	
	西堀ローサ	新潟市	新潟地下開発(株)
	岡山一番街	岡山県	(株)岡山ステーションセンター
	小 計	2 ヶ所	
	合 計	14 ヶ所	

表-2 地下街開設による波及効果内容および自治体回答数

地下街開設による波及効果内容	回答数
人の流れを変え、地域の活性化に寄与	7
動線の錯綜改善と回遊性向上	7
周辺の商業集積地としての価値の向上	6
駐車場整備による違法駐車減少、集客性の向上	5

いる。本来地下街は鉄道駅や市街地の中心という立地条件にもかかわらず、商業環境面でのマイナスが多く指摘されている。その大きな理由は、駐車場を持つ地下街が建設されていたにもかかわらず、中心市街地における交通混雑、駐車場不足、歩行者の回遊性が確保されない等、地域としての問題が解決されていない。それによって来街者の減少、活動低下および空洞化の進展といった状況に陥っている。

(e) 規制緩和についての要望および意見の概要

共通した要望は、200 m²の防火区画緩和が多く上げられた。さらに、バリアフリー化対応や既存不適格についての補助制度の要望が上げられた。特に既存不適格問題は、古い地下街で改善にあたっての障害となっており、より高い安全性向上へのチャンスを阻む原因となっているケースが少なくない。その他、5 省庁通達廃止による規制・基準の考え方について、他市の考え方も把握したいという意見も多い。

(2) 地下街会社の調査結果概要

(a) 施設概要(平成 12 年現在総数 13 ヶ所)

施設については、地下 2～3 階に展開されており、図 - 1 から、駐車場がある地下街は、公共地下歩道、店舗、駐車場で、全体の約 8 割を占めており、また、適用以後は店舗率が低い。また図 - 2 から、駐車場がない地下街では公共地下歩道率が高く、採算性を考慮すると厳しいものとなっている。

(b) 建設時の初期投資および資金計画

初期投資は、適用以後の地下街で大幅な上昇をし、延面積に対する㎡単価をみると、適用以前の約 4 倍、地方の約 3 倍である。資金計画は、公的資金融資を全く受けていない地下街もあるが、多くは総事業費の 5 割前後を公的な長期借入金でまかなっている。

(c) 総収入および支出(平成 10 年度)

収入は、ほとんどが店舗賃料と駐車場収入である。図—3 から、適用以前では、店舗および駐車場収入が、適用以後では、店舗収入の低下分、営業および営業外(適用以後の駐車場がある地下街のみ)収入が高い。支出は、図—4 から、光熱費、人件費、建物減価償却額が高く、地方中核都市では人件費が、適用以後では建物減価償却額が高い。

(d) リニューアル・再投資(設備更新)

開設後 10～30 年の年月を経ているものが多く、1～3 回程度行われ、設備面でのリニューアルが目立つ。開設時と現在における周辺環境が著しく変化し、全面リニューアルを地区イメージの向上および中心市街地活性化等のため行う必要があるが、規制の適及適用のリニューアルが中心に行われている。

(e) 通行量調査

全体的に減少傾向にあるが、図 - 5 から地域全体の集客力強化によって、休日の通行量が増加している地域もある。しかし図 - 6 から、地方中核都市では平日、休日の通行量とも減少し大型店の郊外進出による中心市街地の空洞化が明らかとなっている。

(f) 駐車場の利用状況(開設からの推移)

特に増加しているところが 3 ヶ所ある。

(g) 規制緩和等への要望

ビル接続について共通したことが上げられた。現行の規制では接続ビル側の床面積を 200 ㎡以内毎に防火区画にすることや附室、その他の設備投資等、多大な負担が必要とされ、事業面からみても接続が

困難となり、地下ネットワーク拡充による回遊性の向上が行われていないことが上げられた。さらに、防災等を含めた規制緩和の要望も上げられている。その他、バリアフリー化対応や、大型店舗対応および業種による 200 ㎡の防火区画の制限の緩和、各種手続きが煩雑であるということが上げられた。また、事業性および立地特性等に応じて、地下街活性化の視点からの規制緩和策等が今後必要であるという要望も上げられた。

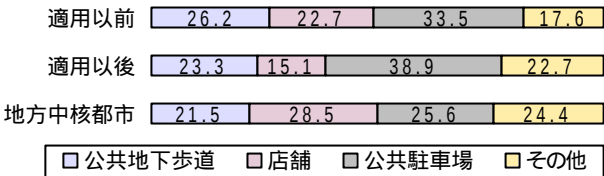


図 - 1 用途別延床面積割合(駐車場あり)

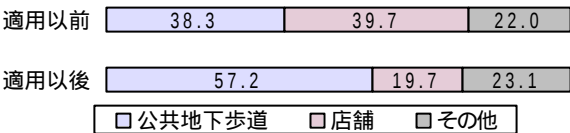


図 - 2 用途別延床面積割合(駐車場なし)

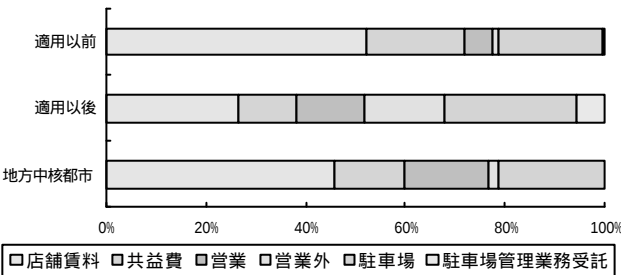


図 - 3 項目別総収入割合(駐車場あり)



図 - 4 総支出割合

5.平成13年4月に開設した広島地下街(シャレオ)の通行量調査(歩行者回遊性の変化)について

『本論4.(1)(C)開設効果の具体的な調査』で、『定量的な調査を行っていない』を受け、平成13年4月に開設した『広島地下街(シャレオ)』における、地下街整備による通行量調査(歩行者回遊性の変化)の調査を行った。

(1)通行量調査(歩行者回遊性の変化)

3地点のみで調査を行った。図-7から開設後は開設前よりやや減少している。これは地上周辺商業施設が調査当時、改装中(パソコンショップ)や新築工事(百貨店)が行われており、その影響もあったと思われる。今後継続的に、開設1年後等、調査を行う予定である。

6.まとめ

(1)まとめ

平成11年および12年度に、自治体、地下街会社アンケート、ヒアリングを行った。その間5省庁通達の廃止、PFIの導入等大きく社会が動いているが、本調査で得られた知見は以下のとおりである。

- ・地下街は、駐車場建設または歩車分離、動線輻輳の観点から地下歩道整備、さらに都市基盤の強化、周辺地域活性化等を目的に建設され、その効果として、地上部における交通混雑の解消等、さらに交通結節点とまちをつなぐ装置といった周辺への整備効果がみられる。
- ・周辺への波及効果はあると考えられているが、その定量的な評価がなされていない。
- ・中心市街地の空洞化や新たな経済変動により店舗の営業不振・退店等、管理運営が非常に厳しい状況にある。
- ・中心市街地活性化として一定の成果を上げているが地下街のみでは限られたものとなっている。

これらを踏まえ今後、地下街の整備効果を定量的に示す具体的調査および手法の検討を行う必要がある。また、地下街のあり方、リニューアルやアメニティ空間確保のための管理運営や建設等、公設民営も含めた役割分担についての議論も必要である。

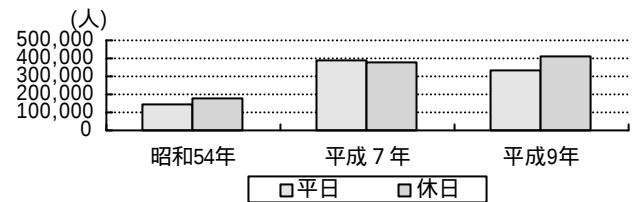


図-5 通行量調査(適用以前天神地下街)

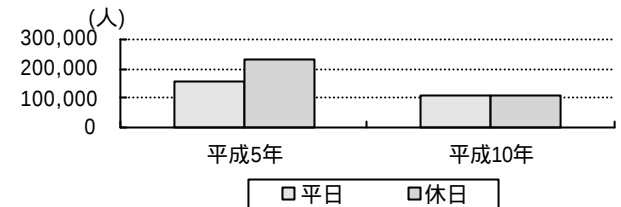


図-6 通行量調査(地方中核都市)

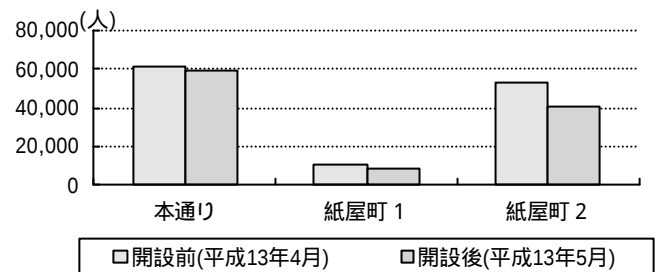


図-7 通行量調査(広島紙屋町地下街)

(2)都市地下空間活用研究会の方向性

大深度地下の公共的使用に関する特別措置法の施行は、必然的に深部の地下の役割から地上に近い浅深度地下利用の考え方を整理する機会であると考え。今回はあくまで課題整理を行ったが、今後は以下3点の検討を行う予定である。

- ・リニューアルモデル(事例-名古屋地下街)を検討することによって地下街のあるべき姿を考える。
- ・防災上等の観点から、地下街の避難に関する調査研究を行う。
- ・広島地下街歩行者調査等、地下街の周辺波及効果を定量的に示すために、継続的な調査研究を行う。

『謝辞』

本調査にご協力して頂きました、各自治体、商工関係者、地下街会社各位様に、厚く御礼を申し上げます。

(参考文献)

1. 『平成11年度活動報告』 都市地下空間活用研究会
2. 『平成12年及び13年度活動報告』 都市地下空間活用研究会