

地方中枢都市における地下街建設に関する考察

—広島紙屋町地下街（シャレオ）の事例—

A Study on the Planning of “Chikagais” (Underground Shopping Complex) in Regional Leading Cities
—The Hiroshima Kamiya-cho Chikagai (known as “Shareo”) Case—

高東博視* 小林喜久男** 世古敏寿***

Hiromi TAKATOH, Kikuo KOBAYASHI and Toshihisa SEKO

“Chikagai” is usually translated as an underground shopping complex. In Principle, construction of *chikagais* had been restricted due to potential disasters until the middle of 2001. In spite of such difficulties, cooperation between the government and the financial community made it possible to construct the Hiroshima Kamiya-cho Chikagai. This paper describes how this plan took shape and outlines the plan. It also discusses the features of the construction plan, the driving forces of the project, and problems involved in the construction of *chikagais*.

Keywords: • Circular Notice on Restriction on *chikagais*

• financial self-sufficiency of the project

• separation of pedestrians and vehicular traffic

1. はじめに

日本における最初の地下街は、昭和の初期に建設された神田須田町等の地下鉄ストアで、本格的な地下街建設は昭和30年から50年にかけて行われた。しかしながら、大阪千日前デパート火災等を契機に、閉鎖された空間に対する防災安全論議や限られた公共空間が店舗等への空間としてむやみに利用されることへの反省から、昭和47年に地下街建設を原則禁止にするという4省庁通達が出された。また、昭和55年の静岡駅前地下街におけるガス爆発により、この通達はより一層強化されることとなり（5省庁通達 建設省、消防庁、警察庁、運輸省、資源エネルギー庁）、それまで全国各地で進められていた地下街計画は中止せざるを得なくなった。

このような状況の中で川崎のアゼリア地下街が、5省庁通達に沿って建設された初めての地下街として、昭和61年に完成し大きな注目を集めた。一方、昭和60年代に入って民間活力の活用と規制緩和が進められるとともに、土地の高度利用の一環として地下空間利用の推進が提案された。

このような背景の中で計画づくりが進められた広島紙屋町地下街（シャレオ）は、平成13年3月末に完成し4月11日にオープンした。以下には本計画が具体化するに至った経緯について紹介した後、本事業の

キーワード： • 5省庁通達（地下街規制） • 事業採算性 • 歩車分離

* 広島市市民局

** 広島地下街開発株式会社総務部

*** 広島市都市整備局

特色、計画推進の原動力や今後の地下街建設に対する課題について述べる。

なお、紙屋町地下街の建設は全て5省庁通達に従って建設されたものであるが、これら一連の通達は、平成13年6月1日付けで全て廃止された。

2. 計画の経緯と地下街建設の必要性

2・1 計画の経緯

広島市の都心部は、太田川河口の軟弱な沖積層に位置し地下水位が高いため、人口百万人を有する政令指定都市であるにもかかわらず、これまで地下利用はあまり行われてこなかった。

このような状況の中で、昭和61年度に広島新交通システム（愛称：アストラムライン）が事業化され、都心部においては、道路空間の有効利用や都市景観（広島城や中央公園等）に配慮して全国で初めて地下式が採用された。起点となる本通駅と県庁前駅は地下2階に軌道、プラットホーム、地下1階にコンコースと改札口を設置するものである。

この両駅の間位置する一般国道54号紙屋町交差点は、交通混雑が激しく、交通混雑の緩和、交通安全上の観点から、人・車の分離が望まれる箇所であったため、新交通システムの建設に合わせて国道管理者である建設省中国地方建設局（現 国土交通省中国地方整備局 以下同じ。）において「都心部道路地下空間整備モデル事業」により同交差点の下に地下広場を設け、地下歩道で新交通駅間を結ぶこととなった。

これらの事業が契機となり、広島経済界を中心として「広島に初の地下街を」という機運が盛り上がり、平成2年12月には、民間企業など8者の出資による広島地下街開発株式会社が設立され、具体的な地下街構想をまとめて広島市に地下街実現化の検討の要望を行った。

これを受けて、広島市は平成3年6月に紙屋町地下街建設準備担当室を設置、同年12月に「広島地下街連絡協議会」を設置した。広島地下街開発株式会社は平成4月5日に広島市及び広島県の出資を受けて第三セクターとなり、地下街建設が本格的にスタートすることになった。

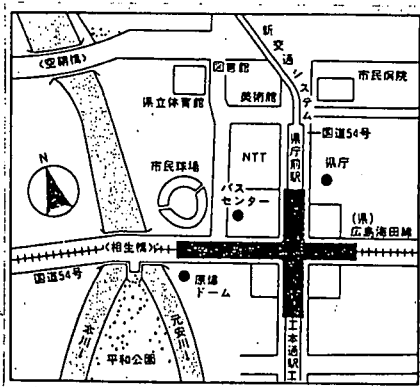
2・2 地下街建設の必要性

紙屋町地区は、周辺に国の合同庁舎、県庁、平和記念公園、市民球場、市民病院、ひろしま美術館、中央図書館、銀行、百貨店などの商業・業務・行政・文化など都市機能が高度に集積した都心の拠点地区である。また、バスセンター、路面電車、新交通システム地下駅など交通施設が集中しており、交通結節点としてもきわめて重要な役割を担う地区である。

このようなことから当地区の中心にある紙屋町交差点は、横断歩行者13万人／12h、自動車交通6万人／12hと県内で最も交通混雑した交差点となっていた。

紙屋町交差点を中心とした交通の集中は一層激しくなるものと予想され、これらの交通の処理、公共交通機関相互の乗り継ぎ利便性の強化や、幹線道路により分断された都心機能の連携強化などが課題となっていた。

紙屋町地下街の整備により、④横断歩行者を立体的に処理することによる交通混雑の緩和及び歩行者の安全性の向上、⑥歩行者ネットワークの形成による交通結節機能の強化、さらに⑦回遊性の向上によ



図—1 位置図

る都心商業の活性化と魅力的な都心空間の形成などの効果は計り知れない。

3. 地下街建設事業の特色

3・1 国道下の十字型地下街

地下街の形態は、大きく「道路下型」と「駅前広場下型」に分けられるが、本計画は「道路下型」の地下街でありながら、紙屋町交差点下の地下広場を介して東西南北方向の十字型の地下歩道が形成され平面的な広がりもあり、他の地下街にない特異な形態となっている。

このため、一般的に迷路的な地下街が多い中で防災避難計画上也きわめて単純明確な計画と言えよう。

また、紙屋町交差点の東側が県道である他は全て直轄国道であって、これだけ大規模に国道下に地下街を計画したことはきわめて異例である。

3・2 各種事業の導入

平成元年度には「都心部道路地下空間整備モデル事業」が事業化され、地下街のうち、南北地下歩道及び紙屋町交差点下の中央地下広場については地下街整備に先行して着手されることになった。

また、平成4年度に路上駐車による交通混雑、将来の駐車場不足に対処するため「特定交通安全施設等整備事業」により公共地下駐車場(収容台数206台)が地下2階に地下街と一体的に整備されることになった。

これらの事業はいずれも建設省中国地方建設局で行われた。

3・3 横断歩道廃止と身障者・高齢者対策

紙屋町交差点は、歩行者と車を分離し立体的な交通処理をするため、地下歩道を建設し快適な歩行者ネットワークの形成を図る必要があった。

また、地下街通達にも「地下街の新設又は増設は、…地上交通の著しく輻輳する地区において歩行者を含む一般交通の安全と円滑を図るため、公共地下歩道を緊急に整備しなければならない場合…に限る。」と交通対策を地下街建設の前提としている。

こうしたことから、地下街完成時には、紙屋町交差点の横断歩道は廃止されることになったが、歩行者の安全性・利便性の確保と同時に身障者、高齢者対策として、エレベーター、エスカレーターを数多く設置したほか、路面電車の停留所の改造など積極的に取り組んだ。

3・4 厳しい施工条件と割高な工事費

当地下街の建設地は、太田川デルタの中心部に位置し、砂、シルト、粘土などの沖積地盤が約20mの厚さで堆積しており、その下の砂礫層には被圧された地下水が滞水している。このため、掘削に伴う地下水を処理するため地盤改良を行い人工的な止水層を築造する必要があり、膨大な費用を必要とするこの地盤改良が広島の地下利用を遅らせている大きな要因ともいえる。

また、道路上には路面電車が走っており、大掛かりな仮設工事を必要とする他、工事施工時間も大幅に制限される。

このように、厳しい施工条件のため通常の地下街建設事業に比べて非常に割高な工事費となり、地下街事業としては採算の厳しいものとなった。

4・2 防災対策

近年、豪雨により地下空間が浸水し、犠牲者が出るという痛ましい事態が発生している。

紙屋町地下街では、道路冠水の恐れのある 41 ヲ所の出入口に地上からの浸水を未然に防ぐため止水板や止水シートを設けるとともに、地下街を含めた紙屋町地区の地下施設の管理者を会員とする「紙屋町地区地下空間水防連絡会」を設置し、浸水被害の防止及び被害の軽減を図ることとしている。

また、床に埋め込まれた光の流れにより火元から遠ざかる方向に誘導する「光点滅走行式避難誘導システム」を導入し、さらに、主要な広場に映像装置を設置し、火災・地震等の緊急事態が発性した場合は、耳の不自由な方も安全に避難できるよう情報を文字で表示するなど最新の防災避難システムを導入している。

4・3 バリアフリーと防犯対策

バリアフリー対策として、目の不自由な方のために階段、エレベーター、トイレなどの位置を知らせる音声案内装置を 45 ヲ所設置するとともに、車イス対応のトイレを 6 ヲ所設置し、うち 2 ヲ所はオストメイト（人工肛門・ぼうこうを設けている方）も利用できる設備を備えている。

一方、中央地下広場周辺の通路は横断歩道を廃止したため、24 時間開放されている。このため、中央地下広場に面して警備警察官派出所を設置し、通路及び階段などの死角となる位置等に合計 109 台の防犯カメラを設置し防災センターから監視するなど防犯対策に万全を期している。

4・4 地域熱供給

紙屋町地下街の建設を契機に中国地方で初の地区熱供給事業が広島市紙屋町地区で開始された。

紙屋町地区熱供給事業は、中国電力(株)が事業主体となり、(株)広島そごう、(株)広島バスセンター、広島地下街開発(株)が参加し、平成 13 年 4 月から営業を開始した。

紙屋町地下街近傍の広島センタービル内地下 3 階機械室に設置された熱供給プラントから導管を通じて冷水・温水の供給を受け、地下街内の受入施設で熱量の計量を行った後に、店舗内ファンコイル、空調調和機に供給するものである。

紙屋町地下街として、空調システムに必要なクーリングタワー、排気用煙突、熱源機器などの単独設置が不要となるほか保守管理の省力化などの大きなメリットがある。

表ー1 「シャレオ」施設概要

施設名	規模 (㎡)	備 考
シャレオ (地下街)	24,930	
地下歩道・地下広場	12,480	エレベーター 5 基、エスカレーター 16 基、南北歩道 (幅員 14m×延長 225m)、東西歩道 (幅員 6m×2本×延長 390m)
店舗	7,120	7 9 区画 (ファッション 29、雑貨 28、飲食 15、サービス 7)
機械室等	5,330	
シャレオ駐車場 (公共地下駐車場)	8,450	駐車収容台数約 200 台、機械式 (平面往復リフト式)

5. 地下街建設推進の原動力

5・1 三十年前にもあった地下街構想

昭和 47 年に策定された「広島都市高速鉄道計画」には、西広島～紙屋町～八丁堀～広島駅間に地下鉄を建設し、紙屋町、八丁堀、広島駅前に各地点に地下街が建設される構想となっていた。

紙屋町地下街は、県庁前から本通り間（紙屋町交差点周辺）の約 15 千㎡で「世界の専門料理店」・「世界のスーベニア（お土産）ショップ」などにゾーニングされ、今日においても決して時代遅れとなっていないものであった。

しかし、地下鉄の整備を前提とした構想案であり、地下街又は地下歩道・地下広場を先行整備することは、地下鉄構想に支障を及ぼす恐れがあった他、4 省庁通達により、地下街の新設が原則禁止されたことや、その後オイルショック等経済情勢の変化もあり、この構想は日の目を見なかったが、広島における地下街の最初の芽生えとなった。

5・2 国の地下空間利用の推進

地下街の建設については、昭和 48 年の 4 省庁通達及び昭和 55 年の 5 省庁通達により厳に抑制する方針が明確にされたが、昭和 60 年代当初、産業構造の大きな変化のなか、都市再開発を推進し土地利用の転換と土地の高度利用を図るための施策が推進され、規制緩和が行政分野全般にわたり進められた。

まず第一に、昭和 61 年 9 月に閣議決定された「総合経済対策」の中で地下空間の有効利用について触れられ、地下街の重要性も再認識されたことから、同年、地下街中央連絡協議会から「地下街の取扱いについて」の改正通達が出されることとなった。

次いで、昭和 63 年 6 月に閣議決定された「総合土地対策要綱」において、土地の有効、高度利用の推進策の一環として、地下の計画的公共的利用の推進が提案され、都市計画中央審議会において「地下における都市計画のあり方について」の報告が取りまとめられている。

一方、建設省道路局（道路地下空間利用研究委員会）においても「道路地下空間利用のあり方について」の報告が取りまとめられるに至った。

このような背景を踏まえ、全国の主要都市で「地下空間の総合的な利用に関する基本計画」の策定が推進されることとなったほか、平成元年度には地下空間を活用して公共地下歩行者ネットワークの強化を図る目的で「複合空間基盤施設整備事業」（建設省都市局）、及び「都心部道路地下空間整備モデル事業」（建設省道路局）が創設され、全国の地下利用の推進が図られることとなった。

また、このような都市の地下空間利用促進の政策的背景があったからこそ、全国でもきわめて特異な国道下の地下街が実現に向かって動き出したといえよう。

5・3 民間における地下街構想の推進活動

公共地下歩道計画に端を発して、近接する商店街を中心に今度は民間レベルで地下街構想（地下歩道の両サイドを世界のグルメ街とする）が再度、浮上してきた。

しかし、この構想は、①地下街に関する法規制の理解 ②新交通システムとの連携 ③市民へのアピール等に乏しく、進展を見なかった。

その後、「広島の都心をより良くしようという熱意」は、地元企業トップを中心に構成された「広島地下街構想推進委員会」へと発展的に引き継がれていった。平成 2 年には同委員会の下部組織として広島大学、広島商工会議所、広島銀行、中国電力等の地場有力機関と本通り商店街の近隣商業関係者を委員とする「広島地下街構想専門委員会」が組織され、紙屋町地下街の①実現性の可能性、②必要性の整理、③基本コンセ

プトの策定が行われた。

さらに平成2年末には、本構想を実現させるためには民間会社を設立して活動基盤を強化する必要があるとの判断から、「広島地下街構想推進委員会」の委員会社を中心に「広島地下街開発株式会社」が資本金1000万円で設立された。

また、平成2年、広島市の広域的な地下空間の利用を検討するため、広島商工会議所に「地下空間利用特別委員会」が設置され、平成3年に「地下空間利用のマスタープラン」として提言された。

このように地元経済界を中心にした地下街建設の推進構想が湧き起こり、建設省や広島市等に対して陳情活動がなされるなど、民間サイドにおいても地下街建設の実現に向けての活動が精力的に展開された。

5・4 事業採算性確保のための公共支援

一般的に地下街の建設は、高密度化された地区において地上交通のふくそうする道路下で行われることから、施工条件が制約されること、閉鎖的な空間となることから防災設備等が重装備となること、さらに地下街の公共的使命が故に歩行者交通機能が優先され店舗の配置計画等が制約されるなどの理由から、事業採算はきわめて厳しい。

また、地下街の設置について抑制の方針が採られ、様々な規制が行われるようになってからは、地下街の事業採算の確保は公的な資金援助がない限り不可能な状況となっている。

特に、紙屋町地下街の場合は、これら一般的な制約条件に加えて、軟弱地盤対策をはじめ路面電車、沿道ビルとの近接施工の対策など、施工上の制約条件が厳しいことから、採算の確保は一段と厳しい条件下におかれていた。

このため、前述した国直轄事業の導入のほか、「NTT-A型無利子融資事業」による融資（約92億円）、「都市再生交通拠点整備事業」による国の補助金（国費約15億円）を受け入れている。

また、広島市は、地下街建設完成後に市管理となる東西方向の地下歩道の建設費や公衆トイレ、警備警察官派出所等公共性の高い施設の建設費の一部に対して、資本出資（55億円）及び補助金（61億円）で広島地下街開発株式会社を支援した他、収支改善のための低利融資（約67億円）を行った。

この他、広島県も広島地下街開発株式会社に資本出資（15億円）及び補助金交付（8億円）するなど、国、県、市が様々な支援を行い事業の完成にこぎつけた。

6. 地下街建設の課題と提言

6・1 地下街通達の廃止

従来から、地下街は、公共地下歩道又は公共地下駐車場を民間活力を活用して整備する一つの事業手法として位置付けられてきた。

しかし、地下街の建設を、地方公共団体の支援なしに民活事業として行うことは採算的に困難であり、現行制度の中で地下街を建設できるのは財政的に力のある地方公共団体例えば政令指定都市のみでないかと考えられる。

一方、公共地下歩道を整備するだけでは潤いや景観に最大限配慮したとしても暗い、怖い、寂しいなどのマイナスイメージは完全に払拭できず防犯・維持管理上も課題が多い。

地下街は、これらの課題を解消し公共地下歩道の快適性を高めるため、公共側にとっても地下街建設のメリットは大きい。

地方中核都市、あるいは積雪寒冷地における地下街建設を容易にするために地下街に関する通達の見直しや、国の補助制度などの充実が求められてきた。

こうした中で「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成12年4月1日施行）

の趣旨を踏まえて、平成 13 年 6 月 1 日付けで地下街の建設を原則禁止していた 5 省庁通達など一連の通達が全て廃止された。このため、地下街の建設は、消防法、建築基準法などに基づくほかは地方公共団体の裁量に負うところとなったことはきわめて重要であり、今後、地下街建設の新しい展開が図られることになった。

6・2 都市施設としての地下街の整備

地下街は、公共地下歩道の管理の万全と快適性の向上、ひいては公共地下歩道の利用効率の向上のためにきわめて有効な施設であり、さらに、都市機能の維持向上に資する事業であることから、地下街を公共地下歩道と店舗等に切り離して考えるより、公共地下歩道と店舗が一体的に機能する施設として捉えることが妥当である。

しかし、これまで店舗はあくまで付随的な施設として位置付けられており、地下街のうち都市計画決定するのは地下歩道及び地下駐車場だけで、店舗、機械室は単なる道路占用物件である。

地下街の占用許可権者である道路管理者の考え方も、公共地下歩道を地下街事業主体が建設する見返りに公共空間である道路地下へ店舗の占用を認めようとするものである。

そこで、地下街はこれまでどおり民間活力を活用して公共施設を整備するものとするが、地下街全体を公共地下歩道と店舗が一体となった都市計画法に基づく都市施設として積極的に公共的位置付けを行えば、国及び地方公共団体が積極的に地下街建設に係われる状況を作り出すことができる。

現在、NTT-A 型無利子融資事業が地下街の公共地下歩道の整備に活用できるが、通常の街路事業、道路事業等の活用は困難である。地下街の公共地下歩道の整備を国庫補助事業により行うことができるようになれば、地方公共団体及び地下街事業主体の負担は大幅に圧縮される。

次に、地下街の店舗は単なる道路占用物件と考えず公共地下歩道と一体的に機能する施設として、店舗に対する道路占用料を免除する方策が考えられる。

このような対応をすれば、店舗よりも公共・公益施設（交番、行政サービス施設、福祉スペースなど）を優先して配置する新しい形の地下街の建設も可能となるものと考えられる。

7. おわりに

広島では初となる紙屋町地下街の名称は全国から公募し、「オシャレ」で楽しい生活を提案し、行き交う人々が主役となり、新しい発見がある街」との意味を込めて「シャレオ」に決定した。

5 年余にわたる難工事を無事故でやり遂げ平成 13 年 4 月にオープンした「シャレオ」は連日多くの人が集まる広島の新名所となっている。

なお、本論では言及できなかった地下街建設による事業効果に関して各種の追跡調査がなされており、紙屋町交差点の交通混雑の緩和については、既に国土交通省中国地方整備局及び広島市が調査結果を公表している。また、歩行者の回遊性の変化、地下街建設による経済波及効果についても（財）都市みらい推進機構において追跡調査中である。

8. 参考文献

- 1) 地下都市計画研究会（1994）：地下空間の計画と整備
- 2) 広島地下街開発㈱、広島地下街構想専門委員会、ひろぎん経済研究所（1991）：紙屋町地下街構想
- 3) 道路広報センター（1994）：道路行政セミナー No.46
- 4) （社）日本都市計画学会（1991）：都市地下空間利用と都市計画 No.167
- 5) 広島商工会議所（1991）：地下空間利用特別委員会報告書