

地下空間整備における公民協働に関する一考察

Public-Private-Partnership on the Underground Space

吉田裕樹*, 鈴木直司**, 西淳二***, 田中正****

Yuki YOSHIDA, Naoshi SUZUKI, Junji NISHI, Tadashi TANAKA

In Japan, we have a lot of underground space network composed of both public underground passages and private buildings. But it has not been clear that how we should make up the public-private-partnership on the underground space.

The purpose of this study is to show the effectiveness and problems of the public-private Partnership on underground space.

「key words」 public-private-partnership, underground passage,

1. はじめに

近年、低迷している経済活動を活性化する経済対策として「都市再生」が脚光を浴び、規制緩和を軸に都市整備分野に民間の資金やノウハウをより一層活用する道が模索されている。また、「街づくり」に関しても地方分権とともに市民参加が盛んになり、これまでの「官主導」から「公民協働」へと大きく舵が切られようとしている。こうした時代の流れを受けて、本論では「地下空間の整備及び管理に関する公民協働の仕組み」についてその現状と課題を実例に基づいて分析しようとするものである。

分析対象地区は最も早期に(昭和30年代から)本格的な地下空間を形成した名古屋駅周辺と昭和55年に示された5省庁協定以降に建設された大阪駅前ダイヤモンド地区、そして現在札幌駅～大通駅間で地下歩行空間の整備が検討されている札幌駅前地区と最近完成した東京汐留地区(シオサイト)の地下空間とした。

一般に都市の地下空間ネットワークは道路、地下街、地下鉄コンコースそして民間建築物内の地下階で構成されており、公共的な空間と民間管理の私的空間が交錯する状況にある。そしてこうした地下空間のそれぞれの要素にはそれぞれ設置目的に対応する法規が独立に存在しており、必ずしも各要素の有機的連携・協働の促進が意図されているわけではない。

地下空間ネットワークの建設及び維持管理をより安全・魅力的で合理的なものとするために、どのような「公民協働」の仕組みがありうるのか、公共的な空間と隣接する民間建築物地下階との連携や地下空間の一体的な管理という側面から検討する。

「キーワード」：公民協働、地下歩行空間

- * ㈱復建エンジニアリング 第三技術部
- ** ㈱ニュージェック 西日本事業本部 交通道路部
- *** フェロー 博士(工学) NPO ジオテクスチャー・フォーラム代表
- **** 正会員 博士(工学)

2. 名古屋駅周辺

2.1 概要

名古屋市では、JR 名古屋駅、名鉄、近鉄、地下鉄等交通施設の集中する名駅地区と商業業務施設が集中する栄地区を中心に地下利用が進んできた。都心部においては2本の100m道路を始め、道路率は4割を越え、地下空間においては延べ床面積が1万m²以上超えるなど、全国的にみても屈指の地下街面積を所有しており地下利用の先進都市を担ってきた。

2.2 事業の経緯

名駅地区は名古屋の都心として積極的な地下空間利用が行われてきたところである。大規模な地下空間利用は地下鉄の建設が一つの契機となり、それに伴って地下街や地下駐車場が整備されてきている。地下利用の第一歩は1957年11月に開通した地下鉄東山線（名古屋駅～栄間）であり、それとほぼ同時期にその起終点に名古屋地下街、（地下鉄）名古屋駅地下街が開業している。その後、昭和30年代は次々と地下街が整備されてきた。1960年代後半に入ると、地下駐車場の整備が始まり、地下街も駐車場の整備とあいまって整備され、1960年代で地下街の建設がほぼ完了している。1970年代後半には、いくつかの地下街や地下駐車場が整備されたが、1980年の静岡駅前ゴールデン街ガス爆発事故以降は地下空間の建設活動が沈静化し、1989年7月のユニモール地下街の延伸、9月の地下鉄桜通線の開通までは新たな整備は行われていない。

2.3 公民協働の状況

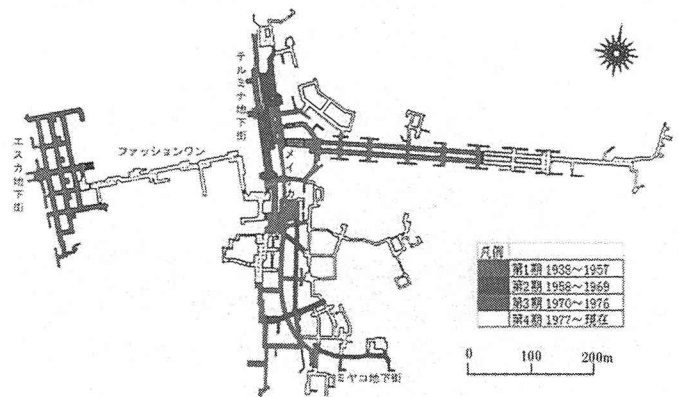
（1）地下街

地下鉄の名古屋～栄間の開通にあわせて、地下鉄の乗降客の利便向上という形で計画された初期の地下街として、名古屋駅地下街、名古屋地下街、新名フード地下街がある。当時は、公共通路幅員について特別な規定がなかったため、幅員が4～5mのものもある。また地下鉄の構造物上に建設されたり、ビルの地下階と接続させた通路は曲線が多く、見通しの悪いものが多い。防災面の設備についても、当時としては一般の建築物の水準よりは充実した設備を備えていたが、現在の防災水準からみれば必ずしも十分なものとはいえない。また、後からの設備の追加が難しいものもあって、根幹的な設備改善は課題が多い。その後、都市部での駐車需要の増大に鑑み、駐車場の併設を前提に建設された地下街があり、例としてエスカ地下街、ユニモール地下街等があげられる。

（2）民間ビルと地下街の接続

昭和48年以前においては、地下街と百貨店をはじめとする周辺ビルとの接続例は多いが、4省庁通達以後はほとんどビル接続は行われなくなった。

これは、接続が原則禁止とされる状況下において、地下街連絡協議会での検討が必要となり、ビル側の200m²区画や地下街側の吹き抜け空間の必要性など、ビル側、地下街側ともに厳しい条件がつけられたことによる。例えば、新幹線地下街エスカは、百貨店（生活倉庫アピタ）を含む日生ビルとの接続の検討の中で、直接ビル側との接続を避け、一度民有地内に入るなどの措置を取り、地下街との直接的な接続は行われなかった。



図－1 名古屋（名駅）地区の地下街と接続するビル

を開催し、この大阪駅前ダイヤモンド地区にふさわしい魅力あふれる地下交通ネットワークのあり方並びに事業手法について検討を重ねた。

一方、これに相前後するように、国は「地下交通ネットワークの形成」を推進する複合空間基盤施設整備事業（平成6年度より都心交通改善事業に名称変更）を平成元年度に創設し、大阪駅前ダイヤモンド地区が第1号として認められ事業化が決定的となった。

3.3 公民協働の状況

本地区においては、民地の地下空間が既にほとんど利用されている状況にあり、民間ビルとの接続、地下街事業の採算性といった課題があり、公民協働での事業化が期待されていた。そこで、前にも述べたように、公的資金の導入をきっかけに、公民協働での事業化が実現した。

（1）公共地下歩道

一部公共地下歩道の整備に初めて街路事業の手法を取り入れるとともに、店舗に面しているため補助事業が認められない地下歩道についても、店舗の収益により元本を返済していくNTT-A型の無利子貸付け街路事業の適用を受けている。

（2）地下街

公共地下歩道（車系ネットワークにあっては地下駐車場車路）と民間ビル通路（民間ビル車路）とを一体化した安全な地下街を建設するため、平成元年度に国において創設された予算補助制度である複合空間基盤施設整備事業（平成6年度から都心交通改善事業に改称）の補助採択を受け、管理情報センターを中枢とする防災・防犯・情報案内・駐車場誘導管理等の管理情報システムを整備している。

また、地下街の収益施設である店舗、各種情報提供施設としてのギャラリー、付置義務駐車場、倉庫、荷捌場、ゴミ処理場及びその付帯施設についても地下街事業により整備している。

この財源については、商業開発者からの入居保証金を主財源とし、接続民間ビルからの協力金や付置義務駐車場の整備のための国及び(財)道路開発振興センターよりの道路開発資金融資のほか大阪市街地開発(株)の自主財源をこれに当てている。

4. 札幌駅前地区（札幌駅～大通駅間地下歩行空間整備計画）

4.1 概要

札幌市では、これまで積雪寒冷地札幌における四季を通じて安全で快適な歩行空間として、地下歩行空間の形成を推進してきた。札幌駅～大通駅間については、沿道商店街や市議会等の反対により現在未整備となっている。しかし、平成15年春、札幌駅南口において、札幌駅南口総合開発（デパート等商業施設、ホテル、オフィスなど京都駅、名古屋駅につづく駅直結空間の大規模開発）が一部オープンしたことにより、札幌駅周辺と大通駅周辺地区の商業機能の二極化が進むことが想定されている。また、札幌駅前通り沿道には、昭和30年代、40年代に建設され、築30年以上を経過し、具体的な再開発構想があるビルなど今後建替え時期を迎えるビルが数多い状況にあることから、これを契機に札幌の目抜き通りにふさわしいにぎわい、多様性、美しさを創出することを目標とし、地上及び地下における重層的な歩行者空間ネットワークの形成やにぎわいを呼ぶ沿道機能を連続的に確保することなどが期待されている。

4.2 事業の経緯

昭和47年の地下鉄南北線建設にあわせて、地下街・地下通路を整備しようという話は、当時沿道地上商店街の理解が得られず実現できなかった。その後、地下街併設型はやめて、地下通路のみの整備という計画が、札幌市役所企画調整局が中心となって進められてきたが、平成9年の市議会において多数派が沿道地上商店街への影響や建設コスト等を理由に地下通路建設の先送りを主張したことを受け、札幌市は平成9年度内を目

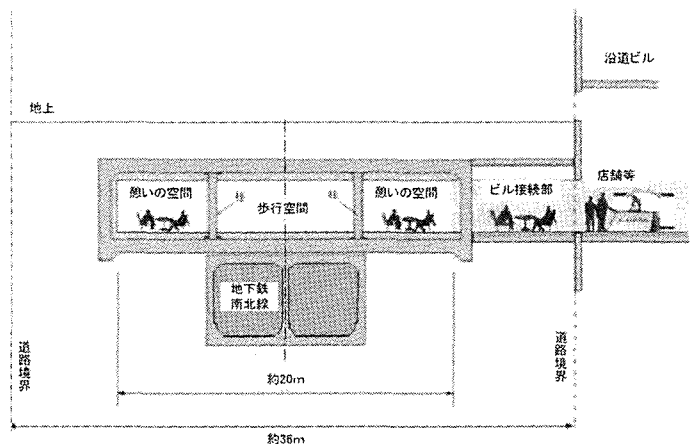
指していた地下通路整備計画の都市計画決定を断念した。しかしながら、平成 11 年の都心交通計画の見直しの際に再び必要性が高いことが認められ、その一連の調査の中で実施された市民アンケートでは、地下通路整備を推進する声が多く得られたことから、平成 15 年 5 月の都市計画決定の運びとなった。平成 15 年春の新市長選挙は、25% 条項にもとづき再選挙となったが、この選挙においても地下通路整備は大きな争点となった。新市長に当選した上田文雄氏は、「地下通路自体は否定しないが、市民の意見を聞きながら何が最善なのか慎重に判断し進める」と、官主導のトップダウン形式ではなく、市民や利用者のニーズに対応したまちづくりを目指すことを明言した。NPO 法人による地下空間利用者札幌会議という勉強会「市民の声を生かした地下通路とは」も平成 14 年 9 月から活動し始めていることから、今後は市民・納税者の意見と市民・利用者のニーズを反映させた利用活用のためのプランづくりが望まれている。

4.3 公民協働の状況

平成 12 年度の市民アンケート調査、平成 13 年度の公募市民 50 名によるワークショップなどを通じて把握された意見に基く、施設づくりの基本的方向性は以下のとおりである。

- ①札幌駅～大通駅間の歩行機能に加え、空間の広がりや地上との一体性の創出、ビル低層階への楽しさを支える機能の導入および民間都市再開発の誘発など、官民一体となって「にぎわいの軸」形成を先導するため、沿道ビルと連携した空間を創る。
- ②そのため、沿道ビルとの一体的接続を進めるとともに、歩行部分以外の空間（たまりの空間、交差点広場）の活用を図る。とくに、ビルと接続している部分は沿道ビルと一体性のある活用を図る。
- ③また、道路内での空間活用にはさまざまな制約があるため、道路法に基づく兼用工作物協定の活用（活用を図る部分を条例で広場として位置づけ、協定により広場管理者が管理するなど）、あるいは空間活用を行う新しい仕組みづくりなど検討を行う。

この地下通路は官民パートナーシップにより、20m の地下通路部分は国の補助金も入れて公共で造るが、接続部分の約 8m 部分は接続を希望する民間ビル側の負担で造ることとなるため、「準地下街」の形となる。憩いの空間の活用や沿道ビル側の広場的空間と一体となった部分の活用、空間の維持管理運営においては、今後、「官民一体型の協議会」や「NPO」によるなどの方策について検討していかなければならない。



図－3 札幌地区地下歩行空間計画断面図

5. 東京汐留地区（シオサイト）

5.1 概要

汐留再開発は、銀座と新橋に隣接する旧国鉄汐留貨物駅跡地から浜松町駅に至る約 31ha を対象とした土地地区画整理事業による大規模再開発プロジェクトである。都市機能の更新と土地の高度利用を図り、交通結節機能、多機能空間の形成を目標として、業務・商業・文化・居住機能を併せ持った複合都市の創出を目指している。主な公共施設としては、骨格となる環状 2 号線や補助 313 号線などの都市計画道路と区画道路による道路網、ゆりかもめや地下鉄大江戸線といった公共交通網、さらに円滑な交通を確保する地下車路および共同溝が整備されている。

汐留地区の歩行者ネットワークは、高架の歩行者デッキ、地上部の歩道及び地下歩行者道の3層で構成され、このうち地下歩行者道は、幅員が約40m、総延長が約550mで、JR線東側の超高層ビル街区を相互に結び、また大江戸線やゆりかもめの汐留駅や新橋駅と連絡し、ネットワークの骨格を担っている。都市計画決定を行った幅員40mのうち中央部20mを通行帯、両側10mを修景帯としている。地下歩行者道上には、地元港区からの要望により、大規模災害時等の対応として防災備蓄倉庫が設けられ、さらに利用者の利便性の向上と空間の賑わいを創出させるための利便施設の整備を行っている。

自動車交通については、幅員5.5mの地下車路を整備し、JR線東側の超高層ビル街区の地下駐車場を連絡することにより、一定の貨物車両を地下に誘導し、地上交通の混雑を防止している。

5.2 事業の経緯

昭和58年、中曽根内閣では国鉄再建監理委員会を発足させ、翌年に監理委員会では、国鉄の分割民営化とともに用地の取り扱いとして、「事業用地」と「非事業用地」とに分け、実態を把握し、できる限り債務返済の財源に充てることとした。

このような状況のもと、当時ヤード系の貨物輸送の減少により、取扱高の減少していた汐留貨物操車場は、昭和61年度に廃止され、債務返還の一環として売却されることになり、昭和62年には、国鉄が分割民営化され、債務の返済は国鉄清算事業団に引き継がれ、汐留の土地も事業団が管理・処分することとなった。

この事業は、都市基盤の整備されていない貨物操車場跡地から業務・商業・住居などの複合した市街地へと大規模な土地利用の転換を図るため、土地区画整理事業により、道路などの骨格的な都市基盤を整備するとともに、再開発地区計画（現在：再開発促進地区を定める地区計画）により、建築物の整備とあわせた公共施設の整備が行われている。

地元住民や地権者が主体となって設立された「汐留地区街づくり協議会」が、行政と協力しつつ積極的に事業に参加し、自然石を使用した歩道や地下歩道の拡張、デザイン性の高い街路灯の採用など、通常の道路整備よりもグレードの高い環境を実現させていることもこのプロジェクトの特徴の一つである。

5.3 公民協働の状況

このプロジェクトにおける公民協働に関する最も大きな特徴は、街づくり協議会が中間法人を設立し、地下歩行者道の日常の管理・運営を行うことである。

このような例は地下空間のみならず、日本国内の開発に関しては初めての試みである。維持管理の分担については、東京都が土木躯体の管理や施設の更新工事等を行い、地元中間法人が運転監視業務・施設巡回点検・巡回警備・清掃・設備保守・補修工事などの地下歩行者道の運用に関する実態管理を行うこととなる。維持管理に関する協定の締結と維持管理マニュアルの共同作成により管理レベルの合意形成がなされている。

費用の分担については、道路管理者が行う通常の道路整備水準を越える整備がなされたものについて、地元中間法人がその維持費を負担することを基本としている。地下歩行者道においては、40mの幅員のうちの最低限の通行エリアを除く部分や内照式のガラス壁、LED装飾床仕上げ、花壇等が対象である。地元中間法人の負担額は、地下歩行者

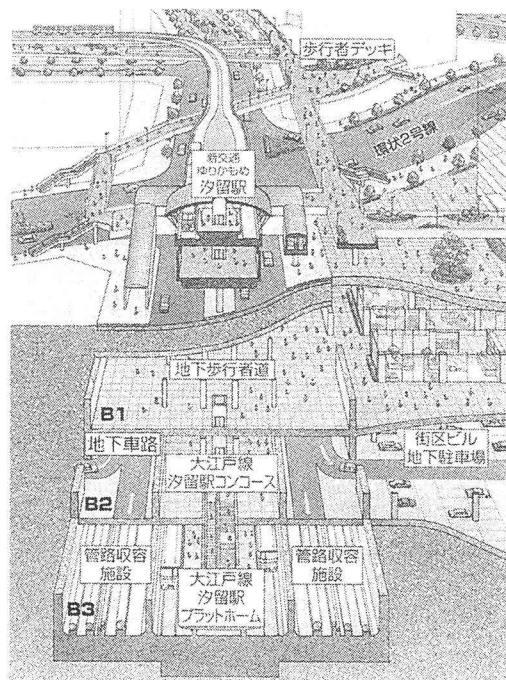


図-4 汐留地区地下施設のイメージ

道の維持管理に関する年間費用の5割程度となる。

負担費用は、中間法人の会員費用及び歩道上の利便施設の運営、屋外広告物の占用等の収益からの補填や地下歩行者道に接続しているビル所有企業からの負担金等で対応することとしている。

この共同管理の検討にあたっては、市民参加の街づくりが盛んな米国の事例を研究し、スラム化したニューヨーク市が活用した中心市街地活性化施策として、B I D s（ビジネス・インブルーPMENT・デストリクト＝ビジネス環境改善地区制度）を参考にしている。B I D sとは、行政がビジネス環境改善地区を指定し、地区内の美化・再生を目的に税を徴収し、その税をもとにしてNPOが地区内の公共施設の維持管理を担当する手法である。日本では特定の地区で環境美化を目的にした税を徴収する制度が認められていないため、地権者と行政が共同で維持管理費用を分担することとなった。

6. まとめ

今回は4つの地下空間ネットワーク（名古屋、大阪、札幌、汐留）を事例に取り挙げ、計画立案過程、空間計画の内容、整備主体（区分）、整備費用の分担や施設の維持管理等について公民協働の実態を分析した。これによると早い時期に建設されたものは、公民間の計画的な連携は意識されていなかったが、時代を経るにつれて計画立案段階での協調や整備の一体的推進、整備費用の分担、あるいは公的な空間整備に対する民間資金の導入などが行われるようになった。最近では従来の法律では十分にカバーできていない公民空間の境界領域への対応の工夫や建設後の維持管理の協働の仕組みが進められていることが明らかとなった。

地下空間を計画するには、所有権や管理区分など様々な空間的制約が発生するが、利用者はそれらの制約を常に意識しているわけではない。事例からも分かるように、不特定多数の人々が境域を越えて行き交う地下空間ネットワークをより安全で魅力的なものとするためには、計画から建設、維持管理までの一連の事業を行政、民間事業者、地権者、そして市民の協力が必要となる。利用者にとってより安全かつ快適で利便性の高い地下空間ネットワークを形成していくためにも、継続して他の事例についての調査を進めるとともに、積極的な公民協働の実現に向けてこの研究を深めていきたいと考える。

【参考文献】

- 1) 名古屋市都市計画局：都心地域総合都市施設整備計画調査報告書、pp7-19、1992.3
- 2) 大阪市街地開発株式会社：大阪駅前ダイヤモンド地区地下交通ネットワーク整備事業建設誌
- 3) 西淳二（報告者）：名古屋大学工学研究科テクノ・シンポジウム「地下街新時代－安全・安心な地下街の空間設計は可能か－」報告書、2003.3
- 4) 天野周治：札幌駅前通地下歩行空間計画について－魅力的で活力ある都心の整備に向けて－、都市地下空間活用研究 No. 42, pp6～10, 2002.10
- 5) 北海タイムス、1997.6.10 付け：札幌駅前通地下通路先送りへ、自民党が推進方針を転換
- 6) 北海道新聞、1997.7.12 付け朝刊：札幌駅前通の地下通路整備、市、本年度の決定断念、都市計画
- 7) 北海道建設新聞、2003.5.29：札幌駅前通地下歩行、空間デザイン案など発表、NPO 法人ジオテクチャーフォーラム
- 8) 北海道新聞、2003.6.5 朝刊札幌圏版：公約の現場（上）札幌市長選挙、駅前通地下通路、市民の賛否割れたまま
- 9) 土木学会地下空間研究委員会計画小委員会：2003.7.18 配布資料（A3 版）
- 10) 札幌タイムス、2002.9.22 付け：本音 DE ずばり、ざっくばらん、札幌駅前通振興会長 加藤俊治さん、札幌の表玄関市民と歩み半世紀（－地下街の延長については「会の中で」は賛否が分かれる話題です。今でも雨や雪の日は地上の人通りが目に見

えて少なくなる。当然、地下連結なんてとんでもないという意見があります。一方で、時代の流れには逆らえないだろうという声もある。最終的には、消費者としての市民の意向に従うべきだと思います。お客さんの意見を、一番に尊重するということですよ」

11) 汐留土地区画整理事業パンフレット（東京都）

12) 街なか再生全国支援センターHP：平成14年度版 街なか再生・中心市街地活性化ニュース（H14.8.30）

（補注）地下街と民間ビルとの接続について

昭和48年に四省庁により「地下街の取り扱いについて」、翌年には「地下街に関する基本方針について」が防災上の観点等から通達され、それ以後地下街の建設は原則抑制されることとなっている。そして昭和55年には静岡でガス爆発が発生し、現在でも防災上の観点などから地下街と民間ビルとの接続については厳しい取り扱いとなっている。