

地下空間整備における公民協働に関する一考察その2

Public-Private-Partnership on the Underground Space

吉田裕樹*, 鈴木直司**, 西淳二***, 渡辺徹****

Yuki YOSHIDA, Naoshi SUZUKI, Junji NISHI, Tooru WATANABE

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、昨年度の発表において、地下空間整備における公民協働の仕組に関する基礎研究として、4つの地下空間ネットワークを事例に取り上げ、各事例における整備経緯や課題を明らかにし、その整備過程における「公民協働」と、その歴史的変遷等について整理を行った。これによるとそれぞれの時代背景に応じた公民協働のかたちが存在しており、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様々である。最近では従来の法律では十分にカバーできて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が進められていることが明らかとなった。

本研究は、昨年度に引き続き事例についての調査を進め、地下空間整備に関する各フェーズ（計画・空間利用・資金・維持管理）における公民協働の一般的な仕組や制度上の課題等について整理し、より安全で魅力的な地下空間の創造を目的とし、包括的な視点から公民協働の実現に向けた具体的手法について考察したものである。

「キーワード」：公民協働、地下歩行空間

- * (株)復建エンジニアリング 第三技術部
- ** (株)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
- **** 西松建設(株) 技術研究所 技術研究部

2. 調査内容

2.1 調査対象地区

調査対象地区は、昨年度調査した「札幌駅前地区」、「汐留地区」、「名古屋駅周辺」、「大阪ダイヤモンド地区」の4地区に加え、「八重洲地区」と「新天神地下街」を対象とした。八重洲地下街は昭和40年6月に、都市計画駐車場と併設して整備された最初の地下街であり、新天神地下街は地下鉄の乗換え需要に対応するために、福岡市から第三セクターである福岡地下街開発(株)に整備を依頼して計画が進められた事例である。

調査対象地区

No.	対象地区	施設内容	事業主体	備考
①	名古屋駅周辺	地下街・駐車場 公共通路	(株)エスカ、(株)ユニモール、 三菱地所(株)、他5社	昭和32年～
②	八重洲地区	地下街・駐車場	東京都	昭和40年開業
③	大阪ダイヤモンド地区	地下街・駐車場 公共通路	大阪市、大阪市街地(株)	平成7年開業
④	汐留地区	公共通路・駐車場	東京都	平成14年開業
⑤	新天神地下街	地下街・駐車場	福岡地下街開発(株)	事業中
⑥	札幌駅前地区	公共通路	札幌市	計画中

2.2 調査結果

「計画」、「空間利用」、「資金・維持管理」という側面から各地区における公民協働の状況について整理した。

(1) 計画段階

ここでは計画づくりに資する組織や検討手法に着目して整理した。

名古屋駅周辺、新天神地下街にみられる「地下街連絡協議会」とは昭和47年の千日前デパートビル火災をきっかけとして昭和49年に策定された「地下街に関する基本方針」(平成13年に廃止)により義務付けられ、地下空間の積極的活用という側面よりも、防災面から地下利用を規制する意味合いの強い、言わば強制的に設立されたものである。

地下空間の積極的活用や魅力ある空間づくりという側面では、大阪ダイヤモンド地区の「地下都市ネットワーク計画研究会」が早期に設立された組織の1つである。通達等により地下街と民間ビルの接続が厳しく規制されている中、地上交通が著しく輻輳する可能性や交通の安全と円滑化を図るには、道路の複層化が必要であることを強く主張し、計画的な地下交通ネットワークを実現させた。

近年では、まちづくり協議会の積極的な事業への参加や、アンケート・ワークショップの開催により、市民意見を反映するなど地権者や住民参加型の手法がとられ、高品質な道路環境の実現や市民が親しめる空間づくりが目指されている。

計画段階における行政、地権者、事業者、一般市民(利用者)等が参加する組織の設立は、空間利用や資金・維持管理面など魅力ある空間を創造するための、重要な要素の1つであると考ええる。



汐留地区(地下花壇と演出照明)

（２）空間利用

対象地区における空間利用の公民協働のかたちは、「民間ビルとの接続」と「駐車場ネットワーク」に大別される。

「民間ビルとの接続」については、昭和 48 年の 4 省庁通達（平成 13 年に廃止）前後で整備水準が異なり、名古屋駅周辺のメイチカやミヤコ地下街を代表とする 4 省庁通達以前に整備された地下街は、防災面や幅員不足、官民境界の段差など課題を有しており整備水準は低い。一方、通達以降に整備され、公民協働によって計画的に地下空間ネットワークづくりを行った大阪ダイヤモンド地区は、広々とした地下通路や防災施設、案内版等が整備され、官民境界についても緩やかなスロープで接続するなど、高い整備水準となっている。



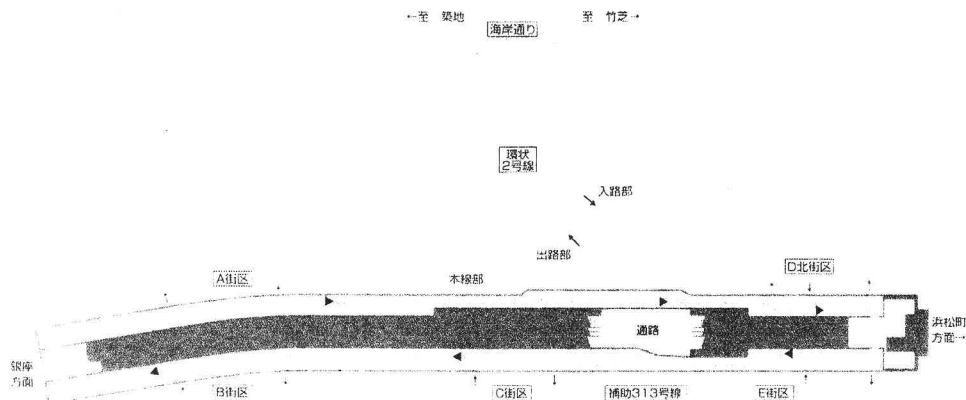
名古屋駅周辺（ミヤコ地下街）



大阪ダイヤモンド地区

また、地上地下一体型の大規模開発である汐留地区の場合は、地下通路及び民間ビルの整備にあわせ、それぞれの接続空間にはサンクンガーデンが設置され、地下であるのにも関わらず空が見えるという広場空間が整備されている。現在、計画中である札幌駅前地区の地下通路では、地下歩行空間のほかに、人々が集いやすらぐ空間として「憩いの空間」が整備されており、民間ビルの地下階との接続により「準地下街」の形成を目指すなど新たな試みもみられる。

「駐車場ネットワーク」については、土地や空間の有効活用やコスト縮減を目的として、地下通路の共有化や出入口の統合などが行われている。八重洲地区の場合、都市計画駐車場に民間ビルが 2 棟接続しており、接続ビルの地下駐車場には、都市計画駐車場を通して出入している。汐留地区の場合は、周辺道路の混雑緩和対策の一環として、都市計画で定められた自動車専用の通路と 5 つの街区ビルの地下駐車場を直結させている。

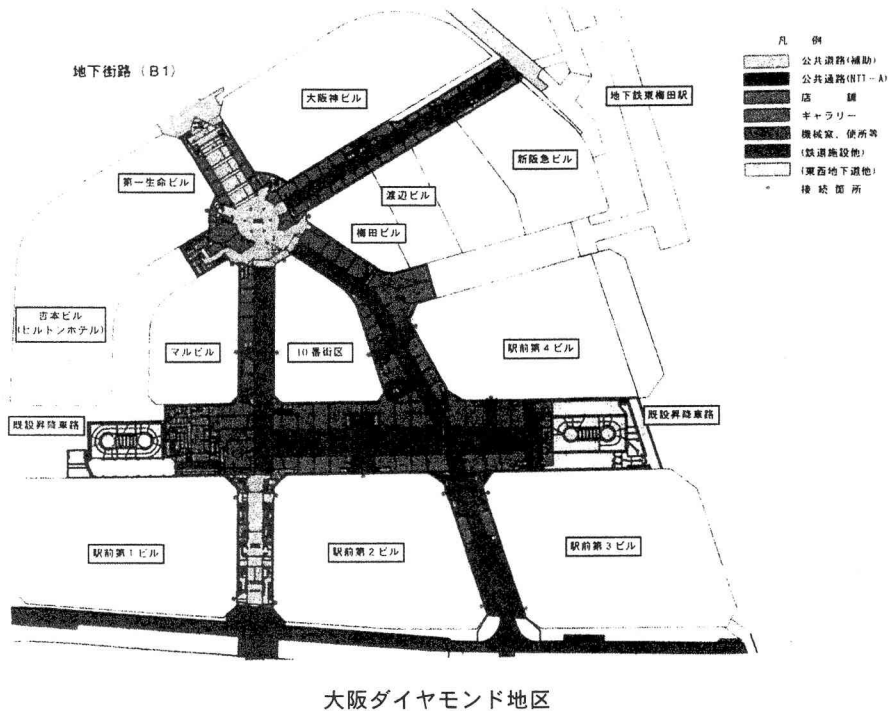


汐留地区（地下車路全体図）

(3) 資金・維持管理

昭和40年代に整備された地下街・地下駐車場は、民間事業(都市計画事業の特許事業)で行っていたため、事業資金及び維持管理も全て民間で行っている。当初地下街は地下駐車場の料金収入だけでは構造物の建設費や維持・管理及び占用料の支払いが困難であることから、店舗の家賃等により、それらの費用を補う目的で建設が進められてきた。

昭和50年代後半になると地下街・地下駐車場の整備にあたって、道路地下のガス・水道・下水などの地下埋設物の輻輳や、防災設備の充実が義務付けられたことにより事業費が高騰してきた。また、地下街店舗の売り上げの減少により家賃収入の減少をきたし、駐車場の料金のほうが上回るなど、地下街・地下駐車場の経営を圧迫する現象が発生し始めた。そのため、民間単独事業では採算が合わなくなり、第三セクター方式で整備運営されるようになってきた。言い換えれば第三セクターに対する民間からの出資という形の公民協働が始まったと言える。また、地下街整備に対して公的資金が導入されるようになったのも同時期である。公的資金が初めて導入されたのが大阪ダイヤモンド地区である。第三セクター、市、国の協力でこの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や事業手法について検討を重ね、地下公共通路への街路事業の適用や複合空間基盤施設整備事業の補助採択を受け、管理情報センターを中枢とする管理情報システムの整備を行っている。



大阪ダイヤモンド地区

しかし、例えば地下駐車場では、1台あたりの事業費が高額であるなど、事業採算性は低く、第三セクターの事業運営は厳しさを増している。近年施設そのものを道路付属物にし、維持管理委託を第三セクターに行わせるなど、第三セクターの経営環境の改善に向け努力している例もあり、抜本的な対策が必要となっている。また、施設の整備費に加え、維持管理費についてもその負担額が増大しており、官が整備した公共施設の維持管理に関し、公民の協働の取り組みを行うところも出てきた。例えば汐留地区では、幅員40mの地下歩行者道や道路の横断デッキなど高品質な公共施設を整備したが、これらの施設管理を、まちづくり協議

会の中に設立したシオサイトタウンマネジメント㈱が行っている。管理の仕組は、民間側が、地上歩道の清掃、中低木の管理、地下道、デッキ、歩道橋などを管理し、その費用を地区内の地権者が負担するとともに、地下歩道内に占用した利便施設の収益をあわせて負担している。この仕組は、ニューヨークのBIDの仕組を習ったものであるが、管理組織への参加や管理費の徴収が強制ではないことなど、今後検討を要する事項もある。

3. まとめ

3.1 考察

調査した6地区は、整備された年代も場所も違い、それぞれが直面した課題も違う。時代の変遷により、民間と官側との協働の形は変化してきたが、敷地の提供、建設費用負担、管理運営の費用負担、接続の形、加えて災害時の問題など、それぞれの場面で公民協働、同時に公民競合（せめぎあい）等を計画時点で調整しておくこと大切であることがわかる。

今後は、地上地下一体型で、ある程度の広がりをもった面的整備地区（ある種の融合的空間）を予め決めて、安全性も含めて、システム全体の性能を規定するような官民一体型の緩やかな仕組を、計画時点から留意し、その協議会的組織には、全員がしばられるような（やや強制力をもった）仕組が必要なのではないだろうか。

公民協働の状況

対象地区	公民協働の状況			
	計画	空間利用	資金	維持管理
① 名古屋駅周辺	・地下街連絡協議会	・隣接ビルとの接続	—	—
② 八重洲地下街	—	・駐車場と高速道路が接続する唯一の地下街 ・沿道ビルの地下駐車場と接続	・補助金なし（融資がほとんど）	—
③ 大阪ダイヤモンド地区	・地下都市ネットワーク計画研究会の設立	・隣接ビルとの接続	・補助事業等による（街路事業・地下街事業・複合空間整備事業・有料道路事業・NTT-A（融資））	—
④ 汐留地区	・汐留地区まちづくり協議会の参加	・隣接ビルとの接続 ・駐車場ネットワーク	・土地区画整理事業 ・サンクンガーデンは2号施設	・地元中間法人による維持管理
⑤ 新天神地下街	・福岡市から福岡地下街(株)に地下街の延伸を依頼	・隣接ビルとの接続	・福岡地下街開発(株)への増資 ・補助事業等 ・ビル接続部はビル側が負担	・公共地下歩道、地下広場は市に帰属するが、管理は福岡地下街開発(株)が行う予定 ・費用負担は未定(H14.12月現在)
⑥ 札幌駅前地区	・市民意見の反映 ・NPO法人の参加	・隣接ビルとの接続	・ビル接続部（約8m）部はビル側が負担	・官民一体型の協議会やNPO法人による方策を検討中

3.2 提案

以上の調査結果を踏まえ、積極的な公民協働によるより良い地下空間を創造するための手法について考察した。計画から管理・運営に至る流れについて次に示す。

①地下を積極的に活用することが必要な区域を地下利用促進区域として指定

例：防災活動面や地上交通の混雑緩和（回避）など地下空間が有効に活用される区域

②同地区内で関係者による協議会を設立（任意）

③公民協働して地下空間の計画・建設・管理を行う地区を具体的に確定し、同地区内で地下空間利用促進ガイドプランを作成

④ガイドプラン作成にあたっては民間事業者からの提案を取り入れる手続きを明確に規定する

⇒民間施設と公共施設による準公的ネットワーク（地下利用パブリックネットワーク）の形成を目指す。

⇒性能規程による空間の差別化

例：バリアフリー対応（有効幅員、段差処理、E V の設置等）

開放時間の設定、NWとして防災性能を確保、デザインに関するガイドラインを用意

⑤準公的ネットワークとして位置づけられた「一般不特定多数の人々が通行する施設」については、民間の施設内であっても公的資金を投入。

例：接続通路、昇降施設（E V、E S、階段）、地下広場、照明施設、安全施設など

または、容積率の緩和等で対応

⑥管理運営組織の設立

⇒地下空間利用促進ガイドプラン地区内の地権者（事業者）は全員強制参加

⇒建設時に公的資金を投入する代わりに、公共施設を含めた日常的な維持・管理は独自の運営組織が担う（公共空間の管理は応分の費用負担を前提に受け入れる）

⑦公共側と民間側が協調した基盤整備

3.3 まとめ

今回の調査は6地区を代表事例として、それぞれの公民協働のかたちと、それらの利点と課題を参考に、ある一定規模の面整備に関する地下空間の整備手法について提案した。しかし、我が国が抱える課題として、既存ストックの活用などが上げられることから、それらに対応したかたちの公民協働の仕組みについても明確にし、より安全で快適な地下空間利用を目指さなければならないと考える。

【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) 東京都：汐留土地区画整理事業パンフレット
- 6) 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）
- 7) 地下都市計画研究会：地下空間の計画と整備、1999.5
- 8) 都市地下空間活用研究会：地下都市をデザインする、1991.3