

6章 大都市中心市街地の再生

6.1 都市再生への動き

既に一般用語となった「都市再生」であるが、その発端は、1999（平成11）年の小渕内閣の「経済戦略会議」まで遡っていいだろう。バブル経済崩壊の後遺症は長く、かつ、重いものがあり、日本経済再生のために都市を再生させて土地を流動化することが、国家的に重要であるとの認識が、この会議の答申「日本経済再生への戦略」によって示されたからである。

翌、2000（平成12）年には、建設大臣の私的懇談会である「都市再生推進懇談会」において都市再生の基本的視点等についての提言があった。しかし、当時の新聞を見るとキーワードは、「少子高齢化」、「地価下落」、「公共事業の見直し」であり、同年5月の都市計画法改正案の国会通過を以って、まちづくりの地方分権化が報道され始めたに過ぎない。また、首都圏の再開発動向に関する報道も多く、資金調達に関する「PFI」や「不動産証券化」といった言葉も再三紙面を賑わせていたが、用語「都市再生」の広がりは、次年度を待たねばならなかった。

2001（平成13）年5月8日の閣議において「都市再生本部（現在の「地域活性化統合本部」）」の設置が決定された。都市再生本部の目的は、「環境、防災、国際化等の視点から都市の再生を目指す21世紀型都市再生プロジェクトの推進や土地の有効利用等都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進すること」であった。翌6月には、「都市再生プロジェクトに関する基本的考え方」が決定され、国として重点的に取り組むべきプロジェクトが定められた。新聞等のキーワードは、当然「都市再生」になった。しかも、規制緩和の流れと相俟って民間主体の事業として行うことが当然とされ、以後、東京湾臨海部や山手線の内側で超高層マンションを主体とした開発が積極的に推進されていくことになる¹⁾。

2002（平成14）年6月には、「都市再生特別措置法」が施行され、都市再生本部は都市の再生に関する施策を迅速かつ重点的に推進するための機関として、法律に位置づけられた。以後2年間、都市再生本部は、都市再生特別措置法に基づく、都市再生緊急整備地域63地区を決定し、数多くの都市再生プロジェクトを指定した。

以後の都市再生の動きを追うことが本稿の主題の一つであるが、実は、地味で

はあるが、もう一つの都市再生の動きがあつたことにも触れておきたい。それは、前述の経済戦略会議発足の一年前、1998（平成10）年4月の「総合経済対策」において、土地取引の活性化によって不良債権問題の抜本的解決を図るために「債権債務関係の迅速・円滑な処理」等と並んで「土地の整形・集約化と都市再開発の促進」が掲げられており、その中で「低未利用地における再開発・街づくりの推進を図るため、住宅・都市整備公団（当時）内における土地有効利用推進本部（仮称）の設置」が求められていたことである。

バブル経済期の強引な地上げにより虫食い状態になり、不良債権の担保となっていたような都心部の小規模な土地や不整形地は、土地の区画や権利関係が細分化され、有効利用がなされていなかっただけでなく、再開発のための権利の移転も行えず、いわゆる「シコッた」状態になっていた。こうした土地を先行的に取得した上で、周辺の土地を追加取得することや隣接地の所有者との共同事業化（土地交換、代替地提供等も含む）によって解決することが、社会的にも求められる状況にあったのである。そして、こうした土地取得を中心とした事業を行い得る主体として、住都公団や民間都市開発推進機構（民都機構）が想定されていた²⁾。

6.2 都市再生機構の発足と都市再生事業

都市再生の背景には、日本の産業構造の転換に伴い、都心部や臨海部での工場跡地等の低未利用地の発生や土地所有意識の変化による企業の不動産所有の絞込み等の構造的な変化があった。また、防災上の危険度の大きい密集市街地、慢性的な交通渋滞、さらに中心市街地の衰退といった20世紀の負の遺産の解消を図り、激化する国際競争に対応できる21世紀型の都市の創造、再生が求められていた。

都市再生事業は、民間を主体に進められて行くが、住宅・都市整備公団も大きな役割を果たすことが期待されていた。既に、行政改革の流れの中で1997（平成9）年6月に閣議決定された「特殊法人等の整理合理化について」に基づき、1999（平成11）年10月に住宅・都市整備公団は、都市基盤整備公団に改組されていたが、2000（平成12）年12月に閣議決定された「行政改革大綱」及び、翌2001（平成13）年12月の「特殊法人等整理合理化計画」に基づき、地域振興整備公団の地方都市開発整備部門等と統合され、2004（平成16）年7月に新たな独立行政法人都市再生機構が設立された。

都市再生機構の業務は、都市基盤整備公団からの大都市地域における賃貸住宅事業、ニュータウン開発事業等を引き継ぐと共に、都市における土地利用の変化等、都市構造の再編へ対応するために既成市街地の整備改善が主たる業務となつた。事業手法としては、特殊法人時代から行っていた土地区画整理事業や市街地再開発事業等の実施主体となり、用地の取得・分譲や施設建築物等の建設を行いういわば、フルセット型の事業から、民間事業のコーディネイトや支援業務に注力しつつ、民間誘導の条件整備としての敷地整備や公共施設整備等も行うこととなつた。また、住都公団以来の土地有効利用事業も民間による建築投資を誘導し、我が国の経済活性化のために緊急性を要する業務として、継続されることになった³⁾。

6.3 大都市中心市街地の再生事業の事例

2001（平成13）年の都市再生本部の設置、2002（平成14）年の都市再生特別措置法の施行までの間に、多くの都市再生プロジェクトが動き始めているが、中でも東京都心の代表的な大規模プロジェクトを概観してみる。

6.3.1 霞ヶ関3丁目南地区第一種市街地再開発事業

2001（平成13）年6月 都市再生本部において「文部科学省、会計検査院についてPFI手法による建替えと、これらの官庁施設を含む街区全体の再開発」の調査実施が決定され（都市再生プロジェクト第一次決定）、8月には「霞ヶ関3丁目まちづくり協議会」が発足した。翌2002（平成14）年3月の再開発地区計画方針の都市計画決定後、手続きは順調に進み、2004（平成16）年には、第一種市街地再開発事業として認可された。2005年1月に着手された工事は順調に進み、2007（平成19）年9月に建物は完成している。再開発事業は2008（平成20）年度末に終了する予定である。

霞ヶ関3丁目南地区第一種市街地再開発事業 3.1ha は、主に国の施設となる東館、官民共同ビルとなる西館の176mの二つの超高層ビル（延べ床面積 25.4ha）からなり、国の庁舎部分は国が特定建築業者となり PFI 手法を活用して整備し、民間地権者が取得する権利床や PFI 関連企業が設立した特定目的会社が取得する保留床は主に西館に集約されている。BOT 方式で行われた PFI 事業は、2021（平

成33)年まで施設の維持管理、運営を行い、付帯事業については、2034(平成46)年まで継続することとなっている⁴⁾。

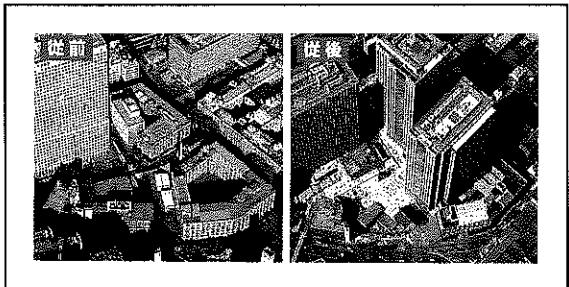


図6.1 霞ヶ関3丁目南地区
第一種市街地再開発事業
(施行前後の航空写真)

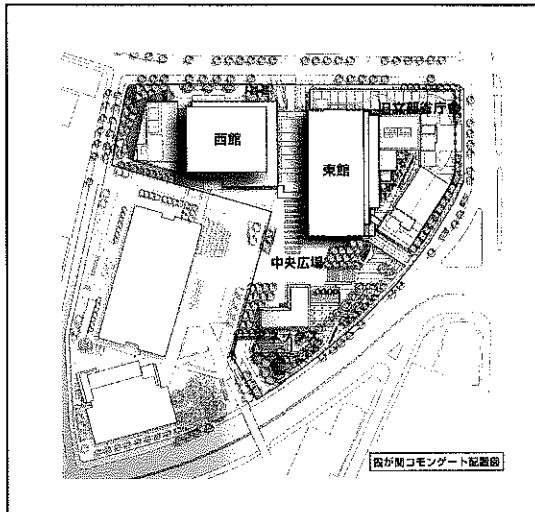


図6.2 霞ヶ関3丁目南地区
第一種市街地再開発事業（建物配置図）

6.3.2 豊洲二丁目土地区画整理事業他

2002(平成14)年度に東京都では都市再生緊急整備地域として東京臨海地域で、大川端リバーシティ21、晴海アイランドトリトンスクエア、東雲キャナルコート、そして、豊洲2,3丁目の4地区のプロジェクトが指定された。

豊洲2,3丁目は、IHIのドックを中心とした造船所跡地と廃線となっていた臨海線跡地など港湾機能を主体とした土地利用がなされていた地域である。既に、1999(平成11)年には新交通システム「ゆりかもめ」の有明・豊洲間が着工されていた。豊洲2丁目は公園の移設や駅前広場の整備を行うために23.6haの土地区画整理事業が2003(平成15)年度に認可され、2007(平成19)年度まで施行された。豊洲3丁目は産業ビジネスと住宅供給を目的として、2002(平成14)年度の大蔵承認を得て住宅市街地総合整備事業等による公共施設整備が行われた。2005(平成17)年度末の「ゆりかもめ」豊洲駅の開業、晴海大橋の供用開始、2006(平成18)年度当初の豊洲IHIビルの開業、芝浦工業大学の開校以後、多くのオフィスビル、高層アパートの完成と入居が進んでいる^{5),6)}。

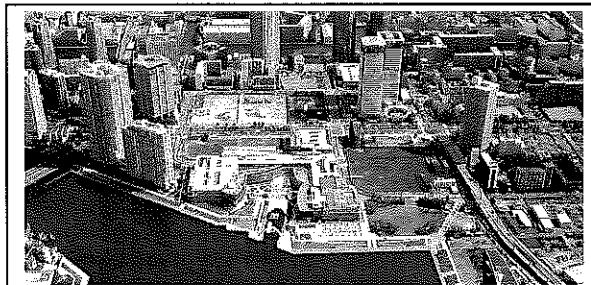


図 6.3 豊洲 2,3 丁目全景

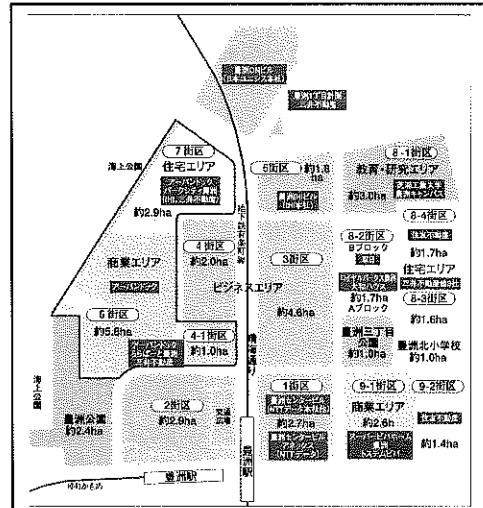


図 6.4 豊洲 2,3 丁目街区概要図

6.3.3 大手町土地区画整理事業

日本のビジネスの中核である大手町地区には、日本経済新聞社、日本経済団体連合会、全国農業協同組合連合会、日本政策投資銀行、三菱総合研究所、NTTコミュニケーションズ、KDDIなどのオフィスビルや官公庁が施設集積している。この地域が、2002（平成14）年度に「東京駅・有楽町駅周辺地区」として、都市再生緊急整備に指定された。翌2003年（平成15）年には、都市再生プロジェクトが決定され、「大手町まちづくり推進会議」が発足した。この地域のインフラの整備と建築施工を同時平行的に行うために大手町土地区画整理事業（13.1ha）が2006（平成16）年度から施行されている。「連鎖型都市再生プロジェクト」として、大手町合同庁舎後方に建替え希望の地権者の換地を集め、第一種市街地再開発事業として建替え事業を実施する。次いで、これら再開発参加者の建物跡地にその後から建替えを希望する地権者の換地を集め、第二次の建替え事業を行うというように次々と繋がった鎖のように事業を進めていくものである。

こうした事業の基本的枠組みを行政、参加権利者、都市再生機構が合意し、協定書である「大手町まちづくり基本合意書」として締結したのが、2005（平成17）年2月のことである。これを受けて、翌2006（平成18）年1月には都市計画決定、4月には土地区画整理事業が認可された。半年後の9月の換地計画の認可と第一次仮換地指定を受けて、2007（平成19）3月には第一次の市街地再開発事業の権利変換計画が認可され、翌月には施設建築物の工事が着工されている^{7), 8)}。

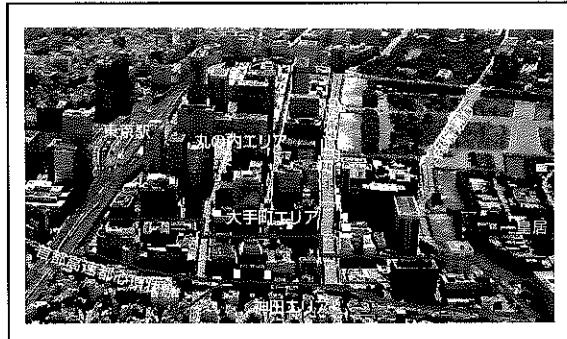


図 6.5 大手町地区全景

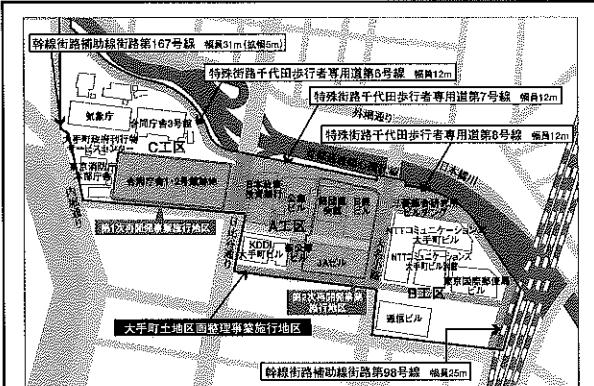


図 6.6 大手町土地区画整理事業の概要

6.4 大都市中心市街地の再生についての評価

前節において、大規模な都市再生の三つのプロジェクトを概観したが、事業手法としてはいずれも土地区画整理事業や市街地開発事業という長い実績のある事業手法によっている。霞ヶ関三丁目のプロジェクトについては、資金調達や民間企業の参加方式が PFI 事業である点が特筆すべき点である。

こうした事業の仕組みや事業内容の詳細については、本稿では改めて解説しない。また、事業の目的についても明確であるので、敢えて触れることはしないが、事業の特徴について、岸井⁹⁾が的確な論評しているので紹介したい。

岸井によれば、大手町地区の区画整理は、「制度上取り立てて新しいものを用意したのではなく、既存のさまざまな要素を組み合わせて実現」したものであるという。公団時代からニュータウンづくりの長い蓄積のある先買型区画整理手法と近年つくばエキスプレス沿線地区で多用されている申出換地や換地の共同化の応用であるというのだ。また、再開発を前提とした区画整理の換地集約という手法も、長い実績がある。

岸井は、むしろ事業の特徴として、区画整理の目的が「公共施設の整備改善と宅地の利用増進」から離れ、「建物の更新を目的にしている」ところに事業の新規性を見出している。言い換えれば、「(建物更新のための) 控えの空間」を用意し、「控えを内包する都市の持続的発展の仕組み」として区画整理を位置づけている。

村橋¹⁰⁾も今後の都市整備の方向を見据えつつ、岸井と同様の視点で「連鎖型再開発手法」を提案している。

区画整理に焦点を当てて大規模な都市再生の現況を確認したが、市街地再開発

事業においても事業上、新たな工夫の行われていることを紹介したい。

世田谷区の京王線芦花公園駅南口の第一種市街地再開発事業である。都市再生機構の芦花公園団地の一部建替えと近隣の商店等を一体化した再開発である。遠藤¹¹⁾によれば、敢えて指定容積率を下回る建築計画によって円滑に進行した事業と評価されている。通常の再開発事業では、指定の容積率を最も有効に利用し、かついわゆる下駄履きの商業店舗を低層階に設けるが、ここでは敢えて分有・分棟型の建築敷地利用とし、施設建築物の整備を行ったことにより、将来の建替えの容易さ、商業床の合理的な利用、建築コストの低減等の効果が大きかったという。下駄履き式の商業店舗の上に高層の住宅棟を配置し、指定容積率を最大に利用すると、低層階に構造上、かなりの密度で大きな柱を配置せざるを得ない。商業床の利用に大きな制約も生まれる上、当然建築コストも増加する(図6.8参照)。大規模な建築を行わず、小割の街区配置として、地権者の土地利用の自由度を高めることは、合意形成上、有利となる。既に一部専門家の間で「身の丈再開発」と呼ばれるこうした事業が、地方都市でも施行されているという。



図6.7 芦花公園駅南口の全景

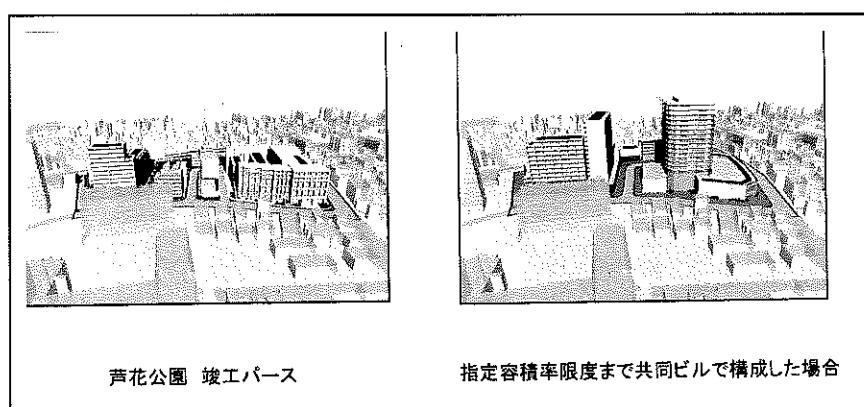


図6.8 芦花公園駅南口第一種市街地再開発事業の概念

一方、村橋¹⁰⁾は、「コンパクトシティ化はこれまでの経済的フローの地域配分政策と異なって、ストックの再配分を意味し、明らかに痛みが伴い、万人に歓迎されない政策である」と評価している。しかし、「人口減少は都市の空間構造に変化をもたらす。人口減少による空間需要の減少は、既に形成されている市街地をオーバーストック化し、既成市街地に空間的余裕を発生させる。空間の余裕は地価上昇を抑制する方向に働き、また既成市街地内で活動可能なスペースを生むことから、従来よりも都心に近い場所で適切なコストで住宅が取得できるようになる（東京、大阪等で既にこの現象が見られ、都心人口の回復・増加が顕著である）。」これは、豊洲3,4丁目プロジェクトに対する評価とも言えよう。

また、「都市整備においては、オーバーストック化する市街地や都市施設の質の向上を目指すとともに、新しいストック形成については、これまでの経済性、効率性、利便性に加えて文化性、歴史性等に配慮し、次世代に継承するに相応しい市民共有の資産形成に努めることである。」とも主張している。

いずれにせよ大都市中心部の再生は、従来の都市整備手法を巧に組み合わせ、新たな環境下で、次の世代のためのストック形成を目的として動き出していると言えよう。

欧米のような土地と建物を一体として登記する制度とは異なる不動産登記制度を有する我が国としては、社会制度の特性を踏まえて発達して来た区画整理と市街地再開発を駆使することによってコンパクトシティ化の流れに対応せざるを得ないことは明らかである。本節で紹介した中心市街地の再生プロジェクトは、都市再生の新たなモデルとして、今後の都市整備の方向性を示すものと言えよう。

6.5 補論：都市再生と空間価値

中心市街地の再生というテーマとはやや外れるが、大都市郊外の代表的なニュータウンである埼玉県の越谷レイクタウンについて最後に触れておきたい¹²⁾。

越谷レイクタウンは、中川、綾瀬川、元荒川流域の治水事業と新市街地の整備事業を同時行ったユニークな土地区画整理事業である。低湿地であるためしばしば水害に苦しめられていたが、武蔵野線沿線という立地条件のよさを生かして大規模開発を行うために、総合治水対策事業による大規模な河川調節池を造成した。更に、大街区化した敷地に首都圏最大規模のショッピングモールの誘致を進め、

現在、首都圏近郊で最も人気の高い住宅地の1つとなっている。

開発の経緯は、1999（平成11）年12月の土地区画整理事業（地区面積225.6ha）の認可以後、2004（平成16）年6月のJR武蔵野線の高架切り替え工事を経て、2008（平成20）年3月には新駅が開業した。駅前のショッピングモールは、店舗面積5.2haと10.1haの二つのショッピングセンターからなり、駐車場の収容台数はそれぞれ2,350台と5,800台である。

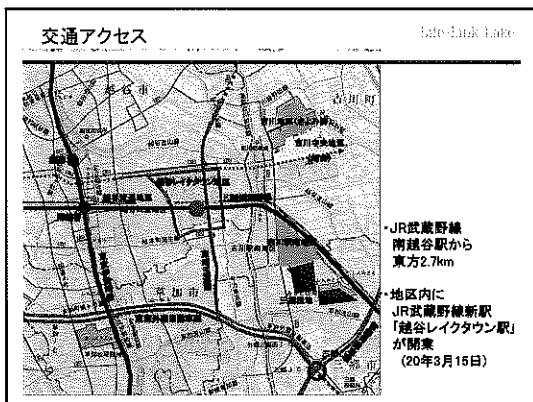


図6.9 越谷レイクタウン位置図

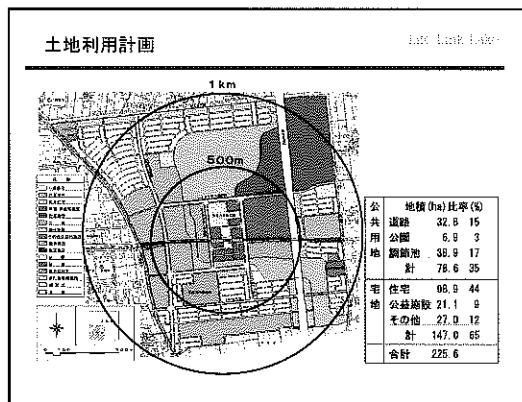


図6.10 越谷レイクタウン土地利用計画図

約38haの大相模調節池は、地区中央に位置し、地区面積の17%を占める。そのスケールは圧倒的であり、大規模ショッピングモールによる圧迫感を感じさせない。

越谷レイクタウンは、大相模調節池により、周囲の木賃アパートにさえ高級感を感じさせる景観形成に成功している。また、JR越谷レイクタウン駅の駅舎からイオンモール内のパリアフリー空間と調節池周辺のパリアフリー空間の相乗効果も大きい。

もし、当該開発に代えて30ha規模の開発を多数行い、そうした開発地区に小規模調整池を設けたとしたら、決してこの空間は生まれなかつた。まさに、越谷レイクタウンの空間価値は、数百ヘクタール規模の開発容量を一箇所に集約した効果に他ならない。

越谷レイクタウンから今後の都市再生に学ぶべきことは、集約した公共空間の価値であろう。例えて言うならば、パリの公園緑地の少なさも、ブローニュの森等の緑地の集約効果によって補われていることと似ている。機能論的な公園配置を否定するものではないが、空間形成に軸足をおいた開発も、コンパクトシティ化の1つの方向性ではないかと考える。



図 6.11 大相模調節池遠景



図 6.12 大相模調節池全景

即ち、今後、コンパクトシティの目指す方向性の1つとして、郊外からの縮退の結果、集約される都心部の公共空間の価値の増進を進めるべきではないだろうか。戸建住宅の集合住宅化、商店街のモール内への集約を進めた結果、限定的な都市空間の中で展開される生活において、集約された公園緑地空間の存在は、何ものにも変えがたい価値を持つこととなることだろう。

参考文献

- 1) 築瀬範彦 (2003) 「都市開発の流れ」、『都市計画学会誌』、第 245 号、pp.61 ~65
- 2) 都市基盤整備公団史刊行事務局 (平成 16) 「都市基盤整備公団史」、pp.91-95
- 3) 前傾 3)、pp.33-49
- 4) 国土交通省大臣官房官庁営繕部特別整備室・都市再生機構・霞ヶ関 7 号館 P F I 株式会社「霞ヶ関 COMMONGATE」、霞ヶ関三丁目南地区第一種市街地再開発事業パンフレット
- 5) 都市再生機構「豊洲 2・3 丁目地区まちづくり」パンフレット
- 6) 都市再生機構「ウォーターフロント開発のモデル「豊洲」のまちづくり」、『UR press』 vol.18, pp.09-10、2009 年 1 月
- 7) 東京都・千代区・都市再生機構「大手町のまちづくり」パンフレット
- 8) 都市再生機構「連鎖型都市再生による国際ビジネス拠点の再構築」、『UR press』 vol.18, pp.07-08、2009 年 1 月
- 9) 岸井隆幸「大手町事業の本質と次の展開」『UR press』 vol.18, p.17、2009 年 1 月

- 10) 村橋正武「既成市街地再編の視点と区画整理」『区画整理』,pp.6-10、2008年8月
- 11) 遠藤薰「身の丈再開発と地域のまちづくり」、『中心市街地再生のための先端手法セミナー』、経済産業省・東京大学（東大まちづくり大学院）主催、2009年2月28日
- 12) 都市再生機構「越谷レイクタウン－親水文化創造都市を目指して－」、事業概要説明用資料、2008年