

「岐路に立つ再開発」と言われる時代の市街地再開発事業

森ビル都市企画株式会社 事業企画部 部長補佐 三輪 恭之
みわ やすゆき

1. はじめに

市街地再開発事業は、都市の競争力や街の活力の向上、人口減少や少子高齢化が進む都市地域の諸課題に対して、地権者、行政、民間事業者の緊密な連携により、古い住宅や商店が密集する土地の整序、建物の更新や公共施設の整備といったハード事業により都市再生を図るため有効な手法と考えられる。

しかしながら、昨今の新聞やテレビの特集番組、ニュース等メディアにおいて市街地再開発事業への批判を数多く目にするようになった。内容をよくみると、制度や事業の本質をよく理解しないまま、一断面からみた偏った見解や誤解を招くような表現も多くみられる。

そこで本稿では、市街地再開発事業の果たすべき社会的役割や意義、いわば事業の「大義名分」を踏まえた上で、近年の市街地再開発事業の事例をもとに、事業の成果、必要性や今後の課題をまとめることで、昨今のメディア等による市街地再開発事業への批判に対して「正しい理解」を醸成する一助としたい。

2. 市街地再開発事業に対する主な批判の論点

まず、メディア等による市街地再開発事業に対する数々の批判のうち、以下の4点を挙げて論点を整理し、これらの批判に対する私的見解を整理しておきたい。

(1) 古き良き街の個性が喪失

市街地再開発事業が基本的にスクラップ&ビルドの手法であるため、従前の街並みや風情がなくなることにより「まちの個性や面影が失われた」というのはよくある批判の一つである。近年では、低廉な居酒屋が集まり「せんべろの聖地」として知られた京成立石駅北口で進められている再開発事業で一段とクローズアップされた。

これら「従前の街並みが壊された」「再開発により街の個性が喪失した」という批判は、街が失われた事実のみに着目した批判に思える。一方で「街並みがなくなった」という割には、従前そこに何が建っていたか忘れて「ずいぶんオシャレな街ができたな」と評価している人も多い。

街の喪失だけを問題にするのではなく、再開発後の地域環境、街並みや景観がどう改善されたか、従前の街と再開発後の街の「価値の置き換え」を比較し、どちらが地域や社会にとって相応しいかという観点で評価することも必要である。

(2) 多額の「ムダな」公的資金の投入

事業者に公共貢献を求めることで国や自治体が事業費の一部を助成するのが通常の市街地再開発事業であるが、再開発に多額の補助金が必要以上に投入されている、あるいは再開発ビルのフロアを自治体が購入し事業費の穴埋めをしているという批判も多い。中には、補助金の投入と自治体による保留床の買い取りを「公的資金の二重投資」

と、誤解を招きかねない表現が大手新聞社の記事でも見受けられる。

この批判に対しては、投入した公的資金の多寡ではなく、投入の必要性があるかないかで議論すべきだろう。行政が再開発床を買い取るとしても、事業が立ち行かなかった結果無理やり設置する公共施設であれば問題だが、行政課題に対応するために必要な、あるいはいずれ必要となる公共施設であれば、それを再開発事業で実現したとしても批判される話ではない。

また昨今は想定外の工事費の高騰に対して補助金が上乗せされることに対する批判も多いが、再開発事業の役割と必要性、公共性とのバランスで評価すべき問題であろう。

(3) 全国で類似施設が乱立

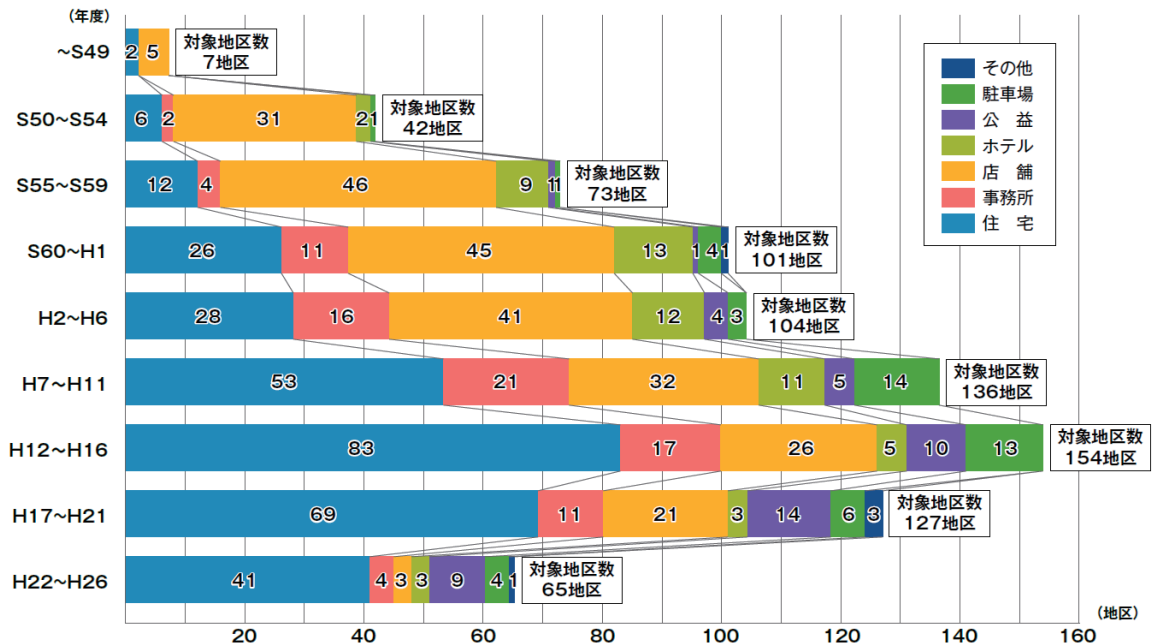
どの再開発でも「金太郎飴」のように同じような施設が全国に乱立しているという批判をよく耳にする。

にする。

下図のとおり、再開発事業制度発足当時から平成中期までは様々な用途が導入され、地域課題に対応して必要な機能を充足する事業としての役割を果たしていた。しかし近年の特に地方都市の駅前再開発では共同住宅が主体で、再開発が単なるマンションへの建て替え事業と言われても仕方ない事例が増加傾向であるのも事実である。

人口数十万の県庁所在地や中核都市の中心駅前であるにも関わらず、足元に商業施設を入れたタワーマンションばかりの再開発事業をよく目にする。それより、老朽化が進むオフィスビルの更新など、地域経済を支え地域の特性・個性を活かして本来備えるべき都市機能を導入すべきであろう。

この要因として、特に地方都市では住宅デベロッパー以外に床を取得する事業者が少ないことが大きい。地方都市における住宅デベロッパー以外のプレーヤーの発掘、育成が重要な課題である。



※ 主用途の内訳は事業完了した地区において最も使用床面積が多いものを1つあげ、グラフ対象地区として集計。

図1：市街地再開発事業完了地区における主用途の変遷

出典：市街地再開発協会「グラフで見る日本の市街地再開発事業」より

(4) 再開発事業で顕在化する社会問題とリスクの拡大

ある意味で最も大きな課題であるが、再開発により地域の公的サービス需要が増大し、社会インフラに負荷がかかることへの問題が指摘されている。過去のテレビの特集番組でも、政令指定都市を事例として挙げ、毎年人口が1万人増加し、医療・学校がパンク状態になったとされた。

しかしこれは再開発事業のみを原因とする問題ではなく、行政や民間事業者、地域が一体となって解決すべき課題であろう。

3. 事例からみる市街地再開発事業の社会的意義と必要性

以上に整理した批判の中にはもっともな見解もあるが、市街地再開発事業本来の意義や効果への言及が不十分ではないか。価値観や考え方の違いによる批判はあるが、それ以上に社会的意義の大きな事業が市街地再開発事業であるべきである。

そこで、筆者が籍を置く森ビル、森ビル都市企画が手掛けた代表的な市街地再開発事業を事例として、改めて事業の成果と社会的意義を確認していきたい。

(1) 六本木ヒルズ

六本木ヒルズは、1986年に六本木六丁目地区が東京都から「再開発誘導地区」の指定を受けて以来、約400件の地権者をまとめ17年の歳月をかけて進め、当時民間による国内最大級の市街地再開発プロジェクトであり、2003年に完成した。

文化都心をコンセプトにした新たな都市機能の集積

海外のグローバル人材に選ばれる街を実現するため、経済だけでなく文化が重要との考えから、コンセプトに「文化都心」を掲げた。オフィス、住宅、商業施設といったいわば「セオリーどおりの用途」以外にも、美術館、映画館、放送センター、緑地など多様な都市機能を備えた複合都市を誕生させた。

六本木ヒルズが完成する以前は、飲食中心の「夜

の街」だった六本木で、当時成立は難しいと言われたハイグレードのオフィスやトップブランドショップ、質の高い文化の分野で成功したことで、複合開発により十分な規模とクオリティを備えれば、新たな立地ポテンシャルを開拓し、マーケットを広げることが可能であることを証明した。

インフラの改善：環状3号・六本木通りの平面交差と区画街路整備

高低差のある住宅地の中は狭隘道路で防災上の課題を抱えた地域だったが、地区幹線道路（けやき坂）、区画道路を配置し課題を解消した。

また、六本木六丁目交差点は広域幹線道路の結節点でありながら、南側がトンネルのみの整備にとどまっており、平面接続されていなかった。環状3号線（麻布十番側）と六本木通りを平面接続する連結側道を整備し広域交通網の向上を図った。この平面交差実現により、常態化していた六本木通りと外苑東通りの交通渋滞が大幅に軽減された。

さらに、連結側道の上部に広場状の歩行者デッキ（66プラザ）を設け、隣接するメトロハットにおいて日比谷線六本木駅連絡通路と直通エスカレーターで結ばれ駅利用者の利便性を向上させるとともに、六本木から西麻布へ続く街並みの連続性を確保している。

エネルギーの安定供給システムと環境への配慮

地球温暖化への影響や開発地周辺の既存インフラ施設に対する影響を最小限に抑えるため、地域全体での環境性の向上や、省エネルギーシステムの導入に積極的に取り組んだ。

六本木ヒルズでは大規模なガスエンジンによる発電とその排熱を利用した地域冷暖房プラントを設置し、省エネ性と環境性に優れたコージェネレーションシステムを導入した。このシステムの採用により、商用電力を使用して個別空調を行った場合に比べて、約20%のエネルギー削減が可能となり、CO₂やNO_xの排出量も大幅に削減している。

東日本大震災の折には、首都圏の電力供給不足の状況を受け、六本木ヒルズ内で発電した電力を活用し、一般家庭約1,100世帯分の消費電力に相当する電力4,000kW（夜間は3,000kW）を東京電力

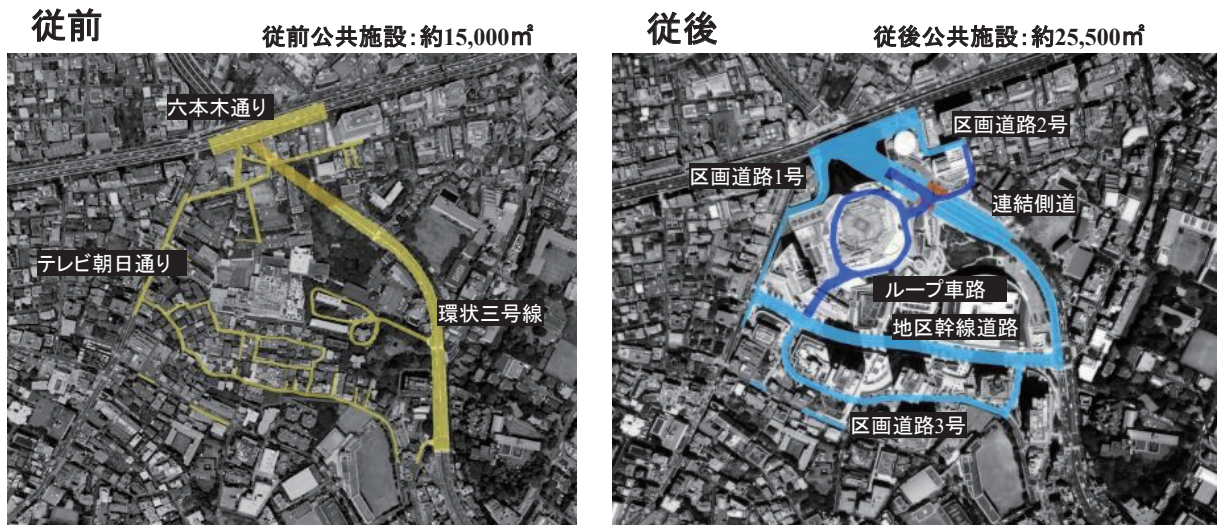


図2：六本木ヒルズプロジェクトにおける道路インフラの改善

出典：森ビルHP「六本木ヒルズ：コンセプト・開発経緯」より

に提供するなど、極めて安定的な電力供給を可能としている。

継続的なタウンマネジメントの仕組み

街を一体的かつ持続的に運営する「タウンマネジメント」によって年間約4,000万人が訪れるなど、開業後20年が経過しても色あせることなく、時間の経過と共に魅力を発揮している。

六本木ヒルズは計画段階から社内にタウンマネジメント準備組織を発足、拡充させエリアマネジメントに取り組んできた。将来の運営を踏まえた施設計画を構築し、まちを一体的に管理運営するための仕組みとして統一管理者を設置し、通常の共用部の維持管理は賃料と管理費で賄い、イベント等の経費はスポンサー収入で賄うといったビジネスモデルを確立させた。ブランディングやプロモーション活動をはじめ、イベントの開催、地域コミュニティづくり、マスメディアへの営業活動など、幅広い視野で街全体を持続的にプロデュースしている。

再開発で生み出された公開空地では原則「商売禁止」だったが、「東京都しゃれた街並みづくり推進条例」が制定されてからは公共空間を積極的に活用する時代の流れができたことも大きい。

(2) 虎ノ門ヒルズ

虎ノ門地域は東京の中心に位置し、霞ヶ関にも近く、大使館や文化施設も集中している。虎ノ門ヒルズプロジェクトは、多様なビジネスが集積し、グローバルプレーヤーが集まり、そこから新しいアイデアや価値が発信される「国際新都心・グローバルビジネスセンター」を新たに創出した連鎖型事業である。

2014年に開業した「虎ノ門ヒルズ 森タワー」を起点に、日比谷線新駅設置といった公共施設整備と連動し「虎ノ門ヒルズ ビジネスタワー（2020年竣工）」「虎ノ門ヒルズ レジデンシャルタワー（2022年竣工）」「虎ノ門ヒルズ ステーションタワー（2023年10月開業）」を段階的に誕生させてきた。各プロジェクトがそれぞれ国家戦略特区事業に指定されたことも後押しし、市街地再開発事業としては極めて迅速なスピードで事業を進めてきた。

立体道路制度の活用による幹線道路と施設建築物の一体的整備

虎ノ門ヒルズ森タワーは、第二種市街地再開発事業の手法を用い、あわせて道路上空に建築物を建てる手法である「立体道路制度」を活用し、環状二号线整備という重要な公共施設整備と市場価

値で民間が取得する複合用途の超高層ビルの建設を両立させた官民連携プロジェクトである。

また、事業協力者制度と特定建築者制度を活用し、計画設計や関係者との協議調整に民間のノウハウを積極的に活用することで、数十年間停滞していた地権者との合意形成や行政との協議、床の処分をスムーズに進め、事業の迅速な実現につなげた。

駅まち一体開発と重層的な交通ネットワーク形成でエリア全体の回遊性向上

延床面積約 80 万㎡にわたり多様な都市機能を提供し、区域面積約 7.5ha における複数の再開発

事業をつなげることで、連続した歩行者動線の創出や道路や鉄道などの交通インフラとも一体化した事業を進めた。

地下鉄日比谷線の「虎ノ門ヒルズ」新駅と「ステーションタワー」を一体的に開発し、開放的な地下鉄駅前広場の創出に加えて、桜田通り上に「森タワー」のオーバル広場へと接続する広幅員の歩行者デッキを整備した。街区をまたいで地上・地下・デッキレベルの重層的なネットワークを強化・拡充し、幹線道路の機能を維持しながらも、街区によって分断されることなく歩行者空間と交通動線を確保する一体的な都市づくりを行った。



図3：複数街区をつなぐ重層的な交通ネットワークによる回遊性の向上

出典：森ビル「虎ノ門ヒルズファクトブック 2023」より

(3) 福井駅前電車通り北地区A街区第一種市街地再開発事業 (FUKUMACHI BLOCK)

当街区は JR 福井駅に面し、都市軸である中央大通りと駅前電車通りに挟まれた、福井市の最重要拠点に位置している。一方で、土地の細分化や、建物の老朽化、商業の衰退が進み、本来の土地の有効活用がされず、土地利用・防災・景観等の面で課題を抱えていた。

これらを踏まえ、2024年3月開通の北陸新幹線福井駅開業に合わせて「文化」「交流」「居住」「商業」「業務」が複合し、市民や来街者にとって新たな「福井の顔」となる交流拠点の創出を図るとともに、快適なオープンスペースの形成、回遊性の向上を図るなど、都市機能の刷新と中心市街地全体の活性化を図った。

新幹線開業を契機とした都市機能の刷新

まとまった規模と高いグレードの賃貸オフィス、外資系のラグジュアリーホテルという、従来の福井にはなかったものの、これからの福井経済に必要な不可欠な機能を導入できたことは大きな成果である。

これらが実現できた要因としては、住宅以外の床取得のリスクを負うプレイヤーの存在が大きい。オフィス床を取得する参加組合員として福井新聞社に入っていた。また地権者でもある地元企業のオーナーにも、福井での新たなオフィス需要の可能性を見出していただいたことで実現した座組である。

一時期は工事費等の高騰により事業費が当初の想定より大幅に増加したが、本事業の高い社会貢献性を評価いただき、補助金の追加投入もいただいたことで本格開業に向けて動いている。



図4：県庁所在都市に必要となる多様な機能を配置した FUKUMACHI BLOCK

出典：福井駅前電車通り北地区A街区市街地再開発組合資料より



図5：再開発と既存市街地をつなぎ日常的な賑わいを創出する取り組み

出典：福井市資料より

街の分断を防ぎ地域をつなぐ新たな取り組み

大規模再開発事業では既存の街が分断されがちであるが、本事業では再開発に伴う街区再編に合わせて、都市計画に従って地区内の市道を廃止し、再開発施設建築物内に南北に歩行者通路を設置することで「歴史軸」を再構築し、再開発地区を挟んだ南北の市街地の連携を図った。

また再開発事業と連動して中心市街地の道路を歩行者中心の空間へ転換する可能性を探りつつ、道路空間に市民の憩いやにぎわいを創出するための取り組みとして、ほこみち制度を活用したウォークアブルまちづくりを福井市と事業者が中心となって進めている。

具体的には、ランチ環境の改善や憩いの場創出といった地域課題に対応し、利用者・事業者のニーズを顕在化させながら、ワークショップや社会

実験を通じてほこみち事業を定着させ、再開発と連動して歩行者空間の日常的な賑わい創出を図っている。

(4) 高松丸亀町グリーン

高松丸亀町グリーンは、香川県の中核都市高松市の中心部にある総延長2.7kmという日本一の長さのアーケード型の「丸亀町商店街」の構造転換を狙いとして、商店街7街区のうち、国道11号線に面し丸亀町商店街の中心部に位置するG街区で行われた第一種市街地再開発事業であり、2012年3月にオープンした。

ファミリー層の都心回帰

もともと商店街の再生が再開発の目的であったものを、住宅96戸（一部権利床）を整備し定住人口約230人を創出、あわせて食品スーパーや不足

していた飲食店舗など、約60店からなる多様な店舗で商業施設を構成し、まちなか居住を推進した。

食品スーパーをはじめ地元資本とのコラボレーションによる店舗、地域を代表するスイーツ店を積極的に誘致し、四国初、香川県初出店の洗練されたセレクトショップを集めるなど、地元の担い手を中心に施設の独自性を前面に出し、他の施設との差別化を図った。

香川県は都市計画法上の線引きを廃止するなど、郊外化を容認する都市政策がとられ、郊外との差別化や近隣の大型店との競合を避け、どのように中心市街地を再生するかが課題であった。この再開発により、郊外に転出していた若年ファミリー層の都心回帰が進み、結果として中心市街地にも新しい形の活気を生み出すことができた。

アーケードの改変による新たな街並み形成

空間構成の特長としては、高さ制限を低層部～高層部まで3段階に分け、同時に壁面線を設定し、中心商店街に相応しい調和のある街並みを形成した。

また、各店舗も広場に面して配置することで、従前のアーケード商店街時代のように間口が狭く奥行き長い「うなぎの寝床」のような形状の店舗から、適正な間口を持つ店舗へ質的転換を図った。同時に、路面店とモール店舗の双方を配置し、地区内部から通りにかけて、事業地区全体の賑わいを生むように改変した。

公共空間整備においては、従前のアーケードと連続する空間に広場を設け、自転車の通行を規制し安全な歩行者空間を創出した。これにより、ベビーカーをひいた子育て世代の方々や高齢者も安全に通行し、憩うことができるようになった。

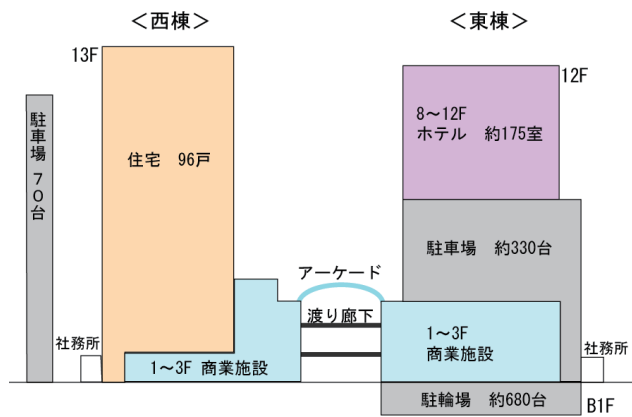


図6：高松丸亀町グリーンにおける歩行者中心の空間整備・路面店の配置

以上、弊社が手掛けた東京及び地方都市の代表的な再開発事業を事例に、主として事業における公共貢献の取り組みや新たな都市機能の導入に関する要素を整理した。ここで例示した成果はどれも市街地再開発事業手法を活用することで初めて達成できた公共貢献である。

4. 今後の展開にあたって

今日の市街地再開発事業の意義と必要性の再確認

国土交通省都市局が発表した「市街地整備 2.0」では、右肩上がり時代に行政が中心になって市街地の防災性向上や公共空間整備、拠点形成を中心に行われてきたこれまでの再開発から、複雑化し多岐にわたる地域の課題にトータルな視点から対応してエリアの価値と持続可能性を高める再開発が重要だとしている。

特に地方都市では、独自性が高く質の高い生活環境の提供や、一般的に低いといわれる文化度の向上に向けて新たな都市機能を提供し適切に運営していく必要がある。

これらの地域社会の直面する課題に対して、個別の建て替えでは対応が困難な課題の解決に向け

て市街地再開発事業が担う役割は大きい。国の制度の動向や再開発を取り巻く世の中の趨勢を踏まえ、今後の市街地再開発事業のあり方を私なりに整理しておきたい。

地域課題に対応した都市機能の導入

先にも述べたとおり、大規模開発に求められる公共性が、道路や広場といったハード中心から、歴史性や文化を活かしつつ都市をリニューアルしていく時代になった。また地域が直面する多様な課題に対応するため、本来地域に必要とされる都市機能の導入を図ることも重要である。

一方で市街地再開発事業を民間事業者主体で実現するには、立地特性や経済状況の見極めが必要不可欠である。その際、市民の新たなライフスタイルを作り出すために潜在ニーズを発掘し、イノベーションを誘発し、従前の街にはない新しい機能を生み出すような再開発に取り組むべきである。取り組みにあたっては、仮説の構築と検証を繰り返し、地域をどのように変えていくべきなのか、より相応しい都市像を実現するための再開発の理念とコンセプトを詰めることが肝要である。

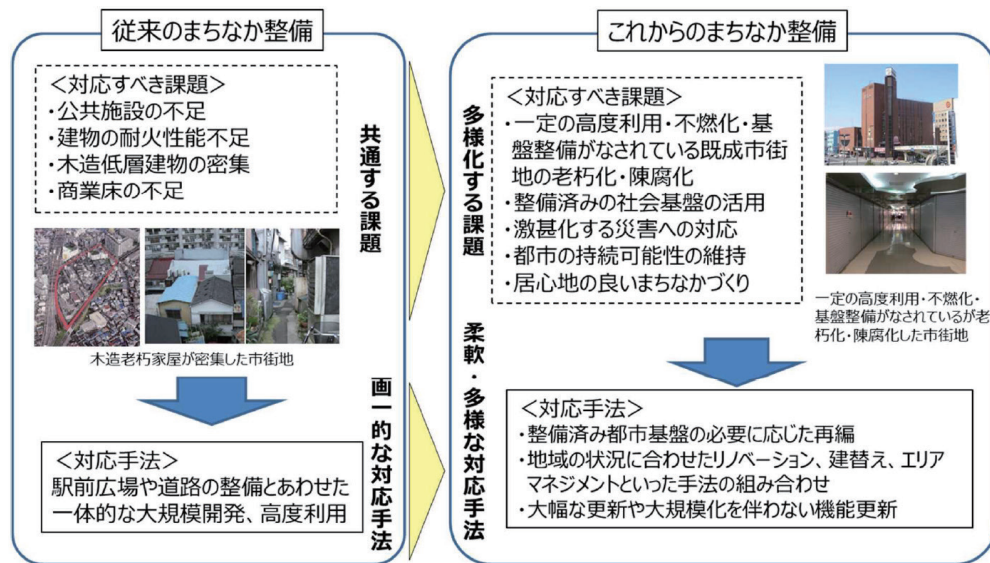


図7：これからの市街地整備のあり方

出典：国土交通省「今後の市街地整備のあり方に関する検討会」資料より

再開発は完成してからがスタート

市街地再開発事業で新たに生み出した都市機能をどう活用するかが必要不可欠であり、再開発は完成してからがスタートだと言える。具体的には、事業が完成してからの運営計画とその実施体制をしっかりと構築することが、これからの再開発ではますます重要になってくる。市街地再開発事業で出来上がった街において適切なエリアマネジメントを展開し、新たな街の運営がビジネスとして成立しうるかが事業の持続性を確保するための重要なポイントとなろう。そのためには、六本木ヒルズのように、再開発の計画段階から従後の街の管理運営をしっかりと検討し実現に移す、場合によっては計画や設計段階に立ち戻ることも必要となろう。

地域の課題解決や街の持続的な発展のために、これまでにない発想で知恵を絞り、それを市街地再開発事業でどう実現させるかが問われる時代となった。安易な資産形成や床の処分が目的化したような再開発に走らず「金太郎飴」と言われないような、または昭和に流行った全国の下駄ばき住宅の現代版と揶揄されないような事業に取り組んでいきたい。

多様性を活かしつつ人を惹きつける都市の磁力を最大限に発揮できるよう、必要とされる都市機能の更新と果たすべき社会貢献を実現することが私たち再開発に関わる事業関係者に求められている。