

本年6月の都市再開発法50周年記念事業の一環として、地方公共団体の方々よりそれぞれの都市における再開発50年の記録をご寄稿いただいております。

各地における再開発50年の貴重な経験を振り返り、それを関係者の方々と共有することは、人口減少に立ち向かう地域再生・まちづくりとしての今後の再開発事業の推進にも資するものと思われま

中央区のまちづくり

中央区 都市整備部 地域整備課

1 はじめに

本区は、昭和22年に日本橋区と京橋区を合わせて新しく成立した区であり、区名にうたわれているように、東京23区のほぼ中央に位置しています。区の面積は約10km²で、東京23区中2番目に小さな区ですが、江戸五街道の起点であり現在も日本国道路元標がある日本橋、日本有数の商業地である銀座、日本の食文化を継承する築地、東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の選手村が建設される晴海など有名な地名が多く存在しています。



日本橋（国指定重要文化財）



中央区の人口推移

区は40余年の長期にわたりこの問題に悩まされてきました。

その後は、後述する地区計画の導入等を活用したまちづくりにより、人口は平成10年から増加に転じ、まちに賑わいが戻ってきています。

(2) 中央区の地域構造・地域特性

本区では、日本橋や東京駅前、銀座を含む地域を第1ゾーン、首都高速道路と隅田川とに挟まれた地域を第2ゾーン、隅田川以西の佃・月島・勝どき、晴海の臨海部を第3ゾーンと呼び、地域特性に応じたまちづくりの推進に取り組んでいます。

第1ゾーンである「日本橋・東京駅前地区」は、日本橋、京橋、八重洲などを有している地域であり、国際的かつ高次の都市機能を構築し、首都東京を牽引する活力ある都心空間の創出と日本橋川や歴史的建築物等を生かした魅力ある都市景観・街並みの形成を目標としています。

同じく第1ゾーンである「銀座地区」は、日本を代表する商業集積地であるとともに、良き伝統を継承しつつ、新しい文化や都市機能を取り入れ

2 中央区を取り巻く状況

(1) 人口減少による影響

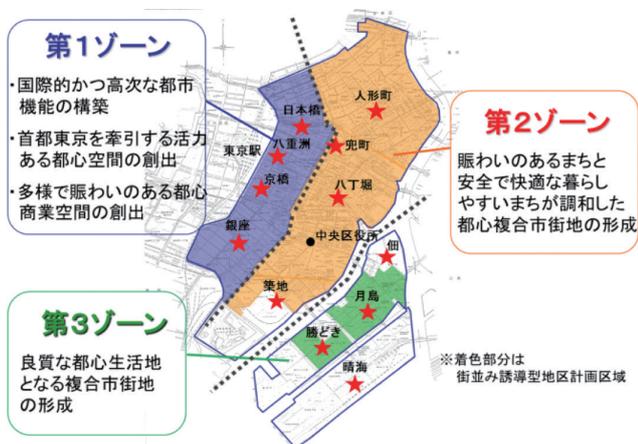
本区の人口は、昭和28年に172,183人まで増加しましたが、その後は減少に転じ、平成9年に過去最低となる71,806人にまで減少しています。

その要因としては、高度経済成長期に各企業の都心への事務所立地のニーズが増加したことにより、住宅や店舗、作業場などが次々とオフィスビルに建替えられていったことが挙げられます。本

ながら発展してきたまちです。このゾーンでは、都心区における国際競争力の一層の強化に向けて、国内外からの来街者の受入れ環境の整備を行い、多様で賑わいのある都心商業空間の創出と魅力ある都市景観・街並みの形成を目指しています。

第2ゾーンは、築地や八丁堀、横山町・馬喰町など、水産や衣料・繊維品などの卸売業、印刷業などの地域産業機能と居住機能が混在しており、社会構造等の変化に伴い今後の土地利用転換の可能性のあるまちです。このゾーンでは地域特性を踏まえつつ、円滑な建物の更新を図り、賑わいのあるまちと安全で快適に暮らしやすいまちが調和した都心複合市街地の形成を目指しています。

第3ゾーンは、月島、勝どき、晴海などの臨海部の地域です。路地沿いに高密度に立地する長屋などの木造住宅と工場・倉庫が用途を区分して立地していましたが、近年、一部の長屋や工場・倉庫が集合住宅に用途転換されてきています。このゾーンでは、長屋などの古くからある街並みと集合住宅の双方が調和し、ウォーターフロントとしての魅力を最大限に生かした職住近接のまちづくりを進めています。



ゾーン別のまちづくり方針

3 まちづくりの取組

(1) 中央区再開発基本構想を契機とするまちづくりの始まり

本区にまちづくり関連部署が設置されたのは、昭和48年になります。これは前年の昭和47年に、池田弥三郎慶大教授を会長として組織した審議会において、「中央区再開発基本構想に関する答申」(以下、「答申」という。)がまとめられたことが

契機でした。当時の区内の状況としては、事務所や商業店舗で働く人が増え続ける一方、住宅不足により定住人口が減少し続けていました。地域社会の健全な維持発展に対する大きな障害の解消を求めて、再開発基本構想の策定を審議会に諮問し、実際的な対策に着手しました。

答申において本区は、東京湾岸道路や箱崎シティエターミナルの建設、地下鉄の延伸によって、当時始まりつつあった東京湾の臨海開発エリアとの結節点、国際都市東京の交通の要となっていく一方で、既に都市として基盤も含め概成されていることから、区内全域が都市再開発の対象となることが指摘されました。再開発は、①適正人口の実現、②生活環境の改善、③地域社会の組織化、④地元産業の振興の4つを目標に、教育施設を拠点とするコミュニティ開発プロジェクトと、区の経済基盤確保を目指した東日本橋や築地、箱崎、銀座などの地区別再開発プロジェクトが提案されました。加えて、隅田川沿岸部に存在していた倉庫、工場などの大規模施設の土地利用転換を核とした再開発を連担させることにより、その周辺地域の面的整備の誘発を目指した「大川端作戦」が提唱されたことが特徴です。

(2) 市街地開発事業指導要綱の制定

昭和50年代に入ると、第2ゾーンを中心に区内の居住地、小売店舗や作業場を兼ねた併用住宅などに対して、事務所ビルへの用途転換を狙いとした収益ビジネスである、いわゆる「地上げ底地買い」が横行しはじめました。これにより居住者は区外転居を余儀なくされ、居住者の減少によって銭湯や日用品店舗などの生活支援施設も減少し、それが更なる人口減少を招くという悪循環に陥ってしまいました。

民間で行われる不動産売買に対し、行政は直接的な規制はできないため、苦慮の末、地上げの結果として建設される一定規模以上の開発計画に対して住宅の附置を求める「中央区市街地開発事業指導要綱」を昭和60年に制定しました。(現在は住宅附置のルールは廃止している。) 当時は国政レベルで民活の議論が盛んであり、それに逆行するような民間開発への規制に対し、国や東京都との協議は難航しましたが、指導要綱の制定により民間事業者への行政指導が可能になり、これまで

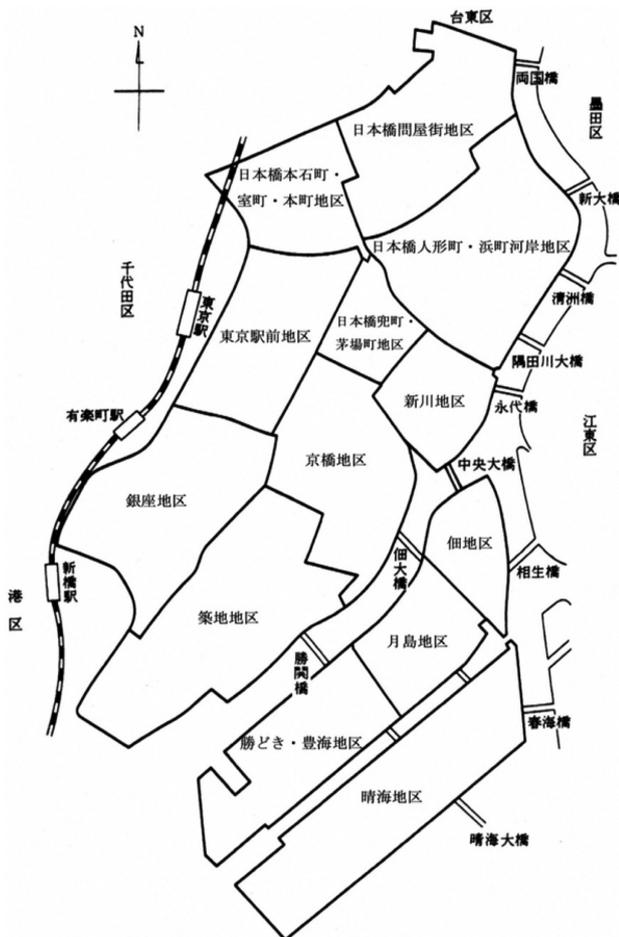
開発によって失われ続けてきた住宅の消失に歯止めをかけ、開発後も従前の住民が住み続けることも可能になりました。

市街地開発事業指導要綱を制定した際の経験は、区が区民の利害を背負って独自の取組を進めていく上で大きな転機となりました。

(3) まちづくり協議会の設置

まちづくりを進めていくにあたり、区は居住や産業の環境改善に向けて、地域の特性や住民の意向を確認しながら、戦略的、重点的に面的な整備を行う地区と、個別建替えによって段階的に機能更新を進めていく地区を定めたまちづくりの方針を、地域ごとに検討していくことにしました。

また、地域の特性に応じたまちづくりを進めるため、地域ごとの住民・地権者・商工業者の代表に対して、まちづくりに関する意向を把握し、方針について話し合う場を作ることとし、区内を10地区に区分（その後、一部を分割して現在は13地区）して、昭和62年から順次「まちづくり協議会」を発足させました。



まちづくり協議会地区一覧

(4) 地区計画の策定

本区のほとんどの地域において、まちづくり協議会における地元との議論を勧奨しながら、個別の建替えの促進を図るため、地域ごとの建築ルールとなる地区計画を導入しました。

まず初めに、地上げによる人口減少が著しかった第2ゾーンの約370haの区域において、用途別容積型と呼ばれる、住宅の用途を対象に容積率を緩和できる地区計画の指定を平成5年に行いました。これは国の協力により平成2年の法改正において追加された住宅用途への建替え誘導ルールを活用しましたが、建替えによる容積率緩和の恩恵を受けられる開発は、建築基準法の各種斜線制限の影響を受けにくい、広幅員道路に接する大きい敷地に限られていました。

この斜線制限による課題を解決したのは、平成7年の法改正で追加された街並み誘導型地区計画です。これにより、地区計画に建物の高さや壁面位置の制限等を定めるとともに、認定基準に適合することで斜線制限や容積率を緩和し、特定用途（住宅用途）に対する容積率緩和を実効的に行うことが可能となりました。特に、第3ゾーンの月島などの路地沿いには小規模な木造長屋が建ち並んでいたことから住宅の建替えが期待されました。区では街並み誘導型地区計画を平成9年から平成12年にかけて段階的に指定し、最終的には区内の約8割の区域に指定しました。昭和29年から42年にわたって減り続けた本区の人口がこのころ増加に転じたことは前述のとおりであり、バブル崩壊による土地活用の正常化までに建築ルールの整備が間に合ったことは、その後の人口回復に良い影響を与えたと考えています。

また、地区計画の指定後もまちづくり協議会における地域代表との議論は続いており、地域の特性に合わせて、適時、ルールの追加や変更を行っています。良好な住環境を形成するための取組として、商店街における1階部分の店舗用途の義務化や、ワンルームマンション等の建設を制限するための住戸規模規制、総合設計制度を活用した建物の高さ規制などを該当地区の地区計画に追加しています。第3ゾーンについては、当初、長屋が建ち並ぶ路地は2項道路（幅員2.7m）であり、それを地区施設として指定していましたが、建替えの際に従前敷地面積を確保するため、路地全体（路

地および路地に接するすべての建物)に一団地認定と開発行為の制度を活用しましたが住民間の合意形成が難しく、建替えが進まない時期がありました。そこで、2項道路の路地をすべて3項道路へ指定替えをし、路地内の合意形成を不要にして建替えが進むよう地区計画の変更を行いました。

このように地域ごとの課題にきめ細やかに対応をしています。

4 市街地再開発事業の実施

地域ごとの建築ルールとなる地区計画を活用し、まちづくりを進めてきた一方で、都心に求められる業務機能の整備や都心居住にふさわしい住宅の確保については、敷地規模が比較的小さい本区において個別建替えでは実現が難しい状況でした。また、公園等の公共施設の充実も求められていました。そこで、面的な整備が必要な地区に対しては、市街地再開発事業を活用し、公共空間の創出を行うとともに土地の高度利用と都市機能の更新を図ってきました。

本区では、現在まで26地区の市街地再開発事業について都市計画決定しています。

区内の市街地再開発事業一覧

番号	地区名	施行者	面積	進捗状況
1	箱崎	組合	0.4ha	平成8年完了
2	晴海一丁目(東)	機構	4.8ha	平成13年完了
3	晴海一丁目(西)	組合	5.2ha	平成13年完了
4	月島駅前	組合	0.9ha	平成14年完了
5	日本橋浜町三丁目西部	組合	1.8ha	平成17年完了
6	日本橋人形町一丁目	組合	0.6ha	平成19年完了
7	晴海三丁目西	機構	4.2ha	平成30年完了
8	勝どき六丁目	会社	4.3ha	平成20年完了
9	勝どき駅前	機構	1.7ha	平成22年完了
10	月島一丁目3、4、5番	組合	1.0ha	平成27年完了
11	湊二丁目東	組合	0.5ha	平成29年完了
12	京橋二丁目西	組合	1.0ha	平成28年完了
13	勝どき五丁目	組合	1.9ha	平成28年完了
14	銀座六丁目10	組合	1.4ha	平成29年完了
15	日本橋二丁目	組合	2.6ha	平成30年完了
16	月島一丁目西仲通り	組合	0.7ha	事業中
17	日本橋室町三丁目	組合	2.1ha	事業中
18	勝どき東	組合	3.7ha	事業中
19	東京駅前八重洲一丁目東A	組合	0.1ha	—
20	東京駅前八重洲一丁目東B	組合	1.3ha	事業中
21	八重洲二丁目北	組合	1.5ha	事業中

22	豊海	組合	2.0ha	—
23	八重洲二丁目中	組合	2.2ha	—
24	月島三丁目南	組合	1.0ha	—
25	日本橋一丁目中	組合	3.0ha	事業中
26	月島三丁目北	組合	1.5ha	—

※完了年は主な建物の工事完了を指す

※平成30年度末時点

既に15地区が事業完了を迎えており、これらの市街地再開発事業は、都心にふさわしい高規格な事務所機能の整備や大規模な住宅供給に寄与しました。

また、個別建替えでは整備が困難な地域貢献施設やコミュニティ空間の整備、水辺環境の活性化、歴史的建築物の保存を通じた地域文化の承継等により、まちに新たな賑わいが創出されました。

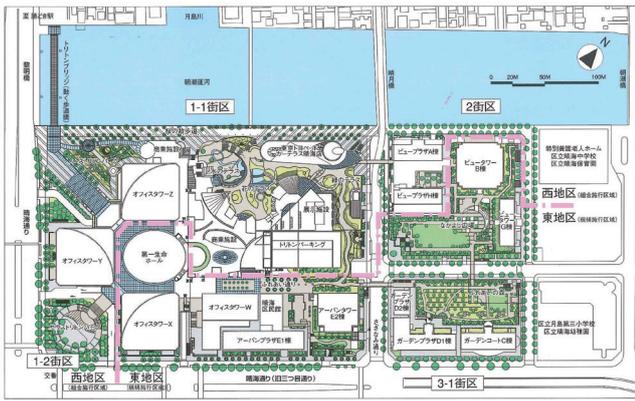
以下、区内におけるいくつかの市街地再開発事業について紹介します。

ア. 晴海一丁目西地区、晴海一丁目東地区

【地区の概要】

晴海は、昭和の時代に埋め立てられ、本区の中では一番新しい市街地ですが、平成の時代に入るまでは、大部分が港湾物流施設で一部公団等の集合住宅によって構成されたまちであり、都心から近く好立地ではあるものの、地下鉄等の公共交通が整備されていませんでした。そうした中、地元企業と公団によって、商業・業務・居住機能が融合した臨海部の新たな複合都市を目指した市街地再開発事業が提案され、平成4年に晴海一丁目地区の都市計画決定を行いました。

当地区は本区の臨海部で取り組んだ初めての市街地再開発事業でしたが、区域の半分を占める公団住宅借家人である団地住民との合意形成が課題でした。そのため本区では、開発事業者からの開発協力金を原資とする「居住継続援助事業(コミュニティ・ファンド)制度」を創設し、再開発によって上昇する家賃に対する差額補助を行い、区内居住者を支援しました。この制度は、その後の第3ゾーンにおける再開発事業の推進に大いに寄与しており、地区計画と併せて本区のまちづくりの大きな柱となっています。



晴海一丁目地区 配置図



竣工写真（晴海アイランドトリトンスクエア）

【施設建築物の概要】

(1) 晴海一丁目西地区

施行者：晴海一丁目西地区市街地再開発組合
 主要用途：事務所、店舗、住宅、整備工場、変電所、展示施設、駐車場

地区面積：約5.2ha

階数：地下4階、地上39階

敷地面積：約44,090m²

建築面積：約32,550m²

延床面積：約263,600m²

(2) 晴海一丁目東地区

施行者：住宅・都市整備公団
 主要用途：事務所、店舗、住宅、区民館等

地区面積：約4.82ha

階数：地下4階、地上44階

敷地面積：約41,100m²

建築面積：約33,600m²

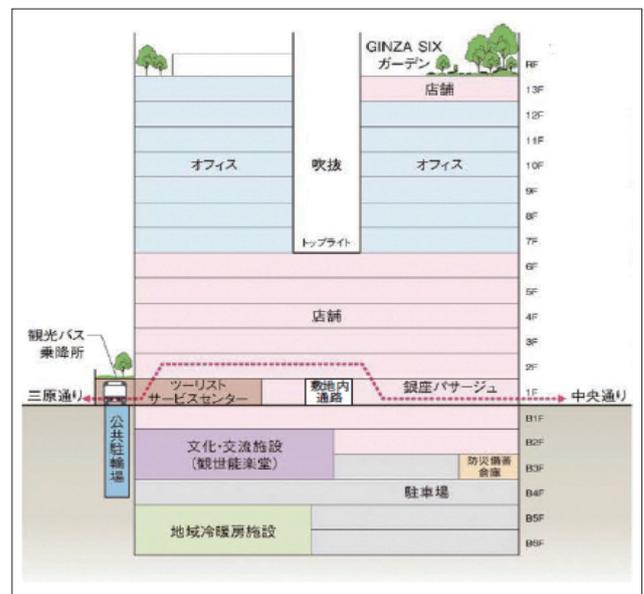
延床面積：約375,200m²

イ. 銀座六丁目10地区

【地区の概要】

日本を代表する商業集積地である銀座のほぼ中央に位置する当地区は、大正13年に開店した松坂屋銀座店を中心として銀座エリア全体の賑わい創出の一翼を担ってきました。

銀座は、「大人のまち、商業のまち」というイメージが定着していますが、商業のまちとして発展してきた半面、日本一高い地価を有する銀座にあって就業人口を創出するオフィス床の供給が低下するなど業務系の都市機能が失われつつありました。また、地区内の建物の老朽化や多様化する来街者のニーズへの対応及び国際化の進展に合わせた機能更新が求められていました。



施設建築物の断面図



竣工写真（GINZA SIX）

これらを背景として、権利者及び関係者が力を結集し、2つの街区を統合した市街地再開発事業を活用し、都内最大級の面積となる基準階オフィスや241店舗の商業施設の集積など、高規格な都市機能更新を図ることとしました。

【施設建築物の概要】

施 行 者：銀座六丁目10地区市街地再開発組合
 主要用途：店舗、事務所、文化・交流施設、駐車場

地区面積：約1.4ha

階 数：地下6階、地上13階

敷地面積：約9,077m²

建築面積：約8,921m²

延床面積：約148,698m²

【市街地再開発事業による効果】

銀座地区は敷地面積300m²未満の敷地が全体の約8割となっており、個々の敷地単位が小規模なため、土地利用上、大規模な基準階オフィスやまとまった商業空間を創出しにくいという特徴があります。また、建物高さの上限を56mに制限する通称「銀座ルール」といわれる地区計画が定められています。これら条件の下で土地のポテンシャルを最大化するため、地区を貫通するあづま通りを区域に取り込みつつ、同位置に敷地内貫通通路を新設し、交通動線を確保しながら大街区化を図りました。

主な整備内容として、大規模なオフィスや商業施設に加え、銀座の観光案内拠点となる「ツーリストサービスセンター」や銀座初の観光バス乗降所、地域に開かれた屋上庭園を整備しています。

また、地下3階に整備された「観世能楽堂」は、文化・交流施設としての機能を持ちつつ、災害時には約1,000人の帰宅困難者の受け入れが可能となっており、銀座地区全体の防災性の向上に寄与したものになっています。

本施設建築物は「GINZA SIX」として平成29年4月にグランドオープンしており、まちの賑わいや新たな人の流れの創出など、銀座のまちと共存・共栄を果たした再開発であると地元からも高い評価を得ています。

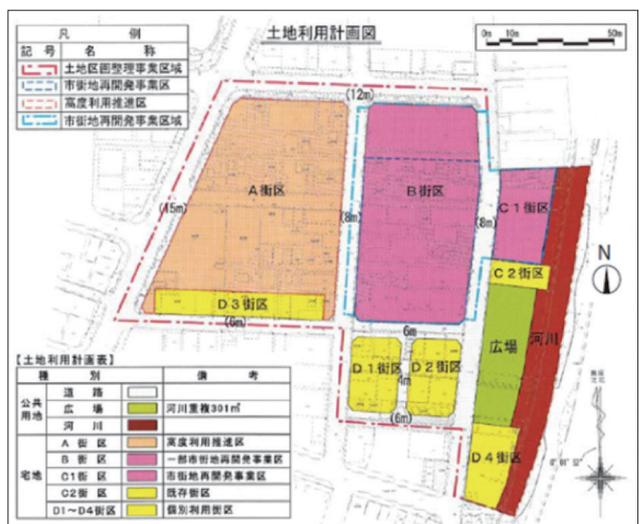
ウ．湊二丁目東地区

【地区の概要】

当地区は水辺豊かな隅田川の右岸に立地する恵まれた居住環境を有しており、東京駅に近く、またJR京葉線八丁堀駅、東京メトロ有楽町線新富町駅から徒歩圏内という交通利便性の高い地区です。

昭和60年代のいわゆるバブル経済期のもと、当地区は、区内で最も早い時期に不動産業者による投機の対象となり、地上げが進行しました。その後のバブル経済崩壊とともに、地上げされた土地は、事業化に至ることなく、虫食い状の空き地となり、多くの定住人口の流出に伴う地域コミュニティの分断及び防災・防犯等の地域課題を抱える地域となってしまいました。

バブル崩壊後の平成7年の秋、区は地域コミュニティの再生及び地域課題の改善を図るため、地元地権者を対象とした説明会を開催し、まちづくりの提案を行いました。地上げを耐え抜いてきた地権者から多くの反対の声があがり、提案を白紙撤回しました。それ以降、区は地権者と膝詰めで対話する機会等を設けて、多くの時間を費やしながら権利者の意向や要望等の集約に努めてきました。再開発事業を活用したまちづくりを望む地権者と、従前の居住形態を継続したまちづくりを望む権利者が地区内に混在していたため、市街地再開発事業と土地区画整理事業を一体的に施行することで双方のニーズに対応した事業として成立させることができました。



土地利用計画図



竣工写真

(パークシティ中央湊、ザタワー、ザレジデンス)

【施設建築物の概要】

施 行 者：湊二丁目東地区市街地再開発組合

主要用途：住宅、公共公益施設、店舗、工場、町
会事務所、駐車場

地区面積：約0.52ha

階 数：地下1階、地上36階

敷地面積：約4,409m²

建築面積：約2,668m²

延床面積：約49,054m²

【市街地再開発事業による効果】

当事業の大きな特徴としては2点挙げられます。1つは権利者意向を反映したまちづくりができたということです。これは市街地再開発事業と土地区画整理事業の一体的施行により、高層棟416戸、低層棟30戸の都心型住宅を整備し、住み続けられるまちづくりの実現を図りました。もう1つは、市街地再開発事業による良好な住環境の再生が挙げられます。これは、スーパーマーケットを誘致し生活利便性の向上を図るとともに、小規模多機能型居宅介護事業所及び認知症高齢者グループホームを整備し、本区の高齢者福祉施設の拠点づくりに寄与しました。さらに、広場等の整備により、安全・安心・快適な市街地環境の形成を図りました。

5 終わりに

本区は、長い歴史と伝統に加え、時代の先進技術を取り入れ日本の文化・商業・情報の中心地として常に賑わいととともに発展してきました。今後も日本を牽引する都市としての活気や賑わいを継承・発展させていくことが重要となっています。

そのために、東京駅前、銀座、日本橋川沿い、築地、晴海等において地域特性を活かしつつ、「住み続け、働き続けることができる」まちづくりを今後も進めていきます。

最後になりますが、これまで本区の市街地再開発事業によるまちづくりにご理解とご協力を頂いた方々に感謝申し上げますとともに、引き続き魅力あるまちづくりの推進に向けて取り組んでまいりますので、ご協力くださいますようお願い申し上げます。



月島地域上空から望む中央区