

高層マンションと地域のまちづくり —市街地再開発事業による事例を通じて—

(株)アール・アイ・エー東京支社開発企画部副参事 辰巳 寛太

高層マンションと地域のまちづくりについて、以下の視点で整理分析を行った。

- 1 市街地再開発事業を中心とした高層マンション建設に関する制度整備の経緯を分析するとともに、地域のまちづくりに向けた制度整備について考察した。
- 2 再開発事業の合意形成プロセスについて、都市計画の段階、事業化の段階、管理運営検討の各段階における検討内容の特徴を整理した。
- 3 近年全国で行われている特徴的な再開発事例を整理し、地域のまちづくりとの関係について分析した。
- 4 江戸川区 JR 小岩駅周辺における地域のまちづくりと一体になった再開発事例を通じ、地域のまちづくり計画や景観、地域コミュニティとの関係など、より具体的な事例整理を行った。
- 5 上記の整理分析をまとめ、今後の展開について考察した。

はじめに

地域のまちづくりにとって、高層マンションをはじめとした住機能の導入を伴う再開発事業にはどのような意義があるか。

本稿では、都市再開発法（以下、都再法）に基づく市街地再開発事業の制度整備の経緯や事例整理を通して、地域のまちづくりとの関係や今後の展開について考えたい。

1 市街地再開発事業による高層マンション建設に関する制度整備の経緯

都再法第一条には「市街地の計画的な再開

発に関し必要な事項を定めることにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。」とあり、再開発は市街地内の老朽木造建築物が密集している地区や、利便性が高いにも関わらず土地の有効利用が図られていない場所において、細分化された敷地の統合や不燃化された共同建築物の建築、公園・広場・街路等の公共施設の整備等を行う事業の仕組みである。（国土交通省 HP 参照）

平成 31 年 3 月 31 日現在 1,100 を超える地

図1 市街地再開発事業を中心とした高層マンション建設に関する制度整備の経緯（筆者作成）

| | 主な出来事 | 法制度の整備 | 住宅や高層マンションにかかわる内容 | |
|------|---------------------------------------------|----------------|-----------------------------------|------------------|
| 1950 | 第二次世界大戦後、朝鮮戦争特需を受け本格的な復興へ | | | 都市再開発法の誕生 |
| 1950 | | 建築基準法 | 大火・震災を受けて都市の不燃化（防火地域の指定） | |
| 1952 | | 耐火建築促進法 | 防火建築帯（街路沿いの不燃化） | |
| 1954 | | 土地区画整理法 | 立体換地により建物床の縦積みが可能に | |
| 1960 | 高度経済成長へ向かう中、地域のまちづくりと建物整備が一体的に可能になる制度設計が始まる | | | |
| 1960 | | 住宅地区改良法 | 高度経済成長に伴う良好な住宅整備の必要性が高まる | |
| 1961 | | 防災建築街区造成法 | 街区単位の一体的開発 | |
| | | 市街地改造法 | | |
| | | 改正建築基準法 | 特定街区制度の創設 | |
| 1962 | | 区分所有法 | ローンを活用した住宅購入が可能となる | |
| 1964 | 東京オリンピック | | | マンション高層化に向けた制度整備 |
| 1969 | | 都市再開発法 | 権利変換方式による都市の高度利用の仕組みができる | |
| | | 改正都市計画法 | 高度利用地区制度の創設 | |
| 1970 | 大阪万博が開催される時代の上昇感の中、建築技術の向上もあり高層マンションの事例が出現 | | | |
| 1970 | | 改正建築基準法 | 容積率の導入（住宅地20mその他31m高さ制限の撤廃） | |
| 1971 | | | 三田綱町パークマンション（19階）（初期高層マンションの代表事例） | |
| 1974 | | | 椎名町アパート（18階）（初期高層マンションの代表事例） | |
| 1976 | | | 与野ハウス（21階）（初期高層マンションの代表事例） | |
| 1976 | | | 高度利用地区指定基準の整備 | |
| 1980 | オイルショックのピーク | | | |
| 1980 | | 改正都市計画法 | 地区計画制度の創設 | |
| 1983 | | 改正建築基準法 | 市街地住宅総合設計制度（容積緩和型） | |
| 1984 | | 改正区分所有法 | 資産価値維持と合意形成手法の整理・建替え決議の仕組み | |
| 1988 | | 改正都市計画法 | 再開発地区計画の創設（容積緩和型） | |
| 1990 | バブル崩壊による地価下落でまちなか居住の素地ができる | | | |
| 1990 | | 改正都市計画法 | 用途別容積型・住宅地高度利用地区計画制度の創設（容積緩和型） | |
| 1992 | | 改正都市計画法 | 誘導容積型地区計画制度の創設（容積緩和型） | |
| 1995 | 阪神淡路大震災 | | | |
| 1996 | | | 都心居住型総合設計制度（容積緩和型） | |
| 1997 | | 改正建築基準法 | 容積率算定緩和 | |
| 1998 | | 中心市街地活性化法 | 中心市街地の位置づけ整備 | |
| 2000 | 構造改革による政策転換。都市再生の時代へ | | | |
| 2002 | | 都市再生特別措置法 | | 高層マンションの増加 |
| | | 改正都市計画法 | 再開発等促進区を定める地区計画（容積緩和型制度の統合） | |
| | | マンション建替え円滑化法 | | |
| 2003 | | 改正建築基準法 | 天空率緩和 | |
| 2003 | | | 東京都で都市開発諸制度活用方針作成 | |
| 2004 | | 景観法 | 緩和型の制度に対して周辺からの見え方をチェック | |
| 2006 | | 改正まちづくり三法 | まちなか居住の推進 | |
| 2010 | 人口減少社会の到来。長期的な人口減少トレンドへ | | | |
| 2011 | 東日本大震災 | | マンションにコミュニティや防災に対する意識が加速 | |
| 2013 | | 改正耐震改修促進法 | 改修に関する議決要件緩和、容積率緩和 | |
| 2014 | | 改正マンション建替え円滑化法 | 耐震不足マンションの建替えに容積率緩和 | |
| 2014 | | 改正都市再生特別措置法 | 立地適正化計画とまちなか居住誘導 | |
| 2016 | | 改正マンション標準管理規約 | 第三者管理が可能になる | |
| 2020 | 東京オリンピック開催。築30年を超えるマンションが200万戸を突破 | | | |

区において事業が実施されており、そのうち938地区、1,335haで事業が完了している。(一般社団法人再開発コーディネータ協会調べ) 都再法制定当初は公共団体による施行が多くみられたが、最近では民間主体で事業を進める地区が9割を超え、その多くの事業において高層マンションの計画が行われている。図1に市街地再開発事業を中心に高層マンション建設に関する制度整備の経緯を実務者の目線から整理した。

マンション高層化に向けた制度整備 都再法の誕生まで(1950~1969年)

第二次大戦後の都市部への人口集中を受け、1950年代に都市の不燃化(防災)や健康、快適性、経済的な効率性向上等を目的に建築基準法などの法制度が整備された。その後1960年代に建物を区分所有する仕組みが整備された後、1969年に都再法は「都市基盤の整備と建物の不燃化を進める手法」として制定された。鉄道駅前など地域の中心で事業が行われることが多く、当初は住宅だけではなく商業、業務、ホテルなどの用途が多くあった。

マンション高層化に向けた制度整備 (1970~1999年)

人口集中に対応した建物の区分所有の仕組みや施工技術の進化もあり、1970年代からタワー型高層マンションの事例が見られるようになる。その後、特徴的な建設増は見られないうが、容積率の算定方法や形態規制の緩和などの建築基準法改正、容積緩和手法の導入を目的とした都市計画法改正などの制度整備に

より、高層マンションを建設しやすい土壌が整備されていった。

高層マンションの増加(2000年~)

バブル崩壊による地価下落や金利の低下が起こり、住宅ローン減税対策により住宅が購入しやすくなったことに加え、構造改革による規制緩和が都市再生による開発を進め、2000年頃から高層マンションが一気に増加する。その後、現在に至るまで地方都市のコンパクトシティ推進や首都圏の分譲住宅による都心居住の流れは続いている。

地域のまちづくりに向けた制度整備

再開発事業は都市計画事業として進められるため事業の公益性がある。1980年の地区計画制度の創設の後、容積率の緩和とセットになって地区計画を定める地区が多くみられるようになった。これまで、1961年の特定街区制度や1983年の総合設計制度など一定の空地の創出を担保とした容積緩和型の都市開発制度はあったが、地域のまちづくりを踏まえた制度にはなっていなかった。そして、1988年に東京都品川区の天王洲アイルにおけるまちづくり手法をきっかけに「再開発地区計画制度」が創設され、大川端リバーシティにおける計画的な住宅整備手法も開発されるなど、道路や広場などの基盤整備や地域の土地利用を検討しながら事業を組み立てていく仕組みがより具体化されることとなった。この制度の下・高層マンション建設などの民間開発においても地域のまちづくりを考える視点で再開発事業が組み立てられていくこととなった。

地方都市中心市街地のまちづくりでは、大規模店舗の立地等により問題視されていた中心市街地の空洞化がバブル崩壊後に喫緊の課題となる中で、高層マンション建設を伴い複合的にまちなかで土地利用を行う再開発事業が、2006年の改正まちづくり三法におけるまちなか居住の推進や2014年の立地適正化計画におけるまちなか居住の誘導などの政策課題に対して、一定の役割を果たしている。

都心部における地域のまちづくりに向けた規制誘導として特徴的なのは2003年に東京都が示した都市開発諸制度活用方針である。質の高い住宅の整備や、高経年マンションの建て替え、木造住宅密集地域解消のための受け皿住宅の整備等を促進すると共に、環境、防災、福祉、駅とまちの一体性を意識した地域のまちづくりを進めることを方針として、その時々まちづくり課題に応じて運用指針を改定している。

また、2011年の東日本大震災を受けて、高層マンションの防災やコミュニティ形成に関する関心が高まってきており、多くの住民が新たに入居する高層マンションの建設には地域のまちづくりと一体になった事業の推進がさらに求められるようになっていく。

2 再開発事業の合意形成プロセス

再開発事業には「都市計画の段階」「事業化の段階」「管理運営検討の段階」と段階を踏んで複雑な権利関係を整理していく丁寧な合意形成プロセスがあり、単独のマンション開発と比べて地域のまちづくりを検討する機会やその後の建物の管理運営を検討する機会がある。以下にその特徴を整理した。

1 都市計画の段階

都市計画の段階は、地域のまちづくりに応じた行政施策の推進や課題解決へつながる内容の整合を図る大枠を決めながらコンセプトや基本計画を検討する時期で、以下のような特徴がある。

- ・都市計画事業として進められるため、マンションの単独建設ではなく道路や公園、交通広場などと一体的に整備されるため公益性を伴う事業である。

- ・都市計画決定プロセスにおいて、周辺環境への影響に配慮しながら地区計画や景観計画等の地域のまちづくりに関する検討を行う機会がある。

- ・環境配慮や防災など時代の要請に応じた重要な公共性のあるまちづくりの実現に向けて、低炭素社会に向けた環境課題解決メニューや非常時の防災備蓄倉庫、帰宅困難者対策施設などを検討する機会がある。

2 事業化の段階

都市計画の段階における地域のまちづくりに関する検討内容を踏まえながら、地域の土地利用意向とマンションをはじめとした民間実需とのバランスを考慮し、最適解を設計図書にまとめていく時間となる。特徴は以下のとおりである。

- ・敷地を共同化し、高度利用することにより、公共施設用地を生み出す。

- ・従前権利者の権利は、原則等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられる（権利床）

- ・高度利用で新たに生み出された床を処分し事業費に充てる（保留床）

- ・公共性の高い土地利用に伴う共同利用部分

の整備費の一部については社会資本整備総合交付金として補助金が交付される。また、防災省エネまちづくり緊急整備事業等の補助メニューが活用できる。

3 管理運営検討の段階

多くの再開発事業は建物用途はマンション以外の商業や公益施設を伴う複合施設となるため、管理運営計画はあらかじめ建物の利用や地域のまちづくりとの関係で検討されることになる。一般の分譲マンションの場合は購入者による管理組合や居住者による自治会が組成されてから具体的な意見交換や意思決定がされることになり、検討時間が大きく違う。マンションと非住宅部分との管理を適切に分離できるような管理区分の部会の組成や、全体管理組合による総合調整などの仕組みをあらかじめ盛り込んだ状態で住宅の分譲に入るプロセスが大きな特徴である。

教育・医療・福祉関連施設や生活必需品に関係する商業施設等の整備が伴う場合には、管理運営を担うまちづくり会社などにMINTO 機構からのまち再生出資を受けるなどの資金調達が可能となる。

3 近年の特徴的な再開発事例

再開発事業によるマンション計画は、当該事業によらない計画と比べて地域のまちづくりに対する貢献や課題解決に特徴がある。人口減少社会における住宅整備のあり方として、高層マンションの立地を規制する自治体も見られるようになってきたが、まちづくりに伴う高層マンションの計画には地域の実情に応じた意義や効果があると考えられる。ここで

は近年全国で行われている特徴的な再開発事例を整理し、地域のまちづくりとの関係について考察した。以下に立地特性に応じた高層マンションを含む再開発事業のタイプを整理する。

1 首都圏都心居住型

都心居住のニーズを踏まえた民間事業者による都市開発への意欲を活用し、高度利用しきれていない老朽化した市街地の更新手法とすることで、良質な住宅供給による都市の不燃化推進と道路等の基盤整備が一体的に行われる。住宅以外の生活利便施設や公益的施設との複合整備も見られ、魅力ある市街地の整備につながっているタイプである。

2 木造密集市街地解消型

不燃化特区におけるコア事業など、都心周辺部の木造密集市街地の改善に活用されている。木造密集市街地では老朽化した家屋が密集し権利関係が複雑な地区が多い。道路が狭隘で基盤未整備な地区も多いため防災の観点から地域のまちづくり貢献度が高いタイプである。跡地や遊休地の活用と一体になったり、連鎖的に進めることで建て替えを促進していく事例が見られる。

3 中心市街地まちなか居住型

富山などで特徴的なコンパクトシティ政策に応じて、高層マンションの計画はまちの密度を高めることに貢献している。郊外に分散した高齢世帯が住み替える受け皿として役割を果たしているといえる。

近年では滋賀県の大津駅西地区をはじめ、

愛知県の知立駅北地区、東京都江戸川区 JR 小岩駅周辺地区などにおいて、土地区画整理事業との一体的施行によって、再開発事業よりさらに広域なエリアにおけるまちづくり手法として活用されている。

また、金沢市武蔵南地区や倉敷市阿知3丁目などではまちなか居住と共に歴史的な景観やまちのイメージに配慮したデザインが見られる。

4 駅周辺再整備型

都市居住のニーズを踏まえ民間事業者の活力を活用した駅周辺の再整備に特徴がある。広島駅南口のように、既存の駅前の街区を再編集して駅前の顔となるような大規模なマンションと業務・商業機能の集積を図っていく場合や、福山市東桜町地区や堺東駅南地区など老朽化した再開発ビルの再整備に伴ってマンションが計画される場合などがある。

5 マンション建替え連動型

築30年を超えるマンションが200万戸を突破しようとしている中、マンション建替え円滑化法などの法整備が進んでいるが、増加する老朽化マンションの再整備に再開発事業を活用することで地域のまちづくりと一体になって整備を進めることができる。東京都では老朽化マンションの建替えに向けた容積緩和制度などの取り組みを始めたところである。

4 江戸川区 JR 小岩駅周辺における地域のまちづくりと一体になった再開発事例

この章では、江戸川区小岩駅周辺のまちづ

くり事例を通じて、地域のまちづくりと高層マンションの関係を考える。

住宅が主要な保留床となることが多い一方で、非住宅のあり方にはある意味公共的な役割が問われる。南小岩7丁目西地区では東日本大震災後のプロジェクトということで帰宅困難者を受け入れる施設について広場や駐車場の活用を工夫した。

この事例の特徴は「駅前生活拠点」と「防災」そして「小岩らしさの継続」にある。

本地区の立地する小岩地域は、古くから栄えた商業の街で、明治32年に開業した JR 小岩駅を中心に20以上の商店街が広がっている。一步裏に入ると、閑静な住宅地が共存しており、まちなかに住まう魅力あふれる土地柄である。しかし、近年はまちの老朽化とともに徐々に商業力が衰退し、木造家屋の密集による災害の危険性の高まりや若い世代の減少などの課題を抱えていた。

これらの課題解決に向け、商業者や地域住民による「まちづくり協議会」は江戸川区の支援のもと「JR 小岩駅周辺地区まちづくり基本構想」をまとめた。新たな都市基盤として、南北の駅前広場や幅員12mの緑のリングロードの挿入による拠点整備や開発誘導を行うことで、居住環境や商業環境が一体となった駅前生活拠点の基盤づくりを目指している。

南小岩7丁目西地区における再開発事業は、基本構想に基づくリーディングプロジェクトとして、老朽化したスーパーマーケットの更新を契機に周辺権利者を含む市街地再開発事業として進められた。敷地の高度利用による住宅の整備が若い世帯のまちなか居住を

図2 東京都江戸川区 JR小岩駅周辺地区のまちづくり基本計画（江戸川区HPより抜粋）



推進し、多世代の共生するまちづくりへつながることを期待した計画となっている。スーパーマーケットを地下に配置することで、地上レベルの広場や住宅エントランスが効率的・合理的に配置できたため、住宅と商業の核を形成することができた一方、縦積みで複合した建物となっているため、管理区分の計画や設備計画の難易度が上がっている。

また、計画段階に発災した東日本大震災の教訓から防災性の高い施設整備に力を入れており、中間階免震構造、帰宅困難者の一時避難施設となる駐車場、防災井戸やトイレなど、随所に工夫を施している。なお、本事業は都や区が推進する不燃化特区のコア事業として、周辺からマンションへの優先分譲を実

施することで、不燃化促進にも貢献している。また、事業により生み出された緑豊かな広場は、既存商店街と一体となったお祭りやイベントなど、小岩らしいエリアの魅力を生み出す新たな都市空間となっており、今後の周辺開発を含めた魅力的なまちのつながりを生み出すパブリックプレイスの役割を担うことを期待した計画となっている。

現在の地権者とマンション居住者のコミュニティ（自治とエリマネ・組織法人化）

7丁目西地区の事業と並行して、小岩駅周辺では3つの事業地区で再開発事業による高層マンションの計画を伴うまちづくりを進めている。そしてまちづくり協議会では基本構想を基に図2に示すようなまちづくり基本計画2014を作成した。この計画には、地域のまちづくり活動を可視化して各事業地区と町会や商店会のコミュニケーションを図る役割がある。基本計画作成後、協議会では事業地区視察やエリアマネジメントに関する視察を積み重ねており、現在まちづくり基本計画は2019年版の改定を進めながら、事業完了後のまちの運営を見据え将来ビジョンの共有を図っている。

5 本稿のまとめと今後の展開

ここまで、再開発によるマンション計画の経緯や近年の事例を見てきた。以下に再開発事業によるマンション計画が地域のまちづくりに寄与するポイントを整理する。

- 1 丁寧な検討プロセスによる質の向上
- ・都市計画事業として計画検討や合意形成に

時間をかけるため、計画内容の質が高い。

・地域の実情に応じて管理規約を検討するため、維持管理について時間をかけて連続した検討を行うことができる。

2 官民の連携によるまちづくり

・上位計画との整合や地区計画の検討に時間をかけるため、広場など都市基盤をとまなうまちづくりの質が高い。

・まちなか居住や環境影響配慮、防災などのまちづくり課題を意識しており、事業の公益性が高い。

3 複合的土地利用によるまちづくり

・立地が良い場所に大規模な敷地で複合的な開発がされることが多く、地域に対するまちづくり貢献や不動産価値が高い。

今後の展開

以下に、再開発事業によるマンション計画が地域のまちづくりに貢献するための今後の展開について考察する。

地域性を踏まえた計画とまちなか居住

一律の基準ではなく、地域性を踏まえ、周辺のまちづくり計画と一体となって都市計画の段階から必要な機能を検討していくことが重要である。まちづくりにおける高層マンションの計画は、道路や広場などの基盤整備と共に、まちの実情に応じて新しく作り直すバリアフリー化やアメニティの高い歩行者空間の整備が可能となる。また複合的な土地利用による商業や公益サービス機能の導入は公共性の要素といえる。

すべてを一律に抑制することは現実的ではなく、人口減少に伴うコンパクトシティ化の流れの中、立地適正化計画に基づく都市機能の集約化として都市機能誘導区域に誘導すべき施設として中心市街地で分譲マンションを計画することは、郊外に分散した高齢世帯の住み替えの受け皿となって、街の密度を高める政策に貢献していると考えられる。

持続可能なまちづくりと区分所有ビルの再整備に向けた権利者法人の組成

再開発による整備地区は地域の一等地であることが多く、地域のまちづくりへの展開を含め、建物の再整備を含めた持続可能なまちづくりの主体が求められる。

現時点では、多くの権利者に区分所有建物を分譲した場合、将来、スムーズに区分所有権を集約する手法が確立していないため、次の再開発に際して合意形成が得られにくくなり老朽化したまま更新が進まない可能性がある。したがって、次の再開発に備えて更地化コストを負担できる資金をためる仕組みを作るとともに、リニューアルやコンバージョンなどの多様な再生手法を比較検討する準備が必要と考える。そのために、例えば再整備に向けた地権者法人を活用しながら地域のまちづくり組織と連携していくことなどが考えられる。

また、南小岩7丁目西地区の事例でも紹介したが、建物を複合化することによる権利関係や維持管理等難しさがあるため、公共の枠組みと個人資産形成とのバランスを図りながら、建物を分棟で計画するなどの工夫が必要となる。