

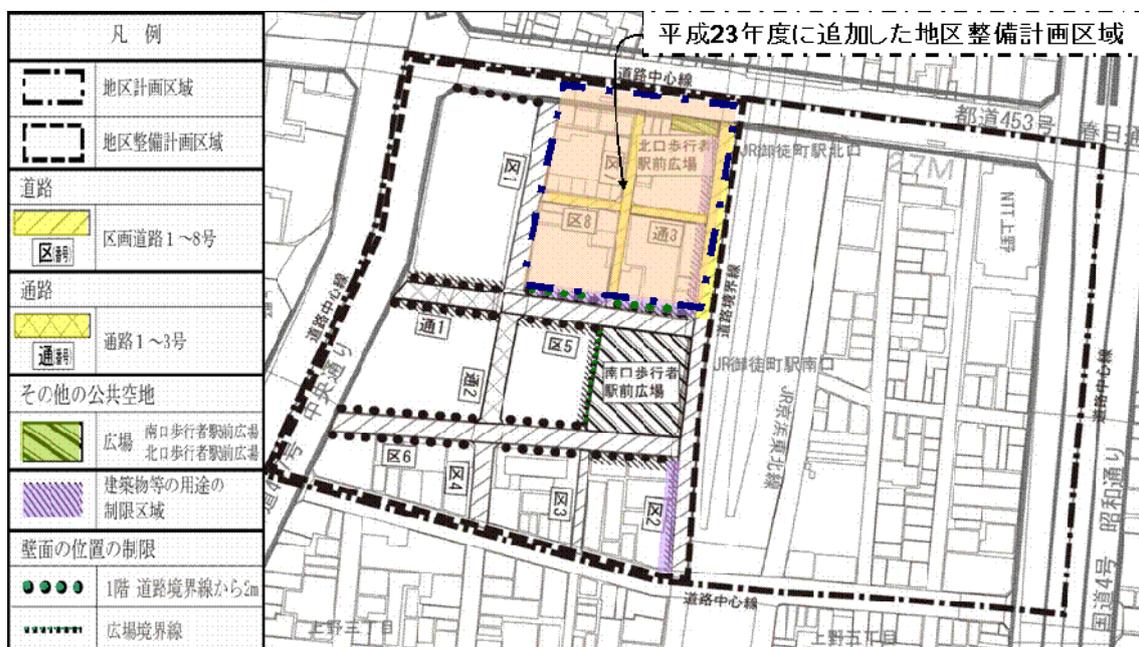
敷地整序型区画整理事業を活用した歩行者空間の創出と大街区による商業・業務機能の強化

東京都台東区役所都市づくり部都市計画課長 伴 宣久

1. 概要

台東区は東京都の中心よりやや北側に位置しており、上野の台地と、その東側の低地である浅草、隅田川という地勢により古くからの歴史のあるまちである。区内の上野・御徒町、浅草広域総合拠点には、商業、業務機能が集積し、上野公園、アメ横、浅草寺などの観光スポットには、年間4千万人弱の観光客が訪れる。

本論文の御徒町地区は、秋葉原、上野の二つの広域総合拠点に挟まれた区域で、関東大震災後の震災復興土地区画整理事業により街区が整った地区であるが、建物の老朽化が進み、建替と同時に、土地の高度利用が望まれる地域である。昭和50年代は、大規模地権者による建替や、市街地再開発を実施する動きがあり、平成3年に地区計画を策定したが、その後景気の低迷等により、地区計画区域内の大きな開発の動きは無かった。しかし、平成18年の松坂屋の駐車場ビル建設を契機に、地区計画の核である南口歩行者駅前広場整備（以下「南口広場」と言う。）を目的とする最初の土地区画整理事業が開始され、周辺の民間開発が開始された。この結果、地元のまちづくりへの意欲が高まり、新たに北口歩行者駅前広場（以下「北口広場」と言う。）を取り入れた地区計画として平成23年度に変更した。南口広場は11月1日に全面オープンを迎え、現在では、北口広場を実現化する新たな敷地整序型区画整理事業と、敷地の大街区化による民間開発が連続している。



(図1:御徒町駅周辺地区地区計画)

## 2. 全体経緯

- (昭和 50 年) : 御徒町駅西口地区まちづくり研究会発足
- (昭和 53 年 10 月) : 御徒町駅西口 C 地区 市街地再開発準備組合発足
- (昭和 57 年 10 月) : 同 市街地再開発準備組合解散
- (平成 3 年 11 月) : 御徒町駅周辺地区地区計画決定
- (平成 10 年 2 月) : 上野 3 丁目まちづくり勉強会発足
- (平成 18 年 4 月) : 土地区画整理組合設立準備会 発足
- (平成 19 年 1 月) : 土地区画整理組合設立認可、公告 (第一期)
- (平成 19 年 4 月) : 御徒町駅南口西地区広場周辺整備協議会
- (平成 19 年 12 月) : 区道の一部廃止及び区域変更告示
- (平成 21 年 12 月) : 南口歩行者駅前広場 第 1 期オープン
- (平成 22 年 6 月) : 仲御徒町変電所新設工事着工
- (平成 22 年 6 月) : 土地区画整理組合解散認可、公告 (第一期)
- (平成 23 年 8 月) : 地区計画変更案の地元説明会【都市計画法 16 条】
- (平成 23 年 8 月) : 地区計画変更案の公告・縦覧、意見書提出【都市計画法 17 条】
- (平成 23 年 12 月) : 都市計画決定
- (平成 24 年 3 月) : 地区計画建築制限条例施行・交付
  - : 区道廃止 (通路 3 号)
  - : 土地区画整理組合認可、公告 (第二期)

## 3. 第一期土地区画整理事業に関する経緯と概要

本論文該当の御徒町地区は、JR 上野駅、秋葉原駅の間にある御徒町駅を中心とした区域であり、JR はもとより、東京メトロ、都営地下鉄等の鉄道結節点であり、魅力ある拠点を形成して来街者を呼ぶことを期待される地域である。

この地区はまた、関東大震災により多くの被害を受け、その後の震災復興土地区画整理事業により駅周辺地区内の区画道路は、概ね 6 m 以上の幅員となっているが、街区内には 4 m 前後の狭い道路も残されており、敷地の活用上、未利用容積の活用が課題となっており、秋葉原、上野駅周辺に比較すると、建替や土地の高度利用が望まれる区域であった。このような状況下において、昭和 50 年代、市街地再開発準備組合を組織した地区内の大規模地権者により敷地を統合した開発が検討され、その中で、有楽町駅前再開発事業などを参考にしつつ、道路の付け替えによる公共的空間整備も含まれていた。しかしながら、社会経済的環境及び地権者合意が困難であったため、開発計画は頓挫し、準備組合も解散してしまった。検討結果は、昭和 59 年に区が作成した地区計画 (案) に反映され、3 本の道路を付け替えて公共広場に付け替える案がつくられた。この案は、平成 3 年に、面積 1,670 m<sup>2</sup>の南口広場の創出を核とし、地区内の回遊性を強化し、活気のある複合的で効率的な小売・卸売業などの商業や業務地区の形成を図る目的の地区計画として都市計画決定された。

しかしながら、バブル後の景気の低迷もあり、地域内の大きな開発の動きもなくなっていた。その後、区として、地域の街づくり団体の支援や大規模地権者との協議を継続していたところ、平成 18 年の松坂屋駐車場ビル建設をきっかけに、南口広場整備を目的とする第一期土地区画整理事業が開始されることになった。平成 19 年には、区道の一部廃止、区域変更の手続きを行い、松坂屋の敷地の大街区化が実現した。南口広場の整備については、当初予定になかった南口広場地下の東京電力地下変電所建設により、若干の遅れはあったが平成 24 年 11 月に全面オープンする予定で、工事は順調に進捗している。

(表1:第一期土地区画整理事業の経緯)

平成18年 4月	組合設立準備会	
平成19年 1月	組合設立認可・公告	
平成19年 1月	組合設立総会	
平成19年 2月	土地区画整理事業等に関する地元説明会	
平成19年 3月	地下埋設物移設工事	平成19年3月～平成20年4月 松坂屋別館解体
平成19年 7月	仮換地指定	
平成19年 12月	区道の一部廃止及び区域変更告示	
平成20年5月 ～平成21年6月		松坂屋新駐車場ビル建築工事
平成21年10月	事業計画変更認可(第一回)	平成21年6月～平成21年11月 広場用地既存パーキング等解体
平成21年12月	広場(部分)整備完了・供用開始	
平成22年 1月	換地計画認可	
平成22年 2月	工事完了(広場整備)	
平成22年 2月	換地処分公告	
平成22年 6月	組合解散認可、公告	

本事業の概要は表2及び図2のとおりとなっている。

(表2:御徒町駅南口西地区土地区画整理事業)

施行面積	約1.11ha
地権者数	7名(組合設立認可時)
総事業費	約3.9億円
減歩率	0%
施行期間	平成19年1月(組合設立認可) ～平成22年6月(解散認可)
施行者	御徒町駅南口西地区土地区画整理組合

4. 第一期区画整理事業の特徴

当該区域については、震災復興土地区画整理事業が、すでに実施され、道路基盤の整備は一定の水準に達しており、周辺区道の幅員は概ね6mあった。さらに、上下水道、ガス等の供給処理施設も完備していた。

そこで、公共減歩を伴わない敷地整序型土地区画整理事業を適用した。その結果、地区計画の主目的である歩行者駅前広場の整備が可能になった。

- ① 施行地区内の3本の区道を駅前の宅地と交換し、歩行者駅前広場の一部(面積 916.27㎡)としている。
- ② 上記の部分に接する形で、宅地の一部

(図2:区画整理状況)



(図3:地区計画と区画整理の関係)



(面積 757.87 m<sup>2</sup>) を広場として整備し、両者を統合して地区施設の広場(面積 1,670 m<sup>2</sup>)とした。3本の廃止された区道はすべて宅地になり、道路で分断された4つの土地がひとつに集約され、接道要件による容積率の低減がなくなり土地の活用効率が上がった。

本区画整理により、地区計画の目的のひとつである、地区内の回遊のための歩行者空間が、大きく広がったが、区画整理の従前、従後の公共施設の面積に変化はない。また、地区内の宅地の状況は、地区内の過半を占める松坂屋の持つ4つの敷地が統合され、前面道路の接道要件が緩和されたので活用可能な容積率は増えた。松坂屋は、区画整理に伴い分散する既存の機械式駐車場を、新たな自走式駐車場に統合した。

本区画整理は、保留地を設けず、行政からの補助金も受けていない。事業の財源は、すべて地権者の賦課金でまかなわれている。また、支出については、歩行者駅前広場築造費、電気、ガス、上下水道の移設費、設計調査費等の工事費と組合の事務費である。

## 5. 事業進捗と新たなまちづくりの流れ

南口広場整備を主目的とする第一期の土地区画整理事業の実施に当たり、地元の広場整備協議会が組織され、広場整備に対する地元要望案をまとめてきた。区画整理組合は、この地元要望を丁寧にくみ上げ、地元と共有した広場整備案としてとりまとめた。この動きに行政が適切に関与しながら、平成3年当時の地区計画の目標像、現状の課題等を再整理し、地元、事業者、行政と共有することにより、新たなまちづくりの芽が生まれた。その結果下記の動きが生じている。

- ① 南口広場を中心に周辺の建替計画が次々に実現して商業、業務機能の強化が進み、合わせて南口広場を中心に地区内の歩行者回遊が活発になるとともに、広場周辺に新たな商店街が組織された。現在、ソフト面での南口広場の活用が議論されている。
- ② 南口広場の区有地(道路部分)の地下に変電所、駐輪場を建設することになり、地区の長年の課題であった、老朽化した地域変電所の更新が実現化し、放置駐輪問題にも対応することができた。
- ③ 御徒町駅西側地区のうち、今まで整備計画の無かった、北側区域に新たな歩行者駅前広場を作る計画を盛り込んだ地区計画の都市計画決定が行われた。この地区整備計画を実現するために第二期の敷地整序型の土地区画整理事業が大規模民間地権者の建替計画と同時に始まっている。
- ④ 現在地区整備計画の無い御徒町駅東側区域についても、西側区域の状況に触発されて、平成24年4月、地元まちづくり協議会が組織された。

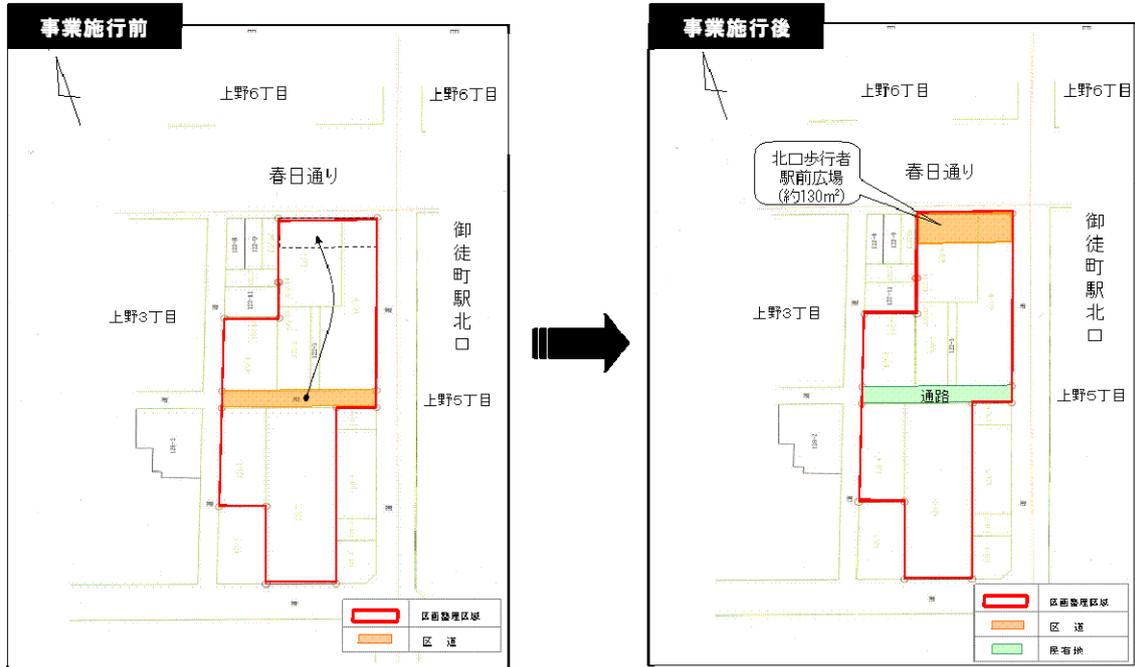
(表3:御徒町駅北口西地区土地区画整理事業)

## 6. 第二期敷地整序型区画整理の概要

第一期の土地区画整理事業が着々と進む中で、当初の地区計画に無かった、春日通り沿いの北口広場の整備計画をまとめ、平成23年度に地区計画の変更手続きを終えた。現在、この広場実現のための、第二期敷地整序型区画整理事業が施行されており、その概要は表3及び図4のとおりである。

施行面積	約0.2ha
地権者数	2名(組合設立認可時)
総事業費	約5,400万円
減歩率	0%
施行期間	平成24年3月(組合設立認可) ～平成26年3月(予定)
施行者	御徒町駅北口西地区土地区画整理組合

(図4:区画整理状況)



7. 当該地区における敷地整序型区画整理の意義

前述のとおり、当該地区は早い時期に街区が整備されたが、それぞれの街区の面積が小さく、街路の幅員が狭いため都市計画の指定容積が使い切れていない状況があった。その中でのまちづくりを計画する過程で、地元、事業者、地権者、行政でまちづくりの将来像を共有化して、地区計画の策定を行った。行政及び地域全体としては、地区計画を実現することにより、山手線駅前の一等地で、新たな土地を取得せずに、歩道状空地、駅前広場等の公共空間を実質的に拡大することができた。一方、地権者（事業者）としても土地の減歩なしで敷地の集約が出来、従来は前面道路の幅員が狭いために、使用可能な容積率に制限（約460%）があったものが指定容積率（800%）までの高度利用が可能になり、建替事業の事業性が高くなるメリットがあり、行政、地域、地権者（事業者）それぞれにWin-Winの関係となる認識を持てた。

8. 行政として苦労した点

前述した過去の経緯から、まちづくりの一定の考え方をとりまとめた地区計画の策定後、20年近くの時間が経過しており、地区計画に沿った、土地区画整理、個々開発計画を推進して行く行政として下記の点について苦労を要した。

- ① JR 山手線近傍の地価の高い場所で、一定規模の敷地を公共的空地として将来にわたり提供してもらうことについての中小地権者の理解
- ② 今まで、日常的に使用している道路を廃止することについての理解
- ③ 歩行者広場、道路、通路と言った都市施設を官、民の役割分担で適切に管理していくための仕組みづくり。

- ④ 商業施設等の付置義務駐車場の車両動線と歩行者ネットワーク動線の分離
- ⑤ 民間が所有する地区施設の通路や民と官とで所有する歩行者駅前広場に道路交通法を適用するための交通管理者との協議。

#### 9. 今後の取り組み

今後の取り組みについては、現在施行中の駅西側における第二期区画整理事業や民間建築の順調な進捗への必要な支援、関係者調整は言うまでもないが、その他については次の取り組みを考えている。

- ① 周辺地域との回遊性の向上  
本地区は、複数の鉄道が集まる交通拠点であり、地区計画に沿ったまちづくりを進めることにより、魅力ある商業拠点を形成して来街者を呼び込むと同時に、南北方向、東西方向の連続性を高め、上野から秋葉原地区までの大きな回遊の拠点となることを目指す。
- ② 南口駅前広場の活用  
新たに整備される歩行者広場を賑わいの拠点とした有効活用をすることが必要。
- ③ 歩行空間の環境改善  
幅員の狭い道路において、路上の商品陳列、広告看板掲出等が、通行の支障となる場合がある。
- ④ 放置自転車対策  
買い物客、通勤客等による路上駐輪対策が急務。南口広場の活用にも支障となり得る。
- ⑤ 御徒町駅東側地区における将来像の共有  
新たに設立された「御徒町駅東側区域まちづくり協議会」を中心に、駅東側地区における具体的な地区整備計画策定を目指す。

(図5:御徒町駅南口歩行者駅前広場(通称 おかちまちパンダ広場))

【平成24年11月1日全面オープン】

