防災公園と老朽化公共施設の集約更新を一体整備するまちづくり

独立行政法人都市再生機構(UR)　久野暢彦

1.　はじめに

近年、多くの都市でインフラが老朽化しており、昨今の社会経済情勢によって、その対応が困難になっている。東京都三鷹市においても、既存の公共施設が約600棟超(延床面積約30万㎡)あり、その多くが昭和40年代の高度経済成長期に整備された。そのため、これらが一斉に老朽化し、耐震上の課題も抱えつつ更新時期を迎えている。

一方、東日本大震災の教訓を踏まえ、減災を目的とした都市の安全・安心まちづくりが喫緊の課題になっている。こうした都市を取り巻く環境の変化を捉え、三鷹市と独立行政法人都市再生機構(以下「UR都市機構」)は、互いに連携して老朽化公共施設の集約機能更新と防災公園の整備を一体的に実現する都市の再興に取り組んだ。

本稿では、この取り組みである新川防災公園・多機能複合施設(仮称)整備事業(以下「本事業」)を題材として、課題解決方策から事業スキームの構築と事業実施に至るまでの「都市を再興するマネジメント」について論述する。

2.　地区の概要

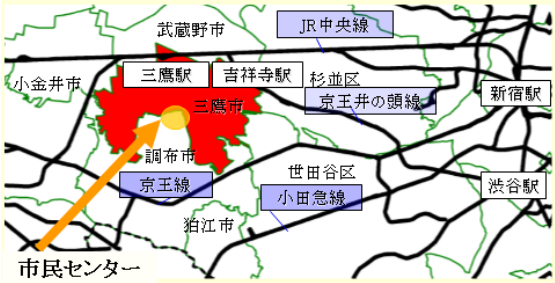
本事業は、東京都三鷹市新川六丁目の三鷹市役所に隣接した青果市場跡地等を中心とする三鷹市民センター周辺地区(以下「当地区」)で実施している(図-1、図-2、図-3)。そして周辺には、従前から複数の老朽化公共施設が点在していた(図-4)。

3.　課題と問題点

地区の概要と長期的な都市経営の観点から、ここでの課題は「周辺に点在する老朽化公共施設を機能中断することなく集約再編して機能更新すること」だった。そのため、移転先の機動的な用地取得および限られた敷地内での施設整備が必要条件であった。

一方、当地区は緊急輸送道路ネットワークの結節点に位置していた(図-5)。そのため、防災拠点としての重要性が極めて高く、防災公園の整備地として最適な場所であった。

このような背景から、この課題を解決するためには



交通条件
新宿駅→三鷹駅(JR中央線特快14分)
三鷹駅→市民センター(バス約10分)

図－1地区の位置

図－2　三鷹市民センター周辺地区

図－3　従前の青果市場

図－4 周辺の状況

「防災公園の整備と老朽化公共施設の集約更新を一体的に実施できる事業スキームの構築」が問題点だった。

4.　UR都市機構の防災公園街区整備事業

解決策を模索した三鷹市とUR都市機構は、UR都市機構の防災公園街区整備事業に着目した。

この事業は、既成市街地の防災機能強化を目的として、地方自治体の要請に基づいてUR都市機構が実施するまちづくり事業である。工場跡地等の用地を機動的に取得し、防災公園と市街地を一体的に整備する点に特徴がある。また、事業を活用するメリットとしては、次の点が挙げられる。

(1) 機動的な用地取得

用地取得はUR都市機構が機動的に行う。そのため、事業用地をタイムリーに確保でき、用地取得時における地方自治体の負担が少ない。

(2) 財政負担の平準化

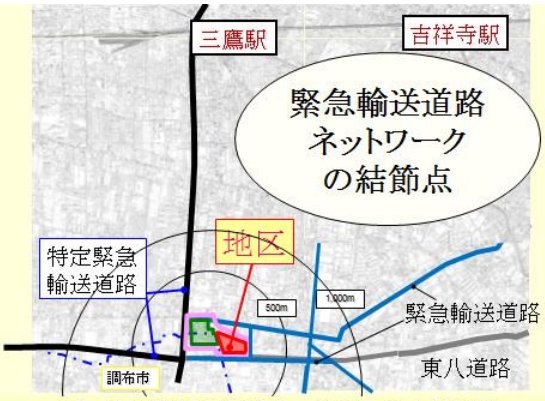
国庫補助金は国土交通省からUR都市機構へ直接交付される。そして、地方自治体は国庫補助金を控除した費用を予算化し、そのうち起債分を除いた一般財源分を割賦償還することができる。そのため、地方自治体は短期間に集中する急激な財政負担を平準化することができる(図-6)。さらに、事務手続きも軽減される。なお、この事業を活用するには、「対象となる地域や整備面積、公園整備に併せて行われるべき市街地の整備、防災活動拠点としての位置付け」などの一定条件を満たす必要がある。

5.　事業スキームの構築

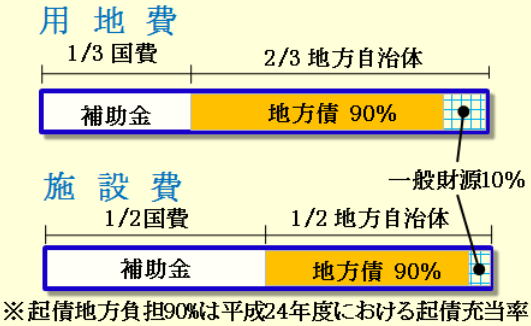
上記の特徴から、この事業手法を活用すればある程度の問題点は解決できると考えた。しかし、更なる施設整備が必要だったことから、三鷹市による施設整備も併せて計画した。そして、これらを一体的な事業として実施すれば、完全に問題点を解決できると判断した。よって、この考えに基づき、以下のとおり事業スキームを構築した(図-7)。

(1) 敷地の統合・整序と防災公園部分の施設整備

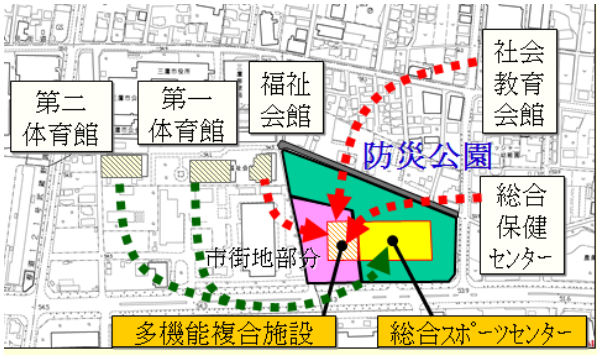
防災公園街区整備事業を活用し、点在する老朽化公共施設のほぼ中央部に位置する青果市場等の用地を、UR都市機構が機動的に取得する(約2ha)。このうち周辺市街地に隣接する約 1.5ha を防災公園部分とし、残り約 0.5ha を市街地部分とする(図-8)。防災公園部分では一時避難場所等の整備に加え、移転・集約が必要な既存の老朽化公共施設のうち体



図－5　緊急輸送道路ネットワークの結節点



図－6 財政負担の平準化



図－7 事業スキームの構築

図－8 防災公園部分と市街地部分

育館やプールなどのスポーツ施設等を公園施設として地下に整備する。市街地部分では、敷地の統合・整序までを防災公園街区整備事業で実施する。

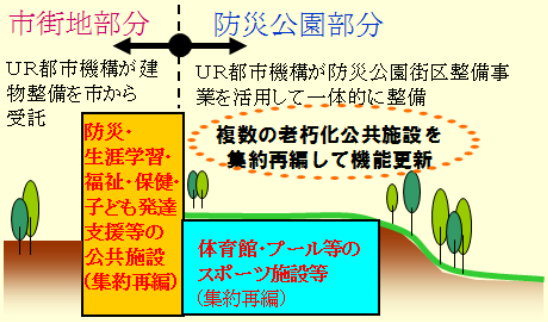
(2) 市街地部分の施設整備

移転・集約が必要な老朽化公共施設のうち、防災公園部分で整備するスポーツ施設等以外の施設(※)を、三鷹市が多機能複合施設(仮称)として市街地部分に計画する。さらに当地区北側の市道を拡幅するとともに、周辺道路の無電柱化整備を行う。

※　総合保健センター・社会教育会館・福祉会館等

(3) 連携による事業の一体化

UR都市機構が防災公園街区整備事業に併せて多機能複合施設(仮称)整備を三鷹市から受託する。そして、防災公園部分の施設整備と併せ、これらを市街地部分において多機能複合施設として一体的に整備する(図-9)。



図－9 UR都市機構による一体的な整備

図－10 立体複合利用

6.　健康・快適な生活環境と安全・安心まちづくり

構築した事業スキームに基づき、三鷹市とUR都市機構は本事業を開始した。その際、単なる防災公園と公共施設の整備ではなく「市民の健康・快適な生活環境と安全・安心まちづくり」を目指し、立体複合利用による様々な工夫を以下のとおり行っている(図-10)。

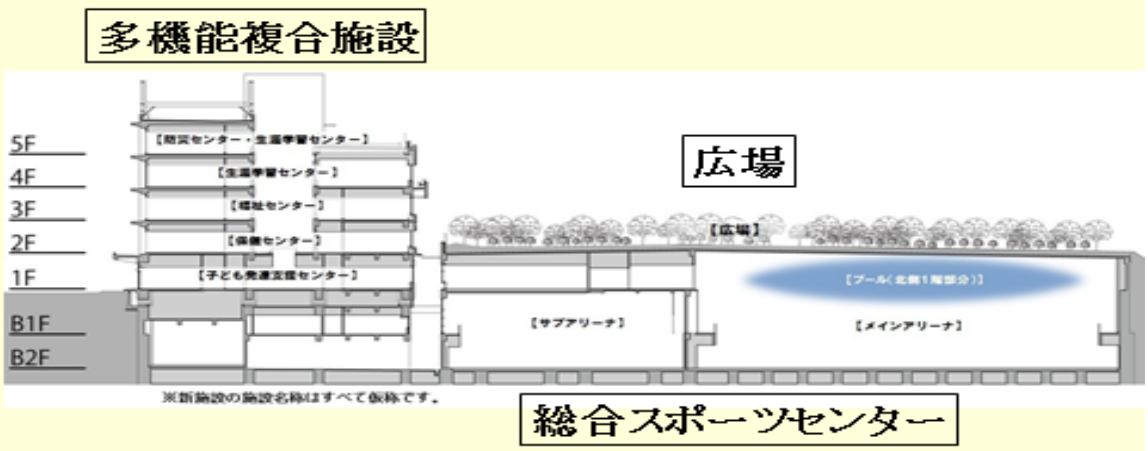
(1) 平常時における健康・快適な生活環境の充実

整備する施設には、それぞれ以下の機能を充実させる(図-11:各階の施設名は図-14 の平常時を参照)。これにより、市民はこれらを利用して施設に親しみ、健康・快適な生活環境を充実させることができる。

① 防災公園／憩い・レクレーションの場

② スポーツ施設／アリーナ・武道場・トレーニング室・プールなど

③ 多機能複合施設／防災・生涯学習・福祉・保健・子ども発達支援の各センター



図－11 整備する施設

(2) 防災施設の設置と災害時の機能転換

防災施設としては、防災公園部分に一時避難場所を恒久的に確保し、災害用仮設トイレや備蓄倉庫などの防災機能を併せて配置した(図-12)。さらに、市街地部分の多機能複合施設(仮称)に防災センター(仮称)を計画した。

一方、東日本大震災において、防災施設が災害時に機能を発揮するためには「①市民が利用している施設を災害時にどう活用するのか、②市民がその内容を予め認識しているか」の重要性が明らかになった。そこで、平常時に市民が利用する上記(1)の施設について、災害時にはどのように機能転換するのかを予め決めておき、周知することにした(図-13)。この仕組みにより、市民が日頃から親しんでいる施設を、災害時には即座に機能転換できると考えている(図-14)。

(3) 周辺インフラ等と相乗効果を発揮する防災拠点

当地区の周辺には緊急輸送道路ネットワークおよび三鷹市民センターや学校などの公共インフラ等が存在する。そこで、災害時には周辺のインフラ等と連携することで相乗効果を発揮し、防災拠点としての機能をさらに高めるよう計画している(図-15)。

(4) 市民参加型まちづくりの連鎖的な反映

積極的な市民参加型まちづくりを推進する三鷹市は、当地区に整備する公共施設や公園に対する市民の意見を予め集約した。そして、その結果を三鷹市の意向としてUR都市機構へ伝達し、UR都市機構はその結果を計画・設計へ反映させた(以下の項目等)。この三鷹市とUR都市機構の協働により、市民の意見を反映した市民参加型のまちづくりを連鎖的に反映させた。

① 地域コミュニティ・交流の場
② 市民が手入れできる花壇
③ 健康を促進するスポーツ施設
④ 生き甲斐や生活を豊かにする各施設
⑤ 誰でも利用できるユニバーサルデザイン
⑥ 三鷹を意識した色彩と景観デザイン

(5) プロジェクトマネジメント

本事業は、「①老朽化公共施設の機能更新と防災公園の整備という複数の施策を、②三鷹市およびUR都市機構の計画・設計等による複数の部門で、③立体複合施設を整備する」という難易度の

図－12 防災機能

＜ 平 常 時 ＞
・安心して快適に生活できる公園
・健康・快適な生活環境(各センター施設)

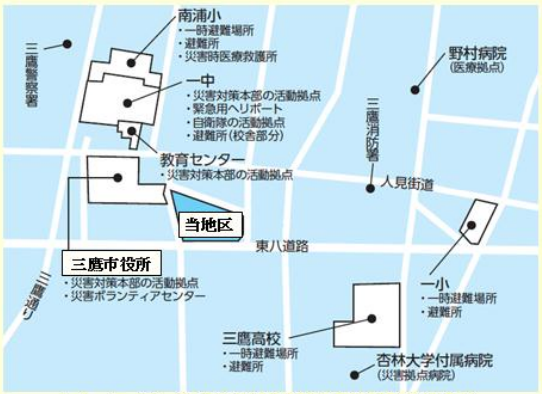
＜ 災 害 時 ＞
・防災公園(一時避難場所等の防災機能)
・災害対策本部(災害復興拠点)

図－13 平常時と災害時

	平常時	機能転換	災害時
防災公園		憩い、レクリエーションの場	一時避難場所
スポーツセンター		アリーナ、武道場 トレーニング室、プールなど	支援物資のストックヤードなど
多機能複合施設 5階		防災センター 生涯学習センター	災害対策本部
多機能複合施設 4階		生涯学習センター	災害対策本部(関係機関対応)
多機能複合施設 3階		福祉センター	災害ボランティアセンター本部
多機能複合施設 2階		保健センター	災害医療対策実施本部
多機能複合施設 1階		子ども発達支援センター	福祉拠点(要援護者用避難所)

※新施設の施設名称はすべて仮称です。

図－14 災害時の機能転換

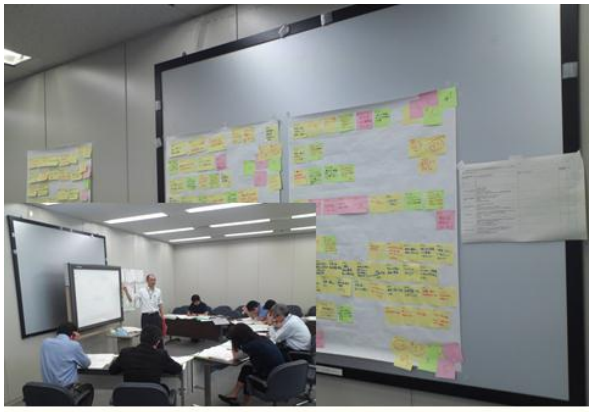


図－15 周辺と相乗効果を発揮する防災拠点

高いプロジェクトである。そのため、より確実に事業を執行するためには、本事業に合った的確なプロジェクトマネジメントが必要だと考えた。そこで、本事業では以下の2点を事業執行上の重要ポイントと捉えた。

① 本事業がまちづくり事業として最も適切な設計になっていることを、関係者が正しく確認すること。

② 複数の施策を複数の部門が立体複合施設を整備する本事業に対し、関係者の認識を共有化すること。



図－16 ワークショップ

そして、設計を客観的な評価基準(※)に照らし合わせ、設計VEを一部応用した関係者によるワークショップを実施した(図-16)。その結果、「正しい設計になっていることの確認」および「関係者による認識の共有化」を行うことができた。この成果により、本事業を確実に執行するプロジェクトマネジメントが実践できた。なお、このマネジメントの取り組みは土木学会の建設マネジメント委員会から「創意工夫に富む意欲的な取り組み」と高く評価され、グッド・プラクティス賞として表彰された(平成25年8月)。

※ ここでは、優れたまちづくりを表彰する国際的なコンペティションで用いられているリブコムアワードの評価基準を活用した。

(6) 低炭素まちづくり

本事業では、主にコンクリート等で構成されていた従前の青果市場等を緑地・オープンスペースへ大規模に土地利用転換し、新たな緑地空間の創生により自然を再生させる。また、屋上等の緑化により、ヒートアイランド対策やCO2削減を図る。さらに、ビルエネルギーマネジメントシステムを導入し、当地区西側に隣接するごみ処理施設「クリーンプラザふじみ(ふじみ衛生組合)」から熱や電力の供給を受ける。これらの環境負荷低減や省エネルギー対策により、低炭素まちづくりに取り組んでいる。

7. 整備の諸元および経緯とスケジュール

表－1 整備の諸元

所在地	東京都三鷹市新川六丁目
用途地域等	準工業地域(60/200)、第1種住居地域(60/200)、(準防火地域)第2種高度地区、高さ最高限度25m
地区面積	約2ha [防災公園部分(約1.5ha)/市街地部分(約0.5ha)]
事業名	新川防災公園・多機能複合施設(仮称)整備事業
都市計画事業の種類と名称	三鷹都市計画公園事業第5・3・1号新川防災公園
事業地区名	三鷹市民センター周辺地区
施行者	独立行政法人都市再生機構(UR)
事業期間	平成22年度～平成28年度(予定)

表－2 経緯とスケジュール

平成23年2月	都市計画決定(都市計画公園)
平成23年2月	UR都市機構による事業の直接施行に施行同意(市議会議決)
平成23年3月	東日本大震災発生
平成24年3月	第4次三鷹市基本計画の最重点プロジェクトの中核事業に位置付け
平成25年2月	都市計画事業承認
平成25年10月	工事着工
平成28年度末	完成予定

8. 考察

防災公園の整備と老朽化公共施設の集約更新を一体的に実施する事業スキームを構築できたことで、当地区に求められた問題点を解決することができた。また、三鷹市とUR都市機構が連携したこの事業スキームによって、以下の条件が整った。

(1) 防災公園街区整備事業で隣接地を機動的に用地取得したことによって、市民が現在利用している既存の公共施設の移転先を確保できた。これにより、既存施設を機能中断することなく機能更新が可能になった。

(2) 複数の施設をUR都市機構が一体的に整備したことによって、事業を効率化できた。これにより、工

事の経済性・施工性・安全性の高い施工が可能になった。

(3) 上部の公園と地下空間のスポーツ施設など、敷地・空間を立体複合的に有効・高度利用したことによって、必要な施設を最も効果的に配置できた。これにより、限られた敷地内での施設整備が可能になった。

その結果、周辺に点在する老朽化公共施設を機能中断することなく集約再編して機能更新するという当地区の課題が解決できた(上記3)。

9. おわりに

本事業において、三鷹市とUR都市機構は協働で課題解決方策を練り上げた。そして現在、互いに連携して事業を実施している(図-17)。このように、都市を再興するには「地方自治体と公的機関が連携したマネジメント」が重要である。当地区で言えば、三鷹市とUR都市機構のどちらが欠けても本事業は実現しなかったと考えている。

一方、都市インフラの老朽化や安全安心まちづくりおよび健康・快適な生活環境の実現は、多くの地方自治体が抱える共通の問題である。このことから、同様の課題を抱える地方自治体の方々に対して、当地区の事業スキームが何らかの参考になれば幸いである。

(UR都市機構　久野暢彦　kuno@ur-net.go.jp)

図－17 現在の状況(工事中)

図－18 完成予想模型

[参考文献]

・ 久野暢彦／新川防災公園・多機能複合施設(仮称)整備事業,市街地再開発 2013 年 3 月第 515 号

[備考]

・ 久野暢彦／UIT 第24回技術研究発表会のⅡプロジェクト・技術報告会において論文以外の形式(パワーポイント)にて既発表 2012 年 11 月

・ 久野暢彦／2012 年土木学会建設マネジメント委員会公共調達シンポジウムにおいて論文以外の形式(パワーポイント)にて一部既発表 2012 年 10 月

※ 本事業の設計等は今後変更になる可能性があります。

※ 整備する施設等の名称はすべて仮称です。