

第6章 UR都市機構のまちづくり誘導手法への関わり

1. 密集市街地整備への取り組み

独立行政法人都市再生機構（以下「UR都市機構」という。）は、前身の住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団の時代より、住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）の施行（北区神谷一丁目地区）、大規模種地を活用した賃貸住宅の建設と都市計画道路の直接施行（世田谷区上馬・野沢地区）、建替え支援など多様な形で密集市街地の整備に取り組んできました。平成9年に制定された「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（以下「密集法」という。）において、地方公共団体からの委託に基づく、密集市街地整備も行うことが可能となりました。また、平成15年の密集法改正において、防災街区整備事業が創設されるとともに、その施行者として位置づけられました。更に、平成19年の密集法改正において、UR都市機構による従前居住者用賃貸住宅の建設が位置づけられました。

UR都市機構は、これまでの計画・設計技術や事業ノウハウを活用し、地方公共団体との連携のもと、密集市街地整備への取り組みを行っています。その中で、地区の特性に応じた地区計画等の策定など、まちづくり誘導手法の活用についても支援しています。

2. 密集市街地の改善に向けた道筋とUR都市機構の関わり

（1）密集市街地の改善に向けた道筋

密集市街地のまちづくりが目指すものは、災害に強い安全・安心なまち、良好な居住環境や地域コミュニティを備えたまち等と考えられます。

これらの実現に向けた道筋として、

- ① まちの将来像を地域住民で共有できる地区計画等の策定
- ② 地区計画等に基づく建替え促進と基盤整備
- ③ 積極的な事業実施による基盤整備と共同化

の3つのプロセスがあります。

密集市街地改善のためには、地域住民の方々の理解と協力が必須です。そのためには、防災上必要な公共施設整備や不燃化促進に関するルール等を法的に位置づけ、まちの将来像を住民が共有できる地区計画の策定が有効です。（①）

この中で、建物が密集し自主更新が困難なエリアについては、建替え更新がしやすい規制と緩和のルールを決めることにより、建替えが促進され、それに併せたセットバック等による道路拡幅等の基盤整備が実現します。（②）

しかし、早期に避難路の確保が求められるなどの場合は、建替えと連動した道路拡幅にとどまらず、積極的な用地買収による道路整備等を行うことで、自主更新や民間事業者の活性化を促すことが出来ます。（③）

このように、まちづくり誘導手法と事業実施を効果的に組み合わせることが、目指すべき将来像の早期実現に繋がります。まちづくり誘導手法の策定にあたっては、②・③の両方の実現を視野に入れて規制と緩和のルールを定めていくことが重要です。

(2) UR都市機構の関わり方

UR都市機構は、密集市街地の整備に対して、(1)で示した3つのプロセスにおいて、これまでの事業経験、行政や専門コンサルタントとのパートナーシップを活用し、総合的に支援を行うことが出来ます。例えば、地区計画の策定にあたり、将来の事業実施による地区の課題解消を予め見据えながら行うことができ、住民との合意形成の中で生まれた事業の気運を速やかに実現に繋げていくことが可能となります。

1) 地区計画等のまちづくり誘導手法の導入支援

地区計画等の規制によるまちづくり誘導のためのコーディネートを行います。

地方公共団体からの委託等に基づき、密集市街地の基礎調査や地元協議会の運営等を通して、地区の課題を抽出し、構想・計画策定を行います。

■支援メニュー

- ・密集市街地における課題の抽出や整備方策立案のための基礎調査
- ・住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）を導入するための計画作成
- ・地元まちづくり協議会の運営や活動支援
- ・地区計画等の規制誘導手法の策定基準、素案づくり
- ・地区計画の策定のための地元合意形成
- ・現行都市計画の変更に係る素案づくり

表 4-9 まちづくり誘導手法に関するUR都市機構の主なコーディネート事例

地区名	委託者	期間	業務内容
戸越一・二丁目	品川区	H10～14	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくり協議会運営支援 ・まちづくり事務所の設置 ・街並み誘導型地区計画策定支援 ・建替相談会開催 ・道路拡幅整備とそれに伴う共同建替計画 ・住宅市街地総合整備（密集型）事業延伸手続
若葉・須賀町	新宿区	H10～14	<ul style="list-style-type: none"> ・共同化推進計画策定 ・地区計画等検討
渋谷本町	渋谷区	H16～23	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくり協議会運営支援 ・地区計画等検討
門真市本町	門真市	H16	<ul style="list-style-type: none"> ・事業計画等検討 ・特定防災街区整備地区に関する都市計画案作成
豊町四・五・六、 二葉三・四、西 大井六丁目	品川区	H15～	<ul style="list-style-type: none"> ・事業計画等検討 ・地区計画等検討

2) 事業の実施

UR都市機構は、事業実施にあたり、地域の課題に応じた事業手法を提案するとともに、合意形成に係るコーディネート、防災街区整備事業等の施行など、様々な立場で参画します。

■共同化等の合意形成などのコーディネート

- ・早期段階での事業化の検討から具体的事業の合意形成まで幅広く支援

■主な事業メニュー

○防災性に優れた住宅市街地の整備

- ・耐火建築物等への共同化及び公共施設整備を行う防災街区整備事業の施行
事例：墨田区京島三丁目地区、門真市本町地区
- ・土地の高度利用や防災性の向上に資する市街地再開発事業の施行
事例：墨田区曳舟駅前地区
- ・防災区画道路の整備及び敷地の整序等に資する土地区画整理事業の施行
事例：台東区根岸三丁目地区、世田谷区太子堂・三宿地区
- ・機動的な土地取得による代替地の確保や基盤整備の促進
事例：豊島区東池袋四・五丁目地区、荒川区荒川二・四・七丁目地区
- ・移転先確保のための従前居住者用賃貸住宅の建設等
事例：台東区根岸三丁目地区、荒川区荒川二・四・七丁目地区

○防災環境軸の形成

- ・街路と周辺市街地の一体的な整備により、避難路の確保、延焼の防止、沿道の不燃化と高度利用を可能とする「防災環境軸」を形成
事例：足立区梅田五丁目周辺地区（補助 138 号線）

○防災公園と周辺市街地との一体的整備

- ・震災時に避難地や防災活動拠点となる防災公園の整備と周辺の市街地を一体的に整備
事例：北区西ヶ原四丁目地区（東京外国語大学跡地公園）

3) UR都市機構の参画により想定される主なメリット

○公団時代から培われた経験・ノウハウ

- ・密集事業を推進するために、公団時代から培われた技術的ノウハウを活用して、計画から事業実施段階に応じた実施内容を提案し、幅広いネットワークを活かしながら、総合的なアドバイスや事業コーディネートを実施
- ・防災性向上と併せた住環境の改善、良好な景観形成、賑わいの形成に資する計画の策定
- ・まちづくり誘導手法を適用するための地元住民の合意形成の支援（収支計画、税務相談等各種コンサルティング業務）

○様々なまちづくり手法の事業主体

- ・防災街区整備事業、市街地再開発事業、土地区画整理事業、公共施設の直接施行など、様々なまちづくり手法の事業主体となることにより、地域の課題に応じた事業手法の提案と、その施行が可能
- ・コーディネート等を通じて事業化の気運が生じた場合、UR都市機構が事業主体（施行者など）として迅速に事業を推進
- ・UR都市機構の機動的な土地取得（木密エリア不燃化促進事業）により、代替地等の確保や公共施設整備を円滑に推進
- ・国や地方公共団体とのパートナーシップにより、事業化を円滑に推進（補助金を活用した事業プログラムの提案等）

○地方公共団体の人的負担の軽減

- ・地方公共団体等との役割分担に基づき、UR都市機構の取り組み体制を整えることで、地方公共団体の人的な負担の軽減

3. 主な取り組み事例

2. に述べたまちづくりの各プロセスを通じて、UR都市機構がコーディネートの立場で総合的に支援した事例として、戸越一・二丁目地区があります。当地区においては、平成10年から14年まで5年間にわたり、品川区からの委託に基づき、品川区が推進する住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）のコーディネーターとして、地元住民の方々のまちづくり懇談会の運営を支援するとともに、

- ①地区計画策定の支援
- ②地区内における建替相談会
- ③大崎4-13地区（百反通り）における道路拡幅整備及び沿道の建替え整備の支援

を実施しました。

1) 戸越一・二丁目地区におけるまちづくりの誘導

○地区計画策定の支援

UR都市機構がコーディネーターとして参画した時点では、当地区のまちづくりは、なかなか進まない状況にありました。そこで、まずは地区の方々との間で課題や問題点を共有することが先決との認識から、まちづくり懇談会に3つの部会を設け、まちの将来像を見据えた建替えや共同化、細街路拡幅などのテーマを設定し、具体的なケーススタディ、模型を用いたワークショップ等を行い、議論を重ねてきました。（p. 4-37 参照）

■地区の整備に関する課題

- 木造賃貸住宅等の建替促進
- 地区内主要道路の整備
- 公園等オープンスペースの整備
- 行き止まり道路の解消
- 商店街の活性化
- 不燃領域率の向上

その結果、右上のような課題が抽出されました。特に、当地区のような細街路の多い地域では、セットバックによる敷地の減少、前面道路幅員による容積率制限・道路斜線制限などで建替えが困難となり、従前居住者の生活再建に支障が出るということが認識されました。

この解決策として、これら建築基準法制限の一部緩和が可能で、さらに統一感のある街並みを形成できる「街並み誘導型地区計画」の導入を提案し、地元まちづくり懇談会での合意を得ることができました。

○建替え相談会の実施による建替え促進

当地区においては、UR都市機構が現地に事務所を設置し、毎週建替え相談会を開催しました。相談会の中で、UR都市機構は資金計画や配置計画などのアドバイスをを行い、地区内の建替え促進に寄与しました。

表 4-10 戸越一・二丁目地区におけるまちづくりの主な経緯

	戸越一・二丁目地区	大崎4-13地区
平成4年度	戸越一・二丁目まちづくり懇談会設立(7月)	
平成5年度	整備計画大臣承認(現住宅市街地総合整備事業)	
▼	建替相談会開始(年1回)	
平成6年度	従前居住者用住宅建設(品川区)	
平成7年度	建替相談会開始(毎月)	百反通り沿道懇談会開催(8月)
平成9年度	密集市街地整備法制定	
▼		大崎4丁目地区まちづくり協議会設立準備会の設立
平成10年度	品川区と都市機構が事業協力協定締結(9月)	
▼	戸越一・二丁目地区まちづくり事務所開設(12月)	まちづくり基本計画策定
▼	防災再開発促進地区に指定(1月)	
平成11年度	戸越一・二丁目地区まちづくり懇談会 地区計画検討開始	大崎4-13地区まちづくり協議会設立 大崎4-13地区共同建替協議会設立(2月)
▼	街並み誘導型地区計画に絞込み検討	
平成12年度		
平成13年度		(仮称)大崎413ビル建設事業組合設立(5月)
▼		共同化、道路拡幅にかかる事業計画策定
平成14年度	街並み誘導型地区計画の都市計画決定 現住宅市街地総合整備事業の延伸 地区計画区域拡大検討開始	道路拡幅用地取得、権利者移転、既存建物除却
▼		大崎413ビル建設工事竣工(1月)
平成15年度	街並み誘導型地区計画(変更)都市計画決定	百反通り拡幅整備工事、供用開始(3月)
平成16年度	住宅市街地総合整備事業の終了 まちづくり事務所閉鎖	

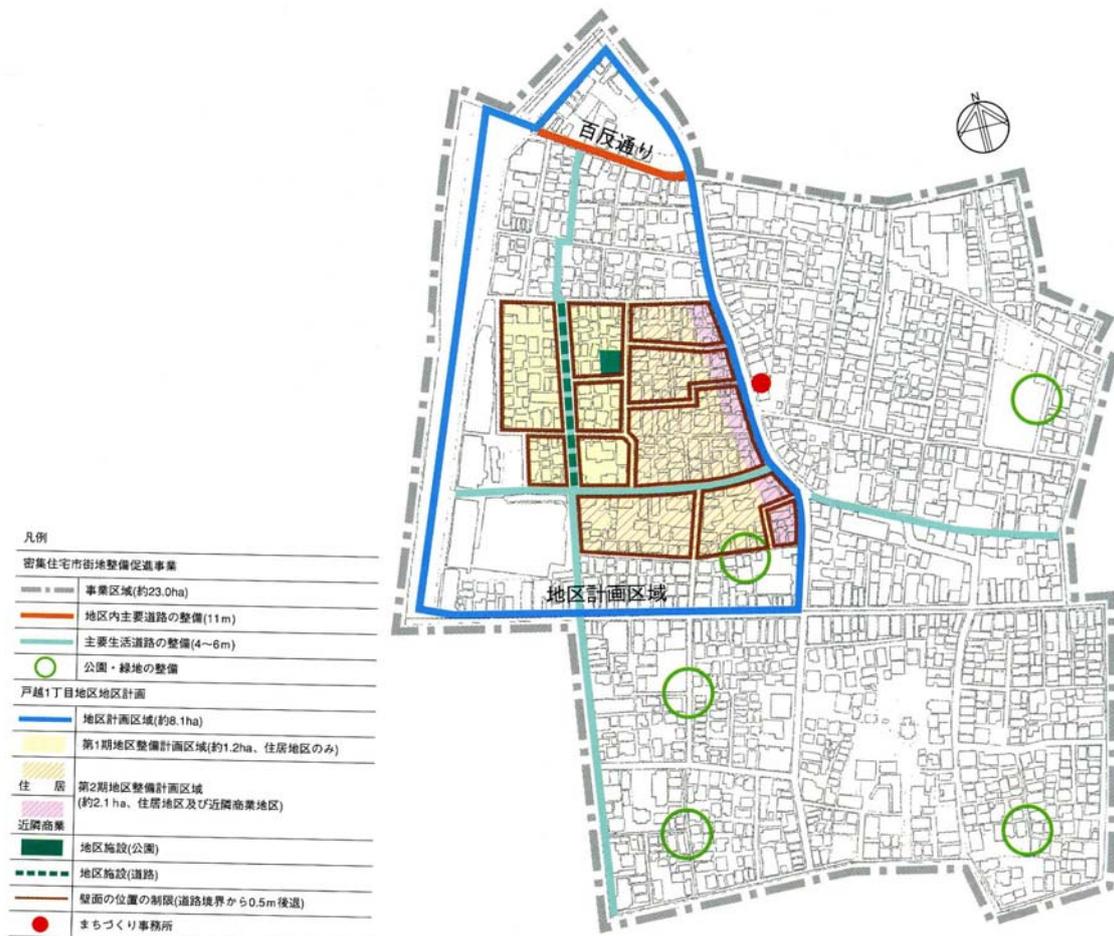


図 4-12 戸越一・二丁目地区のまちづくりの総括図

(参考)

◆まちづくり懇談会の組織化支援

戸越一・二丁目地区では、地元の方々の課題に応じ、まちづくり懇談会に3つの専門部会を設置し、それぞれの組織・運営を支援しました。

建替え・共同化部会 安全で快適な環境を目指した 老朽建物等の建替えや共同化の 促進	・建替えや共同化を進めることが望まれる箇所の検討 ・建替え意向のある人の相談や話し合いの場づくり ・共同化のケーススタディ ・建替え促進のためのしくみづくり
細街路部会 身近な生活道路を安全に整備す ためのルールづくり	・道路後退の問題点（建築基準法、権利者意識など） ・生活道路を地域の共有空間と考える意識づくり ・道路整備のための新たなルールづくり ・ルールを守るための区と地元の役割
商店街部会 地区の核となる商店街の活性化	・商店街活性化の方策など

◆まちづくり懇談会の活動支援

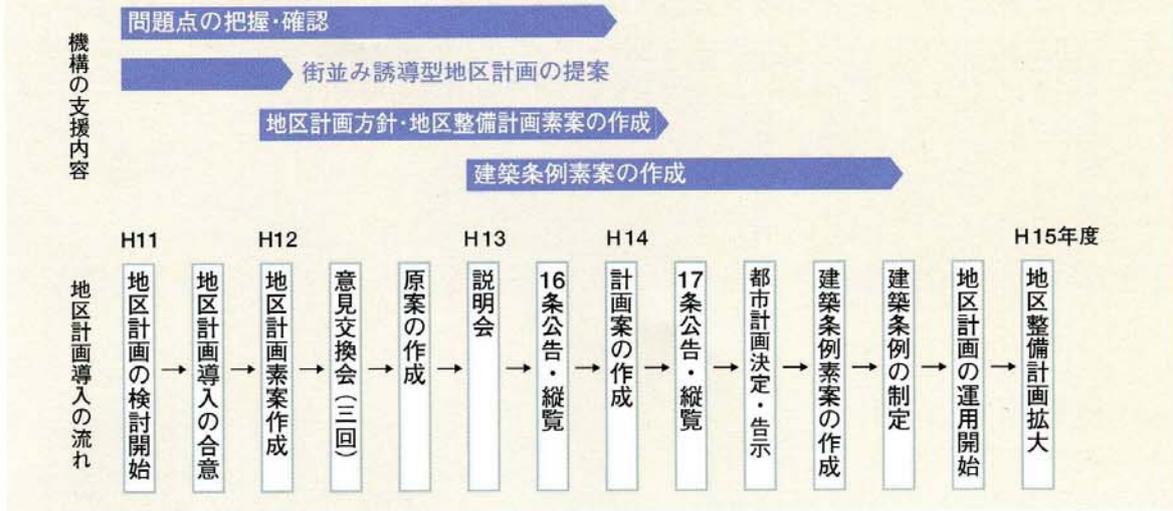
戸越1・2丁目地区の将来像を検討するため、見学会や勉強会、模型を使ったワークショップや映像合成シュミレーションビデオによる疑似体験といった多彩な活動を展開し、その結果をニュースなどで紹介。都市機構は、こうした懇談会の活動を支援した。



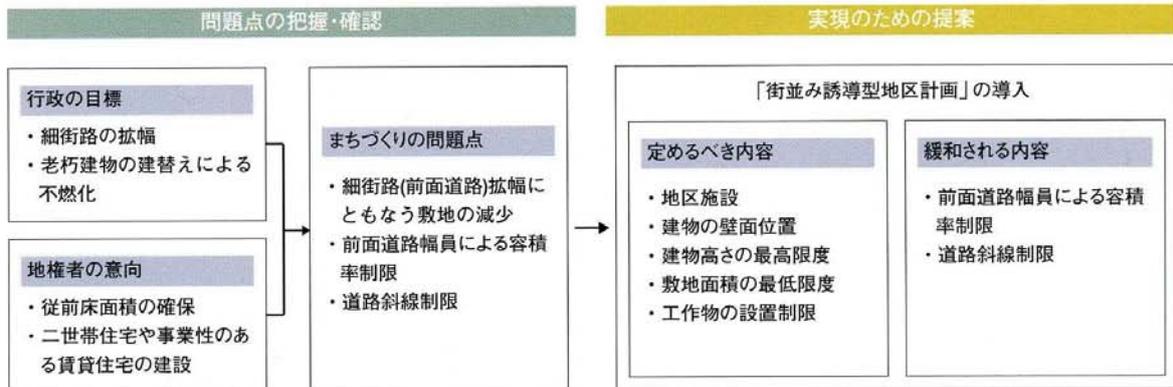
写真提供：早稲田大学佐藤滋研究室

写真 4-3 まちづくり懇談会の様子

◆地区計画導入にあたっての都市機構の支援内容



◆街並み誘導型地区計画導入のプロセス



◆緩和内容

建築基準法による基本的な建築ルールを、壁面の位置の制限や高さの最高限度などわかりやすいルールに置き換えることで、建築基準法に定める容積率制限や道路斜線制限を緩和する。

なお、緩和を受けるには、別途区で定める基準（建築物は耐火又は準耐火構造とするなど）により、認定を受ける必要がある。

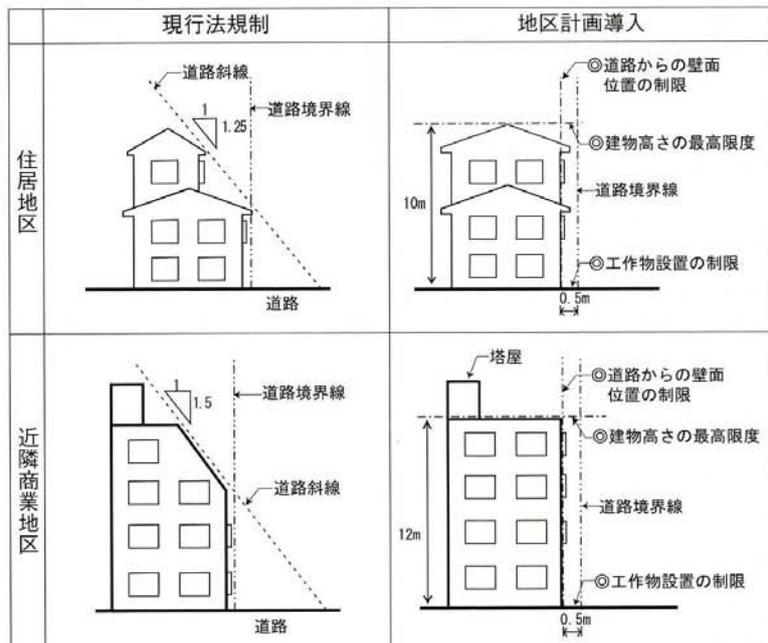


図 4-13 街並み誘導型地区計画導入に対する都市機構の支援等

2) 大崎 4-13 地区（百反通り）における道路拡幅整備及び沿道の建替え整備

標準幅員 11 m の百反通りは、戸越一・二丁目地区内に入ると幅員約 6 m と狭く、日常交通や災害時の避難活動等に支障を来しており、この拡幅整備が地域の長年の課題でした。そのためには、沿道（大崎 4-13 地区）の建替えと一体的なまちづくりを行うことが必要でした。

○まちづくり基本計画を提案

UR 都市機構の参画を機に従前の大崎 4-13 地区全体の事業スキームを見直すこととし、UR 都市機構が新たなまちづくり基本計画を提案しました。この中で、沿道地権者の方々の意向を反映し、大規模地権者に対する敷地の整序、借地権者に対する共同・協調建替え、個別建替え希望者に対する建替えなどの多様な事業メニューを提示しました。こうしたきめ細かな生活再建策が受入れられたことによって、まちづくり協議会の設立へと進み、長年の課題であった百反通りの拡幅整備の実現に向けて大きく動き出すことが出来ました。

○事業計画の策定を支援

事業実施段階においては、まちづくり基本計画に基づき、土地・建物の資産評価、まちづくり協議会での意見調整、個別ヒアリング、助成事業の活用提案、資金計画の策定などを UR 都市機構が行い、最終的な事業合意に至りました。これを受けて、UR 都市機構が共同化事業、個別建替事業、道路拡幅事業の 3 つの事業計画を策定しました。事業の実施は、共同ビルの建設事業組合、個別地権者、区がそれぞれ担い平成 15 年 1 月に共同ビルが竣工し、百反通りの拡幅工事も平成 16 年 3 月に完了し、当地区の事業が全て終了しました。当地区の事業実現にあたっては、UR 都市機構が各地権者に応じたメニューを用意し、それを総合的に支援したことが奏功したと考えられます。

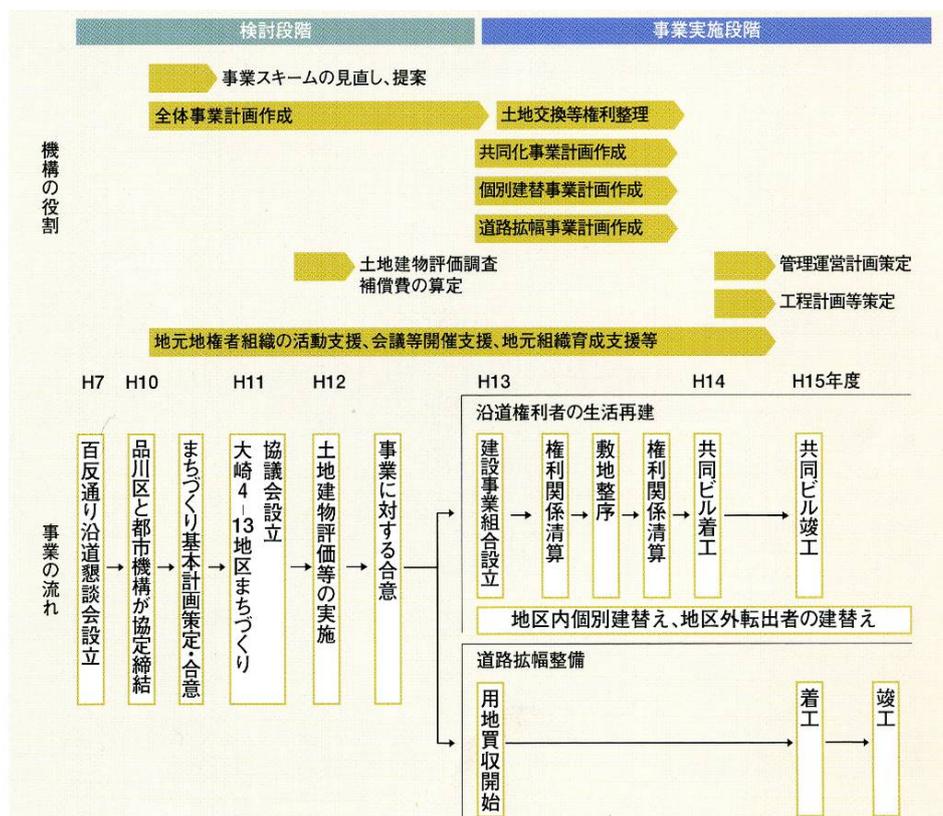
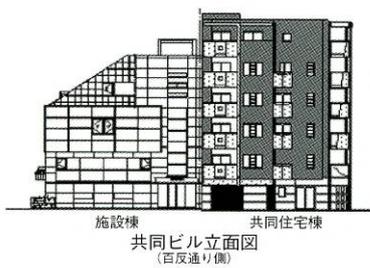
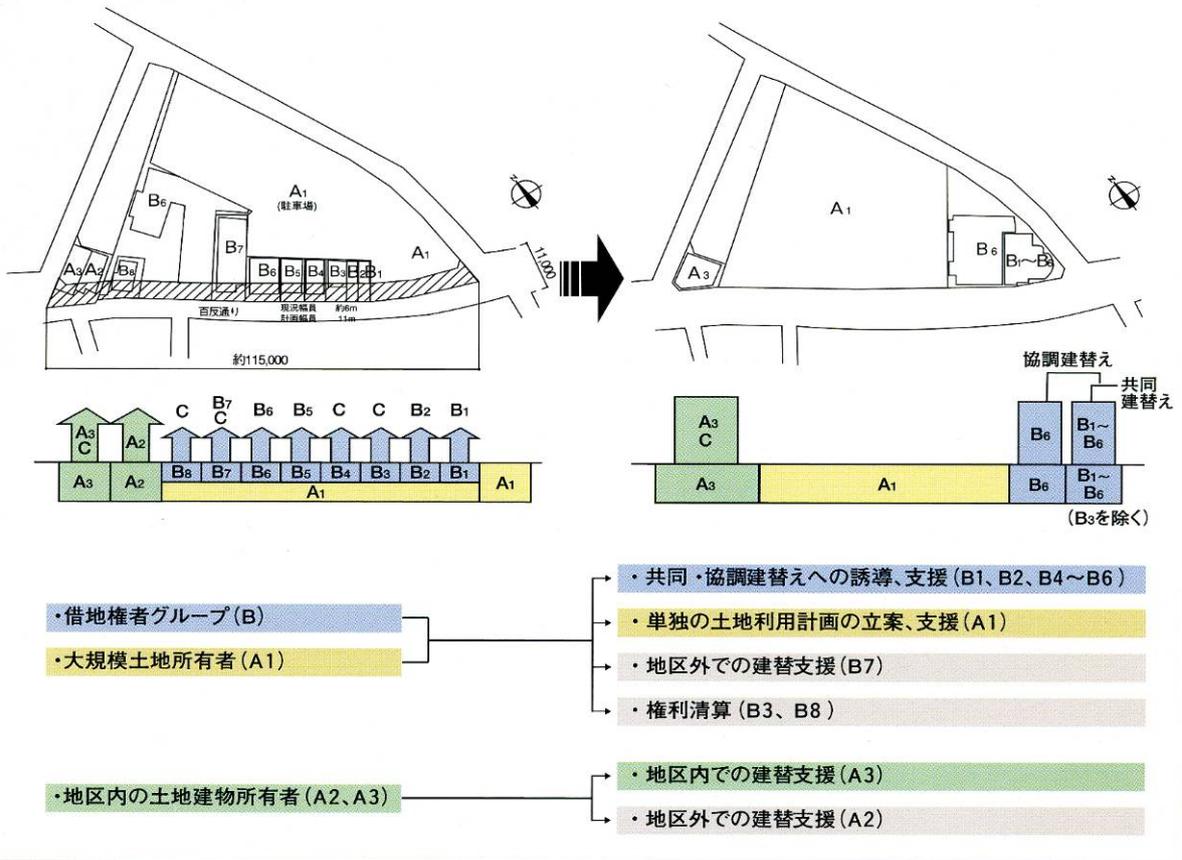


図 4-14 百反通りの拡幅整備に係わる UR 都市機構の役割

◆事業の仕組み



共同・協調建替えによって、施設棟と住宅棟が一体となった共同ビルが完成

	施設棟	共同住宅棟
敷地面積	499.0㎡	200.3㎡
主要用途	作業所・事務所	作業所・共同住宅
階数	4階/地下1階	6階
建築面積	297.81㎡	136.13㎡
(建ぺい率)	(59.63%)	(67.96%)
延床面積	1458.61㎡	750.40㎡
(容積率)	(286.31%)	(299.85%)

図 4-15 百反通り沿道の共同・協調建替えの概要

3) 事業の効果

これまで述べたとおり、当地区においては、区・地元住民・UR都市機構が連携してまちづくりに取り組んできました。その結果、防災性の向上等の面で、一定の効果が上がっています。

具体的には、地区計画を活用した建替え事例が下記のように出てきていることが挙げられます。また、百反通りが整備されたことにより、その沿道において自主的な更新が活発になり、民間の力を活用した沿道の不燃化が実現しつつあります。

このように、当地区は、まちづくり誘導手法の導入と事業の実施による課題解消に総合的に取り組むことで成果を得た好例であると考えられます。

○街並み誘導型地区計画（平成14年度制定）による密集改善の促進

【平成14年度～30年度までの建築計画認定数】

地区整備計画における建替え

共同住宅……10棟 専用住宅……30棟 長屋……2棟

○百反通りの拡幅整備における沿道不燃化促進

従前



従後



従前



従後



写真 4-4 百反通り沿道の不燃化促進の様子

UR都市機構は、地方公共団体と連携しながら、まちづくり誘導手法の活用を積極的に推進し、事業との効果的な組み合わせを図ることによって、都市再生の課題である“災害に強い都市構造の形成”を進めていこうとしています。

特に、市街地内部に広がる未接道住宅など自主更新が困難な部分に対して、規制誘導方策と共同化事業の効果的な実施により改善を進めていくことはUR都市機構が得意とするところであり、UR都市機構の協力を求めていくことが考えられます。