

事例番号 050 民間・公共連携による質の高い空間づくり(東京都港区汐留)

1. 背景

汐留(東京都港区)は、1872年(明治5年)に日本最初の鉄道(新橋・横浜間)の始発駅である新橋駅が置かれた記念すべき地である。新橋駅が1914年に現在の位置に移された後は汐留貨物駅として活用されてきたが、同駅は1986年に廃止され、その跡地で東京の様相を大きく変える巨大再開発が行われることとなった。同地は、新橋、銀座、浜松町に囲まれた開発ポテンシャルが極めて高い位置にあったのである。

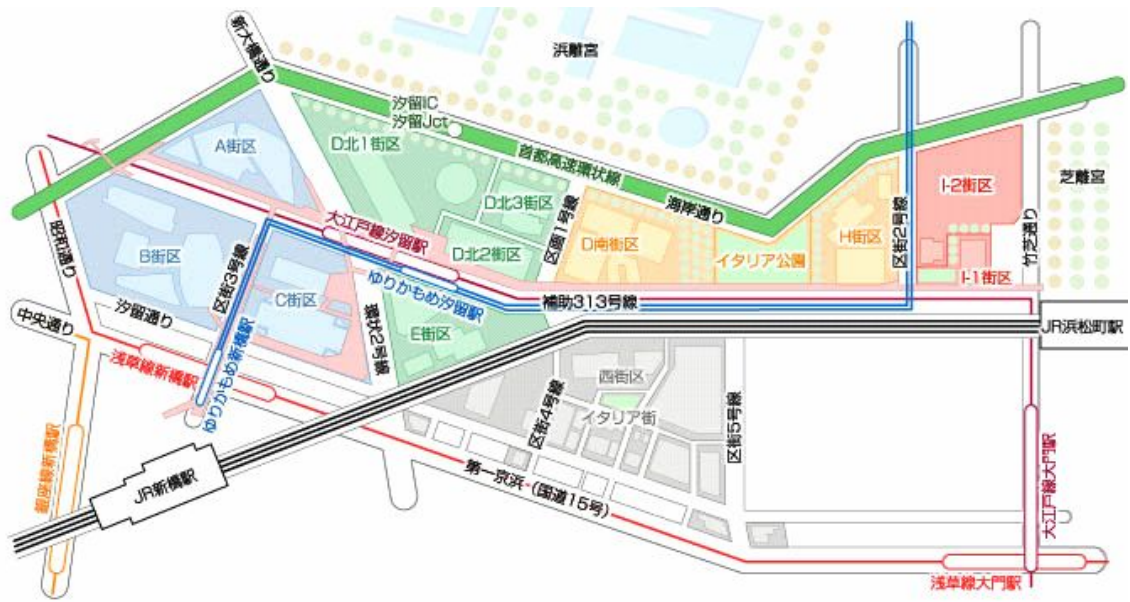
その再開発とは、旧汐留貨物駅跡地から浜松町駅に至る31haの広大な敷地を11の街区に分け、土地区画整理事業(東京都施行)で都市基盤を整備した上に、官民協働で業務、商業、文化、居住等を複合した新しいまちをつくるものである。そのまちづくりは、延床面積約158万㎡、建設総投資額約8,000億円、就業人口約61,000人、居住人口約6,000人(以上、東京都資料)という国内最大級のものである。

当地区は、再開発地区計画により土地の高度利用を図る旧汐留貨物駅跡地側の地区(東地区)と、街並み誘導型地区計画による街づくりを行なうJR線路西側の既成市街地(西地区)とに大別されるが、まちづくりは一体的に行われている。2002年7月には「街開き」の皮切りとなる「汐留ビル(ウインズ汐留)」(西街区)が竣工し、同年11月には汐留駅(都営地下鉄・大江戸線及び新交通ゆりかもめ)が開業した。続いて「電通本社ビル」(A街区)、「東京ツインパークス」(D南街区)等が続々と竣工してきており、同地区の再開発事業は2007年の完成に向けて着実に進行している。

汐留再開発の大きな特徴は、東地区と西地区の地権者が共同で「汐留地区街づくり協議会」を設立(1995年12月)し、一体的なまちづくりに取り組んでいることである。再開発事業実施中は同協議会が仲立ちとなって事業者(各街区の開発を推進)と行政側(各街区を結びつける街路、地下道、ペDESTリアンデッキ等の環境インフラを整備)とが協働しながら街づくりを推進し、事業完了後は同協議会を中心に事業主たちが主体となって維持管理を行うことで、統一感のある豊かな環境を持った「発展していく街」を創出することが試みられている。「汐留地区街づくり協議会」は、1999年に「都市をリセットする」をスローガンに掲げ、「タイダルパーク」(干満のある公園都市)という街のコンセプトを打ち出した。そしてそのコンセプトをベースに“安心して安全で潤いのある街”という街づくりの方針を定め、地区名を「汐留シオサイト」として具体的なまちづくりを開始した。



汐留シオサイトロゴマークの図の部分 (資料: 汐留地区街づくり協議会)



	ペDESTリアンデッキ		都営浅草線
	JR		都営大江戸線
	ゆりかもめ		営団銀座線

汐留シオサイト地区 (資料:汐留地区街づくり協議会)



汐留シオサイトの完成予想図 (資料:汐留地区街づくり協議会)

2. 目標

協議会は、「自然との共生」のもとに「安心で安全で潤いのある街」をつくることを目標にしている。「自然との共生」への思いは「SIO-SITE(シオサイト)」の名前にこめられている。「シオサイト」とは、「地球と自然の共生によって生まれた地域、ウォーターフロント、未来発信基地のサイト」を意味する。また、ロゴマークは、地球や海の胎動する様を表現する波をモチーフにシンボル化しているとのことである。一方、「安心で安全で潤いのある街」に関しては、「まちで散歩をし、食事をとり、空気を吸うという通常の行動すべてが居心地がよい公園のような都市」と説明されている。

まちづくりのプロセスについては、協議会が次の4つのキーワードを掲げている。

- ① 成長型から成熟型の街づくりへ
- ② 官民協働による街づくりへ
- ③ 理念目標を明確にした街づくりへ
- ④ 継続的な街づくりへ

これら4つのキーワードを貫くポイントは「一過性の都市開発に終わることなく、継続的に生きていく街、総合的な魅力を持ち続ける街をハード面、ソフト面等さまざまな角度から目指していること」であると協議会は説明している。

3. 取り組みの体制

「汐留地区街づくり協議会」(1995年12月発足)がまちづくりの中心組織であり、また、具体的な運営は協議会が中間法人として設立した「有限責任中間法人汐留シオサイト・タウンマネジメント」(2002年12月設立)が担っている。

「汐留地区街づくり協議会」(以下、協議会)は、「住民手ずからの街づくり」を目標に、地元住民(事業者)が主体となって設立された組織である。東京都や港区との意見調整を積極的に行う場として機能することが意図されている。会員は土地区画整理事業区域内の宅地の所有者及び借地権者全員(約150名)で、東京都、港区、愛宕警察署、芝消防署が特別会員になっている。

協議会は、11街区それぞれから選出された幹事から成る幹事会を中心に運営されている。幹事会の下には、各事業者の建築工事と公共施設工事が同時に進行する中で協議会活動を総合的に展開するために、公共施設の整備・設計等を検討する「地下歩道部会」、「地表デッキ部会」、「公園部会」、「サイン部会」、「インフラ工事工程調整部会」、および将来的なまちの管理運営を検討する「管理仕様・ワークシェア検討部会」、「新組織設立検討部会」、「交通部会」が設置されている(幹事が部会長)。街のネーミング及びロゴマークは「サイン部会」が決定した。

協議会の基本方針は、「官民協働型の街づくり」を進めることである。すなわち、協議会が行政と個々の住民とを結ぶ組織として機能することにより、街路、地下道、ペDESTリアンデッキ等の公共施設のグレードアップを図り、地区全体をトータルに管理運営していくことが大きな目的となっている。

公共施設のグレードアップ分については、その整備費や維持管理費を税金で賄うことは困難であり、住民が積極的に関わっていくことが必要になる。そのため、協議会を通じて住民が積極的に環境計画をはじめとする街づくりに参画し、グレードアップ分の費用については住民自らが負担す

ることとした。行政が負担すべきレベルの公共施設の維持管理費は委託費として受け取り、それに住民自らの負担金を加え、これらの資金で自主的に公共施設の日常的維持管理を実施することとしたのである。そしてその運営のための住民側の組織として、「有限責任中間法人汐留シオサイト・タウンマネージメント」が協議会を母体に設立された(東地区の大企業 19 社と西地区の一団体により構成)。この中間法人が住民側の窓口として機能し、行政側と協働した街づくりが進められている。

当初は NPO の設立が考えられていたが、NPO は会員の限定や活動地域の限定ができないこと、活動財源に係る税負担の関係があることなどから、街づくり活動を安定的に継続させるには NPO より中間法人の方が相応しいと判断され、最終的に中間法人に決定された。中間法人は、「社員に共通する利益を図ることを目的とし、かつ、剰余金を社員に分配することを目的としない社団」である。

4. 具体策

(1) まちのデザイン

① ヒューマンスケールデザイン

汐留シオサイトの街並み整備計画では、31ha という広大な敷地をヒューマン・スケールに近づけるために、1 区(A 街区・B 街区・C 街区)、2 区(D 北 1 街区・D 北 2 街区・D 北 3 街区・E 街区)、3 区(D 南街区・H 街区)、4 区(I 街区)、5 区(西街区)の 5 つのブロックにわけ、これら小さな街の集合体として環境計画を立案している。そして、それぞれのブロックでは独自のテーマカラーで街区のイメージをかたちづくり、わかりやすさと身近な親しみ感を創出している。

② タイダルパーク

汐留シオサイトのアーバンデザイン・コンセプトは、「タイダルパーク」(公園都市)である(A 街区商業施設棟デザインを担当したアメリカの建築家ジョン・ジャーディーの考え方を発展させたもの)。「タイダル」とは「干満のある」という意味であるが、その言葉で目指されているのは、20 世紀の四角四面のモダンデザインに対置される、「柔らかい」空間である。

その具体的な姿は、敷地を東西に貫通する汐留大通り(補助 313 号線)の流れるような並木空間と敷地内各所に設けられたポケットパークとを有機的に組み合わせた緑豊かな環境デザインに表れている。緑の軸とそれぞれの街角を特徴づけるインターセクション(交点)には、地球と自然との共生を視野に入れたテーマが、それぞれの街区デザインの基本コンセプトとして設定されている(「水」「木」「火」「土」「金」の 5 つ)。これらに SIO-SITE の北、東、南に設けられた各エントランス空間を加えて、それぞれの空間性能を高めるデザインが展開されている。

③ 発展していく街のデザイン

以上のタイダルパークとインターセクションをベースとしつつ、汐留シオサイトでは「発展していく街」を表現するためのさまざまな環境デザインが施されている。

1) 汐留大通り

タイダルパークのバックボーンとなる汐留大通りは、緑豊かな、かつ流れるような街路空間となっているが、そこには高木の街路樹が植栽されている。将来的に大きく育てること(樹高で16m以上、木幅で8m程度)を念頭に、きちんと根をはることができるよう都と協働しながら土壌をはじめさまざまな部分に配慮が施されている。また、高木以外にも種々の中低木を植栽し、年間を通して四季折々の花が咲く公園的な植栽計画が展開されている。

2) 歩行者と自動車を分離させる立体動線

汐留シオサイトでは、安全安心な街づくり、賑わいのある街づくりという観点から、歩行者と自動車の動線を分離した立体的な動線計画が施されている。また、地表、地下、ペDESTリアンデッキと3層にわたる歩行者動線においては、街としての一体感を創出するために、舗装パターン、素材等の舗装計画を統一している。これらが立体的につくり込まれる中で、造形的な要素を持ち込んだ環境デザインが実現されている。

3) 地下歩道・通路

地表部分のテーマ「水」「木」「火」「土」「金」に照応した環境デザインが、各街区をつなぐ地下歩道部分にも施されている。特に、様々なイベントに対応できるよう設計された都市広場では、素材選定、照明計画、運営方法、メンテナンス等について官民一体の協働体制の中で計画が進められた。

4) ロゴマークのハードへの展開

利用者ひとりひとりが愛着をもてる街を実現するため、例えば転落防止柵や街路灯のバナー、ペDESTリアンデッキの床パターン等にロゴデザインを展開していくなど、街のわかりやすさを実現するためのサイン計画の中にも愛着のもてる環境デザイン計画を積極的に展開している。

④ デザインのグレードアップ

官民共同で街のデザインをグレードアップする意図は、具体的には街並み整備計画の中で次のような点において実現された。

1) 高木の視覚的緑量

都道の標準案より約4割増とすることができた。

2) 高木の種類

都道の標準案がハナミズキ等(当初樹高3.5m)であったのに対し、10種類以上(当初樹高6m)の樹種を用いている。将来樹高は16mを目指している。樹種は、「水」「木」「火」「土」「金」のテーマ別の植栽計画に基づいて選んでいる。

3) 低中木の種類

都道の標準案がオオムラサキ等の単種類であったのに対し、上記のテーマ別に 30 種類以上を用いている(四季折々の花が咲くように工夫している)。

4) 照明灯

都道の標準案は 28~35m ピッチであったが、16m ピッチとした。明るさ感は約 2 倍になる。

その他、自然石を使用した歩道や装飾性の高いデザインを採用した街路灯、各種イベントの開催が可能な幅 40m の地下歩道など、グレードの高い環境デザインを実現させている。

(2) 管理運営

公共施設のグレードアップ分の維持管理費を税金でまかなうわけにはいかないもので、その部分を住民が負担するシステムをつくる必要があったが、その際に参考にされたのが BID である。

(注) BID (Business Improvement District)

民間の非営利組織が特別税の運用権限を与えられたり補助金を交付されたりして準公共機関的に街を一体的に運用するシステム。ニューヨークでは BID の導入がまちの再生につながったと考えられている(タイムズスクエア BID、グランドセントラル BID など 40 以上の BID が存在する)。州によりシステムの名称は異なる(DID (Downtown Improvement District 等)が、カナダも含めた北米では 1,000 以上の BID がある。

協議会では、BID を参考に、公共が特別税などの形で住民から負担金を徴収し、それに税金を加えたものを街を維持管理する非営利活動法人に交付する仕組みを検討したが、結果としては都からの委託費と企業の負担金とをひとつの組織が一体的に運用する方式を採用することとし、「有限責任中間法人汐留シオサイト・タウンマネージメント」を設立した。設立にあたって必要となる基金は 20 社から拠出された。基金負担率は容積対象延床面積比率で拠出され、基金総額は 300 万円(設立当初)となった。

公共と地元との費用負担は、地表道路の車道部分の維持管理費は 100%東京都負担、エスカレーター等は 100%中間法人の負担とするなど、施設により分けているもの他、地下歩行者道など東京都と中間法人とが一定比率で分担しているものもある。住民(個々の事業者)の負担割合は、それぞれの所有等に係る容積対象延床面積の比率によって決めることとしている。維持管理費用については蛍光灯1本に至るまでの詳細な項目と経費見積もりが作成され、そのうちの東京都負担分については実績に基づき精算されている。

なお、汐留地区の維持管理の業務・サービス内容は基本協定の中で「維持とは、日常的な清掃・点検・巡回・監視・応急修理・小規模修理、緊急時の対応(風・雨・雪・地震・火災・雷等)とする」と定義されている。また維持する範囲は、地上道路、歩行者デッキ、横断歩道橋、地下歩行車道、地下車路、交通広場、公園となっている。

(3) 「有限責任中間法人汐留シオサイト・タウンマネジメント」の活動

中間法人の活動内容には、公共施設の維持管理の他、公共空間等を活用した街のにぎわい創出や地下歩行者道の利便施設の運営などがあり、収入源として公共施設を利活用した店舗事業や広告事業がある。また、住民の負担金には公共施設負担金の他にイベント等の街づくり活動に対する負担金(必要の都度個別に徴収)があり、これも同法人の収入源となっている。このように独自の収入源があることは、中間法人が主体的にまちづくりに取り組むための大きな原動力となっている。なお、これまでのところ店舗事業や広告事業の収益によって各事業者の負担は軽減してきている。

これまで開催したイベントには、汐留ファンタジア、光のアートショー、キャンドルツリー、「GO！ SHIODOME」等がある。それらの費用負担に関しては、「しゃれた街並みづくり推進条例」(東京都)の申請地区該当企業の割合を大きくしている。汐留ファンタジアは、開催期間約1ヶ月で95万人を集めた。「GO！ SHIODOME」は期間1ヶ月半で約120万人(日本テレビ発表)であった。

(4) 行政との連携

汐留地区再開発の特徴は官民協働型の街づくりであり、開発の段階から維持管理までの全てにおいて東京都、港区等とのパートナーシップによる活動を行っている。中間法人設立に際しては東京都の助言を受け、また、協議会の防災部会や防犯部会では港区や警察・消防が参加している。新橋交差点の交通渋滞や周辺へのアクセスの問題に関しては国土交通省の協力を得ている。

5. 特徴的手法

中間法人を設立してまちの管理運営を一体的に行い、グレードの高い地区環境を実現している点が大きな特徴である。その背景には、住民(事業者)のまちづくりへの高い関心と、それを支える経済力とがあるわけであるが、このような方式は全国の一般のまちづくりにおいても今後のあり方を考える上で示唆するところが大きいであろう。

6. 課題

現在は地権者であることが協議会の会員となる条件となっているが、開発が進むにつれてソフト的な街づくりが重要になってくる。こうした段階になれば、地権者に限定することなく、この地区に働いている人や生活している人など地域参画していきたいという人を取り込んで活動していくことが必要になると考えられている。

また、今後は周辺地域にも目を向け、銀座や新橋、築地などと連携して広範囲のエリアの中でまちづくりのあり方を検討していくことが必要であると考えられている。現在、協議会ではこうした地域と情報交換を行っている。

(参考・引用文献)

汐留地区街づくり協議会ホームページ