

標題 広島二葉の里地区における「まちづくりガイドライン」によるまちづくり

氏名（所属）独立行政法人都市再生機構西日本支社広島都市再生事務所 ©小倉宏彦、中島正樹

I はじめに

広島市では、世界に誇れる「まち」の実現に向けて都市機能の充実強化を掲げており、紙屋町・八丁堀地区と陸の玄関である広島駅周辺地区を東西の核と位置付け、活力とにぎわいのエンジンを二つ持つ強靱な「楕円形の都市づくり」を目指している。

広島市の都心部に位置する広島駅は、1日あたり乗降客数14万人を抱える中四国地方最大の広域交通ターミナルであり、平成15年7月には、都市再生の拠点として都市開発事業を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地区であるとして、広島駅周辺地域が都市再生緊急整備地区の第三次指定を受けている。

広島駅の南口では、平成21年に完成したマツダスタジアムの完成を契機に、球場周辺では集客施設等の街区開発が進められており、平成25年3月には大型商業施設がオープン予定。また、長年停滞してきた南口の再開発事業では、駅正面のB、Cブロックで市街地再開発事業がすすめられ、平成27年度にはそれぞれ延床10万㎡を超える49階と51階の再開発ビルが完成する。さらに、南口広場では、利用者の利便性向上を図るための路面電車の短絡ルート検討と併せ、広場の再編計画が進められている。

広島駅北側の新幹線口では、平成22年度に若草地区の再開発が完成しシェラトンホテルがオープンし、今後、交通混雑の解消を図るための広場の再整備とともに、回遊性の向上、にぎわいの創出を図るための歩行者用のペDESTリアンデッキの整備、また、北口と南口を結ぶ自由通路が着工、併せてJR西日本による橋上駅舎、商業施設の整備など、官民を上げてまちづくりが活況を呈しており、こうしたことを背景に広島駅周辺のまちづくりが加速している。

これらの様々なプロジェクトが進行中である中、二葉の里地区においては、広島県、広島市からの要請を受けて当機構は平成22年7月より土地区画整理事業を実施しており、平成25年度末の基盤整備、換地処分に向けて事業を進めている。

また一方で、当地区は都市景観上特に重要な地区として重点的景観形成地区に設定されており、地区の背後には二葉山を含め青垣山の景観、そのふもとには鶴羽根神社、広島東照宮などの神社・仏閣等貴重な地域資源が残されている地域でもある。

本稿では、地域の関心の高まり、開発後の維持管理・運営、そしてなにより地域資源を生かしつつ地域の魅力向上を目的とした、広島市で初めての「まちづくりガイドライン」によるまちづくりの推進事例を紹介する。

■二葉の里地区遠景（H24.4撮影）



■自由通路イメージ図（検討中）



■Bブロック完成予想図



II まちづくりガイドライン導入の契機と位置づけ

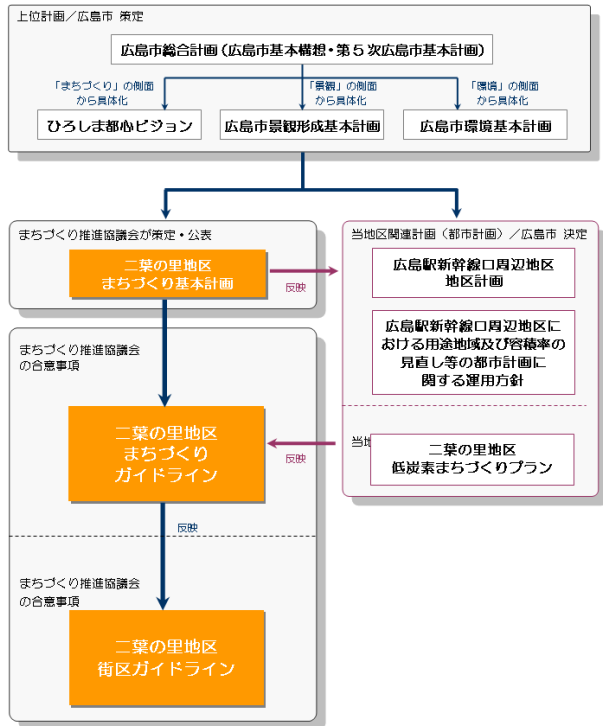
二葉の里地区では、平成17年7月JR西日本が社宅等で利用していた国有地を中国財務局に返還、当地区は広島駅新幹線口に位置する中国地方最大規模の未利用国有地等を中心として高い開発ポテンシャルをもつことから、地権者である中国財務局、JR西日本、地元行政機関である広島県、広島市の4者により、平成18年10月に当地区のまちづくり推進協議会を立ち上げ、国有地とこれに隣接するJR西日本所有地約13ヘクタールのまちづくりについての鋭意検討を重ね、まず、平成19年6月に「まちづくり及び土地利用に関する基本方針」をとりまとめるとともに広く公表した。

その後、市民や経済界などからの意見や提言を踏まえ、平成20年3月に「二葉の里地区まちづくり基本計画」を策定し、まちづくりの具体化を進めてきた。この基本計画の中では、まちづくりの方向性である3つの柱、「広島の顔にふさわしい玄関づくり」、「広域ブロックの発展をけん引する未来創造拠点づくり」、「歴史と風景を大切にする街並みづくり」を掲げ、その観点から、まちの骨格軸、ビジネス拠点など都市機能としての土地利用方針、基盤整備手法としての土地地区画整理事業の導入を定めるとともに、開発誘導方策として、開発計画の熟度に合わせて地区施設の計画や容積率の緩和等を行うことが可能な「再開発等促進区を定める地区計画」とすることとした。

平成21年5月には、当機構を含めた5者のまちづくり協議会による「二葉の里地区の整備に関する基本協定」を締結し、基本的方針やまちづくりのルールを確認。平成22年1月には、当地区の土地地区画整理事業及び地区計画が都市計画決定されるとともに、事業の熟度に応じて市街地のきめ細やかな整備と段階的に進めるため、当地区の都市計画に関する運用方針を定めた。

こうした経緯を経て、まちづくり基本計画に基づくまちづくりの更なる推進と具体化を目指してエリアマネジメント推進調整会議を設置し、関係機関との協議・調整、民間事業者の意向把握等を踏まえて検討を進め、平成23年2月に二葉の里地区にふさわしいまちづくり誘導の指針となる「二葉の里地区まちづくりガイドライン」を策定したものである。また、併せて保留地の譲渡契約者の開発計画を見据えて、必要に応じて定めることができる街区ガイドラインも定めている。

■ガイドラインの位置づけ



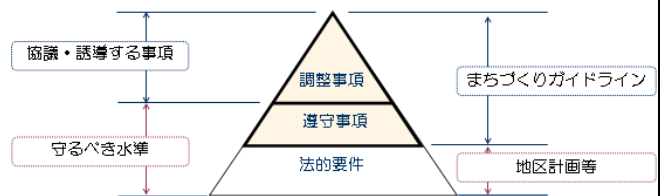
III まちづくりガイドラインの概要

当ガイドラインは、地区の空間形成についての基本方針を示すとともに、開発に当たって開発事業者等が最低限守らなければならない「遵守事項」、エリアマネジメント推進調整会議との調整により、当ガイドラインに沿った創造的な提案を期待する「調整事項」を示し、関係者間で整合のとれたまちづくりを協議・調整するための指針としている。

当ガイドラインにより開発誘導しようとする都市空間形成の要素とその考え方は、「まちづくり基本計画」で示されたまちの骨格イメージから、次の11項目とした。

- ①二葉山軸（景観形成軸）
 - ・建築計画の工夫等による二葉山へとつながる空間の確保
 - ・オープンスペースの緑化等による連続した緑のプロムナードの創出
- ②桜の馬場軸（景観形成軸）
 - ・オープンスペースの緑化等による二葉山の麓につながる緑のプロムナードの創出

■まちづくりガイドラインのイメージ



③歴史・文化軸

- ・歩道とオープンスペースの一体的な緑化等による、歴史の散歩道的情緒ある雰囲気づくり
- ・歴史・文化遺産と調和した街並みの形成

④歩行者ネットワーク

- ・ゆとりある歩道整備や建築敷地内のオープンスペースの配置等による快適で歩きやすい歩行者ネットワークの創出

⑤緑のプロムナード

- ・地区の憩いの場として快適で魅力ある空間づくり

⑥オープンスペースと賑わい空間

- ・幹線道路やオープンスペースに面した建築物の低層階への商業施設の複合的な導入などによる駅前空間らしい賑わいの創出

⑦建築物のデザイン

- ・建物配置や形態等の工夫による、ゆとりのある空間づくり

⑧環境への配慮と共生

- ・新しいまちづくりのモデルとなる良好な都市環境の創造

⑨安全、安心への配慮

- ・昼夜を問わず安全で安心して活動できるまちづくり

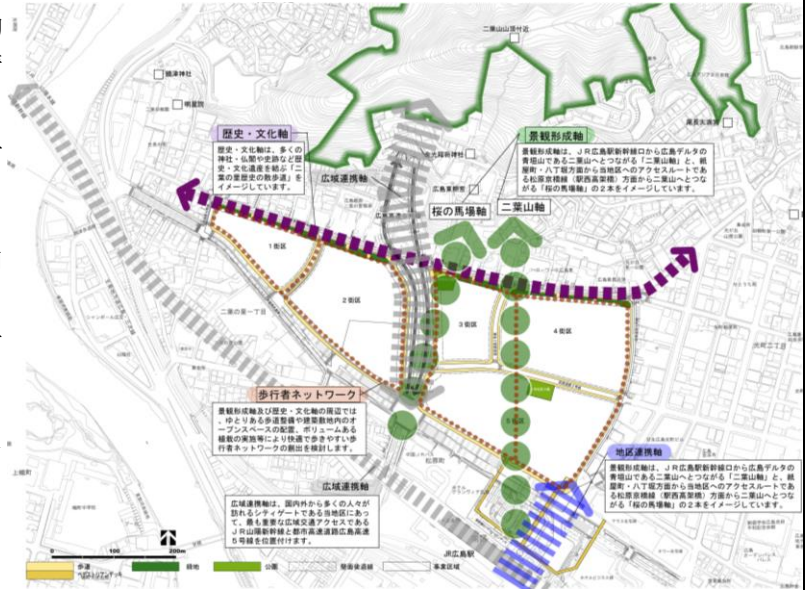
⑩屋外広告物、サイン等

- ・統一感のあるサインなどによる良好な街並みの形成

⑪自動車の出入口、駐車場、駐輪場

- ・景観や環境に配慮した駐車場計画への誘導

■まちの骨格イメージ



■桜の馬場軸イメージ



IV ガイドラインを活用した街づくりの流れ

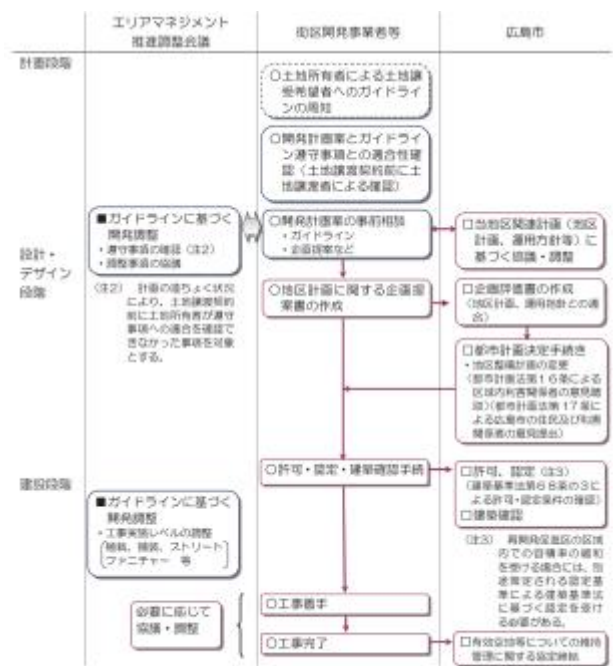
エリアマネジメント推進調整会議は、当ガイドラインに基づき開発事業者と開発調整を実施する。実施にあたっては、土地所有者が土地譲渡に際して当ガイドラインの趣旨及び内容を周知し、エリアマネジメント推進調整会議との十分な調整が行われるよう最大限の配慮をすることとしている。

事業者は、エリアマネジメント推進調整会議での開発調整結果を反映した企画提案書を作成のうえ、広島市に提出する。これを受けて広島市は、地区計画、運用指針との適合性を確認し、容積率の緩和等の都市計画変更手続きを行う。

V ガイドラインに基づく開発調整の事例

当ガイドラインに基づく開発調整は現時点での2件の実績のうちの一つの事例を紹介する。

本件は土地地区画整理事業の保留地譲渡に係るものであり、施行者の当機構は、ガイドライン遵守を契約条件として、平成23年3月に公募を行い、同4月に開発事業者を決定した。



・土地所有者は、土地譲渡契約前に、土地譲渡者から提出された開発計画書が明らかにガイドラインの遵守事項と適合していない場合は、修正を求める等、適切な対応を行うものとする。

ガイドラインに基づく開発調整は、同5月より事前相談を開始し、建物のセットバックによる歩行者空間と街区内歩行者ネットワークの確保、地域に資する街並みの確保等について調整が進められ、同8月に開催されたエリアマネジメント推進調整会議で計画が承認された。

さらに、開発事業者が同8月に広島市に企画提案書を提出し、都市計画変更手続きを経て平成24年2月に地区計画変更が告示された。

その後、開発事業者で実施された実施設計の結果計画の変更が行われ、同7月にエリアマネジメント推進調整会議の確認を経て建築確認申請が出され、同10月に着工の予定となっている。

■開発イメージ



VI まちづくりガイドラインの課題

開発調整の実績2件については、相手方が地場の量販店や公的機関であったため、当ガイドラインへの理解と協力を得られ開発調整が円滑に進んだ事例である。しかしながら、これまでの開発調整を行う中で何点かの課題も顕在化してきている。

1点目は、ガイドラインに基づく開発調整が長期化し、開発事業者に過度の負担となるおそれがある点が挙げられる。前出の事例ではスムーズな開発調整が行われたが、これは契約条件としてガイドライン遵守を盛り込むことが出来たことが大きな要因と言える。しかしながら、この事例の場合でも地区計画の変更までの期間は約10カ月を要しており、土地所有者が土地譲渡する場合は、同様の条件で土地譲渡を行うことを強制することは出来ず「周知とお願い」に留まることが想定される。このため、将来的にはガイドライン調整項目に十分に配慮されていない計画が出されることも想定され、開発調整がさらに長期化することが懸念される。

2点目は、開発事業者が容積率の緩和等の都市計画変更を必要としない場合、ガイドラインに基づく開発調整自体に協力が得られないおそれがある点が挙げられる。これは、ガイドラインが法令に基づかない任意の指針であるため、都市計画変更を要さない計画の場合、エリアマネジメント調整会議の開発調整を経ることなく建築確認申請を行うことが可能となるためである。

3点目は、敷地分割による小規模な土地利用を想定しておらず、大規模敷地と比較すると開発事業者への負担が大きくなることが懸念される。例えば、敷地分割により同一街区内に隣接して大規模敷地と小規模敷地が出来た場合、建物のセットバックや歩行者ネットワークについて整合性を確保することが難しい場合がある。

今後、こうした課題については、エリアマネジメント調整会議において適切な対応策を検討するとともに、共有の問題意識を持って、開発事業者と協議・調整を行い、両者納得した上で広島市の陸の玄関にふさわしいまちづくりを進めていく必要がある。

VII まちづくりの方向性と今後のエリアマネジメントの進め方と展望

当地区ではガイドラインによるまちづくりが始まったばかりであるが、今後、立地が進んでいく中で、「開発調整」だけではなく、「まちのプロモーション」や「まちの維持管理」の役割を担うエリアマネジメント組織が必要となってくる。「まちのプロモーション」や「まちの維持管理」については、開発者である新たな土地所有者の積極的な関与が不可欠であり、「まちの維持管理」については、地元住民との連携も必要となる。

また、現在、開発調整を担っているエリアマネジメント調整会議は、広島県、広島市の行政機関、現土地所有者の中国財務局、JR西日本、区画整理施行者の当機構により構成されるが、基盤整備の進捗により当機構が構成員から外れ、土地処分の進捗に伴い開発者が新たな土地所有者として構成員となっていくことが想定されるため、将来的には新たな土地所有者が主導して、同会議の運営を進めていく必要が生じる。

このため、今後、エリアマネジメント推進会議の改組も含めてエリアマネジメント組織の在り方についての議論を進め、新たな土地所有者や地元住民がエリアマネジメントに関与できる組織づくりを進め、現体制から民間主導の組織に移行していく必要があり、その支援方策や参画しやすい環境づくり等の検討が望まれている。

VIII おわりに

当地区のまちづくりは、開発者の協力を得て、当初計画から建築着工までの一貫したマネジメントを実施することにより、一定の成果を上げている。今後も、エリアマネジメント調整会議の終了の下、広島市の陸の玄関に相応しいまちづくりの誘導を図るとともに、官民が力を結集して魅力あるまちの実現に尽力していく所存である。

