札幌駅北口地区における再開発計画の変遷についての考察

TRANSITION OF THE REDEVELOPMENT PLAN OF THE NORTH AREA OF SAPPORO STATION

庄田健助 — *1 越澤 明 — *2
坂井 文 — *3

Kensuke SYOUDA — *1 Akira KOSHIZAWA — *2
Aya SAKAI — *3

キーワード:
再開発事業, 札幌市, 公開空地

Keywords:
Redevelopment project, Sapporo city, The public open space

This paper explores the process of the 8・3 area redevelopment project corresponding to various changing in the social situation to search for strategies to progress a long-term redevelopment project. As a result, it was quiet effective to establish planning guides and the public office's role of the redevelopment.

1. はじめに

1.1 研究背景と目的

日本の都市においては、市街地の木造密集・狭隘道路、街区の不整形・生活道路の不足、敷地の細分化・不整形などの問題がこれまで指摘され、再開発などの手法によって整備されてきた。その中でも、都心部における駅周辺地区の再開発は、都市の拠点形成や都市景観上重要となるため、市町村の都市政策において主な課題となっているが、多くの民間開発に比べて構想・計画から事業化に至るまで長期間を要するため、社会情勢の変化により事業計画の変更が求められることも多い。

札幌市においても、道都の玄関口として商業集積が進んでいる札幌駅の周辺地区が重要な役割を担っており、札幌駅周辺地区の整備は札幌市にとって重要な課題であった¹⁾。しかし、札幌駅北口地区は昭和63年の鉄道高架が整備されるまで、鉄道によって南北市街地間の交通が分断されていたため、十分な土地の有効活用が行われていない状況であった。そこで、札幌市は昭和53年に札幌駅周辺地区整備構想を策定し、現在に至るまで札幌駅北口地区の整備を進めてきたが、事業が停滞、長期化する中で当初の構想との違いがみられる。北口駅前広場に面した街区である北8西3地区(以下、8・3地区)は一街区での再開発計画から、社会情勢の変化に対応し東西に分けて段階的に事業をすすめることによって、再開発事業を終了させた(図1参照)。そこで、本研究では社会情勢の変化に対応しながら計画を変更し事業を進めてきた8・3地区の再開発事業に着目し、社会情勢に対応しながら再開発計画をすすめる今後の再開発の方策を考察することを目的とする。

図1 8・3地区再開発フロー^{注1)}

なお、再開発の既往研究では、再開発事業から周辺市街地への波及効果に関連する研究²⁾や、再開発ビルの区分所有に関する研究³⁾等幅広い分野の研究がみられるが、具体的に再開発構想から事業化までの流れを取り扱った研究は少ない。また、札幌駅周辺地区を含む札幌市都心部に関係する既往研究には、まちづくりの計画の体系化について書かれた研究⁴⁾はあるが、札幌駅北口地区の再開発の流れについて考察したものはない。

1.2 研究方法

研究方法は、札幌駅周辺地区、札幌駅北口地区と8・3地区の再開発についての計画書等の文献調査と札幌市再開発課(8・3地区再開

¹⁾ 北海道大学大学院工学研究科 大学院生
(〒060-8628 札幌市北区北13条西8丁目)
²⁾ 北海道大学大学院工学研究科 教授・工博
³⁾ 北海道大学大学院工学研究科 准教授・Ph.D.

¹⁾ Graduate Student, Graduate School of Eng., Hokkaido Univ.
²⁾ Prof., Graduate School of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng.
³⁾ Assoc. Prof., Graduate School of Eng., Hokkaido Univ., Ph.D.

発事業担当者）や地権者等へのヒアリング調査、現地調査とする。

2. 札幌駅北口地区の変遷

2.1 札幌駅北口地区の再開発構想

札幌駅北口地区は鉄道によって南北に分断された札幌駅周辺市街地の駅裏にあたる地区であった。札幌駅周辺で昭和 40 年から鉄道高架化に向けた動きが始まり、札幌市は札幌駅周辺地区の南北の交通分断が解消された際に、南北市街地の一体的で効率的な土地利用、健全な都市空間の創出を図るため、昭和 53 年に札幌駅周辺地区整備構想を策定した⁵⁾。札幌市は札幌駅周辺地区整備構想をもとに地区整備の促進をはかったが、鉄道高架事業終了後、高架化によって発生した在来線跡地の有効活用を目的とした再整備が最重要課題となり、構想の再検討の必要性が生じた。そして昭和 53 年の札幌駅周辺

表 1 札幌駅周辺地区整備構想の比較^{注2)}

	昭和53年	平成4年
札幌駅 周辺地区整備 構想策定地区		
整備目標	南北一体の整備	南口広場整備 「サッポロ」の顔づくり
札幌市の 課題	札幌駅周辺地区 南北市街地の整備	在来線跡地の有効活用 と関連地区の整備
整備内容	・南北市街地の一体化 ・土地利用の構想と 核施設の導入 ・環境の緑化と保全	・南口広場の整備

地区整備構想を平成 4 年に時点修正を加えた⁶⁾。昭和 53 年の札幌駅周辺地区整備構想と、平成 4 年に修正された構想の相違点として、昭和 53 年度の構想では札幌駅周辺市街地の南北一体的な整備が主要な課題であったが、平成 4 年度の構想では、鉄道高架事業に関連して生じた在来線跡地の整備が主要な課題に変更されていることが挙げられる(表 1 参照)。

2.2 札幌駅北口地区再開発基本計画

札幌駅北口地区の整備計画としては、昭和 53 年の札幌駅周辺地区整備構想を前提とし、駅前広場、街路、歩行者空間の演出、施設配置と街並みの整備という方針⁷⁾のもと、昭和 54 年に札幌駅北口地区の市街地再開発に向けて札幌駅北口地区再開発基本計画（以下、北口基本計画）が策定された。北口基本計画の対象地区は、計画当時に鉄道高架化や新幹線の導入等の計画が集中⁸⁾した地区であり、札幌市の中でも発展が期待されていた、札幌駅北口駅前広場を中心とする図 2 に示す範囲で決定した。北口基本計画では、対象地区内の街区ごとに木造老朽率などの建物状況、居住人口、地区の立地や市街地形態等を調査し⁹⁾、整備重要度の高い地区（以下、重点整備地区）として 8・3 地区、北 7 西 3 地区（以下、7・3 地区）、北 7 西 4 北地区（以下、7・4 北地区）の 3 地区を決め、第一種市街地再開発事業によって重点的に整備することを目指した（図 2 参照）。

2.3 札幌駅北口地区の事業

北口基本計画で重点的に整備を行うことになった重点整備地区は、再開発推進計画が策定され、昭和 59 年事業終了を想定していた¹⁰⁾（図 3 参照）。8・3 地区は昭和 55 年に札幌駅北口 8・3 地区再開発協議会が組織され、平成元年に「札幌駅北口地区」第一種市街地再開発事業として札幌市から採択されたが、バブル崩壊によるデベロッパーの不参加、地権者の土地への愛着などにより翌年事業を中断した¹¹⁾。他の重点整備地区である 7・3 地区と 7・4 北地区も 8・3 地区同様に社会情勢等の影響を受け事業が停滞した。表 2 に示す 7・3 地区は当初想定していた昭和 59 年の事業終了より遅れ、平成 10 年

図 2 札幌駅北口地区市街の現況図^{注3)}

図 3 重点整備地区完成イメージ^{注4)}

写真 1 重点整備地区現況^{注5)}

図4 8・3地区地権者の変遷と市街地再開発事業施工区域^{注7)}

写真2 8・3東地区に建設されたマンション^{注8)}

表2 北口基本計画の重点整備地区の比較^{注6)}

	7・3地区	7・4北地区	8・3地区
開発事業	北口駅前広場	民間開発	第一種市街地再開発事業
完成想定年	昭和59年	昭和59年	昭和59年
完成年	平成10年	平成15年	西地区平成15年 東地区平成19年

に札幌駅北口駅前広場に整備され事業を終了した。また、7・4北地区については第一種市街地再開発事業化に至らず、民間開発がなされるにとどまった。再開発事業化の停滞で8・3地区基本計画時に想定していた整備イメージと現在の重点整備地区は異なった整備になっている(写真1参照)。

3. 8・3地区市街地再開発の変遷

3.1 8・3地区市街地再開発の中断

8・3地区では昭和63年に準備組合が設立され、事業化に向け具体的な検討に着手することとなった。施設用途はホテルを核に、事務所と店舗の複合施設とし、テナント誘致の結果、ホテル1社が確定的となっていた¹²⁾。そして、8・3地区は平成元年に市の補助採択を受けることとなったが、バブル崩壊によりホテルが再開発事業から撤退し、平成2年に市街地再開発事業を中断した。

3.2 8・3西地区市街地再開発事業化の経緯

平成2年に市街地再開発事業が中断した時点での8・3地区の地権者は、8・3地区再開発の機運が高まる以前から住む個人地権者と中小企業、昭和50年代から鉄道高架化に伴う札幌駅北口地区の地価の上昇を見越して用地買収を行ったゼネコン等大手企業と札幌市であった¹³⁾。8・3地区の地権者は地区東側と西側で特徴があり、大手企業が4社隣接して8・3地区の西側約1/2に位置し、反対に東側には個人地権者と企業が混在し、さらにその内3名の個人地権者が事業に反対していた^{注9)}。8・3地区西側の企業は事業化に積極的であったこと、さらに札幌市が公共施設の導入を決定したことをうけ、平成10年に8・3地区の再開発事業を西側の権利者のみで事業化をしたいという意思表示を行った。平成11年に8・3地区市街地再開発準備組合の定期総会において、再開発協議会から8・3地区西側地権者の分離・独立が承認され札幌駅北8西3西地区再開発協議会が発足した(図1参照)。

3.3 札幌駅北口8・3地区基本計画

札幌市は、8・3地区の西側(以下、8・3西地区)での部分的な再開発事業をするにあたり、駅周辺地区にふさわしい街づくりを目指す

ため、8・3地区街区全体を計画対象地区とする札幌駅北口8・3地区基本計画(以下、8・3基本計画)を策定した。8・3基本計画では8・3地区整備における土地利用のあり方、公共空間のあり方、交通動線のあり方の3つについて、ガイドライン(基本的指針)を設けた¹⁴⁾。このうち、公共空間のあり方について、8・3西地区と8・3東地区の間にオープンスペースを設けること(ポケットパークの確保)、歩道状空地の確保、角地たまり空間の確保と建物内の公共空間の確保という4つの空間の確保をガイドラインで位置づけている^{注10)}。

3.4 8・3東地区市街地再開発事業化に対する札幌市の役割

8・3地区基本計画策定後、8・3西地区の第一種市街地再開発事業が採択され、整備が進んでいった。一方、8・3東地区では、北側の地権者とデベロッパー(以下、デベA)の間で土地取引が行われた。札幌市は札幌駅北口の正面という立地上景観的に重要な8・3地区にマンションが乱立する事を恐れ、土地を取得したデベAに再開発への参画を要請するなど8・3東地区の再開発事業化に向け迅速に対応するが、市街地再開発事業によって事業が長期化するリスク等が生じるためデベAの協力を得ることができず、デベAは8・3東地区北側に15階建共同住宅¹⁵⁾を建設した¹⁶⁾(写真2参照)。デベAが土地を取得し共同住宅を建設したことにより、8・3東地区に他のデベロッパーからの注目が集まった。デベAは翌年も8・3東地区の別の土地を取得し、また、他のデベロッパー1社(以下、デベB)も8・3東地区の地権者から土地を取得し、両者はそれぞれ8・3東地区内に単独で共同住宅を建設する意向であった。札幌市はデベAとデベB両者へ再開発事業の協力を要請した結果、デベAの協力は得ることができず14階建共同住宅が建設されたが、デベBの協力を得ることに成功した。そして、8・3東地区は8・3西地区が事業採択された約一年あまりで、デベBを業務代行者として再開発事業化に取り組むこととなった¹⁷⁾。

また、北海道内の組合施行の市街地再開発事業では、都市再開発法110条による権利者及び関係権利者の全員同意に基づく権利返還が一般的であったが、8・3東地区は3名の反対地権者がいたため事業化が困難であったこと、札幌駅正面にあたる8・3地区の立地から景観上重要な街区であったことにより、組合施行による市街地再開発事業では北海道内初の都市再開発法111条地上権非設定型の権利返還計画案を確定した¹⁸⁾。最終的に、事業に反対していた3名の地権者の内2名が街区内で転出することになり、北8西3東地区第一種市街地再開発事業の施工範囲が確定した(図4平成16年2月参照)。

3.5 公共空間の整備

8・3 西地区の再開発事業終了後に行われた、8・3 東地区の市街地再開発事業の整備の際、ガイドラインに基づいて確保された 8・3 西地区と東地区の間のオープンスペースは、西地区東地区とも同様のデザインで整備され、東西の境界も敷石のみとしたことで一体的な整備がされていることがわかる（写真 3、4 参照）。8・3 西地区と東地区の間のオープンスペースは、前述のとおり地権者が東西で分離したにもかかわらず、ガイドラインを設定することによってシームレスで一体的な空間整備を実現させ、分裂した開発であることを感じさせることなく都市に新たな公開空地を提供している。さらに歩道状空地については、通常の法定再開発事業において容積率の割増しを伴って施工される場合、歩道状空地は幅員 2m で足りるとされているが、ガイドラインで北 8 条通沿道については歩道状空地を 4m 以上と設定したことによって隣接する札幌第一合同庁舎の公開空地と連続したゆとりあるオープンスペースを創出することができた。角地たまり空間の確保についても歩道状空地と一体となり確保されている。なお、建物内の公共空間の確保が実現されなかった点については考察に至っていないため、今後の課題としたい。

写真 3, 4 8・3 地区の中央に設けられたオープンスペース
(写真 3 の正面に見えるのは札幌駅)^{注 11, 12)}

4. まとめ

本研究により以下の点が明らかになった。

1) 再開発事業におけるガイドラインの重要性

8・3 地区は当初、一街区で再開発の事業化をする予定であったが、事業中断後に東西に分かれて事業が行われた。しかし、8・3 基本計画で地区整備のガイドラインを設けたことにより、分割されて再開発がすすめられたにも関わらず、良質なオープンスペースを都市に提供している。また、8・3 地区の角地を含む建物の外周に歩道状空地が確保され、特に北 8 条通沿道には 4m の空地が生まれ、隣接する合同庁舎のオープンスペースと合わせ都市に豊かな公開空地を提供することができた。

2) 開発をリードする役所の役割の重要性

8・3 東地区ではデベの介入によりマンションが乱立する恐れがあったが、札幌市が積極的に協力要請を行ったことで、8・3 西地区の事業採択の翌年から 8・3 東地区の再開発に動き出すことができた。これにより、前述したような東西別々の再開発事業にもかかわらず、街区の大部分を再開発事業とすることができた。

以上から、長期にわたる再開発をすすめるためには、社会情勢の

変化に対応可能なガイドラインの導入と開発をリードする役所の役割が重要であることがわかった。

謝辞

本論を進めるにあたり、多数の文献・資料の提供、ヒアリングに快く対応していただいた札幌市役所再開発課の皆様とヒアリングさせていただいた地権者の皆様、本論に関わらせていただいた方々に深く感謝の意を表します。

注釈

- 注 1) 筆者作成。8・3 地区の整備終了までに関係した主要な計画を示している。
注 2) 札幌駅周辺地区整備構想概要(1979. 3)と札幌駅周辺地区整備構想(概要版、1996. 5)を参照し筆者作成。
注 3) 筆者作成。優良建築物等整備事業は札幌市行政資料参照、総合設計制度については、札幌市総合設計制度許可実績参照
注 4) 昭和 54 年市街地再開発等調査報告書札幌駅北口地区より引用。
注 5) 筆者撮影。場所は札幌駅にある JR タワー展望室より撮影。8・3 東地区に建てられた高層の施設建築物がある街区が 8・3 地区である。
注 6) 筆者作成。北 7 西 4 の民間開発については地権者（開発主体）へのヒアリングにより調査。2007. 11. 11, 地権者企業本社ビル 2 階
注 7) 札幌市再開発課ヒアリング(2007. 6. 15 と 2007. 7)と札幌市行政資料を基に筆者作成。8・3 地区の地割を表す。平成 12 年 2 月の図の斜線部分が事業化に積極的であった。また、北 8 西 3 西地区市街地再開発事業の施工区域が歪な形をしているが、それは西地区の南東の地権者が個人地権者であり企業との共同化に反対したため。
注 8) 筆者撮影。クラッセ札幌ステーションフロント 2002. 2 竣工。西に隣接する建物はクラッセ札幌ステーションフロント II 2003. 10 竣工。
注 9) 地権者 3 名が再開発事業化に反対した理由は、1 名が金銭的理由、他 2 名は土地と建物に対する愛着から転居したくないというものであった。
注 10) ガイドラインでは公共空間のあり方として、さらに「公共空間の基本的な考え方」という項目があるが、本研究では空間の確保についての議論をしていくため省略する。
注 11) 筆者撮影(左写真)。北から南側にむかって撮影した。
注 12) 筆者撮影(右写真)。札幌市再開発課ヒアリングを基に写真に加筆。

参考文献

- 1) 札幌市：「第 2 次札幌市長期総合計画」、1976. 12
2) 慎重進・佐藤滋「駅前再開発と関連事業の連鎖的展開に関する研究」日本建築学会計画系論文集 第 478 号, pp. 151-160, 1995 など
3) 近江隆・松村崇「再開発ビルにおける区分所有の独立性と区分床のオープン利用」日本建築学会計画系論文集 第 471 号 pp. 111-119, 1995 など
4) 倉知徹・小林英嗣「都心再編における関連計画の体系化と関係主体の組織化」日本建築学会技術報告集 第 18 号, pp. 277-280, 2003
5) 札幌市：「札幌駅周辺地区整備構想(概要版)」, 1979. 3
6) 札幌市：「札幌駅周辺地区整備構想(概要版)」, 1996. 5
7) 札幌市：「昭和 54 年度市街地再開発等調査報告書札幌駅北口地区」, 1981. 3
8) 札幌市：「昭和 54 年度市街地再開発等調査報告書札幌駅北口地区」, pp. 45, 1981. 3。主な計画として札幌駅北口駅前広場の拡張、都市計画道路西 5 丁目通の拡幅、鉄道高架化、地下鉄北・東線新駅の建設、新幹線の導入等の計画が集中していた。
9) 札幌市：「昭和 54 年度市街地再開発等調査報告書札幌駅北口地区」, pp. 117-123, 1981. 3。街区ごとの調査事項として、1. 面積 2. 居住人口 3. 床面積合計 4. 建ぺい率 5. 容積率 6. 公共用地率 7. 3 階以上耐火建築面積率 8. 木造老朽家屋 9. 地区の位置 10. 建築市街地形態 11. 地区の立地条件及び問題課題 12. 整備方針 13. 事業ブロックとしての適合性 14. 法適合 15. 大半を占める権利関係、がある。
10) 札幌市：「昭和 54 年度市街地再開発等調査報告書札幌駅北口地区」, pp. 167, 1981. 3。工程計画の施工の時期・期間参照。
11) ヒアリング;札幌市再開発課(当時 8・3 地区再開発事業担当者、及びヒアリング時再開発課職員一人の計二人), 2007. 10. 30, 札幌市役所
12) 北 8 西 3 東地区市街地再開発組合：「8・3 スクエアの軌跡・北 8 西 3 東地区市街地再開発事業誌」, pp. 23-24, 2007. 12
13) 札幌市再開発課ヒアリングより(2007. 6. 15)
14) 札幌市：「札幌駅北口 8・3 地区基本計画, 概要書」, pp4, 2000. 3
15) クラッセ札幌ステーションフロント 2002. 2 竣工
16) ヒアリング;札幌市再開発課(当時 8・3 地区再開発事業担当者、及びヒアリング時再開発課職員二人の計三人), 17 時～18 時, 2007. 6. 15, 札幌市役所
17) ヒアリング;札幌市再開発課, 17 時～18 時, 2007. 6. 15, 札幌市役所
18) 札幌市再開発課ヒアリング, 17 時～18 時, 2007. 6. 15, 札幌市役所

[2008 年 10 月 20 日原稿受理 2008 年 12 月 25 日採用決定]