多者協議による都心街区再編時の公共性を担保する計画的枠組み

—札幌駅南口地区整備プロジェクトを事例として—

酒井秀治 —*1 小林英嗣 —*2
渡部雅子 —*3 三井所隆史 —*4
柴田いづみ —*5

キーワード：
公共性, 多者協議, 都心街区再編, プロセス, 協議組織

Keywords:
Publicity multi-party negotiation, Downtown block redevelopment, Process, Negotiated organization

A STUDY ON PLANNING FRAMEWORK WITH PUBLICITY OF DOWNTOWN BLOCK REDEVELOPMENT THOROUGH MULTI-PARTY NEGOTIATION

—Case study on Sapporo Station South-Gateway District improvement project

Shuji SAKAI —*1 Hidetsugu KOBAYASHI —*2
Masako WATANABE —*3 Takashi MIISHO —*4
Izumi SHIBATA —*5

In pushing forward development projects in downtown areas, it is necessary to consider about surrounding blocks or the city itself with idea that is to make a plan thorough multi-party negotiation. This is a study, which concern with construction on the planning framework in purpose of gaining “public nature” which secure human extensive activity, through negotiation between each public and private party and citizen. The way is consideration negotiation process, majority participation and negotiated organization’s concern on case study Sapporo station south-gateway district improvement project.

1. はじめに

市民の「活動」や「目標像」「価値観」が複合的に存在する現在、目標とすべき空間像やそれを形成するための計画のプロセスや枠組みの位置づけは重要なものとなってきた。特に中心市街地において、土地区画整理事業、市街地再開発事業や建築基準法、総合設計制度などに基づく従来からの計画手法だけでは、多様性を担保しうる都市空間の計画的な形成は困難になってきている。さらに今日、市民参加による計画過程の公開性や計画の公共性の担保が大きな課題となり、多くの自治体で様々なプロジェクトにおいて新しい計画プロセスが模索的に展開されている。

近年、複数の事業主体と市民、行政が協議の場をもち、互いに協調する計画策定のあり方が重要視されてきている。街区や地区の目標像を関係主体が共に創り上げ共有化し、具体的な整備事業の推進をはかるものである。そこでは、開発エリア内に限定した法的規制誘導コントロールにより都市空間を形成するのみではなく、周辺地区・都心域という空間的な広がりや街づくりを展開し、協議にもとづきながらコンセンサスをつくり、一体的に中心市街地計画を推進することが必要不可欠と考えられる。

しかしながら、その初期期にある現在、多くのプロジェクトによって協議の過程が不確定であり、どの段階で誰と誰が何について検討しなければならないかという事についての体系は確立されていない。特に都心部では、市民や企業の目標像を空間形成のプロセスの中で反映させるための参加手法や民間事業者の開発行為をコントロールする計画手法の確立が極めて重要となる。しかし都心部の区画整理や再開発などにおける多者協議の必要性や有効

性、その計画プロセスと推進体制は関係主体間で共有化されておらず、計画的な枠組みを検討する必要は大きい。

2. 研究の目的と方法

本論では、都心において周辺街区・都心域にインパクトを及ぼすような規模や性格を有するプロジェクトにおいて、複数の事業主体・市民・行政の参画により推進される多者協議とその過程に着目する。ここでは「札幌駅南口地区整備事業」（以下駅南口開発）を具体的な事例として取り上げ、その協議プロセスと主体・協議組織の関わりを整理し、多者協議による公共性を担保した都心街区再編の計画的な枠組みを考察・提示することを目的とする。

南口開発は、土地区画整理事業が先行しながらも、基盤整備から建築物や工作物の設計まで一貫して市民・民間・行政の協議組織が継続し、その協議は敷地内の土地・建物に対する調整だけでなく、札幌駅周辺地区を含めた総合的な街づくりを前提として行われてきた。近年、土地区画整理をベースとした開発事業において、行政が地権者の意向を把握するための各種協議会、委員会の設置が多く見られるが^{*1}、今後は、多様な活動を担保する都市空間の目標像の形成や関係主体のコンセンサスを築き、より公共性の高い都心を確保するための組織・機構の設置が増加していくものと展望される。

研究の方法としては、各会の議事録、関連資料、関係者へのヒアリング^{*2}から①各事業・関連事業の特徴、主体・協議組織の変化を整理し、事例プロジェクトの段階的展開を明確にする。②多者協議という計画手法により変更、調整、誘導された開発計画の

*1 札幌地域計画連合 研究員・工修
(〒170-0004 豊島区北大塚1-19-12)

*2 北海道大学工学研究科都市環境工学専攻 教授・工博

*3 北海道大学工学研究科都市環境工学専攻 修士課程

*4 北海道大学工学研究科都市環境工学専攻 博士課程・工修

*5 滋賀県立大学環境科学部 教授・工修

*1 Regional Planning Union, Inc., M. Eng.

*2 Prof., Ditto, Hokkaido Univ., Dr. Eng.

*3 Graduate Student, Dept. of Architecture, Faculty of Engineering, Hokkaido Univ.

*4 Graduate Student, Dept. of Architecture, Faculty of Engineering, Hokkaido Univ., M. Eng.

*5 Prof., School of Environmental Science, The Univ. of Shiga Prefecture, M. Eng.

内容を整理し、多者協議の有効点を考察する。③②で整理した開発計画内容の変更、調整、誘導がどのような協議プロセス、主体・協議組織の関わり方に基づき実現されたかその相互関係を図化し多者協議による都心街区再編の計画的枠組みを考察する。

3. 札幌駅南口地区整備事業の段階的展開

(1) 駅南口開発の概要

札幌駅南口地区は、札幌市都心圏の北端に位置し、JR 札幌駅、地下鉄南北線・東豊線の各駅、バスターミナルという交通機能が集積する。また、南北の商業・業務ゾーンを結ぶ駅前通りと西4丁目通りの結節点である。そのため、上位計画^{*3}において高次都市機能が複合化した開発と都市基盤施設整備を一体的に進めることが必要とされてきた。道路が格子状に配置されている中でも、特有の役割や歴史的価値をもった動線を骨格軸とし、それを有機的に連携するネットワークが重要な要素となっている。

(2) 各事業・関連事業の歩みと特徴

事例プロジェクトは、表-1 のように3つの事業が異なるスケジュールで推進されている。(株)北海道旅客鉄道による連続立体交差事業を契機に、周辺地区を含めた街づくりが「札幌駅周辺地区整備構想」として始動した。同時に、行政のとり整備手法として土地区画整理事業が検討され、土地の所有形態や保留地の配置、事業採算に関する調整が行われた。以前から駅舎ビルの再開発を検討していた北海道旅客鉄道(株)は、所有する土地を開発地区A、開発地区Bに分け、開発地区Bに対しては建物提案方式^{*4}による契約締結で大丸(株)に土地を売却し、大丸(株)が事業主体となり商業施設ビルを計画することとなった。また、これらの事業をうけ、既存の3つの地下街商店街で組織される第3セクターにより札幌駅南口地下街増改修事業が立ち上げられた。平成4年の段階でプロジェクトの大まかな方向性は、「札幌駅周辺地区整備構想」に示されていたが、個別開発によるまとまりのない街区デザインへの危惧や、市民参与の街づくりに対する行政組織内の意識の高まりから、全体に整合性を持たせるためのマスタープランやガイドライン、そしてそれらを市民・民間・行政が協働してプロジェクトを推進するための組織・機構が必要とされることとなった。

(3) 主体・協議組織の変化

事例プロジェクトには、札幌駅周辺地区構想策定時から数えると、行政側には5つの協議組織が存在し、事業者サイドにも、1つ設置されている。その変化と詳細は図-3、表-2に整理できる。

これらから事例プロジェクトの主体・協議組織の変化の特徴として以下の点が考察できる。

①プロジェクトの進捗に対応した協議組織の設置

・各組織の協議内容から、現状評価→街区再編の基本的な方向性→土地利用→空間構成→具体的デザインという展開プロセスがあり、基盤(地)から建築物(図)へとプロジェクトが段階的に推進されていく傾向がわかる(表-2)。そして、事例プロジェクトではそれぞれに対応する独立した協議組織を設置している。

・それらは、民意の反映を確認する「街づくり委員会」、プロジェクト全体の進行状況や計画内容を把握し整合性を図る「街づくり協議会」、土地利用・空間構成を検討する「交通部会」、「景観部会」、さらに具体的デザインの調整、設計支援を行う「景観ワーキング」

表-1 事業制度と事業主体

事業制度	事業主体
札幌市都市計画事業 札幌駅南口土地区画整理事業/H4~11 札幌駅南口駅前広場整備/H10.7着工~H11竣工	札幌市
札幌駅南口総合開発事業 開発建物 開発地区A/H12.4着工~H15.1開業予定 (H5.7仮換地指定)	北海道旅客鉄道(株)、 朝日生命保険(株)、札幌 駅南口開発(株)(企業 主体)
開発建物 開発地区B/H12.4着工~H15.1開業予定 (H5.7仮換地指定)	大丸(株)、レールシ ティーマ開発(株)(施工 主体)
札幌駅南口地下街増改修事業/H10.5~H11.10開業	札幌駅地下街開発(株) (3つの商店街による第3 セクター)

図-1 敷地の概要

表-2 各事業・関連事業の歩み及び将来計画

昭和54年3月	「札幌駅周辺地区整備構想」策定
63年11月	連続立体交差事業(一次開通)
63年12月	地下鉄東豊線開業
63年12月	「札幌駅周辺地区整備構想」再検討開始
平成4年5月	「同整備構想」策定
5年3月	「札幌駅南口土地区画整理事業」都市計画決定・施工認可
5年7月	「同事業」による仮換地指定
7年11月	「同事業」によるJR北海道本社移転
8年12月	「札幌駅周辺街づくり委員会」設置
9年1・2月	公開ワークショップ
10年3月	「札幌駅周辺街づくり委員会」提言とりまとめ
10年4月	「札幌駅南口街づくり協議会」設置
10年5月	「札幌駅南口地下街増改修事業」着工
10年7月	「札幌駅南口総合開発計画建設委員会」設置
10年10月	「札幌駅南口街づくり協議会」南口広場整備計画ととりまとめ
11年3月	札幌駅北口駅前広場供用開始
11年4月	札幌駅南口広場整備工事着工
11年10月	「札幌駅南口総合開発計画建設委員会」札幌駅南口開発基本計画ととりまとめ
11年12月	札幌駅南口地下街新装開業
12年3月	札幌駅南口土地区画整理事業完了
12年4月	札幌駅南口広場完成
15年春	札幌駅南口開発ビル工事着工予定 札幌駅南口開発ビル開業予定

という明確な役割分担に基づき設置された。これにより、段階ごとの検討内容や計画課題が明確にされ、円滑な協議の進行を図られた。

②市民参与の特徴

・一般的には消費者団体や利害関係者の代表を、市民との協議組織メンバーとすることが多いが、事例プロジェクトでは、市民からの多様な意見を集約するために、市民有識者、経済関係者を「街づくり委員会」の構成員に選定している。この委員会は、プロジェクトの具体的デザイン段階まで存続し、一貫した開発計画の評価、民意の反映を確認する役割を果たしている。それとは別に、オープン参加による「市民ワークショップ」でさらに多くの民意を網羅的に集約し、市民のための都心街区再編の性格をより一層強調した。

③すべての協議の場に関わるコーディネーターの存在

中心メンバーとしての学識経験者は、行政による5つの組織、さらに事業者側による組織全てに参与し、全体を把握しながら専門的な計画理念の形成支援、コーディネートの役割を果たした。これにより、各会の円滑な進行や、整合性ある一体的な都心街区再編が

から実質的な多者協議による都心街区再編が展開された。協議が空間構成、景観形成、細部のデザインへと具現化されていくにつれ、組織構成メンバーには、他分野の学識経験者・専門家、行政関係者等が参加することとなり、より専門的な技術的検討が行われた。

(3) 事例プロジェクトの段階区分

上記で示した通り事例プロジェクトには、土地を集約化し都市基盤を整備する段階から空間構成や具体的デザインを決定していく段階があり、それに対応して、協議内容や主体・協議組織の関わり方も異なる。よって本研究では、事例プロジェクトの展開プロセスを表4に示す4段階に区分して分析を行うこととする。(基本構想段階については、区画整理に伴う現状調査、土地の造成と街区再編の基本方針策定までを一つのまとまりと捉える。)

表-4 事例プロジェクトの段階区分と展開

段階	主な内容	主体・協議組織
基本構想	・区画整理に伴う土地の造成と現状調査、地区の方向性の検討 ・街区再編の基本方針策定 ・街づくり委員会提言書策定	・整備地区構想委員会：主に土地地区面整理事業推進のための調査、地区の課題把握、大まかな方向性の検討の場 ・街づくり委員会設立：市民からの多様な意見を幅広く集約するための「市民有識者（教育委員会、新聞社研究員）」や「経済関係者（商工会）」による市民組織 ・ワークショップ開催：一般市民、行政関係者などのオープン参加
基本計画	・地区の土地利用（広場、駐車場、歩行者動線）、パブリシティの想定、	・街づくり協議会：アジェンダ全体の整合性を図る総合的な調整機関 ・交通問題検討部会：交通を専門に検討する協議会の分会
基本設計	・空間構成（ボリューム、配置、形態） ・街づくり協議会指針策定	・景観問題検討部会：街区の基本的な空間構成を検討する協議会の分会
実施設計	・具体的デザインの検討や設計方針の調整	・景観ネット：景観形成や具体的デザインの詳細を検討する景観部会の分会

4. 多者協議による開発計画の変化

各会の協議は「街づくり委員会」による《提言》にそって行われた。《提言》には確保・創出すべき都心の公共性が示され、大きく「ネットワーク要素」「空間要素」に分類することができる。協議の結果、公共性を担保する「開発事業に関する項目」に変化したことが整理された（表-5）。具体的な内容を以下に示す。

①ネットワーク要素

- ・周辺道路の車線増幅、右折専用車線の設置によるアクセシビリティ。
- ・違法駐車排除や公共交通利用促進のためのPR活動実施決定によるアクセシビリティ。
- ・歩行者信号の調整によるアクセシビリティ。
- ・広場内地下街施設の設計変更、広場の列柱、照明計画・舗装計画の調整、建物のヴォリュームの配置変更によって強調される都市の軸性。
- ・広場内地下街施設（ドーム）の設計変更による足下緑化、東西方向への並木の形成による自然要素の結合連続性。

②空間要素

- ・地下街階段部の排煙シャフトの移設、広場内列柱の間隔、位置の調整による歩行空間の快適性。
- ・広場内自家用車プールの撤去、パスターナルの移設、タクシープールの規模縮小、広場内地下街施設の集約化による広場の快適性。
- ・車椅子のための道幅、段差の解消、点字ブロックの設置によるバリアフリー空間としての安全性。

- ・夜間の照明の配置、照度に関する協議による歩行者空間の安全性。
- ・自家用車プールの撤去に伴う建物前のイベント広場形成による文化性。全体の傾向として以下のことが考察できる。
- ・多者協議では既存の法的誘導規制手法ではコントロールできない敷地内外における空間の質や秩序、都心の骨格形成を目標としている。
- ・多者協議により、当初の開発案にない都心部の公共性としての価値を付加することができる。

5. 協議プロセス

前項で整理した開発計画の変化が、いかなる協議プロセスにより合意形成に至るか明確にするために、協議内容を「発意、合意」の2つとし、それらの協議内容の展開を「継続、確認」の2つに分類した上で関係性を示した（図-2）。結果として以下のことが整理できる。

- ・基本計画、基本設計、実施設計段階と一貫して街づくり委員会がまとめられた（提言）、街づくり協議会による（指針）が事業間の具体的整備内容を調整している。特に、指針で示された、公共空間、建物と広場の一体性、動線についての考え方は、実施設計段階で建物の具体的デザインを決定していく際にフィードバックする要素となり、整備内容を誘導コントロールする機能を果たしている。
- ・基本計画段階で、《提言》に表記された「人の広場」としての意味を確認し、自家用車プールの撤去、パスターナルの移設、タクシープールの規模を縮小し、広場の「快適性」を確保している。
- ・基本設計段階で、《提言》に表記された駅前通り都市軸上に存在する建物としての在り方や都市のアイデンティティを創出するための景観の在り方を確認し、開発建物の高層棟の配置を駅前通り上から東側へ再配置するように調整し、都市の「軸性」を確保している。
- ・実施設計段階において、駅前通りの都市軸を広場に連結させ、駅の正面性を強調するものとして門柱の配置を決定している。これにより都市軸が街区内と関係し、「軸性」が確保された。（凡例参照）街づくり委員会設置当初は、街づくり委員会の在り方を説明される場面が見られ、委員のまちづくりに対する意識の統一が図られている。
- ・協議組織が新しく設置された際には、組織の位置づけや役割を明確に提示することで、その場で話し合われるべき協議内容が発散してしまわないようになっている。
- ・他の組織での協議の進捗状況を、各会で報告しプロジェクト全体の明確化している。
- ・各事業のスケジュールが異なるため、整備の上でも調整が行われている。2次整備を意識した協議が多くされており、特に景観に関しては、整合性を図るために2次整備の事業が早めに設計内容を提示するなどの動きが見られた。

6. 段階別に見た主体・協議組織の関わり

前項と同様に、開発計画の変化がいかなる主体・協議組織の関わりによりおこり、また、関係主体間の総合的なコンセンサスという意味での計画の公共性が確保されてきたか考察する（図-2）。その結果として街区再編の経過に伴い以下の3つの特徴が見られる。

①市民の直接的参与

- ・基本構想段階で、市民主体で構成された「街づくり委員会」が設置され、具体的デザインの段階まで関与することで、各事業主体の

表-5 協議による開発事業の変化と質的「公共性」

計画要素	質的「公共性」	具体的計画内容	開発事業に関する項目	
			協議前	協議後
街区再編の基本方針（街づくり委員会の提言）	アクセシビリティ	都市交通ネットワーク 周辺交通のアクセシビリティ 歩行ネットワーク		周辺道路の車線増幅、右折専用車線の設置 違法駐車排除のための活動 公共交通機関利用促進のためのPR活動 歩行者信号を歩行者の妨げにならないように配置
	軸性	秩序のある街並み	駅前通りの都市軸上の地下街階段をガラス構造 開発の高層棟を駅正面に配置	駅前通りの都市軸上の地下街階段を右のワジェ的なシャドローの壁 開発ビル高層棟を駅前通りの都市軸上か東側へ再配置
	連続性	自然要素の結合		駅前通りの都市軸上にゲートとして門柱を設置 都市軸上の門柱の照明照度を強調 列柱にフライトを設置 ファサードの素材と広場の舗装材を調和
駅前地区	快適性	歩行者空間、広場	地下街と広場を連結する階段に排煙シャフトを設置 広場内にトリアイトを分散的に配置 広場内都市計画駐車場 40 台 広場に隣接する現バス・スターミナルの利用	地下街と広場を連結する階段から排煙シャフト移設 トリアイトを階段に集約して配置 広場内に自家用車プールを設置しない 広場内のカサネールを規模縮小する バス・スターミナルを広場から移設する
	安全性	歩行者空間、広場 バリアフリー		歩行者の妨げにならないような柱間隔、柱位置 開発建物の東西動線の幅を最低 10 メートル 夜間でも安心して歩ける照明の配置
	文化性	交流、イベント空間		車椅子の交錯できる道幅 広場内の段差の解消 点字ブロックの設置 エレベーターの設置 広場のイベント空間（商業施設前の多目的な広場）

図-2 協議プロセスと主体・協議組織の関わり

計画決定事項に対し、民意の反映を確認、評価する働きをもっている。

・基本設計段階において、ワークショップでの市民の直接的参加により、さらに多くの民意の集約と公共的なコンセンサスを形成し、プロジェクトの透明性を強めた。

・基本構想段階において、3度のワークショップにより民意が集約化され、「街づくり委員会」が駅周辺地区の街づくりのルールとして《提言》を策定し、その後の各事業の開発計画案を一貫して誘導するものとして位置づけている。これは、長期にわたるプロジェクト全体に対して、計画決定する際の意志決定の基準として機能している。

②行政関係者の横断的体制による計画の社会的評価

・基本計画段階において、「街づくり協議会」から発意された「広場内に駐車場を設けない」ということを「交通部会」が周辺交通アクセシビリティ、都心へのアクセシビリティに関して専門的シミュレーションを行った。その結果、計画が実現可能であると判断し、広場に自家用車プール、バスターミナルを整備しない方向で合意した。

・行政関係者（警察、市総合交通計画部）との協議により周辺地区、都心部を考慮した交通対策案を立案し、都心・都市全体を視野に入れた「アクセシビリティ」を確保した。

③他分野の専門家による技術的支援・検討

・基本設計段階で、「景観部会」における行政内の専門セクション（緑化推進部）やランドスケープの専門家により、土かぶりや地下構造物、緑に関する施工性、管理性、樹種の生育条件といった技術的検討と支援を行うことで最大限の緑環境を創出し広場における「快適性」の確保をしている。

・実施設計段階で、空間デザインの専門家により駅前通りの都市軸上にある地下街から広場への階段のデザイン調整と質を高めるための指導が行われ、都市の「軸性」を確保している。

7. まとめと今後の課題

本研究を通じて以下のことが明らかとなった。また多者協議による都心街区再編の計画的枠組み（図-3）を公共性を担保する計画推進の手法として提案する。

①多者協議によるコンセンサスは、法的根拠を持たないがプロジェクト推進における組織は位置づけを明確にすることによって周辺、都心域、都市全体を考慮した骨格・景観形成や、空間の質の向上、さらに関係主体間の合意を形成し計画の公平性、公共性を確保できるという点で今後有効な計画手法と認識できる。

②多者協議という組織とプロセスによる都心の地区再編を推進には、パブリックインブループメントとして次の2点が重要となる。

・ワークショップや市民主体の協議組織において意見をくみ取るといった参加手法による民意を集約する直接的な関わりを前提とすること。

・市民とのコンセンサスに基づき形成された街区再編の基本方針をプロジェクトの中で戦略的に運用し、民意を計画に反映させる仕組みの一部としての関わりを保つこと。

③プロジェクトを多者協議により推進するには、各段階で検討しなければならない事項を関係主体間で共通に認識する必要がある。このため、専門化される検討内容に対応して協議組織を細分化させその都度、組織の明確な位置づけをする必要がある。

図-3 多者協議による都心街区再編の計画的枠組み

④多者協議において、市民の都市活動を促す空間や都心の骨格的な公共空間を形成するには、以下の主体・協議組織の関わりが重要となる。

- ・事業計画の社会的な評価をすること。
- ・技術的検討・支援をすること。

その際に行政関係者による横断的な体制、他分野の専門家とのコラボレーションが重要である。特に、検討内容が具体化されることに伴って、その必要性は高まる。

今後の課題として大規模都市の中心部で実践される他のプロジェクトとの比較を通じ、多者協議による再編計画の推進プロセスを体系化することが考えられる。また、その際にプロジェクト完了後の維持、管理も考慮した協議体制の確立の検討が重要となる。

<補注>

*1 加藤 源「都市開発プロジェクトにおける都市デザインの技法と実現手法」1999年：1章「わが国における都市デザインの現状—土地区画整理事業における都市デザインへの取り組みの現状—」の中で、全国の事例に対してアンケート調査を実施し、149地区のうち約4割に相当する56地区で協議組織の設置が確認されているが、そのほとんどが地権者の意向を把握するものとされている。

*2 平成11年9月に、南口開発を担当する計画コンサルタント、札幌市都市局地域計画部南口担当者、札幌南口開発（株）に対して実施した。

*3 札幌市長期総合計画を具体的に推進するための再開発方針（再開発マスタープラン）において、対象地区は2号地区に位置づけられている。2号地区：1号市街地のうち重点的に市街地の再開発の誘導を図るべき、かつ再開発の熱度が高く、特に一体的かつ総合的な街区の再開発を促進すべき地区。

*4 「建物提案方式」は、土地売却の相手を選定する際に、取得希望者によるその土地を利用した建築物の提案をコンペ方式で吟味し、土地取得権利者を選定する方式である。これは札幌市で条理化されたものである。

*5 南口広場、JR開発建物の実施設計に関する協議が進行中で、ここでの協議会開催回数は、平成11年9月現在のものである。「構想委員会」は、官主導で、多者協議による計画推進機構として位置づけられていなかったため明確な開催回数は省く。

[2000年4月19日原稿受理 2000年7月26日採用決定]