

公民連携による公共空間ネットワークの形成に関する研究 －札幌市を事例として－

工学院大学建築学部まちづくり学科 教授 星 卓志

概要：

本研究は、札幌都心部における公民連携による公共空間ネットワークの形成、活用、管理を、それらの成立過程を含め総合的に把握することを目的とし、計画体系、公民協議メカニズムの成熟経緯及び形成状況を把握した。

その結果、札幌市の都心に関わる計画体系の中において、公共空間ネットワークの形成に関わる方針が明確に位置づけられていること、その実効性を確保して展開するための公民の協議メカニズムが地元協議の仕組みを導入することまで成熟していること、人のための公共施設が大きく拡充されたことと連動し、それらメカニズムを活用して地下や屋内の公共空間も有機的に連携したネットワークが形成されたことが明らかになった。

これら一連の取組みにより、公共空間の価値についての共通理解が醸成されるとともに、整備後の適切な活用管理への期待と責任が強化されること、さらには後続の建築計画において適切な公共空間確保がなされることが期待される。

キーワード：公共空間、ネットワーク、札幌都心部

1. 研究の背景、目的と方法

近年、都市の中心部において屋内外の広場の整備、公開空地、有効空地等の敷地内空地の効果的な活用等により、人々が安心、快適に過ごすことのできる場を提供する取り組みが、全国の多くの都市で活発に行われている。これに先駆けるかたちで、札幌市では、都心における公共空間ネットワークの形成を重点的な施策として取り組んでいる。

本研究は、札幌都心部における公民連携による公共空間ネットワークの形成、活用、管理を、それらの成立過程を含め総合的に把握することを目的とする。

なお、本研究では、道路等の公共施設のうち歩行者のみの通行、滞留を可能とするもの、建築敷地内において不特定多数の歩行者の通行、滞留に供する空地等を総称して公共空間とよぶこととし、地下や屋内にあるものを含むものとする。

公共空間の創出や整備、管理、活用に関する研究は、近年さかんに展開されており、公共空間の計画・創出・整備に関するもの^{1),2),3)}、公共空間の管理・活用に関するもの^{4),5)}、公共空間の評価を行うもの⁶⁾などがある。このような研究動向の中において、本研究の特色は、札幌市都心部における公共空間ネットワーク形成の計画意思を体系的に整理することと、これとの関係において、ネットワーク形成の実態を詳細に把握することにある。

本研究は、次の構成とする。

第2章は、「札幌市における公共空間形成に関わる計画体系」とし、札幌市の行政意思としての公共空間の形成に関わる計画、制度について、2000年の第4次長期総合計画以降のものについて整理する。

第3章は、「公共空間整備に関わる公民協議メカニズムの成熟経緯」とし、個別の公共空間確保の手法、調整経緯等から、札幌都心における公共空間の整備等に関わる協議メカニズムの成熟課程を明らかにする。

第4章は、「札幌都心部公共空間ネットワークの形成状況」とし、2000年以降において公共空間ネットワークがどのように形成されたかを明らかにする。

本研究では、①札幌市資料等の文献調査により、行政の計画的位置付けと具体的取り組み経緯を整理、②2000年から今日までの札幌都心における公共空間の形成過程を、現況図、住宅地図、設計図等により詳細に把握、③関係者へのヒアリングにより、それらがいかなる主体のいかなる意思形成過程により整備されたかを整理し公民協議のメカニズムとして把握、を主な方法とする。

2. 札幌市における公共空間形成に関わる計画体系

札幌市では、人口減少へと転じることが予測された2000年に、第4次長期総合計画を策定し、都市の魅力を高める

ことに力点を置く中で、「オープンスペースのネットワーク」と「魅力的で活力ある都心の整備」を新たに位置づけている。これを受け、都心まちづくりのマスタープランとなる「都心まちづくり計画」(2002 年 6 月策定)では、都心まちづくりを進めながら確保すべき基本的な空間構成のあり方を、「都心のまちづくりを支える空間構成」として「①主要な結節点の特徴づけ」、「②オープンスペースのネットワークの形成」及び「③地下空間のネットワークの形成」の 3 つを掲げている。これらはいずれも、公共空間のネットワーク形成を強く求めるものとなっている。

2004 年 7 月策定の「さっぽろ都心交通計画」では、「人と環境を重視した新しい時代の都心交通の創造」と「都心の活性化に寄与する交通施策の推進」を計画理念とし、自動車交通の整序のための施策体系を整理したうえで、都心まちづくり計画における 4 つの骨格軸について、道路空間の再配分(歩行者空間の充実)を方向づけている。

2005 年 9 月に策定された「緑を感じる都心の町並み形成計画」は、都心におけるオープンスペース・ネットワークの考え方やそれらの活用・管理のあり方を明示するとともに、札幌駅前通及び創成川通の再整備に関する基本計画を位置づけるものとして計画された。

以上により、都心に関わるマスタープラン体系が整い、さらにその後、長期総合計画は 2013 年に「札幌まちづくり戦略ビジョン」へ、都心まちづくり計画は、2011 年の「都心まちづくり戦略」を経て 2016 年に「第 2 次都心まちづくり計画」へと更新されている。

3. 公共空間整備の公民協議メカニズムの成熟経緯

(1) 当初の協議メカニズム(地区単位の方針策定と一件審査の仕組みの導入)

a) 都市計画における一件審査の仕組みの導入

2006 年 3 月都市計画決定された「都心創成川東部地区地区

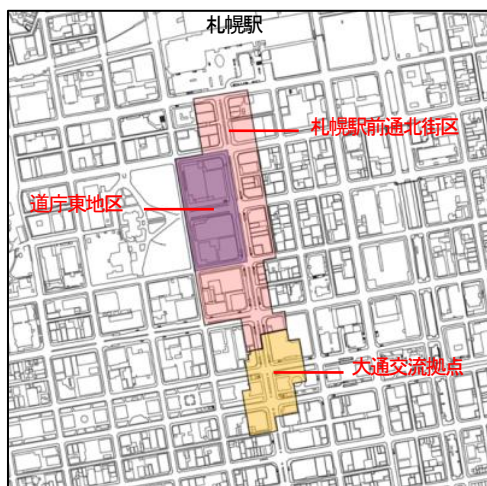


図 1 地区別まちづくりガイドライン等の策定箇所

計画」では、創成川以東地区の特性を踏まえ、基準容積率(近隣商業地域の区域:300%, 商業地域の区域:400%)に、歩道状空地の確保、1 階への誘導用途の導入などの項目を満たす建築物に、それぞれ容積率を加算していくこととされている。これらの定量的な基準に加え、地区整備計画の容積率の最高限度の決定内容として、「次の各号のいずれかに該当し、かつ、十分な緑化を図ることにより周辺市街地環境の向上に寄与すると市長が認めた建築物の容積率の最高限度は、(後略)」との規定を導入した。

この「市長が認めた」ものに容積率を加算する仕組みは、都市計画行政の一環で、個別の建築計画について協議調整するものであり、これにより、都市計画の視点で公共空間(この地区計画では歩道状空地、広場)の配置、整備内容等について個別協議を行うことができ、質の高い公共空間の確保を誘導することが可能となった。

b) 地区別ガイドラインの策定と都市計画諸制度の活用

都心まちづくり計画で示された方針に基づき、2020 年までに、多くの地区において地権者、事業者等との協議の場を設定し、まちづくりの方向についての検討がなされているが、そのうち、特に次の地区において、個別建築行為を誘導することを主眼としたまちづくり指針等(一部は中間まとめ)が策定され(図 1)、さらにこれらの内容の一部を都市計画により担保するため、それぞれの地区で地区計画(3 地区とも)、都市再生特別地区(道庁東地区の各街区)が、都市計画提案制度の活用を経て決定されている。

- ・道庁東地区まちづくり指針(中間まとめ)(2002. 12)
- ・札幌駅前通まちづくりルール(中間まとめ)(2006. 12)
- ・大通交流拠点まちづくりガイドライン(2007. 3)

(2) 統一的開発誘導方針と新しい協議メカニズムの確立

a) 統一的な開発誘導方針の制定

都心のまちづくりに寄与する民間開発を積極的に誘導するため「都心における開発誘導方針」が 2018 年 12 月に、同方針に基づき、関連諸制度の適用に際しての具体的な基準を定めた「都心における緩和型土地利用計画制度等の運用基準」が 2019 年 1 月に策定された。

これらにおいては、札幌都心において誘導したい価値(容積率を緩和するにあたって評価する取組)として、「質の高いオープンスペース整備」、「地区まちづくりルール策定」、「高機能オフィス整備」、「低炭素・省エネルギー化推進」などの 11 項目を挙げ、各項目について、緩和し得る容積率の最大値が明示されている。地区計画、都市再生特別地区等の都市計画を定める際には、これらの中から容積率の緩和対象とする項目が選択され、より具体的な基準として設定されることになる。また、2019 年 1 月に、「札幌市都心まちづくり支援型総合設計制度許可取扱要綱」が定められた。

上記のうち、「地区まちづくりルール策定」に関しては、別途「地区まちづくり推進要綱」が 2019 年 4 月から施行

されている。この中では、まちづくり組織の設立、まちづくりルールの策定について市長が認定することができ、その場合は、当該ルールの区域内で建築行為等を行おうとするものは、当該まちづくり組織と予め協議することなどが定められている。

b) 新しい協議メカニズムの確立

前項までで確認した諸制度の制定を受けて、札幌駅前通協議会が、2019 年 10 月に地区まちづくり推進要綱に基づく団体として認定された。同協議会では、2020 年 4 月に「札幌駅前通北街区地区まちづくりガイドライン」を策定し、これが同要綱に基づき同年 6 月に認定された。

このガイドラインの中では、上述のまちづくり組織と予め協議することについて、同協議会内に開発検討委員会を設置し、建築計画のガイドラインへの適合性について検討調整することとされた（図 2）。

さらに、2020 年 7 月に変更決定された地区計画の容積率の最高限度の規定においては、新しい協議メカニズムに関連して、次の 2 点の特徴的な内容が盛り込まれた。

まず、柱書きにおいて、当初計画では、「札幌駅前通の魅力ある都心空間の形成に寄与すると市長が認める建築物」と記載されていた部分が「別に定めるまちづくりルールに準拠するものとして札幌駅前通の魅力ある都心空間の形成に寄与すると市長が認めた建築物」と改められ、さらに、容積率緩和の対象とする具体的な公共貢献項目の中に、「別に定める基準に適合する建築物にあっては、基準に定める取組に該当する場合に加える数値の合計」が加えられた。これにより、同ガイドラインに適合することで 50% の容積率の加算がされる。

以上の規定により、地区整備計画区域内において容積率

の緩和を受けようとする際には、上記の開発検討委員会における協議調整が整うことが絶対的な条件となる。

4. 札幌都心部公共空間ネットワークの形成状況

本章では、公共空間を生み出す各種制度により、第 4 次札幌市長期総合計画が策定された 2000 年以降に、どのような公共空間が、どのような制度により創出され、ネットワークが形成されたかを明らかにする。

(1) 2000 年から 2020 年にかけての公共空間ネットワークの形成

2010 年及び 2020 年に新たに確保された公共空間の制度別、階層別、機能別の分布を、図 3 に示す。

制度別では、2000 年までには、公共施設（地下ネットワーク）と総合設計制度によるものが多く、都市計画制度によるものは特定街区と再開発事業がわずかにあるのみであったが、2020 年までには、都市計画制度によるものが大きく増加し、かつ 1 街区や半街区といった比較的大規模な敷地のものも少なくない。

位置別では、地下のネットワークが大幅に拡充するとともに、屋内のものも地下ネットワークと連携させながら確保が進んでいる。

機能別では、滞在が可能なものが増加し、これは建築敷地内のみならず、公共施設（北三条広場や大通交流拠点地下広場）が滞留機能の中核をなす様相で整備されている。このように、行政意思の実現が、協議メカニズムの確立過程の取り組みによる個別的な行為の蓄積によって、確実に成就しつつあることが明らかである。

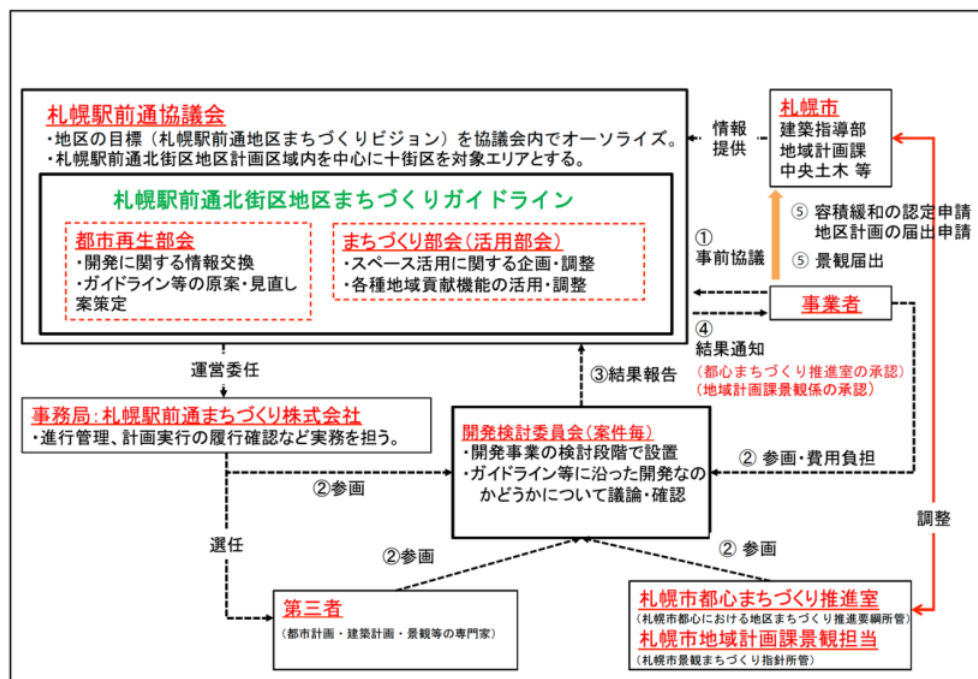


図 2 札幌駅前通協議会による開発協議の仕組み⁷⁾

(2) まちづくり指針策定地区等におけるネットワーク形成
ここでは、道庁東地区と大通交流拠点を取り上げ、公共空間のネットワーク形成状況を把握する。

a) 道庁東地区

当地区では、札幌駅前通地下歩行空間及び北三条広場を

中心に、建築敷地内の地上と地下、屋内と屋外の公共空間が縦横にネットワークを形成している。これらは、当地区に隣接し、札幌駅前通りを挟んで向かい側の建て替え事業（フコク越山ビル、大同生命ビル）における公共空間整備とも一体となり、地区内でのさまざまな動線と大小の滞留

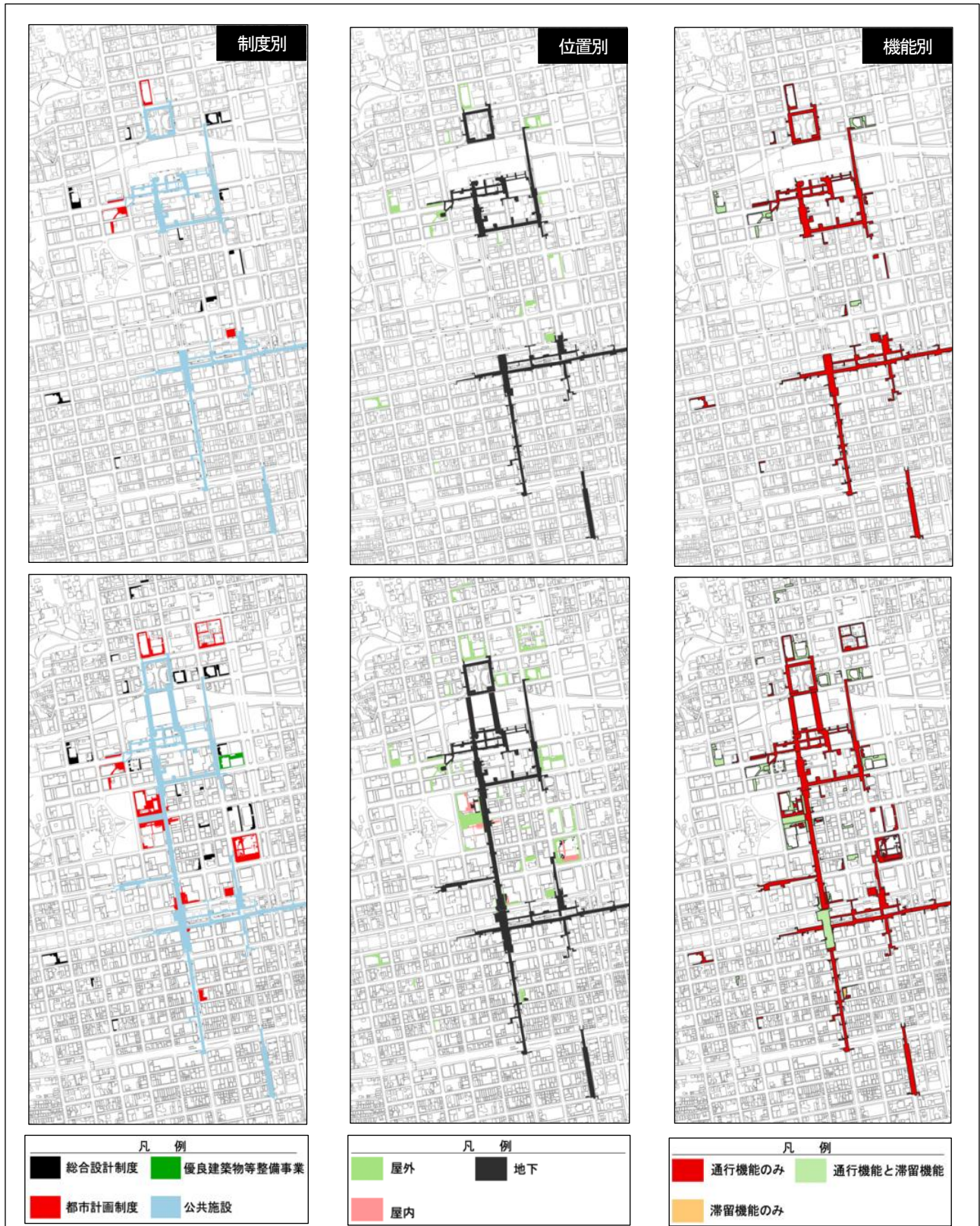


図3 2000年（上段）及び2020年（下段）時点の公共空間の分布状況



図4 道庁東地区の公共空間の分布状況 (2020 年)



図5 大通交流拠点の公共空間の分布状況 (2020 年)

可能な空間を提供することにより、当地区が、札幌駅と大通駅の間地点として重要な拠点となることに大きく寄与している(図4)。

b) 大通交流拠点

当地区では、まちづくりガイドラインに沿って、空間整備が進められ、その中核をなす地下広場と周辺の建築物が一体となって公共空間ネットワークが形成された。

個々の建築物で確保された公共空間の構成は、道庁東地区と同様、地下接続空間、屋内広場、地上の屋内広場、歩道沿い空地である。

以上の結果、図5に示す公共空間ネットワークが形成され、単に地下鉄駅周辺として多くの歩行者が通行するのみであった当地区は、多くの人が滞留する場へと変貌した。

5. まとめと考察

本研究は、札幌都心部における2000年以降の公共空間のネットワークの形成について、行政計画の体系、公民の協議メカニズムの成熟経緯及び形成実態の面から把握した。その結果、以下の諸点が明らかとなった。

札幌市の都心に関わる計画体系の中において、公共空間ネットワークの形成に関わる方針が明確に位置づけられている。その実効性を確保して展開するための公民の協議メカニズムは、地区別のガイドラインを策定しこれに即した地区計画を定めた中で、建築行為の一件毎に都市計画部局と事業者が計画内容について協議することから、地区ごとに地元まちづくり組織が主体となった方針を策定し、その中で地元協議の仕組みを導入するというかたちへと成熟したものと捉えることができる。

2000年から2020年にかけての札幌都心部における公共空間ネットワークの形成過程を詳細に把握した結果、2000年までは、公共施設(地下ネットワーク)と総合設計制度によるものが多く、都市計画制度によるものは特定街区と再開発事業がわずかにあるのみであったが、2020年までには、都市計画制度によるものが大きく増加し、かつ1街区や半街区といった比較的大規模な敷地のものも少なくない。

その間、札幌駅前通地下歩行空間、北三条広場といった人のための公共施設が大きく拡充されたことと連動し、地下や屋内の公共空間が多様に整備され、それらが有機的に連携したネットワークが形成された。とりわけ、道庁東地区、大通交流拠点地区といった、行政と地権者によるまちづくりガイドラインが策定され、これを実現するための地区計画が決定された地区では、ガイドラインの実現が着実に図られている。

本研究で明らかにした上記の点から、都市中心部において公共空間ネットワークを効果的に形成していくために必要となるのは、次の事項であると考えられる。

まず、行政による計画によって、公共空間の価値、多様

に確保することとネットワークの形成を図ることの意義を明示したうえで、地区ごとの具体的な目標像を公民協働により設定することが前提条件となる。

次に、そのような目標像の実現に向け、一件毎の建築計画について、そこで確保される公共空間の位置や質について個別に協議する仕組みの確立が必要である。加えて、その協議の仕組みの中に、行政と事業者間のみではなく、その前段として計画地周辺の地権者等を含めた「地元協議」の仕組みを導入することが望ましいと考える。これにより公共空間の価値についての共通理解が醸成されるとともに、整備後の適切な活用管理への期待と責任が強化されると想定される。さらには、後続の建築計画において、適切な公共空間確保がなされることも期待される。

今後の研究課題として、次の諸点が考えられる。

人々のアクティビティがどのように展開されているかを把握し、公共空間ネットワーク形成の効果を検証する必要がある。また、単発の公共空間を確保するだけでなくネットワークを形成することの意義を、アクティビティ調査や移動行動調査を通して検証することも重要である。

さらに、札幌以外の都市における公共空間ネットワーク形成事例から、そのための仕組みや効果について、より多様な知見を得ることも必要なことであろう。

参考文献

- 1) 中西正彦, 加藤仁美, 桑田仁, 杉田早苗, 大澤照彦: 総合設計制度の運用と変遷に関する研究, 日本都市計画学会都市計画論文集, 第51巻, 第3号, pp. 812-819, 2016. 10
- 2) 細田真一, 瀬田史彦: 柏駅東口における民間主体による道路区域内広場整備及び維持管理に関する一考察, 日本都市計画学会都市計画論文集, 第52巻, 第1号, pp. 18-27, 2017. 4
- 3) 室田昌子: 市民活動による屋外コミュニティ空間の形成と滞留機能創出に関する研究-ヨコハマ市民まち普請事業による港北ニュータウン中川駅周辺商業地区歩道を対象として-, 日本建築学会計画系論文集, 第84巻, 第758号, pp. 955-963, 2019. 4
- 4) 泉山 墨威, 中野 卓, 根本 春奈: 人間中心視点による公共空間のアクティビティ評価手法に関する研究 -「池袋駅東口グリーン大通りオープンカフェ社会実験2015年春期」のアクティビティ調査を中心に-, 日本建築学会計画系論文集, 第81巻, 第730号, pp. 2673-2773, 2016. 12
- 5) 松下 佳広, 泉山 墨威, 小泉 秀樹: 都市利便増進協定を活用した, 公民連携による公共空間マネジメントの可能性と課題に関する研究, 日本都市計画学会都市計画論文集, 第54巻, 第3号, pp. 441-448, 2019. 10
- 6) 高橋 亮, 野原 卓, 三浦 詩乃: 都心部における公共空間としてのストリートの役割とその実態に関する研究 横浜市日本大通りにおける都市政策上での位置づけ・空間利用実態・利用者意向に着目して, 日本都市計画学会都市計画論文集, 第54巻, 第3号, pp. 967-974, 2019. 10
- 7) 札幌駅前通協議会: 札幌駅前通北街区地区まちづくりガイドライン, 札幌駅前通協議会, 2020. 4