

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共空間のマネジメントと滞留機能に着目した使われ方の実態を把握することを目的とし、特に滞留者の多い公共空間を抽出し、整備経緯、管理状況及び滞留型アクティビティの実態を把握した。

その結果、調査対象とした公共空間では、多様なアクティビティが多く発生することが明らかとなった。それぞれ特徴を持った空間構成、什器の設置がなされており、利用者（滞在者）によるアクティビティや滞在時間が異なる様相を呈している。整備する公共空間と周辺の公共施設や公共空間との位置関係や歩行者の流れ等を十分に検討し、そこで起こることが期待されるアクティビティを可能な限り想定したうえで、整備内容を検討することが肝要であり、それによって都心全体で展開される人々のアクティビティの質と量が増大することになる。

このような都心の公共空間ネットワークを効果的に形成するためには、行政と事業者、さらにはエリアマネジメント団体とが深く協議しつつ整備内容を決定してゆくことが不可欠になる。

キーワード：公共空間、滞留型アクティビティ、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。

筆者は、2020 年度において「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」を目的とした調査を行い、次の諸点を明らかにした¹⁾。

- ① 計画体系の中に公共空間ネットワークの形成方針を明示していること。
- ② これを効果的に実現するための協議メカニズムが成熟していること。
- ③ 公共施設と建築敷地内公共空間が有機的にネットワークされていること。
- ④ ③について、とりわけ、まちづくりガイドライン策定地区で顕著であること。

これらの成果を受け、本研究では、公共空間の効果的な活用に関する知見を得るため、「札幌都心部における公共空間のマネジメントと滞留機能に着目した使われ方の実態を把握すること」と目的とする。

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^{2),3),4)}、公共空間の管理・活用に関するもの⁵⁾、公共空間の評価を行うもの⁷⁾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(2020 年度調査により把握)により多様に創出された公共空間の滞留型アクティビティ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章では、「滞留機能を有する主要公共空間の整備経緯等」とし、第3、4章で取り上げる公共空間を抽出し、それらの整備経緯と空間整備の状況(設え)を整理する。第3章では、「調査対象公共空間のマネジメント」とし、前章で抽出した公共空間の管理活用の内容を把握する。第4章では、「公共空間における滞留活動」とし、2020 年度に把握した公共空間のうち、常時、不特定多数の人が滞留している公共空間について、どのような使われ方(人々のアクティビティ：以下「滞留型アクティビティ」という。)がなされているかを、詳細に把握する。

本研究の方法は、①札幌駅前通まちづくり株式会社の関係資料入手及びヒアリング、②滞留機能を有する主要な空間における滞留型アクティビティの観察調査とする。なお、具体的な調査方法については、各章において詳述する。

2. 滞留機能を有する主要公共空間の整備経緯等

(1) 調査対象空間の抽出

2020 年度調査の結果から、現在、札幌都心部において整備（工事中のものを含む）されている公共空間（「通行」及び「滞留」の機能別）を、図 1 に示す。これらの簡易観察調査の結果、「通行機能と滞留機能」または「滞留機能のみ」の既設の公共空間のうち、滞留型アクティビティが常時、かつ複数の利用者により発生しているものは、2020 年度調査において「まちづくり指針策定地区等におけるネットワーク形成」として取上げた「道庁東地区」及び「大通交流拠点」に集中している。



図 1 札幌都心内公共空間

道庁東地区においては、常時滞留型アクティビティが発生している空間があるが、滞留型アクティビティ調査の対象とするのは、次の 4 ヶ所とする。

- ・北三条広場（アカプラ）
- ・日生ビル地下接続空間
- ・三井 JP ビル地下接続空間
- ・フコク生命越山ビルステップガーデン

次に、大通交流拠点においては、大通交流拠点地下広



図 2 アクティビティ調査の実施対象公共空間

場（拡張部分以外）を調査対象とする。

以上の 5 箇所の公共空間の位置を、図 2 に示す。

(2) 滞留機能を有する公共空間の整備経緯と設え

滞留型アクティビティ調査の対象とする各公共空間について、整備経緯と整備内容を、以下に整理する。

a) 大通交流拠点地下広場

「大通交流拠点まちづくりガイドライン」（2007 年）において、「人びとの多様な交流を支援し、都心内の中心性を象徴的に表現する『サッポロ広場』の形成」を目的として掲げられた「大通交流拠点」の中心施設として札幌市が整備。2015 年 2 月から、順次供用された。

従前は、地下鉄駅のコンコースとして都市高速鉄道の都市計画施設であった区域に、都市計画広場を重複決定し、整備された（図 3）。

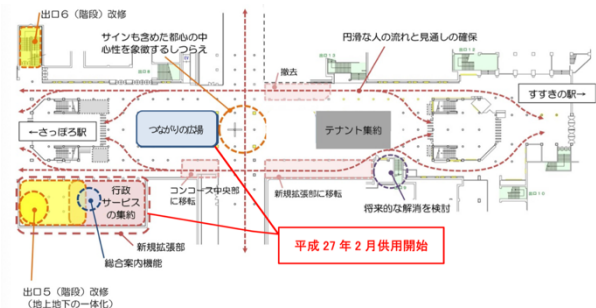


図 3 大通交流拠点地下広場の整備概要（札幌市提供資料）

このうち、2015 年 2 月に供用が開始された「つながりの広場」は、「大通交流拠点地下広場整備基本計画」（札幌市：2012 年 9 月策定）において示された整備方針のうち「滞留

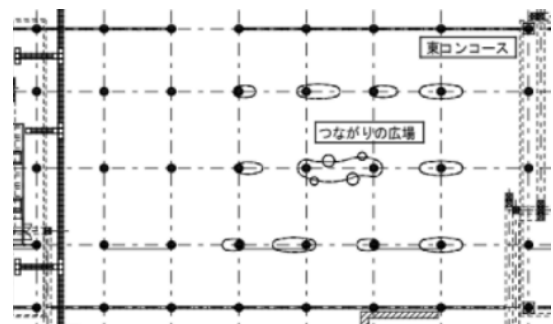


図 4 大通交流拠点地下広場の整備状況

機能、利便機能を備え、人々が豊かな時間を過ごすことができる広場を形成する。」の中心的施設として計画された。歩行者通行量の多い南北方向の動線を確保しつつ、柱に付随させるかたちで、ベンチ、小テーブル付きベンチ及びハイテーブルが設置されている（図4）。

b) 北三条広場（アカプラ）

2002 年の「道庁東地区まちづくりガイドライン（中間まとめ）」を基本として、北2西4地区開発の協議において、北三条通の価値向上が主要課題の一つとして取り上げられた。これを受け、同地区の開発計画の具体化の中で、都市再生特別地区の適用における公共貢献の一つとして、北3条通の広場化が盛り込まれた。

その整備内容は、既存の銀杏並木を活かし、その根本に植樹樹とデッキを設置、旧車道部分には付属物は設置せず平面に仕上げられた（図5）。



図5 北三条広場（アカプラ）の整備状況

c) 三井 JP ビル地下接続空間

道庁東地区のうち、北2西4地区都市再生特別地区により 2014 年 8 月に開業した札幌三井 JP ビルディングでは、札幌駅前通地下歩行空間との接続空間が、整備された。

その整備内容は、4 箇所の木製ベンチの設置である（図6）。



図6 三井 JP ビル地下接続空間の整備状況

d) 日生札幌ビル地下接続空間

道庁東地区のうち、北3西4地区都市再生特別地区により 2009 年 11 月に開業した札幌日生ビルでは、札幌駅前通地下歩行空間との接続空間が整備された。

その整備内容は、6 スパンの柱間の各区分に、それぞれ 8 テーブル、16 脚の椅子（左端部は 10 テーブル、20 脚）、合計 50 テーブル、100 脚の椅子の設置である（図7）。



図7 日生札幌ビル地下接続空間の整備状況

e) フコク生命越山ビルステップガーデン

旧札幌フコク生命駅前通ビル、旧越山ビル、その東側の旧札幌ビルディングの三棟の共同建替えにより 2017 年 3 月に開業したフコク生命越山ビル（正式名称：札幌フコク生命越山ビル）は、札幌駅前通北街区地区計画の適用により容積率が 250%緩和されたものとして建築された。

同ビル内に整備されたステップガーデンは、地下歩行空間との接続空間から 2 階までを繋ぐ大空間である。その整備内容は、地階から 2 階まで連続する階段状の座席を基本とし、数箇所のアルコーブにはスツールと小テーブルが配置されるというものである（図8）。

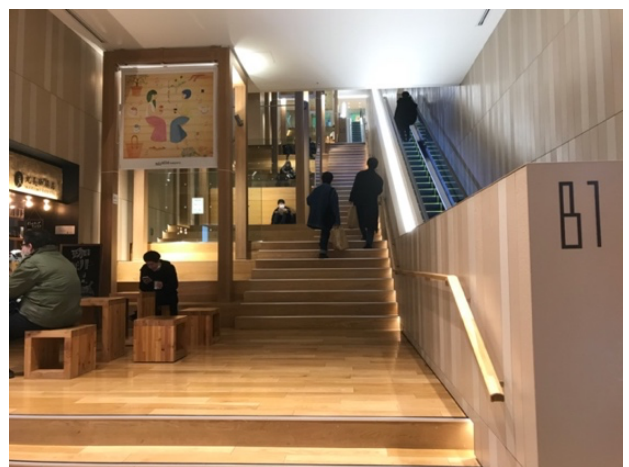


図8 フコク生命越山ビルステップガーデンの整備状況

3. 調査対象公共空間のマネジメント

本章では、前章で抽出した調査対象の公共空間の管理内容を整理する。

a) 大交通交流拠点地下広場

本広場は、都市計画施設としては地下鉄大通駅コンコースとしての都市高速鉄道と広場の二重指定となっている。広場の設置条例を定めておらず、都市計画上の機能を明示することに留まっている。

札幌市交通局が管理しており、札幌市交通事業高速電車乗車規定により、次の事項（一部）が禁止されている。

- ・公の秩序を乱し、又は善良な風俗に反する行為をすること。
- ・大声をあげ、又は騒ぐこと。
- ・他の旅客の迷惑となる行為をすること。
- ・係員の職務遂行を妨げる行為をすること。
- ・係員の許しを受けないで、旅客に対す寄付を求め、物品を配布し、又は販売すること。

その上で、「係員は、上記の規定に違反し、又は違反するおそれがあると認める者には、駅構内から退去させることができる。」とされている。

このように、地下鉄駅一般に規定されている禁止行為が適用されており、都市計画広場として前章で把握した設えにより人々の滞留が可能とされていることに伴う付加的な禁止行為は、定められていない。

b) 北3条広場（アカプラ）

都市再生特別地区の適用に際しての公共貢献として整備された北3条広場は、整備前は都市計画道路であるとともに認定道路であり、当然のこととして道路交通法が適用されていた。

整備後にこれを転換、いわばコンバージョンし、都市計画施設としては道路を廃止し（起点の位置変更による）、新たに広場を決定、認定道路を存置したまま条例による広場を設置している。管理区分については、地下部を認定道路、地上部を広場する兼用工作物協定を両管理者で結んでいる。これに伴い、道路交通法は非適用とされた（図9）。

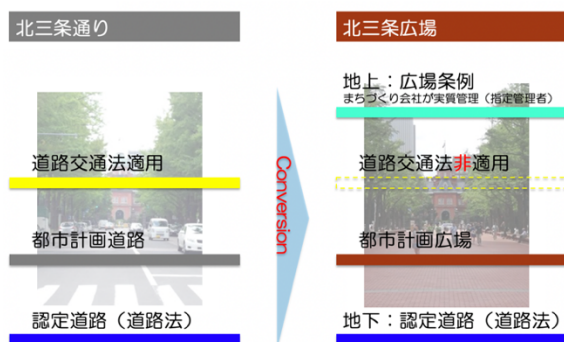


図9 北3条広場（アカプラ）の制度適用転換

このような法適用を行った意図は、道路法及び道路交通法を非適用とすることにより、広場としての活用の可能性を飛躍的に高めることにあった。

札幌市北3条広場条例では、次の行為を禁止行為（一部）として定めている。

- ・施設、備品等をき損し、又は汚損すること。
- ・火災、爆発その他の危険を生ずるおそれのある行為をすること。
- ・球戯、スケートボード、ローラースケートその他これらに類する行為をすること。

また、当広場の管理は、指定管理者として、札幌駅前通まちづくり株式会社が行っているが、上記の管理形態としたことにより、貸し出しを行えるようになり、「札幌北3条広場 利用の手引」を定め、同広場の価値を高める行為に限り貸し出しを行うこととしている。

以上の管理方式により、札幌駅前通まちづくり株式会社の自主事業及び貸出しによる活用で、多彩なイベントが毎年実施されている。

c) 三井JPビル及び日生札幌ビル地下接続空間

札幌駅前通地下歩行空間と沿道ビル地下部との接続空間は、所有権は札幌市にある条例広場であり、指定管理者としての札幌駅前通まちづくり株式会社が管理を行っている。当初整備は沿道ビルの建築事業者が行ったものであり、これらに設置されている什器は、当該建築事業者の所有物である。

接続空間の管理に関して、同まちづくり会社と沿道ビル建築事業者が維持管理に関する覚書を結び、適切な管理のルールが定められている。

接続空間は、札幌駅前通地下広場条例が適用されており、その中で禁止行為（一部）が次のとおり定められている。

- ・施設、備品等をき損し、又は汚損すること。
- ・火災、爆発その他の危険を生ずるおそれのある行為をすること。
- ・騒音又は大声を発し、暴力を用い、その他他人に迷惑になる行為をすること。
- ・非常時における避難の際に支障となる囲い、ついでにその他の物品を設置すること。

e) フコク生命越山ビルステップガーデン

本空間は、民間建築物内の共用部分であり、都市計画上の容積率緩和のための公共貢献としての位置づけもないことから、同ビル管理上の一般的な使用条件以外に、特段の禁止行為を定めているものではない。

4. 公共空間における滞留活動

本章では、前章で抽出した公共空間におけるアクティビティ調査を実施し、滞留活動の実態把握を行う。

(1) アクティビティ調査の実施概要

アクティビティ調査は、次の2回に分けて実施した。

○第1回：北3条広場 10月10日(日)8:00～17:00及び11日(月)10:00～17:00(11日は雨天のため10時開始とした。)

○第2回：日本生命札幌ビル地下接続空間、フコク生命越山ビルステップガーデン、三井JPビル地下接続空間、大通交流拠点地下広場 10月22日(金)、23日(土)、24日(日)、25日(月) 8:00～19:00

調査方法は、次のとおりである。

各調査対象公共空間について、調査票(図4-2に例を示す。)を作成し、10分間隔で当該公共空間の滞留者に関わる次の情報を記録する。

＜調査票への記入情報＞

- ・性別
- ・年齢(観察による推察)
- ・アクティビティ
- ・グループの場合、その属性
- ・10分を超える連続滞留者の滞在時間

このうち、記録するアクティビティの具体的項目として事前にリストアップしたのは、「スマホ・タブレット操作」「読書」「寝る」「会議」「ただ座っている」「電話」「おしゃべり」「仕事」「音楽を聴いている」「PCを使っている」「食事」「休憩」「荷物整理」「勉強」「事務的作業」「飲み物を飲む」の、計16項目である。

また、これらに該当しないアクティビティについては、調査員が新たな項目として記録することとした。

(2) 調査対象各公共空間の滞留型利用状況

調査対象公共空間について、休日及び平日における滞留型のアクティビティを全て把握する調査を行った。その結果、以下の諸点が明らかとなった。

- ・周辺の人の流れが特に多い動線空間に面する公共空間(大通交流拠点地下広場、三井JP地下接続空間、日生札幌ビル地下接続空間)が、滞在可能数(一人が座るまたはハイテーブルに寄り付くことができる数の当該公共空間内の総計)あたりでは特に多い。
- ・特に、地下鉄駅構内の改札前に位置する大通交流拠点地下広場は、次に多い三井JPビル地下接続空間の20倍の利用率であり、常に多くの人が滞留している状況であった。
- ・滞留者グループ人数は、1人が大半を占めるが、休日には、2人や家族(人数は様々)のグループも多い。
- ・滞在時間は、日生札幌ビル地下接続空間とフコク生命越山ビルステップガーデンが、平日、休日とも他より長い傾向にある。前者は、テーブルと椅子が配置されていることで、食事や作業を落ち着いて行えることが影響していると考えられる。また、後者は、札幌駅前通地下歩行空間の大量の人の流れに面しておらず、また、階段状の空間であり、滞留者が囲われ感を持つことができることから、落ち着いた時間を過ごせることが奏効しているものと考えられる。

・アクティビティの発生量としては、共通して「おしゃべり」と「スマホ・タブレット操作」が特に多い。さらに休日では、気持ちよく滞在できる北三条広場、落ち着いて滞在できる日生札幌ビル地下接続空間及びフコク生命越山ビルステップガーデンにおいて、「おしゃべり」が最も多くなっている。次に、「食事」は平日、休日とも発生しているが、平日の方がより多い。ただし、ベンチのみが設置されている三井JPビル地下接続空間では、食事は多くない。

・他方で、「荷物整理」は、三井JPビル地下接続空間と大通交流拠点地下広場で多く見られた。これは、多くの荷物を持つ歩行者が、その歩行行動の延長で障害なく荷物整理の行動に移ることが可能な空間構成となっていることに起因していると考えられる。

・三井JPビル地下接続空間とフコク生命越山ビルステップガーデンでは、数は少ないものの、4人、6人といったグループで長時間会話をしている情景が見られた。これは、長時間会話を楽しむことができる居場所になり得るという認識が、市民の中に浸透しつつあることを示していると考えられる。

5. まとめと考察

本研究では、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状況を明らかにした2020年度調査結果に基づき、特に滞留機能を有する公共空間のマネジメントと滞留活動の実態把握を行った。

その結果、以下の諸点が明らかとなった。

アクティビティ調査の対象とした公共空間のうち、行政の財産である空間については、それぞれ条例または規定により禁止行為が定められている。そのうち、北三条広場については、指定管理者である札幌駅前通まちづくり株式会社による積極的な活用活動が展開されており、これらを通して多くの市民、来訪者が自らの居場所となり得る空間であることの認識の浸透が図られていると考えられる。

滞留者数は、周辺の人の流れが特に多い動線空間に面する公共空間が、滞在可能数あたりでは特に多い。

テーブルと椅子のセットが配置されている空間や、滞留者が囲われ感を持つことができる空間では、長時間の滞留が多くなる傾向がある。

アクティビティの発生量は、「おしゃべり」と「スマホ・タブレット操作」が特に多いことが共通しているが、「食事」や「荷物整理」は、空間の持つ環境や平日・週末の別により差が生じている。中には、数は少ないものの、4人～6人のグループで長時間会話をしている情景が見られ、そのような居場所になり得るという認識が、市民の中に浸透しつつあることを示していると考えられる。

次に、2020年度の研究成果も含め、本研究から得られた知見を、以下のとおり整理・考察する。

札幌都心部では、札幌市の諸計画で公共空間のネットワーク形成の推進を位置づけ、さらに具体的なガイドライン等を策定することを進めたことに対応して、歩行者重視の道路、広場等の公共施設を軸として、建築敷地内の公共空間が有機的にネットワークする空間構成が成立している。

その過程では、都市計画諸制度の運用において、都市計画決定時のみではなく、建築計画の段階においても整備する公共空間の内容について協議調整するメカニズムが成熟し、その結果、整備内容が人々の利用を、より重視したものとなりつつあると考えられる。

我が国都市の都心部における公共空間は、道路、公園等の公共施設と、公開空地（総合設計制度）、有効空地（特定街区制度）、その他の都市計画諸制度により創出された建築敷地内空地で構成されてきた。

公共施設は、目的とする機能が厳格に限定されており、なかんずく道路は交通機能のみを提供するものである。

公園は、都心部においては殆ど確保されてこなかった。

総合設計制度や都市計画諸制度により創出された建築敷地内空地については、その整備内容について、一部の都市を除いては、基本的には建築主の提示するものを第一に尊重し、容積率等の緩和を行う場合には、その内容を評価して行うという方法が一般的であった。すなわち、総合設計制度の適用においては、計画された公開空地の内容について有効空地率を算定する方法が取られるのが一般的であり、また、都市計画諸制度の適用の場合は、敷地内空地の詳細な計画内容は、都市計画決定プロセスの段階においては深く協議されることが稀であった。

札幌都心部においても、長らくそのような運用が継続されていたが、2020 年度調査で明らかにしたとおり、人々のアクティビティについて具体的に想定し、整備内容を検討することが浸透してきたと考えられる。

このような整備内容に関する調整メカニズムの相違による空間の質のレベル差が如術に現れているのが、北 3 条広場に面する南北の 2 つ敷地内公共空間である。一方は、テーブル＋椅子が並べられ、誰もが自由に時間を過ごすことのできる空間を提供しているが、他方は、石材で囲われた植栽スペースが障害物となり、通行以外の滞在型アクティビティを一切排除している。後者の計画段階では、都市計画決定時に公共空間の計画内容まで協議することではなく、整備段階においても、行政と事業者が協議する仕組みがなかったことが、大きく影響していると考えられる。

2021 年度のアクティビティ調査の結果、多くの人々が行き交う都心部において、多様なアクティビティを想定して公共空間を計画、整備することにより、それが無いときにはほとんど行われないアクティビティが多く発生することが明らかとなった。

このような都心部を形成することは、都市住民や来訪者の生活の質を高めることに大きく資するものであり、そのことが、まさに都市の公共空間を豊かなものとするこの

最大の意義であると考ええる。

加えて、個々の公共空間の整備内容が画一化しないことも重要である。2021 年度にアクティビティ調査を行った札幌都心部の公共空間は、それぞれ特徴を持った空間構成、什器の設置がなされており、利用者（滞在者）によるアクティビティや滞在時間が異なる様相を呈している。すなわち、整備する公共空間と周辺の公共施設や公共空間との位置関係や歩行者の流れ等を十分に検討し、そこで起こることが期待されるアクティビティを可能な限り想定したうえで、整備内容を検討することが肝要であり、それによって都心全体で展開される人々のアクティビティの質と量が増大することになる。

このような都心の公共空間ネットワークを効果的に形成するためには、行政と事業者、さらにはエリアマネジメント団体とが深く協議しつつ整備内容を決定してゆくことが不可欠になる。

札幌市においては、個別の事業に関わる協議メカニズムが成熟していることを確認したが、相互の関係をも検討する協議の仕組みにまでは至っていない。今後、既存の公共空間の状況を俯瞰的に踏まえたうえで、新たに整備する公共空間のあり方を検討する仕組みの確立が望まれる

参考文献

- 1) 星卓志：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形成、日本建築学会技術報告集、第 28 巻、第 68 号、pp. 424-429、2022. 2
- 2) 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
- 3) 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
- 4) 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
- 5) 泉山 聖威、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
- 6) 松下 佳広、泉山 聖威、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
- 7) 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. 1