

札幌都心まちづくりの公民協働の展開による公共空間の充実

札幌市市民まちづくり局
都心まちづくり推進室長
星 卓志

札幌市では、都市魅力を高め、経済活力を向上していくことを目指す都市再生戦略として、第4次札幌市長期総合計画(2000年策定)において都心部の総合的なまちづくりの展開を位置づけ、その推進組織として都心まちづくり推進室を設置。以来、民間組織、事業者等とともに、精力的に都心まちづくりを展開している。その主要な取組みの一つとして、公共と民間とが協働的に良好な公共空間を創出、活用しており、これにより都心全体の構造強化、回遊性の向上を図っている。

このことは、魅力的な歩行者のための空間を多様に確保し、それらをネットワークしていくことが都市魅力を高めるための有効な手立ての一つであるとの認識に立っている。

本稿では、その全体像と個別具体例を概説し、都市魅力のあり方を検討する上での一助としたい。

1 全体像とコンセプト

札幌市では、初の都心の計画として「都心まちづくり計画」を2002年に策定した。その中では、ともすると特徴づけが難しくなる格子状街路で構成されている都心を、全体構造を明確にしながら個々の部分を際立たせることを意図し、図1に示すとおり、4つの骨格軸、3つの交流拠点、5つのターゲットエリアによる組み立てでまちづくりを進めることとした。

各々の構造要素について、目標実現のための取組み内容とその主体、手順を計画化しているが、共通する重要な観点として公共空間の充実が挙げられる。ここでの公共空間は図2に示す概念で捉えている。すなわち、道路や公園、広場といったオープンスペースと、これらに面する建物の機能、形態によって構成されるとの考え方である。

都心まちづくり計画の中では、たとえば札幌駅前通(にぎわいの軸)について、「札幌の目抜き通りとしてのにぎわい、多様

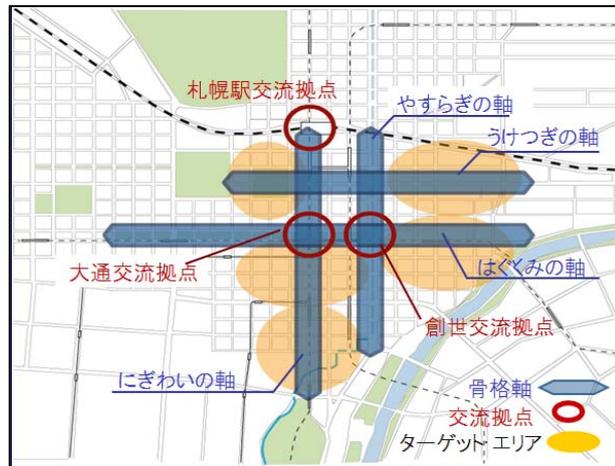


図1 都心まちづくりの全体構造

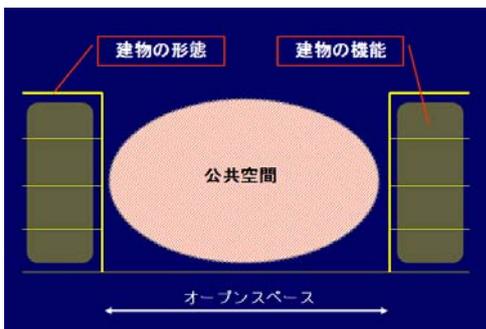


図2 公共空間の概念

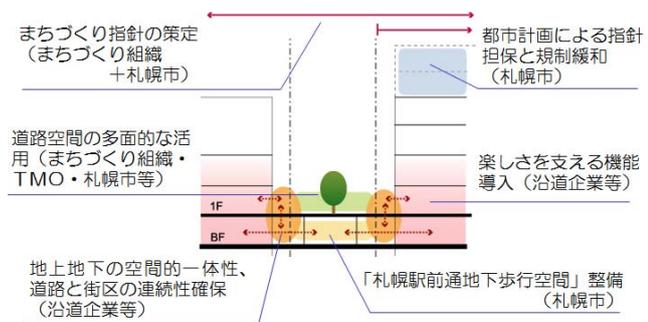


図3 札幌駅前通再整備のプログラム

性、美しさを創出する」「都心の楽しさを味わいながら歩くことができるストーリー性のある通りを形成する」の2つの計画目標を掲げたうえで、関係主体の協働的な取り組みにより公共空間の軸を形成することとした（図3）。

以下に、札幌都心部での近年の特徴的な公共空間整備について概観する。

2 具体的事例

(1) 札幌駅前通

札幌駅前通の札幌駅～大通間の地下歩行空間整備及びその効果的な活用の取組みについては、既報に詳しい（注）。

この整備に伴い、地上部の再整備を行っているが、その際、自動車のための車線数を片側3車線から2車線に減少させ、歩行者のための空間を拡充した（図4）。

さらに、沿道の建物の更新に際して、目標とする「にぎわいの軸」形成を具体化するため、札幌駅前通まちづくり協議会が平成17年に組織され、まちづくり指針を検討。さらにその内容を法的に担保するために地区計画の提案が沿道地権者によりなされた。それを受け、「札幌駅前通北街区地区計画」を平成20年12月に決定した（図5）。



図4 札幌駅前通地上部の再整備イメージ

その中では、地下歩行空間との広幅員接続、低層階へのにぎわい機能導入、1階部分の壁面後退、高さ制限といった項目を制限事項又は容積率緩和の条件事項として地区整備計画に定めている。

これら、道路空間と沿道建物の協働的な計画によって、札幌のメインストリートたる駅前通の「にぎわいの軸」としての形成を図っていく。

(2) 北三条広場

札幌駅前通地下歩行空間の中間部でこれと交差する北三条通は、都心まちづくり計画において「うけつぎの軸」と位置づけ、北海道庁赤レンガを正面に見る歴史的な意味の深い通りである。北三条通の北海道庁から駅前通に至る一街区では、この通りに面する両側で近年、民間都市開発が具体化し、両者とも都市再生特別地区の活用によって実現を図っている（図5）。これにあわせ、北三条通のこの区間は都市計画道路を廃止し、都市計画広場の計画決定を平成19年に行った。



図5 札幌駅前通北街区地区計画の区域

両側の建築物の構成と相まって、今までにない札幌都心の上質な都市広場が平

成26年頃に完成する予定である(図6)。

(3) 大通交流拠点

札幌駅前通(にぎわいの軸)と大通(はぐくみの軸)の交差点である「大通交流拠点」は、札幌都心部の中で最も中心的な場である。

この四つ角を構成する建物所有者、札幌市等で「大通交流拠点まちづくりガイドライン」を平成19年に策定

した。この中では、建物を建て替える際に実現すべき事柄として、地下及び地上低層部の機能構成、公共施設(地上、地下)と一体的に広場空間を形成する敷地内の空間構成、優れた景観形成のための建物形態のあり方等について整理した。

さらにこれを具体化するため、平成20年に「大通交流拠点地区計画」を決定し(図7)これに即して順次、民間ビルの建替えが進んでいる(図8)。これらでは、地上地下の空間的な連続性や上質なデザイン、豊かな時間消費を支える機能の導入などが図られている。

札幌市では地下歩行空間の整備による歩行者交通の飛躍的な増加と周辺ビルの建て替えの進捗を受け、都心の構造を強化する拠点性をさらに高めるため、地下広場の整備に平成25年度に着手することとしている(図9)。

ここでは、都市高速鉄道(地下鉄)の都市計画施設のうえに都市広場の都市計画をかぶせ、地下鉄駅コンコースに広場機能も持たせる。歩行者の円滑な動線を確保したうえで、中央部に滞留空間を確保し、休憩、待ち合わせ、簡単な打ち合わせ、出張時の仕事、軽い飲食、さまざまな情報の入手など、人びとの多様なアクティビティを可能にする場を提供することとしている。

また、新規拡張部では地上の大通公園との空間的な連続性を持たせながら、行政サービス機能の集約とゆとりの空間を確保し、全体として札幌都心の中でも、とりわけの中心を表現する広場の整備を進める。



図6 北三条広場の整備イメージ

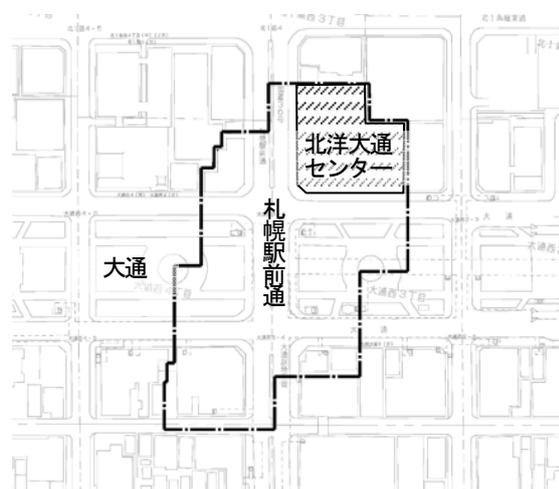


図7 大通交流拠点地区計画の区域



図8 北洋大通センター

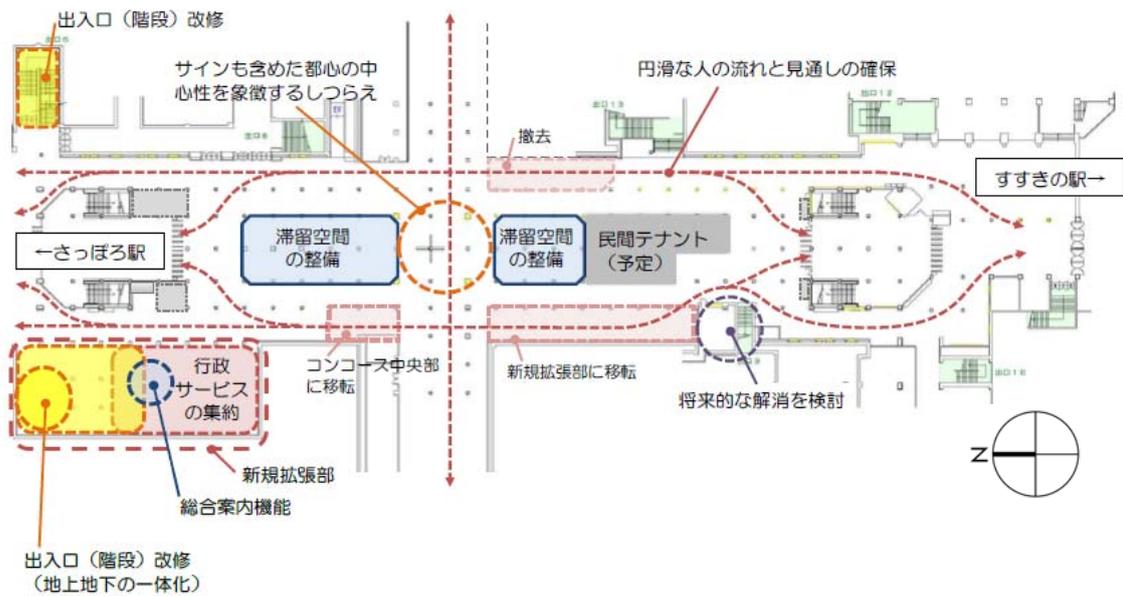


図9 大通交流拠点地下広場の整備イメージ

(4) 創成川公園と狸二条広場

創成川は、明治2年に北海道開拓使が設置され札幌の都市建設が始められる以前から、農業灌漑用水路として整備され、今日に至るまで時代の要請に応じてさまざまなかたちで札幌の発展を支えてきた運河である。



図10 創成川通の従前状況

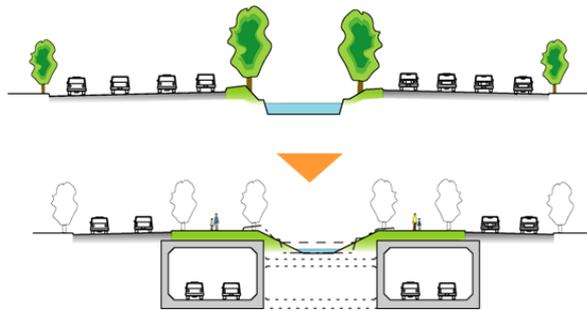


図11 創成川通の断面変更内容

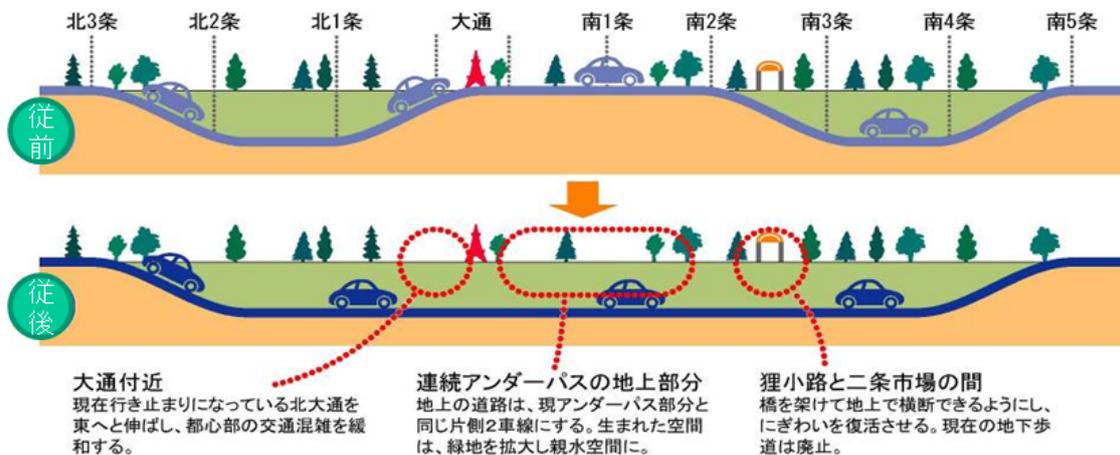


図12 創成川通アンダーパスの連続化

昭和45年頃に2つのアンダーパスの整備に伴い創成川の両側が片側4車線の幹線道路となり、川自体は人が近づきにくい空間となっていたが、平成10年に、都心部南北方向の通過交通の円滑化等を図るため、それまで2か所に分かれていたアンダーパスを連続化し、あわせて親水緑地空間を整備することを目的とする都市計画決定を行った(図10、11、12)。

アンダーパスの上部は、「やすらぎの軸」の形成を具体化するため、新たに創成川を中心とする公園として再整備することとし、その基本コンセプトを3つの「つなぐ」とした(図13)。

これに基づき統一的なデザインとするとともに、大通公園や狸小路との交差点に特徴的な空間を整備することとした。とりわけ、狸小路との交差点については、狸小路商店街、二条市場等の組織との数年にわたる議論の結実として、「狸二条広場」を整備し、多面的に活用していくこととした(図14、15)。



図13 創成川公園の計画コンセプト



図14 創成川公園の整備状況



図15 狸二条広場

3 まちづくり会社による運営

大通公園以南の6つの商店街が共同で、平成21年に「札幌大通まちづくり株式会社」を、札幌駅前通(札幌駅～大通間)の沿道地権者が共同で、平成22年に「札幌駅前通まちづくり株式会社」を、それぞれ設立した(両会社とも札幌市が一部出資)。

両まちづくり会社では、主要な活動の一つとして、公共空間の活用の運用を担っている。

札幌駅前通まちづくり(株)では、地下歩行空間の指定管理者として、通路両端の「憩いの空間」と各交叉点の広場空間での、イベント企画、さまざまな活用のための貸し出し、広告スペース貸し出

しなどを担っており、全体の管理業務と一体で積極的な空間活用を行っている。さらに今後、地上部の活用も積極的に進め、「にぎわいの軸」の実現を図っていくこととしている。

札幌大通まちづくり(株)では、札幌駅前通、南一条通を活用しての夏場の毎週末の歩行者天国の実施、歩道へのストリートファニチャーの設置などに加え、狸二条広場の活用の調整を行う狸二条広場運営協議会（周辺町内会、商店街、札幌市などで構成）の事務局も担っている。

狸二条広場では、夏場のビアガーデン、ファーマーズマーケットなど、さまざまなイベントを開き、整備前までは、札幌都心の中で縁辺とのイメージであった当該地が、一つの目的地としての中心性を獲得しつつある。

4 おわりに

前述の概念で捉える公共空間を、さまざまな場所で、かつ相互の有機的な関連性を持たせながら拡充していくことは、大都市のメリットである多様性の創出の重要な要素となる。

札幌市の都心まちづくりでは、このことを、高い空間的魅力を付加しながら進めていくことに取組んでおり、今後さらに、公共、民間のさまざまな開発機会を捉えて公共空間の拡充を図っていくことが重要である。

同時に、管理活用に関わる自由度を高めていくことも重要な課題である。我が国では、道路、公園等の公共施設も、いわゆる公開空地などの民間施設敷地内のオープンスペースも、営利行為はもとより、イベントなどの活用についても相当な制約がある中で整備されてきたが、近年、徐々にではあるが緩和の傾向にある。一定のルールが必要であることは言うまでもないが、まちづくり組織などのコントロールの下で、都市魅力を高める方向での活用については、さらに自由度を高めて行くことが不可欠である。

注) 田中直人、「札幌駅前通の再整備 ～ 豊かで快適な都心の創造 ～」（第22回技術研究発表会発表論文、アーバンインフラテクノロジー推進会議），平成22年