

桜町・花畑周辺地区の官民連携による一体的な都市デザインの実践

株式会社日建設計シビル 大川雄三、八木弘毅
株式会社日建設計 杉山俊一、高橋央
熊本大学大学院 教授 田中智之
熊本大学 准教授 星野裕司

1. はじめに

(1)背景

近年、歩行者優先のパブリックスペース再整備の重要性が認識され、国内外を問わず整備事例が増加の一途をたどっている。国土交通省により『「居心地が良く歩きたくなるまちなか』からはじまる都市の再生¹⁾』として、都市の多様性とイノベーションを通じた付加価値の創出にかかる官民連携による公共空間デザインの重要性については提言が行われ、「まちなかウォークアブル推進プログラム²⁾」がとりまとめられていることは最近の動向として記憶に新しい。

国内でも成功事例として評価されているものはいくつかあるが、その一方で空間デザインのためのコンセプトづくりが不十分だったり、デザインに関する検討または検討結果にかかる関係者間の調整が不十分であることに起因して、計画そのものが頓挫してしまったり、デザインとしてちぐはぐな空間が生まれ、管理や利活用の観点から意図せず望まれない使われ方が起きるといった、上手くいかないケースも国内では散見される。いずれの場合においても所有や管理、法的位置づけ、運営主体、土地的文脈など各領域の異なる連続した空間をどのようにつなげるかが効果的かつ円滑に計画を進める上での大きな検討テーマであり、課題そのものであるといえる。

(2)目的と手法

本論は、桜町・花畑周辺地区オープンスペースにおける整備プロジェクトを、官民連携による一体的な都市デザインが実現された事例として取り上げ、関係者間で連携、調整した上で作成された共通のデザインコードとそれらの共有を可能とした手法について明らかにする。次にその役割を考察し、大規模かつ複雑な対象地を明快なコンセプトで一体的な空間として実現できた決定要因の核心に迫り、国内の都市デザインの今後の実践に向けた知見を蓄積する。具体的には次の2点を目的とする。

・計画から施工に至るまでの合意形成における体制、各関係者の役割と議論の経緯について明らかにし、関係者の意見を汲み取りつつ円滑に議論を進めて意思決定できた要因について考察する。

・整備計画において、多岐にわたる検討の中でも特に緻密な連携が可能となった舗装計画、植栽計画の詳細内容とその検討経緯について整理し、計画の実現要因について考察する。

研究手法は、基本デザイン業務(以下、基本デザイン)から施工時まで計画に関わった設計者、発注者にヒアリングし、提供資料を基に計画内容と合意形成プロセスについて明らかにするものである。

2. 対象地概要

対象地は熊本県熊本市中央区桜町・花畑周辺地区にあり、全体の計画面積は約 16,000m² に及ぶ。北側は熊本城への眺望が開かれ、公園用地となる辛島公園、花畑公園、市有地であるシンボルプロムナード、(仮称)花畑広場から成る。また、辛島公園と市有地をはさんで道路用地が存在し、公園・広場・道路・建築と様々な土地利用からなる用地である(図1)。対象地エリアは江戸期に城下町として栄え、シンボルプロムナードが位置する箇所は防火上の措置として、幅員のある L 型の平面構造をもつ広小路が設けられた(図2)。市有地となる前は道路として使用され、バス交通の主要動線として機能した。花畑公園は参勤交代の際に藩主や御供の行列の送迎場として機能した花畑屋敷が存在した(図3)。現在は市特別天然記念物にも指定される樹齢700年の大クスが公園中央に生育する。辛島公園は1958年に戦災復興計画により都市計画公園として整備され、熊本城の正面に相對する形で位置し

ており、公園地下には 1993 年に駐車場が再整備された。対象地と隣接する熊本交通センター跡地では「熊本市震災復興計画」の復興重点プロジェクト(「新たな熊本の経済成長をけん引するプロジェクト」)の主要施策にも位置付けられる熊本城ホールを含む桜町地区市街地再開発事業が施行されており、国内最大級の 29 バースを有するバスターミナルの整備を中心に商業、ホテル、公益施設(熊本城ホール)、共同住宅、事務所等の機能を複合した再開発施設が 2019 年 12 月全館開業した。



図1 土地利用

3. 計画概要

「桜町・花畑周辺地区まちづくりマネジメント基本構想」⁵⁾(以下、基本構想)が 2012 年に策定され、熊本桜町再開発計画が先行して進んでいた当地区について、熊本城へと至る市道を廃道・歩行者専用化し、再開発施設との一体性だけでなく熊本城周辺の回遊性を高め、憩い・集いたくなるような空間にするためのまちづくりが目指された。2014 年には、「桜町・花畑周辺地区まちづくりマネジメント基本計画」⁶⁾が策定され、「熊本城と庭つづき『まちの大広間』」の全体コンセプトのもと、「まちの大広間」としてのシンボルプロムナード、(仮称)花畑広場をはじめとした各オープンスペースにおける計画方針として、空間・景観デザインの考え方と整備計画(素案)が提示された。

その後、基本デザイン、設計段階への具体化につれて有識者会議における計画案の検討や実証実験、市民意見反映などを踏まえて、基本計画策定から実施設計完了に至り、整備イメージ(図4、5、6)を共有した上で施工が実施されている(2020 年 9 月現在)。オープンスペースについては 2020 年 1 月より着工し、2021 年秋頃に全区間において工事完了を予定し、2021 年度末開催予定の全国都市緑化フェアの会場の一つとなる予定である。

4. 合意形成手法

(1)合意形成プロセス

基本デザインから実施設計までの主要検討期間における合意形成においては、デザイン案を作成



図2 江戸期における広小路(熊本之図に筆者加筆)³⁾



図3 花畑屋敷敷陽春庭(部分)⁴⁾



図4 完成鳥瞰イメージ1(市より受領)



図5 完成鳥瞰イメージ2(市より受領)

全体デザインコンセプト「熊本城と庭つづぎ、まちの大広間」



図6 計画図(実施設計成果、市より受領)

する「作業部会」、整備方針を決定する「デザイン協議」、決定された方針を確認し、一般周知する「まちづくりマネジメント検討委員会」と段階を区別しており、それぞれの会議の位置づけと各関係者の役割が明確化された。(図7)

(2)各会議の位置づけと関係者の役割

作業部会は、主に行政、有識者、専門家(建設コンサルタント、建築設計事務所)から構成され、計画策定のためのデザイン方針を検討、作成する会議体である(図8)。検討、作成にあたり専門家が技術的知見に基づいた提案を行い、有識者はそれを受け、上位計画やこれまでの検討経緯を参照しつつ、総合的なデザインコントロールを行った。行政は検討案を参照しながら、調整事項を整理し、調整を実施した。2週間に1回程度、会議が開催された。

デザイン協議は、主に行政、有識者、専門家(建設コンサルタント、建築設計事務所)から構成され、作業部会により提案されたデザイン方針を確認し、意思決定する会議体である。有識者、行政は作成された検討内容について議論し、方針を決定した。行政は道路・公園管理者だけではなく、経済・観光等の関係部署も協議に参加した。専門家は必要に応じて検討内容の説明や技術的知見に基づく助言を行った。1か月に1回程度、会議が開催された。

まちづくりマネジメント検討委員会は主に行政、有識者、近隣の地権者などの事業者、経済団体、市民公募などで構成され、デザイン協議で決定された方針に対して討議し、意見をまとめる会議体である。公開形式であり、検討結果のフィードバックのためテレビ、新聞などのマスメディアや一般市民も傍聴可能とした。6か月に1回程度、会議が開催された。

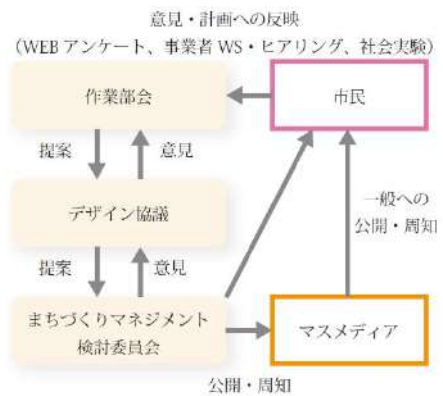


図7 合意形成プロセス

○作業部会 - デザイン方針を作成する -

○デザイン協議 - デザイン方針を検討、決定する -

○まちづくりマネジメント検討委員会 - デザイン方針を確認・共有する -

● 識: 有識者 ● 事: 関係事業者(民間) ● マ: マスメディア(テレビ・新聞など)
 ● 行: 行政 ● 専: 専門家(建設コンサル、建築設計事務所) ● 民: 市民及び利用者

図8 各会議の位置づけと関係者の役割

このように、各会議体の位置づけと目的、組織体制と役割を予め明確にすることで、関係者間の円滑な議論・コミュニケーションと計画の進捗を常時把握できる体制を目指したことが伺える。

(3) 市民意見の反映

市民意見の反映として、オープンスペースに期待する広場のイメージや施設要望などがWEBアンケートを用いることで県内外を問わず広く聴取された(図9)。また、花畑屋敷の大クス、歴史的経緯のあるモニュメント等を対象とした夜間照明の演出方法を実証するための社会実験を行い市民意見がフィードバックされた。花畑広場や辛島公園では暫定広場オープニングイベント、トークイベントとガイドツアー、屋根や親水施設の社会実験など数々のイベント開催に合わせて市民意見聴取が行われた。

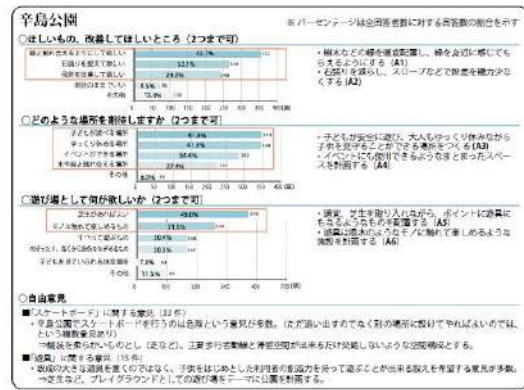


図9 市民意見聴取結果抜粋(2017、市より受領)



図10 利活用WSの様子(2016、筆者撮影)

加えて、現況の(仮称)花畑広場においてはイベント使用の稼働率が高いことから、イベントを行う、または関心のある事業者を対象にした利活用内容を引き出す「利活用WS」が行なわれた(図10)。同時に、利活用にあたってどのような広場やインフラなどの設備が求められているか抽出する事業者ヒアリング調査も行われた。このように対象地と関わりの深い地域住民だけでなく、幅広い年代の利用者、来街者に向けた意見聴取を様々な手法を用いて行ったことにより、現場の声や利用実態を重視した実現性の高い計画を志向したことが示唆される。今後、より幅広く継続的に意見聴取を行うことや、体系的な市民参加を運営や利活用にどのようにつなげるかが、これからの課題として議論されている。

(4) ビジュアルイメージを基点にした検討プロセス

本プロジェクトでは、検討段階に合わせた抽象度で都度ビジュアルイメージが作成、公開され、それらに関係者間で共有したことで、計画の進捗や検討ポイントの把握を容易にし、市民が計画初期段階から参画しやすくすることが目指された。(図11)



市民意見聴取期間(アンケート、WS)
図11 計画プロセスと検討事項

(5) 工事段階における設計意図の伝達

監修・設計意図伝達の目的のもと、基本デザインから実施設計までに関わった当初のコンセプトやデザイン方針を理解する有識者、発注者、設計者によって、工事段階における仕上がりや最終形について綿密に確認が行われた(図12)。主に設計者は全体計画の整合性や設計技術、発注者は維持管理、施工者は施工性の見地から意見のすり合わせを行い、有識者がトータルのデザインについて監修した。通常は土木公共工事には監理業務が発注されないケースが一般的であるため、有識者、設計者も含めて監修できるケースは珍しく工事段階でもデザインの品質が維持された要因として考えられる。

5. 官民一体となったオープンスペースのデザイン

(1) デザインコードをつくるためのコンセプトの詳細化

基本構想時のコンセプトからデザインへの具体化を目的として、「熊本城と庭つづき『まちの大広間』」から、「広小路のデザイン」へのコンセプトの細分化が基本デザイン、基本設計時にかけて行われたことがわかった。⁷⁾ また、「まちの大広間」の考え方を踏襲しつつ、周辺環境の文脈を読み取りながらエリアを「くつろぎの間」「賑わいの間」「みどりの間」「風格の間」と4分割し、「まちの大広間」のトータルとしてのデザインを保ちつつも、「間のデザイン」としてそれぞれエリアの特性に応じてデザイン内容に変化を与えて、周辺に接続しながらも熊本城まで歩いて楽しい空間構成が目標とされた。⁸⁾ このように、全体のコンセプトと計画内容の合間に、デザインコードをつくるためのコンセプト詳細化の段階的プロセスを経たことによって、各施設の詳細について一貫したストーリーのもと具体化できたと考えられる。

(2) 舗装計画

「まちの大広間」と「広小路のデザイン」を実現する内容であることが舗装計画の重要な目的であるとされ、シンボルプロムナード、(仮称)花畑広場においては同内容の舗装材をベースとし、一体的な空間としてデザインされることが決定された。舗装材は、熊本城下の風格あるデザインにふさわしい大判サイズが採用された。また、周



図12 植栽する高木の視察
(市より受領)



図13 民地におけるフシ舗装の整備(筆者撮影)

辺環境によって変化する4つの「間のデザイン」を表現するため、日本由来の尺貫法や利活用のスケールを参考にした上で設定した長さ27mごとに舗装を切り替えるデザイン方針が基本計画後に考案、基本デザイン時に決定された。⁹⁾ このデザインは合意形成の場で「フシ舗装」と呼称され、可能な限り民間敷地までフシ舗装の切り替えのデザインを延長することとなった。桜町地区再開発施設(以下、再開発施設)においては、民地であり、かつ本計画より先行した整備だったにもかかわらず、施工者を含む関係者間の調整を経て外構のデザインとしてフシ舗装が実現されている(図13)。また、フシ舗装だけではなく、ベースとなる舗装材についてもグレー系の色味によってシンボルプロムナードとの意匠的な調和を図ることが各会議によって議論、決定された。

これらは、基本構想において熊本城天守閣が視界に入り歩行者の通行の用途に供するため、シンボルプロムナードに面する敷地は壁面後退2mを基準として民地の規制誘導を行ったことで、まとまった民地の外構部の空間を確保できたことが前提にあったと考えられる。また、再開発施設の外構部のデザインについて、基本計画の初期段階において実現目標として早々にイメージ提案を行い、関係者を作業部会において参画させ、議論できたことが実現につながった大きな要因であると考えられる。

(3) 植栽計画



図14 周辺環境と一体化した植栽計画方針¹⁰⁾

植栽計画では、「熊本城と庭つづき」であることを実現するため、熊本城との関係性について各会議で活発に議論された。結果として、主景と客景を意識すること、熊本城の樹種を可能な限り採用すること、

国内原産の植栽を採用することが方針として決定された。また、「間のデザイン」のエリア別のコンセプトに応じて植栽の種類を変化させることにより、歩いて楽しい空間を実現することが方針として決定された。

民間敷地との連携においては、周辺と一体的な緑の空間を実現するため、特に近接している再開発施設との緑の連続性を意識して施設屋上テラス部分の植栽と可能な限り種類に統一感を持たせ、谷筋のような建築ボリュームと立体的な植物のつながりを演出する植栽計画とされた(図14)。

6. 考察と今後の課題

本論は桜町・花畑周辺地区オープンスペース整備計画における官民共通のデザインコードとその共有を可能にした手法について明らかにした。それらの役割について以下の点を考察結果とする。

・異なるスケジュール、フェーズ、スピードで進行する各事業に対して、骨格となるデザインとして節舗装の民間敷地への延長(舗装計画)、民間敷地に生育する植栽との種類の統一(植栽計画)といった、与条件として成立しやすく共有が容易なデザインコードが一体的な都市デザインを実現する要素になったことが明らかとなった。それらは検討段階に合わせた抽象度でビジュアルイメージを都度作成することで計画の進捗や検討ポイントの把握を容易にしたことが影響していることが示唆された。

・明確な意思決定体制を事前に組織し、連携して調整すべき箇所を関係者に明白となるよう提示したことにより、関係者間のコミュニケーションを緻密に行うことができた。これにより施工時まで方針が否定的な要因で大きく変化することなく、持続的かつ実現性の高い計画の実践につながったといえる。

・基本計画から工事までの各段階において、コンセプトやデザイン方針を理解する関係者が監修、設計意図伝達の目的のもとに計画・設計・施工内容のチェックが行われたことで、当初の計画意図が関係者間で継続して理解されることとなった。

・数多くの機会での計画のための市民意見聴取等を行っているが、より幅広く意見聴取を行う手法や、それを合意形成やデザイン実践のプロセスに組み込む方法など、市民意見に関する体系的な手法開発については今後の課題が残る。また、意見聴取のプロセスをオープンスペース完成後の維持管理運営や利活用の担い手づくりにもどのように活用していくかという大きな課題も残されている。

本論の今後の課題としては、より考察を深めるために有識者、発注者等の関係者にも追加で聞き取りを行い各関係者の意図や役割認識について明らかにする必要がある。また、合意形成のため行われた各会議体での議論の内容がどのように各施設のデザインとして反映されたのか、時系列をより詳細に整理することも課題としたい。

【謝辞】

本論文は、熊本市都市建設局都市政策部都市整備景観課の方々に、資料提供や論文作成にあたっての助言などのご指導をいただいた。ここに深謝の意を表す。

【備考】

本稿は景観・デザイン研究講演集(CD-ROM) 2017、2017年度景観・デザイン研究発表会にて発表済の内容を含む。

【参考文献】

- 1) 国土交通省:「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生 -「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」提言-, 2019
- 2) 国土交通省:「まちなかウォークアブル推進プログラム(令和2年度予算決定時点版)」とりまとめ, 2019
- 3) 熊本市:新熊本市史 別冊, 第一巻, 1998
- 4) 永青文庫:所蔵
- 5) 熊本市:まちづくりマネジメント基本構想, 2012
- 6) 熊本市:まちづくりマネジメント基本計画, 2014
- 7) 8) 熊本市:第10回まちづくりマネジメント検討委員会資料, 2017
- 9) 熊本市:第8回まちづくりマネジメント検討委員会資料, 2016
- 10) 熊本市:第13回まちづくりマネジメント検討委員会資料, 2018