

低層低容積再開発による中心市街地の空間再編および再生プログラム - 北海道北見市の中心市街地を対象として -

グリーンコンパクトシティ 地方都市 中心市街地
市街地再開発 低層建築 低層低容積再開発

正会員 ○ 坂本 昌士 *
同 瀬戸口 剛 **
同 山崎 厚 ***

1. 背景と目的

中心市街地の衰退が著しい地方都市^{註1)}では、大規模な再開発事業^{註2)}の実現は困難であり、従来の、中心市街地の高層高容積化を目指す目標像は適していない。床需要などを鑑みると、低層で小規模な建築（以下、低層低容積建築^{註3)}）による市街地整備の実現性が高い。

中心市街地の再生には、地方都市に相応しい、大規模建築に依らない市街地の目標像の構築が不可欠である。

さらに、市街地の目標像と整備手法は密接な関係にあるため、低層低容積建築による、効果的で波及効果の高い整備手法の確立が同時に求められている。

本研究は、地方都市に適した市街地整備手法であると考えられる、「低層低容積再開発^{註4)}」に着目する。そこで、北海道北見市の中心市街地を対象に、中心市街地の再生に向けた、市街地の目標像の構築と、低層低容積建築による空間再編の計画論を提案することを目的とする。

2. 研究の方法

【①目標像の検討】 既往研究や北見市の現地調査により、地方都市の中心市街地の目標像と市街地整備の方向性を示す。

【②低層低容積再開発の手法の解明】 山崎¹⁾より、低層低容積再開発の特徴とその効果を明らかにする。

【③空間再編プログラムの評価】 北見市中心市街地を対象とし、低層低容積再開発を用いた「空間再編プログラム^{註5)}」を作成し、プログラムによる空間面、事業面の効果を明らかにする。

以上の3つのプロセスより、中心市街地における、低層低容積建築による空間再編の計画論を提案する。

3. 地方都市の中心市街地の目標像

3-1. 地方都市の中心市街地の現状

現地調査および、平成22年度都市計画基礎調査図より、北見市の中心市街地の建物の利用状況を把握した。(図1)

北見市の中心市街地は、1、2階の低層部が全体の59%を占め、中高層建築はホテルや病院など一部の用途に限りられている。北見市の中心市街地は、低層部分に都市機能が集積している。

3-2. 地方都市の中心市街地の目標像

また、植地²⁾より、北海道釧路市、帯広市においても同様の結果を得られた。これらより、地方都市では、低層低容積建築による市街地整備を行うことが、地域の実情に適した実現性の高い市街地整備の方向性であると言える。

以上と文献整理^{3), 4), 5)}より、地方都市の中心市街地の目指すべき目標像と市街地整備の方向性を図2に示す。

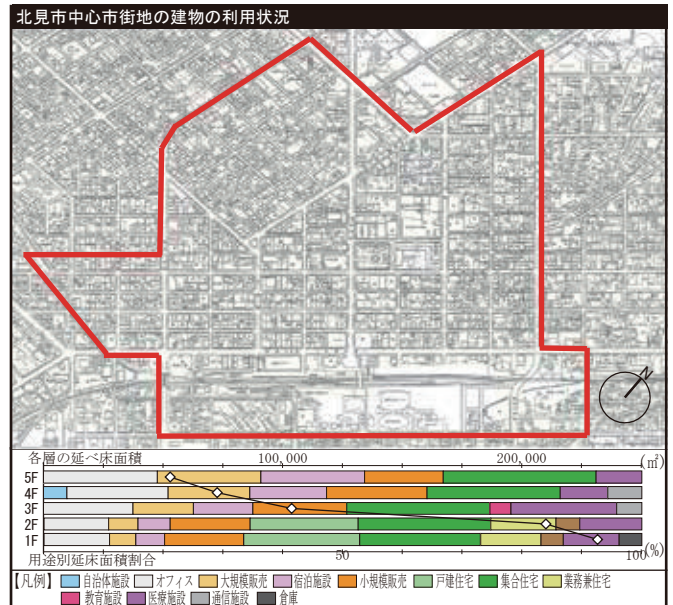


図1. 北見市の中心市街地の床利用状況



図2. 中心市街地の整備の方向性と位置付け

The Revitalizing Programs Based on the Low-Rise Low-Density Redevelopments for Downtown Area

-The Case Study of Downtown Kitami City in Hokkaido-

Masashi SAKAMOTO, et al.

4. 低層低容積再開発の特徴と効果

「低層低容積再開発」は、図2に対応した、低層低容積建築を事業の中で重視した市街地再開発事業である。

山崎¹⁾より、低層低容積再開発の方法論が明らかにされた。その大きな特徴は3つある。①：建物と土地は個別・分筆所有とし、分棟で整備すること。②：権利床は共有化せず、低層建築(≦3層)により、個別の建て替えのように整備を行うこと。③：中層建築(≧3層)が保留床を担い、公共施設の集約化を踏まえた保留床処分を行うこと。

これらの特徴より、以下の効果が得られる。①：事業による地区外移転を極力抑えられ、地権者が事業を続けやすく、地域ならではの経済活動を継続できる。②：拠点軸や商店街地区など、地区毎に適した空間へと再構築できる。③：事業費を抑え、事業の実現性を高めながら公共施設の集約化に寄与する。

低層低容積再開発は、大規模な事業の成立が困難な地方都市において有効な市街地整備手法であると考えられる。

5. 北見市中心市街地の空間再編プログラム

北見市では、平成22年度に従来型の大規模な再開発事業が計画されたが実現に至らなかった。一方で近年、赤十字病院の建設や新市庁舎の建設計画により、開発ポテンシャルが向上している。特に、商工会議所ビルが深刻な老朽化により再整備計画が検討中である(図4地図内A地区)。

本論では、商工会議所ビルの再編を契機とし、実際の整備の動向を踏まえた上で、低層低容積再開発による中心市街地の空間再編プログラムを作成する。

5-1. 空間再編プログラムの対象地区と方針

整備対象地区として、実際に更新の可能性が高いA~D註までの4地区を抽出した(図4内地図)。

行政や商工会議所へのヒアリングにより、北見市の中心市街地の再生には、大きく、①：A、B、D地区における一軸の拠点を創出すること、②：B地区における1、2条商店街の歯抜けの解消すること、③：C地区における駐車場を統合すること、の3つの課題解決が求められることが明らかになった。

A地区の商工会議所ビルを再編する際には、その効果をB、C地区に波及させることが重要であり、飛び地の計画区域による事業や、複数地区の再開発事業の同時施行などが求められる。

5-2. 空間再編プログラムのルール(図5)

5-1を受けて、空間再編プログラムは、4つの段階(以下、P1~P4)で、複数の市街地整備事業を連鎖的、長期的に展開する。

P1：A~C地区において事業区域を設定し、組合施行の第1種市街地再開発事業を行う。(図6、フェーズ1)

P2：現大槻ビル位置で商工会議所が事業主となり、P1の補償金を用いて商業ビルを建設する。(図6、フェーズ2)

P3：P2の事業費不足分を補うために、商工会議所が事業主となって現道銀ビル位置に、経済産業省補助(中心市街地活性化事業)により商業ビルを建設する。(図6、フェーズ3)

P4：P1で統合された駐車場を種地に、高齢者住宅等を建設する。

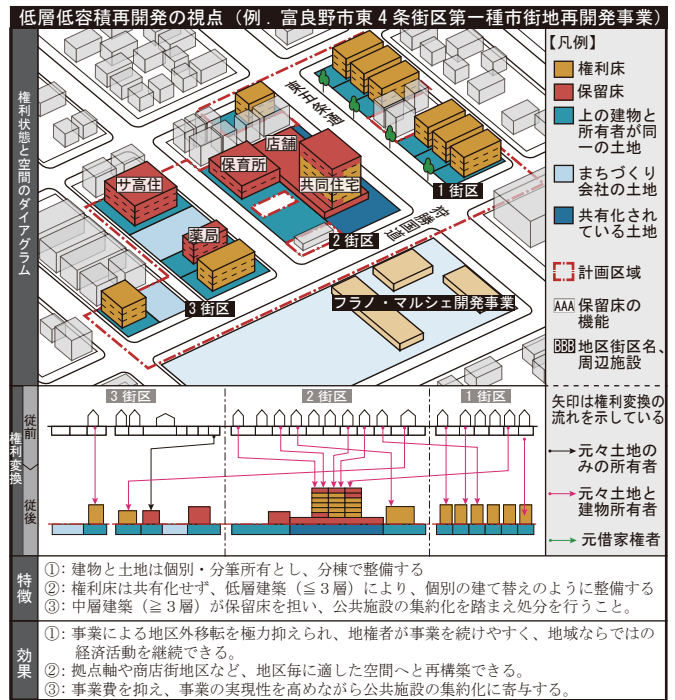


図3. 低層低容積再開発の方法論

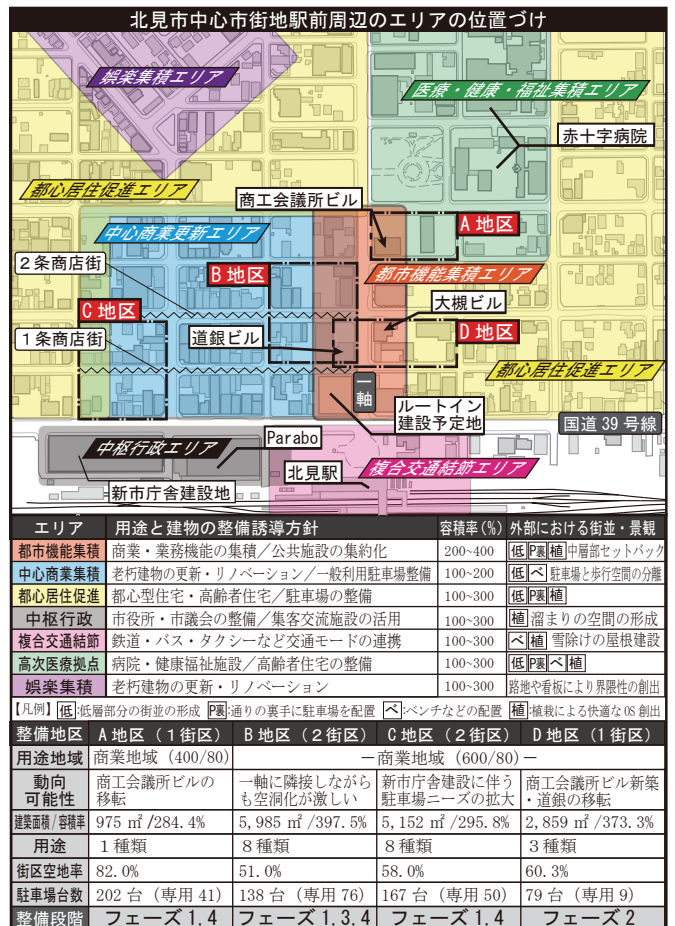


図4. 低層低容積再開発の方法論

(図6、フェーズ4)

P1では低層低容積再開発の方法論を用いる、I：「低層低容積再開発型」と、その発展型である、II：「低層低容積再開発飛び地型」、二つの市街地再開発事業を2地区で同時に連携展開する、III：「二再開発同時施行型」の、3パターンを作成した。

5-3. 空間再編プログラムの評価

P1 終了時と P4 終了時の 2 つの段階で、各空間再編パターンへの評価を行った。評価項目は、5-1 を踏まえ、①一軸の拠点形成 (A, B, D 地区に関係) ②, B 地区の空洞化改善、③ C 地区の空洞化改善、④ B 地区の一体的駐車場の形成、⑤ C 地区の一体的駐車場の形成、⑥事業費、⑦行政支援の 7 項目 (以下、【①】～【⑦】) を設定した。本論では P1 終了時について特筆する。

5-4. P1 終了時における評価 (表 1)

低層低容積型：【①】一軸に約 2,500 m²の建物を建設。【②】 B 地区内での建て替えにより、床の総量は変わらない。【③】 C 地区は計画範囲ではないため影響しない。【④】現駐車場の統合再配置により 15 台分減少する。【⑤】【③】と同様。【⑥】総事業費は約 25 億円。【⑦】補助費は 8.3 億円となる。

低層低容積飛び地型：【①】低層低容積型と同様。【②】 C 地区からの建て替えにより床面積は 1,800 m²増加する。【③】 B 地区への建て替えにより約 2,500 m²の床面積が減少する。【④】56 台分の駐車場が減少する。【⑤】新たに 90 台分の駐車場が創出される。【⑥】低層低容積型と同様。【⑦】低層低容積型と同様。

二再開発同時施行型：【①】約 4,200 m²の建物が建設でき、一軸の拠点性に大きく貢献する。【②】約 2,000 m²床面積が減少し、商店街の空洞化を助長する。【③】378 m²分の床面積が減少する。【④】新たに 60 台分の駐車場が創出される。【⑤】新たに 30 台分の駐車場が創出される。【⑥】総事業費が 46 億円と他のパターンに比べて約 1.8 倍と高額になる。【⑦】補助費も総事業費と同様に 1.8 倍となり、行政負担が大きくなる。

以上より、P1 では低層低容積飛び地型による整備が、最も実現性が高く、広く面的に空間波及効果が得られる整備である。

5-5. 空間再編プログラムの重要性

P2, 3, 4 と建設行為を連鎖させることで、一軸の拠点性の向上やまちなか居住を推進することが出来、中心市街地の再生に寄与する。加えて、建設行為を連鎖させることで、重要な主体である商工会議所が利益を得ることに繋がる。

5-6. 低層低容積飛び地型による整備の可能性と課題

可能性：低層低容積建築は木造でも整備できるため、事業費を更に抑えられる。これより、P2 以降の事業展開が容易となり、より連鎖的に市街地空間を再編することに繋がる。

また、飛び地の計画区域の設定の仕方によって、密度の増減や駐車場の統合等を図る地区を自由に設定できるため、都市や時代毎のニーズに対応しながら、市街地空間を再編できる。

課題：駐車場と商店街に関しては、整備の効果が表裏一体の関係にあり、また、P1 の事業内容により P4 の立地性に影響することから、中心市街地における空間的な目標像を構築することが必要不可欠である。

6. 低層低容積再開発による空間再編の計画論

以上より、中心市街地の再生にむけた低層低容積再開発による空間再編の計画論を以下に示す。

①**目標像の構築：**低層低容積建築による、中心市街地全体の

空間再編プログラムのルール			
フェーズ0 市街地像計画	都市全体のビジョン、中心市街地の地区毎の文脈・実情を鑑み、公共・経済政策等と連動した空間的な目標像をエリア毎に設定 (図 4)		
フェーズ1 I 低層低容積型 II 低層低容積飛び地型 III 二再開発同時施行型	商工会議所ビルの移転を契機とした第一種市街地再開発事業		
	施行者	I 単一組合施行 II 単一組合施行 III 二つの組合施行	
	権利床	B 地区内権利者 (2,085 m ²) ②③ C 地区内権利者 (1,834 m ²) ②③ B, C 地区内対象建築 (3,919 m ²)	
	保留床	④保健センター (2,000 m ²) ⑤高齢者住宅 (2,600 m ²) ④⑤ 左記+⑥医療モール (2,000 m ²) ④⑤	
	権利	非共有化し、個別の建物を各権利者が個別に所有する	再開発ビルに共有化する
	規模	低層建築 (<3層) を基本とする	中層建築 (≥3層)
	構造	低層建築 (<3層) は木造耐火造、中層建築は RC 造	
	街並	低層部分の軒を揃え、通りに対する統一感を演出	
	土地	建物と対応した分筆所有による整備	共有化による整備
	外構	将来的に一体的に計画できるような土地所有による整備	
対冬季	敷地内、隣接街区との連続性を持った整備		
対冬季	適切な除排雪を考慮したオープンスペースを確保する整備		
フェーズ2 業務・商業ビル建設 ②③ (現大規模ビル)	I, II, III 共通	事業主 商工会議所 機能 業務 ((商工会議所+銀行) 1,700 m ²) 建物 将来的な管理を踏まえた分棟による整備	商業は周辺店舗の集約化と新規起業を推進する
フェーズ3 商業ビル建設 ④⑤ (現道線)	I, II, III 共通	事業主 商工会議所 機能 商業+集会機能 (1,700 m ²) 建物 低層建築 (木造耐火造) による整備	
フェーズ4 各駐車場を対象 ⑥⑦	I, II, III 共通	事業主 民間事業者 機能 集合住宅 (高齢者住宅など) 3,000 m ² 建物 中高層建築	

図 5. 空間再編プログラムのルール

表 1. 空間再編プログラムの評価

空間再編プログラムの評価		評価項目	評価方法 (フェーズ毎に累算)	
空間形成	①一軸の拠点の形成		一軸沿って増加した床面積より [m ²]	
	②商店街空洞化の改善 (B 地区)		B 地区で増加した床面積より [m ²]	
	③商店街空洞化の改善 (C 地区)		C 地区で増加した床面積より [m ²]	
	④駐車場の創出 (B 地区)		B 地区駐車台数の加減より [m ²]	
	⑤駐車場の創出 (C 地区)		C 地区駐車台数の加減より [m ²]	
	事業性	⑥事業の成立性		総事業費より [百万円] ※レーダーチャートでは逆数で評価
		⑦行政支援のしやすさ		自治体の補助金より [百万円] 評価
フェーズ1 終了時	①	I +2,483 II +2,483 III +4,283	<p>【凡例】①: I, ②: II, ③: III の整備</p>	
	②	I ±0 II +1,834 III -2,085		
	③	I ±0 II -2,486 III +1,599		
	④	I -15 II -56 III +60		
	⑤	I ±0 II +90 III +30		
	⑥	I 2,489 II 2,472 III 4,590		
	⑦	I 830 II 816 III 1,515		
フェーズ4 終了時	①	I +4,883 II +4,883 III +6,683	<p>①, ②, ③ はそれぞれ I, II, III に対応</p>	
	②	I +3,500 II +2,334 III +1,415		
	③	I ±0 II +514 III +1,599		
	④	I -77 II -83 III -28		
	⑤	I ±0 II +30 III +30		
	⑥	I 4,517 II 4,500 III 6,618		
	⑦	I 1,196 II 1,182 III 1,881		

空間的な目標像を地区毎に構築する。

②**再開発事業の区域設定：**中心市街地の課題・目標像に合わせた、低層低容積再開発の区域設定を飛び地を含めて適切かつ柔軟に設定する。

③**連鎖的な事業計画：**再開発の補助金や統合された土地を活用し、連鎖的に開発事業を展開する。

④**空間コントロール：**目標像との整合性を図りながら、事業内容を適切に誘導・コントロールすることが必要である。

【註釈】註1) 人口 30 万人前後を想定している、註2) 本論では第一種市街地再開発事業を指す、註3) 3 層以下で容積率 200% 程度と定義する、註4) 山崎¹⁾より示された、低層建築を活用した市街地再開発事業のこと、註5) 複数の事業を連鎖的・長期的に展開するための計画及び事業内容と定義する、註6) D 地区の計算時には、1 街区と道銀の敷地を合わせて街区面積とする、註7) 既存の同様の形態の駐車場から台数を設定
【参考文献】1) 山崎厚 / 「地方都市に適した低層低容積再開発の方法論」、2) 植地剛 / 「地方中核都市における木造コンパクトシティの空間モデルの提案」、3) (社) 再開発コーディネーター協会 / 「新たな再開発のあり方に関する提言」、4) 国土交通省 / 「多様で柔軟な市街地整備手法について」、5) 遠藤哲人 / 「これならわかる再開発」

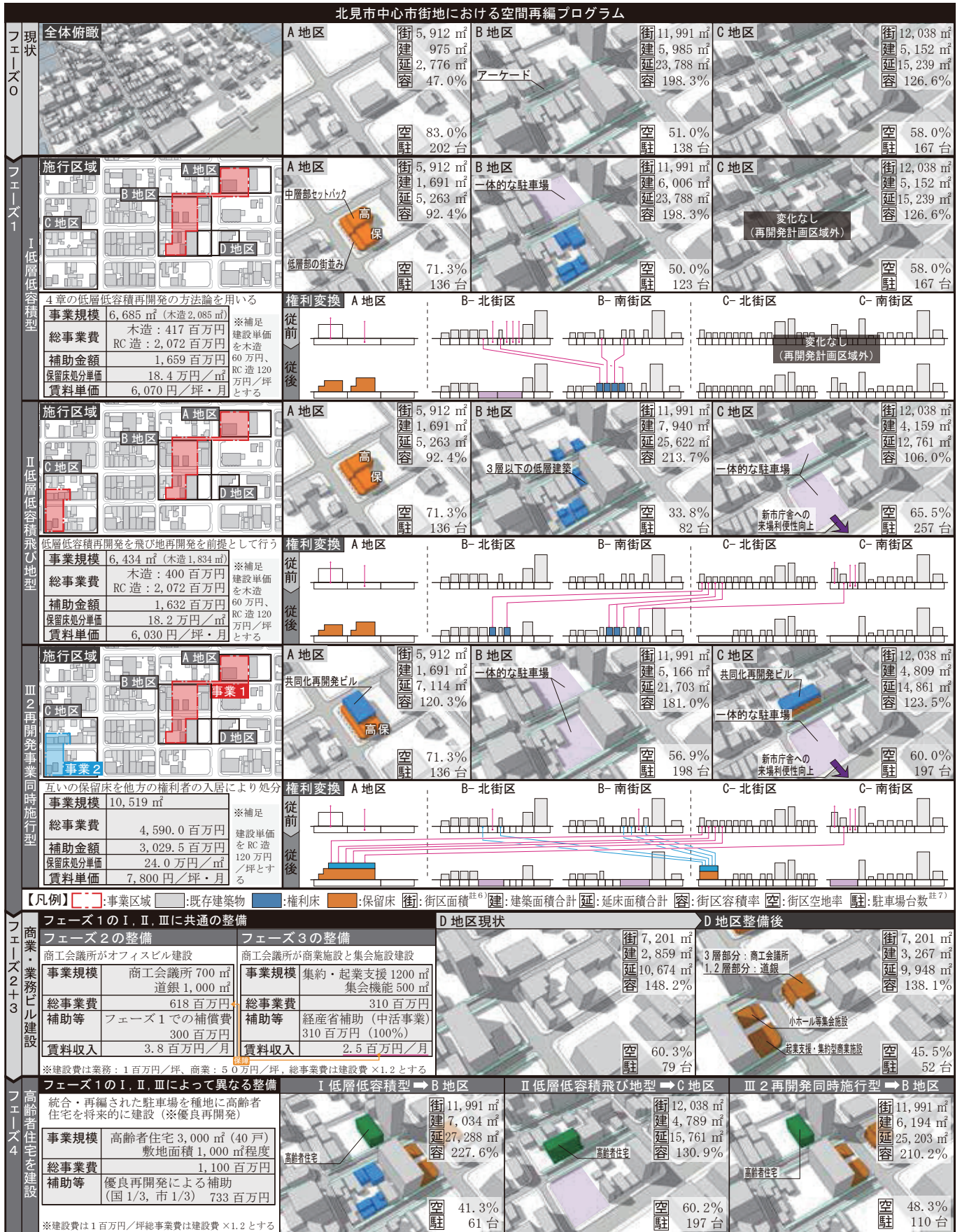


図6. 北見市中心市街地の空間再編プログラム

* 北海道建設部 工修
 ** 北海道大学大学院工学研究院 教授 博士(工学)
 *** 北海道大学大学院工学院 修士課程

* Hokkaido Government Construction Department, M. Eng.
 ** Prof., Graduate School of Engineering Hokkaido Univ., Dr.Eng.
 *** Graduate Student, Graduate School of Engineering Hokkaido Univ.