

コンパクトシティに向けた鉄道駅の複合再開発による拠点施設整備 - 稚内駅前市街地再開発事業を対象として -

コンパクトシティ 複合再開発 市街地再開発事業
鉄道駅 拠点施設 中心市街地

正会員 ○ 松田 耕 *1
同 瀬戸口 剛 *2

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

低炭素社会の実現を目指す北海道の地方都市では、公共交通を中心とした集約型都市構造の形成が目指されている。(図1-I)その集約型都市構造の形成に向けた一つの方向性として、都市の主要交通結節点である鉄道駅の機能複合化¹⁾による拠点施設²⁾を核とする、中心市街地整備が考えられる。その際、拠点施設整備と中心市街地整備は一体的に行う必要があることから、目標像に即した機能設定と、複合機能との一体的な空間形成プロセスの構築が求められている。(図1-II)

しかし、北海道の地方都市における整備事業の多くは、経済的合理性に基づいて行われ、単発事業や一過性の問題解決型事業に留まっている。(図1-III)

そこで本研究では、集約型都市構造の形成に向けた、鉄道駅の機能複合化のプロセスと整備手法を明らかにし、複合化による拠点形成が、中心市街地整備に波及する可能性を明らかにすることを目的としている。

なお、鉄道駅の機能複合化に関する既往研究は、柏原ら^{註1)}が、鉄道駅の複合化が周辺地域の機能分布に及ぼす影響や、駅の複合施設の設置予測モデルについて研究を行っている。また、佐藤ら^{註2)}が、駅前再開発事業における周辺地域との合意形成の仕組みや空間の計画手法に関する研究を行っている。しかし、集約型都市構造の形成に向けた鉄道駅の機能複合化による都市の拠点施設形成に関する研究はみられない。

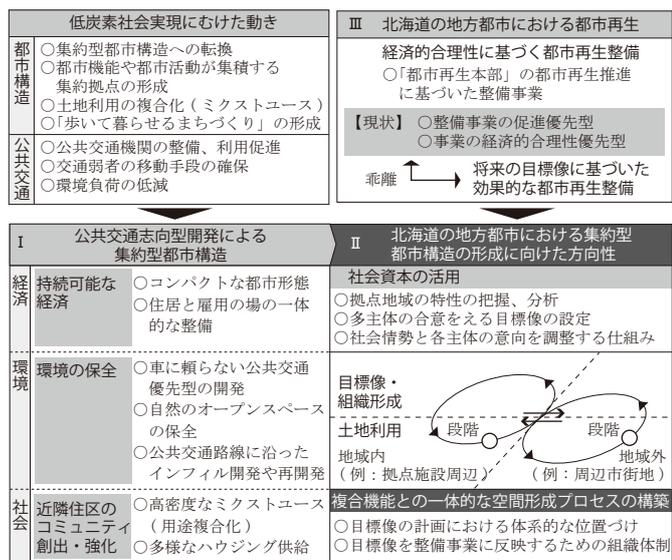


図1 集約型都市構造の形成に向けた方向性

1-2. 研究方法

研究の手順および分析方法は以下の通りである。

- 1) 複合化駅³⁾を中心とした中心市街地の再開発事業に着目し、全国の事業データ^{註3)}から抽出した84駅について複合機能⁴⁾の分析を行った上で、鉄道駅における複合機能の種類と特徴を整理する。抽出条件は、3大都市圏⁵⁾を除く全国のJR駅の中から、JRが発足した1987年以降に市街地再開発事業または土地区画整理事業が修了した事業で、事業区域内に駅舎、駅前広場を含む、あるいは駅舎から半径100m以内で行われた事業とする。
- 2) さらに、稚内駅前市街地再開発事業(以下、『稚内事業』)を事例対象として、資料調査^{註4)}ならびに事業関係者^{註5)}へのヒアリングから、事業の計画プロセスと、実現された拠点施設や周辺市街地における空間デザインの構成要素を整理し、鉄道駅の機能複合化のプロセスと整備手法を明らかにする。
- 3) 2)の分析より、複合化による拠点形成が、中心市街地整備に波及する可能性を明らかにする。

2. 鉄道駅の複合機能の特徴

2-1 複合機能の種類と特徴 (表1)

鉄道駅の複合機能を抽出し、地方都市における複合機能の種類と特徴を整理する。まず、データ分析を基に抽出した鉄道駅の複合機能を、計14項目に分類し、複合機能の設置駅率と都市規模を指標として、特徴を整理した(表

表1 複合機能の種類と設置駅率

複合機能	施設設置駅率(%)	都市規模			複合機能例
		小都市	中都市	大都市	
交通機能	52.6	38.0	36.8	53.0	バスターミナル、道の駅
居住	2.3	14.3	0.0	2.9	高齢者住宅、グループホーム
宿泊	17.8	0.0	11.9	28.6	ホテル
事務所	16.6	28.6	16.7	14.3	まちづくり会社、会社オフィス など
物販	65.4	28.6	59.5	80.0	食料品店、衣料品店、雑貨、書店
飲食	59.5	28.6	52.4	74.3	レストラン
業務	39.2	0.0	28.6	60.0	クリーニング、理美容室、エステ
娯楽・スポーツ	10.7	14.3	4.8	17.1	映画館、フィットネス
教育	19.0	0.0	11.9	31.4	学習教室
交流	44.0	85.7	40.4	40.0	ギャラリー、市民活動スペース など
図書	4.7	0.0	9.5	0.0	図書館分館、図書コーナー
保育	7.1	14.3	2.4	11.4	託児スペース、キッズスペース
医療	25.0	0.0	14.3	42.9	医院、クリニック
業務	57.1	0.0	59.5	65.7	市役所出張所、ハローワーク郵便局、銀行ATM、交番 など
抽出事例数		50	113	67	230
複合化駅数		7	42	35	84
複合化率(%)		14.0	37.2	52.2	36.5

【縦軸】※都市規模：人口規模による区分。
小都市：5万人未満、中都市：5万人以上30万人未満、大都市：30万人以上。
※施設設置駅率において、表中の数値が50%以上の機能を太枠で示した。
※都市規模において、表中の数値で小都市の方が全国より10%以上大きい機能を太枠で示した。
【横軸】※交通機能：全対象駅(230駅)に対する施設設置駅数の割合(%)。
※複合機能(交通機能を除く)：全対象駅(84駅)に対する施設設置駅数の割合(%)。

The Development of City Core by Mixed Used Redevelopment on the Train Station for Compact Cities
-In Case of the Urban Redevelopment Project of Wakkanai Station-

KOU Matsuda, TSUYOSHI Setoguchi

1)。その結果、小都市において、交流機能の施設設置駅率が他の都市規模よりも特に高い傾向がみられたことから、小都市の鉄道駅は交通機能としてだけでなく、市民の交流拠点機能としての役割も担っていると考えられる。

また、交流機能と複合化している機能の割合が最も高いのは、交通機能(80%)であることから、地域の拠点施設の形として、鉄道駅の交通結節点機能を活かした、複合交通ターミナルと交流機能の複合化による、市民が集いやすい拠点施設が考えられる。

2-2. 対象事例の選定

そこで本研究では、北海道の地方小都市において、(1) 鉄道駅の機能複合化による複合交通ターミナルと拠点施設を核として、集約型都市構造の形成に向けた計画策定や事業展開を行っていること、(2) 拠点施設と周辺市街地との連携を計画で位置づけていること、(3) 拠点施設の空間デザインの方針と複合機能が一体的に計画されていることから、北海道稚内市の稚内事業を分析対象とした。

3. 稚内駅前市街地再開発事業の概要 (図2)

稚内事業は、JR 稚内駅の複合化によって、駅舎を境に臨港地区と市街地に分断されていた、「マチとみなとを連携」させ、一体的なまちづくりと新たな賑わいを創出することを目的とした地域の拠点整備事業である。そのため、事業では、(1) 歩いて暮らせるマチの形成に向けた複合交通ターミナルの整備や、(2) 中心市街地への小規模連鎖型の事業展開を想定した、マチとみなとをむすぶための都市軸整備、(3) 周辺地域への波及効果を想定した、観光客や市民が集まれる拠点として、地域交流センターの整備が行われた。

また、拠点施設の複合機能として、交通拠点機能(JR、バス、道の駅)や、交流拠点機能(アトリウム、市民活動室、多目的交流ロビー、キッズルーム)、情報拠点機能(まちなか情報コーナー)、賑わい機能(飲食・物販、映画館、コンビニ)、高齢者住宅、まちづくり稚内が設定された。

更に、都市の目標像を基に設定された空間デザインの方針と複合機能が一体的に計画されていることで、複合機能の融合が建築空間でも実現している。

4. 稚内事業の複合化プロセス (図2,3)

稚内事業の事業過程を【構想・計画段階】【事業段階】に分けて整理し、鉄道駅の機能複合化のプロセスと整備手法を明らかにする。

【構想・計画段階(2002~2007)】

構想段階では、フェリーターミナル機能の移転に合わせて、集約型都市構造の形成に向けた中心市街地整備を行うために、都市の目標像として「マチとみなとの連携」が位置づけられた。

この目標像は、以下のように拠点施設と周辺市街地の空間デザインの方針として翻訳された。まず、「マチとみなとの連携」を図りながら、複合交通ターミナルとして集約するための地域空間デザインの方針の検討が行われ、マチとみなとを広場で繋ぎ(図2-①)、都市軸を形成する将来都市構造の空間的骨格が位置づけられた(図2-②)。

この都市構造の形成に向けて、稚内駅周辺地域の空間デザインの検討が行われた。その結果、都市軸を形成するために、駅前広場を使って豊かな歩行動線を確保し(図2-③)、駅舎・拠点施設と駅前広場の一体的デザインが図られた配置計画が立案された(図2-⑤)。また、頭端駅を利用した、ホームから真直ぐ駅前広場に出られる空間軸の形成(図2-⑥)や、整備前の線路敷を都市の記憶に留めるように、線路敷に沿ってレールモニュメントが計画された(図2-⑦)。さらに、稚内の歴史と未来を感じさせる空間づくりに向けて、新しく新設される広場と周辺の港湾施設との修景を行い、視線的な連続性を作り出した(図2-④)。

次に、空間デザインの方針と併せて、拠点施設に入れる複合機能の検討が行われた。まず、将来都市構造の骨格に併せて、必要な機能が様々な計画に位置づけられた。例えば、生活街と港湾地区の連携強化のための機能として、交



図2 稚内駅前市街地再開発事業の概要

通機能（JR、バス、道の駅）と情報発信機能が位置づけられ、生活拠点の形成のために、人が集まる拠点機能として交流機能と物販・飲食機能が位置づけられた。一方で、周辺市街地へ整備事業を波及させるために、都市再生委員会が、全体の目標像に基づき、周辺市街地との機能調整を行った。その結果、周辺市街地機能である行政機能の導入は見送られ、交流機能として検討されていた図書館機能は、移動図書で担保されることになった。

【事業段階（2007～2012）】

事業段階では、構想・計画段階で検討された拠点施設周辺の空間デザインの考え方に基づいて、拠点施設内部の空間デザインの検討が行われた。例えば、人が集まる拠点を形成するため、拠点施設内に回遊性をもたせるために、アトリウム周辺に機能を集積させるデザインとし（図2-⑧）、都市軸を形成するため、マチとみななどをつなぐ歩行空間を確保するために、拠点施設内にパサージュを設けた（図2-⑩）。さらに、駅とマチをつなぐための空間として、列車の見える所にたまり空間となるアトリウム機能が検討された（図2-⑨）。

以上の空間デザインの方針に基づき、事業段階で導入の必要が出てきた機能や、事業者や市民から要望があった機能の検討が行われた。その際に、事業過程で発生する、事業全体の空間デザインの調整や、行政や金融機関などとの調整などができる組織として、ビジョンの策定段階から関わっている総合コーディネーターや建設コンサルタント等で組織されるデザインワーキング（以下、『DW』）が形成された。

更に、DWで検討、調整された整備プログラムや空間デザインなどが、計画と整合性がとれているかを検証し、オーソライズ（公認）できる組織として、稚内駅周辺整備検討協議会が形成された。事業段階では、この2つの組織が連携しながら、事業過程で発生する様々な課題に対応した。

以下では、事業段階における複合機能の検討や組織形成が行われた背景について、詳細な説明を行う。

まず、稚内事業では、2007年度の稚内市市長選挙の結果を受けて、行財政への負担軽減を図る理由から、公共投資による単費負担から、補助金事業を数多く入れることで事業費を確保する方向へと事業方針の転換が図られた。そのため、包括積算制度による補助金の上乘せを行うために、再開発ビルの保留床面積を増やす機能として、住宅機能導入の検討が行われた。住宅機能の導入にあたっては、保留床取得資金として、「まちなか居住再生ファンド」を活用するため、DWが主導して、稚内市も出資する「稚内駅ビル開発（SPC）」が設立され、銀行に対して事業の成立性を示すことが行われた。その他にも、非訴求型ローンの「ノンリコースローン」や中心市街地活性化基本法の「戦略的中心市街地商業等活性化支援事業」補助金が活用された。

更に、こうした資金を基に、稚内駅ビル開発が再開発ビルの床を取得し、低賃料での民間貸し出しを行うことで、民間の事業リスクの軽減を図り、民間企業を誘致しやすい仕組みが整えられた。この結果、住宅機能だけでなく、事業者や市民が中心市街地に導入を求めている、映画館機能を導入することができた。

さらに、周辺市街地へ整備事業を波及させるための組織として、まちづくり稚内が組織された。当初は、TMOがこの機能を担う計画であったが、商工会議所との調整不足で導入が難しくなり、まちづくり稚内が新たに組織された。まちづくり稚内は、拠点施設を核として、生活街へ事業を波及させる際に行政等の他主体と連携しながら事業を主導する、独立した組織であり、再開発ビル全体の管理と地域交流センターの指定管理者を担うことを想定して組織された。しかし実際は、波及事業を主導するまちづくり稚内と、稚内市との連携が十分に行えていないため、計画で位置づけていた、サハリン交流事業等の活動展開は行えていない。そのため、稚内市における今後の課題として、周辺市街地の主体間調整が行える体制づくりが求められている。

5. 総合考察

4の分析より、集約型都市構造の形成に向けた、複合化による拠点形成が、中心市街地整備に波及する可能性を明らかにする。そこで、複合化の整備手法として有効と考えられる、以下の7点を抽出した。

①将来都市構造の骨格を位置づける。②骨格上で必要な機能を様々な計画で位置づける。③全体の目標像に基づき、計画を柔軟に対応させる。④DWのように、関係主体を調整できる組織を形成する。⑤稚内駅周辺整備検討協議会のように、計画と事業の整合性を検証し、オーソライズ（公認）できる組織を形成する。⑥空間デザインの方針と複合機能の一体的な検討と、都市再生委員会やDWのような、そのための組織を形成する。⑦まちづくり稚内のように、周辺市街地への事業展開に向けて、主体間調整が行える独立した組織を形成する。

以上の視点に基づいて複合化を進める必要がある。さらに、今後の課題として、中心市街地への波及段階において、計画策定から関わってきた組織が、引き続き関われる仕組みを形成する必要がある。

【注釈】1) 駅利用者だけでなく、周辺住民の利用も想定した機能を設置すること。2) 都市機能や都市活動が集積した施設。3) 複合機能が駅構内または駅ビルに設置されている鉄道駅。4) 複合化により設置される機能。5) 「大都市交通センサス/国土交通省」の調査対象圏域を適用。

【関連資料】 註1) 柏原士郎、鉄道駅構内における地域施設の複合化実態と鉄道駅への施設成立可能性の評価モデルに関する研究、2000 鉄道駅の機能複合とその周辺地域の施設分布特性の関連性に関する研究、1998 註2) 佐藤滋、駅前再開発事業における周辺との関係性を有する計画手法に関する研究、1995 佐藤滋、駅前再開発を中心とした市街地再編における商店街の役割に関する研究、1995 註3) 全国市街地再開発協会、日本の都市再開発 2～7、区画整理促進機構、区画整理年報（平成24年度版） 註4) 稚内市市街地総合再生ビジョン中間報告（H15）、稚内市都市再生ビジョン（H16）、稚内市市街地総合再生計画（H16）、稚内市中心市街地活性化基本計画（H17）、稚内駅周辺交通拠点調査報告書（H17）、稚内駅周辺地区最開発事業調整業務報告書（H18～H22） 註5) 稚内市役所、都市計画コンサルタント、北海道日建設計

*1 文部科学省 工修

*2 北海道大学大学院 工学研究院 教授・博士（工学）

*1 MEXT.,M.Eng.

*2 Prof.,Graduate School of Eng.,Hokkaido Univ.,Dr.Eng.

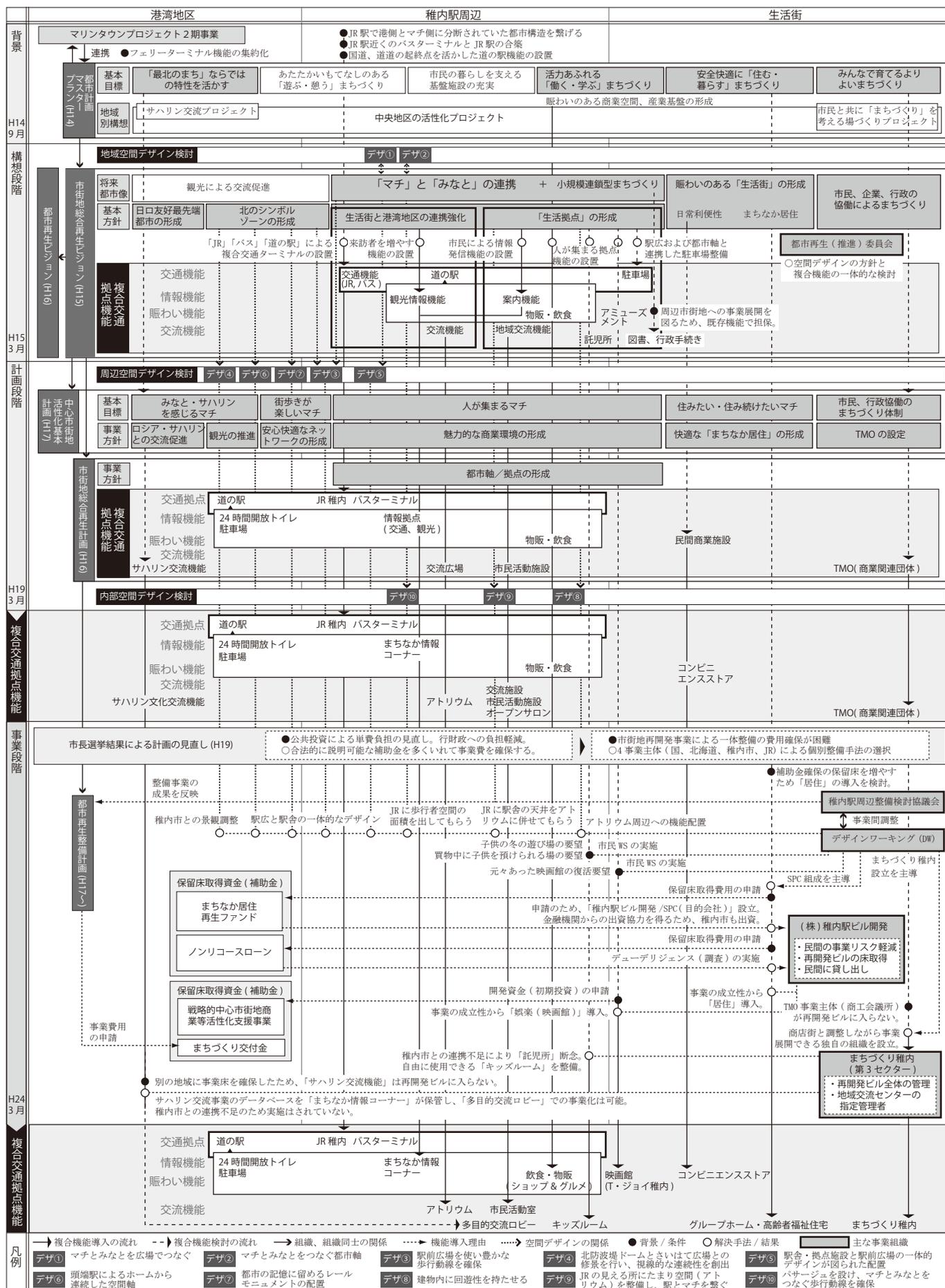


図3 稚内駅前市街地再開発事業の事業過程