

# 北海道における駅周辺整備とまちづくり

北海道の“まち”の多くは開拓時代の重要な輸送手段であった鉄道とともに発展してきたが、近年のモータリゼーションの進展に伴い、鉄道駅周辺が必ずしも“まち”の中心とならないなど、“まち”の構造が大きく変わろうとしている。

このような状況において、道内の各都市では、かつての中心であった鉄道駅周辺に賑わいを取り戻し“まち”を再生させようとしている。

本稿では、北海道における駅周辺整備によるまちづくり事例を紹介しながら、これからの時代に向けた、まちづくりに対する考え方と鉄道事業者としての関わりについて述べる。

キーワード | 駅周辺整備, まちづくり

坂本眞一

SAKAMOTO, Shin-ichi

北海道旅客鉄道(株)代表取締役社長  
土木学会特別上級技術者

## 1 はじめに

北海道の鉄道は、日本の近代化を進めるため必要とされた石狩炭田の石炭を小樽港へ搬出する手段として、明治13年～明治15年にかけて米人技師クロフォードによって手宮～幌内間が完成したのをはじめとし、その後、鉄道は北海道の開拓にあわせ石炭や木材等といった天然資源の輸送や「まち」を結ぶ重要な交通手段として整備されていった。

鉄道の整備が進むにつれ、「駅」を中心とした「まち」が次々と形成されていき、それぞれの地域で人口の増加に伴い賑わいが生まれ、市街地が形成されていったが、戦後のモータリゼーションの進展は交通機関の構造変化だけではなく、中心部の人口減少や商業を取り巻く環境の変化といった問題が深刻化し、この結果、道内各地における中心市街地の空洞化や衰退が進むこととなった。

こうした状況から、道内の各都市では中心市街地における交通体系の再構築や居住環境の向上など、既成市街地における総合的な都市機能の再編成を目指し、駅周辺地区の再整備が積極的に進められている。

本稿の目的は、鉄道を有するまち特有の課題とそれを解決してきた過程を整理し、これまで地域と一体となってまちづくりに取り組んできた特色ある事例を紹介するとともに、駅周辺整備に対する鉄道側の考え方を整理することにある。

本稿の構成としては、第2章で駅周辺整備の現状と課題を述べ、続く第3章でそれぞれの課題に対応した駅周

辺整備の事例を紹介する。さらに第4章では駅周辺整備の効果を高めるための方策を提案し、鉄道事業者としての役割を述べている。

## 2 駅周辺整備の現状と課題

### 2.1 整備を必要とする鉄道駅周辺の現状

#### 2.1.1 鉄道によるまちの分断

日本における鉄道の黎明期が北海道の開拓時期と重なったことは、道内のまちの成長に鉄道が大きな影響を与えてきたといえる。一般的に北海道のまちの発展は駅前通に面した商業活動エリアから始まり、周辺道路網の整備に伴い、その拡がり次第に大きくなっていった。都市化による影響が駅裏側にもおよび、新たな市街地が形成されると、駅表側との交流には踏切等を介さなければならず、鉄道は道路ネットワークの構築における大きな障害要因となった。

さらに駅周辺市街地の発展に伴い、周辺道路の交通量は増大し、駐車場・駐輪場の不足による違法駐車・駐輪が発生するため、駅周辺における交通混雑が発生することとなった。

#### 2.1.2 交通結節点としての機能の低下

本来、駅は最終的な目的地ではなく、まちの玄関口として、ここから各方面へのスムーズな移動を可能とする交通結節機能の役割が求められている。従来、公共交通が地域住民の代表的な足として機能していた時、駅には

求心力があって、そこを中心に一体的な交通体系が確立されていた。しかし、自動車社会の進展に伴い、相対的に鉄道利用者が減少したことや、市街地の混雑を緩和するため郊外にバイパスの建設が促進されたことにより、鉄道駅に求められる役割が次第に低下していった。また、まちと駅を繋ぐ駅前広場においては、駅へのアクセス交通の多様化等に対応しきれず、駅前広場の規模やレイアウトの見直しが必要となってきた。

### 2.1.3 駅周辺における低・未利用地の発生

北海道の鉄道は、かつて貨物輸送の根幹をなしており、中継地となるヤードや貨物取扱駅には入替組成や留置を行うための広大な用地を必要としていたが、貨物輸送のコンテナ化や物流輸送体系のモーダルシフトなどに伴って、これらの用地は貨物取扱駅の統合や廃止により不要なものとなった。

JRの発足により、鉄道事業として不要となった土地は旧国鉄清算事業団に帰属し、資産処分が進められたが、駅周辺地区という立地条件の良さにも係わらず、未だ大規模な空閑地が目立ち、中心市街地の活性化を進める自治体にとって、低・未利用地をいかに活用するかが、まちづくり上の重要な課題となっている。

## 2.2 駅周辺整備の事業内容とその傾向

駅周辺整備として位置づけられる事業は、駅前広場整備や自由通路整備、駅周辺区画整理事業など、数多く存在するが、実施される事業はまちの広がり大きな関係がある(図 1)。

まちが小さく、市街地の発展も駅の表側に限られる場合は、駅周辺整備として公共的施設の建設や駅前広場の整備などが中心となる。駅周辺に建設される施設としては、観光案内所や物産館をはじめ、図書館や文学館などであるが、これらの施設と鉄道駅の合築により一体化を図り、まちの顔として整備するケースが多い。具体的事例としては余市駅、静内駅および赤平駅などがあり、鉄道施設の改修は、駅舎の改築など小規模なものにとどまるケースが多い。

まちが発展し、市街地が駅の裏側にも広がってきた場合の駅周辺整備としては、鉄道によって分断されたまちを一体化することに主眼が置かれるため、線路を横断する自由通路の整備が多く見られる。この場合、駅両側からの鉄道利用者の利便性向上を目的として、駅舎橋上化が実施されることが多いため、鉄道施設としては駅舎だけでなく、ホームや跨線橋を含む比較的大規模な改修となる。具体的事例としては札幌近郊を中心とした列車本数や乗降客数の多い北広島駅、小樽築港駅、美唄駅、手稲駅などがあげられる。

さらにまちが発展し、交通ネットワークや駅周辺の土地利用が鉄道によって大きく阻害され、抜本的にまちの構造を再編させる必要が生じた場合には、駅を中心とした広範囲において土地区画整理事業や連続立体交差事業などを導入して整備を進めることになる。それによって鉄道施設は駅舎を初めとして周辺の現業事務所や、鉄道高架の場合には運転所などを含む大規模で広範囲な移転や改修が求められ、札幌駅を初めとする旭川駅、帯広駅など地方の拠点となっている都市において実施されてきた。

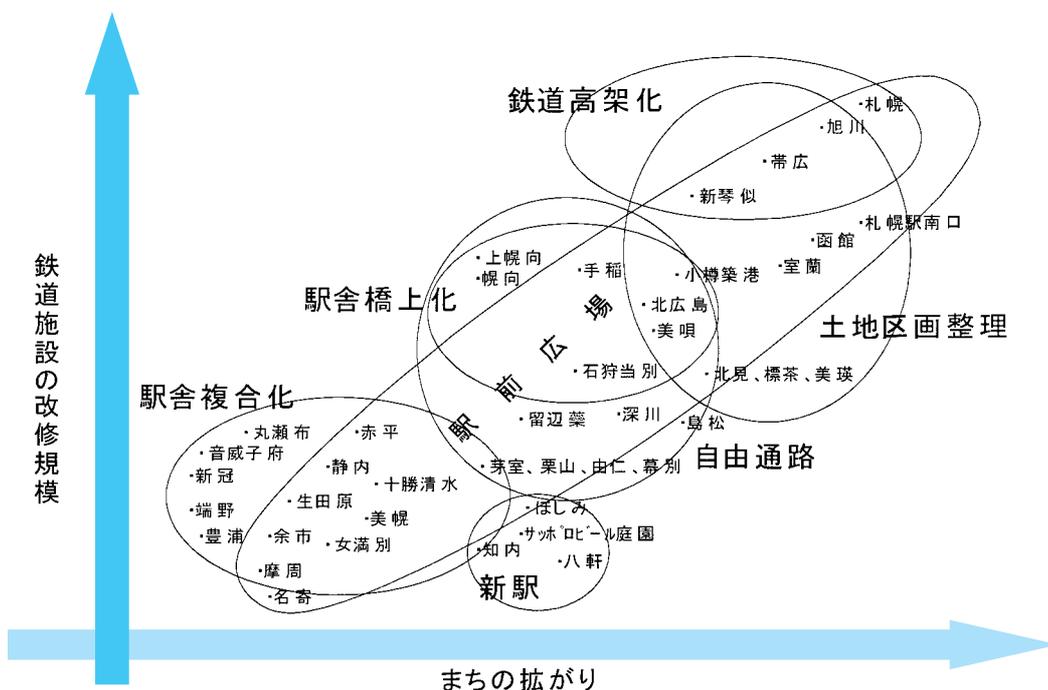


図 1 まちの広がり駅周辺整備の事業内容

このように駅周辺整備の事業内容は、そのまちの拡がりや地域特性によって相違はあるが、駅とまちの接点である駅前広場の整備は、まちの顔づくりと交通結節機能強化という観点から、駅周辺整備を行う上で欠かせない整備メニューとなっている。

JR発足後、新たに都市計画決定された駅前広場は全道で34ヶ所あり、順次整備が進められている。その整備傾向としては、広場内における円滑な自動車動線の確保に加え、歩行者空間や修景施設の増大に伴って面積が現状の2倍程度に拡大されるケースが多い。そのため既存市街地から駅舎入口までの広場内歩行者動線が長くなり、駅とまちの一体感が損なわれる場合もある。その対策としては、整備の計画段階から広場の有効活用や管理についての検討を行い、広場内での継続的なイベント利用が図られるなど、広場そのものの求心性や機能性を高める工夫が必要である。

## 2.3 事業の実施にあたって生じる課題

### 2.3.1 事業期間の長期化

駅周辺整備にあたっては、鉄道高架化や土地区画整理事業のほか、街路整備や駅前広場整備など、複数の事業の組合せで実施される場合が一般的である。この場合、各々の整備の費用対効果を充分検討した上で事業が実施されているが、このような検証はすべての事業が完成した時点を想定して行われることが一般的であり、事前に整備段階における効果や問題点が議論されることは少ない。実際に生じる問題としては、先行して整備された施設が、周辺が未整備であるために有効活用が図られない場合があることで、事業期間が長期にわたる土地区画整理事業が実施される場合にはこのような問題点が顕在化しやすい。

### 2.3.2 鉄道事業者にとって低い投資収益性

一般に駅周辺整備では、駅舎の移転や構内線路の切替えなど、鉄道施設の移転や改修を含む場合が多く、鉄道施設の特殊性から、多額の工事費がかさむ。このような整備において、鉄道施設改修に係る費用負担を鉄道事業者に求められる場合もあるが、一般に設備投資額を上回る鉄道収入の増加が見込まれることは希であるため、消極的な対応とならざるを得ない。したがって都市側の整備に協力するためには、マクロ的な視野から鉄道事業者としてのメリットを見い出す努力が必要となる。

### 2.3.3 まちづくり計画における法的制限

まちづくり計画は、それぞれの地域における都市計画に基づいて進められるが、土地利用の計画策定や都市

施設の整備にあたっては、さまざまな法律上の制限を受けることが多い。

旧国鉄用地や現行の鉄道用地を含めた駅周辺地区の整備においては、用途地域が工業系の場合であることが多く、建築物の用途や容積率について、都市計画法の制限を受けるため、再開発に不利な状況となっている場合が多い。

また、北海道には港を中心として発展してきた中核都市が多く、函館や小樽築港などのように鉄道駅が臨港地区内に位置する場合には、港湾法により鉄道連絡港区として指定されるため、土地利用については港湾関連施設などに限られてきた。このため臨港地区内での再開発については、関係機関の煩雑な調整を要するため、実質的には困難な状況となっている。

さらに、駅前広場や自由通路は道路施設であり、その管理運用については道路法により、駅周辺の土地利用やイベント開催などについて制限を受けている。

## 3 特色ある駅周辺整備の事例

前章では、自治体と鉄道事業者が共同で駅周辺整備を進める場合の問題点として、1)事業期間の長期化、2)投資収益性の低さ、3)まちづくり計画における法的制限の3点を挙げた。本章ではこれらに即して、北海道内の各地で実施された駅周辺整備の具体的事例について紹介する。

まず、1)の課題については帯広駅周辺整備を取り上げ、連続立体交差化事業や土地区画整理事業など、複数の事業が同時に実施されたため、相互の工事スケジュールにより、周辺地区の分断や土地利用促進の遅れが生じ、折からの中心市街地衰退の傾向も相まって、先行して整備された高架駅とまちが遊離した事例を紹介する。

次に、2)の課題については手稲駅周辺整備を取り上げ、自由通路や駅前広場整備などの都市計画事業に併せて、鉄道側の施策である駅舎の橋上化と構内改良を実施したことにより、費用や施工条件、工事工程などの面において都市側と鉄道側の双方にメリットが生じた事例を紹介する。

最後に、3)の課題に関しては小樽駅周辺整備を取り上げ、これまでは港湾法によって港湾施設や海事関係官公署、および臨海工場など、港湾の管理運営上必要とされる施設のみに供された臨港地区に、旧建設省所管の土地区画整理事業を導入することで、工業地域でありながら商業施設やホテルなどの立地を可能とした事例を紹介する。

### 3.1 事業の長期化に伴う駅空間への影響

～帯広駅周辺整備～

#### 3.1.1 駅周辺整備の背景と概要

帯広市は、北海道で5番目の人口規模となる約17万5千人が住む北海道東部の中核拠点都市で、北海道内では札幌圏を除き人口が増加している唯一の地域であり、周辺3町を含む帯広圏は平成5年に地方拠点都市地域の指定を受けるなど、発展を続けてきた。

都心部では碁盤目状の市街地をJR根室本線が斜めに横切り、踏切での渋滞や南北市街地の分断等の弊害が生じていたため、帯広市は昭和57年に連続立体交差事業の導入を決定した。

また、連続立体交差化事業により発生する大規模な線路跡地の有効利用を図り、南北市街地の一体的な形成を進めるため、駅周辺の19.2ha地区のエリアにおいて土地区画整理事業が導入された。

さらに、帯広市は乗用自動車保有数が約520台/千人（全国平均約400台/千人）と非常に多く、いわゆる車中心社会という地域特性を有しており、駅周辺整備による土地の高度利用や、道路整備によるアクセス性向上など、都心部における駐車場需要の増加に対応するため、駅北広場地下に公共駐車場が計画された（表1、図2）。

表1 駅周辺における各事業の概要

名称	JR根室本線連続立体交差事業
施行者	北海道
踏切除却	9カ所
交差道路	都市計画道路 17 路線、その他道路 13 路線
工事区間	西帯広ヤード～札内川 約 6.2km(高架区間 約 5.6km)
施工期間	平成元年度～9年度(8年11月高架開業)
事業費	約280億円

名称	帯広圏都市計画事業 帯広駅周辺土地区画整理事業
施行者	帯広市
施行面積	19.2ha
事業期間	平成3年度～19年度(清算事務5ヵ年含む)
事業費	約208億円
事業内容	都市計画道路、駅北・南広場

名称	帯広駅北口地下駐車場整備事業
施行者	帯広市
面積	9,150㎡
施設概要	RC造地下1階 自走式196台収容
事業期間	平成8年度～11年度
事業費	約30億円

#### 3.1.2 高架駅の先行整備に伴い発生した問題点

平成8年11月に鉄道高架工事が完成し、帯広駅が新しい高架駅として生まれ変わるとともに駅舎内には商業施設であるエスタ帯広も同時開業した。開業後は旧駅跡地である駅北側の整備が本格化し、平成9年に地下駐車場、平成11年に駅北広場の工事が始まり、同年12月に駅北広場と地下駐車場が同時に供用開始された(表2)。

しかし、高架化で駅舎が南下したことにより、北側既存市街地まで約40mだった離隔が約100mに伸びた上に、駅造成工事と地下駐車場工事の輻輳によって高架駅の供用開始から駅北側の整備完了まで約3年間を要したこと、さらに市民が集う機能として駅北広場の北側に計画されている多目的広場(約2,500㎡)が未整備であったため、駅舎と市街地とを有効に媒介する施設が存在せず、駅舎とまちが遊離する結果となった。一方、市内の中心商業地へ目を向けてみると、大型店の郊外移転や空き店舗の増加などによる市街地の衰退現象は顕著

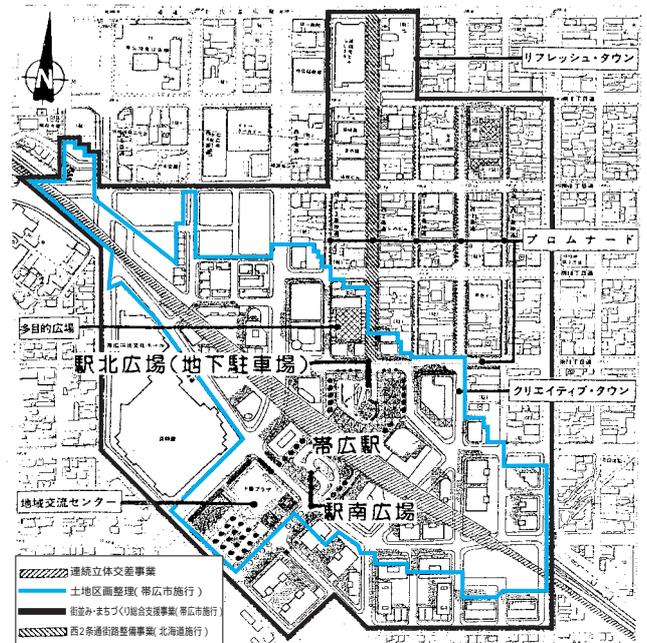


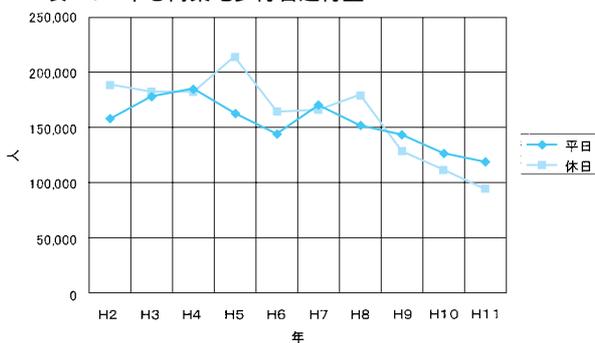
図2 帯広駅周辺整備概要図

表2 駅周辺整備の事業行程

事業概要	年度					
	H8	H9	H10	H11	H12	H13
連続立体交差事業	——	——	——			
		★高架開業				
土地区画整理事業	——	——	——	——	——	——
・駅南広場整備		——	——	——	——	——
・駅北広場整備				——	★供用開始	
地下駐車場整備		——	——	——	——	★供用開始

であり、高架開業後も歩行者通行量(表-3)の減少傾向が続いた。

表 3 中心商業地歩行者通行量



出典：帯広市資料

このような背景のもと、高架駅と共にオープンした高架下商業施設「エスタ帯広」は中心市街地の衰退傾向とともに苦戦を強いられ、駅舎内における店舗が順次撤退し、平成10年経営を行っていた第三セクターである帯広ステーションビル(株)が破産した。しかしながら破産管財人の要請により、施設の営業は継続されたものの、その後も多くの店舗が撤退することとなった。

### 3.1.3 賑わい再生のための方策

帯広駅は観光やビジネスで訪れる利用客が多く、当社としても駅舎内における物販・飲食店舗は旅客サービス上、必要としていたことと、店舗撤退によって生じた空きスペースの活用については北海道や帯広市など行政の協力が得られる目途も立ったことから、当社が第三セクターの事業を引き継ぎ、営業を継続することとした。

空スペースの活用の検討においては、地元も中心市街地の衰退に危機感を募らせており、エスタ帯広の再生は中心市街地活性化への重要な手掛かりとして捉えられていたことから、「エスタ帯広利用構想委員会(構成：地元自治体・経済界・観光団体・テナント・当社など)」が設立され、官民が一体となり新しい帯広エスタの利活用法についての構想案がまとめられた(図3)。

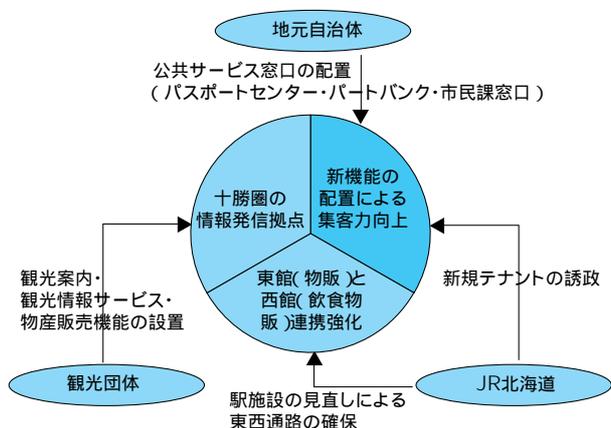


図 3 エスタ帯広再生に向けた実施策

このような検討を経て、平成13年夏にリニューアルオープンしたエスタ帯広は、東館2階に観光機能(観光案内・情報サービス、物産販売)や公共サービス(パスポートセンター、市役所市民課窓口(住民票等の発行)、パートバンク)、1階には既存テナント9店に加え、新規テナント7店、また西館には十勝管内のお菓子を取り扱うコーナーを配置して新たなスタートを切った。

さらに当社は、東西改札口を南北改札口に変更して、東西通路を新設する工事を実施し、東館と西館相互の視認性を高めて動線を円滑にすることで、駅施設と商業施設を含めた高架下空間の一体化を図った(図4)。

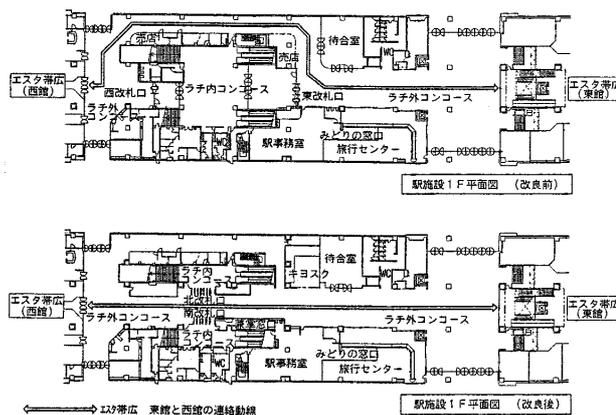


図 4 駅施設1F平面図(改良前・後)

これらの各施策の効果は、リニューアルオープン以降半年間のデータに顕著に現れ、公的施設来館者は1日平均で約290人に上り、駅周辺へ新たな人の流れを喚起している。また、観光・公共施設を除く全館売上げは対前年比約150%、既存テナントに加えてお菓子コーナーを設けた西館の売上げも対前年比約120%の伸びを示し、東西間の新たな連携強化が功を奏している。

## 3.2 事業連携による一体的整備の効果

～手稲駅周辺整備～

### 3.2.1 手稲駅周辺整備の経緯と概要

手稲駅は札幌市の通勤圏に位置する手稲区の中核駅であり、当駅の背後には札幌運転所が配置され、札幌・手稲間はJR北海道で最も列車本数の多い区間である。駅舎は駅の南北を結ぶ自由通路に接続した2階建として昭和57年、南口駅前広場に面して建設された。駅南口は手稲駅が開設された当時から栄えた市街地で、駅前広場は昭和43年の都市計画決定のもと整備された。また北口広場は昭和57年の駅舎改築時から使用されてきた。

また、手稲区は人口増加に伴い平成元年、西区より分区したが、札幌市は平成3年、駅北側区域を計画的再開発が必要とされる1号市街地に指定して、区役所などの行政施設や医療機関、大規模商業施設を中心とした拠点

づくりを目指し、北口駅前広場をおよそ2倍に拡大整備する都市計画決定を行った。さらに乗継施設等整備基本計画や手稲駅周辺地区整備計画を策定し、手稲駅を列車やバスなどの乗換施設を整備すべき優先度の高い駅と位置づけ、南口広場の拡大と自由通路整備が検討されていた(表4)。

一方、当社はJR発足後、札幌圏の快速列車増発を伴う輸送改善に伴い、快速列車と普通列車が同一ホームで乗換えのできる線路設備の増設を計画した。当時2面3線であった手稲駅の線路設備は2面4線化が理想とされたが、そのためには駅構内の広範囲にわたる配線変更を伴い20億円を超える工事費が必要となることから、当面は北側にホーム1面と1線を追加する3面4線化を実施した。そのため普通列車と快速列車を乗換える場合

表4 都市計画事業の概要

事業名称	手稲駅前通外2(街路事業)
施行者	札幌市
事業期間	平成9年度～平成14年度
事業内容	南口広場【2,100㎡(昭和50年)→4,600㎡】 北口広場【4,100㎡(昭和58年)→9,200㎡】 自由通路【L=50m, W=20m】

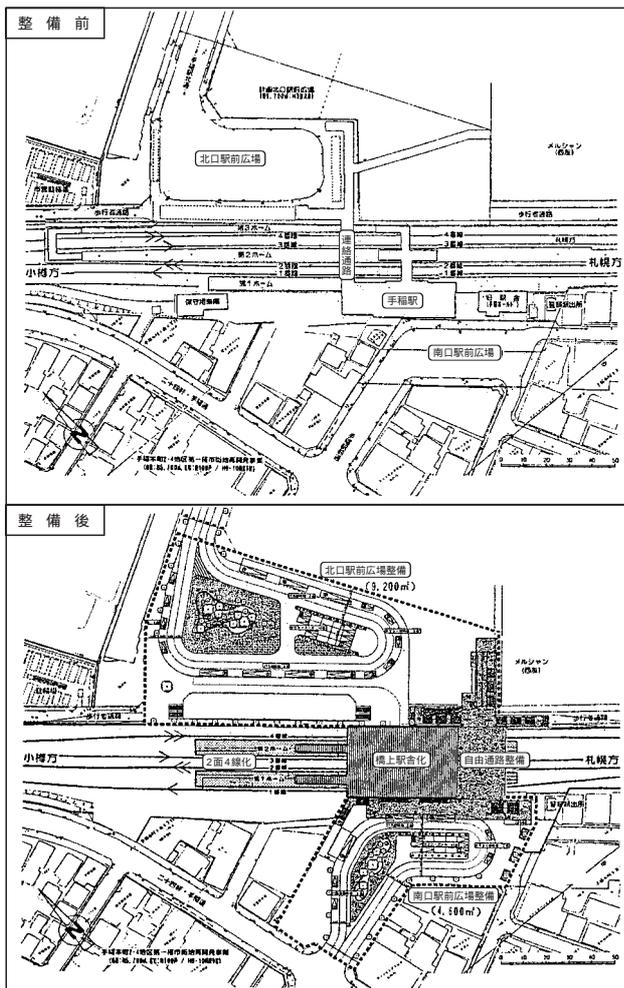


図5 手稲駅周辺整備概要図

には、この線橋の利用が必要となり、必ずしも利便性の向上とはならなかった。

さらに、手稲駅は輸送改善によって乗換駅としての重要な役割を担うと共に、駅周辺に区役所や病院、商業施設等が建設され乗降客数も年々増加したため、以前から動線が複雑であった旅客通路や乗換線橋、コンコースおよびホームなどのいたる所において、朝夕ラッシュ時を中心に混雑が発生する状態となっていた。

このような背景の中、札幌市と当社は検討を進め、バスの不足や交通輻輳の解消等を目的とした南口駅前広場の拡大、自由通路整備、駅舎の橋上化、および線路設備の改良(2面4線化)を計画することとなった(図5)。

### 3.2.2 橋上化に対する鉄道事業者の費用負担

札幌市と当社は南北市街地の一体化や手稲駅における交通結節機能の強化を目的として駅前広場や自由通路の整備、および駅舎橋上化の検討を進めたが、一般に駅舎橋上化にあたっては、その費用負担が最も重要な協議課題となる。なぜなら連続立体交差事業や駅前広場整備事業のような都市計画事業では、建設省と運輸省が締結した協定により、鉄道事業者が負担すべき費用が定められているのに対し、橋上化についてはそのような協定は存在しないため、費用負担については個別の協議とならざるを得ないからである。しかも駅舎橋上化は駅両側から来る鉄道利用者の利便性向上にはなるが、橋上化そのものの施策で鉄道収入が増大することはないため、鉄道事業者としてその建設費負担に応じることは希である。

今回の計画にあたっては、現行の駅舎が拡大する南口駅前広場に支障し、地平建替費に相当する移転補償費が街路事業によって支払われるため、これを橋上化の費用に充当することが可能となるものの、橋上化は線路上空に駅舎を建設するために工事費が高く、橋上化の工事費と移転補償費との差額をどう対処するかが最大の焦点となった。

### 3.2.3 駅橋上化と構内改良の一体的整備

札幌市と駅舎橋上化についての協議を進めるにあたって、当社はこれらの事業に合わせて線路設備の改良(2面4線化)を実施すべきかどうかの検討を行った。2面4線化は快速と普通列車間の乗換利便性の向上のみならず、乗継時分の縮減により、効率的な列車運行ダイヤが可能となることで将来予想される輸送需要の増加にも対応できるなど、鉄道事業上において必要な重要施策と位置づけられた。

検討の結果、駅舎橋上化と2面4線化を同時に実施す

ることで以下のメリットが発生することがわかった。

- 1) 駅舎橋上化と2面4線化はどちらも、列車を運行させながらの施工となるため、仮駅舎や仮跨線橋などの仮設構造物が必要となるが、これらの事業を別々に行うより、効率的で工事費も安くなる。
- 2) 2面4線化のためには駅北側の駅前広場用地内に仮線の敷設が必要となるが、都市計画事業と一体で行うことにより、都市側から当該用地の借用が可能となる。

しかしながら今回構内改良を行わず、現状の3面4線のまま橋上化を実施すれば、今後当社のみで2面4線化を行うことはほぼ不可能となり、列車本数の増発など今後予想される輸送力増強への対応に支障をきたすこととなる。

このため当社は、手稲駅の2面4線化を鉄道事業上重要な施策と位置づけ、札幌市と進める橋上化と同時に実施することが最も効果的であるとの判断から、これらを同時に進めることとした。当初より課題となっていた駅舎橋上化の増強費負担については、札幌市と双方にメリットが認められることから、それぞれが折半で負担することの合意がなされ、平成10年に工事が着手され、平成12年に2面4線化が完成し、本年5月に橋上駅舎が開業した。

### 3.3 臨港地区における区画整理事業

～小樽築港駅周辺整備～

#### 3.3.1 駅周辺整備計画の概要

小樽築港地区は小樽市の東部に位置し、小樽港マリーナや石原裕次郎記念館を擁しているが、かつては石炭や木材の集散地として重要な流通拠点であった。昭和55年に国鉄貨物ヤード機能が廃止されたことにより約22haが遊休化し、既存市街地と鉄道で分断されたこの跡地利用が小樽市の将来に向けたまちづくりにおいて大きな課題となっていた。

小樽市は、昭和62年度より各種委員会等により当地区の再開発について検討を進め、平成5年に貨物ヤード跡地約22haを含む約55haの整備基本計画を策定し、計画区域内の30.5haについて魅力あるウォーターフロントの創出として土地区画整理事業を施行することとした。これと平行して当該事業区域内の約13ha(貨物ヤード跡地)を所有する(株)小樽ベイシティ開発(以下、OBCという。)は、国内最大級の複合商業施設となる「マイカル小樽」を建設し、官民一体となった再開発により新たなまちづくりを目指すこととした。

また当該事業では、地区のゲートである小樽築港駅周辺においても、既存市街地との連携強化や交通結節機

能の向上を目的として、南北の駅前広場と自由通路、さらにこれらに合わせた橋上駅舎の建設が計画された。

#### 3.3.2 港湾計画と都市計画の融合によるまちづくり

小樽築港駅周辺整備の大きな特徴は、臨港地区内における都市的な土地利用の実現である。臨港地区とは、都市計画で定める地域地区のひとつで、港湾を管理運営することを目的とするため、地区内に分区を定めることにより港湾管理者が建築物の規制を行うことができるものである。

ところが、近年の経済・社会の変化に伴い、臨港地区内においても一般的都市機能を持った施設の立地など制度の見直しが求められることとなったため、港湾行政と都市行政を管轄する運輸省と建設省は平成4年、双方の円滑な調整を目的とする「都市計画区域内における臨港地区の指定、変更等の推進について」という通達により自治体等を指導した。このような背景のもと、小樽築港駅周辺地区は以下の方針により、整備が進められることとなった。

- 1) 再開発地区計画を定めて土地利用の基本方針や建築物等の整備方針を決定する。

臨港地区内で再開発を計画する場合、無秩序な開発や建築行為等により全体の都市機能及び周辺の都市環境が損なわれないよう、再開発地区計画を都市計画決定することが求められた。当計画では、親水性と小樽らしさ、そして魅力ある空間形成のため当該区域内の宅地約28haを5つのゾーン(A:商業レクリエーション地区、B:商業・業務地区、C:中高層住宅地区、D:多目的交流・商業地区、E:鉄道関連施設地区)に区分し、それぞれの土地利用の方針が定められた(図6)。

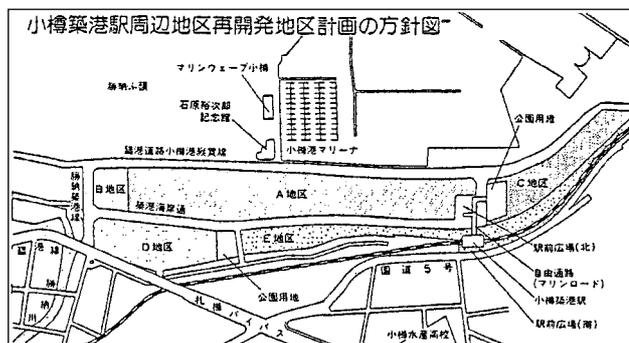


図 6 土地利用方針図

また、従来の用途地域は工業地域であり、建ぺい率60%、容積率200%であったが、再開発地区整備計画によって容積率は400%に緩和されたため、これまで建築基準法上の制限を受けるため不可能であったホテルや劇場など複合機能型施設の立地や、高度の土地利用が可能となった。

2)臨港地区の解除や分区指定の見直しなど、港湾計画の一部を変更する。

再開発地区計画におけるC地区(中高層住宅地区)においては臨港地区を解除し、住宅としての土地利用を可能とした。従来、臨港地区の解除は港湾法の手続きの終了後、都市計画法の手続きを行うことを要求されていたが、国の指導により両手続きを並行処理することで迅速化が図られた。また、臨港地区の分区指定は、従来の鉄道連絡港区から無指定へと変更され、構築物の用途規制は建築基準法による一般的な規制のみとなった。

3)臨港地区内に土地区画整理事業を導入し、従来の港湾整備事業と連携を図りながら事業を進める。

当初、地区内の基盤整備はOBCによる開発行為を想定したが、開発者負担が大きすぎることなどから小樽市による土地区画整理事業の導入が決定され、これによる道路や公園など都市施設の整備と、港湾事業による臨港道路の整備は連携をとりながら補助事業として実施されることが両省の間で申し合わされた。

### 3.3.3 整備後における土地利用上の課題

小樽築港駅周辺で実施された土地区画整理事業は、平成13年9月に換地処分や清算事務等を終えて完了し、地区内の土地利用もマイカル小樽を核施設として約8割まで進み、小樽市における観光面や雇用面、および税収面などで大きな事業効果をもたらすとともに、小樽築港駅を利用する鉄道利用客数も大きく増加した。

しかし、残り2割の土地利用については当社も再開発地区計画の方針に基づき検討を進めてきたが、未だに有効な活用が見出せないでいる。その上、地区内の核施設として開業したマイカル小樽の売上が低迷し、運営会社であるOBCは、営業戦略の見直しや施設のリニューアルなどの経営努力を進めてきたが平成13年9月、経営破綻し民事再生法の適用を申請することとなった。

今後このようになかなか活用が決まらない土地や、景気低迷等によるテナント撤退により発生した空きスペースの有効活用のためには、当初決定した土地利用基本方針の変更や、建築物の用途制限の見直しなど、行政サイドの支援もまた必要不可欠な状況となっている。

## 4 駅周辺整備の効果をより高めるために

### 4.1 インフラの利活用によるまちの活性化

これまで北海道のまちを活性化させるために、各自治体が鉄道駅を中心として、さまざまな都市計画事業を実施したことを述べてきた。これらの事業にはそれぞれ明確な目的があり、例えば連続立体交差事業であれば鉄道

による市街地の分断を解消することであり、自由通路の整備は、駅の表裏地区に対する円滑な歩行者導線の確保、駅前広場整備においては、鉄道と他の交通機関における交通結節機能の強化を目的としている。鉄道駅を中心としたまちの活性化を図るためには、こうした都市計画によって整備されたインフラが、地域住民によって充分利活用されて初めて整備効果が出現する。鉄道事業者である当社としても、駅周辺に賑わいが生じることは鉄道の需要喚起につながることから、ハードの整備時だけにとどまらず、その後の利活用についても地元との協力・協調関係を築きながら議論していきたい。

### 4.2 地域住民が参加したまちづくり計画の策定

賑わいのあるまちを実現するためには、まちづくりのコンセプトを明確にし、本当に地域住民のためになる計画を策定することである。そのために最近では計画策定の段階から、行政や有識者および関係する鉄道事業者等だけでなく、地元住民を交えた合意形成やコンセプトづくりに重点を置いてきている。

その一例として、工場や運転所、研修センターなどの鉄道施設を抱える札幌市苗穂地区のまちづくり計画では、まず地域住民と地元企業が協議会を設立して当該地区の将来あるべき姿を描き、それをもとに札幌市がまちづくりにおけるガイドラインを作成している。このように苗穂駅周辺地区のまちづくり構想は行政、企業および地域住民が三位一体となって策定され、将来はこれら三者のコーディネート役として、「まちづくりセンター」と呼ばれるNPOの活用も視野に入れていることから、効果的なまちづくり計画が期待されている(図7)。

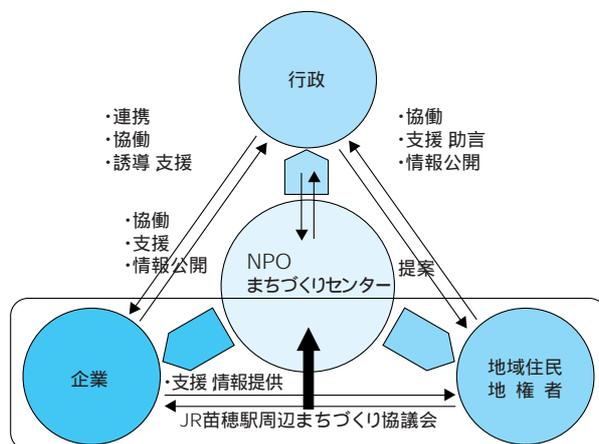


図7 三位一体の協議会  
出典: JR苗穂駅周辺地区まちづくりガイドライン(札幌市)

当社も、都市側が開催する「ワークショップ」や「まちづくり協議会」、「計画策定委員会」等に参画する機会が増加している。これまで鉄道事業者は、地権者または当該地区に存在する鉄道施設の事情に精通している者とい

立場での参加を要請されることが多かったが、これからは単に鉄道事業者としての立場ではなく、地域に根ざす一企業としてその地域の将来展望をもって議論に参画したい。

#### 4.3 駅周辺整備における鉄道事業者の役割

鉄道駅は都市施設ではないが、その性質上、駅周辺整備と一体で整備することが望ましい。そのためにも鉄道駅の整備にあたっては地域の意見を十分に反映したものとすべきである。最近の鉄道駅は公共施設との合築などにより、駅が多機能化が進んでいるので、こうした地域の意向を反映させる余地は十分にある。

まちづくりにおいて、鉄道施設に対する住民や自治体の要望は千差万別であり、老朽による改築に始まり、駅裏改札口の設置、さらには電化や快速列車の停車などが寄せられることもある。これらの要望を受けて鉄道事業者がまず検討することは、投資額に対して、鉄道利用客増による増収効果が見込まれるかどうかということである。

しかし、一般的に駅周辺整備によって飛躍的な増収が見込まれるケースは希であり、多額な設備投資を考慮すれば、なかなか地域の要望に応えられないのが現状である。そのような背景の中、周辺の都市計画事業に併せ

て、鉄道駅の改築やバリアフリー化を図る場合、鉄道事業者に対し、国と地方自治体から直接補助金が交付される鉄道駅総合改善事業などの新しい補助制度が国土交通省によって創設された。この制度は駅周辺のまちづくり計画において、利用しやすい駅づくりには欠かせないバリアフリー化やシームレス化を実現するための支援であり、今後当社としても十分に活用していきたい。

このように駅周辺整備と駅舎の整備は、連携させて行うことが効果的であるものの、従来の制度ではなかなか実現できなかったことが、新しい制度の創設等により可能となった。しかし、現状の制度ではまだまだ制約条件も多いため、さらなる制度の充実が望まれるところである。

## 5 おわりに

広域分散型の地域構造をなす北海道の活性化のためには、それぞれの地域が再生することが第一であり、各地域では鉄道駅を中心としたまちづくりが盛んに行われている。当社は鉄道事業者として、まちづくりと一体となった鉄道駅整備を通して地域の活性化に貢献する重要な役割を担っていることを常に認識している。

(原稿受付 2002年7月15日)

---

## Improvement Project for Station Area and Urban Development in Hokkaido

By Shin-ichi SAKAMOTO

Most of the "towns" in Hokkaido were developed along with the railway which was the important transportation method in the pioneer ear. However, following the motorization in the recent years, a railway station area is not necessarily as the center of the "town", and the structure of the "town" is changing greatly. Under these circumstances, cities in Hokkaido try to revive the "town" by reactivating the railway station area where used to be the core. This is to introduce such cases of improvement project for the station area in Hokkaido and to describe the concept on future urban developments and the relation as a railway operator.

---

*Key Words: Improvement project for station area, urban development project*

---