

札幌都心再編計画の体系化と連動したまちづくり主体の 形成とエリアマネジメントに関する研究

学位論文内容の要旨

近年、社会構造が変革期を迎え、経済社会のグローバル化が進む一方、地域価値を高めるローカル化も進展している。新しい社会構造の中では、これまでの官主導下での市街地整備では対応不可能な領域が発生し、行政、企業、市民、NPO などの日本型公民協働による新領域への取り組みが必要となる。また、大都市・地方中枢都市では都市再生、特に都心再編が進められており、高質な生活空間や地域間競争力を高める都市環境を創造する発意性を持った担い手への期待が高まっている。

本研究は、都心の再編を行うことが大きな命題であると捉え、都心再編計画の体系化と連動した発意性を持つ担い手・まちづくり主体の形成とエリアマネジメント活動を明らかにすることを目的とする。研究対象として、明治以降、計画的な市街地を形成してきた札幌都心部を対象とする。

まちづくり主体とは、特定のエリアで社会経済活動を行う地権者、事業者、市民などがまちづくりの担い手として糾合することでエリアマネジメントを行う集団を指し、組織化と主体化の段階を経て形成される。また、エリアマネジメントとは、まちづくり主体の発意・合意により地区指針等を策定し、指針に沿った物的な環境整備と活用・活性化事業を一体的・継続的に行うことである。

本論は、三部構成、全 10 章で構成されている。以下各章の概要を示す。

序章は研究の背景、目的、分析の視点、方法、既往研究の整理と、都心再編の目標像・主体・手法の把握という本研究の特徴を記している。

第一部（第 1 章）は、高度成長期以降の札幌都心の都市計画、制度運用、市街地変容の変遷を把握する。成長期では新市街地と社会基盤の整備が主であったが、近年都心整備を都市政策に位置づけたこと、官主導の管理下で敷地単位の民間企業による開発が行われ、全国一律の法制度に従っていたことを明らかにし、都心再編計画の必要性・発意性を持つ担い手による取組・新しい制度運用が求められていることを述べる。

第二部（第 2 章～第 4 章）は、行政主導で行われた都心再編計画の体系化・主体の組織化・行政施策の再構成について論じる。

第 2 章では、都市の概成期を迎えた札幌市が総合計画において都市づくりの方針を転換し、都心の整備を位置づけ、都心再編に関わる計画を複数策定したことを扱う。都心再編計画の体系化は「基本計画（都心まちづくり計画）」と、「実施計画（中心市街地活性化基本計画）」、「実施主体計画（札幌 TMO 構想）」によって構成されている。その後、分野別計画（都心交通計画、緑を感じる都心の街なみ形成計画）、地区別計画（JR 苗穂駅周辺地区まちづくりガイドライン）を策定している。これらの都心再編に関する計画群の策定経緯と計画群の体系化を明らかにしている。

第 3 章では、都心の既存主体（商店街振興組合、各種団体・組織等）の把握と、これら主体構成の組織化について論じる。また、都心再編計画の実施主体（札幌 TMO）は、中間的・中立的な立場から各主体を結び合わせるコーディネーターとして設立されており、札幌 TMO の組織構成、現在の活

動・機能の特徴を明らかにしている。

第4章では、都心再編を実現する制度・手法の再構成について論じる。「都市再生政策」の札幌での展開や、「実施計画（中心市街地活性化基本計画）」で創設された重点エリア（まちづくり促進地区）の実態と特徴を明らかにする。また、行政組織内で都心に関する業務を所掌する部署の設置、都心空間を改変する2つの大規模整備事業（札幌駅前通再整備、創成川通再整備）の内容について整理を行う。

第三部（第5章～第8章）はまちづくり主体の各論を扱い、まちづくり主体の形成とエリアマネジメントについて論じる。

第5章では、都心に多く存在するまちづくり主体の概略等の全体的把握と分類を行う。各地区には、地区の利害関係者同士の合意によって設立される①「地区協議組織」と、「地区協議組織」と行政が折衝し協議・調整を行う②「折衝ラウンドテーブル」の2種類が存在している。「地区協議組織」には、地区の再開発を目的とした①-1「開発推進タイプ」、将来像を構築し地区全体のマネジメントを行う①-2「総合調整タイプ」、地区の魅力作りなど活性化事業を行う①-3「活用・活性化タイプ」の3つのタイプに分けることが出来る。また、「折衝ラウンドテーブル」での合意を基に行政組織内の調整、施策展開が行われる。

第6章では、「開発推進タイプ（地区協議組織）」として「南1条地区」、「道庁東地区」、「北4東6地区」、「苗穂駅南地区」のまちづくり主体を対象とする。単一商店街から派生し、地区の開発構想を検討している組織や、街区単位の敷地を所有する民間企業による開発が行われる地区、住民と民間企業が共同で再開発を検討している地区を扱い、利害関係者同士の合意形成の過程、物的環境整備の検討から活用・活性化事業への発展を捉えている。

第7章では、「総合調整タイプ（地区協議組織）」として「駅前通地区」、「苗穂駅周辺地区」のまちづくり主体を対象とする。札幌駅前通再整備をきっかけに地区の利害関係者によって組織が形成された地区や、当初の再開発目的から変質し、現在は全体プラン作成・活性化事業など総合調整を行っている地区を扱い、直接物的環境の整備を行わず、合意形成・相互調整を主としたエリアマネジメント活動の内容と過程を明らかにしている。

第8章では、「活用・活性化タイプ（地区協議組織）」として「大通地区」、「すすきの地区」、「創成川以東地区」、「狸小路・二条市場地区」のまちづくり主体を対象とする。複数の商店街組織が糾合し、札幌TMOを中心とした活性化事業を実施している地区や、防犯や風紀を守ること合意を形成し活性化事業に取り組む地区、利害関係者同士が人材・情報のネットワークを形成している地区、創成川通再整備をきっかけに2つの商店街が合同で計画提案を行った地区を扱い、合意形成を基に既存組織の糾合と新組織による活性化事業の実施へ至る内容と過程を明らかにしている。

第9章では、第三部で得られた内容の考察を行っている。「組織の変容過程、主体形成の過程」、「エリアマネジメントの内容」、「組織・活動の目的」に着目し、結論として以下の10点を得た。1) エリアマネジメントの分析指標と本研究の特徴。2) まちづくり主体の組織特性と地区特性との関係。3) 行政施策による、組織化・組織変容。4) 既存活動があれば組織化の可能性が増大。5) 合意形成・取り組みの段階が進展するほど事業実施が行われ、まちづくり主体へ展開。6) 指針などの合意が形成されると、広い分類の取り組み・活動が行われエリアマネジメント活動へ展開。7) エリアマネジメント活動は、地区全体の指針策定・ハード整備検討・活性化事業によって構成。8) 地区全体の指針の合意内容は行政により計画的担保。9) 都心再編計画を基にした組織連関が実現。10) 個々の関係者、既存の組織体を糾合する組織化が実現。

終章は総括として、各部・各章で明らかにしたことの整理を行う。また、まちづくり主体の公益的な活動の方向性に関する課題を抽出し、併せて研究の展望を記している。

学位論文審査の要旨

主査	教授	小林	英嗣
副査	教授	野口	孝博
副査	教授	越澤	明
副査	助教授	瀬戸口	剛

学位論文題名

札幌都心再編計画の体系化と連動したまちづくり主体の 形成とエリアマネジメントに関する研究

研究の背景・目的

21世紀、社会経済構造や人口構造が大きく変容するなか、地域の再生と環境の再生を大きな目標とした縮減時代の都市づくりの目標と実現の計画論が大きな命題として存在している。また、わが国の都市づくりは、行政主導から市民・企業参加、市民・企業参画の時代を経て、今日では行政参加・行政参画へと大きく変化してきている。地方分権社会においては、特に百万人以上の規模の中核都市における都心再編・再生にあっては、計画と経営の複眼的な視点が求められるガバナンス社会に対応した、公共セクターと市民・企業セクターの明確なパートナーシップによる、新しい計画論とマネジメント論が必要となっている。

本論は、明治以降、人口・市街地の急速な増加・拡大に計画的に対応してきた成長都市・札幌の都心域を対象として、地権者・企業・市民・住民等のガバナンス時代の都市づくり主体の参加・参画・活動・組織化等について着目し、柔軟な、多様性に富む都心の再編・再生の担い手となるまちづくり主体によるエリアマネジメント実現の可能性と具体的な内容について論じたものである。

序章では、既往研究の整理を行い本研究の位置づけと目的の設定を行い、わが国の地方自治の進展に対応した、行政・地権者・企業・住民・NPOなどによる日本型公民協働による都市づくりの動きや計画的取り組みをめぐる計画論とマネジメント論についての整理から、分析の枠組みをまとめ、都心再生・再編の①目標像、②主体、③手法という、本研究の特徴的視点を示している。

1章では、成長都市・札幌の都市計画と市街地形成の変遷を整理し、これまでの都市づくりの目標は新市街地形成と社会インフラ整備であったが、近年、世界都市を目標とした都心の再生・再編が重要な目標としてタスクフォース化されていることを明らかにしている。

2章では、長期総合計画における目標とその近年の変容を示し、特に新たな都心再生の実現のための、①目標設定（都心まちづくり計画）、②実施計画（中心市街地活性化基本計画）、③実施主体（札幌TMO構想）が、全て企画調整部門によって策定され、行政施策・組織的にも体系化され、またその実施への事業計画が部門別に策定されていることを構造的に明らかにしている。

3章では、都心再生の実施主体となる「札幌TMO」の設立経緯、現在までの活動内容を詳細に捉えその組織と調整機能を明らかにしている。

4章では、実施計画（中心市街地活性化基本計画）が、都心軸とエリア（まちづくり促進地区）

概念によって構造的に構成され、主要な2都心軸の再生事業（札幌駅前通と創成川通）の計画化と進行プロセスを詳述し、都心再編が公民協働で進行しはじめていることを明らかにしている。

5章では、札幌都心域に存在する既往組織の設立の経緯、活動のエリアと内容を詳細に捉え、行政との連携・合意にもとづく都心まちづくり協議内容の分析を行い、①「内部協議型組織」（①-1「開発推進タイプ」と①-2「総合調整タイプ」、①-3「活用・活性化タイプ」が存在）と②「折衝型ラウンドテーブル」という2つの階層的協議の場が存在していることを明らかにしている。

6章では、「内部協議型組織（開発推進タイプ）」という特徴を持つ「南1条地区」、「道庁東地区」、「北4東6地区」、「苗穂駅南地区」のまちづくり主体の組織の特徴や活動の内容、広がり、深まりを経年的に詳細に把握し、エリアマネジメントという視点を加え分析を行なっている。

7章では、「内部協議型組織（総合調整タイプ）」である「駅前通地区」、「苗穂駅周辺地区」のまちづくり主体の組織の特徴や活動の内容、広がり、深まりを経年的に詳細に把握し、エリアマネジメントという視点を加え分析を行なっている。

8章では、「内部協議型組織（活用・活性化タイプ）」である「大通地区」、「すすきの地区」、「創成川以東地区」、「狸小路・二条市場地区」のまちづくり主体の組織の特徴や活動の内容、広がり、深まりを経年的に詳細に把握し、エリアマネジメントという視点を加え分析を行なっている。

9章では、5章～8章で得られた結果を①「組織・活動の目的」、②「組織の変容と主体性の形成」、③「エリアマネジメント的な特徴と内容」という3視点から総合的かつ計画論的に考察し、都心まちづくりにおけるマネジメント論上、有効な知見を明らかにした。

1) 都心再生におけるエリアマネジメントの内容、2) 都心再生や都心まちづくり主体の組織的特徴と地区の特性との相関、3) 行政との連動による組織化と組織内容の変容、4) 組織化の深化と既存活動の存在、5) 合意形成や取り組みの深化と計画・事業化ならびにまちづくり主体化（担い手意識の顕在化）との相関、6) 指針形成がもつ、都心再生まちづくり活動への影響と主体化（担い手意識の明確化）の進展、7) 「地区の指針策定」・「空間整備目標の明確化」・「活性化事業との連携」が「エリアマネジメント」の主要素、8) 民による「地区の指針策定」と公による「計画的担保」の連動・連携の意味、9) 上位の公的な計画の存在による都心まちづくり主体の活動連携、10) 札幌型TMO（TMO+シティマネジャー+運営委員会）による多様な組織の糾合化の可能性。

終章では、本研究の各章で得られた結論を取りまとめ、大規模都市の都心再生という公益的な性格を強く持つエリアのまちづくり主体の活動目標と活動の方向性を包括的に整理して、都心再生における計画体系とエリアマネジメントが連動する必要性と可能性、そしてその計画論的な意味と役割を述べ、今後の課題と残された研究の展望を提案している。

これを要するに、著者は、分権化や住民自治の進捗したガバナンス社会の都心再生、都心まちづくりにおいて、公益性・公共性の高い都心エリアの利活用を住民・行政・地権者・NPOなどが協働で計画・管理してゆく「都心計画の体系化とエリアマネジメントの連携枠組みと具体的な進め方」について臨床学的に提案したものであり、都市計画学、都市デザイン学、コミュニティ計画学に貢献するところ大なるものがある。

よって筆者は、北海道大学博士（工学）の学位を授与される資格があるものと認める。