

札幌駅地下歩行空間に係わる市民合意形成の経緯と展望*

The circumstances of citizen agreement formation and the view concerning the Sapporo Ekimae-dori underground walk space *

西淳二**・金田一淳司***

By Junji NISHI**・Junji KINDAICHI***

1. まえがき

2003年10月7日、「札幌駅前通地下空間」の市民合意形成のためのミニシンポジウムが、NPO法人ジオテクチャーフォーラム主催で行われた。

その会議で印象的だったのが、本州から札幌の大学に来た学生が「札幌駅から大通へ行く地下通路を探したが、見つからなかったで聞いたところ、無いという返答であった。それでも、信じられなくてしばらく探した。」という一言であった。

2003年春、札幌市長選挙は第一位候補者が25%条項の規定に到達せず、再選挙となり、「景気対策」「市民サービス」と並ぶ形で「駅前通地下通路」(2003.3都市計画決定済み)をつくるべきか否か、も大きな争点になった。やり直し再選挙(2003.6.8)で上田新市長は「市政への市民参加」を掲げて当選した。

駅前通地下通路整備は平成15年度予備設計に入る予定であったが「市民理解が十分得られていない」として、予備設計費の計上を見送り、代わりに大規模市民ワークショップ全体コーディネート及びシナリオ作成業務と平成15年度大規模市民ワークショップ広報・会場運営業務など委託費を計上した。

市民との対話・討論による、都市交通全体をテーマとした市民論議を深めるため、札幌市役所主催の「1000人ワークショップ(2003.11.14~15)」を実施

し、また、市民代表も加わった「札幌都心交通計画策定委員会」(委員長:加賀屋誠一北海道大学教授)による議論・討論を実施した。

これらの市民議論を踏まえ、2004年2月の市議会において、市長は事業にゴーサインを出すとともに、3月31日「1000人ワークショップ報告会」を市民向けに開催した。今後は2004年度に詳細設計、2005年度からは工事着手という段取りである。

本報告は札幌駅前通地下歩行空間事業を事例として、市民合意形成の過程を検証し、今後の課題抽出を行うものである。

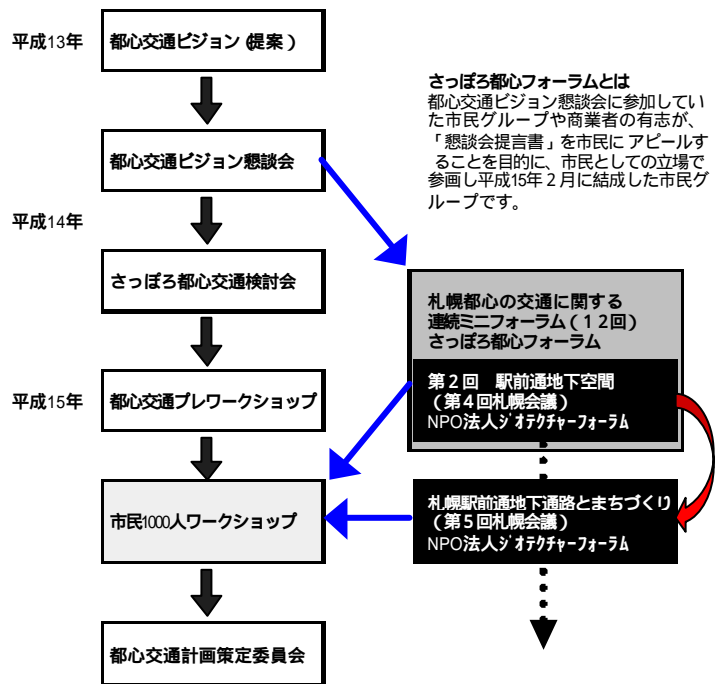


図 - 1 市民合意形成の過程とNPOの係わり

2. 連続ミニフォーラムの開催

任意団体である「さっぽろ都心フォーラム」の企画・呼びかけのもと、都心の交通連続ミニフォーラム(2003.8.30~11.10に全12回開催)の第2弾とし

*キーワード: 地下空間利用、市民合意形成、積雪寒冷地域都市の活性化

**JrD-、博士(工学)、NPO ジオテクチャーフォーラム、(東京都多摩市永山5丁目30番地20-4、TEL090-2943-9085, E-mail: j-nishi@m9.dion.ne.jp)

***正員、工学、日本データサービス株式会社、(札幌市東区北16条東19丁目1-14、TEL: 011-780-1121, E-mail: kin@ndsinc.co.jp)

て「駅前通地下空間」が NPO 法人ジオテクチャーフォーラムの主催により（2003.9.16）開催された。

この会議は合意形成に参加する市民に対しての情報提供と基本的知識を理解してもらうことを目的として、講演とアンケートによる意見集約を行った。

議論・討論は次回開催するミニシンポジウムの場と設定した。

主たる理由は、現在の駅前通の中央分離帯にあるハルニレ並木（緑）を残すべきだ、という事業自体の可否についての議論が強く前面にでていて、肝心の「地下歩行空間のあるべき姿とは？」という議論が忘れがちのように考えられたからである。

つまり、仮に造るとしても「利用者サイドから考えて、安心・快適な地下空間像」を市民とともに議論しながら、市民にとって使い勝手のよい、何回もいってみたいくなるような空間とはどんな空間、賑わいとかイベントとかは？ということにも関心をもって、いわゆる市民参加型の地下空間を考えていきたいと念じたからである。

地下空間を比較的上手に使っている欧米の都市事例を説明したあと、人口減少・高齢化という流れのなかで「コンパクト・シティ」という都市構造へ転換していこうとするとき、地下を有効に使った歩行者ネットワークは将来の札幌の大きな資産となりえること。都市景観など環境問題の視点からも、札幌駅～大通駅間地下通路の利活用ならびに維持運営方法までを視野にいれた議論が大事であること。賛成反対を決めるまえに、いろいろなデータを検討し、市民や利用者も入れて、十分議論を尽くすことがまずは必要かと考えていることなどが語られた。

会場からの質疑応答並びにアンケートでは「ジオテクチャーフォーラムとしての具体的提案を望む」、「本来人間が地上の主役であるべきだ、冬季もふくめて地上の歩行空間整備が大事だ」、「財政の厳しい状況のなかで、地下通路の優先順位は低い」、「日本の地下街、名古屋、大阪、東京などは都市政策の失敗の結果だ。夏は地下通路は不要」といった意見があった。閉会後にも参加の学生さんから「これだけの大規模な空間を歩行だけのために造るという計画に疑問を感じている。他の機能、目的との併合が必要ではないか」という疑問を呈された。

いずれにしても、次回 2003.10.7 ミニシンポジウム

の討論の重要性が再認識された集会であったが、「地下空間に関する基礎的な知識の共有を図る」という目的からもそれなりに大変有意義なものであった。

3. プレワークショップ

(1) 主催者の札幌市からの事前説明

a) 市役所担当課長から今回の目的などの説明

2001 年の「都心交通ビジョン」公表から市民対話、検討がスタート。以来、懇談会、検討会、ワークショップ等が実施されてきた。2004 年度から、創成川、駅前通の 2 つの事業をスタートしたい。11 月 14～15 日の大規模ワークショップに向けて、「論点を明確にする」ことが今日のプレワークショップの目的である。これからのまちづくりは、さっぼろらしさを世界にアピール、コンパクトなまちに、都市的魅力的強化の 3 点であり、「都心の再強化により都市の競争力を高める」ことが必要である。

b) 駅前通の基本的考え方

・地下歩行者空間計画：事業費 200 億円のうち市負担は 80 億円（年間街路予算は従来と変わりありません、いままでは郊外部に力点、今度は都心部に少し重点を移す）。以下の 3 点が基本的概念。

- ・沿道ビルの地下と一体につなげられるように
- ・休憩、イベントなどのできるスペースをつくる（カフェテリア、展示、イベント etc の空間）
- ・地上の光と風景を感じられる天窓を設ける

これからは、自転車の分離、公共交通の充実、景観など「駅前通地上部のあり方」に意見をだしていただいて、具体的には 11 月 14～15 日の大規模ワークショップと 10 月からスタートする計画策定委員会で議論していく。

(2) 駅前地下空間への意見

・分離帯の木ははずし地下通路の真ん中に移す工夫
・官民境界までの 6～7m 区間は問題だ。まずは作っておいて、後日使いたいという沿道ビル側に使用の権利を分譲してもよいではないか。

・札幌の顔は地上にある、いま地下の整備は不要。観光客は地上のきれいなところで十分

・雨の日、雪の日、風の日に歩けるネットワークが必要、地上でも屋根をつけて、とにかく傘やコート

のいないネットワークを

- ・現在の情報では不必要（全体像や情報が不足，財源，費用対効果，地下鉄収益・・・）
- ・ほんとうにカフェテラスが可能なのかなど法規制についても

4．ミニシンポジウム報告（日時：2003.10.7,18:30～20:30，場所：「かでの2・7」520 研修室）

（1）パネルディスカッション報告

- a) 最近の駅前通振興会会員の考えかたは，一部反対があるが，趨勢としては市民の意向に従おうという考え方になってきた。
- b) ネットワークとしての大切さ。地下通路の有用性，たとえば，信号がないこと，交通弱者にも安全，冬の場合でも都市として必要なものである。ただ，北1条駐車場は人どおりがないので，いまは怖い空間となっている。女1人では歩けない。
- c) 車いす利用者としてバリアフリー調査員をしているが，エレベーターがまだまだ少なすぎる。信号待ち，自転車交通，たばこを吸っているひとの手の位置が車いすの人のちょうど顔のあたりだったり。雨が降るとすべてブレーキ操作もしにくくなる。
- d) 相当昔にカナダ・モントリオールの地下空間ネットワークを視察したことがあるが，都心まちづくり計画においても，民間ビルも含めて「つないでいく」ことの大切さを行政としても考えている。
- e) 地下でビルへ直接つながっていることの意味は大きい。雨の日も，冬のことを考えても，地下通路のもつ意味は大きなものがある。
- f) 都市計画決定をしているので市長としても市民の合意が得られたと判断されれば進めていくというスタンスだと思う。議会としては11月の大規模ワークショップを受けてから動き出すことになると思う。
- g) 今後，設計，施工と進んでいくときにも交通弱者（車いす利用者や視覚障害者）も参加できる手法で進めていただければと強く希望する。
- h) 会場より：本州からきて，最初札幌駅前と大通駅とをつなぐ地下通路がない，ということに驚いた。政令都市，国際観光都市，あるいは海外からの観光客誘致のためにも地下空間で両駅間をつなぐことは当然ではないか。

i) つながっていないということは，地上の道路であれ，川に架かる橋であれ，電話であれ，インターネットであれ，不便であるし，利用価値も高くはならない。

地上の整備，交通機関の整備，緑の整備などの検討は重要であるが，雪と寒さと共に生活していかなければならない札幌で，今ある施設を生かして都心の魅力・機能を向上させるには地下歩行者のネットワークは札幌都心に必要な基盤である。

また，地下空間の利用方法やデザインこそ利用者重視の視点での合意形成が必要である。

（2）合意形成活動の課題

前回(2003.9.16)は「いまの札幌市の財政状況では，いまは造るべきではない」というご意見の方の発言が目立ったのに引き換え，今回（2003.10.7）は，Q&Aやパンフレットの説明が効きすぎたのか「冬期間のことを考えても，札幌駅前～大通間の地下通路はあって当然だよね」みたいな雰囲気終始した。

もうひとつは，「論争は11月14～15日の1000人規模大規模ワークショップでお願いします，ここは資料提供の場です」と強調したことも効きすぎたのかもしれない。

パネラーの方々も結果的には，「地下通路促進派？」みたいな見解が多く，第三者的にはあまり面白くない，やらせ的なものに写ったかもしれないとの危惧も持つ次第です。先生のご欠席があったことも含めて，パネラーの組み合わせ方に配慮不足があったかと反省点の一つであると思います。

前回の会合時点には，本日（2003.10.7）参加につけた方々の大部分が欠席であったことも，主催者として反省する必要があるのでしょうか。

具体的にどうすればという方法はいま浮かびませんが，頭のすみに課題として残しておきたいと思っています。

時間配分ということから2回に分けての開催としたことが，やはりそもそも失敗だったのか，「鉄は熱いうちに打て」ということわざに鑑みれば，3～4時間のプログラムを用意するほうが断然良かったのかもしれない。一般市民に2回にわたり，「地下の話しに，お付き合いください」ということ自体に少し無理があったというべきでしょうか。

5．札幌高専（建築コース5年）への出前講座

これまでの合意形成活動は市民とは言ってもほとんどの場合が社会人であり、関係者であることが多い。そこで、市民のなかでもこれから最も長く街を使っていく学生を対象に意見や考えを議論した。

テーマは「地下歩行者空間 何故、どんな、どこに、いつから、どうやって・・・」で、講義終了後に提出して頂いた「意見・質問」及び問題点は、次のような点であった。

都市景観保全のために地下空間を使うことの有効性みたいなことが、やや誤解、というか講師側の説明の仕方が悪かったためか、うまく学生さん側に伝わらなかったきらいがあります。

順序を入れ替えて、最初に「札幌駅前通地下歩行者空間」の説明したことも誤解の原因になったかもしれません。

「駅前通全体、現在のハルニレの街路樹も含めて、ガラスのアーケードで覆う」という提案、そして東西方向の車交通をアンダーパスで連絡させる案は、学生さんらしい大変ユニークな提案であり、彼は将来きっとすばらしい建築家になるのでは！

最後に、いつも思うことは講演後の質疑応答中にはなかなか意見・質問が出ないで、書いてもらう紙には結構ユニークなものがあるということです。日本の教育が家庭・学校ともに幼稚園児、小学生以来ずっと「ディベート」を盛り込んでこなかった付けが、高専や大学へ持ち越してきたということかと思えます。

6．まとめ並びに今後の課題

昭和40年代、札幌オリンピックに間に合うようにと建設が進められていた札幌市営地下鉄南北線施工と同時に、駅前地下通路（このときは地下街も）を造ろうという考えをもっていた地元商店会の方がおられた。駅前通に店を持つ加藤物産館のお父上と友人の近藤氏であった。両名は当時の札幌市長に面会し、その想いを提案したが、市長からは「時間がない」「お金もない」ということで却下されたよしである(2003.10.7「かでの2.7」におけるミニシンポジウムのときの加藤俊治さんの発言より)。

近年、札幌駅周辺地区と大通・すすきの地区を結ぶ「札幌駅前通地下歩行者空間」の必要性についての議論が再燃した。

- ・平成7~9年度：整備計画の検討
- ・平成9年度：事業再評価プログラムで事業を見直した結果、先送り
- ・平成12年度：5ヶ年計画に再度盛り込む。市民への各種アンケート
- ・平成13年度：地下歩行者空間の施設づくりを考えるワークショップ開催
- ・平成14年度：各区でパネル展開催。沿道ビルの接続意向調査など(28棟中24のビルから接続したいとの意向あり)
- ・平成15年3月：都市計画決定（幅員20m,延長465m,総事業費200億円）

以上を受けて平成15年度は、都心交通計画を策定していく中で、地上部の道路のあり方についても、1000人規模ワークショップなどの場も含めて市民と議論し、地上・地下を含めた「札幌駅前通」の将来像について「都心交通計画策定委員会」において案を策定するところとなっている。当たり前のことであるが、地上のハルニレなどの形（移植、再現、など）が決まらないと、地下空間への出入り口、採光窓、換気塔などの位置や隣接ビルとの取り合いなども決まらない。関係者・市民にも地上と地下の一体的な取り組みの必要性がようやく理解されつつあり、大規模ワークショップでの議論も含めて、これからの展開に期待しているところである。

市民参加は、あくまでも法制度には位置づけられていないシステムであるから、市議会の意向とバッテングしたときなどの対処など市長サイド、行政サイドにも、まだ課題の多い仕組みであるといえる。

ゆくゆくは市民参加条例みたいなもので、市民参加の位置づけを明確にしていくことが必要であろうか。

また、市民合意形成のプロセスや手法も試行錯誤状態であるから、行政担当者、技術者、そして市民、さらにNPOなど、それぞれが今後研鑽を重ねていかなければならない問題をかかえている。