

# 市民参加を取り入れた駅前広場整備における 公共性の醸成プロセスに関する考察

西村 亮彦<sup>1</sup>、栗原 正夫<sup>2</sup>

<sup>1</sup>正会員 工博 国土交通省 国土技術政策総合研究所 防災メンテナンス基盤研究センター  
緑化生態研究室（〒305-0084 茨城県つくば市旭1番地）

E-mail: nishimura-a92ta@nilim.go.jp

<sup>2</sup>正会員 国土技術政策総合研究所 緑化生態研究室（同上）

E-mail: kurihara-m92ta@nilim.go.jp

新潟駅南口中央広場と姫路北にぎわい交流広場を例として、構想・計画から維持管理にいたる市民参加のプロセスを整理した上で、各段階において公共性が醸成されるプロセスを比較分析した。

新潟駅南口中央広場では、市が市民と二人三脚で計画提案競技を進めることで、市民の意見を計画へフィードバックすることができた。設計段階でも、市民ワークショップを通じて、基本設計・実施設計に市民の意見を反映することができた。一方、維持管理段階については、管理者とその他関係者との連携不足により、公共空間としての機能を十分に果たすことができなかった。

姫路駅北にぎわい交流広場では市が描いた計画素案に対するカウンターアクションという形で、市民参加が始まった。主体的なワークショップや勉強会を通じて、市民が具体のイメージを描き、推進会議を通じて行政・設計者と意識共有することで、設計内容への民意の反映が実現した。維持管理段階においても、計画の段階から主体的に携わってきたNPOが継続して携わることで、円滑な公共空間のマネジメントを実現している。

**Key Words** : public space, public quality, citizen participation, consensus building, station square

## 1. はじめに

近年、地方都市の主要鉄道駅において、連続立体交差事業に伴う大規模な駅周辺整備事業が進められている。駅舎の建て替え、駅周辺の再開発・区画整理、駅前広場の整備、地下歩行空間やペDESTリアンデッキの整備、シンボルロードの整備等、鉄道駅を核とする一体的な公共空間の整備が各地で進められてきた。多くの場合、ハード整備と並行して、LRTやコミュニティサイクルをはじめとする新型公共交通サービスの導入、社会実験や道路占用を活用したまちの賑わい創出等、様々な施策との連携が進められている。

こうした動きの中、駅前広場についても、単なる交通処理のための空間として整備するのではなく、ハード・ソフトの両施策を組み合わせ、多様な市民活動の受け皿となる公共空間として再生することが求められている。また、地方財政の悪化やハコモノ批判の高まりを受け、公共事業における市民参加の重要性が日に日に増しており、駅前広場をはじめとする都市のオープンスペース整備についても、事業の構想から維持管理にいたる様々な

フェーズにおいて市民参加を導入し、質の高い公共空間を創出することが求められている。

日向市駅をはじめ、市民参加を取り入れた質の高い駅前広場の整備事例が少しずつ現れているが、公共空間としての質を担保するための官民連携のスキームは、未だ確立されていない。そこで、市民参加を積極的に取り入れた駅前広場の整備事業として、新潟駅南口中央広場と姫路駅北にぎわい交流広場を例に、市民参加の展開を構想・計画、設計、施工・維持管理の3段階に分けて整理した上で、各段階において事業の公共性が醸成されるプロセスを比較分析した。

## 2. 新潟駅南口中央広場

新潟駅一帯は、狭小な道路が多く、鉄道によって南北方向の交通が分断されていたため、踏切付近をはじめ、慢性的な交通渋滞に悩まされていた。また、中心市街地に近い北口に対し、開発が遅れていた南口では、中核都市の駅前にふさわしいシンボリック施設の整備が長らく課

題とされてきた。駅前広場についても、北口・南口ともに交通処理と公共空間としての機能の改善が求められていた。こうした状況を踏まえ、新潟県と新潟市は、連続立体交差事業、幹線道路整備、駅舎と駅前広場の一体的な整備、駅前再開発事業等から構成される、新潟駅周辺整備計画の検討を始める。

新潟市は、平成10年度に「新潟駅周辺整備基本構想」、平成12年度に「新潟駅周辺整備計画の策定方針」をとりまとめ、連続立体交差事業を核とした駅周辺整備計画の策定に動き出した。当時、新潟市では、新潟市民芸術文化会館の建設を巡り、賛成派と反対派の間で大論争が巻き起こった経験も踏まえ、公共事業における市民参加の導入が大きな課題とされていた。新潟駅周辺整備においても市民参加が一つの条件とされ、構想・計画から維持管理にいたる全てのフェーズにおいて、市民参加が取り込まれることとなった。

まず、事業を計画するにあたり、「新潟駅駅舎・駅前広場計画提案競技」を開催し、コンペにおける市民参加を通じて、応募案に市民意見が反映されるような仕掛けづくりを行った。次に、広場の設計・施工にあたり、基本設計・実施設計・詳細設計の各段階でワークショップを開催し、市民の要望が設計内容に反映されるように努めた。整備後の利活用についても、供用に先立ってワークショップ、勉強会を開催し、利活用の方針を市民とともに検討するとともに、利活用のための市民組織を立ち上げた。

以下、構想・計画、設計、施工・維持管理の各段階における市民参加のプロセスを検証する。

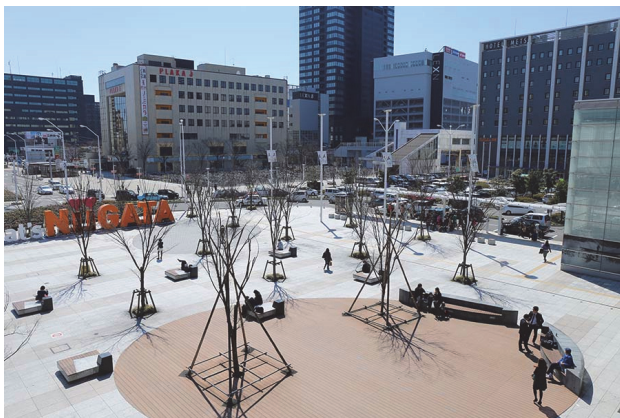


写真-1 新潟駅南口中央広場

### (1) 構想・計画段階

新潟市は、計画提案競技を行うにあたり、事業関係者から構成される企画会議を平成13年4月に設置し、同年10月には市民代表からなる新潟駅コンペ市民窓口委員会（以下、窓口委員会）、11月には学識経験者と関係機関からなる審査委員会を設置した。

窓口委員会は、市民とコンペ応募者のつなぎ役として

立ち上げられた組織で、その設立・運営については、NPO法人まちづくり学校に委託された。窓口委員会の設立にあたり、まちづくり学校は、経済、建築、市民活動等、異なる分野から市民活動の経験がある人材を6名、委員として選出し、市民参加の先導役とした。

主催者である県と市は、コンペ専用のウェブサイトを用意し、競技の経過について市民に向けた情報発信に努めた。一方、窓口委員会でも、主催者とは別に独自のウェブサイトを用意し、マスコミを通じた広報活動と併せて、コンペの進捗に関する情報の発信に取り組んだ。

コンペは二段階審査方式で実施され、各段階における市民意見のとりまとめと、応募者に対する市民意見の伝達が行われた。第一段階では、意見箱やFAX、メール、意見交換会を通じて、市民の要望を収集し、駅舎・駅前広場に対する市民の意見を集約した「市民の想い」を作成した。「市民の想い」は、コンペ応募要項の別冊として応募者に配布され、応募者が市民意見を取り入れた提案を行う上での参考資料として活用された。

第一段階における応募作品125点の内、5点が審査を通過し、第二段階へ進んだ。第二段階では、市民と一次審査通過者との意見交換会が窓口委員会によって開催され、100名以上の参加者が、ワークショップを通じて意見を交換した。また、窓口委員会では一次審査通過作品の展示会を開催し、広く市民の意見を募集した。意見交換会と展示会を通じて収集した市民の要望を、「市民の想いⅡ」として取りまとめ、第二段階応募要項の別冊として通過者へ提示した。

最終審査については、当初、市では限定公開での開催を予定していたが、窓口委員会からの強い要望を受けて、一般公開で行うこととなった。市民芸術文化会館「能楽堂」において、一般公開形式の審査会が開催され、堀越英嗣グループの作品が最優秀賞に選ばれた。最優秀賞受賞グループは、コンペ要項に従い、整備事業の基本設計・実施設計を担当することとなった。

### (2) 設計段階

設計段階では、基本設計において5回、実施設計において3回、部分詳細設計において3回、市民と設計者の間でワークショップが開催された。各ワークショップでは、設計者による設計内容の提案について、市民と設計者が意見を交わし、参加者の意見を受けた設計者が、次回ワークショップまでに提案の修正・更新を行うという形で進められた。

ワークショップを行うにあたり、市民の声を設計者に届けるための組織として、「新潟駅周辺整備に関わる市民参加企画会議（以下、駅きかく会議）」が平成16年に設立された。窓口委員会同様、駅きかく会議の設置・運営は、市民参加のノウハウが豊富なまちづくり学校へ委

託された。まちづくり学校では、コンペ要項に従い市民から参加者を募集し、参加表明のあった有志9名を中心に、駅かき会議を組織した。

平成16年度の基本設計に関するワークショップでは、当初設計者が提案していた水辺空間が、市民の反対を受けて計画から省かれる等、設計内容の修正が行われた。平成18年度には、実施設計に関するワークショップが行われ、路面のオールフラット化、イベント利用を考慮した電源・植栽の配置など、利用者である市民の要望に設計者が柔軟に対応することで、使い勝手を考慮したデザインが実現した。実施設計が完了し、施工が始まってからも、市民が実際の整備と関わる機会を設けるべく、デッキ部のエレベータと階段室を覆うガラス面の図柄について、ワークショップを通じたデザインの検討を行っている。

### (3) 施工・維持管理段階

平成21年度の供用に先立ち、平成19年度、南口広場の利活用に関するワークショップが、設計者と市民の間で3回開催された。このワークショップを通じ、広場の利活用をマネジメントする市民組織の必要性を認識した市民有志によって、市民組織設立準備会が設立された。

平成20年度、市民組織設立準備会は、市民、行政、設計者、有識者を交えた勉強会を7回開催し、南口広場の利活用と組織運営の方針を検討した。全国の事例紹介を交えながら、駅前広場の利活用や維持管理に関する法律や制度等を勉強するとともに、新潟駅南口広場の利活用に関する具体的な方法を行政・市民・設計者が一体となって議論した。

その結果、平成21年には、市民有志による任意組織としてエキナン会が発足し、同年9月の南口広場オープニングイベントの開催を皮切りに、広場におけるイベントの企画・運営にあたっている。エキナン会は、翌年NPO法人化し、周辺事業者や警察、駅周辺整備室を含めた意見交換会を定期的で開催しているが、管理者である中央区との連携が上手く進んでいない等、整備後の利活用に課題を残す形となった。

## 3. 姫路駅北にぎわい広場

姫路駅では、都心部を東西方向に横切る鉄道が、市街地を南北に分断し、一体的な市街地発展の妨げとなっていた。また、踏切によって南北方向の移動が妨げられることで、慢性的な渋滞が発生していた。こうした状況を改善すべく、昭和48年に国鉄高架化基本構想が発表される。その後、昭和62年に土地区画整理事業、街路整備事業と併せて都市計画決定された。

平成18年に「姫路市都心部まちづくり構想」が策定されると、連続立体交差事業を中心とした駅周辺再開発プログラム「キャストイ21計画」が本格的に始動する。昭和62年の都市計画決定では、駅前に姫路城を眺めることのできる視点場がないことや、駅前広場と駅舎が直結していないことなどから、市は都市計画決定の変更作業に取り掛かった。

平成19年に入ると、都市計画決定の見直しを進める市は、駅前広場整備計画の素案を発表した。交通機能の処理を優先し、歩行者のための空間に乏しい市の素案に対し、市民から反発が起こり、その対案として各種団体から5つの駅前広場レイアウト案が提示され、事態は混乱を極めることとなった。こうした状況を打開すべく、姫路市は協議会を立ち上げ、市民参加を取り入れた事業の展開に取り掛かった。



写真-2 姫路駅北にぎわい広場・サンクンガーデン

### (1) 構想・計画段階

平成20年11月、市素案に対する対案を提出した5団体（姫路市商店街連合会、姫路商工会議所姫路駅周辺特別委員会、姫路市議会創夢会、姫路駅西地区まちづくり協議会）に、広場周辺の権利者、交通事業者、関係行政機関の代表者等を加えた、姫路駅北駅前広場整備推進会議（以下、推進会議）が市の先導で立ち上がり、官民の協働に基づく広場の基本コンセプト策定が動き出す。

平成21年に基本コンセプトが決定すると、推進会議によって基本レイアウトの検討が行われた。利用者の視点から出された意見に基づきながら、3つのレイアウトに絞り込みを行った上で、市長が最終的な決定を下した。整備の方針を決めるにあたり、きめ細やかな情報共有と意見交換が行われ、基本コンセプトの検討から基本レイアウトの決定まで、計17回もの会議が開催された。

一方、市民の側でも、地域のまちづくり団体であるNPO法人スローソサエティ協会が中心となって、官民一体となったまちづくりの展開を模索していた。平成19年、姫路市市民活動推進課の提案型協働事業を活用し、駅周辺整備室を協働相手とする「新しい姫路駅に関する市

民参画の場づくり」に取り掛かった。駅周辺整備室からの情報提供を受けながら、勉強会や現地視察を行うとともに、駅周辺整備に関係する商業者、交通事業者、地域団体に対する積極的なヒアリングを実施し、市民要望の把握に取り組んだ。

平成20年4月、行政から市民への情報提供、市民から行政への要望提示を行う場として市民フォーラム「姫路の顔づくりフォーラム」を開催すると、官民協働に向けた市民の動きが活発化する。平成20・21年にかけて、明治大学小林正美教授の指導を受けながら、2回にわたって駅前広場のデザイン・シャレットを開催したことも、構想・計画段階における市民参加を促進する上で、大きな役割を果たしたと言える。その後、スローソサイエティ協会の主催で、市民フォーラム、連続セミナー、勉強会、社会実験、ワークショップ等、官民連携に向けた様々な協働の場が展開されていった。

## (2) 設計段階

設計段階に入ってから、推進会議での合意に基づきながら、平成21年度には基本設計、平成22・23年度には実施設計を固めていった。また、構想・計画段階に引き続き、官民それぞれが、有識者を招いた連続セミナーやワークショップ、フォーラムを開催し、情報共有と合意形成に積極的に取り組んだ。基本設計の段階では、推進会議を通じて共有された基本的なコンセプトとレイアウトに従いながら、複数のコンサルが協働で設計を進めていった。これにより、駅から姫路城へ延びる大手前通りのトランジットモール化をはじめ、設計内容への民意

の吸い上げが実現した。

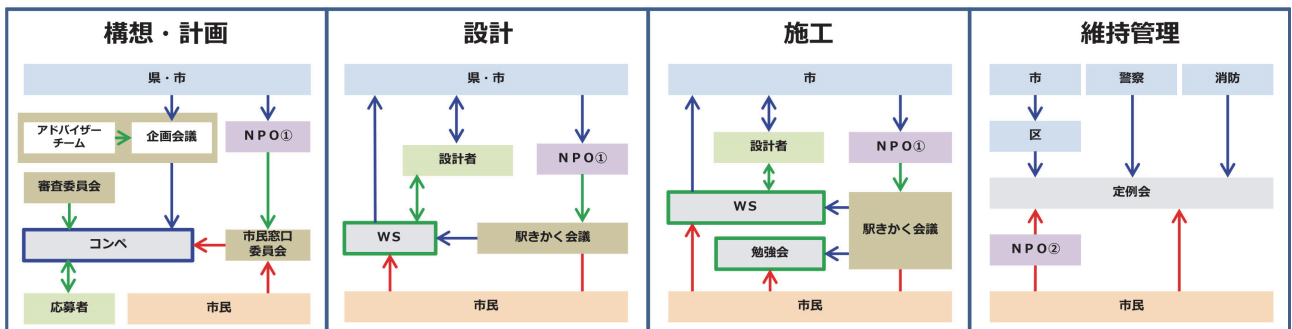
平成23年8月、施工を目前に控えた広場について、整備後の利活用を議論する場として駅前広場活用連絡協議会・準備会が立ち上がる。当初、整備後のマネジメントについて議論するための組織として立ち上がった両組織だが、整備後の利活用のあり方を検討する中、協議の結果を随時、設計内容へとフィードバックさせていった。自転車走行帯や電気・水道等のイベント用設備の配置、芝生広場の植栽やマウントの位置など、利用者のニーズが具体的なデザインに反映されていった。

## (3) 施工・維持管理段階

施工が本格化する平成24年、27団体とオブザーバーから構成される、姫路駅前広場活用協議会が立ち上がり、広場の具体的な活用・運営・管理に係る協議が本格的に動き出した。協議の結果、事業完成に先立って供用が開始された部分について、社会実験を通じた利活用を先行的に行うこととなり、平成25年8月から公共空間活用社会実験が実施された。

利活用のマネジメントに係る組織には、平成25年度は一般社団法人ひとネットワークひめじが随意契約、平成26年度はスローソサイエティ協会がプロポーザル方式で選ばれた。設計段階から市民参加に深く携わってきた両団体が、利活用のマネジメントを担当することで、広場の高い稼働率と円滑な利活用が実現した。具体的な利活用の内容については、行政、警察、消防も含めた関係者会議を毎月開催し、一ヵ月毎に予定されたイベントの報告と確認を行う等、官民の連携が継続的に展開している。

### 新潟駅南口中央広場



### 姫路北にぎわい交流広場

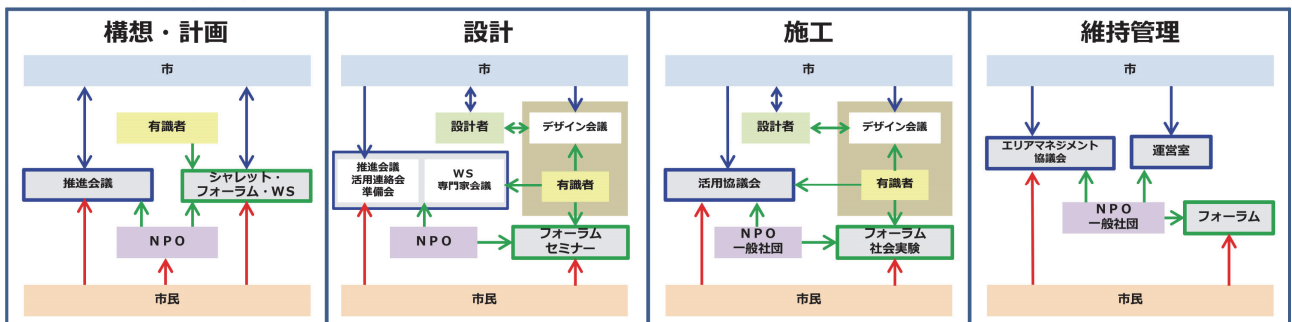


図-1 各事業段階における市民参加の手法

#### 4. まとめ

新潟駅と姫路駅における駅前広場整備について、構想・計画、設計、施工、維持管理の各段階における市民参加の手法を図-1に整理した。以下、各手法の効果と課題について考察を加える。

構想・計画段階における市民参加について、新潟駅では市が当初から市民参加を視野に入れて、コンペを市民組織と二人三脚で進めることで、市民の要望を計画へとフィードバックすることができた。一方、姫路駅では市が描いた素案に対するカウンターアクションという形で、市民参加が始まったため、目標とする公共空間のあり方に対する合意形成に時間を要することとなった。

設計段階については、新潟駅では設計者と市民のワークショップを通じて、基本設計・実施設計の柔軟な修正・変更が実現した。また、姫路駅でも、設計行為に対する直接的な市民の関与こそないものの、主体的なワークショップや勉強会の開催を通じて、具体的な空間イメージを市民の側が描き、推進会議を通じて行政とイメージを共有することで、設計内容における民意の反映が間

接的に実現した。

施工・維持管理段階については、マネジメントを行う組織を新たに立ち上げなければならなかった新潟駅に対し、計画・設計の段階から市民参加に主体的に携わってきた組織がマネジメントを担当することができた姫路駅では、公共空間の円滑なマネジメントが実現したことが分かった。

**謝辞：**本研究の調査にご協力頂いた皆様へこの場を借りて厚く御礼申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 小林正美：市民が関わるパブリックスペースのデザイン，エクスマレッジ，2015.
- 2) 西村亮彦：Humanscape から読み解く都市空間の公共性 -メキシコ・シティ旧市街フアン・ホセ・バス広場を例に-，pp.167-176，土木学会景観・デザイン研究講演集，No.11，2015.

(2016. 4. 22 受付)

## STUDY ON THE PUBLIC QUALITY OF THE CITIZEN PARTICIPATION PROCESS IN STATION SQUARE RECONSTRUCTION WORKS

Akihiko NISHIMURA and Masao KURIHARA

The author realize comparative analysis on the process of citizen participation in the station square projects in Niigata and Himeji. As for the planning stage, in Niigata, the municipality took the citizen participation into account from the very beginning in order to carry on planning competition together with the citizens. On the other hand, in Himeji, the citizen participation started as a counteraction to the municipality's draft plan. Concerning the design stage, in both cases, the citizens could materialize their requirements into working design through a series of workshops, which enabled them to share their image of the square with the design team. Regarding the management stage, in Himeji, the management of the square has been handled smoothly by the nonprofit organization which had engaged in the project from the planning stage, while the citizens had to set up a new organization for the management in Niigata.