

駅前広場のデザインガバナンスの事例分析

太田 啓介¹・小澤 一雅²

¹正会員 工博 オリエンタルコンサルタンツ（〒151-0071東京都渋谷区本町3-12-1, E-mail: ohtaki@oriconsul.com）

²フェロー会員 工博 政策研究大学院大学教授（〒106-8677東京都港区六本木7-22-1, E-mail: k-ozawa@grips.ac.jp）

質の高い社会基盤デザインの実現にあたっては、多様な主体が関係する中で、そのプロセスにおけるデザイナーや行政、住民等の主要な関係者への影響力、すなわちガバナンスを有効に機能させられるかが肝要である。本研究では、駅前広場を対象に、質の高いデザインを実現するためのアクターの行動に影響を与える要因、関与者群といったガバナンスの観点から事例を分析した。質の高いデザインを実現している3つの事例を分析した結果、目指す質の高いデザインの実現のために乗り越えた課題ごとに、検討主体の行動を規定し、関与者による影響を制御する行政組織のかじ取りの仕組みによるメカニズムがみられた。

キーワード: 質の高い社会基盤デザイン, ガバナンス, 駅前広場, メカニズム

1. はじめに

地方創生や地域間競争の生き残りをかけた質の高い社会基盤デザインの整備・運営への期待されている。

質の高いデザインの実現にあたって、行政だけでなく、優秀なデザイナーや学識者、市民など地域が参加し、議論しながら合意形成している。

本研究は、社会基盤のデザインプロセスにおけるガバナンスを分析する手法を提案し、検討主体に与える影響要因を含んだガバナンスの観点から分析することで、実際に質の高い社会基盤デザインを実現した複数の事例を分析することで、そのメカニズムの一例を示すことを目的とする。

2. 社会基盤デザインのガバナンス

(1) ローカルガバナンスの定義例

羽貝¹⁾は、「ガバナンス」を「社会経済環境の変動を視野に入れて、広く政治すなわち統治行為（政策形成過程における政治・合成の選択決定行動）に関わる多様な主体間の関係性、具体的には権力・影響力の分布状況を明らかにし、その関係性の中で現実の統治行為が遂行されていく過程・態様」と総合している。

また、曽根²⁾は、「ガバナンス」を「組織が重要な決定やかじ取りをするときに、だれが権限や責任を持つのか、また、その運営のチェックのメカニズムをどうするか規定すること」と定義している。

(2) 公共政策における実施ガバナンスの研究

伊藤³⁾は、屋外広告物政策を取り上げ、自治体に政策実施を促すガバナンスについて研究し、実施構造、関与者群、政策結果という3要素から構成される実施ガバナンスの分析枠組みを提案している。これらは、関与者を特定し、それらが実施構造の諸要素に影響を及ぼすことを示しており、関与者はどのように実施「規律付け機能」と「優先順位付け機能」を見出している。

(3) 英国におけるデザインガバナンスに関する研究

Carmona⁴⁾は、英国でデザイン政策の重要な役割を担ったCABEの研究で、デザインガバナンスを「定義された公共の利益におけるプロセスと結果の両方を形成するために、構築環境を設計する手段とプロセスへの国家介入のプロセス」と定義し、公式/非公式のガバナンスツールについて、紹介している。さらに、EUのURBAN MAESTROプロジェクト⁵⁾で都市デザインガバナンスのツールについて、事業調達、品質文化を加えて4つに分類している。

(4) 社会基盤デザインのガバナンス

本研究では、公共事業の権限と責任が原則的に事業主体である行政にあることを踏まえ、社会基盤デザインのガバナンスを以下の通り定義する。

社会基盤デザインの実現プロセスにおける、検討主体（アクター）の行動を規定し、関与者による影響を制御する行政組織のかじ取りの仕組み

(5) 本研究の位置づけ

本研究では、これらのガバナンスの考え方を援用し、図-1のように質の高いデザインを実現するプロセスを一連のメカニズムとして分析するものである。

分析する対象は、行政担当と建設コンサルタントだけでなく、住民、専門家、市民団体等の関係者が参加することが多く、他事業との複合や、土木、建築、造園等の分野がみられる駅前広場のうち、デザイン賞等を受賞し質が高いと評価されている事例を対象とするものである。

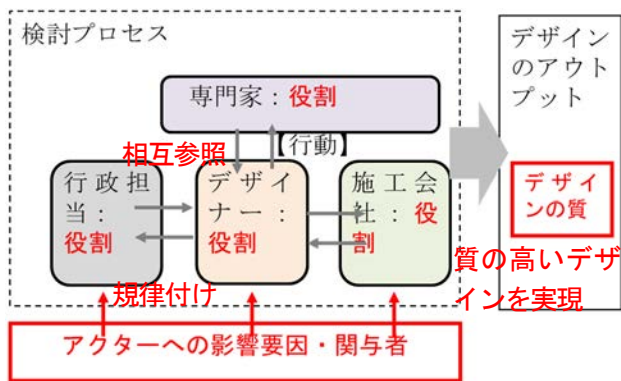


図-1 質の高いデザインを実現するメカニズムの概念図

3. デザインガバナンスの分析の観点

(1) 分析の枠組み

既往論文の伊藤らの実施構造、関与者群、政策結果という3要素から構成される政策実施ガバナンスと、EUのツールの考え方を参考とし、事例分析の枠組みを、図-2のように設定する。デザインのアウトプットを実現する実施構造内に、質の高いデザインを生み出すステップを検討プロセスとし、それぞれのプロセスでアクターの行動に影響を与える要因、関与者群の関係を分析する。

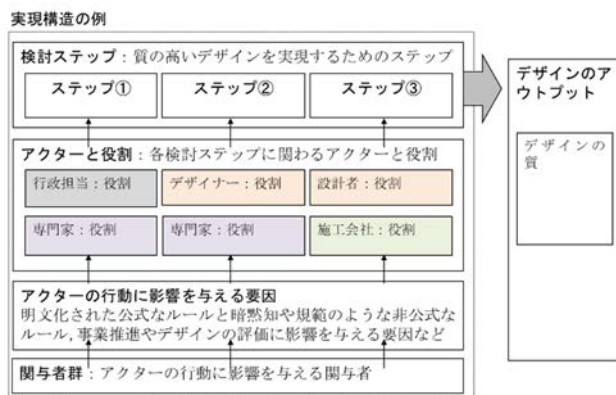


図-2 分析の枠組み

a) 実施構造

実施構造は、デザインのアウトプットを実現するプロ

セスである。質の高いデザインを生み出す検討プロセスと、それぞれの検討プロセスのアクターの行動に影響を与える要因、関与者群によって構成される。

■検討プロセス

質の高いデザインを実現するために重要と思われる主要な検討プロセスをとらえて分析する。

■アクターと役割

アクターは、デザインの決定、実現に至るまでのデザイン立案、検討、確認・議論、決定等にかかわる関係者であり、事業主体である行政のほか、設計者、施工者、学識経験者などがある。

■アクターの行動に影響を与える要因

実現構造内のアクターの行動に影響を与える要因は、アクターに影響を及ぼす明文化された公式なルールや、暗黙知や規範のような非公式なルールなどがある。いずれも事業を推進するものやデザインを評価するものに影響を与えるものがある。

■関与者群

アクターの行動に影響を与える関与者であり、主なものは市民や首長である。アンケートやシンポジウム、社会実験などによって意見や要望を提示し、アクターの行動に影響を与える。

b) デザインのアウトプット

デザインプロセスにおけるデザイン面の成果である。本研究では、デザイン賞等の講評を基に考察する。

4. デザインガバナンスの事例分析

3章の分析の観点を基に、質の高いデザインの事例を分析した。

(1) 日向市駅：東西軸の強調による調和を創出

デザイン賞等の講評では駅周辺空間全体の調和を評価しているが、土木学会デザイン賞では、「駅舎の橋脚スパンの割付を、東西を貫通する歩行者の連絡通路の充実のために拡張するなどという変更案に、JRがよくぞ応じてくれたものである」、都市景観大賞では「特筆すべきはスパンを21mも飛ばしたことで、これが周辺の空間に大きな広がりを与えている」と評価され、いずれもJR高架橋の東西軸をまたぐ橋脚スパンの拡張による都市軸の強調を特筆している。

デザインのプロセスを、①都市構造における東西基軸設定、②東西基軸の橋脚スパンの拡張による物理的強調、③東西軸の舗装による軸線の強調ととらえ、ガバナンスの観点により、図-3のように分析した⁶⁾。

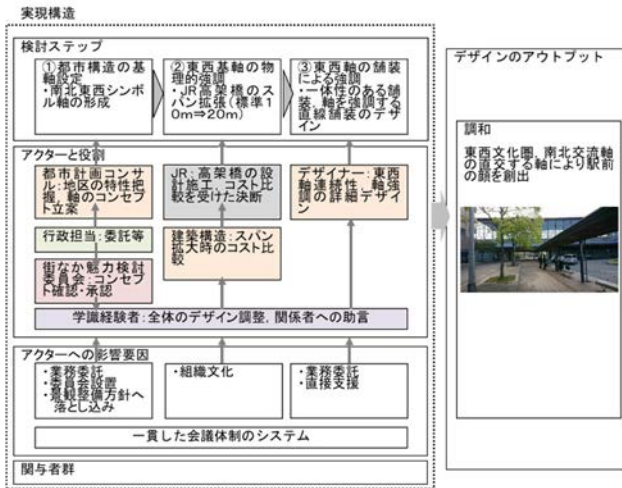


図 - 3 日向駅の分析まとめ

「①都市構造の基軸設定」は、駅前広場の全体コンセプトにおいて、特にその都市を象徴する街路の軸と駅及び駅前広場の関係性をいかに構築するか、が課題である。この課題を乗り越えるために、都市軸と駅前広場の軸をそろえる構成要素の再配置が重要であったため、都市計画を理解し、地区の特性を把握し、軸のコンセプトを提案するとともに、要素の再配置もできる都市計画コンサルタントが検討する必要がある。また、都市にとっての顔を形成するために、地域と関係者で確認し、関係機関合同の検討委員会が調整・合意形成の役割を果たしている。さらに、全体コンセプトは、景観整備方針等に落とし込まれ、その後のデザインプロセスに引き継がれている。これらのアクターの行動を規定するために、行政担当が都市計画コンサルタントに業務を委託し、公式に検討委員会を立ち上げ、一貫した会議体制を構築し継続するとともに、ここでの決定が引き継がれるように景観整備方針へ落とし込まれている。

「②東西基軸の物理的強調」は、プロセス①で設定した都市軸のコンセプトを物理的に強調するために、JRに働きかけて橋脚のスパンを標準から大きく広げることが課題である。ここでは①の検討委員会に関わる学識者がJRに粘り強く働きかけるとともに、駅舎の構造設計者が橋脚のスパンを広げることでコスト削減につながることを示すことで、JRの意思決定を支援している。これらのアクターの行動は、粘り強く直接働きかけることや自分の業務領域を超え事業全体を考慮して行動する組織文化が影響している。

「③東西軸の舗装による強調」については、都市構造の軸のコンセプトを具現化するデザインの提案が課題である。プロセス①で設定した「都市構造の軸のコンセプト」を具現化するには、デザインにより軸を強調する提案ができる能力があるデザイナーを起用することが必要

である。また、デザイナーが立案するデザインについて、それをチェックし、より質の高いデザインに方向付ける役割を学識経験者等が担うことが必要である。これらは上記に対応できるデザイナーを指名して、業務委託し、学識者による直接支援でデザインに対する助言の行動を規定させている。

(2) 天理駅：古墳をモチーフとした統合性を創出

デザイン賞等の講評では、大小の同心円状のモチーフが空間全体にもたらす統合性を評価している。グッドデザイン賞では、「わかりやすい円というモチーフが、アイコン的な強度をもたらすだけでなく、人々のアクティビティも誘発することに成功した広場のデザインといえよう」と評価されている。

デザインのプロセスを、①優秀なデザイナーの選定方法の検討、②特徴的なデザインの立案・選定、③デザインの具現化ととらえ、ガバナンスの観点により、図-4のように分析した⁷⁾。

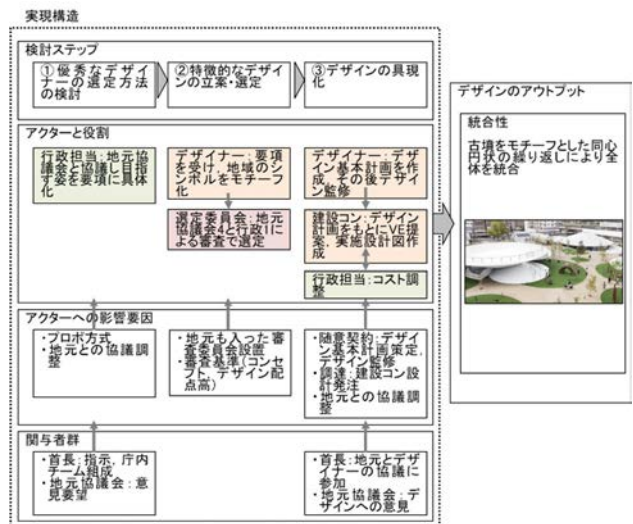


図 - 4 天理駅の分析まとめ

「①優秀なデザイナーの選定方法の検討」は、優秀なデザイナーを選定する適切な調達が課題である。まず、市長が庁内に対応するチームを組成し、その行政担当が、新しい天理駅の顔となるデザインを創出するため、デザインを提案させるプロポーザル方式を採用した。その際、事前に地元協議会と協議し、駅前広場で地域が考える必要な機能や要件、目指す姿を明確に要項に具体化されている。ここでは、首長が関与し、担当チームを組成することで、デザインを提案させる調達方式に地元意見を反映させる仕組みを作ることに影響を与えている。

「②特徴的なデザインの立案・選定」は、プロポーザルでのデザイナーの提案を、地元の要望に照らし合わせ

て評価し選定することが課題である。まず、プロポーザルは出来るだけ応募がしやすい条件としつつ、審査基準は、コンセプト、デザインの配点が高く、地元の要望するデザインの質が求められたものであった。また審査体制は、要項作成に意見を提出した地元協議会から4人、行政1人の計5人で構成され地元の意見が反映されやすい体制であった。採用されたデザイナーは要項を受け、地域の新たなシンボルが求められていることを読みとり、地域に点在する古墳をモチーフとした大小の同心円状のデザインを提案している。ここでは、設計競技の審査基準や審査員の構成により、地元の意見がデザインに反映されるよう行動を規定している。

「③デザインの具現化」では、提案されたデザインを設計に落とし込み、施工時に形にすることが課題である。選定されたデザイナーは、提案したデザインをもとにデザイン基本計画を作成し、その後の指針とした。デザイン基本計画を作成する段階では、地元協議会や市長が参加し、意見交換を通してデザインに市民の意見を取り込んでいった。建設コンサルタントが詳細設計を行う際には、デザイナーがデザイン監修を行っている。実施設計を担った建設コンサルタントは、デザイン計画をもとに設計を行っているが、当初工事費が予算を超過したため、構造形式などを見直したVE提案を行い、行政と協力してコストを低減している。これらは、行政担当が、デザイン基本計画での関与者としての地元の意見を反映させ、実施設計段階、施工段階においてもデザイナーと随意契約によりデザイン監修が委託することで、デザイン基本計画に定めたデザインの質が図面や現場への反映に担保されるように設計者や施工者の行動を規定している。

(3) 熊本駅：城をモチーフとした新しい個性を創出

デザイン賞等の講評では、駅前広場に連続するスクリーン＝壁面による新しい個性が評価されている。グッドデザイン賞の講評では「歩車道の境界のスクリーンがこれまでにない良い意味での前例を創り出した」、また都市景観大賞の講評では、「照明やサインなどを組み合わせた連続壁面や大屋根を有する個性豊かな場となっている」と評価されている。

デザインのプロセスを、①優秀なデザイナーの選定方法の検討、②特徴的なデザインの立案・選定、③デザインの具現化ととらえ、ガバナンスの観点から、図-5のように分析した⁸⁾。

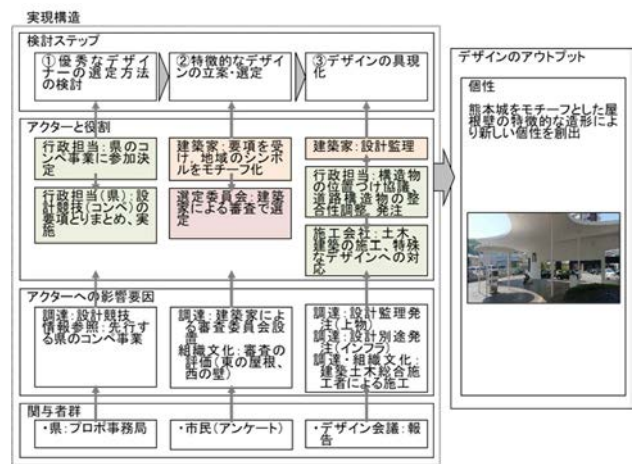


図-5 熊本駅西口の分析まとめ

「①優秀なデザイナーの選定方法の検討」は、熊本の玄関口、また交流拠点に相応しい、次世代に受け継ぐ新しい提案を採用することが課題であった。そのため、行政担当が、先行する東口駅前広場と同様、県のくまもとアートポリス事業の枠組みを活用し、デザインを提案させる設計競技方式を採用している。また、関与者として県の行政担当が事業主体の市の行政担当の条件等をプロポーザルの要項に具体化している。ここでは、県と市の事業の違いはあるが、隣接する事業を参照することや設計競技方式でデザインを選択できる調達方式を採用している。

「②特徴的なデザインの立案・選定」は、要項に記載された求めるデザインを立案させ、選定することが課題であった。建築家は要項から、次世代に受け継ぐ新しいデザインが求められていることを読みとり、サインやシェルターなどのすべての要素を兼ね備えたシンプルな壁と屋根によって、駅前空間をコンコースの延長された広場とロータリーの2つに再構成することを提案した。設計競技の審査は、くまもとアートポリスの慣例に則り、コミッショナー及びアドバイザーの建築家4名で実施されている。選定理由として審査員長があげていた東口の屋根に対して、西口の壁を評価するというコメントは、アートポリスで継続的な設計競技を行ってきた経緯を踏まえた評価であった。ここでは、公募の設計競技という調達方式と熊本で長年にわたり建築文化を育成してきたアートポリスと審査員の組織文化の影響により多数の提案の中から優れたデザインを選ぶことができていた。

「③デザインの具現化」では、設計競技で選ばれたデザインが設計、施工に反映され、実現されることが課題であった。そのため、行政担当が関係機関と協議して構造物の位置づけを明確にしたうえで、設計競技で選定された建築家に上屋の設計監理を随意契約で委託し、採用されたデザインに則った設計を行っている。地下部のイ

ンフラについては建設コンサルタントに別途発注し、協働して設計している。また、施工会社は入札により地元の施工業者が選ばれており、建築工事と土木工事の両方を手掛ける施工会社であったため、建築と土木が融合した特殊なデザインの工事に対応している。ここでは、上屋を随意契約により設計監理委託をするとともに土木設計は別途建設コンサルタントに分離して発注したことや建築と土木の両方に対応できる施工会社を選定した調達方式や組織文化の活用がアクターの行動を規定している。

5. 結論と今後の課題

(1) 結論

既往研究・文献等から、社会基盤デザインのガバナンスを整理したうえで、駅前広場の3事例について、質の高いデザインを実現するための検討ステップを抽出し、それぞれのステップでアクターの行動に影響を与える要因、関与者群といったガバナンスの観点から分析した。

日向市駅でみられた都市軸による調和のデザインを実現したプロセスでは、都市軸の物理的な強調が課題であり、行政担当が、都市軸を中心として駅前広場の構成要素の再配置ができる都市計画コンサルタントやコンセプトを具現化できるデザイナーに業務委託することで各ステップでアクターがそれぞれの職能や組織文化を活かして検討することを規定するとともに、一貫した検討委員会の体制を整備し、当初策定したコンセプトを以降の方針として参照しつつ、中心となった学識者が事業推進とデザインの評価を継続して担ったことが、課題を乗り越えたメカニズムと考えられる。

天理駅でみられたモチーフによる統合性のデザインを実現したプロセスでは、地元の要望する地域らしさの具現化が課題であり、行政担当が、首長と地元の関与について、複数回の協議会により、地元の要望をプロポーザルの要項に反映し、デザイナーに地域らしいデザインを提案させるとともに、地元を中心とした審査員と審査基準でデザインが採用されるようアクターの行動を規定している。また、採用されたデザイナーにデザイン計画の策定とともに施工までのデザイン監修を委託することで、デザインが現場に反映されるよう、設計者や施工者の行動を規定したことが、課題を乗り越えたメカニズムと考えられる。

熊本駅でみられた城をモチーフとした新しい個性のデザインを実現したプロセスでは、新規性のあるデザインの具現化が課題であり、行政担当が、先行する事業を参照し、設計競技を実施するとともに、県の設計競技事務局の関与や建築家の審査により、個性的なデザインを採

用する行動を規定している。また、デザインを採用された建築家に、設計から監理までを一貫して委託するとともに、関与者の関係機関と構造物の位置づけを協議して、そのデザインの実現を支援し、施工会社の組織文化の活用により特徴的なデザインへの理解と具体化への協力を規定したことが、課題を乗り越えたメカニズムと考えられる。

(2) 今後の課題

本研究では質の高いと評価された限られた事例分析であったため、一般的な事例を含め分析の数、種類を増やし、本研究で得たメカニズムの一般化を検討する必要がある。また、一般化されたメカニズムについて、具体的な制度化等、実装にむけた検討をする必要がある。

また、本研究ではアクターの契約関係については具体的に触れられなかった。今後、アクターの担う役割に応じて、責任と権限、報酬等の契約、及び市民参加、メーカー、地元産業の参画などを役割や検討ステップに見合った制度に改善するための検討が必要である。

なお、本論文は、筆頭著者の博士論文（東京大学）の一部である。

謝辞：研究にあたり、資料提供・ヒアリングにご協力いただいた日向市役所、天理市役所、熊本市役所の担当者の皆様に謝意を表します。

参考文献

- 1) 羽貝正美: コメント1 都市研究とガバナンス概念—都市行政学の視点から—/馬場哲ほか, 二十世紀の都市ガバナンス, 晃洋書房 2019, p.113
- 2) 曾根泰教: ガバナンス論—新展開の方向性—/岩崎正洋編著, ガバナンス論の現在, 勁草書房, 2011年, pp. 19-33
- 3) 伊藤修一郎: 政策実施の組織とガバナンス 広告景観規制をめぐる政策リサーチ, 東京大学出版会, 2020年
- 4) Carmona M, Maglhaes C, Natarajan L, Design Governance the case experiment, routledge, 2017
- 5) UCL, United Nations Human Settlements Programme, Bouwmeestermitrearchitecte, Urban Maestro: Towards a European Typology of Tools for Urban Design Governance, <<https://urbanmaestro.org/tools/>>, 2020
- 6) 篠原修他: 新・日向市駅, 靖国社, 2009
- 7) 平成31年4月22日天理市役所において当時の担当者へヒアリング
- 8) 令和元年9月19日熊本市熊本駅周辺整備事務所において当時の担当者へヒアリング