

札幌駅周辺開発の概要

橋本 幸 (はしもと こう)

北海道旅客鉄道(株) 執行役員 総合企画本部副本部長

1964年当別町生まれ。92年北海道大学大学院工学研究科修了。同年4月北海道開発庁入庁。2015年国土交通省北海道局参事官室企画調整官、16年北海道開発局道路建設課長、17年同道路計画課長、18年同小樽開発建設部長。19年4月よりJR北海道に出向して現職。



早いもので2019年もあと2ヶ月程で終わり、来年は2020年。東京オリンピック・パラリンピックが開催される年です。

私事で恐縮ですが、自分は前回の東京大会が開催された1964年（昭和39年）の生まれで、この年は東京五輪に向けて東海道新幹線が開業した年でもあります。

自分の幼少期の声が唯一残っているのも「はしれちやうとつきゅう」という歌を歌っている声です。

♪ビュワーンビュワーンはしる

あおいひかりのちやうとつきゅう

じそく にひやくごじゅつきろ

すべるようだな はしる

あれから約50年。どういう巡りあわせか、その新幹線が札幌にやって来る時を見据えた札幌駅周辺の開発計画を取りまとめることを任務として、4月からJR北海道に出向しています。

この計画、色々な経緯もあってなかなか複雑で一言で表すのが難しいのですが、5W1H的に書いてみますと、

- どこで：新幹線駅と接する中央区北5条西1丁目・西2丁目の両街区で、
- 誰が：北5西1街区を所有する札幌市と、西2街区（エスタビルを含む）を所有するJRグループが、
- 何を：公共空間、交通基盤、商業施設・オフィス・ホテル等の施設を内包した建築物（いわゆる再開発ビル）を、
- いつ：札幌市が招致を行っている2030年冬季オリパラを見据えた2029年秋までに、
- どうやって：都市再開発法に基づく第一種市街地再開発事業の手法によって、整備する、というものです。



「why」にあたる目的は、札幌市の言葉を借りれば「北海道・札幌の国際競争力をけん引し、その活力を展開させる『起点』の形成」等であり（「基本構想」案より）、JR北海道の立場からは新幹線の札幌延伸効果の最大化は勿論、社を取り巻く特有の状況に照らして経営自立に資する収益の確保という面も重要です。

新幹線が実際に札幌にやってくる10年後の人々の暮らしはどうなっていて、札幌駅周辺にはどんな役割が求められるのでしょうか。これらを丁寧に考え、市民・道民、産学官の多様な方々の意見を幅広く反映し、応援していただけるようなものでなくてはなりません。

一方で、環境アセスメントに約3年、建設工事自体に6～7年を要すると想定されることを考えると、時間との厳しい戦いでもあり、今年度は事業の枠組を決



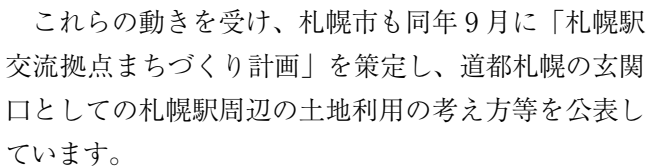
広範に渡る計画検討を慌ただしく行っている最中ですが、ちょうど半年が経ったタイミングで機会をいただきましたので、札幌駅周辺開発計画の概要と現在の状況についてご紹介します。

昨年は「北海道命名150年」という記念の年でした。
 北海道テレビ放送（HTB）が行った「北海道150年重
 大ニュース」を同社のWebから引用させていただく
 と、第一位は「1988年・青函トンネルが開通」。北海
 道にとって本州と北海道がレールで繋がることはそれ
 ほど大きなことだったのでしょ。

御存知の方も多いと思いますが、現在のエスタビルはかつての札幌そごうデパート。開業は1978年（昭和53年）ですので、新幹線札幌延伸時期には築50年となって建物もかなり老朽化していると想像されます。

更新期を迎える建物の用地と暫定利用中の土地が隣り合うことを背景として、徐々に札幌市とJR北海道の間で、両街区を活用した一体的な再開発を行う機運が醸成されていったと考えられます。

また昨年３月、様々な検討と議論を経て、重要な前提条件となる新幹線札幌駅とホームの位置が決定しました。



北3条道

北7条道

⑤都心アクセス強化

2北8西1地区

⑦地下鉄駅コンコース

④新幹線関連施設
川北橋駅

③北6東3周辺地区
(卸センター)

①北5西1 ②北5西2街区 ③北5東街区

⑥バスターミナル ④駐輪場

⑧南口駅前広場・新幹線駅周辺施設

北5条・手稲道

⑧北4西3街区

⑦地下鉄駅コンコース

⑧歩行者ネットワーク

北4条道

西一丁目線

新成川道

⑧4丁目線

整備済み・整備中事業地区
(市営地再開発事業、優良建築物整備事業)

都市計画決定済み事業地区
(市営地再開発事業)

0 100 200 300 400 500

- 7 開発こうほう '19.11

JR北海道を取り巻く状況と札幌駅周辺開発

ここ数年、JR北海道に関する事柄は毎日と言ってよいほど新聞やニュースで取り上げられています。鉄道事故、路線存続問題、経営問題など、残念ながらネガティブなものも少なくありません。

1987年（昭和62年）の国鉄民営化以降、経営環境が悪化すると共に大きな事故等も重なって、昨年7月、JR北海道は国土交通大臣から「事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令」を受けました。その「主文」は、「北海道新幹線の札幌延伸の効果が発現する2031年度に経営自立を目指すこと」です。

これを受け、JR北海道はそのゴールへ向けた足取りを「JR北海道長期経営ビジョン」としてまとめ、本年4月に公表しました。内容は多岐に渡っていますが、JRの経営自立の重要な柱の一つとしてこの札幌駅周辺開発が位置付けられました。

長期経営ビジョンの中では、商業施設、オフィス、国際水準のホテル等を内部に配置する考えが記されています。

やや余談となりますが、長期ビジョンではJR北海道の3つの方向性を示しており、その「1」として「開発・関連事業」が掲げられています（下図）。「輸送」、「交通」といった「鉄道事業」がいわゆる「1丁目1番地」だったものからの事業構造の転換を意味しており、時代の変化にある種の感慨を禁じ得ません。

事業の仕組みと関係法令

ところで、民間会社同士ならともかく札幌市とJR北海道という官と民が一体となって事業を行う仕組みって、あるのでしょうか。また一口に再開発といっても色々な形態があります。

札幌駅周辺開発では「都市再開発法」という法律に基づく「市街地再開発事業」の手法を活用することとし、2枚の土地を使って一体的な再開発ビルを建てることを想定しています。

・市街地再開発事業

国土交通省のHPの解説による市街地再開発事業の仕組みは以下のとおりです。

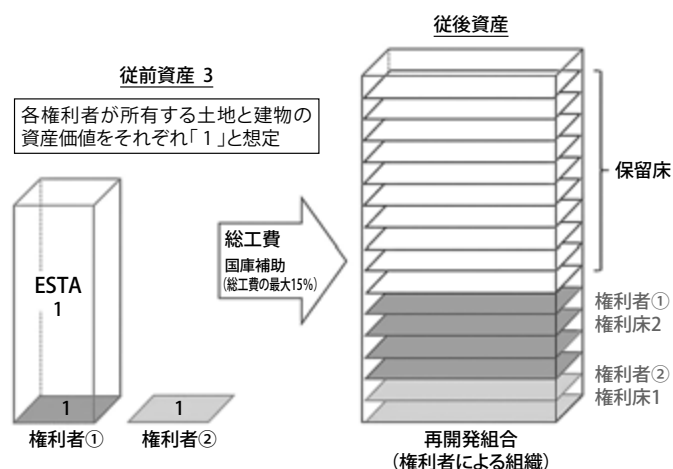
- ・敷地を共同化し、高度利用することにより、公共施設用地を生み出す
- ・従前の権利者の権利は、原則として等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられる（権利床）
- ・高度利用で新たに生み出された床（保留床）を処分し事業費に充てる

例えば話を単純化して、札幌市の土地、JRグループの土地、JRグループの建物の価値をそれぞれ1とし、その1が新しいビルの2フロア分の価値を持つとした場合は以下のようになります。

前述のとおり、JR北海道はこの再開発事業の収益により経営自立することを目指しているため、資金を調達しながらできるだけ効果的に保留床を取得することが必要です。

1. JR北海道グループ長期経営ビジョン 未来 2031 <3つの戦略>

1. 開発・関連事業の拡大による事業構造の変革



一方、札幌市は市税を投入して購入した土地を活用するにあたり、JRグループの経営だけを考えているわけには当然いきませんので、この土地を活用して事業に参画する事業者を公募する予定としています。

こうした双方の「こだわり事項」を両立させた上で、2029年秋までの全体竣工を如何に実現させるか。最も重要かつ非常に重たい調整事項の一つです。

本事業の関係法令は他に以下のようなものがあり、順次これらに基づく手続に着手していく予定です。

・環境影響評価法

環境配慮に必要な事項を定めた法律です。市は平成25年に札幌市環境アセスメント条例を改正し、大規模事業を対象として、通常必要となる「方法書」「準備書」「評価書」に加え、計画立案段階で環境配慮事項を検討する「配慮書」の手続を規定しています。

これらを合わせると計3年程度の期間がこの環境影響評価に必要となります。

・都市再生特別措置法

都市計画の特例等を規定している法律です。札幌市の都市計画における北5西1・西2街区の用途区域は「商業地区」で、容積率の規定は800%。より高度な利用を目的に容積率を拡大するには本法に基づく「都市再生特別地区」の指定が必要となります。

ちなみに札幌市内の現行最大の容積率は、札幌三井JPビル（2026年8月開業）、さっぽろ創成スクエアビル（2018年4月暫定開業）の約1,300%で、これらを参考としながら当ビルの目標容積率を設定していくこととなります。

・都市計画法

上記の環境影響評価の結果や都市計画特例の妥当性については、都市計画法に基づく札幌市都市計画審議会の審議に諮られます。計画に対するご理解が得られるよう、札幌市の未来像への貢献や、応分の公共性の分担等についても十分な意識が必要です。

・借地借家法

建物の所有を目的とする地上権・土地賃貸借（借地契約）と、建物の賃貸借（借家契約）について定めた法律です。

唐突に登場した感があるかと思いますが、JRグループが所有しているエスタはどこかの時点で解体が必要となるため、入居のテナントとは本法の規定も踏まえながら丁寧に交渉を行う必要があります。

・道路法

本事業では、北5西1・西2街区間の市道の上空も商業ビル等として利用を想定しており、また、新宿バスタのように都心アクセス道路と直結するバスタ部分（後述）に対して、道路区域を設定することなども考えられます。いずれも北海道内で活用事例がないことから、早期に法所管の国土交通省道路局、北海道開発局、札幌市との計画調整が必要となります。

札幌市の「基本構想」

ここまでJR北海道の視点から本事業の意味等について述べてきましたが、共同事業者である札幌市もこの再開業事業に対する考え方の明確化を目的に、本年1月から第三者委員会を設けて「札幌駅交流拠点北5西1・西2地区再開業基本構想」の策定作業を行っています。この素案が9月初めに市議会へ付議され、ちょうどこの原稿を書いている今はパブリックコメントにかけられている最中です。

パブリックコメントの結果を踏まえた修正もあるかと思いますが「開発こうほう」の主な読者の方々を意識して、社会基盤の計画に関することを中心に、考え方のみ触れさせていただきます。

（基本構想案より抜粋）

「多様な交流を支えにぎわいを形成する交通結節機能の充実とバリアフリー化の推進」を実現するため、①～⑦の整備方針を定めます。

① バスターミナルの再整備

- ・再整備するバスターミナルは、駅南口周辺に点在するバス停留所を集約することを基本とし、北5西2街区は市内路線中心、北5西1街区は都市間中心として、それぞれ1階に配置します。
- ・北5西1街区のバスターミナルには、創成川通からの出入りをそれぞれ基本とします。

② 都心アクセス道路（創成川通の機能強化）との連携

・都市間バスが中心となる北5西1街区のバスターミナル出入口を創成川通に配置することを基本とし、都心アクセス道路（創成川通の機能強化）との連携を図ります。

③ 新幹線利用者に対する交通乗継施設の整備

④ 乗換動線の整備

⑤ 公共自転車駐車場の確保

⑥ 誰にでもわかりやすく、使いやすいユニバーサルデザインの歩行者動線の整備

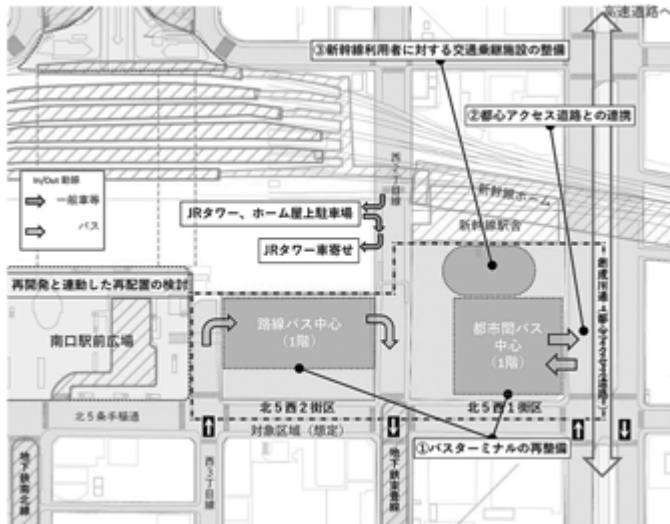
⑦ 各交通施設等への対応

・研究が進められる自動運転技術等の技術革新による次世代モビリティの動向や社会的ニーズの変化を踏まえて対応することを目指します。

当然ながら基本構想案に記された内容はJR北海道にとっても共通の目標であり、これらをより高いレベルで実現できるよう、市との協力関係を第一に、具体化に取り組んでまいります。

今後に向けて

前述のとおり、各施設の具体的な設計の前提となる新幹線駅・ホームの位置決定は昨年3月のこと。それから約1年半が経過しました。10年後の竣工を目指すに当たって時間的な余裕はありませんが、計画を具体化していく中で「将来を考えた場合にここはこう見直したほうが良いのではないだろうか」と感じられるものも浮かび上がってきます。



駅舎の構造、駅前の交通広場、ホームの構造、創成川東地区の活性化への貢献…。その範囲は広範ですが、過去の議論も丁寧に踏まえつつ、将来の利用者の目線や使い勝手も想像し、あるべき姿を探っていきたいと思っています。

最後に

本事業は物理的な位置や時間軸的なインパクトを考えても、単なる再開発ビルの建設にとどまらず、次世代の札幌・北海道の核となる価値を纏う必要もあるはずです。

また、札幌市が招致を目指している2030年冬季オリンピック・パラリンピックとの関係では、近年、IOCはオリンピックレガシー（五輪開催を契機に社会に生み出され、長期に渡って持続可能なポジティブな効果）を重視しています。

オリンピックレガシー5分類と例

スポーツレガシー	スポーツ施設の整備
社会レガシー	市民の大会参加と協力
環境レガシー	環境型都市への再生
都市レガシー	インフラの整備、交通網の整備
経済レガシー	観光客の増加

大都市の拠点駅に新幹線と高速道路が同時に導入される例は世界的にも極めて稀であり、これらと都心部を結節する本事業を、環境分野（＝都市再生）や都市分野（＝インフラの整備、交通網の整備）の分野で世界から注目される五輪レガシーとしていかなければなりません。

ローカルな視点に転じれば、アイヌ政策をはじめとした北海道独自の価値や文化の発信拠点にしたいという思いも個人的にはあります。

いずれにしても、この計画・事業を高く打ち上げるための「発射台づくり」は今年度限り。温かく、厳しく、見守っていただけるようお願いしまして、次号にバトンタッチいたします。