

建設委員会

令和6年8月6日～8日

北海道 札幌市

北海道 小樽市

国土交通省北海道開発局

委員長	田中寿一	副委員長	竹内進
委員	中野ヘンリ	委員	金井高志
委員	牧野けんじ	委員	神尾昭央
委員	太田公弘	委員	島村和成

令和6年度 建設委員会 所管事務調査報告書

1 日 程

令和6年8月6日（火）～8月8日（木）

2 視 察 先

札幌市・小樽市・北海道開発局

3 調査項目

（1）駅前再開発事業について（北海道札幌市）

《視 察 先》

札幌市（市役所所在地：札幌市中央区北1条西2丁目）

〔札幌市の概要〕

- (1) 人口 1,968,338人（男：917,104人 女：1,051,234人）
- (2) 世帯数 1,003,859世帯
- (3) 面積 約1,121.26k m²
- (4) 予算額 12,417億円（令和6年度一般会計当初予算）
- (5) 議員定数 68人（現議員数 68人）

《訪問日時》

令和6年8月6日（火）

《事業概要》

「再開発」には、駅前広場や幹線街路の整備と併せた商店街の改造や事務所ビルの建替えのほか、広場や歩行者専用道路をつくり地域の生活環境をよくすることも含まれる。ことに札幌市では、幅広く使われている「再開発」の中でも、木造密集住宅地などを不燃化かつ中高層の共同建築物へと建て替え、併せてオープンスペースなどの公共施設の整備を一体的に行うことにより、土地の有効利用を図り、安全で快適な街へと再生することの出来る民間再開発の手法である「第一種市街地再開発事業」と「優良建築物等整備事業」に対して、支援や相談を行っている。

《委員・会派の所感》

- 「さっぽろ創世スクエア」再開発事業は、札幌市中心部に新たな文化・情報拠点を形成するものであり、地域の活性化や利便性向上を目指している。

札幌オリンピックの時期に市街地の開発がなされ、現在ビルの建て替え時期が到来している背景事情の下に行われた再開発事業の一つである「さっぽろ創世スクエア」の視察において、江戸川区の再開発事業（特に船堀地区の再開発事業）においてにぎわいの創出ということで参考になると思われた点を以下に記載する。

- ① 札幌文化芸術劇場「hitaru(ヒタル)」の開設で、その稼働率を上げることによるにぎわいの創出がなされている。
- ② 「札幌市図書・情報館」は、市民や観光客が自由に利用できる公共スペースとして文化や学びの場を提供していて、貸出をしない図書館としてにぎわいの創出に寄与している。
- ③ 札幌文化芸術交流センター「SCARTS（スカーツ）」の開設で、その稼働率を上げることによるにぎわいの創出がなされている。また、「SCARTS（スカーツ）」モールによる集客、そして、モールにおいて無料で読書や勉強などができるフリースペースの設置による集客をしている。

今回の視察を通じて、江戸川区の再開発事業においても地域の文化拠点の整備や市民向けの情報提供サービスの充実に向けた取組みを推進することの重要性を再認識した。「さっぽろ創世スクエア」の事例を、再開発地区の活性化と住民サービスの向上にための江戸川区の施策の参考としたい。

- 今回視察した「さっぽろ創成スクエア」がある「北1西1地区」は、従前は大部分を駐車場が占めており、魅力的な地域でありながらそのポテンシャルを発揮できていなかったとのことで、魅力的で活力のあるまちづくりを念頭に再開発された経緯を聞く事ができた。

「さっぽろ創成スクエア」は、公共施設であるホールや図書館、アートセンターからなる市民交流複合施設や公共駐輪場に加え、民間施設である事務所、放送局、駐車場などを整備し、特徴的な取組みとして、以下の点等が挙げられる。

- ① ブラックアウトにも対応したエネルギーセンターが地下4階に設置され、カーボンニュートラル天然ガスを用いて建物内に電力を供給し、同時に発生した発電排熱やボイラーで建物内への冷温熱供給を行い、自立分散型のエネルギーネットワークの構築を促進している。
- ② 外から自由に通り抜けのできる街区間貫通通路を整備し歩行環境の向上を図っている。
- ③ 地下街と接続している。

また、新しいコンセプトの「札幌市図書・情報館」は、本の貸し出し・返却を行わず、働く世代に向けて調査相談・情報提供に特化した「課題解決型図書館」として整備されたのが大きな特徴である。本区も新庁舎に隣接する再開発ビルに図書館を入れる構想があるが、札幌の「札幌市図書・情報館」のような次世代の図書館の在り方も参考に検討するよう期待したい。

札幌の市街地再開発事業は今後も北海道新幹線の札幌延伸や最高級ホテルの誘致などの展望により3地区で推進をしていく予定であり、既にそれぞれ再開発組合が設立されている。また、築50年以上経過している札幌市役所本庁舎のあり方について、現状の課題を明確にし、その課題を解決する整備手法をどのようにしていくのか、今後の庁舎整備の方向性を検討しているとのこと。今後事業を推進していく上で如何に資金を調達していくかが課題で、国との交渉が重要であり、本区も同様にまちづくりを進めていくために今後の課題であると感じた。

- 「札幌市図書・情報館」は札幌駅から徒歩約12分の場所に位置し、まさに北海道のビジネスの中心のような立地に利便性の良さを感じた。

入口から2階まで見学し、利用者用パソコンスペース、カフェ、関係機関の相談窓口などの設備や展示物の説明を受けた。

1階のサロンは自由席となっており、開放的な空間に、北海道・札幌の魅力を伝える図書や雑誌があり、セミナーやイベントを不定期で開催。カフェと一体空間となっているので、コーヒーハンディに読書を楽しめる空間となっていた。

2階のリサーチセンターでは、起業、経営、法律などの専門機関による出張相談窓口も定期的に開かれており、他の図書館にはない特徴を感じた。課題解決に役立てるため、いつでも最新の図書・情報が手に入るようあえて貸出を行わないなどの工夫がなされていた。

「札幌市図書・情報館」にもフリースペースが充実しており、夏休み期間ということもあり多くの中高生が勉強に勤しんでいた。

江戸川区では船堀駅前などで再開発事業の真っ只中であるが、特に船堀地域は図書館の空白地域でもあり、また中高生などの居場所づくりのために駅前再開発施設の一部に、このような都市型図書館などの現実的な設備の設置を期待する。

○ 札幌駅を中心とした都心地区において、多様な機能集積、高次なビジネス環境整備、重層的な歩行者ネットワーク、低炭素化に資する取組み、防災性の向上、オープンスペースの創出、共同荷捌き場や駐輪場の整備等、多種多様なニーズに応える形で再開発事業が実施されている点が印象的であった。特に、本区においては、荷捌きスペースが少ないという課題が以前から認識されているため、札幌市の取組みは参考になる点が多いと感じた。

再開発事業のメインとも言える「さっぽろ創世スクエア」では、街区内の貫通通路（パーサージュ）と歩道沿い空地の整備がなされている点も特徴的であった。

札幌市が従来から有する観光資源に加え、新たな施設を複合的に整備することで、より市民の利便性の向上が図られ、魅力的なまちづくりが実現されている事例であった。

○ 札幌駅周辺の再開発のうち、主に「さっぽろ創世スクエア」の整備について、市の取組みを学んだ。

2018年オープンの再開発ビルだが、構想自体は1990年からあったとのことで、従前の権利者数は市を含め3権利者という中で、市が活用のあり方について、一定の時間をかけ検討した様子がうかがえた。

オフィス中心の地上26階の高層棟と公共施設中心の地上9階の低層棟から構成されるビル内の貫通通路や無料で利用できる談話スペース、一体整備した地下歩道など、随所に工夫が感じられた。地下歩道は、先行的に地下鉄建設時に地下躯体を同時整備したという経過を具体的に聞き、実際の利用も多いとのことで、まちの特性にも合わせた整備は学ぶところがあった。

カーボンオフセットの導入や災害対応の設備など現代的な機能を備え、災害対応では、オープン直前に発生した胆振東部地震の際に観光客などを受け入れた実践的な様子も聞くことができ、参考となつた。

ビル内の「札幌市図書・情報館」は、課題解決型の新しいタイプの図書館であったが、中央区では従来型図書館に加え、新館設置を求める陳情もあり、機能を分け設置した経緯がわかった。市民ニーズを踏まえた市の姿勢は、本区でも参考としたい。

一方で、市の権利床は80億円分に留まり、350億円で低層棟の大半となる保留床を取得したとのことで、市の財政上の負担は小さくないと改めて感じた。また、全国的な再開発ラッシュの中で、国の補助金申請の際の要件も厳格になっているとのことで、本区の再開発についても、広い住民の理解と合意、より根拠のある見通しが重要になると認識した。

（2）小樽市景観計画について（北海道小樽市）

《視察先》

小樽市（市役所所在地：小樽市花園2丁目12番1号）

〔小樽市の概要〕

- (1) 人口 104,986人（男：47,479人 女：57,507人）
- (2) 世帯数 60,510世帯
- (3) 面積 243.83km²
- (4) 予算額 約620.2億円（令和6年度一般会計当初予算）
- (5) 議員定数 25人（現議員数 24人）

《訪問日時》

令和6年8月7日（水）

《事業概要》

小樽市は歴史ある街並みを将来にわたって守るため、平成18年11月に景観法に基づく景観行政団体となり、良好な都市景観の形成を更に進めるため、景観行政の指針となる「小樽市景観計画」の策定、「小樽の歴史と自然を生かしたまちづくり景観条例」の改正を行い、それぞれ平成21年4月から施行している。

市域全域を景観法に基づく景観計画区域に定めるほか、更に景観計画区域のうち、歴史、文化などから見て、小樽らしい良好な景観を形成している重要な区域を小樽歴史景観区域に定めるなど、市民、事業者及び行政が一体となり、潤いと活力あるまちづくりを進めるため、良好な都市景観の保全、育成及び創出に取り組んでいる。

《委員・会派の所感》

○ 北海道小樽市を視察し、同市の景観計画について景観行政と歴史的建造物の保存について調査を行った。小樽市建設部の担当者からの説明で、昭和40年代からの小樽運河の埋め立てについての「小樽運河論争」があった後、小樽市は、歴史的建造物の保存と観光資源としての活用に重点を置いたまちづくりを進めしており、その取組みが評価されていることなどを理解することができた。

このような小樽市は、法制度的には、「小樽市歴史的建造物及び景観地区保全条例」（昭和58年制定）に基づき、歴史的景観を保護しつつ、新たな観光資源の創出に取り組んでいて、また、平成16年に制定された景観法に基づき、小樽市は景観の維持に取り組んでいる。

担当者からの説明の後、小樽運河周辺の保存地区や石造りの建物群を視察し、観光客の状況などを確認したが、運河再生を機に観光都市に変化した小樽市の

状況を確認することができた。

江戸川区においては、歴史的建造物の保存という要請は少ないと思われるが、少ない歴史的建造物（一之江名主屋敷、旧江戸川区役所文書庫など）であっても、江戸川区の地域の魅力向上に寄与することが考えられることから、小樽市の事例を江戸川区の施策の参考として用いることができればと考える。

- 小樽市は明治時代には物資の供給基地として、港の整備と道内初の鉄道が敷設され港湾都市、経済都市として発展した歴史がある。戦後、本来の役目を終えた小樽運河の埋め立てをめぐり、市民の中から運河保存運動が起こり、それが現在の景観計画につながっていることを学んだ。明治から大正にかけて建築された石造り倉庫や銀行などの建築物の多くは、高度経済成長の時代にも壊されることなく存続し、現在、小樽市の景観を形成する重要な要素となっている。実際に歴史景観区域を歩いて巡り、その様子を実際に見ることができた。

小樽市では、歴史的建造物や景観地区の保全、さらに自然景観・眺望景観を守るとともに新築される建物の景観誘導や緑化の推進などを盛り込んだ条例を制定。さらに、国の「景観法」に基づく景観行政団体になり、景観行政の指針となる「景観計画」を策定し、より実効性のある規制誘導を行っている。財政面でも国の「歴史まちづくり法」に基づく支援制度を活用し、市固有の歴史的建造物などの歴史資源の保存や後世への継承をするとともに歴史資源を活用してまちづくりを進める「歴史を活かしたまちづくり」計画も策定している。現在、文化庁の日本遺産の候補地となっており正式認定を目指し官民挙げて取り組んでいるとのこと。なお、小樽市庁舎も昭和8年の建築で歴史的建造物に指定されている。

翻って、本区はかつて水路や河川が多くあり、それらが急激な市街化でどぶ川と化したことから、水路の跡地利用として親水公園を整備し5路線が完成している。2006年に一之江境川親水公園沿線で景観地区を指定し、2011年に景観計画を施行、親水公園沿いの景観形成ガイドラインを策定するなど、親水公園と一体となつたうるおいのある景観形成に取り組んできた。最近では鹿骨地域に農の風景育成地区を指定し、次世代に残していくべき風景の保存に取り組んでいる。

小樽市の歴史的建造物はもとより自然景観や眺望まで幅広く後世に残していく景観への徹底した取組みは、今後の本区の景観行政の参考として取り入れていくべきと考える。

- 小樽市では、景観条例の歴史や、歴史的建造物の保存について視察を行った。小樽市内では、旧日本郵船株式会社小樽支店、旧手宮鉄道施設、旧三井銀行小樽支店などが国の重要文化財に指定されており、他にも市指定の歴史的建造物が70件以上ある。これらの歴史的建造物は小樽市の主要産業のひとつである観光業を支えており、令和5年度においては小樽市の観光客数は700万人以上に上った。

一方、一部の建築物では老朽化も進んでおり、その維持に課題があるように感じた。また、市役所などの現在も実用されている建造物においては、例えばバリアフリーや防災上の安全性確保などを同時に実現していくことの難しさを実感した。

景観条例については、小樽市の歴史的な建造物や町並みとの調和のために、屋外広告等に一定の制限を設けるものであるが、商業活動とのトレードオフと

の観点からも今後の運用にも注目したい。

- 小樽市では歴史的建造物や景観地区を保全する条例が制定されている。その背景には、大正 12 年に完成した小樽運河をどのように整備するかという、いわゆる「小樽運河論争」がある。運河を小樽の重要な個性であると捉えて、小樽運河を中心とした歴史的建造物や街並みの価値を再認識した上で、これらを保全する気運醸成を市民と共に実施してきた点が特徴であると感じた。特に、小樽の歴史と自然を生かしたまちづくりを意識していることが重要な要素となっている。

その一方で、「小樽運河論争」により計画変更がなされたのが昭和 55 年であることから、当時の状況を知る人がいなくなり、その歴史を後世に伝えることが課題となると感じたが、街並みゼミ等を開催し、若い世代にも承継する活動がなされている点にも感心した。

本区も歴史的建造物や自然を有する自治体であるため、小樽市と同様に景観を考慮したまちづくりを推進することにも期待したい。

- 市の景観計画について、早い段階から制定されていた景観条例も含めて学んだ。

小樽市街の運河を中心とした景観は、全国的にも知られたものだが、その前史には、10 年に及ぶ運河保存運動「小樽運河論争」があったことが、市の大切な歴史として説明された。もともとは幅 40m あった運河は、現在は一部エリアを残して幅 20m まで埋め立てられ道路などに転用されている。これが、埋め立てに反対していた市民と市の間で、「古い街並みを残したい」という思いを一致点に、粘り強く妥協点を見出した結果の産物であることがよくわかった。

市の施策としては、1983 年に道内初となる景観条例を制定し、2008 年には国の景観法に基づき景観計画を策定、同時に現在の景観条例を整備したという長い歴史があり、現在の街並みからも、そのことが感じられた。

近年でも、取り壊しの予定であった運河沿いの築 100 年の倉庫が、所有者から市へ相談があったことをきっかけに、1 年で提言をとりまとめ、保存・活用の道が開かれたとのことで、計画や条例の理念を、柔軟性も持ち具現化する市の姿勢は、大いに学びとなった。

また、運河保存運動以来の住民参加のまちづくりが、今も引き続き根付いていることも、強く印象に残った。市も全国シンポジウムの開催など、住民運動を次の世代に伝えることに協力的で、本区においても行政の姿勢として、参考したい。

(3) 北海道胆振東部地震の復興について（北海道札幌市）

《視察先》

国土交通省北海道開発局

(所在地：札幌市北区北 8 条西 2 丁目 札幌第 1 合同庁舎))

〔北海道開発局の概要〕

(1) 開発建設部 10部

(札幌・函館・小樽・旭川・室蘭・釧路・帯広・網走・留萌・稚内)

(2) 予算額 約 6,711 億円 (令和 6 年度当初予算)

《訪問日時》

令和 6 年 8 月 8 日 (木)

《事業概要》

北海道開発局は、国土交通省の地方支分部局として設置され、北海道総合開発計画推進のため、北海道における河川、道路、港湾、空港、農業基盤、漁港といった国の基幹的な社会資本の整備・管理を行うほか、都市・住宅行政に係る地方公共団体への支援、建設業・不動産業等への指導・監督、官庁営繕などを行っている。

平成 30 年に発生した北海道胆振東部地震の際は、発生直後に災害対策本部を立ち上げ、被害状況や支援ニーズを把握。また、防災ヘリや衛星設備を活用した被災状況の映像を被災した自治体へ提供したほか、現地での調査や復旧活動、支援活動を通じ、被災地域の復旧から復興まで、様々な対応を行った。

《委員・会派の所感》

○ 北海道胆振東部地震に関して国土交通省北海道開発局から説明を受けた。この地震は 2018 年 9 月に発生し、甚大な被害をもたらしたもので、土砂崩れや建物倒壊が多発し、多くの住民が避難を余儀なくされた災害である。

この地震後の対応についての説明の中で、TEC-FORCE (国土交通省緊急災害対策派遣隊) の活動について詳しく紹介がされた。この TEC-FORCE は、災害発生直後から被災した現地に派遣され、被災地での迅速な被害状況の把握や応急対策の支援をするものである。また、この TEC-FORCE の統括のために国土交通省・開発局の幹部職員が被災自治体に派遣される仕組についての解説もなされた。

また、復旧・復興事業の取組みについて説明がなされ、着実な復旧・復興対策のため、「北海道開発局復興・強靭化推進本部」が設置されたことについて説明を受けた。その中で道路、河川などの公共施設が自然災害により被害を受けた場合、被災した施設を管理する地方公共団体は施設の復旧を行うため国土交通省に国庫負担申請を行うことなどについて説明を受けた。

今回の視察を通じて、TEC-FORCE の活動による災害時における迅速かつ的確な対応の重要性を確認することができ、また、首都直下地震の可能性が高まるなか江戸川区でも大規模災害に備えた防災計画や初動対応の強化の際に TEC-FORCE との協力を含めた国土交通省との協働関係のための対応を準備しておくことの重要性を認識した。

○ 平成 30 年 9 月 6 日に発生した北海道胆振東部地震では、域内の厚真町で北海道で初めて最大震度 7 を観測し、3,000 万立方メートルの土砂が崩落するなど各地で甚大な被害が発生した。

今回の視察で、当時、被災自治体の支援で派遣された TEC-FORCE (テック・フォース、国土交通省緊急災害対策派遣隊) が応急対応し復興に向けてどのように取り組んだかについて詳細な説明を受けた。北海道開発局では早い段階で大規

模土砂崩落の被災現場を、保有するヘリコプターで上空から調査し、被災状況の映像を被災自治体に提供し災害対応に役立てるとともに災害対応のスペシャリストを派遣して早期復旧に取り組んだことから、早い段階で被害状況を把握する事が重要であると改めて考えた。札幌市の視察でも話題に上ったブラックアウトについても苦い経験を踏まえ、着実な対策を進めているとの事。

大規模土砂崩落やそれに伴う河道閉塞、また河川堤防の亀裂や道路の段差などに加え、苫小牧港の液状化、さらに札幌市内でも液状化した地域もあり、専門家による高度な技術支援についても知ることができた。

本区としても首都直下地震や先日8月9日には南海トラフ地震臨時情報の発表もあり、大地震への備えは重要となっている。改めて災害に強いまちづくりの重要性を実感するとともに、TEC-FORCEという災害対応のスペシャリストがどのように災害支援や復興に向けて取り組んだかという内容を、実際に現場で対応した職員から聞くことができた事は大変参考になった。

- 国土交通省北海道開発局を訪問し、2018年9月に発生した北海道胆振東部地震の復興事業について説明を受けた。土砂崩れや建物倒壊が多発し、死者43名、建物全壊469棟等甚大な被害をもたらしたもので、多くの住民が避難を余儀なくされた。また、地震後に北海道のほぼ全域での停電（ブラックアウト）が発生した。

主に、地震後の対応についての説明を受けたが、その中でTEC-FORCEの活動について詳しく紹介がされた。TEC-FORCEは、災害発生直後から被災した現地に派遣され、被災地での迅速な被害状況の把握や応急対策の支援をするものである。また、このTEC-FORCEの統括のために国土交通省・開発局の幹部職員が被災自治体に派遣される仕組についての解説があった。視察を通じて、TEC-FORCEの活動との関係で、災害時における迅速かつ的確な対応の重要性を再確認した。

視察後の8月8日～8月15日には日向灘を震源とする地震が発生し、南海トラフ地震臨時情報が発令された。また、8月15日には台風7号も関東に接近し、区議会においても災害対策本部が設置された。南海トラフ地震や首都直下地震はいつ起きるかもわからない状況であり、大規模地震と台風襲来などの複合災害の可能性もあり得る。

江戸川区においても大規模災害や複合災害に備えた防災計画や初動対応の強化が必要であり、TEC-FORCEのような迅速な対応力を持つ組織との連携を踏まえた対策を準備しておくことが重要である。

また、ブラックアウトを起こさないためにも現実的なエネルギー政策や、電力会社との大規模災害時の対応や情報連携などの強化の必要性を感じた。

- 平成30年に発生した北海道胆振東部地震においては、国土交通省緊急災害対策派遣隊（通称TEC-FORCE）が活躍したことを実感した。TEC-FORCEは、大規模な自然災害時に、被害状況の迅速な把握、被害の発生及び拡大の防止、被災地の早期復旧などに取り組み、地方公共団体を支援する組織である。特に、日高自動車道の沼ノ端西IC～日高厚賀ICが地震の影響で全面通行止めになった際に、早急な点検及び復旧活動を実施して、わずか3日で緊急車両が通行可能な状況に復旧させた点は印象的であった。

また、河川堤防の縦・横断亀裂等が24ヶ所で発生したが、次の出水に備えて、緊急復旧工事が実施された。多くの河川を有する本区にも共通する部分である。

予測されている首都直下地震が発生した場合にも、こうした取組みが十分に

機能することを期待する。本区としても、いざという時に、外部の組織とすぐに連携できる体制作りを進めておくことが重要であると感じた。

- 2018年9月に発生した胆振東部地震からの復興について、国の北海道開発局の取組みを学んだ。

大規模な土砂崩れや広範囲に渡るブラックアウト、断水、交通機能マヒの印象が今も強く残っている同地震だが、国交省が TEC-FORCE を中心にインフラの早期復旧に大きな役割を果たしたことが系統的に理解できた。

国直轄河川の鶴川の堤防については、事前に想定していたレベル2の地震動の範囲には留まったものの損傷（亀裂・沈下）が生じ、応急の復旧作業をすぐに実施したことであった。堤防の亀裂から雨水が入り、さらに脆弱となることを防ぐため、より早く処置できる工法として、シートや大型連鎖ブロックを活用、応急復旧中は氾濫危険水位を下げ、測量の基準点自体が変動していないかどうかも確認したことなど詳細な対応がわかり、貴重な知見を得られた。

また、TEC-FORCE の体制について、新人を除き技術職は全員という考え方を基本とし、出動時には、課長が被災自治体の行政からニーズを聞き取るようにするなど適材適所で行動する準備がされていることもわかった。

地形や人口規模など本区とは環境が異なる部分もあるが、今後の大規模災害時の国土交通省のインフラ復旧を中心とした支援、自治体との連携について考える際の一助としたい。

※報告書の作成にあたっては、札幌市、小樽市、北海道開発局の各々から提供を受けた資料を参考にしました。