北海道における市街地再開発等の補助金・交付金等を導入した歴史的建築物の保存再生

CONSERVATION OF HISTORICAL BUILDINGS BY URBAN RENEWAL USING PUBLIC GRANT IN HOKKAIDO

山鹿俊孝 — *1 角 幸博 — *2
石本正明 — *3

Toshitaka YAMAGA — *1 Yukihiro KADO — *2
Masaaki ISHIMOTO — *3

キーワード：
市街地再開発, 補助金・交付金, 歴史的建築物, 保存再生, 北海道

Keywords:
Urban renewal, Public grant, Historical building, Conservation, Hokkaido

There are a lot of systems of the public grant in the urban renewal in Japan. However, these have not aimed at the conservation of historical buildings.

This report is described how to use these public grants for conservation of historical buildings, through three cases by using the public grant in Hokkaido.

It is thought that the possibility of support to conservation was able to be shown to the way of use in the historical buildings that will be lost by lack of funds.

1. はじめに

2002年、国土交通省と文化庁の共同プロジェクト「公共建築物の保存・活用ガイドライン」がまとめられ、歴史的公共建築の保存再生に対する気運が高まっていった。一方、民間においても、東京駅を始めとする駅舎や銀行などの多くの保存再生事業が進んでいる。しかし、これらは一部の歴史的建築物に限られ、身近にある歴史的建築物には、公的資金の支援が受けられなかったり、民間の事業収支ベースにも乗らないために解体されていく事例が多数見られる。

ガイドラインの目的にもあるように、建物の保存・活用は、地域の歴史的記憶の保全、文化的環境の維持、地域住民のアイデンティティ形成、環境問題への寄与、観光的活性化等さまざまな効果を生むことが期待され、歴史的建築物の保存再生が地域自立のための重要な要素にもなりうると思われる。

本報告は、このような観点のもとで、国土交通省の都市・住宅政策の多岐にわたる補助事業から、市街地再開発事業など、本来は歴史的建築物の保存再生の目的のために作られたものではない補助制度を対象に、筆者が勤務する北海道開発局が行った北海道内の3件の補助事例を紹介しつつ、自治体や民間の歴史的建築物の所有者が、保存再生や、歴史的建築物を生かした街なみの整備に利用しうる可能性とその手法について検討を試みたものである。

2. 再開発によるレンガの館の保存再生

～JR 琴似駅北口地区第一種市街地再開発事業

2.1 保存再生までの経緯

本事例は再開発の計画によって壊されようとしていた「レンガの

館」を、その市街地再開発事業に対する国と市の補助金から、保存にかかる費用の補助を受け、再生したものである。

再開発事業の予定敷地内には 1929 年（昭和 4 年）建設のレンガ造旧日本食品缶詰工場や石造倉庫、木造の事務所と住宅があった。このうち、缶詰工場は重厚なレンガ造りの工場建築で、所有者の先代が、大正時代に渡米して、サクラメントにあるデルモンテ社のレンガ造の工場に魅せられ、帰国後にこの工場を建てたと言われる¹⁾。この建物は 1987 年（昭和 62 年）から喫茶店「サッポロ珈琲館」（1989 年（平成元年）に「レンガの館」と改称）として活用され²⁾、隣接する石造倉庫を活用した劇場「コンカリーニョ」（用途地域上、本来は劇場不可）と共に保存を求める市民運動があった。

琴似地区は、1882 年（明治 15 年）に小樽の手宮から札幌の間に開通した鉄道の停車場が設置され、鉄道の専用線を引き込む工場・倉庫が占めており、小規模な商店・住宅が混在する市内でも古くから栄えた地区であり、現在では、区役所が設置されるなど、西区の行政や商業機能の中心となる地区である。JR 琴似駅周辺地区の都市計画ビジョンは、2000 年（平成 12 年）に策定された「札幌市第 4 次長期総合計画」にうたわれており、琴似地区を地域中心核として、日常生活に必要な行政・商業などのサービス施設の整備と、安全で快適な歩行者空間の整備が求

写真-1 レンガの館と再開発ビル(筆者撮影)

*1 国土交通省北海道開発局事業振興部都市住宅課 市街地事業係長
(〒060-0851 札幌市北区北 8 条西 2 丁目)

北海道大学大学院工学研究科 博士後期課程・修士(工学)

*2 北海道大学大学院工学研究科 教授・博士(工学)

*3 北海道大学大学院工学研究科 助授・博士(工学)

*1 Chief of Urban Business Subsection, City and Housing Section, Hokkaido Regional Development Bureau, MLIT., M. Eng.

Graduate School of Eng., Hokkaido Univ.

*2 Prof., Graduate School of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng.

*3 Assistant Prof., Graduate School of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng.

められた。

また、具体的な街づくり指針となる計画としては、駅南側エリア（31ha）については、1987年（昭和62年）に「琴似中心地区都市総合再開発促進計画」が、また、駅北側エリア（18ha）については、1993年（平成5年）に「JR琴似駅北口市街地総合再生基本計画」が策定されていた。

2.2 市街地再開発事業（昭和44年創設）制度と補助対象

本来の市街地再開発事業の目的は、低層の建築物が密集するなど生活環境の悪化した市街地等において、土地の高度利用と都市機能の更新を図るため、敷地の統合、不燃共同建築物の建築、及び、公園、緑地、街路等の公共施設の整備を一体的に行い、安全で快適な都市環境を創造することである。従って、地区内の建築物の全面的な除却、細分化された敷地の統合、上記の建築や公共施設の整備が補助対象となる。具体的には、調査設計計画費（事業計画作成費、地盤調査費、建築設計費、権利変換計画作成費）、土地整備費（建築物除却等費、仮設店舗等設置費、補償費等）、共同施設整備費（空地等整備、供給処理施設、その他の施設整備費）の3つに分類される。この中で、歴史的建築物を「その他の施設整備費」の中に含まれる集会所や高齢者等の生活支援施設などの用途に転用することにより、その保存再生にかかる建築設計費と工事費とが補助対象になりうる。一方、再開発事業では都市計画決定により、歴史的建築物であっても防火上、他の新築建物と同様に不燃化を求められることが一般的である。また、市街地再開発事業では事業収支の成立が重要となるため、歴史的建築物の保存再生にかかる費用を含めた検討が必要となる。

2.3 市街地再開発事業の保存再生への利用

本事例では、「レンガの館」の保存に対する市民運動の気運は、1999年（平成11年）からの基本計画の段階で事業の施行者と札幌市に伝わり、2000年の市議会において、助役から「(前略)レンガの館につきましては、琴似地区の歴史を伝える貴重な建築物でもありますことから、その保存・活用の方法について準備組合と協議してまいりたいと考えております。」との答弁がみられる³⁾。

さらに札幌市は「レンガの館」の保存再生のために、2001年に札幌市都市景観条例に定める都市景観重要建築物（現札幌景観資産）第1号に指定し、同年「レンガの館」の保存再生を含めた再開発事業計画を都市計画決定した。こうした条例等による歴史的建築物の価値付けは、再開発事業の補助要件にはないが、都市計画など事業の法的プロセスを円滑に進めるための有効な手法として機能した。

また、市街地再開発事業では、補助対象となる施設用途が規定されており、「レンガの館」は従来の喫茶店としての活用はできなかったものの、用途を住民集会所とし、施設を維持管理するFM放送局が常設された。残念ながら、同敷地に劇場として使用されていた石造倉庫と木造住宅は事業計画に適合せず解体（解体費用も補助対象

となった）されたが、劇場の存続意見が多かったため、地域住民への広聴会、都市計画審議会を経て、用途制限緩和の許可を取得し再開発事業の中で新たに劇場を建設している。

以上の要件に合致させた結果、「レンガの館」の保存再生に要する費用のうち、国と札幌市からそれぞれ補助対象事業費の約1/3の補助を得ることができ、市街地再開発の施行者（再開発組合）の負担は約1/3となった。

市街地再開発事業は公共団体による再開発の基本構想の策定や住民の再開発への気運の盛り上がりにより始まり、都市計画決定、事業計画決定、権利変換計画決定という手続きを経た上で、新たな建築物等の完成により終了する。これまで「再開発」と言えば、全てを解体して更地にし、大きな建物で建て替えるというイメージがあったが、初期の段階で住民と行政の意向が一致して保存を決定することにより、再開発区域内の歴史的建築物も、新たな建築物と同様に活用しつづけることは可能であり、再生費用もまた補助事業の対象となる可能性を示している。

3. 都市再生総合整備事業による丸井今井旧函館店の保存再生

～十字街南部坂地区都市再生推進事業

3.1 保存再生までの経緯

本事例は函館市の代表的な観光資源が集まる西部地区に位置し、大正期に建築された丸井今井旧函館店を、都市再生総合整備事業を利用し国から保存にかかる費用の補助を受け、再生したものである。

1923年（大正12年）建築のこの百貨店建築は、1934年（昭和9年）の函館大火で類焼したが、内藤多仲の更生計画で解体を免れ、1969年（昭和44年）の店舗移転後、函館市が土地と建物を購入し、2002年（平成14年）まで市の函館末広町分庁舎として使用されていた。函館市は、西部地区の人口の著しい減少や顕著な高齢化により、周囲に空き家・空き地が顕在化している現状を踏まえ、この建物の再生により周囲の地域振興と観光地としての魅力を高めたいと考えていた。しかし、保存改修工事にかかる費用の全てを市の財政が負担することは困難で、現在の条件下で国の補助を受けられる方法を検討し、国・道・市で協議した結果、都市再生推進事業の一つである、都市再生総合整備事業を利用するに至った。

3.2 都市再生推進事業（平成12年創設）制度と補助対象

都市再生推進事業の目的は、都市の構造と環境を経済社会の変化に対応し、豊かな都市生活や経済活動を実現できるものへと再構築を進めるため、国が地方公共団体等に対し必要な助成を行う制度を確立し、健全で活力ある市街地の整備を通じて都市の再生を図ることにある。都市再

写真-4 建設当初（函館市より）

写真-2 事業前（札幌市より）

写真-3 事業後（札幌市より）

写真-5 事業前（函館市より）

写真-6 事業後（函館市より）

「拠点整備型」の整備地区要件は、「市街地再開発事業等の基幹的な事業の実施に併せ、地区の特性を活かしつつ全体として市民共有の優れた街並みの形成、拠点機能の強化等を通じて魅力ある都市拠点の形成を図るべき社会的経済的条件を備えている地区」とされている。また、「拠点整備型」の中の都市拠点形成支援施設整備事業では、下記の用途が補助対象となる。

- ### 3.3 都市再生推進事業の保存再生への利用

もう一つの要件は、建物の用途である。本事例では建物用途を「地域交流センター」と位置づけた。また、事業の規制・誘導措置として、市ではこの地区を2001年(平成13年)に高度利用地区に指定し、さらに当該建物を2005年に函館市都市景観条例による景観形成指定建築物に指定し、国と北海道との補助対象協議を行った。

本事例では、都市再生推進事業により歴史的環境保全を推進することが可能となった。施設整備の考え方は、西部地区のランドマークとして特徴的外観を保全し、市民の親しみと懐かしさを保ち、景観形成指定建築物等の保全基準に即したものとしている。また、駐車場を設けることと、耐震性確保のため、街路に面するL字状の部分と、歴史的価値のあるエレベーターのみを残し、後の増築部分の4、5階部分を解体して創建時の3階建てとし、ドームを復元している。保存方法の良否については、本報告の趣旨から逸れるため別の議論とするが、少なくとも地域の歴史的記憶を残し、観光の活性化等に貢献している点はうなづける。

「総合整備型」の目的は都市の再生、再構築を推進するため、調査、整備計画の策定、都市基盤施設等の整備、面的整備及び拠点形成等に関する事業等を実施することである。ハード事業からコーディネートといったソフト事業までをパッケージにして総合的に支援する事業であり、歴史的建築物の保存再生を組み込んだ計画の策定や歴史的建築物を再生した都市施設の整備も可能である。

～中歌姥神歴まち地区街なみ環境整備事業

本事例は江差町の歴史的街並みの残る「いにしえ街道」を、道路の拡幅と街なみ環境整備事業を利用し、保存と修景費用の補助を受け再生したものである。

町では1989年（平成元年）から、歴史的資源が数多く集積している「中歌町、姥神町一帯の旧国道沿い地区」（通称いにしえ街道）をモデル地区として、総合重点的整備を行なう「歴史を生かすまちづくり事業」を推進し、同年には北海道から「歴史を生かす街並み整備モデル地区」の指定を受けていた。

4.2 街なみ環境整備事業（平成5年創設）制度と補助対象

4.3 道路の拡幅と街なみ環境整備事業の保存再生への利用

道路拡幅により補償の対象となった建物⁶⁾は曳屋・修復ができる。しかし、このままでは補償の対象外の建物や、戦後に建て替えられた建物も数多く残ってしまい、江差らしい街並みの形成は出来ないことは明白であった。町ではそれらの建物の修景と、公園や緑地整備にかかる費用の捻出を検討し、街なみ環境整備事業を利用することを1996年(平成8年)に北海道を通して国に要望し、道路の拡幅に併せて街なみ環境整備事業が実現した。

写真-8 事業後の街なみ（江差町より）

具体的には、古い街並みが残る「中歌姥神歴まち地区」を、1997年（平成9年）に条例により街なみ環境整備促進区域（景観形成を図るべき区域）として指定し、同年、区域内の土地所有者等により街づくり協定を締結することで事業が認可された。この事業により、歴史的街並みを保存するため、個人住宅の修景等にも国と町からそれぞれ補助対象事業費の約1／3の補助を得ることができ、個人負担は約1／3となった。

なお、江差町が行った案内看板や、小公園、防火水槽、道路美化舗装等の整備に関しては、補助対象事業費の1／2の国庫補助を受けている。

この事業により個人住宅や一般の建物も、国と町の補助を受けて江差の景観形成基準等のガイドラインに沿った江差らしい景観に改修することが可能となった（全計画119戸の内、修景戸数95戸）。

地 区	JR 琴似駅北口地区	十字街南部坂地区	中歌姥神歴まち地区
事 業	第一種市街地再開発事業	都市再生総合整備事業	街なみ環境整備事業
施 行 者	JR琴似駅北口地区市街地再開発組合	函館市	江差町
所 在 地	札幌市西区八軒1条西1丁目	函館市末広町	檜山郡江差町
地区面積	約1.22ha	約2.4ha	約9.4ha
総事業費	約80億円	約7.3億円	約56億円
延べ面積	38,340㎡	2,802㎡	—
事業期間	平成11年度～平成17年度	平成16年度～平成18年度	平成9年度～平成18年度
主な用途	住宅(214戸)、商業施設、駐車場	地域まちづくり交流センター	住宅、商業施設、小公園

表-1 各事業地区の概要

5. 歴史的建築物の保存再生に利用できる公的支援制度

前述した3事例以外にも、サッポロビール札幌工場をサッポロファクトリーとして優良再開発建築物整備促進事業（現優良建築物等整備事業）により再生したり、旧函館西警察署をまちづくり交付金の利用により函館市臨海研究所として復元した事例もあるが、それぞれ現行制度とは異なったり、後者は保存ではなく全解体（内部階段のみ再利用）であるため、本報告では取り上げていない。

現行の補助事業としては、北海道内での事例はこれまでにないが、次のものも歴史的建築物の保存再生に利用できる。

- ・優良建築物等整備事業（平成6年創設）
- ・暮らし・にぎわい再生事業（平成18年創設）

これらの事業も、市街地再開発事業等と同様に、それぞれ本来の目的⁷⁾と同時に、歴史的建築物の用途をそれぞれの事業の補助対象要件に当てはめることにより、施行者が民間事業者でも、国と市町村からそれぞれ最大で、補助対象事業費の約1／3の補助を受けることが可能である。

さらに、補助事業とは別に次の交付金を用いて歴史的建築物の保存再生をすることも可能である。

- ・まちづくり交付金（平成16年創設）
- ・地域住宅交付金（平成17年創設）

交付金は、地方公共団体が自主性と創意工夫を生かして、地域の個性あふれるまちづくりを通して都市の再生を効率的に推進したり、住宅に対する多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備や居住環境の形成を目的としている。

交付対象事業では、まちづくりや地域の住宅政策のための中心的な事業「基幹事業」の他に、地方公共団体独自の提案による、基幹事業の効果を増大する事業「提案事業」を一定の割合で補助対象とすることができる。歴史的建築物の保存再生を「提案事業」とする

ことにより、最大で補助対象額全体の40～45%の国庫補助を受けることが可能である。

6. まとめ

国土交通省の都市・住宅政策に関する補助事業は種類が多く、それぞれの事業に複雑な制度規定がある。本報告で取り上げた3事業は、事業の目的を尊重しながら、歴史的建築物の保存再生にも利用した代表例であるが、制度を利用するためには、制度要綱・交付要綱等を深く理解し、補助対象項目をいかに保存再生に結びつけるか検討する必要がある。

一方で国土交通省では平成20年度、文化庁・農林水産省と共管で、城跡や古い民家など地域の歴史的資産を核にしたまちづくりを進めるため、歴史まちづくり法（正式名：地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律）に基づく総合的な支援制度を創設するなど、歴史的建築物の保存に前向きな姿勢を見せている。

今回取り上げた3事例のいずれも、国や北海道と市町村が一体となって保存再生に大きく関わっている。自治体は地域で親しまれ、まちのシンボルとなっている歴史的建築物を中心に、周辺の街並みも含めた区域の保全・整備計画を策定するなど、主体的に行動していく必要がある。地域住民の思い入れやコンセンサスと同時に、自治体の保存に対する「積極性」が不可欠であるが、補助事業の有効な利用によっては、歴史的建造物の保存再生を推進する可能性の一端を示すことが出来たと考える。

注記

- 1)「北海道の近代化遺産」（平成7年）北海道教育委員会より
- 2)「めむ」みんなで創るまちづくり活動news Vol.3（平成10年）池上重康著より
- 3)札幌市議会会議録（平成12年第1回定例会）より
- 4)都市再生総合整備事業（拠点整備型、総合整備型）、都市再生区画整理事業、都市再生ファンド支援事業、まち再生総合支援事業、エコまちネットワーク整備事業の5事業
- 5)通称「檜材」、正式名は「ヒノキアスナロ（ヒバ）」
- 6)拡幅される道路敷地内に建っている建物
- 7)優良建築物等整備事業の目的は、市街地環境の整備、市街地住宅の供給等を総合的に促進するため、土地の利用の共同化、高度化等に寄与する優良な建築物等の整備を行うことである。
暮らし・にぎわい再生事業の目的は、中心市街地の再生を図るため、内閣総理大臣による中心市街地活性化基本計画の認定を受けた地区について、都市機能のまちなか立地、空きビル再生、多目的広場等の整備等を総合的に支援することにより、まちなかに公共公益施設等の都市機能等の導入を図ることである。

参考文献

「公共建築物の保存・活用ガイドライン」建築保全センター（平成14年）
「北海道の近代化遺産」北海道教育委員会（平成7年）
「北海道の再開発事業」北海道住宅都市部建築指導課（平成8年）
「市街地再開発2008（基本編）」（社）全国市街地再開発協会（平成20年）
「都市再開発法」（昭和44年施行 平成18年最終改正）
「都市再開発法施行令」（昭和44年施行 平成19年最終改正）
「都市再開発法施行規則」（昭和44年施行 平成19年最終改正）
「市街地再開発事業（組合施行、再開発会社施行、個人施行、独立行政法人都市再生機構施行及び地方住宅供給公社施行）等に係る国庫補助採択基準及び実施要領」（昭和61年施行 平成19年最終改正）
「市街地再開発事業等補助要領」（昭和62年施行 平成20年最終改正）
「都市再生推進事業制度要綱（案）」（平成12年施行 平成20年最終改正）
「都市再生推進事業費補助金交付要綱（案）」（平成12年施行 平成20年最終改正）
「街なみ環境整備事業制度要綱」（平成5年施行 平成20年最終改正）
「街なみ環境整備事業補助金交付要綱」（平成5年施行 平成20年最終改正）
「優良建築物等整備事業制度要綱」（平成6年施行 平成20年最終改正）
「暮らしにぎわい再生事業制度要綱」（平成19年施行 平成20年最終改正）
「暮らしにぎわい再生事業補助金交付要綱」（平成19年施行 平成20年最終改正）
「まちづくり交付金交付要項」（平成16年施行 平成20年最終改正）
「地域住宅交付金交付要項」（平成17年施行 平成20年最終改正）
「札幌市ホームページ」「函館市ホームページ」「江差町ホームページ」

[2008年10月20日原稿受理 2008年12月25日採用決定]