

平成 25 年度 創政会会派管外行政視察研修報告書

名取市議会

議長 山田 龍太郎 様

平成 24 年度創政会会派行政調査・研修を平成 25 年 7 月 22 日（月）～24 日（水）にて実施いたしましたので、その内容を下記のとおり報告いたします。

平成 25 年 8 月 21 日

名取市議会 創政会

代表 佐々木 哲男



記

- 1 研修期間 平成 25 年 7 月 22 日（月）～24 日（水）
- 2 研修場所 北海道奥尻町（7 月 22 日 ※震災復興のあゆみについて）
北海道函館市（7 月 23 日 ※中心市街地まちづくりについて）
北海道札幌市（7 月 24 日 ※市民参加型のまちづくりについて）
- 3 参加人員 佐々木哲男
丹野 政喜
長南 良彦
荒川 洋平
- 4 視察行程 別紙の通り
- 5 調査内容 別紙の通り

以上



創政会行政視察研修報告書

佐々木哲男 丹野政喜
長南良彦 荒川洋平

日 時 平成 25 年 7 月 22 日 (月)

視察地 北海道奥尻町

視察項目 震災復興のあゆみについて
(1) 復興整備計画の概要について
(2) 津波対策について
(3) 復興後の取り組みについて

(1) 復興整備計画の概要について

奥尻町は北海道の最西端に位置し、日本海に浮かぶ離島で東西 11 km、南北 27 km、周囲 84 km、総面積 143 km²、人口は約 3000 人である。

平成 5 年 7 月 12 日 午後 10 時 17 分に発生した「北海道南西沖地震」は、M7.8、震度 6 相当（当時奥尻島には震度計がなかった）の地震で日本海側において観測史上最大級といわれ奥尻島全域に壊滅的な被害を与えた。

揺れによる建物の倒壊、集落を巻き込んだ崖地の大規模崩壊、地震発生後 5 分足らずでの大津波の来襲、189 棟燃え続けた翌朝までの大火災により死者 172 名、行方不明者 26 名、重軽傷者 143 名 被害総額は 664 億円に達する大惨事となった。

町はこの大災害に対して、平成 5 年 10 月 1 日災害復興対策室を設置し平成 9 年度を目標とした「奥尻町災害復興計画」を策定し事業を推進した。計画策定に当たっては通常の災害のような役場の復旧事業だけでは到底地域としての復興を図りえないことや特に災害に配慮した総合的な「まちづくり」については専門的ノウハウが必要であると判断し、北海道に対して「まちづくり復興計画（素案）」の支援を求め「第 3 期奥尻町発展計画」に沿って方針を定め基本計画の策定を行なった。

[基本計画] 3つの事業を柱に平成9年度を目標に計画

1. 生活再建

- ① 住宅の再建
- ② 基幹産業の再建
- ③ 生活の安定、社会生活基盤の確保

2. 防災まちづくり

- ① 各地区のまちづくり
- ② 避難対策
- ③ 防災活動体制の強化

3. 地域振興

- ① 水産業の振興
- ② 農業の振興
- ③ 観光の振興
- ④ 芸術文化の振興

(2) 津波対策について

1. 防災集団移転事業

青苗岬地区は高台へ宅地造成し移転

2. 防潮堤建設

津波の痕跡高さを基準として住家のある区間15箇所
最大高さ11m、総延長14km

3. 奥尻島線、集落道路、排水処理施設、避難広場の盛土嵩上げ
防潮堤背後を3～6m盛土し防災面、安全面に配慮した市街地計画に基づき整備した

4. 津波水門の建設 4箇所（北海道初）

震度4以上の地震を自動的に検知し約1分間の非常放送後に自動降下し全閉する
万一の津波襲来から河川及び周辺地域を守る

5. 青苗漁港人工地盤（望海橋）

漁港従事者の緊急避難用高台。高さ7m、避難用階段4箇所
2000人が一時避難可能な人工地盤

6. 小学校建設

津波対策として1階部分をピロティ（空間部）構造にし水が通り抜けるようにした

(3) 復興後の取り組みについて

全国の皆様の復興支援への感謝と島の教訓を後世に残すため防災教育の経験を活かし奥尻島防災教育プログラムを推進して取り組んでいる

1. 復興、防災対策を活用した教育旅行受け入れ
2. 復興した島の環境、人が一体となり地震、津波から命を守る
防災教育プログラムの推進
「防災ロールプレイ」「炊き出し体験」「島の語り部」等
3. 「奥尻島歓迎キャンペーン事業」の活用
6名以上宿泊目的のバス奥尻島乗り入れへの復路料金助成
及び企画、視察などのバックアップ体制の推進

(4) 考 察

奥尻島は北海道南西沖地震で壊滅的な被害を受けながら発生からわずか5年で完全復興を成し遂げ、今年で丸20年が経過した現在は一部に震災のままの状況が残っているものの、島民が平和を取り戻し穏やかな日常生活を送っているように感じられた。

居住地区には防潮堤を建設し背後地の住宅地や奥尻島線は盛土整備されたほか、いたる所に高台への避難路も設置されており震災の教訓が防災対策にしっかりと活かされている印象を受けました。

津波館には災害で亡くなられた奥尻島民198名の鎮魂と記憶モニュメントがあり48ヶの立体模型で奥尻島の誕生から災害、復興までが再現されており語り部によって学習できる施設は見学者にとって解りやすく強く印象に残りました。

奥尻島が実施した復興事業は現在当市で進めている復興計画と重複したところが多くあり、これからの復興まちづくりに大変参考になると感じました。

雇用確保のために病院、整備工場、路線バス等々は町が運営しており、それでも働く場所が少ないことから高卒者（約30人）の大半は離島し人口減少が続くなど厳しい現実があることも聞くことができたが発展に向けて島民で英知を結集し頑張ってもらいたい！と願っている。

最後に奥尻町議会事務局長の木村さんには奥尻空港到着時から夕方遅くまで島内ほぼ全域に亘って案内頂き親切丁寧にご説明いただきましたこと心から感謝申し上げます。

ありがとうございました。

創政会行政視察研修報告書

佐々木哲男 丹野政喜

長南良彦 荒川洋平

日 時 平成 25 年 7 月 23 日 (火)

視察地 北海道函館市

視察項目 中心市街地まちづくりについて

- (1) 中心市街地の現状と課題について
- (2) 中心市街地活性化の具体的な取り組みについて
- (3) 街づくり会社「はこだてTMO」について

(1)中心市街地の現状と課題について

函館駅前・大門地区はかつて、造船、北洋漁業、青函連絡船等が経済牽引役として全盛期を迎えていた。しかし、牽引役の低迷、あるいは廃止の影響に加え 1973 年の亀田市との合併で、函館駅前・大門地区から北東部の五稜郭地区や美原地区等への人口移動のよって、函館駅前・大門地区の空洞化と高齢化が急速に進行している。

函館駅前・大門地区や本町・五稜郭・梁川地区という中心市街地には、百貨店をはじめ、専門店や商店、飲食店などの人が集まる施設が立ち並んでいたほか、周辺には多くの人々が住んでおり、まちの賑わいを造り出していた。

しかしながら、モータリゼーションの発展とともに、郊外部に立地した大型商業施設は、自家用車によるアクセスの良さと広大な駐車場を背景に、高い集客力を発揮してきた。このため、人の流れが都心部から郊外へと変化し、このことにより、中心市街地の求心力が低下し、店舗数や売り上げが減少するなどの空洞化を引き起こした。

一方で、中心市街地は、高度に都市基盤が整備され、商業・業務・行政など多くの都市機能が集積立地している場所であって、鉄道、路面電車、路線バスなどの公共交通の結節点となっており、どこからでも容易にアクセスできる状況にある。このため、多くの都市生活者にとって暮らしやすいまちを目指して、今後の人の流れを郊外から中心市街地に引き戻すとともに中心市街地における街なか居住を進めていくことが必要である。

また、平成 27 年度の北海道新幹線新函館(仮称)開業に向け、ますます激化する都市間競争のなか、函館市が南北海道における行政・経済・文化の中核都市として、さらに発展していくためには、その核となる中心市街地において、交通機能の強化や観光・商業の魅力向上、安全・快適な正確空間の創出により、交流人口の拡大等を図っていくことが必要である。

◆函館市および中心市街地の現況、これまでの中心市街地活性化の取り組みなどを踏まえた、中心市街地活性化の課題

1、都市機能に関する課題 → [回遊性の向上に向けた魅力の創出]

- 既存の公共公益施設の利用者を各商店街へ誘客する取り組みが必要
- 子供や高齢者が利用できる故郷公益施設が必要
- 公共公益施設利用者が安全・安心に歩行できる環境づくりが必要
- 観光施設と中心市街地内の文化施設などとの連携強化を図り、各商店街の誘客につなげることが必要
- 海外観光客が回遊しやすい環境の整備が必要

2、商業・賑わいに関する課題 → [商業機能の活性化]

- グルメシティ五稜郭店の閉店や、魅力ある店舗の不足により、市民の来街機会が激減
- 連鎖的に閉店する店舗が増加し、空き店舗が増加
- 年間を通じた様々なイベントの開催が必要
- 既存施設では集客に限界があることから、新たな集客力のある施設整備等が必要

3、人口動向に関する課題 → 定住人口の確保

- 人口の減少傾向が続いており、購買人口の確保が必要
- 市全体と比較して高齢化率が高いことから、若者世代を呼び込むことが必要
- 今後もさらなる高齢化の進行が予想されることから、高齢者ニーズへの対応も必要
- 地価の下落により、市内他地区との住宅地の価格差が小さくなっていることから、街なか居住の積極的な推進が必要
- 空き家・空き地が増加しており、利活用の促進が必要

4、交通に関する課題 → [来街環境の改善]

- 超高齢化社会に対応し、公共交通の利便性の向上や機能充実を図ることが必要
- 広域交通結節点である函館駅前や本町交差点付近の交通結節機能の充実が必要
- 駐車場の充実に対するニーズは高いが、地域内には時間貸駐車場が多数存在していることから、案内機能の充実が必要

(2) 中心市街地活性化の具体的な取り組みについて

※函館市では、中心市街地の活性化に関する法律に基づく「函館市中心市街地活性化基本計画」を策定し、平成25年2月18日付けで内閣総理大臣に認定申請を行い、平成25年3月29日付けで内閣総理大臣の認定を受けた。

◆函館市中心市街地活性化基本計画の概要

○計画期間：平成25年4月～平成30年3月（5年間）

○計画区域：約200ヘクタール

1、基本コンセプト

○中心市街地活性化の課題を踏まえて、基本コンセプトを「市民生活と歴史・文化・観光が融合した回遊性の高いまちづくり」と設定した。

2、基本コンセプト設定の考え方

○観光拠点や交通拠点と中心市街地の連動

函館市の観光拠点である元町・末広地区、本町・五稜郭・梁川地区、函館駅前・大門地区へは、今後も北海道新幹線新駅や函館空港などの広域交通拠点、さらには道内各地から各種の交通機関を利用した観光客が訪れる。

こうした観光客を中心市街地に呼び込むため、地区内の既存の観光資源である五稜郭公園や箱館奉行所、五稜郭タワー、路面電車、さらには、函館朝市や自由市場、大門横丁などの施設を核として、これまで以上に地区内を回遊させるため、新たな施設整備やサービスの充実を図る。

また、中心市街地には、JR函館駅やバス・タクシーのターミナルである駅前広場のほか、路線バスの乗降人数が最も多いバス停留所「五稜郭」があるなど、広域交通結節点としての機能も充実している。さらには、函館駅前・大門地区と本町・五稜郭・梁川地区は、路面電車や路線バスで結ばれていることから、こうした広域交通結節点と公共交通機関の充実を基盤として、さらなる地区内の回遊を促進させる新たな施設整備やサービスの充実を図る。

○市民生活に密着した中心市街地への再生

中心市街地には、総合病院や一般診療所などの医療施設のほか、中央図書館、芸術ホール、美術館などの文化芸術施設、市民プールや庭球場などのスポーツ施設のように、市民の日常生活に欠かせない施設が充実している。また、地区内では、1年を通じて多くのイベントが開催されている。

しかし、街なか居住や来街者を増加させるために必要な、市民生活に密着した施設はまだ不足しており、中心市街地としての機能を果たし切れていない。

このことから、不足している機能を充実し市民を中心市街地に呼び込むため、函館駅前・大門地区では、子どもや高齢者が楽しみ、家族で長時間滞在できる環境づくりを進めるとともに、本町・五稜郭・梁川地区では、若手起業家の活動支援や若者のための居場所を整備するなど、若い人達が長時間滞在できる環境づくりを進める。さらには、街なか居住の重点的な推進を図り、賑わいの創出に努めることとする。

3、基本方針

○賑わいある集客拠点の創出

「商業と公共公益との連携による賑わいづくり」

- ・ 商業機能と公共公益機能が連携した施設整備の推進
- ・ 空き店舗の利活用に対する支援の充実
- ・ イベント等の積極的開催の支援
- ・ 子どもから高齢者までが楽しめる環境づくり

○新たな交流を生む都市空間の創出

「来やすい、回遊しやすい環境づくり」

- ・ 観光客に対する案内情報機能の充実
- ・ 車での来街に対応した案内機能の充実
- ・ 利用しやすい公共交通の充実
- ・ 安心・安全な歩行空間の確保
- ・ デザイン性の高い街並み景観の創出

○魅力ある生活空間の創出

「街なか居住を推進するための仕掛けづくり」

- ・ 若者が居住しやすい行政支援の充実
- ・ 公共交通の利便性、医療機関の集積等を活用した、高齢者の街なか居住の推進

- ・ 良質な民間共同住宅等の供給に対する支援の充実
- ・ 中心市街地での住宅取得の促進
- ・ 街なか居住に必要な生活利便施設の充実

◆ 数値目標

○中心市街地の年間観光入込客数

※五稜郭や朝市などの観光地を訪れる観光客数を数値目標値として設定。

H22年度 3,534,000人 → H29年度 3,770,000人(6.7%増)

○中心市街地の歩行者通行量

※中心市街地の賑わいの中核となる函館駅前・大門地区および本町・五稜郭・梁川地区の平日と休日の2日間の平均値を数値目標に設定。

H24年度 40,416人 → H29年度 41,000人(1.4%増)

○路面電車の乗降人員数

※中心市街地にある路面電車の停留所(9箇所)の1日当たりの乗降人員を数値目標に設定。

H23年度 9,929人 → H29年度 10,450人(5.2%増)

(3) 街づくり会社「はこだてTPO」について

◆ 設立の趣旨

函館市の中心市街地である函館駅前・大門地区は、長年にわたり北海道と本州を結ぶ交通の要衝として、南北海道における行政、経済、文化の中心的な「函館の顔」として大きな役割を果たしてきた。

しかし、近年、郊外地域への大型店出店や東北部への人口移動の進行等から、空き地・空き店舗が年を追って増加するなど、いわゆる空洞化が進行しており、商業集積としての求心力が急速に衰えをみせてきている。

このため、函館市では、道路網などの基盤整備をはじめ、多くの社会資本投資等を十分活用し、中心市街地としての再活性化を図るべく「函館市中心市街地活性化基本計画」を策定し、様々な施策の展開を行っているところである。

特に、商業の活性化には、商業機能の再生・拡充・個店の魅力向上といった課題に総合的に取り組むための体制づくりが街づくりにとって必要であり、これらを継続的に運営・調整し、街のビジョンに沿ったプロデュースを行うことが求められている。

本事業は、こうした中心市街地を取り巻く環境を背景に公共施設を含む総合的な街づくりの一環として、空き店舗対策、駐車場対策、新たな飲食街などの集客施設の設置、各種イベントの実施など、快適な憩いの場や買物空間を再生させることにより、中心市街地はもとより函館市全体の活性化につながることをしている。

このような趣旨から、函館中心市街地の活性化と振興に寄与し、これらの事業運営が効率的かつ円滑に発展させることを目的として、平成12年9月26日に、函館市、函館商工会議所および商業者等が一致協力して第3セクターによる街づくり機関(TMO)としての「株式会社はこだてティーエムオー」を設立した。

- 提供資料添付
- 会社概要
 - 設立経緯
 - 主な事業
 - 営業成績

[考 察]

前日の視察地、奥尻町よりの移動、また、函館市より札幌市までの移動の飛行機の関係で、函館市における視察研修は、函館市役所にて担当者よりの説明のみとなってしまった。

今年3月に内閣総理大臣の認定を受けた「函館市中心市街地活性化基本計画」に沿った取り組みが進む街並みを直接視察出来なかったのは心残りであった。

函館市は30万都市であり、その規模に応じた再生発展を期待すべきであろうと思う。中心市街地活性化における床面需要も30万都市に相応しい限度があり、まして、空洞化、高齢化が進む現状において、より安定したバランスのよい都市経営形態を目指すべきであり、商業や業務に偏るような発展は難しいであろうと思われる。

すなわち、歴史的な港産業（漁業、港湾流通、港湾工業）などの一次、二次産業に支えられながら、観光、リゾート等の三次産業を将来とも伸ばしていく必要があると思われる。また歴史、地勢（水と緑）、都市景観、自然環境などバランスのよい都市像は、情報産業の最良の基盤となり、中心市街地の活性化基本計画は、函館市の置かれた現状を的確に踏まえた上での都市政策であると考えられる。

このような取り組みは、中、小規模の都市にあっては好ましいものとして大いに期待でき、大規模都市開発にみられるような商業や業務に偏ったものではなく、バランスのよい都市全域にわたる発展であり、一ヶ所に集中する短期的な発展でなく、ゆるやかな発展となることが予測される。

名取市における、震災復興まちづくり計画を重ね合わせた時に、被災地復興計画内容のバランス、被災地復興計画内容と市全域における復興計画内容とのバランス、そして被災者と市民間のバランスが良好に保たれつつ復興計画が進められているか非常に疑問である。

震災復興という特異性はあるものの、被災者および市民の意識向上に配慮しつつ、「バランスのとれたまちづくり」をしていくには、歴史、風土・地理、歴史的につくられてきた都市構造、歴史的建築、そして新しい建築等を踏まえ、長いスパンでの計画が成されるべきであろうと考える。

これから進められるであろう具体的な復興まちづくりの経緯において、特に「バランス」について注視して行く必要があると思う。

創政会行政視察研修報告書

佐々木哲男 丹野政喜
長南良彦 荒川洋平

日 時 平成 25 年 7 月 2 4 日 (火)

視察地 北海道札幌市

- 視察項目
- 1 市民参加型のまちづくりについて
 - (1) 市民参加事業の具体的な取り組みについて
 - ・「さっぽろ未来カフェ」
 - ・「国際都市さっぽろワールドカフェ」等
 - (2) 市民参加事業で出された意見への対応について
 - 2 まちづくりセンターについて
 - (1) 設置にあたっての経過について
 - (2) 具体的な業務の内容について
 - (3) 市民の活用状況と反応について

はじめに

札幌市は 2013 年 6 月に「札幌市まちづくり戦略ビジョン <ビジョン編>」を策定した。これは今後 10 年間の新たなまちづくりの基本的な指針を示すものである。その 1 ページ目である市長のあいさつ文の中には、こう書かれている。「多くの市民の参加を得ながら、共につくり上げてきました」と。具体的な取り組みとしては、この計画策定の中で 2 年間行われてきた市民参加事業について伺った。その後、まちづくりセンターについて、導入背景や現在の状況を伺った。

1 市民参加型のまちづくりについて

概要

主な事業としては、市民アンケート・さっぽろ未来カフェ・国際都市さっぽろワールドカフェ・札幌 1000 人ワールドカフェ・子ども会議等で、平成 23 年 6 月～平成 24 年 5 月までである。

「共につくり上げた」と思えるのではないかと思う。それが行政との関わり、地域との関わりを保ち、良好な関係づくりとそれぞれが自分の役割を果たすことに繋がるのかもしれないと感じた。

しかし、市民参加の企画になにもせず多くの市民が参加してくれるわけではなく、その告知方法や参加呼びかけには課題がありそうだ。

最後に、浅村さんから「市職員が新たな事業へ取り組む場合には、どこかの段階で「ワールドカフェ」のようなものを取り入れようと意識している」と聞き、職員に市民とともに事業を進めるという意識が根付いていることに興味した。

本市が現在抱えている東日本大震災からの復興が進まない問題点の一つは、被災者と行政との関わり方であると思う。市民参加を促し、意見集約を図る、札幌市のようなさまざまな手法を積極的に取り入れてほしい。その意識を全ての職員が持ち、行政運営を進めていくことが出来れば市民とともにスムーズに事業を進めていけるはずだ。しかし、それが一番難しいことかもしれない。

2 まちづくりセンターについて

概要

昭和 47 年の政令指定都市への移行以来、市内 87 箇所に設置してきた「連絡所」を、市民自治によるまちづくりを推進するための地域拠点とするため、平成 16 年 4 月に機能転換及び名称変更を行って設置。現在、札幌市内には 2200 町内会があるが、まちづくりセンターは連合町内会に一つ設置されている。

連合町内会を核とした「まちづくり協議会」などが 8 割の地域で設置され、その一部から「まちづくりセンターの運営を任せてほしい」との声があり、地域のことを最も良く知る地域の方にまちづくりセンターの運営を委託する「地域自主運営化」制度を平成 20 年 10 月に開始した。

現在、市民自治によるまちづくりを推進するための拠点となり、地域の主体的なまちづくり活動が活発に行われている。

活動の具体例

- ・ 子ども未来会議
- ・ 子育てサロン
- ・ 災害図上訓練学習会
- ・ 違法広告物除去作業
- ・ さくらフェスティバル等

考察

まちづくりセンターの活動が充実している地域は、昔ながらの町内会で、高齢者と担い手が協力して地域活動を積極的に行っているようだ。

しかし、87箇所それぞれに問題があり、広い札幌市の各地域の課題が見えた。説明をしてくださった市民自治推進室の奥木係長の話によると、新しい団地や市内中心部では町内会に参加する方が少なく、顔の见えない住民も多いという。逆に農村部などの昔から地域では、高齢化が激しく町内会を引き継ぐ担い手不足が問題という。約200万人という人口を抱える札幌市も、約7万人の本市も各地域で抱える問題は同じように思えた。

まちづくりセンターのような地域活動拠点があり、地域で主体性をもって活発な活動を続けていければ、これから日本が迎える超高齢化社会における地域見守りなどの、地域で解決出来る問題も多くなるのではないかと思う。

最後に、奥木係長に伺ったより活発な地域活動へ向けた問題解決の取り組みである、町内会・自治会への参加呼びかけチラシは、若い世代も読みやすく、これまでの町内会のイメージを良い意味で壊す興味深いものだった。

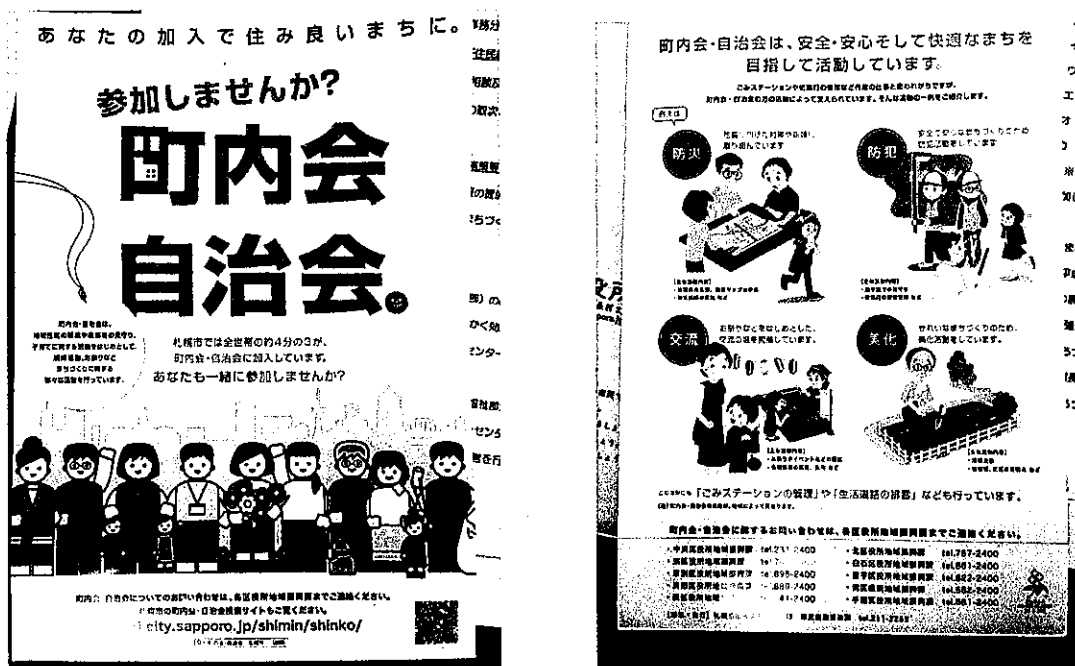


図2 町内会・自治会参加を促すチラシ

参考 WEB サイト

- <http://www.city.sapporo.jp/kikaku/vision/worldcafe/>
- <http://kotobank.jp/word/ワールド・カフェ>