

小樽商工会議所

会頭 山本 秀明 様

# 歴史まちづくりプロジェクト

## 答申書



令和2年10月23日

小樽商工会議所歴史まちづくりプロジェクト



# 歴史まちづくりプロジェクト答申書

## 目次

<b>第1章 プロジェクトの目的及び検討対象エリア</b>	
(1) 目的	2
(2) 検討対象エリア	2
<b>第2章 歴史的景観の保全に係る課題整理</b>	
(1) 歴史的建造物の保全について	7
(2) 歴史的街並み景観保全について	8
(3) 財源について	8
(4) 現行条例について	9
(5) 保全に関する基本的な課題	9
<b>第3章 保全に向けた提言</b>	
(1) 保全の強化	10
(2) 保全のアピール	10
(3) 保全への理解	10
<b>第4章 今後の取り組みに向けて</b>	
歴史的景観地域づくりへの支援	11
<b>第5章 メンバー及び会議開催状況</b>	
(1) メンバー	12
(2) 会議開催状況	12

## 1 プロジェクトの目的及び検討対象エリア

### (1) 目的

小樽市は人口減少が止まらず、購買力をはじめとするまちの活力が低下していく中で、既に多くの観光入込客数の実績がある観光施策を進めることは、地域経済の活性化を図るための数少ない有効な手段です。『小樽市観光客動態調査』（平成30年度）では、日本人観光客の来樽目的の2番目に「運河と歴史的建造物」が挙げられ、外国人観光客では目的の1番目になっています。小樽に残る多くの歴史的建造物が生み出す街並みは、他の地域と比較したとき小樽のユニーク性を際立たせ、小樽観光の源泉になるものであり、持続的な観光振興のためには、歴史的街並みとそれを構成する個々の歴史的建造物の保全を第一に行われなければなりません。

小樽運河埋立を巡る10年間の論争が歴史的建造物と歴史景観地区の保全を目的とする条例の制定に実を結び、現在に至っています。また、平成20年の『小樽観光宣言』により、観光振興が市の主要な経済施策の一つに位置付けられたと言えますが、昨今の『歴史文化基本構想』の策定や歴史まちづくり法や重要伝統的建築物群保存制度等の活用を検討する小樽市の動きは、歴史を活かしたまちづくりのためのより積極的な取り組みと考えられます。

このような中で、本プロジェクトでは、「歴史を活かした観光のまちづくり」を進めるため、歴史的建造物や歴史的建造物が形成する歴史的景観の保全について検討することを目的とします。

**目的 歴史を活かした観光のまちづくりのための  
歴史的建造物と歴史的景観の保全の検討**

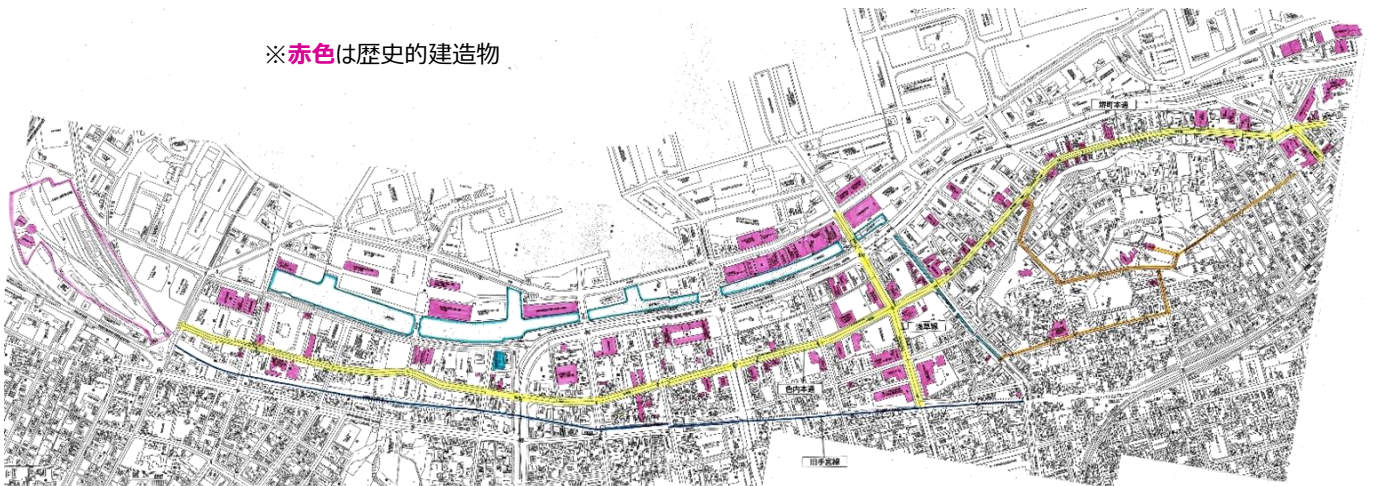
### (2) 検討対象エリア

#### ■ 検討対象エリア

『小樽市観光客動態調査』（平成30年度）では、観光客の訪問比率の高い観光エリア上位3カ所が「運河周辺地区」、「小樽駅周辺地区」、「堺町周辺地区」の順になっています。運河周辺や堺町周辺地区は、明治から昭和初期に建てられた旧銀行建築物や石造倉庫などが数多く見られる主要な観光ポイントとなっており、本プロジェクトでは、小樽市総合博物館本館とメルヘン交差点を結ぶ色内本通から堺町本通沿い及び旧銀行街のある緑山手通沿いを中心とするエリア（南北：総合博物館本館～メルヘン交差点付近、東西：市道港縦貫線～旧手宮線散策路）を検討対象エリアとします。

ここには国の重要文化財6棟のほか市指定有形文化財2棟、市指定歴史的建造物79件84棟のうち52棟（62%）、登録のみの歴史的建造物17棟のうち2棟（12%）が集積しています。また、小樽市が作成した3つの日本遺産ストーリーの構成文化財の建築物68棟のうち57棟（84%）が集積しており、市民や観光客がイメージする小樽らしい歴史的街並みを形成しているエリアと言えます。

※赤色は歴史的建造物



■ 検討対象エリアの概況

① 歴史的建造物

検討対象エリアには次表のとおり約 139 棟の歴史的建造物が集積しています。

【検討対象エリアにおける歴史的建造物】

区 分	棟数	備 考
国指定重要文化財	6 棟	旧日本郵船小樽支店、旧手宮鉄道施設群(5 棟)
小樽市指定有形文化財	2 棟	日本銀行旧小樽支店、旧三井銀行小樽支店
小樽市指定歴史的建造物	52 棟	旧大家倉庫、旧小樽倉庫、旧拓殖銀行小樽支店など
小樽市登録歴史的建造物	2 棟	非公開（旧商店、木骨石造倉庫）
その他 歴史的建造物	77 棟	小規模石造倉庫など戦前に建築されたと思われるもの
計	139 棟	

また、これらの歴史的建造物の 95 棟（68%）が本来の用途と異なる飲食店や観光施設等として活用されています。

特に、市内一円には大小含めて石造倉庫（本石造及び木骨石造）が 314 棟残存していますが、約 60 棟が飲食店やゲストハウスなどに活用されており、その割合は約 20%に上ります。

【検討対象エリアにおける歴史的建造物の活用】

構 造	棟数	活用数
石造（本造・木骨）	80棟	57棟
木造	26棟	17棟
コンクリート造	23棟	16棟
その他（煉瓦造等）	10棟	5棟
計	139棟	95棟

小樽市による平成 4 年の実態調査では 2,357 件の歴史的建造物が確認されていますが、平成 24 年の再調査では 1,178 件に半減しています。市ではこれら歴史的建造物の精査を行い、後世に継承することが望ましい建造物として、これまで 110 件(115 棟)を条例に基づいて登録(指定)しましたが 14 件(14 棟)が抹消され、現在は 96 件(105 棟)となっています。抹消された 14 棟のうち 4 棟は文化財に指定されたものであり、解体あるいは焼失などで建造物が失われたのは 10 棟のみです。

【検討対象エリアの市登録(指定)歴史的建造物の状況】

区 分	総数	抹消数	現数
指定歴史的建造物	54 棟	▲ 2 棟 ●解体 1 中央通拡幅 山部商店 ●文化財移行 日本銀行	52 棟
登録のみの歴史的建造物	5 棟	▲ 3 棟 ●解体 2 所有者都合 小樽銀行協会 中央通拡幅 岡島薬局 ●文化財移行 三井銀行	2 棟
計	59 棟	▲ 5 棟	54 棟

検討対象エリアに限ると、市の登録(指定)歴史的建造物は 59 棟が所在していましたが、これまで 5 棟が抹消され現在は 54 棟になっています。建造物が失われたケースは 3 棟に留まっており、さらに所有者都合は 1 棟のみとなります。

一方、市の登録(指定)歴史的建造物ではありませんが、近年、3 棟の大型木骨石造倉庫が老朽化や用途廃止、維持困難のために解体され、跡地が駐車場や空き地になるなど歴史的景観が失われているケースが見られます。

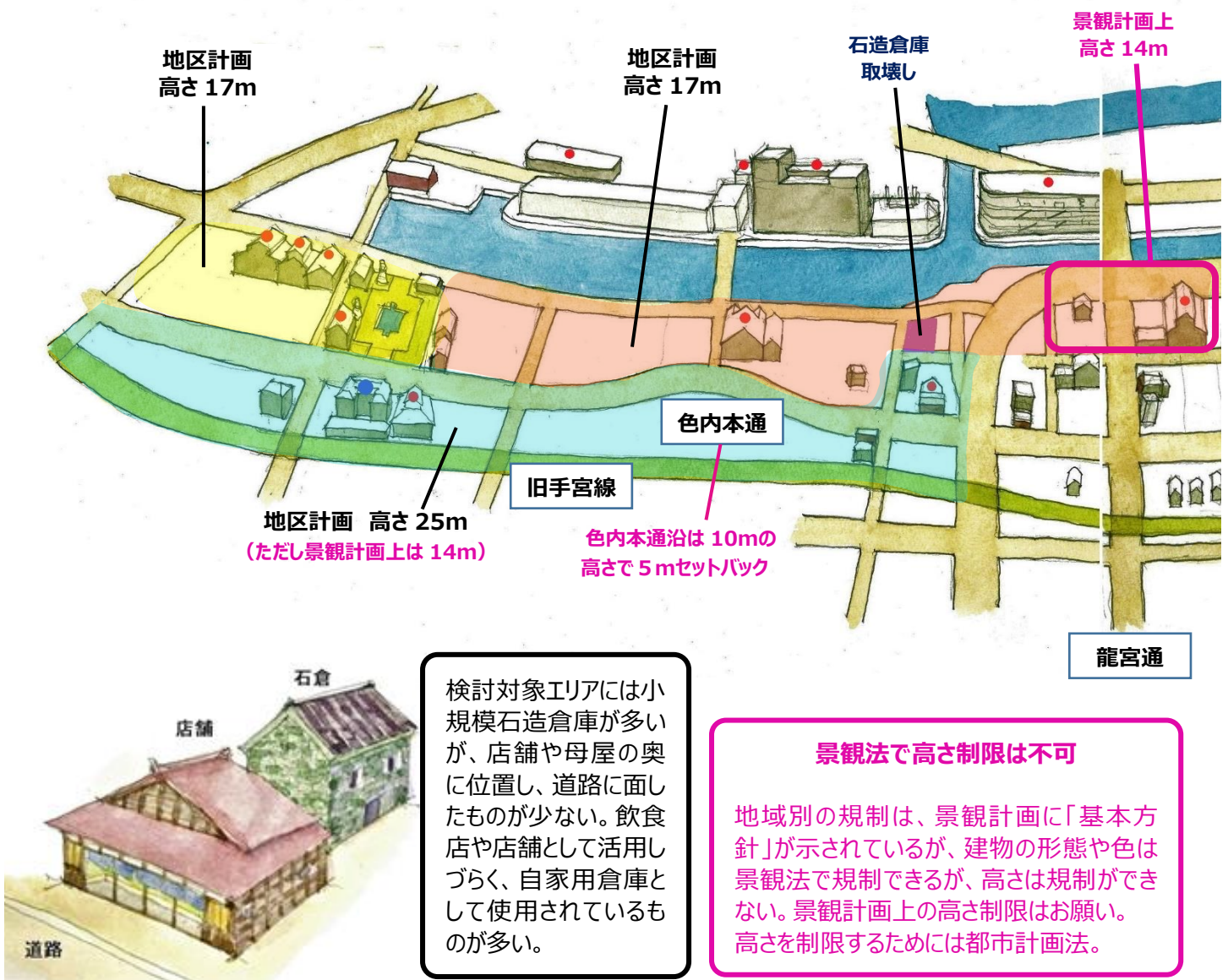
② 検討対象エリアにおける歴史的景観保全のための規制

歴史的景観の保全は、市内に点在する市の登録(指定)歴史的建造物の保全を図ることを基本としたうえで、景観条例に基づく「景観計画」や屋外広告物条例等によって、登録(指定)歴史的建造物を中心に調和した街並みの連続性に配慮した地区(歴史景観区域)づくりを目指すものとなっています。

対象エリアには、それぞれの地区の歴史的特性等に応じて「景観計画」や都市計画の「地区計画」(地区を限定した建築物規制のルール)が設定され、建物の高さや意匠、素材、色などが規制されており、届出制や許可制による小樽市のチェックの下で補修・修繕、新築工事などが行われる仕組みとなっています。

検討対象エリアを「手宮・旧北濱エリア」「旧南濱・色内・銀行街・妙見川河畔エリア」「堺町・旧港町・入船(東雲・有幌)エリア」の3つのエリアに分け、●は市指定歴史的建造物を、●は文化財をそれぞれ示しています。色で網掛けされている部分は都市計画で「地区計画」が設定されており、建築物の高さや用途が制限される地域です。紫色の記載は条例に関するものです。

■手宮・旧北濱エリア (総合博物館本館は省略しています)



検討対象エリアには小規模石造倉庫が多いが、店舗や母屋の奥に位置し、道路に面したものが少ない。飲食店や店舗として活用しづらく、自家用倉庫として使用されているものが多い。

**景観法で高さ制限は不可**  
 地域別の規制は、景観計画に「基本方針」が示されているが、建物の形態や色は景観法で規制できるが、高さは規制ができない。景観計画上の高さ制限はお願い。高さを制限するためには都市計画法。

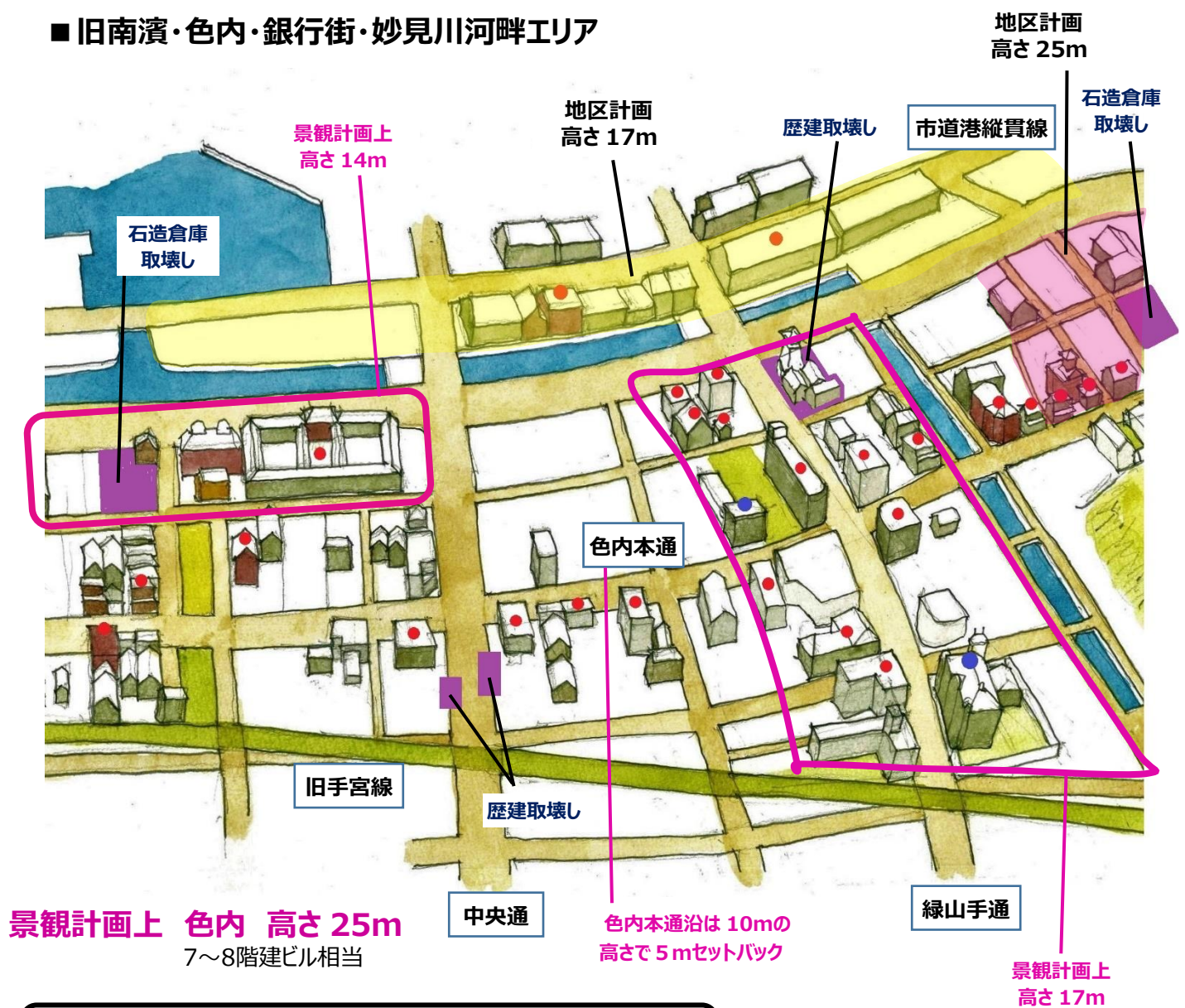
**指定歴史的建造物は原則 創建時の外観を保つ  
ただし強制力はない**

外観の修理補修には、景観法に基づく届出が所有者に義務付けられており、内容によっては指導、助言、勧告ができるが、外観を保つことは条例上の自主規定であることから強制力がない。

**景観法で高さ制限は不可**

地域別の規制は、景観計画に「基本方針」が示されているが、建物の形態や色は景観法で規制できるが、高さは規制ができない。景観計画上の高さ制限はお願い。高さを制限するためには都市計画法。

**■ 旧南濱・色内・銀行街・妙見川河畔エリア**



景観計画上 色内 高さ 25m  
7～8階建ビル相当

色内本通沿は 10mの  
高さで 5mセットバック

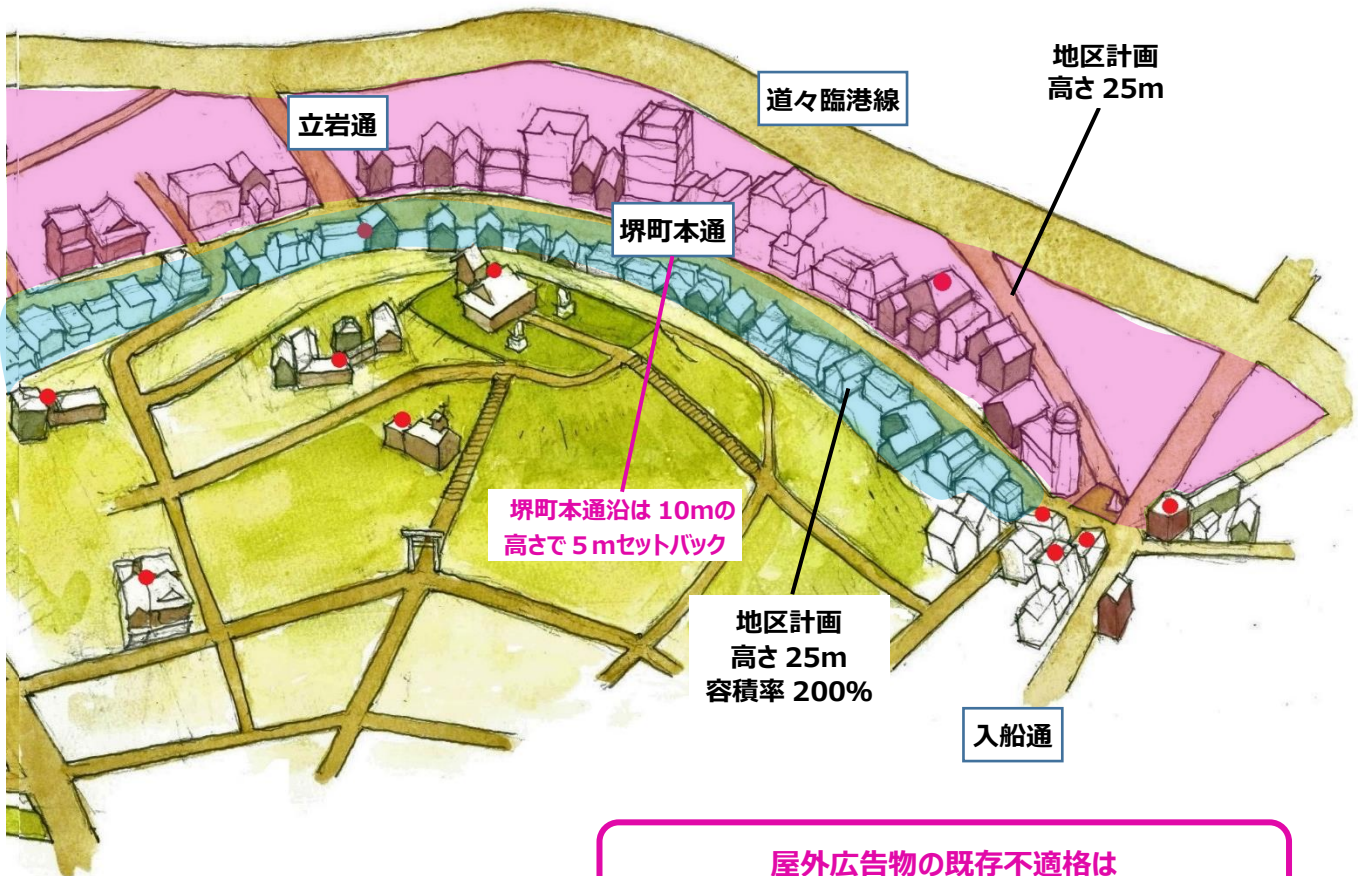
景観計画上  
高さ 17m

色内中心部は都市計画上 高さ制限なし  
色内本通から海側 = 準工業地域 建蔽率60% 容積率300%  
色内本通から山側 = 商業地域 建蔽率80% 容積率400%

### 築100年建造物

市指定歴史的建造物 84 棟のうち 44 棟 (52.4%)、検討対象エリアにおいては 52 棟のうち 27 棟(52%)が、築100年を経過している。

### ■堺町・旧港町・入船（東雲・有幌）エリア（海陽亭及び有幌倉庫群は省略しています）



### 屋外広告物の既存不適格は経過措置でそのまま

平成24年公布の「小樽市屋外広告条例」により、市内全ての屋外広告物の設置を原則許可制とした。地域特性に応じた基準を設定し、無秩序な広告掲示を規制しているが、それ以前の広告物は変更の無い限り経過措置としてそのまま。



## 2 歴史的景観の保全に係る課題

検討対象エリアにおいては、市の登録（指定）歴史的建造物に限ると、ほとんど取り壊しが行われておらず、条例の効果が一定程度効いていることが推察されます。一方で、登録されていない歴史的建造物の取り壊しについては確認が随時されておらず、近年では、運河沿いに建っていた旧塩田倉庫（旧大家倉庫隣）が、いつのまにか取り壊しとなっている状況です。現在、市指定歴史的建造物である北海製缶小樽工場第3倉庫の取り壊しの問題がクローズアップされており、保全の方法について検討が急がれています。また歴史的街並みの保全についても、新築物件などは概ね景観計画に則っていると思われませんが、屋外広告物については、歴史的景観にそぐわないものが散見される状況がみられます。

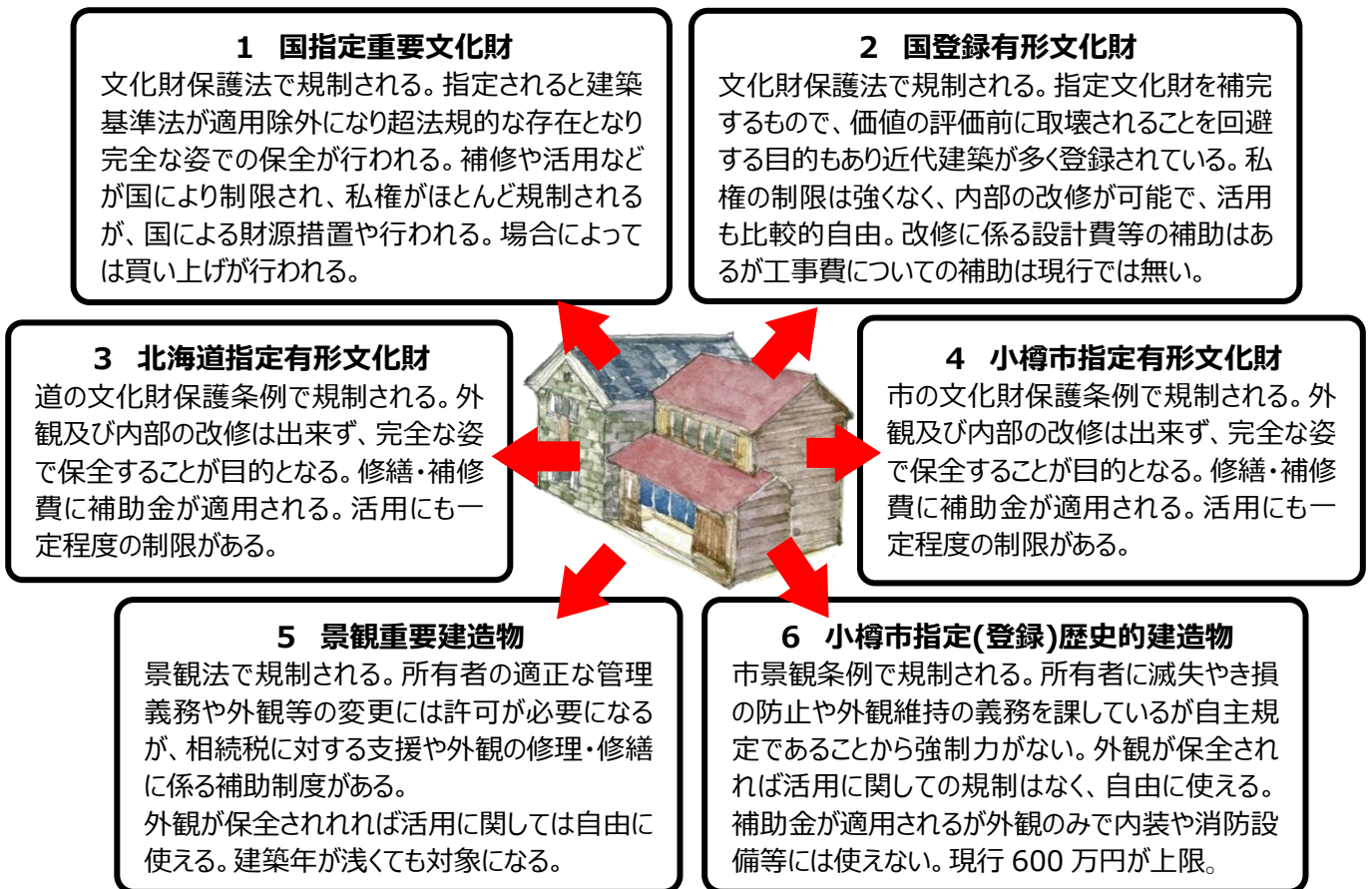
### (1)歴史的建造物の保全について

#### 価値づけによる保全

歴史的建造物の価値づけをいかに高くするかが効果的な保全に繋がります。しかし、一方で所有者に対する規制は強くなり活用に制限を受ける事になります。建物単体を保全していくための現行制度は概ね文化財等に指定していくもので、どのような歴史的建造物であっても、文化財等に指定又は登録されなければ、制度的な保全はできません。また、指定や登録により国庫補助金や北海道補助金の導入が可能になります。歴史的建造物をどのように価値づけるかが課題になります。

また、これらの制度上の価値付けを行うことが難しい歴史的建造物も実際に存在し、例えば町内などの小さなエリアで価値があるようなものは、町内遺産や地域遺産といった独自の制度を設けている場合もあります。

#### 【歴史的建造物の価値づけで保全の効果が異なる】



町内遺産・地元遺産・地域遺産などの独自制度

**(2)歴史的街並み景観保全について****都市計画法の活用**

歴史的街並み保全エリアにおいては、なるべく高度化せず周辺の歴史的建造物の高さに合わせたり、デザインや色彩の調和を図る必要がありますが、街並み保全の規制を強力に行うためには、都市計画法を用いた都市計画決定や条例を整備する方法が最も効果的です。ただし、私権の制限が強いため関係者との調整や市民の理解が重要になります。市の景観条例は、景観法に基づいて歴史的景観区域と景観計画を定めて規制を行っていますが、景観法による規制は建築物の形態や色のみになり、高さや用途などの制限はできません。

**都市計画法の活用****1 伝統的建造物群保存地区の設定**

伝統的建造物群およびこれと一体をなしてその価値を形成している環境の保全地区。建築物その他の工作物の建設、宅地造成その他の土地の形質の変更、木材の伐採などを規制するもの。

国庫補助の導入のためには、国に重要伝統的建造物群保存地区として認定されなければならない。

**2 景観地区の設定**

市街地の景観を維持するため定める地区。建築物の形態意匠、高さ、敷地面積、壁面の位置などを規制するもの。

**3 地区計画の設定**

特定エリアの建築物の用途や高さ、容積率などを規制するもの。検討対象エリアの一部に地区計画が設定されている。

**屋外広告物の課題**

建物に付随する屋外広告物については、屋外広告物法に基づいた小樽市屋外広告物条例により規制がされていますが、条例制定前の既存不適格物件については、変更が無い限り広告掲示を認めていることが問題です。適格物件についても、歴史的景観に好ましくない意匠が散見されることから、面積や色など属性の審査だけでなく、デザインなど質の審査を行うことが必要だと考えます。

**(3)財源について****公的資金**

歴史的建造物や歴史的景観の保全に要する費用は多額かつ継続的であり、公共的側面も大きいことから、一義的には公的資金が財源になるものと考えます。

基本的には国庫補助金、道補助金、市補助金が考えられます。

国庫補助金においては、主に文化庁、国土交通省及び総務省が様々な制度を整備していますが、近年は、地方創生の観点や景観形成を主とした街づくり事業などの補助メニューが充実しており、活用次第では有効な財源になると考えられます。ただし、各制度が輻輳するなど複雑でわかりづらいことから、整理が必要になります。

道補助金については、文化財に関するメニューなどがみられます。

市補助金については、寄付金による基金を財源として独自の制度を有していますが、財政が厳しい中で、国や道の補助メニューをより効果的に活用するべきと考えます。

**民間資金**

平成15年に、市民のナショナル・トラスト運動により旧北洋無尽ビルの買い上げが行われたケースがありますが、保全の賛同者による基金等の設置により買い上げを行う方法などが考えられます。

#### (4) 現行条例について

##### 理念と目的の希薄化

10年にわたる運河埋立論争の末に歴史的建造物と歴史的景観地区を指定・保全することを目的とした歴建条例が意欲的に制定されましたが、現在は、小樽市全域の景観形成を主とした景観条例の一部に歴史的景観の保全が取り込まれた姿になっています。

新条例の移行に伴い、小樽市にとって歴史的景観保全が持つ理念や目的の市民へのアピール度が薄れてしまったと考えられます。

##### 規制区域拡張に伴うマンパワーや財源の不足

条例が規制する対象区域が市域全体に広がっており、歴史的景観区域に限っても、当初の6.3haから131.6haまで大幅に拡張されています。

広大なエリアの保全には人的パワーや大きな財源が必要になり、現状では効果的で実効性のある保全が困難になっているものと思われれます。

同様に、屋外広告物についても市域全体において許可制としていることから、事務処理が過重になり、特に歴史的景観区域において効果的な規制が行われているとは考えられません。

##### 保全対策の明記の不足

日本各地のコンクリート造の歴史的近代建築物が築100年を迎え始めている中で、耐用年数や耐震性能についての知見不足や保全技術の未確立が日本建築学会をはじめ専門家などから指摘されています。小樽市においても現行の景観条例はこの問題への対応を想定しているとは思われず、この問題について明記が必要と考えます。

#### (5) 保全に関する基本的な課題

##### 保全に対する理解不足

歴史的建造物や歴史的景観の保全を進めるためには、個々の歴史的建造物の規制とともに地区の規制や税金の導入などが必要になり、関係者及び市民のコンセンサスが不可欠と考えますが、「なぜ保全しなければならないのか」といった基本的な疑問を持つ方も多いためと考えられます。

歴史的建造物が古いもので貴重なものであるという思いがあっても、歴史的建造物と自分との関わりや接点が弱かったり、あるいは歴史的背景の理解不足といったことも考えられます。

また、「地域を豊かにする観光資源として歴史的建造物を保全し有効活用する」といった、歴史を活かした観光のまちづくりの明確なイメージの発信が足りていない現状も考えられます。

歴史的景観資源は放っておくと必ず風化消滅することを改めて認識し、継続的な保全活動が必要であることを関係者や市民が理解することが重要だと考えます。

### 3 保全に向けた提言

#### (1) 保全の強化

##### 市登録（指定）歴史的建造物の国の有形文化財登録への誘導 伝統的建造物群保存地区制度の活用への協力

個々の市登録（指定）歴史的建造物を、比較的活用が自由な国登録有形文化財へできるだけ移行できるような取り組みに協力することが保全の強化につながると考えます。

また、コンクリート建造物が集積し建築的価値の高い旧銀行街については、集積度も高く、恒久的な保全が望ましいことから都市計画の伝統的建造物群保存地区制度の活用を目指すべきであり、足掛かりとなる日本銀行旧小樽支店の重要文化財指定の取り組みに商工会議所としても積極的に協力することが必要と考えます。

茨城県桜川市では、登録有形文化財制度を活用し、7年かけて104棟の歴史的建築物を国の登録有形文化財へ誘導を図った結果、平成22年に国の重要伝統的建造物群保存地区に選定された経緯があります。平成23年の東日本大震災により甚大な被害を受けましたが、伝統的建造物群保存地区制度を利用して災害復旧事業に取り組み、地区周辺の登録有形文化財も含めて殆どの歴史的建造物を保全した実績があります。

#### (2) 保全のアピール

##### 歴史的建造物や歴史的景観が集積する一定のエリアを歴史景観地区として集中的な保全、修景、屋外広告物規制など、一体的に行う「歴史観光特区」的な条例の検討を行う

「歴史を活かした観光まちづくり」に対する明確な姿勢を示すものとなり、関係者や市民への保全について強力なアピールとなります。

#### (3) 保全への理解

##### 講演会やシンポジウムなど、保全に対する理解と気運醸成に係る活動の実施

歴史的景観が内包する観光・地域経済の活性化やまちに対する愛着を形成する力の理解を進める取り組みは、関係者や市民が自分たちの問題として地域のポテンシャルを考え、その地域をどうするか考えてもらう機会を作ることになり、最終的には、市民自身の歴史的景観保全に対する活動に繋がるものと考えられます。特に、北海製缶小樽工場第3倉庫の保全の問題が生じている今こそ時宜を得たものだと思います。

## 4 今後の取り組みに向けて

### 歴史的景観地域づくりへの支援

小樽市内全域に歴史的建造物をはじめとした歴史的遺産が存在しますが、明治中期から昭和初期における小樽の経済的繁栄の中心となった色内を中心とする当該エリアには、歴史的遺産が最も多く集積しており、今後も小樽観光の中心となる場所だと考えられます。

「歴史を活かした観光のまちづくり」のためには、その資源となる歴史的建造物と歴史的街並みの保全を第一に考えなければなりません。

保全の問題は、国においても文化財の保全に要する財源不足をはじめ、技術継承者の不足や保全に対する国民の理解不足などが課題になっており、現在も検討や法改正などが進行している解決が難しい問題だと考えますが、これまで凍結保存を原則としていた重要文化財さえ、国民が利用しやすく、またインバウンド政策を進める中で観光資源としてお金を生み出す活用への検討や制度改正が取り組まれています。

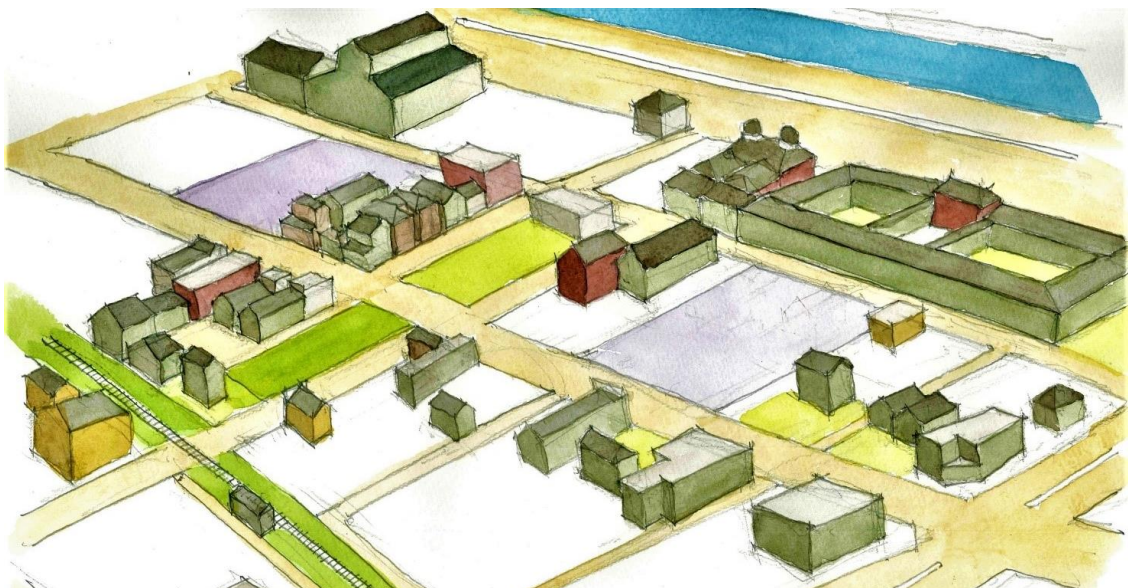
一方、検討対象エリアにおいて、飲食店などの比較的新しい個人事業主とその支援者による「色内復興会」結成や、運河の北側を中心とする飲食店や雑貨店主等による北運河マップの作製を通じた賑わいづくりなど、多様なイメージを持った小さな拠点を集積する動きが生じています。

また、旧銀行街を中心とする似鳥文化財団の芸術村造成の取り組みは、小樽の歴史的環境の中に新たな価値を生み出すものと考えます。

「歴史を活かした観光のまちづくり」には、歴史的建造物の活用を通じて景観を守りながら事業を営むことを希望する人が集まることが重要であり、行政と民間が同じ方向を向いて地域づくりの支援に取り組むことが必要だと考えます。

検討対象エリアには、活用されていない石造倉庫をはじめとした歴史的建造物（古民家）が比較的多く残されており、そういった物件の活用を希望する個人事業主も増えていると聞いています。

マッチングや創業支援等を通じて、個人事業主による小規模な保全や修景の活動を支えることは、息の長い歴史観光まちづくりに繋がると考えられます。そういった活動や取り組みに対する様々な支援について、「歴史を活かした観光まちづくり」を進める方法の一つとして当会議所としても検討が必要と考えられます。



## 5 メンバー及び会議開催状況

### (1) メンバー

担当副会頭	平 松 正 人	小樽商工会議所 副会頭
リーダー	井 上 晃	(株)光合金製作所 取締役社長
メンバー	池 田 憲 昭	(株)アートクリエイト 第一事業部次長
〃	白 鳥 陽 子	うんがぶらす(株) 取締役プロデューサー
〃	田 口 智 子	(株)エフエム小樽放送局 プロデューサー
〃	中 川 充 子	北海道新聞社 小樽支社支社長
〃	武 藤 義 光	Hapo610 代表
〃	山 本 み ゆ き	小樽倉庫(株) 取締役社長
〃	山 崎 範 夫	小樽商工会議所 専務理事
アドバイザー	駒 木 定 正	北海道職業能力開発大学校 特別顧問
〃	石 井 伸 和	N P O 法人歴史文化研究所副代表

### (2) 会議開催状況

- ① 日 時：令和2年1月21日（火）  
場 所：レストラン好  
議 題：(1) 歴史まちづくりプロジェクトについて  
(2) 歴史的街並み、歴史的建造物についての基本事項について
- ② 日 時：令和2年2月3日（月）  
場 所：小樽経済センター  
議 題：小樽市の景観行政について  
講師 小樽市建設部新幹線・まちづくり推進室 景観まちづくり主幹 中西浩一氏
- ③ 日 時：令和2年2月18日（火）  
場 所：小樽経済センター  
議 題：伝統的建築物群保存制度ならびに歴史的まちづくり法について  
講師 小樽市建設部新幹線・まちづくり推進室 景観まちづくりグループ主査 広瀬久也氏
- ④ 日 時：令和2年3月9日（月）  
場 所：小樽経済センター  
議 題：日本遺産について  
講師 小樽市産業港湾部商業労政課 日本遺産担当主査 獅々堀貴史氏
- ⑤ 日 時：令和2年4月6日（月）  
場 所：小樽経済センター  
議 題：まちづくり運動からの帰結と転換点について  
講師 N P O 法人歴史文化研究所副代表 石井伸和氏

- ⑥ 日時：令和2年6月18日（木）  
場所：小樽経済センター  
議題：歴史的建造物を活かしたまちづくりについて  
講師 北海道職業能力開発大学校 特別顧問 駒木定正氏
- ⑦ 日時：令和2年7月22日（水）  
場所：小樽経済センター  
議題：答申内容について
- ⑧ 日時：令和2年8月21日（金）  
場所：小樽経済センター  
議題：答申内容について
- ⑨ 日時：令和2年9月11日（金）  
場所：小樽経済センター  
議題：答申内容について
- ⑩ 日時：令和2年9月23日（金）  
場所：北海製罐(株)小樽工場第3倉庫～色内本通り～小樽市観光物産プラザ（旧小樽倉庫）  
議題：第3倉庫視察及び色内本通りフィールドワーク  
観光物産プラザで会議 答申内容について

講師役職は当時のものです