

議 長	副議長	局 長	次 長	係 長	係

市街地活性化特別委員会会議録			
日 時	平成11年 7月 7日(水)	開 議	午前10時00分
		散 会	午前11時58分
場 所	第2委員会室		
議 題	付 託 案 件 (請願第3号)		
出 席 委 員	見楚谷委員長、秋山副委員長、大竹・中村・斉藤・古沢・小林・佐々木・武井・高階・岡本・佐野 各委員		
説 明 員	市長、助役、水道局長、総務、企画、財政、経済、土木、建築都市、港湾各部長ほか関係理事者		
<p>別紙のとおり、会議の概要を記録する。</p> <p>委員長</p> <p>署名員</p> <p>署名員</p> <p style="text-align: right;">書 記</p>			

～会議の概要～

委員長

開議宣告。署名員に斉藤・佐野両委員を指名。付託案件を議題。

請願第3号「築港地区再開発事業の市費負担軽減方について」

(築港)高橋主幹

請願者は、築港再開発差し止め・春を呼ぶ会会長 棟 徹夫氏で、その願意は、今年度に予定されている築港地区再開発土地区画整理事業の換地計画決定に当たり、適正な土地評価によって現行の仮換地を見直し、保留地処分金を増額して市費負担の軽減を図り、市財政の健全化に努めるよう求めるものである。

土地区画整理事業については、建設省が準則として示す区画整理土地評価基準案に基づき、土地評価基準を作成し、同基準に基づき路線価式評価法を採用し、区画整理前後の土地評価を行った。それら評価に当たり、土地区画整理事業内外の要因を適切に取り扱い、事業計画において保留予定地積や保留地処分金を定めたもので、市は、これらの算定は適正なものと考えている。

委員長

質疑に入る。

古沢委員

4月20日付け北海道新聞で、市長は、3カ月間はマイカルから中心部への人の流れを見極め、中心部へ人が来ない状況であれば誘導策の強化に取り組むといていたが、4カ月が経過した現在、具体策があれば示せ。

市長

マイカルがオープンし、相当な入り込みがあるという情報が入ったが、それらの人がどの程度中心部へ来ているのか、その時点ではっきりしていなかった。

小樽の街の活性化のために、是非ともマイカルに来た人を市街地へ誘導すべきだが、1月や2月のスパーンでは状況が分からないので、半年程度のスパーンで状況を調査し、その状況によっては、事後の対策も考えていかなければならない。このような趣旨で話をしてきた。

古沢委員

既に4カ月を経過しようとしている。現時点で、中心部への人の流れをどのように受け止めているのか。

市長

経済部で5月末から6月初めにかけて、商業者動向調査や来街者聞き取り調査を実施しており、そのようなことも一つかと考えている。

古沢委員

それらの調査結果は、まとまっているのか。

商工課長

5月末から6月にかけて、通行量の関係、消費者への聞き取り、商業者の動向といった三方法で調査しており、概ね数字的な整理はできている。一定の分析を踏まえながら、できれば今議会の経済常任委員会の中で報告したいと考えている。

古沢委員

新聞報道によると、マイカル自身の集客目標は、概ね上回っており、それが物販には直接結び付いていないという悩みを抱えているようだ。

マイカル小樽のオープンから3カ月が経過し、共存共栄は難しく、共倒れの危険性さえあるのではないかという声が早くも聞こえている。

こうした街場の受け止め方をどのように考えるか。

(築港) 室長

マイカル小樽への入り込み数は、350万人に対し、物販は、約100億円と聞いている。入り込み数は、期待していたより多い数字であり、それに比例した物販ということでは、期待していたほどではないが、オープンしてからの販売額は、ある程度予想された数字であると判断している。

また、マイカルによると、百貨店系のカード発行から分析すると10対7で札幌からの来店者が多く、西区、手稲区に限らず、中央区を含めて客が来ている状況にあるので、販促活動は、札幌圏を目線に置きながらやっていきたいとしている。

オープンから3カ月がたち、市内の物販との色々な軋轢の状況を実態調査で調べていかなければならないが、現状で把握していることは、この程度である。

古沢委員

開発目標について、マスタープランによる開発フレームは、雇用者数3千人、定住人口5千人、入り込み客数年間900万人であり、これにより小樽市の人口減にも歯止めがかかり、小樽市全体が活性化されるとしたことが、築港再開発に156億円を投入するためのいわば大義名分であったと思う。

道路や公園、新駅舎などの公共施設の規模や構造は、全て開発フレームを根拠にして計画されたもので、しかも多額の公金が投入されているのだから、失敗が許されない事業である。その開発フレームは、達成されたのかどうか伺いたい。

(築港) 室長

開発フレームは、55haの築港再開発という計画の枠組みの中での雇用の創出、定住人口、入り込み客数である。

雇用の創出は、少なくとも、マイカル小樽単体で3,000人以上の雇用があり、うち小樽居住者が2,000人を超えることから、基本的なフレームは、一定程度先が見えており、また、新南樽市場の築港地区への立地そして警察の仮庁舎跡地や背後地の約3.8haの土地利用によつては、その辺の整理がもう一步踏み込んだものができる。

5千人定住人口構想は、マイカルが開発する分と清算事業団用地を住宅系で開発する小樽市の構想分とがあるが、マイカル開発分は、住宅事情や国全体の景気動向の中でストレートに進んでいかなかったという事情があり、現在、賃貸住宅の200戸分しかない。ただ、このような開発は、蓋を開けると全てが完全にできるというものでもない。逐一、今年度の計画をどう立てていくのか見極めていきたい。

清算事業団用地については、清算事業団が17戸を分譲した時点で面積そのものが構想からずれてきており、8500㎡程度ある大型の中高層住宅の用地分は、市が住宅系で取得する方向であるが、5千人定住構想は、その時点でかなり難しくなった。

入り込み客数9百万人については、現状からいくと達成される見込であるが、問題は、マイカルへ来た人が市街地へ行かないことである。このため、地元商店街の活性化の立場からなんとか入り込み客を誘導できないかを研究している状況にある。

古沢委員

雇用者数については、正社員、契約社員、パート、バイトなど雇用形態ごとに区分して実態を把握しておく必要があり、調査し、別途報告していただきたい。

また、定住人口5千人について、旧国鉄清算事業団用地に2500人定住という当初の構想があったが、実際はその用地の約半分が1戸建て17区画分として売却され、残りの約半分が100戸足らずの公営住宅の計画であるようだ。更に、マイカル小樽自身による高層マンション構想2500人定住計画も現状では200戸分が建ってい

るだけである。

このため、マスタープランの開発フレームは、基本的な点が早くも崩れさろうとしている状況である。

マイカル小樽の2500人定住計画において、資金計画では、住宅宅地公共施設整備促進補助事業を導入し、入居予定戸数700戸を対象に建設省から12億円を超える補助金を既にもっており、現状の進捗状況から見て補助金適正化法に違反する恐れも出てくるのではないかと。

(築港) 室長

現在、650戸の計画を進めているが、この補助事業の趣旨から計画の遅れに一定の問題意識を持っている。国や道と協議しているが、住宅建設を取り止めるのではなく、当然に民間開発の場合は有り得ることだが、現在の経済状態の中で当初予定していた年次が遅れているということであり、市として、今年度に最低でも分譲住宅100戸を建てるよう水面下で調整している。

補助金適正化法の問題については、最大値700戸とか最低値700戸ということではなく、最低限何戸を建てるのが条件であることから、最低戸数がどの程度までクリアーできるのかを国や道とやっており、直接的に補助金適正化法の問題に発展しないように処理したい。

経済部次長

マイカル小樽関連の雇用状況調査については、6月18日の当委員会において報告したが、従業員数は、3,831名であり、内訳として正社員982名、契約社員519名、パート1,382名、アルバイト948名である。今後、定期的に調査をする必要があると思っている。

古沢委員

雇用の問題については、先の委員会でも議論したように、契約社員、パート、アルバイトなどで事実上の首切りが発生しているという話もあり、逐一、調査をし状況を把握しておくべきである。

3千人の雇用構想は、正社員が千人に満たず、5千人定住人口構想は、大幅にくるってきそうだ。これらは、開発フレームの大きな柱であり、しかも小樽の人口減に歯止めをかけて小樽市全体の活性化を目指すというその根本に関わるところが早くも崩れようとしている。こうした点について、市長はこの先どのようにしていくのか。

市長

雇用の問題は、目標値を達成していると考えます。人口問題については、そう簡単に定住人口5千人にもっていくことは、至難のわざである。雇用者数3,800人のうちの相当数が札幌から通勤している状況もある。長い目で見なくてはならないし、努力したい。

古沢委員

長い目で見るとは、結構だが、計画がスタート時点から基本に係わるところでつまずいており、長い目で見れば見るほど先行きが不安である。

人口動態であるが、平成9年12月から平成10年6月までは、582人の人口減で、同月比較の平成10年12月から今年6月までは、604人の減である。このため、人口面でのマイカル効果は、この数字を見ただけでも無かったと言わざるを得ない。

請願第3号との関連で、土地区画整理法第86条第1項による換地計画決定の原案作成と議会へのその報告は、いつを予定しているのか。また、縦覧時期、決定告示はいつか。

(築港) 室長

換地計画は、現在の状況からすると1月頃からである。現場的には、11月頃に全体的に終わるので、それに並行し、確定測量等を行い最終的な用地確定をして、換地計画を作り上げ、その後、縦覧にかけることになる。

現年度内に換地計画、換地処分そして縦覧行為も含めて終わりたいと考える。

古沢委員

自分の営業に必要な基盤整備や設備投資は、自らの資本、資金でやるのが当たり前のルールであり、地元商店街や企業は全てそのようにしている。全国展開しているマイカルも桑名や明石などで、マイカル自らが負担している。マイカル小樽は、その点全く異例で異常と思うがどうか。

(築港) 室長

私が調べた限りでは、桑名や明石でマイカルが負担した事実はない。桑名については、三重交通を中心とした三交不動産も区画整理事業で宅地開発を進めるに当り商業施設を誘致する上で保留地を設定し、そこにマイカルが出店している。

明石については、神戸製鋼の子会社が久保にある神戸製鋼跡地を組合施行による区画整理事業で行ったが、そこにマイカルが出店しただけで、開発そのものにマイカル自身が負担している事実は、私の調べた範囲ではない。

小樽の場合は、築港駅周辺の整備基本計画という枠組みで、遊休地の公共整備を行うという視点があり、相当色々な議論をしながら臨港地区の特殊性の中で、どのような基盤整備が可能なのかという模索から最終的に公共施行で行う面的整備としての区画整理を選択した経過がある。

古沢委員

経済誌である週刊ダイヤモンド6月26日号で、北海道の土地経済問題特集にマイカル小樽のことがふれられている。「巨漢マイカル小樽が開業、中小商店との仁義なき戦い」という記事で特集を組んでいるが、市長は、この記事を見たか。

市長

見ていない。

古沢委員

この記事によると、大店法が立地法に移行して、大型店を規制する立場が国から地方自治体に代わり、大手量販店にとって今回のマイカル小樽のように最初からの行政のお墨付きでの出店が不可欠の戦略になるとしている。この経済週刊誌は、小樽こそモデルケースであると全国で紹介している。ダイヤモンド風に言えば、大手量販店の中小商店への仁義なき戦いは、行政がお墨付きを与えることで行われていると言えるが、市長はどのように受け止めるか。

市長

地方自治体のお墨付きがあってやっているとか、いないとかではなく、地域の事情があり、また、それぞれの事業者の考え方や、地元の考え方が組み合わさって進められていくのではないかと考える。

古沢委員

建設省が出している区画整理土地評価基準案によると、評価対象の範囲は事業外要因であっても地区内の土地価格形成に影響を及ぼす要因は、事業との関連性の度合いに応じて区画整理土地評価に織り込むことが妥当であり、例外として、地区内で偶発的に行われる私的投資の影響は、評価要因から除くとしている。

新築港駅とマイカル小樽による集客、臨港道路や臨海公園などの港湾整備事業、下水道事業等は、整理後の土地価格形成に大きな影響があると当然考えられるが、これらは、評価要因から除いているのではないか。

(築港) 室長

駅舎は、バス停もそうだが、当然その地区の交通の結節点として施行前であっても施行後であっても評価対象に入れており、築港駅は、評価要因から除いてはいない。

区画整理事業を行って新しい駅になったから人が来たのではなく、開発が進んで大型店が出店したから人が来た。このような経緯からすると駅舎は、区画整理事業でどれだけ増進があったかという視点では見ていない。

また、マイカル小樽ができたこと自体は、区画整理事業によりできた訳ではないので、これは除いている。マイカル小樽という施設をその土地の増進には見ていない。

臨港道路については、14.5mから25mに拡幅した差の10.5mは、区画整理の減歩であけた土地であり、臨港道路の勝内築港線と小樽港縦貫線は、街路係数の中でカウントしている。

下水道については、昭和49年の通達に「土地区画整理事業と下水道事業とを同時に施行することについて」があり、その趣旨に沿って下水道管理者と協議し、その枠組みの中で当然下水道事業者が行うべき仕事と整理し、これを事業外要因という形で区画整理事業でやった訳ではないので除外している。

地区内の価格形成に及ぼす意味合いからいけば、いわゆる商業地としての土地ポテンシャルから見て、そこに集客性がどれだけあるかということから、石原裕次郎記念館は、集客施設として地区外にあっても接近係数の中で対象物件として見ている。

古沢委員

マイカル小樽を評価要因から外したのは、区画整理土地評価基準案の偶発的に行われる私的投資の影響は外すとあり、この解釈からか。

(築港) 室長

マイカル小樽ができて全体的に土地価格が上がることは、取引事例としては当然ある。しかし、区画整理事業として公共施設の整備と区画形質の変更をしながら土地の増進を図るという意味合いからいえば、基本的には事業外要因を除くという建て前を国段階や裁判所もとっている。

高度商業化を行い、容積率の増が認められてあのように大きい物ができた。これは、地権者に公開空地、壁面後退、2号施設、地区施設など応分の負担をしいて、安全、衛生、防災の問題をクリアーできるかどうかを判断しながら、再開発地区計画という別制度で与えられた容積率の増であり、その意味合いから、全く二重にダブルパンチで区画整理事業でその分を取っていくことは要因から全く別であると整理をした。

古沢委員

小樽市の土地評価基準別表1の3石原裕次郎記念館周辺とあるが、これは全く今回の事業と係わりがないが、土地を評価する場合にこのような要素をきちんと取り込みなさいということであると思うがどうか。

(築港) 室長

区画整理においては、基本的には同一条件の中で公共施設の整備と区画形質の変更から土地の増進がどれだけあるかが原則であり、その際、どれだけ路線価の中で影響を受けるのかを判定する一つの要素に接近係数が使われる。

築港地区の土地自体が、前面部に裕次郎記念館、風呂屋、温泉のある臨港地区であっても、商業系で展開できる要因を当然含んでいる土地という前提で、区画整理の施行前を商業系とした。

商業系は、人が集まることになりに影響される。このため、例えば、駅や裕次郎記念館のような集客施設との近さが地区外であっても当然に人が集まることに影響を与えることから、地区外でも裕次郎記念館の要素を取った。

古沢委員

整理前の現況地目が雑種地であったものを商業地Bとみなし土地評価したが、何故あれだけ整理された区画整理後も同じ商業地Bとみなして評価をしたのか。

(築港) 室長

土地の売買価格は、地目等による取引事例で価格形成されるが、区画整理の場合は、当然に従前しか価格は分からない。従後地には今回のケースは短期間だが、事業によっては10年を超える区画整理もあり、現状の姿としてどういった土地の展開があるのかという判断の中で、同じレベルで比較しないと区画形質の変更や道路、公園を入れたという純粋な比較はできない。

同じ物差しで測らなければならないということが、一般的であると聞いている。

古沢委員

換地計画を決定する時点では、既にあの商業施設を中心としたマイカル小樽も立ち上がっているが、実際にでき

上がっているものと換地計画決定との関連性を教えていただきたい。

(築港) 室長

終息する換地計画を立てる段階で、著しく保留地の予定価格が違う場合は当然中間で事業計画の変更をやらなければならない。これは、当然、地権者に対する義務であるが、換地計画は、事業計画で仮換地をした行政処分面積とは大差ないと思う。

道路が設計より若干違うことで街区が変わり、面積が変わることはまああるが、それ以外には基本的にはない。

区画整理の清算手法は、時価相場で1万円であった土地が下がり、金で換算すると結果8千円となって保留地の面積がとれず、使った金を最後に清算するのではなく、約束ごととして、1個の値が何円だと決めていく。

今回の場合は、1個が54円程度だが、マイカルができて事業が展開され、保留地価格は、予定価格より1万円も高く売っているが、近郊の不動産売買を参考にしながら最終的には1個の値が何円となる。

例えば、相対的な面の計算で、80円になれば、仮換地で1万個を持っていると、その価格は、80円掛ける1万個となる。

個数のバランスでは整理するので、不均衡で換地をせざるを得ない事情がある場合、1個当り80円を掛けた面積の分をやり取りし、最終精算金処理を行う。これは、平成12年度に入ってから行うことになる。

マイカル小樽の建物ができ整備されてきたが、素地価格の問題等は、これから不動産の実際の取引事例を参考に評価員の意見を聞いて1個の値の整理をする。

これらのことから、評価の仕方を見直すとか、やり方を変えるとかは基本的にはない。

古沢委員

案件の処理をどうするかだが、拙速な判断をさけ継続して審議を願いたい。

高階委員

換地計画、換地処分など、今後の行政手続きのスケジュールを簡単に説明せよ。

(築港) 室長

今後の行政手続きは、今年の流れも含めて最終的に公共施設の整備が終わると、確定測量という形で改めて素地測量を行い、換地計画を立てる。その後、縦覧を行い、最終的に知事に換地計画を出す。

縦覧の段階で意見書が出てきた場合には、区画整理審議会でその意見書の処理をする。換地処分が確定して、平成12年度に精算金の処理に入る。今後、地権者と協議もあることから、少なくとも今年度中に換地計画の段階までは行きたい。

高階委員

仮換地と換地計画との関係について説明せよ。

(築港) 室長

最終的な換地処分に当たっての資料として換地計画を立て、知事にこの換地計画を示し、よしとなった後に換地処分の公告を行い確定する。

確定段階で、地権者に清算金を納得していただかなければならない。仮換地で基本的には割込を全部しているので、換地処分時において、100㎡が102㎡となり、その2㎡分が200個とすると1個80円と鑑定した場合は、16,000円を足りない人に支払いなさいとなる。このことにより、仮換地時の面積の割振は、基本的には変わらない。

高階委員

先に提出のあった仮換地時の図面上の数字は、換地計画の段階では変わらないということか。

(築港) 室長

公共施設整備の座標で一応全部決まっているが、実際の工事の中で、例えば5cmふれたとかがもしあれば、多少変わることもある。しかし、仮換地時の提出図面とその数字については、基本的には変わらず、図面上でのあの場所、あの面積である。

仮換地レベルで精算金の個数試算をある程度しており、その精査を行うことが最終的な換地計画の中での処理と思われる。

高階委員

仮換地において、「仮」という言葉がつくが、これが将来大きく変動するものではないことから、この「仮」は本物であると良く言われる。従って、仮換地段階に関連する文書を公開することにしないと、後でひどい目に合う。このことが、一般に区画整理事業に伴う大きな問題点の一つである。

先に、図面の提出はあったが、いまだに土地評価を含めた関連文書の開示がされていないが何故か。

(築港) 室長

換地設計は、あくまでも内部資料であり、裁判判例からも開示義務はない。地権者に対しても開示義務はないと考えており、基本的には開示しない。

情報公開条例による開示請求があったが、個人資産の問題もあり、出せるもの出せないもの、また、出しても色塗りして見えないようにして出すなど、そのような整理をしながら可能な限り開示請求に対し出している。仮換地の図面についても、全体的に終わった段階で提示したい。

また、換地計画の中で見せるべく法で定められた書類は、縦覧開示したい。

高階委員

土地区画整理法第88条にいう利害関係者とはどこまでの範囲なのか。

(築港) 室長

基本的には、従来、都市計画決定や事業計画時に述べたが、区画整理の利害関係者は、中心的には地権者であり、ある程度認められるとすればその周辺で土地が隣接している者であろうと認識している。意見書の処理は、そのような形で処理されるが、北海道は、別の観点を取った。しかし、私の見解は、土地区画整理法の文面を整理すると、地権者はあくまでも当事者である権利者であり、いわゆる利害関係人である。

地権者と境界線がどうなるのかという問題が区画整理では存在するので、隣接する一定の区域の者、例えば、隣接するこの道路までの者とか、川までの者とかのように限られた者であると認識している。

高階委員

事業計画時は、そのような形ではなかった。また、道の考えと異なるがどうか。

(築港) 室長

道では、都市計画審議会に諮り、意見書を提出した者の意見陳述もあつたかに聞いている。道は、広く意見を聞くということでそのように解釈したのであろう。

市としては、出された意見書に対して線を引き、一定番地以外の者はだめであるとはしないので、出されたものについて、当然適応な処理をする。

高階委員

同じ扱いをすると受け止めて良いのか。

(築港) 室長

意見書が出てきたものを違うからと門前払いをしないと理解していただきたい。

委員長

高階委員、まだ質疑が4会派残っていることからまとめてください。

高階委員

私の質問は、終わっていない。やりたい会派があれば先にやっていただきたい。

委員長

理事会で、当委員会は12時までと話し合ったことから時間を守っていただきたい。

高階委員

守るが、また質問を続けると予定の時間を超えてしまうので、この先の進め方は、どうしても今質問したい方がいれば質問していただき、その後、再度続けるかどうかを相談したい。

委員長

それでは、休憩をとり理事会を開催する。副委員長どうか。

副委員長

はい。

委員長

暫時休憩する。

休憩 午前11時10分

再開 午前11時57分

委員長

質疑再開。質疑終結。

付託案件について、採決を行う。

請願第3号については、全会一致で継続審査と決定する。