

第1章 現状と建替え経緯

1 現状と課題

1.1 中央区の現況

1.1.1 中央区の広さ、特徴など

○ 位置・広さ

中央区は、札幌市の中心部に位置し、北区と東区とは JR 本線で、白石区と豊平区とは豊平川で、南区と西区とは南西部山地の稜線で接しています。

面積は 46.42km²で、その形は東西に長く、東西 15.3km、南北 9.8km に及んでいます。



図1-1 中央区の位置

○ 特徴

明治の初め以来、札幌の中心として計画的なまちづくりが進められてきたこともあり、碁盤の目状に整然と区画された街路が大きな特徴です。

現在、大通や駅前通に面して官庁や企業の近代的なビルが立ち並び、札幌の都市機能の中核となっている一方で、歴史的な建築物が多く残されているのも特徴です。

○ 歴史

札幌開拓の歴史は、中央区の歴史でもあり、明治2年（1869年）に開拓使が設置され、島義勇（しま よしたけ）判官が札幌本府の建設に着手しました。その志を受け継いだ岩村通俊（いわむら みちとし）判官の手により、明治4年（1871年）から本格的なまちづくりが始まりました。

まず、市街地は渡島通（現在の南1条通）と大友堀（現在の創成川）を基点に、1町（約109メートル）四方に区切られ、東西南北に走る11間（20メートル）の道路が設けられました。街の中央には東西に幅およそ105メートルの火防線（現在の大通公園）が設けられ、北側を官用地、南側を町用地として、まちづくりが進められました。



○ 現在

島判官らのまちづくりに対する思いは今も受け継がれています。近年では札幌駅周辺と大通周辺を結んだ「駅前通地下歩行空間」や、都心環境に潤いと憩いの場を創出する「創成川公園」が整備されました。他にも、中央区のシンボルの一つである路面電車で、新型低床車両ポラリスの導入やループ化が実現するなど、魅力あふれるまちづくりが着々と進められています。



1.1.2 人口及び人口動態

札幌市の人口は平成30年(2018年)10月1日現在(住民基本台帳)で約195万5千人、そのうち中央区は約23万5千人であり、全体の約12%を占めています。

平成29年(2017年)中の人口増加数を区別にみると、中央区が17年連続で最も多く、1,594人の増加(自然増加数△242人、社会増加数1,836人)となっています。

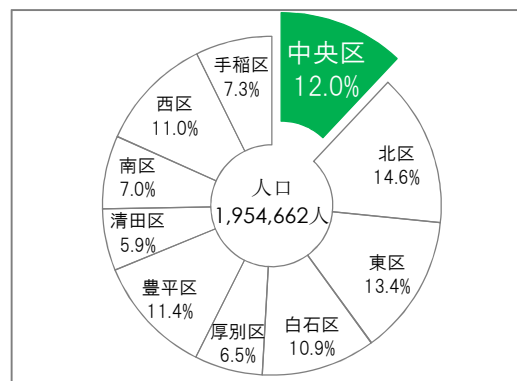


図1-2 区別人口の割合
(平成30年10月1日現在、住民基本台帳人口)

1.1.3 将来人口

札幌市の将来の人口は、2035年には約182万人まで減少する見込みですが、高齢者人口は増加し続けることが見込まれます(図1-3参照)。

中央区については、平成27年(2015年)以降も人口が増加していく見込みで、高齢者人口も増加しますが、全市の状況と比較すると高齢者の比率は少ない状態になることが見込まれています(図1-4参照)。

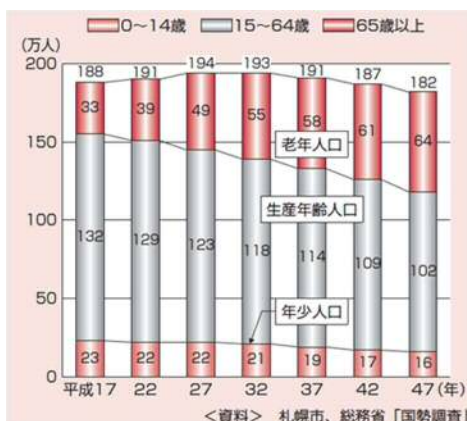


図1-3 札幌市の人口の将来の見通し

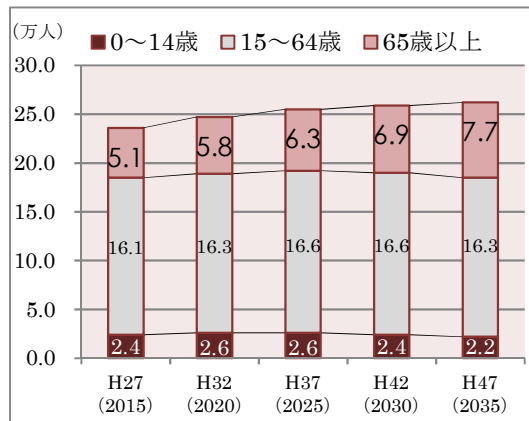


図1-4 中央区の人口の将来の見通し

1.2 中央区役所の現況

1.2.1 中央区役所の組織体制

現在の中央区役所(以下「区役所」という。)の所在地、組織及び職員数は、下表のとおりです。



【表1-1 区役所の組織体制 (平成30年10月1日現在)】

| 庁舎名 | 住所 | 組織 | 職員数 |
|---------------------|------------------|--|------|
| 区役所本庁舎 | 中央区 南3条西11丁目 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 市民部 <ul style="list-style-type: none"> ・ 総務企画課 ・ 戸籍住民課 ◆ 保健福祉部 <ul style="list-style-type: none"> ・ 保健福祉課 ・ 保護一課・二課・三課 ・ 保険年金課 | 271人 |
| 中央保健センター・ 区役所分庁舎 | 中央区 南3条西11丁目 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 市民部 <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域振興課 ◆ 保健福祉部 <ul style="list-style-type: none"> ・ 健康・子ども課 | 60人 |
| 中央区土木センター | 中央区 北12条西23丁目 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 土木部 <ul style="list-style-type: none"> ・ 維持管理課 | 44人 |
| まちづくりセンター | 中央区内14か所 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 市民部 <ul style="list-style-type: none"> ・ まちづくりセンター | 14人 |
| 合計 | | | 389人 |

1.2.2 区役所と周辺関連施設の立地・敷地

現在の区役所は、地下鉄東西線西11丁目から南に300mほどの、概ね中央区の中心にあり、地下鉄のほか、市電電停やバス停も近く、交通利便性の良い立地です。また、国道230号を中心に銀行・飲食店・小売店舗等の利便施設やオフィス等が集積しており、中央保健センター（以下「保健センター」という。）・中央区民センター（以下「区民センター」という。）も近傍にあります。

区役所の敷地は、東、南、西の3面で接道しており、北側は、民間ホテル敷地に接しています。



図1-5 現区役所の主要周辺図

【表1-2 区役所周辺道路】

| 位置 | 道路名 | 幅員 | | |
|----|----------|-------|-------|-------|
| | | 総幅員 | 歩道 | 車道 |
| 東側 | 国道230号 | 45.0m | 7.25m | 30.5m |
| 南側 | 市道南3条線 | 20.0m | 3.5m | 13.0m |
| 西側 | 市道西12丁目線 | 20.0m | 3.5m | 13.0m |

1.2.3 各施設概要

区役所、保健センター、区民センターの施設概要は、以下のとおりです。

なお、札幌市地域防災計画における災害対応の拠点として、区役所は「区災害対策本部¹⁾」、保健センターは「応急救護センター²⁾」、区民センターは「指定避難所（地域避難所）³⁾」に指定されています。

【表1-3 区役所・保健センター・区民センター敷地及び建物概要】

| | | 区役所 | 保健センター | 区民センター |
|----|----------|---|---|---|
| 敷地 | 面積 | 3,952.89 m ² | 1,907.64 m ² | 3,319.41 m ² |
| | 地目 | 宅地 | 宅地 | 宅地 |
| | 用途地域 | 商業地域 | 商業地域 | 商業地域 |
| | 建ぺい率／容積率 | 80％／400％ | 80％／400％ | 80％／400％ |
| | 高さ制限 | 60m | 60m | 60m |
| 建物 | 建築年月 | 昭和47年3月 | 平成5年4月 | 昭和56年3月 (平成18年に耐震改修) |
| | 構造 | 鉄骨・鉄筋コンクリート造 | 鉄骨・鉄筋コンクリート造 | 鉄骨・鉄筋コンクリート造 |
| | 階数 | 地上13F | 地下1F、地上6F | 地下1F、地上10F |
| | 建築面積 | 2,079.02 m ² | 1,450.37 m ² | 1,222.20 m ² |
| | 延床面積 | 13,550.45 m ² (うち市有面積 4,818.85 m ²) | 8,738.46 m ² | 14,373.60 m ² (うち市有面積 4,538.68 m ²) |
| | 備考 | — | 保健センター： 4,979.12 m ² 分庁舎 : 1,321.32 m ² その他 : 2,438.02 m ² | — |
| | 駐車場 | 34台 | 機械式立体駐車場 60台 | 5台 |

¹ 区災害対策本部：本市域内で震度5弱以上の地震が発生した場合や気象警報又は洪水警報が発表され、市長が総合的な災害対策を実施する必要があると認める場合などに各区役所庁舎内に設置され、区の区域における災害対策の総合調整に関する事項や区民に対する災害に係る広報及び広聴に関する事項などにあたる。

² 応急救護センター：災害発生時に各区の保健センター内に設置し、医療情報の収集、医療班の編成・派遣、区単位の医療対策を実施する。応急救護センター内には、「応急救護所」を設置し、発災現場から搬送された傷病者のトリアージ（重症度や緊急性に応じて、治療の優先順位や救急搬送の順位を決定すること）や応急手当等を行う。

³ 指定避難所（地域避難所）：指定避難所は、被災者を避難のために必要な間滞在させるための避難所のこと。地域に身近にある民間施設、国・道有施設、基幹避難所以外の市有施設で、施設を提供することを施設管理者が承諾している施設が指定されている。なお、一定期間経過後は市立小中学校等に設置される基幹避難所へ統合される。

(1) 現区役所

現区役所は、1～3階までとなっており、4階～13階までは、区分所有者の集合住宅となっています。

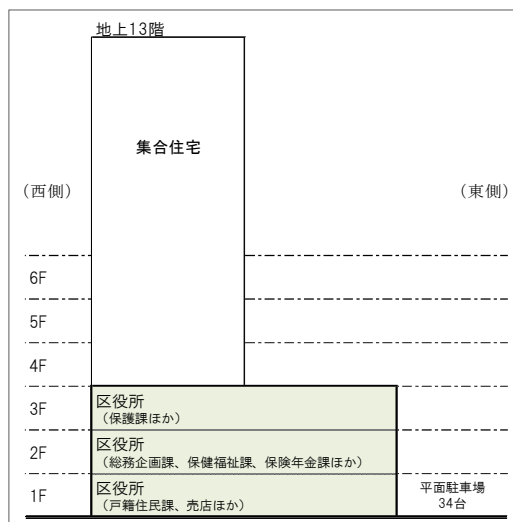


図1-6 区役所概略図

(2) 保健センター

保健センターの建物は、1・2階が保健センター、3・4階が健康づくりセンター、5・6階が区役所分庁舎となっています。

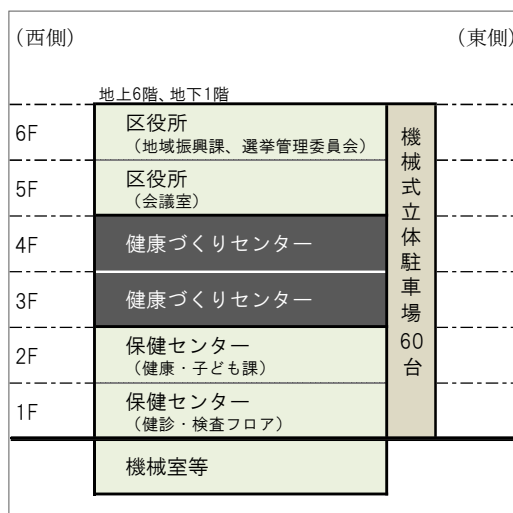


図1-7 保健センター概略図

(3) 区民センター

区民センターは、札幌市と区分所有者A（集合住宅）、区分所有者B（テナント）の区分所有建物の中にあります。地下1階～地上2階に区民センターとテナントスペースがあり、3～10階が集合住宅となっています。

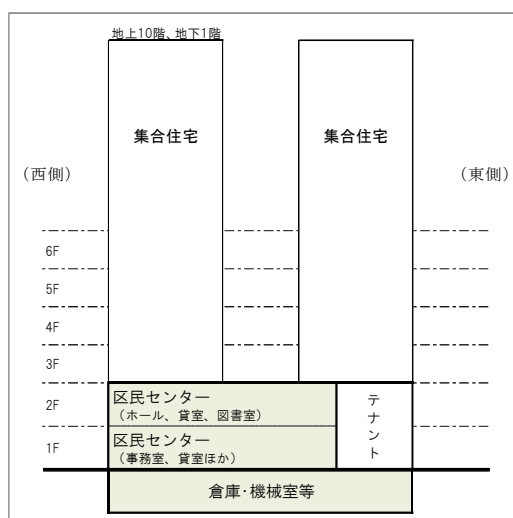


図1-8 区民センター概略図

1.3 区役所庁舎の課題

1.3.1 耐震性能不足

耐震性については、旧基準の建物であり、耐震安全性が確保されていない状況であることや、自然災害による停電に備えるための自家発電設備がないことなど、その解消が課題となっています。

1.3.2 老朽化

現区役所は、建築から40年以上が経過していることから老朽化が進んでいます。

建築設備（機械設備、電気設備）の更新が必要となっているだけでなく、階段のこう配が急であったり、便所が狭いなど、現在の各種基準への対応も課題となっています。



1.3.3 狭隘化による利便性の低下

現庁舎建設時と比べて区役所での取扱事務の多様化や件数が増加しています。これに伴い、来庁者数、職員数ともに増加し、待合スペースをはじめとした庁舎の狭隘化や、職員と来庁者の動線が交錯するなどの利便性の低下といった課題があります。



1.3.4 駐車場不足

区役所の来庁者駐車場は、平面式で34台と少なく、駐車場への入場待ちの車列が市道南3条線沿いに恒常的に発生し、区役所周辺の交通環境に悪影響を及ぼしており、その解消が課題となっています。

また、送迎の車やタクシーが停車できる車寄せがありません。



2 建替えの検討経緯

2.1 耐震化等に関する国及び札幌市の動き

平成7年(1995年)に「建築物の耐震改修の促進に関する法律(以下、「耐震改修促進法」)」が施行され、札幌市では平成9年(1997年)に中央区役所の耐震診断を実施しました(I_s^4 値 0.41)。

その後、平成18年(2006年)に耐震改修促進法が改正され、札幌市では平成19年(2007年)に「市有建築物耐震化緊急5カ年計画」を策定し、以下のいずれかを満たす市有建築物のうち、 I_s 値が0.3を下回っているものを緊急的かつ重点的に耐震化を進めることとしました。

- ① 災害時における応急活動の拠点となる施設
- ② 避難所施設
- ③ 耐震改修促進法に定める多数の者が利用する特定建築物

区役所は I_s 値が0.3を上回っていることから緊急的かつ重点的に耐震化を進める施設には該当せず、計画的に耐震化を進める施設に位置付けられました。

2.2 耐震改修の検討

札幌市は、区役所上部にある住宅部分の区分所有者と共同で、平成22～24年度(2010～2012年度)にかけて耐震診断や地盤調査を行い、耐震改修の検討を行いました。

【表1-4 耐震診断結果】

| | I_s 値 |
|-------|------------------|
| 区役所部分 | 0.413 (1階 南北方向) |
| 住宅部分 | 0.381 (10階 東西方向) |

⁴ I_s (構造耐震指標) : 既存建物の耐震診断において算定する建物の耐震性能を表す指標のひとつ。一般にこの数値が大きいほど耐震性能が高い。耐震改修促進法で定められた一定の数値を満たす必要があり、基準値0.6が基本となっている。

2.3 建替え方針の決定

耐震改修の検討では、既存の柱の補強や鉄骨ブレース、壁の新設が必要となり、執務室が分断され、区役所庁舎としての使用が困難となることから、札幌市は耐震改修の実施は現実的ではないと判断しました。

また、住宅部分については、当面の使用が可能な状況にはありましたが、耐震改修後に住宅としての機能性が大きく損なわれることや、札幌市として災害時に重要な役割を担う区役所の早期建替えを必要としていることから、住宅部分の区分所有者も耐震改修の実施は難しいと判断して住宅を廃止することとしました。

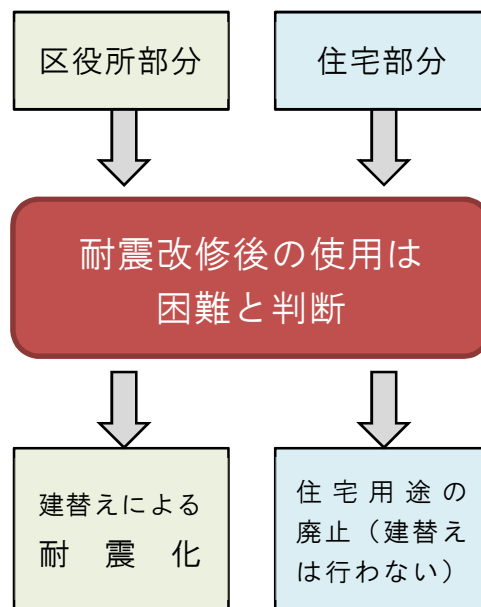


図1-9 建替え方針の決定までの流れ

以上により、区役所は単独で建替えて耐震化を図ることとしました。