

札幌市都市計画審議会 第3回土地利用計画等検討部会 説明資料

第2次札幌市都市計画マスタープランを踏まえた 土地利用計画等の見直し

－各論点に対する方向性の検討②<市街化調整区域の土地利用>－

【目次】

0	第1回土地利用計画等検討部会の振り返り（再掲）	1
1	市街化調整区域に係る制度等	2
2	札幌の市街化調整区域について	3
3	見直しの方向【仮説】	7

見直しの論点案

現在の取組状況

部会意見

第2回部会

拠点

○都心に投資を呼び込み、魅力・活力を高める土地利用計画の在り方

- ・都市開発における都市の低炭素化・強靱化の推進
- ・観光・MICE機能の戦略的な誘致の促進
- ・商業、業務、居住など多様な機能の集積促進
- ・四季を通じて快適に過ごせる歩行者優先の回遊環境の形成促進
- ・地区の特性を生かした魅力ある街並みづくりの促進

(仮称)都心における開発誘導方針の検討(緩和型土地利用計画制度の効果的な活用など)

○地域交流拠点の機能集積と魅力向上に向けた土地利用計画の在り方

- ・都市基盤の整備状況や機能集積の動向、後背圏の違いなど、拠点ごとの特性を踏まえた機能集積
- ・にぎわいや交流が生まれる質の高い場の創出
- ・待合空間の確保や乗継利便性の向上など交通結節点としての利便性向上

地域交流拠点等における緩和型土地利用計画等の運用方針に基づく対応

住宅市街地

○集合型居住誘導区域の設定を念頭に置いた土地利用計画の在り方

- ・人口分布の動向を踏まえた居住誘導
- ・地域特性に応じた居住環境の向上

路面電車電停周辺地区における地域特性に応じた景観まちづくりの実施など

○持続可能な居住環境形成エリアの設定を念頭に置いた土地利用計画の在り方

- ・郊外ならではの居住環境の維持と多様な世代の流入の促進
- ・生活利便性や交通利便性の確保

もみじ台地区におけるエリアマネジメントの実施など

第4回部会

工業地・流通業務地

○工業・流通業の需要変化に対応した土地利用計画の在り方

- ・工場・物流施設の新設・更新への対応
- ・産業構造の変化に伴う物流機能の複合化・高度化への対応

工業地・流通業務地の未利用地調査の実施

第3回部会(今回)

市街地の外

○札幌の都市個性を伸ばし、新たな魅力を創造する、メリハリある土地利用誘導の在り方

- ・守るべき自然環境の維持と良好な景観の保全・創出
- ・地域特性を踏まえた個別開発・土地利用の適正化
- ・市街化調整区域内の高次機能交流拠点の機能強化と魅力向上

土地利用現況調査の実施

見直しの論点案に関すること

○街なかにおいて、地下の歩行空間だけでなく、地上部の**雁木が連続する街並み**を誘導するなど、**積雪寒冷地の特性を踏まえた取組**の検討が重要。

○人口は減少していくが、その一方で学会の受け入れのため**ホテルを充実**していくなど、**短期的な集客交流**の在り方について検討していくことが重要。

○**集合型居住誘導区域外**で、現状では再開発事業の対象とならない地域についても、**今後の建替え動向**を踏まえていくことが重要。

○現時点ではスーパーやコンビニが周りにある地域でも、**将来的に商業施設の立地状況が変化することもある**。また、現在**車でスーパー等を利用している人も、将来運転できなくなる**ことがある。そうした危機感を持って検討する視点が重要。

○工業地・流通業務地の土地利用については、**市街化区域だけでなく、市街化調整区域にも制度上立地可能な流通業務施設がある**事実も踏まえて議論することが重要。

○これまで都市化の圧力の中で市内の農地は減り続けてきたが、今後は**農地の多面的な機能も評価し、保全していく**ことが重要。

○全国的には都市内の農地(生産緑地)の宅地化が加速するのではないかと予測もあるが、都市内の農地については、例えば**緑と一緒に暮らすライフスタイルを支える場**としての土地利用を考える視点が重要。

○人口減少が予測される中、全国や海外から人を呼び込む視点が重要。**観光客を呼び込むなど、経済活性化の視点で、自然が豊かな市街化調整区域の活用**を考えていくことが重要。

見直し全体に関わること

○人口予測にあたっては、**どんなニーズを持った人がどこに流入してくるか**までを踏まえ、土地利用計画を考えていくことが重要。

○住みたい街として上位にランキングされる札幌は、市民の幸福度も高い街だと言える。これを将来的にどう維持していくかという観点が必要であり、そのために**札幌市はしっかりと方針を示すことが重要**。

○今後の土地利用計画やその運用を考えるにあたっては、隣接都市の土地利用状況など**広域的な観点も踏まえる**ことが重要。

検討の進め方に関すること

○今後検討を進めるにあたっては、**平成18年・平成24年の用途地域等全市見直しによる効果**を踏まえることが重要。

(1) 区域区分

■昭和43年に制定された都市計画法に導入された。人口増加や経済の発展に伴う都市の郊外への無秩序な拡散を防ぐために、市街地として積極的に整備する区域（市街化区域）と、市街化を抑制すべき区域（市街化調整区域）に区分する制度。

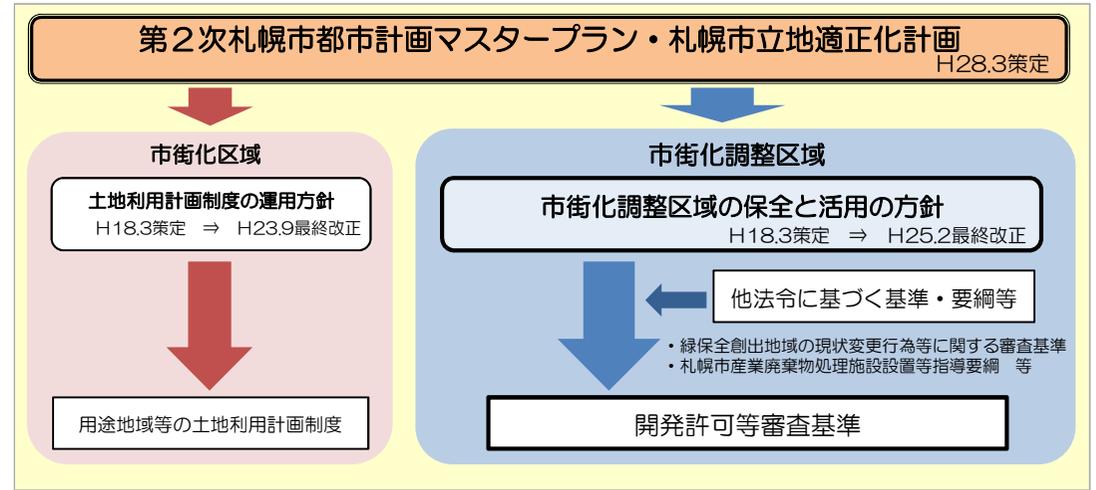
(2) 市街化調整区域

■市街化を抑制すべき区域とされ、市街化調整区域において許可し得る開発行為は都市計画法において限定されている（詳細は(3)参照）。また、原則として用途地域の指定は行なわれず、都市施設の整備、市街地開発事業の実施も予定されない。

■市街化区域は、用途地域をはじめとした地域地区等の土地利用計画制度を組み合わせることで土地利用を誘導しているが、市街化調整区域は、他法令との整合を図りながら開発許可制度等の運用をすることで、土地利用の適正化を図っている。

■札幌市では、札幌市都市計画マスタープランに基づき「市街化調整区域の保全と活用の方針」を策定し、これを踏まえて「札幌市開発許可等審査基準」を定め開発許可等を行なっている。

札幌市の制度体系図



(3) 市街化調整区域で認められる開発行為等

■市街化調整区域においては、都市計画法において開発（建築）許可が不要とされている行為（農業用施設や農家住宅の新築等）以外は許可を受けなければ開発（建築）が認められない。

■許可を受けられる行為は、市街化を促進するおそれがなく、市街化区域内において行なうことが困難又は著しく不適当と認められる開発行為（ゴルフ場の開発、産業廃棄物処理施設の新築等）等に限定されている。

■なお、法に限定列挙された行為以外で、市街化を促進するおそれがなく、市街化区域内において行なうことが困難又は著しく不適当と認められる開発行為を許可する場合においては、開発審査会の議を経る必要がある。

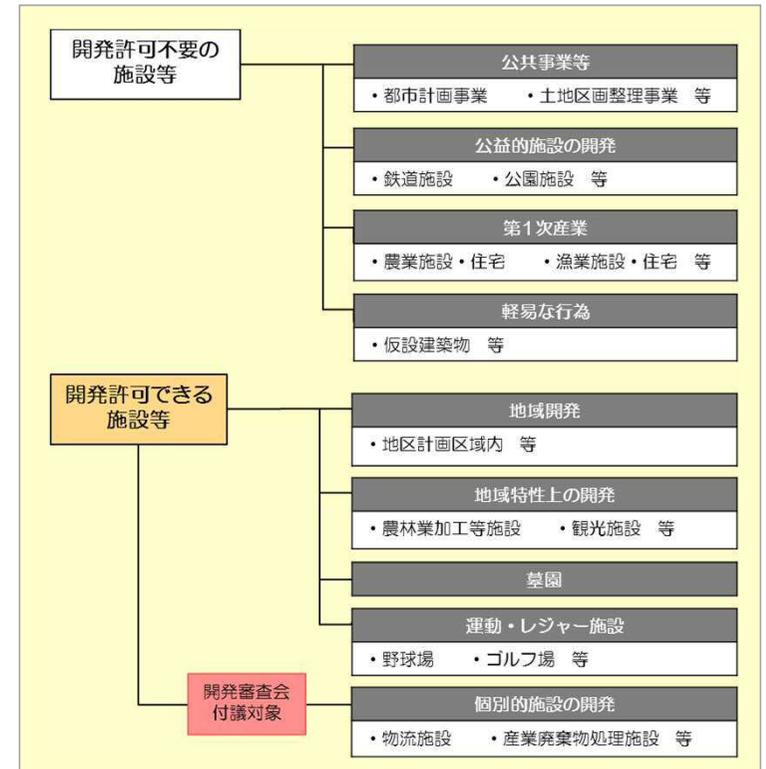
【開発許可までの流れ】

- ①開発者が市に計画案を提出
- ②予備審査（法第34条第14号に定められる施設は、併せて開発審査会で審査を受ける必要がある）
- ③事前審査（公共施設管理者が計画案を審査）
- ④事前協議（公共施設管理者と直接協議）
- ⑤開発許可（都道府県知事（政令市は市長）が許可通知書を発行）
- ⑥工事着手

【建築許可までの流れ】

- ①建主が市に計画案を提出
- ②予備審査（法第34条第14号に定められる施設は、併せて開発審査会で審査を受ける必要がある）
- ③建築許可（都道府県知事（政令市は市長）が許可通知書を発行）
- ④工事着手

市街化調整区域内で認められる主な施設等



(1) 区域・面積・地形的特徴



札幌の市街化調整区域

- 区域
市街化区域のほぼ全周を取り囲み、北部は小樽市・石狩市・当別町と、東部は江別市・北広島市と接している。なお、市域の南西部は都市計画区域外となっている。
- 面積
1970年（昭和45年）には34,980haであったが、6度の区域区分見直しを経て市街化区域が拡大されたことに伴い、現在までに約1割縮小して31,778haとなっている。市域の1/4超を占めている。
- 地形的特徴
南西部は山地や丘陵地、北東部は平地となっている。



市街化調整区域
(建築行為等を規制)

市街化区域

区域区分界の航空写真

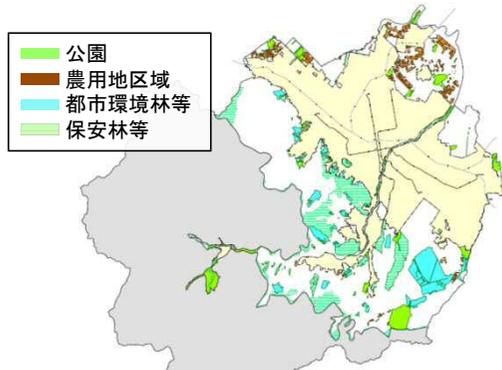
(2) 現状と課題 その1

【自然環境】

①円山・藻岩山原始林をはじめ20,466haの広大な樹林地*が、寒冷地特有の植生を有する豊かな自然環境を残している。

* 樹林地=1,000㎡以上のまとまった樹林（H26緑被現況調査）

- ②南西部の山地や北東部の農地や公園が、市街化区域を取り囲む「環状グリーンベルト」を形成しており、連続するみどりの帯が自然あふれる景観を形成している。
- ③樹林地の約7割を占める民有林は、市街化調整区域で認められる開発が行われる可能性があるため、開発にあたっては極力自然環境を維持・保全していくことが必要である。



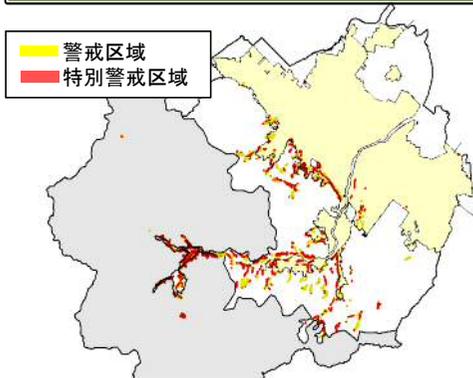
主な公園・農地・地域制緑地の配置図



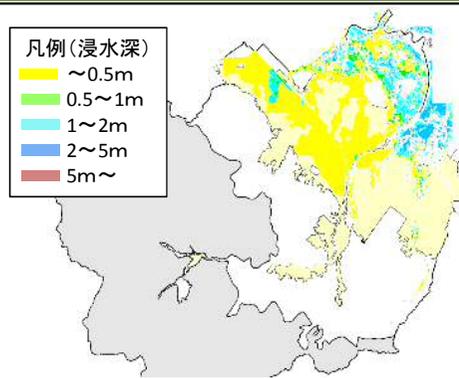
市街化調整区域の樹林地の内訳

【災害の発生のおそれがある区域】

- ①南西部の山地には、土砂災害（がけ崩れ・土石流・地すべり）の危険性の高い区域が多数点在している。また、北部の低地帯は、石狩川や豊平川の下流域に位置しており、洪水浸水想定区域図では広範囲におよぶ浸水被害が想定されている。
- ②土砂災害警戒区域や災害危険区域の指定と建築物の構造に関する制限等の制度を適切に運用し、自然災害による被害の未然防止を図ることが重要である。



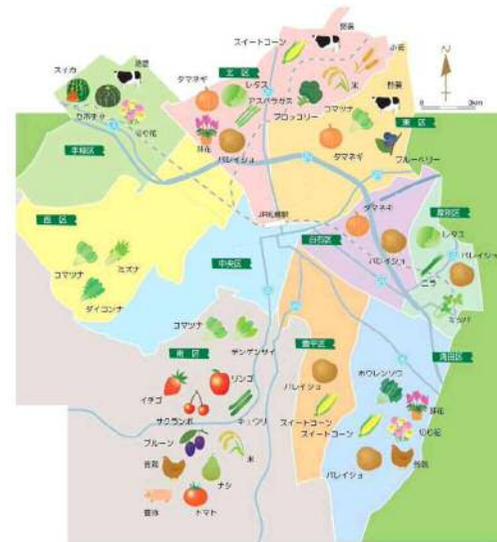
土砂災害警戒区域図



洪水浸水想定区域図
(主な河川の浸水想定(150年に1度の大雨時) 出典:北海道開発局)

【農地】

- ①経営耕地面積の内訳は、畑96%、果樹園2%、田2%であり、畑のうち牧草地の割合が高いことが特徴のひとつである。また、農産物はタマネギやレタスをはじめとした野菜が中心である。
- ②農業従事者の高齢化と後継者不足が深刻であり、経営耕地面積は減少を続けている。平成27年現在、総農家数は約800戸・販売農家の平均年齢は64歳・経営耕地面積は約1,700ha・耕作放棄地は約500haである。
- ③農地は農産物供給のほか、防災、景観形成、農作業体験・交流の場など多様な機能を有しており、その重要性が見直されている。農地の維持・保全のために、こうした多様な機能を生かす土地利用を適切に誘導することが必要である。



区別の主な生産物



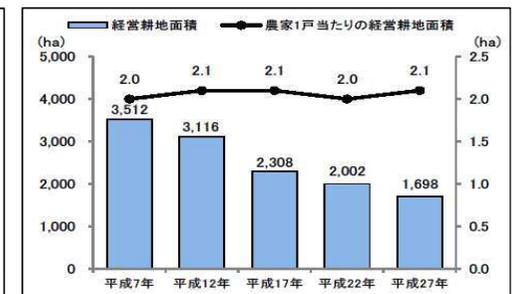
レタス畑（北区）



牧草地（東区）



農家数の推移



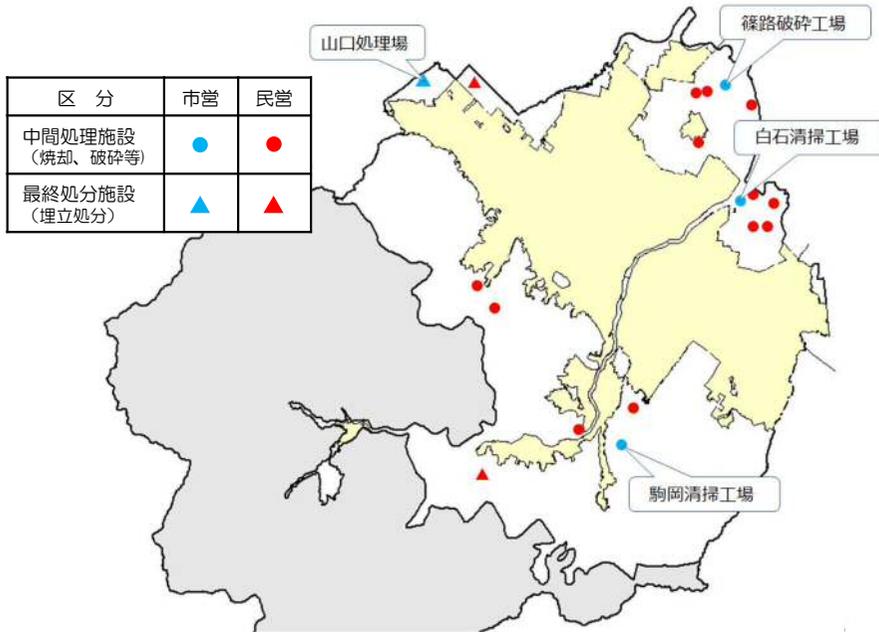
経営耕地面積の推移

出典：第2次さっぽろ都市農業ビジョン（H29）

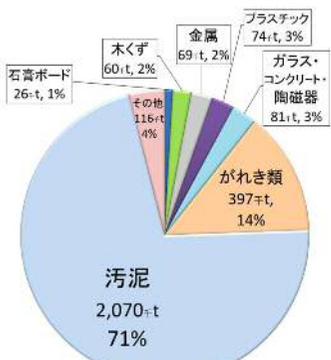
(2) 現状と課題 その2

【産業廃棄物処理施設】

- ①産業廃棄物処理施設は、都市活動を維持するうえで不可欠でありながら、市街化区域での立地がなじまない施設のひとつとして、開発が許可されている。
- ②施設の立地にあたっては、周辺環境や景観との調和、公共施設や住宅地等からの離隔、安全対策等が義務付けられている。
- ③産業廃棄物は、今後もその適正な処理が必要であることから、引き続き処理施設の立地や管理運営が適切に図られるよう制度運用していくことが求められる。



市街化調整区域の主な産業廃棄物処理施設の位置図



廃棄物種類別排出量（H25）



駒岡清掃工場

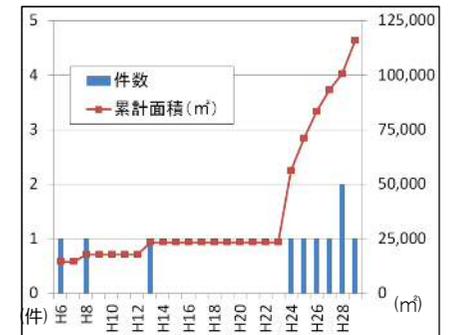
画像©2017Google 地図データ©2017Google ZENRIN

【流通業務施設】

- ①昭和61年の建設省通達により、市街化調整区域の4車線以上の国道等の沿道などに立地する大規模な流通業務施設については、やむを得ない事情が認められ、周辺の土地利用に支障を及ぼさない限り、開発許可の審査対象として差し支えないことが示された。
- ②札幌市では、平成6年より流通業務施設の立地を許可する路線を指定しており、平成29年現在、指定4路線における許可施設の立地数は10件・計12haとなっている。
- ③流通業務施設については、市街化区域内も含めて立地動向を把握していく必要がある。



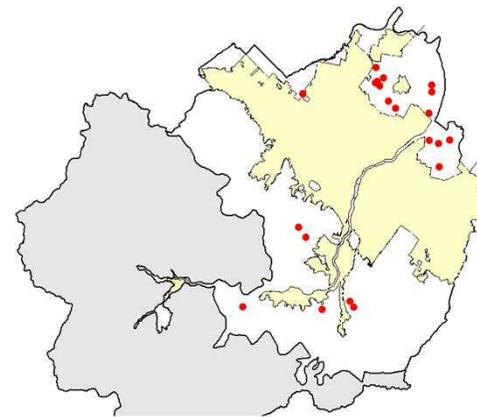
流通業務施設の立地状況



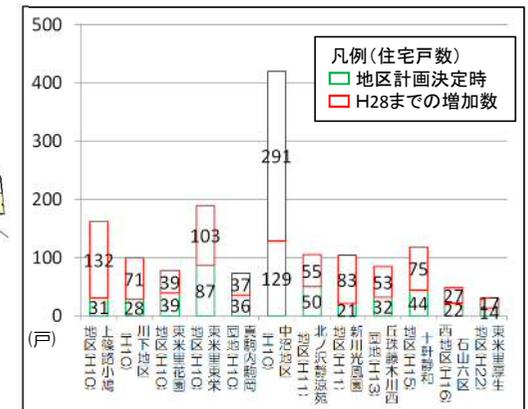
年次別の施設立地数と開発面積の累計

【既存住宅地】

- ①1970年（昭和45年）の区域区分前からある住宅地が点在している。そのうち、大規模な住宅地など一定の要件を満たすものについては、コミュニティを維持する目的（市街化区域としての宅地化を想定したものではない）で、地区計画制度等を利用して住宅の新設を許可している区域が21か所・計123haある。
- ②地区計画を決定した区域では住宅建設が進んでおり、当初の目的どおりコミュニティが維持されている状況である。



住宅の新設が認められる既存住宅地の分布図

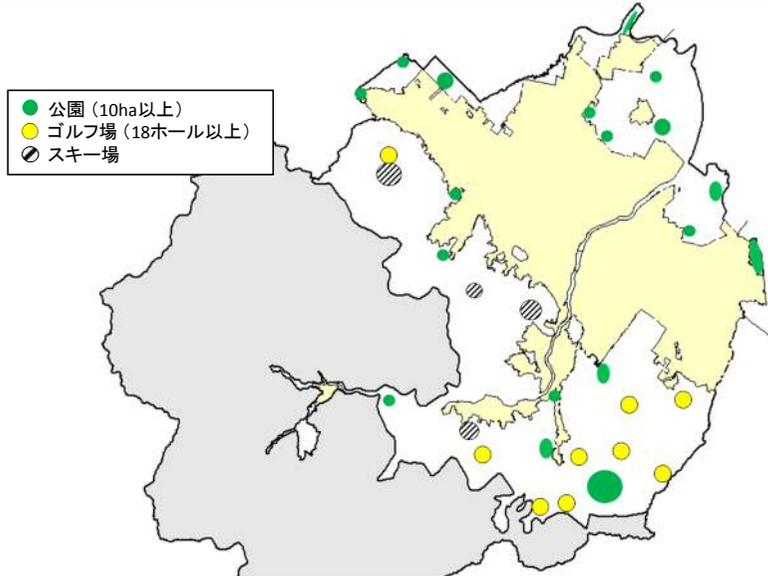


地区計画決定後の住宅数の変化

(2) 現状と課題 その3

【観光・スポーツ・レジャー】

- ①大規模公園が複数整備されているほか、山地や森林内には登山道や散策路がある場所も多く、レクリエーションや自然体験の場となっている。
- ②スキー場やゴルフ場などのスポーツ・レジャー施設が、都市部から近距離に複数点在している。
- ③余暇活動等の態様やニーズが多様化する今日的な動向を踏まえ、開発許可基準を適切に運用していくことが必要である。



主なレジャー施設の分布図
(主な公園・ゴルフ場・スキー場)



滝野すずらん丘陵公園



カヌー（南区定山溪 豊平川）



サッポロテイネスキー場

出典：観光写真ライブラリー/札幌市

【景観】

- ①山並みのスカイライン、山地の沿道の森林、平地の田園風景や防風林など、地形ごとに景観特性がみられる。
- ②立地・点在する施設等が、周囲の景観特性と必ずしも調和しないものとなる場合もあることから、開発許可制度を適切に運用していくことが必要である。



藻岩山原始林



沿道の紅葉（南区定山溪）



雪原と山並み（南区定山溪）

出典：観光写真ライブラリー/札幌市

■ 論点

○札幌の都市個性を伸ばし、新たな魅力を創造する、メリハリある土地利用誘導の在り方

- ・ 守るべき自然環境の維持と良好な景観の保全・創出
- ・ 地域特性を踏まえた個別開発・土地利用の適正化
- ・ 市街化調整区域内の高次機能交流拠点の機能強化と魅力向上

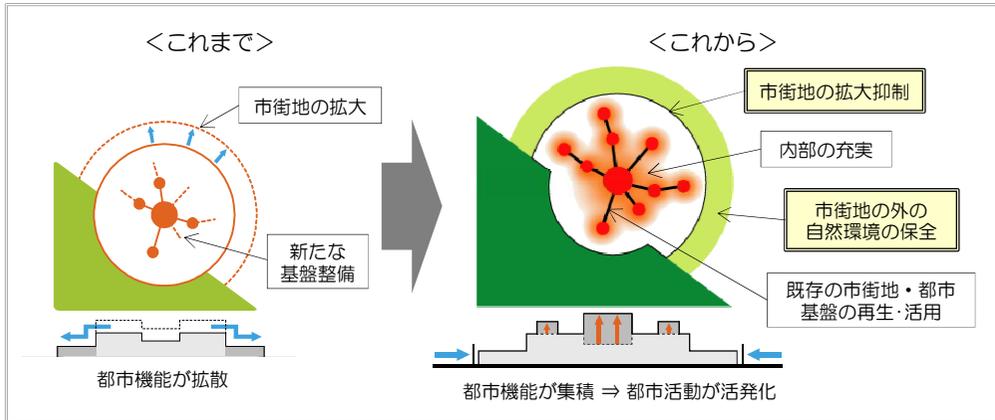
◆ 第2次都市計画マスタープランにおける市街地の外の土地利用の基本方針

- ✓ 良好な自然環境や優良な農地を保全するとともに、新たな市街地の形成は原則行わない。
- ✓ 都市活動の維持に不可欠でありながら市街地内への立地がなじまない施設や、市街地の外ならではの土地利用に対応した土地利用計画制度の運用を検討する。
- ✓ 市街地の外にある高次機能交流拠点周辺においては、拠点の機能や魅力の向上に資するよう、周辺を含めた自然環境の保全を前提とし、地域特性を踏まえて景観にも配慮した限定的な土地利用の許容について検討する。



○ 基本的な考え方は、前マスタープランから大きく変わるものではない。

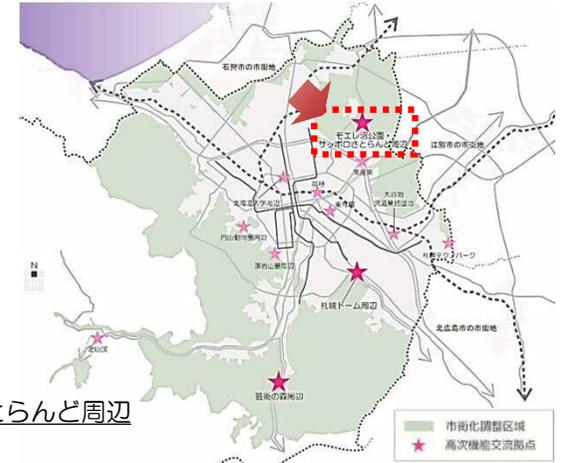
◆ 前マスタープランの都市づくりの理念



◆ 高次機能交流拠点周辺

※ 高次機能交流拠点とは…

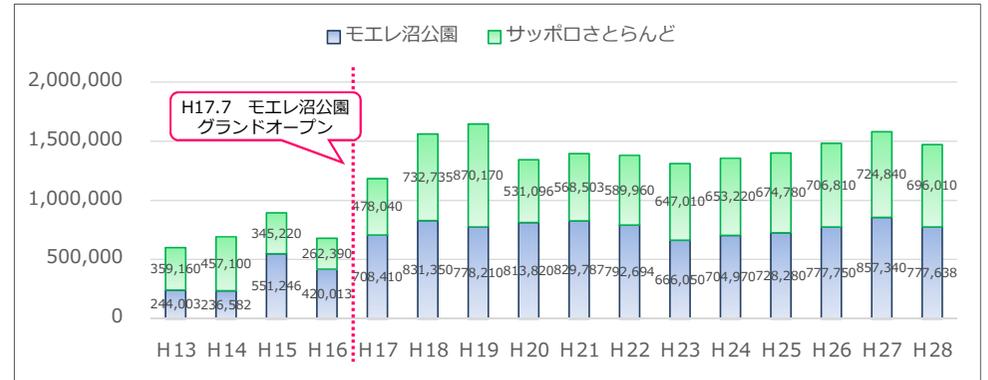
産業や観光、文化芸術、スポーツなど、国際的・広域的な広がりを持って利用され、札幌の魅力と活力の向上を先導する高次な都市機能が集積する拠点。全12カ所のうち3カ所が、市街化調整区域に位置している。



○ 具体例：モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺

1 現況

- ・ 平成17年にモエレ沼公園がグランドオープンして以降、モエレ沼公園及びサッポロさとらんどの利用数は年間100万人を超えた。近年の利用者数は、150万人前後で推移している。



モエレ沼公園・サッポロさとらんどの利用者数の推移 (出典) 札幌の観光

参考

外国人観光客からの北海道の観光資源に対する評価

順位	観光地(自治体)	評価点
1	モエレ沼公園 (札幌市)	65.3
2	開陽台 (中標津町)	63.6
3	函館ハリストス正教会 (函館市)	61.8
3	金森赤レンガ倉庫 (函館市)	61.8
5	函館山 (函館市)	60.9
6	野付半島 (別海町、標津町)	60.8
7	ノシャップ岬 (稚内市)	60.3
8	大沼公園 (七飯町)	60.2
9	旧函館区公会堂 (函館市)	60.1
10	知床五湖 (斜里町)	59.9

- ・ 道内の観光地に対する評価を点数化した調査によると、モエレ沼公園は、韓国人観光客からの評価(※)が道内で最も高い。

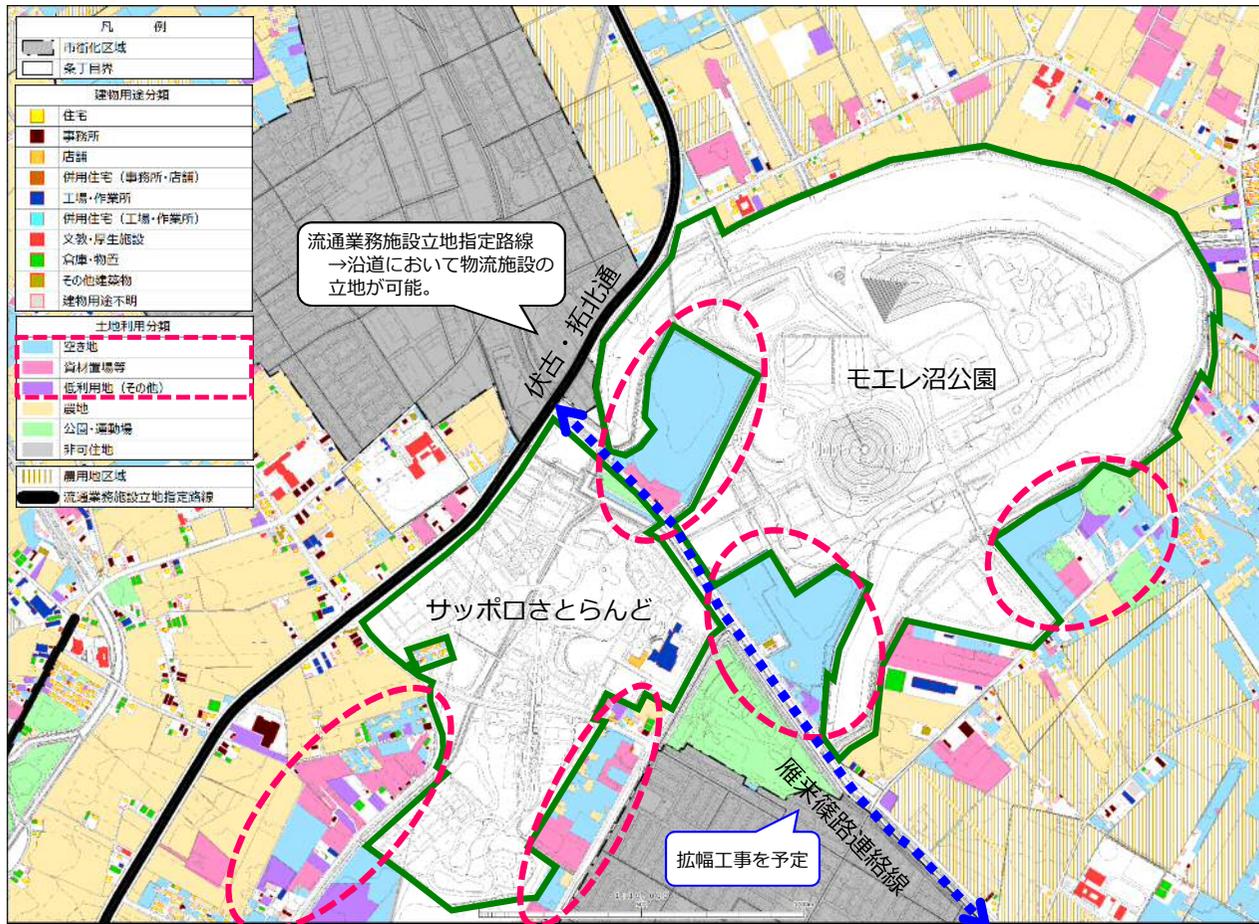
※ 北海道観光振興機構による調査(平成29年3月報告)における、北海道内の「観る」カテゴリの観光資源の評価による。

(出典) 平成28年度 北海道外国人観光客再訪促進事業調査事業報告書 / (公社) 北海道観光振興機構

韓国人観光客による道内観光資源評価点ランキング

○具体例：モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺

2 課題



モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺の土地利用現況

○第2次マスタープランにおいて、高次機能交流拠点としての機能や魅力の向上に資する土地利用を限定的に許容する必要性を位置付けた。

- モエレ沼公園やサッポロさとらんど周辺には、空き地や資材置き場等の低未利用地が点在している。
- 倉庫等の立地や資材置場の設置など、市街化調整区域としての一般的な土地利用がなされている。
- 周辺道路は物流動線となっており、トラック等の大型車両の交通量が多い。また、伏古・拓北通は流通業務施設立地指定路線に位置付けられており、沿道における大規模流通業務施設の立地が許容されている。
- 隣接するモエレ沼公園とサッポロさとらんどの関係性を踏まえた土地利用がなされていない。また、来訪者のための便利施設や滞留スペースがない。

- ✓ 来訪者に望まれる施設や高次機能交流拠点の魅力を向上させる土地利用を柔軟に誘導すべきではないか。
- ✓ 併せて、周辺における土地利用にあたっては、拠点ならではの景観の向上に寄与する取組を強化・推進させる仕組みが必要ではないか。

(出典) 平成26年度 市街化調整区域等における土地利用調査検討業務報告書 / 札幌市を基に一部データを時点修正して作成

モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺の様子



農地



空き地



資材置場



物流施設・倉庫



周辺道路

■見直しの方向 (仮説)

■対応の方向性

<市街化調整区域が抱える課題から>

- ・ 自然環境や農地の維持・保全と、秩序ある都市的土地利用
- ・ 余暇的活動等の多様化動向への対応
- ・ 景観特性を踏まえた対応

<第2次マスタープランにおける新たな視点から>

- ・ 高次機能交流拠点周辺における、来訪者に望まれる施設や拠点の魅力向上させる土地利用の柔軟な誘導
- ・ 周辺の土地利用に際しての、拠点の特性に応じた景観への配慮



■求められる対応 (仮説)

○ 市街化調整区域における土地利用を適正化するため、「保全のための取組が最も優先されるもの」、「市街化区域内への立地がなじまない機能や市街化調整区域ならではの特質を生かした機能の立地を適切に調整すべきもの」、「札幌の都市としての魅力・活力の向上に資する取組を誘導すべきもの」、それぞれの土地利用に係る考え方を整理し、メリハリのある土地利用を誘導する。



○ 都市的土地利用を行うに当たっては、森林や農地などの周辺環境との調和を図り、良好な景観を誘導するため、開発（建築）許可とも連動した取組を推進する。
さらに、高次機能交流拠点周辺等における土地利用にあつては、各拠点等の景観的特性を踏まえた景観形成が図られるよう、誘導の方向性を整理する。

■現行の方針の問題点

- ✓ いくつかの具体の土地利用に係る運用の方針を記載しているが、市街化調整区域において想定される土地利用に関する考え方を横断的視点から検討し、示すことができていない。
(⇒ 現方針の構成上、第2次マスタープランで新たに示した高次機能交流拠点の考え方を盛り込むことができない。)
- ✓ 森林や農地、災害の発生のおそれがある区域などのように、都市計画法以外の法令等に基づく各種規制・制度が適用されている区域が市街化調整区域のどこに分布しているのかなど、市街化調整区域の全体像を俯瞰できる図等が無く、イメージがしづらい。

■具体の取組

○ 市街化調整区域における土地利用の枠組みを整理し直し、「市街化調整区域の保全と活用の方針」の構成自体から見直す。

◆見直し後の方針の構成案

理念：札幌の都市個性を伸ばし、新たな魅力を創造する、メリハリある土地利用誘導

- 基本姿勢 -

- ・ 魅力ある空間を柔軟に活用
- ・ 許可施設の立地を計画的に誘導
- ・ 許可等を通じて積極的に景観を向上

- 留意事項 -

- ・ 守るべき緑地や農地の開発は認めない
- ・ 自然災害リスクの高い土地利用は認めない
- ・ 新たな公共投資を前提としない

◎ 方針見直しのポイント

… 土地利用に関する考え方の類型化と各類型に応じた誘導策の整理

A 保全優先型

① 自然環境

- ・ 市街化調整区域の大半を占める森林のうち約7割が私有地であり、その保全・維持管理を市が担うことは難しいことから、土地所有者等が適切に維持・保全を行えるよう、自然環境を保全・創出しつつ、その自然環境を活用する限定的な土地利用の在り方

② 農地

- ・ 優良な農地を保全するため、農地の利用をただ規制するのではなく、都市型農業ならではの利点を生かした農地の活用や新たな担い手の参加につながる土地利用の在り方

③ 災害の発生のおそれがある区域

- ・ 自然災害から生命、財産を守るため、土砂災害警戒区域をはじめとする土地利用に一定の規制を加えている土地の適切な保全の在り方

など

B 活用調整型

① 産業活用型

- ・ 都市活動の維持に不可欠であるが市街化区域内への立地がなじまないとして、従来より市街化調整区域に立地されてきた産業廃棄物処理施設の取扱い
- ・ 昭和61年の建設省建設経済局長通達に基づき、特定の業の用に供される施設についてのみ限定的に立地を認めてきた流通業務施設の取扱い

② 既存住宅地型

- ・ 区域区分以前から市街地調整区域に存在する住宅地の今後の在り方

③ 魅力資源等活用型

- ・ 市街化調整区域ならではの資源や特質を生かした観光・スポーツ・レジャー施設等において、その機能の向上に資する限定的な土地利用の在り方

など

C 魅力創造誘導型

○ 高次機能交流拠点周辺

- ・ 「モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺」「札幌ドーム周辺」「芸術の森周辺」における魅力的な拠点としての適切な土地利用の在り方

など

◆検討スケジュールの見直しについて

- ✓ 方針を構成自体から見直すため、項目ごとにさらに掘り下げた議論を行う必要がある。
 - ✓ 市街化調整区域については、その後の都市計画手続きを必要としない。
- 市街化調整区域の土地利用に関して検討する部会の開催回数を追加することとしたい。
 (※「市街化調整区域の保全と活用の方針」の策定は、平成30年秋頃に変更となる。)

<変更スケジュール案>

※運用方針：土地利用計画制度の運用方針
 保活方針：市街化調整区域の保全と活用の方針

	土地利用計画等検討部会	都市計画審議会	札幌市
H29 8月	第1回 ◇見直しにあたっての論点設定		
9月	第2回 ◇各論点に対する方向性の検討① <市街化区域の土地利用>		論点の整理・方向性の検討 市街化調整区域の保全と活用の方針見直し案の検討 土地利用計画制度の運用方針見直し案の検討
10月	第3回 ◇各論点に対する方向性の検討② <市街化調整区域の土地利用(1)>		
11月	第4回 ◇各論点に対する方向性の検討③ <工業系の土地利用> ◇中間報告に向けた取りまとめ	中間報告	
12月	第5回 ◇運用方針の素案の検討		
H30 1月		運用方針の素案	
2月	第6回 ◆各論点に対する方向性の検討④ <市街化調整区域の土地利用(2)>		運用方針の素案 パブコメ
3月			
H30 5月～ 6月頃	第7回 ◇運用方針の素案に対するパブコメ結果報告 ◇運用方針の最終案の検討 ◆保活方針の素案の検討		・パブコメ結果報告 ・運用方針の最終案 ・保活方針の素案
H30 夏頃	運用方針の策定	用途地域等の素案	用途地域等の素案 保活方針の素案 パブコメ
	第8回 ◆保活方針の素案に対するパブコメ結果報告 ◆保活方針の最終案の検討		・パブコメ結果報告 ・保活方針の最終案
H30 秋頃	保活方針の策定	用途地域等の案 事前説明	地区計画原案 条例縦覧
		用途地域等の案 諮問	用途地域等の案 法縦覧
H31 春頃			用途地域等 告示
			用途地域等案の作成 法定手続き等