

## (補足資料)

# 札幌都心部における建物の建替え支援に向けた現況・意向の調査

### ■調査の目的

(仮称) 都心における開発誘導方針の策定 [平成 30 年度策定予定] に向けて、地元地権者やビルオーナー等に対して、建替えを行う上での現状の課題等について調査する。

アンケート調査概要	ヒアリング調査概要
調査日 2017年 8月28日～ 9月11日	調査日 2017年 8月28日～ 9月 1日
調査方法 アンケート票の郵送と回収	調査方法 インタビュー形式
調査対象 地元地権者・ビルオーナー、 不動産開発事業者、コンサルタント 計 30 件	調査対象 地元地権者・ビルオーナー、 不動産開発事業者、コンサルタント 計 10 件

回収率 30件中25件(83%) 25件中10件に対しヒアリングを実施

調査結果を「(仮称) 都心における開発誘導方針」の策定に向けた検討に反映

### ■アンケート調査項目

- 1. 建替え意向と課題** 都心部に土地・建物を所有する事業者や地権者の現在の建替え意向や建替えの際の課題を把握する。(調査対象の内、コンサルタント以外に意向を確認)
- 2. 現在の都市開発制度※の課題** 都市開発制度を活用する際の、現状制度の内容や仕組みについての課題を把握する。
- 3. 規制緩和等の有効性** 容積率の緩和、形態規制(高さや斜線制限等)の緩和、補助金の活用など、開発に有効な規制緩和等の内容を把握する。
- 4. 取組み可能な公共貢献項目** 規制緩和を受ける際に札幌市が今後評価したいと考えている「公共貢献項目」について、項目ごとの実現可能性を把握する。
- 5. 有効な周知方法** 札幌市のホームページ、パンフレットや手引書、説明会の開催など、事業者や地権者等が情報を入手しやすい周知方法を把握する。
- 6. 建替えに有効な情報** 建替えを検討している事業者や地権者にとって、どのような情報が得られると建替えに有効かを把握する。

### ■ヒアリング調査項目

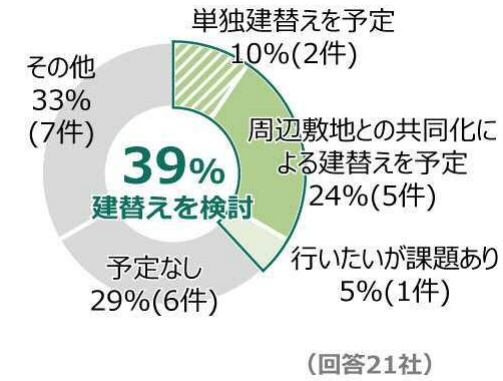
アンケートの調査項目に加え、容積率の緩和にあたって求められる公共貢献項目の要件等、今後検討する緩和型土地利用計画制度等を活用する際に必要となる詳細な運用基準の策定にあたり、参考となる意見を調査した。

※ 都市開発制度…民間事業者の創意工夫を引き出し、より良いまちづくりを推進するため、札幌市が目指すまちづくりに貢献する取組(公共貢献)を行う優良な開発に対して、都市計画等により容積率や高さ・斜線制限などの建物の形態規制の緩和を行うことができる制度。具体的には、地区計画、特定街区、高度利用地区、都市再生特別地区、総合設計制度などがある。

## 1 建替えの意向と課題

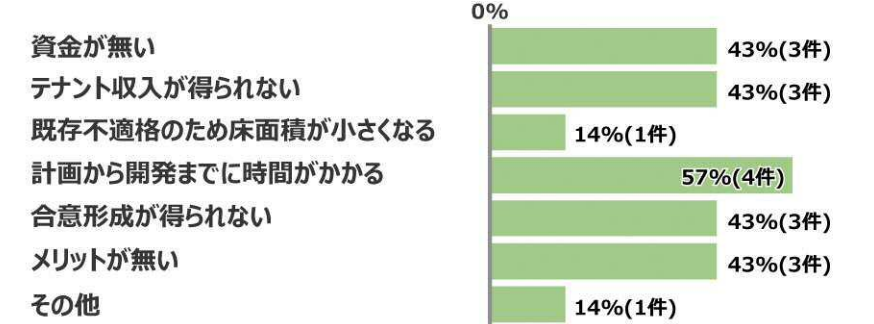
### 建替えの意向

回答者の約4割が建替えを検討している。



### 建替えの際の課題

いずれの事項も一様に課題としてあがった。



#### ▼自由回答

(回答7社・複数回答可)

- ・建替え中のテナントの仮移転場所や雇用の維持が課題である。
- ・建替えの公表から竣工までの期間が長いこと、テナント賃料の低下などが懸念される。

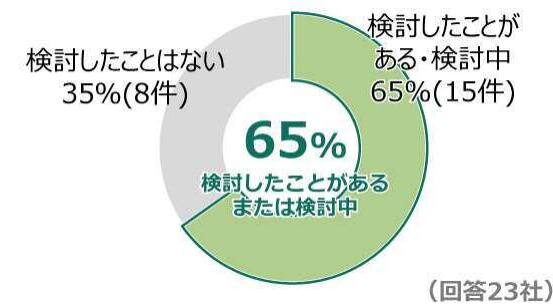
#### ▼まとめ・考察

- 一定程度の建替え需要が確認できたが、一方で建替えには資金不足など様々な課題があり、これらを踏まえた開発誘導方針の内容を検討する必要がある。
- 建替え中のテナントの仮移転場所の確保などを課題とする意見もあった。

## 2 現在の都市開発制度の課題

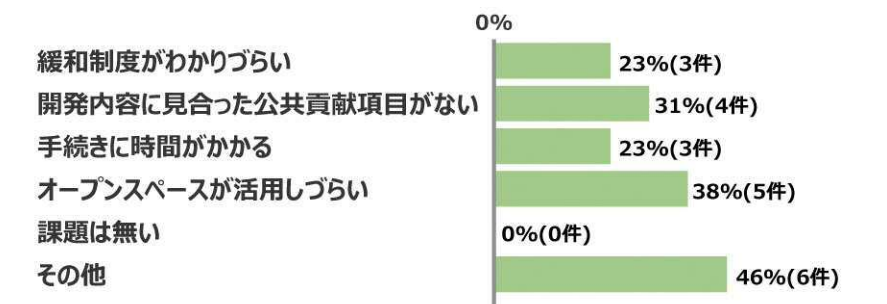
### 過去の検討の有無

回答者の6割以上が都市開発制度の活用を検討したことがある、または検討中である。



### 制度活用の際の課題

いずれの事項も一様に課題としてあがった。



#### ▼その他の意見/自由回答

(回答15社・複数回答可)

- ・公共貢献と規制緩和の事前明示がないため、想定レベルの検討が増える。
- ・社会情勢の変化に応じて、制度の柔軟な見直しが必要では。
- ・収益活動が行えないなど、オープンスペースを活用する際の制約条件が緩和されると良い。

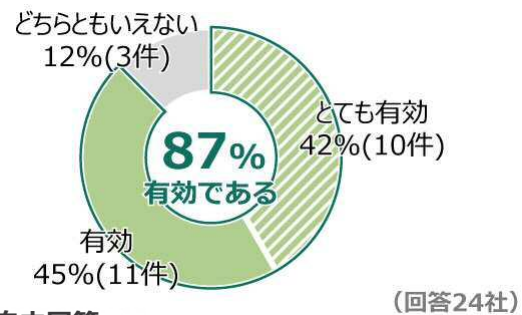
#### ▼まとめ・考察

- 現状でも都市開発制度の活用については一定程度の関心がある。
- 制度活用の際の課題は、緩和制度のわかりづらさや、開発内容に見合った公共貢献の項目がないなど、その内容は様々であり、これらを踏まえた開発誘導方針の内容を検討する必要がある。
- また、オープンスペースの積極的な利活用、公共貢献や規制緩和の事前明示性の向上、社会情勢の変化への柔軟な対応などを課題としてあげる意見もあった。

### 3 規制緩和等の有効性

#### 容積率の緩和

回答者の約9割が有効であると回答した。



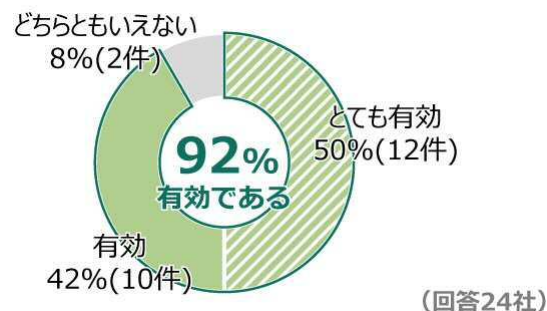
(回答24社)

#### ▼自由回答

- ・既存不適格建物は容積割増がなければ既存より小さくなってしまふ。
- ・マーケットによっては必ずしも容積率の緩和が開発に有効に働くとは限らない。等

#### 形態規制の緩和

回答者の約9割が有効であると回答した。



(回答24社)

#### 規制緩和全般に関する意見

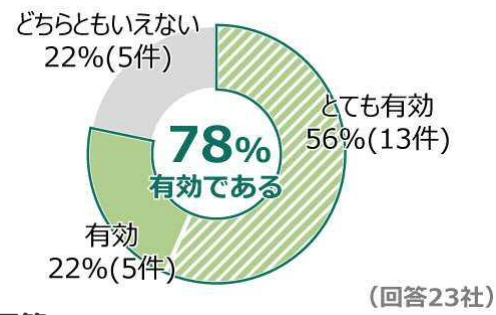
- ・民間が求める規制緩和や地域に必要な公共貢献項目は、時代とともに変化するため、柔軟な見直しが必要。等

#### ▼まとめ・考察

- 容積率の緩和に加え、形態規制の緩和、補助金の活用、附置義務駐車場の条件緩和のいずれも有効との意見が多く、規制緩和に対するニーズは一定程度あると考えられる。
- 建物等のハード整備への補助金だけでなく、テナントの移転に対する補助制度の拡充などを求める意見もあった。

#### 補助金の活用

回答者の約8割が有効であると回答した。



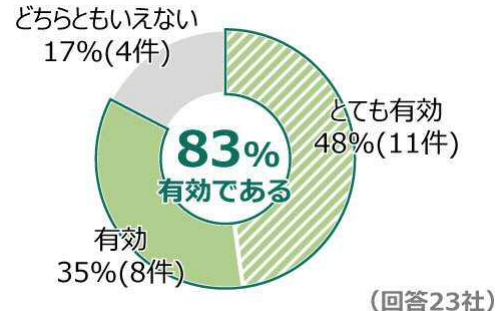
(回答23社)

#### ▼自由回答

- ・建物等のハード面への補助だけでなく、テナントの移転に対する補助（本社機能移転推進などの拡大）も有効。等

#### 附置義務駐車場の条件緩和

回答者の約8割が有効であると回答した。



(回答23社)

#### ▼自由回答

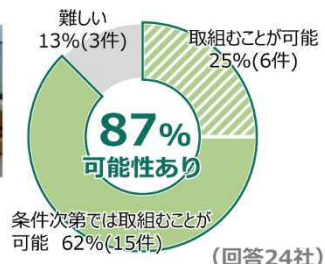
- ・駐車場の台数減が施設の魅力低下につながるおそれがあるため、全市的な交通施策と一体で検討すべき。等

### 4 取組み可能な公共貢献項目

#### ① 地区の特性に応じた質の高いオープンスペースの整備・利活用



例：年中利用可能な屋内広場（札幌三井 JP ビル）



(回答24社)

#### 「取組むことが可能」と回答した意見

- ・札幌は年の半分は屋外で過ごすことが厳しいため、**屋内型の空地は極めて有効。**

#### 「条件次第」と回答した意見

- ・屋内広場は有効だが、収益活動が行えないため**事業性・持続性に課題**がある。

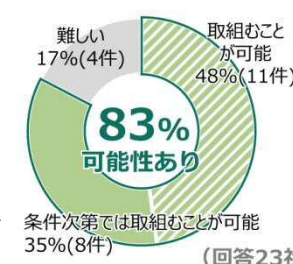
#### 「難しい」と回答した意見

- ・敷地が小さいため、空間の確保が難しい。

#### ② 都心の活力向上に資する高機能オフィスの整備



例：高度なセキュリティシステムや環境に配慮した高効率な照明・空調システム、高度な耐震性などを備えたオフィスビル（イメージ）



(回答23社)

#### 「取組むことが可能」と回答した意見

- ・オフィスワーカーが周囲の商業施設を利用することが想定され、街にとってもメリットがある。

#### 「条件次第」と回答した意見

- ・ビジネスサポート機能（カンファレンス、クリニック、子育て支援等）といった付帯機能と併せて評価できればより効果的。

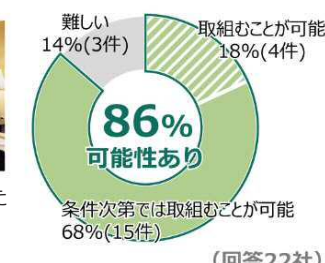
#### 「難しい」と回答した意見

- ・敷地が小さく難しい。

#### ③ 国際水準の宿泊機能を備えたハイグレードホテルの誘致



例：十分な広さの客室を一定数整備したホテル（イメージ）



(回答22社)

#### 「条件次第」と回答した意見

- ・一度定めた基準が**将来的な時代のニーズと合わない**可能性があるため、柔軟に基準を見直しできる仕組みが必要。

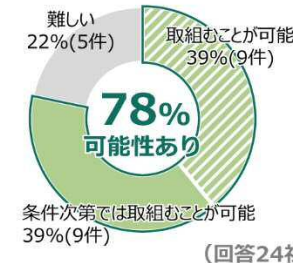
#### 「難しい」と回答した意見

- ・敷地が小さく難しい。

#### ④ 周辺の景観資源を積極的に活かした景観形成



例：時計台の景観に配慮した広場（札幌時計台ビル）



(回答24社)

#### 「条件次第」と回答した意見

- ・景観資源に隣接していれば取組可能。
- ・敷地に余裕があれば取組可能。

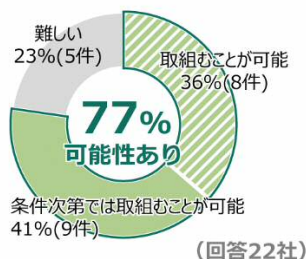
#### 「難しい」と回答した意見

- ・敷地が小さく空間の確保が難しい。

⑤ 既存広場や中通の再整備など、地域まちづくりに寄与する敷地外の取組



例：開発と併せて再整備された広場（アカブラ・札幌三井 JP ビル）



(回答22社)

「取組むことが可能」と回答した意見

- ・街の魅力づくりにつながる。

「条件次第」と回答した意見

- ・収益性とのバランス次第で取組み可能。
- ・違法駐輪など管理面の課題。

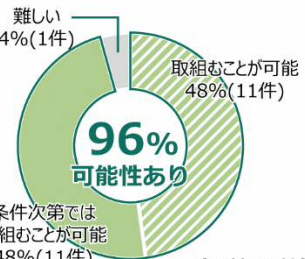
「難しい」と回答した意見

- ・道路管理者等との調整が発生する。

⑥ 省エネ・省 CO<sub>2</sub>対策等による環境負荷の低減に配慮した建物の整備



例：CASBEE や LEED などの環境認証を取得したビル（札幌フコク生命越山ビル）



(回答23社)

「取組むことが可能」と回答した意見

- ・空地の確保よりも街への貢献性が分かり易い。

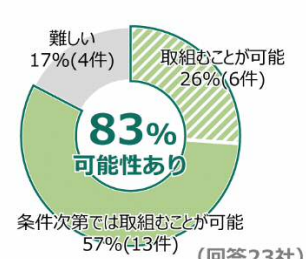
「条件次第」と回答した意見

- ・通常ビルとの比較でコスト的にメリットがあれば取組み可能。
- ・札幌ではまだニーズが低く、環境認証のランクがテナント誘致や賃料に影響することはない。
- ・規制緩和のための必須条件だと難しい。

⑦ 地域熱供給等のエネルギーネットワークの拡充に向けた取組



例：地域熱供給への導管接続



(回答23社)

「取組むことが可能」と回答した意見

- ・熱源設備に係る整備費や人件費が削減できるためビル側にもメリットがある。

「条件次第」と回答した意見

- ・使用料が不明のため、費用対効果による。
- ・使用料が高い場合、共益費を高くせざるを得ずビルの競争力低下につながる。

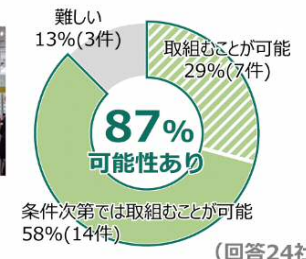
「難しい」と回答した意見

- ・エリア外であるため難しい。

⑧ 一時避難場所や備蓄倉庫の確保など、まちの防災性向上に寄与する取組



例：周辺の人々も利用できる一時避難場所（イメージ）



(回答24社)

「取組むことが可能」と回答した意見

- ・屋外の避難場所は難しいが屋内であれば可能である。

「条件次第」と回答した意見

- ・規模やコスト次第。
- ・他の機能との兼用であれば取組可能。

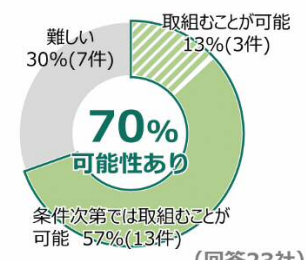
「難しい」と回答した意見

- ・敷地が小さく空間の確保が難しい。
- ・札幌は職住近接であるため、他の大都市と比べ帰宅困難者が発生しづらく、ニーズが低い。

⑨ 共同荷捌き場や公共駐輪場などの良好な歩行環境の形成に資する交通施設の整備



例：共同荷捌場の整備（イメージ）



(回答23社)

「取組むことが可能」と回答した意見

- ・荷捌き場や駐輪場は収益性が低いため、複数ビルで共有できれば効果的である。

「条件次第」と回答した意見

- ・駐輪場は冬期使えないため規模やコスト次第である。

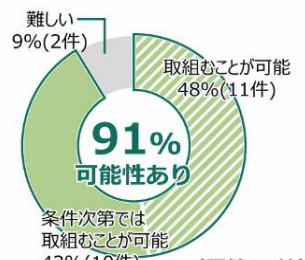
「難しい」と回答した意見

- ・敷地が小さく難しい。
- ・賃料の高い低層部に必要なため事業的に困難。

⑩ 地上地下の歩行者空間への接続促進による重層的な回遊ネットワークの形成



例：地下通路との広幅員接続や、地下への階段・EVの取り込み（北洋大通センター）



(回答23社)

「取組むことが可能」と回答した意見

- ・ビルの利便性向上につながるため非常に有効である。

「条件次第」と回答した意見

- ・敷地が小さく広幅員接続は難しい。
- ・階段取り込み位置は収益性の高い場所は避けたい。

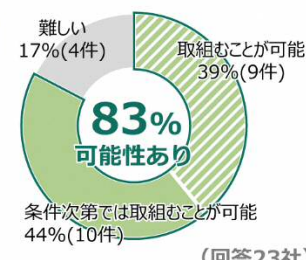
「難しい」と回答した意見

- ・敷地が小さいため、空間の確保が難しい。

⑪ 民間ビル間での地下通路接続による地下歩行ネットワークの形成



例：民間ビル間での地下ネットワークの形成（福岡市天神地区）



(回答23社)

「取組むことが可能」と回答した意見

- ・札幌の特性上、非常に有効である。

「条件次第」と回答した意見

- ・コスト次第。補助金などの負担軽減策が必要。
- ・ネットワークの先に目的となりえる機能や施設がなければ効果は低い。

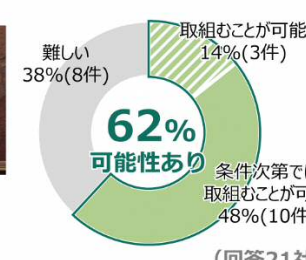
「難しい」と回答した意見

- ・隣地の建物との建替えスケジュールが合わない。

⑫ 新規建物との一体的な活用を見据えた敷地内の既存建物のリノベーション



例：歴史的建造物の再生（サッポロファクトリー）



(回答21社)

「条件次第」と回答した意見

- ・コスト次第。
- ・リノベーションした既存建物はオーナー側の意思で更新や運営をコントロールできたほうが良い。

「難しい」と回答した意見

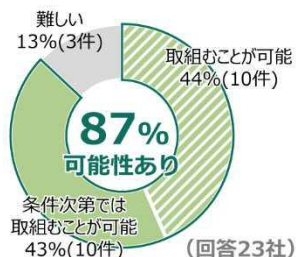
- ・立地条件が合わない。

## 4 取組み可能な公共貢献項目

### 13 地区の特性を踏まえた地域まちづくり ルールの策定



例：一定の区域における街並みルールの策定と準拠（京橋工ドグラン）



#### 「取組むことが可能」と回答した意見

- ・景観やみどりなど街区間をつなぐ取組を評価することは非常に有効である。

#### 「条件次第」と回答した意見

- ・ルールを守るためにかかるコスト次第。事業的にメリットがあれば可能。
- ・壁面後退をルール化する場合、大きく壁面後退した既設ビルを基準とすると難しい。
- ・主たる骨格軸に対する緑化は高く評価するなど、エリアの特性に応じた考え方も有効。

#### 「難しい」と回答した意見

- ・周囲との合意形成が困難。

#### ▼まとめ・考察

- 全ての公共貢献項目について、今後の条件設定次第で取組を誘導できる可能性があることがわかった。
- 民間開発を通じて、これらの公共貢献項目を実現するには、項目ごとの評価の基準の設定が重要になってくる。
- 公共貢献項目ごとの評価の基準は、時代の変化とともにニーズに合わなくなる可能性があるため、基準等の柔軟な見直しが必要である。

## 調査結果のまとめ

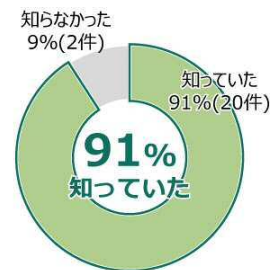
- 1 建替えの意向と課題**  
一定程度の建替え需要が確認できたが、一方で建替えには様々な課題があげられており、行政側の各種支援などを通じて民間の事業推進を後押しする必要性がある。
- 2 現状の都市開発制度の課題**  
現状制度の課題は、そのわかりづらさや開発内容に見合った公共貢献項目がないことに加え、事前明示性の不足、時代に合わせた柔軟な更新の必要性など多岐に亘っているため、これらを踏まえた開発誘導方針策定の検討が必要である。
- 3 規制緩和等の有効性**  
容積率の緩和、形態規制の緩和、補助金の活用、附置義務駐車場の条件緩和の、いずれの項目も一定のニーズはあり、パッケージで周知していくことが有効と考えられる。

都心部では一定の建替え需要がある一方で様々な課題があるが、現在検討中の（仮称）都心における開発誘導方針を策定することで、建替えを実現する際の一助となりえることが確認できた。また、開発誘導方針の内容については、都心を取り巻く社会経済情勢の変化等に伴い、柔軟に見直すことができる仕組みとすることが求められる。

## 5 有効な周知方法

### 規制緩和の認知度

回答者の9割が都市開発制度について認知していた。

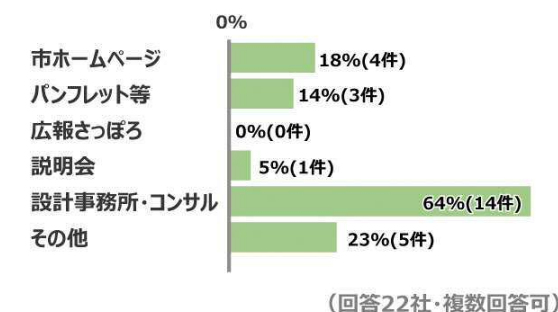


#### ▼まとめ・考察

- 都市開発制度による規制緩和の認知度は高い。また、情報源としては設計事務所やコンサルタントが多い。
- 今後期待される情報発信は、一定の建替え意向が確認された地権者やビルオーナーに対して、札幌市ホームページやパンフレットなど多様な媒体での発信が求められる。また、現在の主たる情報源である設計事務所やコンサルタントに対する周知も重要である。

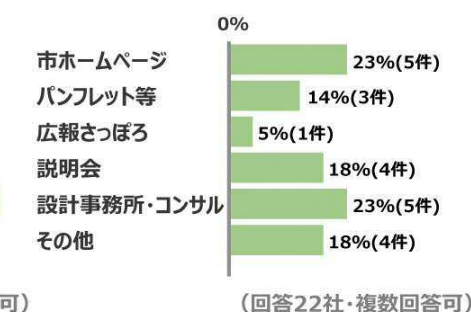
### 情報入手の手段

設計事務所やコンサルタントから情報を入手していることが多い。



### 今後期待する情報入手の方法

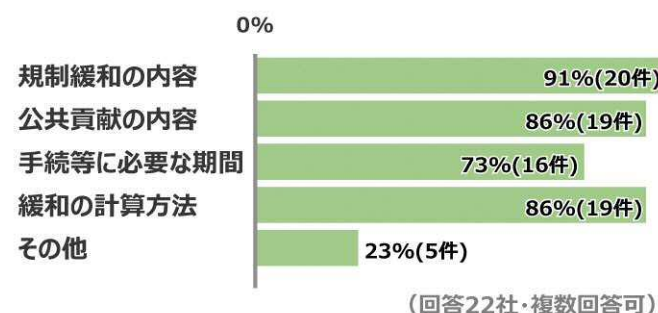
いずれの媒体も一様に期待されている。



## 6 建替えに有効な情報

### 建替えに有効な情報

いずれの項目も一様に有効であるという結果であった。



#### ▼その他の意見

- ・札幌市が目指す都心まちづくりのビジョンや公共貢献の本来的目的も、情報としてであると良い。

#### ▼まとめ・考察

- いずれの情報も有効と考える回答者が多く、積極的に打ち出していく必要がある。
- 加えて、札幌市としての都心まちづくりのビジョンや公共貢献の目的を明記してほしいという意見もあり、検討の必要がある。

⇒この考え方については土地利用計画制度の運用方針にも反映させる

【景観】

札幌市景観計画 (H29.2)

- 札幌の景観形成の総合的な指針として、理念や目標、方針等を明らかにするとともに、その実現に向けた取り組みなどを定める
- 市民・事業者・行政等が共有し、相互に連携して、持続的かつ計画的に良好な景観の形成 に向けた取組を推進する

【理念】

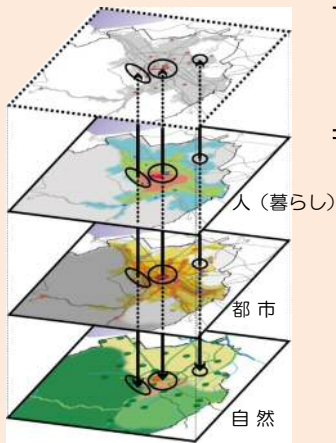
北の自然、都市、人が輝きを織りなす美しい札幌の景観を創り上げる

【目標】

- 札幌固有の景観特性と街の成り立ちを尊重し、秩序と調和のある景観づくり
- 地域の個性が際立ち、多彩な輝きを放つ景観づくり
- 多彩な主体がつながり、持続的に取組を重ねる景観づくり

【基本姿勢】

- 自然を守り、生かす
- 札幌の「顔」を創り、磨く
- みんなが取り組み、広げる
- 歴史を踏まえ、受け継ぐ
- 地域の個性を見だし、伸ばす
- 行政は率先し、支える



○地域的視点からの方針

全市的視点からの方針に即し、特定の地区の特性を踏まえて、定めるものとする。

○全市的視点からの方針

「自然」、「都市」、「人(暮らし)」の3つの観点から示し、このうち「都市」については、これからの都市づくりの基本方針を示す都市計画マスタープランに適合したものとなるよう、第2次マスタープランの市街地等の区分別に整理する。

○良好な景観の形成に向けた取組

- 1 届出・協議による景観誘導
- 2 景観資源の保全・活用
- 3 地域ごとの景観まちづくりの推進
- 4 景観形成に関する普及啓発

【みどり】

■ 都市緑地法等の改正 (H29.6公布) について\*

※国土交通省報道発表資料より抜粋

改正概要

都市公園の再生・活性化

【都市公園法等】

- 都市公園で保育所等の設置が可能
- 民間事業者による公共還元型の収益施設の設置管理制度の創設 など

農地・広場の創出

【都市緑地法】

- 民間による市民緑地の整備
- 緑の担い手として民間主体を指定する制度の拡充

公園緑地の保全・活用

【生産緑地法、都市計画法、建築基準法】

- 生産緑地地区の一律500㎡の面積要件を市区町村が条例で引下げが可能 (300㎡を下限)
- 生産緑地地区内で直売所、農家レストラン等の設置が可能
- 新たな用途地域として田園住居地域を創設 (地域特性に応じた建築規制、農地の開発規制)



市街地内の小規模農地での収穫体験の様子

- ・住宅と農地が混在し、両者が調和して良好な居住環境と営農環境を形成している地域を、あるべき市街地像として都市計画に位置付け、開発規制及び建築規制を通じてその実現を図る。

■ 田園住居地域のイメージ及び開発/建築規制の概要



田園住居地域のイメージ



農産物直売所

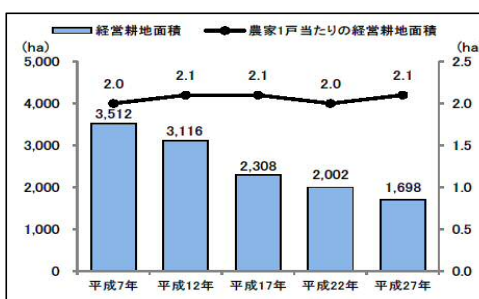
○開発規制

- ・現況農地における①土地の造成、②建築物の建築、③物件の堆積を市町村長の許可制とする など

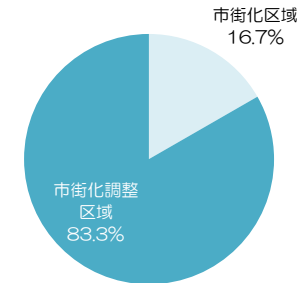
○建築規制

- 下記に示す建築物が建築可能
- ・第二種低層住居専用地域で建築可能なもの
  - 住宅、老人ホーム、診療所、日用品販売店舗、食堂・喫茶店、サービス店舗等 (150㎡以内)
- ・農業の利便増進に必要な店舗・飲食店等 (500㎡以内)
  - 農産物直売所、農家レストラン、自家販売用の加工所等

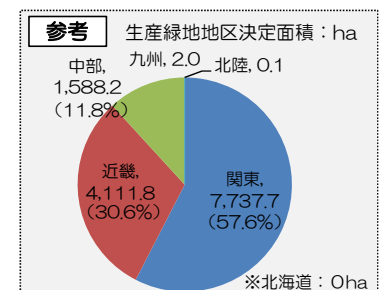
■ 札幌の農地の状況について



経営耕地面積の推移



市街化区域と市街化調整区域の農地 (耕作放棄地含む) の割合



出典: 都市計画年報 (H27.3時点) ※北海道: Oha

出典: 農林業センサス (H27.1時点)

- 札幌の経営耕地面積は減少し続けており、平成27年時点での経営耕地面積は約1,700ha・耕作放棄地は約500haである。
- 生産緑地地区については、概ね三大都市圏に集積している状況である。なお、北海道において生産緑地地区の指定はない。

- ✓ 都市緑地法等の改正を踏まえ、土地利用計画制度の運用方針の更新の必要性を検討
  - ・田園住居地域の指定の考え方を整理する など

- ✓ 新たな景観計画の策定を踏まえ、土地利用計画制度の運用方針の更新の必要性を検討
  - ・地域の景観まちづくりの重要性を位置付ける など