

第96回 札幌市都市計画審議会 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

－ 中間報告 －

【目 次】

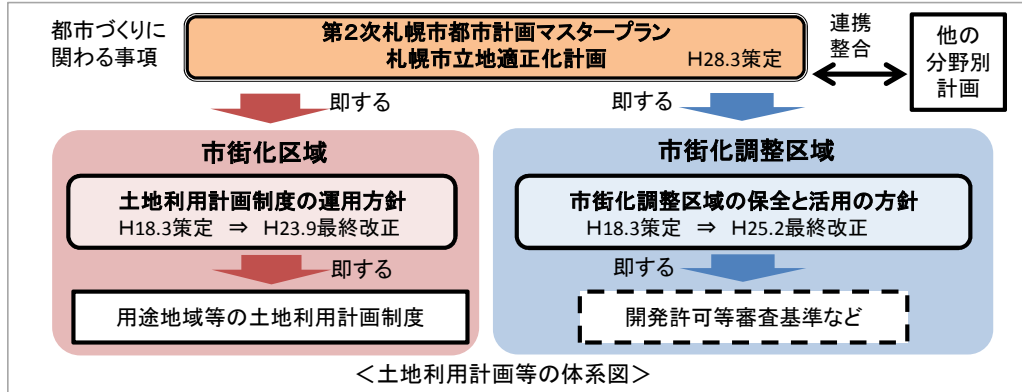
0	見直しの必要性と検討部会の経緯	1
1	見直しの論点設定	2
2	論点別の見直しの方向（仮説）【住宅市街地】	3
3	論点別の見直しの方向（仮説）【拠点】	5
4	論点別の見直しの方向（仮説）【工業地・流通業務地】	8
5	「土地利用計画制度の運用方針」への反映	11
6	論点別の見直しの方向（仮説）【市街地の外】	12
7	「市街化調整区域の保全と活用の方針」への反映	14
8	検討スケジュールの見直し（市街化調整区域の保全と活用の方針）	15

平成29年11月20日

札幌市 まちづくり政策局 都市計画部

1 土地利用計画等の見直しの必要性

- 土地利用計画等は、「土地利用計画制度の運用方針」と「市街化調整区域の保全と活用の方針」（以下「各方針」）を定め、これらに即して決定・変更等を行っている。
- 現在の土地利用計画等は、平成16年策定の「札幌市都市計画マスタープラン」に即して定めたものであり、平成28年の「第2次札幌市都市計画マスタープラン」及び「札幌市立地適正化計画」策定を踏まえ、これらに即するものとする必要がある。



2 土地利用計画等検討部会の経緯

- 土地利用計画等の見直し過程においては、都市計画審議会における議論を効率的に進めるため、専門の委員で構成される部会として「土地利用計画等検討部会」を開催し、あらかじめ専門の視点から論点整理等を行う。

札幌市都市計画審議会 土地利用計画等検討部会 委員名簿				
	分野	氏名	現職	備考
都市計画審議会委員	都市計画	岡本 浩一	北海学園大学工学部 教授	部会長
	法律	岸本 太樹	北海道大学大学院法学研究科 教授	
	造園	椎野 亜紀夫	札幌市立大学デザイン学部 准教授	
	商工業	中村 達也	札幌商工会議所住宅・不動産部会 部会長	
	経済	濱田 康行	公益財団法人はまなす財団 理事長	
専門委員	建築計画	片山 めぐみ	札幌市立大学デザイン学部 講師	
	交通計画	岸 邦宏	北海道大学工学研究院 准教授	
	農業経済	宮入 隆	北海学園大学経済学部 教授	
	不動産	宮達 隆行	不動産鑑定士	

開催日	開催概要	
平成29年 8月21日	第1回	見直しにあたっての論点設定
		1 土地利用計画等の見直しの必要性と検討スケジュール 2 これまでの上位計画と土地利用計画等の変遷 3 新たな上位計画と関連計画の概要 4 見直しの論点案
9月22日	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>
		0 第1回土地利用計画等検討部会の振り返り 1 論点別の見直しの方向（仮説）【住宅市街地】 2 論点別の見直しの方向（仮説）【地域交流拠点】 3 論点別の見直しの方向（仮説）【都心】
10月3日	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>
		0 第1回土地利用計画等検討部会の振り返り（再掲） 1 市街化調整区域に係る制度等 2 札幌の市街化調整区域について 3 見直しの方向【仮説】
11月2日	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>
		0 第1回土地利用計画等検討部会の振り返り（再掲） 1 札幌における工業地・流通業務地の土地利用の経緯 2 札幌の産業における工業・流通業の現状 3 論点別の見直しの方向（仮説）

第2次札幌市都市計画マスタープラン・市街地区分

■ 取組の方向性（第2次都市マスにおける新たな視点）

住宅市街地

- 共通
 - ・徒歩圏内の身近な範囲の生活利便施設の立地や地域課題の解決、居住環境の維持・向上のため、地域特性に応じた土地利用計画制度を運用
 - ・安全・安心な住宅市街地形成のため、建築物の耐震化や建替え等に伴うオープンスペースの確保を推進
- 複合型高度利用市街地
 - ・人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持増加を図るため、土地の高度利用を基本とした集合型の居住機能の集積を目指す
 - ・地域特性に応じた魅力的な景観づくりを推進するため、路面電車沿線の地区をモデルとした景観まちづくりを推進
 - ・人口が増えている既存市街地において、公園の整備など官・民各々が管理する様々なオープンスペースを活用しながらみどりの確保を図る
- 一般住宅地・郊外住宅地
 - ・地域固有の資源を活用し、小学校へのまちづくりセンターや児童会館等の機能の複合化による地域コミュニティ拠点の形成を図る
 - ・空き家等の適切な管理により、地域の安全確保と生活環境の保全を図るとともに、空き家等の活用を促進する総合的な空き家対策を推進
 - ・特に人口減少が速まることが想定される区域について、生活利便性や交通利便性を確保、持続的な地域コミュニティの形成を目指す

■ 見直しの論点案 現在の取組状況

○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

■ 部会での意見

見直しの論点案に関すること

○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もある。そうした危機感を持って検討する視点が重要。

○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。

○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。

拠点

- 共通
 - ・ユニバーサルデザインによる空間整備、積雪寒冷地にふさわしい多様な屋内空間やオープンスペースの創出・連続化、美しい都市景観の形成等の観点から、誰もが安心・快適・活発にすごすることができる空間づくりを重視し、拠点の魅力と活力の向上を図る
- 都心
 - ・エネルギーネットワークの構築や環境にやさしいグリーンビル化の推進による都心の低炭素化の推進
 - ・環境にも配慮した災害にも強いビジネス環境の形成と都心の資源や資産を生かした都市観光交流の促進やMICE環境の充実を図る
 - ・市民や来街者が成熟社会における豊かな都市文化を享受できる環境の充実のため、高次な都市文化機能の誘導を図る
 - ・四季を通じて市民や来街者が安心して都心を回遊できるよう、都心のにぎわい創出に資するような歩行者優先の交通環境の形成
 - ・都心ならではの魅力的なライフスタイルの実現や、多様なワークスタイルを支える就業環境の強化
 - ・地域の実情に応じた機能集積や既存資源を活用した地域のまちづくりを図る
- 地域交流拠点
 - ・拠点の位置付けやまちづくりの特性に応じたアクセス性の向上や交通結節点の機能改善、歩行者・自転車等の移動性の向上を図る
 - ・拠点の地域特性に応じたにぎわいや創造性を生み出す多様な交流空間の創出を図るとともに、活用・管理の面からの取組も検討
 - ・公共施設等の建替更新時に合わせたコージェネレーションシステム等の導入、周辺民間施設へのエネルギーネットワークの拡充を検討
 - ・冬でも安全・快適に移動できる空間を創出するため、再開発などを活用した地下鉄コンコースへの接続、空中歩廊による駅への接続促進

○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

○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

○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

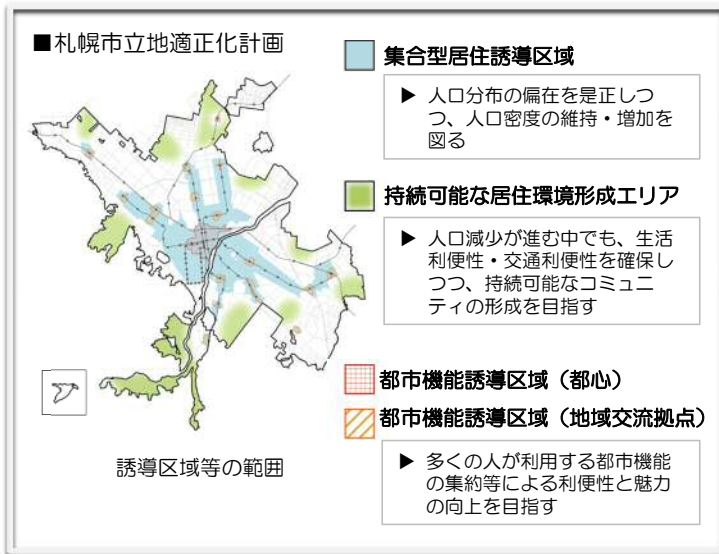
土地利用現況調査の実施

流通業務地

- ・工業系の土地利用が必要な地区については、その機能の維持・向上を基本とした土地利用計画制度の運用を検討
- ・大谷地流通業務地区・団地については、産業構造の変化や立地企業の合理化などに伴う土地利用需要の変化に対応
- ・地区の状況に応じ、居住機能の純化、居住・商業・業務・軽工業機能等の複合化、または軽工業機能を主体とした土地利用が図られるよう対応

市街地の外

- ・拠点となる公園緑地をつなぐ森林・草地・農地などの保全、市民や企業などとの協働により市街地を取り囲むみどりづくりを推進
- ・市街地の外の自然環境を適切に保全・活用するため、市民や企業などとの協働により、市民が自然に親しむことのできる場の創出を図る
- ・市街地の外ならではの土地利用などについては、森林・農地等の保全・創出や景観への配慮等を前提とした立地について適切な対応を検討
- ・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、限定的な土地利用の許容について検討



■土地利用の状況

【容積率・建蔽率の推移】

○ 集合型居住誘導区域内の容積率・建蔽率は共に増加傾向にあるが、対指定率比には余裕がある。

✓ 指定容積率・建蔽率の全体的な引き上げ（ベースアップ）が求められる状況ではない。

【建物用途の構成】

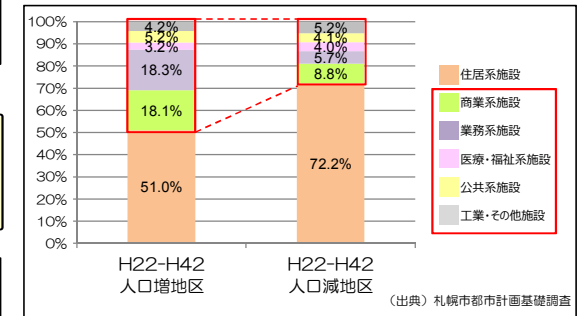
○ 集合型居住誘導区域内の建物用途の構成をみると、人口増加が予測される地域は、減少が予測される地域と比べて、住居系以外の施設の割合が高い。

✓ 「建物用途の多様性」が居住地選択の差を生む要因の一つとなっているのではないかと。

(出典) 札幌市都市計画基礎調査

	容積率		建蔽率	
	使用容積率	対指定容積率比	使用建蔽率	対指定建蔽率比
H17.3	134.9%	52.0%	40.7%	61.1%
H28.3	150.2%	57.6%	42.2%	63.3%

集合型居住誘導区域内の容積率・建蔽率の推移

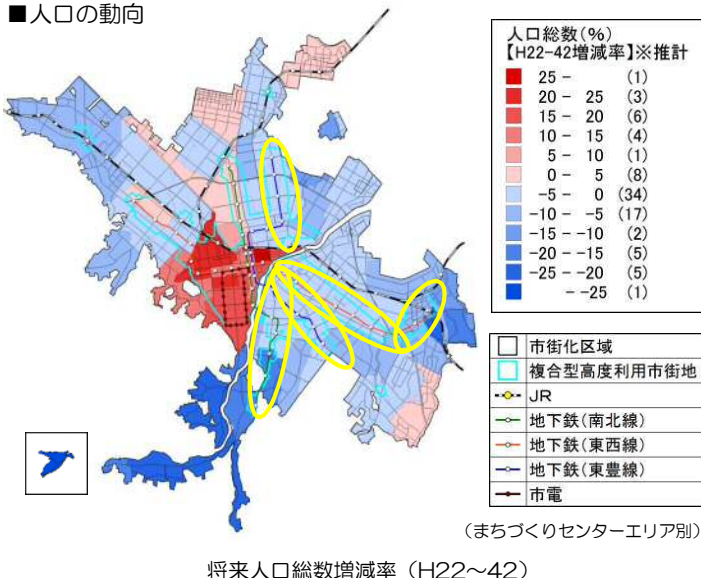


(1) 集合型居住誘導区域

★部会での検討要旨

人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図るための土地利用計画上の対応として、「建物用途の多様性の向上に向けた建物用途制限の見直し」について検討

■人口の動向



■論点別の見直しの方向（仮説）

■現状・課題

- 将来的に、中央区一極集中による人口分布の偏在が進む見込み
- その結果、人口減少地域における都市機能の低下が懸念される

■求められる視点

- 人口分布の動向を踏まえた居住誘導

■対応の方向性

- 人口減少が予測される地域の「居住地としての魅力」の向上

【地域の魅力向上の柱（札幌市立地適正化計画より）】

- ✓ 多様な**都市機能の集積**（いろいろな機能がたくさんあること）
- ✓ 公共交通利便性・**回遊性の向上**（車がなくても行きやすく、歩き回りやすいこと）
- ✓ 様々な**交流やにぎわいが生まれる場の創出**（集まれる空間があって、活用されていること）
- ✓ **地域資源の活用・発信**（その地域にしかない魅力があって、その魅力をアピールすること）

▶ 集合型居住誘導区域内での**住・職・遊の近接**（用途の多様性の向上）

■求められる対応

【現在及び今後の取組】

- 拠点の魅力・活力の向上に向けた取組
- 各地域の実情に応じた取組（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 など）

【土地利用計画上の対応（仮説）】

- 密度構成等の基本的な枠組み（容積率、建蔽率及び用途地域に応じた高度地区）は現状を維持しつつ、人口減少が予測される地域においては、建物用途の多様性を高め、居住地としての魅力の向上を下支えするため、建物用途制限などの見直しを検討

■部会での意見（仮説に対する意見の抜粋）

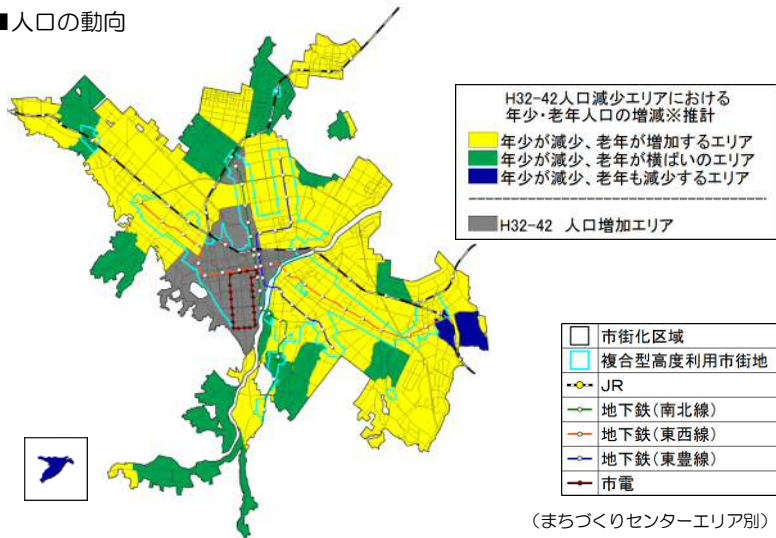
- 用途地域は、用途を区分し、それぞれ純化を図ることを目指すのが制度の趣旨ではないか。建物用途の混在を「多様性」と積極的に捉えているのか。
 - ⇒（事務局）
 - 運用にあたって、住宅・商業・工業を適切に区分することの必要性は変わらないが、場所に応じて身近に多様な機能があることも必要と考えている。

(2) 持続可能な居住環境形成エリア

★部会での検討要旨

人口減少が進む中でも、生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続可能なコミュニティの形成を目指すための土地利用計画上の対応として、「土地利用計画制度の柔軟かつ機動的な運用」と「近年の建築動向を踏まえた建蔽率の緩和」について検討

■人口の動向



年少・老年人口の将来推計（H32～42）

■地域ごとの個別の課題への対応

○ 持続可能な居住環境形成エリア内の小学校の多くが第一種低層住居専用地域に立地しているため、現行の制限のままでは跡活用・複合化の自由度が低い。

✓ 学校跡活用などの地域ごとの課題への総合的な対応を支え、地域の取組の連鎖を促すためには、土地利用計画制度の柔軟かつ機動的な運用を明確化しておく必要があるのではないか。

【学校跡地活用の例】

対象物件	旧もみじ台南小学校
買受事業者	社会福祉法人 北海道光生舎
活用方法	デパート・スナック等の設置
地域連携・貢献	地域交流イベント、体育館の開放など
土地利用計画上の対応	<ul style="list-style-type: none"> 用途地域変更（一低→二住） 地区計画変更（再開発等促進区）

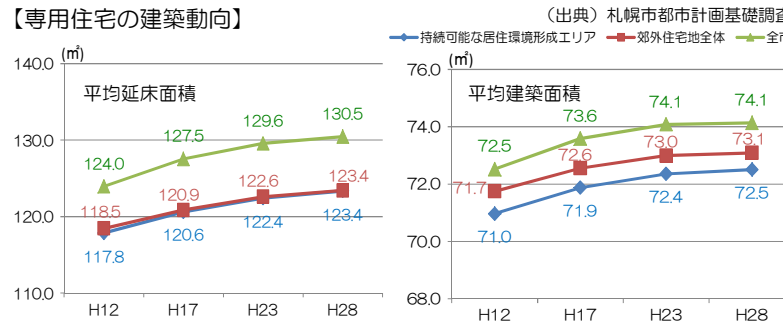


■土地利用の状況

- 持続可能な居住環境形成エリア内の専用住宅は、全体的に老朽率が高く、更新時期に差し掛かっている。
- 近年の専用住宅の建築動向は、敷地面積は減少傾向であるのに対し、延床面積・建築面積は増加傾向にある。

✓ 建て替えを下支えする方策の一つとして、近年の建築動向に合わせた土地利用制限の変更が考えられないか。

【専用住宅の建築動向】



■ H28の郊外住宅地の専用住宅の標準規模（延床面積：123.4㎡、建築面積：73.1㎡）を建築する場合

敷地面積	容積率	建蔽率
200㎡の場合	61.7%	36.6%
180㎡の場合	68.6%	40.6%
165㎡の場合	74.8%	44.3%

指定建蔽率が40%の場合、建築不可

■論点別の見直しの方向（仮説）

■現状・課題

- 加速度的な人口減少に伴う利便性の低下・コミュニティの衰退の懸念
- 建物の老朽化

■求められる視点

- 多様な世代の流入促進

■対応の方向性

- ゆとりある居住環境の保護（郊外部に居住したい市民の要望に応えること）
- 老朽化した建物の建て替え促進の下支え
- 学校跡活用などの地域ごとの課題への総合的な対応

■求められる対応

【現在及び今後の取組】

- 地域課題に応じた総合的な取組（もみじ台地区におけるエリアマネジメントの実施 など）

【土地利用計画上の対応（仮説）】

- 地域ごとの課題への総合的な対応を支えるため、土地利用計画制度の柔軟かつ機動的な運用（随時変更）
- ゆとりある良好な居住環境の保護を基本としつつ今後の建て替えも下支えするため、容積率や高さ制限、最低敷地面積、壁面後退距離などの制限は維持した上で、近年の専用住宅の建築動向を踏まえて、建蔽率の緩和を検討

■部会での意見（仮説に対する意見の抜粋）

○ これまでの建築動向から、建蔽率の緩和が提案されているが、今後の人口減少の中で、建築動向が変化する可能性もある。その点も踏まえた検証が必要ではないか。また、郊外のゆとりある住環境を維持・向上させていく視点も引き続き必要ではないか。

⇒（事務局）

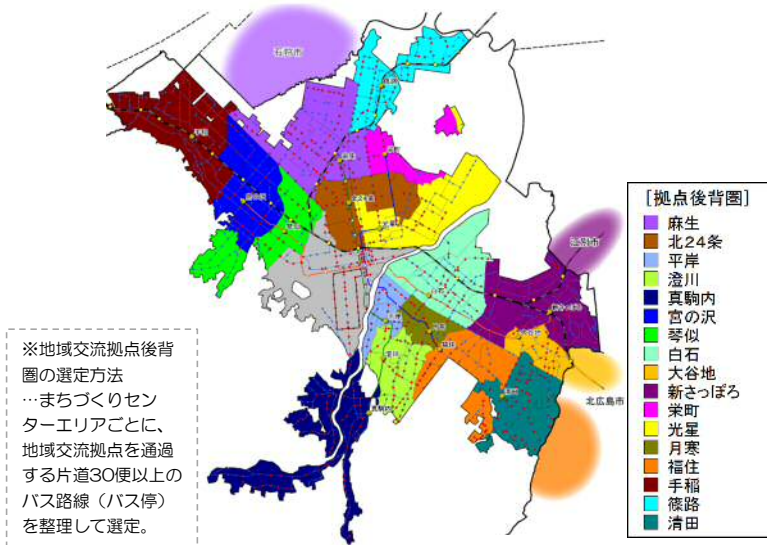
今後の建築動向などの情報も把握・分析しながら、検証を進める。

(1) 地域交流拠点

★部会での検討要旨

各地域交流拠点の魅力向上に向けては、それぞれの特性を踏まえた上で、都市機能誘導区域の周辺においても機能集積を一定程度促すことが有効ではないかとの考えの下、「徒歩圏の範囲における建物用途制限などの見直し」について検討

■地域交流拠点後背圏



地域交流拠点後背圏

（出典）札幌市立地適正化計画

■地域交流拠点後背圏ごとの人口特性

- 地域交流拠点ごとに後背圏人口の総数は大きく異なる。
- ほぼすべての地域交流拠点において、年少人口及び生産年齢人口は減少、高齢人口は増加の傾向が推計されるが、その変動幅には差がみられる。

【後背圏人口の増減率比較】

※H22後背圏人口総数が同程度（約12万人）の3拠点を抽出

	H22～H42人口増減率			
	総数	年少人口	生産年齢人口	老年人口
真駒内	▲19.8%	▲46.5%	▲38.8%	37.5%
琴似	▲3.5%	▲24.4%	▲18.4%	51.0%
北24条	0.8%	1.8%	▲13.3%	59.0%

（出典）札幌市立地適正化計画

■土地利用の状況

【地域交流拠点別の機能集積の度合等】

○ 駅からの徒歩圏（800m）にまで視野を広げると、都市機能誘導区域外の範囲においては、機能集積の度合や使用容積率が高い状態とはいえない。

✓ 都市機能誘導区域外であっても、徒歩圏の範囲においては、都市機能の集積を一定程度促すことが有効ではないか。

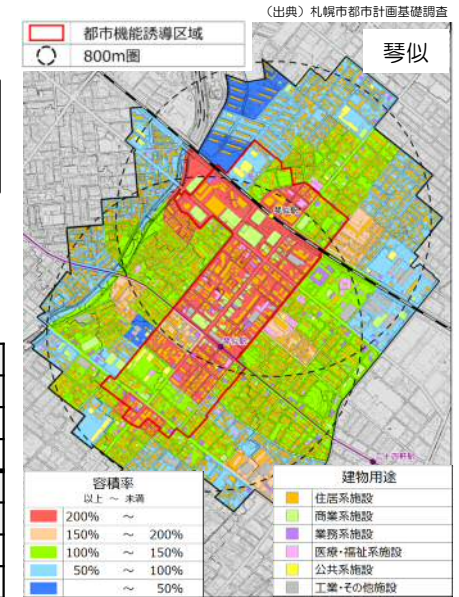
【容積率・建蔽率の推移】

○ 容積率・建蔽率は共に増加傾向にあるが、対指定率比には余裕がある。

✓ 指定容積率・建蔽率の全体的な引き上げ（ベースアップ）が求められる状況ではない。

（出典）札幌市都市計画基礎調査

容積率（全17拠点合計）		
	使用容積率	対指定容積率比
H17.3	99.9%	47.6%
H28.3	109.4%	51.7%
建蔽率（全17拠点合計）		
	使用建蔽率	対指定建蔽率比
H17.3	36.3%	58.4%
H28.3	37.5%	60.4%



（出典）札幌市都市計画基礎調査

琴似

■論点別の見直しの方向（仮説）

■現状・課題

- 各拠点の都市機能の集積度合に大きな差
- 徒歩圏でみると、機能集積の度合や使用容積率は高くはない

■求められる視点

- 地域（後背圏）の生活を支える拠点としての魅力・活力の向上

■対応の方向性

- 地域交流拠点ごとの特性への適応（例：公共施設の建て替え動向を捉えたまちづくり、世代構成の特徴に応じた機能集積など）

■求められる対応

【現在及び今後の取組】

- 地域住民等との協働による拠点別の取組（まちづくり計画等の策定と事業等の実施 など）
- 地域交流拠点等開発誘導事業（質の高い空間づくりを伴う個別の民間開発に対する容積率緩和と事業費補助）

【土地利用計画上の対応（仮説）】

- 密度構成の基本的な枠組み（容積率、建蔽率及び用途地域に応じた高度地区）は現状を維持しつつ、拠点ごとの特性を踏まえた機能集積を促すため、建物用途制限などの見直しを検討

■部会での意見（仮説に対する意見の抜粋）

○ 都心と地域交流拠点の機能分担、後背圏の違いも踏まえ、各地域交流拠点にどんな機能が必要か明確にすることも重要ではないか。

⇒（事務局）

用途地域等の見直しだけでなく、拠点別の状況に応じた優先度を踏まえて、地域別の計画づくりなどの取組が重要と考えている。この考えは、第2次マスタープランにも位置付けている。

(2) 都心

★部会での検討要旨

第2次都心まちづくり計画などの実現のため、地区特性を踏まえた緩和型土地利用計画制度等の効果的な活用を検討することとし、「(仮称)都心における開発誘導方針（H30年度策定予定）」の内容の方向性について検討

第2次都心まちづくり計画

<目標>

- 国内外から活力・投資を呼び込む札幌都心ブランドの確立
- 魅力的な都心のライフスタイル・ワークスタイルの実現

都心エネルギープラン

※検討中

（省エネルギービルの推進・熱導管ネットワークの拡充などについて方向性を整理）

など



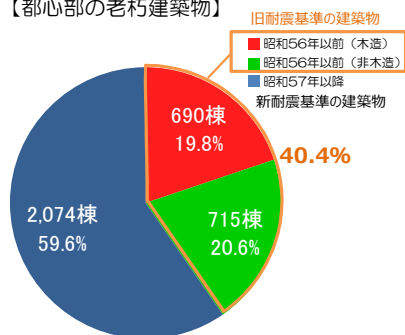
都心の骨格構造とターゲットエリア

■土地利用の状況

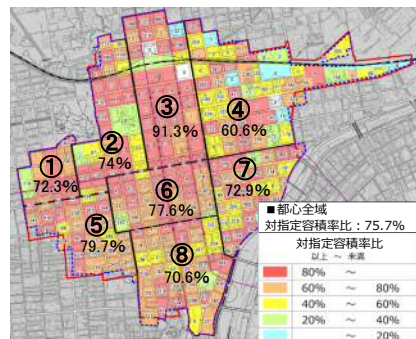
- 都心部の建築物は昭和56年以前に建てられた旧耐震基準のものが約40%を占める
- 対指定容積率比は都心全域で75.7%と余裕があるが、地区によって傾向が異なる
- 北海道新幹線の札幌延伸や冬季札幌・札幌・札幌の招致に向けたまちづくりが進展

- ✓都心部の建築物の建替え機運の高まりを見据えた開発の誘導が必要
- ✓都心全体の容積率の引き上げよりも地区特性に応じた緩和型土地利用計画制度等の運用が有効

【都心部の老朽建築物】



【都心部の建築物の対指定容積率比】



(出典) 札幌市都市計画基礎調査（平成28年3月31日時点）

■論点別の見直しの方向（仮説）

■現状・課題

○旧耐震基準の建築物が一定数存在するなど、建築物の建替え機運の高まり

■求められる視点

○都心に関連する各種計画の実現に寄与する民間開発の誘導

■対応の方向性

○民間開発を積極的に誘導するための土地利用計画制度の効果的な運用

■求められる対応

【現在及び今後の取組】

○都心まちづくりに関する総合的な取組（骨格軸ごとのまちづくり指針や施策、都心I初年プラン検討）

【土地利用計画上の対応の方向（仮説）】

○密度構成の基本的な枠組み（容積率、建蔽率及び用途地域に応じた高度地区）は現状を維持しつつ、地区特性を踏まえて緩和型土地利用計画制度等を効果的に活用し、都心に関連する各種計画の実現を図る

(仮称)都心における開発誘導方針の策定

(仮称)都心における開発誘導方針（H30年度策定予定）のイメージ

- ・緩和型土地利用計画制度等の具体的な運用を行う際に関係する各種制度（地区計画、都市再生特別地区、総合設計など）を明示
- ・容積率割増等の規制緩和を行う上で評価する取組と、その対象エリアや容積率割増の上限などを明示
- ・開発の動機づけとなりうる補助金等の制度もパッケージ化して紹介
- ・地場の地権者等を対象としたプロモーションを実施 など

・容積率割増の考え方

新たな評価項目（一部抜粋）

面積だけではなくオープン空間の質を評価して上乘せ



【現状の容積率割増イメージ】

上限の設定を検討

グリーンディング	最大 00%
地域まちづくり	最大 00%
高機能オフィス	最大 00%
質の高いオープン空間	最大 00%
公開空地	最大 00%

指定容積率

【目指す容積率割増イメージ】

■部会での意見（仮説に対する意見の抜粋）

- 規制緩和で開発を誘導するにあたっては、あらかじめ通りやエリアごとに実現したい姿を明確にしておくことが重要ではないか。
⇒（事務局）札幌駅前通北街区では、地域と協働で明確な目標を定め、地区計画で個別の建替えを誘導している。こうした取組を連鎖させていきたい。
- 評価項目として、地域に開放したイベント等の誘致などソフトの取組を取り入れることを検討してはどうか。
⇒（事務局）地域のまちづくり活動を支えることを評価することも考えている。
- 土地所有は自由だが、利用は完全に自由ではないことへの理解を得ながら、都心を魅力的にすることも重要。そのため、開発誘導方針の発信の仕方には工夫が必要。

■（仮称）都心における開発誘導方針のイメージ <容積率割増の評価項目とその他規制緩和・補助制度について>

・容積率の割増を行う際に評価する本市のまちづくりに貢献する取組とこれらの取組とパッケージ化して紹介する容積率割増以外の規制緩和・補助制度として、主に以下の内容を検討中。
今後、関係課との協議や事業者アンケート・ヒアリングの結果を踏まえて、詳細な制度運用の検討を進める。

○容積率割増の主な評価項目

※については現在策定・見直し検討中

<p>質の高いオープンスペース 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 (第2次都心まちづくり計画)</p>  <p>例:年中利用可能な屋内広場 (札幌三井JPビル) 例:にぎわいと活気を生む広場活用 (サッポロタワー)</p>	<p>地域まちづくり 地区の特性を踏まえた地域まちづくりのルール策定 (第2次都心まちづくり計画・札幌市景観計画)</p>  <p>例:一定の区域における街並みルール策定と準拠 (京橋エドグラン) 例:アート整備のルール化による魅力的な街並みづくり (イメージ)</p>	<p>高機能オフィス 都心の活力向上に資する高機能オフィスの整備 (第2次都心まちづくり計画・札幌市産業振興ビジョン)</p>  <p>例:強固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、高度な耐震性を備えたオフィスビル (イメージ)</p>	<p>ハイグレードホテル 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 (第2次都心まちづくり計画・札幌市観光まちづくりプラン※)</p>  <p>例:十分な広さの客室を一定数整備したホテル (イメージ)</p>	<p>街並みデザイン 周辺の景観資源を積極的に活かした景観形成 (第2次都心まちづくり計画・札幌市景観計画)</p>  <p>例:時計台の景観に配慮した広場 (札幌時計台ビル)</p>
<p>敷地外貢献 既存広場や仲通の再整備など、地域まちづくりに寄与する敷地外の取組 (第2次都心まちづくり計画)</p>  <p>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) 例:開発と併せて再整備された仲通 (COREDO室町)</p>	<p>グリーンビルディング 省エネ・省CO₂対策等による環境負荷の低減に配慮した建物の整備 (第2次都心まちづくり計画・都心Iビルプラン※)</p>  <p>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)</p>	<p>エネルギーネットワーク 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 (第2次都心まちづくり計画・都心Iビルプラン※)</p>  <p>例:地域熱供給プラントの整備 (イメージ) 例:地域熱供給への導管接続 (イメージ)</p>	<p>防災性向上 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 (第2次都心まちづくり計画)</p>  <p>例:周辺の人々も利用できる一時避難場所 (イメージ) 例:備蓄倉庫 (イメージ)</p>	<p>良好な歩行環境の形成 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 (第2次都心まちづくり計画)</p>  <p>例:共同荷捌場 (イメージ) 例:公共駐輪場の整備 (イメージ)</p>
<p>地下ネットワーク（チカホ等との接続） 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 (第2次都心まちづくり計画)</p>  <p>例:地下通路の広幅員接続や、地下への階段・EVの取り込み (北洋大通センター)</p>	<p>地下ネットワーク（民間敷地同士の接続） 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 (第2次都心まちづくり計画)</p>  <p>例:民間ビル間での地下ネットワークの形成 (福岡天神地区)</p>	<p>リノベーション 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 (第2次都心まちづくり計画)</p>  <p>例:歴史的建造物の再生 (サッポロタワー)</p>	<p>○容積率割増以外の主な規制緩和・補助制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・規制緩和 <ul style="list-style-type: none"> ・斜線制限の緩和 ⇒地区計画、総合設計制度など ・附置義務駐車場の整備条件の緩和 ⇒駐車場附置義務条例（H31年改正予定） ・補助制度 <ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりに貢献する建築物の整備に関する補助 ⇒優良建築物等整備事業 ・緑化に関する補助 ⇒さっぽろ都心みどりのまちづくり助成制度 ・企業立地に関する補助 ⇒コールセンター・バックオフィス立地促進補助金、本社機能移転促進補助金など 	

（1）工業系の土地利用

★部会での検討要旨

札幌市内の工場・倉庫等の老朽化が進むとともに、市外へ移転する事例も生じているなか、
 新增設や移転の際に必要な種地となり得る工業適地の維持・保全を目的とした「工業系用途以外
 の用途の制限等の強化」の必要性について検討

■平成18年 全市見直しにおける検討

◆土地利用計画の見直し検討の方向性

- ✓ 工場跡地における風俗営業店や大規模店舗等の無秩序な立地を防ぐ必要がある。
- ✓ 工業地内に住宅の立地が進んでいる状況にあつては、工場等と住宅との適切な共存が図られるよう、対応を検討する必要がある。

◆具体の対応

✓ 第一種・第二種職住共存地区（新設の特別用途地区）の新規指定

- 第一種職住共存地区
 …住宅地への土地利用転換が進んでいる区域について、住環境の保全を進めるため、大規模な店舗や風俗営業店等のほか、既存の建替えを除く工場・倉庫等の建築を制限
- 第二種職住共存地区
 …現在も工場・倉庫等が立地している区域について、工業施設の立地を許容しつつ市街地環境の秩序の維持を図るため、大規模な店舗や風俗営業店等の建築を制限

✓ 工業系用途地域から住宅系用途地域への指定変更

- …既に住宅地へ転換した区域について、住環境を保全するため、第一種住居地域へ変更

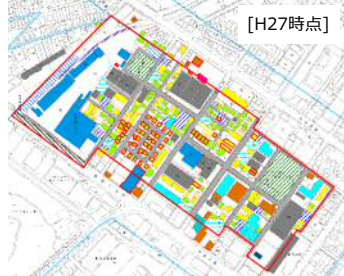
■平成24年 全市見直し以降の土地利用動向

○土地利用動向は、各地区によって大きな差がある。

① 丘珠地区工業団地周辺（二職住）



② 白 中央2条2丁目周辺（二職住）



③ 白 中央1条6丁目周辺（一職住）



凡例（抜粋）
 ■ 重化学工業施設
 ■ 軽工業施設
 ■ サービス工業施設
 ■ 家内工業施設
 ■ 供給処理施設
 ■ 運輸倉庫施設
 ■ 通称施設

※ 図中の赤囲みの建築物は、平成21年以降に建ったもの。

・ 開発行為等により、工場・倉庫が戸建住宅・共同住宅に変化。

- ・ 特に戸建住宅の建築が進んでいる。
- ・ 地区内には、既に工場・倉庫等が1棟も立地していない。

・ 土地利用の大きな変化は見られない。

■新たな課題認識

◆市内企業の市外移転

- ✓ 市内に立地している工場等の中には、施設の増設や建替えに対応できる立地適地を見つけることができず、市外に移転する事例も生じている。

◆流通機能の強化

- ✓ 消費者ニーズの多様化など物流を取り巻く社会情勢の変化を背景として、施設や物流機能の高度化・効率化が求められているなか、立地企業の施設の老朽化や施設更新に必要な土地不足などの様々な問題が生じている。

■市内企業の動向

○市内企業に対するアンケート調査によると、老朽化した施設の更新や、施設の規模拡大・機能増進を目的とした工場や倉庫等の新設、増設、移転を現在計画している企業や、中長期的に検討するとしている企業が、現に存在する。

調査対象（業種）	現在計画がある			中長期的に検討する	合計（社）	回答数に対する割合	発送数（社）	回答数（社）	回答率
	現地建替え	用地取得済	用地探索中						
製造業	3	10	8	32	53	14.6%	585	363	62.1%
道路貨物運送業	1	2	2	10	15	17.0%	172	88	51.2%
倉庫業	0	0	0	1	1	8.3%	15	12	80.0%
卸売業	12	8	25	42	87	12.6%	1,228	690	56.2%
全体	16	20	35	85	156	13.5%	2,000	1,153	57.7%

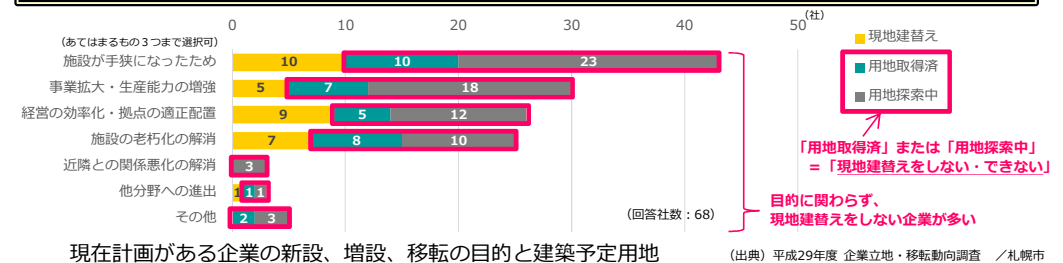
※ 平成29年度 企業立地・移転動向調査
 本社所在地が札幌市内にある又は本社所在地が札幌市外にある場合であつて、工場・倉庫及びこれに類する施設が札幌市内にある製造業、道路貨物運送業、倉庫業、卸売業の企業3,817社のうち、売上高上位2,000社を対象に実施したアンケート調査。
 なお、現在、中間報告時点のため、資料中の数値は未確定値。

市内または近郊で工場・倉庫等の新增設・移転を検討している市内企業 (出典) 平成29年度 企業立地・移転動向調査 /札幌市

- ✓ 新設、増設、移転を現に検討している企業が一定数認められる中で、老朽化の進行と相まって、これらのニーズが今後更に増えていくと見込まれる。

■工場や倉庫の建築特性

- 工場や倉庫は、その機能や特性上、敷地面積・建築面積が大きく低層な施設となりやすい。
- 容積率・建蔽率ともに工業系用途地域における使用率は高くない。
- アンケート調査によると、工場・倉庫等の新設、増設、移転を現在計画している企業のうち、現地建替えを予定している企業は少ない。



現在計画がある企業の新設、増設、移転の目的と建築予定用地 (出典) 平成29年度 企業立地・移転動向調査 /札幌市

- ✓ 指定容積率・建蔽率の全体的な引き上げ（ベースアップ）が求められる状況ではない。
- ✓ また、工場や倉庫等の建築特性上、施設の規模拡大に当たっては、建築敷地そのものの拡大を必要とする場合が多いと考えられる。
- ✓ 更に、これらの施設は現地建替えが困難である場合が多いことから、工場や倉庫等の建替え等に当たっては、移転新設するための新たな土地（＝種地）が求められる傾向にある。

■種地となり得る土地の状況

- 種地として活用できる可能性が高い土地は一定数存在するものの、全市的に工場・倉庫等の老朽化が進む中で、築30年以上の施設が立地する土地はその約20倍近くに及びことから、潜在的なニーズも含めると、十分な種地が存在するとは言いがたい。
- また、必要とされる土地の規模や選定条件は多種多様であるため、実在する土地と必要とされる土地とが適合しない場合が多く、工場・倉庫等の立地に適した土地（＝工業適地）の確保が課題となっている。

土地の規模	現在活用できる可能性が高い土地（箇所）				築30年以上の工場等が立地する土地（箇所）
	未利用宅地	空き工場	空き倉庫	計	
1,000㎡未満	調査対象外				1,111（集計外）
1,000㎡以上～3,000㎡未満	32	5	3	40	814
3,000㎡以上～5,000㎡未満	16	0	2	18	307
5,000㎡以上～10,000㎡未満	9	0	2	11	182
10,000㎡以上～20,000㎡未満	4	1	0	5	74
20,000㎡以上～30,000㎡未満	3	0	0	3	17
30,000㎡以上	1	0	0	1	18
合計	65	6	7	78	1,412

種地の候補地数と老朽工場・倉庫の敷地数

（出典）平成29年度 工業系未利用地調査、都市計画基礎調査（H28） / 札幌市

※平成29年度 工業系未利用地調査

- ◆調査対象地：工業専用地域、工業地域、準工業地域のうち、札幌テクノパーク、札幌ハイテクビル真栄を除く全域。
- ◆調査内容：①一敷地1,000㎡以上の未利用地の抽出
*未利用地…土地利用がされていない宅地、遊休農地、耕地、青空駐車場（建物に付随する用途として使用されているものを除く）、資材置場など、建物が無い土地。
②空き工場・倉庫の抽出
なお、現在、中間報告時点のため、資料中の数値は未確定値。

選択肢	企業数
幹線道路に近い	27
用地価額が低廉	26
従業員が通勤しやすい	18
既存自社施設が近い	18
労働力が確保しやすい	14
高速道路に近い	9
インフラが整っている	3
前面道路の幅員	3
取引先が集積	3
用地の拡張性がある	3
消費地に近接	3
同業者が集積	3
災害リスクが低い	3
自治体の優遇制度が充実している	2
住宅地から離れている	1
鉄道駅に近い	1
地盤がよい	1
地下水が利用できる	1
企業に地縁がある	1
その他	8
回答企業数	148

用地選定で優先する事項の第1位に挙げられた条件

（出典）平成29年度 企業立地・移転動向調査 / 札幌市

- 「現に活用できる可能性が高い未利用地等」以外にも、青空駐車場など「将来的に活用できる可能性がある低利用地」が存在するが、これらの低利用地はより制限の緩やかな準工業地域内に多く存在しており、工業系ではない土地利用への転換が進む可能性も十分にある。

土地利用分類	準工業地域		工業地域		工業専用地域		工業系全体
	箇所数	割合	箇所数	割合	箇所数	割合	箇所数
現在活用できる可能性が高い土地							
未利用宅地	46	70.8%	8	12.3%	11	16.9%	65
空き工場	4	66.7%	0	0.0%	2	33.3%	6
空き倉庫	2	28.6%	1	14.3%	4	57.1%	7
小計	52	66.7%	9	11.5%	17	21.8%	78
将来的に活用できる可能性がある土地							
青空駐車場	102	76.7%	14	10.5%	17	12.8%	133
資材置場	12	66.7%	2	11.1%	4	22.2%	18
空き店舗	3	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	3
小計	117	76.0%	16	10.4%	21	13.6%	154
合計	169	72.8%	25	10.8%	38	16.4%	232

低未利用地の分類

（出典）平成29年度 工業系未利用地調査 / 札幌市

- ✓ 周辺環境等から工業適地とみなされる土地や、現に工場・倉庫等が集積している土地について、適地として適切に維持・保全する必要があるのではないか。
- ✓ 現状の地域地区等の指定状況・制限内容が、工業適地の確保に当たって十分なものとなっているかを検証する必要があるのではないか。

■論点別の見直しの方向（仮説）

■現状・課題

- 工場・倉庫等の老朽化の進行
- 工場・倉庫等の機能増進や経営効率化のための増設・移転のニーズ

■求められる視点

- 工業・流通業のニーズへの適切な対応

■対応の方向性

- 種地として活用できる土地の確保と、それらの土地における工業適地としての操業環境の維持・保全
- 既に住宅地へ転換した地区における住環境保護と、現に転換が進みつつある地区における工場等と住宅との適切な共存

■求められる対応

【現在及び今後の取組】

- 新設・増設のための種地を求める事業者と、種地として活用できる土地とのマッチングとその連鎖の促進

【土地利用計画上の対応（仮説）】

- 工場・倉庫等の更新や機能増進等を目的とした増設を下支えするため、工業適地として引き続き確保すべき地区については、工業系用途以外の用途の制限等を強化することを検討
- 個別の土地利用転換の動向に対しては、引き続き、周辺市街地との調和と都市構造の秩序の確保を前提として対応

■部会での意見（仮説に対する意見の抜粋）

- 仮説の二つは対立しているのでは。どのように切り分けて運用する考えなのか。

⇒（事務局）

各地区の特性に応じて使い分ける。個別の土地利用動向に対しては、職住共存地区の指定により、工業地内の住環境保護に対応してきたが、更に今後は、工業適地の維持・保全にも目を向けて対応していくということ。

- 実際に市外移転した事例について、札幌市内での立地を断念した最大の理由が何であったのかを個別に精査する必要があるのでは。今後、適地を適切にマッチングさせるためにも、情報をネットワーク化することが必要。

- マッチングやその連鎖を成立させるには、都市計画だけでなく、他の施策との連携が必要。

（2）大谷地流通業務団地

★部会での検討要旨

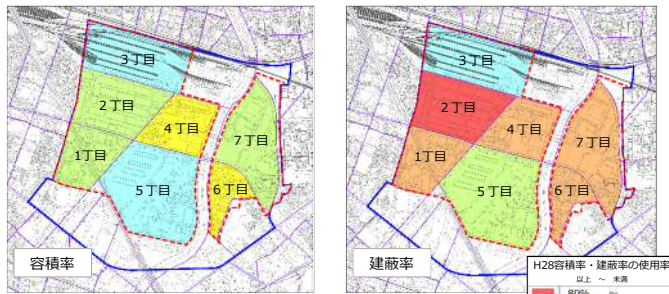
本市の物流機能を担う一大拠点である大谷地流通業務団地における機能の維持・向上が求められるなか、老朽施設の更新を促進するとともに、近年大型化・複合化する施設の立地にも対応するため、「建物用途等の制限の見直し」について検討

■土地利用動向

- 団地造成・分譲とともに建設されたとみられる築30年以上の施設が6割を超える。
- 容積率・建蔽率の使用率は丁目ごとに差があるものの、特に容積率の使用率（※）は全体的に低い。

築年数（棟数）						合計	建築年不明 （棟数）
10年未満	10年以上 ～20年未満	20年以上 ～30年未満	30年以上 ～40年未満	40年以上			
19	30	34	80	56	219	27	

団地内施設の築年数



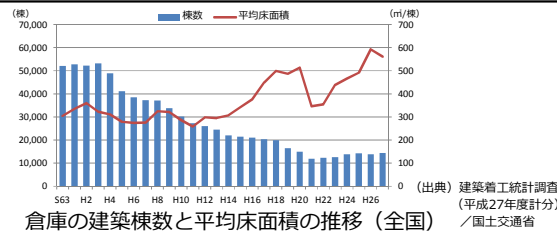
丁目ごとの容積率・建蔽率の使用率

※ 使用率＝（使用容積率（又は使用建蔽率））÷（指定容積率（又は指定建蔽率））

（出典）都市計画基礎調査（H28）／札幌市

■流通業務施設を取り巻く変化

- 近年、物流施設の床面積や敷地面積は増加し、施設の大型化が進んでいる。



倉庫の建築棟数と平均床面積の推移（全国）（出典）建築業工統計調査（平成27年度計分）／国土交通省

- ✓ 現状、指定容積率・建蔽率の全体的な引き上げ（ベースアップ）が求められる状況ではないが、個別具体的建替え動向等を踏まえながら適切に対応する必要があるのではないか。

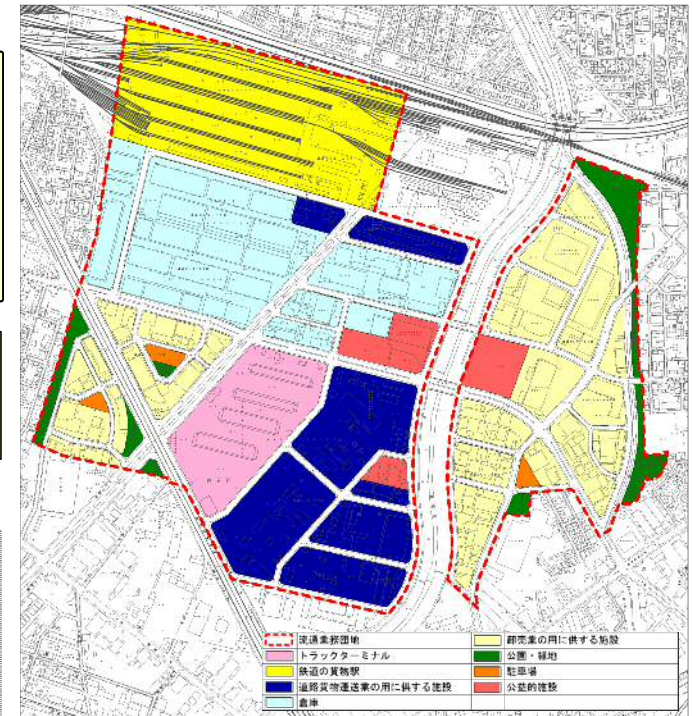
■流通業務団地の土地利用制限

- 流通業務団地の都市計画は、各敷地に立地する流通業務施設の種類を細かく区分して定めていることから、団地内であっても施設更新のための種地のローリングが難しく、複数の機能を併せ持つ施設の建設もしにくいといった課題を抱えている。
- 流通業務施設に求められる機能として、従来の保管型の倉庫のみならず、集配送や流通加工も含めた「機能の複合化」が進んでいる。

- ✓ 建替えを下支えするためには、種地のローリングを促進し、近年、大型化・複合化している流通業務施設の立地にも対応できるよう、土地利用制限を見直す必要があるのではないか。

※ 大谷地流通業務団地の概要

- ・ 「流通業務市街地の整備に関する法律」に基づき、昭和42年（1967年）に都市計画決定。同年、造成に着手し、翌年より分譲を開始した。区域面積は約154ha。
- ・ 同法に基づき整備された流通業務団地は、現在全国27カ所で稼働しているが、北海道内では「大谷地流通業務団地」のみ。
- ・ 本市の物流機能を担う一大拠点として、高次機能交流拠点にも位置付けている。
- ・ 用途地域は準工業地域を指定しているが、準工業地域の用途規制（建築基準法第48条）は適用されない。



大谷地流通業務団地の土地利用計画図

■論点別の見直しの方向（仮説）

■現状・課題

- 流通業務施設の老朽化
- 近年大型化・複合化する施設と現行の土地利用制限との不整合

■対応の方向性

- 老朽化した施設の更新を促進するための土地利用計画制度の適切な運用

■求められる対応

【現在及び今後の取組】

- 団地の土地利用再編や高度化に向けた立地企業の合意形成や土地利用転換の促進に対する積極的な関与

【土地利用計画上の対応の方向（仮説）】

- 流通業務機能を維持するとともに、施設の大型化・複合化にも適切に対応するため、建物用途等の制限の見直しを検討
- 密度構成の基本的な枠組み（容積率、建蔽率）は現状を維持しつつ、今後の個別の更新を支えるため、土地利用計画制度の機動的な運用を図る

■部会での意見（仮説に対する意見の抜粋）

- 倉庫等の用地の需要は高い。大谷地流通業務団地のような立地環境を備えた同規模の流通基地を新たに整備することは難しいことも考えると、仮説のような展望に向けて進めるのは有効である。

■論点別の見直しの方向 ※再掲

【土地利用計画上の対応の方向（仮説）】 ※再掲

■住宅市街地

(1) 集合型居住誘導区域

○ 密度構成等の基本的な枠組み（容積率、建蔽率及び用途地域に応じた高度地区）は現状を維持しつつ、人口減少が予測される地域においては、建物用途の多様性を高め、居住地としての魅力の向上を下支えするため、建物用途制限などの見直しを検討

(2) 持続可能な居住環境形成エリア

○ 地域ごとの課題への総合的な対応を支えるため、土地利用計画制度の柔軟かつ機動的な運用（随時変更）

○ ゆとりある良好な居住環境の保護を基本としつつ今後の建て替えも下支えするため、容積率や高さ制限、最低敷地面積、壁面後退距離などの制限は維持した上で、近年の専用住宅の建築動向を踏まえて、建蔽率の緩和を検討

■拠点

(1) 地域交流拠点

○ 密度構成の基本的な枠組み（容積率、建蔽率及び用途地域に応じた高度地区）は現状を維持しつつ、拠点ごとの特性を踏まえた機能集積を促すため、建物用途制限などの見直しを検討

(2) 都心

○ 密度構成の基本的な枠組み（容積率、建蔽率及び用途地域に応じた高度地区）は現状を維持しつつ、地区特性を踏まえて緩和型土地利用計画制度等を効果的に活用し、都心に関連する各種計画の実現を図る

■工業地・流通業務地

○ 工場・倉庫等の更新や機能増進等を目的とした増設を下支えするため、工業適地として引き続き確保すべき地区については、工業系用途以外の用途の制限等を強化することを検討

○ 個別の土地利用転換の動向に対しては、引き続き、周辺市街地との調和と都市構造の秩序の確保を前提として対応

○ 流通業務機能を維持するとともに、施設の大型化・複合化にも適切に対応するため、建物用途等の制限の見直しを検討

○ 密度構成の基本的な枠組み（容積率、建蔽率）は現状を維持しつつ、今後の個別の更新を支えるため、土地利用計画制度の機動的な運用を図る

■現行の運用方針への反映

1.目的と位置づけ

2.これまでの土地利用計画制度の運用

3.土地利用計画制度運用にあたっての基本的視点

4.土地利用計画制度の運用方針※

※ 各項目の見出しについては、第2次マスタープラン等の新たな計画に合わせて更新予定。また、各項目の並び順については、立地適正化計画を新たに策定したことを踏まえて住宅市街地から記載するとともに、他項目も第2次マスタープランの「部門別の取組の方向性（土地利用）」に合わせて変更。

(1) 住宅市街地の区分に対応し、多様で質の高い居住環境を支えるための運用方針

✓ 土地利用計画上の対応の方向を反映

(2) 都心の再生・再構築の促進を支えるための運用方針

✓ 土地利用計画上の対応の方向を反映

(3) 多中心核都市構造の充実・強化を支えるための運用方針

✓ 土地利用計画上の対応の方向を反映

(4) 工業地・流通業務地等の維持または段階的な土地利用転換を支えるための運用方針

✓ 土地利用計画上の対応の方向を反映

(5) 幹線道路沿道の秩序ある土地利用を支えるための運用方針

✓ 第2次マスタープランにおける幹線道路沿道の土地利用の方向については、前マスタープランを踏襲しているため、変更の予定なし

(6) 良好な景観形成とみどりの充実を支えるための運用方針

✓ 新たな景観計画の策定（H29.2）を踏まえ、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
 ✓ 都市緑地法等の改正（H29.6公布）を踏まえ、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

5.土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて

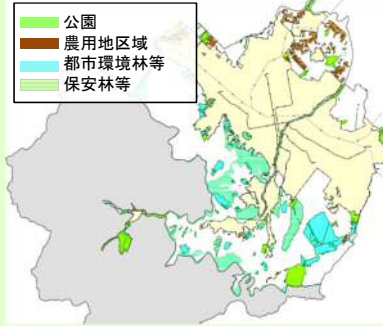
★部会の検討要旨

○市街化調整区域の課題と第2次マスタープランにおける新たな視点を踏まえて、現行方針の構成自体から見直すことについて検討

■現状と課題

【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*が残されており、寒冷地特有の植生を有する豊かな自然環境を形成している。
※ 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。



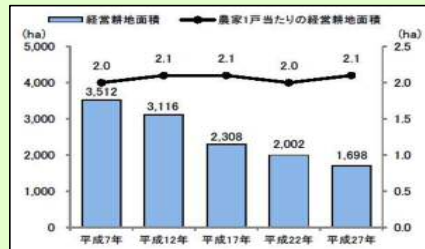
主な公園・農地・地域制緑地の配置図

【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（げけ崩れ・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。

【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。



経営耕地面積の推移



農家数の推移

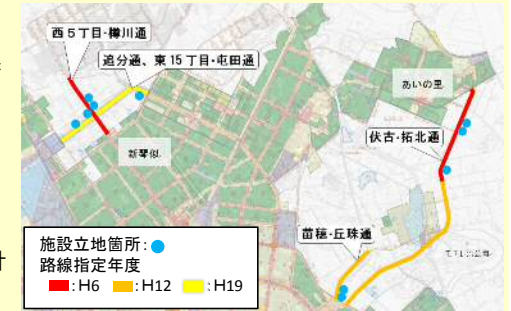
出典：第2次さっぽろ都市農業ビジョン（H29）

【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。

【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

【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。

【観光・スポーツ・レジャー】

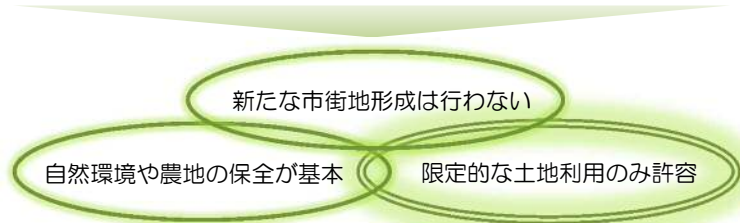
- ①大規模公園が複数整備されているほか、山地や森林内には登山道や散策路がある場所も多く、レクリエーションや自然体験の場となっている。
- ②スキー場やゴルフ場などのスポーツ・レジャー施設が、都市部から近距離に複数点在している。
- ③余暇活動等の様相やニーズが多様化する今日的な動向を踏まえ、開発許可基準を適切に運用していくことが必要である。

【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。

◆ 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。

◆ 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。

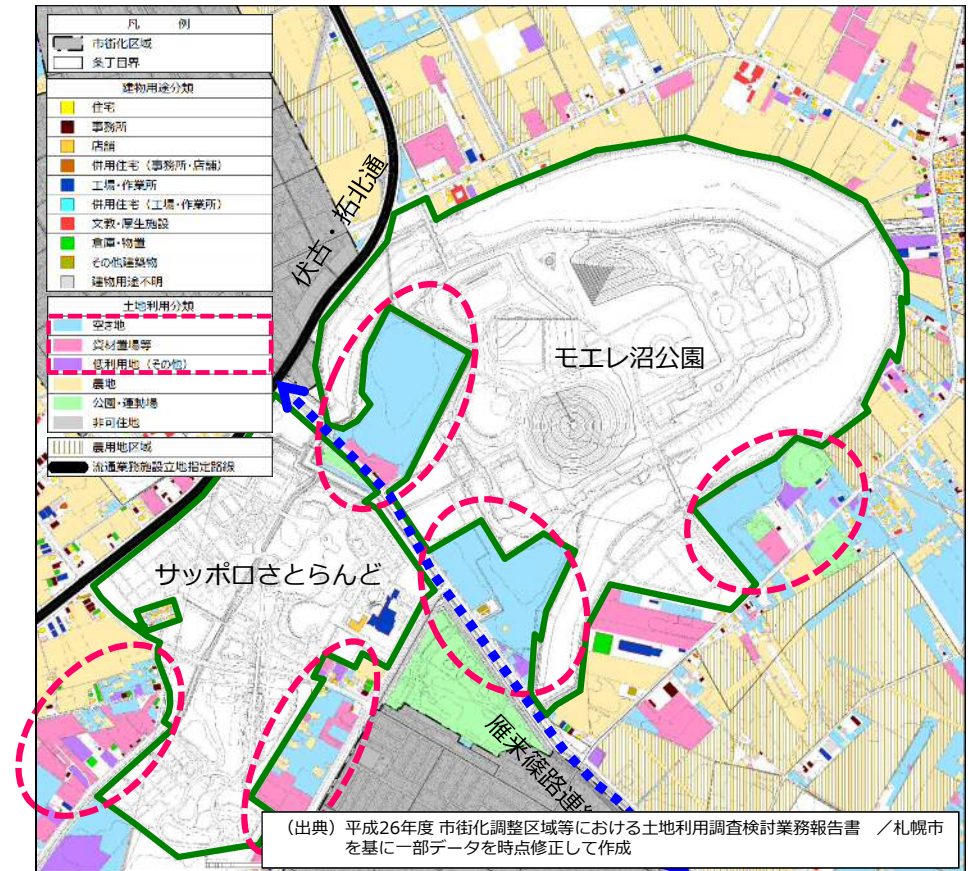
⇒モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺、札幌ドーム周辺、芸術の森周辺

■ 具体例：モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺

○ 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の周辺には、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、来訪者のための利便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。



モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺の土地利用現況

モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺の様子



■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を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っては、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…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…都市型農業ならではの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…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…産業廃棄物及び限定的に立地を認めてきた流通業務施設の取り扱い
- ② 既存住宅地型…区域区分以前から市街化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…「モエシ沼公園・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

■部会での意見

- 第2次マスタープランに基づき、保全を原則としつつ限定的な活用を誘導するために方針の構成を見直すことは妥当。
- 自然環境の保全については、緑被率だけを見るのではなく、場所に応じてどのような緑が相応しいかといった点なども考慮して適切に誘導することが重要。
- 農地の貸借や売買の動向にミスマッチが起きているため、営農の意思がある中核的担い手への農地の集積を支える視点で土地利用についても検討すべき。
- 高次機能交流拠点については拠点ごとの特性があるため、3拠点それぞれの方向性を検討すべき。
⇒（事務局）
今回は一事例のみを取り挙げたが、次回以降は各拠点についての検討を掘り下げたい。
- 札幌の市街化調整区域は他都市とも接しているため、隣接する市町の土地利用を踏まえて検討を進めることが重要。
⇒（事務局）
今後、隣接する市町の土地利用状況を把握したうえで検討を進める。
- 資材置き場の利用方法など、開発許可が不要な土地利用があることも踏まえて対応を検討することが必要。

◆検討スケジュールの見直しについて

- ✓ 市街化調整区域の保全と活用の方針については、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。
 （※「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	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 用途地域等案の作成
H30 夏頃	運用方針の策定	用途地域等の素案	
	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	地区計画原案 条例縦覧	法定手続き等
		用途地域等の案 事前説明	
		用途地域等の案 法縦覧	
H31 春頃		用途地域等の案 諮問	用途地域等 告示