

土地利用計画制度の運用方針

平成 18 年（2006 年）3 月
札幌市 まちづくり政策局 都市計画部
（平成 30 年（2018 年）6 月 改定）

目 次

1	目的と位置付け	2
	(1) 目的	
	(2) 位置付け	
2	これまでの土地利用計画制度の運用	4
3	土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点	7
	(1) 第2次札幌市都市計画マスタープランの策定	
	(2) 土地利用計画制度の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	11
	(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	
	(2) 魅力があふれ世界を引きつける都心の実現を支えるための運用方針	
	(3) 拠点の特性に応じた機能の集積と魅力の向上を支えるための運用方針	
	(4) 工業・流通業の需要変化への対応を支えるための運用方針	
	(5) 幹線道路等の沿道の秩序ある土地利用を支えるための運用方針	
	(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	
5	土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて	46
	(1) 用途地域等の機動的な見直し	
	(2) 住民主体の地区計画等の積極的推進	
	(3) 制度の効果的運用を支える方策の充実	
	資料編	50

1 目的と位置付け

(1) 目的

土地利用計画制度は、都市づくりの諸施策のうち都市計画法に基づく制度の一つであり、土地の利用に関するルールを定め、個別の建築行為などを規制・誘導することによって都市づくりの目標の実現を図るものです。

そして、この土地利用計画制度には、市街化区域における土地利用規制の根幹をなす用途地域や、地域のきめ細かな土地利用ルールとして定める地区計画など、多様な種類があります。

計画的な都市づくりを進めていく上では、都市づくりの上位計画を踏まえてこれらの土地利用計画制度をいかに運用していくべきか、その基本的考え方を明確にして適切な制度運用を図ることが求められます。

また、市民・企業・行政等の多様な協働による都市づくりを進めていく上では都市づくりの上位計画に掲げる理念や目標等とあわせて、土地利用計画制度の運用に関する考え方についても、都市づくりに関わる各主体が共有していることが重要です。

以上の認識のもと、この方針は以下を目的として策定します。

- 都市づくりの上位計画を踏まえて土地利用計画制度をいかに運用していくべきか、その基本的考え方を明確にし、制度の適切な運用を図ります。
- 土地利用計画制度の運用に関する考え方を、市民、企業、行政など都市づくりに関わる各主体で共有し、地区計画の決定をはじめとするきめ細かな取組を推進する一助とします。

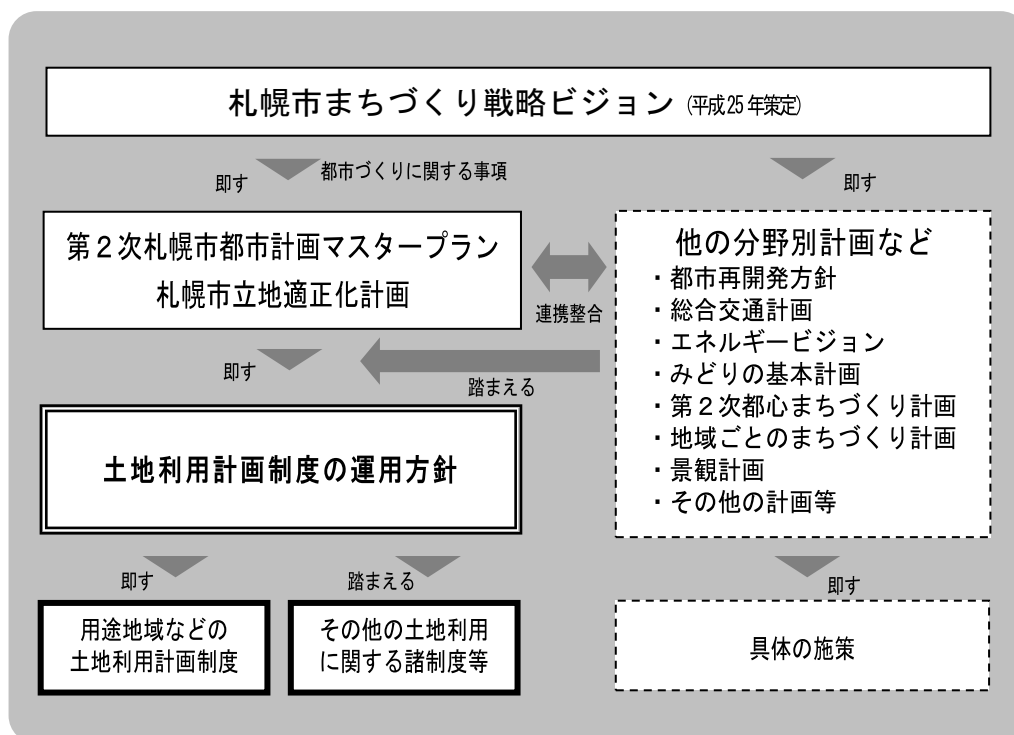
(2) 位置付け

この方針は、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（以下、両計画をあわせて「マスタープラン」という。）に即すとともに、他の分野別計画を踏まえつつ、具体の土地利用計画制度の運用の考え方を示すものです。用途地域などの地域地区や地区計画等の土地利用計画制度は、この方針に即して運用します。

なお、この方針は、市街化区域内の土地利用を、その対象としています。

また、都市計画法に規定される土地利用計画制度以外の土地利用に関する諸制度の運用や、その他都市づくりに関する様々な取組についても、この方針を踏まえるものとなります。

－上位計画などとの関係－



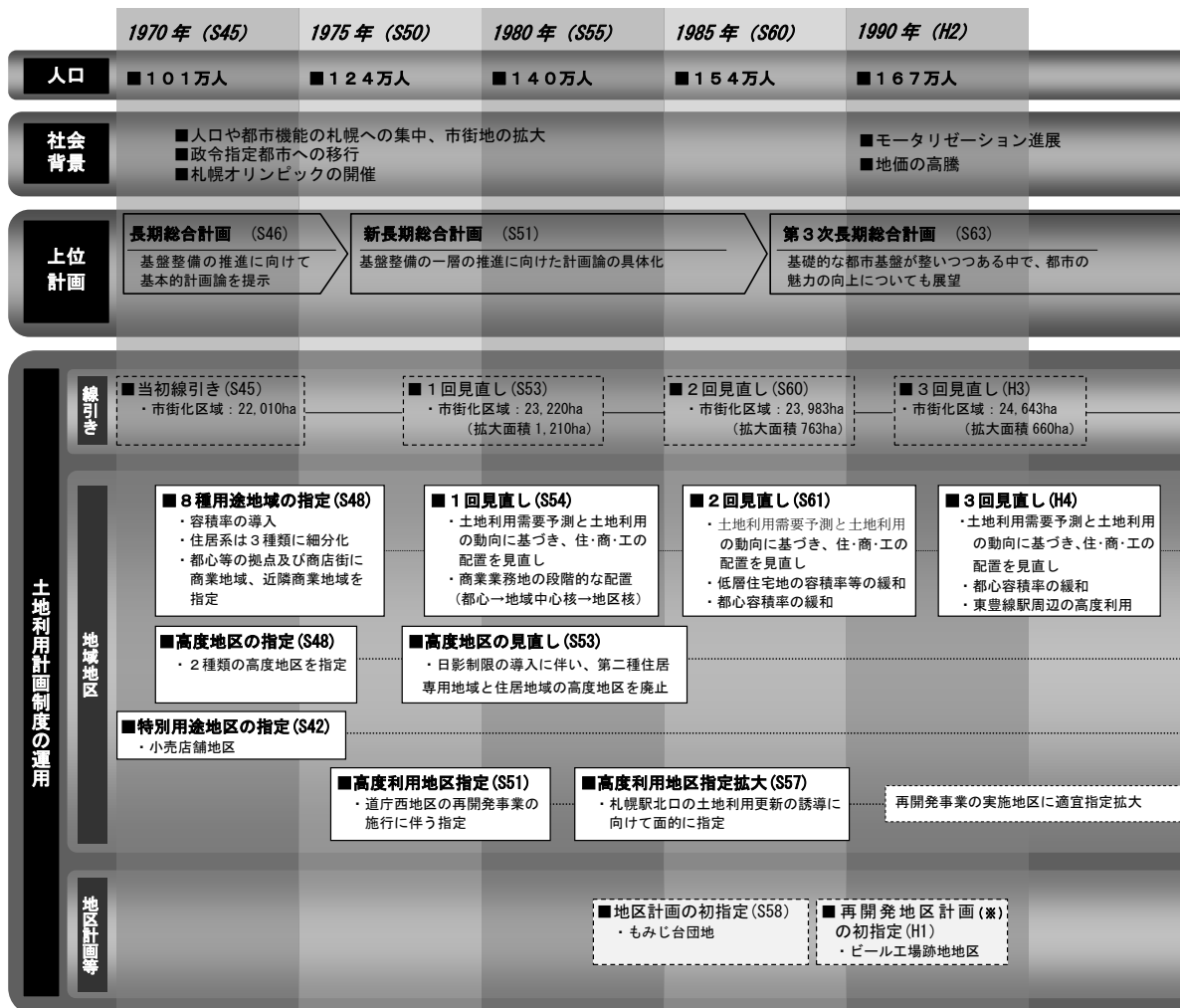
2 これまでの土地利用計画制度の運用

2 これまでの土地利用計画制度の運用

土地利用計画制度の運用方針を定めるにあたり、まず、これまでの制度運用について整理しておきます。

ここでは、新都市計画法制定以降の都市計画制度の変遷という観点から、本市の上位計画と土地利用計画制度の運用について整理しました。

下表のように、本市では、昭和 48 年（1973 年）に初めて 8 種類の用途地域を指定して以降、昭和 54 年（1979 年）、昭和 61 年（1986 年）、平成 4 年（1992 年）に見直しを行い、さらに、法改正によって用途地域の種類が 12 種類に細分化されたことを受け、平成 8 年（1996 年）には全市的な指定替えを実施しました。



それまでの都市づくりでは、人口や産業の集中に適切に対応することが強く求められ、用途地域についても、住宅や業務施設等の需要の拡大に対する適切な量的対応を図ることが中心課題となってきました。

また、昭和 58 年（1983 年）からは、きめ細かな土地利用のルールである地区計画制度の運用を積極的に進めてきましたが、この対応も、新たな市街地の整備・拡大に伴う適用が主体となっていたものです。

しかしながら、その後、人口の増加が緩やかになるとともに、少子高齢化の進展や人々のライフスタイルの多様化など、都市を取り巻く状況が大きく変化しました。



(※)「再開発地区計画」と「住宅地高度利用地区計画」は、平成 14 年の都市計画法の改正で「地区計画（再開発等促進区を定めるもの）」に統合

そこで本市では、平成 16 年（2004 年）3 月に都市づくりの新たな指針として「札幌市都市計画マスタープラン（以下「前マスタープラン」という。）」を策定しました。この前マスタープランでは、新たな市街地の整備に軸足を置いた拡大型の都市づくりではなく、既存の市街地を再生・活用しながら都市の魅力と活力を高め、市民生活の質の向上を支えることに都市づくりの基本方向を転換すべきとの認識のもと、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を理念として掲げ、都市づくりの方針を整理しています。

この前マスタープランに基づき、本市では、平成 18 年（2006 年）と平成 24 年（2012 年）に用途地域等の見直しを行いました。これらの見直しは、規制の緩和と強化により、既存の市街地における都市構造の維持・強化を図る観点から行ったものです。

3 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点

(1) 第2次札幌市都市計画マスタープランの策定

本市では、平成16年(2004年)に策定した前マスタープランにおいて、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を理念として掲げるとともに、「全市的な都市構造の維持・強化」と「地域の取組の連鎖」を都市づくりの基本目標として設定し、その実現に向けた取組を進めてきました。

その後、前マスタープランの策定から約10年が経過し、人口減少が見込まれる状況となったほか、超高齢社会の到来、生産年齢人口の減少など、札幌を取り巻く状況は大きく変化しました。

こうした社会経済情勢の変化を受け、平成25年(2013年)に、本市の最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン(以下「戦略ビジョン」という。)」が策定されました。この戦略ビジョンにおける都市づくりに関する事項を踏まえつつ、また「低炭素都市づくり」や「安全・安心な都市づくり」といった今日的な社会ニーズに対応した都市づくりの取組を推進していくため、本市では、平成28年(2016年)3月に前マスタープランを見直し、「第2次札幌市都市計画マスタープラン(以下「第2次マスタープラン」という。)」を策定しました。

この第2次マスタープランでは、前マスタープランの理念を踏襲しつつ、都市を構成する上で重要な要素である「土地利用」や「交通」、「エネルギー」、「みどり」などといった各部門の取組の方向性をまとめるとともに、都心や住宅地などの市街地区区分ごとに、各部門が連携して優先的・積極的に取り組んでいくものを整理しています。

一方、都市再生特別措置法が平成26年(2014年)に改正され、立地適正化計画が制度化されました。この計画は、今後の人口減少・少子高齢化の中で、住宅や医療・福祉・商業施設等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりを目指すものです。

この法改正を受け、本市では、第2次マスタープランとあわせて、平成28年(2016年)3月に「札幌市立地適正化計画(以下「立地適正化計画」という。)」を策定しました。

本市の立地適正化計画は、今後の人口減少社会において、市街地区分に応じた人口密度の適正化や公共交通を基軸とした各種都市機能の適切な配置を図ることにより、これまで以上に都市の魅力や活力を向上させることを狙いとしています。

第2次札幌市都市計画マスタープランの概要

(目標年次：平成47年(2035年)、将来人口：182～188万人)

- 札幌市の目指すべき都市像の実現に向けた取組の方向性を全市的視点から整理した都市づくりの基本的な方針

○都市を取り巻く変化・課題

- 人口減少・超高齢社会の到来
→福祉、医療、生活利便機能の確保
- 子育て家庭の世帯構成の変化
→子育て支援の充実
- 交通環境の変化
→公共交通の維持、生活交通の確保
- 地球規模の環境・エネルギー問題への深刻化
→再生可能エネルギーの導入・拡大
- 財政状況の制約
→都市基盤などの効率的な維持・更新
- ライフスタイルの多様化
→市民の多様なニーズへの対応

○都市づくりの理念

S・M・I・L・Es City Sapporo (スマイルズ・シティ・サッポロ)

～誰もが笑顔でいきいきとすごせるまちへ～

○都市づくりの基本目標

【都市づくり全体】

- 高次な都市機能や活発な経済活動により、都市の魅力と活力を創出し、道内をはじめ国内外とつながり北海道をリードする**世界都市**
- 超高齢社会を見据え、地下鉄駅の周辺などに、居住機能と生活を支える多様な都市機能を集積することなどにより、円滑な移動や都市サービスを楽しむことができる**コンパクトな都市**
- 自然と調和したゆとりある郊外での暮らしや、利便性の高い都心・地下鉄駅周辺などでの暮らしが選択できるなど、住まいの多様性が確保された**札幌らしいライフスタイルが実現できる都市**
- 公共交通を基軸としたまちづくりの推進や、新たなエネルギーネットワークの構築などによる**低炭素都市**
- 都市基盤が効率的に維持・保全され、都市活動が災害時にも継続できる**安全・安心な都市**

【身近な地域】

- 多様な協働による地域の取組が連鎖する都市

○総合的な取組の方向性

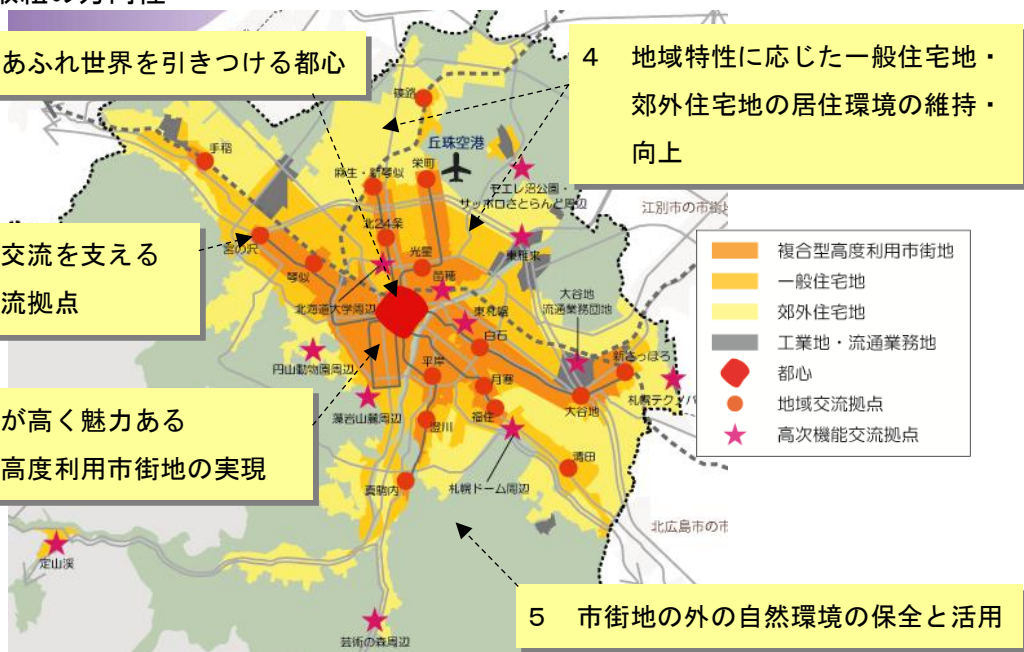
1 魅力があふれ世界を引きつける都心

4 地域特性に応じた一般住宅地・郊外住宅地の居住環境の維持・向上

2 多様な交流を支える地域交流拠点

3 利便性が高く魅力ある複合型高度利用市街地の実現

5 市街地の外の自然環境の保全と活用



○部門別の取組の方向性（土地利用）

(1) 基本的考え方 (2) 市街地の範囲 (3) 市街地の土地利用 (4) 市街地の外の土地利用

【市街地の土地利用に関する基本方針】

- 都市基盤の配置や整備状況、市街地形成の過程、景観特性、地形、自然環境などとの関係を踏まえて、土地利用の基本的な枠組を設定します。
- 拠点のように多くの人が集まる場所においては、生活する上での基本的なサービスをはじめとする多様な機能の複合・集積や、地域特性に応じた交流空間の確保などにより、市街地の魅力や活力の向上を図ります。
- 地下鉄駅周辺など利便性の高い地域や郊外の住宅地などにおいては、適正な居住密度や世代構成を維持、または高めることを基本とします。
- 店舗や病院など、日常生活との関連の強い基礎的都市機能は、市街化区域内において、身近な範囲に立地することを基本とします。

○取組を支える仕組み

【基本方針】

- ・都市づくりの取組における「市民参加」と「多様な協働」の仕組みの充実

取組の内容に応じた
「市民参加」と「多様な協働」

都市づくりに関わる情報の
共有

都市計画制度の運用における
分かりやすさと透明性の確保

札幌市立地適正化計画の概要

- ・市街地区分に応じた人口密度の適正化
- ・公共交通を基軸とした各種都市機能の適正な配置

○居住誘導の基本的な考え方

【複合型高度利用市街地】

(地下鉄駅周辺などの交通利便性の高いエリア)

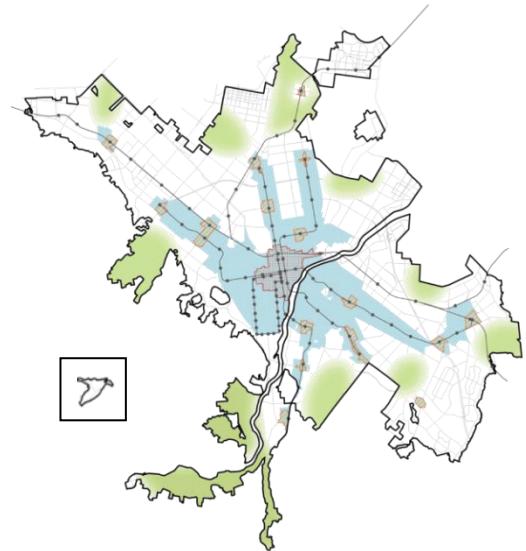
集合型居住誘導区域

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、集合型の居住機能が集積することを目指す

【郊外部の一部】

持続可能な居住環境形成エリア

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



○都市機能誘導の基本的な考え方

都市機能誘導区域

多くの人々が利用する都市機能の集約等による利便性と魅力の向上を目指す

都市機能誘導区域	誘導施設
都心	<ul style="list-style-type: none"> ・MICE関連施設 ・教育文化施設（大規模ホール） ・多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）
地域交流拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの市民が利用する公共施設

- 集合型居住誘導区域
※都市再生特別措置法に規定する居住誘導区域
- 持続可能な居住環境形成エリア
※他の区域と異なり、明確な範囲を指定するものではありません
- 都市機能誘導区域（都心）
- 都市機能誘導区域（地域交流拠点）

(2) 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点

土地利用計画制度の運用は、マスタープランの実現を支えるため、マスタープランに即して行うことが基本となりますが、用途地域の決定・変更など具体の制度運用に際しては、個々の制度の目的等を踏まえて適切な土地利用のルールとなるよう定めることが求められます。

そこで、マスタープラン及び制度の目的等を踏まえ、土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点を以下のとおり定め、制度運用の基本原則とします。

なお、第2章及び本章の(1)で見てきたとおり、今後の都市づくりにおいては、人口が減少する中であっても市民が安心・快適に暮らせるとともに、札幌の魅力が国内外に発信されることが重要であることから、特に重視すべき視点として④から⑦を設定しました。

－基本的事項－

① マスタープランの実現を支える視点

都市づくりの総合性・一体性を確保するために、マスタープランで示す基本方針を十分に踏まえて運用します。

② 地下鉄などの都市基盤の整備状況と対応を図る視点

地下鉄や道路などの都市基盤の整備状況を踏まえて運用することにより、合理的な土地利用を誘導します。

③ 土地利用の需要や実態とのバランスを確保する視点

土地利用の需要や実態とのバランスを見極め、適正かつ効果的な土地利用のルールとなるよう設定します。

－今日的に特に配慮が求められる事項－

④ 人口減少を見据えて都市構造のバランスを維持する視点

人口が減少する中であっても住まいの多様性が確保され、公共交通を基軸とした都市構造を維持します。

⑤ 都市の魅力・活力の向上を支える視点

多くの人が集まる拠点などにおいて、地域特性に応じた様々な機能の集積により多様な交流を生み出すとともに、省エネビルへの建替えやエネルギーネットワークの拡充などにより低炭素化を推進し、都市の魅力と活力を高めます。

⑥ 産業構造の変化に適切に対応する視点

経済活力の維持・向上のため、工業・物流業をとりまく環境の変化や集客交流産業のニーズの多様化等への対応を図ります。

⑦ まちのリニューアルを支える視点

まち全体が成熟し更新時期を迎えている中、個別の建替え更新にきめ細かく対応することを重視します。

4 土地利用計画制度の運用方針

前章までで整理してきたとおり、人口の増加が緩やかとなり、安定成熟期に移行して以降の都市づくりにおいては、拡大する需要への量的対応の観点から土地利用計画の骨格を大きく組み替えることが求められる状況にはなく、都市づくりの個々のテーマに応じて土地利用計画制度を適切に運用することが重要です。

そこで、マスタープランと前章の基本的視点などを踏まえ、土地利用計画制度の運用方針を以下のテーマごとに整理します。

- (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
- (2) 魅力があふれ世界を引きつける都心の実現を支えるための運用方針
- (3) 拠点の特性に応じた機能の集積と魅力の向上を支えるための運用方針
- (4) 工業・流通業の需要変化への対応を支えるための運用方針
- (5) 幹線道路等の沿道の秩序ある土地利用を支えるための運用方針
- (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

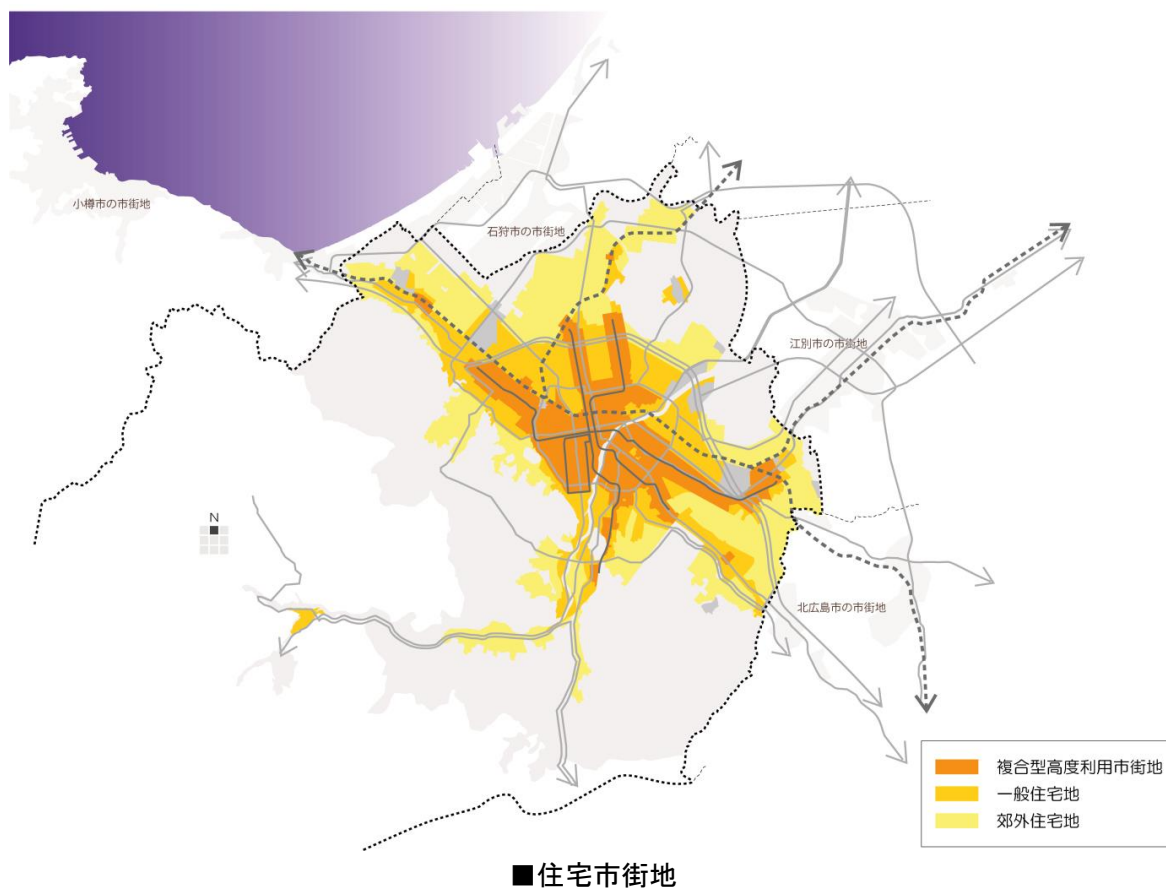
4 土地利用計画制度の運用方針（住宅市街地）

（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

① マスタープランでの考え方

第2次マスタープランでは、都市づくりの基本目標の一つとして「住まいの多様性が確保された札幌らしいライフスタイルが実現できる都市」を掲げるとともに、交通基盤の体系と対応した秩序ある土地利用を誘導する観点から、住宅市街地を複合型高度利用市街地、一般住宅地、郊外住宅地に区分し、各区分に応じた居住環境の魅力向上や利便性の確保を図ることとしており、住宅市街地の各区分の土地利用に関しては、それぞれ以下の方向性を示しています。

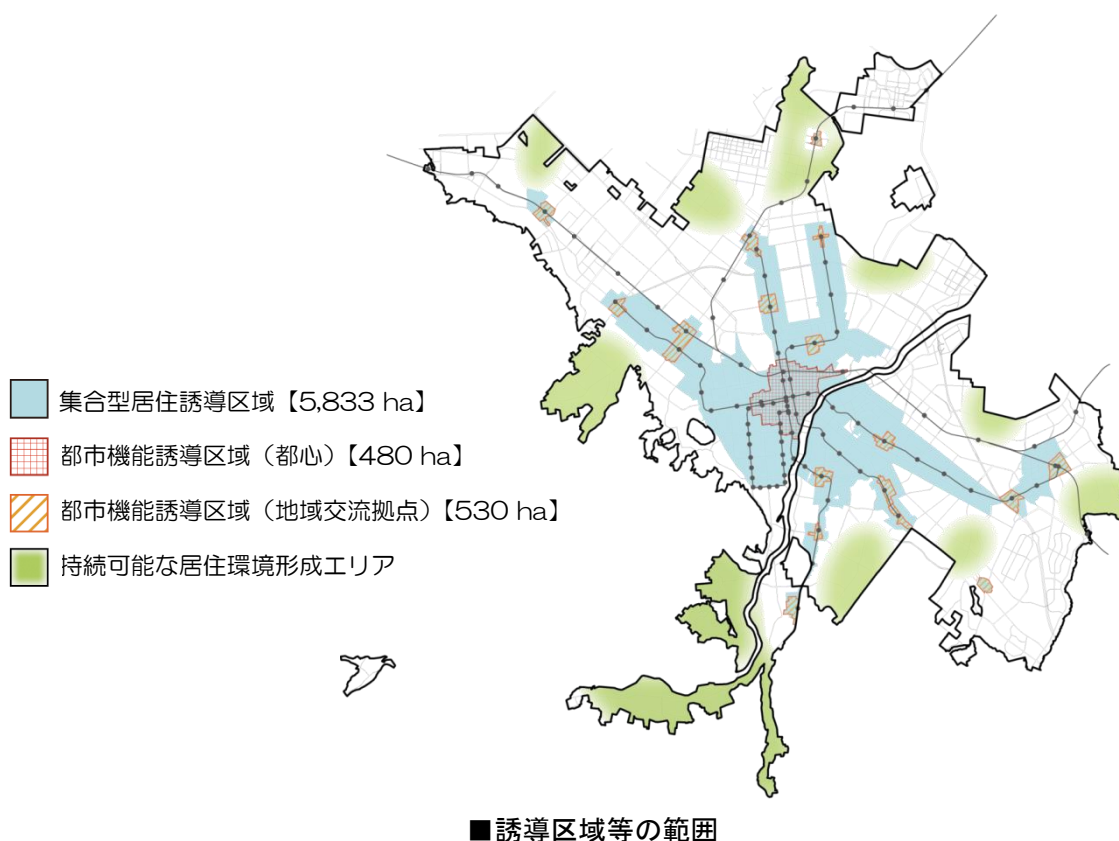
- ◆ 《複合型高度利用市街地》 集合型の居住機能と多様な生活利便機能が集積し、良好な都市景観やオープンスペースを有する住宅市街地の形成を目指す。
- ◆ 《一般住宅地》 戸建住宅や集合住宅などの多様な居住機能や生活利便機能が、相互の調和を保ちながら維持される住宅地の形成を目指す。
- ◆ 《郊外住宅地》 戸建住宅を主体としながらも一定の生活利便施設を有し、地域コミュニティが持続できる住宅地の形成を目指す。



また、複合型高度利用市街地においては、今後、人口分布の偏在が進み、一部の地域では、地下鉄沿線でありながら人口減少が予測され、これらの地域における将来的な都市機能の低下が懸念されます。一方、郊外住宅地においては、今後 20 年の間では人口密度はおおむね維持され、居住地としての需要は一定程度存在するものの、開発時期の古い地域の一部においては、近い将来、人口減少スピードが速まることが想定されます。

そこで、立地適正化計画では、複合型高度利用市街地の区域を基本に「集合型居住誘導区域」、開発時期の古い郊外住宅地の一部に「持続可能な居住環境形成エリア」を設定し、それぞれ以下の方針を掲げています。

- ◆ 《集合型居住誘導区域》 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が集積することを目指す。
- ◆ 《持続可能な居住環境形成エリア》 今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的な地域コミュニティの形成を目指す。



② 現況・動向・課題

◇ 市街地区分ごとの人口密度

現在の市街地区分別の人口密度は、それぞれの区分と対応しており、今後も大幅な変動はないものと見込まれます。

◇ 複合型高度利用市街地の土地利用の状況

複合型高度利用市街地のうち、特に都心周辺部や地下鉄駅周辺などにおいては、マンションなどの建築が進み、人口密度は増加傾向を示しています。

しかしながら、今後は、地下鉄駅に近いなど交通利便性が高くても人口減少が見込まれる地域が存在することから、こうした地域については、土地利用の面からも居住地としての魅力を高め、人口密度の維持・増加を図ることが求められます。

また、複合型高度利用市街地の一部では、安定した低層住宅地となっている地区もみられます。

◇ 一般住宅地の土地利用の状況

一般住宅地では、人口密度に大きな変化はみられず、安定した動向となっています。

また、指定している容積率に対して、相当程度現況の土地利用密度が小さい地区もみられます。

◇ 郊外住宅地の土地利用の状況

郊外住宅地では、おおむね良好な居住環境が維持・形成されてきましたが、人口動態や年齢構成は地域ごとに異なっており、各地域が抱える課題も多様化しています。例えば、児童数の減少により小学校が閉校となった地区があるほか、空き地・空き家の適正管理等が求められる状況もあります。

特に、持続可能な居住環境形成エリアにおいては、今後加速度的な人口減少が想定されることから、生活利便性・交通利便性の低下や地域コミュニティの衰退が懸念されます。また、当該エリアは専用住宅の老朽率が高く、更新時期に差し掛かっています。

③ 土地利用計画制度の運用方針

住宅をはじめとした建築物の立地動向は、マスタープランに示す住宅市街地の区分に対応していることから、今後もこの均衡を保ちつつ、各区分の土地利用の目標や動向・課題に応じて質の高い住宅市街地の形成を図ることが重要です。

そのため、用途地域等の根幹的な土地利用ルールを基本的に維持しながら、各地域の建築動向をきめ細かく見定めた上で、質の高い空間づくりを進めるためのルールを適切に運用していく必要があります。

以上より、住宅市街地に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

ア 基本事項：機能と密度の配置

<複合型高度利用市街地>

用途地域については、地区の特性に応じて中高層住居専用地域又は住居地域を定める現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、中密度の指定を基本とし、幹線道路の沿道や拠点周辺等については高密度の指定を基本とする現状を維持します。

なお、複合型高度利用市街地のうち、今後人口減少が予測される地域については、建物用途の多様性を高め、居住地としての魅力の向上を図るため、周辺の土地利用の現況や動向を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で変更することによる建物用途制限の緩和を検討します。

ー建物用途の多様性が高い街並みのイメージー



オフィス・住宅・店舗など、まちの機能が多様であることにより、地域ににぎわいが生まれ、まちの魅力が高まります。

4 土地利用計画制度の運用方針（住宅市街地）

<一般住宅地>

用途地域については、地区の特性に応じて中高層住居専用地域又は住居地域を定める現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、中密度の指定を基本とする現状を維持します。

<郊外住宅地>

用途地域については、第一種低層住居専用地域を定めることを基本とする現在の指定を維持するとともに、戸建住宅を主体とする低層住宅地の住環境を保護するため定めている特別用途地区についても現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、低密度の指定を基本とする現状を維持します。

なお、持続可能な居住環境形成エリアについては、郊外住宅地としての環境を維持しつつ、近年の住宅規模の傾向に応じた個別の建替えも可能とするため、容積率や最低敷地面積、壁面後退距離などの制限は維持した上で、必要に応じて建蔽率の緩和を検討します。

イ 形態などの制限

<複合型高度利用市街地、一般住宅地>

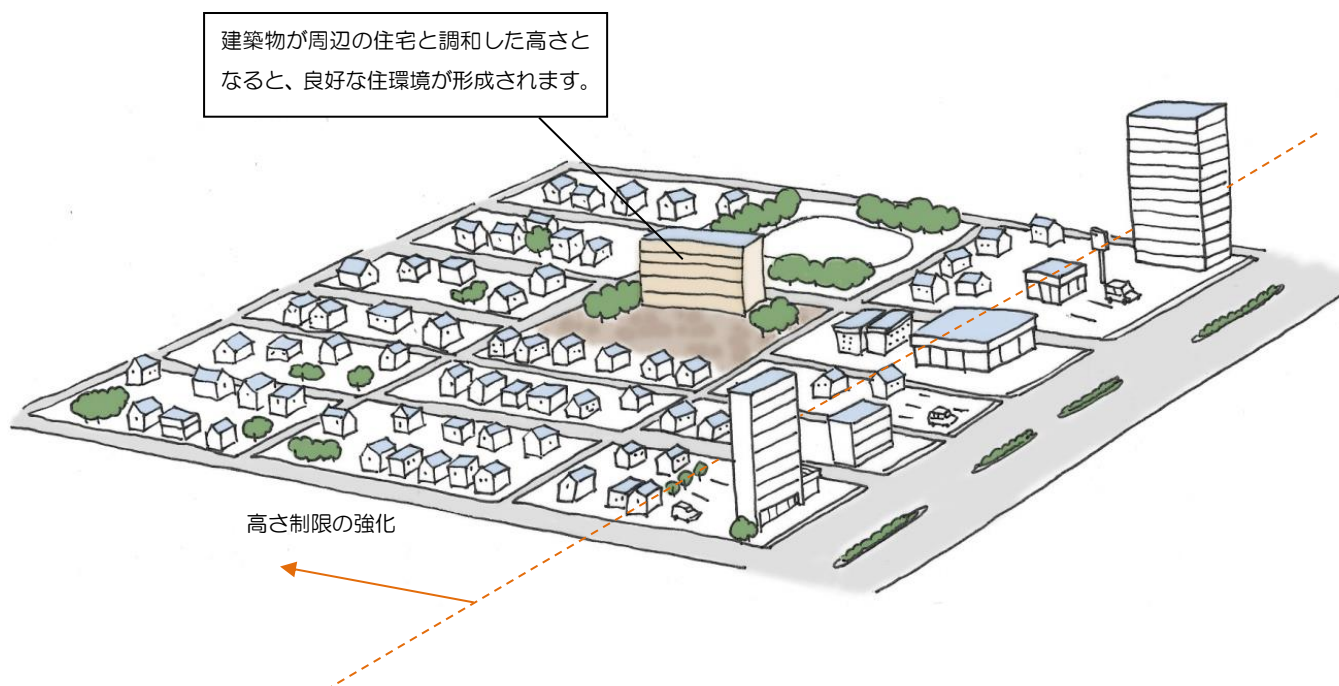
秩序ある街並みの形成を下支えする観点から、住宅市街地の区分などマスタープランに掲げる都市構造や、幹線道路の体系などの市街地の特性に応じて指定した建築物の高さに関する制限を維持するとともに、一般住宅地のうち中低層の建築物が主体となっている地区については、安定的な住環境の保護を図るため、建築物の高さ制限を強化している現状を維持します。

その一方で、形態などの制限については、地域特性や地域の意向を踏まえてきめ細かく制度を運用していきます。

例えば、複合型高度利用市街地内の安定した低層住宅地では、地域住民の合意に基づく場合は、都市構造の秩序の維持を前提として地区計画により高さ制限を強化するなど、現状の良好な住環境の保護や景観特性を生かした市街地の形成を目指します。

また、地下鉄駅周辺などで、必要な基盤整備とあわせて良好な都市開発を実施する場合などにおいては、地区計画で壁面の位置の制限等を定めることにより、高さ制限の緩和を行うものとします。

さらに、周辺の環境に支障がないものについては、個別に高さ制限を超えて建築することができる現在のしくみを維持します。



<郊外住宅地>

郊外住宅地のうち低層住居専用地域を指定している地域については、低層住宅地における日照の確保の観点から、北側斜線制限の適用を維持します。

また、敷地の細分化を防止し、敷地規模にゆとりのある良好な住環境を維持・保全するため、土地利用の現況を踏まえて指定している敷地面積の最低限度の制限を維持します。

さらに、低層住居専用地域以外を指定している地域では、後背住宅地との調和に配慮し、高さ制限を強化している現状を維持するとともに、周辺的环境に支障がないものについては、個別に高さ制限を超えて建築することができる現在のしくみを維持します。

4 土地利用計画制度の運用方針（住宅市街地）

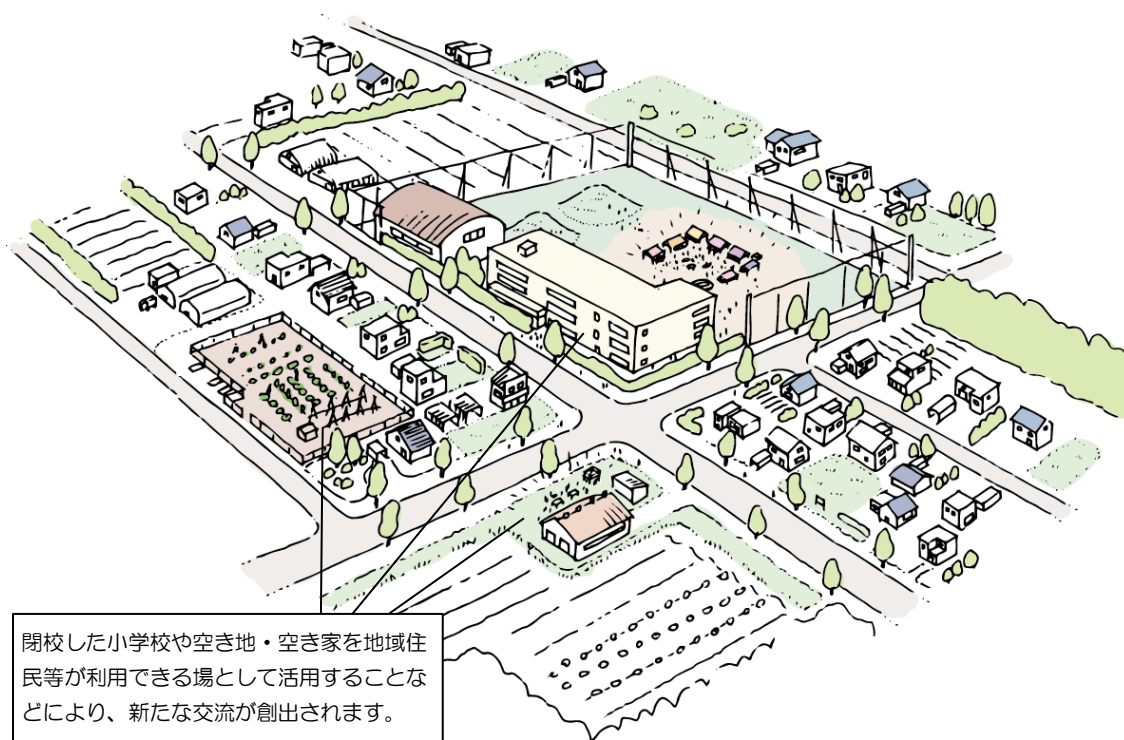
ウ 地域の課題に応じたきめ細かなルールづくり

指定されている容積率に対して相当程度現況の土地利用密度が小さく、今後も安定した住環境の保護が求められるなど、個別的な課題を抱える地域については、地域住民と行政が一体となって地域の目標像を定めながら、土地利用のルールを柔軟かつ機動的に運用します。

特に、郊外住宅地では、主に低層住居専用地域を指定しているため、地域ごとの課題に対応した多様な土地利用が難しい場合が多いことから、地域まちづくりの熟度等に応じて、用途地域等を随時変更することを検討します。

ただし、この場合においても、マスタープランなどを踏まえ、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和を図ることを前提とします。

— 郊外住宅地における地域の課題に対応した土地利用のイメージ —



（2）魅力があふれ世界を引きつける都心の実現を支えるための運用方針

① マスタープランでの考え方

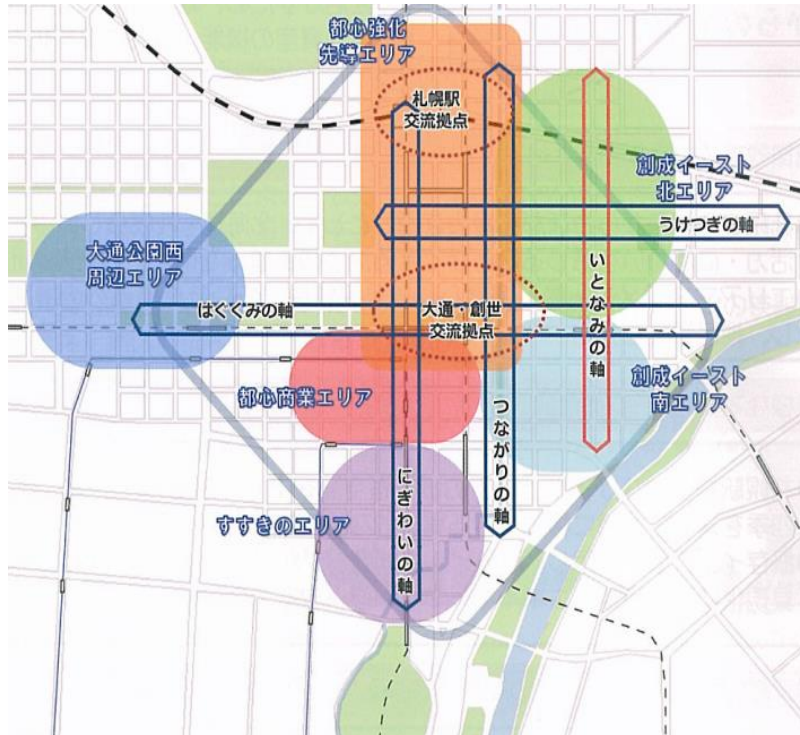
第2次マスタープランでは、都心を、札幌を象徴する最も中心的な拠点として位置付け、厳しさを増す都市間競争における札幌の確固たる地位の確保が重要となっていることなどを背景として、「魅力があふれ世界を引きつける都心」の実現を図ることとしており、土地利用に関しては、主に以下の方向性を示しています。

- ◆ 《高次な都市機能の集積》 国内外からヒト・モノ・投資を呼び込む都心ブランドを確立するため、環境に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環境の充実などを図るとともに、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を充実させるため、高次な都市文化機能の誘導を図る。
- ◆ 《魅力ある都心空間の創出》 近年整備した都心の象徴的な公共空間の効果的な活用や都市機能の集積・高度化に引き続き取り組むことにより、より魅力ある都心空間の創出を目指す。
- ◆ 《エネルギーネットワークの形成》 低炭素都市づくりや、安全・安心な都市づくりのニーズの高まりに応えるため、災害に強く環境に配慮したエネルギーネットワークの形成を進める。

また、立地適正化計画では、本市の顔である都心の魅力・活力を高め、国内外からヒト・モノ・投資を呼び込むとともに、市民生活の質を向上させるという観点から、都心を「都市機能誘導区域」として設定し、区域内への立地を誘導する施設（以下「誘導施設」という。）を以下のとおり定めています。

- ◆ 都市機能誘導区域（都心）における誘導施設
 - ・国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設（MICE 関連施設、高機能オフィスビル）
 - ・教育文化施設（大規模ホール）
 - ・多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）

さらに、平成 28 年（2016 年）5 月に策定した「第 2 次都心まちづくり計画」では、都心の骨格構造（骨格軸、展開軸、交流拠点）とターゲット・エリアを定めています。



■都心の骨格構造とターゲット・エリア

4 土地利用計画制度の運用方針（都心）

② 現況・動向・課題

◇ 多様な機能の立地

札幌創建の当初から中心的拠点としての機能を果たしてきた都心では、すでに多様な機能の立地がみられます。機能の立地状況は、都心の地区ごとに特徴があり、創成川の西側では行政、商業、業務などの機能が高度に集積していますが、一方の東側では、居住機能を含めて多様な機能が立地しているものの、比較的低利用の現況にある地区もあります。

また、都心では、旧耐震基準で建てられた建築物が多く立地しており、今後、老朽化に伴う建替えが進むことが見込まれます。さらに、北海道新幹線の札幌延伸が決定していることなどを受け、こうした建替えの機運が高まることも見込まれます。

◇ 都心の象徴的な公共空間等の充実

ここ 10 年の間に、札幌駅前通地下歩行空間の整備による都心回遊・交流環境の強化や、北 3 条広場・創成川公園等の新たな公共空間の充実を図ってきたほか、これらの空間をまちづくり会社によるエリアマネジメントによって有効活用するなど、新たな都心の魅力発信によるにぎわいの創出などが図られています。

◇ エネルギーネットワークの段階的な拡充と新たな取組の進展

都心では、昭和 47 年（1972 年）の冬季オリンピック開催に向けた煤煙対策として地域熱供給が導入されて以降、熱供給基盤の整備が進められてきました。

特に近年は、札幌駅南口をはじめとするエネルギーセンターへの天然ガスコージェネレーションシステム[※]の導入やエネルギープラントのネットワーク化など、効率的なエネルギー利用と環境負荷の低減を目指した取組が進められています。

さらに、都心の低炭素化の推進等のため、環境エネルギー施策の指針となる「都心エネルギーマスタープラン」を新たに策定し、エネルギーネットワークの拡充や建築物の省エネルギー化などの取組を進めることとしています。

※コージェネレーションシステム：天然ガス等を燃料として、エンジン、タービン、燃料電池等の方式により発電し、その際に生じる排熱も同時に回収するシステム。回収した排熱は、蒸気や温水として、冷暖房・給湯などに利用される。

◇ 都心の各地区におけるまちづくりの動き

都心の各地区では、それぞれの特性や課題に応じて、例えば以下のような取組が行われています。

<骨格軸・展開軸>

●にぎわいの軸（札幌駅前通北街区）

札幌駅前通沿道では、地域が主体となってまちづくりの方向性を取りまとめ、この実現に寄与する開発に対して容積率の緩和等を行う地区計画を策定するほか、まちづくり会社によるエリアマネジメント等と連携し、都心のにぎわいや活力を象徴する沿道の機能・空間の誘導に取り組むなど、地域の目標像の実現に向けたまちづくりが積極的に進められています。

<ターゲット・エリア>

●創成東地区（創成イースト北エリア・創成イースト南エリア）

創成東地区では、マンションの立地が進む動向を背景に、容積率の緩和等を行う地区計画を策定し、個別の都市開発の活発な立地動向を誘導・調整することにより、都心にふさわしい土地の高度利用化や機能更新、良好な市街地環境の創出などを段階的に進める取組が行われています。

<交流拠点>

●札幌駅交流拠点

札幌駅交流拠点では、「札幌駅交流拠点先導街区整備基本構想」において、北5西1街区と北5西2街区の一体的な整備によるシンボル空間の創出などに取り組む方針を位置付けています。さらに、この構想を踏まえて「札幌駅交流拠点まちづくり計画」を策定するなど、官民協働による取組が進められています。

4 土地利用計画制度の運用方針（都心）

③ 土地利用計画制度の運用方針

最も中心的な拠点である都心では、相当程度の機能の集積が図られるよう用途地域等を指定しており、今後もこの用途地域等の骨格は維持します。

しかしながら、都心の魅力を一層高めていくためには、個別の建築物の建替え等を適切に誘導し、より質の高い空間づくりを誘導・担保することが求められ、そのためには、骨格的な基盤の整備や地区ごとのまちづくりの動きに対応しながら、土地利用計画制度を適切に運用していくことが重要です。

以上より、都心に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

ア 基本事項：機能と密度の配置

用途地域については、商業地域又は近隣商業地域を土地利用状況等に即して定めている現状を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、現在の指定を基本的に維持します。

イ 地区ごとの特性や課題に応じた建替え更新の適切な誘導

地区ごとの特性や課題に応じたまちづくりの推進に向け、建築物の建替えなどを誘導・調整し、都心をより魅力ある空間として整備・育成していくため、地域と行政の協働により建築物の用途、形態、規模などに関する目標を明確化し、容積率などの制限の緩和を含めて土地利用計画制度を効果的に運用することにより、目標の実現を担保します。

ウ 都心の活性化やにぎわいの創出に寄与する機能の維持・導入

都心は、札幌を象徴する最も中心的な拠点として、市民はもとより観光客などの来訪者も札幌の魅力を享受できるよう、高次な都市機能を集積することや、にぎわいや憩いの場となる豊かな空間を備えることが重要です。また、多様な都市サービス機能を享受できる暮らしの場を提供する観点で、居住機能の立地にも配慮する必要があります。

そのため、例えば「都心強化先導エリア」では、札幌の経済力の底上げに主眼を置き、そのうち札幌駅以南かつ創成川以西の区域においては、居住機能ではなく業務機能の高次化を集中的に展開し、「創成東地区」では、職・住・遊近接のまちを実現する暮らしの場と、起業等による新たな活力の創造に取り組むなど、骨格構造やターゲット・エリアごとに目標像を明確にしなが、都心の活性化やにぎわいの創出に寄与する機能の誘導を進めます。

なお、居住機能については、市街地における人口密度の分布の現況と住宅市街地の区分との均衡が図られていることから、今後も局所的な集中を積極的に誘導する必要はないと言えます。そのため、現状においてすでに一定程度の居住機能の立地動向が見られる都心においては、居住機能の導入を目的とした容積率などの緩和は行わないことを基本とします。

4 土地利用計画制度の運用方針（都心）

エ まちづくりの目標実現に寄与する都市開発の誘導

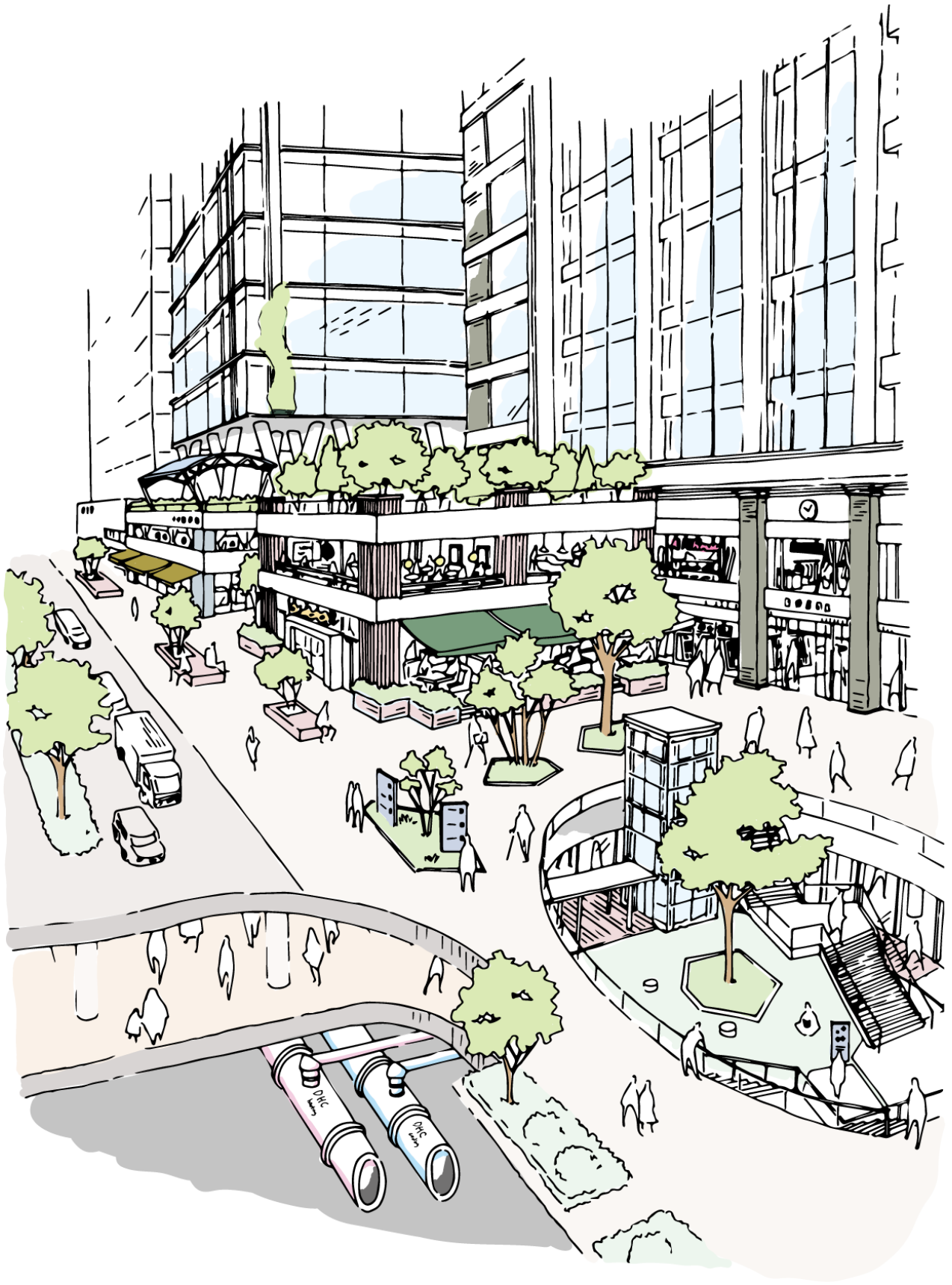
民間活力を都心の将来像の実現に最大限生かせるよう、地区ごとのまちづくりの動きに対応しながら、制限の緩和を含めて土地利用計画制度を機動的かつ効果的に運用し、質の高い空間づくりを誘導・担保します。

そのため、容積率の緩和に関する土地利用計画制度の運用の考え方などを明示することで、建築物の建替え更新の意欲を喚起し、第2次都心まちづくり計画等の実現に寄与する都市開発を積極的に誘導することを目的として、都心における開発誘導に関する方針を新たに策定します。

方針の策定にあたっては、にぎわいや緑を感じられるオープンスペースの確保や敷地の統合はもとより、地域を主体としたまちづくりルールの策定、高次都市機能を有する施設の整備、エネルギーネットワークの構築などの環境負荷の低減、良好な景観形成、災害時における業務継続性や市民の安全の確保、四季を通じて快適に移動できる重層的な回遊ネットワークの形成などの取組を地区ごとのまちづくりの目標に即して実現することを重視します。

また、これらの取組を実現するため、容積率の緩和などを行う際には、地区計画や都市再生特別地区といった土地利用計画制度を適切に運用していくことに加え、建築基準法に基づく総合設計制度*も活用していきます。

※総合設計制度：敷地内に公開空地を設けるなど、市街地環境の改善に寄与するものについて、容積率や高さの制限を超えることができる制度。（建築基準法第59条の2）



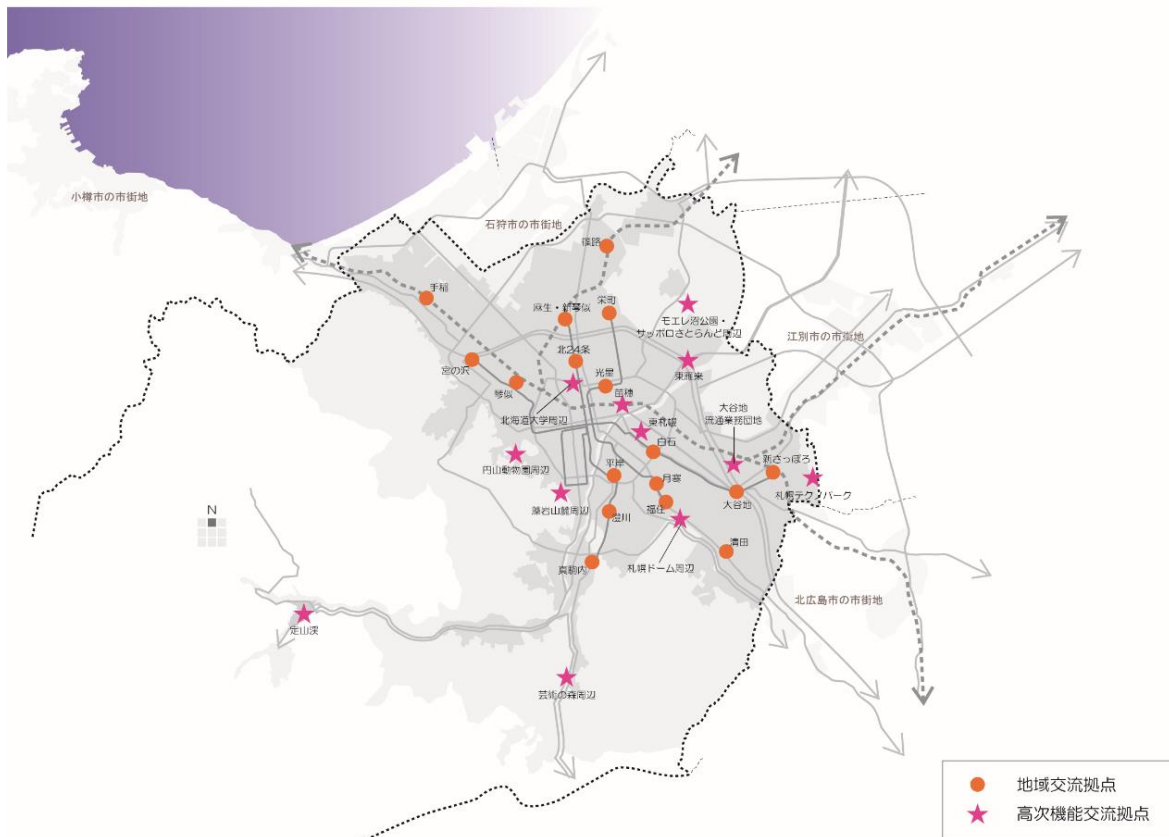
4 土地利用計画制度の運用方針（拠点）

（3）拠点の特性に応じた機能の集積と魅力の向上を支えるための運用方針

① マスタープランでの考え方

第2次マスタープランでは、都市の中核機能を担う都心のほか、後背圏の広がりに応じて地域の豊かな生活を支える中心的役割を担う地域交流拠点や、国際的・広域的な広がりをもって利用され、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高次機能交流拠点を主要な拠点として位置付けており、各拠点の土地利用に関しては、主に以下の方向性を示しています。

- ◆ 《地域交流拠点》 区役所などの公共機能や、商業・業務・医療・福祉などの多様な都市機能の集積を図るとともに、これらの都市機能を身近に利用することができるよう、居住機能の集積を促進する。また、にぎわいや交流が生まれる場を創出する。
- ◆ 《高次機能交流拠点》 産業や観光、文化芸術、スポーツなど、札幌の魅力と活力の向上を先導する高次な都市機能の集積を目指す。



■ 地域交流拠点と高次機能交流拠点

また、立地適正化計画では、適切な公共サービス提供の実現を担保する観点から、地域交流拠点を「都市機能誘導区域」として設定し、誘導施設を以下のとおり定めています。

◆ 都市機能誘導区域（拠点）における誘導施設

- ・多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）

② 現況・動向・課題

◇ 拠点における機能の集積

地域交流拠点では、都市機能の集積の度合いは拠点ごとに異なっており、集積が進み、生活利便性が高い拠点が形成されている一方で、土地利用転換が進まず、集積がそれほど進んでいない拠点も見受けられます。

また、都市機能が集積している地域交流拠点においても、駅からの徒歩圏にまで視野を広げると、建物用途の多様性や使用容積率が高いとはいえない状況です。

一方、高次機能交流拠点では、より広域との関わりを持つ特徴的機能を備え、札幌の魅力と活力を向上させるため、引き続き機能集積に取り組んでいく必要があります。

◇ 地域のまちづくりの動き

地域の課題や土地利用転換の動向等に応じて、拠点ごとに、地域住民と行政等との協働で今後のまちづくりに取り組む動きがみられます。

4 土地利用計画制度の運用方針（拠点）

③ 土地利用計画制度の運用方針

各拠点では、一定程度の機能の立地が可能となるよう用途地域等を指定しており、今後もこの用途地域等の骨格は維持します。一方で、大規模施設の建替えなどの土地利用の転換動向や地域のまちづくりの進展に応じて、拠点を特徴づける機能の効果的な導入や多くの人を訪れる場所にふさわしい質の高い空間づくりが図られるよう、積極的に対応していく必要があります。

また、個別の開発機会における質の高い市街地形成に向けた取組を積極的に活用する必要があります。

以上より、拠点に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

ア 基本事項：機能と密度の配置

<地域交流拠点>

用途地域については、商業地域又は近隣商業地域を土地利用状況等に即して定めている現状を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、現在の指定を基本的に維持します。

なお、商業地域又は近隣商業地域の後背は、基本的に住居系用途地域を指定していますが、地域交流拠点の機能向上に向けて徒歩圏における建物用途の多様性を高めるため、周辺の土地利用の現況や動向等を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で変更することによる建物用途制限の緩和を検討します。

<高次機能交流拠点>

用途地域については、機能集積の状況等に即して定めている現状を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、現在の指定を基本的に維持します。

なお、拠点としての機能向上を支える施設の立地等が進展しつつある拠点については、周辺の土地利用状況との調和に配慮しながら、機能立地の動向にあわせて適切な用途地域の指定を検討します。

イ 地域のまちづくりの進展にあわせた土地利用計画制度の運用

拠点の特性に応じた魅力ある空間を形成していくため、地域住民と行政等との協働による拠点ごとの取組を推進し、都市開発の誘導や基盤整備を実施することが求められます。

そのため、土地利用計画制度については、まちづくりの進展にあわせて、制限の緩和を含めた機動的かつ効果的な運用を図ります。この際、まちづくりの目標の実現を支える観点から、導入すべき機能や公共空間を幅広く捉え、適切に誘導します。

ウ 個別の建築行為等の機会を捉えた土地利用計画制度の運用

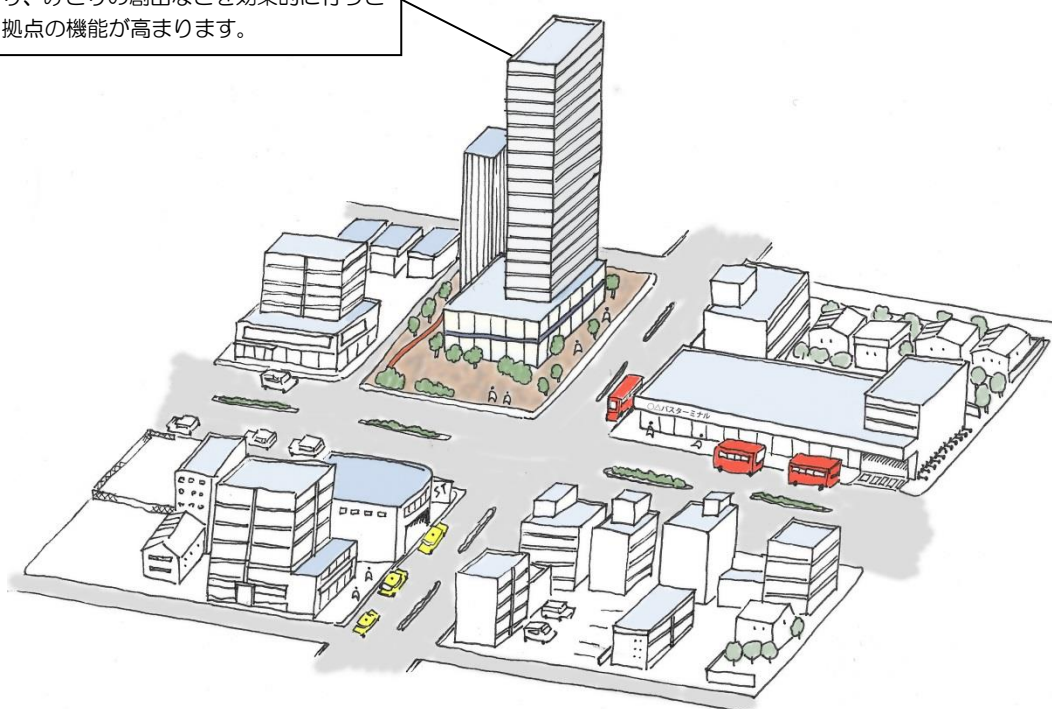
拠点の更なる機能向上を図るため、後背圏の規模や都市機能の集積状況などの地域特性を踏まえた上で、個別の建築行為等の機会を積極的に捉え、制限の緩和を含めて土地利用計画制度を機動的かつ効果的に運用し、質の高い空間づくりを誘導・担保します。

そのため、容積率の緩和に関する土地利用計画制度の運用の方向性を明示することで、良好な都市開発を誘導することを目的として策定した「地域交流拠点等における緩和型土地利用計画制度等の運用方針」に基づき、土地利用計画制度を運用します。

この方針では、にぎわいや緑を感じられる良好な歩行環境の創出や、にぎわい・交流が生まれる滞留空間の創出、多くの人々の生活を支える都市機能の導入、乗継・移動環境向上のための取組、環境や景観に配慮した取組の推進など、拠点ごとの特性や課題に応じて都市開発に求められる取組の実現を重視します。

また、これらの取組を実現するため、容積率の緩和を行う際には、地区計画など土地利用計画制度を適切に運用していくことに加え、建築基準法に基づく総合設計制度も活用していきます。

店舗・病院などの生活利便施設を集めたり、みどりの創出などを効果的に行うと拠点の機能が高まります。



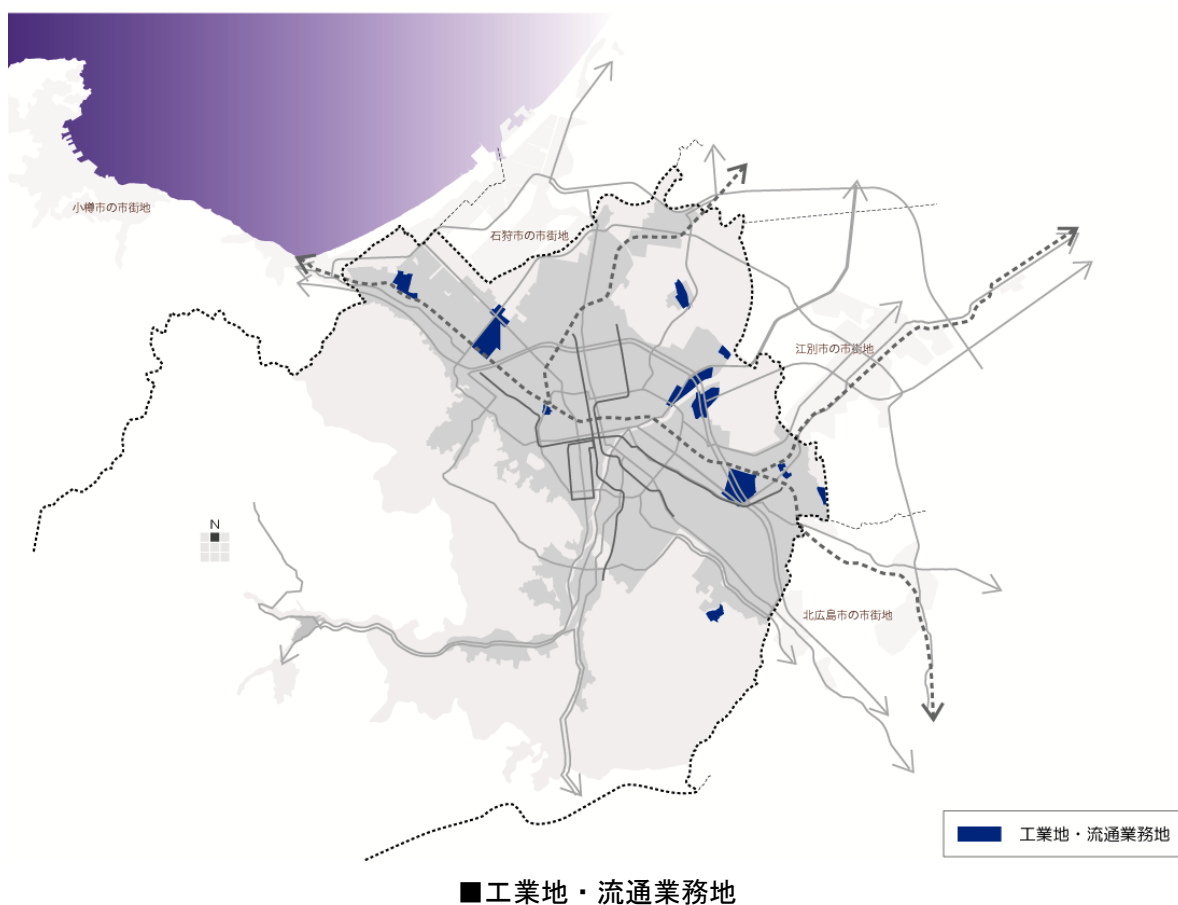
4 土地利用計画制度の運用方針（工業地・流通業務地）

（4）工業・流通業の需要変化への対応を支えるための運用方針

① マスタープランでの考え方

第2次マスタープランでは、工業地・流通業務地の土地利用に関して、以下の方向性を示しています。

- ◆ 《集約的な土地利用》 道路基盤などに対応した集約的な土地利用により、業務の利便の確保と周辺市街地環境との調和を図る。
- ◆ 《土地利用の再編・高度化》 工業地・流通業務地における土地利用の再編・高度化を支える。
- ◆ 《土地利用転換への対応》 都市構造の秩序の維持や周辺の市街地環境への配慮を前提としながら、土地利用動向の変化を踏まえた土地利用転換の適切な誘導を図る。



また、道内物流の要衝を担う大谷地流通業務団地を高次機能交流拠点にも位置付け、団地の機能更新や高度化などにより物流の効率化を進め、拠点としての役割の向上を図ることとしています。

一方、住工混在市街地については、土地利用をはじめとする地区の状況に応じて、居住機能への純化や、居住・商業・業務・軽工業機能等との複合化、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、土地利用計画制度の運用などの対応を検討することとしています。

② 現況・動向・課題

◇ 工業・流通業の見通し

安定成熟期へと移行し、産業構造も変化していることから、集約的な工業地・流通業務地を新たに大規模に展開する必要性は高くないものと考えられます。

◇ 工場・倉庫等の新增設・更新ニーズの高まり

市内の工場・倉庫等は老朽化が進んでいます。老朽化した施設の更新や施設の規模拡大・機能増進等を現に検討している企業が一定数存在する中で、老朽化の進行と相まって、今後、工場・倉庫等の新增設や移転のニーズが高まることが見込まれます。

また、市内に立地している企業の中には、施設の増設や更新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ます。

◇ 物流施設の大型化・複合化

消費者ニーズの多様化に伴う小口多頻度輸送への対応が求められるなど、物流を取り巻く社会情勢の変化を背景として、近年、物流施設の規模は大型化しています。また、物流施設に求められる機能は、従来の保管型の倉庫から、輸送、保管、荷さばき及び流通加工等の流通業務を一体的に実施できるものへと変化しており、物流施設の機能は複合化が進んでいます。

さらに、昭和42年（1967年）に都市計画決定された大谷地流通業務団地では、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問題も生じているほか、団地内の土地利用制限が区域ごとに細分化されているため、団地内での移転や物流施設の機能複合化が難しいといった課題も抱えています。

◇ 個別的な土地利用転換の進展

古くからある工場・倉庫等の撤退などにより、個別的に土地利用転換が進む動向が見られる地区については、その転換を適切に誘導するため、特別用途地区の指定等を行い、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制限していますが、各地区の土地利用の転換動向には差が見られます。

4 土地利用計画制度の運用方針（工業地・流通業務地）

③ 土地利用計画制度の運用方針

本市の産業全体の競争力の維持・向上を図る上では、産業団地などの集約的な工業地・流通業務地について、適切に土地利用計画制度を運用し、業務の利便の増進と周辺環境との調和を図る必要があります。

一方、工場・倉庫等の撤退などで個別的に土地利用転換が進行する状況に対しては、引き続き、その転換を適切に誘導・担保することが必要ですが、土地利用の転換がみられない地区については、工場・倉庫等の新增設・更新ニーズの高まりを見据え、それらの立地に適した土地（以下「工業適地」という。）としての環境を維持することも必要です。

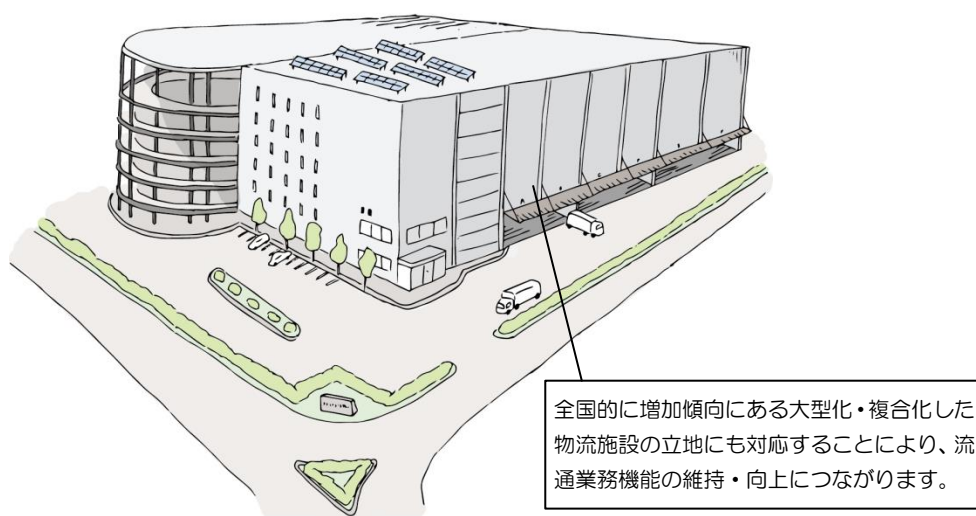
以上より、工業地・流通業務地に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

ア 基本事項：機能と密度の配置

工業地・流通業務地として集約的な土地利用を図る区域は、その土地利用の目標や現況などを踏まえ、用途地域については、工業専用地域、工業地域又は準工業地域を定めるとともに、必要に応じて特別用途地区や流通業務地区を定める現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しては、中密度の指定を基本とする現状を維持します。

なお、大谷地流通業務団地については、団地内での移転を伴う施設更新を下支えしつつ、物流施設の大型化・複合化にも適切に対応する必要があることから、流通業務団地の都市計画で区域ごとに定めている土地利用制限等を見直すことを検討するとともに、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ります。

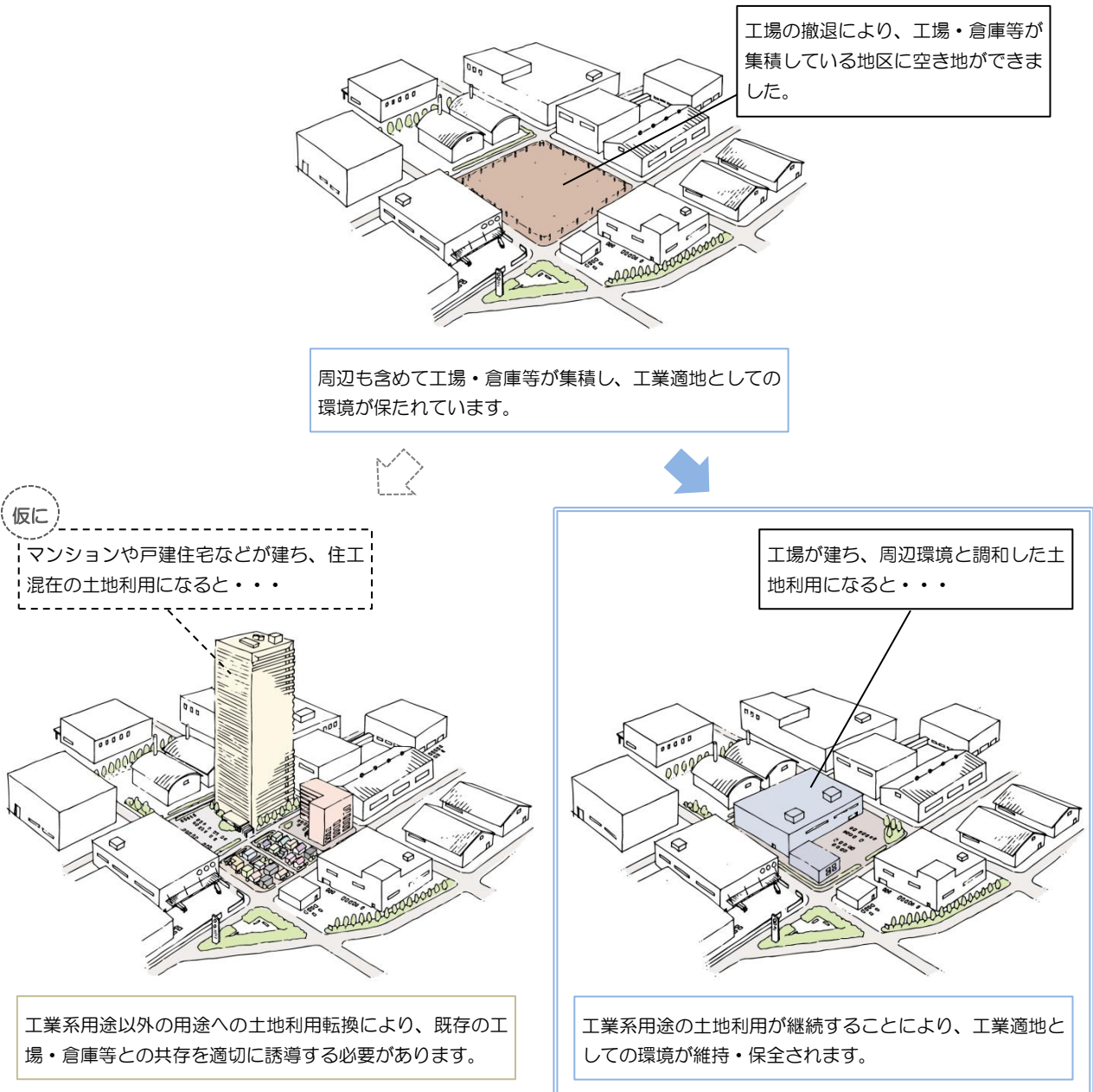


イ 土地利用動向への適切な対応

個別的な土地利用の転換により用途の混在が進みつつある地区については、特別用途地区を活用し、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和を図りつつ、既存の工場・倉庫等と他の用途の適切な共存をきめ細かく段階的に誘導します。また、大規模跡地については、地区計画制度などを活用し、必要に応じた基盤の整備も含めて適切な土地利用転換が図られるよう誘導します。

一方、土地利用の転換が進んでいない地区については、工業適地としての環境を維持・保全するため、特別用途地区の指定により工業系用途以外の用途の制限を強化することなどを検討します。

ー工業適地の環境維持のイメージ



（5）幹線道路等の沿道の秩序ある土地利用を支えるための運用方針

① マスタープランでの考え方

第2次マスタープランでは、幹線道路等の沿道について、道路機能と対応した土地利用を図ることが合理的かつ必要であるとの基本認識を位置付け、土地利用に関して以下の方向性を示しています。

- ◆ 《道路機能に対応した土地利用》 道路機能に対応した土地利用を図ることを基本に、地域の特性に応じて商業・業務機能や軽工業・流通業務機能、集合型の居住機能などの立地に対応する。
- ◆ 《沿道土地利用の範囲の適正化》 沿道土地利用の範囲は、一般的な街区規模に対応することを原則に、地形地物や土地利用状況などを踏まえて適切に定め、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和を図る。
- ◆ 《身近な利便の確保》 特に商業・業務施設については、住宅市街地の居住環境の保護及び自立的な生活を支える身近な利便性の確保の観点から、集積を図る拠点などのほかは、市街地内に網羅的に整備されている幹線道路沿道での分散的な立地が図られるよう対応する。

② 現況・動向・課題

◇ 沿道施設の立地動向

幹線道路等の沿道では、特別用途地区の指定により、生活を支える身近な利便性を提供する商業・業務施設や集合住宅等の分散的な立地が図られています。

③ 土地利用計画制度の運用方針

道路機能に対応した施設などの立地に、今後も適切に対応していく必要があります。このうち、広域から多くの人々が利用する多様な商業・業務機能については、自動車に頼らずとも利用できるよう、公共交通の利便性の高い地域での集積を図る必要があります。一方、日常生活を支える利便施設については、引き続き各地域でその立地機会を確保する必要があります。

また、郊外住宅地の幹線道路沿道に立地する建築物については、土地利用の状況や景観特性を踏まえ、後背住宅地などとの調和を図る必要があります。

そのため、幹線道路等の沿道に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

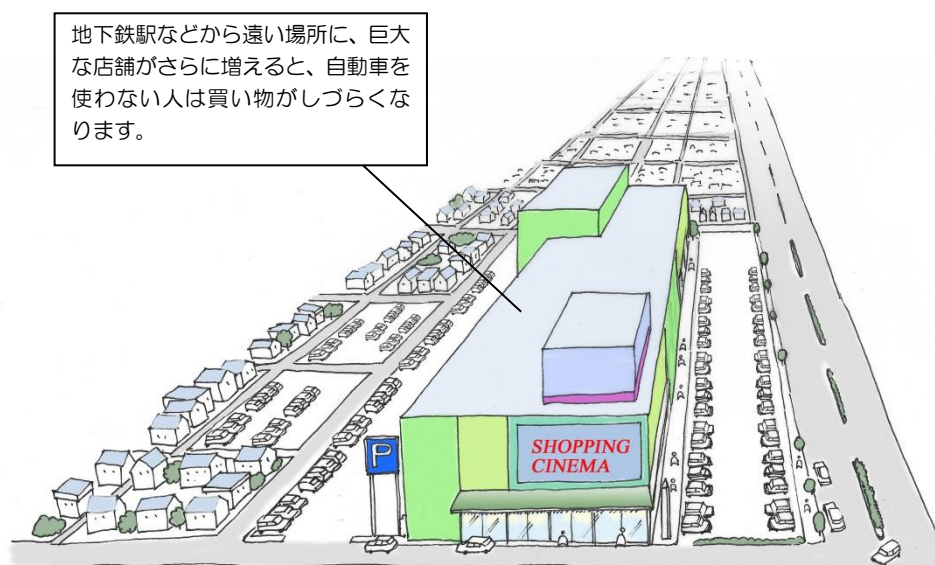
ア 基本事項：機能と密度の配置

< 4車線以上の幹線道路の沿道 >

地形などの土地利用条件や土地利用需要の見通し、沿道の機能集積の状況、後背市街地の土地利用状況などに応じて、近隣商業地域、準住居地域、第一種住居地域又は準工業地域を定めることを基本とする現在の指定を維持します。

また、大規模集客施設については、公共交通利便性などの地区特性に応じて、立地できる区域や規模を制限する現在の特別用途地区の指定を維持します。ただし、都市構造の秩序の維持と、都市基盤をはじめとする周辺市街地環境との調和に支障を生じないことを前提として、地区計画で必要な事項を定めることにより制限を緩和できる現在のしくみを維持します。

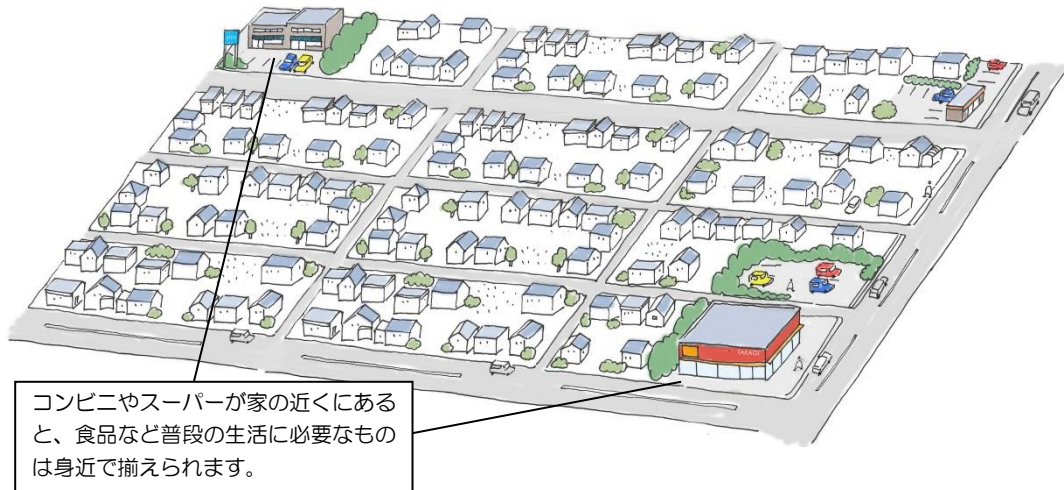
さらに、容積率・建蔽率については、中密度の指定を基本としつつ、複合型高度利用市街地内では高密度の指定とする現状を維持します。



＜2車線道路の沿道＞

道路機能や地区特性に応じて、日用品販売店舗などの生活利便施設の立地に対応するため、第一種住居地域又は第二種低層住居専用地域を定めることを基本とする現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率についても、第二種低層住居専用地域を定める区域は低密度の指定とし、それ以外の区域は中密度の指定とする現状を維持します。



イ 沿道の特性へのきめ細かな対応と後背住宅地の環境保護

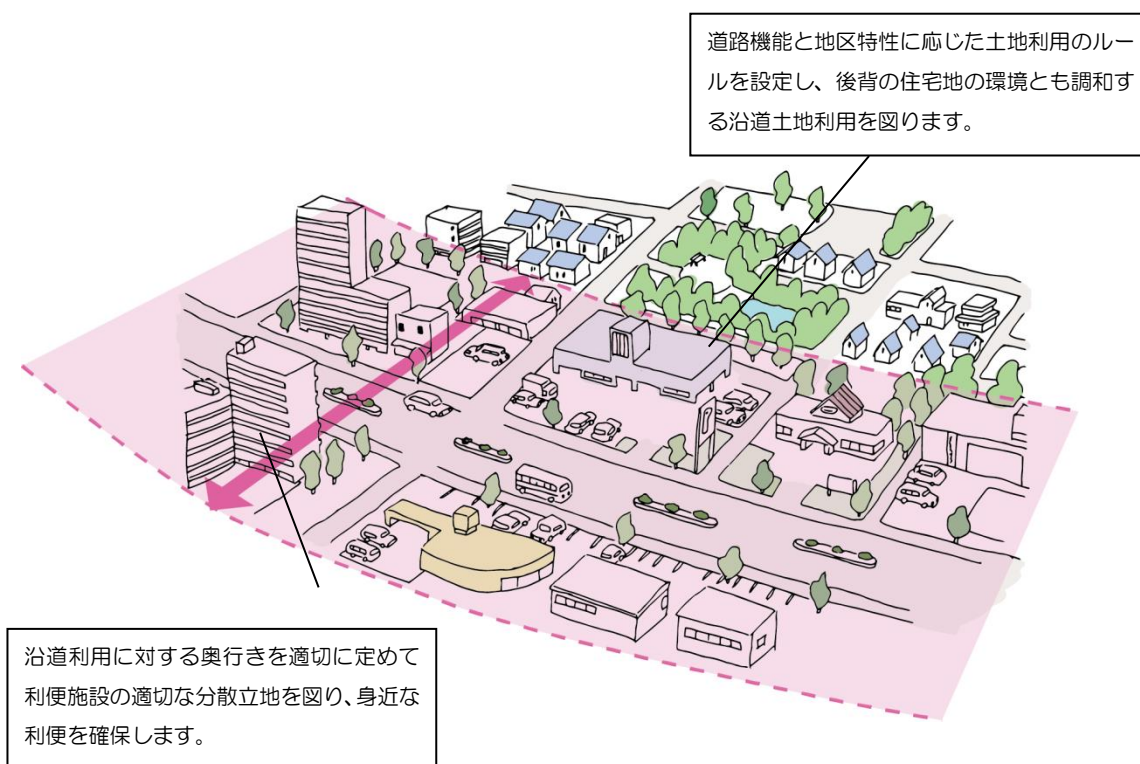
道路機能や地区特性に応じた土地利用の維持・増進と後背住宅地との調和をきめ細かく図るため、用途地域に加え、必要に応じて特別用途地区や高度地区などを活用し、建築物の用途、規模、形態に関する制限を定める現在の指定を維持します。

特に、郊外住宅地の幹線道路等の沿道では、後背住宅地との調和に配慮した高さ制限を強化している現状を維持するとともに、周辺の環境に支障がないものについては、高さ制限を超えて建築することができる現在のしくみを維持します。



ウ 沿道土地利用の範囲の適正化

沿道土地利用に対する奥行きは、一般的な街区規模に相当する距離までとすることを原則とし、その近傍に区画道路が位置する場合には、建築基準法が敷地への過半用途地域適用の一般規定を設けていることとの均衡も踏まえ、その取り扱いの範囲内で当該区画道路までとして定めることを基本とします。宅地開発などに伴う新たな区画道路の設定により沿道街区が造成される場合も、同様の対応とします。なお、河川・道路などの地形上の分断要素がさらに後背に位置する場合などにおける一体的土地利用の適否については、道路接続との整合も踏まえた周辺を含む土地利用全体の状況及び見通しといった地区特性も勘案し、基本的な奥行き設定がなじまないと認められる場合に適切かつ合理的な範囲となるよう調整します。



（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

【 景観 】

① マスタープランでの考え方

第2次マスタープランでは、今後の都市づくりにおける「重視すべき観点」の一つとして、「新たな価値を創造し、成熟社会を支える都市づくり」を掲げており、世界都市を目指し、札幌らしい都市空間の形成や食・観光をはじめとした産業の振興を進めるにあたっては、自然環境や地域資源などを活用し、札幌らしい良好な景観形成など新たな価値の創造により、都市の魅力・活力を向上する必要があるとしています。

また、平成29年（2017年）2月に景観施策の総合的な指針として策定した「札幌市景観計画」では、景観形成の理念として「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」を掲げるとともに、地域特性に応じた魅力的な景観の形成に向けた景観まちづくりに取り組むことなどを定めています。

② 現況・動向・課題

◇ これからの景観施策の主要課題

これからの景観施策では、成熟した都市において、気候、地形、植生などの「自然」や、街並み、道路などの「都市」といった要素はもとより、歴史、文化、産業といった「人（暮らし）」の要素も含めて幅広く捉え、能動的・創造的に都市の魅力・活力を向上させるための施策を進める必要があります。

また、土地利用の状況や周辺環境などの地域特性に応じた景観まちづくりにおいては、景観まちづくり指針を策定するなどの取組を進めていますが、必要に応じて、こうした取組を土地利用計画制度と連動させる視点も求められます。

③ 土地利用計画制度の運用方針

第2次マスタープランにおいて今後重視すべき観点にも掲げているように、土地利用計画制度の運用にあたっては、良好な景観形成の視点も重要であること、さらに、新たな景観計画の策定を背景として、景観に関する取組の一層の充実が求められていることを踏まえ、良好な景観形成を支えるための土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

ア 良好な景観を維持・形成するための土地利用ルールの設定

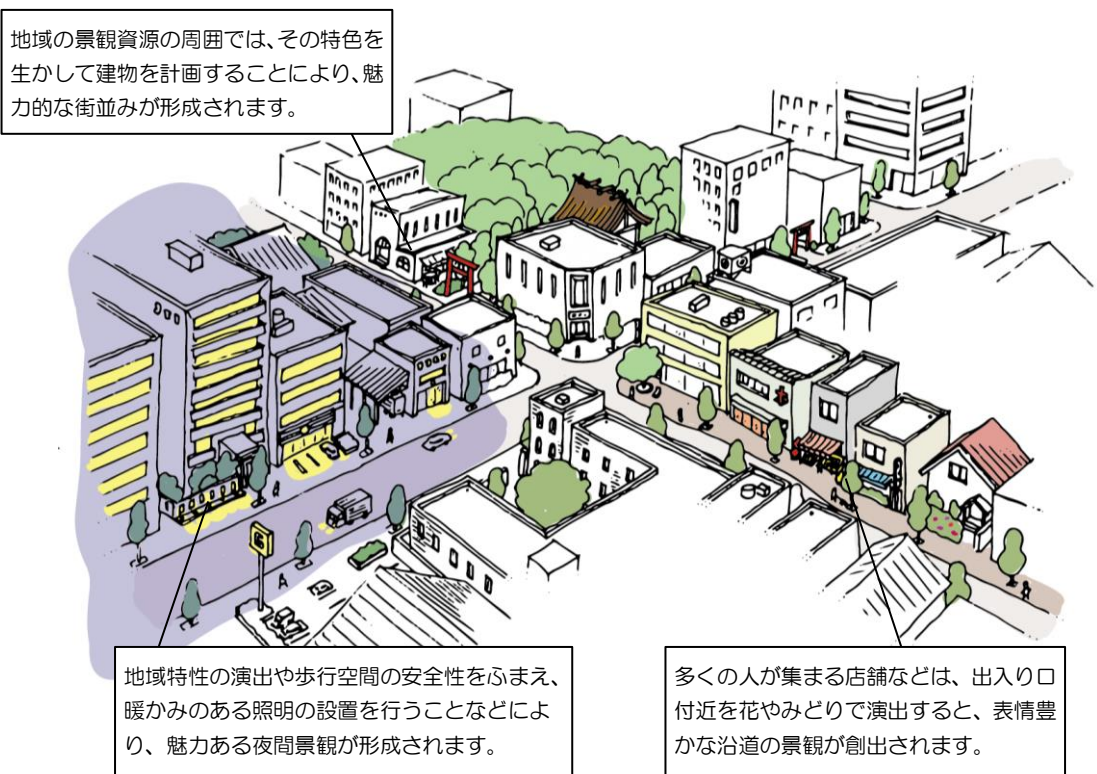
特に良好な景観の維持・形成を積極的に図るべき地区においては、土地利用ルールを設定することを検討します。

なお、この場合、前節までで整理した基本的な制限の内容（形態、密度など）については、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和に支障を生じないことを前提として、景観形成の方針に応じた緩和あるいは強化も可能とします。

イ きめ細かく効果的な景観形成に向けた土地利用ルールの設定

景観まちづくりの取組により景観まちづくり指針や景観まちづくり推進区域を定める地域においては、必要に応じて建築物の形態などに関する土地利用ルールを定めることにより、きめ細かく効果的な景観の創出を図ります。

ー景観まちづくりの取組による土地利用ルールのイメージ



（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

【みどり】

① マスタープランでの考え方

第2次マスタープランでは、今あるみどりを有効活用することにより、札幌の魅力を向上させていくほか、市民などとの協働により、既存のみどりの保全・活用や、新たなみどりの創出を進めることが重要であるとの認識のもと、みどりに関する取組の基本方針として以下を示しています。

- ◆ 《協働によるみどりづくりの推進》 市民・企業・行政等の協働によるみどりづくりを推進するため、みどりに関わる人の環づくり、市民に生きる活かされる取組などを推進する。
- ◆ 《今あるみどりの有効活用》 市街地をみどり豊かで環境に配慮したまちにするため、既成市街地では積極的なみどりの創出、その他の市街地では今あるみどりの有効活用を図る。
- ◆ 《まちなかのみどりの充実》 まちなかのみどりの創出とネットワークづくりを進めるため、みどりの回廊づくり、都心のみどりの充実、地域らしい身近なみどりの保全・創出を図る。
- ◆ 《まちを取り囲むみどりの保全・活用》 まちを取り囲むみどりの保全・活用とネットワークづくりを進めるため、拠点となるみどりづくり、身近な森の活用、地球環境や生物多様性に配慮したみどりの保全と創出を図る。
- ◆ 《公園緑地の魅力向上》 公園緑地の魅力を向上させるため、適切な管理・運営や利活用の促進、地域の特性に応じた再整備などを促進する。



【骨格的なみどりのネットワーク】	
■■■■ 環状グリーンベルト	--- 行政界
■■■■ オープンスペース・コリドール	【重点的にみどりの充実を図るエリア】
●●●● 水を中心としたみどりのネットワーク	■ 都心部
●●●● 街路を中心としたみどりのネットワーク	■ 既成市街地
■ 里山のみどり (都市計画区域外)	■ みどり豊かな市街地
■ 山地丘陵地のみどり (里山)	【拠点となるみどり】
■ 平地のみどり (里地)	● 公園などの拠点となるみどり

■骨格的なみどりのネットワーク

② 現況・動向・課題

◇ みどりの量

市内における公園緑地の総量は、一定程度充実してきています。しかし一方で、市街地内及び市街地周辺のみどりの量は決して多くはなく、また、都心部や周辺の既成市街地の公園緑地が郊外部に比べて少ないなど、地域格差もみられます。

さらに、農地については、市街地内にも一定程度存在するものの、市街地内外でその総量は減少を続けています。

◇ みどりの保全・活用に係る法改正

公園、緑地等のオープンスペースは、良好な景観や環境、にぎわいの創出など、潤いのある豊かな都市をつくる上で欠かせないものであり、災害時の避難地としての役割も担っています。また、都市内の農地も、近年、住民が身近に自然に親しめる空間として評価が高まっています。

このように、様々な役割を担っている都市のみどり空間を、民間の知恵や活力をできる限り生かしながら保全・活用していくことを目的として、平成 29 年（2017 年）5 月に都市緑地法等が改正されました。

この法改正により、都市公園については、保育所等の設置が可能になったほか、公共還元型の収益施設の設置管理制度が創設されました。

また、都市農地の保全・活用のため、用途地域の新たな種類の一つとして「田園住居地域」が創設されました。この田園住居地域は、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として土地利用の誘導を図るものです。

③ 土地利用計画制度の運用方針

民有地も含めて総合的かつ効果的にみどりの充実を進めていくことが重要であることを踏まえ、みどりの充実を支えるための土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

ア 制度の活用によるみどりの保全・創出

市街地の主要な景観軸となる河川や、郷土的・牧歌的な景観や風致を有する市街地、周辺が宅地化されている中であって住民に親しまれている平地林などについて、風致地区や特別緑地保全地区などの制度により、みどりの保全・創出を図ります。

イ みどりの保全・活用に係る法改正への対応

都市公園の効果的な保全・活用につながる施設計画が具体化した際には、周辺を含めた土地利用状況を踏まえて土地利用計画上の対応の要否を検討します。

また、新たに創設された田園住居地域については、本市の農地の現状やその周辺の土地利用の動向を踏まえながら、指定の必要性も含めて方向性を定めます。

ウ きめ細かく効果的なみどりの創出に向けた土地利用ルールの設定

地域のまちづくり指針などの検討にあたっては、地区の特性に応じた緑化に関する方針を定め、これと連携して地区計画などの建築物の形態などに関する土地利用ルールを定めることにより、きめ細かく効果的なみどりの創出を図ります。

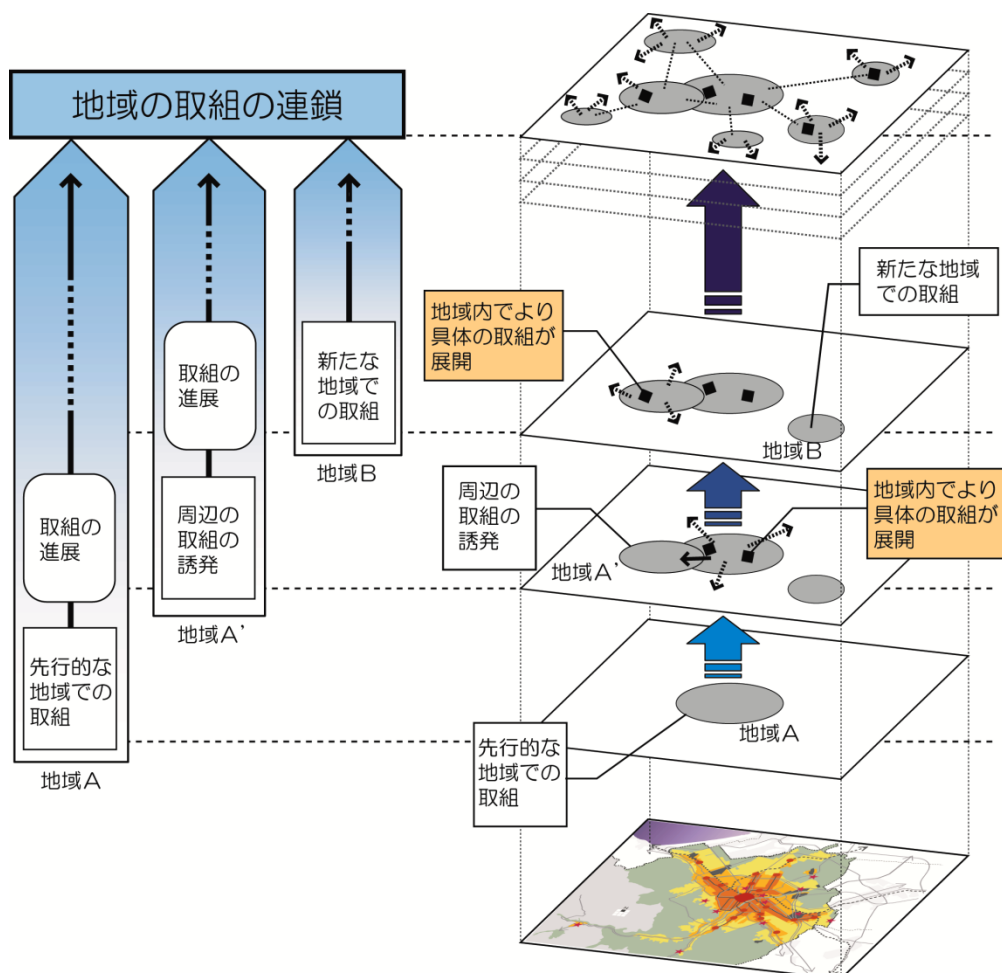


5 土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて

土地利用計画制度は、前章までで整理した基本的な視点や方針に基づいて運用しますが、マスタープランの基本目標の一つとして掲げているとおり、都市づくりにおいては、多様な協働による地域の取組を積み重ねることにより、都市全体の魅力と活力を高めていくことが重要です。

そのためには、土地利用計画制度についても、個々の取組の進展に応じた効果的な運用を図る必要があります。さらに、その運用方策に関しては、今後の都市づくりの課題等に応じて、一層の改善を図る視点も重要です。

そこで、この章では、土地利用計画制度をより効果的に運用していくための方策について整理します。



(1) 用途地域等の機動的な見直し

かつては、拡大する人口や産業を適切に收容し、新たな市街地の整備を順序だてて計画的に進めることが都市づくりの主要課題であったことから、用途地域等の根幹的な土地利用ルールの見直しは、一定の期間を経て定期的に行うことを原則としてきました。

しかしながら、人口の増加が緩やかとなり、安定成熟期に移行して以降の都市づくりにおいては、きめ細かな取組への機動的な対応がより重要となっていることから、以下のアに示す場合を契機として、イの基本要件に即して見直すことを基本とします。

ア 用途地域等の見直しの契機

- ・都市基盤の整備、市街地開発事業の進展など土地利用条件が整備された場合
- ・地域まちづくりの進展等により土地利用誘導の目標の明確化が図られた場合
- ・地域特性に応じ必要とされる、市街地環境の向上に資する計画が実施される場合
- ・その他、上位計画の変更等により見直しの必要が生じた場合

イ 用途地域等の見直しの基本要件

- ・マスタープランやこの方針の考え方に即した内容であること
- ・都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和の両面が図られていること
- ・地域のまちづくり動向や特性を踏まえ、積極的な土地利用の誘導や居住環境等の保全が必要となる場合は、地区計画などきめ細かな土地利用ルールを定めること

(2) 住民主体の地区計画等の積極的推進

都市づくりにおいては、地域住民の主体的な関わりのもとで地域の特性に応じたきめ細かなルールである地区計画等を定める取組が一層重要です。

そのため、住民主体の地区計画等の推進に向けて、以下についての取組を一層充実します。

なお、これらの地区計画も、マスタープランに即し、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和の両面が図られるものとして定めることが基本となります。

- ・本市の都市づくりに関する基本的考え方の周知
- ・地区計画や都市計画提案制度の普及・啓発
- ・住民主体で地区計画を定めた先行事例の紹介
- ・地区計画の策定に向けた地域の取組の支援

(3) 制度の効果的運用を支える方策の充実

ア 個別の都市開発や建築行為を、地域にとってよりふさわしいものとするためのしくみの充実

都市づくりにおいては、個別に展開される建築物の建替え更新等を適切に誘導することで、市街地の質を高めていくことが重要であり、そのためには、市民、企業、行政など、都市づくりの担い手が共通の目標のもとで持続的に地域のまちづくりに参画できるしくみが求められます。

具体的には、以下の対応を進めていきます。

- ・市民・企業・行政等の協働により地域まちづくりの方向を検討し共有化
- ・事前共有された方向性に即し、個別の都市開発等の内容を計画の初期段階で協議・調整
- ・個別の法制度等に基づく協議・調整の総合化を図るための行政内部の横断連携
- ・市民、企業、行政等が担うべき役割と取組の流れ（手続き）の明確化
- ・分かりやすい緩和・許可制度の整備・充実

イ 本市の特質を踏まえた制度運用を支えるしくみの充実

これまでも都市計画法の改正等によって都市計画の決定権限の委譲や土地利用計画制度の多様化が図られ、市町村がその特性に応じて制度運用を図ることが可能とされてきました。

また、現在、国においては、人口減少に対応する都市づくりを誘導するため、段階的に都市計画法など関連法令の改正を進めることとしています。当面は、全国の都市で顕在化しつつある「都市のスポンジ化※」の対策が優先され、空き地・空き家の発生抑制や有効活用につながる制度の確立について、調査・検討が進められているところです。

今後もこのような法改正等の動向に適切に対応しながら、本市の特質を踏まえた制度運用を図っていくため、その基本的考え方や手続きの在り方等、制度運用を支えるしくみを継続的に検証・充実していきます。

※都市のスポンジ化：都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生する現象

ウ 各分野を横断する総合的な施策の推進

人口減少や少子高齢化の進展などへの対応は、都市計画分野だけではできないため、様々な分野が横断的に関与する取組を推進できるように取り組みます。