

市街化調整区域の保全と活用の方針

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）12 月 改定）

目 次

1	目的と位置付け	1
	(1) 目的	
	(2) 位置付け	
2	市街化調整区域の概要	4
	(1) 区域区分の変遷	
	(2) 市街化調整区域の土地利用に関する制度	
3	市街化調整区域の保全と活用にあたっての理念	9
	(1) 第2次都市計画マスタープランの策定	
	(2) 市街化調整区域の保全と活用にあたっての理念と基本姿勢	
4	市街化調整区域の保全と活用の方針	15
	(1) 保全優先型	
	ア 自然環境	
	イ 災害の発生のおそれのある区域	
	ウ 農地	
	(2) 活用調整型	
	ア 産業活用	
	イ 既存施設活用	
	(3) 魅力創造誘導型	
	ア 高次機能交流拠点	
	イ 高次機能交流拠点以外の地域	
5	効果的な運用に向けて	33
	(1) 開発許可制度が及ばない土地利用の誘導	
	(2) 制度の効果的運用を支える方策の充実	
	資料編	35

1 目的と位置付け

(1) 目的

都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）では、無秩序な市街地の拡大による劣悪な市街地形成や非効率な公共投資の防止を目的として、市街地として積極的に整備する「市街化区域」と市街化を抑制する「市街化調整区域」の区分（以下「区域区分」という。）を定め、用途地域など各種の都市計画を決定し、あわせて開発許可制度を適用することにより、計画的な市街化を図ることができる仕組みを定めています。

本市においては、昭和 45 年に初めて区域区分を定めてから、現在に至るまで、市街化区域内での計画的な都市基盤整備による市街化を進める一方、市街化調整区域では、良好な自然環境や優良な農地の保全を前提として、市街地の外ならではの土地利用が図られるよう対応してきました。

今後も、市街化調整区域においては、自然環境や農地を引き続き“保全”していくことが最も重要であることに変わりはありませんが、人口減少社会の到来や少子高齢化の進展が予測される中においても、都市全体の魅力・活力を高めていくためには、市街化区域におけるまちづくりだけではなく、市街化調整区域の特質を生かし、土地を適切かつ有効に“活用”していく視点も重要となります。

そのためには、都市づくりの基本計画である「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。）を踏まえて、市街化調整区域における今後の土地利用の在り方を明確にしつつ、土地利用に係る各種制度を適切に運用していく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、第 2 次マスタープランに掲げる理念や目標等とあわせて、市街化調整区域内の土地利用に係る各種制度の運用に関する考え方を、都市づくりに関わる各主体が認識していることが重要です。

そこで、本市の市街化調整区域の“保全”と“活用”の方向性を明確化し、市街化調整区域内の土地利用に係る各種制度の運用の整合を図るとともに、その考え方を都市づくりに関わる各主体で共有することを目的として、この方針を定めます。

(2) 位置付け

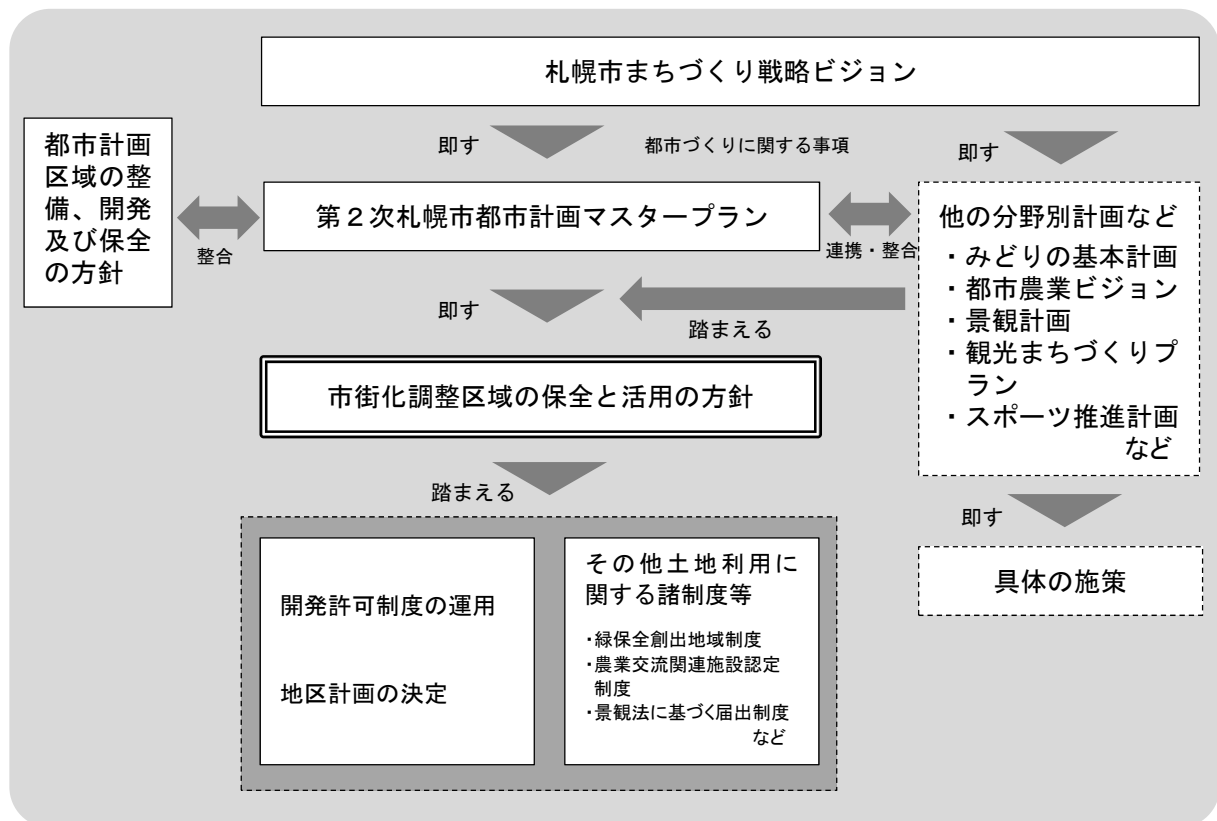
この方針では、市街化調整区域内の土地利用をその対象としています。

また、この方針は、第2次マスタープランに即すとともに、他の分野別計画等を踏まえつつ、市街化調整区域内の土地利用に係る各種制度の運用の考え方を示すものです。

都市計画法に基づく開発許可制度の運用及び地区計画の決定並びに都市計画制度以外の土地利用に関する諸制度の運用及び各種の業の許可など、その他市街化調整区域における土地利用に関する様々な取組は、この方針を踏まえて行うこととします。

なお、第2次マスタープランは、北海道が定める広域のマスタープランである「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」との整合を図りつつ定めています。

○上位計画などとの関係



○対象区域

本市の市街化調整区域を対象とします。



札幌市の市街化調整区域

2 市街化調整区域の概要

(1) 区域区分の変遷

市街化調整区域の保全と活用の方針を定めるにあたり、まず、本市の区域区分の変遷について整理します。

本市では、昭和 30 年代に、高度成長期における宅地需要の高まり等を背景に、一時に大量の住宅地をつくり出すべく、建築基準法に基づく道の位置の指定を受けた住宅団地（指定道路団地）が形成されました。その後、区域区分の実施により、これらの一部は市街化調整区域内に存在することになりました。

右表のように、本市では、昭和 45 年（1970 年）に初めて区域区分を定めて以降、定期的に見直しを行っています。

本市の都市づくりの過程において、人口急増期にあたる戦後から昭和の終わりごろにかけては、集中する人口や産業を都市としていかに受け止めるかが中心課題となっていたことから、区域区分の見直しにあたっては、市街化調整区域を市街化区域に編入し、市街地の範囲を拡大することで、拡大する住宅や業務施設等の需要への対応を図ってきました。

一方で、市街化調整区域の人口動態に着目すると、昭和 45 年の区域区分後、昭和 50 年までは人口が増加しているものの、その後は徐々に減少しています。

その後、平成に入ると本市の人口増加傾向は次第に緩やかとなり、市街地の外延的な拡大の必要性が低下していったことから、市街化調整区域を市街化区域に編入する面積は段階的に小さくなっていきました。特に、平成 16 年（2004 年）3 月に「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。）」を策定して以降は、新たな住宅市街地開発を目的とした市街地の拡大は行っていません。

これは、前マスタープランにおいて、それまでの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から、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る都市づくりへと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、市街地の外延的拡大の抑制を明確化したことによるものです。

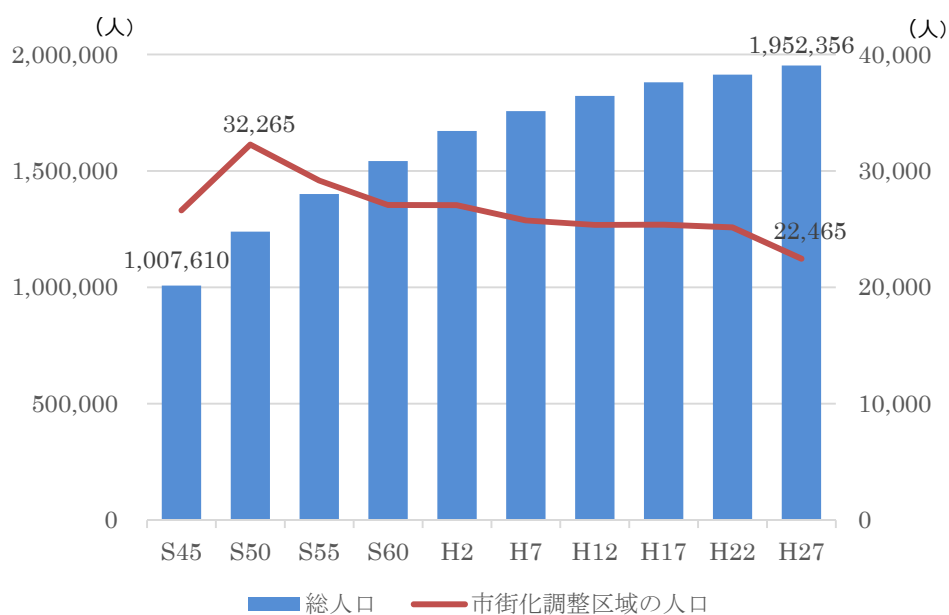
都市計画決定日	内容	決定時点の面積		随時編入した保留区域(※1)も含めた面積		備考
		市街化区域 (ha)	市街化調整区域 (ha)	市街化区域 (ha)	市街化区域の拡大 面積(ha)	
昭和45年(1970年)7月27日		22,010	34,980	22,010	—	—
昭和53年(1978年)6月26日	第1回見直し	23,220	33,770	23,220	1,210	—
昭和60年(1985年)3月7日	第2回見直し	23,449	33,346	23,983	763	※2
平成3年(1991年)3月28日	第3回見直し	24,104	32,691	24,643	660	—
平成10年(1998年)3月31日	第4回見直し	24,706	32,083	24,812	169	※2
平成16年(2004年)4月6日	第5回見直し	24,930	31,859	24,930	118	—
平成19年(2007年)3月27日	都市計画区域の見直し	24,930	31,865	—	—	※3
平成22年(2010年)4月6日	第6回見直し	25,017	31,778	25,017	87	—

区域区分の変遷

※1 保留区域：区域区分の見直し時に、計画的な開発が具体化した段階で市街化区域に随時編入する地区として位置付けられた区域。

※2 座標計測等による面積修正を含む。

※3 区域区分の見直しではなく、都市計画区域の見直しに伴い、市街化調整区域を拡大したもの。



札幌市の人口の推移

（２）市街化調整区域の土地利用に関する制度

①開発許可制度

開発許可制度は、区域区分の実効性を担保する手段として重要な役割を担う都市計画法に規定された制度です。

具体的には、この開発許可制度においては、用途地域等が定められているときは予定建築物等の用途がこれに適合していることや、地区計画等が定められているときは予定建築物等の用途又は開発行為の設計がこれに即していることを許可の基準とするとともに、市街化を抑制する区域である市街化調整区域においては、許容できる開発行為等の類型を“スプロール※対策上特段の支障がないもの”と“スプロール対策上支障があるが、認容すべき特別の必要性が認められるもの”のみに限定することにより、市街化調整区域内での無秩序な市街化を防止する仕組みとなっています。

また、市街化調整区域で認められる開発行為等は、以下のとおり、開発許可等が不要なものと開発許可等が必要なものに分類されます。

※ スプロール：都市の郊外に無秩序・無計画に宅地が伸び広がっていくこと。

【本市において開発（建築）許可不要で立地が許容される施設等】

都市計画法第 29 条ただし書き、同法第 43 条ただし書きにより、開発（建築）許可不要とされているものは、都市計画事業や土地区画整理事業等の公共事業、農業施設・住宅等の第一次産業関連施設、仮設建築物などです。

【本市において許可を受ければ立地が許容される施設等】

都市計画法第 34 条各号、同法第 43 条第 1 項により、例外的に開発行為及び建築が認められるものは、農林業における生産物の処理・加工施設や危険物の貯蔵・処理に関する施設等のほか、開発審査会※の議を経て、開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不相当と認めるものなどがあります。

※ 開発審査会：都市計画法に基づき、市街化調整区域での開発（建築）許可処分に係る審議等を行う札幌市の附属機関。

②地区計画

地区計画は、それぞれの地区の特性に応じた良好な都市環境の形成を図るため、住民などの意見を反映した上で、生活道路の配置や建築物の建て方などを地区独自のルールとしてきめ細かく定める都市計画です。

また、地区計画は、都市計画法第 12 条の 5 の規定に基づき、市街化調整区域においても決定することができるとされており、その地区計画に適合する施設については、市街化調整区域内であっても立地が許容されることとなります。

本市の市街化調整区域では、平成 10 年に初めて地区計画を決定しており、現在は下記の地区において地区計画を決定し、適切な土地利用の誘導を図っています。

市街化調整区域の地区計画決定状況（平成 30 年 4 月現在）

種別	地区数	面積
■既存住宅団地 市街化調整区域内において、区域区分以前より存在している住宅地	12	65.4 ha
■大規模開発の許可を受けた区域 市街化調整区域における大規模開発制度（都市計画法第 34 条第 10 号イ（平成 19 年廃止））により開発許可を受けた区域	1	18.2 ha
■穴ぬき市街化調整区域 周囲を市街化区域で囲われている区域	4	35.3 ha
■産業団地 札幌市が市街化調整区域に造成した産業団地	1	3.8 ha
合計	18	122.7 ha

③その他

都市計画法に基づく開発許可制度及び地区計画の運用とあわせて土地利用に関する諸法令に基づいた各種制度を活用することで、より良い土地利用への誘導を図っています。

【その他諸法令に基づく制度例】

・景観法及び札幌市景観条例に基づく届出制度

良好な景観形成の創出を図るために、景観計画区域及び景観計画重点区域において、建築物等の新築、増改築や、土地の形質の変更、樹木の伐採又は植栽などの届出対象行為と規模に該当する場合、工事に着手する 30 日前までの届出が義務づけられます。

・札幌市緑の保全と創出に関する条例に基づく緑保全創出地域制度

市内全域に指定した 5 つの種別ごとに一定の緑化等の確保を図り、緑豊かな都市環境を創出することを目的とした制度。1,000 平方メートル以上の敷地で現状を変更する行為について、市長の許可が必要となり、緑化等が義務づけられます。

3 市街化調整区域の保全と活用にあたっての理念

(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）3月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、市街地の外延的拡大の抑制を基本とした都市づくりを進めてきました。

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）10月に、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」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、市街地の範囲は現状の市街化区域内とすることを基本とした上で、都心や住宅地などの市街地区分ごとに、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。

その中で、市街地の外においては、自然環境の保全と活用を進めていくことを総合的な取組の方向性として定めています。

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～

S	Sustainability	持続可能性(持続可能な市街地、環境、経済政策、災害に強い市街地)
M	Management	マネジメント(市街地、都市基盤、交通、エネルギー)
I	Innovation	創造性の発揮(自然環境や地域資源などを活用した新たな価値)
L	Livability	住み良いまち(多様なライフスタイルへの対応、交流)
Es	Everyone、Economy、...	すべての人(Everyone)、経済(Economy)、活力(Energy)、雇用(Employment)、自然環境(Ecology)、環境(Environment)

○都市づくりの基本目標

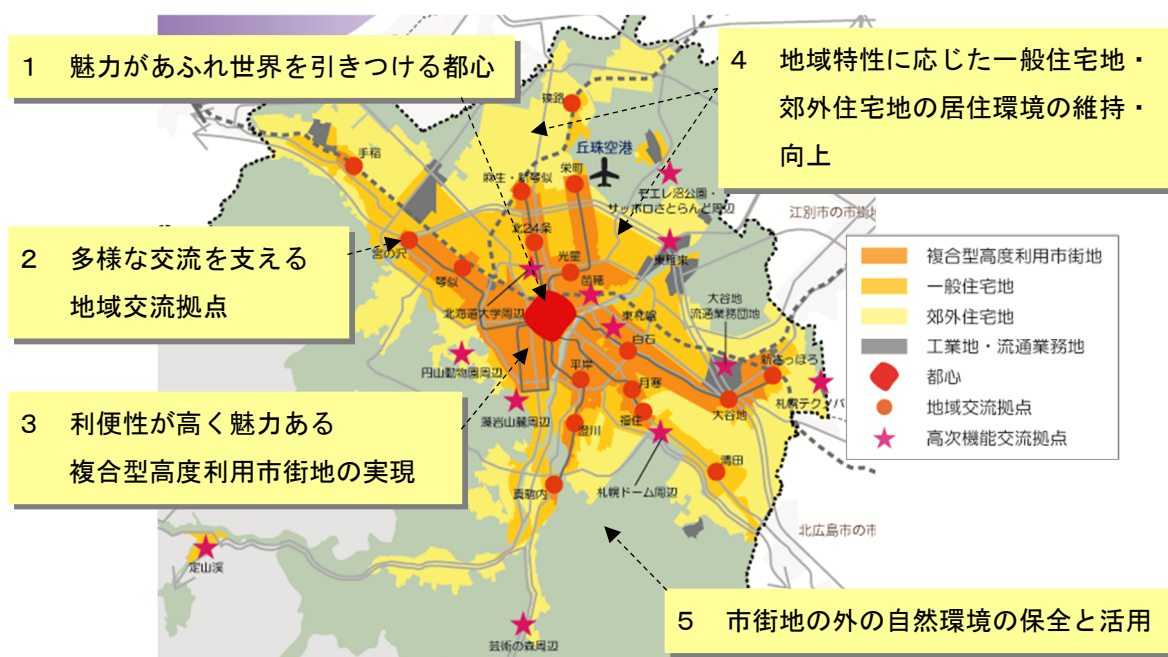
【都市づくり全体】

- 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享受できる**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



○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

【市街地の範囲に関する基本方針】

■市街地の範囲は現状の市街化区域内とすることを基本とします。

【市街地の外の土地利用に関する基本方針】

- 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いません。
- 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します。
- 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

(2) 市街化調整区域の保全と活用にあたっての理念と基本姿勢

第1章で述べたとおり、今後、人口減少社会の到来や少子高齢化の進展が予測される中においても、都市全体の魅力・活力を高めていくためには、市街化区域におけるまちづくりに加えて、市街化調整区域においては、自然環境や農地の保全を前提としつつ、市街地の外ならではの特質を生かし、土地を適切かつ有効に活用していく視点も重要となります。

また、市街化調整区域の保全と活用にあたっては、第2次マスタープランの実現を支えるため、第2次マスタープランに即して行うことが基本となりますが、開発許可制度をはじめとする各種制度の運用に際しては、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、第2次マスタープラン及び制度の目的等を踏まえ、市街化調整区域の保全と活用にあたっての理念と基本姿勢を以下のとおり定め、制度運用の原則とします。

【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する
- ・許可施設の立地を計画的に誘導する
- ・許可等を通じて積極的に景観を向上させる

ただし、市街化調整区域の活用にあたり、新たな土地利用の許容を検討する場合は、関係法令の規定に適合することに加えて、下記の項目に留意するものとします。

- ア 原則として、別表1に掲げる区域等を含まないこと。(ただし、各区域等を指定している趣旨を害するおそれのないものについては、この限りでない。)
- イ 新たな公共投資を前提としないこと。
- ウ 当該土地利用により、国、北海道、本市の緑地保全の計画や治水計画、防災計画等に支障をきたすおそれがないこと。
- エ 優良な農地や大規模な公園などの周辺の土地利用に配慮し、調和が図られていること。
- オ 自然の地形を生かし、大規模な土地の改変を伴わないこと。
- カ 水道水源の区域については、水源の保全に影響を与えないものであること。
- キ 建築物は必要最小限とし、低密度でゆとりのある土地利用であること。
- ク 建築物、塀、広告看板等は、景観に配慮したものであること。
- ケ 一定の期間内に当該土地利用を開始し、かつ継続して運営することが見込まれること。

別表 1（原則として保全すべき区域等）

1	農地法に規定する集团的優良農地（おおむね 10 ヘクタール以上の規模の一団の区域内にある農地で、良好な営農条件を備えている農地）
2	農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）に規定する農用地区域
3	砂防法（明治 30 年法律第 29 号）に規定する砂防指定地
4	鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成 14 年法律第 88 号）に規定する鳥獣保護区
5	都市緑地法（昭和 48 年法律第 72 号）に規定する特別緑地保全地区
6	自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）に規定する自然公園区域
7	森林法（昭和 26 年法律第 249 号）に規定する保安林又は保安林予定森林
8	森林法（昭和 26 年法律第 249 号）に規定する地域森林計画対象民有林
9	札幌市緑の保全と創出に関する条例（平成 13 年条例第 6 号）に規定する山岳地域
10	北海道自然環境等保全条例（昭和 48 年条例第 64 号）に規定する環境緑地保護地区、自然景観保護地区、学術自然保護地区
11	都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）に規定する風致地区
12	地すべり等防止法（昭和 33 年法律第 30 号）に規定する地すべり防止区域
13	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和 44 年法律第 57 号）に規定する急傾斜地崩壊危険区域
14	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成 12 年法律第 57 号）に規定する土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域
15	文化財保護法（昭和 25 年法律第 214 号）に基づく史跡、名勝、天然記念物等保全を必要とする地域
16	災害防止等のため市長が特に保全すべき土地として認めた区域
17	その他法令等により保全することとされている区域

4 市街化調整区域の保全と活用の方針

4 市街化調整区域の保全と活用の方針

本市の市街化調整区域には、良好な自然環境や優良な農地が広がっているほか、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、区域区分決定以前に建てられた施設などが立地しており、また、土地利用の態様は地域によって大きく異なっています。

そこで、前章で掲げた理念に基づき、市街化調整区域において自然環境や農地の保全を前提としつつ、市街地の外ならではの特質を生かし、土地を適切かつ有効に活用していくため、土地利用に関する考え方を以下のとおり類型化した上で、各類型における現況・動向・課題に応じた土地利用の方針を整理します。

(1) 保全優先型

…森林や農地などの良好な自然環境が整っている地域、災害の発生のおそれのある区域など、都市的土地利用になじまない地域について、現在の環境を保全するための取組が優先されるもの

- ア 自然環境
- イ 災害の発生のおそれのある区域
- ウ 農地

(2) 活用調整型

…市街化区域での立地がなじまない施設や、区域区分以前から存在する住宅団地など、市街化調整区域での立地が許容されるものについて、その立地を適切に誘導するため、意義・目的に応じた活用方策を調整するもの

- ア 産業活用
- イ 既存施設活用

(3) 魅力創造誘導型

…市街地に近接して広がる自然や、北国ならではの特徴的な気候、高次の機能を有する施設など、多様な地域資源を活用し、札幌の魅力の創造を誘導するもの

- ア 高次機能交流拠点
- イ 高次機能交流拠点以外の地域

（１）保全優先型

ア 自然環境

① 現況・動向・課題

札幌は、夏はさわやかで過ごしやすく、冬は積雪寒冷な気候を特徴としており、四季の移り変わりが鮮明です。また、円山・藻岩原始林などの広大な樹林地が、寒冷地特有の植生を有しているほか、豊平川や茨戸川をはじめとする大小様々な河川があり、自然環境に恵まれた都市です。

土地利用に着目すると、本市の市街化調整区域は、土地利用状況や地形、災害リスクなどの面において、南西部と北東部で特性が異なっており、南西部は都市環境林や保安林などの指定によって一定の開発規制を受ける地域があることに加え、山地や丘陵・台地といった都市的土地利用に適さない地形から、広範囲にわたり自然環境が保全されています。

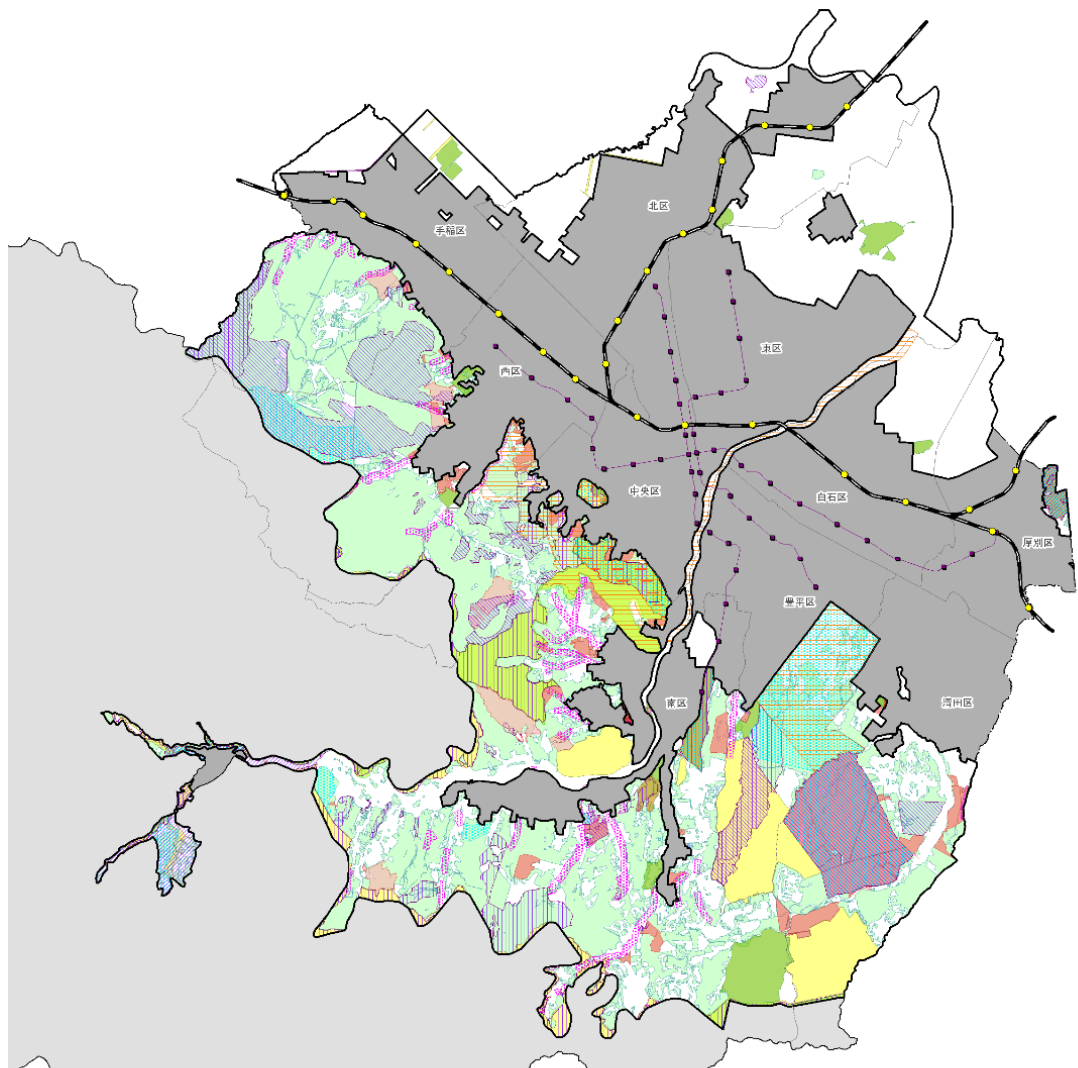
一方で、北東部においては、畑・草地のほか、倉庫等の建物用地や資材置場等の造成地など、土地利用状況は多様です。

また、本市では、市街化調整区域全体の約 6 割（南西部に限っては約 8 割）を地域制緑地に位置付けています。

地域制緑地においては、公有地・私有地を問わず、特定の開発行為や森林伐採に対して、法律や条例、要綱などによる制限が課されることにより、良好な自然環境の保全が図られています。

しかしながら、地域制緑地には「特別緑地保全地区」や「都市環境林」、「市民の森」など様々な種類があり、開発行為や森林伐採への制限度合に差があります。

特に、地域制緑地の約 7 割を占める「民有林」は、制限が比較的緩やかであるため、何らかの土地利用が行われることにより、自然環境の喪失につながることを懸念されます。



地	域	制	緑	地	等
					特別緑地保全地区（都市緑地法）
					都市環境林（札幌市都市環境林等事業実施要綱）
					市民の森（札幌市緑の保全と創出に関する条例）
					地域のみどり（札幌市都市環境林等事業実施要綱）
					天然記念物（文化財保護法）
					保安林及び保安林施設地区（森林法）
					砂防指定地（直轄・北海道）（砂防法）
					風致地区（都市計画法）
					レクリエーションの森（国有林野の管理経営に関する法律）
					自然公園（自然公園法）
					鳥獣保護区（鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律）
					道条例保護地区（北海道自然環境保全条例）
					都市公園（都市公園法）
					国有林（森林法）
					道有林（森林法）
					民有林（森林法）

地域制緑地図

② 土地利用の方針

地球温暖化や生物多様性の喪失など、地球規模の環境問題が日々深刻化する中、良好な自然環境を次世代に引き継いでいくことは、都市に暮らす市民にとって共通の責務となっています。

また、本市の市街化調整区域に存在する森林や農地、河川などは、市民の憩いや環境教育の場として活用されるほか、森林の一部は水道水源区域となっているなど、都市生活を支える上でも重要な役割を担っています。

そこで、自然環境に関する土地利用の方針を以下のとおり定めます。

■基本事項

土地利用にあたっては、自然環境の保全を前提とします。

■特に保全を優先すべき区域の明確化

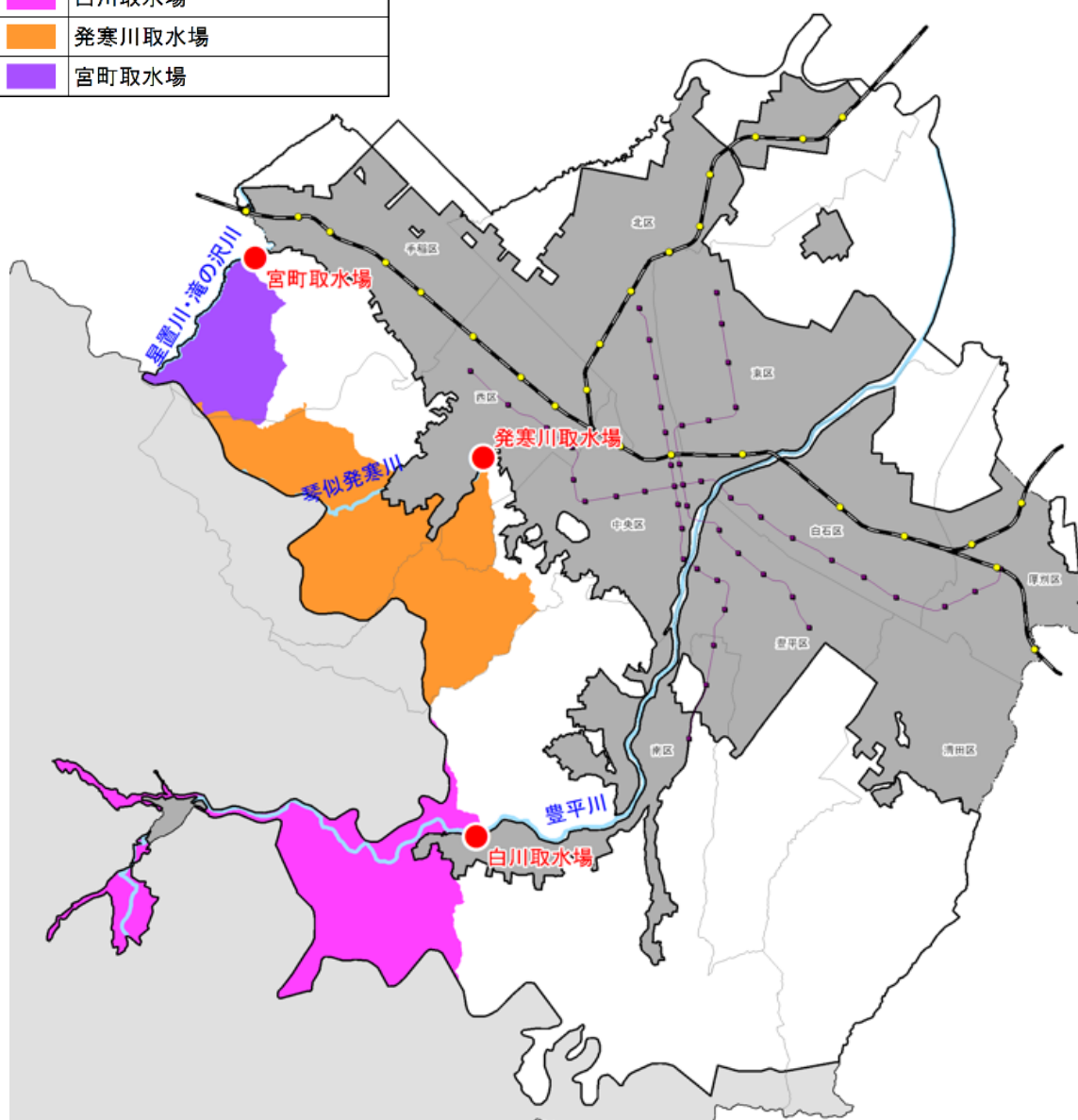
水道水源区域※を「特に保全を優先すべき区域」として位置付け、そのエリアを明確化するとともに、区域の保全目的に応じて、土地利用規制の強化などを検討します。

※ 水道水源区域：白川取水場（豊平川）、発寒川取水場（琴似発寒川）、宮町取水場（星置川・滝の沢川）における各河川の上流の流域。札幌市の水道水はこれらの取水場等から取水している。

■生態系への配慮や環境負荷低減の取組の誘導

市街化調整区域で開発行為等を行う際、周辺環境への影響を考慮した上で、生態系への配慮や環境負荷低減に資する取組を行うことを義務付けるなど、地域特性に応じた環境保全の取組を推進する仕組みの構築を検討します。

水道水源区域	
	白川取水場
	発寒川取水場
	宮町取水場



水道水源区域（市街化調整区域）

イ 災害の発生のおそれのある区域

① 現況・動向・課題

本市の市街化調整区域は、南西部と北東部で地形上の特性が大きく異なります。

主に山地・丘陵地が広がる南西部においては、傾斜地が多いことから、土砂崩れなどを想定した土砂災害警戒区域※¹及び土砂災害特別警戒区域※²が各所に指定されている一方、主に低湿地帯が広がる北東部においては、浸水被害を想定した災害危険区域※³等が指定されている区域があります。

これらの指定を受けた区域においては、各法令等に基づき、特定の開発行為に対する許可制の導入や建築物の構造規制などが行われています。

② 土地利用の方針

地震、台風、水害など、近年頻発している大規模災害に対応し、安全・安心な都市を形成していくためには、災害リスクを踏まえた土地利用計画が不可欠です。

そこで、災害の発生のおそれのある区域に関する土地利用の方針を以下のとおり定めます。

■基本事項

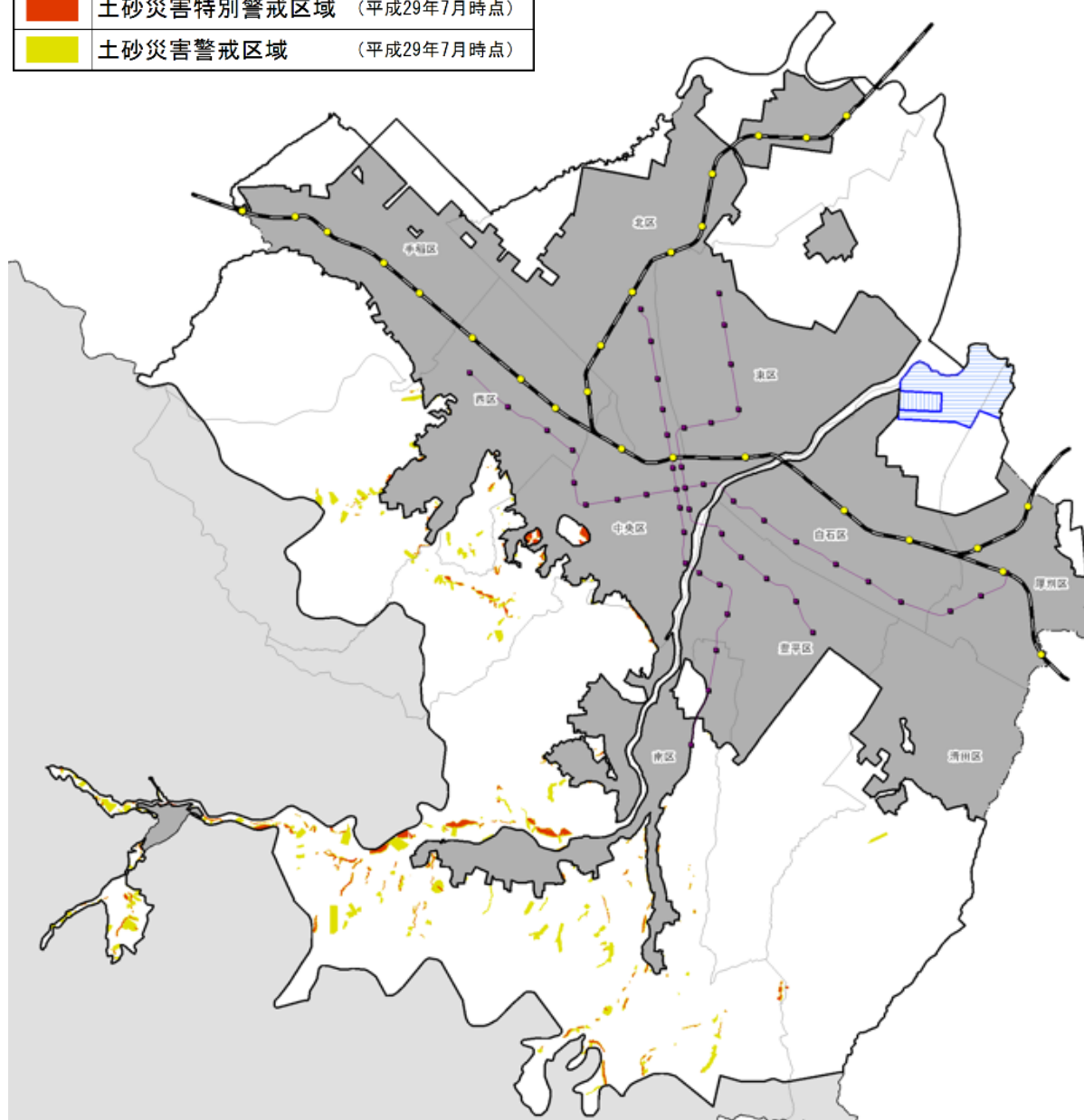
土地利用にあたっては、災害リスクの回避・低減を前提とします。

■特に保全を優先すべき区域の特定

土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域及び災害危険区域を「特に保全を優先すべき区域」として位置付けます。

- ※1 土砂災害警戒区域：急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域として、土砂災害防止法に基づき都道府県が指定する区域。危険の周知、警戒避難体制の整備が行われる。
- ※2 土砂災害特別警戒区域：急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる区域として、土砂災害防止法に基づき都道府県が指定する区域。特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われる。
- ※3 災害危険区域：出水等の危険の著しい区域として、建築基準法及び札幌市建築基準法施行条例の規定に基づいて指定する区域（危険度：第一種＞第二種）。区域内で建物を建てる場合には、敷地内の排水処理のほか、床の高さや、基礎の構造などに関して制限が加わる。

災 害 危 険 区 域 等		
	第一種災害危険区域	(平成30年3月時点)
	第二種災害危険区域	(平成30年3月時点)
	土砂災害特別警戒区域	(平成29年7月時点)
	土砂災害警戒区域	(平成29年7月時点)



災害の発生のおそれのある区域

4 市街化調整区域の保全と活用の方針（保全優先型）

ウ 農地

① 現況・動向・課題

本市の市街化調整区域には、北東部には主に畑、南西部には果樹園などの農地が分布していますが、農業従事者の高齢化や後継者不足などにより、市内の農地の経営耕地面積は減少を続けています。

また、農地に占める耕作放棄地面積の割合も増加してきており、これら耕作放棄地は、雑草の繁茂や病害虫の発生など、周辺の農地等に悪影響を及ぼすとともに、良好な景観を阻害することも懸念されます。

その一方で、関係法令の改正による農業への参入要件の緩和や農業の6次産業化※の推進など、農業を取り巻く環境には変化がみられます。

本市では、平成29年（2017年）1月に「第2次さっぽろ都市農業ビジョン」を策定し、農地の保全と活用や、地区ごとの農業の個性を生かした多様な取組の推進などを通じて、札幌の農業振興を図ることとしています。

※ 農業の6次産業化：農業者が農産物等の生産（1次産業）だけでなく、食品加工（2次産業）、流通・販売（3次産業）まで行うことで、農産物を活性化させる取組。

② 土地利用の方針

都市やその周辺の地域における農業は、新鮮な農産物の供給や農業体験の場の提供、良好な景観の形成などの多様な役割を担っています。

そのため、市街化調整区域内の農地については、今後も適切に保全を図っていくことが求められますが、近年においては農業従事者の高齢化や後継者不足等により、農地転用や都市的土地利用を制限する方策のみでは、農地を保全していくことが難しい状況となっています。

今後、農地の保全に向けては、農業の担い手による多様な取組を支えていくことが重要であることから、留意すべき事項をあらかじめ整理した上で、農業振興に資する取組及び土地利用に対しては、柔軟に対応していくことが有効と考えられます。

そこで、農地に関する土地利用の方針を以下のとおり定めます。

■基本事項

市街化調整区域内の優良な農地については、その保全を前提とします。また、農業振興に資する土地利用については、限定的な許容を検討します。

■本市の農業施策の目標実現に資する土地利用への柔軟な対応

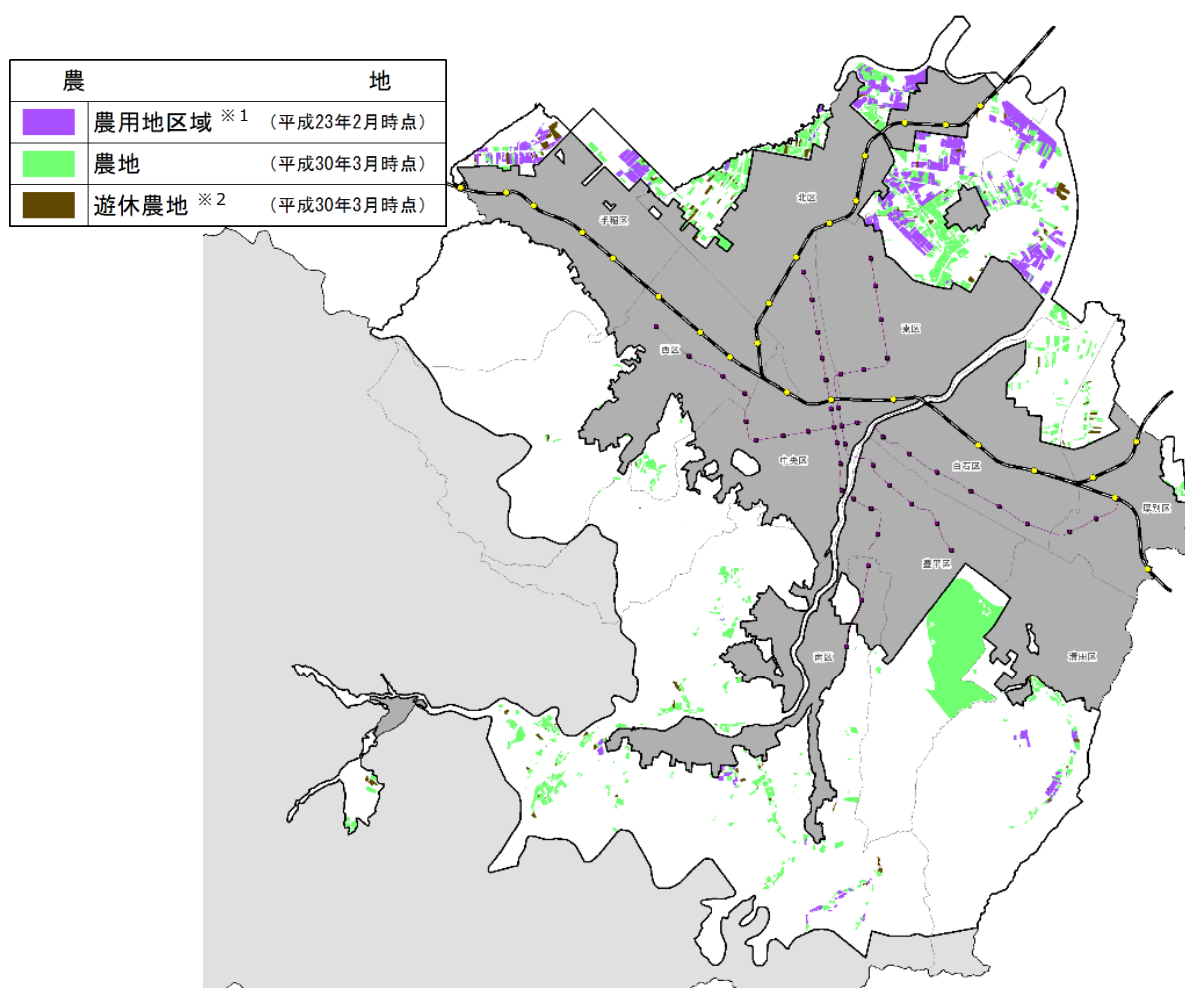
「第2次さっぽろ都市農業ビジョン」を踏まえ、遊休農地の利活用の促進や地産地

消による流通拡大支援などの農地の保全に寄与する取組に対して、土地利用規制の緩和等の柔軟な対応を検討します。

また、平成 30 年（2018 年）4 月策定の「人・農地プラン」において、今後の農業の在り方を地区ごとに整理していることを踏まえ、それぞれの方向性に応じた土地利用の許容などを検討します。

■土地利用を許容する際に遵守すべき事項の明確化

新たな土地利用の許容にあたっては、周辺農地の営農環境への配慮や道路・上下水道等の都市基盤施設の能力、良好な景観形成の誘導が求められることから、これら遵守すべき事項の明確化を検討します。



農地の分布図

- ※1 農用地区域：農業振興地域内（市町村の農業振興地域整備計画により、農業を推進することが必要と定められた地域）における集団的に存在する農用地などの生産性の高い農地等、農業上の利用を確保すべき土地として指定された土地。
- ※2 遊休農地：農地法において、現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地及び低利用農地。

（２）活用調整型

ア 産業活用

① 現況・動向・課題

市街化調整区域では、市街化区域内において立地することが困難又は著しく不相当と認める施設について、周辺の市街化を促進するおそれのない範囲で立地を許容できることとされています。

特に、産業廃棄物処理施設は、都市活動の維持に不可欠な施設ですが、その施設特性から、市街化区域内への立地がなじまない場合があるため、本市では、その立地や施設規模等に関するガイドライン等を定め、環境への配慮内容等を評価した上で、市街化調整区域での立地を許容しています。

また、流通業務施設についても、都市経済を支える上で重要な施設であることから、市街化調整区域内の４車線以上の道路の沿道において、現在及び将来の土地利用上支障がないと市長が認めて予め指定した区域に限定し、一般貨物自動車運送事業及び倉庫業の用に供する大規模な施設並びに物流総合効率化法における「特定流通業務施設」（以下、両施設を合わせて「大規模流通業務施設等」という。）の立地を許容しています。

しかしながら、近年、消費者ニーズの多様化に伴う小口多頻度輸送への対応等により、物流施設の規模の大型化や機能の複合化が進むなど、流通業を取り巻く環境は変化しています。

また、本市の工場や倉庫等は老朽化が進行しており、規模拡大や機能増進等のニーズと相まって、今後、新增設や移転のニーズも高まることが見込まれます。

さらに、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。

このように、市街化調整区域における大規模流通業務施設等の立地の在り方についても、見直しが必要な状況となっています。

② 土地利用の方針

本市の産業全体の競争力の維持・向上を図る上では、市街化調整区域におけるスプロールの防止を前提としつつ、産業廃棄物処理施設や大規模流通業務施設等の立地に対応していくことが求められます。

また、それらの施設の立地を許容するにあたっては、各施設の意義・目的に応じて、適切な誘導を図っていくことが重要です。

さらに、市内企業等が工場や倉庫等の建替えや増設を行うにあたって、その時期や求める条件によっては市街化区域内で十分に対応できない場合があることから、適正かつ合理的な範囲内で市街化調整区域での立地の許容を検討することも必要です。

そこで、産業活用に関する土地利用の方針を以下のとおり定めます。

■基本事項

産業廃棄物処理施設については、市街化調整区域において立地を許容する際、ガイドライン等により、その立地や施設規模、環境への配慮内容などを評価した上で立地を許容する現在の運用を維持します。

また、大規模流通業務施設等については、立地が許容される路線や対象施設等をあらかじめ指定することにより、限定的かつ適切な立地誘導を図る現在の運用を基本とします。

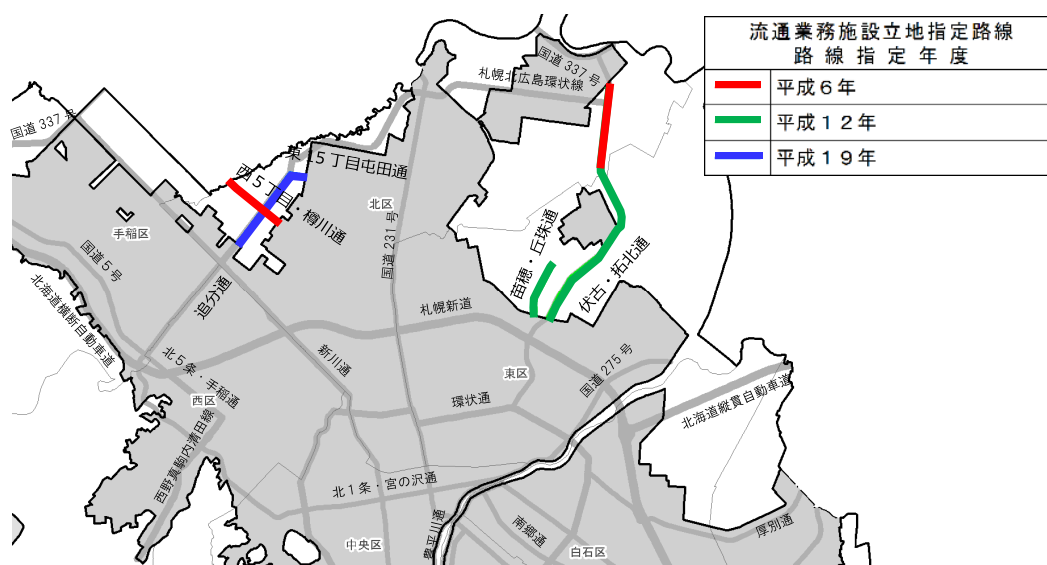
■大規模流通業務施設等の立地が許容される指定路線の適正化

近年の道路整備状況等により、新たに大規模流通業務施設等の立地を許容できる路線の指定について検討します。

また、現在の指定路線については、当該指定路線周辺の目指すべき土地利用と照らして、大規模流通業務施設等の立地がなじまない区間等がある場合は、指定路線の一部縮小や廃止等を検討します。

■立地が許容される施設の対象拡大

近年の流通業及び工業等を取り巻く環境の変化を踏まえ、大規模流通業務施設等の立地が許容される指定路線沿道の区域内において、業種や用途、規模、周辺のインフラの整備状況等を精査した上で、立地が許容される対象施設の拡大等を検討します。



流通業務施設立地指定路線

4 市街化調整区域の保全と活用の方針（活用調整型）

イ 既存施設活用

① 現況・動向・課題

本市の市街化調整区域には、現行の都市計画法の制限が及ぶ以前に立地されたものとして、昭和 45 年（1970 年）の区域区分以前からある住宅地（以下「既存住宅団地」という。）や、平成 18 年（2006 年）の都市計画法改正以前は許可不要で立地が認められていた学校、病院及び社会福祉施設等の公共公益施設（以下「既存公共公益施設」という。）などが点在しています。

そのうち、既存住宅団地については、地域コミュニティの維持を目的として、戸数の規模や道路等の整備状況などが一定の要件を満たす団地に対して、地区計画を定めるなどにより、住宅の新築を許容しています。

また、既存公共公益施設については、既存利用者の利便を保護する目的から、一定の増改築を認めていますが、建物の用途変更に対しては制約があるため、例えば、小中学校が閉校となった際、施設の後活用が困難であり地域コミュニティの場として利用できないことなどが懸念されます。

② 土地利用の方針

既存住宅団地については、これまでの経緯等を踏まえ、限定的に住宅の立地を許容している現在の運用を当面の間維持することが求められますが、近い将来訪れる人口減少期を見据えて、今後の在り方を検討する必要があります。

また、既存公共公益施設についても、今後の在り方を検討することが必要です。

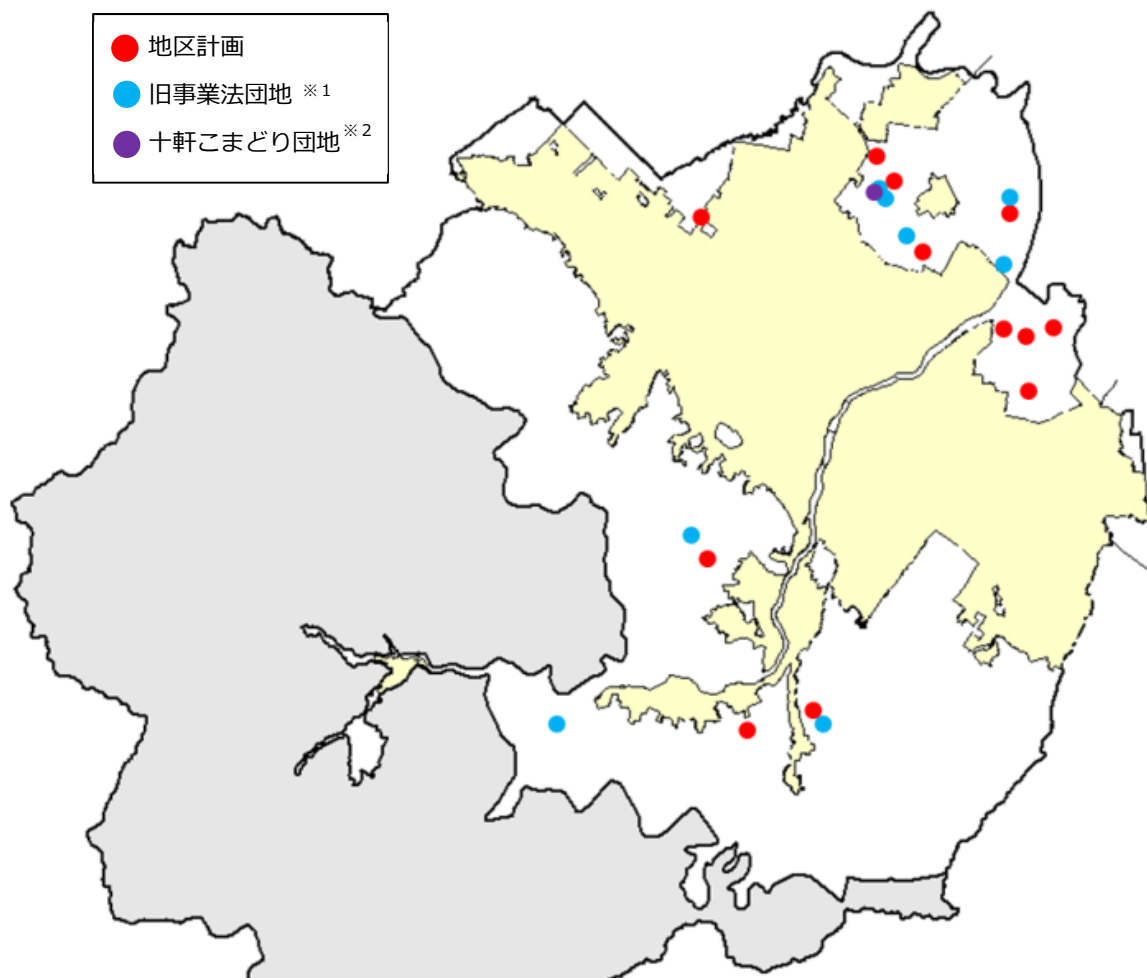
そこで、既存施設活用に関する土地利用の方針を以下のとおり定めます。

■基本事項

既存住宅団地や既存公共公益施設については、限定的な立地を認める現在の運用を当面の間維持します。

■市街化調整区域の動向の注視

既存住宅団地や既存公共公益施設の今後の在り方を検討するため、市街化調整区域の人口推移や、公共公益サービスの状況等、動向把握に努めます。



住宅の建築を許容している既存住宅団地の分布図

※1 旧事業法団地：昭和45年の区域区分以前に住宅地造成事業に関する法律（昭和39年法律第160号。なお、現在は廃止されている。）第4条の認可を受けた区域において造成された住宅団地。

※2 十軒こまどり団地：昭和45年の区域区分以前に既に一定以上の建築物が連たんしていた住宅団地であり、都市計画法第43条第1項により、住宅の新築・改築が許可されている。

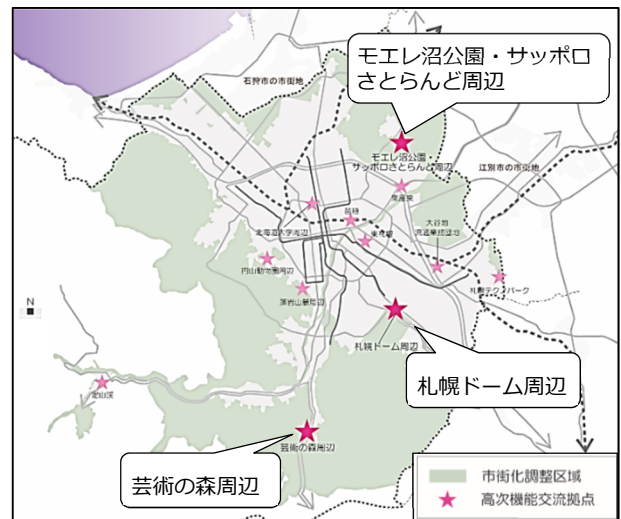
（３）魅力創造誘導型

ア 高次機能交流拠点

① 第２次マスタープランでの考え方

第２次マスタープランでは、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の都市機能が集積する拠点（以下「高次機能交流拠点」という。）として12箇所を位置付け、その機能集積や高度化に向けた取組を推進していくこととしています。

また、このうち、市街化調整区域に位置する以下の3箇所については、拠点としての機能や魅力の向上に資する土地利用の限定的な許容を検討することとしています。



高次機能交流拠点の配置図

【市街化調整区域に位置する高次機能交流拠点における取組の方向性】

◇モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺

文化芸術、スポーツ、レクリエーション活動など、市民や来訪者の創造性を刺激する多様な活動の拠点として、水辺や農地、埋蔵文化財などを生かした良好な空間の更なる活用を図るほか、拠点としての機能や魅力の向上に資するような土地利用を検討します。

◇札幌ドーム周辺

スポーツや集客交流産業の振興などに関わる拠点性を高めるため、多様なイベントの開催や、札幌ドームと相乗効果が期待できる多様な施設の立地など、周辺を含めた更なる活用を図ります。

◇芸術の森周辺

文化芸術の拠点として更なる活用を図るとともに、札幌市立大学との連携の強化や札幌アートヴィレッジへの企業集積を図るなど、文化芸術や産業の振興、産・学・官連携による研究開発を促進します。

② 現況・動向・課題

◇モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺

モエレ沼公園及びサッポロさとらんどには、毎年多くの市民や観光客が訪れており、特に、モエレ沼公園は、彫刻家イサム・ノグチが設計した一つの巨大な彫刻作品として、国内外から高く評価されています。

その一方で、公共交通アクセスの面では、両施設の徒歩圏に地下鉄及び JR の駅がないため、来訪者は路線バスを利用することとなりますが、バス停には標識柱のみが置かれているため、利用者はバスを待つ間、風雨や降雪をしのぐことができません。

また、両施設をつなぐ動線上は、飲食店や物販店などの立地が制限され、土地利用上の連続性が創出できないことが、両施設間の回遊性が乏しい要因の一つと考えられます。

さらに、両施設の周辺には、農地や空き地のほか、資材置き場や倉庫などが立地しており、市街化調整区域における一般的な土地利用がなされているものの、一部、良好な景観形成を損なうような土地利用も見受けられます。

◇札幌ドーム周辺

札幌ドームは、平成 13 年の竣工以降、各種プロスポーツ及びイベント等の多目的ホールとして活用され、多くの市民や観光客が利用しています。

また、周辺では、北海道農業研究センターが研究目的で主に農地として土地利用しているほか、風致地区（羊ヶ丘風致地区）に指定されている丘陵地形に牧歌的風景や樹林地空間が広がっています。

◇芸術の森周辺

芸術の森では、美術館やアトリエ工房などの様々な芸術関連施設があり、また、芸森アートマーケットやパシフィック・ミュージック・フェスティバル（PMF）野外コンサートなど様々なイベントが開催されており、毎年多くの市民が訪れています。

周辺には、札幌市立大学のデザイン学部や芸術研究開発団地である札幌アートヴィレッジなどが立地し、各施設が相互に連携して文化芸術の拠点としての機能を発揮しています。

また、これら施設の周辺は都市環境林などの地域制緑地として指定されるなど、良好な自然環境の保全が図られています。

4 市街化調整区域の保全と活用の方針（魅力創造誘導型）

③ 土地利用の方針

市街化調整区域に位置する3箇所の高次機能交流拠点の機能や魅力を向上するためには、第2次マスタープランの考え方を踏まえ、それぞれの取組の方向性に応じた土地利用を柔軟に誘導することが有効と考えられます。

しかしながら、その誘導にあたっては、市街地の外という前提のもと、スプロールの誘発や自然環境の破壊を招くことのないよう、許容し得る土地利用を限定するなどの慎重な制度運用が求められます。

そこで、高次機能交流拠点に関する土地利用の方針を以下のとおり定めます。

■基本事項

高次機能交流拠点の機能や魅力の向上に向けて、良好な自然環境や優良な農地の保全を前提とした上で、各拠点の取組の方向性や周辺の土地利用の動向などに応じた限定的な土地利用の許容を検討します。

◇モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺

■来訪者の利便性向上に資する施設に対する柔軟な対応

公共交通の利用のしやすさや滞在時の利便性・回遊性の向上に資する施設として、例えば、バス待合機能を有する施設や飲食店、物販店などについては、本市の観光施策等との連携を図りつつ、施設規模等の要件等を整理した上で、限定的に立地を許容することを検討します。

■拠点にふさわしい良好な景観形成に向けた取組

市街地とモエレ沼公園・サッポロさとらんどをつなぐ動線上において、良好な景観を形成するため、建築物の建築に関する基準の強化や道路緑化など景観向上に向けた取組を検討します。

◇札幌ドーム周辺

■土地利用を具体化するにあたって配慮すべき要素の明確化

第2次マスタープランにおける取組の方向性を踏まえた土地利用を進めるが、その際には、インフラ環境への影響や、樹林地をはじめとする自然環境及び羊ヶ丘展望台からの俯瞰景観など、土地利用にあたって配慮すべき要素を検討します。

◇芸術の森周辺

■拠点機能の維持増進

現況の土地利用は、第2次マスタープランにおける取組の方向性を踏まえた土地利用がなされていることから、現在の文化芸術の拠点としての土地利用の方向性を維持します。

イ 高次機能交流拠点以外の地域

① 現況・動向・課題

本市の市街化調整区域には、雪や山林など、豊かな自然環境がもたらす多様な地域資源が存在し、観光やレジャー、スポーツなどに幅広く活用されています。

また、地域資源を活用したレジャー施設等が都市部から近距離に点在していることも本市の特徴であり、例えば、スキーやスノーモービル、かんじき体験、登山、自然観察、果物狩り、キャンプなどが、市街地近郊で気軽に楽しむことができ、多くの市民や国内外の観光客に親しまれています。

一方で、近年は余暇活動等の態様やニーズが多様化しており、本市の魅力と活力の向上を図るためには、地域資源の更なる活用により、こうした動向に応えることが必要です。

② 土地利用の方針

本市の魅力と活力を向上させるためには、札幌が有する地域資源の更なる活用を図り、多様化する余暇活動の態様やニーズに応じていくことが有効と考えられます。

しかしながら、無制限に地域資源を活用していくことは、自然環境の破壊を招き、かえって地域資源の喪失につながる懸念もあることから、その活用にあたっては、許容し得る土地利用や場所を限定するなどの慎重な制度運用が求められます。

そこで、高次機能交流拠点以外の地域に関する土地利用の方針を以下のとおり定めます。

■基本事項

本市の魅力創造に資する地域資源の更なる活用にあたっては、良好な自然環境や優良な農地の保全を前提とした上で、限定的な土地利用について検討します。

■更なる活用を図る地域資源の明確化とその活用の具体化

限定的な土地利用の許容にあたっては、都市構造のバランスの保持や各分野別計画の位置付けなどを踏まえた上で、対象地及び対象施設の種類や規模等を検討します。

■認められる土地利用が遵守すべき事項の明確化

都市基盤施設の能力や良好な景観形成など、周辺環境と調和した施設立地が図られるよう、各種制度を活用し、認められる土地利用が遵守すべき事項の明確化を検討します。

5 効果的な運用に向けて

市街化調整区域の土地利用に関する都市計画制度等は、前章で整理した保全と活用の方針に基づいて運用しますが、第2次マスタープランに掲げる理念、基本目標を実現するためには、個々の取組に応じて柔軟かつ効果的に運用していく必要があり、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た改善を図る視点も重要です。

そこで、この章では、市街化調整区域における土地利用をより適切に誘導していくための方策について整理します。

(1) 開発許可制度が及ばない土地利用の誘導

資材置場や太陽光発電設備など開発許可制度が及ばない土地利用については、都市計画法において制限することはできません。

また、資材置場や太陽光発電設備等は、建設産業や再生可能エネルギー利用の観点からも必要な施設であると言えます。

しかしながら、設置する施設が沿道景観を阻害することや、大規模な森林伐採を伴う場合もあり、周辺環境の悪化につながる懸念があるなど、前章で整理した類型別の土地利用の誘導方策を推進するにあたり、これらの施設が阻害要因となる場合も考えられます。

そのため、それぞれの施設の特性を踏まえたうえで、開発許可制度以外の各種制度により、設置形態や場所等を制限する新たな手法を検討します。

(2) 制度の効果的な運用を支える方策の充実

市街化調整区域における土地利用は、都市計画法をはじめ、農地法や景観法など各種法律・条例・制度に基づく規制が重層的に運用されており、複合的な土地利用等への対応が複雑になるため、行政内部における総合的・横断的な土地利用調整の仕組みの充実を図っていきます。

