

第8回 札幌市都市計画マスタープラン等見直し検討部会 要約版

- 1 日時 平成27年5月26日（火）午後15時00分～午後17時00分
- 2 場所 市役所本庁舎14階1号会議室
- 3 出席者 委員 北海道大学名誉教授

一般財団法人 都市・地域共創研究所代表理事 小林 英嗣
北海道大学大学院 工学研究院 准教授 高野 伸栄
千葉大学大学院工学研究科 建築・都市科学専攻 教授 村木 美貴

札幌市：市民まちづくり局都市計画部長
市民まちづくり局都市計画部都市計画課長
市民まちづくり局都市計画部都市計画課計画調整係長
都市局事業推進担当部長
都市局市街地整備部市街地整備課長
都市局市街地整備部市街地整備課計画係長

(1) 開会のあいさつ（札幌市市民まちづくり局都市計画部都市計画課長）

(2) 資料説明

- ・市民まちづくり局都市計画部都市計画課長、都市局市街地整備部市街地整備課長による資料の概要の説明

(3) 討議

(小林委員)

- ・都市マス骨格の最後に「協働の仕組み」があるが、これは今までの都市計画法に基づく公の仕事としての都市づくりだけではなく、成熟型の都市を維持管理していくための行政以外の企業や住民の連携の必要性について、最後まで読むと分かるが冒頭のところにはない。今までの都市マスと違い、住民が地域を維持管理し、住民ができること、或いは地域の企業ができること、それらも含めて都市マスは支えられるということが大事で、その辺の書き方を工夫した方がいいのでは。
- ・関連して、地域特性を踏まえた取組強化は大事だが、このとき地域の住民、まちセンが機能しているかどうか。現在のまちセンは企業と関わりが薄い。住民や企業でそれぞれ何か取組をして、それを行政が支えようとするとき、互いの情報交換をしながら企業側も住民側も進捗させるという、何かプラットフォームみたいなものを前提に、地域特性の取組を強化することも考えては。立地適正化計画とも多少関連すると思う。
- ・郊外で皆が住み続けるようにするには行政だけで出来ることではない。でも、地域のコミュニティやNPOだけが頑張ればいいのかというそうでもない。そこに企業も入るし、例えば東区の方と南区の方と手稲の方では組み立てが違う。それをプラットフォームのようなものを通じて行政が支援し、再開発或いはリノベーション型の開発の方向に引っ張っていけないのではないか。
- ・それと、都市マスのどこで語るかは課題だが、例えば、札幌市が国際都市として魅力がある、或いは世界を惹き付けるという話を含め具体的な施策・制度をどう進めるのか。今の国の方法、制度をただ踏襲するだけなのか、或いは札幌型のもっと戦略的な事を考えるのか。オーストラリアも含めたアジア30億人を対象に具体的にどういう国際戦略を持とうとするかが定かではないので、10年位のス

パンでどこをターゲットに、どこの場所で何を際立たせるのかを、特に再開発の2号地区などでも想定しながら検討する必要がある。オリンピックレガシー（遺産）の話題も含め、札幌らしくチャレンジしていることを少しははっきり示した方がいい。エネルギーも同じだと思う。

- ・高野委員にお聞きしたいが、都市マス、立地適正化計画では交通体系が非常に大事だが、そうすると既存の交通計画だけで立地適正化計画の内容を支えられるのだろうか。特に立地適正化計画を考える場合に、地域だけではなく周辺の市町村との関係を前提に機能集積等を考える必要があるが、居住推進を含めた議論を多少加えるべきか、或いは今の交通計画の考え方で良いのかどうか。
- ・それと「歩きやすい」の議論で、例えば再開発の2号地区で事業を進め機能を集積させるとき、駐車場の扱いを配慮しないと、結局再開発は進んでも全くウォークアブルにならないと思うがいかがか。

(高野委員)

- ・まず周辺市町村との関係については、札幌都市圏の交通計画が作られており、それをベースに札幌市の総合交通計画が作られているが、もう古くなっているところがある。新幹線の話や人口減少の読み込みなども現時点と少しギャップが出てきているので、今後は札幌都市圏の交通計画をベースに、時点修正することが必要ではないか。
- ・駐車場について。駐車場整備計画は、都心部の渋滞を防ぐために、いかに計画的に駐車場を整備するかという発想で作る。必要にして十分な駐車場を作る計画内容と、整備によって歩かなくなることが、ある意味ギャップになっている。だから駐車場整備計画は、今の整備計画の前提としたときに、実際にどの位の人々が歩かないかということも議論する必要がある。

(小林委員)

- ・その辺は戦略的に考える必要がある。例えば東京の丸の内は附置義務を前提にしていない。だから中通を含めてより人間的なまちになっている。そこは企業側も含め、地元の事業者がきちんと行政とやりとりして、どのエリアをウォークアブルにするか戦略的に考えている。今後は交通体系で駐車場整備、或いはその附置義務駐車場をどのように扱うかパッケージで考える必要がある。

(村木委員)

- ・都市マスの資料の再生可能エネルギーのところは再エネ導入と札幌版次世代住宅の推進と書かれているが、それだけだろうか？都市計画的に考えるとやはり面的なエネルギーネットワークの推進は、これこそ簡単に出来ないから、考えなければいけないという観点で書いた方がいいのでは。
- ・都市マス資料の、エネルギーの15P目、「再エネを活用」は大事だが、例えば清掃工場排熱だと、札幌の清掃工場は立地が悪く都市マスに書いても本当に使えるのか、ということが考えられる。
- ・あと、次回提示する施策の方向性で一体何が出てくるのか気になる。例えばエネルギーでは、熱供給ネットワークの接続促進型のインセンティブの導入について何が出てくるか。インセンティブの検討か、方向性とするのか、やるのか、どこまで腹をくくって都市計画がそれをやるかが一番気になる。
- ・立地適正化計画の資料も同様である。現況は書いてあるが、どうするのがまだ書かれていないので気になる。都市構造は結局どうするのか。どんなふうに居住誘導を考えるのか、拠点のあり方もあるし、郊外をどう考え、人口をどこで受け止めていくのか。
- ・将来像に関して、資料だと23P・24Pしか出ていないが、まちセンエリアの広い範囲で人口の将来推計をしても、しょうがないのでは。もう少し将来推計のところは細かく見た方が良く思う。そうしないと都市構造が見えてこない。市民のアンケートの結果も何を前提に説明・質問しているかによる。

(小林委員)

- ・7月2日の検討部会での提示まで、あと1か月ちょっと、その中でどういう議論をしながらこの内容を固めていくのかという質問である。

(都市計画課長)

- ・一部説明漏れの部分があったが、資料では基本方針と施策の方向性と分けているが、エネルギーは特にそうだが、基本方針の中に施策の方向性が入っているところがある。基本方針をもう少しシンプルにし、それを進める施策を整理する。土地利用施策の運用については、本来は施策の方向性に載せるべきものであり、そのようなところが他にも多少あるので、その辺は精査する。
- ・郊外について。立地適正化の資料や、都市マスの6Pにも書いているが、左の下の4番の地域特性に応じた住宅地の質の向上ということで郊外部を中心に羅列して書いているが、7月2日の第9回までにここまで庁内で掘り下げられるかということが一つ、それから、タイミング的には第9回に再整理した骨子案を提示して、それをスタートに、計画素案、計画面案、少しずつ立地適正化計画も含めて肉付けするので、第9回、それ以降の第10回、11回、12回位まで、できるだけ肉付けしたい。

(村木委員)

- ・そうすると郊外の今ある市街地は人口が減少してきても全部そのまま維持し続けるということか。

(都市計画課長)

- ・事務局が考えているのは、そういう方向性である。

(村木委員)

- ・居住誘導区域は市街化区域全域ということか。

(都市計画課長)

- ・立地適正化計画でいう居住誘導区域は市街化区域全域ではないが、居住を維持する区域としては今の市街化区域と考えている。郊外については、人口が減るが、転入者は各世代、各地域におり、持続可能性が認められる部分があるので、ここは支えるべきではないかというのが、事務局の考えである。今後の10年・20年を考え、このような整理をしている。

(村木委員)

- ・その考え方は否定しないが、すでに地価がかなり低くて、流動性が低い市街地がある。そこをもう少し明確化して、それはマーケットベースに任せるのか、投資して賑わいができるようにするのか。そこは何か考えないと、公費がかなり減る中で、市街地の維持は難しい。それは都市マスに書かず内部資料にしてもいいが、ある程度市民に「維持が難しい所」を提示できるようにした方がいいのでは。

(都市計画課長)

- ・例えば6Pの小学校を中心として云々とあるが、市有建築物の配置基本方針を市長政策室が策定して、今の小学校区エリアを地域コミュニティエリアと設定し、小学校に地域コミュニティ機能を複合化させる方針を掲げている。小学校の複合化は公共が機能導入を図り、運営はプラットフォームのようなかたちで行うかもしれないが、今の市有建築物の配置基本方針との整合もある。ただ実際は、人口はどんどん流出し、地価の下落、交通利便性の低下がみられ、持続性や地域コミュニティの維持・増進とか、生活利便サービスの維持は確かに難しく、悩みどころではある。

(小林委員)

- ・関係する議論だが、この立地適正化計画の一番最初の「とは」というところは説明のためが良いのだが、例えば居住誘導区域は、国が掲げる一般的な施策と、政令市、広域を含め200万の都市の居住誘導区域の施策は異なるのでは。居住誘導するところを仮に想定した場合に、札幌はどう考えるのかはどこにも書かれていない。

- ・再開発の方ともつながるが、都市機能誘導区域では、国がそれを推進するため、公共だけではなく、民間にもお金を出す。そうすると事業の明確化が必要だが、このところを札幌は世界戦略も含めながら、都市機能誘導区域を展開するというのがどこかで議論をされていないと、都市マスでも立地適正化計画でも良く分からない、再開発の方は枠組み作りだからそれを言うのは難しい。結局どうするのか、特徴を出すようにしないといけない。それを都市マス、立地適正化計画のどちらで表すのか。

(都市計画課長)

- ・両方だと思う。今日の資料の立地適正化計画については、現況分析までであり、それ以降、居住誘導区域等を設定、それをどう実現していくのかを次回以降少しずつ肉付けして、12月の第12回目が計画案ということなので、ここまではある程度全体が理解できるようなものには仕上げたい。

(小林委員)

- ・それを是非、戦略的にやって欲しいが、札幌の姉妹都市のポートランドは随分昔に今で言うところの立地適正化計画の枠組みをやっている。開発を止め、施設が建っていた敷地を市が買って、シンボリックな広場に作り上げながら周辺の再開発を誘導し、公共交通体系をLRTとバスをやりながら、十数年で仕立て直した。機能誘導は都心ばかりではなく周辺の地下鉄沿線もあると思うが、かなり戦略的に考えてビジョンを明確にしないと、せっかく作る立地適正化計画にどこからもお金が出ない中身になる。これをどうやって議論するか。
- ・さきほどの附置義務の話。附置義務のバスターである駐車場の整備計画や、駐輪場について、一般論ではなく、どの場所を戦略的に、国際的な価値あるものにするか考える必要がある。それと、新市長体制下で「創造都市」を今まで以上に考える必要があり、いわゆるアートのクリエイターばかりでなく、地域の産業や経済を支える創造性をどうやって担保するかも創造の枠組みとしてどう考えるか、どこにするのか、戦略的な議論をする必要があるのでは。

(都市計画課長)

- ・都心では北3条広場のように、創造都市の一役を担う空間ができた。そういう空間が都心部を中心に、或いは都心以外にもそういう空間が出来、活用により創造性を高めていくことはあると思うが、都市計画部隊としてはっきりしていない状況である。

(小林委員)

- ・是非そういうのを、どこがその事務局を担うかを別にしてやらないといけない。例えば、国家戦略特区は成功しなかったが、都市マスと、立地適正化計画の機能集積と特区的な事、それらを合わせて次の国家戦略特区に札幌が手を挙げる場合にどこで何をする、何をメインにするのかが重要ではないか。

(高野委員)

- ・交通のところ、項目を公共交通と自動車交通を分けるのはいいと思うが、公共交通の中に市内と市外を分ける書きの方がより書き易く、分かり易くなると思う。また、公共交通の中で自転車や地域交通についても触れてはどうか。
- ・高速と都心アクセスとの関係が資料の12Pにだけ書いてあってなかなか自動車交通で都心アクセスをやるイメージが出てこないの、その辺を少し工夫しては。
- ・1Pの左の図の様々な計画の中に、「地域別の計画」があるが、これは都市マスの地区別計画のイメージか、それとも個別の再開発・事業のイメージなのか、表現を工夫していただきたい。
- ・8Pから始まる部門別の表題。①が住宅市街地で、②が拠点になっている。拠点は都心も地域交流拠点も含む場合もあるが、次に都心、工業地、幹線沿道市街地になっている。唐突に拠点というと、何を指しているか分かりづらいので表題の付け方を少し工夫しては。

- ・再開発方針の所で、他の都市では土地区画整理事業はかなり偏りが出てきているし、地方都市の再開発ビルも空き家が出ている。そのようなブレーキの話があまり書いてないのでは。アクセルの話として、どこをどうやるかと同時に、やはり人口減少にも触れ、今までと少し違う視点も必要であることを最初の理念に書いてはどうか。

(村木委員)

- ・今のブレーキの話は都市マスにも無い。郊外で土地区画整理事業をやっても、もう国はお金出さないという話だから、新規に郊外を広げることはなるべくせずに駅の周りの拠点の方に人口を誘導するなどが考えられる。郊外の今あるところは維持して皆に使い易くするのは大事だが、あえて拡大はしないことは書いてもいいと思う。

(都市計画課長)

- ・市街化区域の中で、例えば、7P(1)市街地の範囲の基本方針に、今まで同様、原則拡大はしないことを記載している。ただ一方で郊外にも未利用地がたくさんある。市が持っている未利用地もあるが、それは財政局で原則売却ということで市場に出している。例えば郊外の5000㎡~1ha位の土地が市場に出ると、一般的には戸建住宅地になる。

(村木委員)

- ・市の土地を売却して、そして都市が広がることは、少なくとも避ける方向性にならないのか。

(都市計画課長)

- ・市の土地を売却する理由は財政健全化と、未利用地のままにしておくのはよくない、その二つになるが、財政の健全化を別にすると未利用地を宅地供給するのではなく、未利用地をもっと地域の皆が使えるようにすることになる。

(村木委員)

- ・もしくはメガソーラーとか、もっとお金を生むようなものにして、それが札幌全体の役に立てば、別に公園でなくてもいいと思う。

(都市計画課長)

- ・中心部では公園を必要としているが、郊外では公園を計画的に配置したので、公園はもうそれほど必要とはしない。ただし、質の向上やマネジメントしていく必要はある。

(小林委員)

- ・現行の都市マスでみどりのコリドーのことが書いてあるが、例えば河川沿いにみどりのコリドーを形成することにより地域のコミュニティを支え、活性化、エリアマネジメントと結び付けて考えるとす。そのコリドーのサブの部分、コリドーの近傍に未利用地としての公共用地、神社、小学校、それ以外のものを細かくネットワークする。それを市が「〇〇広場」として各々広場条例に基づきマネジメントしていくシナリオで、みどりのコリドーを串に見立て団子を作り繋げる、そういうものと今の話とをやっていく必要がある。

- ・管財の方はそういう発想が無いから、持つか売るかになってしまう。でも、地域の財産として考えるならば、皆畑を作って札幌らしい郊外生活を皆で維持していくための財産にすることを、地域のコミュニティ、さっき言ったプラットホームに付託しながら、みどりのコリドーの新バージョンを作る必要がある。

(都市計画課長)

- ・非常に重要な指摘だと思う。公共空間或いは公共的空間の代表的なものとして道路は道路法があり、公園は公園法があり、それぞれ管理者がいる。一方、自由度が高い広場を考えたときに日本には広場

法も所管する行政部局も無い。都心は都心まちづくり推進室が、計画、管理もやっているの、自らが広場管理者となって広場条例を作ってマネジメントしている。そういった空間を都心のみならず市街化区域の各所に作り、交流空間を重視すべきと都市マスで謳っているの、まさに理念は一致している。後はそれをどう実現していくかである。

(都市計画部長)

- ・現在、学校跡地の関係については我が方がいろいろチャレンジしているが、公共用地をどうしていくかは、各セクションが絡むので即答できない。

(高野委員)

- ・いずれにしても、市の財政のために土地を売却して家を建たせてしまうような、立地適正化計画に悪影響しないことが大前提にある。それはどこかで書く必要があるのでは。

(都市計画部長)

- ・それは今後の調整があるので、都心、中心部にある空き地については、公園の利用でいいと思うが、郊外部は検討の必要がある。

(小林委員)

- ・都市計画法、区画整理の法律だけではなく、例えば、古い建物をコンバージョンし価値を上げるような推進体制、さっきプラットフォームという言い方をしたが、そういうものを推進して人材育成・活用も進めないと、都市計画的に優等生だった札幌がより成熟して民の力、或いは細かいまちの価値を上げていく活動を支えきれないのでは。だから、再開発の所掌課と都市計画法の所掌課のちょうど間位の法律はないが、その辺を意識する必要がある。

(市街地整備課長)

- ・補助等もうまく使えそうなメニューがない。だから、クラウドファンディングのように金を生み出すような仕組みを考えなくてはと思っている。再開発部門にはなかなか手持ちの良い手法がないが検討していくべきであり、リノベーションでも協力して何かできないかと思う。
- ・先ほど、再開発のブレーキの話があったが、今2号地区を画定するときに、政策誘導型とステップアップ型の形にはなっているが、その前の1号市街地の画定のときに、戦略的視点の部分と都市改善の視点ということでかなり狭めており、選択と集中をすることが既にできているので、郊外部における再開発や、区画整理については制限している。

(高野委員)

- ・結構拠点でもやり方を間違えると破たんする可能性が高い。地方都市の駅前には、空きビル、空き再開発ビルが沢山ある。理念としてはそういう視点の書き込みも必要だと思う。

(小林委員)

- ・それと、土地利用も交通体系も広域で考えていくのが周辺に対する札幌のスタンスだと思う。何でもかんでも吸収するのではなく。そうすると、図や絵としては書けないが、広域的に配慮しながら考えるのが、札幌の今度の都市マスだということも、どこかに書く必要があると思う。それと、道央圏のパーソントリップ調査時に2空港3港湾にしたが、南の方の港湾2つは難しいが、直接関連するならば、エネルギーのこと、或いはさっきのダイレクトアクセスも含めて考えると、2空港2港湾については財産として他市町村を含め活用する方針はどこかで書かれるべきでは。

(村木委員)

- ・再開発の空きビルに関連して、素敵なビルがたくさん建ち上がる再開発で、どう価値を維持し続けるのがまちづくりのエリマネになるが、出来たハードの価値を人が使ってくれる状況にするには、人

が行くような店舗の入れ替えなどのソフトをもう少し再開発方針の5P目①（再開発の誘導）と連動する形で進めることが重要。空間と商業などが上手く回る状況にするのは「エリマネ」って言葉だけで書かない方がいいのでは。

（市街化整備課長）

- ・それはそう思うが、ビルのマネジメントは、なかなか難しい。

（村木委員）

- ・ただ、作った側の思いを引き継いでちゃんと続けてもらえるように、ビルのマネジメントの方で、そこが上手く連動するような形で進められるような連携体制が重要である。

（市街化整備課長）

- ・再開発ビル等では維持管理協定もあるので、その中にどう書き込むか。あと、機能維持をどう担保するかは非常に大事な視点だと思う。ただ、民間のビルには、維持だけではなくもっと上手く賑わいを持たせて欲しいが、それを我々としてどうするか課題だと思っている。

（小林委員）

- ・狸小路の再開発を進めていく過程では、業務が終わったら計画担当の業者が現場を完全に離れるのではなく、何らかの形でそこに係わっていく前提で再開発を進めるべきだという議論があった。全ての再開発に適用できるかは分からないが、再開発の組合を作って終わりではなく、その後のつなぎをどうするか考えるのが札幌方式ではないか。

（市街化整備課長）

- ・狸小路では、地権者が自分達で目的会社を作り、そこにコンサルが入って、上手く回すことを考えている。ただ他の場所では、なかなか難しい。そこに札幌方式をどう上手く入れるかは課題である。

（小林委員）

- ・再開発に市や道、国が補助金を出すとき、単にハンコを押すだけではなく、マネジメントを前提にする仕組みを自分たちで考えることを採択要件に入れられないか。

（市街地整備課長）

- ・補助金というのは、ハード整備に補助している訳だが、補助金を出すことで、ソフト的にも持続可能な形で、上手く使ってもらうことを考えたい。非常に事業収支が悪くて、ハード整備だけでも非常に難しい。事業収支を合わせ、何とかビルを建てて、その中で上手くやっていくしかないと思う。

（事業推進担当部長）

- ・そのエリアの運営もある意味公共貢献というとらえ方ができ、行政がその内容をどの程度評価するのかを整理できれば可能性はあると思うが、時間がかかるかもしれない。

（小林委員）

- ・宿題が沢山出たみたいだが、今後公開の検討部会だけではなく、メンバーの方だけで行うテーマを絞った議論は皆さんご協力いただけると思うので、そういう皆さんの気持ちも汲んで運営していただきたい。

（以上）