

第10回 札幌市都市計画マスタープラン等見直し検討部会 議事要約版

- 1 日時 平成27年9月10日(木) 午前10時00分～午前11時30分
2 場所 市役所本庁舎6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 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
商工会議所 住宅・不動産部課 部会長	中村 達也
公益財団法人はまなす財団 理事長	濱田 康行

札幌市： 市長政策室政策推進担当部長	佐藤 博
市長政策室政策推進担当課長	池田 秀利
市民まちづくり局都市計画部長	三澤 幹夫
市民まちづくり局都市計画部都市計画課長	村瀬 利英
市民まちづくり局都市計画部都市計画課計画調整係長	村瀬 尚久
市民まちづくり局総合交通計画部長	佐藤 達也
市民まちづくり局交通施設担当課長	三栖 広之
環境局みどりの推進部長	北原 良紀
環境局みどりの推進部みどりの推進課長	西川 英一
都市局事業推進担当部長	阿部 芳三
都市局市街地整備部市街地整備課長	星野 清統
都市局市街地整備部市街地整備課計画係長	長南 成明

(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)

- まず都市計画マスタープランと立地適正化計画について、この資料の1はどういう時に使うのか。

(都市計画課長)

- 来週の都市計画審議会や、市役所の内部の会議と議会を想定している。パブリックコメント時には、素案の概要を別途作成して示す予定である。

(濱田委員)

- 都市計画マスタープランと都市再開発方針、それからさっぽろ未来創生プラン、強靱化計画があるとの説明だった。はじめに聞いたときに、いろんな計画が並行して走っている印象を受けるので、各計

画はどのような趣旨なのか、何とか計画と何とか計画はどのような関係があるのかを簡単に説明していただきたい。

(都市計画課長)

- ・資料2の素案の3ページで図示しているが、最上位計画として札幌市まちづくり戦略ビジョンがあり、そのうち都市づくりに係る計画として都市計画マスタープラン、これと一体となる立地適正化計画がある。この都市計画マスタープランに連携・整合した形で都市再開発方針、景観計画、総合交通計画、みどりの基本計画がある。本検討部会では都市再開発方針と都市計画マスタープランを一緒に見直している。
- ・強靱化計画の内容は都市づくりに係る事項が殆どなので、図の「その他の計画」になる。未来創生プランは必ずしも都市づくりに関連しないので、その他の子育てや雇用・経済に係る他分野の様々な計画の中に区分けされる。ただし都市づくりに係る事項も若干含まれるので、その部分は連携・整合していく。

(市長政策室政策推進担当部長)

- ・ご質問は未来創生プランと強靱化計画について、都市計画マスタープランとの関係が分かりづらいとのご指摘だと思う。実際、素案本体の中に未来創生プラン、強靱化計画は一度も出てこない。
- ・現在、我々の方で両計画を策定中だが、きっと今みたいな疑問が出てくると思うので、あえてこの資料に載せる必要があるのだろうか。もし、関連計画の整合性を載せるのであれば、まちづくり戦略ビジョンとの関係を素案の中で丁寧に説明しているのので、その関係を説明した方が聞く人には分かりやすいのでは。

(小林委員)

- ・そうしたら、資料1は何のために使うんですか、ということになる。

(市長政策室政策推進担当部長)

- ・都市計画審議会を使うという話だが、そこに出た方は都市計画との関係性が非常に分かりづらくなってしまっているのではないかと思う。

(小林委員)

- ・都計審の委員に対しては、各計画の上位・下位などについて、きちんと説明したほうがいい。
- ・気になったのは、未来創生プランの位置付け。位置付けとしては、子育て云々というものの一部というよりも、かなり戦略的に取組を作っていくようである。そうすると、その他計画の一部にはならないので、どこに位置付けるべきか結構微妙だと思っている。
- ・また、目標年次も含めて、まちづくり戦略ビジョンよりも上位な内容で議論していることもある。庁内で確認し、どこに書いておくのが適正かを少し整理した方がいいのでは。

(都市計画課長)

- ・総合戦略編は計画期間が5年で、今検討中の5年間の中期計画やアクションプランと同じだが、人口ビジョン編が2060年と長くなっている。これと、まちづくり戦略ビジョンや都市計画マスタープラン

ンがどういう関係にあるかについて、企画部の方と調整していきたい。

(高野委員)

- ・細かいが、都市計画マスタープランの、資料1の方の3ページ、6の「総合的な施策の方向性」の図で、新千歳空港、苫小牧港、石狩湾新港、丘珠空港とあり、その前の3の「都市づくりの基本目標」では「多様なネットワークで国内外と繋がる」という文言があるが、この6の1の「世界をひきつける都心」では、新千歳・苫小牧などに繋がるコメントを読み取れない。他では広域ネットワーク強化について書かれているので、1番の中にも盛り込む方がいいのでは。

(小林委員)

- ・交通との関係もあるし、どう書くかはひと工夫いる。今までは総合交通計画ありきでそれを下敷きにしてきたが、立地適正化も含めてそれを更に分解する必要性を示すべきというのが高野委員の意見かと思う。そこにまだ踏み込んでいないので、どう書くべきか検討が必要。

(総合交通計画部長)

- ・議論していない部分ではあるが、やはりもう少し広域的に考えないと札幌の役割は見えてこない。新千歳との関係を考えても、札幌の交通だけではない。それでは、お互いどんな役割を担うのか。また、来年、新幹線が函館まで来るが、道内の広域的な交通網とどう連携するのか。その中で、物流も含めて札幌が果たす役割について、総合交通計画では少し書いてはいるが、都市計画マスタープランはそれを写しただけなので、まちづくりの役割については確かにまだ議論が足りないと思う。
- ・どう書くかはまだイメージできないが、この資料の図の前ところで、もう少し札幌の役割みたいなものを表現した方がいいのかもしれない。交通よりもう少し高いレベルの話という気がする。

(高野委員)

- ・もしそうであれば、新千歳空港とか苫小牧港はわざわざ書く必要はないかもしれない。

(総合交通計画部長)

- ・郊外の拠点の関係で先ほどバスの話があったが、札幌市内に完結しない拠点性があるところもあり、そこの関係とか交通については書き方があるかもしれないが、まだイメージがない。

(小林委員)

- ・道央パーソンの時には入れているか。

(総合交通計画部長)

- ・当然意識して、今の交通のマスタープランを作っているが、近場、隣接との関係はもう少し書いていかかもしれない。

(小林委員)

- ・少し工夫してください。そういうことがこれからあることも前提に、内部でどう対応するのかを。

(高野委員)

- ・資料2の「公共交通ネットワークの活用」の中のバスについて。都市内のバスについて記述はあるが、広域ネットワークでの都市間バスの話がないので、都市間バスやバスターミナルも含めて少し書き込んでいただけるといい。
- ・52Pのイの「公共交通の質的充実」の中の、インターネットやロケーションシステムなどを活用した情報の提供による利便性の向上について。現状でも似たような取組もあるので、例えば冬季の新千歳空港への足が寸断された場合の対応や、駅機能の強化など、もう少し踏み込んだ形で書いていただくと今より進んだものを目指すのが分かるのではないか。

(小林委員)

- ・今の意見は、現状の総合交通計画とは違う、更に進んだ話を展開すべきだということと思うが、それは確定したものではない。発言された方向性や内容を記述するには総合交通計画の見直しが前提にあると思うが、見直しに向けたワーキングの検討として、そういう方向性が確認されているのか？

(総合交通計画部長)

- ・一つは広域的な観点について、バスを含めたことは総合交通計画にも少しあるので、それについては冬季も含めて書けることは書きたい。ただ、ご指摘のとおり、新しいことはまだ議論していない。総合交通計画は平成23年に策定され、来年で5年経つので、見直しに向けどんな観点が必要か検討を始めているところである。乗継の関係や、都心を中心とした交通を含め今後4年位でやろうとしているので、課題は受け止めながらもそれをどこで表現するかは、切り分けて検討させていただきたい。

(村木委員)

- ・立地適正化計画の図では、人口減少エリアが殆ど居住ストック活用区域になっている。そもそも人口が減少し、若年層が入らないところには結局何か理由があるわけで、住み易ければ人は入ってきて、勝手にマーケットが動くのに、動かないから人口が減少する。居住ストック活用区域といっても活用できないからこうなっており、活用するなら交通利便性を高めるか、それとも暮らし易くなる施設の立地を促すかが必要。でもそれを全部やると、最初に掲げた「集約型都市構造」には全然ならず、今あるものをそのまま維持することになる。郊外の暮らし易さ、素晴らしい空間があることも分かるが、居住ストック活用区域の在り方をもう少し考える必要がある。
- ・地域交流拠点について、拠点全部について記述できないなら拠点の類型化をして、比較的活力のある拠点とそれがない拠点に分けて説明をすとか、拠点を全て同じように育成していくなら、その中でもテコ入れが必要なところについても記載をした方がいいのでは。

(小林委員)

- ・拠点については、過去の部会で3種類くらいにランク分けしたが、それを表に出した方がいいのでは。その中でランクが高いのは、周辺・札幌圏外に広域性のあるところである。その役割からどういう機能を誘導するかといった話とも多少繋がるので、それは示しておいた方がいい。それが、立地適正化計画の方の交通の部分の宿題、テーマでもある。
- ・資料1で、計画の大きな柱が4つあるが、そのうち下2つは計画の柱でなく、課題を解決するという内容である。「一極集中の是正」が本当に計画の在り方なのか。都心に集中することもあっていいが、

さっきから出ている周辺の拠点、或いは、郊外の居住ストック活用にあたるところにも、何らかの形で課題を解決するために人を貼り付けていくのでは。これでは、一極集中がまずいと理解されないか。都市計画審議会で説明する際、一極集中を是正することが本当のテーマなのか？そうではなく、本編の26Pにあるような実現するための3つの考え方、こういうのが計画の大きな柱だと言った方が分かり易いのでは。

(都市計画課長)

- 今の計画の柱がふさわしいか、指摘を踏まえ少し検討させてもらいたい。
- 村木委員から指摘のあった資料3に、市街地区別人口密度の現在と平成42年の推計値がある。これらを見ると、複合型高度利用市街地全体では人口密度が増えるが、場所別では都心だけが増え、他は増えない状況にある。地下鉄沿線は地域交流拠点に位置付ける部分も幾つかあり、地域交流拠点は後背住宅地への生活利便機能も担うと考えると、地下鉄沿線の人口が減ると地域交流拠点の利便機能も減り、郊外の利便性も下がるので、やはり黄色い枠で示すところは少なくとも維持、或いは増加を考え都心からの緩やかな人口の誘導が必要というのが問題意識である。
- 都心一極集中について、評価が分かれると思うが、都心、中央区に人口が増えると都市機能もそこに集積する。一方拠点の人口が増えないと都市機能も増えない、となると郊外住宅地も含めそれでいいのかという問題設定からこのような整理になっている。
- 一方で郊外のストック活用区域については、郊外が60人から57人と全体としては減るが、緑色のところは更に加速度的に減少し閑散とした住宅地になる恐れがある。これは単純な推計でこうなっていくが、10年後位からこういう地域が表れ始めるということで、それでいいのかという問題意識があって、減りはするが、少しでも転入を考えるべきということでこの案にしている。いろいろご意見はあるかと思うが、我々ではこう考えている。

(小林委員)

- もう少し分かり易いロジックにした方がいい。これまでは、戸建の住宅所有を前提にして人口増に対応してきたが、必ずしも将来ずっと所有することが前提にない子育て世帯については、空地・空き家のバンキングができれば、ある時期、小学校環境等々も含めて、そちらの方に移り住んで3年~10年間暮らせる。そういうマーケットは、札幌よりもちょっと大きい都市では存在している。
- これまでの宅地供給や住宅供給のメカニズムとは違うものも札幌はやっていきますよと、今ここに書いていないが、そういう施策を都市計画マスタープランで戦略的にしますよという、少し分かり易いロジックを入れた方がいい。単に推計を見て何とかしたいという都市計画分野だけの話だと、非常に分かりにくいのでは。
- 地域中心核の話については、都心に人口が増えると都市機能も都心に集積するという読み方は正しいが、地域中心核の機能がなから、そこから人口が減っていくというのは、施策を全く打ってこなかったためであり、地域中心核の役割がマーケットメカニズムだけで動いてきたからである。今後は、広域交流拠点、地域中心核に機能立地の誘導も含めながら展開しますよ、という明確な方針でチャレンジしていく。今までの中央区に人が集まらざるを得ないマーケットの動きを否定するのではなく、より魅力的で住み易い、子育てし易い、働き易い環境をどうやって地域中心核、或いは広域交流拠点に作っていくかという施策を庁内横断的にやり、だからこうなりますと説明しないと、都市計画(土地利用・交通・みどり)だけで中心部の機能をこちらに移しますという話はたぶん市民も含めて理解

されない。

(中村委員)

- 都市づくりの基本目標が5項目あるが、いかにも成熟しきった都市の目標で、経済的な面でもあまり面白くない印象である。経済の活性化をどうするのかを目標に入れていただきたい。例えば、世界の先端医療都市とか、或いは先端科学技術IT産業都市として誇れるまちとか、目標を掲げてベンチャー企業を札幌市にたくさん呼び集める、そういう目標を含めた計画も大事では。
- そうするとコンパクトな都市から外れるかもしれないが、あまりにもコンパクトコンパクトって萎縮してしまうと、我々の将来には本当に経済の活性化はないのか、という話になる。

(濱田委員)

- 中村委員と似た印象を持った。資料1の最初に「世界都市」と赤字で書かれている。では、世界都市とは何かというと、「高次な都市機能を備え」や「魅力があふれ、世界をひきつける」と記述されており、世界都市とはいろんなものが揃って、そこに世界の人が注目し、時には訪ねて来るイメージなのだと思うが、少々消極的では。
- 都市とは、人とその人を食べさせていく企業がどれだけあるか、どういう商業施設があるかが重要で、世界都市を考えるなら産業的な視点や人々がどう食べていくかの視点は必要である。

(小林委員)

- 都市全体の将来ビジョンを語るとき、市の様々な階層の計画と都市計画マスタープランとの関係がうまく説明されていないから、お二人の様な疑問が出てくるのだと思う。
- 経済、福祉、教育とかの取組をまちのどこで展開するのかを分かり易く政策的に示すのが都市計画マスタープランであり、経済や世界都市の話の戦略的な部分は別な計画で議論され、目標やその内容が明確化されている。例えば、世界都市というのはどの計画でどう書いているかということ、そして、都市計画ではそれをどう理解し、ここで展開しますと分かり易く説明するといい。そうしないと、長期的な在り様も含めて新しく提案するのが都市計画マスタープランだとなってしまう、この検討の場で、もの凄くたくさんの議論が出てきてしまう。そうでは無いということをまず言って、今幾つかでてきたような疑問に対応するだとか、目標をシンボライズしている言葉は、本編の後ろの方でこういう意味でこう使っている、という説明にしておかないとずっと疑問が付きまとうのでは。審議会委員も同じだと思う。

(都市計画課長)

- 資料1の最後の未来創生プランと強靱化計画に係る部分の記述等については、都市計画マスタープランと、未来創生プラン等の都市づくり以外のその他計画との関係、さらにはMICE戦略、経済の戦略との関係もあるので、それらを次回まで整理したい。経済の部分は議論されてきた経緯を踏まえて、他部局と連携しながら盛り込みたい。

(小林委員)

- この間、未来創生プランの委員会で、商工会議所の立場で出席した委員から、札幌市がいろいろ考える内容と商工会議所がビジョニングしている内容は、8割程度同じ方向を向いていると仰っていた。

それは、経済界と札幌市がある方向を共有しながら動こう、協議しようという意味の発言と理解している。

- ・これから一度にではないが、他の委員会等も通じて少しずつお互い考えていることを明確にし、やろう、やれない、やりましょうという議論ができるのではないかな。

(村木委員)

- ・経済性に関して、札幌が他の政令市と戦いたくさん企業立地を促す時に、都市計画の面でサポートできるものがもう少し入っていた方が、世界都市を目指すときにはいいと思った。例えば、都心部の容積緩和などを具体的に記述して、地下鉄沿線の人口を確保したいところに開発が来るような状況にする必要がある。今と同じ容積率の状況で支援がなければ、マーケットとして何も起きない。それに対し、何とかできるのが本当は土地利用計画であるはずなので、その辺りについてももう少し経済性を考えながら計画立案すべき。

(小林委員)

- ・そこが、立地適正化計画と都市再開発方針が重なりながら引っ張っていくべき部分かと。都市再開発方針では、いわゆる公共貢献に対する支援や再開発の推進みたいなもの、それから、事業化に向けても支援しますと言っているが、そうでない改善型の方も含めて、投資するマーケットが行政に求めている都市計画的な支援に対し、札幌は生活者或いは事業者にとって今までと違う誘導をやっている、とうまく重ね合わせながら示すことが重要。ぜひここで、札幌市がそのような意図を実は持っている分かるように工夫し、書いていただくとありがたい。

(濱田委員)

- ・資料の1の計画の柱の右上で、「都心や拠点などにおける～」と言っているながら写真は両方とも都心である。議会などに出すとき、1つは拠点のイメージを載せた方がいいのでは。
- ・村木委員からも意見があったが、拠点が17カ所というのは多すぎるので、これまでの議論にも出てきた多少のプライオリティを付けるべき。国土交通省の考えとしては、17カ所全部均一にやるの？という単純な疑問だと思うので、それには答えた方がいい。
- ・冒頭にも発言したいろんな計画との関連性について。札幌市には今どんな計画があり、それに加えて今こういうことを計画しているということ、それぞれ計画の上位・下位の関係の有無、戦略ビジョンと個別計画の真ん中に挟まった都市計画マスタープランの位置付けだとか、初めて聞いた人が分かる資料を用意した方がいい。

(小林委員)

- ・都市再開発方針の方についてコメントありますか。

(高野委員)

- ・人口減少や、周辺市町村や他の自治体で区画整理や再開発事業がうまくいっていない現状をみると、資料の8Pの3行目に「選択と集中」という言葉があるが、採算性とかを考えたときにアクセルだけではなくブレーキを踏むことも意図していると読み取ってよいか。

(市街地整備課長)

- ・その記載の意図は、再開発にブレーキ掛けるということではなく、地区として指定する1号市街地、整備促進地区、2号地区を絞っていくというイメージを表現している。

(高野委員)

- ・色々な他の都市での破たん事例も考えつつ、慎重に進めるというような発想はあまり盛り込んでいないということか。

(市街地整備課長)

- ・この中にはそういった意図は盛り込んでいない。破たんしないように、事業収支を合わせながら支援を強化するなど、そういった事も含めて今後検討しながらやっていく。

(高野委員)

- ・今までとは違った低成長化とか人口減少の中での開発については、その辺りについても少し考慮するという構えがあった方がいいと個人的には感じている。

(市街地整備課長)

- ・確かに今出ている地域交流拠点の重み付けの話もあるので、その辺りを汲んで考える必要があると思う。

(都市計画部長)

- ・補足だが、都市再開発方針においても見直しにより2号地区から1号地区になった地区もある。つまり、今後新たな展開を図るところを、意図的に2号地区に指定しているという理解である。「選択と集中」とは少し違うが、整備が終わって維持するところと新たに展開するところの使い分けを、今の都市再開発方針では考慮している。

(小林委員)

- ・高野委員の指摘は、これまで再開発を進めてきたやり方と、これからのやり方は何が違うんだということだと思う。より質のいいもので、安定的な市街地の拠点にすることをどこまで意識しながら、これからの都市再開発方針を考えたり運用していくということが、少しでも見えた方がいい。

(市街地整備課長)

- ・そこについては、今までの都市改善の視点であるステップアップ型をメインとしてきたが、今回新しく都市戦略の視点から2号地区を位置付ける。選択と集中という観点でいくと、都心や地域交流拠点に一番ウエイトを置き、もしくはこれまで計画を作ってきたところに対して今後とも継続的に支援し力を入れていく、という意図はかなり出せたと思う。

(小林委員)

- ・そういうのが分かり易くなるといい。それと世界都市にも関連して、今まで都市再開発方針の見直し過程の中で、担当の部内・課内、他部局も含めて公共貢献の内容が議論されてきたと思うが、そこが

大事な部分だと思う。人事異動のある行政だから、公共貢献の議論の過程も含めてきちんと他部局にも共有化されることが、札幌の再開発、特に中心部の再開発の特徴になっていくと思う。

(市街地整備課長)

- ・その通りである。今回それを書き込んでいけるかは難しいが、これからPRしなければいけない。行政内部で共有化ができたものをどんどん外に出していくことを考えている。

(以上)