

第5回 札幌市都市計画マスタープラン等見直し検討部会 議事抄録

1 日時 令和6年12月3日(火)10時00分～12時00分

2 場所 ORE 札幌ビル 8階会議室5

3 出席者 委員

北海学園大学経営学部教授	石嶋 芳臣
札幌市立大学デザイン学部准教授	大島 卓
北海道大学大学院工学研究院教授	岸 邦宏
北海道大学大学院法学研究科教授	岸本 太樹
札幌商工会議所住宅・不動産部会部会長	佐藤 源五郎
北海道大学大学院工学研究院助教	渡部 典大

札幌市

まちづくり政策局都市計画部長
まちづくり政策局都市計画部都市計画課長
まちづくり政策局都市計画部都市計画課土地利用係長
まちづくり政策局都市計画部都市計画課計画推進担当係長
まちづくり政策局都市計画部事業推進担当部長
まちづくり政策局都市計画部事業推進課長
まちづくり政策局都市計画部事業推進課計画調整担当係長
危機管理局危機管理部危機管理課長
危機管理局危機管理部危機管理課防災計画担当課長

(1)開会

(2)資料説明及び討議

【立地適正化計画について】

1)資料説明

(計画推進担当係長)

- ・ 資料説明

2)各員からの意見

〈論点① 防災指針について〉

(渡部委員)

- ・ 札幌の場合は冬季に地震が発生したときの避難距離などへの影響が考えられるが、雪害と地震災害などの複合災害について、立地適正化計画の中でどのように考えているか教えていただきたい。

(計画推進担当係長)

- ・ 地域防災計画の中では冬季の発災も想定しており、立地適正化計画でもそれをベースに防災の取組を整理することと考えているが、立地適正化計画の中で具体的に複合災害を記載するイメージはしていない。

(危機管理課長)

- ・ 夏と冬で避難距離が変わるわけではないが、避難先で用いられる冬用の備蓄を十分確保するような

施策をとっている。

(渡部委員)

- ・ 地域防災計画の範疇となるかもしれないが、冬季における避難時のシミュレーションでは、歩行速度が低減することと言われており、特に高齢者や子どもの避難を考えると、複合災害について具体的なレベルで考える必要があるかもしれない。

(都市計画課長)

- ・ 補足をさせていただくと、地域防災計画の中で冬季を想定した地震の被害想定をして備蓄などの対策も実施しているというのは今お伝えしたところであるが、今回資料にリスクとして掲載している降雨によるものについては、冬季は渇水期ということもあり、夏季の災害として冬季の複合災害とはすみ分けることに問題はないと認識している。
- ・ また、避難については、災害リスクを考慮した上で学校を避難所に指定しており、冬季でも子どもたちが歩いて通える範囲の中で避難が可能と考えているが、委員ご指摘の通りリスクの度合いが高まることは考えられるため、今後危機管理部局とも確認をしながら検討を進める。

(岸本委員)

- ・ 確認であるが、ハザードの観点から誘導区域から除外された区域については、土地利用にどのような規制がかかるのか。「居住を誘導しない」ということと、「居住を制限する」というのは、次元が異なる話だと思う。

(計画推進担当係長)

- ・ 開発行為であれば、自分が住む目的以外の行為については禁止されている。一方で、それ以外の開発行為や開発行為に該当しない建築行為であれば、建物単体の構造に係る規制がかかることとなるが、土地利用が全面的に禁止されているわけではない。

(岸本委員)

- ・ 浸水については、浸水想定区域が全市的に広がっており、その中には居住誘導区域も多く含まれることから浸水想定区域を居住誘導区域から除外することは現実的ではないという説明と受け取ったが、札幌市の浸水想定区域はどの程度の面積であるのか確認させていただきたい。
- ・ もう 1 点、広さだけではなく、浸水深さの度合いは一様でないはずなので、特に浸水が深い地域など居住誘導区域から除外した方がいい地域もあるのではないかと思うが、そのような地域はあるか。個人の居住による土地利用を規制する仕組みがないのであれば、誘導区域から除外するという事も考えられるのではないか。

(計画推進担当係長)

- ・ 居住誘導区域における浸水想定区域の割合について今は示せないが、浸水深別の面積については画面に示すとおり。
- ・ 居住誘導区域のうち浸水深が大きいのが、二十四軒・円山周辺であるが、比較的都市機能が集積しており、誘導区域から外すのは考えづらいエリア。委員の言う視点も検討したが、エリアの重要性や避難する場所が確保されているということから、誘導区域から除外しないことで考えている。

(岸本委員)

- ・ 考え方について理解した。都市機能誘導区域の区域指定と避難場所の整備など防災の取組が必ずしも連動しなければいけないわけでは無いが、二十四軒・円山のように都市機能誘導区域では無いが、災害リスクが想定されるエリアについても、避難所などが適切に配置することなどを計画として裏支えするということが、まちづくりの観点から必要と思う。加えて、津波浸水想定区域は市街化調整区域と

ということだが、現況の土地利用がどのようになっているか、土地利用にどのような規制がかかってくるかについて確認したい。

(計画推進担当係長)

- ・ 津波浸水想定区域は、新川河口付近に設定されているが、ここは下水道施設の裏手となっており人が住むようなところではない。
- ・ また、津波浸水想定区域の指定によって市街化調整区域における許可が禁止されているということはない。

(大島委員)

- ・ 都心で高層化が進む中で長周期地震動への対策で何か検討されていることがあれば教えていただきたい。

(計画推進担当係長)

- ・ 立地適正化計画の方では想定していない。

(防災計画担当課長)

- ・ 長周期地振動については気象庁等も市民周知を進めているところで、札幌市危機管理部でも防災・減災に関するセミナー等の際に、高層階に住む方の家具の固定や停電時の対策の必要性について周知等、ソフト対策を進めている。

(石嶋委員)

- ・ 高層ビルの建設が進んでいる状況の中、火災が生じた場合、ビル風による延焼も想定される。このビル風対策は防災指針に関わるものか？
- ・ また、災害時の避難誘導、一時滞在の想定について、ここ最近の観光客の増加などによる人口増加を想定した上での計画となっているか確認したい。

(都市計画課長)

- ・ ビル風について、環境アセスメントの対象案件になる規模の場合はビル風の影響も確認しているため、延焼を助長するような異常な風にはならないのではないかと認識している。

(計画推進担当係長)

- ・ 一時滞在施設について、札幌市の安全確保計画でも雪まつりなど最も混雑する時期・イベント時を想定した検討がなされている。

(防災計画担当課長)

- ・ ビル風の件については、第4次地震被害想定の中で地震時の大規模火災の延焼による被害を予想しているが、ビル風の個々の影響については考慮されていないのが実態である。先ほど都市計画課長からの発言のように、環境アセスメントの中で個々のビル風を検討しているという前提があることから理解している。
- ・ 観光客の動態に関しては、ビックデータを利用した人流把握などについて検討していきたいと思っている。

(石嶋委員)

- ・ 都市計画審議会に出てくるような特に大規模なものについては議論・評価できているが、アセス対象外の建築物の影響も防災を考える上で考慮すべきではないかと思ひ意見した。
- ・ ビックデータを使うことは非常に重要な要素だと思う。ビックデータを使うにあたっては、地震時に回線が途切れる場合もある点には留意が必要であるように思う。

(岸部会長)

- ・ 立地適正化計画と防災に関連する計画はどちらが上位か。

(計画推進担当係長)

- ・ 二つの計画に上下の関係はないと理解している。

(岸部会長)

- ・ そうであれば、防災に関連する計画に対して、この検討部会が意見を述べる立場ではないということではないか。今回の議論の論点は、防災的な観点を踏まえて、都市機能誘導区域、居住誘導区域から除外するかどうか、それが妥当かどうか、ということになるのではないか。
- ・ また、ソフト対策により災害リスクの低減を図る、というのは立地適正化計画として実施するもので無いにも関わらず明文化するものなのか。

(計画推進担当係長)

- ・ おっしゃる通りで、土砂災害についてはこれまでどおり誘導区域から除外し、浸水や地震、雪害については除外を行わない、というところが論点となる。
- ・ また、取組についても、防災に関連する計画を拠り所にしつつ、立地適正化計画でも書き込むこととなる。災害リスクに対してどのような取組を実施しながら居住誘導を進めていく、といった記載を他都市も含めて行っている。

(岸部会長)

- ・ そうであれば、誘導区域から除外する・除外しないという点は、本日の議論を踏まえて札幌市案のとおりで問題ない。
- ・ 防災指針ではないが防災に関連する議論として、地域交流拠点ごとに帰宅困難者の一時滞在施設を考えてみると、例えば大谷地や新さっぽろは駅やバスターミナルなど滞留できるスペースが十分あると思うが、平岸だと地下鉄駅ではおそらく滞留スペースが不足していて、周辺の商業施設等を活用してスペースを確保する必要があると思う。そう考えると、地域交流拠点の中でも平岸はより重点的に対策を行う必要がある、といった議論がなされるものと思うが、それは都市計画マスタープランの方で受け止めることになると考えていて、今回の議論で出てきた意見についても防災指針としての検討で無いとしても、都市計画マスタープランの方に反映できることもあるように思うので、改めてその点を検討していただきたい。

(計画推進担当係長)

- ・ ご意見について、中間まとめや骨子などの段階があるので、それまでに検討を行い考えを整理する。

〈論点② 成果指標・目標値の設定〉

(渡部委員)

- ・ 立地適正化計画では都市全体を見据えて適切にコンパクトになっているかが重要と思うが、誘導区域内の誘導に関する指標や目標値とあわせて、区域外の人口や建物の状況も把握するのか。
- ・ また、チカホの人流把握という項目があげられているが、札幌の場合は地下や建物内、地上といった立体的な歩行者ネットワークの形成を目指している中で、チカホ以外の歩行者ネットワークとして考えられている場所も含めて把握する必要があるのではないか。

(計画推進担当係長)

- ・ 区域外については、毎年都市計画基礎調査も行っているし、何年後かにまた計画を見直す時には当然そういった区域外の状況を把握するが、人口密度をここまで下げるといった目標値を出せるもので

はないので指標や目標の設定は考えていない。

- ・ チカホ以外の人流把握についてのご指摘は重要なので、そういった視点も踏まえて指標や目標値の検討を進めたい。

(岸部会長)

- ・ 区域外の目標値を決める必要はないと思うし、誘導区域内だけでなく区域外も把握するという事なのでそれで良いかと思う。

(岸部会長)

- ・ 実容積率とはどういう定義か。

(都市計画課長)

- ・ 敷地面積に対する実際の床面積のパーセンテージである。255%というのは、敷地に対して床面積が255%であるということとなる。

(岸部会長)

- ・ 実際に建物の中でどれくらい実際に使用されているのか、空室率も重要な視点と考えられるので、指標になり得るかご検討いただきたい。

(岸本委員)

- ・ 255%について、都心では指定容積率 800%を指定している中で、空き地や低未利用地があると言っても、実際には 255%しか容積率がないというのは理解し難い。再度、確認を願う。

(岸部会長)

- ・ 都心の指定容積率は一律ではないなかで、都心全体で敷地に対する床面積を合計して指定容積率 800%、実容積率 255%としてまとめてしまうと誤解を招く恐れがあり、適切ではない評価指標かと思う。

(都市計画課長)

- ・ 誤解を招く表現になってしまわないよう、指標の定義、示し方について再度検討する。
- ・ 空室率の適用についても検討する。

【都市再開発方針について】

1)資料説明

- ・ 事業推進課から資料説明

2)各員からの意見

(渡部委員)

- ・ 昨今、札幌でも居住実態のないタワーマンションの施設数が増加していると言われており、日本全国規模の大きな問題と考える。この問題をどのように扱うべきか、現時点で決まっている方針等があればお聞きしたい。

(事業推進担当部長)

- ・ 札幌市のみならず、全国でも、また、国土交通省自体も非常に課題感を持っている。必ずしもデメリットばかりではないため、全国で議論になっているその経過も踏まえて検討していきたい。

(石嶋委員)

- ・ 現在の案では、地下鉄・JR の周辺を1号市街地にしているが、清田が飛び地で1号市街地に入っていることを考えると、丘珠空港も1号市街地に入れることを検討する必要があるのではないか。

- ・ つまり、日本の中での開発を考えたときに、色々な都市があつて、都市の機能を考えたときに空港との距離・アクセスが重要ということ。地下鉄・JR だけを前提として、果たして都心の魅力を世界に発信できるのかという課題がある。

(事業推進課長)

- ・ 1号市街地は、上位計画である立地適正化計画の集合型居住誘導区域を基本に設定している。清田は地域交流拠点であり、もともと集合型居住誘導区域に含まれているため1号市街地に指定しているもの。
- ・ 再開発を通じてコンパクトなまちをつくっていくとする中で、集合型居住誘導区域の外に1号市街地を拡大するのは難しいと思うが、どのような対応ができるか検討する。

(大島委員)

- ・ 基本方針に記載されている「都心」は地区指定の 2 号地区のみを指していて、資料 p11『「都心」の「基本目標に係る取組の方向性」』に記載されている「エリアマネジメントの推進」は、都心のみの取り組みという理解で良いか。

(事業推進課長)

- ・ 2 号地区のみならず整備促進地区も含めた「都心」として表現している。ご指摘のとおり、エリアマネジメントの推進は 1 号市街地の整備方針部分に文言としては入っていないが、1号市街地でも景観への配慮や歩きたくなる空間を考えていく必要があるということは認識している。

(大島委員)

- ・ エリアマネジメントについては全市的に必要な視点あり、都心と 1 号市街地ではその質が異なる部分があるかと思う。ヒト・モノだけでなく「コト」も含めたソーシャルデザインのイメージで考えられているとすると、1号市街地においてもエリアマネジメントの視点が必要と考える。

(岸部会長)

- ・ 再開発支援の対象とする事業者について、例えば反社会的組織等を除外する仕組みがあるか。また、外資系企業の取り扱いはどのように考えるべきか。

(事業推進担当部長)

- ・ 再開発事業の実施に際して、外資系企業か日本企業かという点で明確な判断の違いはない。基本的には、資金計画も含めた事業計画を札幌市として審査している。参加企業名や会社の規模も一定程度確認して事業認可を行っている。
- ・ 要綱や法律における反社会的勢力を除外する具体的な規定等の有無は確認させていただく。

(岸部会長)

- ・ 例えば、日本のデベロッパーが再開発を行うのであれば詳細を掴みやすいが、詳細の掴みにくいアジアの企業が再開発に名乗り出てきたときに、事業計画書上の記載が優れていたからといって、本当に事業を認可すべきなのかという点が気になった。

(事業推進担当部長)

- ・ いままででの再開発事業は名の知られたデベロッパー等が担っており、事業内容や資金状況について把握することができた。委員長の指摘するリスクに直面したことはなかったと考えられる。
- ・ 一方、ご指摘のような事案は今後あり得ると考えるため、どういった建付けでそうしたリスクを回避できるか確認させていただきたい。

(岸部会長)

- ・ 立地適正化計画における論点②に戻ってしまうが、立地適正化計画の指標については、例えば1号市

街地(集合型居住誘導区域)に居住が誘導されれば、降雪時の交通被害が軽減されるといったこともあると思う。防災的な観点も含めた指標のあり方について改めて検討いただきたい。

(都市計画課長)

- ・ 検討する。

(石嶋委員)

- ・ 資料に記載のある「ヒト・モノ・投資」や、先ほど大島委員から発言があった「ヒト・モノ・コト」の使い分けについて、用語を統一するためにも改めて検討されてはどうか。

(事業推進課長)

- ・ 用語について、他の計画も見比べながら、現在の「投資」という言葉がよいか、「コト」が良いか検討する。

(岸部会長)

- ・ 本日議論した防災指針についての議論は、立地適正化計画に反映するもの、都市マスタープランに反映するものの整理をお願いしたい。評価指標についても引き続き検討いただきたい。
- ・ 都市再開発方針については概ねこの方向性で良いと思うが、委員から出されたコメントは将来的に考えるべき点だと思うので、次回までに検討いただければと思う。

【市民意見の反映に関わる取組みについて】

1)資料説明

(土地利用係長)

- ・ 資料説明

2)各員からの意見

- ・ 特になし

(3)今後の予定等

(都市計画課長)

- ・ 次回第5回検討部会は、1月24日(金)10時から、札幌市役所本庁舎12階で開催する。
- ・ 内容は、先ほどご紹介したオープンハウスの結果報告、これまで部会で議論してきた内容の中間取りまとめの報告を行う。

以上