

札幌市都市計画審議会
第2回 土地利用計画等検討部会

議 事 録

平成29年9月22日（金）

札幌市役所8階1号会議室

札幌市まちづくり政策局

1 開会

省略

2 議事

- 岡本部長 お忙しいところをお集りいただき、ありがとうございます。

それでは、早速、議事に入っていきたいと思います。

第1回部会で皆様から頂戴した論点を踏まえつつ、適宜、説明が入ると思いますが、今回は、「各論点に対する方向性の検討①」ということで、市街化区域の土地利用について、どんな方策が必要かというところを事務局でまとめてくださいましたので、これについてご議論いただきたいと思います。

目次を見ると、0、1、2、3の計4点になっていますが、前半は0と1の住宅市街地まで説明いただきたいと思います。

- 事務局（土地利用係長）

- ・資料説明

- 岡本部長 ありがとうございます。

たくさん資料があって、事前に送付されていますが、読み込みが大変だと思います。立地適正化計画の集合型居住誘導区域と持続可能な居住環境形成エリアの2点に的を絞って、それぞれについて今後どういう見直しが考えられるかということと、具体的な土地利用計画上の対応の方向性としてこんなものが考えられるというご説明だったと思います。

気になる点等もいろいろあると思いますが、今説明していただいた中でご意見、また、説明を聞いたけれども、わかりにくかったというところがありましたら、お話しいただければと思います。そういうことも含めて、いかがでしょうか。

- 宮達委員 私は、不動産鑑定士という仕事をしていますので、地価という言葉が出てくると敏感に反応をしますが、4ページの右上に、集合型居住誘導区域内で将来人口の増減に差を生じさせる要因ということで、生活利便性・交通利便性や地価以外にあるのではないかと書かれていますけれども、これはどういうことを想定されているのですか。

まず、地価に変わりがないからほかに要因があるのかという単純な発想だったのでしょうか。

- 事務局（土地利用係長） いわゆる土地の値段で賃貸の価格も変わってくると思います。例えば、左にある将来人口推計ですが、黄色い枠で書いてあるところが地下鉄沿線でも将来人口が減ると見込まれているところです。例えば、市電周辺につきましては、中央区の一極集中とありますように、赤色で塗っているとおり、人口が今後もふえていくだろうということです。

右の地価の図でいきますと、市電沿線も黄色い丸の価格でいくと10万円から14万円ぐらいの幅ということです。東豊線の北側に行きまして、環状通東駅から栄町の方向につきましても黄色い丸で書いておりますが、同じレンジです。

こちらは、将来、人口の違いが見込まれますが、地価については差がないのかなということで、これは要因ではないのではないかという意味で書いています。

●宮達委員 土地の価格は需要と供給で決まってくるわけです。過去の今までの日本の社会というのは、宅地が不足して人口がふえているという社会にあったわけです。その中で、札幌市も同じような状況で発展してきて、供給の側は、住宅の取得能力は所得みたいなものがメインになるので、土地のそもそもの個別要因よりは、購入可能かどうかというレンジで商品化されていくというのが一般的です。そうすると、私は幾らだったら買えるのかというところで土地を探していくから、売るほうもそういう商品づくりをしていった結果として、住宅地については、単価で見れば余り変わらないということになっているのだと思います。

ただ、我々の観点で言うと、総額がここから上がってきますので、住宅の取得総額ということ言うと、同じではないところが出てくるはずですが、もう一方、将来のことでいいますと、需要と供給の関係では明らかに需要が減ってくるわけです。そうすると、今までのように買う人が多くて宅地が足りない状況で商品づくりをしていった環境から、買う人が少なくて土地だけ余っていくという状態になっていくわけです。この範囲の中の宅地は物理的には減らないわけですが、ここに入ってくる宅地事業者は減るわけです。そうすると、生活利便性とか交通利便性というところに目を向けた価格の差みたいなものが今まで以上に顕著に出てくると思うのです。

ですから、今、単純にここで価格に差がないからといって価格以外にあるのではないかというのは恐らく間違っていて、価格のあり方というのは土地のあり方と一緒に変わっていくわけです。あり方が変われば価格も変わっていくし、その変わった価格によってあり方もまた変わってしまうので、価格がどう変わっていくかというところは、これからの一応の目安になるだろうと思いますし、私の目から言うと、生活利便性、交通利便性、そして将来性ですね。この地域がどうなるのかということが購入者にとっての選別の大きな要素になるので、結果として供給する側の価格設定も変わってこざるを得ないのだなと思っています。将来的にコンパクト化が実現して、結果的に郊外型の住宅の価格に差がないということになったとすれば、都市計画上是成功だったのではないかと思うので、そういう視点で地価を見ていただきたいと思います。

●岡本部長 宮達委員に質問したいのですが、今後、札幌市としてこういう計画にしていけますというものが出ると、供給側としても見方が変わってくるものですか。

●宮達委員 それがどういう地域になるのかによります。不動産価格というのは、機能がどうだったかということと、将来どうなるかということが両方かみ合っただけです。売るほうはそれぞれが持っている昔の効用を發揮したり、将来に還元したいと思っているのですが、買うほうは将来の期待価値を見ますので、そのギャップが市場でうまく機能すればそれなりの価格になってくるはずだと思います。

そうすると、将来性、アナウンスというか、アピールというか、線は引くけれども、「皆

さんはここでちゃんと暮らせます」、「生活利便性を維持できます」というアピールが届けば、それなりに維持できるのですけれども、それがきちんと届かなかったり、そういうような計画になっていなかった場合には、結果としては価格は下振れしていくこととなります。不動産市場で言えば、売れ始めるとかなり大きく売れていって、価格的には押しとどめる状況を見いだせないような状況になっているのだと思います。

●岡本部長 ありがとうございます。

どんな地域になるのか、どういう地域にしたいのかということを確認していかないとつながっていかないということですね。

ほかにいかがでしょうか。

●宮入委員 質問です。

8ページ目のところで、学校跡地利用とか公民館とかいろいろあって、ミクストユースというか、いろいろな機能を住宅地に持ってくるということで、こういう施設を寄せるのは非常に重要だと思いますが、「跡地活用や複合化の自由度が低い」というのは、旧もみじ台南小学校のように福祉法人が入ることはできるけれども、そういうところに企業の事務所に利用するということは現状ではしづらいということですか。もしくは商業施設ですね。

●事務局（土地利用係長） このページの丸の3つ目ですが、郊外の小学校というのは、用途地域的に第一種低層住居専用地域に立地しているものが結構ありまして、この用途地域ですと、ざっくり言うと戸建住宅ぐらいしか建てられない用途地域になります。下にある社会福祉法人や宮入委員からいただきました事務所になりますと、違う用途地域にしていかなければ建てられない状況にありますので、学校跡としていろいろ計画を建てたりということを考えたところで、用途地域としては当てはまらない状況をつくってしまうこととなります。それを柔軟かつ機動的な運用ということで、スポット的に用途地域も一緒に検討するという意味で書いております。

●片山委員 今のことと絡んで勉強させていただきたいのですが、当初、人が集まる予定でなかった場所が人の集まる場所になったり、当初は自宅から幹線道路まで歩いていけたのに歩いていけなくなったりという変化が郊外ではあると思います。そのときに、高齢者が集まる場所にしようと思ったのに、バス停がもともとないとか、藤野地区でもコミュニティバスを住宅街の中に通すということを、じょうてつバスが独自にやり始めたりするのですが、もともとそういう通りのつくりになっていないので、本当はここでとまって周辺の高齢者を乗せたいのだけれども、乗せられないという問題があったりする。改修して高齢者のデイサービスセンターになっているのだけれども、今の構造上、その近くにはバス停がつかれないというところもあるのです。いかんともしがたいのだけれども、将来を見据えて、この土地はこういうまちになって、こういう適正や利便性を創出するためには、道路のほうもこういうしつらえにしていかなければいけない、というところを連携して協議していかないと、せっかく遊休施設を改修して、そのようなミクストユースの都市計画

を進めても、結果的に人が動いていかないということになるのではないかと危惧しているのです。その辺を都市計画上どこまでカバーできるのかということですね。その辺の可能性みたいなものを教えていただきたいと思います。

●事務局（土地利用係長） 委員のおっしゃるとおりで、どんなにいい建物ができても、その前の道路がものすごく狭かったり、でこぼこだったりするというのは、当然、使い勝手が悪いですし、用途地域という話をさせてもらっていますが、その地域特性に応じて施設がありましたら、道路もあわせて検討していかないとだめだと思うのです。繰り返しになりますけれども、どんなにいいものができても、周りに行けなければ何の意味もなきないところではございますので、そういう地域特性に応じて、もちろんその用途地域等も含めますが、ここに書いてあるとおりのいろいろ考えていますけれども、道路やインフラの連携は必要だと考えておりますので、あわせて検討したいと思います。

●椎野委員 5ページ目の左上の棒グラフの上ですが、「建物用途の多様性が居住地選択の差を生む要因の一つになっているのではないか」というくだりがあります。この意図がよくわからないので教えてほしいのですが、そもそも用途地域の指定というのは、用途の混在を回避するために純化を図るとというのが都市計画の大きな目的の一つになっていると思っています。つまり、ここで指摘されている多様性というのは、用途地域を緩和した結果、混在が進んで、それが多様性になったということなのか、言い方を変えると、ここで言う多様性というのは、本来の用途地域の趣旨からすると余り好ましくない状態であるというふうにもとれると思うのです。

ここで言っている趣旨は、居住だけではなくて、商業施設とか医療機関とか業務施設とか混在化が進むことによってむしろ生活利便性が向上して住みやすくなるということや、ニーズが高まることによって買い手が手放すときにまた買い手がつきやすいという資産価値の向上みたいなところで、混在を多様性という言葉で積極的に捉えているのかということですね。ですから、これまでの用途規制みたいなことではなくて、規制をもう少し緩やかにして定住を促すべきというか、生活利便性を向上すべきだという意図なのでしょうか。この辺の多様性というのが本来の都市計画の意図とか趣旨と、これはそれを逆に捉えているので、その辺の捉え方について、もう少し説明していただきたいと思います。

●事務局（土地利用係長） 委員がおっしゃるとおり、昔の都市計画というのは、住宅内は住宅、工場なら工場というふうと同じようなものが集まっている、いわゆる純化している状態を目指していました。今はそうなっているのですが、ミクストユースにもありますとおりの、純化して、オフィス街とか住宅街というふうにあえて区分しないで、ここにあるとおりの住・食・遊の全てを混在させるということで、委員のおっしゃるとおり、混在というものが多様性だと考えております。

こういう比較をした上で、自分の家の周りが住宅のみであるところでいきますと、宮達委員がおっしゃるとおり、将来的な魅力というものを見込みますと、周りに今後も住宅しかないところと、いろいろなものが集まっていることが見込める場所というのは、土地の

魅力に違いがあると思います。ここで言っている建物要素の多様性というのは、用途の混在を意味しています。純化ではなくて、いろいろなものがあつたらよいのではないかという意味で書いております。

●岡本部長 よろしいですか。

用途地域も、緩ければいろいろ建ってしまったりますので。

●椎野委員 ほどほどにという意味合いですね。

●事務局（土地利用係長） そのとおりです。

●事務局（都市計画課長） 補足させていただきます。

前回の参考資料の4ページに、用途地域図を載せております。

今、椎野委員からありましたとおり、用途地域の基本的な考え方は、住宅、工場などお互いにぶつかり合うものと分けて、純化するという考えが基本になっていて、もともとは4種類で、それが8種類になり、現在は12種類に分かれております。

その分け方としては、凡例の一番上にあるとおり、戸建に特化した地域が最も厳しくなっていて、下に行くほど用途の幅が広がるという形になっております。

もちろん、ぶつかり合う用途としっかり分ける必要性は今後も変わらないわけですが、本日の資料の5ページのグラフの下にマスタープランの考え方を改めて載せておりますけれども、都市が少しずつ成長していく過程においては、今は次から次と新しいものをつくる時代ではないので、いろいろな機能が手近にあることの必要性に目を向けたほうがいいということを方向性として載せさせていただいております。

これは、どこでもかしこでもということではなくて、当然、郊外であれば戸建の環境は守りつつ、少し歩いたところに幹線道路や補助幹線道路がありますから、地域として見ての用途の混在があるでしょうし、地下鉄の駅であれば、本当に交通量の多いところ、むしろ歩行環境のほうがより重視されている、まさしく建物単位、街区単位、もしくは地域単位ということで、用途をますますミックスさせていくということを場所に依じて考えてもいいのではないかということが根底にあります。

今回ご紹介させていただいたものは、あくまでも地下鉄沿線の居住の区域内で、今見ていただいた4ページの赤枠の中の用途の混在をどう考えたらいいかということになります。これも幾つかの指標があるのですが、宮達委員のご質問にありました価格を一つの分析としてピックアップしてみたということです。いろいろな切り口で見ていく中で、地下鉄沿線全体にバランスをとっておきたいということがあって、一つの切り口で見た用途の多様性というのは、やはり電車の沿線と東豊線や東西線の東方向で違ってくるといのは明確に出てきたので、用途の混在というところに立ち返って、今の土地利用規制を見直してはいかかかという仮説でございます。

大きな方向で言うと、椎野委員のご質問にあつたとおり、基本は基本としつつも、多様性というところに目を向けたらどうかということです。

●岡本部長 ほかにいかがでしょうか。

●濱田委員 きょうの説明資料の2ページです。ここら辺から、どうしたいという提案があるのですが、市街地の区分という絵があって、地域交流拠点に丸がついています。これは、マスタープランを議論したときにもこういう話をしたと思いますが、都心の機能と地域交流拠点の機能の分業関係をはっきりさせておいたほうがいいです。また、地域交流拠点というのは、皆さんごらんになってわかるように、丸の数が結構あるわけです。東西線を見ると、新さっぽろに行くまでに随分丸がありますね。

そこで、資料の9ページを見ると、地域交流拠点の背後にある人口動態がちゃんと示されているのです。これを見ると、おおむね減るのはわかり切ったことですが、さほど減らないところと大きく減るところがあるのです。比率を計算したらそれがしっかり出てくると思います。ですから、地域交流拠点といってもかなりばらつくだろうと思います。それぞれの拠点をコンパクトに維持するという発想でいいのか、あるいは、この際、地域交流拠点の重点地域を考えていく必要があるのではないかと思います。全部を押しなべてという発想でいくかどうかです。

重点地域というと、政治的にはかなり難しい判断になるのですが、もしそれをやれるとすると、都心との分業関係をどう考えるか、必要なものはどこかに書いてありましたよね。4ページの右下に「日常生活サービス徒歩圏カバー区域」に、必要な施設はこんなものがあるのだということがずらっと書いてあります。しかし、ここに書いてあるものが全て交流拠点にそろうということは考えられません。

私は経済分野の委員としてここに出ているのですが、この地域交流拠点の中に経済的に成り立たないだろうというものが既に幾つか書いてあるのです。一定の人口と一定の需要がなければ成り立たない経済施設があるわけです。ですから、2ページの交流拠点という絵は、調和がとれていて、それなりに合意したものなのだけれども、平成42年までこれを引っ張っていけるかどうかというのは、少し論点があるのではないかと思います。

なぜ都心と交流拠点の分業ということを考えなければいけないかという、きょうの報告でも都心一極集中ということ認めているわけです。多分そうなるだろうとみんな思っているわけです。そうしたら、一極集中したところの機能と拠点と言われるちょっと離れたところ、要するに地下鉄のとまる場所ですね。今、一定の人口があるところを拠点にしていますが、そことどういふふうに分業関係で結ぶかを決めておかないと、最後にどんなまちづくりをするというのは、全部投資するということがお金の問題になるのです。お金を効率的に投資して住みよいまちをつくるということが目的なわけですから、このところを考えておかなければいけないのです。予算がたくさんあるからここもあそこもというわけにはいかないわけです。日本中でそうなのです。そこのところが一つあるなと思いました。

国際競争拠点、国際的な都市としての札幌ということがどこかに書いてあるのですが、それは都心に負わせるよりしようがないわけです。そうすると、そのためには何が必要ということも議論する必要があると思いました。

また、ポートランドは札幌市の参考になるのでしょうか。

北大経済学部はポートランド州立大学の姉妹校で、何回か行ったことがあるのです。小さいながら、いいまちなのですが、札幌をああいうふうにつくるといのはどうかな、という気がしました。私が見たのはずっと前の話です。

あと1つだけです。

8ページです。これはぜひ皆さんで議論してほしいと思うのですが、8ページの左下に土地が小さくなっていったら、今までの建物を建てておくと建蔽率をオーバーしてしまうという表があります。ですから、提案としては、建蔽率を緩和しようというものになっていたと思います。それもそうなのですが、その発想でいくと、日本人の家は限りなく小さい土地に建っているという現状からずっと変えられないのです。皆さんも外国に行って、ちょっと豊かな国に行ったら、広々とした敷地に結構いい家が建っているのです。そして、収入を聞いてそれを円換算してみたら、我々の収入より低い人たちがそこに住んでいるわけです。まち並みはちゃんとできていて、非常に豊かですよね。そして、私たちも将来そういうものを目指すとしたら、建蔽率を緩和するという方向だけではないことを考えたほうがいいと思います。

それで、今、郊外の団地というのはどんどん空き家が出ていまして、それを今回書かれていましたね。だから、隣の土地と一緒にすれば少し広い底地ができ上がるわけです。それをうまく変えるというのはなかなか難しいです。どこか忘れてしまったのですが、隣地を買った場合には、いろいろな公的な支援があるという国もあるのです。そういう方法も考えられなくはないです。そうすれば、ずっと将来の話でしょうけれども、日本人の住んでいる土地が少し広がって、そこにいい家が建って、いい生活ができるという発想が出てくると思うのです。いわゆる隣地対策という問題を考える必要があるかなという気がしました。

日本は土地に対する執着が強いので、なかなか難しいとは思いますがけれども、なくはないなというふうに思いました。

気がついたところは以上です。

●岡本部長 ありがとうございます。貴重なお話をいただきました。

拠点の役割分担というところは次の説明にもかかってくると思いますので、記憶にとどめて議論に反映していきたいと思います。

ちなみに、現状、拠点については先行して頑張っているところと様子を見ているところで分けているという認識ですね。

●事務局（都市計画課長） そうです。

●岡本部長 建蔽率の話も、全くそうだと思います。いいお話をさせていただいて、ありがたいと思います。

私からも申し上げます。

8ページですが、老朽度や建物の平均敷地面積等々が集計されていて、その母数として

は、点線で囲まれている各グラフの集計の母数のところの説明に専用住宅総数（戸）という表が載っています。これは別に計算されているというお話なのですが、年々の動向を見ると、持続可能な居住環境形成エリアを見ると、3,000とか4,000という単位でふえている様子が見られますが、これは、人口の増加等が背景にあってふえてきているのだろうなと思う反面、これから横ばいになって、若干減っていくとなると、右肩上がりの傾向はなくなっていくということが考えられます。それと同時に、空き家の活用をしましょうという動きがありますので、再流通に乗せるためにクオリティーを高めてどうのこうのという動きもありますね。そうすると、家ができていくわけではなくて、これまであった入れ物の流通が、今、仮に国がやっている動きが成功して機能していくとなれば、ここに書かれているグラフの傾向は過去のものになってしまうわけです。これを追って次の計画を立てるとするのは結構微妙なのではないかと思うので、もう少し冷静に考えたほうがいいのではないかと感じていました。

およそ始まってから1時間くらい経ちますが、前半の0と1のところに関して、ほかはいかがでしょうか。

●中村委員 2ページの右のほうに、人口減少は20年間で約6%の減少が見込まれると書いてあります。これが本当だとすれば、20年間で大体10万人くらいの減少が見込まれることになります。これを想定されるのであれば、市としてこの減少分をいかに補完するかというか、これを維持するための政策ですね。つまり、海外からの移住とか道外からの移住を促進する政策を積極的に行って、この6%を補う施策を行うことも考えるべきではないかと思うのです。前回も言いましたけれども、札幌市というのは住んでみたいまちのトップだそうできて、気候も温暖だし、夏も涼しいし、食べ物はおいしいし、災害も少ないという点では、20年間で10万人、国内で8万人、海外から4万人と大ざっぱに見ても、十分可能な数字ではないと思うのです。例えば郊外にそういう受け入れの住宅地などを積極的に開発して、受け入れ体制を札幌市として積極的に構築する、政策の中に組み込むということをするれば、札幌市の人口の6%の減少というのも少しは食いとめられるのではないかと思います。ですから、都市計画の中に反映させるといいますか、土地利用の面から人口減少の対策を反映させた都市計画のプランにしていきたいと思います。

●岡本部長 ありがとうございます。

上位計画との関係もあると思いますが、今お答えできますか。

●事務局（都市計画課長） もともと人口の推計や、それを受けての都市計画、市街地のありようというのは、上位計画からの流れで受けていまして、現在の推計値は、当然、それを前提としています。本日も議論いただいている市街化区域の中の土地利用そのもので移住政策と直結というのはなかなか難しく、現状の市街地の中にも、きょうは容積率のどのくらい使われているかということもご紹介させていただいていますが、都市計画マスタープラン策定時にも分析しているのですが、市街地内にも一定程度の低未利用地がまだまだ残っている状況がある中で、即座に人口増自体を目的とした市街地の拡大ということ

には直結しないだろうということで、今のマスタープランも、推計値を前提にしたものではありますけれども、あくまでもコンパクトシティという基本的な考え方を維持するのであるということで提示しております。

ですから、中村委員のお話は一つの考え方として受けとめますけれども、人口をふやすということに関して、実際に移住政策というのは本当にいいのか、あるいは、自然増をふくめて道内ぐらいに広げて考えた方がいいのか、まさしく人口増をどう考えるかという議論も必要だと思いますので、一旦は、都市計画の考え方としては、既定の推計値を前提としながら、あるいは、市街地として引き続き守り続ける必要性を考えながらという議論が大事だと思います。

●中村委員 おっしゃることはよくわかるのですが、札幌市としては、国際都市になるということをマスタープランでうたっておりますので、東南アジアの方に限らず、欧米の方ももっともっと札幌に住んで、札幌の地で活躍していただきたいのです。それが札幌市が国際的に羽ばたく将来の、まちを歩いていても欧米の方とか北大の留学生とか、もっともっとたくさんの方にお会いできるような、活躍できる場を提供する札幌市にしていきたいのです。そうするためには、札幌市も海外の方が住める場所をもっと積極的に提供する必要があります。

例えば、真駒内地区、駒岡地区、あるいは定山溪につながる場所は、非常に自然がよくて、日当たりもいいし、住みやすいのですが、実際は住宅の受け入れ体制はなくて、ほとんど建築業者の資材置き場になっています。非常にもったいないところが郊外には残されておりますので、それをもっともっと有効利用して、経済活性化につながる国際的なまちにできるように、海外の方を受け入れる体制をつくるということを反映したプランにしていきたいと思います。今すぐには難しいということはおわかりしています。

●岡本部長 ありがとうございます。

●椎野委員 7ページです。

各施設の徒歩圏カバー率ですが、私は高齢者の日常外出をずっと調べていて、高齢者のお宅を訪問調査して、どんなところに外出していますかということをして200名くらいに聞いて、論文にまとめたということがあります。その話で申し上げますと、通院と食料品の買い物は高齢期に維持しなければいけないところです。食料品の買い物は、J I Sでまとめられたと思いますが、徒歩圏に生鮮食料品が買い物できる施設がどのくらい充実しているかというのは指標として非常に重要ですので、やるべきだと思いますが、通院というか、医療機関に関しては、生活行動が3パターンくらいあって、1つは、自宅から近いところです。歩いて行けて、主治医の先生が近くにいるという選択です。それはこういうマップでいいのですが、そうではない選択が二つあると思うのです。2つ目は、大病院志向です。つまり、医療設備が非常に整ったところで診てもらおうほうが自分としては安心だからそこに行く、ですから、自宅からあえて遠いところに行くという選択です。3つ目は、特定の主治医の先生がいて、年をとってもそこに行くという選択です。つまり、個人的な信頼関係で

そこに行くということです。例えば、前に勤務していたところの近くの医療機関にかかっていたのだけれども、その先生は自分の体のことを非常によくわかっているから、近くにも病院はあるけれども、そこには行かないで、その先生のところに月に1回くらい行くという選択です。

申し上げたいことは、マップである程度検証するに当たって、医療機関に関しては、人の行動自体がこれに合わない場合が結構あるのではないかと思います。この中の別のところで述べられていますが、公共交通の利便性や回遊性の向上みたいなのは、通院行動の持続的な移動の利便性の向上みたいなのは非常に有益かと思えます。

ですから、買い物についてはこれでいいのですが、通院については、その地域地域の人々の生活行動の動態みたいなものをある程度見きわめた上で計画を進められたほうが良いと思えました。

意見です。

●岡本部長 貴重なご意見をありがとうございます。

それでは、最後に全般的にお伺いすることとして、目次で言うところの2番の地域交流拠点、3番の都心という2つについてご説明いただきたいと思えます。お願いします。

●事務局（土地利用係長）

・資料説明

●事務局（地域計画係長）

・資料説明（都心における開発誘導方策検討事業）

●岡本部長 ありがとうございます。

地域交流拠点及び都心について、現状も踏まえつつ、前回の議論も踏まえつつ、見直しの方向性の仮説が提示されたわけです。先ほど頂戴していた地域交流拠点と都心の役割分担の話もちろん大変重要ですが、それに関して具体的にどんなことをやっていけるのかということについてご意見を頂戴したいと思えます。

まず、私から伺います。

都心の話なのですが、容積割増し等で個別に対応しつつ、良質な都心を実現していくという方向で動かしていく、柔軟な対応という話だと思えますが、いろいろ考えてみると、個別に対応すると、街並みがばらばらになると思うのです。壁面後退をたくさんして、オープンスペース型で貢献しますという建物も出てくるでしょうし、屋内型のオープンスペースで貢献しますというところも出てくるでしょうし、緑で貢献したいというところなど、いろいろな貢献の仕方があって、それが個別に選ばれてしまうと、今の壁面線がそろって高さがそろっている札幌らしい風景が本当にばらばらになってしまうのではないかと危惧があります。

札幌市として、このストリートはどういうふうにとめたいという目的ですね。形態ではなくて、何を実現したいかです。皆さんが建替えをしていくときに、最終的にここだけは札幌市として絶対に譲れないという軸を据えておかないと調整も何もないと思うので

す。そうしないと、本当は考えているものがあって、これはできる、これはできないという話をしていくと寄っていくと思うのですが、何もなくて、個別に調整しましょう、ゼロベースですよと言ってしまうと、思い切り左側の話をされて、それを右に寄せていくのはすごく大変なので、札幌市としての目的のイメージはしっかり伝えないと、どんどんずれていくと思います。ですから、この仕組みプラス、どういうストリートにしたいのかというところをしっかりとつくりたいとまずいのではないかと考えております。それは積極的に検討いただきたいと思います。

もう一つは、指定容積率まで余裕があって、既存の支援制度も要らない、自分のところでコンパクトに建てますというところが出てくると、それも小さ目におさまってしまって、街並み、全体の流れ、イメージを壊してしまう可能性があると思う。何もひっかからないし、何の支援も要らないから、自分の土地だから自分の好きに建てるというところが出てきてしまうと、それも壊れる要因になります。その辺は、札幌市としてのストリートの使われ方のイメージをお伝えして、これは気にしなければいけないのだなと思っていただくような形にしないとまずいのではないかと考えています。

●事務局（地域計画課長） 地域計画課長の二宮と申します。

今の部会長がご指摘の点につきましては、私どもも必要だと思っております、都心に関しては、第2次都心まちづくり計画というものがあまして、主要な骨格軸や地域交流拠点等におきまして、指針や取り組みなどが示されています。こういうものをよりどころにして、通りごと、エリアごとの街並みのルールもあわせて考えていく必要があると思っております。札幌の都心部で言うと、駅前通の北街区ですね。JRの札幌駅から大通までの間については、地区計画のルールも、提案制度による地権者からの提案によって、こういうまちを目指しましょうと、そのまちづくりの方向性に合ったものについて、こういうことをしていただければ容積率を緩和しますという緩和型の地区計画をかけております。

あわせて、街並みですが、容積率を緩和するということと街並みはセットで考えていこうと札幌市は思っておりますので、壁面位置の制限と高さ制限をあわせて機能強化を図っていきたいという基本的な考えがございます。あわせて、駅前通については景観の重点区域にもなっておりますけれども、この4月に景観の条例も改正いたしまして、地域ごとの景観まちづくり指針というものを定めることができるようになっております。今、市電の沿線で2地区と定山溪のほうで景観まちづくり指針を定めているわけですが、都心で容積率を緩和する際に、こういう制度もあるので、みんなでこのエリアについてはこういう街並みに誘導していくためにこういう考え方を持って、活動も含めて取り組んでいきたいと思いますという取り組みを都心の中でつなげていければいいなと思っております。

部会長がご指摘の、通りとしての一貫性やエリアとしてのあり方などを意識しながら、個別の開発についても、このエリアはこういうことを守っていただく必要があるところなので、そういう方向で札幌市としてはつなげていくような開発をお願いしたいという調整ができればと思っております。

2点目の、容積は使わない、補助金も要らない、自分勝手にやるということに関しても、日本劇場が建替わるときに、こんなに容積を使わない建替えをやられてしまっているのかという議論が都市計画部内で行われました。今のまちづくりの指針や方向性みたいなものを示しつつ、このエリアではこういうことを目指していきましょうということをあわせて発信していくことで、多少なりとも個別の開発を誘導していければと考えているところです。

●岡本部長 目指していきましょうというその像は、関連する人たちとの意見交換を経て何年かしないと出てこないという形ですね。

●事務局（地域計画課長） 最低限の方向性については、都心まちづくり計画で、通りごと、エリアごと、都心のあるべき方向性が示されておりますので、まずはそこになると思っています。ただ、それを詳細に地域でまちづくりのルールとして定めるときには、地域の方との意見交換を重ねて形にしていく必要があると思いますので、そこが整ったところからエリアでの容積率の緩和の考え方や、まちのルールというものが定められることになると思っていますので、そういうものを通して、都市計画としての筋を通した開発を誘導していきたいということになるかと思えます。

●岡本部長 タイムラグが心配ですね。

ほかにいかがでしょうか。

●宮入委員 地域交流拠点というか、後背圏というのは、この計画や今後の方向性としては、エリア自体の方向はこのままで整合性がとれているという考え方ですか。

抱えている人口も大分差が出ていますし、地図でじっくり見てみると、これがひとつのまとまりとしていいのかどうか。ほかの土地が白塗りになっているからつながっていると思いますが、飛び地のように見えるところや、北24条の入り組んだ感じとか、公共交通のこととかいろいろあると思いますが、エリア自体が統廃合するということもあり得るのでしょうか。

●事務局（土地利用係長） 9ページの左の絵のことをおっしゃっていると思いますが、地下鉄駅の拠点等に対してホワイトで示しています。当然、お話のとおり、抱えている人口には非常に差があります。それは、現在のバス網も踏まえまして後背圏として設定しておりますので、あまりにも後背圏が膨大だからというところではなくて、現在、そういう後背圏を抱えておりますので、そこも見据えてやっていくということです。今、変更するかどうかは今後の検討になると思いますが、現在の交通網等も踏まえて設定しているところで行っています。そういう意味でも、人口もそうですが、抱えている後背圏の大きさも各拠点によって異なりがあるということを示しております。

●宮達委員 地域交流拠点についてです。私は、南区の真駒内に居住しています。色塗りでいきますと、拠点として真駒内周辺があって、その背後に石山、簾舞ぐらまで入ってくるというイメージで、この拠点が変れば、この青い地域が影響を受けると想像いたします。

真駒内そのものを石山、簾舞と一緒に捉えるというところが、南区を見ている限りではなかなか難しいところがあると思います。真駒内駅周辺の開発と新さっぽろ駅周辺の開発では、まるでインパクトが違うのです。新さっぽろのほうはいろいろと環境もそろっていますし、誘導しやすい状況にあるのだろうということがよくわかるのですが、真駒内につきましては、見るからに小学校、中学校のところの跡地利用がメインで、URとか、駅周辺で一番大きな敷地をとっている地権者とか、こことの一体開発という話が現実には動かない限り、幾ら小学校がどうだこうだと動かしても真駒内自体は変わらないと思うのです。そうすると、再開発ということになるので、恐らく、そういう協議会も行われているのかもしれませんが、駅を中心とした、真駒内は地上の駅なので、駅舎そのものの再開発もあり得ると思うのです。真駒内全体で言うと、今のところ、この絵が出てきても、どういふふうになるかあまり見えてこないです。新さっぽろに比べると概要が見えてこないし、南区は青いところ全般が衰退しているところをカバーしていく一因にしていこうということであれば、この程度のことを第一に出すということに違和感があります。

それから、都心についてです。私は、真駒内に住む前はまちの真ん中に住んでいたのですが、札幌市というと、駅前通の駅に向かった方向とパークホテルに向かった駅前通のラインと、映画やテレビでよく出てくるテレビ塔がある大通公園、あの縦横のラインが札幌の顔みたいな部分です。

今のまちづくりの絵を見ると、第2次都心まちづくり計画の12ページの色塗りされているところですが、コンパクトシティと言う以上、昔のコンパクトなまちに戻っていくのだろうというイメージで見ていると、この色塗りではこういう感じの絵だろうということはあるのですが、真ん中の上にある①番から⑧番の都市機能誘導区域が本来の線です。この線引きと左下にある色塗りの地域イメージが必ずしも一致しないのです。

色が塗られているほうについては、建物はこういうふうに変替わってきて、この地域はこうなる、すすきのはこうだとか、大通西11丁目以降はこんな感じだとイメージできるけれども、もう一つの地域区分の⑤などは人口がふえるようなことが想定されておりますけれども、ここはどういうまちになるのかが見えてこないのです。都心というイメージと、今区分されている都市機能誘導区域のイメージが一致しないのですが、住宅も含めた都心部の土地利用というのは、マンションがはびこってしまっていて、オフィス、あるいは今はホテルが一番なのかもしれませんが、その次にマンションというものが前面に出てきています。ですから、都心の中で住宅をどういうふうに変換させていくのかということも、融合していくのは見えるのですが、実際には混在して、駅前にもマンションが建ちそうな気配で受け取られるところだと思うのです。その辺のイメージが、駅前通と大通という札幌の顔と言われるところがどうなるかというイメージと、全体の都市のイメージが明確に見えないというのが少し気になりました。

●事務局（都市計画課長） 11ページの拠点の話ですが、資料の説明が不十分だったところがあります。真駒内のところで紹介させていただいているのは、宮達委員ご指摘のとおり

り、過去のものというか、既存のものをご紹介させていただきました。現在は、委員のお話のとおり、実際にこの指針を踏まえた具体的な計画づくりを進めています。その計画を進めて、最終的には駅前自体の活性化、にぎわいづくりを目指したいと思っておりますが、それを進めていく過程においては、1つ前のページですが、後背圏をどう捉えて、そのエリアの拠点としてどんな形、あり方があるのかという視点を踏まえながらの計画づくりをこれから進めていくところです。

今回の土地利用計画制度の見直しそのものは、最終的なアウトプットは用途地域などのルールですね。どこまでいいですということを決めておいて、後で建替わりのタイミングを待つといいますか、受け身の制度なので、それだけでまちが劇的に変わるというものではないという限界があるのは、我々も重々承知してまして、そこをあらわしたものが、11ページの右下の赤枠の中です。下の求められる対応の右側ですが、用途地域上は、徒歩圏に目線を広げながら用途についてどうだろうかと。ここまでは言えるのですけれども、これだけでは不十分なので、我々としては左側の黒枠だと思います。どちらも大事ですが、絶対に忘れてはいけない取り組みを2つの次元で考えていかなければいけないということで、左の黒枠の1つ目が、真駒内のように、これから新たに計画を具体化しながら、実際に必要があれば公共事業も入れていくとか、そういうことを積み重ねていかなければいけないという認識です。

前段に濱田委員からも御質問があったこととかぶるのですが、拠点は、本当に地域別に機能の状況、後背圏の状況が全く異なるので、用途地域側で対応することは限度があって、優先度も考慮しながら地域ごとの取り組みを重ねていかなければいけないと思っておりますので、その際に、より地域別の目標像を具体化しながら、施策を組み合わせながらということになるのかなと思っております。

拠点については以上です。

●事務局（地域計画課長） 都心についてですけれども、12ページの左側の色がついているものは、まさに都心まちづくり計画の中で示されている軸や拠点、ターゲットエリアの図になっておりまして、今回、都心の人口特性というもので示しています都市機能誘導区域については、一旦の仮定として、立地適正化計画の都市機能誘導区域の中で、都心まちづくり計画に対応させるとするならば、このようなエリア分けができるのではないかと思います。

13ページの右側の真ん中のところです。都心における開発誘導方針のイメージの2つ目の記載ですが、やはり都心といっても、一律の緩和にはならず、このエリアではこれを評価します、このエリアではこういう取り組みを評価しますというふうに、都心においてもエリアごとの評価が変わってくると思います。

ですので、どこまではっきりと明文化できるかわかりませんが、都心におけるエリアごとの将来像をある程度示した上で評価する取り組みとその対象エリアと容積率の考え方を方針の中で示していければと思っておりますので、このイメージに寄せていくよう

な方策を、この方針の中で示していければと考えているところでございます。

●岡本部長 ほかにかがでしょうか。

●片山委員 私は景観審議会の委員もしているのですが、かぶるところが多いのです。通りから俯瞰した全体の景色などですね。景観審議会の動きで従前と違った視点が盛り込まれているというのは、人の行動を積極的に生み出そうと、それも景観だということです。人がいるとか、お祭りをするとか、お弁当を食べるとか、そういう行動を引き出すような仕掛けも積極的に誘導していこうというのが新しい視点なのです。

そうすると、もはや、景観というより、土地利用のほうにもかなり近いという感覚を私は持っています。確かに、いいデザインであっても、そこに人の姿のない空間は魅力という意味では半減してしまいますので、例えば、13ページの右下の「目指す容積緩和イメージ」にある容積緩和の5種類の評価項目の中に、「地域まちづくり」というところですが、それはお祭りなどを誘致するような動きをしていると容積緩和されるのかなど勘違いしていたのですけれども、次の14ページには、モニュメントを置いたり、高さの検討をしたりということをここでは「地域まちづくり」と言っているのだなと理解しました。

これは突拍子もない意見かもしれませんが、都市の住宅街だと、場所がなくて、何十年か続いてきたお祭りができなくなったり、警察署に行って交通規制をかけるのに、かなりいろいろな制約を受けたりして、市民活動がしにくいという例も散見されますので、地域に開放したイベントをうちでもやっていると、というソフトの取り組みをオープンスペースに誘致するという計画があったら、もっと建物を高くつくってもいいよというふうにしてもいいと思うのです。それをするによって、通りに人のにぎわいを生んで、視覚的に美しいだけではない美しいまちになるので、そういう視点があると、札幌もさらにおもしろいまちになるのではないかと思います。

●岡本部長 ありがとうございます。

貴重なご意見で、全くそのとおりだと思います。ただ、それをベースに容積アップというのはなかなか難しいところはありますけれどもね。

●片山委員 約束が守られるかどうかを見ていかなければいけないですね。

●事務局（地域計画課長） 補足です。

今、片山委員からご提案があった件は、私どもも考えているところです。先ほど景観まちづくり指針の話をしましたけれども、景観というのは、目に見えるものだけではなく、そこで人々がどのような活動をするかということを含めて景観だと考えております。先ほど紹介しました3地区の景観まちづくり指針についても、地域で取り組むまちづくり活動を景観まちづくりの方針、指針の中に盛り込んでおります。ですから、そういう活動も含めた地域の目標像のようなものが共有化されているのであれば、その活動も含めて公共貢献として捉えて、容積率の緩和につなげてよいのではないかとこのところを検討しております。

●片山委員 従前からやっている活動であれば、継続性があると思うので、認めることも

しやすいと思います。

●事務局（地域計画課長） そうですね。エリアで共有化されるということで、それに何らかの位置づけがないと難しいと思いますので、先ほど紹介しました景観まちづくり指針のようなものが一番手近な例なのかなと考えております。

●岡本部長 ほかはいかがでしょう。

●濱田委員 おおむね理解しました。14ページにいろいろな例が挙がっていて、イメージの図もありますけれども、こういうところに片山委員がおっしゃったようなソフト系、イベント系も入れて、こういう利用をするのだったら、指定容積率はそのままのだけれども、いろいろなものを考えますよ、言ってみれば少し緩和しますよという話ですね。それは、おおむねいい方向だと思いました。

所有は自由だけれども、利用は完全に自由ではありませんというメッセージは、日本では非常に伝えるにくいメッセージですね。しかし、そのメッセージをどうやって伝えるか。先ほど発信という話もありましたけれども、発信の仕方と経路ですね。あまりやり過ぎると野方図になってしまうし、規制のままだったら誰も投資しない、投資を呼び込めないという問題があるから、札幌市は、あなたが取得した土地はあなたのものですがけれども、完全に自由ではありませんというメッセージですね。そのメッセージがほかの都市とどう違うのか。札幌市の独自性はどこにあるのかということと言えるかどうかです。そこが魅力的になるかどうかということになるので、ぜひ発信の仕方、経路という問題を、不動産関係の方々を通じてやるのか、もう少し市民的にやるのか、エリア的にはこの市の中で起きたことだけを対象にするのか。しかし、大方の取引を見ていると、東京方面の人がお金を持ってきてくれて買うというケースが多いわけです。そこら辺も念頭に入れて発信経路をどうやっていくか、そこは戦略が必要な感じがします。

●岡本部長 ありがとうございます。

事務局から何かございますか。

●事務局（地域計画課長） 札幌市は、プロモーションの仕方は少し工夫しなくてはならないと思います。我々が伝えたいことが、なかなか広まっていけないと今までの制度運用の中で感じておりますので、都心においては、濱田委員から指摘があったことも含めて情報発信を頑張っていきたいと思っております。

●岡本部長 ほかはいかがでしょう。

●宮達委員 人口の動向と土地利用みたいなものは全般的に分析されているのですが、都心にしても、人口はそんなに大きく変動しないという予想ですが、本当にそうなのかと思うのです。今でさえ、中央区にどんどん人が集まってきている状況で、住宅併用の建物がどんどん出てきています。最初の需給の関係で言うと、都心から真駒内へ行って、また真駒内から都心に戻ると、真駒内の土地は、昔は玉つき状態で誰かが使うということが予想された世界でしたが、今後は、どっちかの宅地を使えばどっちかの宅地は使われないということは考えていかなければいけないと思います。

まちの拠点をつくったとしても、同じようなことが起きる可能性があって、外からの方々をどういうふうに取り入れてカバーしていくか、というのが全体のボリュームアップにつながっていくのかもしれないと思っています。

そういう意味で、人口動向を長いスパンで見るとどうかと思うし、過去の経緯だけを見るのもどうかと思いますので、かなり綿密に見ていくということが大切かと思いました。

●岡本部長 難しいところですね。政策によって、こういうふうには人口が減らなくなりますというところまで踏まえて計画していた時期があると思いますが、読みが外れるということもあるでしょうからね。

●宮達委員 呼び込むところと畳むところといいますか、昔のように広げていくという時代ではないので、使えるところは使っていくということになるのですが、使えるのに使われない土地も出てきてしまうのです。これは、すごく損失になるのです。それは都市計画でやることなのかどうかはわかりませんが、法律とセットで訴えていくようなことになるのではないかという気がします。

●岡本部長 そろそろいい時間かと思いますが、全体を振り返って何かございましたら頂戴したいと思います。

情報を握っているのは札幌市なので、それをベースに方向性を検討して、こうしたいというものを結構詳しく目に出して、そこに協力できるか、協力できないか、どういう工夫ができるのか、という話につながっていくような仕組みの変更なりに至る、というようにしなければいけないと思います。冒頭にも言いましたが、軸足がよく見えないと、もてあそばれてしまうことが考えられるので、わかりやすい地域像をきちんと提示して、あなたの言うことはわかるけれども、札幌市としてはこうしたいから、この辺の協力ができないのかという話を、担当の人がしやすいようにしてあげなければ実現は難しいのだらうと思いました。

それでは、よろしいですか。

(「なし」と発言する者あり)

●岡本部長 事務局から連絡事項等があればお願いしたいと思います。

●事務局(都市計画課長) 長時間にわたるご審議をありがとうございます。

きょういただいたご意見を含めて、今後の進め方ということで全般的な話を私からさせていただきます。

きょうご提示させていただいたものは、資料のタイトルのとおり、あくまでも仮説段階のもので、我々も全てこのとおり決定したわけではないですし、最終的に用途地域変更ということになれば、現況の土地利用状況を見ながら、個別の慎重な判断ももちろん必要です。そこに至るまでには、幾つか議論のステージを重ねていく必要があるというのは我々も当然認識しておりますが、きょうのテーマであれば、直近で言うと11月に都市計画審議会の本審議会がありますので、そちらに仮説の段階ということで中間報告をさせていただきます。ただ、いきなり本審議会の仮説提示ではなく、次の次の第4回部会に「中間報告

に向けた論点確認」をしていただく場面がありますので、そこに至るまで、きょういただいた意見を踏まえながら、我々のほうも改めて仮説の再検証をさせていただいたり、必要な資料も追加補強させていただいたりしながら、並行して検討を進めていきたいと思っておりますので、よろしくお願いします。

それでは、第2回部会は以上とさせていただきます。次回の第3回部会ですが、予定としては、平成29年10月3日火曜日の午前9時30分から、会場は今回と同様に8階1号会議室で予定しております。よろしくお願いします。

次回は、今回と異なる市街化調整区域の話になります。また改めて暫定版を少しでも早く各委員にごらんいただけるように準備してまいります。慌ただしいスケジュールになりますが、引き続きよろしくお願いいたします。

3 閉会

省略

以 上