

札幌市都市計画審議会
第5回 土地利用計画等検討部会

議 事 録

平成29年12月1日（金）

札幌市役所6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 おはようございます。

本日は土地利用計画の運用方針（素案）の検討ということで、これまでご議論いただいた内容を方針として明確に文章として起こして、それを踏まえてどんな制度や仕組みに反映していくかというつなぎの部分になるので、これまでの議論を踏まえて、きちんと反映されているか等もどうかじっくり見ていただければと思いますので、よろしく願いいたします。

それでは事務局から説明いただきたいと思います。よろしく願いいたします。

- 事務局（土地計画係長）

- ・資料説明

- 岡本部長 ありがとうございます。

これまでの議論を踏まえて、運用方針の中身が改訂されております。

気になる点、そもそも反映の仕方に対する疑問等も含めて、何かあればお伺いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

- 椎野委員 おおむね適切に作成いただいていると思いますけれども、3点ほど確認というか、お願いです。

A4判の資料の13ページですが、1行目の真ん中から右に中央区一極集中という表現があるのですが、中央区というのが少し気になっています。今、多分、札幌市内で人口増が一番進んでいるのはサッポロファクトリー周辺で、この辺のマンション建設が人口増をかなり牽引しているのではないかと思います。一部東区に入っているのではないかと思います。そして、駅の北側は北区ですから、中央区だけではなくて、周辺の東区や北区にも人口増が派生しているのではないかと思います。心配しているのは、中央区と書いてしまうと、そこだけに焦点化されて、それに派生して周辺に広がっていくような少し柔軟な表現にしたほうがいいのではないかと思います。もし複数のデータの関係を見た上で中央区のほうかふえているとご判断されるのであればそれでよろしいと思いますので、その辺の確認をお願いしたいのが1点です。

それから、2点目は、同じく13ページの真ん中の当たりの集合型居住誘導区域ですが、これは、今申し上げたような都心部のマンション建設みたいなエリアも含まれるという理解でよろしいですか。そこに限定したものです。

区域設定自体に特に思うところはないですが、あわせてオープンスペースの整備みたいなことを考えていく必要があるのではないかと思います。要するに、超高層マンション、特に高層居住階の高齢者や子どもが閉じこもりになりがちになるというのはよろしくないで、外出機会を促すオープンスペースのようなまちの魅力を高める配

慮が一方で必要になるかと思えます。ほかのところに書かれていますので、それをここに盛り込んだほうが良いというわけではないですけれども、高層マンションの閉じこもりを回避するような外出の機会、場としてのオープンスペースの整備、特に都心部は用地確保も難しいと思うので、民有の緑地も含めて活用を促すような方策を立てることもセットで考えていかなければいけないと思えます。ここに盛り込んだほうが良いとまでは申し上げないですが、それもあわせて検討をいただいたほうが良いと思えます。これが2点目です。

3点目は、今日お示しいただいた補足資料ですが、左下の専用住宅の建築動向の結果としては、人口は減っているが、専用住宅の築10年以内の割合は大きな差は見られないという結論です。確かに、比率で言うとそうですけれども、同じくデータを集計されている10年以内の棟数で言いますと、新琴似が最大で1,762棟で、もみじ台が最小で204棟で、棟数だと単純に9倍の開きがあります。ですから、この大きな差が見られないところもひとり歩きしないように、棟数で見ると9倍の開きがあることも見据えて、今後の方策を検討する必要があるのではないかと思います。

それから、細かいことですが「全市と比較しても大きな差がみられない」になっています。

以上でございます。

- 事務局（都市計画課長） 資料の誤字については、大変申し訳ありません。
- 岡本部長 今、3点ほどいただきましたが、現状でお答えいただけるようなことがありましたらお願いいたします。
- 事務局（都市計画課長） 最初の2点、13ページのマスタープランの引用の記載は、基本的に長期計画の紹介の表現になっています。しかしながら、1点目の中央区の表現は、今、確認すると中央区周辺と本編に書いてあるところもあるので、適切な表現になるように再確認いたします。

加えて、現況・動向として、14ページ以降は、まさしく今回の部会でご検討いただいたことを踏まえての記載になりますので、場合によってはこちらに、より明確に書いたほうが良いということがないかもあわせて事務局で検討させていただきます。

居住誘導区域の考え方につきましては、我々もオープンスペースをどうつくっていくかという観点で都心の開発誘導方針のご紹介をさせていただいたりしましたが、当然、踏まえるべきことと認識しております。そういった内容が読めるような、文章の表現でよりわかりやすくできるのであれば、少し考えてみたいと思ったところです。考え方としては、委員のご意見のとおりでございます。

それから、最後の補足資料は、部会の中で郊外の下支えとしての建蔽率の緩和の可能性を探りたいという仮説立てで提案させていただき、将来の動向をもう少しつぶさに見た上での慎重な判断というご意見もいただいたので、現時点で我々のデータとして再整理できるものを幾つか重ね合わせて再考察したという趣旨です。

補足資料の左の図面に赤色の枠で持続エリアを抽出していますけれども、細かく将来の世帯の動向や建替え動向を全て集計できれば、また違った実像も見えてくるかもしれないですが、データとして細かなところのマッチングまでではなくて、過去のことも含めてエリア別の動向を重ね合わせながら今回考察したということです。

棟数の違いの開きといった趣旨のご発言については、我々も改めて注視していきたいと思います。繰り返しになりますが、パブコメに至るまでの一旦の考え方としては、古いエリア、あるいは、人口が減っているエリアであってもある程度の建替えは、全市と比べても既に起きていることと、住宅そのものの拡大傾向を考えると40%という建蔽率はやはり建替えという側面からすると厳しくなっているのではないかと思います。今、大幅な緩和を考えているわけではないのですが、引き続き、土地利用の状況を見ながら仮説をとる形で、一旦、緩和を検討するということで進めたいというのが事務局の案になります。

私からは以上でございます。

●岡本部長 濱田委員、お願いします。

●濱田委員 事前に配られたものを見て、随分長く詳細に報告していただきました。分量が多いので、消化し切れないなと思いつつ、質問はないのですが、印象を述べたいと思います。

3つぐらいキーワードがありそうな気がしました。1つは、「人口減少、少子高齢化」です。これは全編にわたりますね。それから、「国際都市」も何回か出ています。これは都心に関することを象徴する概念だと思います。それから、「原則は維持するけれども、臨機応変に対応します」ということがかなり書かれています。これは、いわゆる拠点に関して、そんな言葉で象徴されると思います。

要するに、札幌の都心はリニューアルが必要ということをはっきり出しています。そのときに一番最後に「協働」という言葉があるのですが、いろいろなところとの協働でそれをやっていかなければいけないです。これは非常にはっきりした論点でわかりやすかったと思いました。

それから、拠点ですが、今回、一歩踏み出してよかったと思うのです。それは、今日の補足資料です。資料は都心よりちょっと向こうに行ったところですが、こういうところでも人口減少が露骨に起きていて、ある変化が起きているということをはっきり示したということで、この補足資料はすごく意義があると思いました。

それから、本編の運用方針ですが、イラストがすごくよくできています。昔は個別の家が建っているところの、角々のあたりの様子が違ってくるということが、イラストでうまく描かれていて、すごくイメージできました。角々のところに高いビルを建てたりするには、今までの規制では具合が悪いから、そこは柔軟にしますというメッセージをイラストとしていて、すごくよくできていてよかったと思います。このイラストはどなたがつけられたのか知らないけれども、すごくわかりやすいので、市民に

説明するときに大いに利用されたいのではないかと思います。

3番目の工業化は、私は会議に出られなかったのですが、事前に説明いただいたときに意見を申し述べたのですが、190万都市札幌は、サービス業を中心として商業人口が非常に多いまちですけれども、こういうまちにあってもよい、あったらよいようなものづくりは何だろうか。私は、都市の研究者ではありませんけれども、都市は完全な消費都市になるとあまり発展しないです。やはり、何かをつくっている機能を持っているほうが、都市が長持ちするし、発展の可能性があるのは大体合意されているそうです。そうすると、まさか煙突があって、煙が出ているイメージではないけれども、今、そうではないものづくりはいっぱいあるわけです。農業だって建物の中でやっているものがいっぱいあるわけですから、そうすると、どんな産業かというイメージを考えなければいけないです。

国の地方創生計画でも、まち・ひと・しごとです。仕事というのは、どんな産業があるかによって種類が決まります。仕事が決まると、それに合う人が集まってきてまちができるという順番です。だから、最後のところは、札幌の未来を考えて、いかなるものづくりが必要なのかという問題提起をしておいたほうがいいかなという気がしました。

繰り返しますけれども、すごくよかったなと思うのは補足資料とイラストです。ご苦労さまです。

●岡本部長 活用していただければと思います。

●濱田委員 補足資料について、住宅地とかいわゆる都心以外の場所の資料のどこに挟み込むか、その場所をお考えになっていただければよろしいかと思います。

●岡本部長 私からも聞きたいのですが、補足資料は主に私が質問させていただいたことを受けてつくっていただいたというコメントがありましたが、とてもわかりやすくなって、過去10年の傾向も踏まえた中での様子をベースに今後の取り組み方向に反映していくことがわかりました。この先、さらに人口が減っていったりすると動向は変わるでしょうから、あくまでも運用方針を反映している間の話ですね。どの計画もそうですが、その後、またきちんと傾向を見て取り組んでいくのだと思います。

右側中段の平成28年平均建築面積のところ、これを説明いただいたのと別の回で、敷地面積に対する建築面積の充足率みたいな数字も出していただいたと思います。今ここに出していただいている数字で、平均値だけを見るとまだ充足していないという話になるような気がしています。また、たくさんあるものの中でどういう状況になっているのかという話を語る際には、中央値を使うほうが説得力がある場合もあると思います。今後、検討される際には、上限、下限までは要らないかもしれないですけれども、中央値の算出による検討を載せていただいたほうがさらに安心感は出ると思います。

感想ですが、充足率のほうで何かあれば聞かせてほしいです。

●片山委員 3点ほど教えていただきたい点と、少し気になった点を挙げさせていただきます。

すごく細かいのですけれども、最初に、A3判資料の3ページ目の星1の「今後は、地下鉄駅周辺であっても」とあります。上の説明では、「地下鉄駅周辺など」と書かれていて、実は地下鉄だけではなくて市電以外、JRも人口減少が厳しくて、駅周辺でも見直しが必要とされる部分がありますので、ここは、「など」、もしくは、「地下鉄駅やJR駅周辺であっても」としたほうが良いと思いました。JRは、すごく基幹の交通網ですから、入っていたほうが良いと思いました。

4ページの星2の土地利用計画の検討で、「地域まちづくりの熟度に応じて検討していきます」とあるのですが、現状は人口減少が厳しいところは担い手不足の問題があって、まちづくりはなかなか進まないというのが頭の痛い問題です。検討の段階で成熟しているというのはなかなか望めないで、この書きぶりが首を絞めてしまうのではないかという懸念があります。同時並行で、育成も含めて拠点があるからこそ、ソフトも進むという書きぶりにしたほうが後々いいかなという感想を持ちました。

そして、先ほどの濱田委員のご指摘のイラストに対する好意的な感想と逆行してしまうのですけれども、私は、A4判の運用方針の冊子の36ページの景観のところのイラストが気になっています。これは、どこが魅力的になっているのか、いまいわからず。背景に山並みなのかわからないのですけれども、絵だけで示すのが難しいとしたら少し文章のコメントを入れて、例えば、スカイラインをそろえたとか、街路樹が描き加えられているので、ここについてはもう少しわかりやすいほうが良いと思いました。

●岡本部長 地下鉄等々の表現は、説明資料2/3だと14ページの話だと思います。熟度のところは、対応して読むのは17ページの下から4行目ぐらいの話だと思います。

事務局、いかがでしょうか。

●事務局（都市計画課長） 先ほどの椎野委員のご発言ともかぶるのですが、もともとの立地適正化計画の表現を基本的に自然体で移してきたということで、落ちている部分もあったと思います。当然、片山委員がおっしゃられるとおり、地下鉄駅以外でも人口が減っているところがありますので、少し幅を持って読めるようにしたほうが良い部分については、差し支えない範囲での変更を考えたいと思います。

それから、17ページの地域まちづくりとしての熟度に応じての書き込みは、当然のことながら用途地域は安定したルールといいますか、簡単に変えてしまうことの弊害もあるので、何でもかんでも緩和しますよという意味ではないと限定的に示すために差し込んでいるフレーズです。この言葉が持つニュアンスも含めて、まちづくりの活動が活発になっているトーンも相当強まるのかなとご発言を聞きながら感じましたので、言わんとしていることがきちんと伝わるような適切な表現がないか、少し検討

してみたいと思います。

イラストについては、申しわけございません、相当昔につくったイラストです。平成18年に第1版、平成24年に第2版をつくっておりますが、つくった時点が異なっていて、イラストもどんどん違っていたりしていますので、随所に時点更新したほうがいいなと我々としても思っていたところがあります。ご意見を頂戴しましたので、これからどのような形の表現になるか、今、いいアイデアはないのですが、少しでもイメージがより伝わるものになるよう検討してみたいと思っております。

●椎野委員 片山委員がおっしゃったことに関連するのですが、34ページにパースがあるのですが、パースの中に人が入っていて、スケールがおかしいので、ぜひ訂正してほしいと思います。

●岸本委員 これは、当然、市民の方々も見られるような形で差しかえをしていくわけですね。それを前提に、どのような形になるのかはともかくとして、少なくとも住宅市街地についてはこういう運用方針で、それから、都心についてはこういう方針という形で、土地利用の利用形態を分けていっているわけです。これはこれで、当然、説明する際の一つの軸としてあるべきところだと思います。それぞれについては、書かれている内容は、イラストの改善はともかくとして、これまでの議論を踏まえた、そして、文章的にも一部他の委員からご指摘がある部分があるとしても、全体として非常にわかりやすいのではないかと思います。

他方、むしろ運用するときの問題なのかもしれませんが、市民に対する情報提供のあり方として、1、2、3、4という形で縦に書かれているものがそれぞれぶつ切りになっていないかが気になるところです。つまり、都市というものは、ここから都心、ここから何とかと切り抜いているわけではなくて、現状もそうですが、地域の拠点となるところがあり、その後背地があり、近くに今後も持続可能なものがあったりするわけです。それが連続して地域全体というものをつくっている、それが人口減少の中で、あるいは、時には工業系の地域に対する需要がある中で、個別にどうしようかというところを考えていくための指標、運用だと思っております。そのときに、この1、2、3、4を今後それぞれ運用していくときに、多角的に当てはめながら最終的にどうしていくかを考えていくのだというところをどこかで言えないか。どちらかというところ、それぞれ言っているときにはそうだねと思うのですが、では、最終的に全体で見たときにこれがどういうふうにも有機的に結びついていくのか。

これは、確かに運用の方針ですから、個別な議論ではないので、性格上、こうならざるを得ないことも重々わかりながら、むしろ市民の方々がこれを読んだときに、こういう多角的な視点で総合的に判断する、そこが一本束ねる部分が最初あるいは最後のところにあると、よりわかりやすいと思うのです。逆に言うと、1、2、3、4とそれぞれわかりやすくなっている部分がより引き立つといいますか、関係性がはっきりすると思ったのです。

では、どういう文章をどこに入れるのかと言われたら頭の中に直ちにあるわけではないのですけれども、束ねるところをお考えいただくのは難しいでしょうか。

●岡本部長 事務局、お願いします。

●事務局（都市計画課長） 非常に重要かつ大きなご提言をいただいたと思う一方、本当に難しいご意見かなと正直思ったところであります。

岸本委員におっしゃっていただいたとおり、その冊子そのものの性格は、きょうも図面を張っていますけれども、最終的には次年度の用途地域の塗りかえにつなげていくための取扱説明書といえますか、道具の使い方をきちんと整理しておかなければいけない、説明責任を果たさなければいけない冊子という性格もあるので、どうしても区分ごとに道具の使い方をこのように整理せざるを得ない面は、そもそも求めている性格というか、求められている役割として一つあります。

しかしながら、最終的にルールに直結するもので、市民の皆さんにご理解していただかないとつくる意味がありませんから、どういうところに軸足を置きながら道具を使っていくのかはきちんとお伝えしていかなければいけないと我々も思っています。

今の岸本委員のご発言の直接のお答えになるかどうかは自信がないのですが、そういう思いでつけているのが、きょう初めての要素としてご説明した10ページです。

最終的に道具を使っていくわけで、当たり前のこともあるのですが、マスタープランの実現のために、今の時代として部会でのご議論を1周したところで、あるいは、上位計画も踏まえて、ますますこういう価値観が必要だということについて、少し横串を通すイメージで列記しているポイントがこういう表現としてあります。

それ以外の都市全体としてどうあるべきか、どうあるべきだから道具をどう使うべきかについては、岸本委員にもご発言いただきましたが、今後、この内容そのものを市民の皆様にお伝えしていくとき、あるいは、最終的には来年度の用途地域の見直しの案ということで、土地、土地でどうするかをお伝えする場面が出てきます。その際に、急にディテールに入って、ここはこうなりますということではなくて、今、札幌が置かれている状況はこうなので、これからを見通すとこういう道具の使い方が大事だ、しからばこうだという考えるメッセージをお伝えするときには当然パンフレット等も使っていきわけですが、そのメッセージをしっかりと込めながら考えなければと今改めて感じているところです。

申しわけないですけれども、これ以上の具体策はありません。

●岡本部長 ほかにいかがでしょうか。

●宮入委員 運用方針の位置づけも非常に難しかったのですが、その上で、39ページの農地については、ここだけ出てくるのです。事前にいただいた資料の中間報告などでは、今の市街化調整区域についても、今の議論を踏まえて資料等もまとめていただいていると思うのですけれども、現況・動向・課題のところ、制度改正の一般の黄色いところで、都市内の農地もすごく評価が変わっていることはある一方で、札

幌市の特徴としてこの20年間で急激に農地が減少しています。そこは、メッセージを込めながら情報を一般市民の人にもわかっていただくところでは、今までの議論の認識としてその一文はどこかに入れていただきたいと思います。その上で、では、どうするのだということを考えなければいけないのではないかなということ、当然ですけれども、道内唯一の大都市ですから、そこにおいて農地が急激な勢いでなくなっているのがほかでは見られないので、特徴としてどこかに文言として入れておいていただければと思います。その後の農地集積のあり方は、担い手をどう集めるかとか、いろいろと難しい部分はあると思いますけれども、その一文だけでもどこかにお願いします。

●岡本部長 ということですが、どうでしょうか。

●事務局（都市計画課長） 今、ご発言いただいて、はつとしたところです。我々は、どうしても調整区域ばかり見ていたところもあって、そう言いながらも都市内の緑地空間の重要性を議論していたので、法改正の話札幌市の意思なく状況だけ書いていたところでした。市街化地域の中のことがこの冊子のテーマですけれども、こういった表現にするか、検討させていただきたいと思います。

●岡本部長 よろしく願いいたします。

いかがでしょうか。

●中村委員 的外れかもしれないですけれども、今回の土地利用計画制度の運用方針に、道路についての記述が全くないです。土地利用と道路は密接関係しているのではないかと思うのですが、例えば、南区は非常に魅力的な土地ですけれども、なかなか開発が進まないのは、道路に原因があるのではないかと考えているのです。道路を今言った土地利用計画に言及することは、この提案書に入れることはそぐわないのでしょうか。

●事務局（都市計画課長） 冊子の役割そのものは、色の塗り方といいますか、土地利用のルールをどうするかになります。

一応、内容として、ルールも道路の状況を見ながら考えるのだということを語っているのは31ページ以降になります。考え方は変わらないので、きょうは説明をほとんどしないで省略してしまいましたが、幹線道路あるいは幹線道路以外の道路も含めて共通の人の往来が多いところには、当然、それ相応の土地の使い方があるだろうということは31ページ以降で語っております。そういう意味では、道路交通と土地利用の一体性は当然意識しているところでございます。

一方で、道路そのもののあり方になりますと、マスタープランの基本的な考え方がありますし、それを受けて個別に道路を検討している部局がございますので、そちらが引き続き必要な検討をしながら、我々土地利用側も所管部局と連携を図りながら進めていくこととなります。一旦、こちらの冊子においては、この内容となります。

●岡本部長 ほかにいかがでしょうか。

●宮達委員 感想みたいなお話になるのですけれども、改めて、ここで運用方針を決めてきたことを自分で気づかされています。それは、何度も皆さんがお話になったように、とてもよくまとまっていますし、位置づけが改めて認識できたと思います。

その中で、濱田委員もおっしゃっていましたが、一番最後の41ページからの記載で、やはり土地利用計画制度のより効果的な運用という先の問題と、それから、上位のマスタープランの絵がとてもわかりやすい書きぶりです。これからこういうふうに通じて、それをどういうふうに通じていくのかは、大変重要なところだと思います。ですから、皆さんおっしゃっていましたが、市民に対しての説明の中でも、位置づけと将来に向けての話をわかりやすくしていただければと思います。

●岡本部長 岸委員、何かありますか。

●岸委員 特にないですが、1点挙げるとするならば、これまでの経緯で、土地利用計画が策定されたということは、年月を入れたほうがいいと思います。

7ページの下から5行目ですが、これはいつ策定されたのですか。

●事務局（都市計画課長） 昨年3月です。

●岸委員 それは入れたほうがいいと思いました。あとは、大体よろしいかと思いません。

きょうの道新に工業系の土地利用のための種地が少ないと朝刊に出ていましたね。それこそが課題かと思っていて、私は、個人的には、大手の通販会社が北海道に拠点をつくるというときに、では、どこにつくるのか、札幌市内なのか、北広島の濃厚工業団地なのか、これを見ながら楽しみにしていきたいと思いました。

●岡本部長 私からの希望ですが、今、冊子になっていて、先ほど岸本委員からあったお話にも類似すると思うのですが、例えば、「都心、拠点、集合型居住、工業」という欄があって、その欄に対して「用途地域、容積、建蔽、建物用途、活用する制度」と横に入っていて、それぞれの地域でここには柔軟に通じていくという話なのか、変えないという話なのか、星取表みたいなものがあると、市民向けでもなくて検討部会や審議会の中でこういう方針ということがぱっと見られると思います。表現的には場所にあわせて更新するとか検討するという話もたくさん入ってくると思うのですが、いじらないならいじらないで、きっとバツをかけたと思うので、そういうものがあるとわかりやすくなるのではないかと思います。もしよければ、検討していただきたいと思います。

それでは、一通りご議論いただけたと思うのですが、気になるころがあれば最後にお伺いしたいと思いますけれども、よろしいでしょうか。

（「なし」と発言する者あり）

●岡本部長 それでは、事務局にお戻ししたいと思います。

●事務局（都市計画課長） 本日も、長時間にわたりご審議をいただきまして、あり

がとうございました。

今後の予定についてご説明させていただきます。

きょう、ご審議いただきました土地利用計画制度の運用方針ですが、これは市街化区域の中をテーマとした一旦の素案としてまとめましたので、この内容そのものは年明け1月下旬に予定しております都市計画審議会でご説明させていただきたいと思えます。

本日幾つかご意見をいただきましたし、我々内部の関係部局調整を並行してやっているとありますので、細かな修正はこれから入ってくるかと思えますけれども、基本的には、文意の明確化の趣旨であれば、作業そのものは事務局にお任せいただきながら、部会長にもご相談をさせていただきまして、場合によって中身そのものの方向転換がありましたら、個別にご連絡もしくはメール等を活用しながら再度ご相談させていただきたいと思っております。しかしながら、繰り返しになりますが、年明けの都市計画審議会にこの内容でお諮りしていきたいと思えます。

一方の調整区域は、部会の途中でもご説明いたしましたが、中身そのものから抜本改正ということで、部会の追加をご理解いただいたところがございますので、次回、第6回部会は、調整区域をテーマとしたものとして予定しております。

開催時期は、個別にご相談させていただいているところで、今の段階では明確に決まっておりません。年明け2月から3月の間で各委員と調整させていただいた上で、日時、会場が決まり次第、正式にご案内させていただきますので、どうぞよろしくお願いいたします。

3 閉会

省略

以 上