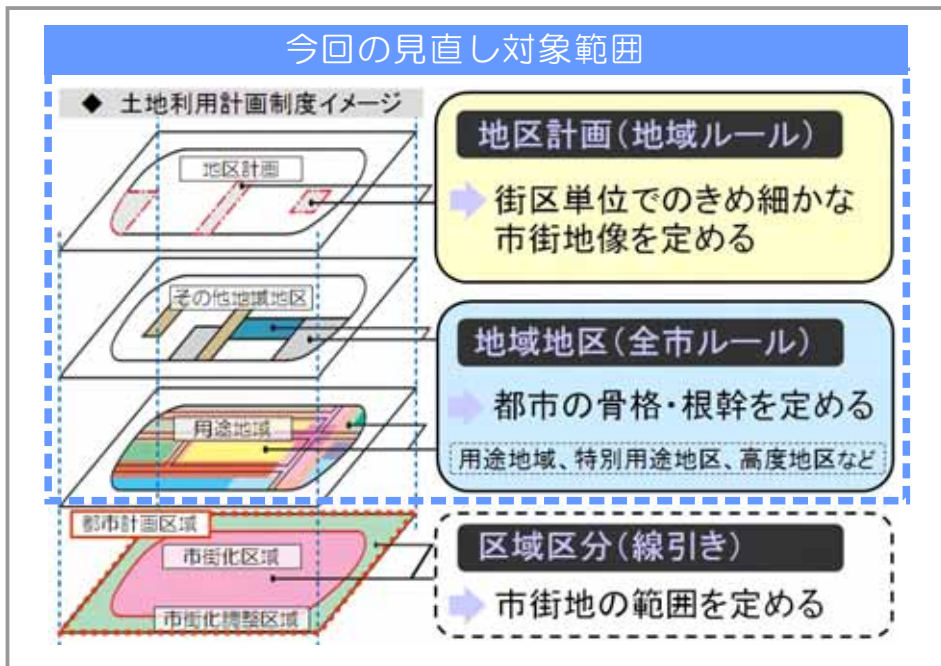


札幌市 用途地域等の全市見直し 土地利用計画の見直しの方向性について



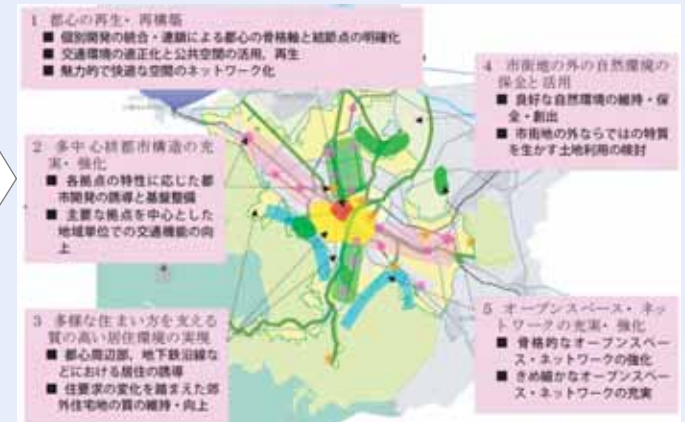
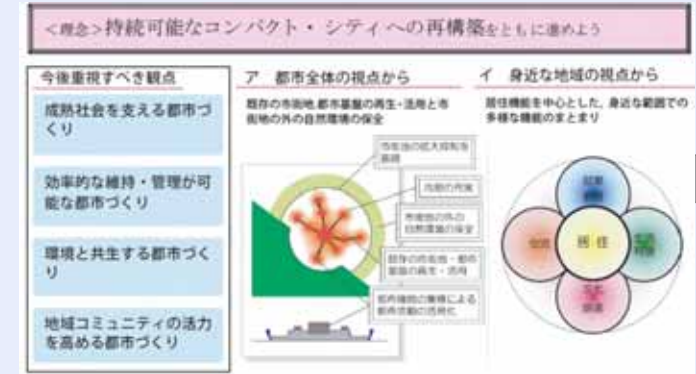
- 1 都市計画マスタープランと本市の現状について
- 2 地域別の課題整理と土地利用の方向性（指針）について
- 3 土地利用計画見直しの方向性と検討スケジュールについて



1. 都市計画マスタープラン と 本市の現状について

(1) 札幌市都市計画マスタープラン (平成16年策定)

これからの札幌市の都市づくりの指針として、目指すべき都市の将来像とその実現に向けた取り組みの方向性を全市の視点から整理しました。



(2) 平成18年3月の用途地域等見直し

札幌市都市計画マスタープランの実現と、都市を取り巻く状況の変化に適切に対応することを目的に、平成18年3月に以下の見直しテーマに基づき用途地域等の見直しを行いました。



(3) 札幌市の現状・課題

① 少子高齢化と人口減少

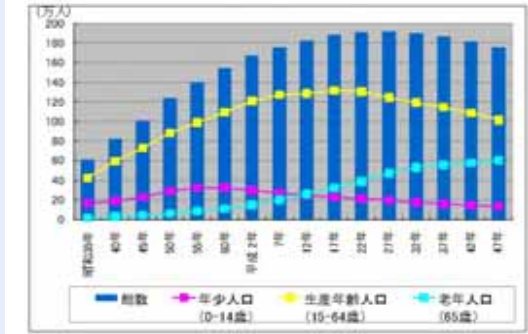


図1 札幌市の年齢区分別人口動向
【資料】独立行政法人人口問題研究所(平成20年12月推計)
総務省統計局「国勢調査」

◆ 人口減少社会の到来
本市は平成27年頃をピークに人口減少に転ずる予測となっています。

◆ 少子高齢化の進展
年少人口の減少が続く一方、老年人口が増加傾向となっています。(平成47年：3人に1人が高齢者)

② 都心回帰と郊外の人口減少・高齢化

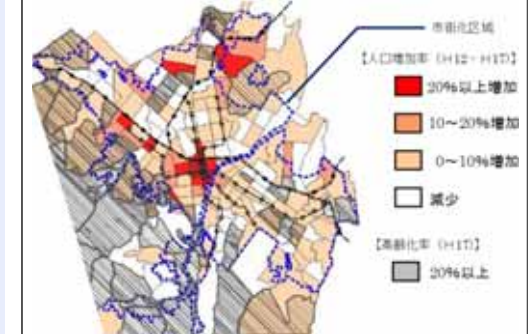


図2 統計区別人口増加率と高齢化率
【資料】札幌市の地域構造「平成21年地域統計報告書」

◆ 人口の都心回帰
都心周辺部や地下鉄等の沿線の地区の人口が増加する一方で、郊外の多くの地区では、人口減少傾向が顕著となっています。

◆ 高齢化が著しい郊外
郊外では人口減少と同時に急激な高齢化が進展しています。

③ 地球環境問題への対応

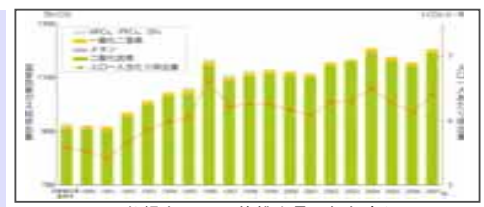


図3 札幌市のCO2等排出量の経年変化
【資料】札幌市温暖化対策推進ビジョン案

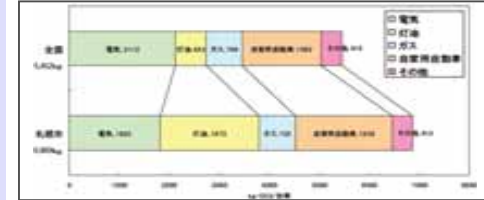


図4 札幌市における1世帯あたりの年間CO2排出量
【資料】札幌市温暖化対策推進ビジョン案

◆ CO2排出量が増加
地球温暖化の主因であるCO2について、平成2年比で、一人当たり排出量、総排出量が共に、増加しています。

◆ CO2排出源は暖房用灯油と共に自動車利用によるものが主
札幌市の民生部門のCO2の排出源は、全国と比較して「暖房用灯油利用」と共に「自動車利用」によるものの割合が高くなっています。

④ 強まる自動車依存傾向

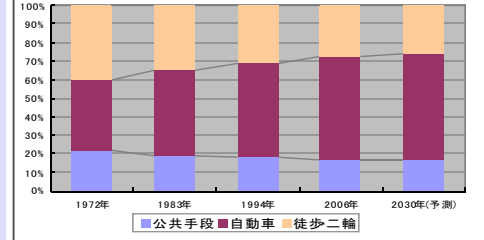


図5 交通手段別トリップ数の推移
【資料】道央都市圏パーソントリップ調査

◆ 移動手段が公共手段から自動車へシフトが続く
通勤・通学による移動の減少により、公共交通の利用が減少する一方で、自動車依存率がさらに高まる予測となっています。

⑤ 共同住宅は地下鉄沿線へ 大規模商業施設は郊外へ立地

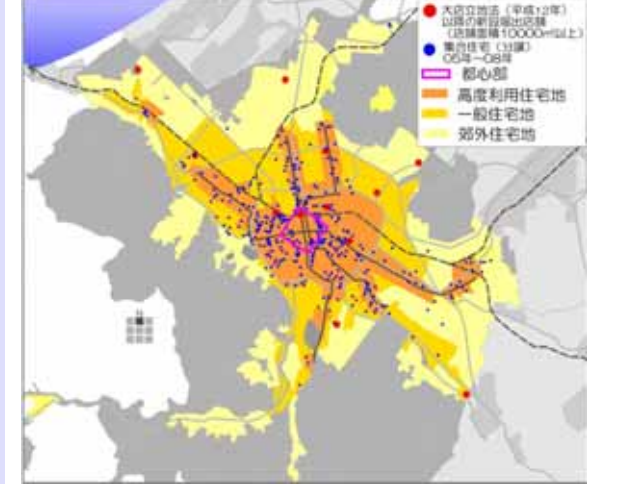


図6 大規模店舗と共同住宅の立地動向
【資料】平成20年「札幌市「都市計画基礎調査」各年 大規模小売店舗立地法届出

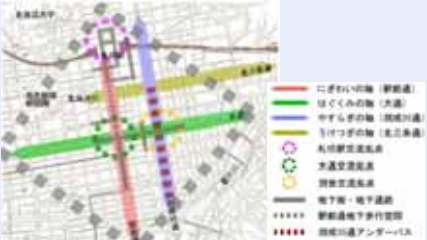
◆ まちなか共同住宅の増加
居住形態として、まちなかや地下鉄沿線等の利便性の高い地区での共同住宅が増加しています。

◆ 商業施設の大規模化・郊外化の進展
居住形態は、まちなか共同住宅が定着する一方で、集客力の高い大規模商業施設の半数以上は、自動車での集客が前提の郊外部に立地しています。

2. 地域別の課題整理 と土地利用の方向性（指針）について

土地利用計画検討部にて、都市計画マスタープランや今日的な動向を踏まえ、土地利用計画として取り組む事項を住宅地区別に整理しています。

(1) 都心



札幌駅北口周辺、大通東と豊平川の接点、中島公園、大通の西端を頂点とした「ひし型」の区域内

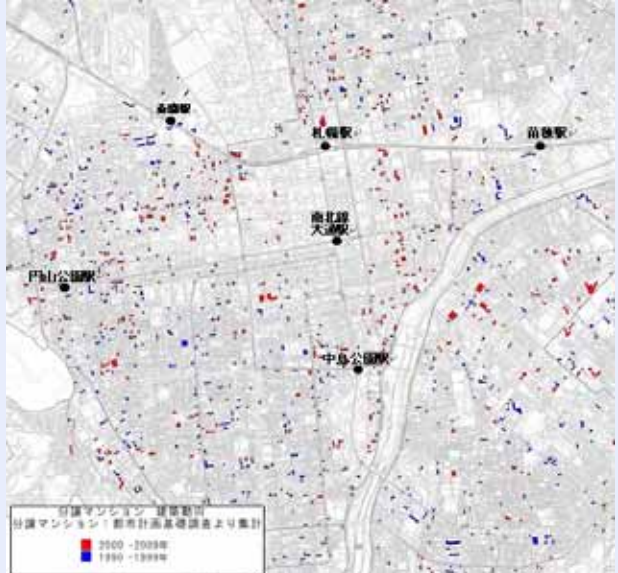


図1 1990年以降の分譲マンション建築動向【資料】札幌市「都市計画基礎調査」

地域別の課題整理

- 地価の下落と共に、1990年代と比較し近年は都心近くにマンションが多く立地しています。
- 札幌駅地区と比較し大通地区の商品販売額、地下鉄利用客数共に減少傾向にあります。

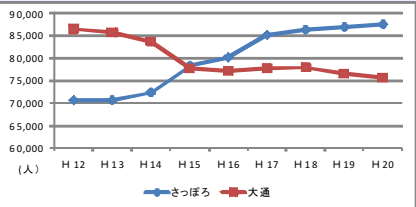


図2 地下鉄駅乗車人員経年変化【資料】札幌市「札幌の都市交通データブック」

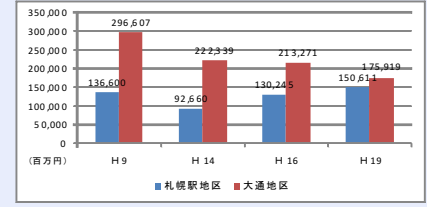


図3 札幌駅地区・大通地区の年間商品販売額【資料】経済産業省「商業統計」

土地利用の方向性（指針）

【1】今後も取り組みを継続し、推進していくこと

- ① 都心を訪れるあらゆる人にとってより魅力ある空間となるよう、地域の方々とともに建築物等の用途、形態、規模等に関する目標を明確化し、緩和も含めて土地利用のルールを効果的に活用する。
- ② 民間活力を都心の再生・再構築に最大限活かせるよう、みどりの創出、環境負荷の低減、良好な景観形成、交流の場の確保といったまちづくりに貢献する観点を評価しながら、土地利用の更新を誘導する。
- ③ 《創成川東部地区》は、居住機能の活発な立地動向を踏まえ、生活利便機能等を誘導し、質の高い複合市街地の形成を進める。

【2】土地利用計画により新たに取り組んでいくこと

- ④ 《駅前通、大通、すすきの地区》は、商業、業務、娯楽、芸術文化等の高次な都市機能を集積し、賑わいの創出を最大限重視すべきであり、この中でも都市機能を特に集積する地区における居住機能については、都心の賑わいと調和を図る。

【3】他施策と連携して取り組んでいくこと

- ⑤ 世界に向け魅力を発信し、市民生活を豊かにする都心を目指すため、経済振興、観光・コンベンション、芸術・文化等に係る施策との連携を図る。

(2) 高度利用住宅地



都心周辺・地下鉄沿線等の区域

地域別の課題整理

- 環状通内側、東西線西側地区で特に人口増加が顕著となっています。
- 建物高さ・平均使用容積率共に、環状通内側が高い傾向にあります。
- 平均使用容積率は高度利用住宅地内全地域で増加傾向であり、平成18年の高度地区指定後も増加しています。
- 各拠点によって生活の利便を支える施設の立地状況に大きく差がある状況にあります。



図4 高度利用住宅地地域分け

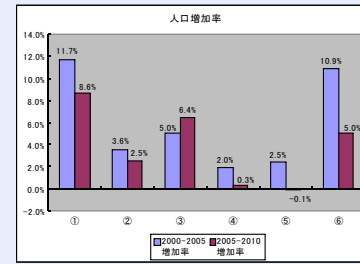


図5 高度利用住宅地地区別人口増加率【資料】札幌市住民基本台帳

表1 地区別平均容積使用率動向（高度利用住宅地）

地区	H7.12.31		H9.12.31		H11.12.31		H13.12.31		H15.12.31		H17.12.31	
	全棟数	平均容積率	全棟数	平均容積率	全棟数	平均容積率	全棟数	平均容積率	全棟数	平均容積率	全棟数	平均容積率
①	10,130	41.3	137.2	1,216	40.3	201.5	1,477	40.3	200.5	550	46.3	253.3
②	6,290	35.4	100.3	695	43.0	145.4	655	44.7	166.3	344	41.3	227.0
③	19,418	40.3	190.9	1,300	41.3	139.9	1,343	43.4	144.4	601	44.1	190.5
④	13,253	40.4	107.9	1,598	44.8	139.4	1,458	46.4	155.6	633	44.1	162.5
⑤	11,985	33.7	91.0	1,579	39.9	132.4	1,329	41.4	131.6	570	40.5	140.8
⑥	7,078	36.1	100.6	912	41.3	139.2	953	44.0	152.6	356	49.1	178.2

【資料】札幌市「都市計画基礎調査」



図6 拠点の生活利便機能の集積状況（準似地区・栄町地区）

土地利用の方向性（指針）

【1】今後も取り組みを継続し、推進していくこと

- ① 市街地の特性を踏まえながら、秩序ある街並みの形成を図る。
- ② 小規模で不整形な敷地が多いために建替え更新が進みづらいなど、個別的な課題を抱える地区では、地区特性に応じた土地利用のルールを設ける等により、良好な住環境の形成を進める。

【2】土地利用計画により新たに取り組んでいくこと

- ③ 個別の都市開発の機会を積極的に捉え、質の高い空間と利便性が確保された市街地を形成するため、土地利用のルールの柔軟な運用により、みどりの創出、環境負荷の低減、ゆたかなオープンスペースの創出、地区の特性を活かした景観形成、買物・医療・福祉等の生活利便機能の集積や都市基盤の改善を進める。
- ④ 上記に加え、《拠点及び地下鉄駅周辺》では、まちづくりの動きに対応しながら、土地利用のルールの柔軟な運用により、後背圏の規模や特性に応じ、多くの人々の日常生活を支える機能の集積を進める。
- ⑤ 《安定した低層住宅地》では、地域住民の合意に基づく場合は、都市全体の構造や秩序の範囲内において、現状の良好な住環境の保護や景観特性を活かした市街地形成を図る。

【3】他施策と連携して取り組んでいくこと

- ⑥ 超高齢社会の到来を踏まえ、医療・福祉機能が使いやすい都市の形成を目指すため、医療・福祉や住宅等に係る施策との連携を図る。

2. 地域別の課題整理 と 土地利用の方向性（指針）について

土地利用計画検討部会にて、都市計画マスタープランと今日的な動向を踏まえ、土地利用計画として取り組む事項を住宅地区別に整理しています。

(3) 一般住宅地



都心から6km以内の区域のうち地下鉄沿線等の（高度利用住宅地）を除く区域

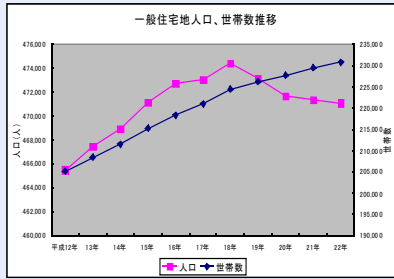
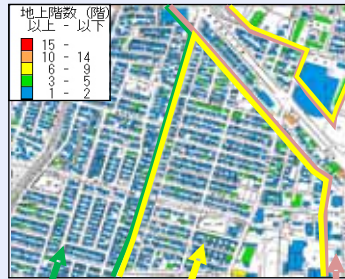


図7 一般住宅地人口、世帯数の推移
【資料】札幌市住民基本台帳



高さ制限10m（一低・二低）
27m高度地区【9階相当】
33m高度地区【11階相当】

図8 住宅市街地の建築物高さの現状
【資料】札幌市「都市計画基礎調査」

地域別の課題整理

- 一般住宅地では既に人口は減少傾向にあります。
- 地域によっては、指定容積率・高さ制限等実状と大きく乖離している地区もあります。
- そのような地域では、周辺環境や自然環境と調和しない建築物が建築される可能性があります。

表2 建物高さ別棟数割合及び平均使用容積率（一般住宅地）（H20.3.31）

高さ	全棟数		平均使用容積率	
	棟	%	種	%
15m以下	88,696	97.24		64.8
15m-24m以下	1,665	1.83		81.4
24m-27m以下	168	0.18		176.2
27m-33m以下	372	0.41		161.1
33m-45m以下	210	0.23		226.3
45m-60m以下	97	0.11		85.2
60mを超える	7	0.01		320.6
計	91,217	100.00		73.7

【資料】札幌市都市計画基礎調査



図9 山並みを背景とした高層建築物の立地イメージ

土地利用の方向性（指針）

【1】今後も取り組みを継続し、推進していくこと

- 小規模で不整形な敷地が多いために建替え更新が進みづらいなど、個別的な課題を抱える地区では、地区特性に応じた土地利用のルールを設ける等により、良好な住環境の形成を進める。
- 個別的な土地利用の転換により用途の混在が進みつつある「住工混在市街地」は、地区の特性と土地利用の進展に応じて、建築物の用途、規模、形態の整序を図る。
- 産業団地など集約的な「工業地」においては、業務の利便増進と周辺環境との調和を図る。

【2】土地利用計画により新たに取り組んでいくこと

- 市街地の形成過程等の特性を踏まえながら、秩序ある街並みの形成を図るとともに、安定的な住環境の積極的な保護や景観特性を活かした市街地形成を図る。
- 自動車でのアクセスが前提であり、かつ広域集客性が高い施設等、都市の構造や周辺環境に大きな影響及ぼす施設については、その立地の適正配置を図る。

【3】他施策と連携して取り組んでいくこと

- 超高齢社会の到来を踏まえ、医療・福祉機能が使いやすい都市の形成を目指すため、医療・福祉や住宅等に係る施策との連携を図る。

(4) 郊外住宅地



都心から6km以遠の区域のうち地下鉄沿線等（高度利用住宅地）を除く区域

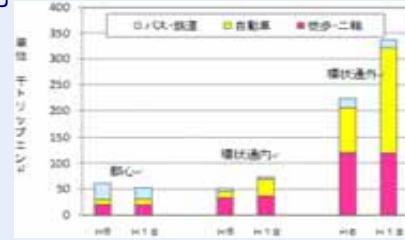


図10 家事・買物の交通手段別トリップ数の比較
【資料】道央都市圏の都市交通マスタープラン

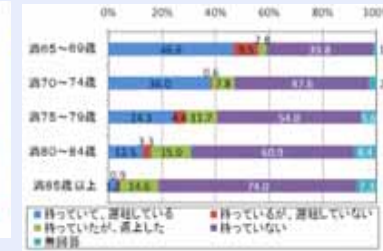


図11 運転免許の所有状況（年齢階層別）
【資料】札幌市高齢社会に関する意識調査報告書

地域別の課題整理

- 高齢化が進む一方、生活利便施設へのアクセスは自動車に依存する状況にあります。
- 幹線道路沿道では現況の市街地と土地利用規制との間に乖離がある地区があります。



図12 高層建築物の立地イメージ

表3 郊外住宅地における高さ別建物棟数

高さ	H8.1.1-H12.12.31		H13.1.1-H17.12.31		H18.1.1-H20.3.31	
	棟	%	棟	%	棟	%
15m以下	18,844	99.31%	16,077	99.44%	7,555	99.45%
15m-24m以下	75	0.40%	39	0.24%	13	0.17%
24m-27m以下	9	0.05%	5	0.03%	5	0.07%
27m-33m以下	35	0.19%	33	0.20%	15	0.20%
33m-45m以下	8	0.04%	12	0.07%	9	0.12%

※「郊外住宅地」には、主に1低が占める基礎調査ゾーン内の幹線道路沿道等を含む

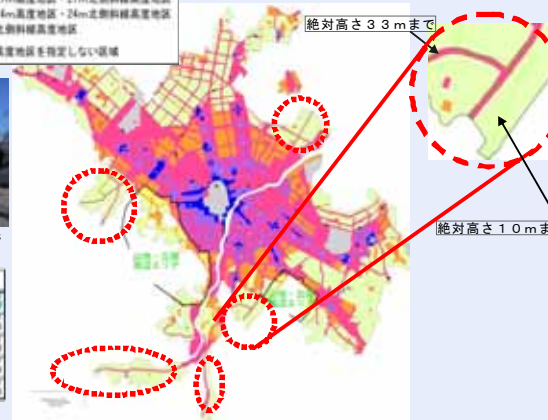


図13 高度地区の指定状況

土地利用の方向性（指針）

【1】今後も取り組みを継続し、推進していくこと

- 市街地の形成過程等の特性を踏まえながら、良好な住環境の維持を図る。

【2】土地利用計画により新たに取り組んでいくこと

- 住環境の保全をしながら、ニーズに合わなくなってきている土地利用のルールについては見直し、買物・医療・福祉等の日常生活を支える生活利便機能へのアクセス性が確保された市街地形成を進める。
- 自動車でのアクセスが前提であり、かつ広域集客性が高い施設等、都市の構造や周辺環境に大きな影響及ぼす施設については、その立地の適正配置を図る。
- 札幌の魅力である山地等の豊かな自然景観や、低層住宅地における広がりある景観などの特性を活かした市街地形成を図る。

【3】他施策と連携して取り組んでいくこと

- 地域コミュニティの維持等を支えるため、地域のまちづくりを支えるための施策との連携を図る。
- 日用品販売店舗等の生活利便機能や交通弱者のための公共交通を確保すること等により、快適な居住環境とコミュニティの維持を図るため、経済、交通、住宅分野の施策と連携を図る。
- 超高齢社会の到来を踏まえ、医療・福祉機能が使いやすい都市の形成を目指すため、医療・福祉や住宅等に係る施策との連携を図る。

3. 土地利用計画見直しの方向性 と 検討スケジュールについて

土地利用の指針のうち「【2】土地利用計画により新たに取り組んでいくこと」を踏まえ、以下の3つのテーマに基づき土地利用の見直しを検討しています。

(1) 土地利用見直しの方向性

見直しテーマ ① 「生活利便機能の適正配置」

- ・大規模な商業施設が、市街地からの距離に関係なく、幹線道路沿道に立地している状況にあります。
- ・幹線道路沿道から離れた住宅地では、徒歩圏内に店舗が無い地域も見られ、買物等の手段は自動車に依存する傾向が顕著となっております。
- ・近年、商業施設は大規模な店舗が増える一方、小規模な店舗は減少する傾向にあり、その傾向は住宅地において顕著となっております。
- ・今後、高齢化が進み自動車を運転しない人が増えることが予測されるため、あらゆる人が生活利便施設等の都市機能を楽しむことができるような市街地形成を進める必要があります。

土地利用制限を強化する事項

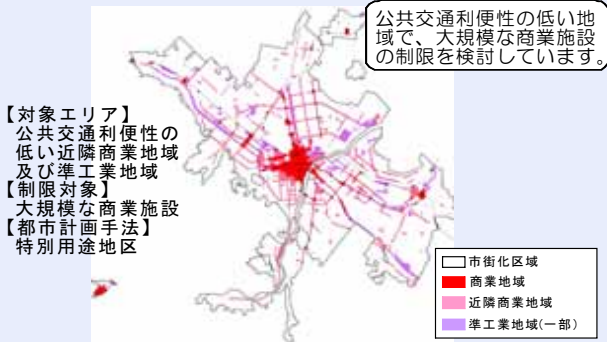


図1 商業施設の面積制限のない区域

土地利用制限を緩和する事項

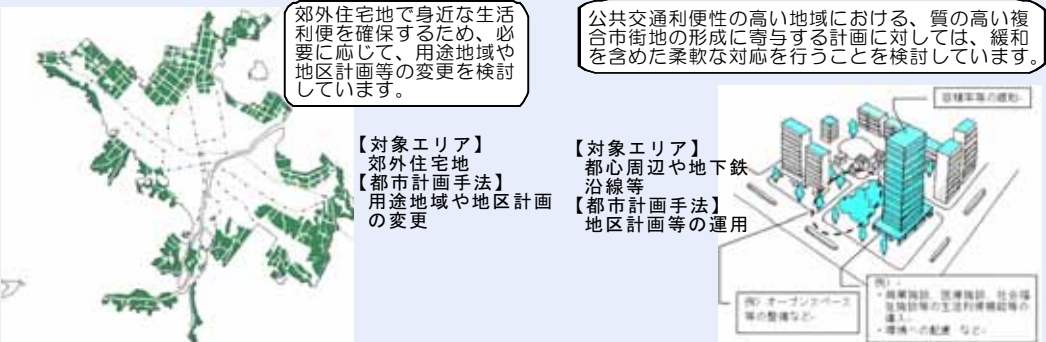


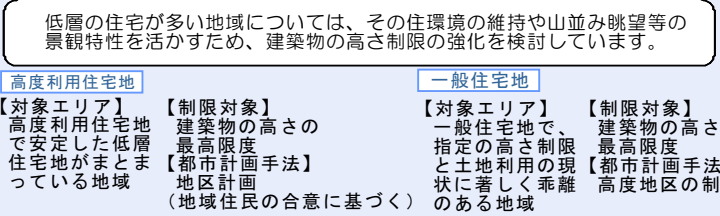
図2 第1種及び第2種低層住居専用地域の区域

図3 施策イメージ図

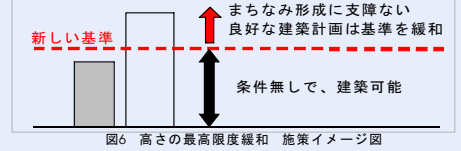
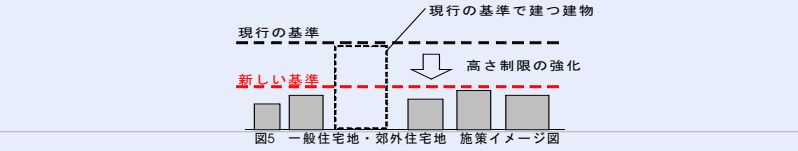
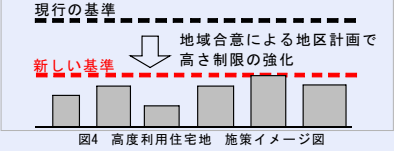
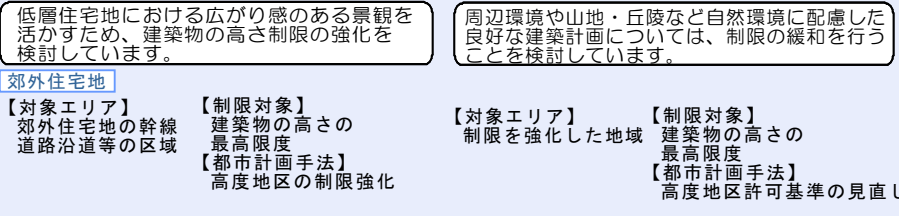
見直しテーマ ② 「住宅市街地の住環境の維持・増進、地域特性を捉えたまちなみの形成」

- ・共同住宅の立地は利便性の高い高度利用住宅地に集中しており、一般住宅地では指定の高さ制限等と実状が著しく乖離している地域があります。
- ・利便性が高い高度利用住宅地であっても低層住宅がまとまっている地域があり、中高層の共同住宅が建つことによって、住環境に影響を与える場合があります。
- ・低層の住宅地で安定している地域では、地域住民の住環境や山並み眺望に対する関心が高く、住民からの都市計画提案により市内3地区で地区計画を決定しています。
- ・低層住宅地が広がる郊外住宅においても、高層建築物が建築できる状況にあります。

土地利用制限を強化する事項



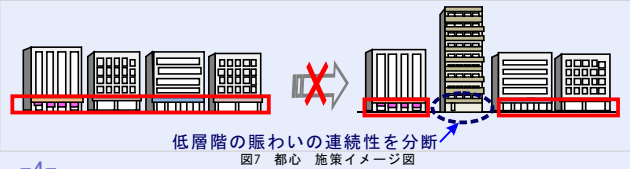
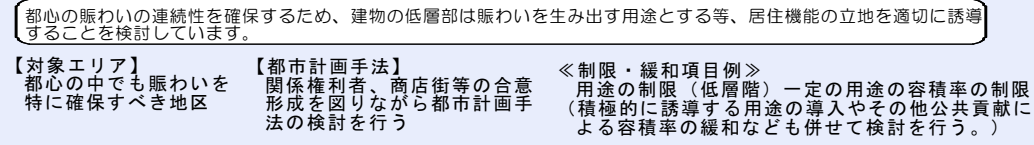
土地利用制限を緩和する事項



見直しテーマ ③ 「都心機能の更新・誘導」

- ・近年、経済状況の低迷に伴う地価の下落傾向やライフスタイルの多様化等を背景に、都心部でのマンション立地動向が高まっており、今後さらにこの傾向が進むことが予測されます。
- ・都心における居住機能については、多様な都市サービス機能を身近に享受できるくらしの場が提供されることが望まれる一方で、広く市民全体や街を訪れる人が魅力を楽しむ場としての都心のあり方として、高次の都市機能の集積や賑わいの創出を重視していく必要があります。

土地利用制限を強化または緩和する事項



(2) 検討スケジュール

