

## 第98回 札幌市都市計画審議会 説明資料

# 第2次札幌市都市計画マスタープランを踏まえた 土地利用計画等の見直しについて 市街化調整区域の土地利用（中間報告）

### 【目次】

- 1 方針の構成案と検討の視点 . . . . . 1
- 2 類型別の対応策の検討 . . . . . 2

◆ 方針の構成案

理念：札幌の都市個性を伸ばし、新たな魅力を創造する、メリハリある土地利用誘導

- |  |  |
|--|--|
| <p>- 基本姿勢 -</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>魅力ある空間を柔軟に活用</li> <li>許可施設の立地を計画的に誘導</li> <li>許可等を通じて積極的に景観を向上</li> </ul> | <p>- 留意事項 -</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>守るべき緑地や農地の開発は認めない</li> <li>自然災害リスクの高い土地利用は認めない</li> <li>新たな公共投資を前提としない</li> </ul> |
|--|--|

◎ 方針見直しのポイント

… 土地利用に関する考え方の類型化と各類型に応じた誘導策の整理

**A 保全優先型**

① 自然環境

- 市街化調整区域の大半を占める森林のうち約7割が私有地であり、その保全維持管理を市が担うことは難しいことから、土地所有者等が適切に維持・保全を行えるよう自然環境を保全・創出しつつ、その自然環境を活用する限定的な土地利用の在り方

② 災害の発生のおそれのある区域

- 自然災害から生命、財産を守るため、土砂災害警戒区域をはじめとする土地利用に一定の規制を加えている土地の適切な保全の在り方

③ 農地

- 優良な農地を保全するため、農地の利用をただ規制するのではなく、都市型農業ならではの利点を生かした農地の活用や新たな担い手の参加につながる土地利用の在り方

など

**B 活用調整型**

① 産業活用

- 都市活動の維持に不可欠であるが市街化区域内への立地がなじまないとして、従来より市街化調整区域に立地されてきた廃棄物処理施設の取扱い
- 昭和61年の建設省建設経済局長通達に基づき、特定の業の用に供される施設についてのみ限定的に立地を認めてきた流通業務施設の取扱い

② 既存施設活用

- 昭和45年の区域区分以前から存在する施設や平成18年の法改正以前に建築された施設について、既存権利を保護する目的で限定的に立地を認めているものの取扱い

など

**C 魅力創造誘導型**

① 高次機能交流拠点

- 「モエシ沼公園・サッポロさとらんど周辺」「札幌ドーム周辺」「芸術の森周辺」における魅力的な拠点としての適切な土地利用の在り方

② 高次機能交流拠点以外

- 拠点以外で札幌の魅力を向上させる地域資源を有する地域における土地利用の在り方

など

◆ 土地利用に関する現況と動向

**A 保全優先型**

① 自然環境

- 市街化調整区域全体の約6割、南西部に限っては約8割を地域制緑地に指定しているが、開発行為や森林伐採への制限度は区域によって差がある。

② 災害の発生のおそれのある区域

- 各地域に土砂災害警戒区域などを指定しているが、現方針にはこれら災害のおそれのある区域の範囲を明確に図示していない。

③ 農地

- 農用地区域などの優良な農地は、農地法により農転が制限されるなど保全が図られているものの、農地自体の面積は減少を続けている。

**B 活用調整型**

① 産業活用

- 廃棄物処理施設は、ガイドライン等により立地や建て方等を適切に誘導している。
- 特定の幹線道路の沿道において、一定の要件を満たす流通業務施設の立地を許可している。

② 既存施設活用

- 区域区分以前からある既存施設等が、市街化調整区域に点在している。

**C 魅力創造誘導型**

① 高次機能交流拠点

- 拠点ごとに位置づけや土地利用状況が様々である。

② 高次機能交流拠点以外

- 札幌には多様な地域資源が存在し、観光・レジャー・スポーツに幅広く活用されている。

**その他**

- 開発許可制度が及ばない土地利用
- 資材置場や太陽光発電設備の設置など、開発許可制度が及ばない土地利用がある。

◆ 検討の視点

- メリハリある土地利用誘導に向けて、保全の方向性を類型化することができないか
- 農地の保全と機能回復に向けて、土地利用の誘導方策を検討するべきではないか
- 現行制度の運用を継続する（近年、市街化調整区域における施設の新築は減少傾向）
- 流通業務施設立地指定路線の運用について指定路線や許可対象施設の見直しが必要ではないか
- 人口減少社会の到来を見据えて、既存住宅団地についてもその将来像の検討が必要ではないか
- 地域ごとの現状や課題等を踏まえて、再利用の必要性を検討すべき施設があるのではないか
- 高次機能交流拠点の魅力の向上に向けて、各拠点の状況に応じた土地利用を柔軟に誘導すべきではないか
- 地域資源を活用して札幌の魅力向上に資する土地利用の誘導方策が考えられないか
- 市街化調整区域の保全と活用に向けて、これまでの類型に該当しない土地利用への対応の必要性を検討すべきではないか

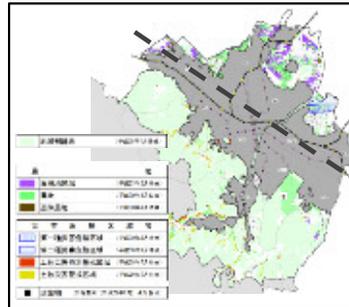
A 保全優先型

…森林や農地などの良好な自然的環境が整っている地域や、災害の発生のおそれのある区域などの都市的土地利用になじまない地域など、現在の環境を保全するための取組が優先されるもの。

① 自然環境 ② 災害の発生のおそれのある区域

■現在の土地利用状況等

- 本市の市街化調整区域は、土地利用状況や地形、災害リスクなどの面において、南西部と北東部で特性が異なる。
- 南西部は、山地や丘陵・台地が多く、広範囲に地域制緑地が指定され、自然環境が保全されているほか、一部は水道水源区域や土砂災害警戒区域となっている。
- 北東部は、平地が広がり、畑や草地、倉庫等の建物用地や資材置場等の造成地など、土地利用状況は多様である。



市街化調整区域の土地利用状況等

- ✓ 現在まとまって存在している森林の保全や災害の発生のおそれのある区域の形質変更を抑制するため、例えば、開発許可制度の運用強化などの対応が考えられないか。
- ✓ 上記以外の地域においては、開発許可制度の適切な運用により、今後の土地利用動向に合わせて、新たな自然的環境の創出や環境負荷低減の取組を誘導していくことが有効ではないか。

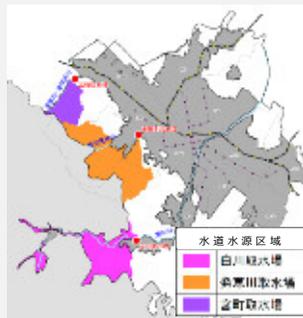
■具体の検討事項（仮説）

- ✓ 特に保全を優先すべき区域の明確化
  - 都市環境林や保安林以外でも保全の必要性の高い森林や、災害の発生のおそれのある区域において、特に保全を優先すべき区域を明確化するとともに、区域の特性に応じて開発許可制度の運用強化等を検討する。
- ✓ 開発許可制度の適切な運用による新たな自然的環境の創出や環境負荷低減の取組の誘導
  - 市街化調整区域で開発行為等を行う際、周辺環境へ与える影響を評価した上で生態系への配慮や環境負荷低減の取組を行うことを許可要件に追加するなど、地域特性に応じた環境保全の取組を担保する仕組みを検討する。

■特に保全を優先すべき区域の検討（案）

【案】保全の必要性の高い森林：水道水源区域（取水場上流域）

- 市街化調整区域の水道水源区域のうち約4,500ha（約6割）は開発の制限が緩やかな私有地である。
- 水道水源区域が開発された場合、伐採後の土砂の流出や事業場からの排水などが水質等に影響を及ぼすことが懸念される。



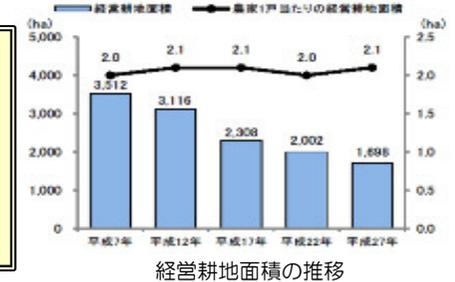
水道水源区域（市街化調整区域）

- ✓ 現在の森林保護と安全な水道水の確保の観点から、水道水源区域を“特に保全を優先すべき区域”として位置付け、開発許可制度の運用強化等を検討する。

③ 農地

■札幌の農業及び農地の現状と課題

- 札幌の経営耕地面積および農家数は平成7年以降の20年間で半減した。一方、耕作放棄地が農地に占める割合が30%を超えている。
- 農地法改正による農業参入要件の緩和等で、農業者の法人設立や異業種からの企業参入が見られる。
- 本市は、平成18年に「札幌市都市と農業の共存に資する農業交流関連施設認定要綱」を定め、市民と農業の多面的な結びつきを積極的に支援している。



経営耕地面積の推移

- ✓ 農地の保全と機能回復を図るために、農業の担い手の多様な取組に対して柔軟な対応を検討するべきではないか。
- ✓ 土地利用を認めた場合に生じる可能性のある問題を未然に防止するために、留意するべき事項を整理する必要があるのではないか。

■具体の検討事項（仮説）

- ✓ 本市の農業施策の目標の実現に寄与する取組に対する柔軟な対応の検討
  - 第2次さっぽろ都市農業ビジョン等の方針に即した取組に対する許可基準の緩和を検討する。
- ✓ 認められる土地利用が遵守すべき事項の明確化
  - インフラや周辺環境に与える影響を想定し、遵守すべき事項を整理する。

■農業施策の目標の実現に寄与する取組に対する柔軟な対応の検討（案）

【案1】第2次さっぽろ都市農業ビジョンに即した土地利用への対応

- ✓ ビジョンに示された農地保全に寄与する取組に対しては、許可基準の緩和を検討する。

【案2】人・農地プラン（地域農業マスタープラン）に即した土地利用への対応

- ✓ 各地域の農業の方向性を踏まえ、許可要件のエリア別設定を検討する。

■認められる土地利用が遵守すべき事項の検討（案）

【案】開発や建築行為に伴う周辺環境への影響を想定した適切な土地利用誘導

- ✓ 【視点】周辺農地への配慮、インフラ整備状況との対応、良好な景観形成

■部会での意見

- 私的所有の権利に一定の制限を設ける場合、慎重な判断が必要になるが、環境保全及び災害上の対応であれば、合理的な根拠であり、市民からの理解も得られやすいだろう。
- 農業振興のために、多様な農業者を想定することは重要であるが、最終的に荒廃した農地を手放すということも考えられるため、継続的な営農を担保する仕組みが必要になる。

**B 活用調整型**

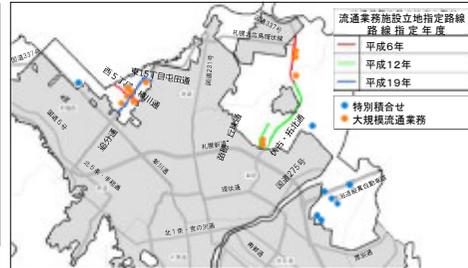
…市街化区域内への立地がなじまない機能や、市街化調整区域ならではの特質を生かした機能など市街化調整区域での立地が許容されつつも、その立地を適切に誘導するにあたっては意義・目的に応じた活用の在り方を調整すべきもの。

①産業活用

■市街化調整区域における流通業務施設立地の考え方と本市における運用の経緯

○流通業のうち都市間の大量輸送を受け持つ路線業者の建築物（特別積合せ貨物運送に供する建築物）は許可不要の公益的施設であった。

○また、全国で4車線以上の国道等の沿道等において土地利用上支障がない区域に大規模な流通業務施設の立地が許容されたことを受け、札幌市でも現在4路線を指定している。



大規模流通業務施設等の立地状況

- ✓ 指定路線の見直しから約10年が経過しており、未指定路線の指定可能性や現在の指定区間の見直しに係る検討を行うべきではないか。
- ✓ 市街化区域内と同様、産業構造の変化に適切に対応するため、対象となる施設についても見直す必要がないか、検討を行うべきではないか。

■具体的な検討事項（仮説）

- ✓ 現在指定している路線の周辺状況や他の道路整備の進展に照らした指定路線の適正化
  - 平成19年の見直し以降に行われた道路の整備状況等により、指定条件を満たすこととなった路線がないかを検討する。
  - また、流通業務施設の立地が、現在目指すべき土地利用と折り合わなくなっている区間等がある場合は、指定路線の縮小・廃止も含めて検討する。
- ✓ 立地を認める施設の拡大可能性
  - 市街化調整区域の限定的な活用にあたっては、新たな公共投資を行わないことを原則としていることを前提に、立地が可能な施設の業種等を検討する必要がある。

■指定路線の適正化の検討（案）

- ✓ メリハリある誘導を行うため、適切な活用が可能な区間の新たな指定と、活用に適さなくなった路線・流通業務施設の立地以外の他の活用を誘導すべき路線等の一部縮小・廃止も含めた総合的な検討を行う。

■立地を認める施設の拡大可能性の検討（案）

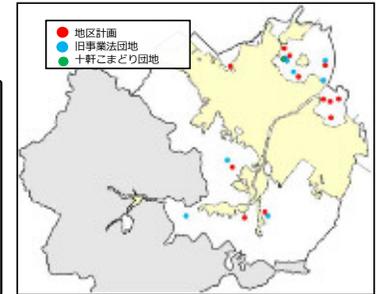
- ✓ 流通業務施設立地指定路線沿道の土地は、工場の立地においても一定の需要が見込まれるのではないかと。
- ✓ ただし、工場については、倉庫等の流通業務施設と比べて各種インフラがより整っている環境が求められる傾向があるため、認める工場の業種や用途、規模等の精査が必要である。

②既存施設活用

＜既存住宅団地＞

■現状

- 昭和45年の区域区分前からある住宅地（既存住宅団地）のうち、地区計画制度等を運用して住宅の新築を許容している地区が21か所・計123haある。
- 地区計画を決定した既存住宅団地では、住宅数が増加しており、当初の目的である地域コミュニティの維持につながっている。



住宅の建築を許容している既存住宅団地の分布図

■将来の懸念事項

- 市街化区域の郊外部のうち開発時期の古い地域の一部では、増加傾向にあった老年人口も横ばい又は減少に転じ、人口減少スピードが速まることが想定されることから、地域コミュニティの衰退が懸念されている。
- 今後、既存住宅団地においても同様の懸念があるが、既存住宅団地の将来人口推計等は行っていない。

- ✓ 将来の人口減少期を見据えた既存住宅団地の将来像の検討に向けて、まずは住宅立地状況や人口などの動向を継続的に注視していくこととする。

＜既存施設＞

■現状と課題

- 市街化調整区域には、現在の都市計画法では立地が認められていないが、区域区分以前及び平成18年の法改正以前に建築された施設（学校、病院等）が点在している。
- これらの施設は、既存権利を保護する目的で増改築が認められているものの、建物の再利用については極めて限定的であり、地域コミュニティの中核的施設である小中学校なども、同様の制約を受ける。そのため、閉校後の後活用による施設の維持が困難な場合があり、結果として地域コミュニティの衰退が懸念されている。

- ✓ 既存施設のうち、閉校した小中学校の後活用については、必要に応じて地域コミュニティを維持するための方策を検討することとする。

■部会での意見

- 指定路線及び施設の立地基準を見直すことは賛成だが、その際には雇用が増えるかということも大事な視点である。
- 地域コミュニティを維持するために、既存施設を活用する場合、今後その施設が地域においてどのような役割を担うのか、どのような用途で後活用することが望ましいのかを整理することが重要だ。

C 魅力創造誘導型

…市街地に近接して広がる自然や北国ならではの特徴的な気候、高次な機能を有する施設などの地域資源を活用し、札幌の魅力を創造を誘導するもの

①高次機能交流拠点



高次機能交流拠点の配置図

○ 第2次マスタープランでは、市街化調整区域に位置する3拠点について、拠点の機能や魅力の向上に資する土地利用を限定的に許容する必要性を位置付けた。

○ 高次機能交流拠点は、拠点ごとに位置づけや土地利用状況が様々であることから、各地域の特性に応じた土地利用の在り方について個別に検討する。

第2次マスタープランにおける取組の方向性

①-1 モエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺

○ 文化芸術、スポーツ、レクリエーション活動など、市民や来訪者の創造性を刺激する多様な活動の拠点として、水辺や農地、埋蔵文化財などを生かした良好な空間のさらなる活用を図るほか、拠点としての機能や魅力の向上に資するような土地利用を検討します。

■ 拠点の土地利用状況等

○ モエレ沼公園及びサッポロさとらんどの合計利用数は年間150万人前後であるが、通常時に利用できるバス停はいずれも屋外にあり、利用者は風雨や降雪をしのげないほか、土地利用制限等により、飲食店や物販店などの利便施設などの立地が少ない。  
○ 多くの人が訪れる拠点にも関わらず、良好な景観形成に向けた取組がなされていない。

✓ 公共交通機関を利用する来訪者の利便性の向上に寄与する施設の立地や、両施設の動線上に利便施設の立地の許容を検討できないか。  
✓ 拠点にふさわしい景観の向上に寄与する取組を推進する必要があるのではないか。

■ 具体の検討事項（仮説）

✓ 来訪者の利便性向上に資する施設に対する柔軟な対応  
- 拠点の利用者の利便性向上に資する施設に対しては、立地の許容を検討する。  
✓ 拠点にふさわしい良好な景観形成に向けた取組  
- 施設の立地にあたり、事業者を求める緑化基準の強化、緑化や景観等に関する制度の活用などを検討する。

■ 来訪者の利便性向上に資する施設に対する柔軟な対応（案）

✓ 屋内にバス待合機能を有する施設の立地や、モエレ沼公園とサッポロさとらんどをつなぐ動線に来訪者が利用できる利便施設（飲食店や物販店など）の立地を許容する。  
✓ 施設立地にあたっては、建築物の高さ・建蔽率・敷地内の緑化率などの基準を位置付ける。

■ 拠点にふさわしい良好な景観形成に向けた取組（案）

✓ 市街地からモエレ沼公園・サッポロさとらんど周辺までの景観を向上させるために、地域と連携を図りながら各種制度を活用した沿道緑化等を進める。

第2次マスタープランにおける取組の方向性

①-2 札幌ドーム周辺

○ スポーツや集客交流産業の振興などに関わる拠点性を高めるため、多様なイベントの開催や、札幌ドームと相乗効果が期待できる多様な施設の立地など、周辺を含めた更なる活用を図ります。

■ 拠点の土地利用状況等

○ 札幌ドームのほか、北海道農業研究センターが土地利用しており、市街化調整区域一帯には風致地区が指定されている。  
○ 本市は現在、オリンピック招致活動中であるほか、北海道日本ハムファイターズが本拠地移転を予定していることから、札幌ドームの今後の活用方策を検討中である。

✓ 拠点の魅力創出に資する土地利用を誘導するにあたって整理すべき事項が考えられないか。

■ 具体の検討事項（仮説）

✓ 限定的な土地利用をするにあたって配慮すべき視点を明確化  
- 自然環境の保全や景観上の重要要素等、配慮すべき要素をあらかじめ検討する。

■ 土地利用を具体化するにあたって配慮すべき視点（案）

【視点】インフラ整備状況への配慮、良好な景観形成

✓ 交通量や排水処理量の増加等に対応するため、駐車場の配置・形態や排水処理方法の要件を位置づけることを検討する。  
✓ 羊ヶ丘展望台からの俯瞰景観など、拠点としてふさわしい良好な景観形成を誘導するため、建築物・工作物の配置・形態・色彩等の基準を位置づけることを検討する。

第2次マスタープランにおける取組の方向性

①-3 芸術の森周辺

○ 文化芸術の拠点として更なる活用を図るとともに、札幌市立大学との連携の強化や札幌アートヴィレッジへの企業集積を図るなど、文化芸術や産業の振興、産・学・官連携による研究開発を促進します。

■ 拠点の土地利用状況等

○ 札幌芸術の森のほか、札幌市立大学や産業団地である札幌アートヴィレッジなどが立地している。周辺の森林は都市環境林に指定されるなど、保全が図られている。  
○ 札幌芸術の森は、昭和59年から3期に分けて整備され、平成11年に整備を完了している。  
○ 札幌市立大学は、「キャンパスの活用等に関するプラン」に基づき、敷地内の施設や設備を計画的に整備・改修することとしている。  
○ 札幌アートヴィレッジは、「札幌アートヴィレッジ分譲・賃貸方針」に基づき、民間芸術文化関連事業及び芸術文化振興を支援する事業を誘致することとしている。

✓ 芸術の森周辺は、第2次マスタープランの取組の方向性を踏まえた土地利用がなされている。

■ 部会での意見

○ 札幌ドーム周辺について、北海道日本ハムファイターズの本拠地移転が予定されていることで、札幌ドーム自体の利用状況に影響があるのではないか。

②高次機能交流拠点以外

■札幌の地域資源の活用に関する現状

- 本市には雪や山林、河川など多様な地域資源が存在し、それらは観光・レジャー・スポーツなどに幅広く活用されている。
- スキー場やゴルフ場などのスポーツ・レジャー施設が、都市部から近距離に複数点在しており、市民や国内外の観光客に利用されている。



地域資源の活用事例

■地域資源の活用に関する課題

- 市街化調整区域には、高次機能交流拠点以外にも多くの地域資源が存在する。
- 本市の魅力と活力を向上を図るためには、これらの地域資源の更なる活用により、近年多様化する余暇活動等の態様やニーズに応えることが有効である。
- ただし、無秩序な活用は、乱開発によるスプロール化や自然環境の破壊等を引き起こし、本市の魅力が損なわれるおそれがある。

- ✓本市が有する地域資源の更なる活用が魅力創造に有効であるが、その活用にあたっては市街化調整区域の趣旨を踏まえた慎重な対応が必要ではないか。
- ✓土地利用を認めた場合に生じる可能性のある問題を未然に防止するために、留意すべき事項を整理する必要があるのではないか。

■具体の検討事項（仮説）

- ✓更なる活用を図る地域資源の明確化とその活用の具体化
  - 本市の魅力創造に資する地域資源の活用にあたっての抽出基準を検討する。
- ✓認められる土地利用が遵守すべき事項の明確化
  - インフラや周辺環境に与える影響を想定し、遵守すべき事項を整理する。

■更なる活用を図る地域資源の明確化とその活用の具体化（案）

- ✓限定的な土地利用の許容に当たっては、対象施設の種類や規模、対象地等について検討する。

■認められる土地利用が遵守すべき事項の明確化（案）

- ✓周辺環境と調和した施設立地が図られるよう、各種制度を活用して認められる土地利用が遵守すべき事項の明確化を検討する。

その他 開発許可制度が及ばない土地利用

■現状と課題

- 開発許可制度が及ばない土地利用については、スプロールの弊害を惹起するおそれがないことから、都市計画法上、市街化調整区域において制限されていない。
- 一方、これまで検討してきた類型別の土地利用の誘導方策を推進するに当たっては、これらの土地利用が阻害要因となる場合がある。

■開発許可制度が及ばない土地利用の例

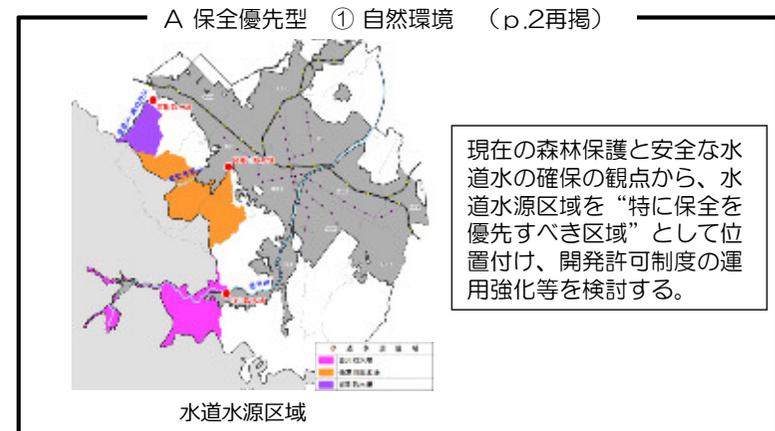
(1) 資材置場

- ・建設業等における資材、重機、土砂等の一時的な保管場所として必要なものだが、例えば、良好な沿道景観の阻害や、重機からの油漏れ等で周辺環境に悪影響を与える可能性がある。

(2) 太陽光発電設備

- ・自然エネルギーの有効な活用策として、全国で設置が進められているが、例えば、良好な景観の阻害や、森林伐採を伴う場合に雨水が敷地外へ流出する等の可能性もある。

■開発許可制度が及ばない土地利用が阻害要因となり得る誘導方策の例



- ✓開発許可制度が及ばない土地利用については、それぞれの特性や類型別の土地利用の誘導方策を踏まえたうえで、利用形態や場所等を制限する新たな手法を確立する必要があるのではないか。

■部会での意見

- 開発許可制度の対象外となる太陽光パネルについては、景観条例等による規制があるのみか。
  - ⇒（事務局）景観条例による規制のほか、緑の保全と創出に関する条例による規制等がある。各条例や制度による規制により、一定程度の緑地の確保を指導しているところ。