

第2回 土地利用計画等検討部会 議事抄録

- 1 日時 令和8年9月4日（金）9時30分～11時30分
- 2 場所 札幌市役所本庁舎 18階 第二常任委員会会議室
- 3 出席者 都市計画審議会委員

北海学園大学経営学部教授	石嶋 芳臣（欠席）
札幌市立大学デザイン学部准教授	大島 卓
北海道大学大学院法学研究科教授	木下 和朗
北海道大学大学院工学研究院准教授	野村 理恵（欠席）
北海道大学大学院工学研究院准教授	渡部 典大

専門委員

不動産鑑定士 （公益社団法人北海道不動産鑑定士協会会長）	小林 永佳
北海道大学大学院工学研究院准教授	鈴木 雄（欠席）
札幌商工会議所住宅・不動産部会副部会長	見上 雄一
北海学園大学経済学部教授	宮入 隆

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地域計画課長
まちづくり政策局都市計画部地域計画課地域計画係長
まちづくり政策局都市計画部地域計画課地域まちづくり担当係長
まちづくり政策局都市計画部地域計画課特定地域担当係長
まちづくり政策局都市計画部地域計画課調整担当課長
まちづくり政策局都市計画部地域計画課調整担当係長
まちづくり政策局都市計画部地域計画課景観係長
まちづくり政策局都市計画部地域計画課景観まちづくり担当係長

- （1）開会
- （2）議事
 - 1）土地利用計画等の見直しについて（住宅市街地）
 - 2）土地利用計画等の見直しについて（都心）
 - 3）土地利用計画等の見直しについて（地域交流拠点）

【土地利用計画等の見直しについて（住宅市街地）】

1）資料説明

- ・ 都市計画課土地利用係長から「土地利用計画等の見直しについて（住宅市街地）」について説明

2）各委員からの意見

（宮入委員）

- ・ 資料 21 ページに、小学校や住宅団地の大規模跡地について柔軟に使っていくという案があった。地域で震災や水害等の災害が発生した際に、これらの施設をどのように活用していくのか。

（都市計画課長）

- ・ 資料では、土地利用規制を扱う視点で、柔軟に活用するという点を総じてまとめている。実際の活用にあたっては、どのように土地が活用され、地域のコミュニティや機能を高めることにつながるのかについて、地域住民と協議・調整の上で活用方針を定めていくことになる。
- ・ 昨今、さまざまな災害に対する市民の意識が強まっているほか、エネルギーや環境の視点なども踏まえ、土地活用の各局面において総合的に調整していくことになる。

(渡部部会長)

- ・ 札幌は小学校区域を軸に住宅地が形成されてきた地域も多く、小学校が避難拠点になっている地域も多いと思う。
- ・ 統合はやむを得ないが、地区計画等のルール運用によって、教育以外で小学校が果たしてきた役割を守ることにについて検討いただきたい。

(見上委員)

- ・ 資料 10 ページ、国が実施した住宅購入検討者の意向調査の結果は、札幌の傾向を示しているのか。

(土地利用係長)

- ・ 国土交通省が実施した調査であり、全国的な傾向である。

(見上委員)

- ・ 資料 7 ページにある、複合型高度利用市街地の商業系施設の延べ床面積が、一般・郊外住宅地の合計の約 1.7 倍となっており、こちらは特に面積が大きいと考えているのか。また、前回の見直しにあたって想定した数字と比較してどのように捉えているのか。

(都市計画課長)

- ・ 1.7 倍という数字をもって評価を行うことは難しいが、市内で生活利便施設がどの程度充足しているかについては、第 2 次札幌市立地適正化計画の中で整理している。
- ・ 医療、福祉、商業の 3 分野の生活サービス施設について徒歩圏カバー率をみると、かなり高い割合で充足している。一方、例えば、藤野や北東部の市街地端部では、高い充足率ではあるものの、細かいところを見ると、生活利便施設をもう少し立地させたいと考えているところもある。
- ・ 評価という点では、今後、このようなデータを確認の上、不足しているところを検討していくことになる。

(見上委員)

- ・ 資料 11 ページに、「平成 24 年の用途地域見直しの効果が限定的だった要因として、期間の不足や施設規模の不一致」などが挙げられている。当時、どの程度の期間を想定しており、今後どの程度の期間があれば充足されていくと考えているのか。

(都市計画課長)

- ・ 市場動向等に左右されるため、明確な目標年次を定めてはいない。また、平成 24 年は中間見直しであったため断言はできないものの、都市計画マスタープランはおおむね 20 年を目標年次としているため、同程度の期間の中で効果を出していきたいと考えている。
- ・ 用途地域の見直しによる効果の発現については、具体的なプロジェクトを想定した上で設定しているわけではなく、将来的な建築に備え、あらかじめ土地利用規制を整えておくことが主な趣旨である。
- ・ 建物の更新を考えると、10 年程度の期間で建物が総入れ替えとはならないため、効果の発現については、10 年間程度では限定的であろうということが実態と考えている。
- ・ 平成 24 年に主要な道路沿道に指定した第一種住居地域では、現在、スーパー等の立地はないものの、建築基準法上は 3,000 平米までの店舗が建築可能である。市内では 2,000~3,000 平

米規模のスーパーが多いことから、今後も立地動向を注視することが妥当と考えている。

- ・ 第二種低層住居専用地域については、コンビニの多くが 150～250 平米規模である一方、法令上の規制が 150 平米までとなっているため、出店の障壁となっている可能性がある。この点については、当時も議論があったが、法令上の標準的な基準である 150 平米で運用を開始した。見直しから 10 年が経過し、状況を検証したうえで、必要に応じて規制緩和を進める必要があるのではないかと考え、今回の整理となっている。

（見上委員）

- ・ 難しい面もあると思うが、どのような緩和策があるか検討していただきたい。

（都市計画課長）

- ・ ご指摘のとおり、標準的な指定による単純な規制緩和は困難であるため、用途地域自体を緩和したうえで、緩和する必要のない建物の用途を制限する方法や、手続き上の課題はあるものの、土地利用計画制度を活用して緩和する方法などを検討していく。今後、現実的な手法を精査し、部会で提示する予定である。

（小林委員）

- ・ 資料 13 ページをみると、今後、大規模団地の建て替えが大幅に増加する見込みとのことであるが、澄川の先例のように、単純な建て替えではなく、用途地域の変更や地区計画の指定、利便施設の誘致、団地の集約化による遊休地の創出などを組み合わせて進める計画なのか。
- ・ 建替え規模が約 9 倍となる方向性を踏まえ、札幌市の財源も含め、地域特性に応じてどのように事業を進めているのだろうか。

（都市計画課長）

- ・ 大規模団地の建替え規模や各団地の再編内容は、現時点では具体的に決まっていないため、資料上は単純計算により約 9 倍と整理している。
- ・ 今後、澄川の事例のような再編が生じた場合に柔軟に対応できるよう、地域コミュニティや生活利便性の向上を目的とした用途地域等の土地利用規制の緩和について、適用の根拠を運用方針に明確に記載することが重要と考えている。

（木下委員）

- ・ 資料 20 ページに「主に戸建住宅が立ち並ぶ低層住宅地において、身近な生活利便施設の立地に向けた検討」とあるが、郊外住宅地を念頭に置いているという理解でよいのか。
- ・ 郊外住宅地における身近な生活利便施設の立地と土地利用規制の緩和が必要と考える一方で、立地適正化計画では居住誘導区域への誘導が図られている。こういった計画との整合を図りながら、単純な規制緩和ではなく、郊外住宅地の利便性向上と居住誘導のバランスを踏まえた緩和のあり方について、現状の考えを伺いたい。

（都市計画課長）

- ・ 戸建住宅が立ち並ぶ低層住宅地については、主に郊外住宅地をターゲットに考えている。
- ・ 平成 24 年に指定した第二種低層住居専用地域について、一部で施設が立地しているものの、十分には機能していない状況を踏まえ、効果をより高めることが当面の主眼になると考えている。
- ・ 居住誘導区域への誘導と郊外住宅地における規制緩和のバランスをいかに図っていくかについては、資料 20 ページにある、「居住誘導区域内の人口密度の維持に向けた取組の検討」が重要な論点になると考えている。
- ・ 居住誘導区域内に位置づけられている郊外住宅地については、従来の郊外住宅地よりも生活利便機能の誘導を一段階高める必要があると考えている。一方で、低層住宅地としての住環境を維持するため、中高層建築物を無制限に誘導するのではなく、低層のまま利便施設を誘導できるよう、土地利用規制や制度の運用方法を工夫し、住環境とのバランスを図る方向で検討して

いる。

（大島委員）

- ・ 戸建住宅地では、2040 年まで一定の人口密度が維持される見込みであるものの、今から 14 年後と考えると近い将来である。そのため、規制緩和の是非だけでなく、将来的にどの段階で規制を強化するかも含め、時間軸を踏まえて検討する必要があると感じている。
- ・ 資料 15 ページにある大規模土地利用転換について、もみじ台地域貢献の条件ということで、活用方針は地域で独自に定められるものという理解でよい。

（都市計画課長）

- ・ もみじ台地域の中での活用方針ということで定めている。
- ・ もみじ台地域は、札幌の中でも特に高齢化と人口減少が進んでいる地域であり、活用方針を定めた平成 23 年頃から既にその傾向が見られていた。そのため、学校の統廃合をきっかけにどのようなまちづくりができるかという、地域それぞれに対して活用方針をつくっていく先行事例と考えている。

（大島委員）

- ・ 地域から独自の方針が示されたときに、それが札幌全体のまちづくりの方向性と整合しない場合は、抑制・調整を図る制度があるという理解でよい。

（都市計画課長）

- ・ 地区計画の中で建築可能とした建物であっても、地域から本当に求められているかの判断は難しい。そのため、もみじ台地域の既存資源活用方針への適合を市長が確認する手続きを設けている。
- ・ 今後も、先行事例を踏まえ、地域特性に応じた制度を活用しながら、地域住民の意向を適切に反映していく考えである。

（大島委員）

- ・ 学校跡地周辺の居住者が減少し、地域の意向に関わらず事業者等が跡地に進出する可能性もあるため、そのような事態を適切に抑制・管理できる制度の有無を確認した次第である。

（渡部部会長）

- ・ 今回提示された方針案は重要と考えており、特に、小学校跡地など大規模敷地の活用や、低層住宅専用地域における店舗等の誘導に向けた規制緩和は、今後の制度見直しにおいて重要である。
- ・ 居住や店舗、教育機能のあり方が多様化していることを踏まえ、民間施設を含む新たな取組にも対応できるよう、実情に即した柔軟な土地利用や規制緩和の方針について、第 3 回以降の検討課題としていただきたい。

【土地利用計画等の見直しについて（都心）】

1) 資料説明

- ・ 都市計画課土地利用係長から「土地利用計画等の見直しについて（都心）1～3」について説明
- ・ 地域計画課地域計画係長から「土地利用計画等の見直しについて（都心）4」について説明

2) 各委員からの意見

（大島委員）

- ・ MICE や景観資源を充実させることは、観光産業の振興にもつながると考えている。札幌では宿泊施設の不足が指摘される中、ハイグレードホテルが増えている。一方、宿泊施設の多様化が進み、民泊専用や投資目的のマンションが世界的な問題になっている。宿泊施設に関する課題について、土地利用計画制度上、どのような検討を行っているのか。

(都市計画課長)

- ・ ホテルは市場動向として増えていると思うが、札幌市としては、土地利用計画制度上、ホテルを特段規制しておらず、容積率の緩和によって積極的に誘導しているわけでもない。
- ・ 一方、都市間競争に勝っていくため、開発誘導方針の中でハイグレードホテルを入れることを評価項目にしている。オフィスも同様に、高機能オフィスにすることを評価している。
- ・ 民泊については、宿泊機能を有するものの、基本的には住居機能であるため、住居機能の適切な配置・配分を主眼として検討する必要があると考えている。
- ・ 住居機能については、これまで地区計画により地域ごとに立地を規制してきたが、その基本的な考え方を明確に記載していなかった。現行の運用方針では、居住機能の導入を目的とした容積率緩和を行わない旨のみを定めているため、今回、その考え方をより具体化する案を提示した。

(大島委員)

- ・ 札幌でも道外他都市のようにオーバーツーリズムが発生する可能性を見据え、事前に対策を検討することが重要だと思う。

(小林委員)

- ・ 資料 25 ページにあるとおり、札幌市ではこれまで、容積率の緩和によって土地の高度利用を促進してきたが、近年は建築費の上昇により、容積率の緩和だけでは事業採算性の確保が難しくなっている。容積率の緩和を受けても、駐車場・駐輪場の附置義務などにより容積を十分に活用できないケースがあるため、これらの要件の柔軟化や手続きの短縮を求める意見があるとのことだが、事業スピードが重視される中、札幌市として今後、これらの課題について踏み込んだ検討を行う予定はあるのか。

(都市計画課長)

- ・ 建築費の高騰と容積率緩和を連動させることは都市計画の枠組みでは難しいため、容積率緩和は従来どおり、あるいはより積極的に進める方針である。一方、建築費高騰により建築が困難となっている事業者への対応として、附置義務条例の見直しや手続きスケジュールの可視化などが民間開発事業の後押しとなるのであれば、必要な対応を行うべきだと考えている。
- ・ 今回の運用方針見直しと併せて開発誘導方針も見直す予定であり、民間事業者との対話を重ねながら、必要な対応を継続的に検討していく考えである。

(見上委員)

- ・ 資料 10 ページでは、特に創成イースト地区や大通ウエスト南地区を中心に都心機能強化先導エリアの周辺で人口が増加しているとのことであるが、増加している人口について、転入者の転入元など、属性を把握できるデータがあればお教えいただきたい。

(都市計画課長)

- ・ 都心で増加している人口の属性については把握していないが、近年新築された複数の高層マンションを対象に調査したところ、市内・道内・国内からの転入者が大半を占め、国外からの転入者はほぼいないと推測している。
- ・ こちらの結果を踏まえ、創成イースト地区のマンションなどについては、国内及び市内の方々が圧倒的に多いのではないかと推察している。

(見上委員)

- ・ 資料 25 ページの見直しの観点にある一元化とは、ワンストップ窓口やスケジュールのことなのか。事業者の不安要素を取り除くため、分かりやすいパンフレットの作成、審査や協議に係る手続きのスケジュールの見える化や一元化に加え、スピード感を重視し、手続きの迅速化を図ることについても検討いただきたい。

(地域計画係長)

- ・ 都心と地域交流拠点では緩和制度の名称が異なるため、事業者が検索・利用しやすいよう、制度の一元化を検討している。これらの制度は、活用できる制度の選択肢が異なるものの、公共貢献に応じて容積率を緩和するという基本的な枠組みは共通していることから、分かりやすい制度設計と統合が望ましいと考えている。
- ・ スケジュールについては、詳細までは示していないため、事業者がスケジュールを見通せずリスクとして捉え、容積率緩和の制度を利用せず、現行の土地利用規制の中で事業計画を進める場合がある。そのため、スケジュールの確定を断言することは難しいものの、手続きの流れや見通しを可能な限り可視化し、制度を利用しやすくすることを目指している。

(宮入委員)

- ・ ウォークアブルの視点が重視されていることは素晴らしい。ウォークアブルには自転車も含まれるのか。
- ・ 札幌は歩行者にとって歩きやすく、移動を楽しめる空間である一方、自転車の走行環境や駐輪場の整備が不十分であるとの声も度々耳にする。

(地域計画課長)

- ・ 現行制度では、駐輪場の整備・充実を公共貢献として評価しており、実際に整備された事例もある。
- ・ 一方、整備による評価の可否が事業者伝わらなければ実施につながりにくいため、今後は駐輪場の充足状況や不足地域をデータで示し、開発協議を円滑化するとともに、事業者が取り組みやすい仕組みを検討していく考えである。

(木下委員)

- ・ 資料 14 ページ、新たに追加する視点(案)の景観施策の検討について、景観計画との関係で、運用方針の見直しにあたりどのように考えていくかについてお教えいただきたい。景観計画では重点眺望が位置付けられている一方で、土地利用を考えると規制的な側面が生じる可能性がある。
- ・ 景観プレ・アドバイス制度などの誘導的な手法に加え、景観を維持するために必要な規制の方向性について、大まかな方針であっても明確に示すことが必要であり、都心で開発を検討する事業者への情報提供になると思う。

(地域計画課長)

- ・ 景観計画における重点眺望の保全に向け、眺望点から見える高さを基準とし、それを超える建築物については、専門家を交えた景観プレ・アドバイス制度を活用し、デザインの調整を行う方針である。具体的な規制内容については、今後も議論を重ねながら検討する。

(木下委員)

- ・ 土地利用計画の中で景観計画との関係について、どのようなことを念頭に置いているかが気になった。

(都市計画課長)

- ・ 現時点では、景観計画に関して具体的に活用する制度までは定まっていないが、今後の検討結果を踏まえて施策を実施できるよう、運用方針には幅広く対応できる記載を設ける考えである。制度の中でも、景観地区や高度地区の指定による面的な規制、地区計画による個別プロジェクトへの対応など、複数の制度の可能性を視野に入れ、眺望景観に適した手法を引き続き検討する。

(渡部部会長)

- ・ 景観の保全と開発誘導の関係については、本日欠席の野村委員からも意見があった視点である。今後、工夫してまとめていく必要がある。

- ・ 札幌市としてどのような都市空間を目指していくか、矛盾しないイメージを示すことが必要である。

(渡部部会長)

- ・ 資料 25 ページにある容積率以外のインセンティブについては重要な課題であり、新たなインセンティブの創設に加え、事業者が制度を利用する際の阻害要因の解消も必要である。
- ・ ヒアリングで出た、駐車場の確保要件の柔軟化を求める意見について、都心でもエリアにより指定容積率は異なるが、都心のどのあたりでこのような要望が見られるのか教えていただきたい。

(地域計画係長)

- ・ 都心の地下や地域交流拠点の駅に直結した建物では、居住者の自動車保有率が低いにもかかわらず、附置義務により駐車場の確保が求められるため、実態と制度が合っていないとの意見がある。現行制度では駐車場の隔地設置も認められているが条件が厳しいことから、今後は公共貢献などを踏まえた附置義務の緩和について検討していく考えである。

(渡部部会長)

- ・ 歩行者ネットワークを促進する動きの一つとして、車のアクセス性の観点も含めて考えられるのではないかな。
- ・ パブリックスペースや歩行環境の整備には、ハード整備だけでなく、エリアマネジメントなどのソフト面も重要である。そうすると、必要となるハードについて、交通施設整備の良好な歩行環境形成の中で共同荷捌き場整備がインセンティブのひとつに含められているが、こういった施設はエリアマネジメントをしていく上で重要になってくる施設の一つでもあるため、場をつくっていくことや、場を使うための仕組みや施設にも支援をしていけるような方向が考えられるとよいと思う。

【土地利用計画等の見直しについて（地域交流拠点）】

1) 資料説明

- ・ 都市計画課土地利用係長から「土地利用計画等の見直しについて(地域交流拠点)1～3」について説明
- ・ 地域計画課地域計画係長から「土地利用計画等の見直しについて(地域交流拠点)4」について説明

(大島委員)

- ・ 資料 17 ページにある公共貢献の取組内容と緩和容積率の目安の中に、地域交流拠点における防災拠点としての機能強化は含まれているのか。

(地域計画係長)

- ・ これまでは都心の防災を中心に検討してきたが、札幌市危機管理局との協議を踏まえ、拠点における防災機能の導入についても検討している。全ての拠点を対象とするかについては精査が必要であるが、今回の見直しでは、拠点にも防災機能を位置付ける方向で検討していく。

(大島委員)

- ・ 地域によって、水害のほか、地盤の軟弱さ、雪害の多さなど、状況に違いがあると思うので、地域状況に応じた災害拠点という観点で検討していただけるとよい。

(宮入委員)

- ・ 地域交流拠点についても、駐輪場の整備と走りやすさについてしっかり考えて整備していくことが求められていると思う。

(見上委員)

- ・ 都心と同様に、特に交通結節点にあるような地域交流拠点については、事業者の不安要素を少しでも解消するため、駐車場附置義務の台数が緩和されるとよい。全ての地域交流拠点でなくとも、交通分担率のデータなどを踏まえ、現状に合う形で検討されるとよいのではないか。

(地域計画課長)

- ・ 拠点ごとに交通の集中状況が異なっていることが想定されるため、交通計画部門と情報を共有しながら検討していく。

(渡部部会長)

- ・ 拠点ごとの特徴を踏まえて方針を検討していくことが必要であり、資料 10 ページから 12 ページにある、各拠点の取組の方向性の大きな違いを意識して検討することが重要である。
- ・ 特に、資料 12 ページの「地域の動向を踏まえて魅力向上を図る拠点」については、関連施策や他の方針と組み合わせた取組が必要である。駅周辺に大規模な事業や用地がない場合、土地利用方針や計画だけでの対応には限界があるため、大規模開発に加え、既存ストックを活用したりノベーションまちづくりなど、小規模な更新・活用を積み重ねていくことが重要だと思う。

(3) 今後の予定等

(都市計画課長)

- ・ 本日は長時間にわたり議論いただき、様々なご意見等を賜り感謝申し上げます。
- ・ 次回の部会は 10 月 20 日 9 時半から開催予定。

以上