

関連説明第1号 資料1

## 土地利用計画制度の運用方針

平成30年5月14日時点

平成18年（2006年）3月  
札幌市 まちづくり政策局 都市計画部  
(平成30年(2018年) ●月 改訂)



## 目 次

---

1 目的と位置付け .....	2
(1) 目的	
(2) 位置付け	
2 これまでの土地利用計画制度の運用 .....	4
3 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点 .....	7
(1) 第2次札幌市都市計画マスター・プランの策定	
(2) 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点	
4 土地利用計画制度の運用方針 .....	11
(1) 住宅市街地の区分に対応し、多様で質の高い居住環境を支えるための運用方針	
(2) 魅力があふれ世界を引きつける都心の実現を支えるための運用方針	
(3) 抱点の特性に応じた機能の集積と魅力の向上を支えるための運用方針	
(4) 工業・流通業の需要変化への対応を支えるための運用方針	
(5) 幹線道路等の沿道の秩序ある土地利用を支えるための運用方針	
(6) 良好的な景観形成とみどりの充実を支えるための運用方針	
5 土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて .....	46
(1) 用途地域等の機動的な見直し	
(2) 住民主体の地区計画等の積極的推進	
(3) 制度の効果的運用を支える方策の充実	
資料編 .....	50

# 1 目的と位置付け

## 1 目的と位置付け

### (1) 目的

土地利用計画制度は、都市づくりの諸施策のうち都市計画法に基づく制度の一つであり、土地の利用に関するルールを定め、個別の建築行為などを規制・誘導することによって都市づくりの目標の実現を図るものです。

そして、この土地利用計画制度には、市街化区域における土地利用規制の根幹をなす用途地域や、地域のきめ細かな土地利用ルールとして定める地区計画など、多様な種類があります。

計画的な都市づくりを進めていく上では、都市づくりの上位計画を踏まえてこれらの土地利用計画制度をいかに運用していくべきか、その基本的考え方を明確にして適切な制度運用を図ることが求められます。

また、市民・企業・行政等の多様な協働による都市づくりを進めていく上では都市づくりの上位計画に掲げる理念や目標等とあわせて、土地利用計画制度の運用に関する考え方についても、都市づくりに関わる各主体が共有していることが重要です。

以上の認識のもと、この方針は以下を目的として策定します。

- 都市づくりの上位計画を踏まえて土地利用計画制度をいかに運用していくべきか、その基本的考え方を明確にし、制度の適切な運用を図ります。
- 土地利用計画制度の運用に関する考え方を、市民、企業、行政など都市づくりに関わる各主体で共有し、地区計画の決定をはじめとするきめ細かな取組を推進する一助とします。

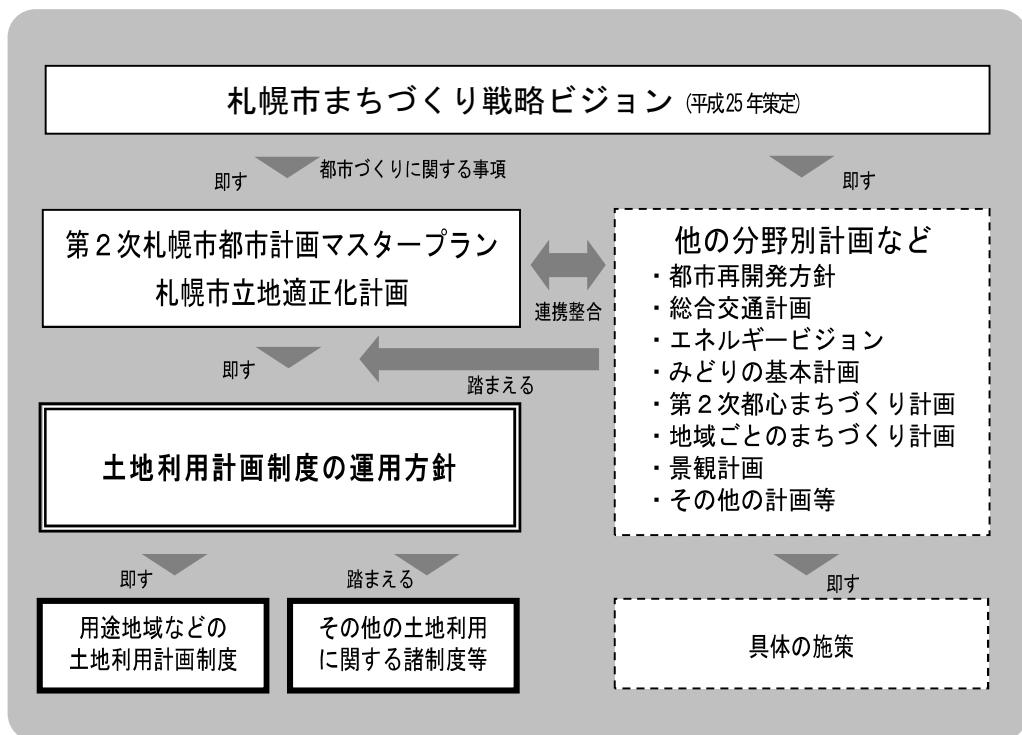
## (2) 位置付け

この方針は、第2次札幌市都市計画マスターplan及び札幌市立地適正化計画（以下、両計画をあわせて「マスターplan」という。）に即すとともに、他の分野別計画を踏まえつつ、具体的な土地利用計画制度の運用の考え方を示すものです。用途地域などの地域地区や地区計画等の土地利用計画制度は、この方針に即して運用します。

なお、この方針は、市街化区域内の土地利用を、その対象としています。

また、都市計画法に規定される土地利用計画制度以外の土地利用に関する諸制度の運用や、その他都市づくりに関する様々な取組についても、この方針を踏まえるものとします。

### —上位計画などとの関係—



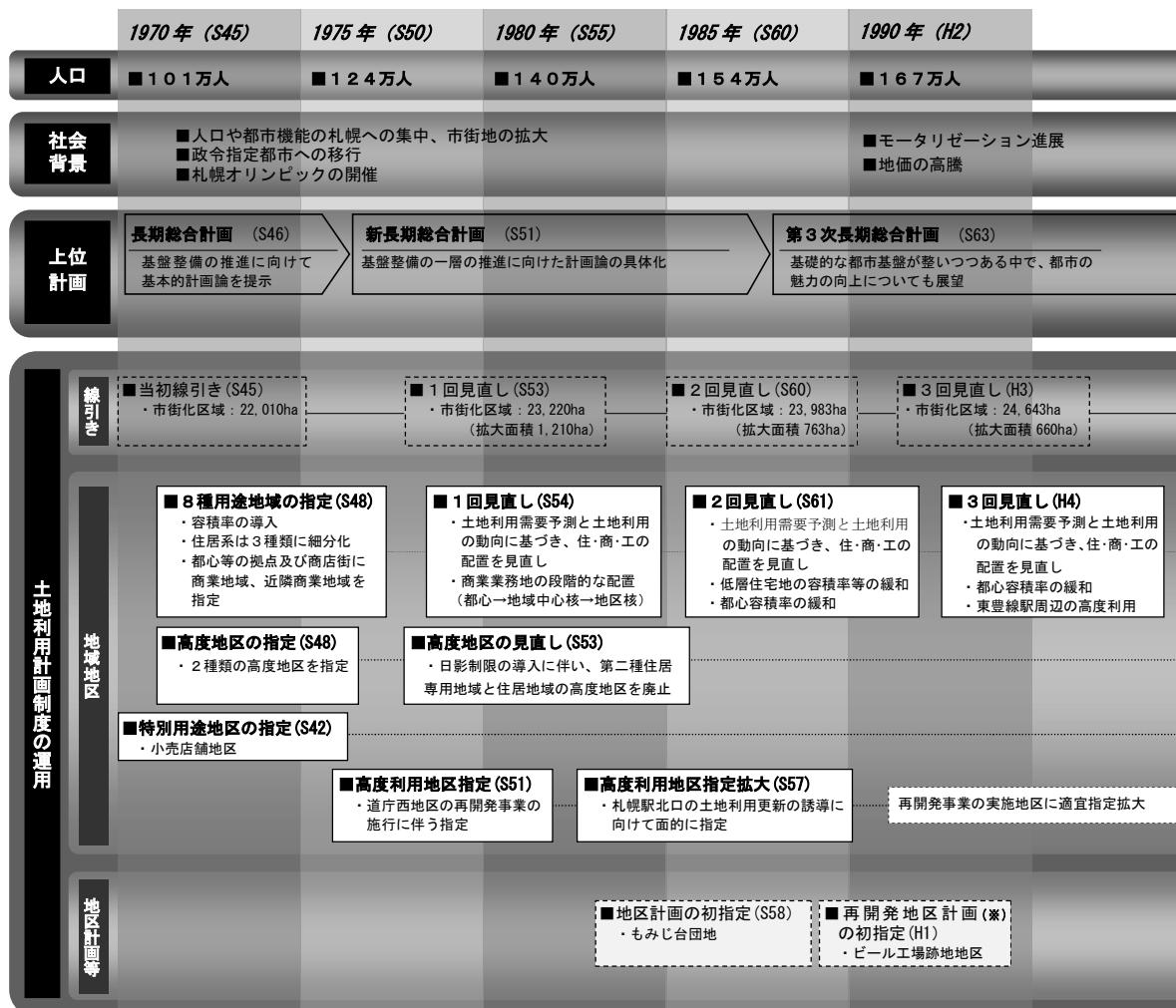
## 2 これまでの土地利用計画制度の運用

### 2 これまでの土地利用計画制度の運用

土地利用計画制度の運用方針を定めるにあたり、まず、これまでの制度運用について整理しておきます。

ここでは、新都市計画法制定以降の都市計画制度の変遷という観点から、本市の上位計画と土地利用計画制度の運用について整理しました。

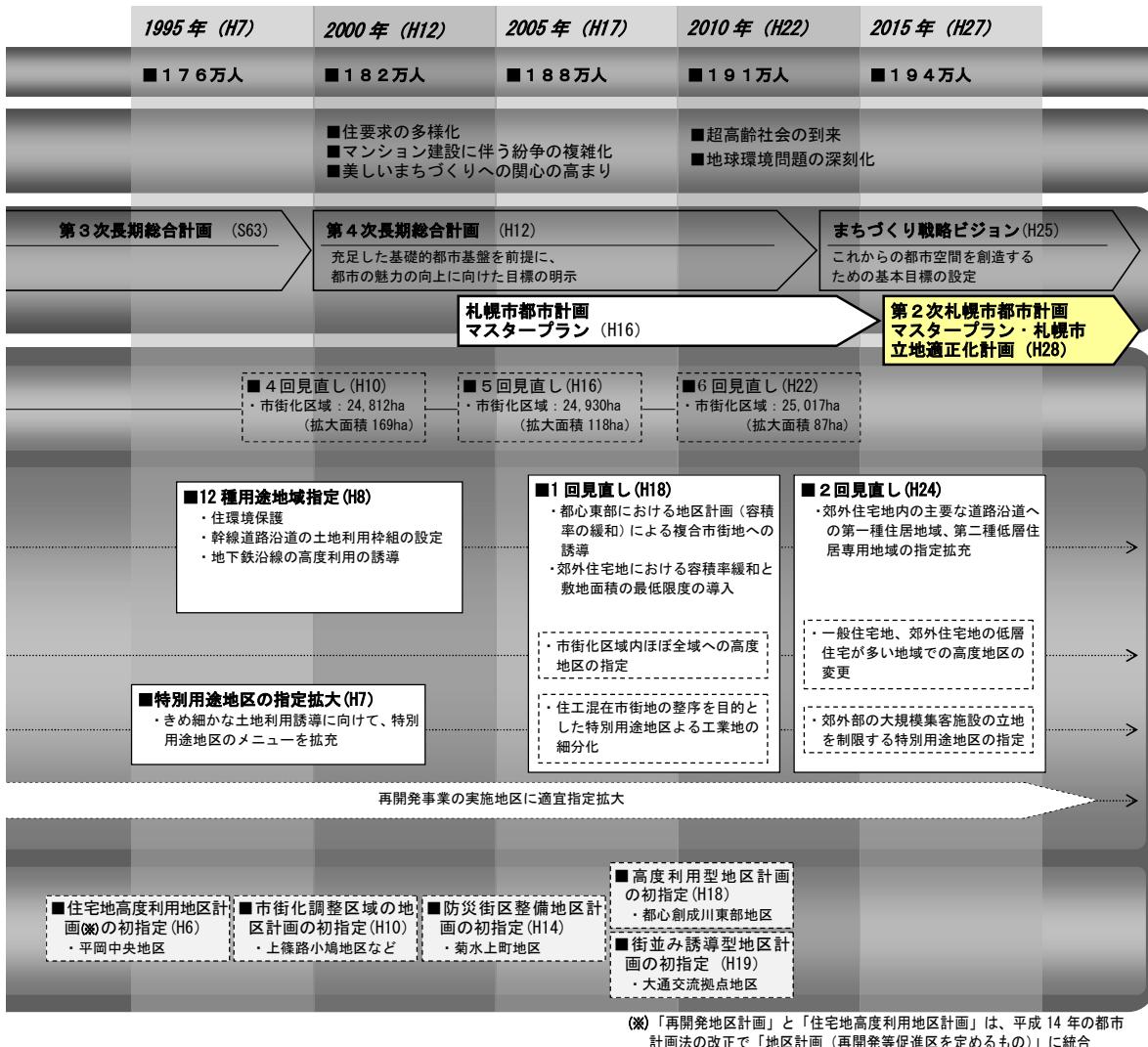
下表のように、本市では、昭和 48 年（1973 年）に初めて 8 種類の用途地域を指定して以降、昭和 54 年（1979 年）、昭和 61 年（1986 年）、平成 4 年（1992 年）に見直しを行い、さらに、法改正によって用途地域の種類が 12 種類に細分化されたことを受け、平成 8 年（1996 年）には全市的な指定替えを実施しました。



それまでの都市づくりでは、人口や産業の集中に適切に対応することが強く求められ、用途地域についても、住宅や業務施設等の需要の拡大に対する適切な量的対応を図ることが中心課題となっていました。

また、昭和 58 年（1983 年）からは、きめ細かな土地利用のルールである地区計画制度の運用を積極的に進めてきましたが、この対応も、新たな市街地の整備・拡大に伴う適用が主体となっていましたのです。

しかしながら、その後、人口の増加が緩やかになるとともに、少子高齢化の進展や人々のライフスタイルの多様化など、都市を取り巻く状況が大きく変化しました。



---

そこで本市では、平成 16 年（2004 年）3 月に都市づくりの新たな指針として「札幌市都市計画マスタープラン（以下「前マスタープラン」という。）」を策定しました。この前マスタープランでは、新たな市街地の整備に軸足を置いた拡大型の都市づくりではなく、既存の市街地を再生・活用しながら都市の魅力と活力を高め、市民生活の質の向上を支えることに都市づくりの基本方向を転換すべきとの認識のもと、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を理念として掲げ、都市づくりの方針を整理しています。

この前マスタープランに基づき、本市では、平成 18 年（2006 年）と平成 24 年（2012 年）に用途地域等の見直しを行いました。これらの見直しは、規制の緩和と強化により、既存の市街地における都市構造の維持・強化を図る観点から行ったものです。

### 3 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点

#### 3 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点

##### (1) 第2次札幌市都市計画マスタープランの策定

本市では、平成16年（2004年）に策定した前マスタープランにおいて、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を理念として掲げるとともに、「全市的な都市構造の維持・強化」と「地域の取組の連鎖」を都市づくりの基本目標として設定し、その実現に向けた取組を進めてきました。

その後、前マスタープランの策定から約10年が経過し、人口減少が見込まれる状況となつたほか、超高齢社会の到来、生産年齢人口の減少など、札幌を取り巻く状況は大きく変化しました。

こうした社会経済情勢の変化を受け、平成25年（2013年）に、本市の最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン（以下「戦略ビジョン」という。）」が策定されました。この戦略ビジョンにおける都市づくりに関する事項を踏まえつつ、また「低炭素都市づくり」や「安全・安心な都市づくり」といった今日的な社会ニーズに対応した都市づくりの取組を推進していくため、本市では、平成28年（2016年）3月に前マスタープランを見直し、「第2次札幌市都市計画マスタープラン（以下「第2次マスタープラン」という。）」を策定しました。

この第2次マスタープランでは、前マスタープランの理念を踏襲しつつ、都市を構成する上で重要な要素である「土地利用」や「交通」、「エネルギー」、「みどり」などといった各部門の取組の方向性をまとめるとともに、都心や住宅地などの市街地区分ごとに、各部門が連携して優先的・積極的に取り組んでいくものを整理しています。

一方、都市再生特別措置法が平成26年（2014年）に改正され、立地適正化計画が制度化されました。この計画は、今後の人口減少・少子高齢化の中で、住宅や医療・福祉・商業施設等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりを目指すものです。

この法改正を受け、本市では、第2次マスタープランとあわせて、平成28年（2016年）3月に「札幌市立地適正化計画（以下「立地適正化計画」という。）」を策定しました。

本市の立地適正化計画は、今後の人団減少社会において、市街地区分に応じた人口密度の適正化や公共交通を基軸とした各種都市機能の適切な配置を図ることにより、これまで以上に都市の魅力や活力を向上させることを狙いとしています。

### 3 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点

#### 第2次札幌市都市計画マスターplanの概要

(目標年次: 平成47年(2035年)、将来人口: 182~188万人)

- 札幌市の目指すべき都市像の実現に向けた取組の方向性を全市的視点から整理した  
都市づくりの基本的な方針

##### ○都市を取り巻く変化・課題

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| ・人口減少・超高齢社会の到来<br>→福祉、医療、生活利便機能の確保 | ・地球規模の環境・エネルギー問題への深刻化<br>→再生可能エネルギーの導入・拡大 |
| ・子育て家庭の世帯構成の変化<br>→子育て支援の充実        | ・財政状況の制約<br>→都市基盤などの効率的な維持・更新             |
| ・交通環境の変化<br>→公共交通の維持、生活交通の確保       | ・ライフスタイルの多様化<br>→市民の多様なニーズへの対応            |

##### ○都市づくりの理念

S・M・I・L・Es City Sapporo (スマイルズ・シティ・サッポロ)

～誰もが笑顔でいきいきとすごせるまちへ～

##### ○都市づくりの基本目標

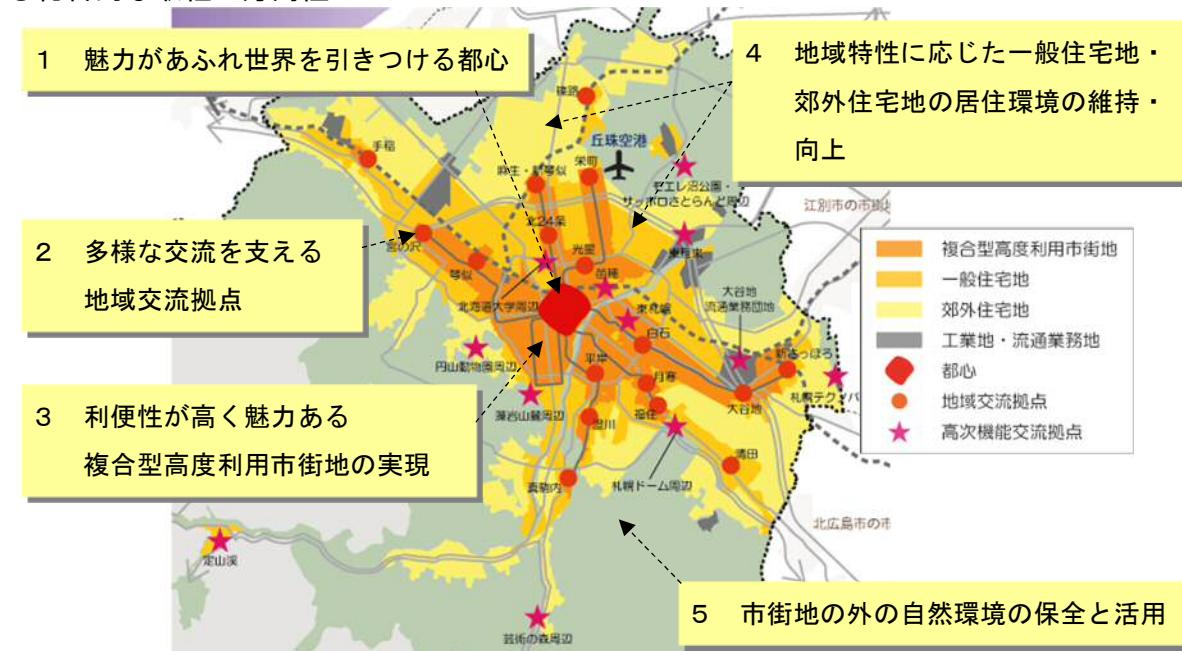
###### 【都市づくり全体】

- 高次な都市機能や活発な経済活動により、都市の魅力と活力を創出し、道内をはじめ国内外とつながり北海道をリードする世界都市
- 超高齢社会を見据え、地下鉄駅の周辺などに、居住機能と生活を支える多様な都市機能を集積することなどにより、円滑な移動や都市サービスを享受できるコンパクトな都市
- 自然と調和したゆとりある郊外での暮らしや、利便性の高い都心・地下鉄駅周辺などの暮らしを選択できるなど、住まいの多様性が確保された札幌らしいライフスタイルが実現できる都市
- 公共交通を基軸としたまちづくりの推進や、新たなエネルギーネットワークの構築などによる低炭素都市
- 都市基盤が効率的に維持・保全され、都市活動が災害時にも継続できる安全・安心な都市

###### 【身近な地域】

- 多様な協働による地域の取組が連鎖する都市

##### ○総合的な取組の方向性



## ○部門別の取組の方向性（土地利用）

(1) 基本的考え方 (2) 市街地の範囲 (3) 市街地の土地利用 (4) 市街地の外の土地利用

### 【市街地の土地利用に関する基本方針】

- 都市基盤の配置や整備状況、市街地形成の過程、景観特性、地形、自然環境などとの関係を踏まえて、土地利用の基本的な枠組を設定します。
- 拠点のように多くの人が集まる場所においては、生活する上で必要なサービスをはじめとする多様な機能の複合・集積や、地域特性に応じた交流空間の確保などにより、市街地の魅力や活力の向上を図ります。
- 地下鉄駅周辺など利便性の高い地域や郊外の住宅地などにおいては、適正な居住密度や世代構成を維持、または高めることを基本とします。
- 店舗や病院など、日常生活との関連の強い基礎的都市機能は、市街化区域内において、身近な範囲に立地することを基本とします。

## ○取組を支える仕組み

### 【基本方針】

- ・都市づくりの取組における「市民参加」と「多様な協働」の仕組みの充実

取組の内容に応じた  
「市民参加」と「多様な協働」

都市づくりに関わる情報の  
共有

都市計画制度の運用における  
分かりやすさと透明性の確保

## 札幌市立地適正化計画の概要

- ・市街地区分に応じた人口密度の適正化
- ・公共交通を基軸とした各種都市機能の適正な配置

## ○居住誘導の基本的な考え方

### 【複合型高度利用市街地】

(地下鉄駅周辺などの交通利便性の高いエリア)

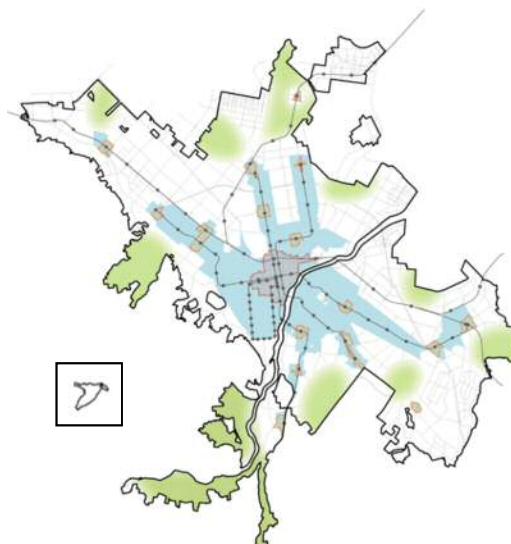
### 集合型居住誘導区域

人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図るため、土地の高度利用を基本とし、集合型の居住機能が集積することを目指す

### 【郊外部の一部】

### 持続可能な居住環境形成エリア

人口減少が進む中でも、生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続可能なコミュニティの形成を目指す



## ○都市機能誘導の基本的な考え方

### 都市機能誘導区域

多くの人が利用する都市機能の集約等による利便性と魅力の向上を目指す

都市機能誘導区域	誘導施設
都心	<ul style="list-style-type: none"><li>・ M I C E 関連施設</li><li>・ 教育文化施設（大規模ホール）</li><li>・ 多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）</li></ul>
地域交流拠点	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 多くの市民が利用する公共施設</li></ul>

	集合型居住誘導区域
	持続可能な居住環境形成エリア ※他の区域と異なり、明確な範囲を指定するものではありません
	都市機能誘導区域（都心）
	都市機能誘導区域（地域交流拠点）

### 3 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点

#### (2) 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点

土地利用計画制度の運用は、マスタープランの実現を支えるため、マスタープランに即して行なうことが基本となります。用途地域の決定・変更など具体的な制度運用に際しては、個々の制度の目的等を踏まえて適切な土地利用のルールとなるよう定めることが求められます。

そこで、マスタープラン及び制度の目的等を踏まえ、土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点を以下のとおり定め、制度運用の基本原則とします。

なお、第2章及び本章の（1）で見てきたとおり、今後の都市づくりにおいては、人口が減少する中にあっても市民が安心・快適に暮らすとともに、札幌の魅力が国内外に発信されることが重要であることから、特に重視すべき視点として④から⑦を設定しました。

##### —基本的事項—

###### ① マスタープランの実現を支える視点

都市づくりの総合性・一体性を確保するために、マスタープランで示す基本方針を十分に踏まえて運用します。

###### ② 地下鉄などの都市基盤の整備状況と対応を図る視点

地下鉄や道路などの都市基盤の整備状況を踏まえて運用することにより、合理的な土地利用を誘導します。

###### ③ 土地利用の需要や実態とのバランスを確保する視点

土地利用の需要や実態とのバランスを見極め、適正かつ効果的な土地利用のルールとなるよう設定します。

##### —今日的に特に配慮が求められる事項—

###### ④ 人口減少を見据えて都市構造のバランスを維持する視点

人口が減少する中にあっても住まいの多様性が確保され、公共交通を基軸とした都市構造を維持します。

###### ⑤ 都市の魅力・活力の向上を支える視点

多くの人が集まる拠点などにおいて、地域特性に応じた様々な機能の集積により多様な交流を生み出すとともに、省エネビルへの建替えやエネルギーネットワークの拡充などにより低炭素化を推進し、都市の魅力と活力を高めます。

###### ⑥ 産業構造の変化に適切に対応する視点

経済活力の維持・向上のため、工業・物流業をとりまく環境の変化や集客交流産業のニーズの多様化等への対応を図ります。

###### ⑦ まちのリニューアルを支える視点

まち全体が成熟し更新時期を迎えており、個別の建替え更新にきめ細かく対応することを重視します。

## 4 土地利用計画制度の運用方針

### 4 土地利用計画制度の運用方針

前章まで整理してきたとおり、人口の増加が緩やかとなり、安定成熟期に移行して以降の都市づくりにおいては、拡大する需要への量的対応の観点から土地利用計画の骨格を大きく組み替えることが求められる状況ではなく、都市づくりの個々のテーマに応じて土地利用計画制度を適切に運用することが重要です。

そこで、マスタープランと前章の基本的視点などを踏まえ、土地利用計画制度の運用方針を以下のテーマごとに整理します。

- (1) 住宅市街地の区分に対応し、多様で質の高い居住環境を支えるための運用方針
- (2) 魅力があふれ世界を引きつける都心の実現を支えるための運用方針
- (3) 拠点の特性に応じた機能の集積と魅力の向上を支えるための運用方針
- (4) 工業・流通業の需要変化への対応を支えるための運用方針
- (5) 幹線道路等の沿道の秩序ある土地利用を支えるための運用方針
- (6) 良好的な景観形成とみどりの充実を支えるための運用方針

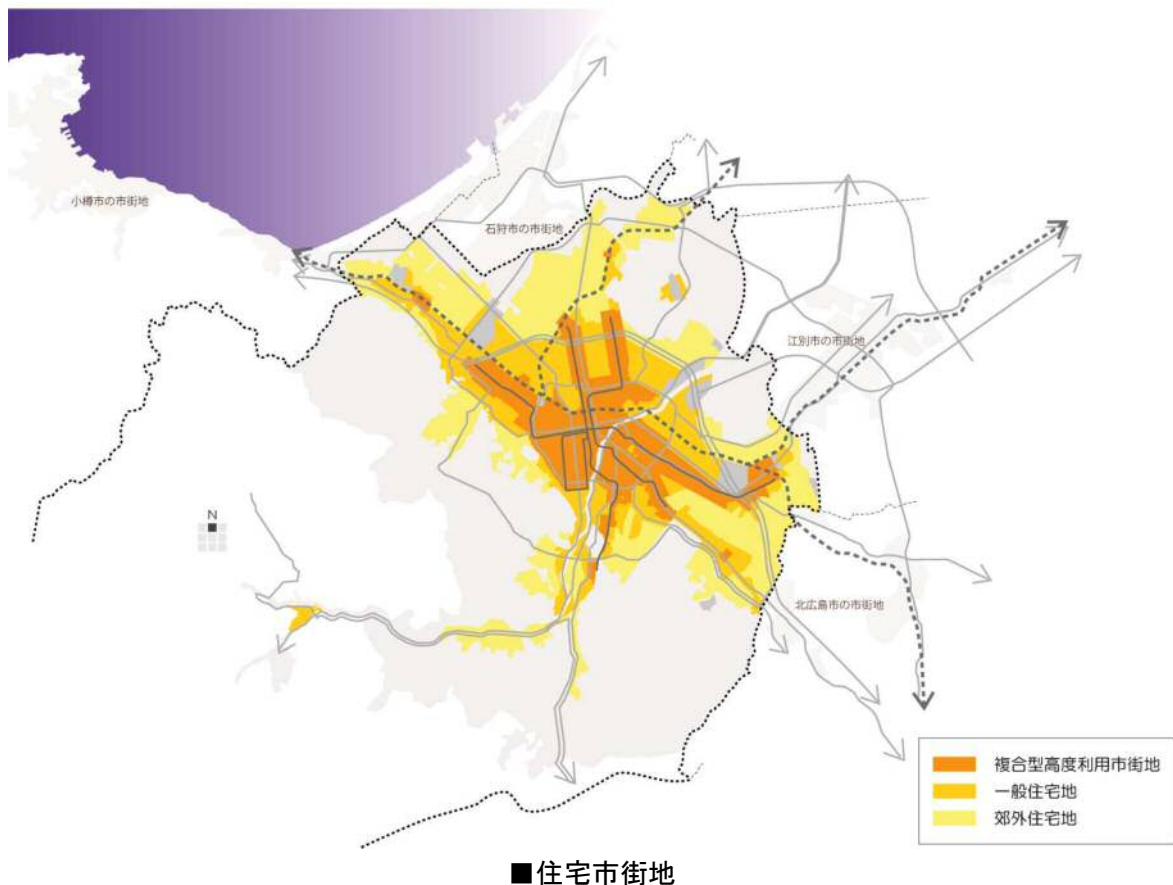
## 4 土地利用計画制度の運用方針（住宅市街地）

### （1）住宅市街地の区分に対応し、多様で質の高い居住環境を支えるための運用方針

#### ① マスターplanでの考え方

第2次マスターplanでは、都市づくりの基本目標の一つとして「住まいの多様性が確保された札幌らしいライフスタイルが実現できる都市」を掲げるとともに、交通基盤の体系と対応した秩序ある土地利用を誘導する観点から、住宅市街地を複合型高度利用市街地、一般住宅地、郊外住宅地に区分し、各区分に応じた居住環境の魅力向上や利便性の確保を図ることとしており、住宅市街地の各区分の土地利用に関しては、それぞれ以下の方向性を示しています。

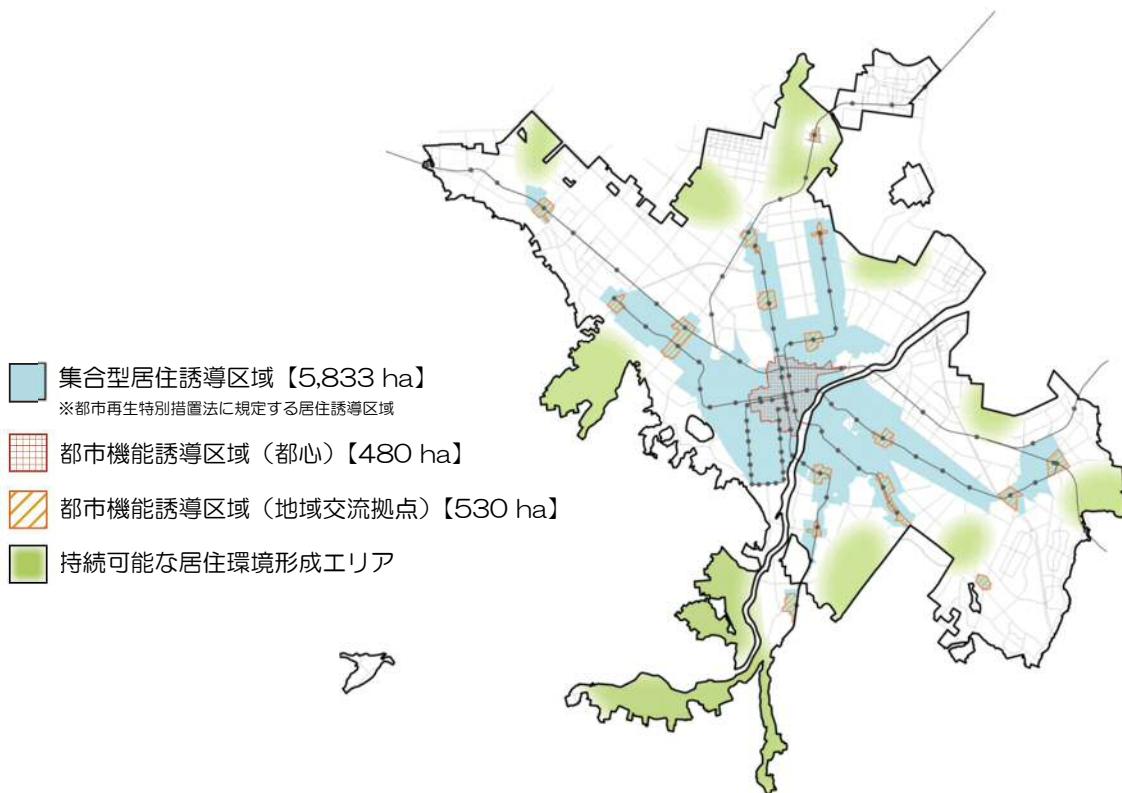
- ◆ 《複合型高度利用市街地》 集合型の居住機能と多様な生活利便機能が集積し、良好な都市景観やオープンスペースを有する住宅市街地の形成を目指す。
- ◆ 《一般住宅地》 戸建住宅や集合住宅などの多様な居住機能や生活利便機能が、相互の調和を保ちながら維持される住宅地の形成を目指す。
- ◆ 《郊外住宅地》 戸建住宅を主体としながら一定の生活利便施設を有し、地域コミュニティが持続できる住宅地の形成を目指す。



また、複合型高度利用市街地においては、今後、人口分布の偏在が進み、一部の地域では、地下鉄沿線でありながら人口減少が予測され、これらの地域における将来的な都市機能の低下が懸念されます。一方、郊外住宅地においては、今後20年の間では人口密度はおおむね維持され、居住地としての需要は一定程度存在するものの、開発時期の古い地域の一部においては、近い将来、人口減少スピードが速まることが想定されます。

そこで、立地適正化計画では、複合型高度利用市街地の区域を基本に「集合型居住誘導区域」、開発時期の古い郊外住宅地の一部に「持続可能な居住環境形成エリア」を設定し、それぞれ以下の方針を掲げています。

- ◆ 《集合型居住誘導区域》 人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図るため、土地の高度利用を基本とした集合型の居住機能が集積することを目指す。
- ◆ 《持続可能な居住環境形成エリア》 今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的な地域コミュニティの形成を目指す。



## 4 土地利用計画制度の運用方針（住宅市街地）

### ② 現況・動向・課題

#### ◇ 市街地区分ごとの人口密度

現在の市街地区別の人団密度は、それぞれの区分と対応しており、今後も大幅な変動はないものと見込まれます。

#### ◇ 複合型高度利用市街地の土地利用の状況

複合型高度利用市街地のうち、特に都心周辺部や地下鉄駅周辺などにおいては、マンションなどの建築が進み、人口密度は増加傾向を示しています。

しかしながら、今後は、地下鉄駅に近いなど交通利便性が高くても人口減少が見込まれる地域が存在することから、こうした地域については、土地利用の面からも居住地としての魅力を高め、人口密度の維持・増加を図ることが求められます。

また、複合型高度利用市街地の一部では、安定した低層住宅地となっている地区もみられます。

#### ◇ 一般住宅地の土地利用の状況

一般住宅地では、人口密度に大きな変化はみられず、安定した動向となっています。

また、指定している容積率に対して、相当程度現況の土地利用密度が小さい地区もみられます。

#### ◇ 郊外住宅地の土地利用の状況

郊外住宅地では、おおむね良好な居住環境が維持・形成されてきましたが、人口動態や年齢構成は地域ごとに異なっており、各地域が抱える課題も多様化しています。例えば、児童数の減少により小学校が閉校となった地区があるほか、空き地・空き家の適正管理等が求められる状況もあります。

特に、持続可能な居住環境形成エリアにおいては、今後加速度的な人口減少が想定されることから、生活利便性・交通利便性の低下や地域コミュニティの衰退が懸念されます。また、当該エリアは専用住宅の老朽率が高く、更新時期に差し掛かっています。

### ③ 土地利用計画制度の運用方針

住宅をはじめとした建築物の立地動向は、マスタープランに示す住宅市街地の区分に対応していることから、今後もこの均衡を保つつつ、各区分の土地利用の目標や動向・課題に応じて質の高い住宅市街地の形成を図ることが重要です。

そのため、用途地域等の根幹的な土地利用ルールの枠組を基本的に維持しながら、各地域の建築動向をきめ細かく見定めた上で、質の高い空間づくりを進めるためのルールを適切に運用していく必要があります。

以上より、住宅市街地に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

#### ア 基本事項：機能と密度の配置

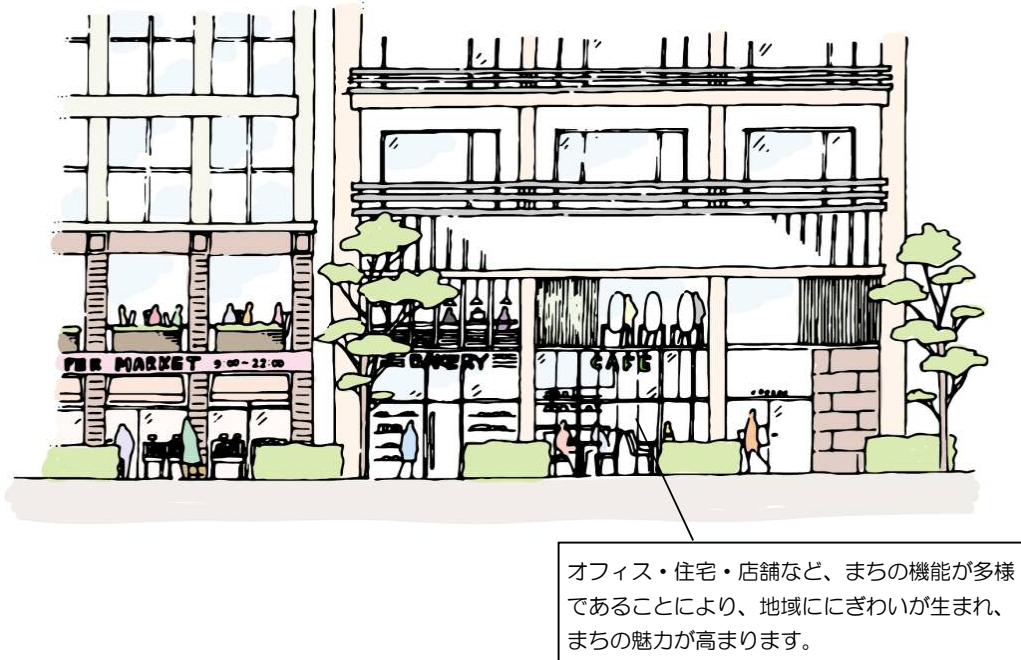
##### <複合型高度利用市街地>

用途地域については、地区の特性に応じて中高層住居専用地域又は住居地域を定める現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、中密度の指定を基本とし、幹線道路の沿道や拠点周辺等については高密度の指定を基本とする現状を維持します。

なお、複合型高度利用市街地のうち、今後人口減少が予測される地域については、建物用途の多様性を高め、居住地としての魅力の向上を図るため、周辺の土地利用の現況や動向を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で変更することによる建物用途制限の緩和を検討します。

#### —建物用途の多様性が高い街並みのイメージ—



## 4 土地利用計画制度の運用方針（住宅市街地）

### <一般住宅地>

用途地域については、地区の特性に応じて中高層住居専用地域又は住居地域を定める現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、中密度の指定を基本とする現状を維持します。

### <郊外住宅地>

用途地域については、第一種低層住居専用地域を定めることを基本とする現在の指定を維持するとともに、戸建住宅を主体とする低層住宅地の住環境を保護するため定めている特別用途地区についても現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、低密度の指定を基本とする現状を維持します。

なお、持続可能な居住環境形成エリアについては、郊外住宅地としての環境を維持しつつ、近年の住宅規模の傾向に応じた個別の建替えも可能とするため、容積率や最低敷地面積、壁面後退距離などの制限は維持した上で、必要に応じて建蔽率の緩和を検討します。

### イ 形態などの制限

#### <複合型高度利用市街地、一般住宅地>

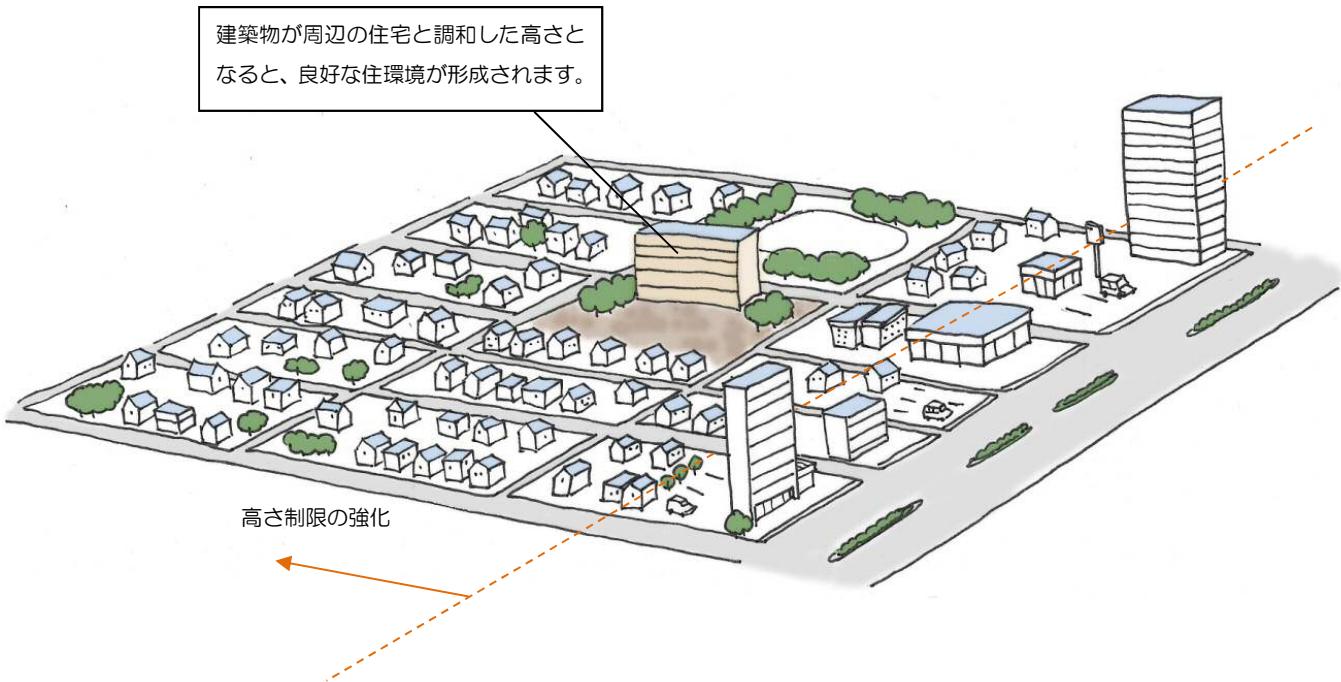
秩序ある街並みの形成を下支えする観点から、住宅市街地の区分などマスタープランに掲げる都市構造や、幹線道路の体系などの市街地の特性に応じて指定した建築物の高さに関する制限を維持するとともに、一般住宅地のうち中低層の建築物が主体となっている地区については、安定的な住環境の保護を図るため、建築物の高さ制限を強化している現状を維持します。

その一方で、形態などの制限については、地域特性や地域の意向を踏まえてきめ細かく制度を運用していきます。

例えば、複合型高度利用市街地内の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、都市構造の秩序の維持を前提として地区計画により高さ制限を強化するなど、現状の良好な住環境の保護や景観特性を生かした市街地の形成を目指します。

また、地下鉄駅周辺などで、必要な基盤整備とあわせて良好な都市開発を実施する場合などにおいては、地区計画で壁面の位置の制限等を定めることにより、高さ制限の緩和を行うものとします。

さらに、周辺の環境に支障がないものについては、個別に高さ制限を超えて建築することができる現在のしくみを維持します。



#### <郊外住宅地>

郊外住宅地のうち低層住居専用地域を指定している地域については、低層住宅地における日照の確保の観点から、北側斜線制限の適用を維持します。

また、敷地の細分化を防止し、敷地規模にゆとりのある良好な住環境を維持・保全するため、土地利用の現況を踏まえて指定している敷地面積の最低限度の制限を維持します。

さらに、低層住居専用地域以外を指定している地域では、後背住宅地との調和に配慮し、高さ制限を強化している現状を維持するとともに、周辺の環境に支障がないものについては、個別に高さ制限を超えて建築することができる現在のしくみを維持します。

## 4 土地利用計画制度の運用方針（住宅市街地）

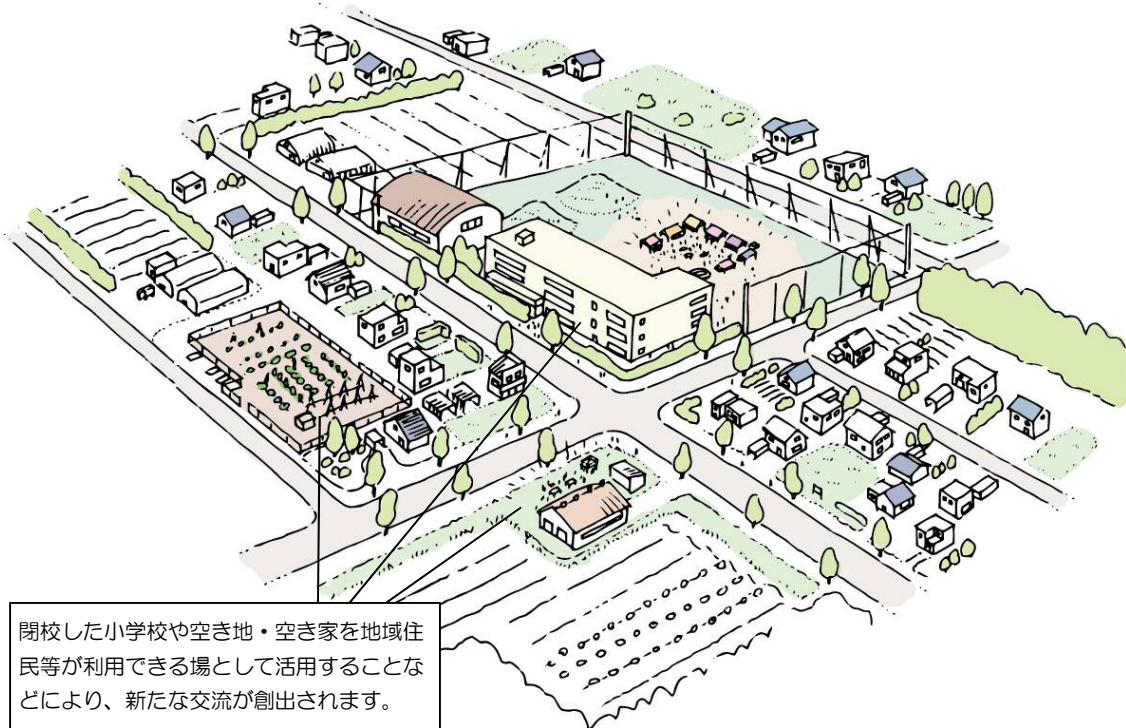
### ウ 地域の課題に応じたきめ細かなルールづくり

指定されている容積率に対して相当程度現況の土地利用密度が小さく、今後も安定した住環境の保護が求められるなど、個別的な課題を抱える地域については、地域住民と行政が一体となって地域の目標像を定めながら、土地利用のルールを柔軟かつ機動的に運用します。

特に、郊外住宅地では、主に低層住居専用地域を指定しているため、地域ごとの課題に対応した多様な土地利用が難しい場合が多いことから、地域まちづくりの熟度等に応じて、用途地域等を随時変更することを検討します。

ただし、この場合においても、マスターplanなどを踏まえ、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和を図ることを前提とします。

—郊外住宅地における地域の課題に対応した土地利用のイメージ—





## 4 土地利用計画制度の運用方針（都心）

### （2）魅力があふれ世界を引きつける都心の実現を支えるための運用方針

#### ① マスターplanでの考え方

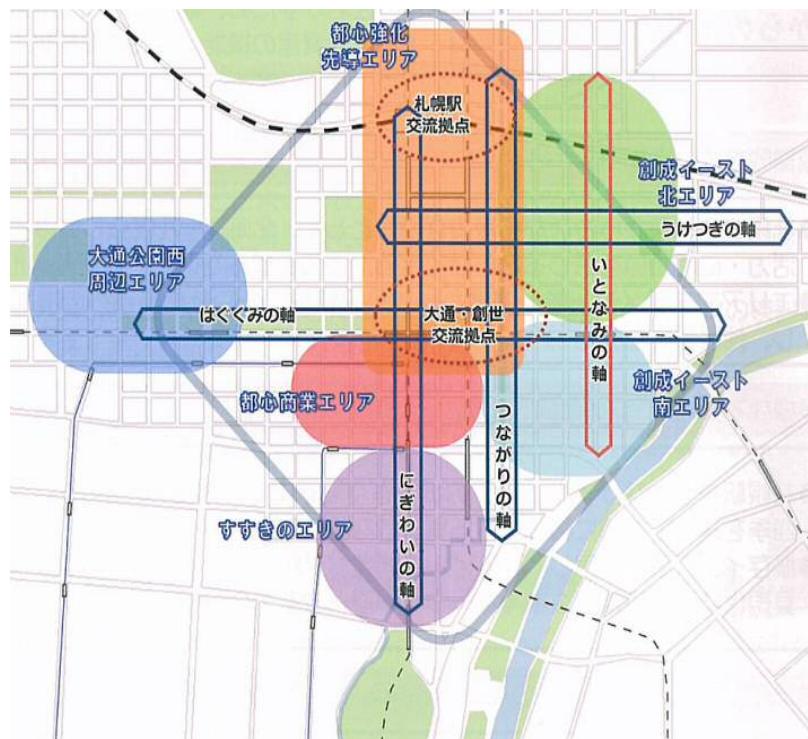
第2次マスターplanでは、都心を、札幌を象徴する最も中心的な拠点として位置付け、厳しさを増す都市間競争における札幌の確固たる地位の確保が重要となっていることなどを背景として、「魅力があふれ世界を引きつける都心」の実現を図ることとしており、土地利用に関しては、主に以下の方向性を示しています。

- ◆ 《高次な都市機能の集積》 国内外からヒト・モノ・投資を呼び込む都心ブランドを確立するため、環境に配慮した災害にも強いビジネス環境の形成と、都心の資源や資産を生かした都市観光交流の促進やMICE環境の充実などを図るとともに、市民や来街者が、成熟社会における豊かな都市文化を享受できる環境を充実させるため、高次な都市文化機能の誘導を図る。
- ◆ 《魅力ある都心空間の創出》 近年整備した都心の象徴的な公共空間の効果的な活用や都市機能の集積・高度化に引き続き取り組むことにより、より魅力ある都心空間の創出を目指す。
- ◆ 《エネルギーネットワークの形成》 低炭素都市づくりや、安全・安心な都市づくりのニーズの高まりに応えるため、災害に強く環境に配慮したエネルギーネットワークの形成を進める。

また、立地適正化計画では、本市の顔である都心の魅力・活力を高め、国内外からヒト・モノ・投資を呼び込むとともに、市民生活の質を向上させるという観点から、都心を「都市機能誘導区域」として設定し、区域内への立地を誘導する施設（以下「誘導施設」という。）を以下のとおり定めています。

- ◆ 都市機能誘導区域（都心）における誘導施設
  - ・国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設（MICE関連施設、高機能オフィスビル）
  - ・教育文化施設（大規模ホール）
  - ・多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）

さらに、平成 28 年（2016 年）5 月に策定した「第 2 次都心まちづくり計画」では、都心の骨格構造（骨格軸、展開軸、交流拠点）とターゲット・エリアを定めています。



■都心の骨格構造とターゲット・エリア

## 4 土地利用計画制度の運用方針（都心）

### ② 現況・動向・課題

#### ◇ 多様な機能の立地

札幌創建の当初から中心的拠点としての機能を果たしてきた都心では、すでに多様な機能の立地がみられます。機能の立地状況は、都心の地区ごとに特徴があり、創成川の西側では行政、商業、業務などの機能が高度に集積していますが、一方の東側では、居住機能を含めて多様な機能が立地しているものの、比較的低利用の現況にある地区もあります。

また、都心では、旧耐震基準で建てられた建築物が多く立地しており、今後、老朽化に伴う建替えが進むことが見込まれます。さらに、北海道新幹線の札幌延伸が決定していることなどを受け、こうした建替えの機運が高まることも見込まれます。

#### ◇ 都心の象徴的な公共空間等の充実

ここ10年の間に、札幌駅前通地下歩行空間の整備による都心回遊・交流環境の強化や、北3条広場・創成川公園等の新たな公共空間の充実を図ってきたほか、これらの空間をまちづくり会社によるエリアマネジメントによって有効活用するなど、新たな都心の魅力発信によるにぎわいの創出などが図られています。

#### ◇ エネルギーネットワークの段階的な拡充と新たな取組の進展

都心では、昭和47年（1972年）の冬季オリンピック開催に向けた煤煙対策として地域熱供給が導入されて以降、熱供給基盤の整備が進められてきました。

特に近年は、札幌駅南口をはじめとするエネルギーセンターへの天然ガスコーチェネレーションシステム※の導入やエネルギープラントのネットワーク化など、効率的なエネルギー利用と環境負荷の低減を目指した取組が進められています。

さらに、都心の低炭素化の推進等のため、環境エネルギー施策の指針となる「都心エネルギーマスターplan」を新たに策定し、エネルギーネットワークの拡充や建築物の省エネルギー化などの取組を進めることとしています。

※コーチェネレーションシステム：天然ガス等を燃料として、エンジン、タービン、燃料電池等の方式により発電し、その際に生じる排熱も同時に回収するシステム。回収した排熱は、蒸気や温水として、冷暖房・給湯などに利用される。

---

## ◇ 都心の各地区におけるまちづくりの動き

都心の各地区では、それぞれの特性や課題に応じて、例えば以下のような取組が行われています。

### <骨格軸・展開軸>

#### ●にぎわいの軸（札幌駅前通北街区）

札幌駅前通沿道では、地域が主体となってまちづくりの方向性を取りまとめ、この実現に寄与する開発に対して容積率の緩和等を行う地区計画を策定するほか、まちづくり会社によるエリアマネジメント等と連携し、都心のにぎわいや活力を象徴する沿道の機能・空間の誘導に取り組むなど、地域の目標像の実現に向けたまちづくりが積極的に進められています。

### <ターゲット・エリア>

#### ●創成東地区（創成イースト北エリア・創成イースト南エリア）

創成東地区では、マンションの立地が進む動向を背景に、容積率の緩和等を行う地区計画を策定し、個別の都市開発の活発な立地動向を誘導・調整することにより、都心にふさわしい土地の高度利用化や機能更新、良好な市街地環境の創出などを段階的に進める取組が行われています。

### <交流拠点>

#### ●札幌駅交流拠点

札幌駅交流拠点では、「札幌駅交流拠点先導街区整備基本構想」において、北5西1街区と北5西2街区の一体的な整備によるシンボル空間の創出などに取り組む方針を位置付けています。さらに、この構想を踏まえて「札幌駅交流拠点まちづくり計画」を策定するなど、官民協働による取組が進められています。

## 4 土地利用計画制度の運用方針（都心）

### ③ 土地利用計画制度の運用方針

最も中心的な拠点である都心では、相当程度の機能の集積が図られるよう用途地域等を指定しており、今後もこの用途地域等の骨格は維持します。

しかしながら、都心の魅力を一層高めていくためには、個別の建築物の建替え等を適切に誘導し、より質の高い空間づくりを誘導・担保することが求められ、そのためには、骨格的な基盤の整備や地区ごとのまちづくりの動きに対応しながら、土地利用計画制度を適切に運用していくことが重要です。

以上より、都心に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

#### ア 基本事項：機能と密度の配置

用途地域については、商業地域又は近隣商業地域を土地利用状況等に即して定めている現状を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、現在の指定を基本的に維持します。

#### イ 地区ごとの特性や課題に応じた建替え更新の適切な誘導

地区ごとの特性や課題に応じたまちづくりの推進に向け、建築物の建替えなどを誘導・調整し、都心をより魅力ある空間として整備・育成していくため、地域と行政の協働により建築物の用途、形態、規模などに関する目標を明確化し、容積率などの制限の緩和を含めて土地利用計画制度を効果的に運用することにより、目標の実現を担保します。

---

#### **ウ 都心の活性化やにぎわいの創出に寄与する機能の維持・導入**

都心は、札幌を象徴する最も中心的な拠点として、市民はもとより観光客などの来訪者も札幌の魅力を享受できるよう、高次な都市機能を集積することや、にぎわいや憩いの場となる豊かな空間を備えることが重要です。また、多様な都市サービス機能を享受できる暮らしの場を提供する観点で、居住機能の立地にも配慮する必要があります。

そのため、例えば「都心強化先導エリア」では、札幌の経済力の底上げに主眼を置き、そのうち札幌駅以南かつ創成川以西の区域においては、居住機能ではなく業務機能の高次化を集中的に展開し、「創成東地区」では、職・住・遊近接のまちを実現する暮らしの場と、起業等による新たな活力の創造に取り組むなど、骨格構造やターゲット・エリアごとに目標像を明確にしながら、都心の活性化やにぎわいの創出に寄与する機能の誘導を進めます。

なお、居住機能については、市街地における人口密度の分布の現況と住宅市街地の区分との均衡が図られていることから、今後も局所的な集中を積極的に誘導する必要性はないものと言えます。そのため、現状においてすでに一定程度の居住機能の立地動向が見られる都心においては、居住機能の導入を目的とした容積率などの緩和は行わないことを基本とします。

## 4 土地利用計画制度の運用方針（都心）

### エ まちづくりの目標実現に寄与する都市開発の誘導

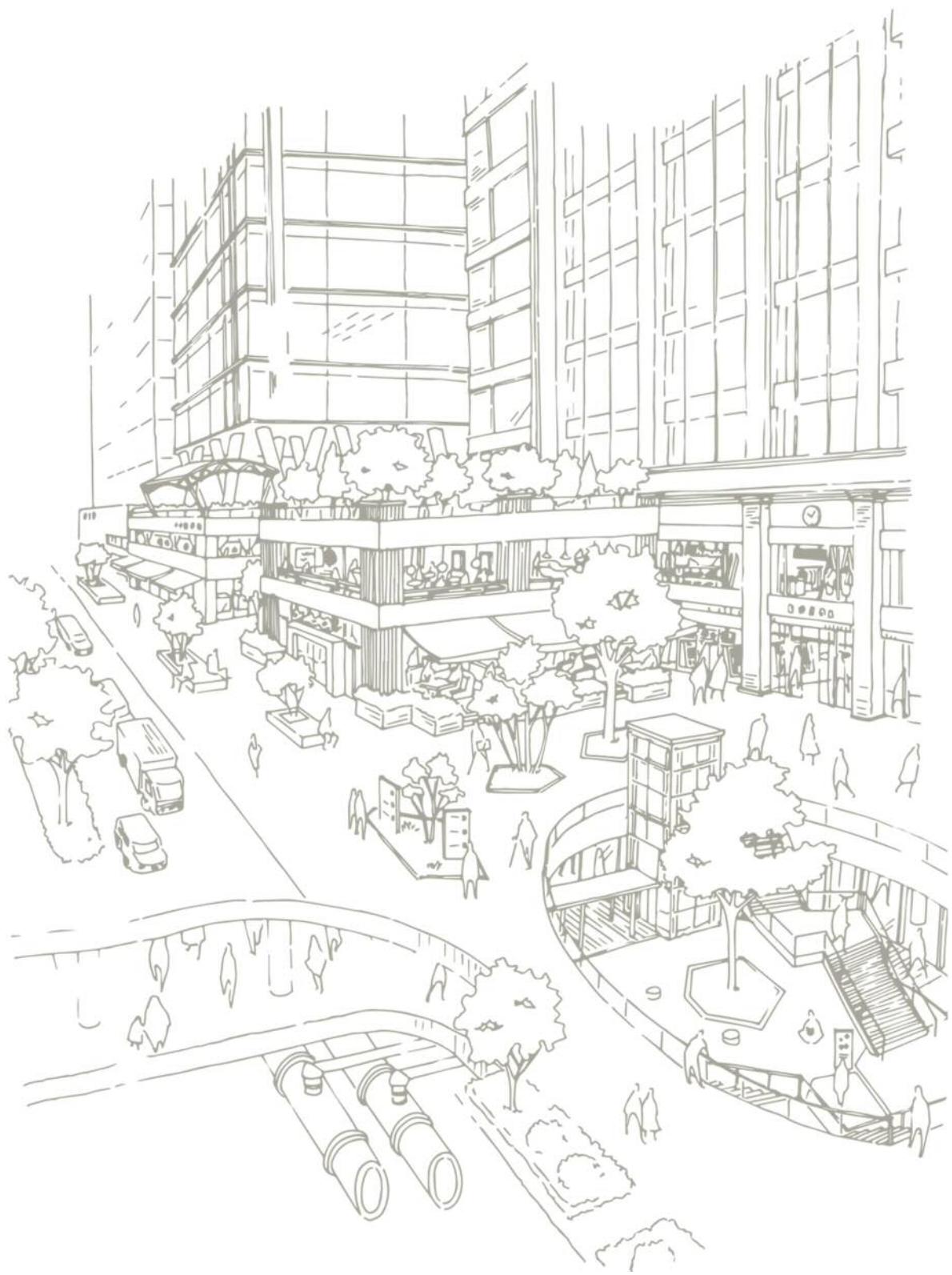
民間活力を都心の将来像の実現に最大限生かせるよう、地区ごとのまちづくりの動きに対応しながら、制限の緩和を含めて土地利用計画制度を機動的かつ効果的に運用し、質の高い空間づくりを誘導・担保します。

そのため、容積率の緩和に関する土地利用計画制度の運用の考え方などを明示することで、建築物の建替え更新の意欲を喚起し、第2次都心まちづくり計画等の実現に寄与する都市開発を積極的に誘導することを目的として、都心における開発誘導に関する方針を新たに策定します。

方針の策定にあたっては、にぎわいや緑を感じられるオープンスペースの確保や敷地の統合はもとより、地域を主体としたまちづくりルールの策定、高次都市機能を有する施設の整備、エネルギーネットワークの構築などの環境負荷の低減、良好な景観形成、災害時における業務継続性や市民の安全の確保、四季を通じて快適に移動できる重層的な回遊ネットワークの形成などの取組を地区ごとのまちづくりの目標に即して実現することを重視します。

また、これらの取組を実現するため、容積率の緩和などを行う際には、地区計画や都市再生特別地区といった土地利用計画制度を適切に運用していくことに加え、建築基準法に基づく総合設計制度※も活用していきます。

※総合設計制度：敷地内に公開空地を設けるなど、市街地環境の改善に寄与するものについて、容積率や高さの制限を超えることができる制度。（建築基準法第59条の2）



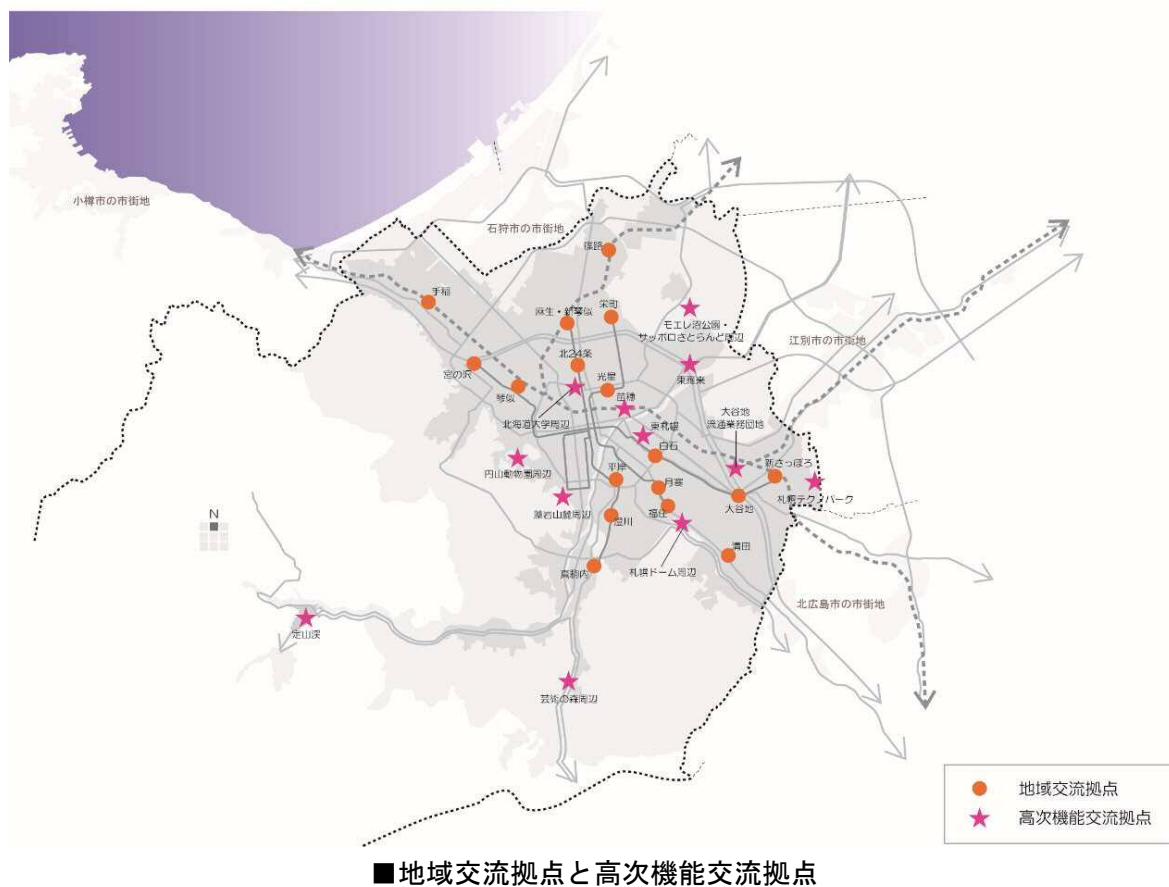
## 4 土地利用計画制度の運用方針（拠点）

### （3）拠点の特性に応じた機能の集積と魅力の向上を支えるための運用方針

#### ① マスター・プランでの考え方

第2次マスター・プランでは、都市の中枢機能を担う都心のほか、後背圏の広がりに応じて地域の豊かな生活を支える中心的役割を担う地域交流拠点や、国際的・広域的な広がりをもって利用され、札幌の魅力と活力の向上を先導する高次な都市機能が集積する高次機能交流拠点を主要な拠点として位置付けており、各拠点の土地利用に関しては、主に以下の方向性を示しています。

- ◆ 《地域交流拠点》 区役所などの公共機能や、商業・業務・医療・福祉などの多様な都市機能の集積を図るとともに、これらの都市機能を身近に利用することができるよう、居住機能の集積を促進する。また、にぎわいや交流が生まれる場を創出する。
- ◆ 《高次機能交流拠点》 産業や観光、文化芸術、スポーツなど、札幌の魅力と活力の向上を先導する高次な都市機能の集積を目指す。



---

また、立地適正化計画では、適切な公共サービス提供の実現を担保する観点から、地域交流拠点を「都市機能誘導区域」として設定し、誘導施設を以下のとおり定めています。

◆ 都市機能誘導区域（拠点）における誘導施設

- ・多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）

## ② 現況・動向・課題

### ◇ 拠点における機能の集積

地域交流拠点では、都市機能の集積の度合いは拠点ごとに異なっており、集積が進み、生活利便性が高い拠点が形成されている一方で、土地利用転換が進まず、集積がそれほど進んでいない拠点も見受けられます。

また、都市機能が集積している地域交流拠点においても、駅からの徒歩圏にまで視野を広げると、建物用途の多様性や使用容積率が高いとはいえない状況です。

一方、高次機能交流拠点では、より広域との関わりを持つ特徴的機能を備え、札幌の魅力と活力を向上させるため、引き続き機能集積に取り組んでいくことが必要です。

### ◇ 地域のまちづくりの動き

地域の課題や土地利用転換の動向等に応じて、拠点ごとに、地域住民と行政等との協働で今後のまちづくりに取り組む動きがみられます。

## 4 土地利用計画制度の運用方針（拠点）

### ③ 土地利用計画制度の運用方針

各拠点では、一定程度の機能の立地が可能となるよう用途地域等を指定しており、今後もこの用途地域等の骨格は維持します。一方で、大規模施設の建替えなどの土地利用の転換動向や地域のまちづくりの進展に応じて、拠点を特徴づける機能の効果的な導入や多くの人が訪れる場所にふさわしい質の高い空間づくりが図られるよう、積極的に対応していく必要があります。

また、個別の開発機会における質の高い市街地形成に向けた取組を積極的に活用する必要があります。

以上より、拠点に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

#### ア 基本事項：機能と密度の配置

##### ＜地域交流拠点＞

用途地域については、商業地域又は近隣商業地域を土地利用状況等に即して定めている現状を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、現在の指定を基本的に維持します。

なお、商業地域又は近隣商業地域の後背は、基本的に住居系用途地域を指定していますが、地域交流拠点の機能向上に向けて徒歩圏における建物用途の多様性を高めるため、周辺の土地利用の現況や動向等を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で変更することによる建物用途制限の緩和を検討します。

##### ＜高次機能交流拠点＞

用途地域については、機能集積の状況等に即して定めている現状を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しても、現在の指定を基本的に維持します。

なお、拠点としての機能向上を支える施設の立地等が進展しつつある拠点については、周辺の土地利用状況との調和に配慮しながら、機能立地の動向にあわせて適切な用途地域の指定を検討します。

#### イ 地域のまちづくりの進展にあわせた土地利用計画制度の運用

拠点の特性に応じた魅力ある空間を形成していくため、地域住民と行政等との協働による拠点ごとの取組を推進し、都市開発の誘導や基盤整備を実施することが求められます。

そのため、土地利用計画制度については、まちづくりの進展にあわせて、制限の緩和を含めた機動的かつ効果的な運用を図ります。この際、まちづくりの目標の実現を支える観点から、導入すべき機能や公共空間を幅広く捉え、適切に誘導します。

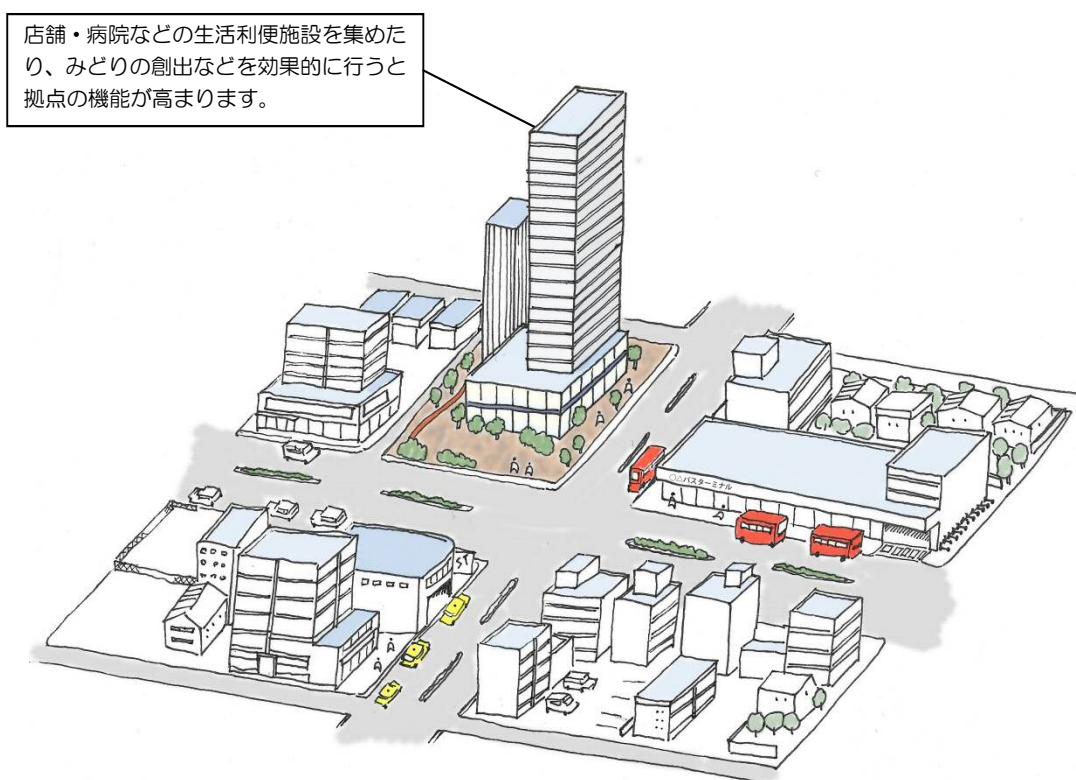
## ウ 個別の建築行為等の機会を捉えた土地利用計画制度の運用

拠点の更なる機能向上を図るため、後背圏の規模や都市機能の集積状況などの地域特性を踏まえた上で、個別の建築行為等の機会を積極的に捉え、制限の緩和を含めて土地利用計画制度を機動的かつ効果的に運用し、質の高い空間づくりを誘導・担保します。

そのため、容積率の緩和に関する土地利用計画制度の運用の方向性を明示することで、良好な都市開発を誘導することを目的として策定した「地域交流拠点等における緩和型土地利用計画制度等の運用方針」に基づき、土地利用計画制度を運用します。

この方針では、にぎわいや緑を感じられる良好な歩行環境の創出や、にぎわい・交流が生まれる滞留空間の創出、多くの人々の生活を支える都市機能の導入、乗継・移動環境向上のための取組、環境や景観に配慮した取組の推進など、拠点ごとの特性や課題に応じて都市開発に求められる取組の実現を重視します。

また、これらの取組を実現するため、容積率の緩和を行う際には、地区計画など土地利用計画制度を適切に運用していくことに加え、建築基準法に基づく総合設計制度も活用していきます。



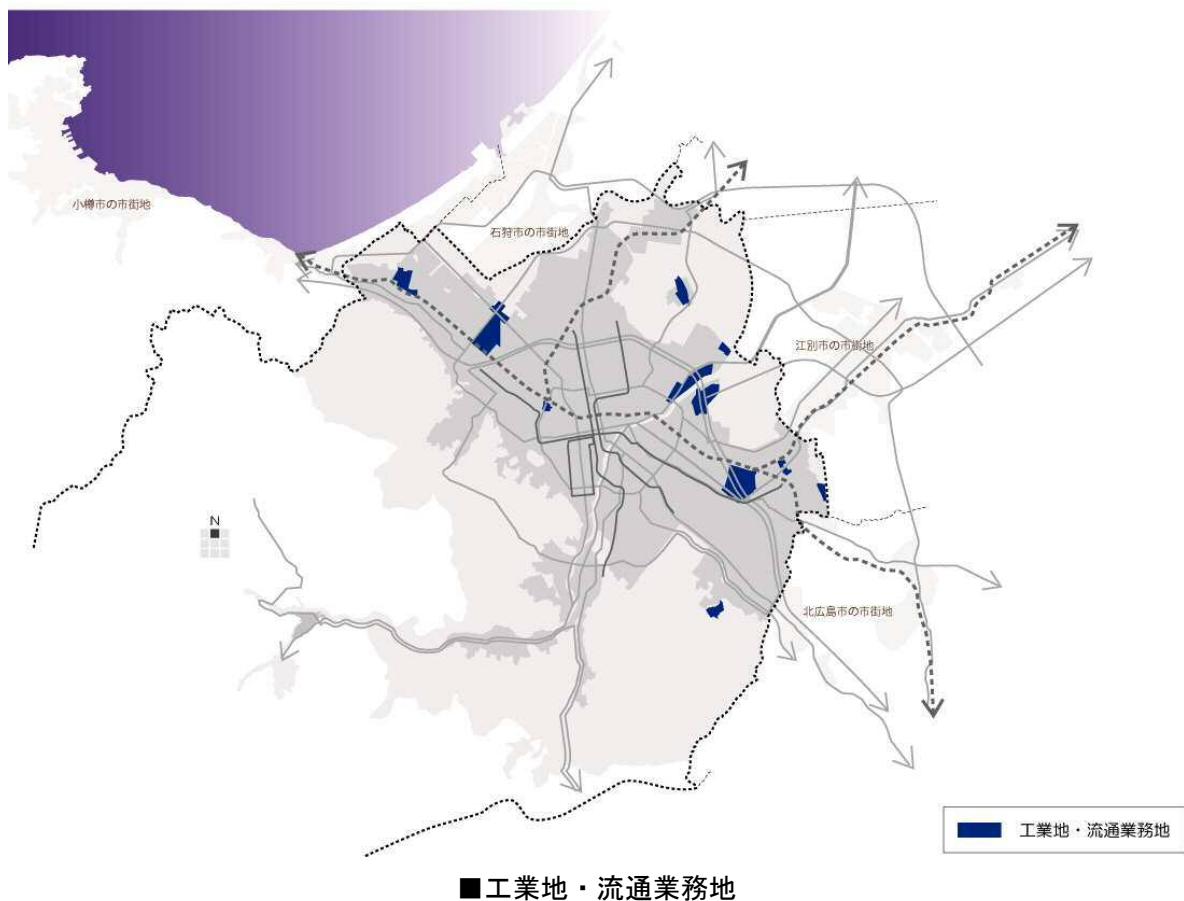
## 4 土地利用計画制度の運用方針（工業地・流通業務地）

### （4）工業・流通業の需要変化への対応を支えるための運用方針

#### ① マスターplanでの考え方

第2次マスターplanでは、工業地・流通業務地の土地利用に関して、以下の方向性を示しています。

- ◆ 《集約的な土地利用》 道路基盤などと対応した集約的な土地利用により、業務の利便の確保と周辺市街地環境との調和を図る。
- ◆ 《土地利用の再編・高度化》 工業地・流通業務地における土地利用の再編・高度化を支える。
- ◆ 《土地利用転換への対応》 都市構造の秩序の維持や周辺の市街地環境への配慮を前提としながら、土地利用動向の変化を踏まえた土地利用転換の適切な誘導を図る。



---

また、道内物流の要衝を担う大谷地流通業務団地を高次機能交流拠点にも位置付け、団地の機能更新や高度化などにより物流の効率化を進め、拠点としての役割の向上を図ることとしています。

一方、住工混在市街地については、土地利用をはじめとする地区の状況に応じて、居住機能への純化や、居住・商業・業務・軽工業機能等との複合化、または軽工業機能を主体とした土地利用が図られるよう、土地利用計画制度の運用などの対応を検討することとしています。

## ② 現況・動向・課題

### ◇ 工業・流通業の見通し

安定成熟期へと移行し、産業構造も変化していることから、集約的な工業地・流通業務地を新たに大規模に展開する必要性は高くないものと考えられます。

### ◇ 工場・倉庫等の新增設・更新ニーズの高まり

市内の工場・倉庫等は老朽化が進んでいます。老朽化した施設の更新や施設の規模拡大・機能増進等を現に検討している企業が一定数存在する中で、老朽化の進行と相まって、今後、工場・倉庫等の新增設や移転のニーズが高まることが見込まれます。

また、市内に立地している企業の中には、施設の増設や更新に対応できる立地適地を見つけることができず、市外に移転する事例も生じています。

### ◇ 物流施設の大型化・複合化

消費者ニーズの多様化に伴う小口多頻度輸送への対応が求められるなど、物流を取り巻く社会情勢の変化を背景として、近年、物流施設の規模は大型化しています。また、物流施設に求められる機能は、従来的な保管型の倉庫から、輸送、保管、荷さばき及び流通加工等の流通業務を一体的に実施できるものへと変化しており、物流施設の機能は複合化が進んでいます。

さらに、昭和42年（1967年）に都市計画決定された大谷地流通業務団地では、立地企業の施設の老朽化や、施設更新に必要な土地不足などの問題も生じているほか、団地内の土地利用制限が区域ごとに細分化されているため、団地内での移転や物流施設の機能複合化が難しいといった課題も抱えています。

### ◇ 個別的な土地利用転換の進展

古くからある工場・倉庫等の撤退などにより、個別的に土地利用転換が進む動向が見られる地区については、その転換を適切に誘導するため、特別用途地区の指定等を行い、工場跡地における風俗営業店や大規模店舗等の無秩序な立地を制限していますが、各地区の土地利用の転換動向には差が見られます。

## 4 土地利用計画制度の運用方針（工業地・流通業務地）

### ③ 土地利用計画制度の運用方針

本市の産業全体の競争力の維持・向上を図る上では、産業団地などの集約的な工業地・流通業務地について、適切に土地利用計画制度を運用し、業務の利便の増進と周辺環境との調和を図る必要があります。

一方、工場・倉庫等の撤退などで個別的に土地利用転換が進行する状況に対しては、引き続き、その転換を適切に誘導・担保することが必要ですが、土地利用の転換がみられない地区については、工場・倉庫等の新增設・更新ニーズの高まりを見据え、それらの立地に適した土地（以下「工業適地」という。）としての環境を維持することも必要です。

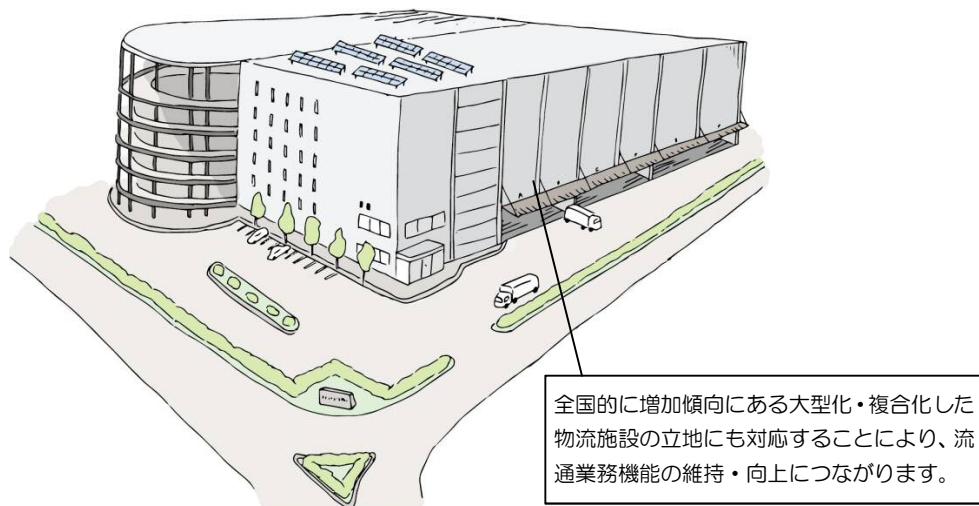
以上より、工業地・流通業務地に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

#### ア 基本事項：機能と密度の配置

工業地・流通業務地として集約的な土地利用を図る区域は、その土地利用の目標や現況などを踏まえ、用途地域については、工業専用地域、工業地域又は準工業地域を定めるとともに、必要に応じて特別用途地区や流通業務地区を定める現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率に関しては、中密度の指定を基本とする現状を維持します。

なお、大谷地流通業務団地については、団地内での移転を伴う施設更新を下支えしつつ、物流施設の大型化・複合化にも適切に対応する必要があることから、流通業務団地の都市計画で区域ごとに定めている土地利用制限等を見直すことを検討とともに、今後の個別の更新を支えるため、土地利用計画制度の機動的な運用を図ります。

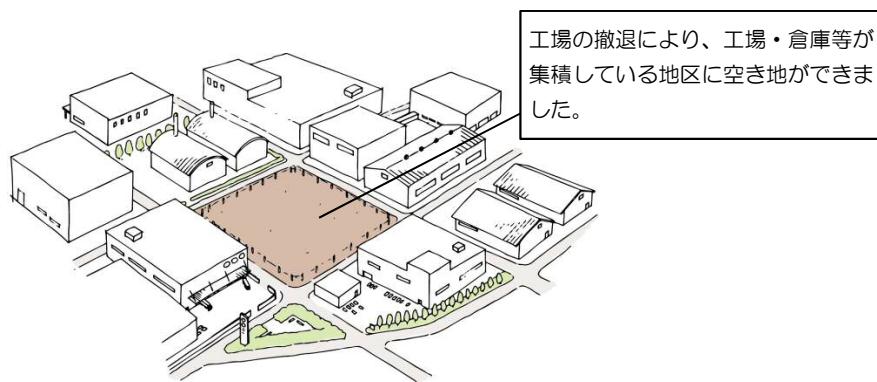


## イ 土地利用動向への適切な対応

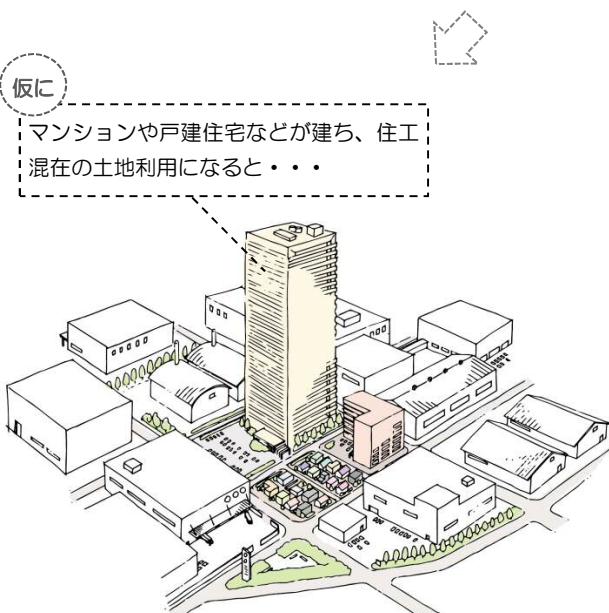
個別的な土地利用の転換により用途の混在が進みつつある地区については、特別用途地区を活用し、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和を図りつつ、既存の工場・倉庫等と他の用途の適切な共存をきめ細かく段階的に誘導します。また、大規模跡地については、地区計画制度などを活用し、必要に応じた基盤の整備も含めて適切な土地利用転換が図られるよう誘導します。

一方、土地利用の転換が進んでいない地区については、工業適地としての環境を維持・保全するため、特別用途地区の指定により工業系用途以外の用途の制限を強化することなどを検討します。

### －工業適地の環境維持のイメージ－



周辺も含めて工場・倉庫等が集積し、工業適地としての環境が保たれています。



## 4 土地利用計画制度の運用方針（幹線道路等沿道）

### （5）幹線道路等の沿道の秩序ある土地利用を支えるための運用方針

#### ① マスタープランでの考え方

第2次マスタープランでは、幹線道路等の沿道について、道路機能と対応した土地利用を図ることが合理的かつ必要であるとの基本認識を位置付け、土地利用に関して以下の方向性を示しています。

- ◆ 《道路機能に対応した土地利用》 道路機能に対応した土地利用を図ることを基本に、地域の特性に応じて商業・業務機能や軽工業・流通業務機能、集合型の居住機能などの立地に対応する。
- ◆ 《沿道土地利用の範囲の適正化》 沿道土地利用の範囲は、一般的な街区規模に対応することを原則に、地形地物や土地利用状況などを踏まえて適切に定め、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和を図る。
- ◆ 《身近な利便の確保》 特に商業・業務施設については、住宅市街地の居住環境の保護及び自立的な生活を支える身近な利便性の確保の観点から、集積を図る拠点などのほかは、市街地内に網羅的に整備されている幹線道路沿道での分散的な立地が図られるよう対応する。

#### ② 現況・動向・課題

##### ◇ 沿道施設の立地動向

幹線道路等の沿道では、特別用途地区の指定により、生活を支える身近な利便性を提供する商業・業務施設や集合住宅等の分散的な立地が図られています。

### ③ 土地利用計画制度の運用方針

道路機能に対応した施設などの立地に、今後も適切に対応していく必要があります。このうち、広域から多くの人々が利用する多様な商業・業務機能については、自動車に頼らずとも利用できるよう、公共交通の利便性の高い地域での集積を図る必要があります。一方、日常生活を支える利便施設については、引き続き各地域でその立地機会を確保する必要があります。

また、郊外住宅地の幹線道路沿道に立地する建築物については、土地利用の状況や景観特性を踏まえ、後背住宅地などとの調和を図る必要があります。

そのため、幹線道路等の沿道に関する土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

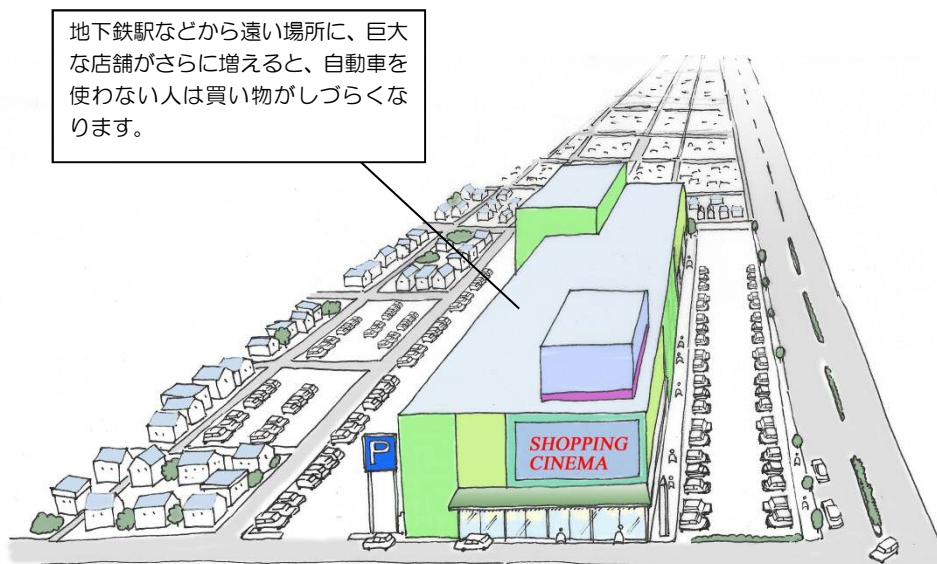
#### ア 基本事項：機能と密度の配置

##### <4車線以上の幹線道路の沿道>

地形などの土地利用条件や土地利用需要の見通し、沿道の機能集積の状況、後背市街地の土地利用状況などに応じて、近隣商業地域、準住居地域、第一種住居地域又は準工業地域を定めることを基本とする現在の指定を維持します。

また、大規模集客施設については、公共交通利便性などの地区特性に応じて、立地できる区域や規模を制限する現在の特別用途地区の指定を維持します。ただし、都市構造の秩序の維持と、都市基盤をはじめとする周辺市街地環境との調和に支障を生じないことを前提として、地区計画で必要な事項を定めることにより制限を緩和できる現在のしくみを維持します。

さらに、容積率・建蔽率については、中密度の指定を基本としつつ、複合型高度利用市街地内では高密度の指定とする現状を維持します。

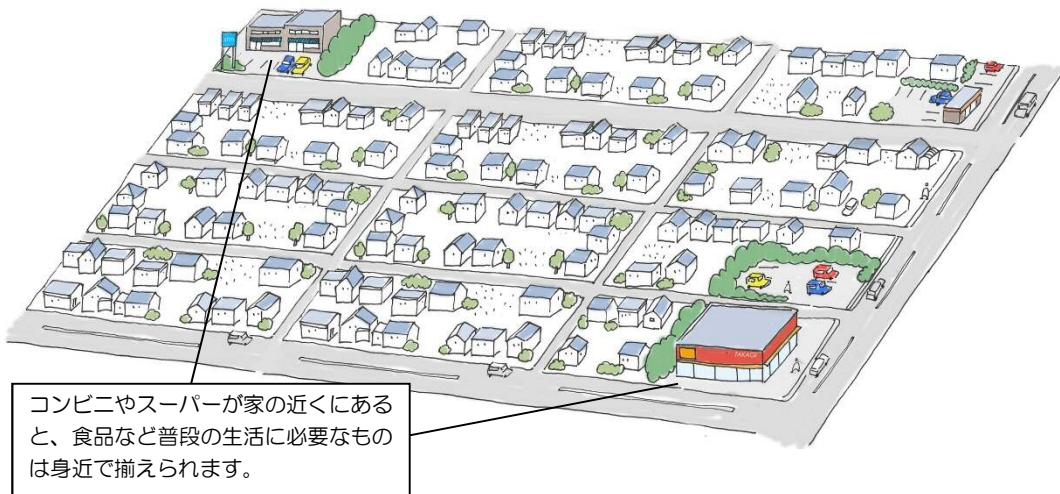


## 4 土地利用計画制度の運用方針（幹線道路等沿道）

### < 2 車線道路の沿道 >

道路機能や地区特性に応じて、日用品販売店舗などの生活利便施設の立地に対応するため、第一種住居地域又は第二種低層住居専用地域を定めることを基本とする現在の指定を維持します。

また、容積率・建蔽率についても、第二種低層住居専用地域を定める区域は低密度の指定とし、それ以外の区域は中密度の指定とする現状を維持します。



### イ 沿道の特性へのきめ細かな対応と後背住宅地の環境保護

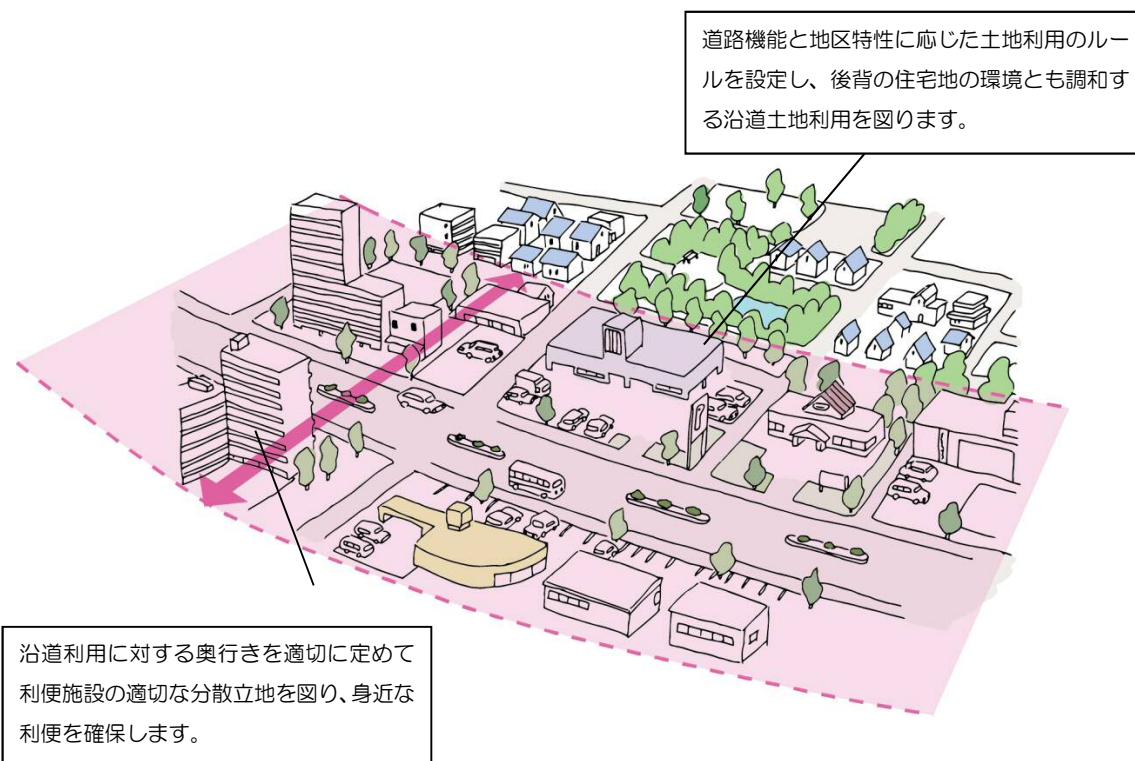
道路機能や地区特性に応じた土地利用の維持・増進と後背住宅地との調和をきめ細かく図るため、用途地域に加え、必要に応じて特別用途地区や高度地区などを活用し、建築物の用途、規模、形態に関する制限を定める現在の指定を維持します。

特に、郊外住宅地の幹線道路等の沿道では、後背住宅地との調和に配慮した高さ制限を強化している現状を維持するとともに、周辺の環境に支障がないものについては、高さ制限を超えて建築することができる現在のしくみを維持します。



## ウ 沿道土地利用の範囲の適正化

沿道土地利用に対する奥行きは、一般的な街区規模に相当する距離までとすることを原則とし、その近傍に区画道路が位置する場合には、建築基準法が敷地への過半用途地域適用の一般規定を設けていることとの均衡も踏まえ、その取り扱いの範囲内で当該区画道路までとして定めることを基本とします。宅地開発などに伴う新たな区画道路の設定により沿道街区が造成される場合も、同様の対応とします。なお、河川・道路などの地形上の分断要素がさらに後背に位置する場合などにおける一体的土地利用の適否については、道路接続との整合も踏まえた周辺を含む土地利用全体の状況及び見通しといった地区特性も勘案し、基本的な奥行き設定がなじまないと認められる場合に適切かつ合理的な範囲となるよう調整します。



## 4 土地利用計画制度の運用方針（景観）

### （6）良好な景観形成とみどりの充実を支えるための運用方針

#### 【 景観 】

##### ① マスターplanでの考え方

第2次マスターplanでは、今後の都市づくりにおける「重視すべき観点」の一つとして、「新たな価値を創造し、成熟社会を支える都市づくり」を掲げており、世界都市を目指し、札幌らしい都市空間の形成や食・観光をはじめとした産業の振興を進めるにあたっては、自然環境や地域資源などを活用し、札幌らしい良好な景観形成など新たな価値の創造により、都市の魅力・活力を向上する必要があるとしています。

また、平成29年（2017年）2月に景観施策の総合的な指針として策定した「札幌市景観計画」では、景観形成の理念として「北の自然・都市・人が輝きを織りなす美しい札幌の景観を創り上げる」を掲げるとともに、地域特性に応じた魅力的な景観の形成に向けた景観まちづくりに取り組むことなどを定めています。

##### ② 現況・動向・課題

###### ◇ これからの景観施策の主要課題

これからの景観施策では、成熟した都市において、気候、地形、植生などの「自然」や、街並み、道路などの「都市」といった要素はもとより、歴史、文化、産業といった「人（暮らし）」の要素も含めて幅広く捉え、能動的・創造的に都市の魅力・活力を向上させるための施策を進める必要があります。

また、土地利用の状況や周辺環境などの地域特性に応じた景観まちづくりにおいては、景観まちづくり指針を策定するなどの取組を進めていますが、必要に応じて、こうした取組を土地利用計画制度と連動させる視点も求められます。

### ③ 土地利用計画制度の運用方針

第2次マスタープランにおいて今後重視すべき観点にも掲げているように、土地利用計画制度の運用にあたっては、良好な景観形成の観点も重要であること、さらに、新たな景観計画の策定を背景として、景観に関する取組の一層の充実が求められていることを踏まえ、良好な景観形成を支えるための土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

#### ア 良好的な景観を維持・形成するための土地利用ルールの設定

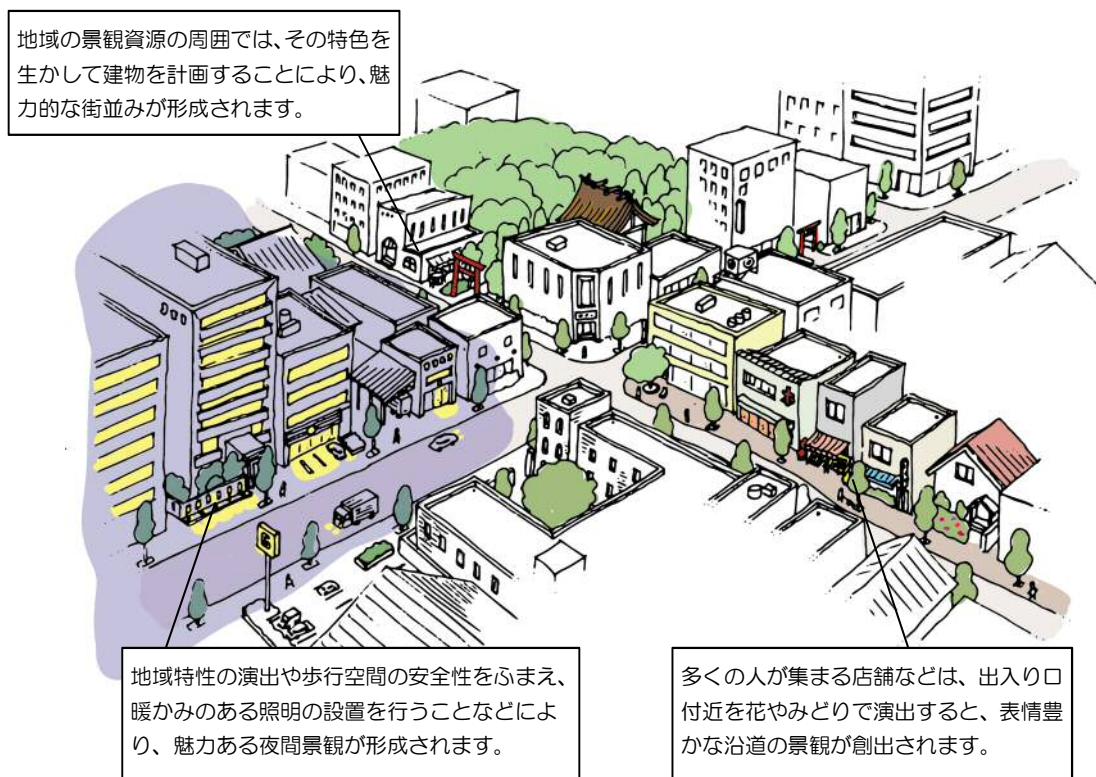
特に良好な景観の維持・形成を積極的に図るべき地区においては、土地利用ルールを設定することを検討します。

なお、この場合、前節まで整理した基本的な制限の内容（形態、密度など）については、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和に支障を生じないことを前提として、景観形成の方針に応じた緩和あるいは強化も可能とします。

#### イ きめ細かく効果的な景観形成に向けた土地利用ルールの設定

景観まちづくりの取組により景観まちづくり指針や景観まちづくり推進区域を定める地域においては、必要に応じて建築物の形態などに関する土地利用ルールを定めることにより、きめ細かく効果的な景観の創出を図ります。

#### 一景観まちづくりの取組による土地利用ルールのイメージ



## 4 土地利用計画制度の運用方針（みどり）

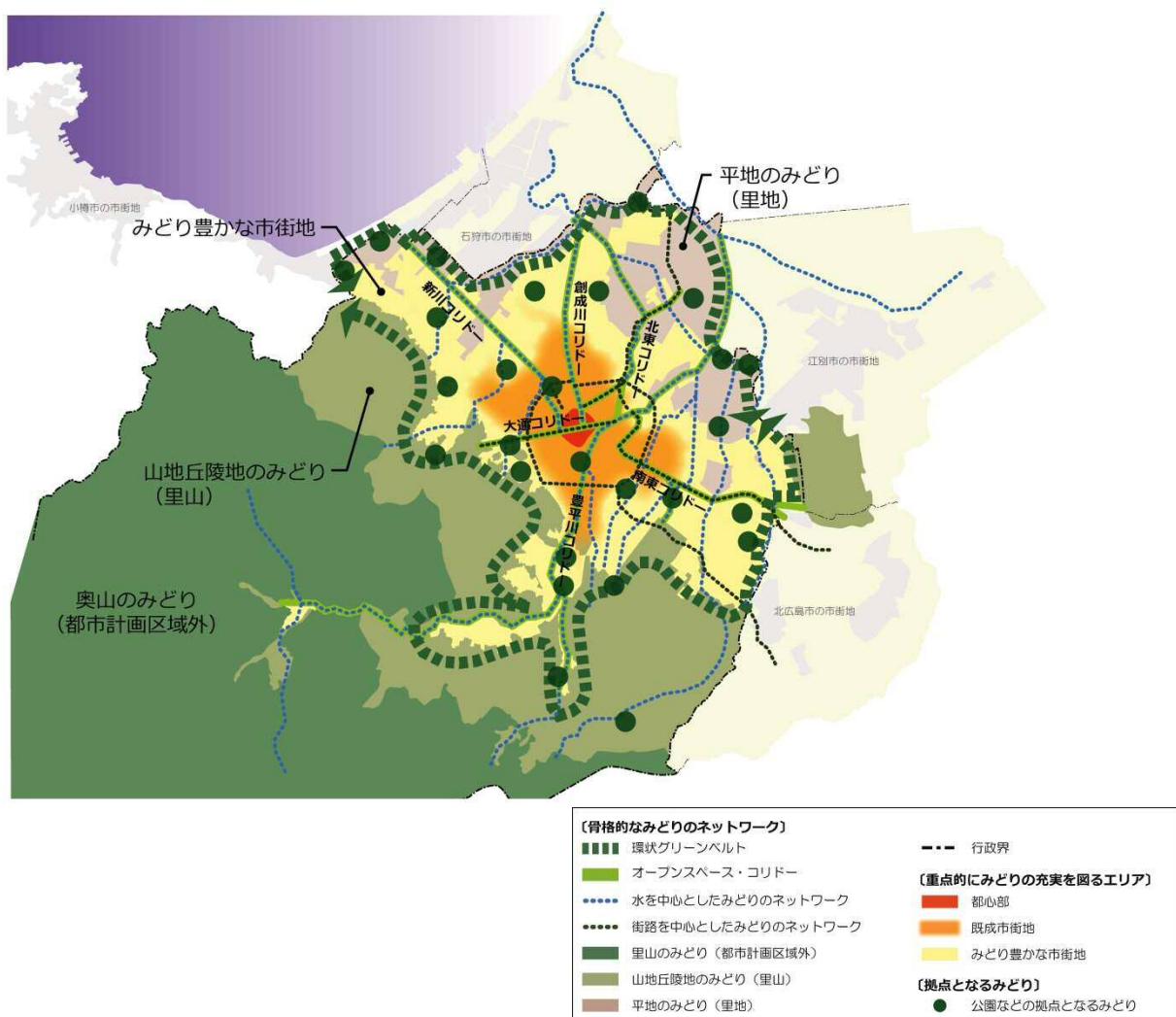
### （6）良好な景観形成とみどりの充実を支えるための運用方針

#### 【みどり】

##### ① マスタークリアランスでの考え方

第2次マスタークリアランスでは、今あるみどりを有効活用することにより、札幌の魅力を向上させていくほか、市民などとの協働により、既存のみどりの保全・活用や、新たなみどりの創出を進めることが重要であるとの認識のもと、みどりに関する取組の基本方針として以下を示しています。

- ◆ 《協働によるみどりづくりの推進》 市民・企業・行政等の協働によるみどりづくりを推進するため、みどりに関わる人の環づくり、市民に活きる活かされる取組などを推進する。
- ◆ 《今あるみどりの有効活用》 市街地をみどり豊かで環境に配慮したまちにするため、既成市街地では積極的なみどりの創出、その他の市街地では今あるみどりの有効活用を図る。
- ◆ 《まちなかのみどりの充実》 まちなかのみどりの創出とネットワークづくりを進めるため、みどりの回廊づくり、都心のみどりの充実、地域らしい身近なみどりの保全・創出を図る。
- ◆ 《まちを取り囲むみどりの保全・活用》 まちを取り囲むみどりの保全・活用とネットワークづくりを進めるため、拠点となるみどりづくり、身近な森の活用、地球環境や生物多様性に配慮したみどりの保全と創出を図る。
- ◆ 《公園緑地の魅力向上》 公園緑地の魅力を向上させるため、適切な管理・運営や利活用の促進、地域の特性に応じた再整備などを促進する。



■骨格的なみどりのネットワーク

## 4 土地利用計画制度の運用方針（みどり）

### ② 現況・動向・課題

#### ◇ みどりの量

市内における公園緑地の総量は、一定程度充実してきています。しかし一方で、市街地内及び市街地周辺のみどりの量は決して多くはなく、また、都心部や周辺の既成市街地の公園緑地が郊外部に比べて少ないなど、地域格差もみられます。

さらに、農地については、市街地内にも一定程度存在するものの、市街地内外でその総量は減少を続けています。

#### ◇ みどりの保全・活用に係る法改正

公園、緑地等のオープンスペースは、良好な景観や環境、にぎわいの創出など、潤いのある豊かな都市をつくる上で欠かせないものであり、災害時の避難地としての役割も担っています。また、都市内の農地も、近年、住民が身近に自然に親しめる空間として評価が高まっています。

このように、様々な役割を担っている都市のみどり空間を、民間の知恵や活力をできる限り生かしながら保全・活用していくことを目的として、平成29年（2017年）5月に都市緑地法等が改正されました。

この法改正により、都市公園については、保育所等の設置が可能になったほか、公共還元型の収益施設の設置管理制度が創設されました。

また、都市農地の保全・活用のため、用途地域の新たな種類の一つとして「田園住居地域」が創設されました。この田園住居地域は、住宅と農地が混在し、両者が調和して良好な居住環境と営農環境を形成している地域として土地利用の誘導を図るものです。

---

### ③ 土地利用計画制度の運用方針

民有地も含めて総合的かつ効果的にみどりの充実を進めていくことが重要であることを踏まえ、みどりの充実を支えるための土地利用計画制度の運用方針として以下を定めます。

#### ア 制度の活用によるみどりの保全・創出

市街地の主要な景観軸となる河川や、郷土的・牧歌的な景観や風致を有する市街地、周辺が宅地化されている中にあって住民に親しまれている平地林などについて、風致地区や特別緑地保全地区などの制度により、みどりの保全・創出を図ります。

#### イ みどりの保全・活用に係る法改正への対応

都市公園の効果的な保全・活用につながる施設計画が具体化した際には、周辺を含めた土地利用状況を踏まえて土地利用計画上の対応の要否を検討します。

また、新たに創設された田園住居地域については、本市の農地の現状やその周辺の土地利用の動向を踏まえながら、指定の必要性も含めて方向性を定めます。

#### ウ きめ細かく効果的なみどりの創出に向けた土地利用ルールの設定

地域のまちづくり指針などの検討にあたっては、地区の特性に応じた緑化に関する方針を定め、これと連携して地区計画などの建築物の形態などに関する土地利用ルールを定めることにより、きめ細かく効果的なみどりの創出を図ります。



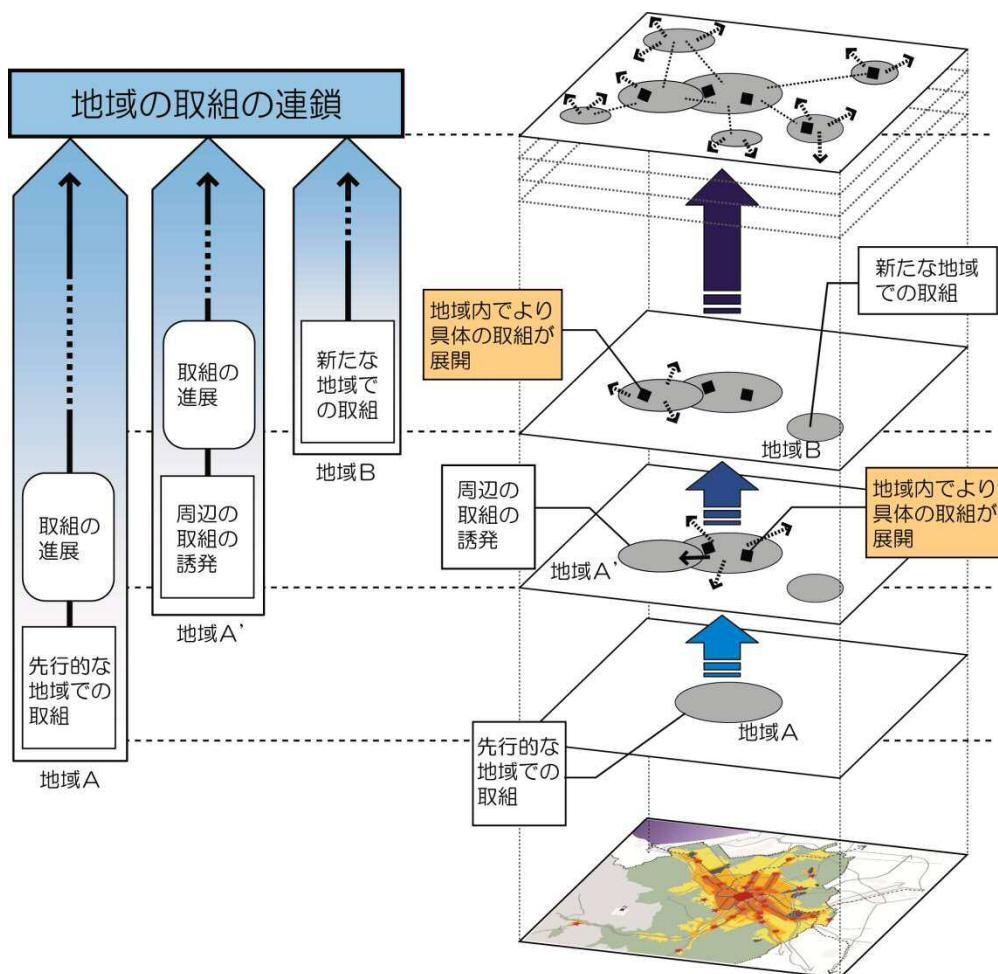
## 5 土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて

### 5 土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて

土地利用計画制度は、前章までで整理した基本的な視点や方針に基づいて運用しますが、マスタープランの基本目標の一つとして掲げているとおり、都市づくりにおいては、多様な協働による地域の取組を積み重ねることにより、都市全体の魅力と活力を高めていくことが重要です。

そのためには、土地利用計画制度についても、個々の取組の進展に応じた効果的な運用を図る必要があり、さらに、その運用方策に関しては、今後の都市づくりの課題等に応じて、一層の改善を図る視点も重要です。

そこで、この章では、土地利用計画制度をより効果的に運用していくための方策について整理します。



---

## (1) 用途地域等の機動的な見直し

かつては、拡大する人口や産業を適切に収容し、新たな市街地の整備を順序立てて計画的に進めることができたが、用途地域等の根幹的な土地利用ルールの見直しは、一定の期間を経て定期的に行うことを原則としてきました。

しかしながら、人口の増加が緩やかとなり、安定成熟期に移行して以降の都市づくりにおいては、きめ細かな取組への機動的な対応がより重要となっていることから、以下のアに示す場合を契機として、イの基本要件に即して見直すことを基本とします。

### ア 用途地域等の見直しの契機

- ・都市基盤の整備、市街地開発事業の進展など土地利用条件が整備された場合
- ・地域まちづくりの進展等により土地利用誘導の目標の明確化が図られた場合
- ・地域特性に応じ必要とされる、市街地環境の向上に資する計画が実施される場合
- ・その他、上位計画の変更等により見直しの必要が生じた場合

### イ 用途地域等の見直しの基本要件

- ・マスタープランやこの方針の考え方方に即した内容であること
- ・都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和の両面が図られていること
- ・地域のまちづくり動向や特性を踏まえ、積極的な土地利用の誘導や居住環境等の保全が必要となる場合は、地区計画などきめ細かな土地利用ルールを定めること

---

## (2) 住民主体の地区計画等の積極的推進

都市づくりにおいては、地域住民の主体的な関わりのもとで地域の特性に応じたきめ細かなルールである地区計画等を定める取組が一層重要です。

そのため、住民主体の地区計画等の推進に向けて、以下についての取組を一層充実します。

なお、これらの地区計画も、マスタープランに即し、都市構造の秩序の維持と周辺市街地環境との調和の両面が図られるものとして定めることが基本となります。

- ・本市の都市づくりに関する基本的考え方の周知
- ・地区計画や都市計画提案制度の普及・啓発
- ・住民主体で地区計画を定めた先行事例の紹介
- ・地区計画の策定に向けた地域の取組の支援

## 5 土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて

### (3) 制度の効果的運用を支える方策の充実

#### ア 個別の都市開発や建築行為を、地域にとってよりふさわしいものとするためのしくみの充実

都市づくりにおいては、個別に展開される建築物の建替え更新等を適切に誘導することで、市街地の質を高めていくことが重要であり、そのためには、市民、企業、行政など、都市づくりの担い手が共通の目標のもとで持続的に地域のまちづくりに参画できるしくみが求められます。

具体的には、以下の対応を進めていきます。

- ・市民・企業・行政等の協働により地域まちづくりの方向を検討し共有化
- ・事前共有された方向性に即し、個別の都市開発等の内容を計画の初期段階で協議・調整
- ・個別の法制度等に基づく協議・調整の総合化を図るための行政内部の横断連携
- ・市民、企業、行政等が担うべき役割と取組の流れ（手続き）の明確化
- ・分かりやすい緩和・許可制度の整備・充実

#### イ 本市の特質を踏まえた制度運用を支えるしくみの充実

これまででも都市計画法の改正等によって都市計画の決定権限の委譲や土地利用計画制度の多様化が図られ、市町村がその特性に応じて制度運用を図ることが可能とされてきました。

また、現在、国においては、人口減少に対応する都市づくりを誘導するため、段階的に都市計画法など関連法令の改正を進めることとしています。当面は、全国の都市で顕在化しつつある「都市のスポンジ化※」の対策が優先され、空き地・空き家の発生抑制や有効活用につながる制度の確立について、調査・検討が進められているところです。

今後もこのような法改正等の動向に適切に対応しながら、本市の特質を踏まえた制度運用を図っていくため、その基本的考え方や手続きのあり方等、制度運用を支えるしくみを継続的に検証・充実していきます。

※都市のスポンジ化：都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生する現象

#### ウ 各分野を横断する総合的な施策の推進

人口減少や少子高齢化の進展などへの対応は、都市計画分野だけではできないため、様々な分野が横断的に関与する取組を推進できるように取り組みます。



### <パブリックコメント>

#### (1) 意見募集期間

平成 30 年（2018 年）2 月 14 日（水）から 3 月 15 日（木）までの 30 日間

#### (2) 意見提出方法

郵送、FAX、E メール、ホームページ上の意見募集フォーム、持参

#### (3) 資料の配布・閲覧場所

- ・ 札幌市役所本庁舎（1 階ロビー、2 階市政刊行物コーナー、2 階都市局建築指導部管理課、5 階市民まちづくり局都市計画部都市計画課、15 階経済観光局産業振興部立地促進・ものづくり産業課）
- ・ 各区役所（市民部総務企画課広聴係）
- ・ 各区民センター
- ・ 各まちづくりセンター
- ・ 札幌市ホームページ

#### (4) 意見の内訳

##### ①意見提出者数

16 人（団体を含む）

##### ②意見件数

50 件（うち類似意見 4 件）

※類似した意見については、まとめた上で本市の考え方を示しています。

※計画案と直接の関係が無いご意見（他事業へのご意見等）については、集計の対象としていません。

## (5) 意見の概要とそれに対する札幌市の考え方

No.	該当ページ	意見の概要	市の考え方
<b>1 目的と位置付け</b>			
1	3	「他の分野別計画」とマスター プランや本方針との関係性が分かれづらい。	ご意見を踏まえ、3ページの図を修正しました。
<b>2 これまでの土地利用計画制度の運用</b>			
2	6	「持続可能」とはどういう意味か。	<p>「持続可能」とは、人間活動、特に文明の利器を用いた活動が、将来にわたって持続できるかどうかを表す概念であり、環境問題やエネルギー問題だけでなく経済や社会など人間活動全般に用いられます。</p> <p>例えば、6ページに記載している「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」は、本市が平成16年に策定した前マスタープランの都市づくりの理念として掲げたものです。</p> <p>これは、策定当時、本市の人口増加が鈍化してきていたことや、基礎的都市基盤が既に高い水準で整備されていたことなどを背景として、新たな市街地の拡大を基本とした都市づくりではなく、既存の市街地の魅力・活力の向上や市民生活の質の向上を支える内部充実型の都市づくりを基本とするという考え方を表現しています。</p>
<b>3 土地利用計画制度の運用にあたっての基本的視点</b>			
3	10	「札幌の魅力が国内外に発信されることが重要」という視点を、基本的視点のどれに反映しているのかが分からぬ。	10ページに記載のとおり、人口が減少する中にあって市民が安全・快適に暮らせるとともに、札幌の魅力が国内外に発信されることが重要であることから、特に重視すべき視点として④～⑦を設定しており、「都市の魅力・活力の向上」をうたった⑤の視点に主に反映しています。
<b>4 土地利用計画制度の運用方針</b>			
<b>(1) 住宅市街地の区分に対応し、多様で質の高い居住環境を支えるための運用方針</b>			
4	13	第2次マスタープランの住宅市街地の区分と立地適正化計画の誘導区域との関係性が分かれづらい。	<p>13ページに記載のとおり、複合型高度利用市街地の区域を基本に「集合型居住誘導区域」を、開発時期の古い郊外住宅地の一部に「持続可能な居住環境形成エリア」を設定しています。</p> <p>なお、第2次マスタープランと立地適正化計画の関係については、第2次マスタープランの114ページ又は立地適正化計画の64ページをご参照ください。</p>
5	13	持続可能な居住環境形成エリアについて、立地適正化計画では「明確な範囲を指定するものではない」と記載されているが、本方針では明確な区域指定がなされたような印象を受ける。	<p>立地適正化計画に記載のとおり、持続可能な居住環境形成エリアは明確な範囲を指定するものではなく、本方針においてもその位置付けは変わりません。</p> <p>ご意見を踏まえ、9ページに注釈を追加しました。</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【修正前】 (記載なし)</p> <p>【修正後】 ※他の区域と異なり、明確な範囲を指定するものではありません</p> </div>
6	14	今後、郊外部での人口減少や都心部での人口増加が見込まれる中で、市街地区別の人口密度が大幅に変動しないと判断した根拠が分からぬ。	<p>本方針で用いている将来人口推計によると、各市街地区分における人口密度の変化率は、平成22年から平成42年の20年間で、複合型高度利用市街地が+3%、一般住宅地が-4%、郊外住宅地が-6%程度となっていることから、大幅な変動はないものと判断しました。</p> <p>なお、市街地区別の人口密度の詳細については、立地適正化計画の計画書27,28ページをご参照ください。</p>

No.	該当ページ	意見の概要	市の考え方
7	15	「用途地域を住居系の種類の中で緩和する」とは、具体的にどのような変更を考えているのかが分かりづらい。 (ほか類似意見1件)	<p>ご意見を踏まえ、15ページの記述を一部変更しました。</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p><b>【修正前】</b> なお、複合型高度利用市街地のうち、今後人口減少が予測される地域については、建物用途の多様性を高め、居住地としての魅力の向上を図るため、周辺の土地利用の現況や動向を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で緩和することを検討します。</p> <p><b>【修正後】</b> なお、複合型高度利用市街地のうち、今後人口減少が予測される地域については、建物用途の多様性を高め、居住地としての魅力の向上を図るため、周辺の土地利用の現況や動向を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で変更することによる建物用途制限の緩和を検討します。</p> </div>
8	15	住宅市街地の用途地域は全般的に現状を維持することだが、現状を維持するだけでどのように第2次マスタープランや立地適正化計画の推進を図るのか。	<p>現在の用途地域は、平成16年に策定した前マスタープランの市街地区分に応じて指定していますが、第2次マスタープランの市街地区分の考え方は前マスタープランを踏襲しているため、今回の見直しにおいては、現在の指定を維持することを基本としています。</p> <p>その上で、新たに立地適正化計画を策定したことを受け、「集合型居住誘導区域」においては、建物用途の多様性を高める目的とした用途地域の変更を、また、「持続可能な居住環境形成エリア」においては、近年の住宅規模の傾向に応じた建替えを可能とする目的とした建蔽率の緩和とそれぞれ検討することとしました。</p> <p>なお、今後の都市づくりに当たっては、土地利用計画制度の適切な運用はもとより、都市計画以外の様々な分野が横断的に関与する取組が重要と考えており、その考え方を48ページに記載しています。</p>
9	16	郊外住宅地の建蔽率の緩和を検討する理由として、「近年の住宅規模の傾向に応じた建替えも可能とするため」と記載されているが、近年の住宅規模はどのような傾向を示しているのか。  また、建蔽率を緩和することにより、住宅の建て詰まり感が大きくなるとともに、冬期間の堆雪スペースの不足などにつながることが懸念されるため、緩和すべきではない。	<p>本市の住宅規模は、近年、延床面積・建築面積共に増加傾向にあり、郊外住宅地における専用住宅の標準規模は、延床面積：123.4m<sup>2</sup>、建築面積：73.1m<sup>2</sup>（平成28年調査時点）となっています。</p> <p>しかし、郊外住宅地の多くに指定している第一種低層住居専用地域（指定建蔽率40%）においては、敷地面積が180m<sup>2</sup>（約55坪）よりも小さい場合、上記の標準規模の専用住宅を建築しようとしても、建蔽率が制限値を超えるため建築できません。</p> <p>今後、加速度的な人口減少が想定される持続可能な居住環境形成エリアにおいて、持続的な地域コミュニティの形成を図るために、老朽化した専用住宅の建替えを下支えし、多様な世代の流入を促していくことが重要となります。</p> <p>そこで、状況を踏まえ、近年の標準規模の専用住宅の建築が可能となるよう、建蔽率の緩和を検討することとしました。</p> <p>一方、ご指摘のとおり、建蔽率の緩和によって生じる住環境への影響については本市としても認識しているところであり、今回の見直しにおいては、郊外住宅地の良好な住環境を損なわない範囲での緩和を想定しています。</p> <p>なお、今後の具体的な都市計画変更に当たっては、昭和61年に第一種低層住居専用地域の一部において行った建蔽率緩和の実績を踏まえるとともに、市民及び事業者へのアンケート調査を実施し、建蔽率の緩和に対する市民の意向を改めて把握する予定です。</p>
10	18	挿絵が、何をイメージしたものかが分からぬ。	<p>18ページに掲載している挿絵は、14ページに記載している、郊外住宅地の各地域が抱える課題への対応をイメージしたものです。</p> <p>ご意見を踏まえ、挿絵に見出しを追加しました。</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p><b>【修正前】</b> (記載なし)</p> <p><b>【修正後】</b> <u>—郊外住宅地における地域の課題に対応した土地利用のイメージ—</u></p> </div>

No.	該当ページ	意見の概要	市の考え方
(2) 魅力があふれ世界を引きつける都心の実現を支えるための運用方針			
11	20	「高次な都市機能」とはどういう意味か。	<p>20ページに記載している「高次な都市機能」は、最も中心的な拠点である都心にふさわしい都市間競争や国際競争に対応する都市機能を総称したものです。</p> <p>都心には既に多様な機能の立地がみられますが、これらの機能に加え、これからは、厳しさを増す都市間競争における札幌の確固たる地位の確保が重要となっていることを背景として、世界が注目する都心強化の推進のため、高次な都市機能の集積を図ることとしています。</p>
12	25	本方針では北海道新幹線の札幌駅のホーム位置をどこと仮定し、それを踏まえた札幌駅周辺の今後の土地利用等をどのように考え、用途地域の見直しに繋げていこうとしているのかが分からぬ。	<p>2ページに記載のとおり、本方針は、土地利用計画制度をいかに運用していくべきか、その基本的な考え方を示すものであることから、個別の都市開発に対する具体的な土地利用の考え方を示していませんが、それぞれの都市開発に応じた土地利用誘導の目標の明確化が図られた場合においては、地区計画などのきめ細かな土地利用ルールの設定とあわせて、用途地域等を機動的に見直すこととしており、その考え方を47ページに記載しています。</p> <p>なお、北海道新幹線の札幌駅のホーム位置を踏まえた周辺のまちづくりについては、現在策定中の「札幌駅交流拠点まちづくり計画」において方向性を整理した上で、具体的な検討を行っていくこととなります。</p>
13	26	都心の容積率を緩和すると、都心に人がより集中することから、人の移動が増え、例えば、都心にアクセスする道路の混雑に拍車をかけるなどの問題を生じさせる可能性もある。建築物の建替え促進や賑わい創出の手段は、容積率の緩和以外にもあるのではないか。	<p>都心は、札幌を象徴する最も中心的な拠点であることから、市民はもとより観光客などの来訪者も札幌の魅力を享受できるよう、高次な都市機能を集積することや、にぎわいや憩いの場となる豊かな空間を備えることが重要であると考えています。</p> <p>この考えに基づき、都心全体の容積率等の制限は現在の指定を維持した上で、地区ごとの特性を踏まえた容積率等の緩和を効果的に活用し、都心まちづくりに資する良好な都市開発を誘導したいと考えています。</p> <p>また、こうした都市開発の誘導方策としては、容積率の緩和以外に事業費の補助等もあることから、現在検討中の「(仮称) 都心における開発誘導方針」では、これらの手法も合わせて紹介する予定です。</p>
14	26	都心に古くからある小規模ビルの建替えに当たり、建物や土地の共同化は、事業スキームとして難しい場合もある。個別の建替えを促進するため、指定容積率を消化できるよう斜線制限を緩和するなどの対応を検討してほしい。	<p>狭小敷地において、例えば、単独の敷地ではなく、周辺の土地所有者等との合意形成の上、周辺も含めた一定のエリアにおいて街並み誘導型の地区計画を指定し、まちづくりの方向性を定めたうえで壁面の位置の制限や建築物の高さの最高限度などのルールを設け、これを遵守することで、斜線制限を緩和することも可能となります。</p>
15	26	検討過程の資料では、容積率緩和の評価項目として「ハイグレードホテル」の記載があったが、本方針には記載されていない。ハイグレードホテルは容積率緩和の対象外となったのか。	<p>ハイグレードホテルは、26ページに記載している「高次都市機能を有する施設」の一つとして整理しており、現在検討中の「(仮称) 都心における開発誘導方針」では、容積率の緩和を行う際に評価する都心まちづくりに貢献する取組として、国際水準の宿泊機能を備えたハイグレードホテルの誘致を掲げる予定です。</p> <p>なお、緩和条件として設定するホテルの性能等については、今後の検討となります。</p>

No.	該当ページ	意見の概要	市の考え方
<b>(3) 抱点の特性に応じた機能の集積と魅力の向上を支えるための運用方針</b>			
16	29	機能集積が特に進んでいない抱点での取組を重点的に進めるといった考え方が必要ではないか。	地域交流拠点は市内に17箇所設定していますが、都市機能の集積の度合いや交通基盤・周辺環境等の状況は抱点ごとに異なります。上位計画である第2次マスタープランでは、17箇所のうち「新さっぽろ」、「真駒内」、「篠路」、「清田」を先行的に取組を進める抱点として位置付けるとともに、それ以外についても、優先度を考慮しながらそれぞれの特性に応じた取組を推進することとしています。
17	30	「用途地域を住居系の種類の中で緩和する」とは、具体的にどのような変更を考えているのかが分かりづらい。	<p>ご意見を踏まえ、30ページの記述を一部変更しました。</p> <p>【修正前】 なお、商業地域又は近隣商業地域の後背は、基本的に住居系用途地域を指定していますが、地域交流拠点の機能向上に向けて徒歩圏における建物用途の多様性を高めるため、周辺の土地利用の現況や動向等を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で緩和することを検討します。</p> <p>【修正後】 なお、商業地域又は近隣商業地域の後背は、基本的に住居系用途地域を指定していますが、地域交流拠点の機能向上に向けて徒歩圏における建物用途の多様性を高めるため、周辺の土地利用の現況や動向等を踏まえつつ、用途地域を住居系の種類の中で変更することによる建物用途制限の緩和を検討します。</p>
18	30	地域まちづくりの進展にあわせた制度運用に当たっては、それぞれの土地や地域の個別性・特異性を十分に踏まえてほしい。	ご意見の視点は重要と考えており、「地域交流拠点等における緩和型土地利用計画制度等の運用方針」に示す「都市開発に求められる取組」を実現するため、容積率の緩和を行う際には、抱点ごとの特性や課題に応じた取組の実現を重視しています。 例えば、この運用方針に基づくオープンスペースガイドラインでは、敷地周辺の建物立地状況や地域資源等の有無などを踏まえ、オープンスペースの利用者やその使われ方を想定した上で、都市開発において整備するオープンスペースのしつらえなどを検討するよう誘導しています。
<b>(4) 工業・流通業の需要変化への対応を支えるための運用方針</b>			
19	33	市内で流通業務地を求める動きが活発である一方、それに対応できる土地が不足しているという声をよく聞くことから、適地を確保するための取組は積極的に進めるべきだ。 (賛同意見)	-
20	34	流通業務関連施設の中には、市民生活を支える機能を担い、郊外への移転自体が業務上支障となるものもある。こうした施設の移転先を確保するため、例えば、住居系用途地域内における大規模未利用地において建築を可能とするような緩和を検討できないか。	当該施設の立地が、都市基盤をはじめとする周辺市街地環境との調和に支障を生じないと判断される場合にあっては、地区計画により壁面後退距離や緑化スペースの確保等のルールを設けるなど、周辺住宅地への影響を最小限とすること前提に、用途制限を一部緩和することも可能であると考えます。
21	34	市内の準工業地域では既に工業系用途以外の建築物の立地が進んでおり、工場等の立地適地を見つけることが困難な状況になっていることから、市街化調整区域の活用も検討すべきではないか。	現在、本方針の見直し検討と平行して「市街化調整区域の保全と活用の方針」の見直しを進めていることから、検討に当たっての参考とさせていただきます。 なお、市街化調整区域においては、インフラ整備など新たな公共投資を行わないことを原則としていることから、工場等のように道路や上下水道等が一定程度整備されている環境を要する施設については、その立地可能性を慎重に検討する必要があると考えているところです。

No.	該当ページ	意見の概要	市の考え方
<b>(6) 良好的な景観形成とみどりの充実を支えるための運用方針</b>			
22	41	まちなかのビル建設が進み、みどりが減少しているように見える。札幌らしい景観を形成するためには、自然を守りながらまちづくりを考えるべきではないか。	ご意見のとおり、本市としても、札幌らしい良好な景観を形成するため、自然を守る視点は重要であると考えています。 また、既存のみどりの保全・活用や、新たなみどりの創出を進めることも重要であると認識しており、まちなかのみどりの創出とネットワークづくりを進めています。 例えば、建物を建てる際には、敷地や建物規模等によって条件は異なりますが、事前に協議を行い、良好な景観の形成に向けた基準やみどりの保全と創出に関する基準に適合するよう誘導しています。
23	41	良好な景観を形成するための「土地利用ルール」とはどのようなものか。	景観計画重点区域や景観まちづくり指針などの景観法や景観条例に基づくルールのほか、地区計画において良好な景観形成の視点で定める地区整備計画などの都市計画に定めるルールなどがあります。
<b>5 土地利用計画制度のより効果的な運用に向けて</b>			
24	47	土地利用計画制度の効果的な運用にあたり、地域の実情に応じて臨機応変で機動的な見直しを行るべき。特に、人口減少が推計されている地域には、重点的かつ細かな土地利用ルールを検討すべき。	ご意見のとおり、本市としても、地域まちづくりの進展等の取組状況に応じた土地利用ルールの機動的な対応を行うことは重要であると考えています。 また、個別的な課題を抱える地域については、地域住民と行政が一体となって地域の目標像を定めながら、土地利用のルールを柔軟かつ機動的に運用します。
<b>6 方針全体について</b>			
25		「土地利用計画制度の運用方針」に基づいた具体的な用途地域等の見直し案についても、適宜、情報公開やパブリックコメントを実施してほしい。	具体的な用途地域等の見直し案につきましても、都市計画審議会における説明や各区説明会、パブリックコメントを実施することにより、市民の皆様に情報提供を行うことを予定しています。
26		第2次マスタープランと本方針との関係性が分からぬ。	本方針は、第2次マスタープランに定める都市づくりの目標の実現を図るため、都市づくりの諸施策の一つである土地利用計画制度を運用するにあたっての基本的な考え方を示したものです。
27		本方針は、札幌市的人口が、平成27年頃に減少に転じることを前提としているが、人口推計は外れ、現在も増加が続いている。最新のデータに基づいて見直す必要があるのではないか。	本方針の上位計画である第2次マスタープランは、近い将来に到来が予測される人口減少社会の中でも持続可能な都市づくりを進めるため、20年後の将来を見据えた都市づくりの指針として策定したものです。 ご意見のとおり、国立社会保障・人口問題研究所が平成30年3月30日に発表した最新の将来推計人口（平成27年国勢調査ベース）によると、本市の人口は、平成37年をピークとして緩やかに減少に転じることとなっています。 一方、第2次マスタープランで用いている将来推計人口は、平成22年の国勢調査をベースとしたものであることから、最新の予測とは数値が異なっていますが、マスタープランの計画期間である平成47年までの間に人口が緩やかに減少することは最新の将来推計と共に通しているため、見直す必要はないと考えます。

No.	該当ページ	意見の概要	市の考え方
28		札幌は世界でもまれな豪雪都市であるにもかかわらず、全編にわたり「雪」に関する記述がないことに違和感がある。	ご意見のとおり、本市としても、札幌の積雪寒冷地としての特性を考慮するという視点は重要であると考えており、上位計画である第2次マスタープランでは、「今後重視すべき観点」の一つに「地域特性に応じたコミュニティの活力を高める北国らしい都市づくり」を掲げています。 また、具体的な土地利用制限として、第一種・第二種低層住居専用地域では、堆雪スペースの確保等を目的として外壁後退距離を設定しているほか、ゆとりある低層住宅地としての環境維持を目的とした地区計画を定める場合などにおいては、落雪・堆雪スペースの確保を目的として道路側に傾斜する屋根形状を制限するなど、北国としての良好な住環境を形成するための制度運用を行っており、今後もこうした運用を維持する考えです。
29		高度地区も見直すべきではないか。	高度地区については、住宅市街地の区分などマスタープランに掲げる都市構造や、幹線道路の体系などの市街地の特性に応じて指定することとしています。 現在の高度地区は、平成16年に策定した前マスタープランの市街地区分に応じて指定していますが、第2次マスタープランの市街地区分の考え方は前マスタープランを踏襲しているため、今回の見直しにおいては、現在の指定を維持することを基本としています。 なお、地下鉄駅周辺などで、必要な基盤整備とあわせて良好な都市開発を実施する場合などにおいては、地区計画で壁面の位置の制限等を定めることと併せた高さ制限の緩和も検討することとしています。
30		同じ容積率で建物を建てる場合、低層で幅の広い建物は日影による周辺への影響が大きいことから、高層で細い建物を許容するため、高さ制限の緩和を検討すべきではないか。 (ほか類似意見1件)	現在の高さ制限（高度地区）は、指定されている用途地域や容積率の枠組みを基本としつつ、道路整備状況や土地利用現況等も踏まえて指定しており、秩序あるまちなみ形成の観点から、周辺の住環境と調和した高さ制限を維持する必要があると考えています。 なお、周辺の環境に支障がないものについては、個別に高さ制限を超えて建築することができる現在のしくみを引き続き活用することとしています。
31		事業性を確保するため容積率を使い切ろうとすると、高さ制限が障害となる場合があることから、高さ制限の緩和について検討してほしい。	
<b>7 上位計画・関連計画について</b>			
32	8	第2次マスタープランの「都市づくりの理念」と「都市づくりの目標」の関係性が分からぬ。	第2次マスタープランの「都市づくりの理念」と「都市づくりの目標」の関係性については、第2次マスタープランの計画書27~29ページをご参照ください。
33	8	第2次マスタープランの都市づくりの理念「S・M・I・L・E City Sapporo」は、英語にする必要があるのか。	第2次マスタープランの都市づくりの理念は、本市の最上位計画である戦略ビジョンに定めている都市空間創造に当たってのコンセプト「S・L・I・M City Sapporo」に、これから都市づくりの要素である「Economy（経済）」、「Environment（環境）」といった「E」を加え、誰もが笑顔で過ごせるまちにするという願いを込めて定めたものです。

該当ページ	意見の概要	市の考え方
34 9	集合型居住誘導区域について、降雪量などを考えて指定範囲を見直すべきではないか。	<p>本市では、既存の都市基盤の有効活用を図る観点から、地下鉄駅周辺などの公共交通利便性の高い地域においては、高密度で質の高い住宅市街地の形成を目指すことにしています。</p> <p>この考え方の下、立地適正化計画では、地下鉄駅周辺などを集合型居住誘導区域に設定し、区域内で予測される人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図るために、土地の高度利用を基本とした集合型の居住機能の集積を図ることとしています。</p> <p>以上のことから、現在の集合型居住誘導区域の設定は妥当と考えており、現時点で見直しを行う予定はありません。</p>
35 12,13	第2次マスタープランで定める市街地区分や立地適正化計画で定める誘導区域の区分が分からない。	第2次マスタープランで定める市街地区分については、第2次マスタープランの計画書58ページを、立地適正化計画で定める誘導区域の区分については、立地適正化計画の計画書46ページをご参照ください。
36 13	複合型高度利用市街地において、「人口密度の維持・増加」を図るとしているのはなぜか。密集した市街地より、広々とゆとりある市街地の形成を求める。	<p>本市では、市民のライフスタイルの多様化に対応するため、自然と調和したゆとりある郊外での暮らいや、利便性の高い都心・地下鉄駅周辺などでの暮らしなど、様々な居住環境を確保することを目指しています。</p> <p>そのため、利便性の高い地下鉄駅周辺などにおいては高密度な市街地形成を誘導していく考えです。</p> <p>しかしながら、今後、人口分布の偏在が進み、一部の地域では、地下鉄沿線でありながら人口減少が予測され、将来的な都市機能の低下が懸念されることから、本方針の上位計画である立地適正化計画において、複合型高度利用市街地を基本に集合型居住誘導区域を設定し、人口分布の偏在を是正しつつ、「人口密度の維持・増加」を図ることとしています。</p>
37 13	持続可能な居住環境形成エリアに持続可能性があるのか、疑問を感じる。持続可能な居住環境形成エリア以外の郊外住宅地や一般住宅地の一部に住宅を集約する方が現実的である。	<p>本市では、近い将来、人口減少に転じるもの、今後20年の間では、市街地区別の人口密度は大きく変動しない見込みで、郊外住宅地においても、居住地としての需要は一定程度維持されるものと想定しています。</p> <p>このことから、本市においては、今後も郊外住宅を含めた市街化区域全体で都市構造を維持していくことを基本としています。</p> <p>しかしその一方で、郊外住宅地の一部の地域においては、加速度的な人口減少が想定されることから、これらの地域を持続可能な居住環境形成エリアとして設定し、今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的な地域コミュニティの形成を目指すこととしています。</p> <p>上記の考えに照らせば、市街地の一部の地域のみに住宅を集約することは、現在の本市においてははじまないと考えます。</p>
38 21	都心の「にぎわいの軸」づくりにおいて、地上部の札幌駅前通沿道の施設整備と、地下部の札幌駅前通地下歩行空間はどうのように連携するのか。	<p>第2次都心まちづくり計画では、都心全域を視野に入れた空間形成指針の一つに「地上・地下の重層的ネットワークの形成」を位置付けています。</p> <p>札幌駅前通においても、沿道ビルの建替え更新に併せて札幌駅前通地下歩行空間（チ・カ・ホ）への接続等を促進することで、公共施設と民間施設の連携による重層的かつ多様な地上地下のネットワークを強化・拡充していきます。</p> <p>こうした取組を通じ、市民や来街者が、四季を通じて安全・快適にまち歩きを楽しめるよう、都心の回遊性向上を図っていく考えです。</p>

No.	該当ページ	意見の概要	市の考え方
<b>8 その他</b>			
39		宅地不足に伴い、地価が高騰しているため、用途地域の見直しは急務である。	<p>社会経済情勢の変化に適切に対応するため、定期的な用途地域等の見直しが必要であることは、本市としても認識しています。</p> <p>しかしながら、今回の見直しは、人口減少社会の到来や産業構造の変化などへの対応に主眼を置いたものであり、宅地不足の解消を目的とはしていません。</p>
40		郊外住宅地であっても、駅に近い地域については、地域の活性化のため、土地利用制限を緩和すべきではないか。	<p>第2次マスタープランでは、多様なライフスタイルを支えるとともに、交通基盤の体系と対応した秩序ある土地利用を誘導する観点から、都市基盤の配置や整備状況、市街地形成の過程等に基づき、住宅市街地の区分を定めています。</p> <p>そのうち、郊外住宅地については、戸建住宅を主体としたおおむね良好な居住環境が維持・形成されていることから、16ページに記載のとおり、用途地域については第一種低層住居専用地域を定めることを基本とする現在の指定を維持するとともに、容積率・建蔽率に間しても、低密度の指定を基本とする現状を維持することとしています。</p> <p>なお、地域のまちづくりの動きが進展し、土地利用誘導の方向性が明確化された場合などにおいては、地区計画の決定と併せた用途地域等の機動的な見直しを行うこととしています。</p>
41		都心や都心近傍であるにもかかわらず、商業地域ではなく住居系の用途地域が指定されている区域があるのはなぜか。	商業地域は、「主として商業その他の業務の利便を増進するために定める地域」とされていることから、本市では、都市活動の中心となる「都心」および地域の核となる「地域交流拠点」等において、特に商業業務機能が集積している区域や道路等の都市基盤が高い水準で整備されている区域等に対して限定的に指定しています。このことから、現に住宅地を形成している区域には商業地域を指定せず、住居系の用途地域を指定することとしています。
42		札幌駅から徒歩圏に位置する複合型高度利用市街地について、第一種住居地域から商業地域に変更するなど、商業地としての活用を検討してほしい。 (ほか類似意見1件)	<p>なお、地域のまちづくりの動きが進展し、土地利用誘導の方向性が明確化された場合などにおいては、地区計画の決定と併せた用途地域等の機動的な見直しを行うこととしています。</p>
43		市街化調整区域の広大な土地を、住宅地や商業地として活用することは有益ではないか。	本市では、平成16年に策定した前マスタープランにおいて、市街地の拡大を抑制し、内部充実型の都市づくりへと転換することを掲げ、市街地の範囲は現状の市街化区域内外を基本とすることとしました。
44		市街化調整区域が市街化区域へ編入される予定はないのか。 (ほか類似意見1件)	この考え方方は、平成28年に策定した第2次マスタープランにおいても踏襲しており、今後は、人口減少社会の到来を見据え、線引きの見直しによる市街化区域の拡大は原則行わないこととしています。
45		新川通は交通量が多く、沿道では商業系の土地利用も見られる状況であり、風致地区的指定はそぐわないのではないか。	風致地区制度は、市街地周辺の山並みや市街地に残された樹林地、河畔林などの自然的風景を重要な風致資源として保全するとともに、その周辺地域においても自然と調和した質の高い良好なまちづくりを進めるための制度です。
46		みどりの保全の考え方には賛同するが、実際の街路樹等の維持管理状況を見ると、住環境を確保することとはかけ離れた雑な管理が目立つ。	<p>新川通風致地区については、核となる風致資源である新川の水辺や河畔林を保全するとともに、周辺地域についても河川の緑と一体となるよう、今後も宅地や道路の修景綠化に努め、緑の多い環境形成を図ります。</p> <p>街路樹については「札幌市みどりの基本計画」における推進プログラムの一つとして「市民に親しまれる街路樹づくり」を掲げているところであります、維持管理の手法も含め、街路樹等の質の向上を図る取組を進めています。</p> <p>なお、いただいたご意見は、今後の参考とさせていただきます。</p>



## ＜平成 30 年改訂の要点＞

### ◆都市計画制度の運用にあたっての基本的視点

【第2次札幌市都市計画マスタープラン】都市づくりの理念

S・M・I・L・Es City Sapporo (スマイルズ・シティ・サッポロ)  
～誰もが笑顔でいきいきとすごせるまちへ～

Sustainability  
持続可能性

Management  
マネジメント

Innovation  
創造性の発揮

Livability  
住み良いまち

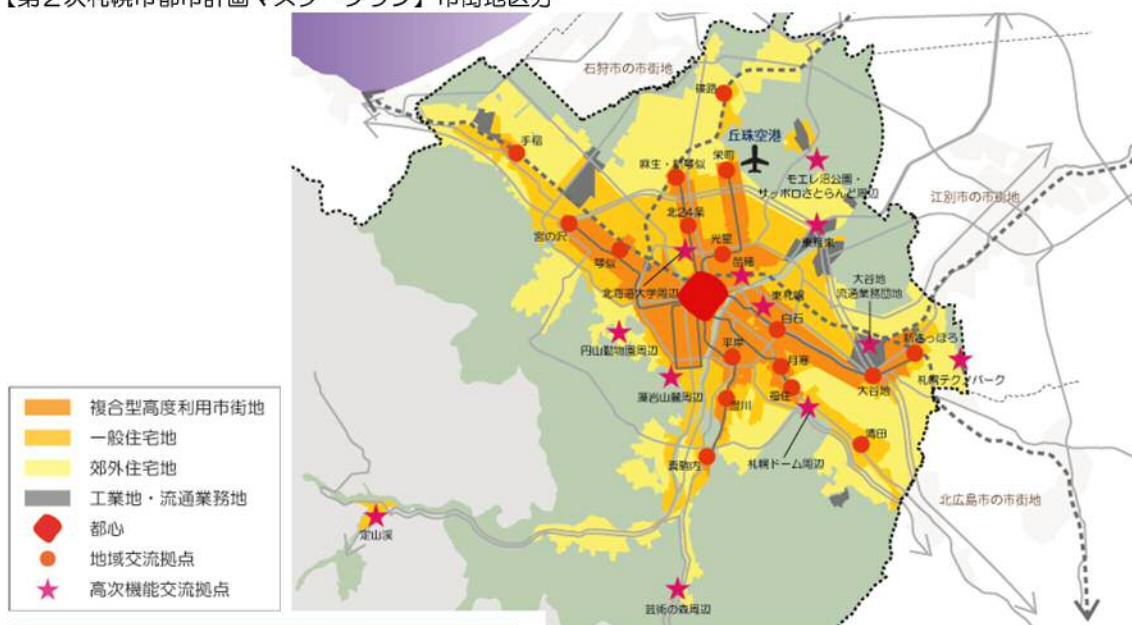
Economy 経済、Energy 活力、  
Environment 環境、…

### 一今日的に特に配慮が求められる事項一

- ④ 人口減少を見据えて都市構造のバランスを維持する視点 (S,L)
- ⑤ 都市の低炭素化と魅力・活力の向上を支える視点 (E)
- ⑥ 産業構造の変化に適切に対応する視点 (E)
- ⑦ まちのリニューアルを支える視点 (M, I)

▶ 運用方針 P10

【第2次札幌市都市計画マスタープラン】市街地区分



### (3) 都心

▶ 運用方針 P20~27

#### ■現状・課題

- 旧耐震基準の建築物が一定数存在するなど、建築物の建替え機運の高まり

#### ■対応の方向性

- 都心に関連する各種計画の実現に寄与する民間開発を積極的に誘導するための土地利用計画制度の効果的な運用

#### 【土地利用計画上の対応】

- 地区ごとのまちづくりの動きに対応しながら、緩和型土地利用計画制度を機動的かつ効果的に運用

#### （仮称）都心における開発誘導方針を今後策定

- 規制緩和に関する各種制度（地区計画など）を明示
- 容積率割増等を行う上で評価する取組と、その対象エリアや容積率割増の上限などを明示 など

### (4) 地域交流拠点

▶ 運用方針 P28~31

#### ■現状・課題

- 各拠点の都市機能の集積度合いに大きな差
- 徒歩圏でみると機能集積の度合いや使用容積率は高くない

#### ■対応の方向性

- 地域交流拠点ごとの特性への適応（公共施設の建替え動向を捉えたまちづくり、土地利用状況に応じた機能集積など）

#### 【現在及び今後の取組】

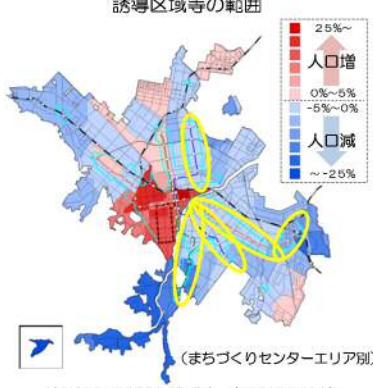
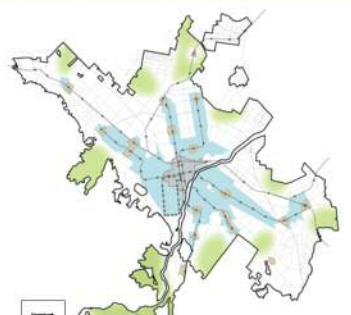
- 地域住民等との協働による拠点別の取組（まちづくり計画等の策定と事業等の実施など）

#### 【土地利用計画上の対応】

- 拠点の機能向上に向けて徒歩圏における建物用途の多様性を高めるため、住居系用途地域の種類の中での変更により、用途制限を緩和

## 住宅市街地における対応

### 【札幌市立地適正化計画】



### (1) 集合型居住誘導区域

▶ 運用方針 P12~18

#### ■現状・課題

- 中央区周辺への一極集中による人口分布の偏在
- 将来、人口減少する地域（黄色楕円部）の都市機能の低下が懸念

#### ■対応の方向性

- 人口減少が予測される地域について、土地利用の面からも「居住地としての魅力」を向上

#### 【土地利用計画上の対応】

- 人口減少が予測される地域の建物用途の多様性を高め、居住地としての魅力の向上を図るために、住居系用途地域の種類の中での変更により、用途制限を緩和

### (2) 持続可能な居住環境形成エリア

#### ■現状・課題

- 今後の加速度的な人口減少に伴う生活利便性・交通利便性の低下や地域コミュニティの衰退が懸念
- 専用住宅の老朽化
- 児童数の減少による小学校の閉校

#### ■対応の方向性

- 学校跡活用などの地域ごとの課題への総合的な対応

- 老朽化した建物の建替え促進の下支え

- 地域まちづくりの熟度等に応じて用途地域等を随時変更

- 近年の住宅規模の傾向を踏まえて、建蔽率を緩和

## 工業地・流通業務地における対応

### (5) 工業系の土地利用

#### ■現状・課題

- 工場・倉庫等の老朽化の進行
- 機能増進や経営効率化のための増設・移転のニーズの高まり

#### ■対応の方向性

- 種地として活用できる土地について、工業適地としての操業環境を維持・保全

- 既に住宅地へ転換した地区的住環境保護と、転換中の地区的住工共存

#### 【現在及び今後の取組】

- 種地を求める事業者と、種地として活用できる土地とのマッチングとその連鎖の促進

### (6) 大谷地流通業務団地

▶ 運用方針 P32~35

#### ■現状・課題

- 流通業務施設の老朽化
- 細分化された土地利用制限により、区域内移転や機能の複合化が困難

#### ■対応の方向性

- 老朽化した施設の更新を促進するための土地利用計画制度の適切な運用



大谷地流通業務団地の土地利用計画図

#### 【現在及び今後の取組】

- 立地企業の合意形成や土地利用転換の促進に対する積極的な関与

#### 【土地利用計画上の対応】

- 細分化された土地利用制限等の見直し
- 今後の個別更新には土地利用計画制度を機動的に運用

## **土地利用計画制度の運用方針**

平成 18 年（2006 年）3 月

（平成 19 年（2007 年）11 月 改訂）

（平成 23 年（2011 年）9 月 改訂）

（平成 30 年（2018 年）●月 改訂）

---

〒060-8611

札幌市中央区北 1 条西 2 丁目

札幌市まちづくり政策局 都市計画部 都市計画課

TEL 011-211-2506 / FAX 011-218-5113

ホームページ <http://www.city.sapporo.jp/keikaku/>