

土地利用のあり方について

- 1 関係諸団体の意見等について
- 2 土地利用のあり方について





(1) 商業関係

① 商店街

《意見交換》

●商店街の取り組みと現状

◇地域が良くなると商店街も良くなると考えている。

そのため、地域を盛り上げるため、イベント等にも積極的に参加している。

◇現在の商店街にとって空き店舗対策が大きな課題であり、地域の力を借りながら取り組んでいる。

◆身近な便利施設が立地できるエリアが広がり、そこに店舗の立地が進むと、既存の商店街で取り組んでいる空き店舗対策に支障が出る可能性も考えられる。

●大型店との関係

◇大店立地法施行以降は、商店街と大型店が一緒にまちづくりを進めようという状況になってはいない。

◆質の高い市街地をつくっていく上では、土地利用の施策のみではなく、経済部局等の支援等、他施策との連携が重要である。

② 事業者（スーパーマーケット）

《意見交換》

●今後の出店戦略について

◇会社によって得意な立地、規模は異なる。

⇒店舗面積 1,500㎡～2,000㎡位の店が 1.5km位の間隔であるのが理想なのではないか。

⇒人口が増加している都心周辺部に店舗面積 1,000㎡未満の小型店の展開を考えている

⇒店舗を中心に半径 500m～1km位の徒歩や自転車で来店できる範囲を商圏として設定している。

⇒駅前立地は地代が高く厳しいが、地下鉄直結であれば事業展開の可能性は十分にある。

◇スーパーマーケットとドラッグストアの複合店を出店したい。

◇人口減少、高齢化が進む地域でも、その状況がビジネスチャンスとなることもあり、出店は十分考えられる。

◇どのような立地においても平面駐車場は必須である。

●市民の購買パターン

◇高齢者は、週末まとめ買いするタイプと、毎日買い物に来られる2パターンに分かれる。

●宅配事業について

◇利用者層は高齢者と子育て中の主婦層が多い。

◇利用者は多いが、できれば店舗で買い物したいという声強い。

◇移動販売では生鮮食料品（生肉、生魚）の取り扱いが難しい。

◇宅配事業はこれから広がっていくのではないが、

⇒ 宅配事業は採算が合わず難しい。

●郊外型大型商業施設の動向について

◇巨大なショッピングセンターは飽和状態であり、今後、出店数は減少すると予測される。

◇一方で、家電や家具等の専門店については、今後も郊外への進出が続くものと予測される。

◇郊外の大型ショッピングセンターは、地代の関係から郊外でしか成り立たない形態で、都心等では難しい。

③ 事業者（ショッピングセンター、大型スーパー、スーパーマーケット、専門店、ドラッグストア、コンビニエンスストア）

《アンケート調査（対象：スーパーマーケット）》

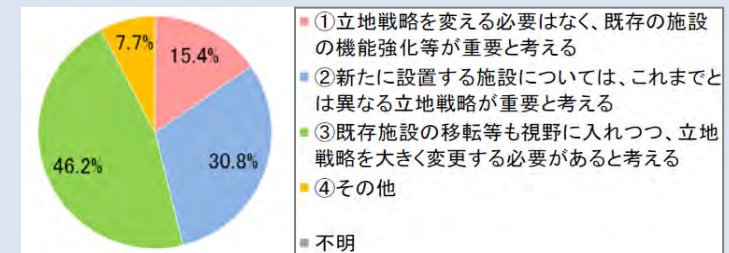


図1 施設の立地に関する考え方

これまでとは異なる新たな立地戦略が重要と考えている事業者が約8割に上る。またその大半が既存施設の移転も視野に入れて検討している。

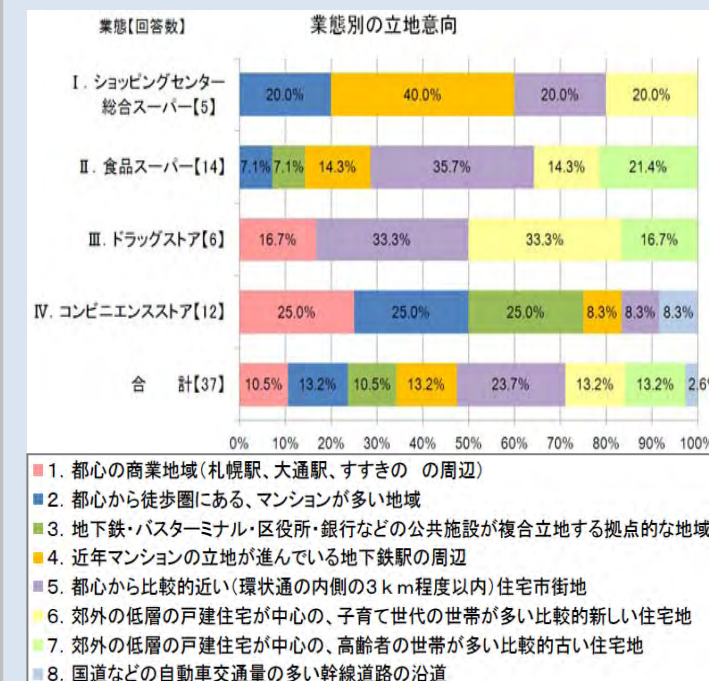


図2 業態別立地意向

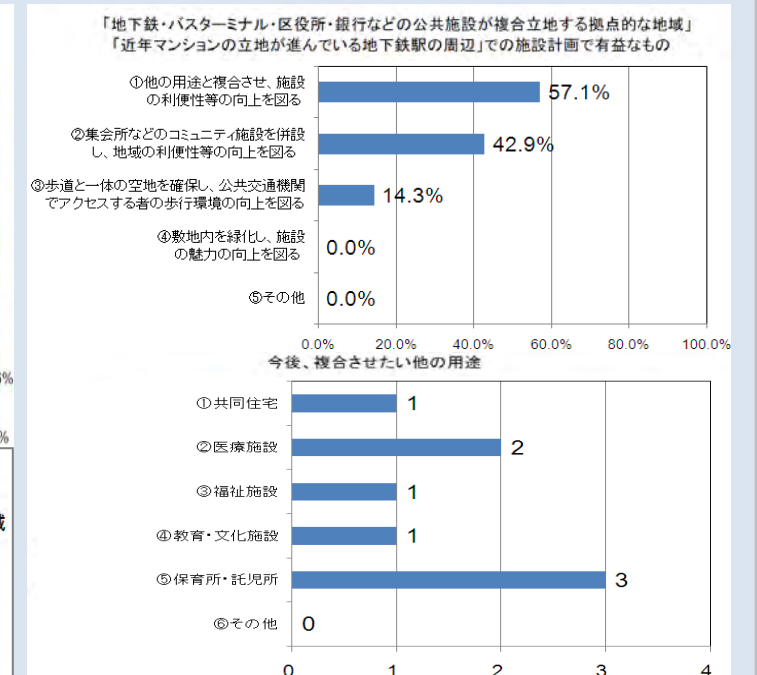


図3 ショッピングセンター、総合スーパー、食品スーパーが拠点、高度利用住宅地に立地する際、有益と考える事項

・各業態ともに、事業者により出店戦略は様々であるが、人口の増加傾向にある都心やその周辺部、地下鉄駅周辺等に立地を意向する事業者が多く、更に、それら地域への出店に際しては、医療施設や保育所、託児所などの他の用途との複合化や集会所などのコミュニティ施設の併設が有益であると考えている事業者が多い。

・一方で、食品スーパーやドラッグストアの一部事業者は、郊外の高齢者の世帯が多い比較的古い住宅地への立地意向を示している。

《自由意見》

◇商業施設の立地は、市民の生活の利便の面では欠かせない要素の一つであるが、用途地域の見直しのみで解決できるものではなく、官民双方の連携の推進が必要である。

◇市として誘導を図る地域への出店の場合は、事業税の軽減等の優遇措置をあわせて検討してほしい。

◇用途地域や特別用途地区が食品スーパー、コンビニエンスストアの出店の障害となっている地域がある。



(2) 医療・社会福祉施設関係

《アンケート調査（対象：医療法人、社会福祉法人）》

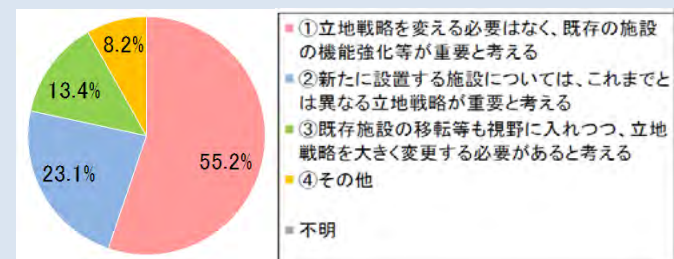


図1 施設の立地に関する考え方

医療・社会福祉法人は、主に、既存施設の機能強化を重要と考えている。一方で、新たな立地戦略を検討している団体も4割に上る。

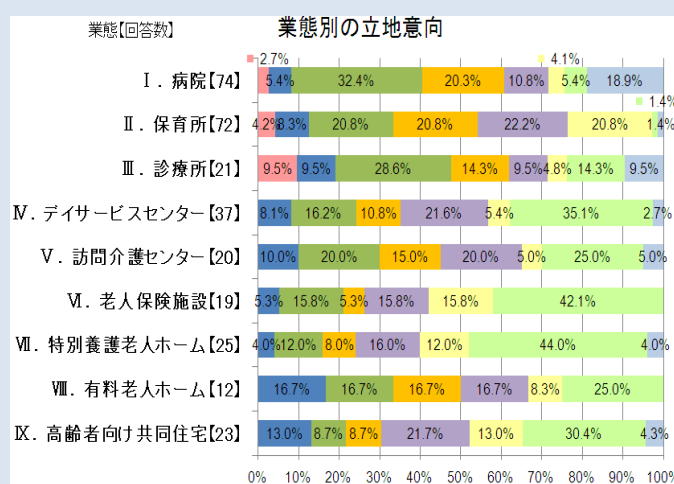
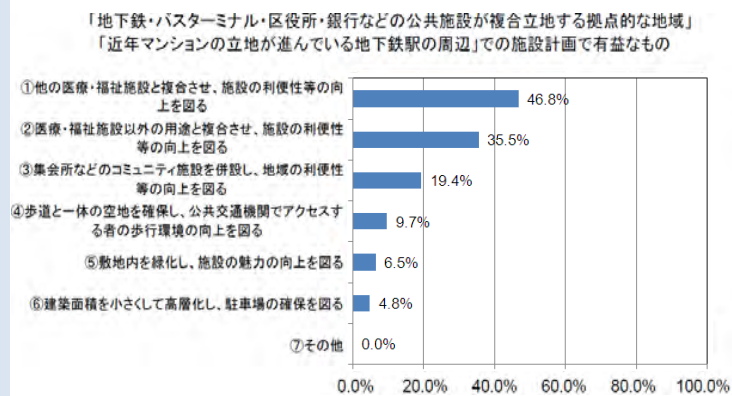


図2 業態別立地意向

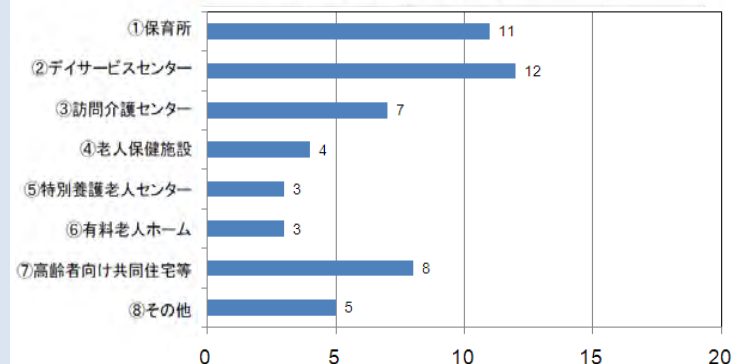
病院、保育所、診療所は、拠点や地下鉄駅周辺への立地ニーズが高い一方で、高齢者を対象とした施設は郊外への立地ニーズが強い。

《自由意見》

- ◇病院の建築において、容積率制限や建ぺい率の制限が厳しく、地域のニーズに合った増改築ができない。
- ◇保育所は、親の利便を重視した利便性の高い地域だけではなく、学校に隣接する場所、広い公園などがある環境の良い場所等、きちんと「子どもが育つ場所」にあるべきである。
- ◇地下鉄駅の近くに高齢者を対象とした共同住宅や福祉施設等が必要である。
- ◇高齢者住宅を展開する場合は、郊外の地下の低い土地に、ある程度大きな建物が建てられる環境でないと、難しい。



今後、複合させたい医療・福祉施設



今後、複合させたい医療・福祉施設以外の用途

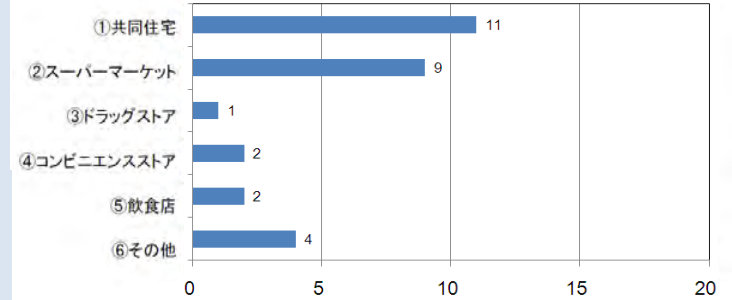


図3 拠点・地下鉄駅周辺における施設計画の意向

医療・社会福祉施設同士、または他用途との複合化により利便性が高まり有益であるとする団体が多い。

(3) 住宅・不動産、都心商業者関係

① 札幌商工会議所 住宅不動産部会

《意見交換》

- 土地利用見直しの検討方向性について
 - ◇指針のような方向性の段階で反対することは無いが、実際にどの場所でどの程度の制限がされるかが重要。
- 都心について
 - ◇容積率を緩和して投資意欲を引き出すべきである。
 - ◇札幌はこれまで都市を平面的に広げすぎで、都心部は200万人の都市としては貧弱である。また、郊外の農地は貴重な資源であるので、メリハリのある市街地の形成が重要である。
- 利便性の高い地域の考え方について
 - ◇「地下鉄沿線等の公共交通利便性の高い地域」はJRやバス等の公共交通機関も含め幅広く捉えるべきである。
 - ◆自動車を削減し、歩いて行ける範囲で生活できる場所をつくっていくことが重要であり、公共交通の利便性の高いところを活用すべき。
 - ◆自動車の環境技術も進んでおり、環境負荷の低減のために自動車を削減するという考え方は再考が必要である。
- 高さ制限について
 - ◇山並みの眺望を守るため等、必要な場所に導入するのは理解できるが、全市一律というのは問題である。
 - ◆高さ制限が厳しくなると、建ぺい率が大きくなり、駐車場や緑地の確保が困難となり環境が悪化する。
- 郊外住宅地について
 - ◆高齢単独世帯が増加しており、買物弱者や孤独死が問題となりつつある中、郊外住宅地の中で一定規模のものを許容することは、そこをコミュニティの核とすることもできるので推進すべき。
 - ◆地域の身近な利便と郊外型大規模商業施設との間には因果関係は無く、身近な利便を確保するために大型店を制限するという考え方は再考が必要である。

② 都心商業者、地権者

《意見交換》

- 都心居住の考え方について
 - ◆共同住宅を立地する際に、低層階を賑わい用途とする考え方は理解できる。
 - ◇都心部の賑わい確保のための施策はもっと早い段階で実施すべきであった。
 - ◇賑わいの確保は、都心の西側の方がより重要である。
 - ◇都心部の居住人口が増加することは結構だが、郊外と同様の静かな環境を求める場所ではない。
 - ◇人が増えれば、賑わいが増すというのは錯覚である。
 - ◇都心の共同住宅に新たに入ってくる人は、地域コミュニティの意識が希薄である。
- 土地利用の更新について
 - ◆更新時期に入っている建築物が多いので、更新意欲を引き出す施策が必要である。
 - ◇容積率の緩和という話の一方で、実際は、緩和された分の容積を使いこなすためのマネジメントが難しい。
 - ◇都心の商店街では、税制上の問題が大きい。市街地環境への貢献に応じて、税金を減免することはできないのか。



（１）都心

都市計画審議会、土地利用計画検討部会、関係団体意見

【都心の更新・誘導の必要性】

- ・一度できたまちを再構築する時代であり、高品質なまちに誘導する良い機会である。
- ・更新時期に入っている建築物が多いので、更新意欲を引き出す施策が必要である。

【都心の賑わいの確保、活性化】

- ・都心部の賑わい確保のための施策はもっと早い段階で実施すべきであった。
- ・共同住宅を立地する際に、低層階を賑わい用途とする考え方は理解できる。
- ・賑わいの確保は、都心の西側がより重要である。
- ・都心においても景観、まちなみの視点は重要である。
- ・都心の共同住宅の建設は、都心居住を促し、都心の活力の維持に貢献している。また、その場所が、商業施設として成り立つかどうかの判断は難しいので、安易な規制は避けるべきである。

【都心の居住について】

- ・都心周辺に共同住宅の立地が増加しているが、騒音問題の発生等軋轢を生じているケースもあり、その立地にはルールが必要である。
- ・都心部の居住人口が増加することは良いが、郊外と同様の静かな環境を求める場所ではない。
- ・地域コミュニティの希薄化が懸念される。
- ・人が増えれば賑わいにつながるというのは錯覚である。

【他施策との連携】

- ・特に都心においては、交通と土地利用の連携をはじめとした、総合的な取り組みが重要である。

現況・動向

- ・人口は増加しており、特に年齢別では生産年齢人口が、地区別では創成川東部地区の増加が顕著である。
- ・世帯構成人員は全市平均より少ない傾向にある。
- ・地下鉄駅乗降客数、小売売上高ともに札幌駅地区が増加する一方、大通地区は減少傾向である。
- ・都心部の地価は下落傾向が続いている。
- ・近年都心の近くに分譲マンションが多く立地する傾向にある。

今日的な社会、経済情勢を踏まえた土地利用のあり方

【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、地域と行政の協働により建築物等の用途、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考慮しながら、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の集積を図り、市民はもとより来訪者もが都市生活の魅力を享受できる環境の維持、創出を最大限重視すべきであり、この中でも特に商業機能等が連続することが望まれる地区における居住機能は、にぎわいやまちなみとの調和を図る。

【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。
- ⑥選択性の高い交通体系の形成等、過度に自動車に依存しない人を中心とした魅力ある都心空間の実現を目指すため、交通等に係る施策との連携を図る。

※アンダーラインは前回の部会で示した文言から変更した箇所



(2) 高度利用住宅地

都市計画審議会、土地利用計画検討部会、関係団体意見等

【質の高い複合市街地形成について】

- ・拠点をはじめとした、地下鉄沿線等の利便性の高い地域では、商業、医療、福祉機能をはじめとした、生活利便機能が複合した計画や、環境に配慮した計画を誘導していくべきである。
- ・拠点を中心とした土地利用というものも考えられる。また、後背圏等の状況により各拠点に対する対応は異なる。
- ・環状通の内側においては、特にきめ細かな誘導が必要となる。
- ・医療等の利便を求めて高齢者の人口が増加することが考えられるため、その対応が必要である。
- ・都心周辺部はスーパーマーケットの空白地帯となっており、そこに小型店を展開したいという意向がある。
- ・スーパーマーケットの駅前立地は、地代が高く厳しいが、地下鉄直結であれば事業展開の可能性は十分ありうる。

【公共交通を基軸とした市街地形成について】

- ・地下鉄沿線は、もっと多くの人々が住めるよう、高さの制限を緩和すべきである。
- ・自動車を削減し、歩いて行ける範囲で生活できる場所をつくっていくことが重要であり、公共交通の利便性の高い地域を活用すべきである。
- ・「地下鉄沿線等の公共交通利便性の高い地域」は地下鉄のみではなく、幅広く捉えるべきである。

【住宅地の環境保全について】

- ・人口減少を踏まえると、現在の土地利用状況を考慮し、保全すべき住環境は積極的に保全すべきである。

現況・動向

- ・高度利用住宅地のうち、特に環状通内側と東西線西側沿線で人口増加が顕著である。
- ・建築物の高さ、容積率平均使用率は、環状通内側で高く、全地域で増加傾向である。
- ・高度利用住宅地内においても、地下鉄沿線から離れた地域等では、まとまった低層住宅地も存在する。
- ・各拠点により生活利便機能の集積状況に差がある。
- ・市街地の形成過程や都市基盤の整備状況により、地区の特性が異なる。

今日的な社会、経済情勢を踏まえた土地利用のあり方

【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等、個別的な課題を抱える地区では、地域と行政の協働により地域の目標像を定めながら、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主要な拠点や公共交通利便性の高い地区では、後背圏の規模や都市機能の集積状況等の地域特性を踏まえながら、個別の開発機会を積極的に捉え、土地利用のルールの柔軟な運用により、身近な商業・医療・福祉等の生活利便機能の集積、みどりの創出、環境負荷の低減、まちなみ形成などの視点に配慮された、質の高い空間と利便性が確保された市街地環境を形成する。
- ④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

- ⑤超高齢社会の到来を踏まえ、医療・福祉機能が利用し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。

※アンダーラインは前回の部会で示した文言から変更した箇所

土地利用計画制度の運用方針



都市計画審議会、土地利用計画検討部会、関係団体意見等

【産業を支える土地利用について】

・札幌の新たなものづくり産業の在り方を見据えた土地利用を考えていく必要がある。また、これらが既存の住宅地とどのように複合化できるのかということを考える必要がある。

【住宅地の環境保全について】

- ・人口が減少していく中では、現在の土地利用状況を考慮し、保全すべき住環境は積極的に保全すべきである。
- ・制限と実態が乖離している地区については、一度制限を強化し、それを超える建築物は良好なものとなるよう誘導するような仕組みが必要なのではないか。
- ・高さ制限は、山並みの眺望を守る等、必要な場所に導入することは理解できるが、全市一律というのは問題である。
- ・高さ制限が厳しすぎると、建ぺい率が大きくなり、駐車場や緑地の確保が困難となり環境が悪化する。
- ・市街地の形成過程によっては、都市基盤が脆弱な地域があり、防災面からも対策が必要である。

【大規模商業施設のあり方について】

- ・郊外の大規模商業施設の存在や、公共交通へのアクセスの不便が、自動車依存型の都市となった要因である。
- ・大規模商業施設は、これまで市民にニーズに応じてきた事実がある。
- ・巨大なショッピングセンターは飽和状態であり、今後、出店数は減少するものと予測される。
- ・専門店については、今後も郊外への進出が続くものと予測される。

現況・動向

- ・人口は減少に転じているが、世帯数は増加している。
- ・地域により、指定容積率、高さ制限と実状が著しく乖離している地域がある。
- ・市街地の形成過程や都市基盤の整備状況により、地区の特性が異なる。

今日的な社会、経済情勢を踏まえた土地利用のあり方

【1】今後も取り組みを継続し、推進していくこと

- ①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等、個別的な課題を抱える地区では、地域と行政の協働により、地域の目標像を定めながら、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産業団地など集約的な工業地や流通業務地においては、本市の産業全体の競争力の維持・向上を図るため、業務の利便増進を図るとともに周辺環境との調和を図る。
- ③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。

【2】土地利用計画により新たに取り組んでいくこと

- ④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。**
- ⑤自動車でのアクセスが前提でありながら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

- ⑥超高齢社会の到来を踏まえ、医療・福祉機能が利用し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

都市計画審議会、土地利用計画検討部会、関係団体意見等

【住宅地の環境保全について】

- ・人口が減少していく中では、現在の土地利用状況を考慮し、保全すべき住環境は積極的に保全すべきである。
- ・高さ制限は眺望を守る等、必要に応じて導入することは理解できるが、全市一律という指定の仕方は問題である。
- ・高さ制限が厳しすぎると、建ぺい率が大きくなり、駐車場や緑地の確保が困難となり環境が悪化する可能性がある。
- ・郊外において、共同住宅が周辺環境を悪化させた事例は無く、今の経済情勢を踏まえると制限強化すべきでない。
- ・市街地の形成過程によっては、都市基盤が脆弱な地域があり、防災面からも対策が必要である。

【地域の身近な利便の確保について】

- ・高齢化、人口減少が進む郊外住宅地では、利便性を確保しつつ、いかに市街地を効率化するかが重要である。
- ・人口減少や高齢化が進む地域でも、その状況がビジネスチャンスともなりうるので、そのような方向性を捉えて誘導すべきである。
- ・郊外住宅地で、一定規模のものを許容し立地することにより、そこをコミュニティの核とすることもできるので推進すべき。

【大規模集客施設の考え方について】

- ・郊外の大規模商業施設の存在や、公共交通へのアクセスの不便が、自動車依存型の都市となった要因である。
- ・大規模商業施設は、これまで市民ニーズに応じてきた事実がある。
- ・巨大なショッピングセンターは飽和状態であり、今後、出店数は減少するものと予測される。
- ・一方で専門店については、今後も郊外への進出が続くものと予測される。

【地域コミュニティの維持の重要性について】

- ・地域コミュニティを支えることも都市計画の課題である。
- ・高齢化対策に加え、子育てしやすい環境づくりや、若年層が住み替えしやすくなるような仕組みづくりも必要である。
- ・増加する空地・空家を活用する視点が重要である。

現況・動向

- ・人口減少、高齢化が進行している地域が増加している。
- ・生活利便施設への移動距離が長く、移動手段は自動車に依存している。
- ・郊外型大規模商業施設が大量輸送機関から離れた地域で立地が進んでいる。
- ・住民によるまちづくりの取り組みの結果、土地利用のルールの見直しに至った事例がある。
- ・市街地の形成過程や都市基盤の整備状況により、地区の特性が異なる。
- ・幹線道路沿道等では市街地現況と土地利用規制に乖離がある地区が存在する。

今日的な社会、経済情勢を踏まえた土地利用のあり方

【1】 今後も取り組みを継続し、推進していくこと

①市街地の形成過程等の特性を踏まえながら、低層住宅を主体とした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

②自動車でのアクセスが前提でありながら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は見直し、身近な商業・医療・福祉等の日常生活を支える生活利便機能へアクセスしやすい市街地形成を進める。

④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

⑤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。

⑥日用品販売店舗等の生活利便機能や公共交通を適切に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。

⑦超高齢社会の到来を踏まえ、医療・福祉機能が利用し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。