

今日的な社会・経済情勢を踏まえた 土地利用のあり方（案）について

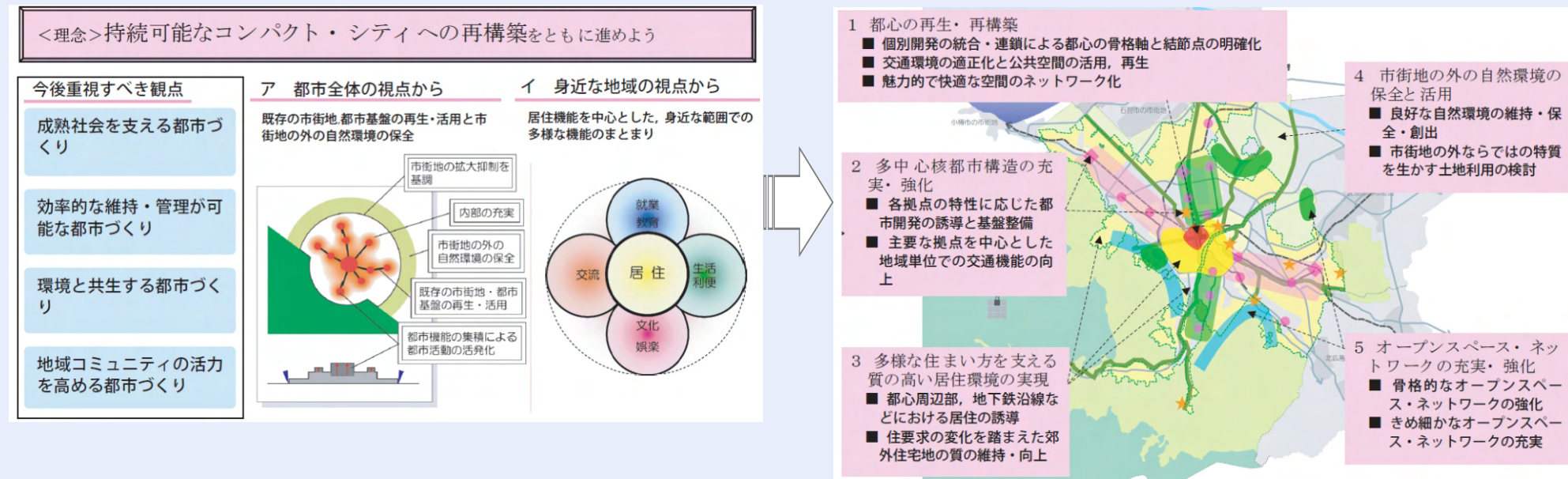
札幌市では、平成22年度から23年度にかけて、用途地域等の全市見直しを行うこととしており、その前段としての用途地域等を定める上での基本的な考え方となる「土地利用計画制度の運用方針」の見直しにあたり、札幌市都市計画審議会では、学識委員から構成される土地利用計画検討部会を設置し、専門的視点からの検討を進めてきたところである。
この「今日的な社会・経済情勢を踏まえた土地利用のあり方（案）」は、これまで6回にわたり検討・議論を重ねてきた部会でのとりまとめ成果であり、「土地利用計画制度の運用方針」を見直す上での基本的指針となるものである。

- 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都計審、部会、関係団体意見について
- 3 地域別の土地利用のあり方（案）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

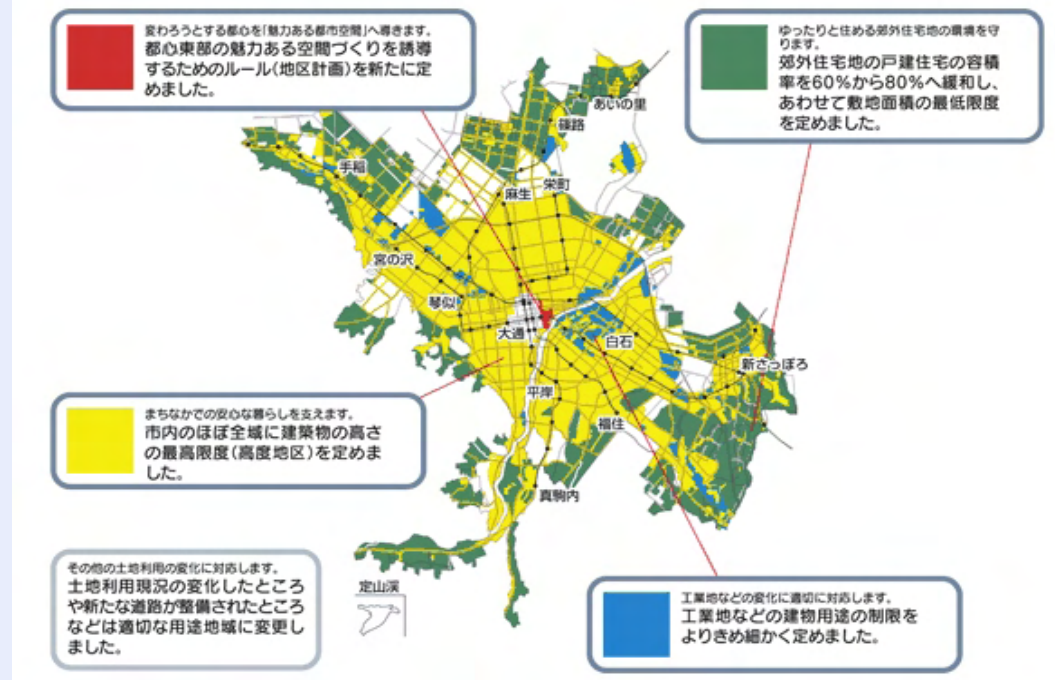
(1) 札幌市都市計画マスタープラン (平成16年策定)

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的視点から整理した。



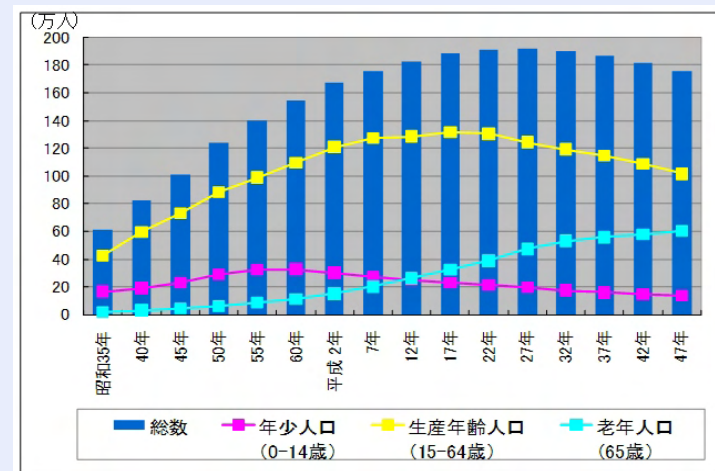
(2) 平成18年3月の用途地域等見直し

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った。

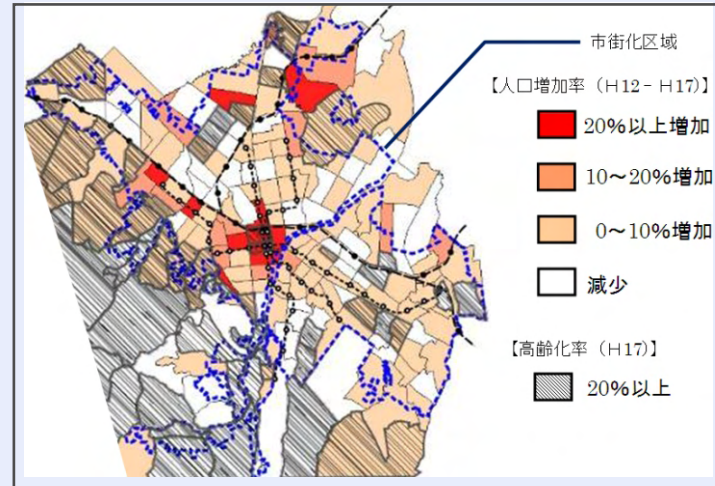


(3) 札幌市の現状・課題

① 少子高齢化と人口減少



② 都心回帰と郊外の人口減少・高齢化



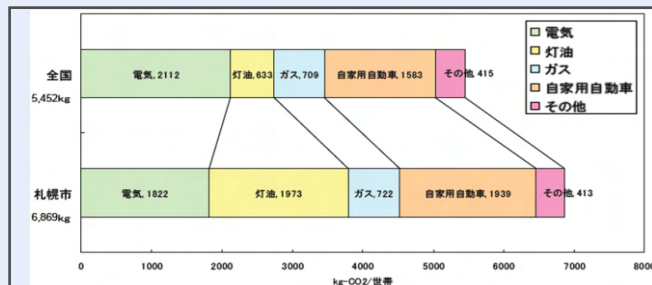
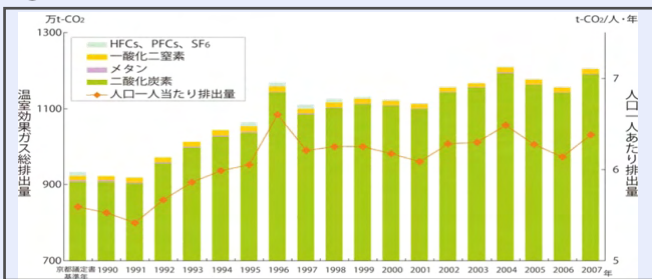
○現状

- ◆ 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
- ◆ 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(平成47年: 3人に1人が高齢者)
- ◆ 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郊外の多くの地区では、人口減少傾向が顕著。
- ◆ 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。

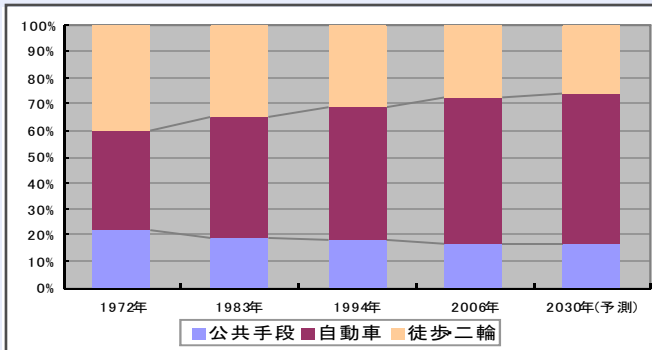
○課題

- ・少子高齢化のより一層の進展を踏まえ、商業、医療、福祉などの生活利便機能を身近に利用することが可能な都市空間を実現する必要がある。
- ・人口減少や高齢化が進む地域においても、安心して住み続けられる地域を維持するため、地域コミュニティの活力の維持・向上に資する取り組みを支える必要がある。

③ 地球環境問題への対応



④ 強まる自動車依存傾向



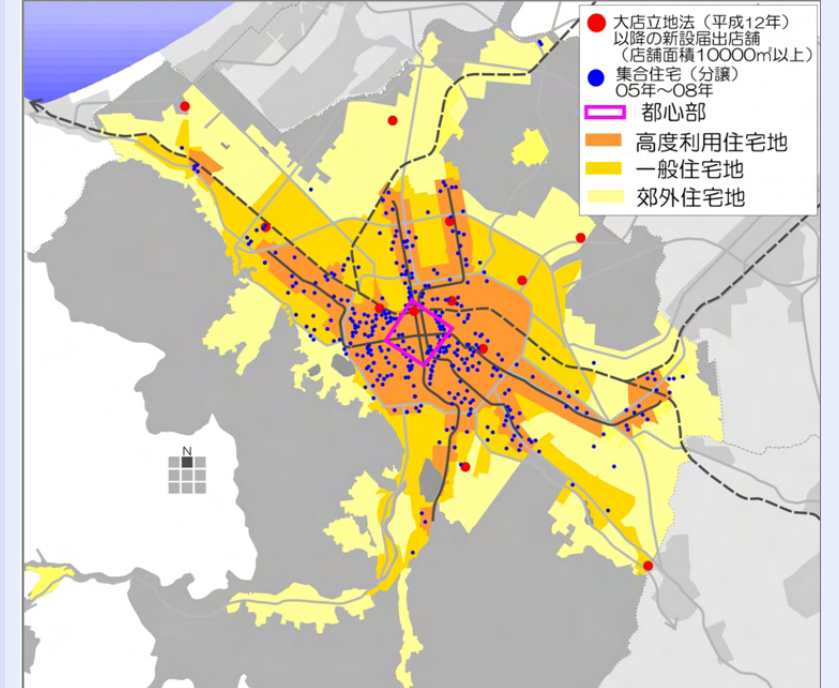
○現状

- ◆ 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。
- ◆ 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い。
- ◆ 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。

○課題

- ・環境負荷の低減を図るため、土地利用の高度化や身近な範囲での生活利便機能の複合化を図るなど、都市の構造をエネルギー利用効率の高いものに誘導する必要がある。
- ・高齢者が増加する中で、自動車の運転ができなくなった時でも、快適に暮らす事が可能な都市構造を実現する必要がある。

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

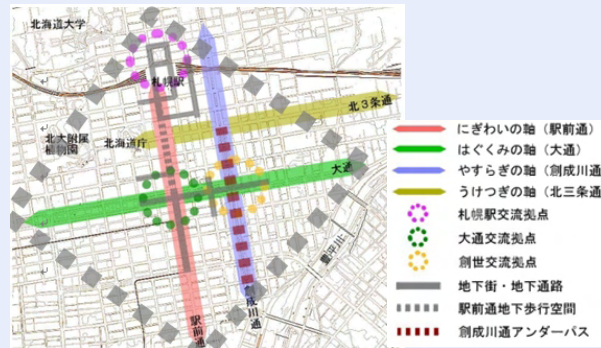


○現状

- ◆ 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。
- ◆ 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。

2. 地域別の課題整理 と 都計審、部会、関係団体意見について

(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

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る。
- ・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る。

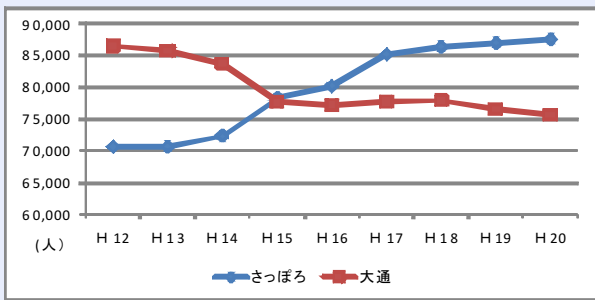


図2 地下鉄駅別乗車人員経年変化【資料】札幌市「札幌の都市交通データブック」

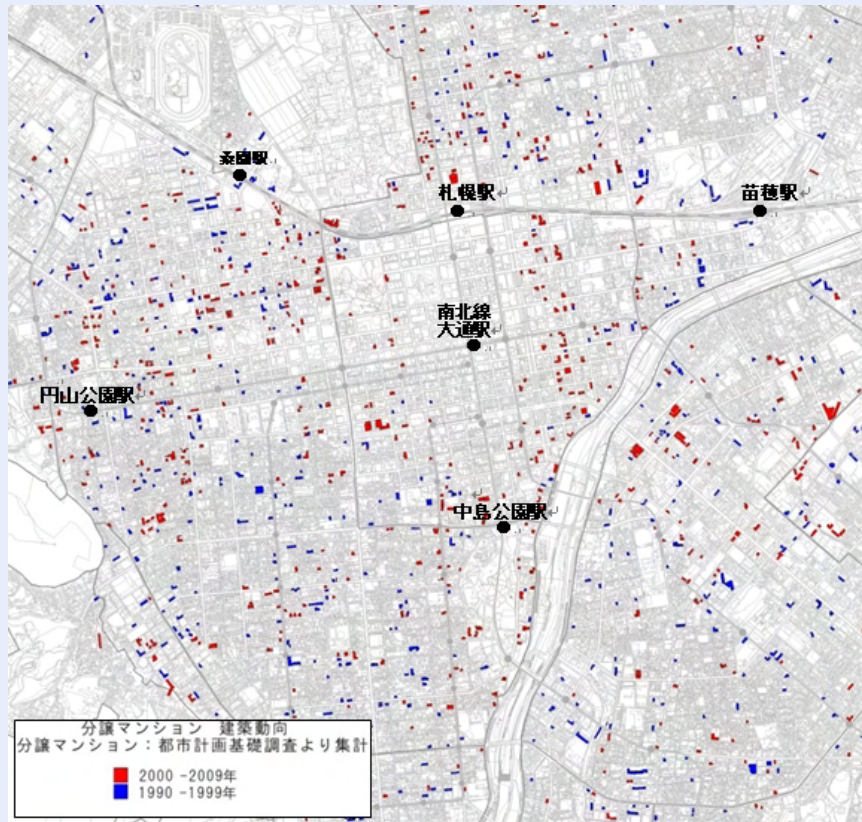


図1 1990年以降の分譲マンション建築動向【資料】札幌市「都市計画基礎調査」

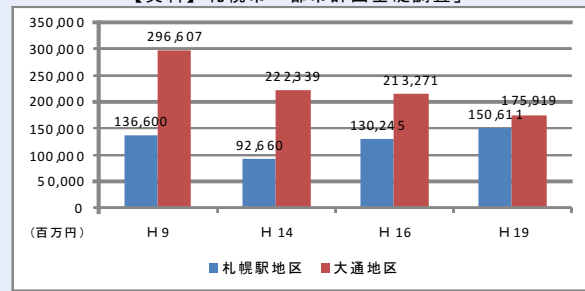


図3 札幌駅地区・大通地区の年間商品販売額【資料】経済産業省「商業統計」

都計審、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。

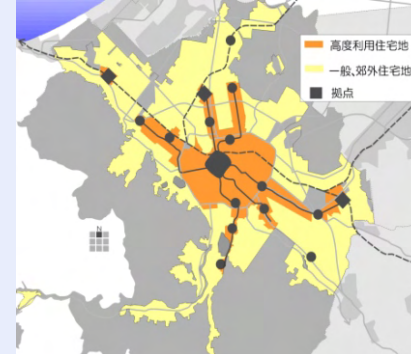
【都心の居住について】

- ・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。

(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である。
- ・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る。
- ・平均使用容積率は高度利用住宅地内全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る。
- ・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る。

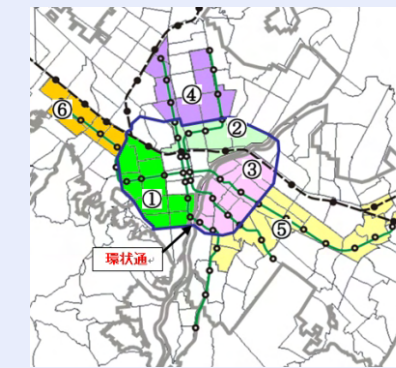


図4 高度利用住宅地地域分け

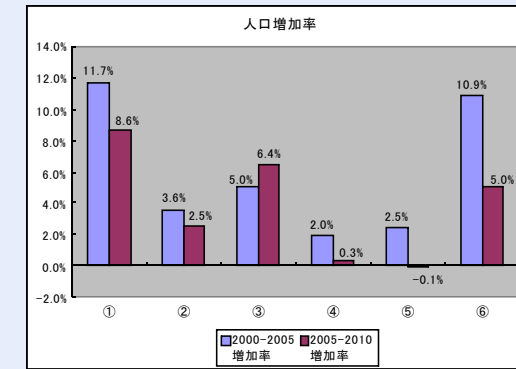


図5 高度利用住宅地地区別人口増加率【資料】札幌市住民基本台帳

表1 地区別平均容積使用率動向 (高度利用住宅地)

	-H7.12.31			H8-1.1-H12.12.31			H13-1.1-H17.12.31			H18-1.1-H20.3.31		
	全棟数	平均建ぺい率	平均容積率	全棟数	平均建ぺい率	平均容積率	全棟数	平均建ぺい率	平均容積率	全棟数	平均建ぺい率	平均容積率
	棟	%	%	棟	%	%	棟	%	%	棟	%	%
①	10,138	41.2	137.2	1,215	48.1	201.5	1,427	49.2	208.5	558	46.1	253.1
②	6,066	35.4	100.2	685	43.9	145.4	655	44.1	155.3	244	41.5	227.0
③	10,418	40.3	108.2	1,208	41.5	138.8	1,240	43.4	144.4	501	44.1	188.8
④	13,253	40.4	107.3	1,596	44.8	139.4	1,456	46.4	155.6	631	44.1	162.5
⑤	11,885	33.7	91.8	1,579	39.9	133.4	1,339	41.4	131.6	570	40.3	148.6
⑥	7,019	38.1	100.8	912	41.3	139.2	953	44.6	152.6	358	49.1	178.2

【資料】札幌市「都市計画基礎調査」

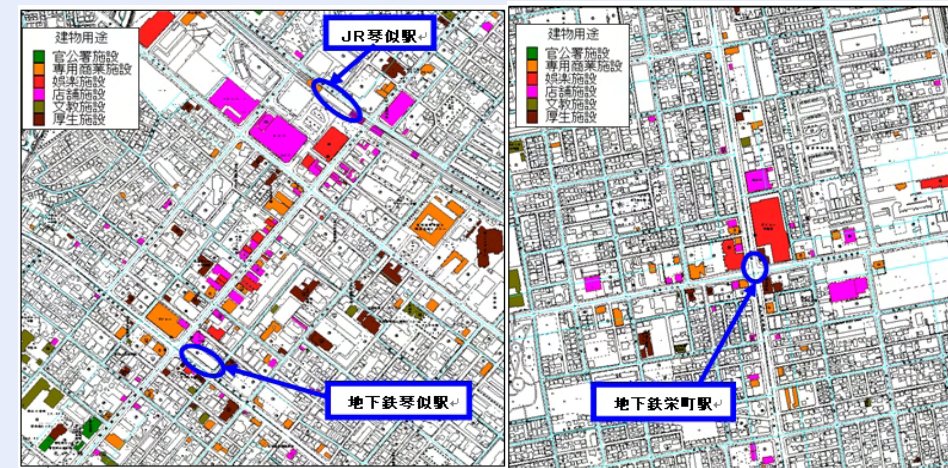


図6 拠点の生活利便機能の集積状況 (琴似地区・栄町地区)

都計審、部会、関係団体意見

【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、福祉機能等をはじめとした、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】

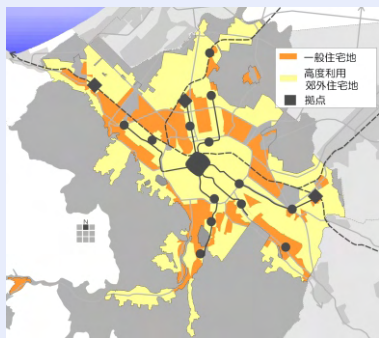
- ・地下鉄沿線は、もっと多くの人々が住めるよう、高さの制限を緩和すべきである。
- ・自動車を削減し、歩いて行ける範囲で生活できる場所をつくっていくことが重要であり、公共交通の利便性の高い地域を活用すべきである。
- ・「地下鉄沿線等の公共交通利便性の高い地域」は地下鉄のみではなく、幅広く捉えるべきである。

【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。

2. 地域別の課題整理 と 都計審、部会、関係団体意見について

(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

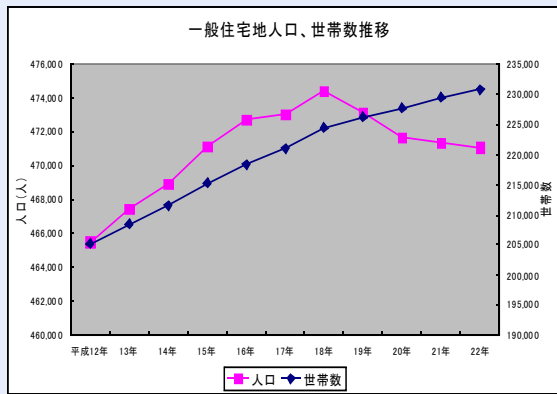
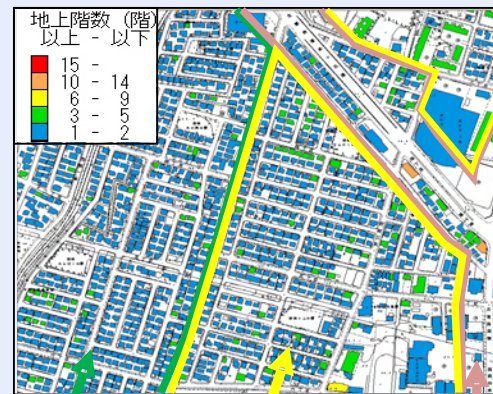


図7 一般住宅地人口、世帯数の推移
【資料】札幌市住民基本台帳



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る。
- 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る。
- 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る。

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	%	%
15m以下	88,698	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

都計審、部会、関係団体意見

【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。

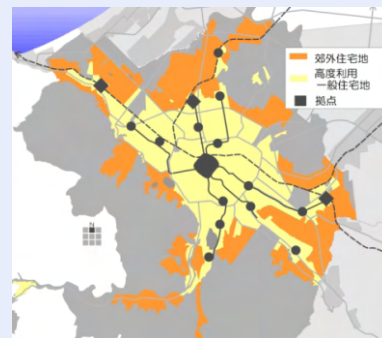
【住宅地の環境保全について】

- 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、それを越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、これまで市民ニーズに応えてきた事実がある。
- 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。

(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

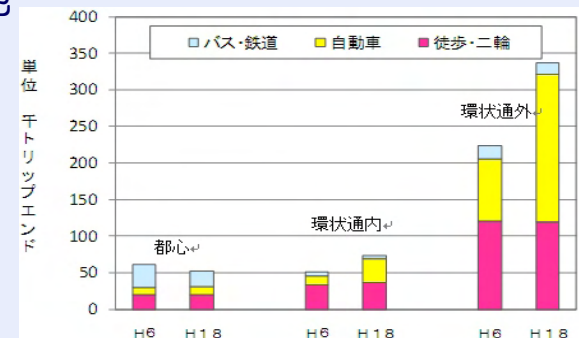


図10 家事・買物の交通手段別トリップ数の比較
【資料】道央都市圏の都市交通マスタープラン

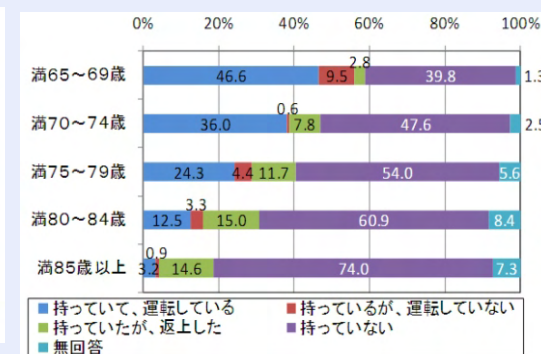


図11 運転免許の所有状況（年齢階層別）
【資料】札幌市高齢社会に関する意識調査報告書

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る。
- 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る。



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
15m以下	18,844 99.31%	16,077 99.44%	7,555 99.45%
15m-24m以下	76 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	36 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

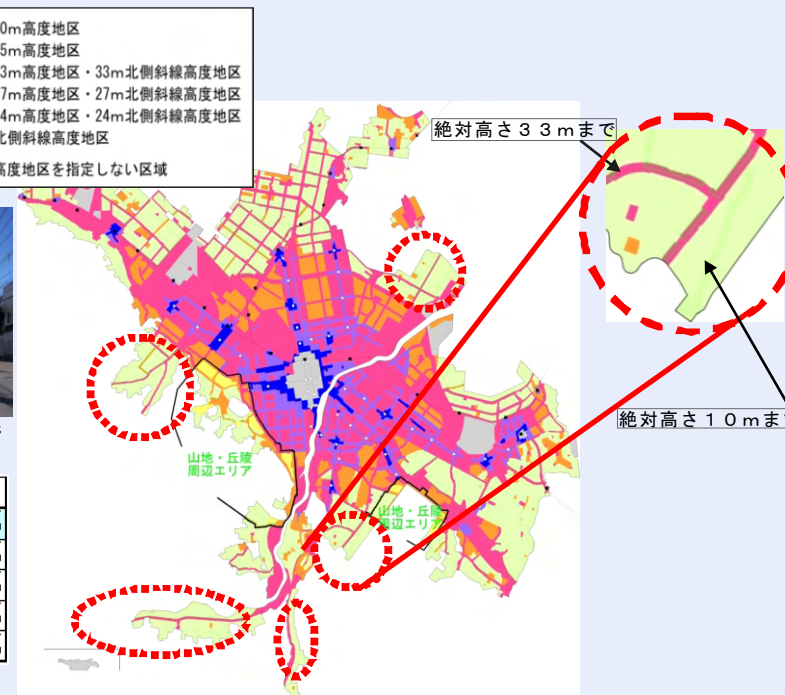


図13 高度地区の指定状況

都計審、部会、関係団体意見

【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、全市一律の指定は問題である。
- 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ることから、環境悪化の可能性もある。
- 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。

【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させるかが重要である。
- 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である。

【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えてきた事実がある。
- 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が必要である。
- 増加する空地・空家を活用する視点が重要である。

3. 地域別の土地利用のあり方（案）について

札幌市の都市計画においては、平成16年3月に「札幌市都市計画マスタープラン」を策定し、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築をともに進めよう」を基本理念とし、それに基づき、用途地域の見直しや区域区分の見直し等、土地利用計画制度の運用がなされてきた。

一方で、少子高齢化の一層の進展や、人口減少社会の到来、地球環境問題への取り組みなど、近年の都市を取り巻く社会経済情勢の著しい変化を踏まえ、さらに将来を見据えて、都市構造の強化に取り組む必要があることから、今後の土地利用のあり方について、以下のように示す。

（1）都心

【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組み込んでいくこと

- 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市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。

（3）一般住宅地

【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など、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などにより、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組み込んでいくこと

- ④市街地の形成過程等の特性を踏まえながら、秩序あるまちな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を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・福祉や住宅などに係る施策との連携を図る。

（2）高度利用住宅地

【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などにより、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組み込んでいくこと

- 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など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・福祉や住宅などに係る施策との連携を図る。

（4）郊外住宅地

【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組み込んでいくこと

- 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を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については見直し、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の形成を進める。
- 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などを支えるため、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などにより、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・福祉や住宅などに係る施策との連携を図る。

■ 土地利用計画検討部会 審議経緯



■ 土地利用計画検討部会 委員名簿

分野	氏名	現職	備考（専攻分野等）
学識経験者（5名）	愛甲 哲也	北海道大学大学院農学研究科准教授	造園
	青木 雅典	札幌商工会議所 副会頭	商工業
	小林 英嗣	北海道大学 名誉教授	都市計画
	吉田 文和	北海道大学大学院経済学研究科教授	環境経済
	亘理 格	北海道大学大学院法学研究科教授	法律