

3 都市づくりの理念、基本目標等

3-1 都市をとりまく状況の変化とその課題

前章では、これまでの都市づくりについてふりかえりましたが、この節では、今日の札幌が直面している状況の変化と、それらに起因する課題を、以下のとおり整理します。

人口減少・超高齢社会の到来

【状況の変化】

札幌では近年、人口増加が次第に緩やかになっており、平成 27 年（2015 年）前後をピークに人口減少に転じることが見込まれています。

また、高齢化が進み、20 年後の平成 47 年（2035 年）には市民の 3 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者になると推計されています。

さらに、都市の経済・活力を主に担う生産年齢人口の減少による経済規模の縮小が予想されています。

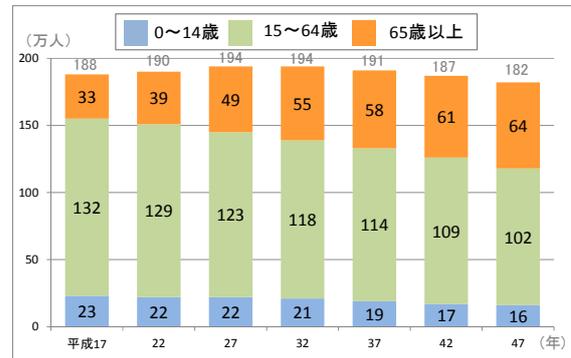


図 3-1 札幌の人口の将来見通し（戦略ビジョン）

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

【課題】

人口が減少し、高齢者が増えていく社会に対応した福祉・医療の機能、買物など生活利便機能の確保が重要です。

生産年齢人口が減少していく中では、だれもが働きやすい環境づくりのほか、産業集積や産業育成により、経済の活性化を図ることが重要です。

子育て家庭の世帯構成の変化

【状況の変化】

札幌における出生数や合計特殊出生率は、平成 17 年（2005 年）に最低となってからはほぼ横ばいです。

また、「夫婦と子ども」世帯や三世帯世帯などの割合が年々減少している一方で、ひとり親世帯の世帯数は増加傾向にあり、子育て家庭の世帯構成が変化しつつあります。

【課題】

働きながら子育てできる環境整備を推進するため、保育所の整備をはじめとした子育て支援の充実が求められています。

交通環境の変化

【状況の変化】

人口減少や少子高齢化により通勤・通学による移動が減少する一方、高齢化による非就業者の増加などにより、私用での移動が増加する見込みです。

近年、公共交通の利用者数は緩やかに増加していますが、今後の人口減少による影響が懸念されます。

また、自動車による移動の割合が相対的に高くなっており、特に郊外の縁辺部ではそれが顕著になっています。

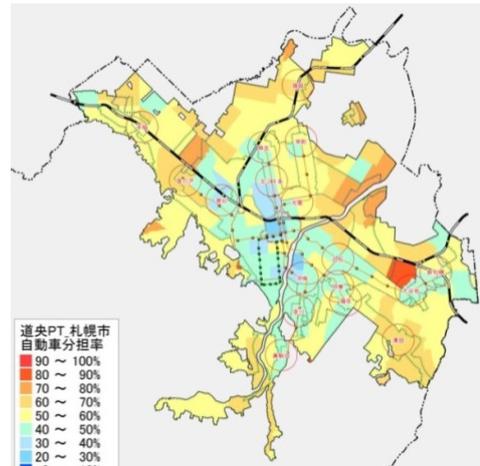


図 3-2 自動車分担率

資料：第 4 回道央都市圏パーソントリップ調査

【課題】

公共交通を維持できるよう取り組んでいく必要があります。特に、路線バスを取り巻く環境の悪化や、自家用車を運転できない高齢者の増加などが懸念されており、生活交通の確保に向けた取組が不可欠と言えます。

地球規模の環境・エネルギー問題の深刻化

【状況の変化】

地球温暖化の主な要因である CO₂（二酸化炭素）について、平成 2 年（1990 年）と比較して、総排出量が増加しています。

部門別のエネルギー消費量は、家庭部門、運輸部門の順に多くなっており、特に家庭部門の消費割合が全国と比較して高くなっています。

東日本大震災以降、再生可能エネルギーへの移行に向けた気運が高まっており、太陽光発電をはじめとした再生可能エネルギーの導入が進んできています。

また、1 年間に 4 万種と言われるスピードで生物の絶滅が進むなど、生物多様性の喪失が地球温暖化と並ぶ深刻な環境問題となっています。

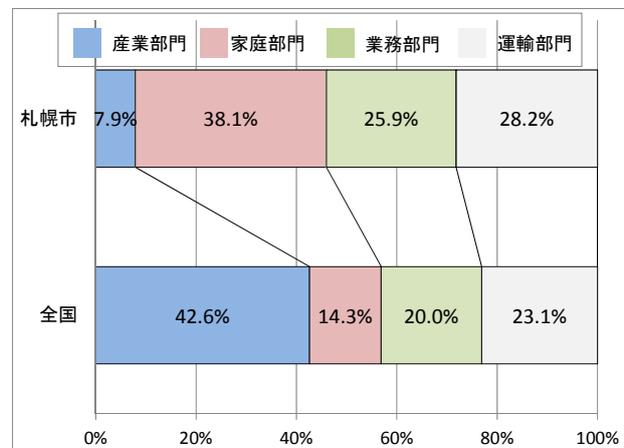


図 3-3 エネルギー消費量の割合比較（平成 24 年）

資料：札幌市、経済産業省

【課題】

市民生活や自動車利用による CO₂ 排出量の削減や、エネルギー転換をさらに進めるため、太陽光発電をはじめとする、再生可能エネルギーの導入・拡大に向けた取組が必要です。

また、生物多様性の保全に配慮した取組も必要とされています。

財政状況の制約

【状況の変化】

生産年齢人口の減少による市税収入などの財源の落ち込み、高齢化の進行や長引く景気低迷を受けての社会保障費の増大が懸念されています。

また、公共施設や道路などの都市基盤については、老朽化が進んでおり、今後更新費用が増大することが予測されています。

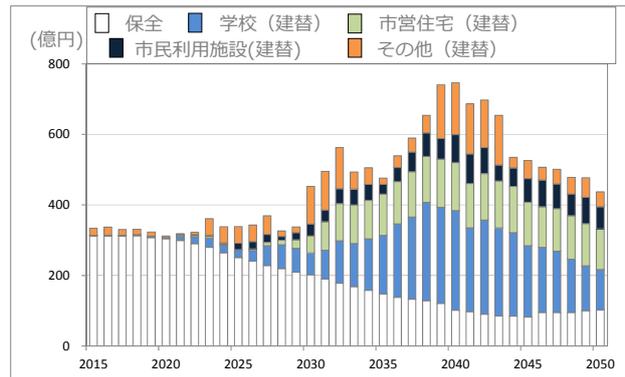


図 3-4 公共施設の建替え・保全費用試算

資料：札幌市

【課題】

公共施設や都市基盤の維持・更新に利用できる予算が限られている中で、効率的に維持・更新していくための長期的なビジョンを持って取り組んでいくことが重要です。

ライフスタイルの多様化

【状況の変化】

昭和 45 年頃にはすでに市街地が形成されていた都心周辺や、急激な人口増加に対応するために計画的に拡大していった郊外部など、まちが形成された過程や、周辺環境の違いなど、地域が有している特徴は様々です。

こうした中、利便性が高い地下鉄駅周辺などの居住ニーズがある一方で、ゆとりある居住環境を備えている郊外部での暮らしのニーズもあるように、市民のライフスタイルは多様化しています。

【課題】

市民の多様なニーズに対応するためには、地域ごとの特徴を生かし多様性を考慮した都市づくりを進めることが重要で、市民・企業・行政がともに考え、実践していくことが求められます。

グローバル化の進展

【状況の変化】

近年、東南アジアをはじめとする海外での北海道・札幌の人気の高まっていることから、海外インセンティブツアーの人気の高まりやコンベンション開催の増加が見込まれます。

また、人口減少社会の到来や、グローバル化の更なる進展に伴い、観光や留学、投資先として選ばれるための都市間競争は激しさを増し、国内のみならず、海外の諸都市との間で優位性を競っています。

【課題】

海外からの活力を取り込んでいくとともに、集客交流人口の増加や新たな市場の開拓、誰もが能力を発揮できる創造的な社会の実現など、経済や地域の活性化に向けた取組が必要です。

また、人々の関心を呼ぶためには、他地域にはない札幌の魅力を効果的に発信していくことが重要です。

まちづくりにおける市民参加

【状況の変化】

近年、まちづくりへの市民参加の仕組みが充実されるなか、地域住民による都市計画提案や、地域主導のまちづくりを当事者として進めているケースも見られたりするなど、市民がまちづくりに参加する場面が増えていきます。

しかしながら、それは一部の市民にとどまっており、まちづくり未経験の市民がまだ多数いるのが現状です。

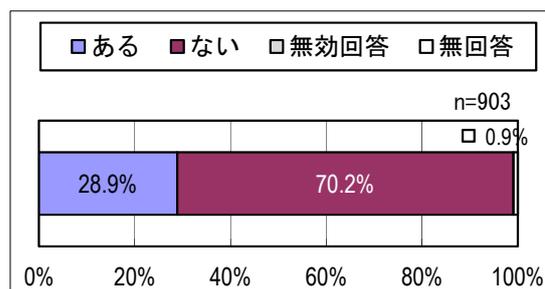


図 3-5 市民のまちづくり参加の経験の有無

資料：札幌市市民アンケート

【課題】

協働によるまちづくりを推進していくためには、より一層の市民参加を促していくことが必要です。

そのためには、市民がまちづくりに参加するきっかけづくりや、市民の意識醸成などの充実が求められています。

国土強靱化や人口問題に対する国の取組

【状況の変化】

東日本大震災の教訓や大規模自然災害等の発生の恐れから、事前防災や減災、その他迅速な復旧復興に資する施策を総合的かつ計画的に実施するため、国は平成 25 年（2013 年）12 月に「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」を制定し、この法律に基づく「国土強靱化基本計画」を平成 26 年（2014 年）6 月に策定しました。

また、人口減少の歯止めをかけることなどを目指し、平成 26 年（2014 年）11 月には「まち・ひと・しごと創生法」を制定し、この法律に基づく「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を同年 12 月に策定しました。

【課題】

国の動向を踏まえ、札幌市における強靱化に資する基本的な取組や人口の将来展望などを整理し、それらの考え方に基づく取組を推進していく必要があります。

3-2 都市づくりの理念、基本目標等 (第2次札幌市都市計画マスタープランと一致)

(1) 都市づくりの理念

前都市計画マスタープランの理念「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を踏襲し、また、札幌市まちづくり戦略ビジョンの都市空間創造に当たってのコンセプトである「S・L・I・M City Sapporo」をさらに進め、これからの都市づくりの新たな理念を以下のとおり定めま

都市づくりの理念

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

～誰もが笑顔でいきいきとすごせるまちへ～

この理念には、札幌市まちづくり戦略ビジョンで掲げた「S・L・I・M City Sapporo」に「Economy (経済)」「Energy (活力)」「Environment (環境)」といった要素を加えることで、様々な側面から札幌の魅力や活力を向上させ、住む人、訪れる人誰もが笑顔ですごせるまちにするという願いが込められています。

(2) 都市づくりの基本目標

上記の都市づくりの理念を踏まえ、今後の取組を進めていく上では、地域特性を踏まえたきめ細かな視点が求められる一方で、個々の取組相互の連携や、都市全体の魅力と活力の向上へとつなげていく視点も求められます。

そこで、今後の都市づくりの取組に関する基本目標を、「都市づくり全体」と「身近な地域」の二つの視点から以下のとおり定めま

<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で、円滑な移動や都市サービスを楽しむことができる**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・拠点での暮らしが選択できるなど、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**

(3) 住宅市街地・主要な拠点ごとの基本方針

まちの成り立ちや都市空間の種別（住宅地や都心など）に応じて、以下のように市街地を分類し、前述の都市づくりの基本目標をもとに、それぞれに応じた取組の基本方針を定めます。

複合型高度利用市街地	
定義	・ おおむね環状通の内側と地下鉄の沿線、地域交流拠点に位置付けられている JR 駅などの周辺
基本方針	・ 集合型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します。
一般住宅地	
定義	・ 複合型高度利用市街地、郊外住宅地、工業地・流通業務地以外の地域
基本方針	・ 戸建住宅から集合住宅までの多様な居住機能や生活利便機能が、地域の特性に応じて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します。
郊外住宅地	
定義	・ 札幌市住区整備基本計画などにに基づき、低層住宅地を主として計画的に整備してきた地域
基本方針	・ 戸建住宅を主体としながらも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します。
工業地・流通業務地	
定義	・ 工場などが集積している地区、工業系の土地利用を推進する地区及び流通業務機能が集積している地区
基本方針	・ 工業地・流通業務地における土地利用の再編・高度化を支えます。 ・ 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ります。
都心	
定義	・ JR 札幌駅北口の一帯、大通東と豊平川が接する付近、中島公園、大通公園の西端付近を頂点として結ぶ区域
基本方針	・ 国内外から活力・投資を呼び込む高次な都市機能の集積や都心の象徴的な公共空間の効果的な活用、災害に強いエネルギーネットワークの形成などを進めます。
地域交流拠点	
定義	・ 交通結節点である主要な地下鉄・JR 駅の周辺で、都市基盤の整備状況や機能集積の現況・動向などから、地域の生活を支える拠点としての役割を担う地域のほか、区役所を中心に生活利便機能が集積するなどして区の拠点としての役割を担う地域
基本方針	・ 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、居住機能との集積を促進します。また、にぎわいや交流が生まれる場を創出します。
高次機能交流拠点	
定義	・ 産業や観光、文化芸術、スポーツなど、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拠点
基本方針	・ 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します。

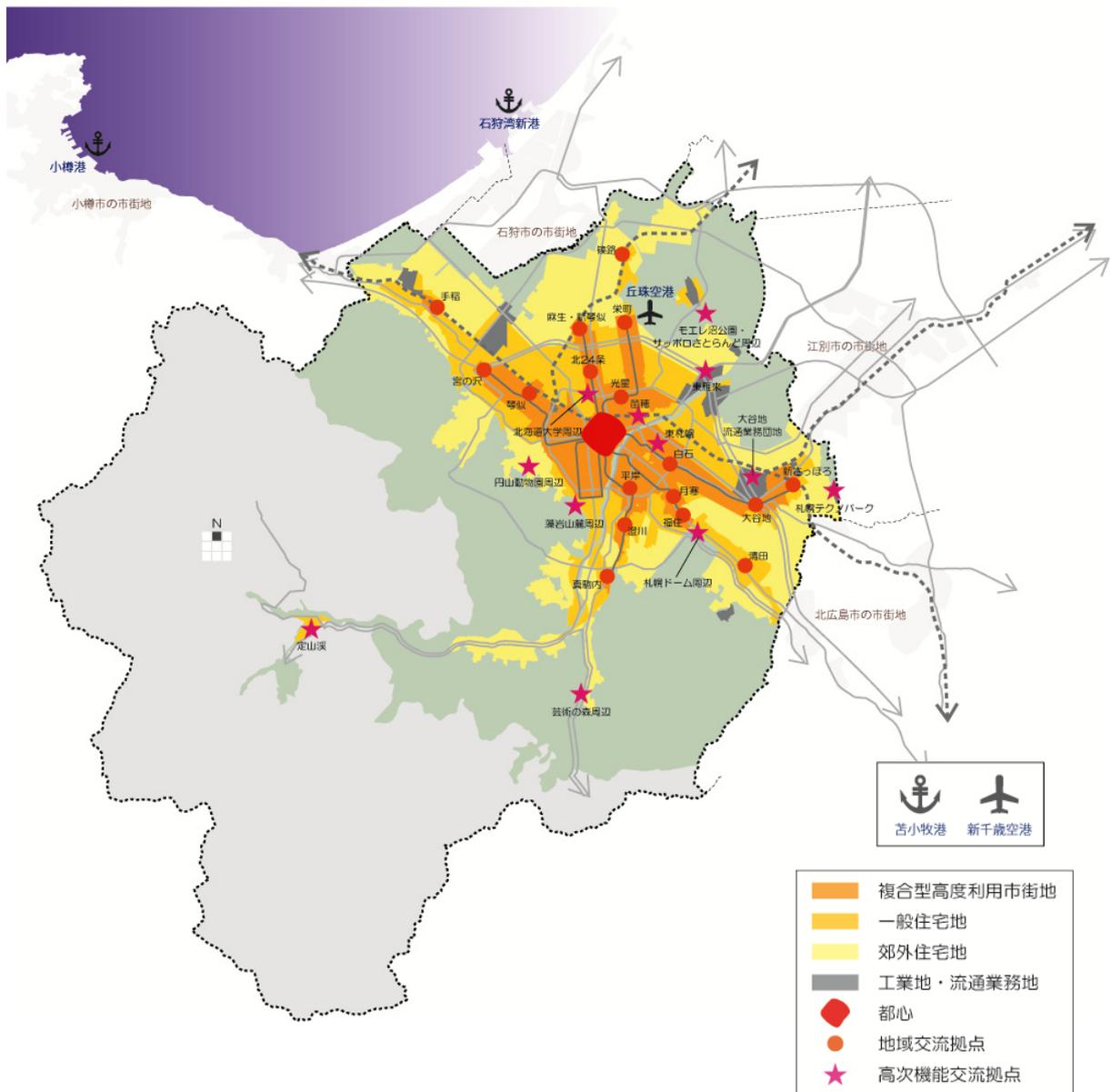


図 3-6 住宅市街地・主要な拠点などの分布

3-3 実現に向けて

前述の都市づくりの理念や基本目標等の実現に向けては、今後、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が重要です。

そのため、本計画では、住宅や日常生活との関連の強い基礎的都市機能施設は、今後も市街化区域全体において立地を図っていくことを前提とし、札幌をとりまく状況の変化や課題に応じた居住誘導区域・都市機能誘導区域を設定することとし、各施設の立地の適正化を目指します。

そこで、次章以降に各誘導区域の基本的な考え方やその範囲を示します。