

第2章 まちづくりの現状と課題

2-1 清田区について

清田区は、札幌市の南東部に位置し、東側は北広島市と接しています。市内 10 区の中で 4 番目の広さを有しており、区域のおよそ 3 分の 2 は、緑豊かな丘陵地と山林に覆われています。札幌市最大の市有林である白幡山都市環境林や、南北に縦断するあしりべつ川（厚別川）などの河川を有しており、雄大な自然を身近に感じることができます。

札幌市の東部地域一帯は、昭和 30 年（1961 年）に旧豊平町と札幌市が合併したことを契機に次々と大型団地が造成され、市街地が拡大していきました。

その後も、東部地域開発や大型民間開発が進められ、加速度的に人口が増加したことから、平成 9 年（1997 年）に豊平区から分区し、清田区が誕生しました。

(1) 人口

札幌市の人口は、現在のところは増加が続いているものの、ここ数年のうちに減少に転じると見込まれています。また、高齢化率は、少子高齢化の進行により上昇し続けており、令和 27 年（2045 年）には約 40%に達すると推計されています。

一方、清田区の人口は既に減少に転じており、令和 22 年（2040 年）には 10 万人を下回ると推計されています。また、高齢化率は全市の値よりも高く、将来的には、南区、厚別区に次ぐ 3 番目の高さになると推計されており、札幌市の中でも高齢化が顕著な区の一つになることが見込まれています。

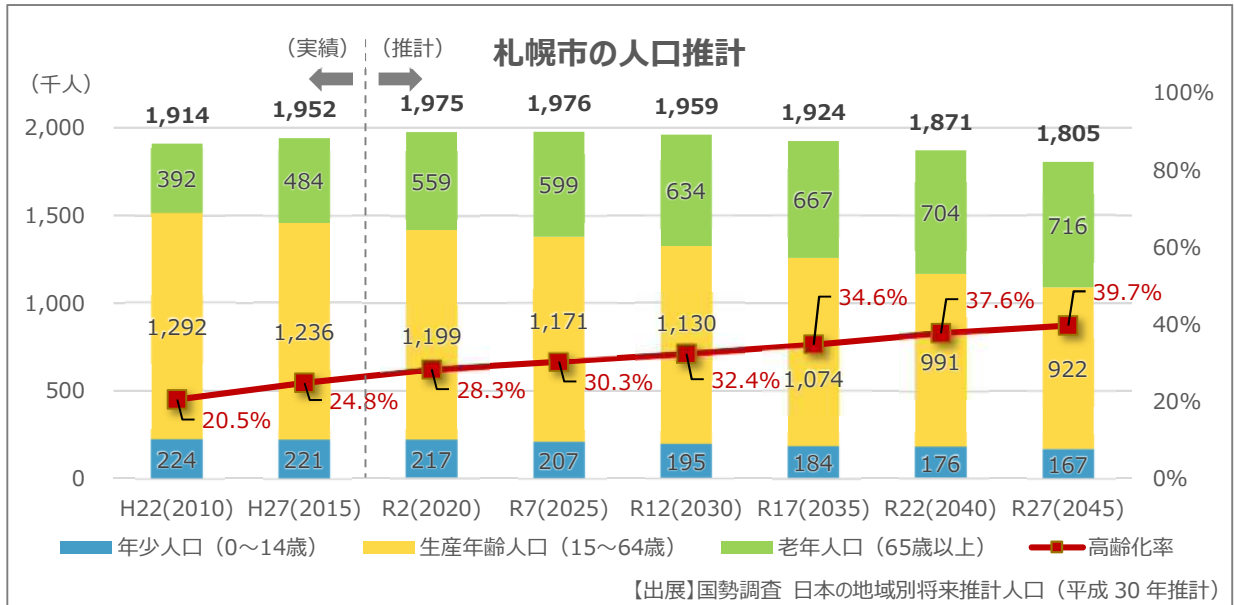


図 2-1 札幌市の人口推計

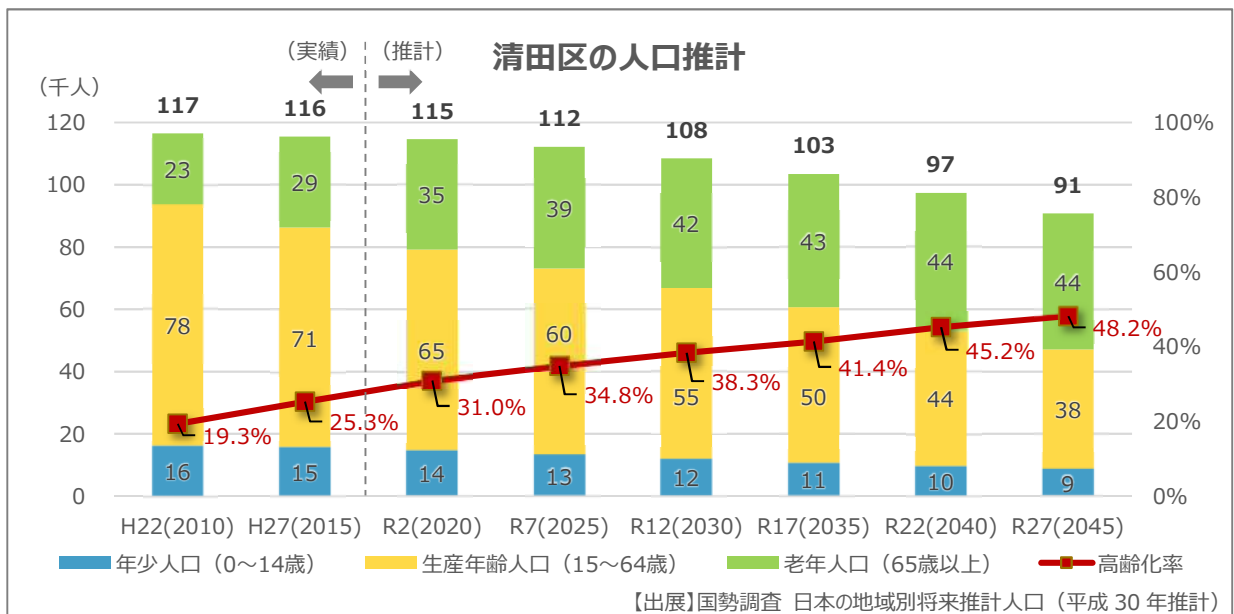


図 2-2 清田区の人口推計

(2) 交通

① 道路ネットワーク

清田区内の幹線道路網は、都心と新千歳空港を結ぶ国道36号を軸としており、これと並行する形で羊ヶ丘通や北野通が、また、これと交差する形で清田通や厚別・滝野公園通、厚別中央通、厚別東通が配置されています。

さらに、区の東側には道央自動車道及び札幌新道が通っており、区近傍のインターチェンジは、札幌南インターチェンジと北広島インターチェンジとなっています。



② 公共交通ネットワーク

清田区内の公共交通は、軌道系交通機関がなく、バスが中心的な役割を担っています。

区内のバス路線は、その多くが地下鉄東豊線福住駅や地下鉄東西線大谷地駅などの区近傍の地下鉄駅と接続しているほか、都心に至る路線も運行されています。

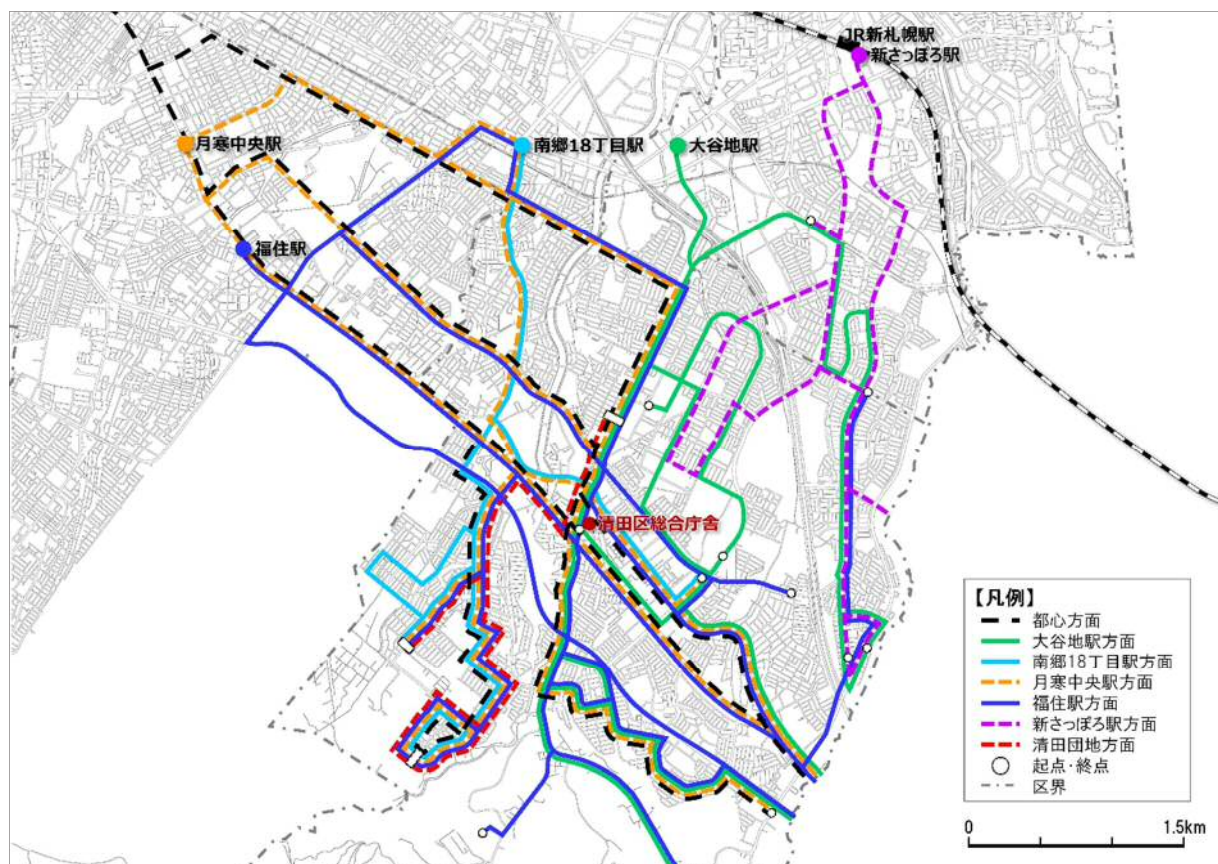


図 2-4 清田区内から都心及び最寄りの地下鉄駅への接続状況
(令和元年 10 月現在)

(3) みどり

清田区には、総合公園としてモエレ沼公園（東区）、円山公園（中央区）に次ぐ面積を有する平岡公園や、白旗山を有する市最大の市有林があります。

清田区における市街化区域^{※1}内の緑被率^{※2}は市内で2番目に高く、みどり豊かな環境は、清田区の特徴の一つとなっています。

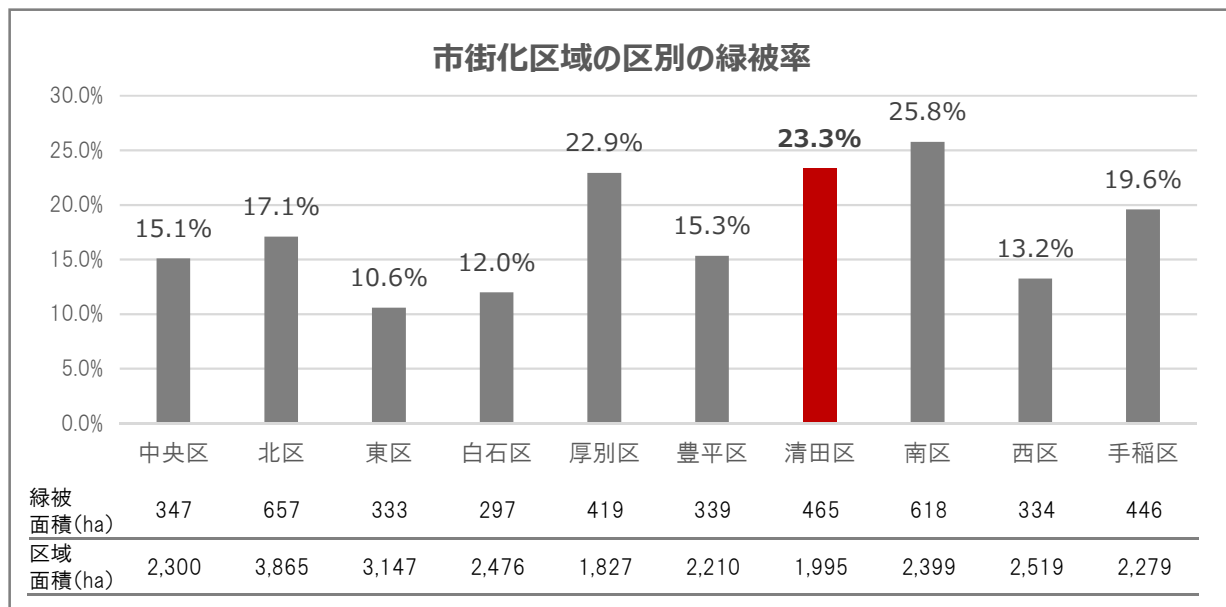


図 2-5 市街化区域の区別の緑被率

※1 市街化区域：既に市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域。

※2 緑被率：樹林地（街路樹、樹林樹木）、草地、農地、水面など植物に覆われた範囲が占める割合。

(4) 防災・エネルギー

平成 30 年（2018 年）9 月 6 日に発生した北海道胆振東部地震においては、札幌市内で最大震度 6 弱を観測し、死者 3 名、負傷者 297 名、住家の全壊・半壊・一部損壊あわせて 37,635 件の被害が発生したほか、市内全域が停電するブラックアウトが発生しました。

清田区においては、この地震で震度 5 強を観測し、特に里塚地区を中心として発生した地盤沈下により多くの住宅が被災したほか、道路や上下水道管が破損するなど、都市基盤施設も大きな被害を受けました。

この地震後に札幌市が実施した市民意識調査によると、札幌市に力を入れてほしい取組として、多くの清田区居住者が「防災対策」と回答しており、災害への備えを十分に進めていくことが求められています。

Q. あなたは、以下の札幌市の取り組みについて、力をいれてほしいと思いますか。
(複数回答可、清田区居住者の回答、有効回答数：151)

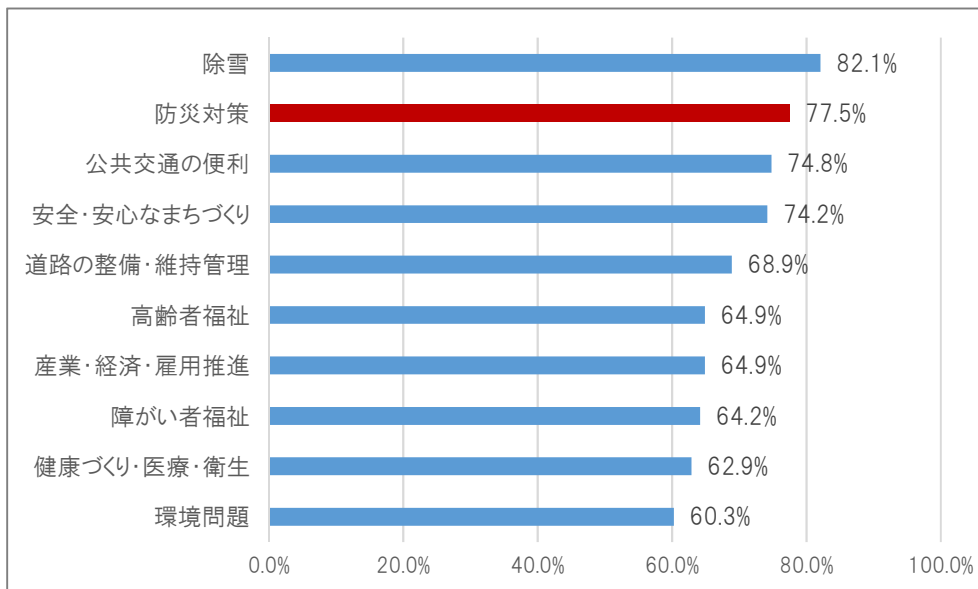


図 2-6 「令和元年度第 3 回市民意識調査」の結果

また、札幌市の地域特性や自然災害に対する脆弱性を踏まえた施策を総合的・計画的に進めるために策定した「札幌市強靱化計画」（令和元年（2019 年）改定）では、北海道胆振東部地震の教訓を踏まえ、大規模停電への対策、建築物やインフラの耐震化・老朽化対策、避難場所の機能強化等を重点取組に位置付けています。特に、寒冷地でのエネルギー遮断は、人命の確保や避難生活、復旧活動に大きな影響を与えるため、継続してエネルギーが利用できる環境構築に取り組むこととしています。こうした取組の推進においては、災害時のみならず、平時の二酸化炭素の排出量を削減するエネルギーや設備を利用するなど、SDGs の視点を踏まえることとしています。

なお、強靱化の推進にあたっては、行政だけでなく、市民・企業と連携して一丸となって取り組むことを目指すこととしています。

2-2 地域交流拠点清田について

(1) 位置

清田区複合庁舎を中心とする地域交流拠点清田（以下、『清田』と言う。）は、札幌都心部から南東約 10km に位置しており、『清田』及びその周辺には、区民センターや土木センター、老人福祉センター、認定こども園、体育館等の市有施設が立地しています。

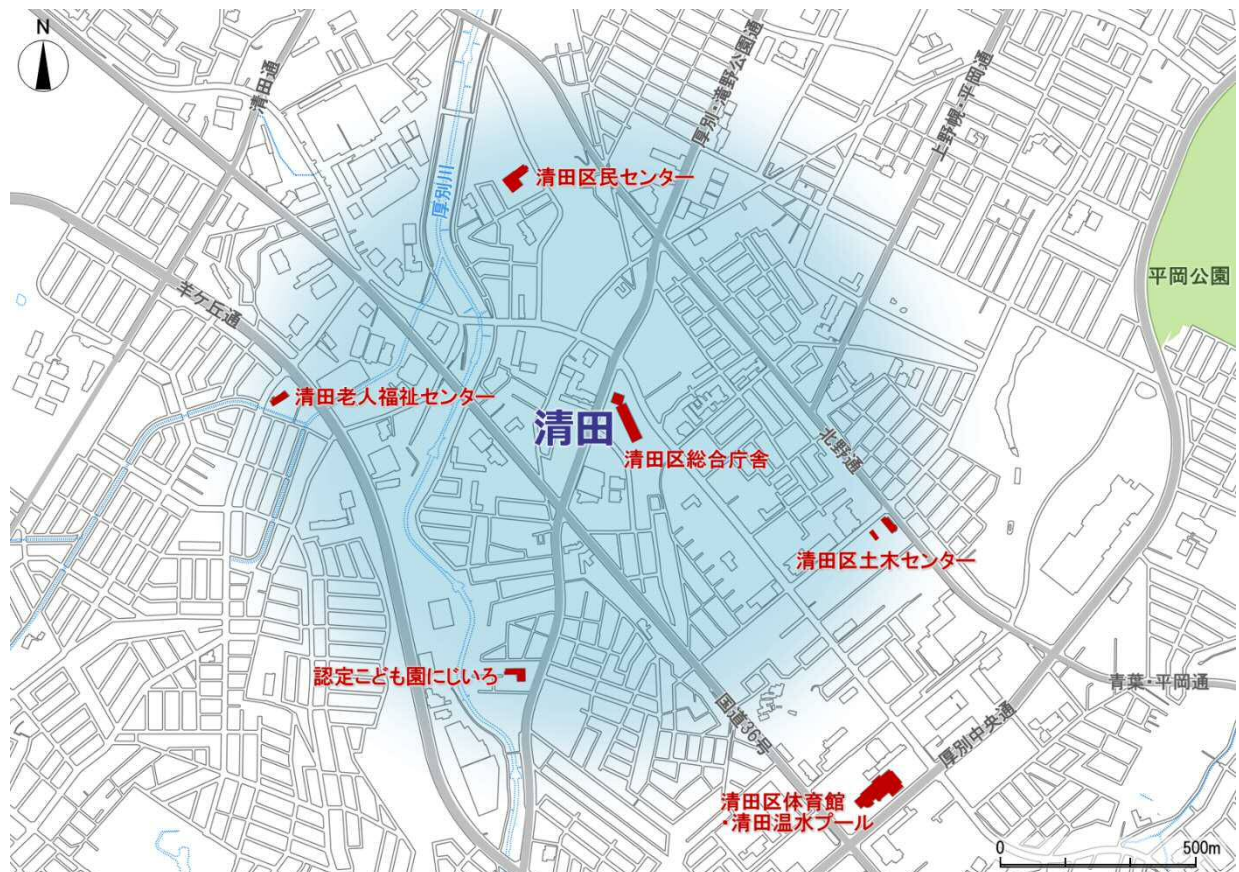


図 2-7 『清田』の位置

(2) 位置付け

① 札幌市まちづくり戦略ビジョン

札幌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」と言う。）」では、都市空間を創造するための基本目標として、持続可能な札幌型の集約連携都市への再構築を進めることとしています。この基本目標を実現するための「目指すべき都市空間」を、市街地、都心、拠点、ネットワーク、都市基盤といった都市空間の種別ごとに示しており、『清田』もその一つである地域交流拠点については、以下のように示しています。

■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

<目指す都市空間>

周辺地域の住民もアクセスする場としての利便性を高めるため、区役所などの公共機能や、商業・業務・医療などの中核的な都市機能の集約を図るとともに、これらの都市機能を身近に利用することができるよう、居住機能との複合化を促進します。

特に地下鉄始発駅などでは、後背圏に広がる郊外部の住民の生活を支えるとともに、近隣の魅力資源や隣接都市、空港・港湾などとの連携を意識した多様な機能を整備したゲートウェイ拠点として位置付け、その機能向上を促進します。

また、空中歩廊や地下歩行ネットワークへの接続など、冬でも快適な歩行空間の創出を促進することなどにより、高齢者なども安心して暮らすことができるまちを目指します。

② 第2次札幌市都市計画マスタープラン

札幌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組の方向性を全市的視点から整理した「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」と言う。）」では、地域交流拠点の取組の方向性として、各拠点の特性に応じた都市開発の誘導や、にぎわい・交流が生まれる場の創出、環境に配慮した取組の推進などを行っていくこととしています。

■地域交流拠点の基本方針

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。

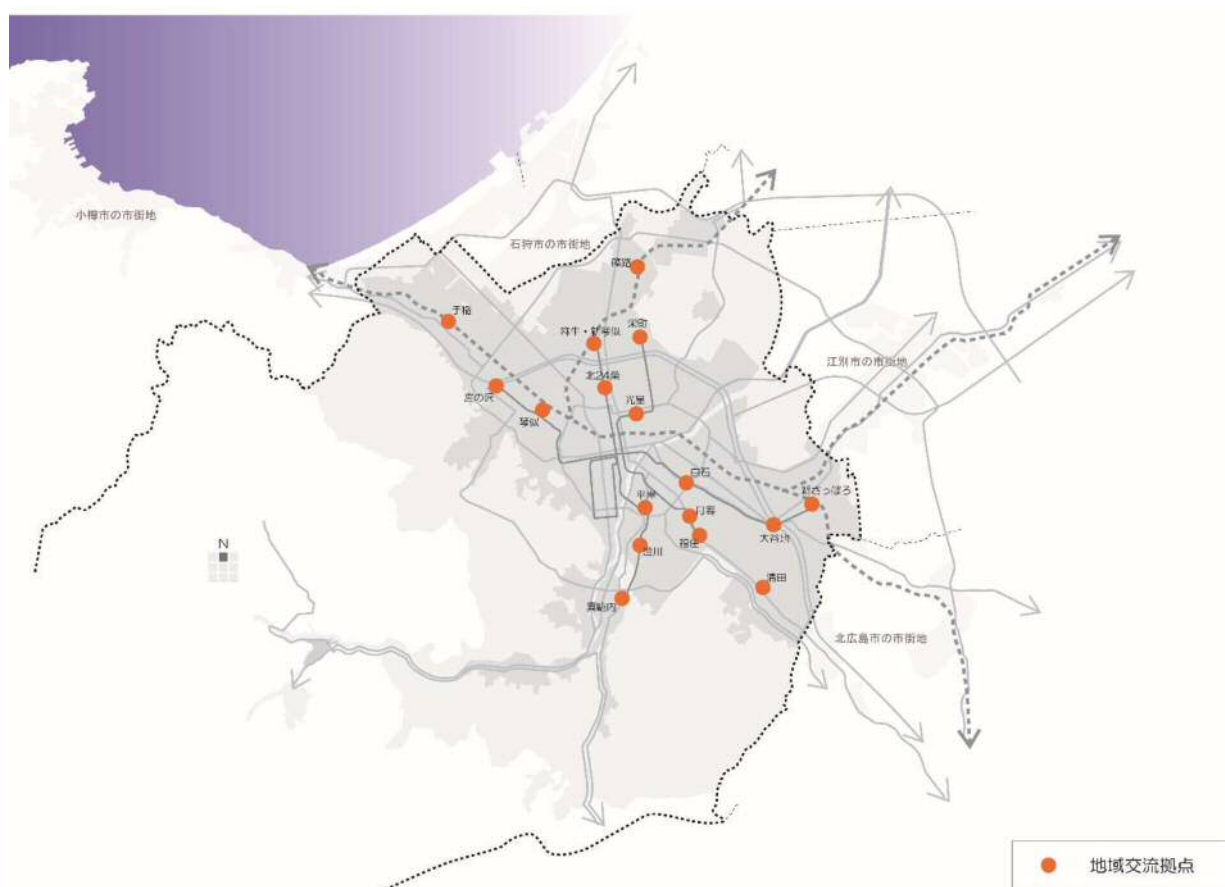


図 2-8 地域交流拠点の位置

このうち、『清田』については、戦略ビジョンにおいて今後 10 年間のうちに具体的に取り組む拠点の一つに位置付けられていることを受け、「先行して取組を進める地域交流拠点」の一つとして位置付け、現状と今後の方向性を示しています。

■『清田』の現状と方向性

<現状>

拠点の中心には区役所・消防署・図書館で構成される清田区総合庁舎が立地し、その周辺には商業施設や病院などの機能が集積しています。

また、清田区には軌道系公共交通機関がなく、最寄り地下鉄駅までのルートを中心にバスネットワークが形成されています。

<方向性>

短期的には、バス待ち環境の改善など、公共交通サービスの利便性向上に努めます。将来的には、拠点機能の向上のために効果的な取組を展開していきます。

③ 札幌市立地適正化計画

「札幌市立地適正化計画（以下、「立地適正化計画」と言う。）は、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、戦略ビジョンや第2次マスタープランに掲げる都市づくりの目標の実現を目指すことを目的として、平成28年（2016年）に策定しました。当計画では、第2次マスタープランで定める地域交流拠点に「都市機能誘導区域」を設定するとともに、この区域への誘導を図る「誘導施設^{※3}」として、区役所や区民センターをはじめとする多くの市民が利用する公共施設を設定しています。

『清田』においては、その中心部を都市機能誘導区域に定めており、現在この区域外に立地している清田区民センターなどの公共施設は、今後の建替えなどを契機として、都市機能誘導区域内への集約を基本に検討することとなります。

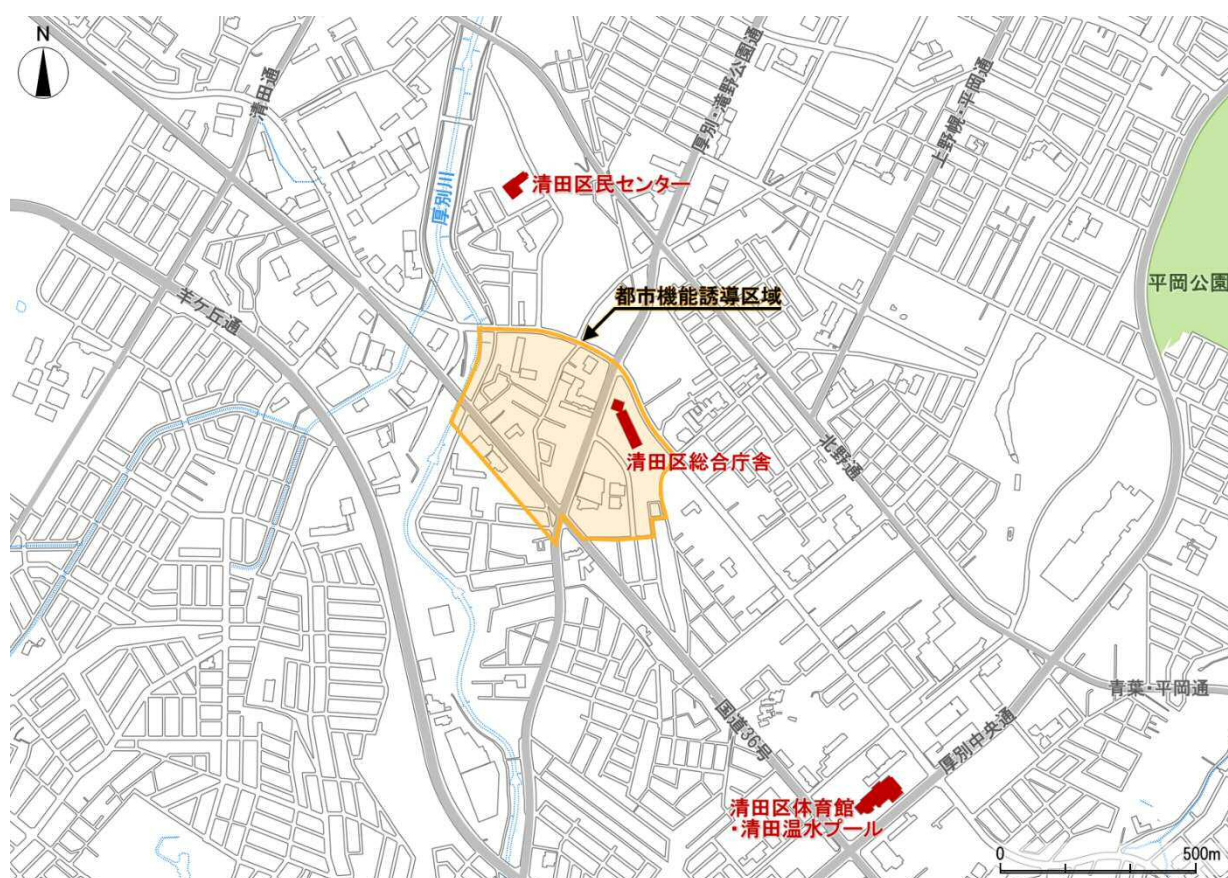


図 2-9 『清田』の都市機能誘導区域

④ 札幌市市有建築物の配置基本方針

札幌市市有建築物の配置基本方針（平成26年（2014年）12月策定。）は、今後の人口減少や超高齢社会の到来などといった社会情勢の変化や本格化する更新需要に対応するため、公共施設の効果的・効率的な配置や総量のあり方についての基本的な方向性や考え方を示すものです。

『清田』を含めた地域交流拠点においては、その取組方針として、区役所や区民センターなどの中核的な施設の建替えにあたり、これらを地域交流拠点に集約して配置することを原則としています。

※3 誘導施設：基本的に都市機能誘導区域へ集約していく施設として位置付けるもの。地域交流拠点では、多くの市民が利用する公共施設である区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センターを位置付けている。

(3) 現況等

① 用途地域

『清田』及びその周辺の現在の用途地域は、下図のとおりです。



| | 用途地域 | 容積率 / 建蔽率 |
|---|--------------|--------------------------------|
|  | 第一種低層住居専用地域 | 80% / 40% 又は 80% / 50% |
|  | 第二種低層住居専用地域 | 80% / 50% |
|  | 第一種中高層住居専用地域 | 150% / 40% 又は 200% / 60% |
|  | 第二種中高層住居専用地域 | 200% / 60% |
|  | 第一種住居地域 | 200% / 60% |
|  | 第二種住居地域 | 200% / 60% |
|  | 準住居地域 | 200% / 60% |
|  | 近隣商業地域 | 200% / 80% |
|  | 準工業地域 | 200% / 60% |

図 2-10 『清田』周辺の用途地域

② 建物用途別現況

『清田』は、他の地域交流拠点と比べると、官公署や医療施設、福祉施設の集積度合いが高いものの、商業施設や業務施設の集積度合いは低い状況です。

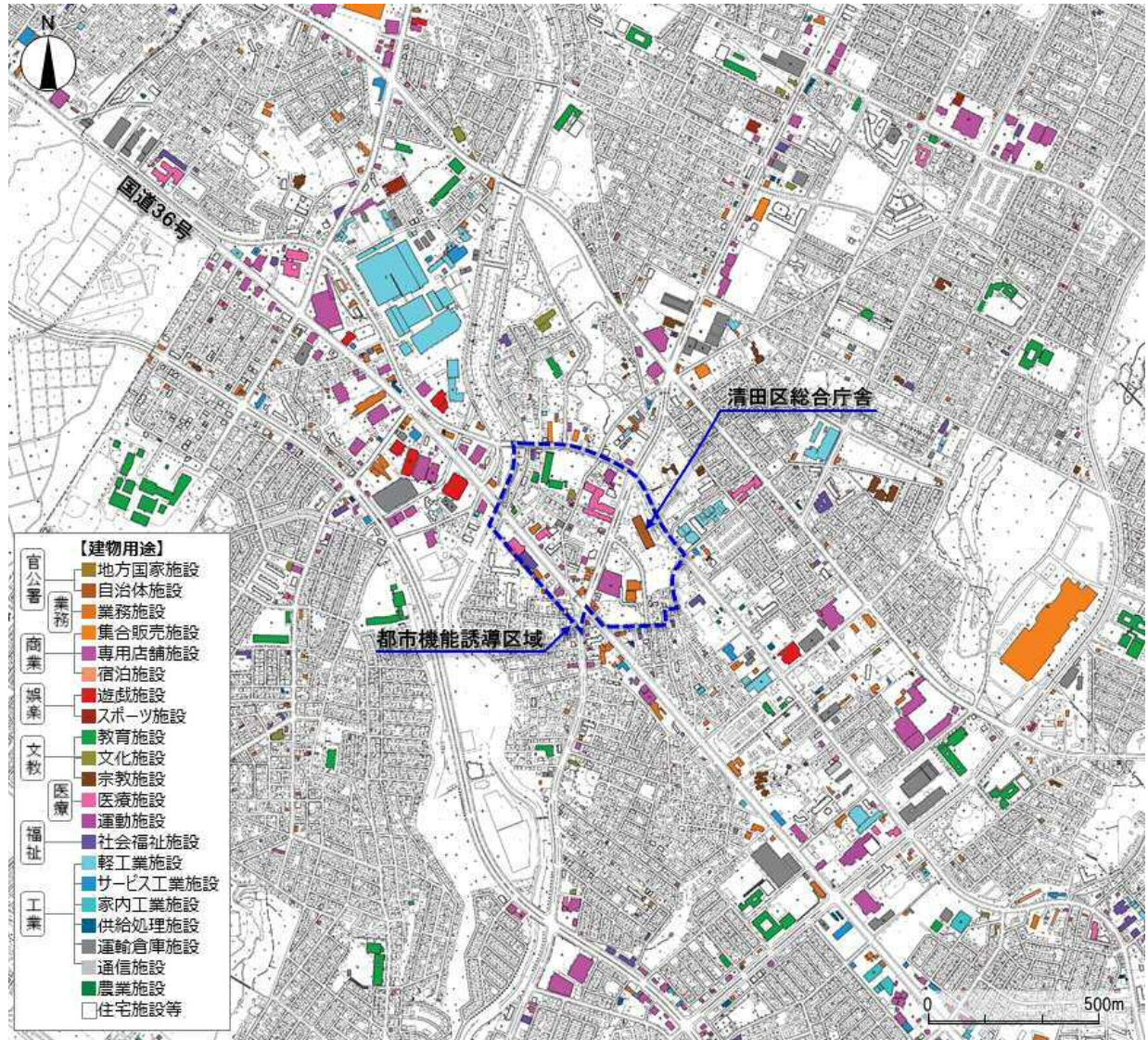


図 2-11 『清田』周辺の建物用途別現況図
(札幌市都市計画基礎調査データ(平成 29 年度末時点)を基に作成)

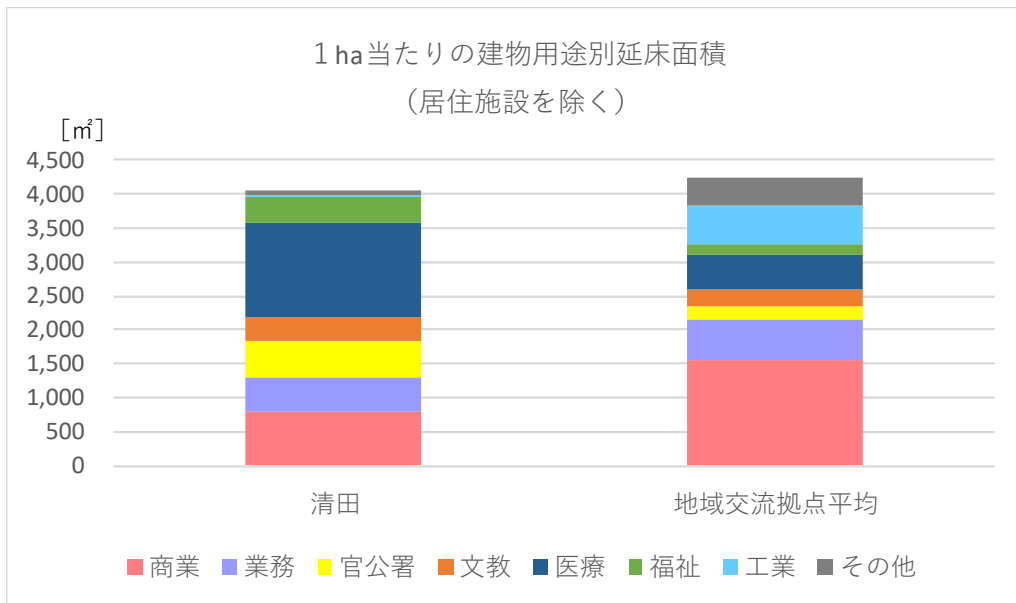


図 2-12 『清田』の機能集積状況
(札幌市都市計画基礎調査データ(平成 29 年度末時点))

③ 建築時期

『清田』は、全市と比較して築 30 年未満の比較的新しい建築物の割合が高く、近年においては建替え更新や土地利用転換が少ない状況です。

また、札幌市では、市有施設の建替え需要が近い将来ピークを迎えることを受け、建替え費用の平準化等を図るため、計画的かつ適切な保全の実施により施設の状態を適切に維持しながら長寿命化に取り組み、鉄筋コンクリート造や鉄骨造等の建築物については、既存施設の標準目標耐用年数を 60 年としているところ、80 年間の使用を目指すこととしています。こうした状況に照らすと、『清田』周辺の市有施設の多くは築 20 年ほどであるため、当分は建て替えないことが想定されます。

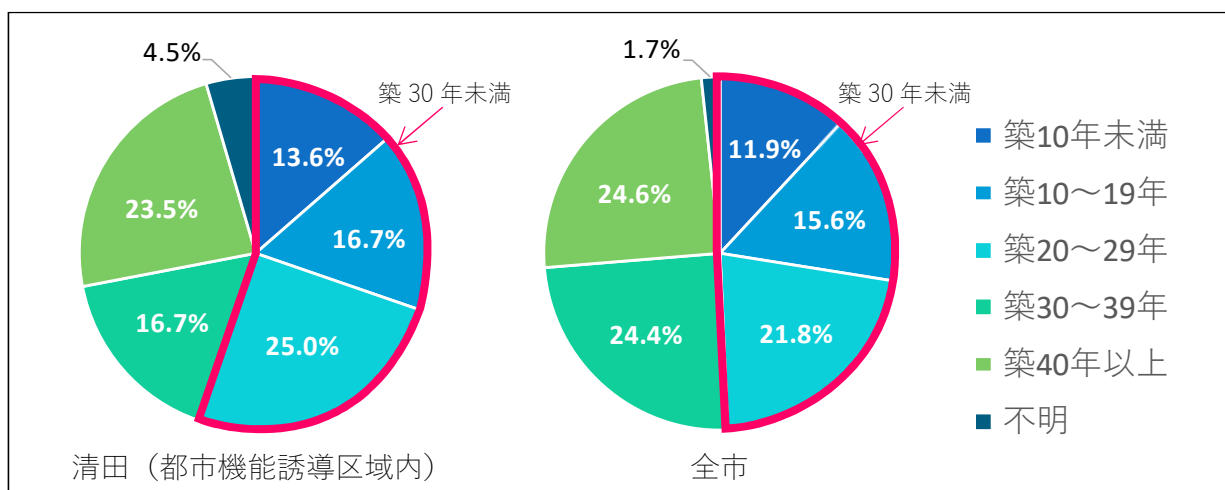


図 2-13 築年数別の棟数割合
(札幌市都市計画基礎調査 (平成 29 年度末時点))

表 2-1 『清田』の市有施設の築年数 (令和 2 年現在)

| 施設名 | 築年数 |
|----------------|------|
| 清田区民センター | 38 年 |
| 清田区体育館・清田温水プール | 24 年 |
| 清田区総合庁舎 | 23 年 |
| 清田区土木センター | 23 年 |
| 清田老人福祉センター | 22 年 |
| 認定こども園にじいろ | 11 年 |

(4) これまでの取組

① 地域交流拠点等開発誘導事業の創設

地域交流拠点等において、民間の力を引き出しながら個別の都市開発による建替え更新を促進し、その開発計画の内容をきめ細かく誘導・調整して質の高い空間づくりを進めることを目的として、平成 29 年（2017 年）1 月に「地域交流拠点等開発誘導事業」を創設しました。

この事業は、「地域交流拠点等における緩和型土地利用制度等の運用方針」（平成 28 年（2016 年）9 月策定。）に定める拠点開発誘導区域内における快適な歩行空間やにぎわい・交流を生む滞留空間の創出、多くの人々の生活を支える都市機能の導入などのまちづくりに貢献する都市開発に対し、容積率の緩和やオープンスペースの整備などに関する事業費の補助を行うものです。

『清田』においては、国道 36 号や厚別・滝野公園通等の沿道を、拠点開発誘導区域に定めています。

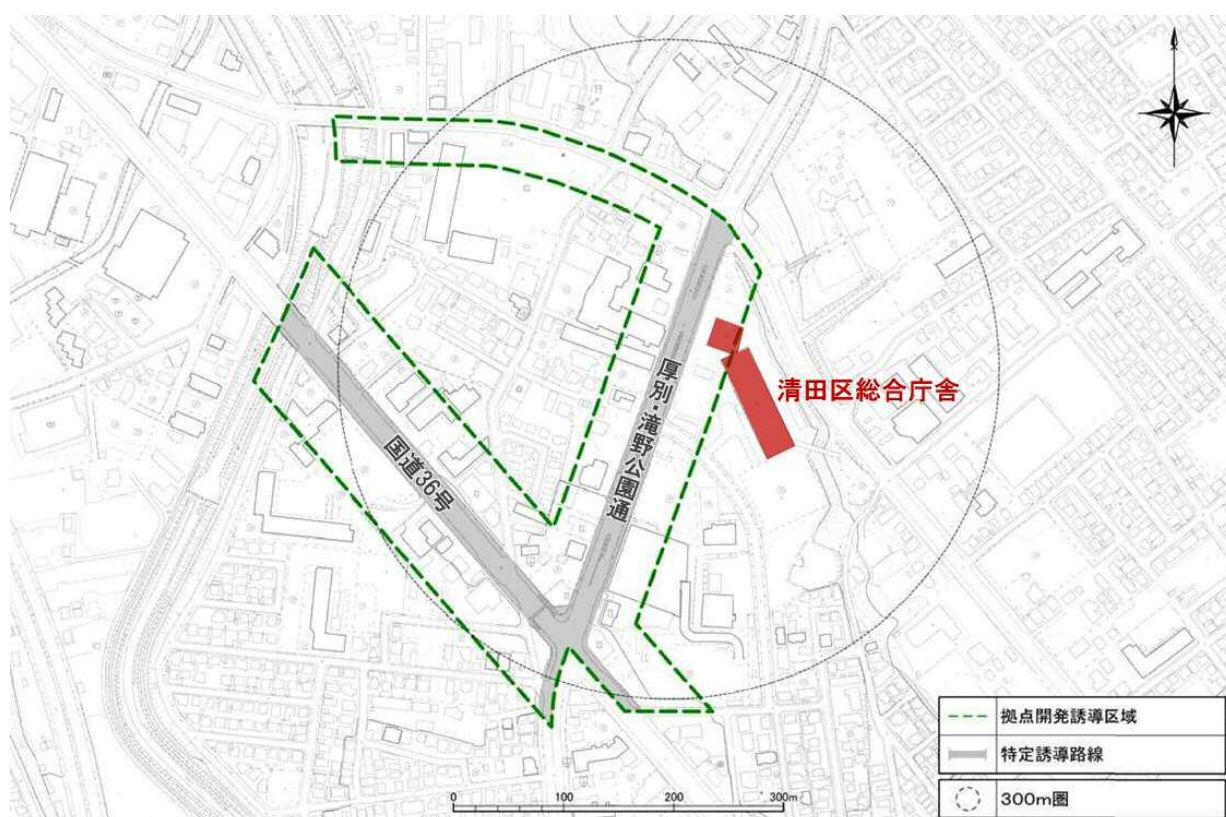


図 2-14 『清田』の拠点開発誘導区域

② 用途地域の変更

札幌市では、第2次マスタープラン及び立地適正化計画で示す土地利用の方向性の実現に向け、令和元年（2019年）8月に、用途地域^{※4}等の全市的な見直しを行いました。

この見直しの取組の一つとして、『清田』を含めた地域交流拠点において、建物用途の多様性を高め、拠点としての機能向上を図ることを目的として、用途地域を「第一種住居地域」から「第二種住居地域」に変更しました。

この変更により、以前よりも多様な用途の建物が建築可能になるとともに、店舗や事務所等については建築可能な床面積の上限が緩和されました。

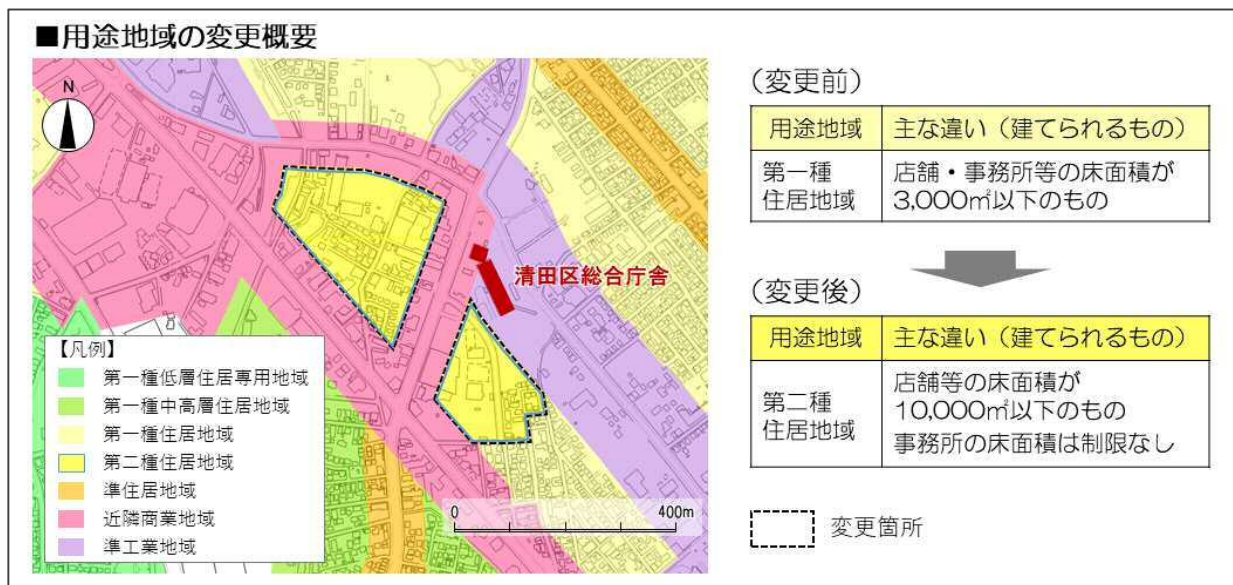


図 2-15 用途地域の変更概要

※4 用途地域：機能的な都市活動と良好な都市環境の保護を目的に、住居や商業・工業などの都市の諸機能を適切に配分するための土地利用上の区分を行う都市計画で、用途や形態、密度などの規制をとおして、目的にあった建築物を誘導しようとするもの。

③ 公共交通サービスの利便性向上

札幌市では、清田区内を通る国道 36 号や羊ヶ丘通などの幹線道路において、交差点を改良するなど交通渋滞対策を進めてきました。また、平成 26 年（2014 年）から平成 28 年（2016 年）にかけては、バス事業者や地域の方々との協議を行い、清田区役所にバス案内板を設置するなど、バスを主要な移動手段とする清田区の公共交通サービスの利便性向上に向けた取組を進めてきました。

さらに、バス停での待ち時間の短縮や不安感の解消に向け、バスのリアルタイムな運行情報の提供が可能なバスロケーションシステムの導入を進めるため、バス事業者に対する導入支援を行ってきました。令和元年度（2019 年度）には、バス事業者により、市内全域にバスロケーションシステムが導入されるとともに、多くの清田区民が利用する福住駅や大谷地駅のバスターミナルにバスロケーションシステムと連動したデジタルサイネージが設置されるなど、バスの利便性を向上する取組が進められています。



写真 2-1 バスロケーションシステムを用いた情報提供
(インターネットサイトの表示画面)



写真 2-2 デジタルサイネージ

④ にぎわい創出事業

『清田』には、清田区総合庁舎に面して、屋根付きステージやパーゴラなどが設置されている「市民交流広場」があり、平成 10 年度（1998 年度）から、多世代間の交流と清田区への郷土愛醸成を目的として毎年開催されている「清田ふれあい区民まつり」の会場として活用されています。さらに、平成 26 年度（2014 年度）からは、「きよたまちづくり区民会議」と清田区との共催による、地元農家が生産した野菜を販売する軽トラ市や、清田区のイメージや特産品を生かした「きよたスイーツ」の販売などを行う「きよたマルシェ」、平成 29 年度（2017 年度）からは、清田区ゆかりのアーティストがパフォーマンスを披露する「きよフェス」、令和元年度（2019 年度）からは、地元野菜を直売する「きよたミニマルシェ」など、様々なイベントを開催してきました。



写真 2-3 きよたマルシェ&きよフェスの様子

(5) 課題

これまで述べてきたとおり、『清田』は軌道系公共交通機関がなく、他の地域交流拠点と比較すると、都市機能誘導区域内における商業・業務機能の集積度合いも低い状況です。

札幌市では、第2次マスタープランにおいて、『清田』を「先行して取組を進める拠点」の一つに位置付け、都市機能の集積やにぎわい・交流の創出に向け、これまで、地域交流拠点等開発誘導事業の創設、用途地域の変更といった土地利用計画制度の運用見直しのほか、公共交通サービスの利便性向上のための取組やにぎわい創出事業の実施などに取り組んできました。

しかしながら、恒常的ににぎわいは生じておらず、また、土地利用計画制度の運用による土地利用の誘導には一定の時間を要するうえ、『清田』は市有施設を含めて新しい建物が多きことなどから、都市機能の集積が進む契機となる建替え更新等の機会が少ない状況であるなど、取組の成果が発現するには至っていません。

今後、『清田』の拠点機能の更なる向上を図るためには、地域の住民や各種団体、企業などの多様な主体との連携を一層深め、『清田』と周辺地域とを結ぶ移動手段の充実や、にぎわい・交流を生む場の創出など、幅広い視点から、民間開発を誘発する環境づくりを進めていくことが重要です。

こうした考えに基づき、『清田』を補完するものとして『清田』の周辺の地域にも視野を広げるとともに、民間の活力を積極的に活用する新たな取組を推進していくこととします。