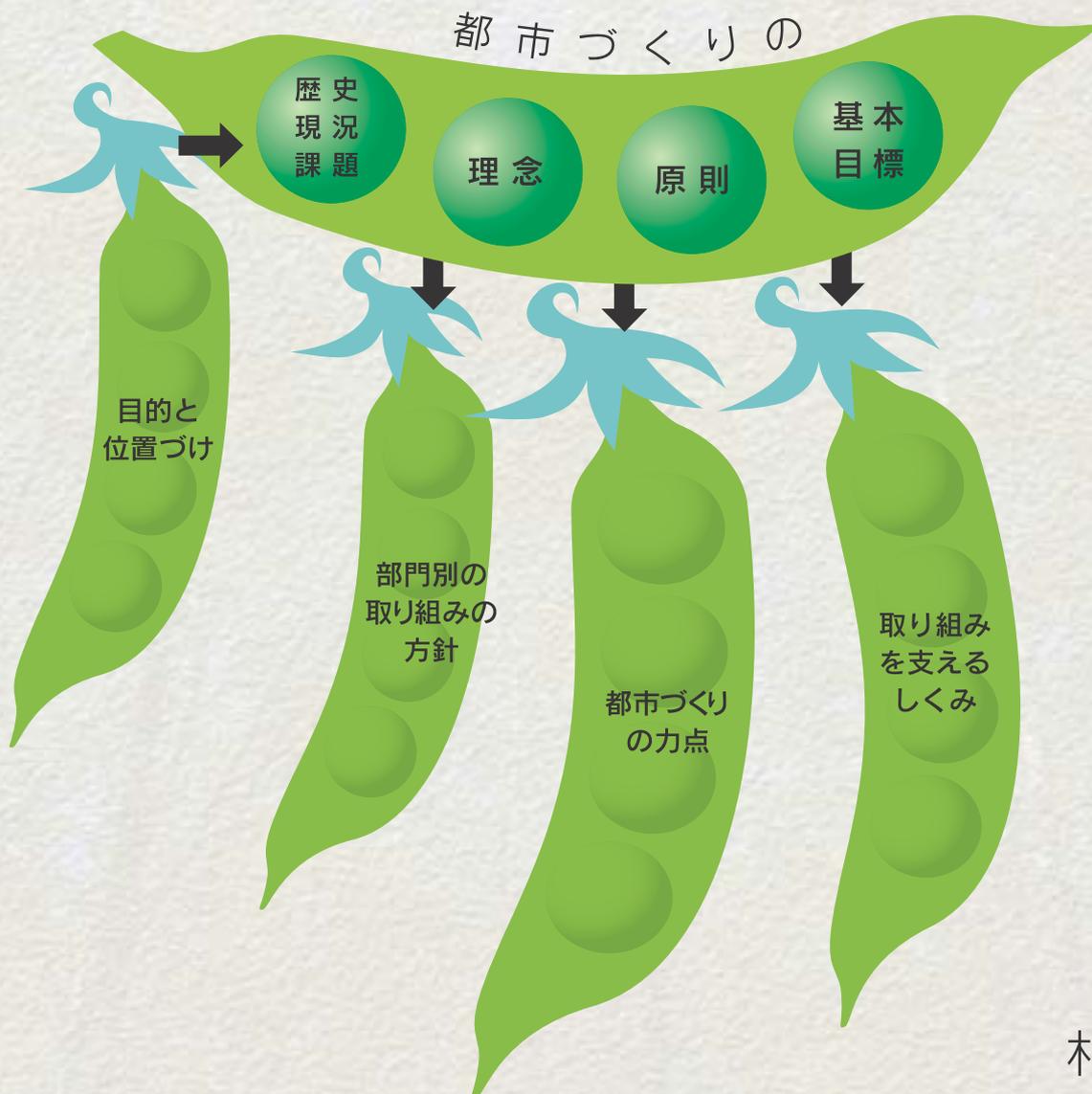


持続可能なコンパクト・シティへ



# 札幌市都市計画 マスタープラン

2004





札幌は、開拓から130年あまりの比較的短い期間で、人口185万人を超える大都市へと成長しました。

多雪・寒冷の厳しい気候風土の中、多くの先人たちの努力によって、恵まれた自然環境と充実した都市機能とが調和する都市づくりが進められ、今や多くの市民が札幌を好きだと思い、札幌に住み続けたいと感じています。

しかし、人口増加が落ち着きを見せるとともに本格的な高齢社会が到来し、人々が暮らしに求める価値は実に多様になっています。一方で、深刻化する地球環境問題に、一層責任ある対応が求められています。

このような時代の転換期において、札幌が多くの市民に愛され、世界に誇れる街であり続けるためには、だれもが歩いて暮らせる範囲でさまざまな活動ができることや、移動などに伴うエネルギー利用を極力小さくすることが今まで以上に重要になります。私たちはそのために力を合わせ、先人たちが築き上げたこの札幌の資源を十分に生かしながら、新しい時代の取り組みを進めていかなければなりません。

このような認識のもと、これからの札幌の都市づくりの理念として「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を掲げ、取り組みの“基本的な方針”を定めたのが、この「札幌市都市計画マスタープラン」です。

これは文字通りの“基本的な方針”です。市民勉強会や素案への意見募集など、さまざまな機会を通じて皆さんのご意見をいただきながら、転換期の都市づくりを進めていく上で大切にすべきことをまとめた、取り組みの指針となるものです。

このマスタープランのもとで具体的な取り組みを総合的に進めていく段階はこれからです。行政はもとより市民・企業など都市の構成員それぞれがこのマスタープランの考え方を共有し、今後さまざまな場面で、さまざまな議論を通じて協働の都市づくりが進められていくことを、そして、地域を大切にし、自分たちのまちに愛着と誇りを持てるような取り組みの連鎖が札幌全体の魅力と活力の向上を支える大きな力になっていくことを私は期待します。

2004（平成16）年3月

札幌市長 上田文雄

---

1	目的と位置づけ	1
1-1	目的	2
1-2	位置づけ	3
1-3	計画の前提	4
(1)	目指すべき都市像等	4
(2)	目標年次	4
(3)	将来人口	4
(4)	対象区域	5
1-4	市民意見の反映にかかわる取り組み	6
1-5	計画の構成	7
(1)	計画の構成	7
(2)	内容の骨格	8
2	都市づくりの理念・原則と基本目標	11
2-1	これまでの都市づくり	12
(1)	開拓期の都市づくり	12
(2)	戦前の都市づくり	13
(3)	戦後の都市づくり	14
(4)	政令指定都市移行後の都市づくり	15
2-2	現況、動向、課題	16
(1)	都市の現況	16
(2)	都市を取り巻く状況の変化	17
(3)	生じている現象・課題	20
2-3	これからの都市づくり～理念・原則と基本目標～	22
(1)	基本方向の転換の必要性	22
(2)	都市づくりの理念と原則	24
(3)	都市づくりの基本目標	32

---

3	部門別の取り組みの方針	35
3-1	土地利用	36
(1)	基本方向	36
(2)	市街地の範囲	39
(3)	市街地の土地利用	40
(4)	市街地の外の土地利用	52
3-2	交通	54
(1)	基本方向	54
(2)	総合的な交通ネットワークの確立	57
(3)	地域特性に応じた交通体系の構築	61
3-3	みどり	62
(1)	基本方向	62
(2)	みどりの配置	65
(3)	みどりの質的充実	67
3-4	その他の都市施設	68
(1)	河川	68
(2)	上水道	69
(3)	下水道	71
(4)	廃棄物処理施設	73
4	都市づくりの力点	77
4-1	都心の再生・再構築	79
4-2	多中心核都市構造の充実・強化	83
4-3	多様な住まい方を支える質の高い居住環境の実現	85
4-4	市街地の外の自然環境の保全と活用	88
4-5	オープンスペース・ネットワークの充実・強化	90
5	取り組みを支えるしくみ	93

---

---

参考資料	99
i 策定の経緯	100
ii 市民意見の反映にかかわる取り組み	102
① 市民勉強会の開催	102
② ニュースレターの発行	104
③ 素案の公表と市民意見の募集	106
④ 市民意見を踏まえた「都市づくりの原則」の設定	112
iii 用語解説	116

---



	<b>1</b> 目的と位置づけ



「札幌市都市計画マスタープラン（以下、「この計画」）」は、これからの札幌の都市づくり\*1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ものです。

人口や産業の集中が続く拡大成長期から安定成熟期へと移行した今日、これを支える都市づくりの取り組みも、これまでのものとは質的な転換を図ることが必要となっています。そして、今後においても札幌が魅力と活力を高めていくうえでは、行政はもとより市民や企業等の都市の構成員それぞれが、都市づくりのさまざまな場面で目指すべき方向を確認しながら、互いに役割と責任を担っていく協働の取り組みが一層重要になっています。

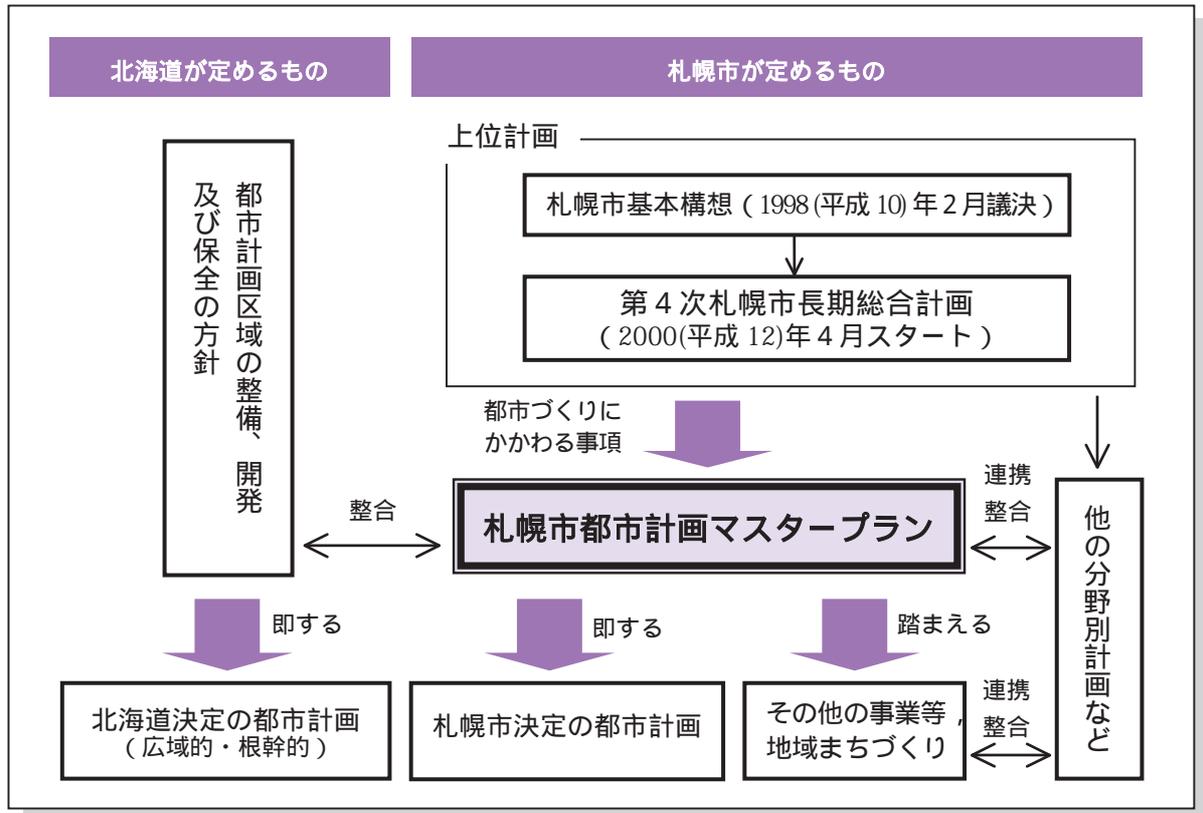
以上の認識のもと、この計画は、以下を目的として策定します。

■都市づくりにかかわるさまざまな取り組みの指針として策定することにより、都市づくりの総合性・一体性を確保します。

■市民・企業・行政等の都市の構成員それぞれに開かれ、共有されるものとして策定することにより、今後の協働の都市づくりを推進する一助とします。

\* 1 **都市づくり** 都市の物的な側面に着目した概念であり、都市空間の整備にかかわる取り組み全般を表す。取り組みの対象としては、道路、建物、公園などの人工的な環境の整備と、緑や水などの自然環境の整備を含む。

なお、「都市づくり」に加え、社会制度・行政制度などのしくみづくりや多様なコミュニティ活動など幅広い内容を含む包括的な概念を「まちづくり」としている。



### ○ 根拠法

都市計画法第18条の2の規定による「市町村の都市計画に関する基本的な方針」として定めます。

### ○ 上位計画等との関係

本市が定める「札幌市基本構想\*<sup>2</sup>」と「第4次札幌市長期総合計画\*<sup>3</sup>」を上位計画とし、そのうち都市づくりにかかわる事項について、他の分野別計画などとも整合を保ちながら定めます。

また、北海道が定める広域のマスタープランである「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針\*<sup>4</sup>」との整合を図りつつ定めます。

### ○ 具体の都市計画等との関係

今後、本市が定める都市計画は、この計画に即することが求められます。

また、地域単位でより具体的かつ詳細な都市づくりのルールを定める際にこの計画を踏まえるなど、都市計画制度によらない都市づくりの取り組みにおいても、一つの指針として活用していきます。

\* 2 **札幌市基本構想** 本市のまちづくりの最も基本的な指針として、市議会の議決を経て定めるもの。地方自治法第2条第5項において、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」と規定されている。

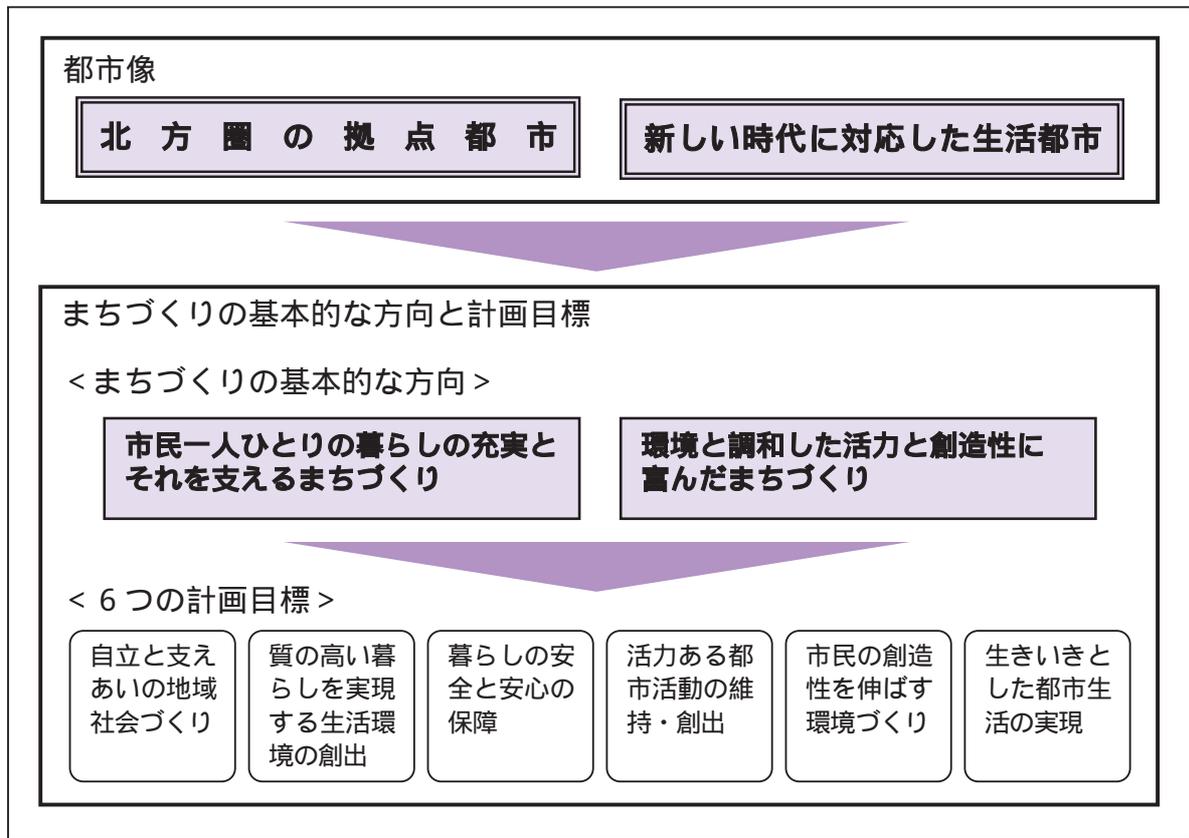
\* 3 **第4次札幌市長期総合計画** 札幌市基本構想に基づいて、2020(平成32)年を目標年次とする20年間の総合的な施策体系や展開方針などを示した計画。

\* 4 **都市計画区域の整備、開発及び保全の方針** 都市計画区域について、都道府県が広域の見地から定めるマスタープラン。札幌圏都市計画区域は、札幌市、小樽市の一部、江別市、北広島市、石狩市で構成されている。

(1) 目指すべき都市像等

上位計画である第4次札幌市長期総合計画において、目指すべき都市像等として以下が示されています。

この計画は、これらの都市像等を前提に、その実現を支える都市づくりの指針として定めます。



(2) 目標年次

第4次札幌市長期総合計画に合わせ、おおむね20年後の2020（平成32）年とします。

(3) 将来人口

第4次札幌市長期総合計画同様、目標年次における人口を205～210万人と想定します。

なお、具体的な都市計画の決定等に際しては、必要に応じて適宜その時点での分析を行い、適切な運用を行うものとします。

#### (4) 対象区域

本市の行政区域を対象とします。

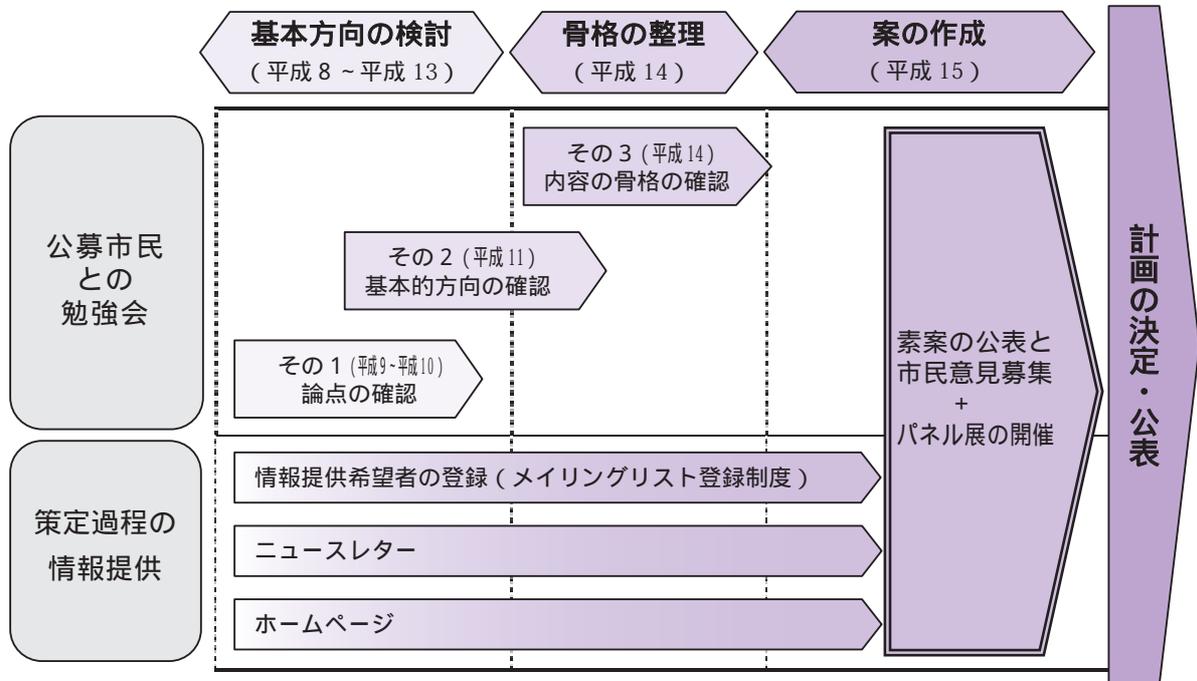
なお、都市計画法上、都市計画を定め得る範囲は、原則として本市の都市計画区域内\*<sup>5</sup>となりますが、広域の視点を持ちながら、都市計画制度によらない取り組みを含めて総合的に都市づくりを進めていくことが重要であることを踏まえ、対象区域を設定したものです。

---

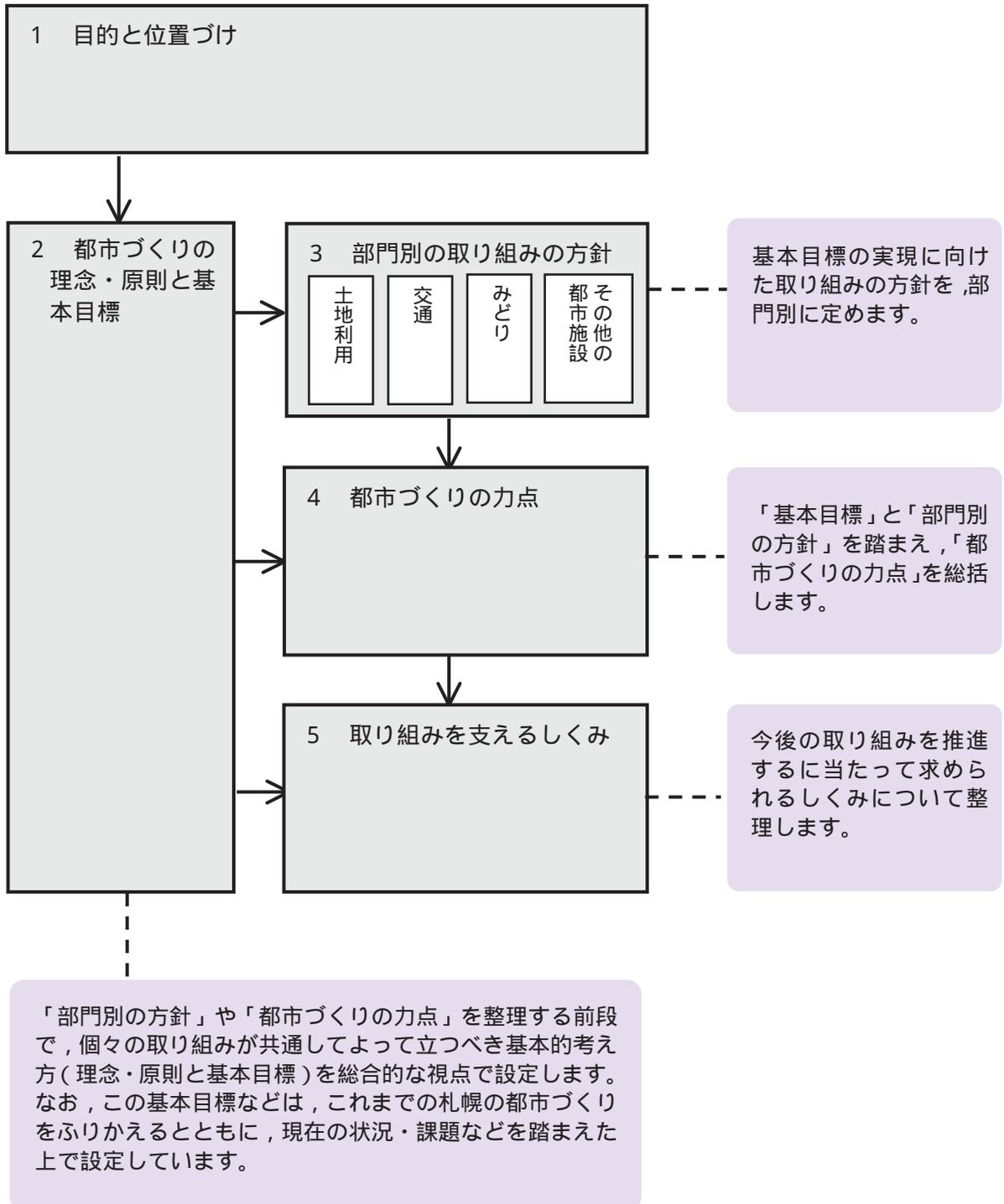
\* 5 都市計画区域 「一体の都市として総合的に整備、開発及び保全する必要がある区域」として、都道府県が指定する区域。本市では1,121.12km<sup>2</sup>の行政区域のうち、南西部の国有林等の区域を除く567.89km<sup>2</sup>が都市計画区域として指定されている。

## 1-4 市民意見の反映にかかわる取り組み

市民や企業等にも開かれ、共有される計画とするため、この計画の策定にあたっては、情報提供や意見交換などの取り組みを、作業の段階に応じて多様に展開しました。



(1) 計画の構成



## (2) 内容の骨格

### 1 目的と位置づけ

第4次札幌市長期総合計画を受けて定める都市づくりの全市的指針

都市づくりの総合性・一体性の確保  
協働による都市づくりの推進

目標年次：2020(平成32)年  
将来人口：205～210万人  
対象区域：市域全域

### 2 都市づくりの理念・原則と基本目標

都市づくりの基本方向

#### 2.1 これまでの都市づくり

北海道開拓の拠点都市としての新たな都市づくりのはじまり

人口・産業の集中に対応し、新たな市街地を郊外部に計画的に整備

#### 2.2 現況，動向，課題

現況

道路・公園・上下水道など基礎的都市基盤は量的に高い水準で確保

動向，課題

人口増加の鈍化と少子高齢化の進展  
産業構造の変化と情報化の進展  
地球環境問題の深刻化  
多様化するライフスタイル…など

#### 2.3 これからの都市づくり ～理念・原則と基本目標～

<理念> 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

#### 今後重視すべき観点

成熟社会を支える都市づくり

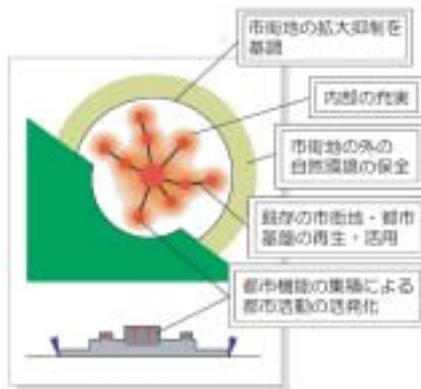
効率的な維持・管理が可能な都市づくり

環境と共生する都市づくり

地域コミュニティの活力を高める都市づくり

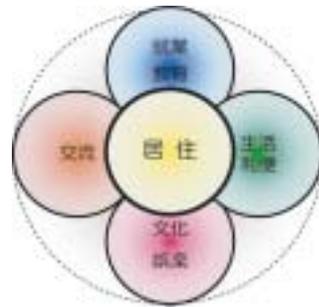
#### ア 都市全体の視点から

既存の市街地、都市基盤の再生・活用と市街地の外の自然環境の保全



#### イ 身近な地域の視点から

居住機能を中心とした、身近な範囲での多様な機能のまとまり



#### 都市づくりの原則

- |      |                         |
|------|-------------------------|
| 目標系  | 原則1：一人ひとりの暮らしの質の向上を支えます |
|      | 原則2：自然と共生し北の風土特性を尊重します  |
|      | 原則3：多くの人が集まる場を大切にします    |
| 進め方系 | 原則4：既存資源を上手に再生・活用します    |
|      | 原則5：施策の重点化・総合化と協働を重視します |

#### 都市づくりの基本目標

##### a：全市的な都市構造の維持・強化

外延的拡大の抑制を基調とした市街地内に、**拠点を効果的に配置**  
市街地内外の**オープンスペース・ネットワーク**の形成  
**拠点の機能向上**を支え、**快適さなどにも配慮した交通体系**を確立

##### b：地域の取り組みの連鎖

地域特性に応じたきめ細かな取り組みの連鎖で、都市全体の質を向上

### 3 部門別の取り組みの方針

### コンパクト・シティへの再構築を支える部門別の取り組み

土地利用	交通	みどり	その他の都市施設
(1)基本方向 (2)市街地の範囲 (3)市街地の土地利用 住宅市街地 拠点 工業地・流通業務地 幹線道路等の沿道 (4)市街地の外の土地利用	(1)基本方向 (2)総合的な交通ネットワークの確立 公共交通ネットワーク 道路ネットワーク 広域的な交通ネットワーク (3)地域特性に応じた交通体系の構築	(1)基本方向 (2)みどりの配置 (3)みどりの質的充実	(1)河川 (2)上水道 (3)下水道 (4)廃棄物処理施設

### 4 都市づくりの力点

### コンパクト・シティへの再構築に向けた5つのターゲット

#### 1 都心の再生・再構築

個別開発の統合・連鎖による都心の骨格軸と結節点の明確化  
 交通環境の適正化と公共空間の活用，再生  
 魅力的で快適な空間のネットワーク化

#### 2 多中心核都市構造の充実・強化

各拠点の特性に応じた都市開発の誘導と基盤整備  
 主要な拠点を中心とした地域単位での交通機能の向上

#### 3 多様な住まい方を支える質の高い居住環境の実現

都心周辺部，地下鉄沿線などにおける居住の誘導  
 住要求の変化を踏まえた郊外住宅地の質の維持・向上

#### 4 市街地の外の自然環境の保全と活用

良好な自然環境の維持・保全・創出  
 市街地の外ならではの特質を生かす土地利用の検討

#### 5 オープンスペース・ネットワークの充実・強化

骨格的なオープンスペース・ネットワークの強化  
 きめ細かなオープンスペース・ネットワークの充実

### 5 取り組みを支えるしくみ

### コンパクト・シティへの再構築を支えるしくみ

都市づくりの取り組みにおける「協働」のしくみの充実

取り組みの内容に応じた多様な「協働」

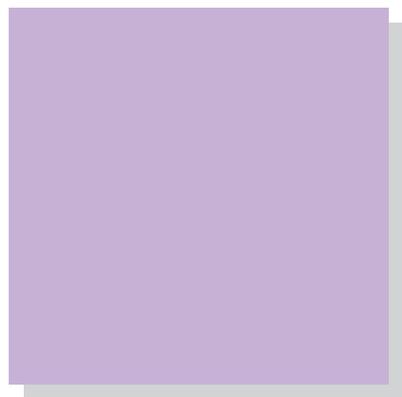
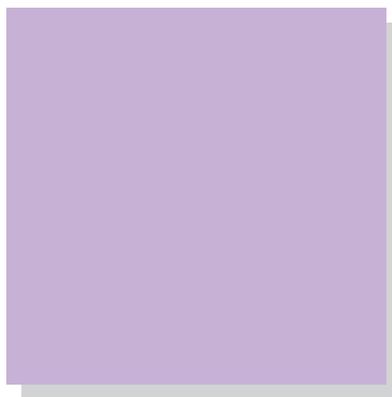
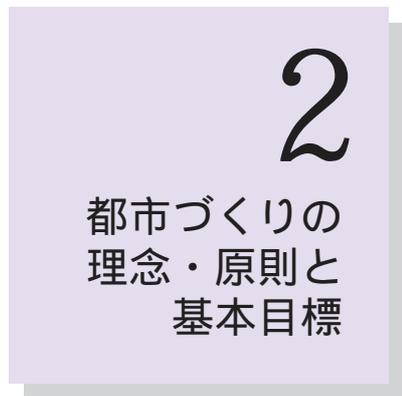
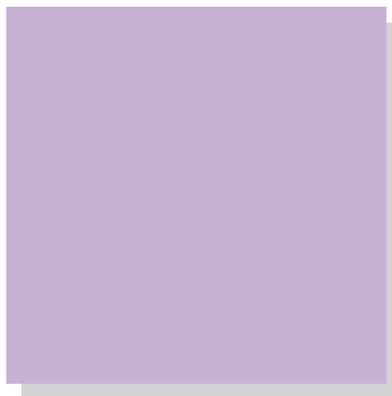
都市づくりにかかわる情報の共有

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



# 2

都市づくりの  
理念・原則と  
基本目標





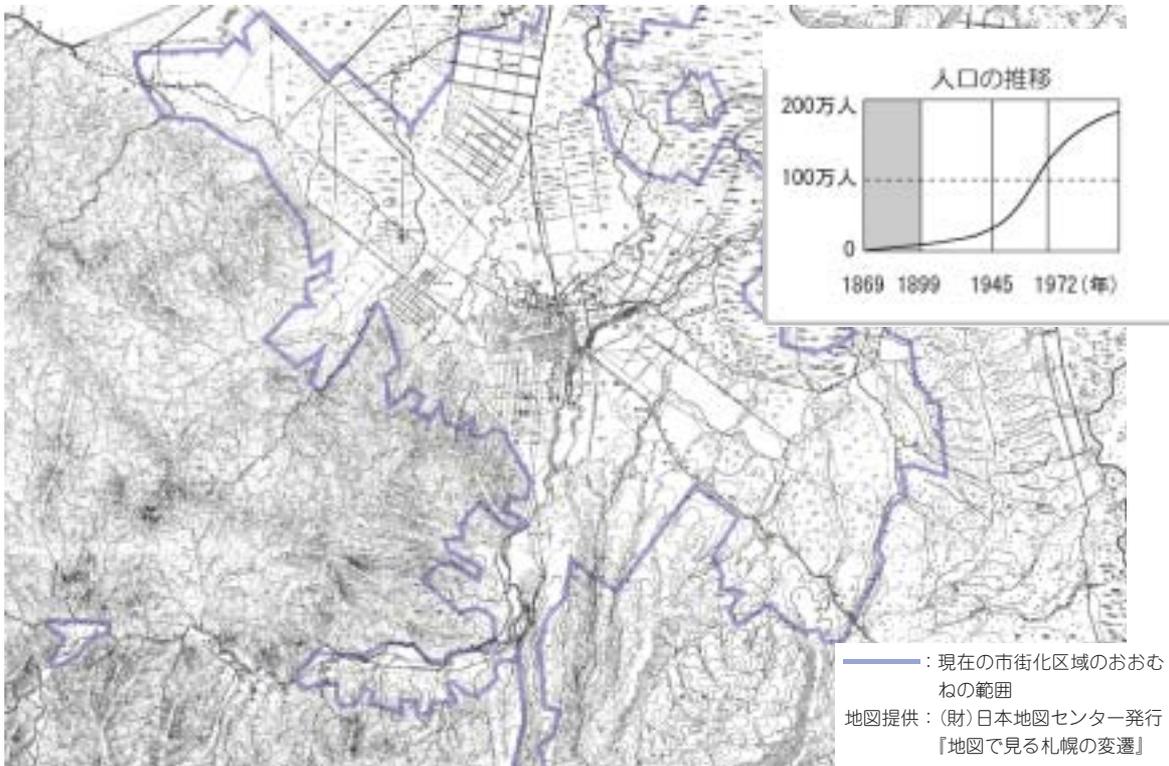
## 2-1 これまでの都市づくり

これからの都市づくりの基本方向を定めるに当たって、まず、これまでの札幌の都市づくりをふりかえます。

ここでは、開拓期、戦前、戦後、政令指定都市移行後の4つの時代区分で整理しました。

## (1) 開拓期の都市づくり 1869 (明治2) ~ 1899 (明治32)

北海道開拓の拠点都市として、国による新たな都市づくりがはじまりました。



1896 (明治29) 年の札幌の市街地

## 時代背景

- ・ 開拓使の設置 : 1869 (明治2) 年
- ・ 道外からの移住

## 都市づくりの主要課題

国による北海道開拓の拠点としての骨格づくり

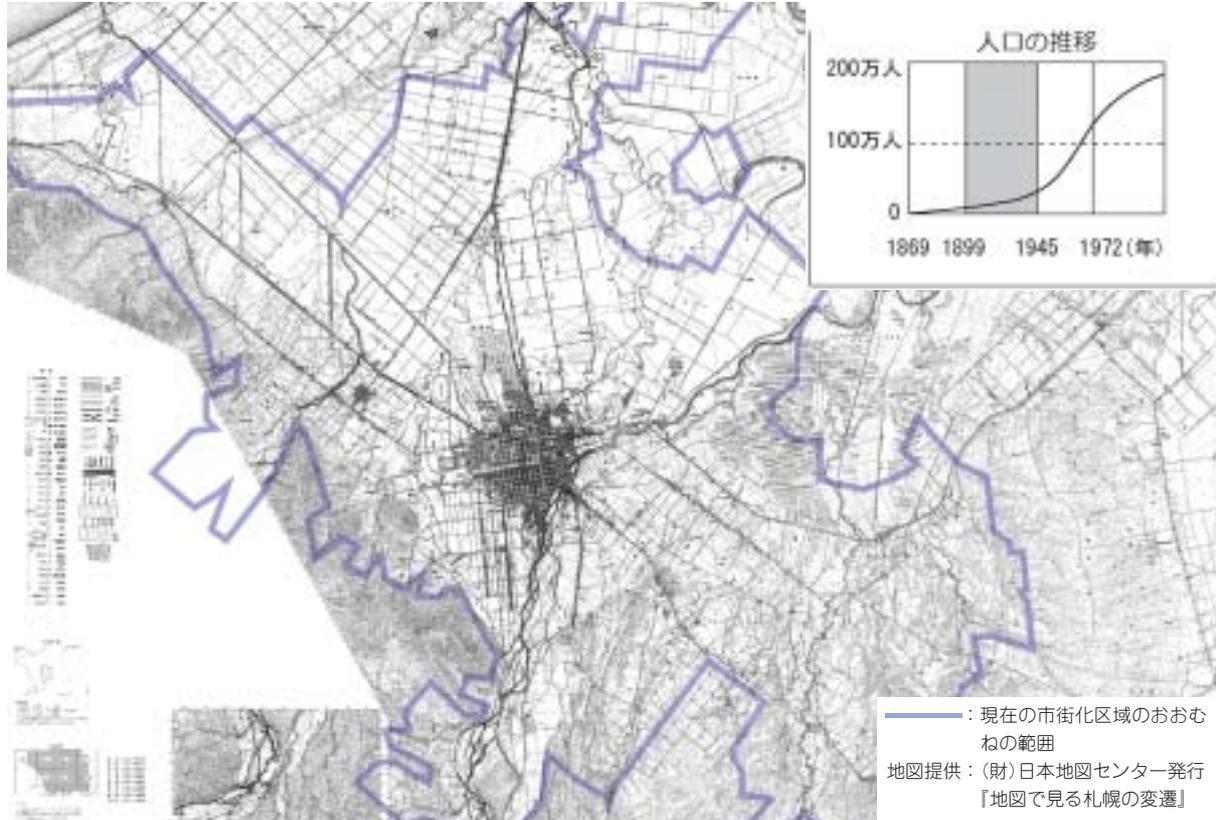
## 主な取り組み

- ・ 都心部の原型の形成  
→ 60間四方の格子状街区
- ・ 衛星村落の形成  
→ 屯田兵村, 山鼻村, 月寒村など
- ・ 周辺都市間, 村落間を結ぶ道路の形成  
→ 現在の国道5号, 12号, 36号など

## (2) 戦前の都市づくり 1899 (明治32) ~1945 (昭和20)

自治の時代に入り、北海道の中心都市へと成長していく中で、この成長を支える公共交通機関などの整備が進みました。

とくに旧都市計画法の適用を受けて以降は、さまざまな事業が本格的に実施されてきました。



1916 (大正5) 年の札幌の市街地

### 時代背景

- ・ 北海道区政施行: 1899 (明治32) 年
- ・ 軍需による工・鉱業発展  
: 1915 (大正4) 年頃~
- ・ 北海道博覧会による好況  
: 1918 (大正7) 年
- ・ 市制施行: 1922 (大正11) 年
- ・ 人口全道一: 1940 (昭和15) 年

### 都市づくりの主要課題

自治の萌芽と北海道の中心都市への成長を支える基盤づくり

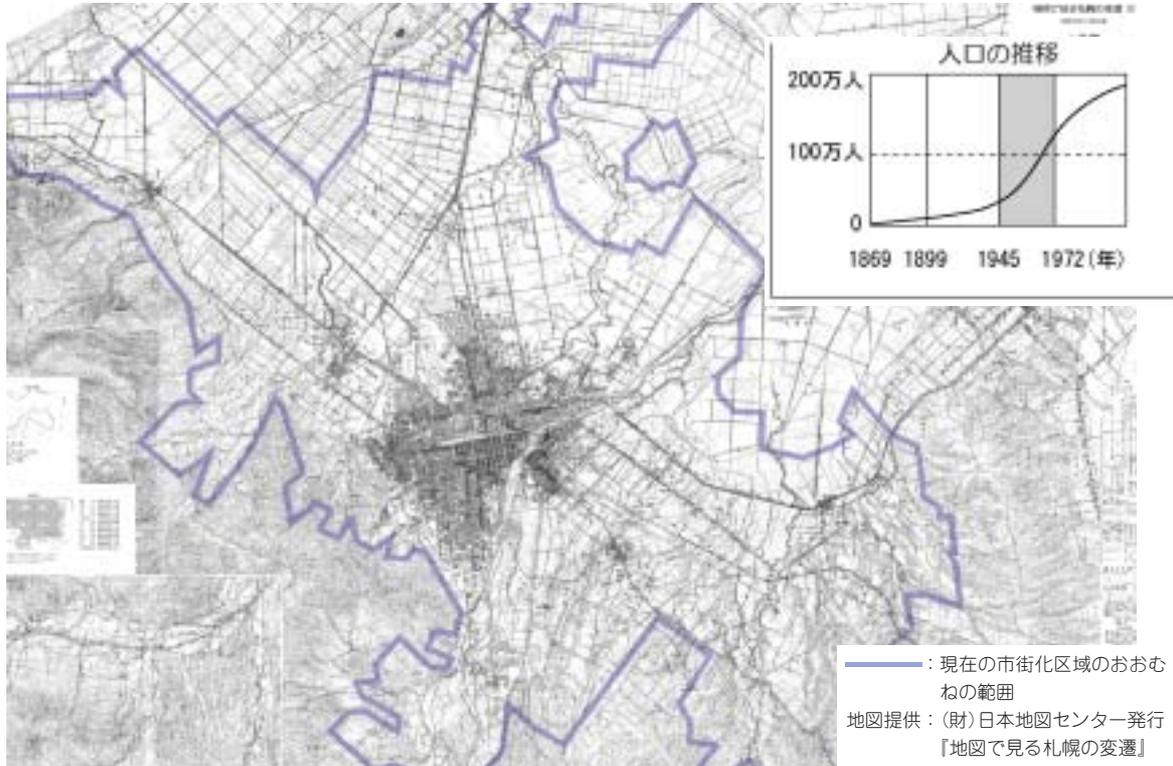
### 主な取り組み

- 公共交通のはじまり  
→ 馬鉄, 定山溪鉄道など
- 旧都市計画法の適用とさまざまな都市基盤の整備  
→ 旧都市計画法の施行: 1919 (大正8) 年  
→ 〃 の適用: 1923 (大正12) 年  
→ 下水道計画着手: 1926 (大正15) 年  
→ 都市計画区域の決定: 1927 (昭和2) 年  
→ 市電運行: 1927 (昭和2) 年  
→ 上水道営業開始: 1937 (昭和12) 年

### (3) 戦後の都市づくり 1945 (昭和20) ~1972 (昭和47)

人口や産業の集中が急速に進んだこの時代には、これに対応した土地区画整理事業\*6などが積極的に実施されました。

中でもオリンピックの招致が決定したことは、地下鉄南北線の開通をはじめ、都市基盤の整備に一層の拍車をかけました。



1950 (昭和25) 年の札幌の市街地

#### 時代背景

- ・ 本州大企業を中心市街地への進出  
: 1950 (昭和25) 年頃~
- ・ 急激な人口増加
- ・ 周辺市町村との合併による市域の拡大  
→ 札幌村, 篠路村など
- ・ オリンピック招致決定  
: 1966 (昭和41) 年

#### 都市づくりの主要課題

急激な拡大に対応した各種の基盤整備

#### 主な取り組み

都心周辺での土地区画整理事業の積極的な実施

→ 東札幌, 伏見など

オリンピックを前にした骨格基盤整備

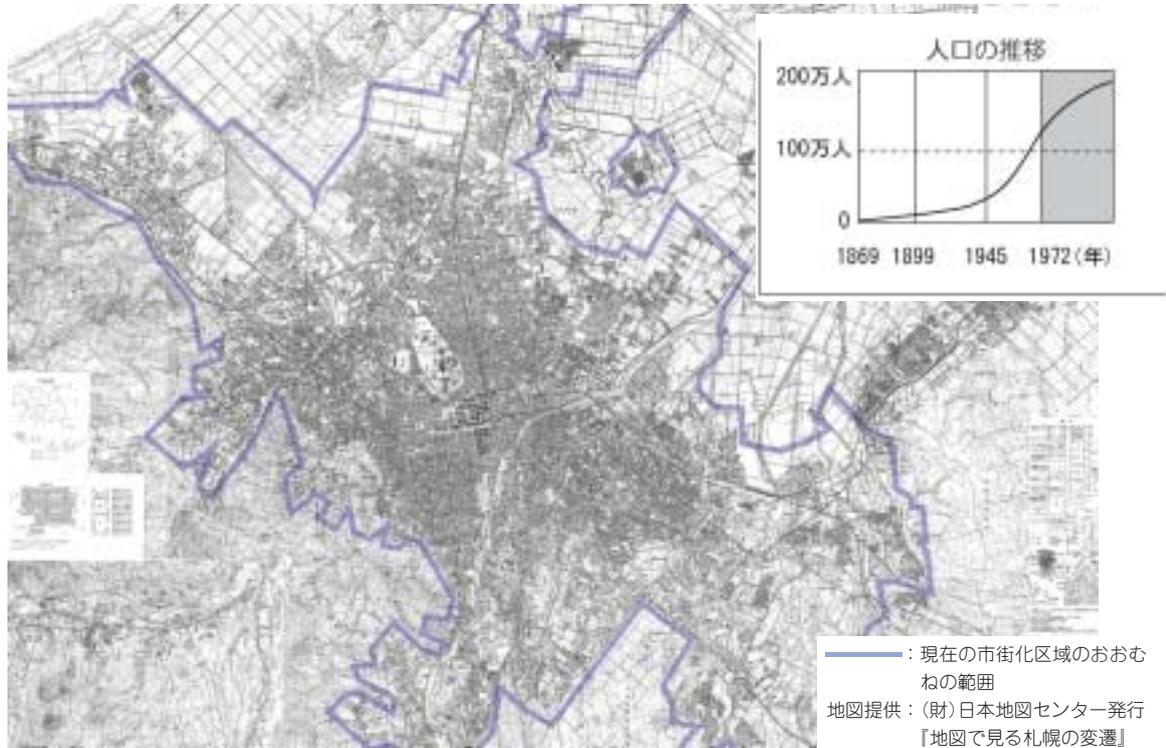
→ 地下鉄南北線開通: 1971 (昭和46) 年

\* 6 土地区画整理事業 道路や公園などの公共施設の整備水準が低く、宅地が不整形で利用効率が低い市街地を面的に整備し、安全で快適な市街地を形成するため、個々の宅地を入れ換え、新しく必要になる道路や公園などを造る事業。

## (4) 政令指定都市移行後の都市づくり 1972 (昭和47) ~

人口や産業が集中する都市化の進展が続く中、新たな都市計画制度を運用し、計画的な市街地の整備・拡大を進めました。

とくに市街地の郊外部には、この時代に入って計画的に整備された戸建住宅主体の街並みが広がっています。



1975 (昭和50) 年の札幌の市街地

### 時代背景

- ・ オリンピック開催  
: 1972 (昭和47) 年
- ・ 政令指定都市への移行  
: 1972 (昭和47) 年
- ・ 人口増加の持続

### 都市づくりの主要課題

市街地拡大の計画的コントロール

### 主な取り組み

無秩序な市街地拡大の抑制

→ 区域区分 (線引き) \*7 の実施: 1970 (昭和45) 年~

良好な民間開発の誘導

→ 札幌市宅地開発要綱\*8: 1973 (昭和48) 年~

→ 札幌市住区整備基本計画\*9: 1973 (昭和48) 年~

→ 札幌市東部地域開発基本計画\*10: 1974 (昭和49) 年~

\*7 **区域区分 (線引き)** 無秩序な市街化を防止し、効率的な公共投資と計画的な市街地の形成を図るため、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する制度。市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域。市街化調整区域は、市街化を抑制する区域。

\*8 **札幌市宅地開発要綱** 札幌の特質を生かした良好な開発事業を推進し、もって計画的な都市づくりを進めるため、都市計画法その他関係法令の基準を補完するものとして、開発事業の施行者が遵守または尊重すべき基準などを定めた宅地開発の総合的な指針。

\*9 **札幌市住区整備基本計画** より快適で安全な生活圏の形成と秩序ある開発誘導を図るため、札幌市が1973 (昭和48) 年に策定した計画。住んでいる人が徒歩で行動できる範囲を一つの「住区」としてとらえ、各住区内に基幹施設として学校、公園、道路を適正に配置することを目指している。1住区は、鉄道や幹線道路などによって形成される面積約100ha、人口約1万人を標準としており、計画策定区域は市街化区域のうち人口集中地区 (1970 (昭和45) 年) を除いた約15,000ha (131住区) を対象としている。

\*10 **札幌市東部地域開発基本計画** 厚別副都心の後背地において、大規模な住宅地開発を一体的かつ計画的に推進するために定めた計画。対象区域は約1,265ha。東部地域では、この計画に基づいて民間宅地開発の指導、調整を進めてきた。

## 2-2 現況、動向、課題

前節では、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の都市づくりがおかれている状況を、現況（（1）都市の現況）、動向（（2）都市をとりまく状況の変化）、課題（（3）生じている現象・課題）の3つの側面から整理します。

### （1）都市の現況

札幌は、開拓期からおよそ130年余の比較的短期間で、185万人を超える人口を擁する大都市へと成長しました。とくに、多雪・寒冷という気候特性の中で大都市としての成長を見たことは、世界的にも類例がなく札幌の大きな特徴といえます。

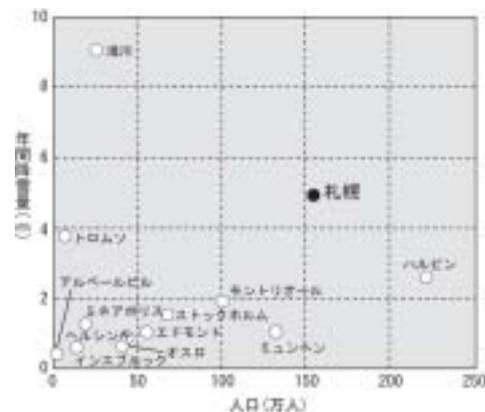
また、開拓当初から計画的な都市づくりを進めてきたことにより、基礎的な都市基盤は全国的に見ても高い水準で確保されています。

#### 世界的にも有数の北方圏の大都市

- ◇多雪・寒冷地（年平均降雪量約5m）
- ◇明瞭な四季
- ◇市域の2/3を占める森林
- ◇人口規模は約185万人（全国第5位）
- ◇市域面積は1,121km<sup>2</sup>（全国第3位）

※数値は平成14年度末時点

■北方都市の人口と年間降雪量



〈資料〉第4回北方都市会議（平成2年）  
「ウィンターシティレポート」

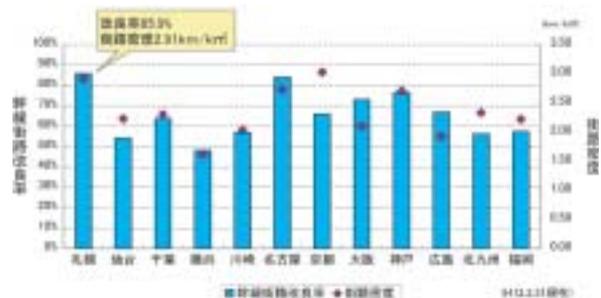
#### 高い整備水準にある基礎的都市基盤

- ◇都市計画道路改良率<sup>注</sup>は87.2%
- ◇下水道普及率は99.4%
- ◇上水道普及率は99.8%
- ◇公園・緑地整備率は  
市民一人当たり25.3m<sup>2</sup>
- ◇地下鉄総延長は48km

注) 都市計画道路改良済延長(km) / 都市計画道路計画延長(km)  
改良済とは、道路用地が計画決定どりに確保され、自動車交通に供用開始されている状態

※数値はいずれもH14年度末時点

■政令指定都市の都市計画道路(幹線街路)の整備状況



注1 街路密度: 幹線街路計画延長(km)/市街化区域面積(km<sup>2</sup>)  
注2 幹線街路改良率: 幹線街路改良済延長(km)/幹線街路計画延長(km)

〈資料〉札幌市（平成13年）

## (2) 都市を取り巻く状況の変化

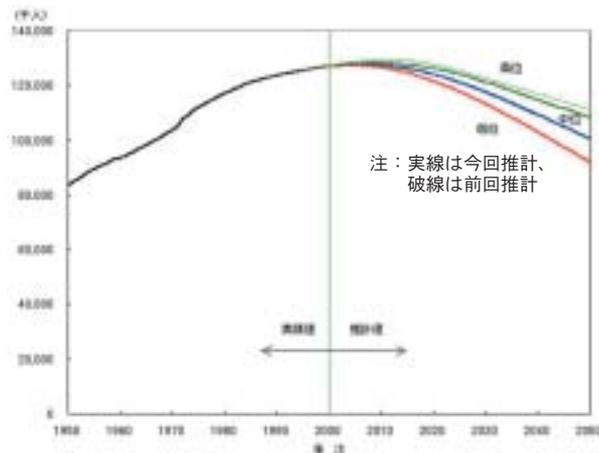
これまでの都市づくりは、人口や産業の急速な集中に対応し、これを支える都市基盤を計画的かつ効率的に整備することが主要な課題となっていました。

しかしながら、今日、都市を取り巻く状況は以下のように構造的に変化してきています。

### 人口増加の鈍化と少子高齢化の進展

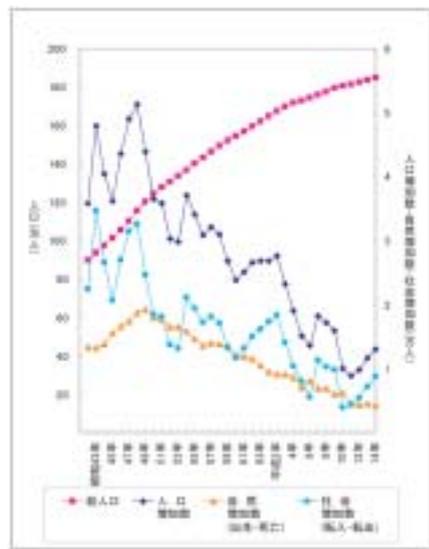
- ◇日本の総人口は数年後には減少に転化
- ◇札幌の人口増加も近年では緩やかに
- ◇出生率も低下が続く傾向

■日本の総人口の推移(低位・中位・高位)



〈資料〉 国立社会保障・人口問題研究所  
「日本の将来推計人口」(平成14年)

■札幌の人口の推移(自然増・社会増)



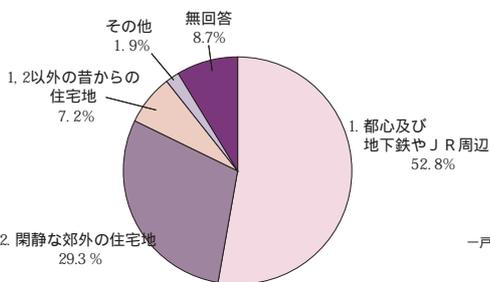
〈資料〉 札幌市住民基本台帳(平成14年)

### 価値観やライフスタイルの多様化

- ◇さまざまな世帯構成と居住ニーズ
- ◇SOHO\*<sup>11</sup>など新たな勤務形態

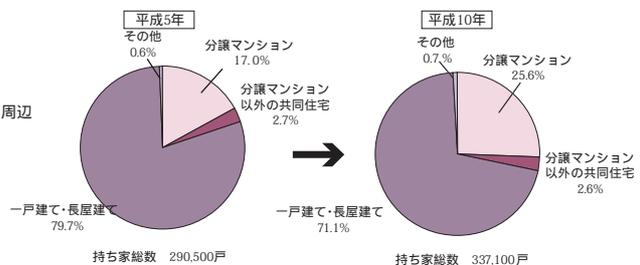
■高齢者の居住意向

～高齢者向け賃貸住宅の立地条件～



資料 札幌市『さっぽろの住まい』(平成13年)

■札幌の持ち家に占める分譲マンションの割合



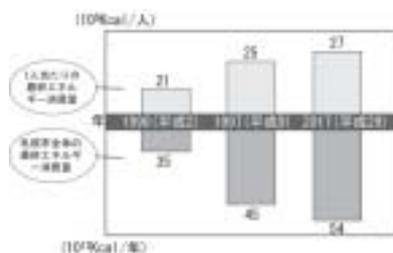
資料 札幌市『さっぽろの住まい』(平成13年)

\*11 SOHO スモール・オフィス・ホーム・オフィス (Small Office Home Office) の略。パソコンやインターネットを活用し、自宅や小さなオフィスで仕事をする勤務形態。

## 地球環境問題の深刻化

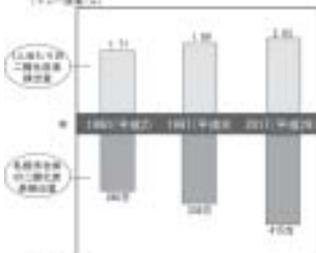
- ◇生活様式の変化に伴うエネルギー消費量の増大
- ◇多雪・寒冷である札幌の二酸化炭素排出量は、冬期間の暖房や自動車利用によるものが高い比率を占める状況

■札幌のエネルギー消費の推移



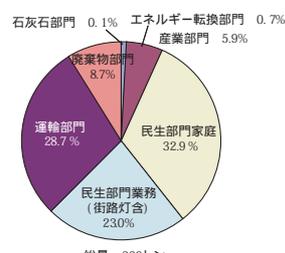
〈資料〉札幌市「環境白書」(平成14年)

■札幌の二酸化炭素排出量



〈資料〉札幌市「環境白書」(平成14年)

■札幌の部門別二酸化炭素排出量

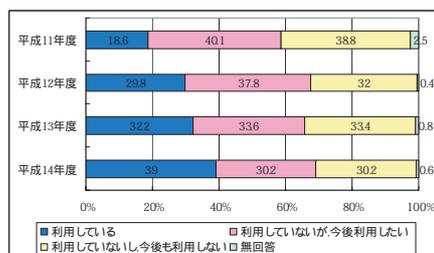


〈資料〉札幌市「環境白書」(平成14年)

## 経済・情報のグローバル化\*12と地方分権

- ◇情報通信技術の発展
- ◇都市の魅力が国境を越えて競われる時代へ
- ◇さまざまな施策・事業の決定権の国からの移譲

■インターネットの普及状況



〈資料〉札幌市「平成14年度 第1回市民アンケート」

## 急激な都市の拡大の終焉

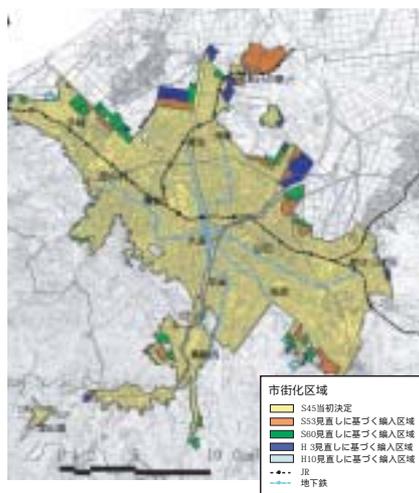
- ◇市街地の拡大傾向は近年鈍化

■市街化区域面積の変遷

年		市街化区域面積(ha)	前回見直しからの拡大面積(ha)
昭和45	当初線引き	22,010	—
昭和53	第1回見直し	23,220	1,210
昭和60	第2回見直し	23,449	229
平成3	第3回見直し	24,104	655
平成10	第4回見直し	24,706	602
平成14	平成14年3月26日現在	24,738	32

〈資料〉札幌市(平成14年)

■市街化区域の変遷



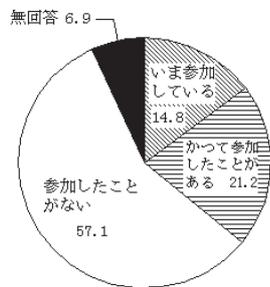
〈資料〉札幌市(平成14年)

\*12 グローバル化 人や物、資金、情報の国境を越えた移動が地球規模で盛んとなり、政治や経済などさまざまな分野での境界線がなくなることで、相互依存の関係が深まっていく現象。

## 都市づくりへの市民の関心の高まり

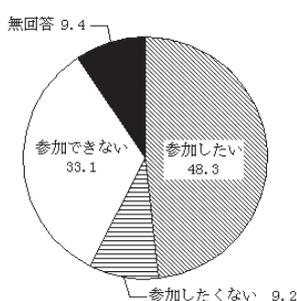
- ◇まちづくり団体、NPO\*13の活動の活発化
- ◇市民のまちづくりへの意識の高まり

■市民活動への参加経験

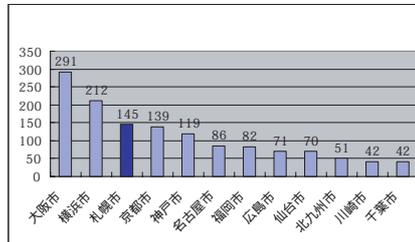


〈資料〉札幌市【平成11年度第1回市政モニター】

■今後の市民活動への参加意向



■NPO法人登録数

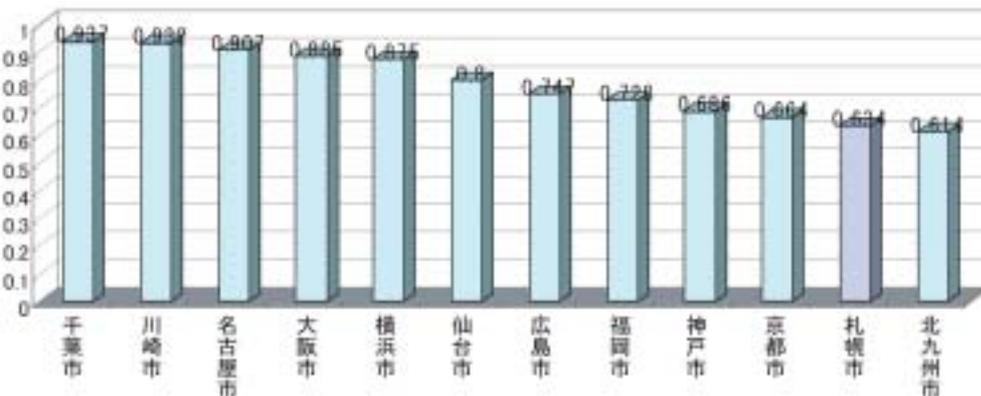


〈資料〉札幌市(平成14年)

## 財政状況の制約

- ◇平成14年度の札幌市の予算総額は、政令指定都市への移行後初の前年比減
- ◇増え続ける雪対策予算

■政令市財政力指数\*14の比較



〈資料〉札幌市【財政ハンドブック】(平成14年)

■雪対策予算の推移



〈資料〉札幌市(平成14年)

\*13 NPO Non-Profit Organizationの略。非営利組織のこと。政府や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで社会的な公益活動を行う組織・団体。  
 \*14 財政力指数 地方公共団体の財政力を示す指数で、標準的な行政を行うときに自ら賄える財源の割合。税収の偏在是正を目的とする地方交付税の配分上の指数で、1に満たない部分が国からの地方交付税によって措置される。

### (3) 生じている現象・課題

都市を取り巻く状況が変化する中（(2)参照）、具体の都市づくりの現場では、以下のような今日的課題も生じています。

いずれも、これまでの都市の拡大期における課題とは対照的といえるものです。

#### 課題

一層多様化し散発的になされる都市開発に対して、全市的観点からの方向づけと明確な対応方針が必要です。

#### 生じている現象例

- ◇市街化調整区域における開発の動き
- ◇商業施設の大規模化と郊外での立地動向の高まり

#### 課題

社会・経済の変化に対応し、土地利用規制や施設整備の考え方を見直すことも必要になっています。

#### 生じている現象例

- ◇利用目的を厳格に限定して土地利用規制していた用地の長期遊休化
- ◇将来に備えて確保していた学校用地が不要となる事例

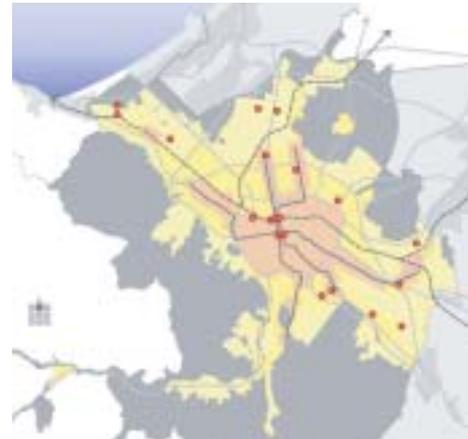
#### 課題

形式的基準に基づく画一的な対応だけでは、新たなまちづくりの課題に応えることが難しくなっています。

#### 生じている現象例

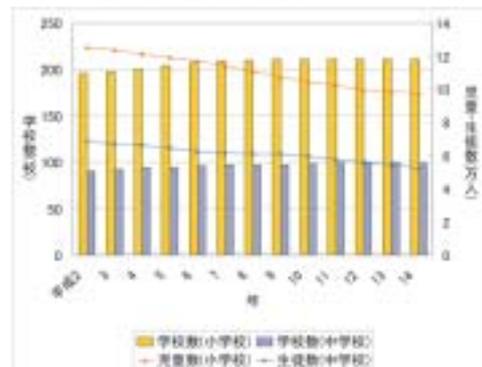
- ◇地区ごとに多様な履歴を持つ既成市街地では、都市づくりの課題が多様化・複合化
- ◇容積率緩和などの基準の画一的な運用と地域の実情とのかい離

■平成12年度以降に出店した、店舗面積6,000㎡以上の大規模小売店舗



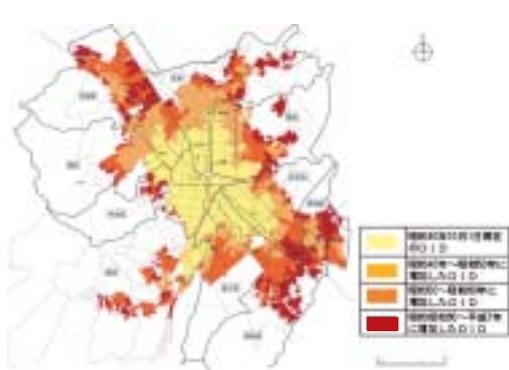
〈資料〉札幌市（平成14年）

■学校数と児童・生徒数の推移



〈資料〉札幌市『札幌市の教育』（平成14年）

■多様な市街化履歴（人口集中地区(DID)<sup>\*15</sup>の変遷)



〈資料〉札幌市（平成14年）

\*15 人口集中地区(DID) DIDは、Densely Inhabited Districtsの略。国勢調査に基づき設定されるもので、人口密度が40人/ha以上の調査区(約50世帯を含む地域)が市区町村内で連たんして人口5,000人以上となる地域。

## 課題

限られた財源をより有効に活用しながら、都市づくりの施策を効果的に進めていく必要があります。

### 生じている現象例

- ◇ 厳しい財政状況下で公共施設の更新期が今後集中的に到来
- ◇ 一律平等の公共投資の限界
- ◇ 交通問題を土地利用との関係から検討する必要の高まり

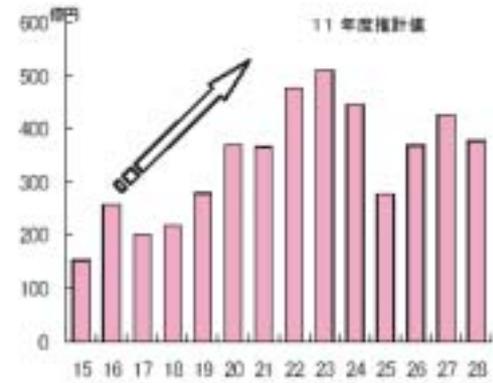
## 課題

個別的な市街地の更新が進められる中、地域ごとの明確な共通価値を見出すことが難しくなっています。

### 生じている現象例

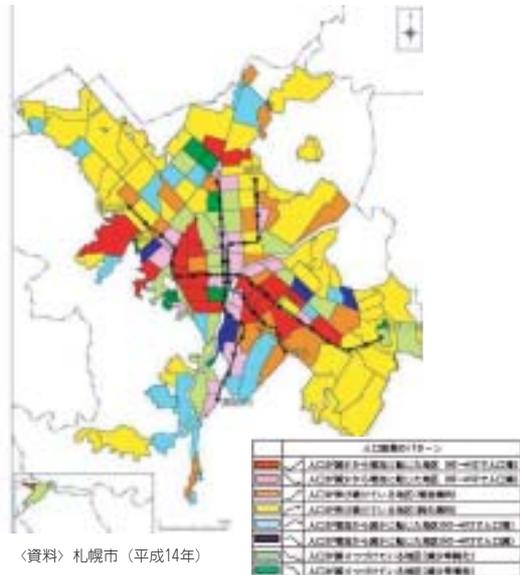
- ◇ まちなかのマンションが新たな居住形態として定着しつつある一方、建設をめぐる問題の複雑化と調整の長期化

### ■ 将来の公共施設の更新費用推計



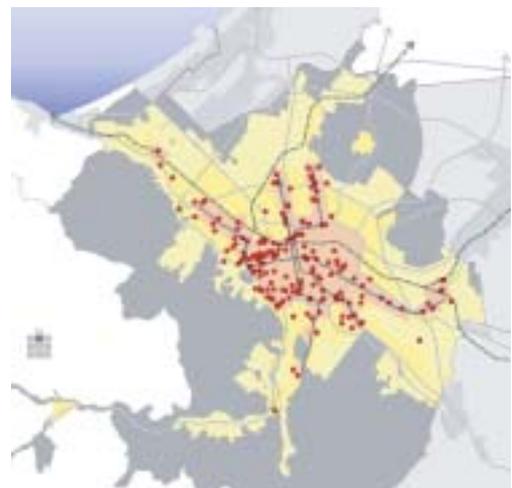
〈資料〉札幌市「平成14年中期財政見通しと今後の財政運営の考え方」

### ■ 平成2～7年と平成7～12年の人口動態の比較



〈資料〉札幌市（平成14年）

### ■ H13年以降竣工した分譲マンションの立地動向



〈資料〉札幌市（平成14年）

これまでの都市づくりをふりかえるとともに、今日の都市づくりの状況を踏まえ、この節ではこれからの都市づくりの基本方向を定めます。

- 都市を取り巻く状況の変化や課題を踏まえると、これからの都市づくりには基本方向の質的転換が求められているといえます。
- これからの都市づくりは、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を目指し、さまざまな取り組みがよって立つべき共通の価値観（原則）を明確にして進めます。
- 全市的な観点からのあるべき都市構造を維持・強化する一方で、地域の多様な取り組みを積み重ねきめ細かく都市の質を高めていきます。

### （１）基本方向の転換の必要性

前節までで整理してきたとおり、これまでの都市の拡大成長期において計画的かつ効率的な市街地整備を推進してきた結果（2-1）、札幌の基礎的な都市基盤は高い水準で整備されており（2-2（1））、人口増加が緩やかとなるなど安定成熟期へと移行した今日、その大幅な拡充は必要ないものといえます。

一方、人口の動向以外にも都市を取り巻く状況は構造的に変化しており（同（2））、現に都市づくりの現場では、従来の都市づくりの枠組みのみでは対応が困難な今日的課題も生じつつあります（同（3））。

このような動向や課題に対応し、札幌がこれからもその魅力と活力を高めていくためには、基礎的な都市基盤の整備拡充に主眼をおいたこれまでの都市づくりの基本方向を見直すことが必要であるといえます。

とくに、多雪・寒冷の大都市という特性を持つ札幌は、冬期間の都市活動の維持のため、多くの社会的費用を要し、また、環境への負荷も大きくなる現状があることから、今後は、高い水準で確保された都市基盤を適切に維持し、十分に活用していくことを優先に考えなければなりません。

したがって、これからの都市づくりは、これまでのような拡大型の都市づくりから、以下の観点を重視した都市づくりへと転換すべきであるといえます。

## ■ 今後重視すべき観点 ■

### ア 成熟社会を支える都市づくり

少子高齢化の進展やライフスタイルの多様化などに対応するため、生活利便機能をはじめとしたさまざまな都市機能の利用が容易で、多様な活動が可能な都市空間を実現する必要があります。

### イ 効率的な維持・管理が可能な都市づくり

財政的な制約が厳しさを増す中で、既存の都市基盤の維持・管理を効率化し、都市の魅力と活力の向上を先導する取り組みへの重点的な対応を可能とする必要があります。

### ウ 環境と共生する都市づくり

深刻化する地球環境問題に対し札幌がその役割と責任を果たしていくため、土地利用の高度化や移動距離の短縮化を図るなど、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ります。

### エ 地域コミュニティの活力を高める都市づくり

地域コミュニティ<sup>\*16</sup>の活力を高め、支えあい、住み続けられる地域を実現するため、地域の多様な活動や交流が活発に展開する場を維持・充実する必要があります。

\*16 地域コミュニティ コミュニティは、地縁、血縁、文化的背景、価値観などに基づく共同体であり、そのうち、地縁的な要素の大きいものを地域コミュニティとする。要求型の住民運動から提案型のまちづくり活動への変化を背景に、地域コミュニティに期待される役割も変化してきている。

## (2) 都市づくりの理念と原則

### ① 都市づくりの理念

前述の観点を重視したものへと基本方向の転換を図るべきこれからの都市づくりについて、その理念を以下のとおり定めます。

都市づくりの理念

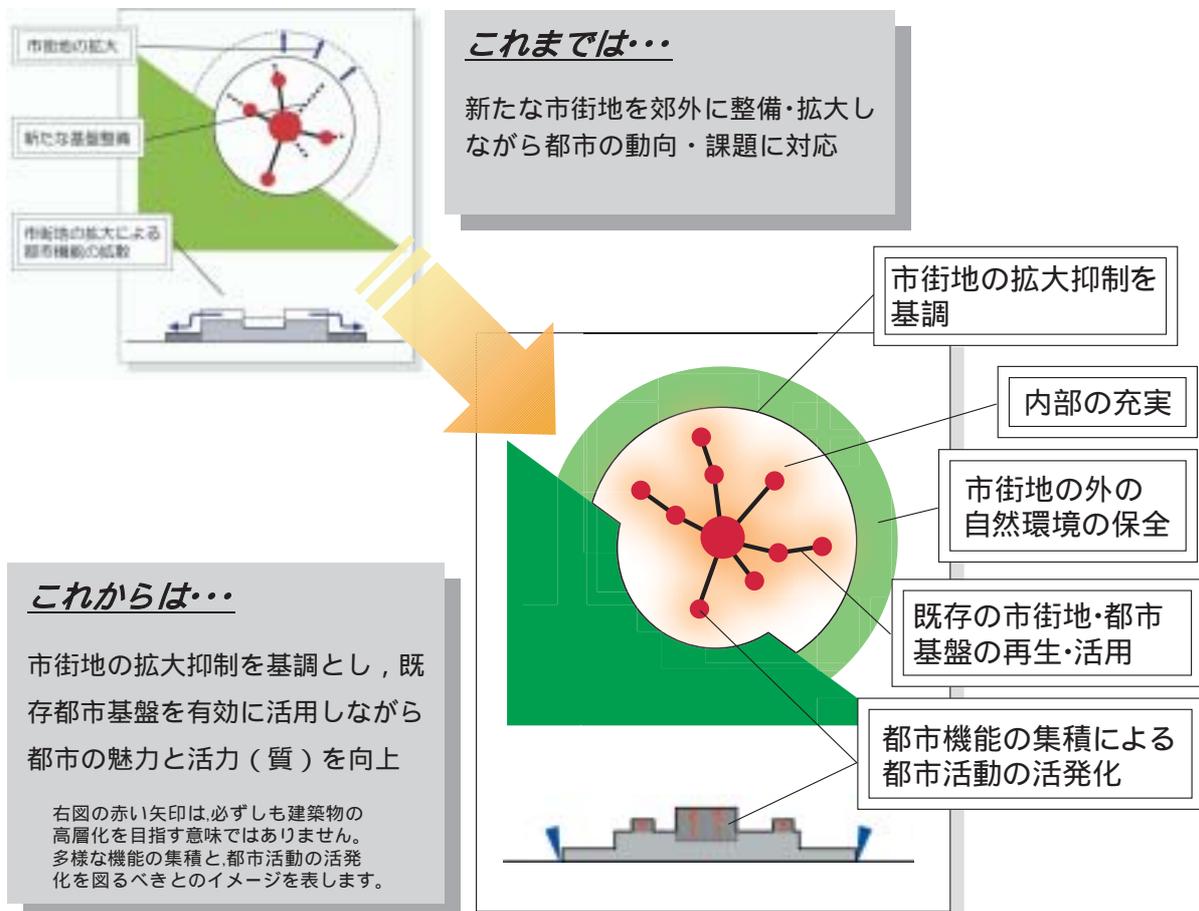
**持続可能なコンパクト・シティへの再構築をともに進めよう**

ここで、「持続可能なコンパクト・シティ」とは、大きく以下の二つの視点からその考え方が説明されるものです。

#### ア 都市全体の視点から

～既存の市街地、都市基盤の再生・活用と市街地の外の自然環境の保全

都市全体が機能的なまとまりを保ち、魅力と活力の向上が図られることを重視します。そのため、拡大の抑制を基調とした市街地において、地下鉄沿線等の有効利用を誘導するなど、既存の市街地、都市基盤の再生・活用を図るとともに、市街地の外の自然環境を保全します。



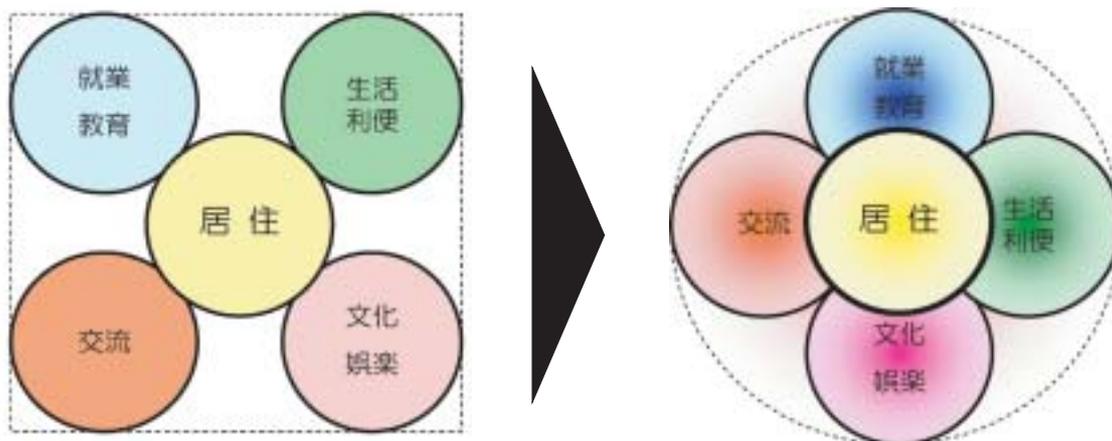
## イ 身近な地域の視点から

### ～居住機能を中心とした身近な範囲での多様な機能のまとめり

主として徒歩での移動が可能な身近な生活圏の中で、日常的な生活を支える多様な機能がまとめりを持って提供されることを重視します。

そのため、居住機能を中心に、買い物、仕事、学習など、多様な機能相互の連携、複合を図ります。

#### ■都市機能配置のイメージ■



#### これまででは・・・

- ・各機能を明確に区分して配置
- ・拡大，拡散
- ・機能の純化

#### これからは・・・

- ・さまざまな機能が，居住機能を中心にまとめりを持って構成
- ・内部集約，まとめり（集積）
- ・機能の複合

## ② 都市づくりの原則

「都市づくりの理念」をより鮮明化するとともに、具体の取り組みを進める上で、よって立つべき共通の価値観を総合的な視点から明確化するものとして、「都市づくりの原則」を定めます。

この原則をまとめるに当たっては、次に示すとおり3つの抽出の視点からその枠組みを定め、それぞれについて内容を整理しています。

なお、各原則の内容は、今後個々に進められる取り組みの具体の場面において、その状況・条件に応じて関連の強い原則を選択し、尊重しながら検討を深めていくための、いわば手がかりとして整理するものです。

また、各原則の内容は、素案作成前から段階的に実施した「市民勉強会」での意見交換や、素案の公表時に寄せられた市民意見を踏まえて掘り下げています。（参考資料P112～115参照）

### ■抽出の視点■

#### 基本方向の転換の観点から

- ア 成熟社会を支える都市づくり
- イ 効率的な維持・管理が可能な都市づくり
- ウ 環境と共生する都市づくり
- エ 地域コミュニティの活力を高める都市づくり

#### 生じている現象・課題から

- 目標の具体化と事前提示
- 社会・経済の変化への適切な対応
- 特質・個性の重視
- 投資効果の追求とメリハリ
- 地域の価値観の明確化

#### 求められる都市生活像から

※市民意見をもとに整理

#### 活動・交流, 多様性・選択性

- 高齢者も社会参加できるまち
- 交流の場づくり
- 利用者の視点に立った交通

#### 環境・自然

- 自然との共生
- みどりとのふれあい
- 環境にやさしく適度に便利

#### 個性・風土

- 札幌らしい景観の創出
- 冬・雪を考えた都市づくり

#### 協働

- 市民自らの取り組み
- 行政による市民活動の支援と投げかけ

### ■都市づくりの原則■

#### ア 目標系

原則1 | 一人ひとりの暮らしの質の向上を支えます

原則2 | 自然と共生し北の風土特性を尊重します

原則3 | 多くの人が集まる場を大切にします

#### イ 進め方系

原則4 | 既存資源を上手に再生・活用します

原則5 | 施策の総合化・重点化と協働を重視します

## ア 目標系

### 原則 1 一人ひとりの暮らしの質の向上を支えます

一人ひとりがそれぞれの価値観やライフスタイルに応じてゆたかな都市生活を送ることができる都市空間をつくります。

#### 背景・必要性

- 物のゆたかさから暮らしの質の向上を求める価値観の高まり
- 少子高齢化の一層の進展などの社会背景の変化に、都市づくりの側面からも対応していくことが必要
- さまざまな人々の価値観やライフスタイルに答え得る都市であることは、札幌の魅力を発信し、交流を活発化することにつながる

#### 原則の内容

##### 1-1 個性的で活力のある地域づくり

- ・都市が利便性を保ち、生活を支える基盤として機能するために、地域特性に応じた適正な密度で人が住み続け、コミュニティ活動などが活発に展開していること
- ・地域の住民が愛着と誇りを持てる、個性的で、魅力ある街並みが形成されていること

##### 1-2 多様な住まい方の選択肢の確保

- ・さまざまなライフスタイルを支えるとともに、家族構成の変化などに応じた住み替えも可能となるよう、郊外のゆとりある戸建住宅や利便性の高い地域での集合住宅など、多様な住まいが確保されていること

##### 1-3 身近な利便性と快適性の確保

- ・徒歩を前提とした距離圏で、買い物利便機能など基本的な都市サービス機能が享受できること
- ・地域の公園や散策路など、ゆたかな時間を過ごせる空間が身近に確保されていること

##### 1-4 だれもが活動しやすい都市空間の実現

- ・だれもが利用しやすく、利便性の高い公共交通機関が、交通体系の機軸をなしていること
- ・交通施設や公共的建築物など、多くの人々が利用する空間のバリアフリー<sup>\*17</sup>化が図られていること

##### 1-5 暮らしの安全と安心の確保

- ・都市施設や建築物などが、自然災害や火災などに対して強いものであること
- ・延焼防止機能を持ち、避難や救助活動の場ともなる道路や公園などのオープンスペースが適切に確保されていること
- ・交差点や公園などでの見通しの確保など、事故や犯罪の未然防止のための配慮がなされていること

\*17 バリアフリー 公共的建築物や道路、住宅などで、高齢者や障がい者にも配慮された設計のこと。

## 原則 2 自然と共生し北の風土特性を尊重します

持続的な発展を支えるとともに、北の大都市としての特性を尊重し、内外にその魅力を発信していくことのできる都市空間をつくります。

### 背景・必要性

- 深刻化する地球環境問題への対応は、今日の都市づくりにおける重要課題の一つ
- ゆたかな自然に囲まれた札幌の都市個性をより高めていくことが必要
- 他に類を見ない多雪・寒冷の大都市として、風土特性を踏まえた独自の都市づくりを重視することが個性の発信につながる

### 原則の内容

#### 2-1 環境への負荷の低減

- ・都市基盤の整備において、環境への配慮が徹底されていること
- ・地下鉄駅周辺の居住密度が高まるなど、公共交通の利用しやすい都市構造が確立されていること

#### 2-2 市街地の外延的拡大の抑制と自然環境の保全・創出

- ・市街地の外延的拡大の抑制を基調としつつ、市街地の内外で、守るべき自然環境が確実に守られるとともに、新たな創出が図られること

#### 2-3 市民が触れる機会の確保を通じた自然環境の保全

- ・ゆたかな自然が適切に都市住民に開放されることで、レクリエーションなどの機会が提供されるとともに自然環境の保全に対する意識が高まること
- ・都市住民自らの手による自然環境の管理のしくみなどにより、幅広く自然環境が保全されること

#### 2-4 多面的な自然環境への配慮

- ・健全な水循環が確保されていること
- ・野生生物の生育空間の確保にも配慮され、自然環境のネットワークが形成されていること

#### 2-5 冬期間の都市活動の維持と寒さや雪の活用

- ・冬期間の道路交通の円滑化や歩行環境の向上が図られ、都市活動が維持されること
- ・ゆたかな屋内外の公共空間の形成や雪の冷熱エネルギーの活用<sup>\*18</sup>など、寒さや積雪を資源としてとらえ、北の風土特性を生かす取り組みが進められること

#### 2-6 自然環境や風土特性に配慮した都市景観づくり

- ・市街地内のみどりや水辺、地形的な特徴などが都市景観の中で生かされること
- ・明瞭な四季の移り変わりによる背景の変化、市街地に残る歴史的遺構など、札幌の個性を表現する要素に配慮した景観づくりが進められること

\*18 雪の冷熱エネルギーの活用 冬期間の積雪を貯蔵し、これを熱源とする熱を建築物の冷房や農作物の冷蔵などに利用すること。新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法では、新エネルギー利用等の一つに雪氷熱利用が位置づけられている。

## 原則 3 多くの人が集まる場を大切にします

さまざまな人が住み、多様な活動が展開される場としての都市の魅力と活力を一層高めていくため、多くの人が集まり交流する場の空間づくりをとくに大切にしていきます。

### 背景・必要性

- より多くの市民が都市のゆたかさを享受できるためには、人の集まる場の質の向上が不可欠
- 成熟社会において都市の活力を維持向上させるうえでは、さまざまな活動と交流が活発化することが重要
- 人の集まる場の魅力の向上が、都市の魅力を強く発信し、市民・企業等の活動意欲を高めることにつながる

### 原則の内容

#### 3-1 魅力ある都市機能の集積と活動・交流の活発化

- ・ 魅力ある都市機能が集積し、世界に向けてその魅力が発信され、国際的・広域的な交流が活発化すること
- ・ 交通結節点などで多様な機能が集積・複合することにより、にぎわいが演出され、まち歩きの楽しさが高まること

#### 3-2 公共交通によるアクセス<sup>\*19</sup>の確保と歩行空間の充実

- ・ 多様な機能の集積状況と公共交通体系との位置関係が相互に整合し、公共交通を利用してさまざまな都市サービス施設に容易に到達できること
- ・ 交通結節点<sup>\*20</sup>とその周辺において、快適な歩行者空間のネットワークが確保されること

#### 3-3 きめ細かな公共的空間の配置とその多面的な活用

- ・ 歩行者の動線に接した効果的なポケットパーク<sup>\*21</sup>や屋内型の広場など、公共的なゆとりの空間が充実していること
- ・ 公共的なゆとりの空間が、通行や休息のほかイベントや飲食などのスペースとしても活用できること

#### 3-4 人が集まる場にふさわしい都市景観づくり

- ・ 交通結節点や公共広場、集客交流施設など人の集まる場の特性に応じて、一定の統一感を持った街並みの形成や、シンボル性の高いデザイン要素の効果的な導入などがなされること

\*19 アクセス(アクセシビリティ) 目的地へと到達すること。または、その手段や経路。

\*20 交通結節点 地下鉄駅やバスターミナルなど、さまざまな交通手段(徒歩、自動車、バス、鉄道など)が相互に連絡される場所

\*21 ポケットパーク 中高層ビルが建ち並ぶ街の一角などに設けられる小公園。

## イ 進め方系

### 原則 4 既存資源を上手に再生・活用します

計画的な都市づくりの積み重ねのなかで蓄積された各種の都市基盤や公共施設，良好に保たれている自然環境や街並みなどの資源を効果的に活用します。

#### 背景・必要性

- 基礎的都市基盤のおおむねの充足とそれらの更新期の到来
- 財政的制約と環境負荷低減の社会的要請の中で，市民ニーズへの対応と都市魅力向上が必要

#### 原則の内容

##### 4-1 魅力ある資源の効果的な活用

- ・ 公園・緑地や河川，歩行者・自転車道など，多様なオープンスペースが相互に連携・接続されることにより，各要素が利用しやすくなり，また，都市空間の魅力が高まること
- ・ 地域の個性を演出する街路や建物，樹木などが，街並みの中で効果的に生かされていること
- ・ 市街地内の遊休地などが，地域や都市全体の魅力を高める観点で効果的に活用されること

##### 4-2 活用方法の工夫による機能の確保・向上

- ・ 道路空間や公共施設等の利用の時間的・空間的な有効活用により，十分な機能の発揮がなされること
- ・ 道路等をイベント空間として利用するなど，公共空間の多面的活用が図られること

##### 4-3 長期的な維持・活用

- ・ 公共施設等が，適切に維持管理されるとともに，必要に応じて改修，多用途への転用などが検討され，長期的に活用されること
- ・ 新たな公共施設等の整備において，次世代に引き継ぎ得る質の高さが確保されること

##### 4-4 既存資源の活用を促す都市構造への誘導

- ・ 地下鉄をはじめとする既存の公共交通機関が利用しやすい都市開発が誘導されること
- ・ 都市基盤施設が充実し，多様な都市機能が集積した既成市街地での居住が支えられること

## 原則 5 施策の総合化・重点化と協働を重視します

都市づくりの課題に的確に対応した効果の高い施策展開のため、総合的・重点的な取り組みを市民等との協働によって展開することを重視します。

### 背景・必要性

- 基礎的な都市基盤施設を一律に確保することから、都市の魅力と活力を高め、生活の質の向上を支えることへと都市づくりの課題が転換
- 複雑化・多様化する市民ニーズやまちの課題に対する対応の必要性の高まり

### 原則の内容

#### 5-1 明確な目標に基づく施策展開

- ・ 施設整備や土地利用誘導において、目指すべき価値観が事前に明確化され共有されていること
- ・ 地域課題の緊急性やまちづくりの機運、市内外への効果の波及度などを踏まえて施策展開の優先度を明確にし、確実に効果の高い都市づくりが進められること

#### 5-2 多様な取り組みの組み合わせと柔軟な制度活用

- ・ 土地利用誘導や施設整備、ソフト施策などの多面的な組み合わせにより、施策展開の効果が一層高まること
- ・ 明確な目標の実現に向けた施策展開を支える観点から、制度の柔軟な活用が検討されること

#### 5-3 共有される都市づくりのプロセス

- ・ 計画づくりから施設整備、管理までの一連のプロセスにおいて、市民等のかかわりの機会が確保されていること
- ・ 地域の自主的な活動の積み重ねが、地域の魅力を高め、ひいては都市全体の魅力向上につながる

### (3) 都市づくりの基本目標

(2)で設定した理念と原則を踏まえた今後の都市づくりの取り組みは、既存の都市基盤や良好な自然的環境などの要素を資源として有効に再生・活用しながら、生活の質を高め、都市の魅力と活力を向上させることに向けて展開される必要があります。

そして、具体的にこのような取り組みを進めていくうえでは、地域の特性を踏まえたきめ細かな視点が求められる一方で、個々の取り組み相互の連携や、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。

以上の観点から、都市づくりの取り組みに関する基本目標を、二つの視点から以下のとおり定めます。

a : 都市全体の視点から

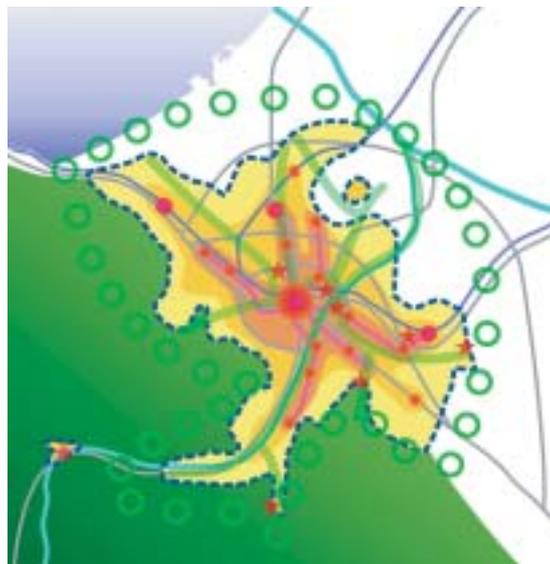
#### 全市的な都市構造の維持・強化

ゆたかな都市生活と機能的な都市活動を維持しながら全市の均衡ある発展を図るため、拠点、大量公共交通機関\*<sup>22</sup>、市街地の外の自然環境など、骨格要素からなる都市構造を維持・充実していくこととし、その都市構造を以下のように設定します。

外延的拡大の抑制を基調とした市街地に、札幌の魅力と活力を高めることを先導するさまざまな拠点を効果的に配置し、それぞれの機能の向上を図る。

ゆたかな都市生活の場の創出と都市個性の伸長に向け、市街地内外における魅力的なオープンスペースのネットワークの形成を図る。

さまざまな拠点の機能向上を支えることに加え、快適さやわかりやすさ、歩行者空間の創出などにも配慮した交通体系を確立する。

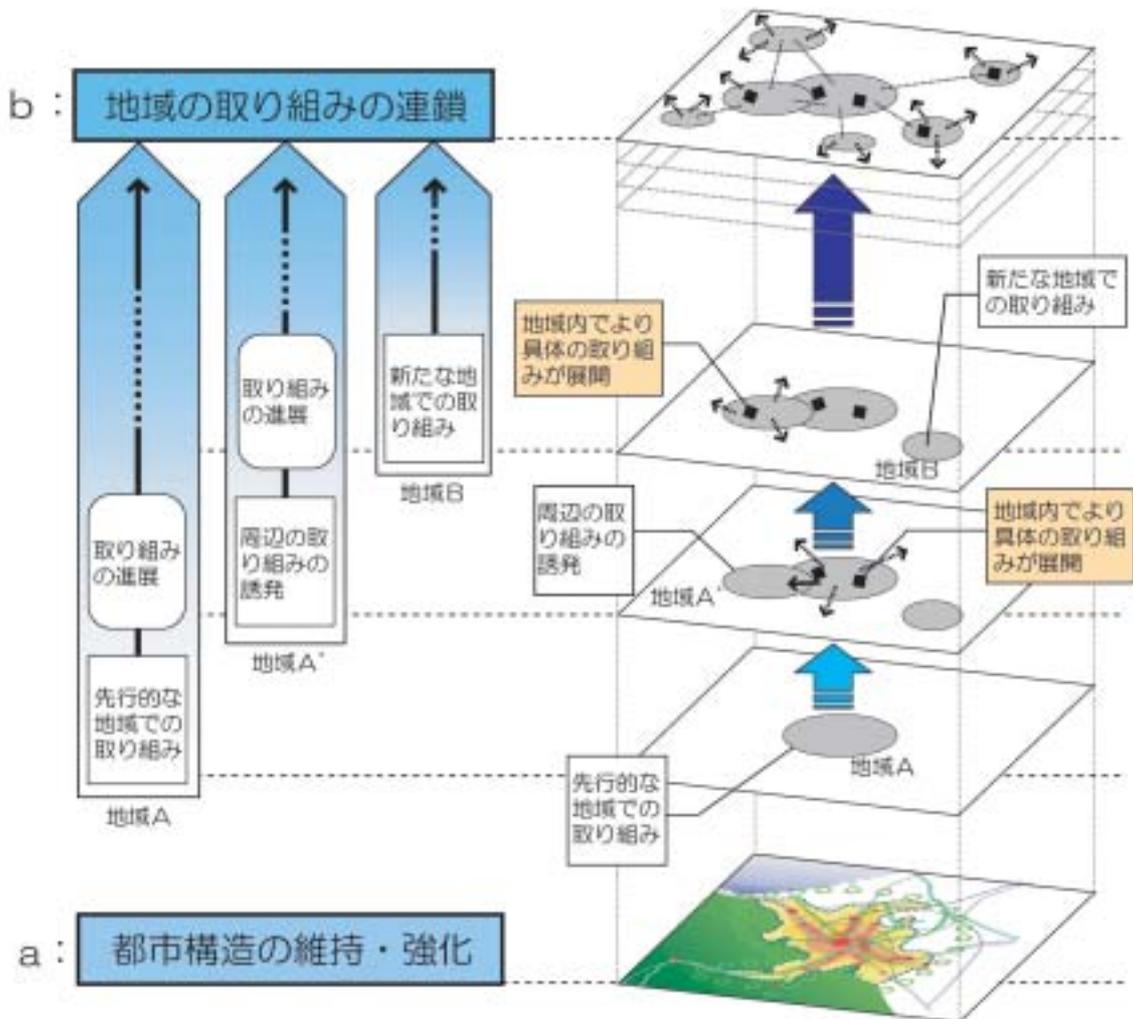


\*22 大量公共交通機関 ある程度まとまった旅客をほぼ定期的に特定の路線を設定して輸送する公共交通機関で、ここでは地下鉄、JRを指す。

b : 身近な地域の視点から

## 地域の取り組みの連鎖

地域の取り組み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きます。  
個々の地域の取り組みは、都市全体の基本目標との整合や周辺地域への影響、地域特性の尊重などの観点を踏まえつつ、市民・企業・行政等の協働によって、課題の把握から目標の設定、目標実現に向けた道筋の明確化へと継続的に進められるべきものです。  
また、個々の取り組みが地域の内外での新たな取り組みを誘発し、それらが相互に関係づけられながら連鎖的に展開されることが重要です。



※「地域」は、解消すべき課題の広がりや目標の内容、住民活動の熟度などに応じて多様に設定し得るものであり、一律の区分を前提とするものではありません。また、個々の地域における取り組みのイメージを「5 取り組みを支えるしくみ」で整理しています。