

2016

札幌市立地適正化計画（案）

H28.2.17

目次

1 目的と位置付け	1
1-1 背景と目的	1
1-2 位置付け	3
1-3 計画の前提	4
(1) 札幌市まちづくり戦略ビジョンにおける考え方	4
(2) 目標年次	6
(3) 将来人口 (20 年後)	6
(4) 対象区域 (立地適正化計画区域)	6
2 これまでの都市づくり	7
3 都市づくりの理念、基本目標等	10
3-1 都市をとりまく状況の変化とその課題	10
3-2 都市づくりの理念、基本目標等	15
3-3 実現に向けて	17
4 居住誘導の基本的な考え方	18
4-1 人口の動向	18
4-2 市民の意向	23
4-3 土地利用の状況	25
4-4 公共交通利便性	27
4-5 防災	30
4-6 まとめ	31
5 都市機能誘導の基本的な考え方	32
5-1 日常生活を支える利便機能	32
5-2 公共サービス機能	33
5-3 地域の魅力を高める都市機能	33
5-4 都市の魅力を高める都市機能	34
5-5 まとめ	34
6 各区域及び誘導施設の設定	35
7 施策の方向性	37
7-1 集合型居住誘導区域における施策	37
7-2 都市機能誘導区域における施策	42
7-3 持続可能な居住環境形成エリアにおける施策	43
7-4 交通に関する施策	45

8 事前届出	47
8-1 集合型居住誘導区域外	47
8-2 都市機能誘導区域外	48
資料編	50
第2次札幌市都市計画マスタープランと札幌市立地適正化計画の関係	51
策定の経緯	52
市民意見の反映に関わる取組	54
集合型居住誘導区域・詳細図	55
都市機能誘導区域（地域交流拠点）・詳細図	60
都市機能誘導区域（都心）・詳細図	63
人口の動向（過去の傾向）	64
高齢化率及び後期高齢化率（将来推計）	66
地域特性の分析	67
都市構造評価	90
アクセシビリティ指標による評価	111
各種届出様式	117

1 目的と位置付け

1-1 背景と目的

明治2年(1869年)、北海道開拓の拠点として都市の骨格づくりが始まった札幌は、大正11年(1922年)の市政施行などを経て、一貫した人口増加を背景に市街地の拡大や都市基盤の整備が順次進められ、開拓から140年あまりの比較的短い期間で、人口190万人を超える大都市へと成長してきました。

特に、戦後から政令指定都市への移行がされた昭和47年(1972年)頃にかけては、急激な人口増加に伴い市街地が大幅に拡大し、また、政令指定都市移行と同年に開催された冬季オリンピックに合わせ、都市基盤の整備や都心部でのビル建築などに一層の拍車がかかりました。

その後、平成に入り、徐々に人口増加の傾向に鈍化がみられ始め、市街地拡大期の終焉を迎えつつあった平成16年(2004年)、本市では「札幌市都市計画マスタープラン」を策定し、それまでの市街地拡大を中心とした都市づくりから方向転換を図りました。当マスタープランでは、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、市街地の外延的拡大の抑制を基調とし、既存の市街地や都市基盤を有効に活用しながら都市の魅力と活力の向上を目指すこととしており、本市では、この時点から、内部充実型の都市づくりを目指してきています。

そして現在、これまで増加の一途をたどっていた本市の人口は、少子高齢化を背景として、平成27年(2015年)頃をピークに減少に転じることが見込まれており、また、かつて経験したことのない超高齢社会を迎えつつあります。

こうした状況に対応するため、本市の最上位計画として平成25年(2013年)に策定した「札幌市まちづくり戦略ビジョン」では、都市空間創造の目標を「持続可能な札幌型の集約連携都市への再構築」と掲げ、誰もが安心して歩いて暮らせる、効率的でコンパクトな都市を目指すことを位置付けました。

また、当戦略ビジョンの策定や近年の社会経済情勢の変化等を捉え、上記の都市計画マスタープランについても、人口減少下における新たな都市づくりの指針として、平成28年(2016年)3月に見直しを行ったところです。

一方、平成26年(2014年)の都市再生特別措置法の改正により、市町村が策定することが可能となった立地適正化計画は、都市全体の観点から、居住機能や医療・福祉・商業等の都市機能を誘導するための施策、公共交通の充実に関する施策等について記載する計画であり、コンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを進めるものです。

そこで、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で、「札幌市まちづくり戦略ビジョン」と「第2次札幌市都市計画マスタープラン」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、本計画を策定いたしました。

(参考) 立地適正化計画制度の概要

◆法改正の背景

全国的な人口減少・少子高齢化のもと、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生活環境を実現することや、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とすることが、まちづくりの大きな課題となっています。

そのことから、都市再生特別措置法が平成 26 年（2014 年）に改正され、行政と住民や民間事業者が一体となってコンパクトなまちづくりに取り組んでいくため、市町村が立地適正化計画を策定することが可能となりました。

◆立地適正化計画の趣旨

立地適正化計画は、今後の人口減少・少子高齢化の中で、医療・福祉・商業施設や住居等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりを目指すための計画です。

そして、その実現に向けては、これまでの都市計画制度とは異なり、インセンティブ（動機づけ）の付与によって、住居や生活利便施設等を一定の区域に緩やかに誘導することを目指すものです。

※住居や生活利便施設等を必ずしも区域内に集約しなければならないものではありません。

◆立地適正化計画で定める事項

<立地適正化計画区域>

<立地の適正化に関する基本的な方針>

<居住誘導区域>

人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域

<都市機能誘導区域>

医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域

<誘導施設>

都市機能誘導区域ごとに、立地を誘導すべき施設

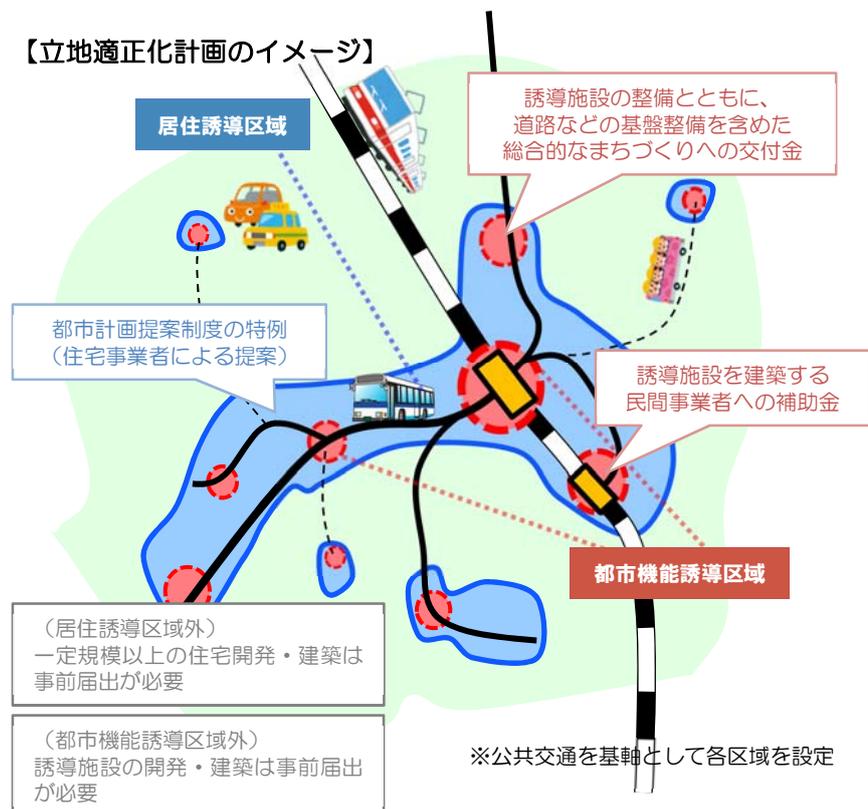
◆活用可能な支援措置等

立地適正化計画の策定により、国等による様々な支援措置や、都市計画上の特例措置を活用することが可能となります。

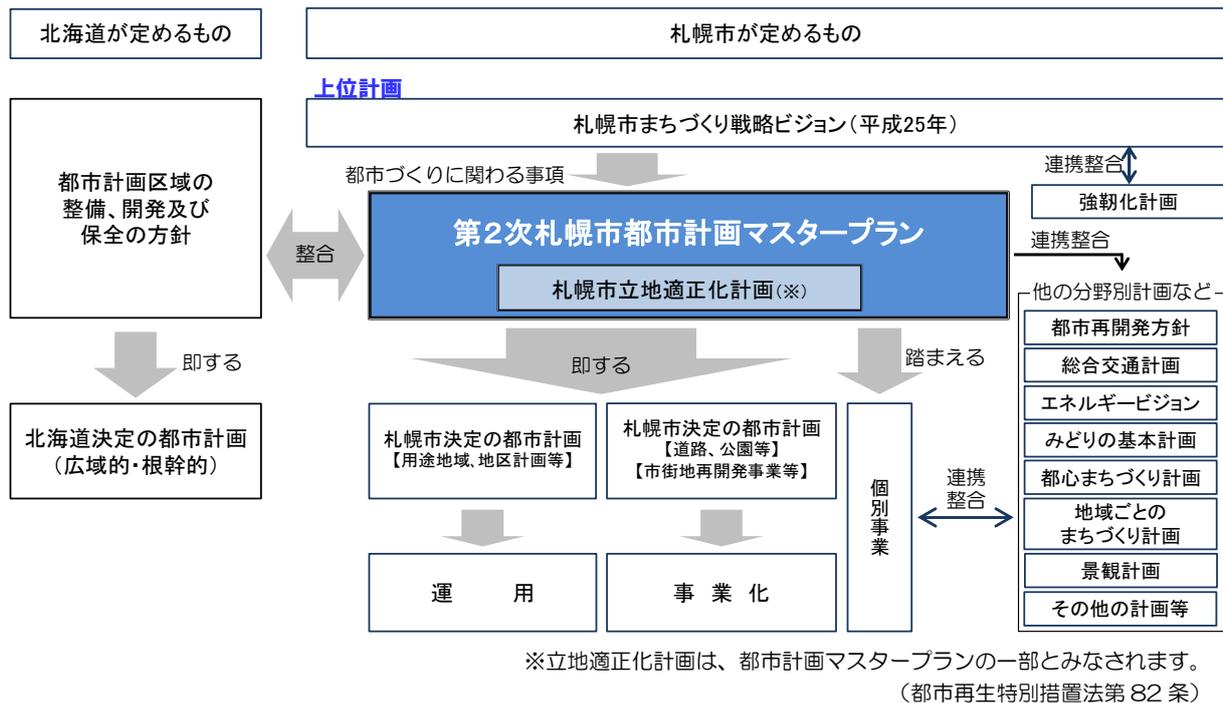
◆事前届出

居住誘導区域や都市機能誘導区域の区域外では、一定規模以上の住宅開発や誘導施設の建築などを行う場合、事前届出を提出する必要があります。

【立地適正化計画のイメージ】



1-2 位置付け



【根拠法】

都市再生特別措置法第81条の規定による「住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るための計画」として定めます。

【上位計画等との関係】

本計画は、都市再生特別措置法第82条に基づき、都市計画法第18条の2の規定により定める「第2次札幌市都市計画マスタープラン」の一部とみなします。

そのため、第2次札幌市都市計画マスタープランと同様、札幌市まちづくり戦略ビジョンを上位計画とし、そのうち都市づくりに関わる事項について他の分野別計画などとも整合性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」との整合を図りつつ定めます。

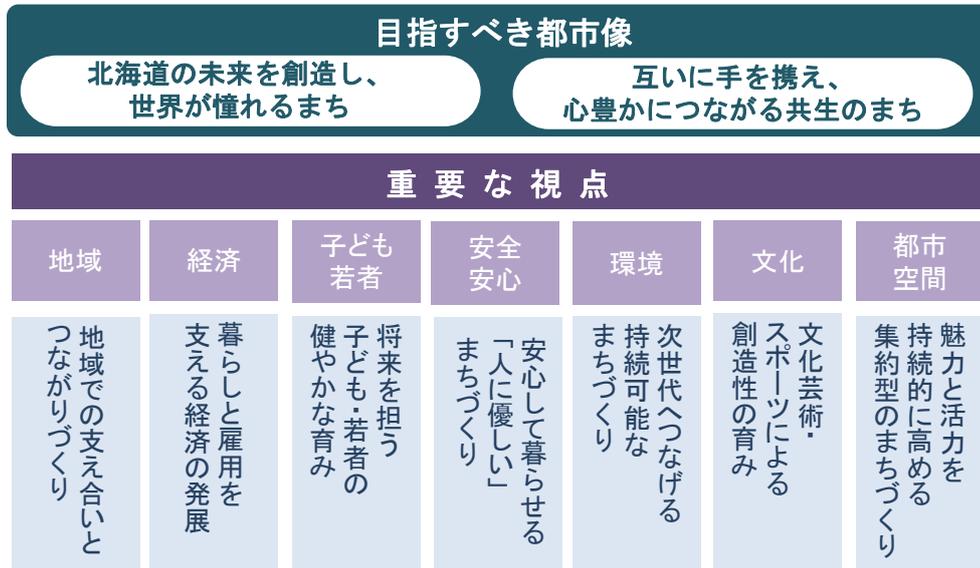
1-3 計画の前提

(1) 札幌市まちづくり戦略ビジョンにおける考え方

【目指すべき都市像等】

(札幌市まちづくり戦略ビジョン(ビジョン編)より抜粋)

上位計画である札幌市まちづくり戦略ビジョンにおいて、目指すべき都市像等として以下が示されています。



【都市空間の創造に当たっての基本的な考え方】

(札幌市まちづくり戦略ビジョン(戦略編)より抜粋)

札幌市まちづくり戦略ビジョンでは、これからの都市空間^{※1}を創造するための基本目標を次のように設定しています。

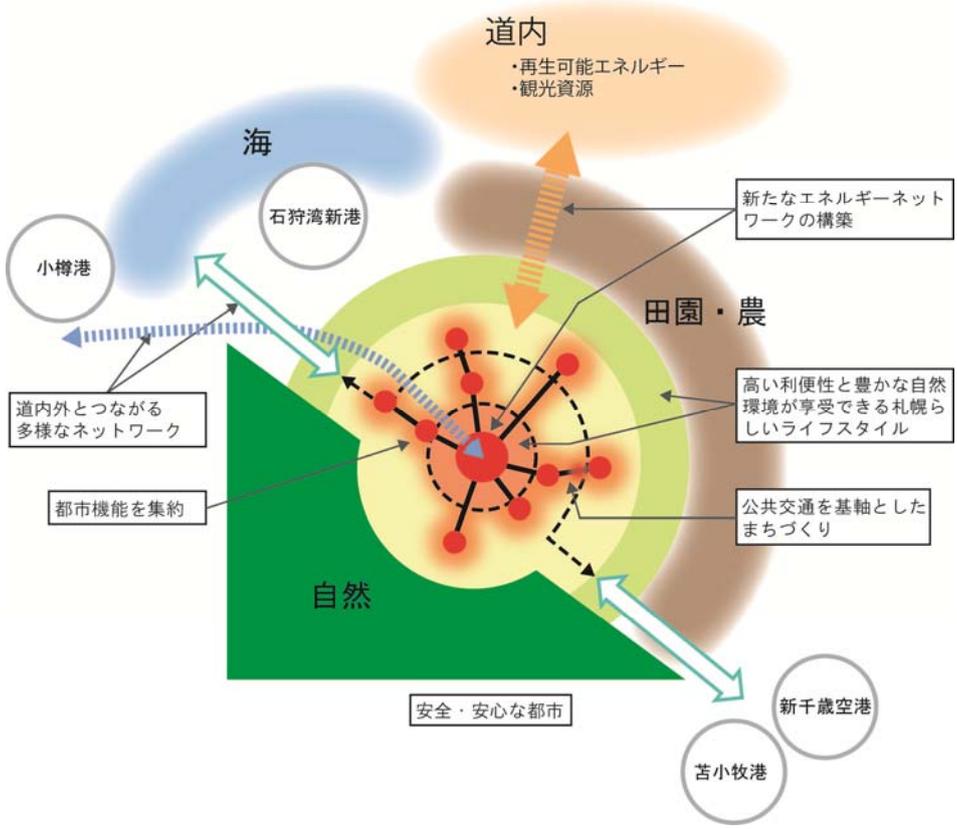
『持続可能な札幌型の集約連携都市への再構築を進める』

また、札幌型の集約連携都市への再構築を進めるため、都市空間の創造に当たってのコンセプトを以下のとおり設定しています。

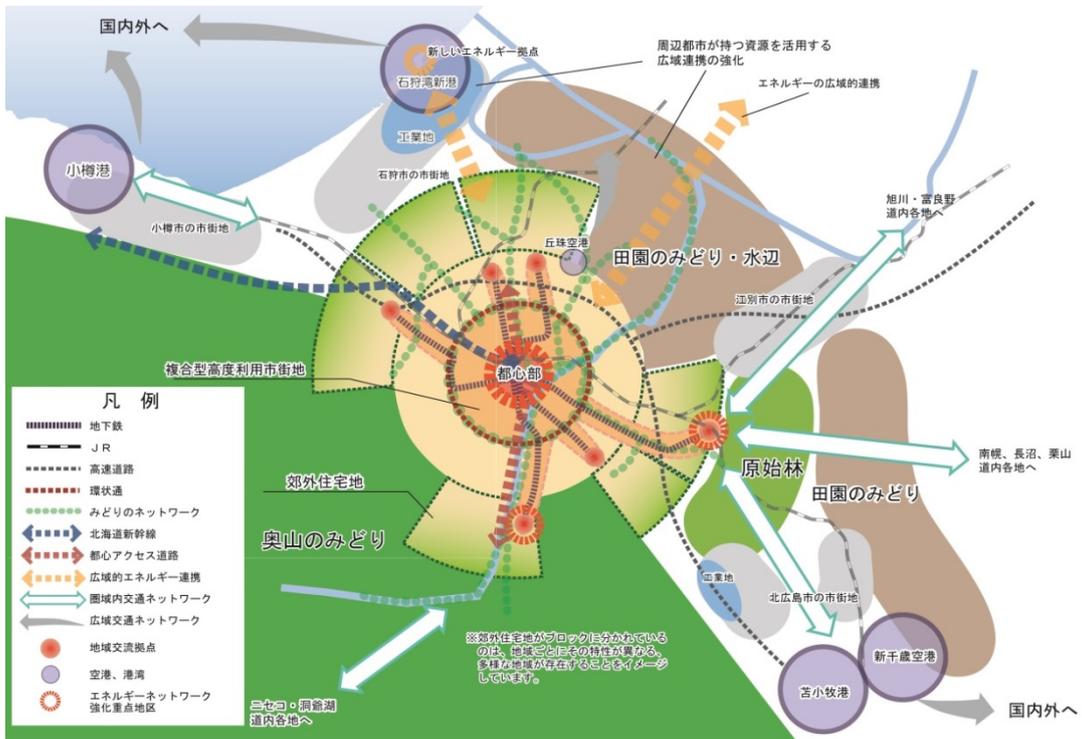


※1【都市空間】ここでは、都市構造(「自然環境」「都市基盤」などで構成されるもので、地理的な条件などを踏まえながら、自然環境の保全や、都市基盤の配置などを市街地の中にどう設定するか、といった都市の構造)に基づき形成された都市の空間で、市民や企業の様々な活動が展開される場となる空間(人の活動も考慮した都市の姿)をいう。

札幌型の集約連携都市のイメージ



札幌型の集約連携都市 将来の都市空間図



2 これまでの都市づくり

これからの都市づくりの方向性を定めるに当たって、ここでは、開拓期、戦前、戦後、政令指定都市移行後、都市計画マスタープラン（平成 16 年）策定後の 5 つの区分について、これまでの都市づくりを整理しました。

（1）開拓期の都市づくり

明治 2 年（1869 年）～明治 32 年（1899 年）

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められ、都心部の原型や周辺都市間、衛星村落間を結ぶ道路が形成されました。



図 2-1 明治 29 年（1896 年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

（2）戦前の都市づくり

明治 32 年（1899 年）～昭和 20 年（1945 年）

北海道の中心都市へと成長していく中、公共交通機関などの整備が進みました。

特に大正 12 年（1923 年）の旧都市計画法の適用以降は、さまざまな都市基盤が整備されてきました。

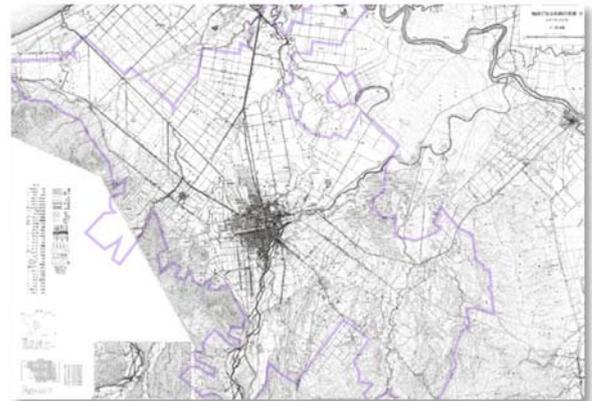


図 2-2 大正 5 年（1916 年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

（3）戦後の都市づくり

昭和 20 年（1945 年）～昭和 47 年（1972 年）

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などが積極的に進められました。

中でも、昭和 47 年（1972 年）開催の冬季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。

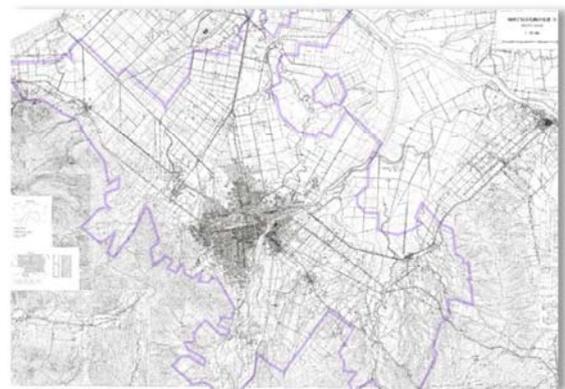


図 2-3 昭和 25 年（1950 年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

(4) 政令指定都市移行後の都市づくり 昭和47年(1972年)～平成16年(2004年)

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。

特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。

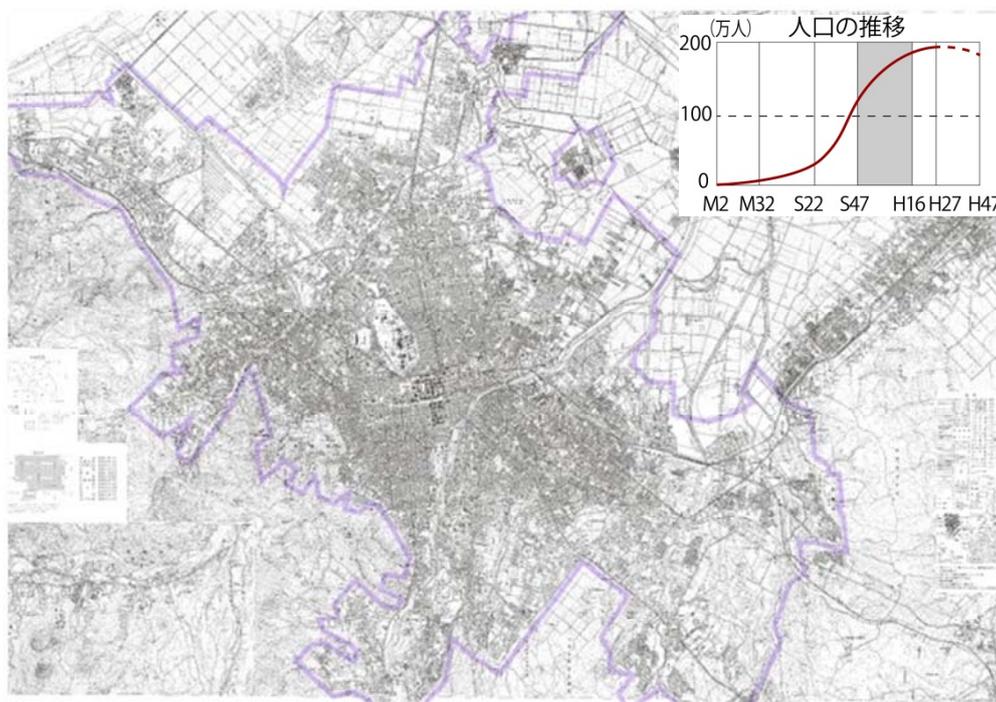


図2-4 昭和50年(1975年)の札幌の市街地

資料：(財)日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

時代背景

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

主な取組

- ・ 無秩序な市街地拡大の抑制
→ 区域区分(線引き)の実施：昭和45年(1970年)～
- ・ 良好な民間開発の誘導
→ 札幌市宅地開発要綱：昭和48年(1973年)～
→ 札幌市住区整備基本計画：昭和48年(1973年)～
→ 札幌市東部地域開発基本計画：昭和49年(1974年)～

(5) 札幌市都市計画マスタープラン（平成 16 年）策定後の都市づくり

平成 16 年（2004 年）～

都市計画マスタープランを平成 16 年（2004 年）に策定してからは、緩やかに増加していた人口を当時の市街化区域内に誘導しており、新たな市街地を整備するための市街化区域の拡大は行っていません。

また、平成 18 年（2006 年）には、秩序ある街並み形成を図るため、建物の高さの最高限度を定めた高度地区を、市内のほぼ全域に決めました。

さらに、市街地内の充実、特に地域の特性を踏まえたまちづくりを進めるため、地域ごとのまちづくり計画策定や再開発の事業化に向けた取組も順次進めてきました。

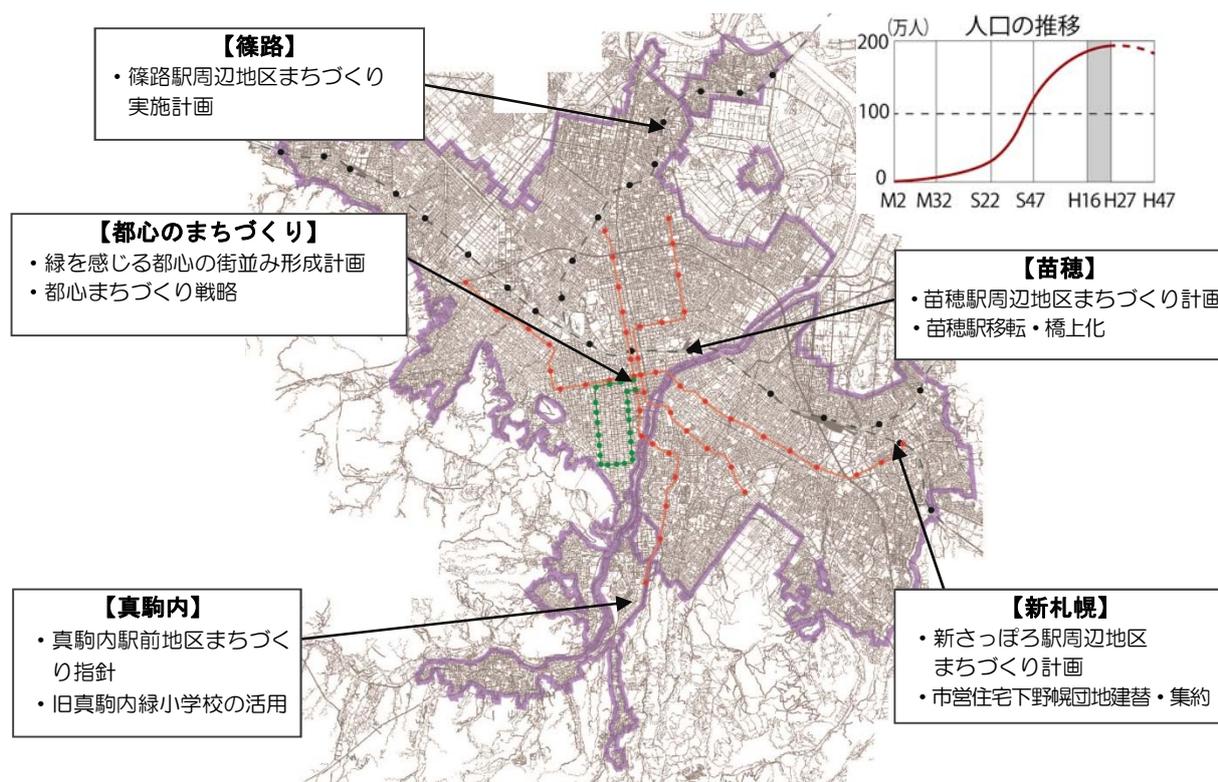


図 2-5 平成 27 年（2015 年）の札幌の市街地

資料：札幌市

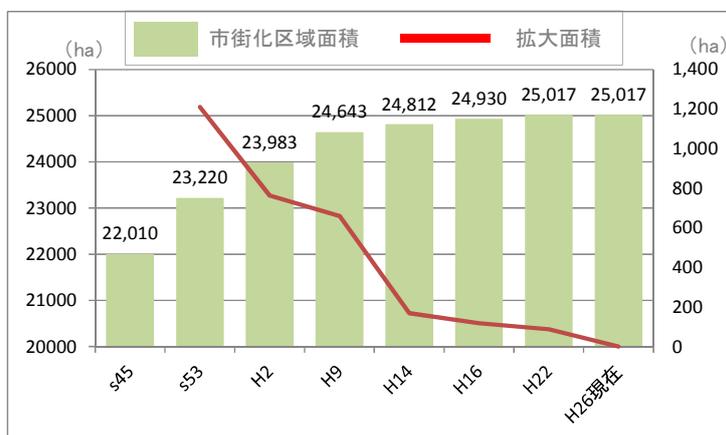


図 2-6 市街化区域面積の変遷

資料：札幌市（平成 26 年）

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。

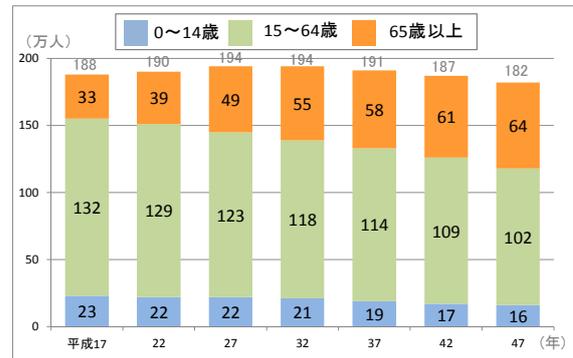


図 3-1 札幌の人口の将来見通し（戦略ビジョン）

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。

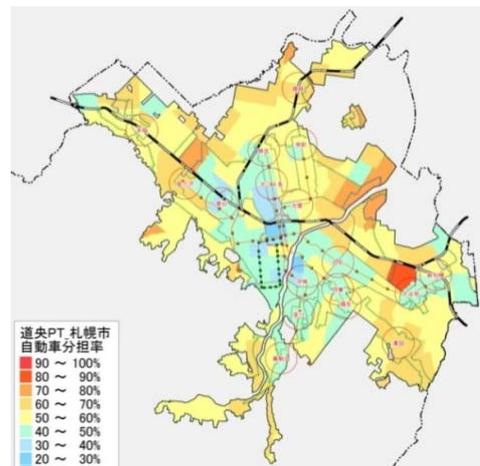


図 3-2 自動車分担率

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。

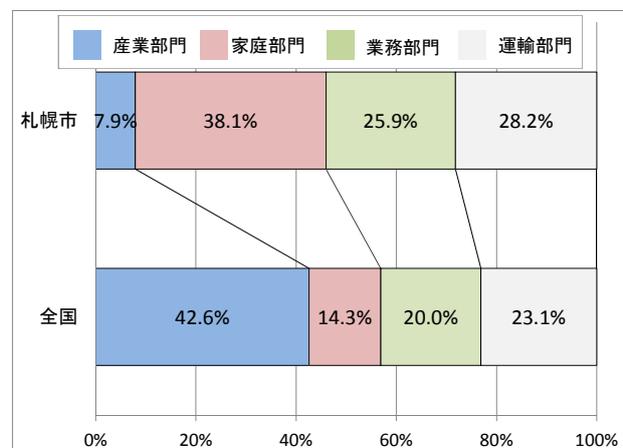


図 3-3 エネルギー消費量の割合比較(平成 24 年)

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。

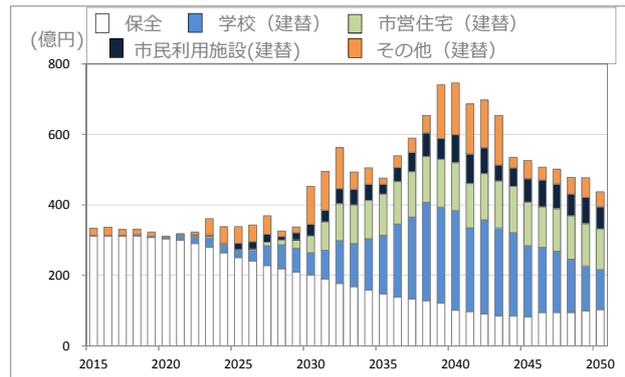


図 3-4 公共施設の建替え・保全費用試算

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、人々の関心を呼び込むためには、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。

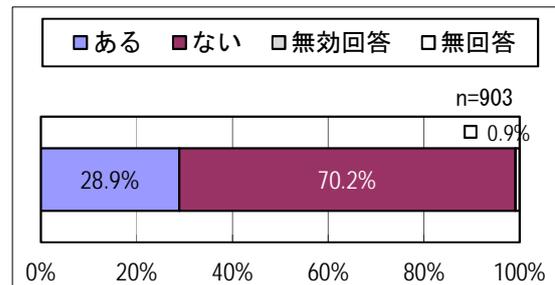


図 3-5 市民のまちづくり参加の経験の有無
資料：札幌市市民アンケート

【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たコンセプトである「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す。

<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**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。

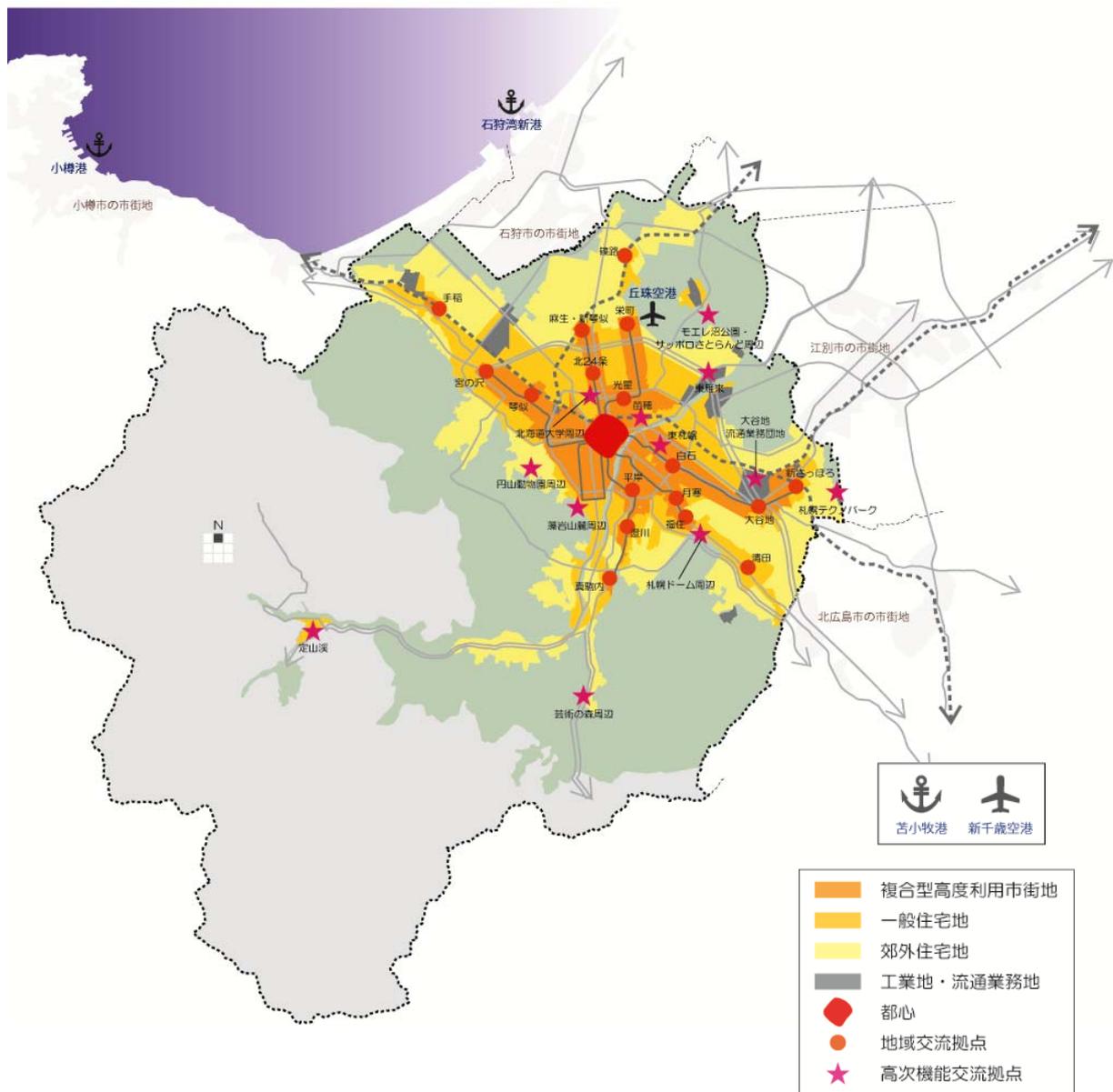


図 3-6 住宅市街地・主要な拠点などの分布

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。

4 居住誘導の基本的な考え方

居住誘導区域等の設定に当たっては、「人口の動向」、「市民の意向」、「土地利用の状況」、「公共交通利便性」、「防災」という5つの項目に着目し、各項目の分析・検討結果に基づいて、基本的な考え方を整理しました。

4-1 人口の動向

本市の人口はこれまで増加の一途をたどってきましたが、3-1で記載したとおり、今後は減少に転じることが見込まれています。年少人口^{※4}や生産年齢人口^{※5}の減少が続く一方で、老年人口^{※6}が増加し、高齢単身世帯数も増加することが予想されています。

(1) これまでの人口の動向

図4-1は、条丁目別に平成12年から平成22年までの人口動態^{※7}を整理した結果です。

人口が増加した地区、減少した地区、それぞれ全市的に散在している中、特に人口増加のあった特徴的な三種類の地区が存在しています。まず一つ目として都心に近い①中央区、二つ目が平成11年(2009年)に地下鉄が開業した②宮の沢地区、三つ目が屯田、南あいの里といった郊外の③新規開発地です。

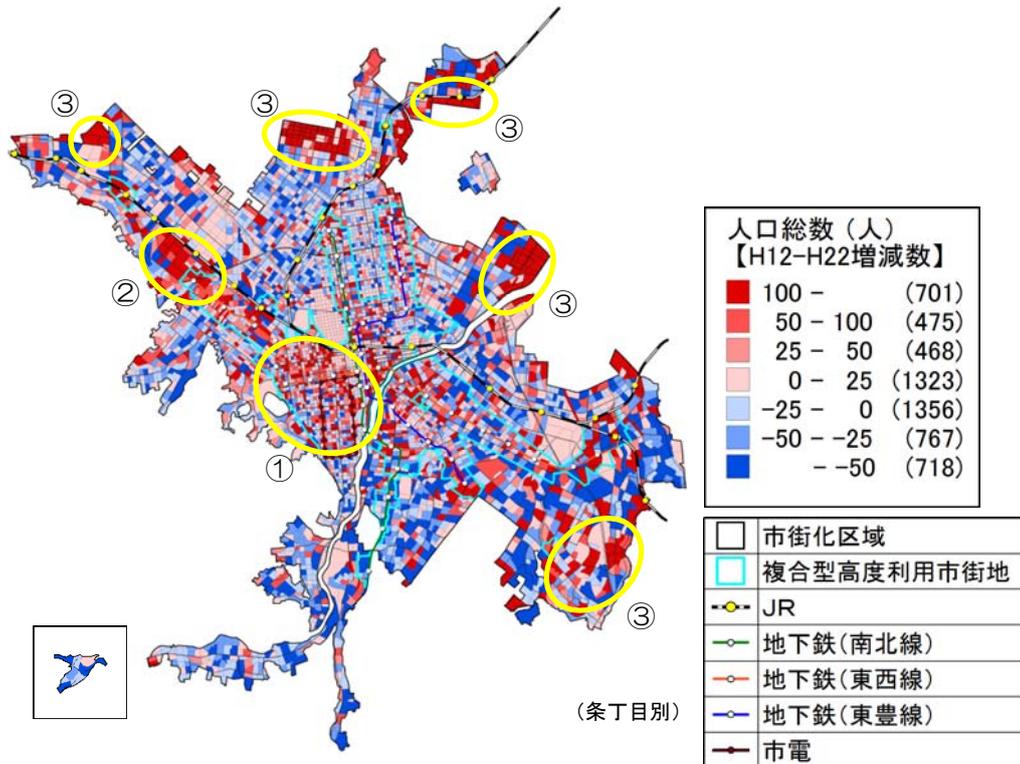


図4-1 人口総数増減数(H12~22)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

※4【年少人口】0歳~14歳の人口

※5【生産年齢人口】15歳~64歳の人口

※6【老年人口】65歳以上の人口

さらに、この結果を世代別にみても（図 4-2）、学生や働き手世代である生産年齢人口は、年少人口や老年人口と比べて、中央区や地下鉄駅周辺などの交通利便性が高い地域に多く集まる傾向がみられます。

また、年少人口は単独では移動しないことからファミリー層として捉えると、ファミリー層や高齢者は比較的郊外部に多く集まる傾向があり、世代や家族構成により、居住地選択の特徴に違いがみられます。

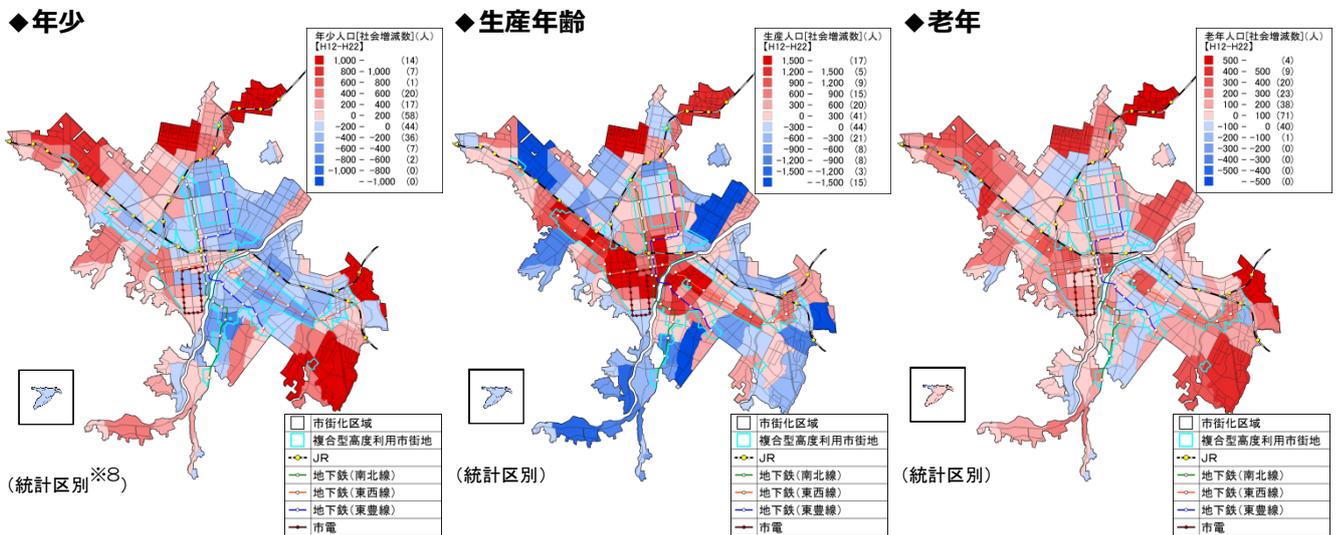


図 4-2 世代別の社会増減数（H12～22）

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

※7【人口動態】出生・死亡、転入・転出などを合わせた人口の動き。

※8【統計区】区よりも小さな地域の統計情報を集計するため、札幌市が独自に設定している地理的区域で、市内を206に分割している（平成24年10月31日現在）。長期間にわたって集計結果を比較できるように、区域の境界線は、幹線道路や大きな河川、字界（あざかい）など、一般的に変動要素が少ないものとしている。

(2) 現在の人口密度

平成22年(2010年)時点の人口密度をみると(図4-3)、複合型高度利用市街地の人口密度が高くなっています。

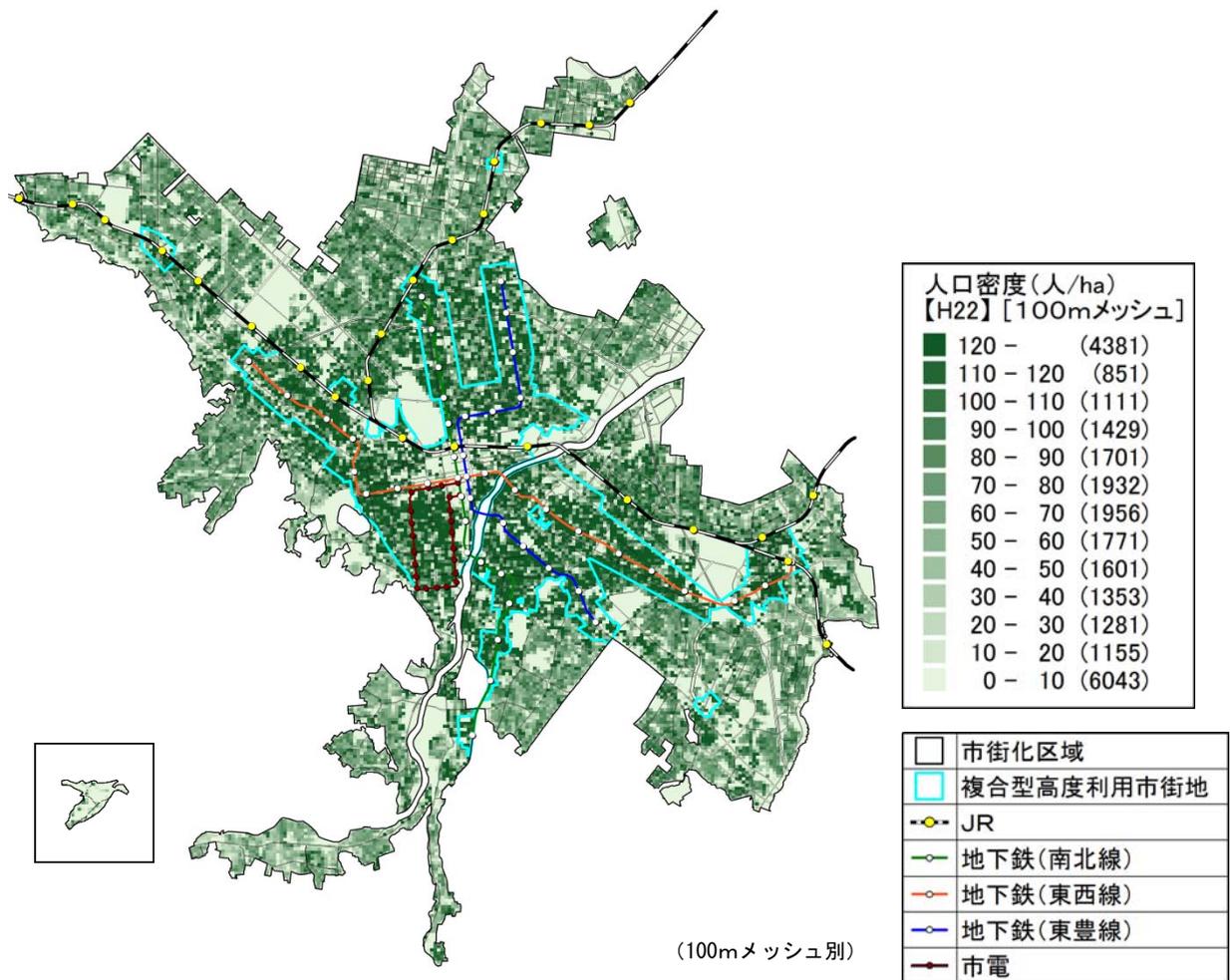


図4-3 H22人口密度(人/ha)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

(3) これからの人口の動向

平成22年(2010年)から平成42年(2030年)の人口について、コーホート要因法^{※9}を用いて将来推計を行ったところ、人口密度については、全市的にはそれほど大きな変化は認められませんでした。(図4-4、4-5、表4-1)

しかしながら、将来人口の増減率をみると(図4-6)、中央区周辺への一極集中が顕著であり、その他の地域では、郊外の新規開発地を除くほとんどの地域で人口減少が起きる推計となっています。それは、交通利便性が高い地域でも例外ではなく、地下鉄駅周辺の一部の地域(楕円で囲んだ部分)において、人口が減少することが推計されます。

さらに、この傾向が平成42年以降も続いた場合、人口が減少する地下鉄駅周辺では都市機能の低下などが想定され、複合型高度利用市街地内における「人口分布の偏在」が、本市の持続的な都市づくりに弊害をもたらすことが懸念されます。

また、平成32年(2020年)から平成42年(2030年)の年少・老年人口の将来推計をみると(図4-7)、郊外部の開発時期が古い地域の一部においては、年少人口が減少するとともに、それまで増加傾向にあった老年人口が維持・微減に転じることが推計されています(人口減少の第二段階^{※10})。これらの地域では、「世代構成の偏在」が顕在化しており、今後、より速い速度で人口減少が進むことが懸念されます。

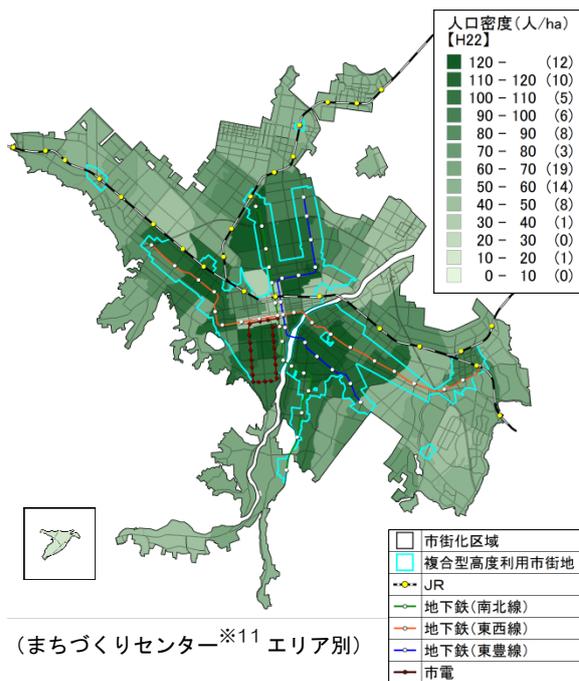


図4-4 人口密度(H22)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

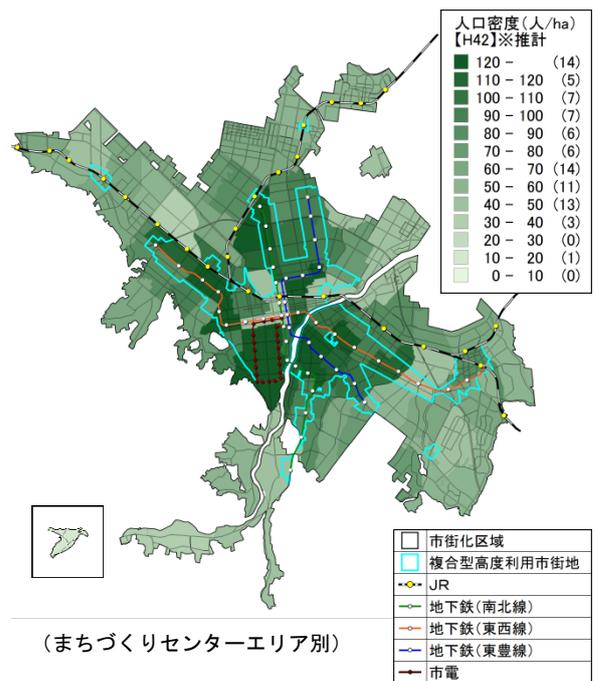


図4-5 人口密度(H42)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

表4-1 市街地区別人口密度

市街地区分	H22 ※実績値	H42 ※推計値
複合型高度利用市街地	120.5(人/ha)	123.6(人/ha)
一般住宅地	75.9(人/ha)	72.8(人/ha)
郊外住宅地	60.6(人/ha)	57.1(人/ha)
市街化区域合計	76.0(人/ha)	74.5(人/ha)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

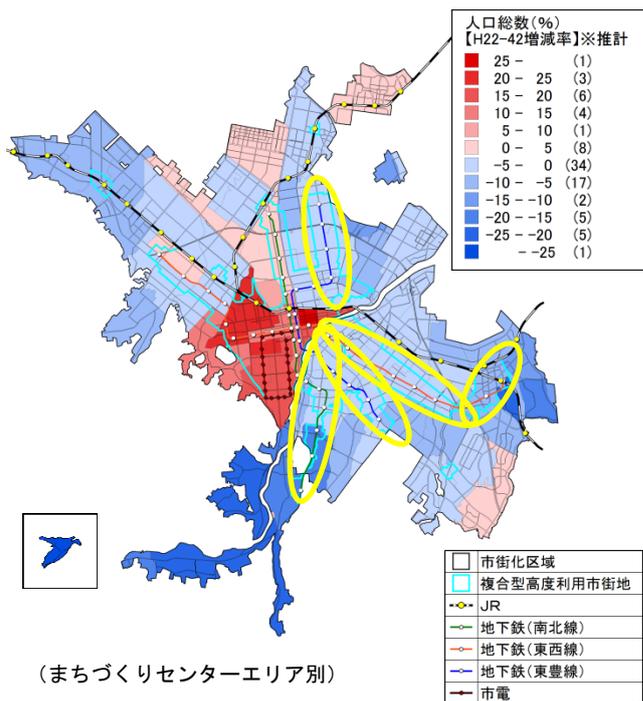


図 4-6 将来人口総数増減率 (H22~42)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

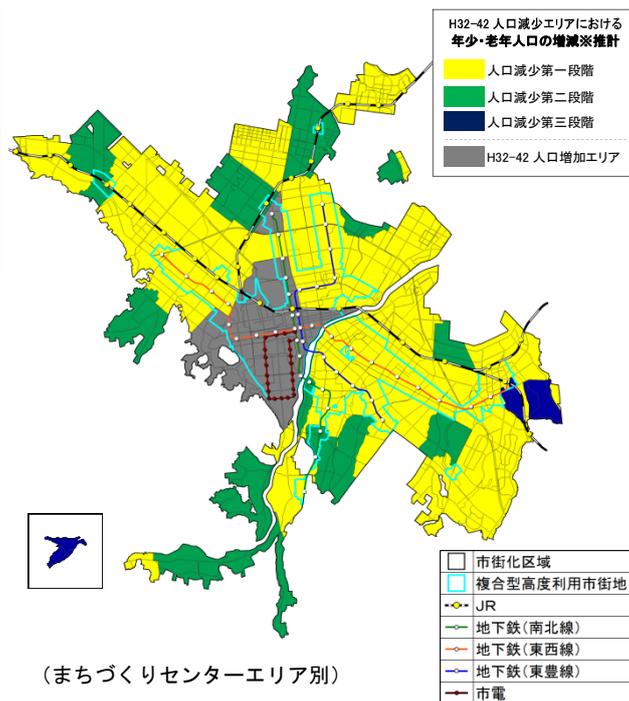


図 4-7 年少・老年人口の将来推計 (H32~42)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

◆将来人口推計について

本計画は、平成 47 年（2035 年）を目標年次とするものであるが、計画策定時（平成 27 年度）においては、平成 22 年（2010 年）の国勢調査データが実測人口の最新値であったため、当該時点を起算点として 20 年後の平成 42 年（2030 年）の将来値を推計することとした。

また、本章では、札幌市まちづくり戦略ビジョンの将来人口推計に基づき、算出を行った。

※9【コーホート要因法】ここでいう「コーホート」とは、同じ年（又は同じ期間）に生まれた人々の集団を指す。「コーホート要因法」とは、各コーホートについて、「自然増減」（出生と死亡）及び「純移動」（転出入）という二つの「人口変動要因」それぞれについて将来値を仮定し、それに基づいて将来人口を推計する方法である。

※10【人口減少の第二段階】ここでは、人口減少の状態について大きく三段階に分類し、年少人口が減少する中で老年人口が増加する状態を「第一段階」、年少人口が減少する中で老年人口が維持・微減となる状態を「第二段階」、年少人口も老年人口も減少する状態を「第三段階」としている。「第二・第三段階」では「第一段階」と比較して、より速い速度で人口減少が進むと考えられる。

※11【まちづくりセンター】住民組織の振興、地域の要望などの収集、市政の周知などに加え、様々なまちづくり活動を支援する地域の拠点として市内に 87 か所設置（平成 27 年 10 月 31 日現在）。

4-2 市民の意向

平成26年（2014年）9月に本市が実施した市民アンケートによると、居住環境として、買い物・通院・公共交通などの利便性を最も重視する傾向があり、多くの回答者が地域交流拠点や複合型高度利用市街地に住みたいと回答しています。

その一方、現在の居住環境に満足していることを理由として、郊外住宅地に住み続けたいとする声も一定程度存在しています。

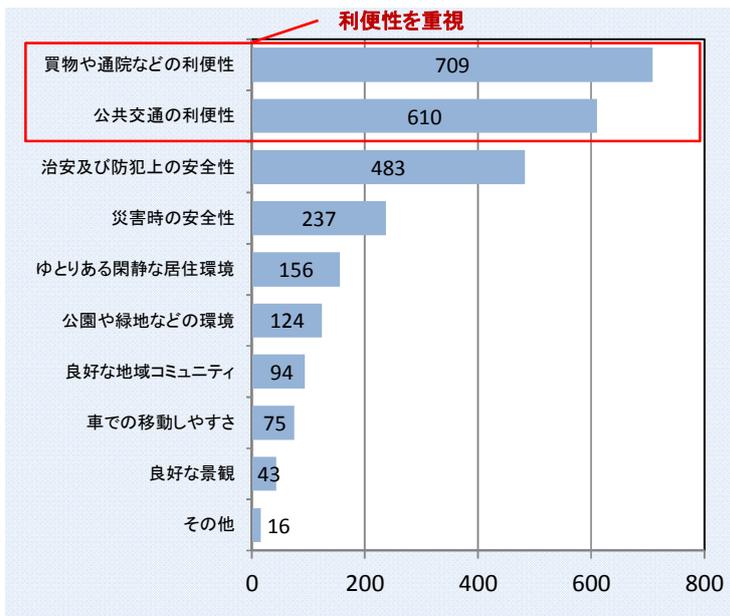


図 4-8 居住環境として重要と考えること

Q 居住環境として重要と考える項目はなんですか。

・居住環境として、買い物・通院・公共交通などの利便性を最も重視しており、続いて、災害や防犯などの「安全性」、ゆとりある居住環境や公園・緑地等の順となっている。

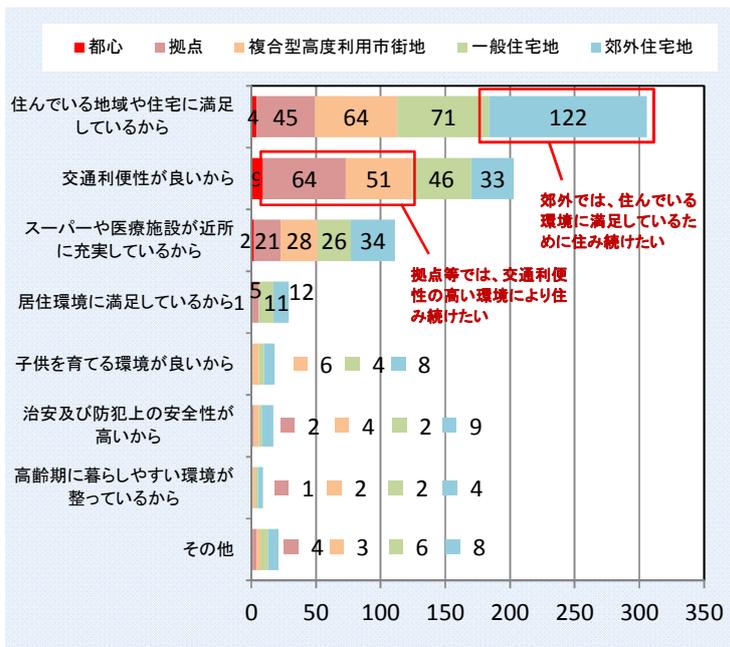
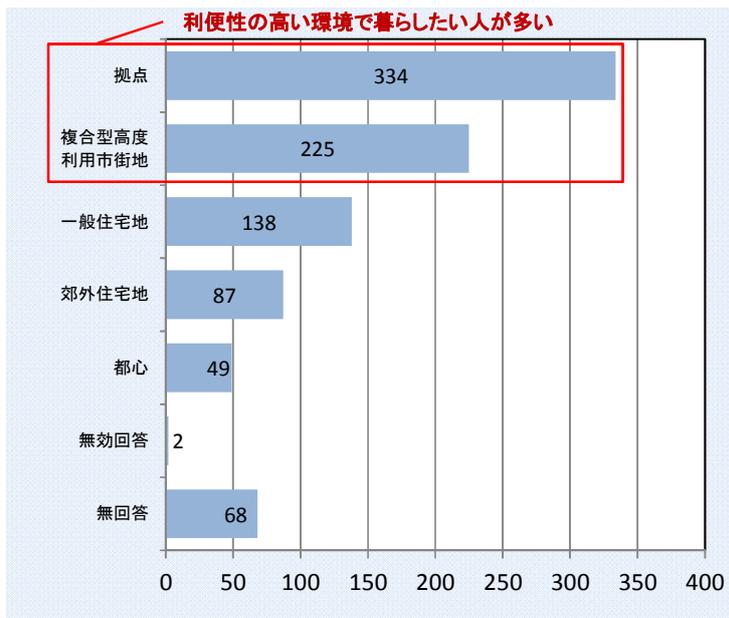


図 4-9 住み続けたいと思う理由（市街地区別別）

Q 住み続けたいと思う理由はなんですか。

・地域交流拠点や複合型高度利用市街地では、交通利便性の高い環境により住み続けたい意向となっており、郊外では、住んでいる環境に満足しているために住み続けたいという意向がみられる。



Q あなたが住みたいと思う場所は、どのような地域ですか。

・住みたいと思う場所は、地域交流拠点、複合型高度利用市街地、一般住宅地の順となっており、利便性の高い環境で暮らしたい意向がみられる。

図 4-10 住みたい場所

◆市民アンケートの概要

【調査対象】札幌市に住んでいる 18 歳以上の市民 3,000 人（無作為抽出）

【調査方法】郵送による配布、回収

【調査期間】平成 26 年（2014 年）9 月 12 日（金）～30 日（火）

【回答者数】903 人（回収率 30.1%）

4-3 土地利用の状況

(1) 低未利用地・更新候補地

市内の土地利用の状況を確認すると、低未利用地（未利用宅地、資材置き場、青空駐車場）は、市内にある程度一様に存在しています。

また、複合型高度利用市街地には、老朽化した共同住宅が比較的多く立地しており、これらの建築物の更新が今後見込まれます。



図 4-11 1,000 m²以上の低未利用地 (H24.3 月時点)
資料：札幌市「都市計画基礎調査」



図 4-12 新耐震基準 (S56) 以前に建築の共同住宅 (RC 造等) が立地している 1,000 m²以上の敷地 (H24.3 月時点)
資料：札幌市「都市計画基礎調査」



図 4-13 新耐震基準 (S56) 以前に建築の共同住宅 (木造) が立地している 1,000 m²以上の敷地 (H24.3 月時点)

資料：札幌市「都市計画基礎調査」

(2) 日常生活サービス徒歩圏

医療・福祉・商業施設及び基幹的公共交通路線の全てを徒歩圏内で利用できる地域（日常生活サービス徒歩圏）は、図 4-14 のとおり、主に複合型高度利用市街地や幹線道路沿道となっています。

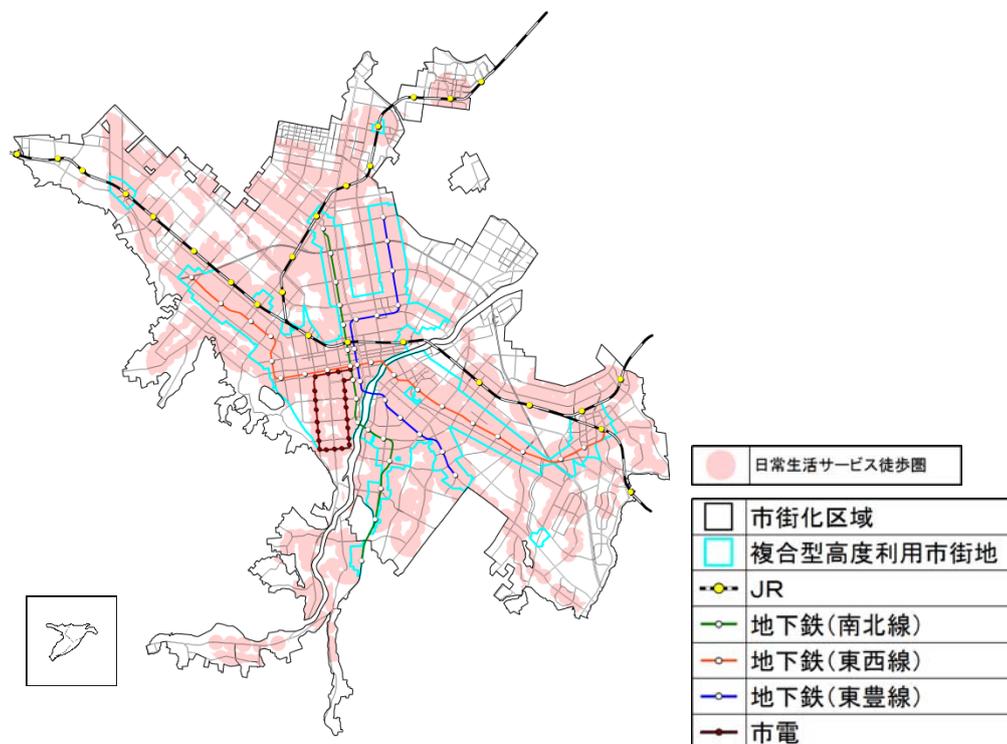


図 4-14 日常生活サービス徒歩圏 (H22)

資料：札幌市

◆日常生活サービス徒歩圏について

「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成 26 年 8 月国土交通省都市局都市計画課）に基づき算出したもので、以下の「生活サービス施設」及び「基幹的交通路線」の全てを徒歩圏で享受できる範囲。

また、「徒歩圏」の定義としては、一般的な徒歩圏である半径 800m（バス停は誘致距離を考慮し 300m）としている。

<生活サービス施設>

- 医療施設
…内科又は外科を有する病院・診療所（出典：医療機関名簿（H26.10.1 北海道保健福祉部））
- 福祉施設
…通所系、訪問系施設及び小規模多機能施設（出典：指定事業者及び介護施設一覧（札幌市介護保険課））
- 商業施設
…食料品取扱店舗（出典：全国大型小売店舗総覧 2015、日本スーパー名鑑 2013 版）

<基幹的交通路線>

- 日 30 本以上（片道）の運行本数を有する JR、地下鉄、バス及び市電の路線

4-4 公共交通利便性

公共交通ネットワークの構成は、最も需要密度の高い区間に地下鉄などの軌道系交通機関を基軸として配置し、後背圏からのバスネットワークを各駅に接続することにより、都心等へ向かう広範な交通を軌道系交通機関に集中させることを基本としてきました。そして現在は、市街化区域のほとんどの区域が公共交通徒歩圏でカバーされています。

また、近年、公共交通の利用者数は緩やかに増加していますが、今後は人口減少や高齢化の影響を受け、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ます。

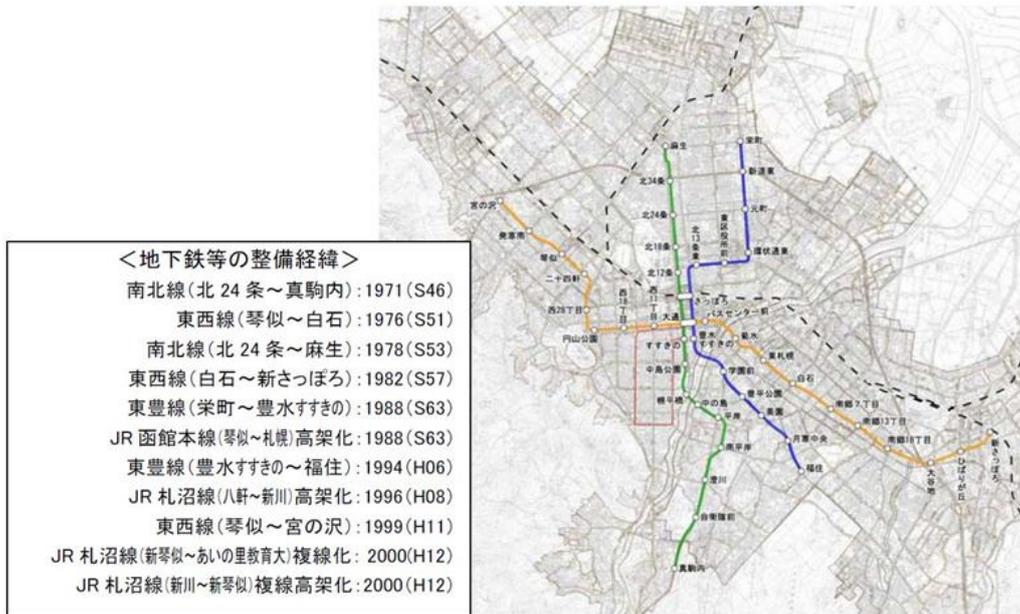


図 4-15 札幌市内の地下鉄・JR 網



図 4-16 市内バス路線・停留所

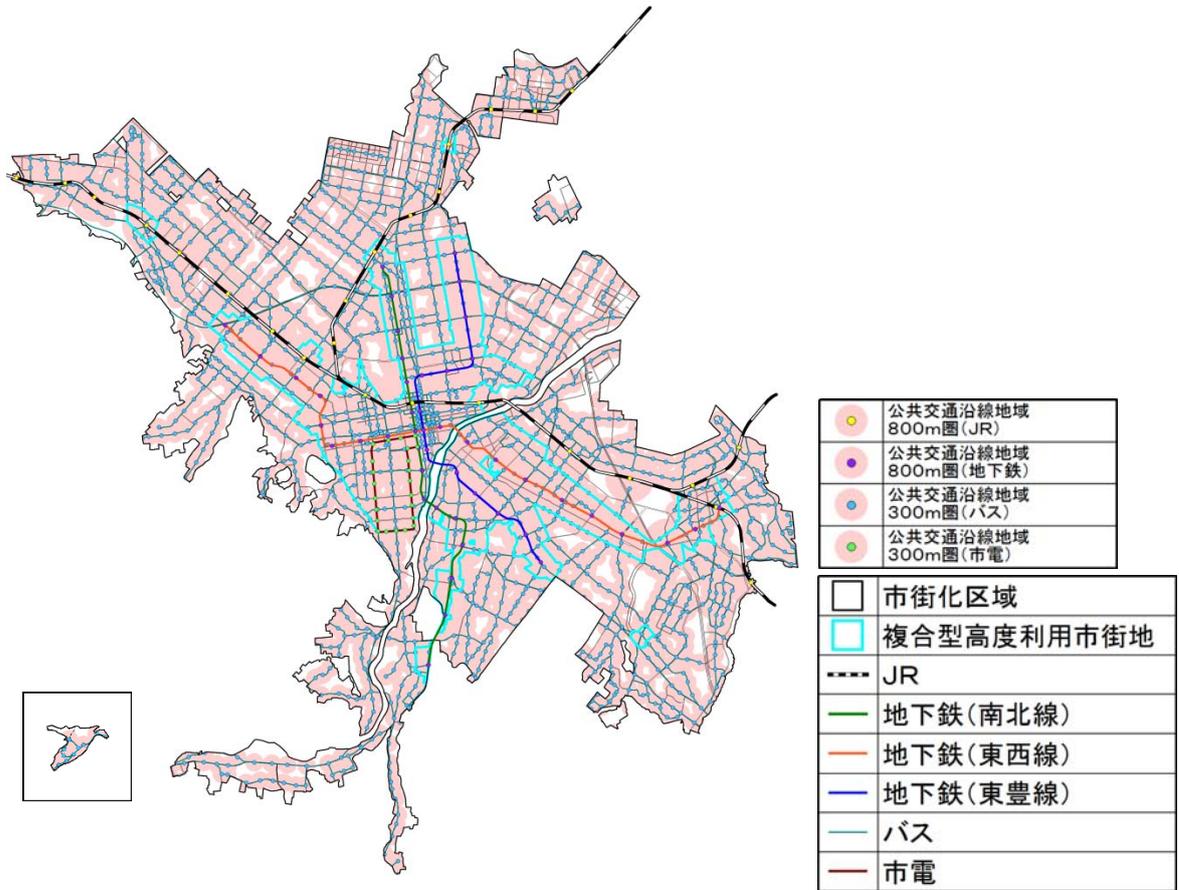


図 4-17 公共交通徒歩圏

資料：札幌市

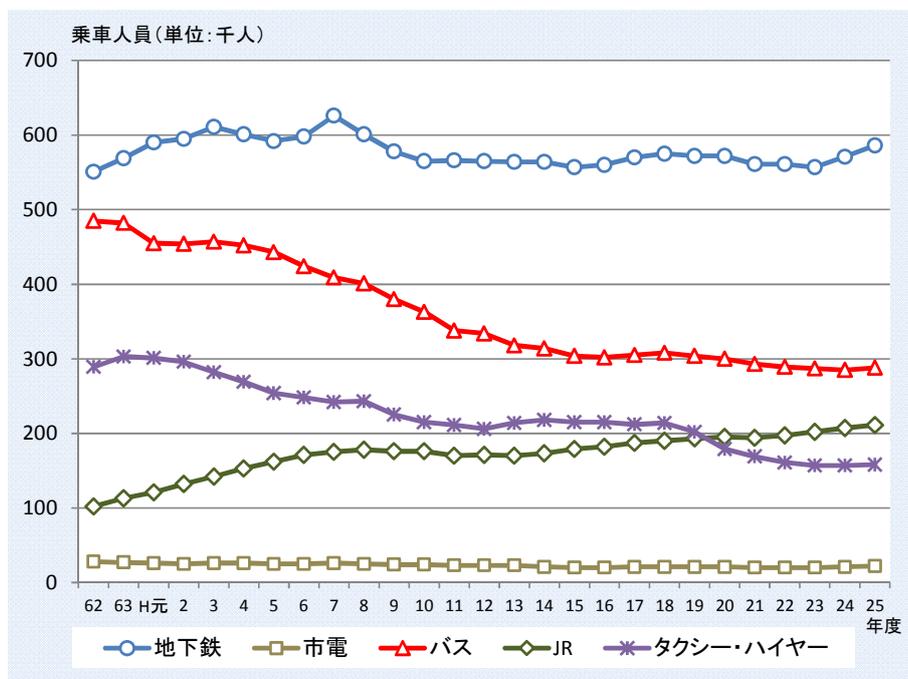


図 4-18 市内各輸送機関別乗車人員の推移

資料：札幌市

市内の各地点の公共交通の利用のしやすさを評価すると、図 4-19 のとおり、主に地下鉄・JR 駅周辺や幹線道路沿道が利用しやすい状況となっています。

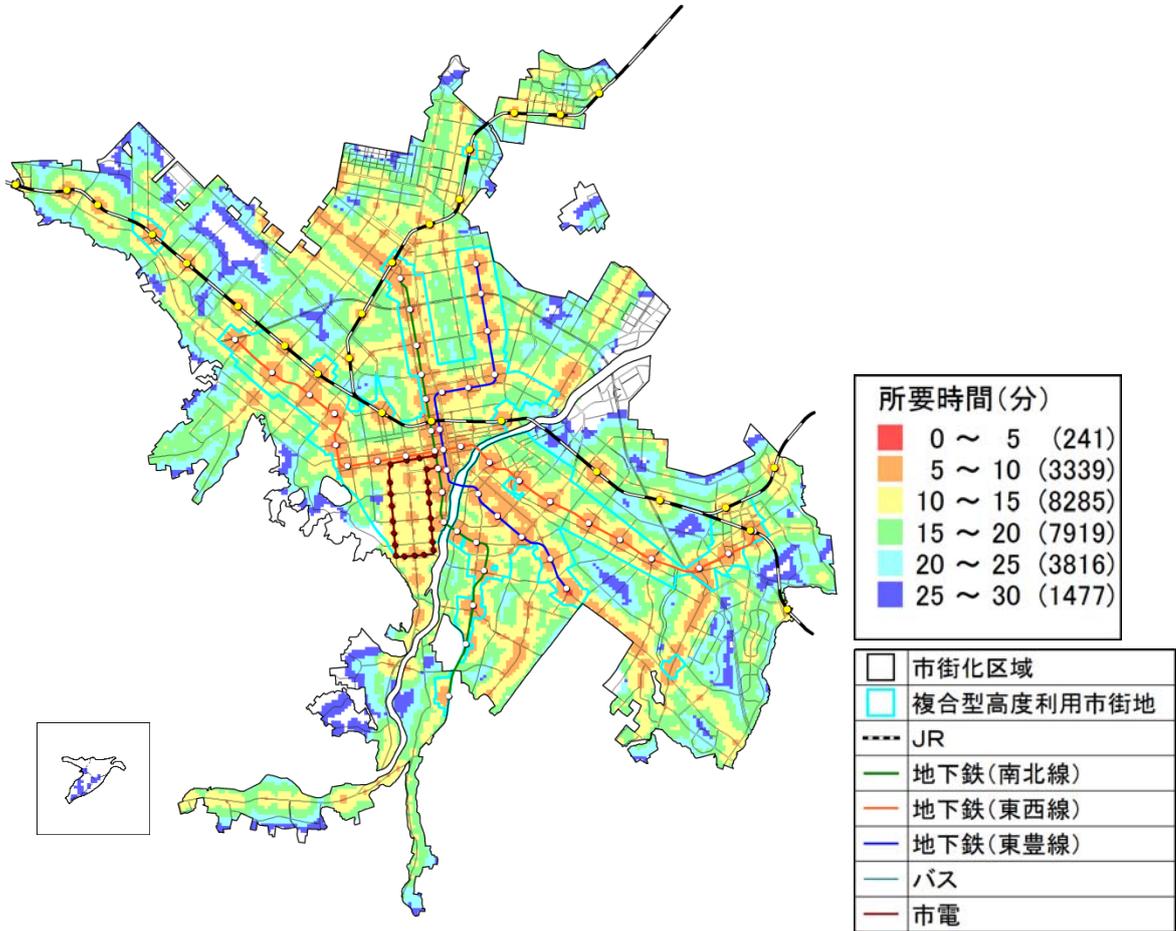


図 4-19 公共交通の利用のしやすさ

資料：札幌市

◆公共交通の利用のしやすさについて

「アクセシビリティ指標活用の手引き(案)」(平成 26 年 6 月国土技術政策総合研究所)に基づき、各地点の居住者が、任意の時刻に家を出て、公共交通に乗車するまでの期待時間を公共交通の利用のしやすさとして評価した。

4-5 防災

土砂災害防止法（土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律）に基づく「土砂災害警戒区域^{※12}」と「土砂災害特別警戒区域^{※13}」は、本市南西部の急傾斜地に多く指定されています。

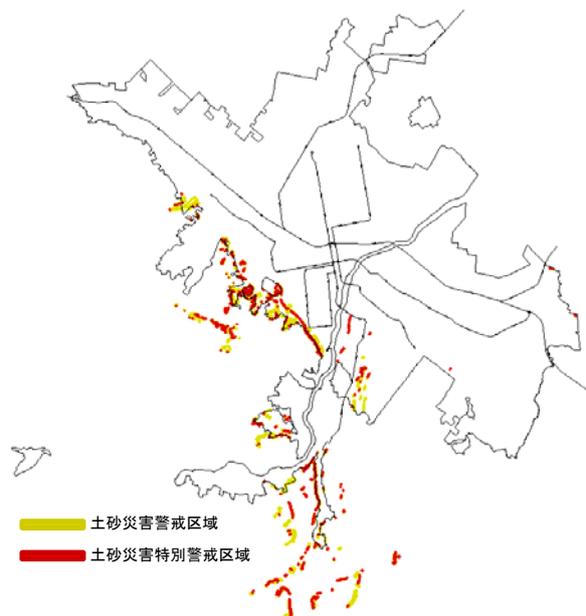


図 4-20 土砂災害警戒区域等の指定範囲（H26.9 月時点）

表 4-2 土砂災害警戒区域等の指定状況（H26.9 月時点）

指定区	指定箇所数
中央区	146 箇所
厚別区	2 箇所
豊平区	7 箇所
南区	166 箇所
西区	35 箇所
合計	356 箇所

※12【土砂災害警戒区域】急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域。危険の周知、警戒避難体制の整備が行われる。

※13【土砂災害特別警戒区域】急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる区域。特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われる。

4-6 まとめ

過去の人口の動向では、世代や家族構成によって、居住地選択における特徴に違いがみられ、特に生産年齢は、中央区や地下鉄駅周辺などの交通利便性が高い地域への転入が多い傾向がありました。

また、市民アンケート（H26）によると、居住環境として、買い物・通院・公共交通などの「生活利便性」を最も重視する傾向があり、地域交流拠点や複合型高度利用住宅地に住みたいと回答する市民が多い結果となりました。

これらのことから、複合型高度利用市街地は、居住地としての需要が非常に高いことが伺えます。

しかしながら、今後の人口推計において、複合型高度利用市街地内では、人口増加が著しい地域がある一方、交通利便性の高い地下鉄駅周辺でも人口減少が見込まれる地域もあるということがわかりました。

これら人口減少が推計される地下鉄駅周辺で、すでに都市機能がある程度集積している地域は、後背圏の生活利便性の確保という役割も担っているため、その地域の人口が減少すれば、現在の都市機能が低下し、後背圏の利便性をも低下させるということが懸念されます。

そこで、本市では、この複合型高度利用市街地の区域を基本に集合型居住誘導区域を設定し、人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図るため、土地の高度利用を基本とした集合型の居住機能^{※14}が集積することを目指します。

ただし、複合型高度利用市街地においても、災害の危険性が高い地域など、集合型の居住機能の集積になじまない地域が一部含まれていることから、これらの地域については、集合型居住誘導区域には含めないこととします。

なお、土地利用状況から、複合型高度利用市街地内にも一定規模以上の低未利用地は多く存在しており、また、今後更新時期を迎える大規模な共同住宅等についても多数存在していることから、集合型の居住機能を新たに建築するための敷地確保は可能な状況であると考えられます。

一方、開発時期の古い郊外住宅地の一部においては、近い将来、人口減少の第二段階に入り、人口減少スピードが速まることが想定されるものの、今後20年の間では人口密度は概ね維持され、居住地としての需要は一定程度存在すると考えられることから、今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的なコミュニティの形成を目指すこととし、市独自の区域として、「持続可能な居住環境形成エリア」を設定します。

また、具体的な区域としては、開発時期が古い郊外住宅地のうち、平成32年（2020年）から平成42年（2030年）の間に人口減少第二・第三段階に入る地域に設定し、良好な環境を備える郊外での暮らしを支えるため、多様な世代の流入を促す総合的な取組により地域の課題解決を図ります。

なお、持続可能な居住環境形成エリアについては、今後の人口の動向により、その範囲を適宜見直していきます。

※14【集合型の居住機能】ここでは、共同住宅、長屋及び寄宿舎をいう。

5 都市機能誘導の基本的な考え方

都市機能誘導区域及び誘導施設の設定に当たっては、市民の生活を支える上で必要な機能は何か、また、集合型居住誘導区域内での人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図るために、その地域の魅力を向上させるものは何か、さらに、世界都市を目指すに当たり、都市全体の魅力を向上させるものは何かという視点から検討を進めました。

そこで、市民生活を支える機能として、「日常生活を支える利便機能」、「公共サービス機能」、魅力を向上させる機能として、「地域の魅力を高める都市機能」、「都市の魅力を高める都市機能」という4つの項目に着目し、各項目の分析・検討結果に基づいて、基本的な考え方を整理しました。

5-1 日常生活を支える利便機能

第4章で設定した集合型居住誘導区域の範囲において、日常生活を支える利便施設として、医療施設、商業施設、福祉施設及び子育て関連施設に注目し、その立地状況を確認しました。

その結果、集合型居住誘導区域内においては、これら日常生活を支える利便機能については、ほぼ徒歩圏内に立地しており、誘導施設として都市機能誘導区域のみに集約していく必要性は低い状況です。

なお、保育所など、全市的に絶対量が不足している機能もありますが、それらは郊外部においても必要な機能であり、集合型居住誘導区域のみに誘導すべきものではないことから、誘導施設への設定は適さないと考えます。

表 5-1 日常生活を支える利便施設の立地状況

日常生活を支える利便施設	立地状況	
	集合型居住誘導区域内	集合型居住誘導区域外
医療施設 (内科又は外科を有する病院・診療所)	ほぼ全域で徒歩圏内に立地 (近年増加傾向)	ほぼ全域で徒歩圏内に立地
商業施設 (食料品取扱店舗)	ほぼ全域で徒歩圏内に立地 (近年増加傾向)	徒歩圏内に立地していない 地域も存在
福祉施設 (通所系、訪問系施設及び小規模多機能施設)	ほぼ全域で徒歩圏内に立地	ほぼ全域で徒歩圏内に立地
子育て関連施設 (幼稚園・保育所)	ほぼ全域で徒歩圏内に立地	徒歩圏内に立地していない 地域も存在
※全市的に待機児童が多い現状では、全体的な量的拡大が求められているが、集合型居住誘導区域のみに誘導すべきものではない。		

資料：札幌市

5-2 公共サービス機能

人口減少社会の到来、少子高齢化の進展という本市を取り巻く状況の下では、効率的な行財政運営と多様化する市民ニーズ・地域ニーズへの対応が求められます。

そこで、本市のまちづくりの最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」では、市有建築物の複合的利用や機能転換の推進などによる総量抑制と利便性向上を掲げており、また、市有建築物の効果的・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した「札幌市市有建築物の配置基本方針」においても、区民センターや図書館などといった行政区単位に配置される施設については、複合化などにより、多くの人が訪れやすい都心や地域交流拠点等に集約していく方向性が示されています。

こうしたことから、本計画においても、適切な公共サービス提供の実現を担保するため、多くの市民が利用する施設については、都心及び地域交流拠点における誘導施設として設定します。

5-3 地域の魅力を高める都市機能

集合型居住誘導区域の人口分布の偏在を是正しつつ、後背圏の利便性の確保に向けた人口密度の維持・増加を図るためには、その地域の魅力を向上させることが重要です。

地域の魅力向上に当たっては、「①多様な都市機能の集積（いろいろな機能がたくさんあること）」、「②公共交通利便性・回遊性の向上（車がなくても行きやすく、歩き回りやすいこと）」、「③様々な交流や賑わいが生まれる場の創出（集まれる空間があって、活用されていること）」、「④地域資源の活用・発信（その地域にしかない魅力があって、その魅力をアピールすること）」という4つの「魅力向上の柱」を複合的に推進させていくことが必要です。

また、集合型居住誘導区域内の人口分布偏在の是正と人口密度の維持・増加に向けて、どこの地域の魅力を向上させることが効果的かについては、前述の公共サービス機能と同様に、多くの人が訪れやすい“地域交流拠点”であると考えられます。

そこで本項では、地域交流拠点の魅力を向上していくに当たり、立地適正化計画において誘導施設として位置付けるべき都市機能とは何かを検討します。

その対象となる都市機能としては、多くの人を惹きつける施設や高度な専門性を備えた施設、地域の界限性を高める施設などを現在想定しており、今後も地域交流拠点ごとの地域特性を踏まえながら継続的に考察を重ね、整理がついた段階で、誘導施設への設定を検討します。

5-4 都市の魅力を高める都市機能

今後、北海道全体として人口減少が進行していく中、本市には北海道の経済成長をリードするまちづくりが期待されているとともに、アジア圏からの観光流入の増加への対応を含め、厳しさを増す都市間競争での確固たる地位を確保していくことが重要となっています。

そして、その実現に向けては、札幌を世界にアピールし、国内外からのヒト・モノ・投資を呼び込む必要があり、本市の顔である「都心」の魅力・活力を向上させることが求められます。

そのような状況の中、「札幌市まちづくり戦略ビジョン」では、優先的・集中的に取り組むべき創造戦略の一つとして、道外需要を積極的に取り込む「都市ブランド創造戦略」を掲げ、多くの集客交流が見込まれる MICE^{※15}の誘致強化や、札幌の優位性を生かした企業の本社機能の移転受入れの推進などを打ち出しています。

この「都市ブランド創造戦略」を支える施設としては、MICE 関連施設や高機能オフィスなどの施設が考えられますが、これらの施設は国内外の需要を取り込むのみではなく、市民にとっても利便性の向上や雇用の創出などの効果が期待できます。

そこで、本計画においては、本市の顔である都心の魅力・活力を高め、国内外からのヒト・モノ・投資を呼び込むとともに、市民生活の質を向上させるという観点から、国際競争力の向上に資する MICE 関連施設や高機能オフィスといった高次都市機能を有する施設について、都心における誘導施設として設定します。

さらに、都心の魅力・活力の向上という観点では、様々な文化芸術の鑑賞の場や市民の発表の場である大規模ホールも重要な役割を果たしていると考えられ、また、「札幌市文化芸術基本計画」では、今後も都心部のホール3館体制^{※16}を維持することとしています。

そこで、都心の魅力・活力の向上に資するものの一つとして、大規模ホールについても、都心における誘導施設として設定します。

5-5 まとめ

都市機能誘導区域については、利便性と魅力を重点的に向上させる区域として、都心及び地域交流拠点に設定することとします。

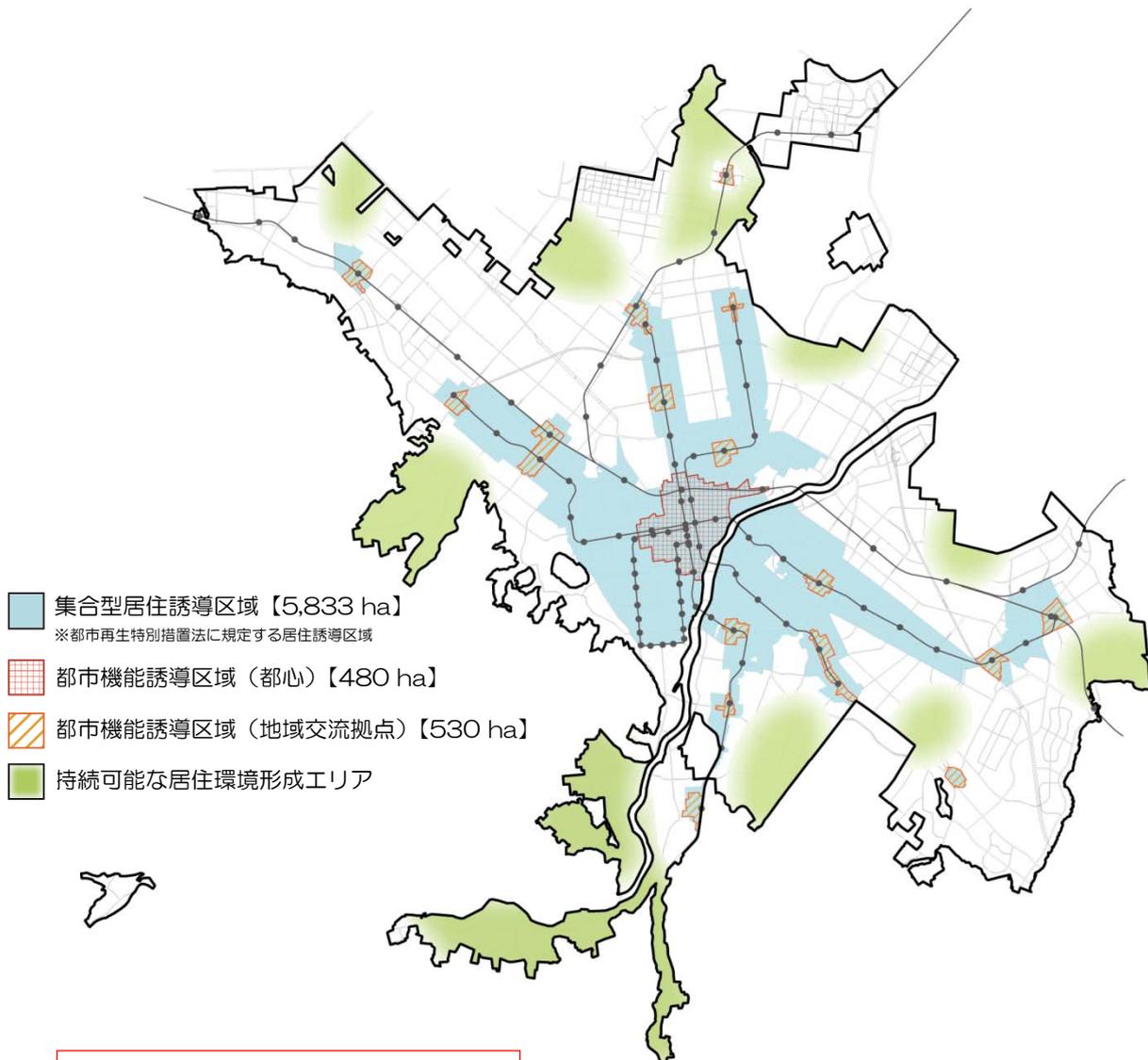
また、誘導施設については、多くの市民が利用する施設や国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設などを位置付けます。

なお、地域の魅力を高める都市機能については、今後も継続的に考察を重ね、整理がついた段階での誘導施設への設定を検討します。

※15【MICE】多くの集客交流が見込まれるビジネスイベントなどの総称で、Meeting(会議・セミナー)、Incentive Travel (Tour) (企業報奨、研修旅行)、Convention (大会・学会・国際会議)、Exhibition (イベント・展示会・見本市)の頭文字のこと。

※16【ホール3館体制】市民交流複合施設、教育文化会館及び市民ホールから成る3館体制

6 各区域及び誘導施設の設定



※高機能オフィスについては、法定の誘導施設として位置付けるかどうか、取り扱いを整理中です。

図 6-1 各区域の範囲

表 6-1 各誘導施設

都市機能誘導区域	誘導施設
都心	<ul style="list-style-type: none"> ・国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設（MICE 関連施設、高機能オフィス※） ・教育文化施設（大規模ホール） ・多くの市民が利用する公共施設（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）
地域交流拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの市民が利用する公共施設（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）

（注1）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ています。

（注2）都心の中心部（概ね札幌駅～大通公園の地域）については、集合型居住誘導区域に指定していますが、地域の特性上、都心としての都市機能の集積を優先させるべきであることから、積極的に居住誘導を図るものではありません。

（注3）誘導施設への設定は、全ての施設を都市機能誘導区域内へ立地するよう制約するものではありません。

（注4）持続可能な居住環境形成エリアについては、本市が独自に設定するものであり、他の区域と異なり、明確な範囲を指定するものではありません。

（注5）今後の検討状況に応じて、各区域及び誘導施設については追加・変更を行う可能性があります。

◆各誘導施設について

各都市機能誘導区域における誘導施設については、以下のとおり定義する。

＜国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設＞

- MICE 関連施設
 - …コンベンションセンター、ホテル等のうち、都心の MICE 機能の向上に資するもので市長が指定するもの
- 高機能オフィス
 - …強固なセキュリティシステムや環境に配慮した高効率の照明・空調システム、高度な耐震性、災害時にも電力・熱の供給が可能な自立型エネルギー供給システムなどを備えた事業所のうち、都心の国際競争力の向上に資するもので市長が指定するもの

＜教育文化施設＞

- 大規模ホール
 - …客席数 1,000 席以上を有する多目的ホール

＜多くの市民が利用する公共施設＞

- 区役所
 - …札幌市区の設置等に関する条例第 3 条に規定する各区役所
- 区民センター
 - …札幌市区民センター条例第 2 条に規定する各区民センター
- 図書館
 - …札幌市図書館条例第 1 条に規定する各図書館
- 体育館
 - …札幌市体育施設条例第 1 条に規定する体育施設のうち、札幌市中央体育館及び各区体育館
- 区保育・子育て支援センター
 - …札幌市区保育・子育て支援センター条例第 3 条に規定する各区保育・子育て支援センター

◆各誘導区域の面積について

市街化区域・集合型居住誘導区域・都市機能誘導区域の面積の関係は以下のとおり。

	面積	市街化区域 に占める割合	集合型居住誘導区域 に占める割合
市街化区域	25,017 ha	—	—
集合型居住誘導区域	5,833 ha	約 23.3 %	—
都市機能誘導区域（合計）	1,010 ha	約 4.0 %	約 17.3 %
（都心）	480 ha	約 1.9 %	約 8.2 %
（地域交流拠点）	530 ha	約 2.1 %	約 9.1 %

（平成 28 年 3 月時点）

7 施策の方向性

7-1 集合型居住誘導区域における取組

集合型居住誘導区域においては、再開発や緩和型土地利用制度の運用などにより、土地の高度利用を図ることで居住機能の誘導に寄与する取組を支援します。合わせて、都市機能の集積、広場・歩行空間創出の誘導など、間接的に居住環境の向上に資する取組についても、居住誘導のための取組として位置付けて推進していきます。

なお、それらの取組については、集合型居住誘導区域内に含まれる「都心」、「地域交流拠点」、「複合型高度利用市街地」のエリアごとに、それぞれ以下のとおり推進していきます。

【都心・地域交流拠点における共通の取組】

◆拠点の特性に応じた都市機能の集積

- ・都市基盤の整備状況や機能集積の動向、後背圏の違いなど、各拠点の異なる特性に応じて、容積率規制の緩和をはじめとした都市開発に係る諸制度や各種支援制度などを活用し、民間都市開発の誘導・調整を積極的に進めて、都市機能集積を図ります。
- ・地域課題や住民活動の熟度、民間都市開発の動向なども踏まえつつ、必要に応じて基盤整備や市街地開発事業を実施し、機能の集積・向上を支えます。

◆質の高い空間づくり

- ・ユニバーサルデザインによる空間整備をはじめ、積雪寒冷地にふさわしい多様な屋内空間やオープンスペースの創出・連続化、美しい都市景観の形成といった多様な観点から、誰もが安心・快適・活発に過ごすことができる空間づくりを重視し、各拠点の魅力と活力の向上を図ります。

◆個々の取組を誘導する指針づくり

- ・拠点の育成・整備に向けて個々の取組を相互に連携・調整するため、地域の課題や住民活動の熟度などに応じ、住民等の各主体の協働による指針づくりを進めます。

【都心における取組】

◆都心部におけるみどり^{※17}の保全・創出

- ・街路樹等の適切な管理や保存樹木制度をはじめとした各種制度などにより、都心部の貴重なみどりの保全を図るほか、地区計画などの各種土地利用計画制度や民有地緑化への支援などにより、景観や環境に配慮した建築物緑化や広場等オープンスペースの緑化を進め、札幌の顔にふさわしいみどりの創出を図ります。
- ・都心内の河川・公園・緑地等の自然資源を結ぶコリドーを形成します。

※17【みどり】公園、森林、草地、農地、河川などの水面、民有地を含めたすべての緑化されているスペース

【地域交流拠点における取組】

◆優先度を考慮した取組の推進

- ・区役所等の公共施設や大規模民間施設などの建替えの動きがみられるなど、地域動向の変化に応じてまちづくりを進める拠点、後背圏を支えるための取組を進める拠点、まちづくりの機運を高めていく拠点の3ケースに分類して整理し、優先度を考慮しながらそれぞれの特性に応じた取組を推進します。(P39~41 参照)

◆土地利用転換に合わせた都市機能の導入

- ・公有地等における土地利用転換が見込まれる場合には、各拠点の異なる特性を踏まえ、多様な都市機能の導入を検討します。

◆にぎわい・交流が生まれる場の創出

- ・民間都市開発の誘導・調整を積極的に進めて、地域特性に応じたにぎわいや多様な交流が生まれる場（広場・公園など）の創出を図ります。
- ・冬でも安全・快適に移動できる空間を創出していくため、再開発などを活用した建物の地下鉄コンコースへの接続や空中歩廊による駅への接続を促進します。

地域交流拠点	地下鉄始発駅	【新さっぽろ】【宮の沢】【麻生・新琴似】【真駒内】【栄町】 【福住】
	その他	【大谷地】【白石】【琴似】【北 24 条】【平岸】【澄川】【光星】 【月寒】【手稲】【篠路】【清田】

《先行的に取り組む地域交流拠点の現状と今後の方向性》

17箇所ある地域交流拠点のうち、戦略ビジョンでリーディングプロジェクトとして位置付けられている新さっぽろ、真駒内のほか、今後10年間のうちに具体的に取り組む拠点として位置付けられている篠路、清田を含めた4箇所における取組を先行して進めることとし、それぞれの拠点の現状と今後の方向性を以下に示します。

新さっぽろ

現状	厚別副都心として大規模な商業機能や公共機能などが古くから集積しているとともに、JR・地下鉄・バスターミナルにより形成された交通結節点として、高い利便性が保たれています。
方向性	平成27年（2015年）3月に策定した「新さっぽろ駅周辺地区まちづくり計画」に基づき、市営住宅余剰地の活用などを柱として、多様な機能の集積や既存機能との相乗効果により、にぎわい溢れる拠点の形成を目指すとともに、江別市や北広島市などの広大な後背圏の生活を支えるゲートウェイ拠点として魅力あるまちづくりを推進します。

真駒内

現状	駅前には市有施設が集積し、生活拠点としての役割を果たしていますが、それぞれ老朽化が進みつつあります。また、真駒内地域を含め、南区全体で人口減少、少子高齢化が進行しており、地域全体の魅力を高めるためにも、拠点の機能等を向上する必要性が高まっています。
方向性	平成25年（2013年）5月に策定した「真駒内駅前地区まちづくり指針」の実現に向け、市有施設の建替えを契機に、周辺地域と連携し、駅前地区を中心とした滞留・交流空間等の充実とともに、定山溪や芸術の森といった高次機能交流拠点はもとより、南区全体の魅力向上に資する拠点の形成を図ります。

篠路

現状	鉄道により東西市街地が分断されていることに加え、駅東側のせい弱な社会基盤施設、土地の低利用などの課題を抱えており、駅を中心とした拠点の整備が必要となっています。
方向性	平成26年（2014年）3月に策定した「篠路駅周辺地区まちづくり実施計画」に基づく土地区画整理事業や鉄道高架事業などの社会基盤整備を契機として、拠点としての機能・魅力向上に向けて取り組みます。

清田

現 状	<p>拠点の中心には区役所・保健センター・消防署・図書館が備わった複合庁舎が立地し、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。</p> <p>また、清田区には軌道系公共交通機関がなく、最寄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。</p>
方 向 性	<p>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。</p>

《その他の地域交流拠点の現状と今後の方向性》

ここでは、それぞれの地域交流拠点の現状や方向性を明確にするため、先行的に取組を進める4拠点（新さっぽろ、真駒内、篠路、清田）を除き、それぞれの拠点を3つのケースに分類し、拠点が置かれている現状や共通する今後の方向性について、以下の通り整理します。

今後はこの表をもとに、優先度を考慮しながらそれぞれの特性に応じた取組を推進します。

地域動向の変化に応じてまちづくりを進める拠点		
ケ ー ス 1	現 状	<p>【琴似】</p> <p>多様な都市機能が集積しているとともに、バスターミナルが備わった地下鉄駅とJR駅が近接しており、高い利便性が保たれています。周辺には区役所等の公共施設が立地しているほか、地域のまちづくり活動などにより、まちづくりの機運が高まりつつあります。</p> <p>【白石】</p> <p>バスターミナルがあり交通利便性の高い拠点であるとともに、平成28年度には、白石区役所・区民センターなどが複合した白石区複合庁舎や、庁舎と地下で接続される大型民間施設が供用開始となり、利便性の向上が期待できます。</p> <p>【北24条】【光星】【月寒】</p> <p>拠点を中心に多様な都市機能が一定程度集積していることに加え、北24条、月寒にはバスターミナルがあり、利便性の高い拠点が形成されています。</p> <p>また、それぞれの拠点の周辺には区役所や体育館等の公共施設が立地しています。</p>
	方 向 性	<p>主に区役所や公営住宅等の公共施設、大規模民間施設の建替え更新などの動きがみられるなど、地域の動向が変化しつつある拠点では、これらをきっかけとして地域のまちづくりに発展できるよう、地域住民や事業者などとまちづくりの方向性を共有し、交流機能や回遊性の向上を考慮した整備とまちづくり活動の一体的な取組が図られるよう働きかけます。</p>

後背圏を支えるための取組を進める拠点		
ケース2	現状	<p>【麻生・新琴似】 地下鉄始発駅である麻生と JR 新琴似駅が近接し、後背圏につながるバスも充実しており、交通利便性の高い拠点が形成されています。また、周辺には病院などの医療機能が集積しています。</p> <p>【栄町】【福住】 栄町にはバス待合所と駐輪場からなる交通広場、福住にはバスターミナルがあるとともに、それぞれ大型商業施設が立地し、利便性の高い拠点が形成されています。 また、栄町周辺には丘珠空港やつどーむが、福住周辺には札幌ドームといった特徴的な施設が立地しています。</p>
	方向性	主に後背圏を支えるための取組が必要な拠点では、ゲートウェイ拠点としての機能強化など、それぞれが抱える地域課題を踏まえ、行政が誘導しながらまちづくりを展開していきます。

まちづくりの機運を高めていく拠点		
ケース3	現状	<p>【宮の沢】 地下鉄駅と接続されているバスターミナルや大型商業施設、市有の教育文化施設などが立地しており、利便性の高い拠点が形成されています。</p> <p>【手稲】 拠点の周辺には、大型商業施設が立地しているほか、区役所や体育館、図書館などの公共施設が立地しており、駅を中心に多様な機能が集積しています。</p> <p>【大谷地】【平岸】【澄川】 拠点を中心に一定の都市機能が集積しているほか、大谷地にはバスターミナルが備わっており、利便性の高い拠点が形成されています。</p>
	方向性	当面、施設の建替え更新などの動きがみえない拠点では、町内会や商工会、地域の任意団体などが行うまちづくりの継続的な取組を通じ、地域コミュニティや商店街などの活性化を図るとともに、まちづくりの機運を高めていきます。

【複合型高度利用市街地における取組】

◆高密度で質の高い複合型高度利用市街地の実現

- ・地域の特性や状況に合わせて集合型の居住機能をはじめとした多様な都市機能の集積や、オープンスペースの創出、歩きやすさを重視した歩行者環境整備等を進めるために、土地利用計画制度を適切に運用します。
- ・地域特性に応じた魅力的な景観づくりを推進するため、路面電車沿線の地区をモデルとし、地域と協力しながら景観ガイドラインを作成する等の取組を行い、その取組を他の地域へと展開していきます。

◆地域特性を踏まえたみどりの創出

- ・人口が増えている既成市街地においては、官・民各々が管理する様々なオープンスペースを活用しながらみどりの確保を図ります。
- ・地域特性や市民のニーズ、公園の配置状況、災害時への対応などを考慮し、地域ごとに求められる機能を把握しながら、公園の再整備を進めます。

7-2 都市機能誘導区域における取組

都市機能誘導区域である「都心」、「地域交流拠点」においては、それぞれ高次都市機能を有する施設や公共施設などを誘導施設として設定しているため、交流空間の創出や安心・安全の確保など、各誘導施設の整備効果を相乗的に高める取組を推進していきます。

なお、それらの取組については、都市機能誘導区域である「都心」、「地域交流拠点」のエリアごとに、それぞれ以下のとおり推進していきます。

【都心・地域交流拠点における共通の取組】

- ◆拠点の特性に応じた都市機能の集積（再掲）
- ◆質の高い空間づくり（再掲）
- ◆個々の取組を誘導する指針づくり（再掲）

【都心における取組】

◆都心強化先導エリアと札幌駅交流拠点、大通・創世交流拠点の形成

○都心強化先導エリア^{※18}

- ・企業誘致の受け皿となる高次なビジネス環境の整備を促進します。
- ・再開発や公共用地活用等によるエネルギーネットワークの形成を図ります。
- ・二つの拠点の相互連携・相乗効果を生み、エリア横断的な都心の価値向上を目指します。

○札幌駅交流拠点

- ・駅前広場、北5西1、2街区の一体的整備による魅力的なシンボル空間の創出を図ります。
- ・自立分散型電源の導入による防災拠点機能の強化を図ります。
- ・北海道新幹線、高速道路へのアクセス強化等を考慮した交通結節機能の強化を図ります。

※18【都心強化先導エリア】国内外に札幌の魅力・活力を象徴的に発信するために、機能・空間の質の向上や強靱化を図るエリア

○大通・創世交流拠点

- ・札幌の都市文化を育成・体感できる魅力的な場の整備を推進します。
- ・創成東へのゲートとなる空間整備を推進します。

◆低炭素市街地の形成と豊かなみどりとの共生

○低環境負荷に資するまちづくり

- ・再開発と連動した世界水準のグリーンビル化を推進します。
- ・既存建物の機能向上などによる環境負荷低減を促進します。
- ・エネルギーネットワークの形成を図ります。

○みどり豊かな空間の創出・ネットワーク強化

- ・みどりの保全や民有地緑化への支援などによる緑化の推進とネットワークの形成を推進します。

◆重層的・持続的な都市発展の仕組みづくり

○都心の一体的なマネジメントの推進

- ・都心まちづくりに関わる多様な主体が戦略・情報・課題を共有するプラットフォームの組成とプロジェクトチームによる実践を行います。

○エリア間のマネジメント連携の推進

- ・パブリックスペースの活用、既存建物の機能向上などを通じたエリア間の活動連携を促進します。

○エリアごとのマネジメントの強化・促進・育成

- ・まちづくり機運の高まりを踏まえたエリアマネジメントの仕組みづくりや既存のエリアマネジメントの強化・促進を図ります。

【地域交流拠点における取組】

◆優先度を考慮した取組の推進（再掲）

◆土地利用転換に合わせた都市機能の導入（再掲）

◆にぎわい・交流が生まれる場の創出（再掲）

◆環境に配慮した拠点の取組

- ・公共施設等の建替更新時に合わせたコージェネレーションシステム等の導入や、周辺民間施設へのエネルギーネットワークの拡充について検討を進めます。

7-3 持続可能な居住環境形成エリアにおける取組

持続可能な居住環境形成エリアでは、人口減少が進む中においても、持続的なコミュニティの形成や生活利便性・交通便利性の確保により、良好な居住環境を目指すこととし、以下の取組を総合的に推進していきます。

【持続可能な居住環境形成エリアにおける取組】

◆良質な居住環境の維持・向上

- ・地域固有の資源を活用するとともに、小学校へのまちづくりセンターや児童会館などの機能の複合化による地域コミュニティ拠点の形成や、移動利便性の維持や地域のニーズに対

応した交通の実現などにより、良好な居住環境の維持・向上に向けた総合的な取組を検討します。

- 郊外住宅地、及び一般住宅地でも戸建住宅が多く立地しているエリアにおいては、現状の居住環境の維持・向上を図ります。
- 空き家等の適切な管理により地域の安全確保と生活環境の保全を図り、あわせて空き家等の活用を促進するため、総合的な空き家等対策を推進します。

7-4 交通に関する取組

集合型居住誘導区域・都市機能誘導区域・持続可能な居住環境形成エリアにおいて、各区域間及び各区域内に有機的な交通体系を確立し、円滑な移動を確保するための施策として、以下の取組を推進していきます。

【公共交通に関する取組】

◆公共交通ネットワークの活用

- ・公共交通機関の持つ個々の特性や役割を生かし、連携を強化することによりネットワークの充実を図ります。

＜地下鉄など軌道系交通機関＞

- ・地下鉄については、将来の交通需要への対応、冬期間においても安定した交通機能の確保、様々な拠点の育成・整備、他の交通機関との連絡性の向上などの観点から、その機能向上や活用について検討を進めます。
- ・JRについては、駅関連施設の整備・改善を促進するとともに、立体化により市街地の分断解消や自動車交通の円滑化を図るなど、周辺の市街地との一体的な再整備の可能性について検討を進めます。
- ・路面電車については、都心や都心部周辺での利便性の高い生活を支えるとともに、魅力ある都心の創造に寄与する都市の装置として、ループ化の実現により得られる効果を検証し、延伸などの機能向上や活用について景観施策とも連動しながら検討を進めます。

＜バス＞

- ・拠点機能の向上や市街地整備の進展等による交通需要の変化に対応し、地域の移動を支えるバスネットワークの維持・改善に向けた取組を進めます。
- ・公共交通の円滑化を図るため、バスレーンや狭小バス路線などの除排雪の強化を図ります。
- ・需要に応じたサービス水準の確保に努めます。

＜乗継施設等＞

- ・地下鉄、JRの駅では、乗継施設等の機能を適切に維持・改善し、民間開発との連携や更新機会を捉えた整備・改修等により利便性や快適性を向上させます。
- ・民間開発などと連携した駐輪場の整備や放置禁止区域の拡大など、総合的な駐輪対策のあり方について検討を進めます。

◆公共交通の質的充実

- ・インターネットやロケーションシステムなどを活用した交通情報の提供による利便性の向上を図ります。
- ・主要な駅とその周辺の道路を含めた公共空間や車両のバリアフリー化を一体的に推進します。

【道路ネットワークに関する取組】

◆既存道路の有効活用

- ・交通の分散化や交差点改良、道路空間の再配分など、既存道路をより有効に活用することを通じて、自動車交通の円滑化を図ります。

◆駐車場の集約化や既存施設の有効活用

- ・都心において、過度な駐車場整備を誘発しないため、駐車場の集約化や既存施設の有効活用などを検討します。

◆自転車の利用環境の改善

- ・駅周辺における駐輪場の整備を推進するとともに、走行空間の確保やネットワークの検討を進めます。

【広域的な交通ネットワークに関する取組】

◆都心と高速道路間のアクセス強化

- ・都心と高速道路間のアクセス強化に向け、国とも連携しながら検討を進めます。

【地域特性に応じた交通体系の構築】

◆都心のまちづくりを支える交通体系の実現

- ・人と環境を重視した交通環境の創出に向け、歩行者ネットワーク、公共交通、自転車、荷さばきや観光バス等について、まちづくりの取組と連携しながら、一体的に方向性の検討や取組を進めます。

◆拠点等における交通機能の向上

- ・各拠点の位置付けやまちづくりの特性に応じ、アクセス性の向上や交通結節点の機能改善、歩行者・自転車等の移動性の向上を図るための取組を進めます。

◆地域交通の維持・改善

- ・主に郊外部においては、移動利便性の維持や地域のニーズに対応した交通のあり方を検討します。

◆歩行環境の充実

- ・都心や拠点の特性に応じて、地下通路や空中歩廊など、季節や天候に左右されない、安全で快適な歩行環境の充実を図ります。

8 事前届出

都市再生特別措置法第 88 条又は第 108 条の規定に基づき、集合型居住誘導区域外又は都市機能誘導区域外で以下の行為を行う場合、これらの行為に着手する日の 30 日前までに、行為の種類や場所などについて、市長への届出が必要となります。

8-1 集合型居住誘導区域外

【届出対象】

(※下記の開発・建築行為を行おうとする区域・敷地の全部又は一部が集合型居住誘導区域外にある場合は、届出対象)

◆開発行為の場合

- ① 3戸以上の住宅の建築を目的とする開発行為
- ② 1戸又は2戸の住宅の建築を目的とする開発行為で、その規模が 1,000 m²以上のもの

◆建築行為の場合

- ① 3戸以上の住宅を新築しようとする場合
- ② 建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して3戸以上の住宅とする場合

【届出様式】

- ◆開発行為の場合・・・・・・・・・・様式 1
- ◆建築行為の場合・・・・・・・・・・様式 2
- ◆上記2つの届出内容を変更する場合・・・様式 3

【添付書類】

◆開発行為の場合

- ・当該行為を行う土地の区域並びに当該区域内及び当該区域の周辺の公共施設を表示する図面（縮尺 1,000 分の 1 以上）
- ・設計図（縮尺 100 分の 1 以上）
- ・その他参考となるべき事項を記載した図書

◆建築行為の場合

- ・敷地内における住宅等の位置を表示する図面（縮尺 100 分の 1 以上）
- ・住宅等の2面以上の立面図及び各階平面図（縮尺 50 分の 1 以上）
- ・その他参考となるべき事項を記載した図書

◆上記2つの届出内容を変更する場合

- ・上記と同じ

8-2 都市機能誘導区域外

【届出対象】

(※下記の開発・建築行為を行おうとする区域・敷地の全部又は一部が都市機能誘導区域外にある場合は、届出対象)

◆開発行為

- ①誘導施設を有する建築物の建築を目的とする開発行為

◆建築行為

- ①誘導施設を有する建築物を新築しようとする場合
- ②建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して誘導施設を有する建築物とする場合

【届出様式】

- ◆開発行為の場合・・・様式4
- ◆建築行為の場合・・・様式5
- ◆上記2つの届出内容を変更する場合・・・様式6

【添付書類】

◆開発行為の場合

- ・当該行為を行う土地の区域並びに当該区域内及び当該区域の周辺の公共施設を表示する図面（縮尺 1,000 分の 1 以上）
- ・設計図（縮尺 100 分の 1 以上）
- ・その他参考となるべき事項を記載した図書

◆建築行為の場合

- ・敷地内における建築物の位置を表示する図面（縮尺 100 分の 1 以上）
- ・建築物の 2 面以上の立面図及び各階平面図（縮尺 50 分の 1 以上）
- ・その他参考となるべき事項を記載した図書

◆上記2つの届出内容を変更する場合

- ・上記と同じ

