関連説明第１号関係資料①

第２次札幌市都市計画マスタープラン（案）

皆さんからのご意見を募集します！

～パブリックコメントの実施について～

募集期間：平成 28 年（2016 年）１月 12 日（火）から
平成 28 年（2016 年）２月 10 日（水）まで　【必着】

このたび札幌市では、新たな都市づくりの指針となる「第２次札幌市都市計画マスタープラン（案）」を取りまとめましたので、広く市民の皆さんにお知らせし、ご意見を募集いたします。

市民の皆さんと一緒により良い計画にしていくため、多くの方からのご意見をお待ちしております。

お寄せいただいたご意見を参考とし、平成 28 年（2016 年）３月に計画を策定する予定です。

※いただいたご意見については、個別の回答はいたしませんが、ご意見の概要とご意見に対する市の考え方について、計画書の冊子でご紹介します。

資料の配布場所

以下の場所で資料の配布を行っております。

○札幌市役所本庁舎　５階　市民まちづくり局都市計画部都市計画課
　　２階　市政刊行物コーナー
○各区役所・区民センター
○各まちづくりセンター

平成 28 年（2016 年）１月
札　幌　市

市政等資料番号
01-C05-15-1797

目　次

1　目的と位置付け　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
１－１　目的と背景　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2
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　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・6
（５）計画の見直し　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・7
１－４　計画の構成　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
（１）計画の構成　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
（２）内容の骨格　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・10

2　これまでの都市づくり　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13
（１）開拓期の都市づくり　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14
（２）戦前の都市づくり　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
（３）戦後の都市づくり　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・16
（４）政令指定都市移行後の都市づくり　・・・・・・・・・・・・・・・・・17
（５）都市計画マスタープラン（平成 16 年）策定後の都市づくり　・・・・18

3　都市づくりの理念、基本目標　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・19
３－１　都市を取り巻く状況の変化とその課題　・・・・・・・・・・・・・・・20
３－２　重視すべき観点　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・25
（１）見直しのポイント　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・25
（２）今後重視すべき観点　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・26
３－３　都市づくりの理念、基本目標　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・27
（１）都市づくりの理念　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・27
（２）都市づくりの基本目標　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
（３）都市づくりの基本目標を実現するための考え方　・・・・・・・・・・30

4 総合的な取組の方向性 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
４－１ 魅力があふれ世界をひきつける都心 ・・・・・・・・・・・・・・・・ 36
４－２ 多様な交流を支える地域交流拠点 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 39
４－３ 利便性が高く魅力ある複合型高度利用市街地の実現 ・・・・・・・・ 44
４－４ 地域特性に応じた一般住宅地・郊外住宅地の居住環境の維持・向上 46
４－５ 市街地の外の自然環境の保全と活用 ・・・・・・・・・・・・・・・・ 48

5 部門別の取組の方向性 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 51
５－１ 土地利用 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 52
（１）基本的な考え方 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 52
（２）市街地の範囲 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 55
（３）市街地の土地利用 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 56
（４）市街地の外の土地利用 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 71
５－２ 交通 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 74
（１）基本的な考え方 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 74
（２）総合的な交通ネットワークの確立 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 77
（３）地域特性に応じた交通体系の構築 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 83
５－３ エネルギー ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 85
（１）基本的な考え方 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 85
（２）効率的なエネルギーの面的利用の推進 ・・・・・・・・・・・・・・・・ 88
（３）再生可能エネルギーの活用 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 91
５－４ みどり ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 93
（１）基本的な考え方 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 93
（２）市街地のみどり ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 95
（３）市街地の外のみどり ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 97
５－５ 各種都市施設 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 99
（１）河川 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 99
（２）上水道 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・100
（３）下水道 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・102
（４）廃棄物処理施設 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・104

6 取組を支える仕組み ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・107

1

目的と位置付け

1　目的と位置付け

1－1　目的と背景

「第２次札幌市都市計画マスタープラン（以下、「本計画」という。）」は、札幌の目指すべき都市の将来像の実現に向けた取組の方向性を全市的視点から整理し、都市づくり※1の総合性・一体性を確保することを目的としています。また、今後の協働の都市づくりを推進するために市民・企業・行政等が共有するものです。

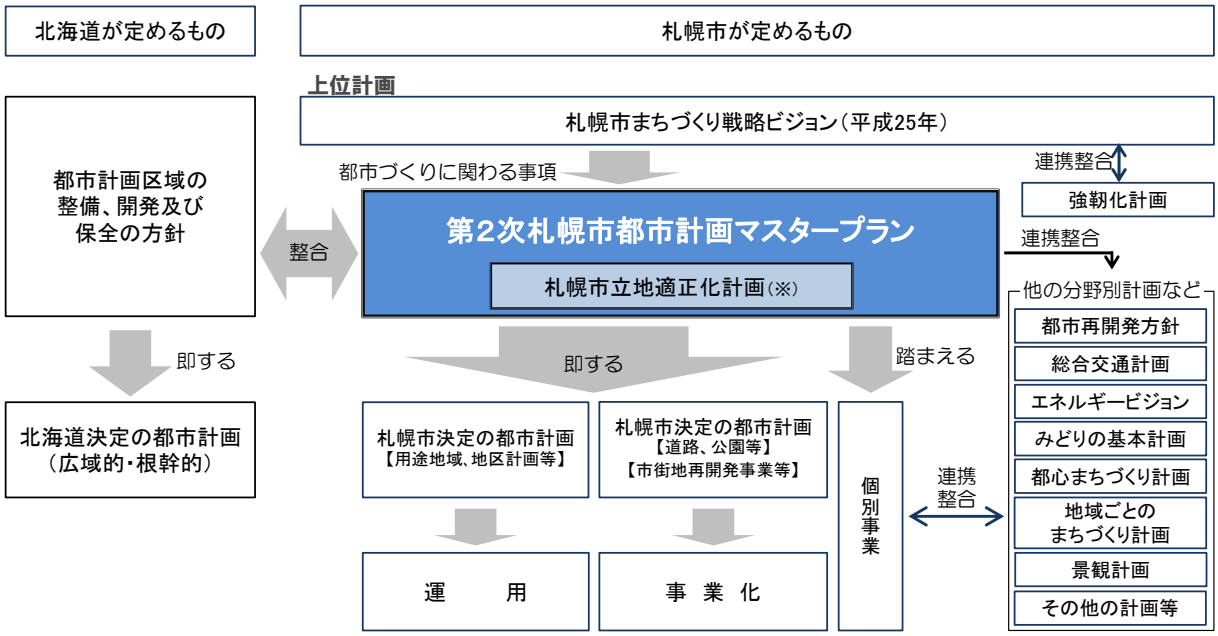
札幌市では、平成 16 年（2004 年）に、本計画の前身となる「札幌市都市計画マスタープラン（以下、「前計画」という。）」を策定しました。前計画では、人口増加の鈍化を前提とし、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」といった理念や、「全市的な都市構造の維持・強化」、「地域の取組の連鎖」といった都市づくりの基本目標を掲げ、その実現に向けて取り組んできました。

その後約 10 年が経過し、今後は人口減少に転じる予測がされているほか、超高齢社会の到来、生産年齢人口の減少など、札幌を取り巻く状況は変化し続けています。

このような社会経済情勢の変化を受け、平成 25 年（2013 年）に、本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」という。）」が策定されました。この戦略ビジョンにおける都市づくりに関する事項を踏まえつつ、また「低炭素都市づくり」や「安全・安心な都市づくり」といった今日的な社会ニーズに対応した都市づくりの取組を推進していくため、計画を見直すことにしました。

※1　**都市づくり**：都市の物的な側面に着目した概念であり、都市空間の整備に関わる取組全般を表す。取組の対象としては、道路、建物、公園などの人工的な環境の整備と、みどり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・行政制度などの仕組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。

１－２　位置付け



※立地適正化計画は、都市計画マスタープランの一部とみなされます。
（都市再生特別措置法第 82 条）

【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】

札幌市まちづくり戦略ビジョン※2 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※3」との整合を図りつつ定めます。

【具体的な都市計画等との関係】

本市の都市計画は、都市計画法に基づき本計画に即して定める必要があります。

また、地域単位で具体的に個別の事業を実施する際には本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組においても、一つの指針として活用していきます。

※2　**札幌市まちづくり戦略ビジョン**：札幌市を取り巻く社会経済情勢の大きな変化に対応するため、平成 25 年（2013 年）に策定された新たなまちづくりの指針であり、札幌市のまちづくりの計画体系では最上位に位置付けられる「総合計画」。

※3　**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。

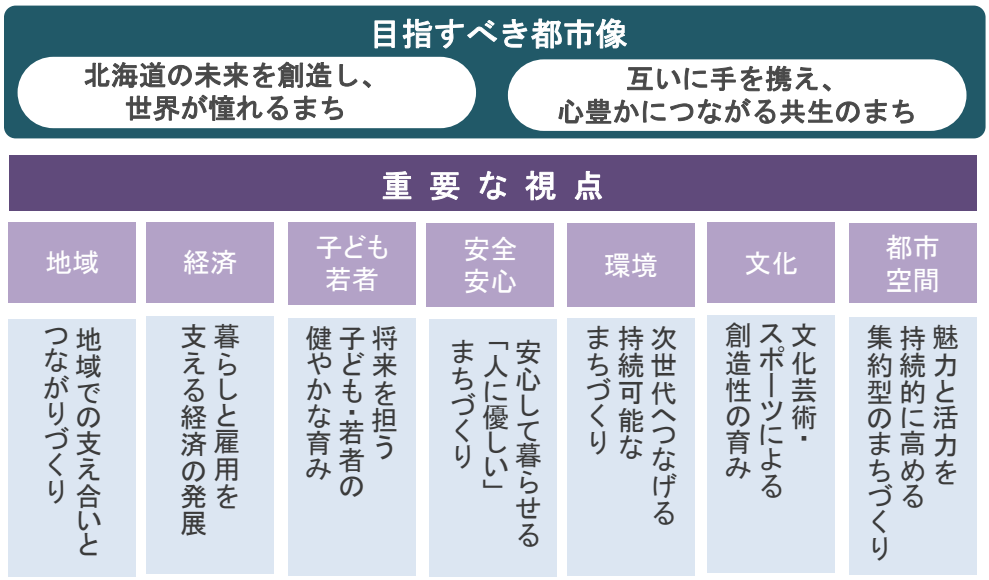
１－３　計画の前提

（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。

本計画は、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。



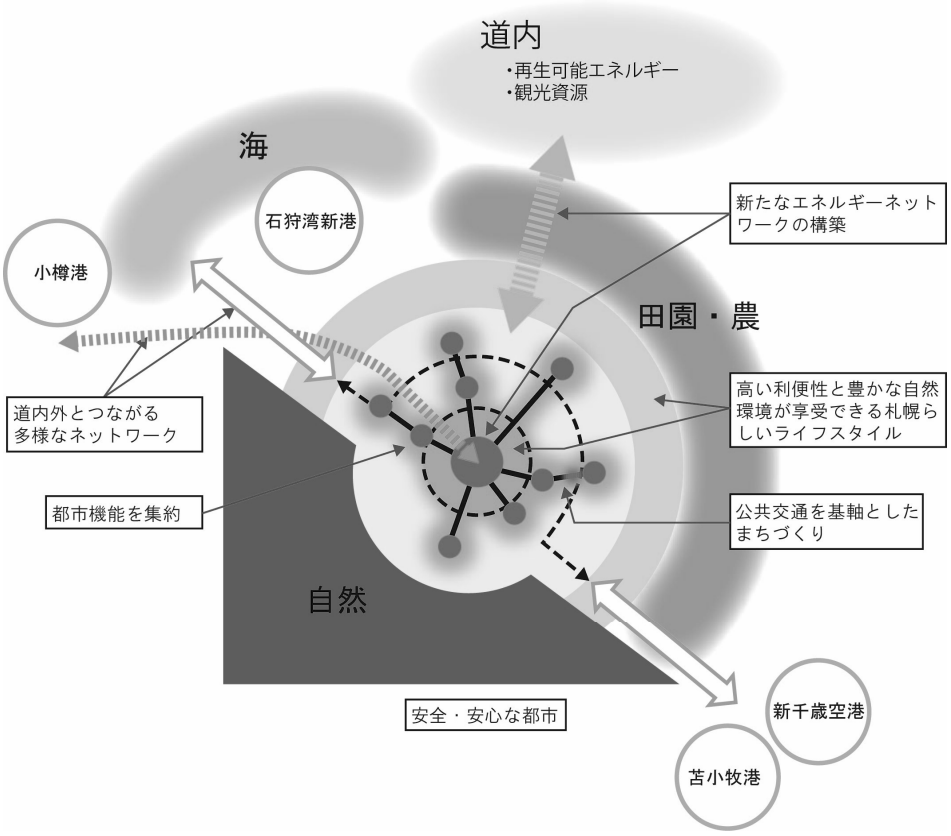
【都市空間の創造に当たっての基本的な考え方】　※札幌市まちづくり戦略ビジョン（戦略編）より抜粋

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。

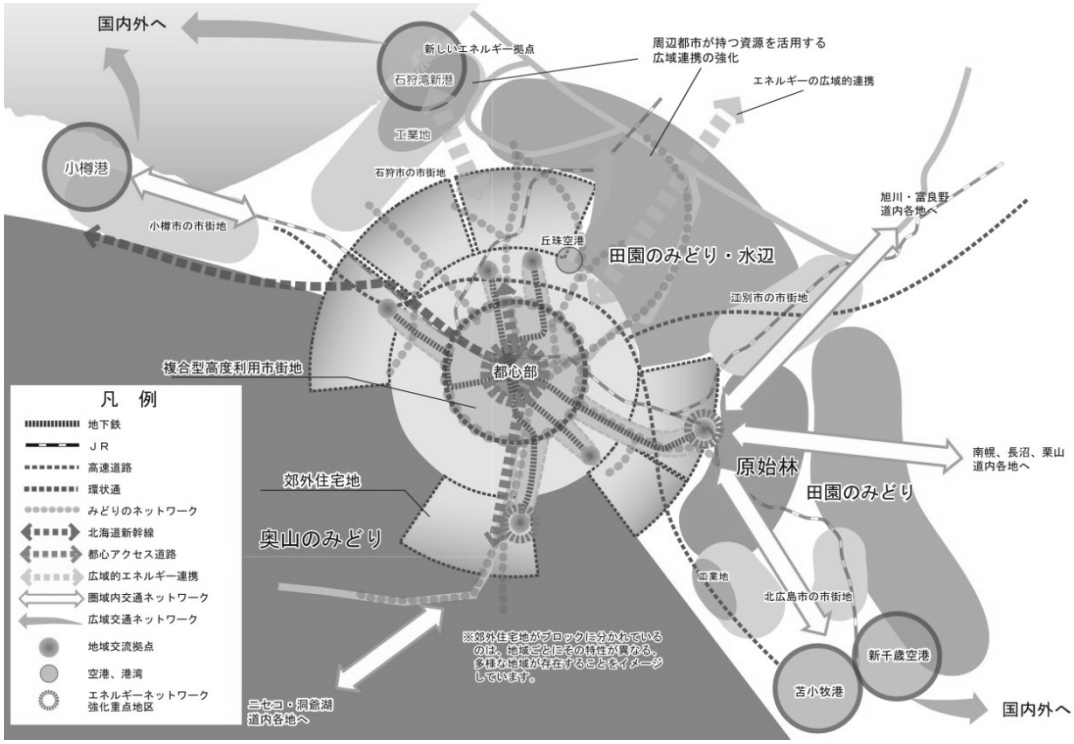
『持続可能な札幌型の集約連携都市への再構築を進める』

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。

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）目標年次

目標年次は、札幌市まちづくり戦略ビジョン（戦略編）の第２章第２節「都市空間の創造に当たっての基本的な考え方」を踏まえ、概ね 20 年後の平成 47 年（2035 年）とします。

（３）将来人口（20 年後）

札幌市まちづくり戦略ビジョンで予測した人口の将来見通しと、さっぽろ未来創生プラン※4 で推計している人口に基づき、目標年次における人口を 182～188 万人と想定します。

なお、具体の都市計画の決定等に際しては、必要に応じて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※5 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組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。

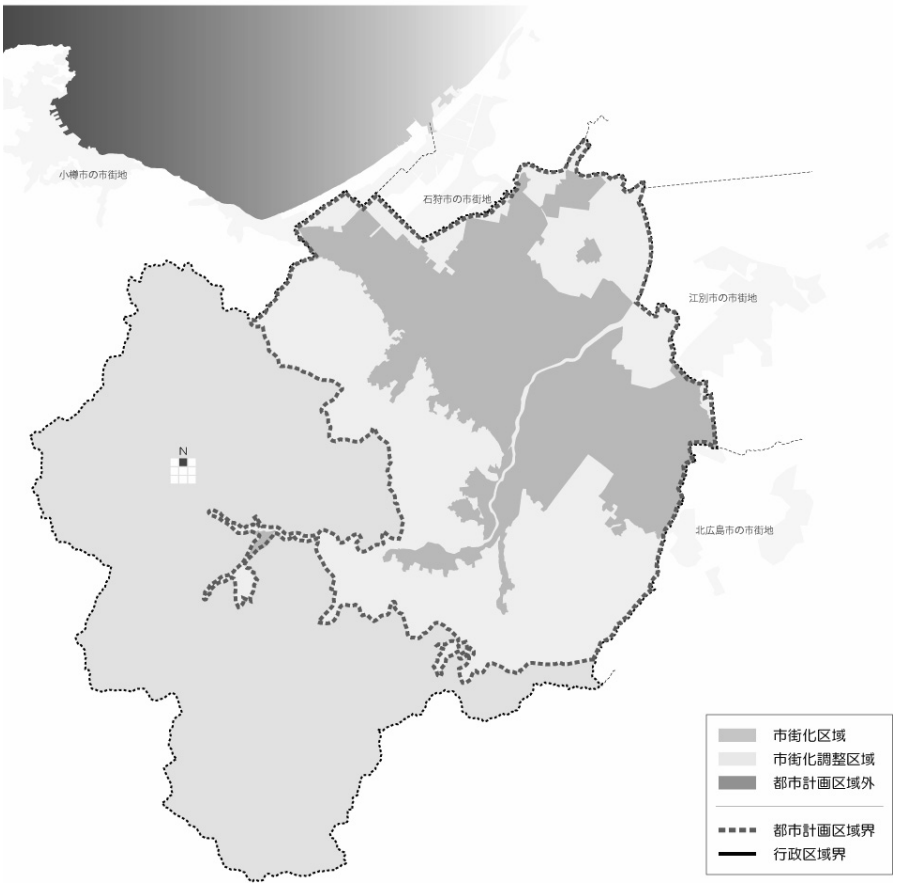


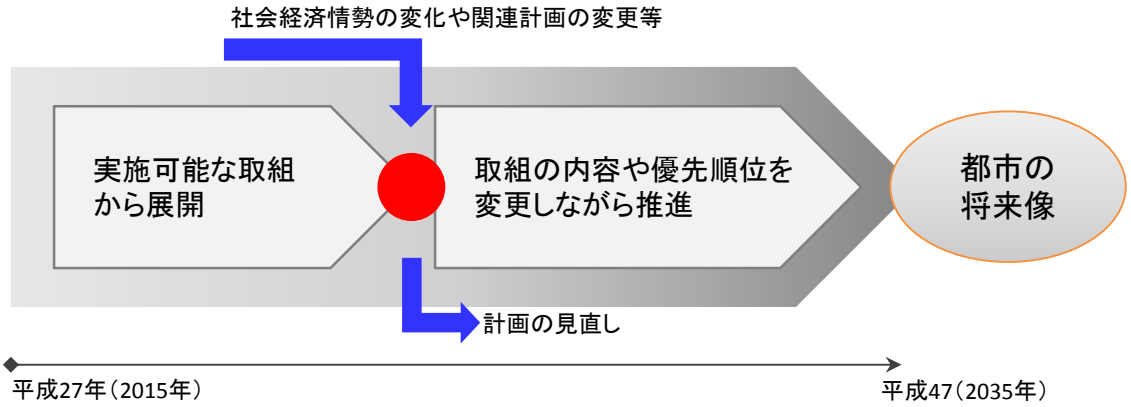
図 1-1　都市計画マスタープランの対象区域

※4　**さっぽろ未来創生プラン**：戦略ビジョンに示されている「人口減少の緩和」の方向性を具現化するため、国の動向も踏まえて、札幌市の人口の将来展望や、今後５か年の基本目標、施策等を示した計画。この計画では、合計特殊出生率が平成 42 年（2030 年）に 1.5（市民希望出生率）に上昇した場合の平成 47 年（2035 年）の将来人口を 188 万人と推計している。

※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、1,121.26k ㎡の行政区域のうち、南西部の国有林等の区域を除く 56,795k ㎡が都市計画区域として指定されている。

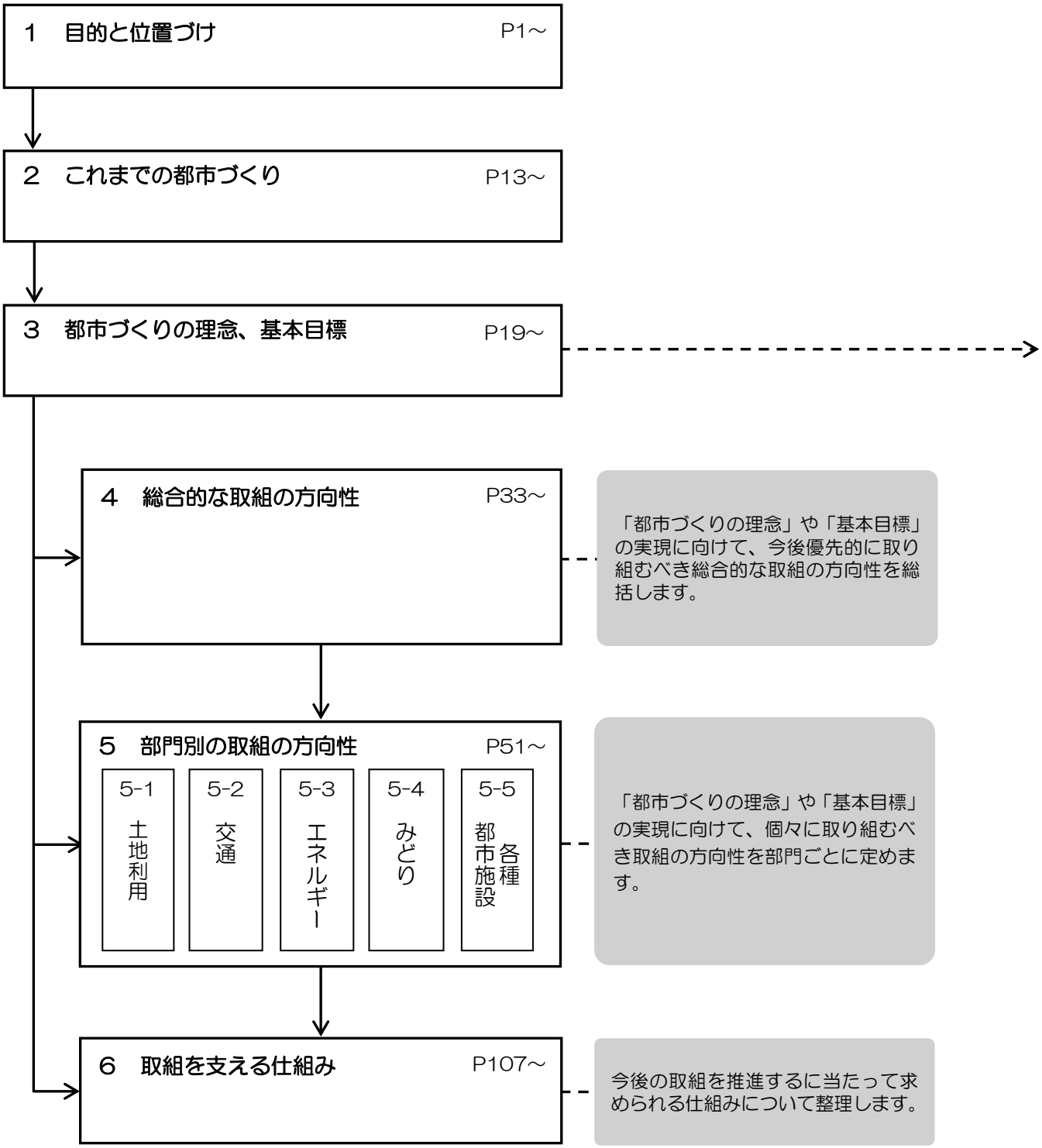
（５）計画の見直し

本計画は、概ね 20 年後の将来を見据えた計画とすることを基本としますが、社会経済情勢の変化や関連計画の変更などに応じ、計画期間内に将来展望に変化が生じた場合には、基本方針や取組の方向性などを見直していくものとします。



１－４　計画の構成

（１）計画の構成



ここでは、都市づくりの理念や基本目標の考え方を整理します。

３－１　都市を取り巻く状況の変化とその課題

都市計画マスタープラン（平成 16 年）の理念

持続可能なコンパクト・シティへの再構築

札幌市まちづくり戦略ビジョンの都市空間のコンセプト

Ｓ・Ｌ・Ｉ・Ｍ　City　Sapporo

３－２　重視すべき観点

（１）　見直しのポイント

（２）　今後重視すべき観点

さらに進める　踏襲　対応　踏まえる

３－３　都市づくりの理念、基本目標

（１）　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～

実現に向けて

（２）　都市づくりの基本目標

- 都市づくり全体
- 身近な地域

踏まえる

（３）　都市づくりの基本目標を実現するための考え方

- 都市空間像
- 取組の進め方

取組の方向性など

（２）内容の骨格

１　目的と位置づけ

○目的

札幌市の目指すべき都市の将来像の実現に向けた取組の方向性を全市的視点から整理し、都市づくりの総合性、一体性を確保することを目的とするとともに、今後の協働の都市づくりを推進するために市民・企業・行政等が共有するものとする。

○前提

目標年次：平成 47 年（2035 年）
将来人口：182～188 万人
対象区域：行政区域

○位置付け

札幌市まちづくり戦略ビジョンのうち、都市空間に関わる事項を受けて定める都市づくりの全市的指針

２　これまでの都市づくり

北海道開拓の拠点都市として都市づくりが始まり、人口・産業の集中、オリンピックの開催、政令指定都市への移行を経て計画的な都市づくりを推進

▶

平成 16 年の都市計画マスタープラン策定以降、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ない

３　都市づくりの理念、基本目標

3-1　都市を取り巻く状況の変化とその課題

○状況の変化

○ 人口増加の鈍化から減少に転じる見込み
○ 少子高齢化の進行
○ 子育て家庭の世帯構成の変化
○ 再生可能エネルギー活用の気運の高まり
○ 公共施設や都市基盤の維持・更新費の増大　　など

▶

○課題

○ 福祉・医療の機能、生活利便機能の確保
○ 子育て支援の充実
○ 生活交通の確保
○ 再生可能エネルギーの導入・拡大
○ 都市基盤などの効率的な維持・管理　など

3-2　重視すべき観点

○今後重視すべき観点

- ✓ 新たな価値を創造し、成熟社会を支える都市づくり
- ✓ 持続的・効率的な維持・管理が可能な都市づくり
- ✓ 地域特性に応じた地域コミュニティの活力を高める北国らしい都市づくり
- ✓ エネルギー施策と連携し、環境と共生する低炭素型の都市づくり
- ✓ 災害等に備えた安全・安心な都市づくり

3-3　都市づくりの理念、基本目標

○理念

S・M・I・L・Es　City　Sapporo（スマイルズ・シティ・サッポロ）
～誰もが笑顔でいきいきとすごせるまちへ～

○都市づくりの基本目標

【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享受できる**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**

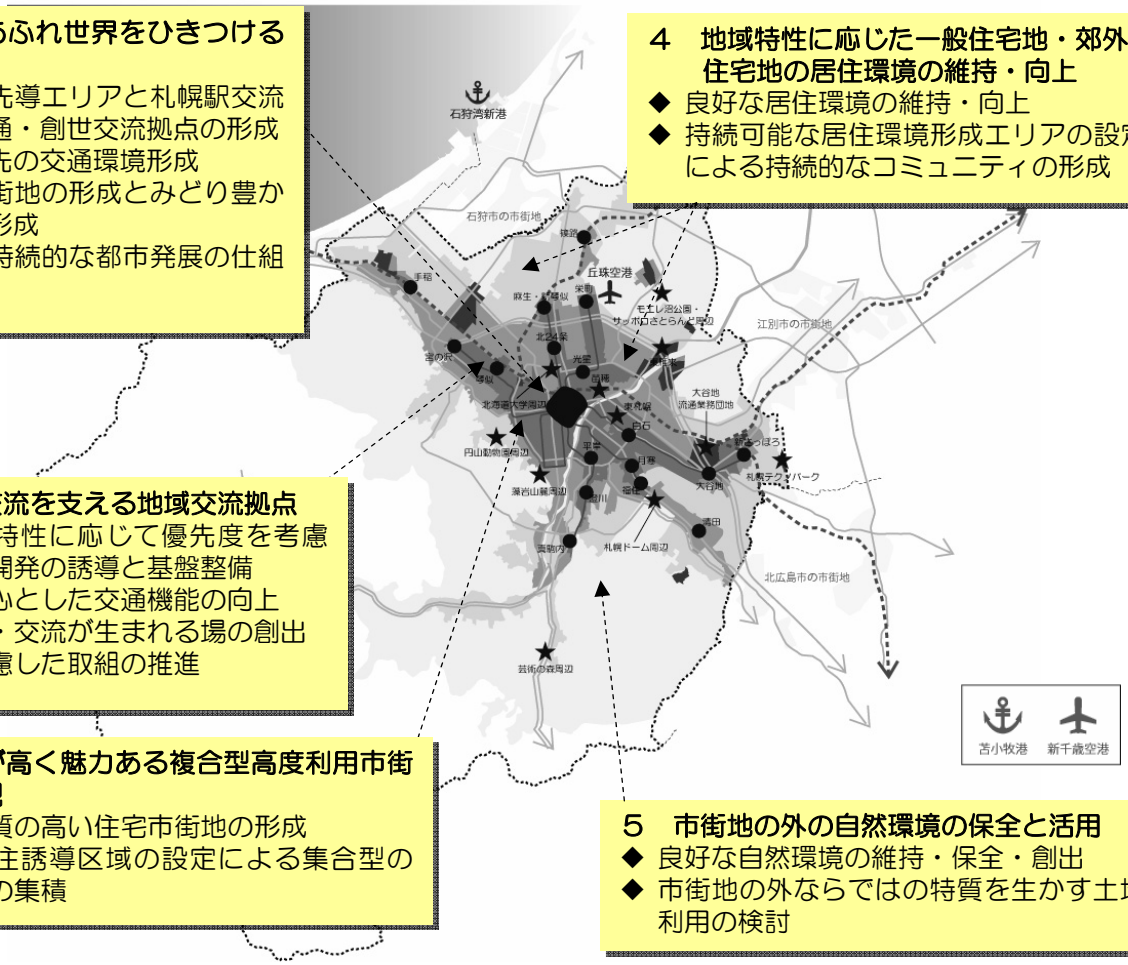
都市基盤が効率的に維持・保全され、都市活動が災害時にも継続できる**安全・安心な都市**

【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

4　総合的な取組の方向性

1　魅力があふれ世界をひきつける都心
- ◆ 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
- ◆ 歩行者優先の交通環境形成
- ◆ 低炭素市街地の形成とみどり豊かな景観の形成
- ◆ 重層的・持続的な都市発展の仕組みづくり

4　地域特性に応じた一般住宅地・郊外住宅地の居住環境の維持・向上
- ◆ 良好な居住環境の維持・向上
- ◆ 持続可能な居住環境形成エリアの設定による持続的なコミュニティの形成



2　多様な交流を支える地域交流拠点
- ◆ 各拠点の特性に応じて優先度を考慮した都市開発の誘導と基盤整備
- ◆ 拠点を中心とした交通機能の向上
- ◆ 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

3　利便性が高く魅力ある複合型高度利用市街地の実現
- ◆ 高密度で質の高い住宅市街地の形成
- ◆ 集合型居住誘導区域の設定による集合型の居住機能の集積

5　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　部門別の取組の方向性

土地利用	交通	エネルギー	みどり	各種都市施設
(1) 基本的な考え方 (2) 市街地の範囲 (3) 市街地の土地利用 (4) 市街地の外の土地利用	(1) 基本的な考え方 (2) 総合的な交通ネットワークの確立 (3) 地域特性に応じた交通体系の構築	(1) 基本的な考え方 (2) 効率的なエネルギーの面的利用の推進 (3) 再生可能エネルギーの活用	(1) 基本的な考え方 (2) 市街地のみどり (3) 市街地の外のみどり	(1) 河川 (2) 上水道 (3) 下水道 (4) 廃棄物処理施設

6　取組を支える仕組み

【基本方針】　都市づくりの取組における「多様な協働」の仕組みの充実

取組の内容に応じた「多様な協働」

ア　取組の各段階を通じた協働
イ　対象の広がりに応じた協働
ウ　協働による地域の主体的な取組の推進
エ　行政の取組の総合化

都市づくりに関わる情報の共有

ア　都市づくりについて考える素材となる情報の収集・提供
イ　行政における相談・支援体制の充実

都市計画制度の運用におけるわかりやすさと透明性の確保

ア　都市計画の案への市民意向の反映
イ　都市計画手続きの透明性の確保

2

これまでの都市づくり

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まりました。

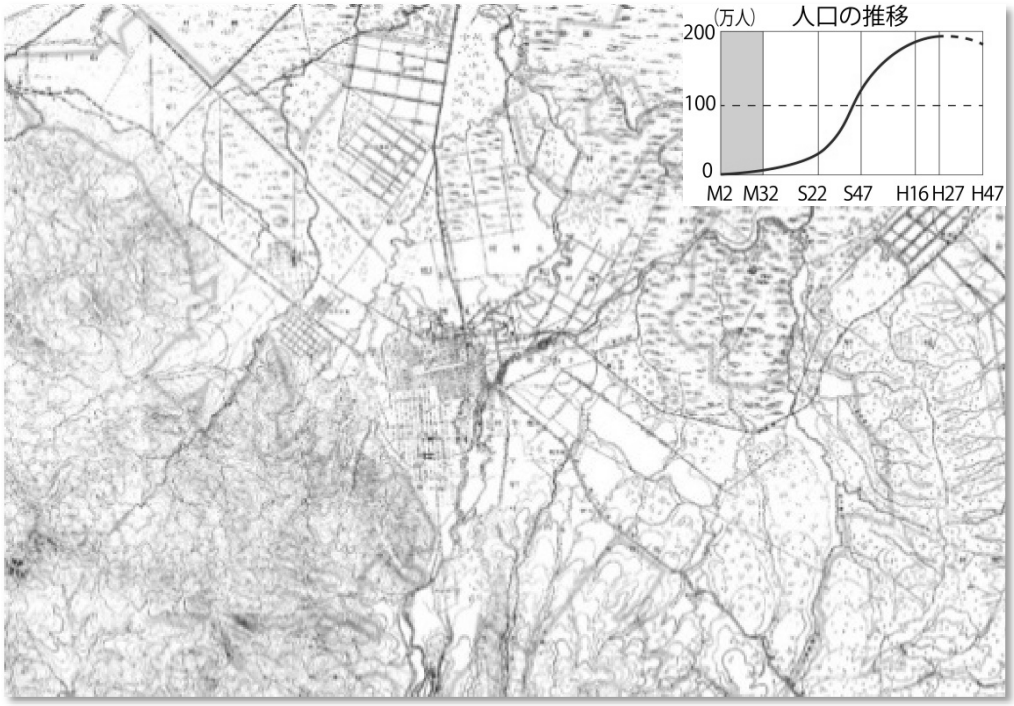


図 2-1　明治 29 年（1896 年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

時代背景

・開拓使の設置：明治 2 年（1869 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

主な取組

・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　　明治 32 年（1899 年）～昭和 20 年（1945 年）

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、様々な事業が本格的に実施されてきました。

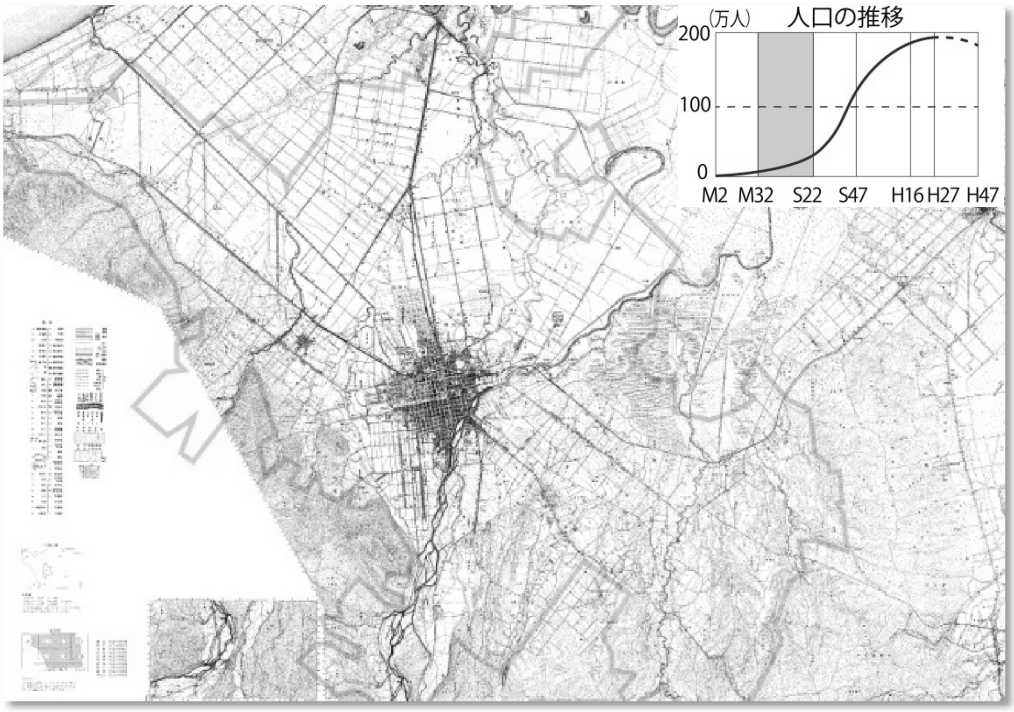


図 2-2　大正５年（1916 年）の札幌の市街地

資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

時代背景

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

主な取組

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

（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※6 などが積極的に実施されました。

中でも昭和 47 年（1972 年）に開催することになる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。

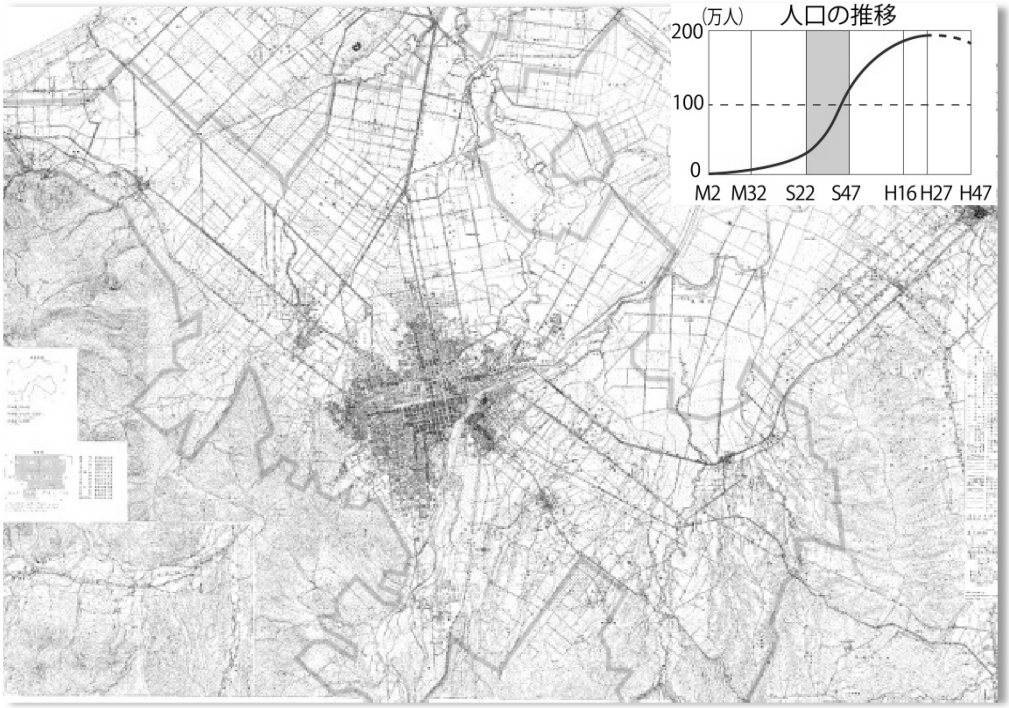


図 2-3　昭和 25 年（1950 年）の札幌の市街地

資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

時代背景

- 本州大企業の中心市街地への進出
  ：昭和 25 年(1950 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
  ：昭和 41 年(1966 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

主な取組

- 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：昭和 46 年(1971 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　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。

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。

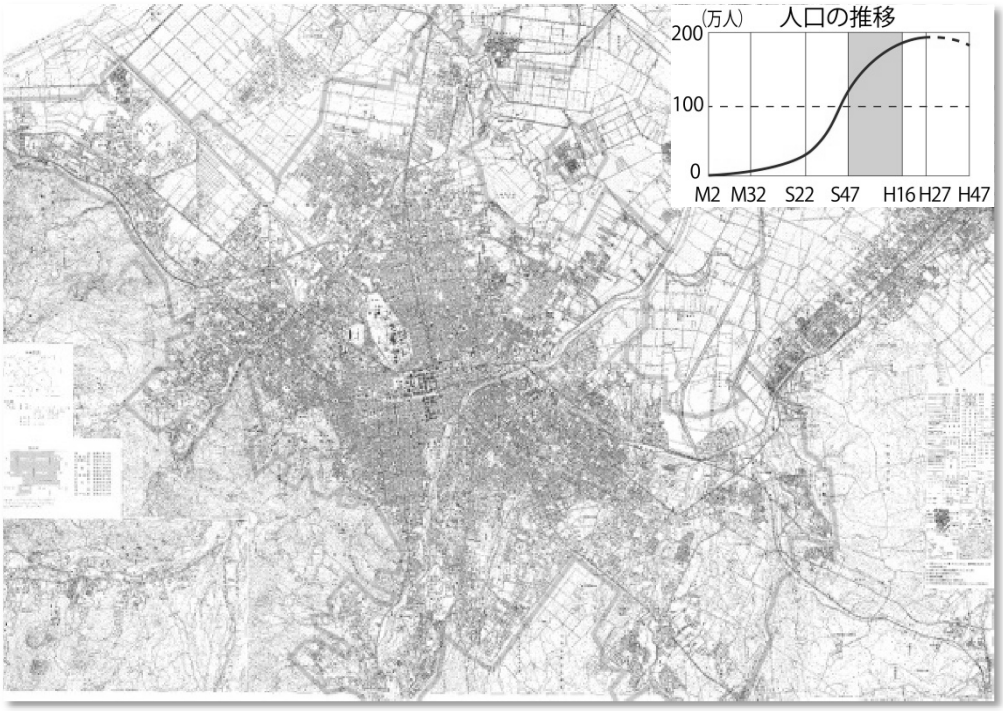


図 2-4　昭和 50 年（1975 年）の札幌の市街地

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)※7 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※8：昭和 48 年(1973 年)～
  →札幌市住区整備基本計画※9：昭和 48 年(1973 年)～
  →札幌市東部地域開発基本計画※10：昭和 49 年(1974 年)

※7　**区域区分（線引き）**：無秩序な市街地を防止し、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。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突如ある開発誘導を図るため、札幌市が昭和 48 年（1973 年）に策定した計画。

※10　**札幌市東部地域開発基本計画**：新さっぽろ（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。

（5）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）～

平成 16 年（2004 年）に前計画を策定してからは、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、市内のほぼ全域に定めました。

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。

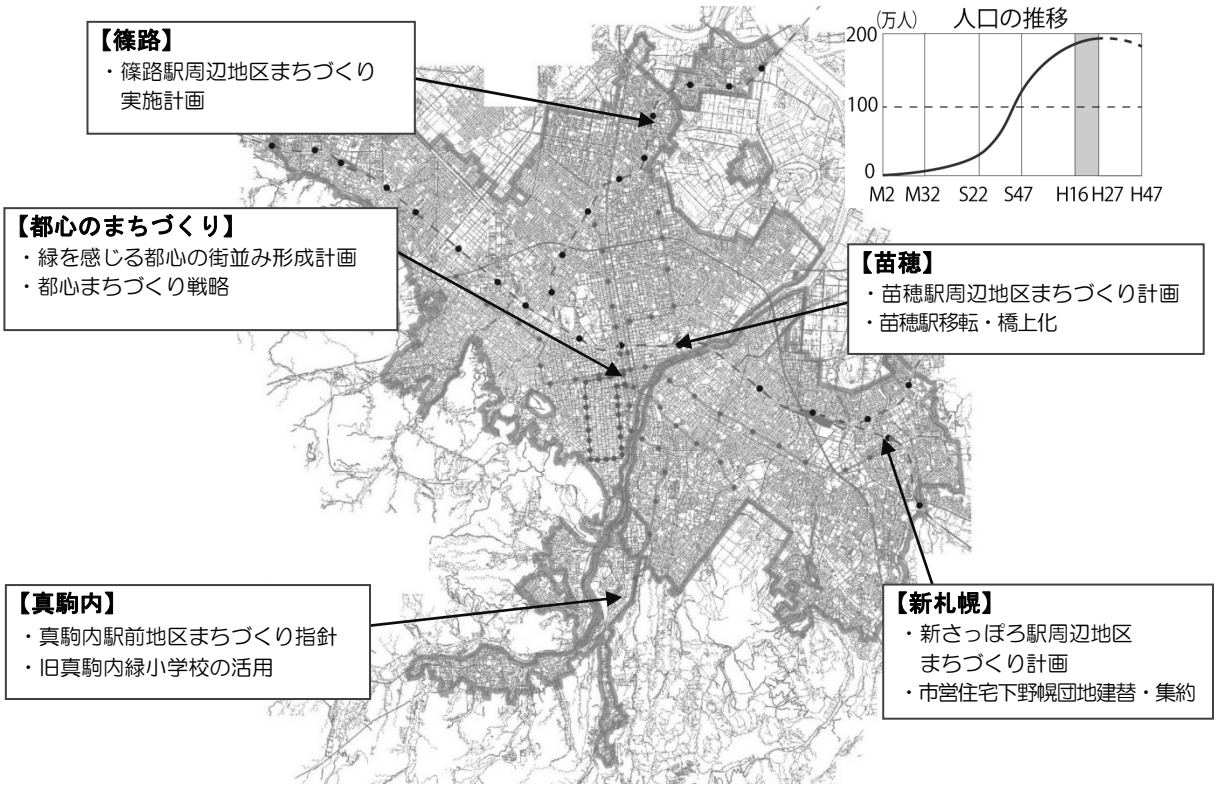


図 2-5　平成 27 年（2015 年）の札幌の市街地

資料：札幌市

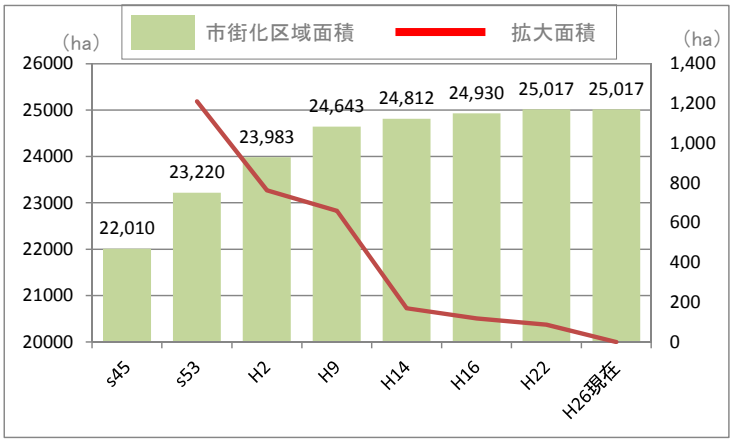


図 2-6　市街化区域面積の変遷

資料：札幌市（平成 26 年）

3

都市づくりの理念、基本目標

3　都市づくりの理念、基本目標

3－1　都市を取り巻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振り返りましたが、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、以下の通り整理します。

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※11 の減少による経済規模の縮小が予想されています。

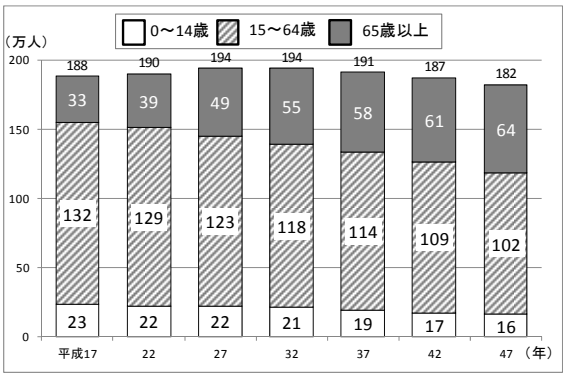


図 3-1　札幌の人口の将来見通し
（戦略ビジョン）

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」世帯や三世代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。

※11 **生産年齢人口**：15 歳以上 65 歳未満の人口。

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。

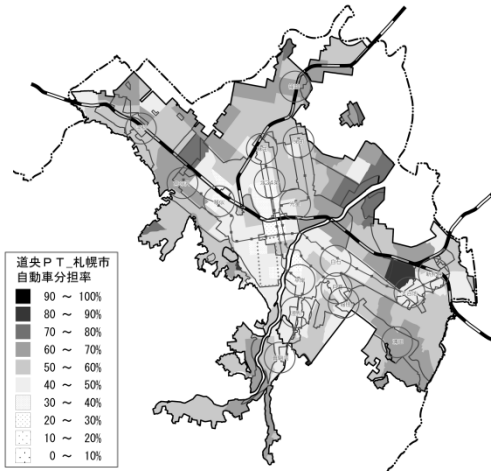


図 3-2　自動車分担率※12

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※13 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。

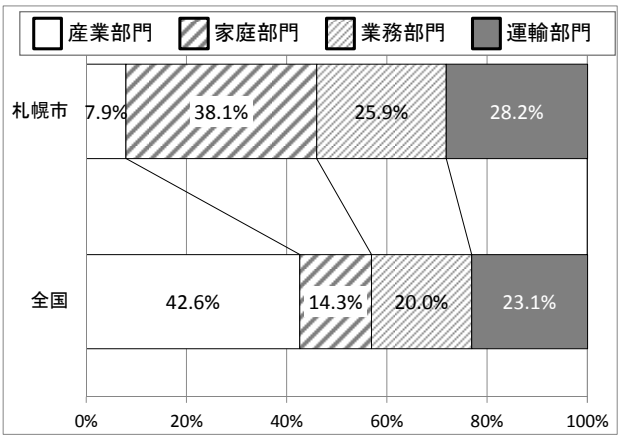


図 3-3　エネルギー消費量の割合比較（平成 24 年）

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。

※12 **自動車分担率**：様々な交通手段による移動のうち、自動車で移動する人の割合。

※13 **再生可能エネルギー**：太陽光、地熱、風力など、エネルギー源として永続的に利用することができるものの総称。

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。

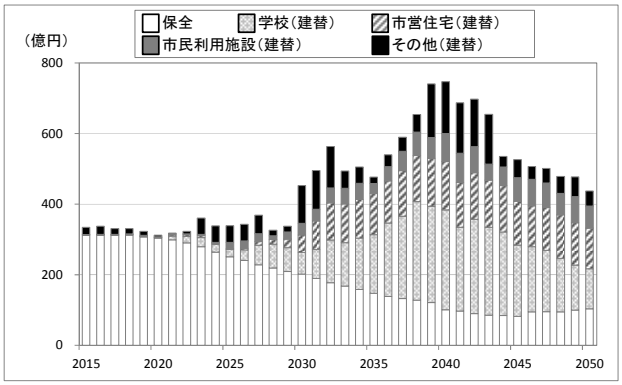


図 3-4　公共施設の建替え・保全費用試算

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・札幌の人気が高まっていることから、海外インセンティブツアー※14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。

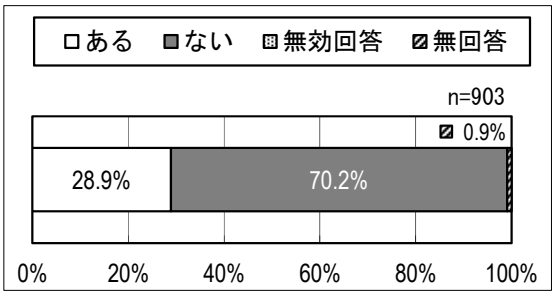


図 3-5　市民のまちづくり参加の経験の有無

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。

※14　インセンティブツアー：企業会議、企業の優秀な社員を対象とした報奨旅行。

国土強靭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靭化基本法」を制定し、この法律に基づく「国土強靭化基本計画」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、札幌市における強靭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　重視すべき観点

（１）見直しのポイント

これからの都市づくりを考えていくためには、前計画の考え方を踏襲しつつ、都市を取り巻く課題への対応や、前提としている上位計画を踏まえ、札幌の都市としてあるべき姿を考えていくことが重要です。

このような考え方から、前計画では、都市づくりにおける重視すべき観点として、以下の４点を定めていました。

前計画の重視すべき観点

- ✓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※15の活力を高める都市づくり

前計画策定時と比較し、人口減少に転じる予測や超高齢社会の到来、生産年齢人口の減少など、札幌を取り巻く状況は変化し続けており、今後はそれらに対応した都市づくりを進めていくことが必要です。

そのため、前計画で定めている重視すべき観点を見直す必要があることから、見直しに当たり着目すべきポイントを以下の通り整理しました。

○人口減少下における持続可能性の追求

人口減少下で市民が安心・快適に暮らせるように、既存の建物や地域の資源といった「いまあるもの」を長期的に活用することを基本に、札幌の魅力と活力の向上を図りながら経済政策との連携、低炭素社会※16への対応、災害に強い市街地の形成を進めることが重要です。

○豊かな市民生活の実現

高齢者をはじめとした誰もが、歩くことを基本としたまちづくりを通じて、健康や生きがいをもった暮らしを送ることができるとともに、札幌ならではの多様な交流が生まれるような都市空間を形成することが重要です。

○札幌らしさの創出

札幌の特徴である都市と豊かな自然環境の共存や積雪寒冷の特性を踏まえた空間形成とともに、札幌固有の景観形成や道都として世界を惹きつける都心のまちづくりが重要です。

○地域特性を踏まえた取組の強化

地域特性を踏まえた地域ごとのまちづくりについては、地域資源の分布や開発・更新の熟度を踏まえ、戦略的に重点化を図るとともに、前例にとらわれずに地域課題に柔軟に対応する総合的な取組が重要です。

※15 **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。

※16 **低炭素社会**：地球温暖化の原因となる CO_2 などの排出量を最小化した社会。

（２）今後重視すべき観点

札幌の都市としてあるべき姿を考える上で必要となる重視すべき観点を、戦略ビジョンを踏まえつつ、前計画の重視すべき観点に（１）で整理した見直しのポイントを加え、今後の都市づくりにおける重視すべき観点として次の５点に整理しました。

重視すべき観点

✓新たな価値を創造し、成熟社会を支える都市づくり

世界都市を目指し、札幌らしい都市空間の形成や食や観光をはじめとした産業の振興を進めるにあたっては、自然環境や地域資源などを活用し、札幌らしい良好な景観形成など新たな価値の創造により、都市の魅力・活力を向上する必要があります。

✓持続的・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、人口減少社会の到来を見据えて、既存建物の機能向上や用途を変更することによる価値の向上など、既存の施設や都市基盤の活用・長寿命化を図り、持続的で効率的な維持管理が行うことができる都市づくりが必要です。

✓地域特性に応じたコミュニティの活力を高める北国らしい都市づくり

人口減少や少子高齢化が進む中でも、誰もが将来にわたり住み続けられる地域の実現のため、「さっぽろ未来創生プラン」も踏まえながら、積雪寒冷の特性を考慮した生活や交通利便性の確保、地域特性に合わせた多様な交流・活動の場の創出などにより、地域ごとの魅力を向上させることでコミュニティの活力を高めていく必要があります。

✓エネルギー施策と連携し、環境と共生する低炭素型の都市づくり

地球温暖化対策や生物多様性の保全、エネルギー転換を推進するため、北海道が推進する「次世代北方型居住空間モデル構想[※17]」の考え方を踏まえ、環境配慮型の建築物の普及やエネルギーネットワークの構築を進めるとともに、土地利用の高度化や移動距離の短縮などエネルギー効率の良い低炭素型の都市構造へ誘導する必要があります。

✓災害等に備えた安全・安心な都市づくり

地震や風水害等への備えはもちろん、災害が起きても都市活動が継続でき、復旧が円滑に行うことができる、すべての人にとって安全・安心な都市の実現に向けて、「札幌市強靭化計画[※18]」も踏まえた都市づくりを進める必要があります。

※17 **次世代北方型居住空間モデル構想**：地域の産業構造や地域特性に起因する固有の資源に着目するとともに、その効果的な域内循環を支える住宅・交通などの「都市基盤」やバイオマスエネルギーの有効利用といった「しくみ」の整備を図ることにより、コミュニティ・生活や産業・雇用、環境などの分野にわたる地域の課題解決に向けた「波及効果」の連鎖を生み出すモデルを提示し、次の世代に引き継ぐべき、北海道にふさわしい持続可能で質の高い暮らしの場を目指すもの。

※18 **札幌市強靭化計画**：東日本大震災の教訓などを踏まえ、大規模自然災害等に備えた事前防災、減災、その他迅速な復旧復興に係る取組を総合的かつ計画的に進めることで、災害に強い都市の構築を目指すための計画。

３－３　都市づくりの理念、基本目標

（１）都市づくりの理念

前計画の理念「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を踏襲し、また、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、今後重視すべき観点を踏まえたものを、これからの都市づくりの新たな理念として定めます。

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、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。

▶ S・M・I・L・Es　とは？

S	Sustainability	持続可能性（持続可能な市街地、環境、経済政策、災害に強い市街地）
M	Managing	マネジメント（市街地、都市基盤、交通、エネルギー）
I	Innovation	創造性の発揮（自然環境や地域資源などを活用した新たな価値）
L	Livable	住み良いまち（多様なライフスタイルへの対応、交流）
Es	Everyone、Economy、・・・	すべての人（Everyone）、経済（Economy）、活力（Energy）、雇用（Employment）、自然環境（Ecology）、環境（Environment）など

（２）都市づくりの基本目標

（１）で設定した都市づくりの理念を踏まえた今後の都市づくりは、既存の都市基盤や良好な自然環境などの要素を有効活用しながら、生活の質を高め、都市の魅力と活力の向上に向けて展開する必要があります。

そして、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、以上のことを踏まえた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享受できる**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**

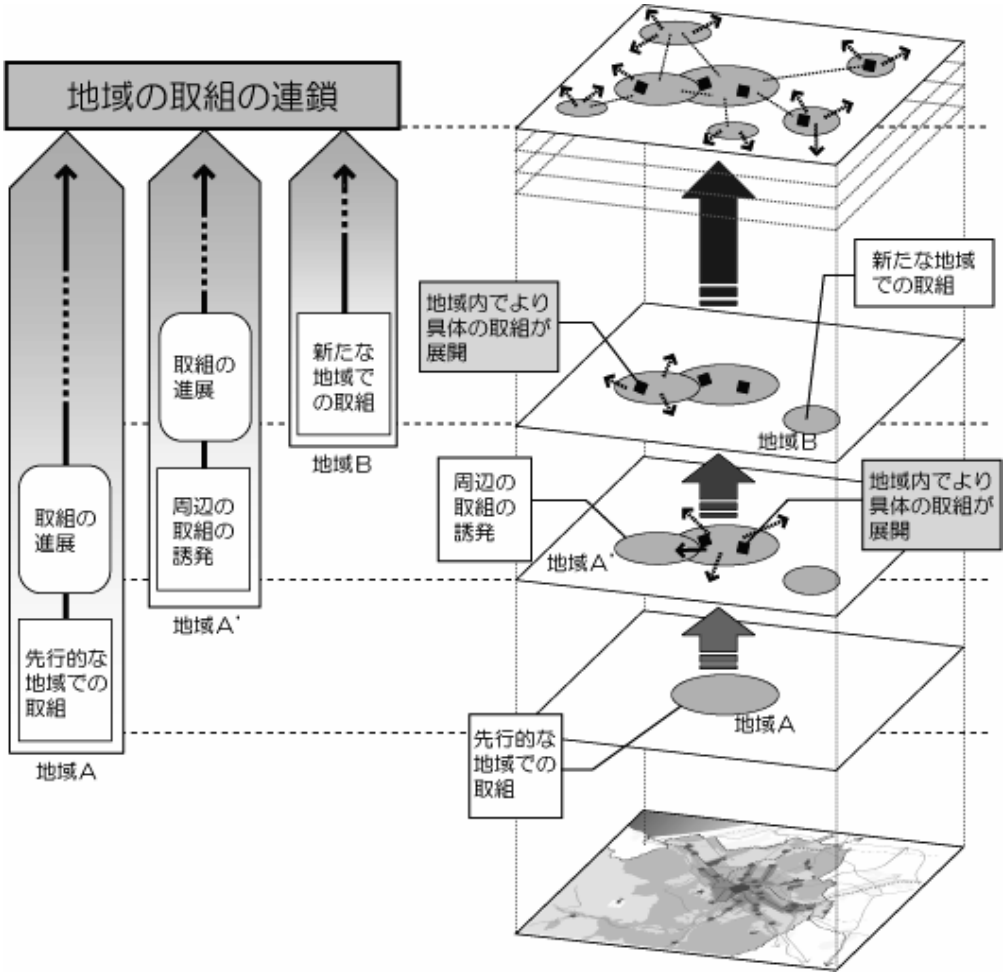
【身近な地域】

多様な協働による地域の取組が連鎖する都市

地域の取組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。

個々の地域の取組は，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・行政等の多様な協働によって、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、個々の取組が地域の内外での新たな取組を誘発し、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。

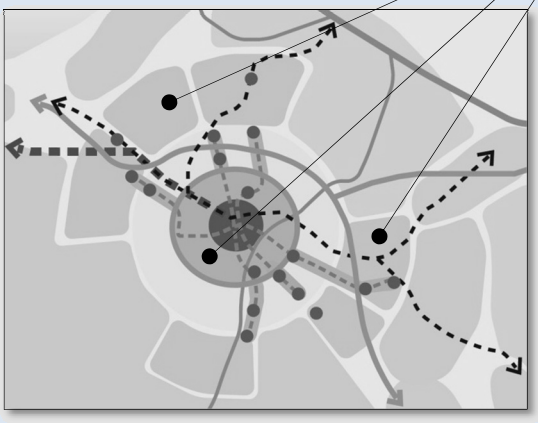


（３）都市づくりの基本目標を実現するための考え方

都市づくりの基本目標の実現にあたり、基本となる考え方を「都市空間像」と「取組の進め方」の二つに区分して以下の通り定めます。

都 市 空 間 像

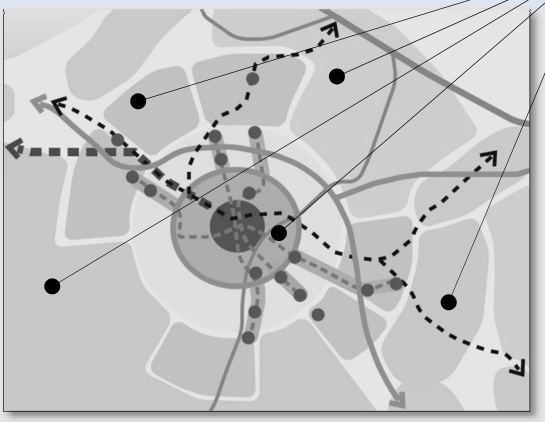
多様な市街地形成の歴史や積雪寒冷などの特色を大事にしよう



- 都市化の過程によって異なる特性を考慮
- 札幌らしい冬の暮らしの実現

古くからひらけていた市街地や人口増加に伴って形成された市街地など、都市化の過程によって異なる特性を踏まえるとともに、積雪寒冷の特性を考慮して、札幌らしい冬の暮らしが実現できるような都市づくりを進めます。

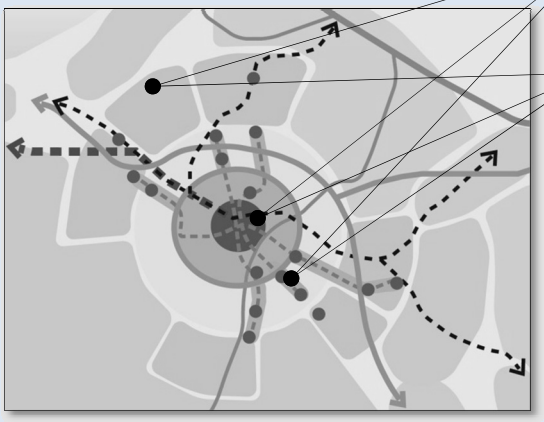
地域資源などの特色を生かして市街地の魅力と活力を向上させよう



- 様々な地域資源
- 市街地の魅力・活力の向上

地域が有している資源を生かした都市づくりを進めることにより、市街地の魅力や活力を向上させ、国内外に向けて発信します。

多様なライフスタイルや交流を支える空間を創出しよう

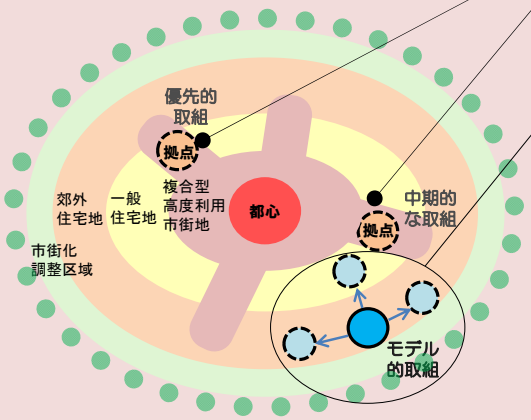


- 多様なライフスタイルへの対応
- 多様な交流空間の創出

利便性の高い地域での暮らしやゆとりある郊外での暮らしなど、多様なライフスタイルに対応した都市づくりを進めるとともに、創造性を生み出す多様な交流空間を創出します。

取 組 の 進 め 方

地域の実情を踏まえて
優先度を考慮し
戦略的に取組を進めよう

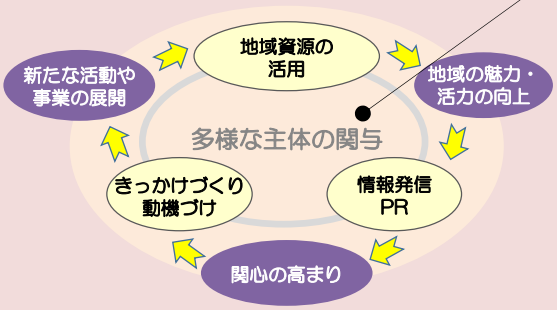


優先度を考慮した取組

新たな取組の誘発・連鎖

土地利用の状況や周辺環境、まちづくりの熟度など、地域により異なる実状を踏まえて優先度を考慮し、戦略的な都市づくりを推進します。

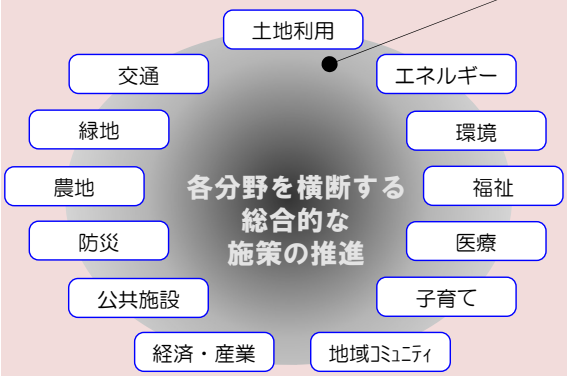
ソフト的取組とハード的取組を
組み合わせて
好循環を生み出そう



取組の好循環

市民・企業・NPO、行政など、多様な主体が役割分担しながら、地域資源の活用などによる地域の魅力・活力を PR することで新たな活動や事業を促し、それが更なる魅力・活力の向上につながるような好循環を図ります。

各分野の課題を総合的にとらえて
戦略的に取り組もう



様々な分野の関与

人口減少や少子高齢化の進展などへの対応は、都市計画分野だけでは対応できないため、様々な分野が横断的に関与する取組を推進できるように取り組みます。