資料2－1

第２次札幌市立地適正化計画

【案】

令和８年（２０２６年）１月

目　次

第１章　計画の基本事項 1
1-1　背景と目的 2
1-2　位置づけ 4
1-3　対象区域 5
1-4　目標年次 5
1-5　計画の構成 6
1-6　北海道や道内市町村等との連携 7
1-7　ＳＤＧｓと本計画との関連 7

第２章　都市づくりのこれまでとこれから 9
2-1　これまでの都市づくり 10
2-2　第２次札幌市まちづくり戦略ビジョン 15
2-3　札幌の特徴及び都市を取り巻く状況の変化 17
2-4　これからの都市づくり 35

第３章　都市づくりの理念、目標、立地の適正化に関する基本的な方針 37
3-1　見直しのポイント 38
3-2　都市づくりの理念、基本目標 40
3-3　目指すべき都市構造 42
3-4　立地の適正化に関する基本的な方針 46

第４章　誘導区域と誘導施設 47
4-1　居住誘導区域等 48
4-2　都市機能誘導区域と誘導施設 53
4-3　各区域及び誘導施設の設定 62
4-4　事前届出 64

第５章　誘導に関する施策 67
5-1　居住機能の誘導に係る施策 68
5-2　都市機能の誘導に係る施策 69
5-3　公共交通や円滑な移動に関する施策 71
5-4　誘導区域の外における地域特性に応じた施策 73
5-5　低未利用地に関する考え方 74

第６章　立地適正化計画における防災指針 75
6-1　災害リスク分析 77
6-2　取組方針 95
6-3　具体的な取組 98

第７章　立地適正化計画の実効性向上に向けた指標・目標値 101
7-1　立地適正化計画の評価及び見直しについて 102
7-2　評価指標・目標値の設定 103

資料編 105

第１章　計画の基本事項

第１章 計画の基本事項

1-1 背景と目的

札幌市では、平成１６年（２００４年）に「札幌市都市計画マスタープラン」（以下「１次マスタープラン」という。）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[1]から、既存の市街地や都市基盤を有効に活用する内部充実型の都市づくりへと方向転換を図ってきました。

さらに、平成２８年（２０１６年）には、「第２次札幌市都市計画マスタープラン」（以下「２次マスタープラン」という。）及び「札幌市立地適正化計画」を策定し、地下鉄駅の周辺などに居住機能と生活を支える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」を目指して取り組んできました。

昨今、札幌を取り巻く社会情勢は大きく変化しており、特に人口については令和３年（２０２１年）以降、自然減が社会増を上回り、人口減少局面を迎えました。今後もこの傾向が続くと見込まれており、市街地において人口減少が進むと、一定の人口密度に支えられてきた都市機能の維持が難しくなる可能性があります。そのため、公共交通による移動の利便性を確保しつつ、都市機能の適切な配置を進めることにより、持続可能な都市を形成することが求められています。

また、近年では自然災害のリスクが高まり、気候変動の影響を見据えた、安全で強靱な都市づくりの重要性も一層高まっています。

そこで、これらの課題に対応し、持続可能なまちづくりを将来にわたって進めていくため、「第２次札幌市まちづくり戦略ビジョン[2]」（以下「２次ビジョン」という。）及び「第３次札幌市都市計画マスタープラン」に掲げる基本目標・将来像を踏まえ、「第２次札幌市立地適正化計画」を策定しました。

本計画では、人口が減少する中でも、将来にわたって誰もが住みやすく、活力にあふれた都市として発展していくことを目指し、居住機能と都市機能の適切な配置や公共交通を基軸とした都市づくりを推進するとともに、防災対策の強化を進めることを目的とします。

---

[1] **都市づくり**：都市の物的な側面に着目した概念であり、都市空間の整備に関わる取組全般を表す。取組の対象としては、道路、建築物、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。

[2] **第２次札幌市まちづくり戦略ビジョン**：札幌市のまちづくりの指針であり、計画体系では最上位に位置づけられる「総合計画」。目指すべきまちの姿を描いた＜ビジョン編＞と、主に行政が優先的・集中的に実施することを記載した＜戦略編＞で構成

＜参考＞立地適正化計画制度の概要

◆立地適正化計画とは

人口減少・少子高齢化の中でも、医療・福祉・子育て支援・商業等の都市機能を都市の拠点となるエリアに誘導しつつ、その周辺や公共交通の沿線に居住を誘導するとともに、公共交通ネットワークの形成と連携した取組を進める「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりを実現するための計画です。

◆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＞

まちづくりの理念や目標、目指すべき都市像を設定

＜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、都市機能や地域コミュニティ[3]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＞

都市の拠点となるエリアにおいて、医療・福祉・子育て支援・商業等の都市機能を集積させることで、効率的なサービスの提供を実現し、市民の利便性と福祉の向上を図ることを目的として、都市機能の立地を誘導する区域

＜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

＜誘導施設の立地を図るための事業等＞

誘導区域へ居住機能や都市機能の誘導を図るために必要な事業（市街地再開発事業など）等

＜防災指針＞

居住機能や都市機能の誘導を図る上で必要となる都市の防災に関する機能を確保するための指針

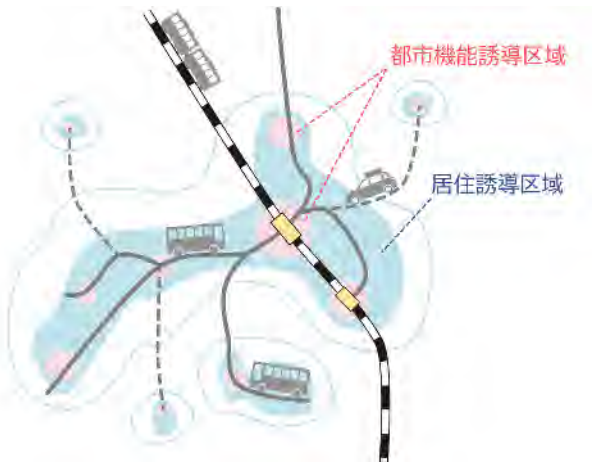
◆活用可能な支援措置等

立地適正化計画に位置づけることにより、国等による様々な支援措置や、都市計画上の特例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】

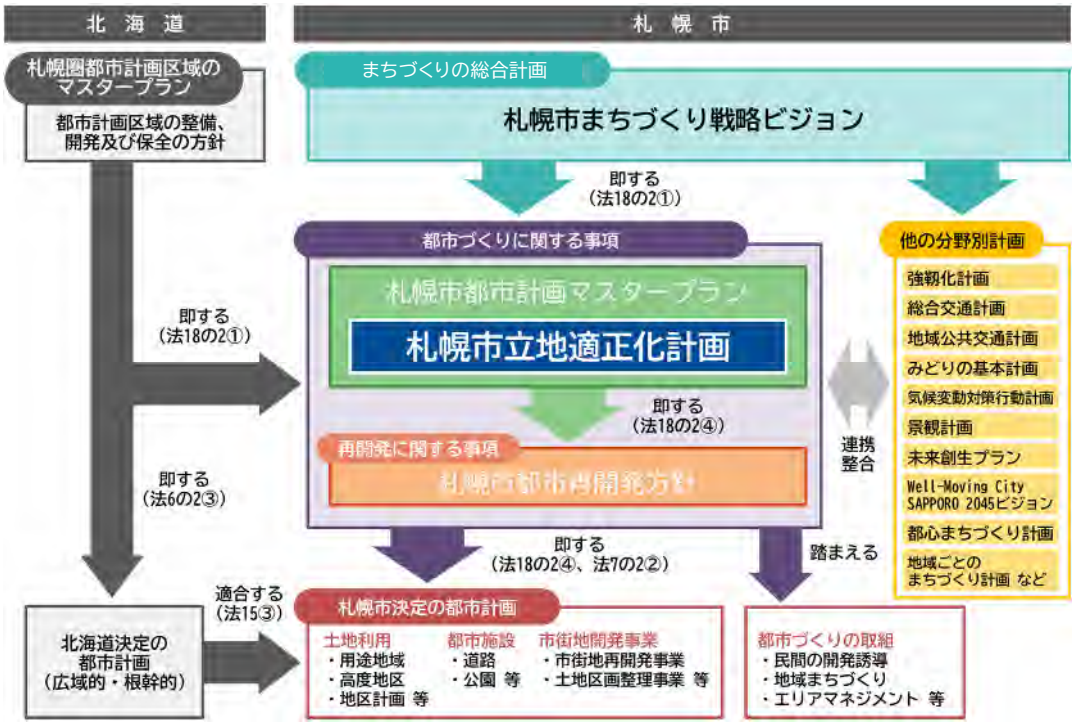


【コンパクト・プラス・ネットワークにより期待される効果の例】

- 人口の集積に伴うサービス産業の生産性向上（密度の経済性）
- サービスの効率化による行政コストの縮減
- 土地利用の促進に伴う地価の維持・上昇
- 歩く機会の増加に伴う健康の増進
- 移動に伴う二酸化炭素排出量の抑制による環境負荷の低減

[3] **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。

1-2 位置づけ



※上図における「法」は都市計画法を指します。
※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）

図 1-1　本計画の位置づけ

【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３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３次札幌市都市計画マスタープラン」と同様に、「第２次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、他の分野別計画とも整合を図りながら定めます。

また、札幌圏都市計画区域（札幌市、小樽市、江別市、北広島市、石狩市）を対象として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[4]」に即して定めます。

くわえて、本計画では、「札幌市総合交通計画」や「札幌市地域公共交通計画[5]」など交通ネットワークに関連する計画と連携しながら、居住機能や都市機能が公共交通で結ばれたコンパクト・プラス・ネットワークの都市づくりを推進いたします。

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、江別市、北広島市、石狩市で構成されている。

5　**札幌市地域公共交通計画**：持続可能で地域に適した公共交通ネットワーク構築の指針として、地域公共交通を取り巻く環境を踏まえ、目指すべき方向性やその実現に向けた取組等を整理した計画

1-3 対象区域

対象区域（立地適正化計画区域）は、札幌市の「都市計画区域[6]」とします。

図 1-2　本計画の対象区域

1-4 目標年次

本計画は、「第３次札幌市都市計画マスタープラン」と同じく、おおむね２０年後の令和２７年（２０４５年）を見据えた計画とすることを基本とし、将来展望に変化が生じるような社会情勢の変化や関連計画の変更などを踏まえて、基本方針や取組の方向性、各区域等の設定などを随時見直していくものとします。

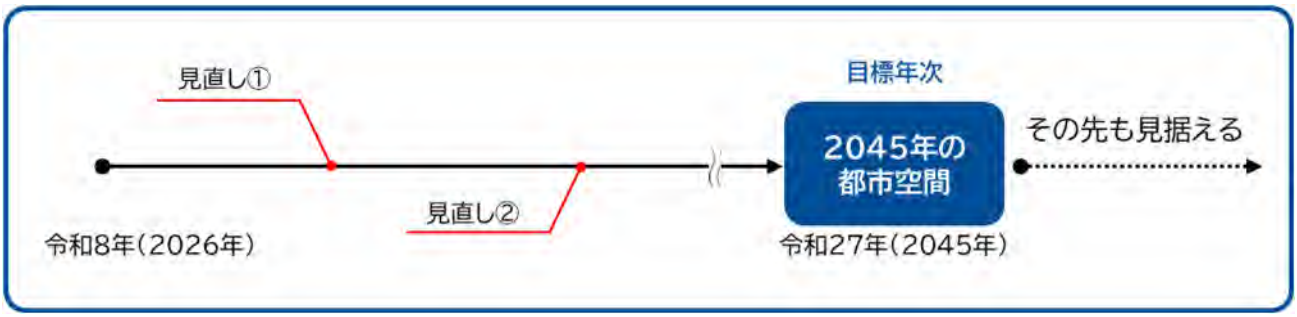


図 1-3　本計画の目標年次と見直しの考え方について（イメージ）

◆将来人口推計について

計画策定時（令和７年度）において、令和２年（２０２０年）の国勢調査データが実測人口の最新値であるため、本計画では当該時点を起算点として２０年後の令和２２年（２０４０年）の将来値を推計しています。

---

[6] **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。札幌市では、１１２，１２６ｈａの行政区域のうち、南西部の国有林等の区域を除く５７，５８４ｈａが都市計画区域として指定されている（令和８年（２０２６年）３月時点）。

1-5 計画の構成

第１章　計画の基本事項

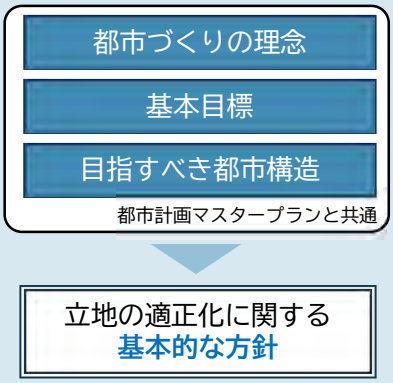
第２章　都市づくりのこれまでとこれから

これまでの都市づくり等による札幌の特徴や、都市を取り巻く状況の変化を踏まえ、これからの都市づくりにおける考え方を整理します。

第３章　都市づくりの理念、目標、立地の適正化に関する基本的な方針

これまでの都市づくりの取組と、人口減少等の社会情勢の変化を踏まえ、これからの「都市づくりの理念」や「基本目標」、「目指すべき都市構造」の考え方を整理します。　※都市計画マスタープランと共通

さらに、「都市づくりの理念」、「基本目標」及び「目指すべき都市構造」の実現に向けた施策を推進するための基本的な方針を定めます。



第４章　誘導区域と誘導施設

居住機能と都市機能の誘導を図る「居住誘導区域」、「都市機能誘導区域」を設定します。

「都市機能誘導区域」に集積を目指す誘導施設を設定します。

第５章　誘導に関する施策

居住機能や都市機能の誘導に向けた施策や、都市のスポンジ化対策として低未利用地の利用と管理の指針を整理します。

第６章　立地適正化計画における防災指針

災害ハザード情報と都市情報を重ね合わせて災害リスクを分析し、その結果に基づき、居住機能や都市機能の誘導を図る上で必要な防災・減災の取組方針や具体的な取組等を整理します。

第７章　立地適正化計画の実効性向上に向けた指標・目標値

災害リスクを踏まえた誘導

1-6 北海道や道内市町村等との連携

札幌市を連携中枢都市として、周辺１１市町村と平成３１年（２０１９年）に「さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン」を、令和６年（２０２４年）には「第２期さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン」を策定し、圏域全体の生活関連機能サービスの向上に取り組んでいます。

この計画に基づく取組により、札幌市単独ではなく、北海道や道内市町村、さらには道内民間企業との連携により、高い成果や実効性が期待されます。

これらを踏まえ、様々な分野において、道内連携を深めながら取り組んでいくことを基本とします。

1-7 ＳＤＧｓと本計画との関連

持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals、以下「ＳＤＧｓ」という。）は、平成２７年（２０１５年）９月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための２０３０アジェンダ」において記載された平成２８年（２０１６年）から令和１２年（２０３０年）までの国際目標です。

持続可能な世界を実現するための１７のゴール（目標）と１６９のターゲット（取組・手段）から構成され、地球上の誰一人として取り残さない（no one will be left behind）ことを誓っています。

札幌市は、国連で採択された持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）の達成に向けた優れた提案が認められ、平成３０年（２０１８年）に内閣府より「ＳＤＧｓ未来都市」として選定されており、市全体としてＳＤＧｓの推進につながる取組を行うこととしています。

本計画に基づく取組を推進することで、本計画との関連の深いＳＤＧｓの目標の達成に貢献していきます。

図 1-5　ＳＤＧｓの１７のゴール　資料：国際連合広報センター

第２章 都市づくりのこれまでとこれから

第２章 都市づくりのこれまでとこれから

2-1 これまでの都市づくり

これから札幌が目指す都市の姿とその実現に向けた取組の方向性を定めるに当たって、明治期、戦前、戦後、政令指定都市移行後、１次マスタープラン策定後の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） 明治期の都市づくり 明治２年（1869 年）～明治 32 年（1899 年）

札幌への本府[7]建設が決定し、国による新たな都市づくりがはじまりました。

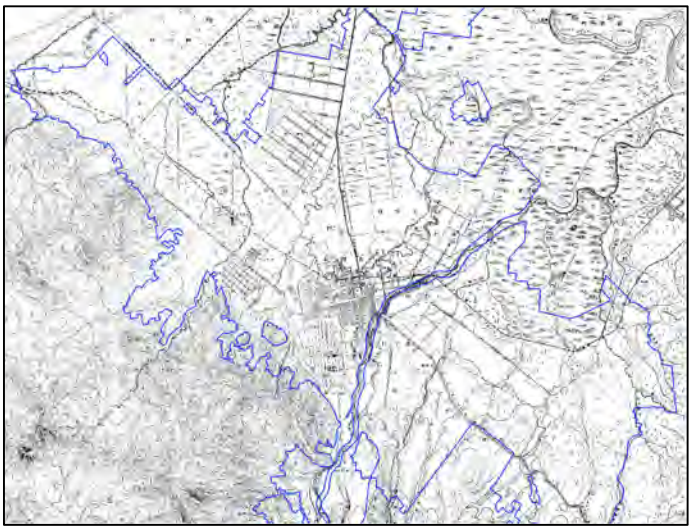
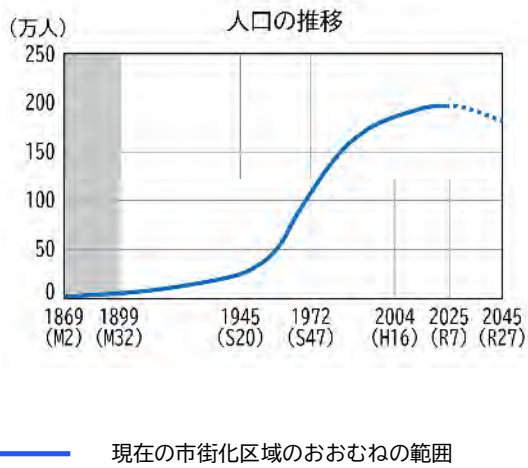


図 2-1　明治２９年（１８９６年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」



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
●国による都市としての骨格づくり

主な取組
●都心部の原型の形成 →６０間[8]四方の格子状街区 ●衛星村落[9]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

[7] **本府**：役所や役場を指す名称
[8] **間（けん）**：日本で昔から使われている長さの単位。１間は１．８１８ｍ
[9] **衛星村落**：ここでは、中心となる集落の周辺に位置する小規模な集落のこと

（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。

特に旧都市計画法の適用を受けてからは、様々な事業が本格的に実施されてきました。

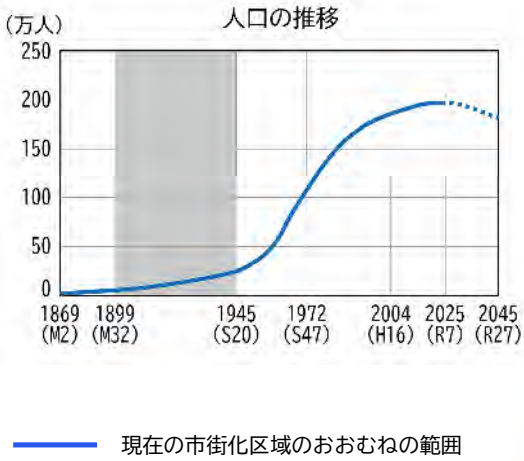


図 2-2　大正５年（１９１６年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

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(ほうが)と北海道の中心都市への成長を支える基盤づくり

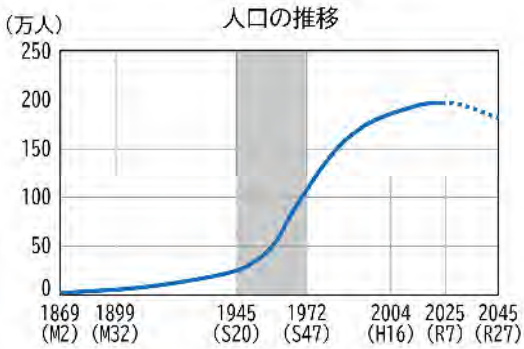
主な取組
●公共交通のはじまり →馬鉄、定山渓鉄道など ●旧都市計画法の適用と様々な都市基盤の整備 →旧都市計画法の施行 ：大正８年(１９１９年) →　〃　の適用 ：大正１２年(１９２３年) →下水道計画着手：大正１５年(１９２６年) →都市計画区域の決定 ：昭和２年(１９２７年) →市電運行　：昭和２年(１９２７年) →上水道営業開始：昭和１２年(１９３７年)

(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む中、これに対応した土地区画整理事業[10]などが積極的に実施されました。

中でも昭和４７年（１９７２年）に開催された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」



現在の市街化区域のおおむねの範囲

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 ●冬季オリンピックの招致決定 ：昭和４１年(１９６６年)

都市づくりの主要課題
●急激な人口増加や産業の集中等に対応した各種基盤の整備

主な取組
●都心の周囲での土地区画整理事業の積極的な実施 →東札幌、伏見など ●冬季オリンピックを前にした骨格基盤の整備 →地下鉄南北線開通：昭和４６年(１９７１年)

[10] **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。

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。

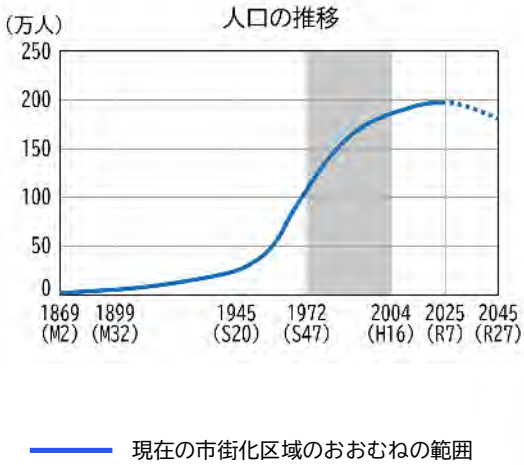


図 2-4　昭和５０年（１９７５年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

時代背景
●冬季オリンピックの開催 ：昭和４７年（１９７２年） ●政令指定都市への移行 ：昭和４７年（１９７２年） ●継続した人口増加

都市づくりの主要課題
●市街地拡大の計画的なコントロール

主な取組
●無秩序な市街地拡大の抑制 →区域区分（線引き）[11]の実施 ：昭和４５年（１９７０年）～ ●良好な都市開発の誘導 →札幌市宅地開発要綱[12] ：昭和４８年（１９７３年）～ →札幌市住区整備基本計画[13] ：昭和４８年（１９７３年）～ →札幌市東部地域開発基本計画[14] ：昭和４９年（１９７４年）～

[11] **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、既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

[12] **札幌市宅地開発要綱**：開発事業の施行に際しての公共公益施設の整備基準及び施行者が負担すべき内容について、札幌市が行う行政指導の指針を定めたもの

[13] **札幌市住区整備基本計画**：徒歩で行動できる範囲（１ｋｍ四方（１００ｈａ）を標準）を一つの「住区」とし、その住区内に学校、公園、道路といった日常生活上必要な施設を適正に配置することにより、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に定めた計画

[14] **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策定後の都市づくり　平成16年（2004年）～

人口増加が緩やかとなるなど安定成熟期へ移行したこと等を踏まえ、平成１６年（２００４年）に策定した１次マスタープランでは、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を掲げ、市街地の拡大抑制を基調とし、既存都市基盤を有効に活用しながら都市の魅力と活力を向上させる内部充実型の都市づくりを進めてきました。

平成２８年（２０１６年）の２次マスタープラン策定以降は、内部充実型の都市づくりを更に進めるとともに、「低炭素都市づくり[15]」や「安全・安心な都市づくり」といった社会ニーズに対応した都市づくりを進めてきました。

また、住宅市街地の区分[16]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を目的に札幌市立地適正化計画を策定し、持続可能な都市の形成に向けた取組を進めてきました。

都市計画マスタープランを策定してからは、一貫して内部充実型の都市づくりを進めており、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の策定や再開発の事業化に向けた取組を実施してきました。これらの取組を進めることにより、多様な都市機能の誘導や居住地としての魅力向上等、居住環境や都市の魅力・活力の向上に取り組んできました。

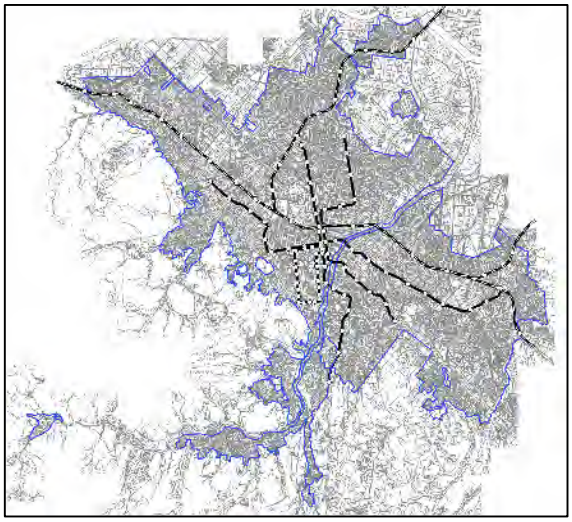
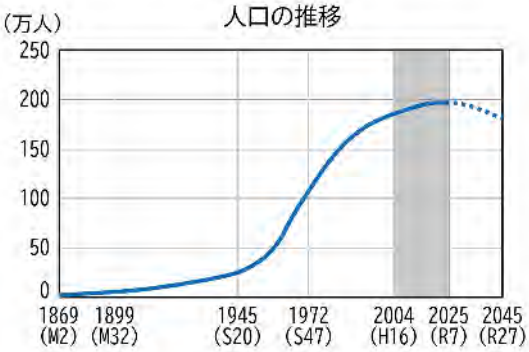


図 2-5　令和７年（２０２５年）の札幌の市街地
資料：札幌市



時代背景
●都市の成熟 ●安定成熟期に入り人口増加が鈍化 ●北海道胆振東部地震の発生 ：平成３０年(２０１８年)

都市づくりの主要課題
●成熟社会を支える都市づくり

主な取組
●市街地の拡大抑制を基本とし、既存の都市基盤を有効に活用しながら都市の魅力と活力を向上 →都市計画マスタープラン　：平成１６年(２００４年)～ ●秩序ある街並みの形成 →高度地区[17]の全市的な指定：平成１８年(２００６年)～ ●地域に応じた取組の推進 ●都心の再生・再構築、地域ごとのまちづくり計画、市街地再開発事業や公有地の再編等による地域交流拠点[18]の機能強化 ●住宅市街地の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 →立地適正化計画　：平成２８年(２０１６年)～

[15] **低炭素都市づくり**：地球温暖化の原因とされている二酸化炭素などの排出量を最小化した都市づくりのこと。「低炭素型の都市づくり」も同じことを指す。
[16] **住宅市街地の区分**：Ｐ．４４参照
[17] **高度地区**：市街地の環境を維持し、又は、土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定めるもの
[18] **地域交流拠点**：Ｐ．４４参照

2-2 第２次札幌市まちづくり戦略ビジョン

札幌市の最上位計画である「第２次札幌市まちづくり戦略ビジョン」では目指すべき都市像等を定めています。本計画は、２次ビジョンで定めている都市像等の実現を目指し、都市空間[19]の充実・強化を図るものです。

（1） 第２次札幌市まちづくり戦略ビジョンにおける考え方

２次ビジョンでは、「目指すべき都市像」として『「ひと」「ゆき」「みどり」の織りなす輝きが、豊かな暮らしと新たな価値を創る、持続可能な世界都市・さっぽろ』を掲げています。

さらに、２次ビジョンでは、多様な個性や能力を認め合う「ユニバーサル（共生）」、生涯健康で学び活躍できる「ウェルネス（健康）」、誰もが快適に暮らせる「スマート（快適・先端）」の３つを「まちづくりの重要概念」として設定し、目指すべき都市像の実現に向けた「まちづくりの基本目標」を分野ごとに示しています。

「都市空間分野」では「コンパクトで人にやさしい快適なまち」、「世界を引き付ける魅力と活力あふれるまち」、「都市基盤を適切に維持・更新し、最大限利活用するまち」をまちづくりの基本目標としています。

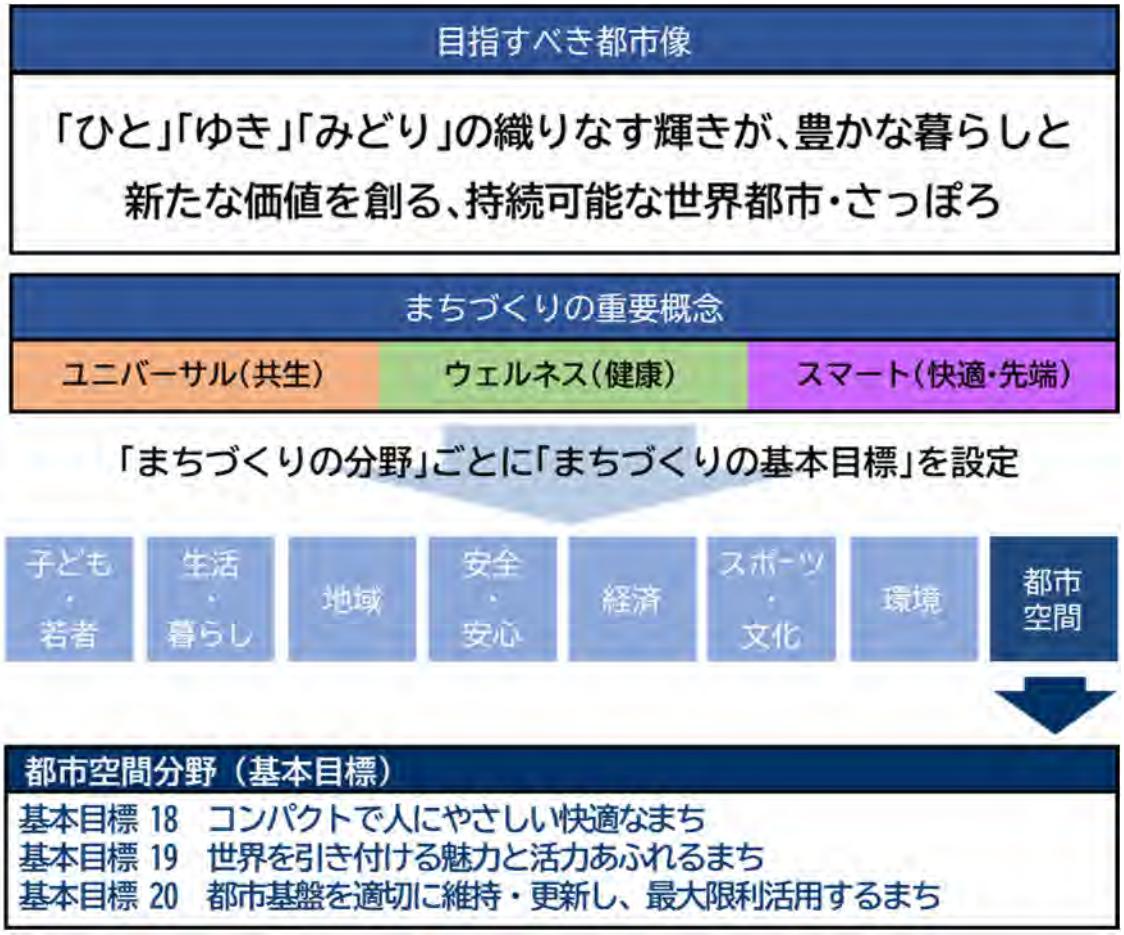


図 2-6　２次ビジョンにおける目指すべき都市像、まちづくりの重要概念、基本目標（都市空間分野）

[19] **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。

都市空間イメージ図

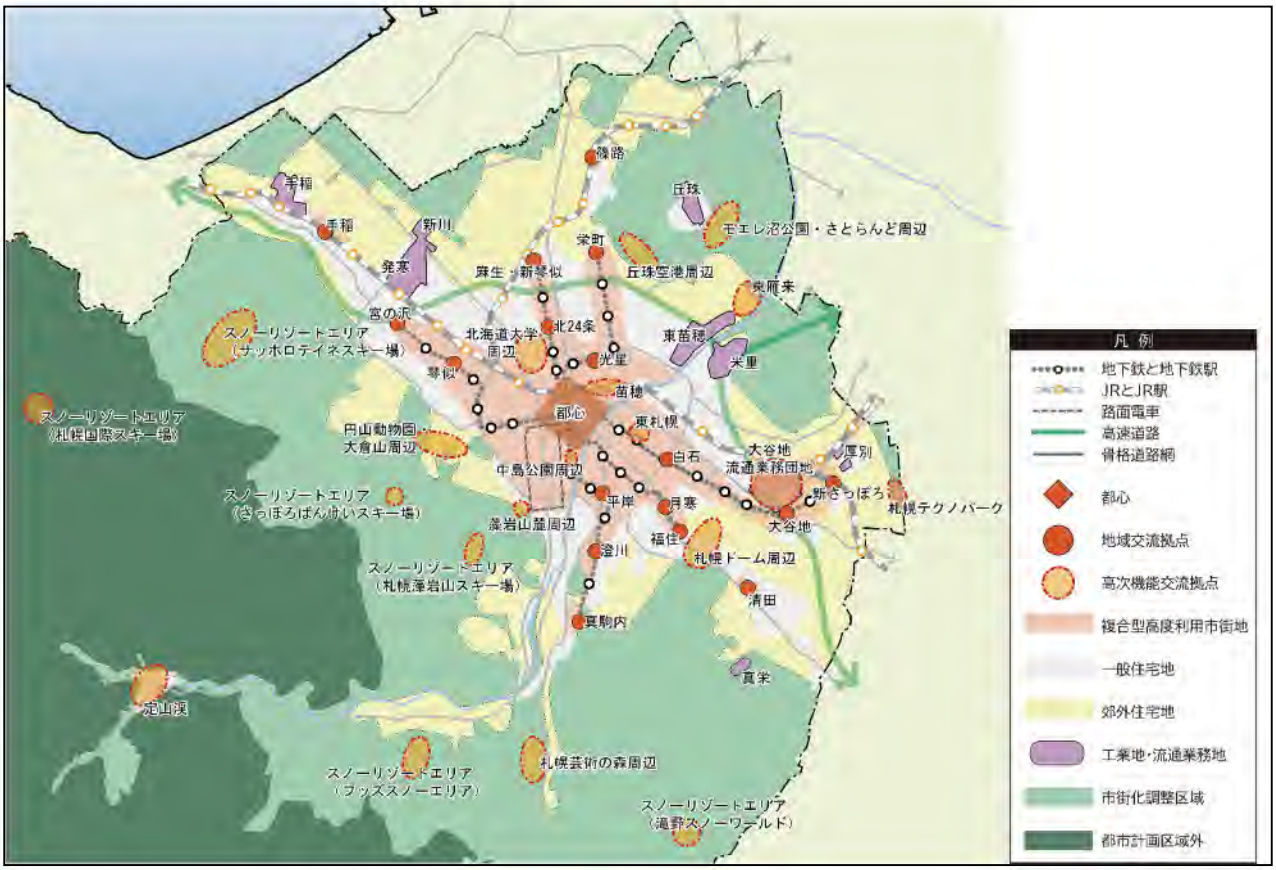


図 2-7　２次ビジョンにおける都市空間イメージ図

2-3 札幌の特徴及び都市を取り巻く状況の変化

この節では、札幌の特徴及び都市を取り巻く状況の変化と、それらを踏まえ今後求められる視点について整理します。

（1） 人口動向

＜人口の推移＞

札幌の人口は、これまで増加を続けてきましたが、令和３年（２０２１年）に自然減が社会増を上回り、人口減少局面を迎えました。令和２２年（２０４０年）には約１８７万人、令和３２年（２０５０年）には約１７５万人に減少すると推計されています。

また、今後も少子高齢化が進行し、令和２２年（２０４０年）には市民の約４割が６５歳以上の高齢者になると推計されています。

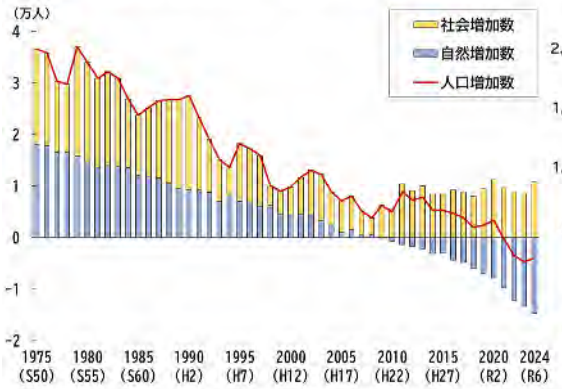


図 2-8　人口動態[20]の推移
資料：札幌市

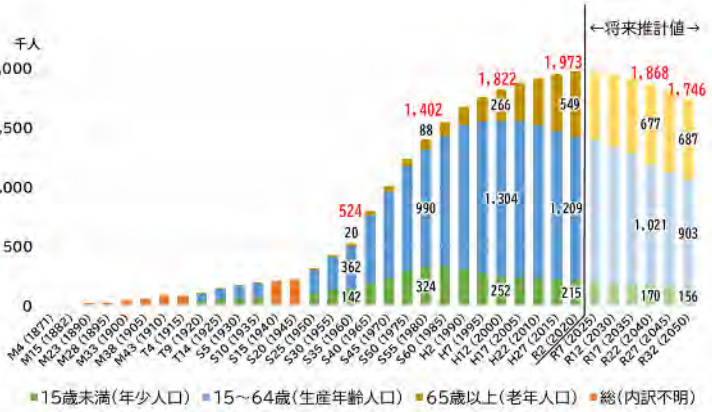


図 2-9　人口の推移と将来人口推計
資料：国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」を基に札幌市で資料を作成

※平成２２年以前は、「不詳」を年齢区分の構成比に応じて按分
※平成２７年・令和２年は、国勢調査に基づく不詳補完値による
※令和７年以降は、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口による

＜世帯数の推移＞

世帯数は、令和１２年（２０３０年）頃までは増加し、その後は減少に転じると推計されており、令和２２年（２０４０年）には令和２年（２０２０年）と同水準になる見込みです。

また、６５歳以上世帯員の単独世帯は増加しており、令和２２年（２０４０年）には全世帯数の約２割を占めると推計されています。

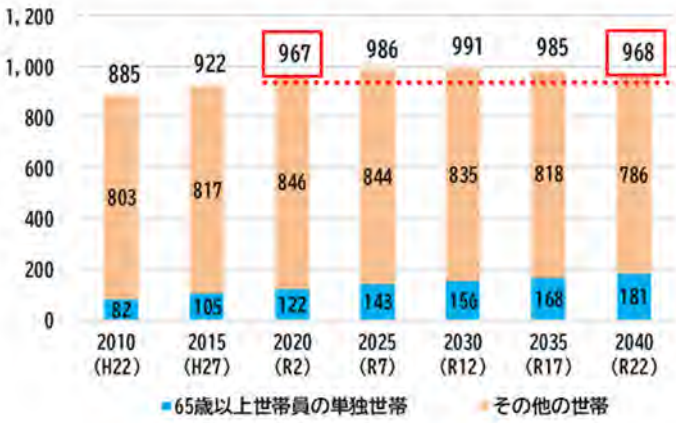


図 2-10　世帯数の推移と推計
資料：札幌市　※総務省統計局「令和２年国勢調査」を基に推計

[20] 人口動態：出生・死亡、転入・転出などを合わせた人口の動き

＜住宅市街地の区分別の人口の推移＞

令和２年（２０２０年）時点の市街化区域[21]内の人口分布は、複合型高度利用市街地[22]に約４０％、一般住宅地[23]に約２５％、郊外住宅地[24]に約３５％となっています。

人口密度については、複合型高度利用市街地は全体的に人口密度が高く、平均で１３３．９人／ｈａ、一般住宅地は一部で人口密度が一定程度高い地域もあり、平均で約７３．０人／ｈａ、郊外住宅地は一部で人口密度が低い地域もあり、平均で約５９．３人／ｈａとなっています。

表 2-1　人口の推移と将来人口推計（住宅市街地の区分ごと）
資料：札幌市

区域	2010（H22）		2020（R2）		2040（R22）	
市街化区域	1,890 千人（75.7 人/ha）	100%	1,951 千人（78.1 人/ha）	100%	1,853 千人（74.2 人/ha）	100%
複合型高度利用市街地	703 千人（120.6 人/ha）	37%	781 千人（133.9 人/ha）	40%	785 千人（134.5 人/ha）	42%
一般住宅地	502 千人（74.1 人/ha）	27%	494 千人（73.0 人/ha）	25%	461 千人（68.1 人/ha）	25%
郊外住宅地	681 千人（60.1 人/ha）	36%	672 千人（59.3 人/ha）	35%	604 千人（53.3 人/ha）	33%

※2010（H22）、2020（R2）は国勢調査を基に算出、2040（R22）は推計値
※市街化区域の人口には、工業地等における人口も含むため合計値は一致しない

●平成２２年　●令和２年　●令和２２年

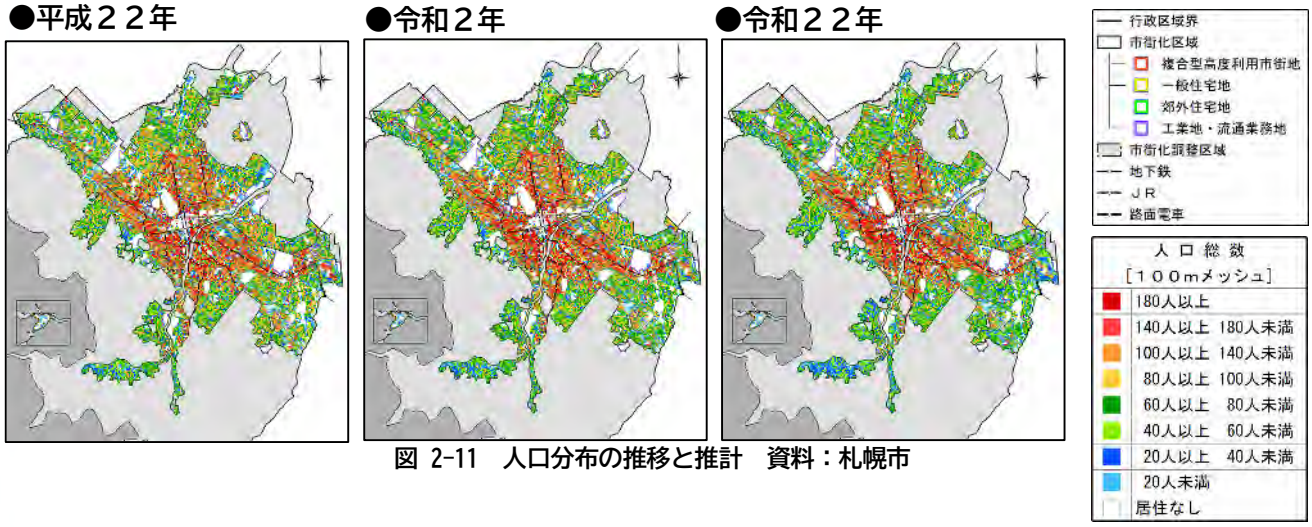


図 2-11　人口分布の推移と推計　資料：札幌市

平成２２年（２０１０年）から令和２年（２０２０年）までの地域別の人口の増減率を見ると、複合型高度利用市街地は全体的に増加していますが、一般住宅地・郊外住宅地は一部の地域（比較的新しい開発地や骨格公共交通の周辺など）における人口増加を除くとほとんどの地域で減少しています。

令和２年（２０２０年）から令和２２年（２０４０年）の地域別の人口の増減率の推計を見ると、複合型高度利用市街地は一部で減少が見込まれる地域もありますが全体としては横ばいの推計となっています。一般住宅地・郊外住宅地では更に人口減少が進むことが推計されます。

●平成２２年―令和２年　●令和２年―令和２２年

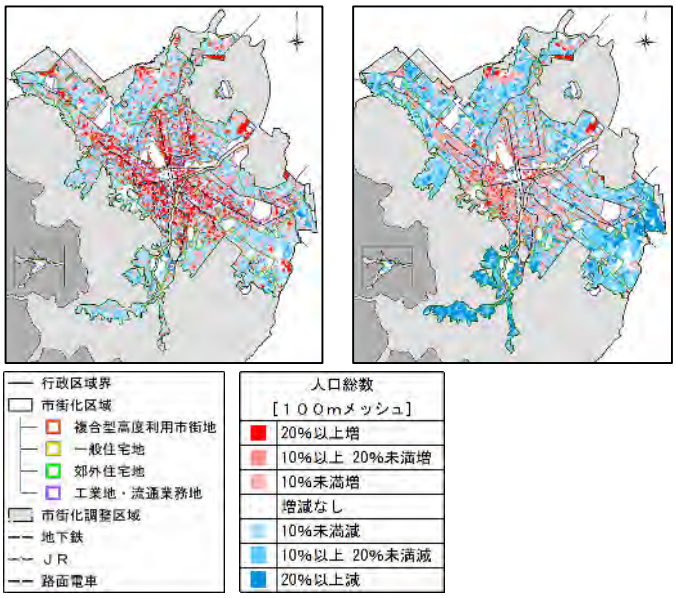


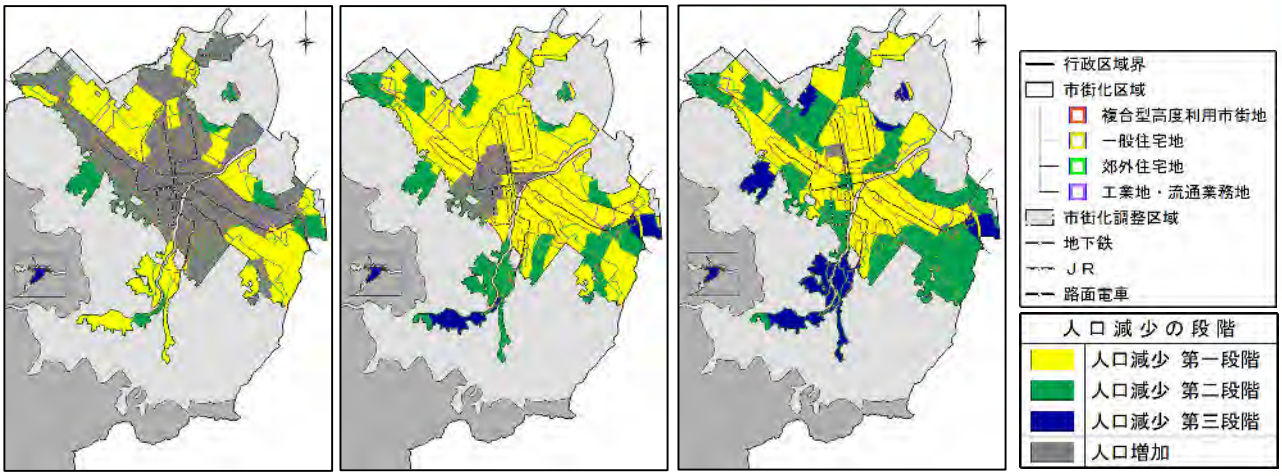
図 2-12　人口増減率　資料：札幌市

[21] **市街化区域**：都市計画区域のうち、既に市街地を形成している区域と、今後おおむね１０年以内に市街化を図るべき区域のこと
[22] **複合型高度利用市街地**：Ｐ．４４参照
[23] **一般住宅地**：Ｐ．４４参照
[24] **郊外住宅地**：Ｐ．４４参照

＜人口減少の段階（令和２年（2020 年）・令和 22 年（2040 年）・令和 32 年（2050 年））＞

年少人口[25]・老年人口[26]の推移に着目して地域ごとの人口減少の段階を見ると、令和２年（２０２０年）から令和２２年（２０４０年）にかけては、第一段階（年少人口の減少・老年人口の増加）の地域が大半で、一部で第二段階（年少人口の減少・老年人口の維持・微減）、第三段階（年少人口の減少・老年人口の減少）となる見込みですが、更にその先は、人口減少のスピードが速まる第二・第三段階に移行する地域が大半を占めることが予想されます。

●令和２年　●令和２２年　●令和３２年



人口減少は、大きく分けると下記の三段階を経て進行すると言われています。

第一段階：年少人口は減少するが、老年人口は増加

第二段階：年少人口の減少が加速化、老年人口が維持から微減

第三段階：年少人口の減少が一層加速化、老年人口も減少

図 2-13　人口減少の段階の推計　資料：札幌市

＜まとめ＞

札幌の人口は、これまで地下鉄の沿線などの複合型高度利用市街地を中心に増加を続け、住宅市街地全体で一定の人口密度が確保されています。

令和３年（２０２１年）に人口減少局面を迎え、今後は人口減少が進むことが見込まれていますが、人口密度はおおむね今後２０年間は一定の水準が維持される見込みです。

一方で、２０４０年代以降は、人口減少や人口構造の変化が更に進行することが見込まれることから、より一層の人口減少等を見据えた検討を進めることが重要です。

[25] 年少人口：０歳～１４歳の人口
[26] 老年人口：６５歳以上の人口

（2） 土地利用動向

＜市街化区域の面積＞

昭和４５年（１９７０年）に市街化区域と市街化調整区域の区分を定めてからは、人口や産業の急速な成長に対応して、新たな市街地整備を計画的に進め、市街化区域を段階的に拡大してきました。

その後、人口増加が緩やかになるなど安定成熟期に入ったことから、平成１６年（２００４年）の１次マスタープラン策定以降は、市街地の拡大を必要最小限にとどめ、既存の都市基盤を有効活用した都市づくりを進めています。

図 2-14　市街化区域等の面積（令和７年）
資料：札幌市

＜地域地区・地区計画＞

現在の市街化区域（２５，０３４ｈａ）のうち約７５％を住居系の用途地域[27]が占めており、商業系の用途地域は約１４％、工業系の用途地域は約１１％となっています。

また、秩序ある街並みの形成のため地域の特性に応じ高度地区を全市的に定めているほか、地区計画[28]を市街化区域の約１４％に指定しています。

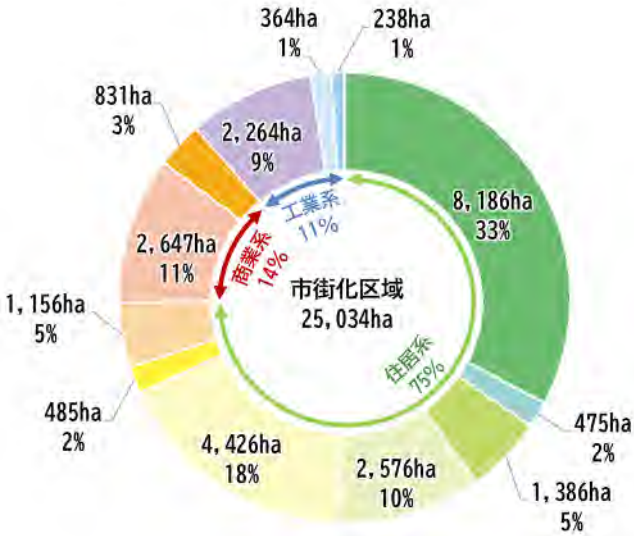


図 2-15　用途地域の指定状況（令和７年）
資料：札幌市

[27] **用途地域**：機能的な都市活動と良好な都市環境の保護を目的に、住居や商業・工業などの都市の諸機能を適切に配分するための土地利用上の区分を行う都市計画で、用途や形態、密度などの規制をとおして、目的にあった建築物を誘導しようとするもの
[28] **地区計画**：地区の特性に合わせた良好な都市環境の維持・形成を図るため、区画道路、公園などの配置や建築物の用途、高さ、壁面の位置、敷地の規模など、きめ細かな地区のルールを定める都市計画

＜低未利用地＞

低未利用地[29]は全市的に減少傾向にあり、特に郊外住宅地、工業地・流通業務地において減少率が大きくなっています。

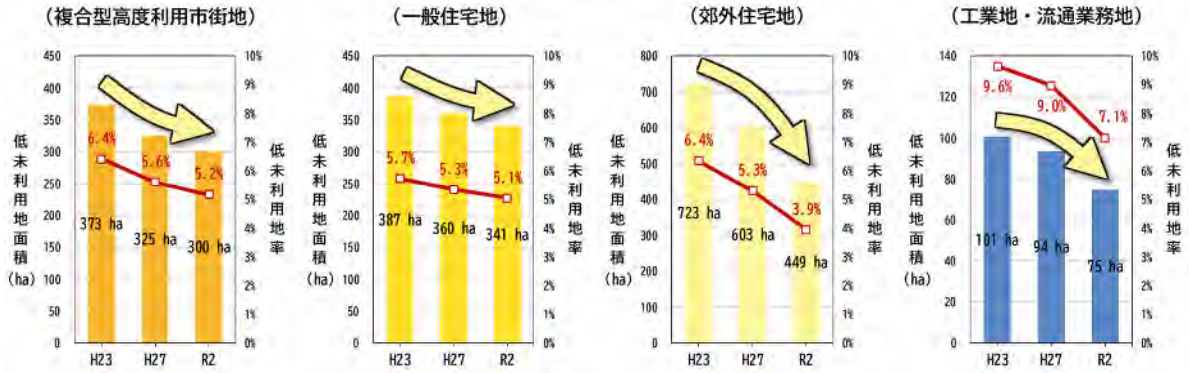


図 2-16　都市空間の区分ごとの低未利用地の推移　資料：札幌市

＜まとめ＞

人口や産業が急激に成長していた拡大成長期には、それらの動向等に応じて計画的に市街化を進め、その後、１次マスタープラン策定以降は、市街化区域の拡大を必要最小限にとどめています。また、定期的に用途地域や高度地区等の地域地区[30]の見直しを行い、社会情勢の変化などへの対応を進めてきたほか、地域や民間事業者等と協働[31]し、地区計画を活用しながらきめ細かな土地利用の誘導を行ってきました。

今後の土地利用計画制度[32]の運用に当たっては、引き続き社会情勢や低未利用地等の土地利用の状況の変化を踏まえながら適切に検討を進めていくことが重要です。

---

[29] **低未利用地**：居住の用、業務の用、その他の用途に供されておらず、又はその利用の程度がその周辺地域における同一の用途若しくはこれに類する用途に供されている土地の利用の程度に比し、著しく劣っていると認められる土地

[30] **地域地区**：都市計画区域及び準都市計画区域内の土地を利用目的によって区分し、建築物や土地の区画形質の変更等について必要な制限を課すことにより、土地の合理的な利用を誘導することを目的として定められるもの

[31] **協働**：ここでは、まちづくりにおいて、市民・企業・行政などがそれぞれに果たす責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力することをいう。

[32] **土地利用計画制度**：まちづくりの諸施策のうち、都市計画法に基づく制度の１つであり、土地利用に関するルールを定め、個別の建築行為などを規制・誘導することによってまちづくりの目標の実現を図るもの

(3) 建物利用動向

＜住宅棟数＞

市街化区域内における戸建住宅の棟数は増加を続けており、令和２年（２０２０年）時点で約３１万棟となっています。そのうち、郊外住宅地に最も多く約１９万棟が立地しています。

また、共同住宅については、令和２年（２０２０年）時点で約６万棟であり、複合型高度利用市街地に最も多く約３万棟が立地しています。近年、複合型高度利用市街地内に立地する共同住宅の比率が増加傾向にあります。

表 2-2　区域別の住宅立地動向　資料：札幌市

区域	住宅種類	2010(H22)	2015(H27)	2020(R2)
市街化区域	戸建住宅	280,867 棟	296,831 棟	308,254 棟
	共同住宅	58,200 棟	59,981 棟	59,483 棟
	その他（併用等）	12,908 棟	12,188 棟	11,226 棟
複合型高度利用市街地	戸建住宅	41,180 棟	42,465 棟	42,890 棟
	共同住宅	29,741 棟	30,559 棟	31,413 棟
	その他（併用等）	4,841 棟	4,420 棟	4,071 棟
一般住宅地	戸建住宅	64,148 棟	68,019 棟	71,716 棟
	共同住宅	17,230 棟	17,036 棟	16,729 棟
	その他（併用等）	3,499 棟	3,301 棟	3,107 棟
郊外住宅地	戸建住宅	174,979 棟	185,780 棟	193,060 棟
	共同住宅	11,114 棟	11,266 棟	11,220 棟
	その他（併用等）	4,517 棟	4,413 棟	3,994 棟

※市街化区域の住宅には、工業地等における住宅も含むため合計値は一致しない

＜建築物の老朽化＞

市全体で建築物の老朽化が進んでおり、都市空間の区分ごとに比較すると、都心と郊外住宅地において更新時期を迎える建築物が多くなっています。なお、地域交流拠点については、拠点間で老朽化の進行にばらつきがみられます。

＜空き家数＞

空き家数は増加傾向がみられますが、空き家率[33]、賃貸・売却用及び二次的住宅[34]を除く空き家率は平成２０年（２００８年）以降、ほぼ横ばいで推移しています。

図 2-17　空き家数、空き家率の推移
資料：令和５年　住宅・土地統計調査

＜まとめ＞

近年の建物利用動向では、戸建住宅は郊外住宅地を中心に市街化区域内全域で立地がみられ、共同住宅は主に複合型高度利用市街地を中心に立地しています。

一方で、建築物の老朽化が進行している地域も多く、空き家数も増加傾向にあります。人口動向を踏まえると、空き家数、空き家率ともに今後も増加することが予想されることから、建て替え動向や空き家の動向を的確に捉えることが重要です。

[33] **空き家率**：総住宅数に占める空き家の割合
[34] **二次的住宅**：別荘や、普段住んでいる住宅とは別にたまに寝泊りしている人がいる住宅

（4） 生活利便施設の状況

＜生活利便施設＞

医療施設・福祉施設・子育て関連施設・商業施設といった生活利便施設の徒歩圏面積カバー率[35]はいずれも高く、おおむね市街化区域全体をカバーしています。

立地する生活利便施設の種類や規模により特徴は異なりますが、特に複合型高度利用市街地内に集積が進むなど、人口密度に応じて立地する傾向があります。

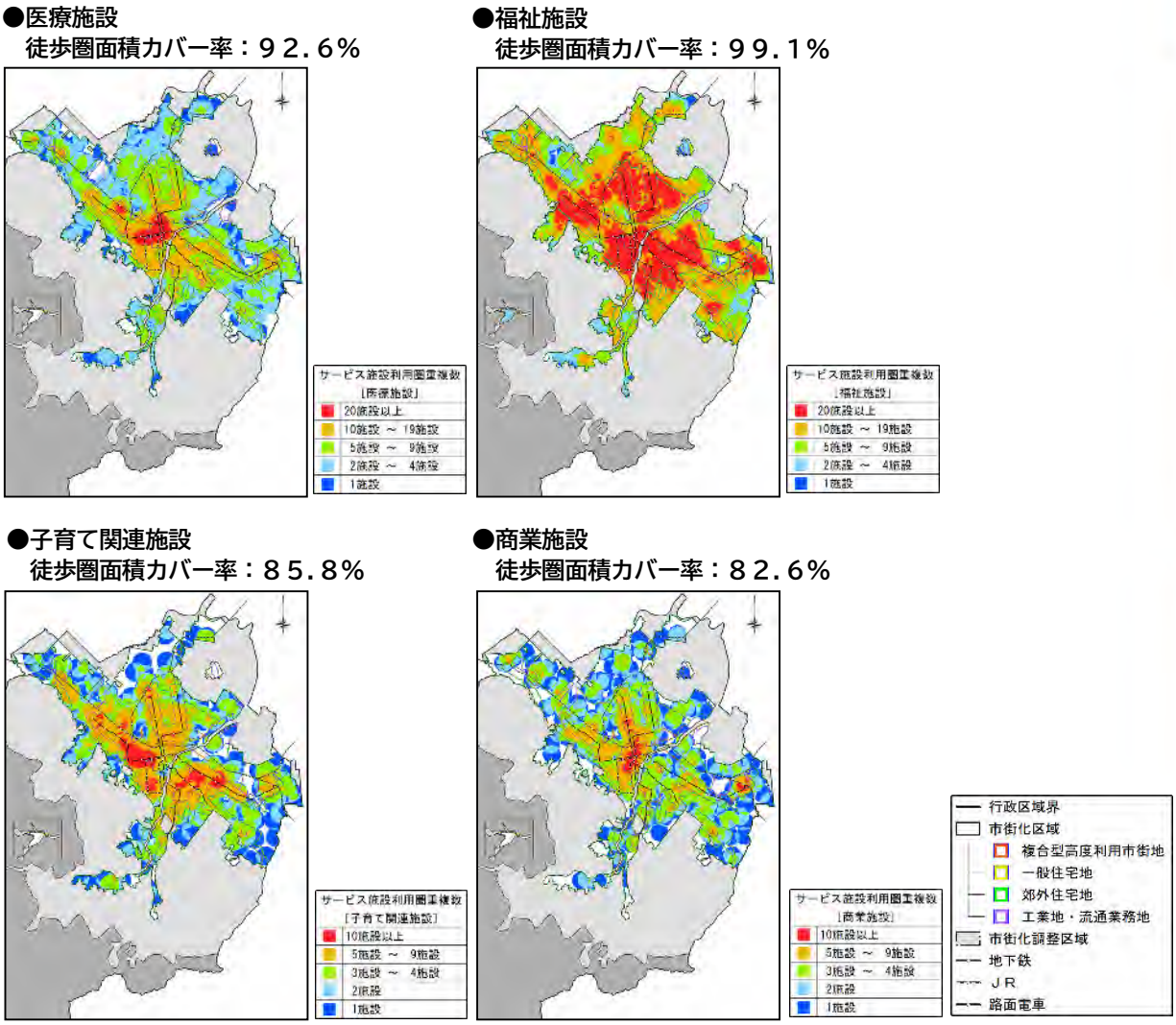


図 2-18　各１００ｍメッシュにおける徒歩圏内の施設立地状況（令和６年）　資料：札幌市

＜まとめ＞

生活利便施設の徒歩圏面積カバー率が高く、おおむね市全体で高水準に立地しています。生活利便施設は人口密度に応じて立地する傾向があることから、今後、人口密度が低下すると、生活利便施設の維持・存続が困難になる地域が発生することが懸念されます。そのような状況を踏まえ、今後の生活利便性の確保について検討を進めることが重要です。

[35] **徒歩圏面積カバー率**：施設の徒歩圏に該当する面積の市街化区域面積に占める比率

(5) 公共交通の動向

＜公共交通ネットワーク＞

札幌の公共交通ネットワークは、「骨格公共交通ネットワーク（地下鉄・ＪＲ・路面電車）」、「バスネットワーク」、「タクシー」、「交通結節点[36]」によって構成されています。

大量輸送機関である地下鉄及びＪＲを基軸として、それらの後背圏エリアにおいて民間バス事業者が多数のバス路線を運行しています。このバスネットワークを地下鉄及びＪＲの各駅に接続することで、都心に向かう広範な交通や郊外部の移動に対応しています。

＜公共交通の徒歩圏面積カバー率＞

札幌の基幹的公共交通[37]の徒歩圏面積カバー率は高い水準にあります。

一方で、昨今はバス路線の減便や廃止などが続いており、今後は公共交通の利便性の低下が懸念されます。

●基幹的公共交通　徒歩圏面積カバー率：８１.０％

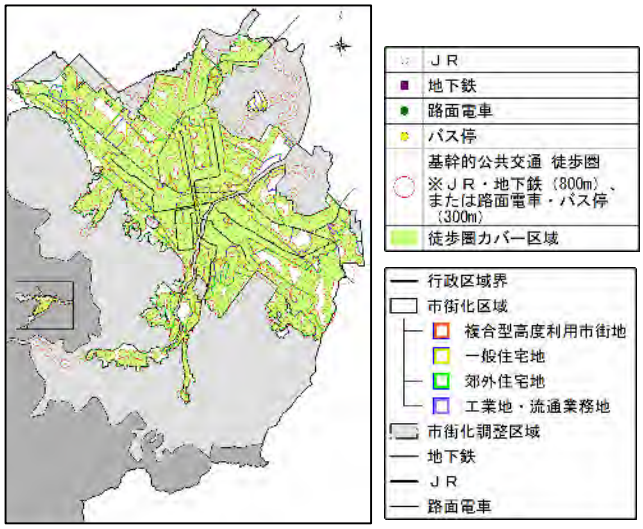


図 2-19　徒歩圏面積カバー率（公共交通）（令和６年）
資料：札幌市

●路線バスの減便や廃止

＜札幌市内のバス便数（札幌市内完結路線）＞

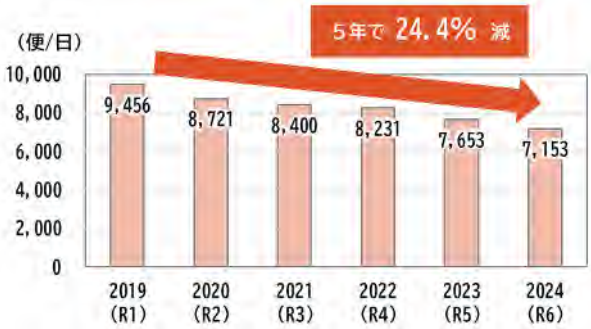


図 2-20　札幌市内のバス便数（札幌市内完結路線）
資料：札幌市

＜アクセシビリティ＞

公共交通に乗車するまでの期待時間（Ａ指標）を見ると、全市的におおむね２０分以内に乗車できるという結果が出ています。また、都心や地域交流拠点までの到達期待時間（Ｂ指標）を見ると、地下鉄の沿線周辺や主要なバス路線において高水準となっています。

[36] **交通結節点**：様々な交通手段（徒歩、自動車、バス、鉄道など）を相互に連絡させる場所
[37] **基幹的公共交通**：日３０本以上（片道）の運行本数を有する地下鉄、ＪＲ、路面電車及びバスの路線

●アクセシビリティ　A指標　●アクセシビリティ　B指標（都心）　●アクセシビリティ　B指標（地域交流拠点）

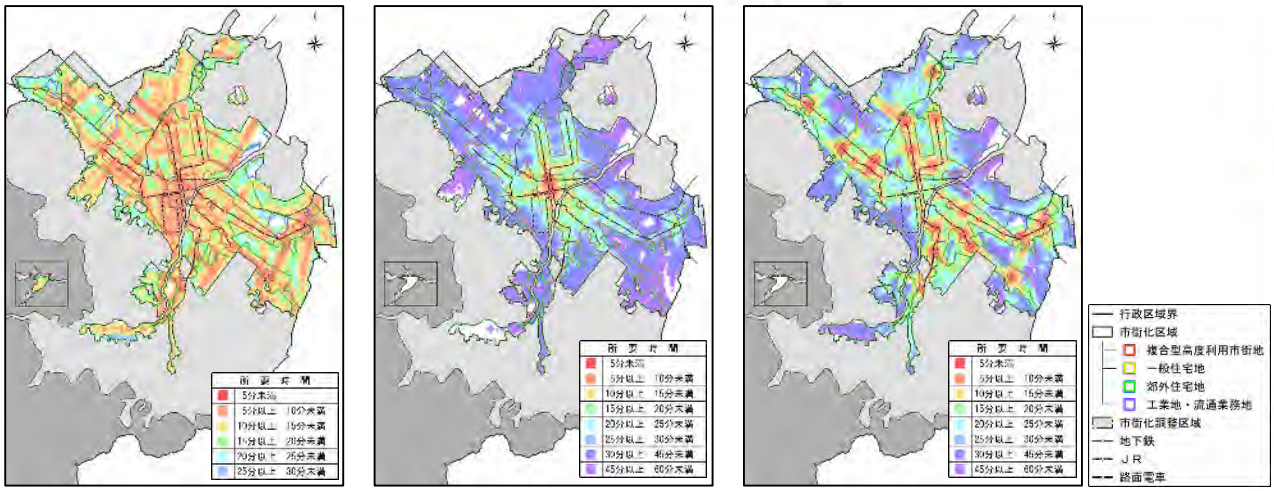


図 2-21　アクセシビリティ[38]（令和６年）　資料：札幌市

＜広域交通ネットワーク＞

国や北海道、周辺市町村等との連携により、道内の主要都市や国内外の地域をつなぐネットワークとして、空港・鉄道・高速道路・主要幹線道路などの広域交通機能を確保してきました。

今後は、丘珠空港における航空ネットワークの強化や北海道新幹線札幌延伸などにより、広域交通ネットワーク[39]が一層充実する見込みです。

図 2-23　北海道新幹線
Hokkaido Railway Company
Series H5 提供：ＪＲ北海道

図 2-22　丘珠空港
資料：札幌市

図 2-25　都心アクセス道路（整備イメージ）
資料：北海道開発局

図 2-24　札幌駅バスターミナル（整備イメージ）
資料：札幌駅交通ターミナル検討会

＜まとめ＞

これまで「骨格公共交通ネットワーク（地下鉄・ＪＲ・路面電車）」、「バスネットワーク」、「タクシー」、「交通結節点」による公共交通ネットワークを形成してきましたが、近年、バス路線の減便や廃止により、公共交通の利便性の維持が課題となっています。

一方で、丘珠空港の機能強化や北海道新幹線札幌延伸など、広域交通ネットワークの充実が見込まれており、道内外からの人の流れが大きく変わることが見込まれることから、そのような機会を的確に捉えた都市づくりを進めることが重要です。

[38] **アクセシビリティ**：ここでは、人々があるサービスを利用するに当たりその入り口に入るまでの到達しやすさ
[39] **広域交通ネットワーク**：道内の主要都市や観光地のほか、国内外の地域をつなぎ、札幌や周辺地域の暮らしや経済・観光などを支える広域的な交通ネットワーク

(6) 自然環境

＜地形・地質＞

札幌は、総面積１１２，１２６ｈａの広大な面積を有する都市であり、その変化に富む地形は、南西の山地から丘陵地、扇状地、平地へと連続し、都市の成り立ちや景観の土台になっています。また、豊平川をはじめとする多くの河川が流れ、市街地の周囲にはみどり豊かな自然環境が広がっています。

平成２６年（２０１４年）の調査によると、都市計画区域全体の緑被率[40]は約５６％となっており、市街化調整区域の緑被率は約８５％となっています。

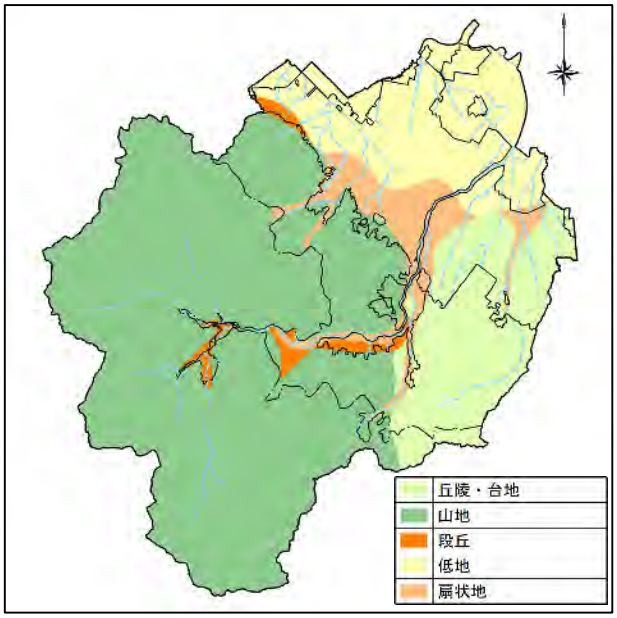


図 2-26　地形概念図

資料：札幌市（国土交通省「国土調査」を基に一部加工）

＜年間降雪量・年間積雪量＞

札幌の気候は、夏はさわやかで過ごしやすく、冬は積雪寒冷であるのが特徴で、四季の変化が鮮明です。中でも冬季の降雪量は平均で約５ｍあり、このような雪が多い大都市は世界的にも類を見ません。

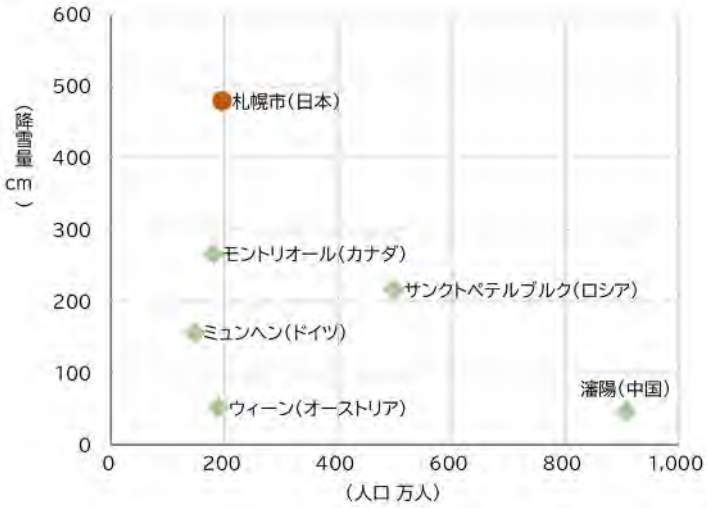


図 2-27　世界の各都市の人口と降雪量　資料：札幌市

※人口と降雪量の計測年は都市によって異なる（札幌市の人口は令和４年、降雪量は平成３年から令和２年までの平均としている。）。人口が１００万人以上で降雪地域に位置する世界の主要都市との比較

＜まとめ＞

札幌の地形は都市の成り立ちや良好な景観形成の土台となっています。また、政令指定都市の中でも緑被率が高く、年間約５ｍもの降雪がありながら１９０万人を超える人口を有するなど、豊かな自然環境と都市機能の共存は大きな魅力の１つとなっています。

一方で、山地から平野部にかけては、地形に由来する土砂災害等のリスクを踏まえた強靭な都市づくりを進めることも重要です。

[40] **緑被率**：樹林地（街路樹、樹林樹木）、草地、農地、水面など植物に覆われた面積が占める割合

(7) 産業

＜産業構造＞

産業構造は、全国平均と比較して第１次産業及び第２次産業の割合が低く、第３次産業の割合が高いという特徴を有しています。

第３次産業の中でも特に「卸売業・小売業」、「医療・福祉」及び「宿泊業・飲食サービス業」の割合が高く、この３業種で札幌市内の事業所数、従業者数の半数近くを占めています。

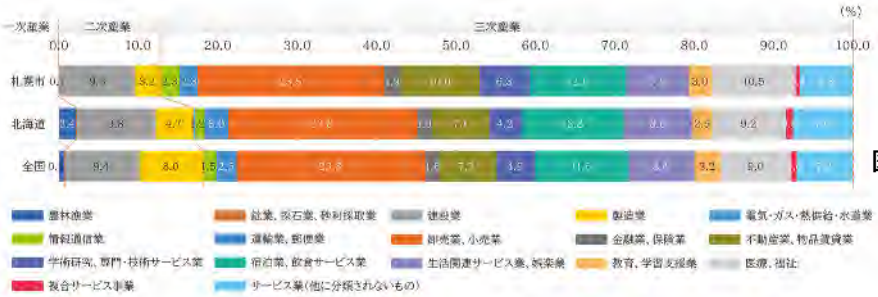


図 2-28　産業別事業所構成の比較
（令和３年）
資料：経済センサス活動調査
（総務省・経済産業省）

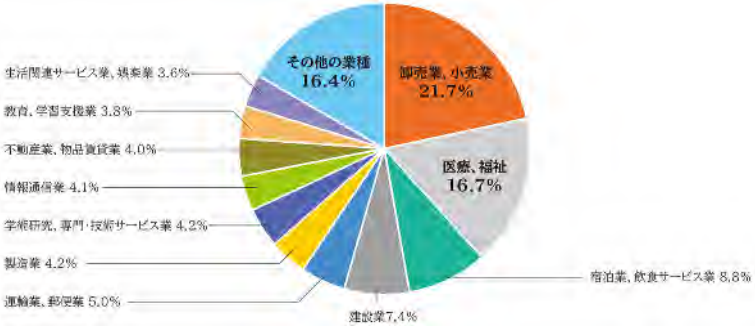


図 2-29　札幌市産業の業種別従業者数構成
（令和３年）
資料：経済センサス活動調査
（総務省・経済産業省）

＜工業＞

製造品出荷額等は増加傾向であり、令和４年（２０２２年）は約５，９３２億円となっています。

また、近年は施設の大型化など建築動向に変化がみられるほか、市街化区域内の低未利用地が減少しています。特に大規模な低未利用地が少なく、建て替え等の適地を確保することが困難となる場合があります。

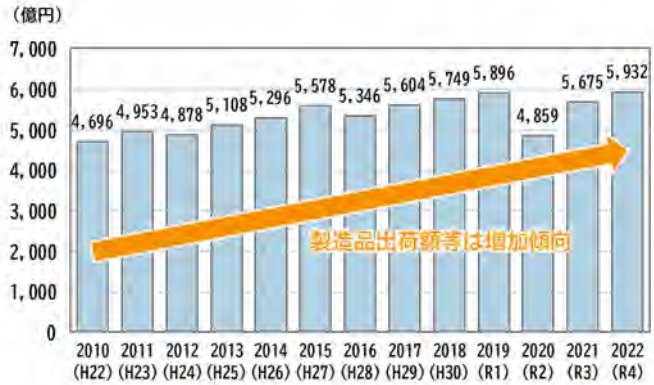


図 2-30　製造品出荷額等の推移
資料：経済構造実態調査、経済センサス、工業統計調査

表 2-3　築 41 年以上の工業系敷地数、低未利用地面積
（令和５年）　　資料：札幌市

（以上）		（未満）	築 41 年以上の工業系敷地（敷地数）	低未利用地（面積）
	～	1 千㎡	437 か所	61 ha
1 千㎡	～	3 千㎡	400 か所	69 ha
3 千㎡	～	5 千㎡	160 か所	41 ha
5 千㎡	～	10 千㎡	132 か所	40 ha
10 千㎡	～	20 千㎡	65 か所	23 Ha
20 千㎡	～	30 千㎡	17 か所	4 ha
30 千㎡	～		52 か所	3 ha

＜商業＞

観光ＧＤＰ[41]における平成２２年（２０１０年）から平成３０年（２０１８年）までの増加率は６９．２％となっており、市内総生産の増加率（１１．７％）を大幅に上回り、札幌経済をけん引しています。

表 2-4　観光消費の経済効果
資料：札幌市民経済計算より算出

年度	2010	2014	2018	2018-2010 増加額	2018-2010 増加率
観光消費額	3,689 億円	4,083 億円	5,780 億円	2,091 億円	56.7 %
観光 GDP(直接＋波及効果)	2,459 億円	3,027 億円	4,161 億円	1,702 億円	69.2 %
市内総生産（名目 GDP）	63,136 億円	65,822 億円	70,530 億円	7,394 億円	11.7 %
観光 GDP の市内総生産への寄与率	3.9 %	4.6 %	5.9 %	23.0 %	-

＜農業＞

明治期から今日に至るまで、様々な知識や技術を導入しながら、寒冷地農業の技術拠点として、常に北海道の農業において重要な役割を担ってきましたが、近年は農家戸数、経営耕地面積[42]は減少傾向にあり、平成１２年（２０００年）から令和２年（２０２０年）で約半減しています。

図 2-31　農家戸数と経営耕地面積緑被率の推移（全市）
資料：札幌市

＜まとめ＞

これまで、北海道の経済をけん引する役割を踏まえつつ周辺市町村とのバランスも考慮しながら、計画的に商業や産業の立地への対応を行ってきました。

その結果、札幌の強みを生かした食や観光などの分野が活性化してきたことに加え、ＩＴ分野・クリエイティブ分野、健康福祉・医療分野などの産業が成長してきました。

今後の持続的な発展に向けては、以上のような札幌の強みや成長している産業を伸ばすことに加え、新たな産業の進出などにも対応していくことが重要です。

[41] **観光ＧＤＰ**：観光客の消費のために生産された財貨・サービスの粗付加価値額
[42] **経営耕地面積**：農林業経営体が経営している耕地をいい、自ら所有し耕作している耕地（自作地）と、よそから借りて耕作している耕地（借入耕地、請負耕作（経営委託））の合計

（8） 都市のリニューアル

＜公共施設の整備状況＞

人口の増加に合わせて公共施設の整備を進め、全体の約６割超が建築後３０年以上経過しています。

今後、冬季オリンピックの開催や政令指定都市への移行が行われた１９７０年代から１９８０年代前半に集中的に整備してきた公共施設の更新時期が一斉に到来します。

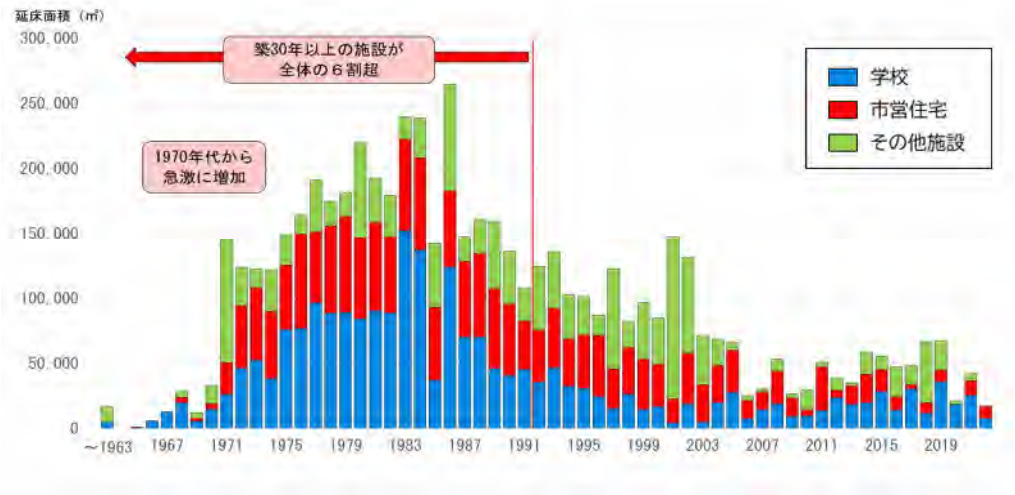


図 2-32　公共施設の築年別整備状況
資料：札幌市（令和３年）

＜再開発の動向＞

昭和４７年（１９７２年）に開催された冬季オリンピックから約５０年が経過し、札幌では都心部を中心に当時建てられた建築物が更新時期を迎えているほか、北海道新幹線札幌延伸をはじめとした広域交通ネットワークの整備を見据え、民間開発が活発化しています。

＜まとめ＞

「（３）建物利用動向」に記載しているとおり、札幌では民間施設、公共施設ともに建築後一定程度経過しているものも多く、これから更新時期を迎える建築物が多く存在します。

今後、長期的な市税収入の減少や社会保障などの財政需要の増大が予想されることに加え、更新時期が一斉に到来することから、公共施設の更新に当たっては、計画的かつ効率的に進めることがより一層重要になります。

また、都市機能の集積やまちの魅力・活力の向上、脱炭素化の推進など札幌市が目指す取組を推進するためには、建築物の更新の機会を的確に捉え、まちづくりを進めることが重要です。

（9） 価値観やライフスタイルの変化

＜世帯数・世帯人員数、共働き世帯の状況＞

核家族の増加が鈍化する一方で、単独世帯は増加し続けており、世帯人員数は年々減少を続けています。

また、専業主婦世帯の割合が減少する一方で、共働き世帯は増加し続けています。

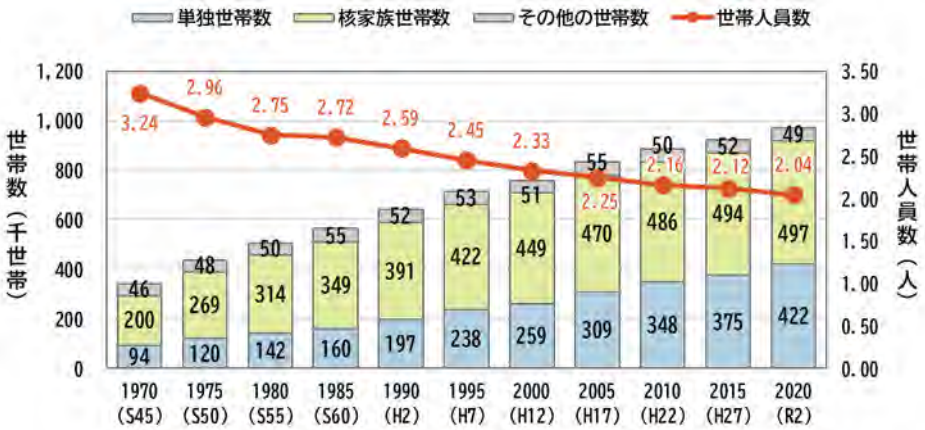


図 2-33　世帯数・世帯人員数の推移　資料：総務省統計局（国勢調査）

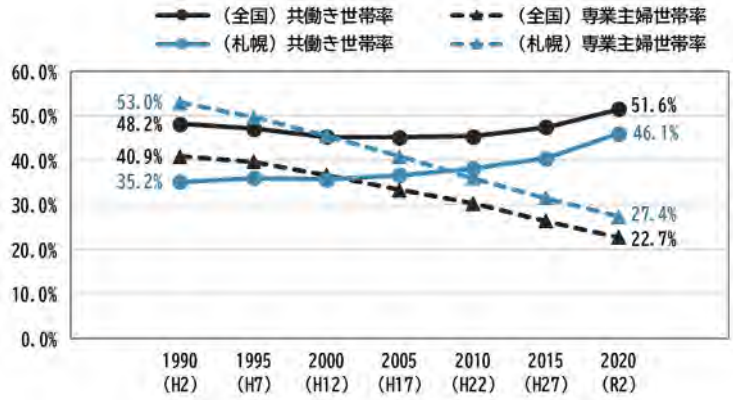


図 2-34　札幌市と全国の共働き世帯と専業主婦世帯の推移　資料：総務省統計局（国勢調査）

＜デジタル技術＞

行政手続などにおけるＩＣＴ[43]の活用やテレワークの拡大、ＡＩ技術の普及などに代表されるように、デジタル技術の急速な進展に伴い、市民のライフスタイルは今後も変化していくことが予想されます。

＜まとめ＞

世帯人員数の減少に伴う住宅規模の変化や共働き世帯の増加に対応した子育て支援の必要性など、多様化する価値観やライフスタイルを支えることに加え、行政手続などにおけるＩＣＴの活用やテレワークの拡大などのように、デジタル技術の急速な進展に伴う暮らし方の変化などを的確に捉えることが重要です。

[43] ＩＣＴ：Information and Communication Technology の略。情報や通信に関連する科学技術の総称。ＩＴ（Information Technology）も同義として用いられる。

（10） エネルギー・脱炭素化

＜ゼロカーボンシティ＞

札幌市は令和２年（２０２０年）に、令和３２年（２０５０年）までに温室効果ガス排出量実質ゼロを目指すこと（ゼロカーボンシティ）を宣言し、気候変動への対応を進めています。

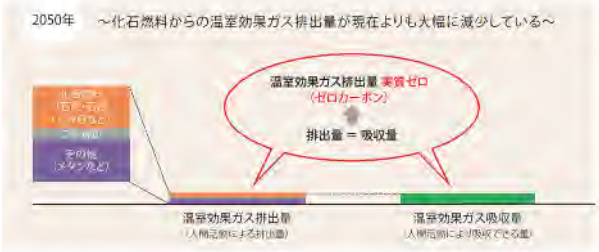


図 2-35　温室効果ガス排出量実質ゼロのイメージ
資料：札幌市（気候変動対策行動計画）

＜温室効果ガス排出量＞

二酸化炭素排出量は、令和４年（２０２２年）速報値で１，０２２万ｔ―ＣＯ２となっています。また、積雪寒冷地のため家庭における暖房エネルギー消費量が多いことや、第３次産業中心の産業構造であることなどから、部門別の排出量では、家庭部門が３５％、業務部門が３３％、運輸部門が２３％となっており、これら３部門が排出量の大部分を占めています。なお、エネルギー種別で見ると、電力由来の二酸化炭素排出量が半分近くを占めています。

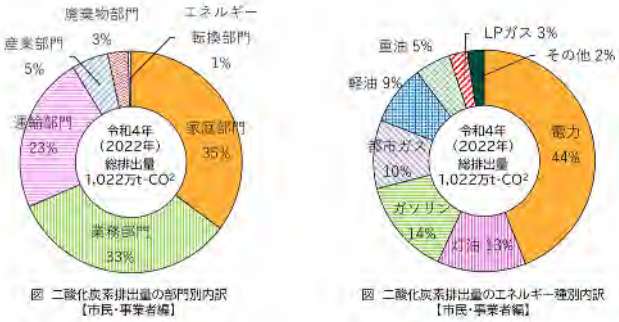


図 2-36　二酸化炭素排出量の部門別内訳、二酸化炭素排出量のエネルギー種別内訳【市民・事業者編】
資料：札幌市（「札幌市気候変動対策行動計画」進行管理報告書（令和４年速報値・令和２年確定値））

＜グリーン・トランスフォーメーション（ＧＸ）＞

札幌市では、グリーン・トランスフォーメーション（ＧＸ）[44]を推進するため、北海道の有する国内随一の再生可能エネルギー[45]のポテンシャルを最大限に活用し、世界中からＧＸに関する資金・人材・情報が札幌・北海道に集積するアジア・世界の「金融センター」の実現に向けて、令和５年（２０２３年）に「Ｔｅａｍ Ｓａｐｐｏｒｏ－Ｈｏｋｋａｉｄｏ」を設立しました。

令和６年（２０２４年）には、北海道と札幌市が「金融・資産運用特区[46]」の対象地域として決定され、また、札幌を含む北海道全域が「国家戦略特区[47]」として指定されました。

＜まとめ＞

札幌市では、気候変動に対応するため、令和２年（２０２０年）に「ゼロカーボンシティ」の宣言を行いました。市内で排出される温室効果ガスのほとんどは、市民の生活や事業活動のエネルギー消費を支えるために排出された二酸化炭素であることから、ゼロカーボンの実現に向けては、第一に無駄なエネルギー消費を減らしエネルギーの有効利用を図ること、その上でどうしても必要なエネルギーは、国家戦略特区の指定も踏まえ経済成長を図りながら再生可能エネルギーへの転換を推進することが重要です。

---

[44] **グリーントランスフォーメーション（ＧＸ）**：化石燃料をできるだけ使わずに、環境に優しいエネルギー中心の社会に変えて、経済の成長も目指すこと
[45] **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
[46] **金融・資産運用特区**：金融・資産運用業にとって魅力的な環境を整備する観点から、特定の地域において国や地域が規制改革や運用面での取組等を重点的に実施するエリアの総称
[47] **国家戦略特区**：世界で一番ビジネスがしやすい環境を作ることを目的に、地域や分野を限定し、大胆な規制・制度の緩和や税制面の優遇を行う規制改革制度

（11） 頻発・激甚化する自然災害

＜北海道胆振東部地震の発生＞

平成３０年（２０１８年）９月に発生した北海道胆振東部地震では、東区において震度６弱、市内の広い範囲で震度５弱以上の強い揺れが発生し、液状化現象による住宅への被害、道路の隆起や陥没、断水などに加え、道内全域の約２９５万戸が停電するブラックアウトに見舞われました。

図 2-37　地震発生後の道路陥没のようす
（平成３０年北海道胆振東部地震）資料：札幌市

＜大雨頻度の増加＞

大雨や短時間強雨の増加に伴う水害が全国各地で観測されており、今後、それらの影響による河川の洪水・土砂災害などの発生が懸念されます。

また、道内においては、短時間強雨の発生回数や降水量が増加傾向にあります。厳しい温室効果ガス削減策を取らなかった場合、将来的には大雨や短時間強雨の頻度が増加すると予測されています。

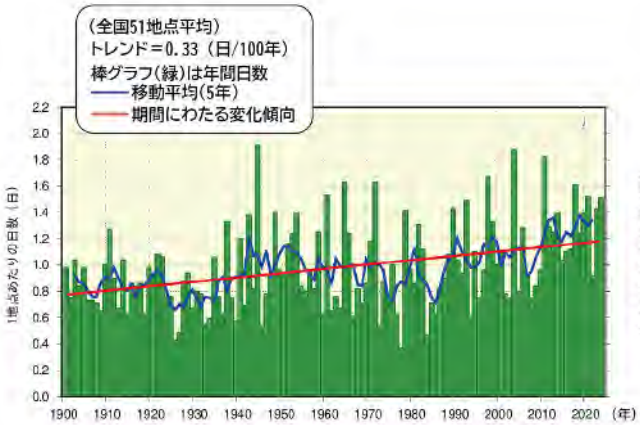


図 2-38　日本における短時間強雨（100mm/日以上）の発生回数の経年変化（全国 51 地点平均）
資料：気象庁
（気候変動レポート（令和６年））

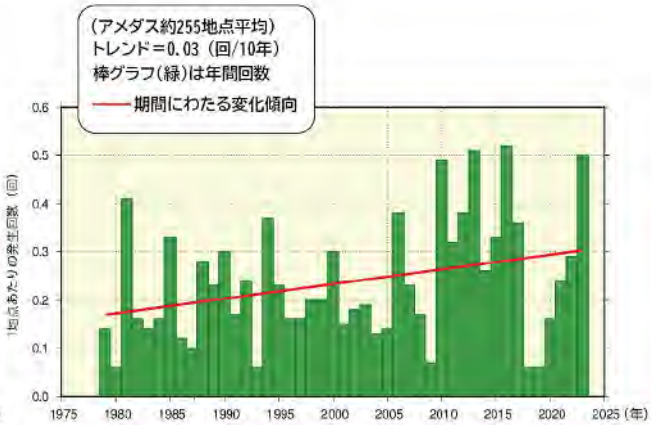


図 2-39　北海道における短時間強雨（30mm/h 以上）の発生回数の経年変化
資料：気象庁
（北海道地方のこれまでの気候の変化（令和６年））

＜まとめ＞

近年頻発・激甚化する災害に備え、災害リスクを踏まえた防災・減災の取組を進めるとともに、災害発生後においても生活や経済活動が継続・早期復旧できるよう、レジリエンス（自己回復力・強靭性）の向上に向けた取組を進め、これらのリスクに対して適切に備えていくことが求められています。

（12） 公民連携・官民連携

＜民間開発との連携＞

公有地の再編や建築物の建て替え更新の機会に合わせて、民間開発と連携しながら、札幌市のまちづくりの目標実現に資する取組を推進してきました。これにより、歩行者空間の機能の向上やバリアフリー動線の整備といった地域の課題の解決を図るとともに、良好な滞留空間、エネルギーセンター[48]、一時滞在施設[49]などの整備といった魅力的な都市空間の創出や高次な都市機能の集積を進めてきました。

図 2-40　新札幌駅周辺地区Ⅰ街区アクティブリンク（空中歩廊）

図 2-41　オープンスペースの整備事例

図 2-42　エネルギーセンター

図 2-43　一時滞在施設

＜エリアマネジメント＞

都心ではまちづくり会社が設立され、地域が主体のまちづくり活動が進められてきました。

北３条広場等の公共的空間では、年間を通して多様な利活用がされるなど、にぎわいが創出されています。

地域交流拠点では、新さっぽろや篠路において、エリアマネジメント[50]の推進に向けて、一般社団法人が設立されるなど、地域の取組が進められています。

図 2-44　札幌市北３条広場

＜まとめ＞

都市の魅力や活力を向上させるためには、土地利用の転換や建築物の建て替え更新などの機会をとらえて、公民連携・官民連携[51]によって交流・滞留空間の創出や、それらの空間の効果的な活用などの取組を進めていくことが重要です。

---

[48] **エネルギーセンター**：一定の地域内における冷暖房、給湯等に必要となる冷水、温水、蒸気等を集中的に製造する施設

[49] **一時滞在施設**：大規模地震の発生により、地下鉄、ＪＲ、バスなどの公共交通機関が広範囲にわたり運行停止となった際に、帰宅することが困難となった人（帰宅困難者）の帰宅が可能になるまでの間、一時的に受け入れる施設

[50] **エリアマネジメント**：住民・事業主・地権者などが主体となって地域の現状や課題について話し合い、地域における良好な環境や地域の価値の維持・向上につなげる取組

[51] **公民連携・官民連携**：行政（官）又は公共（公）と、民間企業等（民）が連携して、課題解決や公共サービスの提供等を行うこと

（13） 市民の意識

＜令和６年度市民意識調査＞

「令和６年度市民意識調査」の結果によると、市民の「札幌の街に対する愛着度」は、９４．３％（「好き」の６７．７％と「どちらかといえば好き」の２６．６％の合計）と極めて高くなっています。その理由としては、「地下鉄やＪＲなど公共交通機関が整備されているから」、「緑が多く自然が豊かだから」、「四季の変化がはっきりしていて、季節感があるから」、「官庁や学校、企業や商業施設、病院が集中していて便利だから」が多く挙げられています。

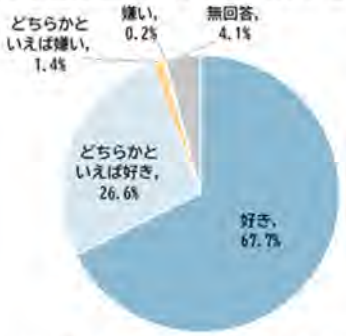


図 2-45　札幌の街に対する愛着度
資料：札幌市（令和６年度市民意識調査）

図 2-46　札幌が好きな理由
資料：札幌市（令和６年度市民意識調査）

＜指標達成度調査（令和６年６月）＞

令和６年（２０２４年）６月に実施した指標達成度調査（市民アンケート）では、約７４％が住んでいる地域の住環境に「満足している」、又は「やや満足している」と回答しています。

また、「買い物・通院などの生活利便性が高い暮らしの場が形成されていると感じるか」という設問に対しては、「そう思う」、「まあそう思う」と答えた割合は約７８％、「多様なライフスタイルを実現できる市街地が形成されていると思うか」という設問に対しては、「そう思う」、「まあそう思う」と答えた割合は約６５％となっています。

●住んでいる地域の住環境に満足しているか

●多様なライフスタイルを実現できる市街地が形成されていると思うか

●住んでいる地域が、買い物・通院などの生活利便性の高い暮らしの場が形成されていると感じるか

図 2-47　指標達成度調査（令和６年６月）
資料：札幌市（令和６年指標達成度調査）

＜まとめ＞

アンケート結果からは市民愛着度や住環境への満足度は比較的高い結果となっており、札幌の魅力を維持・向上することに加え、多様なライフスタイルを実現できる環境の整備等に引き続き取り組んでいくことが重要です。

2-4 これからの都市づくり

札幌市では、都市の拡大成長期には人口や産業の規模に応じて適切な市街地の範囲を設定しつつ、新たに形成する市街地については住区を基本の考え方としながら、計画的に市街地の整備を進めてきました。その後、人口増加が緩やかになるなど安定成熟期へと移行したことから、市街地の拡大抑制を基調とし、既存都市基盤を有効に活用しながら都市の魅力と活力を向上させる内部充実型の都市づくりを進めてきました。

これらの結果、札幌における都市づくりの特徴としては、公共交通を基軸として高次な都市機能が集積した都心と地域の生活の中心となる地域交流拠点が配置されていること、それらの周辺に密度や特徴の異なる住宅地を３つの区分に分けて計画的に形成していること、市街地の中では道路や学校などの基礎的な都市基盤は高水準で整備され、生活利便機能が市内に面的に備わっていること、市街地を取り囲むように保全された森林や農地などのみどりと近接した都市が形成されていることなどが挙げられます。

こうした中で、札幌は人口減少というこれまで経験したことがない新たな局面を迎えました。今後は、以上のようにこれまで培ってきた札幌の特徴を生かしながら、人口減少や人口構造の変化が進むことにより顕在化することが懸念される都市機能・公共サービスの低下などの様々な課題に備えることや、持続的な発展を遂げていくため札幌の強みを生かしながら機会を的確に捉えた都市づくりを進めることが重要です。

第３章 都市づくりの理念、目標、立地の適正化に関する基本的な方針

第３章 都市づくりの理念、目標、立地の適正化に関する基本的な方針

3-1 見直しのポイント

都市づくりを進めていく上では、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等を踏まえて、札幌が目指すべき方向性を考えていくことが重要です。

このような考え方から、２次マスタープランでは、都市づくりにおける「重視すべき観点」として、以下の５点を掲げ、これらを踏まえ取組を進めてきました。

＜（２次マスタープラン）都市づくりにおける重視すべき観点＞

- ✓ 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

こうした中、令和３年（２０２１年）に人口減少局面を迎え、本計画の目標年次よりも先の２０４０年代以降は、人口減少や人口構造の変化が更に進行することが見込まれており、地域によっては、これらの進行に伴って以下のような課題が顕在化することが懸念されます。

＜人口減少や人口構造の変化が更に進行することにより想定される課題例＞

都市機能・公共サービスの低下

人口減少や人口構造の変化に伴う、生活利便施設の撤退やインフラ維持の負担増、公共交通の利便性低下等が懸念されます。

地域コミュニティの衰退・居住環境の悪化

人口密度の低下等に伴う、地域コミュニティの衰退や管理不全の空き家・空き地の増加等による居住環境の悪化等が懸念されます。

都市全体の活力の低下

経済活動の停滞や交流が減少することに伴い、都市全体の活力が低下する可能性があります。

このような課題に備えるためには、今から都市の持続可能性を高めるための準備が必要です。また、人口減少局面を迎えたことに加え、２次マスタープラン策定時と比較し、都市のリニューアルの進行、価値観やライフスタイルの多様化、脱炭素社会の機運の高まり、自然災害の頻発・激甚化、デジタル技術の進展など、都市を取り巻く状況は変化し続けており、それらに対応した都市づくりを進めていくことが重要です。

これらのことから、本計画では、人口減少等に適応した都市づくりを進めるため、「今後顕在化するであろう課題に備える視点」と「持続的な発展に向けて札幌の強みを生かし機会を的確に捉える視点」の両方の視点から、見直しのポイントを整理しました。

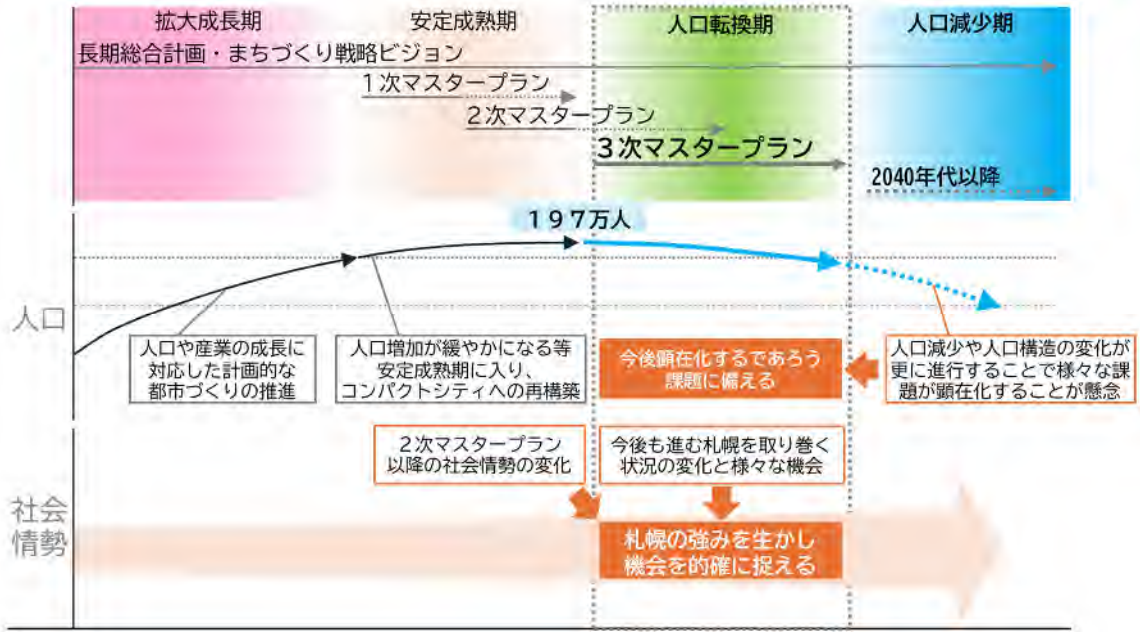


図 3-1　本計画期間の都市づくりの視点

＜見直しのポイント＞

ポイント１　人口減少等に適応した持続可能な都市づくりの推進

●人口減少下における持続可能な都市づくりを進めるため、居住機能や都市機能の集積の考え方を示し、都心・地域交流拠点における都市機能の強化や住宅地における多様なライフスタイルへの対応、地域コミュニティの維持等に向けた地域特性に応じたきめ細かな取組を推進

ポイント２　リニューアル時期を捉えた都市づくりの推進

●建築物の建て替え更新や広域交通ネットワークの強化等の機会を捉えて、都市の魅力や活力の向上を図るため、みどり[52]の創出等による魅力的な空間の形成・活用や、新たな交通需要への対応、良好な景観形成に向けた取組等を推進

ポイント３　ひと中心の都市づくりの推進

●都心・地域交流拠点におけるにぎわい・交流の促進及びイノベーションの創出や、住宅地における地域コミュニティの維持を図るため、公共的空間の整備・活用等により、誰もが利用しやすく、居心地が良く歩きたくなる空間の形成等を推進

ポイント４　脱炭素化・強靭化に向けた都市づくりの推進

●都市づくりにおいても徹底した省エネルギー対策や再生可能エネルギーの導入といった脱炭素化に向けた取組と災害時にも都市活動を継続できる防災・減災の取組を進めるとともに、特に高次な都市機能が集積する都心においてはこれらの先進的な取組を積極的に推進

ポイント５　多様な手法を活用した都市づくりの推進

●都市が成熟し求められるニーズ等が多様化・複雑化する状況を踏まえ、地域課題の解決を図るため、デジタル技術や既存ストックの活用、エリアマネジメント等の取組を推進

[52] **みどり**：札幌における森林、草地、農地、公園・緑地、河川や湖沼地のほか、民有地を含めた全ての緑化されている場所（公開空地や壁面緑化を含む）、さらには樹木や草花（コンテナや鉢などに植えられたものも含む）などのこと

3-2 都市づくりの理念、基本目標

この節では、これまでのマスタープランにおける都市づくりの理念等を踏まえつつ、前節で整理した見直しのポイントを踏まえ、これからの都市づくりの「理念」と「基本目標」を定めます。

(1) 都市づくりの理念

人口減少に適応した都市づくりへの移行

多様な地域のつながりが　都市全体の調和を保つ
札幌型コンパクトシティの実現

札幌市が目指す「札幌型コンパクトシティの実現」とは、今後更に進行する人口減少等を見据えた「持続可能な都市の形成」と、これまで築いてきた特徴や強みを生かした「魅力と活力の創出」に向けた都市づくりを指しており、札幌型コンパクトシティの実現に向けた考え方を以下に示します。

札幌型コンパクトシティの実現に向けた考え方

≪札幌の特徴を踏まえた都市空間の形成≫

以下の札幌の特徴を踏まえた都市空間の形成を進めます。

- ●市街地内の充実と市街地を囲む豊かな自然環境
- ●公共交通ネットワークでつながれた、高次な都市機能が集積した都心と地域の生活の中心となる複数の地域交流拠点
- ●身近に生活利便機能が立地した多様なライフスタイルを実現する住宅地
- ●多くの人が集まる交流の場
- ●暮らしの質を高める憩いの場

≪札幌の特徴を踏まえた地域の多様な取組の展開≫

以下の視点をもって札幌の特徴を踏まえた地域の多様な取組を進めます。

＜資源を有効につかう＞

- ●豊かな自然やゆきを資源として活用する
- ●公共的空間を多面的に活用する
- ●既存の資源を有効に活用する

＜取組をつなぐ＞

- ●多様な主体が連携し協働して進める
- ●交流の機会を創出する
- ●地域の個性を高める

＜全体の調和を保つ＞

- ●都市全体の視点と地域ごとの視点を持って最適化を図る
- ●中長期的な視点と柔軟な対応により効果の高い都市づくりを進める
- ●多角的な視点から総合的に取組を進める

(2) 都市づくりの基本目標

「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た上で、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。そのため、「都市づくりの基本目標」を、「都市づくり全体」と「身近な地域」の２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、文化芸術・スポーツが育む創造により、北海道をリードし世界を引き付ける
魅力と活力あふれる世界都市

●人口減少等に適応した都市構造[53]を形成し、地域コミュニティを支え札幌の価値を守り育てる**持続可能な都市**

●札幌らしい地域の特色を生かした居住環境の形成により子育て・暮らし・仕事など誰もが快適で多様なライフスタイルを実現できる**「ひと」中心の都市**

●先進的な取組により脱炭素化を推進し、「みどり」や「ゆき」の自然の恵みと調和した**環境都市**

●都市基盤の効率的な維持･保全や災害リスクを踏まえた防災･減災の取組により、都市活動が災害時にも継続できる
安全・安心・強靭な都市

＜身近な地域＞

●**多様な協働**により地域の価値を創造する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、都市づくり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付けられながら連鎖的に展開されることが重要です。

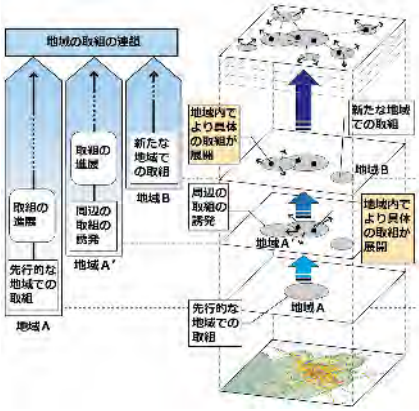


図 3-2　身近な地域の基本目標の展開イメージ

[53] **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

3-3 目指すべき都市構造

札幌ではこれまで、公共交通を基軸として、最も中心的な拠点である都心と地域の生活を支える地域交流拠点、それらの周辺に密度や特徴の異なる住宅地を３つの区分に分けて計画的に配置してきました。さらに、国際的・広域的な広がりを持つ高次な都市機能が集積する高次機能交流拠点[54]が市内各地に展開されているほか、工業地・流通業務地が周辺市街地との均衡を保ちながら一定のまとまりを持って配置され、適切に保全された森林や農地等のみどりが市街地を取り囲むことにより現在の都市構造が形成されています。

おおむね２０年後を見据えた本計画においては、前章で示した人口の推移や土地利用の動向等を踏まえ、市街地の範囲を変更しないことを基本としつつ、本計画の目標年次の更にその先の人口減少や人口構造の変化に伴い顕在化するであろう課題に備え、これまで築いてきた都市構造を維持していくこととします。

そのため、都心や地域交流拠点において都市機能の集積や交通結節機能の向上、交流・滞留空間の充実に向けた取組を進めるとともに、複合型高度利用市街地においては、後背の住宅地を支える生活利便機能の集積等により人口密度の維持・増加を図ります。また、道内外とつながる広域交通ネットワークの強化や、安全で円滑な移動や経済成長を支える骨格道路網の強化、札幌の魅力を生み出し生物多様性の保全等に資するみどりの充実などを進めていきます。

一方で、一部の住宅地においては、人口減少の進行や人口構造の変化に伴い、生活利便性の低下や、空き家・空き地の増加など、居住環境を取り巻く状況が変化する可能性があります。こうした課題が早期に顕在化することが想定される地区に対しては、都市全体のバランスを踏まえて最適化を図りながら、既存の都市基盤の効率的な活用や、地域の実情等に合わせた生活交通の確保、多世代を受け入れるまちづくり等により地域コミュニティの維持などを図ることが重要です。

また、今後は、上述した都市構造の形成に向けた取組を推進していくことに加え、札幌の強みを生かしながら機会を的確に捉え、持続的な発展を目指す都市づくりを進めるとともに、周辺市町村と連携し、各都市の特徴を生かして課題に取り組んでいくことが重要です。

---

[54] 高次機能交流拠点：Ｐ．４４参照

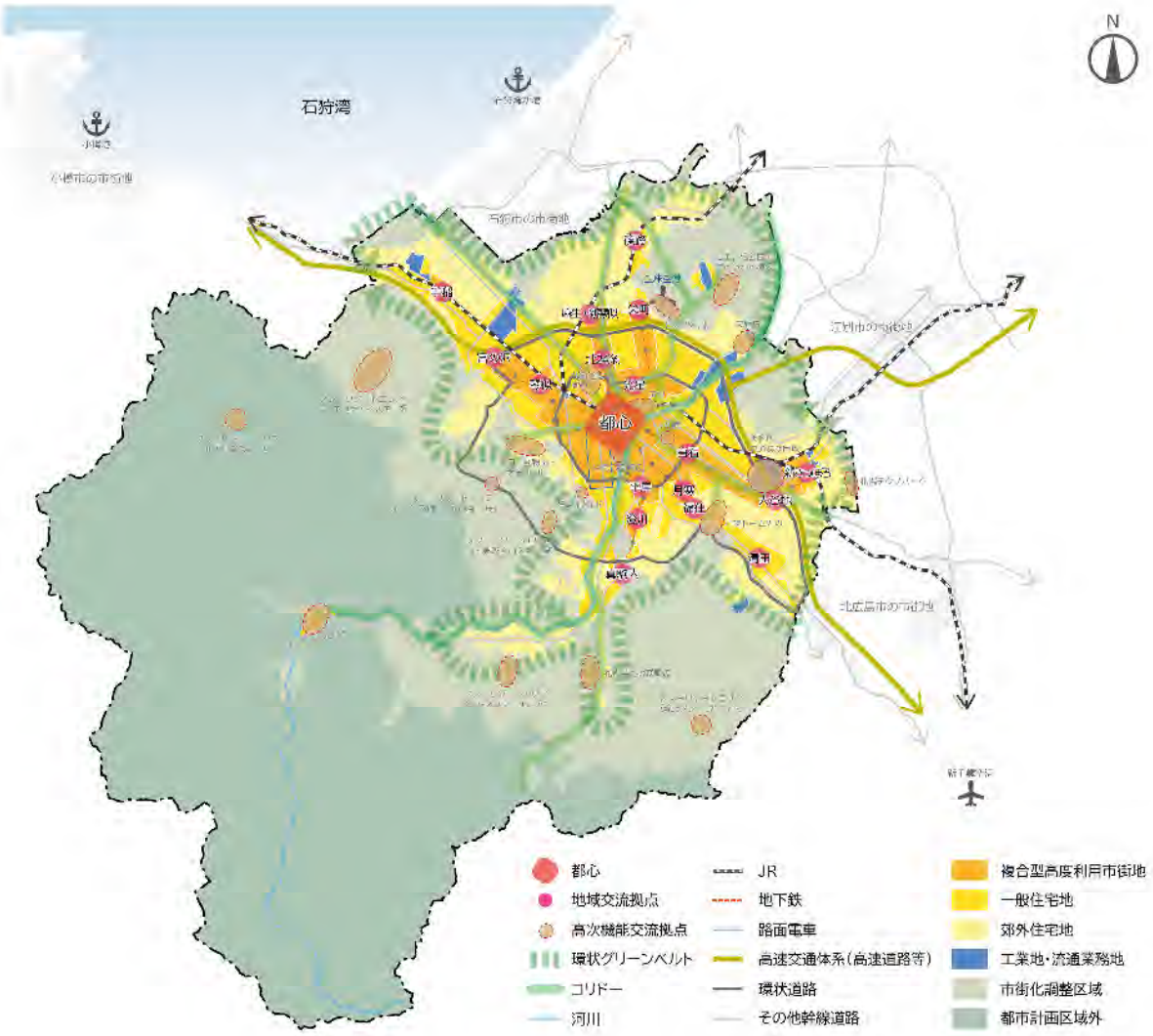

石狩湾
N
都心
都心
地域交流拠点
高次機能交流拠点
環状グリーンベルト
コリドー
河川
JR
地下鉄
路面電車
高速交通体系（高速道路等）
環状道路
その他幹線道路
複合型高度利用市街地
一般住宅地
郊外住宅地
工業地・流通業務地
市街化調整区域
都市計画区域外

図 3-3　都市構造図

表 3-1　都市空間の区分ごとの役割と範囲

都市全体から見て求められる役割			範囲
拠点	都心	都心にふさわしい高次な都市機能の集積や札幌を象徴する都市空間の創出、脱炭素化の推進等を通じて、札幌・北海道の魅力と活力を先導・発信	ＪＲ札幌駅北口一帯、大通と東８丁目・篠路通の交差点付近、中島公園の北端付近、大通公園の西端付近を頂点として結ぶエリア
	地域交流拠点	後背圏[55]を含めた地域の生活を支える日常的な生活利便機能や多様な都市機能の集積を図るとともに、公共交通の利便性を確保し、来訪者を受け入れる魅力ある交流空間を形成	主要な交通結節点周辺や区役所周辺などの生活圏域の拠点となるエリア
	高次機能交流拠点	札幌・北海道の魅力と活力の向上を先導するため、地域の持つ資源や施設等の特性に応じ、産業や観光、文化芸術、スポーツなど、高次な都市機能を集積	国際的・広域的な広がりを持って利用され、札幌・北海道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エリア
住宅市街地		価値観や家族構成の変化等に対応した多様なライフスタイルを実現	―
	複合型高度利用市街地	後背の住宅地を支える高い居住密度を維持・向上し、生活利便機能を集積するとともに、質の高い都市空間を実現	おおむね環状通の内側、地下鉄の沿線と地域交流拠点の周辺のエリア
	一般住宅地	戸建住宅や集合住宅などの多様な居住機能や生活利便機能などの調和が保たれた居住環境を実現	市街化区域のうち、複合型高度利用市街地、郊外住宅地、工業地・流通業務地以外のエリア
	郊外住宅地	自然と調和し、ゆとりある空間を生かした暮らしを実現	市街化区域のうち、おおむね外側に位置し、一定の生活利便機能を有する低層住宅地を主とするエリア
工業地・流通業務地		周辺市街地との均衡を保ちつつ、市内工場の操業環境の保全や新たな産業振興など、札幌の産業を向上	工業や流通業務に係る集約的な土地利用を推進するエリア
市街地の外（市街化調整区域）		良好な自然環境や優良な農地を適切に保全	市街化を抑制すべきエリア

[55] **後背圏**：地域交流拠点における後背圏とは、周辺都市も含め地域交流拠点で提供される機能やサービス等を主に利用する人が住んでいると想定される範囲をいう。

図 3-4　都市空間の形成イメージ図

3-4 立地の適正化に関する基本的な方針

前述の都市づくりの理念・基本目標及び目指す都市構造の実現に向けて、一定の人口密度の維持、都市機能の計画的な配置、公共交通の充実、安全・安心な居住の確保に資する施策を推進するため、次の基本的な方針を定めます。

基本方針 1

居住機能と都市機能の適切な誘導による人口減少に適応した持続可能な都市づくり

多くの人が集まる都心や地域交流拠点と基軸となる公共交通を中心に居住機能と都市機能の集積を図り、人口減少が進む中でも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持続可能な都市を目指します。

基本方針 2

公共交通ネットワークで結ばれた誰もが暮らしやすい都市づくり

居住機能と都市機能の誘導に合わせて札幌の都市構造を支える公共交通ネットワークを持続可能なものとし、都市機能へのアクセス性が確保された誰もが暮らしやすい都市を目指します。

基本方針 3

自然災害のリスクを踏まえた安全で安心な都市づくり

自然災害のリスクを踏まえて居住機能と都市機能の誘導を図りつつ、市民・企業・行政などの多様な関係者が連携して都市の防災力を高める取組を進め、安全で安心な都市を目指します。

第４章　誘導区域と誘導施設

第４章 誘導区域と誘導施設

4-1 居住誘導区域等

（1） 居住誘導の基本的な考え方

札幌の人口は減少局面を迎えており、今後も人口減少は避けられないという認識のもと２０４０年代より先を見据えると、複合型高度利用市街地、一般住宅地、郊外住宅地、それぞれの住宅市街地の区分に応じて利便性が確保された居住環境が必要です。

本計画では、人口減少下においても一定のエリアで人口密度を維持することにより、都市機能や地域コミュニティが持続的に確保されるよう、人口、土地利用、交通および災害リスクの現状と将来の見通しを勘案して、居住誘導区域を設定します。居住誘導区域内に都市機能が維持されることで、区域内の居住環境の向上だけでなく、後背の住宅地の生活利便性の確保にもつながります。

また、人口減少に伴い、空き家・空き地の発生や地域コミュニティの希薄化といった課題が各地で顕在化するおそれがあります。こうした課題に対しては、居住誘導区域の内外を問わず、市民生活の基盤を支える視点から、必要な対策を講じていきます。

（2） 居住誘導区域の設定

本計画では、生活を支える都市機能へのアクセス性が高く、一定の人口規模と生活利便性を有するエリアに居住誘導区域を設定し、戸建住宅や集合住宅など地域の特性に応じた居住機能の集積を図ることにより、人口密度の維持を目指します。この区域は、骨格公共交通である地下鉄・ＪＲ・路面電車及び地域交流拠点の周辺を対象とし、住宅市街地の区分や徒歩圏、居住誘導区域の位置関係、土地利用の状況、災害リスクを考慮して設定します。

なお、災害リスクを踏まえた居住誘導区域の設定の考え方については、『第６章 立地適正化計画における防災指針』において整理しています。

＜集合型居住誘導区域＞

居住機能や都市機能が一定程度集積している「複合型高度利用市街地」は、利便性が高い市街地であるだけでなく、後背の住宅地の生活利便性を確保する役割も担っています。そのため、その地域の人口が減少すると都市機能の低下を招き、後背の住宅地にも影響を及ぼすことが懸念されます。したがって、複合型高度利用市街地の区域を基本に、土地の高度利用を主とした集合型の居住機能[56]の集積を図ることにより、人口密度の維持・増加を目指します。

なお、都心の中心部（おおむね札幌駅～大通公園地域）については、地域の特性を踏まえ、都心としての都市機能の集積を優先させるべきであるため、積極的に居住誘導を図るものではありません。

---

[56] **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。

(3) 地域特性に応じて課題に取り組むエリア

居住誘導区域の外では、人口減少に伴う課題が顕在化し、都市機能の低下や空き家・空き地の増加、地域コミュニティの希薄化など、地域の居住環境や魅力を維持することが難しくなることが懸念されます。

札幌は既に人口減少の局面に入っており、今後もこの傾向が続くと見込まれる中で、人口減少を前提としつつも、地域の実情や特性、課題を把握し地域ごとにまちづくりに取り組むなど、市民の暮らしを支えるため、必要に応じた取組を検討します。

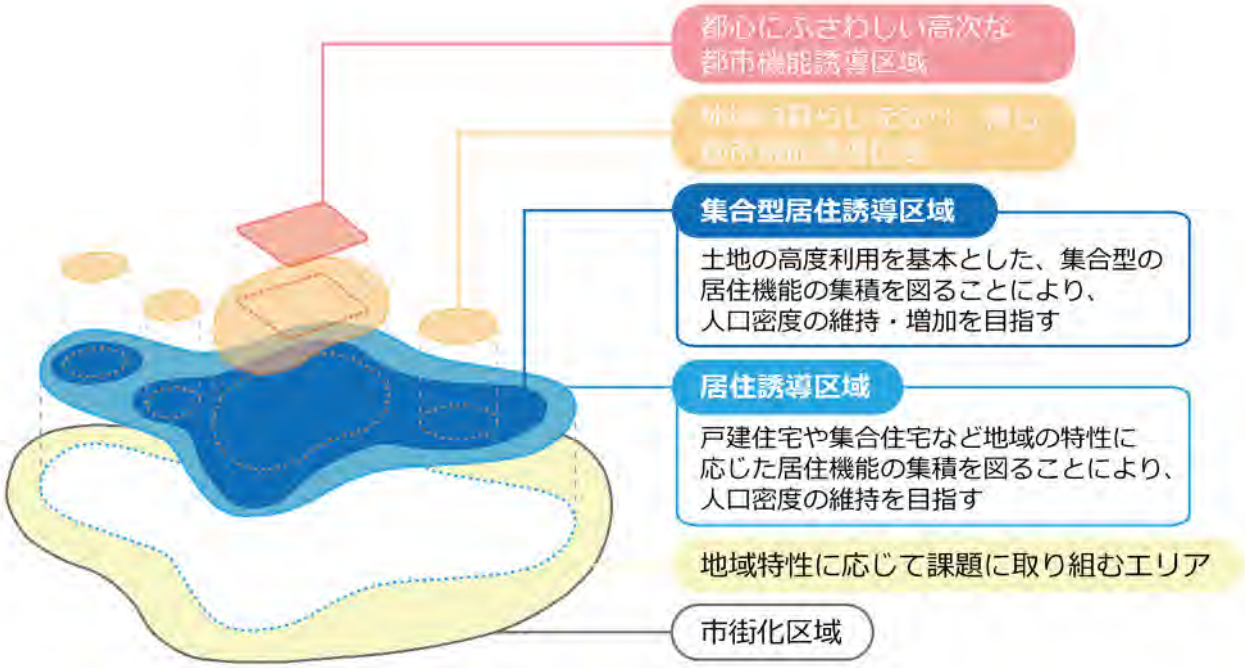
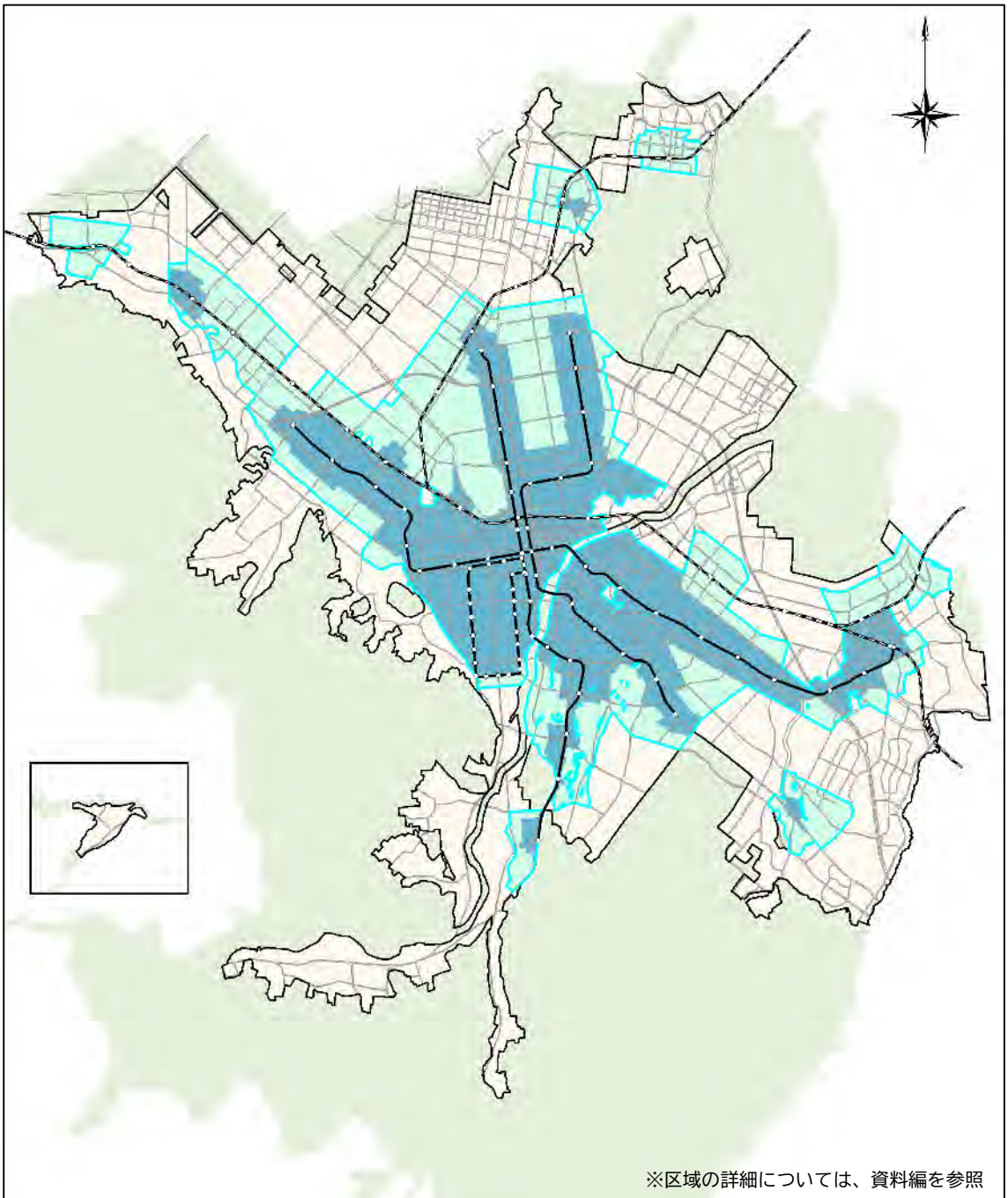


図 4-1　居住誘導区域の概念図

(4) 居住誘導区域等の区域図



※区域の詳細については、資料編を参照

令和８年３月以降に土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域に指定された区域は、居住誘導区域、都市機能誘導区域から除外します。

このほか都市再生特別措置法第 81 条第 19 項、同法施行令第 30 条において誘導区域を定めないものとする区域が新たに指定された場合は、その区域を居住誘導区域、都市機能誘導区域から除外します。

居住誘導区域
└ 集合型居住誘導区域
地域特性に応じて課題に取り組むエリア
市街化区域境界線
市街化調整区域

図 4-2 居住誘導区域図

■居住誘導区域境界の設定について

●地下鉄沿線、路面電車沿線、ＪＲ駅周辺、地域交流拠点周辺の徒歩圏を目安として、道路・河川等の地形地物や、用途地域・高度地区等の土地利用制限の境界などに合わせて区域境界を設定

●土砂災害特別警戒区域[57]、土砂災害警戒区域[58]、地すべり防止区域[59]、急傾斜地崩壊危険区域[60]などは、その区域を除外

＜補足＞

●公共交通の徒歩圏については、地下鉄は沿線からおおむね８００m、ＪＲは駅を中心に半径おおむね８００m、路面電車は沿線からおおむね３００mの範囲としている。

●このうち、ＪＲ駅については、駅周辺の状況（人口、住宅、生活利便施設）、駅の利用状況（乗車数）、交通結節機能（バスとの連絡状況）を踏まえて区域を設定

[57] **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区域で、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）に基づき定められる。当区域では、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。

[58] **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区域で、土砂災害防止法に基づき定められる。当区域では、危険の周知、警戒避難体制の整備が行われる。

[59] **地すべり防止区域**：地すべりしている区域や地すべりするおそれの大きい区域、又はこれらに隣接し地すべりを助長・誘発するおそれが極めて大きい区域等で、地すべり防止法に基づき定められる。当区域では、のり切り、切土等の特定の行為を行う場合に許可を要するなどの制限がかかる。

[60] **急傾斜地崩壊危険区域**：急傾斜地で、その崩壊により相当の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのある区域、又はこれに隣接し急傾斜地の崩壊が助長・誘発されるおそれがある区域で、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に基づき定められる。当区域では、のり切り、切土等の特定の行為を行う場合に許可を要するなどの制限がかかる。

＜参考＞居住誘導区域に含まない区域

●法令により、居住誘導区域に含まない区域（都市再生特別措置法第８１条第１９項、同法施行令第３０条）

市街化調整区域	都市計画法第７条第１項
災害危険区域（住居の用に供する建築物の建築が禁止されている区域に限る）	建築基準法第３９条第１項（同法第３９条第２項）
農用地区域	農業振興地域の整備に関する法律第８条第２項第１号
農地や採草放牧地の区域	農地法第５条第２項第１号ロ
特別地域	自然公園法第２０条第１項
保安林の区域	森林法第２５条又は第２５条の２
原生自然環境保全地域、特別地区	自然環境保全法第１４条第１項、同法第２５条第１項
保安林予定森林の区域、保安施設地区、保安施設地区に予定された地区	森林法第３０条又は第３０条の２、同法第４１条、同法第４４条において準用する同法第３０条
地すべり防止区域（災害防止のための措置が講じられている区域を除く）	地すべり等防止法第３条第１項（同法第２条第４項ほか）
急傾斜地崩壊危険区域（災害防止のための措置が講じられている区域を除く）	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第３条第１項（同法第２条第３項ほか）
土砂災害特別警戒区域	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第９条第１項
浸水被害防止区域	特定都市河川浸水被害対策法第５６条第１項

●原則として、居住誘導区域に含まないこととすべき区域（都市計画運用指針[61]）

津波災害特別警戒区域	津波防災地域づくりに関する法律第７２条第１項
災害危険区域（住居の用に供する建築物の建築が禁止されている区域を除く）	建築基準法第３９条第１項（同法第３９条第２項）

●災害リスク分析や防災・減災の取組実施状況等を総合的に勘案し、適当ではないと判断される場合は、原則として含まないこととすべき区域（都市計画運用指針）

土砂災害警戒区域	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第７条第１項
津波災害警戒区域	津波防災地域づくりに関する法律第５３条第１項
浸水想定区域	水防法第１５条第１項４号
土砂災害防止法に規定される基礎調査、津波浸水想定区域、都市浸水想定区域及びその他の調査結果等により判明した災害の発生のおそれのある区域	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第４条第１項、津波防災地域づくりに関する法律第８条第１項、特定都市河川浸水被害対策法第４条第２項第４号　等

※札幌市では、これらの区域のうち土砂災害警戒区域を居住誘導区域に含まないこととする。

[61] **都市計画運用指針**：国土交通省が策定する、都市計画制度をどのように運用していくことが望ましいと考えているか、また、その具体の運用が、各制度の趣旨からして、どのような考え方の下でなされることを想定しているか等についての原則的な考え方を示す指針

4-2 都市機能誘導区域と誘導施設

（1） 都市機能誘導の基本的な考え方

本計画では、必要な都市機能を都市の拠点となるエリアに集積させることで、効率的なサービスの提供を実現し、市民の利便性と福祉の向上を図るとともに、都市の魅力を高めることを目的として、都市機能誘導区域と誘導施設を設定します。

都市に必要な都市機能については、以下の５つの都市機能に着目し、少子高齢社会への対応や子育てしやすい環境の確保など、これからの都市づくりに重要な視点を踏まえて誘導施設を設定し、誘導を図るべき区域を都市機能誘導区域に位置づけます。

- 日常生活を支える利便機能
- 公共サービス機能
- 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
- 防災力を高める都市機能

これらの都市機能の一部は、既に市内で一定程度充足しているものの、今後の人口減少に伴い機能が低下することも考えられます。そのため、将来にわたり都市の利便性や魅力を確保するため、少なくとも都市の拠点となるエリアにおいては、必要な機能が適切に集積されるよう誘導を図ります。

誘導施設については、必ずしも全ての施設を都市機能誘導区域内に集約するのではなく、施設の立地状況や利用者の利便性などを考慮して、誘導施設に応じた適切な集積を図ります。

誘導に当たっては、都市機能誘導区域内における誘導施設の立地について、特定の場所を個別に定めるのではなく、各区域におけるまちづくりの方針等を踏まえつつ、用途地域等の地域地区の指定や緩和型土地利用計画制度[62]などの誘導施策を通じて、段階的かつ柔軟に誘導を進めます。（第５章 誘導に関する施策を参照）

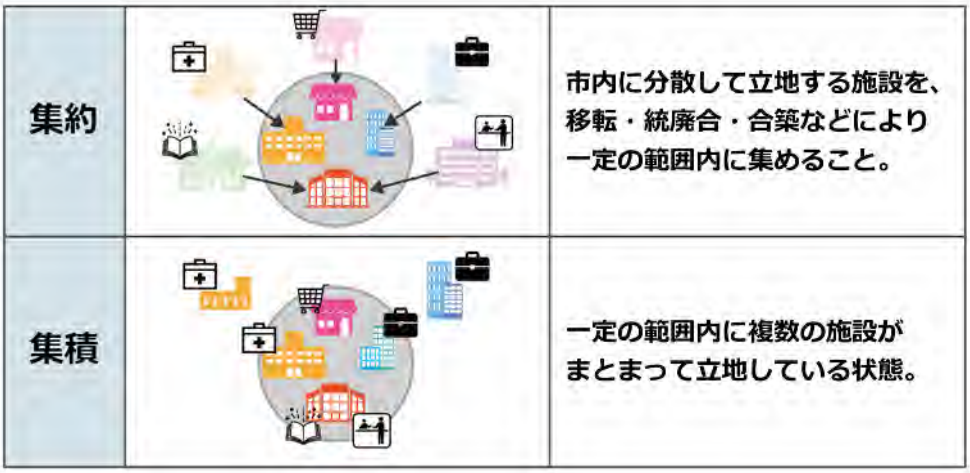


図 4-3　本計画における集約と集積の使い分け

[62] 緩和型土地利用計画制度：建築制限の緩和を伴う土地利用計画制度

(2) 誘導施設の設定

1） 日常生活を支える利便機能

医療施設、福祉施設、子育て関連施設、商業施設など、日常生活を支える利便機能については、施設の種類や規模、サービスの提供範囲、現状の立地等を踏まえて整理します。

このうち、比較的規模の大きな「２００床以上の病院」、「子どもの屋内遊び場」、「大規模な商業施設」は、多世代に向けて広域的なサービスの提供が求められる施設であることから、誰もが公共交通を利用してアクセスしやすいエリアへ集積を図ることで、利用者の利便性が向上すると考えられます。

くわえて、札幌ではこれらの施設の一部が既に利便性の高いエリアに立地していることから、区域外への転出を防ぐことで利便性を確保する観点も踏まえ誘導施設に位置づけます。

一方、診療所や福祉施設、保育施設、スーパーマーケットなどの施設は、日常的に地域住民が利用する身近な機能であり、既に市街化区域の広い範囲において徒歩圏内に立地している状況にあります。また、施設によっては、その性質上、必ずしも特定のエリアへの立地誘導が適さないものもあるため、今後も人口密度に応じて、市街化区域内での適正な立地を推進していくこととし、特定の区域への誘導は行わないこととします。

誘導施設	●２００床以上の病院 ●子どもの屋内遊び場 ●大規模な商業施設

※各誘導施設の具体的な定義（Ｐ５９）や立地に関する考え方（Ｐ６０）については後述

2） 公共サービス機能

多くの市民が利用する公共施設のうち、区役所や区民センターなどの行政区単位の市有施設については、施設の相互連携や空間の有効活用を図りながら、公共交通の利便性が高く多くの市民が集まるエリアに機能を集約することにより、効率的かつ質の高い公共サービスの提供が可能となり、市民の利便性及び福祉の向上に資するものと考えられます。

また、札幌市が令和６年（２０２４年）３月に策定した「札幌市市有建築物及びインフラ施設等の管理に関する基本的な方針」[63]においても、公共施設の種別ごとに、その施設が持つ機能をどこに配置していくべきか、今後の方向性を示しており、主要な地下鉄やＪＲ駅周辺などの拠点に集約する考えが示されています。

こうしたことから、本計画では多くの市民が利用する公共施設を誘導施設に位置づけます。

誘導施設	●区役所 ●保健センター ●区民センター・コミュニティセンター ●図書館 ●体育館 ●区保育・子育て支援センター（ちあふる）

※各誘導施設の具体的な定義（Ｐ５９）や立地に関する考え方（Ｐ６０）については後述

[63] **札幌市市有建築物及びインフラ施設等の管理に関する基本的な方針**：公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、今後の取組方針や将来の施設総量に関する目標と試算、事業費の見込みや長期的な財政見通し等を取りまとめた計画

3） 地域の魅力を高める都市機能

周辺地域の生活を支える拠点としての役割を担うエリアにおいて、日常生活を支える都市機能のほか、広域から多くの人を引き付ける機能や地域のにぎわい・交流を促す機能、公共交通の乗継・待合空間などの交通結節機能などが充実することは、後背圏を含めた地域全体の魅力を高めると考えられます。

本計画では、これらの機能を有する施設のうち、前述の「２００床以上の病院」、「子どもの屋内遊び場」、「大規模な商業施設」については、広域から多様な世代の人を引き付けることから、地域の魅力を高める都市機能としても位置づけます。

誘導施設	●２００床以上の病院（再掲） ●子どもの屋内遊び場（再掲） ●大規模な商業施設（再掲）

※各誘導施設の具体的な定義（Ｐ５９）や立地に係る考え方（Ｐ６０）については後述

4） 都市の魅力を高める都市機能

札幌が、居住地としてだけでなく、観光地や働く場所として国内外から多くのひと・もの・ことを引き付け、選ばれる都市となるためには、先進的なビジネス環境の形成、北海道観光の玄関口にふさわしい機能の集積、多様な消費活動や体験が広がる場と機会の充実など、都市全体の魅力を高める高次な都市機能の集積が必要です。また、都市の魅力を高めることは、市民が札幌に誇りを持ち、将来にわたって住み続けたいと思える都市づくりにもつながります。

集客・交流機能を有するＭＩＣＥ[64]関連施設や、雇用の創出やビジネスの拠点となる高機能オフィスは、市民生活の質の向上とともに、都市の国際競争力の強化にも資する重要な施設です。

くわえて、文化活動の発表の場や多様な文化芸術に触れる機会を提供する大規模ホールは、文化的な豊かさを育みながら、都心のにぎわいを生み出す集客交流拠点として、都市の魅力や活力の向上に寄与します。

本計画では、札幌・北海道の魅力と活力を先導・発信する「都心」において、こうした高次な都市機能の集積と機能の高度化を図るため「ＭＩＣＥ関連施設」、「高機能オフィス」、「大規模ホール」を誘導施設に位置づけます。

誘導施設	●ＭＩＣＥ関連施設　●高機能オフィス ●大規模ホール

※各誘導施設の具体的な定義（Ｐ５９）や立地に係る考え方（Ｐ６１）については後述

5） 防災力を高める都市機能

都心や都心周辺、地域交流拠点は、日常生活・経済活動・社会活動の中心であり、多くの人や建築物、企業が集まっています。しかし、大規模災害が発生すると多くの帰宅困難者の発生や、建築物の倒壊による人的被害、経済的損失などが懸念されることから、都市機能の集積に合わせて防災力を高めることが重要です。

本計画では、居住者だけでなく、観光客や就労者、後背圏からの利用者など多くの来訪者がいるエリアにおいて帰宅困難者対策を進めるため、「一時滞在施設」を誘導施設に位置づけて都市の防災力の向上を図ります。

誘導施設	●一時滞在施設

※各誘導施設の具体的な定義（Ｐ５９）や立地に係る考え方（Ｐ６１）については後述

[64] 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。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）の頭文字を取ったもの

(3) 都市機能誘導区域の設定

本計画では、前述の都市に必要な都市機能の考えを踏まえ、効果的に都市機能が誘導されるよう都市機能誘導区域を設定します。この区域の範囲については、土地利用の状況や利用者の回遊性などを踏まえて設定します。

1) 地域の暮らしを守り・育む都市機能誘導区域

「日常生活を支える利便機能」や「公共サービス機能」、「地域の魅力を高める都市機能」、「防災力を高める都市機能」に位置づけられる誘導施設については、公共交通の利便性が高いエリアや周辺地域の生活を支える拠点としての役割を担うエリアにおいて集積することを目指し、都心、地域交流拠点を都市機能誘導区域に設定します。

以上の拠点のほか、都心周辺は、土地の高度利用が図られており、公共交通の利便性も高く、都心との近接性を生かして機能や魅力の向上が期待できることから、都市機能誘導区域に設定します。

2) 都心にふさわしい高次な都市機能誘導区域

「都市の魅力を高める都市機能」に位置づけられる誘導施設については、高次な都市機能として特に都心において集積が必要となることから、都心には都市機能誘導区域を重層的に設定します。

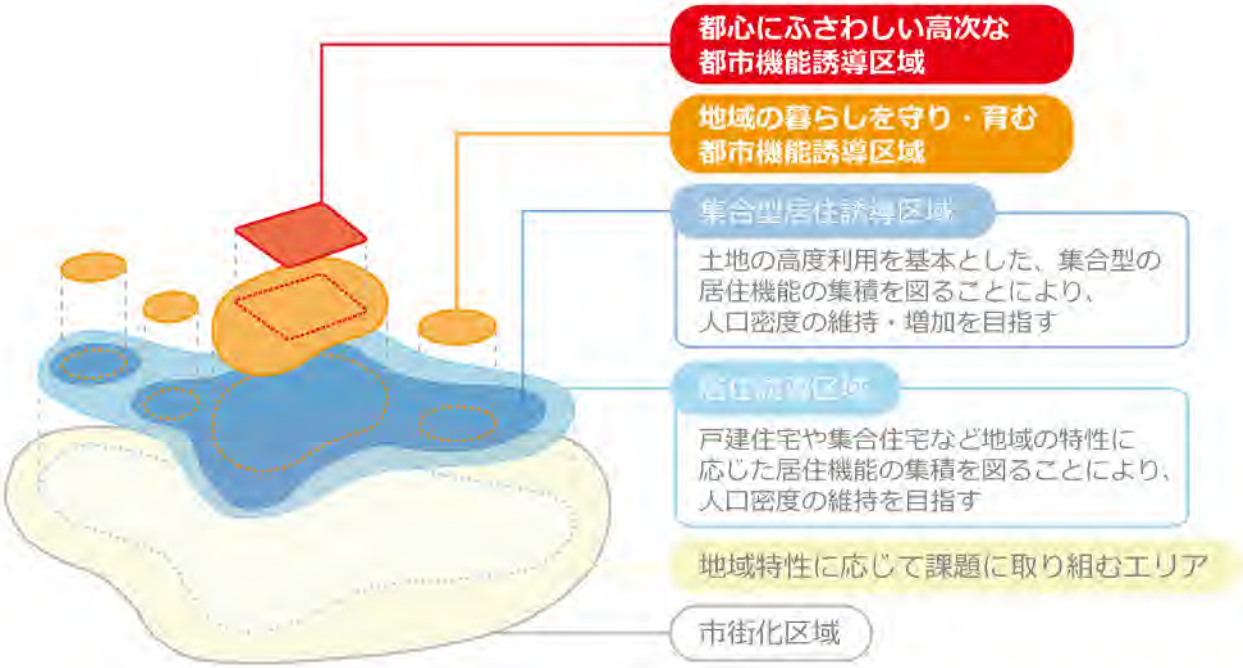


図 4-4 重層的な都市機能誘導区域の概念図

（4） 都市機能誘導区域の区域図と誘導施設

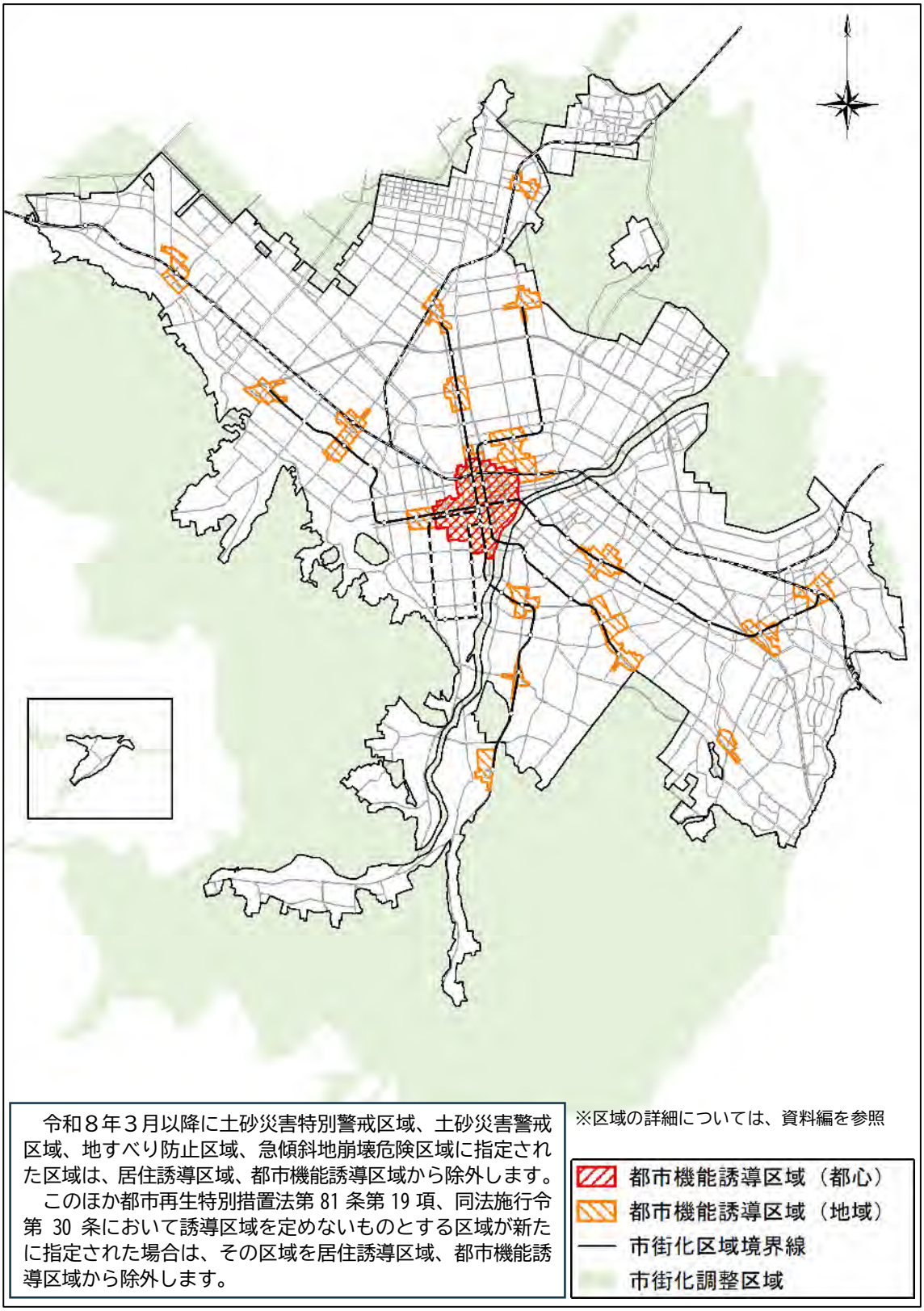


図 4-5　都市機能誘導区域図

表 4-1　誘導施設の一覧

都市機能誘導区域	対象エリア	誘導施設
都心にふさわしい 高次な都市機能 誘導区域	都心	●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)
地域の暮らしを 守り・育む都市機能 誘導区域	都心 都心周辺 地域交流拠点	●２００床以上の病院 ●子どもの屋内遊び場 ●大規模な商業施設 ●多くの市民が利用する公共施設　(区役所、保健センター、区民センター・コミュニティセンター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター) ●一時滞在施設

■都心の区域境界の設定について

「第２次札幌市まちづくり戦略ビジョン」に定める都心の範囲を踏まえ、道路・河川などの地形地物や、用途地域・高度地区などの土地利用制限の境界などに合わせて区域境界を設定

■都心周辺の区域境界の設定について

都心に隣接した区域で、用途地域の指定状況や都市機能の立地状況を踏まえ、道路・河川などの地形地物や、用途地域・高度地区などの土地利用制限の境界などに合わせて区域境界を設定

■地域交流拠点の区域境界の設定について

地下鉄駅などからの徒歩圏や地域としての一体性を踏まえ、道路・河川などの地形地物や、用途地域・高度地区などの土地利用制限の境界、土地利用構想等の計画策定エリアなどに合わせて区域境界を設定

■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

…都心のＭＩＣＥ機能及び市民の利便性向上に資する次のいずれかの施設

１）床面積１，０００㎡以上のホール・会議室・展示場を有する施設

２）都心における緩和型土地利用計画制度等の運用基準に掲げる要件を満たすハイグレードホテル

●高機能オフィス

…都心における緩和型土地利用計画制度等の運用基準に掲げる要件を満たす高機能オフィス

＜教育文化施設＞

●大規模ホール

…固定客席数１，０００席以上を有する多目的ホール

＜医療施設＞

●２００床以上の病院

…医療法第７条第２項に掲げる病床の種別のうち一般病床を２００床以上有する病院

＜子育て関連施設＞

●子どもの屋内遊び場

…０歳～１２歳程度の子どもを対象に体を動かして遊ぶことを目的とした遊戯施設で床面積１，０００㎡以上のもの（風営法第２条第１項に規定する風俗営業許可を要する施設を除く）

＜商業施設＞

●大規模な商業施設

…建築基準法別表第２（か）項に掲げる用途（以下の用途を除く）に供する建築物でその用途に供する部分（劇場、映画館、演芸場又は観覧場の用途に供する部分にあっては、客席の部分に限る。）の床面積の合計が10，０００㎡を超えるもののうち、店舗及び飲食店を含むもの。

１）マージャン屋、ぱちんこ屋、射的場、勝馬投票券発売所、場外車券売場その他これらに類するもの

２）キャバレー、料理店その他これらに類するもの

３）ナイトクラブ又は建築基準法施行令第１３０条の９の２に定めるもの

４）個室付浴場業に係る公衆浴場又は建築基準法施行令第１３０条の９の５に定めるもの

＜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

●保健センター

…札幌市保健所及び保健センター設置条例第２条に規定する各保健センター

●区民センター・コミュニティセンター

…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及びコミュニティセンター

●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

＜防災＞

●一時滞在施設

…帰宅困難者対策に資する一時滞在施設（札幌市と協定を締結するもの）

＜参考＞各誘導施設の立地に係る考え方（1/2）

■日常生活を支える利便機能

＜２００床以上の病院＞

２００床以上の病院は、現状で地下鉄駅・ＪＲ駅の周辺などの公共交通の利便性の高い地域に立地しているものが多く、中でも高度医療を提供する特定病院については、都心周辺において立地がみられます。

また、２００床以上の病院は、札幌第二次医療圏（札幌市、江別市、千歳市、恵庭市、石狩市、当別町、新篠津村）の高度医療を担っていることから、今後も公共交通の利便性の高いエリアに立地することが利用者の利便性を確保する観点から望ましいと考えられます。

本計画では、２００床以上の病院を誘導施設に位置づけることで、都市機能誘導区域外への転出の抑制を図り、少子高齢化が進む札幌において誰もが健康で暮らしやすい都市づくりを目指します。

＜子どもの屋内遊び場＞

札幌の特徴でもある冬の積雪寒冷に加え、近年の夏は厳しい暑熱に見舞われる日もあることから、屋内において子どもが安心して遊べる環境が求められています。

現状は、都市機能誘導区域外に立地する施設も存在しますが、子育て環境の充実の観点から、子連れでも公共交通により利用しやすい都心や都心周辺、地域交流拠点にも立地していることが望ましいと考えられます。

＜大規模な商業施設＞

大規模な商業施設は、現状で地下鉄の沿線などの公共交通の利便性の高い地域に立地しているものが多く、特に地下鉄駅に近接して立地する施設は公共交通の利用者の日常生活を支えていることから、今後も公共交通の利便性の高いエリアに立地することが利用者の利便性を確保する観点から望ましいと考えられます。

大規模な商業施設を誘導施設に位置づけることで、都市機能誘導区域外への転出の抑制を図り、地域の生活を支えます。

■公共サービス機能

＜区役所、保健センター、区民センター・コミュニティセンター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター＞

札幌市では、令和６年（２０２４年）３月に策定した「札幌市市有建築物及びインフラ施設等の管理に関する基本的な方針」において、公共施設の種別ごとに、その施設が持つ機能をどこに配置していくべきか、今後の方向性を示しています。

これらの行政区単位の市有施設については、主要な地下鉄駅やＪＲ駅の周辺などの拠点に集約する考えが示されています。

なお、行政区単位の市有施設が持つ地域の核となる交流機能や中核的な図書館機能については、区役所の建て替えなどに合わせて、施設の複合化などにより地域交流拠点等に集約する方針です。また、体育館などのスポーツ競技機能については、市民が均しく高い利便性を享受できることが望まれることから、原則として地域交流拠点等に配置する方針です。

■地域の魅力を高める都市機能

＜２００床以上の医療施設（再掲）＞
＜子どもの屋内遊び場（再掲）＞
＜大規模な商業施設（再掲）＞

＜参考＞各誘導施設の立地に係る考え方（2/2）

■都市の魅力を高める都市機能

＜ＭＩＣＥ関連施設＞

ＭＩＣＥは、分野や種類、規模等によって施設に求められる機能が異なります。現在は、市内ホテル、大学施設、公共施設、札幌コンベンションセンター、郊外の展示場など、施設に応じて様々な分野のＭＩＣＥを受け入れており、市民はもとより国内外から多くの人が集まり交流を生んでいます。

その中でも、都心においては国内外から多くの人を呼び込むＭＩＣＥ環境の充実が求められていることから、引き続き規模の大きなホールなどを有するＭＩＣＥ施設の集積が必要です。

また、国内外から多様な人を受け入れる滞在環境の充実を図るためには、世界水準のハイグレードホテルなど利用者のニーズに応じた宿泊施設が必要となります。

＜高機能オフィス＞

札幌経済が今後も持続的に発展していくためには、既存の市内企業の活躍に加え、雇用機会の創出や産業の高度化等に資する新たな企業の創出が重要であり、そのためには魅力あるオフィス環境が必要です。

札幌はオフィス空室率が国内の主要都市と比較して低い状況が続いておりますが、都市のリニューアルに合わせ、都心において高機能オフィスの集積を図ることで、充実したビジネス環境を形成し、国内外から企業の立地や設備投資の促進を目指します。

また、高機能オフィスにコワーキングスペース[65]や貸会議室などが整備されることにより、札幌市内における多様な働き手の利便性を高めることが期待されます。

＜大規模ホール＞

大規模ホールは、文化活動の発表の場や多様な文化芸術に触れる機会を提供するものであり、教育・国際交流・まちづくり・観光など幅広い分野において都市の魅力を高める重要な都市機能と考えられます。

札幌市が有する大規模ホールは、都心部における３館体制（札幌文化芸術劇場ｈｉｔａｒｕ、札幌教育文化会館、札幌市民ホール）を維持しており、多様な文化芸術施設の中でも、特に重要な役割を担っています。

また、令和６年度（２０２４年度）に策定された「第４期札幌市文化芸術基本計画」では、都心部における大規模ホールの３館体制について、引き続き今後の在り方を検討することとしています。

■防災力を高める都市機能

＜一時滞在施設＞

「札幌駅・大通駅周辺地区都市再生安全確保計画」では、大型イベントにおける観光客の影響を考慮すると、都心部における帰宅困難者が最大（平日）で９万６千人、屋外滞留者が最大（休日）で４万６千人発生すると推計されています。

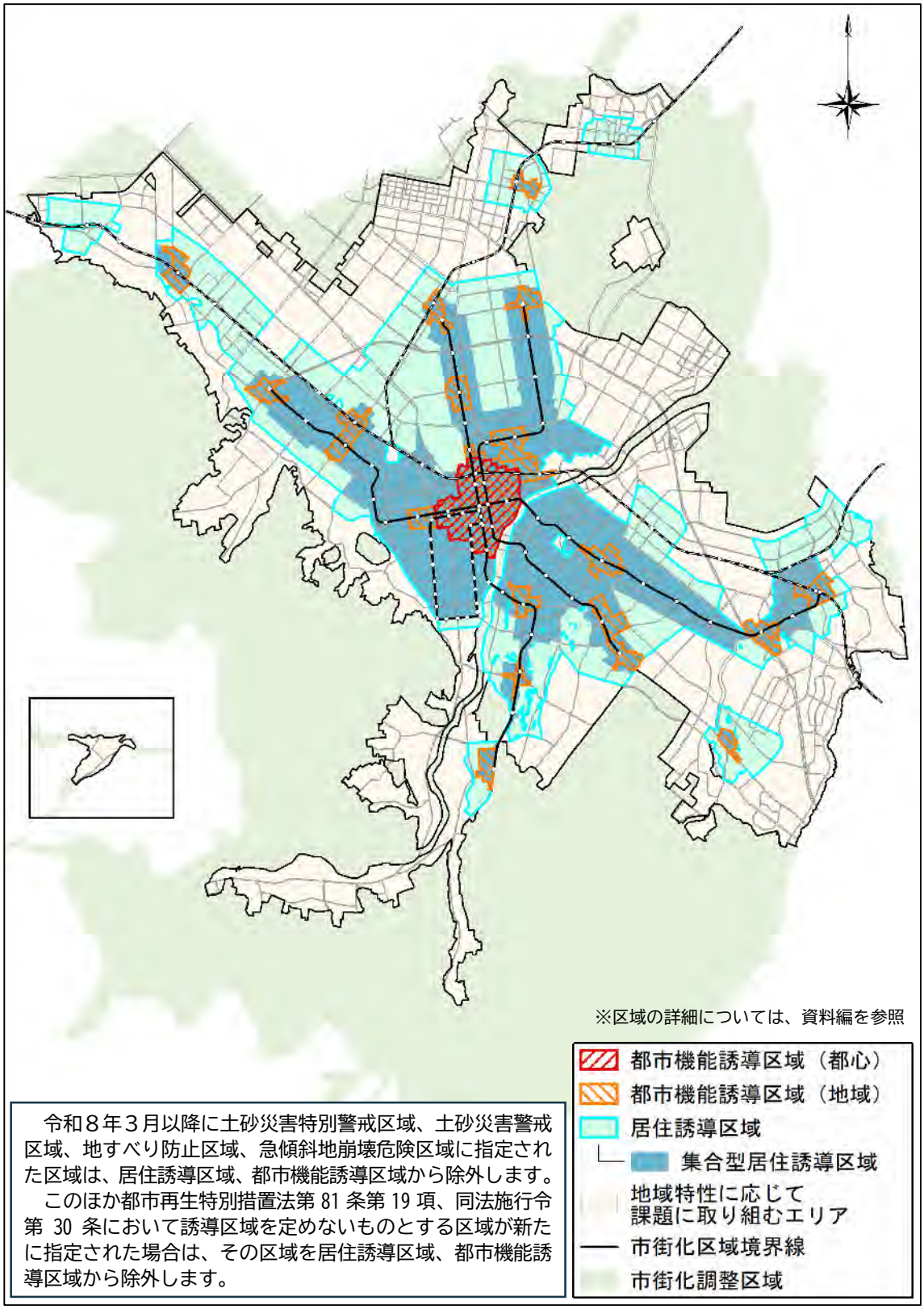
また、地域交流拠点にも多くの来訪者が集まるため、災害時にはこれらの地域でも多数の帰宅困難者が発生するおそれがあります。

そのため、札幌市では帰宅困難者対策として、民間事業者と連携・協力の下、再開発などの建築物整備の機会を捉えて一時滞在施設の整備を進めています。

今後、国内外から多くの人を引き付け、誰もが安全で安心できる都市づくりを進めるためにも、引き続き一時滞在施設をはじめとした防災力向上に資する施設の整備が必要です。

[65] コワーキングスペース：様々な年齢、職種、所属の人たちが空間を共有しながら仕事を行うスペース

4-3 各区域及び誘導施設の設定



令和８年３月以降に土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域に指定された区域は、居住誘導区域、都市機能誘導区域から除外します。

このほか都市再生特別措置法第 81 条第 19 項、同法施行令第 30 条において誘導区域を定めないものとする区域が新たに指定された場合は、その区域を居住誘導区域、都市機能誘導区域から除外します。

図 4-6　各誘導区域等の区域図

表 4-2　誘導施設の一覧

都市機能誘導区域	対象エリア	誘導施設
都心にふさわしい 高次な都市機能 誘導区域	都心	●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）
地域の暮らしを 守り・育む都市機能 誘導区域	都心 都心周辺 地域交流拠点	●２００床以上の病院 ●子どもの屋内遊び場 ●大規模な商業施設 ●多くの市民が利用する公共施設　（区役所、保健センター、区民センター・コミュニティセンター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター） ●一時滞在施設

■各誘導区域の面積について

市街化区域・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	備考
市街化区域	２５，０３４ ha	－	－
居住誘導区域	１１，１７２ ha	約 ４４．６ ％	－
集合型居住誘導区域	５，８８８ ha	約 ２３．５ ％	－
都市機能誘導区域（都心）	４５５ ha	約 １．８ ％	※
都市機能誘導区域（地域）	１，４５２ ha	約 ５．８ ％	※

※都市機能誘導区域（地域）の内側に都市機能誘導区域（都心）を重層的に設定

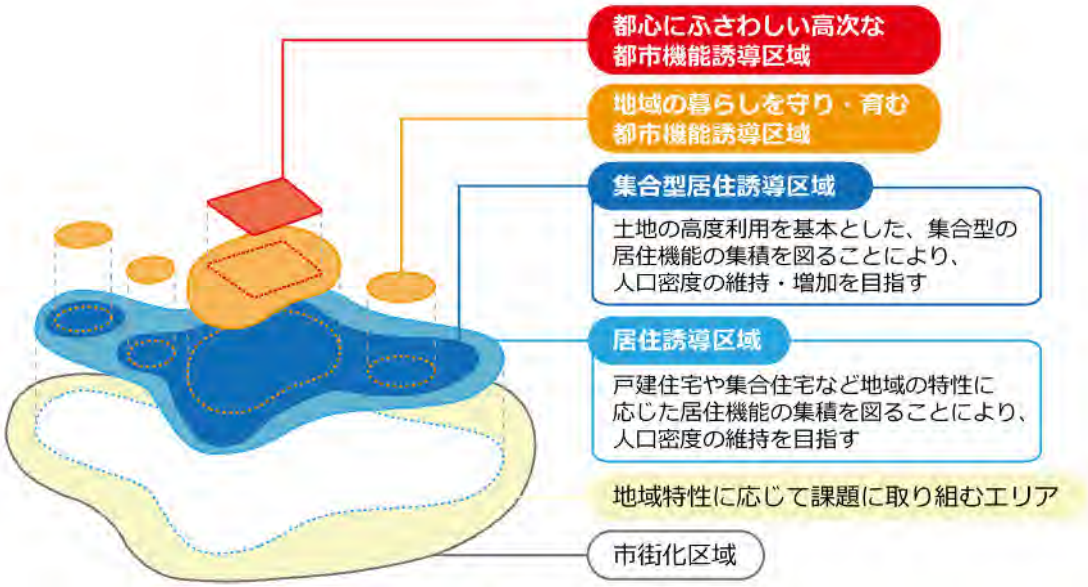


図 4-7　各区域の概念図

4-4 事前届出

都市再生特別措置法第８８条、第１０８条又は第１０８条の２の規定に基づき、居住誘導区域外、都市機能誘導区域外又は都市機能誘導区域内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。

（1） 居住誘導区域外

１） 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居住誘導区域外にある場合は、届出対象）

＜開発行為の場合＞

①３戸以上の住宅の建築を目的とする開発行為[66]

②１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㎡以上のもの

＜建築行為の場合＞

①３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

２） 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

※様式は、資料編（Ｐ１８２～Ｐ１８８）に掲載

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

[66] **開発行為**：ここでは、主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更で、札幌市開発許可等審査基準第３条に該当するものをいう。

(2) 都市機能誘導区域外

1） 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

2） 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

※様式は、資料編（Ｐ１８２～Ｐ１８８）に掲載

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

(3) 都市機能誘導区域内

1） 届出対象

（※下記の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内にある場合は、届出対象）

＜誘導施設の休廃止＞

①誘導施設を休止し、又は廃止しようとする場合

2） 届出様式

＜誘導施設の休廃止を行う場合＞・・・・・・様式－７

※様式は、資料編（Ｐ１８２～Ｐ１８８）に掲載

第５章　誘導に関する施策

第５章 誘導に関する施策

本章では、居住機能や都市機能の適切な誘導に向けた施策や公共交通ネットワークに係る施策を整理します。

また、誘導区域の外においては、人口減少に伴う居住環境の悪化や地域の魅力・活力の低下が発生しないよう地域特性に応じた施策を整理します。

くわえて、都市のスポンジ化[67]対策として低未利用地に関する考え方を整理し、空き地・空き家等の低未利用地の利用と管理の指針を定めます。

なお、居住機能・都市機能の誘導を図る上で重要な防災に係る施策については、『第６章 立地適正化計画における防災指針』において整理します。

5-1 居住機能の誘導に係る施策

＜１＞ 居住機能の立地促進

●戸建住宅や集合住宅など地域の特性に応じた居住機能の集積が図られるよう、用途地域など地域地区の効果的な運用や立地支援に係る方策を検討します。

＜２＞ 居住者の生活利便性の確保

●日常生活に必要な生活利便施設など居住誘導区域内における居住環境の向上に資する用途が適切に立地するよう、土地利用計画制度の効果的な運用のほか、都市計画提案制度[68]や都市再生特別措置法に基づく各種制度の活用を検討します。

＜３＞ 良好な居住環境を支える基盤整備

●安心して快適に移動することができるよう施設の種別（旅客施設、車両等、道路、信号機等、路外駐車場、都市公園、建築物）に応じたバリアフリー化の推進を図ります。

●低未利用地など土地の入替えや集約を行い、生活利便施設の用地や地域活動のためのにぎわい・交流空間の創出などの土地の有効活用に加え、公共施設の整備改善を図るため、民間活力による居住環境の向上に資する土地区画整理事業を支援します。

●マンションの管理不全化を抑制し管理水準の向上を図るため、マンション管理の適正化を推進します。

---

[67] **スポンジ化**：空き地・空き家等の低未利用の空間が、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生する現象

[68] **都市計画提案制度**：土地所有者などが、一定の面積以上の一体的な区域について、土地所有者などの３分の２以上の同意を得ることなどの条件を満たすことにより、都市計画の決定又は変更を提案できる制度

＜４＞　居住地としての魅力の向上

●地域特性に応じた魅力的な景観形成を推進するため、多様な分野との連携や関連する都市計画制度等の適切な活用、「景観まちづくり指針[69]」の運用などを行います。
●集合型居住誘導区域内においては市民・事業者・行政が連携して緑化を重点的に推進し、住民の憩いの場を創出するとともに、みどり豊かな街並みを形成します。
●老朽建築物の建て替えや改修などに合わせて建築物の脱炭素化を進めるとともに、建築物の耐震化、災害対応に関する設備等の充実等を図ることで、環境にやさしく強靭な住宅市街地の形成を推進します。
●空き地や空き家等の低未利用地の活用により、持続可能な地域づくりを進めます。

5-2 都市機能の誘導に係る施策

＜１＞　地区の特性に応じた都市機能の集積

●多くの市民が利用する行政区単位の市有施設については、主要な地下鉄駅やＪＲ駅の周辺などの拠点に集約していきます。
●都市機能の誘導を積極的に進めるため、地域地区などの土地利用計画制度の効果的な運用のほか、都市計画提案制度や都市再生特別措置法に基づく各種制度の活用を検討します。
●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することで、民間都市開発の誘導・調整を積極的に進め、拠点の高度化に資する都市機能の集積を図ります。
●市街地再開発事業等により、民間活力を活用しながら、土地の高度利用及び誘導施設をはじめとした都市機能の集積を図ります。

＜市街地再開発事業一覧＞
○ 北５西１・西２地区第一種市街地再開発事業
○ 北４西３地区第一種市街地再開発事業
○ 大通西４南地区第一種市街地再開発事業

●土地区画整理事業により、道路・公園などの公共施設の整備改善や街区の再編、低未利用地の集約により、土地の有効活用の促進や都市機能の誘導を進めます。

＜土地区画整理事業一覧＞
○ 篠路駅東口土地区画整理事業

●都心の再開発に伴うオフィスの大量供給などのビジネス環境充実の機会を捉え、札幌が持つ強みを最大限に生かしながら、企業の立地や設備投資を促進します。

[69] **景観まちづくり指針**：一定の地域ごとに地域特性に応じた魅力的な景観を形成するための指針

＜２＞　都市機能の誘導効果を相乗的に高める空間の形成

●都心では、民間都市開発との連携による積雪寒冷地にふさわしい多様な屋内空間等のオープンスペース[70]の創出・連続化等により、にぎわいと交流を生む場の創出を推進します。

●都心では、街並みとの連続感がある良好な景観の形成や地上・地下の重層的な歩行ネットワーク、ユニバーサルデザイン[71]による空間整備など、誰もが居心地が良く歩きたくなる都市空間の形成を図ります。

●地域交流拠点では、民間都市開発の誘導・調整を積極的に進め、地域特性に応じて、建築物低層部への商業機能の導入などのにぎわいや多様な交流空間（広場・公園など）の創出を図ります。

●地域交流拠点では、地域の特性に応じて、再開発などを活用した建築物の地下接続や空中歩廊による地下鉄駅やＪＲ駅への接続を促進することで、季節や天候に左右されない安全・快適に移動できる空間を形成し、にぎわい・交流が生まれる場の創出を図ります。

●居心地が良く歩きたくなるまちなかづくりの推進、良好な景観の形成、様々な交流機会やにぎわいの創出に向けて、公園・緑地や道路空間などにおけるみどりの整備・改善に取り組むとともに、民間開発の機会を捉え、官民連携による魅力的なみどりのオープンスペースを創出します。

＜３＞　多様な主体によるエリアの魅力を高める機会の創出

●都心では、エリアごとの将来像、地区まちづくりルール、ガイドライン等の検討・共有を図るとともに、公共的空間の利活用など、地域主体のマネジメント活動を推進することで、エリアの魅力や個性のある都市空間の形成を図ります。

●地域交流拠点の機能強化に向けて個々の取組を相互に連携・調整するため、地域の特徴・課題や住民活動の熟度などに応じ、市民・企業・行政などの各主体の協働による指針づくりを進めます。

●広場・公園・緑地・河川など近接するオープンスペースなどを活用しながら、にぎわい・交流の創出を図ります。

---

[70] **オープンスペース**：ここでは、公園、広場、河川、農地、建築物が建っている敷地内の空地などの空間をいう。
[71] **ユニバーサルデザイン**：文化・言語・国籍の違い、老若男女といった差異や障がい・能力を問わずに利用できるよう配慮された設計（デザイン）

5-3 公共交通や円滑な移動に関する施策

＜１＞　持続可能な公共交通ネットワークの構築

●公共交通機関の持つ個々の特性や役割を生かしながら、面的な公共交通ネットワークを維持することに加え、交通結節機能の維持・向上の取組等により、持続可能な公共交通ネットワークの構築を図ります。

＜公共交通ネットワーク＞

●地下鉄については、将来の交通需要への対応、冬期間における安定した交通機能の確保、駅周辺の特徴に応じた機能強化、他の交通機関との連絡性の向上などの観点から、その機能の維持・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・改善や、駅周辺地域における生活利便性向上を促進するとともに、高架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を進めます。

●路面電車については、魅力ある都心の創造に寄与する都市の装置として、都心部周辺での利便性の高い生活を支えており、ループ化により得られた効果を生かし、各電停周辺における更なる利便性向上に向けた検討を進めます。

●燃料電池車両（ＦＣＶ）[72]等を用いた新たな公共交通システムの導入検討を進めるとともに、本格運行に向けた社会実験や新技術の活用検討を進めます。

●バスについては、面的な公共交通ネットワークの維持のため、必要に応じた経費補助を行うほか、バス運転手不足への対応として、路線集約などバス路線再編による運行効率化を図ります。

●やむを得ないバス路線の廃止により、面的なネットワークが維持できなくなる場合には、生活交通の確保を目指し、地域特性に応じた代替交通手段の導入を検討します。また、公共交通の円滑化を図るため、気象予報や道路状況などを的確に捉え、バス路線などの除排雪を計画的に行います。

●需要に応じたサービス水準の確保に努めます。

＜交通結節点の乗継施設等＞

●地下鉄駅及びＪＲ駅では、駅周辺における建築物の更新や民間開発とも連携し、駅前広場の整備、バスターミナルの計画的な維持保全・改修等を進め、交通結節機能の向上を図ります。

[72] **燃料電池車両（ＦＣＶ）**：水素と空気中の酸素を化学反応させて電気を作る「燃料電池」を搭載し、そこで作られた電気を動力源としてモーターで走行する車両のこと。走行中に排出されるのは、水のみで二酸化炭素の排出はゼロ

＜２＞　公共交通の質的充実

●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。
●待合環境・走行環境等の向上や、バスロケーションシステム[73]などを活用した交通情報の提供などによる利便性の向上により公共交通の利用促進を図ります。
●ＡＩ[74]を活用したデマンド交通[75]や新たな決済手段など、新技術を活用した公共交通の利用に関する質的向上に向けた検討を進めます。
●多様なモビリティ[76]の連携による移動の利便性や回遊性向上を図るため、モビリティハブ[77]機能を備えたオープンスペースの整備・活用などの検討を進めます。

＜３＞　歩行者の回遊性向上

●歩行者や自転車などの道路利用者にとって安全でにぎわいのある魅力的なストリートの形成に向け、公共交通の利用促進を図りながら、道路空間の再配分や交流・滞留空間の整備、良好な景観形成の誘導などによる、居心地が良く歩きたくなる空間の面的な形成を進めます。
●雨天時や積雪期など天候や季節に左右されない快適な歩行環境の形成のため、都心においては、沿道の建築物の建て替え更新を契機とした地下通路の整備やビルの地下接続などによる地上・地下の重層的な歩行ネットワークの拡充を推進します。
●札幌駅の交通結節点における公共空間や歩行空間の整備等を推進し、市民や来訪者の利便性や快適性を向上させます。

＜４＞　安全・安心な交通環境の形成

●都心や地域交流拠点及び各地域の特性に応じ、歩行者・自転車等にとって安全・安心な交通施策を推進します。
●通学路等における安全・安心な交通環境の形成に向けた取組を進めます。
●都心を目的地としない通過交通の適切な誘導を進めます。

＜５＞　荷さばき環境の向上

●歩行者と自転車の安全性と快適性を維持しながら、官民連携による荷さばき空間の確保や運用の効率化に向けた取組を推進します。

---

[73] **バスロケーションシステム**：ＧＰＳ（全地球測位システム）などを用いて車両の位置情報を収集し、携帯端末やパソコン等にバスの運行情報を提供するシステム
[74] **ＡＩ**：Artificial Intelligence（アーティフィシャル・インテリジェンス）の略。人工的にコンピューター上などで人間と同様の知能を実現させようという試み、あるいはそのための一連の基礎技術
[75] **デマンド交通**：予約に応じて運行する方式の交通システムで、従来のバスとは異なり、運行ダイヤや運行ルートを固定せずに、予約があったときのみ、事前に設定した乗降ポイント間を運行する等の地域状況やニーズに応じた柔軟な運行が可能
[76] **モビリティ**：乗り物など人の移動に関すること
[77] **モビリティハブ**：公共交通やシェアモビリティ等複数のモビリティの結節となる拠点

＜６＞　安全で快適な自転車利用環境の向上

●地下鉄駅及びＪＲ駅の周辺において、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、総合的な駐輪対策を進めます。
●自転車通行空間の確保や自転車ネットワークの拡充などを進めます。
●既存の公共交通と連携して交通ネットワーク形成に貢献するシェアサイクル[78]の利便性向上に向けた様々な取組を推進します。

5-4 誘導区域の外における地域特性に応じた施策

＜１＞　地域コミュニティの確保

●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[79]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を図るなど、地域コミュニティの維持に向けた取組を検討します。
●大規模な住宅団地や地域コミュニティの中核を担ってきた学校跡地等の土地利用の転換がなされる場合は、都市構造の秩序の維持、地域コミュニティの増進、周辺の市街地環境との調和を前提としながら、札幌の魅力や活力の向上に寄与する機能や地域に求められる機能の導入等について検討します。

＜２＞　空き地や空き家への対策

●空き地については、除草等の実施による病害虫の発生防止などの適正な管理や雪捨て場や防災備蓄倉庫の設置など地域での活用を促進し、居住環境の確保を図ります。
●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るため、総合的な空き家等対策を推進します。

[78] **シェアサイクル**：自転車を共同利用する交通システム。多数の自転車を都市内の各所に配置し、利用者はどこの拠点（ポート）からでも借り出して、好きなポートで返却ができる都市交通手段
[79] **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

5-5 低未利用地に関する考え方

空き地や空き家等の低未利用地が小さな敷地単位で散発的に発生する「都市のスポンジ化」は、土地や建築物が未利用のまま点在することにより、居住機能や都市機能の誘導の妨げとなるとともに、都市の密度を低下させ、生活サービスや公共サービスの非効率化を招きます。こうしたスポンジ化の進行や、低未利用地が適切に管理されない状態が続くことにより、治安や居住環境、景観の悪化等を引き起こし、地域の魅力やコミュニティの低下を招くおそれがあります。

本計画では、低未利用地の発生の抑制や有効活用、適正な管理が進められるよう、以下のとおり市民、企業、行政などの多様な主体が共有する指針を掲げ、居住機能や都市機能の誘導を促進することや、良好な居住環境の確保を図ります。

また、交流広場やコミュニティ施設など、地域コミュティやまちづくり団体が共同で整備・管理する空間・施設（コモンズ）について、必要に応じて地権者合意による協定の締結を検討するとともに、管理が困難となった低未利用地の適正な管理がなされるよう跡地等管理等区域の設定や跡地等管理等協定の締結についても検討します。

＜１＞居住誘導区域における低未利用地の利用と管理の指針

【利用指針】

- ●宅地・生活利便施設用地や良好な住宅ストックとしての流通を図る
- ●地域の活動や雪置き場など地域における活用に取り組む

【管理指針】

- ●良好な住宅ストックとしての状態を保つため改修工事や保全を行う
- ●病害虫の発生や器物破損、不法投棄等を予防するため除草や柵の設置などを行う

＜２＞都市機能誘導区域における低未利用地の利用と管理の指針

【利用指針】

- ●小さな低未利用地については集約を図り、まとまった低未利用地において都市機能の立地を推進する
- ●地域資源としてにぎわいの創出やゆとりある空間形成に取り組む

【管理指針】

- ●必要に応じて有効活用できるよう、行政やエリアマネジメント団体と連携する
- ●病害虫の発生や器物破損、不法投棄等を予防するため除草や柵の設置などを行う

＜３＞誘導区域外における低未利用地の利用と管理の指針

【利用指針】

- ●地域の活動や雪置き場など地域における活用に取り組む

【管理指針】

- ●管理不全に陥らないよう適切な維持管理を徹底する
- ●管理不全に陥った空き家については解体する
- ●病害虫の発生や器物破損、不法投棄等を予防するため除草や柵の設置などを行う

第６章 立地適正化計画における防災指針

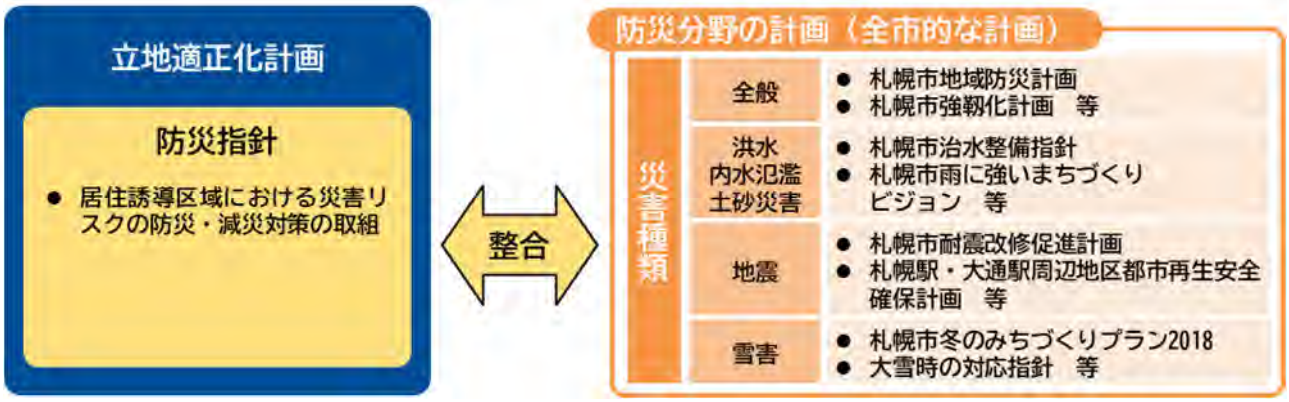
第６章 立地適正化計画における防災指針

立地適正化計画における防災指針とは、居住機能や都市機能の誘導を図る上で必要となる都市の防災に関する機能を確保するための指針であり、居住誘導区域における災害リスクをできる限り回避あるいは低減させるために必要な防災・減災の取組を示すものです。

本計画では、災害リスクを踏まえて誘導区域を設定しつつ、区域内に災害ハザードエリアが残る場合には、適切な防災・減災の取組を防災指針として位置づけます。

なお、札幌市では各種災害に対して、既に関連する計画や指針等を定めて、防災・減災に係る取組を進めていることから、これらの計画等と整合を図り防災指針を定めます。

＜防災指針の位置づけ＞



6-1 災害リスク分析

＜対象とする災害＞

本計画では、札幌で発生しうる地震災害や大雨による洪水・内水氾濫、土砂災害のほか、積雪寒冷地である札幌の特徴を踏まえ大雪による雪害といった自然災害を対象とします。

なお、津波災害については、手稲区手稲山口（市街化調整区域）の一部に津波の浸水が想定されていますが、人家など建築物のない区域のため、本計画では対象としません。

＜災害ハザード情報と都市情報の重ね合わせによる課題の抽出＞

対象とする災害に関する災害ハザード情報と、人口分布や建築物・都市機能・避難施設の立地状況などの都市情報を重ね合わせて災害リスクを分析し、地域ごとの課題を抽出・整理します。

表 6-1　重ね合わせる情報と分析の視点

災害	災害ハザード情報	都市情報	分析の視点
洪水 内水氾濫 土砂災害	●想定浸水深（想定最大規模） ●家屋倒壊等氾濫想定区域[80] ●浸水継続時間 ●浸水到達時間（３０分） ●過去の浸水実績 ●土砂災害（特別）警戒区域	●人口 ●建築物分布・建築物階数 ●避難施設 ●都市機能（病院・福祉） ●要配慮者利用施設 ●道路網（アンダーパス） ●地下施設・地下街 ●立地適正化計画の誘導区域	●被害を受ける住民や建築物はあるか ●垂直避難が可能か ●避難施設が利用できるか ●建築物の倒壊等の被害が発生しないか ●施設の継続利用に支障がないか ●逃げ遅れのおそれがないか ●避難に支障がないか ●地下施設への被害が発生しないか
地震	●想定最大震度 ●液状化危険度 ●家屋全壊率 ●大規模盛土造成地の滑動崩落[81]		●被害を受ける住民や建築物はあるか ●避難施設が利用できるか
雪害	●大雪による被害状況		●通行障害等の長期化による深刻な被害が発生しないか

[80] **家屋倒壊等氾濫想定区域**：家屋の倒壊・流失をもたらすような堤防決壊に伴う激しい氾濫流や河岸侵食が発生することが想定される区域
[81] **滑動崩落**：地震時に宅地造成前の谷底付近や盛土内部を滑り面として、盛土造成地の全体または大部分が斜面下部方向に移動すること

（1） 洪水

洪水とは、大雨により河川が増水し、堤防を越えて水が溢れたり、堤防が決壊したりすることで発生する浸水です。長時間にわたって大雨が降り続いた場合などに発生する危険性があり、発生頻度は低いものの、甚大な被害をもたらします。

本計画では、過去の浸水実績や想定最大規模降雨による浸水想定、多段階の浸水想定などのハザード情報を基に洪水に係る災害リスクを分析します。

１） 過去の浸水実績（昭和５６年（１９８１年）の水害）

札幌では、過去に数度の洪水被害が発生しており、その中でも特に被害が大きかった洪水が昭和５６年（１９８１年）の水害です。同年８月、低気圧に伴う前線に、北上した台風１２号の影響が加わることにより、石狩川流域では３日夕方から６日朝まで雨が降り続き、総雨量２９４mmを札幌で記録し、大洪水を引き起こしました。さらに、その約２週間後の２３日には、台風１５号が北海道に上陸し、総雨量２２９mmもの豪雨が再び発生したことによって、２度目の記録的な大洪水をもたらしました。これらの大洪水は、観測史上最大の降雨量、流量を記録し、北海道全域で死者３人、氾濫面積６１，４００ｈａ、被害家屋約３０,９９１戸もの甚大な被害を及ぼしました。この洪水の特徴は、石狩川の一部で、水が堤防を越えて溢れ出たばかりでなく、水位が増した石狩川に流れ込めない支流や排水路などの水が溢れる被害が目立った点です。昭和５６年以降は、堤防の決壊を伴う大規模な水害は発生していません。

２） 洪水浸水想定区域（想定最大規模）

札幌市では、国や北海道が指定する洪水予報河川及び水位周知河川に加え、市内の中小河川を含めた浸水予測を行っています。想定しうる最大規模の降雨が発生した場合に、堤防の決壊が想定される全ての箇所について、どのように氾濫し浸水するかを予想し、それらの結果を重ね合わせ、浸水の区域と深さを「札幌市浸水ハザードマップ」として作成・公表しています。

想定最大規模の降雨が発生した場合、低地を中心に市街地の広範囲にわたって浸水が生じると想定されており、一部の地域では、一般的な戸建住宅の２階の床の高さに相当する３m以上の浸水が想定され、２階以上であっても浸水被害を受けるおそれがあります。また、一部の河川の周辺は、家屋倒壊等氾濫想定区域が指定されており、建築物への被害が想定されます。

なお、札幌市では、市立小中学校、区体育館、大規模な公園などの指定緊急避難場所兼指定避難所（基幹避難所）が、各地域から徒歩可能範囲の２ｋｍ（半径１．３３３ｋｍ）以内に立地している状況であり、浸水が居室の高さを超える場合にはこれらの施設の開設状況を踏まえて避難することとなります。

一部の居住誘導区域では、浸水深が大きくなることが想定されており、集合型の居住機能や多様な都市機能が集積しているこれらのエリアでは被害が大きくなることが懸念されます。

また、都心部は、想定される浸水深は大きくありませんが、広く浸水想定区域に含まれています。近年、地下空間の利用が広がっていることから、人々が集まり高次な都市機能が集積するこうした地下空間へ浸水が発生すると、人的被害のほか経済的・社会的な影響を及ぼすおそれがあります。

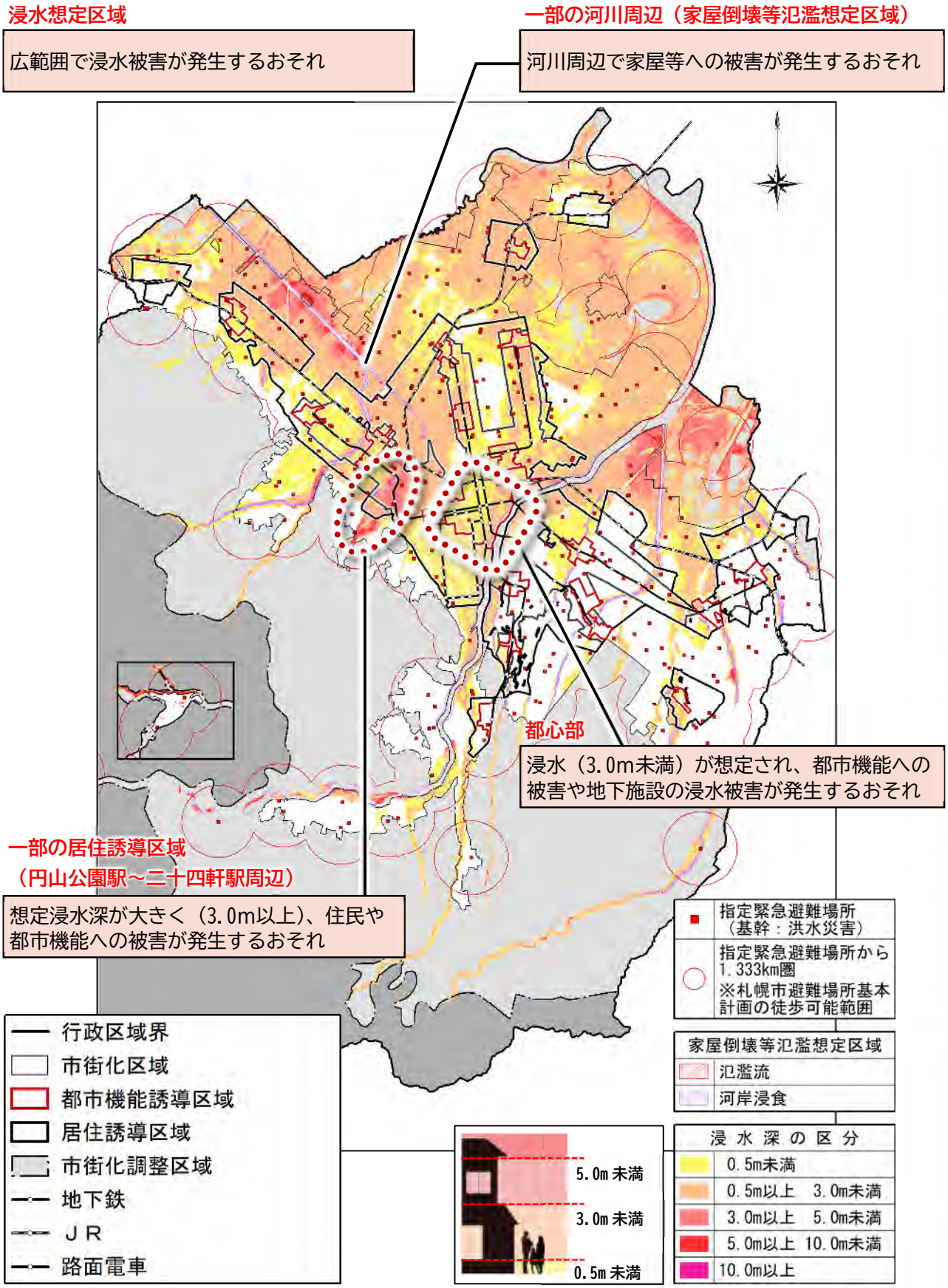


図 6-1　洪水浸水想定区域（想定最大）×指定緊急避難場所兼指定避難所（基幹避難所）（令和６年）
資料：札幌市（洪水浸水想定区域：札幌市浸水ハザードマップデータ）

3） 洪水浸水継続時間

想定最大規模の降雨による浸水が発生してから浸水が解消されるまでには、河川の位置や地形等により一定程度の期間を要します。

一般的に、飲料水や食料等の備蓄は３日分以内の家庭が多いと推察されており、３日以上孤立すると飲料水や食料等が不足し、健康や生命に危機が生じるおそれがあると言われています。

札幌では、一部のエリアで洪水浸水継続時間が３日以上となるエリアが存在しているとともに、一部の医療施設や福祉施設が３日以上の浸水が見込まれる区域に立地しています。

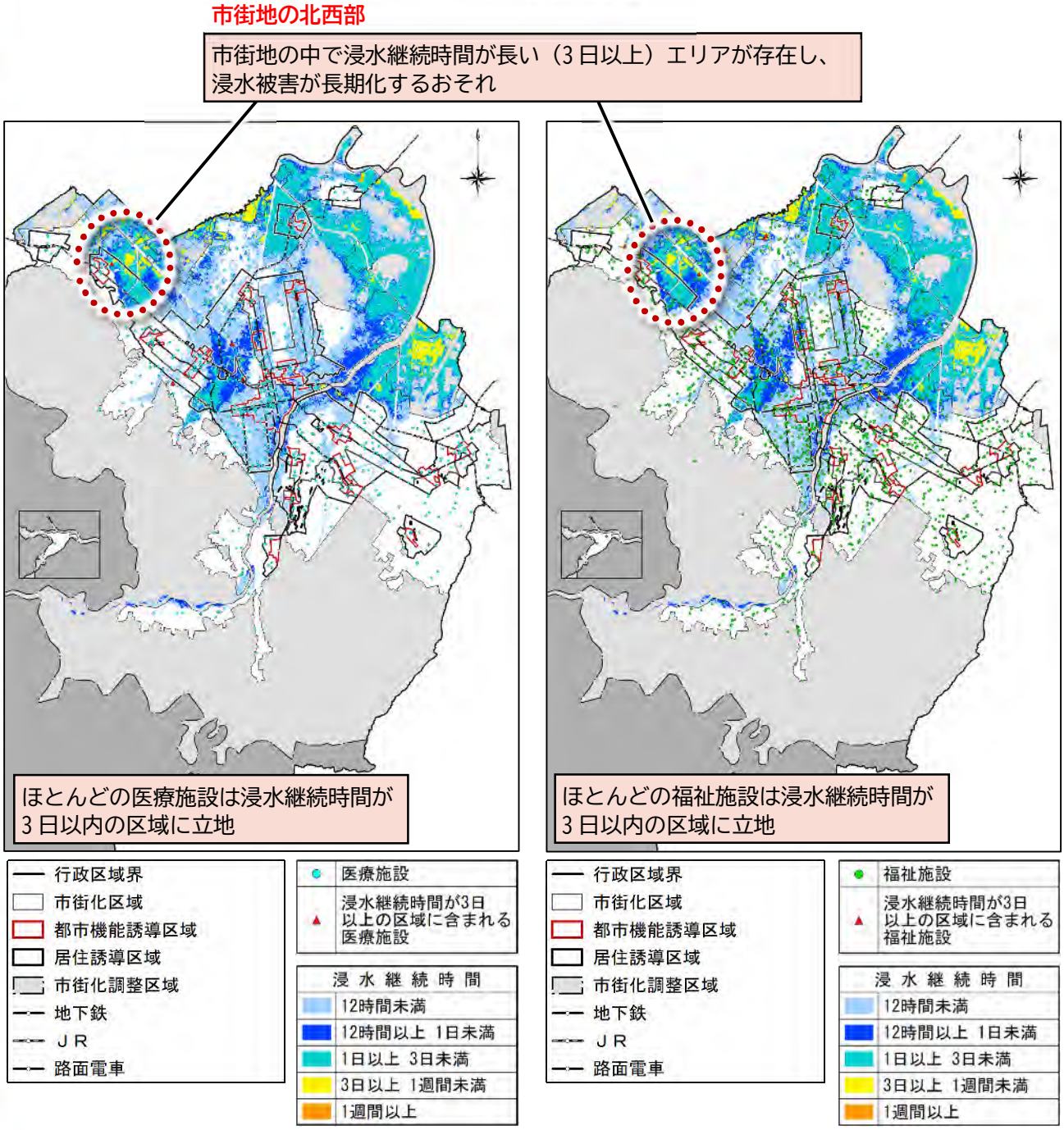


図 6-2　洪水浸水継続時間×医療施設（令和６年）（左）、洪水浸水継続時間×福祉施設（令和６年）（右）
資料：札幌市（洪水浸水継続時間：札幌市浸水ハザードマップデータ）

4） 浸水到達時間

河川が破堤した際に、早期に浸水が到達する区域においては、迅速な避難が必要となります。

札幌の場合、河川が破堤して３０分以内に浸水が想定される区域内に、高齢者施設、障がい者施設、保育所などの要配慮者利用施設の立地が見られ、これらの施設では逃げ遅れのリスクが高くなることが考えられます。

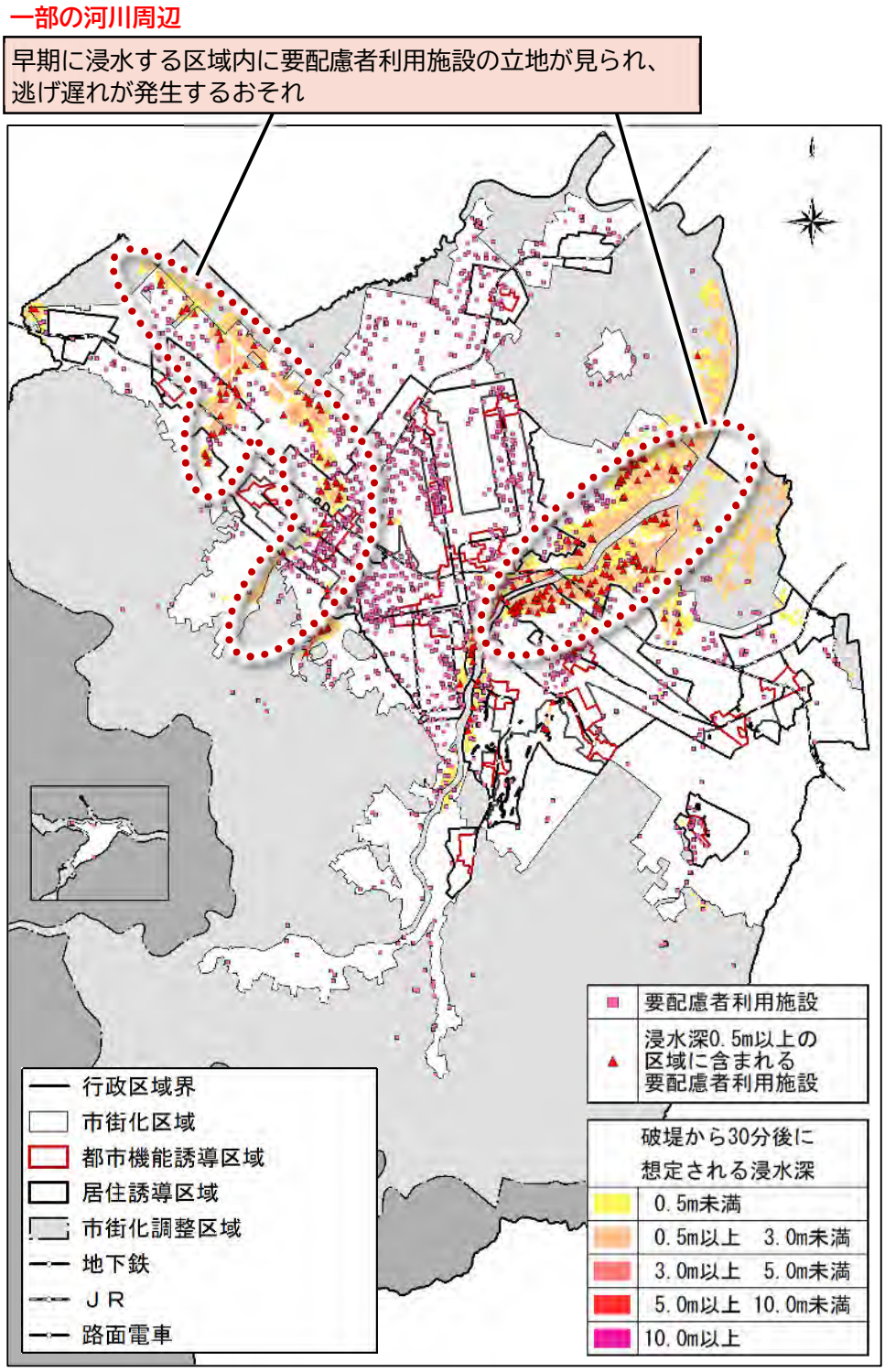


図 6-3　破堤後３０分以内に浸水が到達する区域×要配慮者利用施設（令和６年）
資料：札幌市（破堤後３０分以内に浸水が到達する区域：札幌市浸水ハザードマップデータ）

5） 多段階の洪水浸水想定区域（国管理河川）

国では、年超過確率[82]１/１０、１/３０、１/５０、１/１００、１/１５０など想定最大規模より発生頻度が高い降雨規模の場合に想定される浸水範囲や浸水深を「多段階の浸水想定図」として作成・公表しており、札幌については石狩川（下流）水系における国管理河川（石狩川・豊平川・月寒川など）が氾濫した場合の想定が該当します。

札幌では、１/１０から１/５０程度の中高頻度の降雨規模に対しては、市街地の一部において浸水がみられ、想定される浸水深は３．０m未満となっています。

また、低頻度の降雨規模に対しては、中高頻度と同様に市街地の一部において浸水がみられ、市街地内で想定される浸水深は３．０m未満となっており、市街地の外の一部で３．０m 以上の浸水が想定されています。

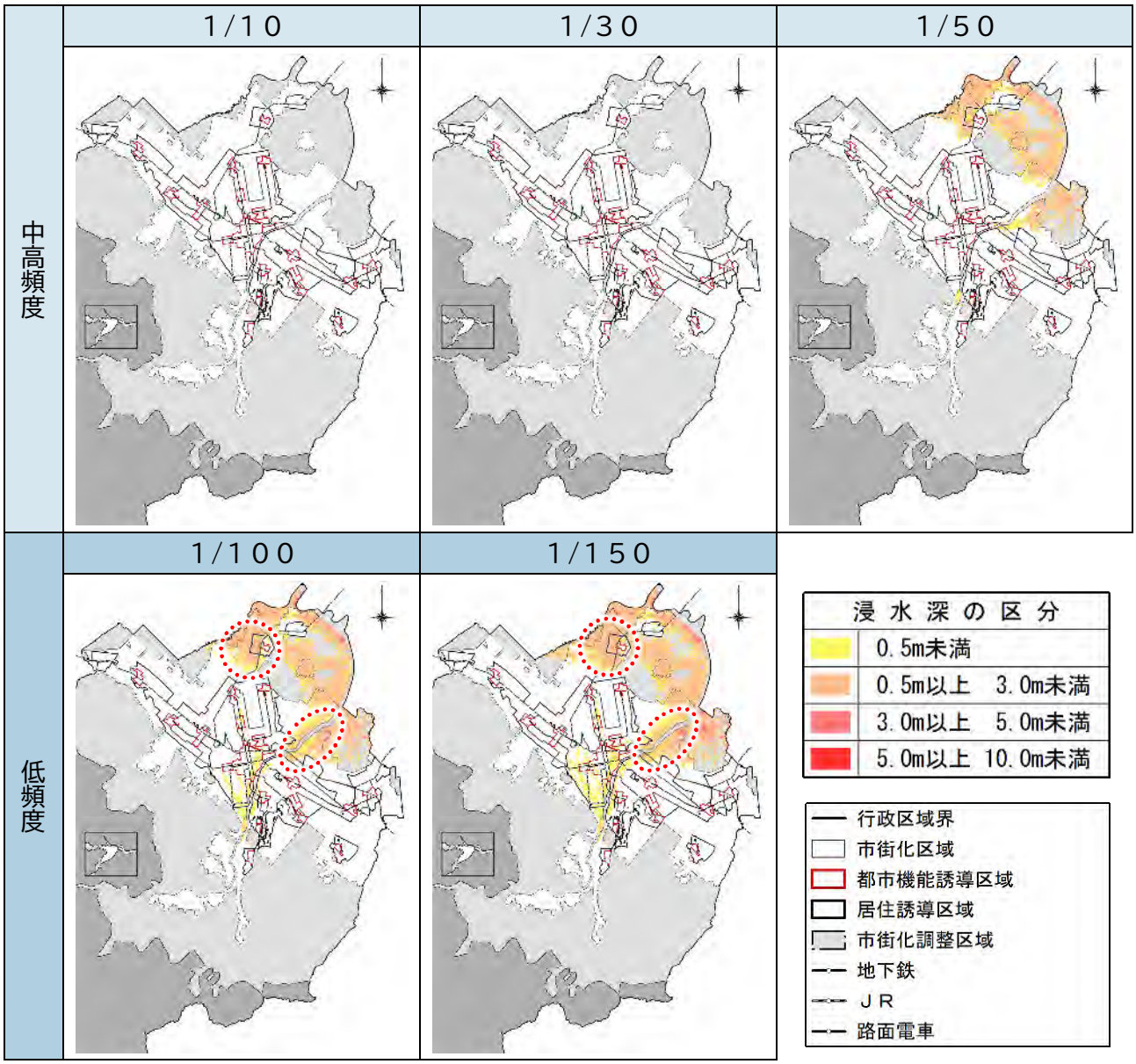


図 6-4　多段階の洪水浸水想定区域
資料：札幌市（多段階の洪水浸水想定区域：国の資料を基に札幌市で加工）

[82] **年超過確率**：ある一定規模の降雨量を超える降雨が１年間に発生する確率を表したもの。例えば、年超過確率１/１０の降雨量が時間雨量３０mmとは、毎年１０%の確率で時間雨量３０mmを超える降雨が発生することを表している。

（2） 内水氾濫

内水氾濫とは、大雨により下水道などで雨水を排水しきれず、地上に溢れることで発生する浸水です。短時間であっても強い雨が降った場合や大雨により川の水位が上がった場合などに起こりやすい比較的発生頻度の高い浸水です。

本計画では、過去の内水氾濫実績や想定最大規模降雨による浸水想定等のハザード情報を基に内水氾濫に係る災害リスクを分析します。

1） 過去の内水氾濫実績

札幌では、これまで各地で浸水被害が発生しており、近年の浸水箇所については「札幌市浸水ハザードマップ」において過去の内水氾濫実績を掲載しています。

内水氾濫は、下水道の整備目標を超えていなくても、窪地など地形的な要因によって繰り返し発生する箇所もあることに加え、近年では下水道の整備目標を超える降雨規模の発生回数が増加傾向であるため今後も内水氾濫のリスクが高まることが想定されます。

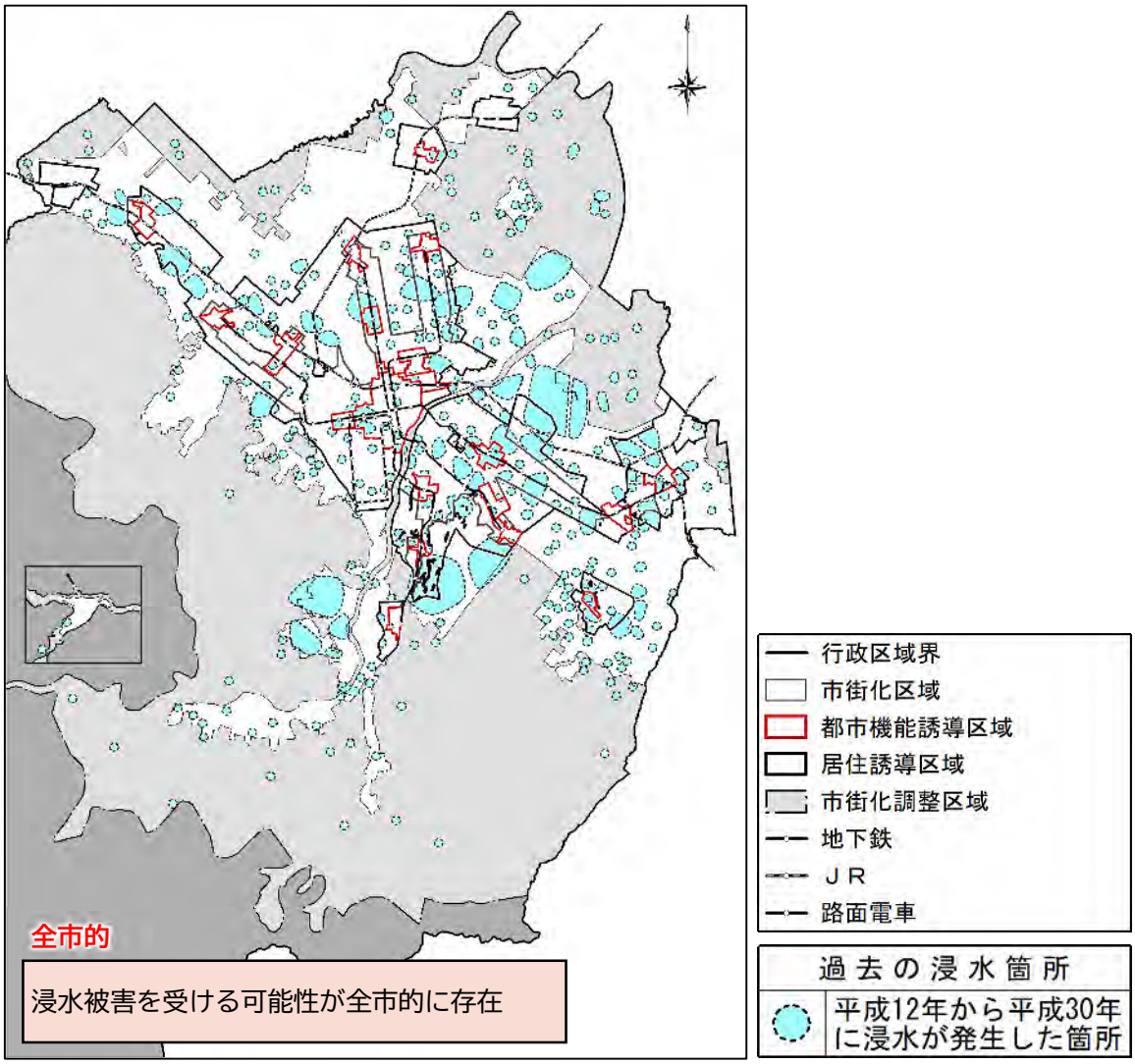


図 6-5　内水氾濫の履歴　資料：札幌市

2） 内水氾濫想定区域（想定最大）

大雨時には、内水氾濫のほか、洪水や土砂災害など、他の災害が同時に発生する可能性が高くなることから、避難が必要となった際には、内水氾濫により避難経路の使用が困難となっていないか確認することが必要です。

札幌では、浸水深が大きくないものの、市内全域で内水氾濫が発生することが想定されています。

要配慮者利用施設（高齢者施設、障がい者施設、保育所など）は市内の各地に立地しており、それらの利用者が内水氾濫の影響を受ける可能性があります。特に、浸水深が０．３m以上と想定される区域にもこれらの施設が立地しているため、避難行動の制約や孤立のリスクが高まるおそれがあります。

市内にはアンダーパス（地下道や立体交差の下部）が複数存在しており、大雨による浸水時には冠水によって通行不能となることが懸念されます。

緊急輸送道路が冠水すると、災害時の救助・救急・緊急物資の輸送などの応急活動に支障を及ぼすおそれがあります。

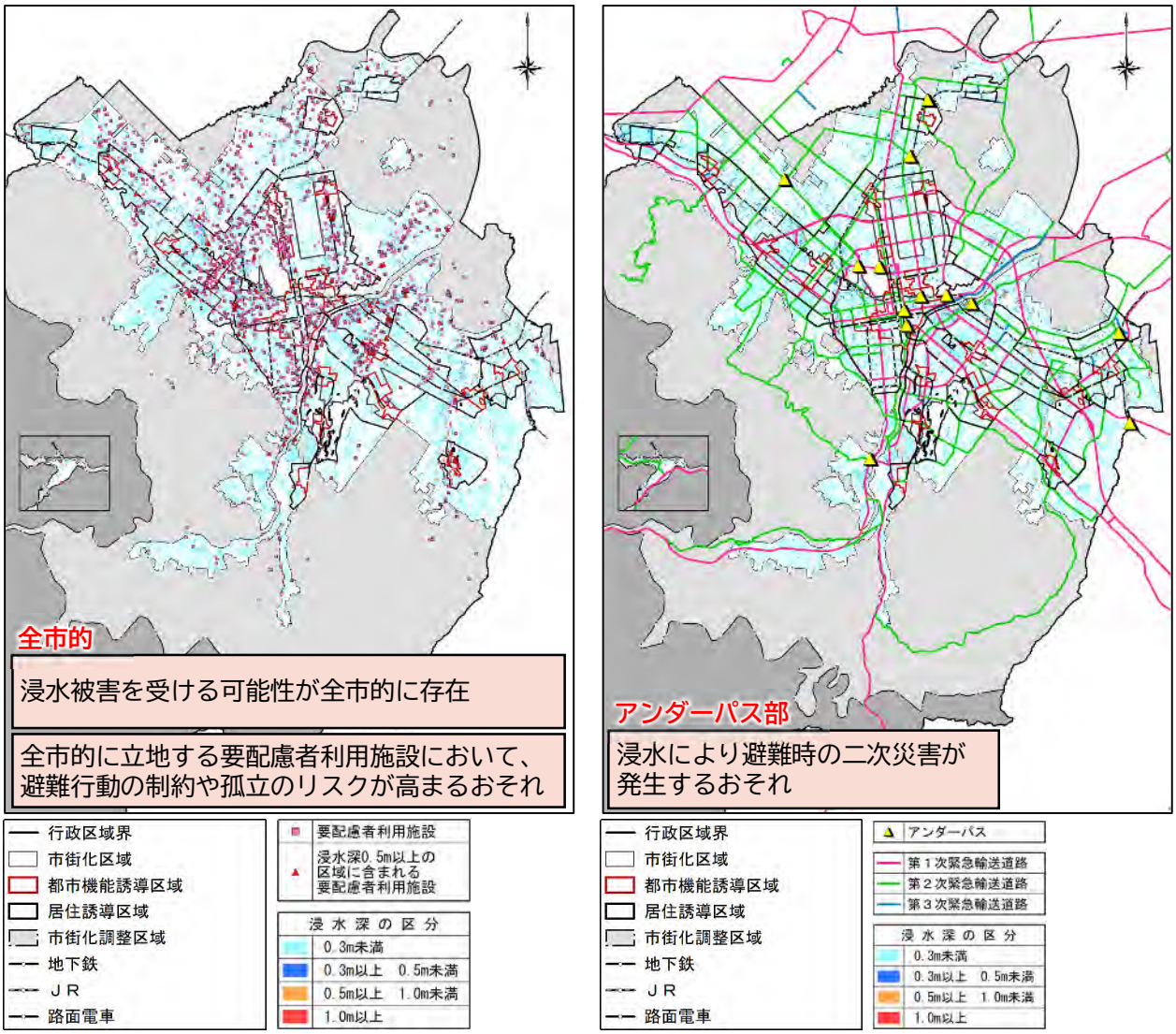


図 6-6　内水氾濫想定区域×要配慮者利用施設（令和６年現在）（左）、
内水氾濫想定区域×緊急輸送道路・アンダーパス（右）
資料：札幌市（内水氾濫想定区域：札幌市浸水ハザードマップデータ）

（3） 土砂災害

土砂災害は、大雨や雪解け水、地震などの影響によって、がけ崩れや土石流、地すべりが発生する現象で、多くの人命や住宅などに被害を及ぼすおそれがあります。

土砂災害のおそれのある区域については、北海道が土砂災害により被害を受けるおそれのある場所の地形や地質、土地の利用状況などを調査した上で、「土砂災害特別警戒区域」や「土砂災害警戒区域」を指定しています。

本計画では、「土砂災害特別警戒区域」や「土砂災害警戒区域」の指定状況を踏まえ、土砂災害による災害リスクを分析します。

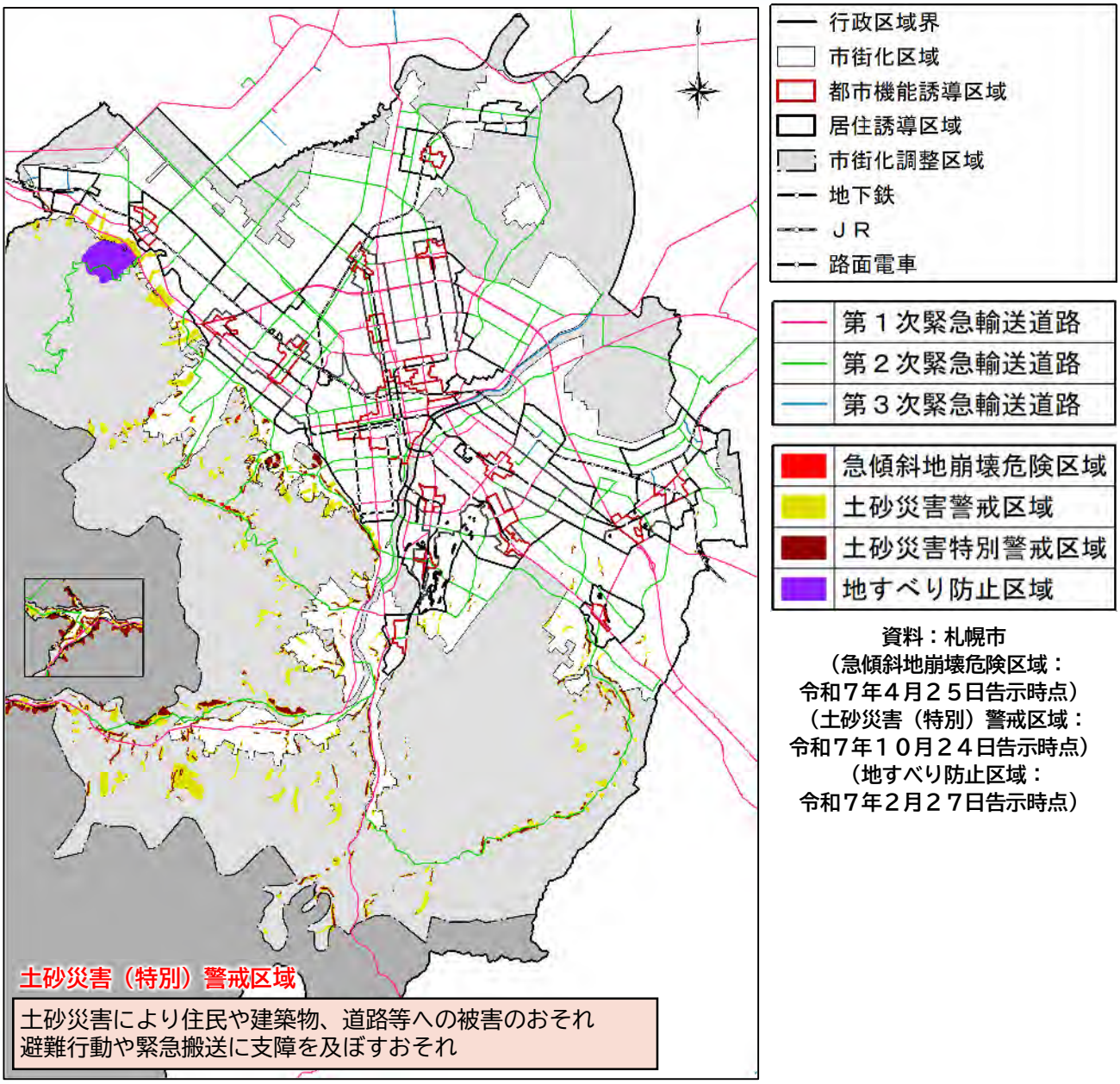
なお、土砂災害に関する「地すべり防止区域」、「急傾斜地崩壊危険区域」については、「土砂災害（特別）警戒区域」の範囲内に指定されている状況であるため、「土砂災害（特別）警戒区域」により包括的に災害リスクを分析します。

1） 土砂災害（特別）警戒区域

土砂災害特別警戒区域および土砂災害警戒区域は、南西部の山間地や急傾斜地に多く指定されており、一部では市街地においても指定されています。

これらの区域では、土石流、急傾斜地の崩壊、地すべりが発生するおそれがあり、発生した場合、住民の生命や身体、建築物に被害が生じるおそれがあります。

また、土砂災害発生時には道路の寸断や通行不能が発生し、避難行動や緊急搬送に支障を及ぼすことも懸念されます。



資料：札幌市
（急傾斜地崩壊危険区域：
令和７年４月２５日告示時点）
（土砂災害（特別）警戒区域：
令和７年１０月２４日告示時点）
（地すべり防止区域：
令和７年２月２７日告示時点）

図 6-7　土砂災害（特別）警戒区域×緊急輸送道路

表 6-2　土砂災害警戒区域の指定状況（Ｒ７．１０月時点）

指定区	指定箇所数
中央区	１５８か所
厚別区	１３か所
豊平区	３４か所
清田区	９７か所
南区	５５９か所
西区	９４か所
手稲区	４８か所
合計	１，００３か所

2） 土砂流出

豊平川上流域において計画規模の降雨により土砂の流出が発生した場合、直轄砂防区域内において土砂・洪水氾濫による被害のほか、下流に流出した土砂の影響で豊平川の河床が上昇し、札幌市街地において洪水氾濫などによる被害が想定されます。

また、中央区や西区の一部の山間地や急傾斜地においても、大雨に伴って土砂が河川流路に堆積し、洪水被害を引き起こすおそれや、土石流により住民や建築物に被害が発生するおそれがあります。

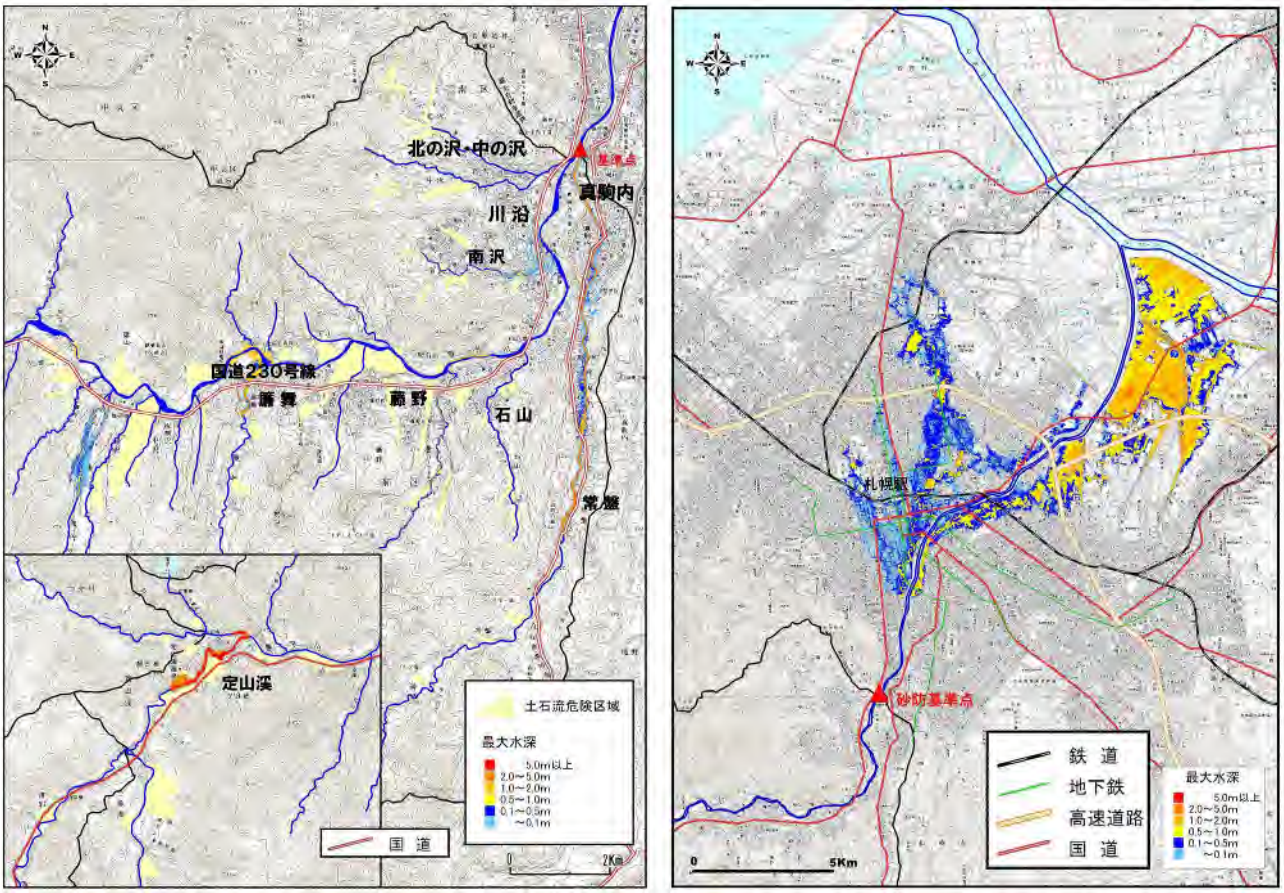


図 6-8　計画降雨時の想定氾濫範囲（平成２２年度末）<直轄砂防区域内>（左）、
計画降雨時の想定氾濫範囲（平成２２年度末）<砂防基準点下流>（右）
資料：北海道開発局「再評価原案準備書説明資料（豊平川直轄砂防事業）」

（4） 地震

札幌市では、市内に影響を与える可能性のある５つの地震を想定した上で、地震動や液状化現象などのハザード評価を実施し、これに基づき人的・物的・経済的被害等を想定した「第４次地震被害想定」を令和３年（２０２１年）８月に取りまとめました。

なお、この取りまとめに当たっては、冬季や朝夕など異なる季節・時間帯を設定し、想定される被害が最も多くなる条件についても整理しています。

本計画では、「第４次地震被害想定」で想定された「揺れの強さ（震度分布）」、「液状化の危険度」及び「家屋全壊率」を基に災害リスクを分析します。なお、札幌に大きな影響を与えると想定される５つの地震により予想される揺れの強さを重ね合わせ、それぞれの地点で予想される最大の震度を表しています。

１） 揺れの強さ（震度分布）

市街地の広範囲にわたり震度６以上の強い揺れが想定されており、一部の地域では震度７の非常に大きな揺れも想定されています。

強い揺れによって、多くの建築物やライフライン、交通施設への被害が想定されるとともに、建築物の倒壊による人的被害が発生するおそれもあります。

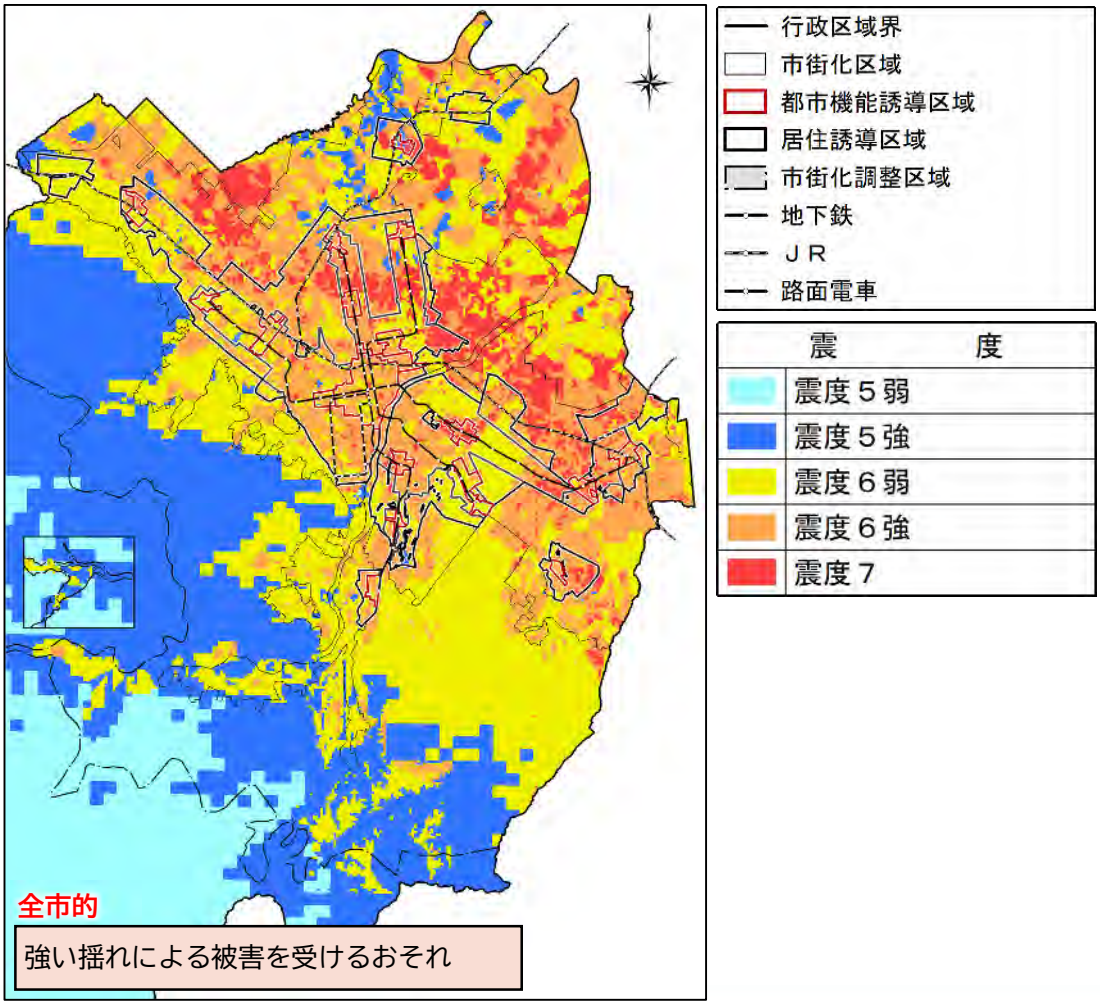
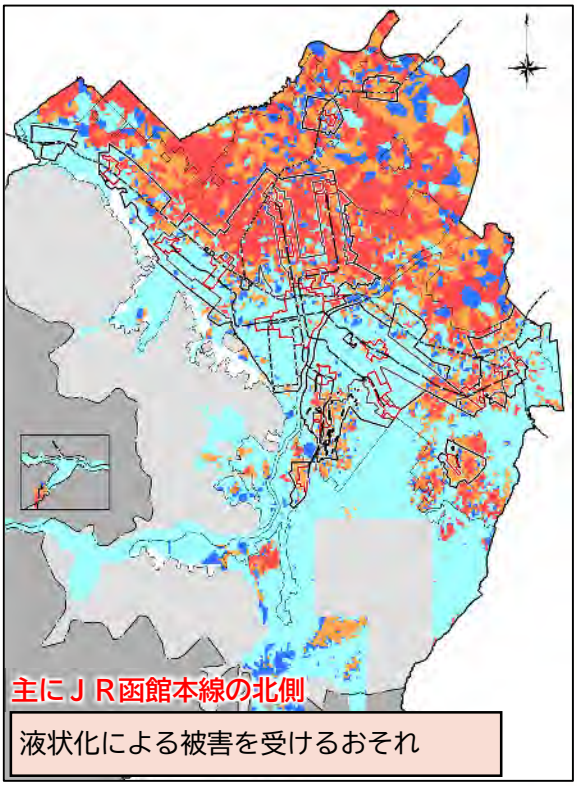


図 6-9　震度分布　　資料：札幌市（震度：第４次地震被害想定）

2） 液状化危険度

液状化危険度は、地震時における液状化の起こりやすさを示したものであり、札幌では、ＪＲ函館本線の北側を中心に、市街地においても液状化発生の可能性が高いエリアが存在しています。

液状化の発生により、多くの建築物やライフライン、交通施設への被害が想定されるとともに、建築物の倒壊による人的被害が発生するおそれもあります。



- 行政区域界
- 市街化区域
- 都市機能誘導区域
- 居住誘導区域
- 市街化調整区域
- 地下鉄
- ＪＲ
- 路面電車

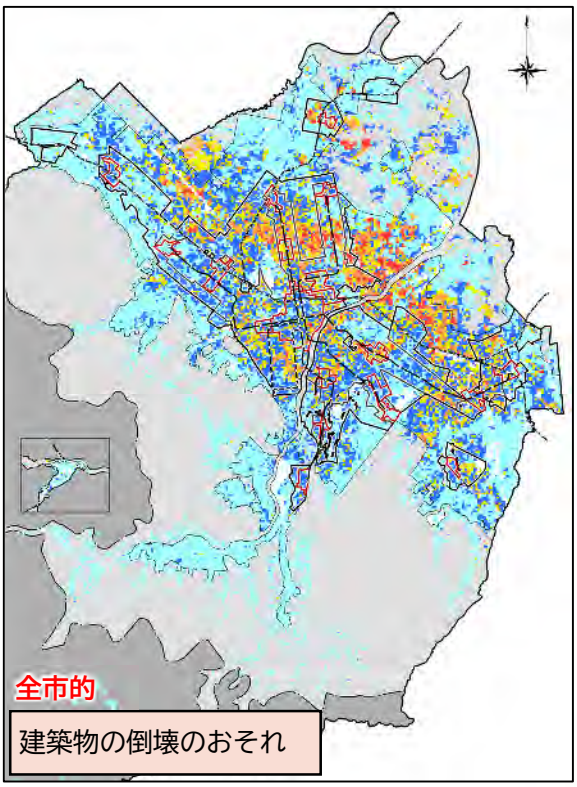
液状化危険度	
	液状化発生の可能性が極めて低い
	液状化発生の可能性が低い
	液状化発生の可能性がある
	液状化発生の可能性が高い

図 6-10　液状化危険度
資料：札幌市（液状化危険度：第４次地震被害想定）

3） 家屋全壊率

家屋全壊率は、地震発生時に建築物がどの程度倒壊するかを地域ごとに示したもので、札幌では、市街地の広い範囲で家屋全壊率の高いエリアが存在する想定となっています。

過去の大地震の被害状況から、昭和５６年（１９８１年）以前に建てられた、いわゆる旧耐震基準の建築物の被害が大きいことが分かっており、これらの建築物については災害リスクが高まることが想定されます。



- 行政区域界
- 市街化区域
- 都市機能誘導区域
- 居住誘導区域
- 市街化調整区域
- 地下鉄
- ＪＲ
- 路面電車

家屋全壊率	
	1%未満
	1%以上　5%未満
	5%以上　10%未満
	10%以上　20%未満
	20%以上

図 6-11　家屋全壊率
資料：札幌市（家屋全壊率：第４次地震被害想定）

4） 大規模盛土造成地

大規模盛土造成地は、谷や沢、山の斜面に土を盛るなどしてつくられた造成地のうち、過去の地震時の被害事例から、滑動崩落の発生が多かった盛土の面積や高さ、盛土をする前の地盤の傾斜を基に定めたものです。

これらの造成地については、地震時に大きな揺れによって滑動崩落するリスクが存在しており、札幌市では、市内全ての大規模盛土造成地に対して、地震時の安定性について詳細調査を進めています。

大規模盛土造成地が、必ずしも地震時に危険ということを表すものではありませんが、札幌には、谷埋め型[83]や腹付け型[84]の大規模盛土造成地が市内各地に分布しており、特に豊平区、厚別区、清田区、南区などの斜面地や谷筋沿いに多く存在しています。

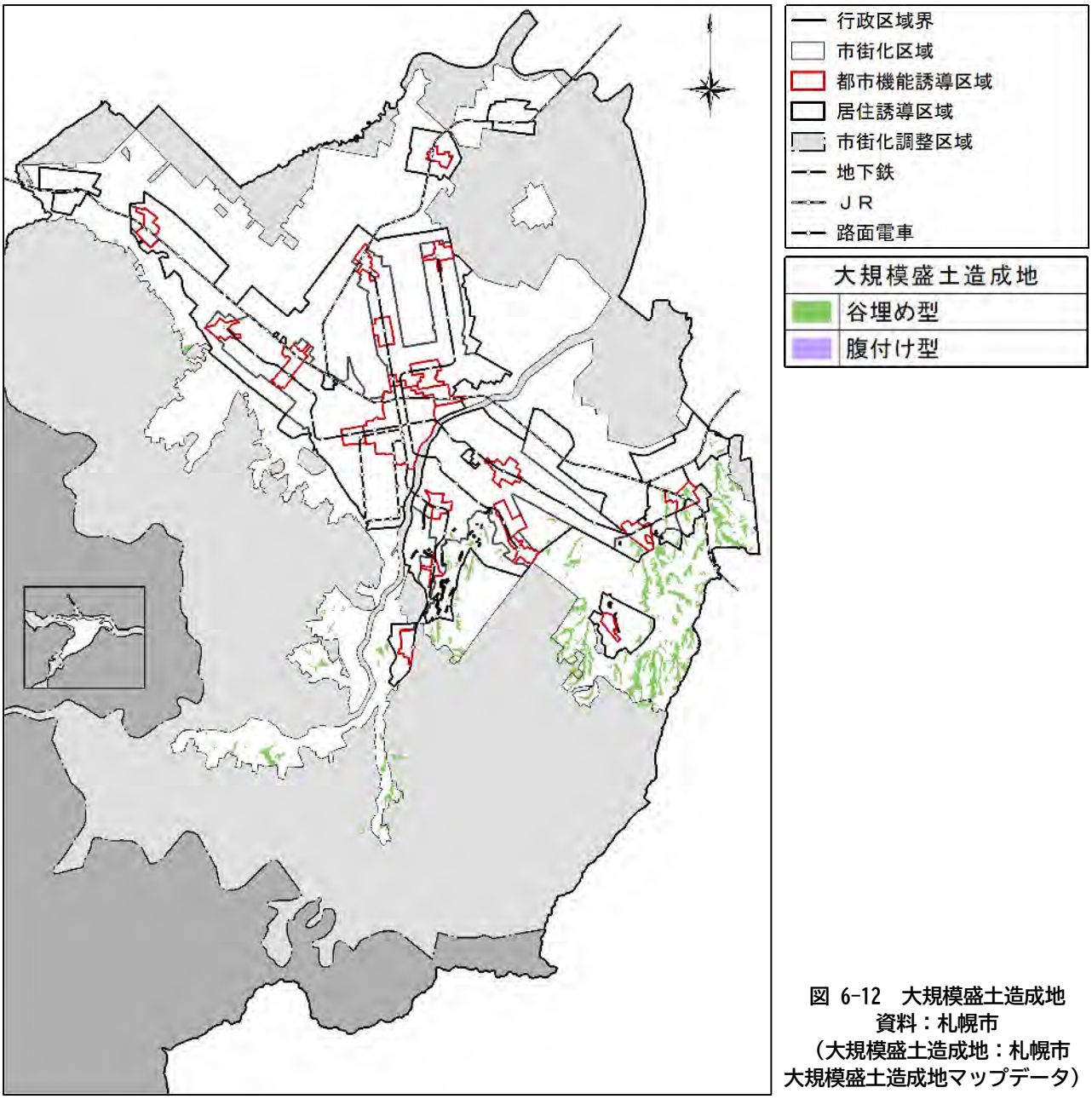


図 6-12　大規模盛土造成地
資料：札幌市
（大規模盛土造成地：札幌市大規模盛土造成地マップデータ）

[83] **谷埋め型**：谷や沢を埋めた盛土造成地で、盛土面積が３，０００㎡以上
[84] **腹付け型**：盛土をする前の地盤が２０度以上の傾斜地で、盛土高さが５ｍ以上

(5) 雪害

札幌は、年間約５ｍもの降雪がありながら、１９０万人を超える人口を有する世界でも類を見ない都市です。こうした気候特性から、除雪や排雪、交通機能の確保は、市民の生活を支える上で重要な課題となっています。

降雪の量や時期、場所などはその年ごとに状況が異なりますが、これまで大雪の影響による交通渋滞の発生やＪＲ・路線バスなどの公共交通機関の運休・遅延など、交通機能への影響が市内各地で発生しています。

交通機能への影響が長引くと、市民生活や経済活動に支障を及ぼすだけでなく、緊急搬送や災害時の避難行動に支障をきたすおそれもあります。

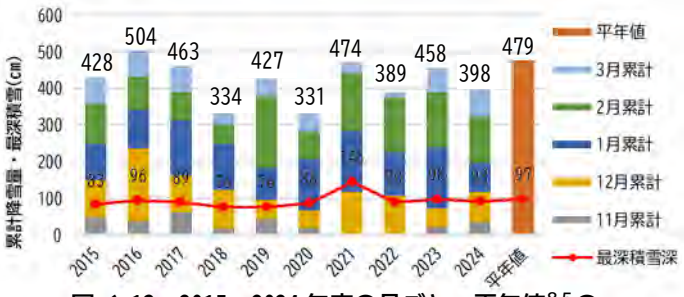


図 6-13　2015～2024 年度の月ごと・平年値[85]の累計降雪量と最深積雪
資料：札幌管区気象台（観測値資料）

図 6-14　2015～2024 年度の日降雪量 10cm 以上及び 20cm 以上の発生日数
資料：札幌管区気象台（観測値資料）

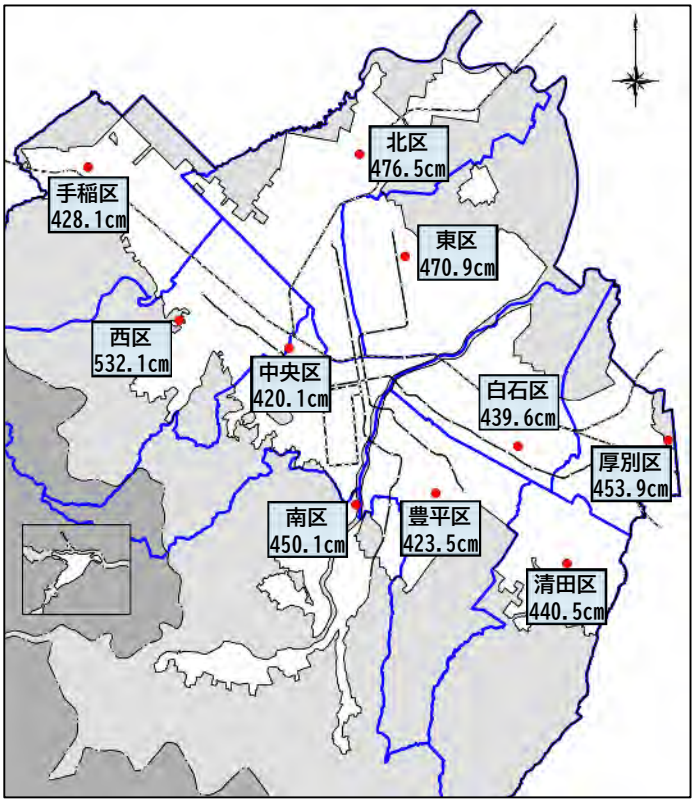
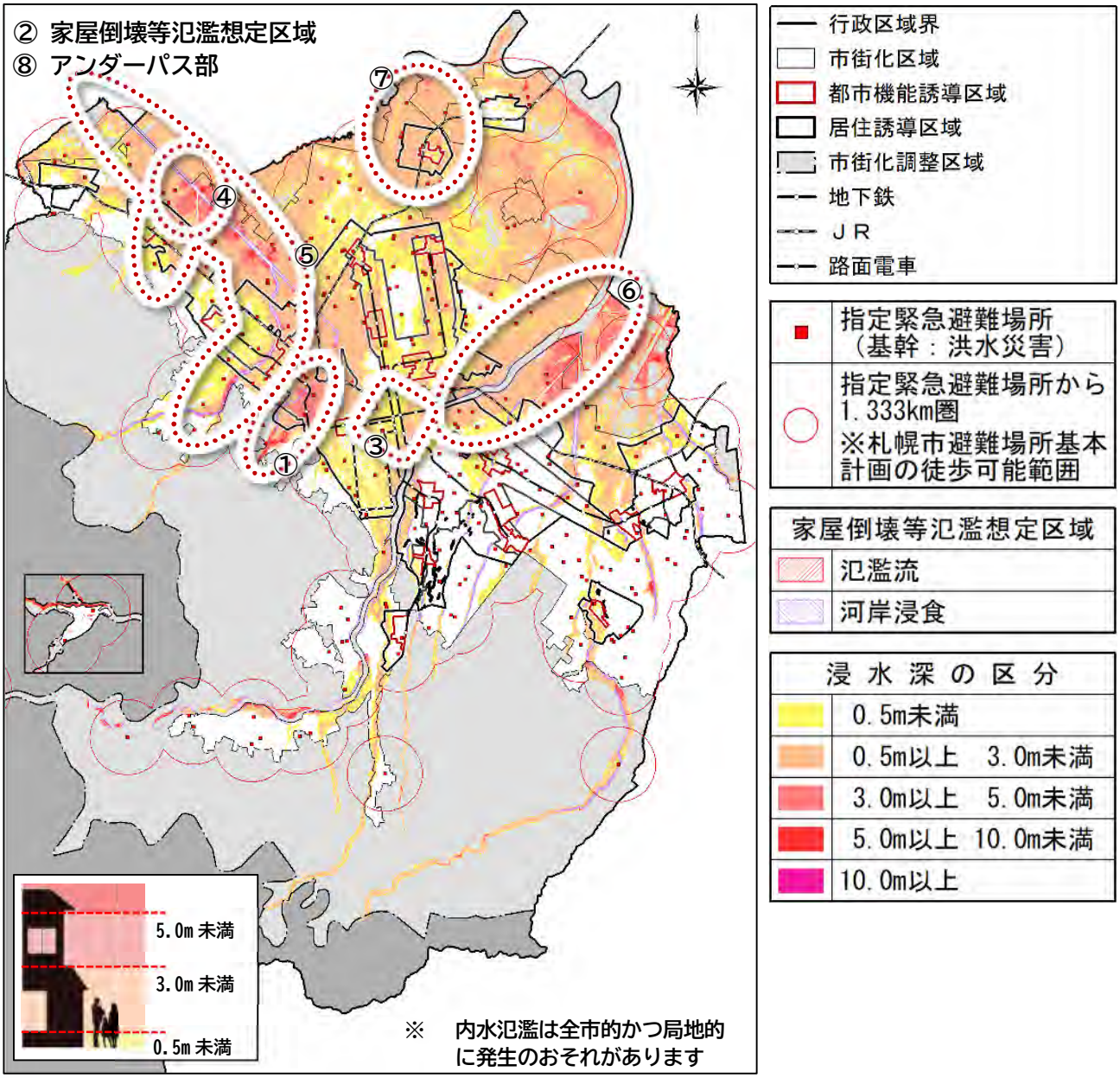


図 6-15　区ごとの 2015～2024 年度の平均降雪量
資料：札幌市（各区土木センターにおける観測値）

[85] **平年値**：気象庁が作成している過去３０年間の平均値

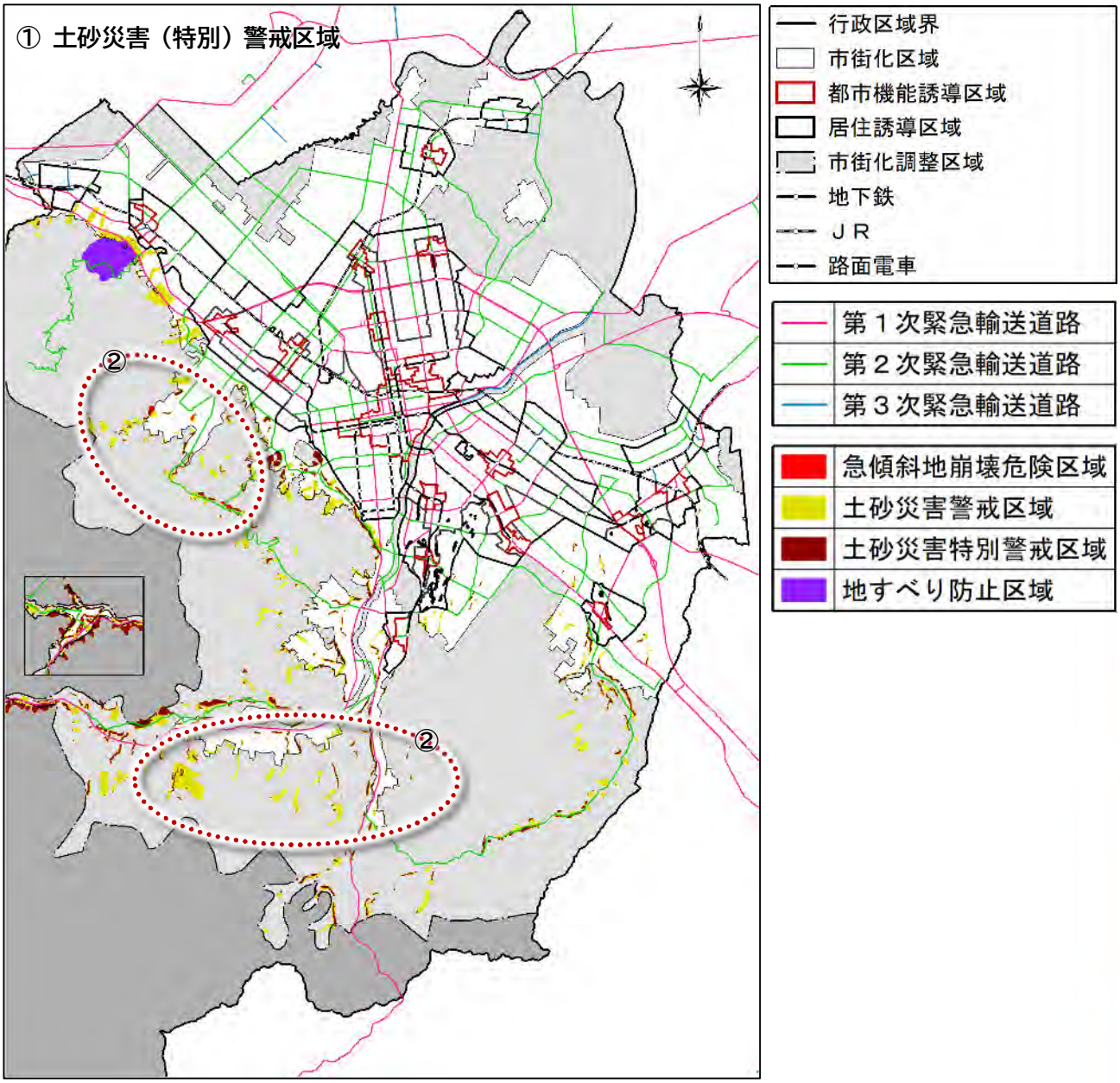
（6） 地域ごとの課題の整理

1） 洪水・内水氾濫に関する課題



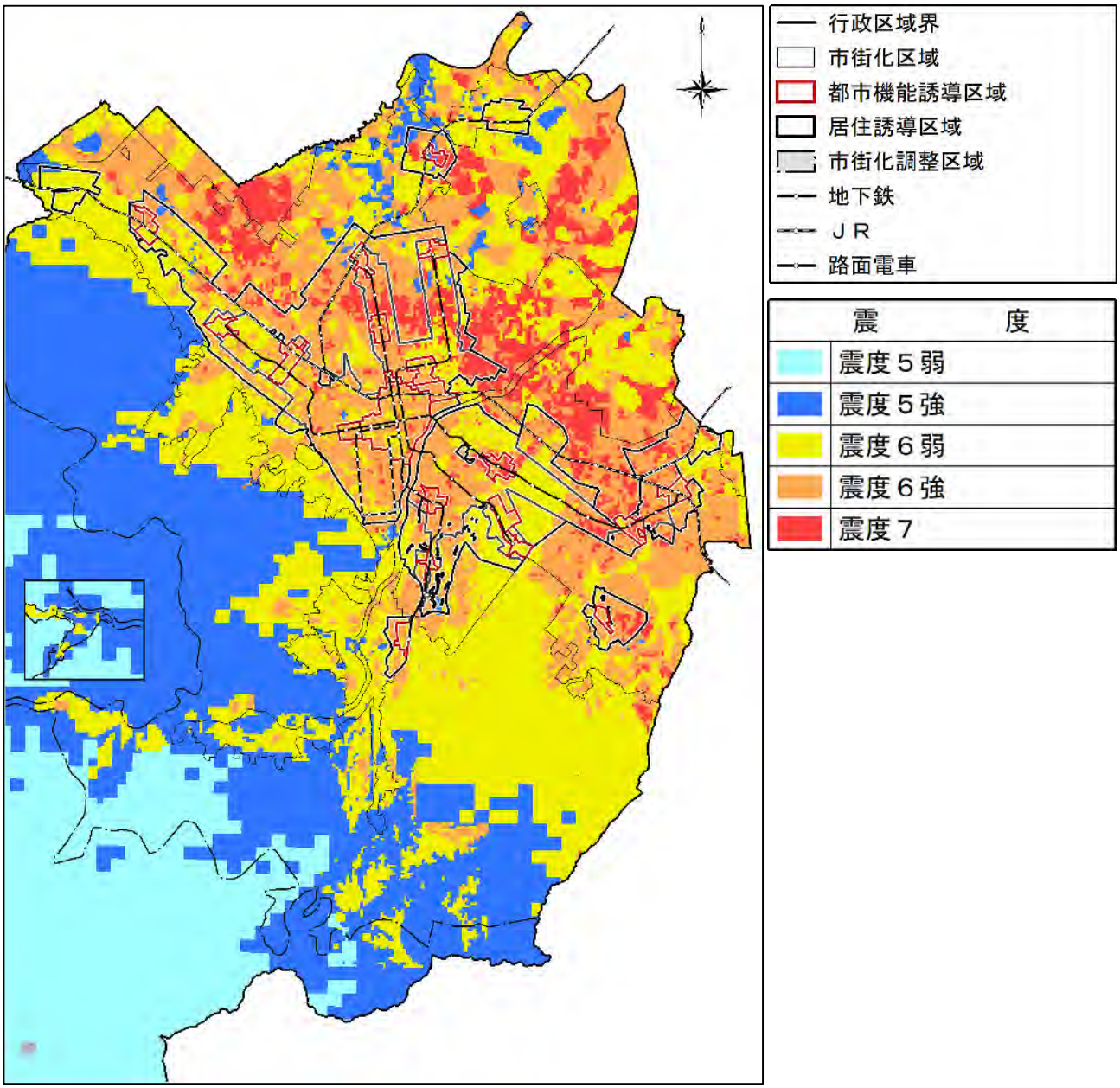
エリア	災害	課題
全体	洪水	市街地の広範囲に浸水リスクが存在
①	洪水	居住誘導区域内の居住機能・都市機能が集積するエリアにおいて大きな浸水が想定
②	洪水	河川の周辺において家屋倒壊等のおそれ
③	洪水	都心部の地下街などで浸水被害が発生するおそれ
④	洪水	浸水継続時間の長い箇所が存在し、浸水被害が長期化するおそれ
⑤⑥	洪水	大きな河川が破堤した場合、逃げ遅れが発生するおそれ
⑥⑦	洪水	想定最大規模の降雨より頻度の高い降雨による浸水被害が発生するおそれ
全体	内水	浸水深は大きくないが、市街地の広範囲に浸水リスクが存在
全体	内水	避難行動や緊急搬送に支障を及ぼすおそれ
⑧	内水	アンダーパスの冠水による二次災害が発生するおそれ

2） 土砂災害に関する課題



エリア	災害	課題
①	土砂	土砂災害により住民や建築物、道路等への被害のおそれ
①	土砂	避難行動や緊急搬送に支障を及ぼすおそれ
②	土砂	上流から土砂の流出により洪水を引き起こすおそれ

3） 地震に関する課題



エリア	災害	課題
全体	地震	全市的に震度６以上の地震により被害が発生するおそれ
全体	地震	ＪＲ函館本線の北側を中心に液状化発生の可能性が高い
全体	地震	揺れの大きい箇所や老朽建築物の多い箇所で建築物の被害が大きくなるおそれ

4） 大雪に関する課題

エリア	災害	課題
全体	雪害	全市的に被害が発生する可能性
全体	雪害	長期化することで被害が深刻化するおそれ

6-2 取組方針

災害リスク分析の結果を踏まえ誘導の考えを整理するとともに、災害リスクの低減に向けたハード・ソフトによる対策の考えを整理して取組方針を定めます。

＜洪水・内水＞

札幌における想定最大規模の降雨による浸水想定区域は、広範囲に広がっているとともに既に居住機能や都市機能が集積している地域にも及んでいることから、これらの区域における居住を抑制することは、これまでの都市構造の形成過程を勘案すると、現実的ではないと考えられます。

想定しうる全ての大雨に対してハード対策のみで対応することには限界があることから、流域内のあらゆる関係者が協働して水災害対策を行う「流域治水」の考えを踏まえ、引き続き河川や流域貯留浸透施設といったハード対策を進めるとともに、災害リスクの周知・啓発、避難に関する情報発信など、安全な避難を確保するためのソフト対策により災害リスクの低減を図ります。

＜土砂＞

土砂災害の危険性のある区域（土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域）については、これらの区域に居住を誘導してしまうと被害を増大させることにつながるため、居住誘導区域から除外することにより災害リスクの回避を図ります。なお、都市計画法では、土砂災害特別警戒区域や地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域など、自己の居住の用に供する住宅以外の開発が原則禁止されている区域があります。

また、市街地に広く被害を及ぼすおそれのある土砂災害については、国や北海道などと連携し砂防事業等のハード対策による災害リスクの低減が円滑に図られるように努めます。

併せて、災害リスクの周知・啓発、安全な避難体制の構築など、居住者の安全な避難を確保するためのソフト対策により、災害リスクの低減を図ります。

＜地震＞

地震による被害は全市的に発生する可能性があり、災害リスクを回避することは困難であることから、災害時においても居住機能や都市機能、交通機能、ライフラインを確保できるよう耐震化・老朽化対策などのハード対策により、災害リスクの低減を図ります。

併せて、災害リスクの周知・啓発、安全な避難体制の構築など、居住者の安全な避難を確保するためのソフト対策により、災害リスクの低減を図ります。

なお、都市機能誘導区域においては、多くの来訪者がいることから、一時滞在施設を誘導施設として位置づけ、民間と連携して防災力の向上を図ります。

＜雪害＞

雪対策施設の増強などの大雪に備えたハード対策により災害リスクの低減を図ります。

また、大雪に伴う道路の通行障害による市民生活への影響を未然に防止し最小化することが重要であるため、「大雪時の対応指針」に基づく迅速な除排雪の実施、ならびに市民や企業との協働などのソフト対策により災害リスクの低減も図ります。

なお、大雪時等に優先して除雪又は排雪を行う重要路線の設定に当たっては、緊急輸送道路やバス路線など交通ネットワークを考慮することにより、都市機能へのアクセス性も確保することが重要です。

表 6-3　取組方針

災害	取組方針
洪水 内水	災害リスクの低減（ハード） ●河川や流域貯留浸透施設の整備などのハード対策を継続することにより災害リスクの低減を図る 災害リスクの低減（ソフト） ●災害リスクの周知・啓発、避難に関する情報発信など、安全な避難を確保するためのソフト対策により災害リスクの低減を図る
土砂	災害リスクの回避 ●法令に基づく開発規制や誘導区域からの除外により災害リスクの回避を図る 災害リスクの低減（ハード） ●市街地に広く被害を及ぼすおそれのある土砂災害については、国や北海道などと連携し砂防事業等のハード対策による災害リスクの低減が円滑に図られるように努める 災害リスクの低減（ソフト） ●災害リスクの周知・啓発、安全な避難体制の構築など、安全な避難を確保するためのソフト対策により災害リスクの低減を図る
地震	災害リスクの低減（ハード） ●居住機能や都市機能、交通機能、ライフラインを確保できるよう、ハード対策により災害リスクの低減を図る 災害リスクの低減（ソフト） ●災害リスクの周知・啓発、安全な避難体制の構築など、安全な避難を確保するためのソフト対策により災害リスクの低減を図る ●一時滞在施設を誘導施設に位置づけ、民間と連携して防災力の向上を図る
雪害	災害リスクの低減（ハード） ●雪対策施設の増強などの大雪に備えたハード対策により災害リスクの低減を図る 災害リスクの低減（ソフト） ●「大雪時の対応指針」に基づく迅速な除排雪の実施、ならびに市民や企業との協働などのソフト対策により災害リスクの低減を図る

表 6-4　各ハザードエリアに対する居住誘導の考え

区　域		札幌市の指定状況	居住誘導の考え
レッドゾーン	**災害危険区域※** 建築基準法	無し	—
	地すべり防止区域 地すべり等防止法	１か所	居住誘導区域から除外する
	急傾斜地崩壊危険区域 急傾斜地法	８か所	居住誘導区域から除外する
	土砂災害特別警戒区域 土砂災害防止対策推進法	７９２か所	居住誘導区域から除外する
	浸水被害防止区域 特定都市河川浸水被害対策法	無し	—
	津波災害特別警戒区域 津波防災地域づくり法	無し	—
イエローゾーン	**浸水想定区域**（洪水・雨水出水） 水防法	市の広域	居住誘導区域から除外しない
	浸水想定区域（高潮） 水防法	無し	—
	土砂災害警戒区域 土砂災害防止対策推進法	１，００３か所	居住誘導区域から除外する
	津波災害警戒区域 津波防災地域づくり法	無し	—
	津波浸水想定(区域) 津波防災地域づくり法	一部 （市街化調整区域）	—
	都市浸水想定(区域) 特定都市河川浸水被害対策法	無し	—

※　条例により居住の用に供する建築物の建築が禁止されている区域のみ

6-3 具体的な取組

本計画では、これまでに整理した災害リスクの分析と取組方針を踏まえ、今後の具体的な取組を明示します。

また、これらの取組を計画的かつ段階的に進めていくため、「短期（おおむね５年以内）」、「中期（おおむね１０年以内）」、「長期（おおむね２０年以内）」の３つの期間に分けて取組を整理します。

具体的な取組は、札幌市が主体となる施策に加え、国・北海道・民間事業者・地域住民・関係団体など、様々な主体が関わる取組も含めて整理することとし、市全体として総合的に、かつ協働して進めていくことを基本としています。

取組の種類	具体的な取組		災害	主体	短期 5年	中期 10年	長期 20年
災害リスクの回避	居住機能の誘導	法令に基づく開発規制（災害レッドゾーン）	土砂	市		（継続）	
		立地適正化計画における誘導区域からの除外	土砂	市		（継続）	
災害リスクの低減（ハード）	河川の整備	豊平川、厚別川ほか	洪水 内水	国		（継続）	
		新川、月寒川ほか	洪水 内水	道	→	→	
		厚別西川、北郷川、三里川ほか	洪水 内水	市		（継続）	
	下水道の整備	新道東、山の手地区における雨水拡充管の整備	洪水 内水	市	→		
		下水道バイパス管等の整備	洪水 内水	市	→	→	
	貯留・浸透施設の整備	学校・公園における流域貯留浸透施設の整備	洪水 内水	市		（継続）	
		市民、企業と連携した雨水流出抑制	洪水 内水	市 民間		（継続）	
		雨水浸透緑化[86]（グリーンインフラ）[87]	洪水 内水	市		（継続）	
	砂防施設等の整備	南の沢川、オカバルシ川、簾舞川ほか	土砂	国		（継続）	
		琴似発寒川、平和寺の沢川ほか	土砂	道	→	→	
	土砂災害防止機能の発揮	森林整備	土砂	市		（継続）	
		治山事業	土砂	道		（継続）	
	耐震化・老朽化対策による居住機能の確保	市営住宅の建て替え・改修等	地震	市		（継続）	
		民間建築物の耐震化	地震	市 民間		（継続）	

[86] **雨水浸透緑化**：雨水を浄化しながら貯留・浸透させる緑化工法。雨水を貯留・浸透する機能とみどりによる景観向上機能の２つを併せ持ち、複合的に都市機能の改善を図ることが期待できる。

[87] **グリーンインフラ**：都市基盤の整備や土地利用などのハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能（防災・減災、地域振興、環境保全など）を活用し、持続可能で魅力ある地域づくりを進める取組

取組の種類	具体的な取組		災害	主体	短期 5年	中期 10年	長期 20年
災害リスクの低減（ハード）	都市機能の防災力の向上	災害時における医療体制の整備	全般	市 民間		（継続）	
		子育て施設の改修等	全般	市 民間		（継続）	
		福祉施設の改築、修繕等	全般	市 民間		（継続）	
		南区複合庁舎の整備	地震	市	→	→	
		清田区民センターの移転	地震	市	→		
		教育文化会館などの文化芸術施設の改修等	地震	市		（継続）	
		新たなMICE施設の整備	地震	市	→	→	
		止水板による地下施設への浸水対策	洪水 内水	市		（継続）	
	民間活力による防災力を備えた都市機能の整備	北5西1・西2地区第一種市街地再開発事業	地震	市 民間	※→		
		北4西3地区第一種市街地再開発事業	地震	市 民間	※→		
		大通西4南地区第一種市街地再開発事業	地震	市 民間	※→		
		民間投資を活用した市街地再開発事業等推進事業	地震	市 民間		（継続）	
	安全な避難経路の整備	道路・橋りょう等の補修・整備等	全般	市		（継続）	
	避難場所の整備・機能向上	避難場所となる学校や公園などの改修、バリアフリー化	全般	市		（継続）	
		避難場所の非常電源の設備、マンホールトイレの整備	全般	市	→	→	
		避難場所における仮設トイレの確保	全般	市 民間		（継続）	
		備蓄倉庫・備蓄物資の整備	全般	市		（継続）	
		要配慮者二次避難所用スペースの確保	全般	市 民間		（継続）	
	一時滞在施設の整備	札幌駅・大通駅周辺地区における整備	地震 雪害	市 民間		（継続）	
		その他地下鉄・ＪＲ駅周辺における整備	地震 雪害	市 民間		（継続）	
		宿泊施設における非常用自家発電設備の整備	地震 雪害	市 民間		（継続）	
	緊急輸送道路や避難経路など交通機能の強化	道路・地下鉄等交通施設の保全、改修等	全般	市		（継続）	
		橋りょうの耐震化や無電柱化等	全般	市		（継続）	
	上下水道の機能確保	水道施設の耐震化等	地震	市		（継続）	
		下水道施設の耐震化等	地震	市		（継続）	
	雪対策施設の増強	ロードヒーティングや雪処理施設等の雪対策施設の改修	雪害	市		（継続）	
		新たな融雪施設の検討・整備	雪害	市	→		

※最新の事業計画書（令和８年１月時点）に基づく事業スケジュール

取組の種類	具体的な取組			災害	主体	短期 5年	中期 10年	長期 20年
災害リスクの低減（ソフト）	災害リスクの調査等	大規模盛土造成地変動予測および滑動崩落防止事業		地震	市	→	→	
	災害リスクの周知・啓発	ハザードマップの周知・避難行動の理解促進、防災情報の普及啓発		全般	市 民間		（継続）	
		市管理河川の水位観測情報の提供		洪水 内水	市		（継続）	
		札幌市下水道水位情報システムによる情報提供		洪水 内水	市		（継続）	
		大雪に備えた市民への注意喚起		雪害	市 民間		（継続）	
	安全な避難体制の構築	要配慮者利用施設・地下施設における「避難確保計画」の作成等浸水への備え		洪水 内水 土砂	市 民間		（継続）	
		要配慮者等への避難支援		全般	市 民間		（継続）	
		出水のおそれのある区域における床高の嵩上げ		洪水 内水	市 民間		（継続）	
	大雪等への対策	重要路線の優先除排雪、フェーズ(局面)に応じた対策の実施		雪害	市		（継続）	
	市民や企業との協働による大雪等への対策	大雪時の車による不要不急の外出自粛		雪害	市 民間		（継続）	
		大雪時の時差出勤や出勤抑制		雪害	市 民間		（継続）	

【防災情報について】

●さっぽろ防災ポータル　https://bousai.city.sapporo.jp/

札幌市の防災、災害時のポータルサイト。川の水位や避難情報の発令区域、避難場所解説状況などを確認できます。

●札幌市防災アプリ そなえ　https://www.city.sapporo.jp/kikikanri/apri.html

避難情報や避難場所の情報などを配信します。

●各区避難場所等について

https://www.city.sapporo.jp/kikikanri/higoro/hinan/hinan_index.html

●要配慮者二次避難所（福祉避難所）について

https://www.city.sapporo.jp/hokenfukushi/youhairyosyanijihinanjyo/youhairyosyanijihinanjyo.html

●災害用備蓄物資について

https://www.city.sapporo.jp/kikikanri/torikumi/saigaibitiku/saigaiyoubitiku_index.html

第７章　立地適正化計画の実効性向上に向けた指標・目標値

第７章 立地適正化計画の実効性向上に向けた指標・目標値

7-1 立地適正化計画の評価及び見直しについて

本計画では、都市づくりの理念や基本目標の実現に向けた取組が効果的に進められているかを把握するため、また、都市再生特別措置法の規定によりおおむね５年ごとに施策の実施状況についての調査、分析及び評価を行うよう努める必要があることも踏まえ、定期的に施策の実施状況や都市構造などの評価を行います。

評価に当たっては、居住機能や都市機能の誘導状況などが本計画で掲げる基本方針に沿った方向に進んでいるか把握できるように評価指標と目標値を設定します。

これらの評価を踏まえて計画内容や誘導施策の見直しにつなげることで、本計画の実効性の向上を図ります。

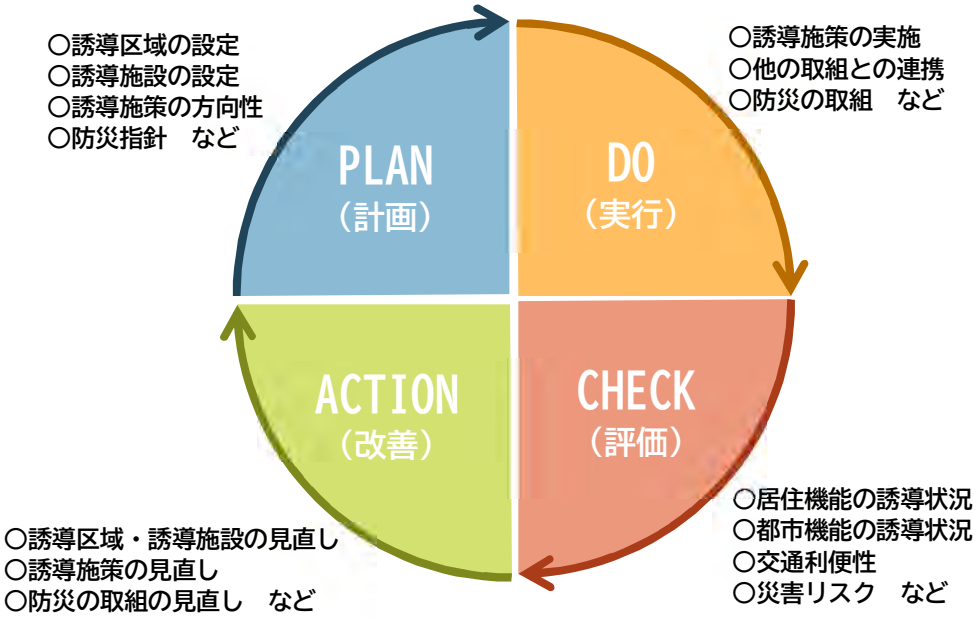


図 7-1　ＰＤＣＡサイクルのイメージ

7-2 評価指標・目標値の設定

本計画では、居住機能の誘導、都市機能の誘導、防災力の向上、関連分野への波及などの観点に着目して、評価指標と目標値を設定します。

(1) 居住機能の誘導

本計画に基づく居住機能の誘導状況を検証するため、居住誘導区域内の人口密度を把握します。

さらに、居住機能の誘導が生活利便性の確保に与えた効果を検証するため、居住誘導区域内における生活利便施設の立地状況を把握します。

項目	評価指標	現況値	目標値
居住機能の誘導	居住誘導区域内の人口密度（人/ｈａ）	１０８人/ｈａ（Ｒ２）	１０８人/ｈａ（Ｒ２７）
	集合型居住誘導区域内の人口密度（人/ｈａ）	１３３人/ｈａ（Ｒ２）	１３５人/ｈａ（Ｒ２７）
	居住誘導区域内の生活利便施設徒歩圏カバー率（%）	おおむね１００%（Ｒ６）	おおむね１００%（Ｒ２７）

(2) 都市機能の誘導

土地の高度利用を伴う都市機能の集積状況を検証するため、都市機能誘導区域内の実容積率[88]を把握します。

また、都市機能の集積が地域の魅力やにぎわいに与えた効果を検証するため、人流状況を把握します。

項目	評価指標	現況値	目標値
都市機能の誘導	都心における実容積率（%）	４０２%（Ｒ５．３）	現状以上（Ｒ２７）
	地域交流拠点における実容積率（%）	１４７%（Ｒ５．３）	現状以上%（Ｒ２７）
	札幌駅前通地下歩行空間（チ・カ・ホ）の人流状況（人/日）	約８９千人/日（Ｒ６）	現状以上（Ｒ２７）
	都市機能誘導区域における来街者数（人/日）	約５９４千人/日（Ｒ６）	現状以上（Ｒ２７）

[88] **実容積率**：対象エリア内の建築可能区域（道路、公園・緑地など建物を建てられない区域を除いた区域）の面積に対する、対象エリア内に立地する建築物の各階の床面積の合計（延べ面積）の割合

(3) 防災力の向上

本計画では、土砂災害警戒区域などの災害リスクのある区域を居住誘導区域から除外することで災害リスクの回避を図っていることから、安全で安心な都市づくりの進行状況を検証するため、当該区域に居住する人口割合を把握します。

また、本計画に基づく防災力の向上の効果を検証するため、誘導施設である一時滞在施設の整備数を把握します。

項目	評価指標	現況値	目標値
防災	災害ハザードエリアに居住する人口割合（%）	４．２% （R２）	現状以下 （R２７）
	一時滞在施設の整備数（箇所）	１９箇所 （R６．３）	現状以上 （R２７）

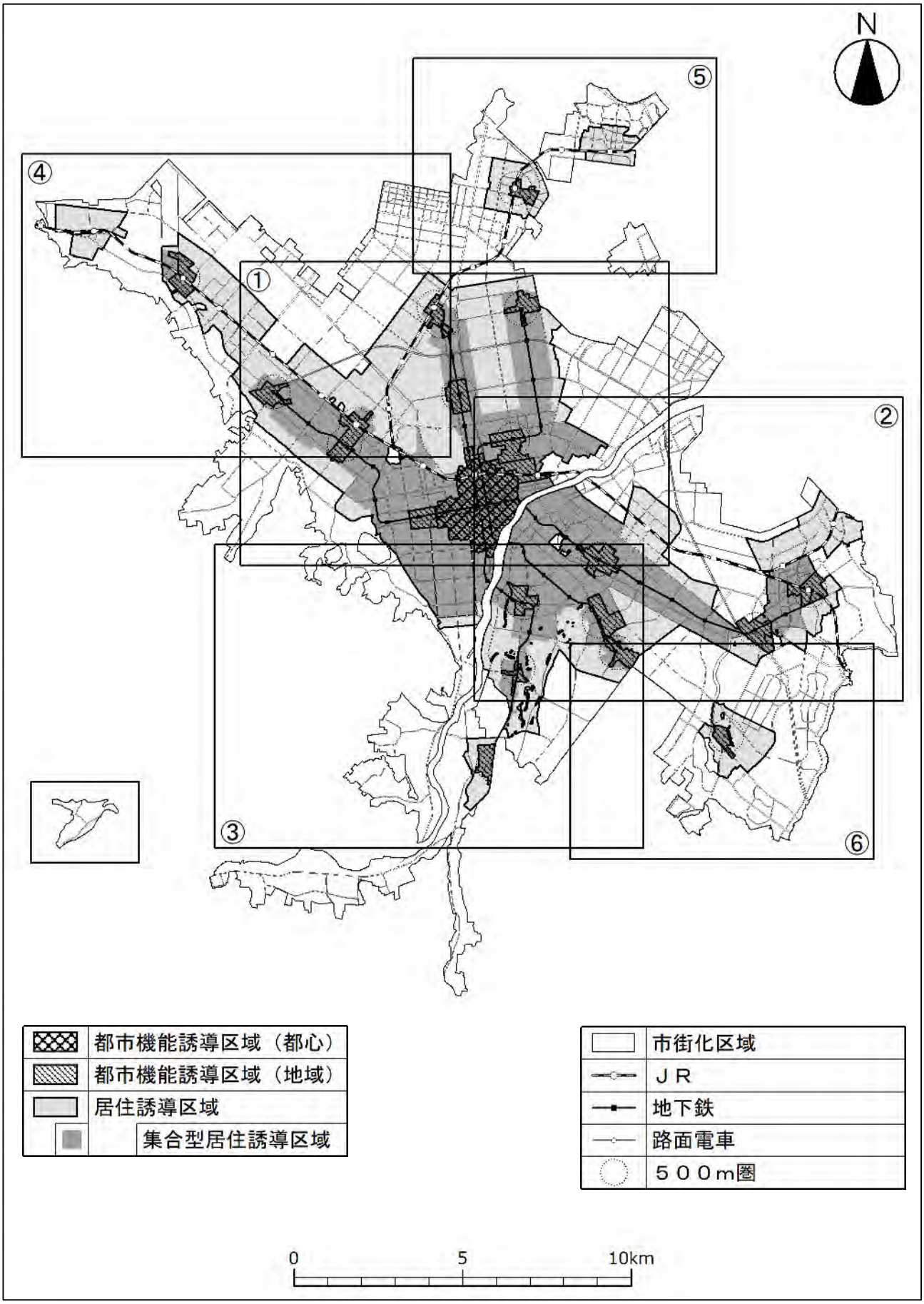
(4) 関連分野への波及

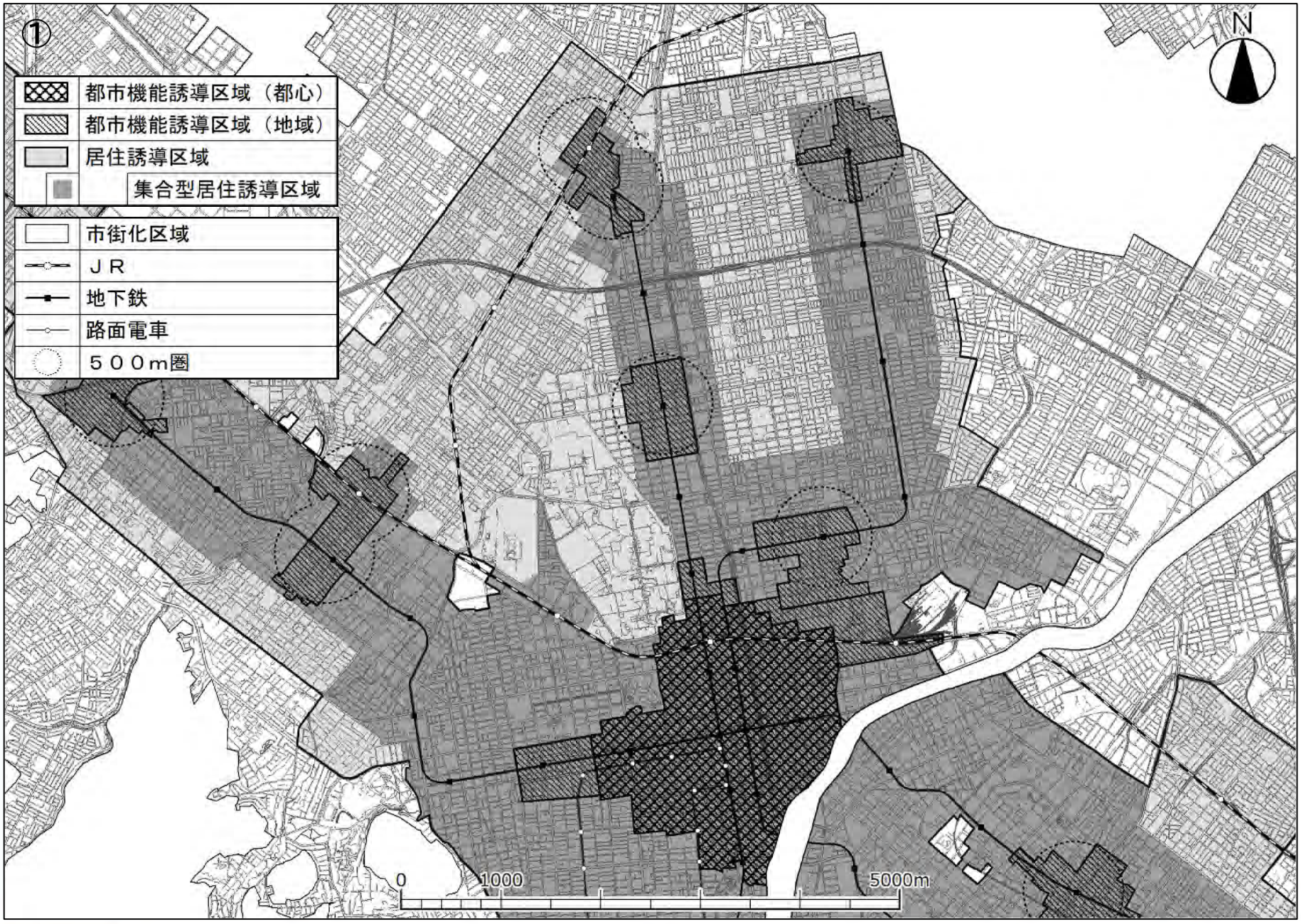
本計画では、骨格公共交通である地下鉄・ＪＲ・路面電車の周辺を居住誘導区域に位置づけていることから、居住誘導の効果が公共交通の利用状況に波及することが考えられます。公共交通の利用者を確保することは、安定的な公共交通の運営にも資することから指標として設定します。

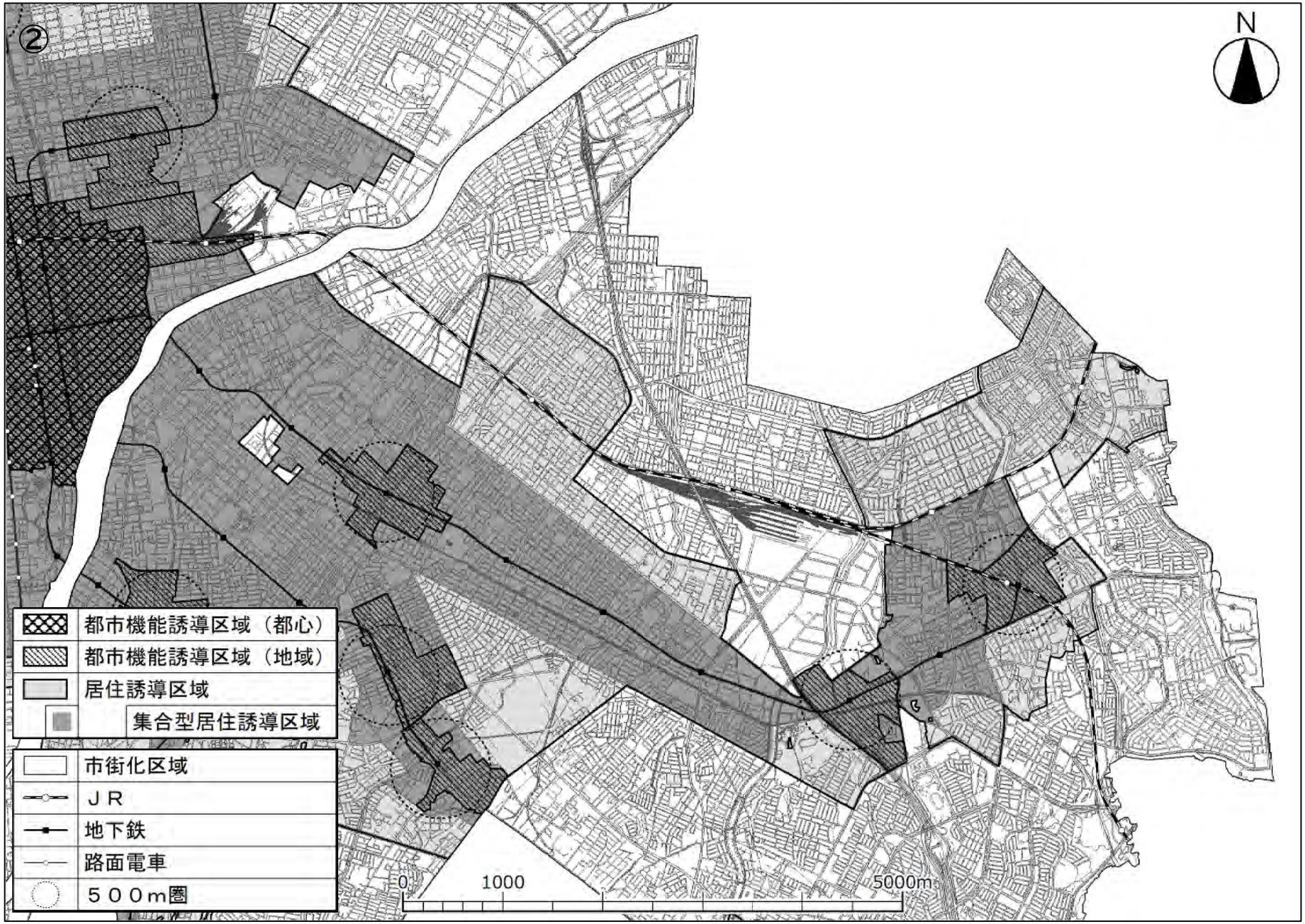
項目	評価指標	現況値	目標値
その他 （関連分野への波及）	地下鉄・ＪＲの乗車数（人/日）	７９１千人/日 （R５）	現状以上 （R２７）

資料編

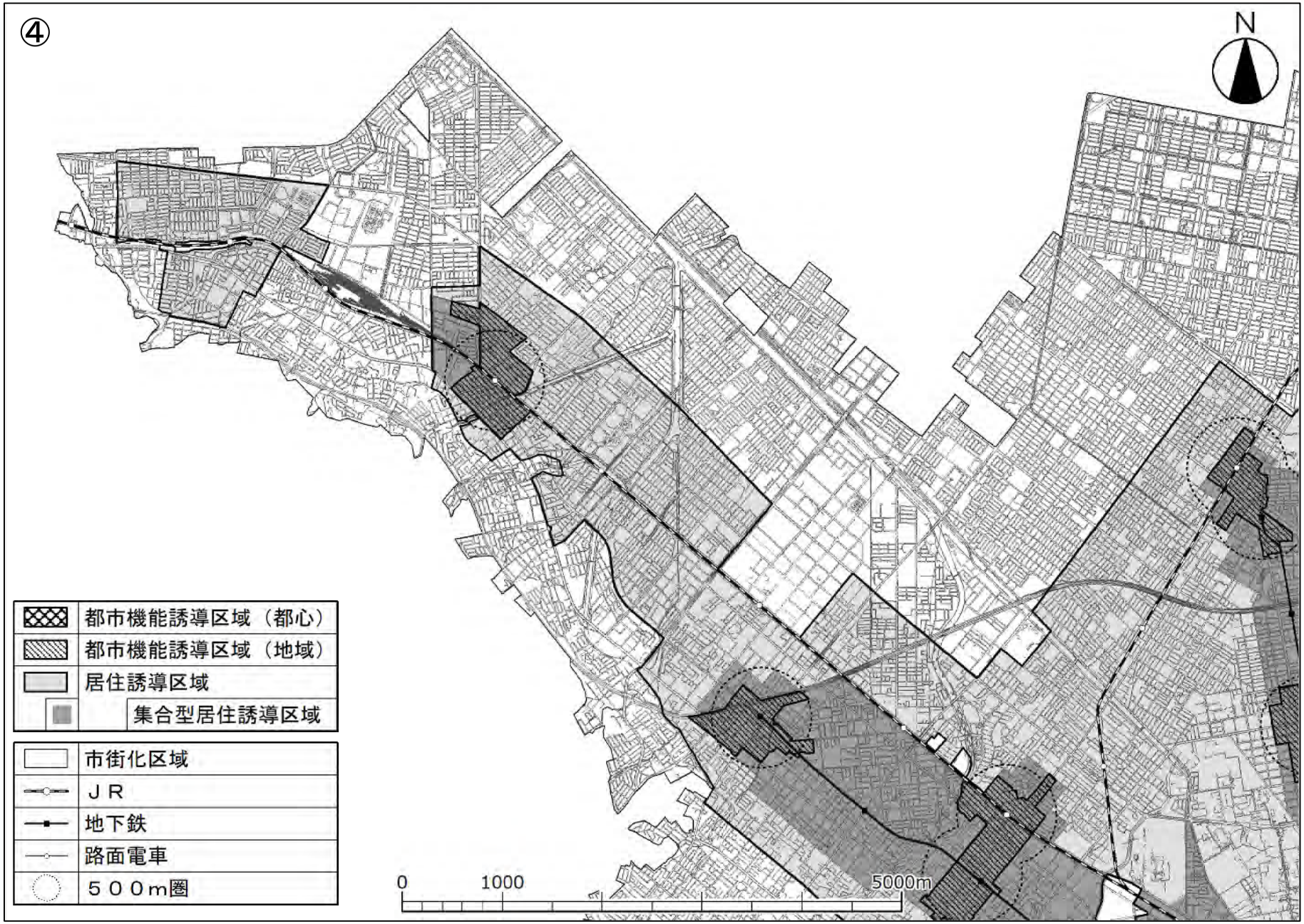
1 居住誘導区域・詳細図

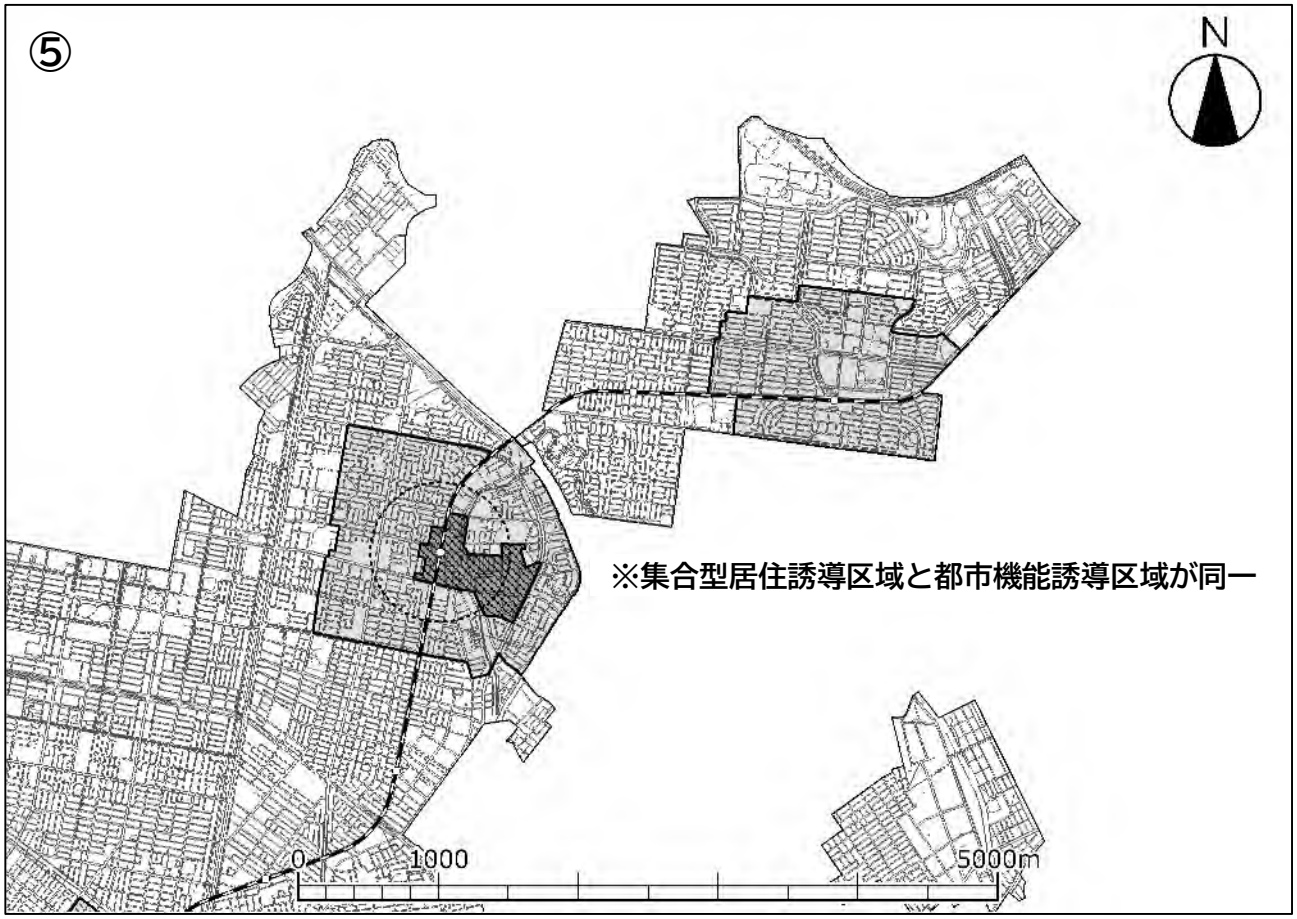

N
①
②
③
④
⑤
⑥
都市機能誘導区域（都心）
都市機能誘導区域（地域）
居住誘導区域
集合型居住誘導区域
市街化区域
ＪＲ
地下鉄
路面電車
５００m圏
0
5
10km

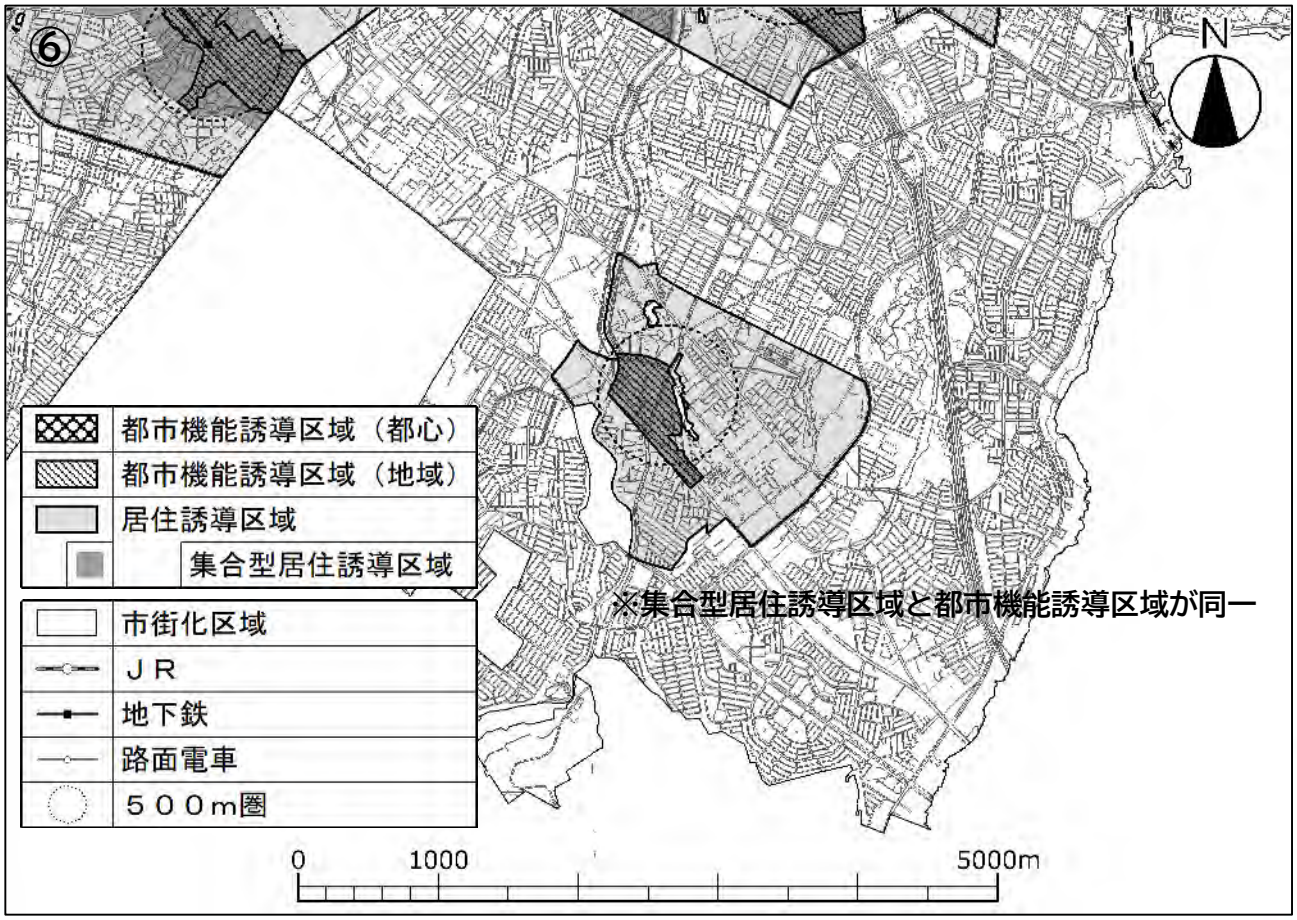

①
都市機能誘導区域（都心）
都市機能誘導区域（地域）
居住誘導区域
集合型居住誘導区域
市街化区域
ＪＲ
地下鉄
路面電車
５００ｍ圏
N
0
1000
5000m


②
N
都市機能誘導区域（都心）
都市機能誘導区域（地域）
居住誘導区域
集合型居住誘導区域
市街化区域
ＪＲ
地下鉄
路面電車
５００ｍ圏
0
1000
5000m

③
N
都市機能誘導区域（都心）
都市機能誘導区域（地域）
居住誘導区域
集合型居住誘導区域
市街化区域
ＪＲ
地下鉄
路面電車
５００m圏
0
1000
5000m

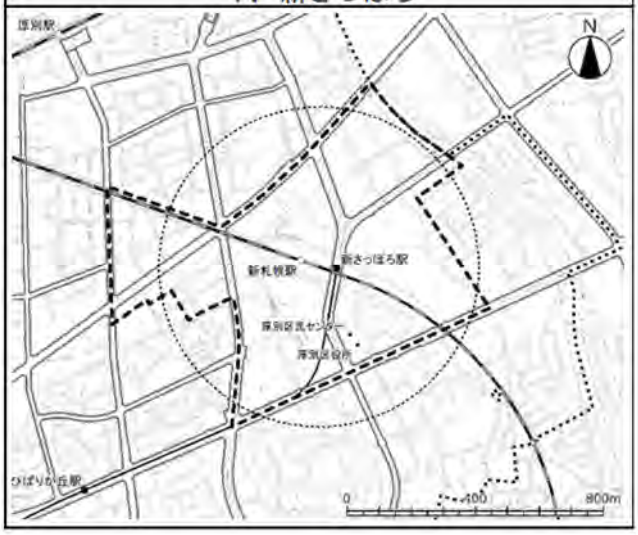

④
N
都市機能誘導区域（都心）
都市機能誘導区域（地域）
居住誘導区域
集合型居住誘導区域
市街化区域
ＪＲ
地下鉄
路面電車
５００ｍ圏
0
1000
5000m


⑤
N
※集合型居住誘導区域と都市機能誘導区域が同一
0
1000
5000m

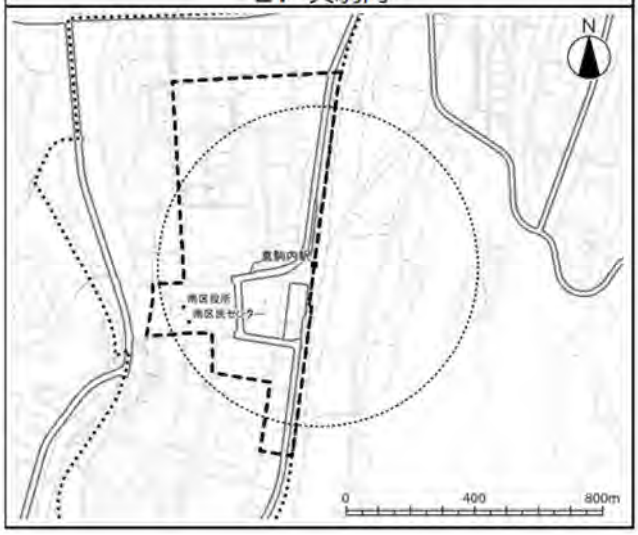

⑥
N
都市機能誘導区域（都心）
都市機能誘導区域（地域）
居住誘導区域
集合型居住誘導区域
市街化区域
ＪＲ
地下鉄
路面電車
５００ｍ圏
※集合型居住誘導区域と都市機能誘導区域が同一
0
1000
5000m

2 都市機能誘導区域・詳細図

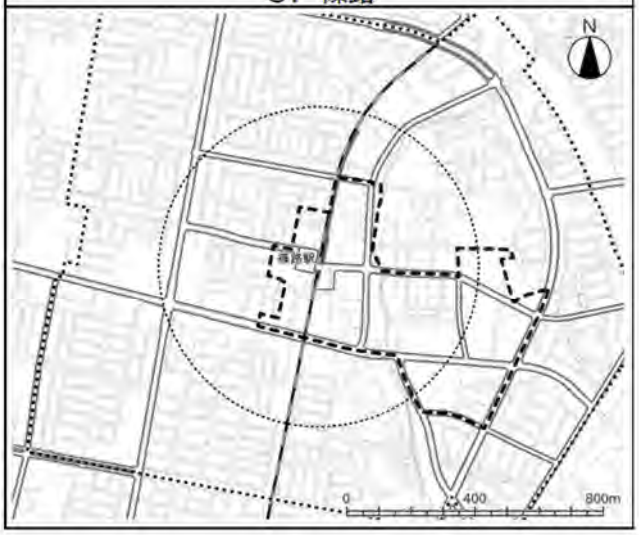
1．新さっぽろ



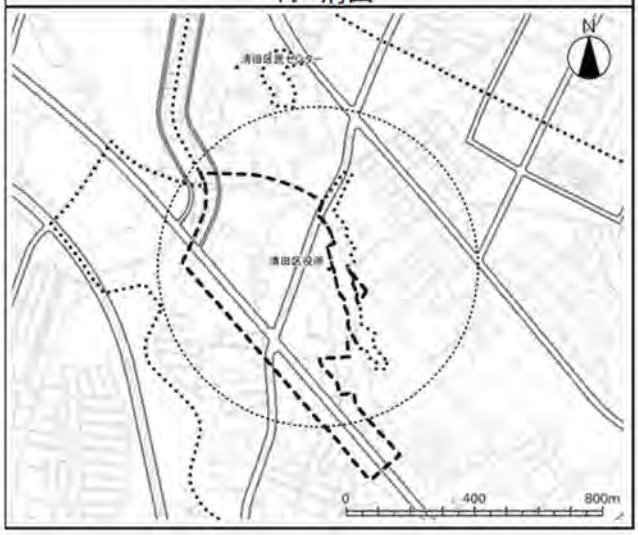
2．真駒内



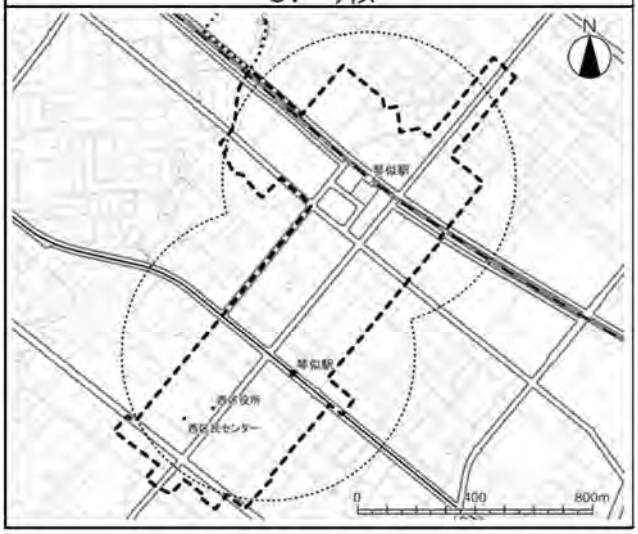
3．篠路



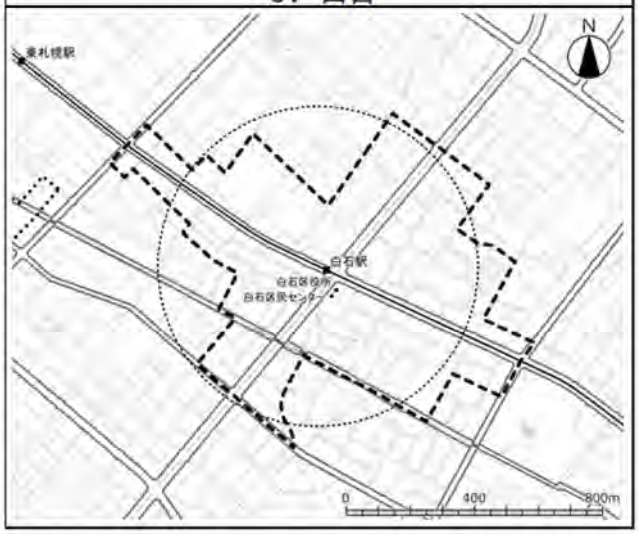
4．清田



5．琴似

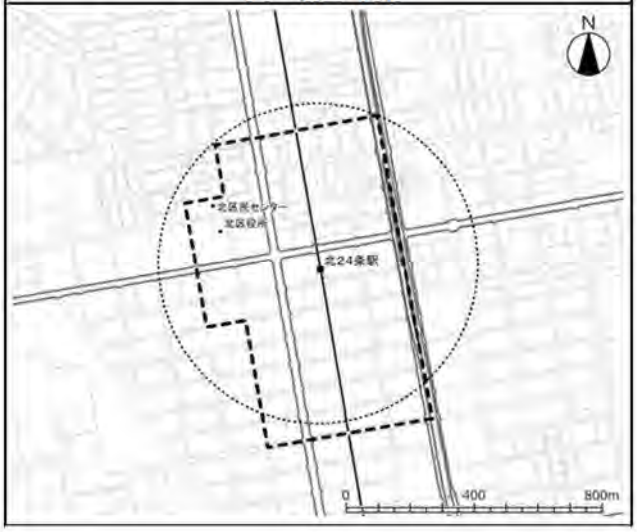


6．白石

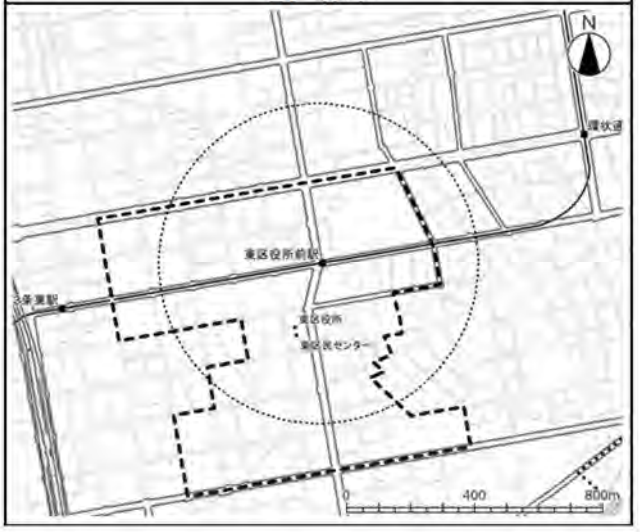


都市機能誘導区域（都心）　都市機能誘導区域（拠点）　居住誘導区域　５００ｍ圏

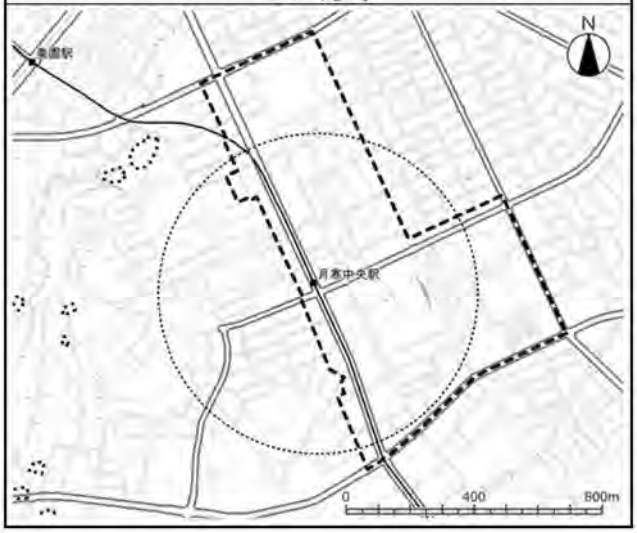
7．北２４条



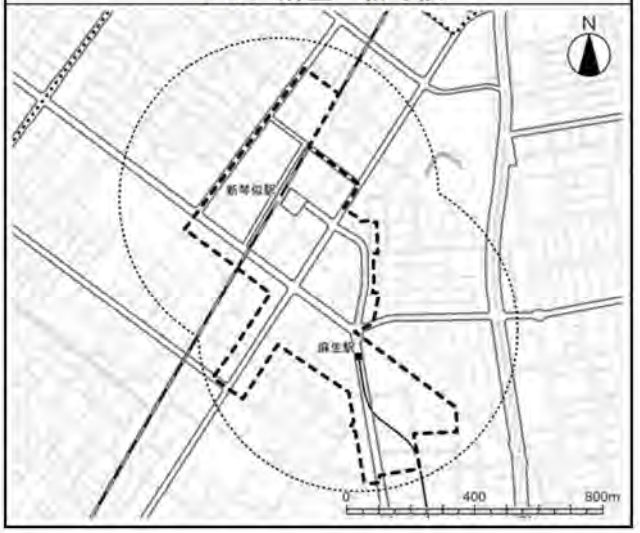
8．光星



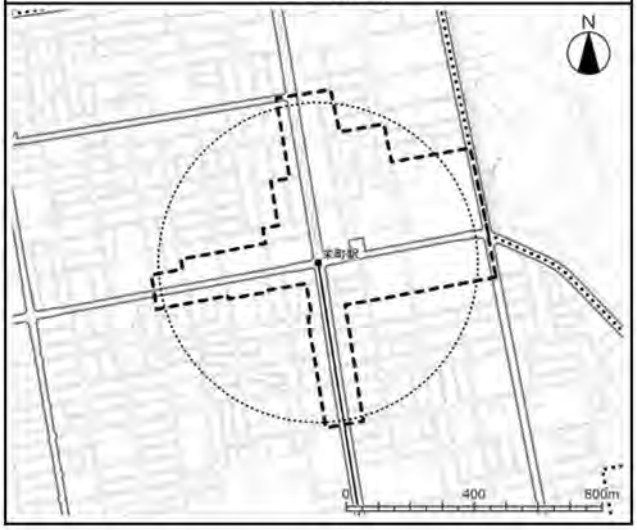
9．月寒



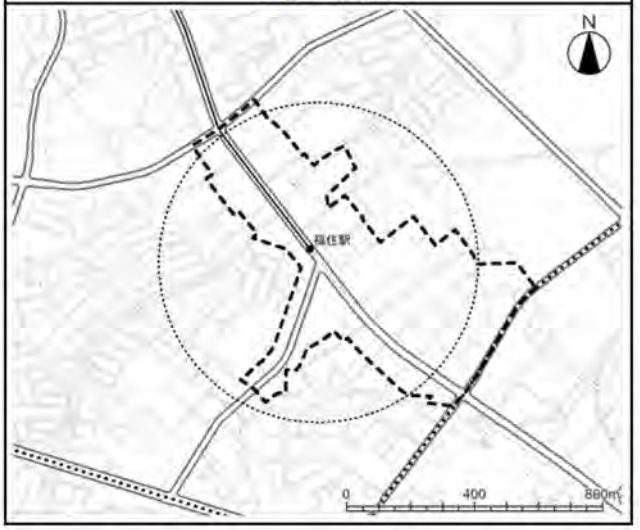
１０．麻生・新琴似



１１．栄町

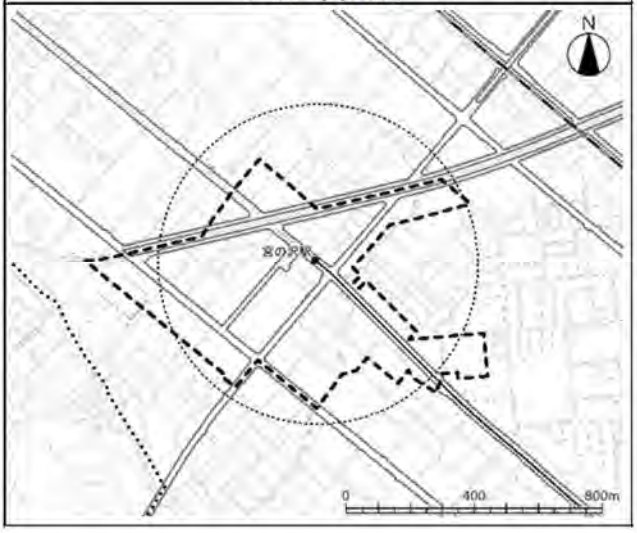


１２．福住

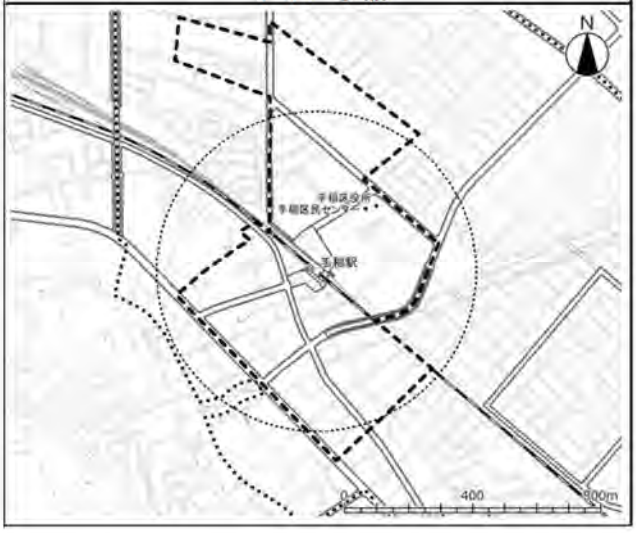


□ 都市機能誘導区域（都心）　□ 都市機能誘導区域（拠点）　□ 居住誘導区域　○ ５００ｍ圏

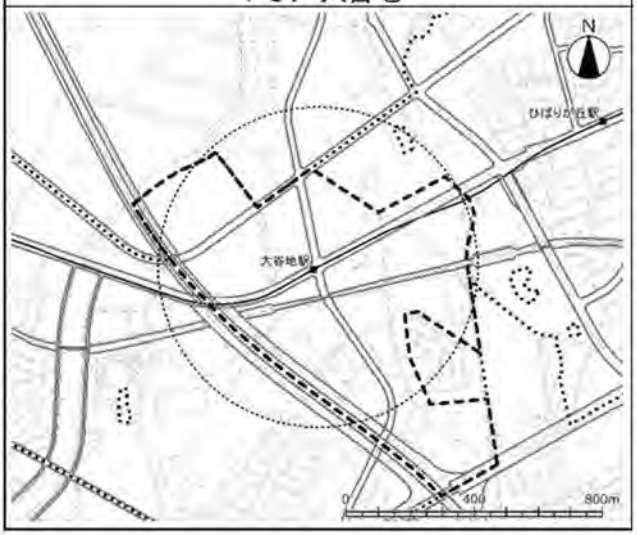
13．宮の沢



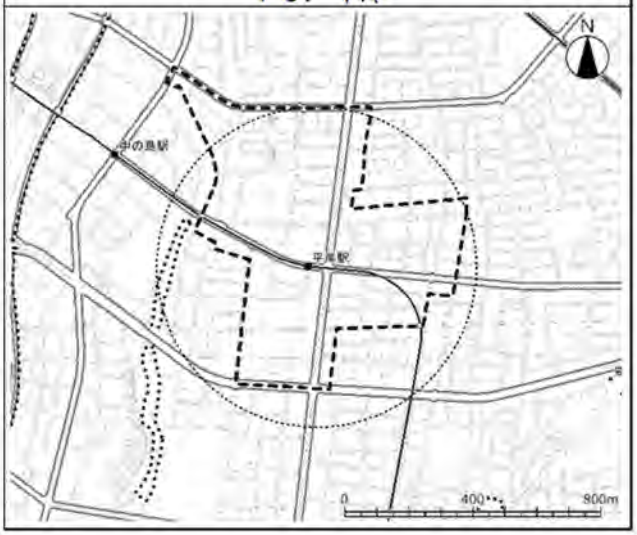
14．手稲



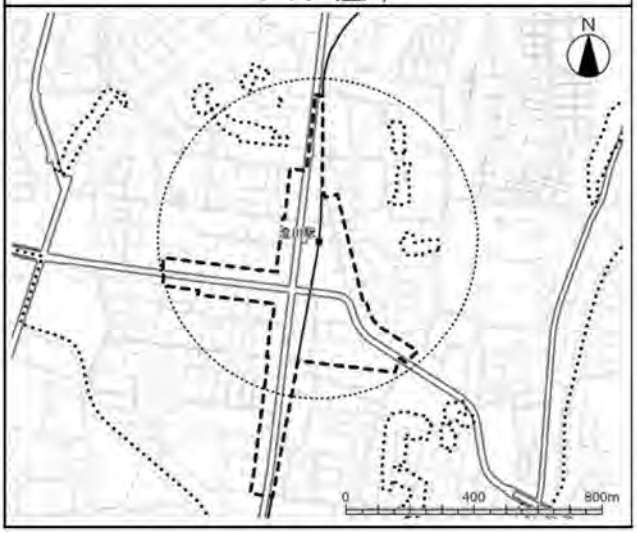
15．大谷地



16．平岸

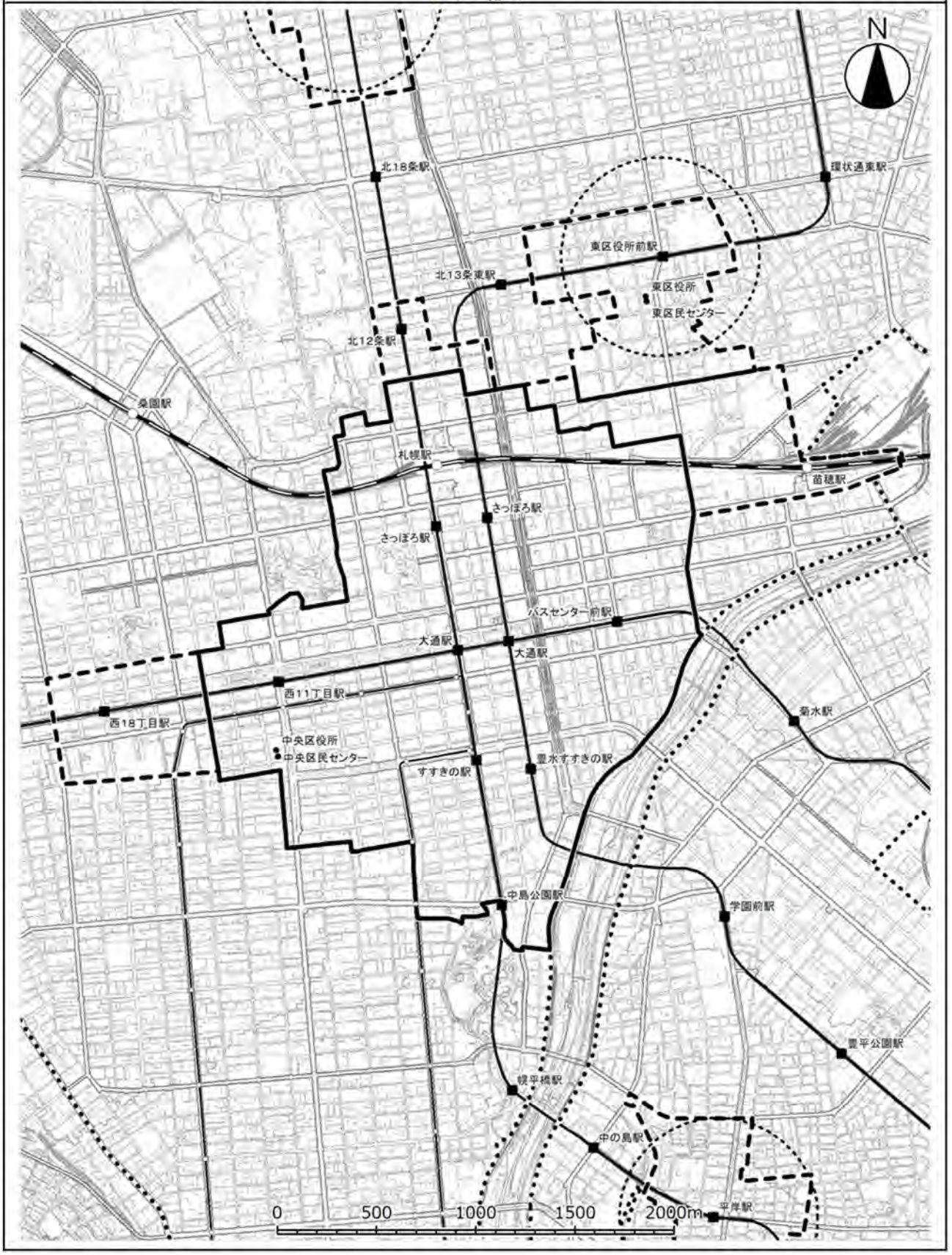


17．澄川



都市機能誘導区域（都心）　都市機能誘導区域（拠点）　居住誘導区域　５００m圏

１８．都心



□ 都市機能誘導区域（都心）　⬚ 都市機能誘導区域（拠点）　⬚ 居住誘導区域　○ ５００ｍ圏