

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。

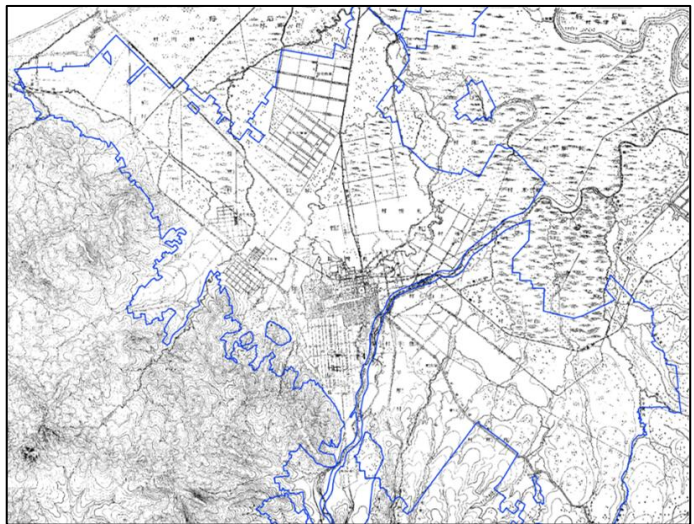
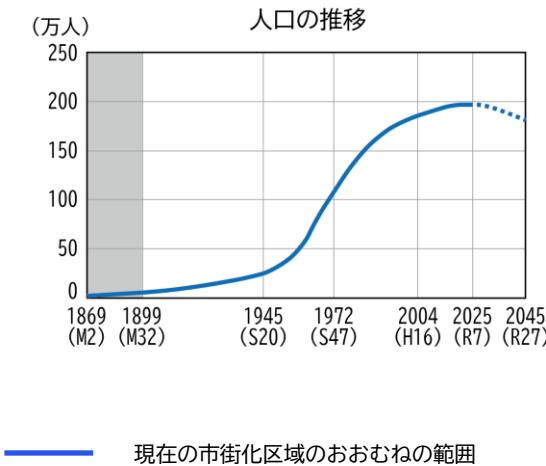


図 2-1 明治29年（1896年）の札幌の市街地
資料：（財）日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」



時代背景	都市づくりの主要課題
●開拓使の設置：明治2年（1869年） ●道外からの移住	●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。

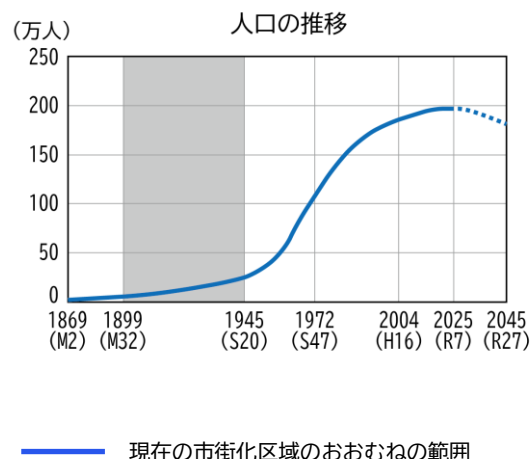
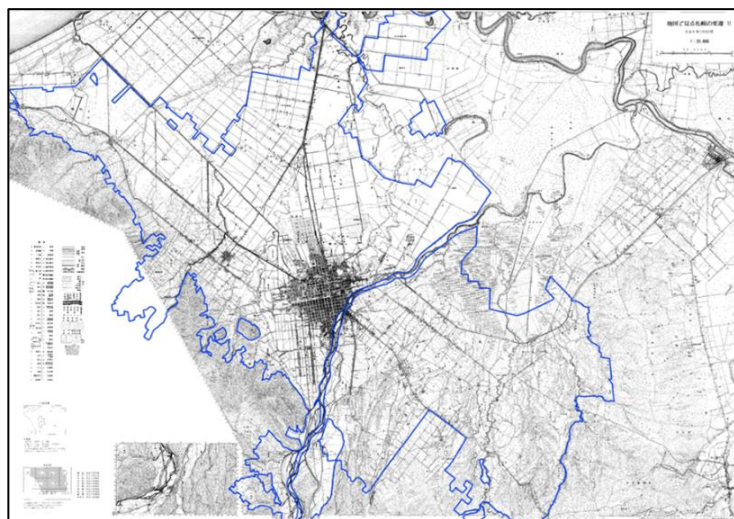


図 2-2 大正5年(1916年)の札幌の市街地
資料：(財)日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

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

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

人口や産業の集中が急速に進んだこの時代には、これに対応した土地区画整理事業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。

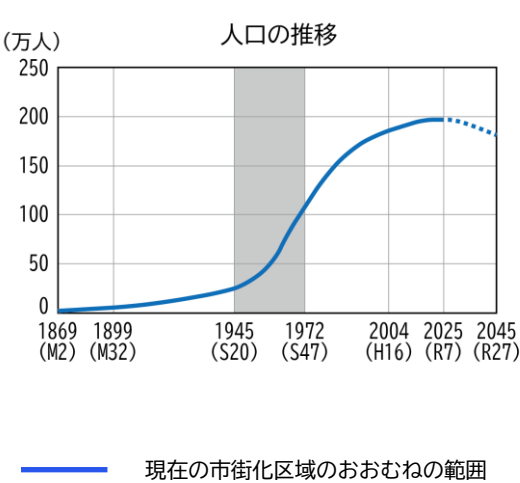
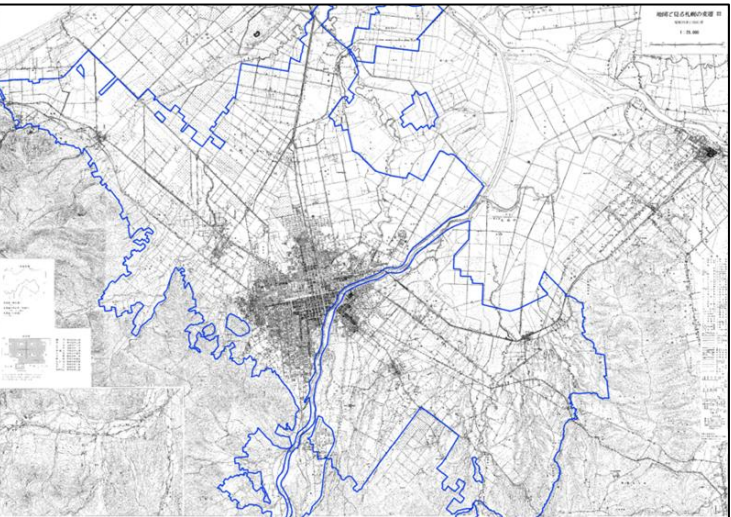


図 2-3 昭和25年(1950年)の札幌の市街地
資料：(財)日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」

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

- 急激な拡大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。

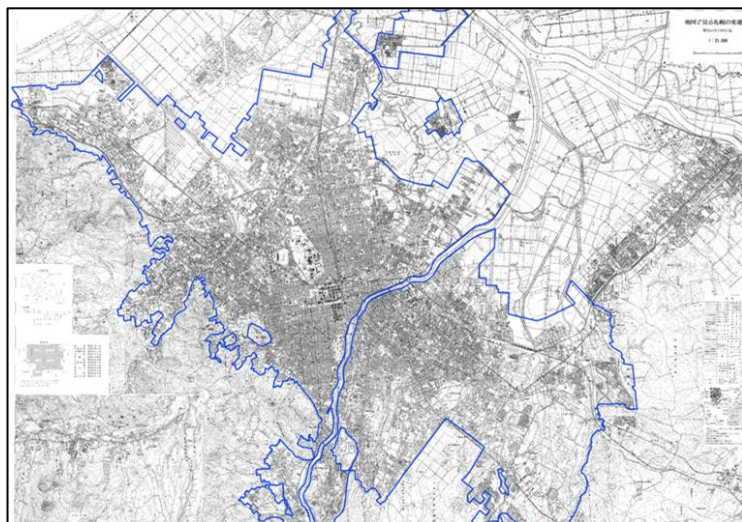
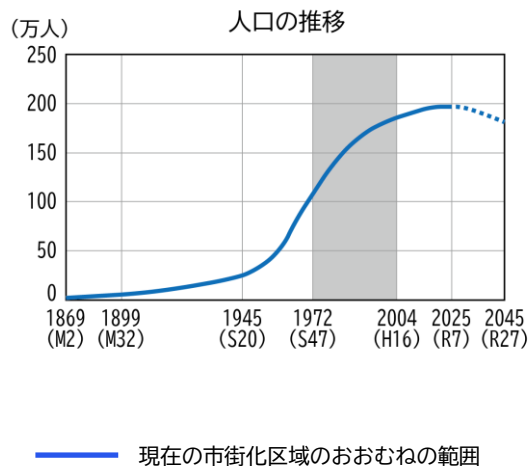


図 2-4 昭和50年(1975年)の札幌の市街地
資料：(財)日本地図センター「地図で見る札幌の変遷」



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)
- 人口増加の持続

都市づくりの主要課題

- 市街地拡大の計画的なコントロール

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に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)～

平成16年(2004年)に策定した1次マスタープランに基づき、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から、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」を理念に、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。

現在の市街化区域の範囲

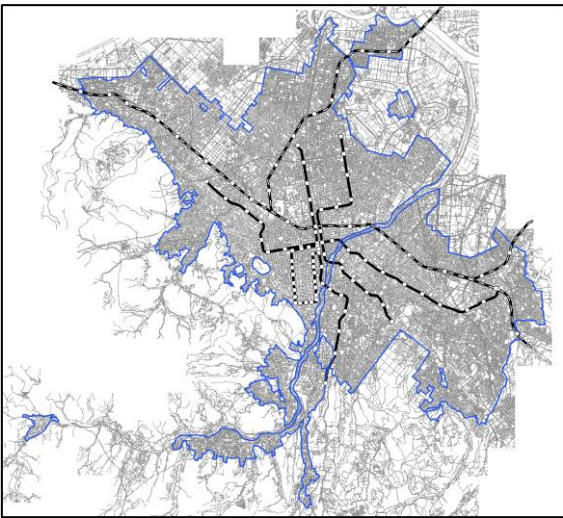
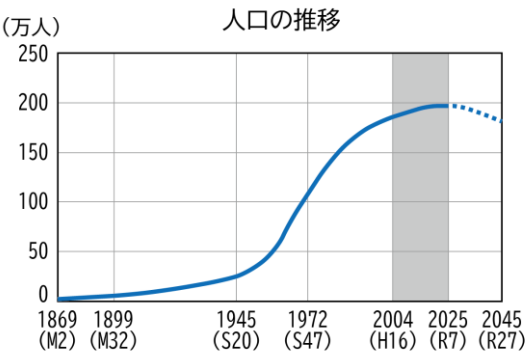


図 2-5 令和7年(2025年)の札幌の市街地
資料：札幌市



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、誰もが快適に暮らせる「スマート（快適・先端）」、生涯健康で学び活躍できる「ウェルネス（健康）」、多様な個性や能力を認め合う「ユニバーサル（共生）」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。

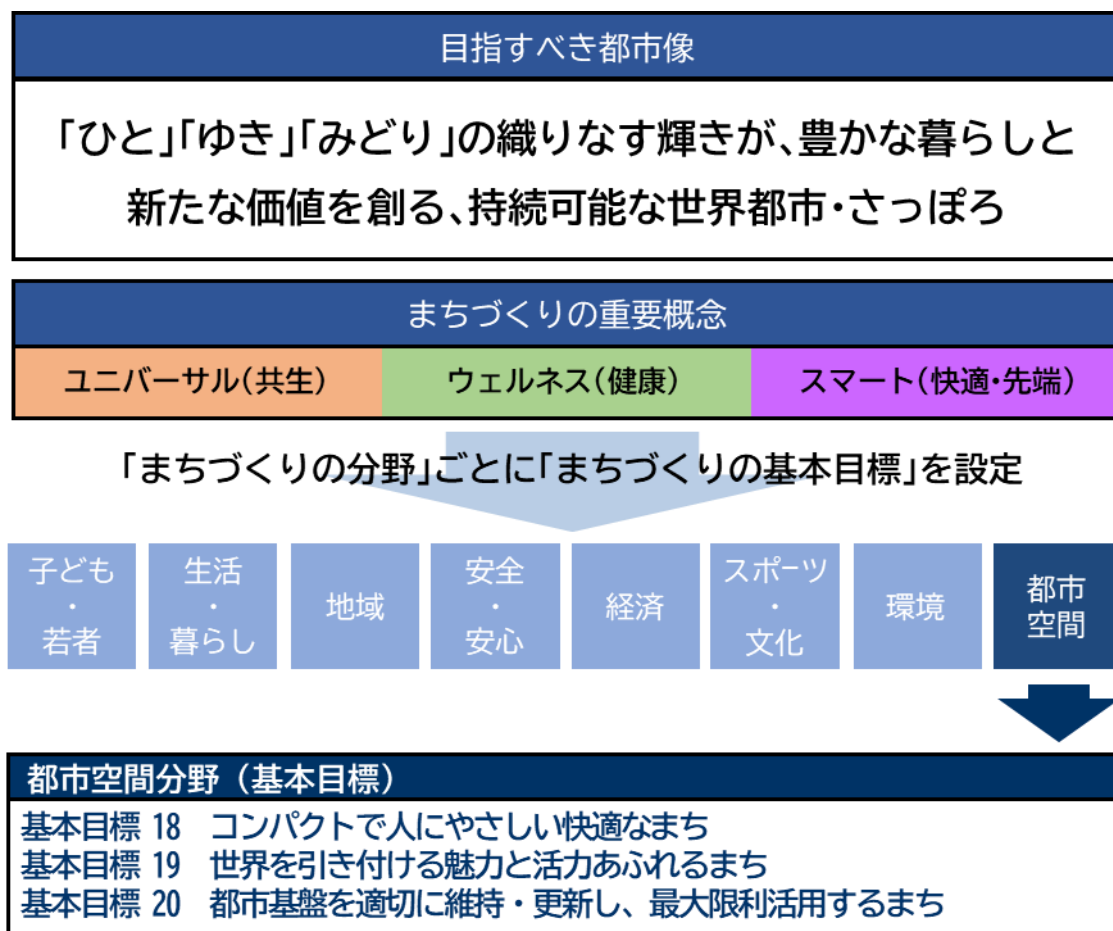


図 2-6 2次ビジョンにおける目指すべき都市像、まちづくりの重要概念、基本目標（都市空間分野）

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。

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る人口減少局面を迎え、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。

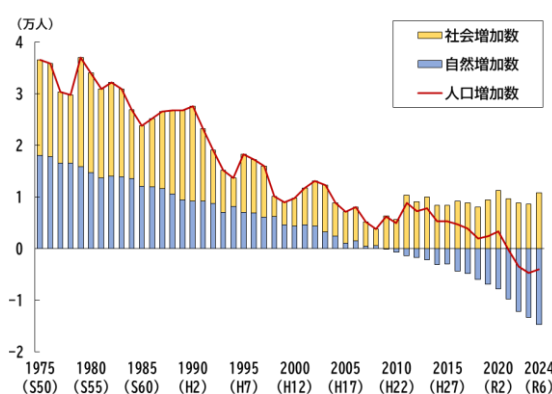


図 2-8 人口動態²⁰の推移
資料：札幌市

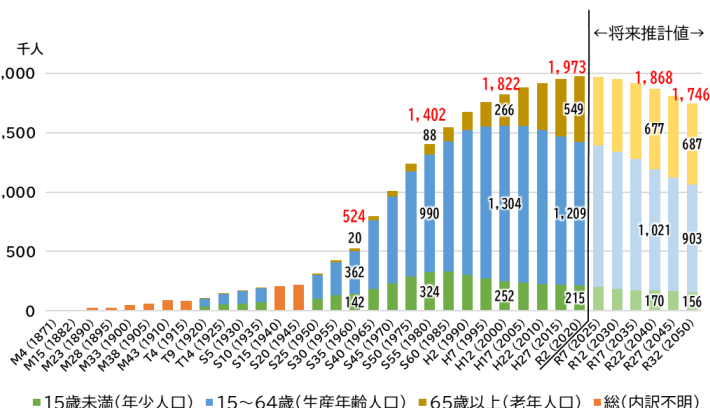


図 2-9 人口の推移と将来人口推計

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。

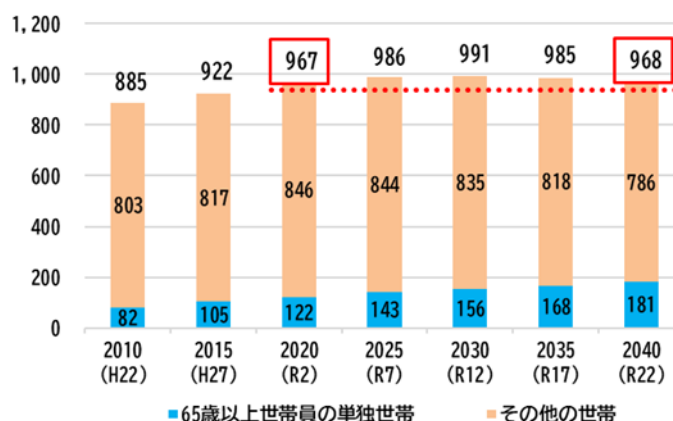


図 2-10 世帯数の推移と推計

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。

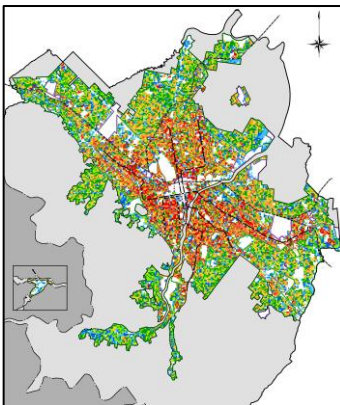
人口密度については、複合型高度利用市街地は全体的に人口密度が高く、平均で133.9人/ha、一般住宅地は一部で人口密度が一定程度高い地域もあり、平均で約73.0人/ha、郊外住宅地は一部で人口密度が低い地域もあり、平均で約59.3人/haとなっています。

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

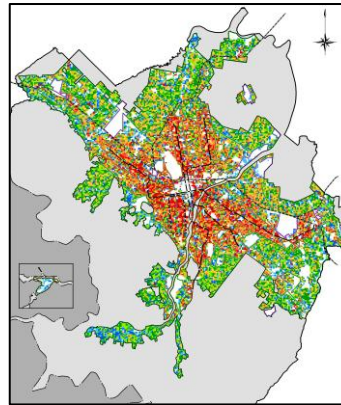
区域	2010 (H22)		2020 (R2)		2040 (R22)	
市街化区域	1,890 千人 (75.7人/ha)	100%	1,951 千人 (78.1人/ha)	100%	1,853 千人 (74.2人/ha)	100%
複合型高度利用市街地	703 千人 (120.6人/ha)	37%	781 千人 (133.9人/ha)	40%	785 千人 (134.5人/ha)	42%
一般住宅地	502 千人 (74.1人/ha)	27%	494 千人 (73.0人/ha)	25%	461 千人 (68.1人/ha)	25%
郊外住宅地	681 千人 (60.1人/ha)	36%	672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

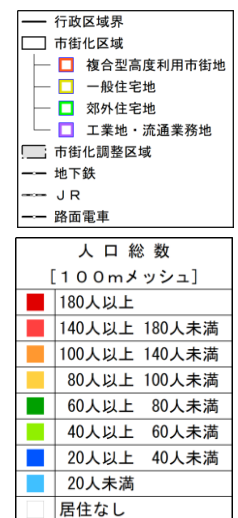
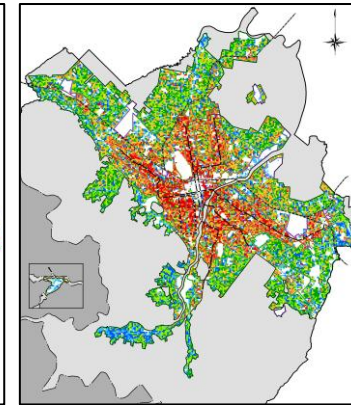
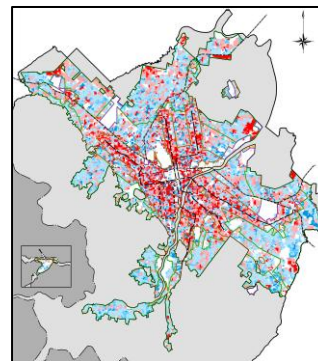


図 2-11 人口分布の推移と推計 資料：札幌市

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

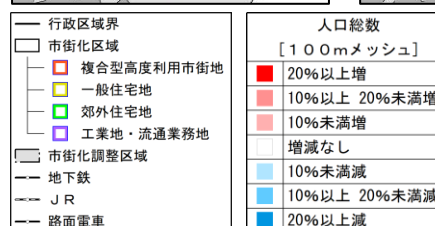
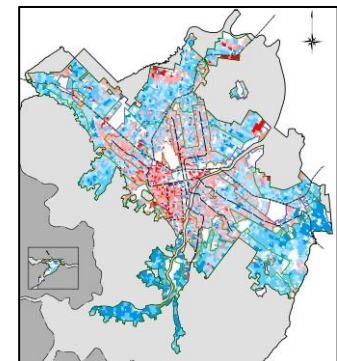
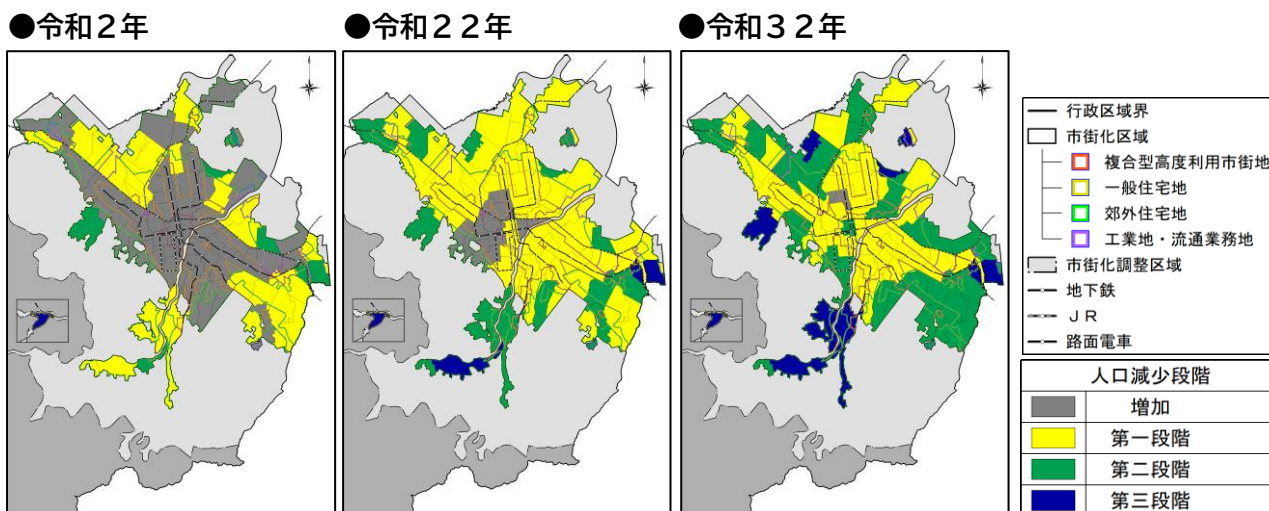


図 2-12 人口増減率 資料：札幌市

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。



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 人口増減の段階の推計 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以降、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)に1次マスタープランを策定して以降は、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。

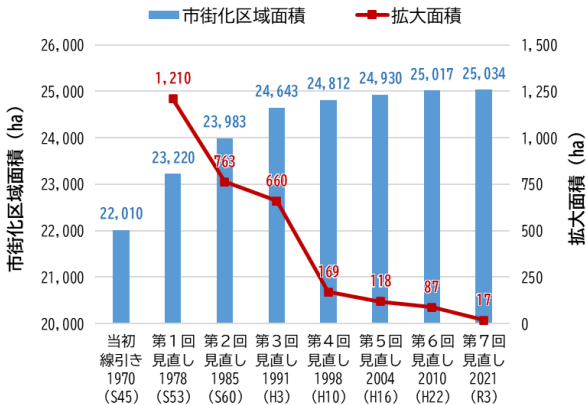


図 2-14 市街化区域等の面積 (令和7年現在)

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。

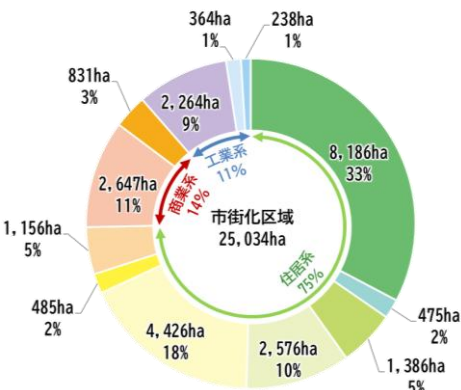


図 2-15 用途地域の指定状況 (令和7年現在)

資料：札幌市

<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。

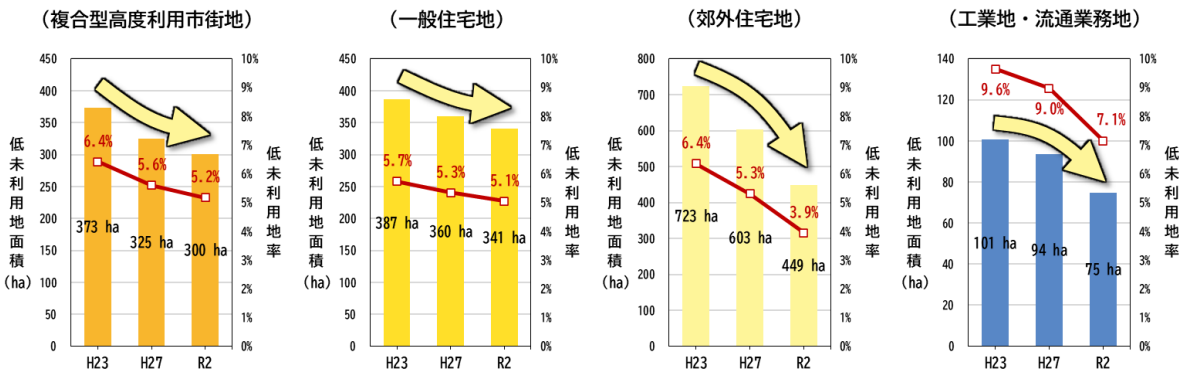


図 2-16 都市空間の区分ごとの低未利用地の推移 資料：札幌市

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り、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
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

<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次マスタープランを策定して以降は、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。

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

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4章
誘導区域と
誘導施設

第5章
誘導に関する
施策

第6章
立地適正化計画
における
防災指針

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

資料編

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	戸建て住宅	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	戸建て住宅	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	戸建て住宅	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	戸建て住宅	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、おおむねほぼ横ばいで推移しています。

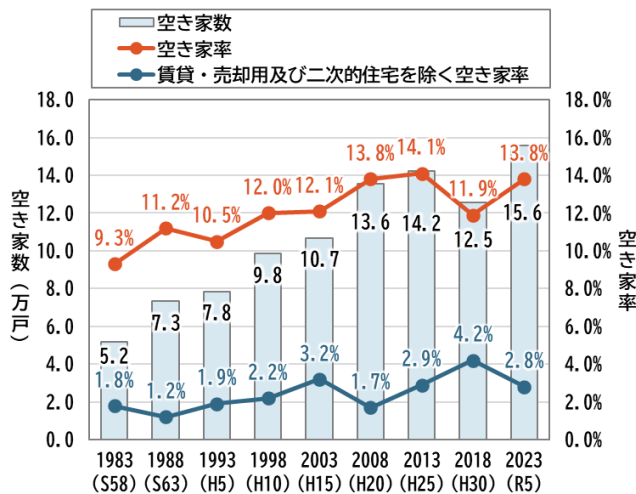


図 2-17 空き家数、空き家率の推移
資料：令和5年 住宅・土地統計調査

<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

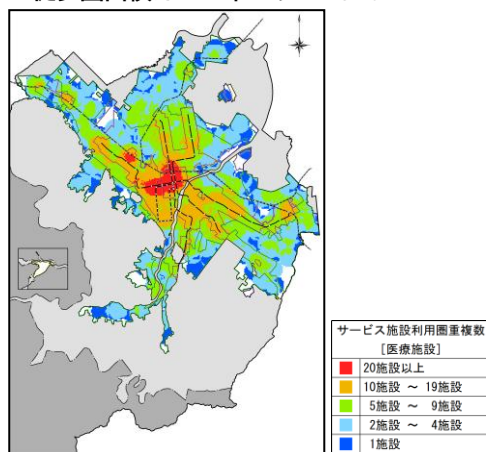
(4) 生活利便施設の状況

<生活利便施設>

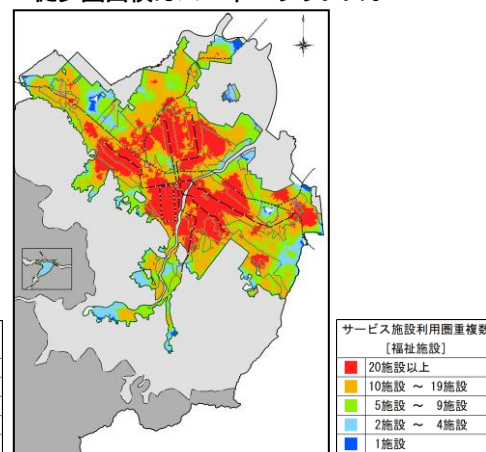
医療施設・福祉施設・子育て関連施設・商業施設といった生活利便施設の徒歩圏面積カバー率³⁵はいずれも高く、おおむね市街化区域全体をカバーしています。

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。

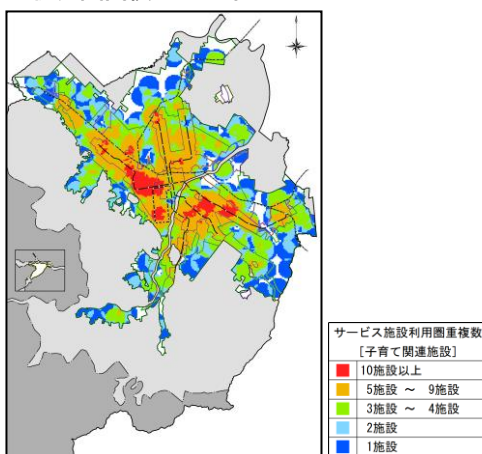
●医療施設 徒歩圏面積カバー率：92.6%



●福祉施設 徒歩圏面積カバー率：99.1%



●子育て関連施設 徒歩圏面積カバー率：85.8%



●商業施設 徒歩圏面積カバー率：82.6%

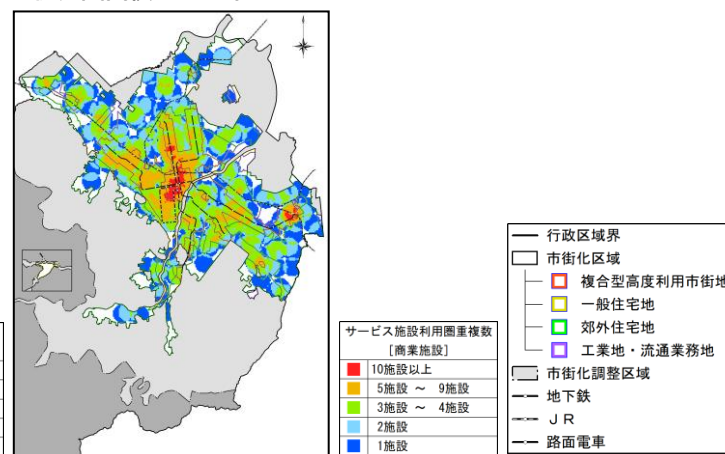


図 2-18 各100mメッシュにおける徒歩圏内の施設立地状況（令和6年） 資料：札幌市

<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、人口減少に伴い人口密度が低下すると、生活利便施設の立地を維持できなく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%

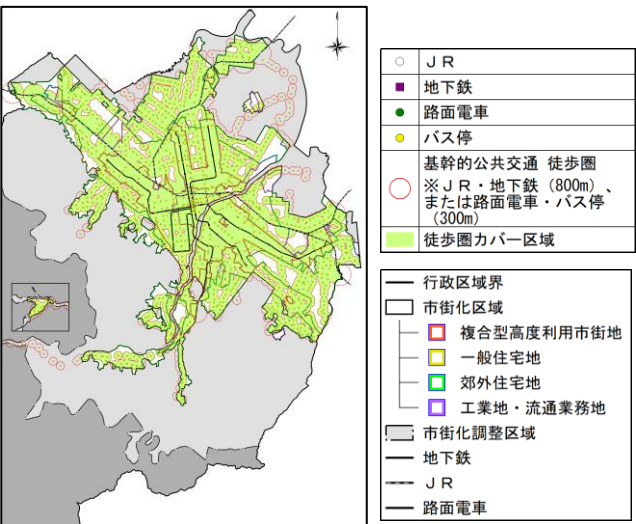


図 2-19 徒歩圏面積カバー率（公共交通）（令和6年現在）
資料：札幌市

●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）>

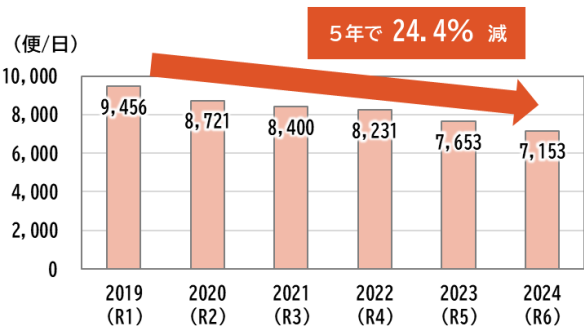


図 2-20 札幌市内のバス便数（札幌市内完結路線）
資料：札幌市

<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）

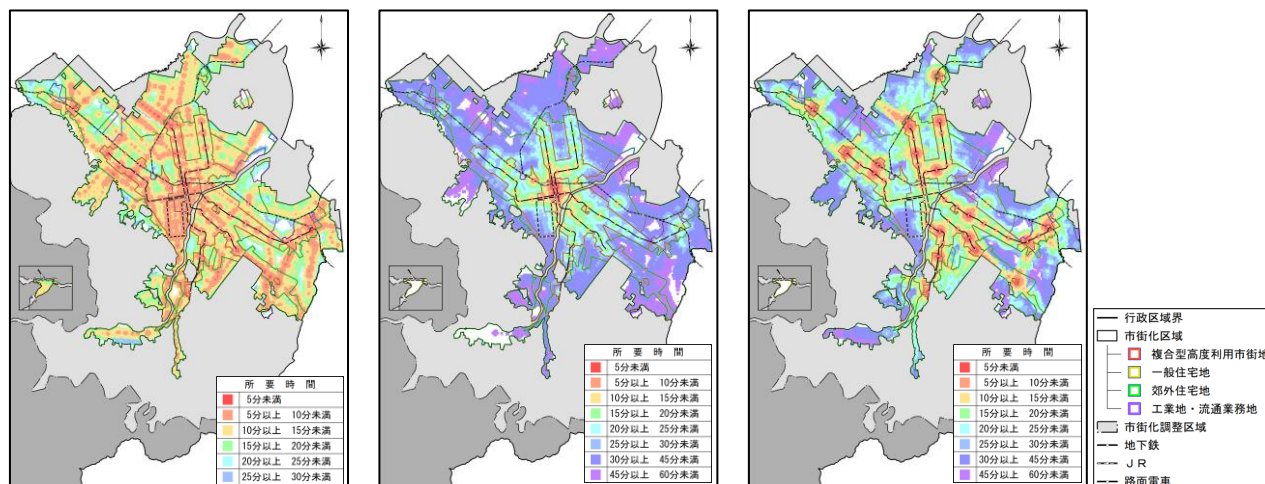


図 2-21 アクセシビリティ³⁸（令和6年） 資料：札幌市

<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。

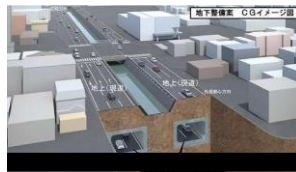
今後は、丘珠空港における航空ネットワークの強化や北海道新幹線札幌延伸などにより、広域交通ネットワーク³⁹が一層充実する見込みです。



北海道新幹線
Hokkaido Railway
Company Series H5
提供：JR北海道



丘珠空港



都心アクセス道路
（整備イメージ）
資料：北海道開発局



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、道内外からの人流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1,121km²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。

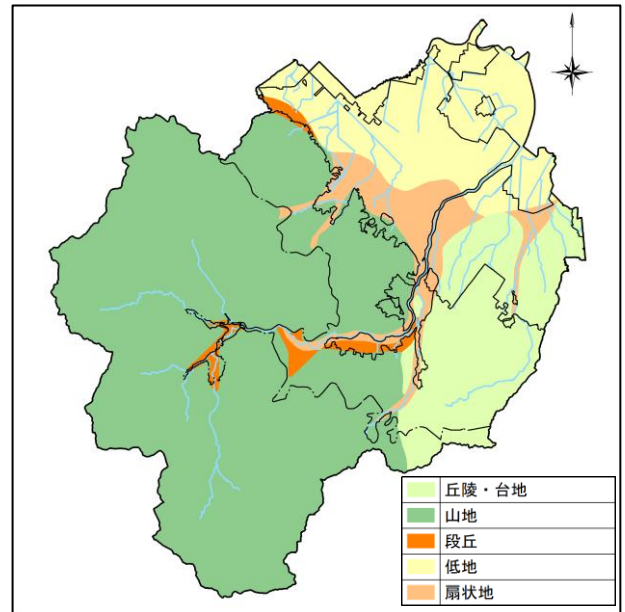


図 2-22 地形概念図

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。

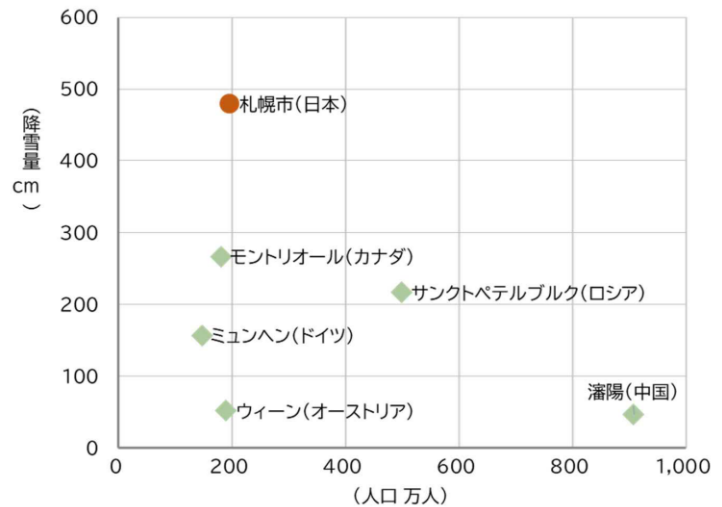


図 2-23 世界の各都市の人口と降雪量 資料：札幌市

※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年現在、降雪量は平成3年（1991年）から令和2年（2020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靱な都市づくりを進めることも重要です。

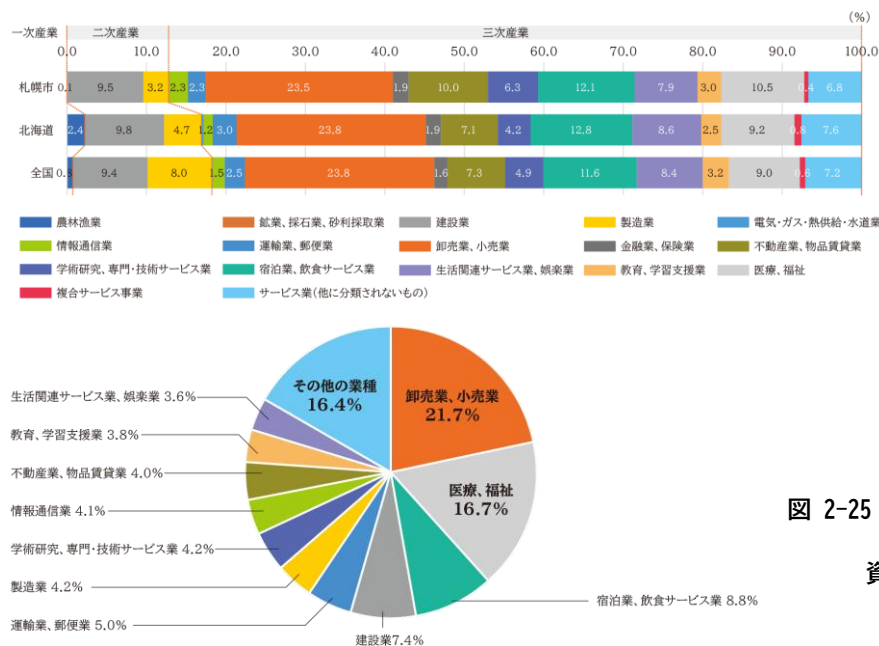
⁴⁰ 緑被率：樹林地（街路樹、樹林樹木）、草地、農地、水面など植物に覆われた面積が占める割合

(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。



<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。

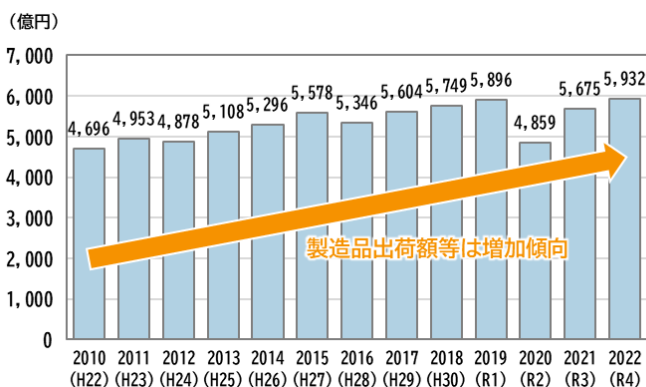


図 2-26 製造品出荷額等の推移

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

		築41年以上の工業系敷地 (敷地数)		低未利用地 (面積)
(以上)	(未満)			
~	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GDP⁴¹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。

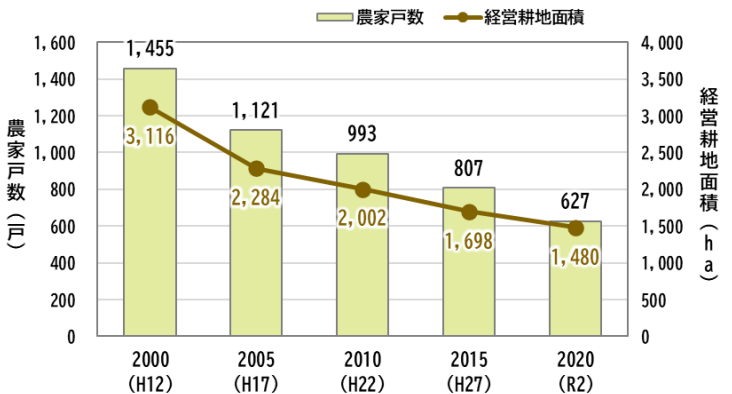


図 2-27 農家戸数と経営耕地面積緑被率の推移（全市）
資料：札幌市

<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>

公共施設は人口増加に伴い、1960年代以降、学校を中心に増加しており、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年代以降は各種の公共施設が急激に増加しています。

今後、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。

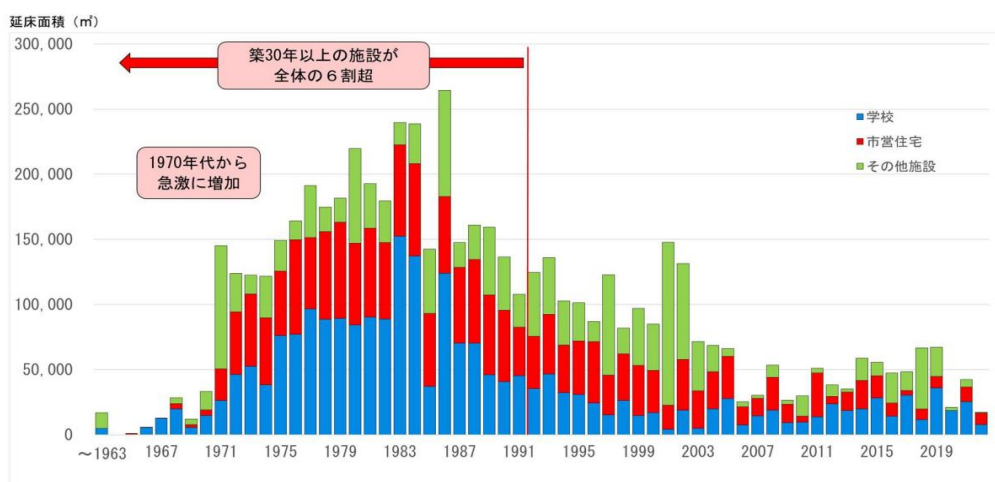


図 2-28 公共施設の築年別整備状況
資料：札幌市（令和3年度（2021年度））

<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。

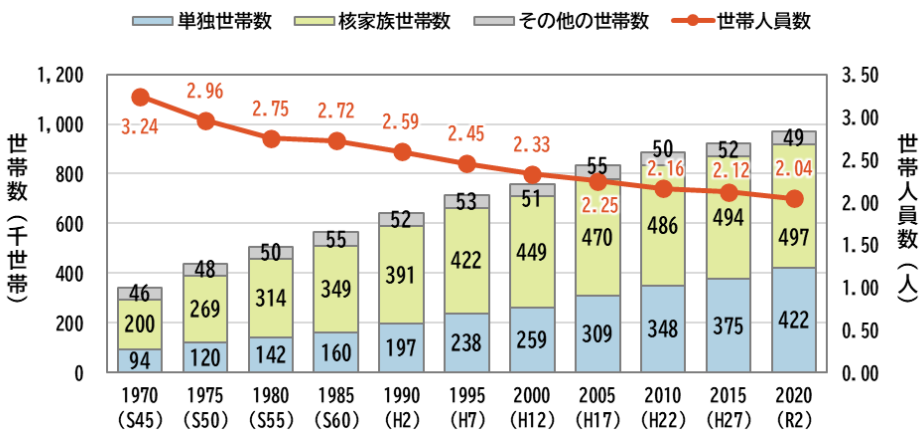


図 2-29 世帯数・世帯人員数の推移 資料：総務省統計局（国勢調査）

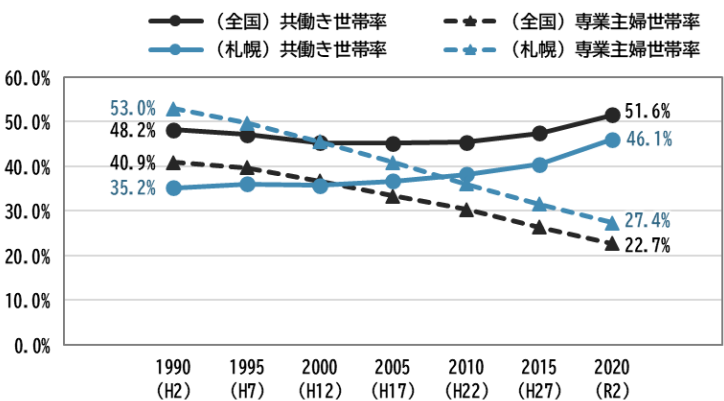


図 2-30 札幌市と全国の共働き世帯と専業主婦世帯の推移 資料：総務省統計局（国勢調査）

<デジタル技術>

行政手続などにおけるICT⁴³の活用やテレワークの拡大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。

<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。

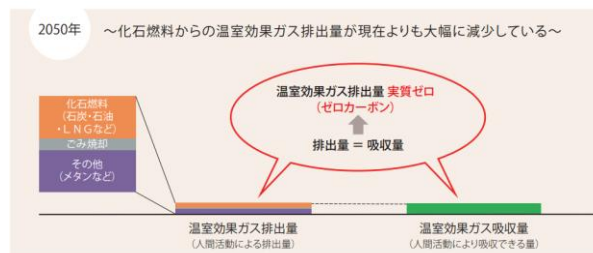
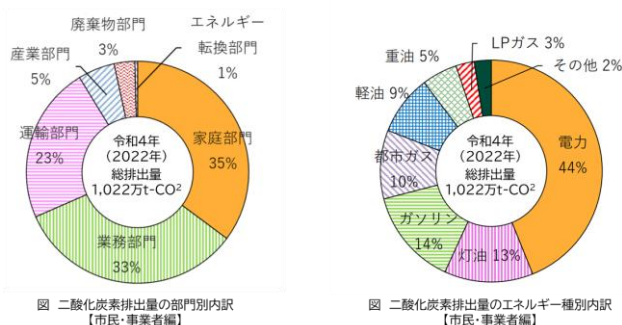


図 2-31 温室効果ガス排出量実質ゼロのイメージ
資料：札幌市（気候変動対策行動計画）



<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、経済の成長を目指すこと

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持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などを目的に、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 2-33 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。

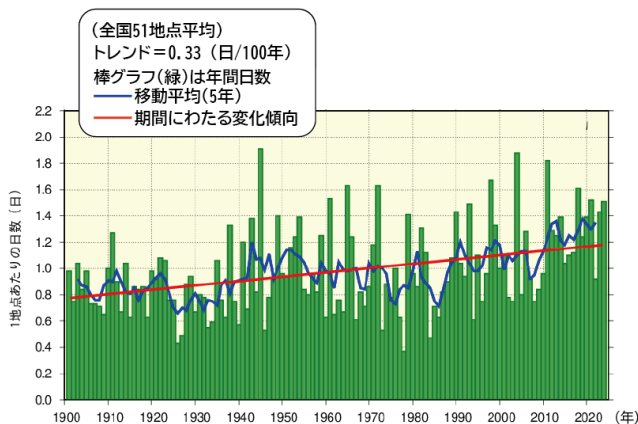


図 2-34 日本における短時間強雨（100mm/日以上）の発生回数の経年変化（全国 51 地点平均）
資料：気象庁
(気候変動レポート（令和6年）)

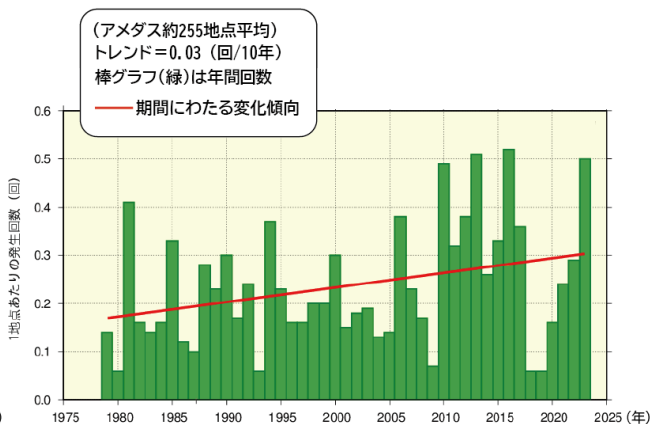


図 2-35 北海道における短時間強雨（30mm/h 以上）の発生回数の経年変化
資料：気象庁
(北海道地方のこれまでの気候の変化（令和6年）)

<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・強靱性）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 2-36 新札幌駅周辺地区Ⅰ街区アクティブリンク（空中歩廊）



図 2-37 オープンスペースの整備事例



図 2-38 エネルギーセンター



図 2-39 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 2-40 札幌市北3条広場

<まとめ>

土地利用の転換や建築物の建て替え更新などが今後も想定されるため、引き続き民間開発との連携による交流・滞留空間の創出を進めるとともに、それらの空間を効果的に活用することで都市の魅力と活力の向上に取り組んで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、給湯等に必要な冷水、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、ＪＲ、地下鉄、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

(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。

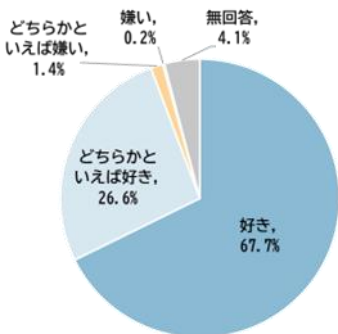


図 2-41 札幌の街に対する愛着度
資料：札幌市（令和6年度市民意識調査）

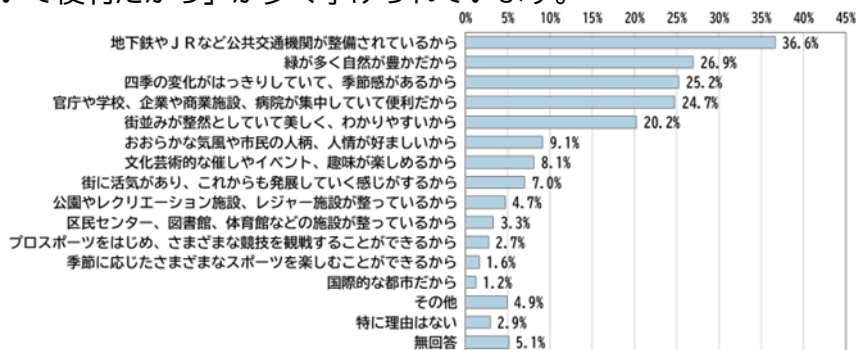


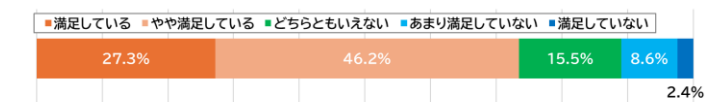
図 2-42 札幌が好きな理由
資料：札幌市（令和6年度市民意識調査）

<指標達成度調査（令和6年6月）>

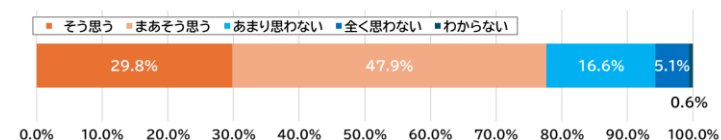
令和6年（2024年）6月に実施した指標達成度調査（市民アンケート）では、約74%が住んでいる地域の住環境に「満足している」、又は「やや満足している」と回答しています。

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への満足度



●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か

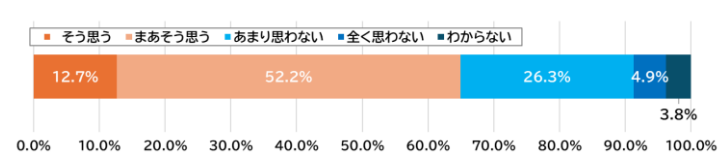


図 2-43 指標達成度調査（令和6年6月）
資料：札幌市（令和6年指標達成度調査）

<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

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4章
誘導区域と
誘導施設

第5章
誘導に関する
施策

第6章
立地適正化計画
における
防災指針

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

資料編