

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で、都市全体の活力を低下させ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。

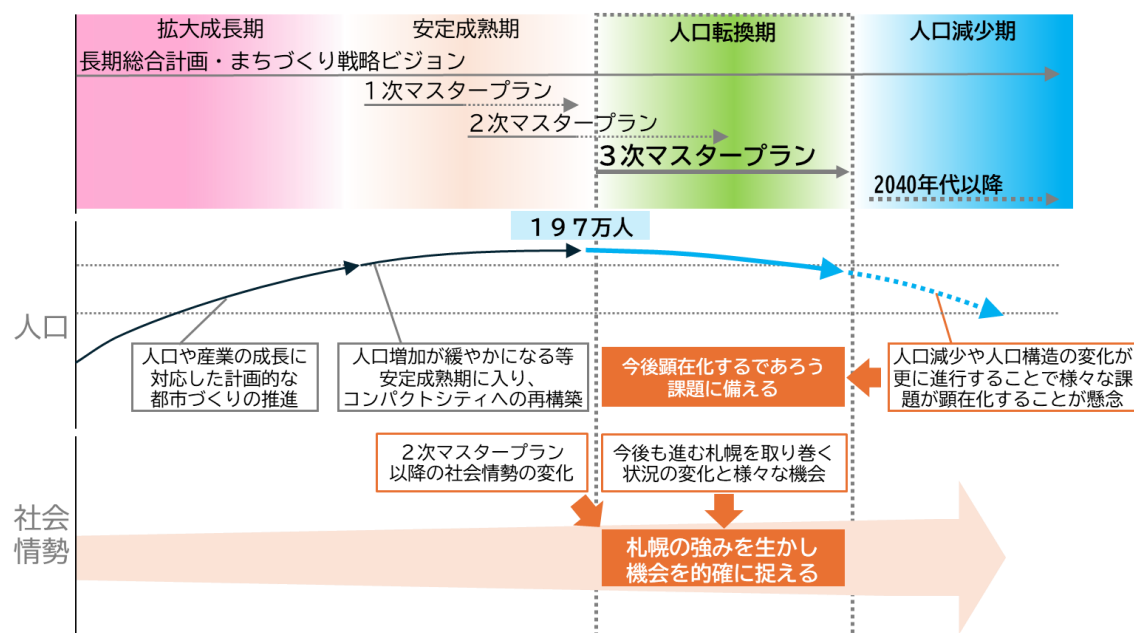


図 3-1 本計画期間の都市づくりの視点

<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⁵¹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・強靱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、特に高次の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

⁵¹ 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》

- 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》

＜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

＜全体との調和を保つ＞

- 都市全体の視点と地域ごとの視点を持つて最適化を図る
- 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

＜取組をつなぐ＞

- 多様な主体で連携し協働で進める
- 交流の機会を創出する
- 地域の個性を高める

(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、都市全体として、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⁵²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・強靱な都市



<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。

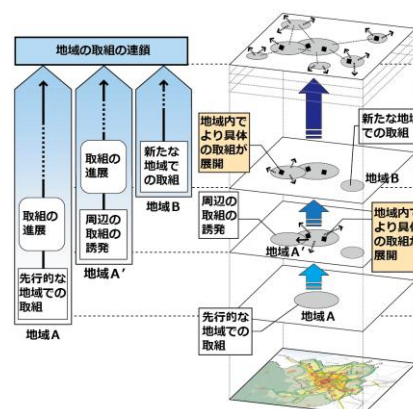


図 3-2 身近な地域の基本目標の展開イメージ

⁵² 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

この節では、前節で示した「都市づくりの基本目標」の実現に向けて、目指す都市構造を整理します。

前述のとおり、札幌では、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、それらの周辺には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った高次な都市機能を集積する高次機能交流拠点⁵³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ますが、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って、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。

⁵³ 高次機能交流拠点：P. 44 参照

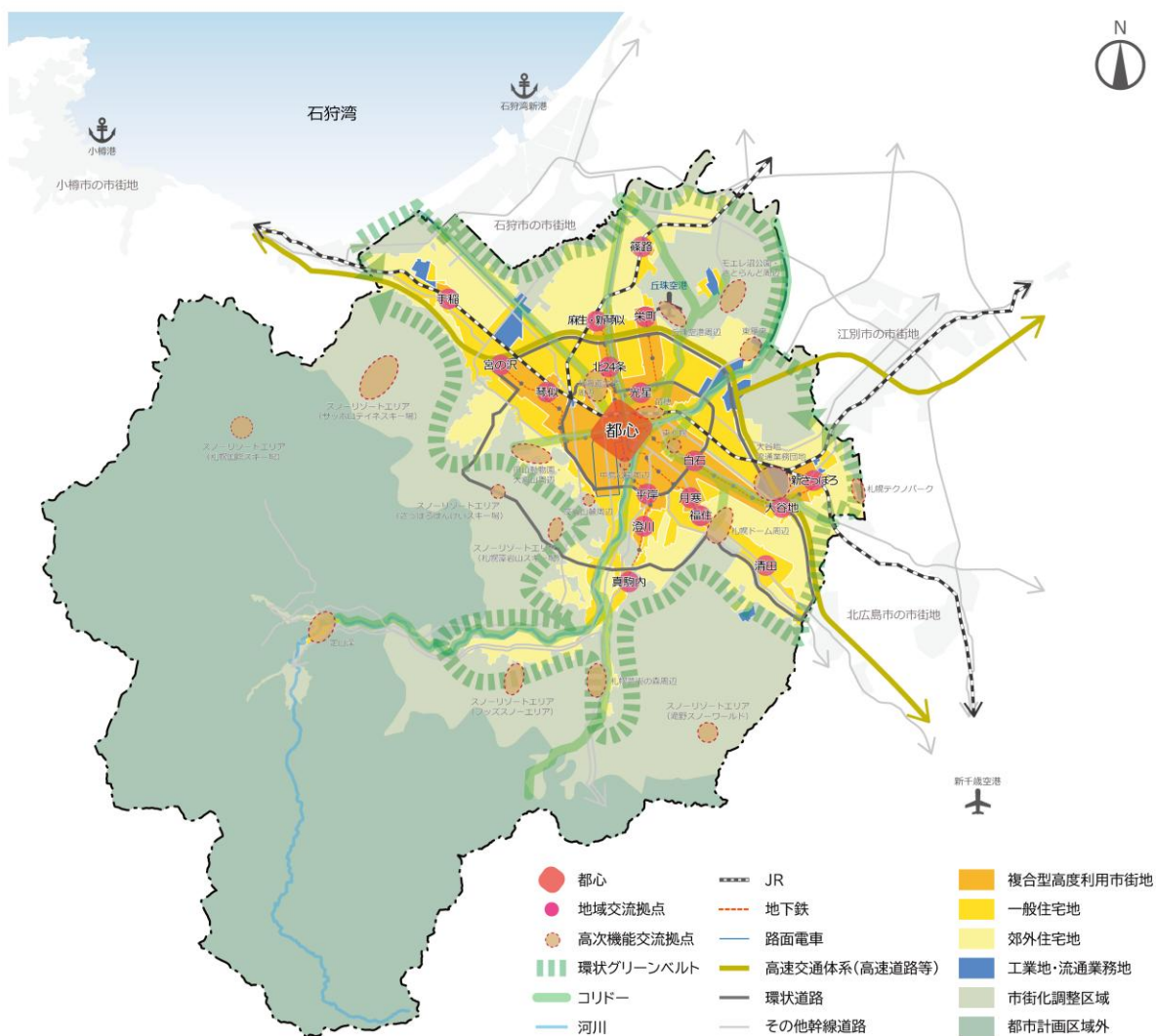


図 3-3 都市構造図

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

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	J R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 ⁵⁴ 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

⁵⁴ 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

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

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。