

第 3 章

理念・目標と都心の構造

3.1 理念・目標

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において、目指すべき都市像を『「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』と定め、その中で都心は『北海道・札幌市の魅力と活力をけん引し、国際競争力を備えた高次の都市機能が集積するエリア』と定義しています。

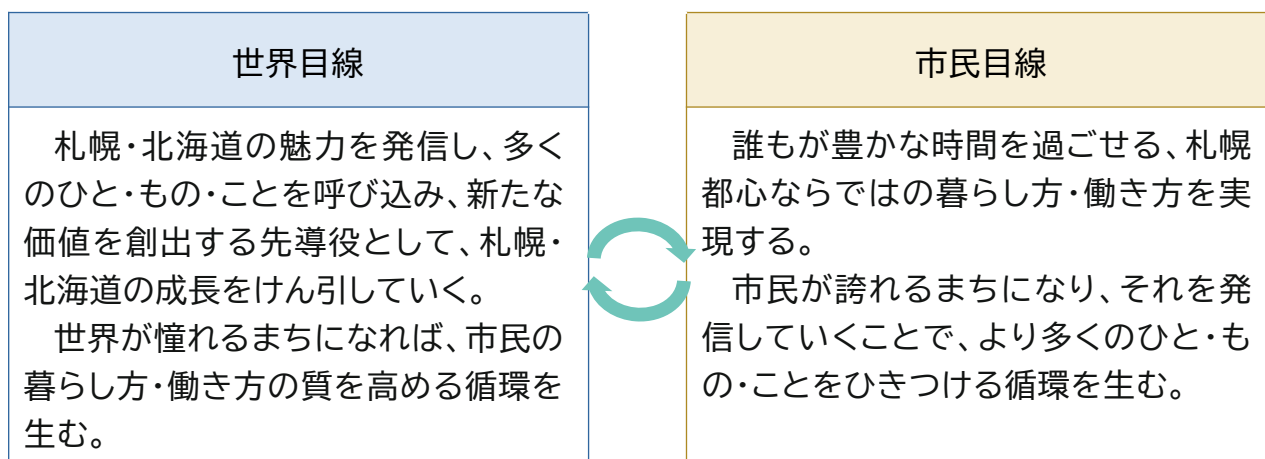
また、これまでの都心まちづくり計画では「世界」「市民」という二つの視点を踏まえたまちづくりを推進してきました。

これからの都心においても、ひと・ゆき・みどりといった札幌ならではの特徴を生かしながら様々な課題へ対応したまちづくりを着実に進めることで、誰もが豊かな時間を過ごせる札幌都心ならではの暮らし方・働き方を実現するとともに国内外から多くのひと・もの・ことを呼び込み、札幌・北海道の成長をけん引していくことが求められます。

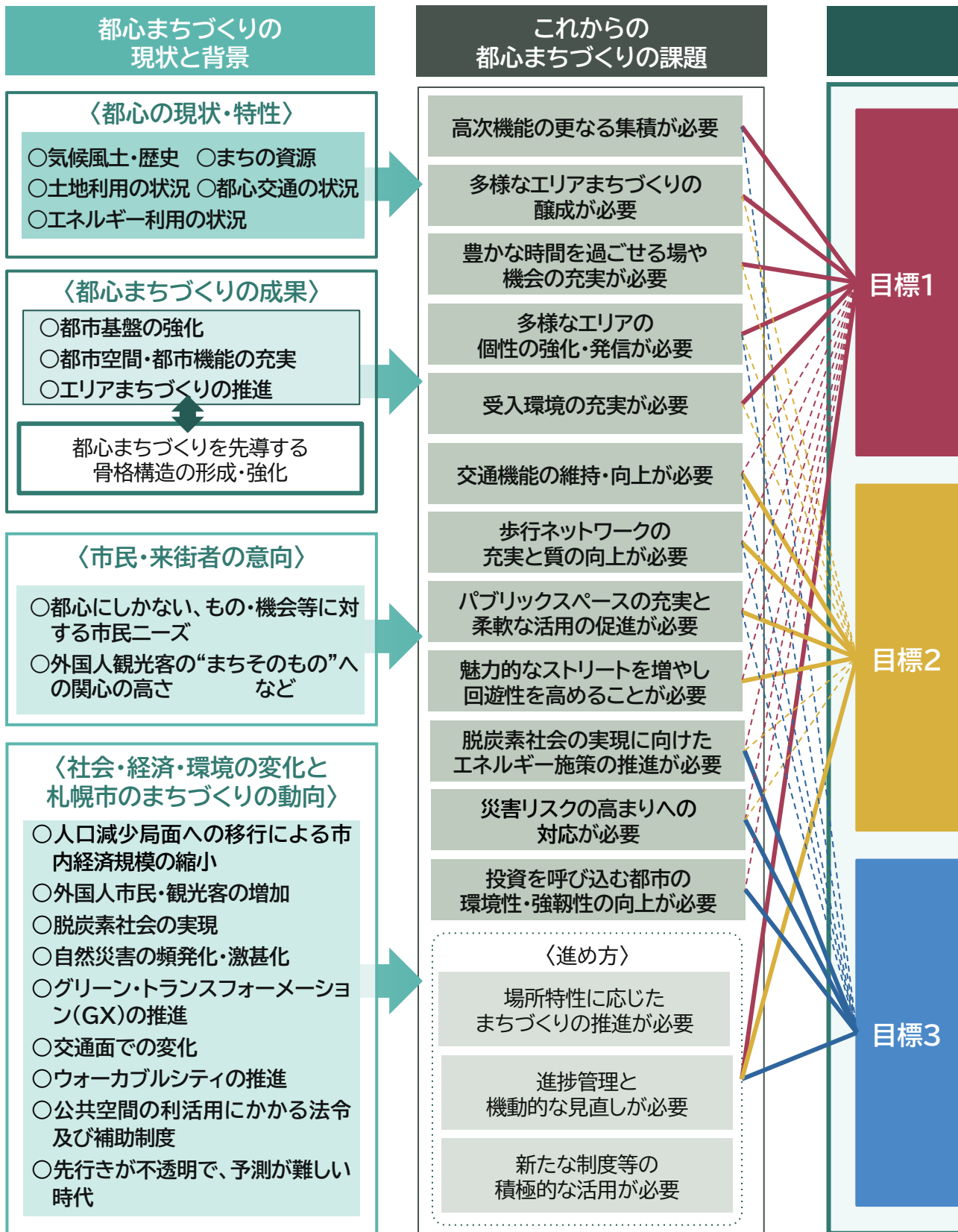
本計画では、これまでの都心まちづくり計画で示してきた「世界」「市民」という二つの視点を踏襲し、都心まちづくりの理念を以下の通り設定します。

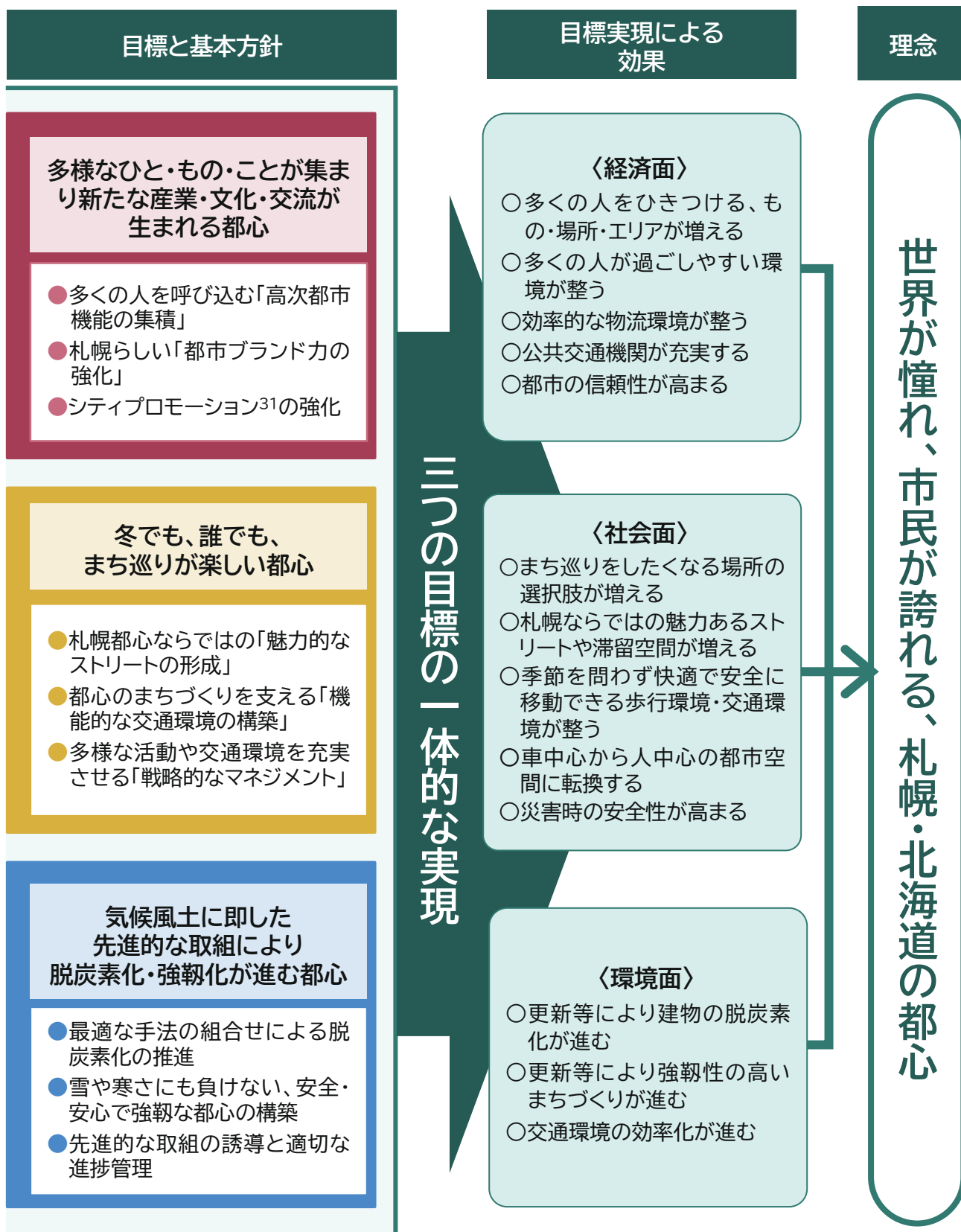
<都心まちづくりの理念>

世界が憧れ、市民が誇れる、札幌・北海道の都心



理念を実現するため、特に注力をしていく三つの『都心まちづくりの目標』を設定します。目標の設定にあたっては、都心の現状と背景や都心まちづくりの課題を踏まえ、どのような効果(変化)を生み出したいかという観点で整理しました。





³¹ 【シティプロモーション】まちの魅力を再発見し、創造することで新しい都市の輝きをつくり出すとともに、市民が誇りをもってその魅力を内外に発信することで、世界の人々と多様な関係を築くための一連の活動。

三つの目標は独立しているのではなく、相互に関連しているため、一体的に取り組むことで四季の魅力に富んだ、誰もが豊かな時間を過ごせる札幌都心ならではの暮らし方・働き方を可能にし、理念の実現につなげます。

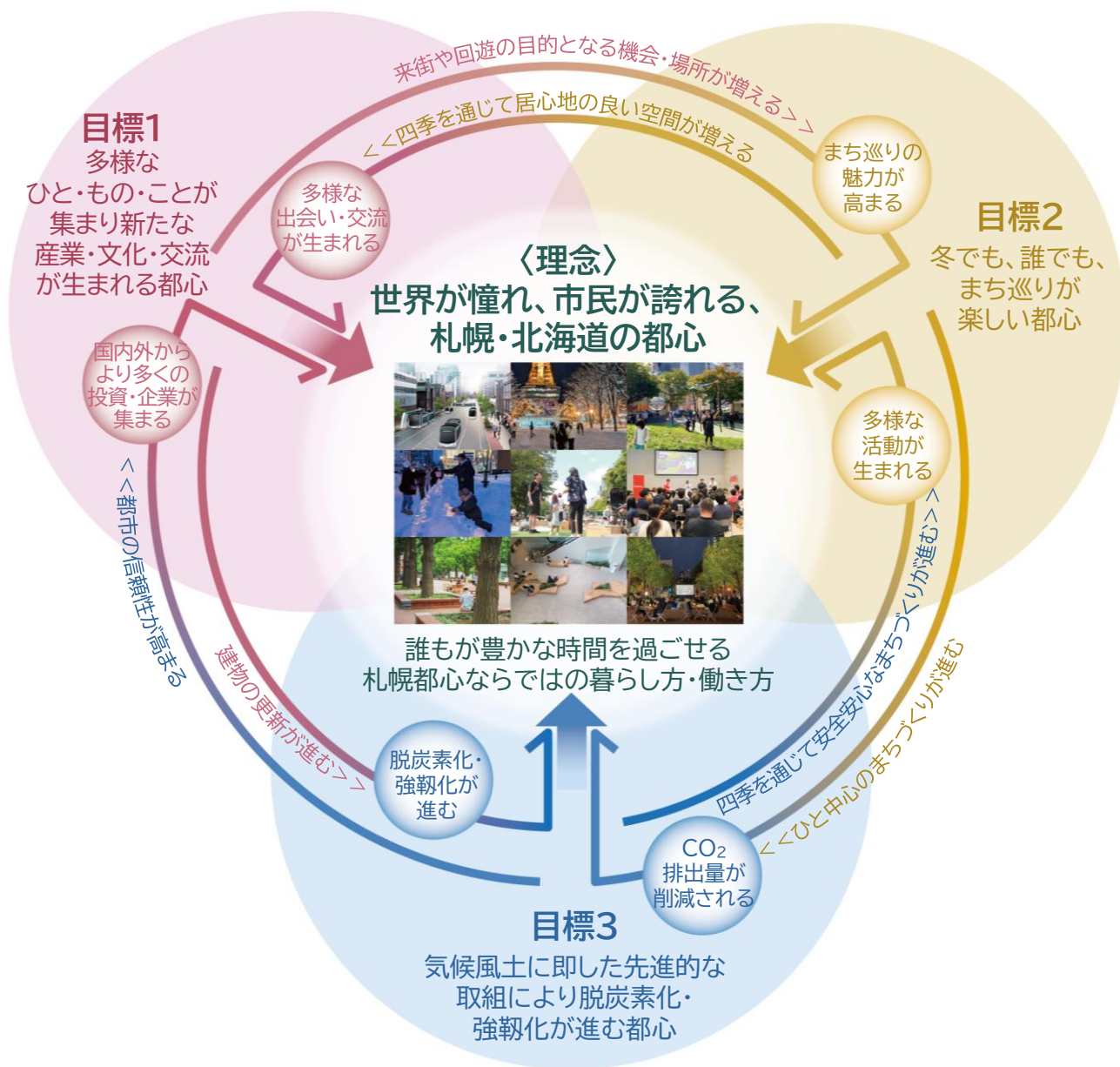


図3.1.1 目標相関関係図

〈成果指標の設定と進捗管理について〉

都心エネルギーマスタープランでは、明確な数値目標を掲げ、データに基づく進捗管理を実施することで着実に計画を実行してきました。まちづくりにおいても進捗・効果をわかりやすく示し、関係者と共有することで計画を着実に進めていくため、進捗管理区域を対象に都心全体の長期的な成果を評価する「成果指標」を目標ごとに定めます。

また、都心の実態を詳細に把握するために、「中期アクションプログラム」において取組ごとの変化などを幅広い視点で捉える「モニタリング指標」を設定し、成果指標と合わせた分析・評価を行います。

(1) 目標1「多様なひと・もの・ことが集まり新たな産業・文化・交流が生まれる都心」

北海道・札幌市の魅力と活力をけん引する高次の都市機能の集積を図り、多くの人が集い交流し、まちの価値を高めていく取組の好循環を展開することで、国際競争力を備えた都心を実現します。

■ 成果指標

目標1では、都心特有の役割である多様なひと・もの・ことが集まる魅力的なまちの実現に向けた様々な取組を進め、こうした取組がイノベーションを創出し、新しい価値となって都心に還元されることで、まちの価値を高めていくことを目指します。

そこで都心に新たに生まれた価値を定量的に示す指標として、経済センサスをもとに都心の範囲を区切って算出することができる「純付加価値額」³²を成果指標に設定します。

成果指標	都心における純付加価値額の上昇率
目標値	札幌市と経済規模が同規模の 地方の中心都市の平均以上 (令和3年(2021年)→令和23年(2041年))

(現状値)経済センサス-活動調査

(億円)

	平成24年 (2012年)	→	平成28年 (2016年)	→	令和3年 (2021年)
		上昇率		上昇率	
①札幌都心	10,491	11%	11,659	8%	12,538
②仙台都心	10,917	17%	12,802	▲3%	12,367
③広島都心	7,249	13%	8,157	3%	8,372
④福岡都心	17,864	19%	21,335	3%	22,015
②~④平均	12,010	17%	14,098	1%	14,251

なお、取組の効果を正確に評価するためには、社会経済状況による変動を考慮する必要があります。そのため、本市単独の数値ではなく、札幌と経済規模が比較的同程度で地方の中心都市という共通点がある都市の平均と比較します。これら他都市の都心(各都市の都市計画マスタープランにて「都心」と位置付けられた範囲)における純付加価値額の上昇率の平均を上回る上昇を目標に設定することで、より客観的に札幌の都心が成長しているかを測ります。

³² 【純付加価値額】企業等の経済活動によって新たに生み出された価値のことで、売上高から原材料費・燃料費・減価償却費などを差し引いた額のこと。これは、給与や会社の利益、税金などに分配されるものであり、地域の経済活動の豊かさを示す。

(2) 目標2「冬でも、誰でも、まち巡りが楽しい都心」

春季・夏季・秋季はもとより、積雪のある冬季においても、訪れる人それぞれが安心・快適に過ごせ、交流できる居場所があり、歩きやすく、まちにみどりやにぎわい、変化が感じられ、居心地が良く、まち巡りを楽しめる都心を実現します。

■ 目指す姿について

札幌の大きな特徴として、四季が明瞭であることが挙げられます。そのため、「春季・夏季・秋季はもとより、積雪のある冬季」における気候特性を生かした札幌ならではのまちづくりを推進することが重要です。とりわけ、積雪のある冬季においては、降雪や寒さによって生活環境が厳しくなる一方、冬ならではの特徴的な景観形成や雪を活用したイベント開催など、札幌の大きな魅力を存分に発揮することが期待されます。

また、都心には市民や国内外からの観光客、周辺住民やワーカーなど、様々な人が訪れます。そのため、「訪れる人それぞれ」の「安全・快適に過ごしたい」、「他者と交流できる居場所がほしい」、「円滑に移動したい」などの多様なニーズに応じた取組を進めることが求められます。

札幌都心の魅力や多様なニーズを的確に捉え、多くの来街者にとっての「まち巡りを楽しめる都心」を実現することで、多様な人々の出会い・交流による新たなイノベーションの創出や人中心の豊かな生活を育み、まちの魅力・活力・国際競争力の向上、さらには国内外の多様な人材・関係人口をひきつけるといった好循環を生み出すことが期待できます。

■ 成果指標

目標2「冬でも、誰でも、まち巡りが楽しい都心」の達成状況を評価するため、「まち巡りが楽しい都心」を「市民や来街者が楽しみながら、都心の多くの地点を徒歩などで回遊している状態」と捉え、下記の二つの項目を成果指標として設定します。

なお、これらの成果指標に加え、「冬でも、誰でも」という視点も含め、関連する様々な状況をモニタリングし、施策の検討や見直しなどに生かします。

成果指標	①主要地点における歩行者交通量(平均値)	②「まち歩きが楽しめる通りや場所が多い」と評価している人の割合
現況値 (令和6年度 (2024年度))	18,800人/日	60.6%
目標値 (令和26年度 (2044年度))	20,500人/日	70.0% (おおむね10ポイント増加)

■ 目指す姿のイメージ

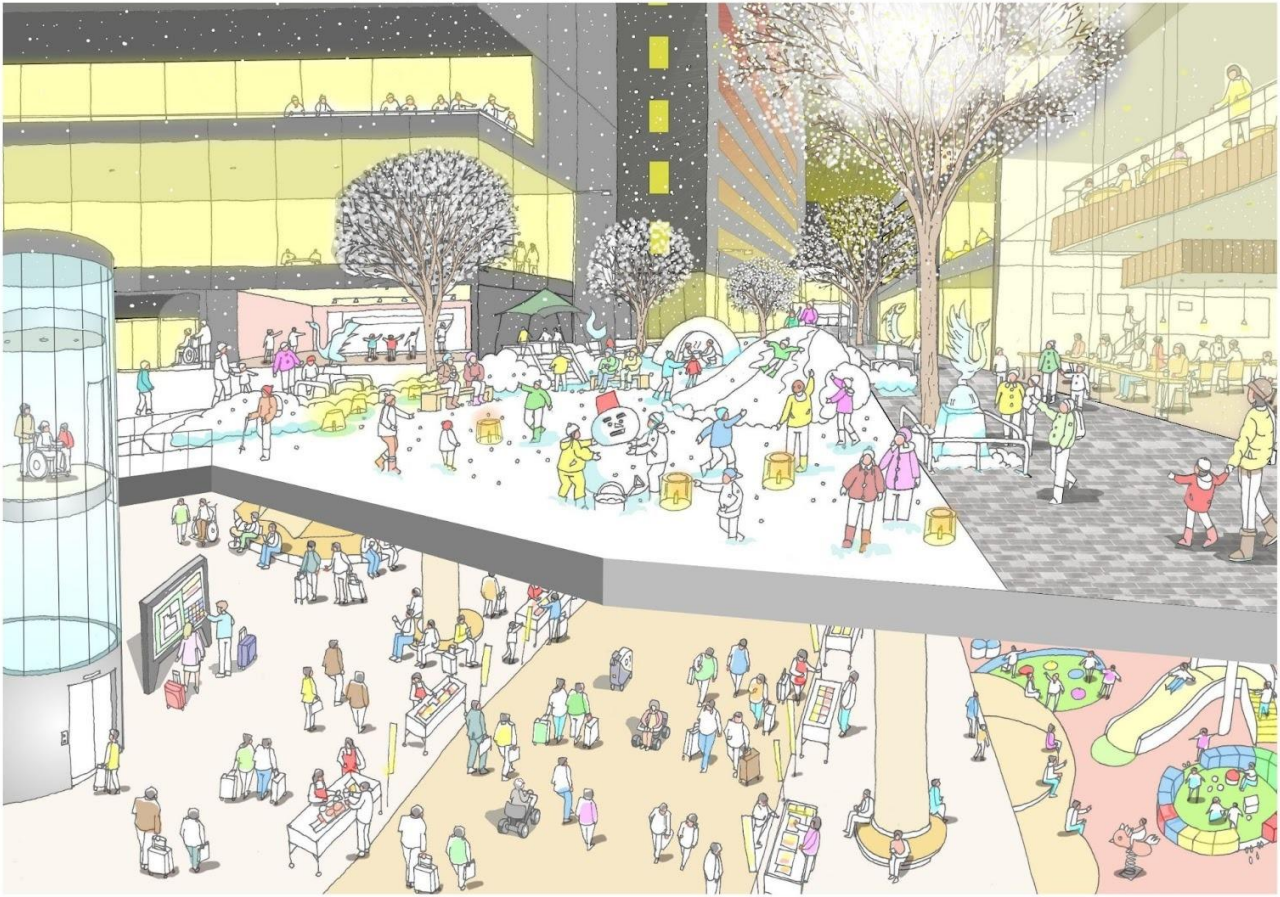
【イメージパース1】 商業エリア、初夏、休日(昼間)のイメージ



(解説)

回遊や滞在の視点では、通りに開かれた魅力的な店舗などがあり、街路と沿道が一体となった魅力的なストリートが形成されています。そして、訪れる人それぞれが安心・快適に過ごせ、交流できる居場所があり、歩きやすく、まちにみどりやにぎわい、変化が感じられ、居心地が良く、まち巡りを楽しめる空間が形成されています。

また、交通面では、まちのにぎわいや人々の回遊など様々な活動を支えるために必要な交通機能として、公共交通、自転車、荷さばき等のための空間が確保されています。



(解説)

地上では、来街者が思い思いに雪と触れ合える広場的な空間が充実しており、雪と光を生かした札幌都心ならではの美しい景観が形成されています。また、沿道建物内の暖かい滞留空間からは冬の美しい景観や人々の活動を眺められます。

一方、地下では、冬でも安全・安心かつ円滑に移動ができ、にぎわいが感じられる歩行空間が形成されています。また、その時々、天候や目的に応じて、屋外と屋内(沿道・地下)の行き来がスムーズにでき、様々なニーズに適した選択性が高い回遊・滞在空間が形成されています。



(解説)

道路と沿道敷地が一体となったゆとりのある連続した歩行空間があり、誰でも安全・安心かつ楽しく移動ができます。また、街路樹などにより四季の移り変わりを感じられる街並みが形成されていることに加え、新たな公共交通システムなどのモビリティと連携したまちづくりが展開されているなど、象徴的な通りとなっています。

Column

ウォーカブル推進により期待される様々な効果

目標2「冬でも、誰でも、まち巡りが楽しい都心」という目標のベースとなる考え方として、「ウォーカブル」または「居心地が良く歩きたくなるまちづくり」という概念が広く一般的に使われております。このようなウォーカブルなまちづくりを推進することによって、以下のような様々な効果が期待されます。

【期待される様々な効果】

- ・魅力的な景観の創出
- ・回遊性の向上
- ・多様な活動の創出(交流・自己表現)
- ・健康増進
- ・来街者の増加
- ・小売業の売上増加
- ・地価の上昇 など

【関連コラム】

- ・札幌駅前通地下歩行空間(チ・カ・ホ)の整備(P.71)

(3) 目標3「気候風土に即した先進的な取組により脱炭素化・強靱化が進む都心」

札幌特有の気候や地域特性に応じたまちづくりとエネルギー施策の一体的な取組の展開により、将来に渡り発展し続けるとともに安全・安心な都市活動を支え、世界から信頼される持続可能な都心を実現します。

成果指標	都心の建物から排出されるCO ₂ 排出量
目標値	令和32年(2050年)のCO ₂ 排出量実質ゼロ ≪平成25年度(2013年度)比で100%削減≫

目標3の実現に向け、都心における建物から排出されるCO₂を対象に「令和32年(2050年)のCO₂排出量実質ゼロ」を目標値として設定します。札幌特有の積雪寒冷な気候特性を踏まえながら、建物の建替更新や改修などまちづくりの動向を的確に捉えた環境性と強靱性を両立するエネルギー施策を展開します。こうした取組の成果を適時適切に評価しながら脱炭素社会を実現していくとともに、都心を訪れる市民や国内外からの来街者が安全・安心に過ごせる都心を形成します。

令和32年(2050年)のCO₂排出量実質ゼロの達成に向けては、今後策定予定の「中期アクションプログラム」において、おおむね5年ごとに短期目標を設定しながら着実に脱炭素化を推進していきます。

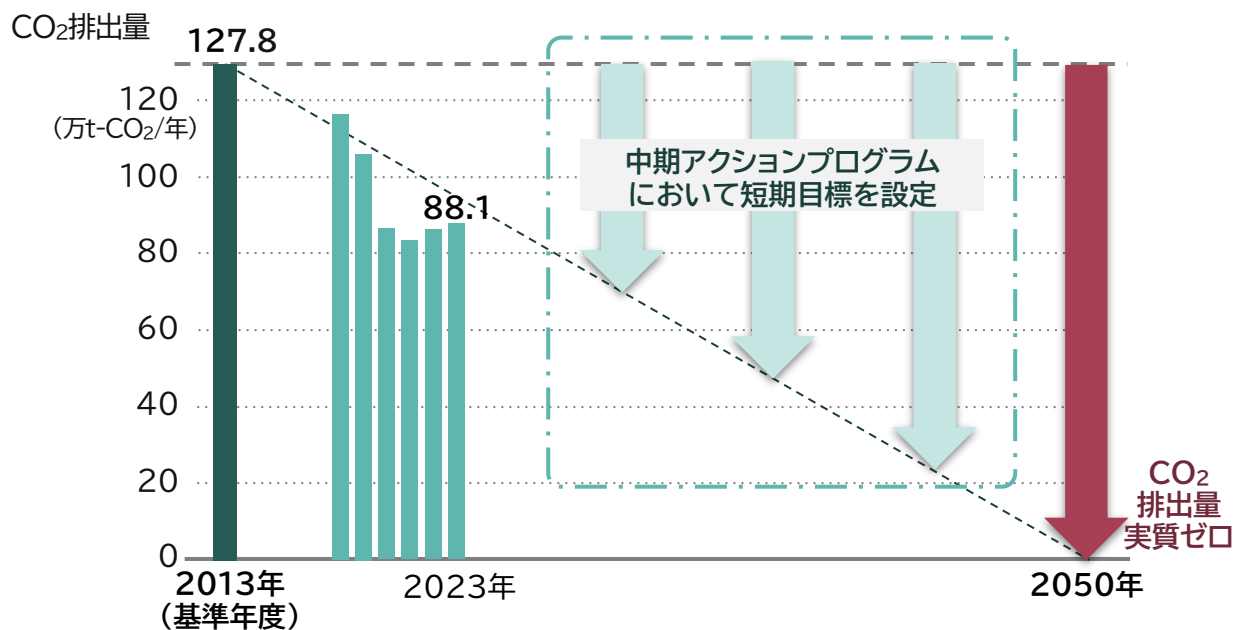


図3.1.2 都心におけるCO₂排出量の推移と数値目標との比較

3.2 都心の構造

これまでの都心まちづくり計画では、多様な主体がまちづくりの力点を共有するために、骨格軸・展開軸と交流拠点からなる「骨格構造」と、それと連動した面的な広がりでもちづくりを進める「ターゲット・エリア」を設定し、取組を展開してきました。

また、都心エネルギーマスタープランでは、三つのエリア区分を設定し、エリアの特性に応じたエネルギー施策を推進してきました。

本計画では、都心におけるまちづくりとエネルギー施策の一体的かつ効果的な推進を図るため、『今後の都心まちづくりを進める上での最も重要な基本要素』として、軸と拠点からなる『骨格構造』と、エネルギーネットワークなどエネルギー利用に関するエリア特性を捉えた『エネルギー施策のエリア区分』を設定します。これらは既存のインフラの整備状況や歴史的経緯などを踏まえ、その役割や位置付けが将来にわたって継続すると見込まれる、都心全体の根幹を支えるまちづくりの力点となります。

また、あらゆる場所でエリアまちづくりを推進するため、『まちづくりゾーン』を新たに設定します。これまでの「ターゲット・エリア」のような重点的な取組を展開する場所を示すものではなく、都心全体を隙間なく、地域資源や土地利用の現況を踏まえた特性ごとに整理したもので、よりきめ細やかにまちづくりを検討するにあたり考慮すべき考え方の土台となるものです。ここまでを都心の構造と設定します。

さらに、これらとは別に、第4章で示す「取組の方向」に沿って戦略的に取組を推進、検討すべきエリアとして、目標ごとに『先導・主要エリア』を設定します。今後展開する取組の状況により適宜増減する要素となりますが、まちづくりを進める際には最新の動向を踏まえ考慮すべき必要があるものです。

このような多層的なアプローチを踏まえ、都心まちづくりを進める際は、まずその場所の特性を把握した上で、基本要素の中でどのような役割を担うのかを考慮し、都心全体の整合性を保ちながら、その場所ならではの魅力を引き出すことが重要です。

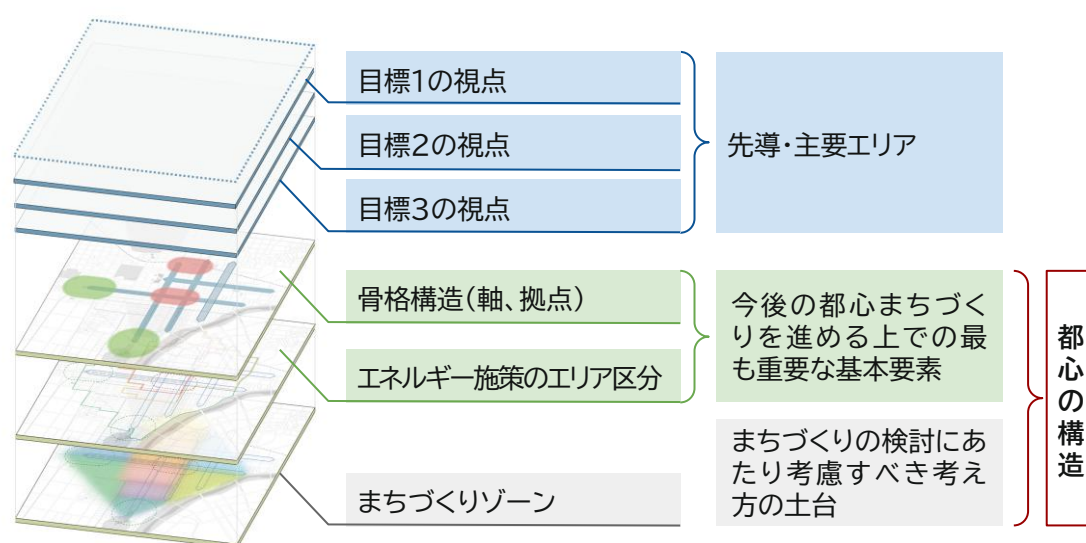


図3.2.1 都心の構造図

(1) 骨格構造

第2章で整理した各骨格構造におけるこれまでの取組と今後の課題を踏まえ、骨格軸・展開軸・交流拠点については、既存計画で示してきた役割の更なる強化と周辺や都心全体への波及を目指し、引き続き骨格軸・展開軸・交流拠点としながら、新たな位置付けを与えます。

また、骨格軸の端点における拠点的な都市機能導入の可能性と、それに伴い進めているエリアまちづくりの動きを踏まえ、地域特性を生かしたまちづくりを重点的に展開するため、新たに「展開拠点」として二箇所を位置付けます。

<都心の骨格構造>

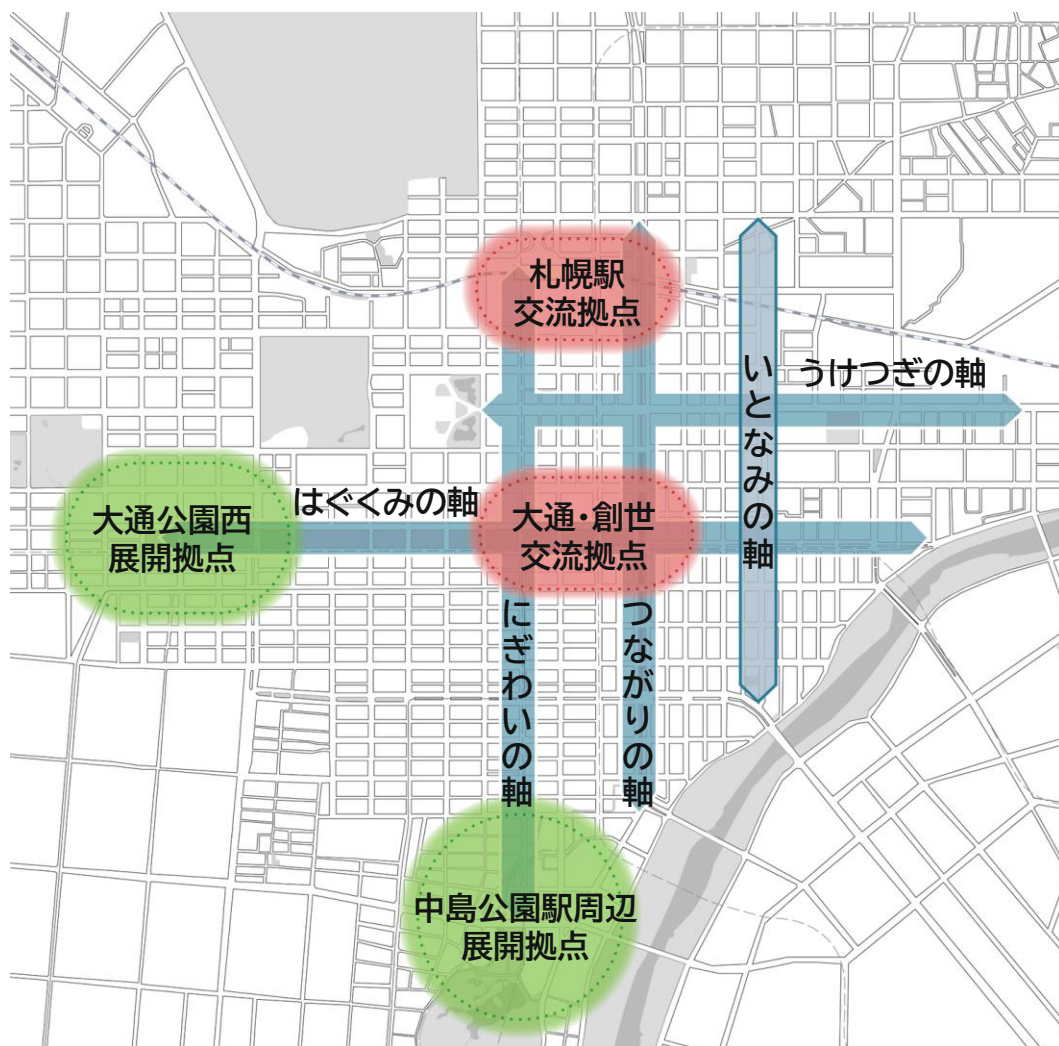


図3.2.2 骨格構造図

<骨格構造の定義>

骨格軸	特有の役割や歴史的価値をもった通り及びその周辺を含めた範囲を指し、先導的な取組によって周辺街区への面的な波及や地区間の連続性を高める都心まちづくりの基軸
交流拠点	骨格軸の交点や交通結節点に位置し、多様な機能や活動が集積・連鎖することで新たな価値と交流を創造する、札幌都心の象徴的な拠点
展開軸	沿道の地域特性を生かしたまちづくりを重点的・戦略的に展開するために設定し、骨格軸と連携しながら地区間の連続性を生み出す基軸
展開拠点	地域特性を生かしたまちづくりを重点的・戦略的に展開するために設定し、骨格軸と連動しながら新たな活動・交流を育む拠点

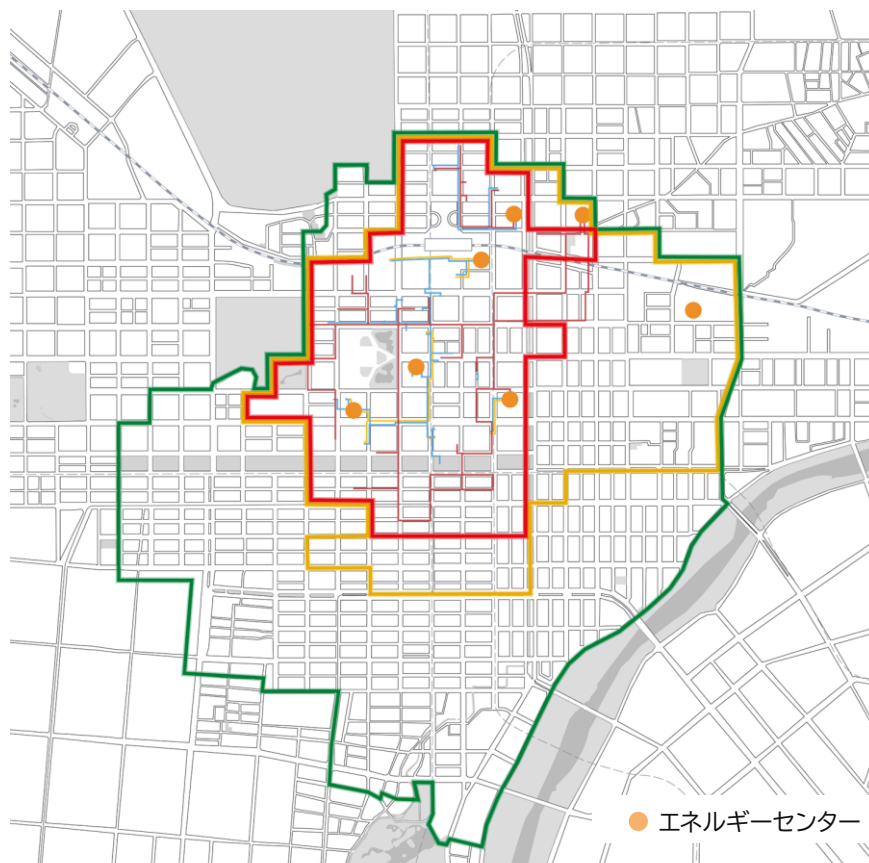
<骨格構造の目指す姿>

骨格軸	にぎわいの軸 (札幌駅前通)	札幌の目抜き通りとして、都心の回遊性をけん引し、にぎわいをつなぐ軸
	はぐくみの軸 (大通)	大通と沿道が一体となり、札幌都心の象徴性を高め、新たな価値をはぐくむ軸
	つながりの軸 (創成川通)	広域から都心へのアクセスを支えながら、東西のまちのつながりを生む軸
	うけつぎの軸 (北3条通)	東西の回遊を促す、歴史や文化の魅力あふれる街並みをうけつぐ軸
交流拠点	札幌駅 交流拠点	広域的な交通網が結節する札幌の玄関口として国際競争力を先導する拠点
	大通・創世 交流拠点	はぐくんできた価値と新しい価値が融合した、世界に誇れる価値を創造する象徴的な拠点
展開軸	いとなみの軸 (東4丁目線)	交流と活気に満ちあふれた沿道から職・住・遊のいとなみを感じる軸
展開拠点	大通公園西 展開拠点	都心西側の回遊拠点を形成し、美しいみどりや歴史・文化芸術を生かした多様な交流をはぐくむ拠点
	中島公園駅周辺 展開拠点	地域に培われた歴史・文化と新たな集客・交流機能が調和した都心南端の拠点

(2) エネルギー施策のエリア区分

都心におけるまちづくりとエネルギー施策の一体的かつ効果的な推進を図るため、建物から排出されるCO₂排出量やエネルギーネットワークの状況のほか、「第2次札幌市立地適正化計画」や「都市再生緊急整備地域」など土地利用の方向性なども踏まえてエネルギー施策のエリア区分を設定します。

今後は、このエリア区分に基づき、各エリアにおける建物の建替更新や改修の機会を的確に捉え、それぞれの立地、規模、用途構成といった個別の状況に応じた効果的な取組を推進していきます。



進捗管理区域(約460ha)

小規模な建物や既存の建物も含めて脱炭素化を促進するために、都心のエネルギー利用に関する進捗管理を行う区域

脱炭素化推進エリア(約240ha)

建物の更新や面的開発の機会を捉え、最適な手法の組合せにより脱炭素化を推進するエリア

脱炭素化・強靱化先導エリア(約140ha)

既存のエネルギーネットワークの積極的な活用による脱炭素化の実現と強靱性の確保により、世界から信頼される持続可能な都心に向けた取組を先導するエリア

図3.2.3 エネルギー施策のエリア区分

(3) まちづくりゾーン

まちづくりの検討・推進にあたっては、骨格構造に加えて、土地利用や地域資源などの場所ごとの特性を踏まえることが重要です。

そこで、まちづくりを進める際に拠り所となる、現況の地域特性を整理した「まちづくりゾーン」を示します。

現況を把握するためのデータの収集にあたっては2章のとおり進捗管理区域をもとに区切って行いますが、具体的な検討や取組を進める際は、地域の関係者が主体となり、本計画で示す考え方を土台としながらも、将来像や地区まちづくりルールなどを共有しながら面的な広がりでもちづくりを進めていくことを推奨するため、その境界はにじみ出しがあるものとしています。

また、まちづくりの進展や現況の変化に応じて、「まちづくりゾーン」の境界や特性、位置付けは柔軟に変化するものであると考えています。

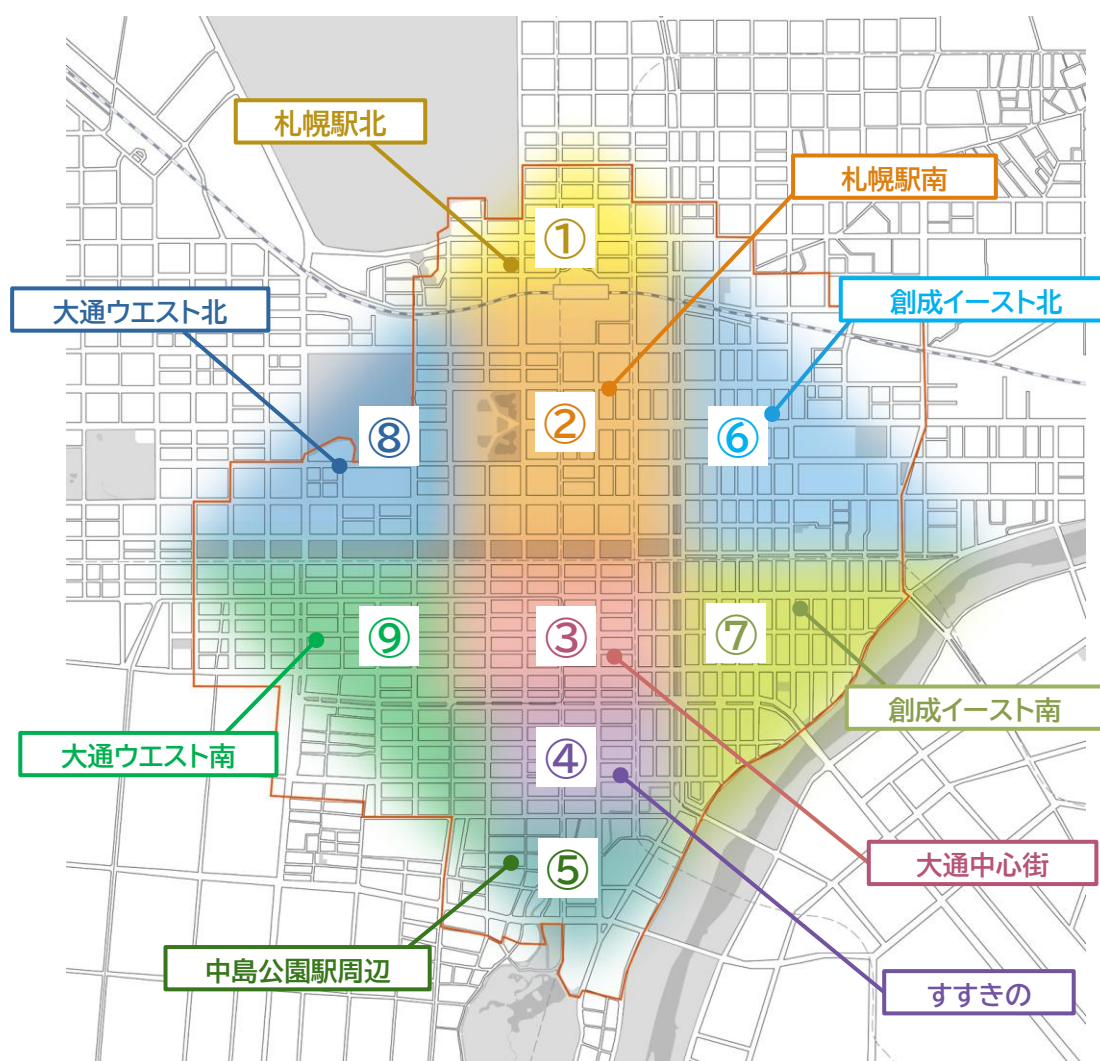


図3.2.4 まちづくりゾーン

表3.2.1 まちづくりゾーンごとの考え方

まちづくりゾーン	特性に応じたまちづくりを進める上での考え方
①札幌駅北	札幌駅と北海道大学との近接性を生かし、ビジネス、研究、教育に携わる人々、そして札幌の魅力を享受する人々が、集い、交流し、働き、学び、暮らす活気にあふれたゾーンです。
②札幌駅南	高度な都市機能の集積やエネルギーネットワークを活用した脱炭素化への取組を通じて、北海道・札幌の経済発展を先導するゾーンです。
③大通中心街	商業地としての歴史を継承し、路面の魅力を発揮する個性的なストリートと界わい性が観光客や来街者を呼び込むことで、多様な人々が豊かな時間を過ごす、活気に満ちあふれた中心商業地です。
④すすきの	あらゆる世代や国籍を超えた人々が、昼夜問わず安全に過ごすことができ、観光交流や回遊が生まれる、日本を代表する歓楽街です。
⑤中島公園駅周辺	中島公園や鴨々川、文化施設など地域に培われた特徴的な地域資源の魅力から生まれる回遊・にぎわいにより、国内外から多くの人々が集い、交流する魅力的なゾーンです。
⑥創成イースト北	ものづくりの場として発展した歴史を継承しながら、職・住・遊が一体となり、スポーツや文化を身近に楽しめる、先進的なエネルギー利用に支えられた、創造性豊かな質の高いライフスタイルを実現するゾーンです。
⑦創成イースト南	暮らしの豊かさを実感できる歴史・観光資源、食文化を生かし、来街者と地域住民が活発に交流し、札幌の奥深い魅力を感じられるゾーンです。
⑧大通ウエスト北	業務・文化機能の維持・更新を図りながら、働く人、暮らす人が快適に過ごせる、歴史・文化芸術・みどりが調和するゾーンです。
⑨大通ウエスト南	商業地・繁華街との近接性を生かした個性的な店舗と、業務機能・居住機能がバランスよく併存し、働きやすく、暮らしやすく、身近で親しみやすい魅力を体感できるゾーンです。

(4) 今後の都心まちづくりを進める上での最も重要な基本要素

『骨格構造』と『エネルギー施策のエリア区分』は、都心全体の根幹を支えるまちづくりの力点であり、まちづくりとエネルギー施策を一体的かつ効果的に推進するための最も重要な基本要素となります。

これらを踏まえたうえで、次の第4章では、目標実現に向けた取組の方向を示します。

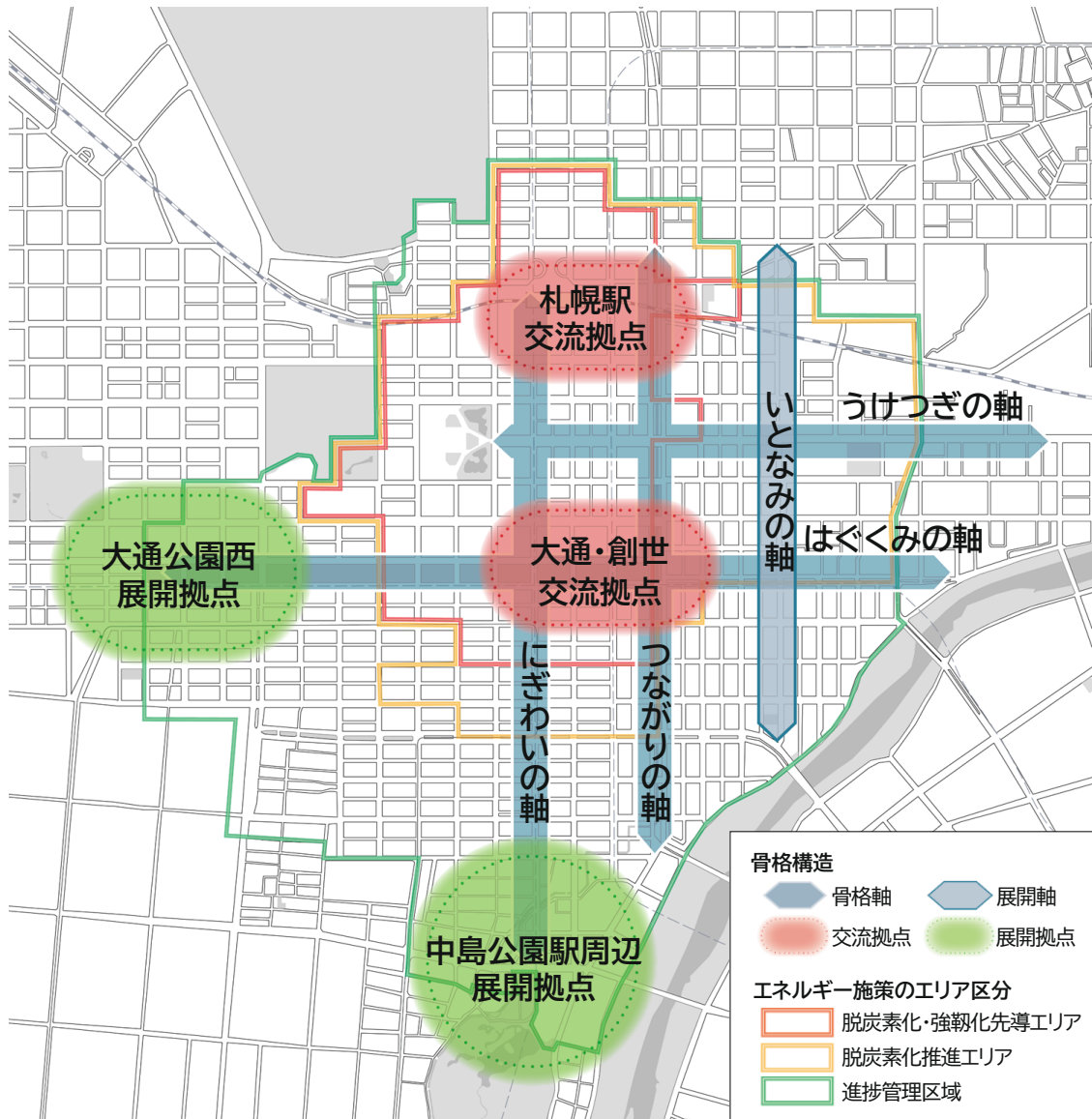


図3.2.5 『骨格構造』及び『エネルギー施策のエリア区分』