

都心まちづくりの今日的動向等に関する
調査・研究業務

令和4年3月

株式会社ノーザンクロス

目次

I 調査の目的と調査概要

II 都心の現況と市民意向

1	都市基盤	
1-1	交通	5
1-2	エネルギーネットワーク	24
1-3	公園緑地	25
1-4	都市文化資源	30
2	土地利用	
2-1	土地・建物現況	33
2-2	地価動向	58
3	経済	
3-1	建物集積状況	62
3-2	オフィス・マンション供給状況	64
3-3	観光動向	70
4	市民・企業活動	
4-1	人口・世帯	78
4-2	活動資源	87
5	市民意向調査	
5-1	調査概要	92
5-2	調査結果	93

III 都市施策の今日的潮流と札幌都心における可能性

1	都市政策の今日的潮流	
1-1	日本及び都市を取り巻く社会経済情勢の変化	-----125
1-2	都市が直面する危機	-----128
1-3	危機による変化の加速と課題等の顕在化	-----130
2	社会経済情勢の変化を見据えた都市施策・まちづくりの潮流	
2-1	危機による変化と課題への対応	-----140
2-2	社会的潮流を受けた札幌都心における影響予測	-----154
3	札幌都心のまちづくりにおける導入・展開の可能性	
3-1	都心のまちづくりを強化・促進するための取組みの考え方	-----160
3-2	ウォークアブルシティ	-----161
3-3	都心まちづくりにおける導入・展開の可能性	-----177

IV 持続的な成長管理のための指標の考え方

1	現行計画の検証	
1-1	現行計画の構造と概要	-----181
1-2	各計画構造における成果検証	-----184
2	都心まちづくりの持続的な成長管理のための指標の考え方	
2-1	社会経済情勢や都心の特性を踏まえたまちづくりの視点	-----211
2-2	指標抽出のための SWOT 分析の考え方とプロセス	-----219

I

業務の目的と業務概要

(1) 業務の背景と目的

札幌市の都心まちづくりは、平成 14 年に策定された「都心まちづくり計画」や平成 23 年に策定された「さっぽろ都心まちづくり戦略」を経て、平成 28 年に策定された「第 2 次都心まちづくり計画」や平成 30 年に策定された「都心エネルギーマスタープラン」及び令和元年に策定された「都心エネルギーアクションプラン」に基づき進められている。

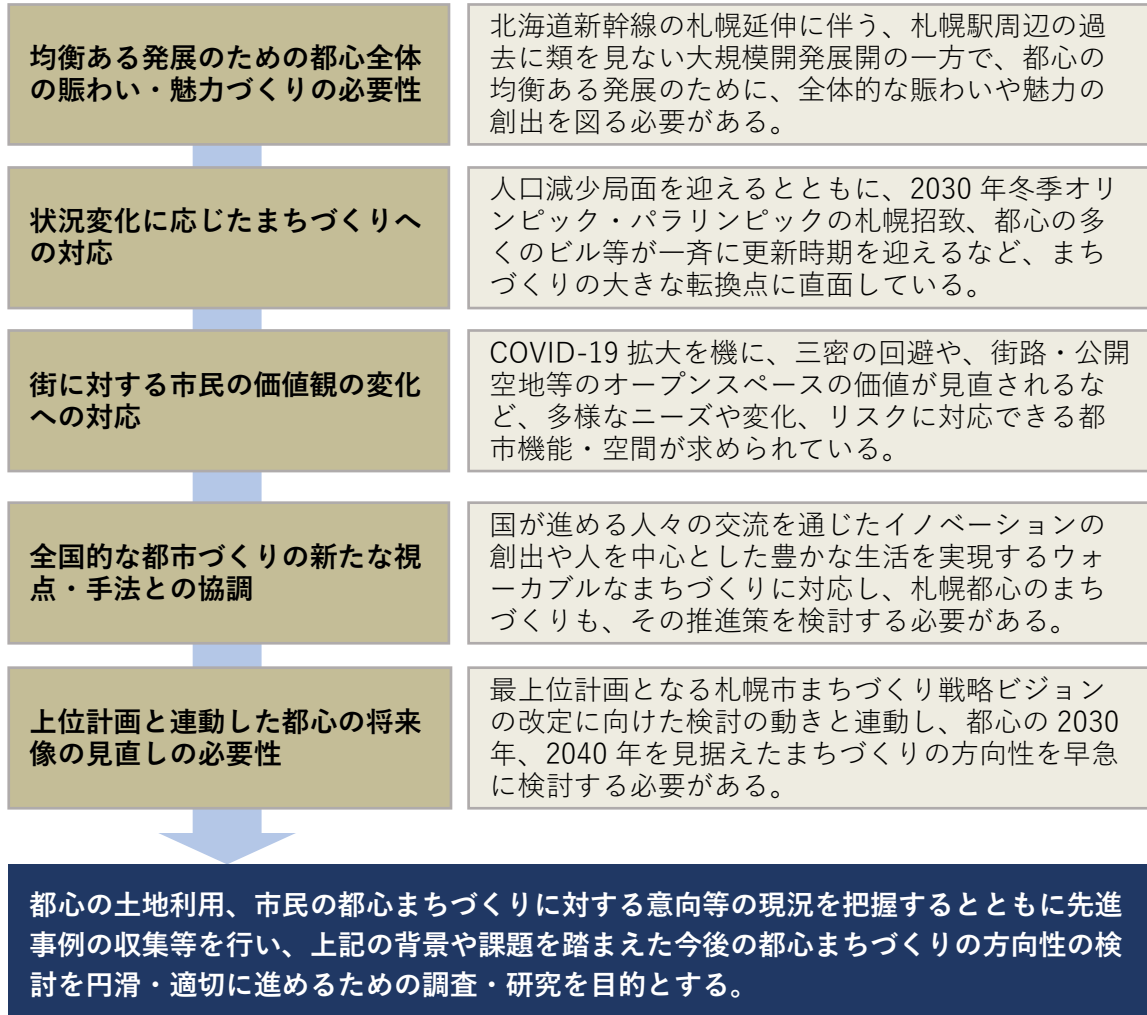
現在、都心においては、北海道新幹線の札幌延伸に伴い、札幌駅周辺では過去に類を見ない大規模な再開発の検討が進められているところであるが、都心全体の均衡ある発展のためには、他のエリアも含めて都心全体で賑わいや魅力の創出を図っていく必要がある。また、今後は札幌市においても人口減少が見込まれているほか、2030 年冬季オリンピック・パラリンピックの札幌招致、都心の多くのビル等が一斉に更新時期を迎えるなど、まちづくりの大きな転換点を迎えている。

さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を契機として、三密の回避が求められているほか、街路空間や公開空地等のオープンスペースの価値が見直されるなど、まちづくりの前提となる考え方が変化していく可能性もあり、多様なニーズや変化、リスクに対応できる都市機能・空間が求められている。

また、国においては多様な人々との交流を通じたイノベーションの創出や人を中心とした豊かな生活を実現するため、ウォークラブルなまちづくりを推進しているところであり、本市の都心まちづくりにおいても、これまで以上に具体的なウォークラブル推進策を検討する必要がある。

札幌市において最上位計画となる札幌市まちづくり戦略ビジョンの改定に向けた検討が進められているところであり、都心における 2030 年、2040 年を見据えたまちづくりの方向性を早急に検討する必要がある。

本業務は、都心の土地利用等の現況を把握するとともに先進事例の収集等を行い、上記の背景や課題を踏まえた今後の都心まちづくりの方向性の検討を円滑・適切に進めるための調査・研究を目的とする。



(2) 業務内容

①都心の概況整理とそれらの推移から考えられる今後のトレンドの推定

経済、社会、都市計画、交通等の視点から、現在の札幌都心における概況調査・整理を行う。また、それらの推移及び全国的なまちづくりの動向から考えられる、今後の札幌都心のまちづくりのトレンドの推定を行う。

②第2次都心まちづくり計画の検証及び都心まちづくりに係る適切な成果指標の検討

第2次都心まちづくり計画で位置付けられた取組の実施状況や目標の達成度などについて検証し、今後の都心まちづくりのトレンドを踏まえ、札幌市の都心まちづくりを検討するうえで必要となる視点や考え方をまとめる。また、今後の都心まちづくりの進捗状況を評価・検証する際に有効と考えられる成果指標を検討する。

③ウォークアブルやウィズコロナなどの社会的な動向やそれらへの対応などの事例収集

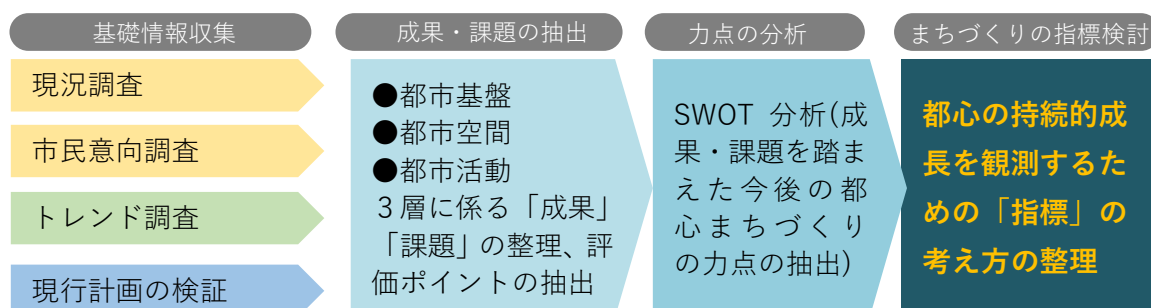
近年国において推進されているウォークアブルやウィズコロナにおけるまちづくりなどの社会的な動向やそれらへの対応など、国内・国外を問わず、先進的な取組を行っている都市の事例収集を行う。

④市民アンケート調査の実施

都心まちづくりに関する市民の意向を把握するため、アンケート調査を行う。

(指標設定のプロセス)

本業務に於いては、基礎情報収集として行う各種調査・検証結果を踏まえ、以下のプロセスから指標となる考え方を整理する。



II

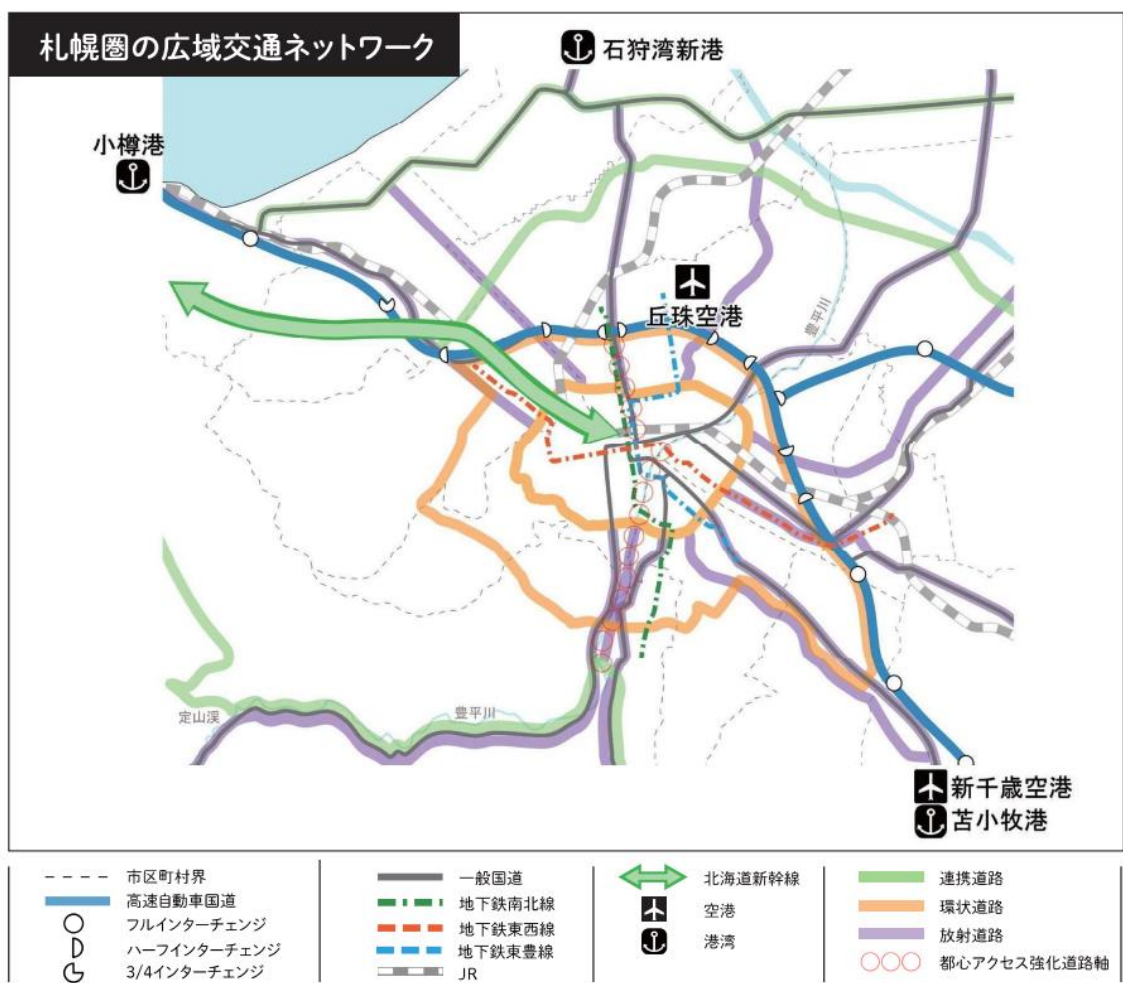
都心の現況と市民意向

1 都市基盤

1-1 交通

(1) 広域交通網

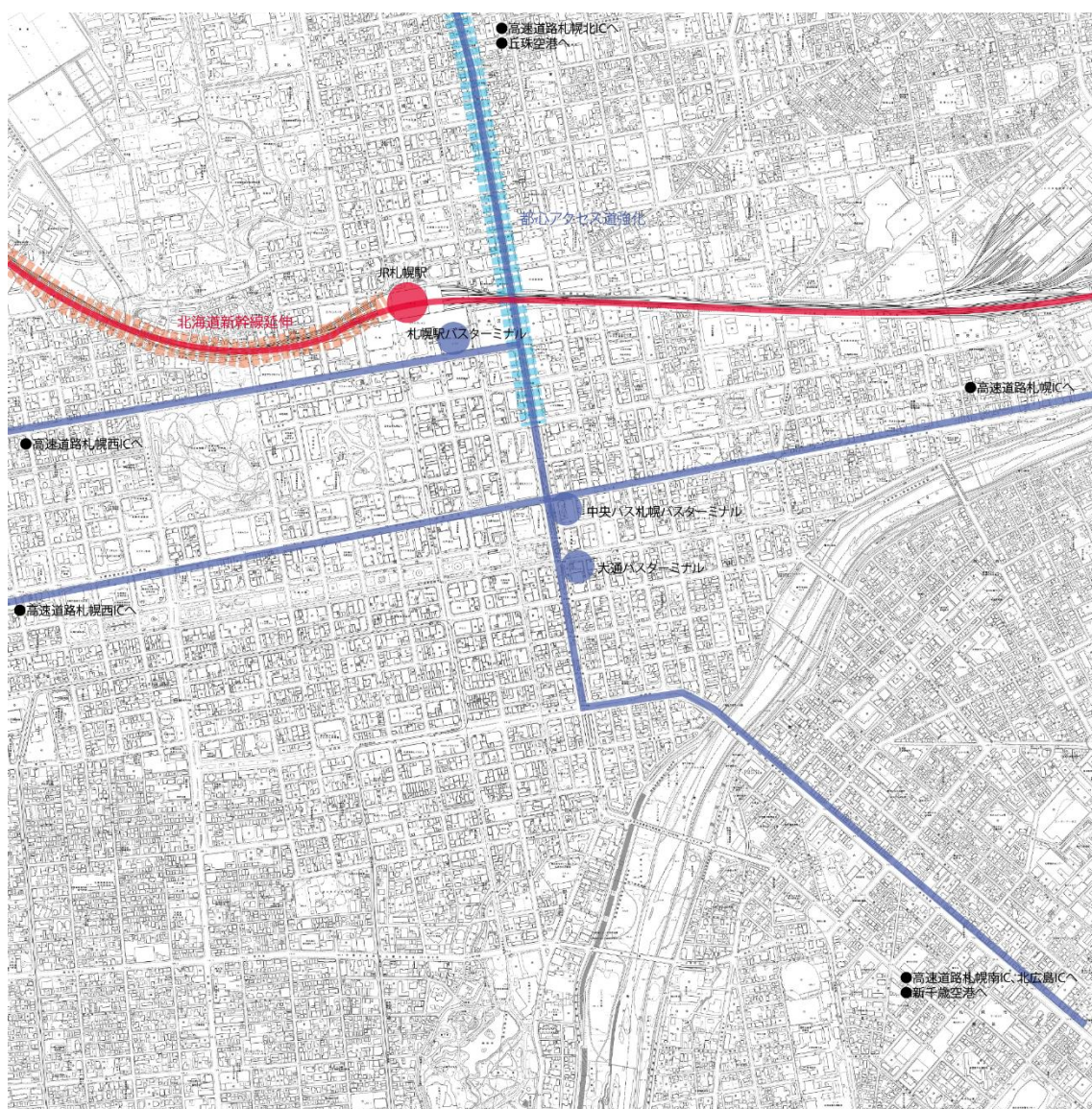
2020年3月に改訂された札幌市総合交通計画では、広域交通ネットワークの考え方として下図が示された。



出典：札幌市総合交通計画

JR 札幌駅から伸びる鉄道網、3つのバスターミナルを起点とした道内各都市を結ぶ都市間バスネットワーク、高速道路の各インターチェンジや空港へとつながる主要幹線道路網によって、都心は札幌と道内外の都市を結ぶ広域交通の拠点となっている。

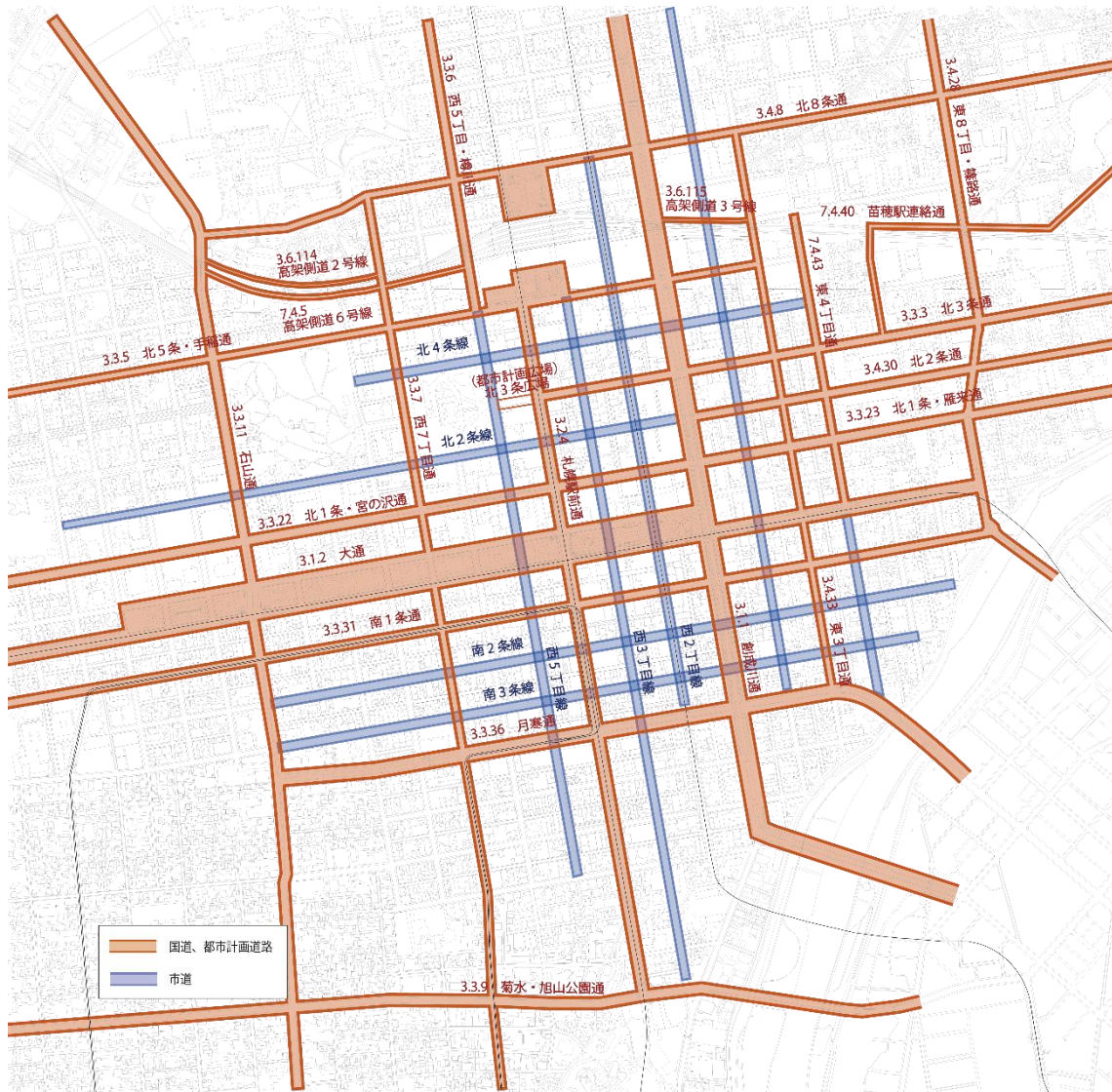
また、2030年度に予定されている北海道新幹線の延伸、都心アクセス道路の整備によって広域交通網の更なる強化が期待される。



(2) 主要幹線道路

1) 整備状況

都心を縦横断する道路が多く整備されており、道内主要都市とつながる複数の幹線道路も都心に存在する。



(主な幹線道路の幅員)

方向	路線名称	総幅員 (m)	車道幅員 (m)	歩道幅員(m)		種別
				最大	最小	
東西	北 8 条通	20.00	13.00	3.50		都計道
	北 5 条・手稲通	27.00	20.50	5.50		都計道
	北 4 条線	27.27	15.00	6.14	6.13	市道
	北 3 条通	27.27	17.00	5.14	5.13	都計道
	北 2 条線／北 2 条通	20.00	12.00	4.00		市道／都計道
	北 1 条・宮の沢通	36.36	23.00	6.70	4.50	国道
	大通北線	85.45	12.00	6.00		都計道
	大通南線	20.00	12.00	6.00		都計道
	南 1 条通	25.00	14.00	5.50		都計道
	南 2 条線	20.00	12.00	4.00		市道
	南 3 条線	20.00	10.50～ 12.00	5.50	4.00	市道
	月寒通	54.45	33.00	10.45	7.00	都計道・国道
南北	東 8 丁目・篠路通	20.00	13.00	3.50		都計道
	東 4 丁目通	20.00	13.00	3.50	1.70	都計道
	東 3 丁目通	20.00	13.00	3.50		都計道
	東 2 丁目線	20.00	12.00	1.00		市道
	創成川通	56.82	18.00～ 18.50	4.50	4.00	国道
	西 2 丁目線	25.45	14.15～ 17.40	7.00	3.75	市道
	西 3 丁目線	20.00	12.00	4.00		市道
	札幌駅前通	36.36	18.86～ 21.86	8.75	7.25	都計道・国道
	西 5 丁目線	20.00	12.00	4.00		市道
	西 7 丁目通	20.00	12.00	4.00		都計道

2) 自動車交通量

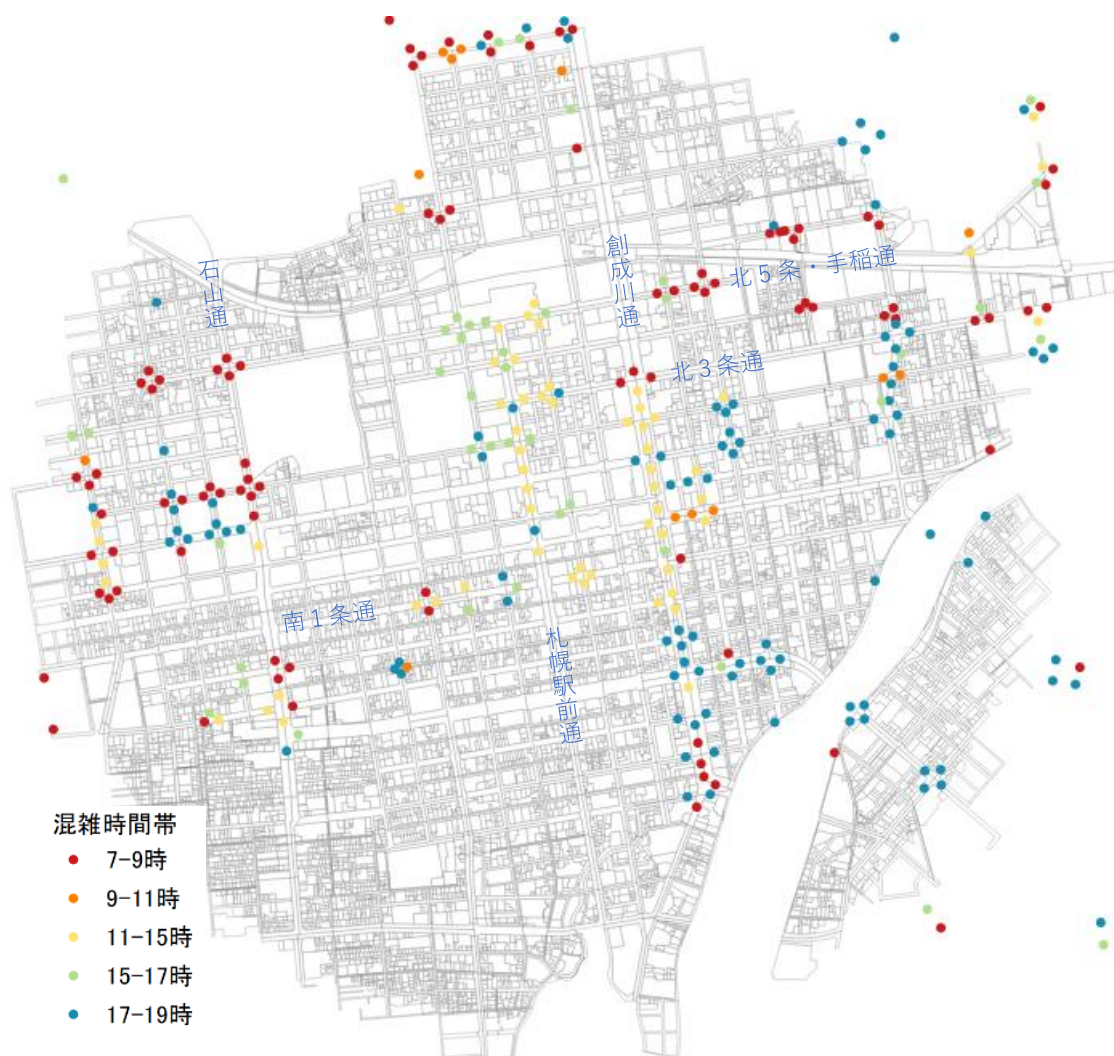
平成19年から令和2年までの札幌市における自動車交通量調査のうち、各地点最新年度のデータを整理した（観測年度は各地点で異なる）。

①ピーク時間帯

7-9時の朝の時間帯にピークとなっているのは、北5条・手稲通、石山通沿いなどの各地点となっている。

11-15時の日中の時間帯では、札幌駅前通、創成川通、南1条通など、都心中心部でピークとなっている地点が多くみられる。

17-19時の夕方の時間帯にピークとなっているのは、創成川通の南3条以南、北1条・宮の沢通などの地点となっている。



②12 時間自動車交通量

日中 12 時間の自動車交通量をみると、南北方向では石山通、創成川通で、東西方向では北 1 条・宮の沢通、月寒通で多くなっている。



③混雑度

日中 12 時間の混雑度は、南北方向では石山通、東西方向では北 1 条・宮の沢通並びに南一条通の西 4~7 丁目付近で 0.8 以上と高くなっている。また、中島公園付近でも混雑度の高い地点が多くなっている。

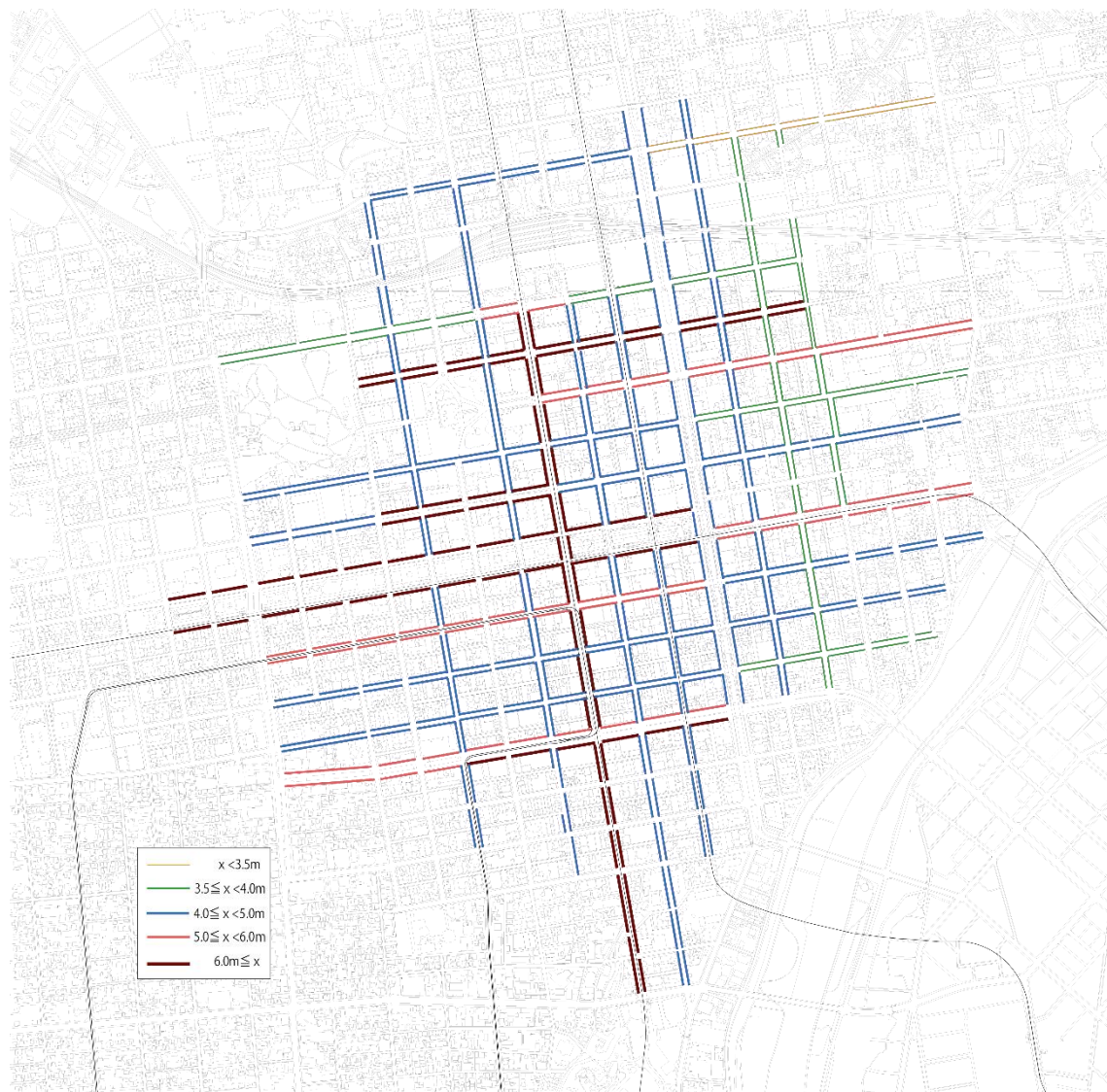


(3) 歩行空間

1) 整備状況

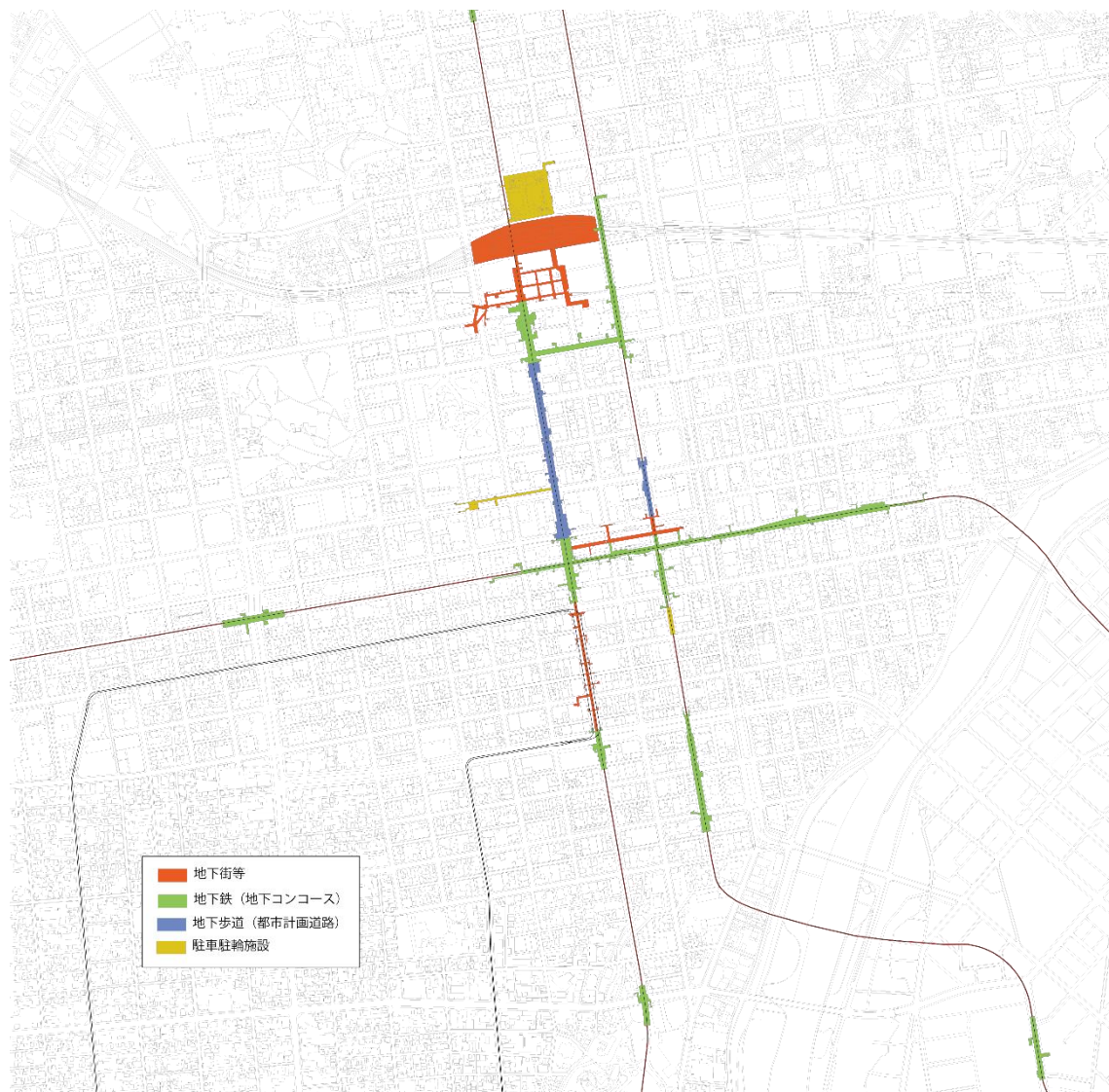
①地上の歩行者空間

北4条線・北3条通・大通・札幌駅前通・南1条通・月寒通では5.0m以上、その他でも3.5m以上の歩道幅員が確保されている。



②地下の歩行者空間

札幌駅前通地下歩行空間（チ・カ・ホ）をはじめ地下鉄コンコースや地下街などの多様な地下空間によって、地下歩行空間のネットワークが整備されている。



2) 歩行者通行量

札幌市商店街振興組合連合会が札幌市の地上・地下8系統の商店街、及び駅前地区から構成される都心部の通行量を調査することを目的に毎年実施している「札幌市都心商店街通行量調査」より、都心部における主要地点に係る歩行者通行量を整理する。

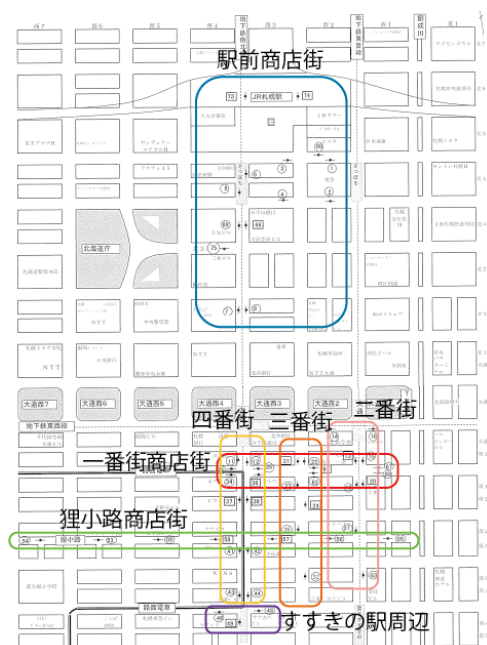
(調査概要)

調査日時 9月末の平日（金曜日）及び休日（日曜日）の9：00～20：00

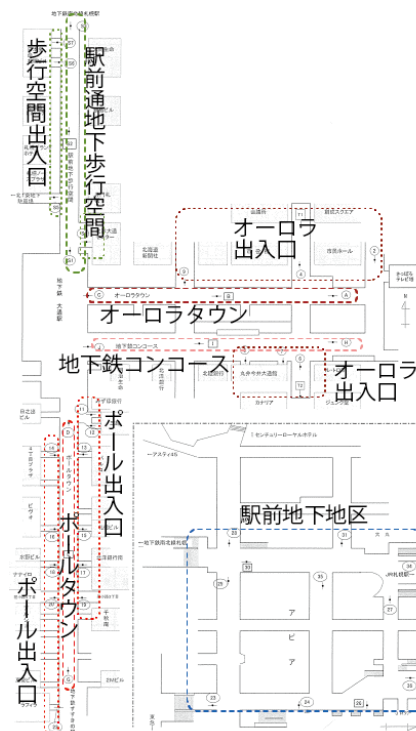
調査方法 調査地点を通過する通行人を、進行方向・各時間帯別に20分間計測し、1時間に換算

調査対象 調査員観察で中学生以上の歩行者（自転車通行を含む）

調査地点 下図に示すエリア内、計100地点



(地上の調査地点)

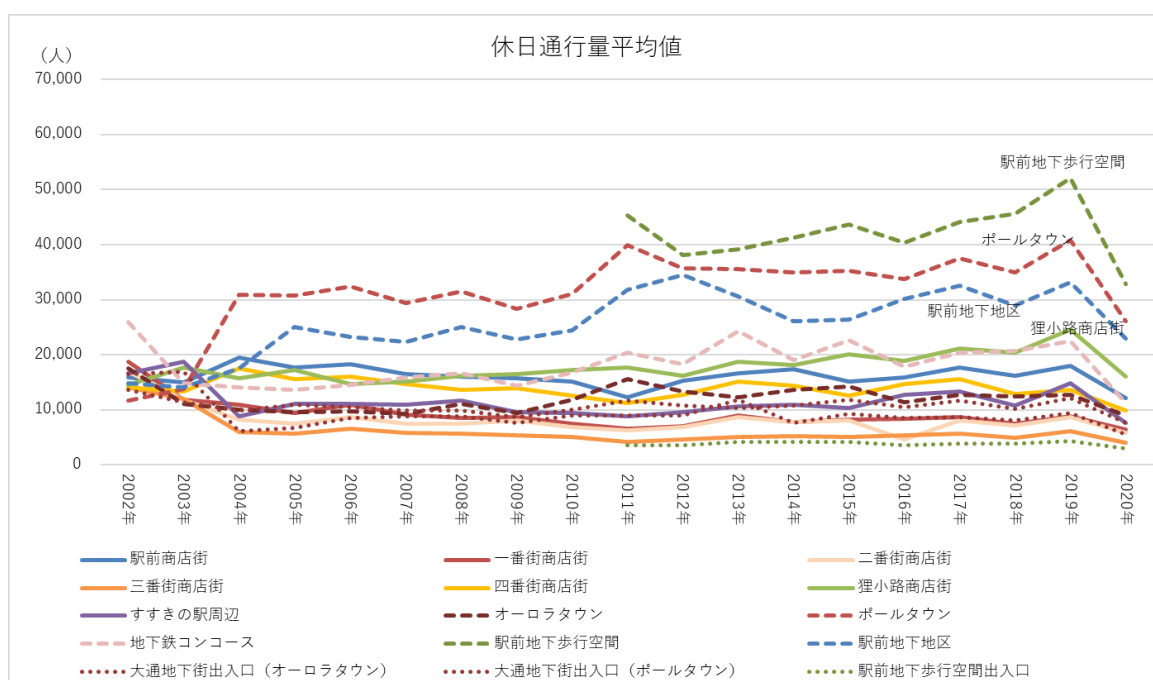
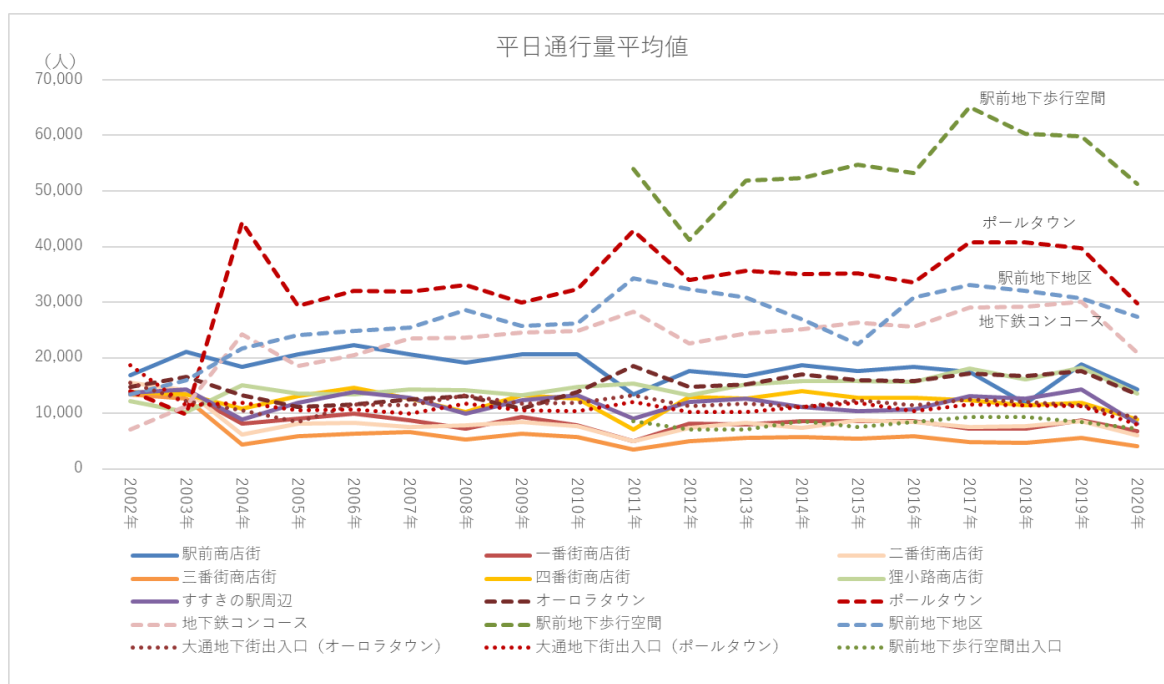


(地下の調査地点)

①通行量平均値

歩行者通行量平均値は、平日・休日とも新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けて2020年調査ではどの地点も減少がみられる。

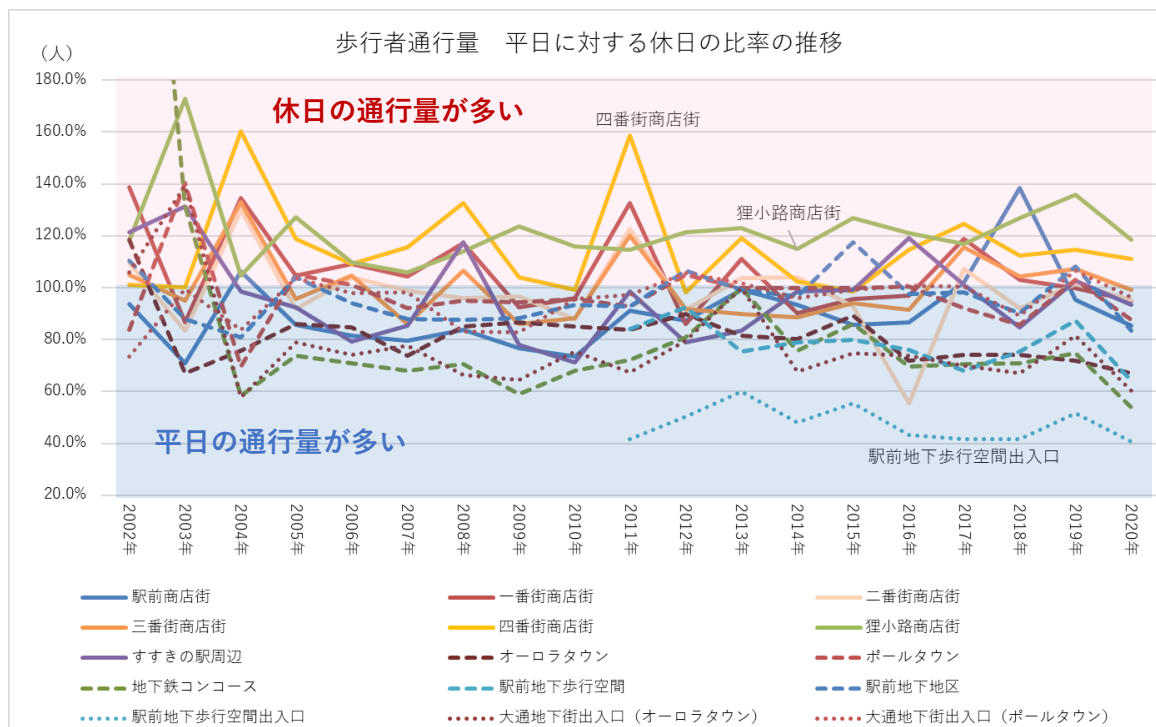
地下の調査地点（グラフ中、点線で示す）は通行量平均値が地上の各地点より高いものが多く、特に駅前通地下歩行空間では各年平日は40,000人以上となっている。



②平休日の比較

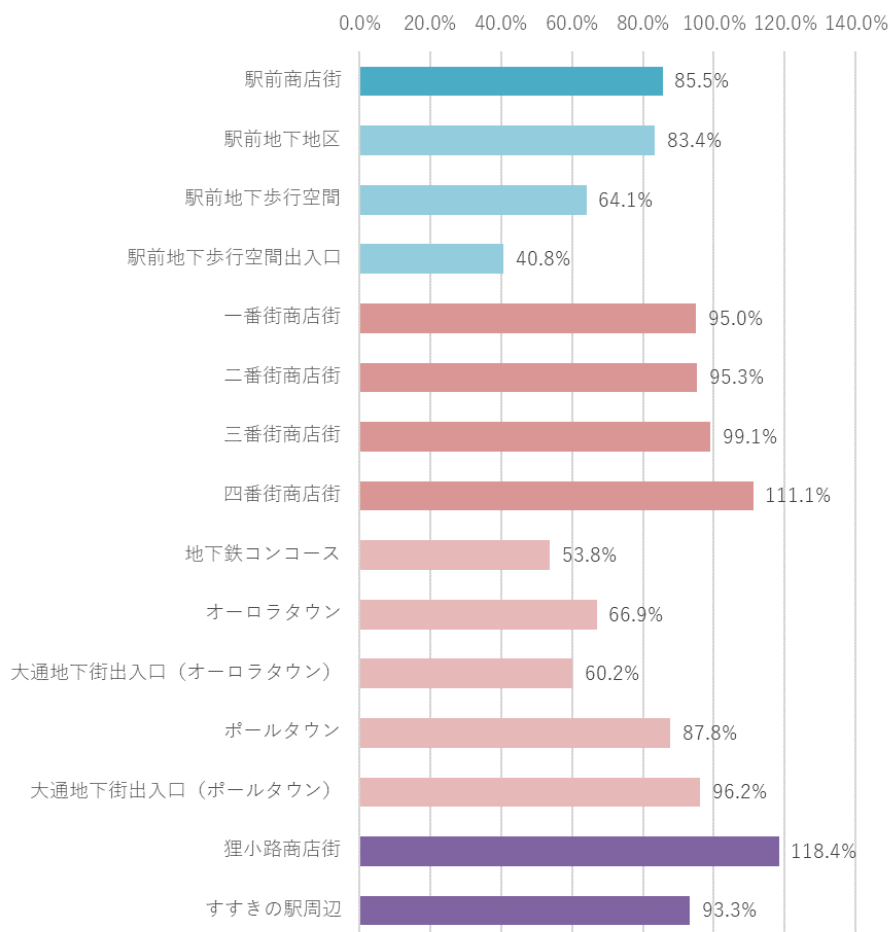
平日に対する休日の通行量の比率の推移を見ると、一番街から四番街の商店街と狸小路商店街では休日の通行量が多い年が複数ある。

一方、駅前地下歩行空間、地下鉄コンコース、オーロラタウン及び各出入口は休日通行量の比率が低く、平日の利用者が多いことがうかがえる。



2020年の平日に対する休日の歩行者通行量をみると、新型コロナの影響もあると思われるが、休日のほうが高いのは狸小路商店街・4番街商店街の2地点のみとなっている。

歩行者通行量 平日に対する休日の比率（2020年）



(4) 公共交通

札幌市の都市交通データをもとに、公共交通の利用実態を整理する。

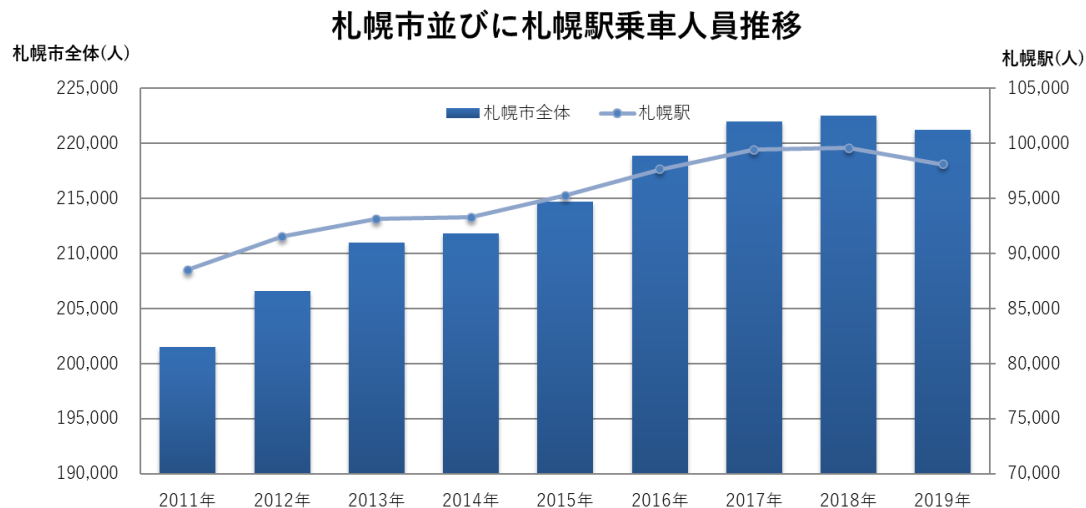
1) 鉄道

札幌市全体の駅並びに札幌駅の1日平均乗車人員は近年増加傾向にあったが、2019年度は新型コロナウイルスの影響を受けて減少したと考えられる。

札幌駅の分担率は43～44%台で、大きな変化は見られない。

表 鉄道駅乗車人員数(人)

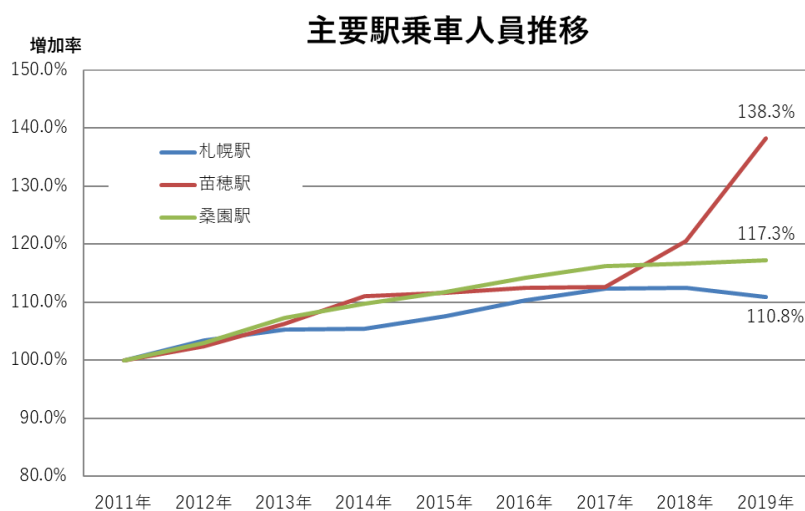
	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
市全体	201,567	206,593	210,991	211,851	214,723	218,894	221,988	222,523	221,264
札幌駅	88,531	91,575	93,152	93,313	95,288	97,652	99,436	99,593	98,122
札幌駅分担率	43.9%	44.3%	44.1%	44.0%	44.4%	44.6%	44.8%	44.8%	44.3%



都心の札幌駅及び都心に近接する苗穂駅・桑園駅の1日平均乗車人員の推移をみると、苗穂駅で著しい増加が、桑園駅・札幌駅で緩やかな増加がみられる。

表 鉄道駅乗車人員数(人)

	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
札幌駅	88,531	91,575	93,152	93,313	95,288	97,652	99,436	99,593	98,122
増加率	100.0%	103.4%	105.2%	105.4%	107.6%	110.3%	112.3%	112.5%	110.8%
苗穂駅	3,760	3,851	3,996	4,176	4,197	4,227	4,233	4,534	5,200
増加率	100.0%	102.4%	106.3%	111.1%	111.6%	112.4%	112.6%	120.6%	138.3%
桑園駅	9,018	9,290	9,679	9,903	10,084	10,295	10,482	10,518	10,577
増加率	100.0%	103.0%	107.3%	109.8%	111.8%	114.2%	116.2%	116.6%	117.3%



2) 地下鉄

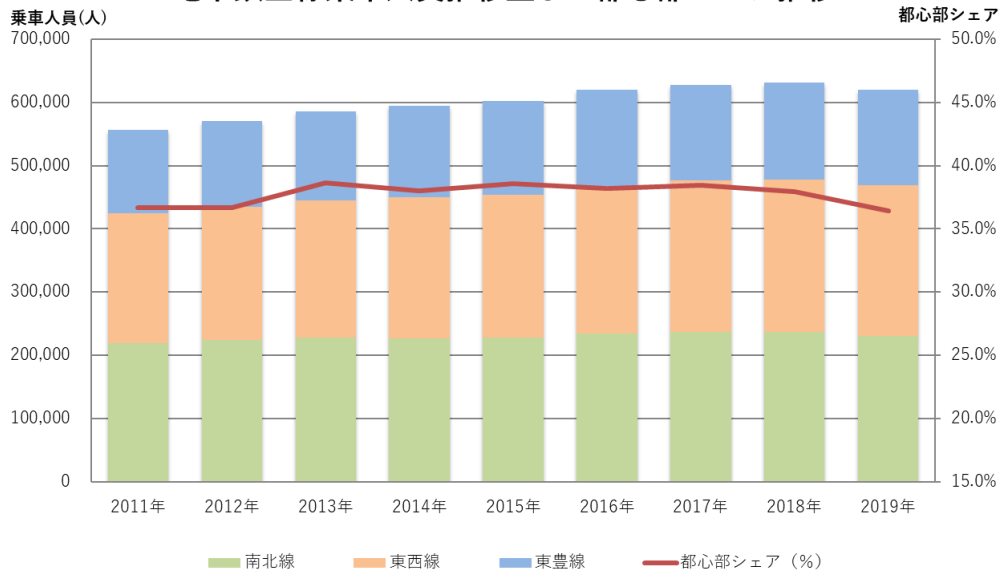
地下鉄の1日平均乗車人員は近年増加傾向にあったが、2019年度は新型コロナウイルスの影響で減少したと考えられる。

都心に位置する地下鉄駅の1日平均乗車人員が占める割合はほぼ横ばいで、36～38%台で推移している。

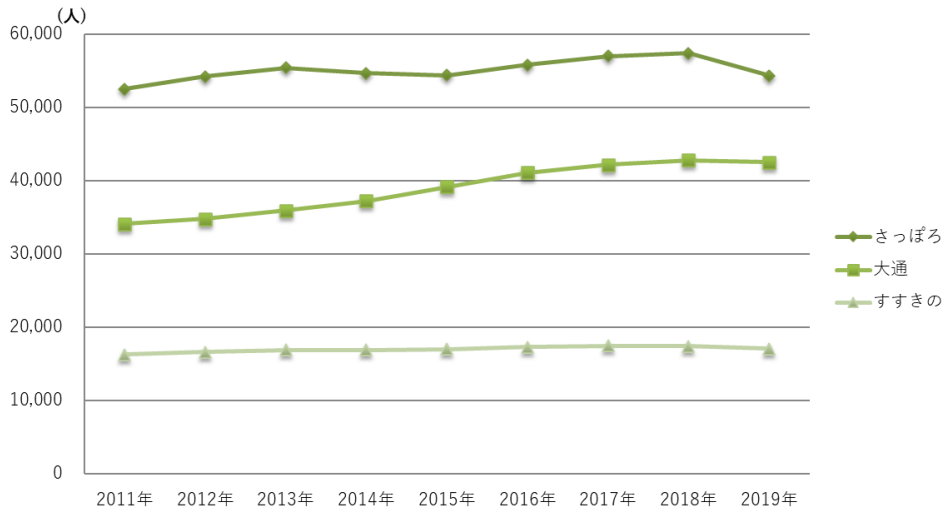
表 地下鉄乗車人員数(人)

	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度
全線	556,610	570,966	585,774	594,625	602,738	619,945	627,831	631,179	619,971
南北線	219,161	223,780	227,909	227,141	227,690	233,749	236,548	236,580	230,692
さっぽろ	52,533	54,221	55,410	54,695	54,409	55,825	57,038	57,410	54,353
大通	34,088	34,805	35,924	37,248	39,144	41,118	42,161	42,811	42,526
すすきの	16,267	16,592	16,900	16,876	16,971	17,264	17,470	17,382	17,069
中島公園	8,853	9,145	9,322	9,277	9,315	9,772	9,859	9,971	9,624
計	111,741	114,763	117,556	118,096	123,572	123,979	126,528	127,574	123,572
東西線	205,249	211,050	217,277	222,816	226,679	234,060	239,702	241,846	239,038
西11丁目	13,809	14,319	14,658	15,176	15,524	16,068	16,448	16,442	16,005
大通	22,697	22,880	23,240	22,720	22,106	22,302	22,305	22,542	22,536
バスセンター駅	7,445	7,757	8,199	8,476	8,764	9,268	9,597	9,845	9,752
計	43,951	44,956	46,097	46,372	48,293	47,638	48,350	48,829	48,293
東豊線	132,200	136,136	140,588	144,668	148,369	152,136	151,581	152,753	150,241
さっぽろ	26,973	27,904	28,994	29,938	30,890	31,750	33,458	34,848	32,767
大通	14,778	14,865	15,193	15,291	15,486	15,812	15,381	15,525	15,632
豊水すすきの	6,603	6,875	7,131	7,488	7,922	8,132	8,156	8,366	8,252
計	48,354	49,644	51,318	52,717	54,298	55,694	56,995	58,739	56,651
都心部 シェア	204,046 36.7%	209,363 36.7%	214,971 38.6%	217,185 38.0%	226,163 38.6%	227,311 38.2%	231,873 38.5%	235,142 37.9%	228,516 36.4%

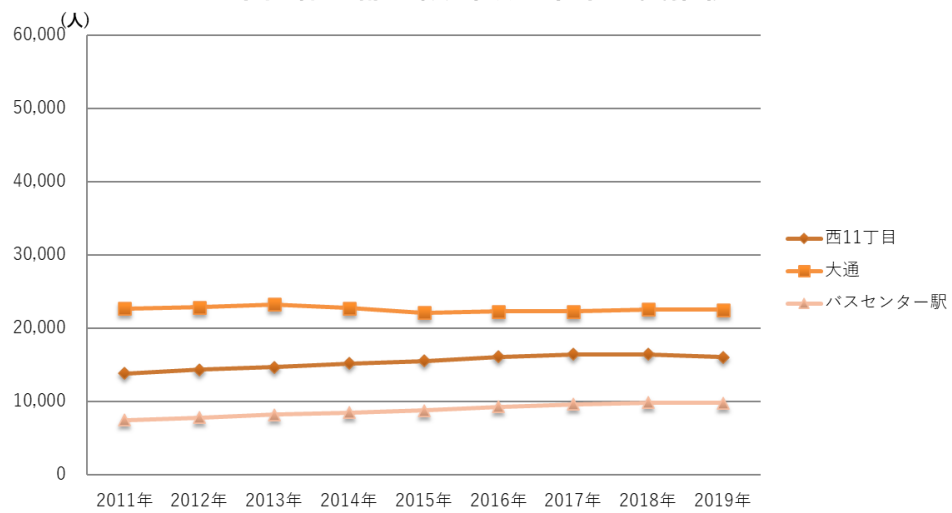
地下鉄全線乗車人員推移並びに都心部シェア推移



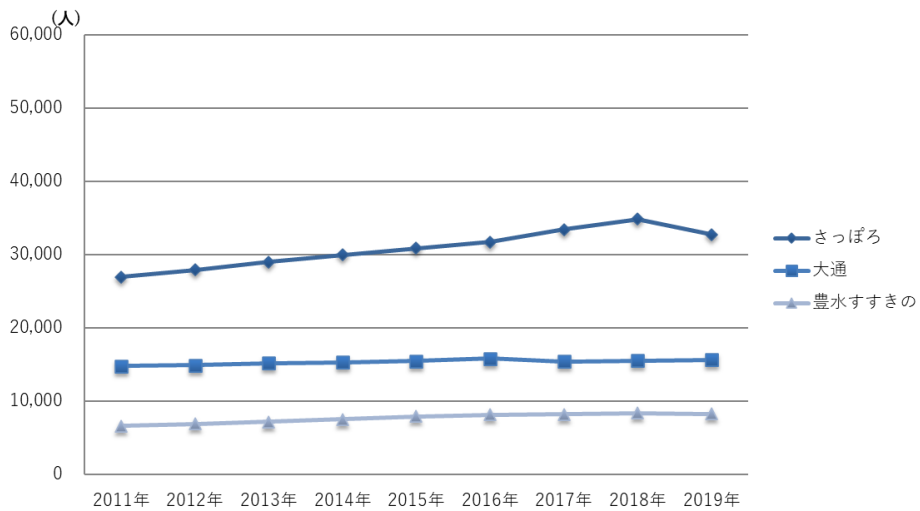
南北線 都心該当駅 乗車人員推移



東西線 都心該当駅 乗車人員推移



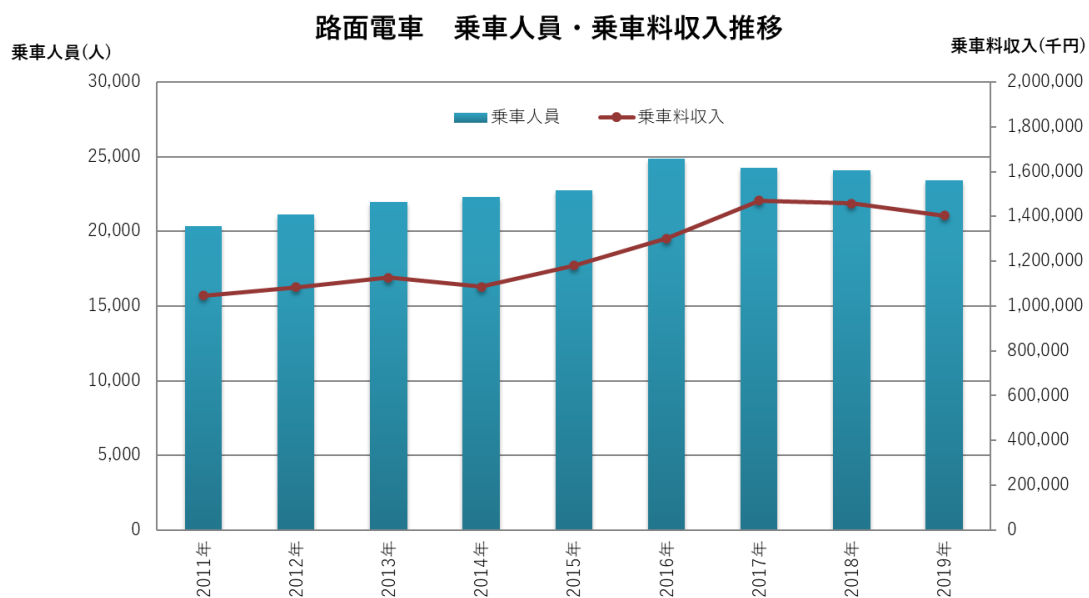
東豊線 都心該当駅 乗車人員推移



3) 路面電車

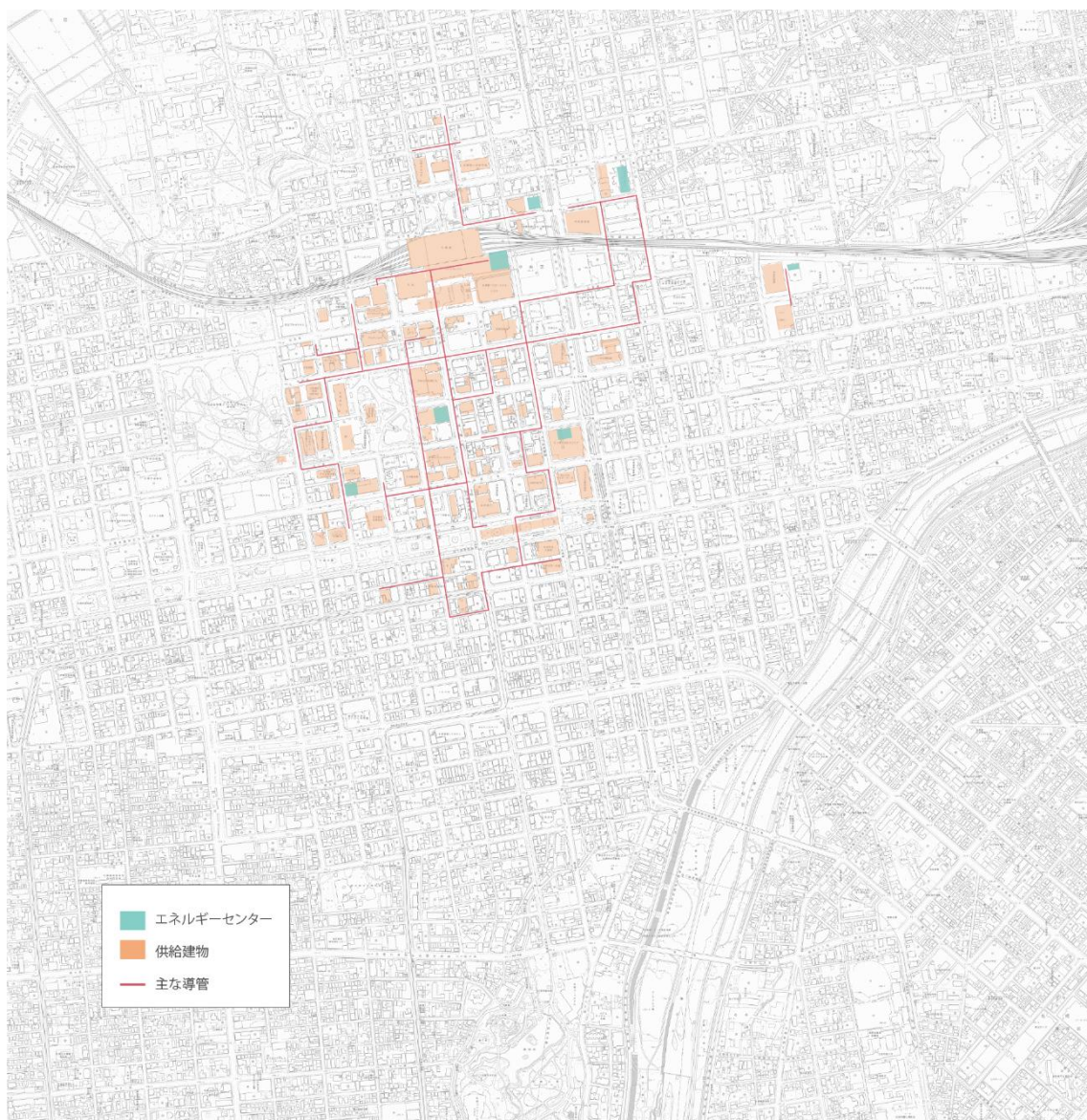
1 日平均乗車人員は 2016 年をピークに微減傾向にある。

乗車料収入は消費税の増税に伴う値上げの影響を受けて 2014 年度より増加していたが、2017 年度より微減傾向となっている。



1-2 エネルギーネットワーク

都心におけるエネルギーネットワークを下図に整理する。エネルギーセンターは大通以北に計 6 カ所整備されており、主に大通以北においてエネルギーネットワークが広がっている。



1-3 公園緑地

(1) オープンスペースの分布状況

都心のオープンスペースの分布をみると、札幌市の都市公園（大通公園、創成川公園、中島公園、永山記念公園）、旧北海道庁赤レンガ庁舎、北海道大学付属植物園、北海道大学キャンパス、知事公館など、まとまった大きなオープンスペースが多く立地する。

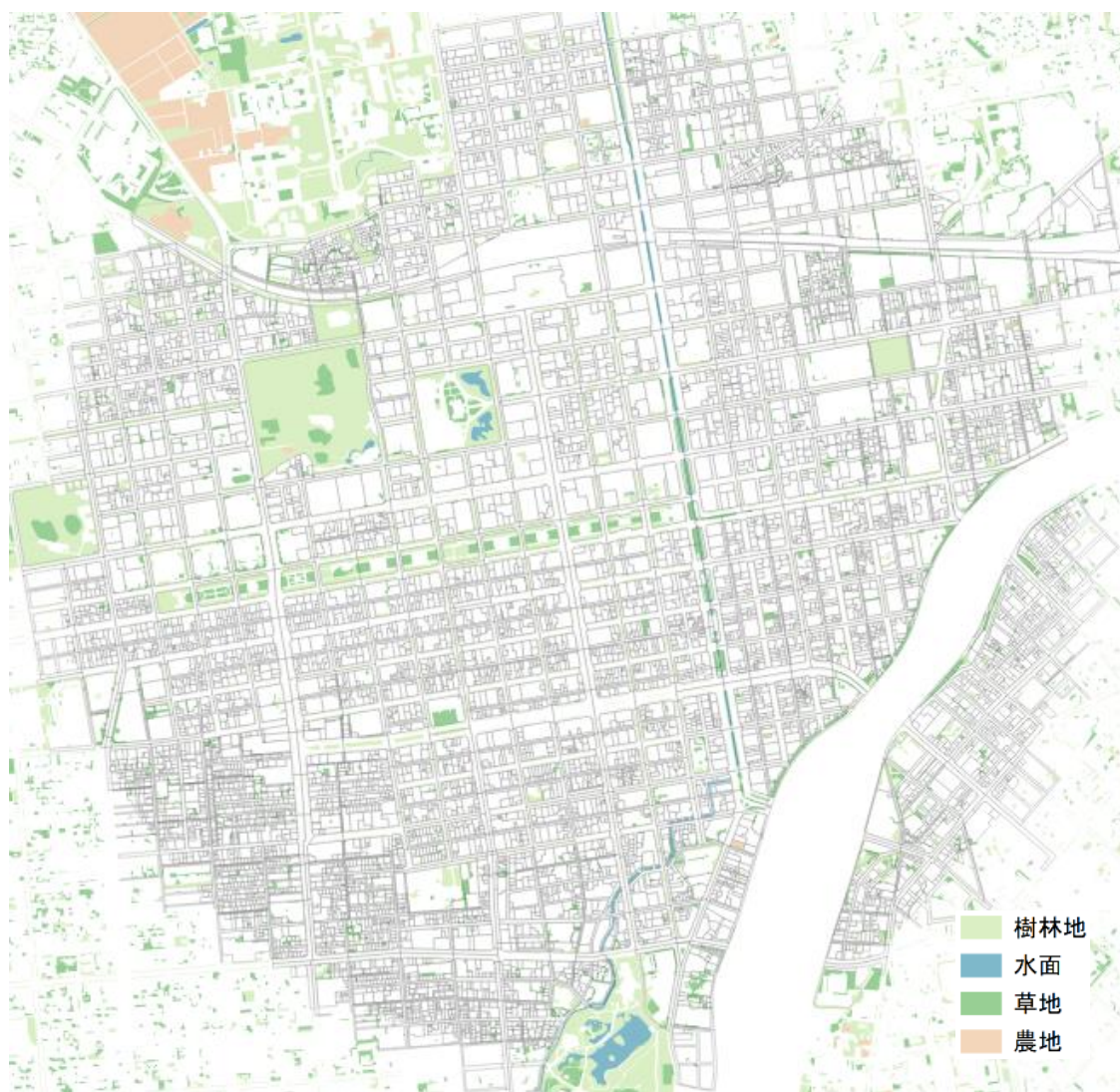


(2) 緑被状況

令和元年札幌市緑被現況等調査のデータから、緑被状況を整理する。

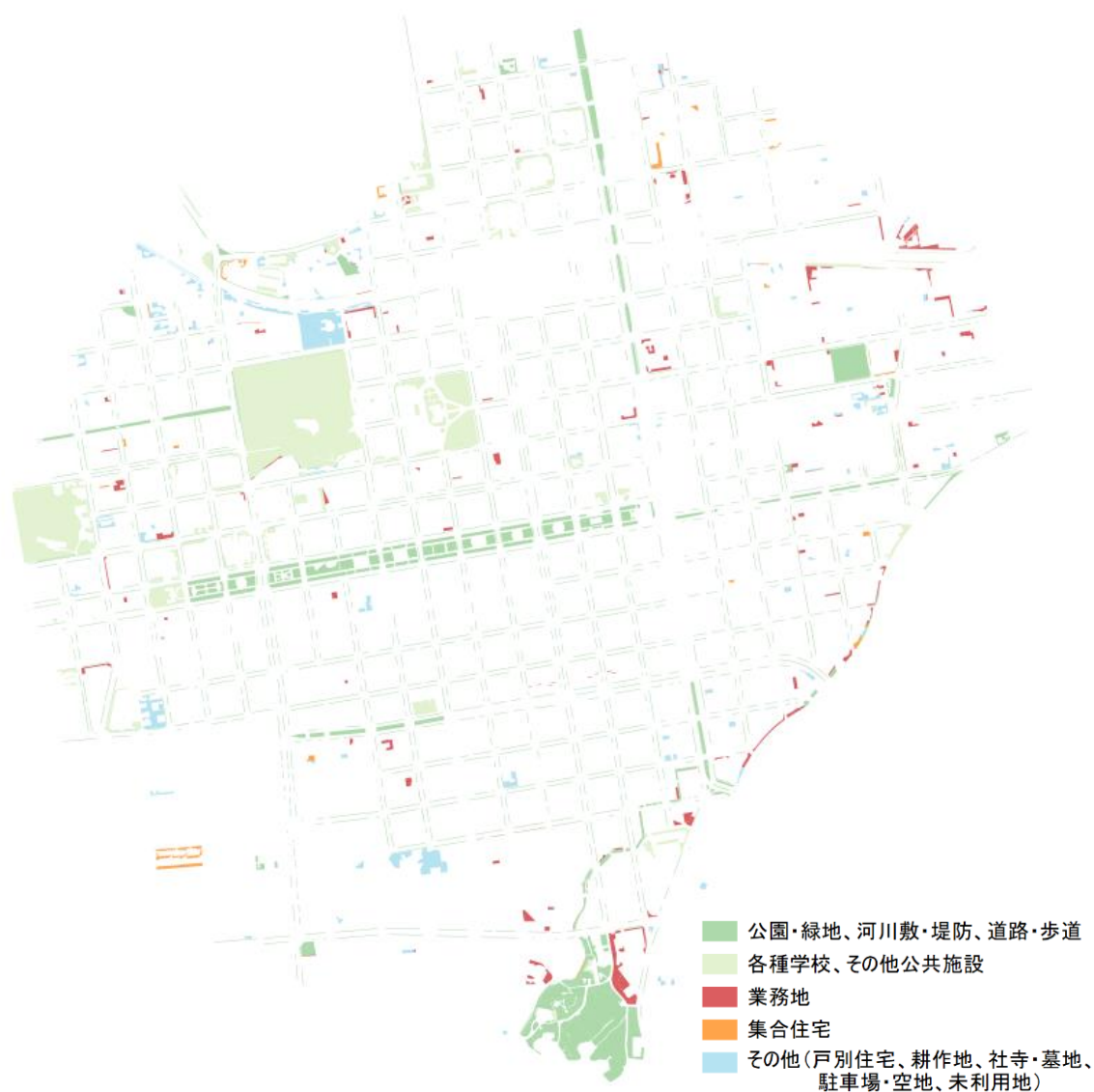
①緑被区分別

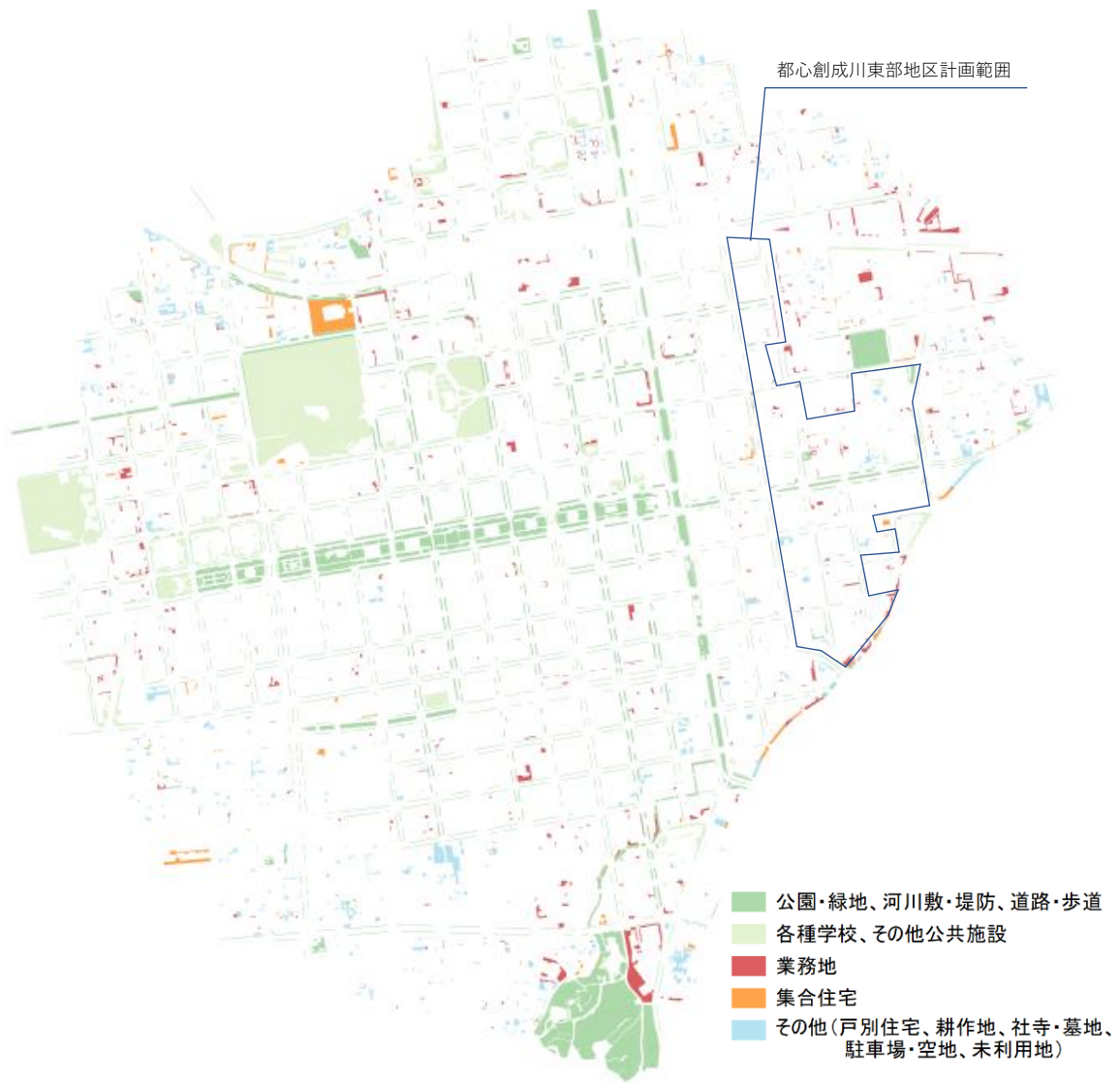
(1) で整理したオープンスペースを中心に緑被されており、全体としては樹林地（街路樹など）が多くなっている。



②土地利用区分別（過年度比較）

都心の緑被状況について、2007（平成 19）年度緑被調査並びに調査時点で最新の 2019（令和元）年度緑被調査のデータから土地利用区分ごとの緑被面積を比較した。





2019（令和元）年度緑被状況

図示した範囲の緑被面積の合計値をみると、樹木の生育による増加も含まれていると推定されるが、全体で約 11ha の増加がみられる。

増加した緑被面積が大きい土地利用区分は、「道路・歩道（約 3.4ha）」、「公園・緑地（約 2.9ha）」、「業務地（約 2.1ha）」、「集合住宅（約 2.0ha）」の順となっており、民間所有地と考えられる「業務地」「集合住宅」においても緑被面積が増加していることが明らかとなった。

増進率は公的土地利用では 10.9%、民的土地利用では 76.5%となり、民的土地利用で著しい増進が確認できた。

土地利用区分	2007 年度 緑被面積 (㎡)	2019 年度 緑被面積 (㎡)	差 (㎡)	増進率 (%)
01_公園・緑地	138,695	167,737	29,042	20.9%
03_河川敷・堤防	23,339	24,635	1,296	5.6%
04_道路・歩道	185,245	218,807	33,562	18.1%
05_各種学校	148,659	144,278	-4,381	-2.9%
06_その他公共施設	104,121	110,103	5,982	5.7%
公的土地利用・小計	600,059	665,560	65,501	10.9%
07_業務地	43,554	64,600	21,047	48.3%
09_集合住宅	9,848	29,669	19,821	201.3%
民的土地利用・小計	53,401	94,269	40,868	76.5%
08_戸別住宅	37,294	41,681	4,387	11.8%
10_耕作地	0	712	712	—
11_社寺・墓地	13,478	14,547	1,069	7.9%
12_駐車場・空地	2,244	5,464	3,220	143.5%
13_未利用地	7,323	7,037	-286	-3.9%
その他土地利用・小計	60,338	69,441	9,103	15.1%
合計	713,798	829,270	115,472	16.2%

1-4 都市文化資源

都心の歴史資源・景観形成資源となり得るオープンスペース並びに登録・指定文化財を整理した。

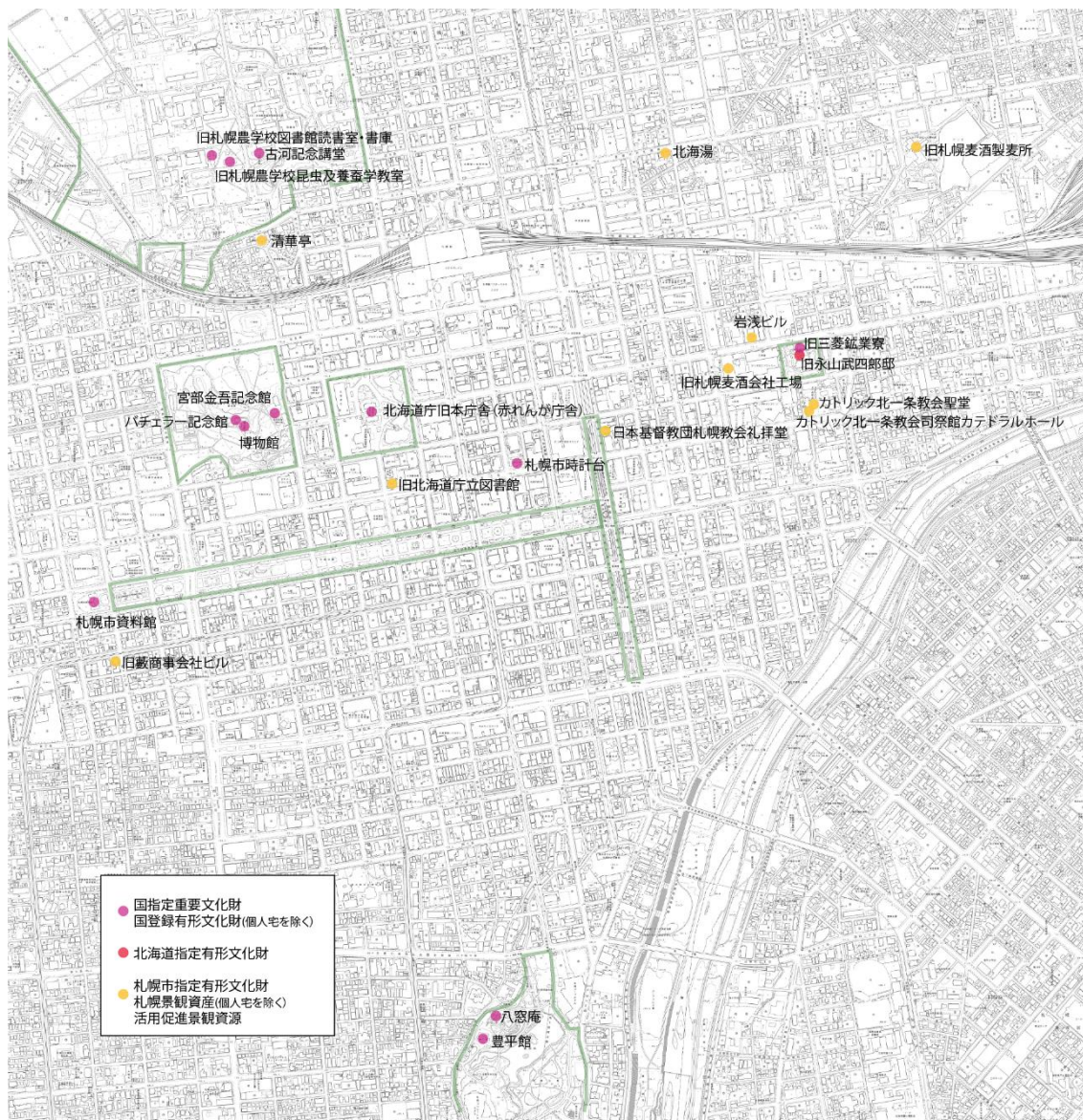
① オープンスペース

本府建設の基軸となった大通公園・創成川通をはじめ、開拓の歴史を受け継ぐオープンスペースが多く存在する。



②文化財・景観資源

開拓期の「和洋折衷様式」の建物を中心に、重要文化財、指定有形文化財、札幌市の景観資産又は活用促進景観資源の指定を受けたものが多く存在する。



③ さっぽろ・ふるさと文化百選

昭和 63 年に札幌市創建 120 年を記念し、北国の生活の息吹きと開拓の労苦を伝える身近な文化遺産を再発見し、市民自らの手でこれを守り、後世に伝えていくことを目的として「さっぽろ・ふるさと文化百選」が選定され、都心でも下図に示す建物・遺跡・街並みが選定された。

