

第1章

目的と位置付け



1 目的と位置付け

1-1 目的と背景

「第2次札幌市都市計画マスタープラン（以下「本計画」という。）」は、札幌の目指すべき都市像の実現に向けた取組の方向性を全市的視点から整理し、都市づくり^{※1}の総合性・一体性を確保することを目的としています。また、今後の協働の都市づくりを推進するために市民・企業・行政等が共有するものです。

本市では、平成16年（2004年）に、本計画の前身となる「札幌市都市計画マスタープラン（以下「前計画」という。）」を策定しました。前計画では、人口増加の鈍化を前提とし、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築」といった理念を掲げ、「全市的な都市構造の維持・強化」、「地域の取組の連鎖」といった都市づくりの基本目標を設定し、その実現に向けて取り組んできました。

その後約10年が経過し、今後は人口減少に転じる予測がされているほか、超高齢社会の到来、生産年齢人口の減少など、札幌を取り巻く状況は変化し続けています。

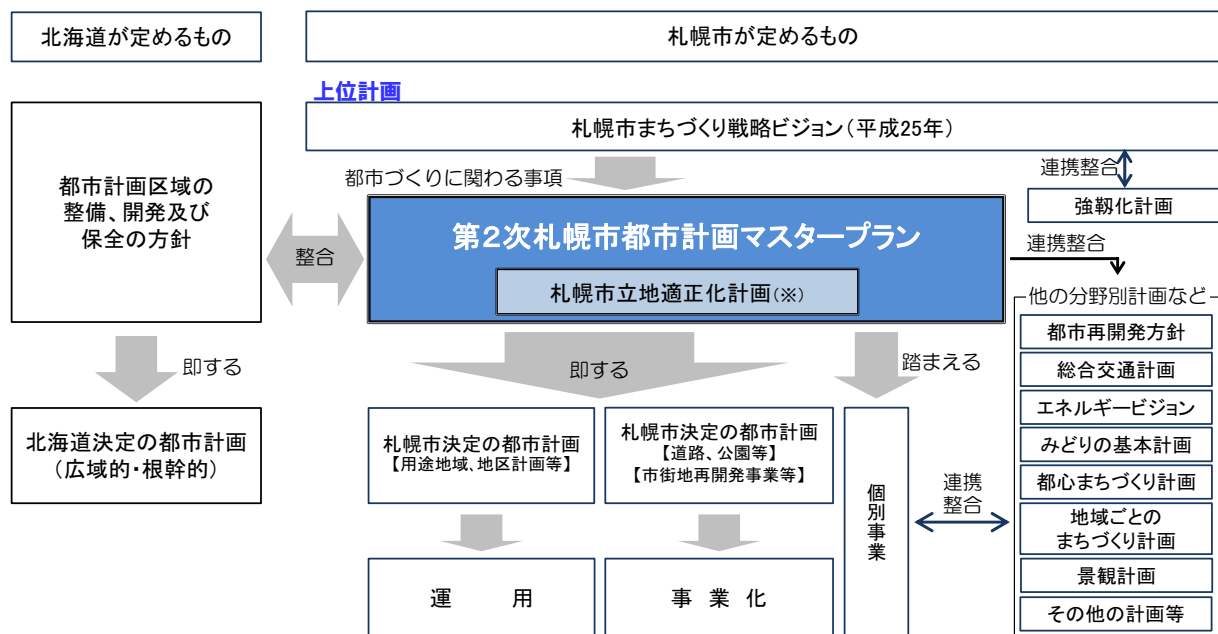
このような社会経済情勢の変化を受け、平成25年（2013年）に、本市の最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン^{※2}（以下「戦略ビジョン」という。）」が策定されました。この戦略ビジョンにおける都市づくりに関する事項を踏まえつつ、また「低炭素都市づくり」や「安全・安心な都市づくり」といった今日的な社会ニーズに対応した都市づくりの取組を推進していくため、前計画を見直し、「第2次札幌市都市計画マスタープラン」として策定することにしました。

※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 **札幌市まちづくり戦略ビジョン**：札幌市を取り巻く社会経済情勢の大きな変化に対応するため、平成25年（2013年）に策定された新たなまちづくりの指針であり、札幌市のまちづくりの計画体系では最上位に位置付けられる「総合計画」。

1-2 位置付け



※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)

【根拠法】

都市計画法第18条の2の規定による「市町村の都市計画に関する基本的な方針」として定めます。

【上位計画等との関係】

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などとも整合性を保ちながら定めます。

また、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^{※3}」との整合を図りつつ定めます。

【具体的な都市計画等との関係】

札幌市決定の都市計画は、都市計画法に基づき、本計画に即して定める必要があります。

また、地域単位の具体的な個別の事業においても本計画を踏まえるなど、都市計画制度のみならず、他の法律や制度に基づく都市づくりの取組においても、一つの指針として活用していきます。

※3 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、小樽市の一部、江別市、北広島市、石狩市で構成されている。

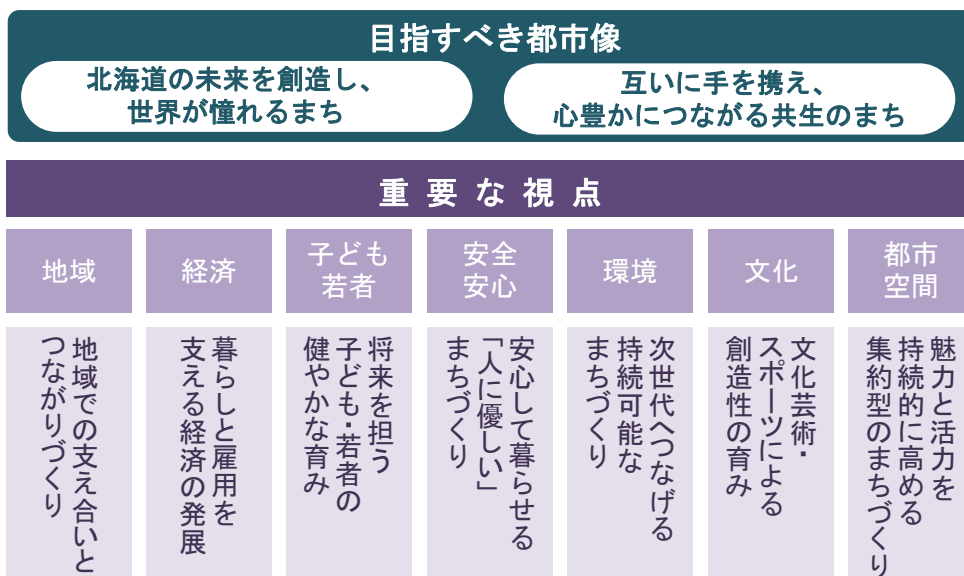
1-3 計画の前提

(1) 札幌市まちづくり戦略ビジョンにおける考え方

【目指すべき都市像等】

※札幌市まちづくり戦略ビジョン（ビジョン編）より抜粋

上位計画である戦略ビジョンにおいて、目指すべき都市像等として以下が示されています。本計画は、これらの都市像等を前提に、その実現を支える都市づくりの指針として定めます。



【都市空間の創造に当たっての基本的な考え方】

※札幌市まちづくり戦略ビジョン（戦略編）より抜粋

戦略ビジョンでは、これからの都市空間※4を創造するための基本目標を、次のように設定しています。

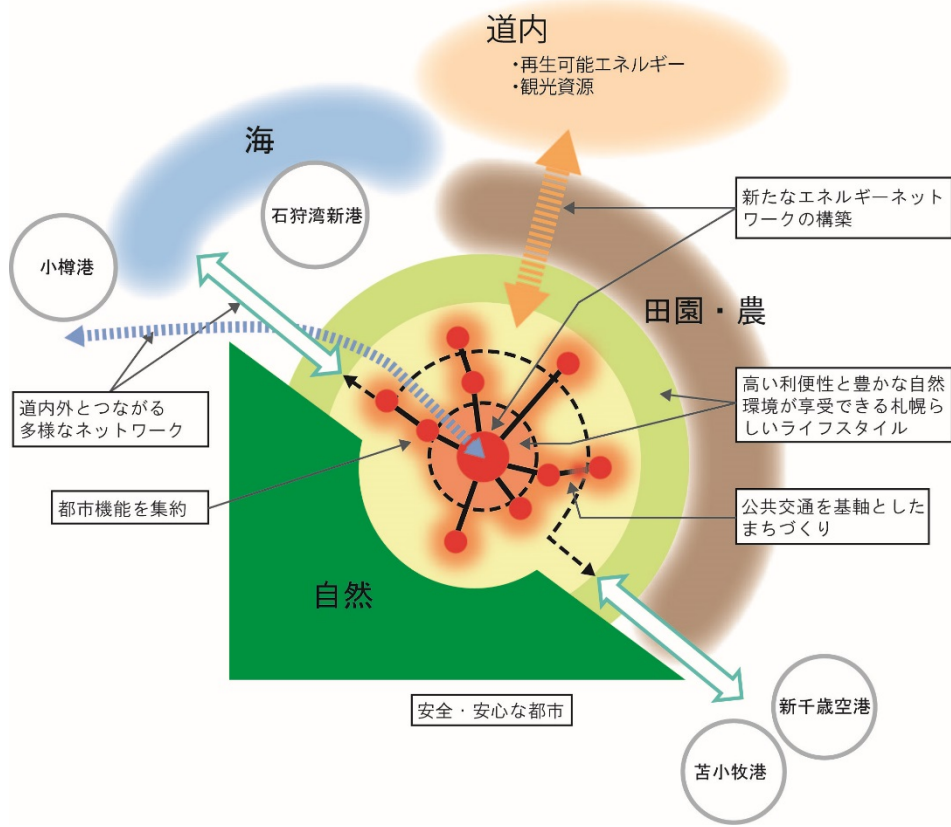
『持続可能な札幌型の集約連携都市への再構築を進める』

また、札幌型の集約連携都市への再構築を進めるため、都市空間の創造に当たってのコンセプトを以下のとおり設定しています。

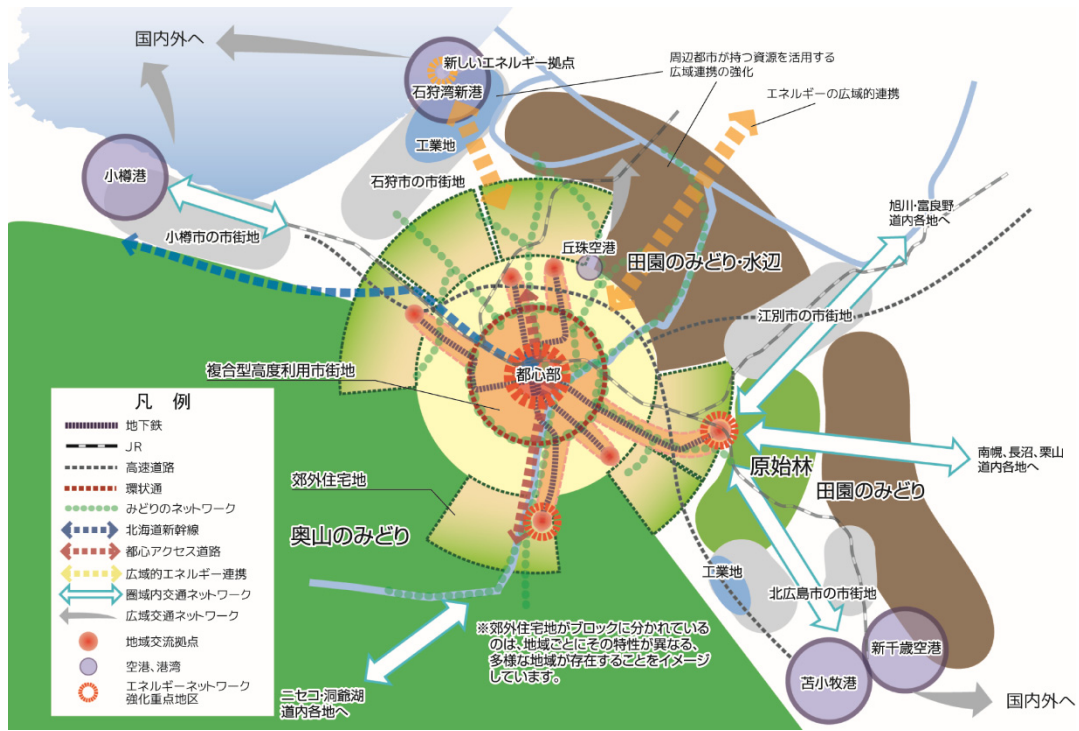


※4 都市空間：ここでは、都市構造（「自然環境」、「都市基盤」などで構成されるもので、地理的な条件などを踏まえながら、自然環境の保全や、都市基盤の配置などを市街地の中はどう設定するか、といった都市の構造）に基づき形成された都市の空間で、市民や企業の様々な活動が展開される場となる空間（人の活動も考慮した都市の姿）をいう。

札幌型の集約連携都市のイメージ



札幌型の集約連携都市 将来の都市空間図



(2) 目標年次

目標年次は、札幌市まちづくり戦略ビジョン（戦略編）の第2章第2節「都市空間の創造に当たっての基本的な考え方」を踏まえ、概ね20年後の平成47年（2035年）とします。

(3) 将来人口（20年後）

戦略ビジョンで予測した人口の将来見通しと、さっぽろ未来創生プラン^{※5}で推計している人口に基づき、目標年次における人口を182～188万人と想定します。

なお、具体の都市計画の決定等に際しては、必要に応じてその時点での分析を行い、適切な運用を行うものとします。

(4) 対象区域

本市の行政区域を対象とします。

なお、都市計画法上、都市計画を定め得る範囲は、原則として本市の都市計画区域内^{※6}となりますが、広域の視点を持ちながら、都市計画制度によらない取組を含めて総合的に都市づくりを進めていくことが重要であることを踏まえ、対象区域を設定したものです。

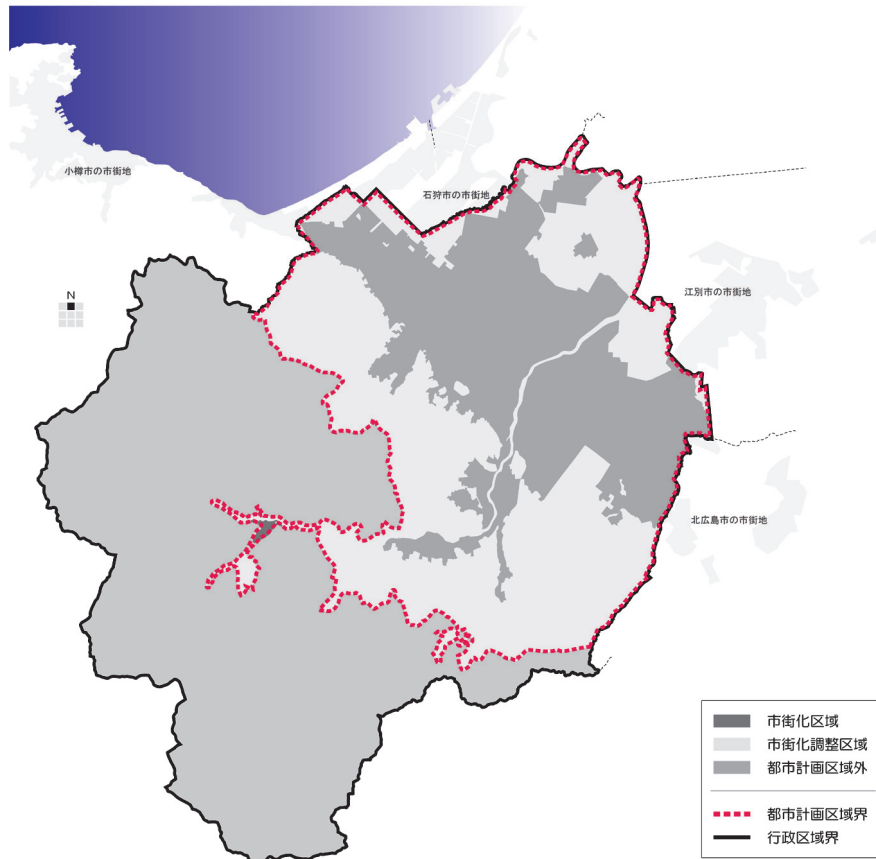


図 1-1 都市計画マスタープランの対象区域

※5 さっぽろ未来創生プラン：戦略ビジョンに示されている「人口減少の緩和」の方向性を具現化するため、国の動向も踏まえて、札幌市の人口の将来展望や、今後5か年の基本目標、施策等を示した計画。この計画では、合計特殊出生率が平成42年（2030年）に1.5（市民希望出生率）に上昇した場合の平成47年（2035年）の将来人口を188万人と推計している。

※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。本市では、112,126haの行政区域のうち、南西部の国有林等の区域を除く56,795haが都市計画区域として指定されている。（H28.3時点）

(5) 北海道や道内市町村等との連携

本計画の取組の中には、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連携する、すなわち道内連携を行うことにより、高い成果や実効性が確保されるものがあります。

これを踏まえ、様々な分野において、北海道や道内市町村との互恵的な関係を築くなど、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。

(6) 計画の見直し

本計画は、概ね20年後の将来を見据えた計画とすることを基本としますが、将来展望に変化が生じるような社会経済情勢の変化や関連計画の変更などを踏まえて、本計画の基本方針や取組の方向性などを随時見直していくものとします。

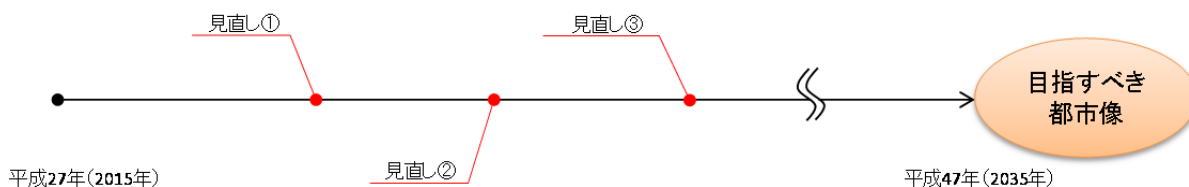
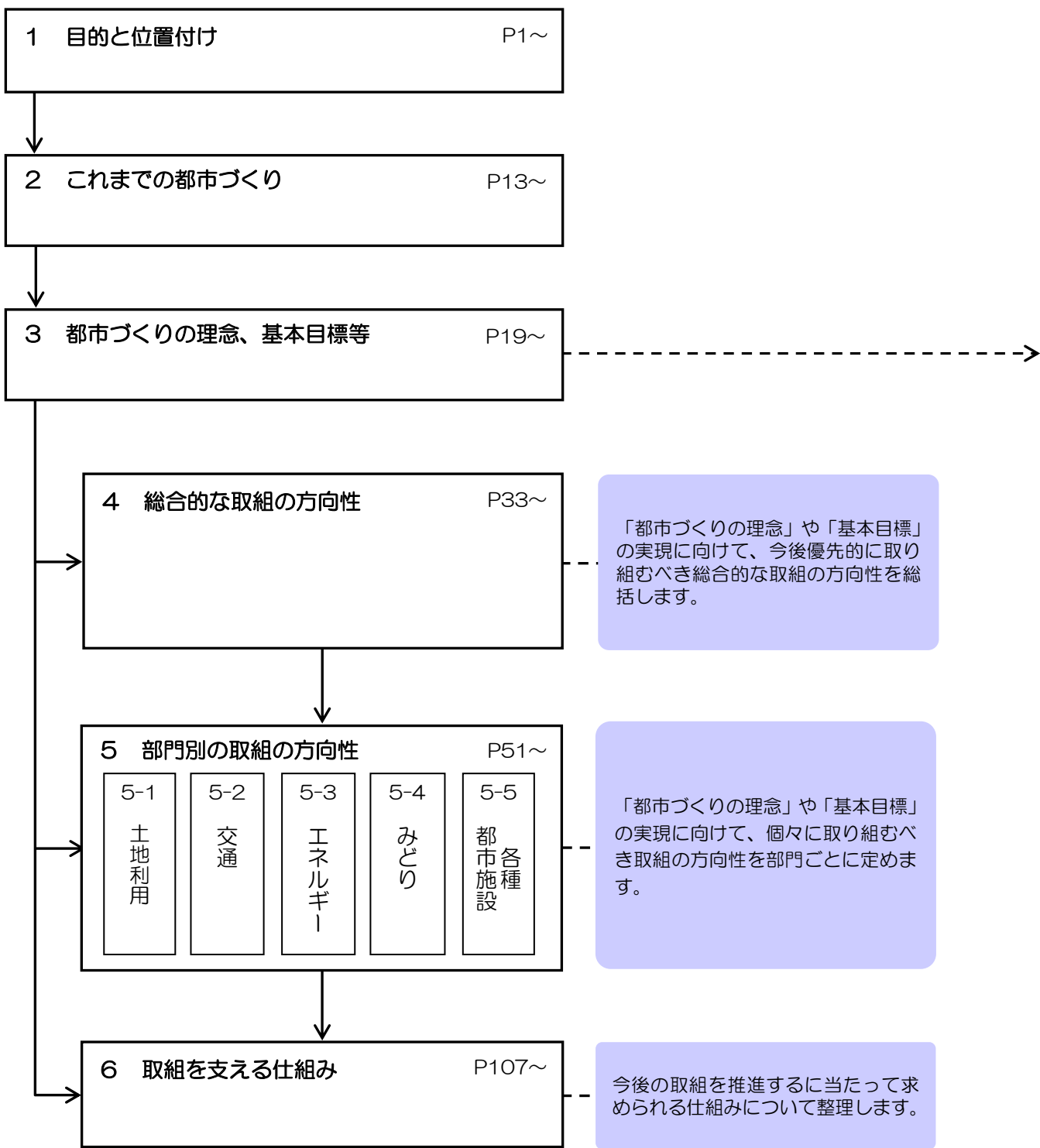


図 1-2 本計画の見直しについて (イメージ)

1-4 計画の構成

(1) 計画の構成



ここでは、都市づくりの理念や基本目標の考え方を整理します。

3-1 都市を取り巻く状況の変化とその課題

3-2 重視すべき観点

(1) 見直しのポイント

(2) 今後重視すべき観点

都市計画マスタープラン（平成16年）の理念

持続可能なコンパクト・シティへの再構築

札幌市まちづくり戦略ビジョンの都市空間のコンセプト

S・L・I・M City Sapporo

3-3 都市づくりの理念、基本目標

(1) 都市づくりの理念

(スマイルズ・シティ・サッポロ)
S・M・I・L・Es City Sapporo

～誰もが笑顔でいきいきとすごせるまちへ～

(2) 都市づくりの基本目標

都市づくり全体

身近な地域

(3) 都市づくりの基本目標を実現するための考え方

都市空間像

取組の進め方

取組の方向性など

(2) 内容の骨格

1 目的と位置付け

○目的

札幌の目指すべき都市像の実現に向けた取組の方向性を全市的視点から整理し、都市づくりの総合性、一体性を確保することを目的とするとともに、今後の協働の都市づくりを推進するために市民・企業・行政等が共有するものとする。

○前提

目標年次：平成 47 年
(2035 年)
将来人口：182～
188 万人
対象区域：行政区

○位置付け

札幌市まちづくり戦略ビジョンのうち、都市空間に関わる事項を受けて定める都市づくりの全市的指針

2 これまでの都市づくり

北海道開拓の拠点都市として都市づくりが始まり、人口・産業の集中、オリンピックの開催、政令指定都市への移行を経て計画的な都市づくりを推進

前計画策定以降、新たな市街地を整備するための市街化区域の拡大は行っていない

3 都市づくりの理念、基本目標等

3-1 都市を取り巻く状況の変化とその課題

○状況の変化

- 人口減少・超高齢社会の到来
- 子育て家庭の世帯構成の変化
- 交通環境の変化
- 地球規模の環境・エネルギー問題の深刻化
- 財政状況の制約
- ライフスタイルの多様化 など

○課題

- 生活利便機能の確保、経済の活性化
- 子育て支援の充実
- 生活交通の確保
- 再生可能エネルギーの導入・拡大
- 都市基盤などの効率的な維持・更新
- 市民の多様なニーズへの対応 など

3-2 重視すべき観点

○今後重視すべき観点

- ✓ 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

3-3 都市づくりの理念、基本目標

○理念

S・M・I・L・Es City Sapporo (スマイルズ・シティ・サッポロ)

～誰もが笑顔でいきいきとすごせるまちへ～

○都市づくりの基本目標

【都市づくり全体】

高次な都市機能や活発な経済活動により、都市の魅力と活力を創出し、道内をはじめ国内外とつながり北海道をリードする**世界都市**

超高齢社会を見据え、地下鉄駅の周辺などに、居住機能と生活を支える多様な都市機能を集積することなどにより、円滑な移動や都市サービスを楽しむ**コンパクトな都市**

自然と調和したゆとりある郊外での暮らしや、利便性の高い都心・地下鉄駅周辺などでの暮らしが選択できるなど、住まいの多様性が確保された**札幌らしいライフスタイルが実現できる都市**

公共交通を基軸としたまちづくりの推進や、新たなエネルギーネットワークの構築などによる**低炭素都市**

都市基盤が効率的に維持・保全され、都市活動が災害時にも継続できる**安全・安心な都市**

【身近な地域】 **多様な協働**による地域の取組が連鎖する都市

4 総合的な取組の方向性

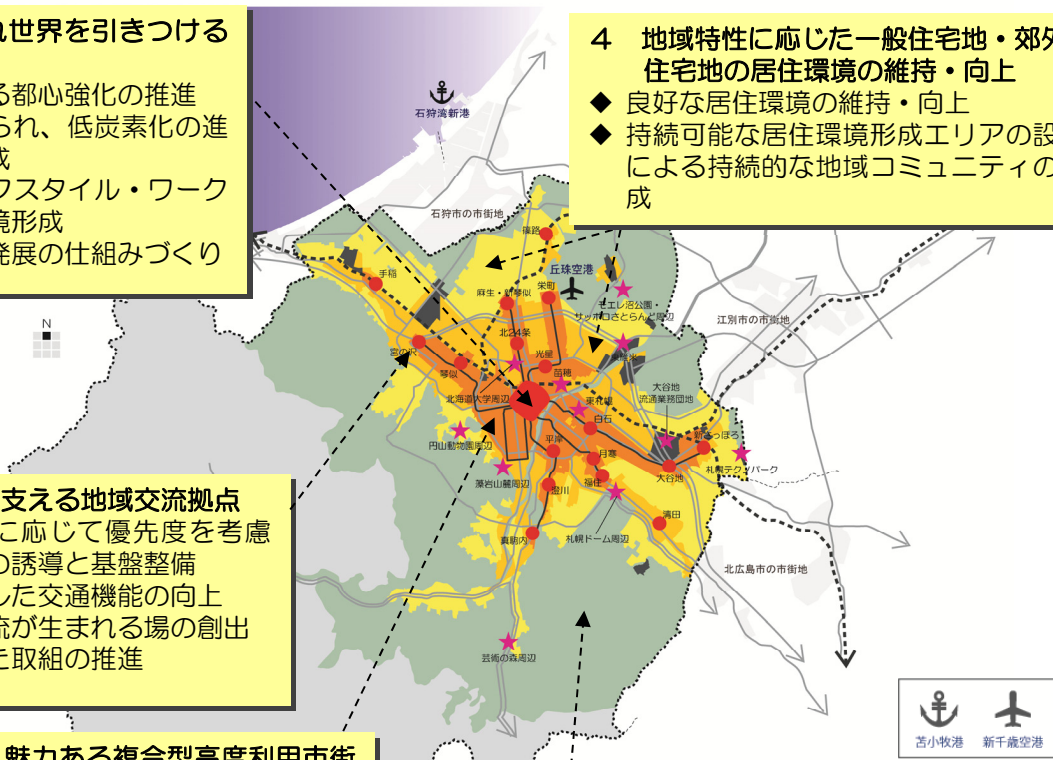
- 1 魅力があふれ世界を引きつける都心**
- ◆ 世界が注目する都心強化の推進
 - ◆ みどりが感じられ、低炭素化の進んだ都心の形成
 - ◆ 都心でのライフスタイル・ワークスタイルの環境形成
 - ◆ 持続的な都心発展の仕組みづくり

- 4 地域特性に応じた一般住宅地・郊外住宅地の居住環境の維持・向上**
- ◆ 良好な居住環境の維持・向上
 - ◆ 持続可能な居住環境形成エリアの設定による持続的な地域コミュニティの形成

- 2 多様な交流を支える地域交流拠点**
- ◆ 各拠点の特性に応じて優先度を考慮した都市開発の誘導と基盤整備
 - ◆ 拠点を中心とした交通機能の向上
 - ◆ にぎわい・交流が生まれる場の創出
 - ◆ 環境に配慮した取組の推進

- 3 利便性が高く魅力ある複合型高度利用市街地の実現**
- ◆ 高密度で質の高い住宅市街地の形成
 - ◆ 集合型居住誘導区域の設定による集合型の居住機能の集積

- 5 市街地の外の自然環境の保全と活用**
- ◆ 良好な自然環境の維持・保全・創出
 - ◆ 市街地の外ならではの特質を生かす土地利用の検討



5 部門別の取組の方向性

土地 利用	交 通	エネルギー	み ど り	各種都市施設
(1) 基本的な考え方 (2) 市街地の範囲 (3) 市街地の土地利用 (4) 市街地の外の土地利用	(1) 基本的な考え方 (2) 総合的な交通ネットワークの確立 (3) 地域特性に応じた交通体系の構築	(1) 基本的な考え方 (2) 効率的なエネルギーの面的利用の推進 (3) 再生可能エネルギーの活用	(1) 基本的な考え方 (2) 市街地のみどり (3) 市街地の外のみどり	(1) 河川 (2) 上水道 (3) 下水道 (4) 廃棄物処理施設

6 取組を支える仕組み

【基本方針】 都市づくりの取組における「市民参加」と「多様な協働」の仕組みの充実

- 取組の内容に応じた「市民参加」と「多様な協働」**
- ア 取組の各段階を通じた市民参加と協働
 - イ 対象の広がりに応じた市民参加と協働
 - ウ 協働による地域の取組の推進
 - エ 行政の総合的な取組

- 都市づくりに関わる情報の共有**
- ア 都市づくりについて考える素材となる情報の収集・提供
 - イ 行政における相談・支援体制の充実

- 都市計画制度の運用における分かりやすさと透明性の確保**
- ア 都市計画の案への市民意向の反映
 - イ 都市計画手続きの透明性の確保

第2章

これまでの都市づくり



2 これまでの都市づくり

これからの都市づくりの方向性を定めるに当たって、ここでは、開拓期、戦前、戦後、政令指定都市移行後、前計画策定後の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) 開拓期の都市づくり 明治2年(1869年)～明治32年(1899年)

北海道開拓の拠点都市として、国による新たな都市づくりがはじまりました。

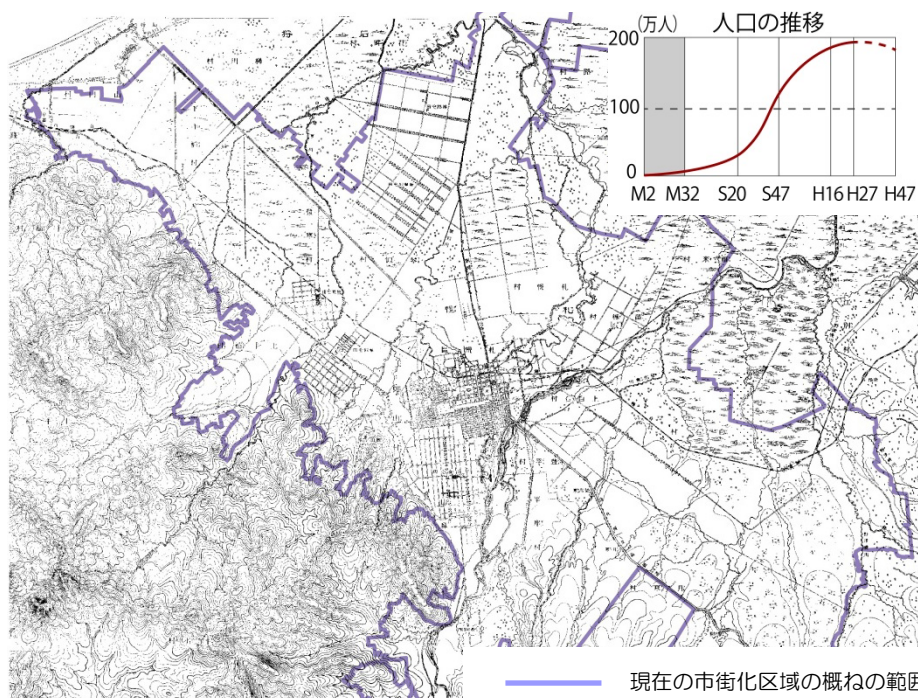


図 2-1 明治 29 年 (1896 年) の札幌の市街地

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

国による北海道開拓の拠点としての骨格づくり

主な取組

- ・ 都心部の原型の形成
→60間四方の格子状街区
- ・ 衛星村落の形成
→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

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。

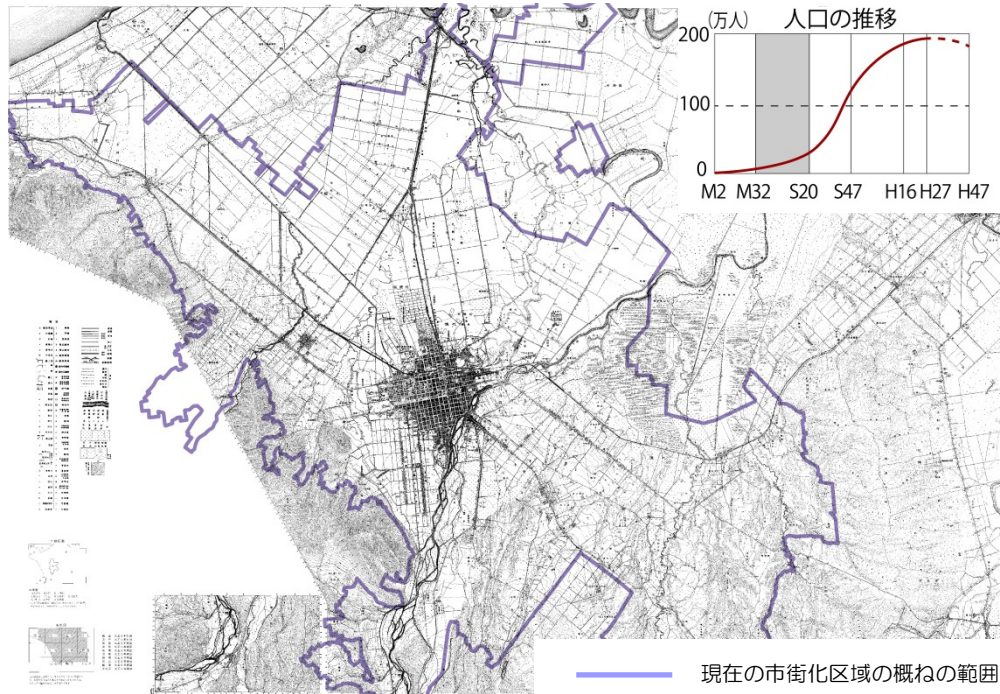


図 2-2 大正 5 年 (1916 年) の札幌の市街地

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^{ほうが}萌芽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※7などが積極的に実施されました。

中でも昭和47年(1972年)に開催することになる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。

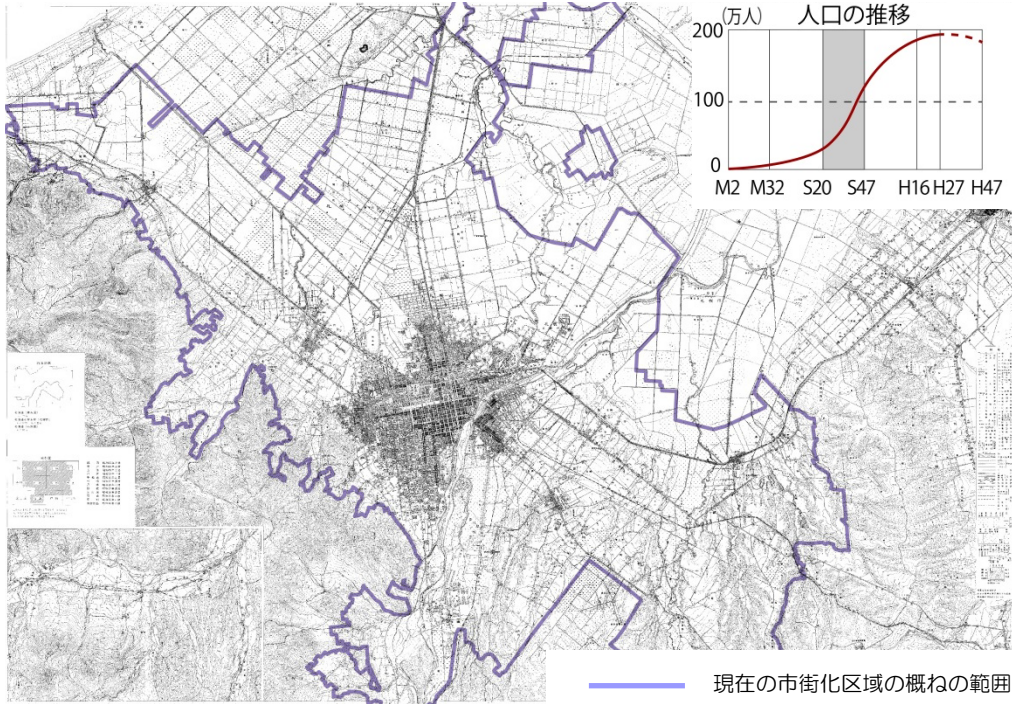


図 2-3 昭和25年(1950年)の札幌の市街地

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
- ・ オリンピック招致決定
：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の基盤整備

主な取組

- ・ 都心周辺での土地区画整理事業の積極的な実施
→東札幌、伏見など
- ・ オリンピックを前にした骨格基盤整備
→地下鉄南北線開通：昭和46年(1971年)

※7 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。

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。

とく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まちなみが広がっています。

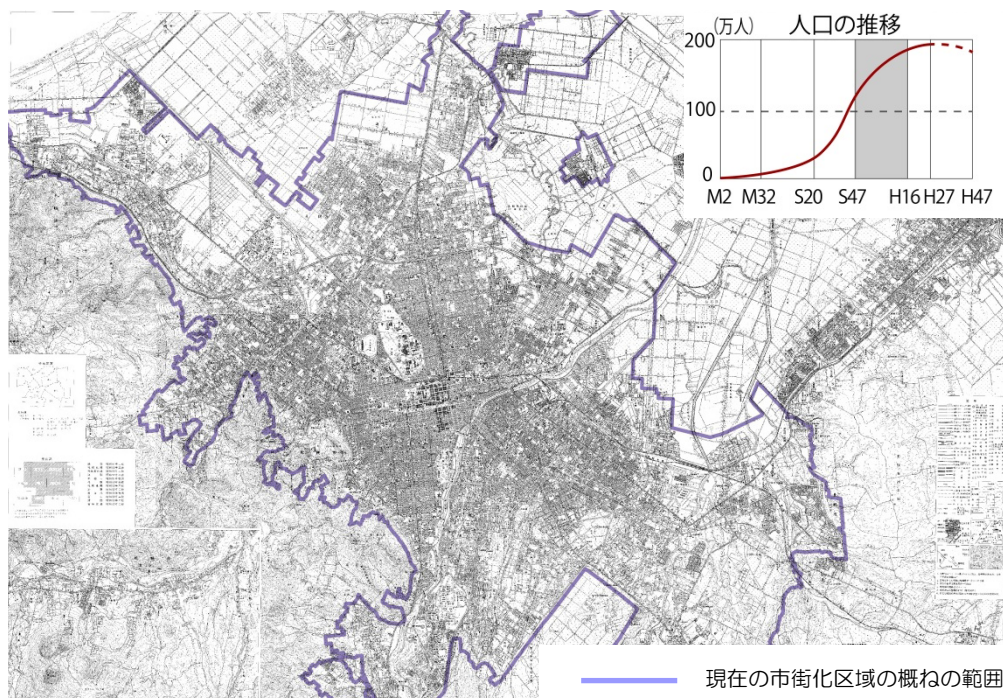


図2-4 昭和50年(1975年)の札幌の市街地

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

- ・ オリンピック開催
：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)^{※8}の実施：昭和45年(1970年)～
- ・ 良好な民間開発の誘導
→札幌市宅地開発要綱^{※9}：昭和48年(1973年)～
→札幌市住区整備基本計画^{※10}：昭和48年(1973年)～
→札幌市東部地域開発基本計画^{※11}：昭和49年(1974年)～

※8 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、すでに市街地を形成している区域及び概ね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。

※9 札幌市宅地開発要綱：札幌の特質を生かした良好な開発事業を推進し、もって計画的な都市づくりを進めるため、都市計画法その他関係法令の基準を補完するものとして、開発事業の施行者が遵守または尊重すべき基準などを定めた宅地開発の総合的な指針。

※10 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。

※11 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) 前計画策定後の都市づくり 平成 16 年 (2004 年) ~

平成 16 年 (2004 年) に前計画を策定してからは、緩やかに増加していた人口を当時の市街化区域内に誘導しており、新たな市街地を整備するための市街化区域の拡大は行っていません。

また、平成 18 年 (2006 年) には、秩序あるまちなみの形成を図るため、建物の高さの最高限度を定めた高度地区を、市内のほぼ全域に決めました。

さらに、市街地内の充実、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策定や再開発の事業化に向けた取組も順次進めてきました。

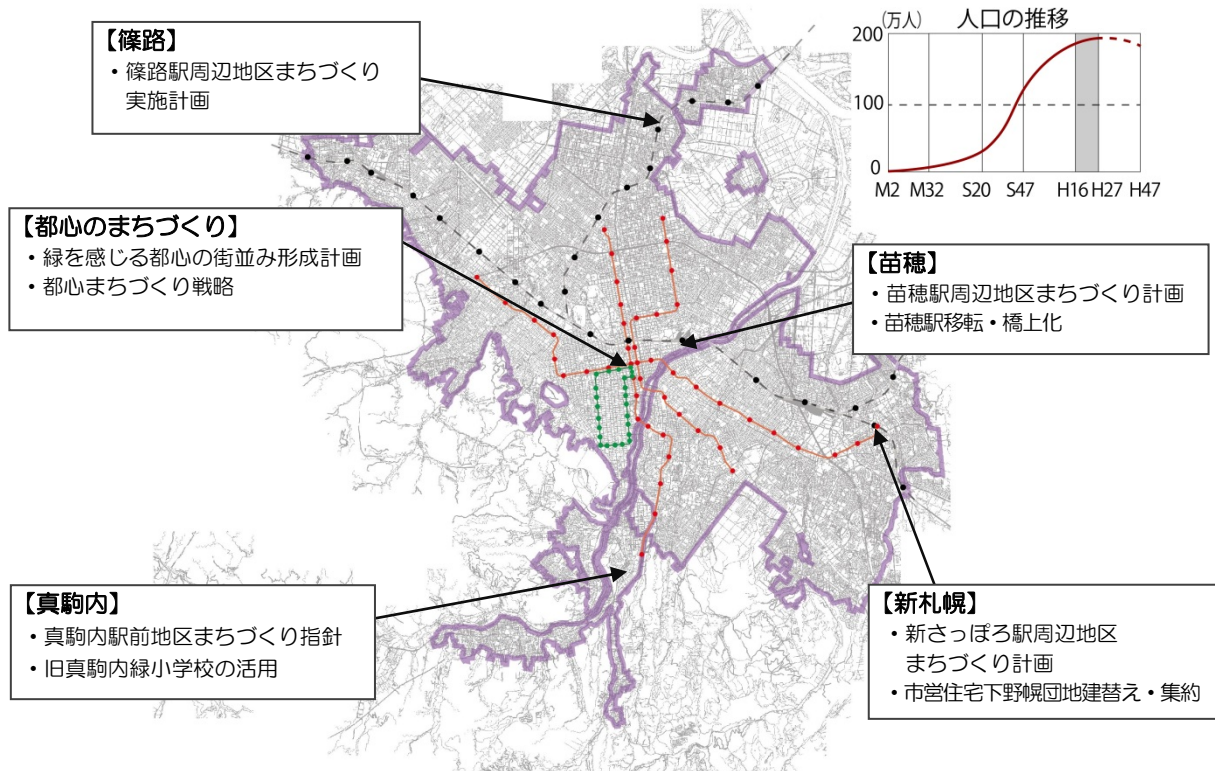


図 2-5 平成 27 年 (2015 年) の札幌の市街地

資料：札幌市

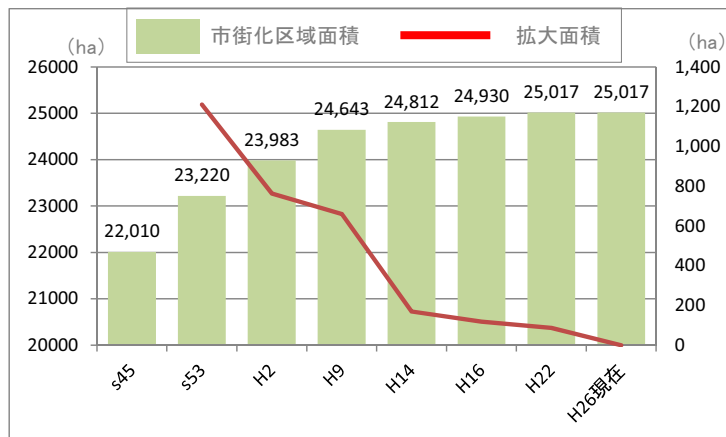


図 2-6 市街化区域面積の変遷

資料：札幌市 (平成 26 年)