



## 第4章 居住誘導の基本的な考え方

## 4 居住誘導の基本的な考え方

居住誘導区域等の設定に当たっては、「人口の動向」、「市民の意向」、「土地利用の状況」、「公共交通利便性」、「防災」という5つの項目に着目し、各項目の分析・検討結果に基づいて、基本的な考え方を整理しました。

### 4-1 人口の動向

本市の人口はこれまで増加の一途をたどってきましたが、3-1で記載したとおり、今後は減少に転じることが見込まれています。

そして、年少人口<sup>※24</sup>や生産年齢人口の減少が続く一方で、老年人口<sup>※25</sup>が増加し、高齢単身世帯数も増加することが推計されています。

#### (1) これまでの人口の動向

図4-1は、条丁目別に平成12年(2000年)から平成22年(2010年)までの人口動態<sup>※26</sup>を整理した結果です。

人口が増加した地区や減少した地区などが、それぞれ全市的に散在している中、①中央区、平成11年(2009年)に地下鉄が開業した②宮の沢地区、屯田や南あいの里といった③郊外の新規開発地の三種類の地区では、特に人口が増加しています。

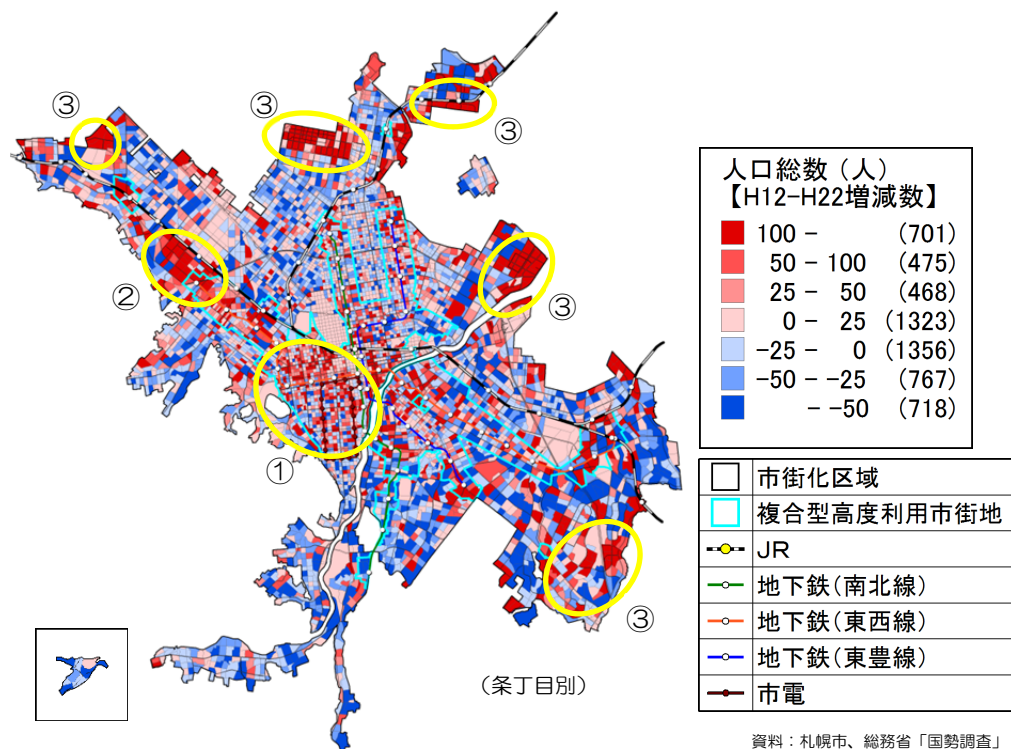


図4-1 人口総数増減数(H12~22)

※24【年少人口】0歳~14歳の人口 ※25【老年人口】65歳以上の人口

さらに、この結果を世代別にみると（図4-2）、学生や働き手世代である生産年齢人口は、年少人口や老年人口と比べて、中央区や地下鉄駅周辺などの交通利便性が高い地域により多く集まる傾向がみられます。

また、年少人口は単独では移動しないことからファミリー層として捉えると、ファミリー層や高齢者は比較的郊外部に多く集まる傾向があり、世代や家族構成により、居住地選択の特徴に違いがみられます。

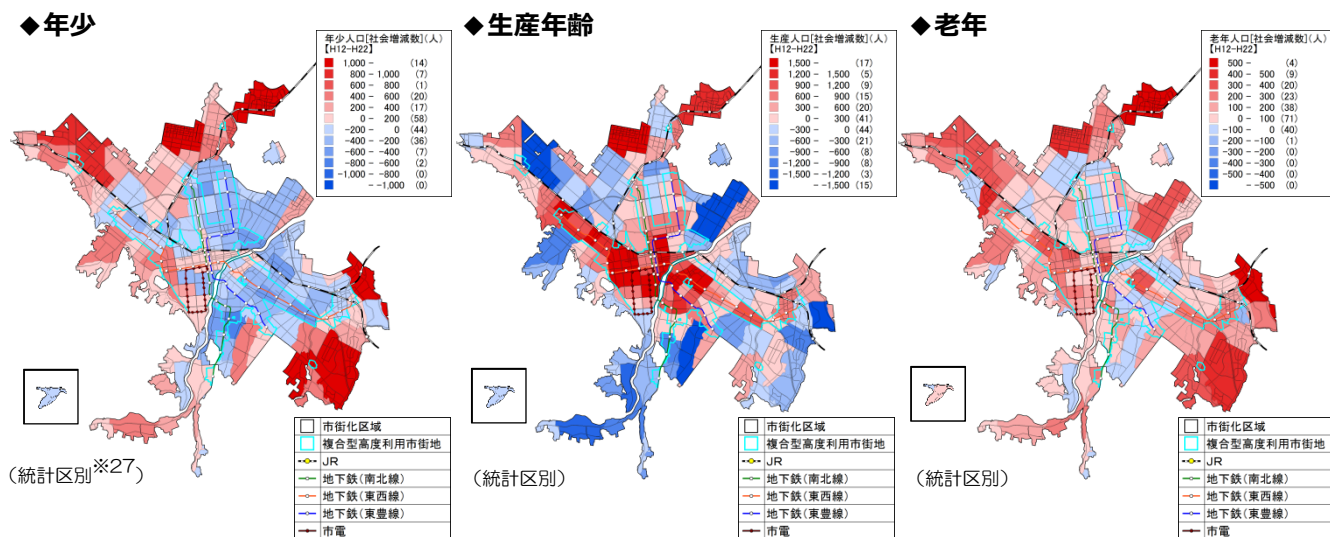


図4-2 世代別の社会増減数（H12～22）

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

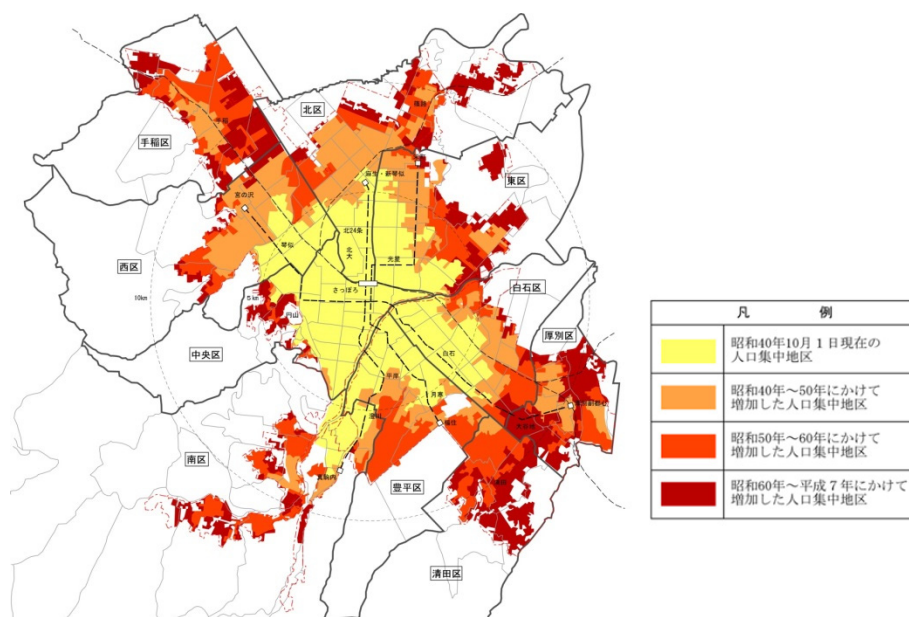


図4-3 人口集中地区（DID）※28の変遷

資料：札幌市

※26【人口動態】出生・死亡、転入・転出などを合わせた人口の動き。

※27【統計区】区よりも小さな地域の統計情報を集計するため、札幌市が独自に設定している地理的区域で、市内を206に分割している（平成24年10月31日現在）。長期間にわたって集計結果を比較できるように、区域の境界線は、幹線道路や大きな河川、字界（あざかい）など、一般的に変動要素が少ないものとしている。

※28【人口集中地区（DID）】DIDは、Densely Inhabited Districtsの略。国勢調査に基づき設定されるもので、人口密度が40人/ha以上の調査区（約50世帯を含む地域）が市町村内で連担して人口5,000人以上となる地域。

## (2) 現在の人口密度

平成22年(2010年)時点の人口密度をみると(図4-4)、複合型高度利用市街地の人口密度が高くなっています。

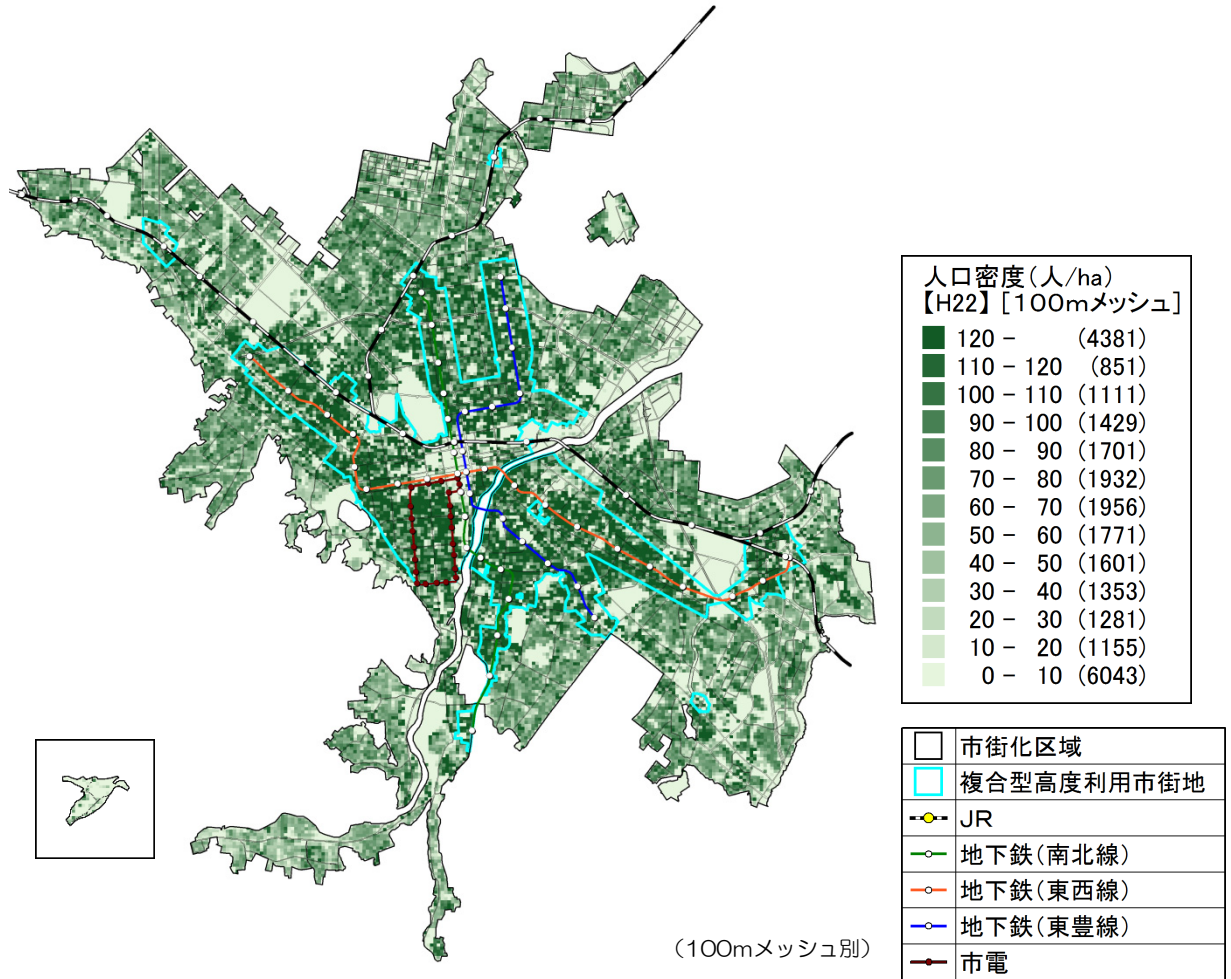


図4-4 H22人口密度(人/ha)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

### (3) これからの人口の動向

平成22年(2010年)から平成42年(2030年)の人口について、コーホート要因法<sup>※29</sup>を用いて将来推計を行ったところ、人口密度については、全市的にはそれほど大きな変化は認められませんでした。(図4-5、4-6、表4-1)

しかしながら、将来人口の増減率をみると(図4-7)、中央区周辺への一極集中が顕著であり、その他の地域では、郊外の新規開発地を除くほとんどの地域で人口減少が起きる推計となっています。そして、それは交通利便性が高い複合型高度利用市街地でも例外ではなく、地下鉄駅周辺の一部の地域(楕円で囲んだ部分)においても、人口が減少することが推計されます。

さらに、この傾向が平成42年(2030年)以降も続いた場合、人口が減少する地下鉄駅周辺では都市機能の低下などが想定され、複合型高度利用市街地内における「人口分布の偏在」が、本市の持続的な都市づくりに弊害をもたらすことが懸念されます。

また、平成32年(2020年)から平成42年(2030年)の年少・老年人口の将来推計をみると(図4-8)、郊外部の開発時期が古い地域の一部においては、年少人口が減少するとともに、それまで増加傾向にあった老年人口が維持・微減に転じることが推計されています(人口減少の第二段階<sup>※30</sup>)。これらの地域では、今後、「世代構成の偏在」が顕在化し、より速い速度で人口減少が進むことが懸念されます。

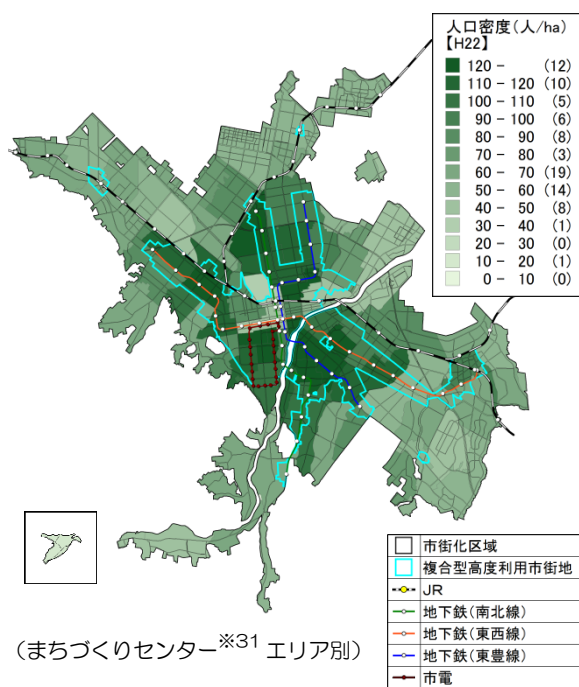


図4-5 人口密度(H22)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

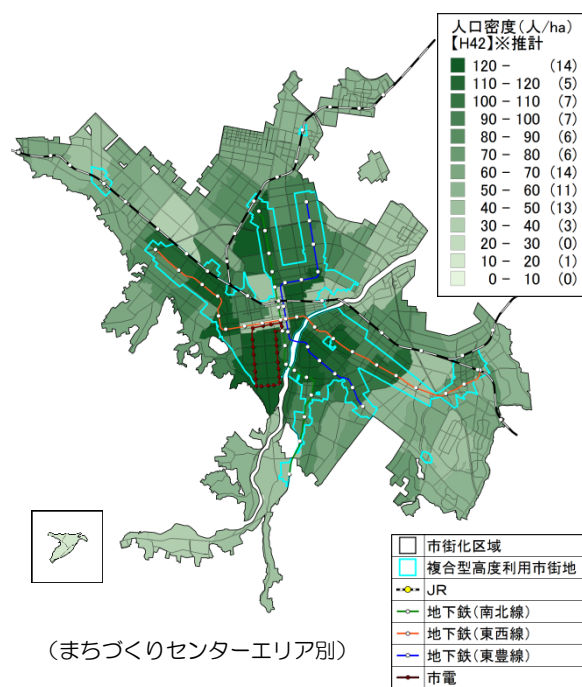
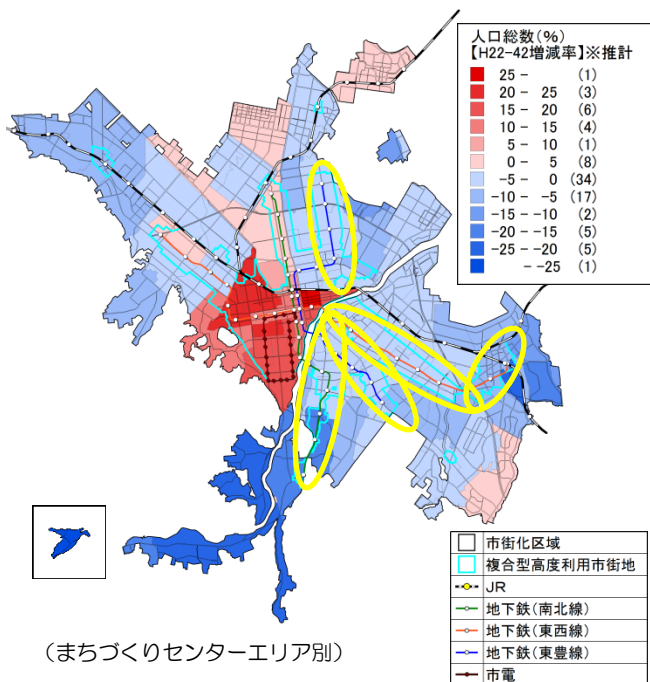


図4-6 人口密度(H42)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

表4-1 市街地区別人口密度

市街地区分	H22 ※実績値	H42 ※推計値
複合型高度利用市街地	120.5(人/ha)	123.6(人/ha)
一般住宅地	75.9(人/ha)	72.8(人/ha)
郊外住宅地	60.6(人/ha)	57.1(人/ha)
市街化区域合計	76.0(人/ha)	74.5(人/ha)



(まちづくりセンターエリア別)

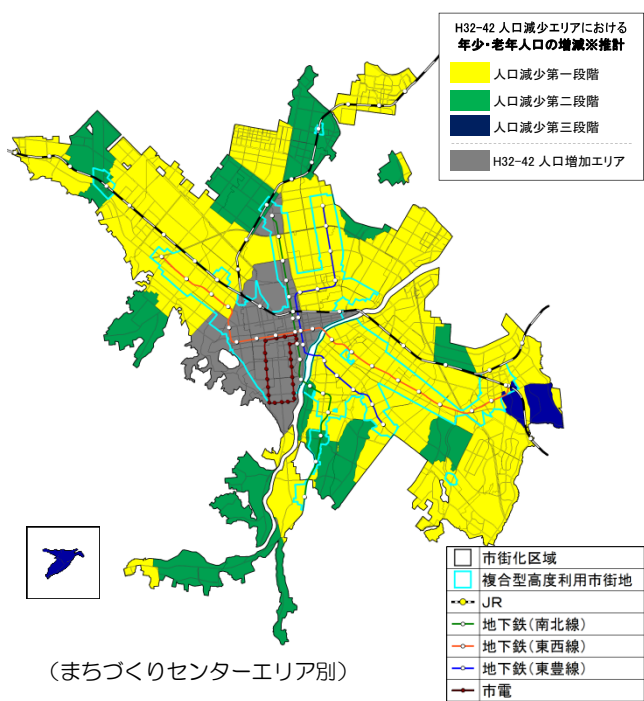
図 4-7 将来人口総数増減率 (H22~42)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

### ◆将来人口推計について

本計画は、平成 47 年（2035 年）を目標年次とするものであるが、計画策定時（平成 27 年度）においては、平成 22 年（2010 年）の国勢調査データが実測人口の最新値であったため、当該時点を起算点として 20 年後の平成 42 年（2030 年）の将来値を推計することとした。

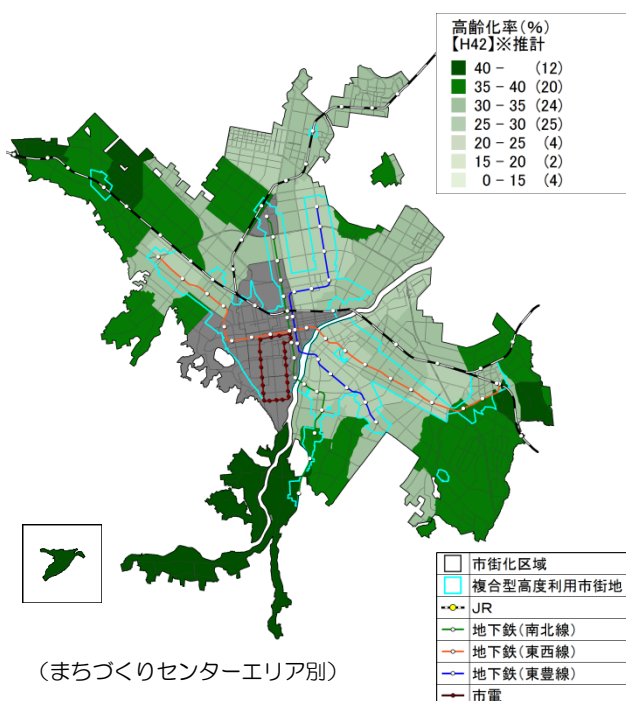
また、本章では、札幌市まちづくり戦略ビジョンの将来人口推計に基づき、算出を行った。



(まちづくりセンターエリア別)

図 4-8 年少・老年人口の将来推計 (H32~42)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」



(まちづくりセンターエリア別)

図 4-9 高齢化率 (H42)

資料：札幌市、総務省「国勢調査」

※29【コーホート要因法】ここでいう「コーホート」とは、同じ年（又は同じ期間）に生まれた人々の集団を指す。「コーホート要因法」とは、各コーホートについて、「自然増減」（出生と死亡）及び「純移動」（転出入）という二つの「人口変動要因」それぞれについて将来値を仮定し、それに基づいて将来人口を推計する方法である。

※30【人口減少の第二段階】ここでは、人口減少の状態について大きく三段階に分類し、年少人口が減少する中で老年人口が増加する状態を「第一段階」、年少人口が減少する中で老年人口が維持・微減となる状態を「第二段階」、年少人口も老年人口も減少する状態を「第三段階」としている。「第二・第三段階」では「第一段階」と比較して、より速い速度で人口減少が進むと考えられる。

※31【まちづくりセンター】住民組織の振興、地域の要望などの収集、市政の周知などに加え、様々なまちづくり活動を支援する地域の拠点として市内に 87 か所設置（平成 27 年 10 月 31 日現在）。

## 4-2 市民の意向

平成26年（2014年）9月に本市が実施した市民アンケートによると、居住環境として、買い物・通院・公共交通などの利便性を最も重視する傾向があり、多くの回答者が地域交流拠点や複合型高度利用市街地に住みたいと回答しています。

その一方、現在の居住環境に満足していることを理由として、郊外住宅地に住みたいとする声も一定程度存在しています。

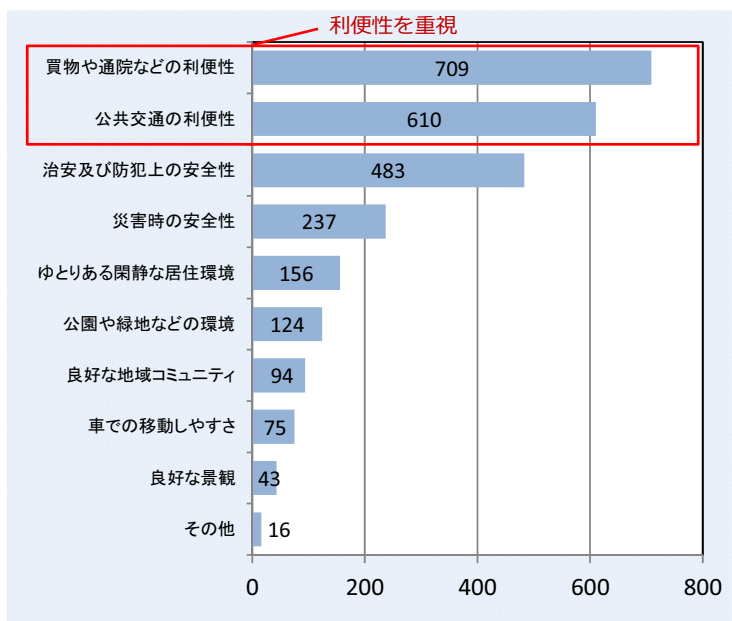


図4-10 居住環境として重要と考えること

Q 居住環境として重要と考える項目はなんですか。

・居住環境として、買い物・通院・公共交通などの利便性を最も重視しており、続いて、災害や防犯などの「安全性」、ゆとりある居住環境や公園・緑地等の順となっている。

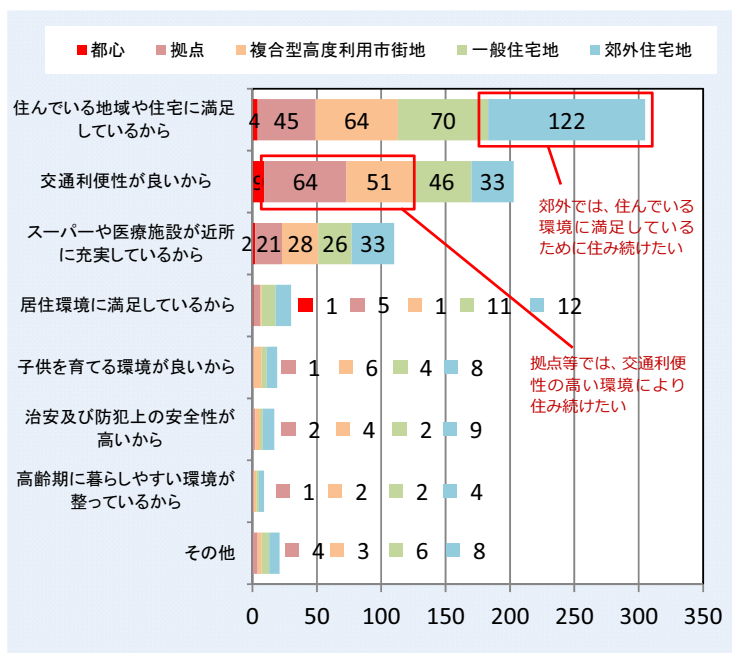


図4-11 現在の居住地に住みたいと思う理由（再掲）

Q 住みたいと思う理由はなんですか。

・地域交流拠点や複合型高度利用市街地では、交通利便性の高い環境により住みたい意向となっており、郊外では、住んでいる環境に満足しているために住みたいという意向がみられる。

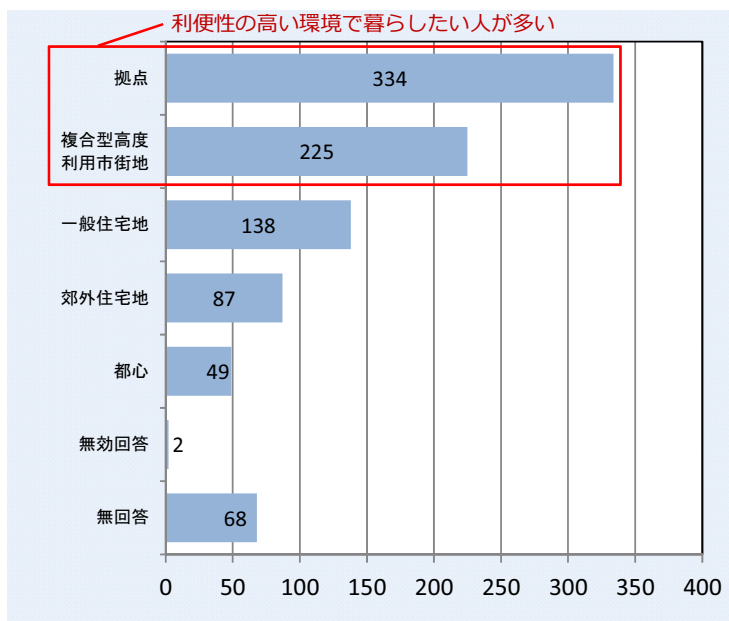


図 4-12 住みたい場所

Q あなたが住みたいと思う場所は、どのような地域ですか。

・住みたいと思う場所は、地域交流拠点、複合型高度利用市街地、一般住宅地の順となっており、**利便性の高い環境で暮らしたい意向がみられる。**

#### ◆市民アンケートの概要

【調査対象】札幌市に住んでいる 18 歳以上の市民 3,000 人（無作為抽出）

【調査方法】郵送による配布、回収

【調査期間】平成 26 年（2014 年）9 月 12 日（金）～30 日（火）

【回答者数】903 人（回収率 30.1%）



## 4-3 土地利用の状況

### (1) 低未利用地・更新候補地

市内の土地利用の状況を確認すると、低未利用地（未利用宅地、資材置き場、青空駐車場）は、市内にある程度一様に存在しています。

また、複合型高度利用市街地には、老朽化した共同住宅が比較的多く立地しており、これらの建築物の更新が今後見込まれます。

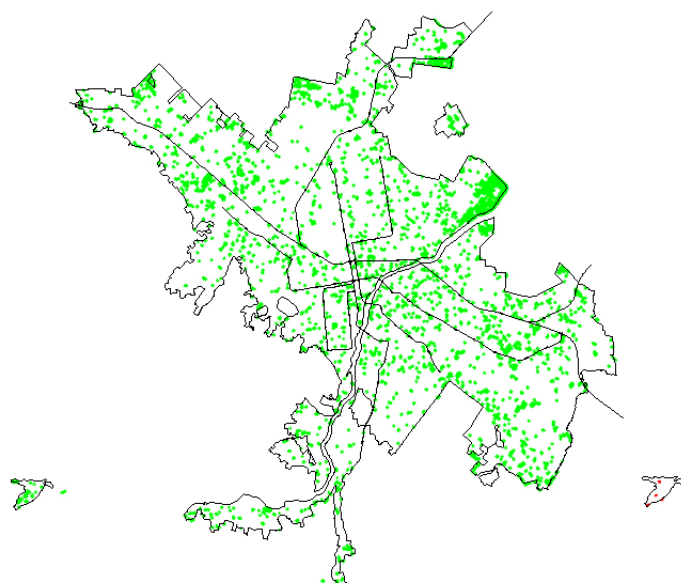


図 4-13 1,000㎡以上の低未利用地（H24.3 時点）  
資料：札幌市「都市計画基礎調査」

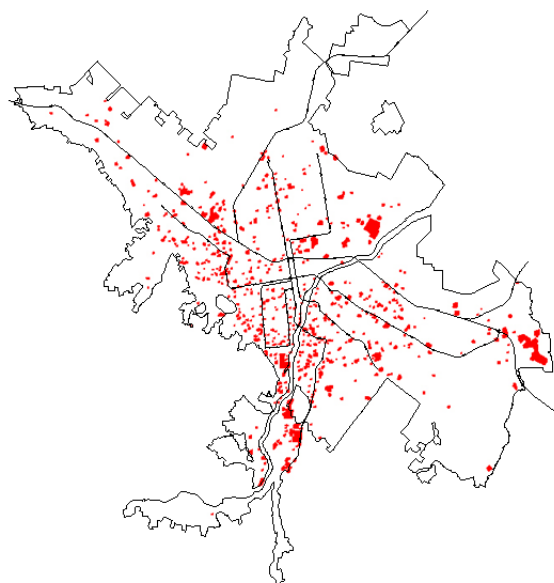


図 4-14 新耐震基準※32（S56）以前に建築の共同住宅（RC造等）が立地している1,000㎡以上の敷地（H24.3 時点）  
資料：札幌市「都市計画基礎調査」

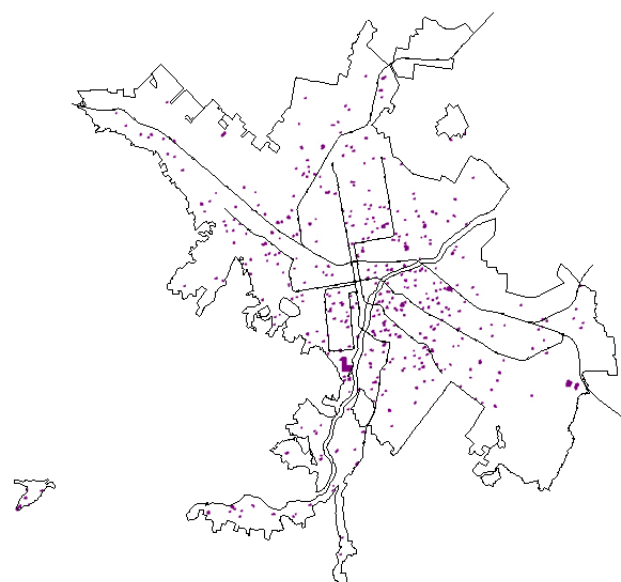


図 4-15 新耐震基準（S56）以前に建築の共同住宅（木造）が立地している1,000㎡以上の敷地（H24.3 時点）  
資料：札幌市「都市計画基礎調査」

※32【新耐震基準】建築基準法に定められる建築物の耐震性に関する設計基準。昭和56年（1981年）6月1日より導入されたものを「新耐震基準」と呼ぶ。それまでの耐震基準（旧耐震基準）は、中規模な地震（震度5弱程度）を見据えた規定となっていたが、新耐震基準では、これに加えて、大規模な地震（震度6強程度）が発生した場合においても人命に影響を及ぼす倒壊等を防止するため、規定の強化が行われた。

## (2) 日常生活サービス徒歩圏

医療・福祉・商業施設及び基幹的公共交通路線の全てを徒歩圏内で利用できる地域（日常生活サービス徒歩圏）は、図4-16のとおり、主に複合型高度利用市街地や幹線道路沿道となっています。

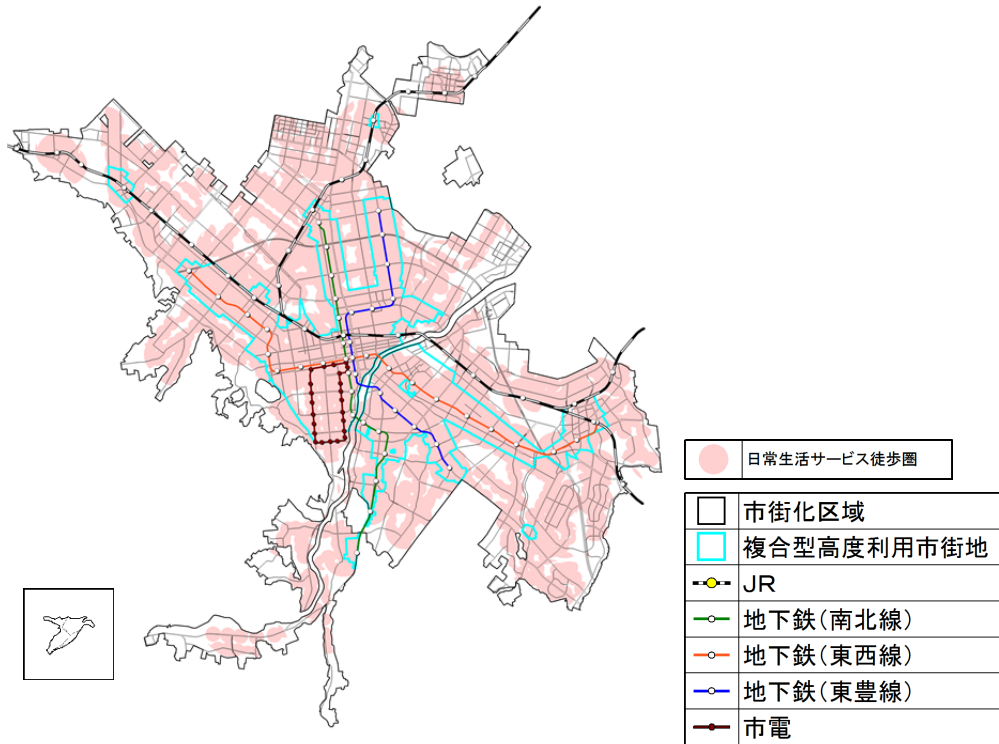


図4-16 日常生活サービス徒歩圏 (H22)

資料：札幌市

### ◆日常生活サービス徒歩圏について

「都市構造の評価に関するハンドブック」(H26.8 国土交通省都市局都市計画課)に基づき算出したもので、以下の「生活サービス施設」及び「基幹的公共交通路線」の全てを徒歩圏で享受できる範囲。

また、「徒歩圏」の定義としては、一般的な徒歩圏である半径800m(市電・バスの停留所は誘致距離を考慮し300m)としている。

#### <生活サービス施設>

- 医療施設
  - …内科又は外科を有する病院・診療所(出典：医療機関名簿(H26.10 北海道保健福祉部))
- 福祉施設
  - …通所系、訪問系施設及び小規模多機能施設(出典：指定事業者及び介護施設一覧(札幌市介護保険課))
- 商業施設
  - …食料品取扱店舗(出典：全国大型小売店舗総覧2015、日本スーパー名鑑2013版)

#### <基幹的公共交通路線>

- 日30本以上(片道)の運行本数を有するJR、地下鉄、バス及び市電の路線

## 4-4 公共交通利便性

公共交通ネットワークの構成は、最も需要密度の高い区間に地下鉄などの軌道系交通機関を基軸として配置し、後背圏からのバスネットワークを各駅に接続することにより、都心等へ向かう広範な交通を軌道系交通機関に集中させることを基本としてきました。そして現在は、市街化区域のほとんどの区域が公共交通徒歩圏でカバーされています。

また、近年、公共交通の利用者数は緩やかに増加していますが、今後は人口減少や高齢化の影響を受け、路線バスを取り巻く環境の悪化や自家用車を運転できない高齢者の増加などが懸念されます。

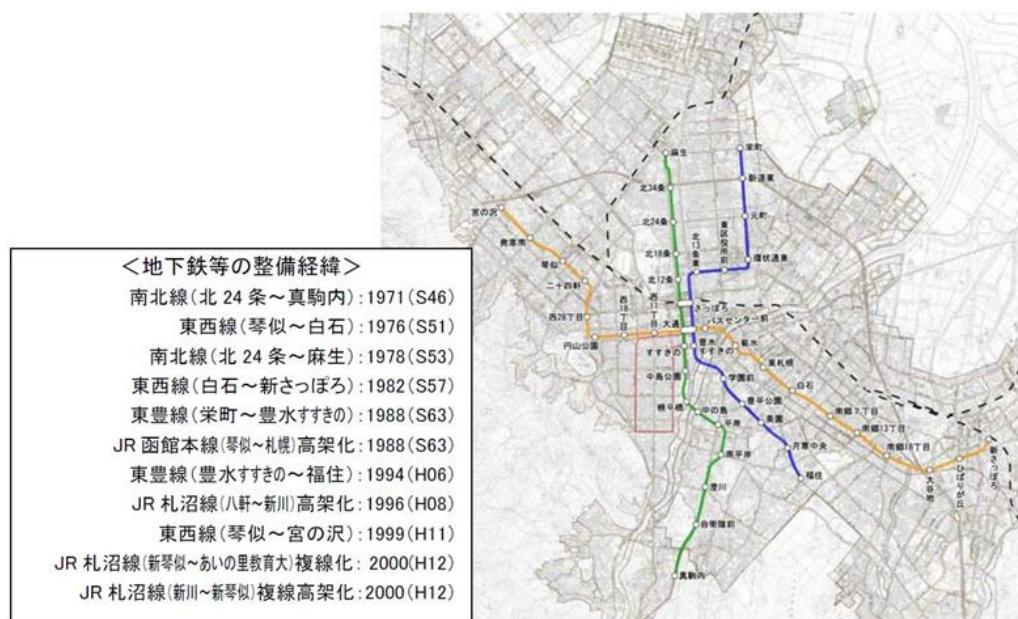


図 4-17 札幌市内の地下鉄・JR・市電網



図 4-18 市内バス路線・停留所

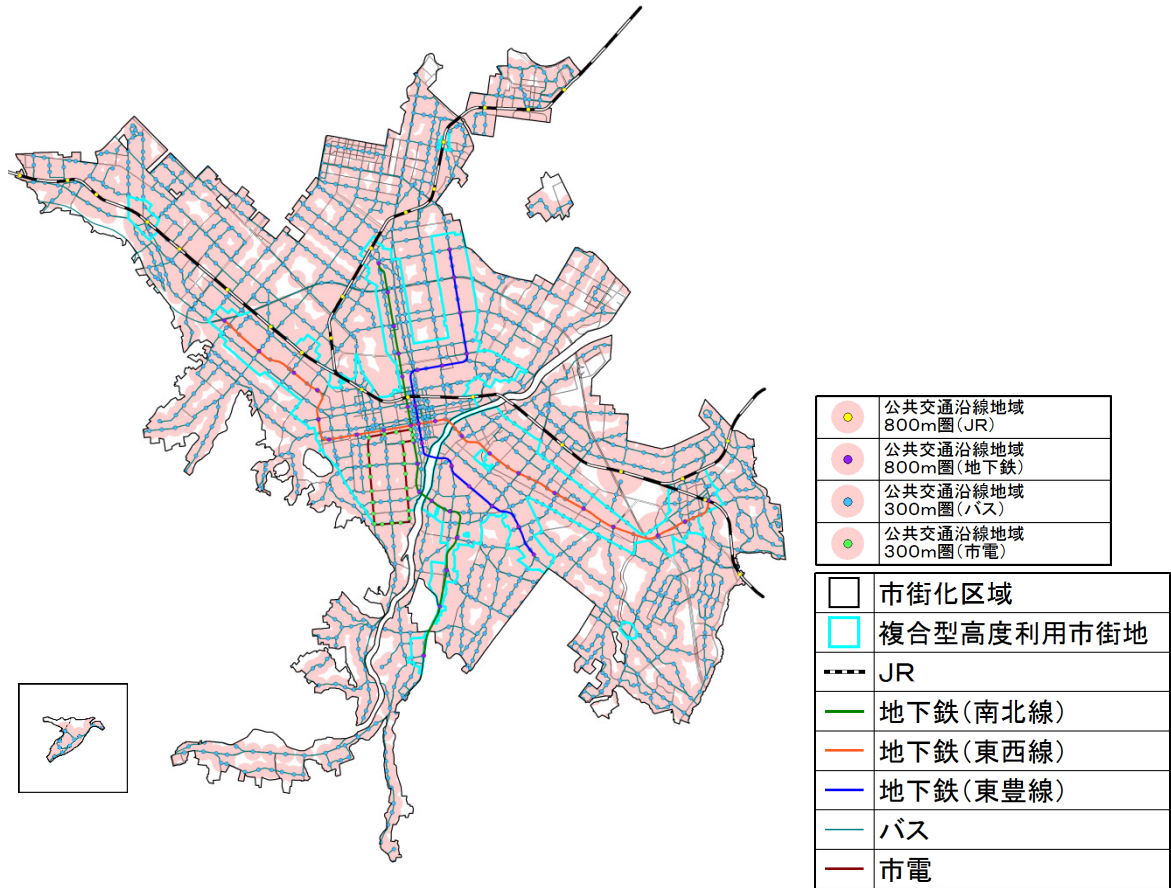


図 4-19 公共交通徒歩圏

資料：札幌市

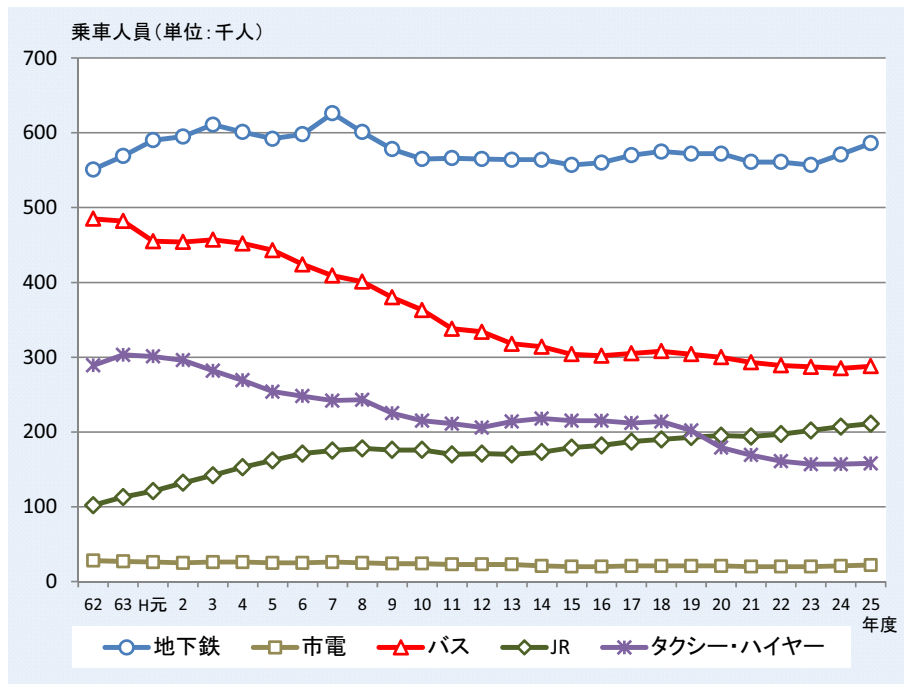


図 4-20 市内各輸送機関別乗車人員の推移

資料：札幌市

市内の各地点の公共交通の利用のしやすさを評価すると、図4-21のとおり、主に地下鉄・JR駅周辺や幹線道路沿道が利用しやすい状況となっています。

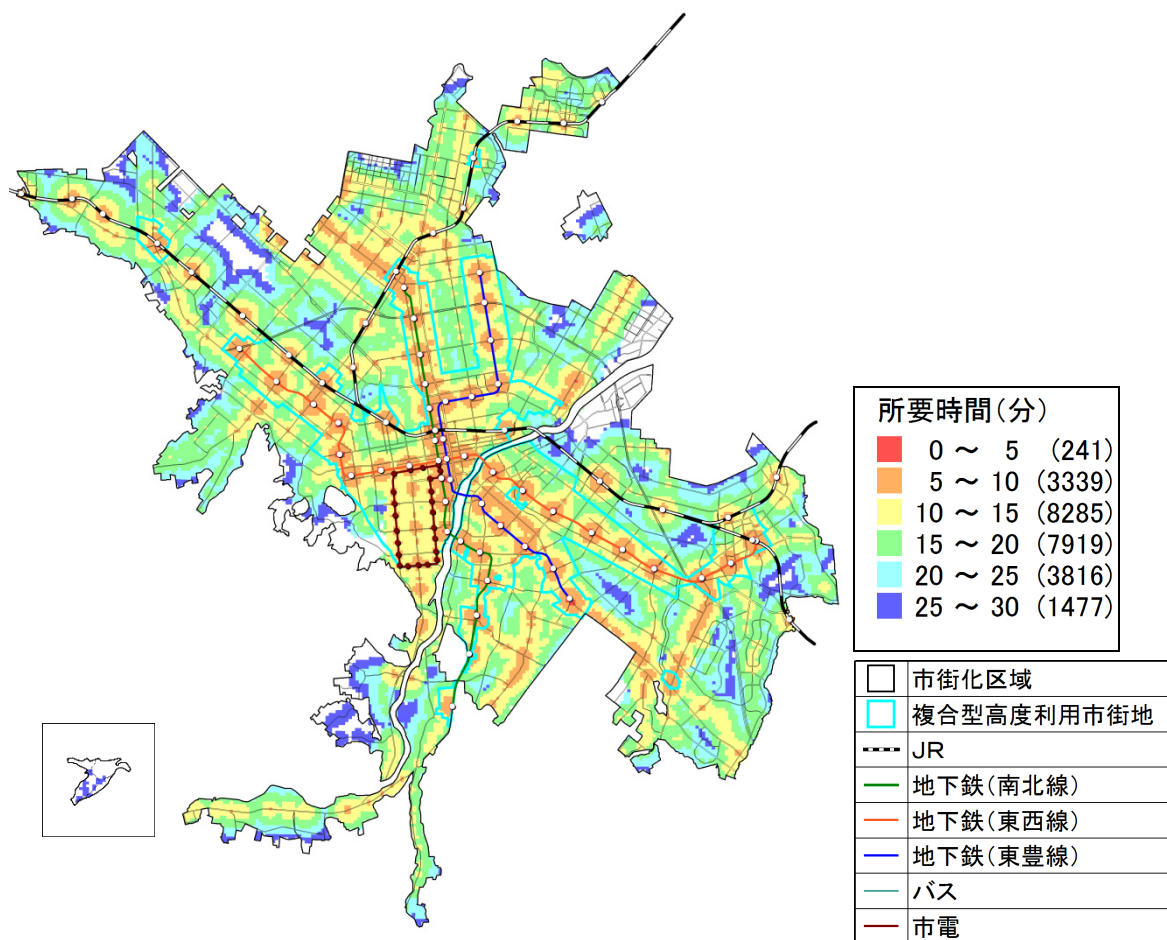


図4-21 公共交通の利用のしやすさ

資料：札幌市

#### ◆公共交通の利用のしやすさについて

「アクセシビリティ指標<sup>※33</sup>活用の手引き(案)」(H26.6 国土技術政策総合研究所)に基づき、各地点の居住者が、任意の時刻に家を出て、公共交通に乗車するまでの期待時間を公共交通の利用のしやすさとして評価した。

※33【アクセシビリティ指標】ここでは、「アクセシビリティ」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サービスへの到達しやすさをいい、「アクセシビリティ指標」は、自動車を利用しない人を含む多様な都市生活者にとって、都市の暮らしやすさを測る指標の一つとして、徒歩又は公共交通利用による都市生活の利便性を計量するものをいう。

## 4-5 防災

土砂災害のおそれがある「土砂災害警戒区域<sup>※34</sup>」と「土砂災害特別警戒区域<sup>※35</sup>」は本市南部及び西部の急傾斜地に多く指定されており、これらの区域は、複合型高度利用市街地内においても一部存在しています。

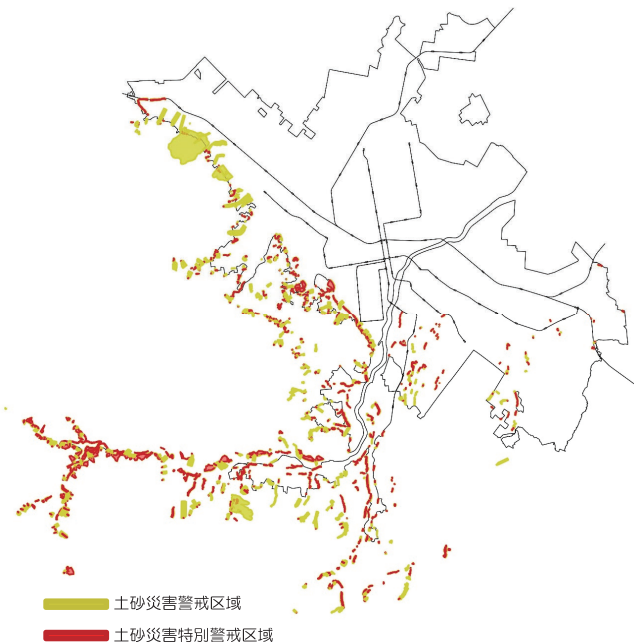


図 4-22 土砂災害警戒区域等の指定範囲（R3.3月時点）

※区域の最新情報は、札幌市ホームページ（札幌市地図情報サービス）や北海道ホームページ（北海道土砂災害警戒情報システム）を御確認ください。

表 4-2 土砂災害警戒区域等の指定状況（R3.3月時点）

指定区	指定箇所数
中央区	146 箇所
厚別区	13 箇所
豊平区	34 箇所
清田区	23 箇所
南区	558 箇所
西区	93 箇所
手稲区	47 箇所
合計	914 箇所

※34【土砂災害警戒区域】急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがある区域で、土砂災害防止法（土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律）に基づき定められる。当区域では、危険の周知、警戒避難体制の整備が行われる。

※35【土砂災害特別警戒区域】急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがある区域で、土砂災害防止法（土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律）に基づき定められる。当区域では、特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われる。

## 4-6 まとめ

過去の人口の動向では、世代や家族構成によって、居住地選択における特徴に違いがみられ、特に生産年齢は、中央区や地下鉄駅周辺などの交通利便性が高い地域への転入が多い傾向がありました。

また、市民アンケート（H26）によると、居住環境として、買い物・通院・公共交通などの利便性を最も重視する傾向があり、地域交流拠点や複合型高度利用市街地に住みたいと回答する市民が多い結果となりました。

これらのことから、複合型高度利用市街地は、居住地としての需要が非常に高いことが伺えます。

しかしながら、今後の人口推計において、複合型高度利用市街地内では、人口増加が著しい地域がある一方、交通利便性の高い地下鉄駅周辺でも人口減少が見込まれる地域もあるということが分かりました。

これら人口減少が推計される地下鉄駅周辺で、すでに都市機能がある程度集積している地域は、後背圏の生活利便性の確保という役割も担っているため、その地域の人口が減少すれば、現在の都市機能が低下し、後背圏の利便性をも低下させるということが懸念されます。

そこで、本市では、この複合型高度利用市街地の区域を基本に「集合型居住誘導区域<sup>※36</sup>」を設定し、人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図るため、土地の高度利用を基本とした集合型の居住機能<sup>※37</sup>が集積することを目指します。（※区域内の居住機能の全てを集合型にすることを指すものではありません。）

ただし、複合型高度利用市街地においても、災害の危険性が高い地域など、集合型の居住機能の集積になじまない地域が一部含まれていることから、これらの地域については、集合型居住誘導区域には含めないこととします。

なお、土地利用状況から、複合型高度利用市街地内にも一定規模以上の低未利用地は多く存在しており、また、今後更新時期を迎える共同住宅についても多数存在していることから、集合型の居住機能を新たに誘導するための敷地確保は可能な状況であると考えられます。

一方、開発時期の古い郊外住宅地の一部においては、近い将来、人口減少の第二段階に入り、人口減少スピードが速まることが想定されるものの、今後20年の間では人口密度は概ね維持され、居住地としての需要は一定程度存在すると考えられることから、今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的な地域コミュニティの形成を目指すこととし、市独自の区域として、「持続可能な居住環境形成エリア」を設定します。

また、具体的な区域としては、開発時期が古い郊外住宅地のうち、平成32年（2020年）から平成42年（2030年）の間に人口減少第二・第三段階に入る地域に設定し、良好な環境を備える郊外での暮らしを支えるため、多様な世代の流入を促すとともに、地域の課題解決を図る総合的な取組を進めます。

なお、持続可能な居住環境形成エリアについては、今後の人口の動向により、その範囲を適宜見直していきます。

※36【集合型居住誘導区域】都市再生特別措置法第81条に規定する居住誘導区域として設定する。

※37【集合型の居住機能】ここでは、共同住宅、長屋及び寄宿舎をいう。

