

新たな時代へ向けた札幌の 都心まちづくりの取り組み

稲垣 幸直 (いながき ゆきなお)

札幌市まちづくり政策局都心まちづくり推進室長

1994年4月札幌市採用。2016年4月都市計画部都市計画課長、18年4月札幌駅交流拠点推進担当部長を経て、19年4月より現職。



はじめに

札幌のまちづくりは、明治2年(1869年)の北海道開拓使の設置以降、昭和47年(1972年)の札幌オリンピックなどを大きな契機としながら、長きにわたり急激な人口増加への対応を主眼とした計画的な市街地の拡大に力点を置き、その取組が進められてきました。

札幌のまちづくりにも大きな転換点となった昭和40年代は、全国的に見ても、都市への人口集中が急激となった時期となります。そこで国は、こうした都市の急激な拡大・成長を計画的にコントロールするため、昭和43年(1968年)に、それまでの都市計画法を抜本的に改正した新たな都市計画法を制定し、区域区分(線引き)制度の創設を始めとする土地利用計画制度の充実を図りました。

これを受け、札幌市では、昭和46年(1971年)に札幌市長期総合計画を初めて策定し、目指すべき都市像として「北方圏の拠点都市」と「新しい時代に対応した生活都市」を掲げました。以来、これを実現するために、一貫して計画的な都市づくりを進め、第3次札幌市長期総合計画(昭和63年(1988年)策定)の頃までには、地下鉄や骨格道路など、今日の札幌を形づくる都市基盤が、ほぼ整備されました。

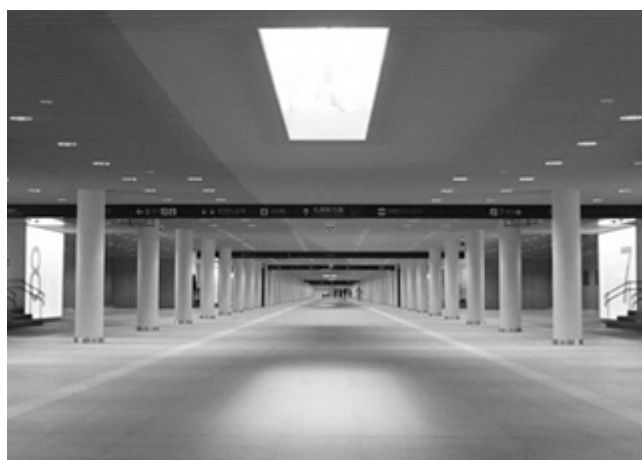
さらに、平成12年(2000年)に策定した第4次札幌市長期総合計画においては、人口の伸びが鈍化していく見通しの中、都市づくりの目標に「コンパクト・シティ」の概念を掲げ、市街地の外延的拡大の抑制を基調とし、生活の質の向上や高齢者の安全で安心な暮らしなどを実現できる都市づくりを進めてきたところです。

そして今、これまで一貫して増加を続けてきた札幌の人口は、市制施行後、初めて減少に転じるが見込まれています。そのような状況の中にあっても、札幌市は、社会構造の変化に適切に対応しながら、都市機能が集積する札幌都心において、札幌の未来を担う若い世代が安心して働いていける雇用の場を創出し、札幌のみならず北海道全体をけん引していくためのまちづくりを推進していくことで、「世界が憧れるまち」の再構築に取り組んでいくことが求められています。

札幌都心まちづくりの経緯と現況

前述の第4次札幌市長期総合計画において、コンパクト・シティの実現を目指すなかで、都心まちづくりに取り組むべきことを掲げ、さらに、平成14年(2002年)には、都心まちづくりの指針となる「都心まちづくり計画」を策定しました。

この計画では、それまでに構築した都市基盤を有効に活用しながら、多様な価値観、属性の人々の生活の質を高めていくこと、また、世界的な都市間競争の中



札幌駅前通地下歩行空間(平成23年3月供用開始)

道都札幌を展望する②

で、集客交流の活性化や新たな産業育成、さらには独自の都市文化の創造を図り、市民生活の質のさらなる向上へとつなげていくことを目標に掲げました。本計画に基づき、札幌駅前通地下歩行空間（愛称：チ・カ・ホ）や札幌市北3条広場（愛称：アカプラ）といったハード整備とともに、官民連携によるエリアマネジメントの推進といったソフト事業を多様に展開してきたところです。

こうした中、現在の札幌都心は、札幌オリンピック開催を契機に建築されたビル等が多く、これらが一斉に更新時期を迎えている状況にあります。北海道新幹線札幌開業及び2030年の招致を目指している冬季オリンピック・パラリンピックなどを背景に活発化する都市再生の動きは、札幌都心のまちづくりにとって、北海道開拓使設置、札幌オリンピックに次ぐ、3度目ともいべき一大転換期です。そこで札幌市は、この状況を将来へ向けた都心のリニューアルの好機と捉え、平成28年（2016年）5月に、新たな時代の都心まちづくりの方針「第2次都心まちづくり計画」を策定し、官民連携によるまちづくりを推進しています。

第2次都心まちづくり計画

第2次都心まちづくり計画では、まちづくりの目標として「国内外から活力・投資を呼び込む札幌都心ブランドの確立」と「魅力的な都心のライフスタイル・

ワークスタイルの実現」を掲げました。また、都心まちづくりの骨格構造として「4骨格軸－1展開軸－2交流拠点」を定めるとともに、骨格構造の形成を戦略的に展開するため、面的な広がりでもまちづくりを展開すべき地区として6つの「ターゲット・エリア」を設け、併せて都心の空間特性を活かしたまちづくりの戦略や施策を示しています。第2次都心まちづくり計画は、生産年齢人口の減少に伴う経済規模縮小の見込みや、地球規模で深刻化する環境・エネルギー問題など、札幌を取り巻く厳しい社会情勢に対応しながら、北海道・札幌をけん引していく魅力と活力に満ちた都心づくりを図るため、経済成長の視点を色濃く盛り込んでいるのが特徴です。本計画により、多様な主体がまちづくりの方向性を共有しながら、互いに連携して目標実現に取り組むことで、札幌都心を、次世代に引き継ぐことのできる新たなレガシー（都市遺産）としていきたいとの思いが込められています。

拠点づくりの取り組み

●札幌駅交流拠点

第2次都心まちづくり計画では、新たな活動や交流を生み出し都心全体のまちづくりを先導する拠点として、2つの「交流拠点」を設定しています。その一つが、JR札幌駅周辺の「札幌駅交流拠点」です。

札幌駅交流拠点では、道都札幌の玄関口にふさわしい空間形成と高次都市機能の強化を図ることで、北海道・札幌の国際競争力をけん引し、その活力を展開させる起点づくりを目指しています。取り組みの基本方針となるのは、平成30年（2018年）9月に策定した「札幌駅交流拠点まちづくり計画」です。本計画では「街並み形成」「基盤整備」「機能集積」「環境配慮・防災」の4つの観点で基本方針を掲げ、官民連携によるまちづくりを進めることとしています。

北海道新幹線札幌開業及び2030年の招致を目指している冬季オリンピック・パラリンピックを見据え、札幌駅周辺においても現在、再開発の動きが活発になっ



都心の骨格構造とターゲット・エリア



新幹線改札口側から見た再開発ビルと接続空間のイメージ
(札幌駅交流拠点北5西1・西2地区再開発基本構想より)

ています。旧五番館西武跡地を含む北4西3街区では、札幌市が呼び掛けて開催した検討会を契機として、本年5月、街区内の地権者によって「札幌駅南口北4西3地区市街地再開発準備組合」が設立されました。現在、北4西3街区全体の再開発に向けて具体的な検討が進められています。札幌市では引き続き、北4西3街区のほか札幌駅交流拠点における、各地権者等の事業化検討の熟度に応じて、適切に支援・調整を行っていく考えです。

また札幌市では、本年10月に、新幹線改札口が設置される予定の北5西1及び隣接する西2街区の一体的な再開発の整備方針を定めた「札幌駅交流拠点北5西1・西2地区再開発基本構想」を策定しました。

北5西1街区は市有地であり、公共の財産として有効かつ適正な利用を図ることが求められています。札幌市としては、JR北海道など各関係者と連携しながら、道都札幌の玄関口にふさわしいまちづくりを進めていく考えです。

●大通・創世交流拠点

第2次都心まちづくり計画における、もう一つの交流拠点は、大通公園と創成川公園の交点付近に設定した「大通・創世交流拠点」です。大通・創世交流拠点では、質の高い文化的なライフスタイルを支える機能

と空間を備えた拠点の形成に向け、官民共同で様々な取り組みを進めています。北1西1街区では、平成30年（2018年）10月に、文化芸術の新たな拠点となる「札幌市民交流プラザ」をはじめとした「さっぽろ創世スクエア」がグランドオープンしました。

また、大通東1街区では、関係地権者による「札幌創世1.1.1区（さんく）大通東1地区再開発協議会」の設立を受け、札幌市は、再開発の事業化判断の後押しをするための計画策定支援を行うなど、北1西1街区に続く魅力と賑わいにあふれた街区となるよう、協議会での検討を継続的に協力しています。

このほか、大通東2街区の市有地では、民間の持つ力を最大限に生かしつつ、市民や来街者にとって魅力的な施設を確保するため、事業用定期借地権等の設定による土地利用を図ることとして、平成30年度（2018年度）に公募プロポーザルを実施しました。公募にあたっては、大通公園からさっぽろテレビ塔方向への眺望を適切に確保することや観光バスの路上駐停車解消に寄与する土地利用を図ることなどを重要な条件としました。有識者等からなる選定委員会による審査を経て、最終的には2者の提案の中から、ホテルや美術館を核にした複合施設を提案した株式会社ニトリホールディングスを最優秀提案者として選定したところであり、現在、最短で令和4年度（2022年度）に土地の引き渡しが行えるよう調整を進めています。



さっぽろ創世スクエア（平成30年10月グランドオープン）

ターゲット・エリアごとの取り組み

●都心強化先導エリア

前述のとおり、第2次都心まちづくり計画では、交流拠点等の骨格軸のほかに、面的に取り組みを進める6つのターゲット・エリアを設定しています。ターゲット・エリアについては、平成14年（2002年）策定の前計画でも設定していましたが、第2次都心まちづくり計画では、札幌の玄関口であるJR札幌駅の周辺から大通公園の周辺までを含む地区を新たに「都心強化先導エリア」とし、国内外からヒト・モノ・投資を呼び込み、北海道・札幌の経済発展をけん引する、都心まちづくりを先導するエリアとして決めました。

このエリアは古くより官公庁街、ビジネス街として栄えてきたエリアであり、近年、JR札幌駅を中心とした大型複合商業施設の建設のほか、チ・カ・ホやアカブラなどの公共空間の整備、また就業人口の増加につながる大規模な民間開発など、都市機能・空間の形成が進んでいます。

当該エリアのうち、札幌駅前通沿道の札幌駅前通地区においては、従来から、周辺の地権者等で構成される「札幌駅前通協議会」が地域の課題解決に取り組んできました。同協議会での検討と提案をもとに、平成20年（2008年）には地区計画が決定され、地域一体となって札幌のメインストリートにふさわしいまちづくりが進められています。また、同地区関係者によって組織された「札幌駅前通地区活性化委員会」が公共空間を活用したイベントを開催するなど、にぎわい創出につながる活動も積極的に行われています。

これらの事務局を務めるのは、平成22年（2010年）

に周辺地権者や札幌市等の出資により設立された「札幌駅前通まちづくり株式会社」です。同社は、イベントの実施や公共空間の管理のみならず、開発案件における相談を受けるなど、ソフト・ハード両面においてエリアマネジメント活動の中心として取り組みを進めています。

●都心商業エリア

また、まちづくり計画では、大通公園の南側一帯のエリアを「都心商業エリア」とし、沿道路面の魅力の再生と中心商業地としての歴史・伝統の活用により活性化を図るエリアとして定めています。

このエリアは、開拓使によって札幌本府としてのまちづくりが始められた地域であり、古くから札幌・北海道の商業の中心地として発展してきた地区です。六つの商店街を有する市内有数の商業ゾーンが形成され、その連携により昭和48年（1973年）から行われている歩行者天国事業をはじめとして、長年にわたりまちづくりの取り組みが行われてきました。

しかし、平成15年（2003年）に、札幌駅周辺に大型複合商業施設が誕生すると、札幌の商業地は大きく二分します。そこで、こうした経済情勢や商業環境の変化など様々な課題に積極的に対応し、地区の価値を維持・向上させていくための、より自立的かつ継続的な事業展開を行う仕組みとして、商店街合同でエリアマネジメント組織の設立に関する検討が進められました。その結果として平成21年（2009年）に設立された「札幌大通まちづくり株式会社」は、平成23年（2011年）に全国で初めて「都市再生推進法人」に指定されまし



アカブラを活用した賑わい事業（さっぽろ八月祭）



すわろうテラス（平成25年8月供用開始）

た。道路占用許可の特例制度を活用した歩道上の食事・購買施設「すわろうテラス」の設置・管理を行うなど、大通地区の再生にかかる総合調整役として、多くの先進的な取り組みを行っています。

都心におけるエネルギー施策の展開と防災性向上

このように官民連携によるまちづくりを進める中で、平成30年（2018年）9月6日の北海道胆振東部地震の発生は、関係者に大きな衝撃を与えました。本市でも最大震度6弱を記録し多くの家屋建物が被害を受けたこの地震において、都心部では、大規模停電により交通機関や宿泊施設等の機能が停止し、外国人を含む観光客など多くの帰宅困難者が発生しました。札幌市は、ビル事業者や熱供給事業者に協力を依頼して、停電時でも電力と熱の供給を継続できていた公共施設や民間ビルを一時滞在場所として提供するなど緊急の対応を行いました。

札幌市は、平成30年（2018年）3月に、都心のまちづくりを支える環境エネルギー施策の指針「都心エネルギーマスタープラン」を策定していました。本計画では、「低炭素」「強靱」「快適・健康」の3つを基本方針に掲げ、都心部のビルの建て替えに合わせて低炭素で持続可能なまちづくりに向けた様々な取り組みを積極的に推進することとしていましたが、凶らずもこの地震により、このうちの「強靱」の重要性が再認識される状況となりました。

今回の震災を通じて浮き彫りになったのは、帰宅困難者への対応という都心部特有の防災対策の必要性や、それを支える公共的施設や地下空間など一時滞在施設の電源確保の必要性などです。そのため、札幌市では、本年中に、強靱化の取り組みを強化した中期実施計画「都心エネルギーアクションプラン」を策定し、これらの課題に積極的に対応していく方針です。

今後も、民間開発における容積率の緩和にあたって「防災性向上の取組」を評価項目の一つとするなど、民間企業にも協力をいただきながら、再開発を契機と

した都心の災害対応力の強化にも取り組んでいく考えです。

おわりに～新たな時代に向けたまちづくり～

2030年度を目途に大きな転換期を迎えている札幌のまち。特に、JR札幌駅周辺の「札幌駅交流拠点」は、北海道・札幌の玄関口としての機能強化が必要であり、札幌市としてもその取り組みを加速させています。

また、札幌市では現在、高い経済効果や国際的なブランド力の向上に繋がるMICE誘致について、激化する都市間競争に打ち勝つため、市場ニーズを捉え、大規模な国際会議等の誘致と開催が可能な、魅力的な施設の整備に向けた検討を進めています。平成30年（2018年）5月に「（仮称）新MICE施設整備基本計画」を策定し、中島公園駅の周辺に、新MICE施設を整備する方針を定めました。水と緑が豊かな中島公園に隣接する敷地において、そのポテンシャルを最大限に活かし、公園との一体性・連続性を意識した魅力的な施設とすることや地下鉄駅へのアクセス性の向上などによる歩行者の回遊性の向上などにより、周辺のまちづくりを先導する役割を担う建物となることを目指します。この新MICE施設の整備を契機とし、都心の南端に位置する中島公園駅周辺地区におけるまちづくりを進め、新たな拠点として育てていきたいと考えています。

札幌都心のまちづくりは、札幌のみならず北海道全体の活性化を図るうえでも重要な役割を担っています。第2次都心まちづくり計画が目指す「国内外から活力・投資を呼び込む札幌都心ブランドの確立」は、行政だけでは実現できないことは明白です。これらの取り組みの効果を最大化するためには、官民が連携し、その目標や取り組みの方向性を共有することが重要です。札幌市では今後も市民や企業の皆様と協働し、新たな時代に向けたまちづくりを進めてまいります。関係の皆様のご理解とご協力を、よろしくお願いいたします。

※ 道都札幌を展望する①
「札幌駅周辺開発の概要」は2019年11月号をご覧ください。