

札幌都心地域

北海道札幌市 | 面積：約 225ha【うち特定都市再生緊急整備地域：約 145ha】



提供：札幌市

北海道の玄関口である札幌都心地域において、基盤整備主体の都市づくりから、生活の質を上げる取り組みに転換。成功要因としては、公共基盤整備をトリガーとして、老朽建物の建替え更新を進める仕組みを都市再生緊急整備地域の指定を受けながら構築している点。賑わいを創出する取り組みを行うまちづくり会社を財源・収益を上げられる仕組みと一緒に官民が連携して設立している点が挙げられる。

■エリアの概要

- 人口増加に対応した基盤整備主体の都市づくりからの転換
- 都市基盤を有効活用し、生活の質の向上や魅力を表現する取り組みの必要性
- 都市再生緊急整備地域の指定により公共空間整備や民間活力の活用を加速

■都市再生に向けた戦略（成功要因）

- 都心のまちづくりの担当部署を立ち上げ、全体調整や開発誘導を担う
- 公共基盤整備をトリガーとして、建替え更新を誘導する仕組みを導入
- 財源・収益を上げられる仕組みと一緒にまちづくり会社を官民が連携して設立

■制度の活用状況（令和2年4月時点実績）

- 都市再生特別地区：4 地区
- 民間都市再生事業計画の認定：1 計画
- 国際競争拠点都市整備事業：4 事業
- 安全確保計画：平成 26 年 3 月 策定

1) まちづくりの課題や背景

人口増加に対応した基盤整備主体の都市づくりからの転換

札幌は、明治2年の北海道開拓使の設置以降、昭和47年の札幌オリンピックなどを契機としながら、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がされてきた。昭和63年頃までには地下鉄や骨格道路などの都市基盤がほぼ整備された。一方、2000年代に入ると、人口の伸びが鈍化していく中で、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が求められるようになっていた。

都市基盤を有効活用し、生活の質の向上や魅力を表現する取り組みの必要性

平成14年策定の「都心まちづくり計画」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が目標に掲げられた。

都市再生緊急整備地域の指定により公共空間整備や民間活力の活用を加速

平成17年から実施された札幌駅前通地下歩行空間（チ・カ・ホ）の整備を契機に、都市開発事業が進展している。また、平成28年に策定された「第2次都心まちづくり計画」では、都心まちづくりの目標の1つに「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」を掲げ、さらなる高次な都市機能の集積や、北海道・札幌の経済を牽引する国際競争力の強化を目指し取り組んでいる。

H14.10.25	札幌駅・大通駅周辺地域 地域指定、札幌北四条東六丁目周辺地域 地域指定
H23.12.9	札幌大通まちづくり株式会社 都市再生推進法人 指定
H24.1.25	札幌駅・大通駅周辺地域 特定地域指定
H25.4.10	都市利便増進協定 認定
H25.7.12	札幌都心地域 地域指定（札幌駅・大通駅周辺地域及び札幌北四条東六丁目周辺地域を統合・拡大し、札幌都心地域に名称変更）
H26.3.25	札幌駅・大通駅周辺地区都市再生安全確保計画 策定



①sapporo55 (H17 竣工)



②NOASIS3.4
(H21 竣工)

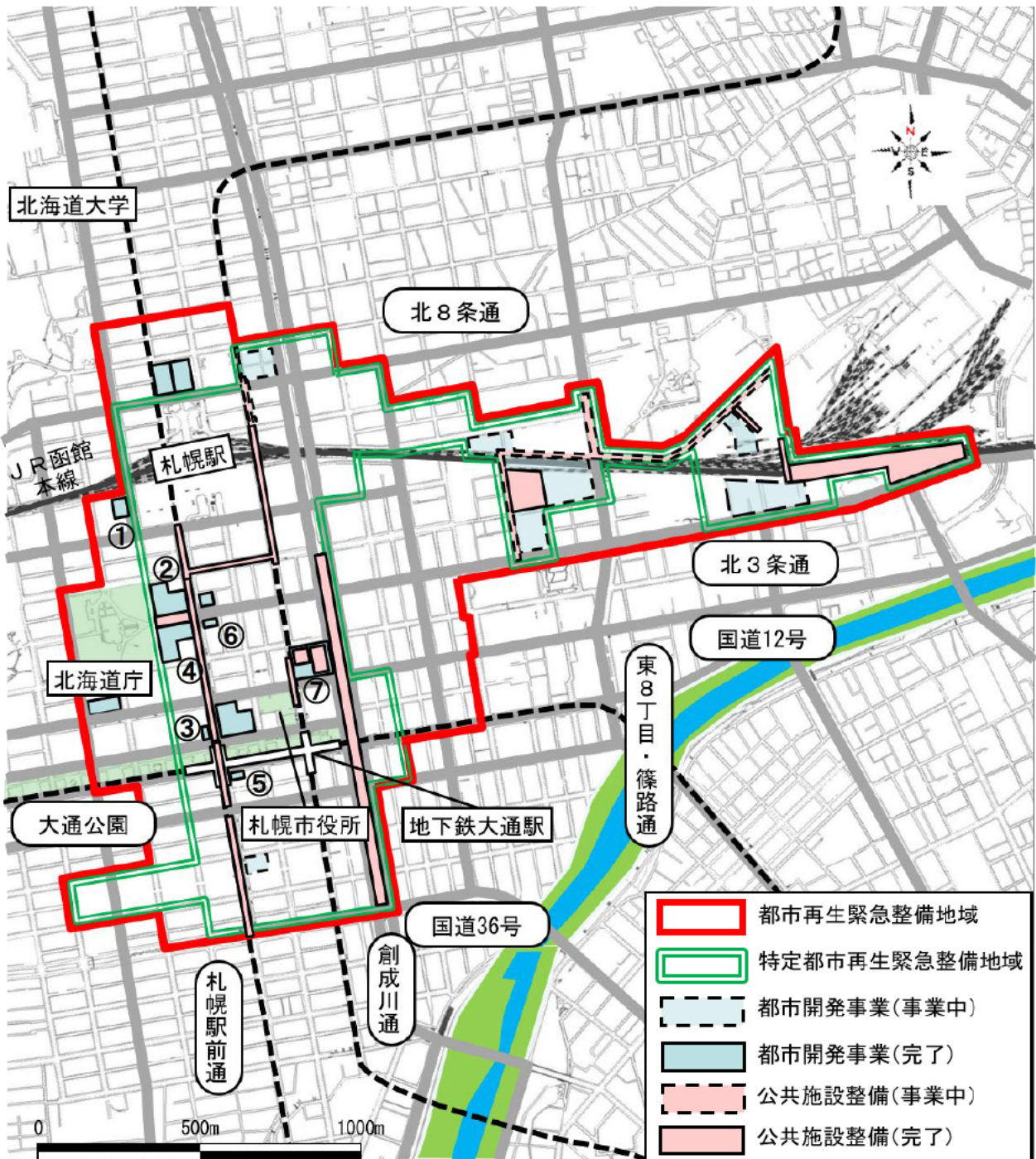


③札幌大通西4ビル
(H25 竣工)



④札幌三井JPビルディング
(H26 竣工)

2) 都市開発事業等の実施状況（令和3年3月時点）



⑤明治安田生命札幌大通ビル
(H27 竣工)



⑥札幌フコク生命越山ビル、
sitatte sapporo (H29 竣工)



⑦さっぽろ創世スクエア
(H30 竣工)

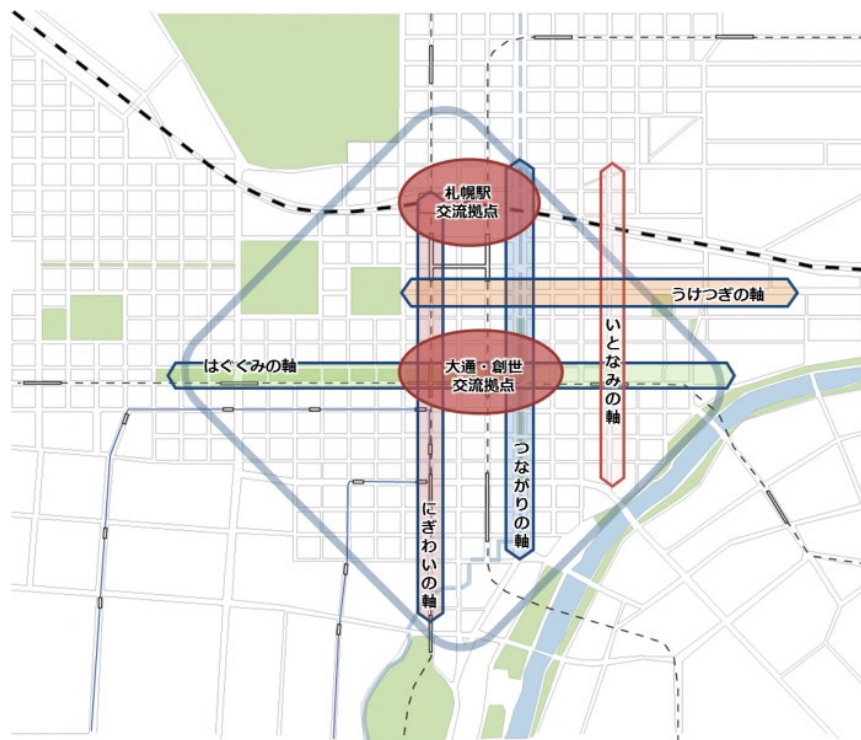
3) 都市再生に向けた戦略（成功要因）

都心のまちづくりの担当部署を立ち上げ、全体調整や開発誘導を担う

平成 14 年に当初の都心まちづくり計画を策定したのと同時に、都心のまちづくりに関わる全体調整や開発誘導を行う組織として、「都心まちづくり推進室」を立ち上げた。

現在では、第 2 次都心まちづくり計画で掲げる「4（骨格軸）-1（展開軸）-2（交流拠点）」の骨格構造の実現に向けて、軸での都市基盤の整備、拠点での民間開発誘導といった都市整備だけでなく、エリアマネジメントの取り組みや都心交通対策の取り組み、ICT 活用に向けた取り組みなど、都心に関わることを網羅的に担い、都市再生を推進している。

■骨格構造



出典：第 2 次都心まちづくり計画（札幌市）

公共基盤整備をトリガーとして、建替え更新を誘導する仕組みを導入

札幌駅周辺は、札幌オリンピックを契機に整備された建物が多く、その多くが容積率オーバーによる既存不適格となっており、建替え更新が進まずにいた。

平成 22 年に竣工した JR 札幌駅から大通公園をつなぐ地下空間であるチ・カ・ホの整備を契機として、回遊性を高め、都心の活性化につなげていくことも考慮し、平成 20 年に民間提案による札幌駅前通北街区地区計画を決定した。この地区計画では、チ・カ・ホとの接続等を行った場合には、容積率の最高限度の割増が可能になっており、既存不適格の物件においての建替え更新を誘導している。また、都市再生特別地区を活用し、公共貢献を行うことで容積率を緩和し、建替え更新を実現している物件もある。

ただし、都市再生特別地区を活用するときに求められる敷地規模要件 0.5ha に満たない敷地も多く、緩和型の地区計画も活用することで地区全体としての一体的な建替え更新を進める仕組みとなっている。

財源・収益を上げられる仕組みと一緒にまちづくり会社を官民が連携して設立

札幌都心地域には、エリアマネジメントを担うまちづくり会社として、「札幌駅前通まちづくり株式会社」と「札幌大通まちづくり株式会社」の2つのまちづくり会社がある。いずれも札幌市と地権者等が中心になって作られた会社であり、札幌市も株主になっている。また、いずれも財源を確保する仕組みを導入している。

札幌駅前通まちづくり株式会社がまちづくりを担う札幌駅前通地区は、札幌駅周辺から大通までの地区であり、札幌の玄関口、札幌都心の目抜き通りとして栄えてきた。平成 23 年に供用開始されたチ・カ・ホでは、空間の一部を広場とすることで、多目的に活用できる場を提供し、にぎわいの創出が求められていた。このチ・カ・ホや、沿道の都市開発事業にて都市再生特別地区の活用に伴い創出された広場空間である北 3 条広場（通称アカプラ）の指定管理者として、札幌駅前通まちづくり株式会社が指定されている。

また、札幌大通まちづくり株式会社がまちづくりを担う大通地区は、多くの百貨店やファッションビルが建ち並ぶ市内有数の商業ゾーンを形成しており、商店街組織が中心となってまちづくりの取り組みを進めてきた地区である。しかし、商業環境の変化など様々な課題が顕在化してきたことから、これに積極的に対応し、より継続的な事業展開を行うために、大通地区の 6 つの商店街を主体として、平成 21 年に札幌大通まちづくり株式会社が設立された。大通地区は札幌駅前通地区とは異なり大きな公共空間はないが、都市再生推進法人の指定を受けることで道路空間の活用が可能になり、国道 36 号札幌駅前通歩道部にて食事・購買施設等の整備を行い、「大通すわろうテラス」として平成 25 年に開設し、まちづくり活動を展開している。

また、いずれのまちづくり会社も、道路空間における壁面等を活用した広告事業に取り組んでおり、これらの事業により得られた収益を地域のエリアマネジメント事業に活用している。

4) まちづくりの効果

- 都心であるが、事業所や就業者の増加だけでなく、人口や歩行者交通量が増加。
- さらに、地下の増加、単位面積当たり GRP の増加と、都市再生の効果が見られる。

人口（地域内）	4,543 人（H17）→9,411 人（H27）：約 107%増（市全体：約 4%増）	
世帯数（地域内）	2,835 世帯（H17）→6,134 世帯（H27） ：約 116%増（市全体：約 13%増）	
地価（地域内）	124 万円/㎡(H14)→150 万円/㎡(H28) ：約 21%上昇（市平均：34%上昇）	
歩行者交通量 （札幌駅前通）	平日	地上 0.66 万人(H23)→0.82 万人(H25)：約 24%増
		地下 7.13 万人(H23)→8.15 万人(H25)：約 14%増
	休日	地上 0.47 万人(H23)→0.64 万人(H25)：約 36%増
		地下 5.29 万人(H23)→5.59 万人(H25)：約 6%増
就業者密度 （特定地域内）	739 人/ha（H13）→854 人/ha（H26）：約 16%増	
事業所密度 （特定地域内）	41 事業所/ha(H13)→46 事業所/ha(H26)	
単位面積当たり GRP（特定地域内）	5,862 百万円/ha（H13）→7,174 百万円/ha（H25）	

5) 担当者の声



Q.都市再生緊急整備地域指定によりどういった効果があったか。

- ・誘致施策を活用した立地企業数(外資系企業を含む)や市内留学生数が上昇傾向にあり、国際競争力の強化に繋がっていると考えられる。また、都心部では建替更新時期の到来も相まって、開発案件が増加傾向にある。
- ・都市再生特別地区による容積緩和において、従来型の積上げではなく都市再生の効果等に着目して柔軟に評価するという考え方が示されていることから、民間の創意工夫による取り組みを幅広く誘導することができ、北3条通の広場化や駐車場の一体化等、都心部における新たな憩いの空間として公共貢献を引き出した。また、都市再生特別地区は建築基準法による一般的な形態規制を適用除外とし、都市計画により個別に形態規制をコントロールできる制度であるため、柔軟な建築計画に結びつき、容積緩和による都市再生への貢献項目の誘導と併せて、良好な開発計画の誘導につながっている。

Q.開発が進みどういった変化があったか？また今後の展望は？

- ・地下鉄札幌駅～大通駅をつなぐ札幌駅前通地下歩行空間が平成23年3月に供用開始したことにより、地下ネットワークの拡充のみならず沿道ビルの接続も進み、都心の回遊性が大きく向上した。また、地下歩行空間内に広場を設置することで、企業・個人を問わず柔軟に活用できる場となり、日常的な賑わいが生まれるなど、大きな変化があった。
- ・今後は、都市再生施策の3本柱である、都市機能の集積・高度化、都市空間・エネルギー等ネットワークの形成及びエリアマネジメントを中心に、引き続き、都心の構造強化、多様性、回遊性の向上に努めていきたい。

Q.苦労した点は？

- ・適切な開発を誘導するため、計画地周辺の建物の立地動向や公園・広場などの土地利用状況などの基礎情報を把握しておくことはもちろんのこと、常日頃から地域と交流を行うことにより、地区住民の課題やニーズを把握することが重要だと感じた。
- ・リーマンショックの影響を受けて、スケジュールや計画内容の見直しを余儀なくされたプロジェクトもあったが、民間都市再生事業の認定による支援を受けつつ、事業実現に向けて進めることができた。

プロジェクト事例：さっぽろ創世スクエア

さっぽろ創世スクエアは、札幌のまちづくりの起点となった創世 1.1.1 区（そうせいさんく）のリーディングプロジェクトとし、低未利用地だった場所の再開発によるホールや放送局、オフィスからなる複合施設。環境面や防災面でも地域を先導し、寒冷地の課題である快適な歩行空間も実現。地区の新たなランドマークを形成。



提供：札幌市

■背景・特徴

- さまざまな都市機能が交わり、つながる 新しいランドマーク
- 環境性能、防災性能で地域の都市再生を先導
- 寒冷地での快適な歩行空間を整備

■構想・実行段階での工夫点

- 上位計画にて都心 3 拠点の 1 つに位置づけられ、都心のまちづくりを先導
- 都心にありながら低未利用地の活用を 20 年以上にわたって検討
- 都市再生特別地区を活用し、公共貢献により容積率を緩和

■活用した制度

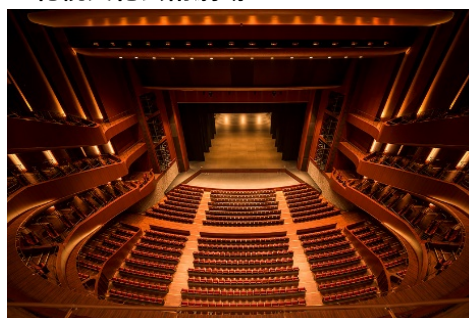
- 都市再生特別地区

さまざまな都市機能が交わり、つながる 新しいランドマーク

さっぽろ創世スクエアは、大通公園と創成川が交差し、開拓期の札幌のまちづくりの起点となった「創世 1.1.1 区（そうせいさんく）」と呼ばれるエリアに立地しており、民間企業の所有するオフィス、放送局、駐車場と札幌市の公共施設である札幌市民交流プラザ、公共駐輪場、地域熱供給施設からなる官民の複合施設である。

その中で、札幌市民交流プラザは、国内外の優れた舞台芸術やさまざまな公演を鑑賞できる「札幌文化芸術劇場 hitaru」、市民の文化芸術活動のサポートなどを通じ、札幌の文化芸術を支え、育てていく「札幌文化芸術交流センターSCARTS」、都心に集う人々に仕事やくらしに役立つ情報を提供する課題解決型図書館である「札幌市図書・情報館」の3つからなり、開館以降多くの人が集い・交流する場として活用されている。また、放送局のエントランスホールはイベントや展示会場として開放するなど、誰もが気軽に立ち寄れる場所となっている。

■札幌文化芸術劇場 hitaru



出典：札幌市民交流プラザ HP

■札幌市図書・情報館



出典：札幌市民交流プラザ HP

環境性能、防災性能で地域の都市再生を先導

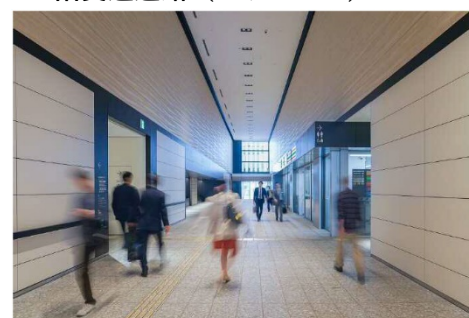
札幌都心部では、大規模な再開発にあわせてそのエリアの需要に応じたエネルギーセンターの整備が推進されている。さっぽろ創世スクエアにおいても、地下にエネルギーセンター（地域熱供給施設）が整備されており、コージェネレーションシステムにより発電された電力はさっぽろ創世スクエアで利用されるとともに、発電により生じる排熱は地下の熱導管を通じて、周辺の建物にも供給している。

また、地震に強い中圧ガス管からの天然ガスの供給を受け発電を行うことで、災害時に系統電力が万が一途絶した場合でも、都市機能の維持に必要な電力を確保することができる。平成30年9月に発生した胆振東部地震では、北海道全体で大規模な停電に見舞われ、当ビルはオープン前だったが、エネルギーセンターや非常用発電機により機能を失うことなく、帰宅困難者を2日間にわたって受け入れた。

寒冷地での快適な屋内歩行空間を整備

街区の3つの角には辻広場がそれぞれ設けられ、建物内部には敷地を東西南北に移動可能な貫通通路（パサージュ）、敷地外周部には歩行者空間も確保されている。また、積雪寒冷地であるため、地下鉄駅や地下街から続く地下歩道に直結することで、人々が集い交流するパブリックスペースの確保と回遊性の向上を図っている。

■1階貫通通路（パサージュ）

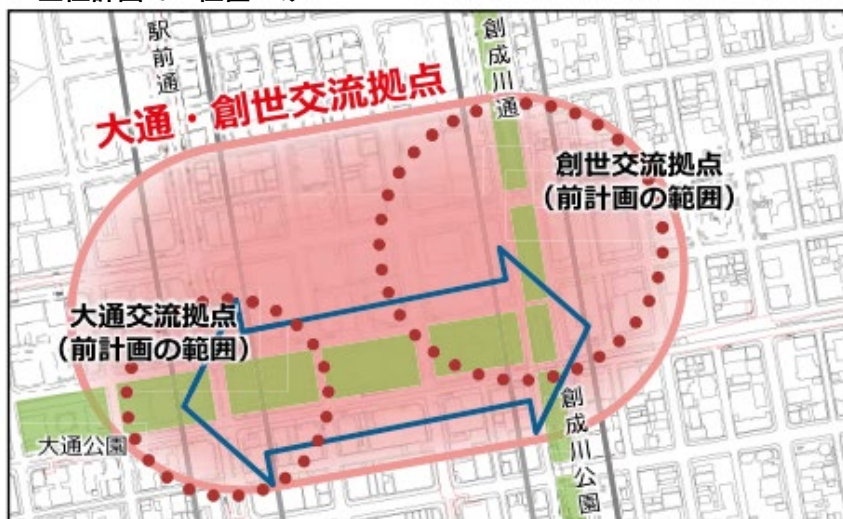


提供：札幌市

上位計画にて都心 3 拠点の 1 つに位置づけられ、都心のまちづくりを先導

当該地は、都心まちづくり計画（平成 14 年）、都心まちづくり戦略（平成 23 年）において、創世交流拠点として位置付けられてきた地域であり、その後第 2 次都心まちづくり計画（平成 28 年）においては、大通交流拠点と合わせて、大通・創世交流拠点として新たに位置づけられている。

■上位計画での位置づけ



出典：第 2 次都心まちづくり計画（札幌市）

都心にありながら低未利用地の活用を 20 年以上にわたって検討

これまで青空駐車場を中心とした低未利用な状況が続き、関係地権者がまちづくりの具体化を目指して、20 年以上の長きにわたって検討を重ねてきた。

平成 2 年頃から、札幌市や民間企業といった「創世 1.1.1 区」の地権者からなる研究会（その後、推進連絡会へ改称）により、土地利用に関する議論・検討が進められた。北 1 西 1 地区については、平成 18 年頃からホールを核とした計画として検討が本格化し、創世 1.1.1 区のリーディングプロジェクトとして事業が進められた。

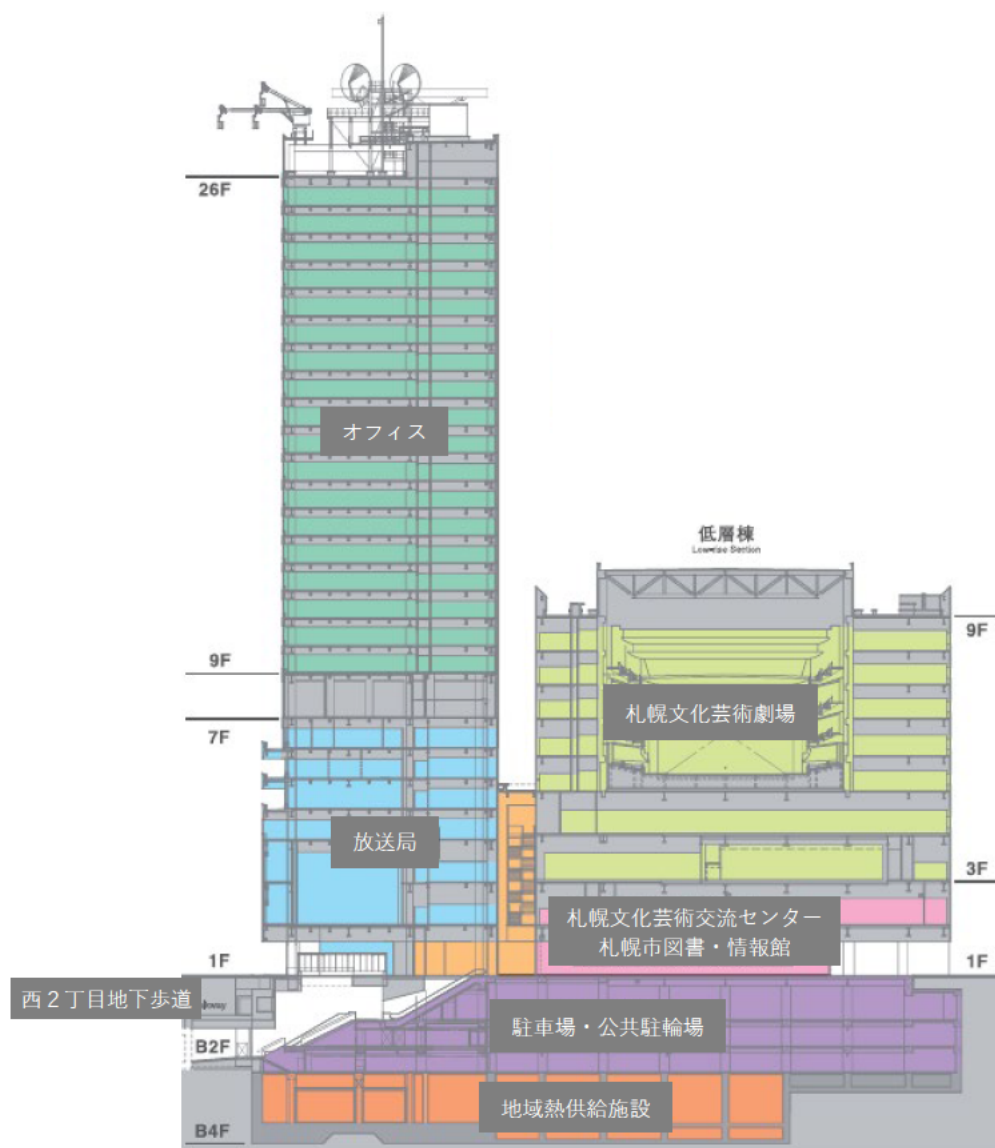
■従前の土地利用の様子



出典：札幌市 HP

都市再生特別地区を活用し、公共貢献により容積率を緩和

当該事業では「広場や歩道沿い空地の整備」「緑化の充実」「敷地内貫通通路の整備」「公共駐輪場の確保」「隣接する地下歩道（西2丁目地下歩道）との接続及び敷地内での出入口の整備」「地域冷暖房施設の整備」といった公共貢献を実施しており、これらを総合的に評価し、基準容積率800%から900%に緩和している。



出典：札幌創世 1.1.1 区北1西1地区事業概要（札幌市 HP）を基に加工。

■ 諸元

敷地面積	約 1.2ha
用途	ホール、放送局、業務施設、商業施設、公共駐輪場
延床面積	132,000 m ²
事業者	札幌創世1.1.1区北1西1地区市街地再開発組合
竣工	平成30年5月

プロジェクト事例：札幌駅前通地下歩行空間（チ・カ・ホ）

チ・カ・ホは、札幌駅交流拠点と大通・創世交流拠点を結ぶことで、都心全体の回遊性の向上に寄与。沿道ビルとの地下接続による地上との回遊性の向上や災害時の帰宅困難者の受け入れも展開。賑わい演出のために、エリアマネジメントによるソフト面の取り組みも実施し、市民が都心を訪れる機会の増加やエリアの価値向上にも貢献。



提供：札幌市

■背景・特徴

- 沿道ビルとの地下接続により、回遊性向上と地上地下が一体となった賑わい演出
- 札幌都心の災害時帰宅困難者対策の向上に貢献

■構想・実行段階での工夫点

- 重要な骨格構造の1つに位置づけられ、大規模地下ネットワークを構築
- 賑わい演出のためのハード、ソフト両輪の取り組み

■活用した制度

- 街路事業（国土交通省）
- 国際競争拠点都市整備事業

■諸元

施設名	札幌駅前通地下歩行空間（チ・カ・ホ）
概要	延長約 520m
活用事業	街路事業（国土交通省）
着工～竣工	平成17年度～平成22年度
事業名	札幌駅前通公共地下歩道及び地下鉄さっぽろ駅東豊線連絡通路改修事業
活用事業	国際競争拠点都市整備事業
実施主体	札幌市
着工～竣工	平成27年度～平成29年度

沿道ビルとの地下接続により、回遊性向上と地上地下が一体となった賑わい演出

札幌駅前通地区は、札幌都心の目抜き通りとして、古くより官公庁街、ビジネスの地として栄えてきたが、近年では 1970 年代に建設されたビルが次々と更新時期を迎えている。札幌駅前通の沿道ビルの建て替えにおいては、チ・カ・ホとビルとの地下接続を推進することにより回遊性を向上するとともに、低層階に商業等の用途を誘導することにより、地上と地下が一体となった賑わい作りを進めている。

■札幌駅前通地下歩行空間 MAP



チ・カ・ホ & 直結ビル MAP
出典：札幌駅前通まちづくり株式会社資料

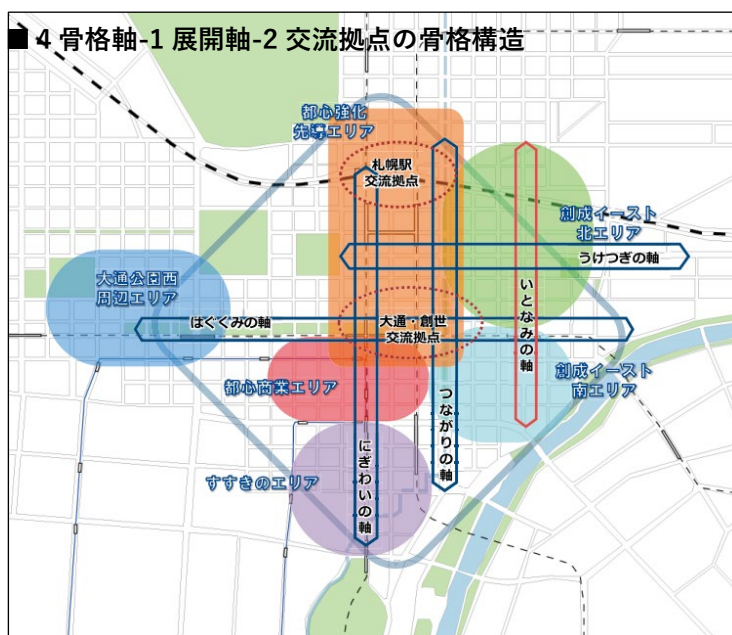
札幌都心の災害時帰宅困難者対策の向上に貢献

チ・カ・ホは、平常時は賑わいの発信拠点として活用されているが、災害時には帰宅困難者対策の拠点としての機能を果たしている。平成 30 年 9 月 6 日に発生した北海道胆振東部地震では、北海道全域に及ぶ大規模停電が発生し、札幌の都心部では交通機関や宿泊施設の機能停止などで行き場を失った国内外からの観光客や出張者をはじめとした多くの帰宅困難者が発生した。その際、都心部においてはチ・カ・ホを含む一部の公共施設や、民間ビルの一部を滞在場所として開放し、関係者の連携により応急的に帰宅困難者の支援を行った。この経験から、今後の大規模災害の対応に万全を期すことの重要性が再認識された。

札幌駅前通地区では、官民連携で防災に関する検討を行う「札幌駅前通地区防災協議会」を平成 27 年に設立し、地域の防災に関する様々な取組を実施している。協議会では北海道胆振東部地震の発生を受け、災害時に地区内の各施設を資源として活用することを念頭に、地区内の帰宅困難者対策の備えと果たすべき役割、施設等の活用方法などについて整理し、共有するため、「札幌駅前通地区 帰宅困難者対策の手引き」の策定を進めている。

重要な骨格構造の1つに位置づけられ、大規模地下ネットワークを構築

チ・カ・ホが位置している札幌駅前通は、第2次都心まちづくり計画（平成28年）において、都心の4つの骨格軸の1つである「にぎわいの軸」として位置づけられており、「都心のにぎわい・活力を象徴する沿道の機能・空間の再編と、都心強化と連動する軸双方向の起点からの高質化」をその展開の指針としている。都心の回遊の中心軸として、札幌駅交流拠点と大通・創世交流拠点を結ぶ地下歩行空間を整備することで、札幌駅周辺地区からすすきの地区までの地下歩行ネットワークが構築されることになり、このことにより都心全体の回遊性の向上が図られている。



出典：第2次都心まちづくり計画（札幌市）

■地下歩行ネットワークの現況（平成31年3月時点）



出典：札幌市総合交通計画 改定版（札幌市）

賑わい演出のためのハード、ソフト両輪の取り組み

チ・カ・ホには、単に通過するだけではなく、都心の様々な魅力や楽しさを味わうことのできる空間とするため、一般に利用できる広場空間が用意されている。広場では、パフォーマンスや音楽等のイベント、アート作品展示、情報発信などの催しはもちろんのこと、物販や商品PRなどの商業的な活動にも利用されている。

ハード面の工夫としては、歩行空間(12m)の両側を条例により広場として位置づけることで、にぎわいを生む柔軟な活用を可能とするとともに、多様な情報提供が可能な大型のサイネージを設置している。また、道路空間と広場空間で床材の色調を変え、歩行用の空間と賑わい創出のための空間を明確に区別できるようにしている。

さらに、ソフト面の取り組みとして、札幌駅前通地区のエリアマネジメントを推進している札幌駅前通まちづくり株式会社が、広場空間の指定管理者としてにぎわい創出につながる様々な事業を自ら実施している。また、壁面を活用した広告事業によって創出した財源を、賑わいをつくりだす活動に充て、市民が都心を訪れる機会の増加やエリアの価値向上に取り組んでいる。

■交差点広場の様子



提供：札幌市

■沿道ビルとの接続空間



提供：札幌市

■憩いの空間の様子



提供：札幌市



提供：札幌市