

本年6月の都市再開発法50周年記念事業の一環として、地方公共団体の方々よりそれぞれの都市における再開発50年の記録をご寄稿いただいております。

各地における再開発50年の貴重な経験を振り返り、それを関係者の方々と共有することは、人口減少に立ち向かう地域再生・まちづくりとしての今後の再開発事業の推進にも資するものと思われます。

札幌市における再開発事業のあゆみ

札幌市 まちづくり政策局
都市計画部 事業推進課

1. はじめに

札幌市では、明治2年（1869年）に開拓使が設置され、北海道開拓の拠点として新たな都市づくりが始まりました。その後は急速な人口増加が続き、現在の人口は約196万人となり、日本で5番目に人口の多い都市になっています。

札幌のまちが大きく発展する契機となったのは、昭和47年（1972年）の冬季オリンピックの開催でした。オリンピックの際に、地下鉄や地下街などの都市基盤が整備されるとともに、都心部では中高層ビルが相次いで建設され、まちの様相が大きく変わりました。

それから45年が経過し、当時建設されたビルが更新の時期を迎えており、これに伴い再開発も盛んに行われています。現在、札幌市では、市街地再開発事業6地区及び優良建築物等整備事業2地区が進行中であり、これらの事業を通じて、商業・業務機能を中心とする都心にふさわしい都市機能の集積・高度化のほか、環境負荷の低減や防災性の向上に寄与する自立分散型エネルギー供給拠点の整備や冷熱・温熱等の供給ネットワークの活用、地上・地下の重層的な歩行者ネットワークの充実・強化など、札幌の顔にふさわしいまちづくりを進めています。

2. 札幌のまちの成り立ち

《開拓期》

明治2年（1869年）、初代開拓判官の島義勇らが中心となって開拓使本府建設の準備に着手し、市街地の区画割りや幹線道路の造成、庁舎とその付属施設の建築などが進められ、市街地の骨格が形成されました。当時の市街地整備は、格子状の

区画を基本に行われ、現在の都心部の原型となっています。

《市政施行と旧都市計画法の適用》

明治32年（1899年）、札幌は自治体「札幌区」へ移行しました。移行時の人口は約4万人でしたが、その後の隣接町村との境界変更による区域拡大、日露戦争（明治37年～明治38年（1904年～1905年））の軍需好況による企業成長や北海道博覧会の開催（大正7年（1918年））などに合わせて人口は増加を続け、この増加人口を收容するため、市街地は現在の都心部から同心円状に広がっていきました。

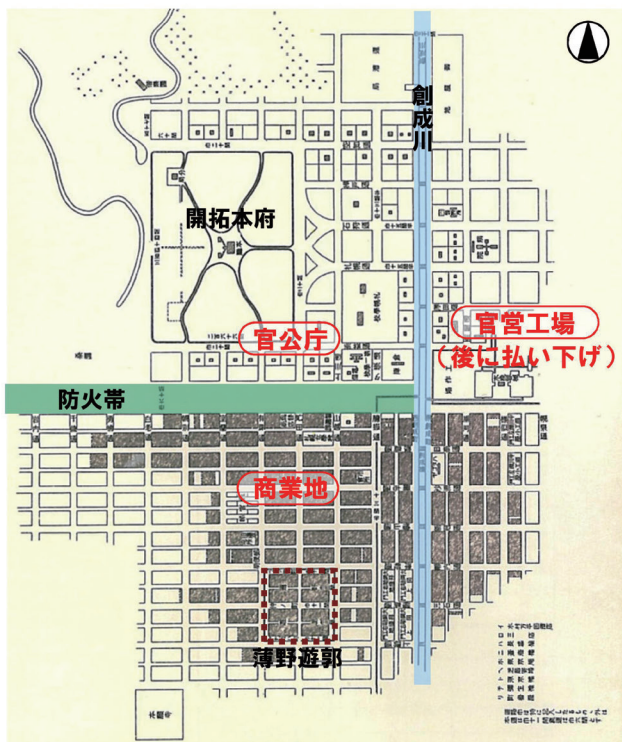
その後、大正11年（1922年）の市政施行を経て、昭和2年（1927年）、当時の札幌市に加えて、豊平町、白石村、札幌村、琴似村、藻岩村の1町4村の一部を含む都市計画区域が決定され、それ以降、用途地域の決定や市街地形成の骨格となる各種都市施設等が都市計画決定されました。

《第二次大戦終結と「札幌総合都市計画」》

戦後には、本州大企業の進出に伴う人口の急激な増加と周辺町村との合併による市域拡大を受け、抜本的な都市計画の再検討の必要性から、昭和33年（1958年）に「札幌総合都市計画」を策定しました。この計画の特徴として、市街地の無秩序な拡大（スプロール）を未然に防止し、将来市街地を円形のまとまりとなるよう誘導するための街路網を配置することや、概ね1万人単位の住区を設定し、各住区が備えるべきインフラや生活関連施設を計画的に配置していく住区構想を取り入れられました。

《政令市への移行と計画的な拡大整備》

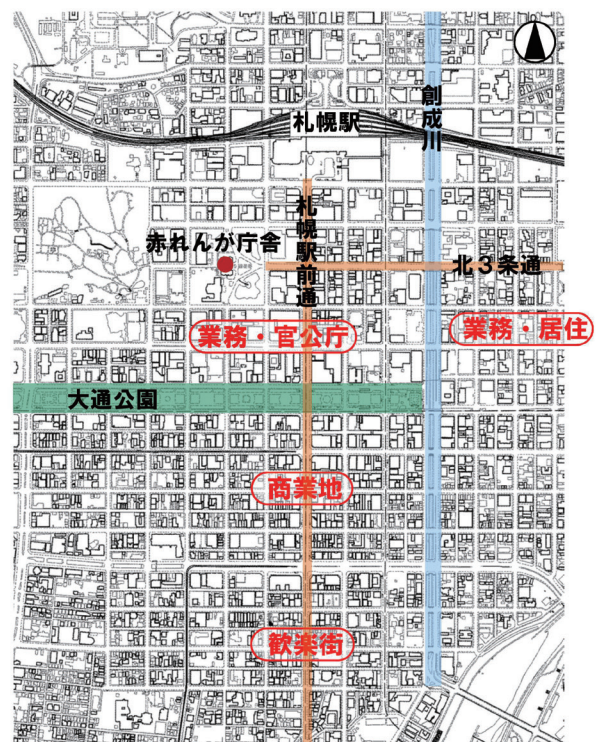
昭和47年（1972年）に札幌は政令指定都市に移行し、この年に冬季オリンピックが開催され、これに合わせて、地下鉄開通を始めとした札幌の骨格基盤整備が飛躍的に進みました。また、その前年である昭和46年（1971年）には、札幌市では初の総合計画となる「札幌市長期総合計画（長総）」を策定しました。この長総では、市街地が拡大していく上で、都市機能の多くが都心に一極集中した状態で市民の生活を支えることは困難となることから、地域の中心核の形成を誘導する「多中心核都市形態」の考えを示すとともに、「札幌総合都市計画」と同様に住区構想を取り入れました。この実行計画として「札幌市住区整備基本計画」を昭和48年（1973年）に策定し、当計画に基づいて開発許可制度を運用することにより、郊外部では道路、学校、公園が有機的に配置された良好な市街地形成が図られました。



【明治8年頃の札幌市街】

《計画的な拡大整備からの転換》

戦後から一貫して急激な増加を続けてきた札幌市の人口も、平成に入ると増加傾向は次第に緩やかになっていきました。この状況を踏まえて、札幌市は都市づくりの新たな指針として「札幌市都市計画マスタープラン」を平成16年（2004年）に策定しました。この都市計画マスタープランでは、上記の人口増加の鈍化傾向に加え、市内の基礎的都市基盤がその後の人口増加を受け止めるだけの水準に達していたことを踏まえ、これ以上の市街地拡大は必要ないと判断し、市街化区域の外延的拡大を抑制しつつ、内部充実型の都市づくりを目指すことを位置づけました。その後、札幌の人口は減少局面に差し掛かることが確実視されるようになったことを受け、上記の都市計画マスタープランを見直し、平成28年（2016年）3月、「第2次札幌市都市計画マスタープラン」を策定しました。



【現在の札幌市街】

3. 再開発事業のあゆみ

(1) これまでの取組

札幌市の都市再開発は、昭和44年（1969年）の都市再開発法施行前のものとそれ以後のものに分けることができます。

法施行前のものとしては、「札幌駅前通地区市街地改造事業（昭和38年度～昭和45年度（1963年度～1970年度））」と「都心部防災建築街区造成事業（昭和38年度～昭和50年（1963年度～1975年度））」があります。いずれも昭和47年（1972年度）に開催された冬季オリンピックが契機となって進められたもので、これら2つの事業によって現在の札幌駅前通の骨格が形成されました。

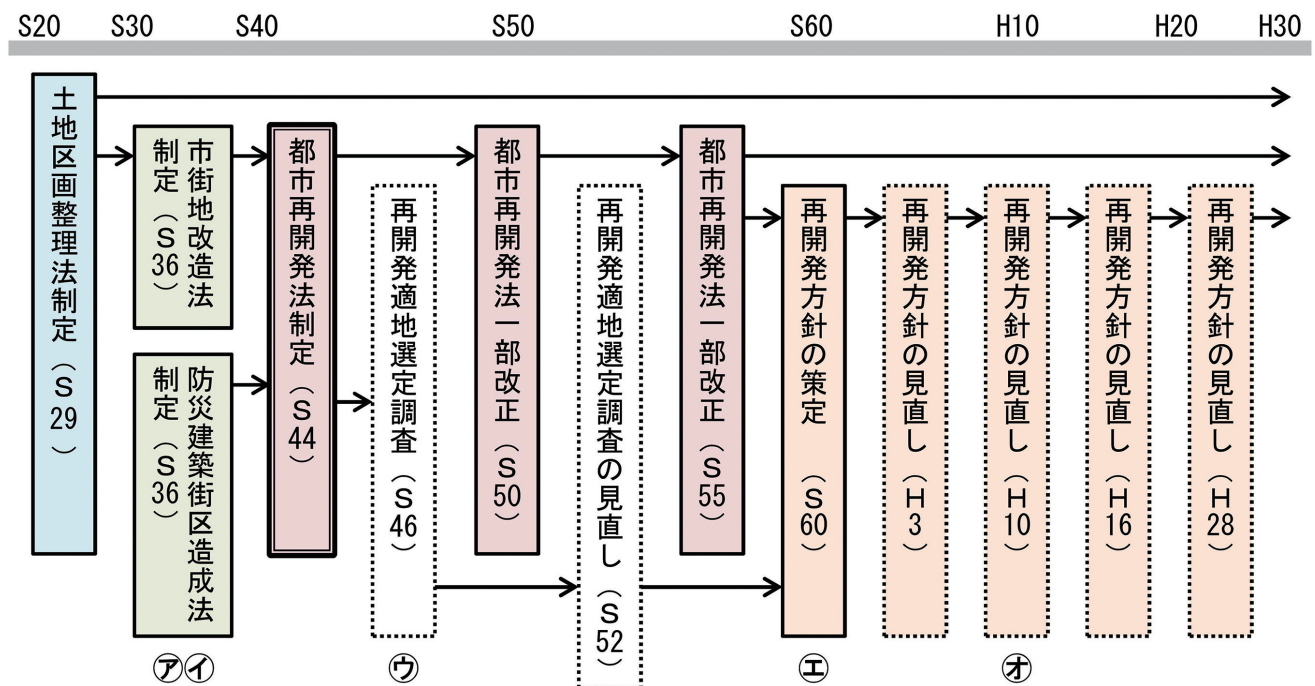
法施行以後は、昭和46年度（1971年度）に環状通内約3,000haを対象に「再開発適地選定調査」を行い、18地区を再開発適地として選定しました。この調査は札幌市初の再開発マスタープランといえるもので、市街地再開発事業第1号の北海道庁西地区は、この調査に基づいて位置づけられたものです。

さらに昭和52年度（1977年度）には同調査の見直しを行い、札幌駅周辺地区（60ha）、豊平川河

畔地域右岸地区（215ha）、同左岸地区（196ha）を重点整備地区として定め、昭和53年度～昭和56年度（1978年度～1981年度）にかけて、これら3地区の整備構想を策定しました。その結果、一条橋周辺2・6地区、北4西5南地区、豊平3・3地区の3地区で市街地再開発事業の完了をみております。

また、昭和55年度（1980年度）には都市再開発法が改正され、全国22都市に都市再開発のマスタープランである「都市再開発方針」の策定が義務づけられました。このため、札幌市では昭和45年（1970年）の国勢調査に基づく人口集中地区（8,830ha）を対象に、昭和57年度（1982年度）～昭和58年度（1983年度）2カ年で調査を行い、昭和60年（1985年）3月に都市計画決定しました。札幌市の都市再開発方針は、昭和60年（1985年）3月の策定以来、これまでに4回の見直しを行っており、これに基づいて再開発を推進しています。

また、これまでに市街地再開発事業としては25地区、優良建築物等整備事業としては22地区が事業完了をみております。



一旧法による再開発一

㊦市街地改造事業（札幌駅前通）S38～S45



本事業は、駅前広場や街路などの公共施設と建築物を一体的に整備することを目的として、既存の土地と建物を買収し、従前の権利者に完成した建物の床を優先的に売り渡す方式で行うものです。

札幌市では、メインストリートである札幌駅前通の拡幅に合わせて、単独買収方式では実施が困難な地区で本事業を実施しました。

㊦防災建築街区造成事業 S38～S50



本事業は、防災建築街区を指定し、関係する権利者が共同で耐火建築物を建てることにより、都市災害の防止、土地の合理的利用の増進と環境の整備改善を図るものです。

札幌市では、都心部の防火地域のうち14.83haを防災建築街区に指定し、52棟の中高層ビルが建築され、敷地面積で4.09haが整備されました。

一都市再開発法制定後の再開発一

㊦市街地再開発事業（北海道庁西地区）S51～S54



当地区は、JR札幌駅から南西約500mに位置しており、利便性が高い場所であるものの、大正から昭和にかけて建てられた木造老朽建築物が密集していたことから、防災面からの対策や土地の高度利用を目的として再開発事業を実施しました。

一再開発方針策定後の再開発一

㊦市街地再開発事業（豊平橋南地区） S62～H3



当地区は、古くは豊平町として有数の歴史をもち、市電や定山溪鉄道の結節点として商工業が栄えました。しかし、昭和30年代から工場の移転や人口減少が始まり、木造老朽家屋の密集や道路・公園の不足など住環境の悪化が著しくなりました。このため、札幌市の旧コミュニティ住環境整備事業と民間の市街地再開発事業等の合併施行の実施により、市街地環境の改善が図られました。

㊧市街地再開発事業（北8西3西地区） H12～H15



当地区は、札幌駅の北の玄関口にふさわしいまちづくりを進めるものとして、市民の憩いの場を提供するとともに、札幌駅に直結する地下歩道やピロティーの整備による積雪寒冷地にふさわしい安全で快適な歩行空間を確保しています。市民活動サポートセンター・環境プラザ・男女共同参画センター・消費者センターが導入され、複合化による効率的な施設運営を行っています。

(2) 現在の取組

①再開発方針

札幌市では、今後の人口減少・超高齢社会の到来を始め、経済活動のグローバル化、市民のライフスタイルの多様化、地球環境問題の深刻化などの社会経済情勢の変化を捉え、持続可能な都市づくりに向けて、平成28年（2016年）3月に「第2次札幌市都市計画マスタープラン」を策定するとともに、「札幌市立地適正化計画」を策定しました。

これらの都市づくりの方向性と整合を図るとともに、生産年齢人口の減少による市税収入の落ち込みや、高齢化の進行による社会保障関係費の増大などの財政状況の変化を踏まえ、再開発の役割をこれまでの都市の防災化や良好な住環境の形成

などに主眼を置いたものにとどまらず、新たな時代にふさわしいまちづくりを戦略的に進めていく観点を加えたものへと転換していく必要性から、平成28年（2016年）3月に「都市再開発方針」の見直しを行いました。

この「都市再開発方針」では、「民間投資を呼び込みまちづくりを推進する再開発の展開」を重点テーマとして掲げ、経営資源を集中的に投入するなどの戦略的な展開により、事業による整備効果や波及効果を高めていくこととして、1号市街地、整備促進地区*、2号地区を指定しています。

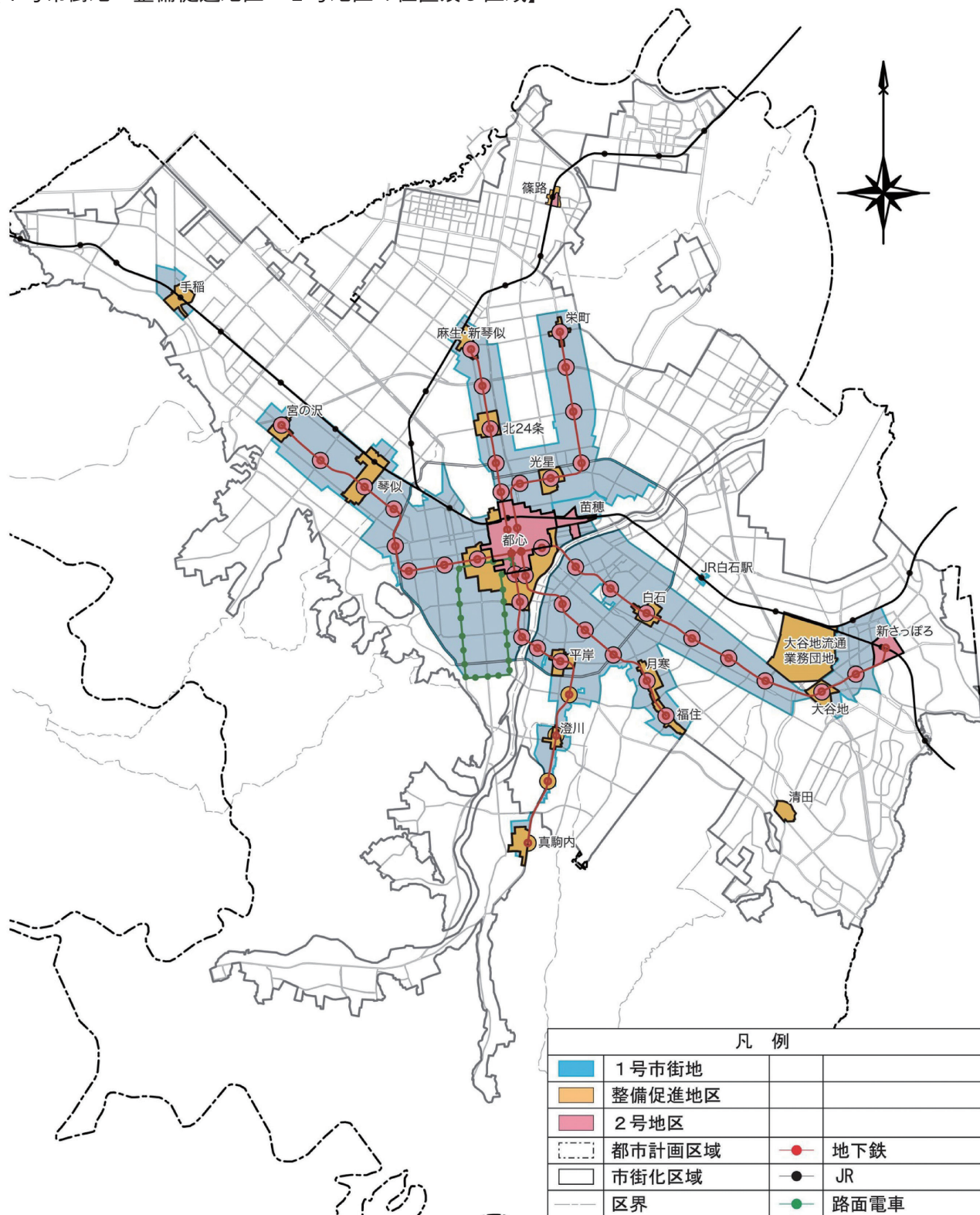
また、本方針では、建替更新の際に、札幌市が目指すまちづくりに貢献する取組（公共貢献）を積極的に支援することで、この公共貢献の連鎖に

より魅力的なまちづくりを進めることとしています。公共貢献の具体的な例として、積雪寒冷地にふさわしい安心・快適な歩行空間の確保を図るための地下ネットワークへの接続や空中歩廊の整備などの歩行者ネットワークの整備、低炭素社会の

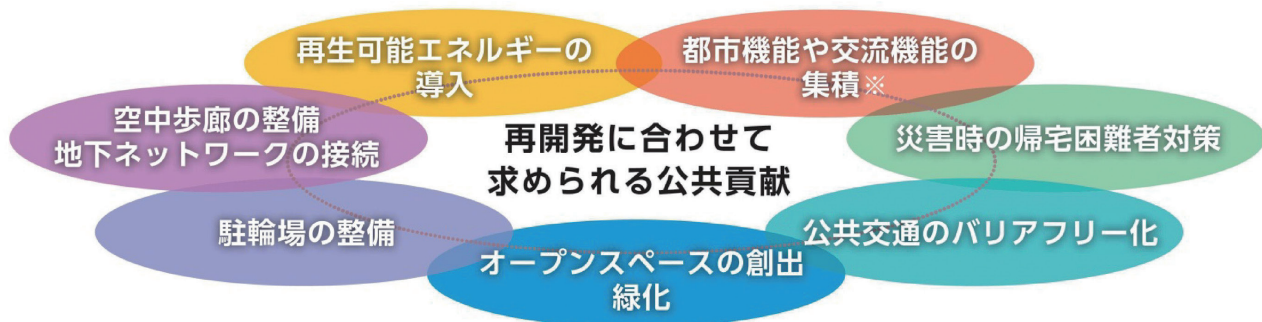
構築に寄与する再生可能エネルギーの導入などを掲げています。

（※整備促進地区：札幌市では、1号市街地のうち重点的に再開発の誘導を図るべき地区として位置づけ。

【1号市街地・整備促進地区・2号地区の位置及び区域】



【公共貢献を誘導するまちづくりの考え方】



②近年の事例

前述のとおり、札幌市では新たな時代にふさわしいまちづくりを戦略的に進めていく観点から再開発事業の運用を進めており、この考え方に基づいて実施している近年の事例として、以下の2地区を紹介します。

《札幌創世1.1.1区(さんく)北1西1地区 第1種市街地再開発事業》

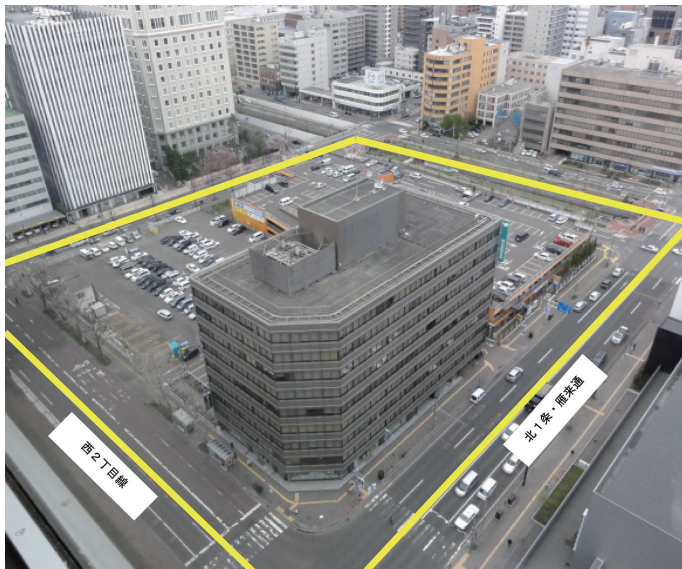
当地区を含む一帯は、平成14年（2002年）に策定された「都心まちづくり計画」において、まちづくりの基軸である大通（はぐくみの軸）と創成川通（つながりの軸）の交点として創世交流拠点に位置づけられており、また、当地区と隣接する大通西1地区、大通東1地区を合わせた3つの街区を「創世1.1.1区（さんく）」と呼んでいます。

創世1.1.1区では、昭和63年（1988年）の札幌市による「札幌フォーラムそうせい2000構想（国際ゾーン構想）」の策定をきっかけとして、平成2年（1990年）に地権者で構成する「札幌国際ゾーン研究会」が発足し、まちづくりの基本的な方向性についての議論・検討が始まりました。平成18

年（2006年）には、当地区の南の街区に立地していた札幌市民会館の閉館が決定し、これに代わるホールの機能を当地区に導入する方向で検討が本格化し、その後、平成26年（2014年）に市街地再開発組合が設立され、平成27年（2015年）1月に施設建築物の建築工事に着手し、平成30年（2018年）5月末に竣工しました。

当地区では、オフィス、放送局のほか、公共施設として市民交流プラザ（札幌文化芸術劇場、札幌文化芸術交流センター、札幌市図書・情報館）を導入するとともに、公共駐輪場、停電時にも発電が可能なコージェネレーションシステムを併せ持つ地域冷暖房プラントを整備しております。また、地下2階において、札幌市が整備した公共地下歩道に接続し、JR札幌駅や地下鉄大通駅などから地下歩道によりアクセスできます。地上レベルでは、敷地外周部に植栽帯やベンチを設置した歩道沿い空地や、敷地の北西、南西、南東角に設けられた屋外広場、建物の中央部を東西南北に通る抜けできる敷地内貫通通路、南側の北1条通に面して設けられる全天候型の屋内広場といった多様なオープンスペースが整備されました。

事業主	札幌創世1.1.1区北1西1地区市街地再開発組合
施行地区面積	約2.0ha
敷地面積	約11,700m ²
延べ面積	約131,900m ²
最高建物高さ	約124m
主要用途	オフィス、放送局、札幌文化芸術劇場、札幌文化芸術交流センター、札幌市図書・情報館、地域冷暖房施設
工期	平成27年（2015年）1月着工、平成30年（2018年）5月竣工



【従前写真】



【竣工写真】

《北4東6周辺地区 第1種市街地再開発事業》

当地区は、ＪＲ札幌駅から東に約１km、札幌の観光資源である赤れんが庁舎（北海道庁旧本庁舎）からのびる北３条通沿いに位置しています。また、当地区を含む創成川以東は、かつて札幌産ビールの発祥の地である開拓使麦酒醸造所（現在の大型商業施設であるサッポロファクトリー）が立地するなど、開拓期より札幌の発展を支える工業拠点として重要な役割を担ってきた一方で、近年の都市の拡大や産業構造の変化に伴う工業機能の郊外化によりその後の土地利用更新が停滞し、土地の低未利用などの課題を有するエリアとなっていました。

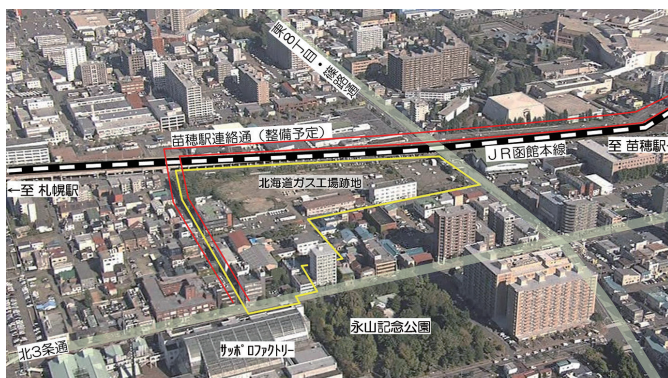
当地区においては、平成13年（2001年）に北海道ガス札幌工場の操業停止が決定されたことを契機に、地権者を中心としたまちづくりの動きが始まったものであり、平成14年（2002年）に都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域の指定を受け、平成19年（2007年）のまちづくり準備組合の設立、平成26年（2014年）の再開発準備組合の設立を経て、平成28年（2016年）に再開発組合が設立され、平成29年（2017年）３月に施設建築物の建築工事に着手しました。

当地区では、環境共生型市街地のモデルとなる複合市街地の形成を図るものとして、共同住宅、医療福祉施設（高齢者向け共同住宅、診療所）、健康増進施設（スポーツジム）、札幌市の区体育館である札幌中央体育館を整備するほか、地域冷暖房施設であるエネルギーセンターや各施設をつなぐ空中歩廊を整備する計画です。

エネルギーセンターは、ガスコージェネレーションと太陽熱、地中熱の再生可能エネルギーを活用し、地区内に電気と熱の供給を行うとともに、情報通信技術を活用したEMS（エネルギーマネジメントシステム）を導入し、地区全体のエネルギーの需要と供給を最適に管理する計画となっており、低炭素化を図るとともに、災害時でも自立可能なエネルギーのネットワークを形成するものです。

また、空中歩廊については、冬期間においても安心・快適な歩行空間の確保を図るため、地区内施設のほか、隣接するサッポロファクトリーとを結ぶものであり、これにより、サッポロファクトリーの施設内の連絡通路を経由して、地下鉄バスセンター前駅の近傍までつながる歩行者ネットワークが形成されることになります。

事業主	北4東6周辺地区市街地再開発組合
施行地区面積	約4.1ha
敷地面積	約34,300m ²
延べ面積	約81,200m ² （合計）
最高建物高さ	約70m（共同住宅）
主要用途	共同住宅、札幌市中央体育館、医療・福祉施設、健康増進施設
工期	共同住宅 ：平成29年（2017年）3月着工、令和元年度（2019年度）竣工予定 札幌市中央体育館 ：平成29年（2017年）3月着工、平成31年（2019年）4月竣工 医療福祉施設、健康増進施設 ：令和元年度（2019年度）着工予定、令和3年度（2021年度）竣工予定



【従前写真】



【完成パース】

4. 今後の展望や課題

札幌市では、人口減少・超高齢社会の到来を目前に控えるとともに、経済活動のグローバル化や市民のライフスタイルの多様化、地球環境問題の深刻化など、本市を取り巻く社会経済情勢は刻々と変化し続けており、明治2年（1869年）の北海道開拓使設置、そして昭和47年（1972年）の冬季オリンピック札幌大会開催に次ぐ、三度目と言わなければならない大きな転換期を迎えています。

また、現在、令和12年度（2030年度）末予定の北海道新幹線札幌延伸や、令和12年（2030年）の冬季オリンピック・パラリンピック招致に向けた取り組みを進めているところです。

そこで、これらの状況とも整合を図りながら、民間開発の動向を適切に捉えて、機能集積や回遊

性の向上、質の高い空間形成、低炭素・省エネルギー化など、まちのリニューアルを進めていく必要があります。

5. おわりに

市街地再開発事業などの手法の活用により、これまで札幌市のまちづくりに尽力されてきた多くの地区の地元権利者を始めとする関係者の方々に改めて敬意を表するとともに、現在事業中の地区におきましても、引き続き関係者の皆様にご協力をいただきながら、「世界都市としての魅力と活力を創造し続ける街」を目指し、誰もがいつまでも住み続けたいと思うまちづくりを進めるべく、取り組んで参りたいと考えています。

《再開発事業地区一覧》

□市街地再開発事業

	地区名	施行区分	事業年度	面積 (ha)
完了	① 北海道庁西地区	組合	1979～1979 (S51～S54)	1.0
	② 一条橋周辺 2・6 地区	組合	1980～1982 (S55～S57)	0.4
	③ 北 4・5 南地区	個人	1980～1982 (S55～S57)	0.4
	④ 豊平 3・3 地区	組合	1981～1983 (S56～S58)	0.9
	⑤ 苗穂中央第 2 地区	公社	1985～1987 (S60～S62)	0.9
	⑥ 北 4 西 5 北地区	組合	1985～1988 (S60～S63)	1.1
	⑦ 旧永山邸周辺地区	公社	1986～1988 (S61～S63)	3.0
	⑧ 豊平橋南第 1 地区	組合	1987～1991 (S62～H3)	1.0
	⑨ JR 琴似駅南口地区	組合	1991～1994 (H3～H6)	1.4
	⑩ 苗穂中央第 3 東地区	組合	1991～1997 (H3～H9)	0.9
	⑪ 手稲本町 2・4 地区	個人	1995～1998 (H7～H10)	0.7
	⑫ 北 13 東 7 地区	組合	1996～1999 (H8～H11)	0.8
	⑬ 豊平 6・6 南地区	公社	1996～1999 (H8～H11)	1.5
	⑭ 菊水 1・2 地区	組合	1997～2000 (H9～H12)	0.9
	⑮ 北 12 条西 23 地区	個人	1998～2000 (H10～H12)	1.1
	⑯ 琴似 3・1 地区	組合	1995～2002 (H7～H14)	2.9
	⑰ 北 8 西 3 西地区	個人	2000～2003 (H12～H15)	0.8
	⑱ JR 篠路駅西第 1 地区	個人	2004～2005 (H16～H17)	0.2
	⑲ 豊平 6・6 北地区	公社	2001～2006 (H13～H18)	1.4
	⑳ 琴似 4・1、2 地区	個人	2004～2006 (H16～H18)	2.8
	㉑ 北 8 西 3 東地区	組合	2002～2007 (H14～H19)	0.8
	㉒ 東札幌 1 条地区	組合	2003～2009 (H15～H21)	3.7
	㉓ JR 篠路駅西第 2 地区	会社	2006～2010 (H18～H22)	1.1
	㉔ JR 琴似駅北口地区	組合	2002～2015 (H14～H27)	1.2
	㉕ 手稲本町 1・3 地区	個人	2012～2015 (H24～H27)	0.3
計 25 地区				31.2
事業中	❶ 琴似 4・2 地区	個人	2010～2018 (H22～H30) 予定	1.6
	❷ 札幌創世 1.1.1 区北 1 西 1 地区	組合	2014～2019 (H26～R1) 予定	2.0
	❸ 北 8 西 1 地区	組合	2014～2023 (H26～R5) 予定	2.1
	❹ 南 2 西 3 南西地区	組合	2015～2022 (H27～R4) 予定	0.6
	❺ 北 4 東 6 周辺地区	組合	2015～2021 (H27～R3) 予定	4.1
	❻ 北 3 東 11 周辺地区	組合	2015～2021 (H27～R3) 予定	2.5
	計 6 地区			12.9

□優良建築物等整備事業

	地区名	施行区分	事業年度	面積 (ha)
完了	① 真駒内上町 3 丁目地区	民間	1986～1989 (S61～H1)	0.7
	② 北 4 西 5 南第 2 地区	民間	1987～1990 (S62～H2)	0.3
	③ 桑園十字街 A 地区	民間	1989～1992 (H1～H4)	0.3
	④ ビール工場跡地地区	民間	1989～1992 (H1～H4)	5.5
	⑤ 北 7 西 4 南地区	民間	1990～1992 (H2～H4)	0.2
	⑥ 北 7 西 1 南地区	民間	1991～1994 (H3～H6)	0.4
	⑦ 地下鉄福住駅地区	民間	1993～1995 (H5～H7)	2.3
	⑧ JR 桑園駅北口地区	民間	1993～1995 (H5～H7)	1.3
	⑨ JR 手稲駅北口地区	民間	1994～1995 (H6～H7)	3.2
	⑩ 北 3 5 西 6 地区	公社	1995～1996 (H7～H8)	0.7
	⑪ 南 3 西 6 北地区	公社	1994～1997 (H6～H9)	0.2
	⑫ 北 2 5 西 9 地区	公社	1995～1998 (H7～H10)	1.6
	⑬ 手稲東新道北地区	民間	1996～1998 (H8～H10)	1.1
	⑭ 手稲東宮の沢第 1 地区	民間	1996～1998 (H8～H10)	2.0
	⑮ 手稲東発寒 6・9 地区	民間	1997～1998 (H9～H10)	0.6
	⑯ 北 4 西 1 南地区	民間	1998～2001 (H10～H13)	0.9
	⑰ 豊平橋南 2－2－A 地区	民間	2000～2002 (H12～H14)	0.4
	⑱ 手稲本町 1・4 地区	民間	1998～2003 (H10～H15)	0.1
	⑲ 南郷 1 6 南地区	民間	1999～2003 (H11～H15)	1.8
	⑳ 豊平橋 2－2－B 地区	民間	2002～2004 (H14～H16)	0.6
	㉑ 北 2 西 3 北地区	民間	2014～2016 (H26～H28)	0.3
	㉒ 大通東 4 地区	民間	2014～2015 (H26～H27)	0.2
計 22 地区				24.7
事業中	㉓ 北 3 西 3 南地区	民間	2018～2019 (H30～R1) 予定	0.4
	㉔ 苗穂駅北口西地区	民間	2018～2020 (H30～R2) 予定	1.3
	計 2 地区			1.7

都市再開発法制定50周年記念特集記事の募集について

当協会では、設立50周年及び都市再開発法制定50周年を迎えることから、機関誌「市街地再開発」において50周年記念特集記事を募集しております。

それぞれ地方公共団体のこれまでの「市街地再開発事業のあゆみ」について振り返ってご寄稿いただきたいと思います。ご寄稿を希望される地方公共団体におかれましては事務局までご連絡ください。お待ちしております。

(連絡先) 公益社団法人全国市街地再開発協会

企画情報部機関誌編集担当

TEL 03-6265-6691