

第4次 札幌市みどりの基本計画 (答申案)

第84回審議会資料からの主な修正点、追加点については赤字で表記しています。

令和〇年〇月

第1章 はじめに 1

1	計画策定の目的.....	2
2	計画の位置づけ.....	2
	（1）みどりの基本計画とは.....	2
	（2）計画の位置づけ.....	2
	（3）計画期間.....	3
3	みどりの定義.....	3
4	計画の対象.....	4
5	みどりの機能.....	5

第2章 現状と課題 9

1	札幌の現状.....	10
	（1）地勢.....	10
	（2）札幌の都市計画.....	10
	（3）社会情勢の変化.....	11
	（4）札幌のまちづくりの方向性.....	15
2	みどりの現状と課題.....	19

第3章 重視すべき視点 49

1	重視すべき視点の整理.....	50
2	みどり分野で取り組む視点.....	51
	（1）視点1 人と自然の共生.....	51
	（2）視点2 都市の魅力の向上.....	51
	（3）視点3 資源の有効活用.....	52
	（4）視点4 地域コミュニティの醸成.....	52

第4章 基本理念とみどりの将来像 53

1	基本理念.....	54
2	みどりの将来像.....	55
3	みどりの将来像図.....	56

第5章 目標 61

1	目標の設定.....	62
---	------------	----

第6章 計画の体系と施策 69

1	計画の体系.....	70
2	施策の方向性と施策.....	71
	自然.....	72
	方向性1 持続的な森林保全・活用.....	72
	方向性2 生物多様性に配慮したみどりの保全.....	75
	方向性3 みどり資源の有効活用.....	77
	方向性4 北東部の平地のみどりの保全.....	78
	都市.....	79
	方向性5 市街地のみどりの推進.....	79
	方向性6 都心のみどりの増加と価値の向上.....	83
	方向性7 街路樹のメリハリのある管理.....	87
	方向性8 多様な機能を発揮する公園づくり.....	89
	方向性9 ニーズに応じた安全・安心な公園の再整備.....	91
	方向性10 公園の適正な管理と活用の推進.....	95
	ひと.....	101
	方向性11 自然を知り・守り・つくり・活かす活動の推進.....	101
	方向性12 都心をみどりで彩り楽しむ活動の推進.....	103
	方向性13 身近な緑化活動の推進.....	104
	方向性14 協働によるみどりづくりの仕組みの充実.....	105

第7章 推進プログラム 109

1	推進プログラム.....	110
---	--------------	-----

第8章 各主体の役割と進行管理 ----- 115

1	各主体の役割 -----	116
	(1) 市民・活動団体 -----	116
	(2) 事業者・大学など専門機関 -----	116
	(3) 行政 -----	116
2	計画の進行管理 -----	117
	(1) PDCAサイクル手法の導入 -----	117

参考資料 ----- 119

1	札幌のみどりの情報-----	120
	（1）札幌市都市公園の種類・一覧-----	120
	（2）札幌市の公園緑地の種類-----	121
2	札幌市みどりの基本計画の策定経緯-----	122
3	市民アンケート-----	124
4	市民ワークショップ-----	131
5	市民グリーンフォーラム-----	135

第1章 はじめに

第1章 はじめに

1 計画策定の目的

人口減少社会が到来し、本市では「札幌市まちづくり戦略ビジョン」において、「持続可能な札幌型の集約連携都市への再構築を進める」という基本目標を定めており、「みどり」についても量の拡大から今ある施設の有効活用への転換期にきています。

平成 23 年（2011 年）に「第 3 次札幌市みどりの基本計画」を策定してから 10 年近くが経過したことから、社会情勢の変化や多様な市民ニーズを踏まえて、これからのまちづくりに対応したみどりづくりの総合的な指針となる「第 4 次札幌市みどりの基本計画」を策定します。

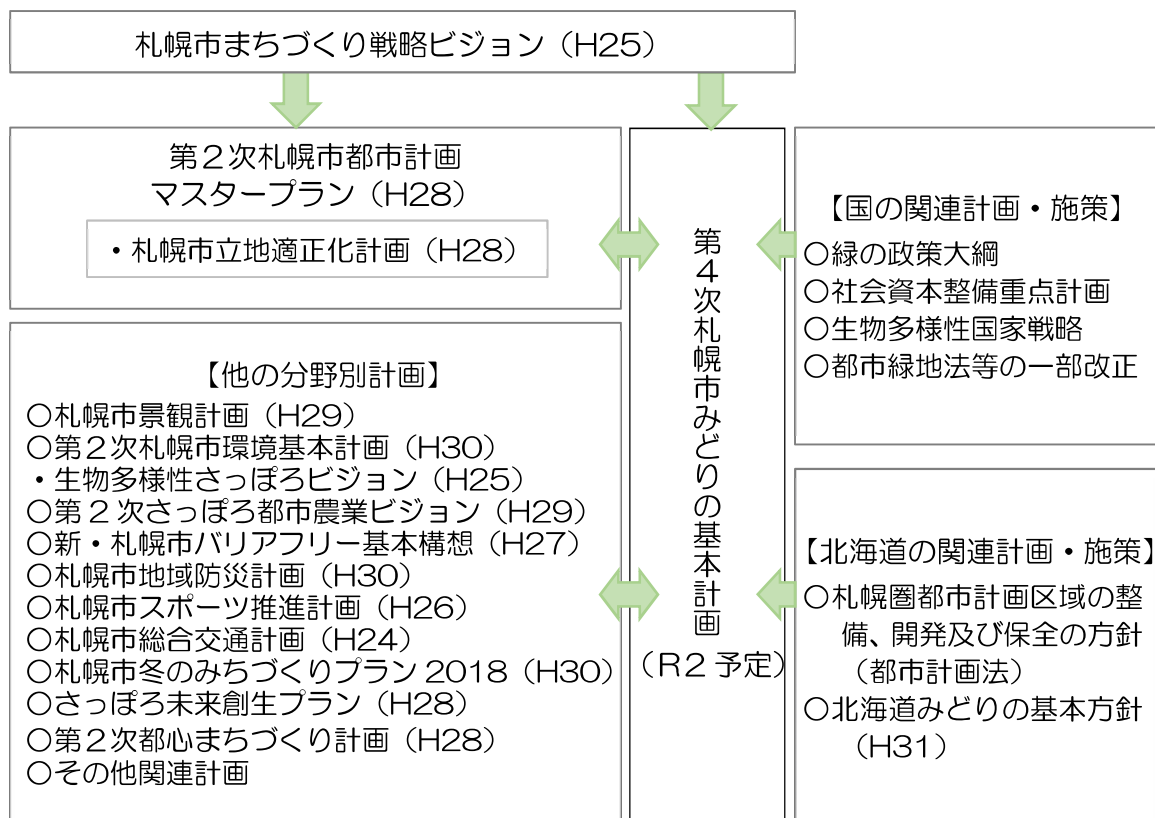
2 計画の位置づけ

（１）みどりの基本計画とは

「みどりの基本計画」は、緑地の保全や緑化の推進に関して、その将来像、目標、施策などを市町村が定める基本計画です。これにより、緑地の保全及び緑化の推進を総合的、計画的に実施することができます。

（２）計画の位置づけ

本計画は、上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」や、関連計画との整合を図り、みどりに関する総合的な計画として策定するものです。



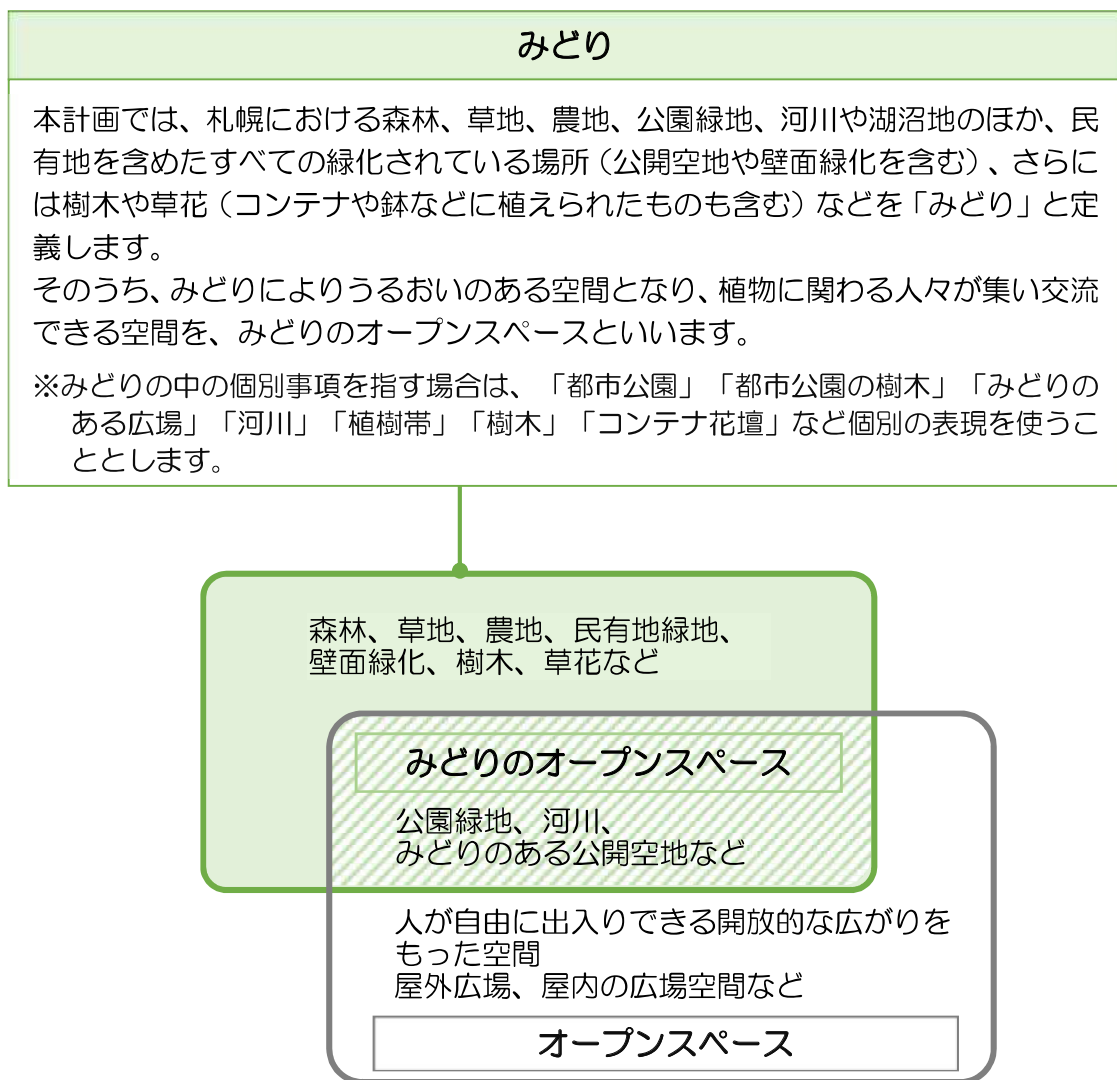
(3) 計画期間

計画期間は令和2年度（2020年度）から令和11年度（2029年度）までの10年間とします。

なお、社会情勢の変化や関連計画の改定などに対応するため、必要に応じて見直しを行います。

3 みどりの定義

本計画では、「みどり」を以下のとおり定義します。



4 計画の対象

これからのまちづくりでは、市民や活動団体、事業者など様々な主体と連携した活動に取り組む必要があります。そのため、本計画では、前ページで定義した「みどり」に加え、「活動」を計画の対象とします。

みどり

- 森林、草地、農地
- 公園緑地、河川や湖沼地
- 公有地・民有地の緑化（公開空地や壁面緑化等を含む。）されている場所
- 樹木や草花（コンテナや鉢などに植えられたものも含む。）

活動

- みどりを“知る”活動 ～ 自然観察会などみどりにふれあい楽しみながらみどりの大切さを学ぶ活動や、みどりの大切さを発信し、みんなに知ってもらう活動など
- みどりを“守る”活動 ～ 生物の生息・生育空間の保全活動、人工林の間伐など森林の保全管理、みどりのオープンスペースの維持管理、花壇やプランター・庭などの手入れなど
- みどりを“つくる”活動 ～ 花壇やプランターの設置、自宅の庭づくり、植樹活動への参加、開発などとあわせた民間や行政による施設の緑化・みどりのオープンスペースの創出など
- みどりを“活かす”活動 ～ 今ある公園緑地や森林などを積極的に活用して地域住民が交流したり、市民ボランティアや民間活力の導入により、より魅力的に使う工夫をしていくことなど

5 みどりの機能

みどりは、市民が生活していくうえで欠かすことのできない多様な役割を持っています。ここでは、札幌市において重要なみどりの役割や機能について解説します。

みどりの機能を発揮する「自然」「都市」「ひと」の3つの対象ごとに整理しています。

自然

①自然環境の保全

森林や水辺、草地のみどりなどは、地域の自然環境を保全・再生する機能を有するとともに、生物の生息・生育空間となり、生物多様性※の保全に寄与します。

②地球環境問題への対応

二酸化炭素の吸収・固定による地球温暖化防止や森林の水源涵養機能※など、地球環境の改善に役立ちます。

※ **生物多様性**：自然の生態系を構成する動物、植物、微生物などが豊かな生物種の多様性とその遺伝子の多様性など、さまざまな多様性を持つ生態系概念。

※ **水源涵養機能**：森林の土壌が、降水を貯留し、河川へ流れ込む水の量を平準化して洪水を緩和するとともに、川の流量を安定させる機能。また、雨水が森林土壌を通過することにより、水質の浄化を行う。（林野庁を参照。）

③都市環境※の形成

- ・生活環境の改善

気温・湿度の調整、大気の浄化、日陰の提供により心身ともに快適な生活環境を形成します。

- ・うるおいの創出

都心※や市街地において、みどりのオープンスペースや街路樹などによって、市民や来訪者が五感を通して感じられるうるおいを創出します。

- ・札幌らしい景観の形成

手稲山や藻岩山などの山並みや、豊平川などの川のある景観、大通公園や中島公園など札幌を象徴する公園の景観、北海道大学の並木や農場の景観、樹木のある街並みなど、札幌らしい景観を形成し、市民一人ひとりの原風景※を形づくります。

④防災機能の発揮

森林や緑地は、水源の涵養・土砂災害防止などの役割を果たしています。また、災害時には、土砂災害防止、延焼の防止などの役割を果たすとともに、都市公園などは避難の場、救援活動の拠点となります。

⑤観光まちづくり・地域経済への寄与

- ・観光まちづくりの促進

大通公園や中島公園など、特色があり札幌を象徴する大きな都市公園は、まちのブランド化や観光まちづくりの促進に寄与します。

- ・地域経済の活性化

農地は都市に新鮮な農産物を供給するなど経済的な活動に寄与します。また、都市公園や自然歩道などは、様々なイベントや憩いと賑わい創出の拠点となり、地域経済の活性化に寄与します。

※ **都市環境**：建築群（住宅、ビル、公共施設等）や公園、道路、橋梁、ライフライン（電気、ガス、上下水道）、交通システムなどをはじめ、人が生活する上で必要なものを人工的に設えた空間。

※ **都心**：JR 札幌駅北口の一体、大通東と豊平川が接する付近、中島公園、大通公園の西側付近を頂点とする、ほぼひし形に広がる区域。

※ **原風景**：原体験におけるイメージで、風景のかたちをとっているもの。

⑥様々な世代が利用できる場の提供

- 健康推進の場の提供

都市公園や自然歩道は、スポーツや健康づくりなどの場となり、健康な身体づくりや精神的な豊かさをもたらします。

- 自然とのふれあいの場の提供

森林や緑地は、人と自然がふれあい憩える場であり、利用者は自然の恵みによるうるおいや安らぎを享受することができます。

- 子育ての場の提供

都市公園は、子どもの遊び場や親子のふれあう場となります。

- 環境教育※の場の提供

森林や公園緑地は、自然観察や自然学習など、自然にふれあいながら体験し学べる環境教育の場となります。

- まちづくり活動の場の提供

まちなかの公園や道路などは、花植え、清掃、みどりの手入れなど、気軽に参加出来る身近なまちづくり活動の場となります。

⑦コミュニティの形成

- 地域コミュニティ※の形成

公園緑地は、様々な地域活動やイベントの場となり、地域交流や世代間交流の促進に寄与します。

- まちへの愛着の形成

人々を取り巻く山や川などの自然環境や都市公園などがもたらす景観によって、歴史・風土など札幌らしさを感じることで、市民のまちに対する愛着を育みます。

※ **環境教育**：環境保全についての理解を深めるために行われる環境の保全に関する教育及び学習。

※ **地域コミュニティ**：コミュニティは、地縁、血縁、文化的背景、価値観などにもとづく共同体であり、そのうち、地縁的な要素の大きいものを地域コミュニティとする。

第2章 現状と課題

第2章 現状と課題

1 札幌の現状

(1) 地勢

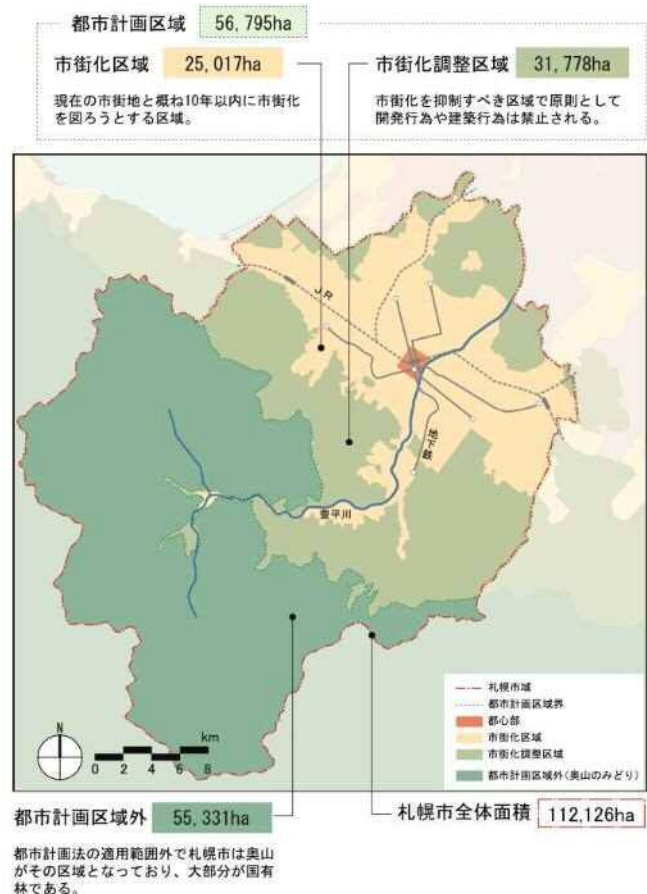
札幌市は、石狩平野の南西部に位置し、東は石狩川から野幌原始林にかけての低地帯、西は手稲山系、南は支笏洞爺国立公園に連なる一大山地、北は日本海に接する石狩砂丘地に囲まれた都市で、190 万人以上の人々が暮らす大都市でありながら、豊かな自然に恵まれた、北海道の政治・経済、文化の中心地です。

地形は、市街地が発達してきた豊平川扇状地、北東部の石狩低地帯、南西部一帯の山岳地、東南部の丘陵・台地の4つに区分することができます。

気候は日本海型気候で、夏はさわやか、冬は積雪寒冷を特徴としており、四季の移り変わりが鮮明です。札幌の年平均気温はおよそ 8.9℃、年総降水量はおよそ 1,100mm です。

(2) 札幌の都市計画

札幌市全市域 112,126ha のうち、南西部の国有林を除く 56,795ha（全市域の約 50.7%）が都市計画区域に指定されています。そのうち 25,017ha（全市域の約 22.3%）が市街化区域に、31,778ha（全市域の約 28.3%）が市街化調整区域に指定されています。



都市計画法に基づく札幌市域の区分図

(3) 社会情勢の変化

①地球規模の環境問題の深刻化

地球規模での人口増加や経済規模の拡大の中で、水や食料の不足、大気・海洋汚染、エネルギーなどの資源枯渇問題、生物多様性の喪失、さらには地球温暖化に伴う気候変動への対応など、人間活動に伴う地球環境への負荷はますます増大しています。

人類の生存基盤である地球環境は存続の危機に瀕しており、世界は持続可能な社会に向けた大きな転換点を迎えています。

②持続可能な開発目標の推進

地球規模での環境問題を解決し、持続可能な社会の形成に世界全体で取り組むため、平成27年（2015年）9月の国連総会において、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択されました。このアジェンダでは、人間、地球及び繁栄のための行動計画として、2030年までに解決すべき17のゴールと169のターゲットからなる「持続可能な開発目標（SDGs）」が設定されています。

SDGsは発展途上国のみならず、先進国も含めた全ての主体が取り組む普遍的なものであり、日本においても「SDGs推進本部」の設置や「SDGs実施指針」の策定など積極的に取り組んでいます。

札幌市においては、平成30年（2018年）に「SDGs未来都市」として選定され、「札幌市SDGs未来都市計画」に基づき、「環境」の取組の推進を“起点”とした、「経済」や「社会」への波及を目指すとともに、北海道という地域特性を活用した取組を進め、「寒冷地における環境都市」の世界モデルの構築を目指し、SDGs達成に向けた取組を進めることとしています。



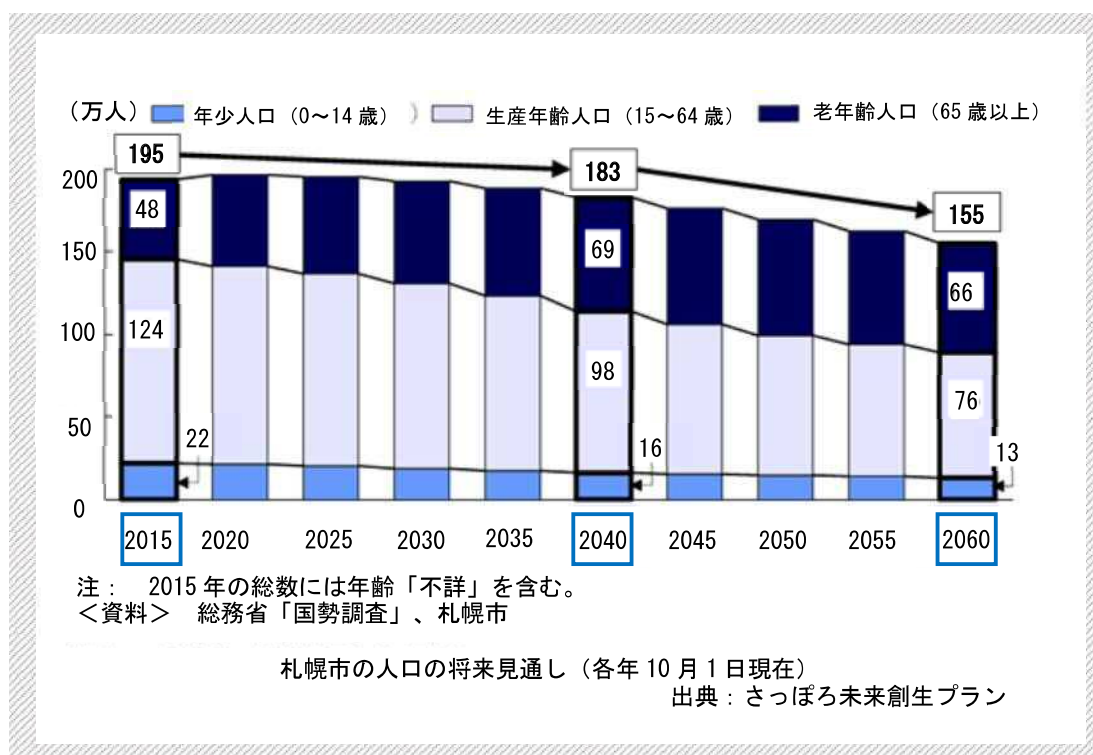
持続可能な開発目標（SDGs）

③人口減少社会の到来、少子高齢化の進行

札幌市の人口は、令和1年（2019年）8月現在、約197万人であり、これまでは人口の増加が続いています。

しかし、令和42年（2060年）には人口が155万人になると推計されており、平成27年（2015年）の195万人から40万人減少することになります。

年齢別では、経済活動を主に支える生産年齢人口（15～64歳）は、令和42年（2060年）には76万人となり、平成27年の124万人から48万人減少し、年少人口（0～14歳）は、令和42年（2060年）には13万人となり、平成27年の22万人から9万人減少することになります。



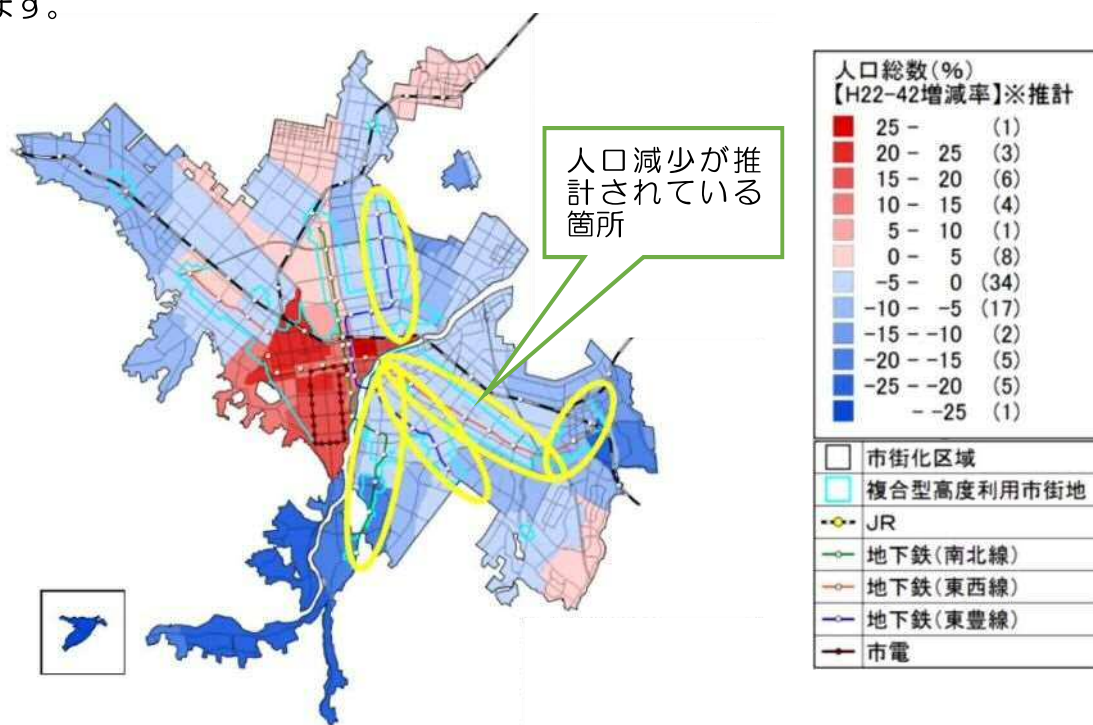
④経営資源の制約

これから迎える人口減少・超高齢社会は、私たちの暮らしに様々な影響を及ぼすことが推測されています。

札幌市においては、今後も生産年齢人口の減少が予測されるため、行政の財源や人材の不足などの経営資源の制約が懸念されます。

⑤人口構造の地域的な偏り

平成22年（2010年）国勢調査をもとにした人口の将来推計の増減率をみると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推測されています。さらにこの傾向が令和12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。

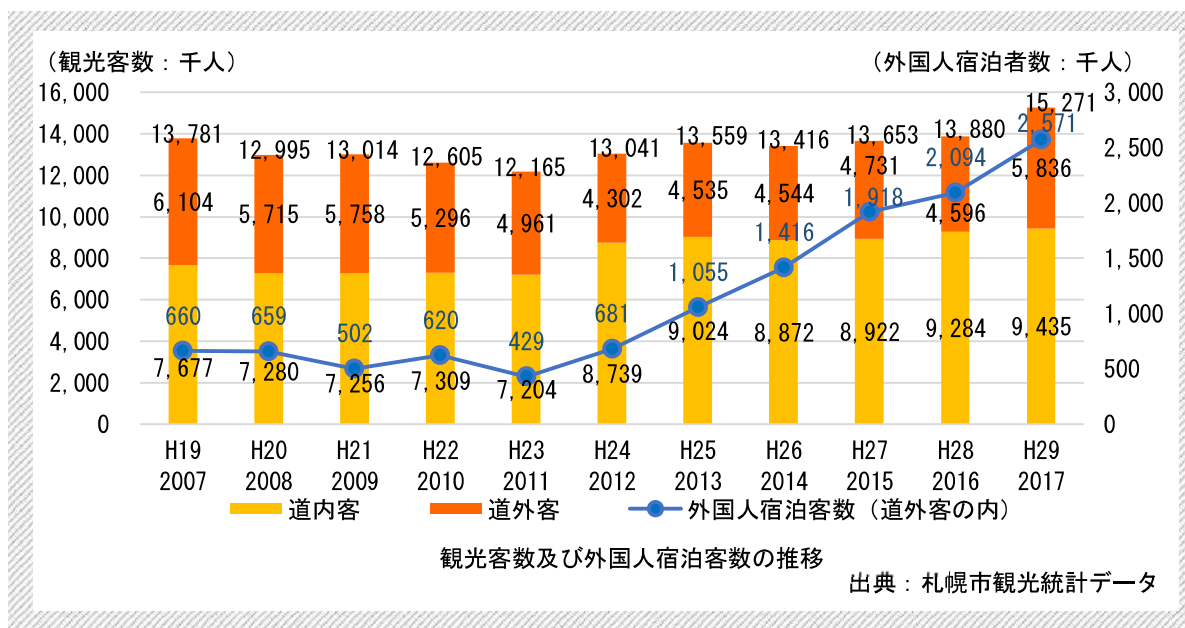


地区別の将来人口総数増減率 平成22年(2010年)～令和12年(2030年)

出典：札幌市立地適正化計画

⑥外国人来訪者の増加

近年、観光客数は増加しており、特に外国人宿泊者が急速に増加しています。



⑦北海道新幹線の札幌延伸、冬季オリンピック・パラリンピックの開催招致

ア 北海道新幹線札幌延伸

北海道新幹線は、全区間約360kmのうち、新青森駅から新函館北斗駅までの約149kmが平成28年（2016年）3月26日に開業し、新函館北斗駅から札幌駅までの約211kmは、令和12年度（2030年度）末に開業する予定で、平成24年（2012年）から建設工事を進めています。

新幹線札幌駅ホームは、在来線ホームの東側に設置される計画で、札幌市では新幹線ホームに隣接する街区において、南口駅前広場と新幹線駅施設との連続性を生み出し、札幌の新しい顔となるオープンスペースのほか、バスターミナルなどの施設を整備する予定です。

イ 冬季オリンピック・パラリンピック開催招致

札幌市では、2030年冬季オリンピック・パラリンピックの招致を目指しています。

この招致をきっかけとして、まち全体をリニューアルし、雪を楽しむ文化・ライフスタイルを新たな価値として、市民さらには国内外へ発信していくとともに、超高齢社会に対応したユニバーサルなまちづくりを進めるなど、まちづくり戦略ビジョンに掲げた都市像「北海道の未来を創造し、世界が憧れるまち」「互いに手を携え、心豊かにつながる共生のまち」の実現を目指します。

⑧都市公園法等の改正

近年の社会の成熟化、市民ニーズの多様化、都市インフラの一定の整備等を背景として、みどりがもつ多機能性を最大限に引き出すことを重視し、ストック活用や民間との連携の加速、一層柔軟に使いこなしていくことを目的に、都市公園法等が改正（平成29年（2017年）5月公布）されました。

【主な政策の改正点】

都市公園の再生・活性化	緑地・広場の創出	都市農地の保全・活用
【都市公園法等】 ■ 都市公園で、保育所等の設置を可能に ■ 民間事業者による公共還元型の収益施設（カフェ・レストラン）の設置管理制度の創設 等	【都市緑地法】 ■ 民間による市民緑地の整備を促す制度の創設 ■ 緑の担い手として民間主体を指定する制度の拡充 等	【生産緑地法、都市計画法、建築基準法】 ■ 生産緑地地区内で、直売所・農家レストラン等の設置を可能に ■ 新たな用途地域の類型として田園住居地域を創設 等

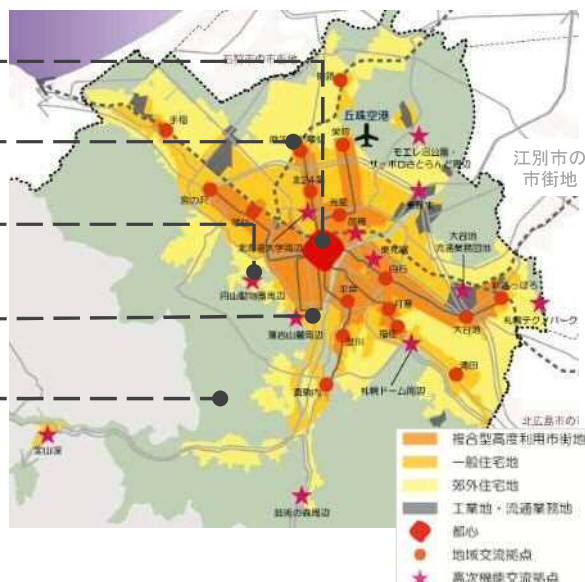
②第2次札幌市都市計画マスタープラン

第2次札幌市都市計画マスタープランは、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た計画です。

平成28年（2016年）には「人口減少」「少子高齢化」を背景とした方向性の修正を行い、都市づくりの基本目標は「世界都市」「コンパクトな都市」「札幌らしいライフスタイルが実現できる都市」「低炭素都市」「安全・安心都市」としています。

【総合的な取組の方向性】

- 1 魅力があられ世界を引きつける都心
- 2 多様な交流を支える地域交流拠点
- 3 利便性が高く魅力ある複合型高度利用市街地の実現
- 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
- 5 市街地の外の自然環境の保全と活用



③札幌市立地適正化計画

第2次札幌市都市計画マスタープランに掲げる都市づくりの目標の実現を目指し、市街地区分にに応じた人口密度の適正化や、公共交通を基軸とした各種都市機能の適正配置を図るための計画です。

主な区域

【集合型居住誘導区域】

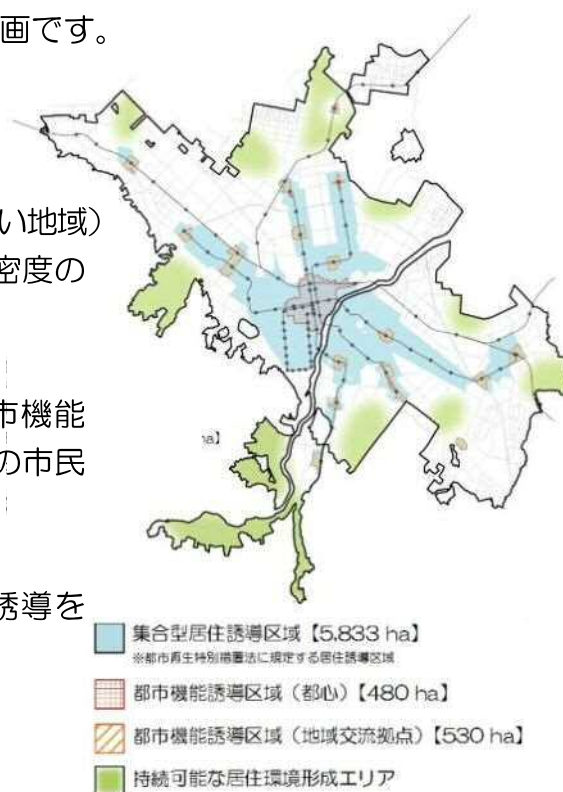
（地下鉄駅周辺等の公共交通利便性の高い地域）
→人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図る

【都市機能誘導区域（都心）】

→国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設、教育文化施設、多くの市民が利用する公共施設の誘導を図る

【都市機能誘導区域（地域交流拠点）】

→多くの市民が利用する公共施設の誘導を図る



④札幌市景観計画

都市が拡大・成長する中で、受動的・保守的に秩序と調和のある都市景観を維持するこれまでの景観施策から、成熟した都市において、景観を構成する要素を幅広くとらえ、能動的・創造的に都市の魅力・活力を向上させるための景観施策へと転換していくことを大きな課題と捉え、札幌の景観形成の総合的な指針として、理念や目標、方針などを明らかにするとともに、その実現に向けた取組などを定めています。

【理念】

北の自然・都市・人が輝きを織りなす美しい札幌の景観を創り上げる

【目標】

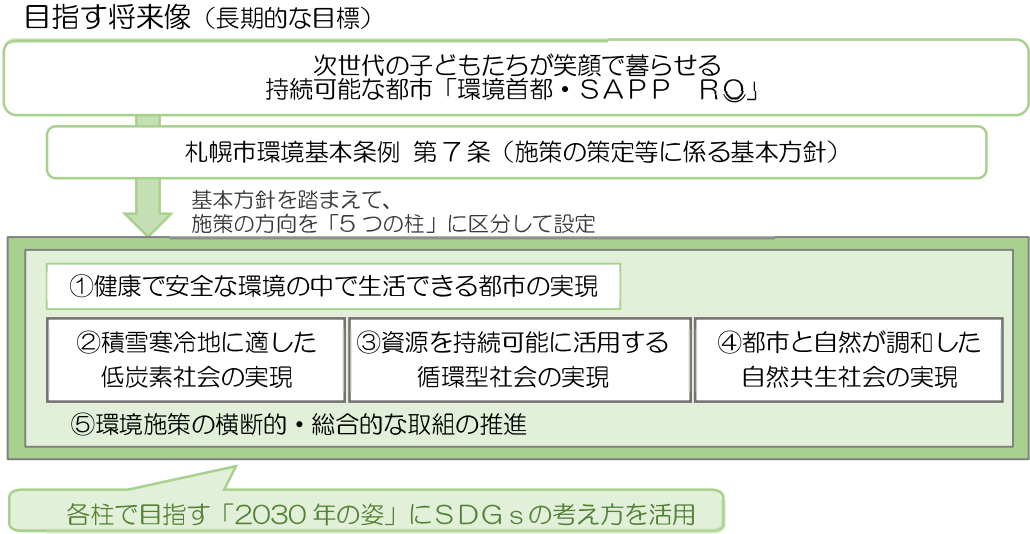
- 1 札幌固有の景観特性と街の成り立ちを尊重し、秩序と調和のある景観づくり
- 2 地域の個性が際立ち、多彩な輝きを放つ景観づくり
- 3 多様な主体がつながり、持続的に取組を重ねる景観づくり

【関連する方針】

景観形成の方針（抜粋）		
自然	気候等	○四季が明瞭な気候特性を生かし、四季の変化が感じられる景観形成を図ります。 ○特に、雪のある景観が札幌の個性の一つであることを踏まえ、 <u>雪に配慮した景観形成を図ります。</u>
	地形 (山地、丘陵地、扇状地、平地)	○札幌の地形が持つ特性を生かした景観形成を図ります。 ○特に、市街地の背景となる山並みは、方向や広がりを確認できる要素であることから、 <u>山並みへの眺望に配慮した景観形成を図ります。</u>
	<u>水とみどり</u>	○主要な河川や市街地を取り巻くみどりなど、骨格となる水とみどりのネットワークを基軸として重視するとともに、歩行空間や隣合う敷地間などにおけるきめ細やかな水とみどりの連続性も考慮した景観形成を図ります。 ○特徴ある水辺空間や拠点となるみどりを生かした景観形成を図ります。 ○札幌の植生やシンボルとなる樹木などを生かした景観形成を図ります。 ○水とみどりが連続する自然環境を保全するなど、多様な生態系に配慮した <u>景観形成を図ります。</u>
都市	都心	【世界に向けて都心の魅力を発信する優れた景観形成】
	拠点	【各拠点の特性を生かした景観形成】
	複合型高度利用市街地	【利便性の高い快適な暮らしを演出する景観形成】
	一般市街地	【居住環境の維持・向上に向けた景観形成】
	郊外住宅地	【ゆとりある居住環境を重視した景観形成】
	工業地・流通業務地	【周辺市街地と調和した景観形成】
	幹線道路等の沿道	【連続性のある道路景観の形成】
	市街地の外	【市街地を取り囲む自然的特性を重視した景観形成】
人（暮らし）	歴史	○格子状街路や防風林など、街の成り立ちを尊重した景観形成を図ります。
	文化・暮らし	○市内外から多くの人々が訪れる場所では、市民や観光客等が魅力を感じられるよう、その場所の特性を踏まえるとともに、札幌の文化を尊重した景観形成を図ります。 ○住宅地等では、地域ごとの住まい方の違いを踏まえ、地域住民が関わりながら、地域への愛着を高める景観形成を図ります。

⑤第2次札幌市環境基本計画

札幌市環境基本条例第7条で定める施策の策定等に係る基本方針を踏まえ、本市における環境保全に関する長期的な目標と施策の方向を定めています。



⑥生物多様性さっぽろビジョン

生物多様性基本法に基づく地域戦略として、また札幌市環境基本計画の個別計画として策定したもので、「札幌の自然環境の保全」と「ライフスタイルの見直し」の両面から生物多様性の保全に取り組むこととしています。札幌の自然環境の保全に向けては、市域を4つのゾーンに区分し、それらをつなぐ生態系とともに各ゾーンの望ましい姿を示しています。

【理念】

北の生き物と人が輝くまち さっぽろ

【目標】

- 1 豊かな生物多様性と共生する都市づくり
- 2 環境首都・札幌にふさわしい生物多様性に配慮したライフスタイルの実践
- 3 自然環境と一体となった文化や知恵、景観等、伝統資源の継承及び創造

【関連する取組（抜粋）】

4つの施策の柱	施策の方向性
「理解する」 生物多様性に対する理解を深める	・自然とのふれあいの場の充実 ・環境教育・普及啓発 ・調査分析・情報共有 ・生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する技術の向上
「協働する」 生物多様性の保全に皆で取り組む	・活動主体の育成、支援 ・連携の仕組みづくり
「継承する」 生物多様性を守り育て、 将来に伝えていく	・生息・生育環境の保全と拡大 ・野生生物をめぐるトラブルの軽減 ・環境負荷の低減 ・歴史的文化的資産の継承
「活用する」 生物多様性の持続可能な利用を進める	・自然を活かすライフスタイルの推進 ・環境に配慮した消費行動の推進 ・持続可能な社会経済活動への活用