北海道
みどりの基本方針

平成31(2019)年3月

北海道

～はじめに～

平成３０（２０１８）年は、かつて蝦夷地と呼ばれていた本道が、「北海道」と命名されてから１５０年目となる大きな節目の年です。

北海道における都市形成を１５０年前から振り返りますと、北前船やアイヌ民族との交易により栄え、港から放射状に市街地が形成された函館や、千年の都京都を参考とした計画都市である札幌、交通や商業、農業の拠点として計画的に整備が進められた旭川や帯広など、秩序ある市街形成と、その周辺に産業基盤である農地や森林等が保全されている、市街地と自然が共存する都市が形成されてきました。

高度成長期を迎えると、土地区画整理事業や開発行為など、居住や産業基盤の確保を目的とした、面的で大規模な都市的土地利用が進むことから、道では、都市内においても道民が自然に触れ合うことができる機会を確保するため、６８の都市計画区域において「緑のマスタープラン」を策定し、道内各地で公園や緑地などといった「みどり」の整備や保全が図られてきました。

さらに、昭和６３（１９８８）年には、「北海道緑のマスタープラン」を、平成１３（２００１）年には「北海道広域緑地計画」を策定し、緑地などの体系的な位置づけを行うとともに、広域的な視点から展開すべき広域公園に関する配置等の方針を示し、道民がより「みどり」に触れる機会を確保するために、道内各地に広域公園を整備してきました。

また、市町村においても、積極的に緑地等の整備や保全が行われ、国や道、市町村が連携して良好な都市環境の形成や、道民の健康で文化的な都市生活の確保に努めてきました。

このように、道内では、都市の形成とともに「みどり」を確保し、近代的で自然豊かな北海道らしい環境を創造してきました。

近年、自然災害の多発や環境保全意識の高揚、市民や観光客の公園利用におけるニーズの多様化を背景に、防災拠点としての活用や、子育て支援や環境負荷の低減など、公園には多様な機能が求められてきております。

また、人口減少・少子高齢化の急速な進展や、公園を維持管理する担い手不足により、限られた人員の中で公園を維持管理していかなければならない状況にあるなど、公園を取り巻く環境は大きく変化してきております。

このため、道では、「みどり」が有する環境保全やリラクゼーション効果、防災や観光拠点となり得る多機能性を再認識しながら、「みどり」の量の確保や質の向上を図り、公園を効率的効果的に維持管理して、持続可能で潤いと活力のある都市を構築することを目的に、「北海道広域緑地計画」を改訂して「北海道みどりの基本方針」を策定いたしました。

この方針は、北海道内の都市の「みどり」の将来像を明らかにするものです。本道が北海道民や観光客に愛される「みどり」豊かな北の大地となっていくことを強く期待するものです。

平成３１（２０１９）年　北海道建設部長

北海道みどりの基本方針

目　次

～はじめに～

第一章 ～北海道みどりの基本方針の概要～ ･････････････････････････････････････ 1
　１ 目的･･･ 1
　２ 策定の経緯･･･ 1
　３ 位置づけ･･･ 2
　４ 策定体制･･･ 3
　５ 対象区域･･･ 3
　６ 対象期間･･･ 4
　７ 対象とする「みどり」･･･ 4

第二章 ～都市の「みどり」の現状と課題～ ･････････････････････････････････････ 6
　１ 北海道の土地利用の特徴･･ 6
　２ 北海道における「みどり」の課題･･ 8
　３ 「みどりの整備状況」及び「今後の目標」･･････････････････････････････････ 11

第三章 ～これからの都市の「みどり」のあり方～ ･･････････････････････････････ 14
　１ 「みどり」のストック効果を高めるマネジメントの実践･････････････････････ 14
　（１） 「みどり」が持つストック効果（多面的な機能・効果）の創出･････････ 14
　（２） グリーンインフラに関する取組の推進･･････････････････････････････ 15
　（３） 都市公園等の戦略的配置と「みどり」のネットワーク化･･････････････ 16
　２ 官民連携による「みどり」マネジメントの実践･････････････････････････････ 17
　３ 柔軟に使いこなす都市公園等のマネジメントの実践･････････････････････････ 18

第四章 ～推進すべき施策～ ･･ 19
　１ 緑の基本計画の充実化・高度化･･･ 19
　（１） 「みどり」のストック効果･･･ 19
　（２） 都市公園等をより柔軟に使いこなす･･･････････････････････････････ 22
　２ 公園施設長寿命化計画への積極的な取組･･･････････････････････････････････ 23

３ 各種制度等の戦略的な活用 24
（１） 都市の質を高める都市計画制度等の活用 24
（２） 官民連携による「みどり」のマネジメントの加速 24
（３） 横断的連携による制度の活用 26

第五章 ～広域公園の基本的な考え方～ 27
１ 広域公園に関する計画見直しの背景 27
２ 広域公園の現況 28
（１）広域公園の整備状況 28
（２）利用状況 30
３ 広域公園の課題 31
（１）社会情勢の変化（少子高齢化、人口減少、人口の一極集中） 31
（２）都市公園の役割の多様化 32
（３）道民への均衡あるサービスの提供 33
（４）公園施設の老朽化対策及び維持保全 34
４ 広域公園計画の基本方針 35
（１）配置計画 36
（２）整備方針 38
（３）管理運営方針 39
（４）道立広域公園のモデルプラン 40

第一章　～北海道みどりの基本方針の概要～

１　目的

「北海道みどりの基本方針」（以下、「本方針」という。）は、道内都市圏における緑地の保全や緑化の推進等に係る考え方や方向性を示し、関係機関や住民の理解と協力を得ながら都市の「みどり」の保全や整備、質の向上や有効活用を図って、道民の健康で文化的な都市生活を確保することを目的としています。

２　策定の経緯

本道の広域的で豊かな自然環境の保全を図り、都市緑地の整備等を進めるため、全道的な視点に立った広域公園等に関する施策推進の指針として、昭和６３（１９８８）年に「北海道緑のマスタープラン」を策定しました。

平成１１（１９９９）年の１０年経過に伴う「北海道緑のマスタープラン」の見直しを経て、平成１３（２００１）年には、都道府県が「広域緑地計画」を策定するとした平成６（１９９４）年の建設省通達を踏まえ、北海道の都市計画区域全域を対象とした広域的な観点からの緑地の配置や都市の緑化推進の方針を定めた「北海道広域緑地計画」を策定しました。

この度、その目標年次を迎えるにあたり、社会経済情勢の変化や観光や福祉など緑地に期待される機能が多面的になってきたことを踏まえ、利活用といったソフト面での施策を充実するイメージを含めるため、「緑地」を「みどり」と置き換えて、「北海道みどりの基本方針」と改題して改訂するものです。

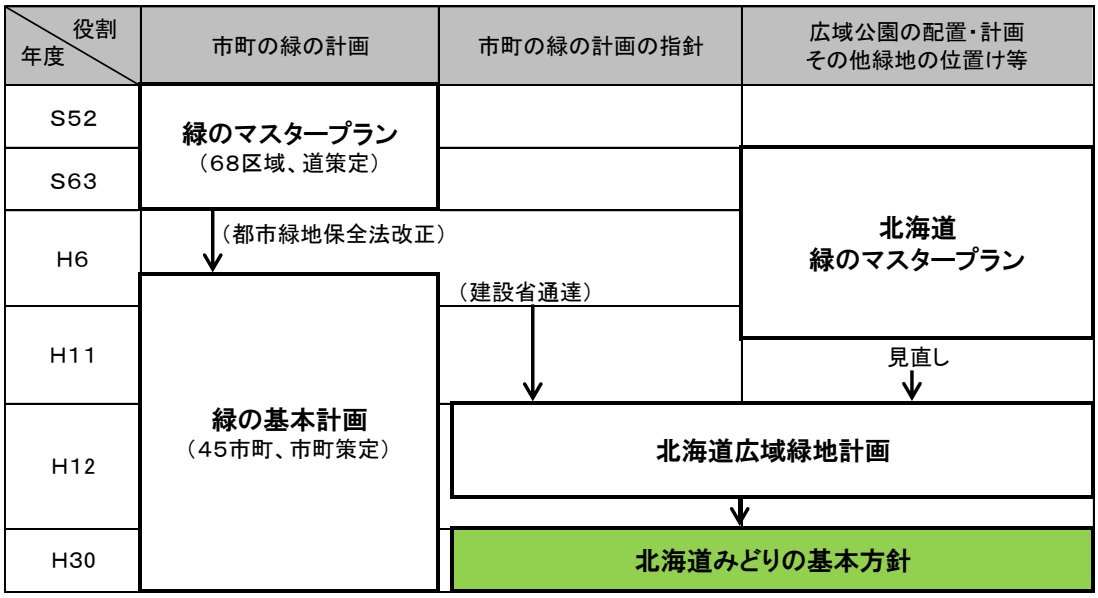

図１　策定の経緯

３　位置づけ

本方針は、都市緑地法の具体的な運用を示した都市緑地法運用指針に基づき定めた「広域緑地計画」であり、一の市町の区域を超えた広域の見地からの検討により、地域の実情に応じて必要な緑地の保全や緑化の推進の方針を示すものです。

具体的には、道内都市圏における緑地の将来像やその実現に向けた方針を示し、加えて緑化を図る上で重要な主体である市町が定める「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（都市計画マスタープラン、以下、「都市計画ＭＰ」という。）や「市町村の緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画」（以下、「緑の基本計画」という。）を策定する際の指針となるものです。

これらの上位計画としては、総合的、長期的な視点に立って道土の有効利用を図る「国土利用計画（北海道計画）」や道政の基本的な方向を総合的に示す「北海道総合計画」があります。

また、都市の健全な発展と秩序ある整備を図る都市計画法や、都市公園の健全な発展を図る都市公園法などの関連法があり、これらに基づいて策定された他の計画と相まってこの本方針は策定されます。

例えば、道は都市計画法に基づく「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（都市計画区域マスタープラン、以下、「区域ＭＰ」という。）を７９区域において定めており、区域ごとに都市計画の基本的な方針を定めています。

本方針は、この「区域ＭＰ」に対しても、都市緑化に特化した方針となるもので、参考として、本方針と関連法に基づく他計画との関連を図２に示します。

なお、本方針は、「持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）※1」の達成に向けた取組の一つに位置づけています。

※1：持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals：ＳＤＧｓ)

平成２７（２０１５）年９月に国連で採択された、先進国を含む２０３０年までの国際社会全体の開発目標。１７のゴール（目標）と、その下位目標である１６９のターゲットから構成。

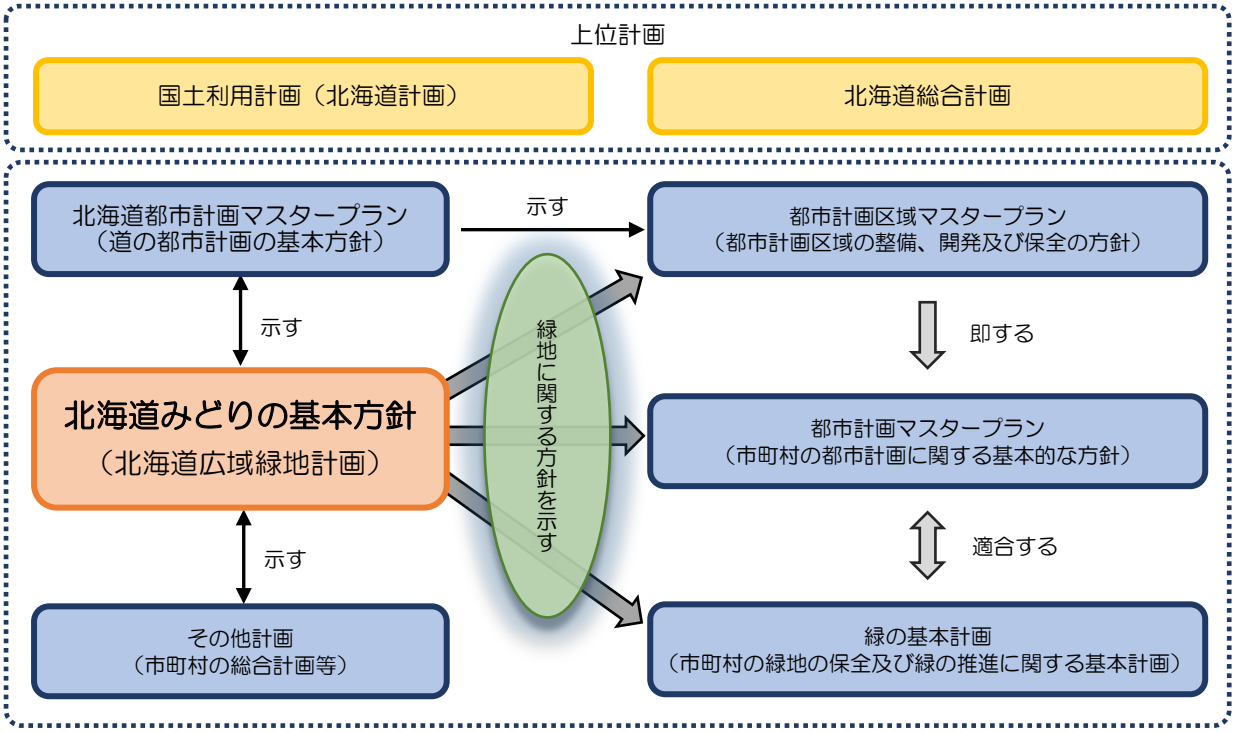

図２　北海道みどりの基本方針と他計画との関連

4　策定体制

本方針は、「北海道広域緑地計画見直しに関する連絡会議」を開催し、庁内関係課との連絡調整を図った上で、学識者及び有識者により構成される「北海道広域緑地計画見直しに関する懇談会」での議論及び道民に対するパブリックコメントの結果等を踏まえて策定しました。

5　対象区域

前述の「都市計画ＭＰ」は、都市計画区域（都市計画法第５条）を、「緑の基本計画」は、主に都市計画区域を対象とした計画であることから、本方針の対象区域も主として都市計画区域とします（資料編　「１　北海道の都市計画区域」を参照）。その中でも多くの公園等が配置され、より計画的な整備、開発及び保全が求められる市街地は特に重要な区域となります。

この市街地とは、都市計画法第７条に基づく区域区分を定めた都市計画における「市街化区域」、区域区分を定めていない都市計画においては同法第８条第１項第１号に基づく「用途地域」とします。本道では、１７９市町村のうち９９市町で都市計画が定められており、都市計画区域としては７９区域が指定されています。また、このうち１０区域で区域区分が定められています。

６　対象期間

本方針は、本道の都市圏における「みどり」のあり方に係る理念や基本的な考え方を示すものとし、概ね１０年後に見直しの要否を検討します。

なお、社会経済情勢の変化、法改正や上位・関連計画の改定などにより本方針に齟齬が生じた場合には、適宜見直しを行います。

７　対象とする「みどり」

本方針が対象とする「みどり」は、都市緑地法で規定される「緑地」とします。

同法第３条第１項では、緑地を「樹林地、草地、水辺地、岩石若しくはその状況がこれらに類する土地（農地であるものを含む。）が、単独で若しくは一体となって、又はこれらに隣接している土地が、これらと一体となって、良好な自然的環境を形成しているもの」と定義しています。

具体的には、図３に示すように施設整備を通じて設置される「施設緑地」と法令による土地利用規制を通じて確保される「地域制緑地」に分類されます。

また、農地については、平成２９（２０１７）年度の都市緑地法改正から都市にあるべきものとして緑地に加えられ、都市の「みどり」空間として積極的に保全・活用を図ることが望まれています。

サッポロファクトリー
民間施設のみどり
民間建築（札幌市）

自転車歩行者専用道
白石サイクリングロード（札幌市）

地域森林計画対象民有林
利根別自然休養林（岩見沢市）

市民農園
（伊達市）

- みどり
  - 施設緑地
    - 都市公園
      - 都市公園法で規定するもの
    - 都市公園以外
      - 公共施設緑地
        - 都市公園以外で公園緑地に準じる機能を持つ施設
          - 公共空地（都市公園除く）
          - 国民公園
          - 自転車歩行者専用道路
          - 歩行者専用道路
          - 地方自治法設置又は市町村条例設置の公園
          - 公共団体が設置している市民農園
          - 公開している教育施設（国公立）
          - 河川緑地、港湾緑地
          - 農業公園、児童遊園、こどもの国
          - 公共団体が設置している運動場やグランド、等
        - 公共公益施設における植栽地等
          - 学校の植栽地
          - 下水処理場等の付属緑地、道路環境施設帯及び植樹帯
          - その他の公共施設における植栽地、等
      - 民間施設緑地
        - 市民緑地（都市緑地法）
        - 公開空地
        - 市民農園（上記以外）
        - 一時解放広場
        - 公開している教育施設（私立）
        - 市町村と協定等を結び開放している企業グランド
        - 寺社境内地
        - 民間の屋上緑化・壁面緑化空間
        - 民間の動植物園、等
  - 地域制緑地等
    - 法による地域
      - 緑地保全地域及び特別緑地保全地区（都市緑地法）
      - 緑化地域（都市緑地法）
      - 風致地区（都市計画法）
      - 生産緑地地区（生産緑地法）
      - 景観地区で緑地に係る事項を定めているもの（景観法）
      - 自然公園（自然公園法）
      - 自然環境保全地域（自然環境保全法）
      - 河川区域（河川法）
      - 保安林区域（森林法）
      - 地域森林計画対象民有林（森林法）
      - 保存樹、保存樹木（樹木保存法）
      - 景観重要樹木（景観法）
      - 名勝、天然記念物、史跡等緑地として扱える文化財（文化財保護法）、等
    - 協　　定
      - 緑地協定及び管理協定（都市緑地法）による区域
      - 景観協定で緑地に係る事項を定めているもの（景観法）
    - 条例等によるもの
      - 条例･要綱･契約等による緑地の保全地区や緑化協定地区（例：北海道自然環境等保全条例による環境緑地保護地区等）
      - 地区計画等緑地保存条例及び地区計画等緑化率条例（都市緑地法）
      - 保存契約による樹林地
      - 協定による工場植栽地
      - 道や市町村指定の文化財で緑地として扱えるもの、等

※農地であるものを含む

図３　対象とするみどりの分類