

「札幌市公園施設長寿命化計画」の策定に向けた
公園施設の基本的な考え方について
（答申）

平成 27 (2015)年3月

札幌市緑の審議会

目 次

はじめに

1. 公園施設長寿命化計画について
2. 公園の機能分担の考え方について
3. 有料運動施設のあり方について
4. 公園トイレのあり方について
5. 今後に向けて

はじめに

わが国では、全国的に公園の老朽化が急速に進んでおり、国土交通省では、限られた予算の中で適切な維持管理を行うため、長寿命化計画により公園施設の安全性確保と維持管理コスト縮減を図ることが重要であると位置づけている。

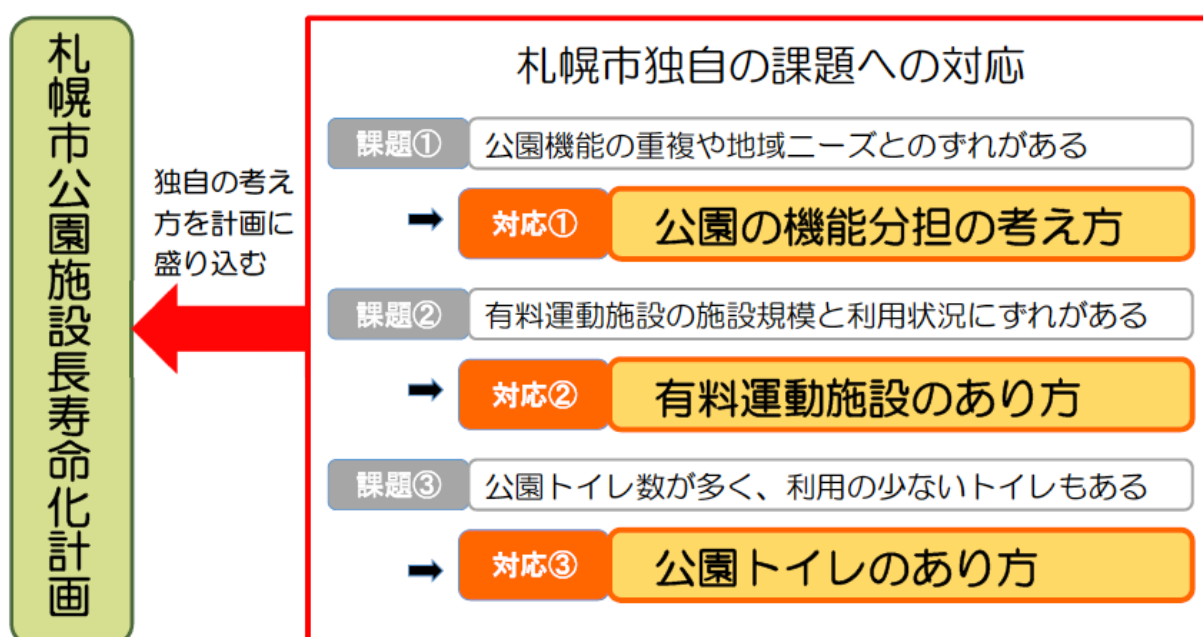
札幌市においても、平成 27 年度までに「札幌市公園施設長寿命化計画」を策定することとしているが、一方で、少子高齢化による地域ニーズの変化等に伴い公園利用状況も変化していることから、現状に合った公園施設の有効活用や配置の適正化等について、検討を行う必要が生じている。

当審議会では平成 26 年度に 4 回（第 66 回～第 69 回）の審議を行い、この度「札幌市公園施設長寿命化計画の策定に向けた公園施設の基本的な考え方」として、下記 3 つの項目について答申を取りまとめた。

1. 公園の機能分担の考え方
2. 有料運動施設のあり方
3. 公園トイレのあり方

今後、市が本答申を踏まえ、札幌市独自の考え方を公園施設長寿命化計画の基本方針に反映させ、市民の安全安心・地域ニーズに応えながら、公園施設の効果的・効率的な維持管理の実施を期待するものである。

[答申項目と公園施設長寿命化計画への反映]



1. 公園施設長寿命化計画について

1-1 全国的な動向と国の方針

わが国では、高度成長期に集中投資した社会資本ストックの老朽化が急速に進行しており、以下の状況となっている。

- ・都市公園のうち、設置から30年経過したものが約3割
- ・10年後には、約6割が30年を経過する見込み
- ・財政上の理由などで、適切な維持補修・更新が困難

こうした公園老朽化の全国的な動向を背景に、国土交通省では平成24年に「公園施設長寿命化計画策定指針（案）」を地方公共団体に通知し、計画の趣旨や策定に当たっての手順を示している。

この指針において、長寿命化計画とは、維持管理や更新を計画的に実施することで施設の延命化を図る等により、安全性・機能性の確保とコストの縮減を目的とした計画と位置付けられている。

地方公共団体等においては厳しい財政状況の下、安全性の確保、機能の確保及びライフサイクルコスト※縮減を図り、重点的・効果的な維持管理や更新投資を行っていくため、この長寿命化計画を早急に策定する必要がある。

※ライフサイクルコスト…施設の設置（更新）から維持管理、撤去に至るまでの総費用

1-2 札幌市の公園の特徴

札幌市の公園には、以下の特徴がある。

①昭和50年代に急速に公園数が増加した

札幌市では昭和47年政令指定都市への移行とオリンピック開催を契機に急速な市街地の拡大が進んだことを背景に、昭和50年から「児童公園100箇所作戦※」が開始され公園数が急増した。昭和54年には都市公園数は1,000箇所を突破し、平成25年度末で2,717箇所となっている。

※児童公園100箇所作戦…（S50～S58）年間100箇所の児童公園を整備目標とした市の施策

②政令指定都市の中で最も公園数が多い

札幌市の都市公園数は、20ある政令指定都市の中で最も多くなっている。人口規模が同程度（200万人規模）の名古屋市と比較すると倍近い公園数である。

③公園の約6割が整備後30年を経過している

札幌市では、平成25年度末時点で整備後30年以上経過した公園が約6割を占めており、さらに10年後には約8割を占めることとなる。全国平均では現在約3割であることから、札幌市は老朽化した公園の割合が多い状況である。

また、札幌市の公園施設は約8万7千、遊具施設は約1万3千と施設数が多く、

遊具施設は整備後 20 年以上経過したものが 7 割を占める状況にある。

1-3 札幌市における公園施設長寿命化計画

札幌市では、公園施設の老朽化や劣化に対し「部品の交換」「施設の更新」「公園リフレッシュ（全面再整備）」等の実施を通じて施設の維持管理・更新を行っている。しかしながら、公園数が多く、また公園の老朽化も進んでいることから、国土交通省の指針に基づき、公園施設長寿命化計画の策定を行うこととなった。

札幌市公園施設長寿命化計画は、「札幌市まちづくり戦略ビジョン（H25～H34）」を上位計画とする「札幌市みどりの基本計画（H23 改定～H32）」の柱 4「公園の魅力向上」の推進プログラムを実施するための計画となっている。

なお、札幌市公園施設長寿命化計画は全公園・全施設を対象とし、平成 27 年度中に策定を予定している（計画年次：平成 28 年～37 年）。

【柱 4 公園の魅力向上】

- ・安全と効率を重視した公園の維持管理（推進プログラム 10-1）
- ・市民ニーズを把握するなど、地域の状況を踏まえつつ、市民に愛される公園づくりを進める（推進プログラム 10-2）
- ・身近な公園は、地域ごとに機能分担を見直しながら再整備を進める（推進プログラム 11-2）

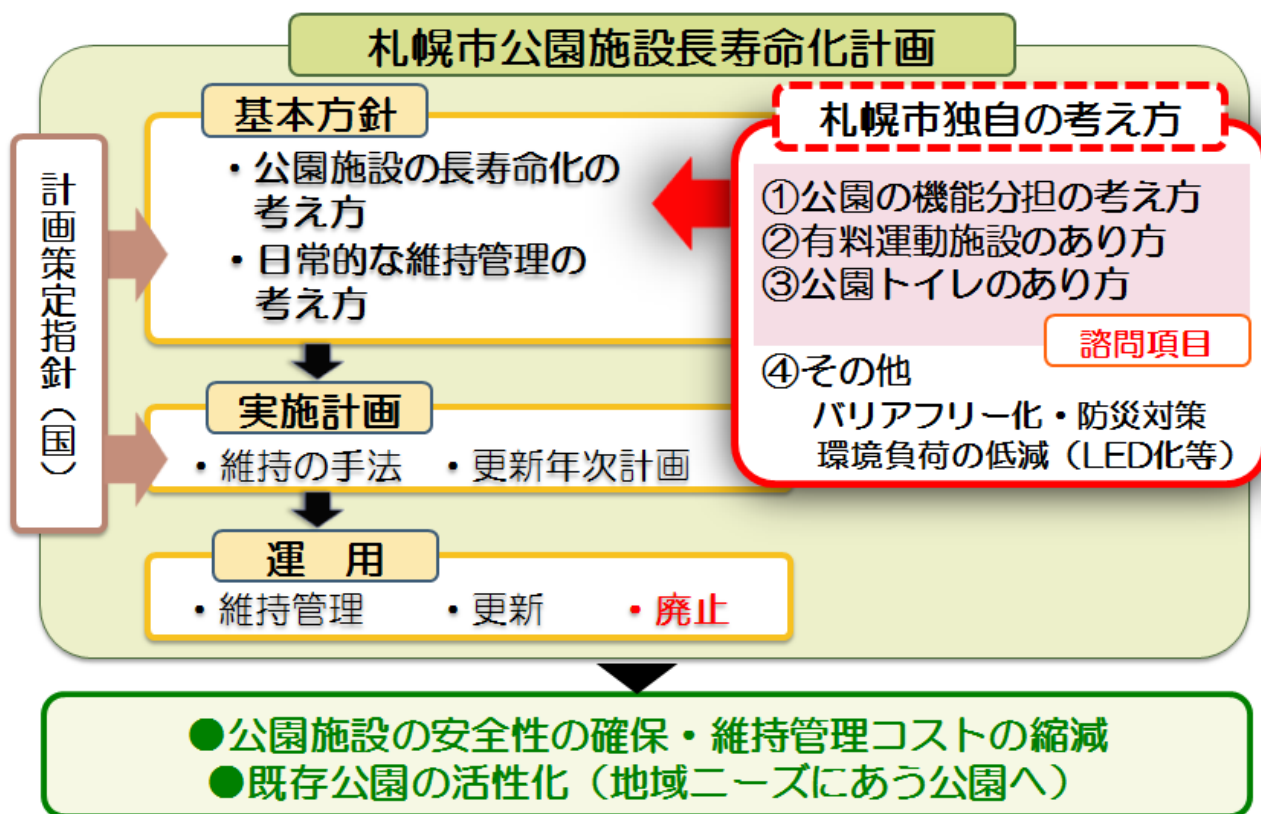
1-4 長寿命化計画に盛り込む札幌市独自の考え方

札幌市の公園施設は膨大な量であり、かつ老朽化が特に進んでいること、また雪害による施設破損も多いことを勘案すると、今後の更新・維持管理費は膨大になることが予想される。したがって、この策定を契機に施設量そのもの見直しや適正配置を進め、より一層の効率的・効果的な取り組みを行って、コスト縮減を図っていく必要がある。

札幌市の公園施設には、少子高齢化に伴い地域ニーズが変化している等により、特に以下の独自の課題が生じている。

- ①公園機能の重複や地域ニーズとのずれがある
- ②有料運動施設の施設規模と利用状況にずれがある
- ③公園トイレ数が多く、利用の少ないトイレもある

長寿命化計画策定にあたり、より効率的・効果的に計画を実施していくため、これらの課題に対する札幌市独自の考え方を基本方針に盛り込んだ計画とすることで、維持管理の負担が軽減されることが期待される。



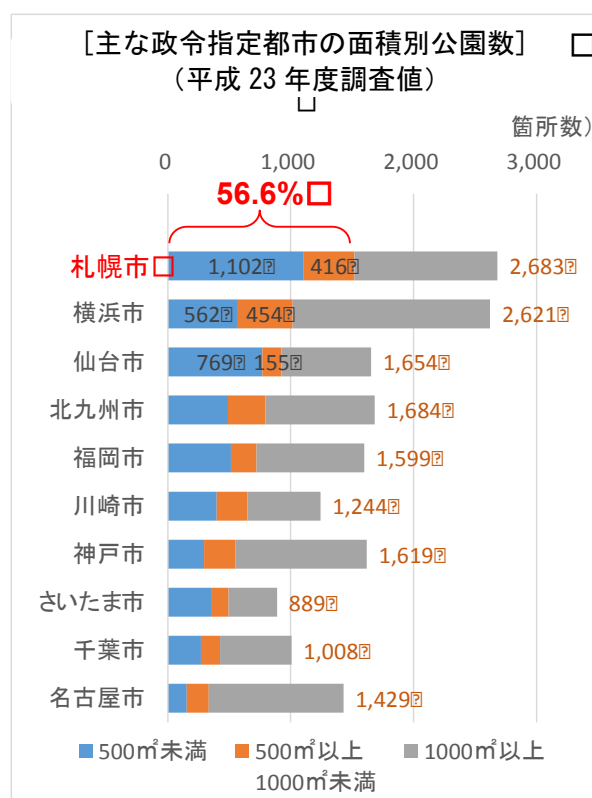
2. 公園の機能分担の考え方について

2-1 狭小公園の密集と公園機能の重複

札幌市では、1,000㎡未満の狭小公園が都市公園の過半数を占めており、主な政令指定都市の中でもその数・割合が高い。特に昭和40～50年代にかけて行われた小規模な開発行為に伴う500㎡未満の狭小な児童公園(現在の街区公園)が全体の4割を占めている。そしてこの狭小公園が密集し、同一誘致圏に公園が集中している地区が多数みられる。

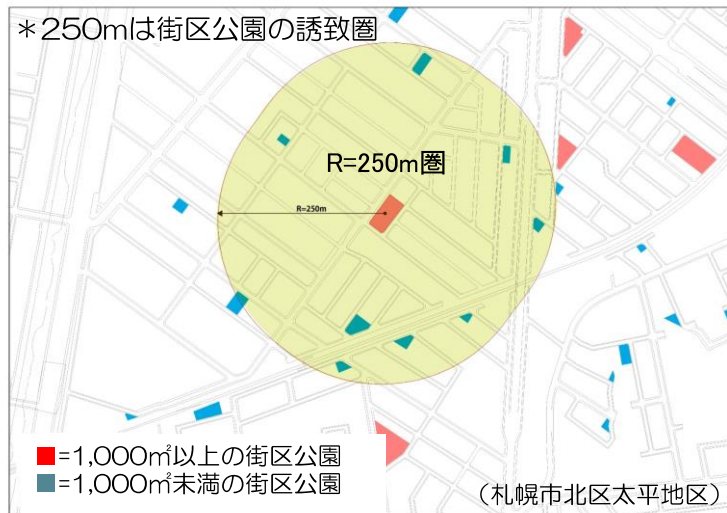
また、かつては比較的小さな公園は子ども主体の利用を想定し、「児童公園」として遊具重視(ブランコ・すべり台・砂場等)の整備を進めたため、公園の機能(遊具)に重複がみられる。

公園機能が重複した狭小公園は少子高齢化の進行に伴い、利用者の少ない状況が



見られており、地域のニーズとのずれが発生している。

[公園が密集している地区の例]



ブランコ・すべり台・砂場で構成される狭小の街区公園
(北区・北51条ニレ公園・319㎡)

2-2 公園の機能分担の考え方

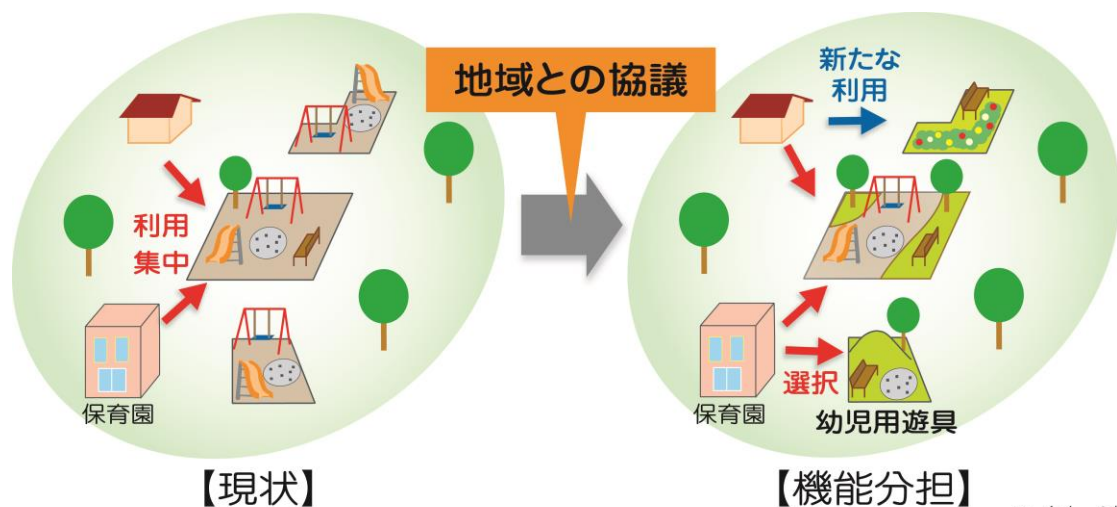
こうした課題に対して札幌市では、「公園の機能分担」を進めることとする。

これまでの遊具機能が重複していた状態に対し、地域ニーズにあわせて公園機能を分担することで、例えば、休養と広場主体の公園には新たな憩いの場としての利用が生まれる。また、機能重複の解消により施設量が低減され、管理コストの縮減も期待される。

[公園の機能分担の考え方]

●狭小で機能が重複。利用率の低下が発生。

●地域ニーズにあわせて公園機能を分担。



※イメージ

機能分担の計画においては、公園の機能分担を一体的に考えられるよう、対象となる公園の整備改修を同時に計画することとし、実施に際しては地域との協議（説明会やワークショップなど）を通じ、意見を取り入れる。その際は、公園の使われ方や、地域全体の環境、公園以外の施設（児童会館・まちづくりセンター・保育園や学校等）等公園周辺の状況等を踏まえた上で、地域意見からニーズを把握することが望まれる。

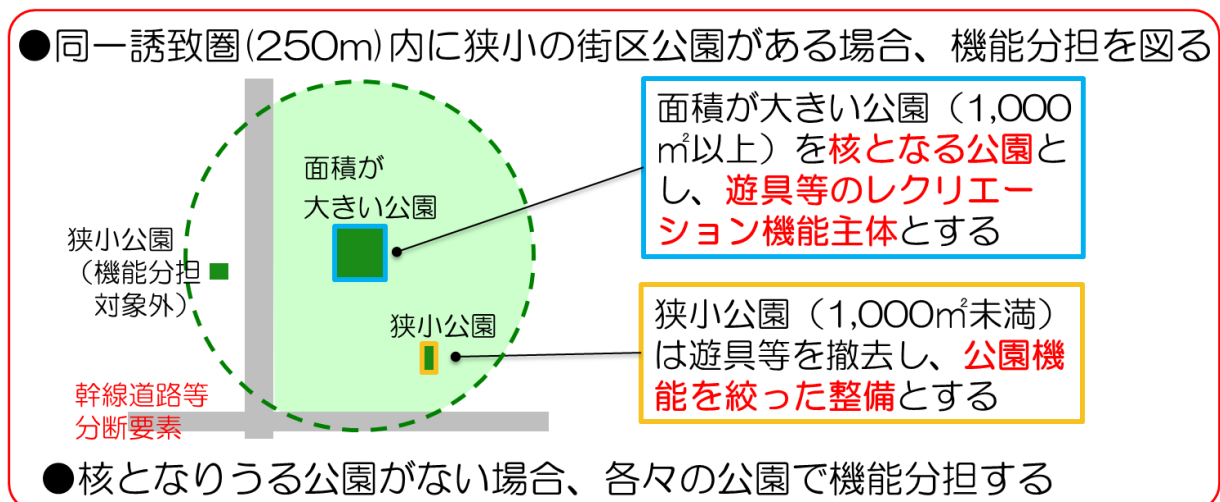
公園の機能分担を検討する対象は、同一の誘致圏（250m）に狭小公園がある場合とし、

- ・ 1,000㎡以上の面積が大きい公園を核となる公園とし、1,000㎡未満の狭小公園は遊具等を撤去し、機能を絞って整備する

- ・ 核となる公園がない場合は、各々の公園で機能分担を図る

ことを基本とする。また誘致圏を設定する場合は、河川や幹線道路など生活圏を分断する要素に留意する必要がある。

[公園の機能分担を検討する対象]



公園の機能分担は、地域ニーズに適切に応え、市民利用・憩いの場として身近な公園の意義を増進することが期待されることから、積極的に推進する必要がある。ただし、少子化にあっても都市公園が子どもの遊び場として今後も重要な役割を担っていることに留意されたい。

3. 有料運動施設のあり方について

3-1 有料運動施設の施設規模と利用状況

札幌市には、軟式野球場（32面）・サッカー場（8面）・テニスコート（131面）※など多くの有料運動施設が設置されており、広く市民に親しまれている。これら有料運動施設の更新コストは高いため、実際の利用状況を勘案し、効果的な配置や規模（面数など）を検討する必要がある。

有料運動施設の施設規模と利用状況を下表にあげる。

※いずれもH25稼働のみどりの推進部所管面数

[札幌市の有料運動施設の状況]

項目	野球場	サッカー場
施設写真	太平公園野球場（北区） 	東雁来公園サッカー場（東区） 
	競技人口・利用状況は、やや増加傾向にある	
聞き取り・利用動向		
ピーク時利用率※ (H25)	99%	100%

	テニスコート	
施設写真	常盤公園テニスコート (南区) *ハードコート 	もみじ台緑地テニスコート (厚別区) *砂入り人工芝コート 
	競技人口・利用状況は、ほぼ横ばい状況にある	
聞き取り・ 利用動向		
ピーク時平均 利用率(H25)※	89%	

※「ピーク時平均利用率」とは、1年間の中で最も利用率の高い時間帯5つの平均値とする。

[例] 野球場のピーク時の利用率 (平成25年度データ)

順位	日時	5～9時	9～12時	12～15時	15～18時	18～20時
1位	5/11(土)	78.6%	100.0%	66.7%	52.4%	41.7%
1位	7/6(土)	75.2%	100.0%	79.0%	80.2%	21.9%
3位	6/23(日)	86.6%	96.3%	98.8%	72.8%	31.3%
3位	7/7(日)	93.3%	98.8%	92.6%	74.1%	15.6%
5位	5/26(日)	86.6%	98.7%	94.7%	78.7%	34.5%

* 利用率の高い時間帯上位5つの平均値：**99%**

* 利用率の算出式 = (使用面数×使用時間) ÷ (総面数×利用可能時間) ※時間は1時間単位

軟式野球場とサッカー場は、ピーク時の利用率がほぼ100%となっているのに対し、テニスコートはピーク時でも90%程度であり、施設によっては日平均稼働率が20%を下回るコートもみられる。

関係団体からのヒアリングの結果、競技人口や利用状況の動向は、軟式野球およびサッカーはやや増加傾向にあるが、テニスはほぼ横ばい状況にある。

3-2 有料運動施設のあり方

1) 有料運動施設の必要数の考え方

有料運動施設の必要数については、ピーク時の平均利用率が100%になるときの施設数が、必要施設数(ニーズ)であると考え、従ってピーク時でも予約に余裕のある状態は『施設数が多い』状態とする。

2) 野球場及びサッカー場のあり方

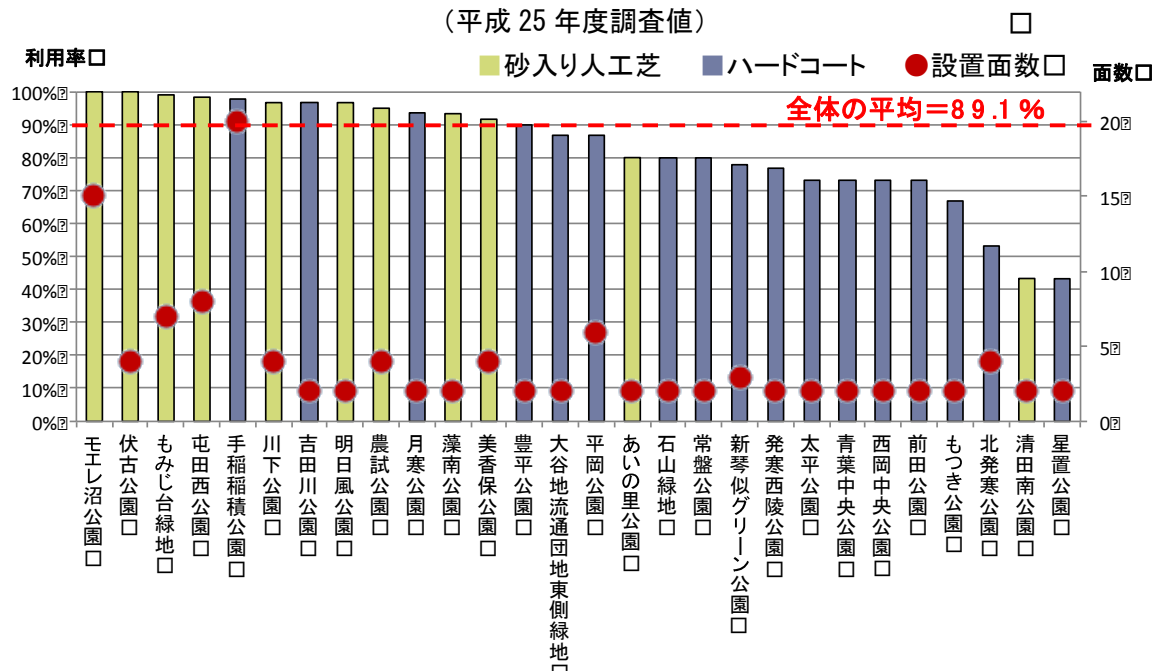
野球場及びサッカー場は、「競技人口・利用状況は、やや増加の傾向にある」「ピーク時利用率がいずれもほぼ100%」であることから、ピーク時にニーズを満たしており、施設数以上の需要があると捉えられる。

従って、本答申では施設数の見直し対象とせず、「現状の施設数を維持」していくこととする。

3) テニスコートのあり方

テニスコートは、「競技人口・利用状況は、ほぼ横ばい状況にある」「ピーク時利用率が89%」と現行の施設数に対してピーク時でも施設が余っている状況であるため、今後維持していく施設数について見直す必要がある。また、施設毎の利用状況をみると、「多面数を持つ公園の利用率が高い」「砂入り人工芝コートの利用率が高い」傾向がみられる。

[テニスコート ピーク時利用率]
(平成 25 年度調査値)



以上のことから、テニスコートの整備にあたっては、

- ① 空白地域などの偏在が著しく生じないよう施設配置のバランスに留意しながら、利用の少ないコートを廃止し、ピーク時の平均利用率が100%に近づくよう市全体の総面数を減らしていく。
- ② 上記のとおり総面数は減らしながらも、増設が可能な公園では増設を行い、多面数コートを有する公園を増やすことを検討する。
- ③ 改修時は、砂入り人工芝コートを標準のグレードとすることとする。

なお、テニスコート存廃の具体的な検討にあたっては、無料コートや民間コート等の周辺状況の変動を考慮し、直近の利用率や傾向に留意することとする。また、有料のテニスコートを廃止する場合、無料コートとしての存続や芝生広場等への機能転換が考えられるが、その際は利用者や地域の声を反映させながら整備方針を策定する必要がある。

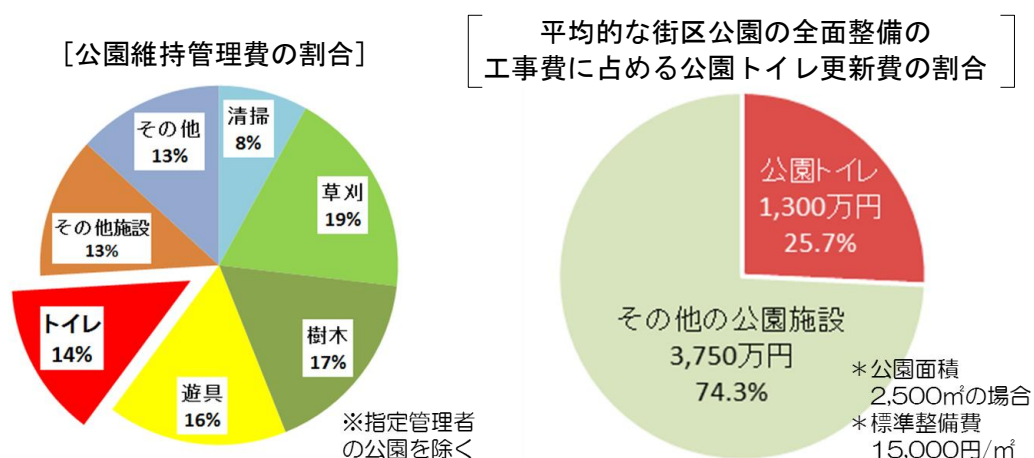
4. 公園トイレのあり方

4-1 公園トイレの現状

1) 札幌市の公園トイレの現状

札幌市の公園トイレは、政令指定都市の中で最も多い 888 棟にのぼり、維持管理や更新費の負担が大きくなっている。

公園トイレの維持管理コストは年間約 3 億円（年 35 万円/棟）で、公園維持管理費の 14% を占めており、これは遊具の維持管理費に匹敵する。また公園トイレの更新費は約 1,300 万円/棟であり、平均的な街区公園の全面再整備費の 1/4 程度を占める。



2) 公園種別によるトイレの考え方

近隣公園以上の公園は、多様な施設があることから公園利用者の長時間滞在が想定され、また遠方からの利用者も多いことから、公園トイレの必要性は高いと考えられる。

街区公園は、施設の種類が少なく誘致圏も狭いため、公園トイレの利用者は多くないことが考えられる。

[公園種別とトイレ]

公園種別	標準面積	誘致圏 対象利用者	現在の 公園トイレ 設置基準	現在の 公園 トイレ数	設置率 (%)
街区公園	0.25ha	250m	公園面積 1,800㎡以上 の場合に 設置可能	495	21
近隣公園	2ha	500m	設置	155	100
地区公園	4ha	徒歩圏の住民	設置	60	100
総合公園 運動公園	10~50ha 15~75ha	全市民	設置	85	100
その他公園	—	全市民	—	93	44

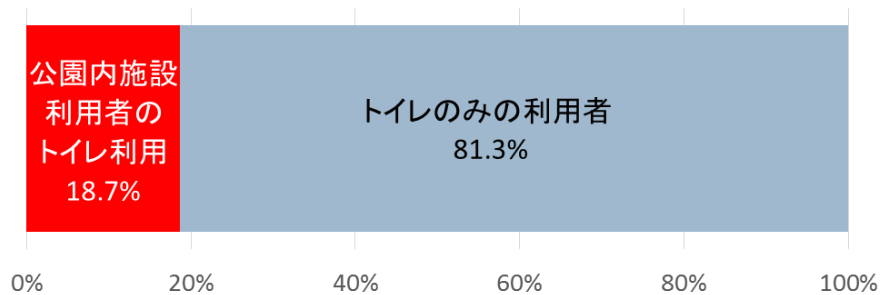
3) 街区公園のトイレの利用状況

街区公園のトイレの利用状況について平成 23 年度に調査を行った。

① トイレ利用全体の状況

- ・公園トイレ利用は、トイレだけを利用しに公園を訪れた人数が全体の 8 割

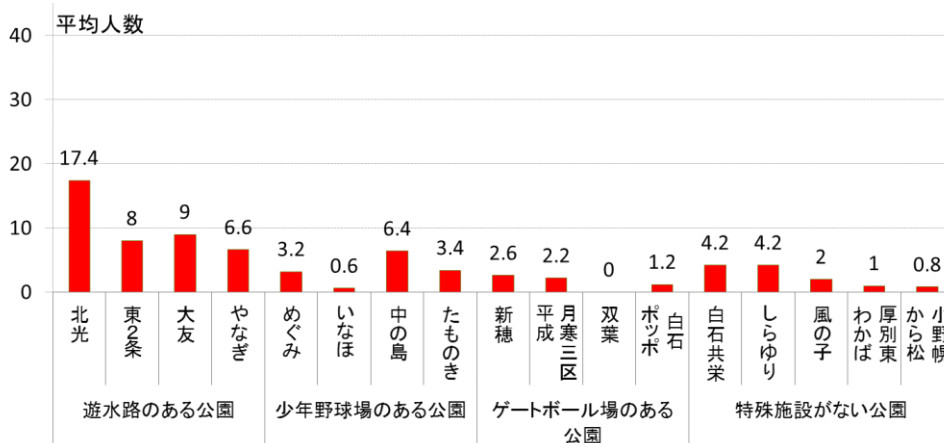
[トイレ利用者の内訳]



② 公園内施設利用者のトイレ利用状況

- ・公園によって、公園トイレ利用状況にばらつきがみられるが、利用が極めて少ない（1 人以下/日平均）公園トイレも複数みられた。
- ・遊水路のある公園は利用が多い傾向にあるが、それ以外の施設によるトイレ利用の傾向は判然としなかった。

[公園内施設利用者のトイレの利用状況]
(5 日間平均)



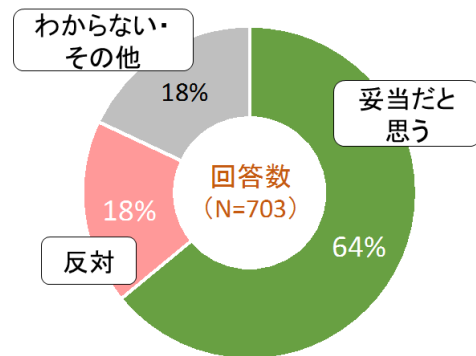
●調査方法

- ・公園トイレのある街区公園のうち遊水路等の施設の有無に留意し、17 箇所を抽出
- ・平成 23 年 8 月～10 月、各公園で土日を含む 5 日間で調査

4) 公園トイレに関する市民アンケート

平成 24 年度に実施された公園トイレに関する市民アンケートによると、身近な公園において、利用の少ない公園トイレを廃止することについて、6割以上が「妥当だと思う」と回答し、反対は約2割であった。

[利用の少ないトイレの廃止についての意向]



●調査方法

- ・無作為に抽出された市民 1,500 人へのアンケート調査
- ・平成 25 年 1 月に郵送による実施（回収 47.2%、有効回答数 703 通）

4-2 公園トイレのあり方

こうした状況に対し、札幌市では「**利用の少ない公園トイレは更新時に廃止を前提に検討する**」ことを基本的な考え方とする。

なお、公園トイレの利用度合は、公園内施設利用者のトイレ利用状況から判断することとする。

公園トイレの存廃の考え方は、下記の 4 つである。

①近隣公園以上の公園トイレは存続

近隣公園以上は、公園利用者の長時間滞在が想定されるためである。

②街区公園の公園トイレは更新時に廃止を前提に検討

街区公園は調査の結果、利用の少ない公園が多くみられたためである。

③街区公園でも遊水路のある公園のトイレは存続

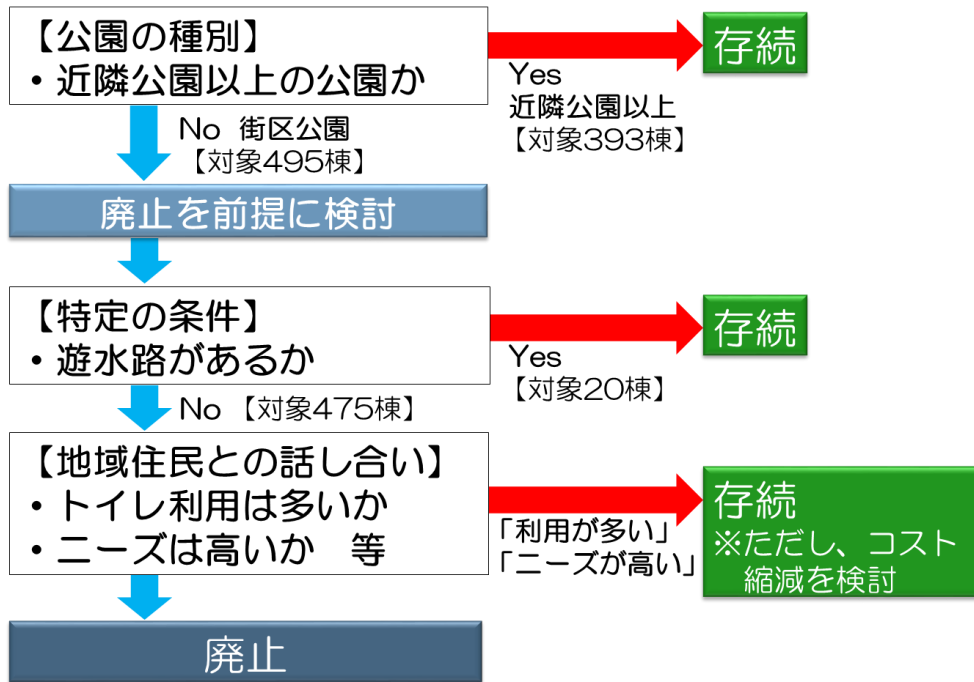
街区公園でも遊水路のある公園は利用が多い傾向がみられたためである。

④存廃の判断は、地域住民と話し合い、利用状況や配置バランス等を見極めた上で最終判断

街区公園でも利用の多い公園トイレがみられたり、立地条件や地域の利用などでニーズが高い場合があるためである。

なお、「利用が多い」「ニーズが高い」公園トイレは存続する方針とするが、存続の場合でも小規模トイレに変更したり、清掃作業を地域に任せたりする等、更新や維持管理のコスト縮減方法を検討する。

[公園トイレの存廃の考え方（フロー）]



更新または廃止する場合は以上の考え方に基づくものとするが、周囲の公共施設の配置や利用状況等によっては、より柔軟で丁寧な対応が必要である。また、地域と協議を行う際には、地域事情を踏まえた対象範囲や手法とすることを留意する。

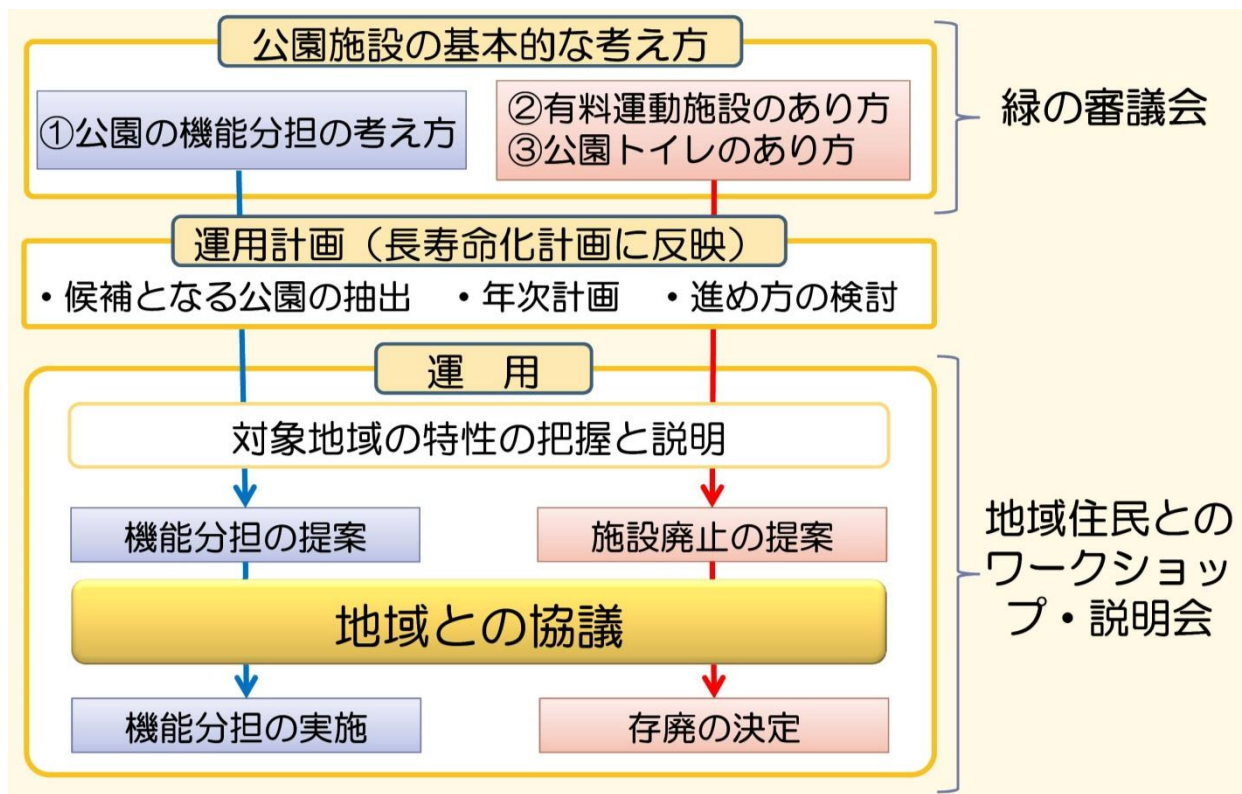
存続する公園トイレについては更新に合わせて、バリアフリー化など、よりトイレを使いやすくすることが望ましい。

5. 今後に向けて

本答申が札幌市公園施設長寿命化計画の基本方針に適切に反映され、公園施設の安全性・機能性の確保及びライフサイクルコスト縮減に寄与するとともに、重点的・効果的な維持管理や更新投資が行われていくことを期待する。

また、実際の運用に当たっては、地域特性を把握するとともに地域住民や公園利用者との話し合いを行うことで、市民意見を十分に反映させながら進めることを望むものである。

[3つの諮問項目に対する本答申の運用フロー]



なお、本答申では主に機能分担や施設のあり方について考えをまとめているが、今ある施設について有効活用をはかり、公園利用を増加させる視点も重要である。

また、将来的には、^{*}エリアマネジメントなどによる公園の統廃合等、より大きな視点で公園施設のあり方を考えていく必要がある。

※本答申での「エリアマネジメント」は、一定規模以上の区域で、各公園の位置、利用状況、周辺環境等を勘案し、統廃合を含めた機能分担を考えていくことをいう。