

第 1 章

共通事項

第1章 共通事項

1 はじめに

札幌市では、2014年に今後10年間のまちづくりの基本方針、最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」を定め、目指すべき都市像として掲げた「北海道の未来を創造し世界が憧れるまち」を実現するため、様々なまちづくりに関する取り組みを行っています。また、戦略ビジョンを実現するための具体的な取り組み内容を取りまとめた「札幌市アクションプラン2019」では「公園の官民連携推進事業」が施策として位置付けられ、民間事業者等との連携、協働によるまちづくりを推進しています。

札幌市建設局みどりの推進部では、これらの上位計画に基づき、公園緑地の分野から様々なまちづくりを進めてきました。特に札幌の街の発展に呼応して整備されてきた都市公園は、全国で最も多い公園数となっており、札幌のみどり豊かなまちづくりに大きく貢献してきました。

一方、全国的にも今まで経験したことのない人口減少・少子高齢化が進んでおり、厳しい財政状況の中、バブル期に大量に設置された都市公園が一斉に老朽化する等、都市公園の魅力の低下が懸念されています。

このような状況をうけ、令和2年3月に策定された「第4次札幌市みどりの基本計画」において、方向性の一つに「公園の適正な管理と活用の推進」を掲げ、民間事業者のノウハウ等を活用し、都市公園の魅力の向上や持続的な管理運営に努めることとしています。今回の公募は、平成29年に創設されたP-PFI制度を活用した、札幌市初の事業として、百合が原公園での民間活力導入を行うものです。

百合が原公園の現状、特性、コンセプトなどをふまえ、百合が原公園にマッチした魅力の創出、新たに整備された民間施設と既存の公園施設との相乗効果による公園全体の魅力や利便性の向上、公園や地域の課題の解決に寄与するとともに、今後の札幌市での官民連携による公園管理運営のモデルとなる提案を期待しています。

2 上位計画等

(1) 札幌市まちづくり戦略ビジョン

札幌市まちづくり戦略ビジョンは、札幌の将来像を示す全市的なまちづくりの方針を定めるもので、幅広い分野にまたがる総合計画として最上位に位置付けられる計画です。

札幌市まちづくり戦略ビジョンでは、目指すべき都市像を実現するための7つの分野での重要な視点を上げています。特に、みどりづくりに関係する視点は以下の5つです。（図1）



図1 札幌市まちづくり戦略ビジョンで示す「目指すべき都市像」

(2) 第4次札幌市みどりの基本計画

「緑の基本計画」は、都市緑地法に基づき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、札幌市では昭和57年に「札幌市緑の基本計画」を策定後、2度の改定を経て、令和2年3月に「第4次札幌市みどりの基本計画」を策定し、基本理念を以下のように決めました。（図2）

みどりを知り・守り・つくり・活かし、新たな価値を生み出し、まちの魅力を高めよう

持続可能なグリーンシティさっぽろ

図2 第4次札幌しみどりの基本計画の基本理念

この基本理念のもとに示した主な施策の一つとして「民間活力による公園の魅力向上」を掲げており、本事業もみどりの基本計画に基づき実施されるものです。

(3) 主要公園の管理運営のあり方

公園運営をめぐる背景や札幌市の都市公園に係る課題に対応するためには、従来の行政主体による整備や維持管理に加え、新たな管理運営の方法を取り入れる必要があり、公園の更なる魅力向上や持続的な管理運営に取り組んでいくために、民との連携等も視野に入れた新たな管理運営の方向性を示すことを目的として「主要公園の管理運営のあり方」（令和2年2月28日建設局みどりの推進部長決裁）を策定しました。

「主要公園の管理運営のあり方」では、主要公園共通の新たな管理運営の方向性として、図3のように定めています。

①公園の特性に応じた管理運営を行います

公園はそれぞれに異なる特色を持っており、こうした公園の違いを「特性」として捉え、特性に応じた公園の管理運営を行います。

例：みどりの基本的機能を維持向上、個別公園ごとに特徴にあった管理運営を実施など

②公園の魅力を高めます

既存公園の資源を活用し、公園の特性を理解した上で、公園の魅力を一層高めます。

例：多様な主体による公園施設の設置管理や運営、公園の魅力を伝えるための情報発信の推進など

③持続的な管理運営を行います

民間資金の活用や多様な主体が公園の管理運営に関わる仕組みをつくり、持続的な公園の管理運営を行います。

例：民間資金による公園施設整備、みどりのリサイクル推進、新たな官民連携手法（ネーミングライツ等）の導入検討等

図3 主要公園の管理運営の方向

3 事業の名称

この事業の名称は「百合が原公園整備及び管理運営事業」（以下、「本事業」という。）とします。

4 事業の背景と目的

札幌市の公園は、これまでの計画的な公園整備により、憩いの場として多くの市民に親しまれておりますが、今後、限られた経営資源の中で、公園施設の老朽化への対応や、より多くの市民利用に向けた取り組みを進めていく必要があります。

このような状況から、令和2年3月に策定された第4次札幌市みどりの基本計画では、社会情勢の変化や多様化する市民ニーズを踏まえ、公園の特性に応じた利用サービスの向上や、持続可能な公園管理を行っていくため、公園内への飲食施設、レクリエーション施設等の誘致や、民間ノウハウを生かした管理運営の実施など、民間活力の導入により公園の魅力向上を進めることとしております。

百合が原公園は、年間50万人が利用する人気の高い公園ですが、令和元年度に実施したアンケート調査において、「飲食を楽しめる施設」のニーズが高いなど、更なる魅力向上の可能性がある一方、開園から40年が経過しており、管理事務所等の公園施設の老朽化や駐車場待ちの渋滞が発生するなどの課題を有しております。

また、百合が原公園管理運営方針では、公園の特性等から、公園のコンセプトを「花と緑の活動と発信の拠点となるフラワーパーク」と定め、魅力的な空間の提供、花と緑の普及啓発、コミュニティ拠点の形成、多世代利用の促進を公園の目指す方向性としており、ハード面のみならず、公園の特性を活用したソフト面の施策の充実も一体的に推進する必要があります。

さらに、新型コロナウイルス感染症を契機とし、自宅で過ごす時間が増え、身近な自然資源として、運動不足の解消・ストレス緩和の効果が得られる場として、都市公園等のオープンスペースの重要性が全国的に再認識されている状況にあります。

実際に百合が原公園でも令和2年度の有料公園施設の利用者数がコロナ前の令和元年度比で1.2倍程度増加しており、多くの市民に利用されることで百合が原公園の魅力や重要性も再認識されていると考えられるため、このような状況をチャンスと捉え、本事業により百合が原公園の魅力をより一層高めていく必要があります。

以上を踏まえ、本事業では、P-PFIによるハード面の課題解決と、指定管理者による公園のコンセプトや特性を活かしたソフト面の課題解決を一体的に推進し、公園全体の魅力向上を図ることを目的とします。



写真：世界の百合広場

5 百合が原公園の概要

(1) 概要

百合が原公園は、1983年（昭和58年）に供用開始された、面積約25.3haの北区の総合公園です。

天皇陛下御在位五十年記念事業として採択され世界の百合広場等が整備されたほか、1986年には全国都市緑化フェア「`86さっぽろ花と緑の博覧会」が開催され、現在の温室やリリートレイン等が整備されました。

都市緑化フェアの翌年には、ロックガーデンの整備とともに、既存の温室を生かし、都市緑化植物園として位置付けられるなど、「花と緑の“活動”と“発信”の拠点となるフラワーパーク」として多くの市民に利用されている公園です。

公園名称		百合が原公園
公園種別		総合公園
所在地		札幌市北区百合が原公園、百合が原2丁目 百合が原11丁目
面積		253,140㎡
開園年度		昭和58年（1983年）
都市計画決定		昭和47年5月17日
整備当初の設計思想		<ul style="list-style-type: none"> ・休息、鑑賞、散策、遊戯、運動等総合的な利用を計り、その主たる利用対象は青少年及び家族向けとして造成する。 ・本公園の中心施設は記念広場とし、平和の象徴として木、花、水を取り入れた一大パノラマを創出する。 ・大震災等による緊急避難場所として、中央に大芝生広場を造成するほか、広大な中で気持ちよく、のびのびとスポーツ遊びを楽しめる場を確保する。 ・でき得る限り人工的な工作物を省き、自然の素材を最大限利用し、自然の復活を図る。 <p style="text-align: right;">（昭和53年 札幌市東北公園基本構想計画資料より抜粋）</p>
主な構成要素	ガーデン・広場等	世界の百合広場、ロックガーデン、ヒースガーデン、ローズウォーク、ライラックコレクション、ピーチヘッジ、ムスカリの道、かおりの庭
	ガーデン付帯施設	サイロ、時計塔、噴水、池
	有料施設	百合が原緑のセンター温室、世界の庭園、リリートレイン
	運動・遊戯施設	パークゴルフ場（9H）、複合遊具
	アート、碑像	3カ所（花の輪と和／ひらく花／北の森たち）
	管理施設	管理事務所
	駐車場	3カ所（100台、143台、38台、大型7台）
	その他便益施設	トイレ（7カ所）、水飲み台、あずまや、パーゴラ
公園の沿革	1978(昭和53)年	昭和天皇御在位50周年事業として採択。
	1979(昭和54)年	同事業の記念広場（現在の世界の百合広場）が北海道大学農学部による「東北公園基本構想」に基づき造成開始。
	1981(昭和56)年	管理事務所完成。
	1983(昭和58)年	公園名を「東北公園」から「百合が原公園」と改称し、供用開始。
	1986(昭和61)年	全国都市緑化フェア『`86さっぽろ花と緑の博覧会』開催。温室、世界の庭園、リリートレイン設置。
	1987(昭和62)年	都市緑化植物園（ロックガーデン）完成。造成工事終了。
	2002～2003（平成13～14）年	大温室改修
	2002(平成14)年	『第18回都市公園コンクール』管理運営部門で日本公園緑地協会会長賞受賞
	2006(平成18)年	ボランティア（宿根草花壇管理クローバー）活動開始。
2007(平成19)年	ボランティア（温室植物管理ミモザ、バラ花壇管理ローズヒップ）活動開始。	
2012(平成24)年	ガイドボランティア活動開始。	

表1 公園の概要

(2) 立地条件

札幌市中心部より北に約8kmの位置にあり、交通アクセスはJR学園都市線「百合が原公園駅」から徒歩7分程度、または地下鉄東豊線「栄町駅」からバスで15分ほどの距離にあり、郊外に位置する主要公園の中では、交通立地では比較的恵まれた環境にあります。(図4)

公園は市街化調整区域に立地しており、隣接する住宅地は準工業地域に指定されています。また、公園の東側約700mには丘珠空港があり、百合が原公園の一部が空港の侵入区域内に入るため、航空法により建築物の高さ制限があります。(図5、図6)

※航空法による建築物等の高さ制限は、本要項で別途定める基準以内であれば規制の対象にはなりません。



図4 百合が原公園位置図



図5 用途地域



図6 航空進行区域

(3) 利用実態

〈市民認知度及び利用者層〉（平成 28 年度 web アンケート調査 n (調査人数)=7617)

市民認知度は札幌市の主要 15 公園中 5 番目の認知度で、明治期より市民に利用されている大通公園、中島公園、円山公園や、イサムノグチの設計により整備されたモエレ沼公園に次ぐ認知度となっています（表 2）。

表 2 主要公園の市民認知度順位（抜粋）

	認知度(%)	順位
大通公園	99.7	1
中島公園	99.4	2
円山公園	99.4	3
モエレ沼公園	98.3	4
百合が原公園	92.9	5
農試公園	83.0	9
手稲稻積公園	78.5	11
五天山公園	44.1	15

年代・性別毎にみると、百合が原公園に「1年以内に行ったことがある人」の割合は60代以上男性の20.7%が最も多く、次いで30代男性（18.8%）、30代女性（17.0%）となり、20代男女の認知度が比較的低いものの、30代の子育て世代から60代以上の高齢者層まで幅広く利用されています（図7）。

また、札幌市の姉妹都市の庭園が鑑賞できる「世界の庭園」の存在や、万国共通の多様な花の景観を提供していること等から、近年ではインバウンド利用も多く見受けられています。

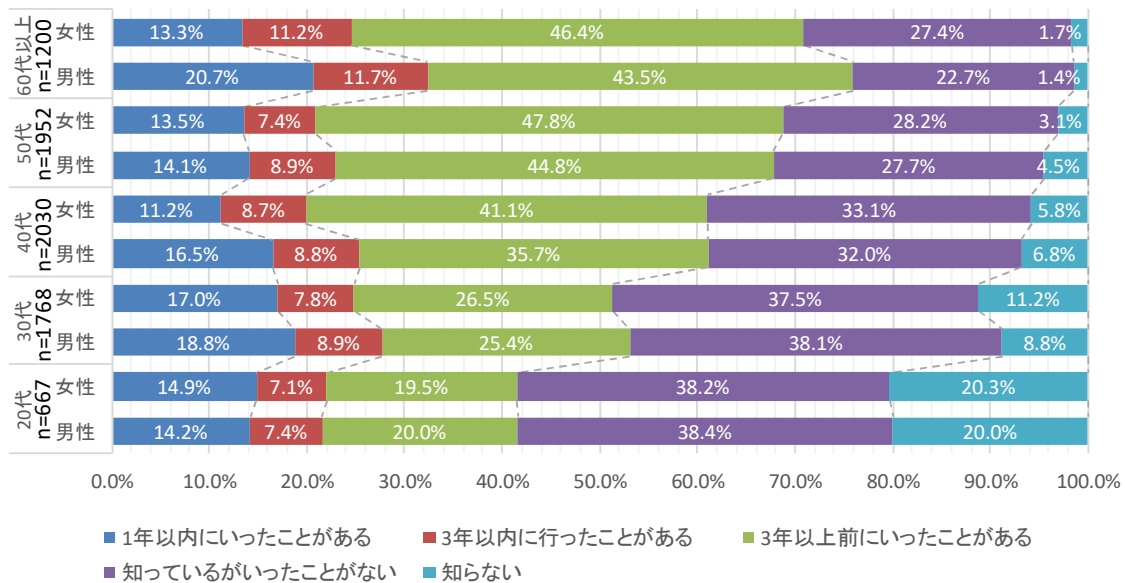


図7 年代・性別毎の百合が原公園市民認知度

〈推計利用者数〉

有料施設の利用者数の推移をみると、過去10年間でリートレインの利用者数は増加傾向、世界の庭園の利用者数は減少傾向ですが、全体の利用者数としては横ばいとなっています。

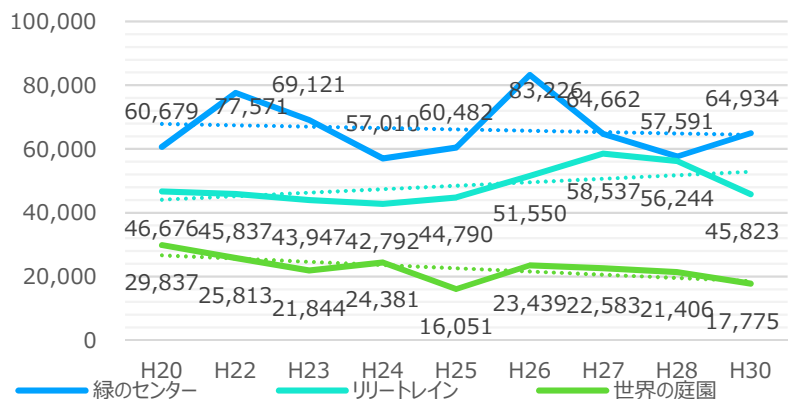


図8 有料施設年度別利用実績

(図8)

また、KDDIの人流データによると令和元年度の利用者数は約50万人と推計され、開園から現在に至るまで多くの市民に利用されていることがわかります。

※データ提供：KDDI・技研商事インターナショナル「KDDI Location Analyzer」

※auスマートフォンユーザーのうち個別同意を得たユーザーを対象に個人を特定できない処理を行って集計しております。

〈利用目的〉（令和元年度利用者アンケート調査 n=332）

公園の利用目的は、「散歩や休養」が最も多く、次いで「子どもを遊ばせる」、「花、庭等の鑑賞」となっています（図9）。

〈交通手段〉（令和元年度利用者アンケート調査 n=332）

交通手段は JR 学園都市線「百合が原駅」から徒歩圏の立地であるものの、多くは自動車での来園が最も多くなっています（図 10）。

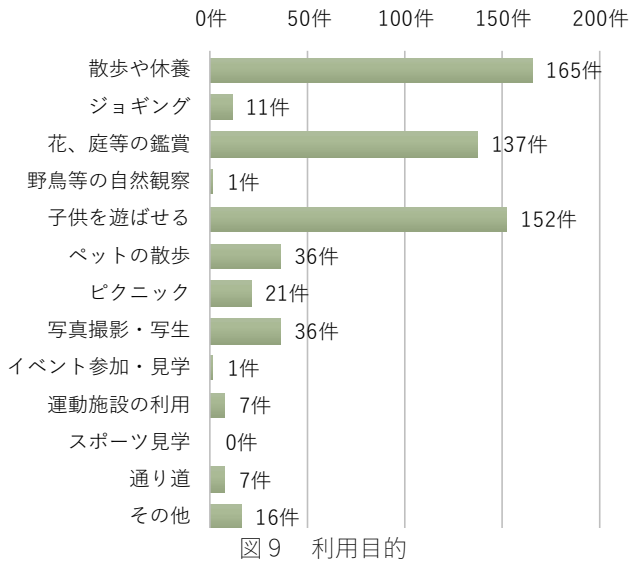


図 9 利用目的

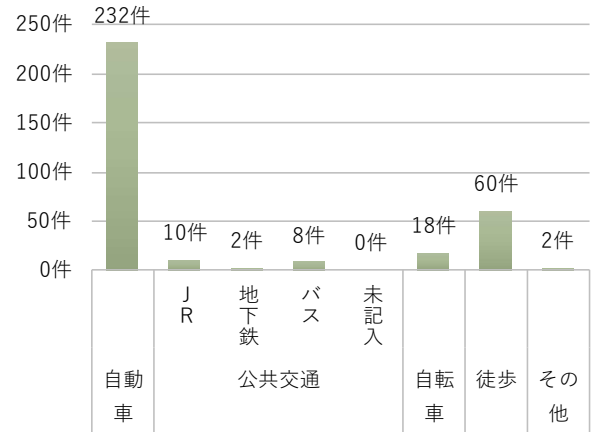


図 10 交通手段

〈利用した時間〉（令和元年度利用者アンケート調査 n=332）

来園時間は 13 時～13 時半の間が最も多く、滞在時間は 1.5 時間～2.5 時間が半分以上となっています。また、退園時間は午後が 15 時～15 時半の間、午前は 12 時～12 時半の間が最も多く、昼食を伴わず退園する利用者が多いことがわかります（図 11、12）。

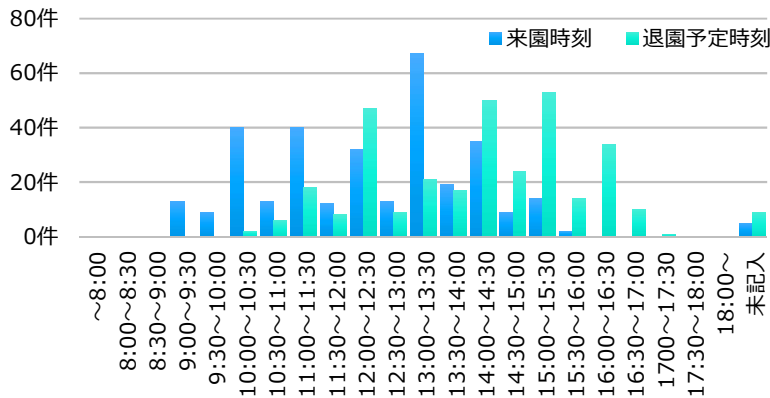


図 11 利用した時間（来園/退園時刻）

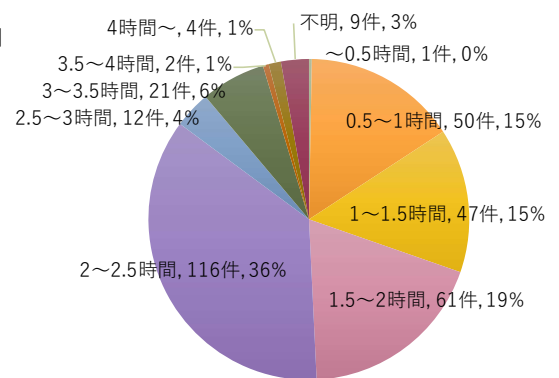


図 12 滞在時間

〈利用者ニーズ〉（令和元年度利用者アンケート調査 n=332）

利用者ニーズは、「飲食を楽しめる施設」が 35.9%と最も高く、次いで「子どもが遊べる場所」（29.7%）、「雨天・冬季に集える屋内スペース」（19.8%）となっています（図 13）。

年代別に見ると、40代以上では「飲食を楽しめる施設」が最も多いですが、30代以下では「子どもが遊べる場所」のニーズが最も高くなっています（表 3）。

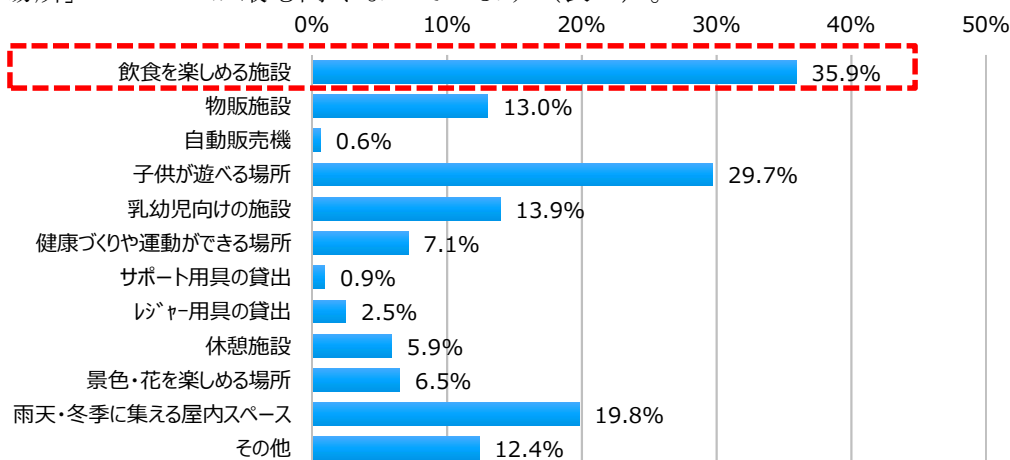


図 13 望ましい施設やサービス

	望ましい施設・サービス		
	1位	2位	3位
10代～30代 n=162	子どもが遊べる場所 (49%)	飲食施設 (43%)	雨天や冬季も集える場 (28%)
40代～50代 n=67	飲食施設 (30%)	子どもが遊べる場所 (18%)	物販施設 (16%)
60代以上 n=94	飲食施設 (29%)	雨天や冬季も集える場 (13%)	健康/運動の場所 (13%)
総合	飲食施設 (36%)	子どもが遊べる場所 (30%)	雨天や冬季も集える場 (20%)

表 3 年代別望ましい施設や

(4) 百合が原公園管理運営方針

札幌市では、公園の現状や特性、取り組みの方向性などを多様な主体と共有し、協働による管理運営を推進するため、個別の公園の管理運営方針を取りまとめています。

百合が原公園管理運営方針（以下、「個別方針」という。）では、百合が原公園の「特に重要な特性」、「コンセプト」、及び「目指す方向性」を図14のように定めています。

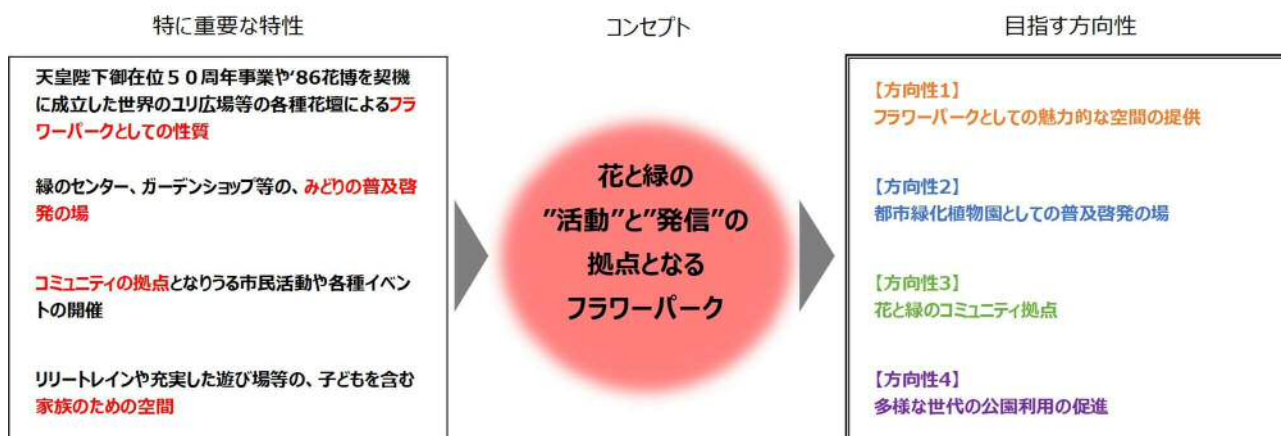


図14 百合が原公園のコンセプト等

今回の公募は、個別方針に示す目指す方向性を実現するための、利用者ニーズや地域課題に応じた公園整備と、フラワーパークとしての持続的な管理運営を求めるものです。

個別方針では、より詳細な公園の現状やゾーンごとの方向性などを示していますので、応募にあたっては個別方針を必ずご確認の上、公園の特性等と合致した提案をお願いします。

P-PFI、指定管理の内容の詳細については、各章の記載を参照してください。