

「身近な公園の新規整備方針」の策定に向けた
基本的な考え方について(答申素案)

平成●年●月●日

札幌市緑の審議会

目 次

1. はじめに	1
2. 「身近な公園の新規整備方針」策定に向けた基本的な考え方について..	2
2-1. 身近な公園の現状と課題.....	2
2-2. “地域の核となる公園の面積”について.....	5
2-3. “地域特性に応じた公園整備”について.....	8
3. 身近な公園の新規整備に向けて.....	12

参考資料

1.はじめに

札幌市では、これまで増加する人口の受け皿として、市街地を郊外へと拡大してきた。

しかし、近年、都心や鉄軌道沿線、新興住宅地では人口増加が見られる一方で、都心から離れた郊外住宅地域では、都心等に比べて少子高齢化と人口減少が進行している傾向が認められており、今後は全市的に人口減少へと転じることが予想されている。また、市街地の拡大傾向も鈍化しており、都市計画においては、これまでの拡大型の都市づくりからの方向転換を図り、市街地のコンパクトシティ^{※注1}化を進めている。

限られた財源等を考慮すると、これからは人口動態やまちづくりの方向性等の地域特性に応じて、メリハリのある公園整備を進めることが重要である。特に“都心及びその周辺等の既成市街地”は、人口が増加する一方で、身近な公園(住区基幹公園など)^{※注2}が少ないことが課題となっており、こうした考えに基づいた対策は急務と考えられる。しかし、こうした地域は、土地の高度利用がなされており、新たに公園を整備するためのまとまった面積の用地取得が困難な状況にあることも事実である。

このような現状から、札幌市では、身近な公園が不足する地域に新規整備を進めるための方針として「身近な公園の新規整備方針」の策定を検討しており、一定の公園機能を確保するための面積要件や公園の必要性が高い地域の抽出などの基本的な考え方を整理する必要があるとしている。

当審議会では、計●回(第70回～第●回)の審議を行い、この度、『身近な公園の新規整備方針』策定に向けた基本的な考え方として、下記の2項目について答申を取りまとめた。

1. 地域の核となる公園の面積
2. 地域特性に応じた公園整備

今後、札幌市が本答申を踏まえて方針を策定し、方針に基づいた身近な公園の新規整備を進めることで、より多くの市民に公園の持つ機能が享受されることを期待するものである。

2. 「身近な公園の新規整備方針」策定に向けた基本的な考え方について

2-1. 身近な公園の現状と課題

現状1 公園の整備状況

①札幌市の身近な公園(住区基幹公園など)の整備水準は、地域によって大きな差が生じている。本市における「一人あたりの住区基幹公園面積」は $3.6 \text{ m}^2/\text{人}$ ^{※参考1}であるが、特に土地の高度利用が進んでいる中央区だけをみると、その値は $0.84 \text{ m}^2/\text{人}$ ^{※参考1}と極端に低くなっており、地域の中心となるオープンスペースが不足していることが示唆されている。

【課題1】公園配置状況に関する詳細な分析を行い、新規整備の重要性が高い地域を具体的に抽出する必要がある。

②最も身近な公園である街区公園は、札幌市都市公園条例により $2,500 \text{ m}^2$ が標準面積とされているが、中央区のような土地の高度利用が進んだ既成市街地では、まとまった面積を確保できる機会が少ない状況にある。一方で、小さな公園は利用者数が少ないという実情^{※参考2}もある。公園の面積が小さくなると、設けられる施設や機能が限られ、公園の魅力が低くなることも、その一因であると考えられる。

【課題2】効果的な公園整備を行うためには、地域に必要な公園機能を最低限確保できる最低面積を検討する必要がある。

※参考:街区公園の標準面積 $2,500 \text{ m}^2$ の根拠(札幌市都市公園条例(第2条の2 第2号(1)より)

主として街区内に居住する者の利用に供することを目的とする公園(街区公園)は、街区内に居住する者が容易に利用することができるように配置し、その敷地面積は、 0.25 ヘクタール($2,500 \text{ m}^2$)を標準として定めること。

現状2 社会情勢

札幌市では、人口減少や超高齢化社会の到来が予測されている一方で、中央区等では今後も人口増加が見込まれる^{※参考3}など、地域ごとの情勢は様々である。また、社会保障費の増大や既存の社会インフラの維持費の増加など、札幌市の財政状況は今後ますます厳しくなることが想定されており、全市的なまちづくりの方針にも示されているように、持続可能な都市の発展という視点を欠くことはできない。

【課題3】全市的なまちづくりの方針に即し、選択と集中型による公園づくりを行う必要がある。

現状 3 住区整備基本計画

これまで札幌市では、「住区整備基本計画(以下、住区計画)」^{※注4}に基づき、郊外住宅地を中心として住区基幹公園を整備してきた。しかし、計画策定当時、すでに土地利用が進んでいた既成市街地は、当該計画の対象外となっている。このため、市街地拡大抑制や中央区をはじめとする既成市街地における公園不足等の課題に対応した新しい計画が求められている。

【課題 4】社会情勢や公園の状況を反映した、新たな整備方針へと転換する必要がある。

こうした現状と課題を踏まえると、今後とも必要な場所への公園の新規整備を進める必要があるが、身近な公園が不足している地域は、主に土地の高度利用が進む市街地であり、こうした場所で近隣公園(標準面積 20,000 m²)や地区公園(標準面積 40,000 m²)の整備に適した広大な用地を確保することは現実的に厳しい状況と考える。

このため、**設置を検討する公園の種別**は、住区基幹公園のうち、現実的に整備が可能と考えられる面積規模であり、かつ、多くの市民にとって最も身近な公園^{※参考4}である“**街区公園**”とする。また、現状と課題に基づき、以下の2点について検討を行い、基本的な考え方として整理する。

● 地域の核となる公園の面積

面積が小さい公園では、利用者が少なく、また地域にとって必要な公園機能を十分に確保できていないと考えられることから、「地域の核となる公園の面積」の考え方について整理する。

策定される新規整備方針では、地域に必要な公園機能を最低限確保でき、人々が集まる地域の中心的なオープンスペースとなりうる最も身近な公園(街区公園)を「**地域の核となる公園**」として定義し、必要な面積を検討・設定することで、効果的な公園整備をはかることとする。

地域の核となる公園の面積は、利用者数との関係性のほか、遊具やみどり、防災といった地域に必要とされる公園施設、機能等を想定することによって算出する。

● 地域特性に応じた公園整備

現在の公園をとりまく状況は、地域毎に異なっていることから、「地域特性に応じた公園整備」の考え方の整理をする。

策定する新規整備方針では、地域毎に異なる人口動態や公園の整備状況等を「**地域特性**」として捉えて、それに応じた効果的・効率的な公園整備を行っていく必要がある。

なお、地域特性を構成する要素には様々なものが考えられ、複数の要素から多面的に検証し、公園整備の高い効果が期待できる地域や、かつ効率的な整備ができる手法を選択する。

2-2. “地域の核となる公園の面積”について

■ 地域の核となる公園の面積の考え方

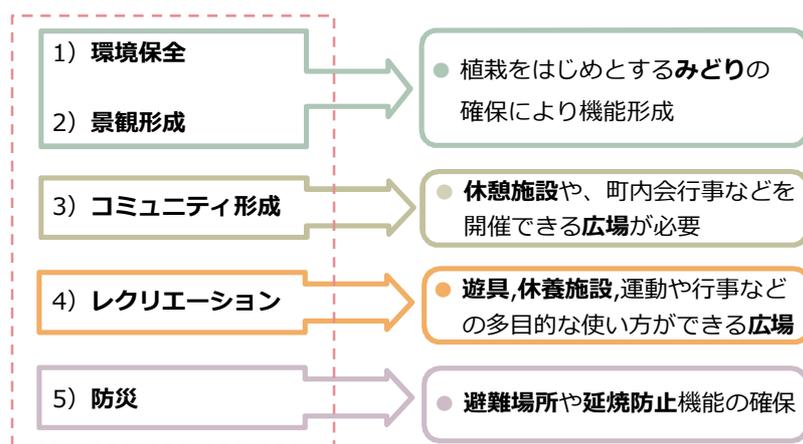
『地域の核となる公園の面積』は、「利用者数」、「地域に必要な公園機能」、「他都市の事例」という3つの視点から設定する。

視点1 利用者数

身近な公園(住区基幹公園など)の中で、最も小さな規模である街区公園は、公園の面積が小さいほど利用者も少ないという傾向がある。

視点2 地域に必要な公園機能

一般的に、公園に必要とされる機能は、「(1)環境保全」、「(2)景観形成」、「(3)コミュニティ形成」、「(4)レクリエーション」、「(5)防災」の5つが挙げられる。



その中で、「(1)環境保全」、「(2)景観形成」、「(3)コミュニティ形成」、「(4)レクリエーション」に関して、これらの機能を確保するために最低限必要な施設面積を算出したところ、概ね1,000㎡以上の公園面積が必要となる。

地域に必要な公園機能を有する施設^{※参考5}

みどり	…樹木植栽、張芝等	(敷地の30%以上)	} ≒1,000㎡
遊戯施設	…複合遊具、ブランコ等	(約250㎡以上)	
管理・休養施設	…四阿、ベンチ等	(約100㎡以上)	
広場	…おにごっこ等ができる運動広場 他	(約300㎡以上)	

また、「(5)防災機能」は、阪神・淡路大震災後の公園利用状況を調査した文献において、地域の防災機能を高める上で効果的な面積は**概ね 1,000 m²以上**とされている。

【防災に関する文献調査】

延焼防止機能を発揮する公園緑地は 1,000 m²以上⁽¹⁾

避難地、置き場等で利用されやすい公園は 1,000 m²以上⁽²⁾

(1)「阪神・淡路大震災調査特別委員会報告 1997 日本学術会議」

(2)「北国の防災公園整備指針 1997 北海道建設部」

今回の修正案に関連する内容

※参考：冬期の雪入れ等の機能について

積雪寒冷地ならではの公園機能として、冬季の公園利用という視点も重要である。たとえば、雪入れ等があげられるが、雪入れの程度は、地域によって様々であるため公園として必要な面積の算定は困難である。また、公園によっては、雪入れを起因とした施設の破損や子どもの事故も発生しており、可能であれば雪置き場と子どもの遊び場は分けて考えたい。今回の検討による 1,000 m²という面積は、雪置き場としての利用が想定される広場とそれ以外のスペースを分離して配置することが可能であり、一定の雪入れに対応可能と考える。

なお、札幌市では、町内会等と話し合い、ルールを守っていただくことを条件に公園を雪置き場として開放する覚書制度を導入している。

視点 3 他都市の事例(街区公園の最低面積)

他都市においても、公園の機能等の視点から、**1,000 m²**を街区公園の最低面積としている事例が見受けられる。

【他都市の事例】

自治体	概要
東京都 江戸川区	概ね 1,000 m²以上 の公園では複合的な機能を有して様々な利用がなされていることが多い
東京都 新宿区	核となる公園：利用の視点から公園に求められる機能を複数担っている 概ね 1,000 m²以上 の公園
静岡市	市街化区域では 2500 m ² 規模の用地確保が難しいことから、公園機能を最低限確保できる最低面積を 1,000 m²以上 とし、都市公園整備を行う
さいたま市	街区公園は面積 1,000 m²以上 、2,500 m ² を標準とする
横浜市	街区公園：広場や遊具等を備えた面積 1,000 m²以上 で 2,500 m ² を標準とする公園を配置する

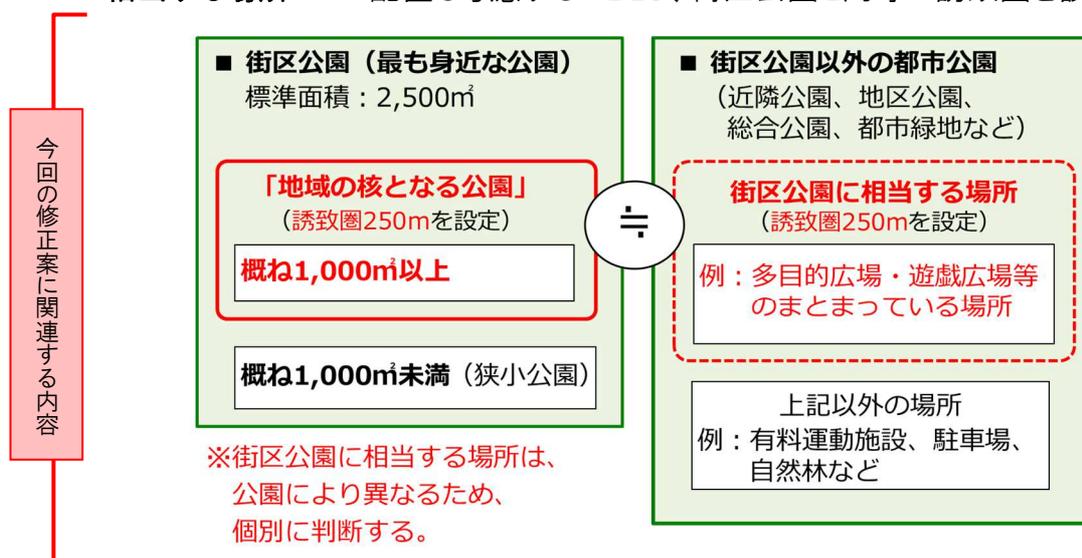
■まとめ：地域の核となる公園の面積

『地域の核となる公園の面積』は、概ね 1,000 m²以上とする。

今後、街区公園を整備する際は、

- ①基本的に、**標準面積である 2,500 m²程度の確保**を目指す。
- ②用地確保が困難な場合等でも、**1,000 m²程度**は確保するように努める。

なお、地域の核となる公園の新規整備箇所を検討する際には、その他の公園の**街区公園に相当する場所**^{※注3}の配置も考慮することとし、街区公園と同等の誘致圏を設定する。

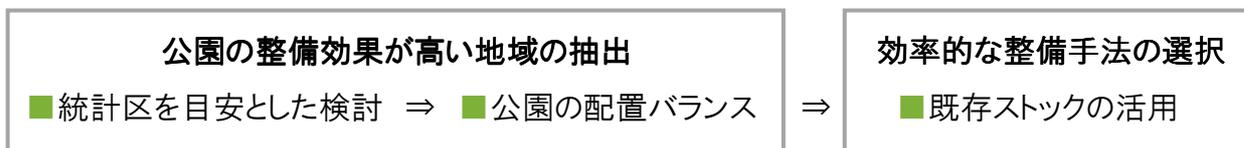


【地域の核となる公園についての考え方】

※ただし、開発行為（民間事業者による宅地造成）に伴う公園整備については、公園が比較的充足している郊外住宅地が主であることから、現在の最低面積基準 500 m²を踏襲する。

2-3. “地域特性に応じた公園整備”について

『地域特性に応じた公園整備』は、地域毎に異なる人口動態や公園の整備状況等を地域特性として把握し、公園整備を効果的・効率的に行う上で重要である。



■ 統計区を目安とした考え方（整備効果が高い地域の抽出）

住区計画に基づくこれまでの公園配置計画は、郊外の計画的なまちづくりに視点が置かれており、成熟化の進む市街地には馴染まない内容となっている。

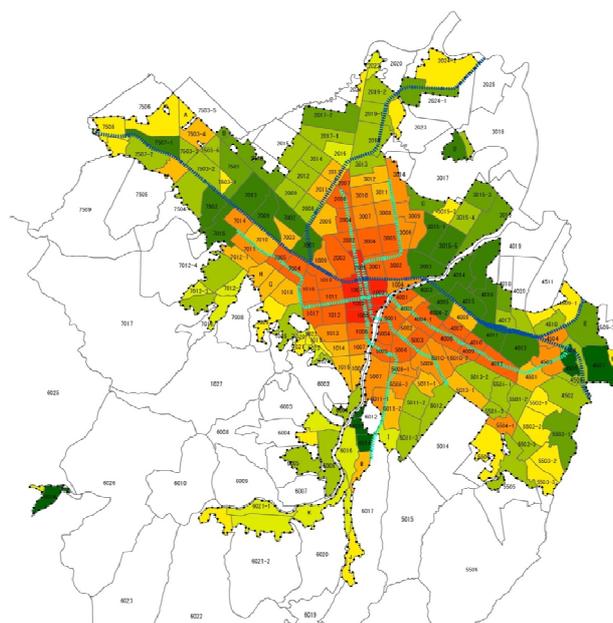
本方針では、住区計画の公園配置モデルに基づく配置計画から、人口動態、土地利用、地域の核となる公園の配置状況などの“地域特性”に応じた柔軟な配置計画へと転換することとした。

具体的には、地域特性の解析に際しては、概ね徒歩圏と同等の面積規模であり、人口データ等の把握や地域比較に適している「統計区」※注5をベースに行うものの、公園の配置計画は、小地域の枠にとらわれないものとする。

要素1 人口動態や土地利用等（現況）

人口動態や土地利用等については、特徴の違いによる分類を行い、人口密度や成長性の高さの視点から、近年の人口が横ばいから増加傾向にあり、かつ集合住宅が多く、人口密度の高い地域を、公園の整備効果が高い地域とした。

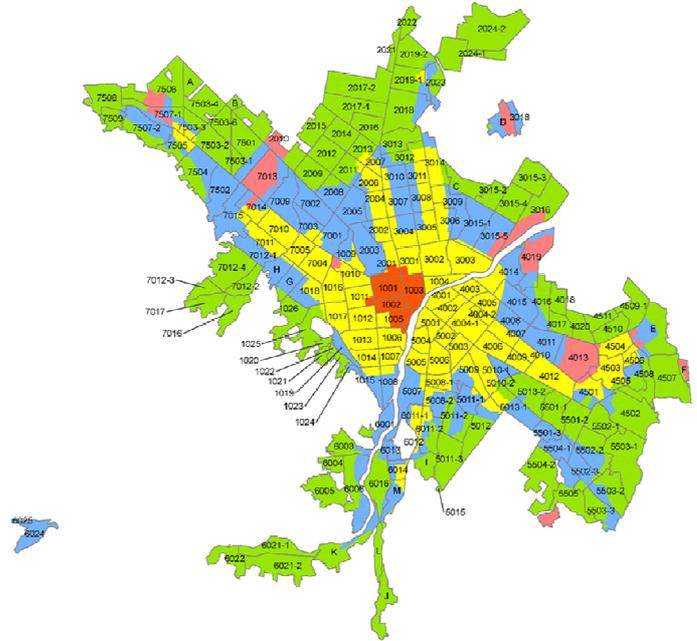
分類	人口	土地利用	地域
1	増加	集合住宅、業務系	都心
2			地下鉄沿線
3		集合住宅	地下鉄ターミナル
4		集合・戸建て	
5	横ばい		明日風、あいの里
6	減少	戸建て	市街化区域縁辺
7			篠路、太平
8	増加		屯田、東雁来
9	減少	工業地域	工業団地
10		集合・戸建て	もみじ台、真駒内



要素2 まちづくり戦略ビジョン(将来性)

まちづくり戦略ビジョン^{※注6}は、札幌市のまちづくりにおける総合計画として、最上位に位置づけられる計画であり、ここに示されている**都心及び複合型高度利用市街地の地域**は、今後、都市機能の集積や集合型の居住機能を誘導する地域として、良好な住環境を形成する必要があることから、公園の整備効果が高い地域とした。

分類	まちづくり戦略ビジョン
	都心
	複合型高度利用市街地
	一般市街地
	郊外住宅地
	工業地域



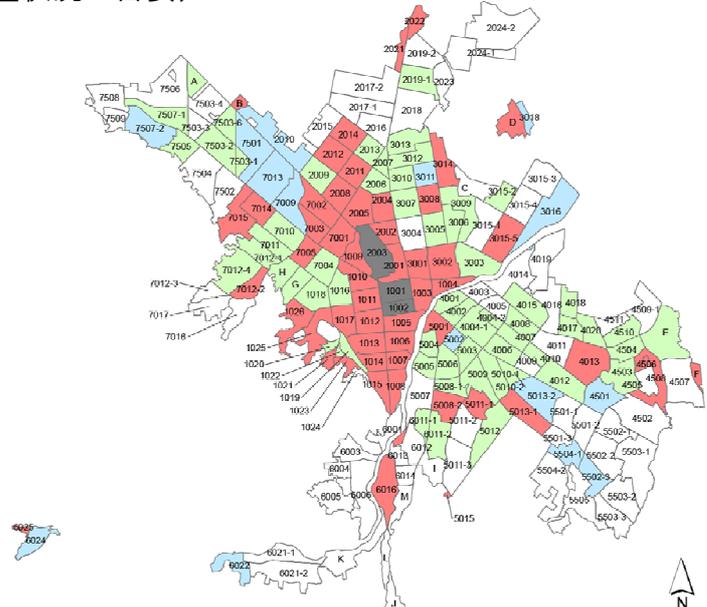
要素3 身近な公園の整備水準(公園の状況)

身近な公園の整備水準については、市内の地域格差を緩和する観点から、以下の2つの指標が共に全市平均値未満である地域を、整備効果が高い地域とした。

- ① 1人あたりの住区基幹公園面積（人口を加味した公園の整備量）
- ② 「地域の核となる公園」と「その他の公園の」街区公園に相当する場所」の誘致圏カバー率^{※参考6}（公園の配置状況の目安）

分類	指標
	①②両方とも平均値未満
	①だけが平均値未満
	②だけが平均値未満

※灰色着色箇所は、札幌駅～すすきのにかけての地域、および北海道大学の敷地である。



■ 公園の配置バランス（整備効果が高い地域の抽出）

効果的な公園整備を行うためには、既設公園の誘致圏との重複をなるべく避けて、新しい公園を配置する必要がある。

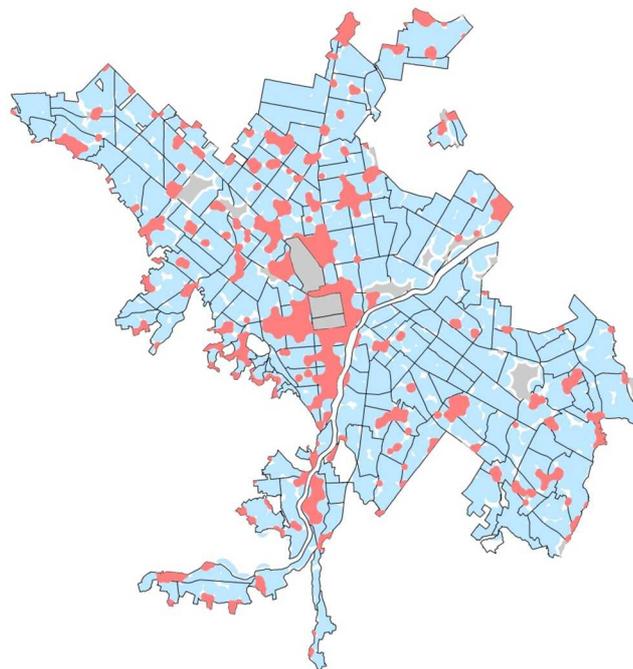
そこで、**地域の核となる公園(1,000㎡以上の街区公園)**と**その他の公園の“街区公園に相当する場所”の誘致圏**を図示し、その空白地域の広がりや土地利用状況から、公園の整備効果が特に高い地域を抽出する。

要素 4 地域の核となる公園等の空白域

“地域の核となる公園”とその他の公園の“街区公園に相当する場所”の空白域(誘致圏に覆われていない地域)が、細長い形状ではなく、まとまった形状となっており、かつ、その面積が概ね 10ha 以上である地域をまとまった空白域^{※注 7}とした。このうち、土地利用が住居系もしくはマンション等が多く立地する商業系地域を、公園の整備効果が高い地域とした。

なお、工業系地域や北海道大学、札幌駅からすすきのまでのエリアなど、土地利用形態から身近な公園の整備が馴染まない地域は除くこととする。

分類	誘致圏の状態
	まとまった空白域（住居・商業系）
	まとまった空白域（工業系等）
	地域の核となる公園の誘致圏



■ 既存ストックの活用（効率的な整備手法の選択）

公園の整備効果が高い地域に対して、公園の効率的な整備方法を検討するため、誘致圏の空白域に分布する狭小公園（面積 1,000 m²未満）や公開空地等（ただし、公園と類似の機能を期待することのできるものに限る）の存在を確認する。

このような施設が十分に存在しない場合は、新規整備の必要性が高いものと位置づけ、積極的な新規整備を行う。

一方、このような施設が十分に存在する場合は、新規整備にこだわらず、既存の公園や公開空地等の機能に留意した、効率的・効果的な整備手法（既存狭小公園の拡張）を検討する。

要素 5 狭小公園の拡張

狭小公園の配置や拡張の効果を考えて、効率的な整備手法を選択する。

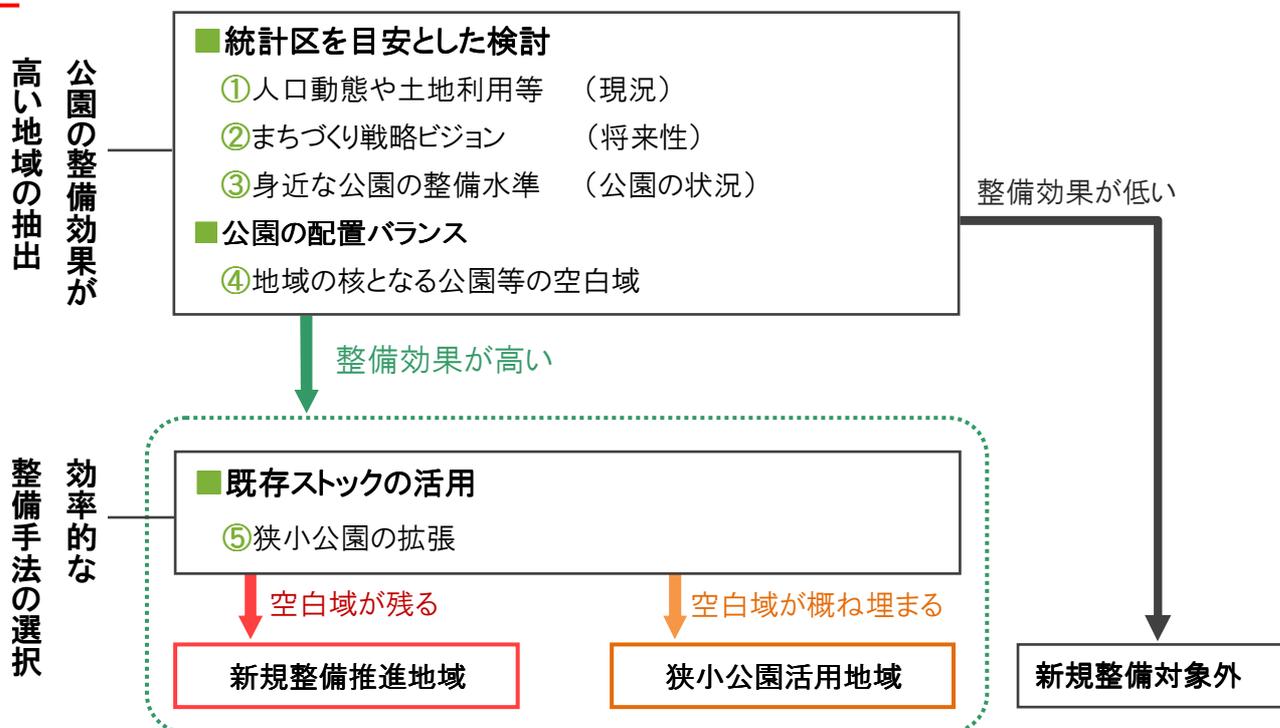
新規整備と狭小公園の拡張の両方を推進する地域を「**新規整備推進地域**」、狭小公園の拡張を目標とする地域を「**狭小公園活用地域**」と称する。※事例1・2

今回の修正案に関連する内容

■ 地域特性に応じた公園整備フロー

これまでの検討をもとに、5つの要素から下記フロー図を用いて、「新規整備推進地域」、「狭小公園活用地域」、そしてこれら以外の地域については「新規整備対象外」の3つの地域に分類し、これに基づいた効果的かつ効率的な公園整備を進める。※参考7

なお、実際に整備を検討する際は、あらためて地域の詳細な状況を確認するものとする。



※街区公園以外の都市公園については、本来の機能を尊重しつつ、街区公園に相当する場所の整備についても検討する。

※狭小公園活用地域については、狭小公園の拡張を目標とするが、現実的には困難な場合も多いため、新規整備も慎重に検討する

※まちづくりに関する面的な計画（再開発等）のある地域については、上記の地域設定に関わらず、別途検討するものとする

※公園以外のオープンスペースについても、その整備内容によっては、公園に準ずるものとして扱うものとする。

3. 身近な公園の新規整備に向けて

本答申は身近な公園を整備する際の「地域の核となる公園の面積」及び「地域特性に応じた公園整備」の基本的な考え方について取りまとめたものであり、札幌市の実情に応じた効率的かつ効果的な公園整備の考え方を示すことができたと考える。

一方、公園を整備することに加えて、公園利用者を増やすための視点も重要である。たとえば、公園の整備箇所を決定する際には、小学校や児童会館等の他の公共施設との連携を図り、近接した配置や機能の補完の視点を盛り込むこと、また、公園の施設内容を決定する際には、地元を対象としたワークショップ、小学生アンケート等を行い、地域ニーズをとらえること、さらに、実際に公園が完成したことを広報すること等があげられる。

実際の検討段階や整備完了段階においては、こうしたことに留意し、地域住民や公園利用者の意見についても十分に反映させつつ、事業が進められることを望むものである。

本答申が「身近な公園の新規整備方針」に適切に反映されること、また、方針に基づいて整備される身近な公園が、より良い住環境の形成に寄与するとともに、多くの市民に利活用されることを期待するものである。

今回の修正案に関連する内容

その他、審議会での議論の内容等に応じて追記する

■用語解説

注 1 コンパクトシティ

居住機能を中心に、さまざまな機能がまとまりをもって構成される、効率的で持続可能な都市構造。札幌市では、「都市計画マスタープラン」において、「持続可能なコンパクトシティへの再構築を進める」としている。

注 2 身近な公園(住区基幹公園など)

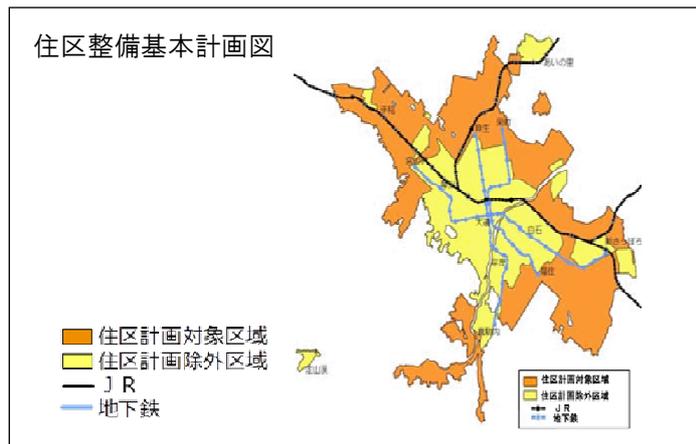
市民の暮らしに密着した公園。人によって対象は異なるが、主として、徒歩圏の住民を対象として配置される住区基幹公園(街区公園、近隣公園、地区公園)が該当する。

注 3 街区公園に相当する場所

街区公園以外の都市公園(たとえば近隣公園、地区公園、総合公園等)内において、街区公園に相当する機能を有する“多目的広場や遊戯広場等がまとまって配置されている場所”のこと。

注 4 住区整備基本計画

市街地拡大の中での適正な施設配置(道路・学校・公園)を目的とした総合配置計画。郊外を対象とした計画的なまちづくりであり、住んでいる人が徒歩で行動できる範囲をひとつの単位(住区)とする。



注 5 統計区

区よりも小さな地域の統計情報を集計するための札幌市独自の区画(206区)。面積規模は、約 100ha(100 万㎡)を目安としている。

注 6 まちづくり戦略ビジョン

札幌市を取り巻く社会経済情勢の大きな変化に対応するための新たなまちづくりの指針であり、札幌市のまちづくりの計画体系では最上位に位置付けられる「総合計画」である。(計画期間は平成 25 年度から平成 34 年度までの 10 年間)

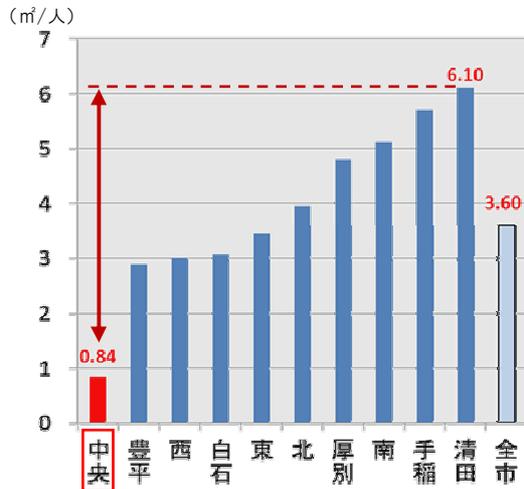
注 7 まとまった空白域

公園を効果的に配置するためには、公園の誘致圏が可能な限り重複しないように公園を配置することが理想的である。公園誘致圏の空白域が細長い形状だと、1 つの公園で効率的に空白域を埋めることができないため、細長い形状ではなく、空白域の面積が約 10ha(10 万㎡)程度の地域を、“まとまった空白域”と定義している。

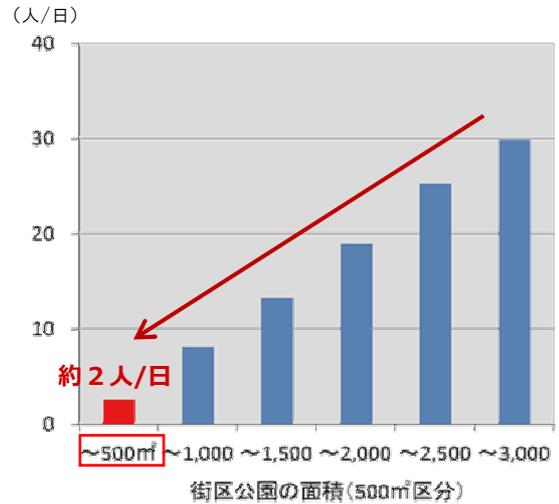
今回の修正案に関連する内容

■ 参考図表

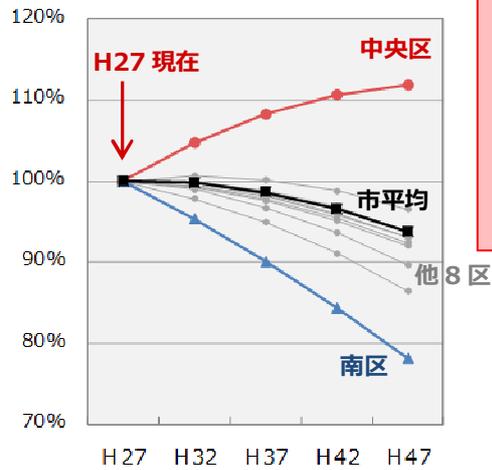
参考 1 ● H27 一人あたりの住区基幹公園面積



参考 2 ● H21 平均利用者数と公園面積

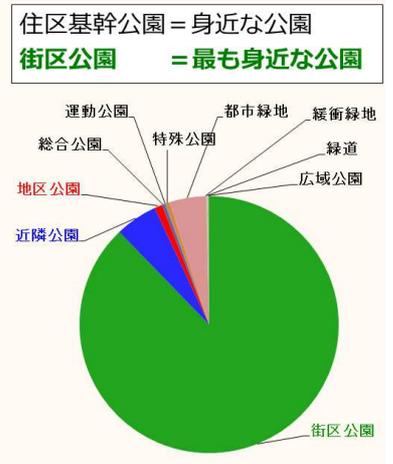


参考 3 ● 区別の人口推移予測



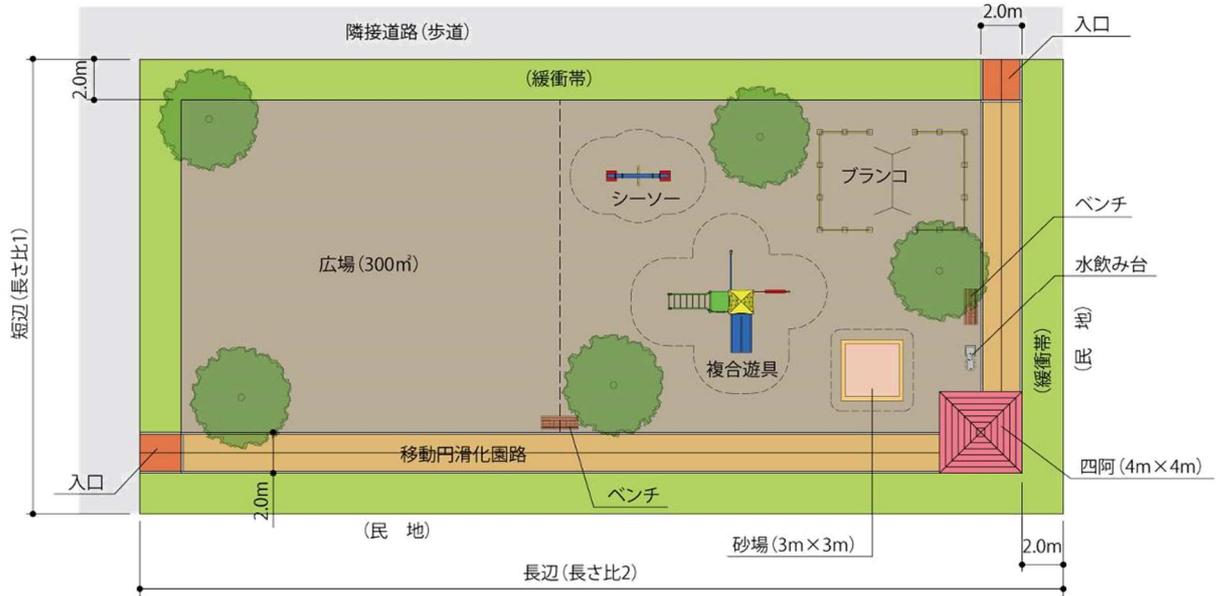
参考 4 ● 都市公園の箇所数内訳(H27.4 現在)

公園の種類別	箇所数	比率
街区公園	2,393	88%
近隣公園	144	5%
地区公園	26	1%
総合公園	10	
運動公園	4	
特殊公園	13	
都市緑地	125	6%
緩衝緑地	1	
緑道	7	
広域公園	2	
小計	2,725	

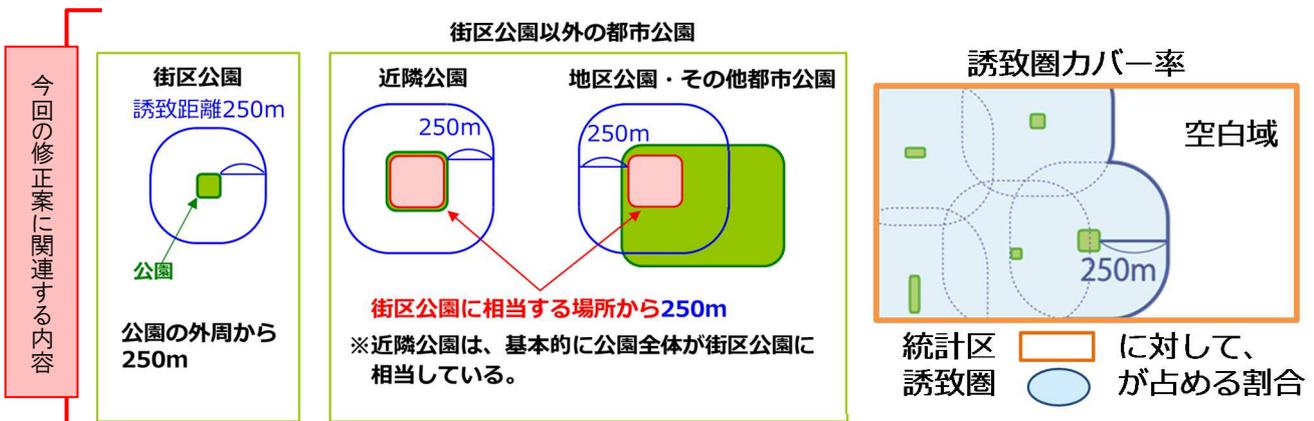


参考資料

参考 5 ● 地域に必要な機能を仮想配置したモデル図



参考 6 ● 誘致圏・誘致圏カバー率イメージ



※誘致圏・・・その公園の主たる利用者が居住する範囲。

地域の核となる公園(1,000 m²以上の街区公園)は、外周から 250m、
その他の公園は、“街区公園に相当する場所”から 250mとして、設定している。

※誘致圏カバー率・・・一定範囲(ここでは統計区)に対して、誘致圏が占める面積の割合。

なお、誘致圏に覆われていない地域を公園の「空白域」とする。

参考7 フロー図を札幌市の市街地に当てはめた場合のシミュレーションを示す。

●公園の整備効果が高い地域の抽出

①人口動態や土地利用等

②まちづくり戦略ビジョン

③身近な公園の整備水準

④地域の核となる公園の空白地

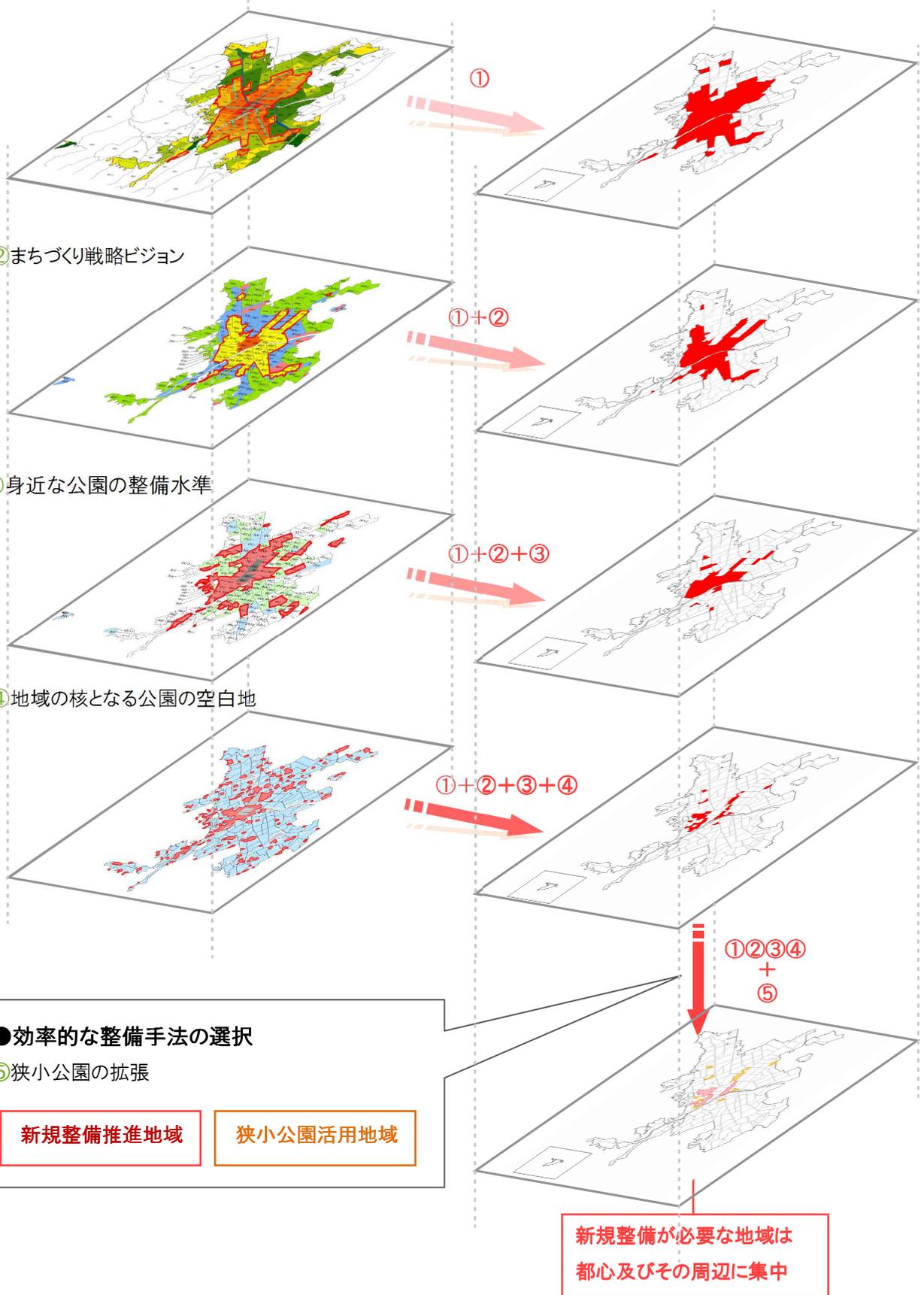
●効率的な整備手法の選択

⑤狭小公園の拡張

新規整備推進地域

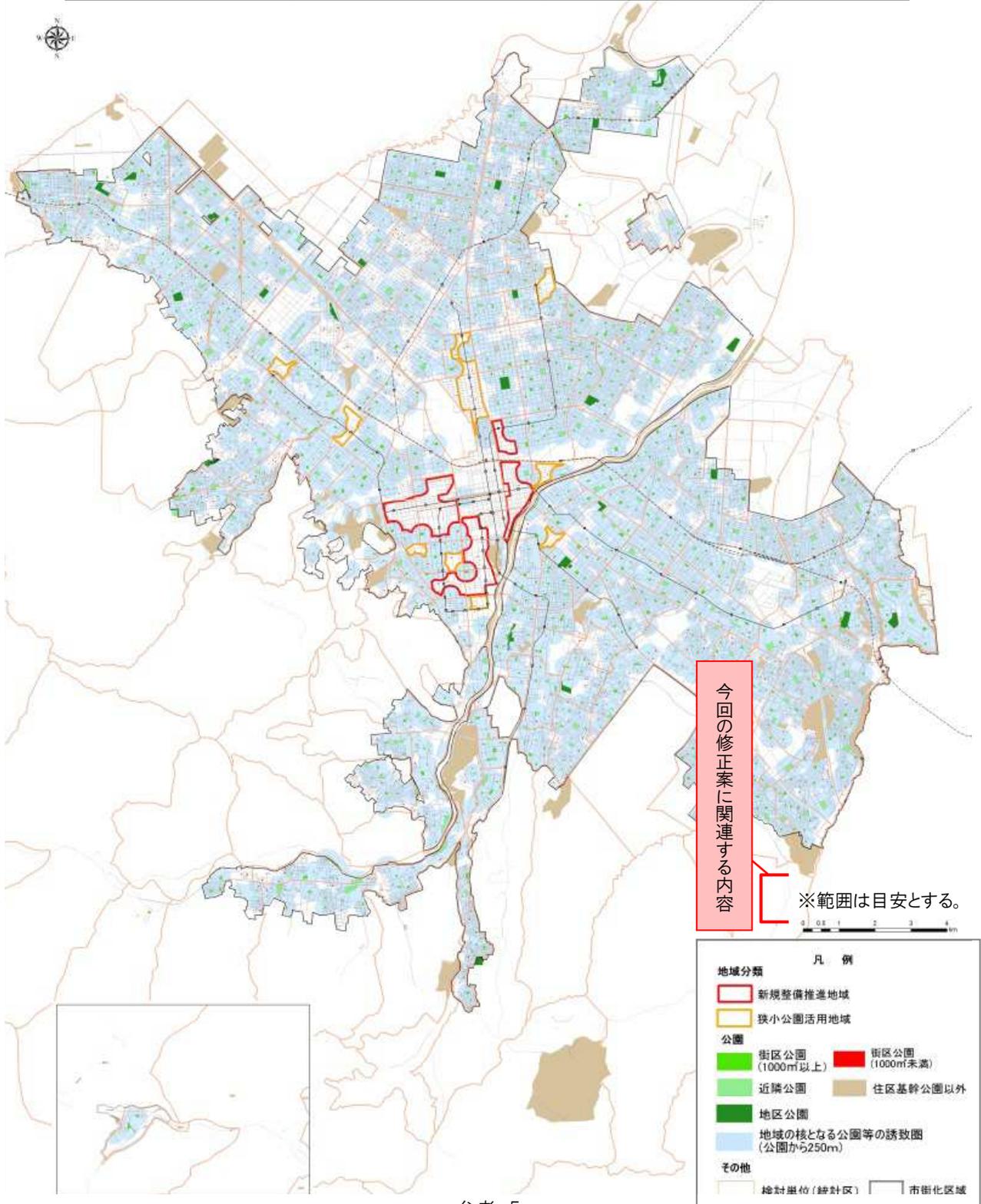
狭小公園活用地域

新規整備が必要な地域は
都心及びその周辺に集中



● 地域特性に応じた公園整備のシミュレーション結果

新規整備の重要性	仮称	主たる整備手法
高	新規整備推進地域	・新規整備 ・狭小公園の拡張
中	狭小公園活用地域	・狭小公園の拡張 ※新規整備は慎重に検討
低	新規整備対象外	基本的に整備は行わない



地域特性に応じた公園整備のあり方についてシミュレーションを行った結果、以下の地域において新規整備推進地域と狭小公園活用地域が抽出された。

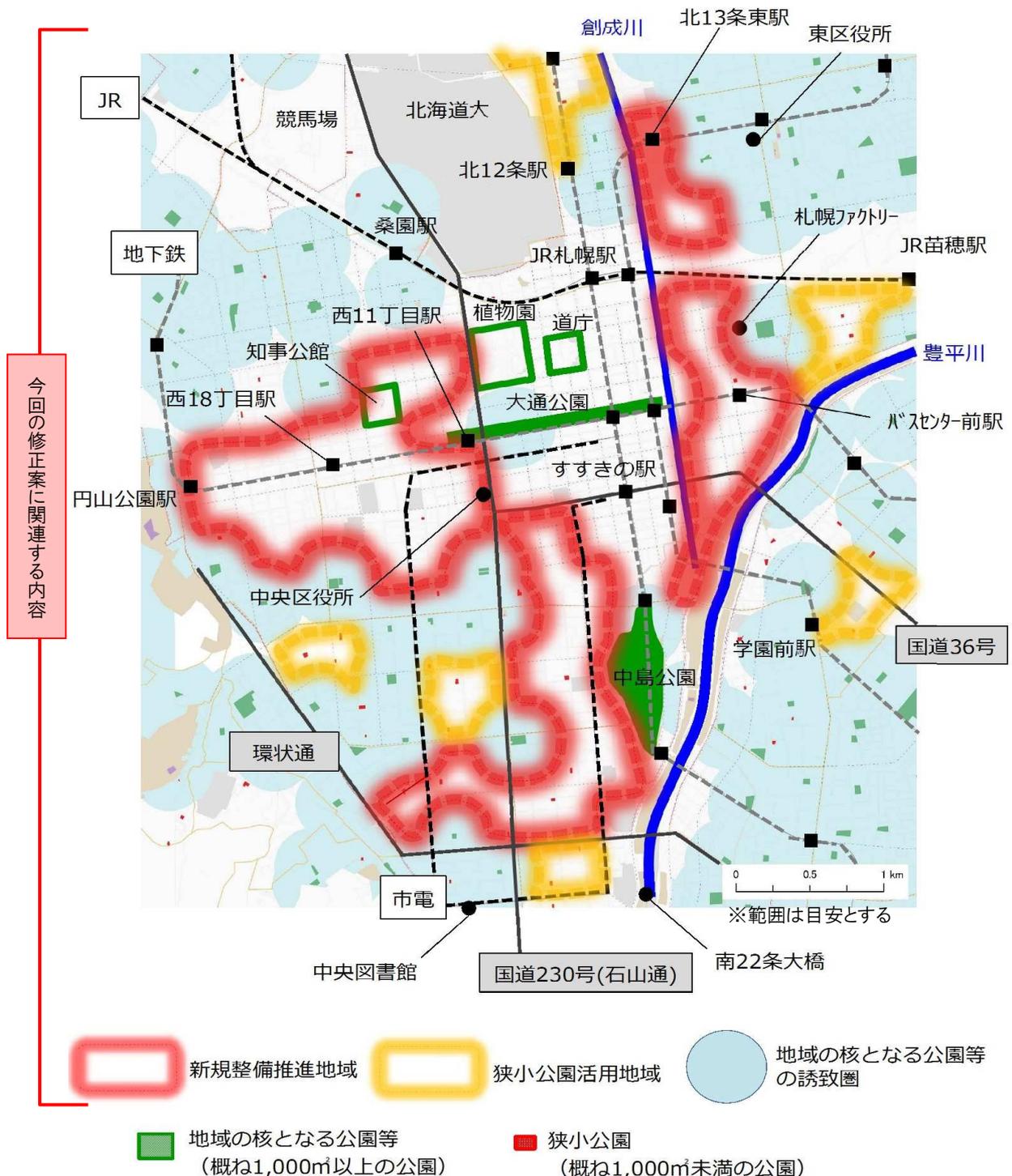
《新規整備推進地域》

- ・北13条東駅周辺
- ・創成川以東地区
- ・円山公園駅～植物園
- ・市電沿線

《狭小公園活用地域》

- ・市電沿線
- ・JR 苗穂駅
- ・地下鉄琴似駅、栄町駅、学園前駅、宮の沢駅、北18条駅～北34条駅

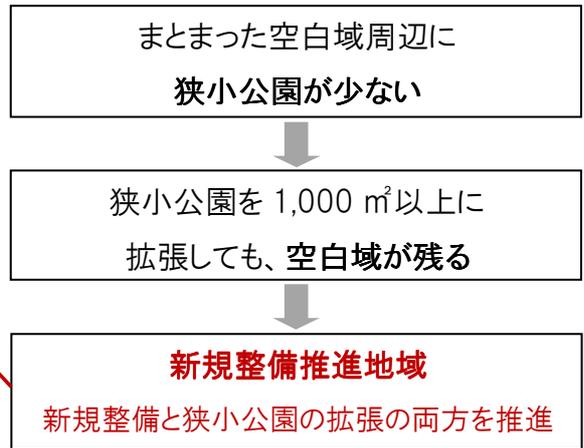
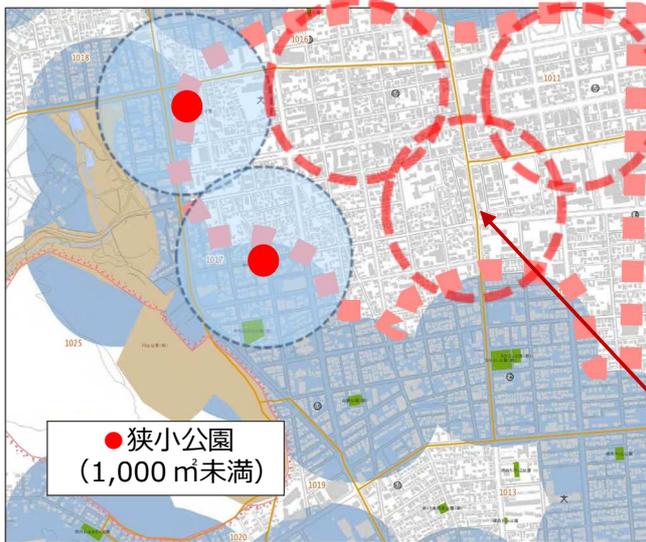
■ 都心及びその周辺(拡大図)



事例

身近な公園の新規整備方針に基づいて抽出した、新規整備の候補地の事例である。

事例1 地下鉄円山公園駅周辺



事例2 地下鉄北 24 条駅～北 34 条駅周辺

