

長期未着手公園等に係る基本的な考え方

1. 背景・位置づけ

公園をはじめとした都市の緑は、都市における環境保全やレクリエーション、防災、景観構成など重要な役割を果たしています。そのため、都市計画上必要な公園、緑地、広場、墓園及びその他の公共空地（以下「公園等」）については都市計画決定を行い、その整備を計画的に行ってきたところです。

しかしながら、一部の公園等においては、都市計画決定以降、その役割や周辺の土地利用状況の変化などにより、長期にわたり未着手となっています。これらの公園等は、都市計画法第 53 条により土地利用に一定の制限をかけているとともに、実際の都市の将来像と整合がとれていない場合も多々あり、適切な対応が求められています。そのため、平成 23 年の都市計画運用指針の改正時に、道路や公園を含む長期未着手の都市施設については「見直しのガイドラインを定めるとともに、これに基づき、（中略）見直しを行うことが望ましい」と明示され、全国的に都市計画道路や都市計画公園等の見直しが進んでいます。一方で、公園をはじめとした都市の緑は他の施設に開発・侵食されやすい傾向にあり、計画的に施設を維持・保全する必要があることから、公園等の見直しは慎重に行うことが求められます。

道としては、市町の見直しに向けた意向を踏まえ、見直しを主体的に行う市町の一助となるよう「長期未着手公園等に係る基本的な考え方」を一つの考え方として示すこととしました。

2. 北海道の未着手公園等の状況

道内では、平成 28 年 3 月 31 日現在、93 市町（札幌市を除く）において、3,138 箇所、15,392.19ha の公園等を都市計画決定しています。このうち、未着手区域を有する公園等は 215 箇所、2,117.13ha となっており、箇所ベースで 6.9%、面積ベースで 13.8%が未着手となっています。

本道では、他県に比べ未着手公園等の比率は低いものの、都市計画決定をしている公園等の総箇所数が多く、また総面積も大きいため、未着手公園等の箇所数・面積の絶対数が多くなっている点の特徴として挙げられます。

表. 北海道における公共空地の計画と未着手の割合（札幌市除く）

| | 公園 | | 緑地 | | 墓園 | | 広場,その他 (運動場) | | 合計 | |
|-------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-----------------|------------|-------|------------|
| | 箇所 | 面積 (ha) | 箇所 | 面積 (ha) | 箇所 | 面積 (ha) | 箇所 | 面積 (ha) | 箇所 | 面積 (ha) |
| 計画 (A) | 2,895 | 7,887.23 | 209 | 6,946.96 | 33 | 553.7 | 1 | 4.3 | 3,138 | 15,392.19 |
| 未着手 (B) | 153 | 977.18 | 43 | 945.75 | 19 | 194.2 | 0 | 0 | 215 | 2,117.13 |
| 比率 (B/A) | 5.3% | 12.4% | 20.6% | 13.6% | 57.6% | 35.1% | 0% | 0% | 6.9% | 13.8% |

また、道内の未着手公園等の実態については、以下の三点が挙げられます。

(1) 都市計画決定年月日

昭和 40 年代（西暦 1965 年）～昭和 60 年代（西暦 1985 年）に都市計画決定したものが多く、当初決定より 20 年以上経過したものが、全未着手公園等の内、箇所数として約 80%、面積として約 90%を占めています。

(2) 未着手区域の所有者・用途・建築物

大部分は公有地となっているものの、45 箇所、641.5ha が私有地となっています。私有地の用途については、農地、樹林地が多いですが、宅地も 13 箇所、15.3ha 含まれます。また、公有地を含む 19 箇所の未着手公園等で当該施設以外の建築物が立地しています。

(3) 整備時期

全未着手公園等の内、180 箇所（約 80%）、2,030.8ha（約 90%）の公園等が整備時期を未定としています。

3. 見直しの進め方

これらの現状を踏まえ、道として見直しを行うための一つの考え方を以下に提示します。

また、見直しを行う際は、住民参加や情報公開を通じ、住民との合意形成を十分に行うことが重要となります。都市計画決定の手続きにおいては公告・縦覧といった住民との合意形成を図る手続きが規定されていますが、現在まで都市計画法第 53 条により未着手区域の土地利用に一定の制限をかけ続けてきた点や、周辺の土地利用が未着手公園等の整備を前提として行われてきた点を考慮すると、その見直しが地域住民に与える影響も大きいと考えられます。そのため、可能な限り早い時期から住民参加・情報公開を積極的に行い、見直し対象の公園等の選定を行う段階や必要性の評価を行う段階、都市計画変更の案の作成段階など、見直しの各段階で影響を受ける住民と合意形成を十分に図る必要があります。

なお、見直しの方法については、市町村マスタープランや緑の基本計画をはじめとした上位計画策定の一環として行うことや、一度に全ての長期未着手公園等の見直しを行わず、影響のある地区ごとに順次見直しを行うなど、柔軟な対応も考えられます。

(1) 見直し対象の公園等の選定

見直し対象とする長期未着手公園等は、『都市計画決定から概ね 20 年以上経過している未着手の公園等（以下「長期未着手公園等」）』とします。なお、都市計画決定から概ね 20 年以上経過を見直し時期とした理由は、都市計画運用指針において「都市計画には一定の継続性、安定性も要請される」、「都市計画区域マスタープランにおいては、おおむね 20 年後の都市の姿を展望した上で都市計画の基本的方向が定められることが望ましい」としているためです。

また、未着手区域の定義について、以下に補足を示します。

補足：未着手区域について

未着手区域とは、「都市計画決定をしたにも関わらず、整備に着手していない箇所又は整備予定のない箇所」を意味します。

※具体的には、以下の「供用区域」、「事業認可区域」、「整備を要しない区域」を除いた区域を「未着手区域」とします

- ・「供用区域」

都市計画公園等の区域のうち、一般の利用に供されている区域。都市公園法第 2 条の規定による都市公園として一般の利用に供されているもののほか、都市公園法に基づく設置行為を行っていない場合においても、条例開設など実態上一般の利用に供されている場合を含みます（「事業認可区域」と「供用区域」とは、重複する場合があります）。

- ・「事業認可区域」

都市計画法第 59 条に基づき、都市計画事業の認可又は承認を受けた区域。

- ・「整備を要しない区域」

水面等の整備を要しない区域、公有地で供用はしていないが「特許事業」、「河川区域」、「保安林」、「海岸防風林」、「墓園のうち永代貸付を行っている区画部分」など、実質公園的機能を発揮している区域が該当します。

（２）必要性の評価

長期未着手となっている原因を明確にした上で、その長期未着手公園等の整備の必要性について、以下の四つの項目（①～④）を順番に検証します。

①上位計画

見直し対象施設と上位計画（以下「上位計画」参照）との整合を図ることが必要です。そのため、見直しに際しては、あらかじめ上位計画において、見直しの検討を行う長期未着手公園等が、どのような位置づけであるのかを確認します。

検証の結果、各上位計画と整合が図られている場合は項目②の検証を行い、整合が図られていない場合（以下「上位計画と整合が図られていないケース（例）」参照）は都市計画施設として存続します。

上位計画

上位計画とは、市町村総合計画、都市計画区域マスタープラン（区域マス）、市町村マスタープラン（都市マス）、広域緑地計画、緑の基本計画、墓地計画などを指します。

《上位計画と整合が図られていないケース（例）》

例 1：上位計画の整備方針図に、見直し対象区域を整備予定地として図示している

例 2：上位計画で見直しの言及がなく、基本方針として「緑の整備を促進する」と記述している

例 3：一人あたりの公園面積など上位計画内の数値目標と齟齬が生じる

②緑とオープンスペースの機能

本項目では、環境保全、レクリエーション、防災、景観構成、歴史・観光資源をはじめとした緑とオープンスペースの機能（以下「緑とオープンスペースの機能一覧」参照）の観点から、都市計画決定時に求められていた機能や現在求められる機能を明らかにする必要があります。その際、求められる機能が変化していった経緯がある場合はその内容を明確にするべきです。

なお、周辺や隣接したところに、供用又は供用見込みの公園等（都市計画決定を既にしたものに限る）がある場合については、それらで求められる機能が満足するかを検討することも必要です。

検証の結果、現在求められる機能がある場合、項目③の検証を行います。一方、現在求められる機能がない場合は項目④の検証を行います（項目③の検証はしない）。

緑とオープンスペースの機能一覧

●環境保全

多様な生物の生育環境、ヒートアイランド現象の緩和、振動・騒音・粉塵の緩衝機能、水源涵養

●レクリエーション

運動・遊び、休養・休息、地域交流、環境学習

●防災

避難路・避難場所、延焼防止、救助・復旧活動の拠点、雨水の流出抑制

●景観構成

自然景観の形成、歴史的風土の維持保全

●その他

歴史・観光資源、まちのシンボル、イベント開催など地域の実情・特性に応じた機能

③代替手法

前項②において、当該長期未着手公園等に対し“現在求められる機能がある”と判定した場合のみ、本項にて代替手法の有無について検討します。

代替手法に関しては、面積、施設内容、誘致距離の観点から検証し、原則として同じ種類である都市施設を都市計画決定し代替する必要があります。ただし、異なる種類の都市施設や地域地区の決定により代替できると判定した場合には、これらをもって代替とすることも考えられます（以下「代替手法の考え方」参照）。また、代替手法に関しては、見直し対象区域自体で代替すること（例：長期未着手公園の区域を特別緑地保全地区として保全）や面積・緑とオープンスペースの機能を複数の箇所でもって代替することも考えられます。

検証の結果、代替手法ありと判定した場合は項目④の検証に進み、代替手法なしと判定した場合は都市計画施設として存続します。

面積・施設内容・誘致距離

・面積

原則として該当区域と同一以上の面積をもって代替としますが、面積減の場合は相当の理由の整理が必要です。

・施設内容

現在求められる緑とオープンスペースの機能（前述）を代替できる施設内容とします。

・誘致距離

住区基幹公園（街区公園、近隣公園、地区公園）については都市計画運用指針で定める誘致距離、その他の公園等については、都市の個別の状況において支障のない範囲とします。

代替手法の考え方

・原則：同じ種類の都市施設を都市計画決定し代替

・その他：以下A、Bにより代替

A. 異なる種類の都市施設を都市計画決定することにより代替

例えば、市街地内の長期未着手公園で、緑とオープンスペースの一部機能（環境保全・レクリエーション・防災・景観構成）が求められるケースにおいて、当該未着手区域やその周辺に緑地など異なる種類の都市施設を都市計画決定することで代替します。

B. 地域地区を都市計画決定することにより代替

例えば、市街地内の長期未着手公園で、緑とオープンスペースの一部機能（環境保全・景観構成）が求められるケースにおいて、当該未着手区域やその周辺に風致地区、緑地保全地域、特別緑地保全地区、緑化地域、生産緑地地区などの地域地区を都市計画決定することで代替します。

④その他

必要性の評価の最後では、地域の状況や他の都市計画、関係法令について検討します。具体的には、以下のような事項が当てはまるか確認を行います。この評価の結果、地域の状況等において支障がない場合は、都市計画変更（廃止含む）し、支障がある場合は都市計画施設として存続します。

地域の状況

地域の状況について、以下をはじめとした点について、確認を行います。

例1：見直しに関して、住民参加や情報公開を通じ、地域と十分な合意形成が図られているか
(p.2 中段を要参照)

例2：地域から長期未着手公園等の計画に関する整備要望又は廃止要望があるか

例3：長期未着手公園等の変更（廃止含む）により、現状保全すべき環境が損なわれないか

他の都市計画

区域区分や用途地域、他の都市施設といった都市計画と整合を図ります。

《他の都市計画と整合が図られていないケース（例）》

例1：土地区画整理事業の都市計画決定をした区域内の公園を廃止

例2：用途地域（住居系）の拡大を行うにも関わらず、拡大地区の公園を廃止

関係法令

都市公園法や都市公園条例、墓地埋葬法など関係法令上、支障がないか確認を行います。

(3) 評価後の手続き

見直し評価の結果、変更（廃止含む）が妥当とされた公園等については、変更後の当該箇所の後利用や地域との合意形成に再度留意した上で都市計画変更を行います。また、代替手法を講じた場合は、対象の長期未着手公園等の変更と同時に都市計画決定を行うこととします。

一方、都市計画施設として存続と評価した場合も、その事業計画が示されるまでの間、適宜見直しの検証を行います。

参考：見直しの進め方（フロー図）

(1) 見直し対象の公園等の選定

都市計画決定から概ね 20 年以上経過している未着手の公園等

(2) 必要性の評価

整合なし

① 上位計画

整合あり

② 緑とオープンスペースの機能

求められる機能あり

求められる機能なし

代替手法なし

③ 代替手法

代替手法あり

支障あり

④ その他（地域の状況等）

支障なし

(3) 評価後の手続き

存続

変更(廃止含む)

見直しの進め方の事例①（参考）

（１）見直し対象の公園等の選定

都市計画決定後20年を経過した長期未着手の街区公園（赤色）を見直し対象の公園として選定する。なお、当該区域内には住宅が建築済みである。

【イメージ図】



※この地図は地理院地図を使用・加工したものです
※この見直しはあくまでイメージであり実際の都市計画とは関係ありません

（２）必要性の評価

①上位計画

緑の基本計画において「長期未着手公園等について見直しを検討する」と記載しており、また地区の一人あたりの緑の面積は達成済みである。

上位計画と整合があり、項目②へ進む

②緑とオープンスペースの機能

長期未着手公園の誘致距離圏内は住宅地であるため、緑とオープンスペースの機能が都市計画決定当初から現在まで求められてきた。現状、長期未着手公園の誘致距離圏内の北側には別の街区公園（供用済み、都市計画決定済み）があるため求められる機能はないが、当該南側には公園等がないため、南側については求められる機能がある。

求められる機能があるため、項目③へ進む

③代替手法

長期未着手公園の誘致距離圏内の南側について、代替手法を検討した結果、南側に位置する地区を特別緑地保全地区（青色）として都市計画決定し、代替とする。

代替手法があるため、項目④へ進む

④その他

地域との合意形成が図られており、区画整理をはじめとした他の都市計画上も支障はない。また、関係法令上も支障がないことを確認した。

（３）評価後の手続き

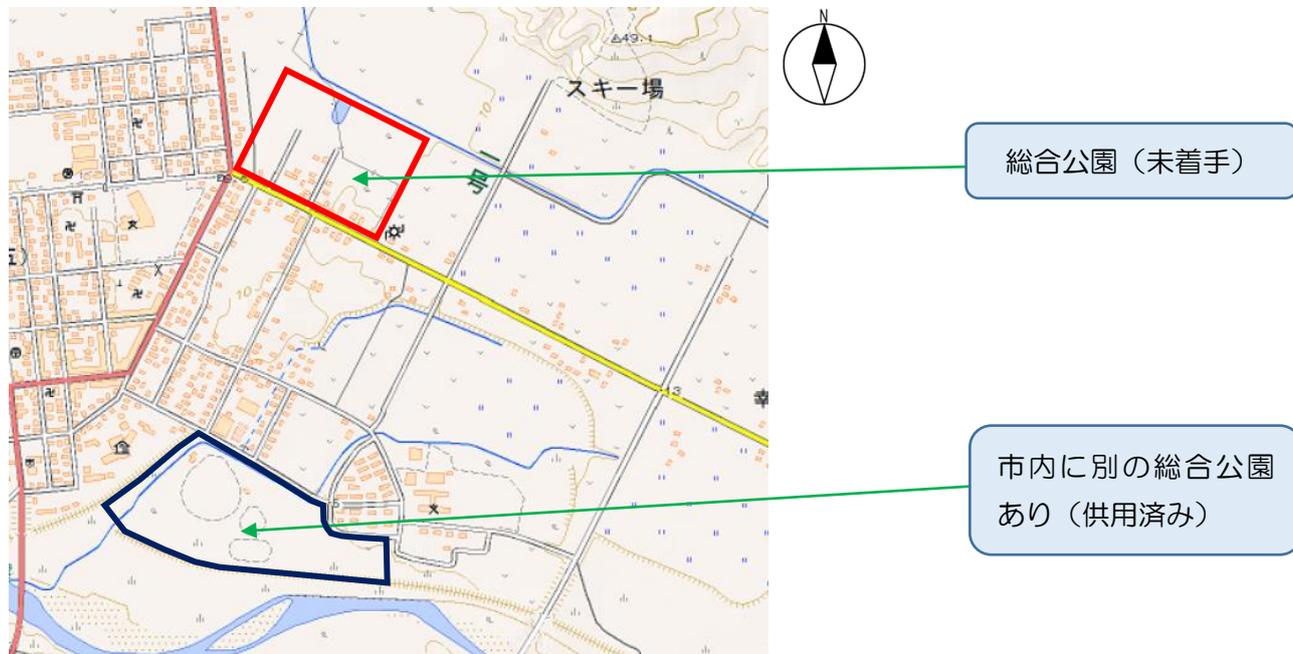
代替として南側に位置する特別緑地保全地区を都市計画決定し、長期未着手公園を廃止する。

見直しの進め方の事例②（参考）

（１）見直し対象の公園等の選定

都市計画決定後30年を経過した長期未着手の総合公園(赤色)を見直し対象の公園として選定する。
なお、当該区域内には住宅が建築済みであり、一部は畑地として利用されている。

【イメージ図】



※この地図は地理院地図を使用・加工したものです
※この見直しはあくまでイメージ図であり実際の都市計画とは関係ありません

（２）必要性の評価

①上位計画

都市マス、緑の基本計画にて「総合公園の計画について見直しを検討する」と記載があり、また区域マスの整備方針図にも図示されていない。

上位計画と整合があり、項目②へ進む

②緑とオープンスペースの機能

市内には他の総合公園（供用済み、都市計画決定済み）があり、人口減少の中、緑とオープンスペースの機能は求められていない。

求められる機能はないため、項目④へ進む

④その他

都市マスの策定段階から地域と合意形成を図ってきており、都市計画変更後の環境についても合意が得られている。また、他の都市計画と整合が図られており、関係法令上も支障がないことを関係各課より確認した。

（３）評価後の手続き

評価の結果、総合公園の必要性がなくなったため、長期未着手公園を廃止する。