

周南市長期未着手都市計画公園見直し方針

周南市

令和4（2022）年3月

目次

第1章 周南市の公園を取り巻く状況と公園のあり方について

1	公園の概要	P 1
2	本方針策定の背景	P 2
3	周南市における状況	P 9
4	都市公園の再編等に関連する法律・指針	P 11
5	公園の配置・再編の方針及び長期未着手公園の見直しの必要性	P 12

第2章 長期未着手都市計画公園の見直し方針

1	対象となる長期未着手都市計画公園の抽出	P 13
2	長期未着手都市計画公園の見直しにおける視点の設定	P 15
3	見直しの検討のための区域設定	P 15
4	見直しに係る市民ニーズの把握	P 16
5	見直しに係る評価項目の設定	P 17
6	見直しのフロー	P 19
7	見直し方針	P 20
8	参考資料	P 26
9	用語集	P 28

第1章 周南市の公園を取り巻く状況と公園のあり方について

1 公園の概要

周南市内には多数の公園がありますが、その多くは都市公園となっています。都市公園とは、都市計画区域内^{※1}において、都市公園法に基づき地方公共団体や国が設置し管理する公園・緑地のことをいい下表のように分類されています。また、都市公園の内、都市計画法に基づき都市計画において定められた都市施設^{※2}の中の公園・緑地を都市計画公園といいます。なお、都市公園以外にも児童遊園や普通公園・農村公園等があります。

表1 都市公園の種類

種類	種 別	内 容
基幹公園	住区基幹公園	街区公園
	近隣公園	主として近隣に居住する市民が利用することを目的に設置する公園であり、2ha程度の面積を標準とします。
	地区公園	主として徒歩圏内に居住する市民が利用することを目的に設置する公園であり、4ha程度の面積を標準とします。
	都市基幹公園	総合公園
	運動公園	都市住民全般の主として運動の利用を目的とする公園であり、1箇所あたり15～75haの面積を標準とします。
特殊公園		風致公園、動植物公園、歴史公園、墓園等特殊な公園で、その目的に即して配置します。
緩衝緑地		大気汚染、騒音、振動、悪臭等の公害防止、緩和若しくはコンビナート地帯等の災害の防止を図ることを目的とする緑地で、公害、災害発生源地域と住居地域、商業地域等とを分離遮断することが必要な位置について配置します。
都市緑地		主として都市の自然的環境の保全並びに改善、都市景観の向上を図るために設けられている緑地であり、1箇所あたり面積0.1ha以上を標準とします。
緑 道		災害時における避難路の確保、市街地における都市生活の安全性及び快適性の確保等を図ることを目的として、近隣住区または近隣住区相互を連絡するように設けられる植樹帯及び歩行者路または自転車路を主体とする緑地で、幅員10～20mを標準として、公園、学校、ショッピングセンター、駅前広場等を相互に結ぶように配置します。
広場公園		主として商業・業務系の土地利用が行われる地域において都市の景観の向上、周辺施設利用者のための休息等の利用を目的として配置します。

(参考) 住区基幹公園における誘致距離標準：街区公園250m 近隣公園500m 地区公園1,000m

※1 都市計画区域

都市計画を行う地理的範囲。区域内では都市計画区域マスタープランが定められる他、区域区分、地域地区などの土地利用、都市施設、市街地開発事業等を定めることができる。

※2 都市施設

円滑な都市活動と良好な都市環境を確保するとともに将来の土地利用や交通体系等に対応するため、都市計画区域において適切な規模で適正に配置されるもの。公園、緑地の他、道路、火葬場、学校、ごみ焼却場、下水道などがある。

2 本方針策定の背景

(1) 周南市の都市公園等の整備状況

ア 公園の整備の状況

本市では、昭和 30（1955）年頃に実施した戦災復興土地区画整理事業やその後の周南団地をはじめとする大規模な土地区画整理事業により多くの都市公園が整備され、令和 3（2021）年 3 月末時点で 166 箇所 182.49ha の都市公園が整備されています。これは、都市計画区域の人口 1 人当たりの面積に換算すると 14.3 m²となっており、全国平均の 10.7 m²（令和 2（2020）年 3 月）や周南市都市公園条例で定める 1 人当たりの敷地面積の標準値となる 10 m²を大きく上回っています。また、都市公園以外にも児童遊園・農村公園・普通公園やグラウンド等運動場が整備されているなど、市民が活用できるオープンスペースが多く存在しています。一方で、整備後 30 年以上経過した公園が全体の約 6 割を占め施設の老朽化が進行しており、さらに 10 年後には約 8 割に達する見込みとなっています。

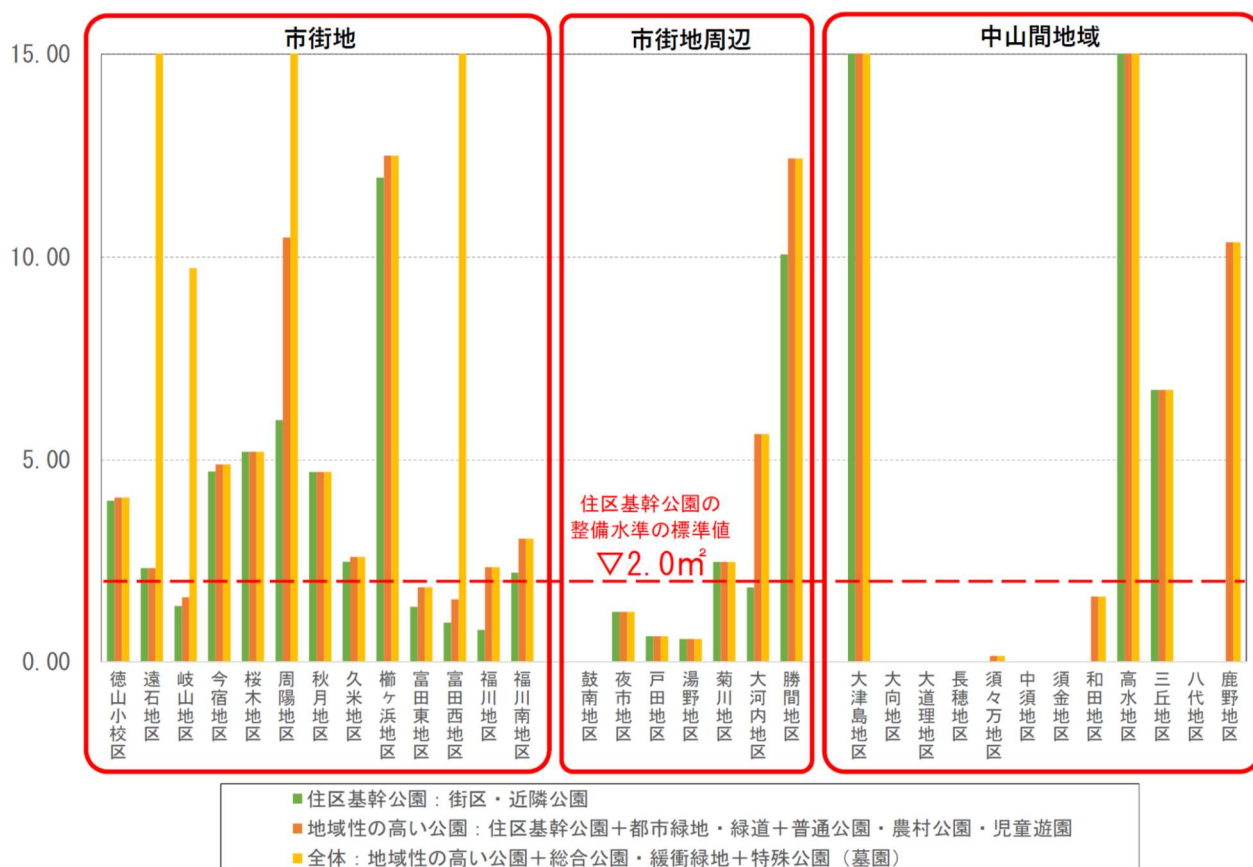
種 別		園数	面積 (ha)
住区基幹公園	街区公園	139	26.76
	近隣公園	14	36.89
都市基幹公園	総合公園	2	26.10
特殊公園	墓 園	1	9.05
緩衝緑地		1	79.61
都市緑地		8	2.48
緑 道		1	1.60
合 計		166	182.49

表 2 都市公園の整備状況（令和 3（2021）年 3 月末現在）

イ 公園の配置等

都市計画区域の公園の配置状況をみると、旧徳山市の周南団地を含む市街地周辺や J R 新南陽駅周辺は、総合公園となる徳山公園や永源山公園、緩衝緑地となる周南緑地など多くの市民が利用する公園を中心に、身近な公園となる住区基幹公園が多く配置されています。旧熊毛町には 4 箇所の近隣公園が各所に設置されており、その周辺に街区公園が整備され、都市公園が不足する範囲については児童遊園がその機能を補っています。また、都市計画区域外の区域については農村公園や普通公園が配置されています。

市全体の公園の配置状況としては、一定の整備水準が確保されているものの、市街地・市街地周辺・中山間地域といった大きな地域区分や小学校区程度の地区単位で比較すると整備水準に差があるとともに、公園の開設から長期間経過し、地域住民の人口構成の変化や施設の老朽化等により利用しにくい公園も増えてきています。このことから公園の配置については市全体、地区の状況を整理しつつ、地域のニーズに合わせた適正な配置が求められます。その一方で、都市計画決定から長期にわたり整備に着手できず未開設（一部開設含む）となっている公園も存在しています。



グラフ 1 周南市 32 地区の公園整備水準（人口 1 人当たりの公園面積（m²/人））

※32 地区の区分けは周南市公共施設再配置計画（平成 27（2015）年 8 月）による。また、市街地・市街地周辺・中山間地域の区分けはまちづくり総合計画策定の基礎資料とするために実施した「市民アンケート調査（平成 30（2018）年）」の分類による。

※計算で用いた地区の人口は周南市公共施設白書（平成 25（2013）年 11 月）で記載の人口を基に、白書策定時人口と現在人口（令和 3（2021）年 3 月）の比率を乗じて算出している。

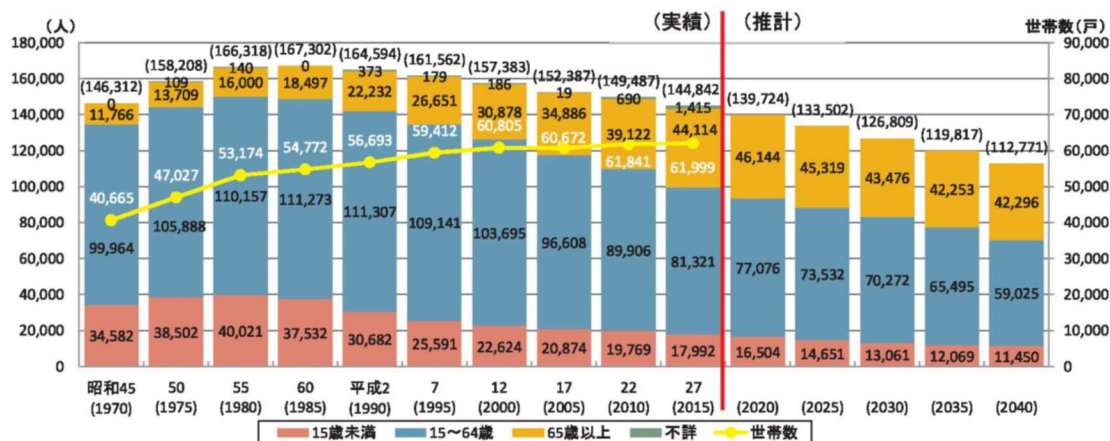
※令和 3（2021）年度末に街区公園と位置付けられる整備済みの公園については、街区公園の面積として計上している。

(2) 社会情勢の変化

ア 人口減少と少子高齢化

高度経済成長期に増加してきた市の人口は昭和 60（1985）年をピークに減少傾向にあり、令和 2（2020）年には 137,607 人※となっています。また年少人口の割合は低下し、高齢者の割合は増加するなど、人口構成の変化が見られます。

※令和 2（2020）年国勢調査人口速報集計結果（令和 3（2021）年 6 月 25 日公表）



グラフ 2 年齢3区分別人口と将来推計人口の推移

（周南市立地適正化計画（平成 29（2017）年 3 月）より）

イ 自然環境の変化

近年、地球温暖化や大規模災害の多発など地球環境が変化しており、各公共施設への防災上の位置づけが重要視されるなど、公園を取り巻く状況にも影響を及ぼしています。

ウ 法体系等の変化

高度経済成長や人口増加のピーク後の社会の成熟化、技術進化や環境変化に伴う市民の価値の多様化、都市インフラの一定程度の整備や施設の老朽化の進行等、公園を取り巻く状況が変化しており、有する機能の低下や想定した効果を十分に発揮できなくなることが懸念されています。

国においては、これらの状況に対し、長寿命化計画に基づく対策実施の推進、「ストック効果を高める」「民間との連携を加速する」「都市公園を一層柔軟に使いこなす」といった観点による都市公園法の改正（平成 29（2017）年 5 月）が行われ、「必要に応じて都市公園を再編する」という考え方も示されました。

また、令和 2（2020）年には都市再生特別措置法が改正され、居心地がよく歩きたくなる（ウォーカブル）まちなかの創出に向けた支援制度が制定されるなど、オープンスペースのあり方そのものが変化しようとしています。

3 周南市における状況

(1) 関連計画の位置づけ

ア 緑の基本計画

本市では平成 20（2008）年 6 月に「周南市緑の基本計画」を策定しましたが、社会情勢の変化を受け、機能としての「緑」の量的確保から、「緑とオープンスペース」を通じたまちづくりといった質的向上への転換への求めを踏まえ令和 3（2021）年 3 月に改訂を行いました。この改訂の中で都市公園の配置については以下のように位置づけました。

表 3 周南市緑の基本計画における都市公園の配置の位置づけ

第Ⅲ章 公園・緑地の基本的な方向性	第Ⅳ章 公園・緑地の適切な配置
人口減少や少子高齢化の進行に対応し、地域ニーズを踏まえた新たな利活用や都市の集約化に対応した効率的、効果的な整備や再編が求められていることから、今後、将来のあり方について地域住民と連携を図りながら、公園・緑地全体の整備や機能の再編、適正な配置に努めます。	都市公園の整備については、利用者の多様なニーズへの対応に配慮しつつ、都市公園の種別ごとの機能や地域の特性に合わせた配置に努めます。特に住区基幹公園の内、地区の人口や年齢構成の変化、施設の老朽化等により利用しにくいものは、地域のニーズ、他のオープンスペースの配置等を的確に把握し、地域の将来像を含め、地域住民と連携を図りながら適正な配置に努めます。

イ 都市計画マスタープラン及び立地適正化計画

本市では「周南市都市計画マスタープラン（平成 20（2008）年 6 月策定、令和 3（2021）年 3 月改訂）」において「市街地の拡散抑制と都市機能が集積された都市」等を都市の将来像に位置付けています。また、本格的な人口減少・少子高齢化社会に対応し、コンパクト・プラス・ネットワークの実現を図るために、平成 29（2017）年 3 月に「周南市立地適正化計画」を策定し、都市機能誘導区域や居住促進区域などを定めています。

(2) 公園を取り巻く課題

本市における公園を取り巻く状況については全国的な社会情勢の変化と同様に変化しています。これら社会情勢の変化や関連計画の位置づけ、また、本市の財政状況を踏まえ、公園を取り巻く課題について、既に整備が完了し管理している開設公園と都市計画決定されているものの整備に着手できず未開設になっている公園に分けて整理します。

ア 開設公園における課題

- ・施設の老朽化に伴う維持管理費の増加
- ・人口減少・少子高齢化に起因する財源減少に伴う維持管理費の縮減
- ・人口減少や人口構成、利用ニーズの変化に伴う利用者数や利用者属性の変化
- ・オープンスペースの多様化等による機能の分散
- ・地域による整備水準の差

イ 未開設公園の課題

- ・用地取得や移転補償、工事費に多額な費用を要し、長期間事業に着手できない
- ・公園計画区域の地権者の権利を制限し続けている※
- ・都市計画決定の見直しに対する要望がある
- ・計画区域の宅地化などの土地利用が進められている

※都市計画法により建築制限

【内容】(都市計画法第53条)

- ・都市計画施設の区域において建築物の建築をしようとする場合は許可が必要

【許可基準】(都市計画法第54条)

- ・階数が二以下で、かつ、地階を有しないこと
- ・木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類する構造であること

4 都市公園の保存・廃止等に関連する法律・指針

都市公園の保存や開設している公園の廃止に関連する都市公園法等の位置づけについては以下のとおりです。

(1) 都市公園法の位置づけ

都市公園法第 16 条において、都市公園の保存について位置づけられています。

[内容]

- ・みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならない。

[都市公園法で廃止が認められる場合]

- ・都市計画法の規定により公園及び緑地以外の施設に係る都市計画事業が施行される場合
- ・公益上特別の必要がある場合
- ・廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合
- ・貸借契約の終了又は解除により権原が消滅した場合

(2) 都市公園法運用指針の位置づけ

都市公園法第 16 条の中で廃止が認められる場合の内、「公益上特別の必要がある場合」の考え方については、都市公園法運用指針（第 3 版 国土交通省 平成 29（2017）年 6 月）に以下のように位置づけられています。

今後は人口減少等により設置目的を十分果たせなくなる都市公園が発生することも見込まれるため、地方公共団体が、地域の実情に応じ、都市機能の集約化の推進等を図るため、都市公園を廃止することの方が当該都市公園を存続させることよりも公益上重要であると、客観性を確保しつつ慎重に判断した場合については、「公益上特別の必要がある場合」と解して差し支えない。

都市機能の集約化の推進等を図るため都市公園の廃止を検討する場合には、主として以下の点に留意されたい。

- ・人口減少の進行の程度や都市公園の整備状況等は都市によって異なるため、都市公園の統廃合を進める必要がある都市、都市公園の確保をさらに進める必要がある都市など、それぞれの都市の状況に応じた対応が必要であること
- ・都市公園の再編による公園面積の増減は判断要素の一つではあるが、再編によって都市公園のストック効果が総合的に高まり、それによって都市機能が向上するか、都市が活性化するかという観点を重視すること
- ・立地適正化計画、公共施設等総合管理計画等の都市やエリア全体の方針、計画等に基づき、地域のニーズを踏まえて計画的に行うこと
- ・都市公園の全体的な量的整備水準の目標、地域レベルでの配置の目標などを総合的に判断すること

(1) 公園の配置の方針

ア 公園の適正な配置について

「周南市緑の基本計画」に位置付けたように、既存の公園をより有効に活用していくことへの取り組みが一層求められるとともに、公園のストック効果向上に向け公園の再編という考え方の整理も必要となっています。

また、オープンスペースのあり方そのものの変化や公民館の市民センター化のような公共施設の多機能化等により公園と同等な機能を得ることができる施設もあるため、今後の公園の適正な配置については、公園以外の施設を含めた視点をもって都市機能を含むストック効果が維持・向上するよう検討を進めていく必要があります。

イ 公園の再編について

公園の再編については、市全体や地区ごとの公園の配置バランスを整理した上で、地域内にある公園や他の公共施設・民間施設を含めた視点、また、個々の公園のニーズのみならず地域内における公園全体のニーズ等について把握するとともに、公園の量的・配置的・機能的な観点や地域の現状・将来像といった地域の状況を踏まえ実施していく必要があります。また、都市公園法や「周南市立地適正化計画」、「周南市公共施設再配置計画」といった関連計画との整合等、多角的な視点からの検討が必要になります。

特に新設する公園に係る公園の再編（集約による新設公園含む）に当たっては、本方針の内容と整合を図りつつ、今後、基準や評価の方法について検討を進めることとします。

(2) 長期未着手公園の見直しの必要性

事業が進行している公園や計画決定して間もない公園を除いて、未開設となっている公園については、当初計画決定から50年以上が経過しており、社会情勢や都市構造の変化により、都市計画法に基づく制限がかかりながらも公園予定地の宅地化が進行している区域が多数あります。また、新たな公園の設置には多額の経費がかかる見込みであり、厳しい財政状況や土地利用の変化等の課題等も含めると、公園整備について事業化の目途がたっていない状況です。このことから、これらの長期未着手の都市計画公園については都市計画決定の経緯も踏まえ、都市の現況に適合するように見直す必要があります。