

第1章 都市計画公園・緑地の整備方針の改定

第1 改定の背景

公園・緑地は、市街地に活力とゆとりを与えるにぎわいと潤いの場であるとともに、特に大都市・東京では、ヒートアイランド現象*の緩和、雨水の浸透・貯留、震災時の避難場所*、復旧・復興の拠点、生物多様性の保全など、多様な面において都市活動を支える重要なインフラとしての役割を担っています。

都及び区市町は、都市計画公園・緑地の整備に一体となって取り組むため、平成18年3月に「都市計画公園・緑地の整備方針」（以下「整備方針」という。）を策定し、平成23年12月には1回目の改定を行いました。整備方針に基づき、計画的な事業化を進めてきた結果、この7年間で供用面積が約109ヘクタール拡大されるなど、着実な成果を上げています。

一方、木造住宅密集地域*の解消や空き家対策も急がれ、これらの対策と併せて創出する小規模公園等の整備も大きな役割を果たします。

また、地球温暖化の進行等により大雨や豪雨の頻度は増加が予測され、浸水や土砂災害の危険がある区域の公園化や、遊水機能*を持つ広場整備などの対策も重要となっています。

こうした中、平成29年9月に都は「都市づくりのランドデザイン*」（以下「ランドデザイン」という。）をまとめ、持続可能な「四季折々の美しい緑と水を編み込んだ都市の構築」を進めることとしています。

また、令和元年12月に都が策定した「『未来の東京』戦略ビジョン*」では、水と緑溢れる東京の実現に向けた戦略として、「整備方針を改定し、優先して整備を進める区域を増やすとともに、都や関係区市町が一体となって都市計画公園・緑地等の事業化などに集中的に取り組むなど、今後10年間で可能な限り多くの公園・緑地等の創出を目指していく」としています。

今回の改定では、このような視点に基づき、今後、重点的に整備すべき都市計画公園・緑地を明らかにするとともに、民間事業者を含む多様な主体と連携した公園整備の方向性を示していきます。引き続き、新たな整備方針に基づき、都、区市町等が連携して、水と緑溢れる東京の実現に向けて取り組んでいきます。

第2 整備方針の性格

この整備方針は、「東京が新たに進めるみどりの取組*」（令和元年5月 東京都）や「緑確保の総合的な方針*」（令和2年7月 東京都・特別区・市町村）などに示すみどりの保全・創出に係る施策と一体となって、「『未来の東京』戦略ビジョン」やランドデザインが目指す都市像を効果的かつ効率的に実現していくために、都市計画公園・緑地の計画的な整備促進と、整備効果の早期発現に向けた取組の方針を明らかにするものです。

また、目指すべき都市構造の構築に向けた中・長期的な取組を進めていくために、都市計画公園・緑地の追加・変更を検討する対象区域や検証項目等を検討の方向性として示します。

第3 計画期間

この整備方針の計画期間は令和11年度までの10年間とし、この間、都市計画公園・緑地の事業化に計画的、集中的に取り組めます。その後はおおむね10年ごとに見直しを行い、公園・緑地の整備に継続的に取り組んでいきます。

第4 社会情勢と公園・緑地整備の課題

1 社会情勢

(1) 都市づくりのランドデザインの目標実現

都は、ランドデザインに、骨格的な都市基盤として「山地、丘陵、崖線、河川、海岸などの自然地形、大規模な公園・緑地」を位置付けるとともに、「あらゆる場所で緑を感じられる都市をつくる」ことを政策方針に掲げ、これを受けるかたちで、「東京における土地利用に関する基本方針について*」（平成31年2月 東京都都市計画審議会答申）では、「丘陵地や河川・崖線などの自然地形や公園・緑地などと一体となった厚みとつながりのあるみどりの充実とともに、都内全域でみどりの量的な底上げと質の向上を推進する必要がある」としています。これらの目標を実現するためには、河川・崖線などのみどりの充実に有効な公園・緑地や、量的に充実すべき地域を明らかにし、効果的な整備を進めていくことが必要です。

ランドデザインでは、「地域的なレベルの都市構造」を「集約型の地域構造」とするために、「駅や中心地から離れた地域では、長期的な観点から新たな宅地化を抑制し、公園や緑地、農地などが広がる緑豊かな良質な環境を保全・形成する」という考え方を示しています。集約型の地域構造を構築する取組と連携し、地域づくりの計画に沿って市街地周辺の公園・緑地化を進めていく必要があります。

(2) 都市計画公園・緑地の整備速度の加速

東京のみどりは、この10年で、公園・緑地は増えているものの、農地や樹林地が減少し、全体としては減少傾向にあることから、「「未来の東京」戦略ビジョン」において示した「緑溢れる東京プロジェクト」の様々な取組を進めることにより、農地、樹林地等の減少を抑制するとともに、公園・緑地等の整備を加速していくことが重要です。

都市計画公園・緑地の事業における用地取得は、地権者の理解・協力や多くの予算が必要となるなどの理由により、一時期に多数の公園・緑地や大面積を事業化することは困難が伴います。このため、同時期に実施する事業対象を絞りこむことで整備速度を加速し、効果を早期に発現させる必要があります。

また、他の公共事業等との連携や民間活力の導入なども整備促進に有効であり、用地の確保、施設整備、管理運営を、関連公共事業者、民間事業者、住民など多様な主体と連携する取組を、拡張・深度化していく必要もあります。

(3) 官民の協働による公園・緑地の質の向上

都市公園には、施設の老朽化等により魅力が十分に発揮できていない例があり、施設改修や管理・運営の改善による質の向上も大切です。このような状況を受け、国は平成29年に都市公園法（昭和31年法律第79号）を改正し、飲食店、売店等の収益を活用し園路、広場等の整備・改修を行う事業者を、公募の上選定する制度であるP-PFIを設け、民間事業者の資金やノウハウを活かす制度を充実しています。

今後は、新規に整備する公園においても民間による公園施設の設置・運営するP-PFIなどの制度を活用し、官民による連携・協働を進め、民間ならではの新しい視点を取り入れた公園・緑地の多面的な活用を推進していきます。

(4) 震災対策の実効性の向上

東京では、30年以内にマグニチュード7程度の地震の発生確率が70%程度とされ（地震調査研究推進本部）、首都直下地震（東京湾北部地震）により最大で死者が約9,700人にのぼると想定されています。特に木造住宅密集地域での建物倒壊や焼失により被害は大きく、その対策は重要です。震源が東京から遠い東日本大震災（平成23年3月）でも、帰宅困難者の大量発生や大規模な停電など、都市特有の被害が発生しており、過去の教訓を活かした実効性の高い震災対策が求められています。

地震による危険度が高い地域や避難場所の不足する地域では、公園等の整備により、市街地の不燃化や避難場所の確保を進めていく必要があります。

また、公園緑地は、発災直後には、救出・救助等活動の拠点や帰宅困難者等の休息場所にもなり、復旧・復興時には仮設住宅建設地やがれきの仮置場などの多様な役割を担います。公園・緑地の震災対策の面から重視すべき機能を整理し、関係機関との連携を図りながら防災力を向上できるように、整備していくことが必要です。

(5) 大雨・洪水対策の強化

近年では、全国的に1時間降水量50mm以上の雨（いわゆる非常に激しい雨、猛烈な雨）の発生は増加傾向にあり、大雨による被害も目立つようになってきました。平成30年7月豪雨では、台風であった低気圧と一体となった梅雨前線が活発化し、記録的な大雨となり、14府県で200人を超える方が犠牲となりました。令和元年台風19号においては、都内でも600mm以上の降雨を記録し人的被害も発生しました。このような大雨に対し、河川整備や被害が想定される区域への対策が行われており、これらの施策と連携し、大雨・洪水対策に寄与する公園・緑地整備を進める必要があります。

都は土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）に基づく「土砂災害警戒区域*・土砂災害特別警戒区域*」の指定を行っており、建築物の構造規制や、土砂災害特別警戒区域での建物移転勧告などの対策が進められています。これらの区域での公園整備は、建物移転の推進や構造物対策の縮小に寄与します。

従前の浸水想定を超える被害の多発を受け平成27年度に改定された水防法（昭和24年法律第193号）では、想定しうる最大規模の洪水の浸水想定区域を公表するとしており、都内の主要河川でも浸水予想区域図の改定が進められています。改定浸水予想区域図を用い、最大規模の洪水に対して避難場所・避難経路、遊水機能、雨水貯留・浸透などのいずれの役割が各公園・緑地に求められるか考慮し、対策に貢献していく必要があります。

東京は、局地的で短時間の豪雨（いわゆるゲリラ豪雨）などにより、いつどこで

発生するか予測が難しい都市型水害の危険にもさらされています。ヒートアイランド現象が一因とされるゲリラ豪雨は、舗装や建築物などに覆われ地中に雨水が浸透しにくい都市では、短時間で河川や下水道施設に流れ込み、処理能力を超え水害を引き起こします。特に、急速な水位上昇が起きやすい区部中小河川の流域においては、遊水機能や雨水流出抑制*機能を持つ公園の整備を進める必要があります。

みどりの保全・創出は、大雨やゲリラ豪雨の一因とされる地球温暖化・ヒートアイランド現象を抑制するためにも重要です。

(6) 生物の生息・生育環境の悪化

「東京都の保護上重要な野生生物種（本土部）～東京都レッドリスト*～2010年版」（平成22年3月 東京都）では、各種の開発による自然環境のかく乱と破壊が進行し、生物の生育環境が劣化し、絶滅のおそれのある野生生物種数が増加していると報告されています。

生物の生息・生育環境の確保・改善のために、生息・生育区域だけでなく、その周辺の樹林地、農地等のみどりの保全と創出を継続していく必要があります。

(7) 自然環境保全の取組との連携

丘陵地等に残る豊かな自然環境、樹林地、湧水等を保護・保全するため、自然公園、条例に基づく行為規制、保存樹林などの制度があります。しかし、許認可に係る地域指定や管理費用の助成を行う制度が多く、自然環境保全の取組だけで自然資源の宅地化を抑制することが難しい場合もあります。今後は、自然環境保全の取組と連携しながら、保護すべき自然環境やその保全・活用のための用地を、都市計画公園・緑地として公有地化を進める必要があります。

(8) 農地・樹林地の減少

東京都統計年鑑によると、東京の農地は、平成30年までの10年間で約1000ヘクタール、樹林地は約300ヘクタール減少しており、みどりの減少傾向に歯止めがかかっていません。

農地の転用が、都市計画公園・緑地や計画予定の区域内で行われると、みどりの減少のみならず、土地分割などにより事業化の妨げになります。営農継続支援等のほか、農地転用時の公園・緑地化も、みどりの総量確保には重要な取組となります。また、樹林地の多くは、東京のみどりの骨格である丘陵地・崖線*や、地域の景観を特徴づける屋敷林*などの貴重なみどりであり、保全・活用を進める必要があります。

(9) 良質な生活空間形成のための身近なみどり

身近な都市公園、社寺林や屋敷林、農地、敷地内のみどりがいわゆる「地のみどり」として都内全域に点在しており、良好な生活空間形成のために、量的な底上げと質の向上を総合的に推進する必要があります。

また、今般の感染症拡大に伴い、暮らしや働く場での感染拡大を防止する習慣と

しての「新しい日常」への対応が求められる中で、屋外における開放的なみどりやオープンスペースがあることの重要性を改めて認識する契機となりました。

今後は、老朽空き家除去地のポケットパーク化、団地や木造住宅密集地域等での機能更新による緑化、建物建替え時の緑化義務化などと連携し、身近な公園・緑地を充実する必要があります。

(10) 地域の資源を生かしたまちづくり

個性に着目した地域づくりを進めるためには、自然、景観、歴史などの地域資源を生かした公園を整備するとともに、地域の活動と協働できる公園づくりが求められます。

地域資源については、区市町の緑の基本計画や景観計画（令和2年3月現在26自治体で作成済）などにリスト化されるなどの整理が進んでおり、地域資源を核とした公園整備を進めていく必要があります。

また、今後の管理運営を踏まえた住民・商店街・観光振興等の地域の取組と連携した公園整備により、個性ある地域づくりを目指す必要があります。

(11) 民間開発による緑の創出

都は、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度*活用方針*」（平成31年3月 東京都改定）や「公開空地*等のみどりづくり指針*」（平成30年4月 東京都改定）に基づき、民間事業者による質の高い緑の創出を促進しており、民間事業者による大規模なまちづくりにおいて多くの緑やオープンスペースが整備されています。

また、公園まちづくり制度など民間の力を活用した公園等の整備促進や、緑化地域*や地区計画*等緑化率条例制度による民間敷地内の緑の創出にも取り組んでいます。

まちづくりによる緑の創出と保全を積極的に評価し、都市の基盤である公園・緑地の整備においても、民間事業者の開発やまちづくりによる緑化等との連携を強化していくことが必要です。

2 公園・緑地整備の現状と課題

(1) これまでの取組の成果

都と区市町は、平成 23 年 12 月改定の整備方針において、優先的に事業を進める区域である「優先整備区域」を定め、計画的な事業化に取り組んできました。

その結果、平成 31 年 4 月 1 日時点で、優先整備区域の 73%の区域で事業を着手しており、25%は供用（開園）されています。

<図表 1-1 これまでの優先整備区域における事業進捗>

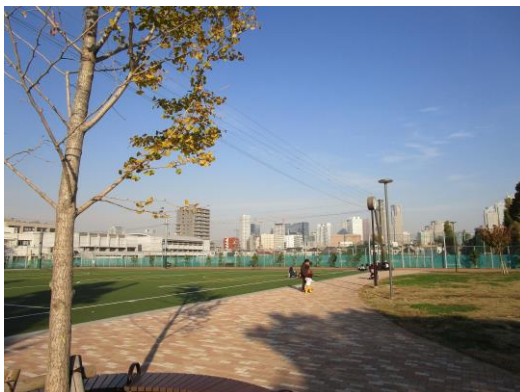
(平成 31 年 3 月 31 日までの実績)

優先整備区域	事業着手済	うち供用済
		433ha(100%)

<図表 1-2 整備方針に基づく整備実績例>



◇避難場所となる公園（赤塚公園：板橋区）



◇運動場を有する公園
（南台いちよう公園：中野区）



◇地域の身近な公園
（はなもみじ公園：武蔵野市）

＜整備方針に基づく取組の成果（整備効果の試算）＞

整備方針改定後の約7年間で開園した優先整備区域について、その効果を試算しました。

【防災に資する公園・緑地】

避難場所の確保・安定化 ……震災時に安全な公園・緑地を約31ha整備

都や区市町は、震災時の避難場所として学校や公園等のオープンスペースを指定していますが、中には企業グラウンド等の民有地も多く含まれており、これらは住宅地等に転換されることがあります。このため、公園・緑地の整備は、避難場所を確実にオープンスペースとして確保する手段として重要です。

区部において、東京都震災対策条例*（平成12年東京都条例第202号）に基づく避難場所とその隣接地でこれまでに開園した優先整備区域は約31ヘクタールです。

○ 豪雨対策を重点的に促進している区域における雨水の貯留浸透量

……25m プール 133 杯分に相当

都及び区市町村では「東京都豪雨対策基本方針（改定）*」（平成26年6月 東京都）に基づく雨水の流出抑制対策を進めており、公園等の整備に伴う雨水貯留浸透施設*の整備も重要な対策の一つです。

上記方針で選定された石神井川や神田川流域等、特に重点的に豪雨対策を促進している区域（対策強化流域*）において、優先整備区域の整備に伴い雨水貯留浸透施設が設置されたことの効果は25mプール約133杯分（約40,000立方メートル）と見込まれます。

【環境保全に資する公園・緑地】

○ 樹林地の保全

……日比谷公園 3個分の面積に相当

東京において、年々減少を続けている樹林地を保全することは、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の保全等、東京の良好な環境の確保のために重要な取組です。

これまでに整備した優先整備区域において約 47 ヘクタールの樹林地を保全しており、これは日比谷公園約 3 個分の面積に相当します。

【生活の基盤としての公園・緑地】

○ 大規模な公園・緑地の利用者数の増加

……211 万人／年

広い芝生広場や様々なスポーツ施設、森や林、水辺などのある大規模な公園は、休日の1日を過ごすこともできる場所であり、週末ともなれば多くの人が訪れます。

これまでに大規模な公園・緑地として開園した優先整備区域は約 62 ヘクタールであり、年間利用者数が約 211 万人増加していると推計されます。

○ 身近な場所の公園・緑地への利便性が高まった都民の数 ……18 万人

徒歩や自転車で気軽に行くことができる、身近な場所にある公園は、子供連れの家族や高齢者を始め、誰もが日常的に利用する公園であり、地域の良好なコミュニケーションを維持する上でも重要な役割があります。

これまでに身近な場所にある公園・緑地として開園した優先整備区域は約 28 ヘクタールであり、利便性が高まった都民の人数は約 18 万人と推計されます。

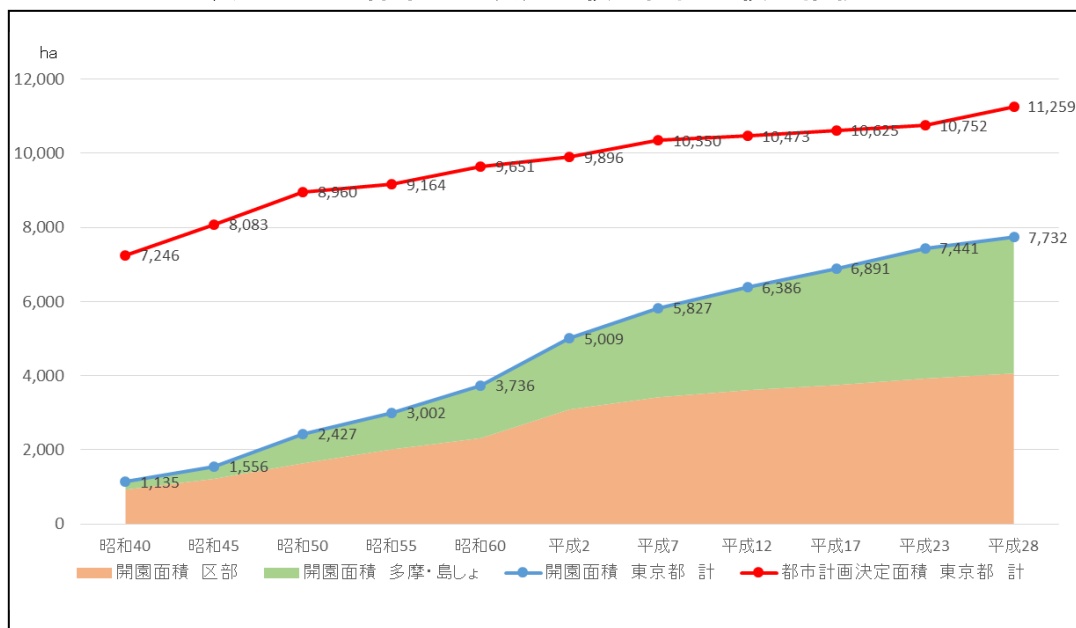
(2) いまだ十分ではない公園・緑地

現在、東京都全域で都市計画決定されている公園・緑地約 10,900 ヘクタールのうち、供用されているのは約 5,200 ヘクタールです（P13 図表 3-1 参照）。

しかしながら、都区市町が公園条例等に定めた都市公園等の開園目標を達しているのは、約 13% の 7 自治体に過ぎません。

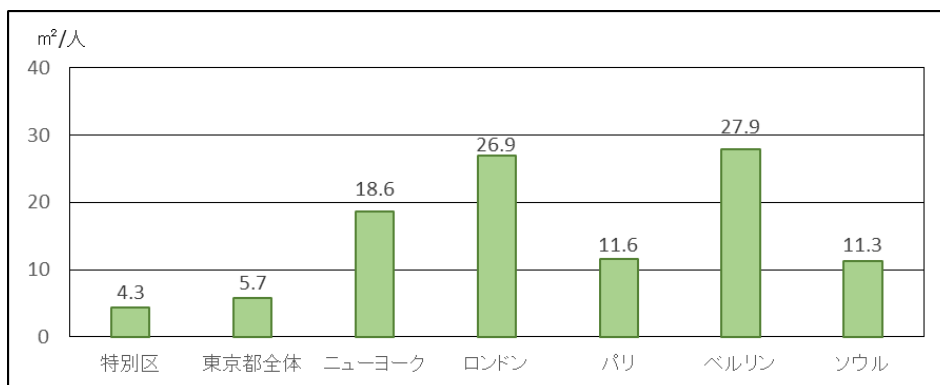
また、都内全域の住民 1 人当たりの都市公園面積は 4.27 m²（平成 31 年 4 月 1 日現在）で、東京都立公園条例（昭和 31 年東京都条例第 107 号）で定めた「住民一人当たりの敷地面積の標準は、十平方メートル」とした目標には到達していません。公園と同様な役割が期待できる皇居外苑や明治神宮などの面積を加えても、都全域の住民 1 人当たり面積は 5.7 m²で、海外の諸都市と比較しても少ないことが分かります。今後とも公園・緑地の整備・拡大のために、都市計画公園・緑地の計画的な事業化に取り組むことが必要です。

<図表 1-3 都市計画決定面積と開園面積の推移>



(注) 開園面積には、都市計画決定されていない都市公園や児童遊園、国民公園等の面積を含む。
(作成：東京都都市整備局)

<図表 1-4 海外主要都市との 1 人当たり公園面積の比較>



特別区、東京都全体は都市公園と同様な役割が期待できる区域面積含む

(作成：東京都都市整備局、データ：国土交通省・東京都)

(3) 公園・緑地の整備促進

都市計画公園・緑地の整備については、住民の理解が得られないことや、事業主体となる自治体で必要な予算が確保できないことにより、事業が長期化する場合があります。

公園の立地や規模に応じて整備の必要性を明確にし、住民への分かりやすい説明を行いながら、優先的に整備する区域を絞り込むなど財政と整合をとれる事業化計画を作成し、整備を促進していく必要があります。

また、公園区域や周辺に連携できる公共事業や都市開発があれば、必要となる公園の機能や地域の将来像を踏まえ、関連事業と一体となった事業手法により効率的な公園整備を進めていく必要があります。

(4) 避難場所の拡充・安全性向上と担保性の向上

都は、区部において、周辺の地震火災からも安全な区域を避難場所に指定していますが、避難者1人当たりの面積の増加や避難距離の短縮のために、避難場所の拡充が求められています。大面積のオープンスペースが必要である避難場所は大規模公園を含めて指定される場合が多く、大規模公園の未供用区域整備が宅地化等により長期化し、避難場所の拡大が進まない場合があります。

避難場所となる大規模公園の拡張と併せて、延焼や道路閉塞の影響を抑えるために、避難場所や避難経路周辺の公園・緑地を整備し、震災時の地域の安全性向上を目指す必要があります。

また、未供用区域内で避難場所に指定されている企業グラウンド等の大規模敷地は、戸建て開発等が行われた場合、避難場所等としての機能が失われることとなります。避難場所を担保するために、こうした未供用区域については特に積極的な事業化が必要です。

(5) 農地、樹林地の保全

都市計画公園・緑地内の農地・樹林については、地権者による適切な管理が継続されれば公園・緑地と同等な効果が期待でき、優先的に整備する対象とならない場合が多くあります。地権者の急病等により維持管理が困難になると、予算が確保されていないことなどにより直ちに公園・緑地化ができず、良好な農地・樹林を保全できない場合があります。

守るべき農地・樹林地の地権者の状況を把握し、適切な維持管理の継続が困難となる見込みの農地・樹林地を迅速に公園・緑地用地として確保する取組を進めるとともに、農地、樹林地の形態を生かした公園・緑地の整備・管理手法を整理していく必要があります。

(6) 長期間事業化が進まない都市計画公園・緑地

都市計画公園・緑地内の未供用区域には、長期間事業が行われない結果、細分化した敷地や狭あい道路が多く残るなどの防災上の問題を抱えながら、公園事業の着手も面的整備などによる市街地の更新も滞る例が多くあります。

また、公園等の整備を促進するための民間事業者と連携する制度を設けていますが、小規模事業への適用が難しいことなどにより、活用の検討が進む公園はまだ少数です。

用地取得の長期化を防ぐために、用地先行取得*の実施や他の公共事業等と連携した用地取得手法の検討が必要です。民間事業者との連携については、対象拡大への検討を進める必要があります。

都市計画公園・緑地の優先整備区域内では、他の都市計画決定区域で実施している建築制限の緩和がなく、事業化までの期間が長期化した場合、地権者の負担が大きという課題があります。