

平成 23 年度第 2 回大阪府都市計画審議会  
常務委員会  
【都市計画公園・緑地（府営公園）見直し検討委員会】

日時 平成 23 年 11 月 16 日（水）  
午後 1 時 15 分～3 時 45 分  
場所 大阪府公館 大サロン

議 事 録

【事務局】

（開会、配布資料確認）

配布資料：次第及び委員名簿、配席図、資料 1、資料 2-1、2-2、2-3  
参考資料 1、2、3-1～4、4-1～4、5-1～4、6

【増田委員長】

前回の委員会での指摘事項と、それを受けた修正案につきまして、事務局に説明をお願いしたい。

【事務局】

前回の委員会における指摘事項及びその修正案につきましてご説明します。資料 1、3 ページになります。

前回の委員会の議事要旨は、参考資料 1 としてお配りしておりますが、その中の指摘事項について、見直しのフローに関わるものと、必要性の評価軸に関わるものに分けて、その修正案につきまして説明します。

（見直しフローに関して）

未着手区域の土地利用状況について公有地、私有地の考え方をどう整理するのかという指摘がありました。これについては、権利制限の解消が今回の見直しの大きな目的であることから、制限がかかる土地がない公有地のみの公園は見直し対象からはずすこととし、フローに、権利制限がかかっている府営公園を抽出することとしました。

これにより、深北緑地、りんくう公園、せんなん里海公園は対象外となるため、対象公園は、参考資料 2 に記載しております 11 公園となります。

次に、他の都市計画との関係性や上位計画における位置づけの確認が必要とのご指摘がありました。これについては、見直しフローの必要性の検討内容に、「都市計画上の確認」を追加しました。

次に、未着手の時間経過について整理が必要とのご指摘がありました。これにつきましては、府営公園は、対象公園数が少なく、都市計画道路のように高度経済成長期などの特定の時期に集中した都市計画決定は見られず、また新しいものでも最終の都市計画変更から15年以上経過しており、検討が必要と思われることから、時期による検討の差は設けないこととしました。したがって、フローの修正は行っておりません。

次に、事業認可区域についても、検討がいるのではないかとのご指摘がありました。これについては、事業認可区域は建設事業評価委員会等の評価を経て、必要性が高いことを精査した上で認可を取得し事業を行っており、概ね20年～30年以内に事業完了見込みであることから、原則対象外と考えています。したがって、これにつきましてもフローの修正は行っておりません。

また、見直しのフローについて、新たに加えた箇所があります。まず、必要性が低い場合、今回はすぐに「廃止」となるフローとしていましたが、廃止後の土地利用が悪化する恐れがある場合など、一定の土地利用規制の検討が必要な場合も考えられることから、廃止後の土地利用規制の必要性を検証するフローを追加しました。

さらに、代替性が無く実現性が低い場合、今回は今後の社会経済情勢を踏まえ、将来再検証するとして、必要性の検討に戻る矢印のみを入れていましたが、今回の見直しによる結論が分かりづらいため、「保留」という言葉を入れました。

#### (必要性評価軸について)

まず、公園が本来持っている性格、目的、特徴を考慮した評価が必要とのご指摘がありました。これについては、評価軸の冒頭に諸元欄を設け、「現在における上位計画の位置づけ」や「計画のコンセプト」を整理する項目を追加し、さらに、公園の性格、目的等に直接関係する利用効果の評価の中で、計画のコンセプトを確認し、コンセプトに合致した項目を中心とした検討を行うこととしました。

次に、他の都市計画との関係性や上位計画における位置づけの確認については、評価カテゴリーごとに「関連計画」との整合性を評価する項目を追加し、さらに、「都市計画上の確認」として、配置や市街地形成、周辺の都市計画の動向による影響などをチェックすることとしました。

次に、都市計画決定当初の施設配置計画と、社会経済情勢の変化を受けた現在における必要性を整理して検討すべきとのご指摘や、時代によって必要性は変わるため、今後求められる必要性を予測することも必要とのご指摘がありました。これについては、諸元の「計画のコンセプト」に、「当初の施設配置計画」及び「現在の施設配置計画」を記載することとし、「現在の施設配置計画」を基に、評価を行うこととしました。また、施設配置計画に直接影響のある利用効果の評価において、社会経済情勢に合わせたコンセプトや施設配置計画の転換が必要か否かを評価する項目を追加しました。

さらに、検討の結果、存在効果や媒体効果において、「延焼遮断」の視点や、アクセス性

の向上、地域のブランド力向上などの視点を新たに加えました。

以上が、前回いただきましたご指摘についての修正案です。

#### 【増田委員長】

只今、見直しフローの修正と必要性評価軸の修正という形で前回の意見の反映をしていただいた。

ひとまずこういう形で修正頂いたが、これからケーススタディをしていく中でさらに見直しフローの修正も出てくると思うので、またその際議論するとして前に進めたい。

続いて、代替性、実現性の評価軸について検討するが、本日はそれらも加味したうえで、ケーススタディを通じて検証するというので、公園の抽出を行ってきたので、ケーススタディの検討結果について報告をお願いしたい。

前回5公園というのを候補地に挙げ、大泉緑地と蜻蛉池公園、久宝寺緑地の3公園を抽出したので、一括してご説明を頂きたい。大泉緑地は市街化区域と調整区域の縁辺部に存在しているという特徴を持っており、蜻蛉池公園は調整区域の中での公園事業、久宝寺緑地についてはすべて市街地区域内での公園ということで、各々3つ選択してケーススタディを進めてもらった。

#### 【事務局】

ケーススタディについてご説明します。

今回、ケーススタディとして3公園を抽出していますが、対象とした3公園の抽出理由について、説明します。

見直し対象として考えられる公園を大別すると、未事業区域が全城市街化区域にある市街地タイプと、市街化区域、市街化調整区域に位置する市街地縁辺部タイプ、全域が市街化調整区域に位置するタイプの3つに分けられ、さらに、全域が調整区域のタイプでは、現況が樹林地であるタイプと農地であるタイプに分けられます。

ケーススタディでは市街地タイプとして「久宝寺緑地」、市街地縁辺部タイプとして「大泉緑地」、全域調整区域のタイプとして「蜻蛉池公園」の3公園を抽出しました。

それでは具体的に各公園のケーススタディ結果について説明します。

ケーススタディの資料については、資料では別冊の資料2-1から資料2-3、また、評価カルテを参考資料としてお配りしています。なお、ケーススタディについては、見直しの考え方を検証するためのケーススタディであり、実際の都市計画変更案を示したものではないことをご了承ください。

#### (大泉緑地)

市街地縁辺部タイプにあたる大泉緑地について説明します。4大緑地のひとつである大泉緑地は昭和16年に都市計画決定されました。都市計画面積123ヘクタールのうち約

119ヘクタールが堺市、残り4ヘクタールが松原市域に位置しています。堺市域については一人あたりの都市公園面積が8.15平方メートルと、大阪府平均値より上回っているが、松原市域につきましては、一人あたり0.9平方メートルと、著しく公園面積が不足している状況にあります。

都市計画決定区域のうち、緑でハッチングしている区域が開設区域、また、白で囲っている区域が事業認可区域であり、今回見直し検討を行う区域は、残りの19.7ヘクタールの未事業区域になります。青色のハッチングは市街化区域であり、開設区域のかたまり部分が市街化区域、それ以外が概ね調整区域に位置しています。

それでは、必要性の機能ごとの評価について説明します。

#### ●防災機能

大泉緑地は広域避難地、後方支援活動拠点として位置づけられているが、現開設区域内で必要面積は確保されているため、未事業区域においてこれらの機能を確保する必要性はありません。しかしながら、一時避難地に指定されている新町南公園からの避難経路が確保されておらず、また、松原市側からの避難住民を誘導するための避難路の確保も必要です。以上から、防災機能としては、この黄色で囲ったエリアの必要性が高いものとなります。

#### ●環境機能

開設区域にある頭泉池（かしらいずみいけ）にはオオタカの飛来が観測されています。これらの貴重な生態系の保全、また、生物多様性の保全機能拡充のため、頭泉池と事業認可区域の穴池（あないけ）を結ぶ水辺のバッファゾーンの形成が必要です。また、南側に位置する大阪中央環状線およびその沿線は、みどりの風促進区域に指定されており、未事業区域の一部は、促進区域に含まれるため緑化推進が必要なところとなります。以上から、環境機能として必要なエリアはこちらの部分としました。

#### ●景観機能

穴池と頭泉池は、間に未事業区域があるため連続性が保たれておらず景観機能からの面でも、これらを結ぶ水辺景観の創出の必要性は高いといえます。なお、未事業区域のこのエリアにつきまして、調整区域ですので、公園を廃止したとしても高層マンションが建つなど、眺望上の景観を阻害する影響は少ないと思われませんが、現状が道路沿いの一部の区域では、ごみの不法投棄など土地利用上の景観が悪化しているところがあります。景観機能として必要なエリアは池の連続景観を創出する区域となります。

#### ●利用効果

アンケート結果にありますように、4割以上の方が「散歩」や「健康維持活動」を目的として利用しています。これらの利用者の傾向に対応したものとして、水辺と一体となった散策空間の整備など行うことは、利用者の満足度の向上に寄与するものと思われます。また、北側の未事業区域は松原市の緑の基本計画において、緑の骨格軸の一部を形成しており、松原市域の公園不足を解消するためにも必要な区域だと考えます。さらに、松原市

域側のエントランスとして、この動線の確保は必要であります。以上より、必要なエリアは、こちらのエリアとなります。

#### ●媒体効果

まず、交通アクセスをみますと、松原市域側は、未事業区域で分断されエントランス機能が発揮されておられません。エントランス機能を確保することで、布忍（ぬのせ）駅などからのアクセス性が向上し、広域需要の促進に対応するものと考えられます。また、大泉緑地はボランティア活動が活発で、周辺には社会福祉施設が多く位置することや昨年度は293校が遠足利用し、環境学習の場として重要な公園でもあることから、アクセス性の向上により、さらなる活動の活性化が期待されます。以上より、松原市域からのアクセス性を向上させる北側のエリアの必要性が高いと考えます。

#### ●都市計画上の観点からの必要性

松原市側からのアクセス確保や既存のため池の周辺環境の保全が必要となります。なお、必要性が低い区域であっても、環境低下の面から問題が生じる恐れがある場合は、廃止後の土地利用の悪化を抑制するための一定の検討が必要となる場合もあります。

これまでの必要性評価の結果をとりまとめると、まず松原市域側からの避難路の確保やエントランス機能の確保などから、北側のエリアの必要性が高いと考えます。また、水辺のバッファゾーン形成や水辺景観の創出などから、西側のこちらのエリアの必要性が高いと考えます。さらに、南側の未事業区域は、みどりの風促進区域に位置するため、緑化推進が必要なエリアとなります。

次に、必要性が高いエリアについて、機能ごとに代替が可能かの評価を行いました。北側のエリアにつきましては、防災機能として安全な避難路を確保するためには、代替せずに公園として残すほうが望ましく、また、媒体効果におけるエントランス機能の確保をするためには整備が必要であり、保全系の代替は困難であることから、代替性が低いエリアとしました。

東側のエリアについては、環境および景観機能を確保するためには、現況の土地利用を樹林系に転換しなければならず保全系代替手法は困難となりますが現況が墓地のこのエリアにつきましては、土地利用状況が変化する可能性が低いことから、一体的な空間として代替可能としました。

南側のエリアについては、現況が中学校であることから、中学校の緑化充実により環境保全の緑は代替可能と評価しました。代替性が低いこれらの赤色のエリアについて、実現性評価を行うこととしました。現況の土地利用状況や買収難易度を考慮した結果、現況が農地や単独の宅地、また既買収の土地などであることから、実現性が高いエリアと評価しました。

以上より、大泉緑地の評価結果として、赤色の区域が都市計画緑地として存続を検討するゾーン、また、青色の区域が代替による廃止検討ゾーンとなりました。なお、必要性が

低く、都市計画緑地の廃止を検討するゾーンの沿道では、さらなる環境悪化が懸念されるため、一定の土地利用規制の検討が必要であると考えます。

以上が、大泉緑地のケーススタディ検討結果です。

#### (蜻蛉池公園)

つづきまして、蜻蛉池公園のケーススタディについて説明します。

岸和田市にある蜻蛉池公園は全都市街化調整区域に位置し、現況が樹林地のタイプにあたります。昭和38年に124.7ヘクタールが都市計画決定されました。見直し対象区域は、北側の未事業区域31.9ヘクタールとなります。未事業区域は都市計画道路泉州山手線に隣接しており、また、都市計画区域の中央には岸和田中央線が横断しています。土地利用規制としまして、未事業区域の一部には風致地区がかかっている状況です。

#### ●防災機能

蜻蛉池公園は、広域避難地および後方支援活動拠点に位置付けられておらず、未事業区域はため池や樹林地が中心であり、防災機能を有していないため、必要性が高い区域はありません。

#### ●環境機能

岸和田市の緑の基本計画の中で位置づけられている緑の軸線上に位置しているため現況の自然環境の保全が必要なエリアがあります。

#### ●景観機能

岸和田市景観計画において青色部分が「丘陵の地形・植生の保全」区域として位置づけられており、また、未事業区域の景観は、ため池やミカン畑などに代表される泉州地域の丘陵地景観の一部となっているため、未事業区域は周辺環境と一体となった保全が必要な区域と考えます。

#### ●利用効果

未事業区域は良好な景観を有する丘陵地であり、計画区域内でも北側の市街地に近いエリアであるため、現況の樹林を保全しつつ散策などができる歩行者のルート確保が必要と考えます。

#### ●媒体効果

開設区域のボランティア活動が活発であり、小学生などの環境学習フィールドとして活用されていることから、未事業区域の自然環境を保全することで、さらなる活用や活性化が見込まれるものと考えます。

#### ●都市計画上の観点からの必要性

緑の軸線に位置づけられている未事業区域の自然環境の保全は必要ではありますが、現況が風致地区に指定されており、保全は可能と考えられます。

以上より、必要性評価結果をとりまとめると、環境、景観機能より、未事業区域全体の

自然環境を保全するため、必要性が高いエリアとなります。また、未事業区域の一部につきましては、散策ルートの確保が必要なエリアとなっています。

次に、代替性の評価についてですが、未事業区域全体の環境保全については、現況が市街化調整区域に位置し、開発圧の低い地域であることから、現況の風致地区の区域を一部精査するか、あるいは、緑地保全地域と管理協定を組み合わせた行政管理などによる代替が可能なものと考えます。これらの手法により、現況の樹林を保全したうえで、散策ルートの確保につきましては、市民緑地などにより代替可能と考えます。

以上より、蜻蛉池公園は代替による廃止検討を行うものとし、散策ルートの部分につきましては市民緑地なども付加したうえでの廃止検討を行うものいたします。

#### (久宝寺緑地)

最後に、久宝寺緑地について説明します。

久宝寺緑地は、大泉緑地と同じ、4大緑地のひとつであり、昭和16年に都市計画決定されました。都市計画面積は48ヘクタールとこれまでの2公園の半分以下の面積となっています。区域の9割近くが八尾市に位置し、一部、東大阪市、大阪府府内にかかっています。全域が市街化区域であり、行政区域ごとの一人あたりの公園面積や緑被率は府内平均と比較し、低い状況にあります。

見直し対象となるエリアは赤で囲っている未事業区域です。生産緑地地区に指定されている区域が一部あります。

#### ●防災機能

不足している後方支援活動面積の確保と、周辺市街地からの避難路の確保が必要です。

#### ●環境機能

未事業区域の一部がみどりの風促進区域に含まれるため、緑化推進が必要となっています。

#### ●景観機能

未事業区域東側に隣接する寺内町（じないちょう）との回遊性を高めることで、歴史・文化的価値との相乗効果が期待でき、また、周辺のさまざまな視点場からの眺望が改善できるため、未事業区域全体の必要性が高いものと考えます。

#### ●利用効果

現在の開設区域にある憩い・癒し空間は、飽和状態であるため、未事業区域に芝生広場や樹林地などの憩いと安らぎ空間を創出することで、利用者のニーズに対応できるものと考えます。

#### ●媒体効果

未事業区域を整備することで、寺内町など、周辺の観光資源との相乗効果による集客力の向上が期待でき、また、久宝寺駅からの歩行者系ネットワークを形成することで、公共交通機関によるアクセス性の向上が期待されます。

### ●都市計画上の観点からの必要性

このエリアは浸水想定区域に指定されており、周辺には大小かかわらず、公園や緑が少ないことから公園機能を充実させることで、周辺の住環境の向上や災害に強いまちづくりに寄与できるものと考えます。

以上より、必要性の評価結果をまとめると、すべての機能の面から、未事業区域全体が必要性の高いエリアとなりました。

次に、代替性の評価ですが、必要機能と現状の宅地や農地などの土地利用状況から検討した結果、代替性は低いものと評価しました。

つづいて、実現性の評価については、現況が農地や既にも買収した土地もあることなどから、実現性は高いものと評価しました。

以上より、久宝寺緑地の総合評価としては、全域必要性が高く、代替性は低いものの実現性は高いものであることから、都市計画緑地を存続するものとししました。

ケーススタディ結果について事務局からの説明は以上です。

### 【増田委員長】

3公園についてそれぞれケーススタディの概略、主要な部分を説明いただいたが、各々からでも結構なので、ご質問あるいはご意見等々をお聞きしたい。

### 【嘉名委員】

全体のフローの話と関係するかもしれないが、私は先週現場に行き、現地の印象が比較的鮮明な状態なので、現地の話と比べながら話をしたい。まず大泉だが、概ね事務局の説明でその通りだと思いながら聞いていたが、松原と大泉緑地の本体とをつないでいくところに避難路があるが、その時にどれぐらいの敷地をとるべきなのかがよくわからない。極端なことをいえば、避難路の確保ということであれば道路が通っていれば事足りる、というようなこととしても言えてしまう。環境の部分については比較的すっきり整理できていると思うが、場所として未開設のエリアを大きく2つのゾーンに分ける場合に、どこを切り分けるのかという難しさがある。

また東側、現開設区域と未開設の区域の間に道路が通っている。オオタカの生存が確認されたということから環境性能を重視して、ため池と結んでいくというような環境重視のプランとなるとこの道路の位置づけも変わってくるし、取り付け方も変わってくるということで、現道廃止して道路新設するというようなことも考えられる。ただ、東側には既存集落もあり、なかなかここをこうすればということがはっきりあるわけでもなく、そこを含めながら検討していく必要がある。

それから蜻蛉池についても概ね事務局の説明でその通りだと思ったが、ひとつ気になるのが北側の泉州山手線という都市計画道路。この区域は泉州山手線の都市計画と連動し



ているため、道路の見直しは別途行っているとのことだが、仮に廃止になったときに、どういう区域設定をするのか。前提になるものが無くなってしまうため、少し考えておいた方がいい。その場合どういう形、どういうエリア設定が適切なのか。風致地区は稜線で、公園は稜線を越えたところまで入ってきているということもあり、北側との連続性ということもあるが、公園としてどこまでの範囲としてとらえるのかというところが大事。

ここはミカンを栽培している農家がおられるということで、何か公園と関係づけて、例えば観光農園みたいな話も、代替性があるとはいえ公園と隣接するエリアということで、何か一体的な関係づけということが言えるかと考えている。

久宝寺については既存の市街地エリアの中の貴重な公園ということで、基本的には考え方として概ね妥当だろうと思っているが、現開設区域の公園の東の端が今グラウンドで、東側の区域を開設しても公園全体としての回遊性、関係性を作るのが現施設計画の配置だとなかなか難しいという印象を持っている。

もちろん面積として絶対的に足りないという部分がある、それから周辺の市街地環境を含めると必要性は一定理解できるが、ではここを公園として造るとなると久宝寺公園としての一体性や完結性がなかなか担保できないところもあり、どういう公園を造るのかという計画論が重要になってくると思う。

施設系は十分あるということで、それ以外の機能を充実させるということだが、今はここが境界になっているため、エッジの印象が明らかだということは構わないが、将来的には回遊性や一体性が重要ではないかという印象を持っている。

フローに戻ると、周辺の市街地との関係性のようなものが評価の項目に入ってきてもいいのではないか。今回廃止後の土地利用としての必要性の検討というのは入れていただいたが、周辺市街地との関係あるいは周辺の土地利用との関係を加味するような部分、それは都市計画上の確認や、みどりの効果そのものの中にも含まれるという理解なのかもしれないが、そういうところに目が行った。

#### 【増田委員長】

3つとも今議論の呼び水ということでご意見いただいたが、一括して例えば大泉に関連したところから、大泉に関連して避難路の幅員や、環境施設帯とした時にどれを必要幅員と考えるのかという話と、区切っていくときの地形地物界をどう扱っていくのかということについて、3つご指摘いただいたが、大泉に関連してほかにどんなことが考えられるか。

私からお聞きしたい。一緒に現地を回れなかったが、常々回っている中で、単なるごみが捨てられているという状態ではなく、ごみ処理施設的なものが集積しているエリアがある。今は公園エリアになっているため、例えば公園事業でクリアランスしていこうとすれば今の状態であればできる。もし廃止すれば、不適切な土地利用になっている状態を改善する方法がなかなかない。しかも建築行為という中でそういうことをされると一定の縛りができるが、単なる野積みのやり方をされるとほとんど法的効力のあるような方法がな

い。そのあたりについてはどう考えているのか。

もう一つ難しいのが、なぜ縁辺部を扱っていただいているのかということ、解除した後の農地。農地というのはどちらかというと今経済的に破たんしているため、農地がなかなか継続されないというような状況が想定され、解除した後の土地利用の安定性みたいなものを考えると、直接都市計画事業ではないが、そのあとの農業振興みたいなものをどう考えるのか。例えば農用地みたいな指定をされていると、農業施設整備というのは可能なわけだが、ここは市街地農地であるため、解除した後土地利用の混乱を発生させる可能性がある。

いずれも今回新規追加頂いたフローチャートの中で、廃止後の土地利用規制の必要性という、廃止後ここが土地利用としてどういう風なことが想定されていくのか、一番典型的な例として大泉のこのあたりが一番議論しやすいと思う。

#### 【岡田委員】

委員長のご指摘の通りだと思う。私もそういう印象を持った。廃止後の土地利用規制の必要性ということは言っているとおりだと思うが、この中に廃止したことによって周辺の土地利用に与える影響というのをシミュレーションしておく必要がある。

それから農業や森林の関連ということでの計画との整合性ということも、ここで調整することはできないにしても、課題として視野に入れておく必要があるのかと思う。

それから市街化調整区域と市街化区域というのが線で区切られて場合によっては1mでも2mでも市街化調整区域に入ったところで、市街化区域に影響を与えうる活動がいろいろ引き起こされているのが現実で、廃棄物、ごみの問題がそれに関わることもある。本来そのあたりについて少し小さなバッファというものがあればいいが、それ自身を公園が果たしている機能とみなすのか、あるいは何かバッファ的なものが都市計画上あるいは都市規制上可能なのか、そのあたりも少し検討に値するのではないかと。

#### 【増田委員長】

それでは一度事務局の方で考え方をお聞かせください。

#### 【事務局】

懸念すべき問題である。見直した後の土地についてのフォローをどう考えるのかというところをご指摘の通りである。廃止のシミュレーションとしてまず考えているのは、市街化区域での扱いではなく、むしろ調整区域の場所、かつ、近くに市街化区域がある場所。すなわち、ケースで言うと大泉である。

例えば工作物や建築物などであれば建築確認や調整区域における地区計画などで捕捉でき、計画行為でチェックがかけられる。今全部なっているわけではないため、それを新たに付加していくという必要はあるが。ところがごみの問題、あるいは資材、自分の土地に

資材を置くことは当然合法であり、それを所有者が置かれた時に景観上の問題が仮にあったとしても、都市計画だけのテクニックでは限界がある。我々行政側がよく使ってきたのは、地域とコラボレーションする、例えば府民協働や市民協働などにより地域により守り育てる、意識を作っていただく。地権者の方だけではなくて、周辺に市街地があるため、市街地の方との協力が必要かもしれない。

それから、近い過去に議会等でご指摘を受けたことがあるが、開発行政の問題がある。施設が都市計画されていれば、いずれ事業をやる。それなら事業を早くやれという声があり、事業をしていない場合、都市計画により開発行政がうまく機能していないということで指摘があった。開発行政も当然法令の定めに従ってやるわけであり、限界があるが、認識の強化というのが必要ではないかと思う。できることはあるが、すべてができないのも事実なので、きっちりと考慮し、二本立て三本立ての工夫がいると思う。

嘉名先生からご指摘をいただいた避難の話だが、このエリアをどこまでとるかは、確かに考え方を整理したうえで後々、都計原案においては当然即地的に考えていく必要がある。一つの考え方が、避難人口の話をしており、避難を想定している人口がどれくらいという定量的な数値と、最低それはクリアさせたいうえで、調整区域とはいえ、既存集落や墓地など、現地の土地利用状況をみながら、例えば地形地物のところまで広げるということも必要。必ずしも最低の量だけ守ればいい、道路車線の考え方だけで扱うべきではないと思う。具体的話はこれからだが。

それから東側の道路の問題、これも家や集落があり、道路の扱いをうまく考えておかなければ、東へ寄せた場合でも同じ話が東へいくだけで、ずっと同じ課題があるため、道路の使い方についてみどりとの関係を考慮した上で扱っていく必要がある。真ん中に例えば田んぼ畑しかないようなそんなところでは、リスクはないとは言わないが、道路の近くに比べるとリスクが低いため、市道を代替機能として付け替える、確保する必要があるのであれば当然その周辺の市のまちづくりをどう考えていくかということも踏まえてきっちりと話をしたうえで動かし方を考える必要がある。

#### 【増田委員長】

そういった話の中で先程岡田先生の方から、森林あるいは農地についても計画運用の確認というのが必要ではないか。例えば農地が市街地農地なのか、農振がかかった農振白地なのか、あるいは農用地なのか大きくは土地利用規制上3つある。農用地になるとなかなか解除せずに農業の存続性あるいは農業の施設整備がやりやすい、非常に土地利用の安定性が高い。それに対して市街地農地というのは不安定というような、その程度のチェックはかけていただきたい。森林についても同じで、今回の場合のように風致がかかっているとか、自然公園法や近畿圏整備法でカバーされているなど、法上の扱いがどうなった森林なのかというのをチェックしていただく。それにより安定性が関わってくると思う。

もう一点は資材置き場とか駐車場というのはなかなか悩ましくて、なかなかクリアラン

できない。その中で一部景観法を運用してむしろバッファを形成する、立ち退きをさせたりクリアランスできないため、基本的には植樹帯を設けたりバッファを設けるというのを、景観法の重要景観形成地区の指定をしている事例が、大阪府下では箕面市がそういった運用の仕方をしている。そういったことも対応としては考えられる。

都市計画上の確認、その他土地利用の安定性に関わる法上の確認という話、廃止するとき土地利用との関係性、道路の付け替えも含めてそのあたりの工面が必要である。

次に調区の中で森林型の調区というご説明があったが、蜻蛉池公園に関してということ、嘉名先生からご指摘を頂いた泉州山手との関わり、それと先程の森林の扱いの中にもあったが、蜻蛉池はどういう経緯でこういう複雑な形の都決がされたのか。大泉や久宝寺は昭和16年の大阪緑地計画の中で緩衝緑地帯という農地保全と空地帯保全の中で計画されてきたという経緯はよく知っているが、この蜻蛉池の経緯がどんなものというのを教えていただきたい。

もう一点、例えば解除した後に、風致地区における代替可能性と、または緑地保全地域プラス管理協定というような形で書かれているが、少し気になるのが緑地保全地域の中の買取請求権まで付いたような形での土地利用規制と、行為規制の中での地域制緑地をどのような形で考えるのかをお聞きしたい。

特に調区の場合は、最高裁の判決の中に違法ではないけれど長期権利制限はいかなものかという疑問が呈されたという話とは全く逆の状態で、土地利用を規制されているというよりも、むしろ買ってもらえるのではないかという期待が地域にあるというのが実態である。特別緑地保全地区なり保全地域の中の運用というのをどのように考えていけばいいのかということをお聞きしたい。

### 【事務局】

蜻蛉池公園の都市計画の経緯について、蜻蛉池公園はもともと、現在の風致地区になっている、資料で黄色のハッチがかかっていた部分から北の部分に昭和14年に久米田風致地区というものが決定されており、同日に久米田公園という公園が202haという大規模な公園として決定されている。図でいうと蜻蛉池公園のすぐ北に久米田公園という公園があり、久米田池という池を中心にした、現在は岸和田市の総合公園になっているが、その公園を含めて決定されていた。昭和38年に岸和田市全域の公園緑地計画を、今でいう街区公園レベルから大きな公園まで全体を見直し、久米田公園を202haから60haに、今の池周辺の区域に縮小した。その際に、蜻蛉池公園は、旧久米田公園の一部の、現在の風致地区の部分とさらに南のエリアを含めて都市計画決定をしており、界線については法尻や池の堤などの地形地物で決定されていた。当時の周辺のニュータウン構想などとは特に関連はなかったようである。

さらに、参考資料4-3に示すように、過去の都市計画決定経緯について昭和38年以降、42年、62年と、蜻蛉池公園は当初から2回都市計画変更をしており、その際の変

更に関わっているのが、北側の泉州山手線である。都市計画道路が決定された後、さらに線形、幅員が変わったことにより公園の一部区域が変更され、その際に南の方も界線整理をして今に至っている。

**【増田委員長】**

泉州山手線よりも先に計画決定されていたということか。

**【事務局】**

そうである。昭和38年時点ではここに道路の都市計画はない。

**【増田委員長】**

丘陵地の風致地区、久米田公園の流れからということ。もしも解除をすれば代替機能としての風致地区や緑地保全地域、あるいは市民緑地について事務局の考え方はいかがか。

**【事務局】**

ケーススタディの最後の総合評価において、風致地区もしくは緑地保全地域プラス管理協定という書き方をしており、この後で代替性とか実現性の様々な手法のご紹介をしようと思っているが、樹林地を民有地のまま保全をしていく、一定の規制をして保全していくという手法の中に様々な手法、規制のレベルによって段階がある。先程委員長からご紹介いただいた特別緑地保全地区というのは現状凍結的な強い規制をして、ほとんど建築行為等もできないぐらいの規制である。代わりに損失補填というのも含めて買取請求に行政が応じることがセットされている仕組みだが、緑地保全地域はそれより少し緩い規制のタイプで、届出制で買取請求をする権利というのは付されていない。

風致地区は宅地も一定許容し、その地域の風致を守っていく、どちらかというとは今は住宅地の規制というような形で使われることが多くなっているが、樹林地を規制するという意味では比較的緩いものである。ただ資材置き場などについてはすべて許可制になっているため、森林を伐採していくようなことについても規制されている。

ケーススタディにおいて特別緑地保全地区を付さなかったのは、開発圧がどれぐらい高いかということ、規制の種類を使っていく際の参考に考えており、今回のケーススタディでは出ていないが、例えば服部緑地の竹林のように市街地の中の貴重な樹林で、もしそれを公園にしなければ非常に圧が高く、すぐ宅地化されてしまうような恐れがある場合は特別緑地保全地区ぐらいのきつい規制をかけていかなければならないが、蜻蛉池公園に置かれているこのあたりの樹林地の開発圧というのを見た場合には、このレベルの規制で守っていけるのではないかと考えて選択している。

プラス管理協定と書いているのは、規制行為とは別に、地権者と自治体が協定を結ぶような形で、無償で貸し付けていただき、行政が管理をしていくというようなスタイルも可

能性としては考えられるだろうということで書かせていただいた。

さらに散策ルート部分に市民緑地と書いているのは、散策ルート部分というのは一般公開をしていくことが必要なゾーンになり、市民緑地という制度は公開を前提にした地権者との協定のタイプになるというもので、選択している。

#### 【増田委員長】

市民緑地制度や管理協定はダイレクトに府と地権者でできるのか。それともこの場合だと岸和田市のような基礎自治体を經由してなのか。法律上は市民緑地は府と地権者とでできるのか。

#### 【事務局】

参考資料の6に地域制緑地を整理したものを添付しており、一番右側に「権限等」という欄を設けている。今申し上げた上から3つ目4つ目の市民緑地とか管理協定というものは、基本的に土地所有者と地方公共団体で契約ができるため、府であっても市町村であってもどちらでも可能である。

#### 【増田委員長】

制度としてはやはりこのレベルは基礎自治体と考える。

#### 【岡田委員】

例えば民有地としても実質的に半分公的な利用が可能なこと、大阪府で既になんかにされているセミパブリックという考え方だが、今回の見直しにあたってはセミパブリックということ自身をコンセプトの一つとして、より明確に打ち出して進められるということじゃないかと思う。大泉のところに戻るが、左下に中学校があり、ここをセミパブリック空間、緑化として使うかどうかということが書いてあるが、このほか色々な場合に民有地との接点、あるいは市街化調整区域と市街化区域でその周辺に農地があるなどの場合に、このセミパブリック的な働きをいかに入れていくかということについて、この際少し頭を使い積極的に打ち出してはどうか。

セミパブリックというのは色々な考え方があると思うが、所有されているのは民であるが、使い方は準公益的な形であるという場合がある。しかしそれができるためにはなんらかの担保をどうするかというところだと思うが、逆にこの民が所有することの中には場合によって民が経営をすることもあり、公益的なことと矛盾を起ささないような形での促進の仕方というのもありうるかもしれない。そのあたりは都市計画の範囲を超えているかもしれないため、上位の土地利用計画を含めて、他の関連計画との整合性が必要だ。一つの基本的なコンセプトとしてセミパブリック的な視点も少し明確に打ち出していくのも方法だと思う。

### 【増田委員長】

非常に重要な視点で、市民緑地や管理協定、市民農園という話、あるいは農地も農業を継続してもらうことがすなわち環境を担保することだということになると、農業を継続してもらうための処置、それは一つのやり方として市民農園的なやり方もあると思うし、いろんな形態がある。それによって環境機能を担保してもらう。観光農園もまさにそういうところである。そのあたりを都市計画行政だけでは扱えないため、オール府としてどう考えるかということだと思う。

### 【事務局】

みどりの大阪推進計画において、新しい考え方として、セミパブリックのものの考え方をどんどん使っていくということを入れており、今回は公園の見直しの話ではあるが、重なっていくところがある。公園という行政、パブリックだけで追求していくという考え方を、必ずしも官だけではなくて民も併せて、という考え方に変えるということが当然ここでもあると思う。先程から出ている市民緑地や農地の話もあるが、都市計画で解決が図れるものもあれば、解決ができないものもある。

例えば地域地区、地区計画なんかは都市計画そのものだが、なかなかこれまで少なくとも大阪府ではこういった形を活用する事例が少なく、民との協働という考えが少なかったからかもしれない。これを強くしていくことがひとつある。

それから農地のように都計で解決できない問題、これはみどりの話をしている以上は都市計画としてのみどりだけの議論ではなく、都市計画以外の分野との連携を必要としているということが重要な側面ではないかと思う。土地利用の話と関連するが、どこまでそれを参考要件として見るかということがある。代替機能を必要とするような場合は当然見る必要があるが、そうでない場合、都市公園としての施設の意義と、土地利用の意義というのは重なる部分はあるが、少し違う概念のところもあるため、このあたりは具体的な都計案を考えていくうえで関係するところとの調整が必要。お示しのセミパブリックの概念というのは積極的に評価に導入していくべきだと思う。

### 【赤津委員】

蜻蛉池公園に関して、未事業区域の東側、ちょうど風致地区を外れているところですが、現地を見せていただいたときは、外れていたところを見られていなかったような気がするが、たとえ未事業区域を外したとしても風致地区が残る分は緑として残ると思うが、その残りの部分が現況どんな感じなのか、外したら何か問題がありそうなのか。特に外しても問題なければ未事業区域を外しても、事業認可区域が残れば風致地区との連続性があって、みどりを保全することもできるかと思うが。先程の選択肢の中に風致地区を必要なだけ外へ広げるという選択肢はないのか。

**【増田委員長】**

ひとは風致から外れている東側のところがみかん山になっているのか、雑木林になっているのか、どういった土地利用をされているのかということと、風致地区の拡大の可能性はということ。

**【事務局】**

まず土地利用についてですが、もともとの風致地区の線は、山の尾根筋で、昭和14年に都決されたラインが残っており、蜻蛉池公園のラインは、そこから法裾のライン、さらに一部池のあるところは池の堤を取り込むような形で決定されている。東側の現況はほとんどが竹林になっているところと、一部みかんなどの果樹栽培をされているところがある。白く抜けているところは現地視察の時に横を通ったが、少年野球のグラウンドになっている。風致地区を広げる検討というのは、ここがどれぐらい土地利用の圧があるかということにもよるかと思うが、代替性の評価の中では現況の風致地区により代替可能であるが、一部区域精査の検討も必要かもしれないということで、状況に応じて必要があれば区域を見直すということも視野には入れている。

**【赤津委員】**

セミパブリックに絡んで、フローに戻って、都市公園としての流れと、今回新しく追加していただいた流れの、必要性が高くて代替性がありで廃止になるものと、必要性が低くて廃止後の土地利用規制が必要ということで一定の土地利用規制の検討というところが、実質的な中身としては意外に近づいてくるという感じがする。そうすると、このフローだけ見ると分かりにくいかと思ったのが、都市公園ですべて公有地にして、公園施設として、みどりなりアメニティなりを提供するという話と、全て公有地ではない形でみどりやアメニティを保全したりという機能、目的の面とその手段が、機能、目的さえ果たせば都市公園でなくてもいいのではないかというような話であれば、必要性が低いという方で計画決定を廃止する方に流れるときも、廃止後の土地利用規制が必要というところで、現状維持なのか、みどりや現状のアメニティを保全するとか、その考え方、理念をちゃんと押さえておかないと、安易に廃止の方に流れてしまったりするのか思う。

**【増田委員長】**

まさにその通りで、一定の土地利用規制の検討という話と、必要性が高くて代替性ありで代替による廃止と書いてある、そこも基本的にはセミパブリックの関係の中で都決公園のエリアとしては廃止するが、その機能は維持するという話が似てくるため、同じようなところを入れておいた方がいいかもしれない。そういう考え方でセミパブリックで機能維持をすると、そこが共通的に出てくる可能性がある。



**【岡田委員】**

ご指摘はその通りだと思う。今回のフローで新規追加したところは細かく言うと2通りあり、先程申し上げた、仮に都市計画を外したりした時に、どういうインパクトがあるのか、そのインパクトがネガティブな場合に、悪い影響をできるだけ軽減するという方策が必要になってくる。もう一つは少し裏腹の問題で、積極的必要性はないのかもしれないが、補完的あるいは補填的、補正的な意味での機能はやはり維持すべきで、それをセミパブリック的なことで代替する。このあたりは代替性とまでは言わないけれども、一種のアジャストメントである。補正とか補填とかそういう意味での何らかのフォローアップをして付ける必要がある、あるいはあるかないかというよりも議論の候補として挙げておく必要があるのではないかと思う。

**【増田委員長】**

府民に説明する時も公園の都決からの答えとして、存続や保留、代替による廃止が出てくる。そうではなくてむしろ代替による機能維持というような表現の方がひょっとしたら府民には分かってもらいやすいかもしれない。廃止というと機能まで全部なくなってしまうのかというような感じであるため、むしろ代替による機能維持、それで存続というのは都決行為による機能維持、というような考え方だと思う。

**【事務局】**

今回フローで新規追加した部分は必要性が低いというところからスタートしており、低くてもそこにみどりがあることは何ら問題がないというアプローチがひとつある。それから必要性がない以上はみどりから離れて、積極的な土地利用をするという考え方もありうると思う。問題はネガティブになるようなことを避けようということ。そういう意味では先程の代替性があり、必要性が高い、代替による廃止というルートとそここのところは違うため、それを分かりやすく表したり、説明できるようにした方がいいと思う。

**【増田委員長】**

それともう一つ岡田先生からご指摘いただいたのは必要、不要の間に必要ではないけれどもまだ補完的機能として今の緑地的機能を維持した方がいいという、3つぐらいのレベルがありそうだという話。必要、不要のマルかペケかではなくて。

**【岡田委員】**

このフローを改善していくうえで、そういう視点もあるのではないかと申し上げたが、結論的にはフローをご覧になった一般の方がスッと頭に入るような整理の仕方が必要で、最後にどういう風に表示するかは最後のところでもう一度検討すればいいと思う。ただロ

ジックとしてオール・オア・ナッシングなのか、真ん中にいろんな問題がありそうかどうかだ。代替性というのは機能や効用を基本的には維持するけれども、手段を代替するという意味で一番よく使う。それなりに必要ではあるが、他のやり方があるのか、あるいは既に他のやり方が存在しているのか、「そういう意味での代替」ということと言えば、「そういう意味での代替」を求めないけれども、バサッと切ってしまうのは色んな意味でまずいと。悪い影響が出るというのもある、付加的な部分にそれなりの効用があるので、それに対してのそれなりの丁寧な配慮をする、あるいは少しケアを上手にやればセミパブリック的なところでシナジェティックとか、協働的な方がかえって影響を減らせるかもしれない。それは行政自身が都市計画上押さえていくこととは少し違うのではないか、そういう議論をしていくうえでも、ひとつロジックとして申し上げた。

#### 【増田委員長】

最後に少し状況が違うが久宝寺緑地について。この久宝寺は先程嘉名先生にご指摘いただいた、前日も西村先生から具体的に整備計画案というのを現状でどう考えているのかという話。時代背景の中で整備計画そのものが変化してきているのではないかとのご指摘を頂き、現在どういう整備計画を未開設エリアで議論されているかということなしの評価だったため、久宝寺については前回のフォローも、嘉名先生のご指摘も関連させて、整備計画がどうなっていて、それに対してどういう評価をしているかというのを少し補足的に説明して頂きたい。

#### 【事務局】

参考資料の5-1をご覧ください。昭和39年の施設計画図が表面で、外側のラインが当時の都市計画決定の区域になっており、久宝寺緑地は参考資料5-3の変遷でいうと、昭和16年からかなり面積が大きく減じられてきている経緯がある。施設の計画としては当初広大な121haの中に、様々な池や広場、施設等を入れた絵を描いていたが、参考資料5-1で見比べると、左下の方の緑色の線が現在の開設区域であるが、もともと都市計画決定当時に予定していた規模からはかなり小さい規模の中で、施設計画というものを何度か見直されて今に至っている。

四大緑地はそれぞれ1公園50万坪という規模を標準として、ほぼ同規模で都市計画決定されており、久宝寺緑地も、当時は一面が農地だったところを里道等で区切ったところをラインに、同規模で都市計画決定されている。当時は寺内町以外は全て農地であった。その後、都市計画の変遷を経て、参考資料5-3の航空写真ように現在はほとんどが宅地となっている。

昭和39年には中央環状線が都市計画決定されたことにより一部区域が変更され、昭和51年には東大阪域は大きく市街化されてしまったことから、121.33haから48.1haまで大きな都市計画変更を行った。

施設計画としては資料5-1の裏面のように、東大阪市域の北地区については比較的芝生広場や遊戯場があり、バーベキューやジョギング等にぎわう区域だが、南の方、中央環状線の両サイドはスポーツ施設が中心となった区域になっている。そういったことから憩い空間が、もともとの規模から小さくなっていること、憩いのスペースが少ないこともあり、未事業区域である東側のところは基本的には樹林や芝生広場などの憩い空間としてゆったり過ごしていただけるような計画を現在のところは描いている。

#### 【嘉名委員】

当時の計画から見ていると、ちょうど広場系と施設系がテレコになっているという感じ。中央環状線が入ってしまって、だいぶ位置づけが変わってしまっているとは思いますが、全体としての回遊性とか関係性としては相当意識があったと思うので、現行計画になったときに、どういう風に全体の考え方をされたのか。公園の敷地の中だけの関係性もさることながら、東側の寺内町との関係性や、周辺の市街地、みどりの促進区域もあるので、その辺も絡めて少し全体のコンセプトを組み立てないと、ここだけ別の公園みたいになってしまうと、ちょっとまずいかなと思う。逆にいうと別の公園になるならそこで切ってしまうのもいいのでは、となると思う。

#### 【増田委員長】

区域としての必要性というのは理解できるが、中身のしつらえとしての妥当性というのはきっちり見直しをしないと。例えば既存エリアそのもののしつらえの変更も含みながら何らかの意味で機能増強を図るみたいなことも考えなければならないのでは。今回の区域見直しの中でどこまでそれを我々付帯意見として言うかということだと思うが。

#### 【岡田委員】

昭和51年に都市計画変更があって3分の1になっている。この時に公園の目的等の変更はあったのか。スケールが大きく変わってしまい、本来性格的な違いがあったと思うが。

#### 【事務局】

51年の都市計画変更において、かなり大規模に減らしている。当時はこういった単純減というのはなかなか難しい時代で、もう少し広いエリアで河内地域と捉えて、例えば錦織公園なども含めて広域公園、緑地の見直し計画みたいなものを作り、そのなかでここはなくなるが、全体的にみると新たな公園が打たれる、というような視点で変更した経過がある。これだけ市街化が進んでしまうとなかなか事業性というような所もあり、ただこういった広域公園という必要性というのは当時もあったため、もう少し広いエリアで捉えた中でこういう減が行われた経過がある。

### 【増田委員長】

この絵を見ていると、南側というのはかなり公園面積が少なく、どちらかというと運動施設に対する需要が高まり、それを中心に建設をせざるを得なかったというような経緯ではないかと思う。みどりの供給性とか空地の確保ということにも増して、スポーツ施設需要に対してかなり応えてきたというようなことだと思う。

そういった点から言うと、これからさらに寺内町との関係性を考えると、地域の活性化や都市の魅力向上、歴史文化との関わりのような機能というのはどう考えていくのかというところが想定されるかもわからない。必要論というのは過去の経緯をみていると十分認識できるところだが。

ケーススタディをこれで終えて、それを総合的に反映した形で代替性の評価軸あるいは実現性の評価軸というのを組み立ててみたらどうなるかという議題が残っているため、議題6、7を報告いただきたい。

### 【事務局】

代替性及び実現性の評価軸案について説明します。資料1、11ページからになります。

まず、見直しのフローの確認ですが、代替性につきましては、必要性が高いと判断された機能及びエリアについて、機能ごとにその代替性の有無について検証することになります。

代替性の検討イメージですが、8月の都市計画審議会におきまして、都市計画公園緑地の見直しの方向性として、「みどり」の充実を一層しっかりと行っていける現実性のある施策を展開するため、公共の取り組みと民有地緑化や既存の緑の保全などを一体的に評価していくと説明しました。

このイメージ図は、都市公園という公共の取り組みと緑化地域などの民有地緑化、特別緑地保全地区などの既存の緑の保全などの一体的イメージを表したもので、様々な手法により、都市における「みどり」施策を展開していこうとするものです。次に、府営公園で想定される代替手法を、タイプ別に整理してみました。各制度の主旨、根拠法令、権限等は参考資料6に記載しております。

現況樹林を保全するタイプの代替手法としては、都市部における貴重な樹林などを現状凍結的な強い規制によって保全する「特別緑地保全地区」や、やや緩い規制の「緑地保全地域」、「風致地区」などがあります。さらに、規制ではなく、土地所有者と契約し、行政等が管理を行う「管理協定」や、さらに一般公開する「市民緑地」などがあります。

また、財源の確保が必要ですが、横浜市などの事例では、土地所有者の負担軽減のため、管理費を助成するなどの制度もあります。これらの制度の活用パターンイメージは例えば、開発圧が高く、樹林等を現状凍結的に保全する必要がある場合は「特別緑地保全地区」の指定を行うことが考えられますし、一定の保全をしながら公開する必要がある場合は、緑地保全地域等の規制を行い、さらに市民緑地とすることなどが考えられます。

次に、現況農地を保全するタイプの手法としては、市街化調整区域において農地を保全する手法として「農用地区域」、市街化区域では「生産緑地」、また、土地所有者と地方公共団体の契約による「市民農園」などがあります。

これらの考えられる活用パターンは例えば、市街化調整区域でまとまった農地を長期に渡り維持すべき場合は農用地区域を指定することや、市民農園としての代替が望ましい場合は、特定市民農園として、長期的に担保性のある市民農園にすることなどが考えられます。

次に民有地緑化を行うことにより代替とする場合としては、一定規模以上の建築物の新築や増築を行う場合に、一定の緑化を義務付ける「緑化地域」や、「地区計画」の中で、緑化率等を定める手法、また、土地所有者間での合意により緑化等の協定を締結する「緑地協定」などがございます。これらの考えられるパターンとしては、必要な機能が景観形成等であって、宅地であっても構わないが緑豊かな街並みであることが望ましい場合などに「緑化地域」や「地区計画」などを活用することが考えられます。

また、その他の代替策として現況土地利用がそのまま代替策と解することができるものとして、「墓地」及び「寺、神社」を上げております。これは、これらの土地が転用される可能性が低いことから、必要な機能が、景観形成や環境保全など、積極的に土地を利用しなくても機能を満たすと判断でき、現況がそれを満足できる場合において、代替策とみなすという考え方です。

代替性の評価軸については、このような考え方をもとに、必要性評価軸における機能のカテゴリーごとに、その機能の代替性の有無を検討し、他機能との関連性も含めた総合評価を行います。今回のケーススタディの代替性評価カルテは、参考資料 3-4、4-4、5-4 のそれぞれ 2 枚目に添付しております。

続きまして、実現性の評価ですが、フローにあるように、実現性の評価は、代替性が無い機能及びエリアについて、都市計画公園緑地としての実現性について検討します。実現性の尺度は、現況土地利用や社会経済情勢を踏まえた実現までの期間を考慮して、判断することとしています。

実現性評価軸案では、現況土地利用別に買収の難易度を判断し、さらに、地価及び面積等からかかるコストを相対評価し、それらの総合評価として、概ねどれくらいの期間で実現可能かなどを考慮して実現性の高さを判断します。今回のケーススタディの実現性評価カルテは、参考資料 3-4、5-4 のそれぞれ 2 枚目の裏に添付しております。

続きまして、見直しフローにおいて、必要性が低いと判断された場合の考え方を整理しましたので、併せてご説明します。まず、廃止後の土地利用規制の必要性が不要な場合の例として、次のような事例を想定しています。墓地や寺、神社などは、転用される可能性が低いこと、良好な宅地については、既に良好に土地利用されていること、市街化調整区域の樹林地については、開発圧が低いことなどが判断できれば、新たな土地利用規制は不

要であると考えています。

例えば服部緑地の表示のエリアについては、緑道としての機能が既に確保されているため、残る未事業区域の必要性が低いと判断できますが、その土地利用が墓地や宅地であるため、新たな土地利用規制は不要であると考えられます。

次に、廃止後の土地利用規制が望ましい場合とは、市街化調整区域において、都市計画公園緑地が廃止されると開発等の圧力が強く土地利用が悪化し、隣接する都市計画公園緑地にも悪影響が及ぶ懸念がある場合であり、考えられる土地利用としては現況が農地である場合だと考えております。

この場合の対策例としては、農地として良好に維持していくことが望ましいと判断された場合は、農業振興地域指定プラス農用地指定を行うことなどが考えられます。

また、市街化区域縁辺部等で良好な土地利用環境に誘導する必要がある場合などは、市街化調整区域の地区計画や、風致地区などにより誘導していくことが考えられます。ただし、これらの対策については、そのエリアの土地利用についての市町村や地元の意向によって進めていくべきものであり、これらの対策がなければ都市計画公園緑地廃止の手続きが進められないものではないと考えております。

事務局からの説明は以上です。

#### 【増田委員長】

先程議論してきた内容とダブる分もあるかと思いますが、かなり踏み込んで整理を頂いていると思います。

#### 【西村委員】

寺社が転用される可能性が低い、あるいは寺社を代替性ありとして使うという考え方で、昨今地域によって違うとは思いますが、従来の寺社のイメージの建造物ではなくて、何層かの建物になるということも可能性があり、これに規制が発生するかしらないか。これは位置によると思うが、いかがか。

#### 【事務局】

建物ということになると、市街化区域に入っていると、市町村の考え方になるが、用途地域もいろんな規制があるため、その中で維持できるような建物、形態を変更することは可能である。それは都市計画手法によって一定の制限をかけることは可能である。

#### 【増田委員長】

これは基本的には性善説で、墓地や社寺も、伝統的な社寺、低層の社寺というイメージでだが、市街化区域の中の社寺仏閣というのは、ホテル用地になったりで積層化するという、そのあたりについてのご指摘。底地には一定の用途地域はある。

**【事務局】**

これは建て方の話なので、そういう問題が懸念されるとか、ここで想定している性善説の話とだいぶ違うことが見受けられるというのは、都市計画の色々な細かいツールで対策はある。先程の資材置き場というようなことは頭に入れておかないといけないことだとは思いますが。ご指摘のようなことがありうるということはきちっと踏まえておくべきなので、これだけで安全というのは違うということのはご指摘の通り。

**【増田委員長】**

建築行為が伴うので、代替機能があると言わずに、ひょっとしたら地区計画等への対応が必要だと言っておいた方がいいかもしれない。

**【事務局】**

その場合もあり得るということである。

**【嘉名委員】**

最近では都市計画もどんどん市町村へ権限移譲されていくので、わからなくなってくるが、緑地保全地域は都道府県か、市町村か。

**【事務局】**

緑地保全地域は、現時点では都道府県だが、来年四月から市町村になる。

**【嘉名委員】**

緑地保全地域は東京都がやっているのが有名。地域と地区の違いは、地域は一般的なゾーニングとして用意する、都道府県全体で広域的にメニューを用意して汎用的に活用するということが前提だと思う。地区は狙い撃ちで、その特殊性みたいなものを勘案してやればよいという考え方。都道府県ベースでやる場合はそういう広域的な緑地保全地域という考え方を導入していく、それを公園と一体的に運用するというような形で整理がつくのかなと思っていたが、市町村になってくるとそれぞれ運用の考え方が違っていい。そうすると市町村ごとに緑地保全地域の運用の考え方が違うかもしれないし、あまり汎用的なメニューとして緑地保全地域を運用される市町村さんがどれだけあるかということを考えて、ちょっと心配な気もする。

市町村にどんどん権限移譲されていく中で、市町村との足並みの揃え方というのは一番気になっているところであり、これはフローには入ってこないが、相手がある話だということ。つまり市町村と足並みが揃っているかどうかということ、フローの勘案材料に入れるかどうか、あるいは市町村との協議状況みたいなものを加味するかどうかということ

ころが少し難しいところ。

例えば、大泉の例でいうと市街化区域に編入して積極的に都市開発をしていきますという、仮に市町村がそういう判断をされた場合、それは本当によかったのかどうかということで悩むこともあるかもしれないし、その後の土地利用の代替性を議論していった時にそういう規制を導入していくのがネガティブで結果として土地利用が荒れてしまったというようなことが起こると、その廃止はよかったのかどうかというようなところが議論されるかもしれない。そうするとやはり市町村との足並みの揃え方みたいなものが判断材料になってもいいのかもしれないというのがひとつ。

あとは廃止の手続きの進め方に関わるところで、手順。先に廃止してしまってから市町村が遅れてやろうとすると、その間に空白ができてそこで荒れてしまうというようなことになるので、これは次のまだまだ先の話かもしれないが、そのあたりは少し頭を巡らせておいてほしい。

#### 【増田委員長】

市町村との協議、連携というのを評価軸の中に入れるのか、あるいはそうではなくて、手続きの中で連携というのを発生させていくのか。いずれにしても府営公園といえども、廃止の時には当然各市町村に意見照会しないといけない。そこをどう考えるのかというのは運用していこうと思った時に、非常に重要な視点である。

#### 【事務局】

実質都市計画原案に持っていく段階では当然18条の協議が必要であるし、既に見直しは府営公園の話から始めていて、市町村の公園については扱っていないが、各市には市の都計公園があって、見直しについてどういう方向になっていくのかという関心が高いというような印象も受けている。今考えているのはこの議論を進めていながら、いずれ市の問題としての検討にも入っていく必要があって、その場面で各市にお任せするというよりもむしろ、強制はできないが、府としての統一的な考え方を市と一緒に議論していく必要もあると思っている。そのあたりでご指摘のような解決策が市との間で見つければという思いはあるが、現在このフローにも表していないというのは、各論のところでも各市と議論していこうという風に思っていた。

#### 【増田委員長】

評価軸のフローチャートには入ってこなくて、それを運用していく手続き論の中で市町村との連携協議をきっちりやるというお考えだということ。

#### 【児島委員】

それと関連して、市町村との協議については運用の中での議論になっていくということ



ですが、民間とのコラボ、セミパブリックな空間をどうするとか、そういう時に地域住民の方々との調整というのも出てくるかと思うが、それもやはり評価軸に入れるのではなくて、運用上の中で議論していくという、そういう理解でよろしいか。

**【増田委員長】**

やはり地元住民を巻き込んでセミパブリック的運用をしていこうとすると、基礎自治体と連携するというのは不可欠で、府がダイレクトに地域住民と連携するというよりも、基礎自治体が入って展開していくというのはまさにその通りだと思う。評価軸ではなくてそれを具体的に進めていく手続きというのを、どんなイメージを府としてされているかというのを、スケジュールも含めて明確にしておく必要があるかもしれない。

**【事務局】**

これまでの都市計画についても、実態的には地域の住民さんへ市町村と一緒に我々も説明に行く。権利に対しての変化を与えるため、意見を聞きに行っている。市町村とも公的な協議の前に技術的な協議を半年、ものによっては一年ぐらい前に行っている。そこで考え方がはっきり見えてくるため、問題は市町村による考え方の差がでた場合に、どう大阪府が横断的に、案件を通してどう調整していくのかということが必要。いずれにしても府の思いだけで、単独でなかなか都決の変更というのは難しいという経験から考えても、運用の中では避けて通れない。

市町村の話は当然だが、先程の農地の話などは市町村だけではなく、我々大阪府の中の農政セクションとの協議がなくてはできないため、すべてフローに表わしたら何のことか分からなくなるが、いずれ必ず解決をしなければならない問題であるという認識はある。どういう風にやっていくかというのはこれからの努力である。

**【増田委員長】**

このフローチャートに入れると複雑で分からなくなるため、これは客観的にこういう風に整理をしていって、これを具体的に現地に落としていくときの運用の仕方として、手続き論として把握して詰めるということかと思う。

大阪府が都決公園、特に府営公園を廃止しようという動きは市町村もご存じで、ある一定府民にしろ市町村にしろ不安感があるので、どういう風にきちんと説明していくのかということも、アカウンタビリティというところで重要である。

今日ご意見をいただいたことが資料の12ページ、事務局の方からも都計審の中で計画手法という形だけではなくて、府民協働の中で現実的にみどりを増やしていくという説明をされたが、それはまさにセミパブリックの考え方であるため、それを具体的に最終的に府民への説明として、どういう言葉の選択をすればいいのかというのを、これは都決側から見ているため、廃止や存続となっているが、そうではない見方で説明する方がいいかも

しれない。それも含めて一度、セミパブリックという視点の中で見たときに、法的な裏付けのある形と、緑化推進とか緑化誘導という、農業の維持や森林の維持というのが同じようなレベルの中であるのかというあたりが少し抜けているため、少し補強いただく必要がある。

もう一点、必要はなくて土地利用の混乱もないかもしれないが、今の緑地的環境を維持した方が望ましいという中間的なものをどう扱ったらいいのかということ。同じようなセミパブリックの手法が出てくるが、途中段階でどう捉えとくのかということを入れたいいけないと思う。そのあたりが残されている課題である。

#### 【岡田委員】

防災の関係だが、大地震に対しての避難と、大洪水に対する避難は、避難する先の場所は必ずしも同じであってよいわけではない。浸水予想区域が出ていたが、浸かるかもしれない都市公園は、遊水性は果たすかもしれないが、洪水のときにそこに逃げていいのかという話がある。

ここで二つの問題点があるが、一つは防災といっても、それに対する避難の場所といった時に、土地の高さなどの立地上の関係があるが、水災害と地震災害は同じところに逃げない方がいいということがありうる。これは本来防災計画との関わりで、この際もう一度吟味をした方がいいと思う。

もう一つの観点は水の扱い。水辺的な機能をネットワークしていくという話があったが、景観上ネットワークするのか、動線上ネットワークするのかというのが両方考えられる。気になっているのは、例えば水辺があるけれども場合によってはそれを変えていった方が良く、みどり機能は最小限にするというような考え方がありうる。浸水の問題と絡めて、まわりは下水道が整備されているから良いというものの、集中豪雨等色々な問題が起こっている中で、想定内の洪水に対応する以外の機能を緑地空間に求めるということもありうるわけで、そういうことも含めて遊水機能、修景機能など色々なものがある。そういう問題をどう考えていくかということが必要だ。

水災害、地震災害で果たす役割が違う、あるいは場合によっては同じ場所が二つの機能を兼ねるということをおこの際議論しておく必要があるかと思う。都市計画でそれをすべて議論する必要はなく、防災計画との接点の問題だが、検討の中にいれていただければいいかなと思う。

#### 【増田委員長】

防災公園の歴史を見ると、関東大震災の木造密集市街地型の市街地災禍を想定して避難路あるいは避難区域というものがある。津波などの洪水に対する避難ということ意識してこなかったというのは、都市公園の発達史の中で書かれている。ただ今回の震災を見ても、だいぶ考え方が変わってこようかと思うのは、避難としての価値と、災害発生危

険エリアを住まないように公園でカバーしようという考え方。そういう考え方は東日本大震災の後、大きく展開していこうと思う。そういうような視点で、府営公園の防災機能を見たときに、見間違っていないかどうかということをチェックしていただきたい。これは大きく社会状況が変わりそうで、東北エリア、東日本エリアでは住んではいけないエリアを国営公園でカバーしようという考え方が普及してくると思う。なかなか関東大震災の悪夢から脱却できなくて、ずっと市街地災禍型で防災公園が考えられてきた。

今後のスケジュールをどんな形で都計審に報告し、パブコメや市町村との協議をどういう形で進めていくかを説明いただきたい。

#### 【事務局】

資料1の最後22ページをご覧頂きたい。今日が委員会第2回目であり、今日頂いた意見を基に、2月の都計審で見直し方針をご説明したい。そのたたき台を整理させていただき、第3回の委員会でご議論いただきたい。

その後、来年2月14日に決まったが、第二回都市計画審議会で資料1にあるような見直しのフローや考え方を報告させていただき、都計審後、パブリックコメントを実施して、3月末に見直し方針として策定してまいりたい。

併せて市町村については第3回委員会の後、都計審に至るまでに各市町村にも意見照会をしてまいりたい。

#### 【増田委員長】

このフローも誤解を招くので、パブコメだけではなくて市町村への意見照会というものこのスケジュールに入れておいた方がいいかもしれない。

もう一点は2月から3月の間にこの委員会をもう一度開かなければならないかもしれない。パブコメの結果によって、公表前にここで議論しないといけない可能性があるかもしれない。

先程嘉名先生からもあったように、権限がどんどん市町村へ行って、市町村との連携なしになかなか動かないものであるため、そのあたりきっちりと手続き論のなかで踏まえていただきたい。

あと一点、必要論としては認められるけれども、整備計画については社会経済情勢の変化の中で対応して、適切に見直していくというようなことも重要だと思う。それは事業認可を受けていくときに、見直しをされると思うが、そのあたりの仕組みも府として整理いただいておいたらいいと思う。例えば久宝寺緑地の事業認可を拡大しようとした時に、当然機能のチェックであるとか、時代情勢のなかで検討しないと、今の案がそのままいくという状況ではないと、そのあたりを整理いただいておいたらと思う。

予定していた議題は議論できたと思うので、事務局にお返ししたい。

**【事務局】**

増田委員長はじめ、委員の皆様方、熱心なご審議、ありがとうございました。本日頂戴しましたご意見を反映し、資料作成などの作業を進めていきたい。

なお、次回の委員会日程は、**12月27日**火曜日の14時から16時に、本日と同じこの会場で開催させていただきたいと存じますがよろしいか。

**【増田委員長】**

2時間で大丈夫でしょうか。2時間半でなくてよろしいか。30分余分に見ていただいております。

**【事務局】**

では14時から16時半ということで、後日、開催のご案内を送付する。

委員長をはじめ委員の皆様、本日はお忙しいところ誠にありがとうございました。

これにて閉会させていただきます。