

第3回都市計画公園・緑地（市町村公園）見直し検討委員会

日時 平成24年11月21日（月）

午後1時～3時

場所 大阪府庁新別館南館5階
マッセ大阪 第4研修室

*** 議事録 ***

【開会】

- 事務局より挨拶
資料の確認

（増田委員長）

本日の次第だが、第2回委員会でのご意見を振り返り、ケーススタディも含めて見直し検討フロー案についての検証、さらに昨年度の府営公園見直し基本方針のフローチャートが市町村公園の見直しに適用できるかどうかのケーススタディ、最後に今後のスケジュールということで議事を進めて参りたい。では、早速だが、第2回委員会でのご意見について事務局より説明をお願いします。

（事務局）

第2回委員会でいただいたご意見について説明させていただく。

まず、見直しのスタンスについて、委員会で再度認識を共有し、各市町村が有機的に活用できるガイドラインを作成すべき、とのご意見をいただいた。ここで、本ガイドラインの目的、見直しの視点、見直しの大きな流れについて、再度ご確認いただく。

本ガイドラインの目的は、「事業見込みがない都市計画公園区域内での建築制限の長期化」と「府域のみどりが足りない中、みどり施策の実現手法を見出す必要性」という、相反する2つの課題の解消である。見直しについては、必要機能の充足度合いや社会情勢等の変化に伴う必要機能の変化等の視点に立ち検討する。

見直しの流れは、機能ごとに必要性の評価、代替性の評価を行い、存続する公園については、実現性を検討することとする。フローの詳細な考え方については、本日の議題「ケーススタディによる見直し検討フロー（案）の検証」のなかで検討させていただきたい。

次に、対象区域について、「対象区域とは何か、また存廃の判断は開設区域も含めて判断すべき」とのご意見をいただいた。対象区域は、民有地に建築制限がかかっている未着手区域とし、必要性の評価は既開設区域も含めて検討するものとする。また、「未着手区域が狭小な場合を対象外にする必要はないのではないか」とのご意見をいただいた。狭小な未着手区域を見直し対象に含めるかどうかは、地域特性に応じて、行政が適宜適切に対応するものとさせていただく。また、「未着手区域が分かれている場合に原則一体評価とする意図は何か」等のご意見をいただいた。本ガイドラインの対象としている住区基幹公園の標準規模は比較的小規模で、機能が分かれる可能性が低いことから原則一体評価とするものとさせていただくが、評価については未着手区域の点在の仕方等を考慮してケースバイケースで判断するものとする。

次に、本ガイドラインの対象となる公園数の未着手・未完成の内訳についてご質問をいただいた。事

務局で再度精査した結果、街区公園については約8割が未着手公園であり、近隣公園、地区公園については未着手・未完成の割合は半々、とほぼ同数であった。また、市街化調整区域に位置する14公園のうち11公園が近隣公園、残り3公園は地区公園であり、ほぼすべてが未着手公園で未完成公園は1公園のみである。

続いて、必要性の評価について、「全体の緑の必要量について確認する必要はないのか」というご意見をいただいた。市町村が独自に設けている緑の目標値については、整合を確認するものとする。

また、「利用圏域は行政界にとらわれず、実態に即して検討すべき」とのご意見をいただいた。本ガイドラインにおいて評価する利用圏域は、行政界にとらわれないものとする旨をガイドラインのなかで定義することとする。また、利用圏域について、「公園種別による重複や施設内容による圏域の範囲を組み込んだ評価をすべき」とのご意見をいただいた。代替性の評価において、利用圏域内での代替施設の有無を評価し、利用圏域の重複等を確認することとする。また、「代替施設の有無や社会情勢の変化等について、明確に説明できる指標は作成できるのか」というご意見をいただいた。類似の社会資本等を評価諸元で確認できるように整理させていただく。また、「住居系の細分化について、防災機能のみではなく、他の効果等にも着目して分類してはどうか」とのご意見をいただいた。評価フローにおいて、住居系の細分化は行わないこととし、防災機能以外の機能については、必要性評価の中で検討させていただく。

次に、評価項目について、「空地率や耐火建築物等の指標を用いてはどうか」とのご意見をいただいた。必要性評価カルテの中で、空地率や耐火建築物等を指標の一つとする評価項目とさせていただく。また、「代替機能を評価する上で、既存の社会資本を確認する項目が必要ではないか」とのご意見をいただいた。評価前におさえる諸元の中で、誘致圏域内の類似の社会資本について確認する項目を追加する。また、「商業系、工業系用途のような特異な事情等に配慮した公園の整備の仕方もあるため、そのような特殊事例について何らかの注記が必要」とのご意見をいただきました。特殊事例についても対応できるように、ガイドライン本文の中で注記対応していくこととする。

続いて、検討の進め方について、「市街化調整区域のあり方や生産緑地に求められる機能等、近年変化してきた情勢を踏まえた検討が必要ではないか」とのご意見をいただいた。見直しの検討にあたり、社会情勢や周辺環境の変化を踏まえて、現在その公園に求められている機能を検証できるよう諸元等で整理し、必要性評価をおこなうものとする。

また、ケーススタディの抽出や検討についても、「市街地状況や社会情勢の変化等、明確な論点で議論できるケースを抽出する」等、さまざまなご意見をいただいた。これらを踏まえ、ケーススタディの抽出パターンとして4ケースを検討している。パターン分けとして、市街化区域と市街化調整区域に位置するケースと大きく区分し、市街化区域内では一般市街地と密集市街地とに区分、さらに一般市街地の中では、計画決定当初からの社会情勢の変化の有無により区分した。よって、市街化区域で一般市街地に位置し、社会情勢の変化が概ねないものをケース①、変化があったものをケース②、市街化区域で密集市街地に位置するものをケース③、さらに、市街化調整区域内に位置し、市街地の見込みがあるため市街化区域と同等の評価をするものをケース④とした。これら4ケースにおいて、公園種別を織り交ぜながらケーススタディを行いたいと考えている。なお、市街化調整区域内の公園で、市街地の見込みがないものについては該当公園が2公園程度と非常に少ないため、ケーススタディ案からは外している。これらのケースに該当する公園について、本日および次回の委員会でケーススタディを提示させていただきたいと考えている。事務局からの説明は以上である。

(増田委員長)

前回の委員会で、基本的には見直しの大きな流れについてご議論いただいて、ある一定方向性の確認ができたと思う。何か、ご質問等はないか。よろしいか。

今日はケーススタディをまわしてみても、前回議論した見直しフローが有効に機能するかということが議題となっているので、そこでまたご議論いただくことでよろしいか。

それでは、議題の「見直し検討フロー（案）について」と「ケーススタディによる見直し検討フロー（案）の検証」について、連動しているので一括で説明をお願いします。

(事務局)

<見直し検討フロー（案）について>

見直し検討フロー（案）について説明させていただく。

住区基幹公園のうち未着手・未完成公園のもので、そのうち建築制限がかかっている民地を見直し対象区域とする。まず、公園の誘致圏域の過半が市街化されているかを確認し、NOであれば、のちほどご説明する市街化調整区域の見直し検討フローで検討することとし、YESであれば機能別に必要性評価を行うものとする。必要性評価では、みどりがもつ3つの効果（存在・利用・媒体）の必要性を検証し、さらに都市計画上の確認を行う。必要性が高い機能については、代替性を評価することとし、求められる機能ごとに代替可能施設の有無を確認する。代替性がなければ都市計画公園・緑地として存続し、整備の優先性などを評価する実現性の評価を行う。実現性が高いものについては、都市計画公園・緑地として整備するが、実現性が低いものについては整備保留として、社会情勢の変化に合わせて5～10年ごとに再検証を行うか、都市計画公園事業にこだわらず、別の代替手法で実現が可能であれば、都市計画公園・緑地の廃止が可能、という流れである。

また、必要性評価で必要性が低いと評価された場合は、都市計画公園・緑地を廃止し、緑の充足度合いを確認することとする。必要性が高いものの、代替性がある場合についても、都市計画公園・緑地を廃止し、他の担保性のある施策によってみどりを確保するものとする。

次に市街化調整区域の見直しフロー（案）について説明させていただく。市街化調整区域に位置する公園については、都市計画決定区域を廃止することによる環境低下の懸念や、他の都市計画との整合への影響について確認の上、都市計画を廃止するものとする。環境低下や他の都市計画への影響が懸念される場合については、良好な自然環境を担保できる施策や他都計との整合を確認し、確保できなければ整備保留として都市計画を存続していくこととする。

<ケーススタディによる見直し検討フロー（案）の検証>

ケーススタディ結果について

ケース① 市街地類型：市街化区域－密集市街地

公園種別：街区公園

計画面積：0.25ha

開設面積：0.00ha

評価結果：

評価項目		必要性	代替性	実現性	総合評価
存在	防災	○	×	低い	整備保留
	環境	○	×		
	景観	○	×		
利用		○	○		
媒体		○	○		

ケース② 市街地類型：市街化区域－一般市街地－社会情勢の変化あり

公園種別：街区公園

計画面積：0.53ha

開設面積：0.17ha

未着手面積：0.36ha

評価結果：

評価項目		必要性	代替性	総合評価
存在	防災	×	/	未着手区域について 都市計画公園・緑地を廃止
	環境	○	○	
	景観	×	/	
利用		×	/	
媒体		×	/	

フロー（案）および評価カルテ（案）について

評価を行うにあたり、必要性評価カルテの上段で、まず、見直し対象とする公園の諸元を整理する。諸元では、当初の都決理由や市街地係数による一般市街地と密集市街地との区分、空地率、区域内の建築制限の状況、市域や地域のみどりの目標値、誘致圏域内の類似の社会資源等について確認していく。

必要性評価は評価カルテを用いた評価を行うものとするが、提示している評価カルテの評価項目については、第2回委員会でご検討いただいた「住区基幹公園に求められる機能」の項目をベースに作成している。

必要性評価で必要性が高いと評価された機能について、次に、誘致圏域内での代替性の有無について確認していく。代替性には代替施設と地域制緑地があり、代替施設については、公園や学校、道路などの公共施設や企業グラウンドなどの民間施設について、担保性や公開性をチェックしながら、存在効果や利用効果、媒体効果に代替性があるかどうかを確認していく。また、地域制緑地については、特別緑地保全地区や市民緑地のように公園と同等の機能を発揮するものから、管理協定や緑化率規制など他の組み合わせにより効果を発揮するものなどがあるが、必要な機能に応じて代替手法を検討するものとする。

代替性有無の考え方として、物理的・空間的に効果を発揮する存在効果の場合は、誘致圏域内での必要総量が確保されているかの確認を行う。一方、利用効果、媒体効果の場合は、人が利用することにより効果が発生するので、代替と考える施設を中心として、その機能に応じた誘致圏を描き、見直し対象公園の誘致圏域がカバーされるかの確認を行う。また、同じ防災機能の中でも、延焼遮断機能は空間的に誘致圏域内での総量をチェックするという前者の確認手法となるが、避難地機能については利用の視点からの確認が必要であるため、後者の確認手法となる。

最後に、実現性の評価について、用地の買収難易度や整備コスト、市町村域内の優先順位等を踏まえて総合評価をおこなっていくが、行政的には実現までの期間をどのように考慮して判断するかが課題である。盛岡裁判事例等も踏まえ、実現性の判断期間については市町村が適切に判断しながら説明責任を果たす必要があると考えられる。なお、日本と比較して行政の権限が強い韓国の事例ではあるが、実現までの期間を20年と定めるという考え方は一つの参考になるものと思われる。

ケーススタディによる見直し検討フロー（案）の検証についての事務局からの説明は以上である。

（増田委員長）

2公園についてケーススタディをしていただいて、見直し検討フローが成立しているか、抜けがない

か等について意見交換をしてみたい。質問、ご指摘等いかがか。

(梶山委員)

ケース②の公園では、**0.17ha** の開設区域で充足しているということになっている。ケース①の整備保留を別の視点からみると、**0.25ha** の未着手区域のうち、実現性の中で **0.10ha** 程度までに区域変更を行い、整備するというようなチェックポイントがあっても良いのではないか。

また、ケース①は必要性が高いので整備保留ということであるが、一つの公園のみを見ていくとそのような判断もあるのかもしれないが、市域全体で未整備の公園がいくつあるかであるが、全てを見渡した上で事業可否について判断が必要ではないかという気がする。例えば、5年、10年先に検討することになるが、他の公園も含めてその議論がなされると、さらにまた10年、20年という未着手状態が生まれるのではないか。そのチェックを入れる必要はないか。

また、全体のフローについて、市街化区域と市街化調整区域について同じように論じられているのではないか。市街化調整区域というのは基本的に都市計画税をとっていないので、市街化区域の中で整備できていない公園があるのに、市街化調整区域の方を優先するという考え方には疑問がある。その辺りのことをコメントする必要があるのではないか。

(増田委員長)

まずはフローチャートについて議論していきたい。面積低減についても検討することが必要ではないかということだが、それに関連して、他の委員の方、ご意見いかがか。

面積低減を検討するということの趣旨は何か。

(梶山委員)

ケース②の場合は **0.53ha** の都市計画決定区域のうち、**0.17ha** が開設されていて充足しているとしている。ケース①においても、未着手区域 **0.25ha** を一挙に整備するのは事業費的にしんどいのであれば、**0.10ha** 程度の整備はできないのか、という視点。**0.10ha** の街区公園というのもあると思う。整備できるのであればその方がベターということになれば、オールオアナッシングではなくて中間的な発想もあってはよいのではないかということ。

(増田委員長)

その視点を加味するとすれば、「実現性の評価」というところになるかと思う。例えば、ケース①でいうと、店舗付住宅のところと駐車場のところで実現性の優劣というのをつけるのかどうか。現況が駐車場で、固いものが建っていないから実現性があるかということ、都市内部で駐車場になっているというのは、権利関係で係争していて上に物が建てられないから駐車場としている、というケースもあるので、必ずしも上物がないから実現性が高いとは言えない。それに関して、事務局の方、いかがか。

(事務局)

ケース①について面積を減らしてでも、ということだが、必要性の評価をする中で、一定の面積が必要な場合、その代替機能を評価して、半分までは代替するものがあるとしても、残り半分は代替するものがないというケースもあるかもしれない。そのときは、その部分は実現性で評価することになるかと思うし、その時に残っている部分を整備するのか、あるいは新たな代替機能を考えるのかということころは、増田委員長がおっしゃったように、実現性の中でもう少し詳細に検証するところが出てくるのかなというように思っている。

また、実現性を評価するためには、当然優先順位ということがでてくるかと思うので、市域全体での優先順位を検討するということがあるかと思いますが、その順位付けの中で上にあるのか、下にあるのかにより、保留になるのか整備するのかに分かれるのかというように思っている。

(増田委員長)

一つは、フローチャートの中の実現性のところの枠組みのところ、買取難易度、整備コスト、優先順位等とあるこの「優先順位」が、2点目でご指摘いただいた、市域の中での優先順位ということで、これについては既に含まれているということでご理解いただければと思う。

面積低減については、恐らく実現性のところで勘案するのだろう。これに関連して、まずは市街化区域のフローについて、他に何かご意見、ご指摘等はいかがか。

(多々納委員)

今の話と若干関連するが、整備保留の横にある「新たな代替施策の確保」とは何か。整備保留の中で、どのようなことを考えるのか、この辺りをクリアにしておいた方がよい。面積を縮小すればこのエリアは整備できるとか、駐車場の部分に植栽をほどこしたり、浸透性舗装等を行うことで一部、代替施策を打つことができるというのか、その辺りがよくわからないので、もう少しご説明をいただきたい。

(事務局)

「新たな代替施策の確保」ということで、フローに2点ほど、「協定等による駐車場や空き地等の活用」と「借地公園制度や他の整備手法の活用」について記述している。具体的には、駐車場部分において、例えば用地買収は行わず、借地公園として開放できる場合などは代替として考えられる。また、ケース①については、木造密集市街地ということもあり、今後、空家・空地等が発生する可能性がある。それらを有効に活用するため、先手を打って対応していくということも「新たな代替施策の確保」に入れさせていただいており、具体的にそこまでできるかというものはないが、そういう手法を考えていく、アイデアを出していく施策という形にさせていただいている。

(多々納委員)

今回の見直しで、整備目的そのものからある程度見直されると思う。そうすると、「ここの部分はこういう手法で担保するけれども、他の部分はこういう機能で担保する」というような描き直し方があり得る。今のお話で、この公園の担保する機能により、これは外せる、これは残すという言い方が必要になるのではないかと思う。他のこれでこれは確保しますという保留になった後で何を書くかということがこの表の中にあるといいなと思う。

(増田委員長)

関連することで少し発言させていただくが、ケース①の昭和47年時の都市計画決定理由は「児童の遊び場や運動広場を整備するため」とあり、今回、これは社会経済情勢の変化がない事例として扱われているが、そうではないと思う。この当時に防災という機能とか一時避難という概念は小規模公園には阪神淡路大震災以前はなかった。昭和47年時点では防災機能は求められていなかった。今回新たに機能評価をしたら、機能的には児童の遊び場や運動広場という機能は変わらず求められていることに加えて、防災機能の中の延焼機能や一時避難機能などが求められているということが明らかになった。それをどこか、うまくこのフローの中で記述できないかというご指摘で、まったくその通りだと思う。

どの機能が最終的に存続しているのかということをごどこかで明示しておかないといけないのではということであるが、それについては事務局、いかがか。

(事務局)

ご指摘いただいたところは、最後のまとめになるのかと思いますが、まとめがきちんと記述できていなかったのでもわかりにくいところがあるかと思う。お手元の資料の中で「代替性評価図」を提示しておりまして、ここに書いているように、延焼遮断機能や環境、景観というのは代替不可となるので、この機能については課題があるというか問題が残ったままになっているということになるかと思う。また、

避難スペースの機能や利用、媒体については他で代替できるということになるので、結論的には延焼遮断機能、環境機能、景観機能が代替できないため、公園を整備する際にはこの観点での整備が必要になるかと思う。

(赤津委員)

皆さんのご意見を聞いていて、そもそも「整備保留」という表現に問題があるのではと思う。「整備保留」という表現で、かつ、フローの隅の方に表記されていると、問題の先送りというか、10年間何もしなくてよいというか、一休米的に読める。このガイドラインのフローを見て、どこの市町村でも使えるようにということであれば、「整備保留」というのはネガティブな意味ではなく、整備する方向でもっといろいろなことを考えましょう、というポジティブな意味が入っているので、それがわかるような表現への変更や図の中の位置づけを大きくすると印象が変わるのではないか。

(増田委員長)

多分、その辺りが非常に重要で、先ほど説明していただいたのだろうけれども、緑陰空間の創出と住環境の向上ということに対してだと、もしかすると先ほど多々納委員がおっしゃったように、例えば駐車場の緑化ブロック化や駐車場に緑陰樹を一本植樹するというような対応ができるかもしれない。求められる機能に応じて、代替策が見えてくるみたいな積極的な形でこの「整備保留」を位置づけたらどうかということかもしれない。

もう一点、最初に梶山委員からご指摘いただいた、市街化調整区域についての話で、市区と同等に扱っている、扱っていないという話、少し理解ができなかったのだが…。

(梶山委員)

例えば、行政の議論をする場合に、市街化区域の公園はまだ出来ていないのに、市街化調整区域の公園整備を先行するのはおかしいだろう、ということで、この場合に、優先順位のコメントを入れておくべきだろうということである。何故かということ、市街化区域では、条例があれば都市計画税をとることができると思うが、基本的に都市計画税をとっていないためである。そういう意味で申し上げた。

(多々納委員)

少し、この辺は整理しておかないといけなと思う。アクションプランを作っているのか、あるいは、都市計画の見直しをするのか。「目的」と「そこに求められる機能」と「それを実現するための方策」までを決めるのは、都市計画の見直しでよいと思う。アクションプランという話であれば、これが先でこれは後だ、という議論もある。見直しの順番についてのアクションの順番については、こういうガイドラインであってもいいと思う。私自身は、せっかく見直しをしているのなら、アクションプランと混同しない方がいいから、もちろん行政的にはどちらが優先度が高いとかあると思うが、それは補足的にでも最後の辺りでいいので、アクションプランを作るにあたっては考慮してください、というようなものでよいと思う。都市計画の見直しとして盛り込むべきは、「目的」と「手段」、「代替策」であるので、そこをむしろ強調していただいて、保留というところについて、というよりも、目的を見直すものと見直さないもの、見直すとしたときに手段も見直すか見直さないか、そこがある気がする。そう考えると、ケース①は手段も見直しできるのではないか。そうやって、実施できるようにもっていきたい、ということができそうなレベルの話。もっとできないのもある気がする。そういう意味では、「整備保留」という言い方だけではない気がする。

(梶山委員)

決してアクションプランとしての意味ではなく、事業性の有無というのは大事な問題であるから、そういうプライオリティがあって、年間1千万ほどの予算しかない中で、複数の公園があったときに、当

然プライオリティは絶対つく。4つ目のプライオリティのやつは、では40年先か、ということになる。そういう意味からも、事業性の議論というのは必要だと考える。

(増田委員長)

ここでは一応、各市における優先順位はとりあえずチェックはしておこうということだと思う。ただし、整備のアクションプランをしているわけではない、というのはご指摘の通りである。この「整備保留」というのは、今の議論を深めると、「整備保留」なのか、あるいは「整備手法の要検討」なのか、ということ。都市計画を存続して整備していくのか、都市計画を廃止して違う代替施策に転換するのか、という整備手法を要検討しましょうという話かもしれない。先ほどご指摘いただいた、もう少しポジティブに表現するということから、機能の必要性が認められているわけなので、違う代替的整備手法があり得るかどうかを要検討しなさいという話。ほか、いかがか。

(嘉名委員)

ケース①の場合は、西側の都市計画道路の実現性はどれくらいあるのか。恐らく、都市計画決定当初の段階では都市計画道路と一体的に計画されているので、面を見た場合、別の場所でも公園としての機能を確保できるということかもしれないが、密集市街地の道路と公園という状況をみると、一体的に考えられている節があるので、道路の実現性がかなり低いとなれば判断材料の一つになるのではないか。また、密集市街地の場合は、先ほど公園事業費がかなり少ないというお話があったが、密集事業や区画整理事業等、面整備が入る可能性があり、いきなり事業が進むということがないわけではない。ここは重点密集に入っているのか。

(事務局)

入っている。

(増田委員長)

必要性評価の「都市計画上の確認」の中で、隣接する都市計画道路との確認、市街地の面整備との確認等があるが、先ほどのフローチャートの説明の中でこの辺りの説明が抜けていたと思う。

(嘉名委員)

恐らく、隣接道路も平行して見直しを進めており、市としては一体的に考えているということでしょうか。

(事務局)

府の取組みと合わせて、市でも平成25年度末の見直しを目指し、検討を進めているところであり、今年度末には一定の見直し評価をまとめる予定である。今現在、公表できる内容ではない。平成17年度の道路見直しの際には、駅へのアクセス機能が重要であるということで存続と評価した経緯がある。

(増田委員長)

その辺り、カルテには記載しているが、フローチャートのところで確認を忘れないようにすること。それと、もう一点、名称のところで、今まで議論していると、「代替性の有無」といっているが、大阪府は現在都市計画道路を見直ししていて、既に機能が他のところで満足されているかどうか、というものをフローの中で、どのように表現していたか。「代替性の有無」としていたか。

(事務局)

道路の場合は、交通処理機能、それ以外に交通安全、市街地形成、環境、防災、と4つ機能を提示し

ており、それぞれの機能の代替があるかというのは、現道も含めて「代替機能」があるとしている。

(増田委員長)

それは「代替性」と呼んでいたか。

(事務局)

「代替機能」と言っている。

(増田委員長)

それならよいが、どうも代替性だけではなく、必要機能が他の代替施設で代替しているかということだが、そのことが「代替性の有無」という言葉だけでわかるのか気になったが、都市計画道路の見直しと整合を図っていただければよい。ほか、いかがか。

ケース①は重点密集エリアの中で、必要性が高いが、既にビルトアップしているので実現性が低い。これに対してのご議論であったが、ケース②についてはいかがか。

これも、先ほどと同じで、都市計画決定当時に必要としていた機能がどのように変わったかということをつちりわかるようにしないといけない。この公園は、一定、他の施設ですべての機能を置き換えることができるので、残りの区域については廃止するという方向ということだが、いかがか。廃止の時のフローとして、これで間違いがないか。

(多々納委員)

ケース①に比べて、このケース②の方が、代替性評価カルテに書いていることが少ない。必要性評価にはいっぱい書いてあり、必要性が低いとしているところも本当に低いのかという気がする。代替性が他のもので充足されているということを必要性で評価していて、その辺に混乱がある気がする。むしろ、状況から見てこれらの必要性があるかないかをどこかできちんと記述して、その後でそれを充足するための方策が存在しているかどうかを、次のシートになるかもしれないが、記述をして、充足していないものに関してどういう方法で代替するか、あるいは代わりにできているかどうか、ということをして別に記述する、ということをするればわかりやすい表になるかと思う。この評価だと、ケース②の方が、代替性が低いように見える。

(事務局)

ケース②は必要性評価をすると、既に開設区域で一定機能を満たしている、というところがある。そこについては代替性の評価から外している。既に、その公園の開設区域自体に機能を持っていると評価している。開設区域で満足できない必要機能を代替性評価で確認しているので、代替性評価カルテ上は限られた機能の評価のみになっているというのが実態。

(多々納委員)

それはわかっているのだが、そうすると、必要性と充足性を合わせた総合評価というところで必要性が語られてしまっている。言い方を変えると、代替的な機能充足が存在している場合に必要性が低いのかのように扱われている。それは非常によくはないのではないか。むしろ必要性はあるが、他のもので充足しているということは区別して記述して、それで、他のもので代替できるからよいという評価。総合評価と評価カルテには書いてあるが、この辺りの書き様を工夫してはどうか。

(増田委員長)

非常に良いご指摘である。ケース①は未着手公園でケース②は未完成公園という違いがある。一部出来上がっているときに、公園全体の機能を開設区域も含めて機能評価するといっているのので、ご指摘い

ただいたように、必要なものは必要だとしないといけない。その中で、一部開設されているところで、既に満足されているのであれば、その次の段階として、既に開設エリアで機能が満足されている、というのと代替性のある他の施設で満足されている、その二つを選び分けて記述すれば、未着手公園と未完成公園の差が明確になる。ご指摘いただいたのはそういうことだと思う。

(事務局)

ご指摘のとおりなので、代替性評価カルテを記載する際に、必要性の総合評価欄に記述がないと、何も必要性がないかのように見えるので、開設区域に備わっているが必要機能としてあるものはある、とわかるように対応させていただく。

(増田委員長)

そうではなく、必要性評価カルテの必要性が「高い」「低い」の評価について、一部開設エリアで満足されているものについては「低い」になっているのではないかと。たとえばケース①は非常にいろんな機能を求められているが、ケース②はほとんど機能を求められていない、というようになっているのでおかしいのではないかと、というご意見。未完成公園の場合も含めて、全体的な必要性をきっちり評価して、その必要性が一部開設しているエリアで既に満足しているのかどうか、満足しているものは代替性を評価しなくて良いが、満足していないものについては代替性を確認する。今回は、代替性があり、残りの区域を廃止するという事例。そういう手続きを踏んだ方がわかりやすいのではないかと。よろしいか。そういう形で一度見直してほしい。

(岡委員)

一つ気になったのが、代替性の評価で現状については評価をしていない。ケース②の未着手区域には緑豊かな住宅地があると思うが、その緑については評価をしていなくて、公園はないが、それ相応の民間の緑の担保があるということは、どこかで評価しておいてもよいのではないかと。未整備だからゼロ、ではなく、その土地が持っている公園ではないポテンシャルも考えてはよいのではないかと。ただ、ケース①でいえば、空地があるから防災的にはよいのかということ、都市計画的にまったく担保されていない、という意味では全く一緒。そこのところを何か評価する方法を考えておかないと単に廃止して、木造の集合住宅など建築されては大変なことになる。その辺りの担保性について、同じ評価とはいかないけれども、現時点では何か必要かと思う。

(増田委員長)

現状で評価がいろいろあるのかどうか。むしろ、「整備保留」「整備手法の要検討」という話の中で、ケース①の場合であれば、未着手区域に求められている「空地性」が大事で、その「空地性」を一体どのような形で担保するのかということ、それを都市計画公園ということで依然として担保するのか、あるいは違う代替手法で担保するのか、ということを書いていたら、今のご指摘に対応できるのではないかと。それでよろしいか。

(岡委員)

それで結構である。ケース①の地形図をみていると、これはどう見ても地域拠点で、コミュニティ施設と保育所と公園と一体的につくろうとした都市計画の意図がとてもよく見える。横にある児童公園の方が、あった土地につくってしまったのではないかと気がする。児童公園と交換するということが難しいとは思いますが、コミュニティ施設の前や保育所の前に公園があるのは理想的だと思う。地権者が少なく、買収は比較的容易だが、値段が高いからやめておこうという考え方でよいのか。

(増田委員長)

その辺りは、恐らくアクションプランの中で、このような密集市街地の中で非常に重要性が高ければ、何らかの意味で空地进行を担保するアクションを起こしてほしい、というのが素直な評価だということだろう。皆さんご存知のように、関東大震災の後、小学校と児童公園を一体的に整備するという事で、防災機能を高めましょうという施策がとられた。その施策で整備された最後の公園、元町公園が廃止されようとしていたが、反対運動がおこり、昔の小学校と一体的になった児童公園の形態として歴史的・遺産的に残された、というのが2, 3年前の動きとしてある。

(谷口委員)

行政側として、いただいたご意見はありがたく、参考にしたいと思う。ケース①の経過だけ説明すれば、コミュニティセンター北側の児童公園については、密集の事業の中で、老朽化した住宅を壊して新たに、もともと行き止まりだった道路と合わせて児童遊園的な300㎡規模の公園をつくられた。都市計画公園の整備は難しいが、引き続き、残った老朽化した住宅について、皆で一緒になって何とかするという事をやっている。財源的な問題もあり、この未着手公園について優先的にやっていこうということには至っていないという経過がある。コミュニティセンターの横には代替施設的なものもあり、また、駐車場等もあるので、現在は今の状態に落ち着いているところである。

(増田委員長)

ありがとうございます。あと一点だけ、ケーススタディに書かれている防災のところで、「避難スペースの確保」と書くのは少しきついで、「一時避難」ときちんとして書いておいた方がよい。児童遊園や児童公園に避難スペースがあるという誤解を招かないようにする必要がある。

それでは、今日いただいたご意見を反映していただきたい。特に、計画当初に想定された機能は何で、現在求められている機能は何か、というのをフローの中できちんとアウトプットとして答えがでてくるように工夫する。そして、今求められている機能に対して、一部開設エリアも含めてどのような満足状態にあるのかを判断していただいて、満足できないものに対しては存続する、あるいは他の整備手法を考えて満足させる、というようなフローになるように修正いただければわかりやすいものになると思う。よろしいか。

もう一つの市街化調整区域については、次回ケーススタディがひとつでてくるので、そのときご指摘いただいた内容も含めて議論させていただきたい。恐らく市街化調整区域は、従来の、今後市街地が拡大されていくという状況ではなくなったなかでの市街化調整区域であるので、少し議論しておいた方がよいと思うので、次回ケーススタディをしていただくということでよろしいか。

では、もう一つの議題、昨年度策定した府営公園見直しの基本方針が市町村の総合公園や風致公園等の大規模公園に適用できるかについて検証するケーススタディについて事務局より報告をお願いします。

(事務局より説明)

ケース③ 公園種別：総合公園

計画面積：12.0ha

開設面積：2.3ha

未着手面積：9.7ha

評価結果：

評価項目		必要性	代替性	実現性	総合評価
存在	防災	○	×	低い	整備保留
	環境	○	×		
	景観	○	×		
利用		○	○		
媒体		×11			

○：あり ×：なし

ケース④ 公園種別：総合公園（市のビジョンでは風致目的のため、防災機能は評価せず）

計画面積：59.0ha

開設面積：3.7ha

未着手面積：55.3ha

評価結果：

評価項目		必要性	代替性	実現性	総合評価
存在	防災	—	—	—	<宅地、農地部> →廃止 (現況風致地区に指定されているため、新たな土地利用への配慮不要)
	環境	宅地、 農地部	×	低い	
	景観	→×	×		
利用		その他	×		<その他> →存続（整備保留）
媒体		→○	×		

○：あり ×：なし

（増田委員長）

はい。ご意見等いかがか。

（多々納委員）

ケース④は何故存続としたのか。機能が充足していて、別の手段ができています。都市計画的手法は必要なのではないか。そのように判断するようにフローを解釈した方が適切ではないかと思う。ケース③も同様で、整備保留の部分について、全体で残すか残さないかと評価しているからこのような結果になっているのであって、最初に梶山委員が言われたことと同じだが、この機能をどうやって充足するか、という観点でフローを流してもらったら、もっとわかりやすい結論になると思う。最後の分はそうしてもらったら、何の問題も起きないとおっしゃっている。あとは、都市計画は整備済みのところだけ残して整備完了したということになるかと思う。

（事務局）

ご指摘については、最終存続するのは池と寺であり、現状何も変わらずに残ることになるのではないかと、ということだと思ふ。池については財産区が所有しており、権原がないということで、将来ため池機能がなくなるかどうかは不明だが、ため池機能がなくなった際に、公園としての受け皿をとっておくということが考えられるということでこのような評価にしている。また、寺については、建物と樹林地があり、それぞれどのような形で残すのかという整理が必要になってくるかと思う。例えば、借地公園などという手法についても検討の余地があるということで、今は整備保留としている。

（増田委員長）

これについては何点か問題がある。一つは、見直しをする対象区域の設定は、一団の土地利用ごとを対象にするので、ケース④の場合は、現況の池、寺、一団の農地ごとに評価を行うというのが、府営公園見直し基本方針での評価の仕方である。また、現況が寺社の場合は一定の担保性がある、ということで区域を廃止するのが府営公園見直しの基本方針の考え方である。池についても、ある一定の土地利用として担保されている、ということであるから、これも府営公園のフローチャートでいくと、ご指摘いただくように廃止するという方向になるかと思う。市の意向もあるかと思うが、存続するということが本当に必要であるならば、府営公園の見直し基本方針が適用できないという事例になる。府営公園の方針でいくと、この寺、池については廃止するという方向になる。寺の周辺部分については、もしかすると存続という判断になるかもしれないが。

(事務局)

この総合公園については、市としては、池、寺等について歴史的に価値があるものとして一体的に保全したいという思いがある。そのため、歴史公園、風致公園的な位置づけとして、あくまでも一体的に保全をしていきたい。現状で一定、水利組合や寺の所有者により保全されているが、将来的に、例えばため池の場合、いつまで水利権が保たれるか等の問題があり、万が一権利者が代わったとしても、保全すべき区域ということで市は考えているので、今後も都市計画公園区域として残していきたい。

(増田委員長)

その辺りが、フローチャートでいうと、現況は財産区所有のため池であり担保性があるから廃止となり、おっしゃっているような、将来のみどりの担保としては、他の担保性のある施策によるみどりの機能の確保という施策を展開すべきだというのがこのフローチャートである。もし、廃止困難ということであれば、例えば、市が一人当たりの公園面積等を目標値として掲げていて、この公園を廃止してしまったら大幅に公園面積が減少し、目標を実現できなくなるから残しておきたい、というような特殊事情があればフローチャートに組み入れないといけないのではないか。この辺りは、宿題として事務局に考えていただきたい。

府営公園のフローチャートで流れたら、代替性ありの廃止になるかと思うが、必要性が低く廃止するのであれば、「新たな土地利用に対する配慮の必要性」の中で、ため池が埋められないような施策展開をどこかでしないといけない。あるいは、スタートの段階で、池については建築制限をかけている状態ではないというフローで、見直しの対象外として扱うかのどちらか。

(事務局)

ご指摘のように、「整備保留」ではなくて、整備ができていて市民が有効に活用できている、要は手続きをどうするかという議論にこの部分はなっている。

(増田委員長)

ここのフローについては事務局の方で一度検討いただきたい。もし、存続するのであれば、例えば「建築制限が過度にかかっていないエリア」という形でスタートの段階で対象外とするか、あるいは、府と市は異なるので、各市の目標値の達成のためにという辺りで機能してくるのか。府と少し事情が違うというのはその辺だろう。もう一点、ケース③の方はいかがか。

(岡委員)

実現性が高いという評価になるのは、お金があった、という場合なのか。このような話でフローをまわしていくと、今の財政状況では全て「実現性が低い」となって、全て「保留」という流れになる。

(増田委員長)

このケースでは問題が2点ほどある。ひとつは、現状のゴルフ練習場というのは、公園の代替性を持っているかどうか、という判断が一つ。現状で代替性があるという判断をしているのか、しなかった場合はどういう根拠で代替性がないと判断しているのか。もう一つは、都市圧の高いところであるので、もし廃止したら、後の土地利用が非常に混乱するということ。これは都市計画決定しているから、ゴルフ場として使用している。恐らく、都市計画公園区域を廃止したら住宅地開発がされてしまう。そのような意味があって、恐らく都市計画を存続していくのだろう。このように密集市街地で、しかも川沿いで残さないといけないというところを、ゴルフ場の存続性というのは非常に危うくて、都市計画制限を外してしまったら住宅開発がされてしまって、下手したら密集市街地が発生する。そういったところで「存続」というフローなのか。

(赤津委員)

先程から聞いていて思うのだが、「買収難易度」の買収はあくまで任意買収しか考えていないということか。都市計画決定後にこのように一時的に利用されている場所を任意買収で、となったら、価格を釣り上げるだけ上げてしまって、財政難で買収困難となり実現性が低いという方向にしか流れない。実際に強制的に収用した場合にでも、お金がいらないわけではないので、この辺りの差というのは実務を知らないのではわからないのだが、その辺りも含めて買収難易度というのを考えていないのか。

(事務局)

買収については、市の財政状況ということを考えないといけない。実現性のなかで優先順位を考えたときに、財政状況をみたらうでの評価になる。当然、かなりの面積の用地を確保しなければならないので、その辺で、財政状況から実現性が低いという評価になっているかと思う。

(赤津委員)

法律が用意した強制的な収用手段というのは無理なのか。

(事務局)

実際、事業をする際には、事業認可を受け、強制的にも用地買収は可能であるが、その事業認可をスタートさせるための財政的な予算が確保できず、スタートをきれないという状況。代執行は考えていない。都市計画道路のときもそうだが、事業性という部分で、基本的に前年度の事業計画、予算の範囲内で計画をたてるので、計画した以上は買収困難な場合であっても予算さえあれば、収用、代執行もあり得る。そこは、難易度が高いから、用地買収が難しく実現性が低い、というような評価はしていない。基本的には事業計画上の実現性の高い、低いである。

(赤津委員)

これは、別にこの公園の話をしているだけではないと思うが、たとえばこの公園の例でも、防災機能として必要性が非常に高く、かつ、住民の生命・身体の安全に係る法的保護に値する必要性がある一方で、現状はゴルフ場に使われている。比較衡量的な発想からすると、場合によっては収用もありかと思うので、ここで言う「買収難易度」の「買収」に、どこまで視野に入れないといけないかという、検証対象としてある程度強制的な手段も可能であれば考えてはどうですか、というのは入れておいてもいいかと思うのだが。

(事務局)

強制執行について、一般的には、大阪府域では、道路は社会経済に及ぼす影響が大きいので、道路では稀に行政代執行を行っている。ただ、公園については原則的に行っていない。それは、やはり、公園が社会経済に及ぼす影響がどうかということを考えると、行政代執行まで踏み切っていないのが実態。

(赤津委員)

それは、恐らく社会的なコンセンサスとして、道路は社会的に必要だが公園は遊び、というような発想なのかと思う。一般的な公園の考え方と防災のための避難場所確保という考え方では社会的コンセンサスも変わってくるのではないか。だから、検討対象としては入るということを書いておいてもよいのでは。買収難易度と聞くと、普通は任意買収しか頭に浮かばないので、広くどのようなケースでも、行政の裁量の範囲内で考えるときは、そこまで考えておいてもよいのかと思う。

(事務局)

府民の財産や生命に著しく影響を及ぼす場合は、等の注釈をつけて、ということでしょうか。

(赤津委員)

それは事務局に任せる。

(事務局)

関連して、現状のゴルフ場について、防災の代替性がないかというところだが、現時点での評価は、たとえば防災について、有事の際には避難地として使用するというような協定を締結している状況ではないので代替性はないという評価をしている。もし、広域避難地としての緊急性、必要性という部分で、協定で有事の際には公開性をもって使わせてもらえるということになれば、代替性があるという評価に変わってくると考えている。

(赤津委員)

余談ではあるが、防災について、例えば洪水というような場合は、むしろこの場所は危険だと思うのだが、反対に震災などで物資の陸上輸送が滞る場合には、国土交通省が水運を活用しようということをやっていたような気がする。そうすると、この場所なんかは、荷物の陸揚げ場として、また機能が違ってくるかと思う。

(増田委員長)

もう一点、これは宿題になろうかと思うが、ケース③では、本当にすべての区域が一団で保留になるのかどうか。住宅が張り付いている区域とそうではない区域は、実現性が違うのではないか。生命・財産を守るための防災、避難広場としての必要量が非常に大きければ、やはり都市計画公園・緑地として一部分を整備する、と。それ以外の部分は保留になる、もしくは一部分を整備した結果、もう一度機能量評価をしたら、残り 1/3 程度開設すれば、残りの機能は満足するということになるかもしれない。このケースは **YES OR NO** ではない気がする。

恐らく、本日の府営公園のフローで大きくミスマッチとなっているのは、府営公園見直しの基本方針では一団の土地利用ごとに評価するという方針だが、今回は一まとめに評価しているので、一団の土地ごとに区切って評価しないといけない。この辺り、少し見直さないといけない。

また、どちらのケースとも、結論について、本当に全部が全部、一体的な答えになってくるのか、一団の土地ごとによって変わってくるのかという辺りについて、事務局の方でつめていただきたい。

(事務局)

ご意見を踏まえ、事務局で議論させていただく。

(増田委員長)

よろしいか。では、今後のスケジュールについて事務局より説明をお願いします。

(事務局より説明)

12月に住区基幹公園のケーススタディ公園について現場視察を予定している。年明けの1月には第4回委員会を開催し、市町村等との意見交換やケーススタディを示して本日のご意見を受けた修正案についてご検討いただきたいと考えている。その後、年度内にガイドライン素案を作成の上、市町村への意見照会、パブリックコメントを経て策定・公表を行う予定である。

(増田委員長)

今回は、傍聴していただいている市町村と直接意見交換を行うので、皆さま方に少しご負担をかけるが、会議時間を最低2時間半くらい必要かと思うので、日程調整の際に、その辺りも考慮いただきたい。少し宿題が残ったが、以上で事務局にお返しする。

(事務局)

本日は長時間に渡るご議論、ありがとうございました。