

第2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9月24日(月)
午前10時～12時

場所 大阪府庁新別館南館5階
マッセ大阪大ホール

*** 議事録 ***

【開会】

- 事務局より挨拶
資料の確認

【会議の運営方法について】

(増田委員長)

今日は主にはケーススタディをするための対象公園あるいは区域の設定と、住区基幹公園の機能をどのように評価すればいいかというところが主な議論になるかと思う。それでは、議事1の本委員会の運営方法について事務局の方から説明をお願いします。

(事務局)

会議の運営方法について、本来であれば第1回委員会でご議論いただく内容であったが、今回改めてご確認させていただく。

まず、会議の公開について、基本的に非公開とし、大阪府都市計画協会の会員市町村のみ傍聴可能とする。その理由は、市町村公園緑地は地域に密着したものであり、地権者が特定されるなど地元への影響が大きいこと、また、会議を公開とすることで活発な意見交換に支障を及ぼす恐れがあるためである。

次に、議事録と配布資料の公開について、議事録は公開、配布資料は個人を特定できるものを除き公開とし、府及び事務局市のホームページに掲載することとする。

続いて会議開催の周知について、府及び事務局市のホームページにて開催案内を掲載する予定である。

パブリックコメントについては、素案作成後、都市計画協会においてパブリックコメントを行い、その際の周知及び配布方法はホームページに掲載するものとする。

最後に、都市計画審議会への報告については、本ガイドラインは市町村決定の公園を対象としているため、市町村が今回策定する市町村公園見直しのガイドラインを適宜適切に市町村の都市計画審議会に報告することとする。会議の運営方法についての説明は以上である。

(増田委員長)

ただいまの説明にあったように、会員市町村以外の傍聴はなし、ということと、パブコメをすること、市町村の都市計画審議会に適宜報告していただきたいということだったが、いかがか。

(「異議なし」の声)

(増田委員長)

それでは異議なしとのことであるので、提案いただいた内容で運営を進めて参りたいのでよろしくお願ひする。

つづいて議題2、3の第1回委員会でのご意見と対象公園と区域の定義について、事務局より説明を

お願いする。

【第1回委員会でのご意見及び対象公園と区域の定義】

(事務局)

第1回委員会でのご意見について説明させていただきます。

まず、見直しのスタンスについて、「事業論や苦情対等の解決策として短絡的に廃止に流れないようにすること」、また、「公園の廃止・存続議論とは別にみどりが少ない地域において、いかにみどりを充実させていくかの視点も大切」とのご意見をいただいた。本ガイドラインの作成にあたっては、いただいたご意見を踏まえたうえで評価手法を確立することとさせていただきます。

次に、検討の進め方について、地域特性を明確にし、それを踏まえた検討が必要とのご意見をいただいた。こちらについては、必要性評価において、地域特性を踏まえた評価手法を検討することとし、本日の議題「住区基幹公園の必要機能（案）」の中で後程ご意見をいただきたいと考えている。

つづいて、サービス圏域について、実態に基づいた圏域の検討や他の種別の公園との圏域の重複等も考慮すべき、とのご意見をいただいた。誘致圏域の考え方については、本日の議事「住区基幹公園の必要機能（案）」の中でご検討いただくこととする。また、誘致圏域の重複等については、今後の必要性評価の中で反映可能な評価方法を検討してまいりたいと考えている。

また、東南海・南海地震の発生に備え、事前復興という考え方も視野に入れておく必要あり、とのご意見をいただいた。こちらについては、国の施策等の情報収集を行いながらの検討が必要であるため、災害復興のあり方について課題認識を持ち、本ガイドライン作成にあたりたいと考えている。

次に、必要性評価について、都市の貴重なオープンスペース等、利用効果以外の重要な価値を見出すべきとのご意見をいただいた。こちらについては、必要性に応じて存在効果を評価することとして、評価の詳細項目については今後検討させていただきます。

また、公園利用が多様化していることを踏まえて検討すべきとのご意見もいただいた。必要性評価において、諸元を整理することで、社会情勢や利用者のニーズの変化を踏まえた公園利用の評価を行うこととする。

次に、代替施策の検討について、駐車場として跡地利用されている空間について、制度論も含めて代替施策としての活用方法を検討すべきとのご意見をいただいた。こちらについては、早期みどりの実現確保策として、第3回委員会以降の議題として検討を予定している。

また、空地や空家が増加する中、この課題解決策として、税のインセンティブ等も考慮し、地域制緑地等を活用した制度を検討してはどうかとのご意見をいただいた。こちらについても、次回委員会以降の議題として検討してまいりたい。

また、公共施設や民有地の緑化等も合わせた議論が必要とのご意見をいただいた。こちらについても、次回委員会以降の議題の中で代替施設としての可否を検討したいと考えている。

つづいて、実現手法について、行政のアカウンタビリティの観点から、存続する場合は公園の整備予定を明確にすべき、とのご意見をいただいた。こちらについては、実現性評価の中で、今後検討を進めてまいりたい。

また、オアシス整備事業など他事業でため池を整備後、都市公園として管理している事例等についてご質問をいただいた。事務局で再確認したところ、オアシス整備事業で整備し開設した事例として高槻市の清水池公園がある。これは都市計画公園区域内の一部をオアシス整備事業で整備し、残りの区域を都市計画事業で整備したのちに都市公園として開設したものである。実態としては、オアシス整備事業で整備した都市計画公園の区域は、将来的に都市計画事業としての整備の余地を残すため、原則未開設としている事例が多いのが現状である。このため、課題としては、実態として市民利用されているものの公園としては未開設であること、また、未開設のため都市公園として管理されず、地元管理が多い、などということが挙げられる。これらの課題等を踏まえ、実現性評価における実現手法として、今後検討を進めてまいりたい。

また、実現手法について、借地公園等も視野に入れ、実現可能な手法を検討すべきとのご意見をいただきました。府域における借地方式の公園事例を確認したところ、約 70 の市町村公園が借地方式を活用して開設しており、うち 10 公園が都市公園法改正後に開設した公園である。借地公園等についても、実現手法の中で今後検討してまいりたい。

なお、参考までに平成 16 年に改正された借地公園に係る都市公園法の内容についてご紹介させていただく。改正前は都市公園の保存規定の条文の中で、都市公園として開設された公園は、他の都市計画事業が施行される場合や代替の都市公園が設置される場合などのほか、みだりに都市公園を廃止してはならないと規定されていた。このため、借地方式で開設した場合、貸借契約期間が終了しても基本的に公園を廃止できないため、土地所有者が土地を提供し難い状況にあった。しかしながら、改正後は、みだりに都市公園を廃止してはならないという前提は変わらないが、廃止可能な条件に「貸借契約の終了又は解除によりその権原が消滅した場合」が追加され、貸借契約の終了等により公園が廃止できる旨が明確に規定された。この改正により、土地所有者が土地の提供をしやすくなったという変更の経緯がある。

つづいて、対象公園の区域の定義についてご説明させていただく。

本ガイドラインの対象公園は未着手公園および未完成公園とする。なお、未着手公園とは都市計画決定区域の全域が未開設の公園、未完成公園とは都市計画決定区域の一部が未開設の公園という定義である。対象とする区域は、対象公園の未着手区域のうち、民有地に建築制限がかかっている区域とさせていただく。なお、未完成公園の中で未着手区域が狭小な場合は対象から除くこととする。また、未完成公園内の真ん中に既に開設された区域があり未着手区域が分かれる場合は、別々に評価するのではなく、原則一体評価とする。ただし、地区公園レベル等、規模が大きな公園で、機能が分かれると考えられる場合は別途検討が必要である。

次に、本ガイドラインの対象となる公園種別についてであるが、第 1 回委員会でご説明させていただいたとおり、基本的に街区公園、近隣公園、地区公園の住区基幹公園を対象とする。概ね 10ha 以上の都市基幹公園については、昨年度策定した府営公園見直しの基本方針の適用が可能かの検討を行う。特殊公園について、前回の委員会では、公園設置目的が特異であるため対象外とさせていただいたところであるが、風致目的の特殊公園については、住区基幹公園と同等の規模の場合は本ガイドラインの対象とし、概ね 10ha 以上の大規模な公園については府営公園見直しの適用を検討させていただきたいと考えている。なお、歴史公園のようなその他特殊公園については、対象外とさせていただく。緑地についても、同様に、規模に応じて本ガイドライン、あるいは府営公園見直し基本方針いずれかの対象になるよう考えている。

事務局からの説明は以上である。

(増田委員長)

第 1 回委員会ではかなりの意見をいただいた。それを整理した内容と、本日新たに区域及び対象をこのように定義したいという提案があったが、まず、前回ご議論いただいた内容で主要な事項が抜けていないかどうか。あるいは、対応策として提案内容に対して、提案、ご意見等があれば願います。前回の振り返りというところでいかがか。

参考資料 1 には前回の議事録が配布されている。概ねフォローはできているかと思われる。何か重要な視点が欠落しているということはないかなと思う。よろしいか。

それでは前回の委員会でいただいたご意見については、事務局が提示した対応策に基づいて議論していくという形で進めたいと思う。

新たな議題として対象公園と区域の定義について何かご質問あるいはご意見いかがか。まずは未着手と未完成に分けたいという話と、それぞれの定義、また種別として 200 以上ある住区基幹

公園を対象にするという話、都市基幹公園から緑地までは概ね大規模なものについては府営公園見直しの基本方針を適用し、小規模なものについては住区基幹公園の地区公園なんかと連動して、という形である。

(赤津委員)

誤解があれば申し訳ないが、大まかに言うと、これは公園の廃止か否かというところの判断になるかと思う。未着手区域のうちの民有地に建築制限がかかっている部分を対象区域とすると思うが、公園としての廃止をするかというのは恐らく残りの区域が具体的にどのようなになっているか等を検討しないと判断し難いと思う。そのような意味で、「対象区域」というのは、この部分しか考えなくて良い、という意味ではないという理解でよいか。合理的に考えると恐らくそうだと思うが、この「対象」というのを何の対象であるのかその辺り説明いただきたい。

(事務局)

対象区域については全部できていない未着手の公園もあれば、一部開設済で残りが未着手の公園もあるかと思うが、評価する際には、開設している区域も見ながら全体としてどのような機能が必要となるか評価していきたいと考えている。

資料 P16 にあるような未完成公園がまさに該当するような場合であり、完成済みも見合わせながら未着手区域を評価するという風に考えている。ただし、未着手区域が数㎡等、非常に狭小な場合は、全体として概ね機能していると考えられるので、今回の見直しガイドラインの対象外とさせていただきたいと考えている。

(赤津委員)

そうすると、ここで「対象区域」といっているのは未着手区域に民有地への建築制限がかかっている公園に重点的にスポットを当てる等の意味合いということでしょうか。

(事務局)

基本的にそのとおりである。民有地にかかる建築制限というのは大きな課題であるため、そのようなところを対象にしたいと考えている。

(増田委員長)

ほとんどがそのような区域だろう。公共用地に都市計画公園の決定をしていて建築制限がかかっていないという公園になるかと思うが、そのような公園はあまり無いと思われる。かなりの部分が検討の対象になるのではないかと。

また、未着手区域が狭小な場合というので、例えば 90%以上開設されていて、1 筆 2 筆が未買収というようなところについては議論の対象外ということである。よろしいか。

(多々納委員)

対象となる都市計画公園についてどういうことを決めるかという最後のところが非常に重要だと思う。ただ、原則論から考えたときに、ほんのわずかしか未着手が残っていないところというのは、逆の言い方をすれば、全体の議論する時の対象に含めておいた方が良いのではないかと。言い方を変えれば、「ここまで出来る」と判断するのか「ここまで出来たから機能は従前でほとんど整っている」と判断するのか、その違いを見ようと思うと恐らく少しだけ未着手が残っているところの方が議論しやすいのかと思う。わざわざ対象外にする必要はないのではないかと。

また、P17 に未着手区域が 2 つ以上に分かれている場合に原則一体評価とすると書いてあるが、オプションとしては A だけは何としても整備するが B は外すというような話がいろいろあるのではないかと。

ここで「原則一体評価」というのはどのような意図で記述しているのか。

(事務局)

「原則一体評価」について、街区公園や近隣公園の場合、あまりにも狭小過ぎて評価を分けようがないところがある。特に街区公園は標準規模が 2,500 m²であるため、未着手区域の点在というのはそれほど無いと考えられる。そのため、トータルで未着手区域として評価する方が評価しやすいということで「一体評価」とさせていただいている。ただし、標準規模が 4ha もあるような地区公園に関しては、未着手区域の点在の仕方をよく勘案したうえで判断すべきであり、原則は一体評価ではあるが、未着手区域の点在の仕方、広がり方を見て判断していきたいと考えている。

(多々納委員)

これも先ほどと同様で、オプションをわざわざ狭める必要はないのではないかと思う。検討の仕方、例えば近くに小学校等があって、公園の必要量としては足りないが、あと一部だけ少し頑張れば整備できる、小学校でも機能が補完できるというような観点から、半分だけは何とかやりましょうとか全部やりましょうとかその辺りの判断ができてよいのではないか。

(事務局)

最終的に評価する中で、当然「廃止」や「存続」の議論になってくるかと思う。その際、未着手区域全部が「廃止」、全部が「存続」という議論ではなく、評価結果により部分的に必要となったり、未着手区域の中で部分的に不要になったりする区域が出てくるかもしれない。それは評価結果の中で判断させていただけたらと考えている。

(増田委員長)

恐らく、ガイドラインについて未完成公園の 1 筆 2 筆残っている部分を一つのフローチャートとして、新たなガイドラインのオプションを作るかどうかという意味で、評価は全ての都市公園ひとつずつ評価していくという理解でよいかと思う。

あと、未着手区域が 2 つに分かれている場合、これはケースバイケースで、説明いただいたように機能として別途に評価しないといけない場合と、2,500 m²なり 10,000 m²の公園として一体的に機能評価しないといけない場合が当然でてくるだろう。

評価対象ということだが、評価対象というよりもむしろガイドラインを作る対象で、評価は全ての未開設あるいは未着手公園を市町村は見直していくと思う。

では、住区基幹公園の必要機能について、具体的に前回の議論でも出ていたが、単に事業性の難易度や苦情対応等の解決策という形で短絡的に考えるのではなく、公園そのものの機能をきっちりと評価すべきだというご議論があった。今日は特にこの住区基幹公園の必要機能というものを、我々がどう考えたらよいのか、非常に身近な公園であるのでこの辺の議論が非常に重要になるかと思う。じっくり議論をしたいと思うので、よろしく願います。

【住区基幹公園の必要機能 (案)】

(事務局より説明)

住区基幹公園の設置目的について、標準面積 0.25ha の街区公園は街区居住者の利用を目的とするもの、標準 2 ha の近隣公園は、近隣住区居住者の利用、4 ha の地区公園は地区住民の利用を目的としている。これらを近隣住区モデルで見ると、街区公園は半径 250m の街区を誘致圏とし、近隣公園は 500 m 誘致圏で近隣住区をカバー、地区公園は 4 近隣住区からなる 1 地区、つまり半径 1 km の円を誘致圏としている。

また、住区基幹公園の設計指針は、昭和 51 年の旧建設省の通達では、街区公園が遊戯施設、近隣が

レクリエーション施設、地区がスポーツ施設で特徴づけられるが、少子高齢化の現在、社会的背景に応じた公園に求められる機能の再整理が必要と考える。

ここで大まかに整理すると、公園機能には、『存在効果』としての防災・環境・景観機能の他、直接『利用効果』を生み出すスポーツ・レクリエーション機能や憩い・癒し機能、『媒体効果』としてのコミュニティ形成や文化・商業的価値、教育・福祉機能などがある。

ここからは具体的実例を使って、その機能を細かくご覧いただきたい。これは枚方市の面積0.1haの街区公園である、スケール的にはおよそ1辺30～40m、園内の施設は児童向けの単品の遊具がいくつかと中央のドッジボールができるくらいの小グラウンド、また公園外周に緑が見えるが、スペースに余裕がないので一般的に緑は非常に薄い場合が多い。

これら街区公園で特徴的な機能は、存在機能の中で災害時の一時避難場所や住生活環境の向上の他、子どもの遊びや高齢者の健康運動などのための利用機能、そして公園デビューや井戸端会議でイメージされる、子育て世代や高齢者などのコミュニケーションの場という媒体機能などが特筆される。

つづいて、近隣公園 豊中市の野畑南公園1haであるが、1辺100m、スケール的には先ほどの街区公園の10倍にも当たる。このくらいの規模になるとグラウンドも大きく、遊具も大型複合遊具となり、園内を周回する園路も配置され、緑のボリュームも増えてくる状態が見て取れる。

このクラスの公園では、防災面でも市街地火災からの避難を想定した一次避難地としての位置づけも可能となり、景観面では地域のシンボリックな公園、利用面ではスポーツ利用、媒体機能としては盆踊りなどの地域コミュニティのイベントの場にも使えるようになってくる。

次に、地区公園 同じく豊中市の豊島公園であるが、1辺200×300mで面積6ha、立派な野球場とテニスコート4面がすっぽり収まり、その他に児童遊戯場や広場、ここではバラ園や花とみどりの相談所まで設置されている。

公園機能としては、地域防災拠点などの位置づけが出てくるところ、噴水やモニュメントなどに象徴される美しい景観、地域性豊かな花木が、ここではバラですが、地域の誇りや愛着を生み出すこと、本格的なスポーツ施設が可能となってくること、また花と緑の相談所を中心とした園芸・ボランティア活動など、市民活動が活発に行われているところなどが特徴である。

以上の住区基幹公園の特徴的機能を踏まえながら、公園の必要性を評価していく。

必要性評価の諸元整理としては、ご覧の区域区分・用途地域と現況の土地利用の他、人口構成・将来人口を含む誘致圏域内の人口動向、また都市マスなどの上位計画を確認しながら評価していくものとする。

この中の市街化区域と市街化調整区域の評価の考え方については、誘致圏域の利用者の状況を把握しながら、市街化区域内公園は周辺の土地利用状況を踏まえ必要機能を評価し、調整区域内公園においては、市街化の動向などを踏まえ、必要に応じて市街化区域内公園と同等の評価を行うことが必要と考える。

次に地域特性について、前回委員会での指摘を踏まえ、誘致圏域の用途地域をベースに現況の土地利用も勘案し、住居系・商業系・工業系に3つに分類した。また、公園は街区・近隣・地区の3種別に分類し、誘致圏については、老人の連続歩行距離など、一定利用実態に即したものと考える。

これら3分類3種別の市街地類型と公園種別をマトリクス化し、今回対象とする未着手・未完成の公園箇所数がこちらである。

ご覧のように3種の公園とも、住居系の市街地に計画されているものがほとんど、という実態が判明したので、事務局案としては、住居系を一般市街地と木造密集市街地に計画されているものに区分して、これらの市街地における公園の意味や役割を検証・評価してはどうかと考えている。

航空写真は密集市街地のイメージで、豊中市の庄内地区の状況、こちらの図は大阪市内の外郭に密集市街地が集中する、いわゆるインナーエリアのイメージ図であるが、高度経済成長期に建築された長屋形式の「木造賃貸住宅」に代表されるような、防災的にも脆弱な市街地再生が急務となっているエリアとなっている。

一般市街地における住区基幹公園に求められる機能は、一次避難地等の防災機能、住生活環境の中での景観機能、スポーツ・レクリエーションをはじめとする利用機能や地域コミュニティ形成などの媒体機能が特徴的なものになると考えている。

木造密集市街地における公園については、住民の生命と財産を守る防災機能、住民の避難場所と延焼遮断機能に、大きな意味があると考えている。

前方スクリーンの写真は、阪神淡路大震災で神戸市長田区の市街地大火の際に焼止まりとなった大国公園であるが、このような 700 m 規模の街区公園でも延焼防止の機能を大いに発揮した。また、市街地再整備の候補地にもなりえるところにも、公園の都市計画上の意味があると考えている。

最後に、市街化調整区域における公園評価の考え方であるが、現況の市街化形成状況、もしくは将来的な市街化の動向等を踏まえ、必要に応じて市街化区域内公園と同等の評価が必要、または市街化の見込みがない場合にも、土地利用の混乱の可能性などを勘案しながら、調整区域用の簡易な評価を行っていくものと考えている。

住区基幹公園の必要機能について説明は以上である。

(増田委員長)

これから機能評価をしていく中で、どのような機能に着目して評価をしていけばよいか、ということを経務局より説明があったが、ご質問、ご意見等はいかがか。

(谷口委員)

今、事務局より説明された内容について、行政の立場として、よくまとめられていると評価したいと思う。一点、確認したいのだが、利用圏域について原則として従来の考え方を踏襲するとあったが、各市でいえば、圏域を個々の公園ごとに検討していくということで、全体の面積的なものは意識しなくてもよいということか。

(事務局)

誘致圏については実態の生活行為という風に説明させていただいたが、前回、増田委員長の方からご説明いただいたような、老人の連続歩行距離が 300m というところでの街区公園の誘致圏であるとか、もしくは近隣公園の 500m というのは小学校の校区単位、地区公園についても半径 1km というのが概ね徒歩 15 分圏内ということで、前回の豊中市の利用実態調査でも凡そ 15 分圏内から来ていただいているという結果があった。それらの実態の生活行為に即しているということで、ガイドラインのケーススタディ上、一定利用実態に即している誘致圏を踏襲して考えていきたいと考えている。

(増田委員長)

恐らくそういう話と、もう一点は、そういう評価をした結果、かなり廃止をした場合、例えば A 市で公園面積がべらぼうに少なくなった場合、トータルの数値のチェックはどこかでかける必要があるのではというご質問だと思う。著しく都市計画公園を廃止した結果、例えば、今、都市公園法の見直しの中で各基礎自治体に市街地における一人当たりの公園面積を書き込む項目がある。たぶん各市町村が書くとなれば市街地に対して 10 m²/人というような基準を多くは書かれると思うが、大阪市のように市域全

部が市街地の場合 5 m²/人という最低基準値を書いて、一般の基礎自治体は 10 m²/人くらいを書かれるだろう。実態はそのようなことを掲げておいて、トータル計算してみたら 3 m²/人しかないような廃止をどんどんしていった方がいいのかということであるが、その辺りはいかがか。

(事務局)

トータルでどうなるかというご指摘だと思うが、今回の見直しの対象とさせていただいているのは未着手の公園としている。それが、今現在どのような状況に置かれているのか、廃止することによってそのエリアについては不足するというような場合は、評価の中で反映する必要があると考えている。現状、不足している地域に対してどうあるべきか、ということについては、どちらかという、今回の見直しの議論というよりも緑の基本計画を策定する中での議論ということになるかと思う。少しそこは分けて議論すべきところもあるかと思っている。

(増田委員長)

例えば、個々の積み上げが必ずしも全体と整合していない場合もある。やはり一度、全市域を積み上げてみたら、どういう状態になるかということのチェックはどこかでかけるというようなことをガイドラインのどこかに入れておかないといけない。

(事務局)

おっしゃられたところで、1 つ目の中でチェックするようにさせていただく。

(増田委員長)

他、いかがか。

(多々納委員)

定性的にはいろいろ指標ができるような仕組みであるとは思いますが、例えばすべて数字が入ったからといってどうするのか。道路の見直しの際には、道路の元々の必要性、何故この道路を設置するかという目的があり、その目的が他のもので達成されている、あるいはその設置目的の背景にあった事情が変わってしまった、という状況であれば廃止するというような、説得力もあればわかりやすい、やめやすいというものであった。しかし、今回の場合にはそれに類するような設置目的や、状況に対して代替するような施設であるとか、あるいは状況が大きく変わっている、そういったものを説明するような指標とかは作れるのか。

(事務局)

今回、必要な機能という形でお示しさせていただいたのは、不足している項目もあるかもしれないが、評価する際に各公園の状況がどのようになっているかというのをまずチェックする項目として提示させていただいている。今後、これら进行评估した結果、必要になってくるというようなものがあれば、今後見直し进行评估していく際に代替機能や、そういったものが他にあるかというようなことを次の段階で議論していただければと考えている。現時点では都市計画公園がどういう機能を持っているかということからまず確認することからスタートさせていただきたいということで、このような提示をさせていただいている。

(増田委員長)

よろしいか。たぶん、今ご指摘いただいたように、この機能で評価をして、この機能が既に充足しているかどうか。今日の最初のところで出ていたが、街区公園は他とだぶらないが、近隣公園は街区公園を内在する。地区公園は近隣公園や街区公園を内在する。地区公園の中に遊戯場の機能のようなものが

あって街区公園を代替した地区公園があれば、ある一定街区公園の機能を満足している。そのようなことが具体的には考えられるので、その辺りをどう評価の仕組みの中に組んでいくのか。一つの例で言えば、その辺りのご指摘だと思う。その辺りをきっちりとシステムのガイドラインに組み込むことが重要である。

(多々納委員)

前回も出ていたと思うが、市町村境界を超えて実際の住民の移動範囲を考えたときに、実際には市町村ごとには難しいと思うが、実態的にはもう隣の町の公園も使えるんだからここはなくていいだろうというような話ができるということが必要なのかなと思う。そういったところもできたら評価の対象に定義づけて、そのための議論のたたきを考えてもらったらと思う。

(増田委員長)

一つの例で言うと、地区公園の中の児童遊戯コーナーというのがありますが、それは地区公園の1kmをカバーできない。極端に言えば、児童遊戯コーナーは250mの圏域のカバーであり、スポーツや景観機能などは1km圏域をカバーしている、というようにカバー圏域は施設の内容に応じて違ってくるので、重複度というようなものは考えないといけない。これは、もっと大きな府営公園が近所にあるとか、隣の市町村の境界にもものすごく立派な公園があって250mで遊戯場に行けるとか、そういうところの重複性なり機能の満足度というようなものを組み込まないと、という次の段階で、どうこの機能を重複なり満足度なりで評価するかというご示唆だと思う。

他いかがか。

一点、私の方から気になることがある。初期の段階で密集市街地と一般市街地を初期の段階で分けることについてこれでよいか。事前打ち合わせはそのような形でさせてもらったが、阪神淡路大震災の場合には正確な答えはでなかったが、市街地の持っている空地率、道路とかも含めた他の公共施設を含めた空地率と延焼機能みたいなのである程度相関がある。そのため、初期の段階で分けるのではなく、評価をしていくときに250m圏域内の空地率であるとかというような話を計測した方が良いかもしれない。その辺りどちらがよいか。

(事務局)

おっしゃったように市街地の場合時間の経過とともに空家や空地が出てきている。今後評価する中で、当然考えていくべきものであるので、そこは評価していく中でよくみていく必要があるのかと思う。

(増田委員長)

その辺、具体的にケーススタディのところでは少しやってみる必要があるのではないかと。また、前回多々納先生から出ていたと思うが、密集市街地の中では一定青空駐車場が発生して、そこが建て替わっていくわけだが、どの状態をとったとしても、ある一定の発生はしているということが過去の研究実績で報告されている。その辺りをどうみていくか、というのを少しケーススタディで見ないといけないと思う。

ひとつはこれからのケーススタディだが、住居系の一般市街地と密集系の一般市街地の2つのサンプルを出していただいてケーススタディをすればわかりやすいかもしれない。

他いかがか。

(岡委員)

市街化区域を3種類に分けるという件であるが、住宅の立地を考えると工業専用地域以外は全部住宅があるわけで、もしかしたらあまり分けても意味がないのではないかと。特に準工などでは住居系がどんどん増えているところも多々ある。

また、一般市街地と木造密集市街地という分け方であるが、今話があったところと少し違うかもしれ

ないが、耐火建築物、木造率、率で見た方がわかりやすいかという気もする。中高層のマンションが多く立地しているところと木造の低層の住宅が広がっているところでは随分異なる。木造低層の良質なところであれば比較的個々の住宅が持っている緑地が多いと予測はされるが、その辺りも含め、今は建てづまりも起こってきているので建物に着目した分類というのが必要ではないかと思った。

(事務局)

まず、P36の住居系・商業系・工業系の分け方であるが、説明の中では用途地域をベースに、ということで説明させていただいたが、用途地域をベースとしながら誘致圏域内に実際の下図を見ながら土地利用状況なども踏まえて分類したものがP36の箇所数の表である。準工や近隣商業地域などは住居が建つものであるため、用途地域の区分段階から住居系にカウントしている。商業系、工業系というのは商業地域と工業、工業専用地域を計上するとこのくらい少なくなったということである。

(増田委員長)

堺市と大阪市の政令市が抜けており、他の市町村であるので、実態はご指摘いただいたようにすべて住居系に位置している住区基幹公園だと認識すればほぼ間違いはないということである。もう一点、先ほどの密集市街地のところの指標のとり方であるが、都市計画の基礎調査があるだろうから、空地率のようなもので調べるということも一つであるし、耐火建造物の、燃えにくいものの面積率で見るというのも一つである。

他いかがか。

(伊藤委員)

P36のところ、ほとんどの公園が住居系に属するというのと、住居系がほとんどなので、これをもう少し細分化した方がガイドラインを作る時に良いのだろうということで、住居系を一般市街地と木造密集市街地に分けるということであるが、この分け方は(案)であり一例だと思うが、公園のいくつかある機能の中の防災の機能だけに着目して分類しているように映る。焼け止まり等の防災以外にも環境的な機能や景観、遊び場提供などの利用機能など他の機能に着目して細分化していくともう少しわかりやすいかという印象を受けた。

また、それに関連して、P33の必要性評価の整理の案に係るかと思うが、この中に社会資源というような項目、例えば近隣に、先ほど代替機能という話もあったが、学校や保育所、児童館や子育て支援センター等があれば子育て世代のコミュニケーションやレクリエーションの部分は重複すると考えられるので、既存の社会資源という項目があるとよいのではないか。

(事務局)

一般市街地と木造密集市街地について、木造密集市街地については防災のところを重点的にみているというくくりになっているが、実態としては一般市街地であろうと木造密集市街地であろうと同じような周辺の住民の方が利用されるので利用的には基本的には同じかと理解してもよいかと考えている。ただ、やはり木造密集市街地となってくると、防災面という観点から大きく見ておく必要があるため、あえてP39、P40のところ注目するような形で記述させていただいている。

2点目の社会資源、P33になるが、当然、先生が仰ったように、今後代替機能などを評価していく中では周辺の社会資源というのが非常に重要な要素になってくると思う。この表に不足しているので追加して整理させていただく。

また、住居系で少し細分化がいるというお話であるが、一般市街地の中でも旧市街地のようなところと計画的に整備されたところがあるので、そのような区分がさらに必要というご指摘でよろしいか。一般住宅と密集という区分にすると、あまりにも防災に力点が寄るため、それよりも子育て等の利用の観点から少し一般市街地を細分化してはどうかというご指摘との認識でよいか。

(伊藤委員)

そうである。

(事務局)

その辺りも含めて検討させていただく。

(増田委員長)

細分化するというのは、フローチャートで違うシステムをつくるかどうかという話である。基本的には細分化する必要性はないだろう。むしろ機能評価をするときに捉えていくという考え方であり、最初から例えば密集市街地のガイドラインはこうですよ、一般市街地のガイドラインはこうですよ、あるいは新市街地型のガイドラインはこうですよ、旧集落型のガイドラインはこうですよ、というのではない。そこは誤解がないようにした方がよい。ただし、今日の提案の中では、市街化調整区域についてのガイドラインと市街化区域内でのガイドラインはどうも違いそうだ、と。市街化調整区域の中でも住居系なりサービスを受ける居住者が既に存在している区域は市街化区域並みの評価をするが、周辺に市街化の見込みがなく市街地が張り付いていない調整区域の場合は、それなりのガイドラインをつくりましょう、と。たぶん、そこだけを分けておくだけでよく、むしろ機能評価をしていく中でご指摘いただいたことが必然的にでてくるのだろう。

もう一つは諸元のところでご指摘いただいたように、先ほど多々納先生のご意見でもあったが、基本的には既に代替機能で満足しているか否かという辺りが非常に重要な評価になってくるので、諸元の中で類似の他の社会資本があるかどうかのチェックはすべきである。

(多々納委員)

P36の図であるが、これは住居系だけ書いており他の類型はよいのか、ということではないとは思いますが、標準的には住居系を想定した参考資料2の項目を評価します、と。ただし、それ以外の商業系、工業系は特異な問題がある。例えば京都南の方には日赤の病院の近くにガスタンクがあったりする。外国人が見つけると、「何だこれは」という話をするのだが、用途に応じて特異な事業等があり、そういったものに配慮した公園の整備の仕方というような特殊事例は恐らくあり得ると思う。そういったところについての追加的な記述というのがでてくると思う。旧市街地であったり周りの住居などそのようなところについても、特殊性というのがどこにあるか、一度標準形をやった中でそれぞれの特殊な事例が他に何があるか、という風に追加していただければいいかと思う。

(西村委員)

これまでの議論を聴いていて、そもそもこの委員会が考えないといけないということを、もう一度元に戻らないとどんどん細くなっていくような心配がある。当然、市町村それぞれ多様である。さらに地域特性が多様で、しかも具体的な違いというのは市町村の担当者が一番よくご存知であり、問題も把握していると思う。そうすると、各地域の特性、市町村の特性、それも細かく分かれていくというのは避けられないわけで、そこで府レベルからのガイドラインを作ってどうしていこうかという委員会であるならば、当然、その特性のようなものの共通項で絞る以外には細かくなってしまいキリがない。

先ほどの近隣商業地域なり準工業地域なりといった住居の問題などというのは、商業立地の問題なんかで改正を重ねている立地法などをみていると、問題をガイドラインなどで細かくすること自体が非常に困難なわけであるから、求められているのは何かということをもう一度共通認識を持たないとまとまりきらないと思う。そこで共通性を先に引っ張りあげるとすることで大きく分けているというのは私は賛成である。実態として大きく分けたから住居系の中に近隣商業地域も準工業地域も入っている。このように、まずは大きく掴んでそれぞれの市町村へ持って帰れるような、有機的な使い方ができるようなガイドラインが求められているはずであるので、あまり細かい議論は避けた方がよいというのが意見で

ある。

(増田委員長)

今のお話の中で、非常に重要な視点は、一体何を目的にするのかということ。一つは地権制限がかかっているの事業性、事業見込みというのが大きな論点である。ただし、それ以外のものとして、都市計画道路のご紹介をいただいたが、既に必要機能が満足されているのか否か、社会情勢なり市街地の構造が変わり当初求められていた機能が不要になったのかどうか、大きくはそういう視点でみましょう、というのはもう一度確認しておいた方がよい。まずは最初に必要性の機能が依然として求められているのかどうか。それが求められているということが確認できれば、それは代替で既に満足されているのかどうか。満足されている場合は基本的には解除の方向、満足されていない場合は基本的には存続の方向であるが、次の段階として事業性というのを見たときにどう議論していくのか。その辺りは次回の議論になるかと思うが、そのような見方をぶれずにきっちり押さえておかないと、という議論だと思う。

他いかがか。

特に周辺の変化というのは、市街化調整区域の辺りが非常に大きな議論で、従来までは市街化調整区域というのはどちらかというと市街地の予備地域的な性格をかなり運用してきた。ところが高度経済成長期を経て 21 世紀になってから、どちらかというとむしろ自然保全機能を重視していこうと変わってきているということで、調整区域の考え方はかなり大きく変わってきている。

あるいは市街化区域の中でも集団で生産緑地が残っているようなところをどう考えるか。どちらかというと生産緑地も都市環境を守るためにあまり市街地化しなくてもよいのでは、という議論が強くなってきている。その辺りも機能としては変わってきているのではないか。それくらいのことを少し、先ほどもご指摘いただいた P34 のところ、人口動向や市街地の位置づけなどその辺りをきっちり捉えなければならぬ。

他いかがか。

事務局から、この論点に関して何か委員の皆さん方にご相談しておきたいことはないか。

(事務局)

P36 の地域特性のマトリックスの表を作り、公園の種別と住居・商業・工業の区分をケーススタディしてきたが、圧倒的に住居系が多く、議論は誘致圏を考えるとここが中心になるだろうと考えている。あとは委員長が仰ったように、カルテの中で必要性や機能論等で議論していきたいと考えている。議論の中心はここに置きたい。後は住居の中でも一般市街地と密集、ここは必要性の濃淡のつけ方を今回も含め次回以降議論を深めていただきたいと考えている。

(増田委員長)

今後のスケジュールにもなるかと思うが、今回はケーススタディの提示なのか。

(事務局)

今後のところは後ほどご説明させていただくが、基本的に本日までご議論いただいた評価機能を取りまとめ、その後代替機能を評価する検討を次回委員会をお願いしたいと考えている。あわせて実現性の議論までできればと考えている。大規模公園についてのケーススタディは次回提示させていただく予定である。

(増田委員長)

住区基幹公園の今後のつめ方であるが、ケーススタディをいくつか委員会でご紹介いただいて評価のフローチャートが適合しているのかどうかを議論いただくのか。どのように考えているのか。

(事務局)

住区基幹公園のケーススタディについては第4回委員会で提示したいと考えているが、次回委員会の中で、いろいろ周辺状況などもあるので、どこでケーススタディをすればよいのか、一度ご提示させていただいてご議論いただければと考えている。

(増田委員長)

了解した。恐らくどのようなスタディをするかが非常に重要であるので、例えば密集市街地型と一般市街地型で選んでいき、尚且つ社会状況が大きく変化したところと変化していないところ、というような形で何らかの論点がきちりと議論できるようなスタディを何地区かピックアップして提示いただきたい。

(嘉名委員)

次回のケーススタディの話で、周辺市街地がどの範囲を指すのかは公園種別に相当関わってくる。周辺市街地の状況を議論するのに、当然、街区公園とか地区公園で周辺市街地のエリアが違ってくるし、その市街地がどういう状況かというデータは必要になると思う。先ほどから土地利用や建物の構造の話が出ているが、木造かどうかというのはちょっと議論になると思うが、やはり建築制限との関係があるので現況どういう建物が建っているのかということを示していただきたい。大阪府の建築制限は木造3階だったか。これは参考だと思うが、周辺と比べてこれが著しい制限となっているかどうかというのは確認しておきたいと思う。

(増田委員長)

次回、住区基幹公園に関してはこんな視点でこんな作業をしたいということをご提示いただけたら第3回委員会できっちり議論ができると思う。非常に重要なところであるので、よろしく願います。

(岡委員)

P36の数字の中で未着手というのは実際どれくらいの数字なのか。未着手と未完成では大きな違いがあると思う。

(増田委員長)

感覚的には街区とか近隣は未着手が非常に多く、地区公園は未完成が多いのではないかと。

(事務局)

街区公園の未着手が約80、近隣公園が約50、地区公園が約10である。街区公園が非常に未着手のものが多い状況というのが見て取れる。

(岡委員)

住区基幹公園の中で地区公園の10というのが一番気になる。街区公園は空地や開発の提供公園など代替が考えられると思うが、地区公園というのは大きさも考えると結構難しい。機能的にも重要であるので気になるところである。そのようなところを考慮して事例を考えていただきたい。

(増田委員長)

5回の委員会でとりまとめるためには、次回の委員会では、ケーススタディの提示だけではなく、いくつか具体的にケーススタディを行ったものを提示いただいた方がよいかもしれない。これは事務局と少し相談させていただく。

大きくは市街化区域と市街化調整区域の二つのガイドラインをつくる。市街化調整区域の場合は、大

半が市街化区域と同一のものを適用できるのであろうが、全く適用しない別のタイプもある。このような形で、次回一つか二つケーススタディをしてみるというのも一つの手である。代替機能としての満足度、単に代替されているというものをどう評価するのかということ是非常に大事な視点である。もう一つは社会情勢がどう変わったかというケースもしておいた方がいいかもしれない。

では、残る議題、昨年度策定した府営公園見直しの基本方針が大規模公園に適用できるかどうかという話と今後のスケジュールについて説明をお願いしたい。

【「府営公園見直しの基本方針」適用可否のケーススタディについて及び今後のスケジュール】
(事務局)

府営公園見直しの基本方針適用可否のケーススタディについて説明させていただく。今回のガイドラインの対象ではない概ね 10ha 以上の大規模な公園について、府営公園の基本方針の適用可否を検討するため、事務局として 2 公園のケーススタディを検討している。

次に、今後のスケジュールについてご説明させていただく。

11 月に予定している次回の委員会では、本日ご意見をいただいた必要機能を踏まえて作成した必要性評価カルテの検討や、代替性、実現性評価の検討、大規模公園のケーススタディや住区基幹公園のケーススタディなどを検討してまいりたいと考えている。

年明け 1 月頃の第 4 回委員会では市町村等との意見交換や、引き続き住区基幹公園のケーススタディの検討を進めていきたいと考えている。その後、今年度末にはガイドラインの素案を作成し、市町村へ意見照会、パブリックコメントを経て策定・公表を行う予定で考えている。

事務局からの説明は以上である。

(増田委員長)

恐らくこのスケジュール感では、第 3 回で必要性評価の検討、代替性、実現性評価の検討となっているが、一貫した評価の仕組みをご提案いただくということか。

(事務局)

そのとおりである。基本的には本日いただいた機能に関するご意見を整理し、その後、代替性、実現性の評価シートについて次回ご提案させていただく。

(増田委員長)

その提案と同時に、地区公園の未開設が心配であるとか街区公園のほとんどが未着手であるという話の中で 1 サンプルずつくらいケーススタディをして、評価の仕組みそのものの議論をした方がよいのではないか。

(事務局)

ご指摘の各公園について、評価フローをつくり、サンプル的にケーススタディを提示させていただいて、議論いただく形にさせていただく。

(増田委員長)

第 4 回委員会は具体的には各担市町村の担当者との意見交換になるので、スケジュール的に厳しいが、そのようにしておいた方がよいと思う。

他、お気づきの点はいかがか。よろしいか。

では、そのような形で少し前倒しして、一番ラジカルなものをケーススタディしてみることで、お願いしたい。

本日いただいていた審議内容についてはこれで終えたい。事務局にお返す。

【閉会】

(事務局)

増田委員長はじめ、委員の皆様方、熱心なご審議をありがとうございました。

次回の委員会日程は、できれば11月中旬以降で開催をさせていただきたいと思っている。場所は、今回同様、府庁周辺で検討している。日程調整のうえ、次回委員会の開催日時・場所など詳細を案内させていただく。

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。