

第1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7月2日（月）
午前10時～12時

場所 大阪府庁新別館北館4階
多目的ホール

議事録

【開会】

（事務局）

大阪府都市計画協会会長より挨拶（泉南市都市整備部長代理）

事務局より挨拶（大阪府都市整備部総合計画課長）

配布資料の確認

【委員長の選任】

（事務局）

それでは、本委員会の委員長を選任いただきたいと思います。どなたかご推薦はございますか。

（西村委員）

昨年度の委員会での検討経緯を踏まえ、増田委員が適任だと思うので提案する。

（事務局）

いかがでしょうか。ご異議ございませんか。

<異議なしの拍手>

ありがとうございます。ご異議がないようですので、増田先生、よろしくお願い致します。

それでは、ここからの進行につきましては、増田委員長によりよろしくお願い致します。

（増田委員長）

ただいま委員長を拝任いたしました、大阪府立大学の増田でございます。

昨年度は府営公園の見直しに際し、常務委員会の委員長を仰せつukai、一定のガイドラインを策定させていただいた。緑地計画、公園行政が専門であるので、そういう面で委員長を拝命したのかと思う。

この委員会に関しては、大阪府の権限が及ぶ都市計画ではなくて、市町村が主担の公園であるが、市町村の方から、府の中でガイドラインの検討を、という要望があったということで、府市協力をしてガイドラインをつくるということである。忌憚ない意見交換をしながら進めて参りたいと思うので、よろしくお願いしたい。

早速だが、委員会の設置目的、策定までのスケジュール、市町村公園の現状等について事務局の方から説明をお願いする。

【議事】

（事務局）

<委員会の設置目的>

次第にそって説明させていただきます。

まず、委員会の設置目的でございますが、市町村公園の見直しの背景は昨年の府営公園の見直しと同じく、長期の建築制限の問題が顕在化する一方で、一層のみどりの充実が求められているという、公園行政上の課題と現実がございます。このような背景のもと、市町村は見直しを進めていくわけですが、

見直しに際し、一定の指針を必要とする市町村が8割を占め、府市が協働してガイドラインを策定するため、府下市町村が参画する都市計画協会主催の本委員会の設置に至りました。

<策定までのスケジュール>

委員会はさまざまな分野の先生方にお集まりいただき、府市協働の事務局と、協働しながら年度内4回程度の開催、策定公表は来年7月を予定しております。第1回委員会の本日は市町村公園の現実の課題は市町村の生の声を聞いていただくのをメインに、第2回、第3回と具体の公園や市域を使ったケーススタディをご用意いたしております。次に、市町村、ユーザーとの意見交換会を経まして、第4回で先生方のご意見をとりまとめたガイドラインの素案を確認していただく段取りでございます。ご確認、ご議論いただきます論点としましては、市町村公園特有の課題、公園の配置計画や必要量、都市公園以外のみどりの早期確保手法、建築制限の解除、緩和策、事業の実現性などを想定しております。

<市町村公園の現状と課題>

次に、都市計画公園・緑地の種別ですが、大別すると、市町村が所管する「地区や都市レベルの生活圏で利用される公園」と、「府が所管するような広域生活圏で利用される大規模な公園」の二つがあります。大規模公園につきましては、昨年度末に府営公園見直しの基本方針を策定したところであり、今回の見直し検討の対象は、こちらの市町村が所管する公園でございます。

次に、市町村公園の現状について、昨年度行ったアンケート調査結果を元に、ご説明いたします。まず、整備状況についてですが、左上のグラフの府域全体では都市計画決定面積に対し、開設済み面積の割合が**64%**、未着手面積の割合は**30%**を占めています。

この未着手面積に注目しますと、大阪市、堺市の政令市では**25%**が未着手、北部大阪では**15%**、東部大阪は**36%**、南部大阪にいたっては過半数の**51%**が事業に着手していない状況にあり、地域によって公園の整備状況には大きなばらつきがあります。

つづきまして、国営公園、府営公園を含んだ一人当たりの公園緑地面積ですが、大阪府は一人あたり**5.3㎡**と、東京都や神奈川県よりは若干高いものの、全国平均の**9.7㎡**には遠く及ばない状況にあります。また、政令市、および区域ごとの一人あたり面積は大阪市や東部大阪では**4㎡**を下回っていますが、堺市やそれ以外の地域では、一人あたり**7㎡**と、地域格差が大きい状況にあります。

参考までに、国営公園や府営公園を含まない、市町村公園だけの一人当たり公園緑地面積は、黒でお示しのようになります。これより、国営公園や府営公園は平均的に整備されておりますが、市町村公園については、地域格差が大きい状況にあり、地域の状況に応じた見直しが必要と考えられます。

次に、未着手区域における都市計画決定後の経過年数ですが、未着手面積**1066.5ha**のうち、都市計画決定から**30**年以上経過している区域は**94%**を占め、未着手区域のほとんどが長期に渡り建築制限をかけ続けていることがわかります。また、未着手区域の市街化区域、市街化調整区域別の面積ですが、**7**割強が市街化区域に位置しています。

未着手区域内で、宅地化を図るための**53**条申請の件数は、過去**5**年間で**620**件にのぼり、市街化区域内の未着手区域のうち4割近い約**280ha**が宅地となっている状況です。これらより、未着手区域内の宅地化の進行が、事業化に支障が生じている一因であることがうかがえます。

また、市街化調整区域内においては、都市計画決定から**30**年以上経過している区域が**97%**を占めるなど、市街化区域以上に事業が膠着化している状況がわかります。

また、市街化区域および市街化調整区域ごとの都市計画公園種別の割合は、市街化区域では住区基幹公園と都市基幹公園をあわせて約8割を占めています。一方、市街化調整区域では、主に風致の享受を目的とした特殊公園や緑地が全体の半分以上を占めています。

これら未着手区域の今後の事業見込みですが、未着手公園緑地の約**70%**、未完成公園緑地では約**57%**が**30**年以内の事業見込みはないとの回答で、今後さらに建築制限の長期化が予想されます。

なお、ここでの「未着手公園」とは、都市計画区域すべてが事業未着手である公園、また、「未完成公園」とは、都市計画区域の一部は整備完了しているものの、事業未着手で残っている区域がある公園です。未着手や未完成のまま残っている理由につきましては、財政上困難、との理由が最も多く、自治体の財政状況が公園緑地整備の停滞の大きな要因であることがわかります。また、用地交渉の難航により事業が硬直化していることも要因のひとつです。

これら、未着手区域の見直しの必要性に関しては、未着手・未完成公園緑地とも約 6 割以上が、見直しが必要、残りの公園については、先行買収済みや地元からの整備要望などにより、見直しは不要と考えられています。

次に、見直しをする際に懸念される問題として、都市計画上の説明がつかないことや代替地の確保が難しいということが挙げられています。

これらの調査結果を踏まえ、見直し検討の対象公園緑地を土地利用状況や課題によってパターン化いたしました。例えば、現況が住宅密集地である場合は、用地買収が困難で事業化が進まない、ということや、現況がお寺、神社である場合は、保全するために一定の担保性が必要という課題があります。現況がため池や農地、樹林地などの場合は、開発圧がある市街化区域と、放っておいても一定の保全が想定される市街化調整区域では状況が異なるため別々の検討が必要、などの課題が考えられます。

<見直しの対象範囲>

つきまして、見直し検討の対象範囲について、公園種別ごとにご説明させていただきます。

まず、都市計画公園の種別ですが、大きく 7 種類ございます。主として徒歩圏域内にお住まいの方が利用する住区基幹公園として、街区公園、近隣公園、地区公園があります。また、都市基幹公園としては散歩、運動等の総合的な利用を目的とした総合公園や主に運動が目的の運動公園があり、概ね 10ha 以上の大規模な公園です。さらに、一つの市町村区域を超え、広域的な利用に供する広域公園や、風致公園や動物公園、植物公園、歴史公園など特殊な利用を目的とする特殊公園がございます。このなかの、広域公園の見直しの検討につきましては、昨年度に見直しの基本方針を策定したところであります。また、特殊公園につきましては、風致や歴史的資源などの必要性は著しく高いものであり、また、立地が制約されて代替がききにくく、特異的なものであるため、今回の見直し検討の対象からは外す方向で、事務局として考えております。

この対象範囲を実際の未着手区域の公園種別内訳でご説明いたしますと、まず、先ほどの特殊公園は対象外と考えております。都市基幹公園の総合公園および運動公園につきましては、10ha 以上の大規模公園のため、府営公園見直しの基本方針の適用が可能かの検討をいたします。同様に 10ha 以上の緑地につきましても基本方針の適用可否を検討いたします。

よって、今回の見直し検討の対象公園は街区公園、近隣公園などの住区基幹公園と 10ha 未満の小規模な緑地といたします。

未着手区域のある市町村公園は現在 430 箇所ございまして、そのうちの 87%となる 373 箇所の公園が、今回の見直し検討の対象でございます。また、府営公園見直しの基本方針の適用可否を検討する都市基幹公園 40 箇所を含めると、96%、とほとんどの公園の見直し検討が可能となります。

<ガイドラインの方向性>

見直しの必要性和重複いたしますが、ガイドラインの方向性について再度ご説明させていただきます。市町村公園の整備状況などからも示されるように、財政状況の悪化により公園施設の整備が滞り化しているという現状のなか、みどりの全体量はまだまだ足りないという状況でございます。これらの現状を踏まえ、浮かび上がる 2 つの課題、「建築制限の長期化の解消」と「みどりの充実を図る」という相反する課

題の中で整合を図りながら、本委員会で検討するガイドラインは、何らかの現実的なみどり施策の実現手法を見出すもの、と考えております。

<必要機能の考え方について>

つづきまして、「必要機能の考え方」、「配置論、必要量の考え方」について、ご参考として従来の考え方などをご説明させていただきます。まず、必要機能の考え方についての参考として、みどりの3つの効果「存在効果」「利用効果」「媒体効果」があり、公園緑地の機能を検討する上でもベースになる考え方だろうと思われま

す。まず存在効果として都市環境の保全や都市景観の形成、水源涵養や生物多様性の確保や防災機能の向上があげられます。次に利用効果としてスポーツレクリエーションややすらぎや憩いを与える効果があげられます。媒体効果としては商業や観光、交流の促進や福祉、教育、その他、活動を通じて声をかけあうことで安心をうみだす効果などがあげられます。

これらは、「みどり」としての広い効果でありますので、今回の見直し対象となる住区基幹公園の機能として、それぞれの効果に濃淡がでてくるものと思われま

す。なお、参考までに、参考資料3-3の、豊中市公園利用実態調査によりますと、市町村公園の利用目的として、遊具での遊びや運動などで利用された方が約半数、散歩等の利用が3割近くを占める一方、のんびり休んだり、自然を楽しんだ方は1割に満たないという結果でございました。ちなみに、この利用目的の割合には、平日、休日による違いはほとんど見られませんでした。また、利用者の約9割近くが公園から15分以内のところにお住いの方でございました。

<配置論、必要量の考え方について>

つづきまして、配置論、必要量の考え方の参考として、従来の考え方から法改正を踏まえて変化してきた経緯についてご説明させていただきます。まず、従来の住区基幹公園の配置の考え方は、1haあたり100人の人口密度を標準として、半径250m圏内に街区公園を1箇所、半径500m圏内に近隣公園を1箇所配置することを標準としておりました。この、街区公園が4箇所、近隣公園が1箇所配置される1km²の区域を1近隣住区といたしまして、4近隣住区に1箇所、つまり半径1km圏内に地区公園を1箇所配置することが従来の住区基幹公園の標準配置の考え方でもございました。

しかしながら平成15年の都市公園施行令改正により、これらの誘致距離標準値の表示は廃止され、地域の実状に応じた都市公園の整備を促進することとされました。

この誘致距離標準値の表示廃止について、都市公園法運用指針では、現状緑地の状況や既存ストックの活用等を勘案する必要があることから、これまでのような一律の市街地と人口密度を想定し、公園種別ごとの誘致距離を数値をもって示すことはなじまない、としています。

さらに本年4月の都市公園法運用指針では、都市公園種別ごとの配置および基準について、地域における都市公園の整備水準等を勘案し、条例で定めることが望ましいとし、地域性に応じ市町村が独自に基準を定めるものとされました。

なお、運用指針では、配置・規模の考え方について、「すべての住民が同様の条件で利用できる」ことや災害時の避難地や防災活動拠点機能を考慮して定めることが望ましいなどと記されています。

つづきまして、必要量についてですが、これまで都市公園法施行令では、住民一人当たりの公園面積の標準値として、市町村全区域では10㎡、市街地では5㎡として掲げられていましたが、昨年11月に参考値とすることとし、市町村が独自に条例で定めることと改正されました。

また、みどりの大阪推進計画では、目標値として一人当たりの公園面積は定めておらず、府域面積に対する緑地の割合を4割以上確保すること、市街化区域の緑被率を20%確保することを目標に掲げております。また、北部・東部・南部大阪区域マスタープランでは、都市計画公園・緑地などの施設緑地だけで

なく、地域制緑地等と一体的に評価する仕組みについて検討していくこととしています。

このような背景をふまえ、必要量の考え方を整理する必要があります。

ご参考までに、平成 23 年に改定された吹田市第 2 次みどりの基本計画の抜粋をお示しいたします。平成 9 年の策定当初は施設緑地と地域制緑地、それぞれに対し目標値を掲げておりましたが、平成 23 年の改定では施設緑地と地域制緑地を一体的に評価し、また、目標値の示し方として、ひとり当たり面積から市域面積に対する緑地面積の割合に改定されており、今後はこのような考え方にかわってくるものと思われます。事務局からの説明は以上です。

(増田委員長)

基本的な考え方ということで、委員会の設置目的、スケジュール等の説明をいただいた。ご質問、ご意見等はいかがか。

(梶山委員)

資料 1 の P18、市街化調整区域の比率が高く、そのうち住区基幹公園がかなり占めていたが、一般的に市街地に配置される住区基幹公園が市街化調整区域に存在している理由を教えてください。

P20、「30 年以内に事業」というのは事業着手なのか事業完了なのか、定義を教えてください。

P21 の都市計画の重複、公共施設の重複とは具体的にどのような状況なのか、事例等を教えてください。

(事務局)

何故、市街化調整区域のところに都市計画決定されたかについては、30 年も以前の都市計画決定で、当時は市街化調整区域であっても、まだまだ今後人口がはりついていこうという予測も見据えたうえで都市計画決定されていたところもあるようである。

2 点目については 30 年以内に事業着手、という定義である。

3 点目の公共施設用地との重複については、例えば処理場などと重複している箇所などがある。

(増田委員長)

大阪府はほぼ全域が都市計画区域ですので、全域、市街化で人口がはりつくことを想定して計画決定されたのではないだろうか、ということである。

(谷口委員)

今回の「都市計画公園の見直し」と P28 にある「みどりの充実を図る」という表現はニュアンスが異なるように思われるが、事務局としてどのような判断をされているのか。

(事務局)

今回の見直しでは、基本的に、長期建築制限がかけられているところを解除するという中で、単に廃止するのではなく、「みどりの大阪推進計画」で示しているように、みどりを充実させていくという「みどり施策」を合わせて考えていく必要がある。府営公園見直しの基本方針と同様に、相反する課題ではあるが、みどりを充実させながら都市計画の見直しを進めていく、という整理をしている。

(増田委員長)

この辺りが一番大きな論点となっていくと思われる。全般的に、施設緑地としての公園面積もまだまだ足りず、覆われている緑の緑被という視点でみてもまだまだ少ない。一方、かなりの地権制限が長期に及んでいる、また、事業論からみると、財政上、整備が非常に難しいなかで、この 2 つをどう整合させていくのか、ということがこの委員会で議論されていくと思う。

(多々納委員)

市街地では住宅滅失後の跡地の利用形態として、最近 100 円パーキングが増えている。次の用途に転換するまで、オーナーとしては手戻りが少ないパーキングにすることが一つの有効な方法だと思うが、そういったものを公園とか緑地にできれば、と普段から思っている。そのような議論は、今回の委員会のできるのか。

(増田委員長)

委員会の場で議論していくと思う。土地係争がおこっている場合など、なかなか固いものが建てられない、あるいは巨大な資本投下ができないので、市街地には日銭の稼げる青空駐車場が発生する。我々の分野でも、それが一定の空隙を保証しているものだ、という話があるが、非常に不安定な土地利用のため、それを制度上どう位置づけるか。空隙として、あるいはオープンスペースの一種として位置づけることが可能かどうかというあたりは、ここで少し議論したらいいのではないかと。

緑化施策から考えると、行政がパーキングの一部を借りて、そこに未来樹を植え、10年、20年経って成長した樹木を残しながら建築をしていくというような考え方ができないか、と考えたりもする。制度論的に位置づけることができるかどうか、というのも興味深い視点。是非、この辺りも、本委員会で代替施策として可能か、議論させていただきたい。

本日は、この後、事務局から市町村公園の現状をご報告いただけると聞いている。課題認識を明確にすることが非常に重要だと思うので、忌憚なく報告をいただいて、具体的に今回どういう問題を保有して、どういう解決方法を探っていったらいいか等、意見交換に参加いただいたらいいのではないかと。

特に、北大阪、東大阪、南大阪で状況も違いそうだということが統計的にも出ており、市街地の状況に異なると思われるので、ご報告いただければと思う。

(事務局より以下の課題について報告)

1. 既に開設している都市計画公園の見直しについて

<現状>

- ・ 開設済みの都市計画公園
- ・ 少子高齢化に伴い昼間利用者の利用が激減
- ・ 若年層の夜間利用による風紀上の問題等よりトラブル頻発。
- ・ 近隣からは公園閉鎖の要望。
- ・ 周辺に開設済みの公園（未都決）あり。また、周辺の都市基盤整備状況も変化。

<課題>

- ・ 都市計画公園の再配置を検討の対象にすべきではないか
- ・ 一般市民からすると実態が事実。都市計画公園の整備の進捗率の考え方や、市域全体の緑被率の考え方、都市計画公園の計画決定のあり方について再検証する必要があるのではないかと。

2. 他の都市計画との整合について

<現状>

- ・ 未整備の都市計画公園
- ・ 事業化の目途なし
- ・ 現在、廃止の方向で検討されている都市計画道路に接道。
- ・ 都市計画道路が廃止された場合、都市計画道路と公園との間に約 2 m のすき間が生じる
- ・ 都市計画公園を整備するためには、現道まで公園区域を広げる必要あり。

<課題>

- ・ 直ちに公園整備を行えない状況にありながら、区域を変更してよいのかどうか
- ・ 整備目途がたたない状況において、新たに建築制限を課すことについて住民合意が得られるのか

- ・都市計画道路の見直しに関する諸問題については検証が必要

3. 公園が不足している地域の見直しについて

<現状>

ケース 1

- ・未整備の都市計画公園
- ・街区公園
- ・事業化の目途なし
- ・都市計画区域内には戸建て住宅が建ち並ぶ
- ・周辺においても、戸建て住宅、共同住宅、工場等が立地
- ・公園が非常に少ない地域であり、農地等のオープンスペースも少ない

ケース 2

- ・一部未開設の都市計画公園
- ・近隣公園
- ・現時点において未整備区域の事業化の目途なし
- ・未整備区域には戸建て住宅が建ち並ぶ
- ・現開設区域のみの面積では、街区公園の標準面積レベルしか満たさない
- ・街区公園の位置づけとなると、誘致圏に含まれない市域が増加
- ・周辺はみどりが少なく、代替性が考えられない地域

<課題>

- ・みどりが少なく代替性が考えられない地域にける、整備目途がたたない都市計画公園を解消するための方策が必要

4. 必要性はあるが事業化困難な公園について

ケース 1

<現状>

- ・未整備の都市計画公園
- ・新旧の住宅地が混在している地域に位置する
- ・事業化の目途なし
- ・現在は住宅が建ち並び、防災上等の観点から必要性は増大
- ・当初計画されていた区画整理事業が頓挫
- ・建築制限に対する問題は、今のところ発生していない

<課題>

- ・中長期的に進めていくことが必要な都市計画施設において、建築制限の考え方の整理や影響を最低限とするような緩和措置等考えられないか

ケース 2

<現状>

- ・一部未開設の都市計画公園
- ・開設部分において機能は確保されている
- ・現状、多くの市民に利用されており、未開設区域が利用を阻害する状況にはない
- ・未開設区域の必要性が低いため整備効果が見込めず、整備の優先順位は非常に低い

<課題>

- ・都市計画決定時の事業計画にとらわれることなく都市計画変更はできないか

5. 市街化区域内における、現況がため池の都市計画公園の考え方

<現状>

- ・ 現況がため池部分をそのまま都市計画公園としている
- ・ 誘致圏域を踏まえ検討した結果、他に適地がなく、ため池に都決したものが多い
- ・ 誘致圏の考え方を踏襲すると、必要性は依然高い
- ・ 市区内の農地減少にともない、ため池の必要性は低下
- ・ 事業化の目途なし

<課題>

- ・ 最低限の整備により、ため池を都市計画公園としての位置づけを行うことができないか
- ・ ため池を活かした新たな整備手法など何かアイデアはないか
- ・ ため池と都市計画公園の共存や事業化の促進手法などの検討が今後必要

6. 現況がため池の都市計画公園の見直しについて

<現状>

- ・ 農政事業で整備し、一部公園として機能しているため池あり
- ・ 廃止で検討している都市計画道路に隣接する公園区域あり
- ・ 工業専用地域に位置する公園あり
- ・ 水防ため池としての機能を有している

<課題>

- ・ 求められる機能や周辺の土地利用状況、都市施設状況等を勘案して、画一ではない都市計画の見直しが必要

7. プレイロット（戸建て住宅の中に位置する遊園）の維持管理について

<現状>

- ・ 市域に **60** 箇所以上の遊園あり
- ・ 遊園は、都市公園法に準じて条例で位置づけ
- ・ アンケート調査では、住民の方の愛着や利用頻度等、地域によってばらつきあり
- ・ 遊具の老朽化
- ・ 求められているのは休息用のベンチや花壇
- ・ 少子高齢化により、整備時から利用状況が大きく変化

<課題>

- ・ 現状に適応した遊園の利活用のあり方を検討する必要あり
- ・ 管理体制の見直し、市民主体の維持管理体制を再度検証
- ・ 利活用されていない遊園を処分することで、処分費を有効活用できないか

8. 一人当たりの公園面積の考え方について

<現状>

- ・ 一人当たりの公園面積について条例委任されることになった
- ・ 現状の面積は、参酌値である市街地 **5** m²/人に対しては充足、市域 **10** m²/人には届かない状況
- ・ 現都市計画公園・緑地すべてを整備しても、**10** m²/人には足りない
- ・ 長期未整備の公園は住宅地が張り付いており、事業化が困難な状況
- ・ 一方、みどりの基本計画では緑量を増やす将来像を描いている

<課題>

- ・ 一人当たりの公園面積の設定をどのように考えるか
- ・ 公園整備以外でみどりを増やす手法、施策の検討が必要

9. 既存公園を活用した市民サービスの向上

<現状>

- ・開設から**30**年以上経過した公園が全体の半数以上
- ・施設の老朽化が懸念
- ・公園施設においてもバリアフリー化が必要（平成**18**年バリアフリー新法）
- ・新たな公園整備の目途なし

<課題>

- ・限られた予算でより市民サービスを効果的に向上させるため、公園の新設から既設公園のリニューアルやバリアフリー化に投資するというような方向転換が必要

（増田委員長）

各々現状と課題を特徴に合わせて、ご報告いただいたが、ご質問等はいかがか。

（谷口委員）

寝屋川市の行政という立場で、いくつか事例紹介させていただきたい。

全体面積**12ha**程度の市を代表する治水緑地がある。この治水緑地は市内のまつりなど様々な行事に活用されており、中には**10**万人規模が参加するイベントもある。朝には体操などが行われたり、また親水機能も有しているので野鳥などもいる緑地である。そして、その横に、未着手の都市計画公園がある。いろんな利用に供されており公園機能を有する治水緑地が隣にありながら、誘致圏や公園種別を考えると、未着手の公園は廃止できず、また、整備をしたとしても無駄な整備になってしまうと考えられるような状況がある。

次に、土地区画整理事業の計画図をご覧いただきたい。住区基幹公園クラス**4**つの公園が計画されているが、これらは都市計画公園ではないので、見直し対象にはならない。土地区画整理事業では、必ずこのような公園や大きな道路等が整備されるため、新市街地を形成する際には、従来の都市計画公園を整備するよりも、このような事業によって公園整備をあわせて行う、という手法に変わってきている。都市計画決定から**40**年以上も経って何故整備できないのか、ということについては、各市も行財政を伴う形のなかで、事業効果がより高くなるような手法の公園整備に、現在は変化してきている、という観点を追加していただきたい。

また、未整備の都市計画公園区域内や周辺には、住宅がはりついている状況が見受けられる。そのような市街地公園の中の重大なポイントとして、周辺住民の方の生活を脅かすような利用状況、利用マナーが非常に大きな問題になっている。利用する方は、公園は増やしてほしい、ところが住んでいる方からすれば、その公園を整備されることによって迷惑をこうむる、という、相反する状況になり、なかなか公園の整備ができない。そのような意味で、区画整理事業のような新たな事業のもとで整備していくということが、非常に効果があるし税収効果もあがる。**40**年前と比べると、公園を利用した遊び方も多様になってきた。府営公園のような大規模公園であれば、それらの利用目的すべてを包括するような効果がある整備が、なかなか人口密度が高いところでは難しく、さらに大きな公園が必要、などという矛盾も生じてくる。

このような問題があるということ、恐らく他市さんも同様だと思つので、当市を例にして、この場を借りて紹介させていただいた。

（増田委員）

ありがとうございます。他、ご意見等はいかがか。

（西村委員）

資料に「整備形態にとらわれず都市計画公園の事業の精算」と記述されているが、具体的な考えを教えてください。

(増田委員長)

「精算」という言葉の意図、事業論上の経緯が「精算」にあるのかどうか、説明いただきたい。

(事務局)

私どもの方ではあえて「精算」という表現を使用した。該当公園は、事業化の際、いろいろな条件のもとで、一部事業区域から除いて整備を完了しており、現状、整備効果は十分出ているという状況である。現段階で、一部公園の機能に関わらないところについては、都市計画区域を変更し、この公園はすべて完成したという位置付とする考え方は妥当かどうか、庁内で検討しているところである。

(西村委員)

それは、行政としての今後の方向性としての要望という考え方でよいか。

(事務局)

要望というか、そのような考え方で都市計画変更するということが、妥当かどうかということである。現実的に長期間権利制限をかけているという中で、現状で十分事業効果がでており、今後着手して事業する優先順位は非常に低い。このような状況であれば、この公園は完成したとみなしてよいのではないか、ということの中で、考え方として「精算」というような表現をしている。

(西村委員)

それは、財政状況とか費用対効果の問題とは別の観点として、優先順位ではなく、別の次元でということか。

(事務局)

別の次元で都市計画変更するということは可能か、ということである。

(西村委員)

ありがとうございました。

(増田委員長)

「精算」という言葉自体をどう定義されているのか、通常、都市計画手続き上の中で「精算」という表現は使わないと思うので、私も気になった。

私の方から2、3お聞きしたいのだが、「3. 公園が不足している地域の見直しについて」の説明の中で、何故廃止を検討しているかがなかった。「4. 必要性はあるが事業化困難な公園について」の場合は、同じ密集市街地の中でも、防災上非常に重要であるため、解除というよりも規制緩和という方向の中で対応できないか、という議論がされているという報告があったが、何故廃止という話が出ているのかということをお聞かせいただきたい。

(事務局)

例えば、戸建て住宅に住んでおられる方々に立ち退いていただいて公園を整備するとなると、住民の方に対して説明が難しいというところがある。整備する公園というのが街区公園のような場合、公園の価値や効果が住民の方に伝わりにくいということがある。防災上の評価はあるとは思いますが、住民側の視点で理解していただけるような決定的な理由が見つからない。また、都市計画道路などの廃止も進んでおり、53条の制限をかけ続けるのがどうか、ということもある。この街区公園にお金を投資していくというのは難しい現状において、廃止に向けた検討も、やっていってしかるべきだろうと考えている。以上の理由から、廃止に向けて検討していきたいということである。

(増田委員長)

それは、行政の判断である。例えば建築制限をかけていることに対して、何か具体的に苦情がでているとか、あるいは非常に高い要望がでていっているというようなことはあるのか。

(事務局)

この公園が都市計画決定されたのは非常に古く、建築制限に対する苦情等は特にはない。先ほどに説明に補足すると、市域の都市計画公園は、ほとんどが整備済み、あるいは暫定開設ならびに暫定開設している公園が間もなく整備完了する、というところである。公園の周辺地域では、誘致圏域外の区域もあるが、ほとんどが公園整備されるようなエリアであり、このような状況で、すでに住宅が建ち並んでいる中、この街区公園を整備するのか。小さい公園であるので、ボール遊びをした時の苦情など、そういう面も考慮した議論になってくる。以上より、街区公園 1、2 箇所の廃止、あるいは一部開設している残りの部分の廃止、ということを経営として考えていかなければいけないというところである。

(増田委員長)

わかりました。そういう状況の斟酌をきっちりしないといけない。先ほどの説明では、単に長期化しているという話だったが、他の種別の公園でのサービス圏域の重複など、その辺りをきちんと議論するか。単に事業論で、30 年以内にできないからやめていいか、という議論ではないということ。他、何かご質問はないか。

(多々納委員)

ため池にかかっている都市計画公園は、何が問題なのか。整備するということはどういうことを意味していて、お金がどのくらいかかるから整備できない、とか、整備するとすればどのようなことが問題となるのか、等のイメージがわからないので、教えていただきたい。

(事務局)

ため池は、水利権があるなど、なかなか整備が進まない。また、水利権がなくなった区域では開発の圧力が高まっている、という現状がある。ため池の整備は、地域によって都市側の公園整備計画が求められる一方で、農林事業で整備することもある。都市側と農側の融合を図ることがなかなか難しく、強力な整備まではいけない、というのが現状である。

(多々納委員)

都市公園としての要件を満たすためにコストがかかる、というように理解したらよいか。

(事務局)

そういうこともある。

(多々納委員)

水面は埋め立てなければいけないのか。

(事務局)

ため池を活かした公園ということで計画している部分があり、すべてを埋めるということではない。ため池の一部を利用し残りは埋める、という公園整備が大半を占めている。

(多々納委員)

ありがとうございます。そのような通常の整備にかかるコストを勘案すると、現状では大変だということ

とか。他の事業、例えば治水関係の事業とか、ため池の活用という話はよく出てくると思うが、そういった別事業と合わせて整備するという議論はできるのか。

(事務局)

都市が求める公園ということではないが、農林事業でため池の改修として、外周を散策路等に整備していただいている現状がある。都市側の公園というイメージではなくて、私どもとしては、都市も農も含めた整備の中で供用開始できればと考えている。しかしながら、いったん供用開始をすると、将来的に都市公園として整備する際に補助が適用されないのでは、という懸念もあり、なかなか供用開始ができないという問題もある。

(増田委員長)

確か南部のため池では、府のオアシス整備事業で整備し、その後、公園事業の中で維持管理をしているという都市公園があったと思う。事業手法は、どちらの事業でやっても別に問題はないが、国の補助金の問題だとかはあると思うので、府で一度ご確認をお願いしたい。他、何かございますか。

(岡委員)

都市公園というのはすべて買い上げる形なのか。借地はできるのか。

(増田委員長)

従来までは権原を取得するという形であったが、基本的には、法改正もあり、借地公園も可能である。

(岡委員)

そういうことを、しっかりと検討されている市町村はあるのか。特にため池などは共有財産であるので、一時的に借りるとするような形で利用できないか。

(増田委員長)

府下で借地公園というような事例はあるか、教えていただきたい。

(事務局)

府営公園では、寺社から借地している長野公園の事例がある。従来、都市公園法では借地公園の廃止ができなかったが、契約者が借地を解除する場合に公園を廃止できるという条項が追加され、法改正により緩和された。このように、社会情勢が変化してきたという状況にある。

(岡委員)

都市計画決定したものを、お金がないから廃止するという話ではなくて、むしろ、何とか実現させるという方向で考えるというのが正しいのではないか。これは意見であるが、先ほどから公園を使っている、使っていないという言い方で説明をされているが、公園というのは市民が憩う場であると同時に、貴重なオープンスペースとして都市計画上キープされているものである。先ほどの話であったプレイロットなど、誰も使っていないが、空間があるというところに、周辺住宅地の価値を高めるという意味がある。あの用地が売り飛ばされて、他の家が建ったり、マンションが建ったりということが、万一起こったら大変な事だと地域の方々が認識すれば、プレイロットを守るという方向がでてくるかもしれない。

ため池にしても、ため池部分は水面で上に物が建たない、水面が見えているということに意味があって、使う、使われないという以前の価値があると思う。そういう意味で、公園の利用状況に関わらず、公園の新しい意味を、この会議で見つけられればというように感じている。

(増田委員長)

ありがとうございました。他、いかがでしょうか。

(梶山委員)

質問ではなくて私の意見であるが、行政的な立場からすると、例えば**30年**も放置されて着手していない場合、一般論として、権利制限をかけている。それが顕在化しているか否かの問題はあるが、潜在的に権利制限をかけている。それを、地元に対し、公園の整備予定を明確にできないということは、行政責任が非常にあいまいである。いつ整備できるのか、できないのであったらどうするのか、それを明確にする必要がある、というのが行政の立場であろうと思う。

昨年も議論があったかもしれないが、盛岡裁判の最高裁で**60年**以上も経過したものに対して、建築制限をかけているのはいかがなものかという裁判官の意見があり、非常に重く受け止めなければいけないと私は思っている。ただ、いろんな委員の方から意見があったように、例えば密集市街地の公園がなくていいかということ、なくていいことはない。ではどうやって、整備するのか。その辺をきちんと考える必要がある。

借地公園はかなり法制度が整備されて、**10年間**担保されたら補助金も出る、というような制度に変わってきた。また、多々納先生がおっしゃったように、コインパーキングの活用を借地も含め検討するなど、都市計画にこだわらず、開設公園もすべて合わせた議論をし、本来必要なものはどのように整備するか、ということを整理する必要があると思う。

もう一つ、緑化がされていないということに対しては、もし公園を廃止するのであれば、廃止してその緑化をどう進めるか、という代替案が行政として必要である。昨年、私どもの方で各市町村にアンケートを行った。市役所とか学校を含めた公共施設の緑化について、整備状況の把握を確認したところ、**3市**しか定期的に把握していない、という回答であった。

公園を廃止する、廃止しないという議論ではなくて、最初に問題提起があって、では、緑地の少ない市町村はそれをどうやってみどりを増やしていくか、ということが大切だと思う。また、配置論において、近隣住区論であれば、近隣公園と同じ数の小学校が配置されているはずである。この小学校の緑化や公園的な利用、校庭開放などを合わせてきちっと議論していただきたいと思う。

(増田委員長)

ありがとうございます。ここで、本日欠席の嘉名委員の方から意見をいただいているということですので、報告をお願いしたい。

(事務局)

嘉名先生には、本日の資料をご説明したうえで、

「公園の役割は時代によって変化する中で、高度成長期に都市計画決定したものを一旦見直し、次の展望としての新しい公園のあり方を考える必要があると思う。また、人口が減少していく中では、市街地の空地、空家が問題となり、このマネジメントが今後重要となってくる。土地の所有と利用の概念を分けて、**20年**から**30年**くらいのスパンで、税の減免のインセンティブなども考慮して、地域制緑地的なみどりで空地を埋めていくような制度を考えていってはどうか、と思う。」

という意見をいただいている。

(増田委員長)

ありがとうございます。

今日は、どちらかという課題認識ということであるが、他、いかがでしょうか。

(伊藤委員)

2点、感想を含めたコメントだが、冒頭の事務局説明の中で、これからの整備の考え方として、地域性というものを勘案した配置論の考え方を整理していくという内容があった。今日報告いただいた各市の現状と課題の中では、それぞれの地域性を詳しく伺うことができなかったと思う。今後、検討を進めるなかで、「地域性をこのように勘案した結果、このようにする」、というようなことを、もう少し詳しく伺いたいと思う。

2点目として、既に開設している公園について、利用されていないので廃止とか、利用者のマナーが悪いので廃止という話があった。もう少し、残す方法で積極的に考え、どういう風にしたら健全な形で利用してもらえるようになるかというような方向の話ができるよいのではないかと。

(増田委員長)

ありがとうございます。他、よろしいか。

事業論的な廃止という話ではなくて、現在の社会情勢の中で公園の計画論というのをきっちりと認識しておく必要があり、それを達成するための方法論として、施設緑地だけではない地域制緑地の適用も含めて考えていく必要がある。今日お聞きした中で、事業論であるとか、あるいは苦情対応であるとかの話が原因で廃止というところへ短絡的にいかないように、気を付けていただきたい。

もうひとつは、東南海・南海地震の発生確率が非常に高まっているなか、事前復興という言葉がよくつかわれている。これは、例えば阪神淡路大震災の際の復興計画がどういう形でできあがったかという、ほとんど市街地で埋め尽くされていて動かなかった都市計画が、市街地が崩壊したことによって、元の都市計画をベースに復興計画を立案して復興してきたという歴史がある。それからいくと、どのように計画性を担保していくのか。単なる建築制限というだけの話ではなく、事前復興という考え方も視野に入れておく、という時代背景にきているのだと思う。そのようなことも踏まえながら議論していきたい。

また、利用あるいは維持管理の問題と、これから整備するという話は表裏一体である。管理上の問題があり、財政負担をかけたくないで新たに公園は整備したくない、というような逆転した理論にならないよう展開をしていく。最終的には、地域性の勘案というところで、これから都市間競争が起こっていく中で、各々の市の売りや魅力、住むという行為に対して、どれだけの行政サービスの責任があるのかという辺りも考えて対応する必要がある。短絡的に議論がならないようにすること。一方、行政のアカウンタビリティというところで、どのように議論を進めていくか。事務局の説明の中で、住区基幹公園は大半が15分圏内で利用されているという調査結果の話があった。大きな公園になればなるほど、大きな利用圏域を持っているが、実態の生活行為、特にこれから高齢社会が進行していく中での、例えばご老人の方々が連続歩行距離300m程度、なども踏まえながら考える必要性を感じた。この辺りも斟酌しながら、議論をつめていきたいと思うので、事務局は、特に市町村と府で何回となく意見交換をしていただいて、あるいはこの場で必要であれば市町村の方々と意見交換しながら進めていきたいと思うので、よろしく願いしたい。

私の方で預かっていた議題は以上で終わりたいと思う。議事進行を事務局にお返す。どうもありがとうございました。

【閉会】

(事務局)

委員長はじめ委員の皆様、本日はお忙しいところ誠にありがとうございました。これにて本委員会を閉会させていただきます。本日はどうもありがとうございました。