

## 第4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25年1月24日（木）

午後9時45分～12時00分

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

#### （増田委員長）

では、早速だが、第3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3回委員会でもいただいたご意見と合わせて、府営公園見直し基本方針の適用可否ケーススタディについて説明させていただく。

まず、第3回委員会でものご意見であるが、見直しフローについて、新たな代替施策の確保とは何かというご質問をいただいた。「新たな代替施策の確保」とは、都市公園としての整備にこだわらず別の整備手法として新たな施策を検討し、何らかの代替手法を探求していくものと考えている。

次に、当初、公園に求められていた機能と現時点で求められている機能をフローの中で表現できないか、というご意見をいただいた。ケーススタディ結果のアウトプットを1枚のフローで表現することとし、その中で指定当初より変わらず求められている機能や新たに追加された機能について明らかにするものとした。具体的には、評価結果フローにおいて、まず、諸元の中で当初公園に求められていた機能を整理し、次に必要性評価の中で、現時点で求められている機能を明らかにした。さらに現時点で求められている機能では、公園そのものに求められている機能と、未着手区域に求められている機能を整理し、必要機能の時系列の変化や開設区域の充足度を明確にした。

次に、整備保留という表現について、ポジティブな検討であることがわかる表現にできないかというご意見をいただいた。「整備保留」を「整備手法等の検討」という表現に修正し、この箱の中では、都市計画を存続して公園整備をするのか、廃止して別の代替施策に転換するのかを検討するものとする。

また、市街化調整区域内の公園を、市街化区域と同等に論じているのではないかと、基本的には市街化区域の公園整備を優先すべき、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、各市町村が整備の優先順位を含めて総合的に判断するものと考えている。

また、都市計画の見直しとしては「目的」「手段」「代替策」がポイントであるので、本ガイドラインではこの部分を強調し、事業の優先度は補足的にすべきとのご意見をいただいた。ガイドラインでは、実現性の有無までを明確にする必要があると考えるため、実現性評価において、市町村域全体の整備優先順位も考慮して評価するものと考えている。

関連して、市町村域全体での優先順位の判断が必要とのご意見や、都市計画を見直すうえでの事業性の議論は必要とのご意見もいただいた。これらを踏まえ、実現性評価カルテの中で、市町村域における整備優先順位を考慮し、総合的に評価するものとする。

また、「代替性評価」の表現について、意図がわかりにくいというご意見があったため、都市計画道路見直しの表現と合わせ、「代替機能評価」と表現を修正する。

続いて、未着手区域の現状の機能、ポテンシャルについて評価し、例えば現状が空地等で、空間機能がある場合など、必要に応じて担保する検討をすべきではないか、とのご意見をいただいた。整備手法等の検討のなかで、現状が求められるみどりの機能を有している場合は、担保性を検討することとし、対応したいと考えている。

次に、評価結果についてオールオアナッシングではなく、区域縮小のうえ整備するという結果があってもよいのでは、というご意見をいただいた。ご意見を踏まえ、フローを修正し、代替できるものがあればその部分を廃止、区域縮小のうえ、存続する部分について実現性評価の中で「整備」あるいは「代替手法の検討」について評価を行うものとする。

続いて、密集市街地における空地機能など、重要性が高い機能については、何らかの実現手法を検討すべき、とのご意見をいただいた。「整備手法等の検討」のなかで、例えば、都市計画公園整備にこだわらず地域住民と連携した解決策を図るなど、各市町村が積極的に検討していくものと考えている。

次に、必要性評価カルテについて、開設区域も含めた、その公園に求められる必要機能を評価し、そのうえで開設区域における充足度合いを判断すべきとのご意見をいただいた。

ご意見を踏まえ、必要性評価カルテを次のように修正した。

まず、評価を1次評価、2次評価にわけ、1次評価では、開設区域も含めたその公園にもとめられる必要機能を評価する。次に、1次評価で必要と評価された機能についてのみ、2次評価で開設区域でその機能が充足しているかの評価を行う。これにより、どの機能が開設区域で充足しておらず、最終的に必要機能として存続しているかを明確にできるカルテとした。

次に、ケーススタディのアウトプットについて、隣接する都市計画道路等の実現性についてなどを明確にすることとご指摘をいただいた。必要な項目については、評価結果のフローや評価図の中で明確にするものとする。また、「避難スペースの確保」の表現について、「一時避難」と明確にすべきとご指摘もいただいたので、誤解を招かない明確な表現に修正する。

次に府営公園見直しの適用可否のケーススタディについて、全般的なご意見として、まず、実現性評価の中の買収難易度について、求められる機能によっては必要に応じて強制的な買収の検討についても考慮すべきでは、とのご意見をいただいた。必要に応じ、強制買収も視野に入れた上で、各市町村が適宜、買収難易度を判断し評価するものとする。

また、今の厳しい財政状況では、すべて実現性が低いとなり、「整備保留」の箱に入ってしまうのではないかと、というご意見をいただいた。実現性の判断につきましては、各市町村が、市町村域全体の中で、優先順位を検討し評価していくものとする。

次に、個別のケーススタディ公園ごとにいただいたご意見もあるので、前回提示した結果とご意見、

それを踏まえた修正案について、説明させていただく。

ケース①（第3回委員会提示結果）

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） <その他> →存続（整備保留）
	環境	宅地、	×	低い	
	景観	農地部 →×	×		
利用		その他 →○	×		
媒体		→○	×		

○：あり ×：なし

評価結果に対し、見直し評価を行う区域設定は地形地物等によりわかれる一団のブロックごとに検討すべきというご意見や、現況の寺社、ため池を代替性が無いとした評価について府営公園見直し基本方針の考え方と整合が図れていないため、再度考え方を整理すべきとのご意見をいただいた。

これらを踏まえ、次のように再検討を行った。

ケース①（修正案）

公園種別：風致公園（総合計画に位置づけあり）

評価対象：現況が宅地、農地部のみ

ため池、寺社→総合計画に位置づけ  
 ため池の一部は市が所有  
 著しい建築制限なし
 
 →公的所有とほぼ同等→対象外

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	/	/	/	現況風致地区により代替性があるため、都市計画廃止
	環境	○	○	/	
	景観	○	○	/	
利用		×	/	/	
媒体		×	/	/	

○：あり ×：なし

ケース②（第3回委員会提示結果）

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

未着手区域の現況：ゴルフ練習場、住宅地等

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		×			

○：あり ×：なし

評価結果に対し、ゴルフ練習場の担保性の判断について整理が必要、また河川に近いこのエリアでは、状況によって必要機能は変化するのではないかとのご意見や、住宅地が張り付いている区域と、それ以外の区域について実現性の考え方は異なるのではないかとのご意見等をいただいた。

それらのご意見を踏まえ、次のように再検討を行った。

ケース②（修正案）

公園種別：総合公園

未着手区域の現況：ゴルフ練習場、住宅地等

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	○	×	ゴルフ練習場	ゴルフ練習場 都市計画公園・緑地 として存続 →整備 住宅地 都市計画公園・緑地 として存続 →整備手法等の検討
	環境	○	×	→高い 住宅地	
	景観	○	×	→低い	
利用		○	○		
媒体		×			

○：あり ×：なし

第3回委員会でいただいたご意見および、府営公園基本方針適用可否のケーススタディについての事務局からの説明は以上である。

（増田委員長）

何か、ご質問等はないか。よろしいか。

それでは、続いて、議題の「見直し検討フロー・カルテ（案）について」、「住区基幹公園のケーススタディについて」の説明をお願いします。

（事務局）

<見直し検討フロー・カルテ（案）について>

まず、前回、市街化調整区域用の簡易フローも提示させていただいたが、府域の市街化調整区域内に位置する見直し対象公園が14公園と少なく、また、いずれも誘致圏が市街化区域にかかっていることから、調整区域の公園も市街化区域と同じフローで、よりきめ細かく評価してまいりたいと考えた。したがって、前回提示した市街化調整区域のフローは廃止したいと考えている。

前回提示した市街化区域用フローからの修正項目であるが、まず、調整区域の場合に確認をしていた「新たな土地利用に対する配慮の要否」について、都市計画廃止後のチェック項目としてフローに追加した。

また、前回委員会での、「都市計画廃止について、オール or ナッシングではなく、一部でも整備できるような評価とすべき」とのご意見を受け、区域の一部のみを廃止し、残りは存続するための「区域変更のフロー」を追加した。また、この結果、区域縮小による公園種別の変更も考慮し、必要性・代替性評価の箱のなかに「公園種別の確認」を追加した。

最後に、「整備保留」の表現を「整備手法等の検討」というポジティブな表現に修正した。

これらを整理し、変更後の見直しフロー全体の流れを見ていただくと、まず、必要性評価では公園としての必要性を機能ごとに評価し、必要性が低ければ右側矢印で都市計画公園・緑地の廃止となる。

一方、必要性が高い場合は、代替機能評価の箱に下り、ここで代替機能があれば右側矢印で、区域全域が代替可能であれば都市計画公園・緑地の廃止に、区域の一部のみ代替可能であれば、代替可能区域のみ廃止し残りの部分の都市計画公園・緑地は存続する、「都市計画区域の変更」の箱におりてくる。いずれにせよ都市計画を廃止した場合は、その地域が「緑の充足した区域か」の確認、及び廃止区域の「新たな土地利用に対する対策の必要性」を勘案し、必要であれば「誘導によるみどりの確保」を図っていくこととしている。

また、代替機能評価において、代替機能がなければ、都市計画公園・緑地を存続するものとし、実現性評価を行う。実現性が低ければ「整備手法等の検討」の箱に流れ、ここで新たな代替策が確保できれば、都市計画公園・緑地を廃止するものとする。一方、代替策が確保できなければ、ずーっとここで整備手法の検討や調整をし続けることになる訳であるが、5年から10年スパンで再検証を行うものとし、再度必要性の評価から再評価を図っていく。なお、実現性評価で実現性高い場合は、当然の事ながら、公園整備を図るものである。

次に評価カルテであるが、前回ご指摘いただいた「公園の必要機能全体を評価のうえ、現状の充足度を判断すべき」とのご意見を受け、ご覧のような2段階評価のカルテに変更している。

まず一次評価で公園全体の必要性評価をし、開設区域がある場合は2次評価で現状の充足度を評価することで、未着手区域の必要性を評価しようというものである。

また、必要性評価カルテ・代替性評価カルテともに、ポジティブな区域縮小などの確認を行うための「公園種別の変更確認」欄を追加している。

評価カルテの内容として（資料3）、まず、必要性評価はみどりの3つの効果、存在・利用・媒体効果として防災の避難地機能や利用のスポーツ、レクリエーション機能など、細かな機能に切り分けて個々の項目ごとに評価していくものとしている。

具体的な評価の流れは、一次評価で公園全体の必要性を機能ごとに評価し、YESであれば右側の2次評価、すなわち必要とされている機能が開設エリアで満足されているかを評価し、NOとなる場合、つまり充足していなければ、その機能について未着手区域整備の必要性が高いという評価になる。

続いて代替性評価カルテであるが、必要性評価において「必要性が高い」として残った機能についてのみ誘致圏域内で代替機能の有無を確認していく。ここで、必要性が高い機能が全て代替できる場合は都市計画公園・緑地の廃止、代替できない機能が一つでも残った場合は都市計画公園・緑地を存続することとなり、続く実現性評価を行っていく。

実現性の評価は、土地利用の現況に応じて、買収難易度、コスト、整備の優先性等を勘案しながら、最後に実現性の高低を総合的に評価する。

前回委員会からの変更点も含め、見直しフロー・カルテ（案）についての説明は以上である。

＜住区基幹公園のケーススタディ＞

続いて、住区基幹公園のケーススタディを3例説明させていただく。今回ケーススタディを行ったのは、次の街区・近隣・地区の3種別の公園である。

ケース③（市街化区域（一般市街地）、未完成公園）

公園種別：近隣公園

計画面積：1.1ha

開設面積：0.38ha

未着手面積：0.72ha

未着手区域の現況：駐輪場、駐車場（暫定）、戸建て住宅

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	×	/	/	◆必要性の高い環境、景観機能について、公共施設の敷地緑化や都市公園等により代替可能 → <b>廃止</b>
	環境	○	○	/	
	景観	○	○	/	
利用		×	/	/	◆街区公園に公園種別変更
媒体		×	/	/	◆新たな土地利用への配慮必要（駐輪場、緑道等）
都市計画上の確認		×	/	/	

○：あり ×：なし

ケース④（市街化区域（密集市街地）、未完成公園）

公園種別：街区公園

計画面積：0.31ha

開設面積：0.18ha

未着手面積：0.13ha

未着手区域の現況：戸建て住宅等

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	○	○	/	◆必要性の高い防災、環境、景観機能について、隣接するちびっこ広場や社寺林等により代替可能 → <b>廃止</b>
	環境	○	○	/	
	景観	○	○	/	
利用		×	/	/	◆新たな土地利用への配慮不要
媒体		×	/	/	◆ちびっこ広場区域追加検討
都市計画上の確認		×	/	/	

○：あり ×：なし

ケース⑤（市街化調整区域、未着手公園）

公園種別：地区公園

計画面積：5.50ha

開設面積：0.00ha

未着手面積：5.50ha

未着手区域の現況：池

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	×			◆必要性の高い景観機能について、一団の農地、河川緑道等により代替可能
	環境	×			
	景観	○	○		
利用		○	○		◆利用・媒体効果について都市公園、学校、河川緑道等により代替可能 → <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">廃止</span>
媒体		○	○		◆新たな土地利用への配慮必要（景観法の適用、まちづくり協議会の設置等）
都市計画上の確認		×			

○：あり    ×：なし

住区基幹公園のケーススタディについて、事務局からの説明は以上である。

（増田委員長）

質問、ご指摘等いかがか。皆さんにお考えいただいている間に、本日ご欠席の西村委員、多々納委員からの意見をいただいているので、事務局より紹介をお願いします。

（事務局）

西村委員、多々納委員に事前に本日の資料を説明させていただいた。両委員とも概ねご理解いただいたが、多々納委員からは個別に次のようなご意見をいただいたのでご紹介させていただく。

まず、一つ目として、市町村公園見直しのガイドラインであるので、実際に市町村が見直しの評価をしていく。その際に市町村が使いやすいように、評価の判断をしやすいようにカルテの解説書などが必要ではないか、というご意見をいただいた。

次に、整備手法等の検討の中で、新たな代替策を検討していくことになるが、この「新たな代替策」について、フローの中では借地公園や空き地・駐車場の利用等の例示をしているが、もっと全国の事例等を参照しながらメニュー一覧というものを提示しないと進まないのではないかとご意見をいただいた。以上、2点については今後事務局としても検討してまいりたいと考えている。

最後に、寺社を含めた代替施設の担保性が問題ではないか、社寺林の担保性を確保するような工夫を考えるべきとのご意見をいただいた。

西村委員、多々納委員からいただいたご意見は以上である。

（増田委員長）

はい、ありがとうございます。今のご意見も踏まえてであるが、何かお気づきの点等いかがか。

（谷口委員）

神社の担保性であるが、大阪府では22市が鎮守の森のような景観の優れたものについて、保存樹として市で指定をしている。ケース④の神社では立派なクスノキがあったと思うが、その中でも特に優れ

た4本については昭和50年代から保存樹として指定されているので、一定の担保性は有すると思われる。

(増田委員長)

この頃、社会的背景が変わってきており、神社と言えども氏子がいなくなれば廃止せざるをえないという状況がある。担保性が懸念される場所であるが、今、ご紹介いただいたように、ケース④の社寺林については保存樹・保存樹林として指定されているということである。ありがとうございます。

他、いかがか。

(梶山委員)

関連して、ケース⑤の説明があった中で一団の農地が景観機能の代替だという評価があった。穴抜き調整区域の農地が担保性がどこまであるかという、その視点の議論をきちんとしないといけない。

また、フローであるが、一番最後の「整備手法等の検討」の後、「誘致圏内における新たに代替策の確保」、その後「都市計画公園緑地の廃止」という表現があるが、ここもオールオアナッシングではないと思うので上の「都市計画公園・緑地区域の変更」という表現との整合というか、さっきのケーススタディの中でも一部区域縮小、あるいは一部区域の拡大という可能性もあるという話があったが、これも廃止一つではなく、「区域の見直し」という表現が必要ではないか。適切な表現にしていきたい。

(増田委員長)

大阪は、ほとんどの集落が市街化区域であり、農地やため池だけを穴抜きの市街化調整区域にしているところが非常に多く、そういうところで担保性があるのかということ。多分、現地で見ると都計法34条11項の条例区域でもないのに建物を伴う開発行為はできないけれども、屋外駐車場になったり、資材置き場になったり、ということが多々発生する。その資材置き場が産廃もどきになる、という悪循環があるわけであるが、この辺りについてどのように考えていったらいいのか。これは都市計画で対応できない非常にジレンマの部分であり、そういう課題があるということだと思うが、委員の皆様方でも何かご意見ないか。嘉名委員、いかがか。

(嘉名委員)

これはまた次回以降なのか、今後の検討にもなるかとも思うが、代替策とか別の方法で担保できるから廃止、ということであるが、手続きとして廃止が先に進んでしまうと、結局、将来的には減としましよとかズルズルいってしまう。そうすると、気が付くと思っていたとおりのことが起こり得るので、廃止の時点でどういう代替策をとるか、そのスケジュールをどうするかを明確にしておかないと非常にまずいことになるという気がしている。これは全体のスケジュールの話である。

それから市街化調整区域については、かなり難しい。景観法で堆積物の制限とかをイメージされているのだと思うが、ほとんど手だてがない中で、景観法ではそういうことがあるということだと思う。あとは農業委員会さんにしっかり頑張ってもらおうとか、都市計画以外のところとどう連携するか。その連携が図られなければ廃止できない、というようなちょっとタフなネゴシエーションになると思うが、何か順番を決めておかないと、少しまずいことが起こりそうだなという気がする。

(増田委員長)

私も農政と一緒に、このような穴抜き調整区域の中でまちづくり協議会を設置し、集落の中で営農を継続していこうというような地区を作ったり、あるいは農政の方が作成した農空間保全条例を適用しながらまちづくり協議会を設置し、皆で保全活用していこうとしたりしたが、なかなか経済的成立性みないなものが非常にネックになっている。

今、お二人の委員からご指摘あったように、ただ単に解除をスツとしてしまって、後でやりますとい

うことになり、タイムラグが発生した時に土地利用の転換の方が先に進んでしまうとどうしようもなくなる。そのあたりのところ少し考えないといけない。

特にすでにビルドアップしているところについては、廃止が先行しても混乱ということはないかもしれないが、ビルドアップしていないところについては廃止が先行しまうと混乱を先に招いてしまう可能性がある。この辺りは大きな検討課題。はい、岡委員どうぞ。

(岡委員)

ケース⑤について、現地に行った時には、この昭和 44 年に書かれた都市計画の絵を見て、よくこんなもの書いたなという気がしていた。今、改めて見ると、周りの住民の方々というのは一応計画されてこういう絵が描かれているところの横に住んでこられたわけで、いつかできるかもしれない、テニスコートができるんだと思って土地を買ってる可能性もあるかもしれない。そういう風に考えると、本当にスポーツ・レクリエーション機能というのが代替されていて、充足していると評価してよいのかというところにちょっと疑問がある。これを廃止すると決めてから地元の人たちに、「じゃあうまいことしてよ」というのは順番として変な感じがする。レクリエーション施設として池を埋め立て、テニスコートや噴水ができるのと、部分的にため池が残るような、あの景観が残るような形として守っていくのと、どうですかという風な問いかけを地元である程度行い、賛同を得られたうえで、あとのキープを面倒見てもらおうというか、監視をしてくれるような体制をちゃんとつくってからお渡ししないと、勝手に外して勝手に変なことにならないように地元で活動してください、というのはとても難しいなと思ったので、これも順番の話かなと。

もう 1 点であるが、ケース④の公園の昭和 36 年当時の航空写真を見ると、この南側のところは何も建っていない。これは都市計画決定されてから建ったということなのか。

(増田委員長)

木造 2 階建てまでは建てられた。今は 3 階建てまでであるが。

(岡委員)

そういう経緯をどれくらい高齢者の方がご存じでお住まいになっているか分からないが、その経緯をよくよく知っておられたら、都市計画ってそんなものか、と言われなかなという疑念も少しある。地元の方々でよく知っておられる方達は本当によく知っておられるので、その辺で不信感を買わないかという懸念がある。

(谷口委員)

ケース④の南側は、確かに南側が住宅街になっているが、現開設区域の開設前に行ったワークショップですでに住宅が建っている部分をどうするののかという話もあり、それらを踏まえて最終的にこの絵の形で、かつ北側の区域を増やしているの、一定のご理解をいただいていると考えられる。

(増田委員長)

これも多分、これから廃止をしていくときの手続き論である。当然、公告縦覧、地権者縦覧を行うと思うが、その辺りでどれくらいアカウンタビリティをもって説明していくか。都市計画施設そのものを廃止する時は、まさにその辺が問題であり、十分なアカウンタビリティを確保しながらこの見直しを進めていくということは、最低限守らないといけない事項だと思う。

(谷口委員)

ケース④でいうと、先程の見直し検討フローの中で、区域外のちびっこ広場を今回の区域変更で追加して南側を廃止する結論のようなイメージになる。府営住宅のちびっこ広場であるので、府営住宅の区

域からちびっこ広場を外して公園にいれるとなると、建て替えをするときに大阪府の建ぺい・容積等、他の制限をどうするのかという話がでてくる。これは、府と市の関係であるので比較的話をしやすいが、民間の場合であると、ものすごく制限内容がきつくなる、ということになるので、その辺の調整は今後する必要があると思っている。

(増田委員長)

恐らく、すべての開発公園に関係する話である。数百㎡の開発公園の移管を受け、街区公園としている市町村が結構あるが、それをどう具体的に考えるか。移管を受けるのか、受けないのか。これが、後に建ぺい率なんかで役に立つエリアになると問題。開発公園に対し、どういう取り扱いをしているのか、やはり行政の中で少し議論していかないといけない。他いかがか。

(嘉名委員)

今回、2次評価というのが入っていて、前回と比べるとわかりやすいということだと思うが、その一方で、例えば今日の事例で言うと、緑量が充足されている、されていないという話があったかと思うが、数量的な根拠があまり示されずに判断されているようなところが、逆に極めて危ない気がしなくもない。緑量の話も、ずっと聞いているとそうだが、多分、実際に緑量を図っているわけではないだろう。緑量としてカウントできる面積を集めているということで、実際の緑量とは関係ないのだろう。これは本当は質的な議論の話なので、まわりにオープンスペースがあるから代替できます、というのもちよっと乱暴な気がする。要するに、量的な視点を入れられるところは入れた方が良い。街区公園とか近隣公園とかは一定の目安があり、これを著しく下回る規模になれば、その機能の代替は難しいという判断はあると思うが、何かこう、量的な側面も入れておかないと。「大丈夫だと思います」という感じで、**YES**、**NO**を評価し、この結果がある、という信頼性に欠けるといった感じがした。

(増田委員長)

大阪府下は全域緑被のデジタルデータは持っているのか。堺市は5年に1回ずつくらい、かなり詳しいデジタルデータを整備している。そのデジタルデータがあると、500mのバッファを発生させて、その中の樹木率あるいは樹木を含めた緑被率を簡単に瞬時に計算できる。堺市は条例をつくって、緑の政策審議会を設けて、緑の基本計画の中に、都市計画基礎調査と同じように5年に1回くらいはちゃんとデジタルデータを更新した方がよいと記述している。そうしないと、根拠として情緒的に足りている、足りていないだけの話ではなかなかしんどいので、デジタル化されたデータがあると非常に便利である。

恐らく、都市計画基礎調査の中で、建物用途別とかのデータを大阪府は持っていると思う。そのデータを同じGIS上に保管できるようなデータに整備されつつあるという話を聞いたことがある。その辺り、いかがか。

(梶山委員)

私の分野であるが、デジタルデータは全体として必ずしも整備されていないところがある。大阪府広域的には平成14年に結構細かく緑の量をだした経過がある。ただ、最近は大雑把なデータになっているので、細かい地域としてここはどうだという、そこだけのデータはみることはできない。

それとあと、嘉名先生が仰られたこと、そのとおりだと思う。

今緑被率20%を目標にしているということがある。府としては、各市は緑の基本計画の中で目標値はあるので、やはりそれに対比してどうかという議論をしていただかないといけないという風に思う。

(増田委員長)

多分、できたら順次整備していくかと。恐らく堺市と大阪市はデジタルデータをお持ちである。

(嘉名委員)

厳しいことを言っておいてあれだが、要は、周りにあるオープンスペースの面積を全部足して、みたいなものはやっぱりやや乱暴だと。やはりいくつかの、誘致圏の範囲で言うと、そこにある対象の施設の、それがどの程度緑があるのかというのはそんなに大変な作業ではないと思う。算出すること自体は、やはりそれを見た上で判断するということだと思う。もちろん全域で緑被をきっちりとれたらいいと思うが、私が申し上げたかった趣旨はそういうことである。

(増田委員長)

ほか、いかがか。事務局から何かあるか。

(事務局)

嘉名委員からご質問があったところで、今日の説明の中で代替するところの分で、やり方のところを前回説明しておきながら、今回そのやり方のところを飛ばしたようになっていた。前回ご説明させていただいたのは代替する際に存在の部分については誘致圏の中でボリュームを確認するということ。まさに仰られた緑の量について、どれだけ存在しているか。その誘致圏の中で緑の量が足し合わせていくとどれだけあるかというのを算出して、もともとその都市計画の中で求められていた緑陰量、緑量と比較して、それを超えていれば代替できるというところまでチェックするという形で考えている。数値的なチェックは必ずいるかと思う。

(嘉名委員)

今の緑量の話は簡単で、例えば他に熱環境や景観がある。このようなものを代替できる、できない、と何を根拠にいうのか、極めて危ない。だから定量的、もう少し明確な根拠をきちんと示してほしいという趣旨である。緑のことだけをターゲットにしているつもりは全くなく、わかりやすいから申し上げた。特にクールスポットとかヒートアイランドとか、それから景観への影響。これ、**YES**、**NO** で判断できるんですかっていうのが私自身の疑問でもある。

(梶山委員)

最初の委員会で言ったと思うが、どうしても公園が出来なくて廃止せざるを得ないというのはある意味止むを得ない部分があると思うが、緑の量をいったいどうやって確保していくんだということが、嘉名先生が仰ったことにも関係するが、必要だと申し上げたと思う。例えば、どうしても仕方なく公園を廃止する方向になったとすれば、それ以外の代替の議論であるが、例えば民間敷地の中の緑量をどうやって増やしていくのかとかいうのを、それぞれ市町村の中できちんとやはり方向性持ってやっていていただきたい。規制強化という部分もでてくるかもしれない。インセンティブ方式もあるかもしれないが、そこをやっぱり、どこか緒論のあたりできっちり言っていたらいいとけない。

(増田委員長)

はい。ありがとうございます。他、いかがか。

(伊藤委員)

評価フロー、カルテとも前回よりわかりやすくなっていると思うが、ケーススタディの3つとも、カルテの評価理由が書かれていない項目があるのが少し気になった。やはり、評価を行った内容については、簡単でもいいのですべて評価理由があった方が、先ほどアカウンタビリティという言葉も出たが、親切かと思った。

(増田委員長)

はい。ありがとうございます。他、いかがか。

(赤津委員)

代替評価の中で、緑の量について代替性があるという評価をし廃止が決まった後に、代替評価でカウントしていたところが無くなった、例えば生産緑地が無くなった、民間施設で緑というのはあまり無いかもしれないが、大きな緑が無くなった、という時に住民の方からしたら、なんとなく騙された感じが少しすると思う。そこはそれぞれやっぱり、現場の裁量というはあると思うので、一定、先ほどご意見にあったと思うが、代替性があるものとして評価した時の説明で、代替性としてどれ程の担保があるのかというあたりを、ある程度基準というのか、今緑があるからいいじゃないかというだけでは少し弱いかなと思う。そここのところをある程度絞っていただきたい。

もう一つ、やはり説明責任のところ、それをどうして代替性有りとして評価したのかということになるべく詳しく書くということ現場に徹底する、という少し上から目線だが、そういうことで担保していくしかないかと思う。

(増田委員長)

はい、ありがとうございます。

今日出た意見、ほぼ共通しているものがあると思うが、後で少し市町村との意見交換もあるので、このあたりで、ケーススタディとフローについての意見交換は終えたいと思う。

一つは、まず、都市計画公園・緑地を廃止する時に、土地利用の混乱が起こらないので新たな施策の検討が不要、という時には廃止が先行しても問題ない。しかし、誘導による何らかの緑の施策が必要だというときには、廃止時期を一体いつにすればよいのか、ということガイドラインの中で注意書きを入れておく。廃止を先に遂行して混乱が発生してしまってからでは取り返しがつかない。この辺りは、フローの中に入れるというよりも、むしろアスタリスクか何かをつけて、その辺りは責任をお持ちの基礎自治体のところでこういう点に注意する、という注意書きがいるというのが大きな点である。

もう一つは、皆さんからいただいている話の中で、代替性の評価、これも多分、フローの問題というよりも、むしろガイドラインを作られるとすれば、極力定量化するということであるが、定量化ができないもの、例えば景観なんかについてもちゃんと評価理由を示す。YES or NO で丸がついているだけではなくて、どういう理由に基づいて代替ありと判断したという、そういう理由を書くということ。理由の書き方については、ガイドラインでいくつか例を示さないといけないかもしれない。空白はだめである。アカウントビリティという点でも非常に重要な話であるので、その辺りについてはきっちりと、これもガイドラインの中で注意書きを要するということ。

さらに、もう一つ、やはり必要な話が、整備手法等の検討で新たな代替施策、あるいは代替機能、こういう場合には読み取ったらいいですよという話。単に青空駐車場がいっぱいあって、空隙率は、極端なことをいうと代替されています、と言い切れるのかということ、青空駐車場みたいなものは土地の係争中で暫定に青空駐車場が発生しているだけであるので、担保性がない。担保性のある代替性というのは一体どんなものを担保性のある代替性と考えるのか。例えば、民間の緑化でも、公開空地のようなものは都市計画法なり、建築基準法なりで、法に基づく空地であるし、生産緑地も故障やお亡くなりになって担保性が弱いといえども、一応、法に基づく30年の営農担保がついている。もう少し緩やかなものでいえば、緑化協定や保存樹、保存樹林としての指定など。いずれも地域制緑地のひとつという書き方はできるのだろう。あるいは、大阪府の自然環境保全条例に基づく緑であるか。結構、そういう面では、こっちの中にあるみどりも、本当の意味で個人の自由でつくられているみどりと、法的義務とか法的根拠に基づいてある程度つくられているみどりがあるので、その辺りについて少し解説を加えるというこ

とだろう。

ひも付きの緑というのは結構民地の中にある。風致地区や、都市緑地法に基づく特別緑地保全地域など、きつい縛りがかかっている地域制緑地もあれば緩やかな地域制緑地もある。その辺り、少し解説を加える。

後は、もう一つ、多々納先生のところで少し皆さま方に報告がなかったのだが、密集市街地の中でビルドアップしているところで、代替性があるって廃止していくと。ただしその廃止したエリアでビルドアップしているところにポツポツと空家がある。そこが埋まらないような宅地需要のようなところで、空家みたいなものをそのまま置いておいてよいのかと。空地・空家が発生した時に何らかの意味でそれを固めて、オープンスペース機能を発揮させるようなことも、少し先進事例として他都市でしている施策はないか検討しておいてほしい、ということをご指摘いただいている。

大阪府下は比較的、東京都の特定区に次いで空家条例とかが比較的進んでいる自治体であるので、取用のところまではいっていないが、この辺りも少し新しい施策の中で、これから人口減少社会の中で、空地・空家が多々発生する可能性があるということも視野に入れて、この新しい制度のあたりについては少し解説をしないといけないかもしれない。

この辺りが、今日いただいた意見であろうか。

大きくはこのフローチャートをだいたいご理解いただいて、運用の仕方についてや評価基準について、時期の問題で、いずれもガイドラインにどう盛り込むのかという指摘であると思う。この辺り、今日ご指摘いただいたということで、整理しておきたいということ。

よろしいか。それではせっかく今日は各市町村からご担当の方々に来ていただいているので、12時過ぎくらいまでを目途に、少し意見交換をさせていただきたいと思っている。

事務局の方、私の方で進めさせていただいてよいか。

それではここから少し、市町村の方々から直接的にご意見を頂きたいと思う。

事前に事務局の方でヒアリングをしていただいて、大きくは4点ほどに分類してご意見をいただいている。

1点目は見直し検討フロー(案)及び評価カルテの技術的問題、もう一つは、新たな代替施策の確保、誘導によるみどりの機能の確保、さらに都市計画公園・緑地見直しの問題についてということでご意見をいただいている。まず見直し検討フロー(案)及び評価カルテの技術的問題について、4市からご意見をいただいているので、それぞれご紹介いただけたらと思う。

まず豊中市さん、いかがか。

#### <課題1「見直し検討フロー(案)及び評価カルテの技術的問題」>

##### ○豊中市

実際にカルテに当てはめて行く中で、今日も議論の中心であったが、評価基準のところになかなか定量化されていない。景観、環境それと建築制限が著しいとかその辺がどうしてもYes・Noでは判断に苦しんだので、何かしら考えて行かなければならないのかなと思う。

##### ○松原市

評価カルテについて、それぞれ色々な公園の状況があり、市町村ごとにその状況が違う中で、評価カルテのYes・Noのなかでも、それぞれの重要度とかも違ってくると思う。例えば加点方式にしてその重要度によって点数をつけたりするなど、客観的な評価とするべきではないかと思う。

##### ○泉佐野市

私どもも同様に、この評価カルテで実際に評価すると想定して思ったことだが、必要性評価、代替

性評価、実現性評価といろいろあってまた評価項目があるわけだが、主観的な判断になりがちな印象を持ったのでそうならないよう、判断根拠となるような事例や指標などがある中で評価すれば客観的、統一的に評価できるのではないかと考えている。是非そういったものを作っていたらと思う。

#### ○和泉市

実現性評価のなかの用地買収難易度や、コストの方でも基準とか指標を設けてはどうかということ、未着手区域内において開発などで住宅地となっていれば買収難易度は高いと判断されるが、宅地の数とかどの程度評価が分かっているのかとか、またコストの面とか面積とか、評価の大小の仕分けの標準となる判断基準があれば評価しやすいと思う。また、買収難易度についても住宅密集面積の基準や指標を設けるのも評価しやすいのではないかと考える。

#### (増田委員長)

はい。ありがとうございます。その他に会場の皆さんの中で評価フローについて他に何かないか。よろしいか。

前半部分でも同じようなことが出ていたと思うが、事務局のほうで何かないか。

#### (事務局)

カルテの各項目の評価方法については、注意書きや一般的な評価の考え方などを盛り込んでいかなければならないと考えている。次回の委員会にはそれらの例示などをお示しできたらと考えている。

2点目として、今回のガイドラインの見直し対象の公園は市決定であるので、事務局の立ち位置としては、標準的なものを作成することを心がけており、あまり細部にまでこだわったものでは各市が使いにくくなると考えている。

#### (増田委員長)

今回のガイドラインはケーススタディを基に最低限必要な評価を示すこととし、先行して見直しを行った市町村が、その評価の考え方などを反映できる仕組みを作ったらどうかと思う。紙媒体の固定的なものではなく、事例が増えるほど内容が充実するようなものにしてはどうかと思う。

#### (事務局)

今回の事業は都市計画協会の事業であるため、その総会の場合などで各市町村が事例を出し合い内容を深めていってはどうかと考えている。

### <課題2「新たな代替施策の確保、誘導によるみどりの機能の確保」>

#### ○豊中市

代替性評価をする際、他の担保性のある施策によるみどりの機能の確保についての基準がないと、どの程度代替性があると評価していいのかが解らない。代替性評価については、Yes・Noだけでなく中間的な評価も必要なのかも知れない。

2点目として、代替手法の一覧を作成して各評価に当てはめて代替性の確認をする形としたが、評価する際、正直なところこのメニューでは足りないと感じる部分があった。

3点目として、誘導によるみどりの機能の確保について具体的な方法が思いつかず苦慮している。委員会の中で、その具体例になるような議論をしていただけたらと思う。

#### ○泉佐野市

評価フローについて、代替性が有りとして都市計画公園を廃止という結論になりながら、再度緑が充足した地域かを評価し、Noとなればまた都市計画以外の制限を新たにかけていくということが解

りにくい。また、実際の運用については新たな制限を掛けるなどは難しいのではないかと考える。

(事務局)

次回委員会時に地域性緑地のメニューなど事例を抽出して、誘導によるみどりの機能として有効な例として出したいと考えている。

(増田委員長)

公園の都計を廃止したあとの土地利用に対する混乱について、もう一点注意しなければならない事として、生産緑地法が改正されて 20 数年が経ち、30 年としていた営農期間が期限が切れて農林以外の用途に変革される場合の問題がある。大阪府内の農地 15000 箇所程度あるうち 1/3 程度が市街化区域にあり、農地以外の用途に変更される可能性が非常に高く、また面積は 4500ha 程度あり府内すべての都市公園をあわせた位の面積になる為、大阪府全体として現在の農地の担保性みたいなものを考えなければならない。

(赤津委員)

担保性の考え方について提案であるが、担保とする用地が民有地なのか公共用地なのかという点を考慮に入れてはどうかと考える。公共用地であればその用途が変更されてみどりとしての担保性が失われる結果となりうる場合、住民訴訟等での対抗が可能でその担保性は民有地に比べて高いと考える。

もう一点は、担保性が保たれる期間を想定して担保性の有無を判断したらどうかと思う。例として、2～3年しか担保性が期待できないものは担保性は無く、一般的な社会情勢の変化を考慮し 20～30 年は担保性が期待できるものは担保性が高いなどを評価の要素としていれてはどうかと思う。

(嘉名委員)

公園の廃止に先行して道路の廃止が動いている。私の関係する都計審では、場所にもよるが、廃止する時に喜ばれるところも、非常に残念だということもある。私が非常に印象に残っているのは、買い取ってもらえると期待していた地権者の方々の落胆である。今回の都市計画の見直しも、30年後に実現できるかどうかということで、これまで計画決定していたのに実現しなかったので一旦見直しましょうということである。今から30年後の状況を見ると、人口がさらに減少している状況になっている。そうすると、土地利用はどんどん密度が下がっていくということはほぼ間違いなくて、今後30年後のことを考えるとその空間をどのようにスムーズに都市空間の中に広げていくか、そのことが都市環境の向上にどう資するか、ということが非常に大きなテーマになるはずだ。

個別に、ひとつひとつの公園の廃止をするということはあるのだが、その際に、30年後に出来ないからといって全部やめます、と言わなくても良いのではないかとというのが本音でもある。ひとつひとつ宅地が空地になったとき、例えば長崎などの都市で事例があると思うが、あるいは借地公園という手法もあるかも知れないが、土地の権利関係は動かさずにオープンスペースとして暫定的に供用する等の手法があると思う。そういうモザイク状にばらばらの状態が公園に変わっていくみたいな。

なぜそういうことを言うかということ、今までは施設として整備するという、つまり都市計画の事業、規制事業誘導の事業でやるということであり、事業のための建築制限がかかっていたということだが、今回の考え方は、大きく言うと代替手法も含めて規制型に移行するという。規制型というのはかなり時間がかかるものである。それこそ都市計画は100年の計とかいうが、かなり時間がかかる。短期的に成果を求めるといようなことではない視点というのが逆に必要になってくるのかなという気がする。この辺は担当者のやりくりだと思うが、説明出来ない、無理だからやめます、と安易に考えないということも、実は一方で大事ではなはないかという気がする。

それと、整備手法というか、代替メニューというのは府営公園の時にかなり議論した経過があって、メニューを概ね出していただいたかなと思うので、その実例みたいなものを出して頂いたら確かに市町

村さんはわかりやすいかなということ。また、この際、府下の市町村さんは、是非、景観条例をおつくりになって、セットでやっていただけると説明責任を果たせるのではないかと思う。

#### (谷口委員)

事務局にお願いしたいのだが、都市計画区域に建築制限をかけ続けていて、裁判で制限をかけ続けている状態が良いのか、一旦廃止すべきかどうか確かそういう事例があったと思う。その辺りをきちんと紹介していただけたらありがたい。私達行政という立場でも、はっきりすべきだということも理解していないと、なかなか明快な答えが出てこないのではないのか、どこかで割り切りも必要ではないかと思う。

#### (増田委員長)

それは多分、この見直し委員会の最初に紹介したと思う。

もう一点考えないといけないのは、アカウンタビリティの問題。その土地利用の高度利用が求められているところで廃止をすれば、当然高度な土地利用が出来るので、私権にかなりの影響を与えていることになる。反対に、調整区域内の土地利用の見込みのないところは、地権者が買ってもらえるという期待感を持っている、あるいは、市街化区域では都市計画を廃止することによって、都市計画税などの減額がなくなるというプラスマイナスの要因があるということをきっちりと理解しながら、行政には地権者、市民の方々に対する説明責任があるということを忘れないこと。廃止することが必ずしもすべて私権の最大化に繋がる話だけではない。その辺りの理解をきちんとしていただきたい。

そういう面で、著しい建築制限がかかっているかというのは、例えば、一低専であれば、建築制限がかかっているも木造2階建は建つが、本来ならば数階建の建物が建てられる一中高で2階建てに抑えられている。ところが周りの一中高でも、そんな容積を使っているところはなく、ほとんど2階建てだということになると本当は著しい建築制限がかかっていない。そのあたりを丁寧にみないといけない。

緩和措置はとられると思うが、廃止するといずれ都市計画税などの税額が上がってくる。緩和期間はどうするのか、あるいは、廃止した途端に都市計画税などの税が上がるということで理解を得られるのかなど、その辺り、プラスマイナスがあるということを理解してもらわないといけない。

もう一つは先ほどから出ているように、やはり30年後にはかなり人口減少が進み、空地や空き地が発生するのは必然である。また、一方ではこの30年の間に巨大地震という災害リスクが非常に高まっているという社会情勢があるということもきちんと考えておかないといけない。もしかすると都市計画の制度そのものがそういうことに対応できない、制度疲労を起こしているかもしれない。成長型都市の場合は事前に都市計画決定しておいて、そこだけの用地を守るといったようなことで、都市計画の制度として機能してきた。ところが、都市が縮退していくときは、都市計画制度が機能しているか、というと必ずしも機能してないところがあり、いろいろな意味で社会調整期なのかということが中央でも議論されている。縮退型の中で、あるいは巨大災害に対する事前復興計画というようなものはどう位置付けるのかというようなことについては、大阪は、昔は第二の建設省やとか第二の国土交通省やとかいわれたようなエリアであるので、その辺の見識を頭の片隅にきちんと置いておくべき。他に何かいかがか。

#### (梶山委員)

先ほど増田先生が言われた市街化区域農地の議論については、私はずっと前から問題意識は持っている。それは、やはり民地のままでどうやって営農できないか、どうやって自分の財産にするか、それはやはり「みどり」として非常に大事な部分で、どうやって守っていくかという非常に大事な問題であるが、問題は、基本的にその権限のほとんどが市町村であること。都市計画的な問題あるいは税制、都市計画税、固定資産税など。東京では練馬区方式のように、うまいこと生産緑地を保全する方法をやってるところもある。それは何かというと、これから高齢化社会になって行く中で、非常に需要が高い市民農園的なことに土地所有者と使用者と行政とで **win,win** になるようなスキームを作っていないとい

けないが、これは広域自治体だけで議論してても始まらない。主体的に、市が具体的事例を検討していった事例を蓄積していくことで初めてできることであるので、できれば一緒になって取り組んでいてもらいたいと期待している。

(増田委員長)

各市で都市計画審議会を開いて年に1回は審議される生産緑地地区の廃止もしくは追加については、ほとんど粛々と審議されているだけである。ただ、最近は少し議員さんでなどから、今の状態で本当によいのか、という疑問がいろいろな都市計画審議会で見られている。しかし、それに対してタイムリーな対策とか施策がない。一方で、大阪府や神奈川県、東京都では、国税に対して、いわゆる市民緑地にしたら、相続税の納税猶予の適用が可能ないようにずっと要望をしているが、自作農でなければNoだという、そこはなかなか突破できないようである。

もう一点、和泉市さんの方から都市計画公園全般についての質問ということで、よろしく願います。

(和泉市)

今回の見直しを行うことについて、公園というのは地域住民や使用者が施設利用やふれあいなどで日常生活のリフレッシュや憩いに大きく寄与するものであるため、見直しを行うに当たっては、地域住民や利用者の意見を伺い反映することも必要ではないかと考える。

(増田委員長)

事務局に確認だが、府営公園の時は確か大阪府がパブコメをしたと思うが、今回は都市計画決定権者が市町村であるので、府がパブコメをするわけではないと思う。この辺りはどうなるのか。

(事務局)

この取り組みは都市計画協会の事業として取り組んでいるので、素案を作成し、市町村に意見照会をした後に、協会としてパブコメを行い、最終とりまとめを行いたいと考えている。

(増田委員長)

なるほど。その手続き論を一度みなさんにお諮りするということか。もう一つは、具体的に都市計画の手続きをしているときなどに、当然公聴会などを行うということか。

(事務局)

必要に応じて、ワークショップをするなど色々手法はあると思う。

(増田委員長)

私がお預かりしていた事前の意見というのはこれくらいだと思うが、このほか、ご参加いただいている市町村の皆さんからご意見やご質問があればいかがか。よろしいか。

それでは、次回は評価の仕組みや運用の際の注意事項のようなところについて、ご意見をいただきたいと思います。

ありがとうございました。ここで、市町村さんとの意見交換会は終了させていただく。

それでは今後のスケジュール等について事務局のほうから願います。

(事務局)

本日の検討委員会の中でいただいたご意見ご指摘、意見交換の中でのご質問等、それらを踏まえ、運用しやすいガイドラインを今年度末に素案として作成させて頂く予定である。その後、市町村への意見照会を行い、パブリックコメントを経て、策定、公表の運びとさせていただきます。以上である。

(増田委員長)

次回委員会の日程は決めていたか。

(事務局)

本日、先生方からの予定表をいただいて、後日調整させていただく。

(増田委員長)

本日の前半部分を含めて、どのような指摘を受けてどのような作業をしていただきたいか、というのは途中でまとめさせていただいたと思う。事務局、よろしいか。

本日、予定していた議事は以上である。ご協力ありがとうございました。以上で事務局にお返りする。

(事務局)

増田委員長はじめ、委員の皆様、熱心なご議論ありがとうございました。次回委員会において、本日はいただいたご意見を反映させていただく。なお、次回の委員会の日程であるが、3月中旬以降で調整させていただきたいと考えている。

本日はありがとうございました。これにて閉会させていただく。