

4. 見直しの考え方

4-1 課題と方向性

以上のように、社会経済情勢に応じた都市計画施設の見直しの必要性は高まっています。財政状況の悪化により公園緑地施設の整備が膠着化している一方、大阪府域における緑の全体量が不足している現状において、見直しにおける課題としては以下の2つが挙げられます。

課題 1

建築制限の長期化への対応 ・説明責任の明確化

- 都市計画決定から30年以上経過している公園緑地が9割を超え、そのほとんどが事業の目途がたっていないことから、人口減少や少子高齢化等、将来動向を見据えたくて、現時点での必要性を再評価することが必要です。
- 都市計画の再検証により、都市計画決定の正当性を高めるとともに、残すものについては明確に都市計画公園・緑地としての必要性を示すことで、行政としての説明責任を果たす必要があります。

課題 2

みどりの早期確保

みどりの大阪推進計画（平成21年12月）
緑地の確保目標：2025年までに府域緑地面積約4割以上
緑化目標：市街化区域の緑被率20%確保

- 大阪府域のみどりが足りない中、先般の東日本大震災を契機として、防災機能としても公園緑地の必要性がますます高まっています。実質的なみどりを早急に確保するため、用地取得を必要としない公園緑地の代替施策を早急に確立し、対応する必要があります。

これら、「事業見込みがない都市計画公園・緑地区域内で建築制限が長期化」している一方、「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」があるという、2つの相反する課題の解決策を早急に見出す必要があります。



方向性

現実的なみどり施策の実現手法を見出す

4-2 対象範囲

○都市公園の種類および本書の対象範囲

都市計画公園・緑地種別には、機能や規模に応じて以下の種類があります。このうち、大阪府が所管している広域公園の見直しの考え方については、昨年度に「都市計画公園・緑地（府営公園）見直しの基本方針」（平成 24 年 3 月 大阪府）（以下、「府営公園見直しの基本方針」）が策定されたところです。

本書の対象は、基本的に、広域公園以外の市町村が所管する都市計画公園・緑地とします。これらを大別すると、住区基幹公園等の概ね 10ha 未満の近隣居住者の利用に供することを目的とした公園緑地と、都市基幹公園等の概ね 10ha 以上の広域的な利用に供することを目的とした公園緑地の 2 種類に区分されます。

見直しにあたっては、それぞれの規模や機能に応じた評価内容で評価することが望ましく、別々に検討する必要があります。

なお、**特殊公園（□）（風致公園以外の特殊な利用を目的とする公園）**については、歴史的資源等、唯一無二の資源等は必要性が著しく高く、また、立地が制約される等、代替が困難であることから**見直し検討対象外**とします。

図表 13 都市計画公園・緑地の種類および本書の対象範囲

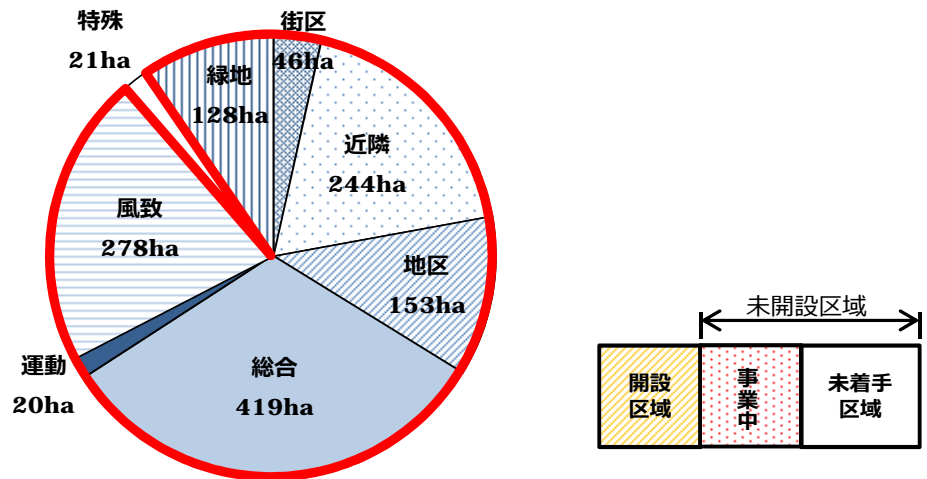
施設の種類	種別	機能の内容	標準規模	備考	
公園	住区基幹公園	街区公園	主として街区内に居住する者の利用に供することを目的とする公園	0.25ha	対象
		近隣公園	主として近隣に居住する者の利用に供することを目的とする公園	2ha	対象
		地区公園	主として徒歩圏域内に居住する者の利用に供することを目的とする公園	4ha	対象
	都市基幹公園	総合公園	主として一の市町村の区域内に居住する者の休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園	概ね 10ha 以上	対象
		運動公園	主として運動の用に供することを目的とする公園	概ね 15ha 以上	対象
	広域公園	広域公園	一の市町村の区域を超える広域の利用に供することを目的とする公園で、休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園	概ね 50ha 以上	本書の対象外
		特殊公園	(イ) 主として風致の享受の用に供することを目的とする公園	—	対象
(□) 動物公園、植物公園、歴史公園、その他特殊な利用を目的とする公園	—		見直し検討の対象外		
緑地		主として自然的環境を有し、環境の保全、公害の緩和、災害の防止、景観の向上、及び緑道の用に供することを目的とする公共空地	—	対象 (特殊な利用目的の緑地は除く)	

○見直し対象公園・緑地の内訳

府域において、市町村が所管する都市計画公園・緑地は約 **3,812ha** が都市計画決定されており、そのうちの約 **3 割**にあたる **1,309ha** が未開設区域となっています。(P.2「図表 1 都市計画公園・緑地整備状況 (国営公園・府営公園除く)」参照)

未開設面積 **1,309ha** の公園種別ごとの各面積は下図のとおりであり、本書の対象となる公園・緑地は約 **1,288ha**、全体の約 **98%**を占めます。

図表 14 未開設区域の公園種別面積 (政令市含む)
(平成 23 年 3 月末現在)

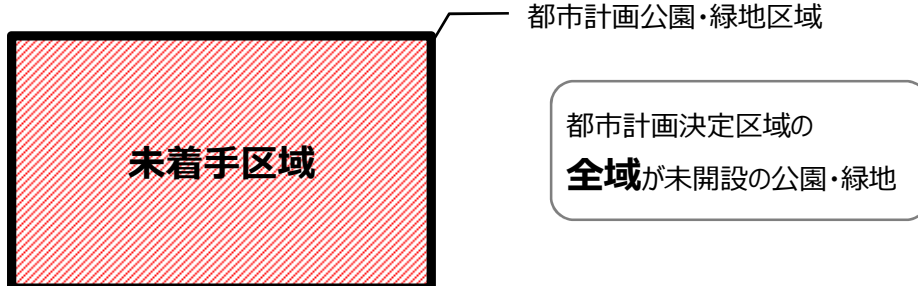


○対象となる公園・緑地および定義

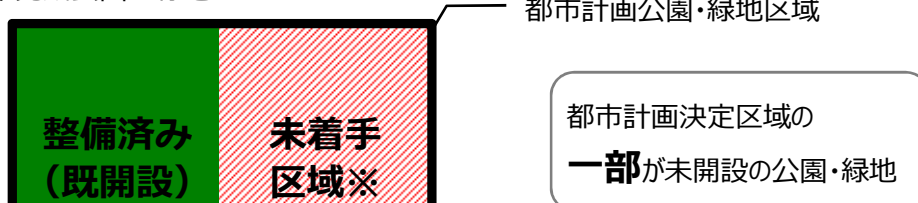
本書の対象は、P14 の対象公園・緑地種別のうち、民有地に建築制限がかかっている未着手区域を有する未着手、未完成公園・緑地とします。

ここでいう未着手公園・緑地とは、都市計画決定区域の全域が未開設の公園・緑地であり、未完成公園・緑地とは都市計画決定区域の一部が未開設の公園・緑地とします。なお、未完成公園・緑地のなかでも未着手区域が比較的狭小な場合は、本書の対象外とします。

◆未着手公園・緑地とは



◆未完成公園・緑地とは



※ただし、未着手区域が狭小な場合は対象から除く

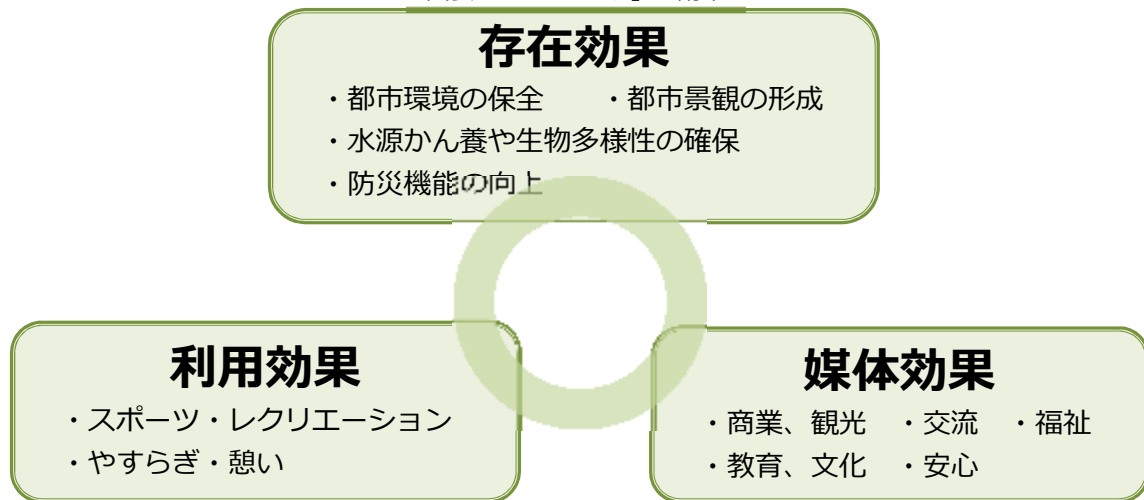
4-3 公園緑地に求められる機能

○「みどり」の効果

見直しを進めるうえで、施設としての都市計画公園・緑地の機能だけではなく、広い意味での「みどり」の効果という視点から必要性の評価をする必要があります。

「みどりの大阪推進計画」（平成 21 年 12 月）では、以下のように「みどり」の効果が位置づけられています。これら 3 つの効果を中心に、公園規模に応じて求められる機能について次頁より整理します。

図表 15 「みどり」の効果



出典：みどりの大阪推進計画他



※「みどり」の定義

周辺山系の森林、都市の樹林・樹木・草花、公園、農地に加え、これらと一体となった水辺・オープンスペースなど
(みどりの大阪推進計画)

○住区基幹公園に求められる機能

住区基幹公園は、地域に密着した住民にとって非常に身近な公園です。

「都市公園の設計指針」(昭和 51 年建設省第 86 号)では公園種別ごとに設計指針が示されており、各公園の特徴が読み取れます。

また、住区基幹公園における誘致距離標準は廃止されましたが、現状の利用圏域に即していることから、従来の誘致距離標準を参考に評価を行うものとします。

図表 16 住区基幹公園種別ごとの特徴

公園種別	利用対象圏域	都市公園の設計指針※
街区公園	半径 250m 圏域	地区の実状に合わせ ・児童の遊戯、運動等の利用 ・高齢者の運動、憩い等の利用 に配慮し、遊戯施設、広場、休養施設等を最も身近な公園としての機能を発揮できるよう配置
近隣公園	半径 500m 圏域	住区住民の日常的な屋外レクリエーション活動に応じた施設を中心に設計し、休養スペースを十分に確保
地区公園	半径 1km 圏域	地区住民の身近なスポーツを中心としたレクリエーション施設を主体に、休養施設、修景施設等を有機的に配置

※「都市公園等整備緊急措置法及び都市公園法の一部を改正する法律の施行について」昭和 51 年通達抜粋

さらに、近年における少子高齢化の進展や防災、環境面への住民意識の高まり等の社会的背景の変化も考慮し、住区基幹公園に求められる機能を以下のように整理しました。

図表 17 住区基幹公園に求められる主な機能

効果項目		住区基幹公園に求められる主な機能
みどりの効果	存在効果	防災 ◆住民の避難場所（一時避難、一次避難等） ◆延焼遮断 等
		環境 ◆ヒートアイランド現象の緩和 ◆生き物の移動空間 等
		景観 ◆地域シンボル ◆美しい景観による地域への愛着醸成 ◆住生活環境の向上 等
	利用効果	◆遊び場提供および健康増進（健康遊具、散策、ウォーキング等） ◆近隣住民のスポーツ・レクリエーション ◆遊歩道や休憩施設の憩い・癒し ◆花木や樹林地等の自然的景観の鑑賞 等
媒体効果	◆コミュニケーション（子育て世代、高齢者等）の場提供 ◆地域コミュニティの活性化 ◆市民活動の活性化 ◆福祉施設入所者や高齢者等の心身の健康増進および生きがいづくり ◆自主防災訓練等による地域防災力の向上 ◆自然とのふれあいの場提供 等	

○都市基幹公園に求められる機能

また、都市基幹公園では以下のような設計指針が示されています。

図表 18 都市基幹公園種別ごとの特徴

公園種別	都市公園の設計指針※
総合公園	<ul style="list-style-type: none"> ・休養施設、修景施設、運動施設、散策路等を総合的かつ有機的に配置 ・都市の性格等を配慮したシンボリックな施設についても考慮
運動公園	<ul style="list-style-type: none"> ・都市住民のスポーツ需要の実態および自然的条件を十分考慮して陸上競技場、野球場、テニスコート等を適宜配置 ・修景施設、広場、散策路等を配置し、都市公園内の環境の保持を図る

※「都市公園等整備緊急措置法及び都市公園法の一部を改正する法律の施行について」昭和 51 年通達抜粋

住区基幹公園と同様に、都市基幹公園に求められる機能についても社会情勢等の変化に応じて変化しています。近隣居住者に利用を特定しない都市基幹公園のような大規模公園の場合、必要機能の考え方は広域公園に準ずると考えられます。

昨年度に策定された「府営公園見直し基本方針」では、都市基幹公園に求められる主な機能として以下のような項目が挙げられています。

図表 19 都市基幹公園に求められる主な機能

効果項目		都市基幹公園等に求められる主な機能
みどりの効果	存在効果	防災 ◆広域避難地 ◆後方支援活動拠点 ◆避難路 ◆延焼遮断 等
		環境 ◆クールスポットの創出 ◆生物多様性の保全 等
		景観 ◆貴重な歴史、文化資源の保全、ネットワークの創出 ◆視点場からの眺望 等
	利用効果	◆スポーツ・健康増進（陸上競技場、テニスコート、プール等） ◆憩い・癒し（バーベキュー広場、遊歩道、芝生等） ◆歩行者系みどりのネットワーク形成 等
媒体効果	◆歴史、文化、観光振興 ◆集客イベントの開催 ◆心身の健康増進や生きがいづくり ◆環境教育フィールド ◆市民活動の活発化 ◆地域ブランドの向上 等	

○特殊公園（イ）、緑地に求められる機能

その他、風致公園（特殊公園（イ））や緑地に求められる機能として、以下のように示されています。

図表 20 風致公園や緑地の特徴

公園種別	都市公園の設計指針※
風致公園	<ul style="list-style-type: none"> ・自然的条件を十分活用した修景施設を中心に設計 ・運動施設等の積極的利用を目的とした施設は原則として避ける
緑地	都市内の自然的環境の保全・改善及び都市景観の向上に役立つよう植栽地を主体に配置

※「都市公園等整備緊急措置法及び都市公園法の一部を改正する法律の施行について」昭和 51 年通達抜粋

4-4 評価方法の整理

○評価の区分

「4-3 公園緑地で求められる機能」で示したように、公園緑地は規模により利用者や求められる機能が大きく異なることから、見直しにあたっては、「住区基幹公園」と「都市基幹公園」に評価方法を大別します。

なお、標準規模が定められていない風致公園や緑地については、概ね 10ha 未満を「住区基幹公園」に、概ね 10ha 以上を「都市基幹公園」に準ずるものとして評価を行います。

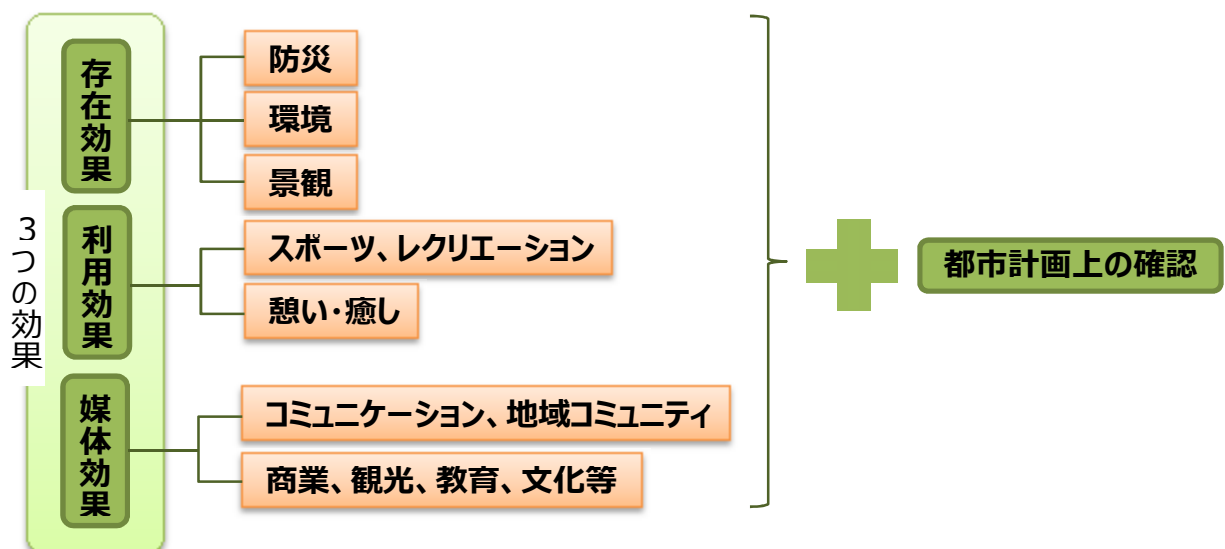
図表 21 都市計画公園・緑地（市町村公園）の評価方法の区分

区分	面積	種別	参照ページ
住区基幹公園等	概ね 10ha 未満	住区基幹公園	●住区基幹公園等の評価の進め方 →P22～
		街区公園 近隣公園 地区公園	
		概ね 10ha 未満の特殊公園（風致目的）および緑地	
都市基幹公園等	概ね 10ha 以上	都市基幹公園	●都市基幹公園等の評価の進め方 →P45～
		総合公園 運動公園	
		概ね 10ha 以上の特殊公園（風致目的）および緑地	

○評価の要素

●必要性（機能別）

都市計画公園・緑地を評価していくうえでは、まず、その必要性を評価する必要があります。必要性の評価については、前述の公園規模ごとに整理した主な機能と合わせ、都市計画上の必要性についても、機能ごとに評価をするものとします。



●代替性（機能別）

一定の担保性のある代替機能の有無

今回の見直しの方向性は、現実的なみどり施策の実現手法を見出すことから、必要性が高い場合は、施設緑地や担保性のある地域制緑地等、代替機能を発揮する「みどり」が確保できるかを検討していきます。

●実現性

現況土地利用や市町村域における整備の優先順位等を考慮

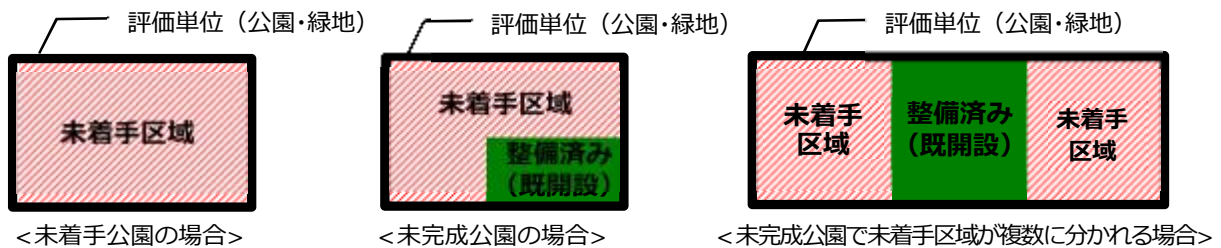
さらに、必要性が高いものの代替機能が無い場合は、公園緑地整備の実現に向けた難易度等を踏まえ、実現性を検討することとします。

○評価の単位

対象とする評価単位について、評価区分ごとに、以下のように整理しました。

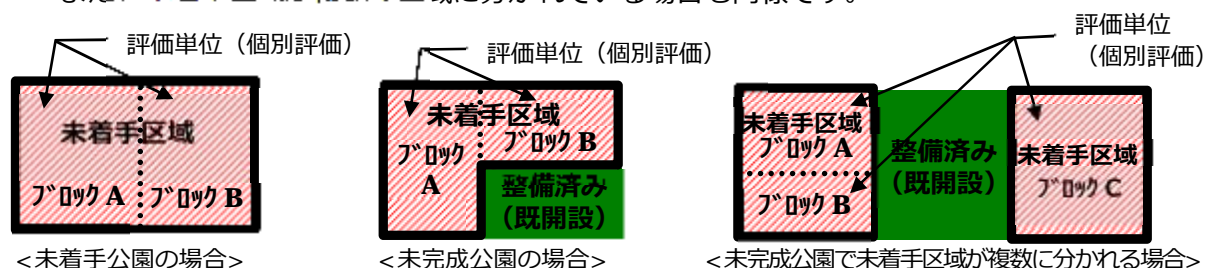
◆住区基幹公園等の場合

公園規模が小さいため、一つの公園区域内において、場所によって求められる機能が異なる可能性は低いと考えられます。よって、既開設区域も含めた公園緑地そのものを一つの評価単位とします。また、未着手区域が複数のブロックに分かれる場合においても、原則として一体評価としますが、地区公園レベル等の規模で、ブロックにより求められる機能が異なると考えられる場合は別途検討が必要です。



◆都市基幹公園等の場合

公園規模が大きいため、一つの公園区域内であっても場所により求められる機能が異なると考えられ、公園緑地全体の評価は、未着手区域の必要性に対して意味を持ちません。そのため、求められる機能に応じて地形地物等により分かれているブロックを一つの評価単位とします。また、未着手区域が複数の区域に分かれている場合も同様です。



○評価の考え方の相違点

必要性、代替性、実現性の3つの要素を用いた見直しの手順について、次章より詳述します。なお、前述までに示したように、評価の考え方については住区基幹公園と都市基幹公園とで異なることから、章ごとにそれぞれの考え方を示します。

参考として、それぞれ考え方が異なる評価項目について下表にまとめました。

図表 22 評価区分による主な考え方の違い

項目	住区基幹公園	都市基幹公園
評価単位	原則、開設区域を含めた公園・緑地全体を一体的に評価	求められる機能に応じて、地形地物で分かれるブロックごとに評価
必要性評価	未完成公園の場合は2段階評価 ①開設区域を含めた公園緑地全体の必要性を評価 ② ①で必要性が高い機能のみ、未着手区域の必要性を確認（開設区域の充足度）	未着手、未完成公園とも評価は1段階
代替性評価	誘致圏域内で評価 機能により評価方法は異なる	未着手区域の現位置で評価 周辺エリアに代替は求めない