

第3章 都市計画公園・緑地見直しの背景及び必要性

1 見直しの背景

(1) 国及び神奈川県の実施

国や神奈川県では、長期未着手に関連し、主に次のような取組を行っています。

① 国土交通省

国土交通省が策定する『都市計画運用指針[※]』に、新たに「マネジメント・サイクルを重視した都市計画」という項目が2011年（平成23年）11月の改定時に追加されました。従来から、「適時適切な都市計画の見直し」という項目が位置付けられていたものの、長期にわたり事業に着手されていない都市施設について、定期的に見直し候補を抽出するための検討を行うことが望ましいものとされました。

また、社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会が中間とりまとめとして公表した『都市計画に関する諸制度の今後の展開について（2012年（平成24年）9月）』においても、都市計画に関する基本的な考え方が記述されています。

※ 『都市計画運用指針』とは、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第245条の4の規定に基づき行う技術的な助言の性格を有するものです。

□ 都市計画運用指針

Ⅲ. 都市計画制度の運用にあたっての基本的考え方

Ⅲ-2 運用にあたっての基本的考え方

5. マネジメント・サイクルを重視した都市計画

個別の都市計画についての適時適切な都市計画の見直しにとどまらず、更に発展的に、マネジメント・サイクルを重視し、客観的なデータやその分析・評価に基づく状況の変化や今後の見通しに照らして、都市計画総体としての適切さを不断に追求していくことが望ましい。

特に、立地適正化計画を作成した場合には、おおむね5年ごとに施策の実施状況について調査、分析、評価を行うことが望ましく、その結果、必要があれば、立地適正化計画の変更に加えて、関連する都市計画の変更にも結びつけていくことが重要である。

その際、都市計画基礎調査の結果等の活用を図ることが望ましい。

また、これら都市計画総体としての取組を実施する場合には、その一環として、長期にわたり事業に着手されていない都市施設又は市街地開発事業に関する都市計

画等について、定期的に見直し候補を抽出するための検討を行うとともに、当該検討の結果を公表することが望ましい。

このような取組により、都市計画に対する信頼性を高め、都市計画事業等都市計画の実現手段の円滑性・実効性を増すこととなることが期待される。

□都市計画に関する諸制度の今後の展開について

第2. 都市計画に関する今後の基本的な考え方

(1) 基本的な考え方

・・・都市計画は、様々な意見を吸収しつつ、迅速かつ機動的に決定が行われ、また、一時的な社会経済情勢等の変化に左右されず、安定性を有していなければならないが、社会経済情勢等が変化している場合に、現状のまま放置されることがあってはならない。

②神奈川県

神奈川県では、2012年（平成24年）6月に県及び市町で構成される「都市計画公園・緑地見直しに係る勉強会※」を発足し、全県的に見直しの検討を行ってきました（勉強会10回）。

その後、2014年（平成26年）3月に開催された神奈川県都市計画審議会において、勉強会の検討結果等を踏まえた「長期未着手都市計画公園・緑地の方針」に関する諮問を行い、2015年（平成27年）3月に答申がなされ、『都市計画公園・緑地見直しのガイドライン』が神奈川県から公表されています。なお、本ガイドラインは県及び市町が見直しを行う際の基本的な考え方等を取りまとめているものであり、本市においても、原則、本ガイドラインと整合を図っていくものでありますが、必要に応じて、本市の実情に即した内容で見直し作業を進めていくものとします。

※ 各自治体における都市計画部局及び公園緑地部局が参画しています。

□都市計画公園・緑地見直しのガイドライン（神奈川県）

第I章 見直しの背景

・・・本県においても都市計画公園・緑地の見直しを進める必要があることから、社会経済情勢の変化や地域の実情等に応じた見直し作業が円滑に進むよう、見直しに際しての基本的な考え方などをガイドラインとして取りまとめることとした。

なお、本ガイドラインは、緑地制度の全体計画を運営している市町が、独自の考え方で行う見直しを妨げるものではなく、それぞれの地域の実情や特性等を勘案した見直しを推進するものである。

(2) 藤沢市の取組

① 藤沢市都市マスタープラン

本マスタープランにおいて、都市づくりの基本方針の1つに「適正配置をめざした都市計画公園の見直しの検討」を位置付け、見直しの取組を進める方針を示しています。

□ 藤沢市都市マスタープラン

第2章 全体構想

5 美しさに満ちた都市づくり

④ 成熟化した既成市街地の再構築・再魅力化

・ 適正配置をめざした都市計画公園の見直しの検討

② 藤沢市緑の基本計画

本計画では、公園・緑地等の整備について、未供用の都市計画公園のあり方等を考慮し、より実行性を重視して進めるものとしています。

□ 藤沢市緑の基本計画

第6章 緑地の保全及び緑化の施策

6-2 公園緑地などの整備・保全の推進

公園緑地の整備は、未供用の都市計画公園のあり方や、各々の現状、課題などを考慮して、より実効性を重視して進めていきます。

③ 藤沢市公共施設等総合管理計画

2015年（平成27年）3月に策定した『藤沢市公共施設等総合管理計画』は、幅広い公共施設等を計画の対象とし、中長期的な視点を持ちながら、公共施設等の更新・管理を総合的かつ計画的に実施することを目的としています。

本計画では、既設の都市公園の方針として、今後の人口推計を考慮しても不足となっているため、統合や廃止の検討を行う状況にはないとしています。

□ 藤沢市公共施設等総合管理計画

4 施設類型ごとの管理に関する基本的な方針

(5) 公園

ク 統合や廃止の推進方針

本市の一人当たりの都市公園面積は現在約 5.31 m²/人となっており、最終目標で

ある 11 m²/人に対し、今後の人口推計を考慮しても不足となっているため、統合や廃止の検討を行う状況にはありません。

なお、都市公園面積の充実を図るため、公園緑地に準ずる緑の広場等の活用を検討します。

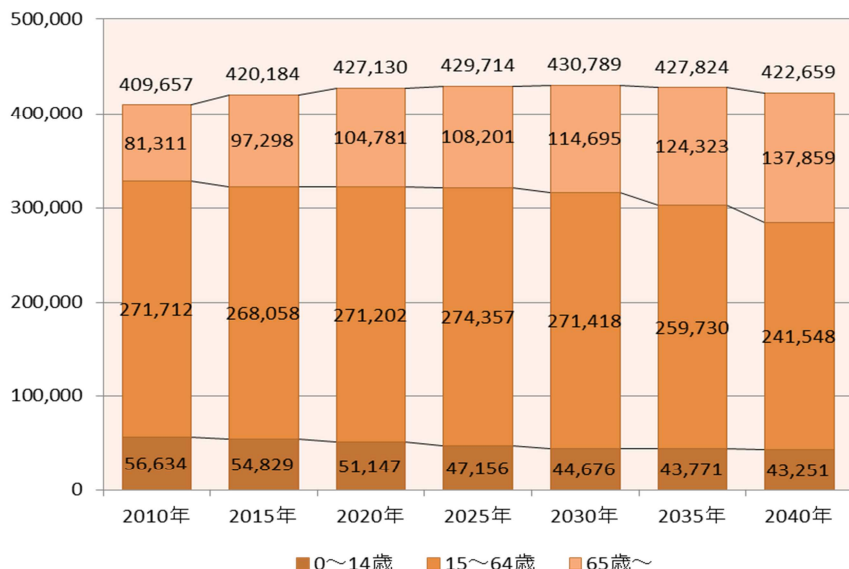
(3) 社会経済情勢等の変化

①人口減少及び少子・超高齢化

2010年（平成22年）の国勢調査をもとに行った「藤沢市将来人口推計」では、2030年（平成42年）に本市の人口がピーク（約43万800人）を迎え、その後ゆるやかに減少に転じると推計しています。また、人口ピーク時の65歳以上の人口は約26.6%、75歳以上の人口は約16.1%、0～14歳の人口は約10.4%となり、それ以降も少子・超高齢化が進むことが予測されています（図-13）。

本推計等から公園・緑地の利用者の年齢層、利用形態等の変化が予測されますが、高齢者に限らず、子ども、障がい者など、全ての市民の目線に立ち、今後の公園・緑地の整備量や施設内容の検討が必要であるといえます。

また、本市においては、依然として市民一人当たりの都市公園面積が目標値に到達していない状況であるため、長期未着手都市計画公園・緑地の整備の実現性等を勘案する中、引き続き効果的に公園・緑地の整備を推進していく必要があるといえます。



【出典】藤沢市市政運営の総合指針 2016

図-13 藤沢市将来人口推計

②大規模自然災害

従来、都市公園は子どもの遊び場や地域の方々の憩いの場等、主にレクリエーション機能に着目される存在でありました。しかしながら、阪神・淡路大震災における火災災害、東日本大震災における津波災害及び昨今の異常気象に伴う自然災害等において、公園・緑地における「防災」「減災」の機能が大きく着目されるようになりました。身近な公園・緑地は災害時における一時避難地や避難路等の機能を有しており、大規模な公園は広域避難場所となるなど、都市における貴重なオープンスペースとなっています。

先の阪神・淡路大震災においては、幹線道路や公園・緑地等の都市施設が火災拡大防止に大きな役割を果たしたといわれています。また、国土交通省が2012年（平成24年）3月に策定した『東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針』においては、津波災害時における公園・緑地の機能として、津波エネルギーの減衰、漂流物の捕捉等の多重防御等を挙げています。

これらを踏まえ、都市計画公園・緑地の見直しにおいては、防災・減災機能に着目する中、特に、歩いていける身近な公園・緑地を適切に配置していく必要があるといえます。

□東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針

第3章 公園緑地整備に関する基本的考え方

Ⅱ 東日本大震災の教訓を踏まえた公園緑地等の機能

2 今次の津波で見られた津波災害に対する公園緑地等の機能

・・・今次の津波災害において見られた公園緑地等の機能は、津波エネルギーの減衰、漂流物の捕捉等の多重防御の一つとしての機能や、避難路・避難地としての機能、復旧・復興支援機能等に整理される。

③環境に関する取組

③-1 生物多様性

2008年（平成20年）6月に施行された生物多様性基本法（法律第58号）は豊かな生物多様性を保全することで、その恵みを将来にわたり享受できる自然と共生する社会を実現することを目的としています。本法に基づき、2012年（平成24年）9月に閣議決定された『生物多様性国家戦略2012-2020』では、「・・・都市公園の整備等により、生物の生息・生育地となるとともに都市における生物種の供給源等となる緑地の確保を推進します。」としています。

また、これらに先立ち本市では2007年（平成19年）5月に『藤沢市ビオトープネットワーク基本計画』を策定し、広域的なネットワーク系統及び生物の生息・生育環境の場と質を高めるきめ細かな保全・再生・創出方を位置付けています（図-14）。

市街地における公園は、主に「創出型（市街地）ビオトープネットワークエリア」の要素を有するため、都市計画公園・緑地の見直しに当たっては、これらのネットワーク要素にも配慮していく必要があるといえます。

③-2 都市における低炭素化

地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年10月9日法律第117号）と相まって、都市の低炭素化の促進を図ること等を目的とした都市の低炭素化の促進に関する法律（平成24年9月5日法律第84号）が2012年（平成24年）12月に施行されました。

本市では2014年（平成26年）3月に『藤沢市地球温暖化対策実行計画』を改定するなど、低炭素社会の実現に向けた取組を進めています。

公園・緑地には多くの植物が生育しており、これらの植物はCO₂の吸収固定機能や地表面の被覆改善によるヒートアイランド現象緩和機能等を有していることから、都市計画公園・緑地の見直しに当たっては、これらの機能にも配慮していく必要があるといえます。



【出典】藤沢市ビオトープネットワーク基本計画

図-14 ビオトープネットワーク全体系統図

【参考】緑地保全と緑化の推進によるヒートアイランド現象緩和効果

植物は、その蒸散作用により気温の上昇を抑える効果があり、ヒートアイランド現象の緩和には、緑化の推進等が有効であるといわれています。国土交通省では、ヒートアイランド現象の緩和に有効な対策を検討することを目的として、都市における緑地の保全や緑化の推進がヒートアイランド現象の緩和に資する効果に着目して、ケーススタディにより科学的な検証を行いました。

＜検証結果＞

東京都心部(10km 四方)において、地域の状況に即した緑地保全・緑化施設を総合的に講じ、緑被率を現況の 27.3%→39.5%にした場合、

日平均・日最高・日最低気温が平均で 0.3℃低下

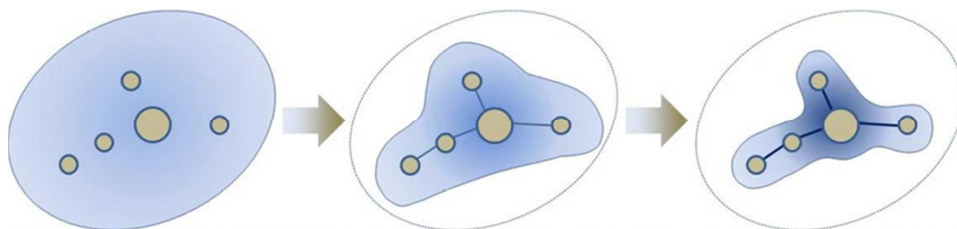
【出典】国土交通省 都市局 公園緑地・景観課ホームページ

④都市の集約化

今後のまちづくりは、人口の減少と少子・超高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生活環境を実現すること、財政面及び経済面において持続可能な都市とすることが、大きな課題とされています。

こうした中、医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、福祉や交通等も含めて都市全体の構造を見直し、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考えで進めていくことが重要とされています（図-15）。

このような都市の集約化における公園・緑地のあり方等については、都市構造全体の見直しと、合わせて検討していく必要があるといえます。



【出典】低炭素まちづくり実践ハンドブック

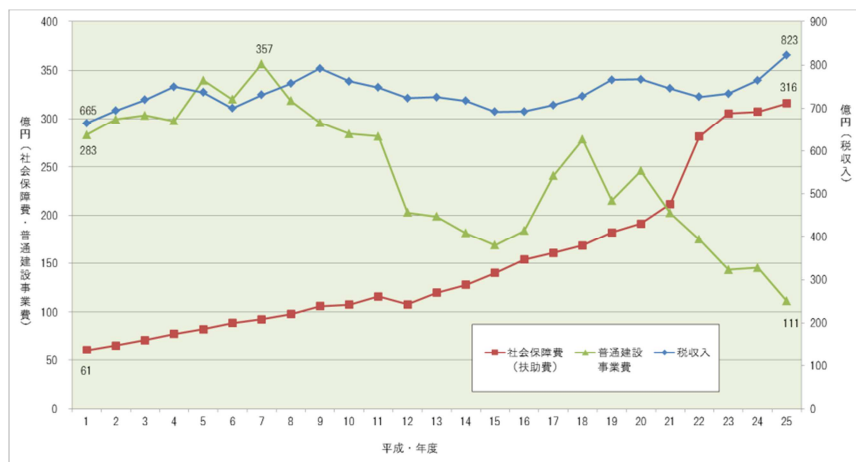
(2013年(平成25年)12月・国土交通省都市局都市計画課)

図-15 都市機能の集約化と公共交通の利用促進を

軸としたコンパクトなまちづくり(イメージ図)

⑤公園新設費の減少

本市の税収入は、ほぼ横ばいで推移しているものの、図-16のとおり、近年の社会保障費（扶助費）等の義務的経費の増大を踏まえ、公園や道路等の整備を行うための普通建設事業費全体が減少しています。

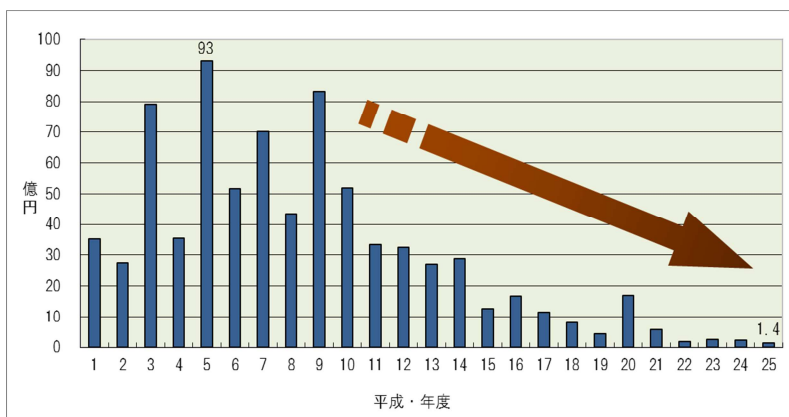


【出典】 藤沢市決算資料をもとに作成

図-16 税収入等の推移

また、公園・緑地に係る事業費については、新規整備に伴い維持管理を行う都市公園数が増加するとともに、既設の都市公園については、施設の更新時期を迎え、維持管理費や長寿命化対策経費が増加しています。

このような状況を踏まえる中、本市の公園新設費[※]もピーク時である平成5年度に比べ、平成25年度は約66分の1程度に減少しています（図-17）。このことから、公園新設事業については「選択と集中」という考えの下、国庫補助金の活用を検討しつつ、効果的な財源投資を行う必要があるといえます。



※ 公園新設費とは、「公園新設事業費」及び「公園新設事務費」を合計したもので、各年度の決算額を基に算出しています（国庫補助金等（歳入）を含みます。）。

【出典】 藤沢市公園課決算資料をもとに作成

図-17 公園新設費の推移

2 見直しの必要性

本市の都市計画公園・緑地は、前述（Ⅱ-2-(1)）のとおり、1957年（昭和32年）に『藤沢総合都市計画』に基づき都市計画決定（変更）された公園・緑地が、現在の公園・緑地の配置計画の原型を形成しています。その後は、土地区画整理事業等と相まって、着実に公園・緑地の整備を推進してきたものの、未だに「長期未着手都市計画公園・緑地」が多数存在しています。

本市では、国庫補助金の適用要件等の関係から大規模な都市計画公園・緑地や土地区画整理事業等の面整備に伴う公園・緑地の整備を積極的に進めてきた経緯があります。その結果、1957年（昭和32年）に都市計画決定（変更）された公園・緑地の整備が遅れ、これに伴い、都市計画公園・緑地の区域内に宅地が建ち並び、さらに整備が難しくなるという悪循環の状況になっています。

また、公園・緑地等の都市計画施設の区域内では、都市計画法第53条※の規定に基づき、建築物の階数や構造に一定の制限がかかっており、都市計画公園・緑地の必要性等の検証を行わないまま、長期に渡り、制限をかけ続けることが全国規模での課題となっています。これに加え、国や県の取組及び社会経済情勢の変化等に合わせて、見直しの取組を進める必要性があると考えます。

※都市計画法第53条による建築制限について（図-18）

都市計画施設（都市計画公園、緑地、道路等）の区域内において建築物の建築をしようとする際は、都市計画法第53条第1項の規定に基づき、都道府県知事等（藤沢市においては藤沢市長）の許可を受ける必要があります。本市では都市計画法第54条に規定する許可基準を緩和しており、階数が3以下で、かつ、地階を有しない等の建築物を建築することができます。

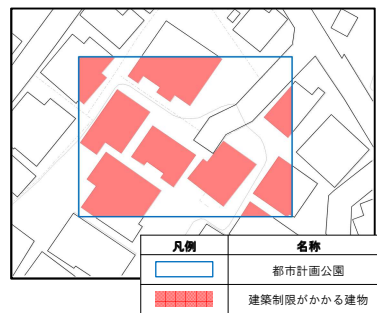


図-18 建築制限のイメージ

許可基準（都市計画法第54条第3項）

当該建築物が次に掲げる要件に該当し、かつ、容易に移転し、又は除却することができるものであると認められること。

- ・ 階数が2以下で、かつ、地階を有しないこと。
- ・ 主要構造部（建築基準法第2条第5号に定める主要構造部をいう。）が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類する構造であること。