

都市公園の事実上の改廃手続をめぐる問題

— 東京都文京区・新大塚公園にみる「兼用工作物」規定の運用をめぐる考察 —

Problems in the de facto Amendment Procedures on the Reform and Abolition of the Urban Park : A Study of ShinOhtsuka Park (Bunkyo-ku, Tokyo) ~ The Application of “Dual Purpose Fixture” Provision

渡辺美香子*・鹿野陽子**・川西崇行***

Mikako Watanabe *・Yoko Kano**・Takayuki Kawanishi***

The urban park designated by the City Planning Act, an essential facility to maintain the good city environment, is found to be vulnerable to the discretionary alteration by the local government. Upon diminishing and/or abolishing of the existing park, one local government interprets the law as it can evade the formal amendment procedure, including the deliberation of the City Planning Council.

We take an case of Shin-Ohtsuka Park in Bunkyo-ku, Tokyo to explain the problems in the Dual Purpose Fixture concept and how it brings this seemingly strange outcome.

Keywords: Urban Park, Urban Park Act, City Planning Act, Alteration of City Planning, Realignment of Public Schools, Bunkyo-ku Tokyo

都市公園、都市公園法、都市計画法、都市計画変更、公立学校の統廃合、東京都文京区



図-1 現在の新大塚公園

(冬季撮影、フェンス内がグラウンド、背後が解体前の教育センター)



図2 新大塚公園及び周辺

(国土地理院1万分の1地研図平成6年7月1日発行に加筆)

1. 序

例えば、自分が暮らすまちで供用中の都市計画公園の半分が、都市計画変更の手続なしに公園以外の用途に転用されるとしたら、どう思うだろうか。

加えて、この場合には公園設置・管理者（通常は地方自治体）以外がその半分の公園を管理するとしたら、どうだろうか。

都市計画で都市施設として公園を設置する以上、その性格に関わる変更が都市計画変更手続なしに可能か、また、都市計画公園は都市公園法によりその保存が原則であることから、簡便な変更が容認されるか、等という観点から疑問が生じるだろう。一方、都市計画には柔軟性が求められるのでこのような運用が可能であれば有用とする観点もあると思われる。

このような変更が現実に行われようとしているのが、以下で紹介する新大塚公園（正式名称：大塚町公園、東京都文京区大塚1丁目）であり、区の計画では2年後の2009年9月にはこの公園の半分が法律적으로는都市計画公園のまま、都市公園法第5条の2（兼用工作物の管理）が適用され、区立中学校の「事実上の校庭」¹⁾

となる。

この新大塚公園の問題は、行政の法運用という点から、文京区だけでなく日本全国何処の自治体でも起こりうる問題であり、都市計画公園とは何かを原点に立ち返って考える一材料となるものである。

2. 新大塚公園をめぐる問題の背景と経緯

新大塚公園は、東京メトロ丸の内線茗荷谷駅から徒歩5分の場所に位置する。現地は、学校と住宅に囲まれ、昭和40年に開設された公園は現在では小規模ながら緑濃い森を形づくっており²⁾、春には近隣の桜の名所ともなっている。

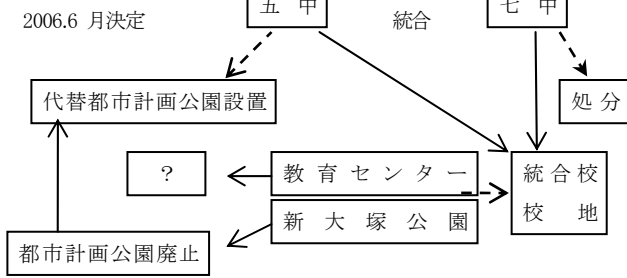
広さ約5,728.49㎡（うちグラウンドが約1,500㎡）と都心の住宅地の公園としては面積的にも恵まれ、また、中層住宅と教育施設（文京区教育センター）に隣接するとともに2つの道路に接面していることから安心感がある。さらに、平坦かつ綺麗な地型であるため緑が多いにもかかわらず見通しがよく、グラウンドだけでなく子ども用の遊具も設置され、街区公園として満足な状況にある。このような公園の状況から世代を問わず利用も多く、

* 渡辺美香子 有限会社カロン Charon, Inc.

** 鹿野陽子 東京大学大学院農学生命科学研究科 Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The University of Tokyo

*** 川西崇行 早稲田大学教育・総合科学学術院 Faculty of Education and Integrated Arts and Sciences, Waseda University

当初の計画



現在の計画

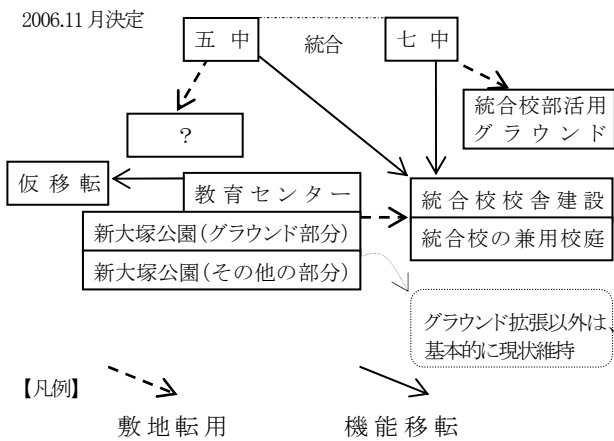


図-3 新大塚公園をめぐる計画の変遷

文京区の資料によれば区内公園でも利用者数は五指に入る。しかし、この公園は一昨年秋以来、区立中学校の統合廃合問題に翻弄されている。計画発表から1年半を経て、当初の都市計画変更による公園全面廃止（→学校用地に転用）から、都市公園法の兼用工作物規定を適用して公園の半分を校庭化するという計画変更に至り（図-3参照）、現在は公園の形状変更が行政のスケジュールとなっている。

詳しい経緯は後掲する表-1の通りであるが、以下、時系列で主な流れを辿るとともに、今回の計画から考えられる問題点を抽出してみたい。

2-1 教育委員会による当初計画公表から決定まで

2005年10月に文京区教育委員会は、区立第五中学校（以下「五中」）・区立第七中学校（以下「七中」）の統合校を教育センター及び新大塚公園の敷地に建設すること、および五中または七中の敷地を新大塚公園の代替公園用地とすることを検討すると決定した³⁾。

この出発点に今回の新大塚公園の問題の一つの特徴がある。つまり、今回の公園変更計画の発端は、文京区の行政と住民がまちづくりなどにより都市計画公園としてのあり方を議論した結果ではなく、公園の敷地を学校統廃合後の新たな中学校の学校用地としたいという教育委員会の方針に行政が導かれた結果という形式をとっているのである。この「都市計画公園の利用について教育委員会がその方向を提示する」という形式はその後一貫しており、計画変更から現在の公園利用者の意見聴取に至るまで、

主体となる執行機関は区長をトップとし都市計画部を含む「文京区」ではなく、常に「文京区教育委員会」である。（このため、住民から見たこの計画には従来の都市計画との整合性に疑問な部分が多く、また、計画策定プロセスにおいても通常のまちづくりから想起されるような住民参画の機会もなかった）

翌月からは教育委員会による区民説明会が開催されたが、この時期には本問題への周知が十分でなかったため、地域住民の参加は低調だった。ここにも、今回の特徴がある。住民への説明と合意形成への努力という、都市計画では当然の今日的行政課題について、一つ目の特徴である教育委員会主導であったためか、今回の計画では文京区はあまり重要視していなかったようである。翌年4月まで断続的に続いた説明会でも教育委員会と出席住民の議論は平行線を辿り、公園廃止の結論ありきであることに住民からは強い不満が示され、この傾向は後述の夏以降の都市計画変更手続に至るまで続いた。

12月には、地域住民有志が「新大塚公園を守る会」を立ち上げ、翌年2月からは区民へのこの問題の周知と署名活動を開始した⁴⁾。

翌2006年6月6日の教育委員会において、①五中と七中を平成21年度（2009年4月）に統合する、②教育センターと新大塚公園の敷地に新校舎を整備する、③教育センターと新大塚公園を統合校用地に変更、五中に代替公園を整備し都市計画の変更を行う、ことが決定された。さらに、この教育委員会の決定を受け、翌日の庁議において区長部局もこの計画を推進することが決定された⁵⁾。（図-3の[当初の計画]）

2-2 区長部局による都市計画変更準備

2006年7月下旬にこれまでの「教育委員会による五中・七中統合計画案説明会」ではなく、初めての「区長部局による五中・七中統合校の建設用地に関する説明会」が開かれたが、この席上今後の都市計画変更手続の予定が告知され、その1週間後には都市計画変更のための区民説明会が開催された。その説明会では、特に新たに建設が予定される公園が新大塚公園の「代替」公園として機能しうるか、都市マスタープラン・緑の基本計画との整合性、防災面までも考慮した都市計画としての妥当性があるのかなどに住民からの質問が集中し、予定最終回の第3回が時間切れとなったため、出席住民が追加開催を要請した⁶⁾。そして第4回都市計画変更説明会では、中学校統合を含め計画への説明が不十分であるとする参加住民から教育委員会による説明会を再度求める要望書が急遽提出され、また、都市計画についても説明会の続行を住民が要請して解散した。しかし、9月4日 文京区は、教育委員会・都市計画部とも今後の区民説明会は行わない旨区HPで回答し、行政の都市計画変更手続を待つのみとなり、残念ながら住民との合意形成への努力はこの後も行われなかった。

なお、この8月～9月にかけては新大塚公園の問題が元町公園（往時の姿を留める唯一の震災復興公園。区立体育館移設計画のための都市計画変更は、事実上差し戻す旨の答申がなされた（2007.8.6）の問題とあわせテレビ・新聞などで報道された⁷⁾。

2-3 教育委員会の計画変更から現在まで

2006年10月末頃、都市計画変更手続が停滞するなかで、当時の煙山区長が唐突に、公園グラウンド部分を統合校のグラウンド

としそれ以外を公園として存続させる案を関係者に非公式に提示した。

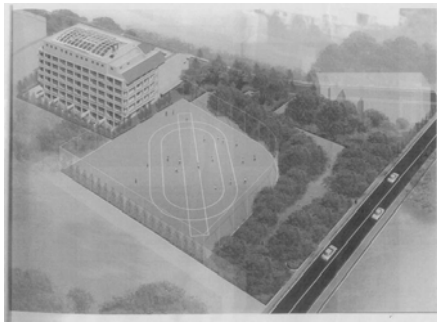


図 - 4 区が計画中の統合校パース

(手前のグラウンドが公園兼用の校庭)

そして、11月7日 教育委員会により以下の計画変更が決定された⁹⁾。(この変更後の計画に基づくイメージが図-4)

- 統合による新校舎を(新大塚公園に隣接する)教育センターの敷地に整備する。
- 新大塚公園の一部と第七中学校をグラウンドとする。
 ※新大塚公園の一部: 現在運動場となっているところを拡大して整備し、公園兼用のグラウンド(学校運営上必要な時間は学校が専用使用する。)として主に体育の授業などに使用する⁹⁾。
 ※第七中学校: 主に部活動用のグラウンドとして使用する。
- 平成21年4月に両校を統合する。統合時は、五中または七中を校舎として使用し、新校舎への移転については平成21年9月を目途とする。
- 新大塚公園を統合校用地とすること及び第五中学校跡地に代替公園を整備することを取りやめ、都市計画の変更を行わない。
- 第五中学校跡地の活用方法の検討を行う。

上記教育委員会の変更決定を受け、翌日の庁議において区長部局もこの変更内容で計画を推進することが決定された。

本年2007年1月には統合校実施設計が発注され、3月には区議会で統合校の建設予算が盛り込まれた本年度当初予算が成立したことにより、統合校建設・新大塚公園の半分の校庭化に向け、行政の準備は現在も粛々と進められている。

表 - 1 新大塚公園についての経過

2005年 10/25	文京区教育委員会が「区立小・中学校の将来ビジョン(素案)の骨子」において、五中・七中については将来像を早急に示す必要ありとして、他校に先行し統合方針を決定。 その中で、新大塚公園が両中学校の統合校の建設用地として検討されることとなった。
11月	教育委員会が区民説明会(計7回)を開催。
12月	地域住民有志が「新大塚公園を守る会」を立ち上げる。
2006年 1月	教育委員会は地元町会役員へ説明。 町会からの要請による住民向け説明会を開催。
3~4月	教育委員会による区民説明会(計3回)開催。 各回とも時間切れにより終了。
4月	新大塚公園を守る会が区長と教育委員会に第一次署名簿13,390名分提出。(2007年2月提出分までで1万8千筆)
6/6	教育委員会は「区立小・中学校の将来ビジョン(素案)」決定。それとともに、前年10月決定・公表の「素案の骨子」に則り、統合校の建設計画を教育委員会の方針として決定。 上記教育委員会の決定を受け、翌日の庁議において区長部局もこの計画を推進することを決定。

7/25	教育委員会並びに区長部局が住民説明会を開催。この説明会の中で、区から今後の都市計画変更手続の予定告知。
8/1 ~5	文京区都市計画部は、都市計画変更のための区民説明会「小日向水道公園・大塚町公園に関する都市計画素案説明会」(計3回)を開催。
8/17	追加の都市計画部による区民説明会「小日向水道公園・大塚町公園に関する都市計画素案説明会」(予定外の第4回都市計画変更説明会)開催。参加住民は説明継続を要望。
9/4	文京区は、教育委員会・都市計画部とも今後の区民説明会には行わない旨、区HPで回答。
8~9月	新大塚公園の問題を、元町公園とあわせマスコミが報道。
10月末	煙山区長(当時)が、「公園グラウンド部分を統合校の校庭とし、それ以外を公園として存続させる案」を関係者に打診。
11/7	教育委員会が、統合校建設計画を公園の都市計画変更をせず、公園グラウンドを校庭と兼用する形に変更することに決定。 上記教育委員会の変更決定を受け、翌日の庁議で区長部局もこの変更内容で計画を推進することが決定された。
2007年 1月	統合校実施設計発注。
3月	区議会で、統合校の建設予算が盛り込まれた本年度当初予算が成立。
6月	公園隣接地に統合校校舎建築のため、旧教育センター建物解体工事開始。 新しい学校づくり協議会の検討を受け、教育委員会と区長部局の協議で、公園グラウンドの拡張プランを決定。

3. 「兼用工作物」規定の運用について

上述した文京区教育委員会の「公園兼用のグラウンド(学校運営上必要な時間は学校が専用使用する)」は、区の説明によれば都市公園法第5条の2の規定により公園管理者である文京区長から教育委員会に公園グラウンドの管理を委ねることにより実現する計画である。

都市公園法 第五条の二 (兼用工作物の管理)
 都市公園と河川、道路、下水道その他の施設又は工作物(以下これらを「他の工作物」という。)とが相互に効用を兼ねる場合においては、当該都市公園の公園管理者及び他の工作物の管理者は、当該都市公園及び他の工作物の管理については、第二条の三の規定にかかわらず、協議して別にその管理の方法を定めることができる。ただし、他の工作物の管理者が私人である場合においては、都市公園については、都市公園に関する工事及び維持以外の管理を行わせることができない。
 2 前項の規定により協議が成立した場合においては、当該都市公園の公園管理者は、成立した協議の内容を公示しなければならない。

この「兼用工作物」という概念は、都市公園法だけでなく河川法(第17条 兼用工作物の工事等の協議)や道路法(第20条 兼用工作物の管理)にも同様の規定がある。誤解を恐れずに説明すれば、管理者を定める必要のある公的施設において、本来の施設以外の用途をもつ施設・工作物を設け、当該用途に利用する者にその部分を管理させるための規定と理解できよう。

都市公園法上の兼用工作物については、管理者がその協定内容を公示することと定められているため、実際の事例をいくつか挙げると、

- ▶ 札幌市中央区大通西1丁目から12丁目までの市道大通北線と、これに係る大通公園
- ▶ 最上川ふるさと総合公園（山形県）と、東北横断自動車道酒田線の寒河江サービスエリア（寒河江ハイウェイオアシス）
- ▶ 奥只見レクリエーション都市公園（新潟市、道光・根小屋地域）の（砂防）緩傾斜護岸
- ▶ 森林公園緑道区域内の緑道に沿って設置している側道（埼玉県滑川町の町道）
- ▶ 亀山サンシャインパーク（三重県 東名阪自動車道の亀山パーキングエリアと都市公園が一体となった、ハイウェイオアシス）
- ▶ 花博記念公園（大阪市）北口停留所の効用を兼ねる施設
- ▶ 天王寺公園（大阪市）と、大阪府道大阪和泉泉南線の区域が重複する箇所
- ▶ 苔谷公園（神戸市 明石海峡大橋を望む舞子トンネル上の傾斜地に整備された公園）

などがある。これらを見る限り、兼用工作物規定は都市公園を増やす（ハイウェイオアシスが代表例）、もしくは不要な公園廃止を回避する（停留所、道路との兼用などがその例）ために、利用がなされていると考える。

しかし、新大塚公園の例はどうであろうか。

4. 新大塚公園での「兼用工作物」規定の適用

都市公園法の兼用工作物規定を新大塚公園の兼用グラウンドに適用するには、文言解釈上以下の2つの理解が必要と考える。

a. 公園面積の半分を占める中学校の校庭が、この条文でいう「河川、道路、下水道その他の施設又は工作物（以下これらを「他の工作物」という。）」に該当するか。

b. 公園と中学校の校庭が「相互に効用を兼ねる」といえるか。

これについて、国土交通省公園緑地課の担当者（都市公園法所管課の法規担当）に問い合わせたところ、a. については「他の工作物」に該当しないとは言えないが、b. については、相互に効用を兼ねることが出来なければ兼用工作物とはならない、との回答であった。そして、この相互に効用を兼ねることができるかについては、成立した協議の内容（通常は協定）により判断されることになる¹⁰⁾。

しかし、「相互に効用を兼ねる」ことが判断基準として有効であるかについては疑義が生じる。すなわち、後日上記担当者にさらに説明を求めたところ、兼用する以上従来の公園の効用が減じるのはある意味当然であり、どこまでの効用を維持しなければならないという限定もない、また、同時並行的にその兼用する二つの効用を兼ねなければならないものではない、さらに、後から設置される他の工作物が供用中の公園の半分に及んだとしても違法とは言えない、というのが都市公園法所管課の理解なのである。文京区みどり公園課長のメモによれば、国土交通省所管担当者から「(校庭としての利用が) 365日、24時間というのはダメです」という説明がされたそうで、このことから文京区は、公園兼用グ

ラウンドを「学校運営上必要な時間は学校が専用使用、事実上の校庭」とすることは国の解釈でも違法でない」と説明している。

以上の法文理解のもと、部分廃止には都市計画法上の意見聴取・都市計画審議会等一連の手続を要求される都市計画公園が、都市公園法の兼用工作物規定により、区と教育委員会という行政内部の協議で公園面積の約半分についての用途が変更されるといふ計画が可能となったのである。

紹介した国土交通省の担当者の解釈を敷衍すれば、「他の工作物」はある程度の公益性があればほぼ無限定であろう。また「相互に効用を兼ねる」ことについても、公園としての効用が24時間365日無くなるのでなければ違法でないとなると、制約条件とはなりにくい。従って、このような都市公園法の解釈・運用の元では、都市計画公園はこの兼用工作物規定の適用により、都市計画変更手続きを経ず、より簡便に公園以外の用途に利用可能となることが今回明らかになったと理解する。

このようなことが合法的に行われうる日本の公園行政を、柔軟性にとみ素晴らしいと考えるか、法の趣旨を没却するものであると考えるかは、立場により異なるであろう。

しかし、都市計画を、いわば行政と住民の「どの様なまちを造るか」についての合意ととらえた場合、その計画通りに設置・使用されている都市計画公園を合意内容と異なる用途に変更使用するなら、それなりの（都市計画変更）に準じる）手続が必要と考えるのが、まちづくりで求められるPI（public involvement）の観点からは自然ではないだろうか。

前述の国土交通省の担当者によれば、「望ましいか望ましくないかの話になるので、住民の意見を聴いて、なるべく公園としての効用を下げないように」文京区には要望したとのことであるが、区は公園の利用方法については、「新しい学校づくり協議会」という教育委員会所管の統合校についての検討組織において、その検討対象の一部として行うとしている。

5. 新大塚公園の現状そして将来

現在、今までと同じ公園の佇まいが維持され、緑の中で人々が思い思いに過ごしている。しかし、6月11日からは隣接する旧教育センターの解体工事が始まり、秋にはその場所に地上6階地下2階の校舎が着工され、2009年9月までには新大塚公園を校庭として兼用するための公園工事が予定されている。

この兼用の実際の態様についての検討にあたっては、上述のように「新しい学校づくり協議会」（以下「協議会」という両校の統合全般を協議する会議のみが、現在の行政と住民の公園についての話し合いの場となっている。しかし、この会議での検討はあくまでも区計画を前提とするため、兼用校庭以外の方向を求める意見は「検討の対象でない」として許されない。

この協議会の委員構成は、小学校と中学校のPTA 7名、学校長2名、地元町会4名、隣接集合住宅の管理組合2名、公園グラウンド利用団体2名、そして区の担当者3名等という限定的な構成である。そして、「自由な議論のため」という理由で会議は傍聴が許されておらず、要点記録のみが公開となっている。そして、その要点記録には「検討対象でない」と事務局が判断した発言は

記載されないため、実際にどのような議論がなされたのかを委員以外が知ることは困難と感ぜられる。

一方、この会議において兼用グラウンドの拡張範囲が議論され、それを踏まえた新たなグラウンドフェンスの位置が教育委員会と区長部局の協議で6月に決定された。(この計画によれば、グラウンド面積は従来の1,578㎡から2,624㎡となり校庭と兼用される。従って、本来の公園として利用可能な面積は現在の5,728㎡から3,104㎡の45.8%減となり、ほぼ半減する)(図-5参照)

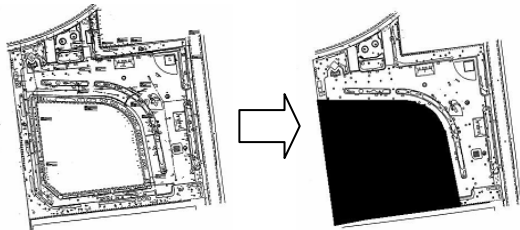


図-5 新大塚公園のグラウンド変更計画

(グラウンドが黒塗り部分まで拡張され、統合校の兼用校庭となる)

文京区の説明では、この協議会で公園利用者の声を聴きそれを生かした協定を結ぶとしているが、PIの観点からは不十分なプロセスと考える。すなわち、上述の委員構成と会議の運営から見て、利用者の声を聴ける態勢にはないと言わざるを得ない。特に、現在の新大塚公園のグラウンドが予約無しに誰でも自由に何時でも利用できる「場」であることを考えると、教育委員会の管理下に入り学校グラウンドとして利用が制約されることは大きな変化であり、現在の多様な利用者の意見聴取のため十分な手当てをするのが、(兼用についての協議の一方当事者として公園利用者の権益を保護すべき)公園管理者の使命ではなからうか。この兼用工作物協定について住民は不服申立てができないことから、そう願わざるを得ない。

新大塚公園廃止について反対してきた人々の多くは、今回の計画変更で新大塚公園が守られたとは考えていない。統合校の校舎が建築された後、校庭が隣接公園と兼用という不自然な学校の形は誰もが望まないものと予想し、そのため、都市計画変更が可能となった何れかの時点で、公園は都市計画変更による廃止に至るのではないかと強く危惧しているのである。本年6月の区議会における区長の答弁が「新大塚公園における都市計画変更については、考えてございません。」という表現に止まったことから、残念ながらこの危惧は杞憂とは言えない状態にあると考える。

6. 結：都市計画公園制度の脆弱性

ある土地が公園である場合、近隣コミュニティはその土地が開発されず将来も公園であり続けると信じ、願っている。しかし、地価反転と都市再開発機運の高まる昨今では、都市公園を保持することは残念ながら容易ではない。これは、法的な位置づけのある都市計画公園であっても同様である。都市計画公園の変更が公園の設置・管理主体である行政の意思である場合、まちづくりの主体であるべきコミュニティが公園を守ることはできるのだろうか。今回の新大塚公園をめぐる一連の騒動からは、そんな疑

問がうかがふ。

教科書的に言えば、「都市計画公園」とは都市計画法11条に基づいて設置および管理される公園であり、良好な都市環境の形成、防災などの都市の安全性向上、レクリエーション活動の場の提供、都市景観の向上を図ることなどを目的としている。そして、その都市計画公園が供用されると「都市公園」となり、都市計画法と都市公園法が適用され保持される。

都市公園法の制度趣旨は、その第一条によれば「都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発達を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする」とされている。このことから、この法律の諸規定の運用にあたっては、都市公園の健全な発達に資することを目的とすべきであろう。

しかし、供用中の都市計画公園の半分を都市計画変更手続無しに変更することが、この都市公園法の規定を利用して行われる、というのがここまでで紹介した現実である。この新大塚公園の事例を、(ある種の観点から)土地の有効活用と考えることはできても、都市公園の健全な発達と理解するのは難しいだろう。

今回の事例を行政の法運用と言う観点からみると、以下の二つの問題点が指摘できると考える。

まず一点目は、公園行政が何を指向するのかである。法運用にはそれによって実現すべき行政課題があるはずである。今回の文京区の都市公園法(兼用工作物規定)の運用は、望ましい公園のあり方を求めた結果とは理解しにくい。計画当初から教育委員会には新大塚公園の敷地の統合校用地への転用を「区有資産の有効活用」と説明していたことから、これは明らかであろう。行政は住民にどんな公共財・サービスを提供するべきなのか、その観点から公園という都市施設を評価しなおすべきなのではないだろうか。公園は何の経済価値も生み出さない無駄な遊休地ではなく、「都市の肺」ともいわれる(都市の付加価値を高める)公園という都市施設の役割を果たしているのである。

二点目は、都市計画法と都市公園法が連動した法律関係に無いことである。都市公園はこの二つの法律が適用されるが、この二つには上下関係も包含関係もない。即ち、都市計画公園は都市計画法において、その廃止・変更には都市計画変更説明・意見聴取・都市計画審議会などの法定の手続が要求される。しかし、都市公園法の兼用工作物の設置・管理は、どのような範囲であっても公園管理者(行政)と兼用工作物管理者間での協議とその結果としての協定の公示という、都市計画変更に比し格段に簡便な手続が要求されていない。

そのため、保存が原則要求される都市計画公園であっても、都市公園法の規定を利用することによって、簡便な実質の変更が可能になるのである。その上、この場合は実質的に変更となった部分の公園に対する(都市計画変更の場合には要求される)代替公園の設置も不要である。

これは、この都市公園法の兼用工作物規定が、そもそも公園の増設もしくは必要最小限の変更における利用しか想定していないためではないかと考えざるを得ない。それ以上の都市公園を減少させる行政行為については都市計画法によることが予定されていると理解すれば、この二つの法律が連動しなくとも解決は可

能であろう。しかし、それは現実の行政の法運用の姿ではない。

新大塚公園の事例は、都市計画法と都市公園法という二つの法律により守られるべき都市計画公園が、二つの法律の間で翻弄される事態が起きたと、私たちは考えている。

今回のような事態を回避するためには、行政の公園に対する認識改善を待つしかないのが実情ではあるが、地方分権が進む中で地方自治体ごとに異なる規範意識を有する現状が認容されている状況に鑑みると、都市公園における兼用工作物設置・管理についても一定の住民参画が可能な手続を要求する立法的手当てを、国および地方自治体に求めるしか根本的解決はないかもしれない。地方分権化でのナショナルミニマム・統一施策はいずれの分野でも問題となっているが、行政の私物化を招かぬための自律指針の策定を強く望みたい¹¹⁾。

このままでは、都市計画公園の態様変更が他の行政目的実現のためである場合、公園存続を強く願うコミュニティーであっても公園を守ることはできないだろう¹²⁾。

注

¹⁾ 教育委員会の表現。

²⁾ 区設置の「緑のウォークラリー」説明板による。説明にはこのほかに、「野球場との境にはソメイシノの列植とカイヅカイブキ、サワラの生垣を植え、相互の機能が十分に発揮できるように配慮されています」という文言も見られる。

³⁾ この統合が緊急の課題として、文京区全体の統廃合計画に先行して決定された理由については、七中が欠学年を生じていること、五中の校舎が老朽化し近い将来改築が必要となることが示された。

学校統廃合が行われる場合、通常どちらか一方の学校が統合校となることが多く、当時の両校の生徒数が五中 184 名・七中 49 名(平成 19 年度は、それぞれ 153 名・44 名)であったため、五中に統合校が建設されることが望ましいと考える住民も多かった。しかし、文京区は五中敷地について校舎改築が可能であるが、環状 3 号線道路計画があるため学校用地として不相当と説明している。なお、文京区内の環状 3 号線計画については戦後約 60 年間実現の動きは無く、現状では道路の地上敷設により区内の住宅・施設に多大な影響が生じるため、区は東京都に計画の再考を要望している。

また、統合校の用地として新大塚公園の敷地が選択された理由は、両校の中間にある平坦で広い土地がこしかなかったため、と教育委員会は説明した。

⁴⁾ この会により集められた新大塚公園廃止反対の署名は、署名運動開始 1 年後の 2007 年 2 月に 18,000 を超えた。

⁵⁾ 都市公園の廃止・変更には都市公園法上制限があるが、この 6 月の段階での文京区の説明では、この変更は都市公園法第 16 条 2 号の規定によるとされていた。これは、都市公園法第 16 条は都市公園の原則保存を定めており、本計画の目的である学校施設の建設では 1 号の「公益上特別の必要がある場合」という要件を満たさえないため、「代替公園の設置」を理由としたものであると考えられる。

しかし、本計画では新大塚公園が 2007 年に廃止されるのに対し、代替公園は学校統合後の 2009 年以降に着工供されることになり、代替公園が存在しない期間が 2 年以上生じることは明らかであった。この点について、都市公園法所管の国交省公園緑地課に問い合わせたところ、代替公園が近い将来供用されることがある程度確実であるなら、その公園不存在の期間が 2~3 年に及んでも違法ではないとのことである。また、公園の「代替性」に関しては、実際に比較し問題とできるのは面積のみであり、新旧公園間が想定される公園利用圏より離れていても(本件では 700m)、立地条件に差(現状が平坦であるのに対しかなりの傾斜地)があっても、代替性に問題有とは直ちに言えないとのことである。

⇒都市公園法 第十六条(都市公園の保存)

公園管理者は、次に掲げる場合のほか、みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならない。

- 一 都市公園の区域内において都市計画法の規定により公園及び緑地以外の施設に係る都市計画事業が施行される場合その他公益上特別の必要がある場合
- 二 廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合
- 三 公園管理者がその土地物件に係る権原を借受けにより取得した都市公園について、当該借借契約の終了又は解約によりその権原が消滅した場合)

⁶⁾ 都市計画変更説明会で代替公園について説明がないのは、既存の公園を廃止されて同等の公園が供給されるかの判断材料が住民には無いことになる。このため、都市計画法を所管する国交省 都市計画課に問い合わせたところ、都市計画変更説明会は都市計画法に基づく手続であるため、本件では都市計画公園の線をどう引くかの問題だけが説明対象であり、都市公園法上設置が求められる代替公園が如何にして供されるかについての説明義務は行政にはない、という回答であった。

⁷⁾ 区公園みどり課長は、あるテレビ番組の取材に対し「公園は数と面積」という言葉とともに「平坦な土地があった場合、公園は学校に譲ることになっている」と発言したが、当然ながら文京区にそのような規定はない。

⁸⁾ 区の文書ではこの計画変更は、「緊急課題であることを踏まえ、教育環境の整備と公園の役割を総合的に勘案し」とされているが、11 月に開催された区民説明会において、この変更の理由が「都市計画変更手続が当初の統廃合スケジュールに間に合わないため」であったことを、区は認めている。ちなみに、文京区の都市計画審議会は 2006 年 7 月~2007 年 8 月まで元町公園の都市計画変更が継続審議になっており、新たな都市計画の審議が行えない状態にあった。また、計画変更により統合校は現在の五中校舎で 21 年 4 月に開始することが決定されたため、校舎建設を急ぐ理由は疑問視される。

⁹⁾ 文京区によれば、グラウンドの拡大は最大で公園面積の半分としていた。これは、都市公園法施行令第 8 条により「運動施設の敷地面積の総計は、当該都市公園の敷地面積の百分の五十をこえてはならない」とされているためである。

¹⁰⁾ 計画変更後の 11 月末の区民説明会で、区みどり公園課長は「杉並の他、全国的に、神戸、長崎、出雲で兼用の事例はあります。」(要点記録ママ)とした。しかし、都市公園法の兼用工作物規定の学校校庭への利用は、当方で調べた限りでは杉並区の蚕糸の森公園のみであった。この杉並の事例は、農林水産省の蚕糸試験場跡地に建設されたものであり、当初より学校と公園を一体として開発され約 27,000 m²の「学校防災公園」となっている。(蚕糸の森公園のスポーツ広場が杉並第十小学校と共用の運動場となっており、この広場は杉並区教育委員会が校庭と一体的に管理している。

<http://www2.city.suginami.tokyo.jp/map/detail.asp?home=K02890>)

なお、蚕糸の森公園の都市計画は、都市計画公園単体ではなく、学校および周辺道路まで含めた 26.1ha についての地区計画決定が昭和 58 年に杉並区都市計画審議会で行われている。

¹¹⁾ 文京区にはまちづくり条例に類するものはない。

¹²⁾ 今回の計画の再検討を求め、区議会に対し 4 本の請願が提出されたが全て不採択。本年の 2 月に文教委員会に提出された請願では、新大塚公園を守る会が集めた公園廃止反対署名者と統合校計画再考を願う請願署名者の人数を比較して、計画変更によりある程度の納得が得られたと不採択理由を述べたが区議があり、傍聴者だけでなく他の出席者を驚かせた。また、住民参画が不十分なままの統合校実施設計発注契約を差し止めるための住民監査請求も行われたが、既に手続は十分であるとされた。

なお、文京区には自治基本条例はあってもその細則がなく、具体的な区民参画手続は定められていない。