

練馬城址公園（都市計画公園）について考える一論点整理として

伊藤（認定NPO法人まちぼっと）

■ 「都市計画公園・緑地の整備方針」（令和2年7月改定）

東京都と区市町は、優先的に整備を着手する区域を定める事業化計画の作成を柱とする「都市計画公園・緑地の整備方針」を策定し、都市計画公園・緑地の整備を促進してきた。

令和2年7月、これまでの事業進捗を踏まえ、令和11年度までの10年間を計画期間とする改定を行った。

<改定の背景>

- ・都市計画公園・緑地は、平成23年12月の改定後、この7年間で供用面積は109ha拡大した。

※ 改定時の整備方針 優先整備区域 433ha 事業着手済み 316ha
(うち供用済み 109ha)

- ・東京のみどりは、この10年間で公園・緑地は増えているものの、農地（約1000ha）や樹林地（約300ha）が減少し、減少に歯止めがかかっていない。
- ・令和元年台風19号では、都内でも600mm以上の降雨を記録した。

※ 都内での600mm以上の降雨地 檜原村 総雨量 648mm（1時間 63.5mm）
奥多摩町 総雨量 610.5mm（1時間 50.0mm）

① 改定のポイント

令和2～11年度の10年間に優先的に整備を進める区域

- 都区市町事業全体で164の公園・緑地に約530ヘクタールの優先整備区域を設定
⇒丘陵地、崖線等の骨格的な緑の保全、にぎわいの創出、地域の防災性向上など
- ・都事業の44の公園・緑地で約282ヘクタールを優先整備区域に設定
(区部約89ヘクタール、多摩部約193ヘクタール)

- #### ② 整備方針改定後に都市計画決定した公園・緑地のうち、「緑確保の総合的な方針」に示されている「確保地」、または整備方針に定めた評価基準を満たす区域は、優先整備区域として拡大

- #### ③ 優先整備区域で建築が認められなかった木造・鉄骨造等の3階建てを建築可能とする、建築制限の緩和を実施（一部区市は緩和しない予定）

- #### ④ 多様な事業主体との連携等を推進するために、公園まちづくり制度の推進、換地手法の活用など、今後の検討の方向性を提示

※ 優先整備区域は、事業促進区域1,847,400㎡と新規事業化区域976,200㎡に分かれる。

※ 確保地 計画期間＝令和11年度までに、いずれかの水準により確保するもの

水準1 緑地の買収又は、法や条例に基づいて、強い規制をかけることにより、確実に保全していくもの

【制度例】特別緑地保全地区、都市計画公園・緑地事業

(練馬区内の特別緑地保全地区—早宮けやき 早宮三丁目地内 0.9ha)

水準2 法や条例等に基づいて、許可による行為制限や税の優遇などにより保全していくもの

【制度例】地区計画、借地公園

水準3 行為の届出や緑地の所有者との間で保全に関する協定を結ぶなど、緩い制限により、保全に取り組むもの

【制度例】保存樹林、各自治体独自の条例等による制度

■ 練馬区内の優先整備区域

○ 東京都事業

・ 練馬城址公園 合計面積 220,000 m² (22ha) 新規事業化区域 220,000 m² (22ha)
(図面参照) 新規事業化区域—新たに事業認可を取得する区域)

・ 石神井公園 合計面積 40,400 m² 事業促進区域 13,700 m²
新規事業化区域 26,700 m² (現在開園面積 225,650 m²)
(図面参照)

※ 事業促進区域—すでに事業認可を取得している区域
新規事業化区域—新たに事業認可を取得する区域

○ 練馬区事業

・ 16公園

■ パブリックコメントの状況

○<パブリックコメントの概要> 【募集期間】令和2年2月13日(木)から3月19日(木)までの36日間

○【意見総数】59件(個人58件、法人1件)

<主な意見と見解(練馬城址公園、石神井公園に関連するもの)>

・公園・緑地の都市計画決定区域への意見 9件(優先整備区域以外の区域削除1、高井戸公園区域変更5、石神井公園区域変更3)

⇒都市計画公園・緑地は、長期的な視点で必要性を判断しており、変更にあたっては、公園・緑地等の配置、地域における公園の充足状況、立地・規模に応じて重要となる機能などを勘案し慎重に検討する必要があり、長期にわたり着手されないことのみを理由に変更するものではありません。

- ・優先整備区域への意見 12件（青山公園等への区域未設定指摘1、高井戸公園での新規事業化区域設定反対5、高井戸公園内の区道交通開放継続1、石神井公園での新規事業化区域設定反対5）

⇒事業化計画については、未供用区域を有する都市計画公園・緑地を対象としており、公園・緑地の機能と役割、効果的なネットワークの形成の観点から「重点化を図るべき公園・緑地」を選定し、その中から、区域の重要性や整備効果の高さの観点から優先整備区域を設定し、とりまとめております。

- ・公園施設整備への提案 10件（公園全般3、上野恩賜公園1、高井戸公園1、練馬城址公園1、六仙公園2、桃園川緑道1、北区内公園1）

⇒お寄せいただいたご意見については、今後の公園・緑地行政等の参考とさせていただきます。

■ 練馬区と東京都の計画

<みどりの風吹くまちビジョン（練馬区版総合戦略）平成27年3月策定

計画17 練馬城址公園をにぎわいの拠点に>

- 5年後の目標

東京都が事業化する練馬城址公園の整備に、区が求める機能を反映

- 5か年の取組み

- 1 練馬城址公園に整備されることが望ましい機能の検討

つぎの4点を基本に、区民の意見を踏まえて検討する。

- (1) 災害時に避難場所や活動拠点等として機能する「防災の拠点」
- (2) 練馬区の新たなみどりの象徴となる「水とみどりのネットワークの拠点」
- (3) 多くの人を訪れ、楽しいひとときを過ごすことのできる「にぎわいの拠点」
- (4) 都市計画道路補助133号線をはじめとする周辺都市基盤の整備

- 2 東京都への要請

東京都の公園整備の考え方やスケジュールと調整を図りながら、区が求める機能が盛り込まれるよう、東京都に要請していく。

- 平成30年度・平成31年度の取組み

東京都が平成32年度までに整備着手する意向を表明している練馬城址公園について、区が求める機能が反映されるよう東京都と調整を行う。

<東京都公園審議会諮問>

- 都市計画練馬城址公園 整備計画審議スケジュール

令和2年6月30日 諮問

令和2年9月頃 現地視察、審議

令和2年11月頃 審議
令和3年1月頃 中間のまとめ 都民意見の募集（パブリックコメント）
令和3年3月頃 答申

○ 都市計画練馬城址公園の整備方針（たたき台）

1. 緑と水

- ・ 既存の樹林地を生かしながら、区域内の緑を増加
- ・ 石神井川沿いの並木道や散策路との連続的な水辺空間を創設
- ・ 周辺の様々な公園を繋げ、緑と水のネットワークを強化

2. 広域防災拠点

- ・ まとまったひろば空間を確保し、防災機能を早期発現
- ・ 円滑な災害対応や避難に対応する防災施設の整備
- ・ 地形等も考慮し、周辺からの避難を円滑に受入れる園路を整備

3. にぎわい

- ・ 遊園地「練馬城址豊島園」の開設等、土地の歴史的背景を生かす
- ・ 農業などを生かした地域連携により、活気と賑わいを創出
- ・ 民間との連携によりカフェやマルシェ等の交流空間を整備

<都市計画練馬城址公園の整備にかかる覚書>

○ 締結者

- ・ 東京都
- ・ 練馬区
- ・ 西武鉄道(株)（土地所有者）
- ・ ワーナーブラザーズ ジャパン合同会社（民間施設運営）
- ・ 伊藤忠商事(株)（民間施設等建築及び管理）

○ 締結日 令和2年6月12日

○ 内容

- ・ 練馬城址公園の整備と適切な利用の推進に向け、関係者と相互に連携・協力
- ・ 都立公園を段階的に整備
- ・ 一部に民間のスタジオツアー施設が検討され、運営終了後に都立公園を整備
- ・ 民間施設は練馬城址公園に求められる機能の実現の一翼を担うことに配慮
- ・ 求められる機能及び基本目標（略）

■ 防災の機能と役割

○ 「都市計画公園・緑地の整備方針」第2章 都市計画公園・緑地の整備の目標と実現化の基本方針

<目標>

2 災害に強い都市の実現

木造住宅密集地域内の公園、避難場所や災害対策の拠点等となる公園・緑地、土砂災害・都市型水害等の軽減に寄与する公園・緑地の整備を推進し、災害に強い都市の実現に貢献する。

○ 第3章 第2

(1) 機能と役割から見た重点化の視点

① 防災

- ・ 区部においては、東京都震災対策条例に基づく避難場所の約 7 割が区域内に都市計画公園・緑地を含んでいる。
- ・ 環状 7 号線周辺等の大規模な都市公園には、同条例に基づく大規模救出救助活動拠点が指定されている。(光が丘公園が指定)

東京都の防災公園（拠点となる公園）配置図



- ・ 浸透トレンチ等の雨水貯留浸透施設の設置、洪水調節施設等の整備との連携、水害時の避難地の確保等により、都市型水害の経験に寄与できる。

■ 練馬区地域防災計画

練馬区地域防災計画（平成 29 年度修正）の中から、ここでは平成 25 年に改正された災害対策基本法で新たに策定することができるとされた地区防災計画と、2016 年（平成 28 年）9 月の台風 10 号による豪雨によって、岩手県岩泉町の高齢者施設で入居者 9 名の死者が生じる被害があったことが契機となって改正された水防法および土砂災害防止法によって新設された要配慮者利用施設の避難確保計画について取り上げる。

○ 地区防災計画

練馬区地域防災計画にも地区防災計画に関する記述はある。しかしそれは、『区では、それぞれの地域の特性に応じた取組を一層推進するとともに、地域の方々から地区防災計画が提案されたときは、区と地域が一体となって検討します』というレベルにとどまっている。

2008 年（平成 30 年）4 月 1 日時点の「地区防災計画」の策定状況は、23 都道府県、41 市区町村、248 地区にて市町村の地域防災計画に反映済み、また、42 都道府県、132 市区町村、3,206 地区にて「地区防災計画」の策定に向け取組を進めている、という状況である（内閣府、最終更新:平成 31 年 2 月 20 日）。

都内でも区部では足立区（19 地区）と世田谷区（27 地区）で策定済みであり、江戸川区も「地区防災計画」作成の手引きを作成している。練馬区も小中学校における避難拠点運営連絡会の活動と連携して、地区防災計画策定に積極的に関わらべきだと考える。

○ 要配慮者利用施設の避難確保計画

国土交通省は市区町村に対して次のように呼びかけている。

- ・ 浸水想定区域内にあり利用者の迅速かつ円滑な避難の確保が必要な要配慮者利用施設を適切に指定すること
- ・ 指定された施設については、地域防災計画の改定にあわせ、当該施設への洪水予報等の伝達方法及び指定の必要性を定期的に確認すること
- ・ なお、浸水想定区域の見直しや要配慮者利用施設の実態等を踏まえ、適宜適切に施設の指定の見直しを検討することに留意
- ・ 要配慮者利用施設への洪水予報等の情報伝達訓練を実施することが望ましいこと
現在（2020 年 2 月 2 日現在）作成状況は以下のとおり。
- ・ 水防法に基づき市町村地域防災計画に位置づけられている要配慮者利用施設の数
： 77,964
- ・ うち 避難確保計画を作成済み施設の数： 37,659 （48.3%）

練馬区は、地域防災計画を平成 29 年度以降修正していないので、地域防災計画に要配慮者利用施設が位置づけられていない。地域防災計画に要配慮者利用施設が位置づけて

いないのは、区部では練馬区と台東区のみである。なお、東京都全体では指定施設 4,465、計画策定施設 2,103、策定割合 47.1%となっている。

練馬区の HP「要配慮者利用施設と避難確保計画の作成・訓練の実施（洪水時）」では、「現行の練馬区地域防災計画（平成 29 年度修正）には要配慮者利用施設の定めはありませんが、次回の計画修正で要配慮者利用施設について定める予定です。」となっている。

今年の 7 月豪雨でも熊本県の球磨川の氾濫で、球磨村の特養が被災し 14 名が死亡する事態が生じている。この特養は計画を作成し、年に 2 回の避難訓練を行っていたが、避難が間に合わなかったとされている。計画策定と避難訓練の実施は施設運営者の義務であるが、都道府県や市区町村が適切にフォローすべきことは言うまでもない。少なくとも「利用施設の指定」は市区町村の義務である。

■ 練馬区水害ハザードマップ

- 昨年 12 月、新たに作成。区内の河川（石神井川・白子川・江古田川）が氾濫した場合の区域を表示。

降雨は、「想定し得る最大規模の降雨（時間最大雨量 153mm、総雨量 690mm）」を想定。

<参考> 昨年の台風 19 号のときの状況

- ・ 練馬区 総雨量 294.5 mm 1 時間降雨量 37.5 mm
- ・ 避難

練馬区	629 人
板橋区	1,529 人
足立区	33,172 人
江戸川区	35,040 人
葛飾区	19,823 人

- 白子川調節池群・城北中央公園調節池



近年時間50^ミ降雨を超える台風や局地的集中豪雨に伴う水害が増加。石神井川でも平成17年と平成22年の集中豪雨で、河川からの溢水被害が発生した。

このことから、目標整備水準を50^ミから75^ミ（区部）に引き上げ時間50^ミを超える部分の対策は新たな調節池で対応することとした。

■ 土砂災害ハザードマップ 平成30年11月発行

- 練馬区では、土砂災害による被害を軽減するため「練馬区土砂災害ハザードマップ」を作成。練馬区土砂災害ハザードマップは、土砂災害警戒区域および特別警戒区域と避難所を地図上に示したもの。また、情報伝達手段や避難行動なども掲載。
- 区内では土砂災害危険箇所（急傾斜地崩壊危険箇所）、12か所が指定されている（東京都が指定）。
- 近年、土砂崩落（がけ崩れ）が地震や集中豪雨で頻発している。都内でも特に区部は土砂災害危険箇所（急傾斜地崩壊危険箇所）が多いので注意を要する、

■ 論点整理として

- ① としまえんの防災公園化（練馬城址公園）に対する区民の合意形成
 - ・ としまえんの廃園と防災公園化には反対運動もあったようだが、現在の活動状況はどうなのか。
 - ・ 都が行ったパブコメでは、むしろ石神井公園に関する意見（新規事業化区域設定反対など）がかなりあったが、練馬城址公園では提案1件しかなかったのはなぜか。ただし、都市計画道路とは異なり、都市計画公園・緑地ではもともと反対意見は少ない。
 - ・ 1件の提案がどのようなものか、区に問い合わせる必要がある（区の計画では、「区民の意見を踏まえて検討する」としている）。
- ② 防災拠点等に関する意見集約
 - ・ 防災公園化を「是」とするなら、改めて防災拠点・役割などについて、区民の意見集約を図る必要がある。
 - ・ 都や区の計画も踏まえると、機能としては以下が考えられる。
 - ▶ 避難場所等としてのオープンスペースの確保
（例：大規模テントの設置スペース、車両避難スペースなど）
 - ▶ 震災対策等に必要車両侵入が可能なオープンスペースの確保
 - ▶ 洪水調節地（地下型の整備）
 - ▶ 大規模救出救助活動拠点に指定されている光が丘公園との役割分担、連携
 - ▶ 広域避難場所（江東5区等）としての役割の検討
 - ・ 現下の大災害頻発の状況にあって、練馬区地域防災計画の早急な見直し（修正）が必

要ではないか。またこれまでの避難訓練等は大地震を想定したものが中心だったと思われるが、見直しの必要はないか。

③ 練馬区の都市計画公園・緑地

- ・ 「都市計画公園・緑地の整備方針」では都事業だけでなく、市区町村事業も多い。
- ・ 練馬区の場合も区事業が多いが、区内全体の公園・緑地の今後の整備のあり方について、議論する場も必要ではないか。

④ 都市計画道路補助第 133 号線

- ・ 練馬区議会の意見書（2010 年 6 月 19 日）の意見書も踏まえ、丁寧な合意形成を行うことが必要である。

⑤ 都の財政状況

- ・ 新型コロナウイルス対策として多額の経費を要した結果、年度当初 1 兆円近くあった都の財政調整基金は 500 億円を割っており、バブル崩壊時の青島都政並みの財政状況になっている。
- ・ 今後の大型事業（都市計画道路、都市再開発など）の財源確保は困難が予想される。練馬城址公園の場合も、都財政の状況によっては財源確保やスケジュール策定が困難なケースも考えられる。
- ・ 都が事業の優先度をどのように判断するのも課題である。

<参考資料>

- 「都市計画公園・緑地の整備方針」（令和 2 年 7 月改定）
https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/kaitei_koen_ryokuti/kaitei_2020.html
- 「都市計画公園・緑地の整備方針」改定案に対するパブリックコメントの結果と見解・対応
https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/kaitei_koen_ryokuti/pdf/seibihous_hinkaitei-ikenkekka.pdf
- 優先整備区域を表示する図面（東京都事業）
https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/kaitei_koen_ryokuti/kaitei_2020_01.html
- 練馬区地域防災計画
https://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/keikaku/shisaku/kumin/chiikibou_h29.files/29honpen.pdf
- 都市計画練馬城址公園の事業化に関する意見書（練馬区議会）
<https://www.city.nerima.tokyo.jp/gikai/kaigi/r2/dai2teirei/0202iken/022iken1.html>