

都 市 計 画 公 園 の あ り 方
(中 間 報 告)

《案》

平成30年 2月

大阪府都市計画審議会

目 次

はじめに	4
1. 府営公園の意義	5
(1) 府営公園の位置付け	5
① みどりの大阪推進計画	5
② 大阪府における都市計画のあり方（答申）	6
③ みどりの効果	7
④ 都市公園の分類	8
(2) 主な府営公園の成立ち	9
2. 基本理念と府営公園の目標像	11
(1) 基本理念	11
(2) 目標像	12
3. 府営公園を取り巻く環境の変化	14
(1) 人口減少・少子高齢化の進行	14
(2) 自然災害の発生リスクの高まりと甚大化	14
(3) 都市環境の悪化	15
(4) みどりに対する府民意識の高まり	16
(5) グローバル化の進展	16
(6) 投資余力の減少	17
(7) ライフスタイルの多様化	17
(8) 最近の国の動向	18
4. 府営公園の現状と課題	19
(1) 大阪府公園基本構想の目標とこれまでの取組	19
(2) 府営公園の概要	20

(3) 公園に対する関心の高まり	21
(4) 府民ニーズの多様化	21
(4) 多様な主体が公園づくりに参画	22
(5) 防災公園の整備推進	23
(6) 施設や樹木の着実な維持・更新	24
5. 基本方針	25
(1) 基本方針①	25
(2) 基本方針②	25
(3) 基本方針③	26
(4) 基本方針④	26
(5) 基本方針⑤	26
(6) 基本方針⑥	27
(7) 基本方針⑦	27
(8) 計画期間	28
最終報告に向けて	29

はじめに

都市化の進んだ大阪において、都市公園は重要な都市基盤施設として、府民の憩いや安らぎ、スポーツ・レクリエーションの場となるだけでなく、都市景観の形成や災害発生時の避難場所、ヒートアイランド現象の緩和、多様な生物の生息・生育の場など、多機能性を発揮して大きな役割を果たしてきた。

一方、人口減少、少子高齢化の進行、大規模な自然災害発生リスクの高まり、国際的な都市間競争の激化など大阪を取り巻く社会情勢は大きく変化しており、それらを背景に、子育て支援機能の充実や南海トラフ巨大地震などによる激甚災害、都市・地球環境問題への対応など都市・まちづくりの課題が多様化している。

このような中、本審議会が答申を行った「大阪府における都市計画のあり方」（平成 28 年2月）において、大阪の都市づくりの基本目標として、「国際競争に打ち勝つ強い大阪の形成」、「安全・安心でいきいきと暮らせる大阪の実現」、「多様な魅力と風格のある大阪の創造」を示した。

このような大阪の都市づくりの実現に向けて、多機能性を有する都市公園は欠かすことができない重要な都市基盤であり、特に、府内20か所に配置され、大阪のみどりのネットワークの拠点となっている府営公園には、都市・まちづくりの課題改善のために、これまで以上に、そのポテンシャルを発揮することが求められている。

ところが府営公園は、他の都市基盤施設と同様に急速に老朽化が進んでおり、施設や樹木の効率的な維持・更新が課題となっている一方で、危機的な財政状況が続く中、投資余力が大きく低下しており、さらに技術者の育成も課題となるなど、その管理運営は非常に厳しい状況が続くと見込まれる。

その一方で、にぎわいづくりや利便性、維持管理レベルの向上など府営公園への府民ニーズは多様化しており、より柔軟なストックの利活用や民の知恵と資金の積極的な導入など、新たな取り組みが求められている。

本報告は、大阪の都市づくりの基本目標の実現に向けて、都市公園を都市・まちづくりの課題改善のために、どのように積極的に活用できるのかについて、大阪における都市公園において重要な役割を担う府営公園を中心に検討を重ねてきた内容を中間報告として、目標像の設定とその実現に向けた基本方針などについて整理したものである。

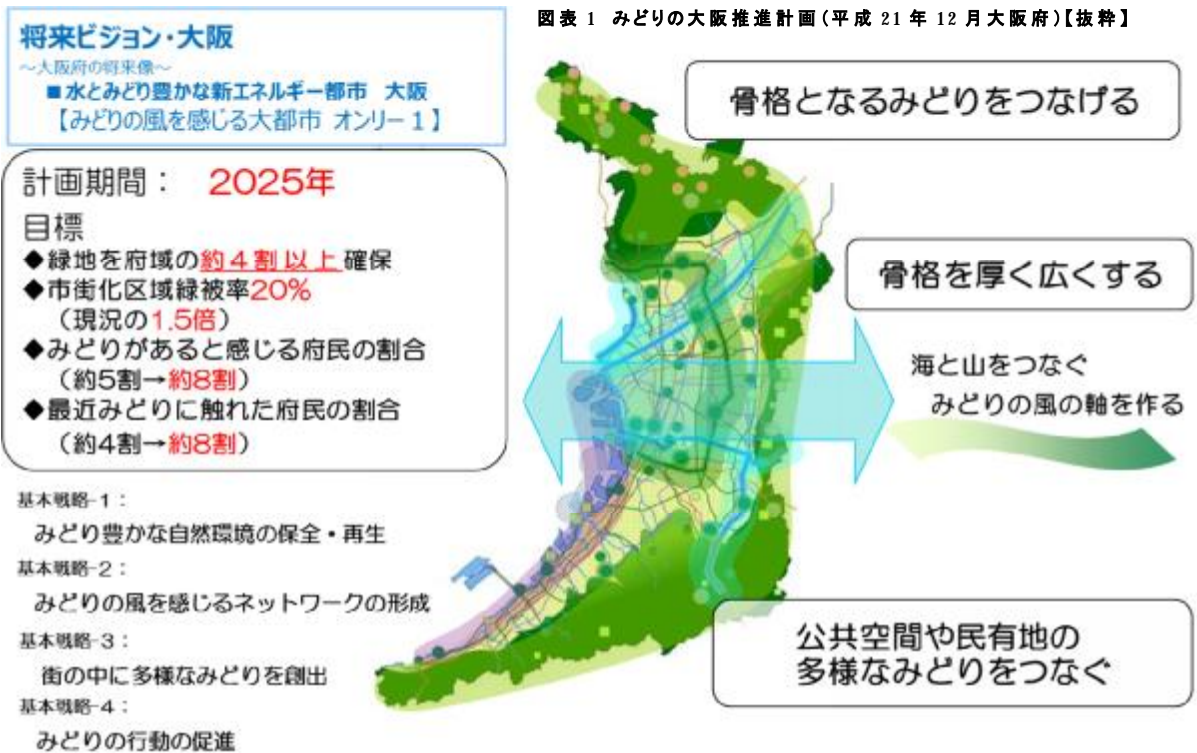
1. 府営公園の意義

(1) 府営公園の位置付け

① みどりの大阪推進計画

みどりの大阪推進計画(平成 21 年 12 月)は、「みどりの風を感じる大都市・大阪」実現するため、大阪府の「みどり」に関する総合的な計画として、施策の推進方向や実現戦略が示され、市街化区域の緑被率を **20%** 確保することや府域にみどりがあると感じる府民の割合を約5割から約8割にすることなどを目標に4つの基本戦略のもと、みどりづくりが進められている。

府営公園は、都市にみどりの風を呼び込むための、みどりのネットワークの拠点として位置付けられている。



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

みどりの中で、担保性がある(将来にわたってみどりが残される可能性が高い)と判断できるものを「緑地」とし、さらに「緑地」を施設緑地と地域制緑地に分類。

緑地	{	施設緑地 : 都市公園あるいはこれに準じる機能を持つ施設として国、府、市町村が土地を所有している緑地(借地等も含む)
		地域制緑地 : 森林、農地、交通用地や水辺等のオープンスペース、公共施設、民間の宅地や企業敷地等において、法や条例等により国、府、市町村が土地利用を規制、誘導して確保する緑地

②大阪府における都市計画のあり方（答申）

（平成 28 年 2 月大阪府都市計画審議会）

人口減少・超高齢社会の到来など、社会情勢の変化を背景とした様々な都市の課題を踏まえ、これまでの都市づくりにおいて蓄積された都市のストックを活かしながら、国際競争、防災、環境、都市魅力等の多様な視点で大阪の特性を踏まえた新たな都市づくりのあり方が示された。

その中で、府営公園は、大阪の都市づくりの基本目標を実現するための重要な都市基盤施設として位置付けられている。

都市づくりの基本目標

図表 2 大阪府における都市計画のあり方（答申）
（平成 28 年 2 月大阪府都市計画審議会）【抜粋】

- (1) 国際競争に打ち勝つ強い大阪の形成
国内外の人を呼び込む都市魅力の創造
・都市における実感できる豊かなみどりの形成
- (2) 安全・安心で生き生きと暮らせる大阪の実現
・様々な自然災害に対し、減災の考え方に基づき、ハードとソフトを適切に組合せた都市の防災機能の強化
- (3) 多様な魅力と風格のある大阪の創造
地域資源を生かした質の高い都市づくりの推進
・水・みどり、歴史・文化を活かした、多様な人が訪れ、多様な世帯が住まう都市の形成

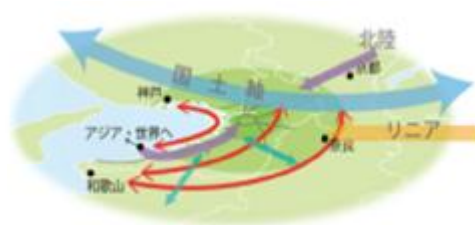
今後の都市づくりの基本的な考え方

行政界や都市計画区域を超えた、より広域的な都市圏において、民間の取組を活かしながら、8層の都市構造を意識したネットワーク性の高い都市づくりを進める

① 大阪都市圏の都市構造

大阪都心を中心に、鉄道・広域幹線道路により府県を超えてネットワークされた広域の都市構造であり、防災・観光等の府県間連携、国際的なインベーション拠点の形成等を推進

（例）国営公園、万博記念公園



② 高次都市機能ネットワーク型の都市構造

都心や地域の多様で高次の都市機能が鉄道・道路によりネットワークされた都市構造であり、概ね1時間圏で都市機能を選択できる都市づくりを推進

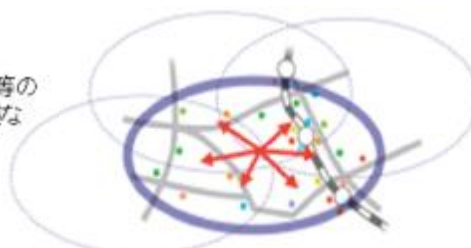
（例）大規模公園



③ 広域生活圏の都市構造

医療・文化・商業等の中核市レベルの都市機能に、鉄道・バス等の公共交通によりアクセス可能な都市構造であり、生活者の多様なニーズに応じたネットワーク型の都市づくりを推進

（例）都市基幹公園



③みどりの効果

みどりには、それが存在するだけで、良好な都市景観の形成、火災時における延焼遮断、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の確保等の効果(存在効果)があり、みどりを利用することで、健康の維持増進やストレスの解消などの効果(利用効果)がある。

加えて、みどりを活用することで、コミュニティ形成、賑わいづくり、地域の魅力向上など、地域力を高める効果(媒体効果)がある。

図表3 みどりが持つ多様な効果



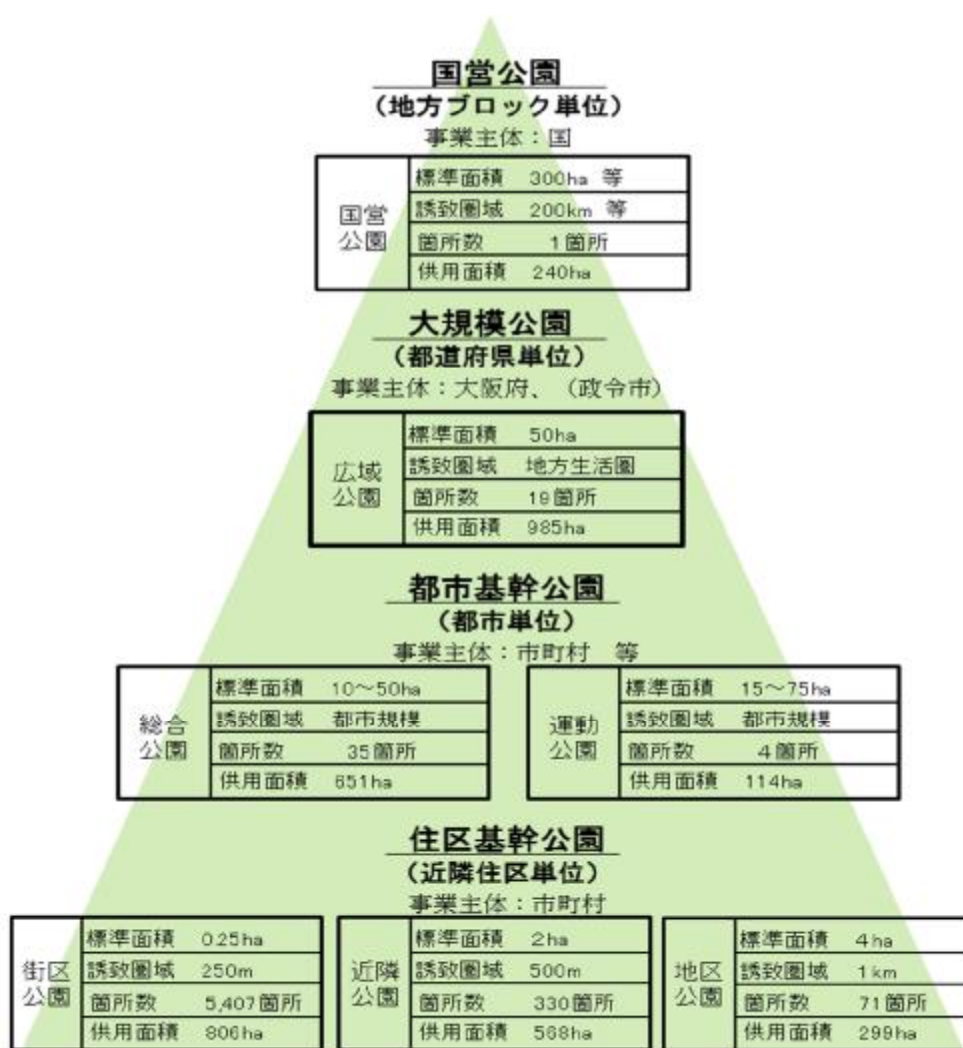
(出典)みどりの大阪推進計画(平成 21 年 12 月大阪府)

④都市公園の分類

都市計画運用指針において、公園とは、主として自然環境の中で、休息、観賞、散歩、遊戯、運動等のレクリエーション及び大震火災等の災害時の避難等の用に供することを目的とする公共空地とされている。

大阪府が設置する都市公園（府営公園）は、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に、休息、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供されるもの（広域公園）に分類される。

図表4 大阪府における都市公園の分類



○各公園の箇所数及び供用面積の出典は、都市公園データベース(国土交通省)平成28年3月31日

○鶴見緑地(大阪市、守口市)は、大阪市の広域公園で、総合公園に計上

○万博記念公園は都市公園法に基づく都市公園でないため計上していない

(2) 主な府営公園の成立

明治～大正期

日本の都市公園は明治6年に政府より出された太政官布達により誕生した。

これは、古くから庶民に親しまれてきた社寺境内などの景勝地を「公園」として指定したもので、大阪府では町屋に接した四天王寺(1ha)、南港の住吉神社(22ha)、白砂青松の浜寺(48.5ha)そして摂津の箕面山(298ha)が指定された。

このうち、「箕面公園」と「住吉公園」、「浜寺公園」は現在も府営公園として管理されている。

昭和前期

昭和16年に策定した大阪緑地計画では、市街地の無秩序な拡散を防止するため、都心部を取り囲むように環状緑地帯を配置するとともに、して「服部緑地」、「久宝寺緑地」、「大泉緑地」、「鶴見緑地」(大阪市施行)緑地帯の楔として位置付けた。これらの公園は、すでに景勝地として存在していた空間を指定した太政官布達によるものとは異なり、積極的に公園づくりに取り組むために、「大阪市民の休養・厚生に資する」という、公園の利用目的を明確にした点で、斬新な計画であったと言える。

また、戦後開設した「二色浜公園」と「長野公園」は、当時のレクリエーション需要の増大に早急に対応するため、借地方式を採用した。

昭和後期

この時代に人口増加が著しかった北河内に於いて、増大するレクリエーション需要に応えるべく、春日山の樹林地と山田池をふまえた自然豊かな環境を保全するため「山田池公園」を昭和54年に、スポーツレクリエーション需要に対応するために運動施設を主体とした「寝屋川公園」を昭和57年に、羽曳野丘陵の植生等の保全と自然教育の場としての積極的な活用を図るため、「錦織公園」を昭和62年にそれぞれ開設した。

この時代は自然環境の保全を主眼に据えた公園緑地が求められるようになり、より積極的な公園づくりへと公園政策の大きな転換点となっている。(「万博記念公園」も昭和45年千里丘陵で開催された日本万国博覧会の跡地利用として、また自然の再生を図るため緑に包まれた文化公園として開設される。)

平成期

泉南地域で増大するレクリエーション需要に応えるべく、既に自然資質の保

全を目的に都市計画決定していた「蜻蛉池公園」の南部を運動施設を中心として公園として開設した。

また同じ年、長年東部地域で懸案であった浸水に対する洪水調節機能を備えた多目的遊水地と府民の憩いの場として「深北緑地」が開設された。

一方、平成7年阪神淡路大震災により、府営公園は大規模公園として防災機能を発揮することの重要性が再認識され、広域避難地及び後方支援活動拠点の指定、併せて防災公園としての施設整備を進めることとなる。

また行財政状況の悪化に伴い、民に委ねられるものは民へということが打ち出され、府営公園の維持管理においても指定管理者制度について平成18年度から導入している。このことにより、多くの府民が来園する土日・祝日の管理体制が強化されたことで、事故等の緊急時における迅速な対応が可能となり、来園者サービスの向上に対して一定の効果があった。

その後、府民協働などのさまざまな取組みが充実し、「泉佐野丘陵緑地」のように企業参画、パークレンジャーの養成、運営協議会の設立等を行うことで、これまでの行政が整備するマスタープラン型公園づくりから、シナリオ型公園づくりへの転換が進められ、現在に至る。

図表5 府営公園の成立ち

時代	公園名	主な要請	備考	
明治	住吉公園 浜寺公園 箕面公園	景勝地の保全	太政官布達(M6)	
昭和	戦前	住之江公園	機能代替地 スポーツレクリエーション	
		枚岡公園 長野公園	社寺山林の保全	
		服部緑地 大泉緑地 久宝寺緑地	都市の膨張抑止 休養・厚生利用	大阪緑地計画(S16)
	高度経済成長期	二色浜公園	機能代替地 海浜レクリエーション	
		万博記念公園	事業跡地有効活用 自然の再生	大阪万博開催(S45)
		山田池公園 錦織公園	自然環境の保全	
		寝屋川公園	スポーツレクリエーション	
平成	バブル期	蜻蛉池公園	自然環境の保全 スポーツレクリエーション	
		深北緑地	災害(浸水)への対応	
		石川河川公園	河川への親水需要	
		りんくう公園	良好な環境と海浜景観の創造	
		せんなん里海公園	海浜レクリエーション	
	震災後	服部緑地・久宝寺緑地等12公園	災害への対応 (広域避難場所、広報活動支援拠点)	阪神淡路大震災(H7)
		泉佐野丘陵緑地	事業跡地有効活用 自然環境の保全	

2. 基本理念と府営公園の目標像

(1) 基本理念

府営公園は、大阪の主要な都市基盤施設の1つとして、各時代の社会的な要請に応じて、各公園の特性を活かしながら、都市まちづくりの様々な課題改善に大きな役割を果たしてきた。

少子化の進行や超高齢・人口減少社会の到来、グローバル化の進展、都市・地球環境問題の顕在化、自然災害の甚大化など、周辺環境が大きく変化する中、公園毎の特性を多様な主体との連携の下、育み活かしながら、これらの新たな都市まちづくりの課題改善に府営公園を最大限に活用して、大阪の成長と府民の安全・安心の実現に資することが求められる。

一方、大阪府では、平成5年11月に策定した「大阪府公園基本構想」に基づき、不足する緑の量を確保することなどを目指して、主に公園の拡張整備と施設の充実に重点を置いて取り組んできた。

しかしながら、投資余力が減少し、人口減少社会へと移行する中、多様化する都市まちづくりの課題改善に府営公園を最大限に活用して着実に成果を積み重ねていくためには、既存ストックを有効活用しながら、変化し続ける府民ニーズに的確に対応していくことが求められる。このため、民の力を最大限に取り入れながら、多様な主体との連携・協働の下、緑や施設の維持管理レベルを高めるとともに、公園をより柔軟に使いこなすことができる仕組みづくりを進めるなど、ハードからソフトにわたる公園の質の向上に重点的に取り組むことが必要である。

このような基本認識の下、府民共通の財産である府営公園の基本理念を以下のとおり設定する。

多様な主体との協働の下、大阪の成長と府民の安全・安心の実現に貢献

(2) 目標像

大阪府における都市計画のあり方(答申)で示された大阪の都市づくりの基本目標である次に掲げる3つ将来都市像を実現するため、府営公園に、4つの目標像を設定する。

- ①国際競争に打ち勝つ強い大阪の形成
- ②安全安心で生き生きと暮らせる大阪の実現
- ③多様な魅力と風格のある大阪の創造

<府営公園の目標像>

① 大阪の魅力を高める公園

府営公園は、都市の印象や個性を形成する“都市の顔”であり、都市の魅力を高める重要な都市基盤である。

グローバル化や訪日外国人旅行者の増加が進む中で、厳しい国際的な都市間競争に打ち勝つために、府営公園は、大阪の魅力を高める都市づくりに貢献する必要がある。

そのため、都市の顔である府営公園が、地域の誇りとして魅力の高い存在となるよう、個性豊かな公園づくりを進めるとともに、今まで以上に府民に活用され、周辺地域の活性化に貢献できるよう、積極的な民間活力の導入によって、府営公園を更に活性化していく必要がある。

特に大阪を訪れる外国人に風格のある都市・大阪を印象付けられるように、美しい都市景観づくりに貢献する必要がある。

② 府民の豊かな生活を育む公園

府内各所に設置され、自然の少ない都市部で大規模な緑の空間を形成する府営公園は、府民が心の豊かさや心身の健康を育む場として重要な役割を担う。

子育て世代への支援、高齢者の健康づくり、世代間交流や地域コミュニティの希薄化、ワークライフバランスの重要性の高まりなど、府民生活に密接に関連した課題が顕在化する中、府営公園は、府民の豊かな生活を育む場として、このような課題に積極的に対応していく必要がある。

③ 府民の安全・安心を支える公園

南海トラフ巨大地震をはじめとする自然災害の発生に備えて、府営公園は、防災機能を最大限に発揮し、災害に強い都市の構築に貢献す

る必要がある。

また、老朽化が進む施設や樹木への対応や、年齢や国籍、障がいの有無に関係なく、全ての人が利用しやすい公園づくりを進め、府民の安全・安心を支える公園づくり必要がある。

④ 都市の貴重な自然環境を次世代に継承する公園

公園は、ヒートアイランド現象を緩和し、多様な生物が生息する場になるなど都市の環境を保全する重要な機能を持っている。

大阪の都市部において広大な森やため池など貴重な自然を有する府営公園は、緑の少ない大阪の都市環境を保全する中心的な役割を担う都市基盤として、その機能を着実に保全して次世代まで継承することにより、多様な魅力を備えた質の高い大阪の都市づくりに貢献する必要がある。

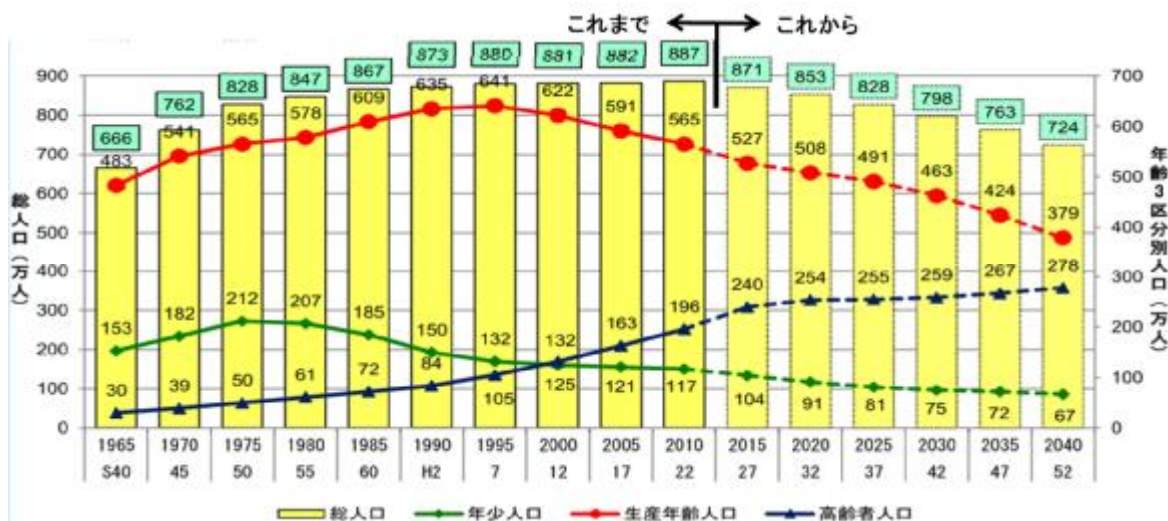
3. 府営公園を取り巻く環境の変化

(1) 人口減少・少子高齢化の進行

日本の総人口は平成 20 年より減少に転じ、本格的な人口減少社会、超高齢社会を迎えている。大阪府においても平成 24 年より人口減少局面に入っており、人口減少・少子化とあわせ、今後、急速な高齢化への対応が急務となっている。高齢者の急増は、医療・介護サービス需要への対応が困難となることが懸念されており、健康寿命を延ばすことが重要である。

また、少子高齢化の進展に伴い、子育て支援、医療・福祉等のニーズが大量かつ多様化している。

図表 6 大阪府における人口の推移



(出典)大阪府人口減少社会白書(平成 26 年 6 月大阪府)

(2) 自然災害の発生リスクの高まりと甚大化

平成 23 年 3 月の東日本大震災や平成 28 年 4 月の熊本地震では、これまでの想定を超える地震・津波により甚大な被害が発生し、大阪においても南海トラフ地震や上町断層帯自身の発生等被害に伴うリスクの増大が危惧されている。

また、近年、集中豪雨等による水害・土砂災害が多数発生しており、平成 26 年の広島豪雨では大規模な土砂災害が発生し、平成 27 年の関東・東北豪雨では鬼怒川をはじめ多数の河川が氾濫した。さらに、平成 29 年の台風 21 号では府内においても土砂災害等、多数発生し大きな被害をもたらした。

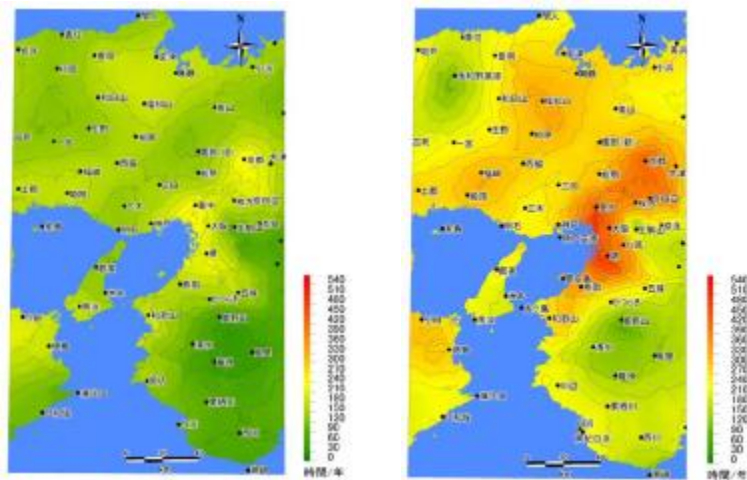
大規模な自然災害に対して、災害発生前の取組により被害や復興の速度に差が出ており、事前の備えがより重要になっている。

(3) 都市環境の悪化

地球温暖化やヒートアイランド現象、生物多様性の低下等、環境問題は深刻さを増している。

都市部においては、地球温暖化による気温の上昇だけでなく、ヒートアイランド現象による気温の上昇が加わり、人の健康や生活環境に影響を及ぼしており、早急な対応が求められている。

図表 7 近畿地方の年間 30℃以上の時間数の分布図



(左図)30年前(1980~1984年)

(右図)現在(2006~2010年)

(出典)「ヒートアイランド対策マニュアル」(平成24年3月環境省)

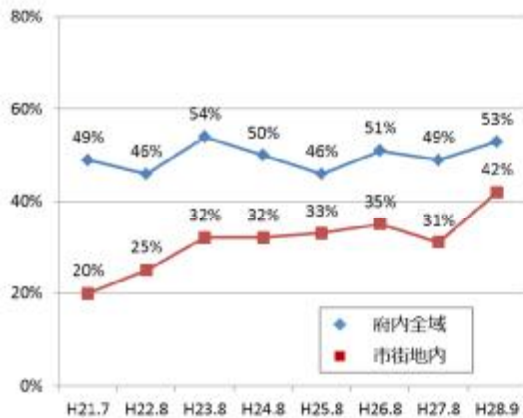
また、生物多様性においては、開発等による生息・生育地の減少、里地里山の手入れ不足等による自然の質の変化や地球温暖化の影響等により生物多様性が急速に低下するなか、府営公園は、希少な野生生物が生息・生育し、種の多様性が高い生物多様性ホットスポットに指定されている。

(4) みどりに対する府民意識の高まり

府民のみどりに対する意識は、大阪府全域では、みどりが多いと感じる府民の割合は概ね横ばいであるが、市街地では、みどりがあると感じる府民の割合は上昇している。

また、NPOやボランティア、地域の活動等による、みどりに関する行事の開催数の増加に伴い、府民の参加者も増加している。

図表 8 大阪にみどりがあると感じる府民の割合



図表 9 みどりに関する行事への参加者数の推移



(出典)図表 8、9 とも 大阪府Qネット調査(平成 28 年 9 月)

(5) グローバル化の進展

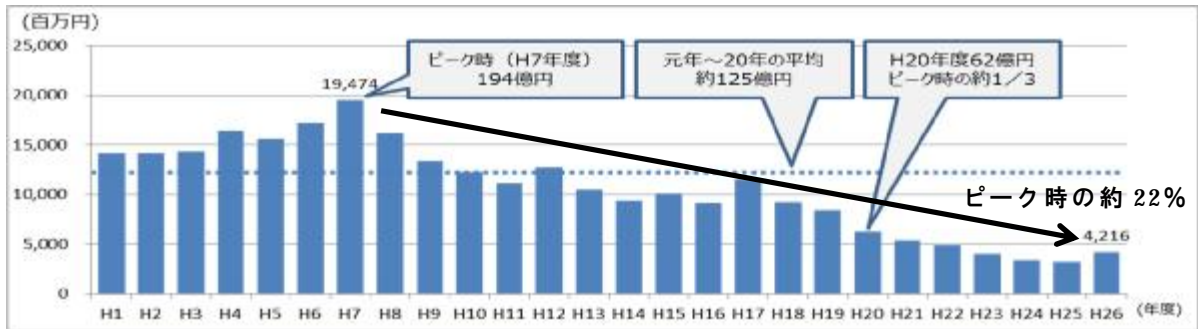
グローバルな都市間競争が激化する中、関西全体で先進国一國に匹敵する人口・経済規模や、関西国際空港や阪神港等の世界標準のインフラを備えているといった大阪の強みを活かしつつ、インバウンドの増加を契機にアジア市場の取り込みを強化し、グローバルな企業や人材、投資を呼び込むかが、世界の都市と競争していく上で重要である。大阪・関西が世界でもビジネスしやすい環境づくりを進めるとともに、効果的な情報発信が必要であり、そのためには、都市の格を高め、みどり豊かで魅力のある都市大阪の再生が求められている。

(6) 投資余力の減少

厳しい財政状況が続く中、府営公園の整備や管理・運営に必要な事業費は、平成7年度のピーク時の約**22%**と大きく減少している。府営公園の管理・運営にあたっては平成**18**年度より指定管理者制度を導入し、公園管理費を縮減してきたが、現在、下げ止まりの状態である。

また、公園施設の老朽化が進行する中、技術職員の不足や、財源の不足のため、将来にわたる適切な維持管理が課題となっている。

図表 10 府営公園の事業費の推移



(7) ライフスタイルの多様化

成熟社会の到来により、府民の価値観は多様化し、都市公園に求められるニーズも、今後、さらに多様化していくと考えられることから、そのニーズへの柔軟な対応が求められる。

近年、自治会や町内会への参加頻度の低下や地域活動の担い手不足等により地域コミュニティの弱体化が進んでいる。一方、公園を舞台に多様な主体が連携して、地域づくり活動が進められている。

(8) 最近の国の動向

平成 28 年 5 月に新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について、新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会の最終報告書が示された。その中で、緑とオープンスペース政策は、その多機能性を都市・地域・市民のために発揮すべく、そのポテンシャルを最大限発揮させるための政策へ移行すべきとの基本的な考え方のもと、「ストック効果をより高める」、「民との連携を加速する」、「都市公園を一層柔軟に使いこなす」を重視すべき観点として、これからのまちづくりに対応した都市公園等のあり方が示された。

民間活力を最大限活かして、緑・オープンスペースの整備・保全を効果的に推進し、緑豊かで魅力的なまちづくりを実現するため、都市緑地法等 6 つの法律が改正された。(平成 29 年 6 月施行、一部については平成 30 年 4 月施行)

図表 11 都市緑地法等の一部を改正する法律(平成 29 年法律第 26 号)の概要

都市公園の再生・活性化	緑地・広場の創出	都市農地の保全・活用
<p style="text-align: center; color: #0070c0;">【都市公園法等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○都市公園で保育所等の設置を可能に(国家戦略特区特例の一般措置化) ○民間事業者による公共還元型の収益施設の設置管理制度の創設 <ul style="list-style-type: none"> -収益施設(カフェ、レストラン等)の設置管理者を民間事業者から公募選定 -設置管理許可期間の延伸(10年→20年)、建築率の緩和等 -民間事業者が広場整備等の公園リニューアルを併せて実施 <div style="border: 1px solid #0070c0; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;">(予算) 広場等の整備に対する資金貸付け 【都市開発資金の貸付けに関する法律】 (予算) 広場等の整備に対する補助</p> </div> <div style="text-align: right; margin-top: 10px;"> <p>▶ 芝生空間とカフェテラスが一体的に整備された公園(イメージ)</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ○公園内のPFI事業に係る設置管理許可期間の延伸(10年→30年) ○公園の活性化に関する協議会の設置 	<p style="text-align: center; color: #008000;">【都市緑地法】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○民間による市民緑地の整備を促す制度の創設 <ul style="list-style-type: none"> -市民緑地の設置管理計画を市区町村長が認定 <div style="border: 1px solid #008000; padding: 5px; margin: 5px 0; text-align: center;"> <p>(税) 固定資産税等の軽減 (予算) 施設整備等に対する補助</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ○緑の担い手として民間主体を指定する制度の拡充 <ul style="list-style-type: none"> -緑地管理機構の指定権者を知事から市区町村長に変更、指定対象にまちづくり会社等を追加 <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  <p>▶ 市民緑地(イメージ)</p> </div>	<p style="text-align: center; color: #ffa500;">【生産緑地法、都市計画法、農業基本法】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○生産緑地地区の一律500㎡の面積要件を市区町村が条例で引下げ可能に(300㎡を下限) 〔(税) 現行の税制特例を適用〕 ○生産緑地地区内で直売所、農家レストラン等の設置を可能に <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  <p>▶ 市街地に残る小規模な農地での収穫体験の様子</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ○新たな用途地域の類型として田園住居地域を創設 (地域特性に応じた建築規制、農地の開発規制)

(出典)国土交通省ホームページ

4. 府営公園の現状と課題

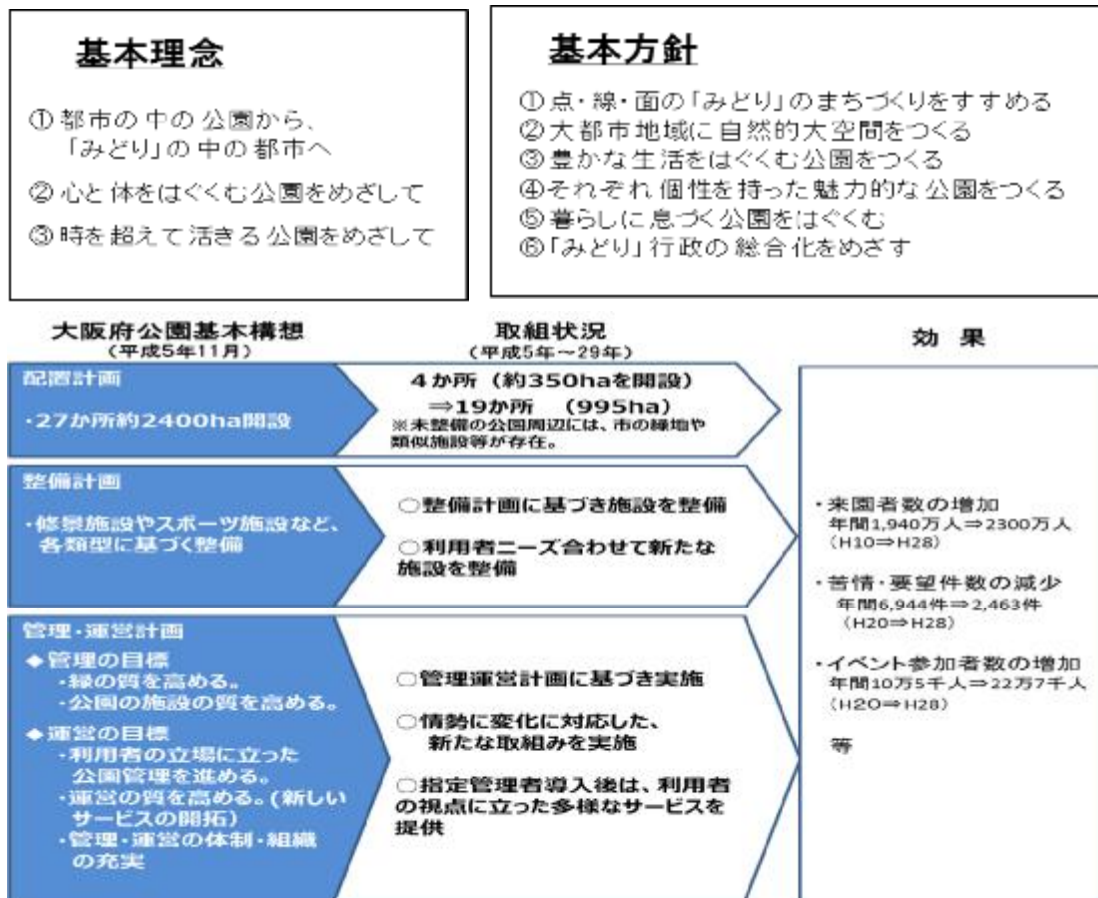
(1)大阪府公園基本構想の目標とこれまでの取組

大阪府公園基本構想は、1990年（平成2年）に開催された「国際花と緑の博覧会」を契機に、次世代を見通した公園緑地の進むべき基本指針として、平成5年11月に策定された。

この構想は、将来27ヶ所、約2,400haの開設を目標にする（配置計画）とともに、公園の立地等によって、「健康と生きがいを支える公園」、「山に親しむ公園」、など4つのタイプに分類し、タイプにあわせて公園毎に備えるべき要素を掲げている（整備計画）。

また、公園が世代を超えた歴史資産となることを目指して、質の高い管理・運営を図るため、具体的な管理・運営充実のメニューを定めた（管理・運営計画）

この基本構想に基づき取り組んできた結果、構想策定から現在までに、4か所350haの公園を新規開設するとともに、新たな施設や管理運営の充実によって、来園者の増加や苦情要望件数の減少などの効果が表れている。



(2) 府営公園の概要

現在、府内で **20** か所、約 **1,255ha**（万博記念公園を含む）の面積を有する府営公園は、府域にまんべんなく配置され、服部緑地のような **100ha** を超える大規模な総合公園から、面積 **8ha** の住吉公園まで大小さまざまである。また、箕面公園等の山麓に位置する公園や、臨海部に位置するせんなん里海公園など、その立地も様々であり、公園毎に異なる特性を持っている。

図表 12 府営公園位置図



(3) 公園に対する関心の高まり

府営公園の来園者数は、近年右肩上がりの傾向にあり、28年度には19公園合計で年間約2千3百万人が訪れている。

また、府営公園で様々なイベントが多数開催されたことによって、イベント参加者数が増加しており、府営公園に対する関心が徐々に高まっていることが伺える。



(4) 府民ニーズの多様化

公園利用者に対するアンケート調査結果(H23)では、樹木や草花の良好な管理を充実する声があるとともに、イベントの開催や便益施設の充実など、公園の賑わいづくりや便益性の向上を求める声も多い。

また、ガーデンヨガ、マルシェ、野外コンサートなど多様な利用がなされていることから、府営公園に対する府民ニーズが多様化していることが伺える。

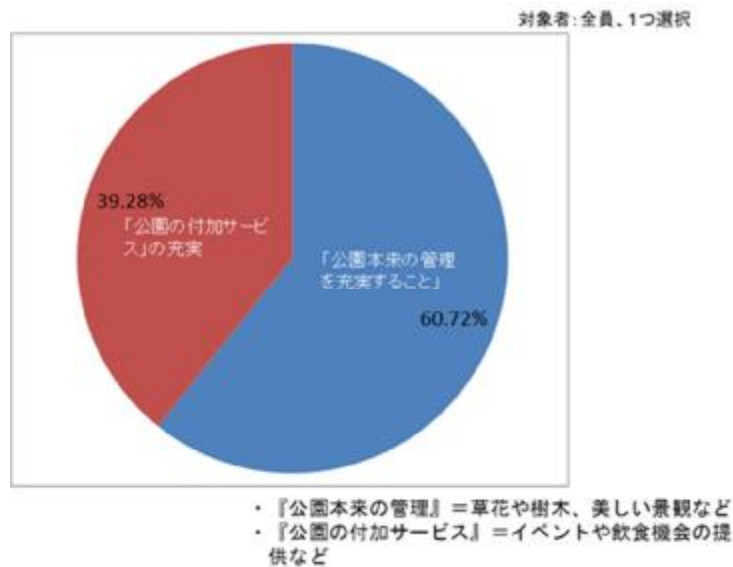
【参考】

便益施設の設置を求める声に対応するため、久宝寺緑地で、インフォメーションスペースを併設した便益施設の整備・運営を行う民間事業者の公募を実施し、平成 30 年 1 月 19 日にオープンした。



(ローソン久宝寺緑地店)

図表 14 府営公園の強化すべき取組



また、公園での多様な利活用を可能とする為、府営公園毎に様々な催しの企画、事業を実施している。



(服部緑地)ガーデンヨガ



(久宝寺緑地)マルシェ



(大泉緑地)野外コンサート 等

(4) 多様な主体が公園づくりに参画

現在、府営公園では清掃、動植物管理、来園者サポート等、多岐にわたる分野のボランティア活動が行われており、その団体数も現在 **18公園 145団体** となっている。

また平成 **18** 年度からは泉佐野丘陵緑地を除く全ての府営公園において指定管理者制度を導入し、民間事業者のノウハウ等を積極的に活かして、維持管理コストの縮減と公園利用者へのサービス向上に取り組んでいる。

さらに、行政、学識経験者、観光協会等の各種団体、民間企業等で構成された協議会が7公園で運営されており、共同イベントの企画・実施や、広報活動の連携等を実施している。

特に、これまで行政主導で行うマスタープラン型の公園づくりが主流であっ

たが、平成 26 年度に開設した泉佐野丘陵緑地では、行政と府民、企業等が協働で行うシナリオ型の公園づくりを実践している。

図表 15 府営公園における協議会設置状況及びボランティア団体数等

協議会 7公園

【事務局：指定管理者、委員：行政・学識経験者・観光協会・商工会等】

公園名	主な協議内容
服部緑地	・地域の関係施設・機関との情報の共有。 ・共同イベント等の企画・実施・広報活動の連携。 ・公園の利用者ニーズやトラブル、苦情等への対処 ・施設の管理運営方針など…
寝屋川公園	
石川河川公園	
蜻蛉池公園	
枚岡公園	
せんなん里海公園	

⇒公園の利用促進を契機とした地域の活性化にも貢献することを目的に開催

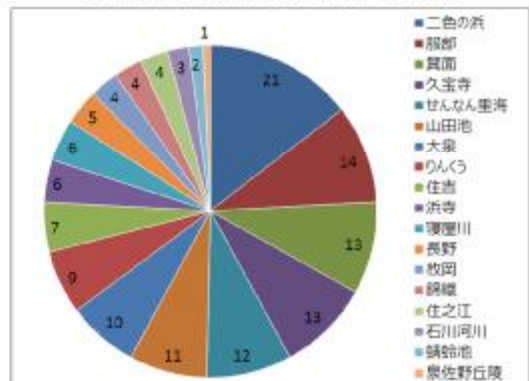
【事務局：大阪府、委員：府民・行政・学識経験者・民間企業・活動団体等】

公園名	整備及びその運営方針
泉佐野丘陵緑地	整備及びその運営方針

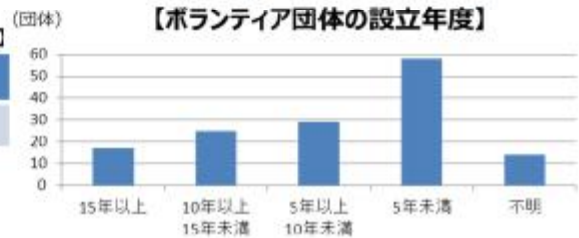
⇒「府民とともに育てていく公園づくり」をコンセプトとし、整備・運営方針等を検討

ボランティア団体 18公園 145団体

【府営公園別ボランティア団体数】



【ボランティア団体の設立年度】



(5) 防災公園の整備推進

20か所の府営公園のうち、12公園（後方支援活動拠点かつ広域避難場所：8公園、広域避難場所：4公園）を防災公園に位置付け、「大阪府都市整備部地震防災アクションプログラム」に基づき、避難路・活動拠点の面積が不足している防災公園の拡張整備や、防災トイレ、非常用照明等の防災施設の整備を重点的に実施している。

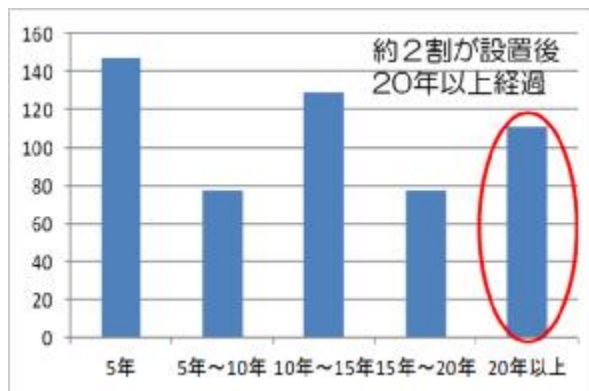
図表 16 防災施設イメージ及び防災公園整備イメージ図



(6) 施設や樹木の着実な維持・更新

「大阪府都市基盤施設長寿命化計画」に基づき、高度経済成長期に集中的に整備された都市基盤施設を、効率的・効果的に維持・更新するとともに、これらを持続可能な維持管理としていくための仕組みづくりも併せて構築する等、戦略的な維持管理の実現に向けて取り組んでいる。

図表 17 府営公園の遊具の設置年数状況



5. 基本方針

「大阪の魅力を高める公園」、「府民の豊かな生活を育む公園」、「府民の安全・安心を支える公園」、「都市の貴重な自然環境を次世代に継承する公園」これら4つの目標像を実現するために、次の基本方針に沿った取組みを展開していく必要がある。

(1) 基本方針①

公園毎の特性を活かし育み、“都市の顔”となる公園づくりを推進

府営公園は、枚岡公園や長野公園のように社寺山林の保全を目的に設置したもの、寝屋川公園や蜻蛉池公園のようにスポーツレクリエーション機能を充足するために設置したもの、万博記念公園や泉佐野丘陵緑地など事業跡地を活用して自然環境を再生・保全するために設置したものなど、それぞれ異なった目的で設置されている。

公園の規模も面積約126haの服部緑地から約8haの住吉公園まで大小様々であり、利用形態や利用者のニーズも公園毎に異なっている。

このような公園毎の特性を公園の管理運営に関わる多様な主体と広く共有し、これを活かし、育むことによって個性豊かな公園づくりを推進することが必要である。

また、都市におけるまとまった緑の空間である府営公園は、都市全体の美しい景観の構成要素になることによって、“都市の顔”として都市の風格やイメージを高める重要な役割を持っている。

そのため、府営公園のみどりの質の向上や周辺地域の景観に配慮した公園づくりに取り組み、季節感を享受できる景観の提供や良好なまちなみの形成に寄与することが必要である。

(2) 基本方針②

民間活力を積極的に導入し、都市の活力を生み出す公園づくりを推進

府営公園には年間2,300万人が訪れ、近年はインバウンドの増加により箕面公園などでは海外からの来園者も増加しており、多くの人々が府営公園を訪れ、活動することによって、地域に活力を生み出し、観光振興にも寄与している。

より多くの人々に府営公園を訪れてもらい、大阪の都市活力の向上にも貢献できるよう、民の資金やノウハウを積極的に導入して、府営公園への

来訪魅力を更に高めることが必要である。

そのため、民間事業者との対話を通じて参入しやすい環境を整えることを通じて、魅力ある便益施設が導入され、多彩なイベントが開催されるなど、府営公園の活性化を推進するとともに、民間事業者が得た収益の一部を府営公園の維持管理等に適切に還元する仕組みづくりを行うことが必要である。

(3) 基本方針③

公園を柔軟に使いこなし、地域に貢献する公園づくりを推進

府営公園は、公園毎の特性に応じて都市まちづくりの多様な課題改善に貢献してきており、今後とも周辺環境の変化に伴って変わる地域の課題や府民ニーズに柔軟に対応していくことが必要。

このため、地域の課題や府民ニーズの変化に応じて、子育て支援などの地域の課題に対応した新たな施設の導入や施設のコンバージョンを行うなど、来園者が府営公園をより使いこなせるように、柔軟な公園づくりを推進する必要がある。

(4) 基本方針④

府民の命を守る公園づくりを推進

府営公園は、火災発生時には延焼を防ぐ遮断帯として、集中豪雨の時には雨水を一時的に貯留し、洪水を防ぐ機能を有している。

また、12箇所府営公園が防災公園として指定されており、巨大地震が発生した時には、多くの人が一時的に避難する「広域避難場所」や自衛隊などの救助部隊が活動する「後方活動支援拠点」として利用されるなど、府民の命を守る重要な役割を担っている。

南海トラフ巨大地震の発生リスクが高まり、自然災害が甚大化する中、大規模な災害から府民の命を守るため、防災公園の整備拡張や非常用電源設備等の防災施設の整備を進めるとともに、地域の防災力を高める防災啓発の拠点としての役割を担うなど、都市の災害対応力の向上に貢献する必要がある。

(5) 基本方針⑤

誰もが安全・安心・快適に利用できる公園づくりを推進

施設や樹木の老朽化が急速に進む中、誰もが安全・安心・快適に利用

できる公園づくりを推進するため、民の力も積極的に取り入れて必要な財源を確保しながら、長寿命化計画に基づいて、着実に維持管理・更新する必要がある。

また、施設のバリアフリー化や標識等の多言語化などにより、ユニバーサルデザインを更に推進するとともに、より多くの府民に府営公園を訪れてもらえるよう多様な手法とネットワークを活用しながら、情報発信の強化に取り組む必要がある。

(6) 基本方針⑥

多様な自然とふれあい都市環境を保全する公園づくりを推進

府営公園が有する都市の貴重な自然環境を次世代に継承するためには、これらを適切に保全するだけでなく、府民が府営公園の自然と気軽にふれあい、親しむことによって、自然の大切さを実感し、都市の貴重な財産として後世に残す機運を高めることが重要である。

そのため、環境教育の場として府営公園を積極的に活用するなど、府民が多様な自然とふれあう機会を創出するとともに、都市環境の保全に資する府営公園の自然の重要性を積極的に発信する必要がある。

(7) 基本方針⑦

持続可能な公園の整備・管理・運営の仕組みづくりを推進

府営公園は誰もが利用できる府民共通の都市基盤施設であるとともに、府民が共有する共通の財産でもある。

このような府営公園を大阪の都市まちづくりに最大限に活用するためには、大阪府や指定管理者だけではなく、地元市町や地域住民、学校や各種団体、民間企業など多様な主体が公園毎の将来像を共有して、適切な役割分担の下、相互に連携・協働して公園の整備・管理・運営に携わることが必要である。

これを実現するため、多様な主体が公園づくりに参画しやすい環境づくりとして、公園の管理運営に携わる人材や財源の確保、協働のプラットフォームとなる公園毎の協議会の設立などの協働を支える仕組みづくりなどに取り組むことが必要である。

また、このような環境づくりにあたっては、適切な規制緩和を行い、参面の窓口を広げ、公園づくりの自由度を高める一方で、公園毎に目指す将来像を公園づくりのパートナー間で共有し、公園づくりの方向性や進捗

状況を確認・評価、必要に応じて修正する第三者機関を設けるなど、府民共通の財産として公共性を担保する仕組みを構築することが重要である。

(8) 計画期間

計画期間は、概ね30年後を見据えた10年間とする。

ただし、今後急激に進むと予想される人口減少・少子高齢化をはじめとした社会情勢の変化に柔軟に対応できるよう、計画の策定から5年毎に点検し、必要に応じて計画の見直しを実施する。

最終報告に向けて

本中間報告は、国が示した「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」を参考に、大阪府の都市づくりの基本目標を実現するために、府営公園をどのように積極的に活用すべきかについて、府営公園を取り巻く環境の変化や府営公園の現状を踏まえた検討を行い、今後の府営公園のあるべき姿(基本理念、目標像)と、これを実現するための基本方針をとりまとめたものである。

今後は主に、基本方針に沿った実現可能で効果的な施策について、引き続き、常務委員会及び部会において検討を行い、最終報告を目指すものである。

都市計画公園のあり方（中間報告）

参 考 資 料

「都市計画公園のあり方」検討経過

- 平成 29 年 2 月 20 日
平成 28 年度第 3 回大阪府都市計画審議会
報告「都市計画公園のあり方について」

- 平成 29 年 9 月 27 日
平成 29 年度第 1 回大阪府都市計画審議会常務委員会
公園・緑地を取り巻く環境の変化
公園・緑地に関する現状

- 平成 29 年 11 月 20 日
平成 29 年度第 1 回大阪府都市計画審議会常務委員会部会
府営公園の意義
府営公園に対するニーズ

- 平成 29 年 12 月 18 日
平成 29 年度第 2 回大阪府都市計画審議会常務委員会部会
府営公園の課題
基本方針について

- 平成 30 年 1 月 29 日
平成 29 年度第 2 回大阪府都市計画審議会常務委員会
中間とりまとめ

- 平成 30 年 2 月 9 日
平成 29 年度第 1 回大阪府都市計画審議会
中間報告「都市計画公園のあり方について」

大阪府都市計画審議会常務委員会 委員名簿

(平成 29 年 12 月 18 日)

委員 長	加我 宏之	大阪府立大学教授
	塚口 博司	立命館大学特任教授
	嘉名 光市	大阪市立大学教授
	滋野 由紀子	大阪市立大学教授
(専門委員)	赤澤 宏樹	兵庫県立大学准教授
(専門委員)	井原 縁	奈良県立大学准教授

大阪府都市計画審議会常務委員会部会 委員名簿

(平成 29 年 12 月 18 日)

部 会 長	加我 宏之	大阪府立大学教授
(専門委員)	赤澤 宏樹	兵庫県立大学准教授
(専門委員)	井原 縁	奈良県立大学准教授