

鶴見緑地
再生・魅力向上計画

平成31年3月

大阪市

目 次

はじめに	P 1
1 鶴見緑地の概要	P 2
2 計画の位置付け	P 3
3 検討の視点	P 5
4 将来像と基本方針	P 6
5 持続可能な発展を実現するための取組	P 7
6 既存施設の利活用について	P 12
7 目標来園者数	P 16
8 参考：基本方針に基づく必要な機能と取組のイメージ	P 17
9 あとがき	P 21

はじめに

鶴見緑地は、1990（平成2）年に「自然と人間との共生」をテーマに「花と緑と人間生活のかかわりをとらえ21世紀へ向けて潤いのある豊かな社会の創造をめざす」ために開催された「国際花と緑の博覧会（以下、「花博」）」の会場となりました。

花博開催当時の社会情勢に対する問題意識として、花博の基本理念の中では次のことが指摘されていました。

“現代は、産業社会の構造的な転換の時代であって、従来以上に人間の生命とその環境を尊重し、しかも自然の生命を活用した生産がめざされている。全人類の一層の豊かさと生活の質の向上の糧として、花と緑を積極的に作る技術、機械生産と自然を調和させる技術はもちろん、自然の神秘そのものに依存する生命工学の発展が促されている。今日の花と緑の博覧会は、そうした産業思想の転換を紹介し、産業と生命、文明と自然が対立者ではなく、本来、調和しあう存在であることを確認する場所ともなるはずである。”

その一つの解決策の提案、実践の場が、東洋で初めての大国際園芸博覧会の位置付けもあわせ持った花博でした。

大阪市では、花博開催都市としてその理念を継承すべく、「鶴見緑地みらい計画懇話会」から「鶴見緑地みらい計画への提言」を受け、花博閉会後に「鶴見緑地基本整備計画」を策定し再整備に着手しました。その後、25年以上経過した現在も、当時指摘されていた、地球、自然環境と人間の社会活動を如何に調和させ発展させていくかは、言葉や表現は変わりこそすれ、今も人類共通の課題であり続けています。

今般、急速に変化する社会情勢やそれに伴う鶴見緑地の課題等を踏まえ、改めて、花博の理念や「鶴見緑地みらい計画懇話会」から提言された基本理念や目標像等を今日のかつ将来的視点で検証し、「自然と人間との共生」という、当時よりもその実行性が急務となっている花博理念の実現に貢献し、実践するための再生、魅力向上策を検討することとしました。

さらに、2015（平成27）年9月の国連サミットにおいて採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に設定された「SDGs(Sustainable Development Goals・持続可能な開発目標)」に着眼し、その達成に貢献することも意識して、鶴見緑地のめざすべき姿として将来像と基本方針を定めました。

《「SDGs」は人間の活動による影響が地球の限界を超えるリスクが顕在化する中で、「誰一人取り残さない」社会の実現をめざし、経済・社会・環境の3側面の統合的取組を通じた持続可能な開発、発展をめざすもので、先進国を含む国際社会全体の目標として、2030年を期限とする包括的な目標と目標に付随する169のターゲットを設定したものである。》

1 鶴見緑地の概要

鶴見緑地は、大阪市東部エリアに位置し、都心部にありながら、自然を身近に感じ触れ合うことができる公園である。大阪市営公園で1番の広さを有し、園内には咲くやこの花館などの花博当時の施設や、大芝生や各種スポーツ施設などが整備され、災害時の広域避難場所にも指定されている。

所在地 : 大阪市鶴見区、守口市

都市計画決定公園面積 : 124.70ha

開園年月日 : 1972 (昭和47) 年4月1日

開設面積 : 約122.5ha (1,225,651㎡) うち、守口市域54ha

公園種別 : 広域公園

その他 : 広域避難場所 (大阪市地域防災計画) など



出典 : マップナビ大阪

図1 広域図



出典 : 国土地理院の基盤地図情報をベースに作成

図2 施設配置図

2 計画の位置付け

鶴見緑地は、1941（昭和16）年の都市計画決定以降、時代の要請に応えながら変遷を遂げてきた。

1970年代の本格的な造成工事においては、都市活動から出た廃棄物をみどり豊かな公園として生まれ変わらせるという、高度成長期の日本社会が抱える都市問題を解決する先進的モデルとして、湿地帯にごみや残土を埋め立て造成し、市内最高峰の鶴見新山も出現させた。

その後、1990年（平成2）年には、市制100周年記念事業のメインイベントとして、人類の普遍的な目標である「自然と人間との共生」をテーマとした花博が開催された。

花博以降は、行政による再整備に加え、鶴見駅前エリア（以下、「駅前エリア」）において民間活力を導入し、公園の魅力向上に努めてきたが、公園全体を見れば花博当時の施設の老朽化が進み、一部閉鎖中の施設もあるなど、鶴見緑地のポテンシャルを活かした魅力を創出できていない状況にある。

都市計画決定から花博開催までを第1フェーズ、花博閉会後から現在までを第2フェーズと捉え、花博開催後30周年と同時に指定管理者の更新時期を迎える2020年度から20年先までを第3フェーズとして、今後も継承すべき花博の理念を今日的・将来的視点で捉えなおし、鶴見緑地を再生し、魅力を創出し続けるため、将来ビジョンとして「鶴見緑地再生・魅力向上計画」を策定する。

■第1フェーズ：都市計画決定から花博開催

鶴見緑地は、服部緑地、久宝寺緑地、大泉緑地とともに4大緑地として1941（昭和16）年に都市計画決定がなされ、1972（昭和47）年に供用が開始された。

1990（平成2）年には、国の閣議決定及びBIE（博覧会国際事務局）の承認を経て「自然と人間との共生」をテーマとした花博が鶴見緑地を会場に4月1日～9月30日（183日）の期間で開催された。

■第2フェーズ：花博閉会後から現在

花博閉会後の鶴見緑地を21世紀にふさわしい公園とするため、1988（昭和63）年7月に「鶴見緑地みらい計画懇話会」を設置し、1990（平成2）年4月に花博施設の存置及び利活用等についての提言（鶴見緑地みらい計画への提言）を受けた。その後、本提言を踏まえ、本市で「鶴見緑地基本整備計画（基本計画・基本設計）」を策定し、鶴見緑地の再整備を進めてきた。

【鶴見緑地みらい計画への提言】(抜粋)

○基本理念

都市と自然との共生、生活と文化の融合、鶴見と世界との融合

○目標像

花と緑と人が一体となる、魅力に富んだ生活文化創造の場

○目標像の展開

緑地内の整備によって実現を図る

花と緑の文化の拠点

花と緑について、知り、驚き、学び、考え、表現する

都市リゾートの拠点

人々が、ふれあい、楽しみ、豊かな都市生活を展開する

国際的な交流の拠点

世界の人・モノ・情報が集まり、交流する

外部への波及効果を通じて実現をめざす

都市アメニティ展開の拠点

花と緑による演出をまちづくりの中に活かす

地域活性化の拠点

人の集まる場として地域づくりの中に活かす

2006（平成18）年度に、民間ノウハウを活かしつつ、サービスの向上と効率的な運営を図る目的から、咲くやこの花館などの一部施設において指定管理者制度を導入し、さらに、2015（平成27）年度からは、未開設区域等を除く公園全体に拡大している。また、2014（平成26）年度からは、未整備区域となっていた駅前エリアに民間活力を導入し、民間事業者による温浴施設、フットサル施設等の整備と管理運営が行われ、新たな賑わいを創出してきた。

【鶴見緑地のポテンシャルと現状の問題点】

○ポテンシャル

● 花博開催地としてのシンボル性

- ・「自然と人間との共生」をテーマとした花博が開催された公園である。

● 市域内に留まらず広域からのアクセス至便という立地・交通の優位性

- ・園内には、大阪メトロ鶴見緑地駅（市内第4のターミナルである京橋駅から10分、インバウンドで賑わう心斎橋駅から22分）や、園東側には近畿自動車道や第2京阪道路などの高速道路も整備されており、今後、淀川左岸線の整備や大阪モノレールの延伸が予定されている。

● 豊かな自然の中で展開される多様な活動を受け止めることができる器

- ・都心部にありながら、自然を身近に感じ触れ合うことができる起伏に富んだ公園で、市営公園では1番の広さとみどり豊かな空間を形成し、地域の方から市民・府民まで利用可能な多種のスポーツ施設もある。

○現状の問題点

● ポテンシャルを活かし、持続的に魅力を創出し続けることができていない

- ・部分的に民間活力を導入し魅力向上に努めてきたものの、施設は全般的に老朽化し、かつ、時代のニーズに必ずしも対応できておらず、一部閉鎖中の施設もあるなど、花博のレガシーを活かすことができていない。

■第3フェーズ：2020年度から

今日的・将来的視点で花博の理念を継承するため、より積極的に行政と民間が協力して鶴見緑地のポテンシャルを活かし、魅力を最大限に引き出すことで、鶴見緑地の再生と、持続的な魅力向上をめざす。

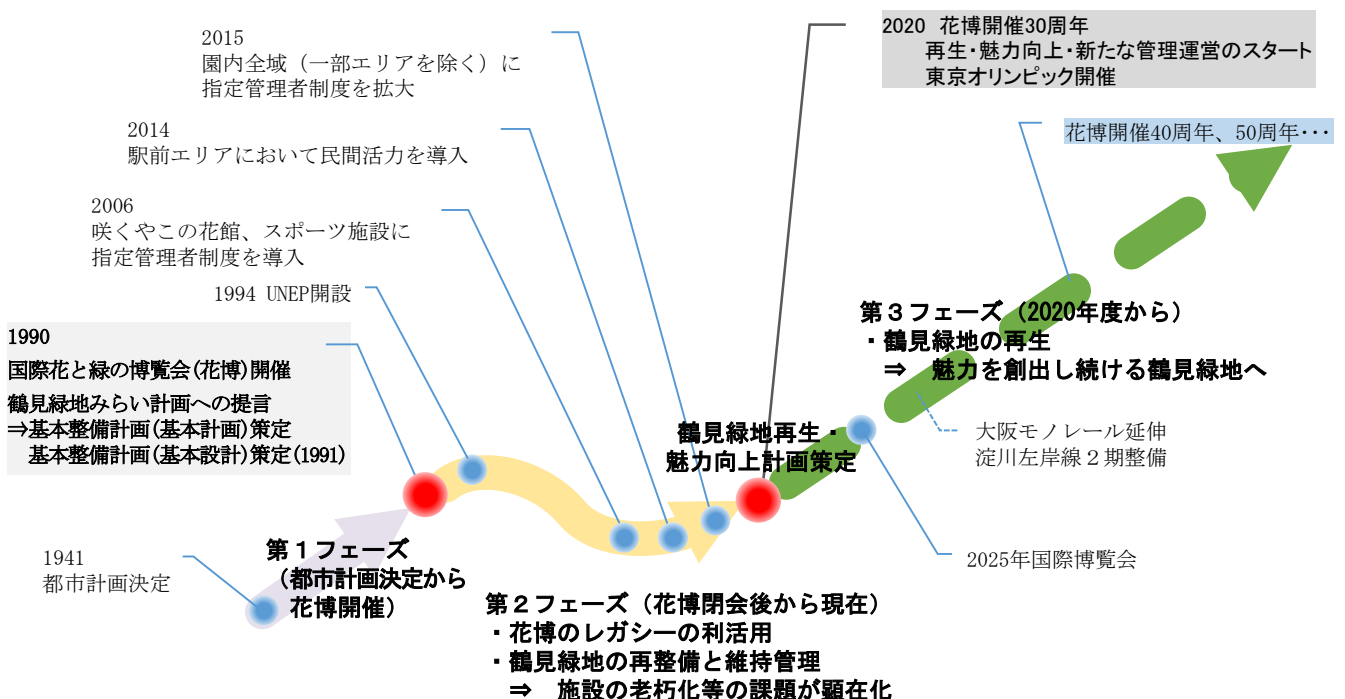


図3 鶴見緑地の持続可能な発展の概念図

3 検討の視点

計画の検討にあたっては、持続的に利用者を魅了する公園として存在し続けるために備えるべき要素を、今日的・将来的視点を踏まえて検証することとした。

そのため、2018（平成30）年5月公表の「鶴見緑地再生・魅力向上計画（素案）」において、鶴見緑地を取り巻く状況を、社会情勢や利用者ニーズ、民間事業者の意識から分析し、鶴見緑地の将来像や基本方針に必要な新たな視点と要素を整理した。

社会情勢の分析にあたっては、防災、環境、景観、子育て、活力、文化、観光など多様な機能を有する都市公園としての特性、それらの活動の場としての鶴見緑地の特性、花博テーマ「自然と人間との共生」を継承している鶴見緑地の特性と、国連が掲げる「持続可能な開発目標（SDGs）」との親和性の高さに着眼し、分析を行った。

【持続可能な開発目標(SDGs)】

- ・持続可能な開発目標（SDGs）は、2015（平成27）年9月の国連サミットにおいて採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に設定された開発目標。
- ・SDGsは、人間の活動による影響が地球の限界を超えるリスクが顕在化する中で、「誰一人取り残さない」社会の実現をめざし、経済・社会・環境の3側面の統合的取組を通じた持続可能な開発をめざすもので、先進国を含む国際社会全体の開発目標として、2030年を期限とする包括的な17のゴール（目標）と各ゴールに付随する169のターゲットが設定されている。



また、利用者ニーズについては、各種アンケート調査結果を分析し、民間事業者の意識については、主に2017（平成29）年度に実施した「花博記念公園鶴見緑地の活性化に向けたマーケットサウンディング（市場調査）」の結果を踏まえ、分析を行った。

■鶴見緑地の将来像や基本方針に必要な新たな視点と要素

本計画での将来像や基本方針の設定にあたっては、「鶴見緑地みらい計画への提言」の理念や目標像を基本としながら、次の視点や要素を付加する。

- 「バリアフリー・ユニバーサルデザイン」、「Society5.0」、「規制改革」に関する新たな視点を加え、それぞれの視点から、「すべての人が快適に利用できる」、「最先端技術の導入」、「公園マネジメント」などの要素を加える。
- 利用者ニーズは趣味や健康・リフレッシュに関し自ら活動する内容へと変化してきていることから「ウェルネスや体験(体感)」といった要素や、SNSなどによりいつでもどこでも周りと繋がることが可能なため、「市民レベルでの交流」といった要素も加味する。

4 将来像と基本方針

鶴見緑地における、すべてのステークホルダーによる取組が、SDGsの達成に貢献し、ひいては花博の基本理念である「自然と人間との共生」の実現につながることを念頭に置き、次のとおり「鶴見緑地再生・魅力向上計画」におけるめざすべき将来像と基本方針を定めた。

■将来像

産業と生命、文明と自然が調和しあう存在であるという理念を共有するあらゆる人々が、
持続可能な社会の発展のための取組を実践し、新たな価値を創造する場



■基本方針

1. 都市における貴重な自然環境の提供

高密度な大都市において自然との共生を感じられる、シンボリックな景観・空間を備えた豊かな自然環境を提供する。



2. あらゆる世代の健康、ライフスタイルへの貢献

都市に住むあらゆる世代の多様な活動の受け皿として、健康的な生活、福祉を促進し、子どもの育成やあらゆる人々のウェルネスに貢献する。



3. あらゆる人々への質の高い教育や生涯学習の機会の提供

資源を最大限に活用し、体験の場、学ぶ機会を提供し、豊かな感性を育み、生活の充実を図る。



4. 国内外の多様な人々の交流及びイノベーションの創出

多様なイベント、施設展開や多種媒体を利用した情報発信等により、国内外の様々な人々や企業を含む交流を促進するとともに、これらの交流を通じて豊かな生活を支えるイノベーションを創出する。



5. あらゆる人々への安全、快適性の提供

バリアフリー、ユニバーサルデザインの取組を進め、あらゆる人々が安全・快適に利用できる空間を提供するとともに、防災・減災機能の充実により、持続可能な都市づくりに貢献する。



6. 持続可能な発展のためのマネジメントの導入

官民の適切なパートナーシップのもと、時代に応じた最先端技術を活用しながら、柔軟で一体的なマネジメントを実施する。



注：基本方針と関連性が深い、主なSDGsの目標

ステークホルダー	利害関係者。本計画では、市民、企業、行政など、計画に関わるすべての関係者を指す
ライフスタイル	生活の仕方、生活の様式
ウェルネス	健康を身体の側面だけでなく、広義に総合的に捉えた概念
イノベーション	技術革新、新機軸
マネジメント	管理、経営すること

○指定管理期間について

マーケットサウンディングにおける事業者へのヒアリングでは、提案された魅力向上のための新規施設整備の投資回収期間は最短で8年、最長で30年であった。

そこで次期指定管理期間は、指定管理事業者のより魅力的な事業展開を促し、一体的マネジメントによる持続的な魅力向上を実現するため、20年から30年の範囲で設定する。

なお、指定管理期間が長期間となることから、毎年度実施する事業評価とは別に、概ね5年毎に本計画の基本方針や指定管理事業者が提案した取組が実践されているかを検証する仕組みを構築する。

○再投資により持続的に好循環を生み出すための仕組みについて

持続的に鶴見緑地の魅力を向上させるためには、指定管理事業者の投資による新たな魅力向上の取組により、新たな収益を上げ、その収益が鶴見緑地に再投資（還元）される好循環を生み出すことが重要である。

そのため、生じた収益のうち一定額を、指定管理事業者が代行施設の改修に再投資（還元）できる仕組みや、指定管理事業者が負担する公園施設設置許可使用料などの本市収入も鶴見緑地のために再投資（還元）し、指定管理代行料の低減にもつながる仕組みを検討する。

なお、時代とともに変化する利用者・事業者ニーズを捉えた新たな魅力向上事業を展開するため、指定管理事業者から5年を目安に新たな事業提案を受付けることが必要であり、その提案が本計画の将来像及び基本方針に沿った取組であるかを審査する仕組みを構築する。

○公園における行為の許可等について

指定管理事業者の柔軟な公園施設の管理運営により、より一層の公園の利用促進を図るため、現行、本市が行っている公園における行為許可、行為制限、行為許可の取消について、指定管理事業者の権限とする。なお、行為許可を指定管理事業者の権限とすることにより行為許可使用料は、指定管理事業者の収入となる。

○持続可能なエネルギーマネジメントについて

持続可能なエネルギーマネジメントのため、新エネルギーや自然エネルギーなど、時代に応じた最新の環境技術の導入を図る。

(2) 民間の創意工夫を活かした魅力向上

○既存施設の利活用の考え方について

新たな鶴見緑地の魅力向上を図る上で、施設の存置を目的化せず、花博理念を踏まえた本計画の将来像及び基本方針に沿った取組に有益で、積極的な利活用が可能な既存施設については、引き続き存置し、指定管理事業者による利活用を図るとともに、公園の利便性・サービスの向上と活性化促進のため、各種プログラムの実施や各々の施設が連携した取組を推進する。

一方で、利活用が困難な施設、若しくは本計画の将来像及び基本方針に沿った利活用を図るのに効果が低い施設については廃止や撤去もやむを得ないこととする。なお、花博の主要施設を撤去する場合は、施設のレガシーを継承する工夫と跡地の利活用を行う。

代行施設	指定管理者制度における指定管理事業者が管理業務を行う施設
行為許可	物件を伴わないイベントやロケーション等を行う際の許可

○新規施設整備に対する考え方について

指定管理事業者が整備する新規施設については、公園本来の効用を高めるための施設であるとともに、本計画の将来像及び基本方針に沿った施設である必要があり、各種施設の配置においては、公園利用者の安全な動線確保なども十分に考慮する必要がある。

また、都心部にありながらみどり豊かな鶴見緑地の景観特性に十分に留意し、新規施設は自然景観と調和したデザインとする。

なお、新規施設には、園内の回遊性や利便性を高めるため、施設の利用者だけでなく、誰もが利用できる快適なトイレや休憩施設を併設する。

○建蔽率の緩和について

現行、大阪市公園条例において、鶴見緑地内に建築可能な公園施設の建蔽率は2%（運動施設、教養施設などの特例施設は10%）であるが、新規施設整備による鶴見緑地の魅力向上と持続的なマネジメントを実現するため、建蔽率を4%とする。

○駅前エリアの未開設地の整備・活用について

鶴見緑地南側の駅前エリアは、設置許可制度により、多様な施設の設置・運営が行われているものの、一部区域（約1.1ha）は未開設となっている。

当該未開設地は駅近くの立地であり、鶴見緑地の魅力向上を図る上で重要なエリアの一つであることから、本計画の将来像及び基本方針に沿って、利活用を行う。

なお、当該未開設地は、山のエリアと同様に「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」に基づく廃棄物の最終処分場跡地として指定された区域であり、土地の形質の変更にあたっては、「最終処分場跡地形質変更に係る施行ガイドライン」に基づき、建築物等による増加荷重の制限や掘削制限などの制約を受ける。

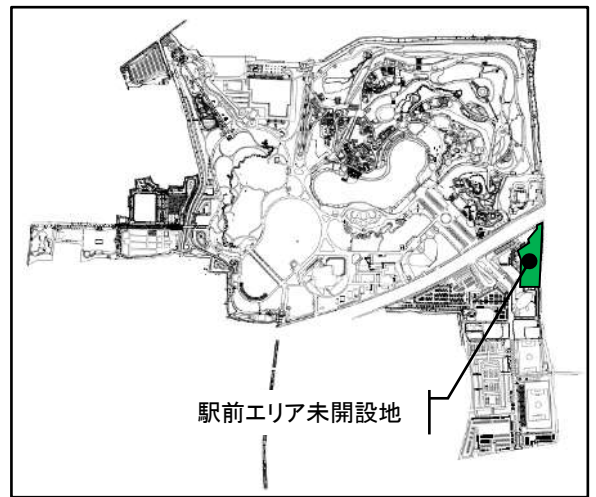


図5 駅前エリア未開設地位置図

○質の高い空間創出のための有料エリアの設定について

必要に応じて新たに有料エリアを設定することは、鶴見緑地のポテンシャルを最大限に活かした質の高い空間を創出する上で有効な手段の一つである。

○市民、企業や他施設との連携について

鶴見緑地の魅力向上や持続可能なマネジメントの実現のためには、様々なステークホルダーとの連携と、一体的マネジメント区域外の他施設との連携も重要である。

市民やボランティア団体、企業等との連携による各種イベントや、園内の植栽管理、防災拠点としての活用などの取組を推進する。

また、順次一体的マネジメントを行う区域に追加する、迎賓館や駅前エリアの公園施設設置許可区域の他、一体的マネジメント区域外のなにわECOスクエア、自然体験観察園などの他施設とも連携し、鶴見緑地全体のイベントや活性化のためのプロモーションなどの取組を推進する必要がある。

さらに、公園開設区域外のUNEP国際環境技術センター（IETC）や（公財）地球環境センターなどの国際機関等と、環境分野における国際交流拠点の形成を図る。

なお、上記の取組を効果的に推進するためには、指定管理事業者が中心となり、様々なステークホルダー等との協議の場（プラットフォーム）を立ち上げ、組織運営していくことも有効である。

○園地を活用した賑わい創出について

園地を活用した持続的な賑わいを創出するためには、園地においてイベント等の賑わい事業を充実させていくことも重要である。

園地におけるイベント等の充実を図るため、新たにイベントスペースとしての施設整備を行い、エリアを設定することでイベント誘致を促進させる仕組みを導入することも有効である。

指定管理事業者が、賑わい事業を実施する園地の主な管理運営手法について、下表に整理した。

表2 園地の主な管理運営手法

分類	エリア設定	新たな公園施設の設置	利用料金の設定	概要
イベントスペース (設置許可制度)	必要 (指定管理区域外)	必要	指定管理事業者による	<ul style="list-style-type: none">指定管理事業者は、設置許可使用料と管理運営経費を負担する。指定管理事業者は、イベントを実施する第三者からの利用料金収入をもって収支をまかなう。 ※設置許可使用料などの本市収入を、鶴見緑地に再投資する仕組みを検討
園地 (占用許可制度等)	不要 (指定管理区域内)	不要	公園条例による (占用許可使用料若しくは行為許可使用料)	<ul style="list-style-type: none">指定管理事業者は、本市からの指定管理代行料収入を管理運営経費に充当する。イベントを実施する第三者からの公園使用料は本市収入となる。 ※行為許可使用料を、指定管理事業者の収入とすることを検討 ※ただし、仮設物件を伴うイベントの場合、その占用許可使用料は本市収入

指定管理事業者による運営の自由度を高めるなど、賑わい事業へのインセンティブを付与することにより、鶴見緑地全体の魅力向上に資する有効な園地の管理運営手法の導入を図る。

○周年催事の実施について

鶴見緑地全体の新たなマネジメント事業のスタートとなる2020年度に、花博開催30周年として周年催事を企画・開催し、その後も定期的に周年催事を行う。

開催にあたっては、国際交流の視点を持って、市民、企業、指定管理事業者、行政とが連携を図る。

○2025年国際博覧会との連携について

鶴見緑地が市内唯一の国際博覧会開催地であることを踏まえ、2025年国際博覧会との連携や機運醸成に向けたプロモーションなどの取組を行う。

○広報・情報発信について

公園利用者の来園動機を高め、鶴見緑地の認知度向上や新規利用者の獲得、広域からの利用者の増加、リピーターの確保を図るため、各種媒体を活用した広報・情報発信をはじめとした効果的なプロモーション活動を展開する。

(3)官民の適切な役割分担

鶴見緑地において、より積極的に民間活力を導入した管理運営を進めるにあたり、民間活力を効果的に発揮できるように、園内の各施設の設置、所有、維持管理、修繕、撤去等に関する官民の適切な役割分担を定めることが重要である。

代行施設の維持管理や修繕、魅力向上施設の設置に伴う撤去などは、指定管理事業者の役割とし、一定の規模を超える施設改修や、耐用年数を超えた施設又は未利用施設の撤去等は本市の役割とする。

管理許可施設の維持管理や通常の修繕は指定管理事業者の役割とし、大規模改修等は本市の役割とする。

指定管理事業者による新たな設置許可施設の設置及び運営・維持管理から撤去・原状回復まで、全て指定管理事業者の役割とする。

また、上記の役割分担の考え方を基本としながらも、鶴見緑地で展開される各事業により生み出される収益を、鶴見緑地における新たな魅力向上施設の設置や代行施設の改修に再投資（還元）することも必要であり、先述のとおり公園の一体的マネジメントによる魅力向上の好循環を実現するための仕組みを構築する必要がある。

なお、持続的なマネジメントの実現に向け、本市は規制緩和などの必要な支援を行う。