

長期に事業未着手となっている
都市計画公園・緑地の見直し素案について

平成 2 5 年 8 月
大阪市

目 次

はじめに	1
1. 都市計画公園・緑地について	2
1-1 都市における公園緑地の効果と機能	2
1-2 都市計画公園・緑地の種別と内容	2
1-3 これまでの都市公園・緑地の整備	3
1-4 都市計画公園・緑地とは	3
2. 大阪都市計画公園・緑地の現状	4
2-1 整備状況 及び 都市計画決定経過年数について	4
2-2 みどりに対する市民の意識	5
3. 大阪都市計画公園・緑地の見直しの背景	6
4. 都市計画公園・緑地の見直しに向けた評価・検討の考え方	9
4-1 見直し対象公園の抽出	9
4-2 見直しの基本的な考え方	12
5. 計画の存続、変更及び廃止する都市計画公園・緑地	16
6. 見直しの手順	20

添付資料 各区別の公園配置図と見直し対象公園・緑地の見直し素案及び評価フロー

- 資料 1 東淀川区 (上新庄公園)
- 資料 2 淀川区 (加島中央公園)
- 資料 3 鶴見区 (鶴見緑地)
- 資料 4 城東区 (鶴見緑地、古堤橋公園、鳴野公園、鳴野西公園、諏訪公園)
- 資料 5 旭区 (鶴見緑地、中宮公園、城北公園)
- 資料 6 都島区 (城北公園、都島公園、毛馬桜之宮公園)
- 資料 7 北区 (毛馬桜之宮公園、中津中公園、中之島公園)
- 資料 8 中央区 (中之島公園、大阪城公園、難波宮跡公園、東横堀公園、西横堀公園)
- 資料 9 西区 (西横堀公園)
- 資料 10 港区 (市岡浜公園)
- 資料 11 大正区 (泉尾公園)
- 資料 12 東成区 (神路公園、平戸公園)
- 資料 13 天王寺区 (生玉公園、夕陽丘公園、天王寺公園)
- 資料 14 阿倍野区 (聖天山公園、桃ヶ池公園、長池公園、長居公園)
- 資料 15 東住吉区 (今林公園、百済公園、中野町公園、矢田北公園、長居公園、大和川公園)
- 資料 16 住吉区 (長居公園、大和川公園、杉本町公園、帝塚山公園)

- 資料 17 住之江区 (大和川公園、加賀屋北公園、南加賀屋公園)
- 資料 18 平野区 (正覚寺公園、杭全公園、喜連公園、百済公園)
- 資料 19 西淀川区 (見直し対象公園はないため、公園配置図のみ)
- 資料 20 福島区 (見直し対象公園はないため、公園配置図のみ)
- 資料 21 此花区 (見直し対象公園はないため、公園配置図のみ)
- 資料 22 浪速区 (見直し対象公園はないため、公園配置図のみ)
- 資料 23 西成区 (見直し対象公園はないため、公園配置図のみ)
- 資料 24 生野区 (見直し対象公園はないため、公園配置図のみ)

はじめに

都市環境の改善や省エネルギー施策の推進、身近な生活環境の向上、災害時における防災性能の向上や災害を事前に軽減する減災対策、さらに将来の持続的な成長として、都市の緑の重要性は今まで以上に増えてきています。

大阪の今後のまちづくりの大きな方向性を示す「グランドデザイン・大阪」（平成 24 年 6 月）や、都市計画法に基づく「大阪都市計画区域における整備・開発・保全の方針となる都市計画区域マスタープラン（平成 25 年 3 月改訂）」においても、大阪のこれからのまちづくりにおける緑の重要性が示されています。

一方、大阪市域は、上町台地を除き市街地の大半が土砂の堆積からできた沖積平野の上にあり、もともと自然の緑に恵まれない中で、急激な都市化が進展してきました。そのため、高密度で限られた都市空間の中で、これまで都市計画公園・緑地の整備をはじめ、街路樹の整備や民有地緑化の誘導など、都市緑化の推進に努めてきました。

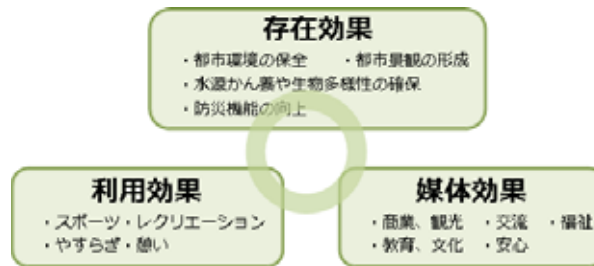
都市計画公園・緑地においては、これまで市内で都市計画決定されている約 992ha のうち約 82%（面積比）を整備し、市民の方にご利用いただいております。また、その内の約 50ha は現在事業を進めており、これらを含めると、概ね約 87%が今後整備されることとなります。残る 13%の都市計画公園・緑地の区域は、都市計画決定以後、昨今の厳しい社会経済情勢等もあって長期に事業未着手となり、民有地に建築制限をかけていることから、その見直しは喫緊の課題となっています。

このような状況の中、本市では、大阪府で作成された「都市計画公園・緑地（市町村公園）の見直しの基本的な考え方」に沿って、これからの大都市・大阪にふさわしい「都市計画公園・緑地の見直し素案」をとりまとめました。

1. 都市計画公園・緑地について

1-1 都市における公園緑地の効果と機能

都市における公園緑地は、人々のレクリエーション空間となるほか、良好な都市景観の形成、都市の環境・微気象の改善、都市の防災性能の向上、生物多様性の確保など自然環境の保全、さらには地域の活性化や都市に人を呼び込む観光拠点となるなど、多様な機能を有する都市施設です。



図表1 公園・緑地の効果と機能

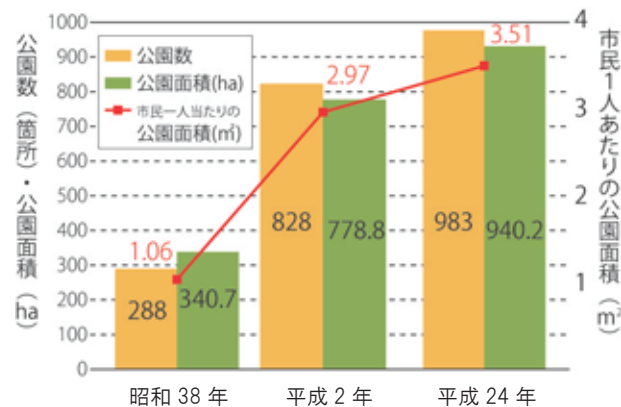
1-2 都市公園・緑地の種別と内容

施設の種類		種別	機能の内容	標準規模
公園	住区基幹公園	街区公園	主として街区内に居住する者の利用に供することを目的とする公園	0. 2 5 ha
		近隣公園	主として近隣に居住する者の利用に供することを目的とする公園	2 ha
		地区公園	主として徒歩圏域内に居住する者の利用に供することを目的とする公園	4 ha
	都市基幹公園	総合公園	主として一の市町村の区域内に居住する者の休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園	概ね 1 0 ha 以上
		運動公園	主として運動の用に供することを目的とする公園	概ね 1 5 ha 以上
		広域公園	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とする公園 で、休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園	概ね 5 0 ha 以上
		特殊公園	主として風致の享受の用に供することを目的とする公園	—
			動物公園、植物公園、歴史公園、その他特殊な利用を目的とする公園	—
緑地			主として自然的環境を有し、環境の保全、公害の緩和、災害の防止、景観の向上、及び緑道の用に供することを目的とする公共空地	—

図表2 都市公園・緑地の種別と内容

1－3 これまでの都市公園・緑地の整備

現在、大阪市内の都市公園（国営公園、府営公園を含む）は、983 箇所 940.2ha を整備開設しています（平成 24 年現在）。これは、昭和 38 年と比較すると公園数で約 3.4 倍、公園面積で約 2.8 倍、市民一人当たりの都市公園面積では、約 3.3 倍に増加しています。



図表 3 都市公園の数及び面積の推移

1－4 都市計画公園・緑地とは

都市公園のうち、将来に向けた都市づくりを計画的に進めていくための、根幹的な都市施設の1つとして、都市計画決定したものが都市計画公園・緑地です。

現在、大阪市内で整備開設している都市公園 983 箇所 940.2ha のうち、720 箇所 809ha が都市計画公園・緑地です。

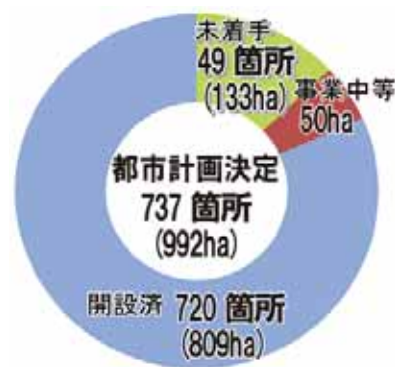
大阪都市計画公園としては、大阪市周辺の4大緑地（服部緑地、鶴見緑地、久宝寺緑地、大泉緑地）と、大阪市内の国営淀川河川公園、府営の住之江公園と住吉公園、大阪市営公園 743 箇所が、都市計画決定されています。

種 別			計 画	
			箇 所 数	面 積 (約 h a)
基幹公園	住区基幹公園	街 区 公 園	619	176. 1
		近 隣 公 園	74	110. 0
		地 区 公 園	24	101. 1
	都市基幹公園	総 合 公 園	10	155. 3
		運 動 公 園	1	70. 5
特殊公園		風 致 公 園	3	72. 3
		動 植 物 公 園	1	28. 2
		歴 史 公 園	3	120. 7
緑 地			8	748. 6
合 計			743	1582. 8

2. 大阪都市計画公園・緑地の現状

2-1 整備状況 及び 都市計画決定経過年数について

大阪都市計画公園・緑地 743 箇所・約 1,583ha のうち、国営や府営を除いた市内の都市計画公園・緑地は、737 箇所約 992ha あり、そのうち 720 箇所約 809ha 面積比で約 82%を開設するところまで公園緑地の整備に努めてきました。一方で、未開設公園のうち事業未着手は 49 箇所約 133ha あり、その中で民有地があるなど見直しが必要な事業未着手公園緑地は、40 箇所約 128ha あります。そのうち 27 箇所約 126ha は都市計画決定から 50 年以上経過しています。



図表 4 大阪市における都市計画公園・緑地の整備状況（国営公園・及び市外の府営公園は除く）

2-2 みどりに対する市民の意識

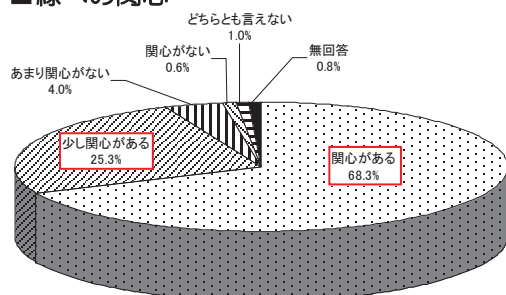
平成22年12月に実施した市政モニターアンケートによると、市民の「緑の関心」については、「少し関心がある」、「関心がある」で約9割以上、「緑のまちづくりへの関心」については「少し関心がある」、「関心がある」で約7割となっており、緑への関心が高いことが分かりました。

一方、大阪の緑が増えていると実感できているかの目安となる「緑の量の変化」については「やや増えた」、「増えた」と感じている人が約2割、さらに「緑の満足度」では「やや満足している」、「満足している」が約3～4割と、緑の量や満足度は低いことが分かります。

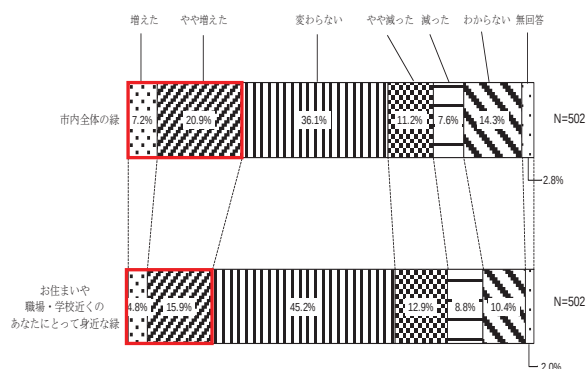
また、「緑に望むこと」では「ヒートアイランド現象や地球温暖化現象の緩和などに寄与する緑をつくる」、「安らぎや季節感を感じさせる緑をつくる」、「水辺や大阪の歴史・文化的な資源などを活かし、大阪らしい緑の風景をつくる」が5割前後、他の項目からは「美しいまちなみ」や「子どもたちへの自然・環境教育」などに4割以上が望んでいることから、環境問題への対応をはじめ、大阪らしい都市の魅力や生活の質の向上につながる緑を望んでいることが分かります。

そうしたことから、生活に身近なみどりから都市の魅力向上に至るみどりまで、多様なみどりを今後も求められていることが分かります。

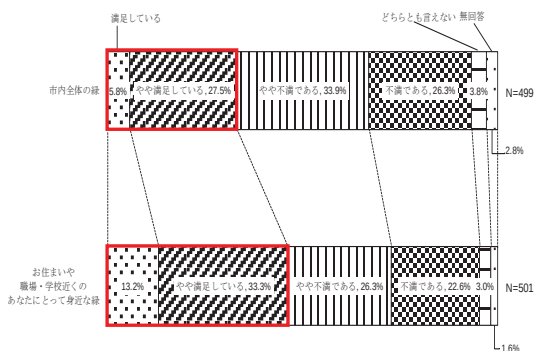
■緑への関心



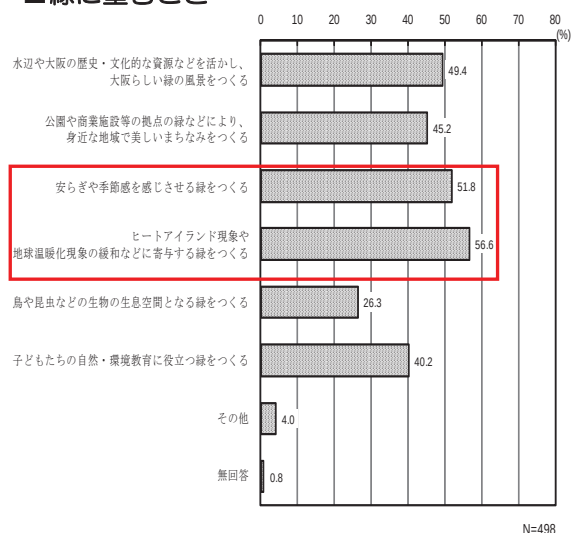
■緑の量の変化



■緑の満足度



■緑に望むこと



図表5 みどりに対する市民の意識 (H22 市政モニターアンケート「大阪市の緑と公園について」)(抜粋)

3. 大阪都市計画公園・緑地の見直しの背景

○社会情勢の変化

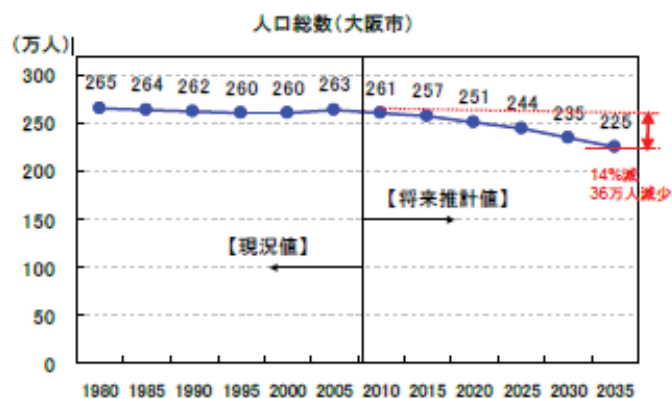
我が国においては、人口の減少、高齢社会の進行、財政制約、国際競争の激化等の社会経済構造変化をはじめ、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災と原発事故を受けた今後のエネルギー問題への対応も必要になってきています。

そうした中、大阪市においても市税収入の減少などから、今後も厳しい財政状況が続くことが予想される中で、そうした社会経済情勢に対応しつつ、今後の大阪のまちづくりの方向性とも整合性を取りながら、より効率・効果的なみどりの創出・保全に向けた取り組みの検討が必要となっています。

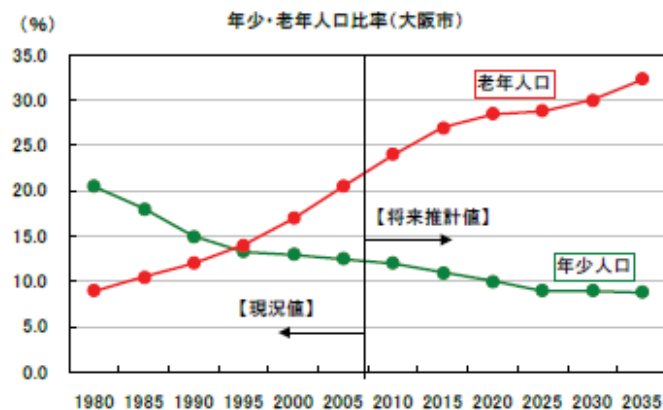
◆人口減少・高齢社会の到来

大阪市の人口は、ここ 30 年間はほぼ横這いで推移してきましたが、今後は全国及び大阪都市圏全体と同様に減少に転じる中で、高齢化は今後も着実に進行し、2035 年には老年人口（65 才以上）の割合は概ね 1/3 に達すると推定され、今後求められる公園緑地の量や種別、施設内容のあり方が変わってくると考えられます。

大阪市の将来人口推計



大阪市における人口構成の推移



資料：国立社会保障・人口問題研究所

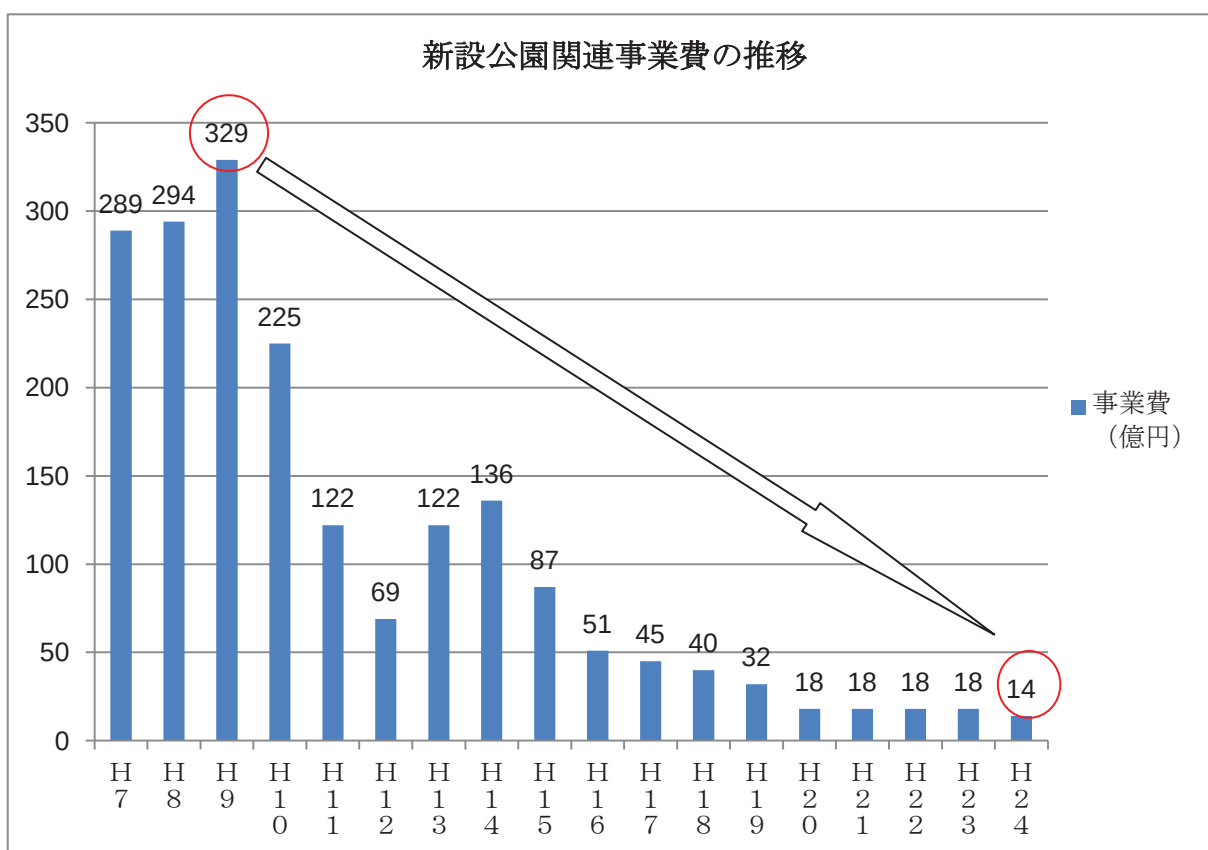
図表 6 大阪市における将来人口推計と人口構成の推移（国立社会保障・人口問題研究所資料より）

◆都市公園事業費の推移

大阪市における新設公園関連事業費（整備費・用地取得費）は、H9年度が約329億円であったのに対し、H24年度では約14億円と約1/23に激減しています。

一方で、市内の事業未着手の市営都市計画公園の残事業費は、約4140億円におよぶことから、現在の事業費（H22～24年度の平均）で試算すると、すべての事業の完了には約240年を要することとなり、今後も事業の長期化が想定されます。

そうしたことから、都市計画公園・緑地の見直しには、今後の公園緑地の必要性のみならず、事業の実現性も考慮した見直しが必要となっています。



図表 7 大阪市における公園・緑地の新設関連事業費の推移

○建築制限に係る課題

◆長期の建築制限に係る訴訟提起

平成 17 年に、60 年以上未着手となっていた都市計画道路の建築制限に対する損失補償請求事件についての最高裁判所の判決がありました。

補償については原告の主張は棄却されたものの、1 人の裁判官から「建築制限に対する受忍限度を考える際には、制限の内容と同時に、制限の及ぶ期間が問題とされなければならない、60 年をも超える長きにわたって制限が課せられている場合に、単に建築制限の程度から損失補償の必要はないという考え方は大いに疑問である。」とする補足意見が出されており、受忍範囲において建築制限の期間を考慮していない従来の考え方について、一石を投じる意見が示されています。

これは、都市計画公園・緑地においても同様の課題です。

○都市計画の見直しおよび都市公園に関する法改正等

◆社会資本整備審議会における答申

○都市計画は迅速かつ機動的に決定が行われ、また、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。

○いわゆる長期未着手等に関する都市計画の見直しにとどまらず、都市計画が全体として適切であることを不断に追及することの徹底を図るべき。今後の見直し状況を踏まえ、見直しが十分に行われない場合は、制度的な検討をする必要がある。

◆都市公園法施行令の改正

- 住区基幹公園における誘致距離標準の廃止
- 一人あたりの都市公園の敷地面積の標準について
 - ・従来の標準値は参酌すべき基準とする
 - ・市町村は上記基準を参酌して、地域特性等を勘案して独自に基準を定める

◆大阪市都市公園条例の改正

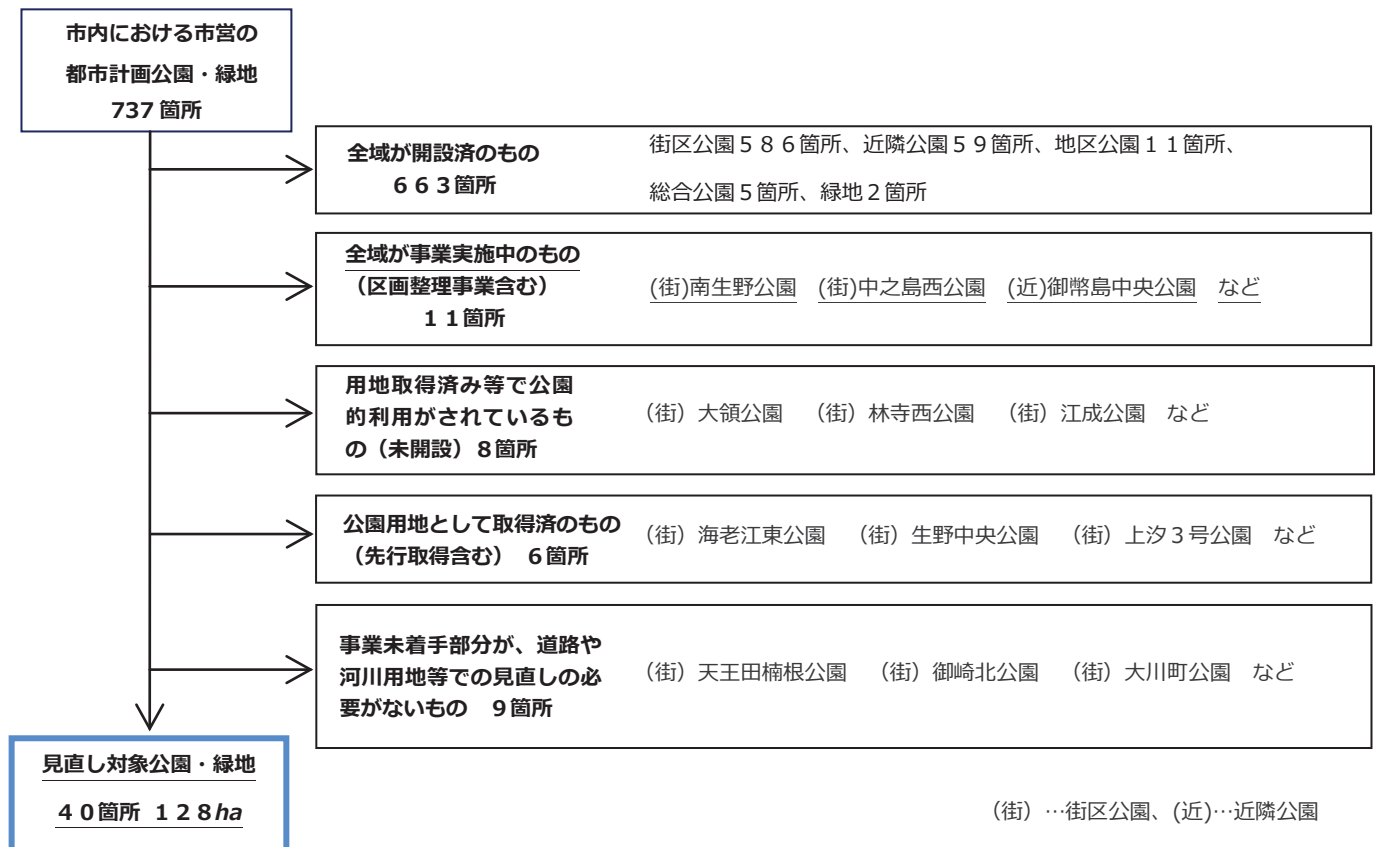
- 平成 23 年 8 月の地域 2 次一括法の成立に基づき、平成 25 年 3 月に大阪市公園条例を改正し、その中で、将来的に確保していきたい都市公園整備の標準的な考え方として人口 1 人当たりの都市公園面積 5.0 m²/人を掲げている。
これは、従来の都市公園法上の国の基準である市街地で 5.0 m²/人が標準という考え方を参酌し、将来的な人口の増減はあると考えられるが、市民への提供サービスとして、大阪市においても将来的には 5.0 m²/人を目指していきたいと考えるものである。

4. 都市計画公園・緑地の見直しに向けた 評価・検討の考え方

4-1 見直し対象公園の抽出

大阪市では、今回の都市計画の見直し対象公園として、大阪市が都市計画決定権限を有するもので、建築制限のかかる事業未着手区域を含む都市計画公園・緑地を抽出しました。

以下の表に示す 40 公園、約 128ha が、今回の見直しの対象となります。



図表8 大阪市における都市計画公園・緑地の見直し対象 抽出フロー

※本市が都市計画決定権限を有し、事業未着手がある府営住吉公園は、大阪府と別途調整の上で都市計画手続を進めます。