

(案)

都市計画公園・緑地（府営公園）見直しの基本方針

平成 24 年 月

大 阪 府

目次

はじめに	3
第1章 現状	4
1 府域における都市計画公園・緑地の現状	4
2 一人当たりの都市公園面積	5
3 みどりに対する府民の意識	6
第2章 背景	7
1 上位計画	
1-1 大阪府国土利用計画（第四次）	7
1-2 北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン	8
1-3 みどりの大阪推進計画	9
2 社会経済情勢	
2-1 人口減少および少子高齢化	10
2-2 都市公園事業費	11
2-3 社会資本整備審議会における動向	12
2-4 東日本大震災	13
2-5 都市環境の悪化	14
第3章 見直しの必要性、方向性	15
1 長期の都市計画制限に係る訴訟提起	15
2 建築制限による許可申請状況	16
3 都市計画公園・緑地の見直しに係る上位計画による位置づけ	17
3-1 北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン	17
4 見直しの方向性	18
第4章 見直しの対象範囲	19
1 都市公園の整理	19
2 府営公園の現状	20
3 対象公園とその概要	21
第5章 評価方法	23
1 みどりの効果	23
2 評価方法の整理と概念図	26
3 見直しの流れ（フロー）	28
第6章 評価の進め方	31
1 公園緑地としての必要性の評価	31
2 公園緑地機能の代替性の評価	37
3 公園緑地としての実現性の評価	44
4 新たな土地利用に対する配慮についての検討	46
5 今後の運用について	48
資料	49
1 検討の流れ	50
2 都市計画公園・緑地（府営公園）見直し検討委員会	50
3 評価カルテ	51
4 （参考）府営公園の成り立ちと役割	54

はじめに

都市計画公園・緑地は、都市の発展を計画的に誘導し、安全で快適な都市生活と機能的な都市活動を行うことを目的として都市計画決定される都市施設の一つです。

大阪府における都市計画公園・緑地は、戦前より順次都市計画決定され、高度経済成長期を経て、その数を増やししながら整備を進めてきたものの、その後の経済情勢による財政の制約により、計画決定後未着手となっているものが数多く存在しています。これは、都市計画による建築制限が長期化していることと同時に、本来必要なみどりが確保できない状態が長期化しているとも言えます。

また、大阪府では平成 21 年 12 月に「みどりの大阪推進計画」を策定し、府域の緑地 4 割確保や市街化区域の緑被率 20%の確保、みどりがあると感じる府民の割合を 5 割から 8 割にするなどの目標を掲げ、あらゆる施策を総動員して「みどりの風を感じる大都市大阪」を目指しており、「みどり」は、ますます重要視されています。

都市計画公園・緑地においては、防災・景観形成など、その公園・緑地に求められる多様なみどりの機能を早期に発現させるために、これまでの手法ではない新たなみどりの確保策を見出すことが喫緊の課題となっています。

こうした状況を踏まえ、大阪府では、未着手の都市計画公園・緑地の見直しについて、単に都市計画公園・緑地だけでなく施設緑地や地域制緑地を一体的に評価する仕組みを検討する旨、北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン（平成 23 年 3 月）に明記したところです。

本方針は、大阪府全体の都市計画公園・緑地の現状を把握した上で、上記のような課題を踏まえ、府域のみどりの骨格となる『府営公園』について見直しを行うための、基本的な方針を示すものです。

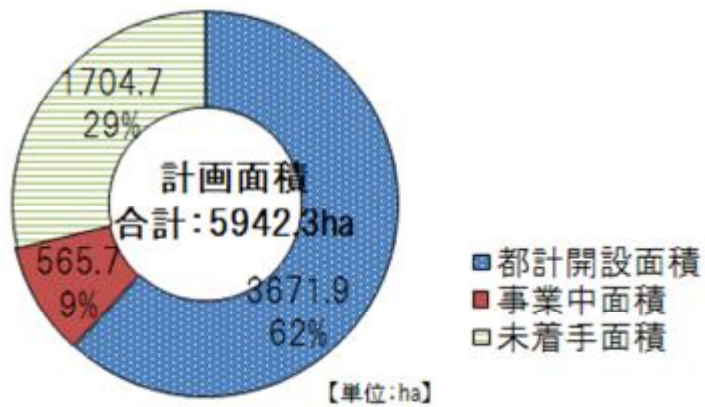
第1章 現状

1 府域における都市計画公園・緑地の現状

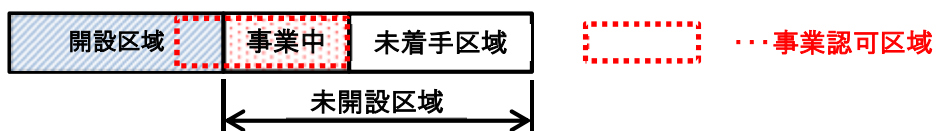
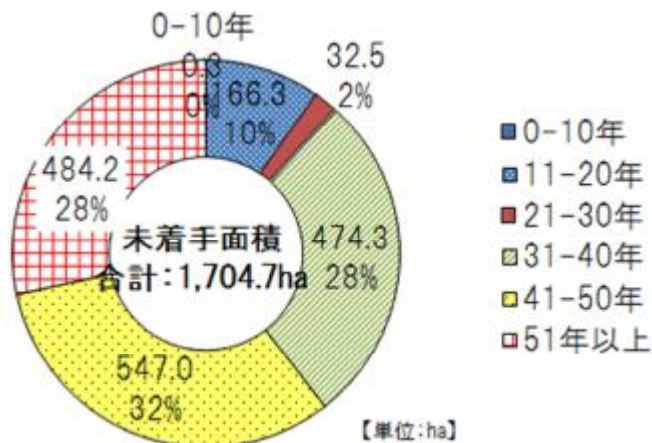
大阪府域における市町村公園・緑地も含めた全ての都市計画公園・緑地の状況は、平成22年3月末時点において、都市計画公園・緑地約5,942haのうち、約3割にあたる1,705haが未着手となっています。

そのうち、都市計画決定後30年以上経過しているものの面積は、88%を占めています。

図表1 大阪府域における都市計画公園・緑地の状況(平成22年3月末時点)
※府営公園・国営公園含む



図表2 未着手区域における都市計画決定経過年数の状況(平成22年3月末時点)
※府営公園・国営公園含む



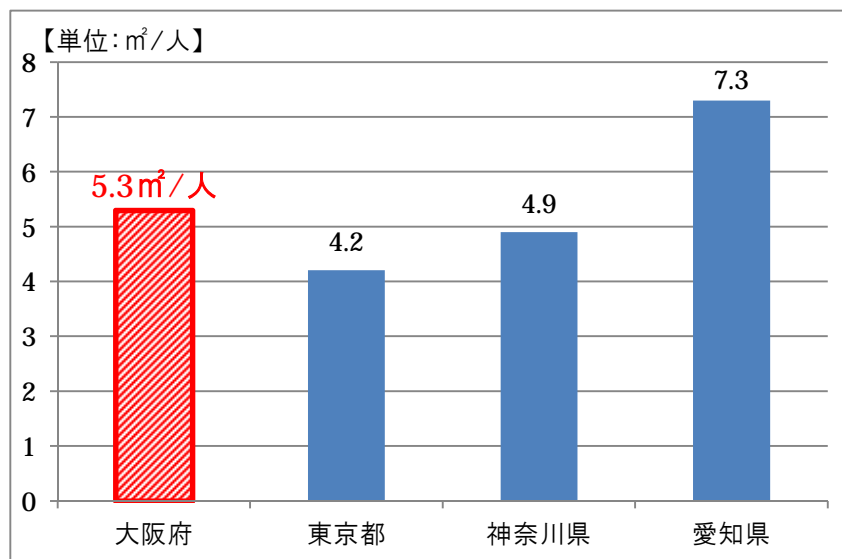
2 一人当たりの都市公園面積

平成22年3月時点での大阪府の住民一人当たりの都市公園面積は5.3㎡であり、3大都市圏では愛知県の7.3㎡に比べ低いものの東京都や神奈川県よりは若干高い状況です。

都市公園法施行令において、都市公園の住民一人当たりの敷地面積の標準は10㎡以上とされており、それにはまだ及ばない状況です。ただし、平成23年11月の都市公園法施行令の改正により、この標準は参考に斟酌するとなり、府及び市町村の裁量による水準規定が条例に委任されることとなりました。

大阪府は、緑地の確保目標について、後述の「みどりの大阪推進計画」において、その前身計画である「大阪府広域緑地計画」に掲げていた施設緑地の一人当たり面積目標をとりやめ、施設緑地と地域制緑地を合算した目標に一本化しました。これに伴い、施設緑地の一部である都市公園においても、水準の必要性を含めて大阪府都市公園条例の改正を検討する必要があります。（平成24年度改正予定）

図表3 一人あたり都市公園開設面積比較表(平成22年3月末時点)



都市公園法施行令
技術的基準【一人あたり10.0㎡/人以上】を標準値



平成23年11月の都市公園法施行令改正により
技術的基準の標準値は参考斟酌値となった

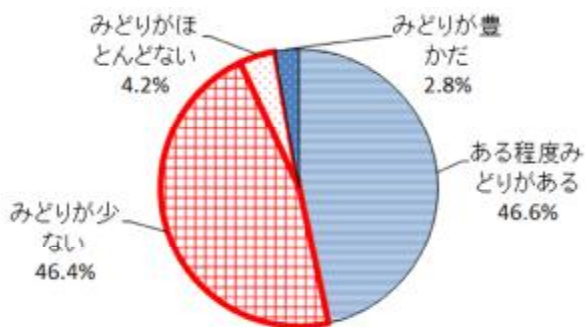
3 みどりに対する府民の意識

大阪府域全体のみどりについて府民の意識は「少ない」、「ほとんどない」と感じる府民が約5割、都市部のみどりについては、約8割の府民が「少ない」、「ほとんどない」と感じています。

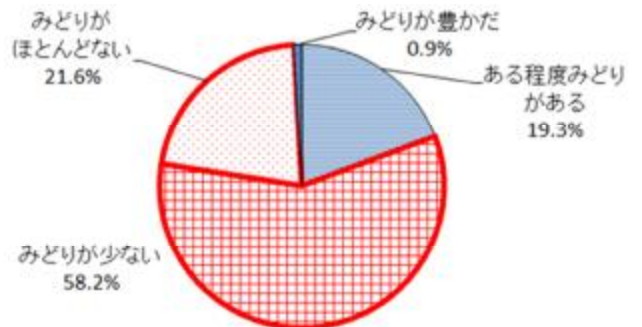
みどり豊かな都市づくりを行うためには府民は、「木陰で快適に歩ける歩道」や「公園などのくつろげる空間」、「水辺に親しみやすくする」ことなどの公共側の取り組みに加えて、「山や海の自然環境を守る」ことや「建物の壁面や屋上を緑化する」ことなど民間とも協働したみどりへの取り組みが必要だと考えています。

図表4 みどりに対する府民の意識

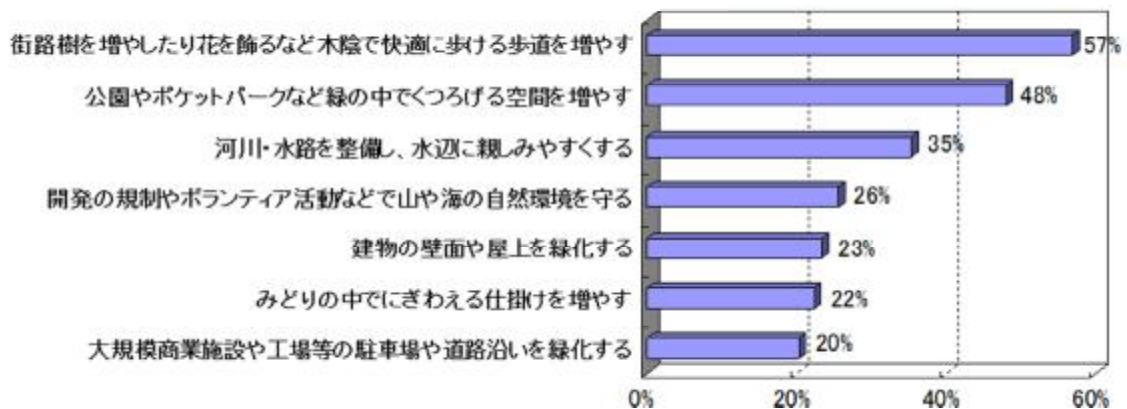
●大阪府域全体のみどりについてどう感じているか



●大阪府域の都市部のみどりについてどう感じているか



●みどり豊かな大阪にしていくために、必要だと思う主な取組は



【出典：大阪府政策マーケティングリサーチ 2009.07 調査】

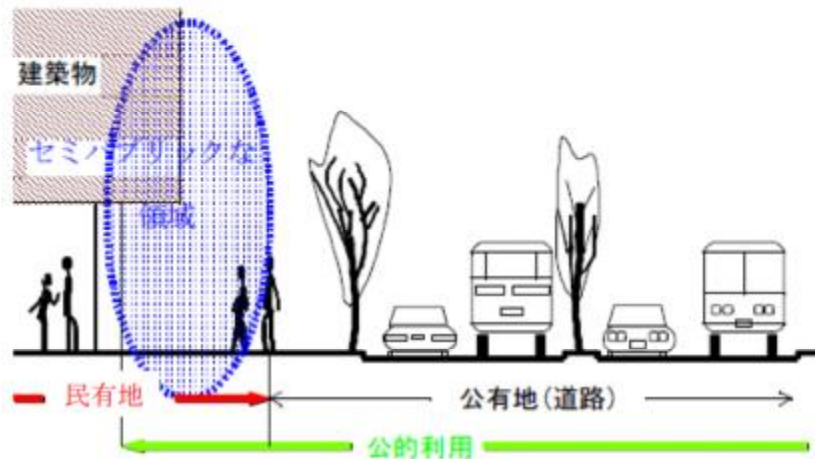
第2章 背景

1 上位計画

1-1 大阪府国土利用計画（第四次）（平成22年10月）

「大阪府国土利用計画（第四次）」においては、土地利用の基本理念として民有地の公益的機能を評価したセミパブリック空間※を広げることを明記するとともに、将来像としては、「みどり豊かで美しい大阪」を掲げ、都市づくりにおいて「みどり」を重要なテーマとして位置づけています。

図表5 セミパブリックの概念図
（大阪府国土利用計画（第四次）（平成22年10月））



大阪府国土利用計画（第四次）（平成22年10月）【抜粋】

土地利用の基本理念

●人と自然が共生する土地利用

環境負荷の少ない都市・地域づくりを進めるなど、人と自然が共生し発展し続けていくことのできる土地利用を図ります

●多面的な価値を活かした土地利用

民有地においても公益的な機能を評価し、セミパブリックな空間を広げるなど、多面的な価値を活かした土地利用を図ります

将来像「みどり豊かで美しい大阪」

●みどり豊かで環境負荷の少ない都市・地域づくり

みどりの拠点や軸を保全・創出するとともに、公共空間のみどりの充実及び農空間や社寺林等の保全、建築物等の緑化の推進などを図り、互いに結びつけていくことにより、海と山をつなぐ「みどりの風の軸」の創出を目指します

●健全な生態系・水循環の構築

森林、農地、河川、海等の多様な自然環境の保全とともに、それらを有機的につなぐエコロジカル・ネットワークの形成を図ります

●地域資源を活かした美しい景観の形成

地域の特色に応じた多様な景観を良好に保全・継承していくため、周辺三山系の山並みや自然環境の保全、水辺空間の整備を図ります。また、調和した街並みや魅力ある都市空間の創出など、地域固有の景観の保全・形成を進めます

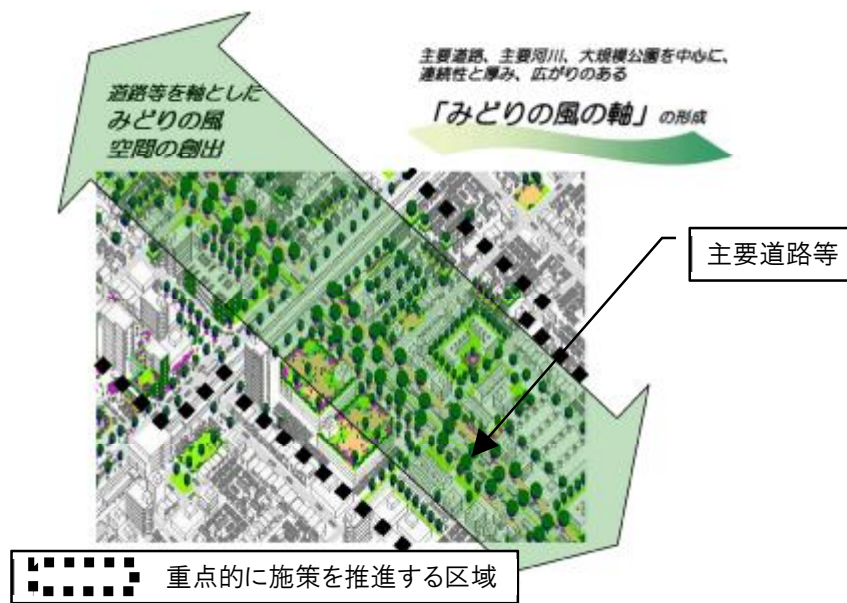
※「セミパブリック空間」

民有地において公益的な利用を図る空間の概念。狭い意味では公開空地等があり、さらに森林や農地等についても環境・防災等といった公益的な機能を確保する空間として捉えることができる。

1-2 北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン（平成 23 年 3 月）

「北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン」においても、みどりの大阪の推進として、みどりのネットワークの形成をめざし、連続性と厚み、広がりのあるみどりの風の軸を形成することを今後の方針としてかけ、目標には様々な手法で緑地面積を確保し、府域面積の約 4 割以上の確保に努めることを明記しています。

図表6 みどりの風促進区域のイメージ
（北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン(平成 23 年 3 月)）



北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン（平成 23 年 3 月）【抜粋】

みどりの大阪の推進

今後の方針

● 「みどりのネットワーク」の形成

周辺山系やベイエリアの豊かな自然が街をつつみ、それらの自然が河川や道路を軸として街へと導かれ、そして街の中でも都市公園をはじめとする緑の拠点が緑道や街路樹などでつながれた「みどりのネットワーク」を形成します

● 「みどりの風の軸」の形成

「みどりのネットワーク」において、河川や道路等の空間、その周辺をみどりでつなぐことによる「みどりの風の軸」の形成を目指します

主要道路や河川を軸に、府民が実感できるみどりを増やすため、沿線の民有地を含めた区域を「みどりの風促進区域」として定めます。この区域では(中略)様々な取組を組み合わせ、みどり豊かなセミパブリック空間を重点的に創出します。

目標

森林、樹林地、農地等の保全に努め、施設緑地の整備や生産緑地の指定をはじめ都市部の緑化等を進めることによって、緑地面積を確保し、府域面積の約 4 割以上の確保に寄ることができるよう努めます

1-3 みどりの大阪推進計画（平成 21 年 12 月）

「みどりの大阪推進計画」においても、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とし、様々な戦略により府民実感のあるみどり施策を推進することとしています。

なかでも、みどり豊かなセミパブリック空間の創出による『みどりの風の軸』を形成するため、みどりの風促進区域の指定により、軸となる都市施設等を中心に、民有地と一体で緑化空間を創出するなど、区域内のみどりの充実を図ることを重点的な戦略としています。

図表7 みどりのネットワーク図と配置方針
（みどりの大阪推進計画(平成 21 年 12 月)）



みどりの大阪推進計画（平成 21 年 12 月）【抜粋】

計画期間：2025 年まで

●緑地の確保目標

「緑地」の府域面積に対する割合を約 4 割以上確保

●緑化の目標（市街化区域）

緑被率 20%（現況（H14：14%）の 1.5 倍）

●指標

- ・大阪府域にみどりがあると感じる府民の割合を増やします <約 5 割→約 8 割>
- ・最近みどりに触れた（緑化活動に取り組んだ、自然に親しんだ等）府民の割合を増やします <約 4 割→約 8 割>

4つの基本戦略

基本戦略—1

みどり豊かな自然環境の保全・再生

基本戦略—2

みどりの風を感じるネットワークの形成

基本戦略—3

街の中に多様なみどりを創出

基本戦略—4

みどりの行動の促進

2 社会経済情勢

2-1 人口減少および少子高齢化

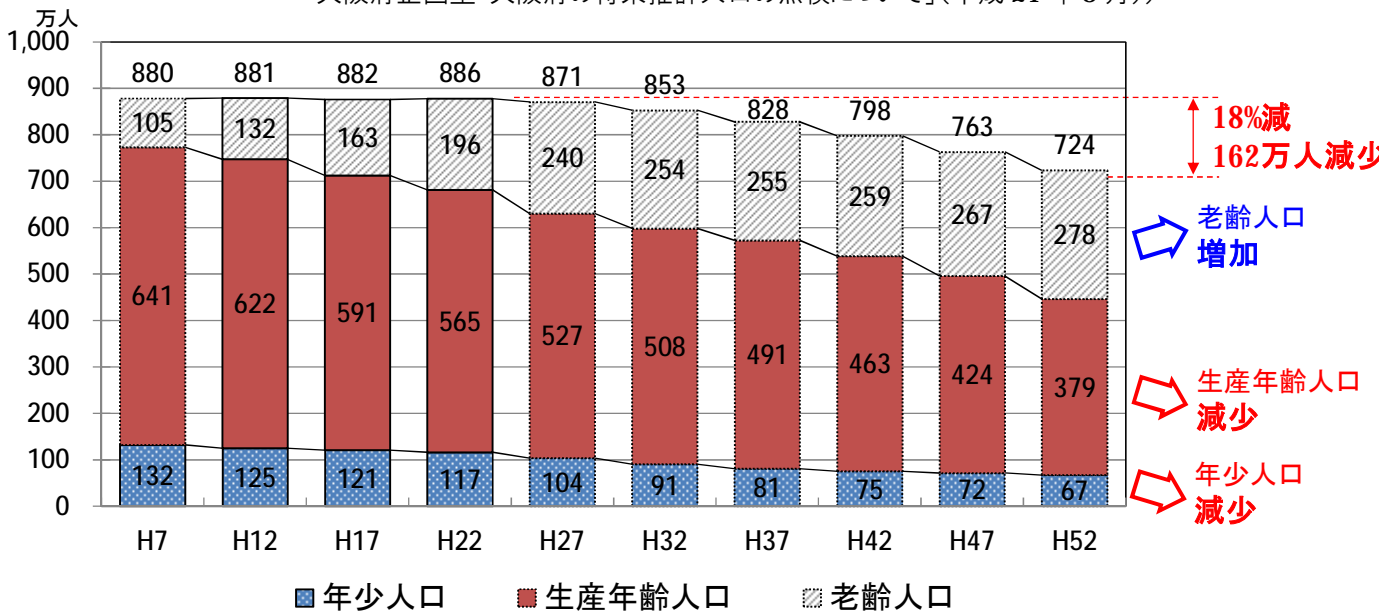
大阪府における人口動態は、平成52年には、現在より162万人、比率にして18%の人口が減少すると予測されています。

これにより、公園緑地を利用する人口の減少も予想され、今後、どこまで整備を行うか検討が必要です。

また、少子化、高齢化により、高齢者は現在の約1.4倍に増え、年少者は現在の約6割に落ち込むと予測されています。

これにより、公園緑地を利用する年齢層や利用形態も変わっていくことが予想され、今後の整備量とともに施設内容のあり方についての検討も必要です。

図表8 年齢階級(3区分)別人口の推移と見通し
 (総務省「国勢調査」(平成22年人口速報集計結果)、
 大阪府企画室「大阪府の将来推計人口の点検について」(平成21年3月))



※H22までは実績値。

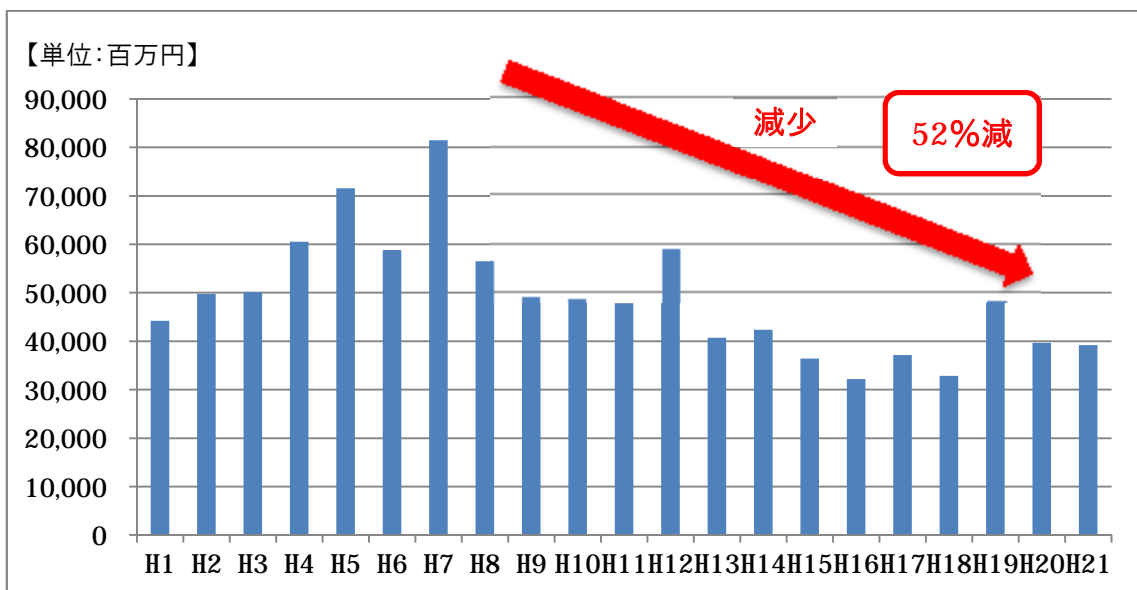
※H22までは総数に年齢不詳を含むため、3区分の合計とは一致しない。

必要量の見直しが必要
 施設内容の見直しが必要

2-2 都市公園事業費

年々財政状況も厳しくなり、公園緑地の整備や管理に必要な予算は、ピーク時の平成7年度と比較して52%も減少するなど相当厳しい状況にまで落ち込んでいます。現在の整備事業費を今後も維持できたとしても(年約15ha 開設ペース)、現在都市計画決定している公園緑地全ての整備を完了するのに、あと約160年かかるという試算になります。

図表9 大阪府域の都市公園事業費推移



現在の事業費が維持できたとしても、全都市計画決定の完了にあと約160年かかる。

今後の社会経済情勢の変化や、府民に対する説明責任から見直す必要

2-3 社会資本整備審議会における動向

国土交通省 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会においても、現在決定されている都市計画をどのように見直していくかについての検討がなされており、持続可能な集約型都市構造化という基本方針を明確化し、都市計画の見直しを重視する方向性が示されています。

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会
都市計画制度小委員会のこれまでの審議経過について（報告）
平成 23 年 2 月【抜粋】（府で下線加筆）

現在決定されている都市計画を、持続可能な集約型都市構造に向けてどのように見直していくか、見直されるようにしていくか。（「都市計画の棚卸し」）

1) 持続可能な集約型都市構造化という基本方針の明確化

- 市街地の拡大をこれまで以上に抑え、密度のメリハリをつけていくとともに、集積している市街地には更新に併せ空地と緑などの自然を呼び込みつつ、居住環境の向上を含め都市機能を高度化・効率化していく。
- 地域の特性に応じ、目標を掲げ、個別具体の取組の積み重ねにより目指していく。
- このため、都市計画及び関連する諸制度を、土地対策・供給対策としての性格が強かったこれまでの位置付けに替え、都市生活・活動・環境等が持続可能な集約型都市構造化のための政策に転換する。法令上、こうした方向性を明確にするとともに、現実の都市計画のあり方に反映され、具体の取組が推進されるようにする。

2) 都市計画の見直しの重視

- 地域の状況の個別性や判断・方策の裁量に配慮しつつ、1) の方向性を強めていくためには、例えば、手続的な枠組が考えられる。法制度及び各地で定立する方針で方向性を明確化することをまず行い、計画の見直し等を通じ、実現していく。
- 一挙にはではなく、定期的な見直し等を通じて取り組むことが現実的であり、このため「定期的見直し検討着手と検討結果公表」をルール化する。
- これにより、各都市計画決定権者が連携して取り組むことや、長期間実現していない都市計画の見直しが行われやすくなるよう共通の課題として全国的体系的に取り組むことが期待される。

（検討経緯）

見直しを重視する方向性は重要である。人間でいえば、定期検診や加齢に対応した生活の見直しがあるように、見直しは特別な問題ではなく、当たり前の都市計画運営の一環ととらえて、取り組んでいくべきである。必要性の検証が行われることによって、検証の結果変更されなかった計画も、正統性を強めることになる。望ましい単一の手法が想定される訳ではなく、実践の中で、定期的な見直しから随時の見直しまで、バリエーションを増やしていくことも重要であると考えられる。

また、こうした取組の中で「変わらざる価値」を浮き彫りにしていくことも望まれる。

2-4 東日本大震災

先の東日本大震災の教訓から、南海・東南海地震のリスクも高まる中、安全・安心への希求が一層高まっています。公園緑地が担う防災機能についても改めて検証する必要にせまられています。国土交通省においても、「東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備の基本的考え方」が検討されており、津波災害に対する公園緑地の機能として、多重防御の一つとしての津波エネルギーの減衰や湛水の場合、漂流物の捕捉などが挙げられています。

◇甚大な被害状況



【宮城県関東地区】

◇自衛隊の後方支援活動の拠点としての活用



【出典：神戸市、陸上自衛隊】

◇樹林により被災から守られた建築物



【出典：アジア航測】



【出典：青森県】

これまでの防災公園の役割

- ・災害時の避難の場
(一時避難、広域避難、避難路、避難生活)
- ・災害対策拠点
(救援活動、復旧・復興活動、防災学習)
- ・災害の緩和、防止
(延焼防止、爆発被害軽減・防止、崖崩れ等緩和・防止)

東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備の基本的考え方（中間報告） 国土交通省 平成 23 年 10 月

【あらゆるハード・ソフトによる多重防御の一つとしての減災効果を期待】

- ① 多重防御の一つとして、一定の津波に対する津波エネルギーの減衰、市街地へ到達する水量を減少させる湛水の場合、漂流物の捕捉
- ② 津波に対する避難路・避難地
- ③ 自衛隊等の活動拠点や資材の仮置場など復旧・復興支援の場
- ④ 復興の象徴として大津波の記録や教訓を留めるメモリアル公園や、防災訓練など日頃から防災意識を醸成する場となる防災教育機能

2-5 都市環境の悪化

地球温暖化やヒートアイランド現象、公害、生物多様性の低下など、環境問題はますます深刻化しています。

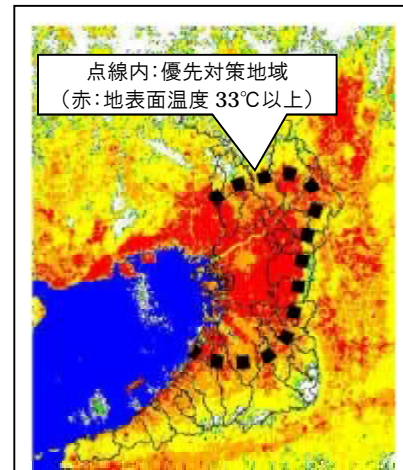
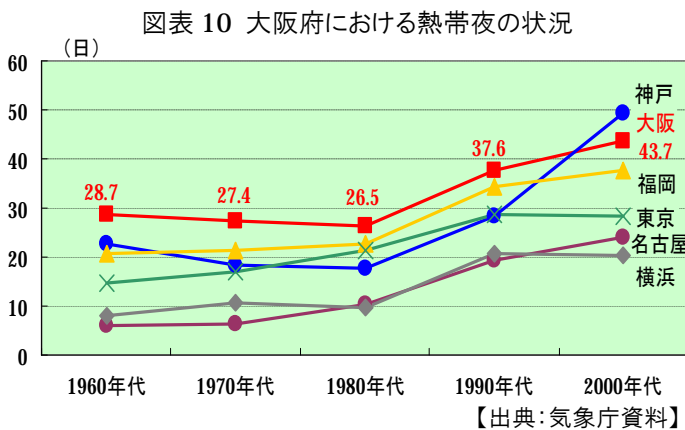
中でも、大阪府域の気温は 100 年間に 2.1℃上昇し、全国平均の 1.0℃を上回る速さで温暖化が進行しており、この差の 1.1℃はヒートアイランドの影響と考えられています。全国主要都市の真夏日数は大阪が最も多く、熱帯夜数も増加し、そのエリアも広がっています。

また、生物多様性の面においても、開発等による種の減少・絶滅、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の多様性が急速に低下しています。

さらに、府域の土地利用状況の推移をみると、平成 19 年までの約 40 年間で山林・原野等は 12%、農地は 47%減少しています。

これらの対策には、山系、農地、河川等の多様な自然環境を積極的に保全することを含めて海と山をつなぐ「みどりの風の軸」によるクールスポットの形成を図るほか、生物多様性の視点も活かしながら民有地や公共施設の緑化等を促進することが必要であり、環境問題の深刻さからも、早急な対策が求められています。

図表 11 大阪府ヒートアイランド対策推進計画による優先対策地域



【出典：大阪府ヒートアイランド対策推進計画】

北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン（平成 23 年 3 月）【抜粋】

<都市環境に関する方針> ~今後の方針~

●ヒートアイランド対策

ヒートアイランド現象を緩和するため、大阪府ヒートアイランド対策推進計画にある優先対策地域に配慮しながら、海と山をつなぐ「みどりの風の軸」によるクールスポットの形成を図るほか、民有地や公共施設の緑化、校庭の芝生化等を促進します。

●生物多様性の保全・向上

山系、農地、河川等の多様な自然環境を積極的に保全するとともに、生物多様性の視点を活かした市街地のみどりづくりを推進し、それらを有機的につなぐことでエコロジカルネットワークの形成を図ります。

第3章 見直しの必要性、方向性

1 長期の都市計画制限に係る訴訟提起

平成17年に、岩手県において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ず、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、建築制限の期間を考慮せずに受忍の範囲内とする今までの考え方について、一石を投じる意見が示されています。

これは、公園緑地においても同様の課題です。

訴訟事例

最高裁判決（H17.11.1）盛岡市における市道区域決定処分取消等請求訴訟【抜粋】

●訴訟内容

昭和13年に都市計画決定された都市計画道路の区域内に土地・建物を所有する原告が長年にわたり建築制限を受けたとして賠償等を求めた裁判。

●判決内容

都市計画法第53条の建築制限が課せられることによる損失については、一般的に当然に受忍すべきものとされる制限の範囲を超えて特別の犠牲を課せられたものということが困難であることから、損失の補償請求はできない、との判決が出され、最高裁判所では上告が棄却されたが、以下のような補足意見が提示されている。

（補足意見）

公共の利益を理由として建築制限が損失補償を伴うことなく認められるのは、都市計画の実現を担保するために必要不可欠であり、かつ、権利者に無補償での制限を受忍させることに合理的な理由があることが前提である。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ず、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。

2 建築制限による許可申請状況

府域の都市計画公園・緑地のうち市街化区域における未着手区域は、約880haあり、そのうち、最近5年間の都市計画法第53条による建築許可の申請件数は620件にのぼり、約67haの面積が対象となっています。

さらに、現在宅地である面積は約230haあり、整備目途のたたないこれらの民有地に制限をかけ続けている状況になっており、前述の補足意見と考えあわせると、対処すべき大きな課題であると考えられます。

図表 12 都市計画公園・緑地における都市計画法第53条による建築許可申請件数および宅地面積(市街化区域 過去5年間)

未着手区域の面積		880ha
53条申請	件数	620件
	面積	67ha
宅地となっている面積		230ha

整備目途のたたない民有地に制限をかけ続けている

↓

見直しが必要

3 都市計画公園・緑地の見直しに係る上位計画による位置づけ

3-1 北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン(平成23年3月)

「北部・東部・南部大阪都市計画区域マスタープラン」においては、都市計画施設等の見直しの方針として、都市計画上の建築制限が長期間にわたっている課題からも社会経済情勢に応じた見直しの必要があることを課題として取り上げ、今後の方針に、都市計画公園・緑地については、施設緑地や地域制緑地を一体的に評価する仕組みの検討を行うことにより見直しを行うことを明記しています。

なお、大阪都市計画区域マスタープランについては現在改定中です。

北部大阪都市計画区域マスタープラン（平成23年3月）【抜粋】

都市計画施設等の見直しの方針

1 現状と課題

道路、公園・緑地等の根幹的な都市施設や土地区画整理事業等については、都市の発展を計画的に誘導し、安全で快適な都市生活と機能的な都市活動を行うことを目的として、都市計画決定されています。しかしながら、高度経済成長期にかけて計画決定してきた都市計画施設等のなかには、計画決定後長期にわたり未着手となっているものが数多く存在しています。

都市計画公園・緑地・墓園については、本区域内に面積約1,482haが都市計画決定されていますが、そのうち約2割が未着手のまま存在しています。

以上のような状況から、地権者に対して都市計画上の建築制限が長期間にわたっているといた課題もあるため、各施設について社会経済情勢に応じた計画の見直しを進めることが必要です。

2 今後の方針

公園・緑地・墓園については絶対量が不足しているものの、「都市のみどり」という観点では、鎮守の森など既存のみどりや港湾緑地など他の方法により創出されたみどりが一体的に評価されていないことから、都市計画公園・緑地・墓園だけでなく、施設緑地や地域制緑地等を一体的に評価する仕組みについて検討していきます。

施設緑地と地域制緑地 【みどりの大阪推進計画 平成21年12月より抜粋】

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しています。

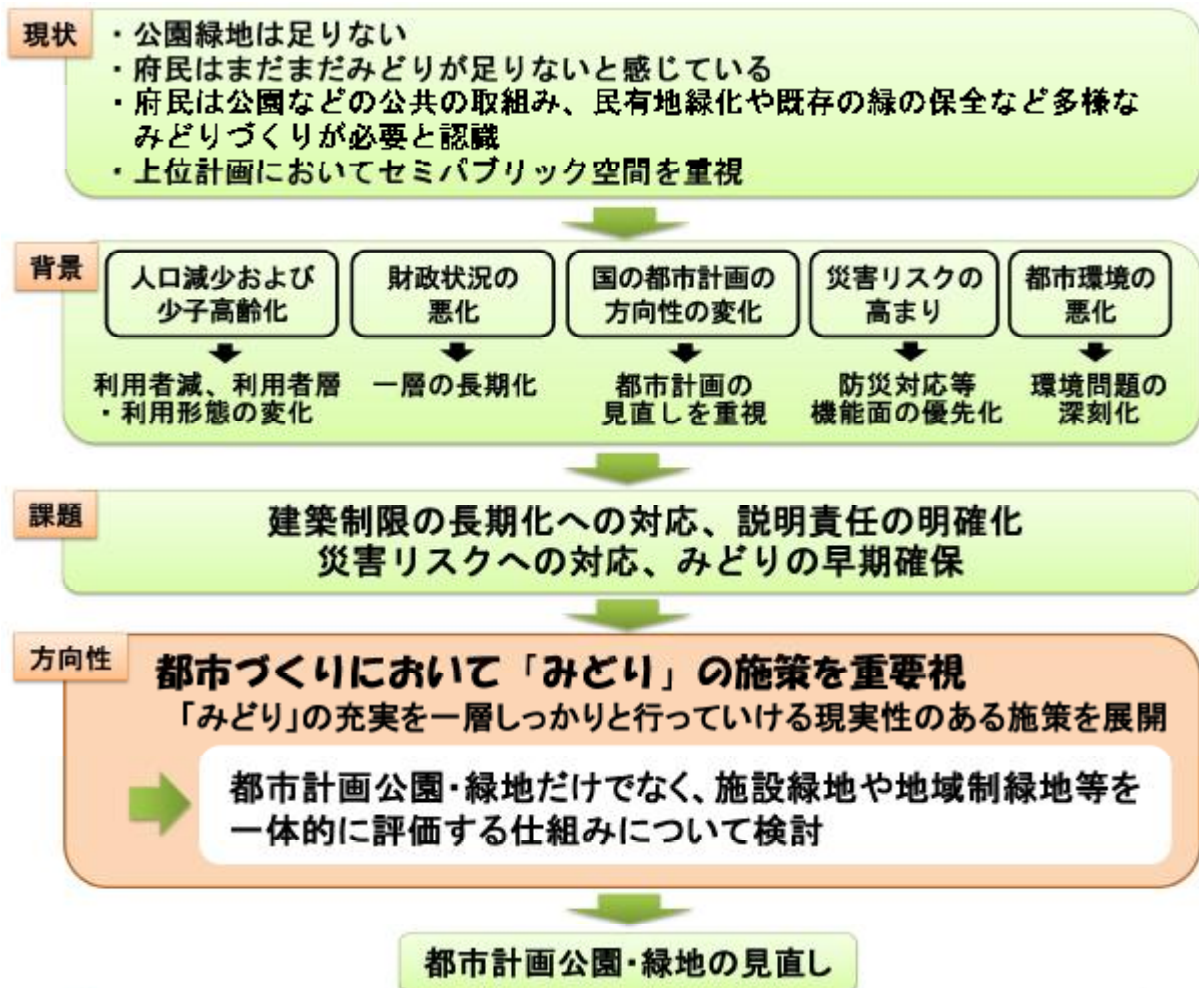
緑地	{	施設緑地	：都市公園あるいはこれに準じる機能を持つ施設として国、府、市町村が土地を所有している緑地（借地等も含む）
		地域制緑地	：森林、農地、交用地や水辺等のオープンスペース、公共施設、民間の宅地や企業敷地等において、法や条例等により国、府、市町村が土地利用を規制、誘導して確保する緑地

4 見直しの方向性

以上のように、公園緑地が足りず、みどりも足りない中で、人口減少、財政状況の悪化など社会経済情勢が変化しつつあります。今後、一層建築制限の長期化が懸念され、これまで以上に明確かつ分かりやすく説明することで説明責任を果たす必要性が高まっています。また、災害リスクの高まりや都市環境の悪化などから、より必要な機能を優先的に、さらに早期に確保する必要があるので課題を踏まえた上で、次のような方向性で都市計画公園・緑地の見直しを進めていくこととします。

都市づくりにおいて、みどりの施策を重要視し、「みどり」の充実を一層しっかりと行っていける現実性のある施策を展開するために、公共の取り組みだけではなく、府民協働のもとにセミパブリック空間を積極的に創出するという基本的姿勢に立ち、地域制緑地等による規制的手法や民有地緑化、既存の緑の保全など誘導的手法によって、都市計画公園・緑地だけでなく、施設緑地や地域制緑地等を一体的に評価する仕組みについて検討します。

図表 13 見直しの方向性



第4章 見直しの対象範囲

1 都市公園の整理

都市公園は、徒歩圏内及び居住市町村内等の日常生活圏を対象とした、市町村が設置管理する市町村公園と、一の市町村を超える広域生活圏を対象として、国や府が設置管理する大規模公園に大別することができます。

それぞれ、下表のように機能や規模等が異なることから、見直すにあたっては、評価内容等も異なるため、別々の検討が望ましいと考えられます。

また、大規模公園は「みどりの大阪推進計画」においても、府域の骨格となるみどりの拠点であり、みどりの大阪推進計画が目指す「みどりの風を感じる大都市・大阪」の実現において、大きなインパクトを与えるものです。

したがって、本基本方針の対象範囲は、まず、府が都市計画権限をもち、設置管理を行う大規模公園（府営公園）とします。

なお、市町村は、市町村公園・緑地の見直しに際し、大規模公園に相当する機能・規模等を有する公園についてはこの方針を適用することが可能です。それ以外の市町村公園・緑地については、大規模公園とは機能・規模・見直しの視点等が異なり、評価内容も異なることから、それらを十分検討した上で改めて方針を作成する必要があります

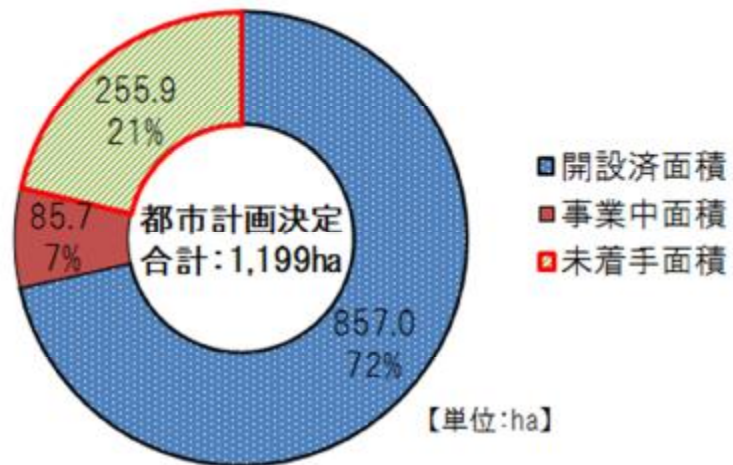
図表 14 都市公園の規模別整理

種類	市町村公園	大規模公園
設置目的	住区、地区レベル、及び都市レベルの生活圏の利用に供する市町村が設置・管理する都市公園（住区基幹公園、都市基幹公園、緑道等）	一の市町村の区域を超える広域生活圏の防災、スポーツ・レクリエーション等の需要や景観形成、環境保全等に対応した国または大阪府等が設置・管理する都市公園
誘致対象範囲	徒歩圏内及び居住市町村内	自動車、電車等を利用し概ね60分～120分以内
大阪府域における状況	街区公園、近隣公園など 約6,160か所 うち未着手200か所	府営公園（服部緑地、大泉緑地など）19か所 国営公園（淀川河川公園）1か所 他同等機能・規模を有する公園・緑地
見直しの視点	地域が求めるみどり、求める施設等の評価による整理	広域防災機能、レクリエーション機能、景観、環境などの広域的機能の評価

2 府営公園の都市計画の現状

平成23年4月時点において、全府営公園19公園のうち、17か所、面積約1,199haが都市計画決定されており、そのうち約2割にあたる255.9haが未着手となっています。

図表 15 都市計画公園・緑地（府営公園）の進捗状況
（平成23年4月時点）

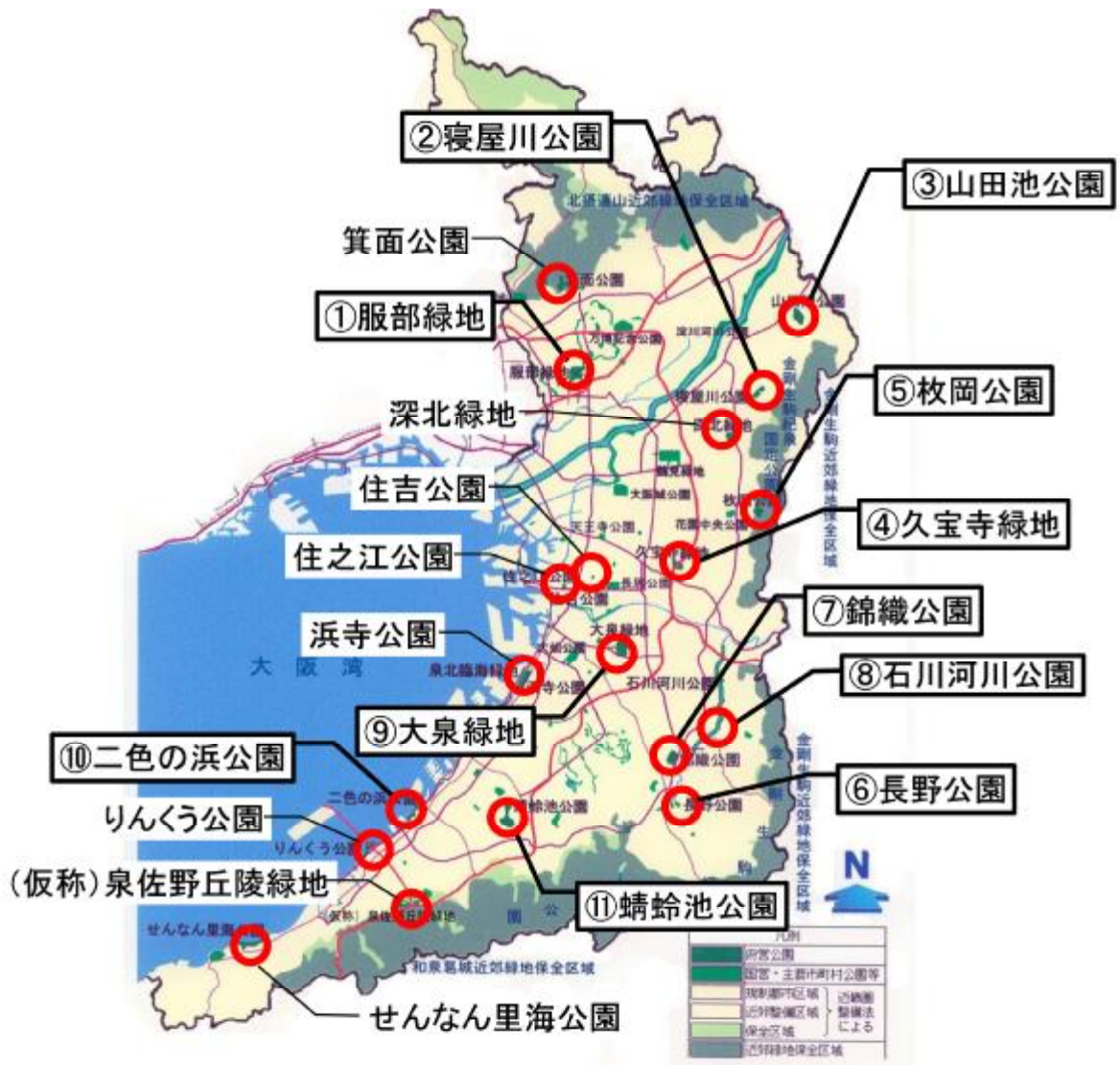


全都市計画決定箇所数 17 か所、面積 1198.6ha
うち開設済 857.0ha(全域開設 2 か所)、事業中 85.7ha、未着手 255.9ha
未開設率約 28%、**未着手率約 21%**

3 対象公園とその概要

今回の見直し対象とするのは、府営公園19公園のうち未開設区域（該当公園14公園）とし、さらに、今回の見直しにおける課題の一つが建築制限の長期化への対応であることから、そのうち民有地に建築制限がかかっている区域（該当公園11公園）とします。

図表 16 府営公園位置図



図表 17 府営公園一覧

見直し対象となる公園

	公園名	位置	開設面積 (ha)		都市計画面積 ()内は全体計画面積		事業認可面積 (ha)	未着手面積 (ha)
			市町村ごと	合計	面積(ha)	年月日		
1	服部緑地	豊中市	117.4	126.3	142.0	S16年12月3日	7.6	8.1
		吹田市	8.9					
	箕面公園	箕面市	83.8	83.8	(83.8)		0.0	0.0
2	寝屋川公園	寝屋川市	26.7	26.7	54.4	S44年5月23日	5.6	22.1
3	山田池公園	枚方市	71.7	71.7	75.8	S44年2月5日	2.4	1.7
	深北緑地	寝屋川市	14.6	41.0	44.7	S53年7月17日	0.0	3.7 (府有地3.7ha)
		大東市	26.4					
4	久宝寺緑地	八尾市	32.3	38.4	48.1	S16年12月3日	6.0	3.7
		東大阪市	4.6					
		大阪市平野区	1.5					
5	枚岡公園	東大阪市	43.8	43.8	43.2 (45.3)	S51年10月27日	0.0	1.5
6	長野公園	河内長野市	46.3	46.3	30.3 (46.6)	S32年4月9日	0.0	0.3
7	錦織公園	富田林市	65.7	65.7	72.7	S50年11月25日	0.0	7.0
8	石川河川公園	柏原市	5.5	71.2	172.6	H4年1月13日	10.1	91.3 うち河川 88.5 堤内地 2.8 ※対象は堤内地のみ
		藤井寺市	3.1					
		羽曳野市	29.3					
		河南町	1.0					
		富田林市	32.3					
	住之江公園	大阪市住之江区	15.1	15.1	15.1	S27年1月30日	0.0	0.0 ※大阪市決定
	住吉公園	大阪市住之江区	8.0	8.0	10.8	S27年1月30日	0.0	2.8 ※大阪市決定
9	大泉緑地 (大泉緑道を含む)	堺市北区	99.6	101.5	123.0	S16年12月3日	1.8	19.7
		松原市	1.9					
	浜寺公園 (泉北臨海緑地を含む)	堺市西区	40.7	75.1	75.1	S34年3月17日	0.0	0.0
		高石市	34.4					
10	二色の浜公園	貝塚市	40.2	40.2	43.1	S25年12月12日	0.0	2.9
11	蜻蛉池公園	岸和田市	53.2	53.2	124.7	S38年12月28日	39.6	31.9
	りんくう公園	泉佐野市	15.8	19.1	61.2	H3年8月2日	0.0	42.1 (府有地42.1ha)
		田尻町	3.3					
		泉南市	0.0					
	せんなん里海公園	阪南市	17.0	32.1	61.8	S45年8月24日	12.6	17.1 (公共用地17.1ha)
		岬町	15.1					
	(仮称)泉佐野丘陵緑地	泉佐野市	0.0	0.0	(74.5)		0.0	—
	合計			959.2	(1,375.3) 1198.6	(19公園) 17公園	85.7	255.9

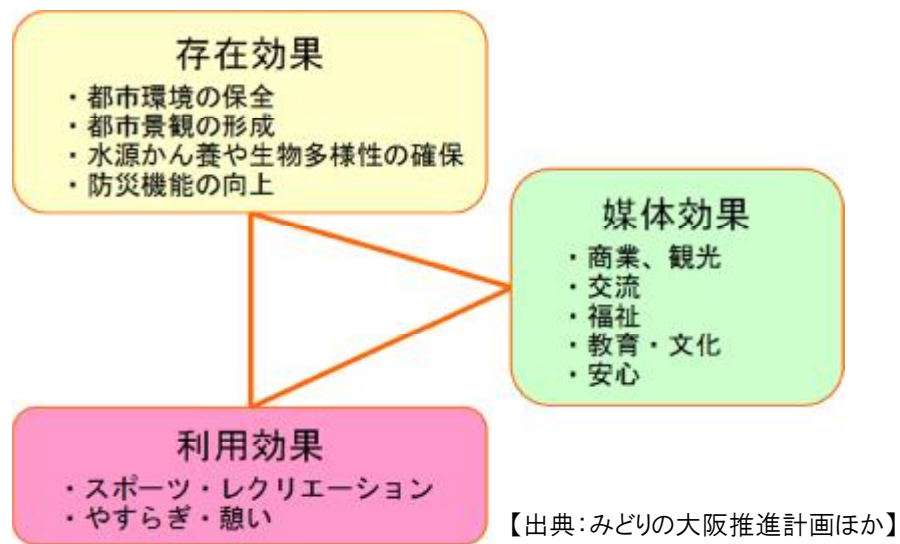
第5章 評価方法

1 みどりの効果

都市計画公園・緑地を評価していく際の評価軸のベースになるものとして、「みどりの大阪推進計画」(平成21年12月)の中で位置づけた「みどりの効果」があります。

これは、広く「みどり」に対する効果を整理したのですが、公園緑地の機能を評価する上でもベースになる考え方です。

図表 18 みどりの効果



◆存在効果（例）

都市環境の保全

- ・ヒートアイランド現象の緩和
- ・地球温暖化対策への寄与
- ・大気浄化



都市景観の形成

- ・美しい風格のある景観の形成



水源かん養や生物多様性の確保

- ・水源かん養機能
- ・野生生物の生息環境の確保
- ・地域の自然環境の保全



防災機能の向上

- ・延焼防止
- ・避難路、避難地の確保
- ・救援、復旧復興拠点の確保
- ・土砂災害防止
- ・津波エネルギーの減衰、湛水、漂流物補足



◆利用効果（例）

スポーツ・レクリエーション

- ・各種スポーツ利用
- ・健康維持・増進に寄与



やすらぎ・憩い

- ・やすらぎ・憩い空間の提供



◆媒体効果（例）

商業・観光

観光資源と公園の一体利用が、相互の集客向上や観光振興につながる。



交流

公園管理への多様な主体の参加など、みどりを活かした活動が地域のコミュニティを育成。



福祉

花・樹木の育成作業が、高齢者などの健康増進や生きがいづくりにつながる。



教育

地域の文化や自然を活かした体験学習が、子どもの環境教育につながる。



安心

公園や、公園内で育成した草花による街かど花壇での緑化活動が、互いに声を掛け合える安全なまちづくりにつながる。



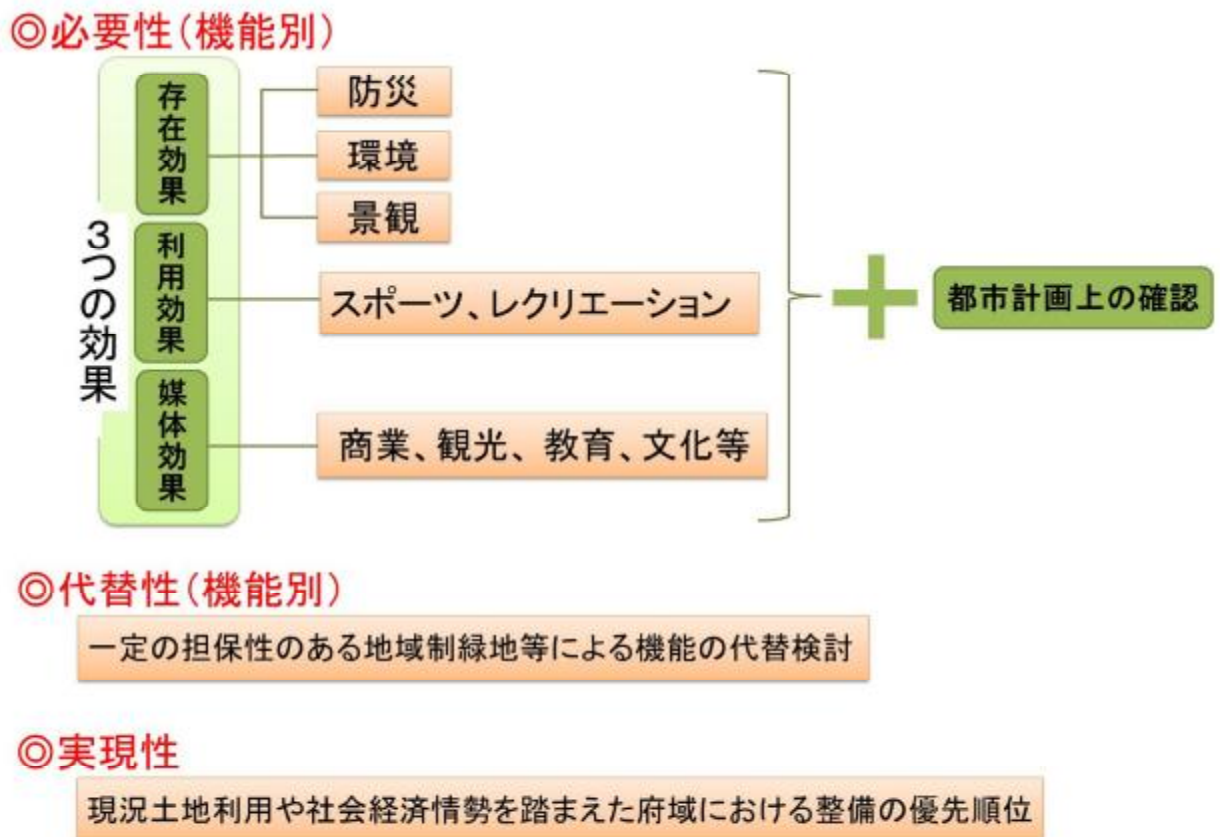
2 評価方法の整理と概念図

都市計画公園・緑地を評価していく上では、まず、その必要性を評価する必要があります。必要性を図る評価軸として、前述のみどりの3つの効果をもとにそれぞれの機能を整理し、さらに、他の都市計画との関係性や上位計画における位置づけなど下記のような都市計画上の視点を併せて評価していくこととします。

必要性が高い場合、今回の見直しの方向性は施設緑地や地域制緑地等を一体的に評価することであることから、一定の担保性のある地域制緑地等による代替性を検討していきます。

さらに、必要でありながら代替性が無い場合は、その実現に向けた難易度をふまえた実現性を検討することとします。

図表 19 評価方法の整理



◆都市計画上の確認

配置

- ・ 広域的な公園緑地の配置計画への影響
- ・ 津波、浸水、土砂災害など自然災害の危険度等の確認

市街地形成

- ・ 廃止による市街地のスプロール化、環境低下などの影響
- ・ 廃止(変更)による周辺道路の移設など周辺市街地との整合の必要性

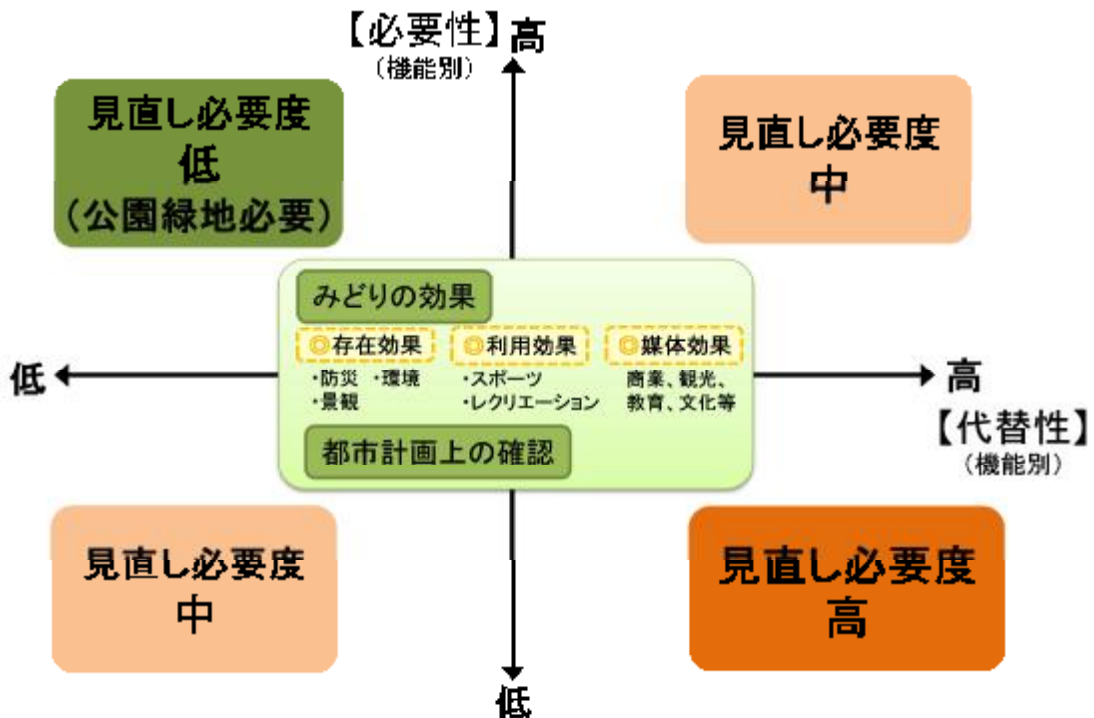
関連計画

- ・ 周辺の都市計画の動向
- ・ 上位計画、関連計画との整合

必要性と代替性を概念的に整理すると、次のようになります。
 例えば、ある機能について、必要性が高く、代替性が低い場合都市計画公園・緑地として整備するべきであり、反対に、必要性が低く、代替性が高い場合、見直す必要性は高くなります。

それ以外の場合は、個々の評価により判断していく必要があります。ここでいう必要性は、各機能における現開設区域の充足度や未着手区域の必要性を表しています。

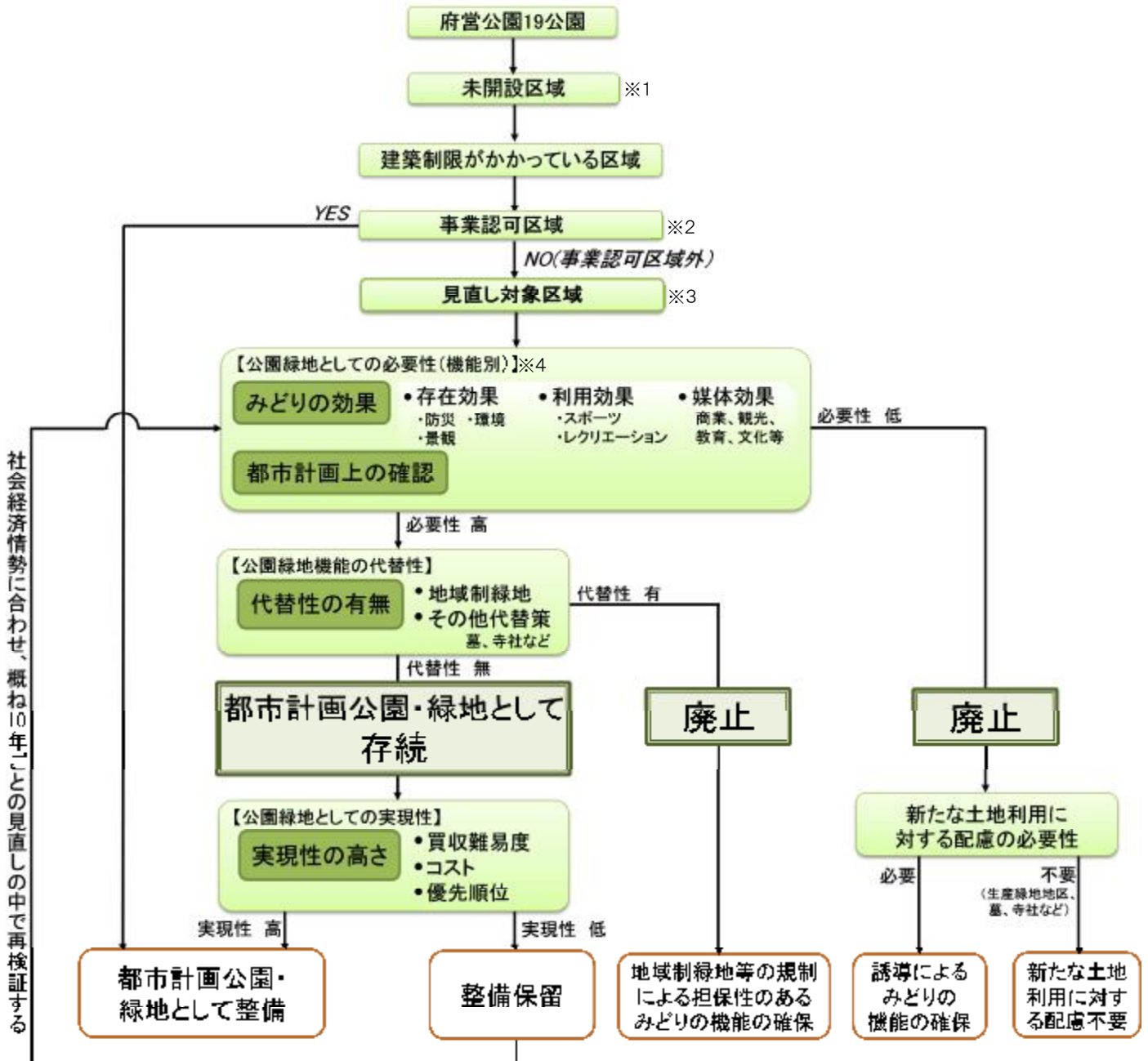
図表 20 評価方法概念図



3 見直しの流れ（フロー）

見直しの流れをフローであらわすと、以下のようになります。

図表 21 見直しフロー



※1 都市計画決定されており、府に都市計画権限がある公園を対象
 ※2 都市計画法第59条の規定により、都市計画事業として整備を行う区域として認可を受けた区域
 ※3 地形地物等により分かれている一団のブロックを対象とする
 ※4 対象ブロックが求められている機能を評価する

(1) 未開設区域及び建築制限のかかる区域の抽出

「府営公園 19 公園」のうち、都市計画決定されており府に都市計画権限がある府営公園の「未開設区域」(該当公園 14 公園) を抽出します。次いで、今回の見直しにおける課題が建築制限の長期化への対応や事業に対する説明責任の明確化等であることから、そのうち民有地に「建築制限がかかっている区域」(該当公園 11 公園) を抽出します。(p22 参照) ただし、建築制限がかかる区域と一体となった道路や先行買収地等必要に応じて公有地も含まれます。

(2) 事業認可区域の確認

(1) のうちすでに事業認可を受けている区域は、建設事業評価委員会等の評価を経て、必要性が高いことを精査した上で事業を行っており、概ね 20 年～30 年以内に事業完了見込みであることから、

都市計画公園緑地として整備 することとし、原則対象外とします。

(3) 見直し対象区域の抽出

(2) で「事業認可区域」外の区域を抽出し、「見直し対象区域」とします。見直し対象区域の評価は、一つの公園内の対象区域において、地形地物等により分かれている一団のブロックごとに評価を行います。

(4) 公園緑地としての必要性（機能別）の評価

ブロックごとに「みどりの効果」と「都市計画上の確認」により必要性を評価します。この際、ブロックにより求められる機能は異なるため、各ブロックが求められている機能を評価することとします。

必要性が高い場合は次の「(5) 公園緑地機能の代替性の評価」を行い、その機能が他の手法で代替できるかどうかを検討します。

一方、必要性が低い場合は、都市計画公園緑地を廃止し、新たな土地利用としますが、その場合、「(7) 新たな土地利用に対する配慮の必要性」を検討します。

(5) 公園緑地機能の代替性の評価

これは、今回の見直しにおける課題の一つが建築制限の長期化への対応であり、着手目途が不透明な区域について説明責任の明確化が必要であること、さらに、施設緑地と地域制緑地等を一体的に評価することによる現実的な施策展開を行う方向性であることから、一定の担保性のある代替性を尊重しようとするものです。

例えば現存する樹林を、民有地のまま担保性の高い地域制緑地により保全する手法に変更するなどの方法です。

このように、代替が可能な場合は、その区域の都市計画公園緑地を「**廃止**」し、「**地域制緑地等の規制による担保性のあるみどりの機能の確保**」をすることになります。この場合、地域制緑地等の規制による担保性のあるみどりの機能の確保は、都市計画公園・緑地の廃止と同時が原則です。

一方、代替できない場合は「**都市計画公園緑地として存続**」とし、公園緑地として整備する必要がありますが、次の「(6)公園緑地としての実現性の評価」を行うこととします。

(6)公園緑地としての実現性の評価

実現性が高ければ、「**都市計画公園緑地として整備**」することになります。

一方、事業予定地がたとえば密集した集落であるなど、事業化が困難な場合や、府域における整備の優先順位が低い場合は、実現性が低いと判断します。ただしこのような場合は、さらなる人口減少等、社会経済情勢の変化により将来新たな代替策が見つかることも考えられます。また、必要性にも変化が生じる可能性があります。

そのため、このような場合は、現時点においては「**整備保留**」とし、概ね10年ごとの見直しの中で、今後の社会経済情勢等の変化に合わせて将来的に都市計画公園緑地としての必要性和建築制限期間とのバランスを考慮して、再検証することとします。

(7)新たな土地利用に対する配慮の必要性

(4)で、必要性が低いと評価された場合は、その区域の都市計画公園緑地を「**廃止**」し、新たな土地利用に対する配慮の必要性の検討を行います。何らかの配慮が必要な場合は、その区域の都市計画公園・緑地の廃止を検討する際に、望ましい土地利用に導くために誘導的手法により対応する中で必要とされるみどりを確保することとし、「**誘導によるみどりの機能の確保**」とします。

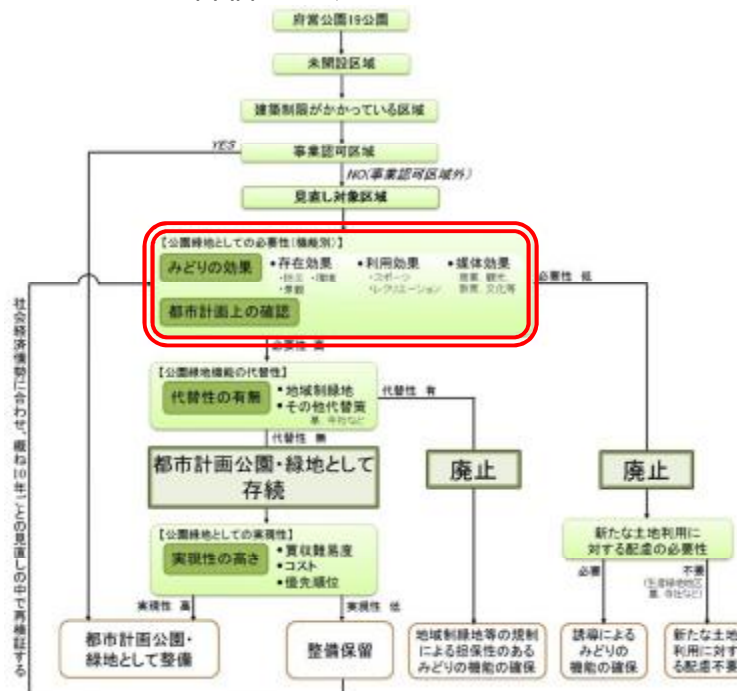
一方、現況が生産緑地地区や、墓、寺社などである場合は、既に現況土地利用のみどりの機能の担保性が高いため、新たな土地利用に対する配慮は必要ないと考えられます。その場合は、その区域の都市計画公園緑地の「**廃止**」に際して、現況の土地利用を維持すれば足りるため、「**新たな土地利用に対する配慮不要**」とします。

第6章 評価の進め方

1 公園緑地としての必要性の評価

フローに基づき、具体的な公園緑地としての必要性の評価について、以下のような進め方で評価を行います。

評価は一つの公園内の「見直し対象区域」において、地形地物等により分かれているブロックごとに評価します。



(1) 諸元

対象公園の都市計画決定面積、開設面積、圏域人口、一人当たり面積、対象ブロックの都市計画決定年次、交通アクセス、土地利用規制などの基礎情報に加え、対象公園の上位計画の位置づけや計画コンセプト、対象ブロックの施設計画など、対象ブロックを取り巻く条件を整理します。

(2) 評価の視点

「みどりの効果」及び「都市計画上の確認」について、対象ブロックにおける以下の視点についてそれぞれ評価内容を設定します。

また、それぞれの対象ブロックは、諸元にまとめたような立地特性や施設計画など特性がありその特性に基づいた評価を行うべきであることから、各評価内容において、評価する必要のない項目については評価を行わないこととし、特性に応じた必要な評価内容について評価していく

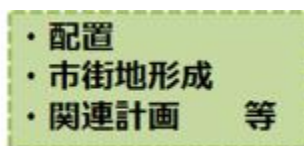
こととします。

ただし、施設計画については、そのブロックの施設計画が最近見直されている場合や長期間見直されていない場合が見受けられることから、個別の評価の中で、公園全体の計画の中でそのブロックが現時点でどのような機能を付与されるべきかの再検証を行うこととします。

1) みどりの効果



2) 都市計画上の確認



(3) 評価方法

評価内容ごとに必要性の高さを判定します。評価にあたっては、根拠となる計画や調査結果など、できるだけ根拠を明らかにし、評価の具体的内容や評価理由を明記します。

その上で、以下の各機能のカテゴリーごとに、そのカテゴリーとして何が必要であるかをとりまとめた総合評価を行います。

また、適宜図化し、各機能について重複も含めた効果的・効率的なゾーニングを検討し、評価内容を補足し、必要性の高い機能及びエリアを絞り込みます。

機能力ゴリー

- 存在効果-防災
- 存在効果-環境
- 存在効果-景観
- 利用効果-スポーツ・レクリエーション
- 媒体効果-商業・観光・教育・文化等
- 都市計画上の確認

諸元

公園名称		対象ブロック名	
計画面積	ha	対象ブロック面積	ha
		(うち市街化調整区域)	(ha)
		対象ブロック計画決定	〇〇年〇〇月〇〇日
開設面積	ha	土地利用規制	
		一人あたり面積(m ² /人)	参考(府平均)
事業認可面積	ha	〇〇大阪都市計画区域	都市公園
未着手面積	ha		大規模公園
(うち市街化調整区域)	(ha)	行政区域(〇〇市)	都市公園
圏域人口	人		住居基幹公園
交通アクセス			都市基幹公園
			緑被率

現在における上位計画の位置づけ
大阪地方計画(s42)……………
みどりの大阪推進計画……………
大阪府公園基本構想……………
市町村緑の基本計画 等……………
当該ブロックの施設計画
当初の施設計画……………
現在の施設計画……………

存在効果（防災）

項目	評価内容			評価	備考(根拠等)	
みどりの効果 存在効果 防災	広域避難地	1-1	広域避難地としての位置づけはあるか	NO	YES	【NOであれば「1-2」に進む】
			現開設区域及び事業認可区域の避難可能面積は必要面積を満たしているか	YES	NO	
			現開設区域及び事業認可区域は概ね10ha以上のまとまりを形成しているか	YES	NO	
	後方支援活動拠点	1-2	後方支援活動拠点としての位置づけはあるか	NO	YES	【NOであれば「1-3」に進む】
			現開設区域及び事業認可区域の活用可能面積は必要面積を満たしているか	YES	NO	
	避難路	1-3	未着手区域の整備は避難路を確保するために必要か	NO	YES	
			延焼遮断	1-4	未着手区域の整備は延焼遮断に必要な幅員の確保に寄与するものか	NO
周辺環境	1-5	周辺に木造住宅密集地域など、避難危険度の高い地域があるか	NO	YES		
関連計画	1-6	防災上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備は必要か	NO	YES		

存在効果（環境・景観）

項目		評価内容		評価		備考(根拠等)		
みどりの効果	存在効果	環境	熱環境	2-1	未着手区域の整備は新たなクールスポットの創出に寄与するものか	NO	YES	
				2-2	未着手区域を整備することで、みどりの風促進区域とのつながりがうまれるか	NO	YES	
				2-3	熱環境マップでは類型3以下の熱負荷か	YES	NO	
		自然環境	2-4	未着手区域に守るべき自然環境があるか	NO	YES		
			2-5	現開設面積は目標とする生物多様性を保全する規模を満たしているか	YES	NO	【YESであれば「2-6」に進む】	
		現開設区域と未着手区域を合わせて、目標とする生物多様性を保全する規模を満たすものか		YES	NO			
		周辺環境	2-6	未着手区域の整備は河川や農地、その他のみどりとの一体性・ネットワーク性を確保するために必要か	NO	YES		
	関連計画	2-7	環境上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備(保全)は必要か	NO	YES			
	景観	景観の要素	3-1	未着手区域の整備は、現開設区域と合わせて一団のまとまりとして景観を高めるものか	NO	YES		
			3-2	未着手区域に守るべき貴重な景観や地域の歴史・文化等があるか	NO	YES		
			3-3	未着手区域の整備は、鉄道や主要道路等からの眺望に資するものか	NO	YES		
		周辺景観	3-4	未着手区域の整備は、周辺の貴重な景観や地域の歴史・文化等の資源との一体性、ネットワーク性を確保するために必要か	NO	YES		
			3-5	未着手区域を廃止した場合に想定される新たな土地利用形態が、現在の周辺景観を阻害する可能性はあるか	NO	YES		
		関連計画	3-6	景観上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備あるいは保全が必要か	NO	YES		

利用効果・媒体効果

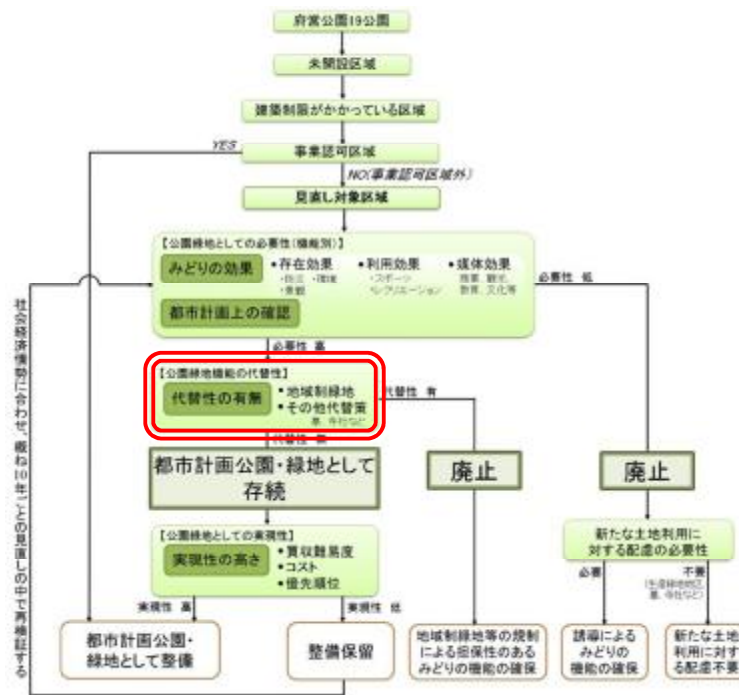
項目		評価内容		評価		備考(根拠等)	
みどりの効果	利用効果	スポーツ・健康増進効果	4-1	当公園のコンセプトはスポーツ・健康増進等を目的としたものであるか。	NO	YES	【NOであれば「4-4」に進む】
			4-2	開設区域のスポーツ施設(陸上競技場、テニスコート、プールなど)は広域的に利用されているか	NO	YES	
				未着手区域の施設計画は広域需要(要望や圏域における希少性)に対して貢献するものか	NO	YES	
		4-3	未着手区域の整備は、スポーツ施設(陸上競技場、テニスコート、プールなど)の需要に対して貢献するものか	NO	YES		
		憩い・癒し効果	4-4	未着手区域のコンセプトは憩いや癒し効果を目的としたものであるか。	NO	YES	【NOであれば「4-6」に進む】
			4-5	未着手区域の整備は、圏域の少子高齢化動向や利用者層の傾向に対応した施設(遊具、バーベキュー広場、遊歩道、芝生等)として、利用者の満足度上不可欠なものか	NO	YES	
			4-6	未着手区域のコンセプトは、府民のニーズや社会経済情勢の変化においても方向性の転換は必要か	YES	NO	【YESであれば転換すべき利用効果の項目に戻る スポーツ・健康増進「4-2」へ、 憩い・癒し効果は「4-5」へ】
		周辺環境	4-7	未着手区域の整備は周辺緑地との歩行者系みどりのネットワーク形成に寄与するか	NO	YES	
		関連計画	4-8	未着手区域の廃止により、現在の計画(ゾーニング、動線計画、施設計画等)に影響があるか	NO	YES	
	4-9		本機能上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備は必要か	NO	YES		
	媒体効果	商業観光	5-1	未着手区域の整備は地域活性化や観光振興などに貢献するものか	NO	YES	
			5-2	未着手区域は、集客イベント等の開催誘致にふさわしい環境であり、かつ整備により集客向上などに貢献するものか	NO	YES	
			5-3	未着手区域において、広域公園としてふさわしい集客施設(花の名所などアピール要素の高い目玉となる施設)を整備する計画があるか	NO	YES	
		福祉・教育・文化等	5-4	未着手区域の整備は、圏域の福祉施設入所者や高齢者等の心身の健康増進や生きがいづくりに貢献するものか	NO	YES	
5-5			未着手区域の整備は、圏域の子どもたちの自然体験や環境教育フィールドとしての環境整備に貢献するものか	NO	YES		
5-6			未着手区域の整備は、市民活動などによる活動人数の増加、あるいは市民活動の活発化に効果が期待できるものか	NO	YES		
価値		5-7	未着手区域の整備は、現開設区域の機能向上や公園へのアクセス性の向上など公園利用者の利便性の向上に貢献するものか	NO	YES		
		5-8	未着手区域の整備は、周辺環境と一体となって地域のブランド力向上や経済効果をもたらすものか	NO	YES		
関連計画		5-9	本機能上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備は必要か	NO	YES		

都市計画上の確認

項目	評価内容		評価		備考(根拠等)	
都市計画上の確認	配置	6-1	未着手区域の廃止は、公園の配置計画に影響をもたらすものか	NO	YES	
		6-2	津波や浸水、土砂災害など自然災害の危険度が高い区域に位置するか	NO	YES	
	市街地形成	6-3	未着手区域の都市計画を廃止することで市街地のスプロール化や環境低下を誘発する恐れがあるか	NO	YES	
		6-4	未着手区域を見直した場合、道路の移設など公園を取り巻く周辺市街地との整合を図る必要があるか	NO	YES	
	関連計画	6-5	未着手区域に隣接する都市計画道路が廃止されるなど、周辺の都市計画の変更により、未着手区域の必要性を低下させる動向があるか	YES	NO	
		6-6	都市計画上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備あるいは保全が必要か	NO	YES	

2 公園緑地機能の代替性の評価

次に、対象ブロックの中で、公園緑地として必要性が高いと判断された機能及びエリアについて、都市計画公園・緑地以外の規制的手法による代替性の有無について評価を行います。



代替性の検討イメージは、今回の見直しの方向性が、都市づくりにおいて、みどりの施策を重要視し、「みどり」の充実を一層しっかりと行っていきける現実性のある施策を展開するために、都市計画公園・緑地だけでなく、施設緑地や地域制緑地等を一体的に評価する仕組みについて検討することから、緑化地域や特別緑地保全地区など一定の規制力のある地域制緑地等による代替性を検討していきます。

図表 22 代替性の検討イメージ



「みどり」の充実を一層しっかりと行っていける現実性のある施策を展開

➡ 担保性のある地域制緑地等による機能の代替

(1) 代替手法の事例

1) 地域制緑地

都市計画公園・緑地は、「みどりの大阪推進計画」において、「緑地」として位置づけられているもののうち「施設緑地」に分類されますが、他の「施設緑地」は都市計画公園・緑地と実現困難な状況は変わらないため、代替となる手法としては、土地利用を規制、誘導して確保する緑地である「地域制緑地」が相当します。

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しています。

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

【みどりの大阪推進計画 平成 21 年 12 月より抜粋】

このうち、府営公園の見直しによる代替手法に活用可能と思われる「地域制緑地」は、以下のようなものが考えられます。

図表 23 代替可能と考えられる地域制緑地一覧

主たる法令等	制度等	主旨	インセンティブ	権限等
都市緑地法	緑地保全地域	里地・里山など都市近郊の緑地を、比較的緩やかな規制により、保全する制度	管理協定制度を併用すると、管理負担が軽減	市町村が都市計画で定める
	特別緑地保全地区	都市における良好な自然環境となる緑地を、一定の行為規制などにより現状凍結的に保全する制度	相続税の評価が8割減、固定資産税は最大1/2まで減免、土地の買い入れ申出が可能等	市町村が都市計画で定める
	市民緑地	土地所有者等と地方公共団体等が契約を締結し、緑地や緑化施設を公開する制度	要件に該当する場合、相続税の評価が2割減。地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税等	府、市町村
	管理協定	土地所有者と地方公共団体等が協定を結ぶことにより、土地所有者に代わって地方公共団体が緑地の管理を行う制度	地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税、地方公共団体等が緑地の管理を行うことにより、管理負担が軽減	府、市町村
	緑化地域	緑が不足している市街地などにおいて、一定規模以上の建築物の新築や増築を行う場合に、一定以上の緑化を義務づける制度	—	市町村が都市計画で定める
	地区計画等の区域内における緑地の保全	地区レベルの良好な都市環境の形成を図るための緑地の推進の観点から、条例を定めることにより、地区計画等で定められた緑化率を、緑化地域と同様に建築物の緑化率規制とするもの	—	市町村が都市計画で定める
	緑地協定	土地所有者等の合意によって緑地の保全や緑化に関する協定を締結する制度	助成措置を設けている市町村では、支援を受けられる場合あり	市町村
都市計画法	風致地区	樹林地、丘陵地、水辺地等の良好な自然環境に富んでいる区域や、良好な住環境を維持している区域、古墳等の歴史的意義のある区域等を、一定の行為規制により維持する制度	—	市町村が都市計画で定める
景観法	景観形成地区等	景観行政団体となった市町村が、良好な景観形成を図るため、その区域、良好な景観形成に関する基本方針、行為の制限に関する事項等を景観計画に定め、届出勧告制等により、景観上の規制誘導を行っていく制度	—	市町村
森林法	保安林	水源の涵養、災害の防止、生活環境の保全などを図るため、森林法に基づいて指定された森林。伐採や土地の形質の変更等に制限が課せられる	・固定資産税非課税、相続税の評価が30～80%減 ・治山事業として間伐、林道整備等が可能	府
自然公園法 府立自然公園 条例	国立公園 府立自然公園	優れた自然の風景地であって、その保護及び利用の増進を図ることを目的に指定された区域。建築行為や土地の形質の変更等に制限が課せられる	・特別地域 固定資産税非課税 ・その他 —	国、府
農業振興地域の整備に関する法律	農用地区域	農業振興地域の整備に関する法律に基づき、今後相当長期にわたり農業上の利用を確保すべき土地として市町村が農業振興地域整備計画で用途を定めて設定する区域	農業基盤整備が可能	市町村
生産緑地法	生産緑地	農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資することを目的として、市街化区域内の農地等を保全するため都市計画に定める地区	固定資産税、都市計画税が農地課税 相続税納税猶予等	市町村
市民農園整備 促進法等	市民農園 (公共団体借地)	借地方式による市民農園のうち、地方公共団体が設置するもの	地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税、相続税の評価が2割減	府、市町村
	市民農園 (特定市民農園)	借地方式による市民農園のうち、地方公共団体の条例で設置され、契約期間が20年以上のもの	地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税、20年以上貸付の場合、相続税の評価が3割減	府、市町村
市町村条例等	樹林地維持管理助成事業等(横浜市他) ※他自治体事例 財源確保要	非公開型の民有樹林地について、所有者の維持管理負担軽減、周辺住民の安全性、快適性向上のため、維持管理費を助成する制度	維持管理費助成	府、市町村

2) その他の代替策

また、地域制緑地に位置づけられていませんが、状況によっては、代替策としてみなせると考えられるものに以下のようなものが考えられます。

図表 24 代替可能と考えられる土地利用一覧

土地利用	考え方
墓地	転用される可能性が低く、眺望等を遮る影響も少なく、緑地等と一体的な景観として阻害要因がない場合は、一定の代替策とみなすことは可能
寺、神社	転用される可能性が低く、敷地内の樹林も担保性が比較的高く、緑地等と一体的な景観を形成している場合や環境保全上も良好な状態である場合は、代替策とみなすことは可能
学校等公共施設	転用される可能性が低く、敷地内の樹林も担保性が比較的高く、緑地等と一体的な景観を形成している場合や環境保全上も良好な状態である場合は、代替策とみなすことは可能

(2) 府営公園で想定される代替手法

前述の様々な制度等のうち、府営公園で想定される代替手法を、樹林保全、農地保全、緑化等のタイプに分類し、さらにそれらの制度の考えられる活用パターンをまとめると、以下のように整理できます。

1) 現況樹林保全系

制度等	タイプ	インセンティブ	考えられる活用パターン	活用制度等
①特別緑地保全地区	樹林等 強い規制型 (地域地区)	・相続税の評価が8割減、固定資産税は最大1/2まで減免 ・土地の買い入れ申出が可能 等	都市部で、開発圧が高く、良好な自然環境の保全等から樹林等を現状凍結的に保全する	①
②保安林区域	樹林(山間部) 強い規制型	・固定資産税非課税、相続税の評価が30～80%減 ・治山事業として間伐、林道整備等が可能	山間部で、水源涵養、災害防止、生活環境保全等から樹林を保全する	②
③国定公園 府立自然公園	樹林等(山間部) 強い規制型	—	山間部で、優れた風景地等を保全する	③
④緑地保全地域	樹林等 やや緩い規制型 (地域地区)	・管理協定制度を併用すると、管理負担が軽減	開発圧が低く、樹林等をその特性に応じて規制する	④
⑤風致地区	樹林、住宅地等 緩い規制型 (地域地区)	—	開発圧が低く、住宅等も許容しつつ樹林等を緩やかに規制する	⑤
⑥景観形成地区等	樹林、住宅地等 緩い規制型	—	開発圧が低く、導くべき景観形成に関する方針に基づき緩やかに規制する	⑥
⑦管理協定	協定型 (保全型)	・地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税 ・地方公共団体等が緑地の管理を行うことにより、管理負担が軽減	樹林等を規制しながら行政が整備管理する	①+⑦ ④+⑦
⑧市民緑地	協定型 (利用型)	・要件に該当する場合、相続税の評価が2割減 ・地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税等	樹林等を規制しながら行政が整備管理し公開する	①+⑦ ④+⑦ ⑤+⑦ ⑥+⑦
⑨樹林地維持管理助成事業等(横浜市他) ※他自治体事例 財源確保要	管理費助成型 (保全型)	維持管理負担の軽減	樹林等を規制しながら土地所有者の管理負担を軽減(助成)する	①+⑨ ④+⑨

2) 現況農地保全系

制度等	タイプ	インセンティブ	備考	考えられる活用パターン	活用制度等
⑦農用地区域	強い規制型	農業基盤整備が可能		市街化調整区域の農地を長期に渡り良好に維持する	⑦
⑧生産緑地	一定の規制型 (30年間)	固定資産税、都市計画税が農地課税 相続税納税猶予等	買い取り申し出による解除リスクあり	市街化区域で農地を一定期間良好に維持する	⑧
⑨市民農園 (公共団体借地)	賃借契約型	地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税 相続税の評価が2割減		市民農園としての代替が望ましく、行政が自ら運営する場合	⑨ ⑦+⑨ ⑧+⑨
⑩市民農園 (特定市民農園)	賃借契約型	地方公共団体に無償貸付けの場合、固定資産税および都市計画税が非課税 20年以上貸付の場合、相続税の評価が3割減		市民農園としての代替が望ましく、行政自らが長期に渡り運営する場合	⑩ ⑦+⑩ ⑧+⑩

3) 民有地緑化系

制度等	タイプ	インセンティブ	考えられる活用パターン	活用制度等
⑪緑化地域	民有地緑化義務型	—	必要な機能が景観形成等であり、宅地であってもかまわないが、緑豊かな街並みであることが望ましい場合※ (緑道の隣接宅地など) 緑化のみ必要な場合	⑪
⑫地区計画 (緑化率規制等)	民有地緑化義務型	—	上記※で、セットバック等複合型の誘導が必要な場合	⑫
⑬景観形成地区 等	民有地緑化義務型	—	上記※で、誘導すべき景観形成に関する方針がある場合	⑬
⑭緑地協定	民有地緑化	—	上記※で、土地所有者全員の合意形成が図れる場合	⑭

4) その他代替系

制度等	タイプ	考えられる活用パターン	活用制度等
⑮墓地	現況代替型	必要な機能が景観形成等であり、墓地であっても阻害要因が少ない場合、墓地を代替とみなす	⑮
⑯寺、神社	現況代替型	必要な機能が景観形成、環境保全であり、現況が良好な場合、寺社を代替とみなす	⑯
⑰学校等 公共施設	現況代替型	必要な機能が景観形成、環境保全であり、現況が良好な場合、学校等公共施設を代替とみなす	⑰

（ 3 ）評価方法

代替性の評価については、このような考え方をもとに、都市計画公園・緑地以外の代替可能な手法の検討を行います。

評価の仕方は、必要性評価における総合評価において「必要」と判断された機能力カテゴリーごとに、その代替性の有無を評価します。

評価にあたっては、その具体的手法及び判断根拠を明らかにし、さらに、それらを基に、他の機能との関連性も含めた総合評価（機能力カテゴリーごと）を行います。

また、適宜図化し、各機能について重複も含めた効果的・効率的なゾーニングを検討し、評価内容を補足し、代替可能な機能及びエリアを絞り込みます。

機能力カテゴリー

- 存在効果-防災
- 存在効果-環境
- 存在効果-景観
- 利用効果-スポーツ・レクリエーション
- 媒体効果-商業・観光・教育・文化等
- 都市計画上の確認

必要性評価軸における機能のカテゴリー

機能ごとの代替性の有無を検討

他機能との関連性も含めた総合評価

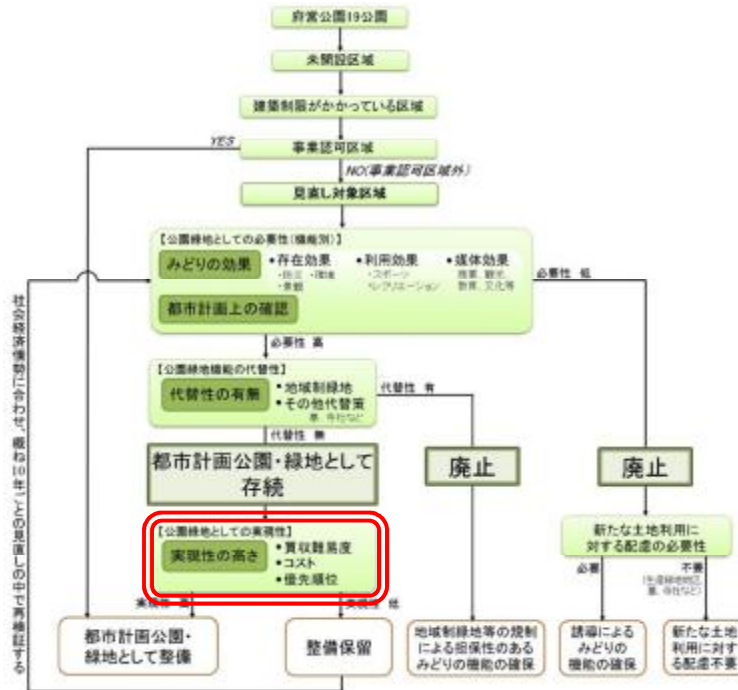
効果	機能	必要性の総合評価	代替性評価			代替性の総合評価
			対象ブロック内において、都市計画公園・緑地以外で本機能を代替できる手法があるか			
存在効果	防災		No	Yes		
	環境		No	Yes		
	景観		No	Yes		
利用効果	スポーツ・レクリエーション		No	Yes		
媒体効果	商業・観光・教育・文化等		No	Yes		

代替性評価カルテ入力（例）

効果	機能	必要性の 総合評価	代替性評価			代替性の 総合評価
			対象ブロック内において、都市計画公園・緑地以外で本機能を代替できる手法があるか			
存在効果	防災	未着手区域は、避難住民に対する避難路としての位置づけがあり、アクセス機能の確保が必要	No	Yes	一次避難地である〇〇公園等からの安全なアクセス機能を確保するには公園が望ましい	代替しない方が望ましい
	環境	みどりの風促進区域に該当するため、セミパブリック空間緑化による緑化推進が必要	No	Yes	促進区域に該当する区域は中学校であるため、校内のセミパブリック空間緑化の推進により、環境保全上の代替可	代替可
	景観	A池とB池を結ぶ水辺景観の創出が必要。また、市街化調整区域であり眺望上の阻害要因は少ないが、資材置き場等の土地利用上の景観悪化が懸念される	No	Yes	水辺景観の創出及び、現況土地利用の環境改善が必要なため保全系代替手法は困難	代替困難
利用効果	スポーツ・レクリエーション	良好な景観を有する丘陵地であり、計画区域内でも市街地に近いエリアであるため、樹林を保全しつつ、散策等の歩行者ルートは必要	No	Yes	現況丘陵地を保全する代替手法プラス散策等のルート整備、及び公開管理ができる管理手法が必要	代替可
媒体効果	商業・観光・教育・文化等	〇〇沿線等からのアクセス向上による広域需要の促進に加え、府営公園有数の活動実績を誇るボランティア活動を活かした福祉施設等との連携、環境学習フィールドの提供など、公園全体及び周辺地域の活性化が期待できる。	No	Yes	府内有数の府民活動の更なる圏域拡大が期待できる北東部のエントランス機能の確保及び水辺周辺の散策及び環境学習フィールドの充実には整備が必要であり、代替手法は困難	代替困難

3 公園緑地としての実現性の評価

代替性がないと判断された機能及びエリアは、「都市計画公園緑地として存続」としますが、さらにそれが実現可能であるかについて評価する必要があります。



(1) 実現性の視点

現況土地利用による買収の難易度、コスト、また社会経済情勢を踏まえた府域における整備の優先順位を考慮します。

(2) 評価方法

実現性評価は、現況土地利用別に買収の難易度を判断し、さらに、地価及び面積等からかかるコストを評価し、それらの総合評価として、府域における整備の優先順位を考慮して実現性の高さを判断します。

また、適宜図化し、評価内容を補足し、実現性の高いエリアを絞り込みます。

実現性が高ければ、都市計画公園緑地として整備することになります。

一方、事業予定地がたとえば密集した集落であるなど、事業化が困難な場合や、府域における整備の優先順位が低い場合は、実現性が低いと判断します。ただしこのような場合は、さらなる人口減少等、社会経済情勢の変化により将来新たな代替策が見つかることも考えられます。また、必要性にも変化が生じる可能性があります。

そのため、このような場合は、現時点においては整備保留とし、概ね10年ごとの見直しの中で、今後の社会経済情勢等の変化に合わせて将来的に都市計画公園緑地としての必要性和権利制限期間とのバランスを考慮して、再検証することとします。

地価及び面積等から評価

府域における優先順位も考慮した総合評価

対象ブロック名称		※必要性が高く、代替性の無い区域について評価					
土地利用状況	公民種別	買収難易度(コスト除く)	コスト (地価及び面積等から判断)		総合評価 (買収難易度及びコスト、府域における優先順位を考慮し、総合評価)		評価理由
			大	小	高い	低い	
宅地(一団のまとまり)	民有地	困難	大	小	高い	低い	
宅地(単独(1, 2筆程度))	民有地	比較的容易	大	小	高い	低い	
池	民有地	困難 (水利権がなくなれば容易)	大	小	高い	低い	
農地	民有地	比較的容易	大	小	高い	低い	
樹林地	民有地	比較的容易	大	小	高い	低い	
先行取得用地	公有地	-	-	-	高い	低い	

土地利用等による買収難易度を判断

総合評価の判断理由を記載

4 新たな土地利用に対する配慮についての検討

見直しフローにおいて、必要性が低いと判断された場合、都市計画公園・緑地を廃止し、他の土地利用に転換することとなります。その場合に土地利用が悪化する恐れがあるなど、土地利用を望ましい方向へ導く検討が必要な場合も考えられることから、新たな土地利用に対する配慮の必要性について検討します。



(1) 新たな土地利用に対する配慮が不要な場合

都市計画公園・緑地廃止後の新たな土地利用に対する配慮の必要性が不要な場合の例として、次のような事例が考えられます。

1) 既に土地利用規制によりみどりの機能が担保されている場合

主たる法令等	制度等	主な現況土地利用	考え方
都市緑地法	緑地協定、市民緑地等	樹林地、農地、宅地等	一定の行為規制及び協定等により自然環境や住環境が維持されている
都市計画法	風致地区	樹林地、農地、宅地等	一定の行為規制により自然環境や住環境が維持されている
景観法	景観形成地区等	樹林地、農地、宅地等	一定の行為の規制(届出勧告制等)により目指すべき景観に応じた景観形成が図られている
森林法	保安林区域	樹林地	一定の行為規制により樹林地が維持されている
近畿圏の保全区域の整備に関する法律	近郊緑地保全区域	樹林地等	一定の行為規制により樹林地等が維持されている
生産緑地法	生産緑地	農地	市街化区域内農地を保全するため都市計画に定めており一定担保されている
市民農園整備促進法等	特定市民農園等	農地	地方公共団体が設置、または条例で設置されるなど担保性のある市民農園である

2) その他の現況土地利用から不要と判断できる場合

現況土地利用	市区・調区	考え方
①墓地	市区・調区	転用される可能性が低い
②寺、神社	市区・調区	転用される可能性が低い
③良好な宅地	市区・調区	既に良好に土地利用されている
④学校等公共施設	市区・調区	既に良好に土地利用されている
⑤樹林地	調区	開発圧が低い

(2) 廃止後の土地利用に対する配慮が望ましい場合

都市計画公園・緑地廃止後の土地利用に対する配慮が望ましい場合としては、市街化調整区域を中心に、開発等の圧力が高いために土地利用が悪化し、隣接する都市計画公園・緑地の整備区域にも悪影響が及ぶ懸念がある場合が考えられます。

このような土地は、これまでは、都市計画公園・緑地であったため、土地利用の悪化は、都市計画法第53条による建築制限がかかることにより一定抑止されているとともに、悪化したとしても事業段階で解決可能でしたが、都市計画公園・緑地でなくなることにより、一定の配慮が望ましいと考えられます。

この場合、その区域の都市計画公園・緑地の廃止を検討する際に、望ましい土地利用に導くために誘導的手法により対応し、その中で必要とされるみどりの機能を確保することとします。

これに該当する現在の土地利用としては、「農地」である場合が考えられます。

この場合の対策例は、以下のようなものが考えられます。

タイプ	対策例
今後も農地として良好に維持できる場合	農業振興地域指定＋農用地指定
上記以外で良好な土地利用環境を維持すべき場合	市街化調整区域の地区計画、風致地区、景観形成地区、府民協働

これらについては、市町村、当該地域住民の方々が主体的に望ましい土地利用へ導いていく必要があり、都市計画だけでなく総合的な取り組みを進める必要があります。

5 今後の運用について

◆大阪府は、この方針に基づき、対象となる府営公園 11 公園について見直しを行うものとします。

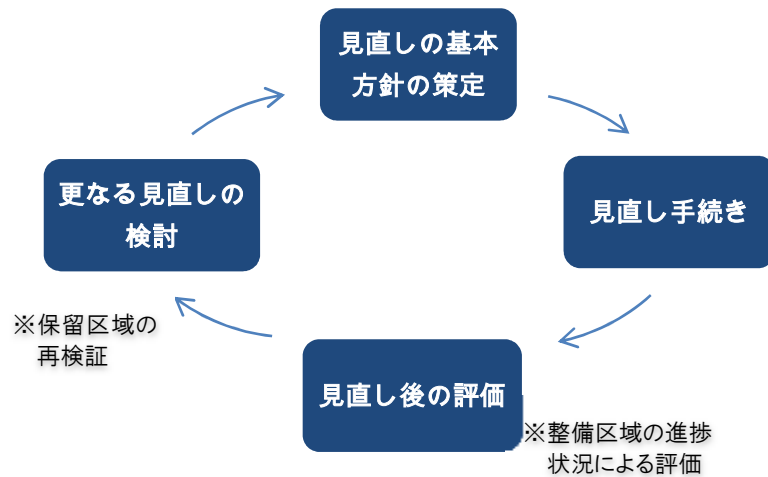
◆本方針に基づき、都市計画公園・緑地を変更するにあたっては、以下のような視点を踏まえ、それぞれの権限を有する市町村や農政部局等と協議を行いながら見直しの手続きを進めます。

- ① 都市計画公園・緑地を代替する他の手法の実現性
- ② 都市計画公園・緑地の変更に関連した道路の移設等周辺市街地との整合
- ③ 都市計画公園・緑地を廃止した後の新たな土地利用に対する配慮が望ましい場合の措置

また、③については、市町村や地域住民の意向によって進めていく必要があるため、個別課題に応じ市町村等と協議を行うこととしますが、都市計画公園・緑地の見直し手続きは、新たな土地利用に対する処置が実施される時期にかかわらず順次進めていきます。

◆今後は、概ね 10 年に一度を目途に見直すものとします。また、それ以外の場合においても、社会経済情勢の急激な変化など都市計画公園・緑地の必要性に変化が生じた場合は、適宜必要な見直しを実施します。

図表 25 見直しのイメージ



資 料

- 1 検討の流れ
- 2 都市計画公園・緑地（府営公園）見直し検討委員会
- 3 評価カルテ
- 4 （参考）府営公園の成り立ちと役割

1 検討の流れ

平成 23 年 8 月 1 日（月） 第 1 回大阪府都市計画審議会
都市計画公園・緑地の見直しについて 報告
部会（常務委員会）の設置について承認
平成 23 年 8 月 16 日（火） 第 1 回委員会
平成 23 年 11 月 16 日（水） 第 2 回委員会
平成 23 年 12 月 27 日（火） 第 3 回委員会
平成 24 年 1 月～ 市町村等意見照会
平成 24 年 2 月 第 2 回大阪府都市計画審議会
都市計画公園・緑地（府営公園）見直しの基本方針（案）報告
平成 24 年 2 月 パブリックコメント
平成 24 年 3 月 見直し方針策定、公表
平成 24 年度～ 都市計画変更手続き

2 都市計画公園・緑地（府営公園）見直し検討委員会

【構成】

部会名 大阪府都市計画審議会 常務委員会
「都市計画公園・緑地（府営公園）見直し検討委員会」
委員長 増田 昇 氏 （大阪府立大学教授）
委員 岡田 憲夫 氏 （京都大学 防災研究所教授）
嘉名 光市 氏 （大阪市立大学准教授）
児島 亜紀子 氏 （大阪府立大学教授）
西村 多嘉子 氏 （大阪商業大学教授）
赤津 加奈美 氏 （弁護士 赤津法律事務所）

【検討内容】

第 1 回

- ① 見直しのスタンスの整理
- ② 社会経済情勢に応じた府営公園として必要な機能の整理
- ③ 必要な機能の評価方法の整理

第 2 回

- ④ 代表的な公園における見直しプラン検討（ケーススタディ）
- ⑤ 代替性及び実現性評価軸の考え方の整理

第 3 回

- ⑥ 都市計画公園・緑地（府営公園）見直しの基本方針（案）の整理

3 評価カルテ

公園名称		対象ブロック名	
計画面積	ha	対象ブロック面積	ha
		(うち市街化調整区域)	(ha)
開設面積	ha	対象ブロック計画決定	〇〇年〇〇月〇〇日
		土地利用規制	
事業認可面積	ha	一人あたり面積 (㎡/人)	参考(府平均)
未着手面積 (うち市街化調整区域)	ha (ha)	〇〇大阪 都市計画 区域	都市公園
			大規模公園
圏域人口	人	行政区域 (〇〇市)	都市公園
			住区基幹公園
交通アクセス			都市基幹公園
			緑被率

現在における上位計画の位置づけ	大阪府計画(s42)…………… みどりの大阪推進計画…………… 大阪府公園基本構想…………… 市町村緑の基本計画 等……………
当該ブロックの施設計画	当初の施設計画…………… 現在の施設計画……………

◆必要性評価(機能別)(案)

項目	評価内容	評価		備考(根拠等)	具体的内容及び評価理由	総合評価		
		必要性 低い	必要性 高い					
防災	広域避難地	1-1	広域避難地としての位置づけはあるか 現開設区域及び事業認可区域の避難可能面積は必要面積を満たしているか 現開設区域及び事業認可区域は概ね10ha以上のまとまりを形成しているか	NO YES	YES NO	「各市地域防災計画」参照 【NOであれば「1-2」に進む】		
	後方支援活動拠点	1-2	後方支援活動拠点としての位置づけはあるか 現開設区域及び事業認可区域の活用可能面積は必要面積を満たしているか 現開設区域及び事業認可区域は概ね50ha以上のまとまりを形成しているか	NO YES	YES NO	「大阪府地域防災計画」参照 【NOであれば「1-3」に進む】		
	避難路	1-3	未着手区域の整備は避難路を確保するために必要か	NO	YES			
	延焼遮断	1-4	未着手区域の整備は延焼遮断に必要な幅員の確保に寄与するものか	NO	YES			
	周辺環境	1-5	周辺に木造住宅密集地域など、避難危険度の高い地域があるか	NO	YES			
	関連計画	1-6	防災上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備は必要か	NO	YES			
	存在効果	熱環境	2-1	未着手区域の整備は新たなクールスポットの創出に寄与するものか	NO	YES	「環境省調査報告書」	
			2-2	未着手区域を整備することで、みどりの風促進区域とのつながりがうまれるか	NO	YES	大阪府指定「みどりの風促進区域」参照	
			2-3	熱環境マップでは類型3以下の熱負荷か	YES	NO	大阪府熱環境マップ	
		自然環境	2-4	未着手区域に守るべき自然環境があるか	NO	YES	〇〇公園基本設計	
			2-5	現開設面積は目標とする生物多様性を保全する規模を満たしているか 現開設区域と未着手区域を合わせて、目標とする生物多様性を保全する規模を満たすものか	YES YES	NO NO	「大阪府生きものふれあえる都市公園計画策定委託報告書」(概要版)P36 計画面積と同カテゴリであれば必要規模を満たすと判断【YESであれば「2-6」に進む】	
		周辺環境	2-6	未着手区域の整備は河川や農地、その他のみどりと一体性・ネットワーク性を確保するために必要か	NO	YES	「〇〇市緑の基本計画」ほか	
景観	関連計画	2-7	環境上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備(保全)は必要か	NO	YES	「〇〇市緑の基本計画」ほか		
	景観の要素	3-1	未着手区域の整備は、現開設区域と合わせて一団のまとまりとして景観を高めるものか	NO	YES	「〇〇市景観計画」		
		3-2	未着手区域に守るべき貴重な景観や地域の歴史・文化等があるか	NO	YES	航空写真等		
		3-3	未着手区域の整備は、鉄道や主要道路等からの眺望に資するものか	NO	YES			
	周辺景観	3-4	未着手区域の整備は、周辺の貴重な景観や地域の歴史・文化等の資源との一体性、ネットワーク性を確保するために必要か	NO	YES		〃	
		3-5	未着手区域を廃止した場合に想定される新たな土地利用形態が、現在の周辺景観を阻害する可能性はあるか	NO	YES	航空写真ほか		
関連計画	3-6	景観上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備あるいは保全が必要か	NO	YES	「〇〇市景観計画」			
利用効果	スポーツ・健康増進効果	4-1	当公園のコンセプトはスポーツ・健康増進等を目的としたものであるか	NO	YES	【NOであれば「4-4」に進む】		
		4-2	開設区域のスポーツ施設(陸上競技場、テニスコート、プールなど)は広域的に利用されているか	NO	YES			
			未着手区域の施設計画は広域需要(要望や圏域における希少性)に対して貢献するものか	NO	YES			
		4-3	未着手区域の整備は、スポーツ施設(陸上競技場、テニスコート、プールなど)の需要に対して貢献するものか 周辺地域に圏域利用者の需要を満たす程度の公営スポーツ施設が存在する、あるいは設置計画が期待できるか	NO YES	YES NO			
	憩い・癒し効果	4-4	未着手区域のコンセプトは憩い・癒し効果を目的としたものであるか	NO	YES	【NOであれば「4-6」に進む】		
		4-5	未着手区域の整備は、圏域の少子高齢化動向や利用者層の傾向に対応した施設(遊具、バーベキュー広場、遊歩道、芝生等)として、利用者の満足度上不可欠なものか	NO	YES	利用者のアンケート調査結果(利用目的、年齢層)		
	動向	4-6	未着手区域のコンセプトは、府民のニーズや社会経済情勢の変化においても方向性の転換は必要か	YES	NO	利用者のアンケート調査結果(利用目的、年齢層) 【YESであれば転換すべき利用効果の項目に戻る スポーツ・健康増進「4-2」へ、憩い・癒し効果は「4-5」へ】		
	周辺環境	4-7	未着手区域の整備は周辺緑地との歩行者系みどりのネットワーク形成に寄与するか	NO	YES			
	関連計画	4-8	未着手区域の廃止により、現在の計画(ゾーニング、動線計画、施設計画等)に影響があるか	NO	YES	公園基本計画、航空写真ほか		
	4-9	本機能上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備は必要か	NO	YES				
媒体効果	商業観光	5-1	未着手区域の整備は地域活性化や観光振興などに貢献するものか	NO	YES	公園基本計画、航空写真ほか		
		5-2	未着手区域は、集客イベント等の開催誘致にふさわしい環境であり、かつ整備により集客向上などに貢献するものか	NO	YES			
		5-3	未着手区域において、広域公園としてふさわしい集客施設(花の名所などアピール要素の高い目玉となる施設)を整備する計画があるか	NO	YES			
	福祉教育文化等	5-4	未着手区域の整備は、圏域の福祉施設入所者や高齢者等の心身の健康増進や生きがいづくりに貢献するものか	NO	YES	公園基本計画、航空写真ほか		
		5-5	未着手区域の整備は、圏域の子どもたちの自然体験や環境教育フィールドとしての環境整備に貢献するものか	NO	YES	〃		
		5-6	未着手区域の整備は、市民活動などによる活動人数の増加、あるいは市民活動の活発化に効果が期待できるものか	NO	YES	園内ボランティアリストほか		
	価値	5-7	未着手区域の整備は、現開設区域の機能向上や公園へのアクセシビリティの向上など公園利用者の利便性の向上に貢献するものか	NO	YES			
		5-8	未着手区域の整備は、周辺環境と一体となって地域のブランド力向上や経済効果をもたらすものか	NO	YES	大阪府ミュージアム構想等		
		5-9	本機能上、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備は必要か	NO	YES			
都市計画上の確認	配置	6-1	未着手区域の廃止は、公園の配置計画に影響をもたらすものか	NO	YES			
		6-2	津波や浸水、土砂災害など自然災害の危険度が高い区域に位置するか	NO	YES	大阪府作成「2倍の津波高による影響範囲」 大阪府作成「浸水想定区域図(水防法第14条第1項)」 大阪府作成「土砂災害警戒区域」および「土砂災害特別警戒区域」 大阪府「地震被害想定報告書」(液状化危険度ランク「低い」以上)		
	市街地形成	6-3	未着手区域の都市計画を廃止することで市街地のスプロール化や環境低下を誘発する恐れがあるか	NO	YES			
		6-4	未着手区域を見直した場合、道路の移設など公園を取り巻く周辺市街地との整合を図る必要があるか	NO	YES			
	関連計画	6-5	未着手区域に隣接する都市計画道路が廃止されるなど、周辺の都市計画の変更により、未着手区域の必要性を低下させる動向があるか	YES	NO			
		6-6	都市計画、上位計画や関連計画との整合を図るために未着手区域の整備あるいは保全が必要か	NO	YES	公園基本計画、「〇〇市緑の基本計画」ほか		

◆代替性評価（機能別）

効果	機能	必要性の総合評価	代替性評価			代替性の総合評価
			対象ブロック内において、都市計画公園・緑地以外で本機能を代替できる手法があるか			
存在効果	防災		No	Yes		
	環境		No	Yes		
	景観		No	Yes		
利用効果	スポーツ・レクリエーション		No	Yes		
媒体効果	商業・観光・教育・文化等		No	Yes		

【実現性評価】 府営公園 未着手区域 現況土地利用状況別評価

対象ブロック名称

※必要性が高く、代替性の無い区域について評価

土地利用状況	公民種別	買収難易度(コスト除く)	コスト (地価及び面積等 から判断)		総合評価 (買収難易度及びコスト、 府域における整備 の優先順位を考慮し、 総合評価)		評価理由
			大	小	高い	低い	
宅地(一団のまとまり)	民有地	困難	大	小	高い	低い	
宅地(単独(1, 2筆程度))	民有地	比較的容易	大	小	高い	低い	
池	民有地	困難 (水利権がなくなれば容易)	大	小	高い	低い	
農地	民有地	比較的容易	大	小	高い	低い	
樹林地	民有地	比較的容易	大	小	高い	低い	
先行取得用地	公有地	-	-	-	高い	低い	

4 （参考）府営公園の成り立ちと役割

日本の都市公園は140年ほどさかのぼる明治6年に政府より出された太政官布達により誕生します。これは古くから庶民に親しまれてきた社寺境内などを選んで公園と名付けようとしたもので、大阪では4公園が指定され、そのうち「箕面公園」と「住吉公園」、「浜寺公園」が現在も府営公園として管理されています。

大正8年には旧都市計画法が公布され、この条項の中で公園がはじめて都市施設として位置づけられます。大正12年の関東大震災では、公園が防火地帯や避難場所としての効用を十二分に発揮し、それにより公園の必要性が広く認識されるようになりました。

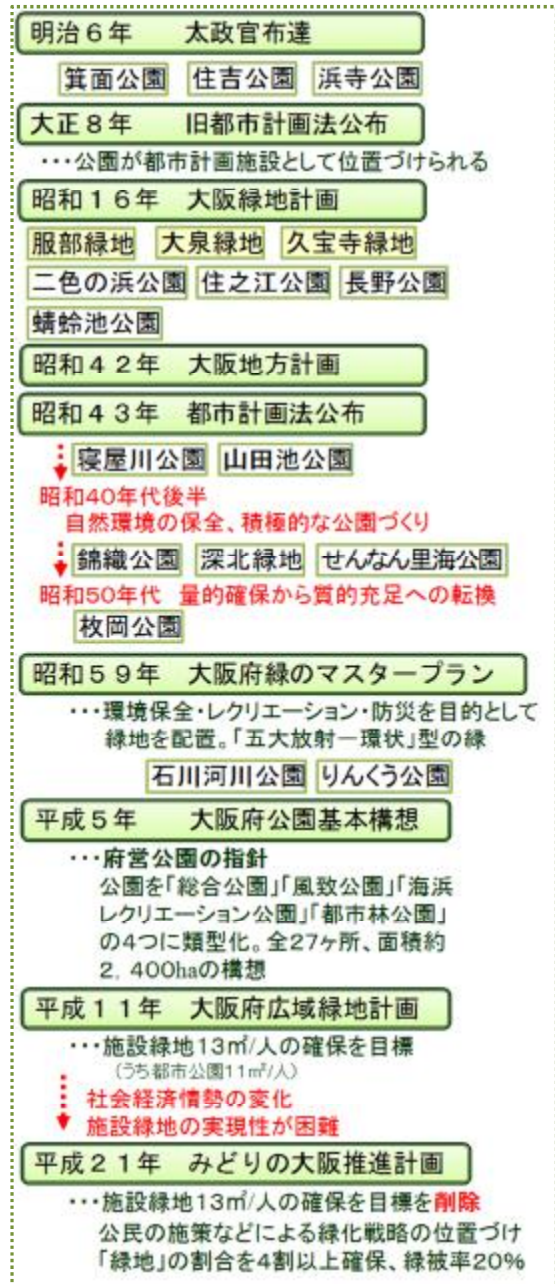
昭和16年には大阪緑地計画において、「服部緑地」、「大泉緑地」、「久宝寺緑地」の3大緑地が大阪都市計画緑地として都市計画決定されました。この大阪緑地計画では、市街地を無秩序に拡散させないようにグリーンベルトとして、都心部を取り囲む2重の環状緑地帯と4大緑地が計画決定されました。内側の環状緑地帯はほぼ現在の中央環状線に重なります。

しかしながら、戦時中において、昭和18年に策定された「大阪防空空地計画」により、これらの計画は空襲時の避難空地や延焼防止帯として位置づけられ、防空空地としての役割を担っていくものとなりました。

また、外環状空地帯約6,500haに建築制限がかけられました。その後終戦を迎え、防空法が廃止され、建築制限が解除されたことにより、東大阪一帯の市街化が急激に進行、スプロール化したことで「大阪緑地計画」のグリーンベルト構想の実現は困難となりました。

この頃「二色の浜公園」、「住之江公園」、「長野公園」、「蜻蛉池公園」が順次、都市計画決定されました。

昭和38年には大阪府総合計画の前身となる「大阪地方計画」が策定されました。道路網など都市づくりの骨格を示した「大阪地方計画」では、中央環状道路を緑地帯と



し、大阪を取り囲む山系の保全、一人あたり公園面積の数値目標設定などの公園緑地整備の考え方を示しました。

その後、昭和43年に「新都市計画法」が公布され、昭和44年に「寝屋川公園」と「山田池公園」が、都市計画決定されました。

昭和40年代後半は自然環境の保全を主眼に据えた多様な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ます。この頃、「錦織公園」、「深北緑地」、「せんなん里海公園」、「枚岡公園」などが都市計画決定されています。

昭和50年代に入り、公園緑地は量的確保から、質的充足への転換が求められ、昭和59年には「大阪府緑のマスタープラン」が策定されました。

このマスタープランでは、「五大放射一環状」型の緑が骨格を形成させる計画を位置づけ、戦後途絶えていた総合的な緑地計画が再びスタートします。

五大放射とは都心から放射状に延びる猪名川、淀川、大和川、石川、そして臨海部の五つの軸のことであり、一環状とは周辺を取り囲む山系を示しています。

その後、石川軸では「石川河川公園」が、また臨界軸では「りんくう公園」が都市計画決定されました。

平成5年には「大阪府公園基本構想」が策定されます。これは、現在において府営公園の指針となる唯一のものです。

この基本構想は、公園を4つに類型化するとともに将来27ヶ所、面積にして約2,400haの開設を目指す、壮大な構想でした。

平成11年には、緑のマスタープランの後継となる「大阪府広域緑地計画」が策定され、公園緑地等の施設緑地について、前述の2,400haの達成も加味し、一人あたり13㎡を確保することを目標に掲げました。

その後、府民協働などのさまざまな取組みが充実し、（仮称）泉佐野丘陵緑地のようなシナリオ型公園づくりなどにも取り組んでいるものの、社会経済情勢の変化により、施設緑地という手法の目標達成が困難となってきたことから、平成21年に策定した「みどりの大阪推進計画」では、一人あたり13㎡という目標値を取り下げ、セミパブリック空間など公民のあらゆる空間や施策による緑化戦略を位置づけています。また、緑地割合の4割以上確保や市街化区域の緑被率20%確保などの数値目標を掲げています。

ここでいう緑地とは、農用地として指定されている農地や保安林など担保性のある緑地も含んでいます。現時点で府域の緑地割合は4割以上あるものの、農地や山林は減少傾向にあるため、減少を抑制しつつ、さまざまな緑化施策を通じて4割以上を維持することを目標としています。

