

小規模公園の機能再編に関する計画策定の実践

Implementation of Planning for Reorganization of Urban Small Parks' Functions

岡本 慎太郎* 稲熊 高子* 岡本 佳奈* 田中 康*

Shintaro OKAMOTO* Takako INAGUMA* Kana OKAMOTO* Yasushi TANAKA*

Abstract: This report deals with whole parks in Kadoma city, Osaka, densely inhabited district, that has 166 parks including urban small parks less than 1,000m² such as play-lot and parks developed by housing development in rapid economic growth period. We draw up the plan about pilot plan and policy of parks' abolition, aggregation, and reorganization on whole parks in this city.

For drawing up this plan, we conduct as follows : 1) investigating equipment and residents' use for 4 days to detect problems on aging equipment and parks without many people. 2) questionnaire, residents' workshop at each region and pilot program to take account of residents' needs. 3) discussion in exploratory committee with academic researchers and others.

Keywords: urban small park, urban park's stock reorganization, function reorganization, functional conversion

キーワード: 小規模公園, 都市公園ストック再編, 機能再編, 用途転換

1. はじめに

我が国では、高度経済成長期において社会資本全般の整備が展開される中、都市公園についても都市公園等整備緊急措置法が制定公布された昭和47年から約30年間に渡って都市公園等整備5か年計画による緊急的・計画的な整備が推進された。この間、全国で約72,000カ所、77,000haの新たな都市公園等が開設され¹⁾、その初期に整備された公園は整備後50年を迎えており、施設の老朽化などの課題が生じている。また、今後、全国的に人口減少が進むにあたり、これらの都市公園ストックの有効活用や効率的な維持管理が求められることから、都市公園の配置の再編(集約化)や機能の再編といった都市公園ストックの再編に関する取組が進められている。

都市公園に加え、各自治体において市街地の拡大に伴い整備が進められた都市公園以外の公園(児童福祉法に基づく児童遊園、都市計画法に基づく開発公園等)も数多く存在しており、これらの多くは周辺地域の公園の配置状況にかかわらず宅地開発などに伴い個別に整備されてきたことから、地域内での公園配置の偏りや、公園機能の重複といった問題が生じている。加えて、街区公園の標準的な公園面積である2,500m²を大きく下回る1,000m²未満という狭い敷地の中に、地域ニーズと必ずしも一致しないブランコや滑台といった標準的な遊具等の施設が詰め込まれたことで、利用しづらい公園が多く存在することも問題となっている。さらに、厳しい財政状況の中、老朽化した遊具等の公園施設や育ちすぎた植栽の維持管理を、すべての公園において一律に継続していくことは難しい状況となっている。これらのことから、小規模公園の機能再編の必要性が生じている。

このような状況の中、全国の各自治体において、都市公園ストックの再編に関する基本的な考え方を示す計画や、基本的な考え方とともにモデルとなる地域を設定し、具体的な機能再編の計画を示すもの等がみられ、都市公園等の機能再編に関する計画策定が

進められている。

本報告の対象地である門真市においても、高度経済成長期に整備された300m²にも満たない小規模公園が、密集市街地を中心に多数存在しており、公園施設の老朽化や周辺地域の人口構成の変化に伴う地域ニーズとの不整合等により十分に利用されていない等の問題に対応するため、都市公園等の再編を計画的に進めることが課題となっていた。

本報告では、都市公園およびその他の小規模公園を含めた市内全公園を対象に、公園の廃止も含めた機能再編に関する基本方針及び個別の再編計画について示す「門真市パークイノベーション計画」(以下、門真市PI計画)の策定にあたり実践した、小規模公園の機能再編の検討手法について報告する。

2. 「門真市パークイノベーション計画」について

(1) 計画策定の背景と目的

門真市は、図-1に示すように、大阪府の北東部、大阪都心部から10km以内に位置し、市域は東西4.9km南北4.3kmのコンパクトで平坦な地形的特徴を有している。人口は約12万人(計画策定当時、2021年3月時点)であり、2005年の約14.1万人をピークに減少傾向となっている。高度経済成長期の昭和40年代、人口増加率が全国1位となるほど急激な市街化が進み、京阪電鉄沿線を中心に道路等のインフラが整わないまま木造共同住宅が建設され、密集市街地が形成された。この頃の急激な人口増加に伴い多くの公園が整備され、昭和40年に9箇所程度であったが、昭和60年頃には100箇所を超え、その後も宅地開発に伴う公園整備等が進み、現在では166箇所(2021年3月時点)が市内各地に存在している。全公園の8割以上に当たる142箇所が1,500m²未満の小規模公園であり、そのうち半数の73箇所が図-2に示すような300m²未満の極めて面積が狭い公園となっており、その多くが密集市街地に存在している。一人当たり都市公園面積は1.14m²/人で

*株式会社ヘッズ大阪本社

*HEADS CO.,LTD

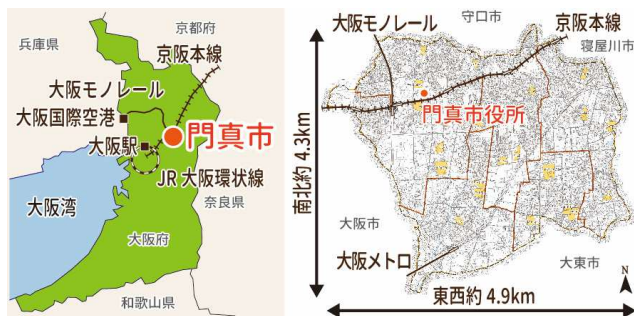


図-1 門真市の位置・地勢



図-2 密集市街地に存在する小規模公園の例

あり、大阪府全体の 5.3 m²/人に対して少ない状況となっている。遊具やベンチ等の休憩施設の老朽化も進み、高度経済成長期に急激に整備された数多くの公園で施設の修繕や再整備が必要となる時期が同時に訪れるなど、量的、質的双方について多くの課題を抱えている。

一方、人口動態をみると社会減（転出数＞転入数）と自然減が同時に訪れ、結婚や出産などのライフステージが想定される年代での転出が顕著となっており、子育てしながら暮らしやすいまちづくりに公園が役立つことが期待されている。

そこで、限りある財源で市民の憩いの場・賑わいの場となる公園づくりを進めるため、公園の再整備による利活用の促進、機能や施設の特化・分担や再編統合による管理コストの低減を図るため、小規模公園の再編と公園の魅力向上に関する基本的な方向性と具体的な取組を示すものとして「門真市 PI 計画」が策定されることとなった。

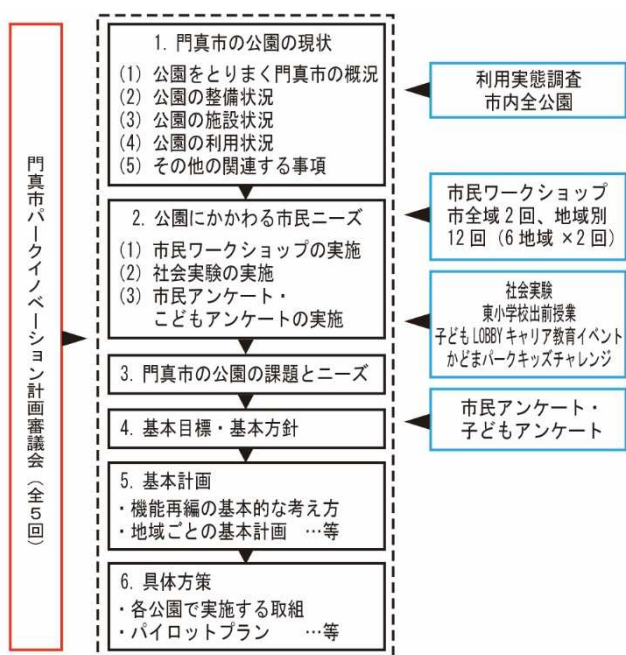


図-3 「門真市パークイノベーション計画」の策定手順

（２）計画の構成及び策定手順

門真市 PI 計画の策定は、図-3 に示す手順で実施した。まず、門真市の公園の現状を把握するため、「公園の整備状況」「公園の施設状況」「公園の利用状況」等について調査した。さらに、公園にかかわる市民ニーズを把握するため、市民ワークショップ、子どもの遊びに関する社会実験、市民アンケート等を実施した。これらの結果を踏まえて門真市の公園の課題とニーズを抽出し、基本目標と基本方針を設定するとともに、小規模公園の機能再編に関する計画を含む地域別の基本計画、機能再編や用途転換に際して各公園で実施する具体方策や先導的に実施するパイロットプランを検討した。

なお、門真市 PI 計画の策定にあたっては、学識経験者などから構成される審議会による議論や、市民ワークショップを通じた市民ニーズを把握するなど、多様な意見を踏まえた計画となるよう努めながら検討を進めた。

3. 公園の現状の把握

市内全公園を対象に、以下に示す（１）から（５）の各種調査を実施した。その結果をもとに、各公園の施設等からみた機能や利用内容などを整理した「地域別公園特性図」を作成した。

（１）公園の整備状況

門真市では、都市公園が 69 箇所（近隣公園 2 箇所、街区公園 62 箇所）、都市緑地 5 箇所）、都市公園以外の公園（児童遊園等）が 97 箇所の計 166 箇所が整備されている。検討にあたり、公園面積が比較的小さな小規模公園が多いこと、地区公園が存在せず近隣公園クラスの公園が市全域からの利用を受け入れていることなど、門真市の公園の規模、施設状況、利用状況の特性をふまえ、①市全域から利用者が訪れる「大きな公園」（公園面積が概ね 5,000 m²以上）、②地域の核となる「中くらいの公園」（同 1,500 m²以上）、③最も身近な「小さな公園」（同 1,500 m²未満）の 3 つに分類することとした。各分類の公園整備状況は表-1 に示す。

（２）公園の配置状況

前項で示した「大きな公園」「中くらいの公園」「小さな公園」の

表-1 公園整備状況

公園の分類	基準とする面積	箇所数	合計面積
大きな公園	5,000 m ² 以上	3 箇所	5.61 ha
中くらいの公園	1,500 m ² 以上 5,000 m ² 未満	21 箇所	5.26 ha
小さな公園	1,500 m ² 未満	142 箇所	5.81 ha
総計	—	166 箇所	16.68 ha

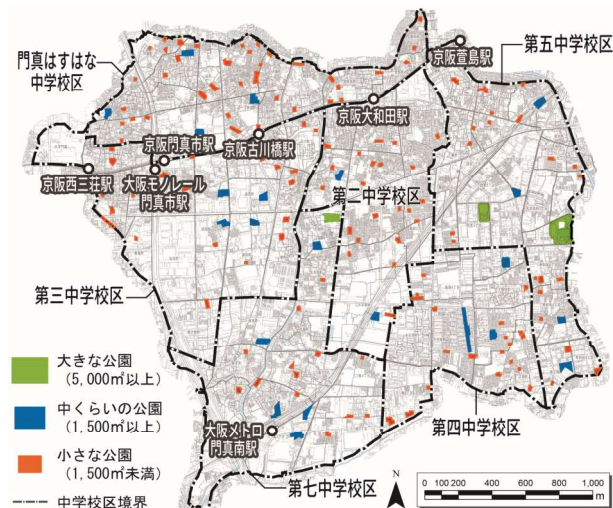


図-4 公園の配置状況

分類による公園の配置状況を図-4に示す。これより、市域全体及び6つの地域ごとの2段階で公園の配置バランスについて確認した。その結果、以下を特徴として捉えることができた。

- ・市全域からの利用が想定される「大きな公園」については、近隣公園である弁天池公園と四宮公園が市域の東側に偏って立地している
- ・「中くらいの公園」は、バランスよく配置されている地域と、公園数が少ない地域があり、地域間で配置状況に偏りがある
- ・「小さな公園」は、密集市街地を有する門真はすはな中学校区や昭和40から50年代に整備された戸建て住宅地が広がる第五中学校区などに集中している
- ・公園種別ごとに設定した誘致距離をもとに誘致圏域を把握した結果、居住エリアは概ね誘致圏域内となっているものの、大和田駅南側など一部の地域で誘致圏域から外れた公園が不足するエリアが存在している。

(3) 公園施設の整備状況

公園台帳および現地確認により公園施設の整備状況を把握し、施設等からみた機能(図-5、凡例①)を整理した。遊具については、子どもの年齢層に応じて「遊具(幼児)」と「遊具(児童)」に分類した。また、広場についても、中高生以上が行う競技としてのスポーツ、小学生程度のボール遊び、幼児の遊び等、想定される年齢層や利用内容に応じて「グラウンド」「遊びの広場(中)」「遊びの広場(小)」に分類した。これらの分類に基づき、各公園の施設からみた機能を整理するとともに、近接する複数の公園で同じ機能がみられるなど、地域内で機能が重複している公園を把握した。

また、本市の公園の魅力向上を図る視点から、利用者に親しまれ

ている特徴的な遊具や、子ども達に人気の複合遊具、サッカーや野球ができるグラウンドといった特徴的な公園施設が存在する公園についても把握した。

(4) 公園の利用状況(利用実態調査の実施)

公園の利用状況について把握するため、全公園を対象に、利用者数、利用者属性、利用内容等の実態調査を実施した。調査は、平日休日合わせて4日間、8時から18時まで1時間ごとに目視による確認を行った。利用者数の調査結果をもとに、一日あたり利用者数(4日間で確認できた利用者数の総数/4)の多い順に「30人以上」「5人以上30人未満」「1人以上5人未満」「利用者なし」で分類し、各公園の利用者数の状況を把握した(図-5、凡例②③)。

その結果、4日間で一人も利用者を確認できなかった「利用者なし」が9箇所、利用者がほとんど見られなかった「1人以上5人未満」が29箇所存在し、その多くが公園面積が特に小さい(300㎡未満)の公園であった。また、施設等からみた機能と合わせてみると、遊具が設置されているにもかかわらず、子どもの利用が見られないなど、施設の配置状況と利用状況が合致していない公園が存在することがわかった。さらに、近接して複数の公園が立地しているにもかかわらず、特定の公園に利用者が集中し、利用過多になっていると考えられる公園と、利用者が見られない公園があるなど、利用に偏りがあることがわかった。

(5) 公園の立地状況

密集市街地等では、公園の三方以上が宅地に囲まれていることで利用しづらい公園が多数存在するため、各公園の隣接環境(低層住宅、高層住宅、事業所等)についても把握した。また、袋小路となる場所に立地するなど接道条件が悪い公園や、「小さな公園」



図-5 地域別公園特性図の凡例

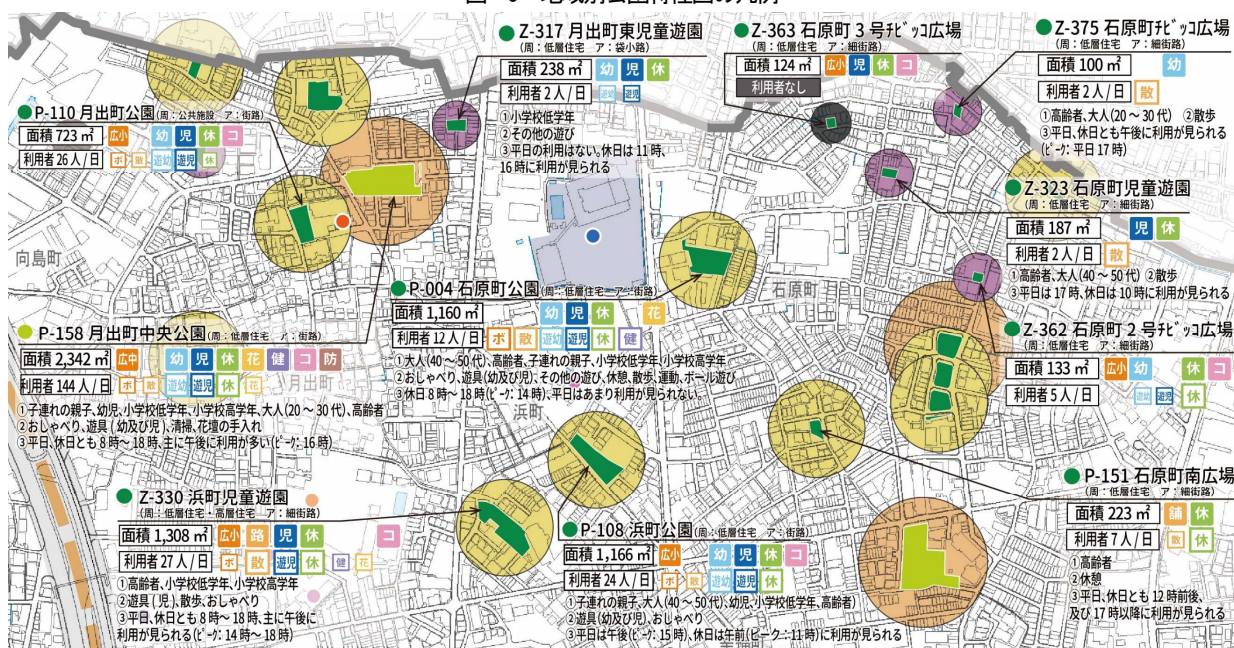


図-6 地域別公園特性図(門真はすはな中学校区(北部エリア))

であっても、人通りが多い道沿いに立地する公園は立ち寄り利用がしやすいと考えられる等、接道条件が公園利用に影響すると考え、各公園のアクセス性（街路に接する、袋小路に位置する等）についても把握した（図－5、凡例④）。

（6）地域別公園特性図の作成

以上の調査結果をもとに作成した地域別の公園特性図を図－6に示す。なお、門真市PI計画では、中学校区を基本とする6地域で検討しているが、本報告では「門真はすはな中学校区（北部エリア）」を例として示す。

地域別の公園特性図をもとに、利用者数の偏りや、施設等からみた機能と利用内容との不整合、隣接環境や接道状況などから、機能再編や用途転換などの計画検討に必要な分析を行った。

密集市街地を抱える門真はすはな中学校区（北部エリア）では、「利用者なし」または「利用者がほとんどみられない」公園の多くが面積300㎡未満の「小さな公園」や、住宅に囲まれた場所や袋小路に位置する公園であった。一方で、「中くらいの公園」や1,000㎡以上の「小さな公園」などでは比較的多くの利用者が訪れており、利用者が偏在していることが分かった。また、十分な広さの広場がないにもかかわらず「ボール遊び」が見られた公園や、遊具が整備されているにもかかわらず「遊具遊び」が見られなかった公園など、施設からみた機能と利用状況が合致していない公園が複数存在することが把握できた。

4. 地域ごとの機能再編計画の検討

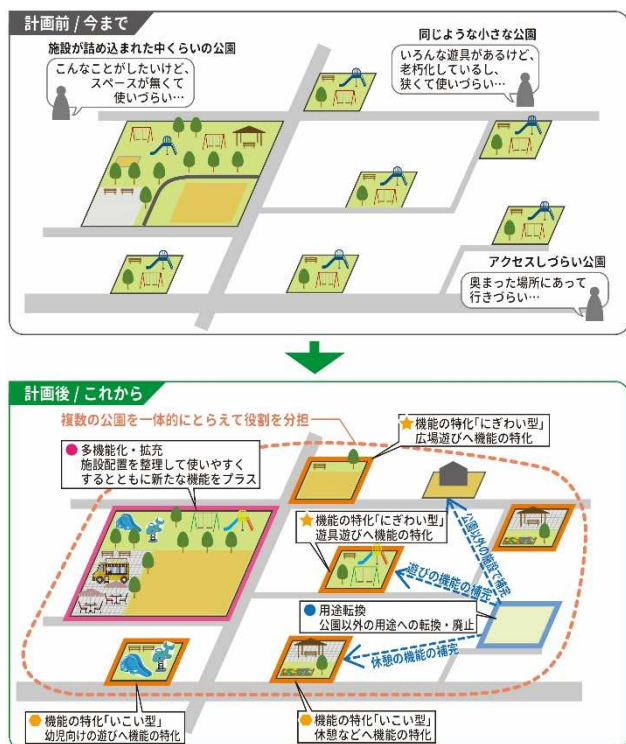
公園の機能再編についての具体的な取組内容を示すものとして、基本計画を以下の手順で検討した。

（1）機能再編の考え方

地域特性に応じて公園の機能をバランスよく配置するため、公園の規模や特性、周辺環境を踏まえ、各公園の機能再編の方針として、①多機能化・拡充、②機能の特化、③用途転換のいずれかを以下の通り設定した。

①多機能化・拡充

「大きな公園」や「中くらいの公園」は、市全域からの利用への



図－7 各公園の機能再編のイメージ

対応や各地域の拠点として必要な機能を確保するとともに、機能の多様化や特色ある公園づくりにより更なる魅力向上を図る。

②機能の特化

「小さな公園」は、各公園の特性や周辺環境等に応じて表－2に示すように「いこい型」と「にぎわい型」のいずれかに機能の特化を図るとともに、複数の公園で役割を分担することで、エリア内において公園の機能をバランスよく配置する。

③用途転換

利用者がほとんどみられず、主要な生活動線上に位置していない「小さな公園」や、防犯面・防災面などから安全性の課題があるなど今後の利用が見込めない公園については、必要性を見直し、廃止も含む公園以外の用途への転換について検討する。なお、用途転換を図る際は、対象となる公園の機能を他の公園や公園以外の公共施設等で補完することを検討する。

以上の基本的な考え方を模式化したものを図－7に示す。

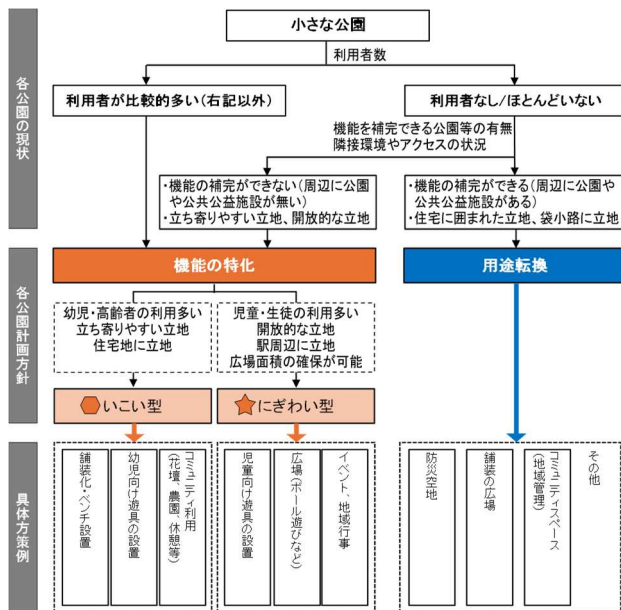
（2）小さな公園の機能再編の検討手順

小さな公園の機能再編は、前項に示すとおり「②機能の特化」「③用途転換」のいずれかに分類した。その検討手順について、図－8とともに以下に示す。

まず、対象公園の「利用者数が比較的多い（一日当たりの利用者数がおおむね5人以上）」公園は「機能の特化」に分類した。また、

表－2 いこい型、にぎわい型のイメージ

機能特化の分類	想定する利用内容
いこい型	乳幼児の遊び、大人や高齢者の休憩、健康づくりなど
にぎわい型	小学生以上の子どもの遊び、運動、スポーツ、イベントなど



図－8 小さな公園の機能再編の検討手順

表－3 地域毎の機能再編のまとめ

地域名	多機能化・拡充	機能の特化	用途転換
第二中学校区	2公園	いこい型：9公園 にぎわい型：9公園	4公園 合計1,118.6㎡
第三中学校区	3公園	いこい型：12公園 にぎわい型：11公園	2公園 合計265.5㎡
第四中学校区	3公園	いこい型：6公園 にぎわい型：10公園	4公園 合計472.7㎡
第五中学校区	6公園	いこい型：9公園 にぎわい型：11公園	3公園 合計543.6㎡
第七中学校区	6公園	いこい型：4公園 にぎわい型：8公園	1公園 合計220.8㎡
門真はすはな中学校区	4公園	いこい型：11公園 にぎわい型：21公園	7公園 合計2,658.6㎡
合計	24公園	いこい型：51公園 にぎわい型：70公園	21箇所 5,279.8㎡

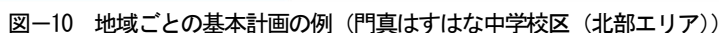
以上に従い、すべての「小さな公園」の計画方針を設定した結果を表-3に示す。市全域で、「用途転換」に分類した公園は、全部で21箇所（約5,300㎡）となった。

機能再編の考え方および小さな公園の機能再編の検討手順に基づき、検討した各公園の機能再編の方針を地域ごとにまとめた基本計画図を図-9及び10に示す通り作成した。地域別の公園特性図をもとに、小さな公園の機能再編の検討手順に沿って、「機能の特化」「用途転換」に分類するとともに、複数の公園を一体的にとらえるエリアを設定し、その中で機能の特化と分担を図った。これらの「小さな公園」のうち、用途転換を図る公園については、機能の補完の対象となる他の公園を示した。「中くらの公園」については、「多機能化・拡充」とし、各公園の施設の整備状況や利用状況等に応じて多機能な使い方の維持や、「小さな公園」用途転換による機能の補完の対象として拡充等を図ることなどを基本方針として示した。以下、門真はすはな中学校校区(北部エリア)を例に、機能再編計画の検討結果について解説する。

能の補完を図ることとしている。これらの公園は、「利用者なし」もしくは「利用者がほとんど見られない」公園となっているほか、生活動線上に立地していない等、今後も利用が見込めないと考えられるため、「用途転換」を図る公園として判断した。なお、「石原町公園」については、「利用者が比較的多い」に分類されるが、四方を住宅地等で囲まれ、接道する出入り口が一つしかない特殊な立地条件となっているため、公園利用の安全面から個別に判断し、他の公園で機能の補完が可能であることを前提として用途転換とすることとした。

以上のように、各公園の機能再編の方針を設定し、月出町・浜町エリアおよび石原町エリアの各エリア内において「いこい型」「にぎわい型」に特化した公園をバランスよく配置することで、複数の公園を一体的にとらえて多様な機能を確保することとした。

公園利用者である地域住民をはじめとした市民にとって使いやすい公園となるよう機能再編を進めていくためには、市民と目的や将来像を共有し、管理運営も含めて共に取組んでいく必要がある。そのため、門真市PI計画の策定にあたっては、以上で示した基礎調査結果に基づく数値データ等を用いた評価とあわせて、市民ワークショップや社会実験の実施を通じた市民の実感に基づく評価をもとに策定した。図-11 は門真PI計画の策定に関する取



組の流れを示しており、市民参画による計画検討と、社会実験を通じた公園利用に関する実践とその結果の計画への反映を同時に進めた。

(1) 市民ワークショップ「かどまパークミーティング」

全14回(市全域2回, 6地域×2回, 延べ参加人数150名)開催した「かどまパークミーティング」では、市全域の公園に関する現状と課題を共有したうえで、地域ごとの公園の実情と課題、今後の公園の方向性や具体的なアイデア等について意見交換を行い、最終回では各地域での意見交換の結果の発表会形式で実施した。

市民ワークショップでは、「小さな公園」について利用されていない公園については廃止も含めた見直しが必要という意見や、公園だけでは確保が難しい「ボール遊び」等の機能については、地域を超えた広域的な利用や、公園以外の公共施設(学校グラウンド等)の活用、さらには地域ごとに利用ルールを検討するなど柔軟な公園利用についても考える必要があるという意見など、機能再編の基本的な考え方や今後の管理運営に関わる重要な意見を得ることができた。

さらに、計画素案のパブリックコメントを実施するタイミングで、市民ワークショップ参加者を対象としたパブコメワークショップを開催した際には、市と地域住民が協力して取組んでいく必要があることを改めて共有することができた。

(2) 社会実験をきっかけとしたプロジェクトの具体化

基礎調査及び市民ワークショップを進める中で、子ども達の多様な遊び場の確保に関する課題が把握できたことから、社会実験では、子どもたちの目線から多様な遊びを許容する公園づくりに向けた社会実験を実施することとした。具体的には、どうすればボール遊びができるかを考える「東小学校出前授業」、子どもたち目線での公園ニーズを把握するワークショップイベント「子どもLOBBY キャリア教育イベント」、子どもたちがやってみよう遊びを企画・実践する「子ども園長プロジェクト」を実施した。その結果、各公園の環境をいかした多様な遊びの可能性について把握することができた。さらに、社会実験の実施にあたり協力を得た指定管理者や市内民間事業者等と連携した新たなプロジェクトの実

施につながるなど、波及的な効果も生み出すことができた。

以上のように、市民参画による計画策定プロセスを経ることで、門真市 PI 計画の基本的な方向性について市民と共有を図るだけでなく、地域、関係機関、民間事業者等との連携体制を構築することができた。

6. おわりに

本報告では、門真市 PI 計画の策定にあたり、特に小規模公園の再編の実践と市民参画による計画策定プロセスについて報告した。策定後1年が経過する中で、本計画に基づく既存公園の用途転換と新たな公園整備に向けた取組が推進されている。今後、門真市 PI 計画をもとに、パイロットプランとして位置付けた各公園を皮切りに、市民参画による機能再編と管理運営が展開していくことを期待する。

謝辞: 本報告は、「門真市パークイノベーション計画策定業務」において実施した内容をもとに記述しており、執筆にあたっては門真市道路公園課、また、門真 PI 計画の策定にあたり開催された「門真市パークイノベーション計画審議会」の委員長である大阪公立大学加我宏之教授をはじめ、各委員にご協力いただいた。ここに感謝申し上げる。

補注及び引用文献

- 1) 一般社団法人日本公園緑地協会、都市公園制度 150 周年記念事業ポータルサイト、「都市公園 150 年のあゆみ」、<https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2023/04/posa_150th_panel02.pdf>, 更新日:2023 年 2 月 15 日, 参照日:2024 年 2 月 20 日

名称: 門真市パークイノベーション計画策定業務

対象地: 大阪府門真市内全域

発注者: 門真市まちづくり部道路公園課

作業機関: 株式会社ヘッズ

作業期間: 2021 年 1 月～2023 年 3 月

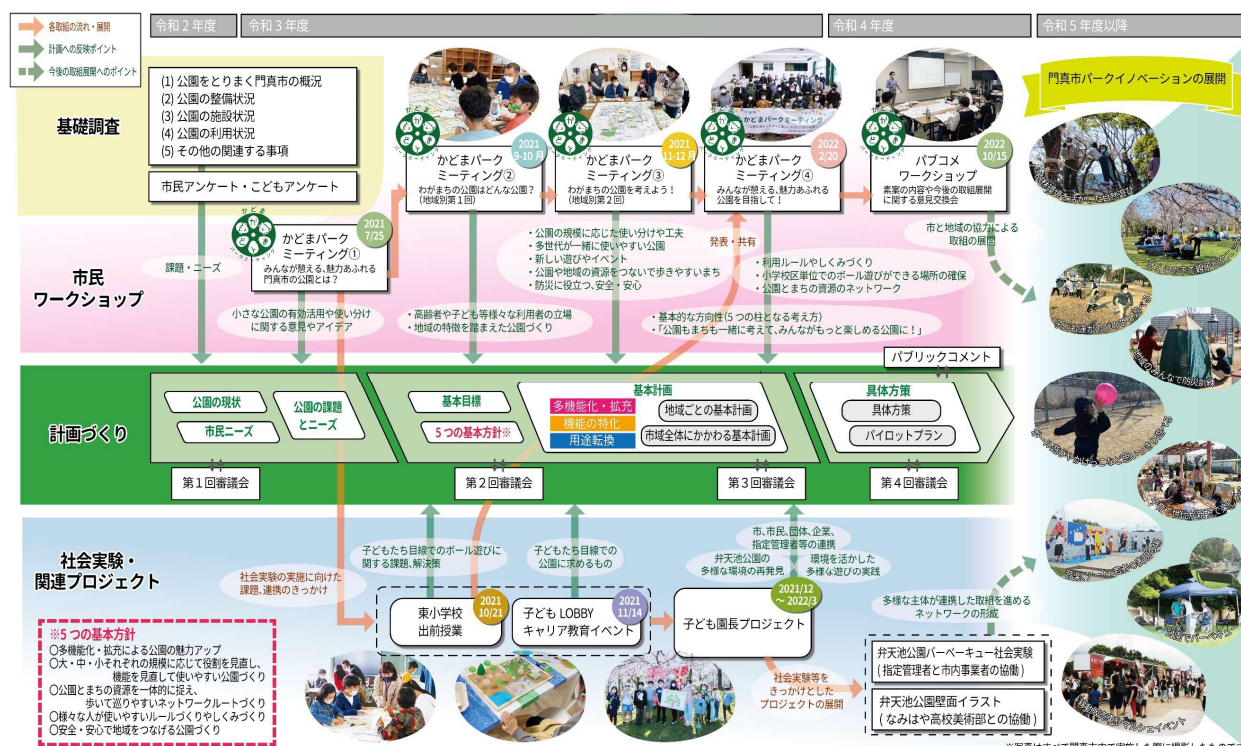


図-11 門真市パークイノベーション計画の策定に関する取組の流れ