

令和7年度 建設水道常任委員会行政視察報告書

1. 視察日程

令和7年10月21日（火）～10月22日（水）

2. 視察先及び視察内容

(1) 京都府京都市

Park-UP事業について

(2) 大阪府豊中市

土地利用の調整に関する仕組みづくりの進め方について

3. 参加者

委員長 葛生 孝浩 副委員長 飯嶋 重一

委員 中島 圭介 神崎 利一 宇都宮高明

随行 林 拓見（事務局職員）

4. 視察内容

◆ 京都府京都市 10月21日（火） ◆

Park-UP事業について

1. Park-UP事業の概要



目 的

地域主体の柔軟な管理運営を民間企業等の多様なサポート団体が運営支援することにより、公園の魅力向上を目指すとともに地域コミュニティの活性化など地域課題の解決や価値向上

に寄与することを目的としている。

<事業を通じて実現したい公園の未来像>

- ・公園の柔軟な運営方針の下、子どもの遊び場、多世代が交流する場としての魅力向上へ
- ・公園を拠点としたまちづくりにより、地域の新たな価値の創出や地域課題を解決
- ・公園の管理運営の担い手を広げ、つなぎ、育てる
- ・公園からまちに愛着を持ち、住みたい・住み続けたいと思う人を増やすことで定住人口の増加へ

対象公園

建設局管理の公園のうち、住区基幹公園（街区公園、近隣公園、地区公園）を対象としている。

特 徴

- ①地域主体の柔軟な公園の管理運営を担う組織（公園運営委員会）の設立
- ②民間企業、大学、NPOなどの多様なサポート団体が地域の活動を支援
- ③更なる公園の活用、持続可能な管理運営を目指し、地域交流施設の設置を可能に

事業の流れ

- (1) フェーズ1：地域主体の公園の管理運営地域で公園活用を考える提案主体を立ち上げ地域合意のうえ、運営方針や利用ルールを決め、管理運営を行う公園運営委員会を設立
- (2) フェーズ2：多様なサポート団体との連携地域主体の柔軟な管理運営を実施多様なサポート団体と連携することで公園の楽しみ方を広げ、魅力向上へ
- (3) フェーズ3：更なる公園の活用

2. 北鍵屋公園の利活用について

概 要

地域が主体となる新たな公園運営モデルの制度構築を目指し、令和4年8月から藤森学区、株式会社セブン-イレブン・ジャパン、京都市で共同研究を開始し、自治会等と協議を重ね、ワークショップや公園でのイベントが開催された。



【地域交流施設】

令和5年4月には、公園に隣接する住民などに株式会社セブン-イレブン・ジャパン、京都市を加えたプロジェクトチームを設立し、地域交流施設や店舗の大きさ、配置、使い方、公園の広場や遊具の配置などの話し合いを重ね、「きたかぎ屋オープンパーク」が実施された。



【店舗】

現在、この共同研究を通し、Park-UP事業の活用第1号として公園運営委員会が設立され、サポート団体である株式会社セブン-イレブン・ジャパンと連携し、さらなる公園の魅力向上に取り組んでいる。

【 質 疑 】



問 地区の方に取組（Park-UP事業）を伝えるのは市から行うのか。

答 今の制度だと地域から行う。

問 導入後はどのような効果があったか。また、事業全体として、公園の利活用はどれくらい増えたのか。

答 効果としては、防犯上良くなり、公園の利活用は、増えたと感じる。

問 公園愛護協力はどれくらい組織化されているのか。また、ボランティアなのか。

答 1公園に1団体、700弱存在している。また、ボランティアではあるが、報酬がある。

問 サポート団体、公園運営委員会、市は定期的に話し合いの場は設けているか。また、設けているのであれば頻度はどれくらいか。

答 月に1回、定例会を開いている。

問 事業の評価方法はどのように行っているか。

答 定量的なものはないが、実態調査を予定している。

問 事業の導入前と導入後で北鍵屋公園に対する予算はどのように変化したか。

答 市としての予算は取っていない。株式会社セブン-イレブン・ジャパン持ちとなっている。

【 委員所感 】

◆ 神崎 利一 委員 ◆

京都市は、地域主体の公園の管理運営を支援するために「P a r k－UP事業」を実施し、地域住民、公営企業、大学、NPO等と行政が協力して公園の魅力を向上させている。

視察当日は、京都市建設局みどり政策推進室の公園利活用第二課長 他4名の方々から事業について丁寧に説明を受けた。

内容は、①公民連携の公園利活用のトライアル事業。②新たな公園運営モデルの構築。③「P a r k－UP事業」の概要について。④「P a r k－UP事業」の取り組みについて説明を受け、それぞれ関連する質疑応答を通し、当事業について理解を深めることができた。

北鍵屋公園には地域コミュニティの活性化や地域課題の解決に寄与するため、地域交流施設が設置されているが、株式会社セブン-イレブン・ジャパンが建設後、京都市へ寄贈し、管理を依頼している施設となっている。

また、午後の視察であったことから、地域交流施設には、近くの小学校帰りの児童が施設に集まり、勉強や和気あいあいを楽しんでいる様子をうかがうことができ、実際の利用状況を知ることができた。

地域主体による柔軟な公園の利活用、地域サポートする為に民間企業が営利活動することを許容しており、セブン-イレブンを入れてイベント等を行い、新たな相乗効果が生まれている。

◆ 中島 圭介 委員 ◆

公園の活用で先進的な取組をしている京都市に視察を行った。京都市は地域主体の柔軟な公園の管理運営を、民間企業などの多様なサポート団体が支援することで、公園の魅力向上や地域コミュニティの活性化、地域課題の解決などを目指すことを目的として「P a r k－UP事業」を創設した。

今回このスキームで展開されたのが北鍵屋公園であり、この公園は周辺を住宅地に囲まれたエリアであるものの公園の利用者の減少、施設の老朽化などの課題があった。「P a r k－UP事業」として持続的な利用促進や地域コミュニティの活性化のため、地域合意の下で公園内にP a r k－UP施設（地域交流施設、活動拠点、便益施設など）の設置が可能となり、公園を管理する京都市、地域の代表として北鍵屋公園運営委員会、民間事業者（サポート団体）の株式会社セブン-イレブン・ジャパンが社会実験「おそとチャレンジ」（3年間実施）の末、公園内にセブンイレブンの店舗と地域交流施設の設置が決まったとのことであった。

公園敷地内にオープンした店舗は京都市産木材を 100%使用した木造でおむつ交換台付き多目的トイレ、給水スポットを完備、トイレは公園と共同という位置づけでいつでも公園利用者がきれいなトイレを利用できる環境になっている。また地域交流施設は株式会社セブン

-イレブン・ジャパンが全額負担し建設、運営は地域団体に任されており、地域交流施設は交流スペース、畳の小上がりスペース、授乳スペース、ミニキッチン、ウッドデッキが完備されていた。店舗の売上げの1%が運営費として公園を管理するNPO法人に活動費として給付されるなど持続可能な仕組みづくりであった。市としては住民主体の公園の利活用のサポート制度面から柔軟な公園の管理運営を進め、地域と合意した地域交流施設を設置する場合という条件の下、建蔽率の10%上乗せを認め、建蔽率の上限を12%（5,000平方メートル以上の公園は14%）と規定するなどであった。

今回の視察中でも学校帰りの子供たちが次々に施設に駆け込んできて勉強をする姿やグラウンドいっぱいサッカーをする姿が見られ、公園が生き返り、十分に活用されている様子がうかがえた。今後の公園活用については行政だけではなく、広く民間事業者との協業を目指す形を進めていきたい。

◆ 大阪府豊中市 10月22日(水) ◆

土地利用の調整に関する仕組みづくりの進め方について

土地利用の調整に関する仕組みづくりの進め方の概要

背景

近年、行政活動全般にわたって、透明性の向上や説明責任を果たすことが従来以上に求められるようになり、法令や条例に基づかない行政指導には限界が生じた。また、地方自治法の改正によって地方自治体が法令を解釈する幅や、独自の条例を制定できる可能性が広がった一方、まちづくりのあらゆる過程において住民の関心が高まったことなどから、「土地利用の調整に関する仕組みづくりの進め方」を策定した。

進め方

総合計画などに示されたまちづくりの方向性を基本に据えながら、「土地利用の調整に関する条例」を制定し、以下の3つの方向性に沿って具体的な取組を進めていくことを掲げている。

(1) 開発行為や建築行為の適切な規制・誘導

- ① 建築・開発行為等の事前協議の仕組みづくり
- ② 中高層建築物等の建築に係る紛争の予防及び調整等の仕組みづくり
- ③ 土地利用の適切な規制・誘導に向けた基準づくり

(2) 土地利用に関する情報の積極的な提供

- ① 土地利用基礎調査の実施
- ② インターネットホームページを活用した都市計画情報の提供
- ③ 建築行為や開発行為に関する制限事項等の情報提供の充実

(3) 地区の特性に応じた土地利用のルールづくりの促進

- ① 地区計画策定に向けた住民活動の支援
- ② 都市計画の決定・変更手続き、地区計画等の手続きの拡充

条例等

「豊中市土地利用の調整に関する条例」…平成16年4月1日制定 以降3回改正

「豊中市土地利用の調整に関する条例施行規則」…平成16年4月1日制定 以降19回改正

【 質 疑 】

問 住民発意型の地区計画において決定の際に100%の同意が必要と考えているか。また、実際はどうしているか。不在地主がいた際の対応は。

答 場所によっては反対されている人を除いて区域設定をし、海外にいるなど意思表示が確認できない人がいる場合は80%の同意でも良いとは考えている。反対の人がいる場合は、理由を聞いてもらっており、また、権利者と面積の両方の8割を超える必要がある。

問 地区計画は、住民発意型が多いか。

答 住民発意型と行政主導型が半々ぐらいである。住民発意型は低層住宅地、特にニュータウンに多い。

問 地区まちづくり団体は、自治会・町内会という考え方で良いか。それ以外の団体はいるのか。

答 実態としては、自治会の中に部会をつくり、部会中心に行ってもらっている。

問 地区計画策定の際に、住民案と行政の考え方に差がある場合、どのようにして調整しているのか。

答 場合によっては、建築協定の方が良いこともあり、ほかにいろいろな手段があるので、その地域に合ったものを使用してもらおう。まちづくりルールは市に登録するもので、法的な規制はないが、後から来た人が知らなかったということがないようにホームページで公表できるようにしている。紳士協定であるが、守っていただけるよう情報の発信に努めている。

問 まちづくりルールは、紳士協定とのことだが、住民から公表しているのならきちんと指導するように話があった際に、法的根拠がないので限度があるので、板挟みになるのではないか。

答 昨今、行政指導の限界も感じられるが、市の方で丁寧に説明する。聞き入れてもらえない場合もある。

【 委員所感 】

◆ 飯嶋 重一 副委員長 ◆

豊中市は大阪市のベッドタウンとして都市機能が集積し、人口密度も高い地域である。大阪空港を含む広域交通の要所でもある。

担当課からは最初に条例について詳しく説明をいただいた。豊中市では、地方分権の流れを受けて、住民主体のまちづくりを促進するために土地利用に関する条例を改正し、地区計画の策定を住民が主導しやすい制度設計を行っている。特筆すべきは、制度導入にあたって市民の関与を重視し、審議会等を通じて住民の声を反映させている点である。また、民間機関による建築確認が可能となったことで、従来の行政指導の限界が明らかになり、透明性の高いルールづくりが求められる中、豊中市は制度的対応を果敢に進めており、制度導入によるデメリットが特段ないとうかがった。

加えて、「豊中市地区まちづくり条例」に基づき、アドバイザーやコンサルタントの派遣、活動費助成などの支援策が講じられており、これまでに 12 地区で専門家派遣が実施され、13 地区において住民発意による地区計画が決定されており、住民発意による地区計画が多いことに驚いた。住民の自分の地域に対する思いの強さと、積極的に町づくりに関わろうとすることは特筆すべきである。

最後に質問等のやりとりをする中で、地域住民の主体性が非常に強く、「自分たちのまちは自分たちで守る」という意識が根付いている点が印象的であった。行政も地域の皆さんに知ってもらうため、2 週間の縦覧を 3 週間に行っている点も評価ができる。色々な面で行政もしっかり市民をサポートしようという気持ちも感じられた。その具体化が条例の改正であると考えている。

豊中市の取組は、都市部における住民主体のまちづくりの好事例であり、制度面・運用面ともに高い完成度を誇る。人口密集地でありながら、住民の力を引き出す仕組みを丁寧に構築している点は地方自治の理想形の一つといえる。本市における今後の地区計画の在り方を考える上で、大いに参考になる視察となった。

◆ 宇都宮 高明 委員 ◆

豊中市への視察テーマである「土地利用の調整に関する仕組みづくりの進め方について」は、かつて橋賀台二丁目町内会の地区計画制度の導入に関わった私としては、現在どのように運営されているかをうかがった。

「引越し先は豊中市」

豊中市においては、このスローガンの下、流入人口を増やすために積極的なまちづくりを進めている。

「まちづくりのいろは」という「マンガ・まちづくり活動ハンドブック」を作成するとともに「NEW まちづくり活動ハンドブック・まちづくりのはじめ方・すすめ方」と併せて町内会・自治会をはじめ市民がまちづくりに直接かかわるように活動されていることを強く感じた。

制度の導入により、良好な市街地環境の保全形成や調和のとれた住みよいまちづくりに貢献しており、これまで地区まちづくり条例に基づくアドバイザー派遣（単発派遣）、コンサルタント派遣（継続派遣）と活動費助成を行っており、アドバイザー・コンサルタントの派遣を12地区に実施、13地区において住民発意による地区計画を決定したとのことであった。そこで、行政の方向性と市民意見の合致はどのように

【土地利用のルール 比較表】

	地区計画	都市景観形成 推進地区 (景観計画)	建築協定	緑地協定	景観形成 協定	地区 まちづくり ルール
策 定 主 体	豊中市		土地・建物所有者		住民等	
根 拠 法 令	都市計画法 建築基準法 都市緑地法 景観法	景観法 都市景観 条例	建築 基準法	都市 緑地法	都市 景観条例	地区 まちづくり 条例
合 意 基 準	土地・建物所有者の 多数の賛同		土地・建物所有者の 全員の合意		住民等の 8割の合意	地区住民の6割以上 2/3以上の賛同
制限が及ぶ範囲	地区全体		合意した敷地のみ		地区全体	
ルールの運営主体	豊中市		地域でつくる運営委員会			地区まちづくり 活動団体
ルールに違反した 場合の措置	市長が 変更命令 建築条例に抵触を 定めていない ものの場合	市長が勧告 または変更命令 または変更命令 都市景観条例に 定められた行動に 従う	運営委員会が是正要請・民事訴訟			地区まちづくり 活動団体が 是正要請
有 効 期 間	なし		定める			任意 (原則10年以内)
定 め ら れ る ルールの種類	建築物の用途	○	×	○	×	○
	建蔽率・容積率	○	×	○	×	○
	敷地の最低面積	○	○	○	×	○
	敷地分割の禁止	×	×	○	×	○
	建物の高さ	○	○	○	×	○
	建物の階数	○	×	○	×	○
	外壁の後退距離	○	○	○	×	○
	塀・垣・柵の種類など	○	○	○	○	○
	建築物の形態・色	○	○	○	×	○
	建築物の構造・材料	○	×	○	×	○
緑化率	○	○	○	○	○	
工作物	○	○	×	×	○	
良好な景観形成に 必要なルール (木竹の伐採など)	×	○	×	×	○	
道路・公園などの位置づけ	○	×	×	×	×	

今回の視察において、豊中市自らが積極的に「住民発意」によるまちづくりを行われていることを学ぶことができた。開発から半世紀となる成田ニュータウンの再生には、豊中市の「まちづくりのはじめ方・すすめ方」等もひとつの参考にして、成田市による積極的なまちづくりを進めていかなければと考えている。

【参考：「まちづくり活動ハンドブック まちづくりのはじめ方・すすめ方」より抜粋 豊中市発行】

【 委員長所感 】

まちづくりにおいて、住民協働の取組が進んできていることから、京都市における地域と企業の連携による公園の魅力向上の取組（P a r k－UP事業）について、豊中市における住民意見を反映したまちづくりの仕組み（土地利用の調整に関する仕組みづくりの進め方について）について、それぞれ視察した。

< P a r k－UP事業について >

京都市には約 950 の公園があり、各公園で組織された公園愛護協力がその維持管理の有償ボランティアとして活動してきたが、公園の魅力向上により地域コミュニティの活性化を図るために、新たに公園運営委員会の立ち上げなどを促進する「P a r k－UP事業」に取り組んでいる。

2024年に始まった本事業は、現在、フェーズ1が2箇所、フェーズ2が4箇所、フェーズ3が今回視察した北鍵屋公園となっている。各フェーズは公園運営委員会による活動、サポート団体との連携、P a r k－UP施設の設置となっており、北鍵屋公園ではコンビニ大手のセブンイレブンと地域が一体となって協議し、公園内に店舗、地域交流施設を設置することで、以前よりも人が集まる公園を実現するだけでなく、それまでの協議やその後の活用を通じて、地域主導の公園利活用を後押ししている。

また、地域交流施設は、平日は9～17時、土日は貸切での利用となっているが、企業が建物を建てて、公園運営委員会が主体となって立ち上げた法人に寄贈し、その管理運営を当該法人が担っている。その際、建蔽率を通常の2%から12%に上乘せする特例事項を条例で定めることで、P a r k－UP施設の設置を可能にしている。同様に、公園の維持管理において、公園内の店舗売上の1%を管理法人に寄付し、そこから従前の有償ボランティアの費用を支出することで市の財政支出に頼らない体系を確立している。

他方、北鍵屋公園が所在する藤森学区は人口が約1万6,000人、大学が2つあるなど人の往来が相当数見込める地域であり、当初の公募こそセブンイレブン以外からの応募はなかったものの、現在ではファミリーマートやローソンも興味を示しており、セブンイレブンのフランチャイズオーナーも2店舗目の出店に意欲的とのことだった。

一方、成田市には約160の公園があり、公園を活用した事業などを行う際は、申請に基づき、市が許諾を行うが、実態として不許可になることはこれまでも基本的になかったと承知している。その理由としてそもそもの申請が多くはないことも挙げられ、サードプレイスとしての公園の魅力向上によって改善できる余地がある。また、維持管理は指定管理者制度の活用により、順次外部に委託されているが、地域の担い手不足により、成田市スポーツ・みどり振興財団がその多くを請け負っている。

以上から、主体的に取り組む地域組織が前提にはなるものの、成田市でも人口が集約して

いる地域では民間企業などとの連携により、公園の魅力向上を通じた地域コミュニティの活性化の余地は十分にあると感じた。また、条例の整理などは必要になるものの、そのまま成田市においても同様の制度を導入するハードルは高くないと感じたため、騒音地域における導入も含め、引き続きその意義を検証していきたい。

<土地利用の調整に関する仕組みづくりの進め方について>

豊中市では、地方分権に伴い、地方自治体が主体的にまちづくりを進めていく機運の高まりに加え、まちづくりに対する住民の関心も高まっていることから、本制度を導入した。それは同時に行政指導に頼らない市街地環境の保全や行政の透明化にも資する取組である。

特に、実効性の高い地区計画から、自由度の高い地区まちづくり条例に基づく「地区まちづくりルール」まで、様々な土地利用のルールづくりにおいて、住民主体で考えるサポートを市が行っていることは特徴的である。具体的な支援として、市職員による出前講座と専門家によるまちづくり講座、アドバイザーやコンサルタントの派遣、活動費助成やクラウドファンディング活用支援と、それぞれの段階に応じたメニューが整備されている。

また、実際に13地区において住民発意による地区計画を決定しているが、そのスタートは地区まちづくり活動団体を立ち上げることであり、市に登録することで先の支援を受けることができるようになる。特に、地区まちづくりルールについては市ホームページにて周知されるものの、当該団体が概ね2/3以上の賛同を得て作成し、1年ごとの更新や是正要請を行っている。

一方、成田市では地区計画について、土地所有者への説明と同意書の作成を行って地区計画申出書を市に提出することで審査を受けることができるが、住民主体での提案を推進しているわけではないことから特別な支援は行っていない。

以上から、主体的に取り組む地域組織が前提にはなるものの、自分たちでルールを決めていきやすい制度を整備することは住民の満足度の向上や愛着の創出に資すると考えるため、本市での導入に向けて引き続き検討していきたい。

建設水道常任委員会
委員長 葛生 孝浩