

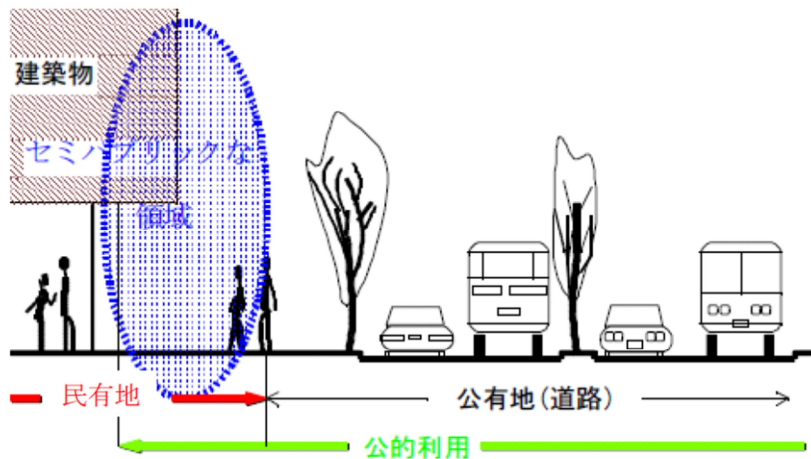
第2章 背景

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※を広げることが明記するとともに、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

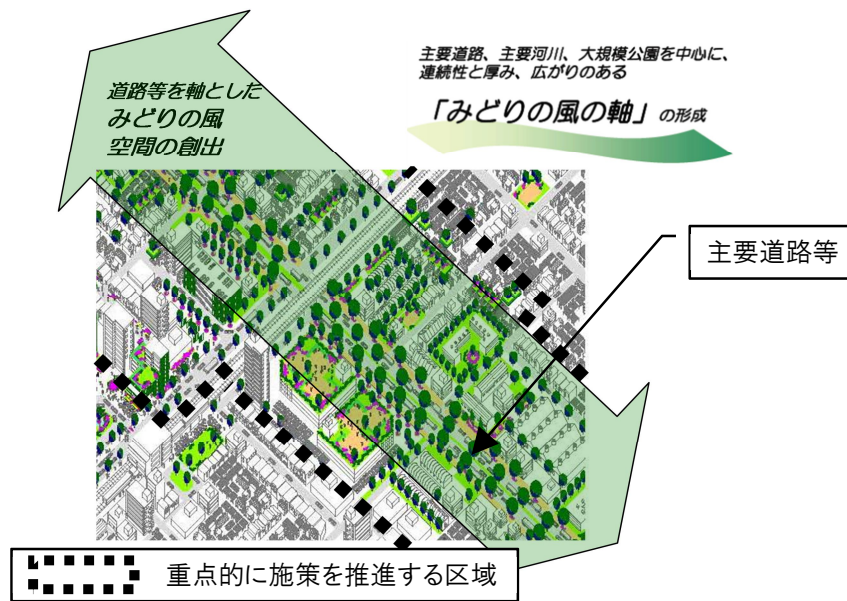
※「セミパブリック空間」

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

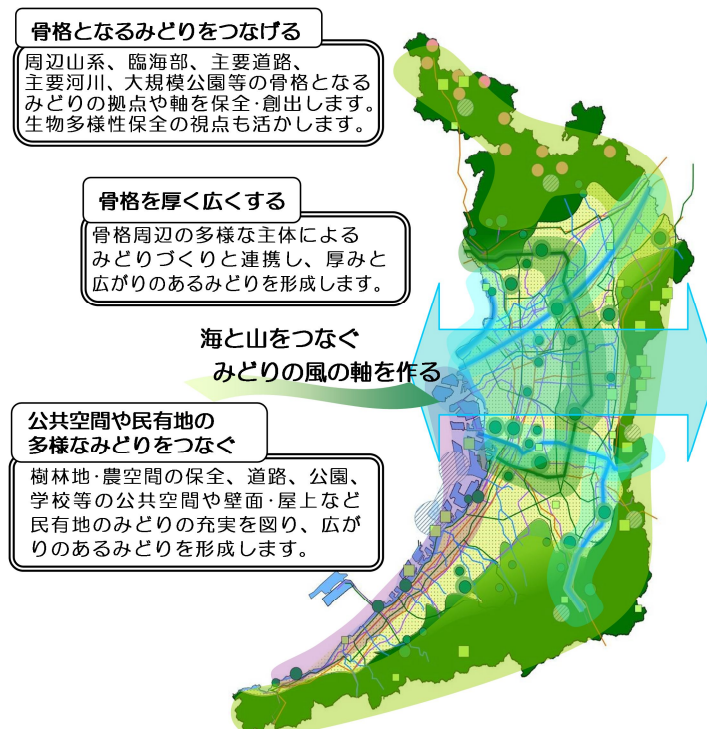
森林、樹林地、農地等の保全に努め、施設緑地の整備や生産緑地の指定をはじめ都市部の緑化等を進めることによって、緑地面積を確保し、府域面積の約 4 割以上の確保に寄ることができるよう努めます

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

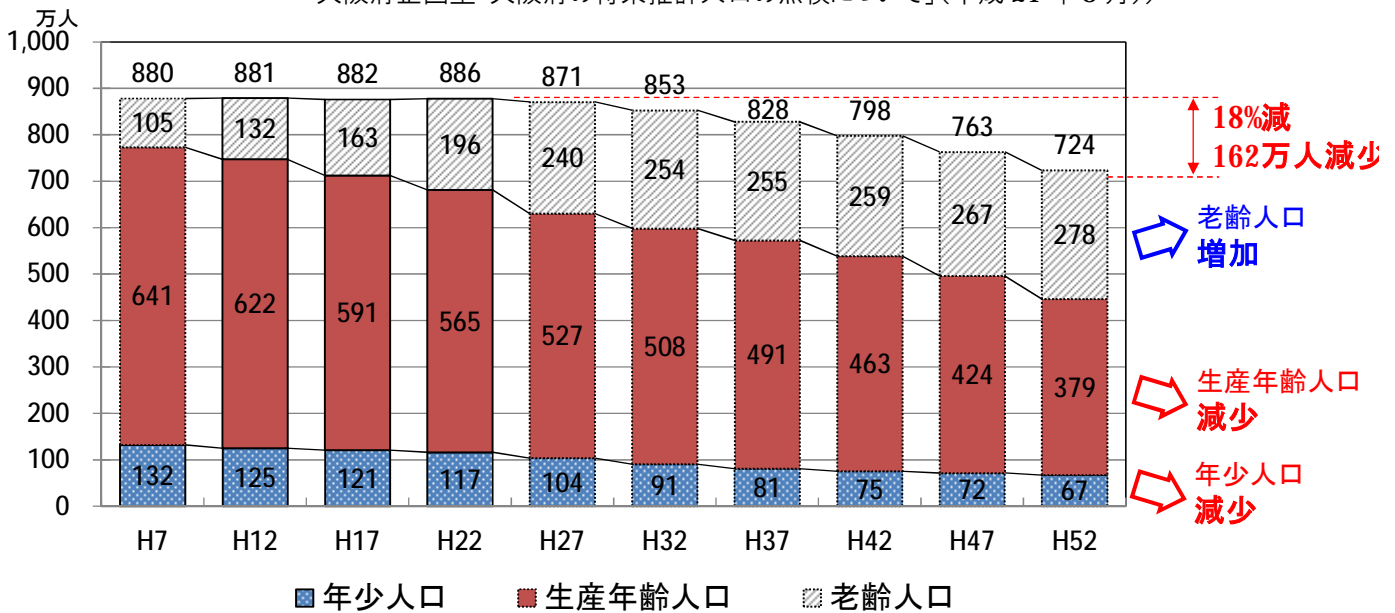
大阪府における人口動態は、平成52年には、現在より162万人、比率にして18%の人口が減少すると予測されています。

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。

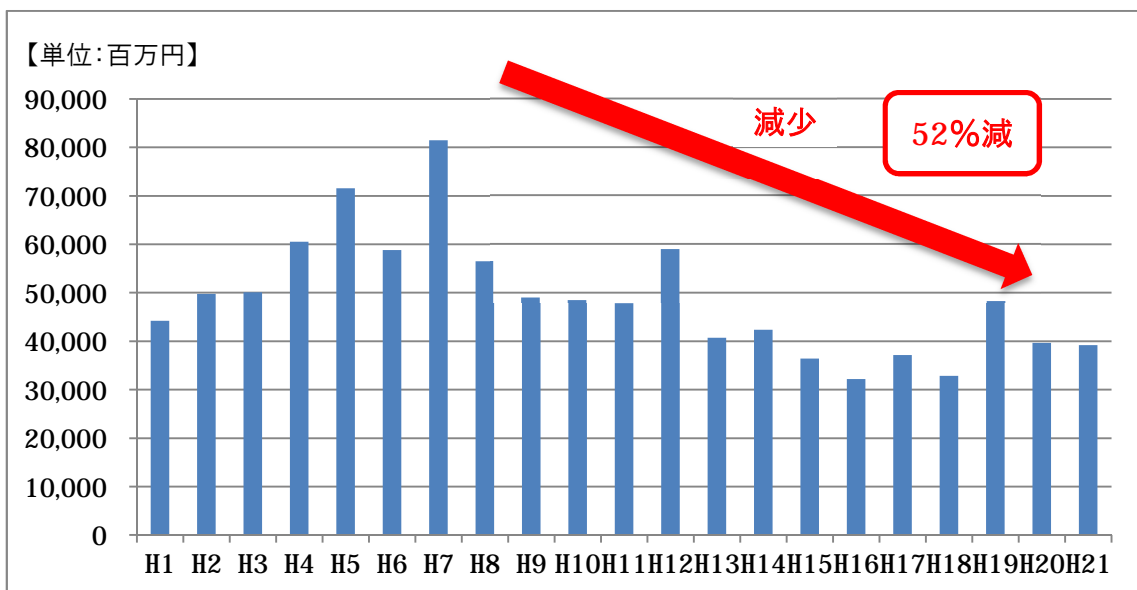
※H22までは総数に年齢不詳を含むため、3区分の合計とは一致しない。

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「変わらない価値」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



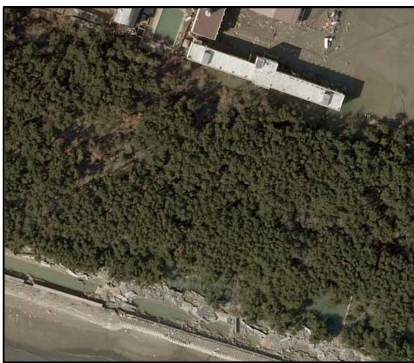
【宮城県関東地区】

◇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。

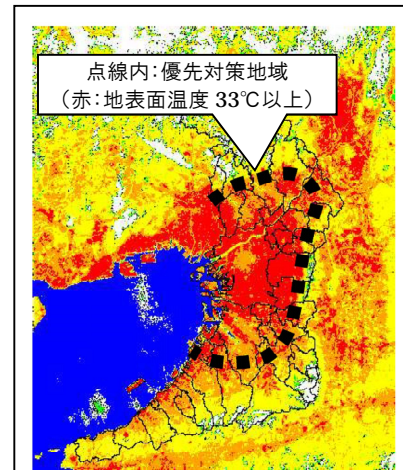
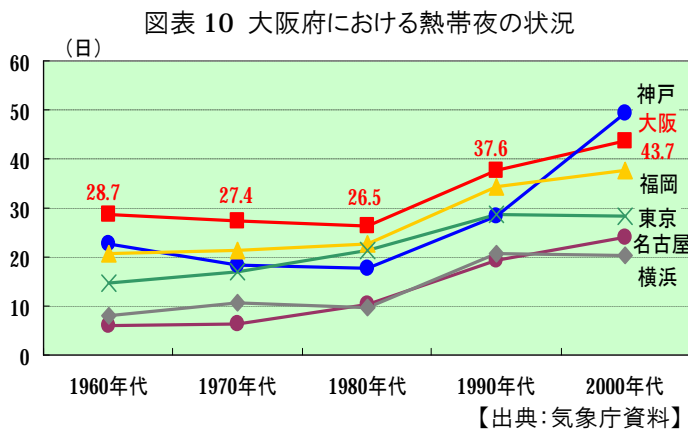
中でも、大阪府域の気温は 100 年間に 2.1℃上昇し、全国平均の 1.0℃を上回る速さで温暖化が進行しており、この差の 1.1℃はヒートアイランドの影響と考えられています。全国主要都市の真夏日数は大阪が最も多く、熱帯夜数も増加し、そのエリアも広がっています。

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。