

変 更 案

大 阪

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針

(都市計画区域マスタープラン)

平成24年 月

大阪府

— 目 次 —

第1章 都市計画区域マスタープランの概要

～都市計画区域マスタープランとは～

- 1 都市計画区域マスタープランの基本的事項・・・・・・・・・・ 1
- 2 大阪都市計画区域の概要・・・・・・・・・・ 3
- 3 都市づくりの将来像と基本方針・・・・・・・・・・ 3
- 4 都市計画に関する情報の共有化と点検・評価・改善・・・・・・・・ 9

第2章 都市計画区域の特徴

～大阪都市計画区域はこのような区域です～

- 1 「人口」からみた特徴・・・・・・・・・・ 11
- 2 「土地利用」からみた特徴・・・・・・・・・・ 13
- 3 「産業」からみた特徴・・・・・・・・・・ 15
- 4 「都市構造」からみた特徴・・・・・・・・・・ 17
- 5 「安全・安心」からみた特徴・・・・・・・・・・ 18

第3章 土地利用に関する方針

～よりよいまちを目指すために土地利用を誘導します～

- 3-1 区域区分（線引き）の決定に関する方針・・・・・・・・・・ 19
- 3-2 用途地域の指定の方針・・・・・・・・・・ 21
- 3-3 都市防災に関する方針・・・・・・・・・・ 23
- 3-4 その他土地利用に関する方針・・・・・・・・・・ 27

第4章 都市施設の整備及び市街地開発事業に関する方針

～真に必要な施設を整備します～

- 4-1 交通施設に関する方針・・・・・・・・・・ 28
- 4-2 下水道整備の方針・・・・・・・・・・ 33
- 4-3 河川整備の方針・・・・・・・・・・ 35
- 4-4 その他の都市施設の方針・・・・・・・・・・ 37
- 4-5 市街地開発事業に関する方針・・・・・・・・・・ 38
- 4-6 都市計画施設の見直しの方針・・・・・・・・・・ 40
- 4-7 住宅・住宅地の方針・・・・・・・・・・ 42

第5章 都市魅力の創造

～都市の魅力を高めます～

- 5-1 都市再生に関する方針・・・・・・・・・・ 45
- 5-2 都市環境に関する方針・・・・・・・・・・ 48
- 5-3 みどりの風を感じる大都市・大阪の実現・・・・・・・・ 52
- 5-4 都市景観に関する方針・・・・・・・・・・ 56

# 第1章 都市計画区域マスタープランの概要

## ～ 都市計画区域マスタープランとは ～

### 1 都市計画区域マスタープランの基本的事項

都市計画区域マスタープラン（以下、「本マスタープラン」といいます）は、都市計画法第6条の2に規定される「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」であり、大阪府国土利用計画（第四次）に適合させた上で、大阪都市計画区域（以下「本区域」といいます）における都市計画の基本的な方針等を定めるものです（図表1-1）。

#### （1）都市計画区域マスタープランの改定の背景

平成16年4月策定（平成18年2月一部改定）の本マスタープランの目標年次である平成22年を迎えたことや、平成18年に大阪府都市計画審議会から「成熟社会における大阪の都市づくりのあり方」について答申を受け、その答申を踏まえた内容とするため、改定を行うものです（詳細は「成熟社会における大阪の都市づくりのあり方（答申）」を参照ください）。

#### （2）都市計画区域マスタープランの意義

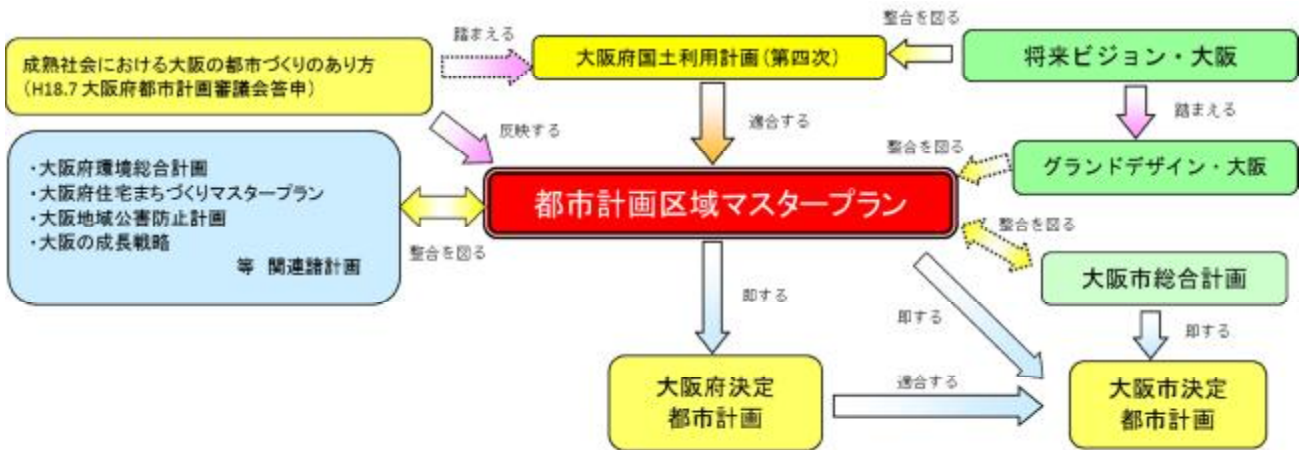
地方分権により、市が定める都市計画の決定権限は拡大されました。本マスタープランは、大阪府や市が定める都市計画や、市が都市計画等の指針として定める基本方針が即する内容としていることから都市計画を定める際の極めて重要な計画となります。

まちづくりの主体は市ですが、大阪府域は市街地が広範囲に連担し、一体的な都市空間を形成していることから、広域的な観点から土地利用計画等の方向性を示すことが重要となります（図表1-2）。

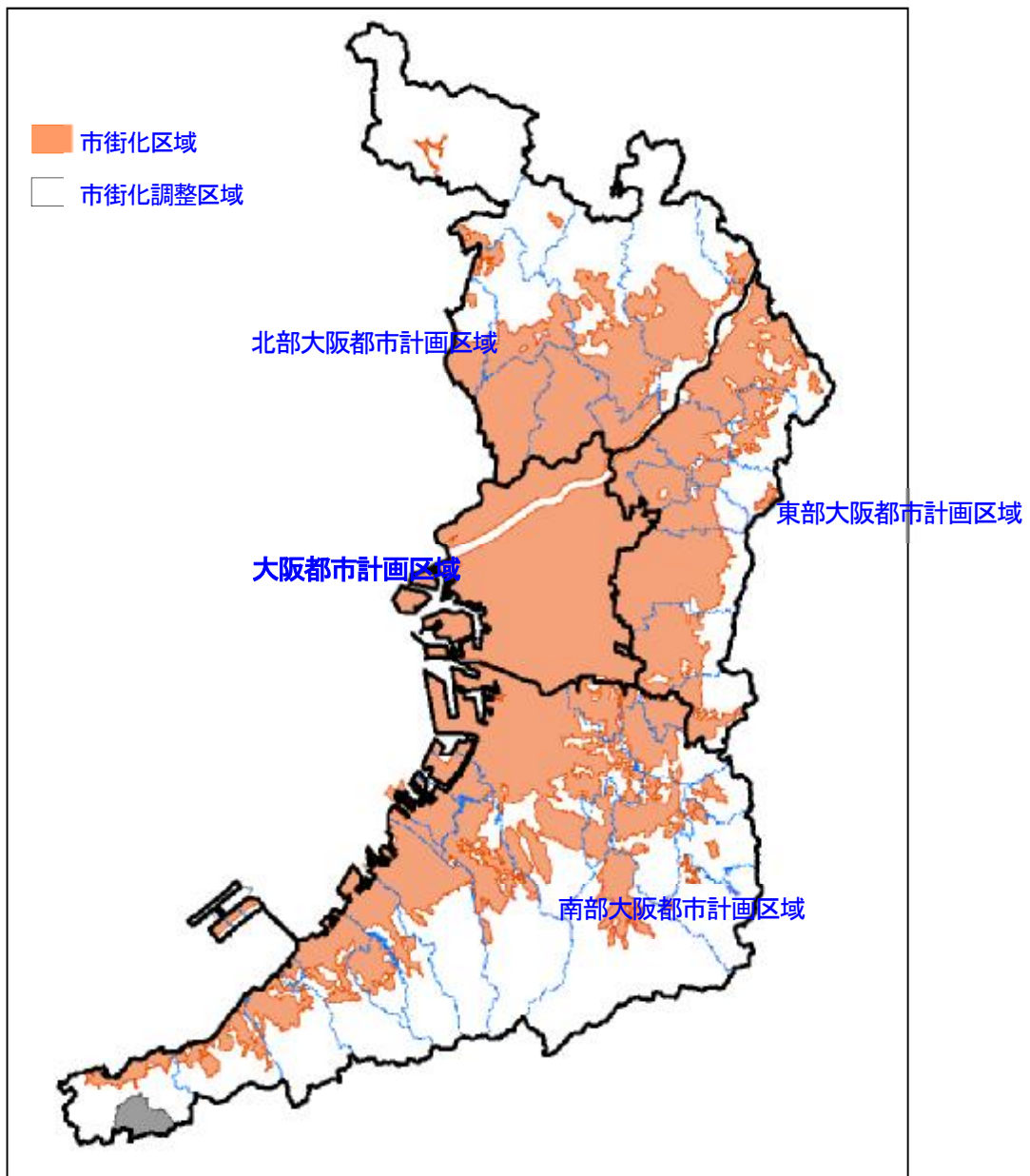
#### （3）都市計画区域マスタープランの見直し

都市計画区域が変更されたときや上位計画が改定されたとき、社会経済情勢が大きく変化し、その対応が必要となったときなどには、本マスタープランの見直しを行います。

図表1-1 都市計画区域マスタープランの位置づけ（他の諸計画等との関係）



図表 1-2 大阪府の都市計画区域



## 2 大阪都市計画区域の概要

### (1) 位置

本区域は、大阪平野の中心部にあって、西は大阪湾に面し、南北を神崎川・大和川に挟まれ、東は北河内地域や中河内地域と接しています。

### (2) 範囲

本区域の範囲は、大阪市の行政区域の全域（地先公有水面を含む）です。

### (3) 規模（平成 22年 10月 1日現在）

- 人口：約267 万人（大阪府全体の約 30%）
- 面積：約22,247 ha（大阪府域の約 12%）

（市街化区域面積：約21,145ha 本区域の約94%）

- 人口密度：約120 人/ha（市街化区域人口密度：約126人/ha）

### (4) 現況

本区域は、古くから市街化が進行しており、都心部の一部は、明治以前から既に高密度な土地利用がなされてきました。その後、工業化の波に乗って急速な発展を遂げ、それに伴う市域の拡張で、市街地が無秩序に拡大し、生活環境の悪化や環境汚染等、様々な都市問題が生じました。大正8年には、都市計画法や市街地建築物法等が公布され、計画的に都市建設を進める法制度の拡充が図られ、市による都市計画道路・公園等の都市基盤整備が進められました。加えて、建築線制度を活用した道路拡幅、市域拡張に併せて新たに編入する区域で行われた組合施行土地区画整理事業等、民間活力を活かした都市基盤整備も着々と進められました。

現在、埋立地及び河川敷の一部を除き、本区域全域が市街化しており、大阪都市圏の中核都市として、圏域全体の発展を牽引していくという役割を担っています。

## 3 都市づくりの将来像と基本方針

### (1) 大阪府国土利用計画（第四次）

大阪府国土利用計画（第四次）は、土地利用の観点から大阪の将来像を描いた上で、土地利用区分ごとのあるべき面積目標を定め、各個別施策を展開する際の指針となる計画であり、にぎわい・活力、環境・景観、安全・安心の観点から、「土地利用の将来像」を設定し、その実現に向け取り組むべき「基本方針」を示しています（図表1-3、詳細は「大阪府国土利用計画（第四次）」を参照ください）。

## **(2) グランドデザイン・大阪**

グランドデザイン・大阪は、2050年を目標とする大都市・大阪の魅力的な都市空間の姿を示すため、大阪府及び大阪市が協調してとりまとめた都市づくりの共通戦略です（図表1-4、図表1-5）。

世界の大都市圏に人口が集中している傾向をとらえ、創造的な人材を集め、新しい産業の創造やクリエイティブな活動を生み出す都市の基盤を備えるとともに、ストックとポテンシャルを活用し、圧倒的な魅力があり、住み、働き、楽しみたいと思える都市空間を創造することとしています（詳細は「グランドデザイン・大阪」を参照ください）。

## **(3) 都市づくりの将来像と基本方針**

本マスタープランでは、大阪府国土利用計画（第四次）の基本理念及びグランドデザイン・大阪の方向性を踏まえつつ、当計画の「土地利用の将来像」を「都市づくりの将来像」とし、「土地利用の基本方針」を「都市づくりの基本方針」と位置づけます（図表1-3）。

## **(4) 目標年次**

本マスタープランの目標年次は、平成32年（2020年）とします。

図表1-3 「大阪府国土利用計画（第四次）」に定める「土地の利用に関する基本構想」（一部抜粋）



出典：大阪府国土利用計画（第四次）

図表1-4 大都市・大阪の将来像

- **強い大都市・大阪 ～国際競争に打ち勝つ～**
  - ◆若者を中心に国内外から人々をひき寄せ、人口を集積
  - ◆広域インフラで都市圏を結合し、市場を拡大
- **便利で快適な大都市・大阪**
  - ◆利用者視点に立った利便性の高い交通システム
  - ◆自動車を抑制し、都心部を人に開放する、歩いて楽しい都市
- **多様な人材が集積する大都市・大阪**
  - ◆職・住・学など、多様な機能が混合する知的創造を支える都市
  - ◆大学や研究機関の集積と交流
- **都市魅力あふれる大都市・大阪**
  - ◆みどりや水辺など圧倒的な都市魅力と品格ある都市景観
  - ◆歴史・文化を身近に感じ、働き、学び、遊び、暮らせる都市
- **安全・安心な大都市・大阪**
  - ◆安全・安心で、首都機能をも代替し得る都市



図表 1-5 「ランドデザイン・大阪」の概要



短期	中期	長期
2015	2025	2050
(平成27年)	(平成37年)	(平成62年)

### みどりの風を感じる大都市・大阪の実現

都心から周辺山系へとつながるみどりの都市軸の形成

- 御堂筋のみどり化
- みどりの風促進区域の取組み強化

実感できるみどりの創出

- 大阪の玄関口におけるみどり創出（新大阪・大坂など）

親水空間の創造

- 水の回廊（舟運）による集客拡充
- 府域河川の親水性向上

※みどりの減災効果を活かし、災害に強いしなやかな都市構造を形成

## インフラ活用・整備

### 環状道路で通過交通を迂回処理

- 大阪都市再生環状道路の整備、活用
- 阪神高速道路環状線、都心部周辺平面道路などの活用
- 都心部の高速道路の地下化・撤去

### 都心部の公共交通網の充実

- LRT 導入（都市魅力の向上にも貢献）
- 終電延長、乗継ぎの利便性向上等

### 鉄道ネットワークの充実

- 関西国際空港との連絡強化  
（なにわ筋線、四つ橋線、新大阪連絡線等）
- 都心部の公共交通網充実  
（LRT、終電延長、乗継ぎの利便性向上等）
- 環状交通の重視  
（モノレール延伸等による地域間の連携）
- リニア中央新幹線の早期実現  
（東京～名古屋～大阪間の同時開業）

### インフラ運営の仕組みの転換

- 高速道路の一体的運営（ハイウェイ・オーソリティ）
- 鉄道の一体的運営、相互乗入れ
- 港湾管理一元化、機能強化
- 関空の充実・強化（経営統合・コンセッション）

### 安全・安心都市の実現に向けて

- 地震・津波や風水害などの被害最小化（減災対策）
- 防災拠点機能の充実、災害対応力の強化
- 首都機能のバックアップ、国土構造のデュアル化

### 環状道路の整備



### 鉄道ネットワークの充実





## 4 都市計画に関する情報の共有化と点検・評価・改善

### (1) 都市計画に関する情報の共有化

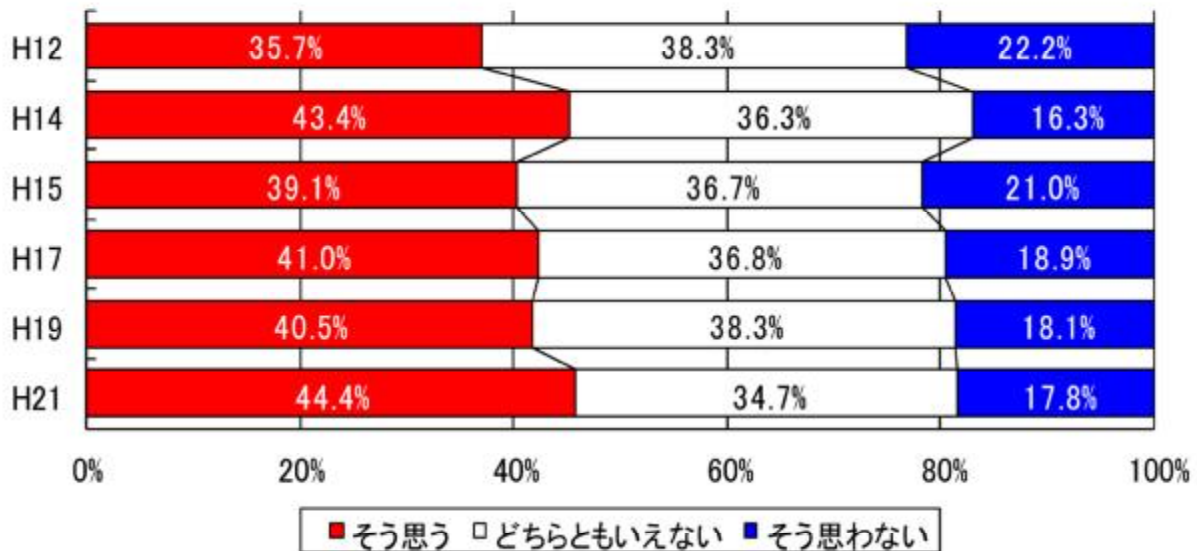
住民のまちづくりへの参加意識が徐々に高まっていることから（図表1-6）、今後、住民がまちづくりに関する意識をさらに深め、積極的にまちづくりに参加できるよう、都市計画の内容や都市計画に関する基礎調査の結果等の一部をホームページにおいて公開するなど、都市計画に関する情報の共有化を図ります。

### (2) 都市計画に関する基礎調査の実施と点検・評価・改善

概ね5年毎に、本マスタープランで定めた方針等の達成状況を点検・評価し、必要に応じて本マスタープランの改定を行います（図表1-7）。

なお、社会経済情勢の変化等を把握するため、都市計画に関する基礎調査として、土地利用の現況を継続的に調査・分析し、本マスタープランで定めた方針等の達成状況を客観的に検証出来るよう努めます（図表1-8）。

図表1-6 まちづくりに参加したいという府民の割合



出典：府民の意識と行動に関する世論調査

図表1-7 PDCAサイクルに基づく点検・評価及び改善の概念



図表1-8 都市計画に関する基礎調査項目例

定期的に行う調査項目	毎年モニタリングを行う調査項目
土地利用現況調査 道路現況調査 容積充足率に関する調査 緑地現況や市街化区域における緑被率に関する調査 近畿圏交通実態調査 (近畿圏パーソントリップ調査) 全国道路・街路交通情勢調査 (道路交通センサス) 等	土地利用区分別面積調査 鉄道駅勢圏や郊外住宅団地の人口・世帯数に関する調査 耐火建築物・準耐火建築物の建築状況に関する調査 農地転用状況に関する調査 鉄道駅の利用者数に関する調査 自動車保有台数に関する調査 等

## 第2章 都市計画区域の特徴

### ～ 大阪都市計画区域はこのような区域です ～

ここでは、本区域の特色を明らかにするため、「人口」、「土地利用」、「産業」、「都市構造」、「安全・安心」における特徴を整理しました。

#### 1 「人口」からみた特徴

##### (1) 定住人口の状況

本区域の人口は、昭和40年代から昭和50年代前半にかけて大きく減少した時期があり、その後も平成12年頃まで緩やかに減少傾向となっていました。

しかし、バブル期以降の大幅な地価の下落がそのままの水準で推移したことや、企業の土地資産の処分により遊休地が多く出現し、特に都心部において住宅地への用地転換が多く行われたことから、マンションを中心とする新規住宅が大量に供給されました。住宅供給に加え、都市の利便性等を背景とする都市居住ニーズの高まりもあり、平成12年を境として人口増加に転じました。しかし、将来人口は、平成32年には約7万人減少すると予測されています（図表2-1）。これは、高齢人口が約4万人増加するにもかかわらず、生産年齢人口（約15万人）と年少人口（約7万人）が減少するためです（図表2-2、図表2-3）。

##### (2) 交流人口の状況

本区域では、平成17年から平成22年に、流入人口が約12万人、流出人口が約1万人それぞれ減少していますが、依然として、都心における流入人口が、流出人口を大幅に上回っているため、4都市計画区域のなかで唯一、昼夜間人口比率1.00を大幅に上回っている状態が続いています（図表2-4）。

また、本区域では、大阪ミュージアムへの登録が184件あり（図表2-5）、観光客数も平成14年を除き、増加傾向を示しています（図表2-5）。

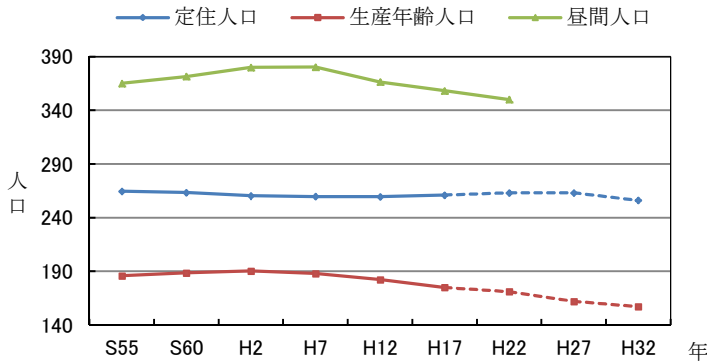
##### (3) 人口減少に伴う影響

将来、人口減少が生じた場合に、主に以下の2点が懸念されます。

- ・住宅や住宅地等の需要が減少し、市街地における空き家等の発生が予想されます。
- ・通勤・通学人口（定期券利用者）の減少に伴い、今後、現在の公共交通サービス水準を維持することが困難になることも予測されます。

図表 2-1 人口・世帯数の推移と将来予測

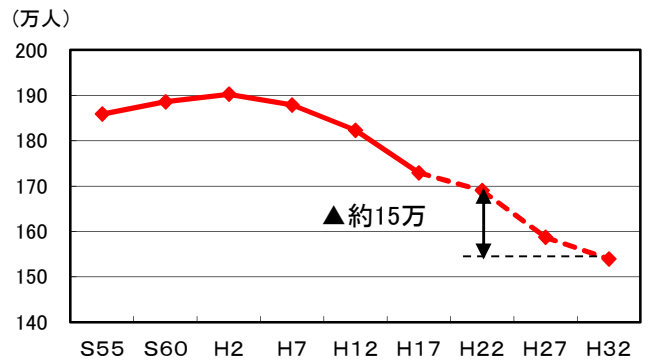
(大阪都市計画区域)



注) 「大阪府の将来推計人口の点検について (大阪府)」を基に、国立社会保障・人口問題研究所による市毎の推計を踏まえ、補正した予測値です。 出典：国勢調査 (総務省)

図表 2-2 生産年齢人口 (15~64 歳) の推移と将来予測

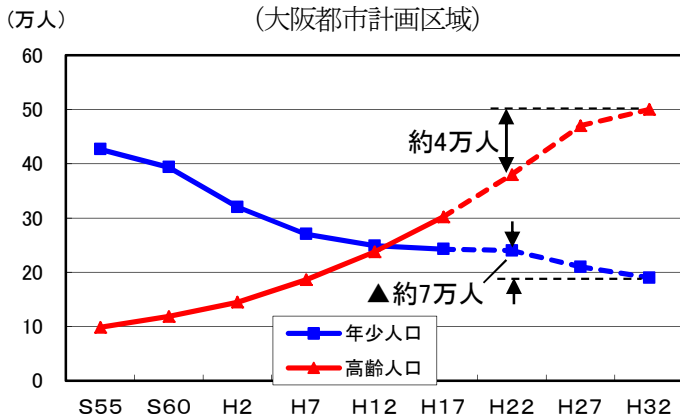
(大阪都市計画区域)



注) 「大阪府の将来推計人口の点検について (大阪府)」を基に、国立社会保障・人口問題研究所による市毎の推計を踏まえ、補正した予測値です。 出典：国勢調査 (総務省)

図表 2-3 高齢人口及び年少人口の推移と予測

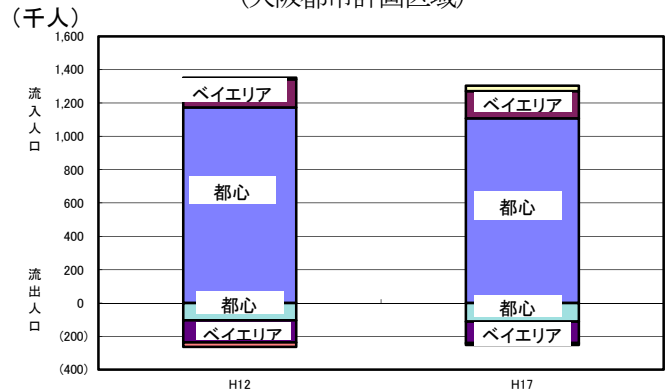
(大阪都市計画区域)



注) 「大阪府の将来推計人口の点検について (大阪府)」を基に、国立社会保障・人口問題研究所による市毎の推計を踏まえ、補正した予測値です。 出典：国勢調査 (総務省)、住民基本台帳要覧 (総務省 H21.3)

図表 2-4 流入・流出口の推移

(大阪都市計画区域)



注) 流入・流出口は、通勤・通学 (15 歳以上) です。 都心：現在の北・中央・西・福島・浪速・天王寺区 (6 区) ベイエリア：現在の此花・港・大正・住之江区 (4 区) 出典：国勢調査 (総務省)

図表 2-5 大阪ミュージアム登録件数 (H21.9 現在)

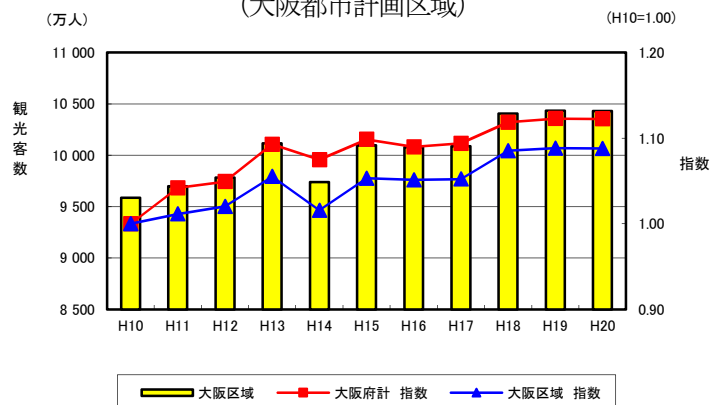
区 域	登録件数
大 阪	184
北部大阪	207
東部大阪	189
南部大阪	605
計	1,185

注) 広域 (2 市以上に跨るもの) の登録物 72 件は、所在地を基に各区域に計上しているため、合計は大阪ミュージアム登録件数 (1,166 件) と合致しません。

出典：大阪府

図表 2-6 観光客数の推移

(大阪都市計画区域)



出典：大阪府観光統計調査

## 2 「土地利用」からみた特徴

### (1) 商業業務等施設用地の状況

本区域では、平成10年から20年にかけて商業業務施設用地等が約130 ha増加しました(図表2-8)。大阪のにぎわい・活力の向上を図るため、計画的な配置を誘導し、本区域の均衡ある発展を図るため、おおむねJR大阪環状線により囲まれた都心地域及びその周辺の都市機能集積地をひとつの都心として再編・強化し、大阪の成長を牽引していくことが必要です。

### (2) 工業用地の状況

本区域では、平成10年から20年にかけて工業用地が約310 ha減少し、活力の低下が懸念されます(図表2-7)。

在来の臨海部(咲洲、舞洲、夢洲以外)では、従来の生産機能を中心とした役割の変化を踏まえ、地域の特性に応じて機能の向上・更新を図ります。

### (3) 住宅地の状況

本区域では、平成10年から20年にかけて住宅用地が約280 ha増加しました(図表2-8)。

一方で、JR大阪環状線外周部を中心に、戦前に形成され、戦災を免れた密集市街地が広く分布しています。

良質な住宅の供給や良好な住宅地の形成に向けた取組を進めるとともに、密集市街地については、住宅の建替えや耐震化、道路拡幅などを重点的に進め、防災性や住環境の向上を図ることが必要です。

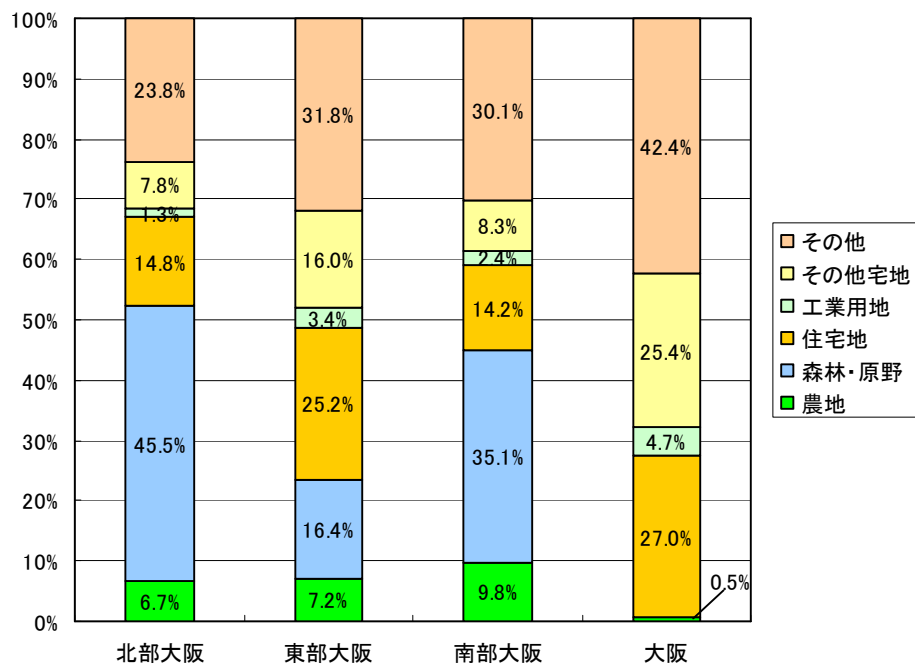
### (4) 農地等の状況

本区域は、新淀川、大和川の河川敷堤外地及び地先公有水面を除き、全域が市街化区域であるため、農地面積は区域全体の0.5%(115ha)となっています(図表2-7)。

また、本区域では、平成10年から20年にかけて農地が約30ha(約21%)減少しています(図表2-8)。

一方、農地を市民農園等として利用したいというニーズもありますが、生産緑地については運用上の課題や、農地を貸し付けた場合、相続税の納税猶予が適用されなくなるという税制上の課題があります。

図表 2-7 土地利用区分毎の面積の割合（平成 20 年）



出典：平成 21 年度版国土利用計画関係資料集（大阪府）

図表 2-8 平成 10 年と平成 20 年における土地利用区分毎の面積増減（大阪都市計画区域）

	H10	H20	差(ha)	増減率
住宅地	5,718	5,995	277	4.8%
	25.8%	26.6%		
工業用地	1,348	1,035	-313	-23.2%
	6.1%	4.6%		
商業業務施設用地等 (その他の宅地)	5,526	5,655	129	2.3%
	25.0%	25.1%		
農地	145	115	-30	-20.7%
	0.7%	0.5%		
道路	3,933	4,058	125	3.2%
	17.8%	18.0%		
その他 (運輸施設用地、低未利用地、 河川・水面等)	5,457	5,638	181	3.3%
	24.7%	25.1%		
区域面積	22,127	22,496		

注)上段：面積(ha) 下段：区域面積に占める割合

出典：平成 21 年度版国土利用計画関係資料集（大阪府）



### 3 「産業」からみた特徴

#### (1) 産業及び就業者の状況

本区域の事業所数は、平成13年から平成18年にかけて、約3万事業所が減少（平成13年比13%）しており、特に、卸売・小売業は約1万7千事業所、サービス業は約8千事業所、製造業は約7千事業所減少しています。本地区の事業所の4割以上が都心に集積しており、金融・保険業に至っては6割以上が都心に集積しています。平成13年から平成18年にかけて、都心では約1万2千事業所が減少しており、減少傾向は本区域全体とほぼ同様ですが、情報通信・運輸業が約2千事業所の増加（平成13年比75%）を示しています（図表2-9）。

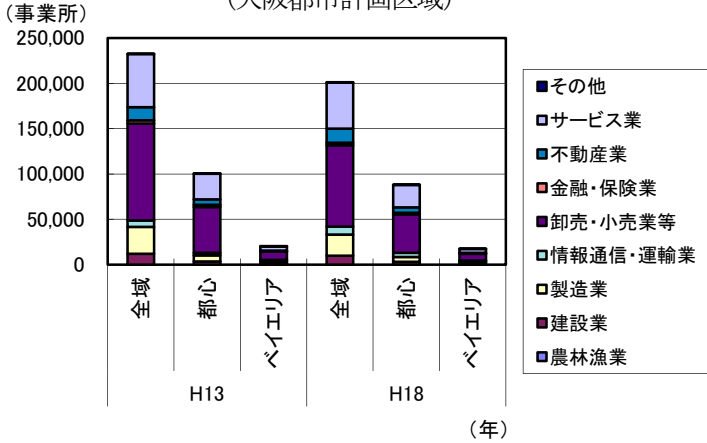
また、本区域の就業者数は、平成13年から平成18年に、約21万人（平成13年比9%）減少しており、特に、卸売・小売業等が約11万人減少している一方、情報通信・運輸業が約6万人増加しています。本地区の就業者数の半数以上が都心に集積しており、平成13年から平成18年にかけて、都心では約10万人減少しており、減少傾向は本区域全体とほぼ同様ですが、情報通信・運輸業が約7万人の増加（平成13年比91%）を示しています（図表2-10）。

今後、生産年齢人口の減少による労働力の低下をカバーするため、性別や年齢にかかわらず多様な労働力を確保することが必要です。

例えば、府域全体での、女性就業者について見ると、労働力人口に占める女性の割合は、増加傾向を示し、平成21年には約39%近くを占めています（図表2-11）。しかし、女性の就業希望者率は、30歳代前半から30歳代後半がピークとなっているのに対し、実際の就業率は、この世代が谷となり、子育て世代の就業希望が実現できていません（図表2-12）。

また、65歳以上の就業者は、高齢者雇用安定法に基づく雇用確保を図る企業の増加等もあり、就業者数は増加傾向にあるものの、高齢者の増加率がこれを大幅に上回っているため、高齢者全体に占める就業率は減少傾向です（図表2-13）。

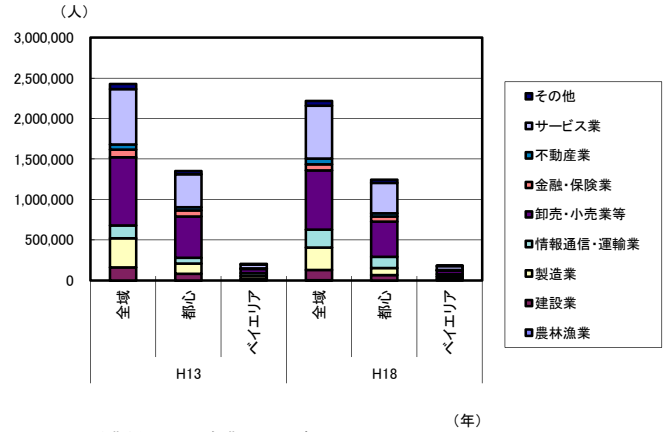
図表 2-9 業種別事業所数の推移  
(大阪都市計画区域)



注) 4人以上の従業員がいる事業所が対象です。

出典：事業所・企業統計調査（総務省）

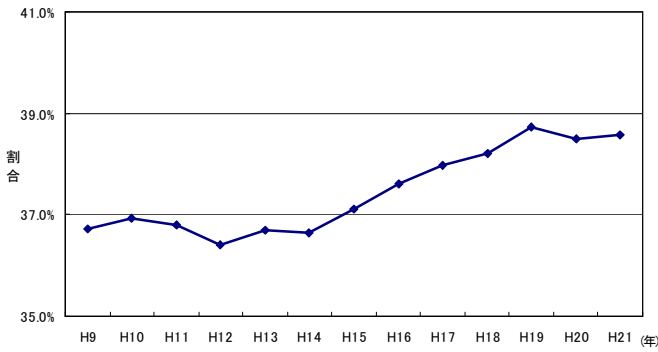
図表 2-10 業種別就業者数の推移  
(大阪都市計画区域)



注) 4人以上の従業員がいる事業所が対象です。

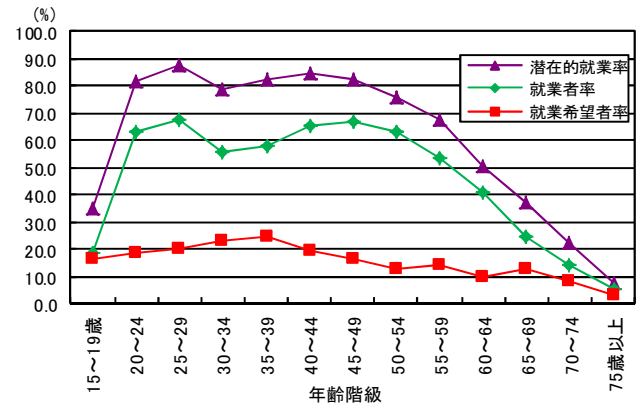
出典：事業所・企業統計調査（総務省）

図表 2-11 労働力人口に占める女性の割合（大阪府）



出典：労働力調査（総務省）

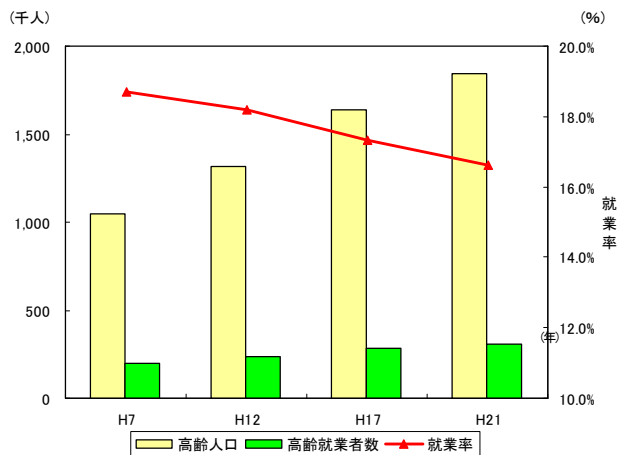
図表 2-12 年齢階層別 女性の潜在的就業率（大阪府）



注) 潜在的就業率 = (就業者数 + 就業希望者数) / 年齢階層別人口

出典：就業構造基本調査（H19）（総務省）、  
大阪府の男女共同参画の現状と施策（H22.3）

図表 2-13 65歳以上の就業者数と高齢人口の状況（大阪府）



出典：国勢調査（総務省）、大阪府統計年鑑

## 4 「都市構造」からみた特徴

### (1) 鉄道駅勢圏の状況

人の移動は、京阪神都市圏の広域から都心への移動が多く、広域的な中枢性を示しています（図2-14）。

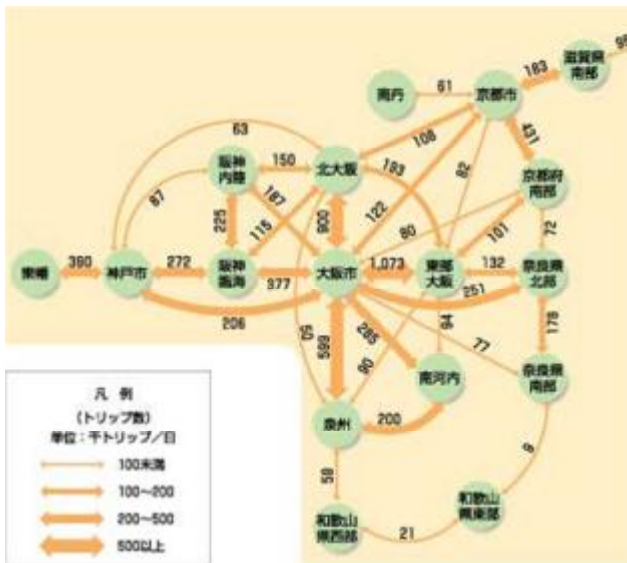
本区域には178箇所※で212の鉄道駅が存在しており、主要な鉄道駅周辺には日常生活を支える都市機能だけでなく、高次な都市機能（例えば、高等教育、高度医療、アミューズメント、文化・芸術等）が集積しており、拠点的形成しています。

※ JR大阪駅、阪急・阪神・地下鉄の梅田駅・東梅田駅・西梅田駅のように、鉄道駅がほぼ同一地点にある駅は、1箇所としています。また、阪堺電車の駅は含んでいません。

これらの拠点が公共交通を介して相互に機能補完しながら、「集約・連携型の都市構造」を形成しています。

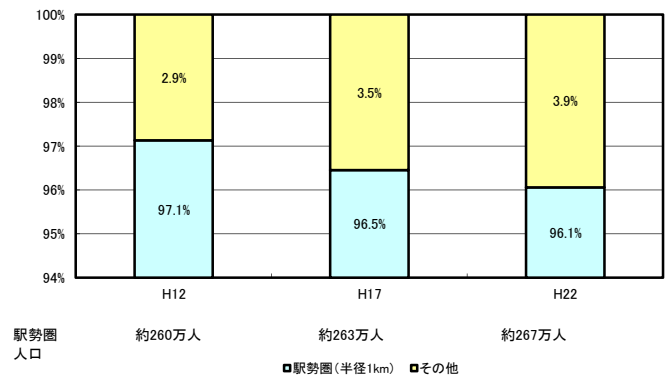
鉄道駅勢圏（半径1kmに含まれる町丁目）の人口は、本区域の人口の約95%以上を占めており、平成12年から平成22年にかけてはほぼ横ばいです（図表2-15）。なお、駅勢圏以外には、バス交通が比較的充実しています。

図表2-14 人の行動  
(大阪都市計画区域及び周辺)



出典：京阪神都市圏パーソントリップ調査（H12）

図表2-15 駅勢圏人口の状況  
(大阪都市計画区域)



出典：国勢調査（総務省）

## 5 「安全・安心」からみた特徴

### (1) 自然災害への対応

近年、各地において、大規模地震や記録的な豪雨等による、深刻な被害が多発しています。

今後 30 年以内に、高い確率で発生すると予測されている南海トラフ巨大地震や、上町断層等の活断層による大規模な直下型地震により、甚大な被害が発生するおそれがあります。「地震被害想定」によると、上町断層系や生駒断層系の地震では、本区域で約 27 万 7 千棟の全半壊建物の発生が想定されています。

また、本区域は、上町台地などの一部地域を除いて大部分が低地であり、大小の河川や長い海岸線を有するなど、大雨や洪水、高潮などの被害を受けやすい自然特性を有しています。こうした状況のもとで、本区域では、これまでも河道改修や防潮堤などの洪水・高潮対策、下水道幹線やポンプ場の整備などによる浸水対策など、総合的な治水対策が進められています。

また、東日本大震災の教訓を踏まえ、南海トラフ巨大地震による津波等に備え、避難場所の見直し、津波避難ビルの確保、情報伝達手段の確保、地下街等の浸水への対策や津波・高潮ステーション等を活用した啓発活動を進めることが必要です。

地震の揺れに対しては、道路・鉄道・上下水道等の都市施設の耐震化や住宅・建築物の不燃化・耐震化を図ります。しかし、これらハード整備のみで全てを防止することは困難な場合もあります。津波対策としては、津波からの素早い避難が最も重要かつ効果的です。このため、円滑な避難を促し、被害の軽減を図るためハザードマップを用いた住民参加による避難訓練の実施などを継続的に実施することも重要です。

### (2) 誰もが暮らしやすい生活環境の形成

公共交通機関の旅客施設および車両等、道路、路外駐車場、公園施設並びに建築物の移動の円滑化を図るため、バリアフリー空間の形成を進めています。

また、これまでの防犯活動だけでなく、見通しを確保した道路・公園等の整備により、防犯にも配慮したまちづくりを進めることが必要です。

## 第3章 土地利用に関する方針

### ～ よりよいまちを目指すために土地利用を誘導します ～

#### 3-1 区域区分（線引き）の決定に関する方針

##### 1 区域区分の有無

土地利用の適正な規制と誘導を図るため、引き続き、都市計画区域において市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」といいます）を適用します。

また、本区域は、近畿圏整備法に規定された既成都市区域であることから、都市計画法第7条第1項第1号ロの規定に基づき、区域区分を定めます。

##### 2 区域区分の役割

区域区分は、昭和45年の当初計画決定以降、6回にわたる一斉見直しを経て現在に至っています。この制度は、これまで約40年間にわたり、計画的な市街地整備に大きな役割を果たしてきたところです。

しかしながら、本格的な人口減少・超高齢社会を迎える中、人口密度の低下等、市街地拡散を招くこととなり、公共交通の非効率化、自動車交通の利用促進、都市施設の維持管理等の行政コストの増大、地域コミュニティの崩壊等、様々な問題を引き起こすことが懸念されます。本区域においても、これまでの右肩上がりの成長を前提とした社会が大きく変わろうとしており、それに対する適切な対応が求められています。

なお、本区域では、ほぼ全域が市街地化している状況から、新淀川、大和川の河川敷堤外地及び地先公有水面を除き市街化区域としています。

### 3 区域区分の考え方

#### (1) 人口

本区域における人口、世帯数及び産業の見通しと市街化の現況から、目標年次における市街化区域の規模を想定し、区域区分の変更について、適切な運用を図ります。

##### ① 目標年次におけるおおむねの人口及び産業の規模

本区域における概ねの人口及び産業の規模を次の通り想定します。

###### ・目標年次における概ねの人口

年次 区分	平成17年 (実績)	平成27年 (目標年次)
市街化区域内人口	2,629 千人	2,650 千人

注) 目標年次における数値は、大阪市総合計画(平成17年12月)における人口の見通しでの中位ケースを例に示しています。

###### ・目標年次における産業の規模

年次 区分	平成17年 (実績)	平成27年 (目標年次)
工業出荷額	41,488 億円	41,241 億円

注) 目標年次における数値は、工業用地の面積と工業出荷額との関係から算出したものです。

##### ② 目標年次における市街化区域の規模

本区域の市街化区域の規模を次の通りとします。

年次 区分	平成17年 (実績)	平成27年 (目標年次)
市街化区域面積	21,145 ha	21,150 ha

注) 目標年次における市街化区域面積は、市街化区域への編入を保留する区域の面積を含みません。

市街化区域の編入は、公有水面埋立法に基づく埋立免許によって、事業実施中及び事業が完了している区域について行うものとします。

## 3-2 用途地域の指定の方針

### 1 用途地域指定のあり方

#### (1) 基本的な考え方

用途地域は、その地域を性格付ける都市計画であり、その適切な運用を図ります。また、その他の地域地区等の都市計画を適切に併用することにより、都市づくりに係る政策課題の解決に向けた、より実効性の高いものとなることから、その積極的な活用を促進します。

#### (2) 見直しの方針

##### ① 戦略的な土地利用の誘導

産業振興、地球温暖化・ヒートアイランド対策、都市景観の向上、密集市街地の改善等の政策課題の解決に向けて、地域地区制度のほか地区計画制度等の活用を検討し、適切な土地利用を誘導します。

本区域では地区計画等の活用により土地の合理的かつ健全な高度利用を図ります。

特に、おおむねJR大阪環状線により囲まれた都心地域及び新大阪周辺地域については、建物用途や土地利用転換により特色ある商業・業務機能の集積を促進するなど、まちのにぎわいにも資する既存機能の更新・高度化を進めるとともに、土地の高度利用により創出される公共的空間等を活用しながら、美しく快適な都市空間の創出を図ります。

咲洲、夢洲、舞洲からなる新臨海部は、都心地域等の内陸部との役割分担や相互補完を図りながら、成長著しい南・東アジアとのビジネス交流・交易拠点の形成や、次世代産業等の研究・生産施設等の集積による産業・物流拠点の形成をめざすとともに、併せて学術研究や居住、文化、スポーツ・レクリエーション等の機能の充実を図ります。また、業務・商業機能等の高次な都市機能や高度化した物流機能等の効率的な集積を図ります。うめきたや咲洲等の都市再生緊急整備地域等に指定されている地域については、都市の活性化に資する商業・業務・文化機能の導入等により、都市再生を目的として都市再生特別地区を活用し、土地の高度利用を図ります。

##### ② 望ましい土地利用への誘導

用途地域の見直しに際しては、必要に応じて地域の実情に応じた容積率の見直しを検討し、適切な土地利用を誘導します。

第一種住居地域、近隣商業地域、準工業地域等の混合系用途地域については、土地利用転換の状況を考慮した上で、必要に応じて適切な用途地域への見直しを進めます。

また、本区域の周辺部を中心に、居住環境や生活利便性の向上に重点を置いたまちづくりを進めていく地域を住宅地とし、地域が持つ歴史、文化、水・緑等の自然や都市景観等の資源を活かして、住民・企業・まちづくり活動団体等と協働して魅力ある居住地づくりを行うとともに、密集市街地では、住環境や防災性の向上に向けた取組を進めます。

本区域内に存する住工混在地域では、工場の操業環境の確保と住環境の確保が重要であり、特別用途地区や地区計画等の活用により、共存を図ります。

当該市街地の将来像を踏まえ、望ましい土地利用への誘導や地域環境の維持・保全を図るため、必要に応じて特別用途地区や地区計画等を活用します。

### ③ 良好な地域環境の保全

大規模な土地利用転換等における開発などで、面的に良好な環境が創出されたゾーンについては、用途地域の見直しや地区計画等の指定により、適切な土地利用を保全します。

### ④ 用途地域境界の明確化

既定の用途地域境界が、道路、河川等の新設・改良により不明確になった場合や行政界に変更があった場合等には、境界の見直しを行います。

## (3) 用途地域の指定基準

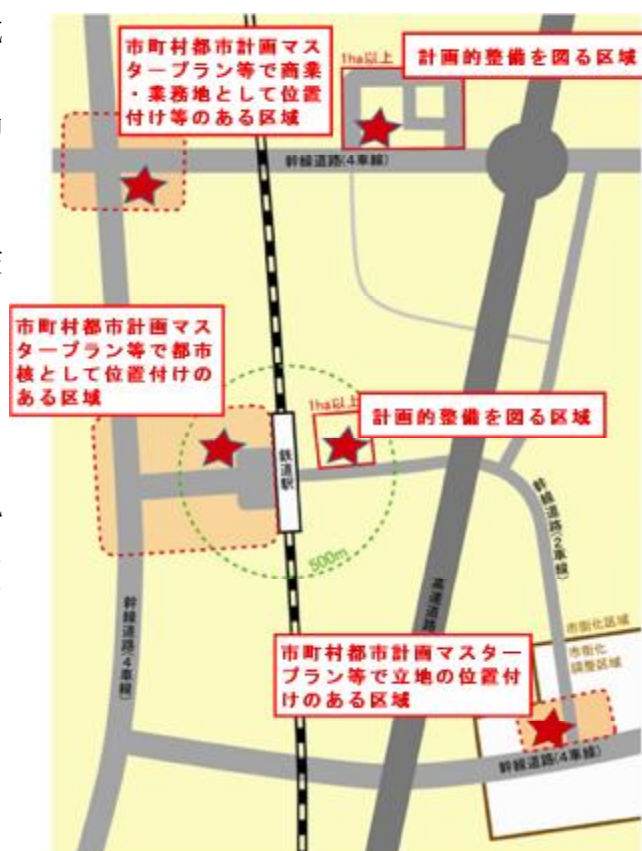
用途地域の指定については、基本的な考え方として別途「用途地域の指定基準」を定めています。なお、用途地域の見直しにあたっては、地域の課題解決等に応じて、行うものとしします。

## 2 大規模集客施設の立地

大阪府域は、比較的高密度な市街地が形成され、幹線道路・鉄道駅周辺等に一定のまとまりを有し、これらが相互に連携して集約的な都市構造を形成しています。

大規模集客施設は、商業、娯楽、文化、交流機能等の多様な機能を有し、地域の中心ともなり得る施設であることから、無秩序な立地により都市構造や周辺環境等へ悪影響を及ぼすことがないように、またその立地の効果が発揮されるよう、別途定める「大規模集客施設の適正立地に関する運用指針」に基づき、地域の実情に応じて適切な誘導を図ります（図表 3-2-1）。

図表 3-2-1 大規模集客施設の立地イメージ





### 3-3 都市防災に関する方針

#### 1 現状と課題

##### (1) 不燃化対策

本区域の市街化区域における防火・準防火地域の指定割合は平成23年4月現在で86.4%であり、工業・工業専用地域を除く市街地の全域で指定されています。都心の商業・業務地域及び周辺地域等に不燃化した建築物が集積していますが、その他の地域、特にJR 大阪環状線外周部を中心に、老朽化した木造住宅などが建て詰まった密集市街地が分布しており、大規模地震等により火災が発生した場合、大きな被害が予想されます（図表3-3-1）。

##### (2) 震災対策

本区域は、淀川・大和川河口の、大部分がいわゆる沖積層よりなる低地軟弱地盤上に全域が市街化しており、特に昼間人口が多く、商業・業務機能の集積が著しいことから、大規模な地震により大きな被害が発生する恐れがあります。「地震被害想定」によれば、上町断層帯地震時に本区域内において、約27万7千棟の全半壊建物の発生が想定されています（図表3-3-2）。

特に、<sup>きょうあい</sup>狭隘な道路に面して老朽化した木造住宅が密集している密集市街地においては、大規模な地震時の建物倒壊による道路閉塞の危険性が高く、避難や消火活動が困難になるおそれがあります。

また、本地区は交流人口が極めて多いことから、大規模震災時等における帰宅困難者対策を行う必要があります（「2-1「人口」から見た特徴」も参照ください）。

##### (3) 洪水対策

本区域における下水道の雨水対策整備率（概ね10年に1回の大雨でも浸水しないことを目標とした下水道整備が完了した区域の比率）は、平成24年3月末で79.5%となっており、浸水被害は大幅に減少しています。

しかし、集中豪雨の際に、一部の地域でなお浸水被害の発生がみられるほか、想定外の降雨が発生する可能性があることから、治水施設で防げない河川氾濫や浸水に対する総合的なリスク対策が必要です。

特に地下街や地下鉄などの地下空間への浸水は、人命に関わる深刻な被害につながる可能性が高く、多くの地下空間を抱える本区域においては、水害発生時における避難誘導體制の充実など、より一層の浸水対策の強化が必要です。

##### (4) 高潮・津波対策

本区域では、大阪高潮対策恒久計画に基づく高潮に対する防潮堤や水門等の高さ確保のための整備が完了しており、現在、これらの施設の耐震化を進めています。また、東日本大震災を教訓に、学校や公営住宅等の公共施設が市の「津波避難ビル」として指定されていますが、民間企業所有ビルも含めてさらなる津波避難ビルの確保が必要です。

しかし、近い将来、高い確率で発生すると考えられている南海トラフ巨大地震などにより襲来が予想される津波に対しては、施設による対応に限界があることから、被害を軽減するための情報伝達手段の確保や避難体制の確立とともに、逃げるまでの時間を稼ぐ水門等の遠隔操作化などが必要です。

さらに、平成23年3月の東日本大震災を教訓に、今後、施設計画を上回る津波の発生に備えるため、市等と連携し、総合的なリスク対策を行うことが必要です。

## 2 今後の方針

### (1) 不燃化対策

火災の未然防止及び被害軽減のため、防火管理体制及び消火活動体制を充実するとともに、都市の耐火性を高めるため建築物の不燃化促進に努めます。

また、都市防災不燃化促進事業に関連し、避難経路となる幹線道路沿道の防火地域の指定を行います。防火・準防火地域以外の区域についても、建築物の屋根等の防火性能を向上させるなど、本区域の全域について不燃化を促進します。

### (2) 震災対策

建築物の耐震化、避難地・避難路となる公園・道路等オープンスペースの確保及び整備、交通・通信や水・エネルギー等に関する都市の骨格的施設の耐震強化等を図るほか、東日本大震災の教訓を踏まえ、都市全体として地震に強い都市構造とするための方策を推進します。

さらに、市街地の特性からみて防災街区全体で災害発生の可能性が高い密集市街地のうち、整備改善の優先度の高い地区を中心に、行政と地域住民等が連携しながら、道路や公園等の整備、建築物の耐震化・不燃化の促進、<sup>きょうあい</sup>狭隘道路の解消、無電柱化の促進等により安全な市街地の形成を図ります（図表3-3-3）。

また、拠点駅等周辺における一時滞留スペースの確保等を図るとともに、セーフティロードの整備や代替輸送の確保、「むやみに移動を開始しない」という基本原則などの普及、啓発を進めるなどにより、帰宅困難者対策を促進します。

### (3) 洪水対策

平成22年6月に策定した「今後の治水対策の進め方」に基づき、人命を守ることを最優先することを基本理念として、「逃げる」「凌ぐ」「防ぐ」施策を効果的・効率的に組み合わせた治水対策に取り組みます。

「逃げる」施策では、洪水リスク表示図を基に地域での防災マップの作成や避難訓練の実施等、避難対策の確立を支援していきます。また、本区域においては、地下空間の利用が進んでいることを考慮し、市等と連携し、地下空間等の浸水危険性の周知や洪水発生時における避難誘導體制の充実など、地下街等の管理者や接続するビルの管理者と連携した浸水対策を促進し

ます。

「防ぐ」施策では、雨水の排除により低地盤地域の浸水を防止するため、寝屋川流域においては雨水幹線の整備やポンプ施設の増強等により下水道施設の充実を図るほか、地下河川等の治水対策を推進します。

「凌ぐ」施策では、河川氾濫や浸水が起こった場合にも被害が最小限となるまちづくりに向けた取組として、今後の土地利用のあり方等の検討を進め、耐水型都市づくりや雨水貯留等の流出抑制対策を推進します（「4-2下水道整備の方針」、「4-3河川整備の方針」も参照ください）。

#### （４）高潮・津波対策

本区域では、大阪高潮対策恒久計画に基づく高潮に対する防潮堤や水門等の高さ確保のための施設整備は完成しており、引き続き、これらの施設の耐震化を図るとともに津波対策として水門の遠隔操作化や防潮鉄扉の電動化等を進めていきます。また、これらの整備と合わせ、避難誘導を円滑に行うため、府域における津波浸水シミュレーションを行い、津波ハザードマップの整備および住民等への周知、情報伝達システムの整備、避難地・避難ビルの確保、地下空間への浸水対策等を進め、避難体制の確立を図ります。

図表 3-3-1 地震に伴う焼失棟数の予測

	上町断層帯地震A		上町断層帯地震B	
	平均風速	超過確率1%風速	平均風速	超過確率1%風速
大阪市	243	316	37	38
大阪市を除く府域	37,144	39,617	16,981	20,612
府全体計	37,387	39,933	17,018	20,650
	生駒断層帯地震		有馬高槻断層帯地震	
	平均風速	超過確率1%風速	平均風速	超過確率1%風速
大阪市	59	68	2	2
大阪市を除く府域	85,218	89,168	9,350	9,431
府全体計	85,277	89,236	9,352	9,433

注）本表では、大阪府自然災害総合対策委員会が平成18年に公表した大阪府域における被害想定において、最も影響が大きいと予測されている上町断層、生駒断層、有馬高槻断層のみを示しています。これ以外の地震にも注意が必要です。

出典：大阪府

図表 3-3-2 地震被害想定

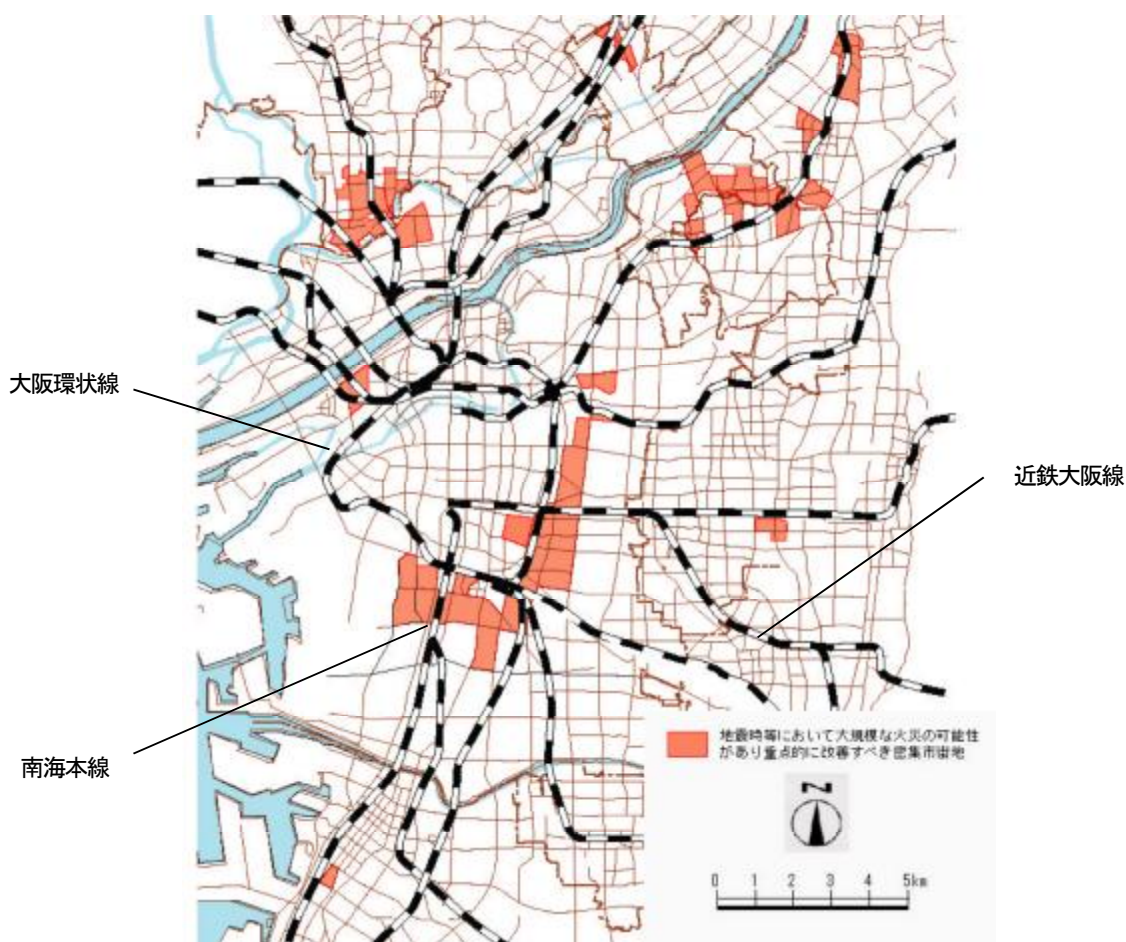
	上町新層地震A					
	全 層			半 層		
	不達	非不達	計	不達	非不達	計
大阪市	145,690	21,122	166,802	82,218	27,634	109,852
大阪市を除く 府域	193,691	12,093	195,774	188,706	30,897	219,603
府全体計	329,381	33,215	362,576	270,924	58,531	329,455

	上町新層地震B					
	全 層			半 層		
	不達	非不達	計	不達	非不達	計
大阪市	44,218	2,804	47,022	53,674	9,709	63,383
大阪市を除く 府域	160,652	11,548	172,200	127,384	22,128	149,476
府全体計	204,870	14,352	219,222	181,022	31,837	212,859

出典：大阪府

図表 3-3-3 重点密集市街地



出典：大阪府

<参考> 関連する計画

- ・大阪府防災都市づくり広域計画（H21.1） 等

### 3-4 その他土地利用に関する方針

#### 1 現状と課題

##### (1) 都市部に広がる農空間の保全・活用

本地区の農地面積は区域全体の0.5% (115ha) で (図表2-7) 、平成10年から20年にかけて農地が約30ha (約21%) 減少しています (図表2-8) 。また、生産緑地面積は区域全体の約88ha (約0.4%) で、平成10年から平成20年にかけて生産緑地は約13ha (約0.1%) 減少しています。今後も、農業者の高齢化や後継者不足等により、農地の減少が懸念されるため、若手農業者の育成等が必要です。

#### 2 今後の方針

##### (1) 都市部に広がる農空間の保全・活用

消費者に近い都市部の農地は、新鮮で安全・安心な農産物を供給する役割をはじめ、都市の貴重な緑地を提供し、生活に“うるおい”や“やすらぎ”をもたらすなど多面的な機能を発揮しています。このような都市部の農地の保全・活用について以下の取組を推進します。

「大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例」により、生産緑地を農空間保全地域として指定し、きめ細かな営農基盤の整備支援等を行います。また、市民農園などのレクリエーションの場や災害時の防災空間としての活用など都市部の農空間の保全・活用を進めます。

大阪産 (もん) の普及促進による生産拡大や直売所に対する栽培・技術面での指導など農業者への支援による担い手の育成・確保により都市部の農業振興を図ります。

都市部における“みどり”空間の確保のため、市町村と連携を図り、生産緑地の追加指定を進めます。