

大阪府における都市計画のあり方  
(答申)

平成28年2月

大阪府都市計画審議会



大阪府における都市計画のあり方（答申）

## 目 次

はじめに.....	1
1. 大阪の現状と課題.....	2
(1) 都市を取りまく社会状況の変化.....	2
① 日本全体の人口減少と世界人口の急増.....	2
② 家族形態の多様化とライフスタイルの変化.....	2
③ 自然災害の激甚化・広域化.....	3
④ 市町村への権限移譲.....	3
⑤ 国際競争力の強化と活力の維持・向上に向けた新たな法制度.....	3
(2) 大阪の強み・長所.....	4
① 関西全体で先進国一国に匹敵する人口・経済規模.....	4
② 世界標準のインフラ.....	4
③ 環境・新エネルギー産業の集積.....	4
④ 健康・医療研究機関の集積.....	4
⑤ 高い技術を持つものづくり中小企業の集積.....	4
⑥ 豊富な歴史・文化等の観光資源.....	5
⑦ 都市と自然との近接性.....	5
(3) 大阪の弱み・短所.....	5
① 海外とのアクセス性の悪さ.....	5
② 環状道路の整備の遅れ.....	5
③ 外国人の受入環境水準の低さ.....	6
④ 産業構造転換の遅れ.....	6
⑤ 企業本社及び工場の流出.....	6
⑥ 自然災害に対する脆弱性.....	6
⑦ 都市におけるみどり不足.....	7
⑧ 女性の就業率の低さ.....	7

2. 大阪の都市づくりの基本目標.....	8
(1) 国際競争に打ち勝つ強い大阪の形成.....	8
① 国際的なビジネス環境を備えた都市の形成.....	8
② 国内外の人を呼び込む都市魅力の創造.....	8
(2) 安全・安心で生き生きと暮らせる大阪の実現.....	9
① 産業・暮らしを支える都市環境の整備.....	9
② 安全・安心を確保する都市づくりの推進.....	9
(3) 多様な魅力と風格のある大阪の創造.....	10
① 既成市街地の再生と活性化.....	10
② 地域資源を活かした質の高い都市づくりの推進.....	10
3. 大阪の都市構造と今後の都市づくりの基本的な考え方.....	11
(1) 大阪の都市構造上の特徴.....	11
① 自然環境.....	11
② 土地利用・市街地.....	11
③ 都市機能.....	11
④ 人の動き.....	11
(2) 今後の都市づくりの基本的な考え方.....	12
① 大阪都市圏の都市構造.....	13
② 高次都市機能ネットワーク型の都市構造.....	14
③ 広域生活圏の都市構造.....	15
4. 大阪の都市づくりの方向性.....	16
(1) 大阪にふさわしいネットワーク型都市構造の強化.....	16
① 大阪都市圏の成長を支える都市基盤の強化.....	16
② 立地特性、土地利用状況を踏まえた都市づくり.....	16
③ 都市活動を支える安全・安心な都市の構築.....	18
④ 魅力と風格のある都市空間の創造.....	19
(2) 都市マネジメントの推進.....	19
① 大阪都市圏を見据えた都市づくりの推進.....	20
② 広域的な都市づくりの推進と市町村支援の強化.....	20
③ エリアマネジメントの推進.....	20
おわりに.....	21

## はじめに

平成 18 年（2006 年）7 月に本審議会より大阪府知事へ「成熟社会における大阪の都市づくりのあり方」の答申がなされてから概ね 10 年が経過し、この間、都市を取りまく社会状況も大きく変化してきた。

平成 20 年（2008 年）より日本の総人口が減少に転じ、大阪府でも平成 24 年（2012 年）より人口減少局面に入り、人口減少・少子化とあわせ、大都市部では、今後の急速な高齢化への対応が急務となっている。

一方、世界人口は平成 62 年（2050 年）までに約 96 億人まで増加すると予測されており、また、訪日外国人数は近年急増しており、長期的な趨勢として着実に定着させていくことが、国際競争が激化する中、都市間競争を勝ち抜くための重要な鍵となる。

さらに、平成 23 年（2011 年）3 月の東日本大震災等、これまで経験したことのない甚大な被害をもたらす自然災害が発生し、大阪においても南海トラフ巨大地震や上町断層帯地震の発生、気候変動による災害リスクの増大が危惧されている。

こうした中、コンパクト＋ネットワークをキーワードに、「多様性（ダイバーシティ）」、「連携（コネクティビティ）」、「災害への粘り強くしなやかな対応（レジリエンス）」の 3 つを基本理念とする『国土のグランドデザイン 2050』が策定され、三大都市圏においてはリニア中央新幹線の整備によるスーパー・メガリージョンの形成が、地方都市では、小さな拠点と高次地方都市連合の形成が方向性として示された。

また、都市再生特別措置法の改正により立地適正化計画制度が創設され、「対流促進型国土」の形成を国土づくりの目標とした国土形成計画が策定されるなど、コンパクトシティの推進に向けた枠組みが整備されつつある。

一方で、大阪は都心から郊外まで放射状に延びる鉄道沿線を中心に連続して広がる市街地に都市機能が集積した一体の都市を形成している。国において、大都市戦略が策定され、新たな「公共交通指向型まちづくり」の推進等の方向性が示されたが、大阪特有の都市構造に必ずしも対応するものではない。

このような課題認識のもと、これまでの都市づくりにおいて蓄積された都市のストックを活かしながら、国際競争、防災、環境、都市魅力等の多様な視点で、大阪の特性を踏まえた新たな都市づくりのあり方を示す。

## 1. 大阪の現状と課題

### (1) 都市を取りまく社会状況の変化

#### ① 日本全体の人口減少と世界人口の急増

日本の総人口は平成 20 年(2008 年)をピークに減少に転じている。また、大阪府でも平成 24 年(2012 年)に人口減少局面に入ったと考えられ、平成 52 年(2040 年)には、ピーク時より 137 万人減少し 750 万人になると予測されている。

加えて、大都市においては、人口総数の減少や少子化だけではなく、今後、高齢者の急増が予測されている。また、大阪府においても、平成 26 年(2014 年)に千早赤阪村が過疎地域に指定された。今後、高齢化への対応、生産年齢人口の減少に伴う労働力不足や需要減少への対応が必要であり、これからの都市づくりに大きな影響を及ぼすと考えられる。

一方で、平成 26 年(2014 年)に約 72 億人の世界人口は、新興国の更なる成長等により今後も増え続け、平成 62 年(2050 年)には、約 96 億人に達すると予測されている。また、平成 26 年(2014 年)の訪日外国人数が 1,300 万人を超え、この 10 年で倍増している。国際競争が激化する中、今後の都市間競争を勝ち抜くためには、こうしたグローバルな交流人口の増加を定着させ、成長につなげることが重要となる。

#### ② 家族形態の多様化とライフスタイルの変化

これまで、世帯の 3 割以上を占めていた夫婦と子供の核家族世帯が減少し、単独世帯やひとり親世帯が増加するなど、家族形態が多様化している。

スマートフォンやタブレットが急速に普及し、インターネットの人口普及率が 8 割を超えるなど、ICT の進化により情報収集、コミュニケーション、買い物等のあり方が大きく変化している。また、個人宅配の増加により、物流にも大きな影響を与えている。

平成 22 年(2010 年)のパーソントリップ調査結果によると、移動割合は地域内が低く、地域間が高くなり、また、トリップあたりの移動時間も長くなっており、人の移動が広域化していると考えられる。また、「若者の車離れ」と言われて久しいが、男性の 20~50 歳代の自動車分担率が大きく減少するなど、移動手段にも変化が見られる。

このように、近年ライフスタイルや生活の価値観が大きく変化しており、都市に対するニーズも今後より多様化していくと考えられる。

### ③ 自然災害の激甚化・広域化

平成 23 年（2011 年）の東日本大震災では、これまでの想定を超える規模の地震・津波により大規模な被害が発生し、復旧・復興が長期化している。近年、集中豪雨等による水害・土砂災害が多数発生しており、平成 26 年（2014 年）の広島豪雨では、大規模な土砂災害が発生し、平成 27 年（2015 年）の関東・東北豪雨では、鬼怒川をはじめ多数の河川が氾濫するなど、都市部にも大きな被害をもたらした。

これらの大規模な災害に対して、災害発生前の取組により被害や復興の速度に差が出ており、事前の備えがより重要になっている。

### ④ 市町村への権限移譲

「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」により、平成 23 年（2011 年）に市の都市計画の決定に係る知事との協議が同意を要しない協議となり、平成 24 年（2012 年）に用途地域の権限が三大都市圏においても市町村に移譲され、区域区分の権限が指定都市へ移譲された。

権限移譲の進展により、市町村の役割が増大する一方で、市町村の税収の落ち込みや職員数の減少等により、都市づくりの取組にも地域差が出てきている。

### ⑤ 国際競争力の強化と活力の維持・向上に向けた新たな法制度

産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るため、平成 25 年（2013 年）に「国家戦略特別区域法」が制定され、大阪府においても健康・医療分野における国際的イノベーション拠点の形成、先端的な医薬品・医療機器等の研究開発・事業化の推進等に向けた取組が進んでいる。

また、人口減少・少子高齢化を背景に、持続可能な都市の実現に向け、平成 24 年（2012 年）には、「都市の低炭素化の促進に関する法律」が制定され、平成 26 年（2014 年）には、「都市再生特別措置法」の改正による立地適正化計画制度が創設されるなど、コンパクトシティを推進するための法整備が進んでいる。



## (2) 大阪の強み・長所

### ① 関西全体で先進国一國に匹敵する人口・経済規模

関西の域内人口は約 2,000 万人で、オランダの人口を上回り、オーストラリアに匹敵する規模であり、同じく域内総生産(GRP)は約 7,900 億ドルで、オランダの国内総生産 (GDP) に匹敵する。

このように、大阪は先進国一國に並ぶ人口・経済規模を有する関西の中心に位置している。

### ② 世界標準のインフラ

わが国初の完全 24 時間空港である関西国際空港と国際コンテナ戦略港湾に指定されている阪神港等の世界標準のインフラを備えている。

また、都心を中心に放射状に延びる鉄道網が整備されており、大阪市の駅密度は日本一高く、世界の大都市と比べても高密度な鉄道網を有している。

### ③ 環境・新エネルギー産業の集積

大阪・関西には、リチウムイオン電池や太陽電池の生産拠点が多数立地しており、国内生産における関西のシェアは、リチウムイオン電池で 61.3%、太陽電池で 59.6%を占めている。また、世界シェアにおいても、それぞれ 12.7%、7.4%を占めている。

### ④ 健康・医療研究機関の集積

大阪・関西には、医薬品や医療機器分野の研究機関や企業が集積しており、関西で、国内における医薬製造品出荷額の約 25% (大阪で約 9%) を占め、国内医薬品企業の拠点のうち関西に立地する割合は約 27%に上る。

また、次世代のがん治療法である BNCT (ホウ素中性子捕捉療法) については、大阪・関西の研究が世界をリードしている。

### ⑤ 高い技術を持つものづくり中小企業の集積

大阪には、繊維・衣服、機械金属、生活用品等の幅広い業種にわたる多様な地場産業が集積しており、約 30 万の中小企業が立地している。

その中には、世界・国内でトップシェアの企業や高精度な加工等、世界有数の技術力をもつ企業が多い。

### ⑥ 豊富な歴史・文化等の観光資源

大阪の都心には、「水の都」を象徴する都市景観、ユニバーサル・スタジオ・ジャパンをはじめとするエンターテインメント施設があり、他の地域においても、百舌鳥・古市古墳群等の歴史・文化資源、多彩な食文化等の豊かな観光資源を有している。

また、関西には、京都・奈良をはじめとする世界遺産が多数あり、国宝の約 6 割、重要文化財の約 5 割が関西に所在しており、身近にこれらの歴史・文化資源に触れることができる。

### ⑦ 都市と自然との近接性

大阪は、都心からおおよそ 30km 圏で北摂山系、金剛生駒山系を包含し、和泉葛城山系にも到達するなど、都心と山林が近接しており、近隣府県から大阪湾まで、自然豊かな淀川、大和川が市街地を流れており、都市部にいながら自然に身近に触れることができる。

また、府域の森林面積は 57,910ha、農地面積は 13,560ha であり、これらで府域面積の 37.6%を占めている。

## (3) 大阪の弱み・短所

### ① 海外とのアクセス性の悪さ

関西国際空港の国際線の就航都市数（73 都市）は、LCC を中心に増加傾向にあるものの、世界の主要な空港と比べて少なく、国内の就航都市数（14 都市）も、仁川空港（28 都市）や成田空港（17 都市）に比べて少なくネットワークが十分ではない。さらに、都心から関西国際空港への鉄道所要時間が世界の主要な空港と比べ長く、アクセス性に課題がある。

また、阪神港に寄港する欧米の基幹航路の便数は年々減少し、西日本諸港の貨物が釜山港を経由するなど、東アジア主要港と比べハブ（拠点）機能が相対的に低下している。

### ② 環状道路の整備の遅れ

近畿圏の環状道路の整備率は約 68%であり、パリ（約 87%）、ロンドン（100%）、北京（100%）等の世界の大都市と比べて低く、交通・物流面で非効率な構造になっている。

また、首都圏の環状道路が東京オリンピックの開催を控え、平成 32 年（2020 年）までにおおよそ 9 割が整備される見通しであるのに対し、近畿圏の環状道路は整備に向けた動きが遅れている。

### ③ 外国人の受入環境水準の低さ

近年、大阪を訪れる外国人観光客が急増しているが、各地域が多様な観光資源を持つものの、それらが点在しており、移動手段や受入環境が十分ではなく、大阪が持つ観光都市としてのポテンシャルを十分に活かしきれていない。

さらに、国際的な認定・認証を受けた教育・医療機関や英語が通じる日用品店舗等が少なく、大阪で働く外国人とその家族が快適に暮らせる生活環境整備が十分ではない。

### ④ 産業構造転換の遅れ

1980年代、首都機能や本社機能が集中する東京には、金融・保険、不動産、情報通信、広告等の産業が集積し、サービス産業で稼ぐ構造へ転換したが、大阪のサービス産業の県内総生産成長寄与度は全国平均並みであった。

2000年代に入り、サービス産業は引き続き東京に集積し、愛知県では、自動車産業を中心とする製造業が拡大したが、大阪では、製造業が停滞したままであり、製造業の県内総生産成長寄与度は全国平均を下回り、地位低下に拍車がかかった。

大阪はかつて卸売業と製造業を両輪に府外や海外へモノを販売することで成長してきたが、成長産業への転換の遅れが経済成長停滞の一因となっている。

### ⑤ 企業本社及び工場の流出

企業の本社機能は、東京圏及び近隣府県へ長期流出が続いており、特に金融・保険業では、東京集中が進んでいる。また、工場等制限法の立地規制等により、工場の近隣府県や海外への移転が進んだ。平成14年（2002年）に同法が廃止され、近年は工場立地の回復の動きもみられるが、大阪府内の工業用地面積は減少傾向が続いており、産業用地が不足している。

### ⑥ 自然災害に対する脆弱性

平成7年（1995年）に発生した阪神・淡路大震災では、建物倒壊や火災の発生により多数の死傷者が発生したが、大阪府内の「地震時等に著しく危険な密集市街地」は2,248haと全国で最大規模であり、安全性に課題のある建物が多く残っている。

また、南海トラフ地震の30年以内の発生確率は約70%とされており、南海トラフ巨大地震が発生した場合には、最大で死者数約13万人、建物被害棟数約18万棟という甚大な被害が想定されている。

さらに、海面や河川よりも低い土地に人口・資産が集中し、都心を中心に地下街や地下鉄が発達しており、大規模な高潮や豪雨に対するリスクが高い。

#### ⑦ 都市におけるみどり不足

大阪府の人口一人当たり都市公園面積は5.3㎡/人で全国最下位であり、ロンドン(25.3㎡/人)、パリ(11.6㎡/人)、ニューヨーク(18.6㎡/人)等の世界の大都市の半分以下である。

また、都心における大規模な公園・緑地も東京や世界の大都市と比べて少ない。

#### ⑧ 女性の就業率の低さ

生産年齢人口の減少による労働力人口の減少が見込まれる中、20-59歳女性の就業率は全国45位と低水準のままであり、特に子育て世代の女性の労働力率の低下が顕著である。

## 2. 大阪の都市づくりの基本目標

人口減少・少子高齢化の進展による都市活力の低下を防ぐだけでなく、都市間競争に打ち勝つ魅力あふれる都市づくりと生活者の多様な暮らしを支える都市づくりをともに進める必要がある。

そのためには、これまでの都市づくりで蓄積された良質なストックや豊富な歴史・文化資源等の大阪の特長を活かした都市づくりを進めていかなければならない。

また、産・公・民・学が連携し、都市の国際競争力の強化、府民や来訪者の安全・安心の確保、環境負荷が少なく、多様な魅力を備えた都市として大阪を再構築する必要がある。

このため、今後の大阪の都市づくりの基本目標を次の通り定める。

### (1) 国際競争に打ち勝つ強い大阪の形成

#### ① 国際的なビジネス環境を備えた都市の形成

都市の競争力を高めるため、成長産業である環境・新エネルギー産業や健康・医療研究機関の集積をより促進し、イノベーションを先導する企業や人材等呼び込むとともに、世界有数の高い技術を持つものづくり企業や多様な地場産業の集積を活かし、付加価値の高い技術・製品を生み出す都市づくりを進める。

また、国際企業や外国人高度専門人材の受け入れ拡大を図るためには、案内（サイン）の多言語化や視覚記号（ピクトグラム）の活用等により、大阪で働く外国人とその家族が快適に暮らせる生活環境整備を図る。

さらに、関西国際空港の国際・国内ネットワークの強化とアクセシビリティの向上による人流の拡大や阪神港の機能強化と環状道路等のネットワーク強化による物流の拡大により、アジアの活力を取り込み、日本の成長を牽引する大阪都市圏の形成を促進する。

#### ② 国内外の人を呼び込む都市魅力の創造

都市のみどりは、美しい都市景観の形成、うるおいのある空間の創出、防災性の向上等に資するだけでなく、大規模なみどり空間は、新たな交流をもたらし、都市の魅力を高める重要な要素となる。

これらのみどりは行政主導による都市公園整備だけでなく、産・公・民・学が連携した取組により、主要駅や道路沿道等、民有地も含めた人が多く集まる空間において、来訪者や生活者が実感できる豊かなみどりとして形成していく。

また、近隣府県と連携し、大阪の各地域が持つ歴史・文化施設やエ

ンターテイメント施設等の多様な観光資源と京都・奈良をはじめとした世界遺産等の観光資源を活かして、国内外の人を呼び込んでいく。

## (2) 安全・安心で生き生きと暮らせる大阪の実現

### ① 産業・暮らしを支える都市環境の整備

近年、大阪府景気動向指数は上昇傾向にあり、失業率の改善、求人倍率の上昇等、雇用が回復傾向にあるものの、工場等の府外への流出傾向は続いており、幹線道路沿道等の既存ストックを活用し、計画的な産業立地を誘導するとともに雇用の場を創出していく。

あわせて、住工混在等による操業環境の悪化や古くなった工場機能の高度化への対応、物流を支える環状道路等のネットワーク強化等、産業基盤の環境整備に取り組む。

また、今後、生産年齢人口の減少による労働力人口の減少が見込まれる中、都市のユニバーサルデザイン化を促進し、子育て支援機能を充実させるなど、誰もが安心して働き、子育てできる環境を整えることで、女性や高齢者等が働きやすくなる。女性や高齢者の就労が進むことで、多様な人材を確保するとともに、社会に多様な価値観を築き、都市の活力を育んでいくことが可能となる。

そのため、鉄道駅周辺等における生活支援機能の充実を図っていくとともに、大阪が有する公共交通網を活かし、誰もが移動しやすくなるようにネットワークを強化していく。

### ② 安全・安心を確保する都市づくりの推進

東日本大震災では、これまでの想定を超える地震・津波により甚大な被害が発生したが、様々な自然災害をすべて防ぐことは困難であり、減災の考えに基づき、ハード対策とソフト対策を適切に組み合わせ、産・公・民・学の連携により巨大災害に対する都市の防災機能を強化していく。

また、広域災害が発生した場合、その被害の起こり方によって、大阪は支援をする場合（応援）もあれば支援を受ける場合（受援）もある。それぞれの場合に応じて必要となる広域緊急交通路や広域防災拠点等を想定し、代替性の確保（リダンダンシー）等の観点から、これらの機能を強化していく。

さらに、自然災害だけではなく、都市に内在する様々なリスクに対し、危機管理・交通安全・防犯対策等の他の施策と連携した都市空間の整備を進めていく。

### (3) 多様な魅力と風格のある大阪の創造

#### ① 既成市街地の再生と活性化

都市を再生し、新たな人や投資を呼び込むためには、大規模なニュータウンや駅前再開発等、これまでの都市づくりで蓄積されたストックを活かし、産・公・民・学の多様な主体の参画のもと、地域の歴史・文化を継承しつつ、新たな時代に応じた価値を付加することで、住み続けたい、訪れたいと思える都市としての魅力と風格を高めていく。

郊外住宅地では、その地域特性を活かした再生を進め、周辺の都市機能とのアクセス性を高めることで居住魅力を向上させていく。また、集落地では、地域の自然や文化等の特性を維持・活用しながら、都市部とのアクセス性を高めることで、低密で豊かな暮らしを実現する。

これらの取組を進め、多様な暮らし方に対応することで、都市圏の魅力を高めていく。

#### ② 地域資源を活かした質の高い都市づくりの推進

各地域が、水・みどりや歴史・文化等の地域固有の資源を活かし、質の高い都市機能を持つことで、多様な人が訪れ、多様な世帯が住まう都市を形成していく。

この際、広域連携の視点が重要な、医療、教育、文化等の高度な都市機能については、近隣自治体と連携した取組を進める。

また、地域固有の都市機能や自然環境を維持・向上していくためには、施設や空間の整備にとどまらず、その維持・管理・運営を一体的に進める必要があり、これらに関わる多様な主体が参画できる仕組みづくりと主体の育成を図る。

さらに、都市の低炭素化やエネルギー効率の向上により、世界トップクラスの環境性能を備えた都市として、都市の魅力と風格を高めていく。

### 3. 大阪の都市構造と今後の都市づくりの基本的な考え方

これまでの都市づくりを継承しつつ、都市の成熟化に対応した大阪にふさわしい都市づくりを進めるため、大阪が有する都市構造の特徴を捉え、都市づくりの基本目標を実現するための方向性を示していく必要がある。

#### (1) 大阪の都市構造上の特徴

##### ① 自然環境

大阪は都心から概ね 30km 圏で、北摂・金剛生駒・和泉葛城の山系に到達し、その中を自然豊かな淀川・大和川が流れており、世界の大都市の中でもこれほど都心と自然が近接した構造はまれである。

都市づくりにおいて、これらの自然を取り入れ、近隣府県と共有することで広域的な都市圏を形成している。

##### ② 土地利用・市街地

大阪府域のほぼ全域が都市計画区域に指定（99%）されており、都心から放射状に延びる鉄道沿線等に市街地が連担しており、府域を超えて一体的な都市を形成している。

また、都心から概ね 40km 圏というコンパクトなエリアに人口が集中し、市街化区域のほぼ全域が人口集中地区（96%）となっている。さらに、鉄道駅から半径 1km 圏に人口の 7 割以上が集まっており、高密度な都市を形成している。

##### ③ 都市機能

都心だけではなく、主要な鉄道駅周辺や幹線道路沿道には、地域医療支援病院や大規模商業施設、地域特性を持つ多様な歴史・文化資源等が立地し、これらの多様な都市機能が鉄道・幹線道路等によりネットワークされた都市を形成している。

##### ④ 人の動き

パーソントリップ調査結果によると、8 割以上の市町村において大阪市への通勤割合が 20%を超え、大阪都心を中心に、隣接府県の一部を含む一体の圏域を示す人の動きが見られる。

また、休日の自由トリップでは、約 8 割の市町村において、域外のトリップが 40%を超え、隣接または近接した複数の市町村で形成される一定の圏域が重なり合い切れ目なく連担していることを示す人の動きが見られる。



## (2) 今後の都市づくりの基本的な考え方

大阪はこれまでの都市づくりにより、多様な都市機能の集積と鉄道・幹線道路等のネットワークを形成することで、各圏域が相互依存することができ、利用者が必要に応じて都市機能を選択できる都市構造を形成している。一方、鉄道駅等を中心とした市街地は都心からその周辺、郊外まで、それぞれが明確な境界なく連担している。

都市間競争が激化する中、国際競争に打ち勝つ強い大阪を形成するには、近隣府県を含む広域的な都市圏を想定して、健康・医療研究等の拠点を形成し、歴史・文化資源等の良質なストックを活かし、府県を超えて連携することで、より質の高い都市づくりを進めていくべきである。

また、安全・安心で生き生きと暮らせる大阪を実現し、多様な魅力と風格のある大阪を創造するには、これまでの都市づくりで蓄積された多様な都市機能やサービスを活かす、“都市の成熟化に対応した都市づくり”を進めるべきである。

これまでの都市の拡大を前提とした都市づくりでは、人口増加時の開発圧が鉄道駅等を中心に広がり、また効率性を重視したことから、鉄道駅等の拠点を中心に固定した圏域を設定し、その圏域内に必要な都市機能を集積させる考えを基本としてきた。

都市の成熟化により一定の都市基盤と都市機能が確保される一方で、特定の場所にかかわらず空き地、空き家の発生が危惧される中、都市の質の向上がより求められる。また、多様な都市機能を維持していくためには、その機能を利用する一定の人口規模が必要となる。そのためには、地域毎に進めるコンパクトなまちづくりだけでなく、生活者の多様なニーズに応じた都市機能を整え、そのアクセス性を高めることで、森林や農地を含めた都市圏の魅力を高めていく都市づくりへ転換する必要がある。

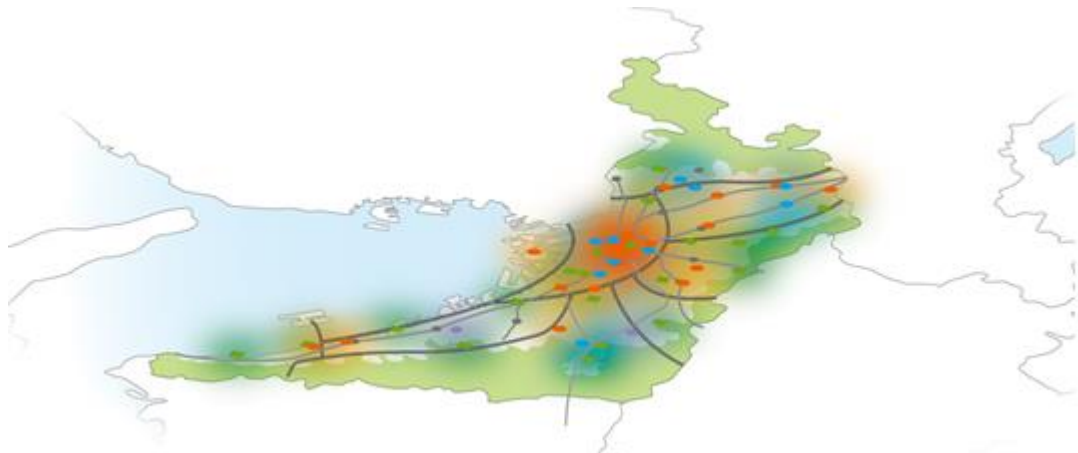
このため、今後は、行政界や都市計画区域を超えた、より広域的な都市圏において、民間の取組を活かしながら、次の3層の都市構造を意識したネットワーク性の高い都市づくりを進める。



## ② 高次都市機能ネットワーク型の都市構造

大阪には、特定機能病院や博物館・美術館等の大規模な文化施設等の高次な都市機能が鉄道駅や幹線道路沿道を中心に立地しており、都心やこれらの多様で高次な都市機能が、鉄道や道路によりネットワークされた都市構造を有している。

これらの既存ストックを活かし、アクセス性を高めることで、概ね1時間圏で多様な都市機能を選択できるより質の高い都市づくりを進めることができる。



### 【高次都市機能の例】

- ・特定機能病院
- ・大規模公園、広域防災拠点
- ・大規模文化施設(博物館、美術館等)
- ・大学、研究機関
- など

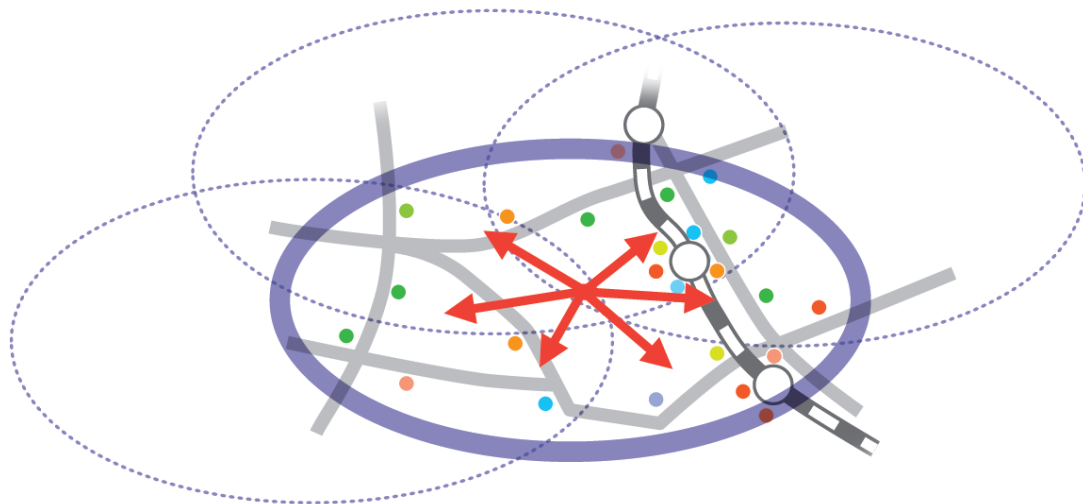
### 【高次都市機能に関する施策等】

- ・都心へのアクセス、連携強化
- ・都市再生緊急整備地域
- ・広域防災拠点整備
- など

### ③ 広域生活圏の都市構造

大阪は都心から郊外まで概ね連続した市街地を形成しており、総合病院や中央図書館等の教育・文化施設、大規模なショッピングセンター、保健所等の官公庁施設等の中核市レベルの都市機能に、鉄道・バス等の公共交通によりアクセス可能な都市構造を有している。

鉄道駅が有する集客性、シンボル性を活かし、「交通の拠点」、「商業の中核」、「地域の交流の場」としての機能充実を図りつつ、鉄道駅等の拠点を中心とした圏域における都市機能の集約配置だけではなく、それぞれの都市機能へのアクセス性を重視することにより、生活者の多様なニーズに対応したネットワーク型の都市づくりを進めることができる。



#### 【広域生活圏で考える都市機能の例】

- ・総合病院
- ・教育・文化施設  
（中央図書館、文化ホール等）
- ・ショッピングセンター
- ・官公庁  
（保健所、消防署、ハローワーク等）
- ・都市基幹公園 など

#### 【広域生活圏で考える施策等】

- ・地域交通(バスネット等)
- ・地域公的施設の最適利用
- ・都市計画マスタープラン など

#### 4. 大阪の都市づくりの方向性

都市づくりの基本目標の実現に向けて、都市づくりの基本的な考え方で示した3層の都市構造に応じて、道路・鉄道等の都市基盤、立地特性、安全・安心、都市の魅力の観点から大阪にふさわしいネットワークをより重視した都市づくりを進めることが重要である。

あわせて、大阪が持つ多様な都市機能を維持・向上していくためには、その機能を利用する一定の人口規模が必要となり、多様な主体と連携し、施設や空間、自然環境等を維持・管理・運営する都市マネジメントを推進していく必要がある。

##### (1) 大阪にふさわしいネットワーク型都市構造の強化

###### ① 大阪都市圏の成長を支える都市基盤の強化

近年の景気動向の上昇や来阪外国人数の増加を着実なものとし、国内外からヒト・モノ・カネが集まり、大阪都市圏の成長をけん引していくためには、関西国際空港や阪神港をはじめとする大阪が持つ都市インフラのポテンシャルを十二分に発揮できるよう都市基盤を強化していく必要がある。

そのため、公共交通ストックを活かし、関西国際空港や新大阪駅等へのアクセス性の向上と、周辺都市や府内における地域間の連携強化を図る。また、環状道路の整備等により物流ネットワークを強化していく。さらに、リニア中央新幹線等の整備による国土構造の変化を見据え、広域的なネットワークを強化させていく。

###### ② 立地特性、土地利用状況を踏まえた都市づくり

各地域がそれぞれの資源や特性を活かし多様性を育み、ネットワークを強化していくことで大阪全体の魅力を高めていくことができる。そのためには、現在の土地利用状況を踏まえつつ、都心部やベイエリア等、その立地特性を活かした都市づくりとネットワークの強化を進めることが必要である。

なお、市街化調整区域においては、優れた自然環境や農空間等を維持・保全し、今後、進展が予想される人口減少・超高齢化を踏まえ、原則、新たな住宅系市街地の拡大は抑制すべきである。ただし、幹線道路沿道等では、そのポテンシャルを活かし、農的土地利用に配慮しつつ、産業立地を誘導することで、近隣地域の雇用を確保し、必要な都市機能を充実させていく。

これらの限られた民間投資の機会を捉えて、民間開発とあわせた生活支援機能の充実とネットワークの強化、実感できるみどりの創出等、

地域の課題を解決していく視点が重要である。

こうした視点に立ち、産・公・民・学が連携した都市づくりを進め、各地域が持つ都市機能へのアクセス性を高めることで、都心に過度に依存することなく多様な都市機能を楽しむ都市を形成していく。

### (都心部)

国際的なビジネス環境の整備、高度な都市機能の集積、豊かなみどり空間の創出、コンサートホール等のエンターテインメント機能の充実等により、国内外の人や企業を惹きつける国際都市としての魅力の向上を図る。また、土地の高度利用とあわせて、みどり空間の整備を促進するなど、大阪全体の成長を牽引していく都市づくりを進める。

あわせて、大規模な災害が発生した際にも、人命を守り、都市機能を維持するため、地下街や超高層ビルの安全対策を進め、帰宅困難者の発生にも対応できる防災性能を地域全体で高めていく。

### (一般市街地)

建築物の耐震化や市街地の不燃化を促進するとともに、密集市街地を防災性の向上とあわせて、鉄道駅への近接性を活かした居住魅力の高いまちへ再生するとともに、再開発ビルを、医療・福祉・子育て等の多様なニーズに対応したまちの一部へと再生するなど、既成市街地の再生により、都心にも自然にも近く、多様な暮らしを選択できる都市を形成していく。

郊外住宅地では、豊かな居住環境、自然との近接性等の特性を活かし、都心では得られない多様な価値を付加することで、定住魅力を高めていく。

集落地では、集落地内の空き家や集落地に隣接または近接した空き地等の低未利用地を利活用することで、集落地機能を維持し、地域を活性化する取組を計画的に行う。そのためには、各地域が創意工夫により土地利用計画制度を柔軟に活用することが重要である。

### (ベイエリア)

災害時の避難体制や避難ビルの確保等により津波や高潮に対する安全性を高め、海域と陸域の一体性や親水空間としての適切な利用に配慮した都市づくりを進める。

都心に近接したエリアでは、エンターテインメント等の集客施設の立地促進等により、にぎわいを創出することで都市の魅力を高め、臨海工業地帯では、エネルギー拠点機能とあわせ、製造・物流施設の立地

の促進等により阪神港等の物流機能の強化を図っていく。

また、自然海浜や漁港・漁場等を持つ地区においては、それぞれの特性を活かし周辺と連携することで交流人口の拡大や産業の強化を図る。

#### (周辺山系等)

山間部では、貴重な自然環境を維持・保全するとともに、水源かん養機能の確保、土砂災害に対する安全性の確保を進める。また、都市部との近接性を活かし、豊かな自然環境を身近に享受できる環境を整えていく。

さらに、自然環境を積極的に活用したにぎわいの創出や近隣府県と連携した観光ルートの形成等を進め、都市圏の魅力を高めていく。

また、インターチェンジ周辺等の利便性の高い地域において都市的土地利用を図る際には、周辺の自然環境に配慮し、都市と自然が調和した都市づくりを進める。

### ③ 都市活動を支える安全・安心な都市の構築

建築物の耐震化、都市の不燃化の促進、密集市街地の解消等により、都市の防災性を向上させるとともに、減災の考え方にに基づきインフラ整備等のハード対策と避難対策等のソフト対策を効果的に組み合わせた治水対策、土砂災害対策、津波浸水対策を進める。

ソフト対策では、自然災害等のリスクがどこにあるのか事前に公表し、住民と共有することで、平時からの備えを着実に進める。あわせて、災害リスクの高い地域では、新たな市街化を抑制するなど、安全な地域での居住を誘導し、既成市街地では、現状の災害リスクを踏まえ、より安全性の高い建築物へ規制・誘導していくなど、計画的な土地利用を図るべきである。

さらに、広域災害が発生した際に、大阪都市圏の早期の復旧・復興を進めるためには、応援・受援を支える府県間道路の整備を近隣府県との連携により着実に進めることが重要である。

あわせて、大規模な災害からの迅速かつ円滑な復興のためには、防災・減災の取組を着実に進め、復興計画を策定する際に必要となる建築制限等の手続きを平時から習熟するなど、事前の備えが重要である。

また、これらの自然災害対策だけではなく、鉄道駅や道路のバリアフリー化の促進、歩道や自転車レーンの確保、防犯灯の設置等による歩行者の安全確保等、交通安全・防犯対策等と連携した都市空間の整備を進めることが必要である。

#### ④ 魅力と風格のある都市空間の創造

都心において、質の高い商業、業務、ホテル等の機能が集積し、内外の多様な人や企業の交流を通じて、新たな商品やサービスを生み出すクリエイティブな都市が形成されつつあり、世界に強く印象づける「大阪の顔」となる都市空間を創造していく必要がある。

また、近隣府県の世界遺産等の豊富な観光資源と、大阪が持つ多様な歴史・文化資源、エンターテインメント施設等との連携を進めることで、都市圏の魅力を高めることが重要である。

あわせて、自然や歴史・文化施設と調和した街並みの形成、農地の多面的機能を活かした都市と農が調和した豊かな空間の形成、エンターテインメント機能を備えた魅力あるウォーターフロントの創出等、各地域が自らの資源に磨きをかけ、多様な魅力を備えた都市空間を創造していくべきである。

また、世界最先端の技術によりエネルギーの面的利用や再生可能エネルギーの利用を促進し、環境負荷が少なく、災害に強い都市を構築することで、都市としての風格を高めていく必要がある。

#### (2) 都市マネジメントの推進

成熟社会において、さらに生活の質を高めていくためには、行政中心のインフラ整備や土地利用の規制・誘導だけではなく、これまでの都市づくりで蓄積された良質なストックを効果的に活用し、その空間を再配分するなど、都市づくりにおける産・公・民・学の多様な主体の参画のもと、都市が抱える様々な課題に対応していく必要がある。

そのためには、産業、医療、文化、観光等の様々な分野間での連携を深め、大阪の都市構造の特性を踏まえ、総合的に都市を計画、整備し、管理・運営していかななくてはならない。

また、空き地等の低未利用地の発生に対し、建築的土地利用だけではなく、防災・環境にも寄与する暫定的な土地利用の誘導や可変的な空間マネジメントを進めなければならない。

これまで行政が中心となり整備推進してきた都市空間においても、人が活動する場として、まちづくり会社や NPO 等の民間組織が積極的に管理・運営等に取り組む事例が増加している。これらの取組をさらに広げ、多様な主体や分野が連携して取り組む都市マネジメントを進める必要がある。

行政は、都市づくりの課題や目的、その影響範囲に応じ、産・公・民・学の連携の場を設けるなど、各主体が得意とする分野を引き出し、相乗効果を高めていく環境を整えることが重要である。



### ① 大阪都市圏を見据えた都市づくりの推進

大阪都市圏の豊かな観光資源を活かした都市の魅力づくりや、災害時の応援・受援体制の整備等について、近隣府県と連携し府県を結ぶハード・ソフトのネットワークを形成する体制を強化していくことが重要である。

また、より質の高い魅力ある都市づくりを進めるためには、産業、医療、文化、観光等の様々な分野と連携し、それらに係わる都市づくりの多様な主体が参画する場を整えるなど、産・公・民・学が目標を共有し、力を合わせて活動する連携の仕組みづくりが必要である。

### ② 広域的な都市づくりの推進と市町村支援の強化

大阪全体の都市の魅力を向上させるためには、各地域が持つ特性を活かし相互に連携することが重要であり、大阪府は、複数の市町村に共通する課題に対する先進事例の実践等により広域調整の役割を果たすとともに、市町村単独で実施が困難な取組を支援していくことが必要である。

そのためには、より広域的な視点で都市づくりの方針を策定する必要があり、複数の市町村が連携して取り組むべき広域的な都市づくりの方針を都市計画区域マスタープラン等において明確にし、広域自治体として必要となる調整や支援を進めていくことが重要である。

これらの計画や制度の見直しは、現行に捉われず行うべきであり、今後の都市づくりの方向性に即した都市計画区域のあり方や都市計画区域マスタープランの役割の検討等、必要なところから実施していくべきである。

### ③ エリアマネジメントの推進

現在、地域における良好な環境や地域の価値の維持・向上等を目的に、まちづくり会社やNPO等の民間組織が公共空間の維持・管理・活用に積極的に取り組む事例が増加している。

これらの活動が継続的な取組として広く他の地区においても展開されるためには、地域が主体となり既存ストックや公的不動産等を効果的に活用し、新たな魅力を付加していく維持・管理・運営の仕組みを地域の財源とセットで構築していく必要がある。

また、森林や農地を活かし、自然と調和した都市づくりを進めるには、これらの担い手の確保とあわせて、市街地と自然環境を一体的に維持・管理する仕組みづくりが重要である。

## おわりに

人口減少・超高齢化社会への対応は、近い将来に訪れる問題として、都市政策においても、コンパクトシティの実現等、様々な議論がなされてきた。しかし、平成 24 年（2012 年）に大阪府でも人口減少が現実のものとなり、平成 32 年（2020 年）には、世帯数の減少が見込まれている。

立地適正化計画の意義と役割にある「コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進」は、将来的に人口がさらに減少し、高齢化が進む地域において、都市の活力の維持やエネルギー問題への対応、税収減少への対応として有効な取組のひとつである。

一方で、国際競争が激化し、国対国から都市対都市の競争へと変わりつつある中、日本の成長を支えるために大都市が果たす役割はさらに増大している。また、家族形態やライフスタイルが多様化していく中、都市に求められる機能もさらに複雑化してきており、既に鉄道や幹線道路等の一定の都市基盤が整い、多様な都市機能が集積する大阪において、都市のコンパクト性をどの様に捉えるのかが本答申の根底に据えられた命題でもあった。

「大阪の都市づくりの基本目標」を実現していくためには、生活者の視点に立ち、公共交通ストックを活かしたネットワークをより重視した都市づくりを進めていくことを「今後の都市づくりの基本的な考え方」として示した。これは、大阪においても地域単位で見れば都市のコンパクト化が避けられない一方で、都市圏の魅力を高めていくためには、都市機能の集積だけではなく、生活者が必要とする都市機能へのアクセス性を高め、各地域が持つ水・みどりや歴史・文化等の資源を活かした都市機能を整えることで、多様な都市機能を選択できるより質の高い都市づくりを進めていこうとするものである。

「大阪の都市づくりの方向性」では、このような考えに基づき、都市の防災性の向上を図りながら、生活者の視点に立ってネットワークをより重視した都市づくりを進める観点とその実現手段のひとつである都市マネジメントの推進を示した。

本答申の趣旨を踏まえ、大阪の都市構造の特徴に応じた都市づくりの方針の策定や都市計画の立案が進み、都市づくりに関わる多様な主体の参画のもと、より具体的な取組につながることを期待する。