

令和7年度第1回大阪府国土利用計画審議会部会 議事要旨

日時 令和7年6月12日（木） 10:00～11:32

場所 公益社団法人 国民會館 小ホール
（大阪府中央区大手前 2-1-2 国民會館大阪城ビル 12 階）

出席者 【部会委員】 嘉名部会長（大阪公立大学大学院教授）

岡井委員（立命館大学教授）

小川委員（大阪公立大学大学院教授）

武田委員（大阪公立大学大学院准教授）

牧委員（京都大学教授）

【部会幹事】 大阪都市計画局 計画推進室 牛山計画調整課長

大阪都市計画局 計画推進室 木下計画調整課参事

商工労働部 成長産業振興室 仲平国際ビジネス・スタートアップ支援課参事（代理）

環境農林水産部 みどり推進室 樋口課長補佐（代理）

環境農林水産部 農政室 田中整備課長

都市整備部 事業調整室 福永事業企画課長

都市整備部 住宅建築局 古澤居住企画課長

【事務局】 大阪都市計画局 計画推進室 計画調整課

土地利用計画グループ 油野課長補佐、鈴木総括主査、石井技師

まちづくり調整グループ 千葉課長補佐

議題（1）～（5）について、資料2～6をもとに事務局（土地利用計画グループ）から説明を行った。委員からの主な意見を以下に示す。

■議題（1）「大阪府国土利用計画及び大阪府土地利用基本計画の改定について」（資料2）

- 国土利用計画で面積を目標に設定することは、そのための施策が必ずしも直結しておらず、あまり意味がないのではないかと考えている。一方で、自然的な土地利用である森林や農地などがどれだけ宅地化しているのかは重要な点かと考えており、人口減少時代でこれ以上都市が拡大する必要性はない状況の中、規制まではできないが何らかのコントロールは必要と感じる。フランスの例を挙げると、2000 年以降は環境配慮のため宅地化を原則禁止している自治体もある。ただ、目標を設定しなくても面積だけは把握しておくことは大事ではないか。そうするとケース2の方が意味のある計画かと思う。
- ケース1とケース2の間中もあると言えばあって、「規模の目標」とされるのは基本的には大きな土地利用の区分であり、道路など1つ1つ見ていくと形骸化していてあまり意味がないと見られるものもあり、前の意見のとおり、例えば農地転用の面積は追いかけていき、実態から農地の用地の在り方などを少し見直していくべきではないかと。ケース1ではないが、ケース2の中で数値目標を一部取り入れていくみたいなのが可能性としてある。部

会の中で少しいろんなデータを拾ってみて、実効性があるものやデータとして把握しておいた方がいいとか、そういう議論を深めていくところがこれからのところかと思う。一方で実効性は課題であり、国土利用計画の枠組みだけでなく個別法の運用の中で深く連携していくことはどうしても出てくるというところで、そこも少し見いだせるのであればやっていけたらと思う。

- いろんなデジタルデータがあるので、そういうものを今後使うような形でいいのではないかと思う。
- 国交省の LUCKY というものがありウェブ上で土地利用の状況は公開されているが、DX が進んでおらずなぜ統計上のデータで回さないといけないのかという話があるということ。
- 「規模の目標」の有効性検証のための旗振り役として、例えば産業だと製造業と非製造業の産業構造の変化に対してどのような影響を与えていたのかは興味深い。47 都道府県が国土利用計画を立てているのか、どのような「規模の目標」を立てているのか、それぞれの産業構造との関連性はどうか、真面目に考えていくとそこまでやった方がいいのかなと思う。東京都はバブル崩壊後からの成長の中で非製造業のところが一気に伸び、愛知県は製造業で一本足打法をやってきた。大阪はその中間のあたりでちょっと中途半端なところがあったというのが成長戦略の見解の一つだったと思う。そういったところに国土利用計画の目標が果たして何かしら影響したのか、もしくはしなかったのか検証があると良い。

■議題（２）「改定スケジュール」（資料３）

- 意見無し。

■議題（３）「第６次国土利用計画全国計画の概要」（資料４）

- 国土利用に関する柱立てとして、人口減少・高齢化、管理水準というクオリティーの問題、大規模災害、カーボンニュートラル・自然環境、DX、多様な主体というようなことで、対応しなければいけない、採用しなければいけないものがどんどん増えていく状況の中で、大阪府がどう対応していくか。大阪府の場合は基本的に都市的土地利用が多いわけで、一方でおそらく重複しているエリアもかなり多く、調整区域などが中心かと思うが、そういうところではむしろ逆に集落の持続可能な発展とかそういうことを考えていくと、都市的土地利用とうまく連動することが持続可能な地域をつくっていくという上でも有効だろう。とりわけ市町村レベルでは取り組まれている事例もあるのかなという気がする。大きな柱立ての中で大阪府にふさわしい方向性を、次回以降いろんなデータを見せて頂きながら議論できればと思う。

■議題（４）「計画改定にあたって踏まえる社会情勢等」（資料５）

- 配慮すべき課題を挙げだすと切りがないかもしれないが、こういう視点も加味すべきという点をいくつか述べる。
 - ① 食に対する安全安心やレジリエンスという課題が顕在化してきている。この問題は農地が減っていることだけが原因ではないが、農地の維持管理とは不可分であると思う。国

の計画にも食に関する論点があまり提示されていないのではないかと。併せて、水道をひねれば水が飲めるという優れたインフラを維持していくことは非常に重要であり、自然地や環境の保全と深い関係がある社会的課題だと認識している。このような食の環境や水の環境といった環境の基盤の保全・形成を考えていくことが、ますます重要になるのではないかと。

- ② 全国計画でも 30by30 や自然環境地の保全の視点が掲げられているが、特に大阪の場合は、都市的な環境の中での自然地の活用が重要となり、グリーンインフラや Eco-DRR などをはじめ、「ネイチャー・ベースド・ソリューション」と呼ばれるような自然環境の意義をどのように都市の居住環境の中で活用していくのかを考えていくことが、世界的な潮流から見てもとても大事なことであり、土地利用のあり方とも関連する視点だと考えられる。
- ③ 農地と森林の増減については、全体の面積だけでなく、どこかのような土地で面積がどのように変化しているのかを詳細に把握できると良い。（資料）13 ページに DID が示されているが、これを反転したものが農地や森林の面積の推移になると思う。大阪の場合は、首都圏とは違って山地山系の大地形があることで市街化が抑制されるという効果を持っていたが、今となっては単なる市街化抑制の効果だけではなく、今後はますます重要な自然環境としての意味が増すと思う。このような市街地のフリンジ部から山地にかけてのどの場所でどのような土地利用の変化が起こりつつあるのか、起こすべきなのかということを考えるのが非常に重要である。
- ④ 都市を取り巻く大きな自然の恵み・メリットをどのように都市内部にネットワーク化して取り込めるか、特に水系を中心にネットワークを構成して、周辺自然地を都市部の緑地とつなぐことで、都市部でも周辺自然地の価値を享受できるようにするということが重要になってくるのではないかとと思う。
- 最近、工業用地を分譲した倉庫が多い。また工業といってもデータセンターなど利用の形態が変わってくる。統計上は、倉庫といった流通業務系を出すのが難しいということだが、産業部局で別の方法で把握する方法はあるのか。
- 農地の減少は大阪府にとってかなり課題として捉えなければならない。また人口減少が、東京圏、名古屋圏に比べて先にスタートし、大阪は全国平均と同じ動きなので、地方都市まではいかないが既に三大都市圏からちょっと外れてしまったのかなと寂しい感じもする。そういう状態で、今も農地が減少し宅地が増えている状況を真剣に捉えなければならないのではないかと。せめて農地が減らないようにコントロールすることや、行政の財政面から、スプロールの開発にならないようにすべきである。全国計画の中でも管理が十分でない土地が増えるのではないかとこのころが、大阪の状況を見ているとさらに深刻な課題になるのではないかとと思う。副首都ビジョンをつくるなど東京に次ぐ第二というのを目指していると思うが、三大都市圏に復活したいというような大きな方針が必要である。密度が低い市街地が広がるとあまり効率が良くないのでできる限り広がらないように、現状の市街地の中で密度の高い都市活動を行っていくことが必要になってくる。全体方針があってそのために土地利用をどうしていくのかということを考えていくことが必要ではないかと。

- 密度の問題やコンパクトシティの必要性が引き続き叫ばれている中で、計画改定に反映することは大事。そのときに、DID または DID が難しければ市町村別の人口推移の将来予測のマッピングを行い、計画上そこを考えながら立てることが大事と思う。
- 学会などでは DID という基準がもう古いのではないかという議論があり、例えば兵庫県西部とかでは 40 人/ha を下回っているところが普通に市街化区域になっているみたいなことが起きている。だから DID という見方というよりは、密度がどう変化しているのかという見方をした方がいいかもしれない。将来推計を見ていくと多分 DID から外れてくるようなところが浮かび上がってくると思う。そういったところが、どこにどれだけあるのかというのは我々が知っておく必要があるだろうとは思ったりする。基本的にはより細かく丁寧に見ていって頂くということが重要かという気がする。
- 大阪府の大きな方針がどうあるべきか、まちづくりグランドデザインというのはできているが、将来的にどういう都市圏を目指すのかみたいなことと大きく関わってくる。都市部に関して言うと、今まで国土利用計画で追いかけてきた数字というのは基本的には一次市街化を想定しているのだと思う。これからは二次、三次市街化というか、転換をいかに進めていくかみたいな話を扱わないと、量的な折れ線グラフを追いかけていくだけではクリアにできないものがある。つまり土地利用の強度が下がってくる、人口が減ってくることで言うと、グラフでは右肩下がリトレンドになってしまう。ただ実際には、工場などがある場所からある場所に移転したり、移転した工場跡地が住宅地になったりみたいな変化が起きていて、それをいかに誘導するかみたいな話を扱わないと、なかなか土地利用のコントロールというのは難しくなってくるのだと思う。今までは分かりやすかったが、そこが難しくなってくるところをどうしていくかを少し考えられたらというのが都心部のことかと思う。
- 農地をどうしていくのかは、国土利用計画上は一丁目一番地のような気がしていて、右肩下がりのトレンドみたいなところをどう見ていくか。あと 10 年で農家が激減するみたいなことが言われている中で、農地の中でも農地とされている土地利用でも使われていないみたいな話とか耕作放棄地の問題もあるだろうし、実際には農地転用、森林ももう放棄されているようなところがたくさん出てきていることや、林地開発がどれほど行われているかなど、やはり農地や森林については少し細かいデータを追いかけていく、それがエリア的な分布なところまで見ていけると良い。
- 産廃の処理場とか、土地利用というよりは、農地とか森林が荒れそうなことに関係しそうな施設立地の動向を見ていくようなことも重要かと思う。
- 事務局の方でまた検討頂きながらだが、少し幅広に大阪府下の土地利用状況に関わるデータを見て、現状をまず把握するということからスタートできればと思う。

■議題（５）『国土利用計画における「規模の目標」検証の進め方について』（資料６）

- この機に 2 計画を統合するのであれば、財源やマンパワーのかけ方をモニタリング重視に変えていくということが大事ではないかと思う。数値としての「規模の目標」を示すかどうかはともかく、どこでどういう土地利用の変化が起こっているのかという実態をつぶさ

に把握していくことが、あらゆる計画の基盤になるという考え方で、現状の把握に力を入れていくことがまず大事かと思う。そのときに例えば土地利用区分を細分化して細かく見るということも考えられるが、それを合算した数字だけで追いかけてもあまり状況の把握にはつながらないと思う。その土地の利用がどう変遷していくかを追いかけられるかどうかの方が大事で、ある一時点の静止画でそれを合算して土地利用をまとめるのではなくて、それぞれの土地がどう移り変わっていくのかという、連続した時点の動画的なデータの積み重ねができるのかどうか大きな転換点ではないかと思っているので期待したい。

- 理論的には、昔と今の土地利用状況を重ね合わせて色が変わっているところということだが、どの時点を見ていくのか、どのスケールで捉えるのかなど、技術的には難しいこともあると思う。
- 全部じゃなくていいので、例えば災害に対して危険でない宅地とか、道路からどれくらいのところにある工業用地とか、今後せつかく2つを1つにして評価のやり方も考えようということなので、あまり無理をしなくても良いと思うが、何かそういう質的なトライアルができると良いと思う。
- 有効性、他の可能性ということで、いろいろとオルタナティブなやり方を考えられていて現に実効性があるかないかだが、質という点で妥当、現実的にできるのは、地価がどう推移してきたか。いろいろデータがあり、公示地価、都道府県地価調査、相続税路線価、固定資産税評価とかお互いに関連し合うところはある。その細かい視点ごとのデータや集計したデータを見るのも一つ。それをどう目標として設定するかはまた難しい問題だが、あって良いかと思う。
- やはり経済的な指標をしっかり見て頂くことは重要と思う。

■総括

- 今後の検討の進め方について、基本的にはより細かく丁寧に少しデータを見ていくことで、今後の大阪府の国土利用計画、土地利用計画のあり方を議論できたらと思う。東京が国土利用計画を改定されていないという話があったが、大阪府というか、三大都市圏の中で最も早く人口減少が進んでいるということから、こういう人口減少時代の土地利用のコントロールというのはちょっとおこがましいかもしれないが、実態を我々が把握してそれをどんなふうに望ましい土地利用の実現に向けて生かしていくのかというような役割を見つけられるかどうかということかというふうに思っている。そういう意味ではこれからの土地のコントロールについて、とても重要な機会と思う。引き続き、闊達な意見交換ができればと思う。
- 事務局においては、次回の部会で、本日出た意見への対応と国土利用計画の「規模の目標」の検証結果の説明などをお願いしたいと思う。