

令和7年度 第1回

# 大阪府国土利用計画審議会 会議録

日 時：令和8年2月4日（水）

午前10時00分～午前10時55分

場 所：大阪市中央区馬場町2-24

KKR ホテル大阪 「銀河」

## 議 題

### 【報 告 案 件】

大阪府土地利用基本計画の変更について (森林地域の縮小)

### 【報 告 事 項】

大阪府国土利用計画（第五次）のPDCAについて

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

令和7年度第1回 大阪府国土利用計画審議会委員名簿

番号	資格	氏名	職名	出欠	備考
1	学識経験のある者	嘉名光市	大阪公立大学大学院教授	出	会長
2		岡井有佳	立命館大学教授	出	会長代理
3		大庭哲治	京都大学大学院教授	欠	
4		小川亮	大阪公立大学大学院教授	出	会議録署名委員
5		長島啓子	京都府立大学大学院教授	出	WEB
6		武田重昭	大阪公立大学大学院准教授	出	
7		佐藤由美	奈良県立大学教授	出	
8		牧紀男	京都大学教授	出	
9		中谷清	一般社団法人大阪府農業会議会長	出	
10		城戸礼子	大阪商工会議所女性会副会長	出	
11		山田重雄	大阪府森林組合代表理事専務	欠	
12		山本清孝	一般社団法人大阪府宅地建物取引業協会会長	出	
13	府議会議員	富田武彦	大阪府議会議員（維新）	出	会議録署名委員
14		いらはら勉	大阪府議会議員（維新）	出	
15		木下昌久	大阪府議会議員（維新）	出	
16		山本真吾	大阪府議会議員（維新）	出	
17		泰江まさき	大阪府議会議員（維新）	出	
18		吉田忠則	大阪府議会議員（公明）	出	
19		内海久子	大阪府議会議員（公明）	出	
20		うらべ走馬	大阪府議会議員（自民）	出	
21	市町村長を代表する者	濱田剛史	大阪府市長会会長	欠	
22	市町村長を代表する者	藤原敏司	大阪府町村長会会長	欠	
23	大阪市長	横山英幸	大阪市長	欠	

※ 委員23名中18名出席

令和7年度第1回 大阪府国土利用計画審議会幹事名簿

番号	職名	氏名	出欠	備考
1	大阪都市計画局長	尾花 英次郎	出	
2	大阪都市計画局技監	荒木 敏	出	
3	大阪都市計画局副理事	池 信儀	出	
4	大阪都市計画局計画推進室長	正垣 啓之	出	
5	大阪都市計画局拠点開発室長	森岡 清高	出	
6	大阪都市計画局計画推進室計画調整課長	牛山 育子	出	
7	大阪都市計画局計画推進室計画調整課参事	木下 正浩	出	
8	政策企画部企画室推進課長	川本 貴政	※	幹事(臨時):推進課参事 裏 祥嗣
9	商工労働部成長産業振興室国際ビジネス・スタートアップ支援課長	柿本 博之	出	
10	環境農林水産部みどり推進室みどり企画課長	水田 克史	※	幹事(臨時):みどり企画課参事 柴崎 高宏
11	環境農林水産部みどり推進室森づくり課長	塩野 雅典	出	
12	環境農林水産部農政室整備課長	田中 好輝	出	
13	都市整備部事業調整室事業企画課長	福永 良一	出	
14	都市整備部事業調整室都市防災課長	大杉 暁	出	
15	都市整備部道路室道路整備課長	丸橋 尚司	※	幹事(臨時):道路整備課課長補佐 寺岸 克倫
16	都市整備部河川室河川整備課長	矢野 克己	※	幹事(臨時):河川整備課主査 石川 貴士
17	都市整備部公園課長	酒井 毅	※	幹事(臨時):公園課課長補佐 北村 祐介
18	都市整備部住宅建築局居住企画課長	古澤 智昭	出	
19	都市整備部住宅建築局建築指導室審査指導課長	生駒 康宏	出	
20	大阪港湾局計画整備部計画課計画調整担当課長	村田 隆彦	出	

※ 代理として任命した幹事(臨時)が出席

# 目 次

1 開会.....	1
2 署名委員の指名.....	5
3 報告案件「大阪府土地利用基本計画の変更について」 .....	5
4 報告事項「大阪府国土利用計画（第五次）のPDCAについて」 .....	10
5 報告事項「大阪府国土利用計画及び土地利用基本計画の改定について」 ..	14
6 閉会.....	26

## 1 開 会

(午前10時00分 開会)

**【司会】** お待たせいたしました。定刻となりましたので、ただいまから令和7年度第1回大阪府国土利用計画審議会を開催いたします。

委員の皆様におかれましては、大変お忙しい中お集まりいただきまして、誠にありがとうございます。

私、本日の司会を務めます、大阪都市計画局計画推進室計画調整課の千葉と申します。どうぞよろしく願いいたします。

本日、委員数23名のうち、18名の委員に御出席をいただいておりますので、大阪府国土利用計画審議会条例第五条第2項の規定により、本審議会の定足数を満たしており、本審議会が成立していることを御報告申し上げます。

なお、本審議会は公開で行いますので、よろしく願いします。

それでは、審議会の開会にあたり、大阪府大阪都市計画局長、尾花より御挨拶を申し上げます。

**【尾花 大阪都市計画局長】** 皆様、おはようございます。

大阪都市計画局長の尾花でございます。お世話になってございます。

本年度第1回大阪府国土利用計画審議会の開会にあたりまして、一言御挨拶を申し上げます。

委員の皆様におかれましては、大変お忙しい中、本審議会に御出席を賜りまして、誠にありがとうございます。

また、日頃より、本府まちづくり行政の推進につきまして、格別の御理解、御協力を賜りまして、この場をお借りして御礼を申し上げます。誠にありがとうございます。

さて、本国土利用計画審議会は、都市地域、農業地域、森林地域など土

地利用に関する本府の計画や方向性について、幅広い視点で御審議・御意見を賜る場でございます。

御承知のとおり、人口減少・高齢化等を背景に、土地の管理水準や地域社会に係る諸課題が顕在化する中、「大阪府の強みを活かしまして、都市部、郊外部、湾岸部など府下全域において、産業、医療、福祉、商業等の諸機能が相互に連携して、持続可能な土地利用に向けた方向性を示すことが重要」と考えております。

つきましては、本日、「大阪府国土利用計画」及び「大阪府土地利用基本計画」の改定に向けました部会の検討状況について、御報告の上、御意見を賜りたいと考えております。

嘉名会長、岡井会長代理をはじめ、部会の委員の皆様には、これまで熱心に御議論、御指導を賜りましたこと、心より御礼を申し上げます。

引き続き、御指導賜りますよう、よろしくお願いを申し上げます。

また、森林地域の縮小に関する「大阪府土地利用基本計画」の変更、「第五次・大阪府国土利用計画」の進捗状況などにつきましても、本日、御報告を申し上げます。

結びになりますが、委員の皆様におかれましては、どうか忌憚のない御意見・御議論を賜りますようお願い申し上げまして、開会の御挨拶とさせていただきます。何とぞよろしくお願い申し上げます。

**【司会】** ありがとうございました。

では、本日、審議会に御出席いただいております委員の皆様の御紹介をしてまいります。

まず、学識経験者の委員の皆様を御紹介いたします。

嘉名委員でございます。

**【嘉名委員】** 嘉名です。よろしくお願い致します。

【司会】 岡井委員でございます。

【岡井委員】 岡井でございます。よろしくお願いいたします。

【司会】 小川委員でございます。

【小川委員】 小川です。よろしくお願いいたします。

【司会】 武田委員でございます。

【武田委員】 武田でございます。よろしくお願いいたします。

【司会】 牧委員でございます。

【牧委員】 牧です。よろしくお願いいたします。

【司会】 佐藤委員でございます。

【佐藤委員】 佐藤です。よろしくお願いいたします。

【司会】 オンラインで御出席の長島委員でございます。長島委員、よろしくお願いいたします。

【長島委員】 よろしくお願いたします。

【司会】 続きまして、中谷委員でございます。

【中谷委員】 よろしくお願いたします。

【司会】 城戸委員でございます。

【城戸委員】 よろしくお願いたします。

【司会】 山本清孝委員でございます。

【山本清孝委員】 山本です。よろしくお願いいたします。

【司会】 続きまして、大阪府府議会議員の委員の皆様を御紹介いたします。

富田委員でございます。

【富田委員】 富田です。よろしくお願いいたします。

【司会】 いらはら委員でございます。

【いらはら委員】 よろしくお願いたします。

【司会】 木下委員でございます。

【木下委員】 よろしく申し上げます。

【司会】 泰江委員でございます。

【泰江委員】 よろしく申し上げます。

【司会】 山本真吾委員でございます。

【山本真吾委員】 山本でございます。よろしく申し上げます。

【司会】 吉田委員でございます。

【吉田委員】 よろしくお願いたします。

【司会】 内海委員でございます。

【内海委員】 内海です。よろしくお願いたします。

【司会】 うらべ委員でございます。

【うらべ委員】 うらべです。よろしく申し上げます。

【司会】 御紹介は以上でございます。

本日は、所用により、牧委員が途中退席されますので、あらかじめ御了承お願いたします。

議事に入る前に、委員の皆様にお配りしております資料の確認をいたします。

お手元の配付資料一覧をご覧ください。①配付資料一覧及び委員配席表、②大阪府国土利用計画審議会条例及び規則、③議題及び委員・幹事名簿、④右上に資料1と書かれました、令和7年度第1回大阪府国土利用計画審議会議案書、⑤同じく右上に資料2と書かれました「大阪府土地利用基本計画の変更について」が説明資料でございます。あわせまして、報告事項説明用の「パワーポイントの表示画面」を印刷したものをお手元に配付しております。不足等、漏れなどございませんでしょうか。

それでは、以降の議事につきましては、大阪府国土利用計画審議会条例

第五条第1項の規定により、「会長が当審議会の議長になる」と定められておりますので、嘉名会長に議長をお願いし、議事進行をお願いしたいと思っております。

嘉名会長、よろしくお願いいたします。

**【嘉名 部会長】** 皆さん、おはようございます。

それでは、ただいまから令和7年度第1回大阪府国土利用計画審議会を開催したいと思います。

初めに、本審議会は本審議会規則第六条第1項に基づき、会議録を作成し、同条第2項において署名をしなければならないということでございます。

会議録の署名は、本審議会規則第六条第2項の規定により、会長及び会長が指名する2名以上の委員となっております。誠に僭越ではございますが、私から次のお二人の委員をお願いしたいと思います。

まず、学識経験者の委員からは小川委員、よろしくお願いいたします。また、大阪府議会議員の委員より、富田委員をお願いしたいと思います。委員の皆さん、御異議ございませんでしょうか。

(一同、異議なし)

**【嘉名 部会長】** それでは、小川委員、富田委員のお二人、どうぞよろしくお願いいたします。

では、改めまして議事を進めていきたいと思っております。

本日は、報告案件1件、報告事項2件となっております。

## 2 報告案件「大阪府土地利用基本計画の変更について」

**【嘉名 部会長】** まず、報告案件といたしまして、「大阪府土地利用

基本計画の変更について」と題しまして、「能勢町、茨木市、高槻市、和泉市における森林地域の縮小」について報告がございます。内容について、幹事に説明させます。

**【牛山 計画調整課課長】** 大阪都市計画局計画推進室計画調整課課長の牛山でございます。よろしくお願いたします。

「大阪府土地利用基本計画の変更について」は、報告案件となっておりますが、議案の説明に入る前に、大阪府土地利用基本計画の位置づけ及び概要について、御説明いたします。

「大阪府土地利用基本計画」は、国土利用計画法第九条の規定により、「大阪府国土利用計画」を基本として策定しており、都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律などの土地利用に係る個別規制法の総合調整機能を果たす上位計画となります。

大阪府土地利用基本計画は、計画書と計画図から構成されており、計画書に「土地利用の基本方向」として、土地利用に関する「基本理念」、「将来像と基本方針」、「原則」を記載するとともに、都市地域や農業地域などの5地域区分が重複する地域における、土地利用に関する調整指導方針を記載しております。また、計画図には、五つの地域の範囲を5万分の1の図面に示しております。

五つの地域の指定の考え方につきましては、国土交通省が作成した「国土利用計画法に基づく土地利用基本計画及び国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針」に基づき、次のとおり定めております。

「都市地域」は、都市計画法に基づく「都市計画区域」に相当する地域。

「農業地域」は、農業振興の整備に関する法律に基づく「農業振興地域」に相当する地域。

「森林地域」は、森林法に基づく「国有林」及び「地域森林計画対象の

民有林」の区域に相当する地域。「自然公園地域」は、自然公園法に基づく「自然公園」に相当する地域。「自然保全地域」は、自然環境保全法に基づく「大阪府自然環境保全条例」による「大阪府自然環境保全地域」に相当いたします。

参考となりますが、これらの考え方にに基づき指定された五つの地域の規模は、現時点で、お示ししている表のとおりとなっております。五つの地域は、府域全体に対し、約11万ヘクタール重複して指定されております。

この図は五つの地域の指定の状況を概念的に示したものでございます。

本計画においては、この重複するエリアにおける土地利用に関する調整、指導の方針が重要となります。5地域区分の重複する地域における土地利用に関しては、調整指導方針により、土地利用を図ることとしております。

それでは、報告案件「大阪府土地利用基本計画の変更」として森林地域の縮小について、御説明いたします。

案件の説明に先立ちまして、森林法に基づく林地開発行為と今回の案件との関係について、御説明いたします。

森林地域における開発いわゆる林地開発については、森林法第十条の二第2項に基づき、災害防止、水害防止、水源涵養の確保、環境の保全の四つの基準を満たせば、開発を許可しなければならないこととなっております。なお、国または地方公共団体が林地開発を行う場合は、森林法に基づく許可を必要としませんが、行為者は都道府県知事と「連絡調整」を行うこととしており、大阪府においては林地開発協議を行うこととしております。その場合においても、法の趣旨に基づき、原則として許可に準じた審査が行われることとなっております。

また、このような林地開発許可・協議の後、開発行為が行われ、林地開発の完了を確認したのち、縮小すべき地域を確定させ、森林審議会の了承

を得た上で国土利用計画審議会を経て、土地利用基本計画を変更することになっております。

以上の流れにより、本審議会の開催時点では、既に森林がほかの用途に転用されていることから、「森林地域」の縮小については、平成22年度の本審議会におきまして「報告案件」として取り扱うことといたしました。

加えて、土地利用基本計画において定めている調整指導方針において、森林地域における土地利用の調整方針を御説明いたします。森林地域は、森林地域の中でも特に森林の諸機能の積極的な維持増進を図るべき「保安林区域」と、「保安林区域以外の森林」に分類されます。

今回、御説明いたします区域については、森林地域のうち「保安林区域以外の森林地域」と、都市地域の「市街化調整区域」と重複しております。この場合の土地利用調整指導方針は、「計画的な都市化が担保される場合等」に限り、森林としての利用の現況に留意しつつ、森林としての利用との調整を図りながら、都市的な利用も認める」こととしております。

また、部分的に農業地域の「農用地区域以外の地域」と重複しており、この場合は「森林としての利用を優先するが、森林としての利用との調整を図りながら農業上の利用も認める」こととしております。

今回の区域については、林地開発許可手続、林地開発協議を行う中で、森林法に基づき、森林としての利用と調整を行っていることから、森林以外の土地利用が行われることになりました。

それでは、報告案件である「森林地域の縮小」の四つの案件について、御報告いたします。「議案書」2ページ以降及び「説明資料」の2ページ以降に記載しております。

初めに、「整理番号1、能勢森林地域の縮小」について、御説明いたします。

縮小する森林地域は、能勢町天王に位置しており、能勢町役場の北西に位置する部分で、赤枠で示しております。当該地は、緑色の部分が現況の森林地域で、このうち赤枠の部分、面積にして約6ヘクタールを縮小するものです。なお、東側の用途は民間事業者の農業用ハウスの設置用地、西側の開発の用途は民間事業者のグラウンド用地でございます。

続きまして、「整理番号2、茨木森林地域の縮小」、「整理番号3、高槻森林地域の縮小」について、一括して御説明いたします。

縮小する森林地域は、茨木市安威ほか、及び高槻市奈佐原に位置しており、安威川流域に位置する部分で、赤枠で示しております。当該地は緑色の部分が現況の森林地域で、このうち赤枠の部分、面積にして合計約93ヘクタールを縮小するものです。なお、内訳としましては、茨木市が約89.1ヘクタール、高槻市が約3.4ヘクタールとなっています。本件は、大阪府安威川ダム建設事務所が実施した安威川ダム整備事業に伴う林地開発となり、開発後の用途は安威川ダム事業関係用地、道路事業関係用地、圃場整備事業関係用地などです。

続きまして、「整理番号4、和泉森林地域の縮小」について、御説明いたします。

縮小する森林地域は、和泉市仏並町ほかに位置しており、阪和自動車道岸和田和泉インターチェンジから南東の山中に位置する部分で、赤枠で示しております。当該地は緑色の部分が現況の森林地域で、このうち赤枠の部分、面積にして約10ヘクタールを縮小するものです。本件は、大阪府鳳土木事務所が実施した槇尾川ダム関係事業に伴う林地開発となっております。ダム建設自体は財政健全化プログラムにより、平成23年に休止となっておりますが、道路事業や公園整備などが行われ、これらの用地となっております。

以上、御説明いたしました四つの案件の変更により、「説明資料」の1ページの総括表のとおり、森林地域は5万5,100ヘクタールから108ヘクタール減少し、5万4,992ヘクタールとなります。なお、本変更案について能勢町、茨木市、高槻市及び和泉市に意見聴取いたしましたところ、意見はございませんでした。

また、今回の変更による五つの地域の指定状況をお示しいたします。

説明は、以上でございます。

**【嘉名 部会長】** ただいまの説明に対しまして、御意見・御質問ございませんでしょうか。よろしいですかね。

それでは、報告案件いただいたということで、次の議事に移りたいと思います。

## 2 報告事項1「大阪府国土利用計画（第五次）のPDCAについて」

**【嘉名 部会長】** 次の議事でございます。報告事項です。

報告事項の一つ目として、「大阪府国土利用計画第五次のPDCAについて」報告がございます。幹事、説明をお願いします。

**【牛山 計画調整課課長】** それでは、続きまして、報告事項として「第五次大阪府国土利用計画のPDCA」について、御説明いたします。

先ほど、報告案件として御説明いたしました大阪府土地利用基本計画が「5地域の区分」や、それぞれの地域が重複したときの「土地利用の調整等に関する方針」を定めているのに対し、国土利用計画は、土地利用の将来像や基本方針、土地利用区分ごとの面積目標を定めております。土地利用区分は、「農地」、「住宅地」など九つの区分に分け、それぞれの土地利用区分ごとに目標年次となる令和9年の面積を定めており、各区分の重

複はなく、合計は大阪府の面積と一致いたします。なお、「その他」は、お示ししている表の①から⑧のどの土地利用区分にも該当しない土地利用のことで、空港・港湾施設等用地や、駐車場などの建物がない土地利用のほか、低・未利用地などが該当いたします。面積については、大阪府総面積から①から⑧の土地利用面積を差し引いて算定しています。

また、国土利用計画では、計画の進捗状況を把握し、点検・評価・改善を行うなど、PDCAサイクルに沿った施策を推進することとしています。なお、第五次計画より評価にあたっては、質的な観点も含めて総合的に行うこととしております。具体的には、これまで実施してきた土地利用区分ごとの面積の増減に着目した基本的評価に加え、当該土地利用の状況を多角的に捉えるため、面積の動向と密接に関連する項目や関連施策の進捗状況など、面積の推移だけでは把握できない数値の動向も含めた指標による質的評価を実施しております。

また、計画の中間年にあたる令和4年に、土地利用区分別及び三つの土地利用の将来像について中間評価を実施し、おおむね計画どおりの進捗であることを確認いたしました。

本年は中間評価後の4年目にあたり、昨年同様、第五次計画から大きな乖離がないかに注目して、動向を把握しております。質的評価を実施する土地利用区分については、昨年同様、○印の農地、住宅地、工業用地、商業・業務施設等用地、森林の五つの土地利用区分について実施することとしております。

それでは、土地利用区分ごとの面積の推移と質的評価について、御報告いたします。

まず、こちらの「農地面積の推移」を例に、項目や数値の考え方なども合わせて、御説明いたします。

まず、破線は進捗管理値の推移で、進捗管理値は計画策定時に本審議会の意見を受けて設定したものです。また、実線は実績値でございます。

農地の面積の推移については、令和6年実績は1万1,879ヘクタールと、進捗管理値を下回る状況で推移しております。

次に、農地の質的評価でございます。表左側の項目は、土地の利用目的に応じた関連施策であり、農地であれば多様な担い手の確保や農地の保全などとしております。指標については、関連施策を所管する担当部局と協議し、本審議会で委員の御審議を踏まえながら設定したもので、「多様な担い手の確保」であれば「新規就農者数」や「企業参入数」を指標として、質的評価を実施しております。

両項目とも、数値の実績は、毎年、年間目標を上回って推移している状況でございます。

続いて、「特定生産緑地の指定」についてです。これは、平成4年に開始された生産緑地制度が令和4年で30年を迎え、生産緑地が一斉に解除されることを懸念して創設された制度です。制度開始時である平成4年、平成5年及び平成6年に指定された生産緑地のうち約9割が特定生産緑地に指定され、都市の中の農地として引き続き保全されています。

次に、住宅地の面積の推移ですが、令和6年が3万5,604ヘクタールであり、進捗管理値より若干上回っております。続いて、住宅地の質的評価でございます。これらの調査は5年に1回となっており、昨年度の審議会と同様に、令和5年の調査結果を掲載しております。

最下段の表をご覧ください。「住宅ストックの不燃化、耐震化促進」の指標である「防火・準防火地域指定面積」は緩やかな増加となっております。

次に、道路面積の推移でございます。令和6年実績は、現時点で国の数

値が未公表となっております。これまでの推移は、おおむね進捗管理値どおりとなっております。

次に、河川・水面・水路面積の推移でございます。令和6年実績は**9,956**ヘクタールと、おおむね進捗管理値どおりに推移しております。

続いて、都市公園面積の推移でございます。令和6年実績は**5,195**ヘクタールと、進捗管理値を上回っております。

こちらは、工業用地の面積の推移でございます。令和6年実績は**4,738**ヘクタールとなっており、おおむね横ばいとなっております。工業用地の質的評価でございます。「企業立地促進」を施策としており、府内新規工場立地面積、新規立地件数は昨年に比べ増加しました。産業集積促進税制に関連する指標、製造品出荷額は、昨年に比較し減少しております。

次に、商業・業務施設等用地の面積の推移でございます。これは、建物の敷地のうち住宅地、工業用地を除いたものであり、令和6年実績は**2万2,005**ヘクタールとなっており、おおむね進捗管理値どおりとなっております。商業・業務施設等用地の質的評価でございます。地区計画の策定など、都市計画手法による商業・業務系のまちづくりや開発計画について、幹線道路沿道は3件、駅周辺、道路沿道以外が2件となっております。なお、この2件は彩都に関係するものです。大規模小売店舗立地法関連の届出数は、幹線道路沿道で**12**件です。このように、令和6年は特に幹線道路沿道を中心とした土地利用誘導が行われております。

最後に、森林の面積の推移でございます。令和6年実績は**5万6,761**ヘクタールであり、進捗管理値より高い値で推移しております。森林の質的評価でございます。「保安林の指定」を施策としており、保安林面積は昨年と同じ規模を維持しております。

以上が、土地利用区分ごとの面積増減の状況と関連施策に関する指標に

よる質的評価となります。

大阪府の土地利用の状況としては、農地の面積が目標管理値に対して減少しており、宅地面積などが増加している状況です。農地については、新規就農や企業参入が増加傾向にあるものの、農業者の高齢化や担い手不足等が原因となり、住宅地やその他用地への転用が進んだ結果、面積が減少しているものと考えられます。大阪府として、引き続き関係部局と連携し、現行計画における土地利用の将来像の実現に向けた施策を推進するとともに、今年度より開催しております計画改定に係る部会での議論などを踏まえて、国土・土地利用に関する新たな計画検討を行ってまいります。

報告事項は以上でございます。

**【嘉名 部会長】** ただいまの説明につきまして、御意見・御質問はございませんでしょうか。よろしゅうございますかね。

はい、ありがとうございます。

## 2 報告事項2「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」

**【嘉名 部会長】** それでは、次の報告事項に移りたいと思います。

報告事項の二つ目としまして、「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」報告がございます。幹事、説明をお願いします。

**【牛山 計画調整課課長】** 少々長くなりますが、御了承いただきたく思います。

報告事項の二つ目といたしまして、「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、御説明いたします。

令和5年度に「国土利用計画 全国計画」が改定されたことを受けまして、大阪府でも計画改定に着手したところですので、その検討状況を御報告いたします。資料につきましても、報告事項2の資料①をご覧ください。

まず、改定スケジュールです。上段、昨年度1月に開催しました国土利用計画審議会でも計画改定の着手の旨を御報告し、その後、部会で検討を進めております。部会は、配付している名簿のとおり、嘉名会長を部会長として6名の委員の先生方に参画いただいております、今年度3回開催し議論してまいりました。部会でのこれまでの検討事項は大きく2点あり、一つは法律上、策定が任意である国土利用計画を継続して策定するか否かを検討すること。もう一つは、その上で新たな計画の骨子案を作成することです。

本日の審議会でも、これらの状況と結果を御報告したのち、下段、来年度初めにかけて計画書の素案を作成してまいります。その後、部会やパブリックコメントを実施し計画案を整え、最終、令和8年度の審議会でも承認されましたら年度末に計画策定、公表することとしております。

それでは、次に部会での主な検討事項の一つであった、「国土利用計画継続策定有無」の検証、判断結果のまとめについて、御説明いたします。

昨年度の審議会において、計画改定にあたっての方針を2点あげておりました。

1点目は、現状、国土、土地利用に関する計画が二つあり、行政計画の効率的運用、社会的分かりやすさの向上を目的として、一つの計画に統合することを視野に入れ、検討することです。

2点目は、国土利用計画は国の施行令で、利用区分ごとの「規模の目標」を定めることとされており、全国計画に準じて府でも面積により目標設定しておりますが、この設定をすること自体に実効性があるのかを検証

し、国土利用計画の今後の取扱いを判断することでございます。

次ページ以降で、この検証結果をまとめておりますので、御説明いたします。検証は、2に示すフローに基づき行いました。

まず、農地や道路といった利用区分ごとに、個別の行政計画や施策と目標設定状況を整理した上で、検証Aにて利用区分それぞれの性質を踏まえた効果を考え、「面積」が最適な指標か、**Yes**と**No**で振り分けます。

検証Aで**Yes**とした場合、次に、検証Bで現状の区分の対象設定が最適であるかを考えます。ここで**Yes**となれば評価は○、**No**となれば検証Cに進みます。検証Cで区分の対象設定を変えることにより、指標設定として改善すると考えられれば**Yes**となり評価は△+、改善が難しいとなれば**No**となり評価を△といたします。検証Aに戻り、利用区分の性質としてそもそも面積が最適ではないとして**No**となった場合においては、検証Dにおいて、それでも何らか面積に意義があるとなれば**Yes**に進み評価を△-といたします。ここで**No**となれば評価を×といたします。こういった評価のレベル分けを行い、次に現状の指標に代わるものがあるか、また、それを設定することが適しているか検討を行います。これらの検証、検討結果を踏まえて、計画のあり方として何が最適か、判断につなげるものです。

5ページ、6ページで検証結果の概要を表にまとめておりますので、御説明いたします。

向かって左側が、各利用区分における面積目標の意義の検証結果、右側がそれぞれ適切と考えられる代替指標案、それらを設定することの適否です。このうち、幾つかの利用区分に絞って御説明いたします。

まず①「農地」です。農地は食料の生産基盤であり、一次産業の生産量などは平面的規模によるところが大きく、定量的指標として面積が最適ですが、その中に市街化が予定されている農地が含まれるなど、現区分は最

適ではなく、見直しすることで改善できると判断し、評価を「△+」としました。代替指標として、積極的に保全と活用を図る農地として生産緑地、農振農用地、集団農地を対象とした「農空間保全地域」という指定を行っており、こういった指標設定であれば適当と言えます。

次に③「河川・水面・水路」です。河川・水路では治水効果は河川改修率などで示されますが、ダムやため池に含まれる水面については、その機能の効果は体積で示されます。こういった点から、面積には直接的な意義がなく「×」としています。適切な指標としては「河川改修率」などが挙げられますが、そもそも人の社会活動を支えるために整備するものであり、「規模の目標」にはなじまないものと考えています。

⑤「都市公園」については、評価を「○」としています。主な機能は防災や緑地確保であり、その面的規模を住民1人当たりの標準面積から算定しており、公園全体面積を対象としていることも含めて、現在の指標設定は適切と言えます。

最後に⑦「工業用地」です。工業生産の直接的指標は出荷額で示されており、面積にはよりませんが生産活動には土地が必要であり、面積を指標とすることにも一定意義はあるため「△-」としています。代替指標は、「製造品出荷額」や「敷地生産性」などが挙げられますが、ほかの利用区分と調整を図れる指標ではなく、本計画で設定することは適当とは言えません。

こういった利用区分ごとの検証を踏まえた考察のまとめとして、まず各利用区分は役割が異なり、想定する効果を得るための指標として面積が最適なものとそうではないものがあります。また、代替指標も検討しましたが、利用区分相互の調整機能を果たす一律のものとはならないなど、目標設定とすることによる効果は得にくいと考えます。

補足的な整理として、概念図にまとめたものが右の図です。利用区分ごとの性質に基づきレイヤーを分けています。このうち、面的土地利用である農地、森林、公園は「規模の目標」の検証において、面積が最適な指標であると評価したものです。また、立体的土地利用とした住宅、工業用地などは都市部、特に都心部において高層化や高度利用化が進んでいる実態があり、面積が最適指標ではないとして評価しています。

これらを踏まえ、4で国土利用計画を継続策定するか結論をまとめていきます。国土利用計画は、限りある国土を有効に利用するという観点から、無秩序な開発に歯止めをかけるなど、土地需要を量的に調整する役割を期待されてきました。国土利用計画法が制定された1970年代の人口増加時代においては、都市開発圧力から宅地以外の土地利用区分を保全し、細やかな土地利用配分を計画する意義があったものと考えられます。

しかし、都市部の高度利用が進むとともに都市拡大が一定おさまった中、大阪府においては国土利用計画の「規模の目標」、量的な調整に期待していた役割は一定終了したものと考えられます。したがって、本府において「国土利用計画」は廃止し、国土利用計画で定めていた「土地利用の基本理念」・「基本方針」といった国土政策上の重要な部分は、「土地利用基本計画」にて存続することで、国土・土地利用の計画を一本化することが適当と判断いたしました。

以上が、部会での検討と判断結果をまとめた内容でございます。

続きまして、「報告事項2、資料②」をご覧ください。

部会での検討や全国計画を踏まえて、今回「大阪府土地利用基本計画」改定の骨子案を作成しております。詳細は、「報告事項2の資料②説明用」にて、御説明いたします。

まず、「計画の構成案」です。今回策定する計画の目次に相当いたしま

す。現行の土地利用基本計画に対しまして、新規項目を赤字、この骨子案に記載している対象に下線を引いています。

骨子案は、部会を通じて現状の土地利用の分析などを行い、土地利用上の課題や基本方針など、計画の骨格となる部分をまとめたものとなります。計画の前文として、「大阪府土地利用基本計画の策定にあたって」という項目を設け、部会での検証結果を踏まえて計画のあり方を見直した経緯や、本計画と関連する計画や法律などとの関係図を掲載することとしています。

次に、第1章で、大阪府の土地利用の概況として国土上の位置づけや現況、課題整理などを行い、これらを受けまして、第2章にて計画の中心部分となる「土地利用の基本方向」に「基本理念」や「将来像」、その実現のための「基本方針」、五つの法律に基づく地域ごとの土地利用原則や、これらが重複する場合の調整指導方針をまとめることとしています。また「土地利用基本計画図」を更新いたします。

次に、「大阪府土地利用基本計画の策定にあたって 前文」でございます。こちらで、先ほど御報告いたしました、国土利用計画廃止、土地利用基本計画への一本化を判断した経緯を記載することとしています。

次に、計画等の位置づけでございます。本計画は、「大阪府国土利用計画」の廃止に伴い、法令に基づき「国土利用計画 全国計画」を基本として策定いたします。また、大阪府政全体に関するものとして、「副首都ビジョン」や、この中の経済成長戦略として、今年度作成予定の「**Beyond EXPO 2025**」などと整合を図りながら作成することとしています。この土地利用基本計画では、都市、農業、森林など五つの地域を定めており、これらの根拠法により、例えば都市計画法に基づく個別計画として「都市計画区域マスタープラン」や農振法に基づく「農業振興地域整備基本方針」などを策定しています。今回、庁内関係部局と調整し、本計画との連動・体

系化を図り、図のように整理しています。

次に「土地利用の課題」と、その前段として「踏まえるべき社会事象」を御説明いたします。

まず、社会事象としましては、特に考慮すべきものとして5点挙げております。まず日本全体として直面しております「人口減少・少子高齢化の進行」、各国の主要都市を中心とした「国際的な都市間競争」。また国全体として長年問題となっている「東京一極集中」、これは府の計画の独自性にも関係する事象でもあり、副首都ビジョンにおいても東京一極集中・中央集権から、拠点分散・分権型の国へ転換を目指していると記載されています。また、地震などに加えて、気候変動の影響も含めた「自然災害の激甚化・頻発化」、人間の活動による「自然環境・生態系の破壊」といった状況を挙げています。

以上を踏まえまして、三つの課題を設定しています。

まず一つ目の課題は、「将来にわたって安定的な都市経営を実現し、活力向上と経済成長に資する土地利用」です。人口減少・少子高齢化が進む中では、インフラなど社会サービス維持に係る府民の負担が増加することから、経済成長と合わせて持続可能な都市経営を実現する必要があり、このように文言をまとめています。

次に二つ目は、「貴重な自然環境・自然資源を保全し、持続可能で質の高い暮らしを実現する土地利用」です。大阪は市街地が広く連坦しており、その周囲を農地、森林が取り巻くような国土構造、土地利用構造になっています。これらのアクセス性の高い自然資源の存在は、質の高い暮らしの実現の重要な要素であると考えています。

最後に三つ目としまして、「気候変動や自然災害、土地管理水準低下による社会への影響を防止・軽減し、安全・安心を確保する土地利用」です。

「安全・安心」の категорияとして、従来からある災害への対応に加え、人口減少と少子高齢化で利用や管理が困難となる土地が増加することへの対応がございませう。例えは、耕作放棄地などが放置されますと、時間をかけて原野、森林に変わり、こういった箇所に野生動物の生息域が拡大し、今年度大きな問題となつた熊による被害につながるなど、国土政策として「土地管理水準低下への対応」がより重要な課題になるものと考えております。

以上で、設定しました土地利用の課題を踏まえまして、「土地利用の基本方向」をまとめています。

まず、法律に示されている理念や、大阪が目指す国土利用の目指すところを踏まえ、土地利用の「基本理念」を定めています。読み上げますと、「これまでに蓄積された質の高い自然・文化・歴史的資源、都市基盤のストックなどを活かしながら、公共の福祉を優先させ、自然環境を保全しつつ、安全かつ健康で文化的な生活環境の確保を図り、」としており、ここまでは現行計画と同じ文言になります。また、特にここから大阪の独自性を表現するパートとなります。大阪は、平時の日本の成長や非常時の首都機能のバックアップを担い「東西二極の一極」となるべく副首都を目指しており、国土政策においても重要な要素となります。したがって、「日本における東西二極の一極の形成を目指し」としまして、その上で関西の中心都市、日本を代表する大都市であり、成長エンジンとしての役割を担うことから、「ひいては関西全体、我が国の発展に寄与する」としております。

特に「将来像」については、「にぎわい・活力ある大阪」、「環境にやさしくみどり豊かな大阪」、「安全・安心な大阪」の三つに設定し、これらの将来像を実現していく上での基本方針を、それぞれその下に二つずつ

定めています。

まず、将来像1「にぎわい・活力ある大阪」の一つ目としまして、「大阪にふさわしいネットワーク型都市構造の強化」としております。人口減少・少子高齢化時代に対応し、効率的な都市・自治体経営を実現する方策として、重要なものと考えています。二つ目としては、「人・産業を呼び込み、地域資源を生かした魅力ある都市づくり」としており、産業面で地域経済の活力向上に資する土地利用などを促すとともに、これまでに築いてきた地域資源を生かすべく、この方針を定めています。

次に、将来像2「環境にやさしくみどり豊かな大阪」について、一つ目として都市エリアでの環境を設定し、「環境負荷が少なく、みどりを生かした都市空間の創造」としています。一方、二つ目は、都市エリア以外において、農地や人工林などの自然的資源の存在にも焦点を当てたものとして、「健全な生態系の形成に資する土地利用の保全」としています。

最後に、将来像3「安全・安心な大阪」について、一つ目としては、「安心して暮らせる災害に強い都市の構築・国土の保全」としております。都市の強靱化に加えて、防災機能を担う保安林などの天然資源を生かす観点から「国土の保全」というフレーズを盛り込んでいます。二つ目として、今回の計画改定で、新しい項目となる「持続可能な土地の利用・管理」についてです。これは、課題の中で「土地管理水準の低下」について言及しておりますが、今後は土地が利用はおろか管理すらされないという事象が増えることが予想されます。管理放棄地の増加は、先に述べました獣害だけでなく、不法投棄や治安の悪化などにもつながり、生活の安全を損なうこととなりますので、そういったことをできるだけ未然に防ぐ観点から設けている方針でございます。

以上が土地利用の基本方向の案でございます。

最後に、「土地利用状況の観測と今後の計画見直し」です。

国土利用計画の廃止により「規模の目標」は設定しないことといたしますが、大阪府下の土地利用状況を把握することは引き続き重要と考えており、これまで国土利用計画で記載していました土地利用区分ごとの面積を今後も観測し、新たに生じた課題に対応して計画の見直しをすることを考えております。

計画改定に関する部会での検討状況報告の御説明については、以上でございます。

**【嘉名 部会長】** ただいまの説明につきまして、御意見・御質問はございませんでしょうか。この間、部会を3回開催していただいて、学識を中心とした委員の皆様にご参画いただき、御検討をいただきました。大きくは、国土利用計画の「規模の目標」をどうするかということ、それから土地利用計画と、その中でどういう策定方針にするかというようなことを議論してきたということでございます。

もし、部会の先生、参加された先生方いらっしゃったら。

長島委員、オンラインで、よろしく申し上げます。

**【長島 委員】** すみません。長島です。御説明ありがとうございます。

最後のところの骨子案で、今後の観測と見直しという部分ですね、目標の面積については随時、今後も観測をされていくということでしたけれども、国土利用計画のほうで質的な評価等もされてきていたと思うんですが、この辺りの新しい土地利用基本計画になったときのPDCAですね、どういうふうに戻されていくのかというのが、もし、今後の検討かも分からないんですけども、その辺りを教えていただけたらと思います。

**【嘉名 部会長】** じゃあ、幹事のほうから御説明よろしく申し上げます。

**【木下 計画調整課参事】** 計画推進室計画調整課参事、木下です。お答えいたします。

PDCAにつきましては、今後も検討していきたいと考えておりました、その項目については昨今の課題も踏まえまして、今後の部会もしくはこの本会議での議論をいただき、新たな項目についても議論を深めながら、継続して進めていきたいと考えております。

以上です。

**【長島 委員】** はい、分かりました。今後は、いろんな項目について議論が部会でもなされて、ここの本会議のところでも議論はしていくということですね。はい、ありがとうございます。

**【嘉名 部会長】** はい、ありがとうございました。

あの、スケジュールで申し上げますと、今日が令和8年2月4日、第1回の審議会ということですが、次年度第1回の部会が計画書の素案ということですので、それから、第2回ではパブリックコメント、これは部会でやって、来年度の第1回の審議会のところでは計画案が出てくるということですし、また、それ以降もPDCAについては、この審議会でも御報告いただくという流れになろうかと思っております。項目については、まだ具体的なことはこれから検討していく部分も大いにあるというところがございます。

はい、ありがとうございます。

ほか、いかがでしょうか。よろしいですかね。

部会では、先生方かなりたくさん議論をしていただいたと思っています。

それから、この報告の前のPDCAのところでも少し出てきましたけど、現状に関してもかなり細かいデータも見せていただいています。

それから、例えば土地利用の開発許可とか個別の状況についても、府下でどういう状況かというデータなんかも細かく見せていただいています、そ

れらを基に、主には規模を設定して有効性が維持できるのか、これはかねてより国土利用計画の制度上の課題でもあるという指摘もあって、検討してきたということですが、大阪府に関して言えば、やっぱり府域がコンパクトであると、森林地域、自然地域、それから農業、それから都市がかなり近接しているということもあって、やっぱりその相互の土地利用の調整という意義は必要でしょうということでございます。とりわけ、これから持続可能性とか人口減少とか、それから市街化もこの制度ができた当初は1974年ですので、半世紀以上前ということですから、開発とか市街化がどんどん進んでいた時期、これからはむしろ二次市街化と言いますか、一旦市街化したところがどう変化していくか、状況、環境が異なってくる中で、やっぱり土地利用の状況は引き続きウォッチしながら、相互に土地利用をコントロールしていく必要はあるだろうということで、今回の結論に至っているというところでございます。よろしいですかね。

特に御意見がないということございましたら、これで終了にしたいと思いますが、先ほど事務局から幹事から説明がございましたとおり、次年度以降もこの基本計画の修正というんですか、作業は進んでいくということでございます。

それでは、以上で、本日予定しておりました全ての議題は終了いたしました。

本日の議題につきましては、直ちに事務局において必要な手続を進めさせていただきます。

委員の皆様方には、円滑な議事の進行に御協力いただきありがとうございました。

では、進行を事務局にお返しいたします。

### 3 閉 会

**【司会】** ありがとうございます。

本日の審議会を踏まえまして、大阪府において必要な手続を進めてまいります。

以上をもちまして、令和7年度第1回大阪府国土利用計画審議会を閉会いたします。

本日、御出席いただきました、委員並びに幹事の皆様ありがとうございました。

**（午前10時55分 閉会）**

令和7年度第1回大阪府国土利用計画審議会の議事の経過及びその結果を明確にするため本会議録を作成し、大阪府国土利用計画審議会規則第六条第2項の規定に基づき、会長及びその指名した委員が次に署名する。

令和8年2月4日

会 議 録 署 名 人

会 長 嘉 知 光 平

委 員 小 川 亮

委 員 富 田 武 彦