

2. 背景

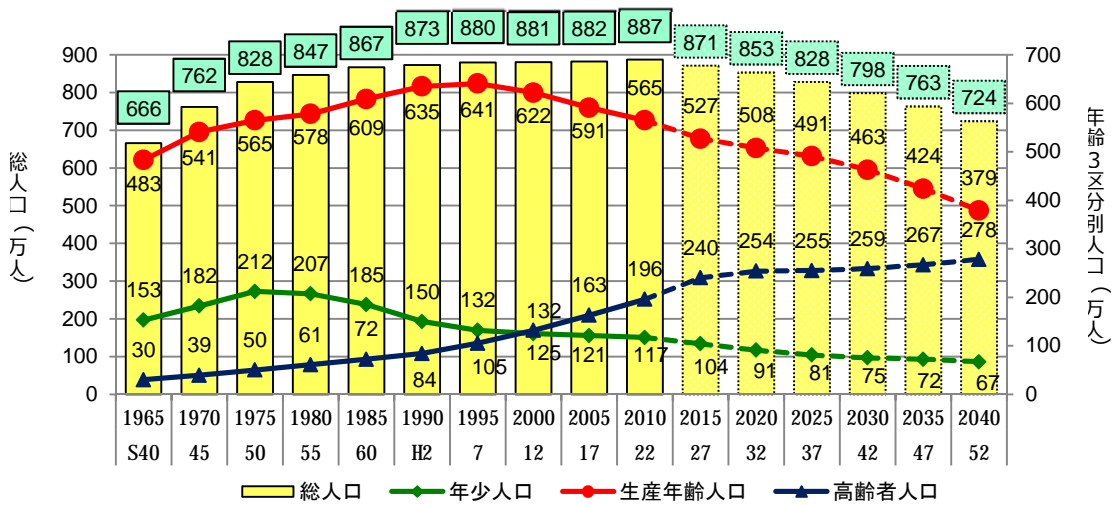
○社会情勢の変化

◆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、平成 22 年より 163 万人、比率にして 18% の人口が減少し、高齢者は約 1.4 倍に増え、年少者は約 6 割に落ち込むと予測されています。

このような状況から、公園緑地の利用者数の減少や、利用者の年齢層、利用形態等が変化することが予想され、今後の整備量とともに施設内容のあり方についても検討が必要です。

図表 6 大阪府の人口推移



【出典：大阪府人口減少社会白書（概要版）（平成 24 年 3 月）】

◆災害リスクの高まり

南海・東南海地震のリスクも高まる中、東日本大震災の教訓から、安全・安心への希求が一層高まっており、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。

平成 24 年 3 月には国土交通省より「東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針」が示されました。本指針では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、漂流物の捕捉などが挙げられています。

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に関する技術的指針

国土交通省 平成 24 年 3 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、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

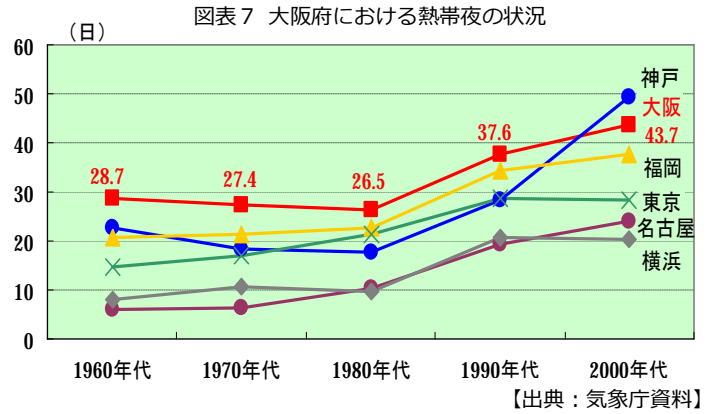


◆都市環境の悪化

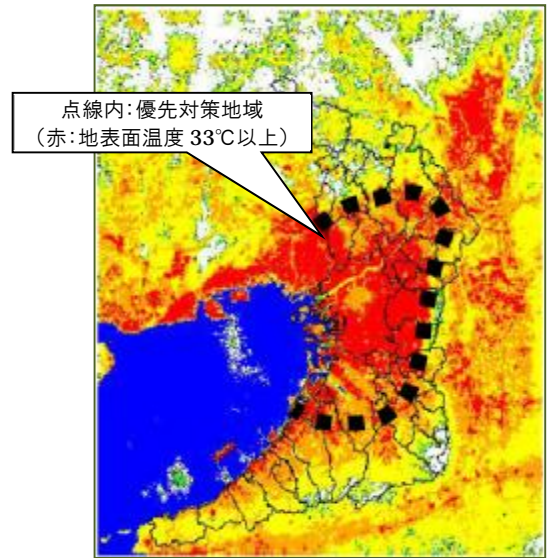
地球温暖化やヒートアイランド現象、生物多様性の低下など、環境問題はますます深刻化しています。中でも、大阪府域の気温は100年間に2.1℃上昇し、全国平均の1.0℃を上回る速さで温暖化が進行しており、この差の1.1℃はヒートアイランドの影響と考えられています。全国主要都市の真夏日数は大阪が最も多く、熱帯夜数も増加し、そのエリアも広がっています。

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。



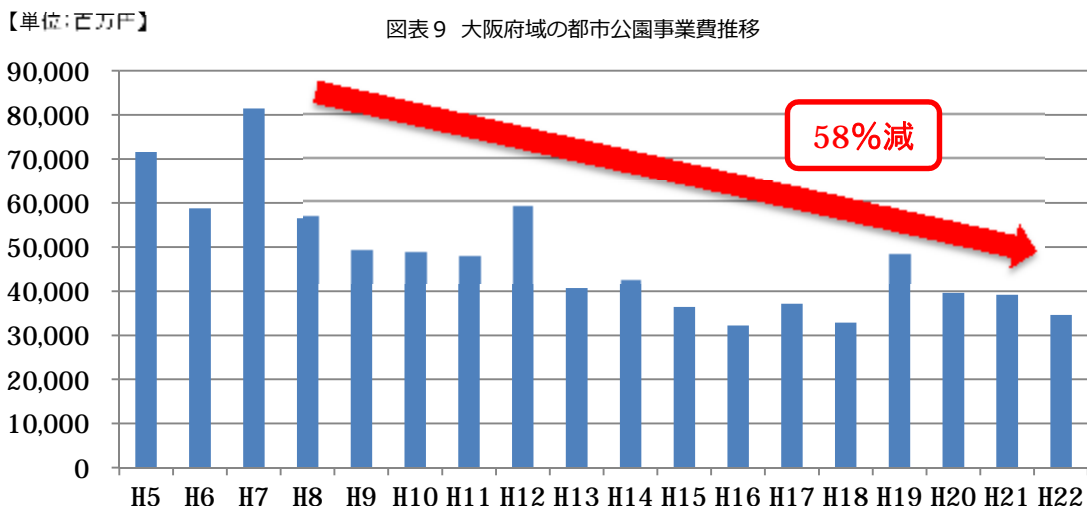
図表8 大阪府ヒートアイランド対策推進計画による優先対策地域



【出典：大阪府ヒートアイランド対策推進計画】

◆都市公園事業費の推移

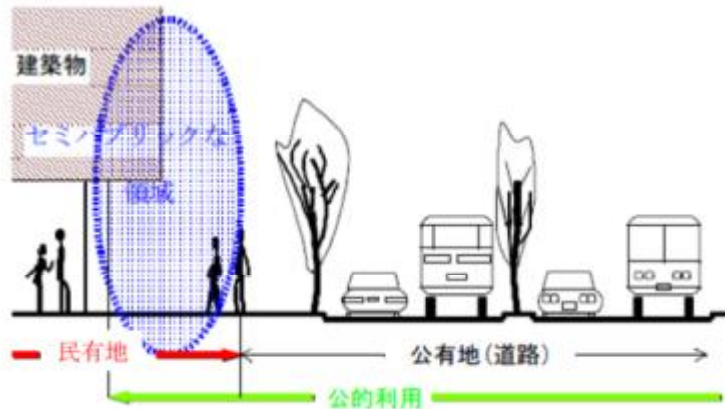
大阪府域における都市公園・緑地の整備や管理に必要な予算は、平成7年度をピークに年々減少しており、平成22年度では、ピーク時と比較して約58%も減少しています。現在の事業費を今後も維持できたとしても、施設更新時期を迎え維持管理費が嵩む中、早期にすべての未着手区域の整備を完了することは現実的に困難な状況にあります。



○上位計画および関連計画

◆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）」では、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されています。また、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」が重要なテーマとして位置づけられています。



※「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。

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

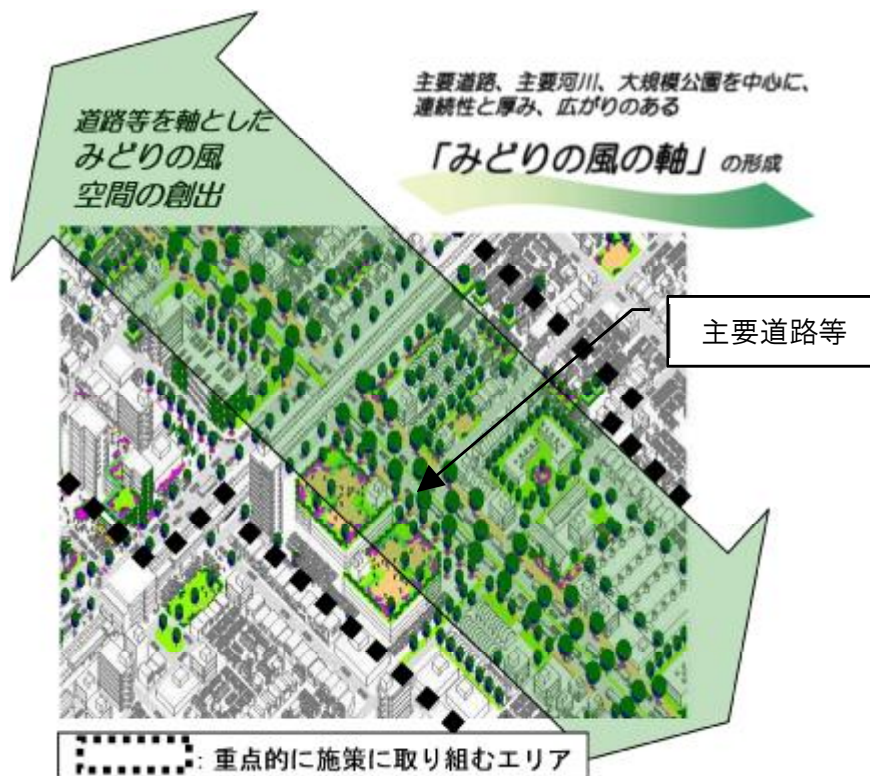
地域の特色に応じた多様な景観を良好に保全・継承していくため、周辺三山系の山並みや自然環境の保全、水辺空間の整備を図ります。また、調和した街並みや魅力ある都市空間の創出など、地域固有の景観の保全・形成を進めます

◆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）

大阪都市計画区域マスタープラン（平成 25 年 3 月）

都市計画区域マスタープランでは、今後の方針として、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が掲げられています。また、目標として、様々な手法によって府域面積の約 4 割以上の緑地面積確保に努めることが明記されています。

図表 10 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）【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 割以上の確保に寄与できるよう努めます

◆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」では、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されています。

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が重点的な戦略として掲げられています。

図表 11 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

◆市町村緑の基本計画等

緑の基本計画は、市町村が都市緑地法第4条に基づき、都市の緑全般について、将来のあるべき姿とそれを実現するための施策を定める総合的な計画です。

平成16年の都市緑地法改正では、「緑の基本計画」の記載事項に、地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針が位置づけられました。

市町村の都市計画公園・緑地の見直しにあたっては、緑の基本計画のほか都市計画マスタープラン等、社会情勢の変化に対応した市町村の上位計画、関連計画との整合を図る必要があります。

緑の基本計画に定める内容

- 市町村の緑地の保全及び緑化の目標
- 市町村の緑地の保全及び緑化の推進のための施策
- 市町村が設置する都市公園の整備方針と保全すべき緑地の確保及び緑化の推進
- 緑地保全地域及び特別緑地保全地区内の緑地の保全
- 緑化地域等における緑化の推進

※緑の基本計画に都市公園の整備の方針を定めた場合には、緑の基本計画に即して都市公園を設置するよう努めること（都市公園法第3条第2項）