

《第3次『緑の基本計画』策定に向けてのアピール》

大阪市の公園樹・街路樹の伐採計画はこれで良いのでしょうか？ 公園や緑、“みどりのまちづくり”について考えましょう！

2024年6月1日

大阪から公害をなくす会
道路公害反対運動大阪連絡会
原発ゼロの会・大阪 エネルギー部

(1) 大阪市の公園樹・街路樹の伐採問題～その背景とねらい～

大阪市は「安全対策事業」と称して、2018年度から2024年度の間、市内の公園樹・街路樹1万9千本を伐採する事業を進めています。私たちはこの春、大阪市と議会に対し「実施中の伐採・撤去計画については一旦作業をストップし、住民に説明すること」「倒木の撤去と植え替え、信号機の視界を遮る枝の剪定などは、公園樹・街路樹の維持管理として必要な予算を取って日常的に行うべきこと」「公園樹・街路樹を大切に保全育成して緑被率を高め、市民が暮らしやすい大阪市にすること」などを陳情する運動をすす、4,175筆の陳情署名を提出しました。

この間の取り組みで分かってきた「安全対策事業」実施の背景とネライについてまとめました。

1) 決して少なくない伐採本数

大阪市が「安全対策事業」と称して伐採する19,000本の公園樹・街路樹の内訳、この事業開始の2018年度の樹木の本数は、大阪市建設局緑化課提供の資料によれば表1のようになっています。従って、

表1：公園樹・街路樹の伐採規模

	2018年度樹木数	伐採本数	伐採率	安全対策予算
公園樹	28万本	7,000本	2.5%	約20億円
街路樹	15万本	12,000本	8.0%	約35億円
全体	43万本	19,000本	4.4%	約55億円

それぞれの伐採率は公園樹2.5%、街路樹8.0%、全体で4.4%と決して少なくない本数です。もちろん、台風で倒れた木や枯れ木の撤去とその植替えなどは必要なことです。しかし、それは公園樹・街路樹の維持管理として

日常的に行うべきことで、短期間に55億円も投じて一斉に行うようなことではないと思います。このようなやり方は、「必要のないものまで伐ってしまう」ことにつながります。実際、扇町公園では、伐採予定56本の公園樹のうち、大阪市が依頼したコンサル会社の調査で「伐採」が必要とされたのは9本だけで、残る47本は伐る必要はないと診断されていました。

2) 労務単価の上昇に見合う「維持管理費」の増額をして来なかったことが問題

なぜ大阪市は、日常の維持管理とは別に公園樹・街路樹の大量伐採に突き進んだのでしょうか。

実は、公園樹や街路樹の維持管理を業者に委託する場合の契約金額は、国が発表する「労務単価」をベースに行われていますが、その労務単価が2012年から2022年までの10年間で1.6倍も上昇しているのに、大阪市の公園樹・街路樹の「維持管理」費は、両者合わせて毎年約10億円程度の横ばい状態

が続いていたのです(表2)。その結果、樹木の剪定本数は年間で12万6千本から5万1千本へと6割も減少しているのです。予算が不足し、作業量が減れば当然、維持管理ができていない樹木が生まれます。その維持管理ができていない樹木を、「安全対策事業」と称して一気に伐採するというのが、今回の樹木伐採の根本的な背景になっていると思われます。

表2：労務単価と公園樹・街路樹の維持管理費の推移

年度	労務単価 全 国 全職種	公園樹・街路樹の維持管理費		
		予算 (千円)	年間延べ剪定・刈込数量	
			樹木(千本)	低木(千㎡)
2012 年度	13,072	958,335	126	581
2013 年度	15,175	966,424	122	617
—中略—				
2021 年度	20,409	984,537	51	539
2022 年度	21,084	984,999	51	539
2022/2012	161.3%	102.8%	40.5%	92.8%

3) そのネライは安上がりな「維持管理」

樹木が伐採された後、全てが若い木に植え替えられ、元に戻るのかというとそうではありません。大阪市緑化課提供の資料によると、中高木のこの間の伐採本数と復旧本数は表3によってなっています。

表3：中高木の伐採本数と復旧本数(2022 年度末まで)

	伐採本数	復旧本数	率(%)
公園樹	5,140 本	1,128 本	21.9%
街路樹	11,404 本	3,533 本	31.0%
全 体	16,544 本	4,661 本	28.2%

新たに中高木が植えられる「植栽復旧」は公園樹で約2割、街路樹で約3割です。残りはアスファルトなどで覆う「閉塞」や、生け垣のような低木への切り換えとなっているのです。(写真参照)



伐採中の街路樹(大阪市鶴見区)



伐採後。植栽復旧はわずかで残りは閉塞

維持管理する樹木の本数を減らすこと、さらには管理費が安くて済む低木に切り替えること、このことによって公園樹・街路樹の維持管理費を減らす、あるいは現状維持にとどめて低く抑える、このことが第一のネライだと考えます。実際、ある造園業者によれば、「中高木」の管理単価は1本10,000～15,000円程度に対し、「低木」のそれは1㎡250円程度だと話しています。

生垣のような低木では夏の暑い日の日陰にはなりません。新しく中高木が植えられたとしても、日陰になるような大きな樹になるまでには何年もかかります。

4) 公園は一部民間企業の“儲けの場”に

一方、大阪市の公園はどうなっているのでしょうか。典型として今の大阪城公園を紹介します。

大阪城公園では2014年に電通関西、大和ハウス、読売TV等からなる「大阪城パークマネージメント共同事業体」が指定を受け、大阪城本丸広場の歴史的建造物である旧陸軍第四師団司令部庁舎（元大阪市立博物館）では「ミライザ大阪城」が屋上レストランやカフェ、ショップなどを、JR環状線「大阪城公園駅」前のエリアでは「ジョーテラス大阪」がレストランや物販・飲食事業などを営業しています。また、森ノ宮駅前エリアではコンビニやベーカリー、子ども向けの有料・無料の遊戯施設がつけられ、2019年にはクールジャパン機構と在版テレビ民放各社、吉本興業などによる「クールジャパン大阪」が、大阪城公園東側に広い空き地を確保して、WWホール・TTホール・SSホールという大中小3種類の劇場を開設しています。かつて大阪城公園内のあちこちにあった売店の多くはコンビニに取って代われ、大阪城本丸広場の売店も全て廃止され、今では自販機がずらっと並ぶ異様な光景となっています。（写真参照）

甲南大学の谷口るり子教授は、これらの事業を進めるために大阪城公園内ではケヤキ、クスなど1,174本の樹木が伐採されたと報告しています。まさに大阪のシンボルともいえるべき公園が“市民の公園”ではなくなり、レジャーランド・遊園地化して一部民間企業の“儲けの場”に変わりつつあります。天王寺のてんしば（旧天王寺公園）でも同じような事態が進行しています。もし皇居や二条城にレストランやコンビニ、自販機、娯楽・遊具施設などがひしめく姿を見たら、人々はどう思うでしょうか。大阪では、そんな普通ではありえないことが起こっています。



大阪城公園東側にできたホールの一つ



森之宮駅前エリアの有料子どもの遊び場



自販機がぎっしり並ぶ大阪城本丸前広場



左…屋上レストラン

右…ミライザ大阪城



(2) 変えられる公園のあり方、“みどりのまちづくり”の方向性

1) 大阪市の公園・“みどりのまちづくり”の歴史

大阪市では1891年に最初の都市公園として中之島公園が造られ、次いで1903年には天王寺公園が開設され、1937年には御堂筋が開通しています。そして、1964年4月には「第1回大阪市緑化推進大会」が開催され、「大阪をうるおいのある健康なまちにするために強力な緑化運動を全市民の変わることのない願いとして、今後100年継続して実施する」という『緑化100年宣言』を採択しています。以後、長居公園の郷土の森や大阪城公園の市民の森など、様々な取り組みがされてきました。

こうした歴史の上2000年には『大阪市緑の基本計画』が策定されました。この第1次『緑の基本計画』では、それまでの“みどりのまちづくり”の成果やみどりの果たす役割などについて再確認し、21世紀半ばの緑の将来目標として、①市民1人当たりの都市公園面積を7.0㎡に、②樹木・樹林率を約15%に、③樹木・樹林地・水面・草地を対象にしたいわゆる自然面率を約30%にする、といった積極的な目標が掲げられました。

2) 2013年の「新・大阪市緑の基本計画」の功罪

1. 「新・大阪市緑の基本計画」の積極面

大阪市は、第1次『緑の基本計画』策定から10年近くが経過した2013年に第2次『緑の基本計画』として『新・大阪市緑の基本計画』を策定します。その中では「みどりの機能と効果」として、①**景観形成**=都市の季節感や統一感、美しさ、うるおいのある街並みを形成し、都市の風格やイメージを高める、②**防災・減災**=災害時の避難場所や災害応急対応活動の空間としての機能やゲリラ豪雨など都市型洪水に対応する、③**環境保全・改善**=ヒートアイランド現象の緩和や大気浄化、鳥など生物の移動空間となる、④**スポーツ・レクリエーション**=市民の休養、散策、スポーツなどレクリエーションの場、健康増進活動の場となるなどを挙げ、公園・緑などの果たす大事な役割を確認しています。

わたしたちも公園樹・街路樹の大切な役割として①地球温暖化・気候危機が深刻化する情勢にあつて、公園樹・街路樹は地球温暖化の原因ともなっているCO₂を吸収する大切な資源である、②公園樹・街路樹は気温の上昇を抑え、都会のヒートアイランド現象を防止する、③公園の樹木や芝生は、市民に安らぎと憩い、うるおいを与える、④街路樹は騒音を減らし、大気汚染を防止し、火災時には防火の役割も果たすなどを確認しています。このように両者には、多くの点で共通の視点があります。

これらを基に一致点を整理し、その実現に向けて共に取り組むことが大切だと考えます。

2. 第2次『緑の基本計画』で変更されてきた針

しかし、こうした面とともに第2次『緑の基本計画』は、公園のあり方やみどりのまちづくりの方向性を大きく変更するものとなっています。これまで大阪市は、市民生活を豊かにするためにも緑をもっと増やすことが大切だとして公園や樹木の拡充を進めてきましたが、それについては「今後とも必要」と言いながら、今後は「質の観点」を重視する必要があると方向転換し、また、都市における大規模な公園・緑地などについては「観光拠点やイベント空間として機能し、集客向上や活気あふれる都市形成に貢献する」という位置づけを付け加えました。こうした方向性と位置づけの変更が公園をどんなものにするかは前項で見た大阪城公園の現状が示す通りです。市民が臨時に公園を借りてイベントや行事を行うのと、一部民間企業が公園内に常設施設をつくって集客・営業活動をするのでは、公園の機能と役割が全然違ってきます。

残念ながら、第2次『緑の基本計画』ではこうした視点がいたるところで述べられ、いわば基調となっています。曰く、「大阪の顔となるエリアや場所において、既存ストックと民間活力を最大限活用し、…都市魅力・集客力の向上につなげる」、「指定管理者制度を活用して、民間活力により、都市公園の管

理・運営を促進する」、キーワードは「“行政主導” から“公・民それぞれが主体”、さらには“民主導”へ」などと言った文言です。

3. “民（市民・事業者）主導”と言うが、結局は“一部民間企業”主導に

第2次『緑の基本計画』では、みどりのまちづくりの推進体制について「これまでのように行政が中心となって担うだけでなく、地域の課題や資源など地域の実情を最もよく知っている市民・事業者が中心となり進めていきます」と述べています。地域の実情をよく知っている市民が、まちづくりに積極的に関わることはわたしたちも大賛成です。しかし、残念ながら第2次『緑の基本計画』の中での市民の扱いは、具体的には公園愛護会やグリーンコーディネーターなどのボランティアの育成と活用にとどまっていて、大阪市の公園や緑のあり方、あるいは地域の公園と緑について、市民の意見を聞く場を設けるとか、地域に出向いてタウンミーティングを開催し意見と要望を聞くといった取り組みは皆無です。これでは市民が公園や緑・まちづくりに関わることは不可能で、結局は事業者、と言っても「一部民間企業」主導のものになってしまうのは明らかです。

1964年(昭和39年)4月の第1回大阪市緑化推進大会は中ノ島公会堂で開催され、緑化推進本部長の当時の中馬市長が「緑化宣言」をし、市民代表が緑化の誓いを力強く述べたとあります。大阪城公園や長居公園など大阪の顔・拠点となるような公園のあり方、さらには地域の公園のあり方や問題点、改善・拡充すべき点について、市民・住民の声を聞き、その要求・要望を大胆に取り入れた公園づくり、みどりのまちづくりを進めるべきだと考えます。

(3) “緑の量” “公園のあり方” “予算の使い方” “基本計画” について活発な議論を

1. 決定的に少ない大阪市の緑

大阪市の緑被率の推移は表4のようになっています。また、日本の主な都市の緑被率を表5に、また、世界の主要都市の市民1人当たりの公園面積を表6に示しました。

表4：大阪市の緑被率の推移

	1974 年度	1979 年度	1989 年度	1994 年度	2001 年度	2006 年度	2013 年度	2018 年度	2021 年度	2021/ 2006
緑被率 (%)	5.2	5.9	8.1	7.2	8.6	11.2	10.7	10.6	10.9	▲0.3
緑被面積(k㎡)	11.9	12.9	17.7	15.8	19.0	24.6	23.8	24.0	24.6	0.0
樹林地(k㎡)	7.3	8.2	8.9	9.7	12.0	15.2	13.8	13.4	12.3	▲2.9
草地(k㎡)	4.6	4.7	8.8	6.1	7.0	9.4	10.0	10.6	12.3	2.9

表5. 主要都市の緑被率(市街化区域)

都市名	年	緑被率(%)
神戸市(*)	2005年	32.9%
仙台市(*)	2019年	26.3%
京都市(*)	2004・5年	25.8%
川崎市	2021年	24.4%
名古屋市(*)	2020年	21.5%
東京都区部	2018年	19.6%
大阪市	2021年	10.8%
福岡市(自然面率)	2022年	55.4%

表6. 世界の主要都市の

市民1人当たりの公園面積

都市名	1人当り面積
シンガポール	66.0㎡/人
ニューヨーク	29.3㎡/人
ベルリン	27.4㎡/人
ロンドン	26.9㎡/人
パリ	11.8㎡/人
東京都区部(2023.4.1)	4.4㎡/人
大阪市(2024.4.1)	3.2㎡/人

表5の(*)は神戸市の「緑被率から知る神戸市」より。東京都区部は都の『『みどり率』の調査結果』から「水面・河川・水路」を除いたもの。川崎市・大阪市・福岡市はそれぞれの担当者へのヒアリングによります。福岡市のデータは緑被率に「水面・河川・水路」も加えた、一般的には自然面率と言われるものです。ちなみに大

阪市のそれは平成 18 年(2006 年)で 29.3%です。表 6 データの東京都と大阪市はそれぞれの行政資料からで、それ以外は「世界主要 30 都市・1人あたりの緑地面積ランキング」からです。

これらの表からも分かるように、大阪市の緑・公園(面積)は国内の主要都市、世界の主要都市に比べて決定的に少ないのが現状です。60 年前の『緑化 100 年宣言』で掲げた「大阪をうるおいのある健康なまちに」といったスローガン、20 数年前の第 1 次『緑の基本計画』で掲げた目標からすれば、全くの道半ばです。ところが 11 年前の第 2 次『緑の基本計画』では、緑被率の目標は「現状維持もしくはそれ以上」といった数値目標なしの計画になっています。実際、大阪市の緑被率は、表 4 のようにそれまで順調に伸ばしてきたものが、第 2 次『緑の基本計画』になってからほとんど横ばい、ないしは減少になっています。

2. 公園は市民のもの。緑は気候・エネルギー問題にかかわる大事な環境

公園は、市民が気軽に行事を行ったり、家族や仲間が集まってレクリエーションを楽しんだり、若者やお年寄りがスポーツを楽しみながら健康増進に努めたり、子どもたちの遊び場となるなど、都市生活者にとってなくてはならない公共施設です。大阪城とそれを取り囲む公園は、加えて大事な歴史的文化財です。都市における緑や公園などの役割をまとめると次のようになると考えます。

- ①公園樹・街路樹、みどりあふれる公園などは、地球温暖化・気候危機の原因となっている二酸化炭素(CO₂)を吸収し、酸素(O₂)を生産する大切な資源です。
- ②それは、都会のヒートアイランド現象を防止し、ゲリラ豪雨などの都市型洪水への対策にもなります。また、鳥や昆虫などの生息、生物多様性にも欠かせないものです。
- ③公園は、災害時には市民の避難・応急対応の場所となる大事な場所です。また、市民がスポーツや散策、レクリエーションなどにいそしみ健康増進を図る大切な場所です。
- ④街路樹は騒音を減らし、汚染した大気を浄化し、火災発生時には防火の役割なども果たします。
- ⑤公園や樹木、まち中の緑は、都会に季節感をもたらし、美しくうるおいのあるまちづくり、ひいてはその都市の風格やイメージを決める大事な要素となります。

3. 公園・緑の抜本的強化を！ 新しい『緑の基本計画』は市民本位の計画に！

第 2 次『緑の基本計画』の計画期限は 2025 年となっており、遅くとも 2025 年の 11 月までには新しい第 3 次『緑の基本計画』が策定されます。既に、大阪市みどりのまちづくり条例の基づく「みどりまちづくり審議会」で議論が始まっていると言います。

わたしたちは、この第 3 次『緑の基本計画』が、市民の声を取り入れた市民のための基本計画となるよう、以下の点について、大いに議論することを呼びかけます。

1. 大阪市の緑の量・緑被率はこれでよいのか？ 市民が健康で豊かな生活を送るためには、もっと緑を増やし、緑被率を高める必要があるのではないのでしょうか。
2. 予算の使い方はこれでよいのでしょうか？ 公園や公園樹・街路樹の維持管理費をもっと増やし、公園や樹木の育成保全に努め、美しいまち・大阪にすべきではないのでしょうか。
3. 公園はだれのものでしょうか？ 一部民間企業の儲けの場ではなく、そこに住む市民が健康でうるおいのある生活を送るためのものであることを再確認すべきではないのでしょうか。
4. 第 3 次『緑の基本計画』の策定の仕方はこれで良いのでしょうか。もっと市民の意見・要望を聞く取り組みを行い、市民本位の『緑の基本計画』にすべきではないのでしょうか。

以上

2024年6月18日

大 阪 市 長 横山 英幸 殿
大阪市会議長 片山 一步 殿
大 阪 市 会 各 会 派 殿

大阪から公害をなくす会
道路公害反対運動大阪連絡会
原発ゼロの会・大阪 エネルギー部会

2024 年度の街路樹伐採計画を早期に公表するとともに、 公園樹・街路樹のこれ以上の伐採はしないでください

大阪市の「安全対策事業」の名のもとに行われている公園樹・街路樹の伐採問題について以下の点を申し入れますので、適切に対処して下さいますようお願いいたします。

（１）2024 年度の街路樹の伐採計画を早期に明らかにし、公表してください

大阪市の「安全対策事業」の名による樹木の伐採計画は、公園樹については 2023 年度末まで、街路樹については 2024 年度末までとなっています。従って、2024 年度の街路樹の伐採計画について、市民・住民が十分対応できるよう早急に、伐採樹木の場所と伐採理由を公表してください。

建設局緑化課の回答は「検討中」と言うばかりで、一向に 2024 年度計画が明らかになりません。これでは住民が対応できません。

（２）伐採計画については住民に説明し、住民の声・意見を聞く場を設けてください

2023 年度の伐採では、伐採樹木に張り紙をするだけで実施され、住民は樹が伐られてから初めて知り、“何でこの樹が切られるの？”“緑を確保する視点でぜひ残してほしい”という声があがる事例が市内のあちこちでありました。

こうした事態が起らないよう、今期は伐採計画について早急に住民に知らせ、それに対する住民の声・意見を聞く場を設けてください。

（３）公園樹・街路樹のこれ以上の伐採はしないでください

安全対策事業による樹木の伐採計画は、公園樹 7,000 本、街路樹 12,000 本です。

ところで、これまでの伐採本数は、建設局緑化課の報告によれば 2022 年度末で公園樹 5,140 本(73%)、街路樹 11,404 本(95%)に達しています。これに 2023 年度の伐採本数を加えれば、公園樹については 100%近くなるとともに、街路樹については 100%を大幅に超えることが予想されます。

従って、そのようなことにならないよう貴重な緑を残すために、公園樹・街路樹のこれ以上の伐採は止めてください。

以上