

未利用地の有効活用について（もと城東区役所）

経過・概要

○ 事業趣旨

もと城東区役所用地 3147.62 m² (平成 28 年 3 月複合施設完成に伴い公用廃止) について、新庁舎の財源として収入確保するとともに、街づくりの観点で踏まえた土地活用を行う

○ 経過と区の現状

- ・平成 27 年 7 月区政会議「単なる売却ではなく、地域福祉に利する活用」
- ・平成 27 年 9 月区内 16 地域活動協議会「地域の賑わいや安全・安心などの観点での活用を検討すべき」
- ・人口密度全国第 4 位、
- ・高齢化の進行、保育所・医療施設・福祉施設等のインフラ整備の不足
- ・一定規模の未利用地はなく、将来の公共施設の代替可能な用地もない

課題

○ 活用の方向性と課題

- ・貴重な公共用地として、用途指定により医療・福祉等の公共・公益的施設等を誘致
- ・指定用途の継続性及び将来の行政需要等を勘案し、定期借地による活用を検討

検討状況

○ プロジェクトチームにおける議論

- ・城東区の施策方針「健康で安心して暮らせるまちへ」に配慮したまちづくり
- ・医療・福祉・子育て支援施設等の誘致について、適正規模等から単独施設の誘致は理由が乏しい
- ・定期借地について、区分所有マンションを可とすれば、用地返還のリスク増が懸念

○ 不動産鑑定士による検討・調査 1

- ・定期借地は、安定的な収入、将来の公的機関の建替用地としても活用が可能
- ・用途指定は、住宅を完全排除すると市場価値は大きく減、住宅を含む活用を可とすべき

○ 不動産鑑定士による検討・調査 2

- ・正常価格は約 15 億円、年間賃料は約 5 千万円（概ね 30 年で正常価格に達する見込）

○ 検討結果

- ・医療・高齢者福祉・子育て支援施設の誘致は、価格に影響しない程度の割合（延床割合 12%（共用部分含む））以上の導入を条件として設定
- ・住宅として開発する場合は、高齢者社会を踏まえ、「サービス付高齢者住宅」の設置（国交省誘導 夫婦型 30 m²以上）
- ・定期借地については、安定した賃料収入が見込める、将来の行政需要に対応できる
ただし、区分所有マンションについては、用地返還リスクが懸念されるため認めない

本件に係る方向性（今回意思決定いただくもの）

○ 活用方針案

- ・ <当初> 売却 <変更後> 用途指定による定期借地
- ・ 12%以上の公益的施設の整備（医療・高齢者福祉・子育て支援施設等）
- ・ 住宅用途の場合は、一定割合のサ高住（各専有部分 30 m²以上）を設置（住宅部分の 50%以上又は延べ床面積の 30%以上）

○ 事業者の決定方法

「二段階審査方式（公募型プロポーザル方式）」

貸付条件を踏まえた上での、民間事業者の自由で効果的な土地活用の提案を選定したうえで、価格競争を行う

今後のスケジュール

○ 事業スケジュール

平成 29 年度公募、貸付、貸付契約締結予定

資産流動化プロジェクト用地チームによるフィルタリングの視点

未利用地活用に伴う用地PTのフィルタリングの視点

適法性・透明性

- 活用手法、方法が、法令、条例、規則、その他の規定などに適合しているか
- コンプライアンスを重視する観点から妥当なものであるか
- 事業、施策の立案、活用案の策定にあたって、適正な意思形成過程を経ているか
- 活用に伴い、関係区局間と調整し、十分な合意形成が図られているか

本市施策、方針との適合性

- 実現を目指している施策・目的が、市政改革プランや成長戦略など上位計画、方針と適合しているか
- 活用案が各区局が策定した運営方針と適合、整合しているか
- 地域、地元や区政会議など要望・要請等市民ニーズが反映されているとともに、一部の限定された支持ではなく、広範な支持を得られる活用案になっているか
- 対象となる未利用地が各施策で重複した場合、適切な優先順位が十分考慮されているか

経済合理性

- 実現を目指している施策・目的のために、未利用地を活用することが最も合理的な手段であることが代替案との比較のうえ十分な検討、分析されているか
- 活用条件、用途指定など未利用地の使用面積や土地価格の減価等が施策の重要性、緊急性とのバランスが図られているか
- 活用時期が明確化されており、活用まで期間を要する場合の活用案も併せて検討されているか
- 資産価値向上のため、隣接する未利用地との一体活用や、敷地整序型の区画整理や多様な活用手法が検討されているか

実現性・市場性

- 施策・目的の実現に民間活力を活用する場合など、市場調査や事業者ヒアリングの実施等により、多数の対象事業者が見込まれ、かつ参加意欲を有することが確認されているか
- 不動産鑑定士など専門家の意見等を踏まえ企画、立案されているか
- 国を始めとした関係先の許可、合意等が得られる見込みがたっているか

競争性・公平性

- 目指す施策・目的を実現するための必要な条件・制限のもとで、最大限の競争性が確保されているか
- 外部有識者からの意見や、検討協議会の議論結果など、客観性のある活用条件、目的となっているか
- 特定の事業者が極端に優位な用途、条件となっていないか

※特名随意契約は上記視点を総合的に勘案し判断

活用案を企画、立案する際に整理、検討する重要項目としてルール化、明確化

用地PTで多角的、総合的に勘案し、妥当性をチェック

戦略会議資料（平成29年2月8日）

もと城東区役所用地の活用について

城東区役所

1

事業概要

- ・もと城東区役所用地については、区役所を含む複合施設が平成28年3月に完成・移転したことから供用を廃止した。
- ・新庁舎の建設費及び府有地の買収費用については、本件地の売却益をその財源としたところであることから、今後売却することとしていた。
- ・一方、平成27年7月7日に開催した区政会議において「現城東区役所用地は、城東区にとって大きな財産となる可能性のある土地であり、高値売却の観点だけでなく、地域住民の意向も反映した開発を望む」など出席委員からまちづくりの観点を踏まえて土地活用を行うよう要望を受けており、当区としては、新庁舎の財源としての収入確保を行うとともに、地域の要望に即した有効な当該土地の活用を行いたいと考えている。

用地概要

- 所在地：大阪市城東区中央3丁目41番2（地番）
- 用途地域等：商業地域 建ぺい率80% 容積率400%
- 面積：3,147.62㎡（約952坪）
- 現況：もと区役所構造物が現存
- 周辺状況：
 - ・区内中心部に位置し国道1号と接道（3方路）
 - ・市営地下鉄蒲生四丁目（長堀鶴見緑地線、今里筋線）隣接



2 経過と区の現状

経過

時 期	内 容
平成27年 7月7日	区政会議において「単なる売却ではなく、医療や福祉など 地域福祉に利する活用 を考えられたい」との意見があった。
平成27年 9月1日	区内全16地域活動協議会から、「地域の賑わいや安全・安心など周辺も含めたより大きな観点で利活用を進めること」等を記した 要望書 が提出された。
	地元議員からは、市民の貴重な財産として住民や区政会議での意見を受けとめ、 区として方針を立て利活用を図ることとの意見 をいただいている。地元議員からは 定期借地による医療や福祉機関の誘致 をとの声も上がっている。
平成28年3月	城東区役所 供用廃止
平成28年6月	副市長説明をしたところ、城東区の現状と課題について報告。進め方について大筋で了解を得て、プロジェクトチームで協議するように指示があった。

城東区の現状

- ・人口密度は、東京都の豊島区、中野区、荒川区に続き全国第4位の19,783人/km²（平成27年10月1日現在）。
- ・城東区役所がある**城東区中央エリア**は、大規模共同住宅が続々と建設された**人口密集エリア**である。
- ・平成27年国勢調査結果によると、65歳以上人口は平成22年から3.2%増加し25.1%になるなど（大阪市平均では2.6%の増加）、**高齢化が進行**し、将来の超高齢化への対応が課題。
- ・**一定規模の大阪市所有の未利用地はなく、将来の公共施設の代替え可能な用地もない。**
- ・郊外に移転した町工場の跡地は大規模共同住宅となり、区内の保育所（待機児童は全区最多）・学校、公園（一人あたりの公園面積24区中最少）、医療施設（10万人あたりの病床数は894床（市全体は1240床）、福祉施設（特別養護老人ホーム待機者1,188名）の**インフラ整備が不足**している。

3 活用の方向性と課題

方向性

- ▶ 区の中に位置し残された貴重な公共用地として、医療、福祉等の**公共・公益的施設等の用途指定**を行い、地域住民の健康・福祉の向上につながる施設の誘致
- ▶ 指定用途の担保及び将来の行政需要を勘案し、将来の公共施設の代替え可能用地もないことから、**定期借地による活用**を図ることを検討

検討にあたっての主な課題

- ・ 用途指定を行う合理性・客観性の確保（大阪市・城東区の施策との整合性）
- ・ 新庁舎建替え財源の確保（通常売却との収入比較）
- ・ 募集条件にかかる市場性・競争性の確保（想定される参入事業者の有無、インセンティブの設定手法・内容）

検討

関係局で構成する
プロジェクトチーム

専門家（不動産鑑定士）による調査

4 プロジェクトチームにおける議論

城東区の施策方針

- ・「区将来ビジョン」において、「区民の皆さまが、健康で安心して暮らせるまちへ」として、**地域の特性・実情に応じた地域福祉を推進**することが定められている。
- ・平成28年度からは「**子育てするなら城東区**」というコンセプトで、子育て層への支援について注力している。
- ・平成27年国勢調査結果によると、22年調査に比べて**人口は減少**しているものの、**65歳以上人口**は21.9%から25.1%に**増加**。今後、子育て層への取り組みに加えて、進む**高齢化に対応するため**、医療、福祉施設の充実、地域包括ケアシステムの推進など、一層**区民の安全・安心に配慮したまちづくり**が求められている。

用途制限にかかる主な意見

- ・地域要望があった**医療、高齢者福祉、子育て支援施設の誘致について**、市全体の状況や適正規模等の理由から、**単独施設として誘致する理由は乏しい**。
- ・城東区における**待機児童の状況は、他区と比べても厳しい状況**（平成28年10月1日現在で24区中最多の84名。全市の16.5%を占める。）であり、また全市的に30年4月の待機児童解消に向け区役所内に小規模保育施設を設置する方向が示されるなど、喫緊の課題となっている。当該用地は保育所としては大きい、今後の保育ニーズに対応するため、建物の一部に小規模保育施設など併設が望ましい。

定期借地にかかる主な意見

- ・定期借地による貸付とした場合、定期借地期間後に用地を大阪市にスムーズに返還させる必要がある。
- ・賃貸マンションの場合、入居者個人に区分所有権は発生しないことから、事業予定者から期間後の用地返還については、比較的スムーズに行なうことができる。
- ・しかしながら、**区分所有マンション**を可とした場合、権利関係が複雑になる可能性が高く、定期**借地契約**期間満了後、円滑な大阪市への**用地返還のリスクが懸念**される。

5 不動産鑑定士による検討・調査①

定期借地にかかる主な意見

- ・定期借地権の活用は、**毎年の安定的な収入**に加えて、契約期間満了後に大阪市が用地の返還を受け、**将来の公的機関の建替え用地としても活用が可能**。
- ・価格時点における最有効使用実現には、既存の「もと城東区役所」建物取壊しが必要となり、解体工事を契約条件とする場合は、**解体撤去費相当額**を全契約期間から均一に控除する手法より**当初地代から一括して前倒して控除**する手法がイニシャルコストを下げる事から、**事業者のインセンティブ**となり、市場性・競争性が高まる可能性がある。

用途制限にかかる主な意見

- ・本件土地は**マンション立地に最も適した場所**であり、住宅を完全に排除した条件を課すと実質的にホテル需要のみとなり、**それ以外の用途では市場価値は大きく下がる**ため、定期借地期間終了後返還時においてリスクがある区分所有マンションは除いたとしても、**住宅を含む活用を可能とすべき**。
- ・今後の超高齢化を見越すと、**延床の一定割合**を、安否確認や生活相談等初期的な介護的サービスを必須とする「**サービス付き高齢者向け住宅**」に誘導する用途制限も、地域住民の福祉の増進や建築コストの圧縮（国の補助制度の活用）に有効。

（想定される用途）

「区分所有マンションを除く業務商業用途で、かつ一部について公益的施設（医療施設等）を併設する用途制限」で公募した場合に想定される用途は右記のとおり。

業種・用途	1～3F：店舗、 4F以上：賃貸マンション（13階建てを想定）
借地期間	50年（建物の耐用年数を考慮）
公益的施設の規模	上記用途において、ワンフロア（ 全体の12%程度 ）が適正規模と考える。（3Fを公益的施設（診療所等）とするなど）

6 不動産鑑定士による検討・調査②

効果比較

- ・現在の本件土地の最有効使用は分譲マンションであり、**正常価格は約15億円（A）**と見込まれる。
- ・Dの条件において、**賃料の見込みは年間約5,000万円（D）**であり、おおむね**30年強で正常価格に達する見込み**であることに加え、**50年後に大阪市に土地が返還**される。

種類	種別	価 格	条 件	用 途	売却額A～C・F 貸付額D・E	備 考
A	売却	正常価格	なし	分譲マンション	15億円	
B	売却	制限価格 （※1）	分譲マンションを除く業務商業 （一部公益的施設）	店舗兼共同住宅 一部公益的施設	11億円	
C	売却	制限価格	分譲・賃貸マンションを除く 業務商業	中低層複合店舗	8億円	
D	定期借地	制限価格	分譲マンションを除く業務商業 （一部公益的施設）	店舗兼共同住宅 一部公益的施設	0.5億円	50年×0.5億円＝ 25億円（※2）
E	定期借地	制限価格	分譲・賃貸マンションを除く 業務商業	低層複合店舗	0.4億円	50年×0.4億円＝ 20億円（※2）
F	売却	（参考）	なし	ホテル	15億円以上 の可能性あり	現時点。 今後不明。

※1 本資料において、地方公共団体がその政策目的を実現するために、売買契約、もしくは、貸し付けに係る契約を締結する際、その付加する政策の目的及び必要性に応じて、正常価格や正常賃料から下方かい離する（安くなる）場合の当該価格もしくは賃料を指す。

※2 現在価値への割戻しは考慮していない。

検討課題

用途指定を行う
合理性・客観性の
確保（大阪市・城東区
の施策との整合性）

新庁舎建替え財源の
確保（通常売却との
収入比較）

募集条件にかかる市場
性・競争性の確保
（想定される参入事業者
の有無、インセンティブの
設定手法・内容）

検討結果

- ・区の施策として「子育てするなら城東区」事業などの子育て層への取り組みに加えて、進む高齢化に対応するため、医療、福祉施設の充実、地域包括ケアシステムの推進など、一層区民の安全・安心に配慮したまちづくりが求められている。
- ・医療、高齢者福祉、子育て支援施設の誘致については、専門家の意見を踏まえ価格に影響しない程度に一定割合（全建設床面積の12%以上）の導入を求める。
- ・専門家の意見により、住宅を開発する場合は、高齢化社会を踏まえた地域福祉を増進につながることから、平成28年に新設された国交省が誘導する新たな形態（夫婦型・30㎡以上）のサ高住の設置を求める。

- ・定期借地については、毎年の安定した収入（年間約5,000万円）および30年強で売却収入見込（15億円）を上回る賃料収入が見込まれるとともに、契約期間後大阪市に返還され、将来の行政需要に対応できる。
- ・ただし定期借地で区分所有マンションについては、大阪市への用地返還にかかるリスクの増加が懸念されることから認めないこととする。

- ・マンションについては、人口集中が一層進み、周辺の小学校等の課題もあるため、区としても避けたい状況ではあるが、ホテル以外ではとマンション立地に最も適した場所であり、マンションを除くと市場価値が見込めない。
- ・賃貸料等は貸付期間の50年で均等に徴収すべきだが、専門家の意見によると、当初地代を軽減する手法が事業者のインセンティブとなり、市場性・競争性が高まる可能性あり。

本件未利用地の効率的活用を実現しつつ、市及び区の施策の方向性を前提に地域意見の一部を実現する条件を付して二段階審査方式により事業者を選定

当初

処分方法

売却

用途指定

なし

変更（概要）

処分方法

一般定期借地

用途指定

全建設床面積の12%以上の公益的施設
（医療・福祉・子育て支援施設）を整備すること

契約条件

- ・一般定期借地（期間：50年7カ月）
- ・現状引き渡し（事業者による既存建物の解体撤去）
- ・既存建物解体撤去相当額（約1.4億円を想定）については、事業者の初期負担軽減および参入の拡大（インセンティブ）を図るため、**当初から控除**。（賃料年間5千万円の場合、約3年間控除）（不動産鑑定士意見）
- ・既存建物の**解体撤去相当期間**についても、事業者が使用・収益できない期間となることから、**賃料を控除**する。（7カ月間を想定）（不動産鑑定士意見）

事業者選定方法

- ・二段階審査方式で選定
1次審査で優秀事業者を選定後、その中で最も高い賃料を入札した応募者を事業予定者として選定。

用途指定等公募条件

【遵守すべき事項】

- ・地域の生活利便の向上や活性化に資するため、生活関連施設や商業施設、公益的施設等、**住宅用途以外の施設を導入**すること。
- ・全建設床面積の**12%以上（共用部分含む。）の公益的施設**（医療・福祉・子育て支援施設）を整備すること。
- ・原則として**建物の区分所有は認めない**。
- ・エンドユーザーに対する賃貸借契約は、土地の契約満了時にスムーズな返還を求める観点から、定期建物賃貸借契約とすること（借地借家法第38条）

【提案に求める条件】

- ・「安全で快適な歩行空間の形成」、「地域防災・防犯への貢献」「まちの賑わい・活性化」、「活力ある地域社会・地域福祉への貢献」の観点からの提案を求める。
- ・**住宅用途の建築物を開発する場合**には、区分所有住宅ではなく入居者個人に区分所有権は発生しない**賃貸住宅の提案**とし、次の条件を遵守すること。
 - ・今後の超高齢化社会に対応するため、総延床面積の**一定割合（30%）以上**、または住宅用途面積の**50%以上（共用部分含む。）**を、各専有部分の床面積が30㎡以上の「**サービス付き高齢者向け住宅**」とすること ※「サ高住」は住宅用途とし、公益的施設には含まないこととする。
 - ・**上記以外の住宅部分は、専有面積を50㎡以上とすること**

9

事業スケジュール

平成 2 8 年度			平成 2 9 年度												平成 3 0 年度		
1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	
○用地PTメンバー会議			○不動産鑑定評価														
○用地PT全体会議					○プロポーザル公告												
○特別職説明								○契約締結									
←戦略会議等→																	
【参考】もと城東区役所貸付（駐車場）								既存建物解体撤去（事業者施工）								新建物建設	

想定収支計画

(単位：千円)

区分	内 容	年 度							計
		29	30	31	32	33	...	79	
歳入	賃料収入	0	0	0	10,000	50,000	50,000 (毎年度)	50,000	2,360,000
歳出	鑑定費用 公募関係経費	1,350	0	0	0	0	0	0	1,350
計	—	▲1,350	0	0	10,000	50,000	50,000 (毎年度)	50,000	2,358,650

(賃料は年間5千万円と想定)

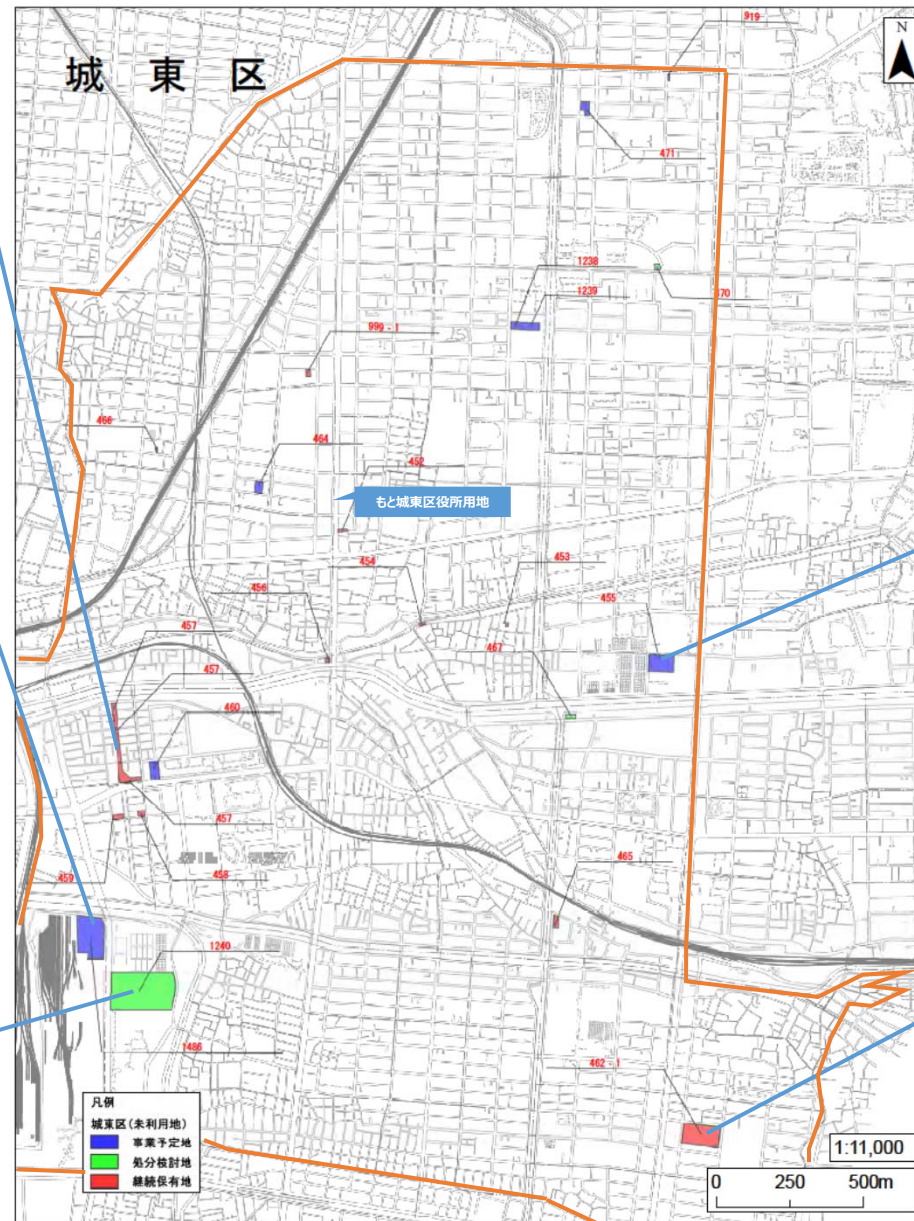
10 未利用地にかかる位置図（城東区内）

（平成28年8月31日現在・面積3,000㎡以上抽出）

財産名称	もと鐘紡水路敷地
土地所管局	契約管財局
現状	児童遊園／コミュニティ用地
面積	5,275㎡
活用方針	継続保有地

財産名称	森之宮工場
土地所管局	環境局
現状	建物あり
面積	12,203㎡
活用方針	事業予定地

財産名称	森之宮工場建替事業
土地所管局	環境局
現状	空地
面積	26,308㎡
活用方針	処分検討地



財産名称	今福下水処理場用地
土地所管局	建設局
現状	コミュニティ広場
面積	5,652㎡
活用方針	事業予定地

財産名称	もと諏訪小学校分校
土地所管局	教育委員会
現状	グラウンド／集会場／老人憩いの家
面積	8,162㎡
活用方針	継続保有地