

議第 154 号

「大阪都市計画地区計画の変更」に対する

## 意見書の要旨

意見書 提出者	意見書の要旨
大阪市西区 在住者 2名	<p data-bbox="443 327 1331 360">新町一丁目地区地区計画変更が地域に及ぼす危険性についての質問</p> <p data-bbox="373 407 1378 600">まず、初めに申し上げておきたいのは、私は地域の再開発について反対するものではありません。現在より地域住民がより良い住宅環境、生活空間を確保することができる都市計画であれば、諸手を挙げて賛同するものであります。しかし今回の計画変更の内容を拝見したところ、様々な疑問と疑念が浮かんだ次第であります。</p> <p data-bbox="373 607 1378 680">地域住民として御質問と変更から起こる様々な問題について市長のご回答を賜りたく存じます。</p> <p data-bbox="373 725 817 759">質問 1 計画変更の文書の齟齬</p> <p data-bbox="491 766 1394 958">建築物用途の制限欄の(1) <u>次に掲げる建築物を建築しなければならない</u> <u>い</u>と記述されていますが、建築物の整備方針では、劇場、コミュニティ集会所を設置し <u>適正に機能維持を図る</u>とあります。日本語の <u>建築しなければならない</u> は新築することであり、耐震補強等による改築をして建築するとは言いません。</p> <p data-bbox="373 1003 1110 1037">質問 2 席数増加と引き換えに付近住民がなくなるもの</p> <p data-bbox="491 1043 1402 1637">初期計画の 1000 席を超えるから、変更案で 2000 席を超える席数の増加は喜ばしいこととあります。オリックス不動産(株)の旧厚生年金会館ホテル解体工事に対する近隣説明会では、其のためには旧厚生年金会館を耐震補強、改装、音響設備の更新等により存続させるとの説明があり、また市長のプレス発表も同じことを申され、大変満足できることで、市民共々喜ばしいと満足されていました。担当課長の話では、新築と同等の費用が必要だが地域のためオリックス不動産(株)は貢献したいと住民の前で公言されていました。しかし、オリックス不動産(株)の計画案によれば敷地の西側に高さ 200m を超える (50 階超) のタワーマンションが計画されています。果たして、敷地西側の既存建物から 10 数m、北側建物から 20 数m の住民は満足するのでしょうか？ まして、西、南の道路肩から 3 m～5 m の道路の歩行者は、200m 以上の高さからの落下物の危険に晒され生命の危機であります。加えて、未来永劫超高層建物の圧迫に威圧されなければなりません。</p> <p data-bbox="373 1682 1378 1756">質問 3 耐用年数直近かの会館に新築と同額をかけて存続させる意義に対する疑問</p> <p data-bbox="491 1762 1386 2031">築後 40 余年の建物に、耐震補強を行っても 10 数年程度耐用年数が伸びる程度で再投資が必ず必要となります。民間企業であるオリックス不動産(株)がその様な近視眼的な投資を行うのでしょうか？、素人の私が考えても、1000 席超の劇場等の建設費と改修工事と同額であるとは考えられません。 現在の建築技術は 100 年コンクリートを使い耐用年数を超長期間確保することができます。大阪市は、10 数年間の 2000 席超に惑わさ</p>

れ、超長期間 1000 席超の劇場を確保することができることを見逃していると思います。

仮に、どうしても 2000 席の劇場がほしければ不足の工事代金を市民からの寄付、予算配分を行い建設すべきであり、大阪市民も協力するものと考えられます。

また、一民間企業に対して職権を嵩に着た政策ゆえに企業の言いなりにならなければなりません。

質問 4 市民の生命と伝統文化との軽重

生命の尊さは地球より重く、生命に勝る文化はありません。文化の継承のために人の命との軽重を計り、文化継承を是とした為政者は過去の歴史を紐解いても見つけることができません。

しかし、このまま当該計画が進捗すれば、歴史上初めて生命と文化の軽重を判断する事例となることは確かなことでもあります。

今一度、当該計画地区計画の決定前に当該事業の全容を把握され決定されるようお願いいたします。

質問 5 事業進行に対する不信

一般的に開発行為は事前協議等により、付近住民に対して説明会等を義務付けられており、業者と住民の間で協定書が締結され、付近住民は大方工事内容を理解していますが、本事業計画においては事業計画についての開示が無く、解体工事のみの説明会でありました。

大阪市に問い合わせても、全く計画の相談も無く解らないとの回答でした。ならばお聞きしますが大阪市は中身の解らない事業に対して容積率の緩和、容積の移転等の便宜を如何にして図れるのでしょうか？、大阪市の計画地区計画の決定の基準と手順を開示していただきたいと思います。

地区計画の方針に記述されている区域の整備、開発、保全に係る内容を如何にして判断し計画の変更を行われたのでしょうか。変更に至る手順と書類、資料の開示を求めたいと思います。

開示のための法的手段の行使も視野にあることも申し添えておきます。

質問 6 現場の現状

当該敷地においては、大林組による解体工事地域と、竹中工務店による会館改修工事が既に着手されております。この様な大型建築物の耐震工事について大阪市が全く知らぬ道理は無い筈であり、事前に協議等が行われていることは明らかであります。

この事実は、地区計画変更の事業が既に行われていることを指し示すものであり。今回の計画変更そのものが、決定前から違法な手順で進捗していることの実事であります。

以上、のご質問に対してのご解答をお願いします。

<p>大阪市西区 在住者 2 名</p>	<p>「地域にマッチした、都市空間の合理的な利用と調和」</p> <p>本書起草の主旨  (旧) 厚生年金会館の存続に係る、大阪市とオリックス不動産との間で協議された、地域開発原案は、地域住民に与える急激な住環境の変化についての、考慮が為されていないことを憂慮し、同案の策定に、地域で住まう住民の意見を取り入れた「地域にマッチした都市空間の合理的な利用と調和」をキーワードとした計画原案の見直しの検討を望むものであります。</p> <p>現状の報告</p> <p>厚生年金会館売却の報から現在までの経緯と変更に伴う近隣への影響</p> <p>○ 大阪市が機構との間で取り決めた存続への経緯  大阪の文化・芸術振興の拠点として、旧厚生年金会館の存続を多数の市民が熱望し、連合町会々長並びに役員の方々（以下市民等という）を中心として存続運動が行われ、他に例を見ない市条例により再開発促進地域に指定し地区計画により存続の条件が決定され同会館を所有する機構との間で調整が為され、競売参加者に対して落札条件として決定された。</p> <p>○ 落札者との協議により落札条件の変更  (H21.10) 落札事業者がオリックス不動産(株)に決定。(H22.3 オリックス不動産(株)による大ホール存続の計画発表</p> <p>○ 地区計画の主な変更（オリックス不動産(株)と大阪市との協議により決定された）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地区区域の拡大・・・北西の敷地約 300 m<sup>2</sup>を追加。</li> <li>・ 地区の細分化・・・A 地区を複合施設（大ホールを含む）、B 地区を居住区。</li> <li>・ 用途制限・・・劇場座席 1000 席をこえるものを 2000 席をこえるものに変更</li> <li>・ 容積率の最高限度・・・A 地区を 300%、B 地区を 1700%に（容積の移転）</li> <li>・ 壁面位置制限・・・B 地区においては幅員 2 m を 5 m に変更、A 地区においては指定無し。</li> <li>・ 地区施設・・・現行多目的広場（区域面積 450 m<sup>2</sup>）を（区域面積 750 m<sup>2</sup>）に変更</li> </ul> <p>○ 条件変更による近隣の現在の住環境の激変  A 地区（4000 m<sup>2</sup>）には、5 階建て（約 20m 程度）相当の建築物（新設建物、現状大ホール）が配置される。  B 地区（4000 m<sup>2</sup>）には、53 階建て（約 200m 超）超高層マンションが建設予定である。現状会館を残す原案ありきでの立案では合理的な案といえるが、その皺寄せを B 地区敷地の西側、北側の住民は未来永劫受けることとなる。西側住戸から約 16m、北側住戸から約 25m に 200m 超の超高層建物が建設されることとなる。住民は超高層建物からの落下物の脅威、圧迫感、威圧感等に対して日々怯えながらの住環境となり、現在の閑静な住環境は著しく犯される恐れ大である。</p>
--------------------------	--

- 地区地域全体に及ぶ合理的な都市計画の原案であるか？  
既存会館を残すことを前提とする美辞麗句にこだわり、会館存続の要望事項に拘ることなく、まず地域住民の住環境の保護を優先し、後要望事項を満たすような交渉を行うべきであり、「健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保する」（都計法2条）の理念を満たしているとは言い難く、地域住民の生活環境に配慮することを忘れた計画としか考えられない。大阪市における聞き取り調査の結果、大阪市において地域住民の生活環境に対して影響を調査したとの形跡は無かった。

原案変更で市民等要望に対する費用対効果の疑問

既存会館規模での（耐震補強の影響で2000席余に減）存続した場合。

- 市民団体等の要望事項の主旨  
要望書の②項は規模の拡大を求め、③項はフェスティバルホール再開までの営業期間の延長と早期の営業再開である。
- 要望事項と原案の相違  
市民等（連合町内会、文化団体、存続を願う会（以下市民という））からの要望事項には現状の大ホールを残せとは一言も記述されてはいない。しかし原案ではいつの間にか、大ホールに耐震補強を行い存続させる計画となっている。
- 既存ホール（2000席余）と新築ホール（2000席余を超える）ホールとの違い  
現在の会館（大ホール2400席）の年間利用者数は約50万人（機構の会館収支報告書記載）であり、耐震補強後の収容者席数は2000席余とするなら、年間利用者数は2割減の40万人余となる。耐用年数からして最大20年間会館が存続するとした場合の利用者数は延べ800万人余となる。新たに2000席余の会館を新築した場合、建築技術の進歩により現在は100年間の耐用年数の建築物が築造可能であることを踏まえると、延べ利用者数は4000万人余となり原案とに大きな差が生まれることとなる。  
原案と新築案とでは、会館再開までの期間に最大で約1年間の時間の差があるが、会館存続の目的からすると100分の1年間でしかない。新築することより、市民等、周辺地域は100年間に渡り会館からの恩恵を享受することができる。
- 約20年後に訪れる建物耐用年数終了後の、会館の再築は担保又はヘッジされているのか？  
原案のままでは、約20年後には会館は消滅することは明らかであるが、A地区に対して都市計画により劇場等以外の建築物は認めないとして法的には担保されている。しかし、地権者（建物消滅時の所有者）に劇場の再築を求める権利は担保されていない。劇場存続を求めた市民等、大阪市は、そのことについての検証を行ったのか、また如何なる対応を考えているか不明である。
- 市民等の耐震補強工事により会館の耐用年数が延長され、存続期限が延長できるとの誤解

耐震補強と耐用年数の延長とは基本的に別物で有り、あたかも長期間（数十年）延長されるものではない。

※ 耐震補強とは、耐震指標である is 値が 0.6 以上有る建物は震度 6 程度の地震に対しても、建物が倒壊や崩壊する危険性が低いとされることから、過去の地震被害の研究から補強を考える場合の最低の基準で、平たく言えば生存空間の確保を目的とする。

※ 鉄筋コンクリート建造物の標準耐用年数は ys60 年と一般的にはいわれているが、建造物個々の施行内容、立地条件等様々な要因が異なるため、確たる耐用年数を表す場合は専門的な計算式で求める。

○ 拙速な計画の協議

大阪市は、あらゆる面での可能性を検証し、大阪市 100 年の計画を立案し地権者と交渉すべきであるのに、場当たりのともいえる近視眼的な思考により今回の計画は策定されたとも言える。このことは地権者であるオリックス不動産にとってもはた迷惑な話である。オリックスの説明では耐震工事に掛かる費用は新築と同等の費用を要すると説明会で明言されている。仮にオリックスが 20 年後に同等の会館を再築したとした場合、A 地区での事業に対して 2 重の投資を行うことを強要されることとなる。

事業の目的と周辺地域との調和

会館の新築により、会館存続要望達成と周辺地域との調和

○ 大都市には、公営の会館と私企業が運営する会館とが併設されている。公営施設の経営は、何れも恒常的な赤字経営であり地方自治体の重荷となっている現状である。しかし今回新たな手法として都市計画の条件緩和との引き換えにより、大阪市に恒久的な劇場会館を新たに確保する画期的な計画である。

今回の大阪市のアイデアは、大阪市に劇場会館等施設が不足している状況からして、今後の自治体に於ける劇場会館等整備のための手法として、各自治体は挙って本プロジェクトに習うであろう。

○ 大阪市の実費負担ゼロでの半公共施設確保政策故の弊害

本来当該施設は公共的な施設であり、大阪市が建設すべき建物である。大阪市の負担で建設する場合、土地代、建設費用等を含め数十億円～百億円近くの費用を要するが、当該計画原案は、都市計画規制の緩和と引き換えに、全ての費用を私企業に対して負担することを求めた計画である。

費用を負担する私企業に於いては、既存施設の存続、新設何れの案の費用負担が少なく済むかは検証し、条件闘争を行うことは明らかである。オリックス不動産(株)から既存施設存続案が提示されたことはその案が同社にとってよりベターな案であることである。

同社は、改修費用は新築と同等の費用を要すると表明しているが、常識的にその様な選択はありえない。

市民等の要望が優先し、地域住民の住環境に大きな弊害を及ぼし、その弊害は B 地区に隣接する北側、西側の住民が全て蒙り、地域との調和が満たされてはいない問題が派生した。

○ 地区計画の目的と地域との調和

大阪市、オリックス不動産、地域住民と共に「地域にマッチした都市空間の合理的な利用と調和」をキーワードとした計画の策定を行うことは、今後全国での都市計画事業に新たな一石を投じるものと考えます。そのために大阪市、事業主の英断を求めます。

- 劇場会館とコミュニティ会館との併設案での新築  
2000席の劇場会館と500㎡のコミュニティ会館を併設する計画であれば、A地区ほどの敷地面積を必要とせず効率的な敷地利用により、住宅のための敷地の拡大が図れることはオリックス不動産にとってもより有利な敷地の利用が出来る。
- 地区計画原案（変更前）、変更原案と本案との費用増加がある場合  
本書提案の新築案と既存会館の存続案との間で、仮に費用の増加があったとした場合、当該施設の性質上その費用は大阪市で助成金とするのか、運営会社に対して不足分を出資金とし運営に関与し配当を得る選択もある。
- その他の資金調達  
会館の新築により、100年間の恩恵を受ける市民に訴え募金による資金調達か、関西空港で既に有る施設利用税によるのかいくつかの資金の調達方法はある。

当該敷地で考えられる建物配置

1. 既設会館存続案 2. 会館新築(1)(2)案

- 既存会館存続案  
本案は、現状大ホールの西隣に新たに2500㎡の会館を建設予定でA地区(4000㎡)とし、同地区の容積率を300%とし、残りの700%の容積率はB地区に建設される超高層建物に対して移転される。  
B地区4000㎡に53階建(約200m超)が建設される。当該地区の容積率はA地区の容積(1000%)に+B地区の容積率700%を加算し、合計1700%の容積率となる  
※ 結果として、敷地西、北地区の住民が全ての弊害を蒙ることとなる。  
※ 既存会館の地下が利用されないためB地区の計画に皺寄せが及ぶ。  
※ 会館の存続年数が新築に比べ約1/4程度となり、再築が担保されていない。
- 会館新築案(1)  
敷地中央に劇場会館とコミュニティ会館を併設した建物を新築し、敷地の両サイドにタワーマンションを建設する。  
※本案は、周辺住民はタワーマンションからの圧迫感、落下物等の危険に晒される恐れがある。
- 会館新築案(2)  
敷地西側に会館を新築し、敷地東側に公共広場を配置し、中央にタワーマンションとする。  
※ 敷地西側の会館は約5階建であるため西側、北側住民においては受忍の範囲内である。  
※ 敷地東側は、道路を挟み5mの壁面後退+公共広場+敷地増加分の空き地+会館地下利用(駐車場)により、現行案に比較し、タワーマン

ション周囲に空間が確保され、当該事業が近隣に及ぼす影響を軽減できるうえ、空間の確保は現行原案と比べ、地域と調和した計画となると考えられる。

※ 事業に於ける費用対効果は計り知れないものとなる。

代替案へ至るために

住民参加の都市計画を目指して

○ 住民参加の目的

今回の都市計画原案起草には、地域住民に対する事前の相談も無く、大阪市とオリックス不動産との間で大筋が決まり、その結果をプレス発表したものであります。

住民等らが求める「大阪文化の発信基地としての会館の存続」の意味は、今後も末永くその目的のために存続を願うものであり、中長期間の存続を願うための運動ではないことです。

また、地域住民の存続に対する要望も同じく中長期の存続ではなく、超長期間会館が存続することにより、近隣に文化施設が存在する環境と、都会でありながら合理的な空間が確保され調和した住環境を期待するものであります。

しかし、漏れ聞こえる話では互いの要望とかけ離れた計画の恐れがあります。

いまこそ、住民からの要望を大阪市、オリックス不動産に対して表明することをしなければ、このまま計画は進捗し後世に悔いを残すこととなりますので、「住民も参加した町造り」を目指すことを目的とします。

○ 代替案実行のための再確認

代替案を提案するためにも、下記のことを再確認することが肝要であります。

新築会館建設のメリット

イ、新築された施設が今後 100 年以上の超長期間大阪市民等と地域住民に対して貢献する。

ロ、位置の移動により、建物からの落下物等、生命に関する危険性の除去等ができる。

ハ、近隣建物との適切な距離が確保され超高層（約 200m 超）の圧迫感が大きく軽減される。

ニ、合理的な空間（落下物の危険回避、近隣住民の眺望等空中権益等）を確保することが出来る。

○ 地区計画原案のデメリット

原案のデメリット

イ、改築された会館の存続期間（耐用年数）が新築案に比し約 1/4 程度であり、超長期の会館存続は期待出来ない。（私企業は収益が見込めない事業の投資は行わないことは明らかである。また、大阪市が法的に会館再築を地権者に対して求める権利も無く、法的に担保されていない

い)

ロ、既存のまま会館を残す原案により、敷地西側、北側の住民に対して急激な住環境の変化がもたらされ、住民は生命の危機（近接する超高層建物よりの落下物等）の恐れ、圧迫感、閉塞感等人間としての受忍限度を超える状況が作り出されている。

#### 住民参加型都市計画の要点

##### ○ 住民参加型が採用される要件

- イ、住民要望の影響で事業から派生する被害が最小限であること
- ロ、事業の存続を脅かすことのない様な住民要望の範囲とすること。
- ハ、地域住民の過半数が、成る程と合意できる要望案であること。
- ニ、事業主の権利と地域住民の権利は同等であるとの認識を持つこと。
- ホ、要望書の内容は社会的秩序を乱さない範囲で、地域エゴと写らない内容であること。
- へ、住民参加により大阪市、大阪市民等、地域住民にとっては劇場会館を100年間確保できることと、文化的で合理的な空間が確保され良好な住環境の確保ができること。
- ト、新築案によりオリックス不動産は、改修工事費用と将来の再築費用が重複するリスクを免れる案であること。
- チ、事業主が新築案に協力する場合、建設に伴う布置義務の緩和等を地域住民は大阪市に対して要求すると共に、大阪市も本事業から享受する財政的なメリットも勘案し協力確約をすること。

##### ○ むすびに

本書に言うところの事業は、大阪市が全国に先駆け成し遂げた画期的な成果によるものであり、今日までに至る関係諸氏のご尽力に対して敬意を表すものであります。

成果に対して、地域住民として本事業における意義の更なる完成度を上げるため、「地域住民も参加した大阪発の新たな手法の都市計画」を大阪から全国に対して発信したいと考えています。

大阪市、オリックス不動産株式会社に於かれましては、地域住民の意のあるところを汲まれ対応されることを切に要望し結びといたします。