

阿倍野再開発事業検証報告書 (案)

平成29年 1 月
大阪市都市整備局

目次

はじめに	p.1
安倍野再開発事業の概要	p.2
1 事業の概要	p.3-5
2 事業のしくみ	p.6-9
3 事業着手前後の状況	p.10-13
4 地区別の事業経過	p.14-15
5 事業に影響を与えた社会経済情勢の変化	p.16-18
6 事業の全体収支見通し	p.19
事業の分析・検証	p.20
1 事業の長期化	p.21-25
2 社会経済情勢の激変	p.26-29
3 初動期及び社会経済情勢の激変時における事業マネジメント	p.30-33
今後の大規模開発事業に向けて	p.34-37
参考資料	p.38-62
安倍野再開発事業検証有識者会議	p.63
・委員名簿及び会議の開催経過	p.64-65
・座長講評	p. 66
安倍野再開発事業に対して（特別参与）	p.67-68

はじめに

昭和51年に着手した阿倍野再開発事業は、当初の予定から大幅に遅れてようやく平成29年度に事業完了を迎える。かつて戦災を免れた低層の老朽木造建物が密集し、道路・公園等の公共施設が著しく不足するなど、土地利用面、住環境面、防災面で多くの課題を抱えた阿倍野地区は、一方で天王寺・阿倍野ターミナルの南西に隣接する高い開発ポテンシャルを有するエリアでもあった。大阪市は、阿倍野地区を大阪の南の玄関口として発展させるため、土地の高度利用、建物の不燃化、公共施設の整備などを進め、都市機能の抜本的な更新を図る大規模な市街地再開発事業に着手した。

施設整備の完了によりまちづくりとしての所期の目的は達成することとなるが、当初、保留床処分金、国庫補助金等により賄うとされていた事業収支は、市財政に大きな負担を強いることとなる約2千億円もの多額の不足を生じさせるといふ、事業者として大きく反省すべき結果となった。40年間にも及んだこの事業は、市街地再開発事業の難しさを再認識させる一方で、今後の都市開発事業の進め方について多くの戒めを示す貴重な事例として捉えられる。

事業の収束を迎えようとしている今、今後の大規模都市開発事業に向けての教訓を得ることを目的とし、これまでの収支不足額の分析にとどめず、市街地再開発事業制度の導入プロセスや、社会経済情勢の変化への対応方策などとともに、事業マネジメント面にも着眼した振り返り、収支不足に至った要因を可能な限り明確にする総合的な検証を行うこととした。

なお、検証を進めるにあたっては、外部委員による有識者会議を設け、客観的、専門的見地からの意見とチェックをいただくとともに、実態に基づくわかりやすい報告書とすることに努めた。

阿倍野再開発事業の概要

1 事業の概要

(1) 事業目的

本地区は、天王寺・阿倍野ターミナルの南西に位置した高いポテンシャルを持つ地域であるが、商業・住宅等が混在し自然的発展をとげた結果、戦前からの老朽木造建物が密集し、道路・公園等の公共施設が不足していたため、住環境の観点や防災的観点から整備が必要な地域であった。

本事業は、面積約28ha、権利者数3,000人以上を対象に昭和51年度から進めている第二種市街地再開発事業である。土地の高度利用と都市機能の更新を目的に、道路・公園等の公共施設と再開発ビルを総合的に整備して、安全で安心な住みよいまち、賑いと魅力のあるまちの形成を図る事業である。

(2) 事業概要

事業の名称

大阪都市計画事業阿倍野地区第二種市街地再開発事業

施行者

大阪市

施行区域

約28ha

事業期間

昭和51年度～平成29年度（予定）：42年間

事業費

約4,810億円（概算額）

施設建築物

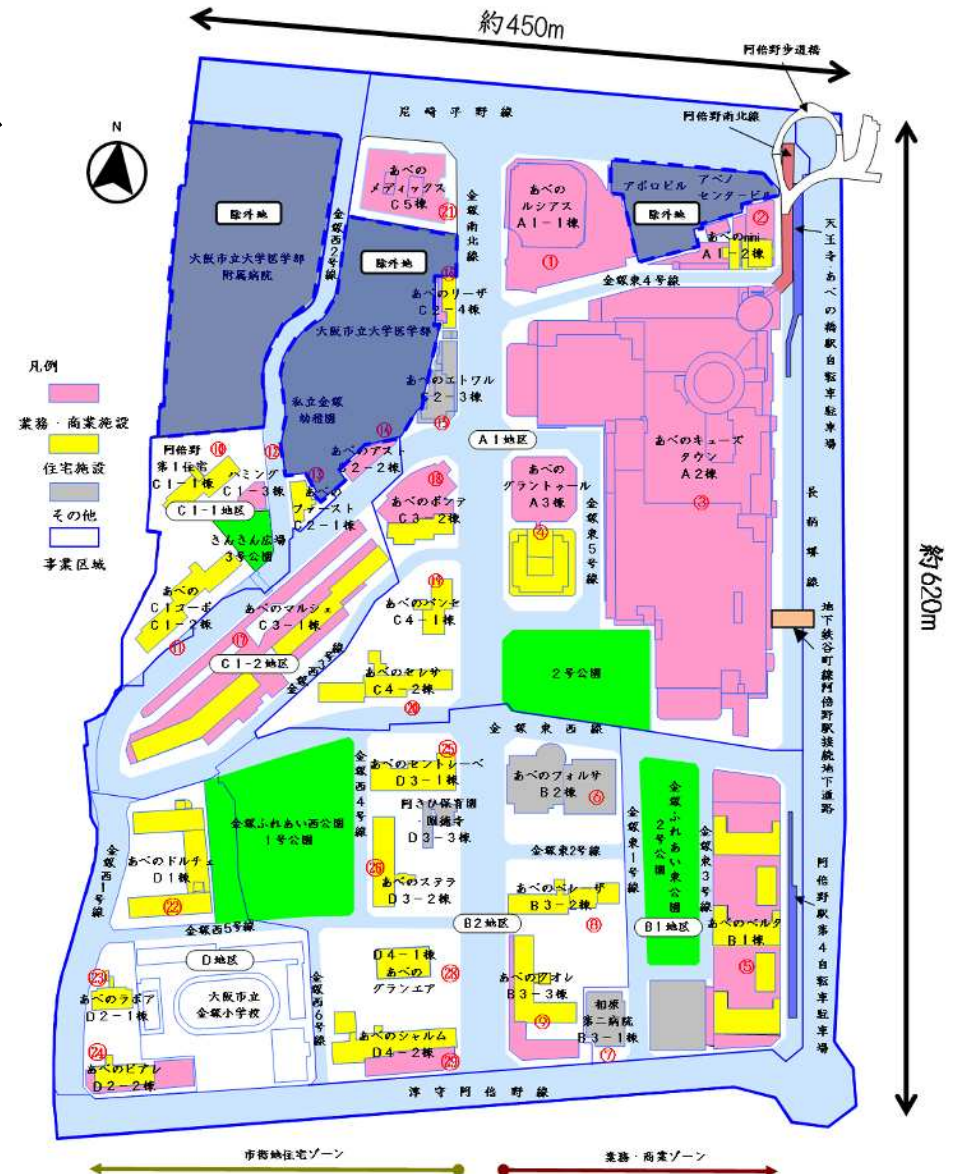
29棟（住宅・店舗・事務所他）

公共施設（都市計画施設）

- ・道路 17路線 [都市計画道路]
- ・公園 3箇所 [都市計画公園]
- ・駐車場 2箇所 [都市計画駐車場]

事業関連施設

- ・阿倍野歩道橋（架け替え）
- ・地下鉄谷町線阿倍野駅接続地下通路



事業概要図

(3) 土地利用

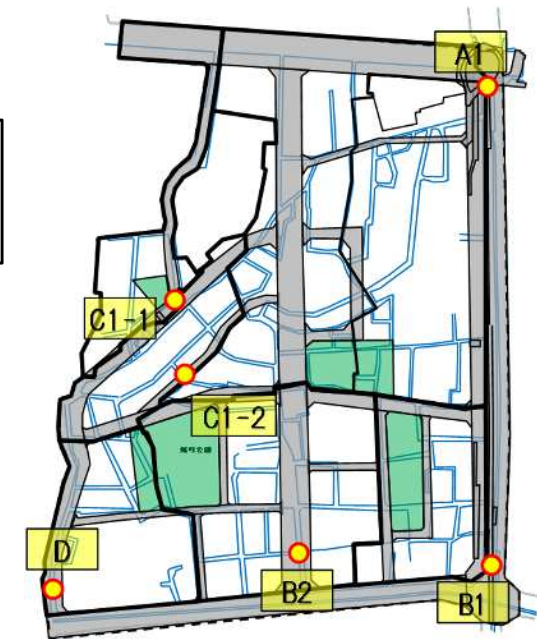
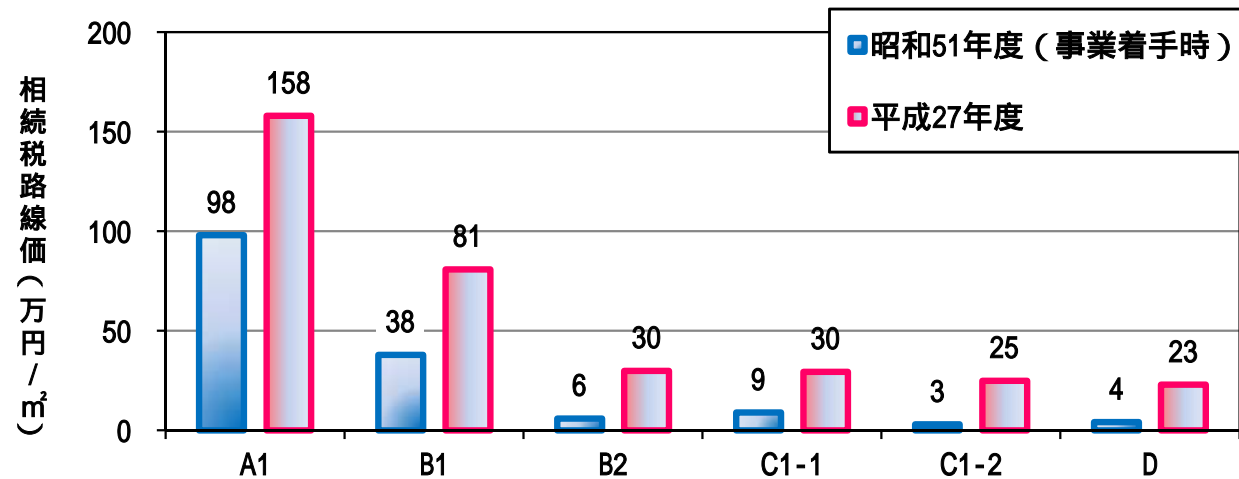
・土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新

- ・土地の高度利用 : 容積率 約100% 約470%
- ・道路等の公共施設の整備 : 公共施設が占める割合 約21% 約46%
- ・住宅の供給 : 約900戸 約3,100戸
- ・防災性の向上 : 不燃化率 約16% 100%

本地区を広域避難場所と位置付け（収容人員約12万5千人）
防災中枢拠点施設として「あべのフォルサ」を設置

(4) 路線価

・事業着手時と比較すると約19万円/m²（D地区）～約60万円/m²（A1地区）の増加



< 調査地点 >

(5) 固定資産税（地区全体）

- ・昭和51年度(事業着手時) : 約 2億6千万円
- ・平成27年度 : 約11億3千万円

(6) 阿倍野再開発地区及びその周辺の開発

- ・あべのハルカスやてんしば等、阿倍野再開発地区周辺の開発も行われてきている。

天王寺動物園（平成27年開園100周年）

入園者数延160万人（平成27年度）



天王寺公園（てんしば）（H27開業）

入園者数延420万人（開業後1年）



商業施設 あべのキューズモール（H23開業）

来場者数延1.3億人（開業後5年）



近鉄 あべのハルカス（H25開業）

入場者数延1億人（開業後2年半）



2 事業のしくみ

(1) 第二種市街地再開発事業（用地買収方式）の適用

阿倍野再開発事業は、第二種市街地再開発事業により事業を進めてきた。

市街地再開発事業の目的

都市再開発法に基づき、市街地内の老朽木造建築物が密集している地区等において、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等を行うことにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る。

第二種市街地再開発事業（用地買収方式）

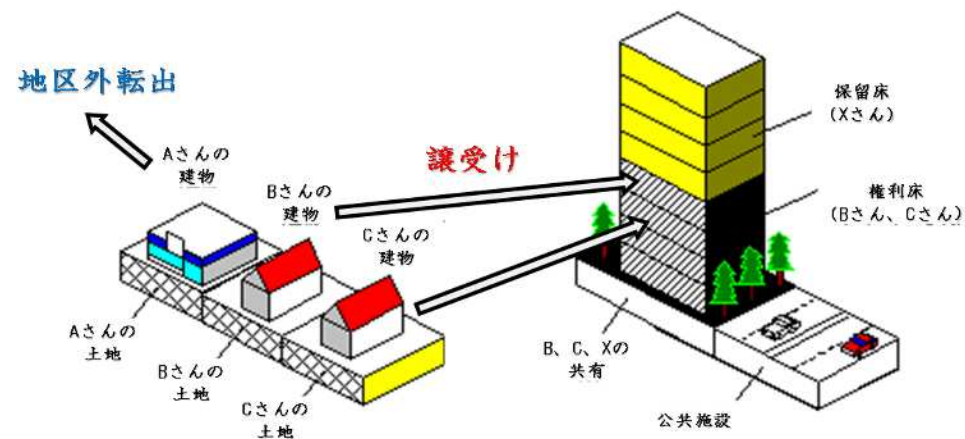
公共性・緊急性が著しく高い事業で、一旦施行地区内の建物・土地等を施行者が買収又は収用し、買収又は収用された者が希望すれば、その対償に代えて再開発ビルの床を与える方式である。

（参考）

第一種市街地再開発事業（権利変換方式）は、権利変換手続きにより、従前建物、土地所有者等の権利を再開発ビルの床に関する権利に原則として等価で交換する方式である。

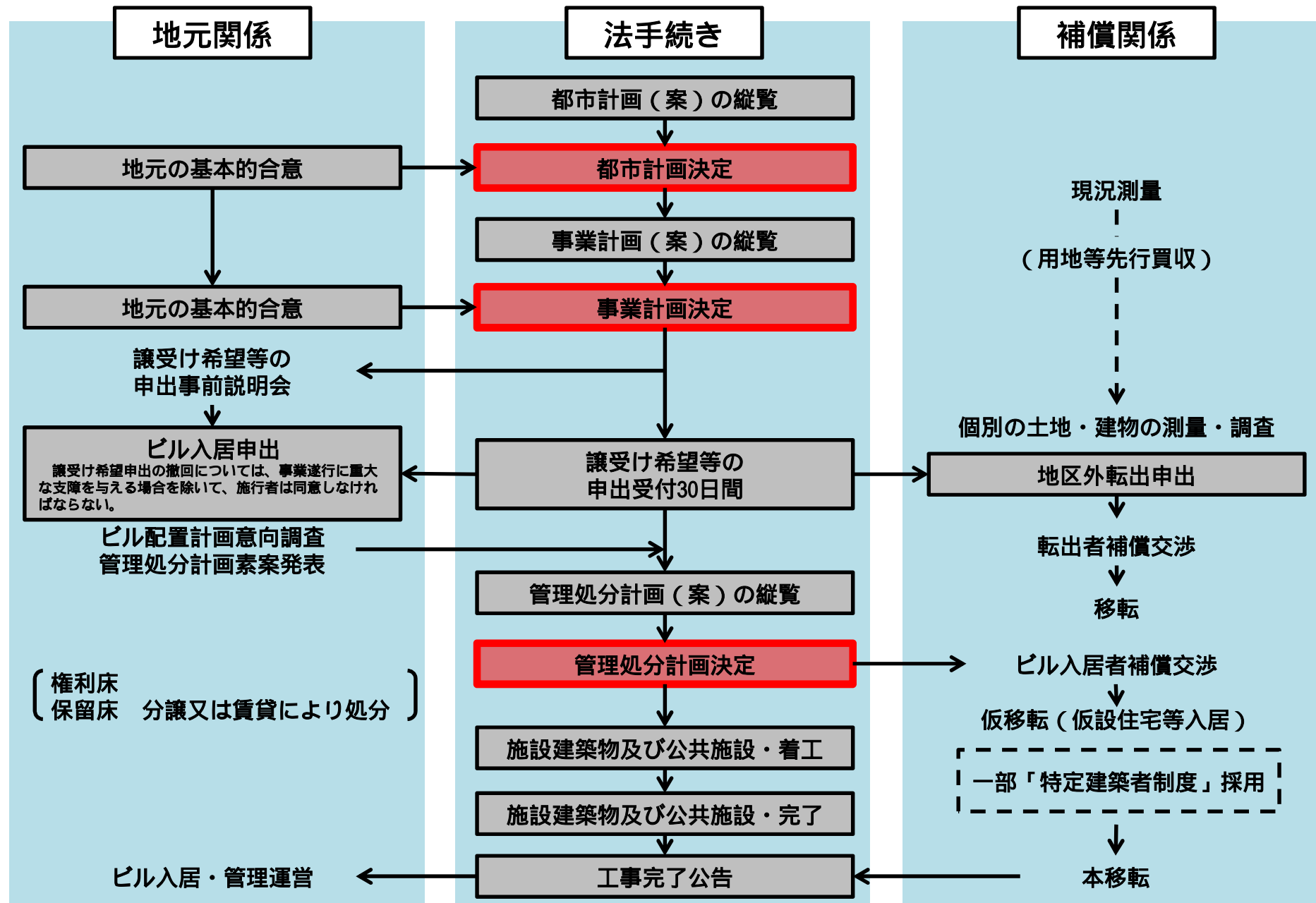
(2) 事業のしくみ

- 敷地を共同化し、高度利用することにより、公共施設用地を生み出す。
- 従前権利者の権利は、原則として等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられる（権利床）。
- 高度利用で新たに生み出された床（保留床）を処分し、事業費に充てる。



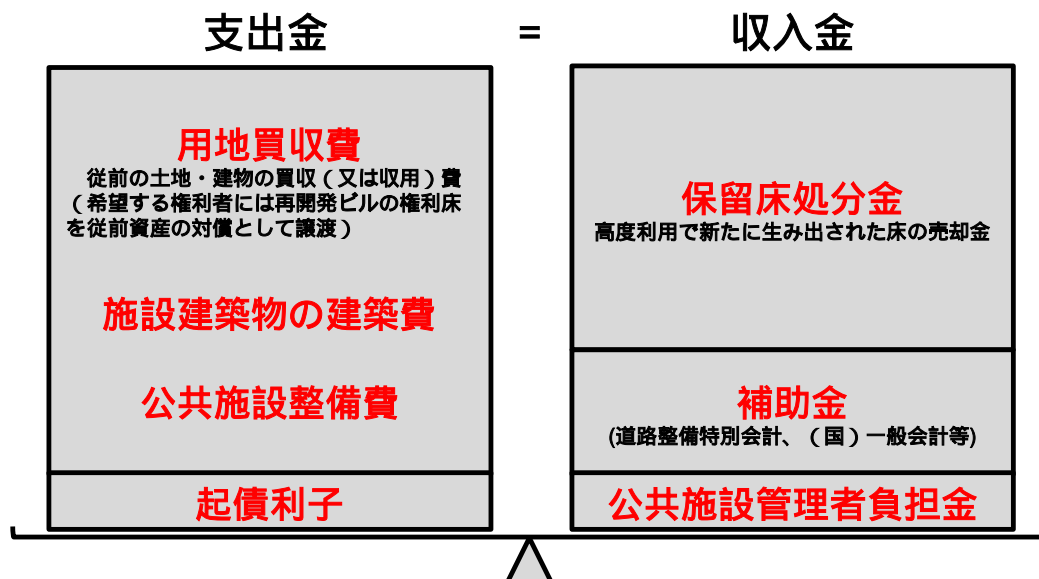
第二種市街地再開発事業のイメージ図

(3) 法手続き

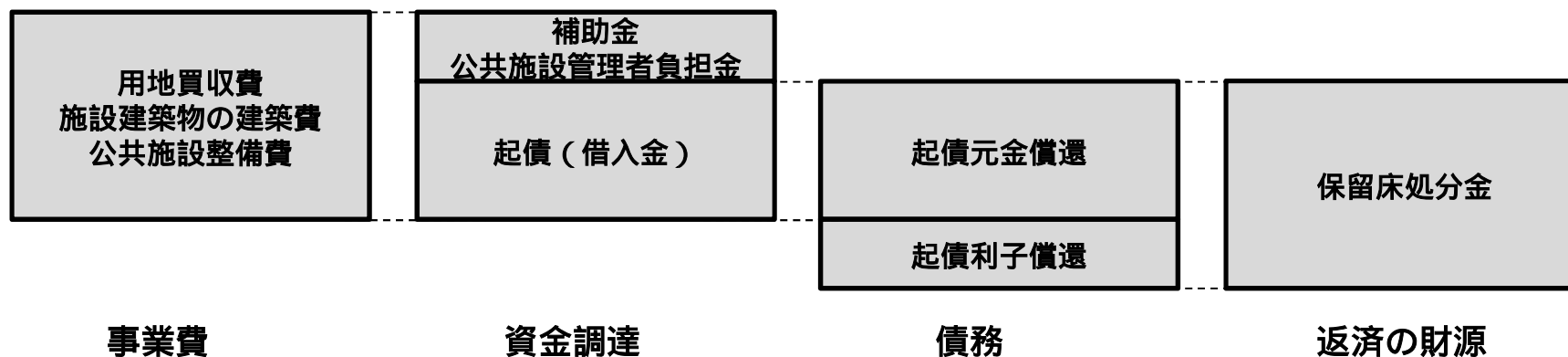


(4) 事業収支の仕組み

用地買収費や施設建築物の建築費等にかかった費用とそれに伴う起債利子を併せた支出を、保留床処分金や補助金等の収入で賄い収支相償う構造となっている。



用地買収費や施設建築物の建築費など、先行して費用が発生し、最後に保留床処分金を得るまで起債で賄う事業スキームである。



(5) 特定建築者制度

制度の趣旨

市街地再開発事業では、施行者が自らの責任において施設建築物を整備するのが原則であるが、施行者に代わり他の者に建築させることができる（特定建築者制度）。（法第99条の2、法第118条の28）

制度改正の経過

特定建築者制度の創設（昭和55年法改正時）

施行者の負担を軽減すると同時に民間事業者等の能力の積極的活用を図りつつ市街地再開発事業の円滑化を図る趣旨から、昭和55年の都市再開発法改正により本制度が創設された（保留床が対象）。

【制度上のメリット】

- ・ 民間事業者等のノウハウ活用により建物整備の円滑化、迅速化が期待できる。
- ・ 民間事業者等が建物整備費を負担するため施行者の事業資金負担が軽減される。
- ・ 施設の管理運営等に関する民間事業者等のノウハウの活用により、施設建築物の有効かつ効果的な利活用が図られる。
等、施行者にとって資金調達、マンパワーの負担が軽減されるとともに、収益施設の計画・管理・処分等民間に任せられた方が効果的な業務を委ねることができる。

（制度活用した施設建築物 計3棟）

C4-1棟：あべのパンセ、D1棟：あべのドルチェ、D3-2棟：あべのステラ

特定建築者制度の拡充（平成11年法改正時）

- ・ 保留床を取得する特定建築者が権利床の混在する施設建築物についても整備できるよう、平成11年の都市再開発法改正により、本制度が拡充された（権利床も対象）。
- ・ 本事業において、制度の拡充が更なる民間活力の導入に繋がり、事業推進に大きく影響を与えることとなった。

（制度活用した施設建築物 計8棟）

A1-2棟：あべのnini、A2棟：あべのキューズタウン、B2棟：あべのフォルサ、C2-1棟：あべのファースト、C2-3棟：あべのエトワル、C2-4棟：あべのリーザ、D3-1棟：あべのセントレーベ、D4-1棟：あべのグランエア

3 事業着手前後の状況

(1) 再開発の必要性

上位計画

昭和42年大阪市総合計画 / 基本構想1990において、阿倍野地区は都心的機能整備地区に位置付けられ、「大阪駅につづく本市第2の交通結節点であるにもかかわらず、住宅・店舗が混在し防災的条件も好ましいものではない。このため、市街地再開発事業により土地の合理的利用をはかり、南大阪の玄関口としてふさわしく整備する。」として、事業化が必要な地区とした。

議会・地元要望

阿倍野地区を選定した理由として、以下の三つの点が挙げられる。

- ・ 国鉄（現JR）、近鉄、南海上町線（現阪堺上町線）、地下鉄御堂筋線・谷町線、バスと交通機関が集中しており、大阪の梅田につぐ第2の交通の枢要の地となっているが、都市機能の発展が遅れていた。一日約120万人の乗降があり、経済力についても潜在的な力を有していた。
- ・ 商業と住宅とが混在した地区であり、土地の利用形態も非常に細分化していた。従って、公共施設も非常に不足し、82%が木造家屋で非常に老朽化している現状にあったため、防災的な見地からも整備が急がれている地区であった。
- ・ 昭和40年に地元の有志によって、阿倍野開発協議会が結成され、その際、大阪市に対して各種の要望が提出された。その要望は、主として当時道路建設を中心とした要望であり、昭和23年に都市計画決定した長柄堺線の拡幅の早期着工や、阿倍野南北縦貫道路の早期計画策定という内容であった。

(2) 第二種市街地再開発事業の導入経過

事業化に至る背景・経過

昭和44年に都市再開発法が制定され、同年6月に全国で4地区が事業採択され、そのひとつに阿倍野地区が指定された。同年10月に基本構想を発表し、天王寺ターミナルに近接したAブロックを第1期都市計画決定予定区域と設定し、10町会からなる地元統一組織「阿倍野再開発対策協議会（昭和45年結成）」を通じ地元折衝を重ねたが、各町会各業種、各階層ごとの意見の相違から、事業化に至らず、全体としてもまとまらない状況となっていた。

「2,800世帯の住民と共通のテーマで話し合いをまとめるには、さらに長時間を要する。事業進捗の著しい他都市の事例からも市街地再開発事業の適正規模は200～300世帯（2～3ha）までであり、町会単位ではまとまる話が、連合町会（10町会）レベルになるとまとまらない。」との認識から、全体計画の一体性を失わないことを前提に、町会単位の事業化の可能性を探りながら、早期に事業着手していくことも検討を始めた。

こうして促進陳情が出ている町会と協議を進め、都市計画決定・事業計画決定・管理処分計画決定と段階ごとに十分話し合い、事業化を促進していくという方式に転換し、町会別協議方式が確立されていった。

第二種市街地再開発事業（用地買収方式）の導入

施行面積が約31ha（後に28haに変更）と広い大規模な事業で、関係権利者が非常に多く（約3,000人）、また対象地域一帯は戦災を免れた古い商店や住宅が入り混じり権利関係も輻輳している。そのため、権利変換方式（第一種事業）では複雑な権利変換を一括して処理するという手続き上の制約から権利処理が難しいため、国に対して制度改正を働きかけ、昭和50年に第二種市街地再開発事業が新設された。これを受け、事業の円滑な推進を図るため収用権を背景に、一旦土地等の権利を全て施行者が取得する用地買収方式（第二種事業）を導入し、事業化を図ることとした。

特別会計での事業推進

昭和47年度時点での『阿倍野地区市街地再開発計画 基本計画報告書（昭和47年3月、大阪市都市再開発局・阿倍野地区再開発計画共同設計体）』の報告における試算によれば、「A・Bブロックの東側ゾーンは概ね採算がとれるが、C・Dブロックの西側ゾーンは採算が取れず、計画対象区域全域を事業採算単位とした場合でも、採算が取れない。市街地再開発事業単独施行可能区域は、東側ゾーンに絞られ、西側ゾーンについては他手法（住宅地区改良事業等）との合併等の手段が必要である。」とされていた。その後、収支改善に役立つ国の補助制度は拡充されていったが、現時点でこの試算以外に採算性について検討した資料が残されていない。収支明確化のため、特別会計として整理したが、市街地再開発事業で採算がとれるものとして、事業の特性上、税を投入すべき部分の有無について議論を十分にしないまま、事業を進めた。

(3) 事業着手時点の考え方

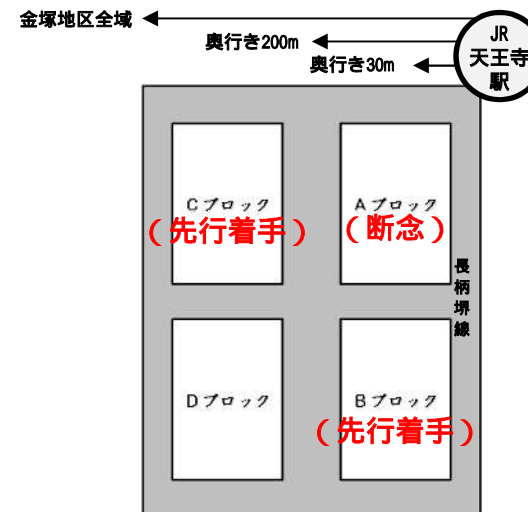
対象地区の規模の考え方

長柄塚線沿い奥行き30m、奥行き200m（金塚地区の約1/2の範囲）、金塚地区の全域の3案について検討した結果、都市機能施設を立地した場合、及びにおいて、同地区の現居住者世帯の収容スペースが確保できないため、金塚地区を分断するとともに、残存地区が都市基盤施設の整備がないまま乱開発される恐れ等があることから、「金塚地区の全域」が妥当な規模として設定した。

先行着手地区について

再開発区域は、A～Dの4ブロックに分割され、天王寺ターミナルに近い商業地域で、事業の成否を決める最も重要なAブロックを第1期都市計画決定予定区域として、昭和48年に都市計画決定の意思表示を行ったが、活発な反対運動が展開され、都市計画決定に至らなかった。

その後、B・Cブロックの一部町会による事業促進の陳情を契機として、Aブロックを第1期都市計画決定区域とする基本方針を大転換し、反対運動の少ないBブロックとCブロックを昭和51年に都市計画決定するに至った（B1地区、C1地区）。



イメージ図

主な反対理由

(地区全体)

- ・土地の共有ということに対して、まだ一般化されておらず、土地は個人の財産であるという思想が強かった。
- ・戦災を免れた金塚地区には約7割を占める借家人がおり、低家賃の住宅が多く、再開発ビルへの入居にあたっては、家賃の高騰や、入居できなくなることに對する不安がある。
- ・商売人は、再開発ビルの中での営業形態に変わるため、新しい商売のやり方等に不安がある。

(Aブロック)

- ・そごう百貨店の進出により、周辺の中企業の経営状態が非常に厳しくなる。
- ・自己の持つあらゆる権利の評価と、どういうビルのどの場所に入るかというような具体的な内容が示されない。

主な賛成理由

(Bブロック)

- ・阪神高速松原線工事及び地下鉄谷町線延伸工事が終わった段階で、早くまちづくりをしたい。

(Cブロック)

- ・Aブロックを先に着手した場合、商店街の人の流れが途絶えて、商売が成り立たなくなる。

工程計画

第二種市街地再開発事業では、施行区域の面積は3ha以上と規定されている。

一事業単位を約3haとすると、都市計画決定から事業認可、管理処分を経て工事着工までを約1.5～2年、建築工事期間を約3～5年とすると、5～7年程度の期間が必要となる。

以上より、下記のとおり目標を立てている。

- ・第一期事業（B1・C1地区の約7.2ha）：事業期間7年
- ・残り（約20ha）：第一期事業とラップしながら事業を進める。

全体では、事業を15年で完成の計画（⇨現在40年を経過）

全体事業費（想定）

昭和50・55年時点：約2,400億円（現在約4,810億円）

事業費2,400億円の財源内訳

- ・国庫補助金
 - 道路特別会計（補助率2/3）： 約 220億円
 - 一般会計（補助率1/3）： 約 190億円
- ・市負担金（国庫裏負担分）： 約 490億円
- ・保留床処分金： 約1,500億円

都市計画区域 (28.0ha)

事業計画区域 (25.2ha) A1 ~ Dの6地区

