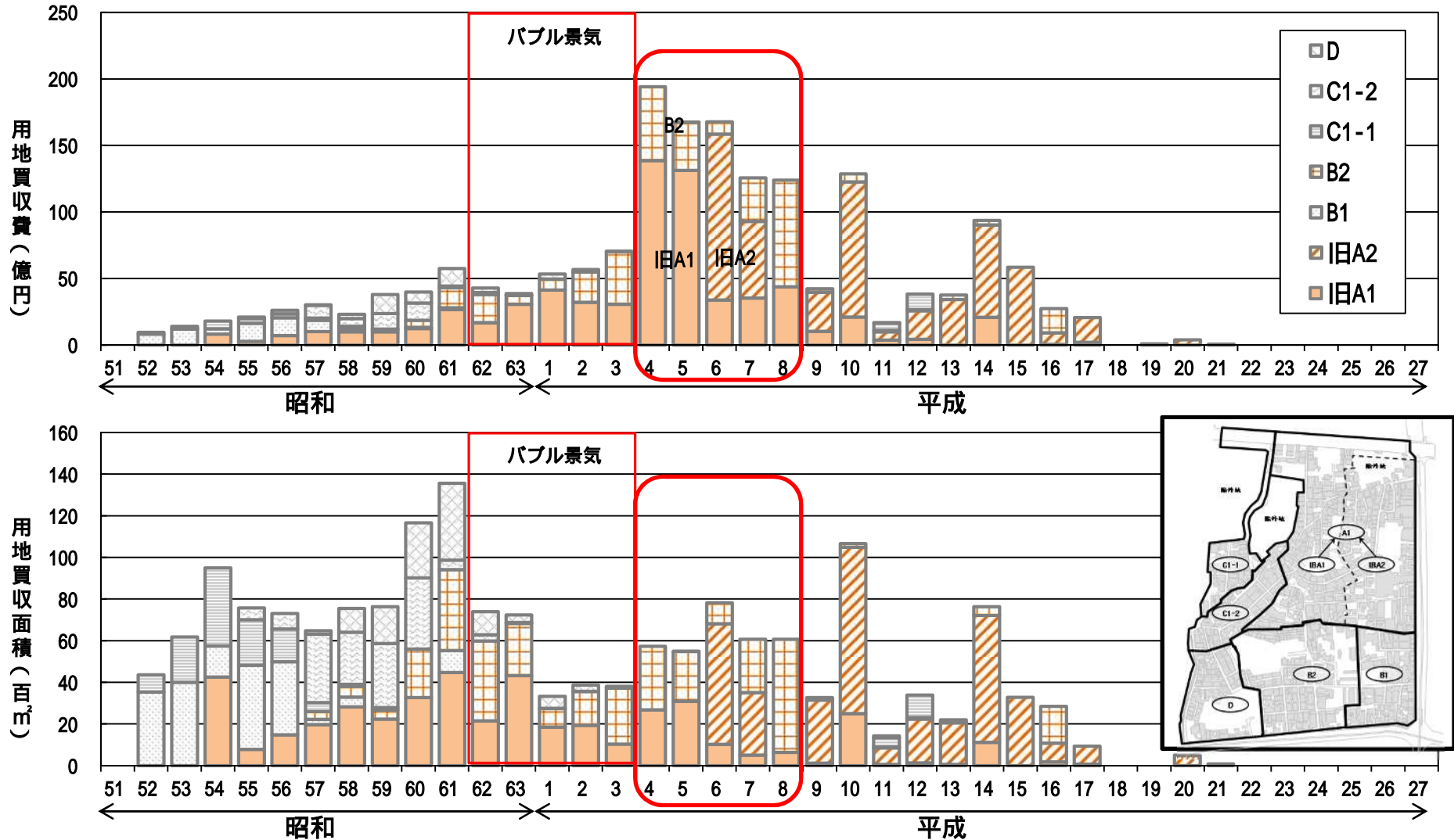


2 社会経済情勢の激変

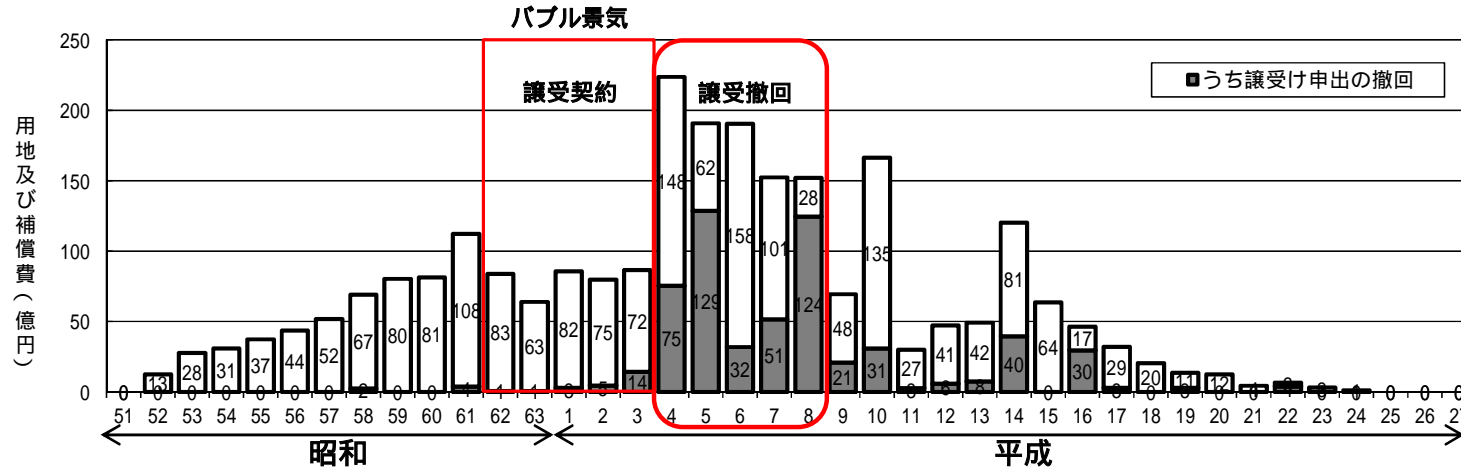
(1) 地価の高騰期に地区内で地価が高い地域の事業化が重なり、用地買収費が計画より増大した。

- ・ 用地買収費は、バブル景気崩壊後増大しており、平成4年度～8年度で全体の約44%を占めている。
- ・ 用地買収費の約89%（面積は68%）を、A1地区（旧A1・旧A2地区）、B2地区で占めている。
- ・ 順次事業エリアを拡大してきたが、地価の高い旧A1地区などの事業化が地価の高騰期と重なり用地買収費が増加した。

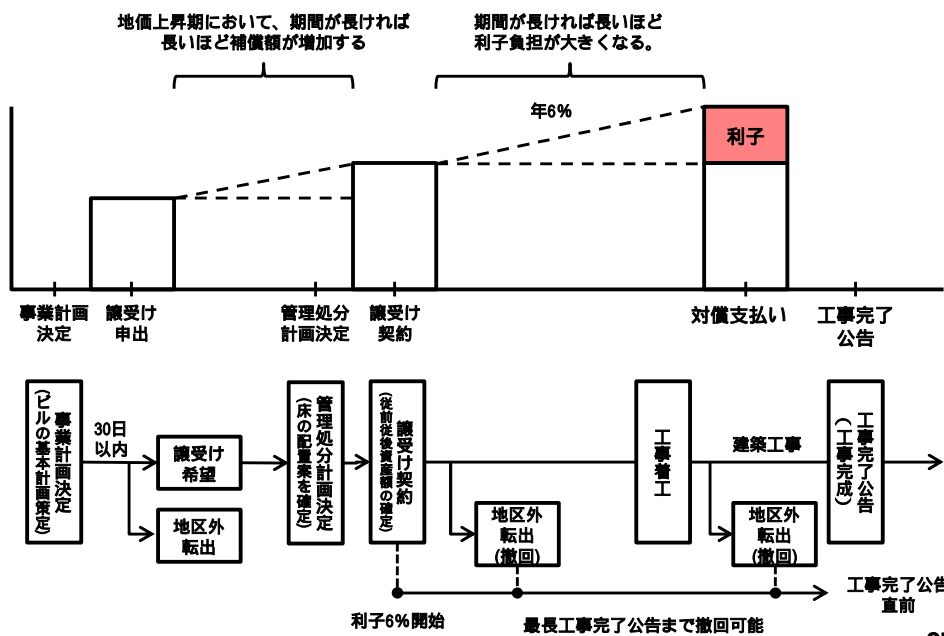


(2) 地価が下落し、譲受ける床の資産価値が低下したため、多数の権利者が譲受け契約を撤回し、用地買収費が増大した。

- ・ 平成4～8年度の用地買収費のうち、譲受契約の撤回によるものは全体の45%を占めている。
- ・ B2地区の管理処分計画決定が平成元年、旧A1地区が平成2年になされており、このとき譲受契約した権利者が、譲受ける床の資産価値が低下したため、床を取得するより用地買収費を得て転出することを選択したためと考えられる。



譲受け撤回により事業費が増加する仕組み (平成11年法改正前)



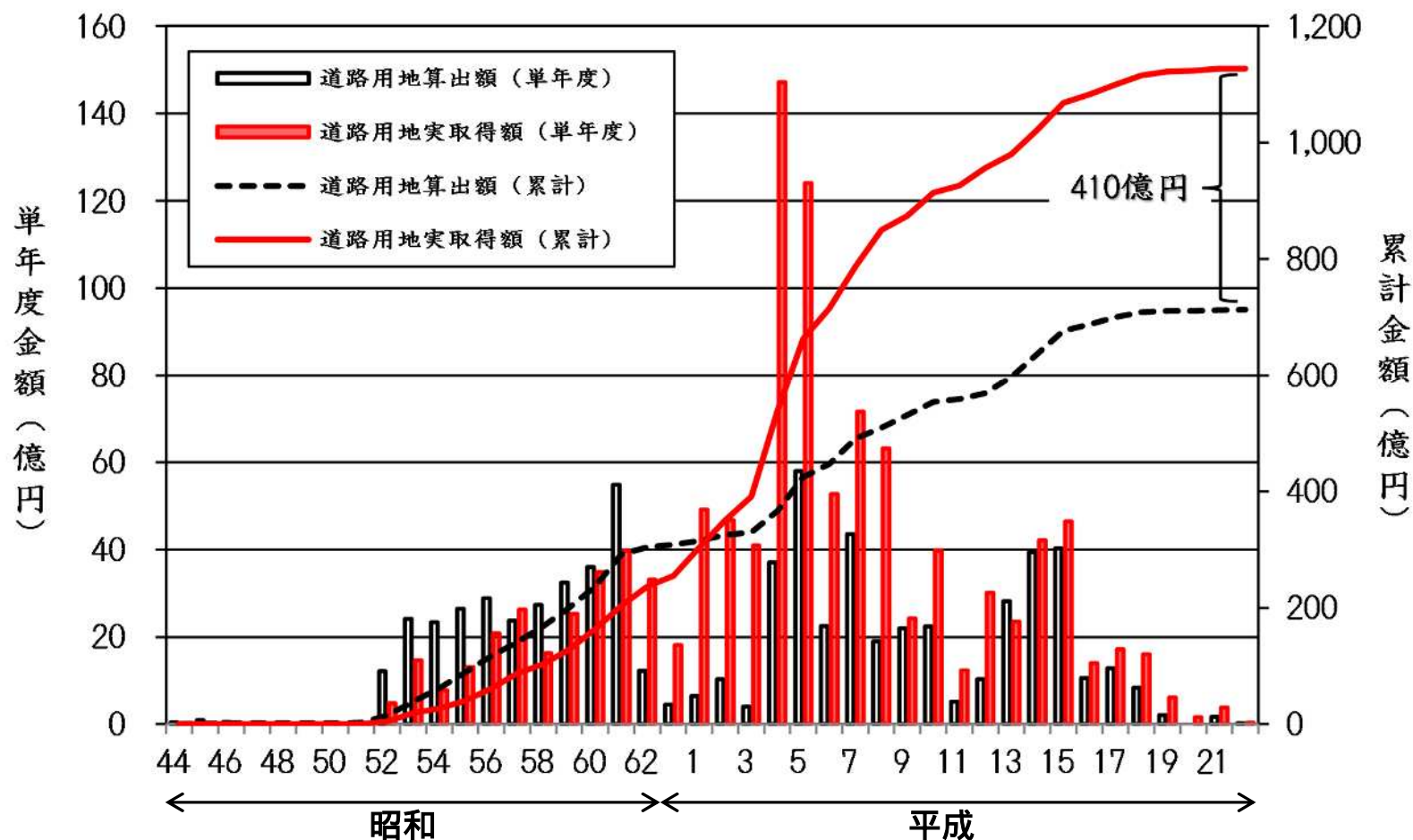
譲受け契約撤回に伴う利息相当額の負担が収支不足の一因となった。
(約100億円)

譲受け契約撤回に伴う利息相当の利率が低金利時代の**市中金利**を大幅に上回る**6%**であった。
(譲受け契約時から譲受け撤回申出による対償額の支払日まで6%の利息が発生)

収支を圧迫し、**大阪市として都市再開発法の改正を訴え、平成11年に法改正**された。
(譲受け契約撤回申出時から支払日までが6%となり、期間が大幅に短縮)
なお、法改正までに譲受け契約をした権利者は従来の制度が適用された。平成11年以降も事業長期化によって、撤回利息が膨らんだ。

(3) 道路の用地買収で交付された補助金と譲受け契約の撤回により支払いが発生した用地買収費との差額が超過負担となった。

- 道路予定地の買収において、譲受け希望者の用地買収費相当額も補助の対象となり、その補助金をビル建設用地の買収費用やビルの建設工事費に充当することが認められている。（算出用途不一致）
- 地価の高騰期には、当初受け入れた補助金に対し、譲受が撤回されたときに支払う用地買収費が増大し、その差額については施行者負担となる。
- 先行して補助金を導入し事業費が確保でき起債発行の抑制につながることや、補助金の計画的な確保の点で、算出用途不一致を積極的に活用してきたが、地価の急激な高騰期に譲受契約した権利者がその後、譲受撤回を行った影響で、結果的に410億円の超過負担が生じた。

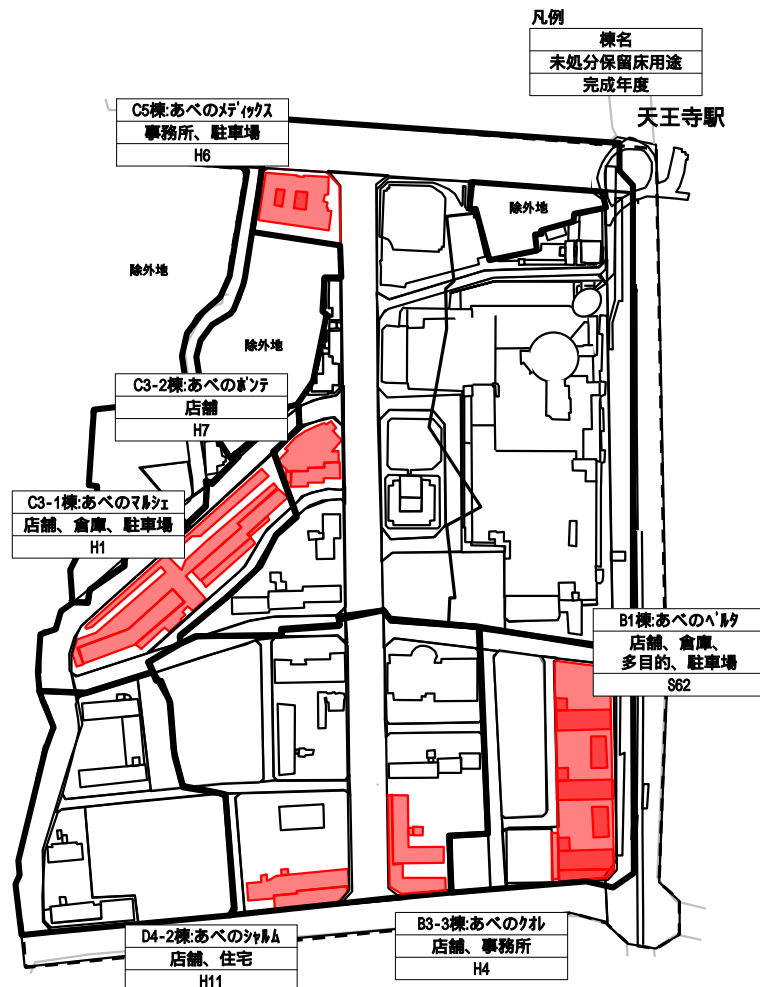


(4) バブル経済の影響による市場需要の減少から、保留床処分が困難となり、長期間に及ぶ未処分保留床が発生した。

- ・ 社会経済情勢の変化により特に、事務所や店舗などについては、需要減もあり処分できない保留床が発生した。
- ・ 未処分保留床を保有し続けると以下のような影響があるにもかかわらず、早期処分を行う判断ができずに長期で保有することとなった。

未処分保留床が発生し、処分までの期間が長期化したことによる影響

- ・ 経済情勢の下落局面が続き、建物が経年劣化することで、資産価値が低下した。
- ・ 保有する管理費が毎年継続して発生し、処分までの期間、累積して積みあがった。
- ・ 保留床処分金を得られないため、起債償還の財源が確保できなかった。



用途別未処分保留床の保有コストと処分による下落

用途	価格改定前の最終売却から改定後の処分までに要した期間	改定前価格からの下落額 (億円)	下落率 (%)	保留床管理費 (億円)
住宅	3年2ヶ月～3年3ヶ月	5	46	57
事務所	9年9ヶ月～15年5ヶ月 (一部未処分有、一時使用中)	52	94	
店舗	5年8ヶ月～16年2ヶ月 (一部未処分有)	20	86	
倉庫	11年6ヶ月～20年9ヶ月 (一部未処分有)	4	96	
多目的	未処分 (一時使用中)	3	93	
駐車場	8年4ヶ月～23年4ヶ月	30	92	
計		114		

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の不足

(1) 事業の方向を決める重要な初動期の体制が十分整わないまま事業に着手した。

- 阿倍野再開発事業では事業区域を6地区に分け、一つの地区の事業期間を5～7年と考え、第1期とラップしながら事業を進め、当初は全体を15年で完成することを目標としていた。

事業における重要な初動期において、事業計画が決定した地区の事業実施と、事業計画決定に向けた住民との合意形成に相当の業務量が必要であったにもかかわらず、人員も緩やかな増員に留まり、事業着手後の6年間は事務所体制が十分に整わないまま事業を進めた。
- 昭和57年に部長級をトップとする2課体制（事業課、補償課、昭和60年に経営課が設置され3課体制）の再開発事務所が設置されたが、縦割り意識と、用地買収や床配置における権利者調整に相互連携が不十分であるなど、効率的な事務執行ができなかった。
- 機構改革の中でたびたび所管局が変更になった。
- 地元との協議などの経過を十分に理解する必要のある事業であり、また専門性が求められる事業であるにもかかわらず、担当者が比較的短期間で交代するなかで課題継承が適切になされていなかった。

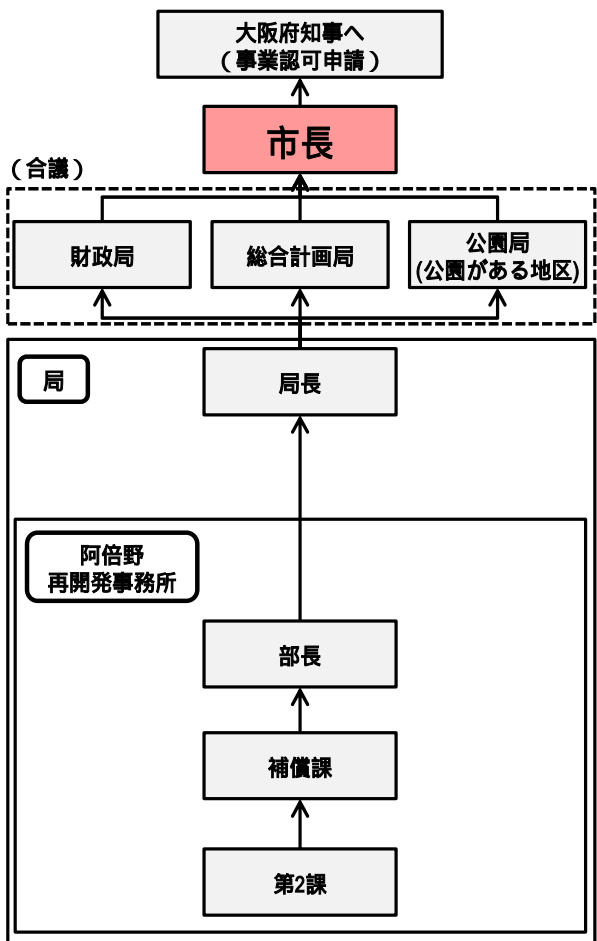
		担当業務の内容
阿倍野 再開発事務所	事業課 (昭和57年～)	事業計画、管理処分計画、施設建築物の設計及び工事の連絡調整、公共施設整備の企画及び連絡調整などに関する事。 (事業当初の合意形成)
	補償課 (昭和57年～)	物件買収、移転又は除却及びその補償、仮設収用建物の管理、測量などに関する事。
	経営課 (昭和60年～)	所の庶務、市街地再開発審査会、資金計画、所の経理、施設建築物の分譲・管理などに関する事。

	昭和													平成																											
	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
局	都市再開発局						都市整備局						建設局						都市整備局																						
部	再開発部						阿倍野再開発事務所															企画部																			
課	第2課						事業課・補償課			事業課・補償課・経営課									阿倍野再開発課																						
職員数	17	30	31	34	40	42	73	76	79	96	96	97	86	86	84	85	85	85	85	86	89	89	87	87	86	86	91	86	79	80	77	73	71	52	54	38	23	10	10	8	8
事業課(旧第2課)	17	17	17	17	19	20	25	27	28	19	19	19	19	20	21	21	23	22	21	23	24	23	23	23	25	29	28	26	27	24	41	40	37	39	24	7					
補償課		13	14	17	21	22	48	49	51	51	51	52	46	46	44	44	44	42	43	45	46	45	44	44	43	40	41	37	33	34	36	17	17	0	0	0	0				
経営課							0	0	0	26	26	26	21	21	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	21	21	21	20	19	17	15	14	15	15	14	16				
事業費(億円)決算額	1	14	32	37	53	74	94	126	155	256	160	133	133	124	110	122	304	301	295	248	219	280	304	72	70	85	170	153	106	55	38	31	24	67	101	114	26	15	6	13	15
市長	大島						西尾						磯村						開						平松		橋下		吉村												
担当副市長(助役)	近藤						二宮						阪口						佐々木						井越						北山		田中								
局長級	局長		小寺		三輪		三品		山本		久保		大塚		野本		岡本		福島		湊		春元		住家		道下		北山		岩城		平岡		松山		園松				
部長級	部長(事務所長)		事務		事務		技術		技術		技術		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務				
課長級	課長		第二課長		技術(兼務)		技術(兼務)		技術(兼務)		技術(兼務)		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務		事務				
担当業務	第2課						経営課						事業課						補償課																						
事業区域別	旧A1		旧A2		B1		B2		C1-1		C1-2		D		事業計画決定取消請求訴訟		大型権利者を中心とした計画		外資系の参画を前提とした計画		実現案(東急不動産)		主な経過		事業費		収支見通し(公表)		財政収支概算		主な出来事		事業再評価		市政運営の基本方針及び重要施策等の決定の意思形成にかかる会議						
事業計画	旧A1		旧A2		B1		B2		C1-1		C1-2		D		事業計画決定取消請求訴訟		大型権利者を中心とした計画		外資系の参画を前提とした計画		実現案(東急不動産)		主な経過		事業費		収支見通し(公表)		財政収支概算		主な出来事		事業再評価		市政運営の基本方針及び重要施策等の決定の意思形成にかかる会議						
事業収支	旧A1		旧A2		B1		B2		C1-1		C1-2		D		事業計画決定取消請求訴訟		大型権利者を中心とした計画		外資系の参画を前提とした計画		実現案(東急不動産)		主な経過		事業費		収支見通し(公表)		財政収支概算		主な出来事		事業再評価		市政運営の基本方針及び重要施策等の決定の意思形成にかかる会議						
事業再評価	旧A1		旧A2		B1		B2		C1-1		C1-2		D		事業計画決定取消請求訴訟		大型権利者を中心とした計画		外資系の参画を前提とした計画		実現案(東急不動産)		主な経過		事業費		収支見通し(公表)		財政収支概算		主な出来事		事業再評価		市政運営の基本方針及び重要施策等の決定の意思形成にかかる会議						
市政運営の基本方針及び重要施策等の決定の意思形成にかかる会議	旧A1		旧A2		B1		B2		C1-1		C1-2		D		事業計画決定取消請求訴訟		大型権利者を中心とした計画		外資系の参画を前提とした計画		実現案(東急不動産)		主な経過		事業費		収支見通し(公表)		財政収支概算		主な出来事		事業再評価		市政運営の基本方針及び重要施策等の決定の意思形成にかかる会議						

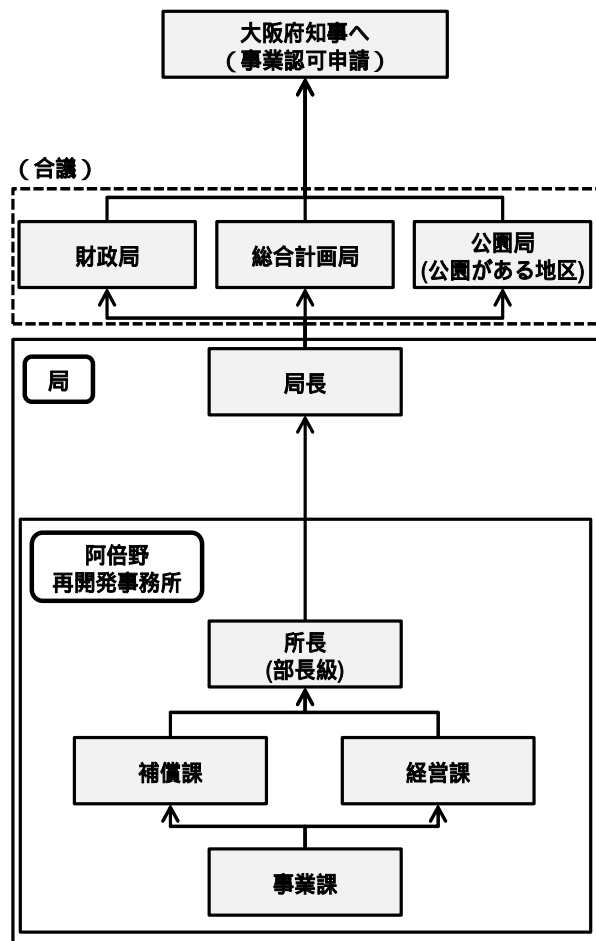
都市経営会議(平成16年4月5日~平成22年6月1日)、執行会議(平成18年1月10日~平成22年6月1日)及び政策会議(平成22年6月2日~平成23年12月18日)は非公開で実施し、会議要旨及び資料については事後公表。戦略会議(平成23年12月19日~)、副市長会議(平成24年4月1日~)は原則公開で実施。

事業計画決定（変更）の意思決定過程

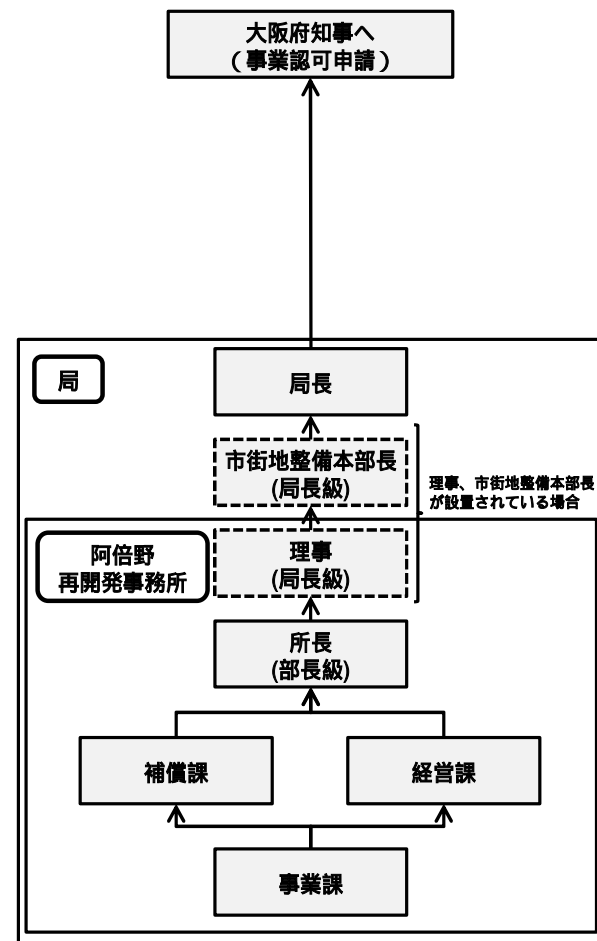
事業計画は、事業区域を6地区に分けて、地区ごとに、施行地区、設計の概要、事業施行期間及び資金計画を定めている。



< S53の事業開始時のみ（B1、C1-1地区） >
対象区域全体約28haの事業化を前提に、
関係局と合議のうえ市長決裁
(次ページ)



< B1、C1-1地区以外の当初決定 >
関係局と合議
(次ページ)



< 事業計画の変更 >
局内で意思決定

(2) 合意が得られるところから事業着手し、対象エリアを順次拡大していったが、全体の事業収支は事業の最終段階で事業化することとなったA2地区の収入に期待したまま事業を進めた（PDCAの機能不全）。

- ・ 保留床処分金が期待でき事業採算性が高く、その波及効果を対象区域全体に及ぼすことのできるA地区から着手するという方針を転換し、合意が得られたB1地区と採算性が低いC1-1地区から事業着手したことから、事業収支上は不利となった。
- ・ 事業区域を6地区に分け事業計画を策定しているが、変更之际して、その時点の状況に応じた見直しは実施しているものの、抜本的には見直すことはなかった。
- ・ 事業全体の収支については、最終的には旧A2地区の商業施設の保留床処分金で賄えるという発想があり、また、その商業施設の計画が繰り返し変遷し、不透明なかで、詳細な検討を先送りする結果となった。

事業計画区域の拡大の変遷



今後の大規模開発事業に向けて

多額の収支不足を生じさせたことを踏まえて、将来同じことを繰り返さないことが重要であるという観点から、検証結果を今後の大規模開発事業に反映できるよう、阿倍野再開発事業における課題を抽出し、そこから導き出される今後の方向性をまとめた。

適切な組織運営	阿倍野再開発事業における検証
<p>1. 初動期における十分な事業執行体制の確保 事業の重要な初動期においては、適切に事業を進めることができる十分な事業執行体制が必要である。</p>	<p>事業着手当初に、B1、C1-1地区の事業を進めるだけでなく、依然反対が強いA地区などにおいて住民との合意形成を図っていく必要があったにもかかわらず、事業着手後の6年間は事務所体制自体が整っておらず、人員も緩やかな増員にとどまっていた。</p>
<p>2. 相互連携とトータルコーディネートの重要性 事業を進めるにあたっては、相互に連携できる組織づくりと、事業全体を円滑に進めるトータルコーディネートが重要である。</p>	<p>3課体制で事業を進めるなかで、縦割意識と、権利者調整における相互連携が不十分な面があり、3課による効率的な事務執行が十分できなかった。結果として初動段階での組織づくりも含めて、マネジメントができていなかったと考えられる。</p>
<p>3. 財務リスクのチェック体制の確立と外部からのチェック 事業を進める判断となる情報や財務リスクを的確にチェックできる組織内体制が必要である。また、併せて、外部から定期的にチェックを受けるシステムを整備する。</p>	<p>先行して整備していた地区では収支相償わない可能性が高まっていたにも関わらず、全体収支はA2地区の事業収支により相償うものと期待し、結果として先行地区の収支状況の公表が遅れた。 平成10年度に事業再評価の制度が整備されるまで、事業開始から20年以上外部の評価を受けることがなかった。</p>
<p>4. 意思決定プロセスの明確化 意思決定プロセスを明確化するとともに、重要な意思形成を図る場合は、公表・公開を前提とした会議に諮る。</p>	<p>重要な意思形成を図る場合は、決裁や市長等への直接の説明により事業を進めていたが、意思決定過程は公開しておらず、意思決定に至るプロセスが不明瞭であった。</p>

事業着手までの実現可能性検討	阿倍野再開発事業における検証
<p>事業着手前における十分な検討 大規模事業の着手にあたっては、適正な規模、市民及び関係者の合意形成、着手地区の設定、事業期間の設定、リスク想定を踏まえた収支計画について十分な検討を行うとともに、様々な観点から外部有識者からチェックを受ける。</p>	<p>阿倍野地区は約28haと施行面積が広く、他の市街地再開発事業と比較しても、面積あたりの権利者が多く、権利関係も極めて複雑であったことが長期化を招いた。</p>
	<p>権利者数が最も多いA地区において、世帯数の半数にあたる反対がある状況のなか事業を進めたことが長期化を招いた。</p>
	<p>採算性が高くその波及効果を地区全体に及ぼすことができるA地区からの事業着手を断念し、採算性の低い地区から事業に着手することとなった。</p>
	<p>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性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。</p>

PDCAの徹底（社会経済情勢への的確な対応）	阿倍野再開発事業における検証
<p>1. 時代の変化に合わせた計画の見直し 計画の進捗状況の管理を厳格に行うとともに、当初想定しえない変動要素や将来リスクを反映した見直しを行い、早期に方針転換の意思決定を行う。</p>	<p>社会経済情勢の変化の影響を大きく受けたにもかかわらず、財源となるべき保留床処分金が不安定になるという意識が結果として希薄であったため、全体収支は相償うことが前提のまま事業を進めた。 経済情勢の悪化により、未処分保留床を抱えることになったが、保有することで維持管理費が発生し、経年劣化による資産価値が減少するにもかかわらず、値下げによる早期処分という意思決定ができなかった。</p>
<p>2. 市場ニーズに対応した事業展開 社会経済情勢の変化を受けやすい商業・業務施設等を導入する事業では、参入する事業者側のニーズに的確に対応していく。</p>	<p>社会経済情勢の変化を受けた企業側の床取得に対する投資心理や商業施設に参入する流通業界の産業構造の変化があったにもかかわらず、百貨店を中心とする商業施設に固執し、また賃貸が主流になっている状況下で分譲事業を想定し続けた。</p>

情報の透明化	阿倍野再開発事業における検証
<p>1. 情報公開の徹底 事業の各段階で、当初の設定からの変更点や進捗状況、将来見通しの公表など、その過程の情報公開を行うとともに、重要な意思形成を図る場合は、公表・公開を前提とした会議に諮る。</p>	<p>事業の各段階における収支の見通しなど詳細な状況について適時適切な公表が不十分であった。また、重要な意思形成を図る場合は、決裁や市長等への直接の説明により事業を進めていたが、意思決定過程は公開していなかった。</p>
<p>2. 事業収支の明確化と検証 再開発事業に限らず、先に費用が発生し、収入を得るまで相当の時間がかかるという特性を有する公共事業のプロジェクトについては、時間の変化による金利や地価の変動、市場や消費者ニーズの変化を常に抱えることになるため、不確定なリスクを十分に想定したうえで、事業収支を明確化し、検証を受ける。</p>	<p>再開発事業は、その特性から用地買収や施設建築物などの整備など先行して費用が発生し、最後に収入を得るまで借入金で賄う事業スキームである。阿倍野再開発事業では、先行して整備していた地区では収支相償わない可能性が高まっていたにもかかわらず、事業の終盤まで具体的な計画が定まらなかったA2棟の保留床処分金で収支相償うものとして、結果として全体収支を的確に把握しなかった。</p>
民間ノウハウの活用	阿倍野再開発事業における検証
<p>民間ノウハウを活用し、市場需要に対応 施設の設計、建設、維持管理、運営等民間事業者に行わせることが適切な公共事業については、民間の経営能力や技術的能力及び民間資金を最大限に活用し、市場需要に対応する。</p>	<p>再開発ビルの建設にあたって、市場需要の視点を取り入れた計画作成や民間ノウハウを活用した建設コストの削減などに取り組むべきであったが、制度上の限界があったことから、昭和51年の事業開始から20年以上が経過した平成11年度の特定建築者制度改正まで、取り組めなかった。</p>

參考資料

目次

1	事業年表	p.40-41
2	阿倍野再開発地区とその周辺の状況	p.42
3	事業着手前と現在のまちの状況	p.43-45
4	施設建築物の整備一覧	p.46-47
5	公共施設の整備一覧	p.48-49
6	継続中の事業	p.50
7	土地利用等の比較	p.51
8	第二種市街地再開発事業の流れ	p.52
9	施設建築物の整備経過	p.53
10	権利者の状況	p.54
11	都市計画決定の変遷	p.55
12	事業計画決定の変遷	p.56
13	都市計画決定（変更）の意思決定過程	p.57
14	用地買収の意思決定過程	p.58
15	総事業費の推移	p.59
16	収支不足2,100億円の要因（包括外部監査報告書より）・	p.60
17	起債償還のしくみ	p.61
18	全国の第二種市街地再開発事業の実施状況	p.62

1 事業年表

		阿倍野再開発事業の歴史
昭和 30年代後半		地元選出市議員団をはじめとした地元住民有志により、阿倍野ターミナル周辺の市街地改造事業の促進、都市計画道路の早期拡幅、阪堺上町線の地下化等を要望
42年		大阪市総合計画 / 基本構想1990 (阿倍野地区を都心的機能整備地区に位置付け)
44年	6月	都市再開発法公布 (法第38号)
	10月	阿倍野再開発計画が建設省により採択 阿倍野再開発基本構想の新聞発表 (6ブロック、34ha、第1期都市計画決定区域として20haを設定) (第1期4ブロック (A~C、F) を45~51年度、残り (D、E) を55年度までに完成予定)
45年	4月	市街地再開発事業会計 (特別会計) として整理開始
45年	7月	金塚10町会で構成された阿倍野再開発対策協議会 (対協、会員3千名) 発足 計画案を再検討し、4ブロックとする
46年		第1期都市計画決定の設定区域をA工区とする、地元説明を実施 (A工区は天王寺ターミナルに最も近い商業地域で、事業の成否を決める最も重要な区域)
	11月	対協から市長宛て陳情書を提出 (阿倍野再開発を全面的に再検討するよう要望)
47年	11月	大阪市「昭和48年3月に都市計画決定の予定」と公表
48年	11月	都市再開発局長「昭和48年度中にA工区の都市計画決定」と市会で発言
	12月	A工区の地元住民が、反対陳情書を提出 (以後、地元では再開発促進や反対等個々の運動が展開)
49年		第1期都市計画決定の設定区域を再開発促進要望のあったB、Cブロックの一部7.2haへ変更
50年	7月	都市再開発法改正 (法第66号・第二種事業の導入) 大阪市の強い働きかけにより実現 金塚地区全体をまとめて事業を進めていくには地元の抵抗が大きいことから、町会ごとに了解をとる方法に方針転換
51年	9月	都市計画決定 (B1地区・C1地区 計7.2ha) 【当初決定】
53年	8月	事業計画決定 (B1地区・C1-1地区)
	11月	都市計画の施行区域の拡大 (7.2ha) 【第1回変更】
55年	2月	" (11.2ha) 【第2回変更】
	5月	都市再開発法改正 (特定施設建築物制度の創設 [保留床が対象])
56年	8月	都市計画の施行区域の拡大 (20.4ha) 【第3回変更】
57年	1月	事業計画決定 (C1-2地区)
	11月	再開発住宅棟「C1-1棟 市営阿倍野第1住宅」工事完了公告 【第1棟目完成】
58年	2月	都市計画の施行区域の拡大 (21.4ha) 【第4回変更】
	8月	事業計画決定 (D地区)

		阿倍野再開発事業の歴史
昭和	59年 6月	事業計画決定（A1地区）
	9月	A1地区事業計画決定に対する取消請求訴訟提訴
60年	5月	事業計画決定（B2地区）
61年	3月	金塚東1、3号線工事完成【第1路線目完成】
		本件取消請求訴訟第一審判決（却下）
63年	6月	” 控訴審判決（差戻し）
平成	元年 3月	都市計画の施行区域の拡大（22.1ha）【第5回変更】
	4年	最高裁が本件取消請求訴訟上告審判決（上告棄却）
5年	5月	A1地区事業計画決定に対する取消請求訴訟取下げ
6年	3月	都市計画の施行区域の拡大（28.0ha）【第6回変更】
		A2地区の大型権利者（百貨店：そごう等）を中心とした事業計画を決定（63階建、290m、41.2万㎡）
9年	4月	A2地区からそごうが撤退（そごう地区外転出）
11年	3月	都市再開発法改正（特定施設建築物制度の拡充〔権利床を追加〕） 民間活力の導入開始
13年	9月	A2地区の外資系ディベロッパー（サイモン）の事業参画を前提とした事業計画を決定（31階建、121m、29.8万㎡）
14年	5月	都市計画の変更（A2街区における建築面積及び延床面積の変更・高度利用地区の変更）【第7回変更】
	7月	都市再生緊急整備地域の指定（阿倍野地域21ha）
15年	5月	A2地区からサイモンが撤退（サイモンとの交渉断念）
16年	9月	A2棟計画について東急計画を事業協力者として決定（6階建、32m、18.4万㎡）
		収支不足「2,100億円」と表明
17年	9月	都市計画の変更（A1、A2、C2街区における建築面積及び延床面積の変更等・都市施設（「阿倍野南北線」「天王寺・あべの橋駅自転車駐車場」「阿倍野駅第4自転車駐車場」）の追加・高度利用地区の変更）【第8回変更】
	23年 4月	あべのキューズタウン開業
25年	2月	管理処分棟・特定建築建築物「C2-1棟 あべのファースト」工事完了公告【第29棟目完成】
	7月	阿倍野歩道橋架替完成
26年	3月	地下鉄谷町線阿倍野駅接続地下連絡通路完成
27年	7月	阪堺上町線軌道移設着工（29年12月 完成予定）
28年	3月	市街地再開発事業会計（特別会計）の閉鎖
30年	3月	長柄堺線工事完成予定【第17路線目完成予定】
		事業完了予定

2 阿倍野再開発地区とその周辺の状況

