阿倍野再開発事業検証報告書

平成29年１月
大阪市都市整備局

目次

はじめに	p.1
Ⅰ　阿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
Ⅱ　事業の分析	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
Ⅲ　今後の大規模開発事業に向けて	p.34-37
参考資料	p.38-62
阿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
・座長意見	p. 66-68
阿倍野再開発事業に対する意見	p.69-74

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等、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、公共施設の整備等を進め、都市機能の抜本的な更新をはか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う、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等とともに、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。

Ⅰ　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、住環境的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施設建築物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はかる事業である。

(2) 事業概要

①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

②施行者
大阪市

③施行区域
約28ha

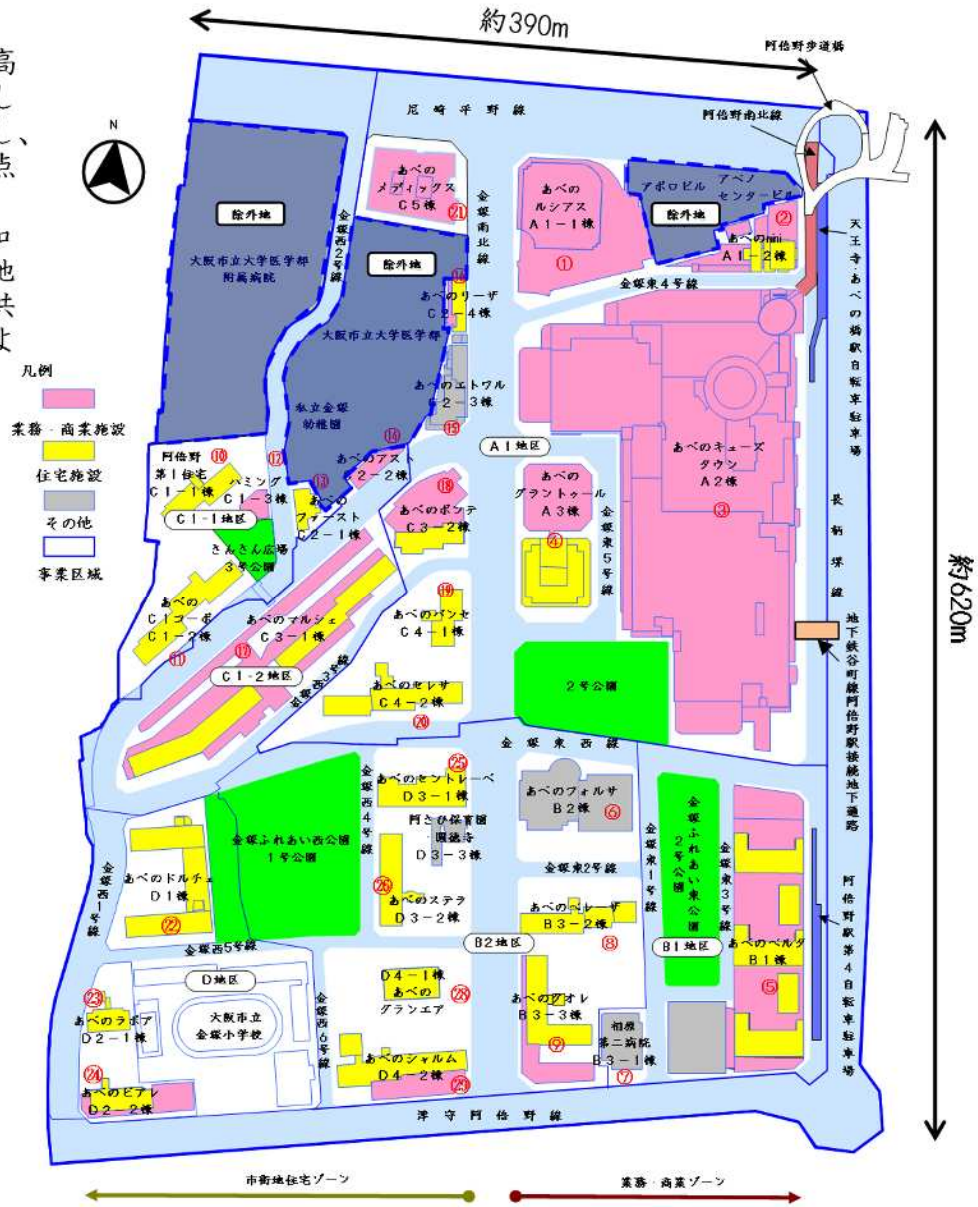
④事業期間
昭和51年度～平成29年度（予定）：42年間

⑤事業費
約4,810億円（概算額）

⑥施設建築物
29棟（住宅・店舗・事務所他）

⑦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］
- 自転車駐車場　　2箇所［都市計画駐車場］

⑧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

◇公共施設の整備
公共用地率　約21%→約46%

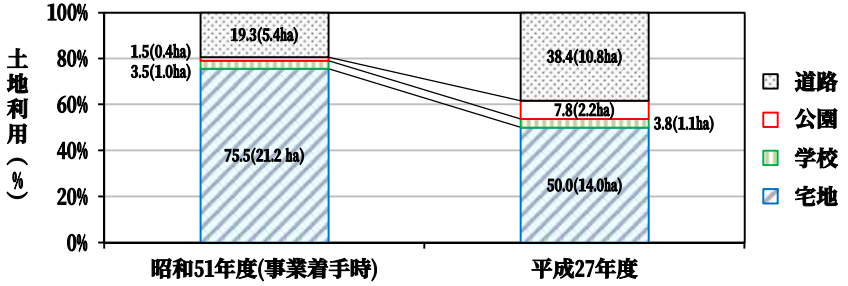
◇防災性の向上
不燃化率　約16%→100%

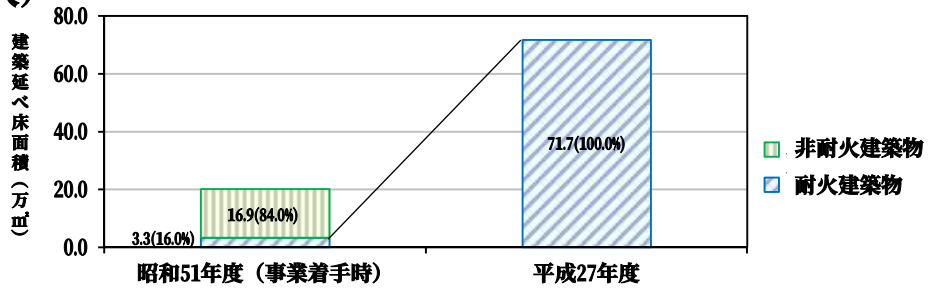
$$\text{不燃化率} = \frac{\text{耐火建築物の延べ床面積}}{\text{総延べ床面積}}$$

※地区全体を広域避難場所に指定（収容人員約12万5千人）
※防災中枢拠点施設「あべのフォルサ」を設置

◇土地の高度利用
容積率　約100%→約470%

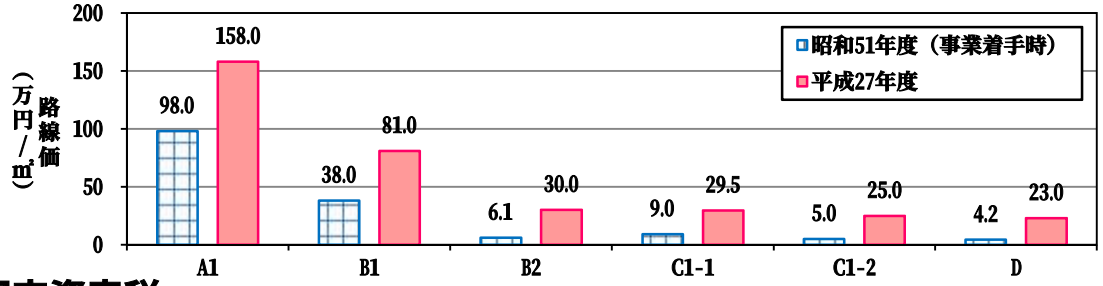
◇住宅の供給
約900戸→約3,100戸

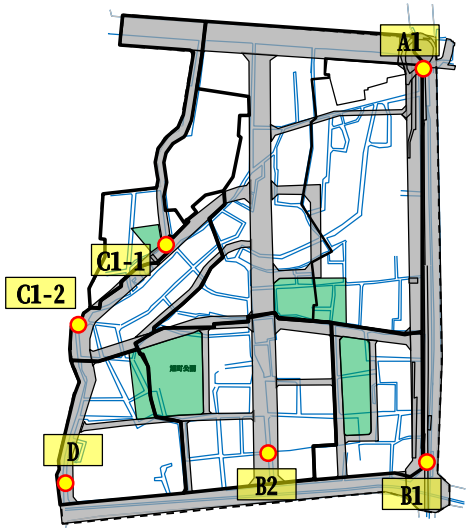




(4) 相続税路線価

・最高路線価：98.0万円/㎡→158.0万円/㎡
最低路線価：4.2万円/㎡→23.0万円/㎡





調査地点

(5) 固定資産税

・約2億6千万円→約11億3千万円

（単位：億円）

	昭和51年度	平成27年度
土地	2.3	4.8
家屋	0.3	6.5
計	2.6	11.3

※金額は相当税額（課税標準額×税率）で、固定資産税及び都市計画税相当税額の合計

（6）阿倍野再開発地区及びその周辺の集客の状況

・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）

入園者数延べ160万人（平成27年度）
前年度比約24万人の増

天王寺公園（てんしば）（H27開業）

入園者数延べ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）

来場者数延べ1.3億人（開業後5年）

近鉄　あべのハルカス（H25開業）

入場者数延べ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。

①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はかる。

②第二種市街地再開発事業（用地買収方式）

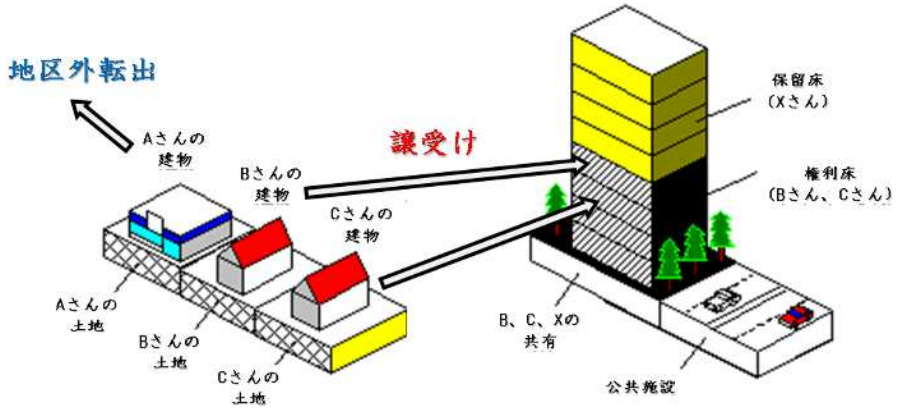
公共性・緊急性が著しく高い事業で、一旦施行地区内の建物・土地等を施行者が買収又は収用し、買収又は収用された者が希望すれば、その対償に代えて施設建築物の床を与える方式である。

（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施設建築物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。

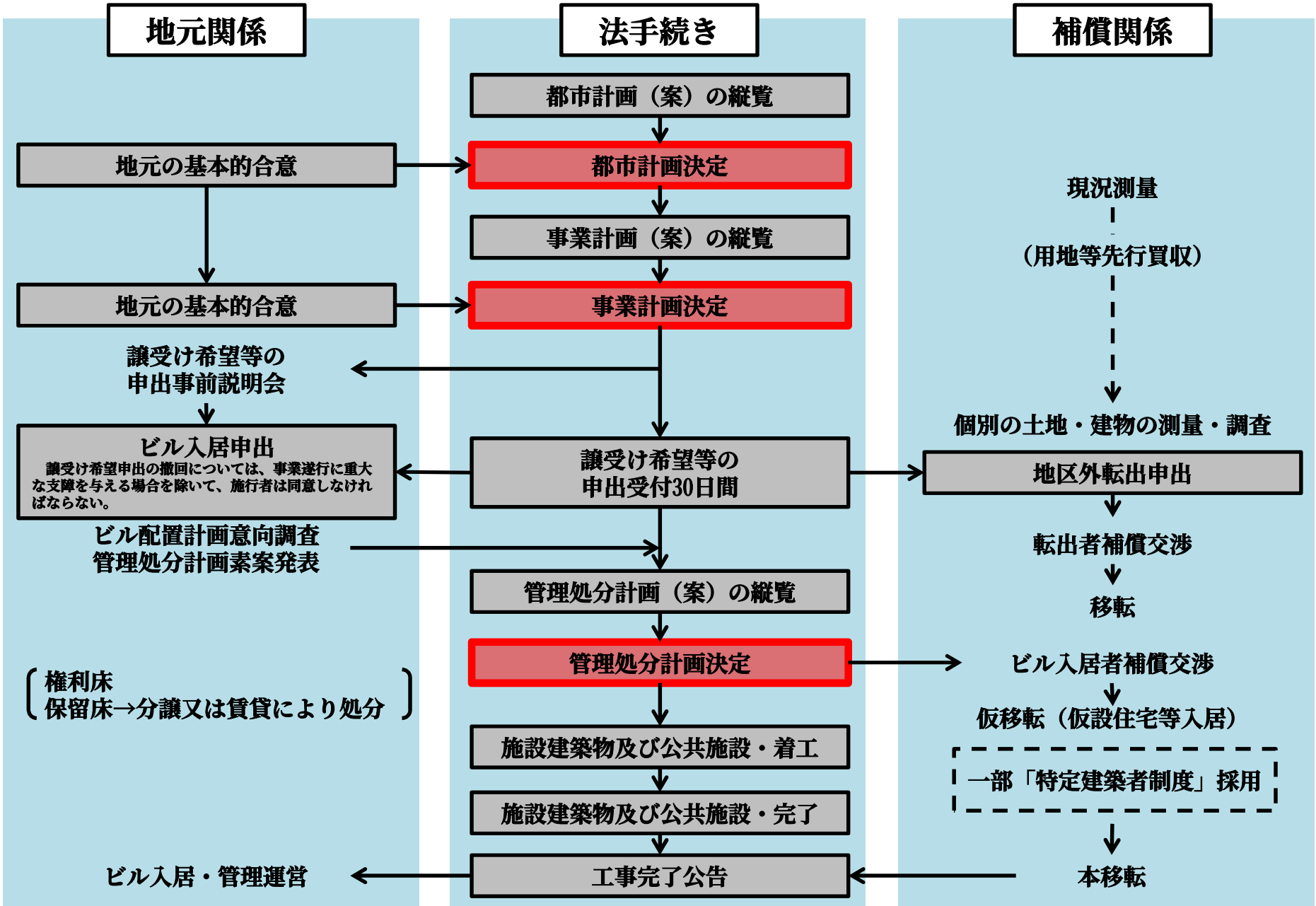
(2) 事業のしくみ

・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施設建築物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。



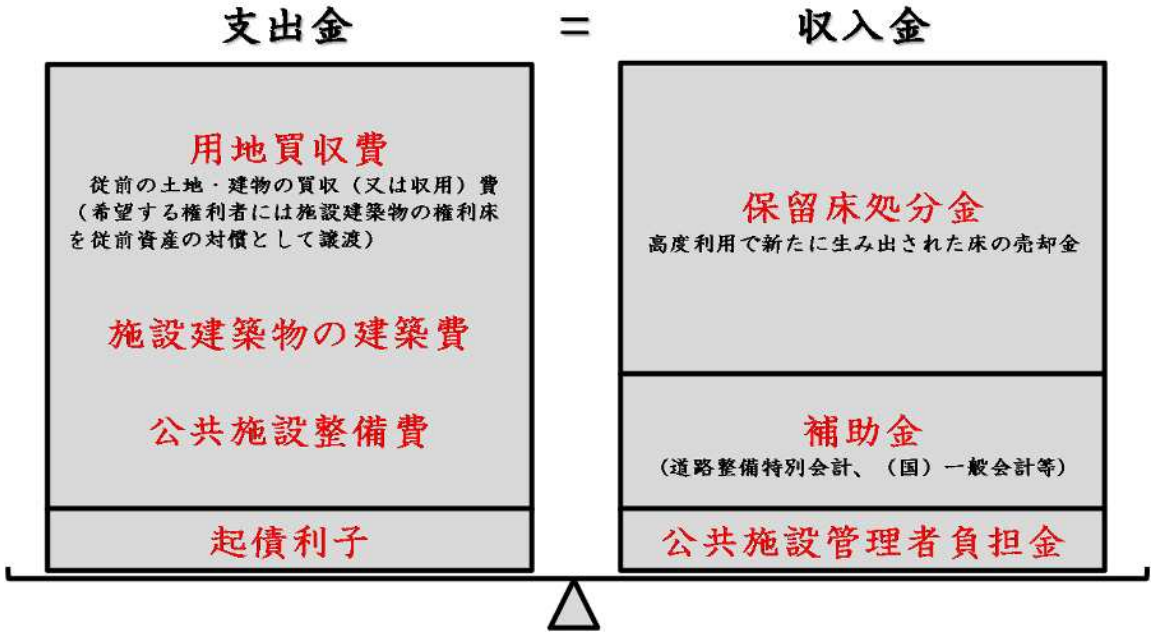
第二種市街地再開発事業のイメージ図

（3）法手続き

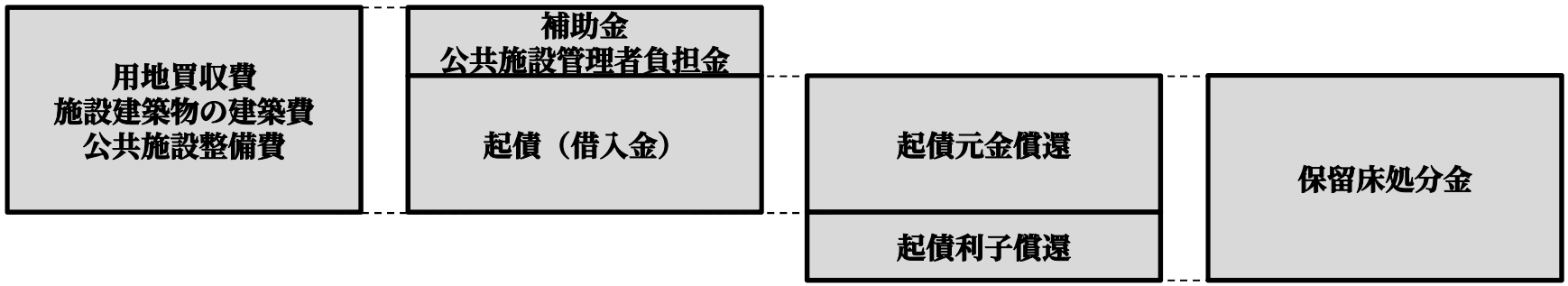

地元関係
法手続き
補償関係
都市計画（案）の縦覧
地元の基本的合意
都市計画決定
現況測量
事業計画（案）の縦覧
（用地等先行買収）
地元の基本的合意
事業計画決定
譲受け希望等の
申出事前説明会
個別の土地・建物の測量・調査
ビル入居申出
譲受け希望等の
申出受付30日間
地区外転出申出
譲受け希望等の申出の撤回については、事業遂行に重大な支障を与える場合を除いて、施行者は同意しなければならない。
ビル配置計画意向調査
管理処分計画素案発表
転出者補償交渉
移転
管理処分計画（案）の縦覧
管理処分計画決定
ビル入居者補償交渉
権利床
保留床→分譲又は賃貸により処分
仮移転（仮設住宅等入居）
施設建築物及び公共施設・着工
一部「特定建築者制度」採用
施設建築物及び公共施設・完了
本移転
ビル入居・管理運営
工事完了公告

(4) 事業収支の仕組み

①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。



②用地買収費や施設建築物の建築費等、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

①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）

②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はかる趣旨から、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

①当時の阿倍野地区の状況

・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。

②総合計画

・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。

③地元要望

・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

①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。

②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はか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、事業化をはかることとした。

③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、「①A・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。②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

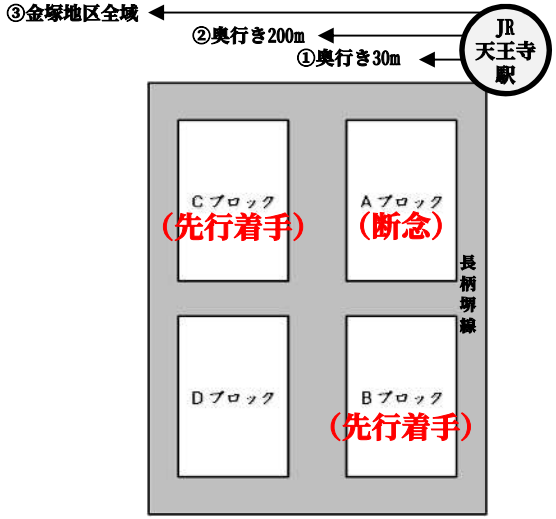
①対象地区の規模の考え方

①長柄堺線沿い奥行き30m、②奥行き200m（金塚地区の約1/2の範囲）、③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、①及び②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、「③金塚地区の全域」が妥当な規模として設定した。

②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）
・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、施設建築物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対する不安がある。
・商売人は、施設建築物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、周辺の中小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。

③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。
1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1期事業（B1・C1地区の約7.2ha）：事業期間7年
・残り（約20ha）：第1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）

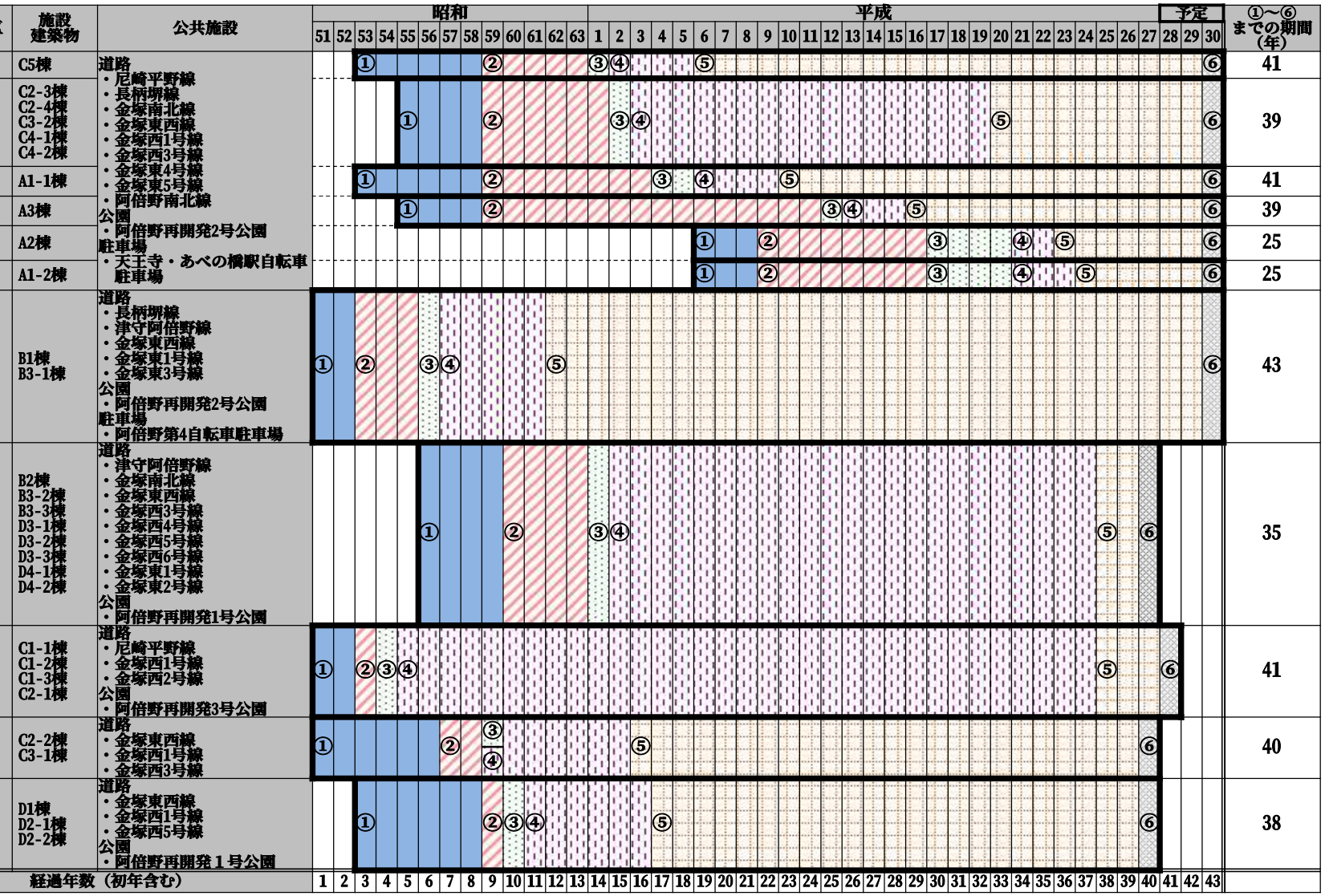
④全体事業費

昭和51年時点：約2,220億円		昭和57年時点：約3,185億円		平成28年時点：約4,810億円	
（内訳）					
・用地及び補償費	535億円	・用地及び補償費	735億円	・用地及び補償費	2,540億円
・建築工事費等	1,461億円	・建築工事費等	1,996億円	・建築工事費等	1,460億円
・街路工事費等	18億円	・街路工事費等	95億円	・街路工事費等	160億円
・調査設計費	206億円	・調査設計費	359億円	・調査設計費	650億円
（参考）					
・起債利子	180億円	・起債利子	365億円	・起債利子	1,639億円

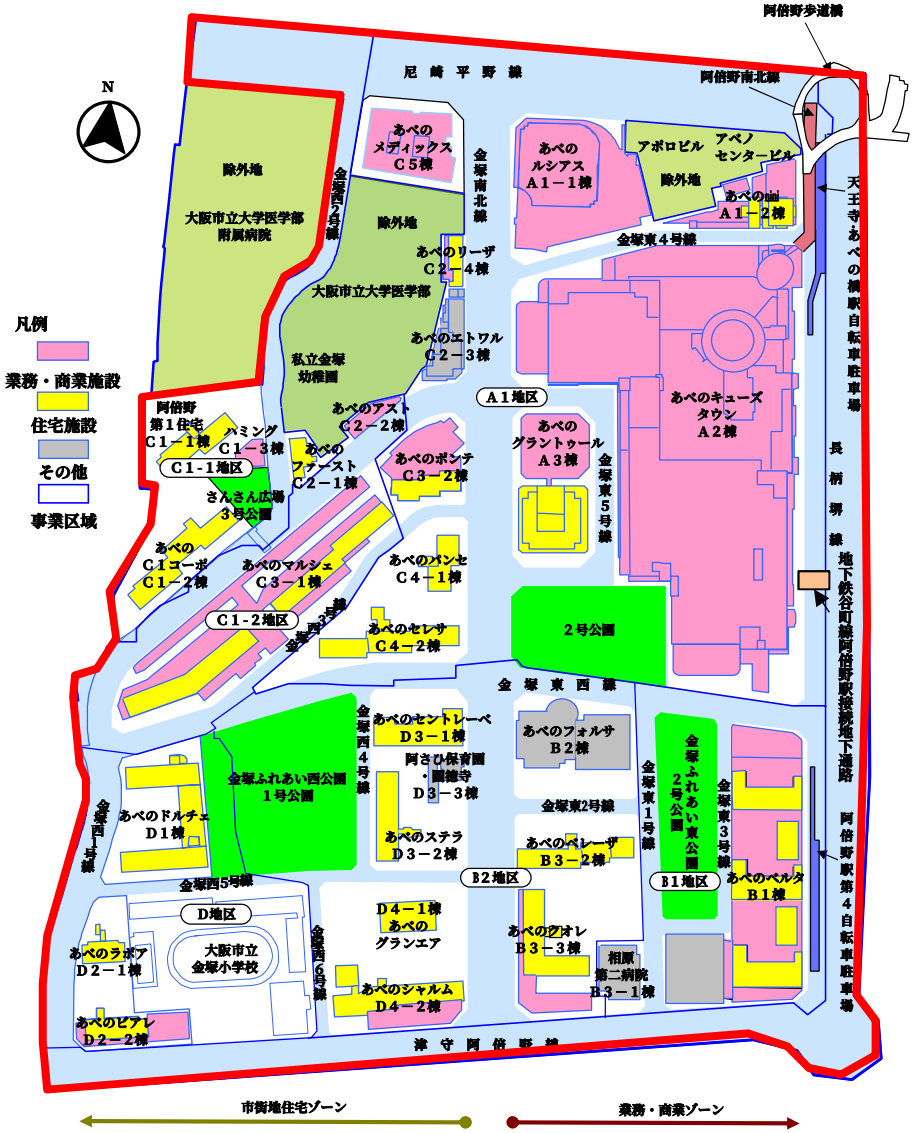
4　地区別の事業経過

・事業区域を6地区に分け事業計画を策定している。
・阿倍野再開発事業では、全ての地区において事業手続きに時間を要し、事業が長期に及んでいる。

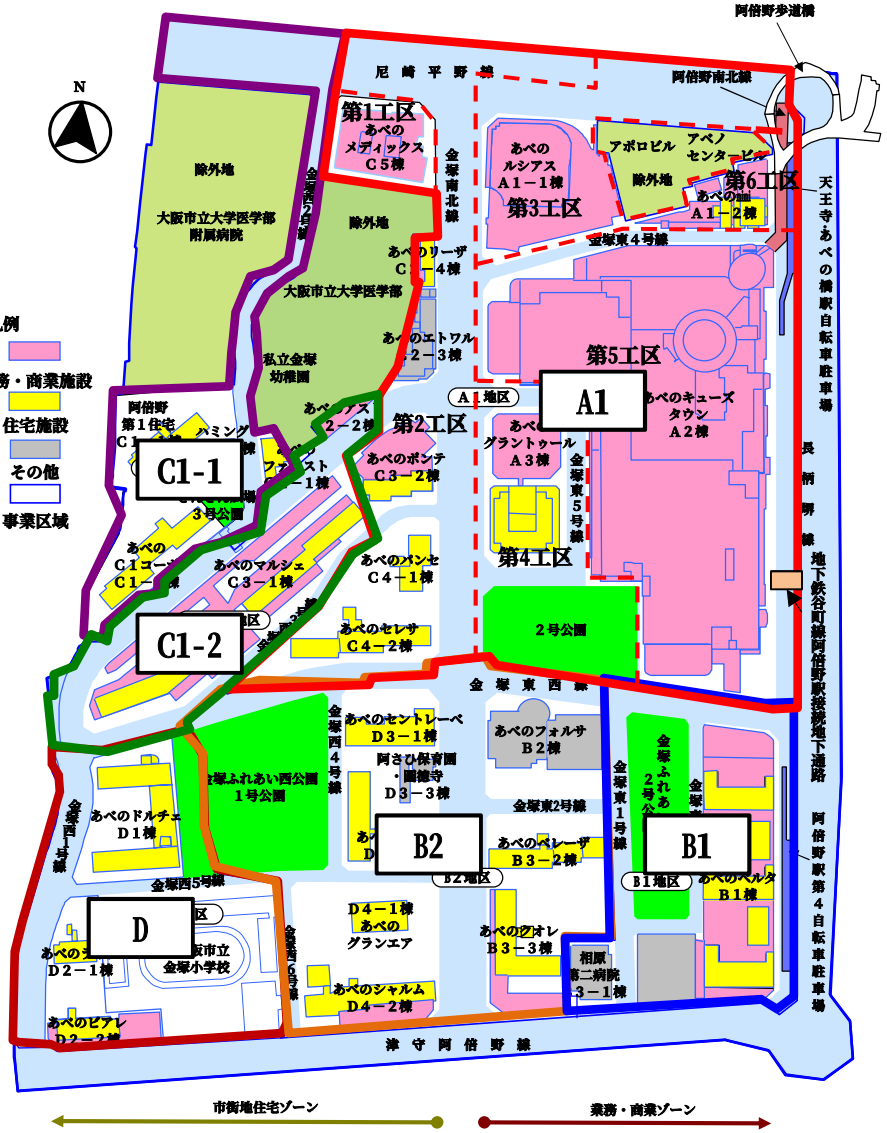
地区	工区	施設建築物	公共施設	①～⑥までの期間（年）
A1	第1	C5棟	道路 ・尼崎平野線 ・長柄堺線 ・金塚南北線 ・金塚東西線 ・金塚西1号線 ・金塚西3号線 ・金塚東4号線 ・金塚東5号線 ・阿倍野南北線 公園 ・阿倍野再開発2号公園 駐車場 ・天王寺・あべの橋駅自転車駐車場	41
	第2	C2-3棟 C2-4棟 C3-2棟 C4-1棟 C4-2棟		39
	第3	A1-1棟		41
	第4	A3棟		39
	第5	A2棟		25
	第6	A1-2棟		25
B1		B1棟 B3-1棟	道路 ・長柄堺線 ・津守阿倍野線 ・金塚東西線 ・金塚東1号線 ・金塚東3号線 公園 ・阿倍野再開発2号公園 駐車場 ・阿倍野第4自転車駐車場	43
B2		B2棟 B3-2棟 B3-3棟 D3-1棟 D3-2棟 D3-3棟 D4-1棟 D4-2棟	道路 ・津守阿倍野線 ・金塚南北線 ・金塚東西線 ・金塚西3号線 ・金塚西4号線 ・金塚西5号線 ・金塚西6号線 ・金塚東1号線 ・金塚東2号線 公園 ・阿倍野再開発1号公園	35
C1-1		C1-1棟 C1-2棟 C1-3棟 C2-1棟	道路 ・尼崎平野線 ・金塚西1号線 ・金塚西2号線 公園 ・阿倍野再開発3号公園	41
C1-2		C2-2棟 C3-1棟	道路 ・金塚東西線 ・金塚西1号線 ・金塚西3号線	40
D		D1棟 D2-1棟 D2-2棟	道路 ・金塚東西線 ・金塚西1号線 ・金塚西5号線 公園 ・阿倍野再開発１号公園	38



凡例	①都市計画決定（当初）、②事業計画決定（当初）、③管理処分計画の認可公告（当初）、④着工（工事契約）、⑤施設建築物の工事完了公告（最終）、⑥公共施設の工事完了公告（最終）



都市計画区域（28.0ha）



事業計画区域（25.2ha）
A1～Dの6地区

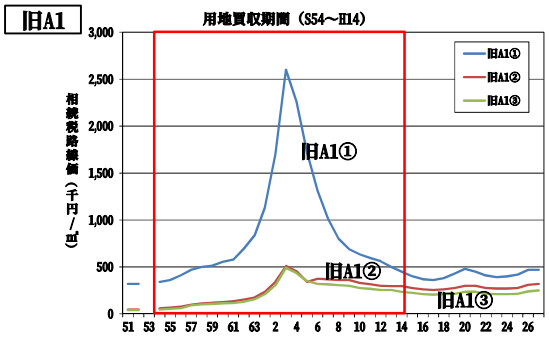
5　事業に影響を与えた社会経済情勢の変化

(1) 事業着手以降の路線価の急激な変化と用地買収の状況

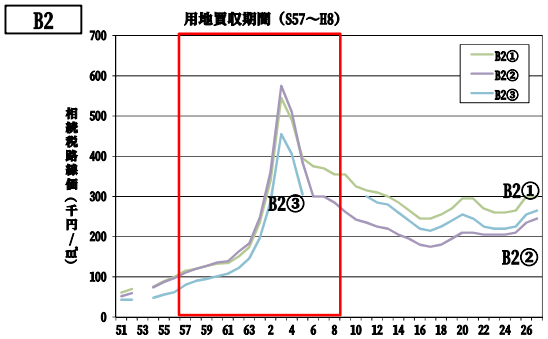
バブル経済の影響により、平成3年ごろには、事業区域内の各地区において、路線価がピークとなった。用地買収時期は事業の進捗状況により各地区において異なるが、特に地価が高い時期において、旧A1地区、B2地区において用地買収を進めてきた。

各地区における用地買収時期と路線価の状況

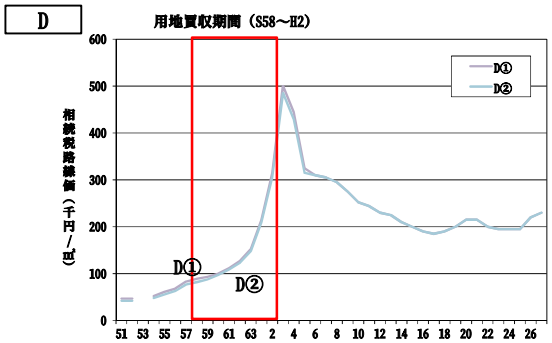
旧A1



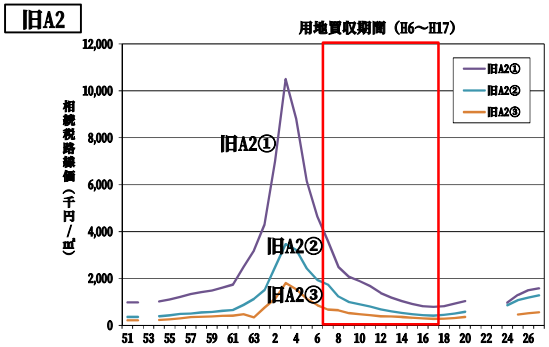
B2



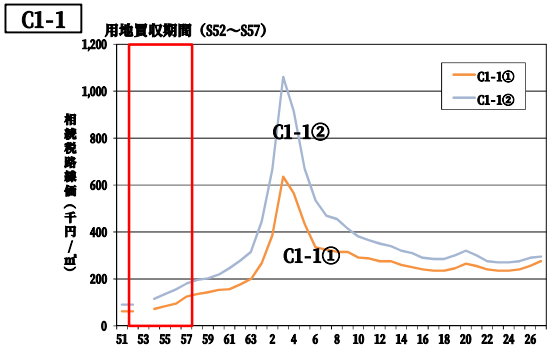
D

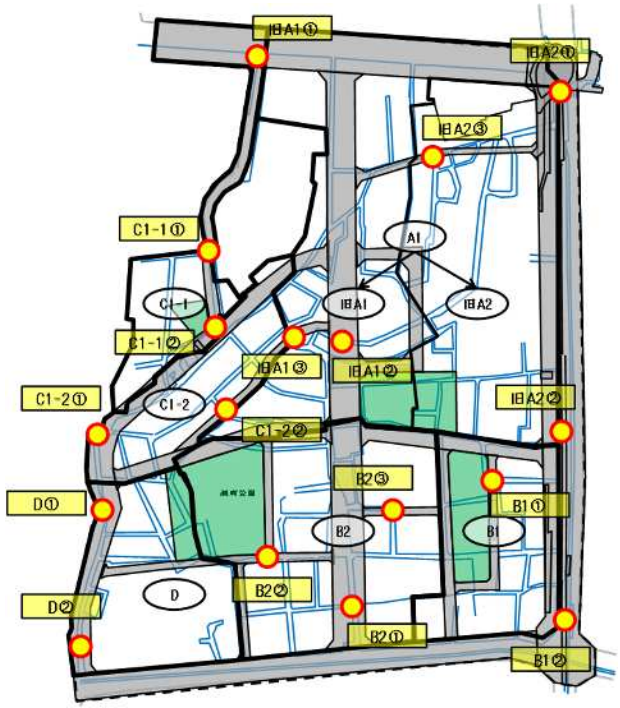


旧A2

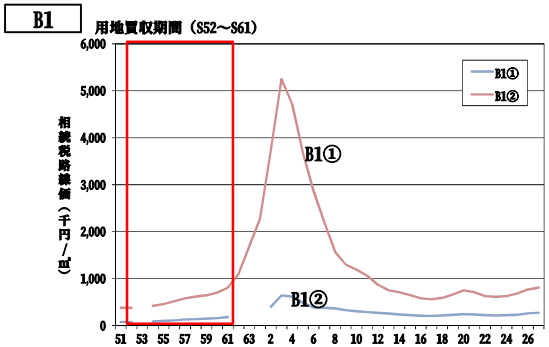


C1-1

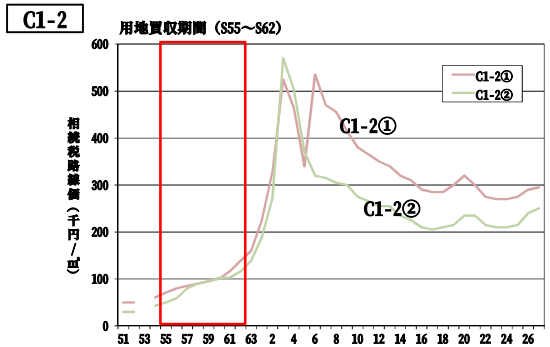




B1

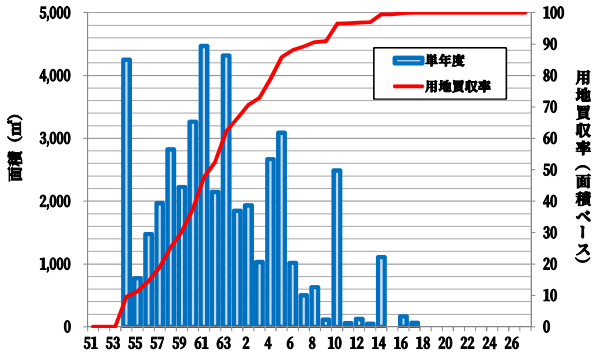


C1-2

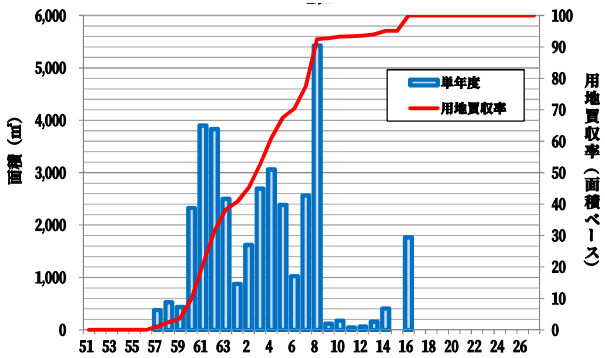


各地区における用地買収の年度推移

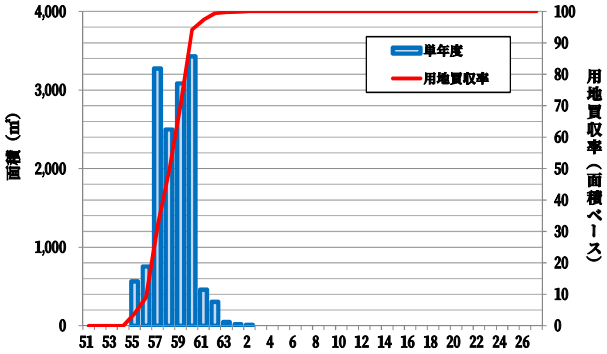
旧A1



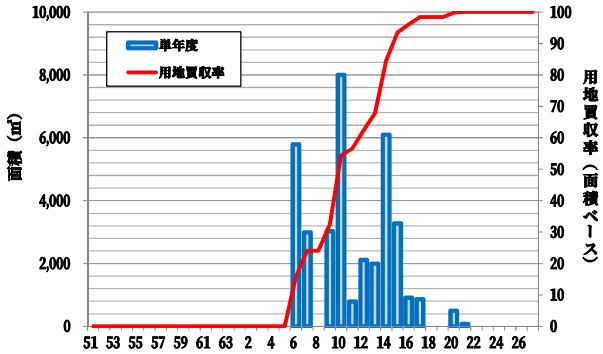
B2



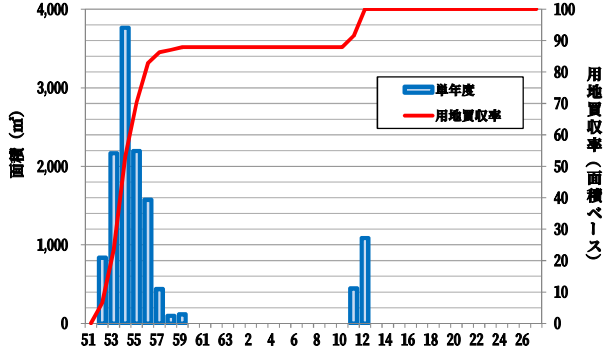
D

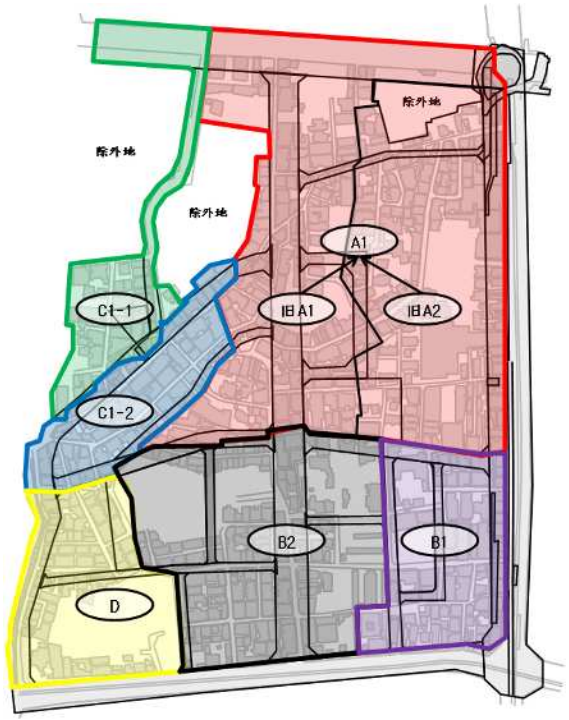


旧A2

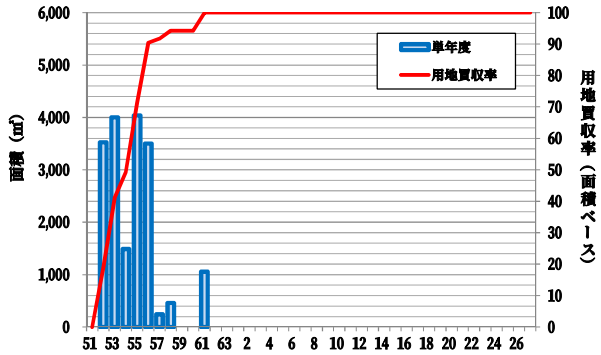


C1-1

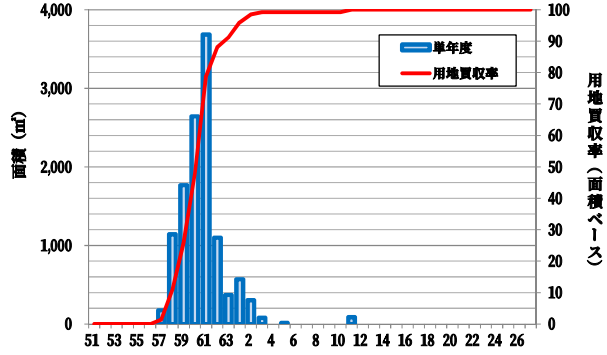




B1

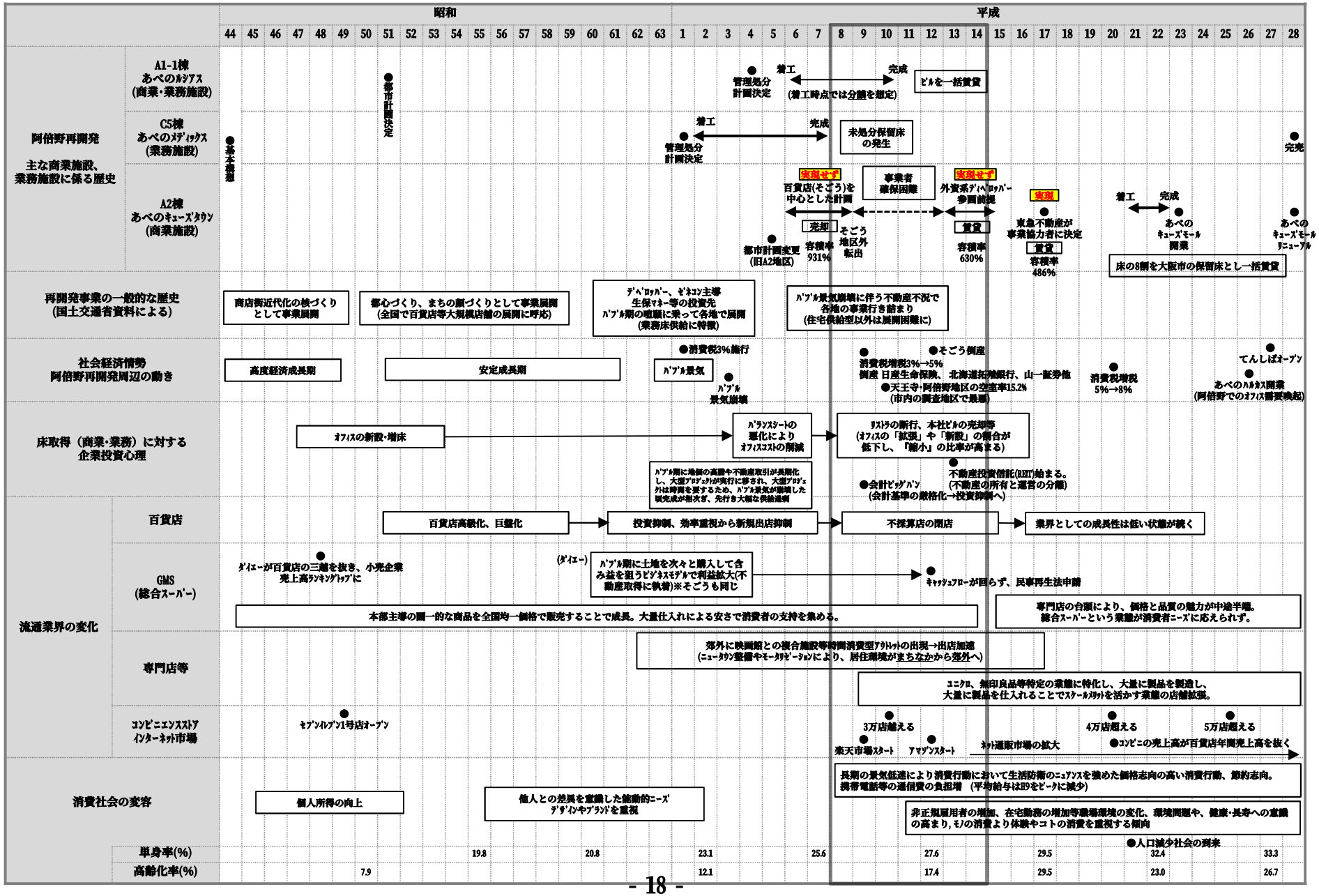


C1-2



（2）流通産業における企業投資心理の変化や流通産業における構造変化が商業業務施設に与えた影響

バブル景気崩壊後の平成7年度以降に完成又は計画した商業・業務施設は、社会経済情勢の影響を受けた企業側の床の取得心理や流通産業の急速な構造変化、消費社会の変容の影響を受け、保留床の処分や事業者の確保が困難となった。



6　事業の全体収支見通し

直近で公表している全体収支見通し（平成28年2月）では、1,961億円の収支不足が発生している。全体収支見通しは、平成13年11月に初めて公表して以降、A2棟計画の事業協力者の決定、特定建築者の決定ごとに、公表してきており、平成19年9月以降は、大阪市の中期的な収支概算公表に基づき、毎年時点修正を行い、収支状況を公表してきている。　［単位：億円］

時点		平成13年11月 平成12年度決算市会公表			平成16年11月 平成15年度 決算市会公表	平成18年9月 平成17年度 決算市会公表	平成19年9月 中期的な財政 収支概算公表	平成28年2月 中期的な財政 収支概算公表
		事業全体	先行地区 (旧A2地区除く)	平成13年11月以降 事業化する地区 (旧A2地区)				
歳出	事業費	5,790	3,500	2,290	4,940	4,940	4,940	4,810
	起債利子	1,660	1,310	350	1,680	1,800	1,770	1,639
	起債償還金	4,050	2,970	1,080	3,940	4,380	4,330	4,224
	計	11,500	7,780	3,720	10,560	11,120	11,040	10,673
歳入	補助金	2,180	1,450	730	2,010	1,820	1,820	1,881
	保留床 処分金等	5,300	2,010	3,290	2,340	2,410	2,410	2,257
	起債収入等	4,050	2,970	1,080	3,940	4,380	4,330	4,224
	一般会計 繰入金	0	0	0	0	190	190	190
	計	11,530	6,430	5,100	8,290	8,800	8,750	8,552
差　引		30	▲ 1,350	1,380	▲ 2,270	▲ 2,320	▲ 2,290	▲ 2,121
資産価値					170	170	170	160
再差引		30	▲ 1,350	1,380	▲ 2,100	▲ 2,150	▲ 2,120	▲ 1,961
（備考） A2棟計画の前提				外資系ﾃﾞﾍﾞﾛｯﾊﾟｰ （サイモン）	国内総合ﾃﾞﾍﾞﾛｯﾊﾟｰ (東急不動産)：事業協力者	国内総合ﾃﾞﾍﾞﾛｯﾊﾟｰ (東急不動産)：特定建築者 (決定時)	国内総合ﾃﾞﾍﾞﾛｯﾊﾟｰ (東急不動産)：特定建築者	国内総合ﾃﾞﾍﾞﾛｯﾊﾟｰ (東急不動産)：運営事業者

Ⅱ　事業の分析

今回の検証では、収支不足の要因について、バブル景気による社会経済情勢の変化をはじめとして収支不足に陥った要因を詳細に分析することとし、以下の3本の柱で整理した。

①事業が計画を大幅に超えて長期化したこと
②社会経済情勢の変化により事業費が増加したこと、未処分保留床が発生したこと
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が十分でなかったこと

1　事業の長期化

(1)　広大なエリアで、かつ、権利者数が多く、権利関係が輻輳していた合意形成が困難なエリアを事業対象とした。

・昭和42年に策定された「大阪市総合計画」において、主要ターミナル周辺で都心的な機能を向上させる必要のある地区に位置付けられていること、また、金塚10町会のコミュニティを破壊しないよう金塚地区全域約28haを事業対象区域として設定し、採算性が高いエリアと低い密集市街地エリアを一体的に開発することとした。

・阿倍野地区では、都市再開発法に基づく市街地再開発事業を採用して、建築物及び公共施設の整備を行うこととした。都市再開発法においては権利者保護を重視していることから、事業実施にあたってはその趣旨にしたがって事業を進めていく必要があった。

・約28haという広いエリアを設定したことで、権利者が3,000人を超え、さらに、非戦災地区で昭和25年以前の建物が約74%を占める密集市街地であったことから、住宅を中心に小規模で多様な店舗等の業種が混在し、尚且つ借地・借家権者の割合が約71%と極めて高く権利関係も輻輳している等、合意形成や事業実施の困難性が高い地区であった。

事業着手時(昭和53年)の状況

権利者の状況

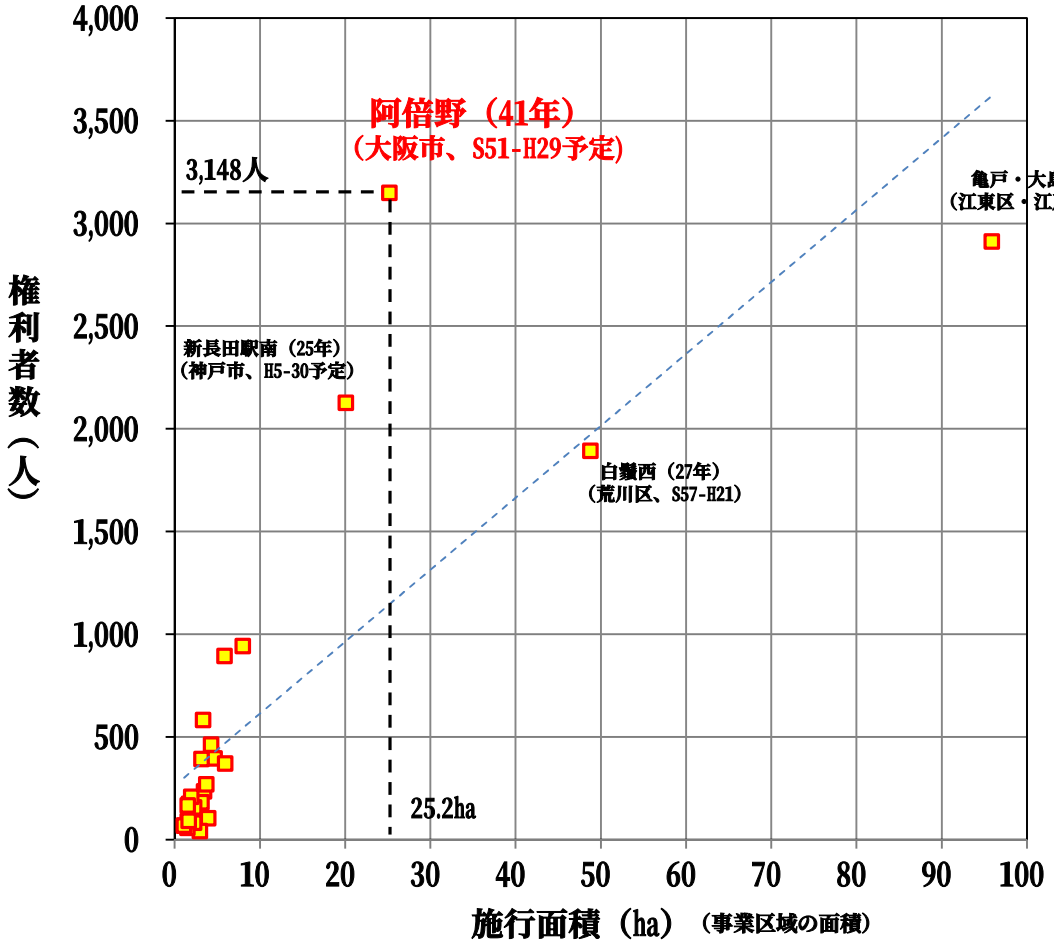
権利種別	権利者数（人）	割　合（%）
土地所有者	134	4
土地建物所有者	779	25
借地権者	266	8
借家権者	1,969	63
計	3,148	100

用途別建物の状況

用　　途	棟　数（棟）	割　合（%）
専用住宅	474	38
共同住宅	72	6
店舗付住宅	480	38
店舗	152	12
事務所	31	2
工場	9	1
その他	36	3
計	1,254	100

・全国の第二種事業の1地区当たりの平均面積は8.26haであるが、阿倍野地区は28haと施行面積が広大で、非常に多くの権利者を対象とし、密集度も極めて高かった。
・阿倍野地区は、東京都の亀戸・大島・小松川地区と比較して、大規模な工業・業務の割合が低く、商業の割合が高い。
・とりわけ、商業を営む権利者にとっては、施設建築物の中の店舗の位置が極めて重要な問題となり、その調整に時間を要することとなった。

全国の第二種市街地再開発事業との比較



亀戸･大島･小松川地区との比較

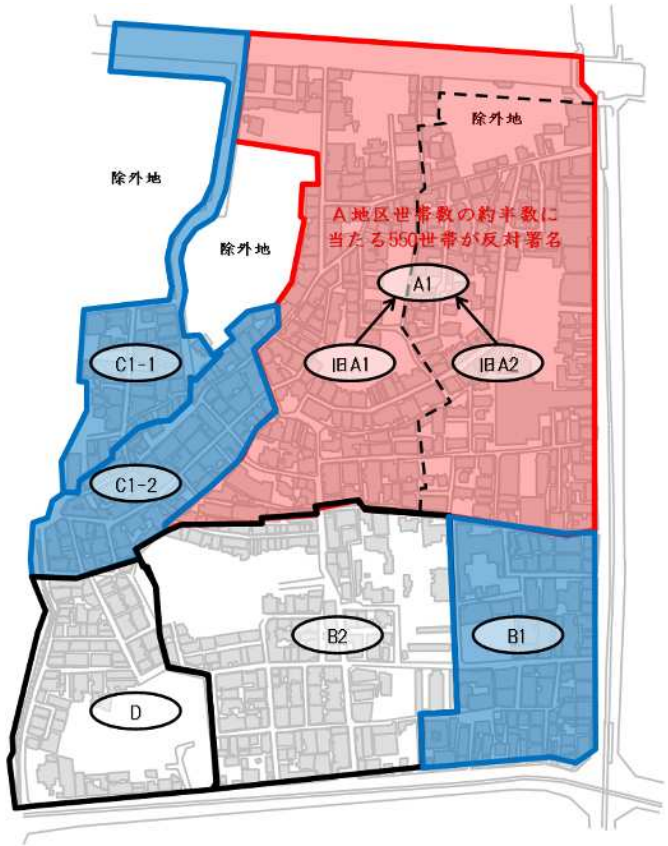
		阿倍野地区		亀戸･大島･小松川地区	
①建築延べ床面積		202,500㎡	100%	205,800㎡	100%
	住宅	75,100㎡	37%	90,700㎡	44%
	工業・業務	9,700㎡	5%	94,590㎡	46%
	商業	87,200㎡	43%	20,510㎡	10%
	その他	30,500㎡	15%	－㎡	－%
②宅地面積		212,300㎡		732,300㎡	
容積率（①/②×100）		95%		28%	

・データの都合上、容積率で比較。

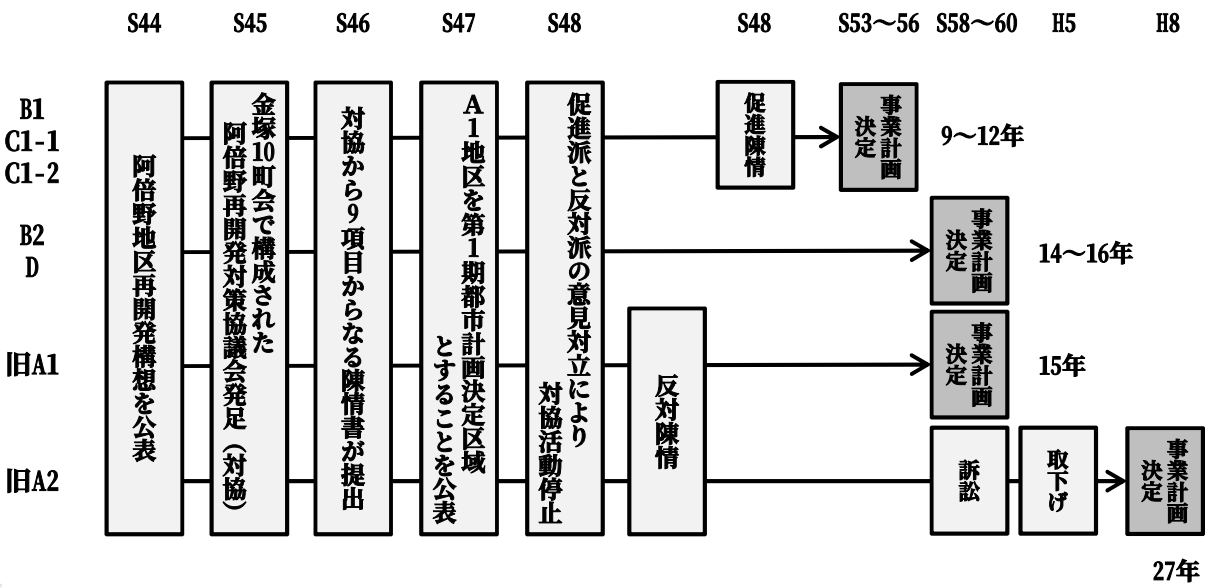
※権利者数及び施行面積が、ホームページ等で公表されている事業のみを対象（サンプル数27地区）。
※事業単位が分割されている場合は、その事業単位を合計。

(2)　地区全体の合意形成が十分整わない中で事業着手した。

・昭和44年10月に「阿倍野地区再開発構想」を公表し、180回にも及ぶ地元説明会を開催するなかで、昭和47年11月にA地区を第1期都市計画決定区域とすることを公表したが、促進と反対に大きく意見が分かれ都市計画決定には至らなかった。
・特にA1地区は反対が強く、昭和49年1月に世帯数の約半数に当たる550世帯の署名による反対陳情書が提出された。一方、昭和49年と50年に、B1・C1地区の3町会から促進陳情書が提出された。
・これを受けて、 A1地区から事業着手することを断念し、合意が得られたB1・C1地区から事業に着手することとした。
・A1地区については、その後も反対が強く、昭和59年6月に旧A1地区（一部）の事業計画決定に対する取消請求訴訟が提訴される等、昭和44年の再開発構想公表から平成6年の全地区の都市計画決定までに約25年、平成9年の事業計画決定までに約27 年を要した。



事業計画決定までに要した期間



(3)　大規模な商業施設棟を中心とする旧A2地区は、社会経済情勢の影響を受け、度重なる計画変更を余儀なくされ、事業化に時間を要した。

- バブル景気崩壊後、事業者側の環境が大きく変化し、床を所有するのではなく、賃貸が主流の時代となった。
- 経済情勢の変化だけではなく、流通業界における産業構造の急速な変化による影響も受けた。
- A2棟の保留床処分金に依存して全体収支の均衡を図ろうとしていたが、サイモンとの交渉を断念した段階でそれまで黒字を想定していた全体収支が見通せなくなった。
- サイモンとの交渉断念後、事業の中止や一時休止について市内部で検討したが、計画を見直して施行することが、事業施行者として権利者保護や事業計画決定したことに対する責務を果たすこととなり、そのことが事業収支上も有利であることを確認し、事業を進めることとなった。
- 事業者の確保には、ﾏｰｹｯﾄｻｳﾝﾃﾞｨﾝｸﾞにより事業を運営する側の意見を取り入れ、事業協力者制度により民間活力を活用したことで、現在のプランが実現したが、あわせて、需要調査に基づき、事業規模を大幅に縮小したことにより、全体収支が2,100億円の赤字であることを公表した。
- なお、完成後も長期で、民間事業者が建物に関与する仕組みを導入することにより時代の変化にも対応し、まちのにぎわいを継続できている。

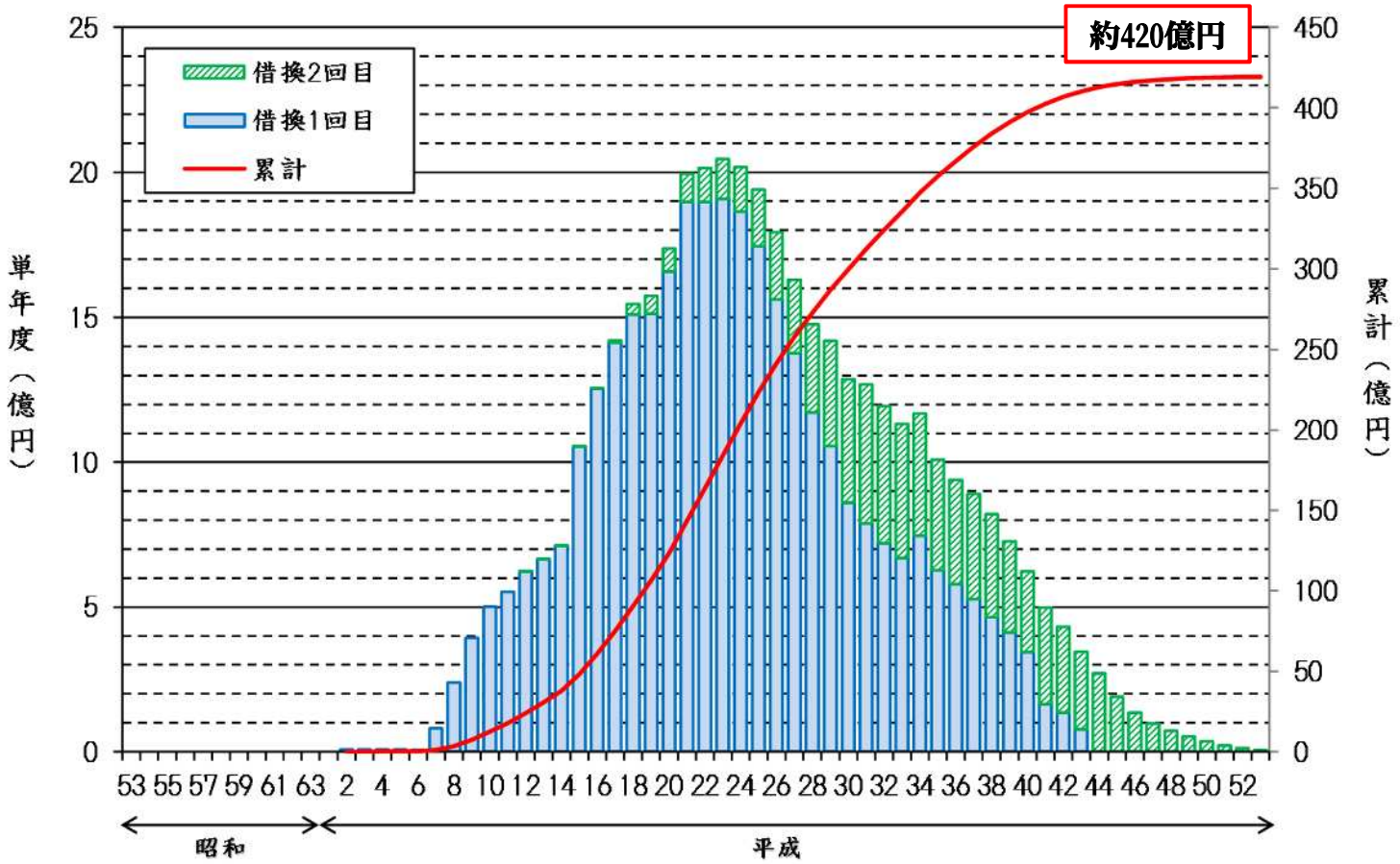
		H5～9年度 大型権利者（百貨店：そごう等）を中心とした事業計画		H13～H15年度 外資系デベロッパー（サイモン）の事業参画を前提とした事業計画	H16年度～ 東急不動産（国内総合デベロッパー）
		A2-1棟	A2-2棟	A2棟	A2棟
計画パース・写真					 〔　本市の民間活力導入の第1号（事業協力者制度の活用）　〕
経緯 （事業計画は、当初変更のみ記載）		H6.3　都市計画変更(区域編入) 事業参画表明		H13.9　事業参画表明	H16.9　事業協力者に決定
		H9.3　事業計画変更(A1地区へ編入)		H15.1　事業計画変更(建築計画変更)	H17.10 事業計画変更(建築計画変更)
		H9.4　事業撤退(そごう地区外転出)		H15.5　事業撤退(サイモンとの交渉断念)	H18.6　特定建築者に決定
					H21.4　建築工事着手
					H23.4　あべのキューズモール開業
建築形態の概要	延べ床面積（㎡）	411,797		297,488	183,730
階数	地上（階）	63	14	31	6
	地下（階）	3	3	3	2
建築物の高さ（m）		290	64	121	32
容積率（%）		931%		630%	486%
主要用途		店舗、事務所、ホテル、駐車場		店舗、事務所、ホテル、駐車場	店舗、駐車場
収支計画における賃料収入計上年度				H84年度まで	H52年度まで
A2棟を含む全体収支の見通し		―		30億円の黒字	2,100億円の赤字(平成15年度決算市会) 1,961億円の赤字（平成28年2月時点）

(4)　事業長期化により、一時的な借入となるべき起債の借入期間が長期化した。

・社会経済情勢の変化を受け、未処分保留床が発生したり、保留床の処分について賃貸方式を採用したこと等により保留床処分金の確保が遅れた。
・財源が確保できなかったため、当初の起債の償還年限で返済できず、起債の借入を最長期間（30年間）まで利用したことにより、利子負担が増大し、更なる負債が増加した。

借換債起債利子償還額の推移※

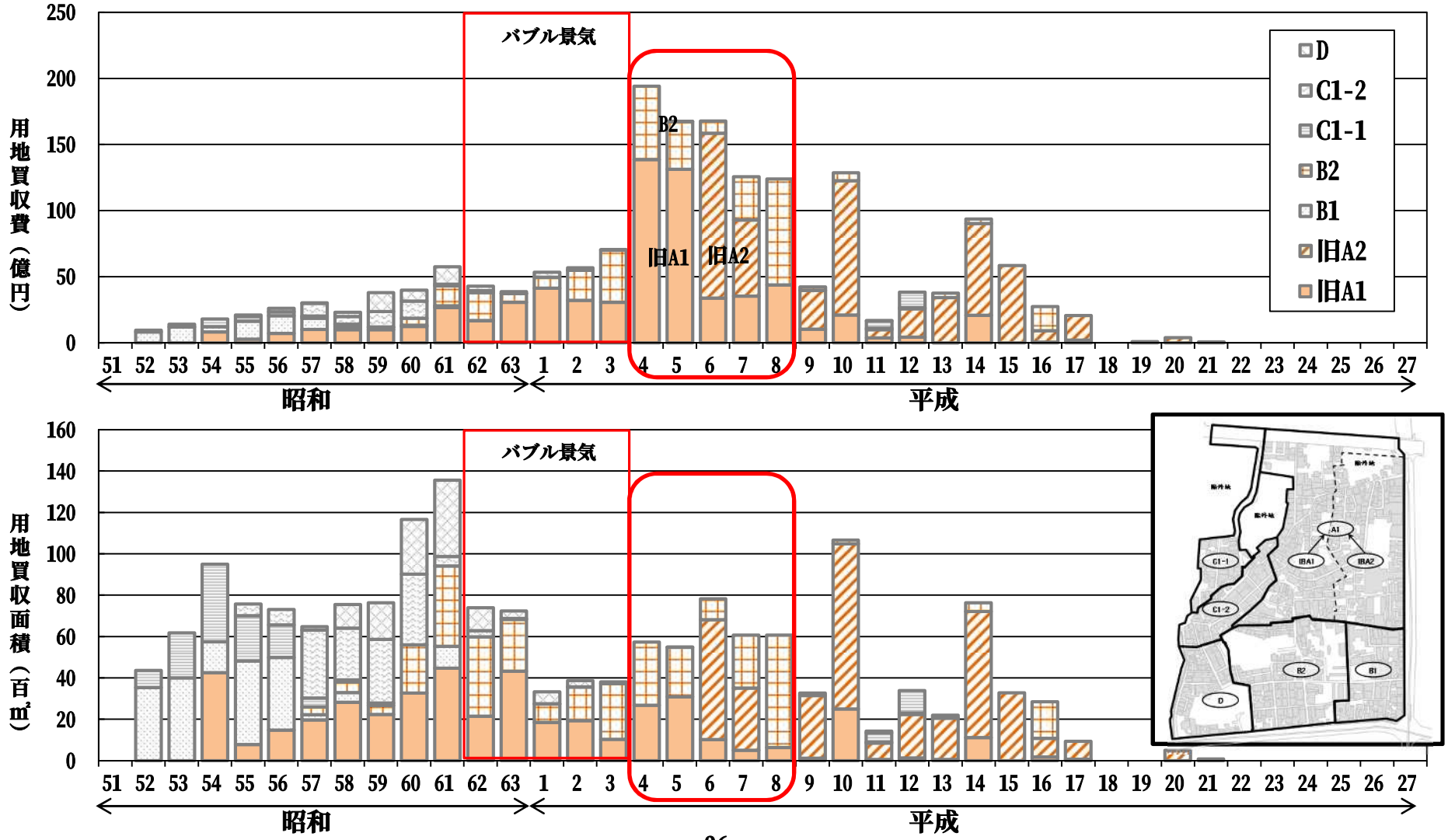
※阿倍野再開発事業では、10年債を基本として起債発行してきた。
借換債とは、過去に発行した市債の償還のために発行する市債のこと。



2　社会経済情勢の激変

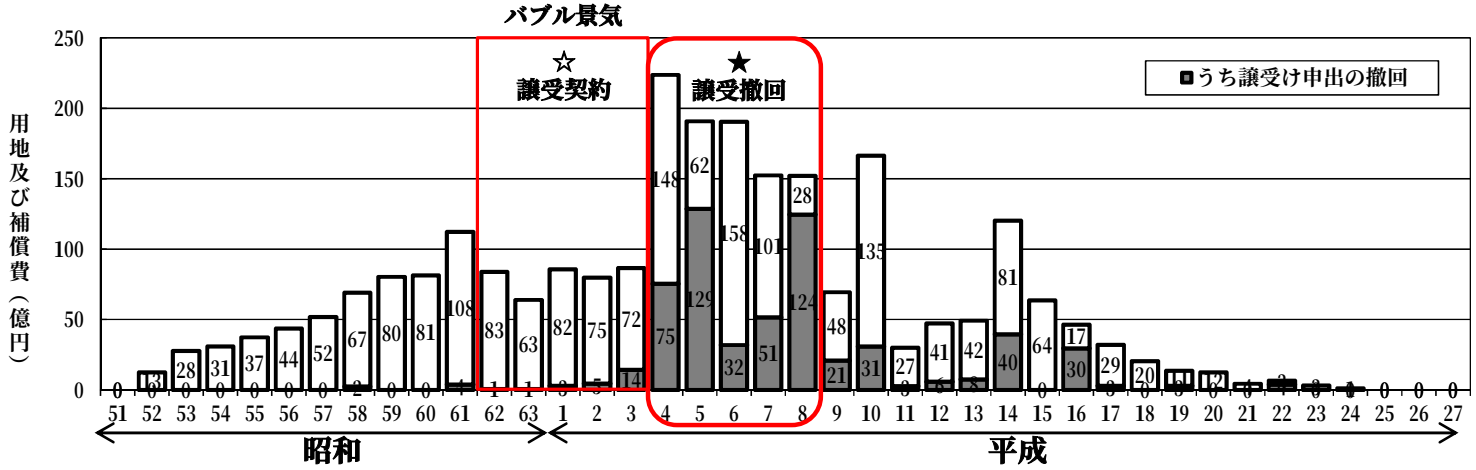
(1)　地価の高騰期に地区内で地価が高い地域の事業化が重なり、用地買収費が計画より増大した。

・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地区等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。

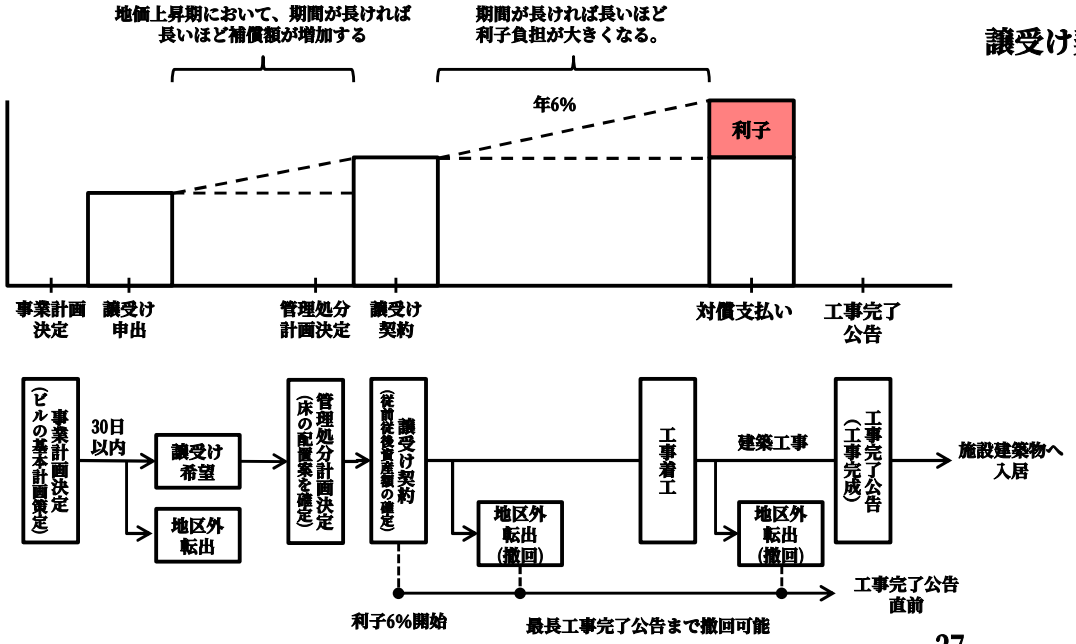


(2)　地価が下落し、譲受ける床の資産価値が低下したため、多数の権利者が譲受け契約を撤回し、用地買収費が増大した。

- 平成4～8年度の用地買収費のうち、譲受け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、このとき譲受け契約した権利者が、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）

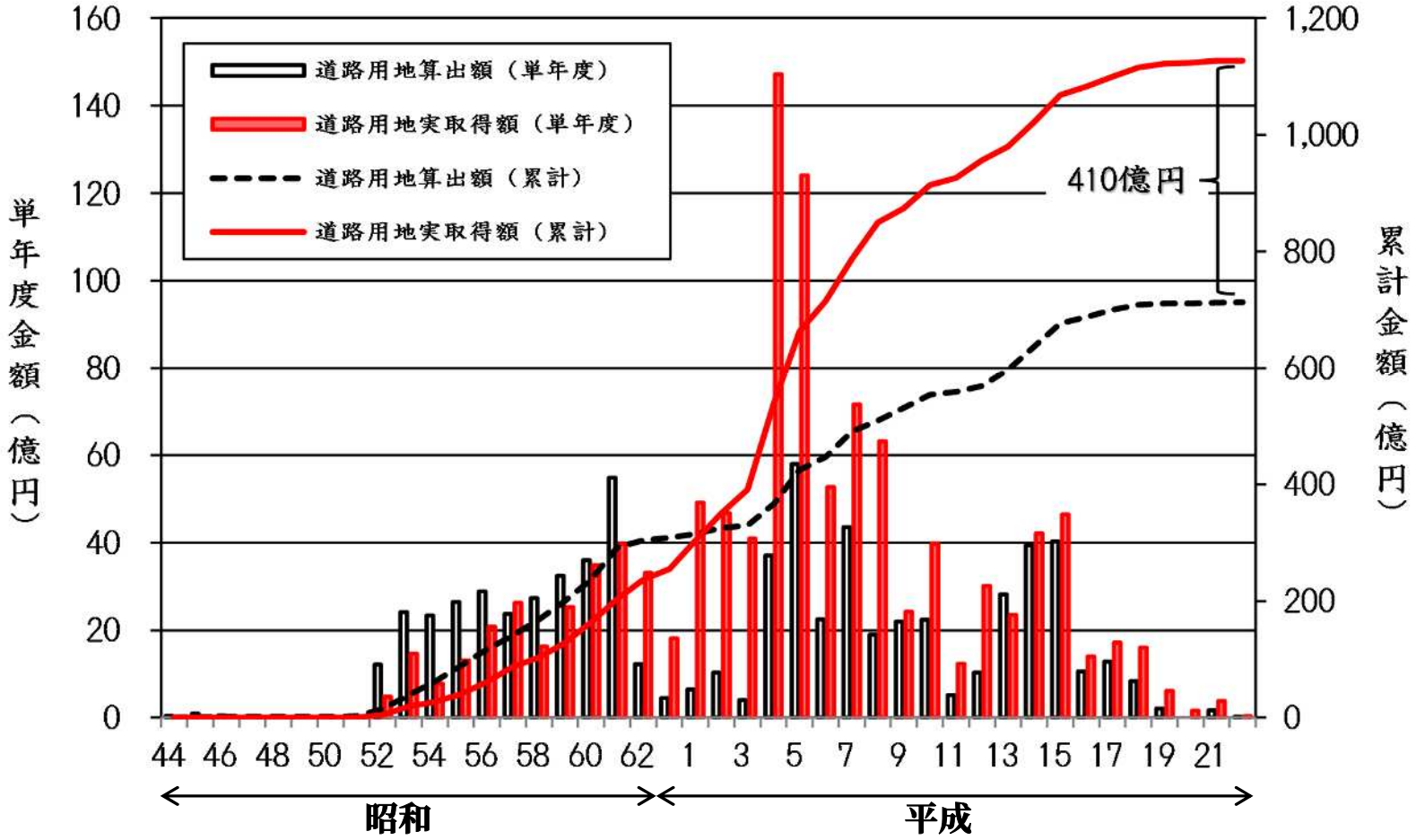
譲受け契約撤回に伴う利息相当の利率が低金利時代の**市中金利を大幅に上回る6%**であった。
（譲受け契約時から譲受け撤回申出による対償額の支払日まで6%の利息が発生）

↓

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。（算出使途不一致）
- 地価の高騰期には、当初受け入れた補助金に対し、譲受け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、算出使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け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。

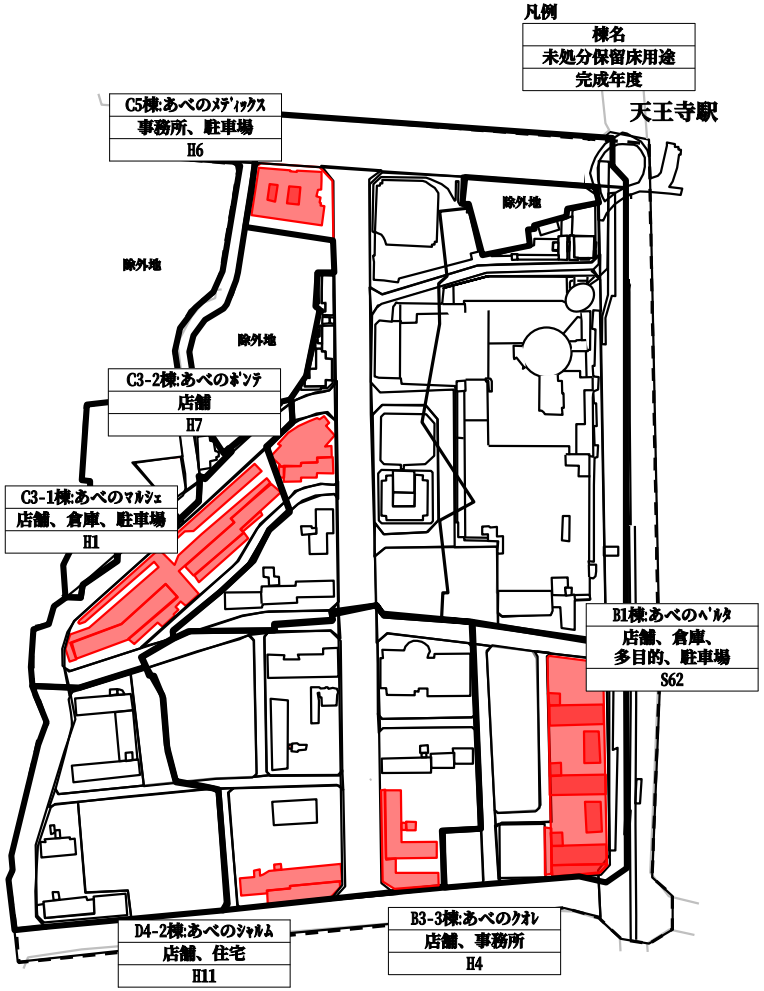


(4) バブル景気の影響による市場需要の減少から、保留床処分が困難となり、長期間に及ぶ未処分保留床が発生した。

・社会経済情勢の変化により特に、事務所や店舗等については、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

・社会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。
・保留床処分金が得られないため、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	
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		57

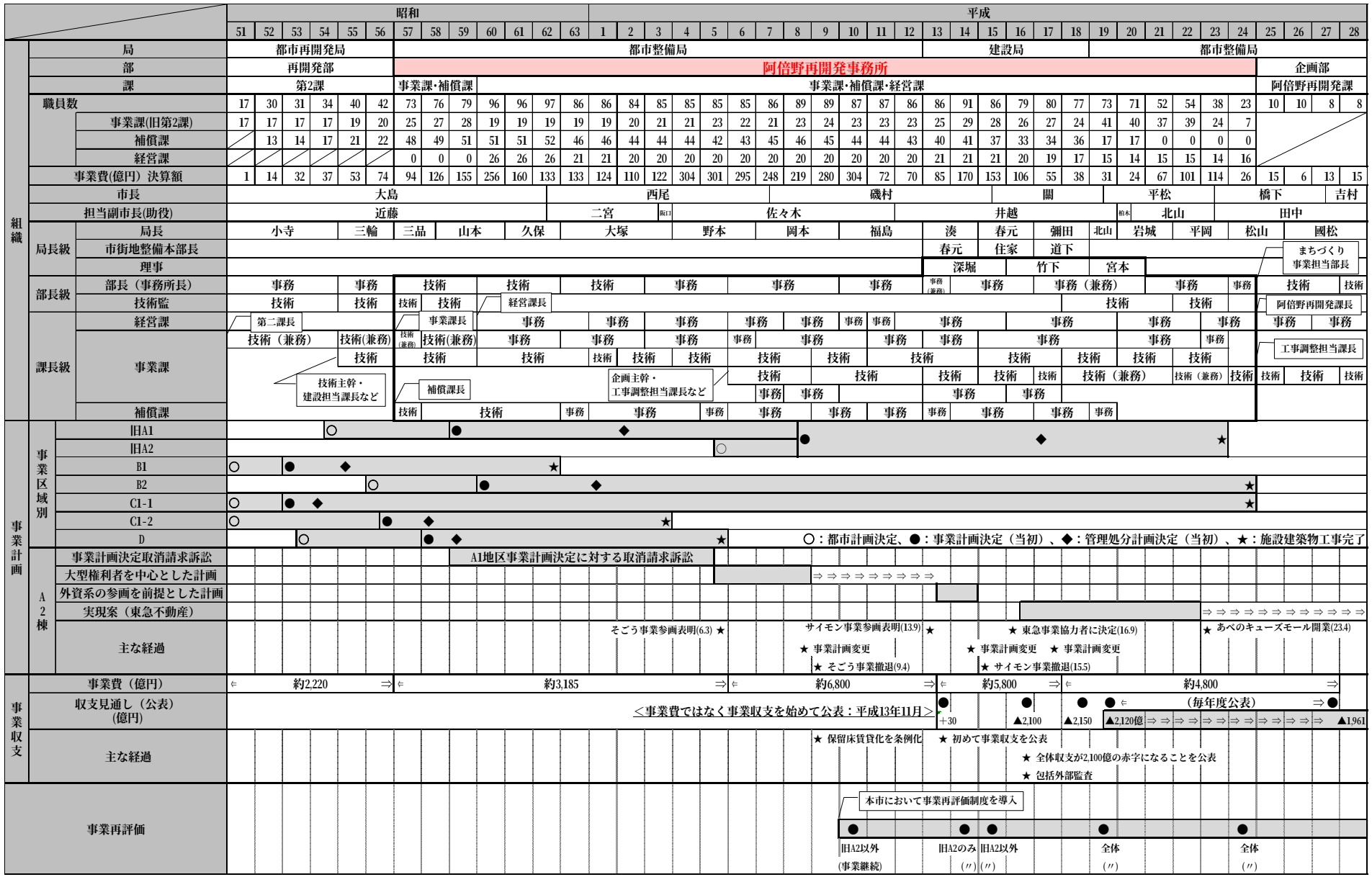
3　初動期及び社会経済情勢の激変時における事業マネジメントの不足

(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等、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。
- 地元との協議等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等に関すること。（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、測量等に関すること。
	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・管理等に関すること。

組織の変遷と事業の推移



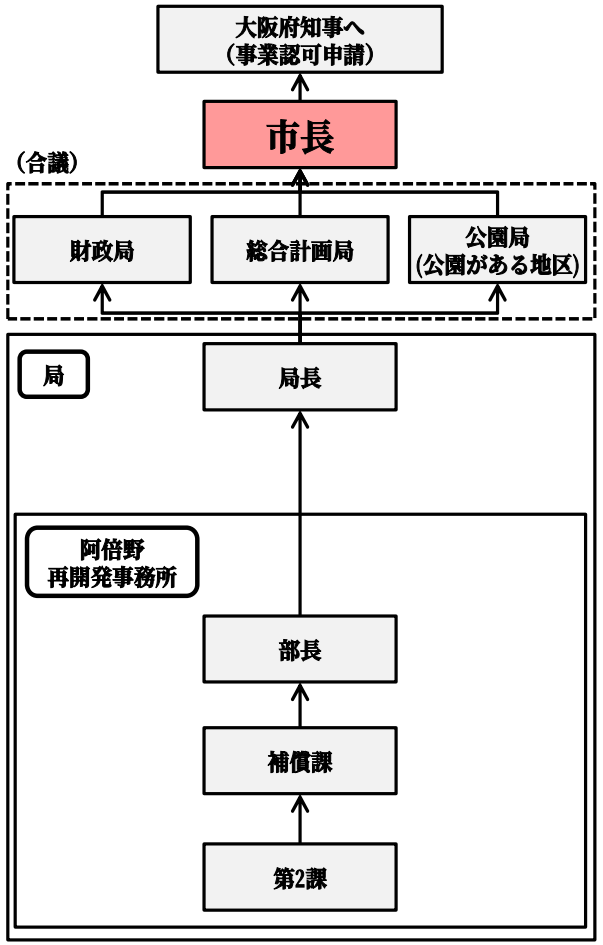
市政運営の基本方針及び重要施策等の決定の意思形成にかかる会議	＜公表・公開を前提とした意思形成にかかる会議を設置：平成16年以降＞	都市経営会議(非公開) / 執行会議(非公開)	政策会議(非公開)	戦略会議(公開) / 副市長会議(公開)

▲付議(H18.11.14阿倍野再開発事業全体収支計画の見直しについて)

※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。

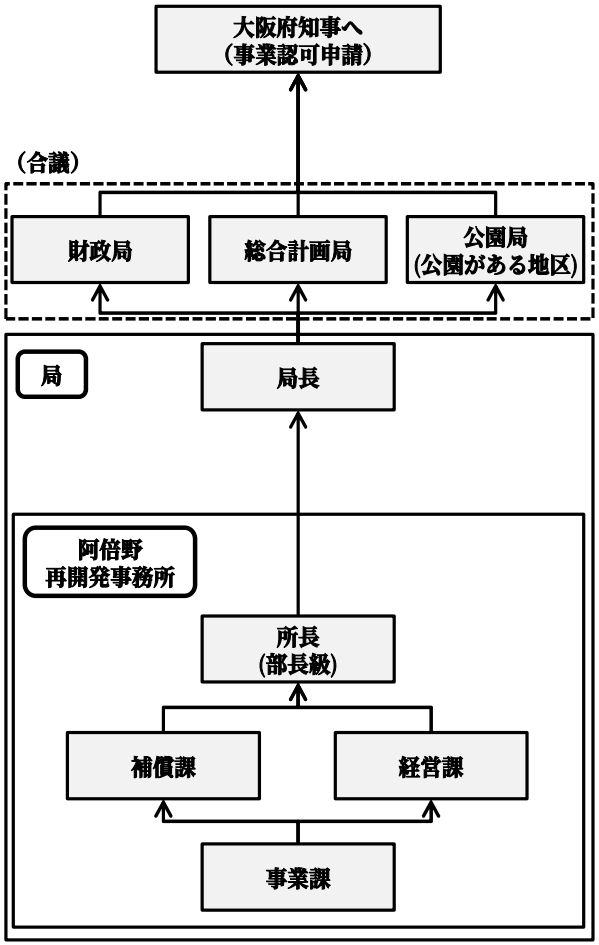
事業計画決定（変更）の意思決定過程

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。



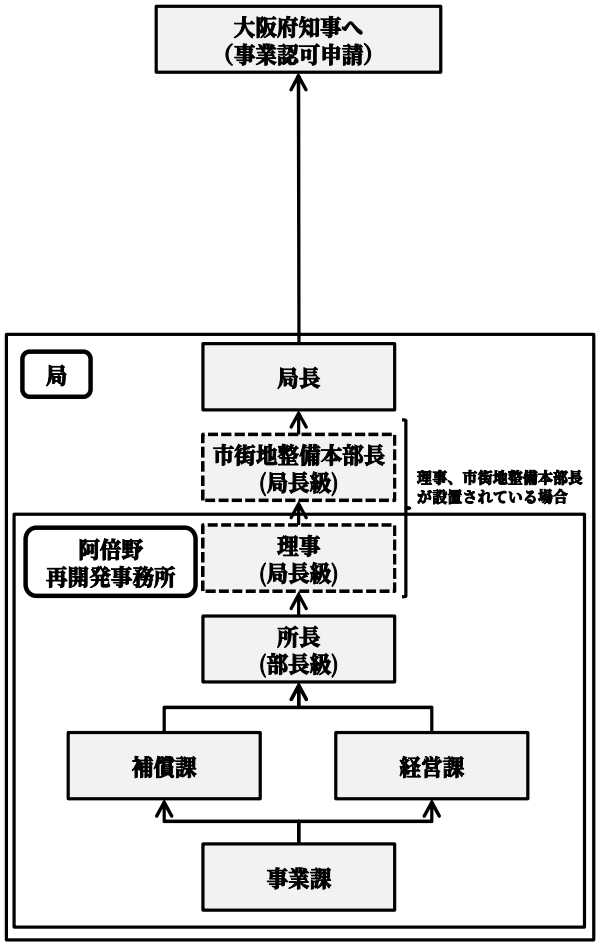
＜S53の事業開始時のみ（B1、C1-1地区）＞

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①）



＜B1、C1-1地区以外の当初決定＞

関係局と合議
（次ページ②③④⑤⑥）



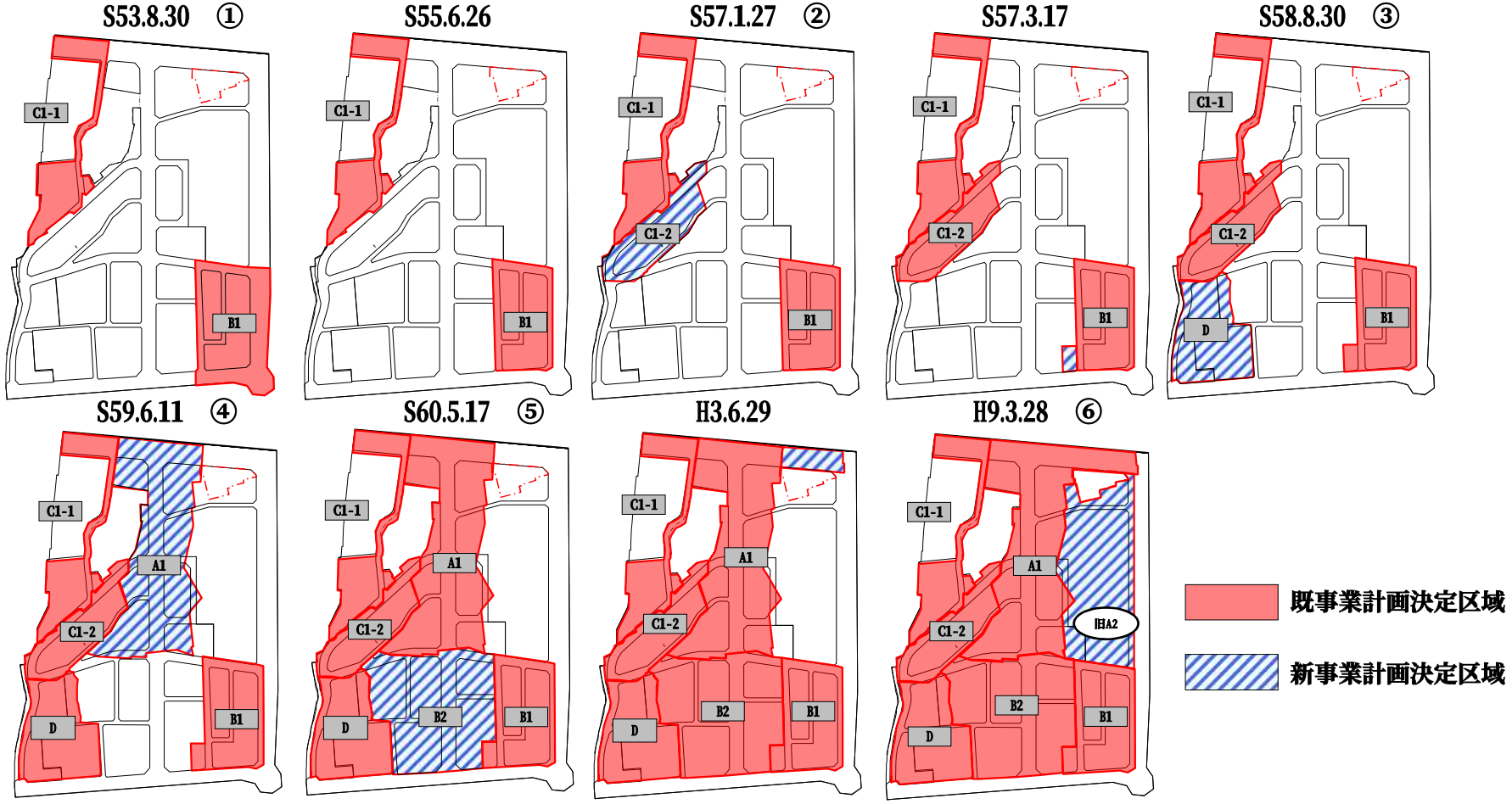
＜事業計画の変更＞

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旧A2地区の収入に期待したまま事業を進めた（PDCAの機能不十分）。

- 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A1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、変更に際して、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、不透明ななかで、詳細な検討を先送りする結果となった。

事業計画決定区域の変遷



Ⅲ　今後の大規模開発事業に向けて

　第Ⅱ章で分析した多額の収支不足を生じさせた要因を踏まえて、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対応策をまとめた。
　課題の抽出や今後の対応策をまとめるにあたっては、①適切な組織運営、②事業着手までの実現可能性検討、③PDCAの徹底、④情報の透明化、⑤民間ノウハウの活用の5つに区分した。

①適切な組織運営

今後の対応策	阿倍野再開発事業における検証
(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。	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A1地区等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。
(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。	3課体制で事業を進めるなかで、縦割意識から権利者調整における相互連携が不十分な面があり、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。
(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、外部から定期的にェックを受けるシステムを整備する。	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、全体収支は旧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。
(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、重要な意思形成をはかる場合は、公表・公開を前提とした会議に諮る。	重要な意思形成をはかる場合は、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。

②事業着手までの実現可能性検討

今後の対応策	阿倍野再開発事業における検証
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のチェックを受ける。	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数が多く、権利関係も極めて複雑であったことが長期化を招いた。
	権利者数が最も多いA1地区において、世帯数の半数が反対する状況のなか事業を進めたことが長期化を招いた。
	採算性が高く地区全体の波及効果もあるA1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。
	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。

③PDCAの徹底（社会経済情勢への的確な対応）

今後の対応策	阿倍野再開発事業における検証
(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。	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。 社会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。
(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。	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。

④情報の透明化

今後の対応策	阿倍野再開発事業における検証
(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、将来見通しの公表等、その過程の情報公開を行うとともに、重要な意思形成をはかる場合は、公表・公開を前提とした会議に諮る。	事業の各段階における収支の見通し等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、重要な意思形成をはかる場合は、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。
(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。	再開発事業は、その特性から用地買収や施設建築物等の整備等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。

⑤民間ノウハウの活用

今後の対応策	阿倍野再開発事業における検証
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。	施設建築物の建設にあたって、市場需要の視点を取り入れた計画作成等、民間ノウハウの活用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。

参考資料

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	地元選出市会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）
	阿倍野再開発計画が建設省により採択
10月	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	大阪市「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
		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】
		旧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	旧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	旧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べ床面積の変更・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	旧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べ床面積の変更等・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	4月	市街地再開発事業会計（特別会計）を廃止し、一般会計に移行
30年	3月	長柄堺線工事完成予定

2　阿倍野再開発地区とその周辺の状況

3　事業着手前と現在のまちの状況

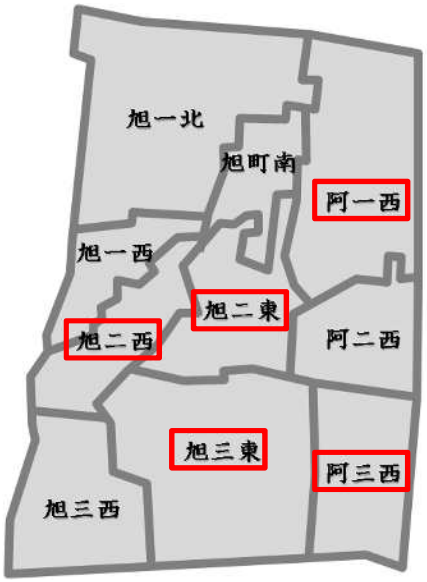
事業着手時

［参考：大阪市都市整備局（昭和62年）『阿倍野B1地区完成記念』］

現　在

［参考：google map］

（事業着手前）



旭二東

阿一西

旭二西

旭三東

阿三西

［参考：『なつかしの金塚』］

（現在）

町会名称	略称
阿倍野筋一丁目西町会	阿一西
〃　二丁目西町会	阿二西
〃　三丁目西町会	阿三西
旭町南町会	旭町南
〃　一丁目北町会	旭一北
〃　一丁目西町会	旭一西
〃　二丁目東町会	旭二東
〃　二丁目西町会	旭二西
〃　三丁目東町会	旭三東
〃　三丁目西町会	旭三西

旭二東

阿一西

旭二西

旭三東

阿三西

4　施設建築物の整備一覧

番号	街区	名称	分類	建築者	建築物概要					主要用途				工事完了公告年月日
					敷地面積(㎡)	建築面積(㎡)	延べ床面積(㎡)	住宅戸数(戸)	構造	店舗	事務所	住宅	その他	
1	A1	A1-1棟 (あべのルシアス)	管理処分棟	大阪市	7,073	5,804	68,287		SRC 地上16F地下5F	店舗	事務所			H10.12.1
2		A1-2棟 (あべのnini)	管理処分棟	特定建築者 (COLORS・東村組特定建築者共同企業体)	2,718	2,278	26,003	112	SRC一部S 地上24F地下2F	店舗	事務所	住宅	宿泊施設	H24.1.31
3	A2	A2棟 (あべのキューズタウン)	管理処分棟	特定建築者 (東急不動産)	37,803	32,984	183,730		S一部SRC 地上6F地下2F	店舗				H23.3.30
4	A3	A3棟 (あべのグラントゥール)	管理処分棟	大阪市	5,279	3,977	56,484	401	RC 地上40F地下1F	店舗		住宅		H16.9.30
5	B1	B1棟 (あべのベルタ)	管理処分棟	大阪市	10,585	9,707	101,244	337	SRC 地上17F地下4F	店舗	事務所	住宅	体育館、福祉施設、医療施設	S62.9.3
6	B2	B2棟 (あべのフォルサ)	管理処分棟 (防災中枢拠点施設)	特定建築者 (大阪市)	5,001	3,043	12,574		SRC 地上7F				防災中枢拠点	H16.1.31
7	B3	B3-1棟 (相原第2病院)	管理処分棟	大阪市	1,332	846	5,325		RC 地上7F地下1F				医療施設	S58.8.10
8		B3-2棟 (あべのベレーザ)	管理処分棟	大阪市	3,911	1,396	14,985	134	SRC 地上14F地下1F			住宅		H8.5.1
9		B3-3棟 (あべのクオレ)	管理処分棟	大阪市	5,482	2,238	17,007	148	SRC 地上14F地下1F	店舗	事務所	住宅	医療施設	H4.10.31
10	C1	C1-1棟 (市営阿倍野第1住宅)	再開発住宅棟 (市営阿倍野第1住宅)	大阪市	3,610	837	9,688	157	SRC 地上14F			住宅		S57.10.31
11		C1-2棟 (あべのC1コーポ)	管理処分棟	大阪市	4,557	1,585	14,539	191	SRC 地上14F地下1F			住宅		S59.8.31
12		C1-3棟 (ハミング)	管理処分棟	大阪市	451	282	751		RC 地上2F地下1F	店舗				S59.8.31
13	C2	C2-1棟 (あべのファースト)	管理処分棟	特定建築者 (東レ建設)	664	339	3,231	42	RC 地上15F			住宅		H25.2.22
14		C2-2棟 (あべのアスト)	管理処分棟	大阪市	490	330	1,014		RC 地上3F地下1F	店舗	事務所			H3.5.31
15		C2-3棟 (あべのエトワル)	管理処分棟	特定建築者 (トーヨー産業)	1,421	1,048	6,149		RC 地上8F				福祉施設	H20.2.20
16		C2-4棟 (あべのリーザ)	管理処分棟	特定建築者 (東レ建設)	406	321	1,810	48	RC 地上8F	店舗		住宅		H19.12.5
17	C3	C3-1棟 (あべのマルシェ)	管理処分棟	大阪市	10,886	6,903	42,952	300	SRC 地上14F地下1F	店舗		住宅		H1.8.31
18		C3-2棟 (あべのポンテ)	管理処分棟	大阪市	2,782	1,857	12,041	66	SRC 地上13F地下1F	店舗		住宅		H7.11.30
19	C4	C4-1棟 (あべのパンセ)	再開発住宅棟 (市営阿倍野第3住宅1号館)	特定建築者 (大阪市)	2,144	659	6,539	96	SRC 地上14F地下1F			住宅		H6.7.30
20		C4-2棟 (あべのセレサ)	管理処分棟	大阪市	4,976	2,145	18,340	153	SRC 地上14F地下1F			住宅		H5.11.30
21	C5	C5棟 (あべのメディックス)	管理処分棟	大阪市	3,644	2,337	32,123		SRC 地上13F地下2F	店舗	事務所			H7.1.11
22	D1	D1棟 (あべのドルチェ)	管理処分棟	特定建築者 (大阪市住宅供給公社)	4,910	2,092	19,283	193	SRC 地上14F			住宅		H5.6.30
23	D2	D2-1棟 (あべのラポア)	再開発住宅棟 (市営阿倍野第2住宅2号館)	大阪市	1,355	527	5,278	78	SRC 地上14F	店舗		住宅		H2.7.16
24		D2-2棟 (あべのビアレ)	再開発住宅棟 (市営阿倍野第2住宅1号館)	大阪市	3,009	1,350	9,639	96	SRC 地上14F地下1F	店舗	事務所	住宅		S63.7.28
25	D3	D3-1棟 (あべのセントレーベ)	管理処分棟	特定建築者 (大阪市住宅供給公社)	3,020	1,181	12,923	108	SRC 地上14F地下1F			住宅		H14.8.30
26		D3-2棟 (あべのステラ)	再開発住宅棟 (市営阿倍野第4住宅1号館)	特定建築者 (大阪市)	3,395	1,100	10,566	130	SRC 地上14F			住宅		H8.6.30
27		D3-3棟 (阿ざび保育園)	管理処分棟	大阪市	781	492	980		RC 地上3F				保育所	H8.5.1
28	D4	D4-1棟 (あべのグランエア)	管理処分棟	特定建築者 (二井不動産レジデンシャル)	3,720	1,224	18,496	194	RC 地上27F地下1F			住宅		H25.3.1
29		D4-2棟 (あべのシャルム)	管理処分棟	大阪市	4,832	2,283	15,844	146	SRC 地上14F	店舗		住宅	作業所	H11.10.15
計					140,237	91,165	727,825	3,130						

①A1-1棟 あべのルシアス	②A1-2棟 あべのnini	③A2棟 あべのキューズタウン	④A3棟 あべのグラントゥール	⑤B1棟 あべのベルタ	⑥B2棟 あべのフォルサ
⑦B3-1棟 相原第2病院	⑧B3-2棟 あべのベレーザ	⑨B3-3棟 あべのクオレ	⑩C1-1棟 市営阿倍野第1住宅	⑪C1-2棟 あべのC1コーポ	⑫C1-3棟 ハミング
⑬C2-1棟 あべのファースト	⑭C2-2棟 あべのアスト	⑮C2-3棟 あべのエトワル	⑯C2-4棟 あべのリーザ	⑰C3-1棟 あべのマルシェ	⑱C3-2棟 あべのポンテ
⑲C4-1棟 あべのパンセ	⑳C4-2棟 あべのセレサ	㉑C5棟 あべのメディックス	㉒D1棟 あべのドルチェ	㉓D2-1棟 あべのラポア	㉔D2-2 あべのビアレ
㉕D3-1棟 あべのセントレーベ	㉖D3-2棟 あべのステラ	㉗D3-3棟 阿さひ保育園	㉘D4-1棟 あべのグランエア	㉙D4-2棟 あべのシャルム	

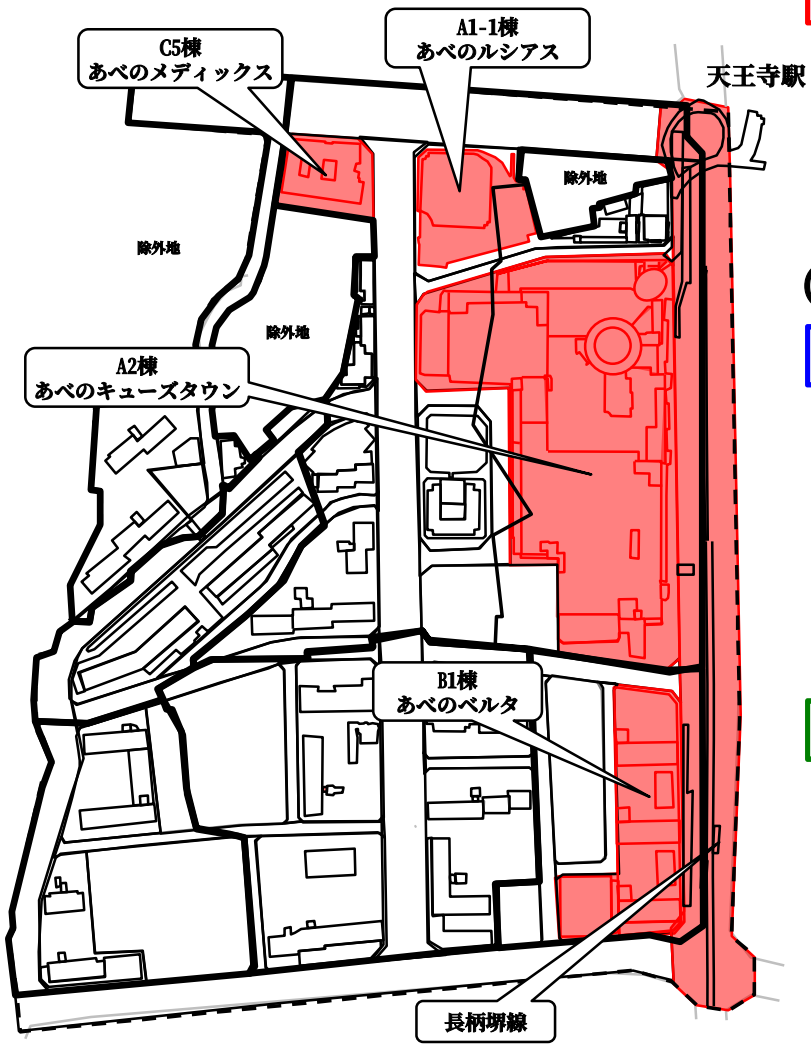
5　公共施設の整備一覧

区分	番号	名称	種別	計画幅員	延長	整備年度	備考	
道路	1	長柄堺線	幹線街路	40m	約620m	整備中（H29予定）	都市計画道路（S21.5.22当初決定）	既設道路の拡幅
	2	尼崎平野線	幹線街路	40m	約390m	H28	〃　（S21.5.22当初決定）	〃
	3	津守阿倍野線	幹線街路	25m	約480m	H27	〃　（S21.5.22当初決定）	〃
	4	金塚南北線	幹線街路	30m	約590m	H19	〃　（S56.7.22当初決定）	新設
	5	金塚東西線	区画街路	16m	約450m	H25	〃　（S51.10.14当初決定）	〃
	6	金塚西1号線	区画街路	16m	約560m	H18	〃　（S51.10.14当初決定）	〃
	7	金塚西2号線	区画街路	12m	約280m	H11	〃　（S51.10.14当初決定）	〃
	8	金塚西3号線	区画街路	8m	約200m	H17	〃　（S56.7.30当初決定）	〃
	9	金塚西4号線	区画街路	8m	約120m	H11	〃　（S56.7.30当初決定）	〃
	10	金塚西5号線	区画街路	8m	約240m	H17	〃　（S56.7.30当初決定）	〃
	11	金塚西6号線	区画街路	8m	約100m	H17	〃　（S56.7.30当初決定）	〃
	12	金塚東1号線	区画街路	12m	約200m	S61	〃　（S51.10.14当初決定）	〃
	13	金塚東2号線	区画街路	8m	約80m	H16	〃　（S56.7.30当初決定）	〃
	14	金塚東3号線	区画街路	8m	約170m	S61	〃　（S51.10.14当初決定）	〃
	15	金塚東4号線	区画街路	8m	約190m	H23	〃　（H6.3.16当初決定）	〃
	16	金塚東5号線	区画街路	12m	約230m	H15	〃　（H6.3.16当初決定）	〃
	17	阿倍野南北線	特殊街路	8m	約100m	H23	〃　（H17.9.16当初決定）	〃　（地下通路）
区分	番号	名称	種別	面積		整備年度	備考	
公園	18	阿倍野再開発1号公園	近隣公園	約1.0ha	合計約2.2ha	H15	都市計画公園（S42.12.28当初決定）	―
	19	阿倍野再開発2号公園	近隣公園	約1.1ha		H25	〃　（S51.10.14当初決定）	―
	20	阿倍野再開発3号公園	街区公園	約0.1ha		S61	〃　（S51.10.14当初決定）	―
区分	番号	名称		面積		整備年度	備考	
駐車場	21	天王寺・あべの橋駅自転車駐車場		約690㎡		H22	都市計画駐車場（H17.9.16当初決定）	地下1層
	22	阿倍野駅第4自転車駐車場		約660㎡		H22	〃　（H17.9.16当初決定）	地下1層
区分	番号	名称				整備年度	備考	
その他	23	地下鉄谷町線阿倍野駅接続地下通路				H25	―	新設
	24	阿倍野歩道橋				H25	―	架け替え

①長柄堺線	②尼崎平野線	③津守阿倍野線	④金塚南北線	⑤金塚東西線	⑥金塚西1号線
⑦金塚西2号線	⑧金塚西3号線	⑨金塚西4号線	⑩金塚西5号線	⑪金塚西6号線	⑫金塚東1号線
⑬金塚東2号線	⑭金塚東3号線	⑮金塚東4号線	⑯金塚東5号線	⑰阿倍野南北線	⑱阿倍野再開発1号公園
⑲阿倍野再開発2号公園	⑳阿倍野再開発3号公園	㉑天王寺・あべの橋駅 自転車駐車場	㉒阿倍野駅第4自転車駐車場	㉓地下鉄谷町線阿倍野駅 接続地下通路	㉔阿倍野歩道橋

6　継続中の事業（平成29年1月現在）

阿倍野再開発事業は、
**　残す公共施設の整備をもって、平成29年度に完了予定**



公共施設の整備

◎都市計画道路長柄堺線
- 阪堺電気軌道上町線の旧軌道撤去
- 西側車道の整備

※整備が完了した道路
- 道路管理者（建設局）へ管理引継ぎ

（参考）

未処分保留床

◎未処分保留床　計14区画
（あべのメディックス：6区画、あべのベルタ：8区画）
※7区画については、保健所等が一時使用中

保留床の賃貸

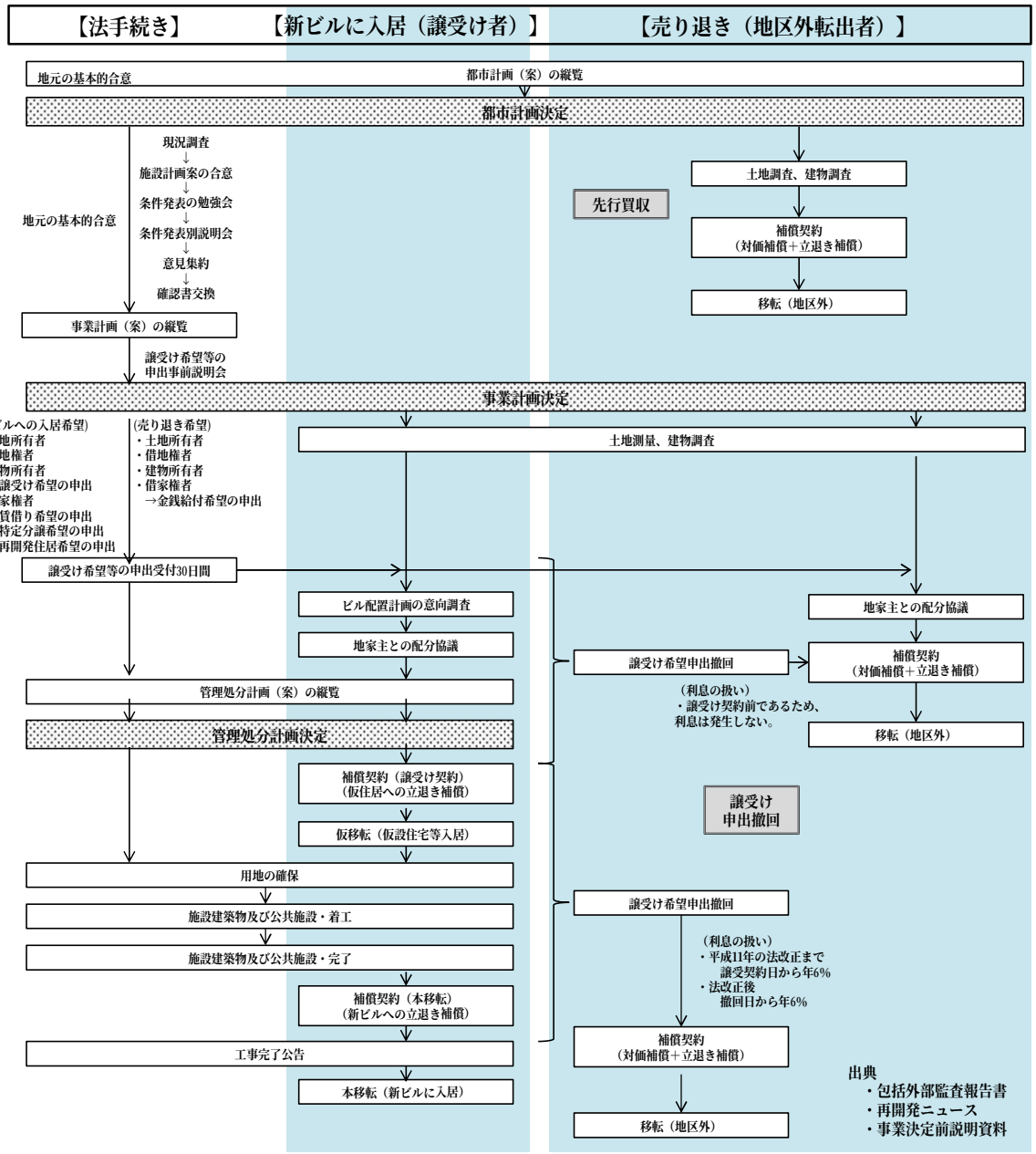
◎あべのルシアス
- 賃貸借契約相手方；㈱きんえい
- 平成10年12月より賃貸期間20年間、以降3年ごとに自動更新
（収支計画上は平成75年度まで賃料収入を計上）

◎あべのキューズタウン
- 賃貸借契約相手方；東急不動産㈱
- 平成23年4月より20年間、以降3年ごとに自動更新
（収支計画上は平成52年度まで賃料収入を計上）

7　土地利用の更新

区　分		事業着手時（A）		現在（B）		倍率
			構成比(%)		構成比(%)	（B/A）
土地利用 （約　㎡）	道路	54,200	19.3	107,600	38.4	2.0
	公園	4,300	1.5	22,200	7.9	5.2
	学校	9,700	3.5	10,500	3.7	1.1
	宅地	212,300	75.7	140,200	50.0	0.7
	計	280,500	100.0	280,500	100.0	1.0
用途別 建築延べ床面積 （約　㎡）	商業施設	75,100	37.1	155,000	21.3	2.1
	業務施設	9,700	4.8	53,600	7.4	5.5
	住居施設	87,200	43.0	293,000	40.2	3.4
	その他	30,500	15.1	226,400	31.1	7.4
	計	202,500	100.0	728,000	100.0	3.6
住宅戸数（約　戸）		900		3,100		3.4
夜間人口（約　人）		6,300		7,000		1.1
固定資産税 （約　千万円）	全体	26		113		4.3
	家屋	3		65		21.7
相続税路線価 （約　万円）	最高	98		158		1.6
	最低	3		20		6.7

8　第二種市街地再開発事業の流れ（詳細）



【　事業長期化の原因　】

都市計画決定

・密集市街地であることもあり、権利関係（ABC）が複雑であるとともに、占有者Cが又貸しした占有者C´などがあり、権利関係を確定させるのに、時間を要した。

事業計画決定

譲受け希望等の申出受付30日間

・従前資産や従後資産（床）等について、権利者との調整が確定しないことや、新ビルの計画策定が長引いたことにより、管理処分計画が策定できず、その後の作業に移れなかった。

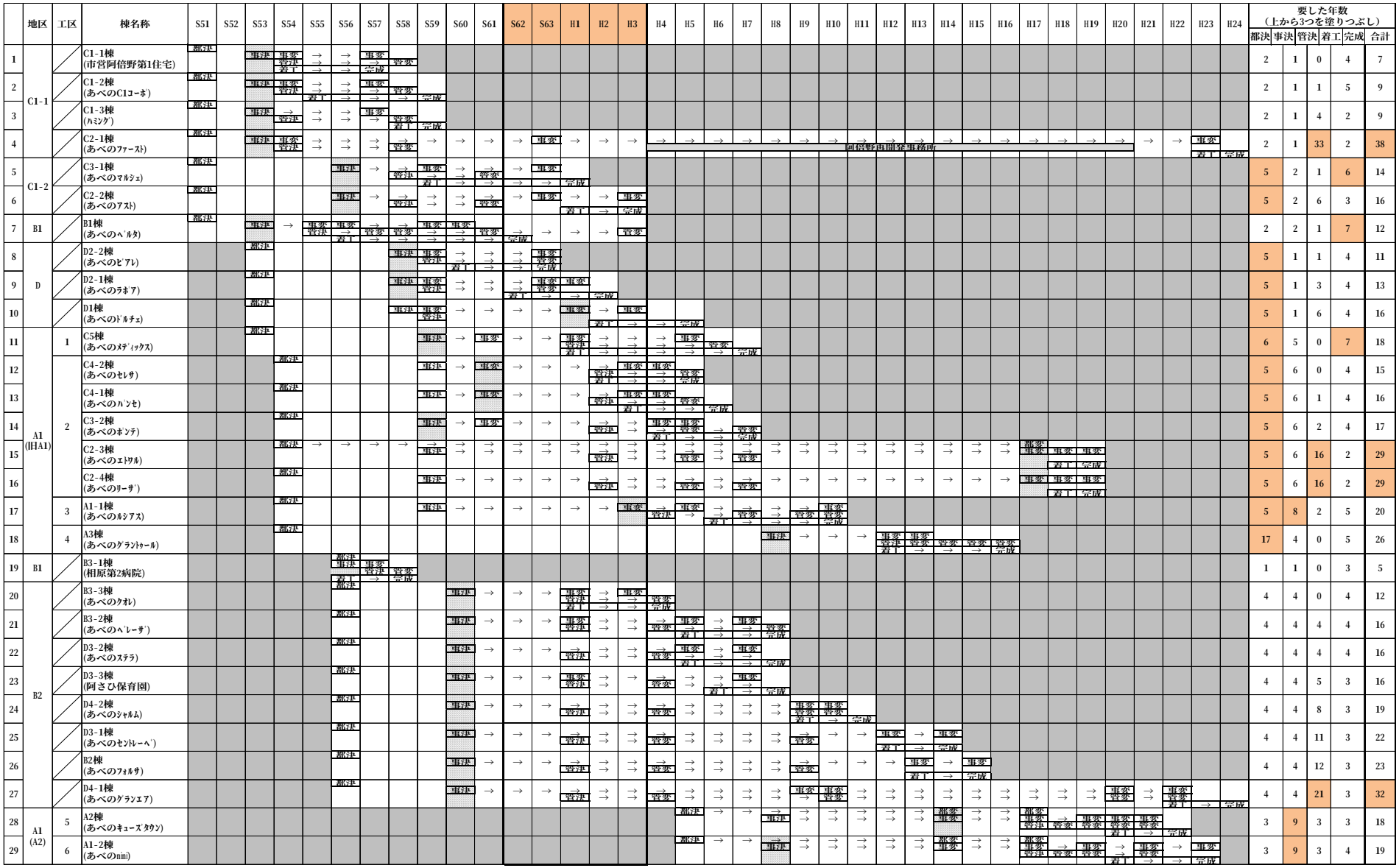
管理処分計画決定

譲受け契約

・地価が右肩上がりのときは、転売する目的で譲受けを希望する権利者がいた。しかし、バブル崩壊後は不動産不況になり、床取得のメリットが少なくなったことから、譲受け希望の撤回が続出した。
（※法改正までは、譲受け契約から6%の利息を支払わざるを得なかった。）
・譲受け希望の撤回が生じると、建築計画の見直しや不動産不況の中、権利床から保留床に変更された床を売却せざるを得なくなった。

工事完了公告

9　施設建築物の整備経過（都市計画決定から工事完成まで）

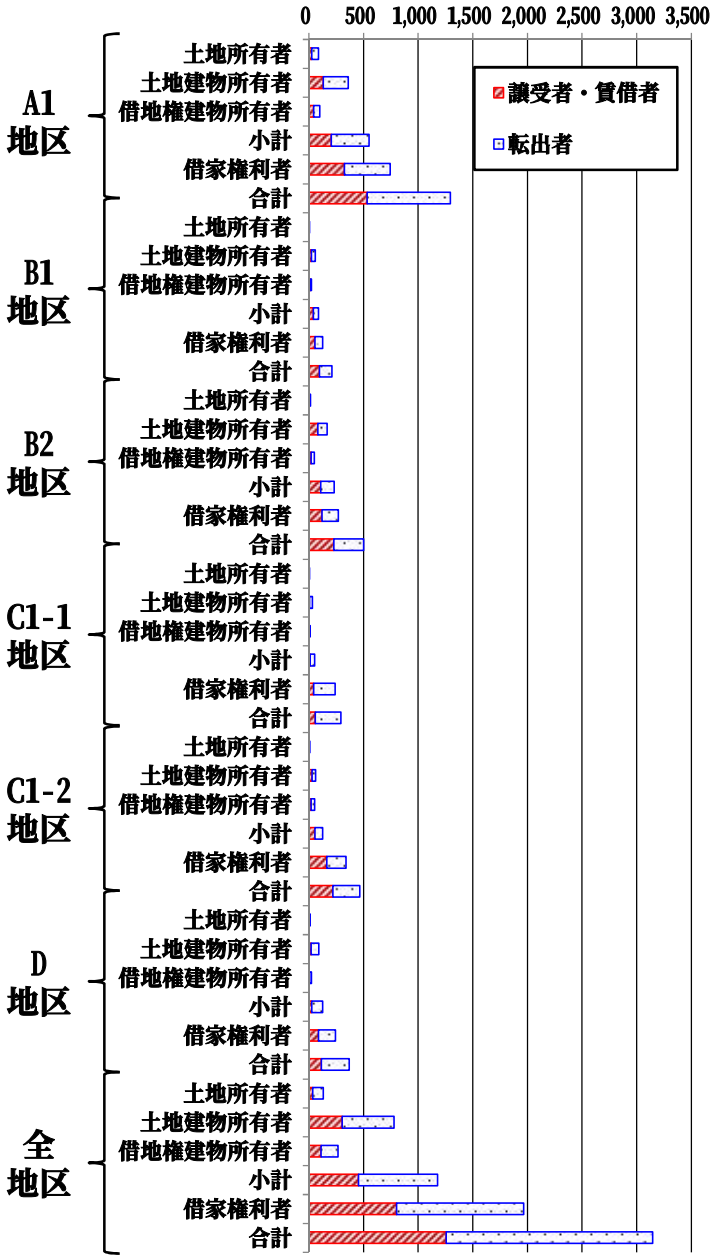


（備考）
・都決：都市計画決定、都変：都市計画変更、事決：事業計画決定、事変：事業計画変更、管決：管理処分計画決定、管変：管理処分計画変更　　（軽微な変更は除いている）
・現在の建築敷地となり、分棟や合棟により、1敷地に1棟となった事業計画年度をハッチング（ドット柄）している。

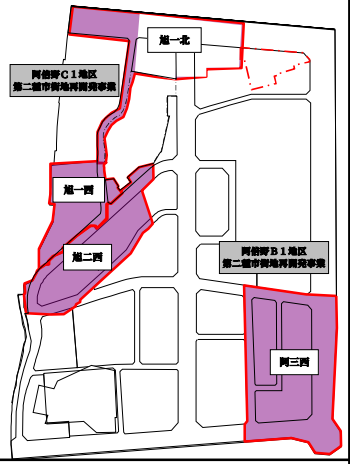
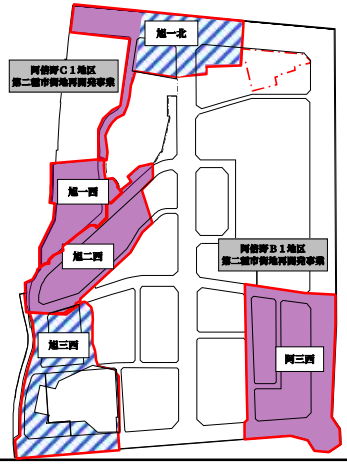
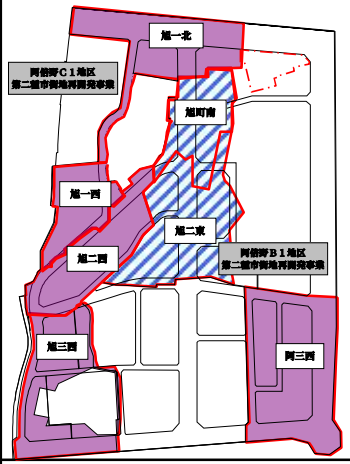
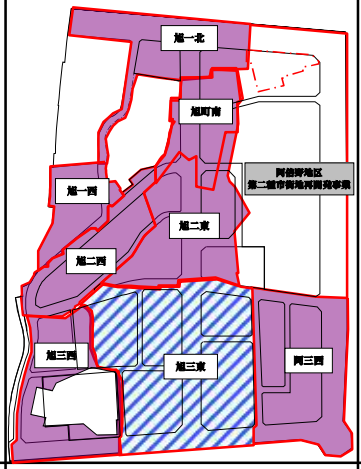
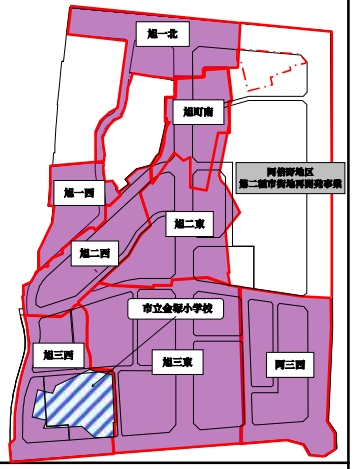
10　権利者の状況

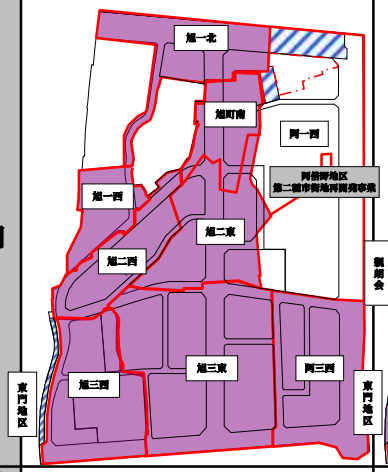
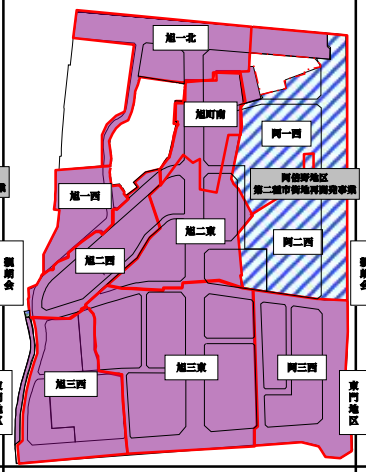
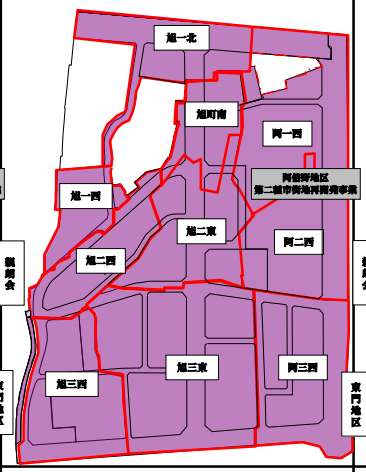
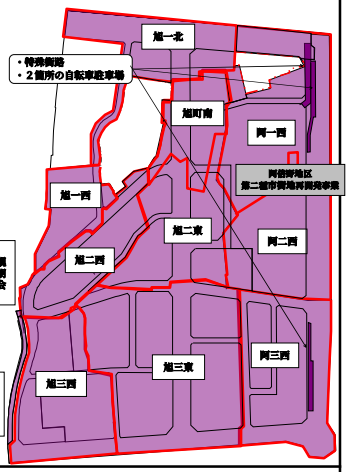
	権利者種類	全体数			譲受け者、賃借者			転出者		
		旧A1	旧A2	計	旧A1	旧A2	計	旧A1	旧A2	計
A1地区	土地所有者	62	27	89	20	8	28	42	19	61
	土地建物所有者	238	124	362	94	41	135	144	83	227
	借地権建物所有者	68	33	101	29	15	44	39	18	57
	小計	368	184	552	143	64	207	225	120	345
	借家権利者	526	219	745	201	124	325	325	95	420
	合計	894	403	1297	344	188	532	550	215	765
B1地区	土地所有者			5			2			3
	土地建物所有者			60			25			35
	借地権建物所有者			23			15			8
	小計			88			42			46
	借家権利者			126			57			69
	合計			214			99			115
B2地区	土地所有者			15			3			12
	土地建物所有者			168			83			85
	借地権建物所有者			50			22			28
	小計			233			108			125
	借家権利者			271			121			150
	合計			504			229			275
C1-1地区	土地所有者			5			1			4
	土地建物所有者			34			8			26
	借地権建物所有者			14			5			9
	小計			53			14			39
	借家権利者			241			46			195
	合計			294			60			234
C1-2地区	土地所有者			9			2			7
	土地建物所有者			64			32			32
	借地権建物所有者			53			21			32
	小計			126			55			71
	借家権利者			341			166			175
	合計			467			221			246
D地区	土地所有者			11			0			11
	土地建物所有者			91			22			69
	借地権建物所有者			25			6			19
	小計			127			28			99
	借家権利者			245			88			157
	合計			372			116			256
全地区	土地所有者			134			36			98
	土地建物所有者			779			305			474
	借地権建物所有者			266			113			153
	小計			1,179			454			725
	借家権利者			1,969			803			1,166
	合計			3,148			1,257			1,891

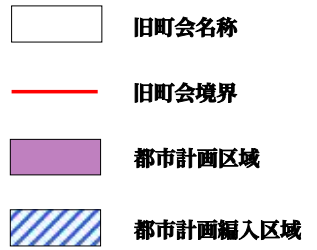
［単位：人］



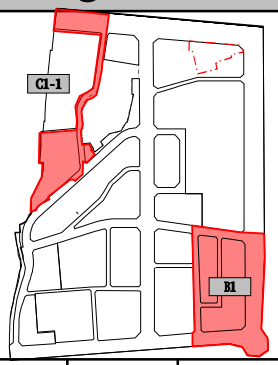
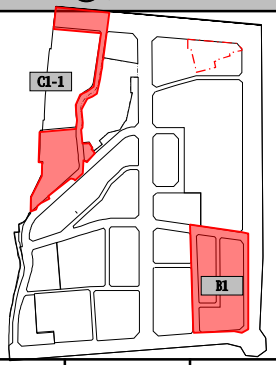
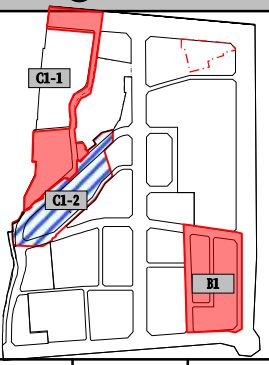
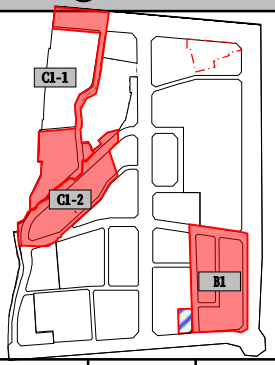
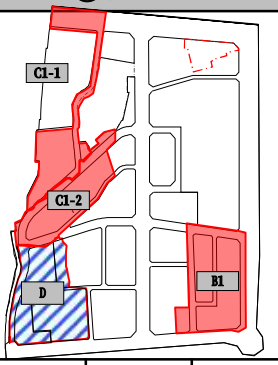
11　都市計画決定の変遷

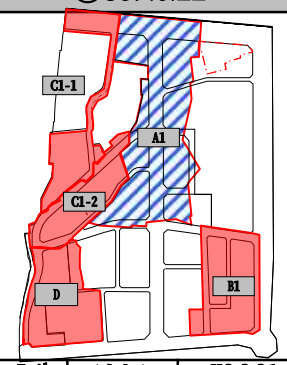
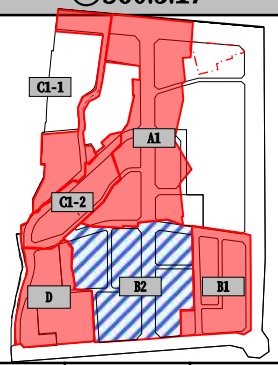
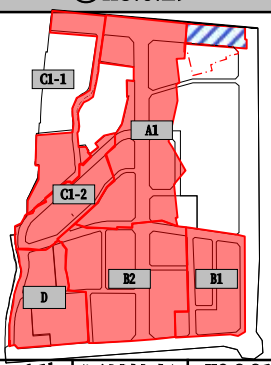
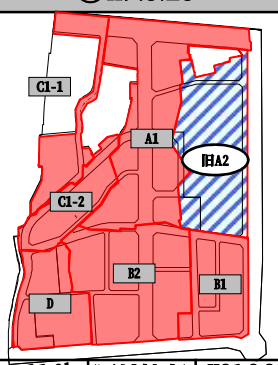
	①当初決定（S51.9.27）	②第1回変更（S53.11.29）	③第2回変更（S55.2.25）	④第3回変更（S56.8.3）	⑤第4回変更（S58.2.28）
区域図					
施行区域面積	3.4ha(B1地区)、3.8ha(C1地区)	3.4ha(B1地区)、7.2ha(C1地区)	3.4ha(B1地区)、11.2ha(C1地区)	20.4ha	21.4ha
概要	地区が離れているため、個別の市街地再開発事業として決定	C1地区の区域拡大として、D地区(旭二西)、A1地区の一部(旭一北)を編入	C1地区の区域拡大として、A1地区の一部(旭町南・旭二東)を編入	B2地区(旭三東)の区域編入により施行区域が連続するため、名称を統一し一つの市街地再開発事業として決定	市立金塚小学校敷地を区域に編入し、再開発事業に併せて敷地の整形化をはかる

	⑥第5回変更（H元.3.3）	⑦第6回変更（H6.3.16）	⑧第7回変更（H14.5.31）	⑨第8回変更（H17.9.16）
区域図				
施行区域面積	22.4ha	28.0ha	28.0ha	28.0ha
概要	A1地区の尼崎平野線の一部・アポロビル西(阿一西の一部)及び東門地区を編入	旧A2地区(阿一西・阿二西)と親朋会を編入	A2街区の「建築面積」及び「延べ床面積」の変更	特殊街路、2箇所の自転車駐車場の追加 A1・A2街区の「建築面積」、「延べ床面積」の変更及びC2街区の「延べ床面積」の変更



12　事業計画決定の変遷（区域の拡大のみ抜粋）

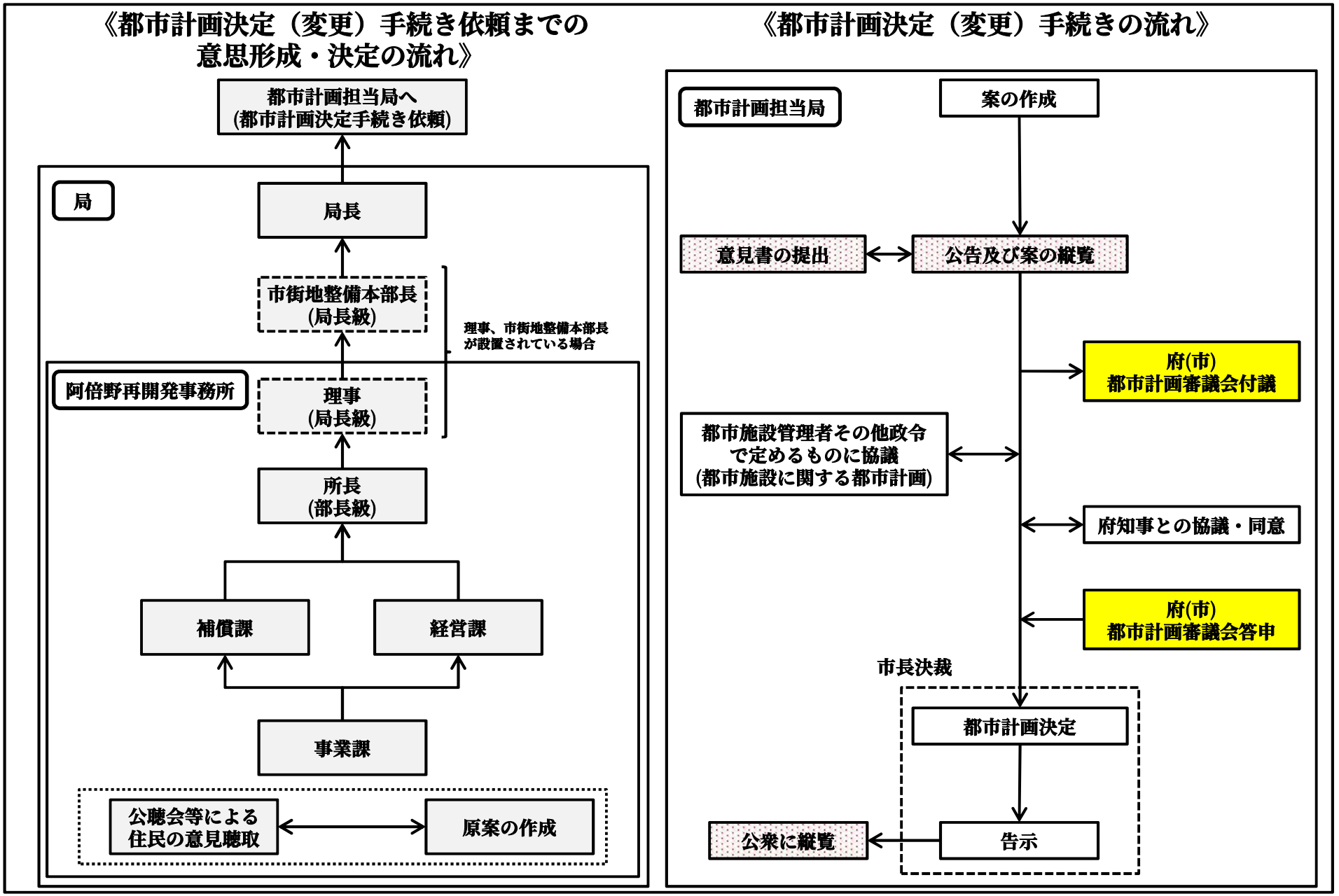
		①S53.8.30		②S55.6.26		③S57.1.27		④S57.3.17		⑤S58.8.30	
区域図											
施行面積及び事業終了年月日	A1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	B1	3.4ha　(当初)	S58.3.31	2.5ha　(区域縮小)	S58.3.31	2.5ha	S60.3.31	2.6ha　(区域拡大)	S62.3.31	2.6ha	S62.3.31
	B2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	C1-1	1.9ha　(当初)	S58.3.31	1.9ha	S58.3.31	1.9ha	S62.3.31	1.9ha	S62.3.31	1.9ha	S62.3.31
	C1-2	—	—	—	—	1.9ha　(当初)	S62.3.31	1.9ha	S62.3.31	1.9ha	S62.3.31
	D	—	—	—	—	—	—	—	—	2.6ha　(当初)	H元.3.31
	計	計5.3ha	—	計4.4ha	—	計6.3ha	—	計6.4ha	—	計9.0ha	—
全体事業期間(予定)		～H3（概ね15年程度）									

		⑥S59.6.11		⑦S60.5.17		⑧H3.6.29		⑨H9.3.28		凡例
区域図										
施行面積及び事業終了年月日	A1	5.4ha　(当初)	H3.3.31	5.4ha	H3.3.31	6.1ha　(区域拡大)	H9.3.31	11.0ha　(区域拡大)	H21.3.31	
	B1	2.6ha	S62.3.31	2.6ha	S62.3.31	2.6ha	H8.3.31	2.6ha	H13.3.31	
	B2	—	—	5.2ha　(当初)	H3.3.31	5.2ha	H8.3.31	5.2ha	H13.3.31	
	C1-1	1.9ha	S62.3.31	1.9ha	S62.3.31	1.9ha	H5.3.31	1.9ha	H15.3.31	
	C1-2	1.9ha	S62.3.31	1.9ha	H元.3.31	1.9ha	H5.3.31	1.9ha	H15.3.31	
	D	2.6ha	H元.3.31	2.6ha	H元.3.31	2.6ha	H5.3.31	2.6ha	H13.3.31	
	計	計14.4ha	—	計19.6ha	—	計20.3ha	—	計25.2ha	—	
全体事業期間(予定)				～H8（20年）				～H20（32年）		

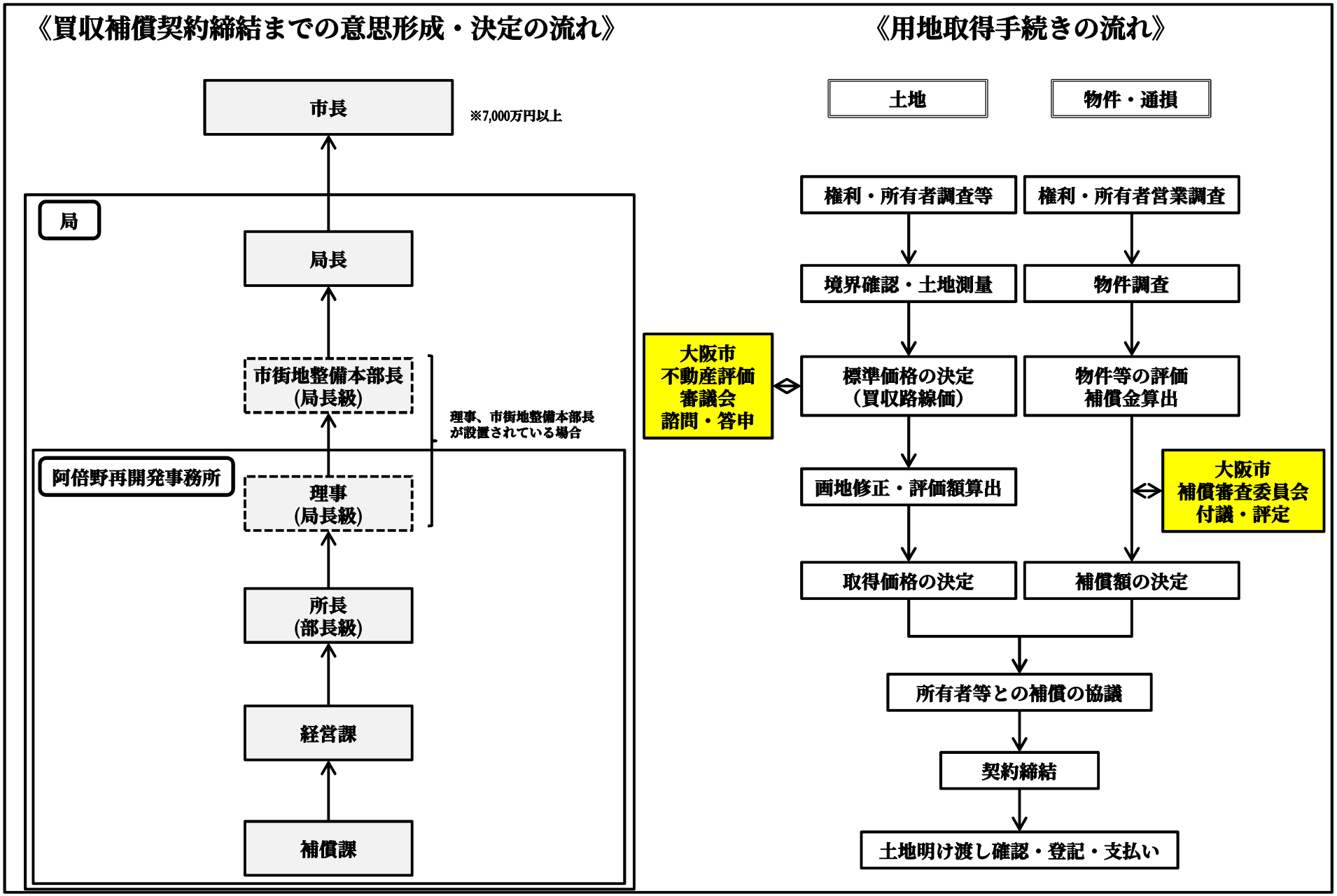
既事業計画決定区域

新事業計画決定区域

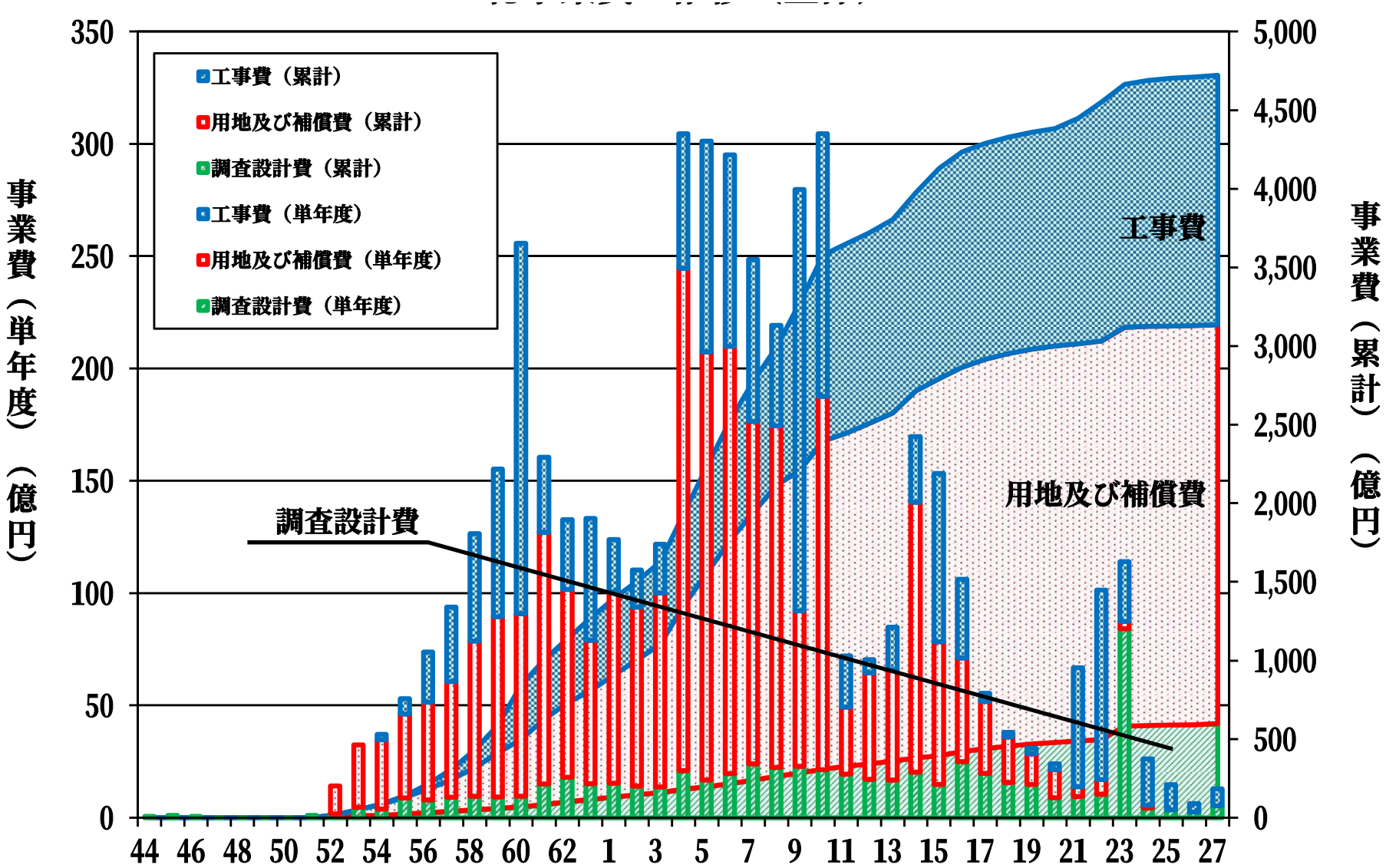
13　都市計画決定（変更）の意思決定過程



14　用地買収の意思決定過程



15　総事業費の推移

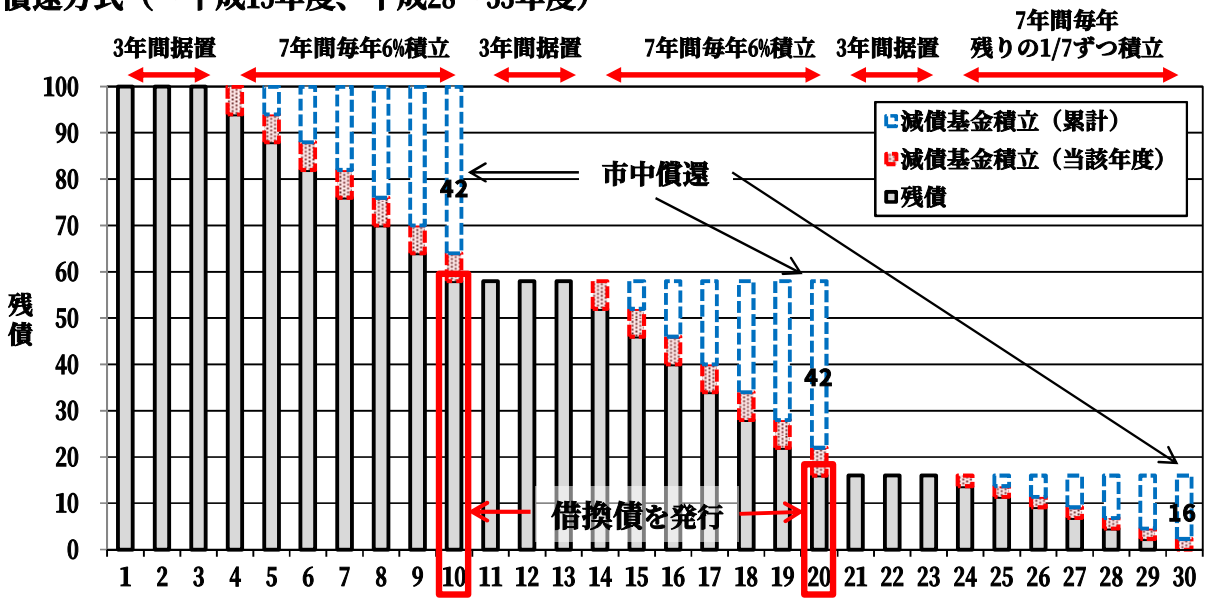

工事費（累計）
用地及び補償費（累計）
調査設計費（累計）
工事費（単年度）
用地及び補償費（単年度）
調査設計費（単年度）
工事費
用地及び補償費
調査設計費
事業費（単年度）（億円）
事業費（累計）（億円）
350
300
250
200
150
100
50
0
5,000
4,500
4,000
3,500
3,000
2,500
2,000
1,500
1,000
500
0
44 46 48 50 52 54 56 58 60 62 1 3 5 7 9 11 13 15 17 19 21 23 25 27

16　平成16年包括外部監査における収支不足の内訳

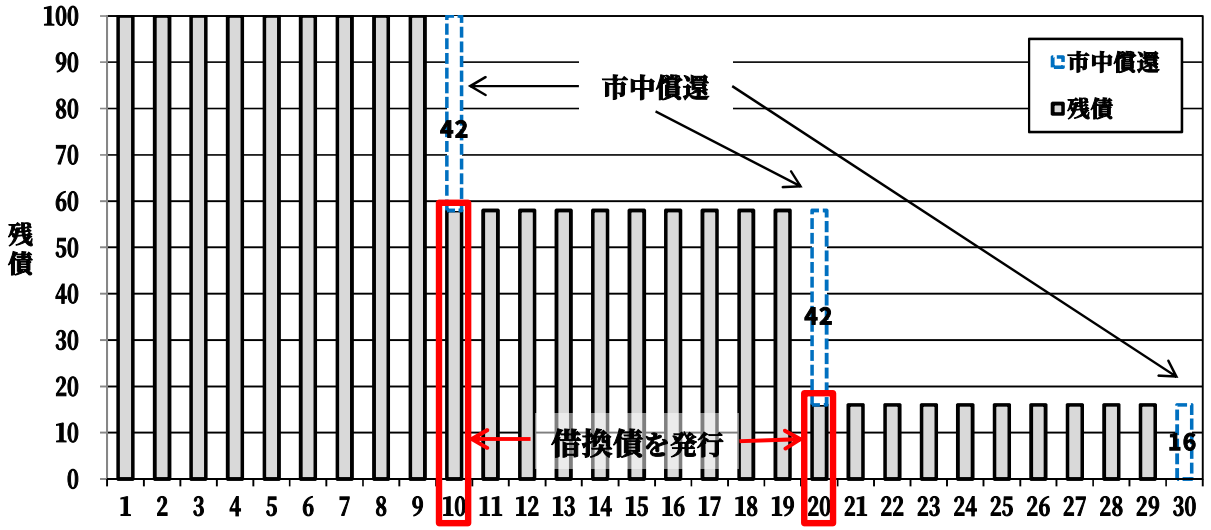
要　　因	金額 （億円）
①事業長期化により受けたバブル崩壊による影響等	
ア．バブルの崩壊による土地価格等の大幅な下落	780
イ．譲受け申出の撤回に伴う利息相当額の負担	100
ウ．事業長期化に伴う借入金金利負担	440
エ．事業長期化に伴う保留床維持管理経費及び保留床価格の改定	160
小　　計	1,480
②公共施設の用地買収に伴う超過負担等	
ア．道路用地の取得に伴う超過負担等	550
イ．道路等公共施設の暫定整備	20
ウ．仮設建物建設費・再開発住宅の超過負担	50
小　　計	620
合　　計	2,100

17　起債償還のしくみ

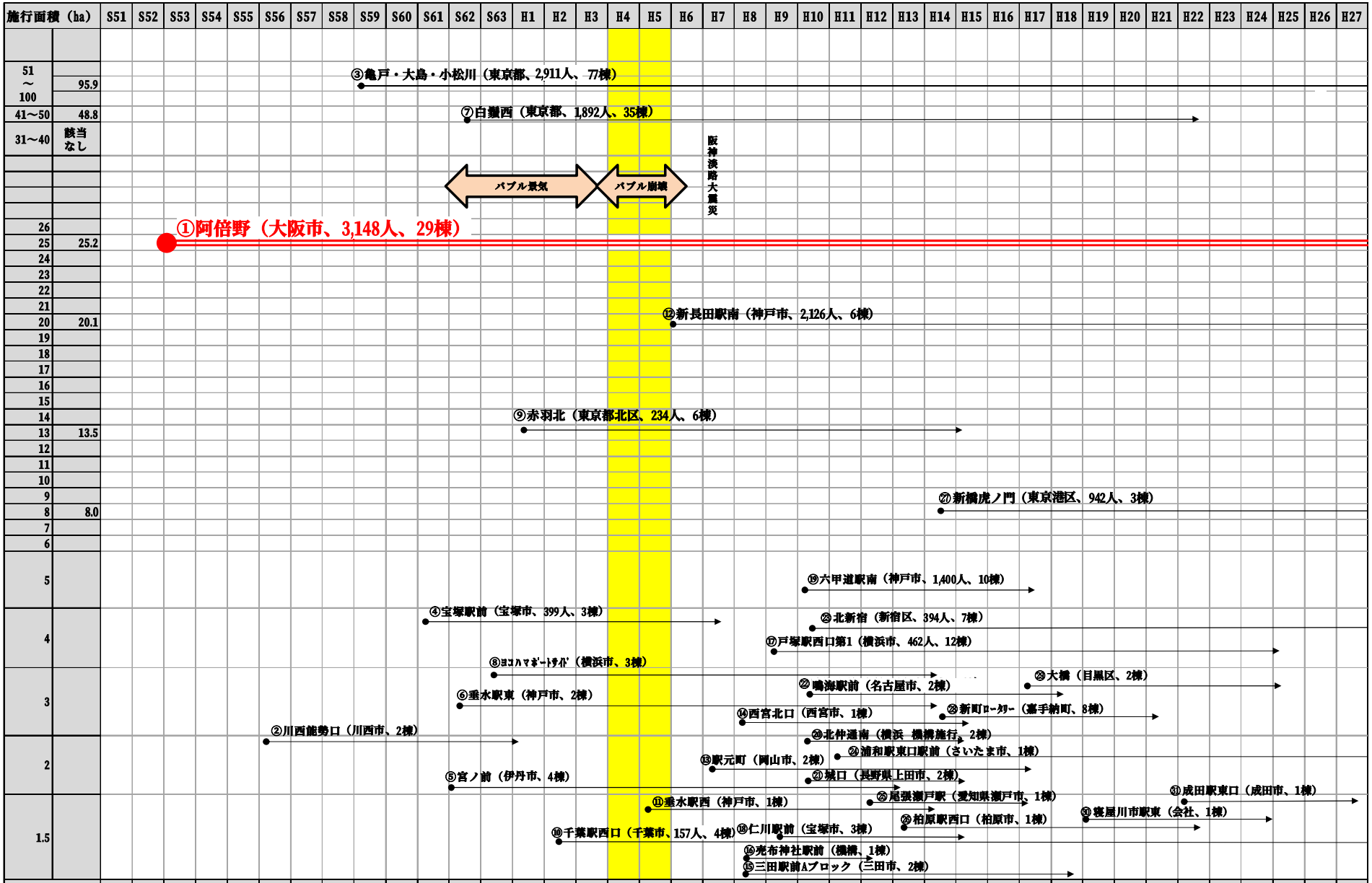
定時償還方式（～平成15年度、平成28～53年度）



満期一括償還方式（平成16～27年度）



18　全国の第二種市街地再開発事業の実施状況



阿倍野再開発事業検証有識者会議

委員名簿

◎　角野　幸博　　関西学院大学総合政策学部教授
　　高瀬　久美子　　コスモ法律事務所　弁護士
　　美藤　直人　　美藤公認会計士・税理士事務所　所長

（五十音順　敬称略）
◎：座長

会議の開催経過

	日時	議題
第1回	平成28年6月14日（火） 午後1時30分～午後3時45分	(1)座長及び座長代理の選出について (2)検証の目的とスケジュールについて (3)阿倍野再開発事業の経過について (4)検証項目の整理について
第2回	平成28年9月30日（火） 午前10時00分～午後12時00分	(1)第1回有識者会議の会議要旨及び検証項目の整理の確認について (2)検証報告書の構成について
第3回	平成29年1月5日（木） 午後1時30分～午後4時00分	(1)第2回有識者会議の会議要旨について (2)検証報告書案について

（参考）阿倍野再開発事業有識者会議開催要綱

（目的）

第１条　阿倍野再開発事業検証有識者会議（以下、「会議」という。）は、本市が実施してきた阿倍野再開発事業の整備完了を迎え、本事業の収支・成果等について総合的な分析・検証を行うにあたり、外部有識者からアドバイスや意見を聴取することを目的として開催する。

（会議の委員）

第２条　会議の委員は、再開発または公共事業に関する見識を有する者や、公認会計士、弁護士等の資格を有する者のうちから市長が委嘱する。

２　委員の任期は概ね１年以内とし、任期期間中に交代があった場合の後任者の任期は、前任者の残任期間とする。

（座長）

第３条　会議に座長を置き、委員の互選によりこれを定める。

２　座長は、会議を代表し、議事その他の会務を総理する。

３　座長に事故があるときは、あらかじめ座長の指名する委員がその職務を代理する。

（会議の運営）

第４条　会議は、座長が招集する。

２　座長は、必要に応じて、会議に委員以外の出席を求め、意見または説明を聴くことができる。

（開催期間）

第５条　会議は、概ね１年間開催する。

（庶務）

第６条　会議の庶務は、都市整備局企画部阿倍野再開発課が所管する。

附則

この要領は、平成28年５月９日から施行する。

座長意見

阿倍野再開発事業検証にあたって

阿倍野再開発事業においてなぜ2,000億円近くもの収支不足が生じたのかを検証する過程で、特に議論となったのが、第1に第二種市街地再開発事業導入の妥当性、第2に社会情勢の変化への対応の柔軟性、第3に事業推進のための庁内の執行体制の適切性であった。

第1の視点について。第二種市街地再開発事業は、権利関係が複雑な地区で緊急性の高い再開発を推進するための全面買収による事業であったにもかかわらず、当初想定した事業期間をはるかに超えてしまった。迅速な合意形成が必要でありながら事業地区の設定が過大であり多くの権利者の調整に手間取ってしまったのである。国内の他事例を見ると、その大半が阿倍野よりもはるかに狭い面積と少ない権利者数のもとで事業が実施されている。また事業採算性に乏しいと判断されていた西側地区においては、当初他事業手法（住宅地区改良事業等）導入の必要性が検討されたが、結局全域を第二種市街地再開発事業で行った。長期にわたる事業リスクの大半を事業者である市が負うことを十分に理解しないまま、事業収支の辻褄を最後の事業地区（旧A2地区）で合わせようとした。事業エリアの設定と事業スケジュールおよび他事業手法との組み合わせについて、「小さく分けて解く」ことも選択肢とした検討が、計画着手段階で必要であった。

第2の視点について。バブル経済の膨張と破綻という全国的な経済環境変化への対応は言うまでもなく、関西大都市圏における阿倍野地区の相対的ポジションの変化や流通産業の構造変化に対しても、柔軟に対応する必要があった。ただし現場担当者は自らの責任上、事業遂行に邁進しがちであるため、第3者機関等によるチェックや計画見直しの仕組みが必要となる。また、法定再開発制度自体が抱える課題（例えば譲り受け契約撤回に関する高い利息等）については、制度改正を働きかける必要がある。

第3の視点について。再開発事業に対する地権者の不安に対して、計画当初の段階で理解と合意を得ておく必要があったにもかかわらず、初期の人員配置が十分ではなかった。近年のまちづくりには住民や民間事業者の十分な理解と積極的な協力が不可欠であり、初動期の適切な対応が後のトラブルの軽減につながる。市の総職員数が削減傾向にあるなかでも、初動期の体制を充実させておくことが合意形成を進めやすくする。また庁内関係部署の相互連携の仕組みづくりや、意思決定権者と対等な立場に立って助言できる財務責任者が必要である。

検証結果をふまえて、今後の大規模開発事業に向けて5つの提言をまとめているが、これらは大規模開発事業だけではなく、日々の市街地の更新・再生事業においても求められるべきことである。またすでに完了した多くの再開発事業が再々開発の時期を迎えつつあるが、社会が成熟するなかで、需要の拡大（＝過大な保留床の設定）を前提とはしない再々開発のスキームを確立すべき段階にあることを、行政、地権者ともに理解する必要がある。

なお今回の検証にあたっては、密集市街地の環境改善や都市基盤整備といった都市計画的成果や、事業の経済波及効果については、あえて言及していない。これらは自明のこととしたうえで、目的を達成するプロセスでいかに合理的な判断をなすべきであったかについて評価検証を行ったものであり、この度の評価検証が今後とも需要が高まる既成市街地の更新や再生という事業自体を否定するものではないことを付け加えておく。

有識者会議　角野幸博（関西学院大学教授）

阿倍野再開発事業に対する意見

大阪市は、市全体にわたる特に重要な施策に関する技術的又は専門的事項の調査又は審議その他の極めて高度の専門的な知識経験及び識見を必要とする業務を行うため特別参与を置いている。

阿倍野再開発事業の検証を終わるにあたり、再開発やまちづくりを専門とする高瀬特別参与から阿倍野再開発事業に対する意見を頂いた。

高瀬特別参与意見

阿倍野再開発事業に対する意見書

1. はじめに

阿倍野再開発事業において、多額の収支不足が発生した背景と経過は、本報告書のなかで詳しくまとめられている。

その中では、将来ありうる同様の大規模開発事業において同じ過ちを繰り返さないために、今後の方向性として、

①適切な組織運営
②事業着手までの実現可能性検討
③PDCAの徹底（社会経済情勢への的確な対応）
④情報の透明化
⑤民間ノウハウの活用

以上の5つの項目に沿って提言をされている。

したがって、本意見書ではできる限り重複を避け、阿倍野再開発事業において多額の収支不足が生じた要因について、私の再開発事業や開発後の運営事業などに携わってきた経験を踏まえながら、再開発事業が持つリスクに対する大阪市の対応に課題がなかったのかを中心に意見を述べたい。

2. 第二種市街地再開発事業の特殊性と発生リスク

多くの法定再開発事業は、事業実施上さまざまなリスクを抱えながら進めるという宿命を有している。とくに公共団体施行の第二種事業の場合、施行者がすべてのリスクを負う全面買収方式を取るため、一層リスクの発生率は高い。

主なリスクは、

①地権者とのコンセンサスを得る手続きや交渉などの合意形成リスク
②従前権利者に対する生活再建費用や道路、公園整備など公共的な整備といった公益的な事業部分について、再開発事業の枠組みで収支をまかなう公益事業リスク
③保留床処分金収入を得るまでの期間が長くなり起債の利息が増大化する、または保留床処分が想定した価格で処分できないなどの保留床処分リスク
④想定の事業期間が種々の理由により延長し、それに伴って発生する事業遅延リスク

などであり、それ以外にも地価変動（実際、バブル崩壊といった経済変動の影響を大きく受けた）や金利変動などの外部要因によってもリスクは高まる。

すなわち、通常の開発事業に比べて多くのリスクが見込まれるのが再開発事業であるため、事業の各段階で十分な検討が必要な事業である。

3. 阿倍野再開発事業の収支不足に対して

約2,000億円の収支不足の内訳を見ると、再開発事業の制度上発生を余儀なくされたコストや経済変動に伴う負担額の増加も少なくない。

一方、ここで問題視したいのは、事業施行者としての「リスク管理の欠如」と「マネジメントの欠如」が原因で、収支不足を招いたと判断される実態が見受けられることである。そこに反省点と今後に生かすべき教訓がある。

①事業の初期段階でのリスクマネジメント

当初15年の事業期間を設定し、事業に着手したが、

1）特別会計による事業推進としたものの、「事業採算が取れない」という予測もあった中で、然るべき事業計画（投資計画や収支計画）があいまいなまま事業着手の意思決定がなされた可能性があった。

2）先に述べた通り、再開発事業は多様なリスクの発生が想定されるにもかかわらず、それらを見込んだパターン別の事業計画や収支予測の検討がされていなかった。（リスクマネジメントの欠落といってよい）

これらの状況をふまえると、本来は、当初の15年という事業期間の設定時に、その事業が20年あるいは30年かかる場合のリスクを想定し、どんな費用が影響を受けるのか、費用が膨らんだ場合の収支はどうなるのか、収支が悪化すれば悪化したところにどのように措置するのかなどいくつかのシナリオ（シュミレーションプラン）を想定すべきだった。

それが準備されていれば、なし崩し的な事業期間延長も避けられた、と同時に事業途中での検証・チェックさらには効果的な対策を施すことも可能であったはずである。

また、大事なことは、事業収支の観点でいえば、再開発事業を特別会計として整理するなら、特別会計として採算をとるべき部分と、公共的要素が強い一般会計で負担すべき部分の棲み分けが重要であり、その棲み分けを十分に検討し、組織内できちんと調整していれば事業としての収支は違ったものになったはずである。

民間事業者との意識差が最も顕著に表れるのは、民間事業者であれば、株主への説明責任などの観点から、事業が利益を生むかどうか非常に敏感になるところであり、あいまいな事業計画のもとで事業に着手したこと自体が民間ではあり得ないことだった。

②事業実施期間中のリスクマネジメント

事業の経緯を見ると、とにかく問題の先送り体質が見え隠れする。

大規模施設を想定した旧A2地区での資金回収を安易に目論み、収支の帳尻合わせに終始した結果、最終段階まで多大な収支不足の発生予測を顕在化させなかった。

「おそらく想定通りの収支予測にはならないであろう」という認識が、関係した職員の中にあったにもかかわらず、問題の先送りのスタンスで事業を進めていたと推察する。

組織や体制面からの問題も大きく内包するが、この点はのちに触れる。

また、事業期間中、事業計画の抜本的な見直しや当時の事業計画に対する内部での別案の検討などを行ってこなかったと考えられる。これもまた、典型的なリスクマネジメントの欠如である。

ただし、度重なる計画の変更を経て、実現したA2棟（現キューズモール）は、マーケットサウンディングによる需要調査を行い、「身の丈再開発計画」への見直しを行ったことで実現したもので、また、同時に、旧A2地区での資金回収を断念し、初めて事業全体で多額の収支不足となることを公表した。一方で、特定建築者制度の導入による経費圧縮や民間事業者との役割分担など対策が講じられ、結果キューズモールが完成し多くの市民から支持を受ける施設となった。

このキューズモールが完成するまでの流れについては、リスクマネジメントが働いていたこととして評価したい。

③組織マネジメント

事業着手時の意思決定の不透明さや体制の不備に加え、問題が予測された段階で、組織として十分な機能を果たしてきたかという点も課題である。

1）責任体制の不透明な組織と運営

報告書によると、意思決定プロセスが不明瞭であったり、重要な意思形成を図る場合は市長などへの直接の説明により事業をすすめてきたとあるが、民間では社外取締役を含めた取締役会など意思決定機関が存在し、そのもとで重要な事業を進めることが多い。そういった意味で、当事業を行う上で、責任体制が非常に不明瞭だったと思われる。

これほど大規模な事業でありながら、意思決定権者が誰なのか、都度重要な判断を求める際も誰が誰に対してという基本的な組織上の仕組みがなかったのではないか。

また、問題意識を有した職員がいても、組織として、リスクがうまく上層部まで伝わりにくい風土により、問題提起の機会が得られず、かつそれを点検し軌道修正を指示する組織運営がなされなかったものと思われる。

多額の事業費をかけて、回収すべき処分金も多いこれほど大きな事業を行う場合は、責任体制を明確化しておくことが重要であり、早期に予測リスクを組織で共有し公表して議論をすべきだった。

2）意思決定の遅さ

社会や時代の変化は加速度的に早くなっている。流通業界もその一つである。当初旧A2地区の核店舗として期待され、計画の前提としていた百貨店業態は縮小トレンドを迎えているばかりか事業候補者かつ地区内権利者であった「そごう」が地区外に転出した後も、高容積の商業施設に対する企業の進出意欲や床取得に対する企業心理が冷え込んでいたにもかかわらず、当分の間、計画の見直しは行われず、抜本的な方針転換は図られなかった。

こうした変化をいち早くキャッチし、スピード感のある意思決定ができる仕組みがとりわけ長期の開発事業には不可欠のものである。

ケースによるが、市長（副市長）または局長直轄プロジェクト的な位置づけにし、早い判断と変化に呼応する意思決定の仕組みも検討すべきである。

④人材マネジメント

事業の施行者が、公共団体すなわち大阪市である以上、その事業の遂行に必要な人材の配置は不可欠である。

一般に、行政機関の中では一定期間ごとに人事異動が行われ、そのためノウハウの蓄積が行われず、異動の度に一からというケースが少なくない。

当事業のように長期かつ大規模な重点事業で、高い専門性が求められる場合、役所の論理を超えて

・キーマンとなる人材の異動は事業が軌道に乗るまで行わない。
　また、同時に組織内人材育成を怠らず、組織としての事業専門性や事業継続性を高める。
・専門家的人材の雇用

など大胆な措置が必要であると考える。

外部の専門家をアウトソーシング先としてのみ依拠するのでなく、専門家的人材をその事業のために雇用するくらいの大胆な手法もあってよい。

事業規模や内容、重要度により有能人材の適材適所の配置は当然としても有効な人事戦略・事業推進体制構築のための戦略がなくてはならない。

4. 最後に

民間企業においては、よく「ひと」「もの」「かね」と言われる。その三つの要素がバランスよく機能することで企業の運営は進められる。

行政（役所）においても同様で、特に開発事業にはそのノウハウが重要である。

しかしながら、当事業においてはそれらがアンバランスでありマネジメント不全状態で進められた印象をぬぐえない。

一方、「阿倍野再開発事業はやるべきでなかったのではないか」という問いには、28haもの広大かつ高密度なエリアであり、権利関係も輻輳し、防災上も大きな問題を有していた当時の状況を考えれば、何等かの事業を行うべきであったし、全面的なクリアランス手法でこのような特性の地区を再開発事業で行うことは、大阪市（行政）だからこそできたことで、間違いなく取り組むべき事業だったと考える。

阿倍野再開発地区を中心にできあがったまちをみると、全国の再開発事業でバブル期に市場需要を誤って整備したことで見受けられる閑散とした再開発とは違い、再開発事業を起爆剤に、「てんしば」が整備され、あべのハルカスが完成し、天王寺・あべのエリア全体がにぎわいを増しており、決して「負の遺産」になっていないことは幸いである。

しかしながら、事業が残した2,000億円の収支不足という取り返すことのできない結果は真摯に受け止める必要がある。多大な事業赤字の発生は、多くの教訓を残した。今後、大阪市において、大きな開発事業を進めるにあたっては、本意見書で述べてきたように、「事業マネジメントの欠如などにより失敗を招くと最終的には市民負担につながること」を肝に銘じ、今後大阪市として取り組む開発事業全般に活かしてもらいたい。

大阪市　特別参与　　高瀬　孝司
（株式会社ジオ・アカマツ　顧問）