

大阪駅北地区第2期開発区域についての緊急提言 ～「緑と水」のグリーンパークの実現を～

大阪市は、大阪駅北地区第2期開発区域（17ha）を「緑と水」のグリーンパーク（大規模緑地空間）として整備されたし。

（社）関西経済同友会
梅田北ヤード委員会
委員長 篠崎 由紀子

大阪の玄関口で、1日250万人が行き交う西日本最大のターミナルに隣接する大阪駅北地区は、大阪のみならず関西・西日本の都心に唯一残された大規模再開発地区であり、魅力ある都心の中核エリアとなることが大いに期待されている。世界における都市間競争が激しさを増す中で、大阪市は、平成24年のまち開きが予定されている第1期開発区域と第2期開発区域から成る同地区において、他地域では成しえない魅力ある都市空間づくりを推進していく必要がある。では何をもって魅力を高めるべきか。私たちは、それは「緑と水」のグリーンパーク（大規模緑地空間）であると考えている。

現在、低炭素社会の構築に向け、都市においていかにCO₂排出量を削減できるかが焦点の一つとなっている。中でも、緑地の整備は都市環境資源として注目されている。我が国と海外の主要都市における公園面積率比較^(註1)を見ると、ニューヨーク26.6%、パリ24.2%、ロンドン11.2%であるのに対し、東京23区は6.1%と大きく見劣りしており、国全体として都市における緑地整備強化に重点的に取り組むことが求められている。

大阪市はというと、来阪者の多くが「大阪は緑が少ない」と感じているとおり、一人当たり公園面積は3.5㎡と、政令指定都市および東京23区の中でも東京23区の2.9㎡に次ぎワースト2である^(註2)。大阪府内の市街化区域においても、樹木で覆われた場所の割合を示す緑被率は9.9%と低く、日本一暑苦しい都市となっている^(註3)。

西日本最大のターミナルに隣接する第2期開発区域（17ha）を、モデル性があり世界にインパクトを与える「魅せる大規模緑地空間」に整備し、良好な都市景観を形成することができれば、来阪者が大阪に対して持つまちのイメージは大きく改善する。住み働く人々は勿論のこと、外国人や国内ビジターの観光・集客機能や「大梅田」エリアのブランド力をも向上させる大きなチャンスとなる。また、大地震により全ての交通機能が停止した場合、大阪市北区において予想される帰宅困難者は23万2500人（大阪市試算）といわれている。梅田の中心に「大規模緑地空間」を整備することは、有事の際の広域避難地ともなりえる。

私たちは今こそ、都市の中に自然を回復するまちづくりに戦略的に取り組むべきである。第2期開発区域において、淀川から水を取り込んだ「緑と水」のグリーンパークとして整備・推進することは、「水都・大阪」の回復（註4）に繋がるだけでなく、梅田地区に風の道を生み出し、ヒートアイランド防止にも繋がる。自然回帰への取組みは低炭素社会構築に必要なだけでなく、今後100年の長きにわたり、人々の心に潤いを与え、都市の魅力を高めることに繋がると確信する。

現在、大阪駅北地区2期開発ビジョン企画委員会において、「環境」をテーマとした拠点形成、ゆとりと開放空間形成、質の高い緑の確保などが検討されている。大阪市が「環境」との共生というシンボリックな空間として、第2期開発区域を文化や「緑と水」の情報発信機能などもある「緑と水」のグリーンパークに整備できれば、環境先進都市としての確かな存在感を示すことができる。

そのためには、第2期開発区域の整備が第1期開発区域とは異なる事業スキームで行われることが重要である。大阪市が「良好な都市景観形成、低炭素社会の構築などのためには、緑地の社会的共通資本としての整備が必要である」との認識を強く持ち、土地所有者である鉄道建設・運輸施設整備支援機構から随意契約で購入できれば、事業は進めやすくなる。関西経済同友会は、大阪市長がこの点において強力なリーダーシップを発揮され、各界の理解と英知を集め、第2期開発区域を「緑と水」のグリーンパークとして整備されることを強く願う。

当提言の実行においては、大阪市には資金面で多くの負担が掛かる内容となっているが、これからの長きにわたり大阪・関西の魅力ある都心とするためだけでなく、低炭素社会構築に向けた貴重な都市環境資源への重要な投資であることをご理解頂き、主体的に取り組んで頂きたい。関西経済同友会としても、できる限り協力していきたい。また、国をはじめ関係機関にも、これが単に関西・大阪だけの一プロジェクトではなく、低炭素社会におけるこれからの都心整備のあり方を問う、国家的な「緑のモデル都市創出プロジェクト」である旨をご理解頂き、ご協力頂きたい。

最後に、私たちは当提言の実現において（註5）、主に地域が潜在的に保有する資産・資金などを活用した下記のような資金調達手法を考察した。大阪市においては、これらも参考に、実現に向けた手法について幅広く検討し推進されることを望む。

「緑と水」のグリーンパーク（大規模緑地空間）の実現に向けての考察

【手法1】グリーンパークを、国の補助対象となる都市公園事業として整備し、 主たる部分を地域防災拠点・広域避難地、その他の部分は立体公園とする

大地震により全ての交通機能が停止した場合、大阪市北区において予想される帰宅困難者は23万2500人（大阪市試算）といわれている。この人々をビル内で受入れ対応するとしても、救援物資の配送拠点や火災発生時にバッファゾーンとして機能するスペースが必要となってくる。大阪・関西における地域防災拠点は、大阪湾臨海部などで整備されつつあるが、同機能の内陸部、とりわけ巨大な集積のある都心部での整備も必要である。

第2期開発区域（17ha）を「緑と水」から成るグリーンパークとし、主たる部分を地域防災拠点・広域避難地として都市公園事業（註6）により整備することは、防災性の高い安全な空間の形成に繋がる。その他の部分については地下を商業的に利用する立体公園制度（註7）を活用する。

【手法2】所有資産の流動化を活用し、土地購入、公園整備費に充てる

大阪市において処分・活用を検討している大阪市所有の未利用地の数は約852件（註8）ある。これらを、大阪を将来魅力ある都市とするため、グリーンパーク整備に活用する。低炭素社会構築に向けた都市環境資源への重要な投資である。

【手法3】グリーンパークの全体および区画などへのネーミング・ライセンスを売却する

大阪市は、グリーンパーク（地域防災拠点・広域避難地、立体公園）の全体および区画などへのネーミング・ライセンスを売却する。

【手法4】グリーンパーク実現のため、関西の多くの個人や企業から寄付を募る

関西の多くの個人や企業に、大阪駅前に「緑と水」のグリーンパークをつくる意義を理解して頂き、寄付を募る。

これまで、関西では大阪城や通天閣のように民の力による魅力あるまちづくりが数多く行われてきた。最近でも、中之島公会堂・赤レンガ基金、桜の会・平成の通り抜け、繁昌亭などへの寄付が関西の個人や企業からの理解により寄せられた。

寄付はわずかであっても、関西の個人や企業が自らの手で「緑と水」にお金を出す心意気が大切である。

【手法5】グリーンパーク実現に目的を限定した地方債を発行する

第2期開発区域をグリーンパークに整備し、景観が向上することによって生まれる経済効果を正確に予測するのは難しい。しかし、NYのセントラルパークやソウルの清溪川（チョンゲチョン）のように、都心の「緑と水」が周辺の価値を向上させる事例はある。グリーンパークの整備による景観向上は、緑地がほとんど無い梅田周辺において、おそらく大きな経済効果を生み出す。

これは大阪市にとって、グリーンパーク周辺地域の固定資産税の増収に繋がる。そのことから大阪市は、第1期開発に伴う固定資産税とグリーンパーク周辺の固定資産税増収分を支払い原資とする、グリーンパーク実現に目的を限定した『『緑と水』のグリーンパーク地方債』を発行する。支払い原資を明確にするという点で、現在発行されているミニ公募債に工夫を加えた金融手法である。

官民が連携し、地域のまちづくりを地域の資産を活用し行うという、米国のT I F (註9)に見られるような自主・自助努力を促す金融手法の開拓は、地域主権時代を迎えるにあたり大変重要である。今後、地方自治体が低炭素社会を目指したまちづくりを行う中で有効な資金調達手法になりえる。

【手法6】大阪市が市内に持つ施設における ESCO (Energy Service Company) 事業 収益を、グリーンパークの管理・運営費に充てる

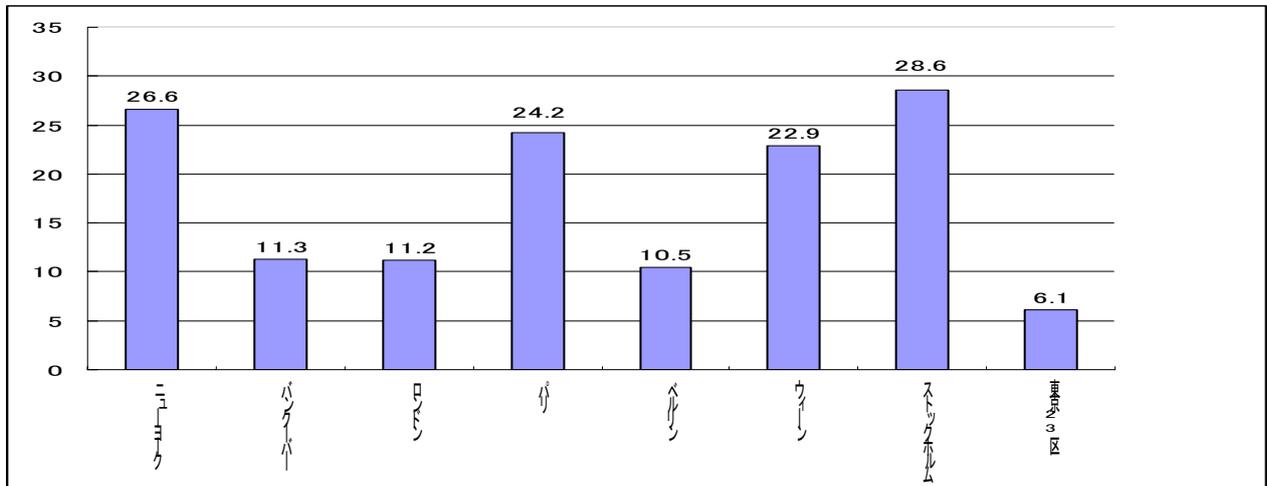
グリーンパークを、「環境」との共生への姿勢を示す大阪市の取り組みのシンボルとするため、大阪市が市内に持つ施設において省エネルギーなどを推進する ESCO 事業 (註10) 収益をグリーンパークの管理・運営費に充てる。

以上

註釈・参考データ

(註1) 海外の主要都市における公園現況

公園面積率 (%)



※ 東京23区は、国民公園等都市公園以外の緑とオープンスペースを含んでいる（東京都公園調査 H18年4月1日より）。なお、都市計画区域面積に対する都市公園の面積の割合では、東京23区は4.09%、大阪市は4.13%（平成18年度末。国土交通省）。

※ 公園面積率は、都市的區域面積に対する公園緑地の面積の割合

（出典：国土交通省都市・地域整備局公園緑地課「平成20年度 都市公園・緑地保全等事業 予算概要」、平成20年1月）

(註2) 都道府県別一人当たり都市公園等面積現況

H19.3.31現在							
都道府県名	一人当たり公園面積 (㎡/人)	都道府県名	一人当たり公園面積 (㎡/人)	都道府県名	一人当たり公園面積 (㎡/人)	政令指定都市名	一人当たり公園面積 (㎡/人)
北海道	33.3	長野県	11.3	高知県	9.4	札幌市	10.9
青森県	14.9	岐阜県	9.2	福岡県	8.1	仙台市	12.3
岩手県	12.2	静岡県	8.7	佐賀県	10.4	さいたま市	5.0
宮城県	18.2	愛知県	7.1	長崎県	11.8	千葉市	8.9
秋田県	18.0	三重県	8.6	熊本県	9.3	東京特別区	2.9
山形県	16.9	滋賀県	8.1	大分県	11.2	横浜市	4.6
福島県	11.5	京都府	10.4	宮崎県	19.7	川崎市	3.7
茨城県	8.3	大阪府	5.6	鹿児島県	12.5	新潟市	8.5
栃木県	12.9	兵庫県	9.2	沖縄県	9.6	静岡市	5.6
群馬県	12.7	奈良県	11.5			浜松市	7.9
埼玉県	6.6	和歌山県	7.1			名古屋市	6.8
千葉県	5.6	鳥取県	13.1			京都市	4.1
東京都	6.5	島根県	17.8			大阪市	3.5
神奈川県	5.2	岡山県	14.0			堺市	8.1
新潟県	12.6	広島県	12.1			神戸市	16.5
富山県	14.1	山口県	11.7			広島市	8.3
石川県	12.3	徳島県	8.4			北九州市	11.3
福井県	14.8	香川県	13.9			福岡市	8.7
山梨県	9.3	愛媛県	11.0	都道府県計※	10.4	政令市計	6.3
				※政令市除く		全国計	9.3

（出典：国土交通省 HP 内「統計情報」より引用 <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/04/040914/01.pdf>）

(註3) 大阪は日本で最も暑い大都市

- ・ ヒートアイランドの研究に携わる、神戸大学大学院の森山正和教授が00年から5年間の気象台データをもとに作成した主要都市の暑苦しさ指標によると、那覇は熱帯夜が多いが、昼間は比較的過ごしやすい。名古屋や京都は昼間は暑い、夜は新潟と変わらない。大阪は昼も夜も逃げ場の無い暑さが続いていることがわかり、暑苦しさは大阪が1位となる。
- ・ 大阪府の02年の調査では、府内の市街化区域で樹木で覆われた場所の割合を示す「緑被率」は9.9%しかない。
- ・ ヒートアイランド対策は、「緑を増やす、風を通す、排熱を減らす」の3つ。

(出典：2008年6月29日 朝日新聞「環境ルネサンス」記事)

(註4) 「水都・大阪」の回復

私たちの大阪は、東に遡る川筋によって、大和と、そして京の都と結ばれていた。西に伸びる海路は、瀬戸内を経由して全国の湊と、さらにはアジアとの交流を約束した。難波津の時代、「天下の台所」と呼ばれた江戸時代、そして「東洋のマンチェスター」と称した近代に至るまで、縦横に開削された堀川から、どれほどの恩恵を私たちが受けたのか、はかりしれない。水面には無数の船が浮かび、浜には蔵が立ちならぶ。道頓堀の芝居小屋や中之島の納涼など、川辺はしばしば賑わいの場ともなった。みずからも建設の一端を担った「八百八橋」の景観を、町人の誰もが誇りとした。

川の存在は人々の活動を豊かにし、新しい都市景観を創出し、産業・文化を創造する。川と人との強い絆を取り戻すことから、大阪の都市再生は始まる。

(出典：水都大阪2009 HP内「実施計画概要・開催趣旨」より抜粋

<http://www.suito-osaka2009.jp/about/action-plan/index.html>)

(註5) 第2期開発区域(17ha)の土地関連費用

第2期開発区域(17ha)の「緑と水」のグリーンパーク(大規模緑地空間)化において、第2期開発区域の土地関連費用については、現状の路線価を基に試算される土地代として約650億円がある。その他、貨物施設の吹田市・摂津市、大阪市百済への移転費用、東海道線支線地下化・新駅設置費用、地域防災拠点・広域避難地と立体公園としての都市公園の整備・建設・維持管理費などが発生することが見込まれる。これらの費用については、今後負担主体の議論が行われる。

(註6) 都市公園事業

地方公共団体などが行う都市公園整備を推進する事業。都市環境の改善を目的とした都市公園の整備だけでなく、都市における防災性の向上を目的とした防災公園の整備なども含まれる。国の補助は、用地費用について1/3、施設費用については1/2である。

(註7) 立体公園制度

地表面より上は公園としての機能を持たせ、地下は商業施設などとして利用する制度。都心部の限られた空間の有効利用を図れることが利点。国の補助は、地下利用との分担を前提とした上で算出された用地費の一部が対象となる。

(註8) 大阪市の所有資産の流動化

<未利用地(852件・255万㎡)の分類結果>

○処分検討地 309件・1,213,435㎡

(内訳) 早期処分検討地(平成20年度まで) 123件・371,698㎡

中期処分検討地(平成22年度まで) 149件・526,429㎡

長期処分検討地(平成28年度まで) 37件・315,308㎡

○継続保有地 222件・258,955㎡

○事業予定地 321件・1,083,836㎡

<未利用地の分類について — 基本的な考え方>

- ・未利用地は市民の貴重な財産であり、事業化や処分促進など有効活用を図り、その解消に努める。
- ・大阪市の非常に厳しい財政状況を考慮すれば、「負の遺産」の処理を含め、今後見込まれる収支不足額の一部を不用地売却代で補填する必要がある。
- ・保有の必要性とのバランスを考慮しながら、今後10年間で少なくとも1,000億円を下らないよう可能な限り売却に努める。
- ・売却期間の設定は、不動産市況に与える影響や境界確定等の期間を勘案し、平成20年度までの「早期処分」、平成22年度までの「中期処分」、平成28年度までの「長期処分」に区分して行う。

(出典：大阪州市政改革室 HP 内 市政改革推進会議・委員会の開催経過における第11回大阪州市政改革推進会議での議事付録・配布資料「大阪市の財政『財務リストラクチャリングの取組』」5P、大阪市土地流動化委員会「土地流動化に関する意見<概要版>」、平成19年6月より抜粋

http://www.city.osaka.jp/shiseikaikakushitsu/kaikaku/kaikaku_s/kaigi/pdf/20070706/20070706_03.pdf

(註9) T I F

米国の地方政府により広く活用されている資金調達手法。米国の地方政府が、ある一定地区における再開発プロジェクトを実施するにあたり、事業資金の一部(主に基盤整備や公民連携プロジェクト資金)を、再開発効果に伴うプロパティ・タックス(財産税、我が国の固定資産税に相当)の増収分により調達するもの。現在、日本でも導入が検討されている。

(註10) E S C O 事業

ビルや工場の省エネルギーに関する包括的なサービス(技術、設備、人材、資金など)を提供し、それまでの環境を損なうことなく省エネルギーを実現し、さらにはその省エネルギー効果を保証する事業。ESCO事業に要する費用は、顧客(大阪市)が省エネルギーによって節減できたエネルギーコストの一部から受取る。