

大阪の都市計画と再開発

42期生

I テーマ設定の理由

私は昨年のクラブ活動で「阿倍野再開発」について調べた。1年生だったので「阿倍野再開発地区の施設」を担当した。しかし再開発の意義や問題点については十分に理解できなかった。そこで今回の自由研究では都市計画と再開発の関連にまで範囲を広げて大阪駅前と阿倍野再開発の現状と問題点について調べた。

II 研究方法

- (1) 参考文献や新聞記事を調べる。
- (2) 市役所・府庁の都市計画課に行き調べる。
- (3) 再開発地区の現状を調査する。

III 研究内容

(1) 都市計画とは

都市は多くの人々が、住み・働き・憩うところである。したがって都市は安全で、快適で、機能的でなければならない。都市計画はこのような都市の発展を計画的にすすめる秩序ある街をつくるために、①土地利用規制 ②道路・公園・下水道等の整備 ③土地地区画整理事業、市街地再開発事業などを総合的に実施する仕事である。

(2) 都市計画の基本理念

都市は次の基本理念に基づき、土地利用、都市施設の整備、市街地開発事業に関する計画が定められる。

- ①健康で文化的な都市生活を確保すること
- ②機能的な都市活動を確保すること
- ③そのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用を図ること

(3) 都市計画上の制限

都市計画上の制限には、①都市計画法による規制 ②建築基準法による規制がある。

①都市計画法による規制（合理的な土地利用を目的とする規制）

a 市街化区域（既に市街化された区域と10年以内に市街化すべき区域）と市街化調整区域（市街化を抑制すべき区域）の指定

b 用途地域（都市計画の基本となるもので地域ごとに土地の利用法を規制）
第一種住居専用地域・第二種住居専用地域・住居地域・近隣商業地域・商業地域・準工業地域・工業地域・工業専用地域

②建築基準法による規制

a 用途地域に応じた建物の用途制限・建物の規模を制限する容積率

日照や通風を確保する斜線制限や建ぺい率の制限

b 市街地の建築物の防火、防災のため建物の構造などの制限

(4) 大阪の都市計画

大阪の都市計画は、マスタープラン「大阪市総合計画」に沿って運営されている。これは1990年を目標とするまちづくりの基本構想を示したもので、

- ・快適な生活のできるまち
- ・広域的な役割をはたすまち
- ・新しい文化をつくるまち

つまり“住・職・遊のバランスのとれたまち”をめざしている。

一方、大阪の都市人口を大別すると、①市内に常住する人口 ②市内に流入する人口 ③昼間人口になる。しかし市内に常住する人口は1965年をピークにして、年々減少する傾向にある。その原因は高い地価・交通騒音等の環境の悪化・核家族化の進展、業務施設の集中による住宅地の侵食などがあり、特に都心部の旧北区・旧東区・旧南区の3区ではその傾向が著しい。その結果昼間市内に流入した人が夜になって帰ってしまうと、都心部の夜間の人口は少なくなり、治安の面でも問題が出てくる。そこで大阪は昼間市内で働く人の数を増やすとともに、市内に住んでいる人を増やそうとしている。その手段として、住宅関連ビルの容積率の緩和や住宅関連資金への低利率融資などとともに、主要ターミナル周辺ではより高度な土地利用をはかるための再開発事業に力を入れている。

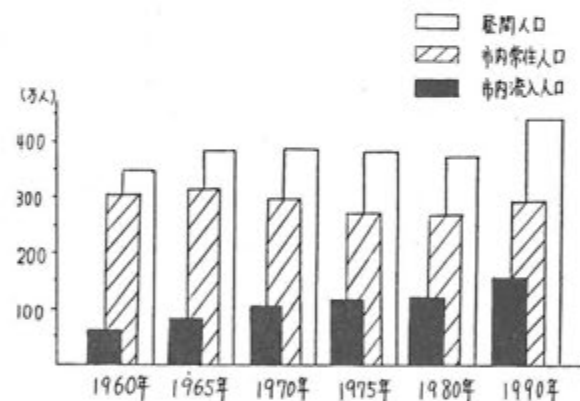
大阪市の主な再開発事業

〈市街地改造事業〉

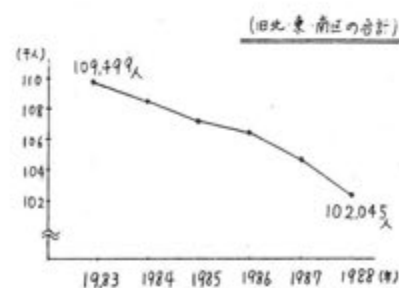
- ・大阪駅前
- ・谷町地区

〈市街地再開発事業〉

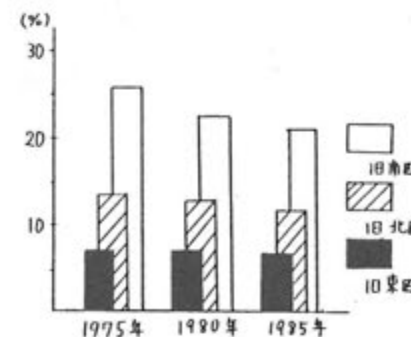
- ・上六地区
- ・阿倍野地区
- ・天神橋7丁目地区



▲図1 大阪市の人口動態と計画



▲図2 都心3区の人口変化



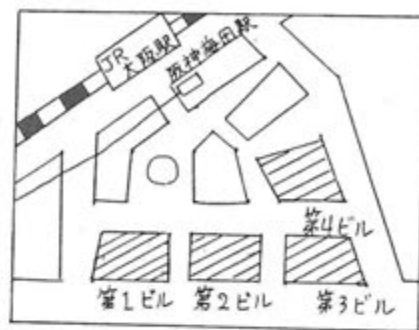
▲図3 都心部の昼間人口に対する夜間人口の比率

(5) 大阪市の再開発事業

①大阪駅前再開発

〈経過〉

基本構想発表	昭和33年
事業計画決定	昭和37年
第1ビル着工	昭和40年
第4ビル工事完了	昭和58年

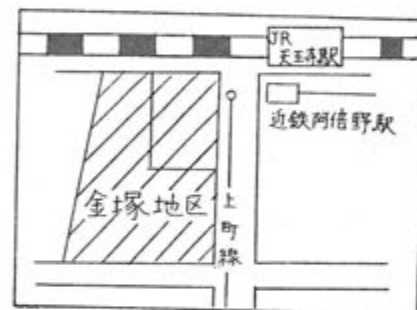


▲図4 大阪駅前地図

②阿倍野再開発

〈経過〉

基本構想発表	昭和44年
事業計画決定	昭和46年
着工	昭和55年
完成予定	平成6年

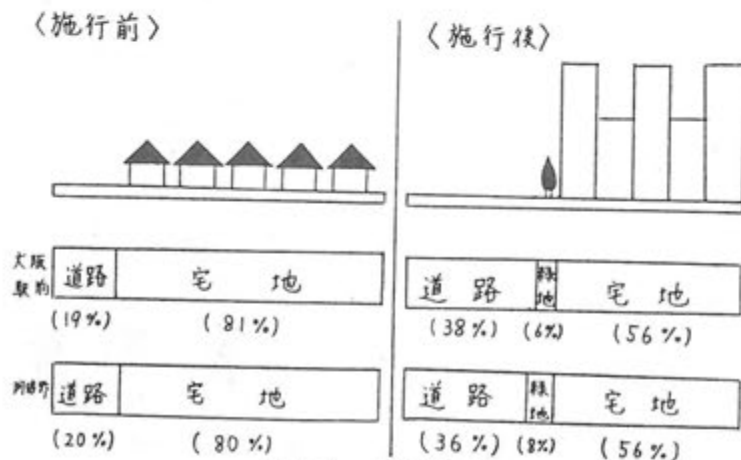


▲図5 阿倍野地図

③開発前と開発後の土地利用比較

再開発事業は無秩序にたてられた建物や古くなった建物をいったんとりこわして建物を高層化することによって床面積をふやし道路や公園を整備することである。これらにかかる費用は高層化した建物の一部を分譲又は賃貸することによって得られる収入によってまかなわれる。

	大阪駅前	阿倍野
道路	11,370㎡→22,960㎡	56,000㎡→100,800㎡
床面積	83,700㎡→425,236㎡	205,700㎡→830,000㎡



▲図6 土地利用比較

(6) 大阪駅前と阿倍野再開発の現状と問題点

昨年のクラブ活動で、阿倍野再開発に反対している住民が「駅前ビルの二の舞になるのはごめんだ。」と訴えをおこしているということを知った。そこで大阪駅前ビルの現状を現地調査した。

①大阪駅前ビルの現状調査

調査日 8月24日(休) 午後2時～3時

場所 第2ビル(B2～2F) 第4ビル(B2～2F)

	飲 食	衣 料	ク リ ニ ック	銀 行	サ ラ リ ー	不 動 産	娯 楽	シ ョ ー ム	そ の 他	小 計	空 店 舗
第2ビル	64	5	6	6	4	3	7	3	47	145	43
第4ビル	17	11	4	3	7	2	7	0	34	85	40
計	81	16	10	9	11	5	14	3	81	230	83

- ・第2ビルは店の規模が小さいので店舗数が多くごちゃごちゃしていた。
- ・空店舗率は第4ビルが32%で第2ビルの23%より高いが、実際に歩いて調査するとどちらも人通りが少なく閑散としていた。

②大阪駅前再開発の問題点

- ・入居商店の営業不振……店舗の構成は飲食関係(喫茶店・食堂など)が圧倒的に多くそのため過当競争の状態になっていると思われる。
- ・管理費が高い……高層ビルの建築費や用地取得にかかった多額の費用を分譲価格や家賃でまかなおうとする方式(独立採算制)のためビル内の店舗も営業がむずかしくなっている。
- ・片福連絡線のおくれ……ビル完成時には片福連絡線とつながる予定だったが、片福線の計画が大幅におくれた。そのためターミナルから距離がはなれているため駅前ビルには予想したほどの客がきていないようだ。

③阿倍野再開発の問題点

- ・施行期間の長期化
基本構想発表後から20年、法定手続の開始から12年たっているにもかかわらず、計画は順調にすすんでいるとはいえない。それは全面買収方式(施行者が強制的に土地・建物の権利を取得し既存建物を取りこわし再開発ビルを建築後、従前の権利に見合った分だけビルの一部を与える方法)のため地区の建物は取りこわされ空地になる。その結果地区内の人口は減少し顧客が減り商売も不振となって街がさびれて防犯上の問題も発生する。
- ・あべのベルタの不振 あべのベルタはオープン早々から予想に反し不振である。
(原因) ①核店舗の集客力が期待はずれだった
②天王寺ターミナルとの連絡が悪いため周辺の人口や人の流れに対して商業床が多すぎる
③店舗構成に工夫がなく、また売れ残り・閉店が2割ちかくもある

(7) 阿倍野再開発訴訟の経過

S 44 都市再開発法公布

基本構想新聞発表（6ブロック34ha）

45 阿倍野再開発対策協議会（3,000人）を結成—①

46 第1期設定区域をA工区（12.7ha）とする

48 第1期都市計画決定の設定区域内より反対陳情書提出—② 対策協議会活動停止

49 第1期設定区域をB、Cブロックの一部に変更—③（7.2ha）住民参加に対する助成制度創設

50 都市再開発法改正（第2種市街地再開発事業導入）—④
旭一西実行委員会発足（C1-1地区）—⑤
→最初の賛成派町会組織

51 都市計画案縦覧及び公告（B1地区・C1地区）

54 管理処分計画の認可の公告（C1-1地区）—⑥

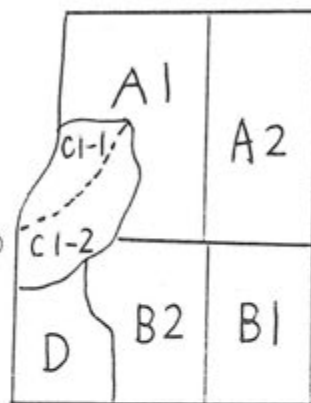
55 C1-1地区再開発住宅棟の着工

57 C1-1地区再開発住宅棟の工事完了

59 A1地区事業計画決定取消請求訴訟提訴—⑦

61 A1地区事業計画決定取消請求訴訟、却下判決—⑧ 控訴審はじまる
B1棟（あべのベルタ）住宅入居開始

63 控訴審判決 住民の異議を認め地裁に差し戻し—⑨



▲図8 ブロック概略

①対策協議会は大阪市に対し再開発の全面再検討を要望。

②A1地区住民約250名が反対陳情したが住民の間でも賛成派と反対派が次第にできた。

③大阪市は反対が多いA工区をあとまわしにして反対運動の少ないB・Cブロックの一部を第1期設定区域にした。

④第2種市街地再開発事業は前述の全面買収方式である。これに対して従来の都市再開発を第1種という（権利変換方式）。これは従前の建物の権利を新しくつくる建物の中の権利に移す方法で、権利関係が複雑な場合（地主・借地人・借家人）は権利関係を一括して処理するのが困難であるため、大規模な開発には不向きであった。

⑤大阪市は金塚地区全体の賛成を得るのは難しいため町会単位で説明を行うとともに助成制度をつくり反対の少ない地区の賛成派住民から再開発促進の陳情書提出をもって町会（住民）全体の同意をとりつけたとみなして都市計画決定をすすめた。

⑥残留希望者に対して再開発ビルの一部をわりあてる手続き

⑦阿倍野再開発計画の取消を求める裁判（原告側主張）

・再開発は地元の人の声を無視してすすめられているから違法である

・市の計画では繁栄するまちづくりはできない

・計画地区の隣接住民が生活圏までうばわれる

⑧事業計画は基本的枠組みを一般的・抽象的に定めたにすぎず特定の個人に影響を与える具体的なものではなく訴訟の対象となる行政処分にあたらぬと訴えを却下した。（申立の内容についてその当否を判断することなく、申立そのものを不適法と門前払いした）

⑨第2種事業計画が決定されると住民は地区に残るか退去するかを選択を迫られ近い将来土地等の取用が確実に具体的影響をうけるのは明らかであり、取消訴訟の対象となる行政処分に当たると主張する住民の意義を認めた。

(8) 共通する問題点

〈規模が大きいため計画から完成まで長期間かかっている〉

・初期に出来た部分は全体が完成するときには時代遅れになっている可能性がある。

・地区内の建物は一旦取りこわされ空地になる。そのため完成するまでは人口が減ることになり商売も不振となって町がさびれる。

・床面積の大幅な増加により過当競争がおこる → 比較的小資本の地元商店主が競争に負けて経営不振になる → 大手資本が生き残り、その結果従来から営業していた地元の商店主が追い出される心配がある。

IV まとめ

この2つの再開発以外にも現在大阪市では西梅田・桜宮・湊町地区のように旧国鉄の跡地を利用したもの等いろいろな都市再開発が計画されている。しかしこれらと違って大阪駅前・阿倍野にはもともとたくさんの方が住んでいた。だからこそいろいろと困難な問題があり、完成までに長時間かかることになるのだと思う。現在の私では再開発はどうすればうまくいくのかなどとてもわからないが、いろいろな問題のある2つの再開発も御堂筋のように最初は評価されなかったけれども何年後の時代にはよかったと評価されるかもしれないし、できればそうなるしてほしいと思う。

V 反省・感想

自由研究をスタートするとわからないことが多くあって思っていた以上に参考文献が必要となった。その上文献を理解するのに予想以上に時間がかかった。特に「阿倍野再開発訴訟の歩み」は難しかったがこの本によって阿倍野再開発の経過や何が裁判で争われているのかがわかりクラブ活動時に疑問に思っていた点がよくわかった。また市役所の都市計画課の人にもいろいろ質問したが、その都度ていねいに応対して下さったのが印象に残っている。

VI 参考文献

- ・苦悩する都市再開発（大久保昌一・角橋徹也）
- ・阿倍野再開発訴訟の歩み（阿倍野再開発訴訟弁護団）
- ・大阪市総合計画 1990（大阪市）
- ・Osaka Amenity Plan（大阪市）
- ・大阪市の都市計画 1989年版（大阪市）
- ・都市再開発スクラップジャーナル