

提言

大阪の都市再生・街づくりの計画的推進を

～住民が真に誇れる活力ある大阪を目指して～

平成17年5月

社団法人 関西経済同友会
調査企画部会

1. 問題意識・現状認識

- これからの都市再生は、経済効率の追求のみならず、住民の視点に立った街づくりによって、都市生活者のゆとりと真の豊かさを実現することが求められる。住民自らが誇りを持てる街にしていくことが、居住者と来街者の増加をもたらし、結果的に都市の総合的価値をも高めていくことになる。
- 都市の歴史的成り立ちが違えば、魅力的なヨーロッパの各都市は、行政が都市再生・街づくりの明確なビジョンを持ち、経済原理、市場原理のみに任せることなく、住民を主体にした、住民が誇りを持つことのできる街づくりを行なってきた。
- 然しながら大阪市に限らず、我が国の都市政策は、街づくりにおいて地域住民の参画がなかったということもあり、経済の活性化にウエイトがかかり、本来都市の主役であるべき住民の生活を忘れてきたのが実状である。
- 2000年5月に都市計画法が改正され、全ての都市計画区域で「都市計画マスタープラン」を策定することが義務付けられ、大阪府でも2004年4月に「都市計画区域マスタープラン」を策定し、その中で大阪市全行政区域を都市計画区域に指定し、街づくりについて方針を示した。しかしながら府の計画を受けての大阪市としての「都市計画マスタープラン」はまだ策定されていない。
- 「都市計画マスタープラン」が無いまま、いわゆる敷地主義、物件主義による都市開発がなされると、持続性のある良い都市資産は形成できない。また、市場原理のみに任せては住むに耐えない住環境をもたらすことにもなり、行政による計画的かつ明確な都市政策が必要である。
- また、その長期的視点に立った都市計画を具体的に実行・推進していく体制が必要であるが、その推進体制が十分とはいえない状況にある。神戸市は、震災の被害から見事に立ち直ったが、街の再生において行政と共に地元企業、建物オーナー、住民からなる街づくり組織が大きな役割を果たした。こういった実態を見ても、これからの街づくりは行政と民間（企業・住民）が連携・協働して進めていかないとより良い成果は得られない。
- 大阪市においても、社会資本・建築物の劣化、都市景観や住環境の悪化、安全性、土地利用の空洞化など様々な問題を抱えているなかで、都市再生をはかるには、行政が明確なビジョンとそれをブレイクダウンした実行計画を持ち、具体的に推進するための体制づくりを行うなかで、継続的かつ地道に取り組んでいくことが必要である。

2. 提言

- ・ 関西経済同友会では、これまでも大阪の都市再生について様々な視点から数多くの提言を行ってきた。それらの提言の中から梅田北ヤード開発をはじめ、実際に動き出したプロジェクトも多く、部分的には街づくりへの取組みが進みつつある。
- ・ しかし、大阪市全域の都市計画マスタープランが示されないまま、個々のプロジェクト毎に開発を委ねているケースが多い。こういった状況が続くと、都市としての均衡を欠く結果となるばかりか、都市景観上からも大きな問題を抱えることになる。従って、上記のような認識に基づき、「大阪の都市再生・街づくりの計画的推進」について以下の5つの提言を行いたい。

提言1：「都市計画マスタープラン」の早期策定・提示と、「大阪市都市再生本部の機能強化」

- 大阪市は50年、100年先を見据え、地域・地区・街区にまで踏み込んだ「都市計画マスタープラン」を早急に策定し、住民に提示すべきである。
- また「都市計画マスタープラン」を住民とともに実現、推進していく組織として大阪市都市再生本部を位置付け、その機能強化をはかるべきである。

- ・ 大阪市では1990年10月に「大阪市総合計画21」が、そして2003年5月に「大阪市都市再生プログラム」が策定されている。また2005年3月には新しい総合計画として「大阪市基本構想“目指すべき将来像”」が策定された。そこに示されている考え方には賛同するものの、これらはいずれもビジョン、基本方針の域を出ていない。ビジョンばかりで具体的な街づくりを示すマスタープラン無くしては、均衡ある都市再生は望むべくも無い。
- ・ 従って大阪市は、行政の責任において早期に都市計画法に基づく大阪市全域の「都市計画マスタープラン」を策定し、住民との共有化をはかるとともに、マスタープランに沿った街づくりを推進していく必要がある。実際に都市再生・街づくりを進めていくには民間企業や住民との連携が必要であるが、推進のイニシアティブをとるのは行政の役割であり責任である。
- ・ その大阪市には市長を本部長とし、関係各部局が参加した「大阪市都市再生本部」があるが、実質的には計画調整局、経済局など従来の縦割り組織が街

づくりの実権を握っており、都市再生本部が十分機能しているとは言い難い面がある。

- ・ 大阪市は街づくりを最重点政策に位置付け、重点的に予算配分を行なうとともに、この都市再生本部の機能と役割を見直し、都市計画推進組織として位置付け、権限、陣容を強化していくべきである。またその際、外部から複数の専門家を入れるべきと考える。新しい都市再生本部の機能・役割は、各地域住民・街づくり組織との窓口となり、実際に都市計画マスタープランを推進していくことであり、そのためには関係各部局が持つ街づくり関連予算を都市再生本部に集約し、推進に当って権限と責任を持たせるということも検討していくべきである。
- ・ 大阪市は、過去、御堂筋の建設あるいは地下鉄網の整備など、都市インフラの整備において先見的パイオニアとして評価された実績がある。今後の街づくりにおいても迅速かつ強力な取り組みを強く要望する。

提言 2：「街づくり推進協議会(仮称)」の設置による推進

街づくりは、公共インフラ等行政が責任を持って整備するもの以外は、基本的に民間(企業・住民)が担っていくことが必要である。街づくりを具体的に推進していく組織体制として、地域・地区あるいは街区毎に行政、地元企業・住民が参画した「街づくり推進協議会(仮称)」を設置し、地元の意思が反映された街づくりを推進していくべきである

- ・ 均衡のとれた街づくりが進まない理由の一つに、責任体制が不明確なこととともに、推進するための具体的体制が伴っていないことがある。現在各所において様々な街づくり組織があるが、行政との繋がりが弱く、また資金等の問題もあり、街づくり活動も限定的なものに留まっている。
- ・ 神戸市の旧居留地開発が進んだのは、行政、地元企業、不動産オーナー、そして地域住民が参加した「旧居留地連絡協議会」という推進組織の存在がある。この協議会では、行政と緊密な連携をとりながらも、自ら景観自主規制をつくり遵守させるなど、街づくりの推進組織としてなくてはならない存在となっている。

- ・ 大阪市も、マスタープランで示された地域・地区・街区ごとに、行政、地元企業・住民、更に専門家等を加えた推進組織「街づくり推進協議会（仮称）」をつくり、官民協働での街づくりを推進していくことで、具体的な実行、成果につなげていくことが必要である。そして大阪市は、専門家を加え機能・陣容を強化した新しい「都市再生本部」の担当者を各協議会の専任に就けることで、協議会活動の実効をあげていくことが望まれる。
- ・ また、整合ある街づくり推進という意味から、TMO（タウン・マネジメント機構）の設置・充実にも取り組んでいく必要がある。
- ・ なお、企業もまた自らの投資も含め積極的に街づくりへ参画し、企業市民としての責任を果たしていくべきである。

提言 3：街づくりに関する規制の緩和と強化

大阪市は、「都市計画マスタープラン」策定や、具体的な街づくりの中で発生してくる既存規制の緩和・撤廃、あるいは新規規制の制定等に柔軟に対応し、均衡の取れた秩序ある街づくり、環境の維持・改善の促進をはかるべきである

- ・ 2000年5月の都市計画法改正、2002年7月の建築基準法の一部改正により、都道府県に対し、都市計画マスタープランの策定が義務付けられる一方で、線引きや一部建築基準などは自治体の裁量で規定することができるようになるなど、従来と比較して自治体の裁量権は増えてはいるが、真に活力ある街づくりを行うには、まだ様々な規制が多い。
- ・ 従って、魅力ある街づくりを阻害する規制の緩和、あるいは撤廃に向けて自治体（大阪府・大阪市）が主導権を発揮するとともに、現行の法律・規制に縛られない自由な発想で活力ある街づくりを行なうことのできる「街づくり特区」の申請も検討していくべきであろう。
- ・ また、一方で秩序ある街づくりにおいては、「規制強化」も必要である。都心部においては、基本的に業務地域（ビジネス、商業）、住居地域を分けて整備していくべきだと考えるが、現行では都市計画法における用途地域や、建築基準法等に違反していない限り、基本的に開発や出店を規制できない。

- ・ そのため、都心部に似つかわしくない小規模な住宅が乱開発されたり、大阪の顔とも言える伝統ある商業地域が、蝕まれ、破壊されている状況にある。こういった状況を放置しては、住民や来街者の離反を招き、大阪の活力を失うことになる。
- ・ 従って、都市計画法に基づく規制、また建築条例等、自治体の裁量で制定できる「条例」等によって、街の乱開発や秩序を乱すような出店、あるいは景観を規制し、安全で均衡のとれた街づくりを行なうと共に、既に環境や景観が破壊されている街の改善に取り組むべきである。
- ・ なお、都心部で良好な住環境づくりが進まない要因の一つに土地・住宅に関する住民の強い権利の主張がある。時間を要する問題ではあるが、良質な住宅環境整備のためには、ある程度「私権の制限」ということに踏み込んでいくことも必要である。

提言 4：多様な資金調達制度の充実

官民協働、市民参加の街づくりを促進するため、民間企業や市民が参加し易く、多様な資金調達が可能となる制度の充実をはかるべきである

- ・ これからの街づくりは言うまでも無く、民間企業、住民の参加が欠かせない。むしろ企業も住民も街の一員として、自らの街づくりに対して積極的に参画し、権利を主張するばかりでなく義務を果たしていくべきであろう。一方で行政は予算が無いということで地域の開発や、街づくりを停滞させるようなことがあってはならない。
- ・ 街づくりには金額の大小はあってもある程度まとまった資金が必要となるが、大阪市は街づくりを重点的政策に位置付け、予算配分を行なうことがまず必要であるが、企業も住民もまた資金提供者としての役割を果たしていくことが望まれる。
- ・ これまでも企業は民間事業者の立場で街づくりに参画し、様々な形で投資をしてきているが、住民自らが主体的に資金を出すということは、殆ど無かった。それは住民の意識の問題もあるが、制度や手法が十分に確立されていなかったことにも原因がある。住民が自ら資金を出し、街づくりに携わってい

くことで、他人任せ、無関心を払拭し、真により良い街づくりに繋がっていくものとする。

- ・ 従って、参加型の資金調達を促す以下のような制度の充実・強化をはかっていくことが必要と考える。

- ① 市による「街づくり市民債」の発行・活用
- ② 既に制度としてあるが「不動産の小口証券化」の普及・強化
- ③ 街づくりに投資した場合、投資金額の一定割合を減税する「街づくり投資減税」の創設
- ④ 日本版B I D s (Business Improvement Districts)の導入

提言5：国と地方との「大都市再生・街づくり会議(仮称)」の設置

都市再生や街づくりについて、提言・協議・話し合いをする場として、大都市自治体と経済団体、および国の関係機関（国土交通省・都市再生本部など）とによる会議「大都市再生・街づくり会議(仮称)」を設置すべきである。

- ・ 国からは「大阪からは都市再生についてあまり意見が上がってこない」ということが言われているように、大阪は都市再生を司る国の機関との繋がりが弱いということがある。
- ・ 都市再生・街づくりは、自治体を中心となって推進していくことが基本であるが、法制度や基幹インフラ整備など、国が関わる事柄も多い。大阪市を日本、そして世界に誇れる都市にしていくためには、国とのパイプづくりをし、国の力を利用することもまた必要である。このことは、大阪固有の問題ではなく、東京、名古屋、福岡など大都市が共通に抱える問題でもある。
- ・ 従って、大都市自治体と経済団体、および国の関係機関（国土交通省・都市再生本部など）とで構成する「大都市再生・街づくり会議(仮称)」を設置し、大都市再生について定期的に協議・意見交換するとともに、連携強化を図る体制をつくるべきである。

平成16年度 調査企画部会 名簿

2005年3月25日現在

(敬称略)

部会長	奥田 務	大丸	会長兼CEO
部会長	松下 正幸	松下電器産業	副会長
幹事	萩尾 千里	関西経済同友会	常任幹事事務局長
委員	青戸 邦嗣	大林組	本店開発プロジェクト外部部長
"	秋野 啓一	日立製作所	関西支社企画部長
"	穂宗 一郎	住友生命保険	総務部秘書役
"	出野 精二	ダイキン工業	執行役員
"	井村 正明	関西電力	支配人秘書役
"	江連 久雄	三井住友銀行	総務部部长
"	佐々木 洋三	サントリー	(関西広域連携協議会・企画第三部担当部長)
"	塚田 博人	大丸	執行役員
"	中田 幸太郎	住友商事	関西ブロック総括部長
"	百田 和之	西日本旅客鉄道	総合企画本部部長
"	福本 康蔵	UFJ銀行	企画部部長
"	藤田 正樹	大阪ガス	経営調査室長
"	前田 俊哉	日本生命保険	本店広報室長
"	宮本 秀一	松下電器産業	秘書グループ企画渉外部長
"	村田 省三	アートコーポレーション	専務
"	有村 英樹	西日本電信電話	総務部企画担当課長
"	一木 計男	日本アイ・ビー・エム	関西地区プロジェクト担当部長
"	奥山 裕之	国際協力銀行	大阪支店総務課長
"	木村 靖夫	京阪電気鉄道	事業統括室統括担当部長
"	倉橋 孝壽	近畿日本鉄道	経営企画部長
"	小町 千治	三井物産	関西支社業務部長
"	榊原 道治	住友金属工業	総務部担当部長
"	島本 昌幸	りそな銀行	大阪営業サポート部アドバイザー
"	末松 隆一	サラヤ	総務部ナレッジマネジメント推進室専任課長
"	鈴木 恵一	日本政策投資銀行	関西支店企画調査課長
"	須永 邦彦	竹中工務店	秘書部長
"	住本 浩美	都市生活研究所	主任
"	伊達 秀樹	電通	営業統括局プロジェクト開発室長
"	福田 康司	伊藤忠商事	関西業務室長
"	宮本 市三	学校法人 清風明育社	理事長室室長
"	宮本 勝	ソニー	関西代表室室長
"	森口 勉	清水建設	関西事業本部企画部長
"	山中 真二	グルメ杵屋	財務部課長
代表幹事スタッフ	飯田 洋	大丸	経営計画本部経営企画部参事
"	榎本 朋彦	大丸	百貨店事業本部営業企画部長
"	種植 広幸	大丸	経営計画本部経営企画部担当部長
"	神原 勝彦	松下電器産業	秘書グループ企画渉外担当参事
事務局	松尾 康弘	関西経済同友会	企画調査部副部長
"	金子 秀一	関西経済同友会	会務執行部兼企画調査部課長
"	谷 要恵	関西経済同友会	企画調査部
"	小谷 美貴	関西経済同友会	企画調査部

提言
大阪の都市再生・街づくりの計画的推進を
～住民が真に誇れる活力ある大阪を目指して～

平成 17 年 5 月発行

発行者 社団法人関西経済同友会
常任幹事 萩 尾 千 里
事務局長

〒530-6691 大阪市北区中之島 6 丁目 2 番 27 号
中之島センタービル 28 階
電話 (06)6441-1031

印刷所 寺尾印刷株式会社
大阪市旭区清水 1 丁目 14 番 21 号

ホームページ : <http://www.kansaidoyukai.or.jp>

