

はじめに

大阪駅の北側では「北ヤード」1期地区（7ヘクタール）の建設工事が2013年完成を目指して順調に進んでいます。ここは「残された最後の一等地」といわれてきました。2期開発予定の17ヘクタールは「最後の、最後の一等地」です。

大阪の玄関をどうすればいいのでしょうか・・・。

20世紀には都市のシンボルは、高層ビルや高架の高速道路でした。しかし、過度の効率追求への反省から人間性の回復へ、時代は変わってきました。環境問題とエネルギーの制約も加わり、21世紀の都市のキーワードは自然と共生する「質の高い生活」です。韓国のソウル市、アメリカのボストン市では都心の高架道路を撤去し、ソウルは漢江にそそぐ清流に、ボストンは市街とウォーターフロントをつなぐ公園にしました。

大阪でも駅前のこの地に自然を回復して、季節を感じられる都市空間をつくるべきです。21世紀の都市間競争の中でも、ひとびとにやすらぎと生きるよろこびをもたらす空間こそが、世界都市大阪の魅力を高め、ひいては経済活動を盛んにすると信じています。

北ヤード1期はナレッジキャピタルを中核にする「知の拠点」になります。2期を市民が憩う「心の拠点」となるグリーンパークにすれば、1期・2期あわせて、次の時代にふさわしい大阪の玄関になります。さらに北ヤードのグリーンパークのネットワークを少しずつでも市域に広げていけば、大阪はみどりと水の都に生まれかわるでしょう。

この未来都市戦略に欠かせないのはなんとといっても地元大阪市長のリーダーシップです。

関西経済同友会は2001年の提言以来、切り売りを回避し、みどりと水のまちづくりをと一貫して提言してきました（注1）。

市長にはグリーンパークの意義を受けとめ、「100年の大計」に向かって、魅力ある大阪の創造にリーダーシップを発揮するよう求めます。

1. どんなグリーンパークに

- 関西経済同友会が考えるグリーンパークのイメージ -

○イメージを考えるにあたって

大阪駅を中心とする「大梅田」のまちは、地下街やアーケード、高層建築の内部に多くの人を集める方向で発展してきました。その一方で、太陽や雨、空や風などの欠くべからざる自然から縁遠いまちになっていると私たち梅田北ヤード委員会は憂えています。

2期地区には短期的な採算重視の商業的開発だけでなく、人々にやすらぎと生きる喜びをもたらすみどりと水の文化的な都市空間＝グリーンパークこそがふさわしいと私たちは考えます。また、地区は1期と2期に分けて開発されていますが、完成すればまとまった新しいまちとなります。したがって、それぞれがたがいの魅力を高めていくデザインにすべきと考えます。

そこで、グリーンパークのイメージを共有するために、未来を担う若い都市景観デザイナーの皆さんに依頼して、2期地区にふさわしいグリーンパークのイメージをモデル図として描いてもらいました。大学やコンサルタントから5グループの協力を得ました（注2）。

○オープンスペースの広さ

当委員会は、グリーンパークのオープンスペースを考えるにあたっては最低限次の要素が求められると考えました。

- ・周囲を高層ビルに囲まれているので、ひろがりを実感させる空間にするには、かなりまとまったスペースを必要とする。また、このひろがり感を阻害しないよう地区内の建物はできるだけ低層とする必要がある。
- ・災害時に相当数の帰宅困難者の避難先にするにも一定の広さを確保しなければならない（注3）。
- ・1期につづいて2期には「環境」をテーマにするナレッジキャピタルが提唱されておりこの施設用地は確保しなければならない。これは民間が主体となって開発運営する。

委員会で、どの程度のオープンスペースを確保すべきかを討議し、上記の諸要素を勘案し、意見集約した結果、当該地の少なくとも3分の2はオープンスペースにすべきだとの結論になりました。

2期計画地区17ヘクタールのうち、道路や駅前広場を除く敷地面積は10.5ヘクタールとみこまれることから、オープンスペースは概ね7ヘクタールとなります。

○空間デザインの前提

私たちがイメージする2期地区は、林立する高層建築群のなかにあってもひろがりを感じられるオープンスペースとそのひろがり感を阻害しない低層の建物とで構成されるヒューマンスケールな都市空間です。そこはみどりと水にあふれ自然を身近に感じられるとともに都会の表情ももつ空間です。

そこはどんな空間で、そこにはどのようなみどりと水がふさわしいかについて、具体的な絵を描いてもらうにあたって、つぎのような考えを示しました。

- ①オープンスペースは概ね7ヘクタールとする。
- ②地区全体の建築延床面積は概ね21ヘクタールまでとする（注4）。
- ③2期地区全体として一体感の「みどりの空間」となるようにデザインする。
- ④大阪駅よりできるだけまとまったオープンスペースを確保する。
- ⑤災害時には避難地になる。
- ⑥建物は「環境をテーマとする産官学の交流施設であるナレッジキャピタル」「集客・観光の核となる賑わい施設」等を想定し、みどりと水との調和に配慮するとともに、できるだけ低層で計画する。
- ⑦オープンスペースは、地盤面から直接歩いていける連続した外部空間で、なだらかな起伏があってもよい。
- ⑧1期地区や西側地域ともつながり、広がりをもって陽の光や風が感じられる都心の中の自然を目指す。
- ⑨各種イベントやお祭りが企画できる都心のオープンスペースとしての賑わいや夜間の安全も確保する。

○多彩なイメージ

その結果、提案は多様な絵になりました。

先端技術を装置として組み込み、その体験と交流をはかる「メディアフォレスト」、駅前からみどりの段丘が波状に広がる「都市の庭」、水の都大阪らしく川の流れと舟遊びをイメージした「グリーンリバー」、段丘型の建物を抱き込んで、大自然を創り出す「オオサカ セントラルパーク」、新しい都市交通拠点と関西のコンシェルジュ機能を取り込む「新たなみどりの拠点」の5案です。表紙と末尾に添付します。

それらのオープンスペースには、樹木の生い茂る森と広がりのある芝生広場を両極として、その間に、木立、せせらぎや池、ビオトープ、散策路とジョギングコースなどが多彩なデザインで展開されています。ここでは生き物の観察やバードウォッチングや虫の声も楽しめるでしょう。

環境のナレッジキャピタル施設は、1期のナレッジキャピタルと連携しますが、建物の多くは環境をテーマとするまちにふさわしくみどりと水の中にとけ込んでいます。芝生広場や備蓄倉庫は防災拠点として、このほど発足した関西広域連合の防災事業への貢献が期待されます。

また、空間デザインにとどまらず、オープンスペースの整備と管理を「民有公共」ですすめる「新しい公共」の概念や科学技術と感性の融合をはかり新産業につなげるアイデアなど斬新な発想も付け加えられています。

提案されたモデル図は、共通して、7ヘクタールをこえるオープンスペースと21ヘクタールの低層の建物は見事に共存できること、また、開発にあたっては1期と同様に2期も統一したコンセプトで一体的に開発することの重要性を示しています。

私たちはこれらのモデル図を公開して、広く議論を呼び、イメージを豊かにして、グリーンパークへの目標を共有するきっかけにしたいと期待しています。

2 . 都心のオープンスペースの意義と 大阪市の大きな役割

(1) 都市の誇りとなるオープンスペース

欧米では市街地形成の初期段階で、中心部に大きな公園が計画、造成されています。セントラルパーク、ボストンコモン・パブリック、ベルリンのティアガルデンなどが代表例です。

イギリスなどでは、産業革命後都心に大きな公園がつくられ「都市の肺」として、大気汚染をやわらげる貴重な空間になりました。19世紀末には都市美運動の一環として公園は美しい景観を創出する核として都市の中で重視され、20世紀の都市計画の中に受け継がれていきました。それらの公園は都市化が進むとともに、多様な魅力を発揮し、都市そのものの価値を高めています。

21世紀になって完成したソウル市のチョングチョン（清溪川）、ボストン市のビッグデュークのローズガーデンは都心の高密な市街地の中にゆとりと潤いの空間として出現し、潤いあふれる憩いと交流の場として魅力を発揮しています。チョングチョン（清溪川）沿いには高級マンションやオフィスビルが、ローズガーデンの周囲には高級ホテルやオフィスがつぎつぎに建設され、周辺市街地は短期間に魅力的な更新をとげています。

いつの時代にも公園の存在は周辺地の価値を高め、観光集客にも大きく寄与してきました。グローバルな都市間競争の時代にあっては、良質な都市イメージをつくりだし、海外からの投資や優れた人材の流入を促進しています。まさに「世界都市の誇り」といえます。

(2) 大阪都心のオープンスペースについて

○みどりの乏しい大阪市

一方、日本の都市では江戸時代の城や大名屋敷地などの転用以外で都心に公園が整備されている例は少なく、また戦後の市街地再開発事業は土地代が高い場所でさらなる高度利用を目的としたため、駅前や都心にまとまった広さの公園は形成できませんでした。

とりわけ大阪では、商人のまちということから都心の土地は細分化されており、大阪城や大川河岸の中之島、占領軍の飛行場跡につくられた靄をのぞいて、まとまった規模の公園は作られていません。その結果、大阪市は政令指定都市のなかでも緑地の少ない代表例となっています。

○北ヤード2期地区のオープンスペースのもたらすもの

・ 都心に自然を回復

都市の人工空間に疲れている市民に憩いとやすらぎを与えるのは、風にそよぐ樹々のこずえであり、草や花々であり、せせらぎや池の水面のきらめきです。外気に触れ、陽の光と風を受け、ときには雨に濡れ、人間の生き生きとした感覚を取り戻します。都市の中の「中自然」ですが、駅前だけに景観としても強い印象を与えます。

また、大阪湾からの風の通り道や、ヒートアイランドの緩和効果も期待できます。

・ 交流の広場

大阪駅前にはバスやタクシー用の交通広場はありますが、車の入らない広場は1期に計画されている1ヘクタールの北口広場だけです。2期のまとまったオープンスペースは大空の下での憩いと交流の場になります。市民、通勤者、ターミナル利用者、観光客などさまざまな来訪者のふれあいの場となります。週末や夕暮れ時にはお祭りや文化イベントなどの企画も盛りだくさんで、賑わいを見せます。

・ 観光のシンボルスポット

いまシカゴの話題のスポットは100年かけて完成されたミレニウムパークです。彫刻や噴水の前は記念撮影する観光客であふれています。世界都市の観光案内書には、セントラルパークに代表されるように、そのまちの都心の公園が地図入りでおおきく取り上げられています。大阪駅前のグリーンパークは、国内はもとより海外からの観光客をひきつけ、関西一円の集客力を向上させます（注5）。

・ 災害時の避難地

梅田は1日に約250万人が利用するターミナルです。昼間人口に加え、買い物や商用の来訪客も多く、災害時には多数の人々が地下街やビルからあふれだしてきます。交通機関が影響を受ければ多数の帰宅困難者ができると予想されています。人口が密集する梅田界限では、北ヤード2期地区が一番わかりやすい避難先であり、継続してその機能を確保する必要があります。

・ 環境モデル地区

北ヤード1期のナレッジキャピタルは先端技術とアートの融合をはかる拠点です。2期には大阪駅北地区2期開発ビジョン企画委員会が提唱する「環境」をテーマとしたナレッジキャピタル施設の立地が予定されています。都市のインフラに組み込まれる環境技術に加え、低層の建物と融合するみどりと水の都市空間そのものが、ナレッジキャピタルが提唱する環境の「モデルたる都心」の体現となります。

・ 周辺の新しい集積

パーク周辺には、知識集約型のオフィスや大学、研究機関の集積が見込めます。これからの就労環境として、創造力をのびやかに発揮させる美しく心地よい都市空間が高く評価されます。それが高度な人材をひきつけます。高級住宅やショップの集積も見込まれます。

このようにもたらすものは多々ありますが、いいかえれば「生活の質」と「経済の活性化」にほかなりません。それらが、世界都市の「市民の誇り」につながるのです。

(3) 大阪市が発揮する大きな役割

都心の一等地である北ヤードにオープンスペースを創出する大事業は、都心の魅力を向上させるだけにとどまりません。環境の世紀にあって、大阪が成熟都市をめざして大きく変わろうとしていることを世界へ強くアピールすることにつながります。駅を降りた瞬間

に、このまちは未来をめざしている都市だと直観できる玄関を持つことになるのです。まさに都市の構造転換であり、世界の都市間競争に打ち勝つ強力な都市ブランドづくりです。それが観光客はもちろんのこと、投資や人材を世界から呼び込むのです。

このような長期的な戦略はまさしく行政の役割です。市長は魅力的なまちづくりの旗印を掲げ、大阪に愛着を持つ市民、企業やNPOの思いを結集し、主導すべきです。

3 . 実現のための方策

(1) 基本的な考え方

現在民有地を公開空地として提供する制度はあるものの、「グリーンパーク」のような広いオープンスペースは、公的機関の関与なしには作れません。北ヤード2期地区で大阪市が広い公園を造りだすのは、今の財政状況ではなまやさしいことではないのは理解できます。かといって採算がとれる建物を抑制する開発には民間企業は簡単には乗り出せません。

そこで当委員会は、広いオープンスペースと環境のナレッジキャピタル施設とで構成される2期地区の開発は、大阪市と民間事業者が事業主体となり、それぞれの役割を分担しながら協同して進めていくことが望ましいと考えます。

その際重要なのは、従来の制度や開発手法にとらわれず、さまざまな方策を編み出し、推進の樞とすることです。

また、都心に自然を回復する大阪の先駆的な試みを、環境の時代の日本の都市整備のモデルとして強くアピールし、国からさまざまな支援策を引き出すことが不可欠です。

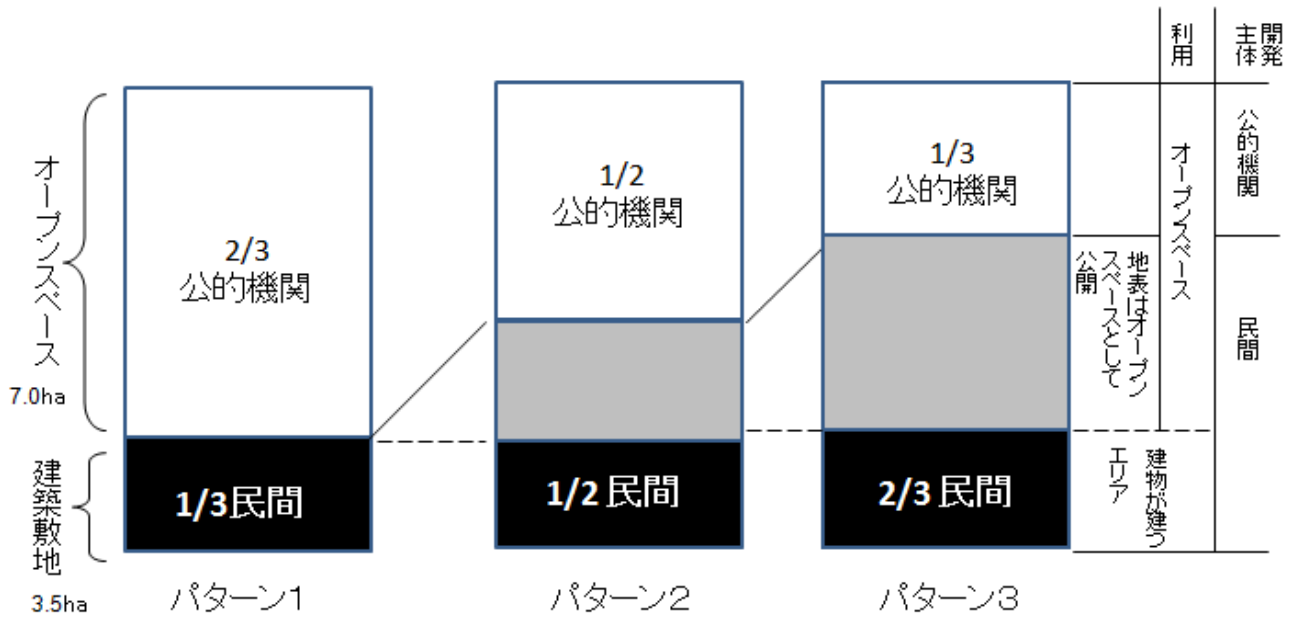
(2) オープンスペースの協同整備

グリーンパークには概ね7ヘクタールのオープンスペースを確保することを想定しています。これは大阪市が整備する公園と民間の開発でうみだされるオープンスペースとで構成されます。(次ページ図-1 参照)

7ヘクタールのオープンスペースは、北区の昼間人口を広域避難所の中の島公園とともに、一時避難所としてほぼ収容できる広さです。

また、民間がオープンスペースの一部を提供することで、建物との一体的な整備が可能となります。

なお、民間が建設する施設は、地区面積の約3分の1を建築面積と想定し、この部分の容積率を600%とした場合、全体敷地面積の200%に相当する21ヘクタールの床面積となります。



図－１ 開発主体別土地利用のパターン

(3) 用地の確保

グリーンパークの用地をどう確保するか、大阪市の公園用地、民間の開発用地の確保については、多様な組み合わせを考え、それぞれの成立のための条件整備を関係者と早急に協議し、進めていかなければなりません。

従来の方法を踏襲すれば、鉄道建設・運輸施設整備支援機構（JR T T）が大阪市と民間事業者に譲渡することとなります。その際は、大阪市へは随意契約で、民間事業者には特区の措置で企画競争入札方式がとれるようはかるべきです。企画競争入札ができない場合は、市が地区計画で開発制限をするなど、責任をもって関与した上で競争入札することが前提となります。

あるいは、次項で述べる総合特区の支援措置により、大阪市にかわる「公共に準じる」第三者が公共の用に供する目的でJR T Tから随意契約で入手し、大阪市や民間事業者がこれを長期に借地できれば、公園整備が容易になります。

このように、短期的には採算が見込み難いグリーンパークづくりには、新たなスキームの組み立てが必要です。

(4) 特区で用地取得の課題解決を

政府の成長戦略の一環として、総合特区制度が2011年春にスタートします。これは地方からの申請を受け、国が規制緩和や税の優遇措置などを幅広く認め、地域が自ら発展をはかる仕組みです。関西では大阪湾岸地区や京阪奈学研都市・彩都にこの総合特区が構想されています。大阪駅前周辺地区はこれらの地区を連結するハブとして重要な役割を担う

「国際戦略総合特区」とされています。とりわけ北ヤード1期・2期のナレッジキャピタルは関西一円の産業経済の成長エンジンとして重要な拠点であり、さまざまな規制緩和や優遇措置が提案されています。

あわせて北ヤード2期地区を魅力的な「グリーンパーク」とするために、課題解決型の規制の特例措置・支援措置や優遇策を求め、用地確保という難問を解決しなければなりません。

土地所有者であるJ R T Tの土地処分にかかわり、グリーンパークを実現できる措置を求めます。

前述の長期にわたる借地権の設定、民間事業者にたいしての企画競争入札方式での売却処分あるいは大阪市にかわる「公共に準じる」とみなされる者への随意契約による売却処分などを検討すべきです。

同時に、民間の開発については、容積積み増しを求めず、オープンスペースとして公開空地を提供するなど難しい条件下にあっても、事業性が高まるよう、用地確保時、施設建設時、不動産運用時それぞれに、特区での特例措置やインセンティブが活用できるように検討が必要です。また、すでに研究開発特区や国際戦略総合特区で検討されているインセンティブを最大限活用すれば、民間事業者の進出促進がはかれます。具体的には低利融資や土地取得税・固定資産税の減免、それに進出企業への金融支援、減税、研究開発費の損金算入などの優遇措置です。

国際戦略総合特区の一環として、用地問題を解決する強力な支援措置を確保するため、大阪市はJ R T Tはじめ経済界や市民のコンセンサスを得て、2011年の特区申請にむけ、関係者間で早急に内容の詳細な検討に取り掛からねばなりません。

(5) 大阪市の資金調達例

J R T Tから随意契約で入手するにしても、第三者から定期借地するにしても、大阪市はその費用や整備のための資金が必要です。以下に調達方法についていくつか例を挙げます。

まず、都市公園の用地取得や整備には国の補助が受けられます。防災街区整備事業などの起債枠の活用も検討すべきです。

また、大阪市は市域の約25%、約6兆円の市有地を保有しています。そのうちの未利用地の売却など、保有資産の利活用を一層促進することで資金を捻出できます(注6)。

そのほか、用地確保の手法として立体都市公園制度を活用し民有地の上に公園を確保する方法、民間施設に公園の地下を占有させてそこからの使用料を用地取得あるいは整備・維持の財源に充てる方法なども適用できるかもしれません。この場合、P F I方式で地下の開発を行う方法も考えられます。

ニューヨーク市のセントラルパークにある、ストロベリーフィールド(ジョン・レノンのメモリアル)やシェークスピアガーデン(財団が寄付した庭園)のように、園地の一区画の整備費を民間が提供し、寄贈者が望む名称をつけるなどして、整備費を確保することも考えられます。

個人や企業、任意の団体から、樹木や花卉、ベンチなどの寄贈を受ければ、一つ一つはささやかでも「市民のグリーンパーク」の象徴となります。

(6) 維持・管理について

大阪の顔となるグリーンパークの美しさを維持するには、行き届いた管理が必要であり、年々相当額の維持・管理費費用も必要となります。

その費用は、整備主体だけが負担するのではなく、各界の協力を得て、幅広く調達していかねばなりません。

大阪市が負担する費用は、先端的な環境技術を活用して市の多額にのぼる環境事業費を削減して捻出するなど「環境モデル地区」としての先導的な取り組みが期待されます。

このほか各界からの寄付、イベント開催やネーミングライツなどでの収益を積極的に確保し、維持・管理費にあてることも考えられます。

また、管理運営への市民やNPO、企業の参加など、民間の力を積極的に集めることも重要です。

さらに美しい景観を損なわないように、周辺を含んだ景観条例の制定も必要です。

(7) 公民協働で推進を

これからのまちづくりは行政だけが担うのではなく、市民、交流市民、企業、NPOなど多様な担い手で進められるべきです。グリーンパークを実現し、それを未来への資産として大きく育てていくには、このような公民が一体となった「新しい公共」の力が不可欠です。

江戸時代から町衆がまちづくりを担ってきた大阪のDNAを掘りおこし、21世紀に新しい公共として甦らせましょう。さいわい近年、政府は「新しい公共」を社会の主役と位置づけ、施策を検討しつつあります。グリーンパークづくりは、大阪がその範となり、「新しい公共」の力で100年の大計に取り組む好機といえます。

4 . 今 後 に 向 け て

21世紀の世界は、都市化が進むほど、みどりと水、陽の光や風の魅力は高まり、都市の文化のバロメーターになっています。

私たちの提言が実り、大阪の都心にグリーンパークができれば、市民やそこで働く人々、ターミナル利用者に潤いとやすらぎをもたらし、そして安心の場となることは勿論、都心の魅力ある場所として観光客を呼び寄せます。大阪は幅広い機能と魅力を持ち、複合的な価値の高い玄関を構え、世界から人々を迎えます。

都心にグリーンパークを創造し、都市全体の魅力を高め、21世紀型の都市ブランドをつくり出す壮大な試みは、市長の強力なリーダーシップなしには成し得ません。長引く不況下だからこそ長期的な大計に取り組んで、明日の都市活力の種をまいて欲しいのです。水をやり大きく育てていく役割は民にあります。

私たち関西経済同友会梅田北ヤード委員会は来年の特区の正式申請に向け、関係者間で早急に特区の内容を検討するよう呼びかけます。くわえて市民と協力して大きなうねりを起こしていきます。

時間は残されていませんが、私たちは大阪市を強力にバックアップしていく所存です。