

平成24年3月5日

梅北を世界に誇れるみどりの玄関に ～松井知事・橋下市長への期待～

社団法人 関西経済同友会
梅北委員会
委員長 篠 崎 由紀子

はじめに

一日 250 万人が行き交う西日本最大のターミナルに隣接する通称梅北 2 期開発地区をみどりあふれる「大阪セントラルパーク」(仮称)とする構想が松井一郎大阪府知事、橋下徹大阪市長から打ち出された。過去 10 年間一貫して梅田北ヤードを「水とみどりあふれる都市空間に」と主張してきた関西経済同友会として、知事、市長が大阪の未来都市戦略の柱の一つにこの構想を据えたことに大いに賛同する。

大阪府市統合本部がこの構想の具体化に向けての本格的検討を始めるにあたって、関西経済同友会梅北委員会は改めて梅北 2 期開発について、都市の成長にはみどりが極めて重要であり、国内外から大阪・関西に人々を吸引するにはこの構想が不可欠であることを訴えるとともに、土地取得資金の調達方法を含めた構想実現への具体的提案を行いたい。

松井知事、橋下市長が連携して 20 年後、30 年後の大阪・関西に住む人々に誇れる、この構想の実現を早急に推し進めていただくことを強く望む。

(1) 府市は未来への投資として、梅北 2 期開発地区を購入し、防災機能を備えた広大な グリーンのオープンスペースに

わが国は、国も地方も財政再建に迫られている。当然無駄は省かねばならない。しかし、魅力ある都市づくりは、未来への投資であり、怠ってはならない。特にみどりが少ない大阪の玄関口に設けられる広大なオープンスペースは、大阪の都市イメージを大転換させ、大阪・関西の魅力を高め、ひいては経済を活性化する。さらに大災害時にはこのオープンスペースが高密度な梅田地区の緊急避難地として機能し、防災上重要な拠点となる。昨年の東日本大震災以降、整備の緊急性は増している。

先般、知事と市長が府市で資金を出して、土地を取得することに言及されたことは、魅力ある世界都市大阪への第一歩であり、次世代、次々世代に残す貴重な投資であると高く評価したい。

(2) 当会は従来から 2 期グリーンパーク実現には大阪市の土地取得が必要と主張。

JRTTの土地処分のタイムリミットが迫るいま、府市は迅速な対応を

当会は大阪活性化委員会が平成 13 年 10 月に、大阪駅北地区(24ha)の一体的土地利用のための切り売り回避や、公的機関による土地一括取得などを提言して以来、10 年余りにわたり、同地区において水とみどりあふれ潤いのある街づくりを主張してきた。

2 期開発地区については、大阪市の土地取得を前提としないで進められる 2 期開発の事業スキームに危機感を抱き、2 期開発は短期的な採算重視の開発でなく、みどりと水の文化的な都市空間「グリーンパーク」にすべきであると提言した。さらに、次代を担う若い世代のランドスケープデザイナーによるモデル図を提示した。また、「グリーンパーク」の実現には、何よりも大阪市による土地取得が必須であると力説してきた。※

北ヤード用地は保有する JRTT（独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構）が国鉄清算業務の一環として処分するが、国土交通大臣が定めた JRTT の中期目標で、処分は平成 25 年 3 月末までとされている。※ 残されている時間的猶予はない。

「残された最後の一等地」といわれてきた北ヤードに残る 2 期開発地区 17ha はまさに「最後の、最後の一等地」である。ここが世界都市大阪を目指す未来都市戦略の種地であり、タイムリミットが迫るいま、知事、市長の迅速な対応に期待する。

(3) 整備が急がれる防災機能を備え、2 期 17ha を世界に誇れる

「大阪セントラルパーク」(仮称)に

「大阪セントラルパーク」(仮称)は、可能な限り全域をオープンスペースとすることを求める。都市にあって自然を体感でき、都心の環境モデル拠点でもあり、地元の来訪者の憩いと交流の場として、また国内外からの来訪者をひきつける観光のシンボルスポットとするためには、できる限り広い「水とみどりあふれる空間」が必要不可欠である。

東日本大震災以降、災害時の緊急避難先の確保や、帰宅困難者の対策の重要性が指摘されている。オープンスペースは災害時の緊急避難先として利用でき、また地下に防災備蓄倉庫など必要な施設を作ることによって梅田地区の防災力を強化することができる。また、津波に対応するためオープンスペースの一部を段丘状にし、その下部を集客の核となるホール、ミュージアムなどに活用することも可能だ。要は、地上はみどりにし、必要な防災機能やさまざまな都市機能を地下に作れば土地を立体的に高度利用できると考える。

2 期開発地区内の南北道路、東西道路についても、平時は緑道や歩行者道として活用し、災害時には車両通行を可能とするなど、運用面の工夫でオープンスペースの広がり確保することが望まれる。

当会は平成 22 年のグリーンパーク提言で、用地取得に乗り出さない大阪市に対し、「地元自治体の責務として、最低でも都市計画道路を除く 10.5ha の 3 分の 2 を取得すべきである」と提言した。それは、当時の防災上の知見での試算による広域避難地の最低限の面積※で、あくまでも最低ラインを示したものであり、府市が 2 期開発用地全体を購入し、より広大なグリーンパークを作ることに大賛成である。

梅田ターミナルを中心とする地域（通称キタ）には百貨店や専門店ビル、地下街、膨大な床面積の業務ビルほか様々な施設の一大集積がある。また、梅北1期開発地区ではグローバル社会とのコンタクトポイントとなる先端的なナレッジキャピタルが建設中である。その中であって、存在感があり、それら集積と一体となって新時代の都心創造の核となる広大なオープンスペースができることを期待する。

（４）「大阪セントラルパーク」（仮称）を嚆矢として、みどりと水のグランドデザインを

「大阪セントラルパーク」（仮称）は橋下市長が提唱するグリーンクロス構想※の南北軸の北側起点となる。ここから御堂筋をへて難波からさらに天王寺公園、住吉公園へ、また、クロスする中之島から大阪城・難波宮跡への東西軸も内陸へ伸ばし、この2つの軸を大泉、久宝寺、鶴見、服部などの大規模緑地をつなぐ環状軸とつなげれば、府の「みどりの大阪推進計画」にあるみどりの風を感じるネットワークが拡充できる。「水都・大阪」の回復と繋げての自然回帰の取組みは、都市のヒートアイランド化の緩和や低炭素社会づくり、都市の生活の質と魅力の向上につながる。

「大阪セントラルパーク」（仮称）を嚆矢として、大都市に相応しい、世界に誇れる「みどりと水のグランドデザイン」を大阪府市統合本部でぜひとも策定していただきたい。

（５）土地取得費の捻出方策はすでに多種の方策を提言。さらに、知事、市長には地域主権時代に相応しい新しいファイナンスの提起を期待

土地取得費の捻出については、これまでの当会からの3つの提言※において、防災公園に対する国の補助金、大阪市が所有する膨大な市有地など保有資産の利活用※、ネーミングライツや地下の占有使用料、ミニ公募地方債などに言及した。

防災拠点の必要性への認識が高まっている現在は、「大阪セントラルパーク」（仮称）の一部を国営公園として整備※するよう政府に働きかけることも必要と考えられる。

同時に、現行の地方自治体の資金調達に制約を打破し、地域主権時代に相応しい新しい資金調達法を検討していただきたい。例えば、米国で導入されているT I F（Tax Increment Financing）やレベニューボンド※が考えられるが、日本ではともに法制度が整備されていない。このほかにも、6兆円にのぼる大阪市有地の一部を計画年限で売却し、その売却益を返済原資とする起債や梅北1期や周辺の価格上昇分の固定資産税を返済原資とする方策も検討の対象となろう。

これらを含めて、地方自治体が自主的に資金調達できる道を切り開き、地域の成長政策を資金面からも確立されることを期待する。

（６）民間（住民、企業）の参加を促し、英知を集め、最高の布陣で推進を

NYのセントラルパーク内のストロベリーフィールズ（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、

民間寄贈者が望む名称をつけるなどして確保することも考えられる。

また、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入れ、多くの市民が自分たちのものだとの想いを抱く気運の盛り上げも大事である。

さらに、世界から英知を集め、景観デザインや植栽計画、防災とコミュニティーに造詣の深い一流のデザイナーを起用し、美しいみどりと水の景観を創りたい。

おわりに

アジアで激化する都市間競争に大阪・関西が勝ち抜くためにも、梅北2期開発地区を自然の生命力を感じさせる「水とみどりあふれる都市空間」とすることが不可欠だ。松井知事・橋下市長には強力なリーダーシップを発揮して、「大阪セントラルパーク」（仮称）を早急に実現していただきたい。ただし、JR線の地下化・地下駅新設計画は大阪の成長戦略にとって欠かせないので、計画通り進めるよう留意されたい。今後、構想の具体化にあたっては、民間との連携も進め、新しい大阪の顔となる街づくりの実現に取り組んでいただきたい。

関西経済同友会梅北委員会は、積極的に協力する所存である。

以上

《注釈・参考データ》

※関西経済同友会提言の経緯

関西経済同友会は、国鉄清算事業団による北ヤードの処分が迫る平成13年に、いち早くこの地区の一体的利用を提言し、大阪府と大阪市が一丸となり経済界等と話し合う「大阪駅地区都市再生懇談会」の発足に向け精力的な働きかけを行った。こうした経緯も踏まえ、北ヤードは切り売りされることなく、一貫したコンセプトによる開発が進められてきた。

その後も、ソウル、ボストンを視察するなど魅力ある都心を具体化するための検討を重ね、平成20年に第2期開発区域を「緑と水」の大規模緑地空間として整備すべきと緊急提言し、都心において緑が極端に少ない大阪のこれからの都市空間デザインのあり方の議論に一石を投じた。そして、平成22年には、第2期開発区域の具体的なモデル図を5つ盛り込んだ「知の拠点は、さらに、みどりの拠点に。ーグリーンパークの実現に大阪市のリーダーシップをー大阪駅北地区2期開発への提言」を発表した。

※国土交通大臣が定めたJRTTの中期目標

中期目標ならびに目標達成にかかわりJRTTが策定した中期計画と事業実績報告 (平成23年6月現在)

中期目標とは、国土交通大臣が定めたJRTTが達成すべき業務運営の目標で、現在の目標期間は平成20年4月1日から平成25年3月31日までの5年間。この中で、国鉄清算業務にふくまれる土地処分については、中期目標期間終了時までにはすべて終了するとされている。

また、中期目標を受けてJRTTが策定した中期計画でも目標達成を前提とし、都市計画事業の工程からやむを得ず処分できない限られた物件を除き、中期目標期間終了時までには処分を全て終了(地方公共団体等との調整については、中期目標期間中に完了)としている。

さらに、平成23年6月付の平成22年度事業実績報告書には、梅田北ヤード用地については平成23年3月の大阪市の都市計画審議会でも都市計画案が可決され、土地売却条件の整備が整ったとし、効果的な処分方法、処分時期などについて検討を進めており、平成23年度には都市計画の事業化や売却条件の整理等について関係機関との協議を進めることとし、今後計画的かつ効果的な処分が進められると考え、中期目標を達成することは可能との旨が記載されている。

独立行政法人をめぐる動き

平成24年1月20日に独立行政法人の制度・組織の抜本的見直しの基本方針が閣議決定された。平成26年4月を目標に、現行102の法人を65法人に縮減し、ガバナンスの抜本的な強化をはかった新たな法人制度に移行するが、それまでの間も現行法人は徹底した合理化、政策実施機能や財政規律の強化、効率性の向上、情報公開の一層の推進などが強く求められる。新たな制度では、JRTTは行政事業型の成果目標達成法人に分類され、国の関与が強まる。すなわち、主務大臣が目標設定はするものの自ら評価を行わないという現行制度を改め、主務大臣が目標設定から評価まで一貫して行うこととなる。

このよう状況で、梅田北ヤード2期開発用地の処分がすすめられるわけで、府市統合本部の迅速な対応が望まれる。

※広域避難地の最低必要面積の試算

防災上の避難場所としての駅前7haのスペースの必要性（平成22年試算）

北区昼間人口 418,061人

梅田周辺の広域避難場所と避難可能人数

- ・梅田貨物駅 23.2ha・・・14.3万人
- ・中之島 47.3ha・・・33.7万人

梅田貨物駅 23.2haが開発されれば、広域避難場所ではなくなり、41.8万人から33.7万人を引いた8.1万人が収容不可能となる。

一時的に避難することができる広域避難地の有効面積が一人当たり1㎡とすると、8.1万人を収容するには、8.1haのオープンスペースが大阪駅北地区にあることが望ましい。1期の東口広場で約1haのオープンスペースが生み出される予定であることから、2期では残り7.1haのオープンスペースを駅前に生み出す必要がある。

※橋下市長が提唱するグリーンクロス構想

大阪市内の真ん中に淀川から難波に連なる縦の緑、そして中之島の横の緑を合わせた巨大なグリーンクロスを形成し、大阪城・難波宮界限、天王寺公園界限も緑の拠点化を図るというもの。（大阪維新の会「大阪秋の陣 市長選マニフェスト」 P17）

※先の3つの提言（一部報告書）

①平成20年9月 緊急提言 「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～」

（内容の概要）

緊急提言では、大阪市の市民一人当たりの公園面積が、全国主要な都市と比べ、2番目に小さいことを指摘。低炭素社会づくりが求められている中、環境先進都市を目指す大阪市は、大阪駅北地区第2期開発区域を「緑と水」のグリーンパーク（大規模緑地空間）とし、人々の心に潤いを与える魅力ある都市づくりを行うべきであると訴えた。また、その実現に必要な資金調達手法についても考察し、以下の6つの手法を提案した。

【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

【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

【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

【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

【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

【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

②平成 21 年 4 月 第 1 分科会報告書「緑と水が主役となる空間デザインの実現に向けて」
(内容の概要)

梅田北ヤード委員会で開催した講演会での議事録などをもとに、2 期整備計画に必要な空間デザインのあり方とその実現方法などについて取りまとめた。

③平成 22 年 12 月 「知の拠点は、さらに、みどりの拠点到。ーグリーンパークの実現に
大阪市のリーダーシップをー大阪駅北地区 2 期開発への提言」

(内容の概要)

提言では、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し、このような長期的な戦略はまさしく行政、大阪市のリーダーシップが不可欠であると述べた。実現の方策としては、大阪市と民間事業者が事業主体となり、協同して進めていくべきであり、用地確保については、大阪市へは随意契約、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にすべき。また、総合特区の支援措置により、大阪にかかわる「公共に準じる」第三者が公共の用に供する目的で J R 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るようにすべきとも述べた。市域の約 25%、約 6 兆円の市有地を保有している大阪市も、そのうちの未利用地の売却など保有資産の活用を一層促進し、資金を捻出すべきだと述べている。

また、当委員会が考える 2 期の具体的な都市空間モデル図を作成すべく、都市環境デザインにかかわる産官学の専門家の全国組織である「都市環境デザイン会議」の関西ブロック有志の協力を得て、モデル図作成者を募集した結果、ご参加いただいた大阪芸術大学大学院、京都造形芸術大学大学院、株式会社アール・アイ・エー、L Y design、鳳コンサルタント株式会社の 5 チームによるモデル図も盛り込んでいる。

※大阪市の保有資産の現状

大阪市の保有資産(土地)の利用状況

本市の市域面積約 22,200 万㎡に対し、一般会計分(準公営企業会計を含む)で約 5,500 万㎡、公営企業会計分を含めると約 5,800 万㎡を市有地として保有。⇒市域面積の約 26% 未利用地等の活用状況

○未利用地等の処分・活用実績と未利用地等の現状

平成 19 年度 6 月に処分検討地、継続保有地、事業予定地あわせて(以下未利用地等と表す)約 256 万㎡を公表。以降、毎年事業の見直しを行い、これまでに 160 万㎡を超える用地を追加。

この間、平成 21 年度までに約 95 万㎡(内 42 万㎡は売却)が処分・活用され、平成 22 年 3 月末時点での未利用地等は約 322 万㎡である。

○未利用地等の売却実績

未利用地売却促進の取り組みを始めて以降、平成 21 年度までに約 42 万㎡、約 945 億円（平成 22 年 3 月末時点）を処分済みで、5 大都市間での比較においても突出した売却面積、売却額である。

（参考資料：平成 22 年 11 月 11 日大阪市報道発表資料 「資産流動化プロジェクト 合同チームによる成果と今後の方向性」）

※国営防災公園の整備例

国営の防災公園としては、平成 23 年に完成した東京都江東区有明にある東京臨海広域防災公園が初の例である。国営公園 6.8ha と都立公園 6.3ha が一体的に整備されている。平時は大規模な緑の憩いの場、災害発生時には広域的な指令本部や支援のベースキャンプになる。避難地としては機能しない。

大阪では堺泉北港堺 2 区に基幹的広域防災拠点が建設中であるが、一日 250 万人にのぼる府域をこえた広域からの通勤通学者や来訪者が集まる梅田ターミナルに隣接する梅北 2 期にも、国の防災拠点や避難地の整備が必要である。

※T I F やレベニューボンド

T I F（Tax Increment Financing）は開発効果が見込まれる財産税（わが国の固定資産税に相当）の増加分を担保にした起債。米国の再開発で活用されている。レベニュー債（収益債）は特定の歳入を償還財源とした起債である。ともに日本では法制度はない。

以上