

低成長期における土地利用転換型大規模開発の過程とその効果に関する研究

大阪大学大学院工学研究科	鳴海 邦碩
大阪大学大学院工学研究科	岡 絵理子
大阪市役所	鳥山 恵一郎
大阪大学大学院工学研究科	笹尾 和宏
大阪大学大学院工学研究科	松田 成貴
大阪大学大学院工学研究科	吉原 達哉

1. 研究の背景と目的

大阪市においてはポスト近代化の都市変化が起き、それも低迷する経済状況の中で大きな課題をはらんでいる。1980年代は産業構造の転換期を迎え、製造業の海外流出が始まり、都心周辺には大規模な工業跡地が残された。さらに、1990年代、流通構造の鉄道から道路への転換がほぼ終了し、大阪の都心の北南に大規模な鉄道貨物用地が残された。これら都心の大規模未利用地は、それぞれ開発計画が練られ、その再生が進められてきたが、その進捗状況は必ずしも順調ではない。

2001年5月18日、内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が発足し、都市再生緊急整備地域を指定することにより、停滞する大規模開発事業のてこ入れが行なわれている。大阪市内では今後も、いくつかの大規模開発事業が見込まれる中で、これまでの開発事例から学びとっていかねばならない。そこで、本研究では、計画立案から15年が経過する現在も未だ開発が未完了であり、その間数度にわたり計画変更を余儀なくされてきた大阪市浪速区の「湊町地区」を事例とし、計画立案からの15年間の計画の変更、周辺地域の様子、現在の居住者、就業者、来訪者の湊町との関わり方から、湊町地区のこれまでの経緯と実態を明らかにすることにより、湊町地区の持つ課題、ひいては大規模開発事業の持つ課題を抽出することが目的である。

2. 調査の概要

現在再開発計画が進められている湊町地区を対象に、計画関係者からのヒアリング、文献・資料調査によって湊町開発計画の変更の経緯を整理し、社会経済状況の変化に伴って計画がどのように変化するかを明らかにすること、湊町開発計画が発表される以前、発表後、そして現在に至るまでの湊町周辺地域の変容を地図資料と現地観察から調査し、市街地内で行われる開発が、周辺地域にどのような変化をもたらすかを明らかにすること、湊町地区に関わる居住者、就業者、来訪者を対象にアンケート調査を行い、実際に形成されてきた地区環境がどのように利用、または評価されているのかを明らかにすることである。

3. 湊町開発計画の変更の経緯

3.1 湊町開発計画の経緯

湊町は、戦災後の昭和22年に大阪都市計画事業浪速地区戦災復興土地区画整理事業湊町工区として事業決定され、以後湊町駅の貨物取り扱い停止等を経て、JR関西本線今宮・湊町駅間連続立体交差事業及び湊町地下化にあわせ、貨物ヤード跡地である未利用地の高度利用を図り公共施設の整備改善を行うことを目的とした土地区画整理事業が行われることとなった。また、関西国際空港開港に伴い湊町を国際都市大阪の玄関口として位置づけ、ターミナル機能の整備、多機能複合型開発、スーパーブロックによる一体的開発、立体的公共空間の整備、豊かなアメニティ創造といった計画が打ち出された。

しかし、平成6年以後の地価の著しい下落に伴い景気が悪化して開発が進まず、加えて保留地処分による財源確保が困難となり、当初の都市施設の整備を中止して事業の圧縮等の見直しが行われ現在の計画へと至った。

3.2 湊町開発計画の変遷

湊町開発計画は、開発地区がウォーターフロント・ゾーン、ニューターミナル・ゾーン、ニューシティー・



図1 湊町開発計画の概略

ゾーン、アメニティー・ゾーンの4つのスーパーブロックに分かれている(図1)。しかし、時代の変化に伴い、ニューターミナル・ゾーンとニューシティー・ゾーンにおける計画内容が大きく変化した。その変化を、湊町開発計画における計画書や事業主からみると、「湊町地区まちづくりガイドライン」(1997年)においては、開発の目的は、国際都市としての24時間活動拠点のための都心ターミナル整備であり、ニューターミナル・ゾーンでは、来訪者の様々なニーズを満たすホテル、インテリジェント・オフィスビル、グルメ街、カルチャー施設等の複合機能の整備が、ニューシティー・ゾーンでは、業務機能や文化・芸術の創造拠点、都市型宿泊・生活機能の整備が掲げられている。一方、「湊町地区景観形成計画検討書」(2000年)においては、ニューターミナル・ゾーンでは来訪者の様々なニーズを満たすアメニティーの高い屋外空間の整備に努める、となり、2004年には事業主の変化により、複合施設建設予定地が集合住宅となった。また、ニューシティー・ゾーンでは、中央広場を中心に、居住施設、業務機能や文化・芸術の創造拠点、ミナミの特性を活かした限界性のある空間形成に努める、とあるように居住空間として捉えられる内容に変化した。これは2000年に保留地を都市基盤整備公団(現・都市再生機構)に売却し、事業主に加わったためだと考えられる。

以上のことから、湊町開発計画の内容が時代とともに変化した事がわかる。

3.3 現在の湊町開発計画地区

現在、ニューターミナル・ゾーンには、湊町地区の中核施設であるOCATに加え、集合住宅2棟と商業・業務施設1棟があり、OCAT東側は駐車場として使用されている。ニューシティー・ゾーンには、中央広場の両側に集合住宅4棟、商業・業務施設4棟があり、それらの低層部の多くには店舗が入るように計画されている。湊町開発計画は1624戸の住宅が供給される住宅中心の計画であるが、業務や商業用途も含まれた計画となった。しかし、各建物は高さやエントランス位置等がばらばらであることや東西軸がないこと等から、中央広場が効果的に活かされ、地区全体に一体性が感じられるような配置にはなっていない。

4 . 湊町地区周辺地域の変容と現在の状況

4.1 周辺地域における2001年以降の新規の店舗更新

2001年度住宅地図と現在との建物1階部の商業用途を比較して変化のあったものを分類した。地区のまとまりとして変化があったのは、難波中1,3丁目、千日前通り、国道25号線など幹線道路、元町3丁目の通り、幸町1,2丁目、B-Roxy 界隈であった。B-Roxy 界隈については湊町開発計画と店舗更新との関連性が窺えるものの、湊町開発計画が周辺の変化に影響しているのは、部分的・局所的であるといえる。

4.2 周辺地域の地域的特性

周辺地域には「古いまち」という地域的特性がみられる。児童公園、辻のタバコ屋、銭湯、米穀店、喫茶店が点在しており、周辺地域が湊町開発計画以前から現在にいたるまで既存のまちを形成していると推測される。また、「古いまち」である周辺地域の中には、レストランや服飾雑貨店、ライブハウスなど、学生である私たちの興味を引くような他の地域にはない個性的な店舗も多く分布していた。

5 . アンケート調査

5.1 居住者、就業者、来訪者に対するアンケート調査概要

アンケート調査の目的は居住者、就業者、来訪者の生活実態、開発計画への評価や期待を明らかにすることである。居住者アンケート調査の対象は、2004年11月現在で竣工済みの集合住宅である、民間不動産会社による全戸分譲住宅の「R住宅」全261戸、都市機構による全戸賃貸住宅の「U住宅」全273戸に入居している個人である。アンケート票はポスターによる事前告知の上、2004年11月10日・30日に、各住宅棟の集合ポストに投函し、12月末日までに郵送回収を依頼し、多様な属性の個人から回答を得るため、1世帯に2票配布した。配布世帯数は532世帯、有効回収世帯率は30.3%、有効回収票数は232票であった。主なアンケート項目は 入居の経緯、居住者の生活実態、湊町地区に対する認識、定住意向、回答者自身についてである。就業者アンケート調査の対象は「OCAT」、「湊町リバープレイス」で、アンケート票は2004年12月22日に「湊町リバープレイス」、「OCAT」それぞれ担当の方に配布し、1月末日までに郵送回収を依頼した。配布数は285票、有効回収率は23.5%、有効回収数は67票であった。来訪者アンケート調査の対象は「OCAT」付

近を通行している人で、アンケート票は2004年12月25日、2005年1月20日に直接配布し、2月末日までに郵送回収を依頼した。配布数は1700票、有効回収率は9.59%、有効回収数は163票であった。主なアンケート項目は 職場生活または、利用形態、 湊町地区に対する認識、 回答者自身についてである。

5.2 回答者の個人属性

回答者の個人属性を表1にまとめた。

表1 回答者の個人属性

個人属性	性別			年齢							
	男性	女性	不明	20代以下	20代	30代	40代	50代	60代	70代以上	不明
居住者(分譲)	43.0%	56.2%	0.8%	1.7%	16.5%	19.8%	26.4%	22.3%	10.7%	2.5%	2.5%
居住者(賃貸)	45.0%	55.0%	0.0%	11.7%	21.6%	14.4%	24.3%	18.0%	9.9%	0.0%	0.0%
居住者(合計)	44.0%	55.6%	0.4%	6.5%	19.0%	17.2%	25.4%	20.3%	10.3%	1.3%	1.3%
就業者	49.3%	47.8%	3.0%	0.0%	11.9%	35.8%	17.9%	14.9%	13.4%	0.0%	6.0%
来訪者	41.1%	58.3%	0.6%	0.6%	16.0%	21.5%	17.8%	21.5%	10.4%	10.4%	1.8%

5.3 湊町地区での生活実態

(1) 居住者について

居住者の生活圏をみると、外食をとる場所は、「難波、堀江、桜川、心斎橋、道頓堀」が約4割と最も多く(図2)、日常的な買い物をする場所は、「湊町近辺」が65.5%である(図3)。徒歩圏のまちへは「週1,2回程度」(36.6%)訪れる人が最も多いが、「ほぼ毎日」訪れる人も29.3%と多く(図4)、居住者は湊町地区を中心とした徒歩圏のまちで生活を展開していることが明らかになった。

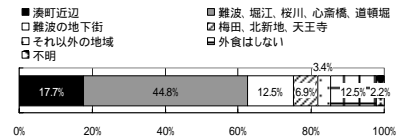


図2 外食をとる場所

(2) 就業者について

主に昼食をとる場所は、「社内」(41.8%)、「湊町近辺の飲食店」(46.3%)が高く、昼食における活動範囲は湊町地区で完結している(図5)。湊町地区で行ったことのある施設は、湊町地区北側の施設は高い割合を占めるが、南側の施設は低く、湊町地区は南北に分断されている(図6)。

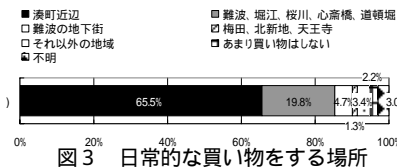


図3 日常的な買い物をする場所

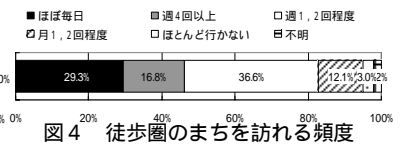


図4 徒歩圏のまちを訪れる頻度

(3) 来訪者について

来訪者の来訪手段は「電車」(82.8%)が最も多い。次に利用目的は、「駅を利用する」(27.6%)が最も高く、「その他」(35.0%)の大部分も駅利用に関連しているため、来訪者の約50%が駅を利用するだけである。しかし、「難波に行ったついでに」(16.0%)から、難波との関連性が高く、難波を訪れた人が休憩目的で訪れることが多い(図7)。

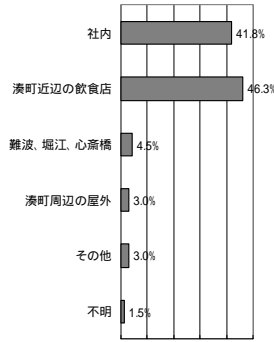


図5 主に昼食をとる場所

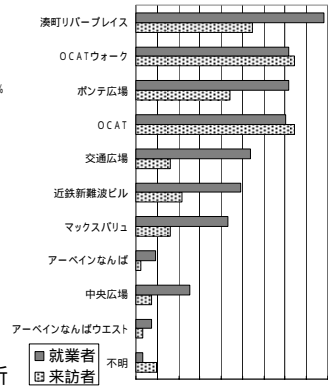


図6 行ったことのある施設

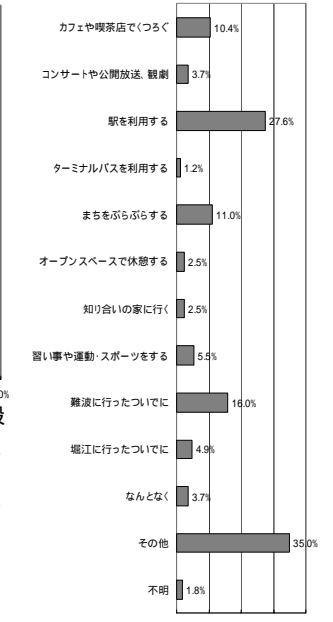


図7 来訪者の利用目的

5.4 湊町地区の認識

湊町地区を住まいに選んだ決め手は、「繁华街に近い」(63.8%)、「日常生活の利便性」(56.1%)、「地下鉄に直結」(41.8%)であり、また職場が湊町地区の利点も、「駅に近い」(52.2%)、「自宅から近い」(28.4%)など、「利便性」についての評価が高い(図8, 9)。湊町地区のイメージは、「大きな建物がバラバラに建っている」(44.8%)が最も高く、「いろいろ施設はあるが不便」(25.4%, 23.3%)が、「いろいろ施設があり便利」(13.5%, 9.8%)を上回っている(図10)。よって就業者・来訪者は交通の「利便性」は高く評価しているが、生活の「利便性」は評価していない。湊町地区に望む施設は、「カフェや喫茶店」、「居酒屋・バー」などの飲食関連施設が高い(図11)。これらの施設は湊町地区周辺地域にも多く存在するが、就業者や来訪者のテイストに合致しておらず、もう少し手軽に利用できるものが求められていると考えられる。

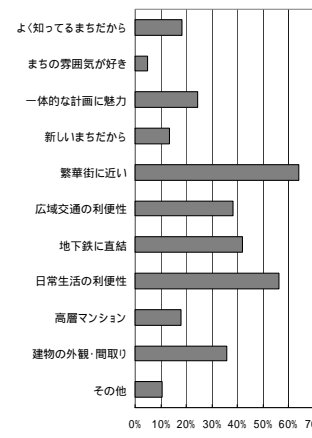


図8 住まいに選んだ決め手

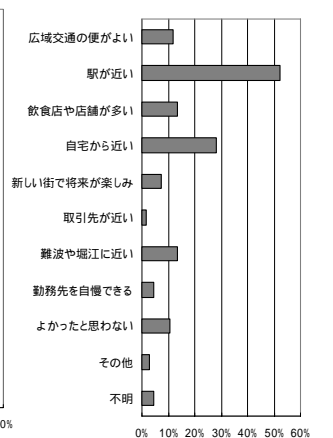


図9 職場が湊町地区の利点

6. 総括

6.1 湊町地区における開発計画の課題と展望

湊町地区周辺地域は、既存の街として形成されてきているため、計画地区との調和が必要である一方で、住機能が持ち込まれた結果として周辺地域に新たな店舗が出現するなどの新しい動きも見え始めている。

居住者は住んでいる集合住宅の立地により地域に対する印象が異なる。南側の居住者は、難波駅へ行くためにホテル街を通り抜けたり、公園の浮浪者などを目にしたりする機会が多く、地域イメージがあまりよくない。しかし、北側の居住者には、湊町をおもしろい街だと感じている。居住者は、定住意識は低いものの、繁華街などに行くばかりではなく、日常的に地域周辺の施設を利用した生活をしており、まちの中に自分の居場所を見つけようとする傾向がある。一方、来訪者にとっての湊町地区はJR難波の駅としての利用が中心となっている。

開発計画内容の変遷による施設内容のばらつき、動線計画の不十分さによる地区の分断などが影響して、湊町地区全体としての一体性はないといえる。そこで、中央広場の果たす役割は大きい。中央広場が湊町地区に関わる全ての人に利用され、また、地区内の各施設を結びつけるものとして機能する必要がある。

6.2 土地利用転換型大規模開発の課題と展望

住機能を導入した湊町地区では、居住者が出現したことによりその周辺に補完的にヒューマンスケールの街施設が発生した。郊外の住宅地のようにまとまりのあるコミュニティが形成されにくいこのような地域で、人々が安心して暮らしていくためには、以下のような環境の形成が期待されると考えられる。

(1) 地域社会に自分の居心地よい場所があること

湊町地区内では、居心地のよいカフェや喫茶店など、居住者の出会いの場となる施設の立地が望まれている。今後、計画が進むにあたって、小さな規模の店舗が入ることのできる空間といった様々な形態での居場所づくりが重要である。

(2) サービスだけでなく人と人の仲介をしてくれる第三者や媒体があること

従来型の定住者ベースではなく、第三者を媒体とした地域社会のマネジメント機能が必要である。これには、地区内の企業も含めて全体で取り組む必要がある。

(3) 自らの住む地域に対し、誇りを持てること

湊町地区が計画的に開発されている街であることを知らない居住者の割合が高く、人々が地域に対し明確なイメージを持っていないといえる。湊町開発計画のように長期にわたる計画は、その過程において計画内容が変化し、当初のイメージとは異なるものとなるケースがある。そのため、計画に際して、用途や全体的なイメージを定める方法とは別に、オープンスペースのとり方、オープンスペースと建物の関係を定め、計画に柔軟性を持たせることが必要となる。また、これらの空間は、歩く人の目に触れやすく、街のイメージとしてわかりやすく伝わるといえる。

参考文献

- (1) 湊町土地区画整理組合：「湊町土地区画整理事業誌」(2001)
- (2) 湊町開発協議会：「ルネッサなんば」(パンフレット)(1999, 2000, 2001)
- (3) 湊町地区ニューシティー・ゾーン企画委員会：「湊町地区ニューシティー・ゾーン開発への提言」(2000)
- (4) 湊町地区開発協議会：「湊町地区景観形成計画検討書」(2000)
- (5) 湊町地区開発協議会：「湊町地区まちづくりガイドライン」(1997)
- (6) 「湊町地区環境デザイン基本方針検討会」(1995)

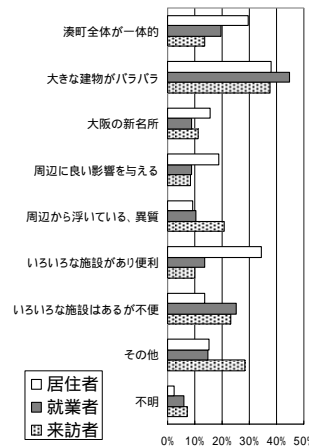


図10 湊町地区のイメージ

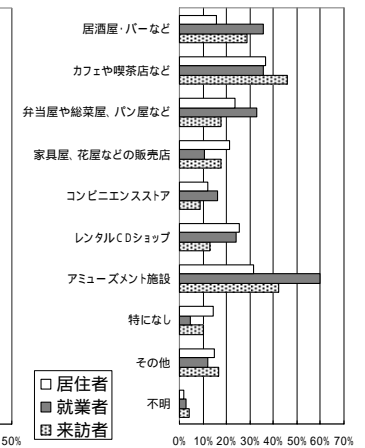


図11 湊町地区に望む施設