

# 再開発ビルの空き床に対する公共施設導入の効果に関する研究

関電不動産開発株式会社 小暮 哲理  
 大阪大学大学院工学研究科 松本 邦彦  
 大阪大学大学院工学研究科 澤木 昌典

## 1. 背景と目的

1969年制定の都市再開発法に基づく市街地再開発事業の完了数は840地区となり(2017年3月現在)、現在も全国各地で同事業の都市計画決定がなされている<sup>1)</sup>。一方、同事業によって建設されたビル(以下、再開発ビルという)では、都市再開発法制定初期に事業が完了したものをはじめとして、ビルの老朽化に伴う店舗の撤退や、店舗が入居しない状態(空き床)が発生・存続する事例が見られる<sup>2)</sup>。

再開発ビルを経営する上で、空き床の存在は、賃料が得られないなどの経済的な負担のみならず、ビル全体の賑わいを損なわせてしまうことから、その解消が課題とされている。これに対する施策として、近年、再開発ビルの立地の良さを生かした、自治体による空き床活用の事例が見られる。具体的には、店舗が撤退した再開発ビルの空き床に対して、図書館や子育て支援施設などの公共施設を導入するというものである。これは再開発ビルへの自治体の関与として全国で行われている<sup>3)</sup>。しかしながら、公共施設の導入は、空き床の一時的な解消にすぎない可能性がある。

これまでの再開発ビルに関する研究では、竣工後のビルの運営管理の実態についての観点と、ビルの空き床や核店舗の撤退の観点からの研究がなされている。福原ら<sup>4)</sup>は、再開発ビルの再整備が着手されにくい要因は、竣工後も自治体が再開発ビルの管理に関与すべきとする管理主体側の認識と、再開発ビルも一般の民間のビルと同様であるとする自治体の認識との差であるとしている。また、中井ら<sup>5)</sup>の研究では、再開発ビルにおいて自治体が床を取得し、賃貸して対応している事例も報告されている。一方で、再開発ビルにおいて自治体が取得した後の床の活用や、そこが生じる課題や有効性については、これまで十分に明らかにされていない。

そこで、本研究では、すでに市街地再開発事業が完了した地区において、竣工後に自治体により公共施設が導入された再開発ビルを対象として研究を行う。再開発ビルに公共施設が導入された際の経緯や課題を把握し、導入後のビル利用者の満足度の向上やビル来館者の増加などの効果とそれが得られた理由を明らかにする。「公共施設導入が再開発ビルの課題解決につながる」という仮説の下、再開発ビルの空き床への自治体の対応の一つである公共施設導入手法の改善につながる知見を得ることを目的とする。

## 2. 対象地区と調査方法

### 2.1 研究対象

図-1に、対象地区の選定フローを示す。大阪府が全国

の自治体に対して行ったアンケート調査<sup>3)</sup>において、2012年時点で最も公共施設導入事例数の多かった大阪府を対象地域とした。大阪府下の再開発事業52地区の再開発ビル128棟について、竣工直後の住宅地図と現在の住宅地図とを比較し、竣工後に公共施設が入居しているビルを11棟確認できた。そのうち開発当初からそれらの公共施設の入居が予定されていなかったビルは表-1の7棟であり、これらを研究対象とした。

### 2.2 調査方法

対象再開発ビルへ公共施設を導入した7自治体のうち6自治体の担当部署に対してヒアリング調査を行った。ヒア

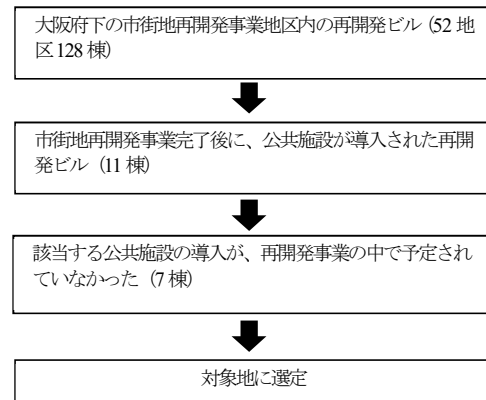


図-1 対象再開発ビル選定のフロー

表-1 対象とした再開発ビルの概要

市町村名	ビル名	公共機能	公共施設導入年
豊中市	エトレ豊中	国際交流センター	2011年4月1日
吹田市	吹田さんくす	図書館	1993年7月1日
枚方市	ひらかたサンプラザ	生涯学習センター	1983年5月1日
寝屋川市	アドバンスねやがわ	図書館	2013年4月1日
河内長野市	ノバティながの	子育て支援施設	2014年10月27日
箕面市	みのおサンプラザ	郷土資料館	2006年8月1日
東大阪市	ヴェル・ノール布施	図書館	2012年12月1日

表-2 ヒアリング及び事前調査の概要

調査票配布方法	Eメール、FAX
ヒアリング実施期間	2016年11月30日~1月15日
ヒアリング対象者	対象再開発ビルの存する自治体、管理会社の担当者施設運営の担当者
事前調査票回収方法	ヒアリングの際に直接の受け取り又はEメールによる返信
事前調査票配布数	7件
事前調査票回収数	7件
ヒアリング実施数	6件

リング調査の概要を表-2に、ヒアリング調査項目と担当部署を表-3に示す。また、ビルの管理会社の現状認識を把握するために、これら再開発ビルの管理会社のうち4社に関連項目についてヒアリング調査を実施した。

### 3. ヒアリング調査結果

#### 3.1 公共施設導入の経緯

対象再開発ビルへの公共施設導入の理由を整理したものを表-4に示す。公共施設が導入された主な理由としては「空き床の存続に対する課題意識」が5件と最も多く、次いで「移転前に入居していた施設の老朽化」が2件となっている。公共施設導入時に再開発ビルの空き床に対する課題意識を持っていた5自治体は、いずれも再開発ビルに対して「公的資産」や「地域の拠点」であるという認識を有していることが分かった。公的資産であるという認識の理由は、「市街地再開発事業という公的な事業によって建てられたビルである」「既に公共施設が存在しており、床を市が区分所有していた」などが挙げられた。また、地域の拠点であるという認識については、「立地上地域の拠点としてのポテンシャルを持つ再開発ビルが空き床によって活気を損ない、連鎖的にまち全体の活気の喪失につながる」という意識が要因となっていたことが挙げられた。

#### 3.2 公共施設導入によって生じた課題

公共施設導入によって生じた課題に関して、自治体に対するヒアリング調査から得られた結果を表-5に示す。

##### (1) 駐車場の欠如

ヒアリング調査を行った全自治体が挙げていた課題が、

表-3 ヒアリング項目

大項目	中項目	小項目
公共施設導入の過程	公共施設導入の経緯	機能選定理由
		前用途
		当時の課題
	公共施設導入の際の協議	協議の有無
		協議メンバー
		協議における苦労
公共施設導入の有効性	想定した効果	まちの活性化に関するもの
		ビルの活性化に関するもの
	達成した効果	想定内の効果
		想定外の効果
公共施設導入の課題	ハード面での課題	運営していく上での課題
		導入以前に挙げられた課題
	ソフト面での課題	運営していく上での課題
		導入以前に挙げられた課題

公共施設専用の無料駐車場の欠如である。今回ヒアリングを行った再開発ビルでは、駐車場は全て有料駐車場となっていた。駐車場の欠如が課題とするのは、利用者から無料駐車場設置の要望があるからだとの多くの自治体が回答していた。さらに、無料駐車場設置の要望がある理由として、駅から離れた土地で運営している他の公共施設には広い駐車場があるため、公共施設には駐車場があることが当然だと考える利用者が多いからではないかという意見も見られた。この課題に対して、専用駐車場の設置を検討している自治体もあるが、現状は「平面駐車場を設置するような土地が余っていない」「予算の確保が難しい」などの理由から達成できていない。行われている対応としては、「管理会社との連携により利用者の駐車料金を安くする」または「利用者に対して一定時間の駐車場無料券を配布している」という事例があった。

##### (2) 空間計画上の課題（事例：‘アドバンスねやがわ’）

入居の際に元の商業用途からの変更によって、空間計画上の課題が生じた事例がいくつか見られた。‘アドバンスねやがわ’に入居した駅前図書館「Carrel」の前用途は家電量販店であった。図書館として利用する際の最も大きな課題は「出入口が多く、貸し出しの管理が難しい」という点であった。通常の図書館では、本の貸し出しの手続きを出入口付近の受付にて行う。一方で「Carrel」は、元々商業用途であったビルに入居しており、さらにペDESTリアンデッキを通じて駅と直結しているため、出入口が計5カ所存在する。これらを封鎖すれば駅周辺全体の回遊性が低下し、ビルの活気が損なわれてしまう。そこで出入口への盗難防止用の機器の取り付けの検討をしたが、5カ所全てに設置する予算が確保できないため、現状では、改善に向けた予算獲得方法等の検討段階である。

##### (2) 広さの不足（事例：‘ヴェルノール布施’）

空き床が現在図書館として活用されている‘ヴェルノール布施’は、カラオケボックスが撤退した床に入居している

表-5 公共施設導入において生じる課題

生じた課題	専用駐車場がない	用途と設備の不一致	大きさ形状が合っていない	ビル自体の老朽化
再開発ビル名				
ヴェルノール布施	○		○	
さんくす吹田	○			○
ノパティながの	○	○		
エトレ豊中	○			
アドバンス寝屋川	○	○		
枚方サンブラザ	○			
箕面サンブラザ				○

表-4 公共施設導入の理由

再開発ビル名	ヴェルノール布施	吹田さんくす	ノパティながの	エトレ豊中	アドバンス寝屋川	枚方サンブラザ	箕面サンブラザ
導入の理由							
空き床への課題意識	○	○	○			○	○
移転前の施設の老朽化	○	—			—	○	○
市が駅前への施設設置を決定		○			○		
既存公共施設の稼働率不振				○			

る。移転前の施設の老朽化が激しかったため緊急避難的に入居し利用者は増えたが、広さは不十分であるとしていた。暫定施設としての入居であり、新しい施設への転居を検討している。

### 3.3 導入によって得られた効果

再開発ビルに関して、施設導入時に自治体が想定した効果とそれらの達成度に関するヒアリング結果をまとめたものが表-6である。具体的な内容を以下に示す。

#### (1)利用者数の増加

導入された施設の利用者数が、再開発ビルへの移転前後でどのように変化したのかを把握するために、別の建物から移転した公共施設に着目した。別の建物から再開発ビルに移転した事例は全部で5件であり、「移転前後で利用者が減った」と回答した自治体はなかった。利用者数増加の要因は「駅前という利便性の高い立地条件」との回答が全自治体から得られた。さらに、移転(2012年)で駅に近くなった事例である「ヴェルノール布施」に着目し、図書館への新規登録者の推移を利用者の在住市別にまとめたものが表-7である。図書館が再開発ビルに移転して以降、登録者が急増し、地域別には大阪市内に住む登録者数が2012年の106件から2013年には1,152件となっている。交通利便性の高い駅前に再開発ビルが立地し、東大阪市以外在住の利用者が増えている。

#### (2)利用者満足度の向上

自治体が認識する利用者満足度向上の要因を表-8に示す。全ての事例で「立地の良さ」が要因として挙げられており、駅前という立地は再開発ビルにとって強みであることが分かる。満足度向上の要因は「立地の良さ」に次いで「サービス上の工夫」が多い。子育て支援施設が再開発ビルへ移転した「ノバティながの」では、ビル内や周辺地域での消費促進も期待できることから、河内長野市は施設に「子どもの一時預かり機能」を導入した。また、図書館が導入された「さんくす吹田」では、当時図書館にはあまり導入されていなかった書籍以外のAV資料等の充実を図ったことで利用者の満足が得られたと担当者は認識している。

## 4.波及効果

利便性の向上や利用者数の増加から得られた波及効果やその効果がさらに促進されている事例がいくつか見られた。それらをまとめたものが表-9である。波及効果が得られた事例に関しては、その理由を詳しく探るため、管理会社へのヒアリング調査を行った。以下に結果を示す。

表-6 公共施設導入により得られた効果 (◎: 想定した通り得られた効果 ○: 想定せず得られた効果)

得られた効果	再開発ビル名						
	ヴェルノール布施	さんくす吹田	ノバティながの	エトレ豊中	アドバンス寝屋川	枚方サンプラザ	箕面サンプラザ
空き床の解消	◎	◎	◎		○	◎	◎
施設利用者にとっての高い満足度		◎	◎		○		
施設利用者にとっての高い利便性	◎	○	◎	◎	○	◎	
導入施設の利用者数の増加	◎		◎	◎			◎
ビル自体への来訪者の増加	◎	○	◎		○		○

## 4.1 空き床への民間店舗入居の促進

京阪電鉄寝屋川市駅の駅前に位置する再開発ビル「アドバンスねやがわ」は、前述のとおり家電量販店が撤退して生じた空き床に対して、図書館が導入された事例である。図書館入居後、別の空き床での民間店舗の入居がヒアリングにより確認できた。管理会社であるアドバンスねやがわ管理株式会社は、共用部分の改修をあわせて実施することで、ビル全体のリニューアル感を演出したことを要因として挙げた。このように公共施設の入居を機として、その他空き床に対するリーシングにも好影響を与えている。

## 4.2 ビル内の民間店舗での消費

子育て支援施設「あいつく」が導入された河内長野市駅前の「ノバティながの」では、ビル内や周辺地域の民間店舗との連携を図る取り組みが実施されている。具体的には「あいつく」利用者とビル内店舗が協力し「あいつく」利用者に対してビル内の民間店舗で利用可能なクーポン券(あいつく一ぼん)を発行し、施設利用者が割安で買い物ができる仕組みとなっている。これにより「ノバティながの」の来館者数が増加するだけでなく、来館者の派生的な消費を促進している。

表-7 「ヴェルノール布施」の図書館の新規登録者数推移

年次 市町村名	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
	大阪狭山市	1	1	1	2
河内長野市	0	0	2	1	0
大東市	1	5	3	3	2
富田林市	0	1	2	2	2
羽曳野市	1	1	5	4	1
藤井寺市	1	0	2	1	2
松原市	0	0	0	4	1
大阪市	113	106	1152	1672	844
八尾市	12	20	58	94	62
柏原市	0	2	10	8	9
合計	129	136	1235	1791	924

表-8 利用者満足度向上の要因

再開発ビル名	満足度向上の要因として想定しているもの	
さんくす吹田	立地の良さ	サービス内容の工夫
ノバティながの	立地の良さ	サービス内容の工夫
エトレ豊中	立地の良さ	サービス内容の工夫
アドバンス寝屋川	立地の良さ	他の公共施設の種類がよかった

### 4.3 核店舗撤退の防止

東大阪市の布施駅北口地区の再開発ビルである「ヴェルノール布施」は、カラオケ店が撤退後の空き床に対して図書館が導入された事例である。空き床の状態が続きさらに核となる民間店舗が撤退することで大きな空き床が生じてしまうことが懸念されていた。空き床への公共施設の入居は、「競合する民間店舗を入居させることなくビルへの来館者を増やすことができるため、核店舗の撤退がなくなり非常に好意的に捉えている」と管理会社である東大阪都市開発株式会社が回答した。

### 4.4 既存公共施設の利用者数増加

再開発ビルに公共施設が導入された後に、導入以前からビル内に入居していた他の公共施設の利用者数が増加した事例が見られた。具体的な内容を以下に示す。

#### (1) 寝屋川市寝屋川駅前地区

「アドバンスねやがわ」の3階部分は、図書館入居以前、市民ギャラリーと空き床となっていた。図書館の入居に伴い、運営の統合に加えて、複合公共施設として名称の統合も行った。これにより、図書館の入居前より市民ギャラリーの利用者数が増加している。

#### (2) 豊中市豊中駅前地区

「エトレ豊中」内の既存公共施設である男女共同参画センター（すてっぷ）の利用者の推移を示す(図-2)。国際交流センターが入居した2010年に一時的に減少しているが、その後増加し、移転前の2009年と比べて2015年には1.26倍となっている。2フロアでの運営から1フロアでの運営へと規模は縮小したにも関わらず利用者の増加が見られて

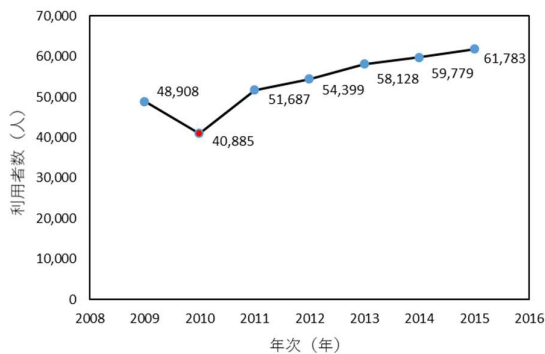


図-2 'エトレ豊中' すてっぷの利用者推移

表-9 公共施設導入による波及効果

再開発ビル名	ヴェルノール布施	ノバティながの	エトレ豊中	アドバンス寝屋川
民間店舗の入居促進				○
コミュニティ醸成		○		
ビル内民間店舗での消費		○		
核店舗撤退の防止	○			
既存公共施設稼働率の向上			○	○
施設周辺の雰囲気の変化		○	○	
住民がその地区に住むようになる		○		
まちの文化的な活性化	○			○

いることから、公共施設の導入が既存公共施設の稼働率が向上に寄与したことが分かる。

## 5. まとめ

自治体による再開発ビルの空き床への公共施設導入が図られた事例では、自治体が再開発ビルに空き床が生じていることに対して課題意識を持っていた。その理由としては、再開発ビルを「地域の拠点」として認識している事例や、既に自治体が床を所有しており再開発ビルを公的資産として認識している自治体が多いことが明らかになった。公共施設導入によって、これまで課題であった空き床の解消だけでなく、利用者満足度の向上や市外からの利用者の獲得ができていた事例もあることが分かった。これらの効果が、「立地の良さ」が主な利用者満足度の要因として挙げられていたことから、再開発ビルの交通利便性の良さによって得られたものと言える。よって、再開発ビルへの入居は公共施設運営の観点からの利点があると考えられる。

また、波及効果について、来館者数の増加による「核店舗撤退の防止」や「既存公共施設稼働率の向上」など、公共施設導入によって直接的ではないが、ビル内の他の店舗や施設に対する効果が得られたことが分かった。

一方で、経済的な波及効果として「民間店舗の入居促進」が見られた事例では、共用部のリニューアルを強調したテナントリーシングの強化を行っており、「ビル内民間店舗での消費の促進」が見られた事例では、施設利用者への他店舗利用の優待等の工夫を行っていた。このように経済的な波及効果が見られた事例は、波及効果を得るための行政とビル内民間店舗の努力があって達成されている。このことから、再開発ビルに公共施設を導入するだけでは、経済的な波及効果までは得られにくいと言える。したがって、自治体・管理会社・入居する民間店舗が協力した取り組みを行うことで、ビル運営の観点での利点も得られるということが考えられる。

今後の課題としては、公共施設導入後、新たに入居した民間店舗の入居動機の把握などが挙げられる。

### 参考・引用文献

- 1) 大阪府(2016):「再開発ビル等の再生(建て替え・リニューアル等)に向けた方策検討・とりまとめ」
- 2) 国土交通省(発行年):「過去に市街地再開発事業等により施工された地区へのアンケート調査の集計結果【概要】」
- 3) 大阪府(2011):「再開発ビル等の再整備に関するアンケート結果【概要】」
- 4) 福原裕治・土井幸平(2002):「事業完了後の再開発ビルの管理運営に関する実態と課題」日本都市計画学会計画系論文集No.37,pp613-618
- 5) 中井検裕・中西雅彦・早乙女祐基(2003):「再開発事業地区の核店舗撤退後の床状況とその対応に関する研究」日本都市計画学会論文集Vol.38, pp265-270