

立命館大学大学院理工学研究科 学生員 ○市井 大生

立命館大学大学院工学部 学生員 畑 剛志

立命館大学理工学部 フェロー 村橋 正武

1. はじめに

大阪湾ペイエリアは、これまで京阪神都市圏の経済を牽引する工業・物流機能の集積地として機能してきた。しかしながら、重厚長大産業を中心とした工業地域では産業構造の転換の遅れから工場の移転・廃業が進み、またこれに代わる産業等の立地も進まず、多数の低未利用地が発生している。

一方で、大阪湾ペイエリアにおいては大阪湾臨海地域整備法に基づく開発計画により、大規模な工場跡地や新たな埋立造成地において拠点整備プロジェクト等が進められている。しかし、厳しい経済情勢のために一部には施設立地が進まないなどの問題を抱えている地区も見られる。

このような背景の下で大阪湾ペイエリアの再整備を着実に進めていくには、目指すべき大阪湾ペイエリアの将来像が共有化され、その将来像を実現するという戦略的視点に基づいて、各主体が都市整備を進める体制が必要である。

そこで本研究では、大阪湾ペイエリアの実態と再整備に必要な制度・仕組みのあり方を明らかにすることを目的とする。

2. ペイエリアにおける低未利用地の量的把握

低未利用地は、既成市街地内の更地・遊休化した工場・駐車場等、有効利用されていない土地、または立地条件からみてその利用形態が社会的に必ずしも適切でない低位な土地を指す。低未利用地の実態については、調査に応じて適宜、定義が設定され、それに基づいて報告されている。

空き地や駐車場のように一目で低未利用地と判断されるものもあるが、工場のように遊休化についての判断が困難なものについても低未利用地には含まれる。

本研究においては、後に工場等の大規模低未利用地の再整備方策を述べるため、工場は稼働しているものも低未利用地と定義して考察するものとする。都市基盤整備公団の「京阪神低未利用地活用方策検討業務報

表 大阪湾ペイエリアの低未利用地分布状況

		対象 面積	低未利用地 合計		面積割 合
		(ha)	件数	面積	(%)
大阪市	大阪市臨海部	5603	7851	1547	27.6%
堺市	堺市臨海部	6590	9298	1797	27.3%
尼崎市	尼崎市臨海部	3452	6942	978	28.3%
西宮市	西宮市臨海部	2123	3782	359	16.9%
芦屋市	芦屋市臨海部	612	1079	133	21.8%
神戸市	神戸市臨海部	1882	5338	563	29.9%
対象地域臨海部		20261	34290	5377	26.5%

告書」（1999年）によれば低未利用地が5377ha存在している。ペイエリアの中で、大阪市、堺市、尼崎市の臨海部での低未利用地が件数、面積ともにペイエリア全体の80%を占めている。これら3都市は大阪湾の湾央部に位置することから再整備の必要性が高い地域であり、膨大な低未利用地の活用が今後の課題となっている。

3. 大阪湾ペイエリアの再整備に必要な制度・仕組みのあり方

膨大な低未利用地を抱えるペイエリアにおいて、その再整備を全て土地利用転換によって推進していくことは現実的ではない。そこで今後のペイエリア整備に必要な制度・仕組みのあり方として次の3点を述べる。

（1）ペイエリア全体のマスタープランの策定

大阪湾臨海地域開発整備法（以下ペイ法）は「国が定める基本方針」→「府県指定市が定める整備計画」という仕組みになっている。基本方針は精神論であり、一方整備計画では「開発地区」個々の内容が主となっており、両者に大きなギャップがある。本来はペイエリア全体での土地利用や交通基盤のマスタープランがあり、それを踏まえて個々の地区の位置づけや計画が策定されるべきであるが、そのような仕組みを整えて

いない。その結果、具体的な地区レベルでの整備計画が公共団体もしくは地権者のプロジェクトになってしまっており、ベイ法に基づく国家的プロジェクトとしての基調が薄くなっている。これが多極分散型国土形成促進法（以下多極法）によって進められている首都圏の業務核都市整備との違いである。今後のベイエリア整備を進めていくにはベイエリアについてのマスタープランの策定が必要であり、多極法のようにベイ法の中にベイエリア全体の将来空間像を示すことである。そしてそのマスタープランに位置づけられたプロジェクトを国や公団が支援する広域的なプロジェクトと自治体が独自で進めるプロジェクトに分類し、国や公団が支援するプロジェクトを明確にし、バラバラに進められる感があるベイエリア整備を国家的プロジェクトに位置付け、ベイ法を名実ともにベイエリアの再整備を担保する仕組みとすることである。

（２）大規模低未利用地の再整備に必要な仕組み

ベイエリアにおける大半の大規模低未利用地は一気に開発を促進することは困難であり、社会経済情勢から土地の需要が読めない地区が多い。そこで低未利用地を使わないまま放置するのではなく、将来の土地利用転換を見込んで、暫定利用を図りながら本格的な土地利用転換を目指す仕組みが必要である。この際は税制の優遇などのインセンティブを与えて、市民への水辺空間の開放に寄与するパブリックアクセスの確保が見込める緑地整備を併行して進めることも重要である。例えば地権者が提供した土地を後に本格的な土地利用転換を行う際の土地区画整理事業の減歩緩和に充てること等の優遇措置を講じることにより、大規模低未利用地の土地利用転換を促進し、ベイエリアの再整備を推進する。整備期間が長期に亘るベイエリア整備にとって、この整備手法は時代変化に柔軟に対応できる整備手法として有効であると考えられる。

（３）広域整備体制の確立

地方分権化のもとで、現在進められつつある権限委譲に加え財源委譲も進めば、広域的なインフラ整備など国が関与し続けるべきものは残るにしても、都市圏整備に係る国の関与度合いは低下せざるを得ない。そうなった場合、地方公共団体間、特に府県界にまたがる計画やプロジェクトに関する調整が現在以上に困難になる事態が予想される。このため、

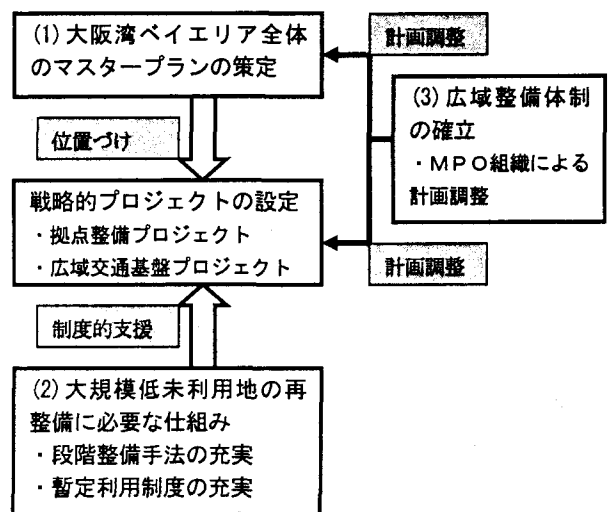


図 ベイエリア再整備に必要な制度・仕組みのあり方

地方分権化とともに、地方における広域整備体制の確立は両輪のものとして検討すべきである。この計画調整を図る組織体として有効と考えられるのが、アメリカにおける都市圏レベルの都市計画・交通計画分野の計画策定・事業調整機関であるMPOである。事業目的にあわせて計画調整を行う組織であり、大阪湾ベイエリアにおいては広域交通基盤の調整などに適用することが考えられる。

4. おわりに

本研究では、大阪湾ベイエリアの再整備に必要な仕組みのあり方を①ベイエリア全体のマスタープランのあり方、②臨海部における大規模低未利用地の土地利用転換を推進させる仕組み・制度、③広域整備体制のあり方の3つの方策から提示した。今後の社会経済状況を予想すると臨海部の再整備は段階的に進めざるを得ず、暫定緑地をトリガーの整備に用いた大規模低未利用地の土地利用転換事例が増えると考えられる。個々のプロジェクトの推進方策とともにそれらをどのようにベイエリア全体に位置づけるか等、手法の充実が求められる。

5. 参考文献

- 1) 住宅・都市整備公団土地有効利用事業本部 関西支部（1999年）「京阪神低未利用地活用方策検討業務報告書」