



JRI news release

関西経済活性化に向けて期待が集まる 大阪駅・梅田周辺の再開発

2004年6月17日

株式会社 日本総合研究所
調査部 関西経済研究センター

<http://www.jri.co.jp/>

尚、本件は関西金融記者俱楽部、大阪経済記者クラブにて登録しております。

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す知識エンジニアリング企業です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称：株式会社 日本総合研究所(<http://www.jri.co.jp>)

創 立：1969年2月20日

資本金：100億円

従業員：3,137名(3月末現在)

社 長：奥山 俊一

理事長：柿本 寿明

東京本社：〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700(代)

大阪本社：〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号 TEL 06-6534-5111(代)

本件に関するご照会等は調査部 関西経済研究センター (TEL 06-6243-7380)宛お願い致します。

目 次

1 .	関西経済の現状と再生に向けた取り組み	3
2 .	大阪駅・梅田周辺の潜在力.....	5
3 .	大阪駅・梅田北側地域再開発の影響	7
(1)	大阪駅・梅田北側地域の再開発地区としての特長	7
(2)	商業施設	8
(3)	オフィス	10
(4)	住宅	14
4 .	先行事例としての汐留再開発	18
5 .	欧米の再開発事業における民間投資誘導策.....	22
6 .	大阪駅・梅田北側地域再開発の課題	24

要 旨

1. 関西経済は、2002年初めからアジア向けを中心として輸出が好調に伸び、生産の増加、企業収益の回復、設備投資の積極化という好循環が生まれている。こうした経済指標の改善は、主に景気変動要因によるものであるが、より中長期的な経済再生、地域活性化を目指す取り組みという点でも、成長産業の創出や集客・観光産業の振興に向けて、様々な動きが出てきている。その中で都市再生という面では、大阪駅・梅田北側地域の再開発に向けた機運が盛り上がり始めた。
2. 大阪駅・梅田周辺は関西で最大、また関東と中部を含めても最寄り駅の乗降客数で第3位、百貨店売上高で第2位という巨大な都心型繁華街であり、関西において圧倒的な規模の優位性を有している。大阪駅・梅田北側地域は、再開発地区としてまとまった広さを持つ土地であるが、他の主要な再開発地区と比較して飛び抜けで広大なわけではなく、隣接する大阪駅・梅田周辺の集客力が最大の強みである。
3. 大阪駅・梅田北側地域には、商業、ビジネス、居住・滞在などの機能集約が期待されている。
 - ①商業施設は、JR大阪駅改良・新北駅ビル開発計画で百貨店誘致が盛り込まれているが、具体的計画が明らかになっていない梅田北ヤードについても、大阪駅・梅田周辺が持つ飛び抜けた集客力に加えて、再開発によって集いの場としての魅力が更に高まると考えられるため、専門店や飲食店などに一定の面積を割り当てることは十分可能であろう。
 - ②オフィスは、大阪では本社機能の縮小、外資系企業の立地の少なさなどを背景に需要面で懐が狭く、複数の大規模プロジェクトが競合した場合、需給バランスへの悪影響が懸念される。大阪駅・梅田北側地域はオフィス街としての可能性も有しているが、再開発にあたっては用途の多様化をはかり、過大なオフィス供給を避ける工夫が必要であろう。
 - ③住宅は、従来、都心の利便性を重視する需要が十分に満たされていなかった可能性があるため、立地に恵まれた大阪駅・梅田北側地域の再開発においては、まとまった戸数の住宅供給が期待される。
4. 大阪駅・梅田北側地域の再開発は、規模や所要投資額などの点できわめて大規模になると予想されるが、投資環境に明るさが見られること、都市再開発を金融面から支える仕組みが多様化していることなどは好材料である。ただし、大阪の玄関口の再開発として注目が集まっているために、理想像も高くなっている。大阪の玄関口にふさわしいものとして期待される施設・空間の中に、採算性、収益性で多くを望めないものが含まれる場合には、そのコスト負担の課題が生じる。東京の汐留で行われたような容積率の引き上げは、業務施設や商業施設などの供給増加を吸収できるか否かが問題となる。
5. 欧米では、公的部門が一部関与して民間の投資を誘発する方策としてTIFやギャップ・ファンディングなどがあるが、今後、大阪駅・梅田北側地域の再開発計画が具体的に詰められていく過程でどのような問題点が浮かび上がってくるのか、その解決方法としてTIFやギャップ・ファンディングが適切か、という見極めが必要であろう。公共サービスの提供を計画するにあたって、開発利益の活用でカバーできない部分が生じる場合には、まずはその部分の規模の適正さを再評価すべきであろう。計画を進める場合には、PFIの導入などにより、効率的に事業を行う必要がある。

はじめに

関西経済は、輸出がアジア向けを中心に好調であること、デジタル家電に代表される電気機械関連分野の需要拡大が生産の増加を通じて企業業績を押し上げていることから、企業部門を中心に景気回復の動きが見られる。

関西では、中長期的に経済・社会面での全国シェアの低下傾向が続いた上に、前回の景気後退期において全国に比べ景気悪化が深刻であったために、悲観的な見方が広がったこともあったが、最近の景気回復を背景に、関西経済に関する論調も明るさが見られるようになった。また、中長期的な経済再生、地域活性化を目指す様々な取り組みも広がっている。

そこで、関西経済やその中の大阪の現状を改めて整理しながらとともに、ようやく動き始めた大阪駅・梅田北側地域の再開発について、考察を行う。

1. 関西経済の現状と再生に向けた取り組み

関西経済は、関東や中部に比べて、中長期的な地盤沈下が続いてきた。

関西2府4県の経済規模を県内総生産(全産業)で見てみると、1975年度には25.8兆円で全国の18.6%を占めていたが、2001年度には75.2兆円、全国に占める構成比は16.0%に低下した。

経済活動の拠点としての関西の地位低下には、生産拠点の国内他地域や海外への流出、本社機能の東京移転、低調な新規開業などの影響が絡み合っている。最近は企業誘致に力を入れて工場立地の増加に結びつきつつあるが、かつては必ずしも十分ではなかった。

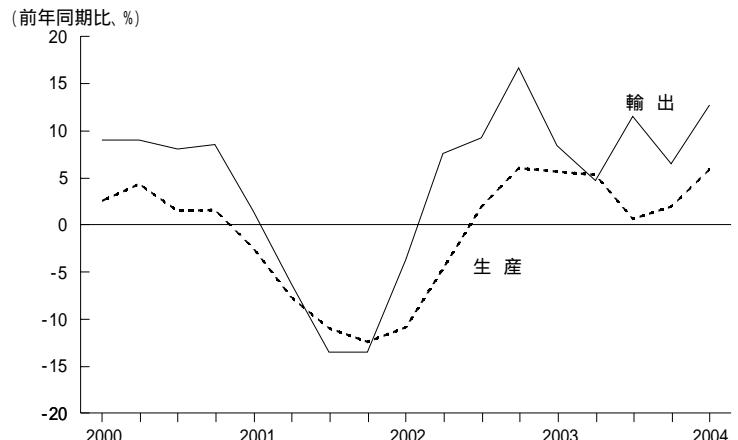
関西の事業所数は、ピークの1991年には約116万5千事業所であったものが、2001年には約105万2千事業所と、10年間で9.7%減少した。この間、関東(マイナス4.6%)や中部(マイナス5.3%)でも事業所数が減少したが、関西の落ち込みが特に目立つ。

また、こうした経済活動の拠点としての地位低下は就業にも影響するため、関西の失業率は、関東や中部より高い状況が続いている。

図表1 輸出先導で回復してきた関西経済

しかし、最近1、2年間を見ると、関西経済にも活気が見え始めた。2002年初めからアジア向けを中心として輸出が好調に伸び、生産の増加、企業収益の回復、設備投資の積極化という好循環が生まれるきっかけとなった。また、輸出だけでなく、デジタル家電の販売拡大やIT投資回復などによって国内需要が増加したこと、電子部品・デバイスなど電気機械関連の生産増加に寄与した(図表1)。

関西経済停滞の一つの象徴であった失



(資料)大阪税関「近畿圏貿易概況」、近畿経済産業局「鉱工業生産動向」

業率も、水準こそまだ高めであるが、最近では前年同月に比べて 1% ポイント以上の改善を示し、全国の改善ペースを上回っている。遅れていた雇用の回復にもようやく明るい兆しがみえ始めている。

こうした経済指標の改善は、主に景気変動要因によるものであるが、より中長期的な経済再生、地域活性化を目指す取り組みという点でも、関西では様々な動きが出てきている。

成長産業の創出という点では、ロボット、バイオ、ナノテクノロジー等に重点が置かれており、特にロボットについては重要技術の結集を伴う戦略分野と位置づけられている。2003 年 4 月には、産学官が連携して次世代ロボットの開発・産業化を促進していくために、関西次世代ロボット推進会議が設立された。

雇用創出を期待されるサービス産業については、集客・観光産業の振興が優先的課題とされ、2003 年 12 月には、関西全域が一体となって観光客誘致の促進を目指すために、関西国際観光推進センターが設立された。

都市再生という面では、2002 年 6 月に施行された都市再生特別措置法に基づき、関西からは大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺地域、京都駅南地域、神戸三宮駅南地域などが相次いで都市再生緊急整備地域に指定された。都市再生緊急整備地域内の都市再生特別地区においては、容積率などの規制が適用除外となり、地域の実情に応じた自由度の高い都市計画が可能となる。2003 年 2 月には、全国の他の都市再生緊急整備地域に先駆けて、大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺地域内の心斎橋筋一丁目地区が都市再生特別地区の決定第 1 号となった。

また、同じ大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺地域内では、JR 梅田貨物駅を中心とする大阪駅北地区、いわゆる梅田北ヤードの再開発に関して、国際コンセプトコンペの実施（2003 年 3 月入賞作品決定）、大阪駅北地区全体構想の発表（2003 年 10 月）、大阪駅北地区まちづくり推進協議会の発足（2004 年 3 月）といった一連の動きが続き、再開発に向けた機運が盛り上がって来ている。

梅田北ヤードは、1987 年 4 月の旧国鉄の分割・民営化に伴い、売却予定用地として旧国鉄清算事業団に引き継がれた当初から、東京の汐留と並ぶ都心の大規模な一等地として再開発の期待が強かつた。貨物駅移転先に関する調整難航やバブル崩壊による経済環境の悪化によって再開発実現の見通しが立たないまま 17 年余りが過ぎたが、ここにきて前述のような動きが見られるようになった。

都市のデザイン、景観整備、交通ネットワークなどの分野は、既に国際コンセプトコンペや大阪駅北地区全体構想によって方向性が示されているため、以下では主として経済面から、大阪駅・梅田北側地域の再開発について検討する。

2. 大阪駅・梅田周辺の潜在力

昨年 10 月に発表された大阪駅北地区全体構想では、この地区を「商業、ビジネス、居住・滞在、生活支援などの機能を集積し、バランスのとれた都心機能の立地と、国際色豊かで賑わいに満ちた都心の形成」を目指して「多機能複合型土地利用の促進」という方針が打ち出された。

そこでまず、再開発予定地に隣接する大阪駅・梅田周辺がどのような街なのか、関西や関東、中部の他の繁華街と比較して、その特長を見てみよう。

国内最大の経済圏である関東に目を向けると、多数の企業とそこで働く従業員やその家族、更には国内・海外から集まる来訪者などの購買力を背景に、商業施設や都市型ホテル、オフィスなどが集積して数多くの人々が行き来する都心型巨大繁華街が複数存在する。

人の往来という観点を駅の 1 日あたり乗降客数（2002 年度）で見てみると、新宿の 322 万人を筆頭に、池袋（270 万人）、渋谷（216 万人）、横浜（188 万人）と続き、乗降客数約 200 万人クラスまたはそれ以上の地区が 4 カ所存在する（図表 2）。

また、商業地としての規模を百貨店売上高（2002 年度）で見てみると、新宿の 5,696 億円を筆頭に、日本橋（4,681 億円）、池袋（4,364 億円）と続き、売上高 4,000 億円クラスまたはそれ以上の地区が 3 カ所存在する（図表 3）。

図表 2 主要駅の 1 日あたり乗降客数

関 東		関西・中部	
新宿	322		
池袋	270	大阪駅・梅田	242
渋谷	216		
横浜	188	名古屋	106
高田馬場	89		
東京	89	難波	86
新橋	84		
品川	74	天王寺・阿倍野	78
有楽町・銀座	72		
大宮	62	三宮	62
北千住	61		
上野	60	京都	56

(資料)エース総合研究所「駅別乗降者数総覧」、
名古屋都市センター「名古屋まちづくりデータ2002」
(注)数字は2002年度のもの(名古屋は2001年度)。

図表 3 主要繁華街の百貨店売上高

関 東		関西・中部	
新宿	5,696	大阪駅・梅田	5,123
日本橋	4,681		
池袋	4,364	栄	3,014
横浜	3,205	天王寺・阿倍野	2,817
有楽町・銀座	2,256	難波	2,032
渋谷	2,030	名古屋	1,605
		心斎橋	1,583

(資料)ストアーズ社「百貨店調査年鑑」
(注1)数字は2002年のもの。
(注2)店舗によっては、他地区の売り上げをまとめて計上しているため、厳密には当該地区以外の数字も含む。

一方、関西で規模においてこれらの地区に匹敵する大規模な繁華街は、大阪駅・梅田周辺である。

大阪駅・梅田の乗降客数は 242 万人と関西最大であり、関東、中部を含めても新宿、池袋に次いで 3 番目である。関西で大阪駅・梅田に次ぐのは難波であるが、乗降客数は 86 万人で大阪駅・梅田との差

は大きく、関東、中部を含めると 9 番目である。

また、大阪駅・梅田周辺は、商業地としての規模も大きく、百貨店売上高は 5123 億円で、関東、中部を含めても新宿に次いで 2 番目の大きさである。

関西の経済規模が関東の約 4 割、人口が約 5 割であることを考えると、関東に存在する都心型巨大繁華街と同程度の規模を持つ繁華街が関東と同じ数だけ存立できるとは考えにくい。関東の上位 1~3 番目（ないし 1~4 番目）に相当する規模の繁華街ということであれば、関西では 1（ないし 2）カ所ということになるであろう。大阪駅・梅田周辺は関西においてその最右翼に位置する地区である。

一般的には、街の魅力は、単に集客数や商業販売額、大型施設の数といった規模の大きさだけで測り切れるものではない。都心型繁華街は、様々な発展例の一つであり、全国にはそれ以外にも、

- ① 小規模であっても特色がある店舗が集まっている、
- ② 歴史的景観が保たれている、
- ③ 自然とうまく調和した街並みが存在する、

など、様々な魅力を持つ街が存在する。多くの地区が同じような都心型繁華街を目指せば、どこに行つても同じような「都心」、「新都心」、「副都心」、「ミニ都心」ばかりとなって、それぞれの地区の特長がかえって失われる結果にもなりかねない。

また、都心型繁華街が成り立つためには、後背地の人口の大きさ、その地区に多方面からアクセス可能な交通網の発達、多数の大型施設の存在を需要面から支える購買力の大きさなどの経済・社会環境が必要である。とりわけ、規模の点で抜きん出た巨大な都心型繁華街として存立し得るためには、後背地、交通網などの条件をより高いレベルで充足する必要がある。

都心型繁華街は、全ての地区がそれを目指す必要もないし、またそれが可能でもないが、大阪駅・梅田周辺のように、都心型繁華街として発展する環境に恵まれている地区であれば、その環境を活かした街づくりによって一層の振興をはかることは自然な流れである。

関西における規模の優位性は大阪駅・梅田周辺が有しているため、関西のその他の地区は、大阪駅・梅田周辺とは異なる魅力を活かすことが重要である。

例えば、関西で天王寺・阿倍野周辺と並んで大阪駅・梅田周辺に次ぐ大きな繁華街である難波周辺では、難波地区再開発計画の一環として完成したなんばパークスが、段丘状の広大な屋上庭園を有する個性的なデザインで集客力を発揮しているほか、規制緩和を利用して道頓堀川の水辺に遊歩道を整備し、各種イベントの実施やカフェテラスの設置などを通じて賑わいの空間を創出する計画が進められている。難波は、海外のブランド店の進出が目立つ御堂筋南域と距離的に近いため、両地区間の回遊性を更に活発化させ、梅田周辺とは一味違う魅力を作り出すことも可能であろう。

大阪駅・梅田周辺の発展が、近隣地区を含む地域全体の活況のシンボルとしての役割を担うとともに、他の地区における独自の魅力づくりとの相乗効果によって、地域全体の発展につながればより望ましい。

3. 大阪駅・梅田北側地域再開発の影響

(1) 大阪駅・梅田北側地域の再開発地区としての特長

大阪駅・梅田周辺では、近年、西梅田地区（約 9.2 ヘクタール：旧国鉄梅田南貨物ヤード跡地など）、その東に位置する梅田二丁目地区（約 1.5 ヘクタール）、駅北側の旧国鉄大阪鉄道管理局跡地（約 2.2 ヘクタール）などの再開発が進められてきた。

また JR 大阪駅改良・新北駅ビル開発計画（新北駅ビルの延床面積約 20 万 m²）が具体化しつつある。

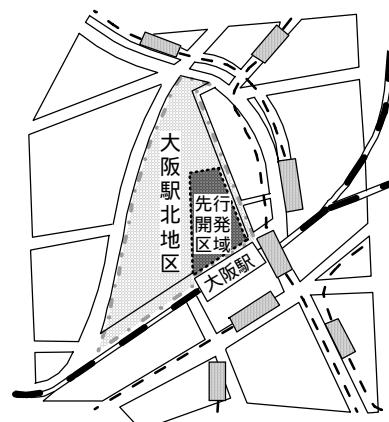
そうした中でも、JR 梅田貨物駅を中心とする大阪駅北地区、いわゆる梅田北ヤード（約 24 ヘクタール）については、「関西の再生をリードする新しい拠点として、その位置、規模からみてきわめて高い可能性を有する地区であり、全国的にみても『都心に残された最後の一等地』というべき地区」（大阪駅北地区全体構想）として、特に注目度が高い（図表 4）。

梅田北ヤードの再開発地区としての特長を把握するために、その広さと最寄り駅の乗降客数を他の再開発地区と比較してみると、広さという点では、品川駅東口や難波の 1.6 倍程度、汐留の約 0.8 倍、大阪ビジネスパークの 0.9 倍強であり、梅田北ヤードは、まとまった広さを持つ土地ではあるが、飛び抜けて広いわけではない。やはり目を引くのは最寄り駅を利用する乗降客数の多さであり、これが梅田北ヤードの強みと言えるだろう（図表 5）。

汐留や品川駅東口、大阪ビジネスパークには、商業施設や住宅も存在するが、総じてオフィス・ビルが目立ち、オフィス街という印象が強い。

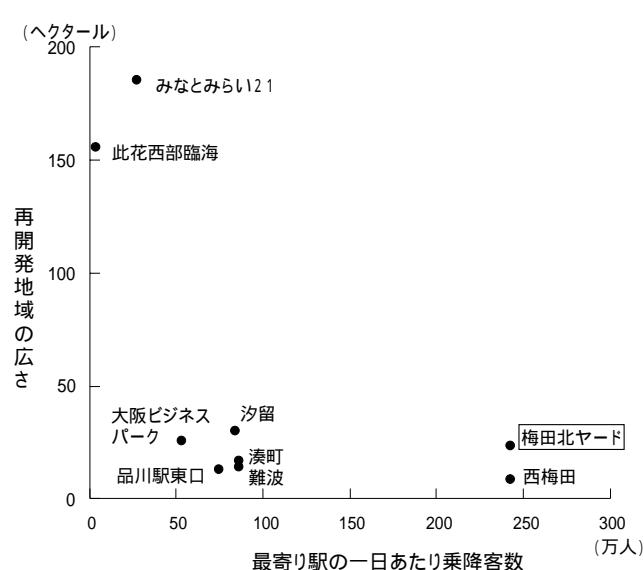
他方、梅田北ヤードは、隣接する大阪駅・梅田周辺が都心型繁華街として飛び抜けた集客力を有しているうえに、既に着工された JR 大阪駅改良・新北駅ビル開発計画とも密接な関係を持つことになるため、両者を合わせた大阪駅・梅田北側地域の再開発にあたっては、汐留や品川駅東口、大阪ビジネスパークなどとは一味違った、様々な顔を持つ街づくりが期待される。

図表 4 大阪駅北地区



(資料) 大阪市都市再生本部事務局

図表 5 再開発地域の広さと最寄り駅の乗降客数



(資料) エース総合研究所「駅別乗降者数総覧」

(2)商業施設

最近人気を集めている再開発地区には、なんばパークス、六本木ヒルズ、丸の内ビルディングなどのように、商業施設を専門店街で構成し、百貨店を配置していない例も多い。

しかし、その一方で、乗降客数が多い駅と一体となった駅ビルの再開発においては、JR京都駅、JR名古屋駅など、テナントの中核として百貨店が開店して話題を呼んだ例も目立つ。

大阪駅・梅田北側地域においては、JR大阪駅改良・新北駅ビル開発計画でテナントとして百貨店の入居が予定されているとされており、後者の範疇に入る。

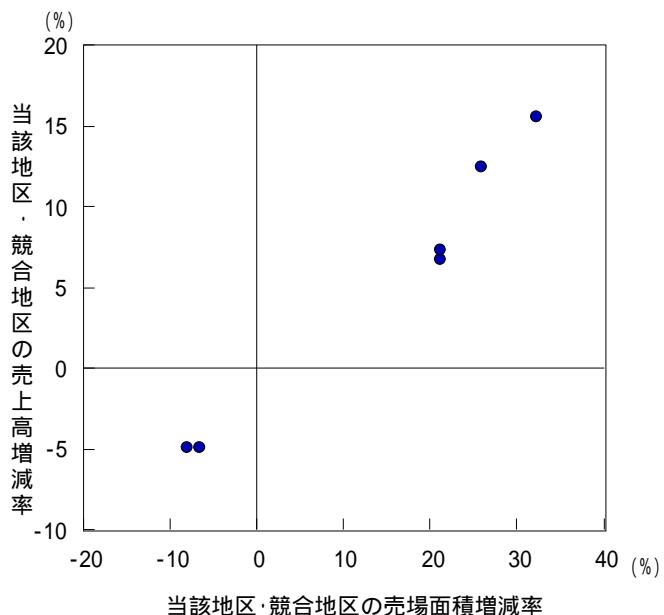
百貨店のような大型商業施設の新規出店や撤退は、その話題性、集客力、商品提供力などを通じて、当該地区や、当該地区と競合関係にある近隣地区の商業販売額に影響を及ぼす。

その様子を、過去に他の地域で起きた百貨店の新規出店・撤退の前後で、当該地区・競合地区の百貨店売上高がどのように変化したか整理することで見てみよう。

新規出店・撤退によって当該地区・競合地区合算の百貨店売場面積が増減すると、ほぼ比例して売上高も変化している。新規出店は、当該地区・競合地区全体としての百貨店に対する需要を増加させると言えるだろう（図表6）。

ただし、新規出店・撤退によって当該地区・競合地区合算の百貨店売場面積が増減すると、ほぼ反比例して売場面積あたりの売上高が変化していることもわかる（図表7）。

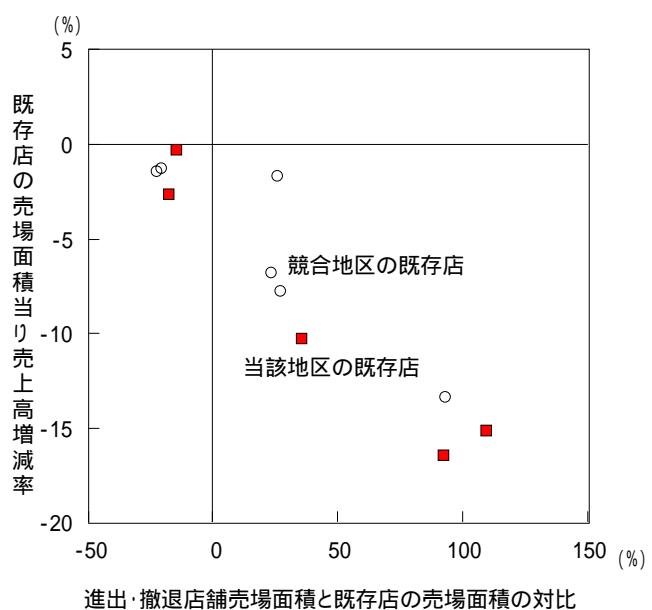
図表6 百貨店の新規出店・撤退による売上高の増減



（資料）ストアーズ社「百貨店調査年鑑」

（注）開店は新宿、京都、天神、名古屋、閉店は新宿、心斎橋のデータによる

図表7 百貨店の新規出店・撤退による販売効率への影響



（資料）ストアーズ社「百貨店調査年鑑」

（注）開店は新宿、京都、天神、名古屋、閉店は新宿、心斎橋のデータによる。

新規出店による売場面積の増加分がそのまま百貨店に対する新たな需要を増加させているのではなく、一部は既存の需要の取り合いになっている様子が窺われる。新規出店の規模が、当該地区・競合地区の既存店の規模に比べて大きいほど既存の需要の取り合いも激しくなるため、売場面積あたり売上高もそれだけ減少する。

なお、売場面積と売場面積あたり売上高の関係で判断する限りでは、当該地区の既存店と競合地区の既存店では、新規出店・撤退による影響に大きな差は見られない。

これは、当該地区の既存店では、近接している分、同一地区内での既存需要の取り合いの影響が大きい反面、当該地区の集客効果を通じた新たな需要も大きいと考えられるのに対して、競合地区の既存店では、当該地区の既存店に比べて距離的に遠い分、既存の需要の取り合いの影響が当該地区ほど大きくない反面、集客効果も当該地区ほど強まらないためと考えられる。

将来、大阪駅・梅田北側地域に百貨店が新たに進出した場合にどうなるかについては、新北駅ビルの開業は約7年後で、計画の規模等も想定段階とされているが、前述の分析に基づいて考えれば、
①新規進出による売場面積の増加や集客効果によって、大阪駅・梅田地区と難波や心斎橋を合算した百貨店売上高は全体としては増加するが、
②競争の激化による既存需要の取り合いが起きるために、どの地区でも売場面積あたり売上高が減少する、と予想される。

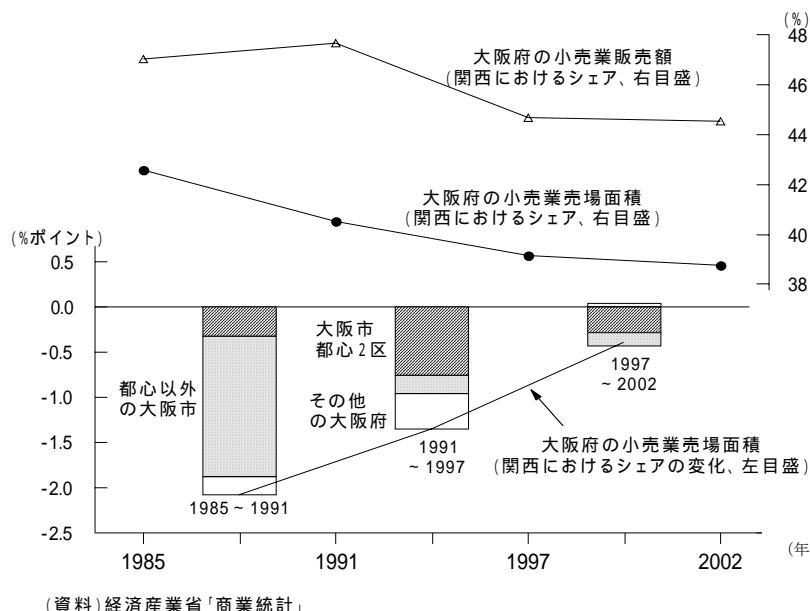
また、
③影響の程度については、新規出店・撤退による当該地区・競合地区合算の百貨店売場面積の増加率が30%弱とみられることや、当該地区や競合地区の既存店の売場面積と新規出店の売場面積の対比は50～60%程度とみられることから、いずれも他地域での従来の新規出店例の範囲内とみられる（図表6、図表7参照）。

一方、同じ大阪駅・梅田北側地域内の梅田北ヤードについては、まだ具体的な計画が明らかになっていないが、大阪駅・梅田周辺が既に発揮している集客力に加えて、再開発によって更に集いの場としての魅力が高まると考えられるため、専門店や飲食店などの商業施設に一定の面積を割り当てることは十分可能であろう。

大阪府や大阪市の小売販売額が関西全体の中で占める割合は、その他の府県でより多くの売場面積の拡張が行われたことなどを背景に低下気味である。最近は他の府県における売場面積の拡張ペースが以前より鈍化しているために、大阪のシェア低下は以前に比べて小幅になっているが、傾向が変わるものには至っていない（次ページ図表8）。

大阪駅・梅田北側地域における商業施設の開発によって、関西で飛び抜けた存在のターミナル駅に隣接するという恵まれた立地条件を十分に活かして、大阪、更には関西全体を活性化させることにつながれば更に望ましい。

図表 8 関西で小売販売のシェアが低下傾向の大坂



(資料) 経済産業省「商業統計」

(3)オフィス

大阪駅・梅田北側地域の再開発によってオフィス面積がどの程度新規供給されることになるかは現時点では不詳であるが、関東における再開発からの示唆、関東と関西のオフィス市場を取り巻く環境の違いなどを手掛かりに、関西全体や大阪のオフィス市場への影響を考える。

大阪駅・梅田北側地域のうち梅田北ヤードの面積は約 24 ヘクタールであり、最近の関東の再開発を例に取ると、汐留（約 31 ヘクタール）と品川駅東口（約 14 ヘクタールの）のほぼ中間の広さということになる。

汐留における業務施設や商業施設などの延床面積（注）は既に完成したもの、これから竣工するものを合わせて 130 万～140 万 m²、品川駅東口は同じく約 100 万 m²であり、そのおおよそ半分の約 110 万 m² が 2003 年に竣工した。

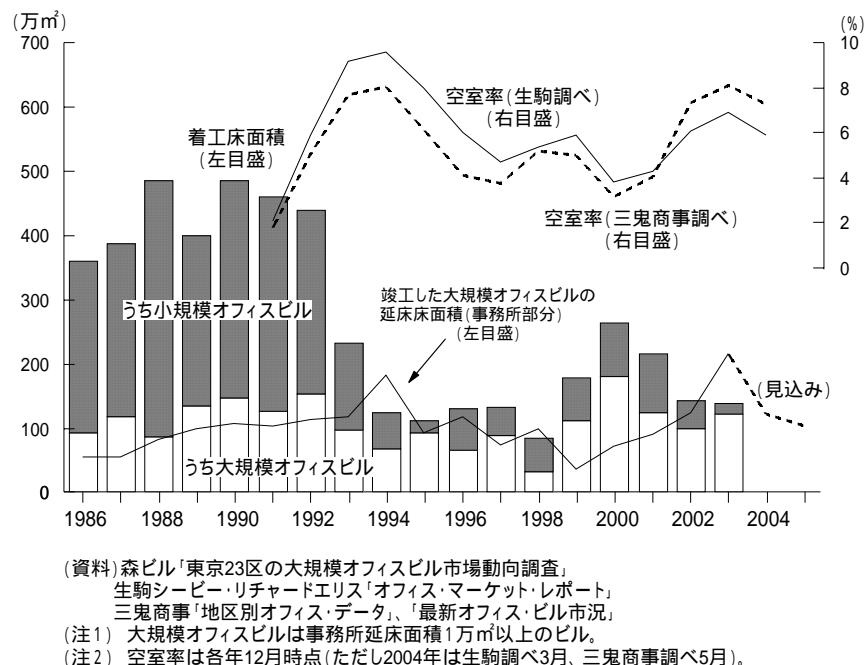
（注）ホテルなどを含む。住宅は除く。

東京では、2003 年に汐留、品川駅東口以外にも六本木ヒルズなどの大型開発でオフィス・ビルが相次いで竣工し、いわゆる 2003 年問題が話題となつたが、当初懸念されたほどの市場の悪化は起きなかつた。供給が集中した時期には空室率が上昇したが、その後は低下してきている。

いくつもの大型プロジェクトが相次いで完成したにもかかわらず東京でオフィス市場への影響が深刻にならなかつたのは、小規模オフィス・ビルの供給が抑制されておりオフィス・ビル全体としては 1980 年代後半から 1990 年代前半ほどの大量供給ではなかつたとみられることに加えて、大手企業が本社を

集約したり外資系企業が大規模なオフィスを構えたりしたことが需要を支えたという面があり、東京の経済規模の大きさや企業誘致力の強さが象徴的に表れた結果であろう（図表9）。

図表9 東京23区のオフィス供給と空室率



(資料)森ビル「東京23区の大規模オフィスビル市場動向調査」

生駒サービ・リチャードエリス「オフィス・マーケット・レポート」

三鬼商事「地区別オフィス・データ」、「最新オフィス・ビル市況」

(注1) 大規模オフィスビルは事務所延床面積1万m²以上のビル。

(注2) 空室率は各年12月時点(ただし2004年は生駒調べ3月、三鬼商事調べ5月)。

東京と大阪の市場規模を比較してみると、東京23区の事務所・店舗（含む銀行）の面積が8,150万m²（2003年1月）であるのに対して、大阪市は3,014万m²で、東京の約37%である。また、賃貸用のオフィス面積では、東京と大阪の比はおよそ3対1くらいとみられる。

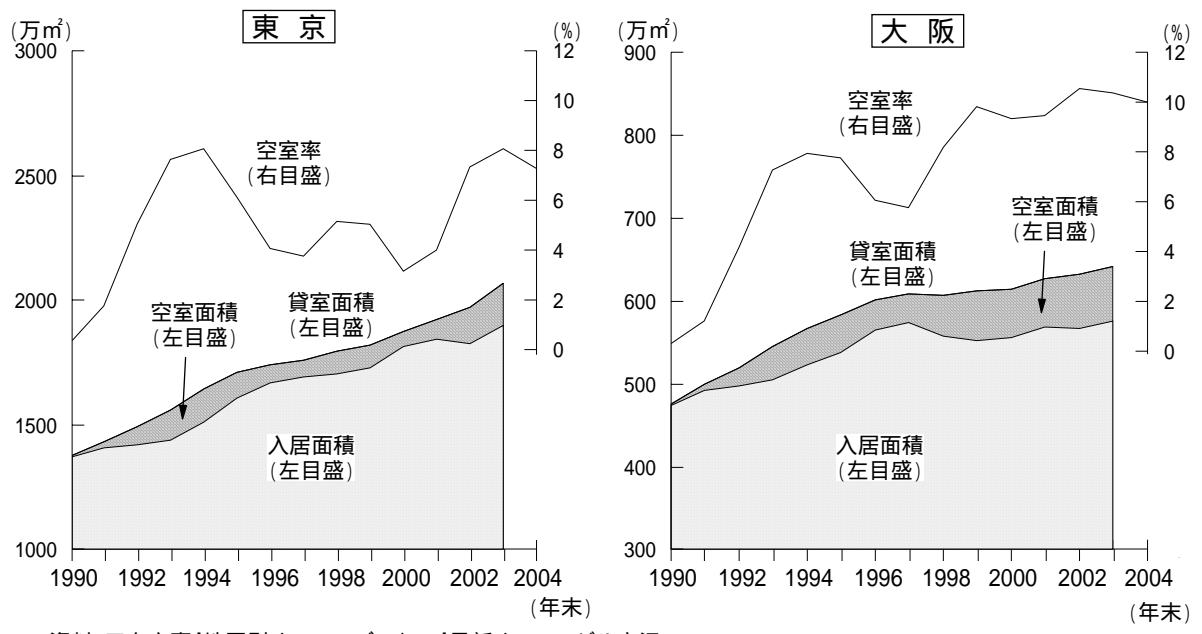
2000年における東京23区の就業者は699万人、大阪市が225万人で、うちオフィス・ワーカーは東京337万人、大阪96万人であるから、大阪の就業者数は東京の約32%、オフィス・ワーカーでは東京の約28%である。働いている人の数を基準に考えれば、大阪のオフィス面積は東京に比べて余剰気味である。

東京は大阪に比べて、賃貸用オフィス面積の増加が大きいが、需要も拡大しているために大阪ほど空室率が悪化していない。

一方、大阪では、需要の増勢が弱いために、空室率の改善が進んでいない（次ページ図表10）。

汐留地区の再開発では大型のオフィス・ビルが複数建設されたが、本社などに利用するための自社ビルも多かったことや、東京のオフィス市場の規模が大きいことから、汐留地区の再開発によって生まれたオフィス用貸室面積の合計（竣工前を含む）は、およそその試算で東京の賃貸オフィス市場規模の1～2%程度だったとみられる。

図表 10 東京と大阪の賃貸用オフィス市場の動向



(資料)三鬼商事「地区別オフィス・データ」、「最新オフィス・ビル市況」

(注) 2004年の空室率は5月。

一方、仮に大阪駅・梅田北側地域の再開発で、汐留と同程度の容積率でビルが建設され、賃貸用オフィスに回される床面積の割合も汐留と同程度とすると、大阪の賃貸オフィス市場のおおよそ3~4%程度になる。更に大阪駅・梅田北側地域以外にもいくつかの大規模プロジェクトが競合した場合、オフィス供給の増加を吸収することができるかどうか、大阪のオフィス市場の環境は、本社機能の縮小、外資系企業の立地の少なさなど東京とは状況が異なるだけに、大阪駅・梅田北側地域の再開発にとって懸念材料である。

関西随一のターミナル駅に接する大阪駅・梅田周辺は、オフィス街としての可能性も有しているが、①飛び抜けた集客力を商業施設やエンターテイメント施設に活かす、②都心の利便性を享受したいと考える都心居住志向の人々への住宅供給に利用する、③交通の結節点として社会人が通いやすい立地であることを活かして社会人向け学術・研究施設を充実させるなど、用途の多様化をはかり、オフィス需要を吸収し切れないほどの大量供給が起きない工夫が必要であろう。

また、供給面だけでなく需要面の対策も肝要であり、日本企業だけでなく、外資系企業の誘致にも一層力を入れるべきである。

近年では、日本企業だけでなく外資系企業においても、関西での立地が減少しており、特に大阪での傾向が顕著である。外資系企業の地域別分布をみると、関西の割合は、1990年代前半には9.5%前後であったが、2002年には7.9%に低下している。中でも大阪は、1990年代前半には全体の6.6%~6.8%前後を占めていたが、2002年には4.9%に落ち込んでいる。

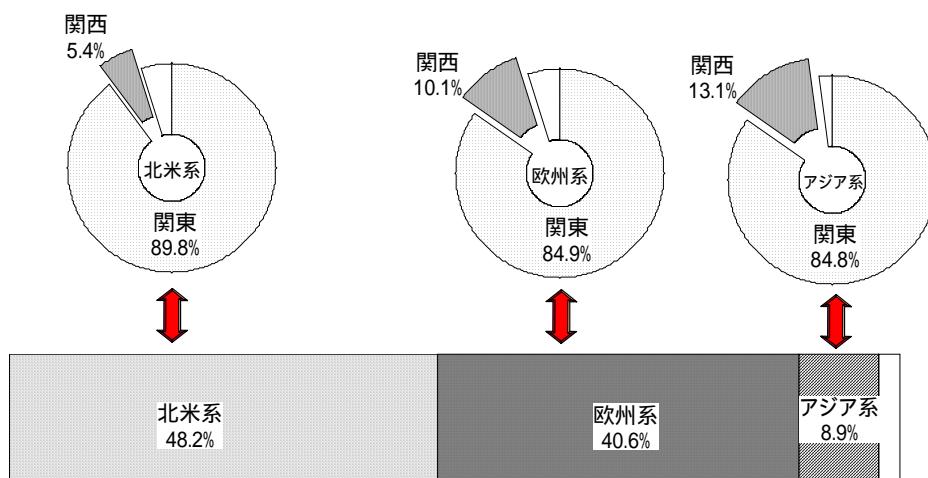
外資系企業の地域別分布における関西の割合は、関西の経済規模（注）が日本全体に占める割合

(16.0%) をかなり下回っている。これは、外資系企業が限られた拠点数を日本国内に配置するにあたって、最大の経済圏である関東にまず配置する場合が多いいためではないかと考えられる。実際、外資系企業の地域別分布で関東の割合は 87.5% に達しており、関東の経済規模が日本全体に占める割合 (37.4%) を大きく上回っている。

(注) 経済活動別県内総生産 (2001 年) の全産業の金額による。

そうした中で、関西が一層対応を強化すべきことは、アジア系企業の誘致である。アジア系企業は外資系企業全体の 8.9% で、北米系企業 (48.2%) や欧州系企業 (40.6%) に比べるとまだ少ないが、アジア経済の発展とともに将来的な増加が期待される。また、北米系企業の地域別分布が関東 89.8%、関西 5.4%、欧州系企業が関東 84.9%、関西 10.1% であるのに対して、アジア系企業では関東 84.8%、関西 13.1% となっており、関東中心の拠点配置ではあるものの、北米系企業、欧州系企業に比べると関西への進出が相対的に多い (図表 11)。この背景には、関西とアジアが、経済や人的な交流で近い関係にあることが影響しているとみられる。こうした関西の強みを活かしていくことで、外資系企業の進出先として存在が小さくなりつつある関西の巻き返しが期待される。

図表 11 外資系企業の国籍別割合と日本国内の立地状況



(資料) 東洋経済新報社「外資系企業総覧(2003年版)」

また、関西の中でも、兵庫が北米系企業、欧州系企業が大半であるのに対して、大阪ではアジア系企業が一定のシェアを占めており、関西の中でも地域によって特徴がある。東京で丸の内や六本木に多くの欧米系金融機関が集まっているように、大阪駅・梅田周辺の再開発にあたって、アジア系企業を積極的に誘致して集積拠点を作ることができれば、アジアと緊密な大阪というブランド・イメージの確立にも寄与するだろう。

そのためには、企業に対する直接的な誘致促進支援策のみならず、教育・医療などの面で外国人が住みやすい環境を整備することも重要である。この点において神戸では、その歴史的背景から、幼稚園から小・中・高校段階まで、何校もの外国人学校が存在するほか、外国人コミュニティや教会なども多く、外国人の生活環境が整っている。こうしたことが、各種の優遇措置や、外資系企業の進出拠点である神戸国際ビジネスセンターの設立といった直接的な誘致促進策の背後で、進出後の生活環境面の安心材料として外資系企業受け入れに貢献しているとみられる。

外資系企業の誘致は、単にオフィス・ビルの需給改善が期待できるだけでなく、雇用の増加にも寄与する（図表12）。外資系企業と外国企業在日支店に勤務する従業員数が各地の雇用者数全体に対してどのくらいの大きさであるか比べてみると、東京は6.9%、神奈川は6.3%であるのに対して、大阪は1.2%、兵庫は2.5%と格差がある。特に大阪は全国平均（1.9%）を下回っており、取組強化は喫緊の課題である。

大阪駅・梅田北側地域の再開発にあたっては、単に外資系企業（オフィス）を誘致目標にするだけでなく、在日外国公館や外国人学校の移転・集約や新設を働きかけて、海外諸国との総合的窓口機能のようなブランド確立も一案であろう。

こうした外国人が住みやすい環境整備には、直接的な企業誘致策に比べて、より長い時間を要するため、大阪駅・梅田北側地域の再開発を展望して早めに取り掛かる必要がある。

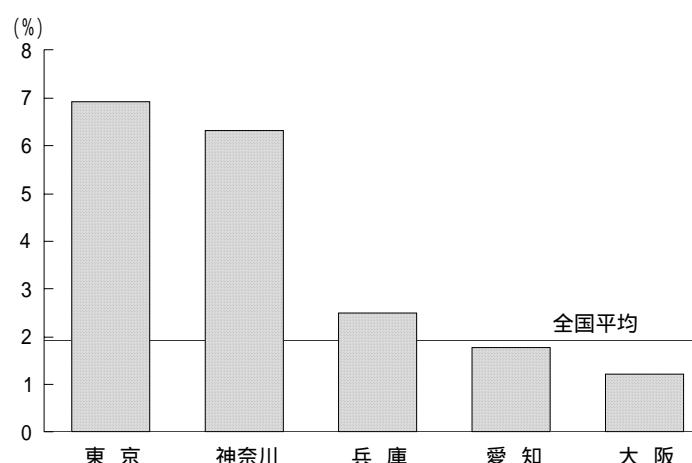
（4）住宅

大阪市の人口は1965年の315.6万人をピークに減少基調となり、1999年には259.5万人とピークの約8割の水準に落ち込んだが、その後は増加に転じた。2003年には262.6万人となり、ボトムの1999年に比べて3.1万人増加したが、このうち自然増加（出生マイナス死亡）は約0.8万人であり、人口反転の主因は、大阪市への転入超過による社会増加である（約2.3万人）。

社会増加が目立つのは都心部であり、2003年に社会増加が多かった区は大阪の都心にあたる中央区（2,277人）、北区（2,144人）である（大阪市全体では5,911人）。

最近は行政側もこうした都心回帰と言われる動きを後押ししており、大阪市では、2003年3月に策定した「大阪市都市再生プログラム」において、①空きオフィスの住宅転用、SOHO型住宅等の供給、②都心部での住宅供給促進といった各種施策を展開して、都心居住の一層の促進をはかる、という目標を

図表 12 外資系企業従業員数と各地の雇用者数の比較



（資料）日本貿易振興機構（ジェトロ）「外資系企業雇用調査」、総務省「国勢調査」
（注）外資系企業従業員数が各地の雇用者数に占める割合。

掲げている。

また、関東では、東京都が「東京構想 2000」や「東京の新しい都市づくりビジョン」の中で、都心等における居住機能の強化に取り組むことを謳っており、昼夜間人口比率（夜間人口 100 人に対する昼間人口の比率）の低下を展望したり、職住近接を通じて都心 3 区（千代田区、中央区、港区）への通勤時間を改善する目標を設けたりしている。

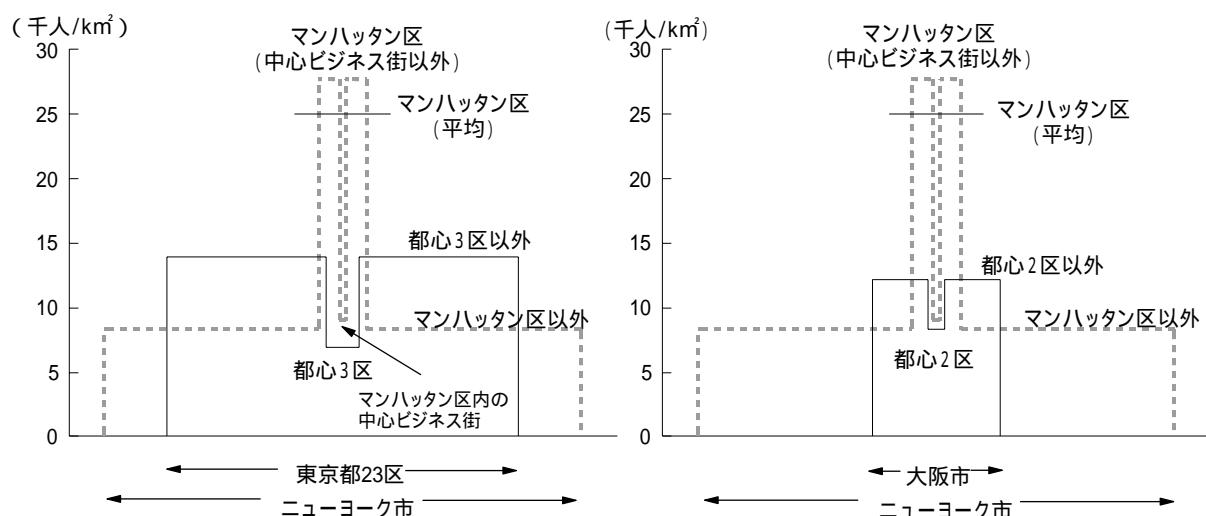
従来、東京、大阪といった日本の大都市では、業務機能と住機能の都心部と郊外への分離が進む傾向が強かったために、都心部で人口密度の低下や昼夜間人口のアンバランス化が生じていた。

東京や大阪の都心居住の少なさ、昼夜間人口比のアンバランスが語られる際にしばしば引き合いに出されるように、ニューヨークやパリは中心部の人口密度が比較的高く郊外は低いという、東京や大阪とは対照的な人口分布となっている（図表 13）。

もっとも、ニューヨークにおいてもビジネス中心街に限れば、言われるほど人口密度は高くない。しかし、ビジネス中心街に近い地区に居住施設が存在するために、マンハッタン区全体で見れば、ニューヨーク市全体の平均（約 1 万人／km²）より人口密度が高く、1 km²あたり約 2 万 5,000 人である。

一方、東京の都心 3 区人口密度は 1 km²あたり約 7,000 人、大阪の都心 2 区は 1 km²あたり約 8,000 人で、それぞれ東京 23 区全体の平均（約 1 万 3,000 人／km²）や大阪市全体の平均（約 1 万 2,000 人／km²）を下回っている。

図表 13 大阪・東京・ニューヨークの人口密度



（資料）ニューヨーク市「Community District Profiles」、東京都「東京都の人口」、大阪市「統計時報」

（注1）横軸方向の広がりは各都市の面積の違いを表す（ただし都心部以外の広さは0.7倍で縮尺している）。

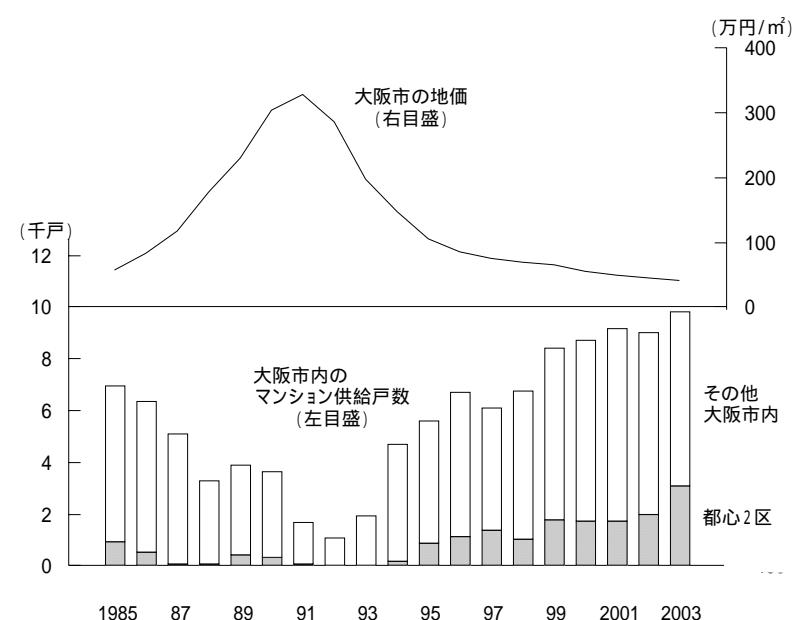
（注2）「マンハッタン区内の中心ビジネス街」は、ウォール街などがある1区とロックフェラー・センターなどがある5区とした。

都心の利便性を重視するか、郊外のゆったりとした住環境に魅かれるかといった居住環境の選択は個々人の問題であるが、地価の上昇が続いていた 1990 年代初め頃までは住宅価格の上昇などが妨げとなつて、都心の利便性を重視する居住の需要が十分に満たされていなかつた可能性がある。

1990 年代半ば以降は、地価の下落によって、販売の目処が立つ価格水準でマンションを供給できるようになってきたことを受けて、大阪でも分譲マンション供給が回復傾向となってきた（図表 14）。

2003 年は大阪府全体（19,350 戸）の約半分の 9,812 戸が大阪市内、その約 3 分の 1 の 3,111 戸が都心 2 区で供給された。1990 年代は大阪府全体の分譲マンション供給のうち大阪市内は約 35%、大阪市内のうち都心 2 区は約 15% であったので、最近のマンション市場における都心重視傾向がよく表れている。

図表 14 大阪市の地価とマンション供給戸数の推移



（資料）大阪市「大阪市の土地'03」、不動産経済研究所「全国マンション市場動向」

大阪駅・梅田北側地域の再開発においても、商業施設やオフィスだけでなく住宅の供給が望まれる。最近の東京における再開発を例に取ると、汐留（約 31 ヘクタール）で約 6,000 人、品川駅東口（約 14 ヘクタール）で約 1,700 人、六本木ヒルズ（約 12 ヘクタール）で約 2,000 人の居住が見込まれている。このうち、品川駅東口の再開発はどちらかと言えばオフィスに重点が置かれている印象であるが、大阪駅・梅田北側地域の再開発においては、少なくとも汐留程度の住機能の確保が望まれる。

汐留では分譲・賃貸合わせて 2,200～2,300 戸程度（判明している完成前の建物を含む）のマンションが建設されているが、立地条件の良さを背景に入居は順調に進んでいると言われている。

単純に汐留との開発面積比で考えれば、大阪駅・梅田北側地域では 1,700～1,800 戸程度という計算になる。大阪駅・梅田北側地域の再開発にはまだ年数を要するため、それまでに都心居住の需要がどの程度充足されるのか流動的であるが、今後、住宅市場の動向をよく見極めた上で、住宅建設戸数のプラス・アルファを計画の選択肢に含めることがあつてもよい。

ちなみに、2003 年の大阪市全体の人口は 262.6 万人で、ピークであった 1965 年（315.6 万人）の 83% の水準であるが、都心 2 区は最近の転入増加で回復してきたとはいえ、まだ 15.9 万人で、1965 年（24.4 万人）の 65% の水準である。

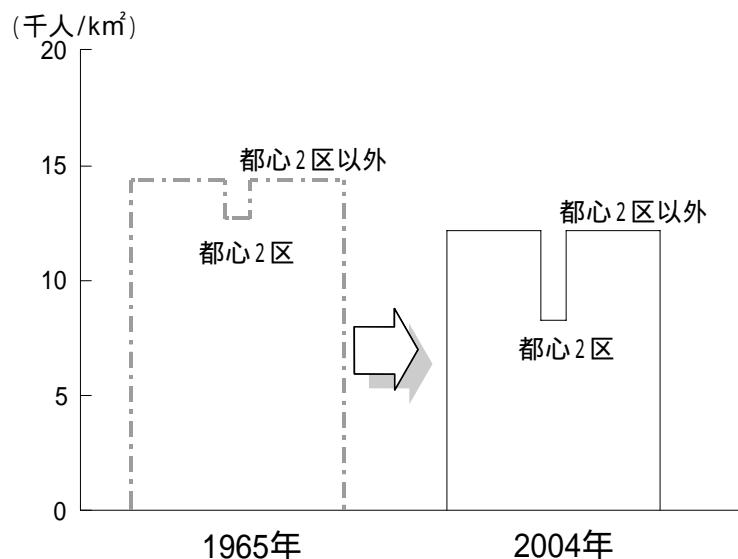
当時の都心2区の人口密度は現在より高く、それ以外の地区との人口密度の差も現在ほど大きくなかった（図表15）。

大阪市の人口は、都心への転入増加を主因に、最近ようやく増加に転じているが、こうした動きが一段と確かなものになれば、税収の増加を通じて大阪市の財政状況にもプラスに働くと考えられる。

大阪市の個人市民税納税義務者数は1998年以降減り続けており、人口に占める個人市民税の納税義務者数の割合も約35%と、東京23区（約46%）や全国平均（約39%）を下回っている。

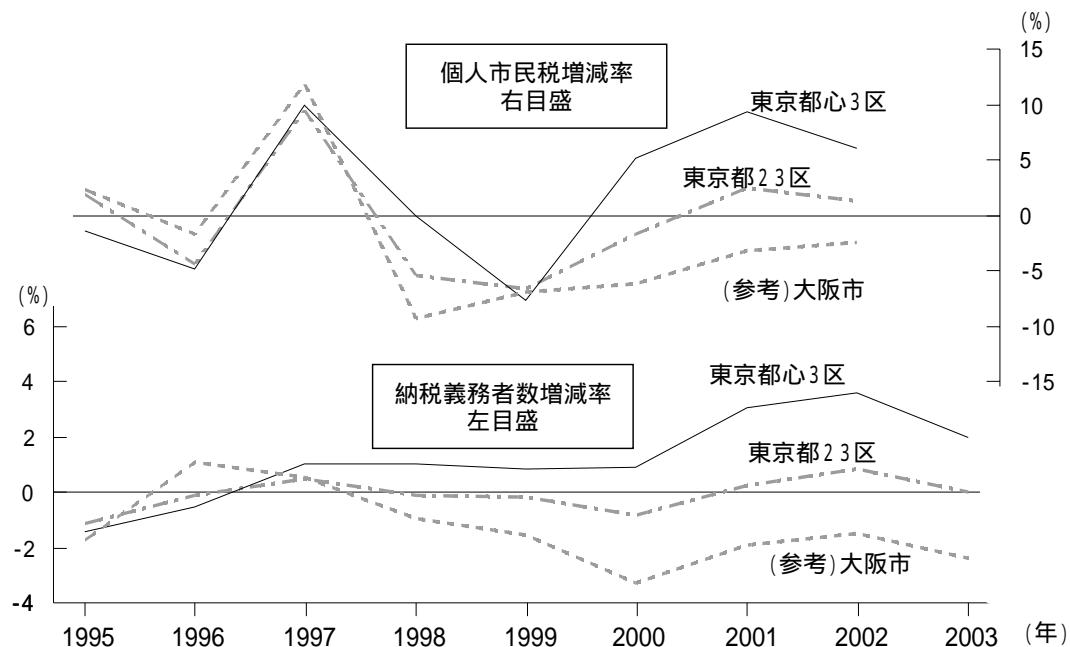
東京でも大阪同様、人口の減少、納税義務者数の減少が続いた時期があったが、人口は1990年代後半から、納税義務者数は2001年から増加に転じている。特に大阪より一足先に都心回帰が目立ち始めた東京の都心3区では、納税義務者数と税収の増加率が23区全体の平均をかなり上回って推移している（図表16）。

図表 15 大阪市の人口分布の変化



（資料）大阪市「統計時報」「大阪市統計書」

図表 16 東京都心3区では都心回帰で税収も増加



（資料）東京都「東京都統計年鑑」、「特別区普通会計決算」、大阪市「大阪市統計書」、日本教育マーケティングセンター「個人所得指標」

4. 先行事例としての汐留再開発

大阪駅・梅田北側地域の開発のうちJR大阪駅改良・新北駅ビルの開発については、基本的な計画が2003年12月に発表され、2006年秋の新北駅ビル着工(2011年竣工)を目指して駅改良本体工事が2004年5月(駅構内準備工事は2004年3月)に始まっており、既に実行段階にある。

一方、梅田北ヤードについては、2003年3月に大阪駅北地区国際コンセプトコンペの入賞作品(優秀賞3点、佳作5点)が決まり、2003年10月に大阪市から大阪駅北地区全体構想が発表されて土地利用ゾーンの方向性が示された。また、2004年3月に大阪駅北地区まちづくり推進協議会が発足し、大阪市の全体構想を受けて、開発計画の検討が進められている。ただし、具体的な計画内容はまだ明らかにされていない。

梅田北ヤードは駅前の広大な一等地であり、開発の規模や所要投資額などの点できわめて大規模な再開発事業になると予想される。

そこで、梅田北ヤードと同様、旧国鉄の貨物駅跡地を中心とする大規模な再開発であった汐留の動向を整理することを通じて、大阪駅・梅田北側地域再開発の課題を探ってみよう。

1997年2月に最初の3街区の公開競争入札が行われて以後、急ピッチで進んだ印象もある汐留地区の再開発だが、当初から順調に進行していたわけではない。

汐留地区は1990年に東京都施行の土地区画整理事業として位置づけられ、1992年8月に都市計画の決定、1995年3月に事業計画の決定、1997年2月には最初の公開競争入札が行われた。

全体面積は、1986年に廃止となった旧国鉄汐留貨物駅の跡地とその周辺の約31ヘクタールであり、主たる土地保有者は全体の3分の2にあたる約22ヘクタールを持つ旧国鉄清算事業団であったが、地区によっては数多くの地権者が存在したため、地権者全体の合意形成は必ずしも容易ではなく、当初、都市計画の決定、事業計画の決定には時間を要した。

この点、大阪駅・梅田北側地域の場合は、再開発を行う地域がJR大阪駅と梅田北ヤードに限られれば、そのような問題は生じにくい。ただし、貨物駅機能の移転先での環境問題の調整といった別の課題は残っている。

汐留地区の再開発は、バブルによる地価高騰を経て、その後のバブル崩壊による地価の下落と経済情勢の悪化が進んだ時期にあたったことから、土地の処分についても紆余曲折があった。

1987年4月の旧国鉄清算事業団発足当時は、旧国鉄から引き継いだ土地の売却が考えられていたが、①一括して売却しようとしても、高額すぎるために、購入できる地方自治体や企業を見込みにくい、②地価上昇を煽るおそれがある、といった問題点があった。また、折からの地価高騰を背景に、同年10月には旧国鉄用地の売却そのものが、閣議決定で凍結されることとなった。

その後、1990年12月には、旧国鉄清算事業団の資産処分委員会から、前述の問題点の対策として「株式変換予約権付事業団債方式」という一種の不動産証券化が答申され、旧国鉄清算事業団が実施に向けて動き出したが、その時期が地価の急激な下落、景気の低迷、オフィス需給の悪化という局面と重なっ

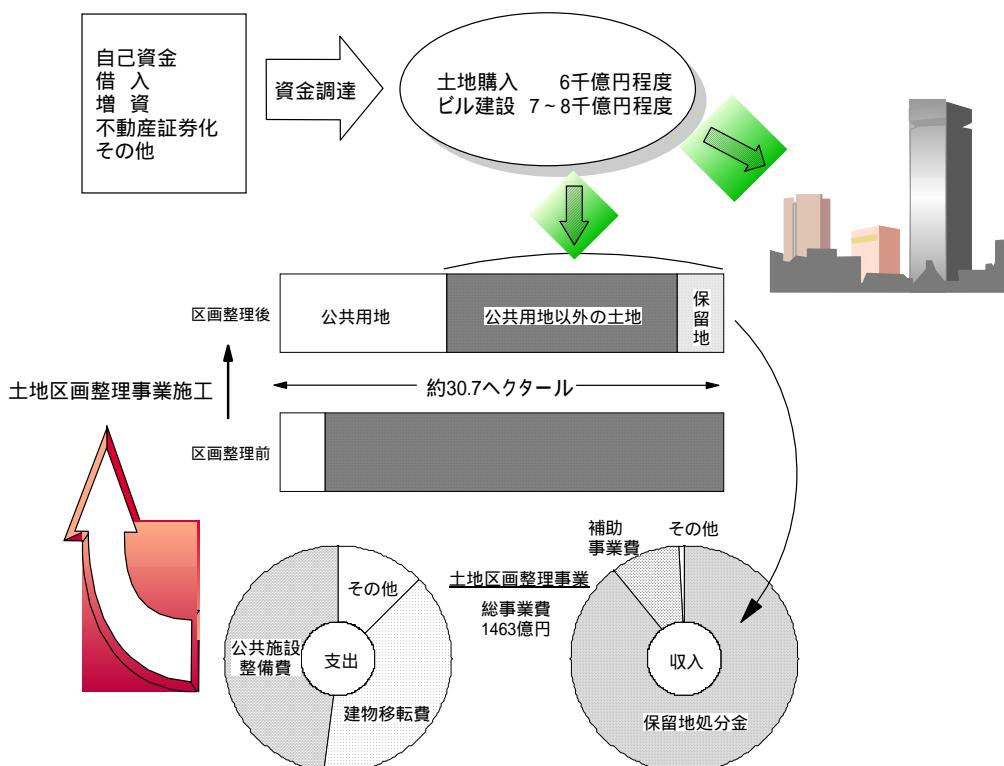
たため、債券を発行しても売れる見通しが立たないという理由から数次にわたって発行が延期された後、1995年にこの方式そのものが断念された。

(注) 旧国鉄清算事業団が土地を現物出資して、汐留地区の開発主体となる子会社を設立するとともに、一定期間後にこの子会社の株式と交換できる権利を付した株式変換予約権付事業団債を発行して、多数の投資家に売却しようというもの。投資家は株式変換権を行使してこの子会社の株式を取得し、子会社の資産である汐留の土地を実質的に保有することになる。また、子会社が汐留の開発で高収益の企業になれば、上場等による株式の売却益を見込むことができる。

結局、地区ごとに入札で買い手を決めるという方式に切り替えられることになったが、地区ごとを開発されることによって全体の統一感が失われるのを避けるために、購入希望者に建物の位置や景観、緑地面積などの建設計画案を予め提出してもらって内容を審査した上で入札資格を与え、資格を得た購入希望者が入札するという条件付競争入札が採用された。

次に、都市計画の側面を見ると、汐留地区では、東京都施行の土地区画整理事業によって道路、公園などの公共施設の確保と土地の区画形状の整備を行った上で、大規模低・未利用地の土地利用転換を一體的・総合的に行う再開発地区計画制度（当時）を利用して容積率制限などを緩和し、土地の高度利用と、業務・商業・文化・居住施設が調和した複合都市の創出を目指した（図表17）。

図表 17 汐留地区再開発の概観



(資料)東京都「汐留地区画整理事業」、東京都議会議事録、経済財政諮問会議資料、各社HP等から日本総研作成。

こうした都市計画の概念は、昨年 10 月に発表された大阪駅北地区全体構想において、商業、ビジネス、居住・滞在、生活支援などの機能集積や、多機能複合型土地利用の促進が謳われている点で共通している。

東京都による土地区画整理事業は、総事業費 1,463 億円（道路などの公共施設整備費が約 700 億円、移転補償費が約 570 億円、埋蔵文化財調査費などが約 190 億円）と見込まれており、その財源については、約 9 割に相当する約 1,305 億円を保留地（注）の売却で調達し、残りは約 145 億円を東京都（国庫補助事業）、約 13 億円を下水道負担金等で賄うとされている。

（注）保留地とは、土地区画整理事業の施行によって整備された土地のうち、地権者に再配置せずに、施行者が事業費に充当するために売却したり一定の目的に使用したりするために確保する土地のこと。

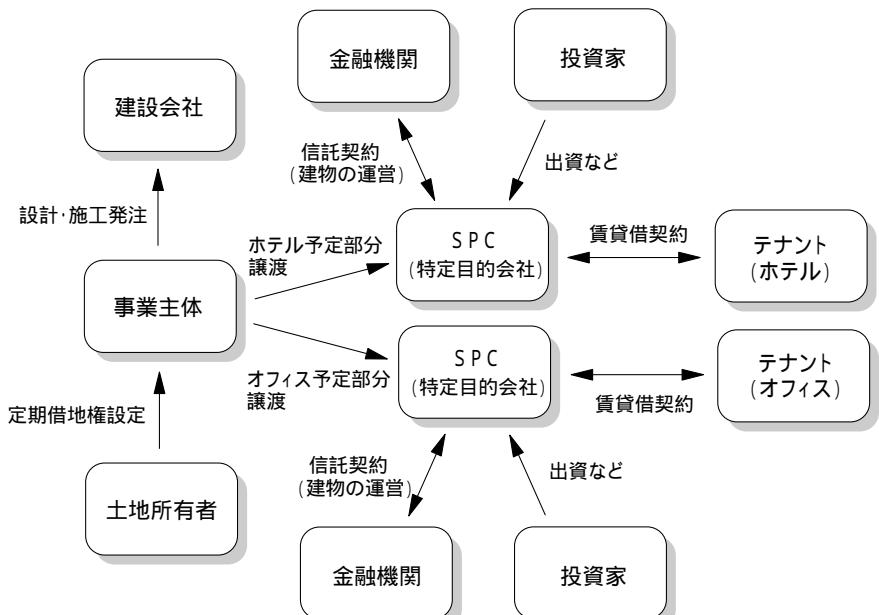
汐留地区約 30.7 ヘクタールのうち、土地区画整理事業前に既に公共用地（道路、公園など）であった土地は約 3.2 ヘクタール、それ以外の土地（国や地方公共団体以外の地権者が保有する土地）は約 27.5 ヘクタールであったが、土地区画整理事業によって公共用地が約 11.6 ヘクタール、それ以外の土地が約 19.1 ヘクタールに変わり、更に 19.1 ヘクタールのうち約 3.2 ヘクタールが東京都の保留地となった。東京都は保留地の売却によって、予算として見込んでいた金額をおおむね確保できたものとみられる。

ただし、保留地については、計画の当初段階に比べて地価が下落して、予定していた売却収入の確保が難しくなったために、途中で事業計画を見直し、保留地面積を約 2.3 倍に拡大したという経緯がある。

一方、入札によって土地を購入し、様々なビルを建設した企業の投資額は、現時点で竣工していないものも含めると、土地・建物合算で 1 兆数千億円にのぼると推定される。

資金源は、自己資金、增资、借入など各社それぞれであったとみられるが、入札から建設、竣工にいたる期間は不動産証券化市場がまさに拡大する時期と重なっており、不動産証券化を利用した企業もあった（図表 18）。

図表 18 汐留再開発における不動産証券化スキームの例



（資料）鹿島建設「月報 KAJIMA (2003.12)」

大阪駅・梅田北側地域の再開発については、開発資金の確保が重要課題になっていると伝えられている。投資環境としての経済情勢は、汐留地区では再開発計画が具体的に動き始めた時期にバブル崩壊が起き、景気の低迷、地価の下落、オフィス需給の悪化が続いたのに対して、大阪駅・梅田北側地域の場合、現状、関西経済は明るさを取り戻しつつある。再開発は長期間にわたる事業であるため、現在の景気局面だけでなく中長期的な関西経済の動向も重要であるが、バブル崩壊後のバランスシート調整がほぼ一段落し、企業の前向きな投資行動も散見されるようになっていることは好材料である。

また、汐留の再開発が進んだ時期に比べて、都市再開発を金融面から支える仕組みが一段と多様化してきていることなども、大阪駅・梅田北側地域の再開発にとって有利な材料である。

かつては、都市再開発などを行う場合、開発事業を手掛ける企業（ディベロッパー）がコーポレート・ファイナンスによって資金を調達して、開発の計画、土地の取得、施設の建設、竣工後の管理・運営などを一貫して行い、開発後の不動産から得られるキャッシュ・フローやキャピタル・ゲインを手にする方法が一般的であった。この方法では、長期間にわたる開発事業に伴う様々なリスクを、ディベロッパーがほぼ一手に負うことになる。

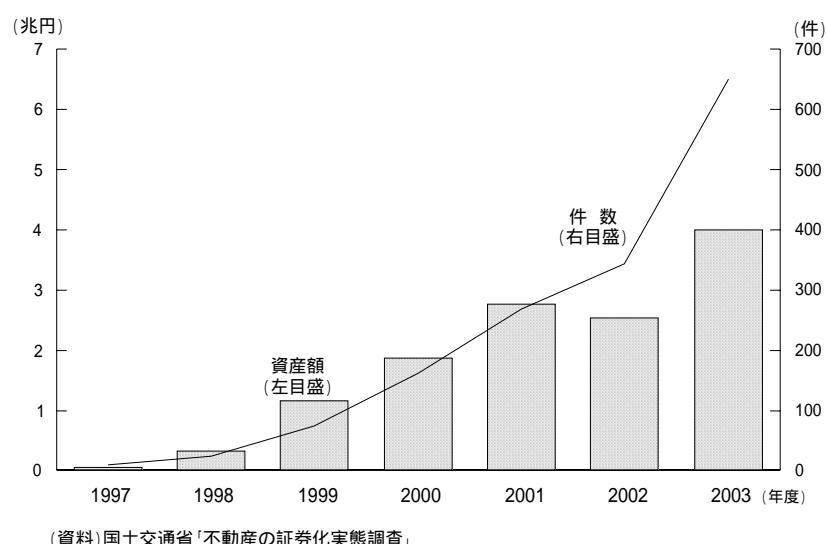
不動産価格が右肩上がりで上昇していた時代には、開発事業に伴って取得した不動産の価値増大がリスク・ヘッジの役割を果たしたが、それも「土地神話」の崩壊によって期待しにくくなつたために、ディベロッパーが不動産を長期間保有してその間のリスクとリターンを集中的に引き受ける従来型のビジネス・モデルは、リスク負担の軽減という観点から変更の必要が生じていた。

このため、計画段階から完成後の管理・運営にいたる一連の流れを、それぞれの性格に応じて機能分化（アンバンドリング）させ、各分野の専門的な企業が分担して引き受ける方法や、開発後の不動産をディベロッパーがそのまま所有し続けてキャッシュ・フローやキャピタル・ゲインを手にするのではなく、証券化して資金を得る方法（不動産証券化）が取られるようになってきた。

不動産証券化市場の発展は目覚しく、2003年度の市場規模は約4兆円、5年前の1998年の約13倍に達している（図表19）。

以前には少なかった開発型の不動産証券化も定着してきており、国土交通省によれば2003年度は約6,600億円の実績があつた。

図表 19 拡大する不動産証券化市場



また、デットの部分に中リスク・中リターンのメザニン・ファイナンス（注）を取り入れる動きなども出てきている。

（注）メザニン・ファイナンスは、通常の融資や社債などのいわゆるシニア・ファイナンスに比べて、よりリスクの高い部分の資金供給を受け持つたり、返済順位を劣後させたりするかわりに、金利を高く設定する金融手法。リスクとリターンが、シニア・ファイナンスとエクイティの中間に位置するという意味合いからメザニン（中二階）と呼ばれる。

都市再開発を金融面から支える仕組みが多様化してきたという点では、大阪駅・梅田北側地域の再開発にとって有利な材料である。

ただし、都市再開発を支える金融面の手法が多様化しているとはいっても、開発に伴う各種のリスクや、開発によって不動産が生み出すことになる将来のキャッシュ・フローを緻密に把握し、リスクとリターンの組み合わせを巧みに行うことで、ディベロッパーの資金需要・回収ニーズと金融機関や投資家などの資金運用ニーズをうまく結び付けるノウハウが発達してきたということであり、「打ち出の小槌」が登場したわけではない。これらは開発事業を金融面から支えるツールであり、開発事業そのものの企画・設計は別途詰めるべき問題である。

特に、開発型の不動産証券化は、既に完成して賃料などのキャッシュ・フローが発生している既存物件の証券化に比べてリターンの見積もりが難しい上に、完成までの開発リスクを負うことになるため、再開発計画は従来にも増してしっかりと練り上げられる必要がある。

5. 欧米の再開発事業における民間投資誘導策

大阪駅・梅田北側地域は、大阪の玄関口の再開発として注目されており、大阪の玄関口にふさわしい景観や機能を持たせたいという期待が大きいとみられる。

汐留地区の場合も、大阪駅・梅田北側地域と同様、旧国鉄貨物駅跡地が開発の中心部分を占め、主要駅や既存繁華街に近い最大級の再開発用地だったため、やはり「都心に残された最後の一等地」と形容された。ただし、六本木、丸の内など注目度が高いプロジェクトが同時に進行したことや、主要駅の一つである新橋の近くではあったが、更に巨大なターミナル駅が他にいくつもあり、新橋周辺は繁華街として東京で突出した存在ではなかったことから、大阪駅・梅田北側地域ほど玄関口としてのあり方に注目は集まらなかった。

一方、大阪駅・梅田北側地域は、関西では飛び抜けて乗降客が多い大阪駅・梅田駅近くの再開発であり、大阪の玄関口のあり方に注目が集まっているために、求められる理想像も高くなっているように見受けられる。

大阪の玄関口にふさわしいものとして期待が大きい施設・空間の中に、採算性、収益性で多くを望め

ないものが含まれる場合には、そのコストをどう負担するかという課題が生じる。

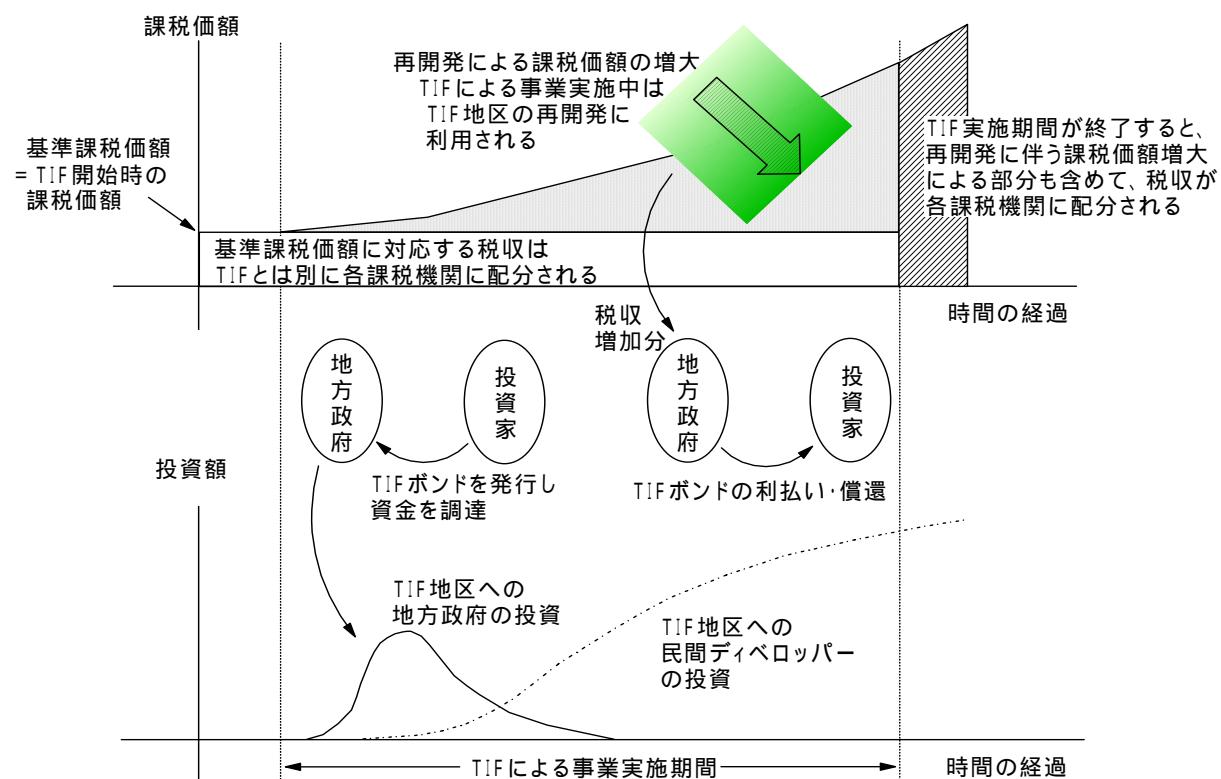
汐留地区の場合、再開発地区計画の仕組みを使って劇場や展示場などの文化・交流施設の設置を求め、容積率の引き上げなどのインセンティブを付けたが、再開発地区全体として延床面積が増大することになるため、業務施設・商業施設などの供給増加を吸収できるか否かが問題となる。需要の目処が立ちにくい場合には、容積率を引き上げてもインセンティブとして働きにくい。

また、高層建築が立ち並ぶ姿が大阪の玄関口としての理想像と異なるのであれば、コスト負担を容積率の引き上げによって対応する方法自体が取りにくいことになる。

欧米では、採算性の低さや開発に伴うリスクの大きさなどの問題があるためにそのままでは民間の投資を期待しにくい場合に、公的部門が一部関与することで民間の投資を誘発する方策として、TIF (Tax Increment Financing) やギャップ・ファンディング (Gap Funding) などがある。

TIFは、1952年にアメリカのカリフォルニア州で導入された制度で、その後、他の多くの州に広まった。TIFのおおよその仕組みは、そのまま放置しても民間投資による再開発が期待できないような地区を対象に、地方政府が、再開発が成功した後に予想される将来の税収増加分を財源として基盤整備などを行い、民間が投資しやすい環境を整える、というものである（図表20）。

図表 20 TIFの概念図（TIFボンド発行の場合）



(資料)全米不動産業者協会「TAX INCREMENT FINANCING」
(注) TIFボンドを発行する例を概念図として示した。

一方、イギリスで導入されているギャップ・ファンディングは、ディベロッパーが再開発を行うにあたって必要とされる事業費と適正利益の合計額よりも、再開発によって得られる資産価値が小さいと想定される場合に、その差額を国の関連機関が補助する仕組みである。

荒廃した地区では、基盤整備などにコストがかかり過ぎて、再開発後に得られるテナント賃料などを見込んでも期待する投資効率が得られないために、民間投資による再開発が実施されない。投資判断を左右している不足部分を公的な補助で埋めることで民間の投資を誘発しようというのがギャップ・ファンディングの狙いである。

イギリスでは、様々な形態で民間の経営手法や資金を活用して公共サービスの効率的な提供を行おうという PPPs (Public Private Partnerships) を推進しており、都市再開発にもそうした考え方を取り入れられている。ギャップ・ファンディングは、PPPs によって都市再開発を進めようとする場合の問題を解決する一手段である。

(注) PPPs は PFI を包括するより広い概念と考えられる。

こうした仕組みの活用を考えるのであれば、行政や税の仕組みが異なる海外の制度をわが国に持ち込むための準備が必要であろう。

ただし、T I F やギャップ・ファンディングは、前述のように、これらの方策を適用しなければ民間の投資が起きないような荒廃地などを再開発しようという政策的意図が生じた場合に、民間の投資を誘発するために公的部門がインセンティブを付す、というのが基本的な構図である。

これらに類するような仕組みを導入しなければ大阪駅・梅田北側地域の再開発が動き出さないのか否かについては、今後、再開発計画が具体的に詰められていく過程でどのような問題点が浮かび上がってくるのか、何らかの問題が判明した場合にその解決方法として T I F やギャップ・ファンディングが適切か、という見極めが必要であろう。

また、大阪駅・梅田北側地域でどのような公共サービス提供が計画されるのか、具体的な内容はまだ明らかにされていないが、開発利益の活用でカバーできない部分が生じる場合には、まずはその部分の規模の適正さを再評価すべきである。また、計画を進めるのであれば、P F I の導入などにより、効率的に事業を行う必要があるだろう。

6. 大阪駅・梅田北側地域再開発の課題

以上のような概要評価を踏まえると、大阪駅・梅田北側地域の再開発の課題は次のとおりである。

- ① 大阪駅・梅田周辺は、既に関西で随一の都心型巨大繁華街として発展しており、そこに隣接する大阪駅・梅田北側地域の潜在力は大きい。商業施設については、恵まれた立地条件が特に活かされる可能性が大きい。オフィスについては、大阪やその近郊でいくつかの大規模プロジェクトが競合した場合、需給バランスへの悪影響が懸念されるため、過大な供給を抑える必要がある。ま

た需要面の対策として、アジア系など外資系企業を誘致するために、直接的な企業誘致策のみならず、外国人が住みやすい環境づくりなど中長期的な取り組みが必要である。住宅については、都心の利便性を重視する需要に対応できる優良な候補地として期待される。

- ② 大阪駅・梅田北側地域の再開発は、規模や所要投資額などの点で、関西の中でも特に大型の事業になると予想されるために、資金面をはじめとして再開発の方策が重い課題になっているとみられる。汐留地区再開発でも一部に不動産証券化を利用した例がみられたが、当時に比べて都市再開発を金融面から支える仕組みが一段と多様化してきていることは、大阪駅・梅田北側地域の再開発にとって好材料である。ただし、金融手法の発達は、再開発を行う事業者にとって資金調達の選択肢が広がるというメリットがある反面、事業計画で見込むべき各種のリスクとリターンなどについて、従来以上に詰めることが求められる。投資の採算性が劣っていたり、リスクに問題があったりすれば、金融手法が発達していても投資資金を集めることは困難である。
- ③ 大阪駅・梅田北側地域の再開発計画では、大阪の玄関口にふさわしい施設・空間に対する期待も大きいとみられるが、そのような施設・空間の中に採算性、収益性で多くを望めないものが含まれる場合には、そのコストをどう負担するかという課題が生じる。汐留地区の場合、容積率の引き上げをインセンティブとしたが、再開発地区全体として延床面積が増大することになるため、業務施設・商業施設などの供給増加を吸収できるか否かが問題となる。需要の目処が立ちにくい場合には、容積率を引き上げてもインセンティブとして働きにくい。また、超高層ビルが立ち並ぶ姿が大阪の玄関口としての理想像と異なるのであれば、コスト負担を容積率の引き上げによって対応する方法自体が取りにくいことになる。
- ④ 欧米では、採算性の低さや開発に伴うリスクの大きさなどの問題があるためにそのままでは民間の投資を期待しにくい場合に、公的部門が一部関与することで民間の投資を誘発する方策として、T I Fやギャップ・ファンディングなどがある。こうした仕組みの活用を考えるのであれば、行政や税の仕組みが異なる海外の制度をわが国に持ち込むための準備が必要であろう。ただし、T I Fやギャップ・ファンディングは、これらを適用しなければ民間の投資が起きないような荒廃地を再開発しようとする政策的意図が生じた場合に取られる方策であり、大阪駅・梅田北側地域再開発の問題解決手段として適切か否かの見極めが必要であろう。
- ⑤ 大阪駅・梅田北側地域で、大阪の玄関口にふさわしい公共サービスの提供を計画するにあたって、開発利益の活用でカバーできない部分が生じる場合には、まずはその部分の規模の適正さを再評価すべきであろう。計画を進める場合には、P F Iの導入などにより、効率的に事業を行う必要がある。

以 上