

### Ⅲ. 梅田北ヤード再開発

本社鑑定部 八木正美

#### はじめに

「都心に残る最後の一等地」といわれるJR大阪駅北側の梅田貨物駅（梅田北ヤード、24ヘクタール）の再開発が始動した。

梅田貨物駅はかつて東京の汐留とともに、わが国の鉄道貨物の最大拠点として大阪の物流を支えてきたが、今回の再開発により当駅の物流機能は全廃され吹田貨物ターミナル（仮称、吹田市）と百済駅（大阪市東住吉区）への分割・移転が決まっている。

24ヘクタールに及ぶ敷地面積は東京ドームのおよそ5個分、東京都港区の旧国鉄操車場跡地に誕生した汐留シオサイトの約80%に当たる。

本稿では再開発に至るまでのこれまでの背景を振り返るとともに、今後の行くえについて考察することとする。



(大阪市HPより)

---

## 1 梅田地区－大阪駅－の歴史

梅田地区は現在では高層ビルがいたるところに建ち並び、西日本を代表する巨大商業都市として発展を遂げたが、明治以前、国鉄が開通するまでは田畑ばかりの寂れた土地だった。「梅田」という名称は、田畑池沼を埋め立て、土地を拓いたことから付けられた「埋田」を語源とし、その後、字が悪いということで「梅田」に変わったと言われる説がある。

今日の梅田の発展の原点ともいえるのが、明治7年の大阪－神戸間の国鉄の開通で、その後明治10年には神戸－京都間、明治22年には新橋－神戸間にまで発展した。そして明治34年、ほぼ現在のアクティ大阪の位置に二代目大阪駅として新駅舎が建築された。

そして昭和3年、大阪駅北方に広大な用地を確保して貨物専用駅を開業、乗客駅と貨物駅を分離した。これが今回の再開発地区である梅田貨物駅の誕生であった。そして、三代目大阪駅が完成するのが昭和15年で、時を同じくして地下鉄や阪神の地下化が実現したことに起因して、地下街が広がり、現在の梅田の原型といえるものが完成した。その後昭和58年に旧駅舎の跡地に27階建ての高層駅ビル「アクティ大阪」が完成、現在に至っている。

明治07年	初代大阪駅誕生
明治07年	国鉄：大阪-神戸開通
明治10年	国鉄：京都-大阪開通
明治34年	2代目大阪駅完成
昭和03年	梅田貨物駅完成
昭和03年	大阪駅：旅客専用へ
昭和15年	3代目大阪駅完成
昭和54年	4代目大阪駅完成
昭和58年	アクティ大阪完成
昭和62年	国鉄：民営化(JR発足)

## 2 梅田地区の位置づけ

大阪には、従来、キタとミナミの2極があると言われる。梅田を中心としたキタは、JR大阪駅、阪急・阪神・大阪市営地下鉄御堂筋線の梅田駅、地下鉄四つ橋線の西梅田駅、地下鉄谷町線の東梅田駅が集積し、1日の乗降客数は約250万人とミナミの難波駅の約90万人を大きく引き離し、西日本一の巨大ターミナルである。全国的に見ても、新宿駅、渋谷駅、池袋駅に次ぐ全国で第四位の乗降客数を誇る。

---

地上では阪急、阪神、大丸といったターミナル型百貨店がしのぎをけずるほか、ホテル、オフィス、アミューズメント施設を取り込んだ複合ビルが林立、地下では日本一の規模を誇る地下街がこれらのビルを連結し、関西の集客拠点、情報発信基地として、これまで先端を走ってきたといえる。

その商業ポテンシャルは今なお拡大中で、西梅田ハービスエント、ヒルトンプラザウエスト、大阪駅そのものの整備やその周辺の茶屋町再開発、三越百貨店出店、阪急百貨店建替え、阪大病院跡地開発、そして梅田北ヤード地区の再開発計画へと続く。

### 3 再開発計画をめぐる経過

平成元年度及び2年度の2カ年にわたり国土庁、運輸省、建設省の旧三省庁が共同で「大阪駅北地区総合整備計画調査」によりその後の開発の指針となる整備計画の概要が示され、このうち国鉄清算事業団（現鉄道建設・運輸施設整備支援機構、以下「鉄道運輸機構」という。）所有の大阪鉄道管理局舎用地については、建物提案方式により大型家電量販店「ヨドバシカメラ」に処分された。

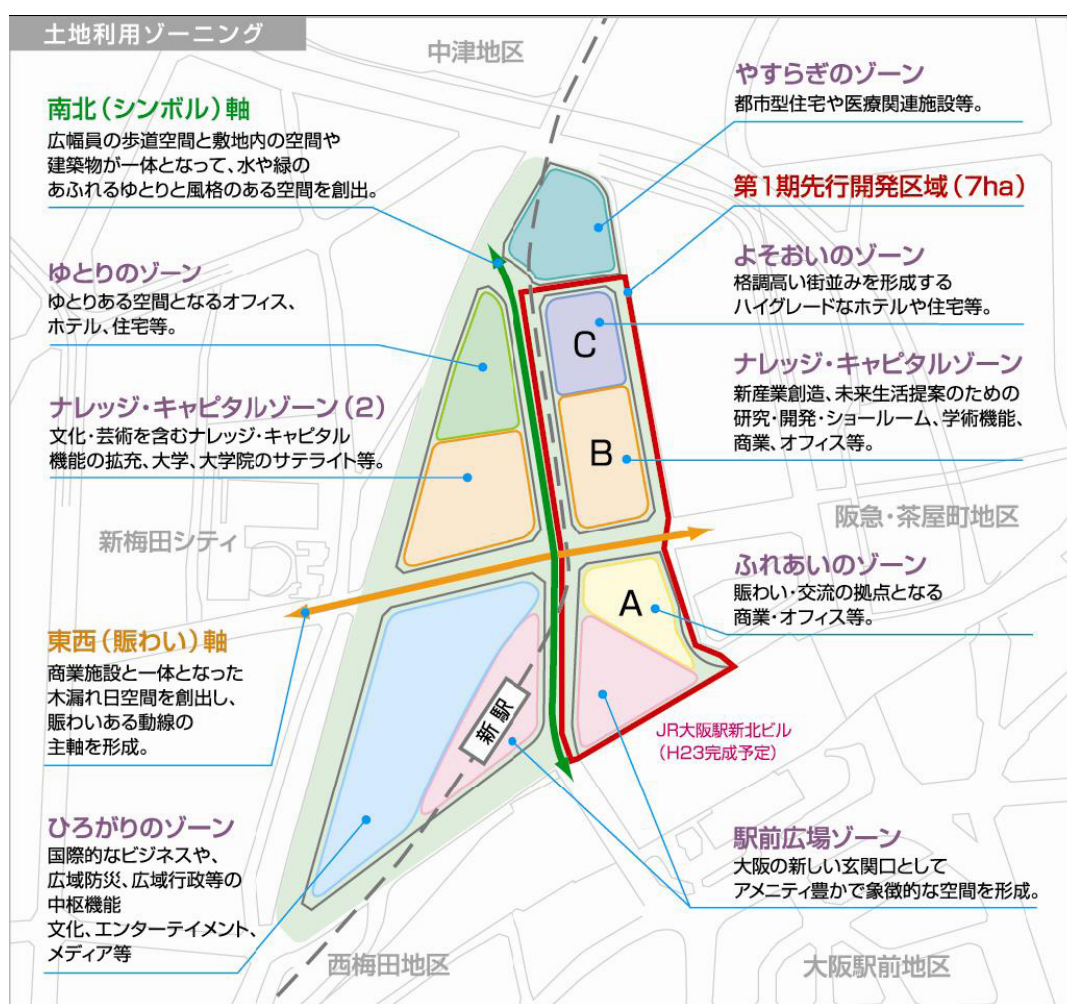
残る梅田貨物駅とその周辺については、移転交渉が難航しなかなか進行しなかったが、平成10年の閣議決定で東南部の約7ヘクタールを先行して売却することが決定した。

土地が切り売りされて統一感のない街づくりがなされないように、地元経済界の働きかけで、大阪市が中心になって一括購入する方向となっていたが、多額の土地取得費用が足かせとなり一括購入を断念、結局、8つのゾーンに分けて、企業を誘致することになった。

- H14.07. 都市再生緊急整備地域に指定
- H14.09. 大阪駅北地区国際コンセプトコンペ実施（H15. 3結果発表）
- H15.10. 大阪市が大阪駅北地区全体構想を公表
- H16.03. 大阪駅北地区まちづくり推進協議会設立
- H16.07. 大阪市が大阪駅北地区基本計画を公表
- H16.11. 大阪駅北地区まちづくり推進機構設立
- H16.12. 第1期地区（区画整理、道路等）都市計画決定
- H17.03. 都市再生機構が、鉄道建設・運輸施設整備支援機構から ナレッジキャピタル用地取得（約3ha）
- H17.03. ナレッジ・キャピタル構想（案）策定
- H17.04. ナレッジ・キャピタル推進室活動開始
- H17.06. 大阪駅北大深東地区土地区画整理事業認可
- H17.09. 大阪駅北地区まちづくり推進機構が「ナレッジ・キャピタルの実現に向けてーナレッジ・キャピタル推進室報告書ー」「大阪駅北地区の一体的なまちづくりに向けて」を公表

#### 4 まちづくり計画の概要

まちづくりの基本方針としては平成15年に行われた国際コンペの結果を参考に同年10月に全体構想が公表された。これによれば、「世界に誇るゲートウェイづくり」「賑わいとふれあいのまちづくり」「知的創造活動の拠点(ナレッジ・キャピタル)づくり」「公民連携のまちづくり」「水と緑あふれる環境づくり」の5つの柱が示され、梅田地区の中核として開発拠点間の連携強化を図り周辺地域への開発インパクトを波及させていくことが狙いとされた。ゾーニング計画は全体を8つのゾーンに分けて次図のとおりとなっている。



まずJR大阪駅北口に約7ヘクタールの駅前広場をつくり、その北には大学や学術研究機関、そのまた北にはホテルなど、一番北は住宅ゾーンとなる構想である。また、JR大阪駅西端を通り、南北に貫く四つ橋筋の延伸となるメインストリートを建設し、両端に水路を設けて、水の都・大阪を演出ということである。ただし、具体的にどの企業が進出するのかは未定であり、まず、駅前広場は2005年度中の着工を目指し、残りはさらに5年程度遅れる見通しで、全部が整備し終わるまでは、かなりの期間がかかることが予想される。

---

このまちづくり基本計画の中核機能となるのが知的創造拠点「ナレッジ・キャピタル」構想である。これは「新しい産業・技術、文化・価値を生み出し、関西から世界へ発信する知的創造拠点」を創設、施設の例示としては、新商品のショールーム、企業・大学の研究施設、企業家育成のためのベンチャーラボ、大学のサテライト、コンベンションホール・サロン等の交流施設やこれらに関連する企業オフィスなどが挙げられている。

独立行政法人都市再生機構(以下UR都市機構という。)は平成17年3月に、先行開発区域の土地区画整理事業施行要請を大阪府及び大阪市から受けると共に、「大阪駅北地区まちづくり基本計画」による「ナレッジ・キャピタル」実現のため、鉄道運輸機構所有の約3haについて同機構と土地売買契約を締結した。

これにより先行開発区域における土地区画整理事業の施行者として都市基盤を整備するとともに、同地区内のBブロック 1.5ha(ナレッジ・キャピタルゾーン)の土地所有者として事業企画コンペを実施し、開発事業者(土地譲受人)を平成18年2月から公募することが予定されている。

また、開発事業者の公募に先立ち、同ゾーンには研究施設やショールームなどを集積させ、それにふさわしい入居者を集めるため、入居者を先行して募集する異例の方式を採用した。その結果、先端技術の研究開発拠点や体験型ショールーム、劇場・音楽ホールなどの構想を掲げる企業や大学など35団体(大阪市や大阪大学、松下電器産業など)が登録された。施設の開発事業者は今回登録された団体の提案内容を反映させ、事業コンペに応募する計画となっている。

このように現在、ナレッジ・キャピタルゾーンについては入居者の選定も終わり、青写真が見えてきたところであるが、他のゾーンについては、まちづくりの基本コンセプトが決定したものの、いまだ具体的計画は見えていない段階である。

## 5 関連法規の概要

当地区は平成14年6月1日施行の「都市再生特別措置法」により「都市再生緊急整備地域(名称:大阪駅周辺・中之島・御堂筋地域)」に指定された。

「都市再生緊急整備地域」とは都市再生特別措置法(平成14年6月1日施行)によって定められた都市再生の拠点として、都市開発事業などを通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域のことで、第一次から第四次にわたり全国で約6,424ha(63地域)が指定されている。

これによれば、開発者の提案により、既存の用途地域等に基づく用途、容積率等の規制を適用除外とした上で、自由度の高い都市計画を定めることが可能となった。関連法規の概要は下記のとおりとなっている。

都市再生緊急整備地域	<p>(根拠法) 都市再生特別措置法（平成14年6月1日施行） 「都市再生緊急整備地域」とは、都市の再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として政令で定める地域をいう。（第2条第3項）</p>
都市再生緊急整備地域内の特例	<p>(1) 都市計画の特例 1. 都市計画提案制度 都市再生事業者からの事業実施に必要な都市計画の提案制度の創設（事業規模5000㎡以上） 2. 都市再生特別地区 既存の都市計画を適用除外とする新たな都市計画制度の創設 3. 期限を区切った都市計画決定 都市計画提案から6ヶ月以内に都市計画決定の判断等 (2) 金融支援 1. 民間事業者による公共施設の建替整備への無利子貸付、出資、債務保証等 2. 事業立ち上がりの金融支援 SPC等の事業目的が限定された会社に対する出資・社債取得、民間事業者の社債の発行等に対する債務保証等 3. 都市再生ファンド(仮称) 民間都市再生事業への出資・社債取得等に対し民間資金を誘導するファンドの創設 (3) 税制措置 民間都市再生事業に関し、事業者、事業に協力する地権者を中心とした税制上の特例措置</p>
都市再生特別地区の概要	<p>都市再生緊急整備地域内において、既存の用途地域等に基づく用途、容積率等の規制を適用除外とした上で、自由度の高い計画を定めることができる都市計画制度を創設</p> <p>1. 対象 都市再生緊急整備地域内で、都市の再生に貢献し、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る必要がある区域</p> <p>2. 決定方法： 大阪市が都市計画の手続を経て決定 [提案制度により都市再生事業者による提案が可能]</p> <p>3. 計画事項 以下の事項を従前の用途地域等に基づく規制にとらわれずに定めることができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 誘導すべき用途（用途規制の特例が必要な場合のみ）</li> <li>○ 容積率の最高限度（400%以上）及び最低限度</li> <li>○ 建ぺい率の最高限度</li> <li>○ 建築面積の最低限度</li> <li>○ 高さの最高限度</li> <li>○ 壁面の位置の制限</li> </ul> <p>これにより、以下の用途地域等による規制を適用除外とされる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 用途地域及び特別用途地区による用途制限</li> <li>・ 用途地域による容積率制限</li> <li>・ 斜線制限</li> <li>・ 高度地域による高さ制限</li> <li>・ 日影規制</li> </ul>

なお、大阪市内ですでにこの特例を受けた地区は下記4地区である。

都市再生 特別地区	面積	容積率		決定 時期	備考
		現行	最高 限度		
心齋橋筋 1丁目地区	0.5ha	1000%	1300%	H15. 2	そごう再生のシンボルの事業 商業活性化、文化施設の導入
淀屋橋地区	0.8ha	1000%	1300%	H16. 12	愛日小学校跡地 御堂筋の高さ制限を緩和
梅田2丁目地区	0.6ha	600% ・800%	1500%	H17. 3	サンケイビル建替 歩行者空間の整備、文化・にぎわ い機能、情報発信機能の導入等
角田地区	2.4ha	1000%	1800%	H17. 3	阪急百貨店建替 歩行者空間の整備、文化集客機能 の拡充等

平成17年12月29日の新聞報道によれば、梅田北ヤード再開発において、大阪市は、優良な事業提案に土地の高度利用を認め、大阪の玄関にふさわしい街づくりを進めるために容積率の上限を大幅に緩和して高層ビルが建設できるよう、「都市再生特別地区制度」を適用する方針を固めたとのことである。「都市再生特別地区制度」の適用を認めるのは、2011年の街開きを目指す先行開発区域のうち、商業施設やオフィスが入るAゾーン、中核施設となる知的創造拠点「ナレッジ・キャピタルゾーン」となるBゾーン、ホテルや住宅が建つCゾーンの計3.8ヘクタールである。

これらの地域は現在、「準工業地域」で容積率は200%であるが、大阪市は3ゾーンを「商業地域」に用途変更し、Aゾーンを800%、B、C両ゾーンは600%に緩和する手続きを進めている。

適用の可否や容積率は、市の都市計画審議会で正式に決定されるが、300~400%程度の上乗せが可能との見方が多く、また上記の先行事例のケースからみてもAゾーンについては1000%を上回る容積率が認められる可能性が高いのではないかと予想されている。

## 6 各用途に関する考察

当地区における開発計画のあり方及び課題と周辺環境へ及ぼす影響等について想定される用途ごとに若干の考察を行うこととする。

### ①商業施設

日本政策投資銀行関西支店（平成17年6月1日）のレポートによれ

---

ば、百貨店についての「2011年問題」が提起されている。

これによれば、昨年秋のそごう心齋橋店の再出店を皮切りに、大阪市内では今後百貨店の新設・増床計画が目白押しで、丸井出店（2006年）、高島屋新館の建設（2009年）をはじめ、阪急本店の建替、三越の再出店、大丸梅田店の増床といった大型プロジェクトが完了する2011年には売場面積は現在の1.5倍となる。

新規出店による売場面積の増加や集客効果によって、市内百貨店全体としての売上高は増加するが、競争の激化により既存需要の取り合いが起きるために、どの地区でも収益効率（売場面積あたりの売上高）は低下することが予想される。このような状況の中、2011年に北ヤード地区の先行開発地域も街びらきとなる。当地区の商業ゾーンの具体的な計画はまだ明らかになっていないが、再開発による新たな空間の創出により、梅田ゾーン全体の更なる集客力の向上が期待されるところである。

## ②事務所

大阪のオフィス市場の特徴としては、本社機能の縮小または東京への移転、外資企業の立地の少なさが指摘される。東京では汐留、品川駅東口、六本木ヒルズなどの大型ビルが相次いで竣工した2003年、いわゆる2003年問題が話題となったが、一時的な空室率の上昇は見られたもののその後は低下してきている。これは大手企業が本社ビルを集約したり、外資系企業が国内拠点としてオフィスを構えたことが需要を支えたといわれており、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といえる。

北ヤード地区の「まちづくり基本計画」では、大阪の玄関口にふさわしい施設や空間又は公共サービスの提供が数多く盛り込まれているが、これらは、必ずしも採算性や収益性を望めないものもある。こういったコスト負担を、容積率の引き上げという受け皿で対応した場合、おのずとオフィス床の増加に結びつくことが予想される。

この場合、周辺地域からの一定の移転需要は見込まれるものの、すでに関西地盤の主要な企業はここ数年、自社ビルの新築や大型統合、または東京への本社機能の移転を概ね終えており、さらなる新規需要がどれだけ期待できるのか、当地区の再開発にとって最大の懸念材料であると思われる。

### ③住宅

市内中心6区（北、福島、中央、西、天王寺、浪速）の人口、世帯数は近年大幅に増加している。それはいうまでもなく、超高層マンションの建設が活発化したからである。2005年の大阪市内の供給戸数はこれまでの最高である2003年を大幅に上回り1万戸を突破する見込みとなっている。都心回帰の流れの中で、超高層のタワー型マンションの計画は目白押しであり、市内の供給増は際立っており、いずれも概ね堅調な売れ行きである。都心居住を選択する理由は「公共交通の発達による移動の利便性」とともに「豊富な商業施設による生活の利便性」があげられる。

都心の利便性を重視するか、郊外でゆとりある住環境を選択するかは個人の価値観の問題であるが、バブル期までは住宅価格も高騰が続き、利便性志向の需要に応えられる状況になかったといえる。

梅田エリアの定住人口は2万人弱ときわめて少なく、昼夜間人口のアンバランスは突出している。これは高い地価水準、住宅価格によるところが大きい。加えてこれまで当エリアでは全くといっていいほど居住性、アメニティ性を高める整備がなされてこなかったという状況にも起因する。当開発地区において、潜在的な都心居住へのニーズに応えられる住空間の提供ができれば、それはおのずと商業・文化・集客や生活サービス関連など他ゾーンへの発展へも寄与するのではないかと思う。

## 7 鑑定評価上の課題

最後に本地区における土地価格の把握に関して鑑定の立場からの課題を挙げたい。

当地区は、既述のとおり、都市再生特別法に基づく「都市再生緊急整備地域」に指定されており、また「都市再生特別地区」の指定を受けることが予想されている。これによれば事業者からの提案により、既存の都市計画を適用除外とした新たな都市計画の創設が可能となる。もちろん既述の「まちづくり基本計画」に適った開発計画であることが要請され、また、当地区は航空法による高さの制限を受けるものであるが、本法の趣旨からいえば、土地利用にかかる計画は事業者主導権を持たせ、既存の用途地域及び容積率の制限は適用除外となる。

そして、当地区の各街区の用途及び容積をいかに設定するかが土地価格において決定的な影響を及ぼすこととなる。通常、鑑定評価は、行政的要因（用途地域、容積率等）は所与として行う。そして、近隣地域の地域分析により標準的使用を把握した上で対象不動産の最有効使用を判定し、最有効使用に

---

基づく価格へアプローチする。

本件の場合でいうと、まず、従前用途が鉄道用地であること、すなわちこれから「まち」が生まれる、ということである。また巨大な面積であり、少なくとも近畿圏内において代替性、類似性があり比較・分析可能な地区はみられない。そして、最大の課題は「都市再生特別地区」の指定により、容積率の制限が適用除外となることである。これは総合設計制度の適用や地区計画等によって容積率のボーナスを受ける場合とは異なり、開発者独自に容積率を提案するという手法である。このため、土地価格の把握にあたってはまず、各街区、各用途の需要量の検討、予測などが極めて重要な要素となってくる。

さらに、面大地の場合、一般的には総額が嵩み需要者が限定的となることから、市場性が減退し、すなわち規模大による減価要因が認められる。しかし、本件のような「最後の一等地」といわれる巨大地については一般的な規模減の論理がそのまま当てはめられるのかどうか。たとえば開発的手法をとった場合、事業が大型化、長期化すればするほど金利コストや開発リスクといったマイナス要因は増大していくが、一方、段階的に「まち」が完成していくことにより「まち」の熟成度が高まり、後になればなるほど収益力や開発メリットは高まるというプラスの側面を有するものと考えられる。

そのほか、たとえば、現段階では具体的な計画は決まっていないが、地下または地上で街区間の連絡通路が計画された場合、地下街が創設された場合、各街区の土地価格形成にどの程度の影響を与えるのか、また街区間の価格差はどの程度縮小するのかなど、検討すべき課題が多数挙げられる。

## おわりに

かつて大阪駅の南側では昭和36年から21年もの年月をかけて「大阪駅前ビル」の再開発が行われた。これにより戦後闇市が建ち並び、その後闇市の撤去後も小規模な零細店舗が密集していた地域に、「大阪駅前第一～第四ビル」の4棟の高層ビルが建設された。小規模な店舗群が密集していた当地域は外観からみれば高層ビルの建ち並ぶ大阪の玄関口にふさわしい近代的なまちに生まれ変わった。しかしながら、その実態はといえば、飲食・物販店舗のほかパチンコ店、サラ金、ゲームセンターなど様々な業種が統一感なく入り乱れ、また、主要通路以外のゾーンでは多くの店舗がシャッターを閉めている状況である。

ここに至った最大の要因は国鉄片福線(現在のJR東西線)の未開通、及び大阪駅と当地区を連絡するダイヤモンド地区の地下街の建設が棚上げになったことが挙げられる。当初の計画では、国鉄片福線の新駅と再開発ビル群が連続し、

---

ダイヤモンド地区を通過して大阪駅へとつながる駅前商業ゾーンの一部を占める一等地となる予定であった。しかし、当時の国鉄及び大阪市の財政難によりこれらの計画が頓挫することとなり、再開発ビル街は孤立しゴーストタウン化することとなった。その後平成7年になってようやくJR東西線が開通、平成8年にはダイヤモンド地区の地下街も完成し、当駅前ビル群も若干の賑わいをみせてきてはいるが、全体的な営業状態は今なお芳しいものとはいえない。梅田北ヤード地区においてはこの駅前ビルの失敗を教訓に、大阪の玄関口として官民一体となった風格あるまちづくりを願うばかりである。

昨年は景気回復と地価反転に歩調を合わせて、不動産流通や不動産投資の市場拡大が続き、ビル市場も改善、マンションや建売住宅の大量供給も続いている。このように不動産・住宅市場の本格回復に底固さがうかがえ、今年以降も一層の景気回復が期待されている一方、金利上昇や消費税率アップといった逆風も一段と高まることが予想され、また、耐震設計偽装による社会不安の払拭も大きな課題となっている。

明治34年、ほぼ現在の位置に2代目（初代は西梅田付近）の大阪駅の駅舎が建築されたとき、当時、急速に旅館や飲食店舗等が進出し、土地価格も1坪30銭程度であったのが、わずか1、2年で100円程度まで暴騰したとの記録があり、いかに周辺の発展が急速であったことが想像される。

当時と現在を比べることはできないが、大阪経済回復の起爆剤として当地区の土地価格水準のありどころについては各方面からの関心も非常に高いものがある。本稿では評価上の課題を列挙するのみにとどまったが、今後機会があれば、開発前から開発開始～開発途上～開発完了までの価格推移に関する分析や評価上の各課題についての取り組みに関してご紹介したい。

（本稿は平成18年1月31日時点で発表されている情報に基づくものです。）

#### <参考文献>

- |              |             |         |
|--------------|-------------|---------|
| 『キター風土記大阪ー』  | 宮本又次著       | ミネルヴァ書房 |
| 『苦悩する都市再開発』  | 大久保昌一・角橋徹也著 | 都市文化社   |
| 大阪市ホームページ    |             |         |
| 都市再生本部ホームページ |             |         |

