

都市政策・地域経済ワークショップ1 第12回 議事録

【テーマ】大阪の最近のまちづくり 臨海部を中心に

【講師】辰巳 康夫 先生

担当教員： 佐藤教授

【日時】2024年7月5日（金）18:30～20:20

【場所】大阪公立大学大学院 都市経営研究科 梅田サテライト 101教室

【参加者】都市政策・地域経済コース M1 学生 他

■ 講義概要

- 1) 大阪市が取り組まれている、臨海部のまちづくりの取り組み
夢洲、IRの開発、万博の現状と臨海部を開発することで都市の発展とどのように繋げていくことができるかの取り組み
- 2) 人口減に伴い交通ネットワークの維持が困難と予想される中で、大阪市内で取り組まれているBRTとAIオンデマンド交通の取り組み
それぞれの取り組みを、都市経営、公共政策、都市計画の視点で分かりやすく解説いただいた。

■ 講義内容

1. 講師プロフィール（大阪市 都市交通局 局長）

大阪市内にてまちづくりの仕事に取り組まれ、主に都市計画、政策企画、万博誘致交通政策、IR等に取り組まれ、現在は都市交通に携わっている。

2. 臨海部のまちづくりについて

◎臨海部について

大阪臨海部については、北港・南港（夢洲・舞洲・コスモスクエア地区）と在来臨海部（天保山地区【海遊館】、此花西部臨海地区【USJ】）に分かれており夢洲エリアについては、現状、万博に向けてパビリオンやインフラの整備を進めながら、万博後の第2期区域のまちづくりと合わせて臨海部の開発が進められている。

◎万博について

万博については、博覧会国際事務局、BIEの総会にて加盟国の投票により開催が決まる。国が主催者として実施されることがオリンピックとの大きな違い。

（オリンピックは都市が主催者）

関西万博については、会場を、未来社会のショーケースに見立てて、

① スマートモビリティ、②アート、③デジタル、④グリーン、⑤バーチャル、⑥フィーチャーライフの6項目に分かれ、スマートモビリティについては、来館者輸送EVバス、自動運転、Maas、空飛ぶクルマ等が検討されている。

◎万博の輸送計画について

関西万博については、完全予約制にて万博を実装。

夢洲への自家用車乗り入れ禁止等、都市交通への負担をかけない形で輸送計画を計画されている。

万博に向けて、北港テクノポート延伸など交通インフラについて現在整備しており万博終了後も、臨海部と大阪市内を結んでいく重要なレガシーとして考えている。

◎IR について

IR とは、【integrated resort=統合型リゾート】の略であり

メディア報道されているカジノだけではなく、世界水準のオールインワンMICE拠点の形成のため、国際会議場や展示場、ホテル、レストラン、ショッピングモール、エンターテイメント施設、カジノなどで構成される一群の施設を、民間事業者が一体的に設置し、運営を行う。

事業概要については 事業期間：35年間 敷地面積：約49ha（定借）

総延床面積：約77万㎡を予定しており、2030年秋頃開業予定で進めている。

◎IR に至るまでの法整備について

IR については、カジノも含まれることから法制度作りからスタートした。

法整備に至る流れは、2016年にIR推進法、2018年にはIR実施法が作られた。

公共政策としての日本型IR”について、「単なる規制緩和ではなく」、「新たな観光資源の創造」でなければならないという考え方で進められた。

IRの具現化の流れは、手続きや審査基準を規定する基本方針を国が策定し、自治体が事業者を公募。

その後、自治体とIR事業者が「区域整備計画」という計画を作成し、国が認定を行い認定後、自治体と事業者で関連する協定を締結し始めてIRがスタートする。

立法後、長崎と大阪が区域計画認定申請をしたが、長崎については、国による認定が行われず、現時点でIRが進んできているのは大阪のみ

◎夢洲関連の交通インフラ事業について

夢洲のインフラについては、従前から構想や計画がなされ、実際に橋梁や道路等に整備されていたが、万博の大阪開催が決定し、より整備する必要がある。

鉄道については北港テクノポート線(大阪メトロ中央線)を、現在の終点であるコスモスクエア

駅から夢洲まで1駅西へ延伸を行う。

道路整備は、此花大橋と夢舞大橋の4車線から6車線への拡幅、観光外周道路の新設などを行い、万博までの完成に向け整備が進められている。

万博へのメインアクセスになる北港テクノポート線の整備の事業スキームとして上下分離の考え方が採用されている。通常の事業スキームと違いインフラ部とインフラ外部に区分し、インフラ部は港湾管理者（大阪市）が、インフラ外部はOTSという市の外郭団体の会社がそれぞれ整備を行うスキームで計画している。

インフラ部の会計は、一般会計と埋立事業を担う事業会計で、分担する。

一般会計は、公共財としてのインフラを税金で整備を行い、事業会計は、埋立事業の投資を土地分譲で回収するという経営的な会計を行う。

鉄道整備による受益を受ける土地購入者から一定の負担をしてもらうことで一般会計の負担を軽減している。

◎都市経営、公共政策、都市計画の視点で臨海部の取り組みを時系列順に整理

- | |
|--|
| ①都市経営「都市の価値創造しリターンを得て、また価値創造につなげていくこと」 |
| ②公共政策「公共財供給など市場の失敗や地域の成長促進へ対応していくこと、
政策に関する地域としての意思決定のプロセスを踏んでいくこと」 |
| ③都市計画「都市活動の空間に関して規定していくこと」 |

【1】夢洲土地造成は、大阪から出る廃棄物や建設残土の処分地確保の公共政策上の必要性から取り組みが原点。【公共政策の視点】

【2】造成で生まれた土地に都市機能を誘致し新しい都市拠点としていくとともに、土地を立地企業に売却し必要な資金の財源とする。【都市経営の視点】

【3】大阪の湾岸軸と東西軸の交点に都市拠点を作り大阪全体の機能強化の収容空間を計画。【都市計画の視点】

時系列で整理することで【都市経営】、【公共政策】、【都市計画】はそれぞれ密接に関連しながらまちづくりが進んできたことがわかる。

3つの視点をどのように組み合わせて、繋ぐことが都市を考える重要な要素。

3つの視点はそれぞれ発想の原理が違うので、うまく組合せていくノウハウが必要だが、現状行政運営において暗黙知となって職場に引き継がれ、現場担当者がそれぞれ進めている状況。

今後の都市を考えるときに、3つの視点の関連の仕方が変わっていけば、新たな展開をしていくことができるのではないか。

3. 都市モビリティについて

人口減に伴い交通ネットワークの維持が困難と予想される中で、身近な地域の活性化にも影響を与えうる BRT と AI オンデマンド交通の取り組みについて

◎BRT とは

BRT とは Bus Rapid Transit の略 見た目はバスだが、停留所間隔を 1km で設定し地下鉄の代替として高速性の確保を目的。

大阪市では BRT いまぎとライナーとし 2019 年から大阪市と大阪メトロで社会実験を開始した。

現状 5 年間の実験を経て 2024 年に総括がなされた。

総括では、「利用が定着し新規需要の創出等に一定寄与、現行の運行計画では、将来予測通り利用者が増加したとしても、赤字が見込まれる」というものであり

実験期間がコロナ感染拡大時期であったこともあり、少なくとも 2 年間程度実験を延長し検証を行う。

総括でた課題を解決するため現在、需要喚起・創出、運賃収入以外の収入確保の取組、路線バスとの一体的運営によるコスト削減などに取り組んでいる。

◎AI オンデマンド交通について

AI オンデマンド交通とは従来の定時定路線型のバスではなく、利用者の予約に対し AI による最適な運行ルート、配車をリアルタイムに行う乗合輸送サービスのこと導入することで持続可能な公共交通ネットワークを維持、更なる利用サービスの向上や新たな交通モードによってきめ細かい移動サービスが期待されている。

大阪市では、大阪をフィールドとして民間事業者による社会実験を始めている。

既存交通サービスや地域の市民生活への影響も想定されることから、地域公共交通会議で導入の可否を議論して、進めている。

◎都市交通の課題について

・新しい都市モビリティの取り組みは、人口減等に伴い交通ネットワークの維持が困難になる中で、交通モードの特性を活かして最適に組合せ、持続可能な公共交通ネットワークへつなげていくにはどうすればいいかの課題に対する取り組みである。

・新しい交通サービスと既存サービスとどのように組み合わせて最適なものにしていくかについては、多くの視点もあると考えられが、1つは、OD や、距離、量が様々な交通需要にこたえるために、それぞれの交通サービスの特徴をどう活かしていくか、2つ目は、事業採算性をどう確保していくかが大きな課題である。

今回取り上げた2つの事例はどちらも身近な交通サービスなので、事業採算性、関連コミュニティーサービスの起点として収支改善が期待されている。

例) 利用企業とのタイアップ、有料で乗降場所を設置等

大阪では、地下鉄、BRT、路線バス（一部補助有）、小型バス、AI オンデマンド交通、そしてこれらに自動運転を掛け合わせた様々な組み合わせの中から最適案をどう見つけていくか、というのが課題である。

◎都市経営、公共政策、都市計画の視点で都市モビリティを整理

市営交通局の民営化【都市経営の視点】

ネットワーク審議会における検討【都市計画の視点】

実験の実施や地域としての意思決定の場である地域公共交通会議の運営、路線バスへの補助金【公共政策的の視点】

3つの視点に整理しながら、関連サービス等により交通サービスの事業採算性の改善や、交通機関の最適組合せの発見、補助金の在り方検討などを互いに密接に関連する事項を整理して、都市・地域として、取り組んでいく必要がある。

4. まとめ

今後のまちづくりを考えていく上で、都市計画、公共政策、都市経営等がさらに進化していくことでより強力にまちづくりを進めていくことでできないかと考えている。

これからの大阪も含め、多くの都市・地域で都市経営の取組はますます重要になる。

都市経営について、これからの社会の中で大事なことだが、空間的な都市計画の視点及び公共政策との関係というのはどの時代でも課題である。

公民連携等についても、様々なパターンの組み合わせがあり

最適解は、それぞれの時代によって変化があるか、変化の激しい社会で、

これからの都市経営、地域経営はどんなところを目指していったらいいのか、模索しながら考える必要がある。

5. 質疑応答

Q) 臨海部について大阪市が積極的に、まちづくりに取り組んでいる中で、大阪湾の

天保山、インテックス大阪等の大阪市が運営されている、在来臨海部との連携についてどのように考えられているのか

A) 臨海部のまちづくりについては、IRの話が出始めてから

民間でも関心が高まってきているが、現状まだ事業者が解除することができる解除権が残っている。IRについて、確実にできることが担保されるようになれば、在来臨海部と交通で結ぶ民間の構想案もでている為、民間事業者の参入等により、在来臨海部との連携等も図れると考えている。

Q) 交通インフラの中で、万博に向けて来場者を一定程度抑制さえ、抑制とコントロールをするというようにお話して頂きましたが、それでも混雑が予想される中で海上交通についてどのように考えられているのでしょうか？

A) 万博は、国がベースとなっている博覧会協会組織が委員会等を立ち上げ、交通インフラ等の検討をされている。現状委員会の検討経過等は公表されているが、まだ公募をして選出するステップになっていないため、海上交通等も意識しながらも、現状はまだ検討中だと思われます。

Q) 臨海部について、臨海部周辺に住んでいる人からすると、南海トラフ等のリスクがある中で臨海部を大阪市が開発していくことに、理解が得られない等考えられるが、災害のリスクについてどのように考えられているのでしょうか

A) 夢洲について、廃棄物の焼却灰、建設残土等で作られた埋め立て地であるが、地盤の高さについては、大阪湾の平均海面基準である OP レベルより、9 mほど高い、高さまで埋め立てられています。

埋立地の為、地盤沈下のリスクも考慮して高さを設定しており、高さ自体は大阪市内より高い地盤レベルで計画している為、津波のリスクは少ない。

地震については、建設される個々の建物で対応する必要があるため、建設時に考慮して計画する必要がある。

液状化対策については、土地所有者である大阪市にて土地利用の必要性に応じて対策を行っている。

Q) 夢洲について、今後開発されている中で、住民の居住等は考えられているのか

A) 2017年のまちづくり構想では、土地利用について観光拠点と書かれており住宅のイメージは考えていないが、万博会期後の第2期区域については、マーケットサウンディングの中で、ホテル、商業、エンターテイメント等記載されている中で住宅という提案されている。これからマスタープランの提案を受けていく中で住宅を計画するかについては大いに議論になると思われるが、IRが目指す非日常のリゾートとは方向性が違うので、長期滞在型のレジデンス等が今後マスタープランで検討されていくのではないかと考えられる。

Q) IR がスタートした時に、大型 MICE などが誘致でやってくると思うが、IR 建設地近くの、既存施設インテックス大阪等、南港エリアを含めての再開発等の計画は考えられているのか

A) 現状、インテックスについての再開発の計画はありません

IR で計画予定の会議場については 6000 人収容と、日本でも最大クラスの大きさで考えられているが、展示場については延べ 2 万㎡想定と、インテックス大阪より狭い想定としている。理由としては、IR が段階的に大きくしていくことを想定しており、立ち上げ時は 2 万㎡で考えながら、運営を見ながら拡張していくことを考えている。

最終的には日本最大クラスの展示場との計画だが、拡張フェーズのタイミングになれば、インテックス大阪の立替や用途変更等の議論が進んでいくと思われる。

Q) IR の都市交通についてお伺いしたい

IR については、完全にインバウンドをターゲットとして想定されていると思われるが、関西空港からの交通アクセス等についてどのような想定をされているか教えてくださいいただけますか

A) IR の利用者数について、国内需要の方が多いと想定している。

鉄道交通については、万博時に整備するものと合わせて、民間鉄道会社の構想がどれほど実現するかで大きく変わると思われる。

IR については IR 事業者と、関西空港の事業者が同一の為、空港からの交通アクセスも考えられていると思われるが、IR で夢洲に船着き場を建設することは決まっているので、船で空港と結ぶ等想定されていると思われる。

Q) 2 点お伺いしたく

1 点目は都市モビリティの関係についてお伺いしたい

BRT や AI オンデマンド交通のお話をいただいたが、大阪市で目指されている方向性が、エリア全体に張り巡らせるような考え方に受け止めたが、コンパクトシティ的に将来人口減少が見込めるエリアについては、交通路線を取りやめていくことも必要だと思われるが、何か考えられているのか

2 点目は、万博や IR のように未来に投資をしていくことについて賛成と個人的に考えているが、このような構想は、ボトムアップ的に行政発信で実現しているのかプロジェクトの最初のきっかけ等教えていただきたい

A) 1 点目について、大阪市では現状都心部は人口が増え、周辺区は減少傾向になってはいるが、大阪市全体を考えた時に、大阪市内で将来的に人が住まないエリアを考えていくという議論はされていない。

ただ、路線バスの運転手不足等、今後も路線バスを維持できるについては危機感

をもって取り組んでいる。

この問題は交通局の民営化とセットで考える必要があり、当時民営化するきっかけも赤字路線についていつまで続けることができるかについて議論を重ねた。

経営の観点からみると、やめていかざるを得ないという考え方もあるが、公共の観点から考えると赤字路線を辞めては困るとの意見もあるので、現状赤字部分について補助金等を投入することで補填をしているが、AI オンデマンド交通等、運航台数等を増やさず効率化を図っていきながら、様々なサービスと組み合わせることで採算性を満たしながら考える必要がある。

2点目について、IR については行政でも勉強はしていたが初めの動きは国が主体として取り組みが行われた。国の動きに合わせてながら各自治体がそれぞれ、取り組んでいく流れで進んでいる。

万博については、スタートについては行政主体というより政治側から進められたのではないかと。

Q) IR 関連の雇用についてお伺いしたいです

大学と連携して雇用を考えている等あれば教えていただきたいです

A) IR を推進している、大阪府の方で出前講座等行っているが、カジノ等については特別な技能が必要となるので、IR が正式に決まれば人材の育成等連携が増えていくのではないかと考えられます。

Q) AI オンデマンド交通についてお伺いしたいです

AI オンデマンド交通について民間との公民連携と捉えることができると思いますが役所の中でどのような体制で民間事業者と連携しているのか、今後 AI オンデマンド交通のエリアを拡大した場合に現状の体制のままを進めていくのか何か展望等あれば教えていただけますか

A) AI オンデマンド交通については民設、民営事業で取り組んでいる

大阪市としては、地域交通を維持することができないかもしれない課題を

AI オンデマンド交通等を実装していくことで解決していくことができないかと考え、大阪市単独で実装することは難しいので実験場を提供する形で公募をし民間事業者と連携に取り組んでいます。

今後、エリア等が拡大された場合も基本的に民設、民営での実装となっていくので行政側で体制を拡充していくのではなく、民間事業者と連携を図りながら適切な体制を整えていく形で考えている。

Q) 臨海部のまちづくりが行われることで、臨海部以外への地域への影響をお伺いしたいです。交通や観光部分への影響など今後どのような波及効果を想定し、市民に

説明していくのか教えていただければと思います。

A 万博については、未来社会のプロジェクトについて今後情報発信がもっとなされてくると考えている。個々のテーマ事業について、それぞれの専門家がテーマを深めていく

パビリオンを建設中ですが、その中身の展示についても今後発信されていくと考えています。ネットで色々な情報が調べられる世界の中ですが、万博に行けばリアルな空間で世界と今後の未来が見えることを、万博協会では発信されています。

IR については、観光の波及効果のほかに、治安対策や、ギャンブル依存症対策などの懸念点についても、引き続き説明されていくことになると考えています。

Q) 万博や IR 事業に関わる中で、市民、府民の方の反響等についてお伺いしたいです
また、1970 年の大阪万博の太陽の塔が万博後の文化になったように、今回の万博についても文化的な面について何か考えられているのか

A) IR については、市民の皆様から依存症対策等について、批判等も頂きながらビジネスの面ではフォローの意見をいただいたり、様々なベクトルからご意見は頂いています。

万博後のレガシーについては、今回万博の一番の目玉として木造リングを計画しているが、万博閉会後には夢洲第 2 期区域の整備をしていく影響で、太陽の塔のように残していくことを想定しておらず万博後には部分的に再利用等を考えられています。

今回の万博については未来社会のショーケースがテーマの一つとなっているように、物としてではなく、70 年万博で初めて携帯電話が紹介され現在当たり前に使われているように、万博で展示されているものが未来社会で実装されていくこと、一つのレガシーとなっていくのではないかと思います。

Q) IR で想定されている具体的なターゲットイメージと、AI モビリティが今後増えていく中で、目的地までどの程度幅を持たせた運行を想定されているのか教えていただきたいです

A) ホテルターゲットについては、ファミリー層からスーパーラグジュアリーまで幅広く計画されている。AI モビリティについては、現状実証実験を行っているところで運用台数を増やすと、運行の待ち時間は減るが経営的には悪化していくので、配送システムとの連携を図りながら最適な運行台数を検証しているところです。

以上

(議事録作成：都市政策・地域経済コース 修士課程 1 年 渡邊 光紀)