提言：水都ジェントリフィケーション　ー大阪 Triangle 構想ー

KANSAI　TOMORROW 会　都市創生部会　研究報告

〔要　　約　　版〕

（目次）　ページ

１．都市再生の先にあるもの　ーインナーベイエリア再考の背景　1
２．水辺からの都市再生　1
３．国内外における都市に水辺を取り戻す試み　2
４．水都ジェントリフィケーション　ーインナーベイエリア空間戦略　3
５．大阪 Triangle 構想ー段階的に波及する再生シナリオ　4
６．柔らかな都市再生への転換に向けて　5

財団法人　関西社会経済研究所

１．都市再生の先にあるもの　ーインナーベイエリア再考の背景

・ 世界各地で活性化する都市再生の根底にあるものは、都市自体の創造的活力を高める都市の生き残り戦略そのものであり、わが国で取り組まれている都市再生プロジェクトとその性格を大きく異にしている。
・ 関西・大阪が 21 世紀を生き抜くためには、都市再生プロジェクトの次を見据えた取り組み「ポスト都市再生」が重要である。
・ そこでは都心の再生とともに、都心に近接したインナーシティのあり方を問い直す必要があると考える。
・ 特にかつて港湾・産業用地として使われた水辺「インナーベイエリア」は、世界各地で取り組まれている都市再生プロジェクトの空間戦略拠点として位置づけられている場所でもある。
・ 立地的・経済的優位性を有するインナーエリアという場を有効に活用できない都市に成長のシナリオは描けない。

２．水辺からの都市再生

（１） 水の都大阪再生への取り組み

・ かつて大阪は水都であった。堀川を開削して市街地を拡大し、舟運によって天下の台所として賑わい、人々の生活は水辺とともにあった。
・ ところが、わずか 50 年ほど前にそれは霧散してしまい、都市河川は忌避の対象となり、水辺は次第に忘れられた存在となっていった。
・ しかし、今また流れが変わりつつあり、「水都大阪」が語られる時代となり、中之島、東横堀側、道頓堀川、木津川からなる「水の回廊」を対象に、水辺空間や船着き場の整備、舟運の再生、イベントの開催など数多くの取り組みが進められている。

（２） ベイエリア開発の動向

・ バブル期には南港や北港の新しい埋立地が高度な都市機能を集積していく新都心として位置づけられたが、都心部との関係が希薄で空間的連続性が欠けていた点もあり、当初目論見どおりの成果をあげられなかった。
・ 現在では、スーパー中枢港湾など港湾機能の沖合への展開と高次物流機能の集積による都市経済の活性化が期待されている。

（３） インナーベイエリアを取り巻く状況

〔空洞化するインナーベイエリア〕

・ インナーベイエリアは港湾物流の拠点、工業都市の心臓部として経済発展を牽引してきたが、今や港湾物流拠点としても生産拠点としてもその役割を失い、都市構造の中での位置づけが曖昧な空白地帯のような場所となっている。
・ 都市再生の流れのなかで、インナーベイエリアにはほとんど開発計画がなく、人口も大きく減少しており、近年の都心回帰の効果を享受していない。

〔法規制上の制約とその解消〕

・ 港湾活動の衰退したインナーベイエリアでの土地利用転換を困難にしているのが港湾と河川と都市が重複して複雑に絡み合っている水辺の法規制である。

・ 港湾機能を確保しつつ、都市機能の導入を可能にするためには、縦割りの管理を排し、港湾と河川と都市が一体となって解決にあたる必要がある。

〔都市に水辺を取り戻す試み〕

・ 国内外での先駆的な都市再生を見ると、産業系・港湾物流系土地利用の転換を都市の文化戦略、産業戦略の契機と捉え、都市再生を推進している場合が多い。

・ インナーエリアにおける水辺再生の試みはその主要な舞台であり、新たな都市政策の実現、人々を惹き付ける文化創造・環境再生の場づくりなど様々な観点から大きな期待が寄せられ、取り組みが進んでいる。

（4） 問い直すべき水辺再生の展望

・ 都心の水の回廊とベイエリアを結ぶ接点として、あるいは 21 世紀都市が備えるべき機能を担う場所として、インナーベイエリアのあり方を再考することは、今後の大阪の水辺再生において特に重要である。

3．国内外における都市に水辺を取り戻す試み

（1）海外における水辺再生の取り組み

〔ビルバオ（スペイン）〕

・ グッゲンハイム美術館の整備、ネルビオン川浄化計画といったプロジェクトをきっかけにネルビオン川周辺のイメージ転換や環境改善、物理的なアクセス性の向上を実現。アバンドイバラ地区再開発では、新たな住宅開発やホテル、ショッピングセンターの整備に加え、ビジネスセンター、大学などを誘致し、次代のビルバオを支える中心的な機能を強化する取り組みを進めている。

〔アムステルダム（オランダ）〕

・ ダッチデザインと呼ばれるモダンデザインの先進地として知られるアムステルダムのイメージを強化し、かつ埠頭という親水性を生かした整備を進めていくというコンセプトのもと、大規模な集合住宅、低層のタウンハウス、高齢者単身向け住宅、大学寮など多様なバリエーションをもった住宅供給が実現している。

〔ロンドン（イギリス）〕

・ テムズ川沿いにおいて、かつてのロンドン市役所、旧発電所などの既存施設をコンバージョンした集客施設の整備や観覧車、新ロンドン市庁舎、ショッピングセンターなど人々が水辺にアクセスするきっかけとなる拠点を配置し、これら集客施設をネットワークする舟運計画も進められている。また、倉庫などをコンバージョンした高級マンションやアトリエ、文化施設の立地も進められており、都心と水辺の関係を再構築しながら水辺の魅力を活かした都市再生プロジェクトが展開されている。

〔ニューヨーク（アメリカ)〕

・ DUMBO（Down Under the Manhattan Bridge Overpass）地区の都市再生において、ニューヨーク市では企業を育成するという観点からの支援措置の充実や、ギャラリー、IT産業、住宅などの複合的な土地利用を誘導し、既存の建築物を活用することで地区独特のブランドイメージの確立を図るなど様々な改善策を付加しながらDUMBOプロジェクトが展開されている。

（２）国内におけるインナーベイエリアの空間戦略

〔横浜港〕

・ 港湾計画での規制の見直しとともに、「文化芸術創造都市－クリエイティブシティ・ヨコハマ」構想において、クリエイティブコア（創造界隈形成)、映像文化都市、ナショナルアートパークの３つの戦略プロジェクトが推進されている。

〔東京港〕

・ 運河などの水辺を魅力ある都市空間として再生させ、水上レストランの設置など水域占有許可の規制緩和をはかる「運河ルネサンス」など、民間活力を生かした取り組みが進められ、海岸防潮堤の整備に民間資金を活用した都市再生事業の導入や海上公園施設等の指定管理者制度を民間事業者やNPOなどに対象を広げるなどの規制緩和が行われている。

４．水都ジェントリフィケーション　－インナーベイエリア空間戦略

・ インナーベイエリアがポスト都市再生の高いポテンシャルを有していると評価できる反面、既に既成市街地が広く展開している実情もある。

・ これらを再生するには、再開発を推進する事業手法、都市計画の制度的課題、水際空間の管理・運営体制のあり方など様々な課題を抱えており、解決のための新たな計画論が求められている。

〔大阪の都市構造の再構築〕

・ 梅田と難波の２核構造による南北軸に対して、中之島を中心に川に沿った「水辺東西軸」を再構築すべきである。

〔21 世紀都市に求められる象徴性、祝祭性の表現〕

・ 大阪パノラマ観光など大阪を俯瞰できる仕掛け、祝祭空間をネットワークする舟運の充実など、都市を味わえる仕掛けが必要である。また、水辺文化の継承と発展を通じたアイデンティティの構築も必要である。

〔環境再生機能としての役割〕

・ 臨海部の水辺空間は、海から吹く冷たい風「海風」を都心に運ぶ理想的な風の道であり、都市環境の再生装置としての役割も踏まえた活用が求められる。

〔文化創造の戦略的配置〕

・　「築港赤レンガ倉庫」「ナムラ・アート・ミーティング」など倉庫や工場跡地などの低・未利用地を活用した様々な文化創造の動きが既に萌芽しており、都心に近い割に安い地価であることから、地価負担力のない文化産業導入の可能性がある。

・　インナーシティの潜在的な優位性に着目し、都市活動を支える裾野を拡大する場、創造的な人材や産業を育てる場、サポーティングエリアとして構築することが重要であり、それが優秀な人材を誘致する都市の条件となる。

〔ジェントリフィケーションの活用〕

・　インナーベイエリアの河川沿い地区は、港湾、河川、都市のそれぞれに関わる制度が重複してかけられており、これらを再整理した新たな計画論の構築が急務である。

・　既存のインフラやストックをうまく使いながら、倉庫群や歴史的建物の改修など比較的小さな投資によって文化芸術産業の導入を促進できる制度、民間主導による開発を適切に誘導していくスキームをつくり、従来イメージを払拭した街の形成を進め、機運を高めた上でいくつかの拠点再開発と連動した投資・整備へと向かうプロセスデザインが構築されねばならない。

５．大阪 Triangle 構想　－段階的に波及する再生シナリオ

・　“Triangle”とは、安治川、木津川、尻無川などで区切られた三角形が重なり合わさったようなインナーベイエリアの形状を示すとともに、“Tri”には Try＝挑戦する、試みるという意味、“angle”には角度だけでなく見地、観点という意味もあることから、“チャレンジングな目標”との意味も込めて提案する。

〔フェーズ１〕変化を先導する水辺線状都市の形成

・　東京や横浜での臨海部再生は面的に構想されているが、大阪では線状に構想する。川筋を軸に線状の都市を創生しながらエリアの再開発を先導する。

■　川口・富島など安治川左岸を芸術創造のトリガー地区に

・　倉庫群を活かしてアトリエやスタジオなどへの転用を誘導するため、地区計画などにより文化芸術に対する土地利用を促進

・　江之子島のアートセンター、川口市営住宅の建替えと連携

・　大阪税関富島出張所跡地などの公有地をトリガーとして活用

■　中之島は西端にも水辺の広場空間を創る

・　中之島西公園の親水化とバラ園の設置

・　船津橋と端建蔵橋を橋上広場とし、中央卸売市場と連携した新名所を創出

〔フェーズ２〕シンボリックな空間で都市と水辺を結びつける

・　21 世紀の大阪のアイデンティティを「水都」に求めるのであれば、水都大阪の再生を象徴するシンボリックな空間が必要である。象徴性、先端性を持った魅力ある都市空間を創りあげ、インナーベイエリアの再生を牽引する。

■ **弁天ふ頭を海・川・空の結節点に**

・ 川と都市との関係を俯瞰することで、コスモロジーを描かせる視点場として、突堤に海からの来訪者を出迎えるシンボリックなタワーを設置

・ アジアへの海の玄関口を指向し、海を行く船と川を行く船との結節点となる祝祭性を備えた舟運ターミナルを設置

・ シンボルタワーを活用して、飛行船の発着基地を設置

〔フェーズ３〕線的、点的な再開発を織り交ぜつつポテンシャルを高める

・ 港湾施設や工場などのまとまった土地では、線状都市と連携した拠点開発を図ることで、地域全体への相乗効果がもたらされることになる。

■ **マリーナを備えた水際住宅による上質な居住ゾーンを創出**

・ 弁天ふ頭では、水に面した良質な住宅地区へ土地利用の劇的な転換をはかり、地域全体の住宅地としてのブランドイメージを引き上げる。

■ **比較的広幅員な道路を活用し、LRT 安治川線を導入**

■ **駅と川をネットワークする水辺公園と防災船着場の整備**

・ ①JR・阪神西九条駅から六軒家川へ、②地下鉄・阪神ドーム駅前から木津川へ、③JR安治川口駅から安治川へ、④地下鉄朝潮橋駅から安治川への４つの地区において水辺公園と防災船着場を合わせて整備し、防災と水辺のレクリエーション拠点としていく。

〔フェーズ４〕エリア全体の土地利用転換への波及をもたらす

■ **京阪中之島線の延伸・相互乗入れの実現**

・ 中之島線の神戸方面への直結だけでなく、難波への直結もはかる

■ **災害時の舟運活用をにらんだ水路ネットワークの形成**

・ 六軒家川から淀川への水路を開削し、臨海部と淀川を直結するなど

■ **境川運河の再開削による良好な住宅地区への転換の促進**

・ 安治川と尻無川を結ぶ境川を再び開削し、運河に面した環境共生型の住宅地として土地利用転換をはかる

６．柔らかな都市再生への転換に向けて

（１） 波及するシナリオの機運醸成

・ 水都ジェントリフィケーションは、拠点型開発のみに依存するのではなく、いくつかの線的、点的な再開発を織り交ぜつつムーブメントを醸成し、各種規制緩和手法などを巧みに用いながら次第にエリア全体の土地利用転換を誘導し、再活性化するといった「波及する」シナリオとして構成されている。

・ 機運を高めるためには、市民や地域に働きかけ、ソフト的なプロジェクトも一体的に加味される必要がある。

・ 水都大阪 2009 に代表される、大阪の水辺再生を唱えるイベントを一過性のものとして終わらせることなく、運動として定着させていくことも重要な課題である。

（2） 育てる計画論と規制・管理体制の見直し

- 「ポスト都市再生」はまちをつくる発想ではなく、育てる発想へと転換させ、それに相応しい実現手法として構想されるべきであり、既存の計画体系、都市空間の規制・管理のあり方まで視野に入れてその再構築をめざさなければ実現することは難しい。
- 恒久的な到達点としての土地利用や目標像を求めるのではなく、いかに変化を許容し、次の有るべき姿を描いていくかが重要である。
- インナーベイエリアでは臨港地区の見直しが予定されており、すでに変化に向けた動きは始まっている。円滑な変化のシナリオが描かれないまま規制の緩和が進めば、無秩序な土地利用や開発を招き、高いポテンシャルを有するインナーベイエリアの価値を損ねることにもなりかねない。
- 港湾の視点に立てば、文化創造型の土地利用を許容する新たな区分を創設するという可能性も検討すべきであり、都市の視点に立てば、大阪を象徴する魅力を備えたインナーベイエリアにどのような役割を付与するべきかという戦略を立てて、その土地利用を誘導していくことを考慮する必要がある。

（3） 水都再生オーソリティ

- 次代の大阪の運命を左右する一大プロジェクトとして水辺を軸としたまちづくりは位置づけられ、なかでもインナーベイエリアの再生は特に重要な鍵を握っている。
- 世界各地の都市再生プロジェクトでは、新たな主体を設立するという方法が用いられている。これらは寄り合い所帯としての脆弱さを排し、強力なガバナンスを備え、各種の許認可権や予算などももつ独立的主体であり、官民が協力する体制が採られている。
- 大阪においても、水都オーソリティといった中心的主体を組成し、独自の予算を備え、分野を横断する各種の規制などを集約的に捉えつつ、機運醸成の運動も展開するといった方法の検討が必要である。
- もちろん、試行錯誤や変化を前提としたまちづくりを推進する以上は、トライアルを評価する仕組みが欠かせない。各種プロジェクトの効果を検証する指標を設定し、それらのベンチマークによって次の展開を探るという都市経営的手法も合わせて導入する必要がある。

（注）ジェントリフィケーション（gentlification）とは、大都市中心部などにある衰退した地域に対して、新しいワークスタイル、ライフスタイルを持つ若い人たちを呼び戻すことにより、地域を格上げし活性化することを言う。こうした衰退地域に魅力を感じて居住、就業を始める人たちがある種の洗練された人たちであることから紳士化（ジェントリフィケーション）と呼ばれる。