

府議会庁舎整備検討委員会の指摘を踏まえた調査・検討の結果

(1) 建物の劣化度

(財)日本建築総合試験所調査

- ・ 東館：構造耐力を損なう恐れのある鉄筋の腐食は生じておらず、劣化が進行しないよう適切に維持保全を行えば、50年以上の使用は可能である。
- ・ 西館：東館よりも鉄筋の腐食が進んでいるが、構造耐力を損なう恐れのある鉄筋の腐食は生じていない。

(2) 歴史的・文化的価値の検証

専門家の意見を聴取しながら、本館の歴史的・文化的価値の検証を行った。

大阪芸術大学教授	山形 政昭	(建築史)
京都工芸繊維大学教授	石田 潤一郎	(建築史[庁舎建築])
京都大学名誉教授	金多 潔	(建築構造)
京都大学名誉教授	川崎 清	(建築設計)
大阪大学大学院教授	鳴海 邦碩	(環境計画・景観)
京都市立芸術大学助教授	藤本 英子	(デザイン・景観)

建設経緯・建物としての特徴

本館の建設経緯

- ・ 大正11年10月、懸賞設計競技により、当選案を選定(平林金吾・岡本薫案)。
 - * 本競技設計の成果について、審査委員会を代表して、工学博士片岡安氏は、そのデザインについて、「セセッション派(分離派)に属するものであり、明快なる構成と機能を備えるとともに、庁舎としての格調を有したものと評価した。
- ・ 庁舎建設工事は、大正12年5月に起工。同年9月1日に発生した 関東大震災の教訓を踏まえ、耐震性、耐火性確保の観点から最先端の耐震設計に見直され、大正15年10月31日竣工。
- ・ 西館は、東館の別館として建設されたことから、外観仕上げも全面が人造石洗出しとなっており、附属棟的な仕上げとなっている。

建物の主な改変

- ・ S30年度：西館屋上3階増築工事
- ・ S34年度：西館屋上4・5階増築工事
- ・ S37年度：府議会議場改装工事

府県庁舎における位置付け

- ・ 我国最初の鉄筋コンクリート造建築の庁舎は大正12年に竣工した福井県庁舎であり、大正12年に起工した府庁舎は、鉄筋コンクリート造建築による庁舎時代を決定づけていくもの。
- ・ 明治末期から昭和初期に建設された府県庁舎建築の中では最大規模のもの。

竣工時の面影を残し、建築的価値が高いと思われる箇所

- ・ 外 観 陸屋根・石材及び白色の擬石タイルを用いた意匠
- ・ 正面玄関 高松産の紫雲石を用いた装飾レリーフ
- ・ 玄関吹抜けホール 大規模な3層吹抜けホールに12本の長大な柱が林立し、仕上材にイタリア産大理石を使用。
- ・ 議長室 木造作(腰羽目板)、出入口造作扉、天井装飾
- ・ 知事室 同 上
- ・ 正 庁 壮麗な室内装飾。ステンドグラスを使用した自然採光天井及び東側窓
- ・ 議 場 木造作、列柱頭飾りなど室内装飾や意匠は格式あるクラシカルなデザイン

専門家の意見(抜粋)

歴史的・文化的観点

- ・ 本館は近代大阪の隆盛期を象徴する公的建築の一つ。近代における我国庁舎建築の中で、壮大さ及び鉄筋コンクリート構造を積極的に導入したのものとして歴史的価値が高い。
- ・ 本館の文化的価値は、庁舎のあり方として建築表現上類例を見ない個性を持っていること。先取的デザインと指摘される勾配屋根を排した水平の陸屋根、石材とともに白色擬石タイルを広く用いた明るい外観意匠は、大阪の自由な気質を映じた特筆すべき表現。
- ・ 正面玄関車寄せの力強い構成と、紫雲石による装飾意匠は貴重。3層吹抜けホールの規模の大きさ、質の高さは近代の庁舎の中で最も際立つもの。議場、正庁などクラシカルなデザインによる格式ある室内意匠を備えるなど、その価値は高い。

まちづくり・景観上の観点

- ・ 大阪府庁は、地域の中で最も風格のある建物で、中心的な存在となっており、大阪城と相対して何物にも代え難い風景となっている。
- ・ 上町筋は大阪城の景観を楽しむ上で重要なアクセスポイントとなっているため、周辺景観も大阪城景観と呼応して魅力ある景観を形成する必要がある。また、当地区は、大阪市の中心部において戦災を免れた数少ない地区の一つで、歴史の連続性を想起させる地区であることが望まれる。

以上の観点に立つと、大阪府庁舎本館の外観は、この地区の都市景観形成上、極めて重要である。

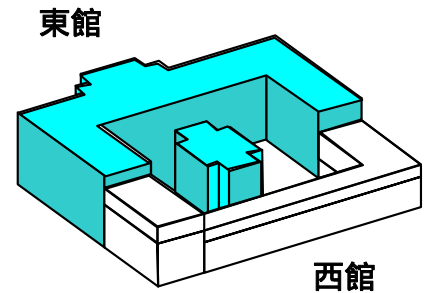
まとめ

本館は、周辺地域の景観と調和し、歴史性を感じさせる景観形成に重要な役割を果たす。景観と調和した東館の外観の価値が高い。

内部は、正面玄関、玄関吹抜けホール、正庁、議場などの装飾・レリーフ等が貴重。

(3) 民間による本館活用の可能性

価値の高い東館の民間事業者による活用可能性・アイディアについて民間企業ヒアリング(ディベロッパー、ゼネコン、金融機関等25社回答)を行った。



民間活用が困難とする意見(18社)

- ・ 耐震改修、大規模修繕、設備機能更新等に伴うリスク負担が過大。
- ・ 耐震改修、インフラ整備等は府が行うべき。
- ・ 間仕切り改変等の自由度がなく、最近のビル仕様に及ばない。
- ・ 24,000㎡では規模が大きく、古い建物のため、維持管理に通常より費用がかかることが想定され、収益を上げることが望めない。

民間活用の場合の用途(16社)

- ・ 大阪城を目前に望める立地の良さから、歴史的建築物を活用した高級ホテルの利用可能性の意見が多く、ブライダル・宴会場などと組み合わせた事業展開も期待。

事例も多い:小樽ホテル(旧北海道拓銀小樽支店)、マンダリンオリエンタル(日本橋三井本店)、フォーシーズンズ(椿山荘東京)など

- ・ 需要からの想定というよりは、望ましい活用用途として、文化芸術施設、ホール、ギャラリー、大学サテライト、専門学校などがある。
- ・ 需要の有無でなく、イメージアップ的効果がある。
- ・ 住宅・ホテル等については、東館のエントランスホール部などを「玄関口」や「共用部」に活用することが考えられる。
- ・ 事務所については、SOHO、ベンチャー、デザインや知的創造関連など、コンセプトを持ったオフィスの企画が考えられる。
- ・ 商業については、ホテルや住宅などに付属する小規模なレストラン・カフェなどが想定される。

民間活用の場合の条件(4社)

- ・ 内部造作を民間が自由に図れること。
- ・ 外壁、エントランスの一部を残し、ホテル・住宅等に用途変更、増築を行なえること。
- ・ 保存範囲(例:部分保存、壁面保存)の特定を行うこと。
- ・ 東京都のような容積ボーナスなど都市計画的な誘導手法(民間事業者へのインセンティブ)を検討すること。

公共が活用すべきとする意見(12社)

- ・ 本館は、大阪城に面する一番良い場所にあり、この位置での高層化は、眺望・景観形成の面で不安を残し、街区全体の開発利益・価値が損なわれるため、現状のまま公共利用が望ましい。
- ・ 歴史的文化的建造物を収益目的で民間事業者が取得するのは好ましくない。

まとめ

具体的な活用の形態

本館全部を残す場合は、府が所有・活用することが必要。

- ・府が庁舎又はその他の公的施設として利用する。

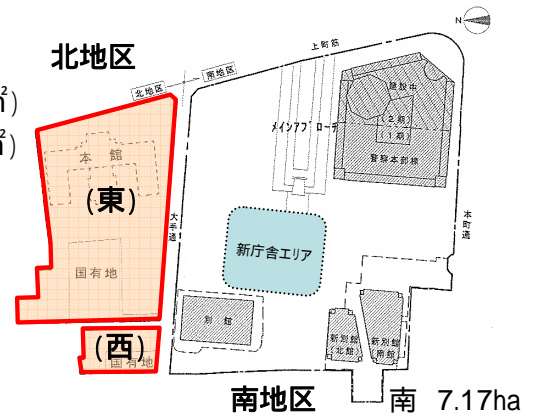
東館一部(玄関吹抜けホール等のみ)の保存であれば、民間による所有・活用の可能性あり。

- ・保存部分は、ホテル、マンション、学校等の「ゲストハウス」「玄関口」「共用部」等として民間が活用する。
- ・残りの部分は、民間が撤去の上、自由に活用し民間ビルとして再生する。

(4) 民間による土地利用の可能性

北(東) 2.3ha (法定容積率約700%、最大可能床面積約16万㎡)
 北(西) 0.28ha(" 約800%、 " 約 2万㎡)

民間による北地区の土地活用について、民間企業
 ヒアリング(ディベロッパー、ゼネコン、金融機関等
 22社回答)等を行った。



土地利用の傾向

- ・ 本館建物の保存・活用を前提としない北地区全体の利用では、分譲住宅にホテルやオフィス等を組み合わせた複合利用の意見が多い(12社)が、分譲住宅のみの提案もあった(4社)。
- ・ 本館の敷地を除いた土地の利用では、分譲住宅のみの提案が多く(10社)、次いで分譲住宅を含む複合利用があった(7社)。

用途毎の需要動向

集合住宅	大阪城に面した立地条件等、都心の数少ない大規模敷地として、安定的な需要が見込め、高級マンションの可能性ある(22社) 集合住宅のみの利用で1,500戸から3,000戸、ホテル、オフィス等との複合利用で、概ね500戸~1,000戸 今後の地価動向から、早期事業化が望ましい 分譲単価は、600~2,700千円/㎡
ホテル	大阪城の眺望や官庁街エリアとしてのブランド性を活かし、グレードの高いホテルの可能性ある(12社) 延床面積約2万㎡~約5万㎡ (200室~300室程度) 分譲単価は、600~2,700千円/㎡
オフィス	大手前地区でのオフィス需要は、梅田、御堂筋への2極化、梅田北ヤードのまち開き(2011年)等によるオフィス床の大量供給が計画されている等、非常に厳しい(14社) 在阪企業、公益的企業の本社が立地すれば可能(6社) 延床面積約2万㎡~約5万㎡ 分譲単価は、800~1,800千円/㎡
商業 その他	住宅やホテルの付帯的施設としての位置づけで、規模は限定的で数千㎡程度。府庁及び周辺施設への来客や大阪城への観光客をターゲットとした需要を含めても大きな規模は見込み難く、土地負担力も小さい(12社) ホテルや住宅の低層階に、商業・展示等集客施設等の配置(3社) その他として、地区特性(行政・文教)を踏まえ、学校・専門学校、研修施設等(2社)

まとめ

住宅を中心とした、複合的な用途のまちづくりの実現可能性が高い。

(5) PFI手法の活用可能性

PFI手法を活用した事業手法について、民間企業ヒアリング(ディベロッパー、ゼネコン、金融機関等20社回答)等を行った。

庁舎建設	事業期間の設定	事業期間が20年を超えると設備更新や大規模修繕の必要が生じ、事業提案時にその経費を見込むことが困難で、将来的に事業者の負担が増えるリスクがあり、15年～20年が望ましい(2社)
	財政負担縮減の可能性	金利負担 事業期間を短くして割賦金利負担の縮減を図ることができる(2社)
	事業費	設計から施工、維持管理までの一括発注、性能発注及び事業規模が大きくなること等により、事業期間全体での縮減が可能(11社) ・具体的な要求水準等(庁舎の仕上げ・仕様等)を示していない段階では、事業費の縮減額を聞くことができなかった 庁舎の維持管理において、現時点で民間委託がされていない業務についてのコストダウンが可能(2社)
	高度利用を図るための民間施設の合築	庁舎との合築に相応しい用途としては、民間オフィス棟に限定される(2社) ・オフィスの需要については厳しく、本社機能等の誘致が必要 本区域の立地条件、周辺環境から大規模な集客施設は困難で、来庁者や職員向けの喫茶飲食、コンビニエンスストア、文具・書籍販売などの物販・飲食施設等に限定され、規模は、2,000～3,000㎡程度(2社) 合築形態は、構造強度を庁舎に合わせる必要がある等、建設コストが増大する他、人の動線処理やセキュリティ等維持管理の問題から、垂直配置(タワー型)でなく水平配置の分棟(ツイン型)が望ましい(8社)
同一のPFI事業者による庁舎整備と土地活用の一体的実施	一体的実施により、庁舎建設費の返済資金に土地活用収入を充て、割賦利息の縮減を図ることは可能である(6社) 同一事業者が一体的に事業を行うことで、整合性のとれた一体的なまちづくりができ、エリアの価値を高めることができる(3社) マスタープランを定めて、それぞれ別の事業者を選定し、段階的に整備する方法も考えられる(1社)	

まとめ

庁舎整備に加え、土地活用をPFI手法を活用して一体的に行うことが可能。

PFI事業者による一体的実施とすることで、財政負担の縮減効果が期待できると共に、整合性のとれたまちづくりが可能。

土地の高度利用を図るための合築の可能性。

・民間オフィスとの合築については、需要が厳しく、本社機能の誘致等が必要。

(6) 定期借地方式導入の可能性

売却以外の土地活用手法の可能性について、民間企業ヒアリング(ディベロッパー、ゼネコン、金融機関等21社回答)等を行った。

「土地購入が基本」という意見が多い(19社)が、「定借は、相応の地代であれば対応可能」とする意見も多い(14社)。

- ・北地区全体での定期借地導入は可能(1社)。
- ・東館を除く土地への定期借地導入は可能(3社)。

ホテルは土地費の回収が困難(1社)、住宅・ホテル・オフィス事業は投資を抑えるため、定借が望ましい(1社)。

当該区域の土地柄から、定期借地権付分譲住宅は、400戸～750戸程度の需要を見込める(4社)。

関西は定期借地権付分譲住宅の中古市場等が未成熟(5社)、定借の活用メリットが生じるほどの地価の高騰はみられない(1社)。

定期借地期間の設定は50年～70年(9社)。

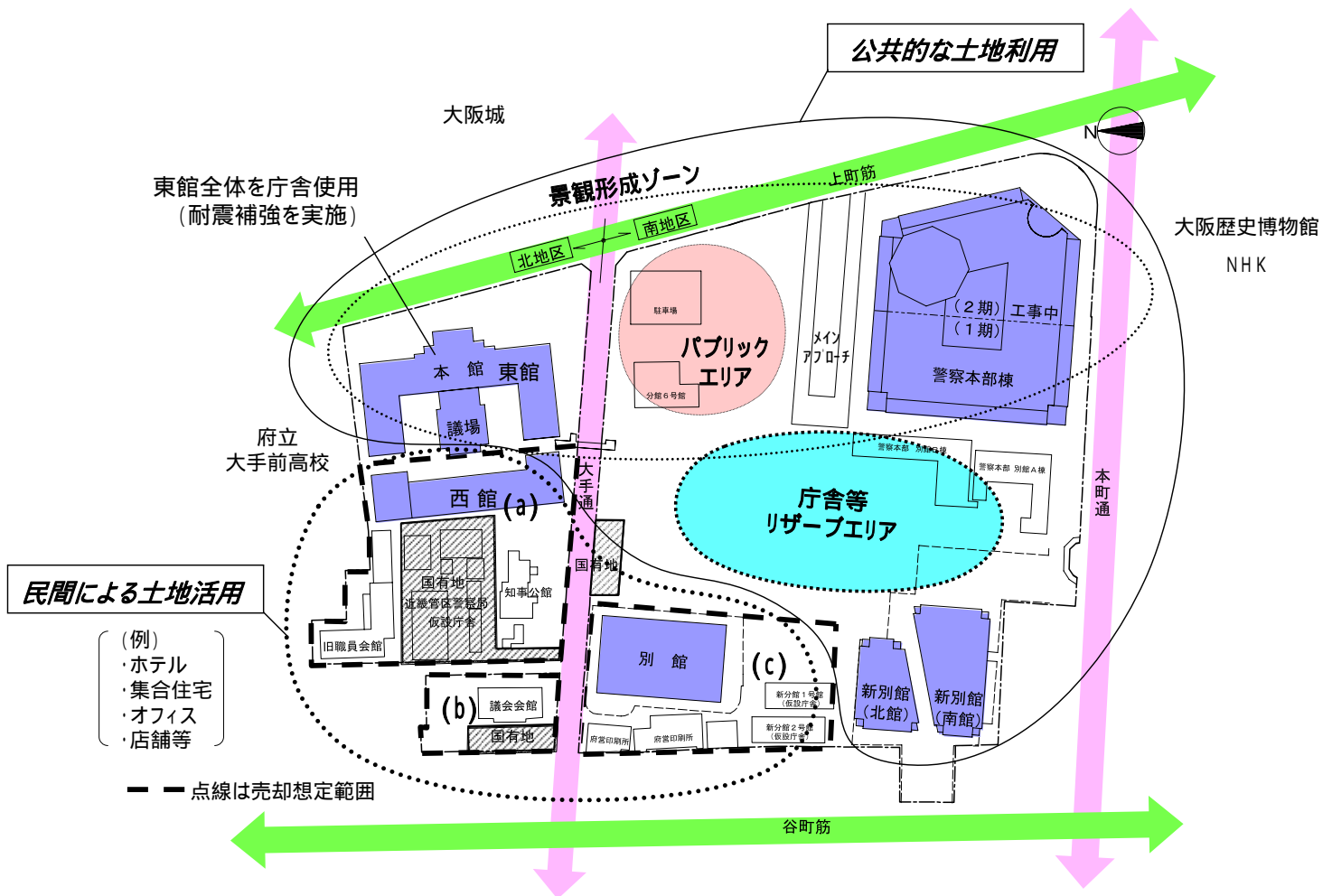
まとめ

土地については、分譲希望が多いが、条件設定(用途・地代等)によっては、定期借地導入の可能性はある。

(7) 新庁舎整備等の財政負担シミュレーション

東館を庁舎使用、行政棟を建設する場合

本館の利用	東館全体を庁舎として使用
	約 24,000 m ² 〔 議会 12,500m ² (現状は6,600m ²) 行政等 11,500m ² 〕
本館の耐震補強	実施する
新庁舎の規模	行政棟 約108,000 m ² (西館、別館、民間ビル等を集約)
土地処分の範囲	下図(a)(b)(c) 面積 約 20,400m ² (国有地含まず)



新たな財政負担（単位：億円 30年間累計）

は定期借地の場合

		従来手法	PFI手法(30年割賦払)
支出	耐震補強工事費	77	77
	新庁舎建設工事費	508	458
	支払利息	259 (259)	247 (285)
	維持管理費等	33 (1.1 × 30年)	6 (0.2 × 30年)
	民間ビル賃借料	225 (7.5 × 30年)	225 (7.5 × 30年)
収入	土地売却収入	247 (198)	247 (198)
差 引		405 (454)	304 (391)

〔 土地売却収入がない場合 653 715 〕

〔 前提条件 〕

耐震補強工事費は、後述 参照

新庁舎建設工事費は、床面積当りの建設単価想定(45万円/m²)に基づき計算

(PFI手法は、一定の縮減を仮定)

支払利息は、土地売却(定期借地)収入を借入金の元本返済に充当した結果の利息額を計算

維持管理費は、現状より管理床面積が増加することを考慮した増減額

(PFI手法は一定の縮減を仮定)

民間ビル賃借料は、新庁舎への移転により不要となる金額 (H17年度決算額)

土地売却収入 247 億円 (単価は、民間ヒアリングにおける平均的単価)

・(a) @1,200千円 × 7,800m² = 94 億円

・(b) @1,300千円 × 2,100m² = 27 億円

・(c) @1,200千円 × 10,500m² = 126 億円

定期借地収入 198 億円 (単価は民間ヒアリングに基づく。
50年間の一般定期借地で、借地料を契約初年度に一括前受け)

・(a) @ 19.2千円 × 7,800m² × 50年 = 75 億円

・(b) @ 20.8千円 × 2,100m² × 50年 = 22 億円

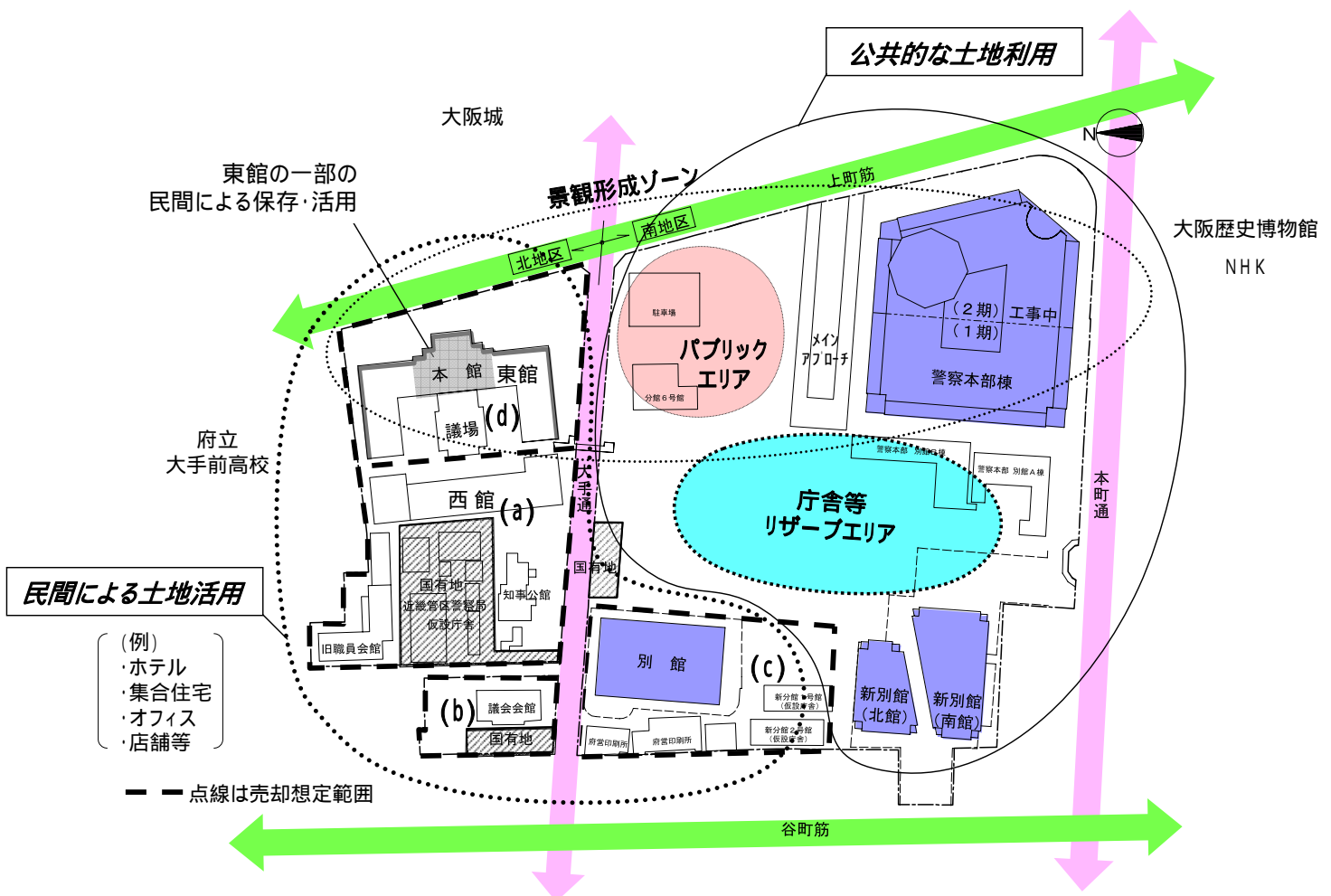
・(c) @ 19.2千円 × 10,500m² × 50年 = 101 億円

新庁舎建設の設計・工事期間

従来手法 約6年 PFI手法 約8年

東館は一部のみ民間が保存・活用、行政棟・議会棟を建設する場合

本館の利用	民間が東館の一部のみを保存・活用（その他は撤去）
本館の耐震補強	実施しない
新庁舎の規模	行政棟 約115,500 m ² （本館、別館、民間ビル等を集約） 議会棟 約 17,000 m ²
土地処分の範囲	下図(a)(b)(c)(d) 面積 約 31,600m ² （国有地含まず）



新たな財政負担〔単位:億円 30年間累計〕

は定期借地の場合

		従来手法	PFI手法(30年割賦払)
支出	新庁舎建設工事費	649	585
	支払利息	217 (228)	140 (200)
	維持管理費等	36 (1.2 × 30年)	3 (0.1 × 30年)
	民間ビル賃借料	225 (7.5 × 30年)	225 (7.5 × 30年)
収入	土地売却収入	438 (351)	438 (351)
差 引		239 (337)	59 (206)

〔 土地売却収入がない場合 735 817 〕

〔前提条件〕

新庁舎建設工事費は、床面積当りの建設単価想定(行政棟45万円/m²、議会棟60万円/m²)に基づき計算 (PFI手法は一定の縮減を仮定)

支払利息は、土地売却(定期借地)収入を借入金の元本返済に充当した結果の利息額を計算

維持管理費は、現状より管理床面積が増加することを考慮した増減額

(PFI手法は一定の縮減を仮定)

民間ビル賃借料は、新庁舎への移転により不要となる金額 (H17年度決算額)

土地売却収入 438億円 (単価は、民間ヒアリングにおける平均的単価)

・(a) } @1,500千円 × 19,000m² = 285 億円

・(d) }

・(b) @1,300千円 × 2,100m² = 27 億円

・(c) @1,200千円 × 10,500m² = 126 億円

定期借地収入 351億円

〔 単価は民間ヒアリングに基づく。

50年間の一般定期借地で、借地料を契約初年度に一括前受け 〕

・(a) } @24.0千円 × 19,000m² × 50年 = 228 億円

・(d) }

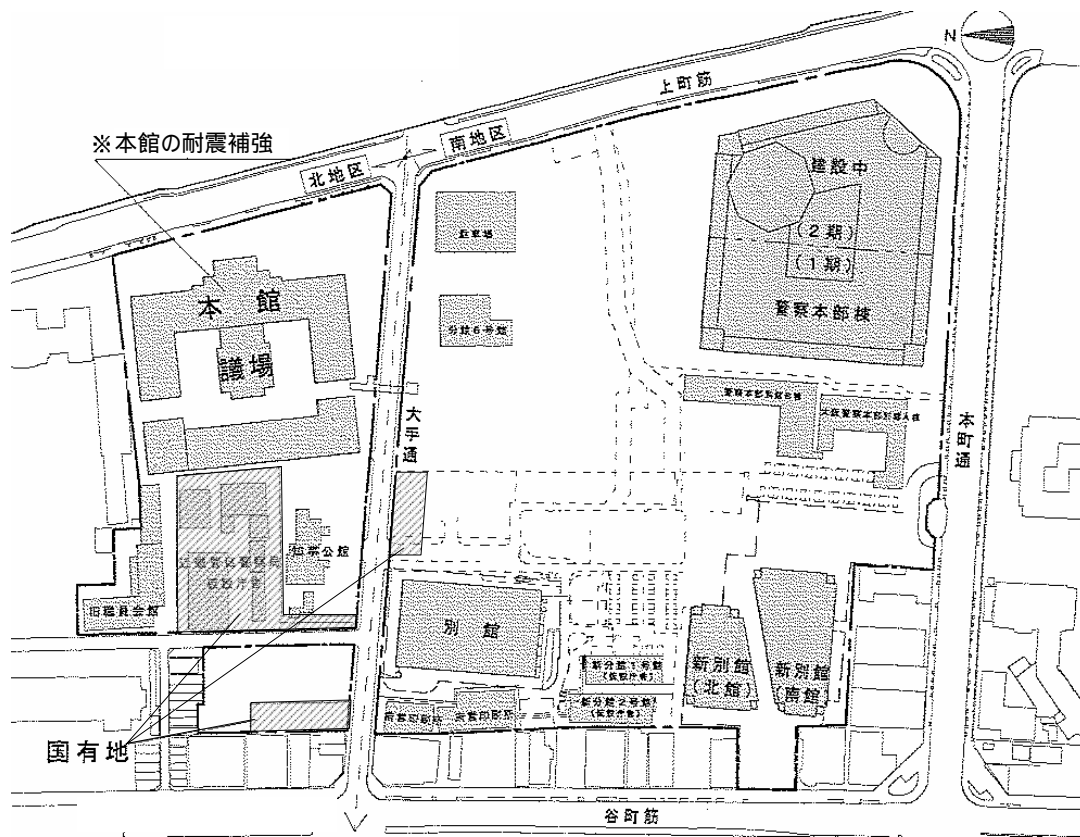
・(b) @20.8千円 × 2,100m² × 50年 = 22 億円

・(c) @19.2千円 × 10,500m² × 50年 = 101 億円

新庁舎建設の設計・工事期間

従来手法 約6年 PFI手法 約8年

耐震補強工事のみ



新たな財政負担 152 億円 (30年間累計)

・ 耐震補強事業費	77	(億円)
(内 訳)		
東館補強工事費	70	
西館 "	4	
設計等	3	
・ 支払利息	45	
・ 西館増築部撤去した場合の民間ビル賃借料	30	
(1.0 / 年 × 30年)		

設計・工事期間 約5年