

公民連携による大規模都市開発事業の推進方策に関する研究

A Proposal on Large-scale Urban Development Promotion System by Public-Private Partnership*

姫野貴司**・村橋正武***

By Takashi HIMENO**・Masatake MURAHASHI***

1.はじめに

今日の社会経済状況に変化に伴い多様化する都市へのニーズに対応するために公民双方の持つ様々なノウハウ・資金力を活用した上で大規模都市開発事業を推進していく必要がある。

公共セクターは大規模都市開発事業推進にあたって「公共の利益」確保のために行政機能の執行やインフラ施設整備を介して様々な取組みを行っている。大規模都市開発事業により生じる「公共の利益」には経済面と社会環境面のものが存在するが、一般に双方を追及する施策を打ち出すことは困難である。

そこに民間セクターの「私益」の拡大を目的とした企業活動の一環である CSR (Corporate Social Responsibility) の取組みを導入すれば、民間セクターの「私益」を確保し開発参加を阻害することなく「公共の利益」を確保することが出来ると考える。

加えて、公共セクターが民間セクターの取組みを支援する施策を導入すれば、一層に民間セクターの CSR の取組みが促され、「私益」「公共の利益」双方を確保した都市開発が実現する。

本研究は、大規模都市開発事業における民間セクターの CSR の取組みとそれに対する公共セクターの対応に着目し、事例分析を通じて、CSR の概念を用いる大規模都市開発事業の推進方策を検討することを目的とする。

2.都市開発におけるCSRの意義

CSR とは、一般に企業の社会的責任と訳される。民間企業の自主的な取組みとして「私益」の拡大を主体性

とした企業活動を通じて、企業を取り巻く利害関係者に対して企業の存在価値を還元、提供することである。

CSR の取組みによる民間企業が得る利益は、間接効果としてのブランド力の向上であり、それがエンドユーザーである消費者を始めとする利害関係者との間に良好な関係が形成され、それが「私益」の拡大に繋がる。

これは都市開発事業でも同様であり、開発地区のブランド力の向上に伴い集客力等の拡大を通して企業の私益拡大を図ることができる。このことから、都市開発事業に CSR の概念を導入することが有効であると考えられる。

本研究では、民間セクターの都市開発事業における「良好な都市環境形成」を CSR の取組みとする。具体的には、「高次のインフラ整備に対する取組み」「都市のアメニティ性向上に対する取組み」である。

3.公共セクターのCSRに対する支援の意義

公共セクターが大規模都市開発事業を推進するにあたっては、経済面、環境社会面の「公共の利益」の拡大を図るため、各種の計画事業制度の適用、インフラ施設整備、税財政金融措置等の施策を実施する。

大規模都市開発事業における民間セクターの CSR の取組みは、公共セクターからすれば環境社会面での「公共の利益」の拡大の取組みと見ることができる。また、民間セクターが CSR の取組みを念頭に事業を推進することは、経済面での「公共の利益」を拡大させることを意味する。したがって、民間セクターの CSR の取組みに公共セクターが支援することは、経済面、環境社会面の双方の「公共の利益」を拡大し、そこに公共セクターが民間セクターの CSR の取組みを支援する根拠がある。

4.CSR と支援策の効果

都市開発は、これまで公共セクターによる基盤整備と上物整備を中心に展開されてきたケースが多い。民間セクターは公共セクターから計画・設計・工事を請け負う形態か、または造成された宅地や建築された建物の床を取得し利用する形で関わってきた。そこでは、開発を通して「公共の利益」の拡大を図る公共セクターと、

* キーワード：CSR・都市開発

** 学生員 立命館大学院理工学研究科環境社会工学専攻

*** フェロー、工博、立命館大学理工学部都市システム工学科
(〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1、
TEL077-566-1111、FAX077-561-3418)

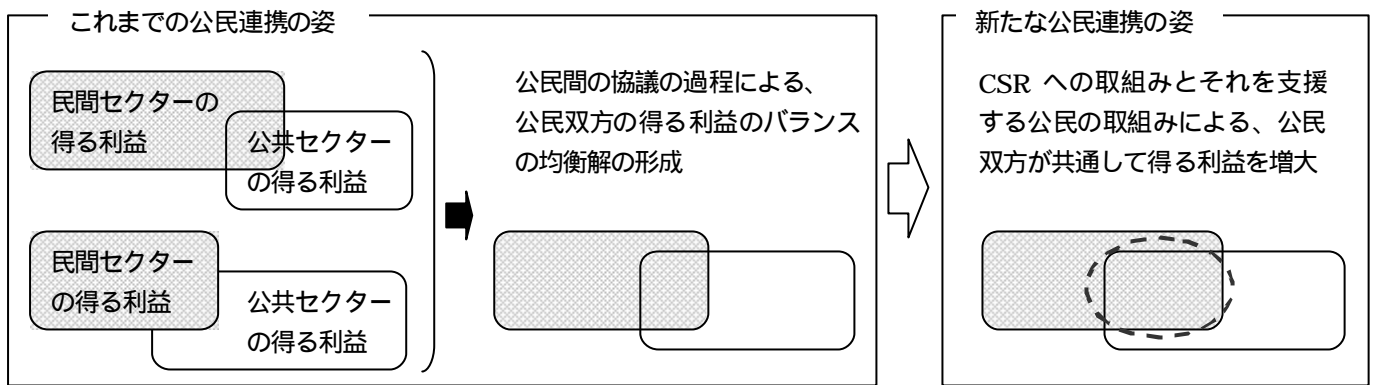


図1．CSR と支援策による効果

「私益」を求める民間セクターの双方にとって、各々に求める利益の均衡を形成するために協力するという公民連携の都市開発事業の姿が見られた。ゆえに、公民双方が共通して得る利益はわずかなものであったと考える。

それに対し民間セクターの CSR の取組みは「公共の利益」と「私益」の双方を拡大させる。また、公共セクターによる支援は CSR の取組みを促し、双方の求める利益を増大させる。この結果、図 1 に示すように公民双方が共通して得られる利益を増大させ、公民間に win-win の関係を形成する。

5. 事例分析

(1) 大阪ビジネスパーク (OBP) 開発

OBP 開発においては、倉庫・工場等が立地していた民有地における民間発意の再開発事業であり、開発マスタープランに沿って、民間セクターによって地区の一体性を確保した上で社会基盤インフラ整備とオフィスビル等の民間施設整備が行われている。

当該開発では民間セクターが、他のビジネス街との差別化による事業収益性の向上を図るために「公園の中のビジネス街」という開発コンセプトを設定し開発マスタープランを策定した。その上で、高容積のビル群の整備と良好な都市環境の形成の両立を図ろうとしたが、当時当該地区に指定されていた容積率では収益性の観点から達成は困難であった。そこで、総合設計制度の導入が大阪市（公共セクター）より提案され、公開空地としての都市のオープンスペースを確保と容積率向上による高層のビル群の整備が可能となり、開発マスタープランが実現化された。

加えて、開発マスタープランの実現のために建築協定が締結された。当該地区は大阪城に隣接していることから、建築物の意匠等に配慮する必要があった。そこで地区整備の方向性を示すために建築協定が締結された。当時、大阪市には建築協定を法的に担保する条例がなく、民間セクターから条例制定の働きかけが行われた。その

結果、条例が制定されるとともに、締結に向けて市側からも積極的な協力がみられた。

民間セクターは計画策定等のソフト面での取組みだけでなく、各種インフラ施設整備に対しても積極的に取り組んでいる。総合設計制度に基づく宅地内の公開空地の整備にあたっては、歩道空間等との一体性に配慮している。また、本来公共セクターが整備すべきインフラについても主体的に整備するとともに、公共セクターが整備するインフラについても応分の費用負担を行っている。いずれも開発マスタープランを実現するための取組みであった。

ゆえに、これらは民間セクターの「私益」追求を根底とした都市環境向上の取組み（CSR）とすることができる。

以上の CSR の概念で整理できる数多くの取組みによって、高い評価が得られた都市環境形成とともに、大阪市内での一大ビジネス街が形成され、地域経済活動に大きく寄与している。

以上により私益追求に留まらず、多大の「公共の利益」が生まれている。また、自然との調和が図られたビジネス街として銘打ってプロモーション等も実施しており、開発初期に建設させたオフィスビルの建替え等の継続的な都市開発が見られ、積極的な投資が行われる。このことから、都市開発の運営段階に入っても継続的に「私益」の追求が行われていると言える。

(2) 此花 USJ 開発

此花 USJ 開発においては、民間セクター所有の臨海部の重厚長大産業の集積地における再開発の機運に、大阪市（公共セクター）の USJ 誘致活動が合致したところから始まる。

民間セクターは自らで USJ のポテンシャルを活用した企業活動を行うために、USJ を核とした地区形成を目指した開発マスタープランを作成し、土地区画整理事業を用いて実現を図った。しかし、USJ 開業までの期間が定められていたこと等から、各種機関との多くの調

表-1. 研究事例の概要

プロジェクト		O B P 開発	此花 U S J 開発	コスモスクエア開発
開発方式		民有地における民間セクター主導による開発	民有地における公民協働による開発	埋立地（公有地）における公共セクター主導による開発
CSRへの取組みの有無				×
CSRへの取組みの内容		<ul style="list-style-type: none"> ・開発マスタープランの策定と実現 ・インフラ施設整備の計画策定への参加 ・インフラ施設の整備費用の拠出 	<ul style="list-style-type: none"> ・開発マスタープランの策定の実現 ・インフラ施設の整備費用の拠出 	/
公共セクターからの主な支援	制度面	<ul style="list-style-type: none"> ・土地区画整理事業の認可 ・建築協定に関する条例の制定 ・総合設計制度の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地区画整理事業への事業者としての参加 ・再開発地区計画制度の導入 	/
	資金面		<ul style="list-style-type: none"> ・都市再生整備事業制度 ・街なみ・まちづくり総合支援制度 	/

整が必要であり、大阪市が土地区画整理事業の事業者として、調整役を担った。

また、民間セクターは開発マスタープランの実現性の向上のために、建築協定の要素も含む開発の方針を詳細に定める規約も締結した。これに対して公共セクターは補完的役割として、規約の法的担保の確保のために再開発地区計画制度の建築物の意匠規制を用いて制度面による支援を行った。また、規約で定められた都市環境向上のための取組みである、民有地内の緑化や歩道空間の整備に対しても資金援助を行った。

加えて、各種インフラ施設に関しても開発マスタープラン・規約に沿って公共セクターによって土地区画整理事業に伴って整備された。整備を行うにあたっての費用は地権者（民間セクター）が保留地提供という形で負担しており、公共セクターは各種機関との調整の役割のみを果たした。

開発マスタープランは USJ を核とした開発事業を実現し「私益」の拡大のために行われたものであり、それに伴う構造物の意匠や緑地整備等の規定は CSR の概念に繋がるものと考えられる。また、それに対する公共セクターからの支援は CSR の取組みを促すものであったと言える。

当該開発は現在進行中ではあるが、USJ に付随する形で様々な商業、サービス産業施設が集積している。また、民間セクターの資金活用によりウォーターフロントの良好な都市環境が形成されており、十分に「公共の利益」を拡大させていると考えられる。

さらに、良好な都市環境を魅力として居住施設群も建設されている。このような開発の流れから、USJ を核とした都市環境形成のための取組み（CSR）によって地区のブランド力が向上し、それに基づく積極的な都市開発事業に対する民間セクターからの投資が行われていると考える。

（3）コスモスクエア開発

コスモスクエア開発は、臨海部において公共セクターが埋立てと各種インフラ整備を行った宅地を、民間セクターが購入し開発に参加する上下分離型の都市開発事例であった。

当該開発では開発参加企業で構成する「コスモスクエア開発協議会」が設立され、その設立目的は良好な都市環境の形成を図ることと設定された。

しかし、実際には協議会としての取組みは何も行われていない。それは歩道空間や街路樹といった都市環境を形成する重要要素である各種インフラ整備は民間セクターが開発に参加する以前に公共セクターによって行われており、民間セクターとして全く関与する余地がなかったためと考える。また、民間セクターの敷地内の構造物に関しても建築意匠等が規定された「まちづくり要綱」が公共セクターによって、民間セクターが開発に参加する以前に策定されており、それに沿った形でしか民間セクターとして良好な都市環境形成のための取組みが行えない状況にある。

ゆえに、当該開発では CSR の概念による民間セクターによる良好な都市環境形成のための取組みは行われていない。よって、当該開発では民間セクターは CSR の概念に基づいての「私益」追求は行うことは出来ない状況にある。

当該開発において都市環境向上のための公共セクターと民間セクターの取組みは、一定の「公共の利益」を拡大させることが出来たが CSR の概念に基づく「私益」の拡大に関しては、そのための取組み自体が行われていなかったために全く生じていないと考えられる。

6. 分析の考察

(1) CSR の取組みの有効性

3事例の比較ではあるが、公共セクターが主導して都市環境形成が行われると「公共の利益」に観点が置かれた都市環境が形成されると言える。これでは実際にその場で活動を行う民間セクターの意向が十分に取り入れられず、「私益」の拡大の場としての都市環境形成が難しくなり民間セクターの開発参加に伴う事業成立性をも低下させると考える。

それに対し、民間セクターが CSR の概念により都市環境形成のための取組みを行えば、「私益」の拡大に観点が置かれた都市環境が形成されることとなると言える。都市環境の形成は一般に「公共の利益」の拡大に繋がる取組みであることから、「私益」「公共の利益」双方を確保できる都市開発が実現できると考える。

(2) CSR に対する支援策の有効性

都市開発における CSR への取組みは他の産業分野に比べ積極的には行われていない。現に3つの事例では、CSR の概念で整理できる取組みが公共セクターからの支援を伴わずに行われたのは僅かであった。それは、都市開発事業において民間セクターのみで CSR の取組みを行おうとしたところで、都市計画法等の各種規制制度が課題となり実現が困難となる場合も存在することの一つの要因であると考えられる。

3つの事例では、民間セクターの策定した CSR の取組みの計画の中で、制度面において不可能であったものに規制緩和等の公共セクターの管轄範囲内での行政機能の執行を用いての支援がなされていた。また、民間セクターの取組みに対する費用対効果を向上させるために、資金援助が行われ民間セクターの CSR の取組みへの支援がなされていた。

以上より、大規模都市開発事業において CSR への取組みを促すには制度面、資金面による公共セクターからの支援が必要不可欠となると考える。

(3) CSR を用いる推進方策の提言

現在の社会経済状況と各種法制度では、民間セクターが CSR への取組みを柔軟に行える環境にはない。加えて、CSR はそもそも民間セクターの自主的な取組みである。民間セクター主導による都市環境形成 (CSR) のための取組みは、その自主性が発揮できる環境が根底として存在しなければならない。

以上より、民間セクターの自主性が発揮できる環境を整備した上で、公共セクターからの各種支援が必要となる。そのためには、民間セクターが主導する形で都市環境形成 (CSR) のための取組みを行い、それに対し

て公共セクターがサポートするという公民間の体制を形成する必要があると考える。

これにより、公民が各々に求める利益を拡大させることができ、公民間に win-win の関係が形成されると考える。

7. 最後に

本研究では、都市開発事業における CSR の有効性、そして CSR を推進させるに当たっての要素を抽出した。その中で、焦点を当てた CSR への取組みは「都市環境形成のための取組み」であり、その効果としてもそれ付随するものに関し分析した。

CSR への取組みによる効果で一般的に言われているものの中にブランド力の向上といったものがあり、CSR の有効性を論じるにあたり、ブランド力の向上という効果にも着目することも重要であると考えられる。

また、本研究では民間セクターを取り巻く利害関係者として扱ったのは、民間セクターの行動に大きく関与する公共セクターのみであった。

しかし、民間セクターを取り巻く利害関係者は公共セクターのみではない。そこで大規模都市開発事業に関する、民間セクターを取り巻く様々な利害関係者への CSR の取組みにまで研究対象を広げ、都市開発における CSR についてより広域に議論することも必要であると考えられる。

その上で、公共セクターと民間セクターの2者間の win-win の関係ではなく、民間セクターと様々な利害関係者間の win-win の関係を築く、大規模都市開発事業を推進させる方策について検討する必要があると考えられる。

参考文献

- 1) 経済産業省：「企業の社会的責任に関する懇談会中間報告書(案)」、2004.
- 2) (社)経済同友会：「「市場の進化」と社会的責任」、第15回企業白書、2003.
- 3) 高巖他：「企業の社会的責任(求められる新たな経営観)」、日本規格協会、2003.
- 4) OBP 開発協議会：「大阪ビジネスパークの開発」、1995.
- 5) 高野凰他：「国際集客都市をめざして」、大阪市建設局業務報告論文集、1996.
- 6) 大阪市：「大阪築港100年 下巻」、1997.