

1. はじめに

政府の規制緩和等により、1980年代に入り急増した都市整備分野での民間活力の活用は、政府の財政逼迫、都市整備ニーズの多様化等により今後とも増大するものと考えられる。この民間活力の活用は、内需拡大効果のほかに、地区計画、総合設計制度、建築協定等を用いて民有地等を利用した良質で魅力的な都市空間を創出する面から注目される。また公共施設整備についての適切な費用負担を通して、都市整備を推進する面からも注目される。このような背景のもとに、近年公共セクターと民間セクターのパートナーシップ（PPP）による総合的な都市整備が全国で展開されているが、いずれもプロジェクトの特性に応じてケースバイケースに実施されていることから、PPPについては未だ体系的な方法論が確立されていない。

そこで本研究では、神戸ハーバーランド（KHL）と大阪ビジネスパーク（OBP）の再開発プロジェクトをケースに、開発の動機から実際に適応された制度・手法、新たに講じられた創意工夫の実態を概観することにより、PPPを一つのシステムとして捉え、総合的な都市整備を進める方法論構築のための基礎的情報を得ることを目的とする。

2. 公共と民間による総合的な都市整備の展開^{1) 2)}

公共セクターと民間セクターが協力して総合的な都市整備を行うようになった背景は、都市整備に関する制度の整備、公共施設整備への費用負担の考え方及び民間活力の活用の3つの観点から捉えることができる。ここで総合的な都市整備とは、土地区画整理事業等による面的な都市整備だけでなく、公民のパートナーシップに基づく立体的かつ良質で魅力的な都市空間の整備を示す。またソフト面では民間セクターの公共施設整備への財源負担や、開発内容による特例優遇措置の適応などの仕組みを含んだ整備を指す。

わが国の都市整備の母体は1954年の土地区画整理法にあり、また今日の都市計画制度は68年の新都市計画法に基づいている。特に土地区画整理手法は地権者参加型で、かつ減歩方式による開発利益還元ルールを内包していることから、都市整備の根幹を為しているといえる。加えて都市整備における民間セクターの参画を促し、かつ、都市計画上の適切な誘導、規制を図るため、総合設計制度、特定街区制度、再開発地区計画制度等の特例優遇措置が整備されている。また社会資本整備の必要性が高まる中、80年代半ばから始まった地価高騰により、開発整備に伴う公共事業費が増大する一方で、多大の開発利益が土地資産として社会全般にストックされるようになったことから、開発利益還元論が重視されるようになった。この結果、89年に制定された土地基本法第5条に「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」が明記された。さらに82年の臨時行政調査会の第3次答申で打ち出された民間活力の活用の必要性を受け、政府は各種の規制緩和を図るとともに、民活法等の制度の創設を図った。

このような背景のもと、しかも産業構造の転換期に当たったことから、公民の低未利用地を活用して、大規模な都市整備を進め、多様な都市機能と良好な都市環境を備え、良質で魅力的な都市空間を形成するプロジェクトが各地で推進されるようになった。各プロジェクトでは民間セクターの積極的参画がみられ、公共セクターと民間セクターの間で公共施設整備への費用負担、良質な都市空間形成等のための新たなルールが検討され、実施されはじめた。

3. KHLとOBPプロジェクトの実施状況^{3) 4)}

ここでは民間活力の活用が唱えられる以前から、今日のPPPに近い考え方に立って進められた先行例として、KHLとOBPプロジェクトを取り上げ、プロジェクトを概観しつつ、PPPシステムの概念を構築する要素を抽出する。

(1) 両プロジェクトの特性と比較

表-1にプロジェクトの開発目的を示すが、いずれのプロジェクトも民間セクターの活力を利用して、公有地（KHL：国鉄ヤード跡地、OBP：工場跡地）の再開発を図り、都市構造改編の引き金にしようとするものである。KHLプロジェクトは神戸市の三宮一点集中の都市構造を改め、当地区を西の拠点として整備し、東西の商業軸と南北の文化軸の交点とするものである。OBPプロジェクトは、大阪市の南北中心の都市構造に新たに東西軸を形成するトリガーとしてのプロジェクトである。いずれも市の長期計画に位置づけられている。開発に際しては良質な魅力ある都市空間を形成するとともに、両市にこれまで不足していた多様な都市機能を整備することを目的としている。

プロジェクトを構想、計画、事業、管理運営の4段階に分け、公民の役割分担を示したものが表-2である。両プロジェクトの特性を総括すれば、KHLは主として公共主導で進められたのに対し、OBPは民間主導で進められた。OBPでは土地を所有する民間セクターの開発構想に対し、市が構想の位置づけ、都市計画道路の先行整備、都市計画・建築行政上の優遇措置を講じることにより事業が進められた。また公共施設整備の費用負担のあり方についても、両プロジェクトは対照的である。KHLでは当初に国鉄から市が大半の用地を取得した上で、公的主体（住・都公団等）が都市基盤整備を行い、補助金を含む多様な公共事業手法を活用する等、公共セクターが公共施設整備を行った。一方OBPでは組合施行の区画整理手法により、補助金を導入しないで都市基盤整備を行ったのはじめ、総合設計制度等の手法を活用して、公開空地、緑地等の公共空間整備を行った。以上の開発計画のスキームを図-2に示す。

次に、両プロジェクトにおける公共セクター及び民間セクターがパートナーシップ体制をとったことによ

表-1 プロジェクトの開発目的

KHL	OBP
- 三宮の一点集中の是正 - 神戸文化軸と商業軸の接点 - 戦前の中心地であった神戸駅周辺の活力の復活。元町・栄町などへ活気を呼び戻す「緑の水」の役割 - 貨物ヤードの再開発及びウォーターフロントとしての再生 - インナーシティの活性化	「21世紀のビジネス拠点」「公園の中のオフィス街」を目指して建設 - 業務・商業の軸である南北軸に対して、文化・情報の東西軸の東の要

表-2 公共と民間の役割分担

開発主体	KHL		OBP	
	公共セクター (神戸市、公団等)	民間セクター (日本生命 他)	公共セクター (大阪市等)	民間セクター (松下、竹中他)
I 構想	土地取得 施設立地検討委員会設置 基本構想の作成及び 位置づけ	(周辺自治会等による 独自の開発構想の 作成)	協議・調整 構想の位置づけ	土地所有 民間協議会設置 基本構想の作成
II 計画	都市計画決定 開発計画案作成 事業決定 事業コンペ計画		都市計画決定 (用途地域の変更 容積率変更 等) 開発内容の協議 区画整理事業の認可	独自に開発計画案作成 事業手法の検討
III 事業	都市基盤整備 (公団区画整理) 事業コンペ実施	施設立地計画案作成 事業コンペ応募 土物建設 公民の建設協議会設置	調整・協議事業 都市計画道路の先行整備 建築協定、総合設計制度の 導入	都市基盤整備 (組合区画整理) 上物の建設 公共施設整備に対する費用 負担
IV 運営管理	指導・調整 施設の運営・管理 公民の運営協議会設置	施設運営管理 公民の運営協議会設置	指導・調整	協議会を中心に都市運営 (施設の運営管理等)

合意が形成された項目

表-3 パートナーシップによるメリット

	KHLにおけるメリット	OBPにおけるメリット
公共セクター	- 民間の参画による魅力ある施設の立地 - 都市構造の改編 - ウォーターフロントの再生 - インナーシティ問題の解決	- 民間資金の提供による東西文化・情報軸の整備 - 都市構造の改編 〈開発効果〉 大阪市における民間資本による大規模開発を推進するきっかけ
民間セクター	- 公共施設の早期整備 - 施設アクセス等での適切な時期の導入 - 各種補助金による優遇措置	- 都市計画道路の先行整備による減歩車の軽減 - 公共施設の早期整備 - 交通アクセスの整備 - 公共施設と上物の一体的な整備

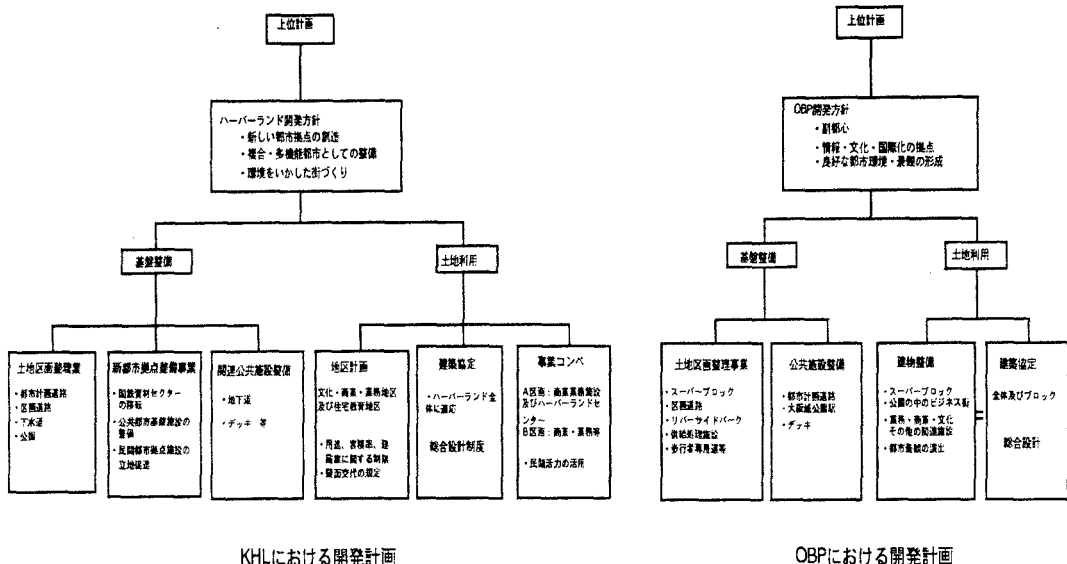


図1 KHL及びOBPプロジェクトにおける開発計画のスキーム

る各セクターのメリットを表-3に示す。これより両プロジェクトに共通するメリットとしては、①公共セクターにとって、民間の協力（企画、資金、事業実施、魅力的な施設の立地等）による良質で魅力的な都市空間の創出が図られたこと、②民間セクターにとって、公共施設の早期整備による民間側の上物建設の早期実施と用途、容積率等に係わる都市計画上の優遇措置が講じられたこと等が挙げられる。

(2) 公共セクターと民間セクターの協力形態

表-2から両プロジェクトにおける公民の協力形態を概観すると以下の4つの特徴が挙げられる。

- ①各段階をステップアップする際、必ず両セクターで協議調整の場を設け、合意形成を図ったこと。
- ②公共施設整備については一定の費用負担ルールを設け、適切な民間資金の導入を図ったこと。
- ③民間セクターの上物整備に当たっては、地区計画、総合設計制度、建築協定等を活用し、また事業コンペ等を通して計画的な立体都市空間の実現を図ったこと。
- ④プロジェクト実施のための協力体制のほか、事業終了後の都市経営や第2次、第3次開発事業に対する協議・調整機関を設置し、良質な都市空間の創出と都市活動の維持を図ろうとしていること。

(3) 内在する課題

しかしながら、比較的円滑かつ早期に実施されたと評価される両プロジェクトについても、以下の3つの課題が指摘できる。第一に、プロジェクトの成否を左右するのは計画時の合意形成が鍵であるが、これに長時間を要したこと（合意形成の困難さ）。第二に、開発地区内での公共施設整備に対する民間セクターの費用負担ルールを確立することが難航した上に、開発地区外での関連公共施設整備の費用負担ルール（対象施設と負担の範囲等）の確立が極めて難航したこと（開発利益還元ルール構築の困難さ）。第三に、公民の強固な協議体制の構築に時間を要したことと、事業終了後の都市経営システムを構築したものの実質的な活動はこれからであること（都市経営の困難さ）。今後はこれらの課題に対して早急に検討を行う必要がある。

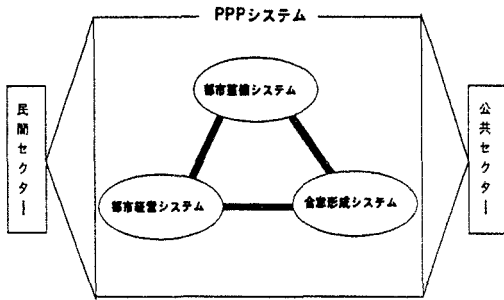


図-2 PPPシステムの構造

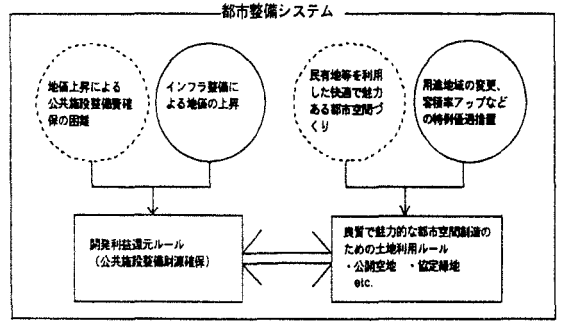


図-3 都市整備システムの構造

4. PPPシステムの概念

KHLとOBPプロジェクトを総括して明らかに、総合的な都市整備を進めるためのPPPにおいては、①土地利用計画の作成、公共施設整備等を主な内容とする都市整備システム、②各項目に関する公共セクターと民間セクターの合意形成システム、及び③都市経営システム、の3つのシステムを構築し、これらを包含するトータルシステムとしてのPPPシステムを確立することが重要であり、この関係を図-3に示す。また図-4に、本論文における都市整備システムの構造を示しているが、民間セクターの主体的協力を得て総合的な都市整備を図るには、公共施設整備のための開発利益還元ルールのみならず、公開空地、緑地等の良質で魅力的な都市空間創造のための土地利用ルールを確立し、両者を一体化したシステムを構築することが極めて重要であるといえる。

5. おわりに

本研究では、ケーススタディを通して公共と民間による総合的な都市整備のあり方を系統的に捉える視点を整理した。

東京都心部から始まった地価の高騰は反転して下落傾向にあり、かつてのような膨大な開発利益の算定は困難な状況にあるが、都市整備による開発利益は長期的視点に立てば決して少なくないと考えられる。このため都市整備、とりわけ既成市街地の再編・整備が緊急を要し、かつ民間セクターの投資力のある時代に、公共セクターと民間セクターが協力して都市整備を進めるPPPシステムの方法論の構築が望まれる。この点で本研究は緒に就いた所であり、引き続きケーススタディを積み重ねながら実行性のあるシステム構築を目指すとともに、さらに地域住民を含むパートナーシップについても検討することとしている。

参考文献

- 1) ニューアーバンソフトウェア研究会；地域開発の柔軟思考、1992年
- 2) 地域民活研究会；全国地域民活プロジェクト、1989年
- 3) 神戸市；神戸ハーバーランド、1993
- 4) 大阪ビジネスパーク開発協議会；大阪ビジネスパーク土地区画整理事業誌、1987年