

立命館大学理工学部 学生員 ○岩下 勇輝

立命館大学大学院理工学研究科 学生員 吉村 方男

立命館大学理工学部 正会員 村橋 正武

1. はじめに

我が国では1980年代から都市開発事業において民間活力の活用が図られ、現在に至っては公共と民間のパートナーシップ(Public-Private Partnership :PPP)による都市開発事業の必要性が示唆され、実践されている。ところがPPPによる都市開発事業は方法論の構築に先駆けて実践的に行われてきたため、未だ明確化されたプロセスは存在せず、主体間のパートナーシップの確立は困難である。

そこで本研究では事例研究を通してPPPによる都市開発事業プロセスの構造の明確化を図り、さらに日米のプロジェクトを比較させることにより、日本におけるPPPによる都市開発事業の今後の方向性を提案することを目的とする。

2. PPPによる都市開発事業の事例分析

事例分析に当たっては、日米それぞれ3事例を対照として取り上げ、それぞれプロジェクトを構想、計画、事業、運営・管理の4段階に分けて時系列でとらえ、PPPの意義を「公民の協議を円滑化する仕組み」、「公平な受益と負担の実現」にあるとし、それらを担保する制度、組織、手法に着目した。さらに「公平な受益と負担の実現」は民間側がインフラ整備等への負担を行うかわりに公共側が従来の規制を緩和し、高度土地利用を実現することによって資産価値を上昇させるという仕組みが共通して見られた。これらを踏まえて表1に対象プロジェクトと用いられた制度、組織、手法を示す。

3. PPPによる都市開発事業の流れ

構想段階において、日本においては事業化に向けて公共側は総合計画に位置付けるなどしてプロジェクトの社会的位置付けを図り、民間側は地権者によって開発協議会などの組織を作り地権者間での開発に向けての方向性の共有が図られている。米国では特に、

この段階での市民とのコンセンサスの形成が重要となるため、住宅供給や雇用創出などの社会問題の解決を具体的な都市開発事業の目的として位置付けている。

計画段階においては、公民の協議によって具体的な事業計画の作成が行われている。ここでは、事業の効率性、採算性、実行可能性の観点から制度、手法の選定が行われている。

事業段階では事業計画に沿って建設が行われていくわけであるが多くの場合、事業の推進にあたって問題が発生する。その場合、再び公民によって協議調整が行われ事業計画の見直しが図られる。事例ではパブルの崩壊による地価の上昇などの社会情勢の変化が原因で事業計画が変更されるケースがよく見られた。また、周辺地域関係者や地域住民との調整は、民間が先だって調整にあたり、公共側がそれを支援する形がみられた。

施設の建設が完了すると、地権者は所有する施設を運営・管理するとともに日本では開発協議会、米国ではBIDなど、引き続き地権者が一体となって都市経営を行なうための組織が存続し、持続的な発展に努めている。また、第3セクターなどによる公民の共同した施設の運営管理が行われているケースも見られた。

4. PPPの日米における比較

プロジェクトにおける公民の(1)協議形式、(2)費用分担と開発利益の還元形式に着目して日米のPPPの比較を行い、今後の日本のPPPの方向性を検討する。

(1)協議形式の比較

事例研究で取り上げたプロジェクトにはいずれも公民の協議を円滑に進めるための仕組みが存在する。日米において共通する事柄は、地権者間の開発に対する方向性の共有を行うための仕組みが存在することである。日本においては開発協議会が挙げられ、米国においてはBIDや非拘束の協定を結ぶ例が見られた。

表1 PPPの効果とそれらを実現する制度・手法・組織

国	プロジェクト名	用いられ制度・手法・組織			
		協議を円滑化する仕組み	公平な受益と負担の実現		
			民間のインフラへの負担の実現	高度土地利用の実現	公共側－民間側への資金援助
日本	OBP	開発協議会	区画整理、独自の費用負担ルール		補助金
	岩崎開発	開発協議会	区画整理	地区区画、第3セクター	補助金
	西海環開発	開発協議会	区画整理、独自の費用負担ルール	再開発地区区画	補助金
米国	ホートンプラザ開発	提携開発	協定制度	独自のデザインガイドライン	TIF
	ミッションベイ開発		協定制度	独自のデザインガイドライン	TIF
	タイムズスクエア開発	BID	BID	特別地区制度	

このシステムにおける日米の最大の違いは両国の公共組織体形の違いにある。日本の特徴は、多様な都市開発制度の活用に伴って公共組織における各部局が広く関与し、さらに開発を広域的に意義付ける観点から国が関与する点にある。国が関与することによって、プロジェクトを社会的に位置付けることが可能になり、開発の社会的合意を得られやすい反面、地方自治体における多様な部局との調整が必要なことから許認可手続が長期化するという課題が提示された。公共組織の横の繋がりを強化する余地がある。

米国の特徴は、公共組織内の縦の繋がりが日本と比べて薄いことからプロジェクトの広域的な位置付けが困難であり、点的な開発になりがちである。しかし、開発を担当する部局に、許認可等の開発に必要な権限を集約していることから、部局間の横の調整が難航することが少なく、協議を円滑に進めることが可能である。

(2)資金分担と開発利益の還元形式の比較

日米において、それぞれ開発利益の還元を実現する代表的な仕組みは、日本では土地地区画整理事業における減歩形式、米国では TIF、BID が挙げられる。それぞれの仕組みにおいて共通する事柄は、民間によるインフラ等への負担を実現することである。また、それを誘発するひとつの手段として公共側が民間側に資金的な補助を行っている。日本では国庫補助金、米国では TIF による債券発行による資金援助がこれにあたる代表例である。結果的に資産価値の上昇とそれに伴う税収入の増加によって公民それぞれが利益を得る。

日本の特徴は、国の援助によって国庫補助が多く得られることである。このことによって補助金が導入さ

れた開発にはバックアップが得られる反面、地元地域がいくら開発を望んでも国が興味を示さなければ開発が実現しない。

米国の特徴は、TIF によって税收増分をすべて開発につぎ込むことによって開発のさらなる加速が可能なことである。反面、資産価値の上昇の全てが地区内の開発によるものであるのかどうかを巡って周辺地域からの反発を招く可能性がある。

(3)今後の日本の PPP の方向性の検討

以上より日本においては都市開発事業の総合的・社会的な位置付けが米国に比べて強力である反面、開発は大規模な土地におけるものや資金力のある民間企業によるものに限られており、国および地方自治体の財政が厳しい状況にあることなども考慮すると衰退地区における開発の推進力は米国の方が優れているといえる。今後の日本においてはさらなる PPP の強化によって効率的かつ迅速な開発の推進が必要であるといえ、(1)より①協議を円滑化するために公共組織内部の横の連携の強化、(2)より②衰退地区におけるより強力な開発推進力の確保が必要であることがわかる。

①に関しては、公共組織体形の違いから米国のように一部局に開発の権限を集約することは不可能である。したがって、現在も試行されているような調整局の設置に加えて部局間での横の連絡調整の仕組みを確立する必要がある。

②に関しては、開発推進力の確保の観点から TIF が有効な手段であると考えられるが、一定期間周辺地域への波及効果を差し止めるという観点から開発の広域的な位置付けを重視する日本においては施行地域の選定に当たっては TIF による効果が見込まれる地域を的確に選定し、制度の乱用を防止する必要がある。