

第 IV 部門

臨海部における都市開発事業に関する考察

イオンモール(株) 正会員 ○祥瑞 光地
立命館大学 フェロー会員 村橋 正武

1. はじめに

大都市の臨海部においては、産業構造転換に対して、土地利用は港湾機能単独から港湾機能と都市機能の共存へと用途転換された。また、臨海部では広大な土地を対象に大規模な都市開発事業が計画され、地域活性化の起爆剤として期待された。しかし現在、民間企業の立地をはじめ、事業に対する民間企業の参画が見られず事業停滞が問題となっている。そこで臨海部での都市開発事業促進を図るため、これまでの事業を例に公民による事業者の連携のあり方を整理し、今後に活かすことが重要である。

2. 研究の視点と目的

大都市の臨海部における大規模都市開発事業例として、神戸ハーバーランド事業(以下 KHL 事業)、神戸ポートアイランド事業(以下 KPI 事業)、テクノポート大阪事業の 3 事業を取上げる。今回の 3 事業では、基盤整備、土地利用に対して公民連携型(KHL 事業)、公共主導型(KPI 事業、テクノポート大阪事業)の 2 種類に区分できる。これらはいずれも上位計画で開発方針が位置づけられ、基盤整備を図り、土地利用方針を確定した後、企業立地が進められるのが一般的である。そのため、いつの時期にどのような基盤整備を進め、望ましい土地利用の実現を図るかが後の企業立地に大きく影響する。また、複数主体が連携して事業を進めることが事業促進に有効であることから、本研究では基盤整備、土地利用を中心に事業の実態について比較分析し、その特徴を把握することを目的とする。

3. 基盤整備に関する分析

KHL 事業では新都市拠点整備事業、特定再開発事業、特定住宅市街地総合整備促進事業の 3 事業手法を併用することで、神戸市は国からの多様な補助金を確保した。また、当該地区は JR 貨物跡地であり、既存ストックとして JR を始めとする広域交通アクセスが整備されており、これと当該地区をいか

に直結させるかが事業成立に大きな要素であった。具体的には、JR 神戸駅との間に地下街、デッキなどが計画され、しかもその整備については、当時の住宅都市整備公団、民間企業にも一部負担をさせることにより、神戸市の負担が軽減された。また、建設協議会を通して各主体の合意を得るとともに、役割分担を調整するといった工夫が見られた。

KPI 事業では神戸市が事業主体となり、国からの補助金を得て土地造成事業を行った。交通基盤施設は、ポートピア博覧会の開催に合わせて整備し、例えば新交通システム(ポートライナー)は、軌道部分を公共、車両部分を第三セクターが担うことで事業の効率化、費用負担の分散化を図った。また、ポートライナーは当初の計画通りの時期に開通させ、神戸都心部から当該地区までの足を確保した。

テクノポート大阪事業では大阪市が事業主体となり、国からの補助金を得て事業を行った。しかし、代表的な交通基盤施設である新交通システム(ニュートラム)は臨海部の南側地区に整備し、地下鉄を経由して都心部と直結したのは、コスモスクエアの街開きのかなり後である。これは、当初都心との交通アクセスは南側から図り、また途中で計画を変更し、再開発地区計画とコスモスクエア 2 期の造成事業により、やっと都心部を直結するルートを確保するといった交通基盤整備の遅延が大きい。

4. 土地利用に関する分析

KHL 事業では民間活力を活用することで資金面の負担を軽減させ、基盤整備と同様に、土地利用においても民間企業の事業参画を促す事業コンペが実施された。また併せて地区計画、建築協定、総合設計制度により環境・景観面を考慮するとともに、高容積率を担保することで民間企業誘致のインセンティブを用意した。さらに建設協議会、運営協議会を組織化することで、地区関係者の合意の下で効率的な土地利用の実現を図った。

KPI 事業では地区計画の導入とともに地区毎の協議会により具体的な土地利用を定めた。ただ KHL 事業と異なるのは、開発当初こそ民間の協議会への参入が見られたが、その後のコミュニティ建設計画委員会、インターナショナルスクエア実施計画委員会などでは学識経験者と市職員が中心となり構成されていることから、民間の意見が反映されにくいものとなっていた。

テクノポート大阪事業では大阪市と土地所有者等が共同して街づくりを進めるため、テクノポート推進協議会、コスモスクエア開発協議会などが組織された。また、大阪市は街づくりを推進するため、再開発地区計画などにより高容積率を担保し民間企業に対するインセンティブを整えた。しかし、当初より土地処分は分譲方式に拘るとともに、都心部からのアクセス条件が良くないため、長年に亘り民間企業の誘致が停滞した。また、協議会は開催されているものの公民連携の取組みが見られず、公共主導型で事業が進められた。すなわち、公民が連携して事業促進を行うことが少なく、公共と民間の双方の利害調整が整わず、結果的に進出企業も思い通り進まず、それが事業停滞を招く要因となった。

5. 3事業のまとめによる特徴ある取組み

臨海部における大規模都市開発事業を促進させるには、いかに民間企業の事業進出を図るかがポイントとなる。

KHL 事業では開発当初から 3 つの事業手法の採用、事業コンペなどを通して民間活力の活用を図る仕掛けを整えた。また、事業の円滑な実施を図るため開発当初から各種協議会を継続的に開催し、民間企業に対する各種のインセンティブを用意した。この仕組みが公共にとって事業の早期実現をもたらし、民間にとってビジネスチャンスの拡大と利益追求の仕組みとして効果を挙げた。すなわち、公民双方にとって利害の拡大をもたらした、KHL 事業の促進へと繋がったものといえる。

一方、KPI 事業、テクノポート大阪事業でも同様に協議会方式が活用されたものの、実際の基盤整備、土地利用に対する取組みは公共主導型で行われ、民間企業の事業参画を重視した取組みが実現していない。この結果、KHL 事業とは異なり、公共側に

事業の責任・負担が重くのしかかる仕組みとなっている。また、この 2 事業のような埋立造成方式の事業は、民間企業への土地売却が基本となり、これが実現できてこそ事業の採算性が取れる仕組みであった。そのため、事業促進を図るには民間企業の当該地区への企業誘致を支援する取組みが必要となるが、それに対する企業進出の支援措置が開発当初から十分に計画はされていなかった。このことが、結果的に民間企業の進出意欲の低下に繋がり、当該地区に進出する企業がなかなか見られないといった問題を提起している。したがって公共性の確保とともに民間企業に対するインセンティブを用意することにより、この両者から民間企業の事業参画を実現し、かつ各主体の負担を軽減させることが可能となり、事業成立性を高めるといえる。

以上より、KPI 事業、テクノポート大阪事業においても、KHL 事業のように開発当初からの民間企業が事業参画を図る仕組みを用意することが望まれた。また、大規模都市開発事業であれば、公民連携を基本とした複数の事業者の創意工夫を図る仕組みのもとで事業を効率的に実施することが望まれる。例えば、PPP の一手法としての PFI の導入など、各事業での民間企業の活用を狙った仕組みを工夫することである。

6. おわりに

KHL 事業は開発当初から公民連携の下で民間活力を積極的に活用したことが事業成立性を高めた。これを受けて、公共主導型の事業でも今後は事業プロセスにおいて民間活力の導入による事業の効率化を図るとともに、公民連携による公共側の負担軽減に努めることが、事業成立性を高める上で重要であるといえる。

参考文献：

- 1) 都心改創の構図 依田和夫
- 2) 神戸ハーバーランド事業誌
- 3) 大阪築港 100 年 海からのまちづくり
- 4) 神戸ポートアイランド 海上都市建設の十五年