

地方における大規模都市開発の効果的計画化その 円滑な事業化を目的とする (財) 地域マネジメン トセンター設立方法に関する実証的研究

A Case Study on the Method for Establishing Regional Management Center Aiming at Planning Effective Urban Development Projects and Programming their Smooth Implementation at Local Area in Shiga Prefecture

立命館大学 春名 攻

By Mamoru HARUNA

本研究では、地方における総合的で大規模な都市開発事業を効果的に計画し、それらを円滑に事業化していくための機能組織設立の問題を取り上げた。まず、その機能組織を『(財) 地域マネジメントセンター』と呼び、地域開発計画やその事業化における諸課題の達成と、種々の問題の解決に果たすべき役割について、計画論的・マネジメント論的観点から考察を加えた。現在、事業化段階で頓挫してしまったり、事業経営が破綻したという事例が多く見られるが、本研究では、このような過去の失敗例を分析しつつ、望ましい計画化・事業化をリードしたり、計画・事業関係者間の協調・調整を行うとともに、その効率的・効果的实施を組織化する役割を担う機能組織として、「(財) 地域マネジメントセンター」の設立を提案した。さらに、滋賀県における「(財) 地域マネジメントセンター」設立のケーススタディを通して、センターのシステム機能の設計や設立の方法論に関する実証的研究を行ったものである。

【キーワード】都市・地域開発、開発プロジェクト、地域マネジメント

1. はじめに

近年、バブル経済の崩壊に伴い、大都市圏域での地価の下落や金融界での負債処理問題とそれらに基づく経済状態の悪化など、都市地域開発への不利な条件が数多く現れてきている。一方、大都市圏域では、高度経済成長時代に築かれた都市地域構造が産業・生活という両側面での再構築を迫られ、土地・空間利用の再編成が叫ばれるようになってきている。また、ゆとりのある豊かな生活大国をめざして、社会環境の向上・自然環境保全への要望も一層大きくなって

きている。

産業の地方分散立地や人口の地方分散・定住化なども、このような大都市圏地域での社会・経済動向と連動して、各地方において、地方分権化政策のもとで大規模開発事業が推進されてようとしている。

本考察では、このような流れの中で、筆者が過去から現在までに各種都市開発や地域開発の実現化に携わった経験や知見にもとづき、開発・整備プロジェクトを総合的に捉え、都市・地域開発を統合的にマネジメントするための「地域マネジメントセン

ター」という機能組織の必要性について論じることとする。なお、ここでは筆者の現在携わっている実際の開発計画の中で、地方の大規模都市開発を対象とした「(財)地域マネジメントセンター」構想における種々の検討を事例として示すこととする。また、これとともに、公共主体、地元住民、地場産業、外部からの立地企業などの開発プロジェクト関係者を始めとするマネジメントセンターへの参画者の構成や、センターの果たすべき役割と具備すべき機能・システム、等々について考察を加えることとする。

2. まちづくり事業のトータルプロセスと開発プロジェクト計画の概念構成

ここでは、概略的ではあるが、筆者の認識しているまちづくり事業の計画検討のためのトータルプロセスについて論じることとする。なお、このようなプロセスを計画論的に整理したものを図-1に示した。

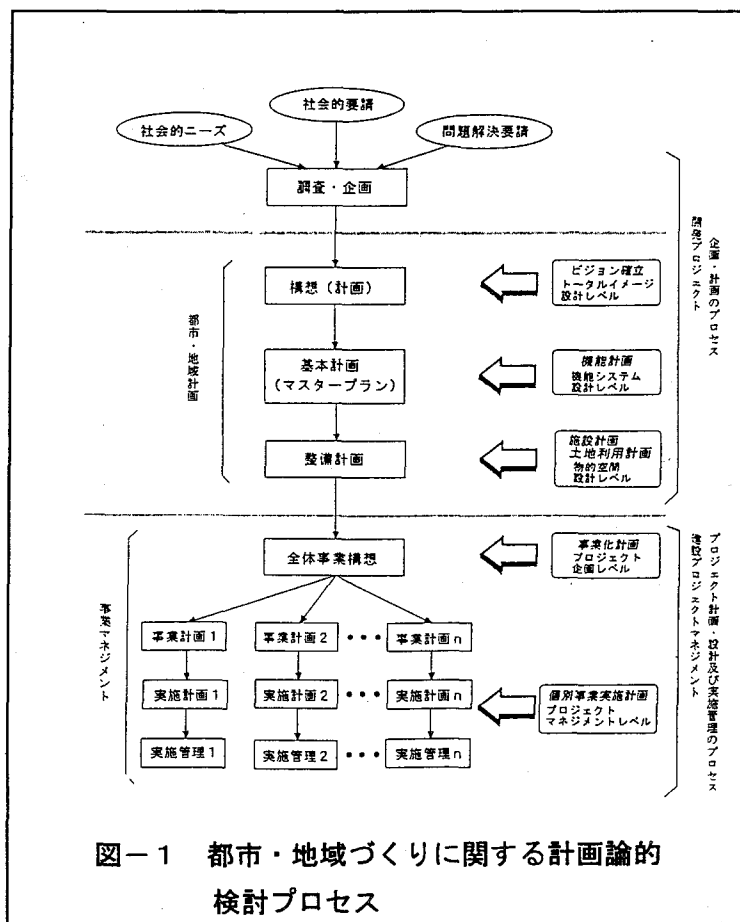
この図に示されているように、都市計画や地域計画は、時代の動向や社会潮流を背景とした社会ニーズや社会的要請、さらには都市・地域での問題解決の要請、等々の具体的事項の調査と、それらの分析にもとづいた各種まちづくりの企画をスタート点としている。

その後の都市・地域計画の検討や策定、さらには各

種事業計画と実施監理というマネジメント行為は、図中右側に示す検討の機能レベルに対応し、段階的なプロセスとして進められることとなる。

なお、都市・地域計画に描かれた都市の将来像(目標像)、および、地区ごとあるいは施設ごとの整備目標の実現化は、全体事業の構想化の検討に始まり、この構想の下で、個別の開発・建設プロジェクトの計画と実施計画・管理を行うこととなる。

さて、個別事業(プロジェクト)に関しては、本稿で取り上げた「(財)地域マネジメントセンター」の機能と関わりが大きいと考えられるため、後の議論の対象となるものである。このため以下では、大規模土地開発を例にとり、都市開発プロジェ



クト計画検討の概念構成について簡単に述べておくこととする。図-2 には、京都市中部地域の地方都市において検討を加えた土地開発プロジェクトの計画検討事例で採用した概念構成を例示した。

この図には、まず土地開発事業の企画・調査・分析という検討過程において明らかとなるその土地開発の可能性や必要性和強く関係する諸要因と情報を、模式図の外環部に示した。ついで、その内部に、これらの検討を通して設定されたプロジェクトの実現化のための計画的行為を具体的に示した。即ち、開発プロジェクトの実現化や、開発の本来目的の充足性を追求するための各種計画的検討の内容構成を明示した。

以上に示すように、開発プロジェクトの計画的検討内容は、単独（あるいは個別）開発プロジェクトの場合であっても、大変複雑で多様な内容をもっている。まして、本論の対象としている地方部における都市・地域開発のように、広域でかつ多様な内容をもつとともに、個々の開発プロジェクトだけでなく、複数のプロジェクトを複合的に検討しなければならない場合はなおさら複雑である。

そこで、開発事業を行う場合には、より統合的で効率的・効果的なマネジメントが行えるような組織化されたシステム機能（地域マネジメントセンター機能）が必要となってくるものと考えた。

以下においては、筆者が現在携わっている滋賀県米原町のまちづくりの計画と事業実

施のために構想している「(財) 地域マネジメントセンター」を例にとりて、その役割や効果、さらにはまちづくり事業実施に向けての組織化の考え方を示すこととする。

3. 米原町都市開発事業マネジメントのための地域マネジメントセンターと実施のための第3セクター（特殊会社）構想

以上に述べたように、開発事業は多くの関係者や組織の参画のもとで、多様な社会・経済的条件や地理的・風土的条件に対応し、地域住民や地場産業をはじめとする地域社会や、その地域の関係する他地域における経済・社会からの開発ニーズにマッチした形で進められなければならない。

図-3 には、米原町都市計画マスタープランの中で取り上げられている25以上の開発プロジェクトの「調査・企画」や、「調整・組織化」、さらには「プロジェクトマネジメントシステム計画」を中核的役割とする「(財)地域マネジメントセンター」と、

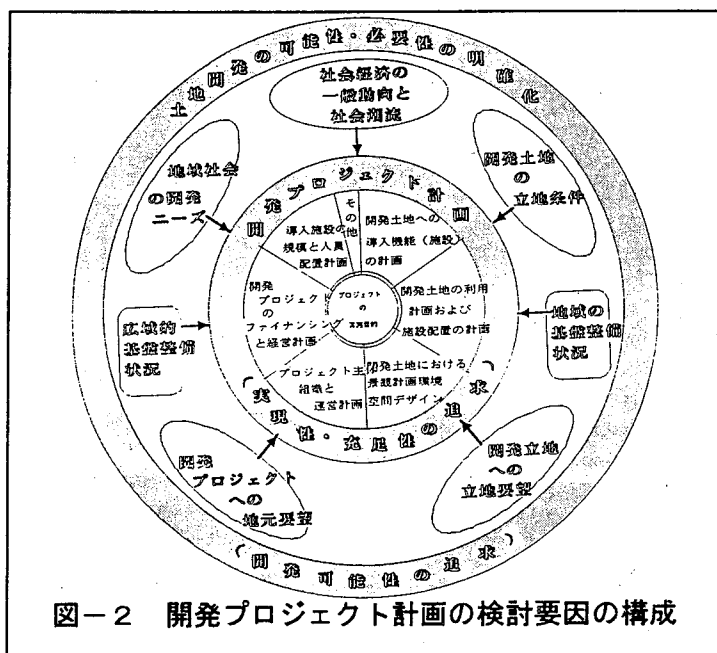
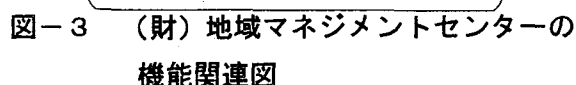


図-2 開発プロジェクト計画の検討要因の構成

ここで、今回地域開発の理想的な実施のために考えた、図一

まず、この特殊会社は全体事業を対象とするが、各個別地域開発プロジェクトは、その中に含まれる小会社が責任を持って対応する形式としている。つぎに、開発プロジェクトの用地の地権者(住民)が土地を出資する場合には、その地権者もこの子会社に参画することとしている。また、この会社の目指すことの主要なものの 1 つとして資金調達の考え方があげられる。すなわち、開発にあたってここでは、開発・設備の財源として、公的な無利子・低利子の資金の導入することにより土地を購入し、実行可能な償還計画のもとで、企業に対してあるいは公共的施設に対し、できるだけ安価に土地を提供できるように配慮すること

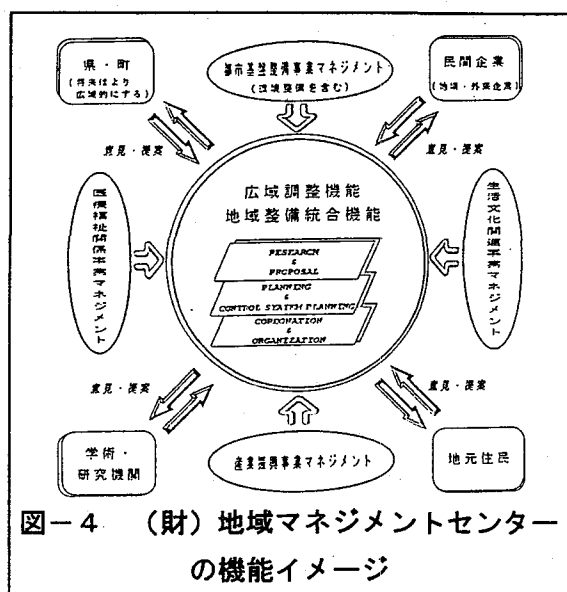


を考えている。また、定期(20年)借地としてこの会社が安価に土地を貸すことも考慮していくこととしている。

以上では、この構想の利点のみを論じてきたが、現状の法規・法令野本での実現化や、建設業界を始めとする産業界の仕組み・慣習の下では様々な問題や課題があることが解った。つまり、上述のような理想の追求が現実的ではなく、想定通りに進まないことが多く出現し、事業上のリスクが大きすぎると言うことである。このため、本研究では、実行可能な範囲の中で創造的なチャレンジを行うことの方が、今回の地域開発の成功に繋がると判断して、(財)地域マネジメントセンター機能の実現化を目指すこととした。

4. (財) 地域マネジメントセンター (RMC : Regional Management Center) の機能的役割

ここでは、以上に述べてきた(財)地域マネジメントセンターの機能的役割を、図-4に示した事業関係主体ごとに整理する



とともに、それらの具体的な内容を列挙していくこととする。

(1) 「人(地元住民)」を中心に見た機能的役割

- 住機能サービス供給の計画と、計画上での関係者間の調整
- 職(雇用)機能サービスと、計画上での関係者間の調整
- 学機能サービスと、計画上での関係者間の調整
- 遊機能サービスと、計画上での関係者間の調整
- 居住・生活環境整備に関する計画上での関係者間の調整
- 医療・福祉サービスと、計画上での関係者間の調整

(2) 「産業・企業」を中心に見た機能的役割

- 都市計画マスタープランと整合のとれた都市施設開発事業、産業・企業用地開発事業の計画と、計画上での関係者間の調整
- 産業活動・企業活動基盤の整備に関する計画と、計画上での関係者間の調整(公共による支援・民間によるサービス提供の両を含む)
- 地元産業・企業の振興を含めた産業構造に関する計画と、計画上での関係者間の調整
- 産業振興にともなう都市環境悪化防止計画と、計画上での関係者間の調整

(3) 「公共主体」を中心に見た機能的役割

- a. 国の立場からの広域基盤施設整備に対する地域社会ニーズの取纏めとプロポーザルの作成、および、計画上での関係者間の調整
 - b. 地元都道府県の立場からの地域開発プロジェクト・基盤施設整備事業による支援要望のための計画とプロポーザルの作成、および、計画上での関係者間の調整
 - c. 地元市町村の立場からの都市開発事業計画の要望及び基盤施設整備事業による支援要望のための計画とプロポーザルの作成、および、計画上での関係者間の調整
 - d. 公共主体による都市環境整備事業要望のための計画とプロポーザルの作成、および、計画上での関係者の調整
- (4) 「訪問者」、「外部企業」、「地域社会」ニーズ把握に対する機能歴役割
- a. 魅力ある訪問先・滞在地としての条件の明確化
 - b. 魅力・価値ある企業立地地域としての条件の明確化
 - c. 都市・地域づくりに対する地域住民・地域産業のニーズの把握
- (5) 「地域マネジメント支援組織」としての「情報収集・分析・診断者」、「開発企画・提案者」、「開発計画作成者」、「開発事業化コーディネイター」、「事業内容プレゼンテーター・情報公開者」としての機能的役割
- a. 上記(1)、(2)、(3)、(4)のための地域情報収集・分析・診断、都市・地域開発企画・構想、開発計画プロポーザルの作成
 - b. プロポーザルの実現化に向けての各種関連主体間の調整と、事業構想の作成・提案
 - c. 事業化構想に従うプロジェクト計画の策定と、検討過程における住民を含む関係主体間での合意形成のコーディネート
 - d. 開発プロジェクトに盛り込んだ事業内容のプレゼンテーション
 - e. 都市・地域づくりのための地域マネジメントに関する各種情報の外部
- (6) 機能的役割を支援するシステムモデルの開発の考え方
- 以上に述べてきた機能的役割を、効果的・効率的に実施するためには、社会経済現象・自然現象を始めとする種々の対象現象の分析を行えるように、情報収集したり、それらを蓄積し他データベースの構築や、情報処理システムを準備しておくことが必要である。また、近年ではCALSの活用が図れるようなシステム化も行っておかなければならないであろう。
- 図-5に、筆者がこれまで提案してきた業務(作業)処理システムと情報処理システムの関係概念を簡単に示した。(財)地域マネジメントセンターでは、先述した「調査・企画」、「調整・組織化」、「マネジメントシステム計画化」と言う業務を、上述の各種機能的役割作業として実行していかなければならない。
- これらの作業を、出来る限り科学的方法論を導入したシステム工学的手法・技法によって行い、関係者や外部の人々にプロジェクトと情報を公開していくことが、信頼を持ってセンターの役割を受け入れてもらえる

ことに繋がることと考えるものである。

事業実施の条件である。

また、この事は、都市・地域開発計画・開発プロジェクトに関する関係者間の合意

このような公益性を担保するための調整役（マネジメント機能）を（財）地域マネジ

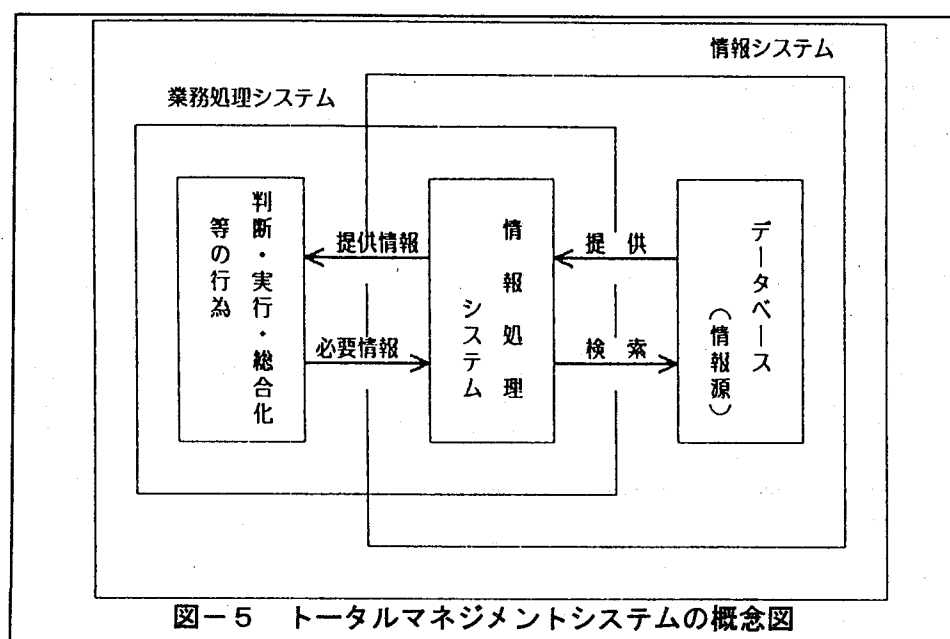


図-5 トータルマネジメントシステム概念図

形成の問題とも強い関係を持っている。

5. 都市・地域開発計画・開発プロジェクトに関する合意形成に対する（財）地域マネジメントセンターの役割と機能

（財）地域マネジメントセンターは、「開発対象となる地域の社会経済的振興を推進するために、地域住民・関連自治体をはじめ、産官学が協力して公益事業を実施する」ための中核的組織であり、次の2種のマネジメントを行うことが公益性からの必要条件である。

- (1) 対象地域で実施される開発事業では、地域住民・関連自治体に対して公益性の確保を調整・担保する。
- (2) 取り扱う全ての開発事業の実施主体（事業主体）にとっては、地域住民・関連自治体の合意を担保とすることが

メントセンターの基本姿勢とするため、以下の方針や概念は大変重要であるので、以下において整理しておくこととする。

- a) 開発対象地域：関連市町村を対象に討議を重ね決定する。
- b) 取り扱う事業：センターが中心となって扱う事業と調整の対象とする事業とがあり、調整の対象とする事業には公共事業と民間事業がある。
- c) 地元地域住民：対象地域内の住民・法人で経済的地域振興の受益者であり、受益に応じて負担もする場合もある。
- d) 関連自治体：地元市町村も含めた対象地域内の市町村で、経済的地域振興の受益者でもあり、受益に応じて負担もする。
- e) 産学官：産業（地場産業、進出企

業、設計・施工業者、ディベロッパーなど)、学会(対象地域に関連する大学、小中高校など)、官庁(国、公団、県、市町村の行政・発注機関)を指すが、関連者全員という概念。

f) 公益性の担保: センターの「公益法人」の定義(設立趣旨書、定款等に記述)を全うすること。特に、特定個人・法人の私利私欲を排除すること。

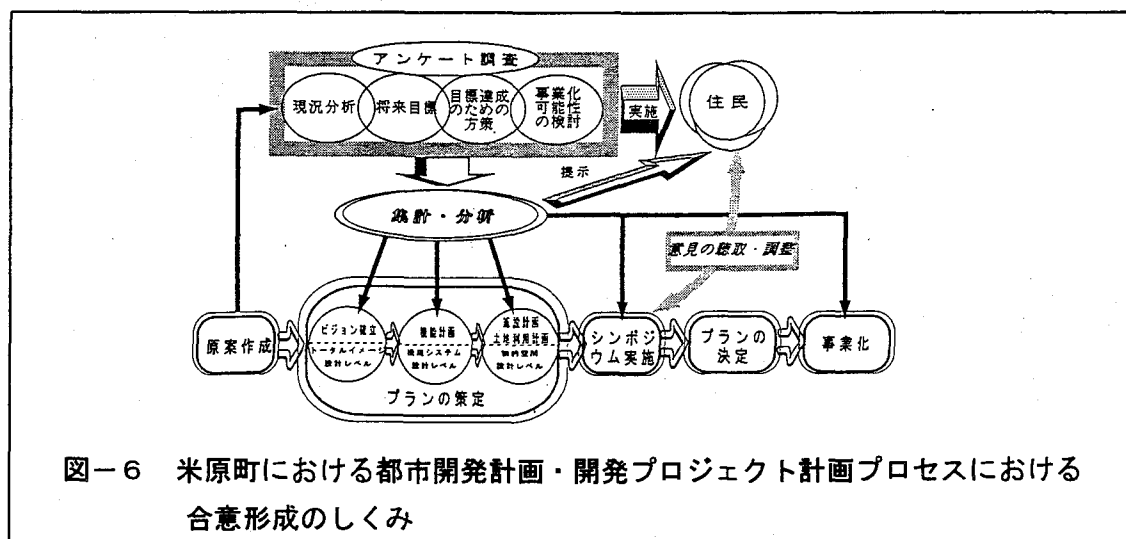
g). 公益性の調整: センターの取り扱う開発対象地域には、公的事業及び民間事業が実施されるが、そのうちセンターが扱う事業以外の事業に関して、センターは本来の設置目的を推進するための調整を行う。

h) 事業主体: センターが中心となって推進する事業の主体、およ

i) 合意の担保: 進出企業及び公的インフラ事業主体に対して、地元を含む地域の合意を形成しておくこと、特に公的事業主体に対しては、センターが責任を持って合意形成を担保することが重要である。この場合、センター以外の協議者・調整者が発言権

を持つと困難になる場合が多く、この点が調整機能の重要なポイントとなる。

以上では、開発計画や開発プロジェクトに関する合意形成に関する幾つかの要件を示したが、米原町では、図-6に示すようなプロセスに従って都市開発計画に関する合意形成を図ることとしている。(財)地域マネジメントセンターがこの中心的な役割を果たす予定であるが、この場合は、出来る限りの情報公開型のコミュニケーションが図れるように、上述のシステム化を促進し語彙形成体性の準備することとして



び調整の対象になる事業の主体。いる。

そして調整の対象となる事業では、特に社会資本整備事業が重要である。

なお、現在進行中の米原町における幾つかの大規模都市・地域開発プロジェクト計画や、センター設立の経過等については、

紙面の関係上ここでは省略し、講演じに述べることにする。また、各種機能モデル・システムの具体例も同時に示すことにする。

6. おわりに

本稿では、筆者が数多く携わるようになった都市開発・地域開発計画や、その事業化の実現の調査研究を通して考えたり、進行中のプロジェクトを通して得られた知見をもとに、「(財) 地域マネジメントセンター」の必要性和その実証事例について論じた。

本稿が、今後バブル経済の崩壊後停滞している公共的事業や民間開発事業の推進を円滑化し、必要とされる都市・地域開発を進めさせる考え方の一助になれば幸甚である。

参考文献

- 1) 春名 攻, 佐橋義仁: 望ましい都市・地域開発プロジェクトの計画と円滑な実施のための(財) 地域マネジメントセンターに関する研究, 日本地域学会年次学術講演集, 1997.10
- 2) 春名 攻, 竹林幹雄: 地域開発プロジェクト計画におけるスケジューリング問題に関する研究, 日本地域学会年次学術講演集, 1997.10
- 3) 春名 攻, 玉井大吾, 川上俊幸: マルチプロジェクトの観点からみた広域における土地開発・土地造成工事に関する研究—土の工事間運用を中心として—, 建設マネジメント研究論文集, 1997
- 4) 春名 攻, 川合幸雄, 安本賢司: まちづくりにおける望ましい住民参加型計画問題に関する考察, 土木学会第 51 回年次学術講演会, 1997.9

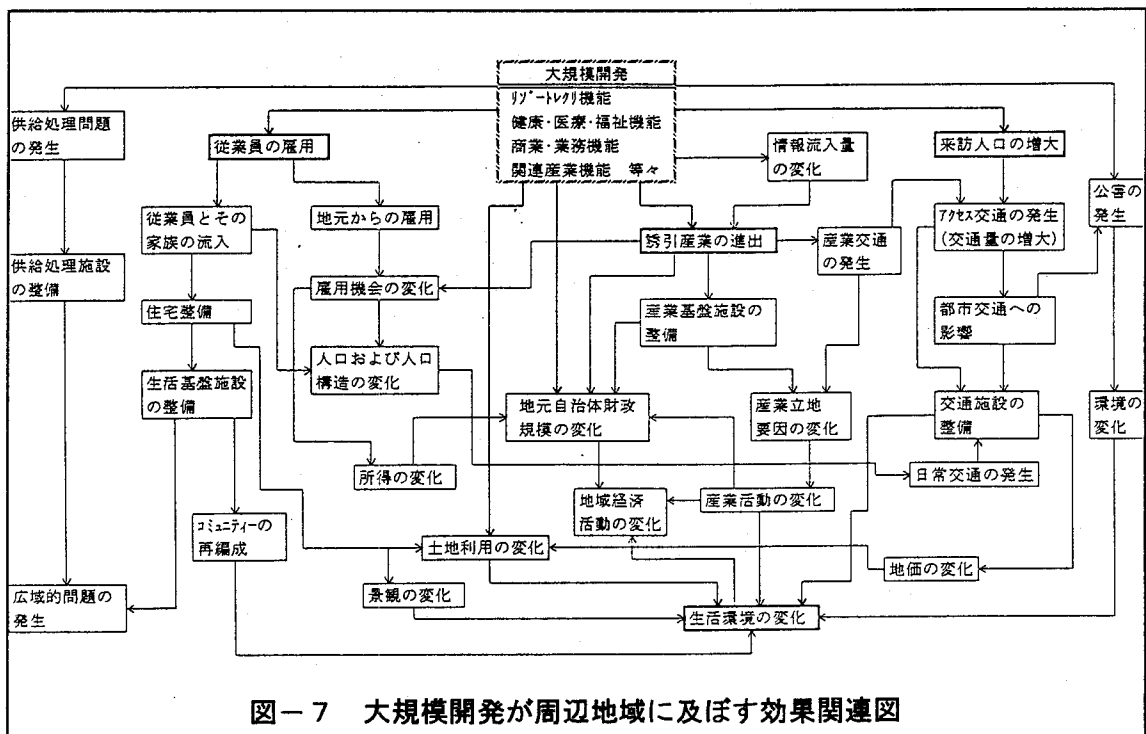


図-7 大規模開発が周辺地域に及ぼす効果関連図

