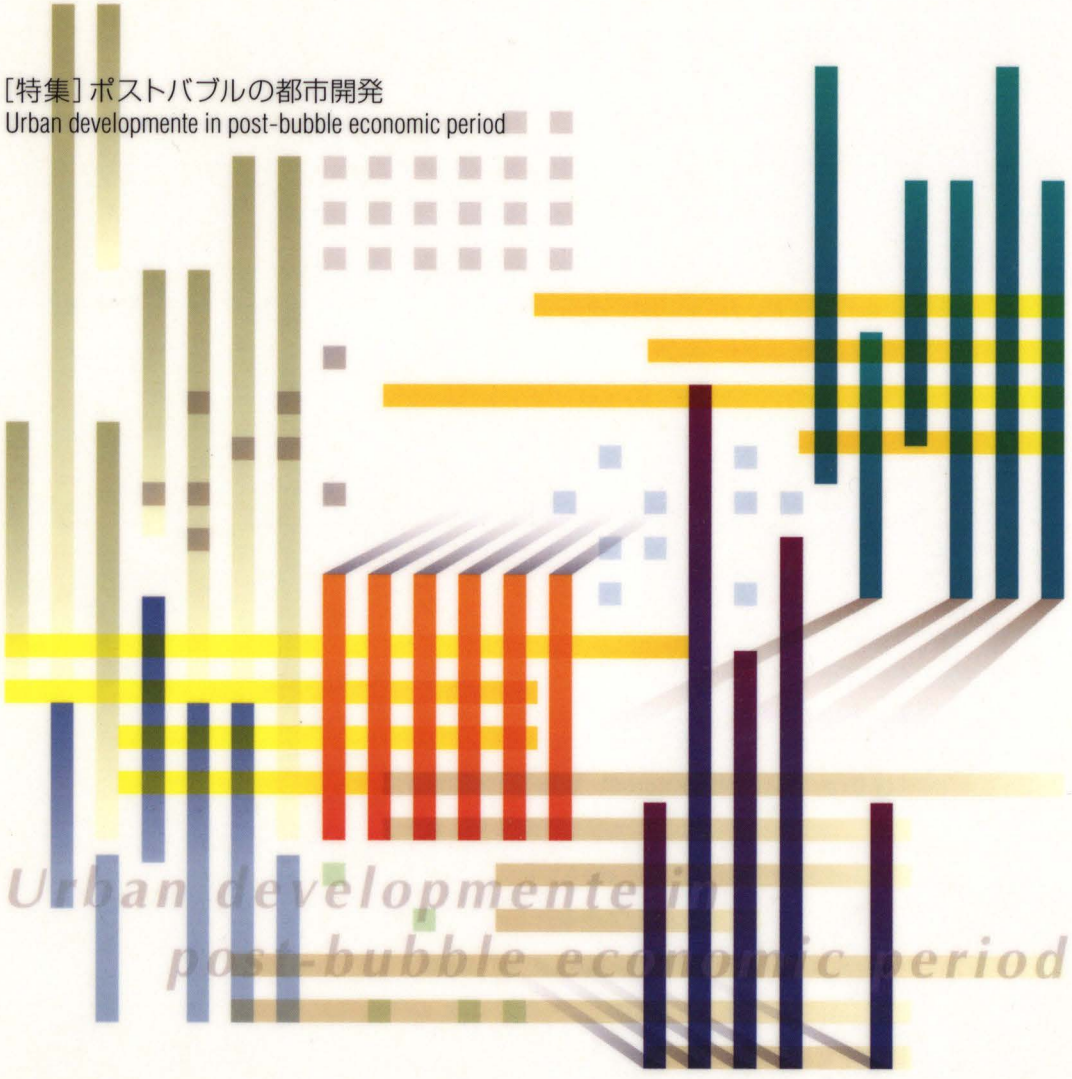
ISSN 1340-9301

アーバン・アドバンス

Urban·Advance No.19 2000.12



財団法人 名古屋都市センター
Nagoya Urban Institute

Urban・Advance

No.19 2000.12

［2000・年間テーマ］都市　新しい世紀に向けて

特集 Special Issues

ポストバブルの都市開発
Urban development in post-bubble economic period

11 これからの都市再開発システム
Urban Renewal System Ahead
日端　康雄　Yasuo Hibara　慶應義塾大学教授

17 国際交流・ビジネスセンター開発計画の軌跡
ー東京臨海副都心とりんくうタウン・パシフィックシティを中心としてー
A Review of the International Business Center Developments in Japan
福島　茂　Shigeru Fukushima　名城大学助教授

24 環境負荷削減と人口減少を考慮した都市計画コンセプト
A Town Planning Concept in Consideration of Reduction of Environmental Load and Future Decrease in Population
杉山　郁夫　Ikuo Sugiyama　株式会社日建設計土木事務所企画開発室長

31 東洋のマンチェスターにテーマパークを
Theme Park in OSAKA
森田　啓介　Keisuke Morita　財団法人大阪港開発技術協会理事長

37 ポストバブルの都市開発ー資金調達からみた特色ー
Urban Development After Buble Era
鈴木　眞人　Masato Suzuki　日本政策投資銀行　東海支店企画調査課調査役

45 PFIによる複合公共施設整備
Private Finance Initiative for Public Facilities Comples
庄司　優　Masaru Shoji　パシフィックコンサルタンツ株式会社中部本社第一技術部次長

海外便り Essay

51 ル・コルビュジエの故郷　ースイス連邦ヌシャーテル州ラ・ショー＝ドゥ＝フォンー
Le Corbusier's native town – *La Chaux-de-Fonds, Canton of Neuchâtel, Swiss Confederation*–
玉置　啓二　Keiji Tamaoki　パリ・ベルヴィル建築学校第三課程

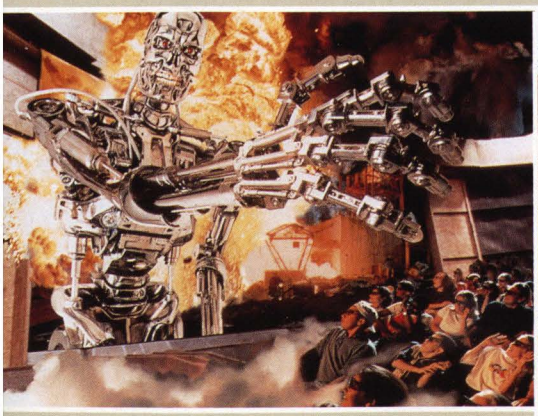
自主研究 Research

63 公益事業における経営構造のあり方に関する研究ー水道事業を中心にしてー
A Study on Ploblems of the Managemental Structure in Public Utility Industries –*Focus on Water Works*–
佐藤　正和　Masakazu Sato　（財）名古屋都市センター調査課研究主査

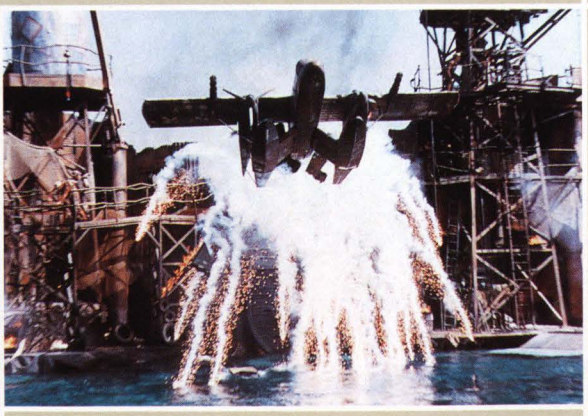
1

ユニバーサルスタジオ・ジャパン

1 大阪臨海部空撮／中央は工事中の『ユニバーサルスタジオ・ジャパン』，
河をへだてた対岸（写真上方）に海遊館の天保山ハーバービレッジが望める．
2 アトラクション『ターミネーター2』
3 アクション・スタントショー／本物の飛行機が観客席に向かって飛んでくる



2



3

4

4 『ユニバーサルスタジオ・ジャパン』の完成図（手前が入口）
5 アドベンチャー・アトラクション『ジュラシック・パーク』
6 工事中のパーク／ウォーターフロントのレストラン

5

6

東京臨海副都心

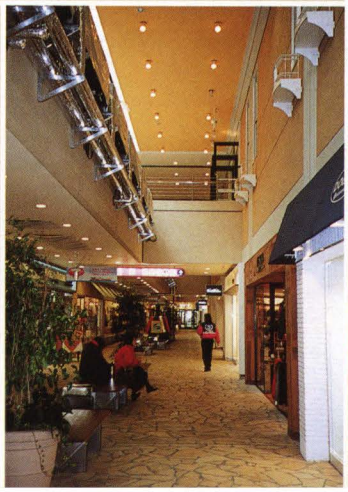
1

2

3

1 パレットタウン『MEGA WEB トヨタシティショウケース』
2 小型EVコミュータに乗って自動走行運転を体験できる『E-com RIDE』
3 パレットタウンのランドマークとなっている大観覧車
4・5 ショッピングモール『AQUA CITY』

4



5

6

7

8

6 フジテレビ本社ビルと広大な空き地
7 テレコムセンタービルを望む
8 商業・アミューズメント施設に加え高層住宅の建設も進展しはじめた

海外便り

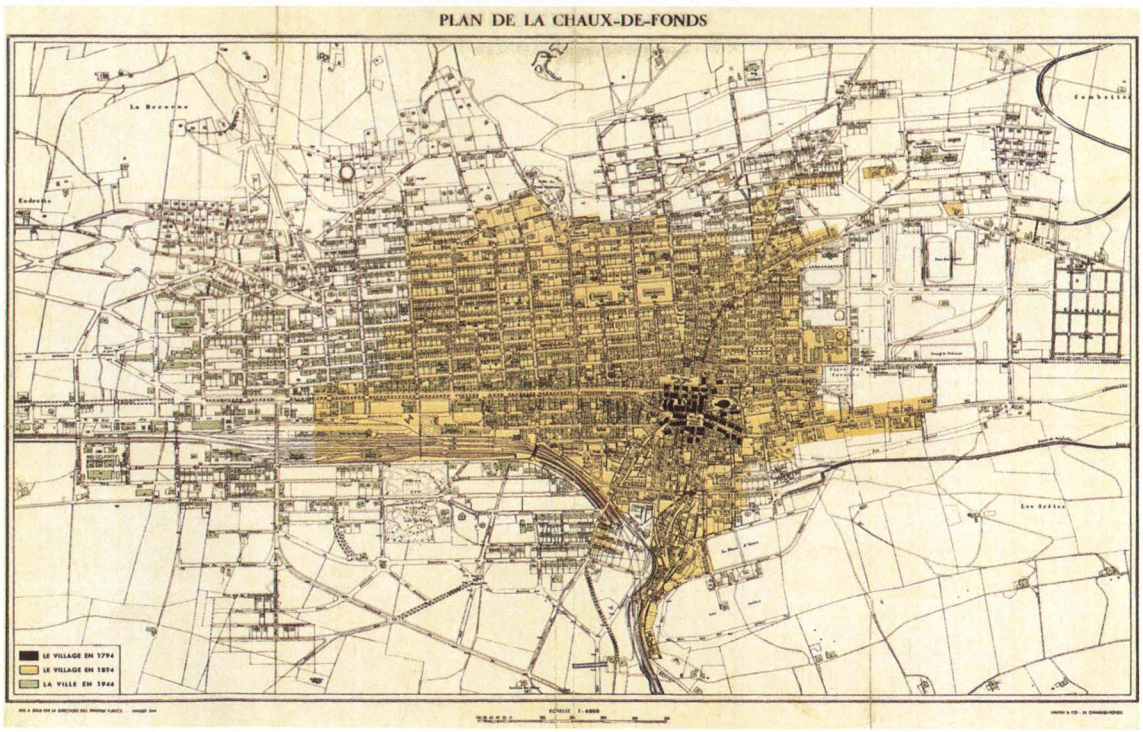
ル・コルビュジエの故郷

スイス連邦ヌシャーテル州ラ・ショー＝ドゥ＝フォン

Le Corbusier's native town

La Chaux-de-Fonds,Canton of Neuchâtel,Swiss Confederation

1



2

1 ジュラ山脈の谷間に広がるラ・ショー＝ドゥ＝フォンの市街地

2 ラ・ショー＝ドゥ＝フォン市街図，1944年，
黒：1794年の大火直後に再建された市街地，黄：1894年（大火の100年後）の市街地，緑：1944年（大火の150年後）の市街地

3

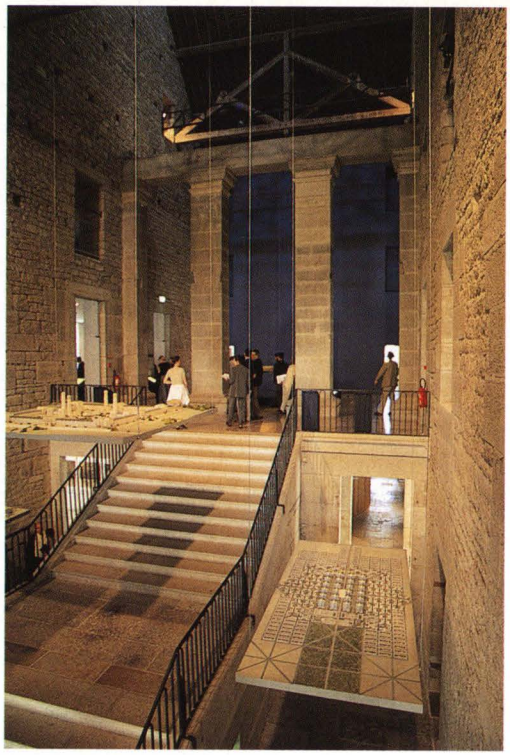
4

5

6

3 「レオポール・ロベール並木大通り」の東端を飾る噴水塔
4 ジャンヌレ＝ペレ邸，北側立面，
ル・コルビュジエ、1912年、©FLC
5 ジャンヌレ＝ペレ邸，南西側立面，
ル・コルビュジエ，1912年，©FLC
6 家具，ル・コルビュジエ，1915年頃，
ラ・ショー＝ドゥ＝フォン市立美術館所蔵
（左手の壁にはル・コルビュジエの祖先ルコルベジエの
肖像画が掛けられている），©FLC

7



8

9

7 メゾン・デュ・ディレクトゥール（監督官の館），旧サリン・ロワイヤル（旧王立製塩工場），
アンスティテュ・クロードゥ＝ニコラ・ルドゥー，ドゥー県アルケ・スナン（フランス），
付記：ユネスコの世界遺産でもあるこの建物を会場として、2000年6月から2001年12月までの予定で、
「理想的な都市を探し求めて」と題された展覧会が開催されており、一階にはラ・ショー＝ドゥ＝フォンの地形模型が、
二階へ上る大階段室には「300万人のための現代都市」の都心部の模型が展示されている（口絵8.9）

8 「300万人のための現代都市」，都心部の模型，ジャン＝クロードゥ・ヴィガトー，2000年，©FLC

9 ラ・ショー＝ドゥ＝フォンの地形模型を背に講演するフレデリック・シュタイガー女史

特集

ポストバブルの都市開発

はじめに

バブル経済が崩壊した後、わが国の経済・産業は低迷期に移行し、それとともに様々な都市開発事業が縮小・撤退するなど、まさに"元気"な状態ではありませんでした。

一方、経済低迷における企業リストラによって大規模な工場跡地が発生し、遊休地問題として深刻な課題となっていました。

しかしこの数年、各地においてバブル期を思わせるような大きな都市開発が見うけられるようになりました。広大な遊休地を抱える東京湾や大阪湾などの臨海部において大規模工場跡地や低未利用地などを有効的に利用した開発もみられ、新聞紙上を賑わすことも多くなりました。こうした都市開発は右肩上がりであったバブル期とは違い、様々な工夫がされているように思われます。土地の定期借地方式の導入やPFI、特定目的会社（SPC）の設立といった資金調達など、開発主体はこれまでにない都市開発をすすめています。

また開発主体そのものも日本の企業だけでなく、海外企業の参入も今後増加することも予想されます。特にアメリカを中心とした商業デベロッパーが参入した大型商業施設が、都市開発の核となっている事例も少なくないようです。

名古屋においても例外ではなく、工場跡地を中心とした遊休地の活用も徐々に行なわれつつあり、東京や大阪の新しい都市開発の手法も導入されていくものと考えられます。

今回のアーバン・アドバンスではこうしたポストバブルの時代の新しい都市開発の考え方を最新の都市開発の事例を織り交ぜながら、"元気な都市"のあり方について考えてみたいと思います。

これからの都市再開発システム

慶応義塾大学教授　日端康雄

再開発ビジョンの必要性

世紀が変わり新世紀の望ましい社会を描き、必要な制度のデザインを構想しつつ、陳腐化した制度や組織を改良し、全く新たなものにリプレースする動きが加速している。都市再開発の領域でも新世紀の日本のあるべき都市像を展望し、都市再開発の制度改革のビジョンを描いて、それを国民各層とひろく共有する作業が急がれなければならない。再開発が関係する一部の専門家や行政担当者だけの範囲で議論する時代ではなくなっているのである。

都市再開発法や土地区画整理法などを中心として、現在のわが国の再開発システムには、いくつかの基本的課題があるように思われる。たとえば、再開発の公共性理念が、永年、防災や公共施設の空間価値創出に閉塞してきていて、景観や環境共生、あるいは高齢者対応、福祉など、広く都市空間の改善にコミットしていない。もとより、活性化、経済開発、雇用といった都市の経済的再生に対しても現在の再開発制度は、真正面から取り組めるようになっていない。都市計画法体系そのものがこうした問題に対応していないともいえる。また、現在の権利変換方式に代表してみられるように、再開発の仕組みが個人などの所有権保全に過剰に対応していて、それへの社会的規制が進歩していない。このことが土地利用のダイナミックな転換を妨げていて、たとえば、不動産証券化などの投資活動が再開発事業に入りにくくいる。

再開発を弱者への公共ブルドーザー（追い出し役）にしないための生活再建や補償制度をより強化すると同時に、旧来の権利者がそこにとどまることを前提にした権利変換を基本システムとするだけでは、現在及び将来のあらたな都市再開発の需要、たとえば、抜本的な土地利用転換や土地流動化には全く不向きである。

こうした制度上の課題は、制度の根幹からの見直しを必要としている。現在は、社会の基本システムとして規制緩和の時代であるが、社会的規制に関しては規制改革の時代でもある。絶えず規制を見直すべき時代でもある。

平成12年３月20日付の日経新聞朝刊で、大賀典雄ソニー会長、宮内義彦オリックス会長が規制改革論を議論していたが、その中で宮内氏が、「住宅・土地の分野には細かい取り決めがたくさんあって、これは結局都市計画にいきつく。そうすると規制を外すだけではなく、私権の制限もないと立派な都市づくりは出来ない。」「住宅・土地に限らず日本の規制の特徴のひとつは個々の権利の保護を過度に優先して真の意味で公共の利益の観点から規制のあり方を見直すというチエックがあまり入らないシステムになってい

日端康雄
ひばた　やすを
1967年　東京大学工学部卒業
東京大学助手、東京大学助教授、筑波大学助教授を経て
1994年　慶応義塾大学教授
専攻は都市計画、著書に「ミクロの都市計画と土地利用」ほか。

る」と述べている。現在の政府委員会の中で宮内氏が委員長を務める規制改革委員会の動向が一番興味深いが、企業は規制緩和一辺倒ではない。ソニーはベルリンのポツダム広場に面して大型プロジェクトを完成させたが、大賀氏も、「ドイツでは再開発にあたって都市計画の規制がものすごく多く厳しい。役人は21世紀のドイツの首都を築くから当たり前だという。みんなが納得の上で規制の網を被せている。ドイツの場合こういう街を作ろうという公共意識の高さからくる規制なのだ」と述べている。社会的規制の改革が急がれねばならない時代である。

再開発の事業システムの抜本的改革

周知のように、現在は一般的地価下落という、個々の事業手法が全く前提としない条件のもとで従来の都市再開発手法が行き詰まりをみせている。少なくとも開発利益による地価上昇が見込めなければ、あるいは、見込めても一般的地価下落によってそれが帳消しになるだけでなくさらに下落する環境のもとでは事業は経営的には成立しない。区画整理も市街地再開発事業も全く同じ条件である。地価下落の状況が10年間続いており、経済社会の構造的変化の前に政策当局も手をこまねいている観があるが、地価下落の方はなお続くのか、下げ止まるのかは簡単には予断できない。国や公共団体が膨大な財政赤字を抱え、地価下落が続いて企業や個人の不良債権がなお拡大している限りでは、現在の事業手法に出番はない。

しかし、事業の仕組みだけが現在の事業の行き詰まりを支配しているのであろうか。永年の土地神話が崩れ、一般的地価上昇が暗黙のうちに期待できた時代とは根本的に社会が変わったということではないのか。そうした視点で広く考え直してみる必要がある。

都市計画の実現手段は一般に事業・誘導・規制があり、1980年代から都市再構築の時代に入って、再開発は“事業”の中で次第に存在感を増してきた。再開発はもともとスラムクリアランスに端を発し、収用、買収が唯一の手法であった。欧米ではこの手法が拡大一般化しているが、わが国はそうはならなかった。その代わり、区画整理手法やその立体的換地手法とも言える権利変換手法が確立した。

こうした手法が永年受け入れられてきたのは都市基盤の未整備や市街地の防災不燃化が都市社会の最大の課題としてあったからであり、公的事業手法を支える“硬い公共性”もいわばそこに閉塞してきた。都市再開発法は既に30年以上を経過しているが権利変換を唯一の手法として良くやって来たものである。しかも、権利共同化の原則型権利変換は稀有で、特則型ばかりの手法が主役というのも法定事業システムとして奇妙な話である。現状に追従するなら特則型と原則型をリプレースすべきかもしれない。政策のレビューや点検が行われない現行政策システムの欠陥のせいである。役所の担当者や事業コンサルタントが素手で権利調整をやり、その苦労話が美談化され、再開発は職人芸的な世界に封じ込められてきた。しかも必要なところの再開発よりも出来るところだけの再開発であった。

都市基盤の未整備も市街地の防災不燃化もこれからの日本の都市では引き続いて取り組まれねばならない重い課題ではあるが、それだけに公共性を閉塞させた事業手法ではあってはならない。脱工業社会に入って空洞化が進む中心市街地の活性化と再生、工業化社会から高度情報社会への転換過程でこれからも長く続くと想定される産業用地の遊休化、企業のリストラによる土地供給圧力、経済的豊かさを得た国民の都市環境の質向上への強い願望、地球環境などの改善への都市開発としての対応、地価の収益還元価格への回帰、こうした幅広くて構造的で根本的な都市課題に再開発が対応していかねばな

らないとしたらどのような手法が必要なのか。

権利調整や採算確保など、再開発が大変な事業であることを知った上で従来型手法に固執することを筆者が酷評するのは、今のままでは日本の都市は救われないと考えるからである。今、社会の中で再開発に何が求められているのかに耳を澄ませて抜本的に再開発手法を再構築するという原点にもう一度戻って考えるべき時である。

これからの再開発の事業手法

これからの再開発事業は、これまでのように市街地の不良化や都市基盤の未整備などの空間的な課題を行政が中心になった公権力の力だけを頼りに行う時代ではない。社会の活力の面でも行政の財政的能力の面でも不可能である。経済や福祉、環境問題など幅広い課題を公民パートナーシップで取り組んでいける手法でなければならない。

再開発事業システムがこれから組み入れなければならない領域は広いが、大きく分けて次のような方向が必要であると考える。

1　計画と事業手法とのリンク

これからは事業モンロー主義の効率優先の時代はおわったと考えねばならない。幅広い参加と事業のプロセスが評価されるような仕組みであるためには計画とうまくかつ強力にリンクされねばならない。後述する再開発マスタープラン制度の見直しはもとより事業制度についても抜本的見直しが必要である。たとえば、区画整理事業手法が区画整理の実現のためだけにあるのではなく、計画によってどのような市街地が求められるのかが先ず合意されてその実現手段として区画整理事業手法が採用される仕組みに変えていくべきである。しかし、現在の高度利用地区制度と市街地再開発事業のような形式的リンクは意味がない。

また、地区計画的な都市計画として、一度決めたら変わらない必要性だけの再開発地区ではなく、決めても事業の見通しがなくなったら、一定の時限で消せる条件の再開発地区、フットワークの軽い計画手法も必要である。ドイツにEV-Bプランという制度があるが、これはひとつのモデルとして参考になろう。

2　事業主体の弾力化

21世紀の日本では、事業を公共団体が直接やる時代は終わろうとしているように思われる。また、市街地再開発事業や区画整理で、素人集団である地権者の組合が事業主体になるのもおかしい。

公民パートナーシップがこれからの事業のひとつの主流になると考えられ　公的セクターが土地調整をやれば付加価値やインセンティブはまだまだ出てくることは、公団の土地有効利用事業の経験からその一部を窺い知ることが出来る。

3　経済構造調整の再開発

21世紀の、工業社会から高度情報社会への産業構造転換の本格化に伴い、経済社会の需要にあう開発でこれまでにない全く新しい再開発手法が自治体から生まれてくると考えられる。たとえば、ベンチャー育成のための都心にあるオフィスの住宅化などはアメリカの自治体が90年代に率先して取り組んでいる。

また、20世紀の国土の工業化や大都市化を誘導してきた国の政策の後始末として、大都市内産業用地の遊休化や企業のリストラ用地への対応、さらには密集市街地やスプロール市街地など、国のレベルでも再開発の新しい仕組みが必要になってこよう。

4　事業の経営採算

保留床で事業を成立させる仕組みは、一面、成長期型であり、土地神話型、右肩上がり型経済社会の産物である。もとよりこうした手法が成立する場所はこれからも存在するが、主流は共同事業型で、関係権利者が負担できるように助成を強化するような仕組みに変えていくべき

であろう。昔の防災街区造成法時代の手法を再評価すべきと思われる。

5　必要性と可能性の結合

密集市街地再開発はこれまでもそしてこれからもわが国の最大の再開発課題でありつづけると思われるが、必要性は建て前、可能性は本音で使い分けてきた政策では住民や地権者から信頼されない。共同化も原則型権利変換が成立しない事業の組み立てではおかしい。一部の担当者の使命感や悲壮感、熱意だけでは密集市街地再開発はできない。こうしたことを改革しなければならない。

事業制度レベルでも、昨年、都市公団に導入された「防災街区公園整備事業」は新しい可能性がみえる手法である。補助金、補正予算、景気対策など国の政策とリンクして企業のリストラから生ずる大規模土地利用転換、土地流動化が果たされ、自治体からは周辺市街地整備の可能性や産業用地が公園・緑地に回復されることが歓迎されるのである。公と民が繋がれるだけでなく、公段が国と地方公共団体をコーディネートしている。

再開発の公共性の転換という意味では、再開発の公共性をあまり硬く考えすぎない方が良い。必要性と可能性のギャップなんてあまり気にしないで、事業が出来たら良い、投資が出来れば良い再開発もある。都市計画の公共性が空間秩序だけに閉じこもらなければやることは一杯ある。半製品型再開発事業も考える必要がある。

再開発マスタープラン

「都市再開発方針」が昭和55年の都市再開発法改正で導入されて4分の一世紀が過ぎた。法改正の前の研究委員会で建設省の担当官らと熱心に議論した当時のことが思い出されるが、我々が用いていた再開発マスタープランという概念は文字通り再開発という事業を中心とする都市計画のマスタープランである。しかし、それは都市計画法の中で整備・開発・保全の方針の一角に位置付けられた。20以上の全国の主要都市は策定を義務づけられたが、大都市圏の周辺都市では主体的に策定する例が相次いだ。埼玉県のように県下の都市に策定を奨励する例もあって都市再開発方針は80年代わが国の再開発の発展に多大のインパクトを与えた。

昨年、自民党による無駄の多い社会資本整備見直しで、事業進捗がみられない市街地再開発事業の一律的見直し中止の方針が建設省から出されて全国で問題になったが、再開発は一般に地権者との合意形成の関係で時間がかかるが、5年を過ぎてはいるが合意直前のところもあり、他の公共事業とは同列に見られないという意味で一律な時間で中止というのははおかしいところはある。また、地価下落の過程の中で、事業そのものが採算をとりえないだけでなく、産業構造の大転換やリストラ企業が多発している状況では保留床処分や容積緩和では事業の経営的成立の見通しはたちにくい。

こうした計画の法定化には都市再開発方針も関係している。しかしながら、一度、再開発方針に位置づけられると25年たっても変わらないのでは、マスタープランとしての機能が適正に果たされているとはいえない。都市再開発方針は1号市街地、2号地区の単なる区域決めの計画で、一度決めたら変え難い区域計画、つまり、区域指定だけの、計画の論理のない硬直的な計画、個別地区へのお墨付きだけのマスタープランになってしまっている。

平成12年4月からの地方分権で再開発もこれから自治体の責任で仕事へ変わるが、再開発マスタープランは、次のような視点で大胆に見直すべきであろう。

1　単なる行政の指針としてのマスタープランではなく、計画に市民の意向や意見が反映され、計画過程が情報公開されるべきである。マスタープランである以上、幅広い市民参加の機会

や意見交流の場をプロセスとして組み入れる必要がある。

2　再開発マスタープランによる個々の事業の位置付けによってお墨付きを得たような感覚で地元や行政担当部局で捉えられているとしたらこれも時代錯誤である。事業地区のお墨付きだけの情報でなく、計画の論理をしっかりさせ、再開発の必要性を幅広く捉えねばならない。

3　再開発マスタープランといっても、都市再開発法や縦割りの事業部局で捉えられているのは時代にあわない。地方分権の時代に相応しい自治体主導の再開発の総合化が図られねばならない。

4　法定の計画情報を大幅に見直すべきである。一号市街地、2号地区ではいかにも時代遅れで、制度が経済社会にまったく対応していないことが計画の存在感を全く弱くしている。

5　再開発は経済環境とかかわりが深いので、定期的かつ、経済社会の変化に応じて弾力的に見直されるべきである。10年を経過しても手がつけられないような地区は弾力的に見直していくような、計画の点検、実行管理、見直しを徹底的に行うべきである。

容積移転

昨年5月に都市計画法・建築基準法が改正され、その中に、「特例容積率適用区域制度」が導入された。都心部の商業地域の高度利用という都市計画的ニーズから、これまでの隣接街区間の未利用容積率移転から一歩進んで、隣接しない飛び地の街区間の容積率移転を可能としたものである。このような「飛び容積率移転」はこれまでのところ前例がない。

我が国では、用途地域指定にかかる敷地・街区の未利用容積率を他の敷地・街区に移転する制度を法制度上、定めた規定はないが、実際には特定街区、複数特定街区、一団地認定、連担建築物制度、再開発地区計画制度など、都市計画法・建築基準法の制度を運用することで、隣接敷地間もしくは道路を挟んだ街区間での容積率移転が行われてきた。「飛び容積率移転」は容積適正配分地区計画制度で理論的には可能であるがまだ適用された事例がない。

古くは、青山ツインタワーに始まって、日比谷センター、浜松アクトシティ、東京オペラシティビル（新宿区西新宿）、山王パークタワー（千代田区永田町）、丸ビル建て替えなどの開発が例として挙げられる。東京駅のレンガ駅舎の再生にあたっても、未利用容積率移転が検討されている。

我が国における容積率移転は、アメリカのゾーニング制度の一形態としてのTDR制度（Transfer of Development Rights：開発権の移転）を参考にしつつも異なった考えをとっている。しかし、アメリカの例と較べると、未利用の容積率を利用する権利（未利用容積率利用権）及びその経済的価値が不安定であり、未利用容積率利用権の法的性格、公示方法・鑑定評価、さらに都市計画システム上の位置付けに曖昧なところがある。

一番大きな違いは一敷地一建築物主義と計画の一体性のもとに空間規制としての都市計画や建築規制の目的に抵触しないという立場で、未利用の容積率の移転という特異な事実に特別な公共性を認知しない一般ルールの立場をとっていることであり、実際上は地区計画制度でその問題に付随的に対応している。アメリカにもZoning Lot Mergerという制度があって一敷地一体という考え方で特別に都市計画や建築規制が容積移転を認知していない制度があるが、「飛び容積率移転」の場合には、特別な開発権の認定をしている。

いずれにしても、こうした制度的条件がうまく解決できれば、容積率移転制度は、土地の高度利用や活力再生が望まれる都市の中心部において、補償無しに、歴史的建造物やオープンスペースを確保することのできる効果的な手法で

ある。過大な容積率が設定された都心密集低層住宅街の再開発において、地区内の容積率を少し離れた地区へ売却し、その売却資金を事業資金に使うことで、経営的に無理な保留床に依存しないで、住民が望むような中層住宅とオープンスペースを実現する、といった使い方も考え得る。あるいはまた、民営のあるいは民有の歴史的建造物、歴史的記憶のある庭園、オープンスペース、スポーツ施設、文化施設、学校が容積の送り出し側として考えられる。

将来の活用の可能性を広げる上で、目的の公共性を要件とすることで、権利の保全・経済的評価の安定化が期待されるため、そうした制度にしないと民間サイドで使いこなしえない。

公民パートナーシップの具体化

都市基盤整備公団に土地有効利用事業本部が出来て、企業の不良債権を買い取り、土地流動化と有効利用事業を始めてから既に２年が経過している。当初は、東京区部の新宿富久町や赤坂薬研坂地区など、バブルのときに異常な高い値段で不動産企業や建設企業が地上げし虫食い状態になっていた倒産状態の企業所有用地の、いはば国による緊急買い上げで、経済再建に都市整備を絡ませた政策として時宜を得たものであった。経済の回復にも関わる事業として、地価の下落と企業の土地離れに対する受け皿としての役割が大きい。住宅都市整備公団の時代より、公的性格をより強めた都市基盤整備公団の社会的役割としても評価されたと思われる。収益還元方式も取り入れた公団の買収単価に対して民間が先回りして買い取ってしまうケースも出て来たりした。これ自体は土地流動化に公団がインパクトを与えたという意味で評価されなければならない。しかし、この２年間での経済の環境の変化はめまぐるしく、都心の一等地での細分化土地の売り物は急速に減ってきている。それに代わって、産業構造転換と企業のリストラの断行、資産よりもキャッシュフローを重視する企業経営の変化などによって都市内の枢要な立地をしめてきた大規模工場､社宅用地、厚生施設用地などが空地化して売りに出ている。これも大手不動産企業などはマンション用地として公団の買収の前に買い上げてしまうケースも出ている。

こうした点から言えば、土地流動化への、公団事業の効果は評価できる。しかし、その土地の有効利用の点から言えば、必ずしも良い結果だけとはいえない。不動産企業などは現在の市場で最も安全で高く売れる土地利用しか考えない。それの多くが分譲マンションである。現在の不況の中での経済活動を刺激している効果はあるが、首都圏の異常なマンション・ブームの反動も危惧される。昨年の住宅宅地審議会答申にいう良好なストックの形成になっているのであろうか。

公団の土地有効利用事業は、追加買収などにより、土地の有効利用度を高める整備をして企業とパートナーシップを組んでまちづくりをやるものである。自らが最終的に開発することは賃貸住宅事業以外は原則的にはなく、土地は企業に売るのである。こうした事業を公団は公民パートナーシップ事業と位置付けているが、時代にあった再開発手法であり、公団の役割はまさにコーディネーターである。過去30年行なわれてきた法定再開発からみれば、次世代再開発手法のひとつのタイプであり、早急にそれを支援できる制度技術やノウハウを開発しなければならない。

(注:本稿の一部に再開発コーディネーター協会誌での拙稿連載「再開発にひとこと」を利用した。)

国際交流・ビジネスセンター開発計画の軌跡
—東京臨海副都心とりんくうタウン・パシフィックシティを中心として—

名城大学都市情報学部助教授　福島　茂

1．はじめに

バブル経済が崩壊して既に10年近くが経とうとしている。日本が長期不況のなかで喘いでいるなかでも、経済のグローバル化やリージョナル化はますます深化し、世界の諸都市は国際経済社会のネットワークとの接合を強めつつある。日本がバブル経済さなかの1980年代後半、国土開発や都市開発に「世界都市」という概念が持ち込まれたことは記憶に新しい。「経済社会がグローバル化するなかで、グローバルな中枢都市やリージョナルな拠点都市が形成される」という都市構造再編の視座（フリードマンの世界都市仮説など）が変容し、「世界都市」が都市開発のキーワードとなった。国際金融ビジネスセンターをもつロンドン、ニューヨーク、東京は「世界都市」と呼ばれるようになる。また、同様な文脈のなかでアジア太平洋地域や局地経済圏おける中枢都市の形成、高付加価値型の産業クラスターやハブ機能の形成をめぐる国際都市間競争などがその後も話題となってきた。しかし、日本における国際ビジネスセンター開発構想の多くは平成不況のなかで行き詰まりをみせる。東京国際金融市場の空洞化問題が議論され、国際ビジネス・交流センターとして位置付けられた東京臨海副都心は分譲地が売れ残り大幅な見直しを迫られた。1992年に施行された「輸入促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法（FAZ法）」のもと、全国各地で展開されているFAZ（フォーリン・アクセス・ゾーン）事業も多くの問題を抱えている。そこには、地域経済の国際化へのアプローチに対する不理解や地方レベルでは対応できない国の社会経済システムの問題が内包されている。本論では、東京臨海副都心とりんくうタウン・パシフィックシティという二つの国際交流・ビジネスセンター開発計画の軌跡を概観することで今後の国際交流・ビジネス拠点形成に向けての政策的含意を導きたい。

2．東京臨海副都心：国際金融ビジネスセンターの外延的拡大を支える都市開発戦略

(1)　東京とロンドン：二つの国際ビジネスセンター開発

1980年代後半の日本ではバブル経済による市場拡大と日本経済のグローバル経済化への接合の深化が内外投資の東京一極集中をもたらしていた。東京臨海部の開発構想は当初の「テレポート・国際交流拠点」から都心部にある国際ビジネスセンターの外延的拡大を支える「臨海副都心」へと転換されていく。国際通信に対応した

福島　茂
ふくしま　しげる
1959年高知市生まれ。名城大学都市情報学部助教授。東京大学大学院博士課程修了。国連地域開発センター、東京大学助手、アジア工科大学院助教授を経て96年より現職。専門は都市計画・地域政策・住宅政策。グローバル経済化のもとでの都市・居住形態の変動や地域開発について研究。著者（共著）に「地球環境と巨大都市」など。

インテリジェントビルを一体的に建設することにより、外資系企業進出等の受け皿を整備しようとした。1990年当時、臨海副都心地区(448ha)で就業人口11万人（居住人口６万人）の計画フレームが示されていた。東京国際展示場が整備され、外国人駐在員向けの住宅開発構想も提案され、まさに東京湾奥ウォーターフロントとして複合的な国際ビジネス機能を集積させる青写真が描かれていた。しかし、バブル経済の崩壊はオフィス需要と不動産投資意欲を一気に冷やしてしまう。結局、臨海副都心計画は大幅な見直しを迫られることになる（図１）。

国際金融ビジネスセンターの外延的拡大を支える戦略的な開発という意味では、ロンドンのドックランズ開発も同様とみることができる(ニューヨークのバッテリーパークシティ開発も同様)。しかし、東京臨海副都心とドックランズ開発には本質的な違いがあった。当時のサッチャー政権は経済統合が進む欧州のなかで国際ビジネスセンターとしてのロンドンの優位性を確立するために、いわゆるビッグバン（金融自由化）を並行して実施し、付加価値の高い金融ビジネスを創造する環境が生まれつつあった。一方、日本では東京の世界都市化の対応策として、①市場の自由化や効率化による国際金融センター機能の強化、②良質で適正価格のオフィスの供給、③国際ネットワーク機能の向上、④生活環境の改善などが指摘されていたが（経済企画庁1989)、金融市場の抜本的な規制緩和や取得可能な住宅供給も進まなかった。結果的に膨張したバブル経済に対する箱モノづくり（地価負担力の高いオフィス供給）だけが計画・実施に移されようとした。もっとも、ドックランズ開発も当初から国際ビジネスセンターを目指したものではなく、荒廃した港湾産業地帯の再活性化が第一義の開発目標であった。ドックランズと国際金融街「シティ」を直接結ぶ新交通システムの建設決定と金融ビッグバンが民間主導でこうした青写真を描かせたのである。英国政府とロンドンドックランズ開発公社は、EUと英国主要都市を結ぶ国際ビジネス空港（ロンドンシティ空港）を建設決定することでこうした流れを決定付けた。1992年には滑走路が拡張されてジェット旅客機対応型の空港となり、EUにおける国際ビジネスの拠点性を高めることになった。10分でチェックインできるロンドンシティ国際空港は最も利便性の高い国際空港として表彰されている。大規模な複合再開発はドックランズ地区を就業人口８万人、夜間人口４万５千人を抱える国際ビジネスセンターへと変貌させた(写真１)。シティとウエストミンスター地区などロンドン中心部における業務床需要の拡大の受け皿となり、中心部のテナント料の上昇を一部抑制させることになった（DETR、UK: 1998)。

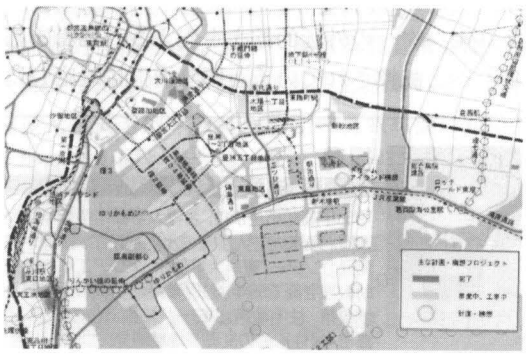


図１　東京臨海地域の主な計画・構想プロジェクト
出典：東京都（2000)：「東京ベイエリア（中間まとめ)」

写真１　ロンドンドックランズ開発
出典：WWW.latymer-uppen.org/

(2) 東京臨海副都心構想の見直しとその評価

その後、日本では改正外国為替法と金融システム改革法（1998）が施行される。金融の自由化が促進され、外資系金融・保険業による買収・提携などの対日投資が再び急拡大しつつある。この意味ではロンドンの状況に少しずつ近づきつつある。しかし、日本市場をターゲットにした投資は拡大しても、東京証券取引所での外国企業の上場件数は減少したままであり、また外国為替取引きもシンガポールに追い上げられるなど、国際金融市場としてのプレゼンスの回復は十分進んでいない。

確かに、国際金融ビジネスは付加価値の高い都市型産業でありその発展は望まれるものの、Livable な（人間性に富み、生き生きとした）都市形成を考えれば、バブル崩壊と業務開発重視の臨海副都心計画の破綻は長期的にみて好ましい事象として映る。地価下落による都心居住の復調はその最たるものである。ロンドン、ニューヨークに比べて住環境や社会資本が未成熟である東京ではウォーターフロントの自然・緑地・賑わい空間は重要な都市資源であり、職住の均衡がとれた都市形成が望まれている。1997年の臨海副都心開発基本計画の見直しでは、就業人口７万人、居住人口4.2万人の計画フレームへと変更され、従前案に比べて職住の均衡が重視されることとなった。Livable な都市環境そのものが持続可能な国際交流拠点としての不可欠な資質となる。現在、東京都では丸の内・大手町等の都心部再開発を通じて国際金融ビジネスセンターとして整備し、臨海副都心はアジアの経済・文化・技術の情報発信拠点として、「職・住・学・遊」のバランスがとれたアメニティ性の高い複合都市を形成するビジョンを描く（東京都2000）。ゆりかもめ（有明～豊洲）や臨海線（新木場～東京テレポート）の一部開通、レインボーブリッジの開通、お台場を中心とする商業・ホテル・アミューズメント施設の集積、東京ビッグサイトのイベントなどにより地区イメージが向上している。東京湾ウォーターフロントを舞台とするテレビ番組がアジアで放送されることで、現代東京のライフスタイルがアジアに発信されつつある。日本とアジア（シンガポール・韓国）との二国間自由貿易協定の協議、羽田空港の対アジア国際空港化への布石着手など、臨海副都心を取り巻く状況が少しずつ変化し始めている。

3．りんくうタウン・パシフィックシティ：アジア太平洋地域の国際ビジネス拠点開発戦略

(1) 「パシフィックシティ」コンセプトの立案の経緯

りんくうタウンは関西国際空港の対岸地区（約318.4ha）の開発であり、その中心部30haは

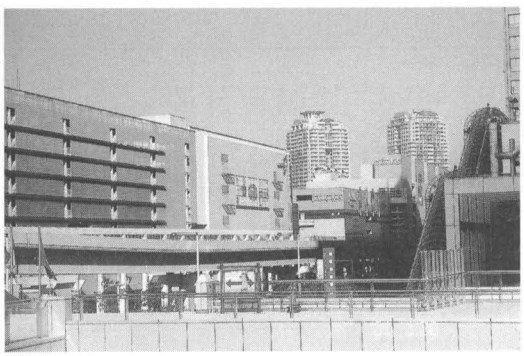


写真２　東京臨海副都心・お台場：
アミューズメント系施設を中心に賑い空間が形成

写真３　東京臨海副都心
先行オフィス開発と拡大な未利用地

「パシフィックシティ」コンセプトのもとアジアのビジネス・交流拠点の開発が進められている。この開発コンセプトは、関西国際空港をベースに日本を含むアジア太平洋地域の企業や欧米企業の地域統括拠点を集積させることで国際ビジネスの拠点を形成させようとするものである。ただし、パシフィックシティは開発当初から構想されていたわけではない。当初は空港機能の支援・補完、大阪南湾岸地域の環境改善や地域振興を目標としていた。進出企業の登録も順調に進んでいたが、バブル経済の崩壊で状況が一転する。企業進出の辞退が相次ぐことになった。大阪府は商業・業務ゾーン計画の再検討を行い、1992年にパシフィックシティを含む見直し案を発表する。その開発戦略とは、①北側地区でホテル・ショッピング・アミューズメントなどの顕在化している事業を先行開発し、②南側地区は「パシフィックシティ：アジアにおける航空・産業・人材のハブ」をコンセプトにして長期的に開発を進めるというものであった。

(2)　FAZ承認によるパシフィックシティの展開

関西国際空港地域は1993年には輸入促進地域（FAZ）として承認され、パシフィックシティは北側地区でまず始動する。FAZ計画では国際物流センターとジュエリーマート（仮称）が輸入促進基盤施設として位置付けられた。前者は共同上屋・倉庫・配送センターからなる大型物流センター（延べ床面積：83,000㎡）であり、関西国際空港の物流支援施設として位置付けられた。後者は、輸入宝飾品を取り扱う国際卸売マートとして構想された。宝飾品は高額・軽量で航空貨物に適した商品とされたためである。また、FAZ承認時に第3セクターが先導的に建設していたりんくうゲートタワービルは国際経済交流施設として位置付けられた。ゲートタワービルは国際ビジネス支援機能を持たせることで、外資系企業の集積を図るパシフィックシティの先導プロジェクトとなる。1994年に関西

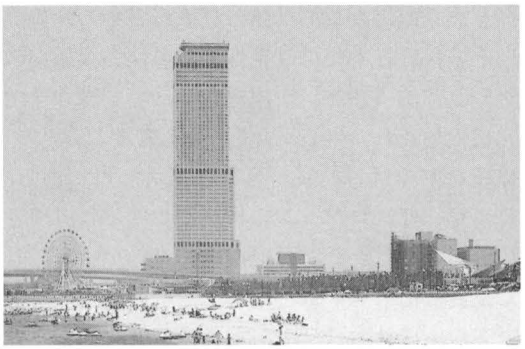


写真4　りんくうタウン：パシフィックシティ地区とりんくうゲートタワービル
出典：(財)大阪社臨海りんくうセンター：Pacific city, vol.18

表1　りんくうタウンの国際ビジネス交流機能

■りんくう ゲートタワービル 地上56階 102,900㎡	●主要施設	①ホテル(29～50階) ②国際会議場(650名収容) ③オフィス(11～24階)
	●ビジネスサポート	①　りんくうビジネスセンター: 外資系企業に対するインキュベートオフィスを提供 ②ジェトロ大阪りんくうFAZ支援センター: 国際ビジネスの情報提供やアドバイスを行う ③大阪国際ビジネス振興協会・ビジネスマッチングセンター: 外国企業と在阪企業と貿易・技術提携支援
	●国際機関等 (入居機関)	①アジア太平洋観光交流センター ②WTOアジア太平洋事務所 ③ベトナムスクェア(ベトナム政府運営)
■りんくう国際物流センター		共同上屋・倉庫・配送センター
■国際交流基金・関西国際センター		日本語教育の専門研修センター

国際空港が開港し、1996年に国際物流センターとゲートタワービルが完成する(写真２)。国際会議場・ホテル・オフィスに加えて国際ビジネス支援機能が提供されることでパシフィックシティの第１段階の基盤施設が完成することになる。ゲートタワービルには、ジェトロ大阪りんくうFAZ支援施設や大阪府りんくうビジネスセンターが設置され、地元企業の国際化を支援すると共に、対日進出を検討している外資系企業に対して関連情報やインキュベートオフィスが提供されるようになった。

(3)　パシフィックシティの現実

大阪府では、WTOアジア太平洋事務所や㈶アジア太平洋観光交流センターなどの国際機関やベトナムスクェアなどの海外機関を誘致することでパシフィックシティの実現に取り組んできた。それでは、アジア太平洋地域の企業や欧米の地域統括拠点の進出によって国際ビジネスセンターの実質的な形成は始まっているのであろうか。ゲートタワービルには現在34企業・団体が入居している。そのなかには、アジア地域統括本部を置く外資系事務所や日本やアジア企業からの投資誘致を担当する米国コロラド州政府日本事務所なども含まれる。インキュベート・オフィスも外資系企業によってある程度利用されている。しかし、ゲートタワービルのオフィス入居率は75%（1998年時点）にとどまり、外資系企業が集積しているとは言い難い。商業・業務ゾーン全体の契約・利用状況を確認すると、分譲計画用地25haのうち契約に至った地区は全体の17.2%（借地契約を含む)、稼動区画は２区画に止まっている(2000年３月時点)。FAZ計画で構想されたジュエリーマートは、大手宝飾チェーンの倒産や国内小売りダイヤモンドに対する不信の拡大もあり、その実現が難しいと判断され凍結されている。

写真５　りんくうプレミアムアウトレット
出典：WWW.rinku.or.jp

最近、りんくうタウンにも新しい動きがみられるようになった。20年間の長期借地方式の導入により、大規模アウトレット・モール「りんくうプレミアムアウトレット」が2000年11月にオープンした(写真３)。このアウトレット・モールは米国チェルシー社と日本企業２社の合弁企業であるチェルシージャパン社により運営されている。パシフィックシティのコンセプトとは直接かみ合わないが、海外ブランド品の小売という意味では外資系企業の輸入拠点とみることができる。

(4)　パシフィックシティの経験と政策的含意

パシフィックシティの経験から、臨空型の国際ビジネスセンター開発戦略としてどのような政策的含意が導きだされるのであろうか。もちろん、「パシフィックシティ」構想自体は長期的な整備コンセプトであり、平成不況のなかでの数年間の政策経験だけでは完全な事業評価や政策的含意の導出は難しい。しかし、ここには不況という経済状況だけではない構造的な問題があるように考えられる。

国際ビジネスセンターを構想する際には、外資系企業や日系多国籍企業の立地特性に配慮した開発戦略や企業誘致戦略が要請される。国際ビジネスセンターにはいくつかのレベルの地域間競争がある。「パシフィックシティ」の場合、国レベルでは東京との競合があり、地方レベルでは貿易機能が集積した大阪・神戸都心部との競合ある（図２)。一方、東京は香港・シン

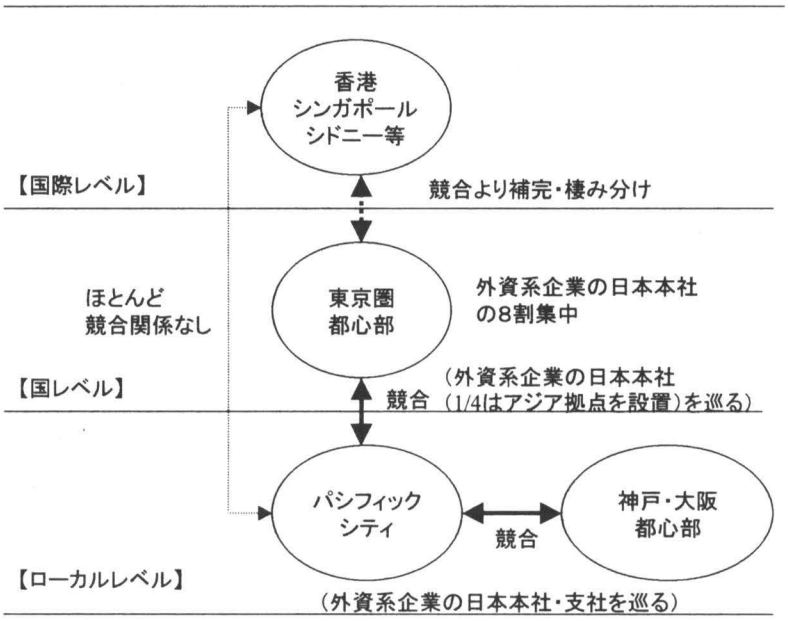


図2　パシフィックシティとアジア太平洋地域ビジネスセンターを巡る３層の競合関係

ガポール・シドニーなどのアジア太平洋地域の国際ビジネスセンターとある種の競合関係・補完関係にある。外資系企業の日本進出の主目的は日本市場の開拓である。外資系企業が日本進出時に他の進出国を検討するケースは極めて少ない（通産省調査（2000）データから読み取ると最大４％）。パシフィックシティがターゲットにする外資系企業とは日本市場に軸足をおく外資系企業であり、企業の主たる誘致競争の対象は東京都心部である。しかし、外資系企業の日本本社の大半が東京圏に集中し、関西は支社・営業所が中心である。東京との競合において、パシフィックシティが想定した優位性である「立地コスト」は重要であるが、もう一つの「ハブ機能」はそれほど重視されていない。成田空港のアクセスについて満足度を聞けば大半が不満を表明するが、整備が望まれるインフラとして「ハブ空港」を挙げる外資系企業は１％に満たない（通産省2000）。確かに外資系企業の約１／４はアジア市場の拠点として日本本社を位置付けているが、それを進出理由の第１位に挙げる企業は５％に満たない（経企庁1989，東京都1994，住信基礎研究所1997）。また、アジア拠点としての対日進出は減少傾向にある。しかも、日本本社は市場規模、取引先へのアクセス、企業イメージ、人材確保の容易性から東京立地が指向されるのである。関西の役割である支店・営業所ではなおさらハブ機能は重視されない。大阪・神戸に日本本社を置く外資系企業も９％ほどあるが、取引先や提携先が大阪・神戸都心部にあることが多い。この場合、パシフィックシティは神戸・大阪都心部との誘致競争となるが、既存の取引先とのアクセス性が重視されるため不利である。一方、日系多国籍企業の海外事業部の臨空立地も可能性に乏しい。海外事業部を本社機能と分離させることは難しく、この場合は本社自体の誘致をはかる必要がある。

国際ビジネスセンターの企業誘致を巡る３層競合を考えると、パシフィックシティはあくまでニッチ需要の吸い上げにとどまっているといえる。在阪企業との提携を機会に日本に進出し、併せてアジアへ展開を求めるような企業を戦略

的に誘致する必要がある。関西国際空港をベースとする国際ビジネスセンターのイメージを描けるなら、シティ・エアターミナルと一体となったビジネスパークを開発し、そこに関西全体あるいは西日本の企業と海外企業や在日外資系企業とのマッチングを推進するビジネス支援機能をもたせる必要があろう。外資系企業の日本本社や地域統括拠点だけでなく、支社・営業所などの集積を図ることでビジネス拠点としてのプレゼンスを高めることが求められる。しかし、関西企業の東京本社の設置が顕著であるという現実や、神戸空港建設計画、成田空港の第二期事業の着工、羽田空港の国際化などの動きを考えると、パシフィックシティが描く国際ビジネスセンターの形成は必ずしも容易でない。

4．おわりに

国際ビジネスセンターの形成には、グローバル経済のダイナミズム、多国籍企業の経営戦略、国内外の競合地域の立地条件、国の社会経済システム、地方自治体による政策介入の可能性と限界などを見通す能力と国際経済社会に対して地域をプロモーションしていく能力が不可欠である。また、グローバル経済と地域の接合の仕方をうまく調整することも大切である。日本にとっての国際ビジネスセンター形成の本質的な意義は、外資企業集積による雇用確保でもハブ機能の確保でもない。国際ビジネスセンターが新しい経営資源の取り込み口、あるいは内なる国際化の拠点となることで、日系多国籍企業のホームベースとしての機能や魅力を高めることにある。そのためには、都心から離れた空港に「出島」的な国際ビジネス・交流拠点を構想するより、都心に近いところで国際ビジネスセンターの形成を図り、地域経済と国際経済との交流の活性化を図ることが望ましい。

【参考文献】

通商産業省(2000)：「第32回外資系企業の動向」
経済企画庁（1989）：「東京の世界都市化と地域の活性化」
東京都（1994）：「外資系企業における東京進出の魅力と課題」
東京都(2000)：「東京ベイエリア(中間まとめ)」,www.metro.Tokyo.jp
大阪府（1993）：「輸入促進基盤整備事業及び輸入貨物流通促進事業の支援に関する計画（大阪府地域輸入促進計画）」
大阪府（1998）：「南大阪湾岸整備事業（りんくうタウン）の概要」
大阪府（2000）：「りんくうタウン活用方策検討委員会：りんくうタウン事業の基礎資料」,www.pref.Osaka.jp/rinkai
住信基礎研究所（1997）：「外資系企業の新しい立地戦略」住信基礎研究所調査季報　infini, No.25, pp.23-27
福島　茂（1999）：「アジア太平洋地域における国際ビジネスセンター開発と地域統括拠点の誘致政策」, pp.67-76, 地域開発 No.422
UK Dept. of the Environment, Transport and the Regions（1998）：“Regeneration Research Summary, Regenerating London Docklands” No.16, www.regeneration.detr.gov.uk

環境負荷削減と人口減少を考慮した都市計画コンセプト

日建設計土木事務所企画開発室室長　杉山郁夫

1．バブル

1980年代後半のバブル期は都市計画との関係でどのように位置づけられるのでしょう。バブル期の定義で耳にするのは「土地神話により生み出された信用が過剰に膨らみ、それまでの信用の源である土地の価値が実際の経済的価値以上に評価された時代」です。つまり、過剰流動性と呼ばれる大量の余剰資本が土地投機にまわり、資金回収の見込みがないところまで土地買い占めが進み、その土地を担保にすることによりさらに余剰資本が膨らむスパイラルに陥った時期とも言えましょう。この時期は、落語の「花見酒」にたとえられたり、最近では「失われた10年」と呼ばれたりしています。しかしながら、バブルは悪い面ばかりでなく、資金が潤沢であったのでそれまで不可能であった高い質のストックが可能になった一面も持っています。バブル期は、大量生産大量消費、右肩上がり経済、全体効率至上主義など、日本が追求した経済優先主義の最終段階であったのですが、問題なのはバブル状況そのものより、それまでの成功体験に固執しすぎたため、時代への対応が遅れたことにあるのではないでしょうか。

2．ポストバブルとその将来

現在はどのような時期なのでしょうか。そのバブルが弾けた結果生じた不良資産の処理に明け暮れた1990年代を通り抜け、土地価格が正常なレベルに戻りつつあることは確かです。しかしながら、決してバブル以前の社会・経済システムに戻っているのではなく、世界はすでに新しいパラダイム（規範）の下に動いています。情報技術の進展、地球環境上の制約、多様性と個の時代、といった言葉に代表される時代の流れが確実に始まっています。これからの都市計画や都市開発のあり方は、それらの時代の流れを意識して進めるべきなのは言うまでもありませんが、将来の都市を形成する基本である市民の価値観および、その価値観に対応したライフスタイルの変化を考える必要があります。都市計画という最終的に表に現れる状況を追い求めるのではなく、その状態を造り出す背景として価値観の変化を考える必要があります。価値観を全体的な流れとして展望するために、キーワードを揃えてみました。およそですが今後10年を意識して1）ほぼ間違いなく起きる、2）起きる可能性が高い、3）起きる可能性が低い、に分類し、市民の価値観・ライフスタイルの視点で、独断と偏見により将来予想を試みます。

杉山郁夫
すぎやま　いくお
1951年岐阜県生まれ。名古屋大学工学部土木工学科卒業後、日建設計土木事務所に入社。現在は、土木事務所企画開発室室長。土木学会「環境負荷低減型土木構造計画および施工法の基礎調査研究委員会」副幹事長、名古屋大学「近未来都市研究会」のコンセプトWG主査。名古屋大学非常勤講師。

2．1　ほぼ間違いなく起きること

1）日本の人口減少

少子化や就労人口の減少、家族構成変化、単身者の増加、高齢化に対する社会的負担の増加が予想されます。女性・高齢者の継続的就労により就労人口の減少をカバーする仕掛けが都市に求められます。

2）地球環境制約の深刻化

エネルギー問題、地球温暖化現象がこれまでの経済活動に制約条件として作用します。太陽光発電、風力発電、燃料電池が普及し、炭素税の導入がこの傾向をさらに加速し、いわゆる燃費の良い都市が求められます。

3）情報革命

個人による情報の共有化、テレワーク・SOHOの増加などにより、働く場所が絶対的条件ではない職業が増加します。

4）都市づくりへの市民参加

一般市民、NPO、NGO、環境保護団体が公開の場で対話しつつ都市のあり方を議論します。このため、違った価値観を持つ人々が会話するためのシステムとツールが必要になります。

5）自治体の再編成

都市間の生存競争により地域連合が生まれますが、それでも特徴のない都市は衰退します。人口減少に伴う郊外自然の荒廃に対しても、都市市民が費用を負担する仕掛けが必要になります。地域連合の発達に伴い県という行政単位の見直しが議論されますが、実行されるか否かは次の「起きる可能性が高い」程度かも知れません。

2．2　起きる可能性が高いこと

1）市民の都心回帰

現在の都市は、加藤ら[1]の言うモータリゼーションアクセラレーションを原因として都市機能が拡散しつつありますが、その一方で、都心居住によって得られる知的刺激と興奮は、現場でしか得られない性質を持っています。そのため、都心で公共交通の結節点から徒歩圏で暮らすことが可能でありかつ知的刺激や興奮が得られる街が実現すれば、交通手段選択の幅が広い都心への回帰が実現する可能性があります。

2）一人当たり交通移動量の増加

ヨーロッパなど先進国の過去のトレンドによれば、生活が豊かになると情報技術が発達しても交通移動量は増加するようです。過去とは異なったスピードで発達している情報技術がどの程度影響するかは未定ですが、かってはその地方で第一人者のところに集まっていた人や情報が、全国で一番または世界で一番の人のところに集中し、全員がその情報を得るために移動する状況が起きつつあります。つまり二番は見向きもされないわけです。感性、感触など複雑な情報になるほど、現在の情報技術では伝達できない要素が増加します。

3）余暇時間の増加

現在でも余暇時間は長くなる傾向は見られますが、特にサービス業など、就労時間と余暇時間の区別が困難な職業が増加します。統計的には余暇時間も労働時間も長くなるという、一見あり得ないことが起こるかも知れません。

4）多様性の尊重

多様な街の集合により形成される都市、完成することのない常に改修中の不安定な都市、戦略的補完性を持つ特長ある都市の連合体が出現します。

5）世界的食糧不足

国家戦略として安定した食糧供給のため、郊外農地の再整備が進められます。都市生活を維持する上での後背地として、自然をある程度制御し、農業・林業に要する費用を市民が負担するシステムが準備されます。

2．3　起きる可能性が低いこと

1）情報革命による人口の郊外・地方分散

人は仮想の刺激だけで満足しないため、直接的な情報を求め集まることを止めません。集まり方は従来の地縁、血縁から知縁とも言うべき新しい近隣・人間関係が生まれると予想されま

す。情報に関しては直接会って、知識と経験を伝達・交換しあう以上に効率的な手段は今後とも生まれないため、都市の分散化は起こらないと予想されます。

2）製造業の海外シフト

製造業はの立地は人件費や原料の調達しやすさのみで決まりません。製造業は製品に付加価値をいかに付けるかを競う時代に入っており、消費者は生活必需品は徹底的に安く、家電製品・情報機器・サービスなど先進的な機能やサービスを期待するものは高くともベストのものしか購入しない傾向が明確になります。生活必需品生産の海外シフトは今後も続くと思われます。

3）郊外型都市の大規模新規開発

人口減少期に、郊外の大規模開発は減少します。既存の市街地および都心に快適に居住する方策に知恵とお金を使うと予想されます。

現在でも郊外の住宅地に住んでいる女性・高齢者は能力的に働けても、育児や体力的に通勤が難しく働くことを諦めている状況が発生しています。

3．将来都市への動き

都市のあり方に対し特に大きな影響がある項目について、もう少し詳しく述べます。

3．1　人口減少

国立社会保障・人口問題研究所（平成９年１月推計）よれば、少子・高齢化がこのまま進むと、日本の人口は2050年には１億人を下回り、中位予測では、2100年には6700万人となり半減します。この人口減少は高齢化の進んだ地方都市およびその郊外ほど激しいと予想されます。しかも、人口はランダムに減少していくため、社会資本の利用率が低下し、他方、税収が上がらない状況になると予想されています。しかしながら、高齢化は本当に経済の衰退を招くのでしょうか。人が長寿命になれば長期間の連続した就労が可能になります。また、従来の労働に要求される肉体的な制約は少なくなります。また、日本では女性の社会参加も不十分です。このように考えると、大切なのは今後の高齢者と女性が長期間活躍できる都市環境作りであると考えられます。

3．2　社会資本投資の今後

土木学会企画委員会資料によれば、図１．に示すように2020年には公共投資は既存社会資本に対するものが大半を占め、新規投資余力はほとんど失われると予想されます。都市施設の寿命を考えると、もちろん維持管理の状況に大きく左右されますが、統計的に建築では平均30年程度、代表的土木構造物である橋梁では50年程度といわれています。従い、今後20年間が新規社会資本に関する、最後の投資機会になると予想されます。その時点でどのような都市の骨格が形成されるかにより、21世紀中盤から後半にかけての都市の状況が決まります。

3．3　先進諸国の状況

日本の将来都市の状況を予想するヒントがヨーロッパの各都市です。ヨーロッパでは日本より早く人口安定、経済低成長時代に入っています。一例として、パリは150年前のオスマンによるパリ大改造時代の建物の構造体がいまでも利用され、内装や設備は幾度も改修されている都市です。都市全体がスケルトン・インフィル（S.I.）というわけです。ちなみに、パリの人口は名古屋とほぼ同じ200万人強ですが、市街地面積は三分の一であるため、人口密度は名古屋の３倍の１ヘクタール200人を超えています。パリは南北８キロ、東西12キロの意外にもコンパクトにまとまった徒歩圏都市なのです。これは計画されたと言うよりも、ヨーロッパの都市が外敵から都市を守るための城壁の内側に造られていることと無縁ではなく、現在のパリも昔の城壁により都市の面積が決まっています。

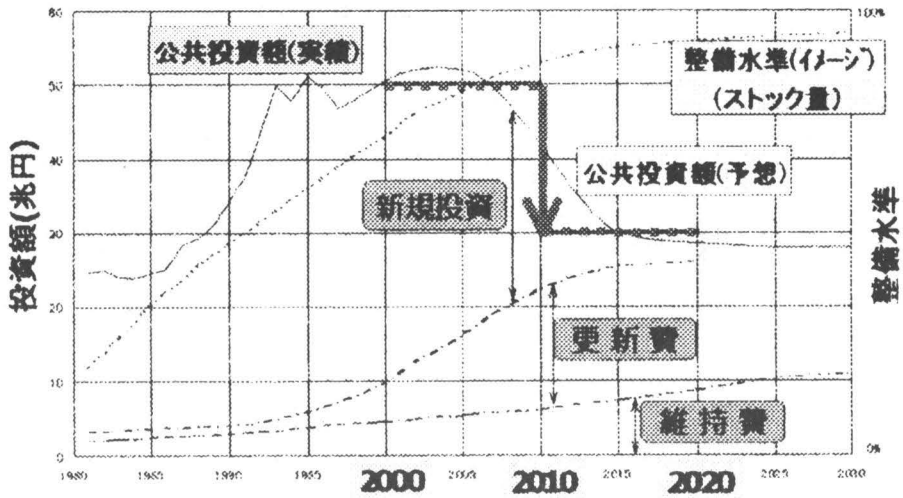
3．4　情報技術と都市

情報と移動の関係も忘れることは出来ません。情報技術の進展により就労者は地理的な制

約から解放されますが、これが全ての職業にあてはまるかについては、議論の分かれるところです。通勤が不要になれば都心に居住する必要はありませんが、情報技術のみで本当に重要な情報を伝えることが出来るかという疑問がわきます。情報の伝達は我々が考えているより遙かに困難なことであるという意見があります[2)]。現実と画像の違い、経過と結果を直接伝達する効率の良さなどは、創造的な仕事になればなるほど重要になります。自宅勤務が可能か否かは職業によって異なると思われます。情報技術により郊外や地方に分散居住が可能な職業がある一方で、高度な情報伝達を必要とする職業、医療などの直接サービスする職業は今後さらに都心部に集積すると予想されます。情報技術の発達は人口の分散と集積の両方を生み出す要素を持っています。

3．5　エネルギー問題と都市

化石燃料の燃焼によってエネルギーを得る、この原理は産業革命以来変わっていません。最近になり、代替エネルギーとして太陽光発電、風力発電に加え、これらの時間的変動を調節するためクリーンエネルギーで水素をつくり、それを燃料電池に使用するシステムが考察されています。また地球温暖化現象の深刻化に伴い、炭素税のウエイトが増加すると予想されています。これに対応するためには、上述したようにエネルギーの供給方法を変えることも重要ですが、現状では需要に比べてクリーンエネルギーの供給量は十分ではありません。これに対しては、都市の消費エネルギーを減少させることが重要です。長寿命でエネルギー消費の少ない効率的な建築物の研究が進んでいますが、都市空間の利用にも目を向ける必要があります。特徴のある複数の街が公共交通によりネットワークされ、都市全体としてエネルギー消費の平準化が達成されていること、徒歩圏に仕事・育児・教育・家庭があり、日常の生活が車を使わず可能である街を実現することは一つの解決方法です。これにより、女性、高齢者の長期的な就労が可能になると予想されます。



土木学会誌特集「21世紀の社会資本を創る」2000．5

図1　公共投資額の推移　2000年～2020年

3．6　市民参加と都市

地球環境による制約はそれまでの無制限なエネルギー消費に制約を加えますが、一方では人間が経済活動をする以上、環境への影響は避けられないことも事実です。図2．は、市民生活の生活の質（以下Q.O.L.）を決定する手順を示しています。言うまでもなく市民は都市の利用者です。この意味で、利用者の意見を採り入れつつ都市を計画するのは重要ですが、時間的な経過を考慮すると現在の市民ではなく、将来市民の価値観を予想して計画することが重要です。図2．の左半分は市民の価値観[a]、右半分は都市の状況[X]の時間的変化を示します。

Q.O.L.は将来市民の価値観[a]、複数の計画代替案より導かれる状況[X]の積により求められます。都市計画案の中で、都市の持続性条件を満たした上で最大のQ.O.L.を与える代替案が選択されます。一方、図3．はQ.O.L.の構成要素を階層的に示します。左から2列目が都市の状況[X]であり、これら様々の要素のうちどの項目を市民が重視するかを決定するプロセスによりQ.O.L.が求まります。すなわち将来市民の価値観[a]は都市の状況[X]に対する「重み」となります。次に、最大のQ.O.L.に対応する計画代替案を選択するわけです。都市計画のプロセスを公開することにより、1）将来世代の価値観に対する説明性、2）市民の異なる意見を調整する機能、3）行政・市民・技術者の役割などの明確化が計られ、時代の変遷に対応した計画の軌道修正が可能になります。今計画している都市が、大枠を修正することなく小さな軌道修正をしながら将来世代に引き継がれるためには、常に都市計画のプロセスを公開する必要があります。

3．7　自治体の再編成

これからは都市間競争ではなく、地域連合と都市間生存競争が始まると予想されます。特に人口減少と高齢化が進む地方都市では、一つの

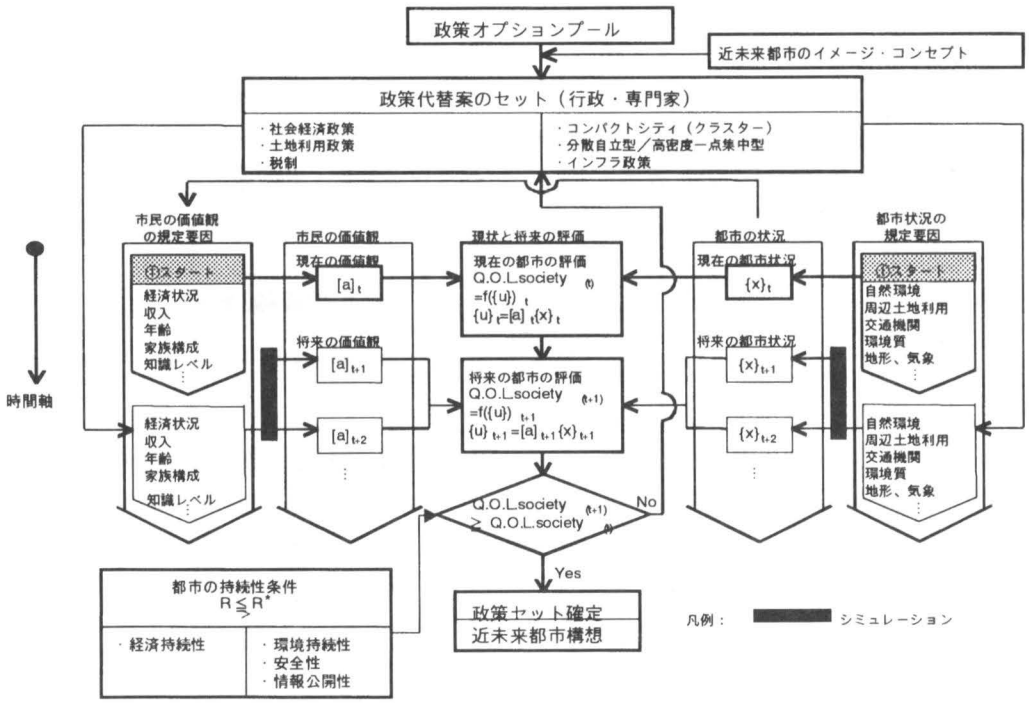


図2　近未来都市構想作成プロセス（杉山・林・加藤　参考文献3）より転載）

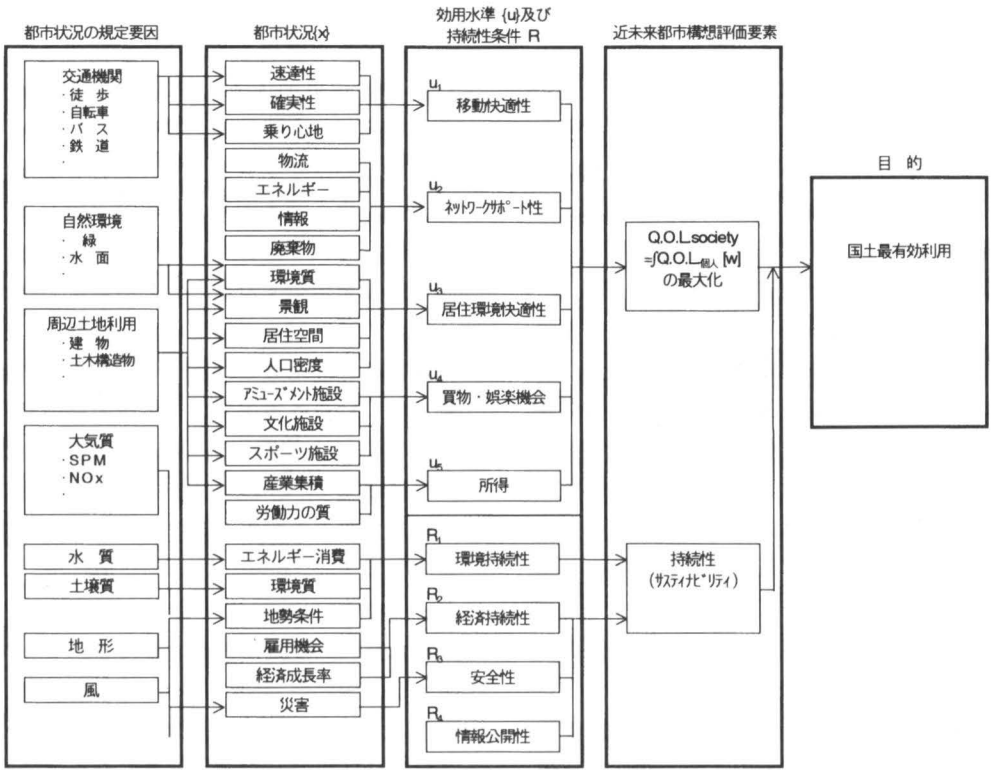


図3　Q.O.L. の階層構造と特続性条件（杉山・林・加藤　参考文献３）より転載）

都市が一通りの施設を揃えるのは負担が大きすぎる状況が生まれます。経済原理に従い、地域連合が進み自治体の数が減少すると予想されます。特長ある都市は、連合に入りやすいのですが、互いによく似た都市は合併する意味がなくなります。都市にも独自性や戦略的補完性が求められます。市民は自治体の帰属を、負担に見合ったサービスが受けられるか否かで決めるようになり、市民に選択されない都市の人口減少はさらに加速されます。また、地方都市の郊外では農業が営まれていますが、これら里山の荒廃に対して少人数で国土を保全する機能や技術の必要性が見直されます。都市に人口を再集積させ都市全体の維持管理費を節約する方法が採用されると、その利益を郊外に居住し国土保全をになう人々に還元するシステムを同時に考える必要が生じます。

4．結論

人口の郊外スプロールが経済原理に基づき発生していることを考慮すると、都心に人々を呼び戻すのは簡単ではないと予想されます。一部を除き郊外に比べ現在の都心は市民が快適に住める状況ではありません。しかしながら一方で、８時間働いたら郊外の家族が待つ自宅へ帰り、仕事をすべて忘れることが出来るライフスタイルが今後も続くとは考えられません。今後も成長が予想されるサービス業などに従事する人々は、仕事とプライベート時間の境がはっきりしない上に、知識を持った人々との異業種交流が大切になると予想されます。また製造業においても、付加価値の高い製品を生む業種は、製造現場とアイデアを生む場所が近いことが要求さ

れ、この点では都心は過去の社会資本が利用できる都心が有利な条件を持っています。

名古屋市を例に挙げれば、名古屋駅と栄を合わせた駅周辺約10平方キロの地域を見ると、昼間の人口が50万人であるのに対し夜間人口は7万人です。計算上、夜間には電力、ガス、上下水、電話など43万人の供給能力が余っていることになります。ここに快適に住める上限として、パリと同じ人口密度を想定すると、さらに都心に10万人以上が暮らすことが可能であり、今までとは違った都市の姿が見えてきます。女性や高齢者が徒歩圏で育児、仕事、買い物などを済ませることが出来る街をつくれば、女性・高齢者の就労期間が長くなり人口の減少に有効かつエネルギー消費の少ない街が生まれます。

これから必要なのは、市民の連携による地域産業の発展を促しかつ環境負荷の少ない都市づくりです。サービスや生産の様々なプロセスが地域に集約して存在し、同時にそこに人々が生活している都市であると思います。市民が選択したか否かは別にして、1200年余の歴史を持つ京都に、様々な地場産業があるだけでなく、大きくはないが活力のある会社が多数存在するのは偶然ではないと思います。ポストバブルの都市は、経済・社会・環境・情報公開などの持続条件を満たす選択肢から、将来市民が選ぶライフスタイルを実現するための空間であり、それは同時に海外の人々も住みたいと思う都市です。従来、日本は製品の輸出国でしたが、今後は、新しいライフスタイルとそれを実現するため製品を生みだす国に変身すべきでしょう。世界の優れた人々が日本を活動の場所として選択する都市を構築することが、21世紀をリードするためのキーワードであると確信します。

最後に、ご紹介した内容は、私も一員として参加している名古屋大学大学院工学研究科の林良嗣教授がリーダーの「近未来都市研究会」における議論をベースに自らの意見を加えまとめました。紙上をお借りして研究会の皆様に謝意を表します。

参考文献

1）　武内和彦、林良嗣　編：地球環境と巨大都市、岩波書店、p.98、1998
2）　小林潔司編著：知識社会と都市の発展、森北出版社、p.146、1999
3）杉山郁夫、林良嗣、加藤博和：環境負荷削減と人工減少を考慮した都市計画コンセプト評価法の提案、PP32-38、日本環境共生学会2000年学術大学発表論文集。

パリ　凱旋門よりラ・デファンスを望む

パリ　一階は商店、その上は住宅

東洋のマンチェスターにテーマパークを

財団法人　大阪港開発技術協会理事長　森田啓介

ポストバブルの都市開発について書くように編集部から依頼を受けましたが、バブルの末期からバブル崩壊後に手がけた二つのプロジェクトー海遊館の天保山ハーバービレッジとテーマパーク「ユニバーサル・スタジオ・ジャパン」と周辺開発—についてその一端を書いてみたいと思います。

都市計画の仕事をやっていた私に、突然、大阪港の人気のない倉庫地区に水族館のある人気スポットを作るプロジェクトをやれという話が舞い込んだのは、1987年のことでした。開発事業の企画から完成まで初めて経営をじかに経験させてもらいました。

天保山は大阪港の発祥の地で、関西瀬戸内航路の発着点でしたが、船舶の大型化に伴って弁天町へ移り、さらにフェリー化するに伴って南港・咲洲へ移転し、天保山は取り残された港になっていました。そこに新しく外航大型客船の埠頭、神戸・横浜と同じようないわゆる人の港を造ろうという計画が持ち上がりました。

埠頭ができ船の誘致を始めましたが、倉庫が建っている現地を見て、「ここではお客様が失望されます」と船会社からいわれ、魅力ある港町を作らないとだめだ。倉庫群を再開発をして港町を作ろうということで始まったのが、天保山ハーバービレッジのプロジェクトでした。

このプロジェクトは「会社をつくって、もうかる事業としてやってくれ。税金をつぎ込むわけにいかない」「1990年開催の花博に間に合わせたい」という条件つきでした。

事業に取りかかったのが1987年７月で、海遊館とマーケットプレートがオープンしたのが1990年７月ですから、３年で構想から事業計画、会社設立、建設、オープンまで事業すべてを完成したことになります。

この事業の鍵は、①これまでにない水族館、②大阪が世界の目を集めていた「花と緑の万国博覧会」開催に合わせてオープンさせたタイミング、③新聞、テレビ、雑誌による広報戦略の３つだと思います。ここでは最も苦労したコンセプト作りについて書いてみます。

最初は試行錯誤しました。わかったことは、答えはだれも教えてくれないということです。「どういうものをつくりたいのか」ということがはっきりしないと、何も始まりません。もうかる施設とは、結局人が来てくれる施設ということです。

人に来ていただける水族館というのは何なのか。それは、楽しいとか、気持ちがいいとか、見てよかったと思っていただけるものです。そ

森田啓介
もりた　けいすけ

1961年　京都大学工学部土木工学科卒業
1963年　京都大学大学院土木工学卒業
1963年　大阪市役所入庁
1979年　大阪市総合計画局
1987年　大阪市港湾局副理事
1988年　大阪ウォーターフロント開発株式会社常務
1993年　大阪市港湾局理事
1994年　大阪ユニバーサル企画株式会社代表取締役社長
1996年　株式会社ユー・エス・ジェイ代表取締役社長
1997年　財団法人大阪港開発技術協会理事長

れはいったい何なのかと、どんどん突き詰めていかないと、作ろうとしているもののコアが見つかりません。その作業をあちこち動き回りながらやりました。コンサルタントにも相談し情報を集めましたが、納得のいく答えは見つかりませんでした。情報も大切ですが、それらをひとつひとつ自分の目で確かめて、感性に照らして考える作業を繰り返して、そのうえで何を見つけるかがキーでした。

海遊館のために見つけた結論は、気持ちの安すらぐものが都会の人には必要なのではないかということでした。あそこに行くと、何か判らないけれども気持ちが落ち着く、ほっとする、そういうものが必要とされているのではないか。それは都会にないもの、「自然」です。自然の悠久としたリズムとか空間、水、そこでいきいきと生きているいきもの達とその生きている世界、これが見つけた答えでした。

これをどのようにかたちあるものにするかということが問題でした。どこにもないもので、都会の煩雑な生活のリズムから離れた悠久のリズムを感じさせるもののシンボルとして選んだのが、鯨でした。ジンベイエザメはその名のとおり鮫ですが、英名でホエールシャークと呼ばれており、その悠然と泳ぐリズムは鯨そっくりで、まさに私が考えていたリズム、イメージそのものだったので、それをコアとする水族館にしたいと思いました。このコンセプトを実現してくれる人をいろいろ手を尽くして探した結果、米国のピーター・チャマイエフという建築家にめぐり会い構想を形にしてもらうことができました。設計は「ケンブリッジセブン」というボストンの彼の設計会社に依頼し、基本設計を１ヶ月半という超短期間でやってもらい、できばえの素晴らしさに度肝を抜かれました。ほとんどそのまま完成させ、「海遊館」と名づけ、多くのお客さまに喜んでいただくことができました。

一方、賑わいと華やかな彩りを生みだすマーケットプレイスは、海とフェスティバルというコンセプトで作りました。物販、飲食、エンターテイメントの80数店舗で構成しました。

海に向かったイベント広場や夕日の美しく見えるサンセット広場などを用意して、大阪の海を実感していただく工夫もしました。

オープン初年度、海遊館の来館者は予想の倍をこえる514万人を迎えました。10年経った現在も200万人を超えています。

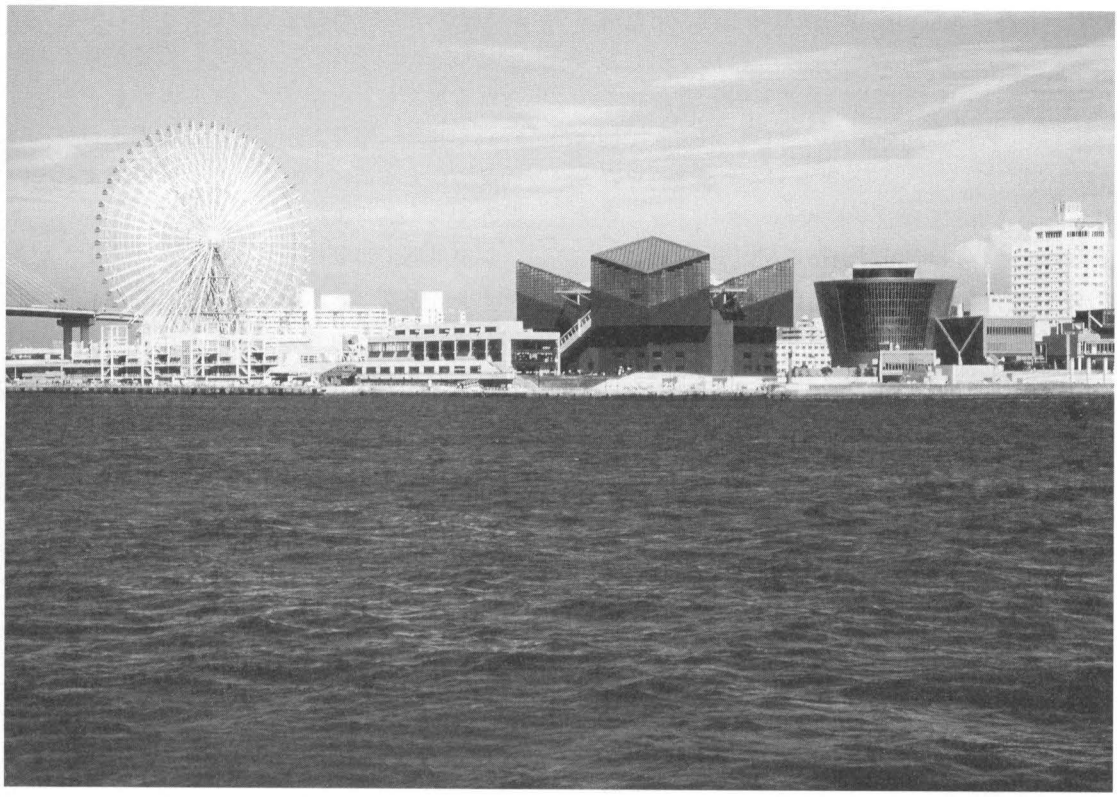
その後、建築家安藤忠男がデザインしたユニークなサントリーミュージアムというポスターコレクションの美術館が隣にでき、さらに海をダイナミックに楽しめる古代ギリシャ劇場風の広場も生まれました。隣接してリゾートホテルや大観覧車も次つぎに完成しました。

多くの人に海・水を意識してもらうウォーターフロント開発の魁のプロジェクトでした。

天保山ハーバービレッジの次に手掛けた事業が、此花の臨海工場地帯の再開発です。ちょうどバブルのはじけた直後でした。

此花は、東洋のマンチェスター・「煙の都」大阪の原点のようなところです。江戸時代に埋め立てできた新田が、大正、昭和にかけて広大な敷地の工場群や荷揚場、鉄道貨物ヤード、燃料基地などになった地域です。戦後、いち早く操業を復活し、復興の牽引車の役割をはたしましたが昭和40年代から変化が始まりました。「規模の追求」という方向が崩れ始め「重厚長大」の時代が終わり、技術革新、産業構造の変化、グローバル化が進行するにつれ、大阪の重化学工業地帯は活気を失ってきました。それらの地域は、ゴルフの練習場、中古車の展示場や物置場などの暫定利用が多くなっていました。

1991年暮、テーマパーク「ユニバーサル・スタジオ」を堺に誘致する交渉が思わしくないという情報を偶然耳にして、「大阪へ来ないか」と、「ユニバーサル・スタジオ」を経営しているMCA社（現ユニバーサルスタジオ社）に申しいれました。



天保山ハーバービレッジ／中央が海遊館、左がマーケットプレース、右がサントリーミュージアム

「ユニバーサル・スタジオ」はロスアンゼルスのハリウッドで生まれ、フロリダのオーランドにも進出している非常に人気の高いテーマパークです。「ジユラッシク・パーク」や「E.T.」などのスリルや夢の世界を体験できるアトラクションやすさまじい大規模アクションスタントショー、動物が登場するライブショー、映画の製作体験ショーなど、映画をテーマにした多様なエンターテイメントの集合体で、非常にパンチのある、迫力のあるテーマパークで、ディズニーとは違い子供だけではなく、大人も楽しめます。フロリダでは第1パークの隣に、ユニバーサル・スタジオ・アドベンチャーワールドという名前でもうひとつのテーマパークを1999年にオープンさせています。

アトラクションは、ディズニーランドに勝るとも劣らないと以前から思っていましたので、これは面白いと動き始めたのです。

当時、MCA社は日本進出に当たり候補地を関西地域と関東地域にしぼり込み、敷地を選定しようという段階で、いわゆる誘致合戦の初期でした。MCA社首脳に、たった200億円を投資した「海遊館」が、初年度に500万人超えた集客実績から説き起こして、大阪のマーケットの強さ、アクセスの良さ、ウォーターフロントなど抜群の立地条件、地元の強力なバックアップを認識させることから始めました。

事業のコアは、敷地の創生、事業体の設立(経営責任と資金)、事業スキーム、契約交渉、コスト管理、運営体制、物販飲食、集客、など多々ありますが、ここでは大都市でのテーマパークという常識はずれの試みを中心に取り上げてみます。

1992年ごろというと、バブルがはじけたとは

いえ、此花区西部の土地の値段は工業専用地域にもかかわらず都心から15分ということもあり、1平方メートル22万円～25万円と言われていました。仮にこれを20万円としても60haで1、200億円です。「ユニバーサル・スタジオ」を経営しているMCAは、テーマパークに「安く見積もっても1,400億円はかかる」と言っていましたから、土地代を加算すると総投資額は2,600億円です。入場者数を1,000万人として、お客様の一人当たりの消費単価が東京ディズニーランド並みとしても、事業としては成り立ちますが、もうかる商売というか、活気のある事業にはなりません。単年度黒字を出すのに10年近くかかり、累積損失を解消するのに15年以上というとてつもない事業になります。

テーマパーク事業は、観客のリピートが命です。2、3年ごとに100億円を超す投資を続けなければ、やがて入場者数が低下するといわれています。MCAやディズニーの人たちも、テーマパーク事業は「3、4年で単年度黒字を出さないとだめだ。それ以上かかるようなら事業の浮上は難しい。それくらい激しい投資が常に求められる事業だ」と言っていましたから、そういうシナリオ・事業計画が書けるかどうかが、契約交渉に入る前にクリヤーしなければならない課題でした。

事業計画では初期投資をいかに抑えるかが要です。とりわけ、大阪のような大都市で、テーマパークの敷地確保をどう安く確保するか。そこで地価と事業を切離す工夫をすることにしました。答を「借地」に求めたのです。問題は土地という担保なしで、銀行から融資が受けられるのか。少なくともバブル崩壊前までなら「1,200億円かけても土地を買いなさい。銀行はそれを担保にカネを貸しますから」ということになったと思います。

いろいろと調査してみますと、土地担保で借りるよりも条件は悪くなりますが、キャシュフローをベースにリスクをお互いに取り合うという形で、銀行からの融資をうける、プロジェク

「ユニバーサル・スタジオ」全景／手前がパークの入口

ト・ファイナンスという手法が外国の大規模プロジェクトで取られていることがわかってきました。日本でこの手法が実現するまでには、紆余曲折がありましたが、その方向で進めるしか事業の実現の手段がないと関係者に強く説得しました。本邦初ということもあり関係者の大変な努力をいただき現在この手法で事業が進んでいます。

もう一つの課題はパークに必要な60ヘクタールもの広大な土地をどう纏め上げるかでした。

パークによるメリットを享受する関係者全員で敷地を提供しあうという原則を採用することにしました。地主さんの考え方は賛否まちまちで、将来構想まで研究しておられたところもありましたが、殆どのところは何も考えておられませんでした。将来を考えるとこのままでは駄目だ、何とかしなければいけないと、最後にはこのシナリオに乗っていただくことになりました。

結局、「ユニバーサル・スタジオ・ジャパン」の誘致のために、此花区西部の工業地帯の土地約160haを区画整理事業で再開発し、そのうちの約60haを「ユニバーサル・スタジオ」とし、残りを市街地として再開発する。つまり工業専用地域を、区画整理事業の手法を用いて、都市型に開発ができるよう都市計画を変更するいうシナリオをつくり上げたわけです。

160ヘクタールの再開発事業の筋書きは、1週間ほどでまとめあげました。土地の賃借条件など、事業に乗せていく過程で若干変わりましたが、大筋はそのままです。

現在、156haの再開発が進んでおり、テーマパークで約54haを使い「ユニバーサル・スタジオ」の周辺で、新しく市街地として開発が可能になる約70haの土地が生まれます。どのように開発するのか、どのような街に成熟させていくか無限の可能性が秘められています。

開発しようとしている地域は安治川に面しており、水都・大阪のシンボルである大川の下流にあたり、都心の中之島、さらに大阪城へつながっています。そのようなウオーターフロントの環境、メリットを最大限に生かした、気持ちのいい街ー毎日水を感じながら暮らせる、仕事ができる街ーをつくることが、ポイントだと考えています。

「ユニバーサル・スタジオ」のオープンする2001年までに開発可能なスペースとして、新駅周辺とウォーターフロントに約15haが生まれてきます。水陸交通の結節点で、ここでの街ずくりは、水と緑を活かした気持ちのいい、デザインの行き届いた空間を計画しています。

新駅・ユニバーサルシティ駅からパークまでは約300mですが、このパーク隣接地約6haには、第1期として56店の物販、飲食の入ったハリウッドムードのモールやホテル、ビルが建設されています。年間1000万人近い来場者以外にも、異色の街、面白い街として人々を引き付けることでしょう。

パークに来られた方が、パーク周辺や大阪市内だけでなく、ついでに独特の魅力をもつ京都、神戸、奈良へ行こうということになれば、波及効果はどんどん広がっていきます。

「コンベンション」の誘致も大々的にできるようになると思います。6年前サンフランシスコおこなわれた、ULI（アーバン・ランド・インスティチュート）の総会に招待されたときのことを思い出します。この総会は毎年開催されている米国ベースの国際会議で、都市開発に関係する投資銀行、ホテル業界、ビル業界などの不動産業界のトップや学界の著名な経済学者なども集めて、大規模なものでした。会議開催中には様々なパーティーが開かれます。学会主催のものだけでも毎晩20以上ありますが、それ以外にもモルガン・スタンレー等の投資銀行や各業界のトップ企業などの主催する大小数多くのパーティーが開催されていました。

時間帯もパーティ様式も様々で、パーティのはしごができるようになっていました。有名な

観光スポットのレストランを使ったり、ミニ水族館を借り切ったりいろいろ変化をもたせていました。パーティーは、いろいろな人と知り合え情報交換できるチャンスを提供するもので、3日間の学会が終わると、少なくとも50人から100人の人と知り合いになれるようでした。友人の話では、それから後のビジネスは「ほとんど電話だ」といっていました。これからは、会議だけでなく、いろいろな人と知り合いになることができ、情報交換のできる仕掛けとしてのコンベンションがますます増えてくるでしょう。テーマパークをちょっとのぞいて楽しみながら、そこのレストランのコンベンションルームで会合をもったり、ホテルで会議やパーティーを開いたりということも可能になります。そうしたサムシングエルスを追求する都市の使い方がますます広がっていくのではないかと思います。

それだけでは周辺70haの土地は生きてきません。施設を作るということだけでなく、そこで何をするかが重要です。

最初、映画のメッカ「ハリウッド」を考えたのですが、日本の映画界は大変なところにきていて、「ハリウッド」とはほど遠い状態にあります。

一方、日本のアニメーション、ゲームソフトは世界を席巻しており、欧米はもちろん東南アジアでも、爆発的な売れ行きを示しています。世界中、誰にでも受け入れられる面白さをもっているからです。アニメーションは、人間の描く絵でつくる映画ですから膨大な時間と人間が必要にはなりますが、比較的簡単な組織と施設でつくれます。

またゲームソフトもこれからは単なるゲームから、もっと物語性があり、リアリティのある世界も含め多様な展開が期待されます。日進月歩のコンピューターグラフィックスを駆使したこのアニメーション、ゲームなどに代表される非映画の映像の世界は、大阪が目指す新産業ではないか。そういう映像コンテンツ産業を育成するのがいいのではないか。映像の分野はまさに激動期というか、技術革新時代で、この世界に夢を持っている若い人もずいぶんいます。彼らに、いかに仕事のチャンスを作るか。サクセスストーリーがどんどん生まれるような仕組みをつくっていくこと。それが都市開発というものではないか。このように再開発計画をつくった当時は考えていました。

日本のメディアのあり様は、東京一極集中がますます加速しており、大阪でのこのような試みは絶望的に見えます。しかし、現在進行している映像コンテンツのデジタル化の流れは洪水のごとくすべてを大きく変えようとしています。映像コンテンツの需要、市場も、地域から世界まで目を向ければ、多様な世界が広がり、規模も広大だと思われます。何かが起こせるのではないかとも考えられます。

ビル、道路、公園などのいわゆる「ハコ」をつくることだけが都市開発ではない。「ハコ」をつくることは、ひとつの手段であって、そこで何をするのか、何をすればその場所に最もふさわしいのかまで考えて手を尽くすのが都市開発だと思います。

スタートから9年たった現在、再開発事業も仮換地を終え、鉄道の移設、新駅も完成し、道路公園もかたちをあらわし、テーマパーク事業会社も、「ユニバーサル・スタジオ」の建設を終え、2001年春のオープンに向かって着実に動いています。

その次のスッテップの新しい産業の誘致、育成、街づくりのために何をしていくかは、これからシナリオを仕上げていく必要があります。周辺にかぎらずもっと地域を広げてでもターゲットを明確にして、それに興味をもつ人材、企業を誘い、重層的に多面的に取り組んでいくときがきたと思います。

ポストバブルの都市開発
―資金調達からみた特色―

日本政策投資銀行　東海支店企画調査課調査役　鈴木眞人

はじめに

我が国の都市開発においてバブル期とそれ以降との違いを考える場合、大きな要素として「資金調達」が挙げられる。

バブル期においては、その都市開発プロジェクトの企画がしっかりしたものであって事業性について十分検討がなされているものであれば、上昇する地価を見込んだ土地担保力や企業の好業績等を背景に資金調達が事業の大きな制約要因とはならなかった。

しかし、ポストバブル期に入ると、地価の下落により担保力が見込まれなくなり、悪化する企業業績は直接金融のコスト増加をもたらす一方、金融環境も180度転換したことから金融機関からの資金調達も一転困難を来す時代となり、円滑な資金調達は事業遂行上の大きな要素となってきている。

このような環境変化により、事業推進者の資金調達力に見合った規模へのプロジェクトの縮小や事業計画自体の見直しがおこなわれる一方、プロジェクト・ファイナンスのような新たな資金調達方法も試みられ始めている。

以下では、このプロジェクト・ファイナンスを中心に、ポストバブル期の都市開発に適用され始めている新しい資金調達方法についてみてみたい。

1．バブル期の資金調達

バブル期には、我が国全体の好景気を背景に、各地で大規模な都市開発プロジェクトが民間事業としてあるいは官民一体となった民活事業として推進された。

これらの都市開発プロジェクトをおこなう場合の主な資金調達方法は、金融機関からの借り入れによる間接金融であった。

金融機関は、当該プロジェクトの事業計画内容や採算性を検討し、その事業収益からの回収を意図した審査をおこなうことを原則とするが、最終的には、有力親会社（民活プロジェクトの場合は地方公共団体の場合もあった）の債務保証あるいは土地を基本とする担保による回収を前提として融資をおこなうケースもみられた。

バブル期の我が国企業の業績は、円高不況を克服し時折しも右肩上がりの経済成長が続く中好調を持続していたことから有力企業の保証力が十分認められており、また、上昇を続ける地価が新たな担保余力を生み出していたことに加

鈴木眞人
すずき　まさと
1985年　早稲田大学商学部卒業
同　年　北海道東北開発公庫入庫
1999年　日本政策投資銀行　東海支店企画調査課調査役

え、当時は我が国の産業構造が重厚長大型産業からの転換時期にあたり、新たな大口融資先の確保を目指していた金融機関が、大型プロジェクトに対する積極的な貸し出し姿勢にあったこともあって、事業者にとって資金調達を進め易い環境となっていた。

さらに、直接金融をおこなう場合においても、好調な企業業績と前例のない株高は市場における調達も容易な状況を作り出しており、有力企業は社債発行の格付けで悩むことなく、より低コストの資金調達をおこなうことを可能にしていた。

もともと大規模な都市開発プロジェクトは投資回収には長期間を要するものであって、的確な需要想定に基づいた適正規模の事業計画の策定が要求されるものであるが、上述したような資金調達環境が、安易な事業計画の着手につながった事例もみられるようになっていった。

2．ポストバブル期の資金調達

1988年に対前年比60％以上の急上昇を遂げた東京の商業地地価は1992年以降急落する。バブルの崩壊である（図　商業地地価動向）。

バブルがはじけたあとに襲ったいわゆるバランスシート不況は我が国経済に深刻な打撃を与え、企業業績は軒並み悪化した。都市開発プロジェクトの面から見ると、バブル崩壊により、それまで高騰していた地価や建設費の負担が事業費に重くのしかかる一方で、需要は停滞し、また、賃料も回復していないことから事業環境は冷え込んでいる（図　オフィスビルの賃料動向）。

一方、資金を供給すべき金融機関も不良債権処理に追われることとなり、バブル期とは一転して新規融資に慎重な姿勢をとるようになってきた。さらに地価の下落は担保余力を減退させ、担保に頼った新たな資金調達を難しくしていった。

(1)　事業者側のニーズの変化

我が国企業は、バブル期は自らの信用力を背景に事業リスクは事業主が負う形でメインバンクを中心に資金調達をおこなってきた。特に都

図　商業地地価動向（1981年＝100）

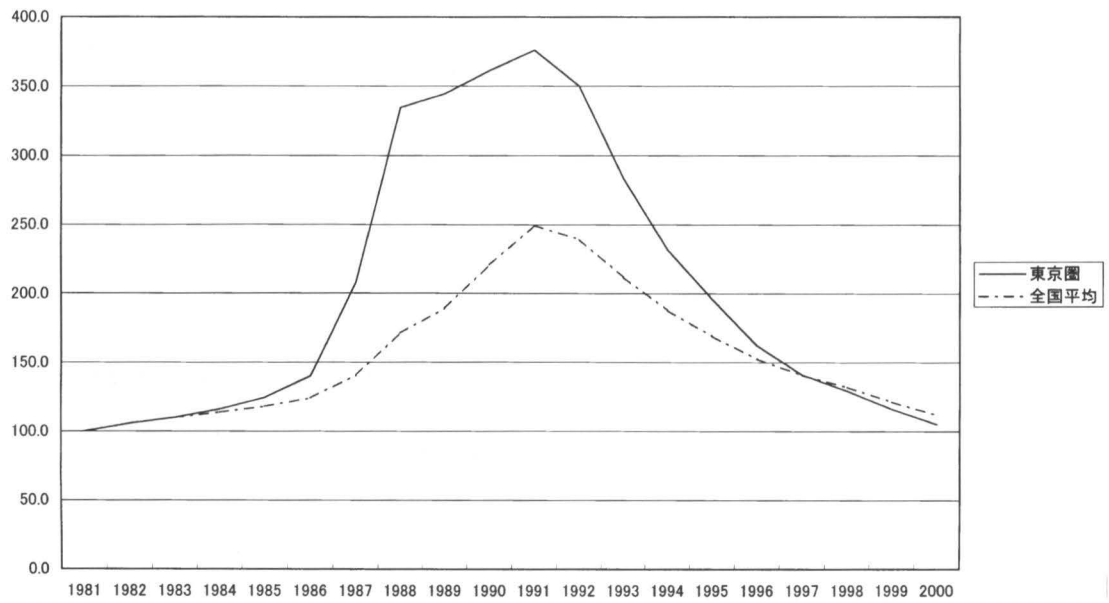
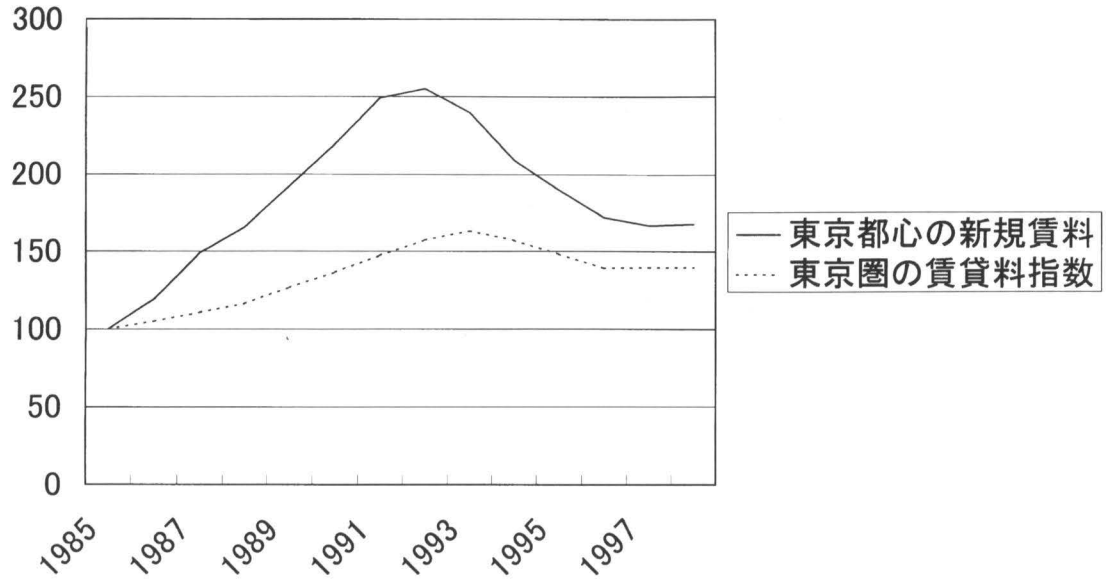


図　オフィスビルの賃料動向（1985年＝100）



市開発プロジェクトにあっては、資金調達の裏付けとして土地担保による信用創造力に相当程度依存していた。

しかし、バブル崩壊による地価の下落あるいは業績の悪化に伴い各企業はバブル期のような信用力を失うこととなった。さらに、グローバル化が進む中、格付け対応や国際的なオープンアカウンティングの流れへの対応を迫られており、従来の土地含み経営から、多額の資金の固定化を避ける資産のオフバランス化へと方向転換をおこなってきている。

このようなオフバランス化による財務負担の回避を指向する結果、資産のみならず債務保証にも慎重になってきており、従来の大規模プロジェクトへの取り組みに当たって機能してきた親会社の信用に依拠しない大規模資金調達スキームへのニーズが高まってきている。

(2)　金融機関側のニーズ

金融機関自身も金融自由化の流れの中で、一層の与信管理の強化や経営の透明性を求められている一方で収益性の強化も必要になってきている。

従来は、事業の内容によっては親会社の信用度あるいは安定度、担保の有無、資金繰り等により事業リスクの回避をねらってきたが、親会社の業績悪化やオフバランス化を求める流れに対応して、親企業に保証を求めることなく、その信用力と切り離してプロジェクトを評価する金融手法が求められている。

また、収支面からもリスクプレミアムの考え方を徹底し、リスクに見合った収益を得られる手法の開発が望まれている。

(3)　ポストバブル期の資金調達

これらに対応した都市開発等大規模プロジェクトに対する資金調達の考え方としては、まず、資金調達自体をプロジェクトの制約条件とならなくするために、事業規模の縮小や見直しによる投資額の圧縮をおこない借り入れによる資金調達の絶対額を減らす動きがある。また、同様の動きとして、土地や建物を所有から賃貸に切り替えるなど、暫定利用とする方法も活用されている。

企業のオフバランス化に対応した手法としては、不動産の証券化が挙げられる。これは、その不動産が生み出す長期安定的なキャッシュフローの確保を前提に、テナント収入からの利子や配当などの受益権を担保として有価証券を販売する仕組みである。高額な不動産を証券化して小口にすることで販売がしやすくなり、資金調達が容易になる。また、不動産売却と同様の効果が発生することとなり、小売業の新店開発などに際しての、新たな資金調達手法として注目されている。

不動産の証券化が既存の資産を対象としているとすれば、新規事業の償還財源をキャッシュフローに求める金融手法としては、プロジェクト・ファイナンスがある。

次節で紹介するプロジェクト・ファイナンスは、事業スポンサー（親会社）の信用力に依存しないため、企業業績の悪化により、プロジェクト自体が良好であっても事業主体の信用力が劣ったり、担保が不足するため融資が難しい案件でも、ストラクチャーの組み方によっては融資を受けることができる。

3．プロジェクト・ファイナンス

(1)　プロジェクト・ファイナンスの定義

一般的な定義として、米国財務会計基準書第47号におけるプロジェクト・ファイナンスの定義は以下のとおりである。

大規模資金プロジェクトへの金融であって、貸手が原則としてそのプロジェクトの資金繰り及び収益を返済財源とし、またそのプロジェクトの資産(＊)を融資の担保として行うものを言う。当該プロジェクトの事業主体の一般的な信用力は通常重要な要素ではない。なぜなら、その事業主体が他に資産を保有しない企業であるか、又は、当該金融が、その事業主体の所有者（親会社）に対し、直接遡及のできないものであるか、のいずれかであるからである。

(＊)プロジェクトのキャッシュフローを生み出すための事業遂行に必要な諸契約を含む

(2)　プロジェクト・ファイナンスの特徴

①事業の単一性

プロジェクト・ファイナンスは、当然のことながら特定事業＝プロジェクトを対象とするもので、通常ある程度の規模の事業が対象となる。そして、返済財源や担保をその特定事業に依拠することから、通常、その事業遂行のために設立された単一目的会社（SPC）を借入人とする。

②返済財源

借入金の返済原資は、一義的にはプロジェクトのキャッシュフローに限定して求めることになる。

従来型の融資方法では、例えば親会社に対して他の事業の分も含めた与信をおこなったり（事業会社へは親会社が投資）、親会社の保証により事業会社に融資をおこなうなど、当該プロジェクトの収益だけでなく親会社の信用力に依拠した融資をおこなうため、最終的には親会社に返済を遡及（リコース）することが可能であった。しかし、プロジェクト・ファイナンスにおける借入金の返済原資はプロジェクトのキャッシュフローに限定していることから、SPCが不採算に陥いり返済が滞る事態となっても、基本的には親会社に返済を請求することはしない（ノン・リコース）。

従って、当該プロジェクトのキャッシュフローを担保する事がプロジェクト・ファイナンスを実現する上で最も重要な要素のひとつになる。

③リミテッド・リコース（Limited Recourse）・ファイナンス

プロジェクト・ファイナンスの性格は基本的にノン・リコースであるが、実際には貸し手と事業スポンサー（親会社）との間では、事業遂行上の様々な取り決めや契約を取り結ぶことと

なるので、事業スポンサーも応分のリスクを負担したリミテッド・リコース・ファイナンスとなる場合がほとんどである。

このノン／リミテッド・リコース・ファイナンスであることがプロジェクト・ファイナンスの大きな特徴であり、それ故に、事業スポンサーが業績不振であっても当該プロジェクトが優良であれば融資することが可能となったり、事業スポンサーの企業規模に比較して大規模なプロジェクトへの融資をおこなうことができるのである。

④担保

担保についてもノン・リコース性は適用されることとなる。従って、担保は当該プロジェクト資産とキャッシュフローを生み出すための事業遂行に必要な諸契約が基本となってくる。

貸し手側とすれば、SPCが不採算に陥いり返済が滞る事態となった場合、事業スポンサーがどれほどの優良資産を持っていてもそれを徴求することはできない。しかし、事業スポンサー側からみれば、SPCがうまく行かずに仮に事業からの撤退を余儀なくされたとしても、自らの資産には何ら影響を受けることなく従来事業を継続することができるのである。

⑤シンジケーション・ローン

大規模プロジェクトのリスクを分担するために、多数の金融機関が参加するシンジケーション・ローンの形式となる場合が多くなる。

(3) プロジェクト・ファイナンスの都市開発への応用

プロジェクト・ファイナンスは、1930年代のアメリカに於ける石油開発に適用されたものが嚆矢と言われており、1970年代から北海油田のような大規模エネルギー関連プロジェクトや大型工業プロジェクトに適用され、最近では公共サービス関連のインフラプロジェクトにも実施されている。

我が国においては、親会社の信用力を中心とする調達の方が容易でコストも安かったことなどからなかなかプロジェクト・ファイナンスは実現しなかったが、先にみてきたとおり、バブル崩壊による経済情勢、金融情勢の変化が我が国にもプロジェクト・ファイナンスの導入を促している。(表　従来のプロジェクトへの融資形態とプロジェクト・ファイナンスの対比)

プロジェクト・ファイナンスはその特徴にあるとおり、関係者間の適切なリスクアロケーションをおこない、それを諸契約により担保していくことから比較的大規模な事業の資金調達に用いられる。従って都市開発の分野においても、大規模プロジェクトを中心に今後適用事例が出てくるものと思われる。

また、近年新しい官民連携型のプロジェクト手法としてPFIが注目されているが、PFI事業の資金調達手法として、プロジェクト・ファイナンスが用いられることが多い。従って、公共が推進する都市開発事業へのプロジェクト・ファイナンスの適用も増えてくるものと思われる。

(4) プロジェクト・ファイナンスの事例 ～ユニバーサル・スタジオ・ジャパン～

プロジェクト・ファイナンスを適用した事例としてユニバーサル・スタジオ・ジャパン（以下USJ）を紹介する。

①USJの概要

USJは、世界有数のエンターテイメント企業であるユニバーサル・スタジオ社（＊）が「ユニバーサル・スタジオ・ハリウッド」(1964年オープン)、「ユニバーサル・スタジオ・フロリダ」(1990年オープン)に次いで2001年春大阪にオープンを予定しているテーマパークである。

ジョーズ、ET、ターミネーターなどのハリウッド映画の世界を体験できるアトラクションや実際の撮影現場が見学できるスタジオに加え、食事やショッピングも楽しむことができる複合施設となる予定である。

表　従来のプロジェクトへの融資形態とプロジェクト・ファイナンスの対比

	従来のプロジェクト融資の形態	プロジェクト・ファイナンス
償還財源	・一義的にはプロジェクトに求めるが、トラブル時には親会社およびメイン・バンク等の全面的支援を期待	・返済は原則として当該プロジェクトが生み出すキャッシュフローの範囲内。スポンサー企業への訴求は限定されている ・メイン・バンクなし
リスク分担	・プロジェクト・リスクを事業者が全面的に負担する前提で融資返済の確実性を判断	・事業関係者がプロジェクト・リスクを分担し、契約によって保全する
与信判断基準	・プロジェクトの事業性に加え、親会社の信用力を重視 ・プロジェクト審査能力・企業審査能力に依存	・プロジェクトの収益性や資金繰りのみで判断 ・審査に加え、交渉により融資可能なリスク分担を引き出す
保全措置	・スポンサー保証または担保処分等により最終的に回収	・事業関係者間の契約および債権者間の契約により、リスク分担を規定
貸付条件等	・借り手との個別相対契約	・幹事銀行が条件のとりまとめをおこなう
リスク顕在時の対応	・事後的に協議 ・親会社やメインバンクに対処を依存	・極力事前にリスクの分担を取り決める ・事前に契約できない事項についてのみ事後的に関係者間で協議
プロジェクト情報収集および審査	・事業者の提出資料を各金融機関が独自に審査し、個別に判断 ・情報は各金融機関の内部情報	・事業者が幹事銀行に情報提供し、内容については責任を負う ・情報は機密保持契約のもと金融団が共有 ・最終的な資金供給の判断は各金融機関が自己責任でおこなう
費用分担	・審査費用は金融機関が負担 ・債権保全措置や担保処分にかかる費用等は企業が負担	・直接支払、手数料等により、原則、事業会社が負担

（出所）日本開発銀行、PFI 研究会編著「PFI と事業化手法」

(＊)世界的な飲料メーカーであるシーグラム社を筆頭株主とする世界最大のエンターテイメント企業。

〈施設概要〉

1．所　在　　大阪市此花区西部臨海地域
2．敷地面積　　54ha（うちパーク面積39ha）
3．主な施設　　アトラクション　18施設
　　飲食・物販施設　45施設

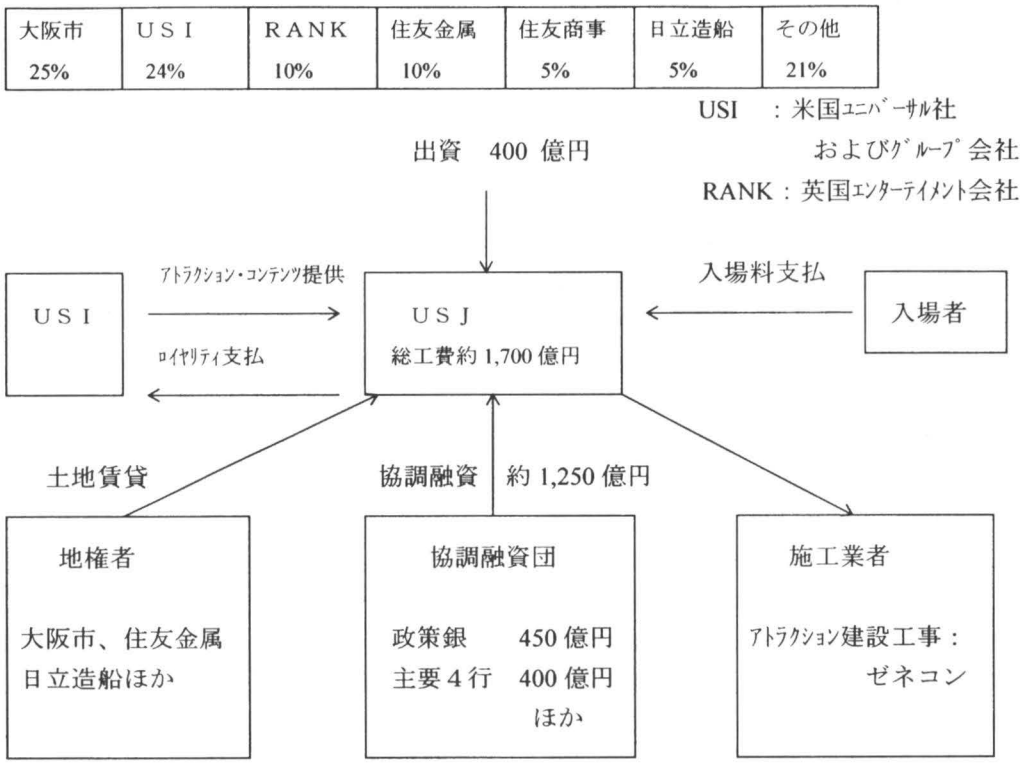
②事業会社の概要

USJを運営する㈱ユー・エス・ジェイには、大阪市（25%）をはじめとしてユニバーサル・スタジオ社(24%)、ランク・グループ社(10%)、住友金属㈱、住友商事㈱、日立造船㈱ほか大阪を地盤とする企業と金融機関など計40社が出資している（出資金額400億円)。

1994年12月に設立された大阪ユニバーサル企画㈱を前身とし、1996年3月に㈱ユー・エス・ジェイに移行している。1998年10月に建設工事に着手し、現在、2001年春の開業に向け、建設が進んでいる。

③ファイナンシャル・ストラクチャー

1,700億円に及ぶ総事業費は、資本金のほか1,250億円をプロジェクト・ファイナンスで調達している（図　USJのファイナンシャル・スト



プロジェクトファイナンス・アレンジャー　日本政策投資銀行および民間主要4行（住友・三和・大和・富士銀行）

（注）ＵＳＪ収入には上記の他スポンサー契約に基づくものがある。

（注２）日本政策投資銀行は契約締結時日本開発銀行

（出所）ＵＳＪ資料

図　USJのファイナンシャル・ストラクチャー

ラクチャー）。

従来型の融資であれば、敷地を担保とするか、事業主体の債務保証が必要となるが、USJの建設予定地は借地であり担保にならなかったこと、筆頭株主であり事業の推進主体である大阪市が地方公共団体であることから事業主体による債務保証が難しかったこと、などからプロジェクト・ファイナンスにより資金調達することとなった。

金融機関への債務返済原資はその将来の事業収益（＝キャッシュフロー）のみであるため、その確保を図るべく、工事費の抑制や相当の自己資本の投入に加え、将来に亘ってコンテンツ・ノウハウの利用ができるような長期契約の実施、キャッシュフローの充当順位の取り決めなどが可能な限り検討された。

結果、関西財界の大きな支援もあり400億円という事業費の２割を超える巨額の資本金が集まったこと、また、今次テーマパーク事業の核となるユニバーサル・スタジオ社から誘客の基本となる魅力的かつ継続的なコンテンツの提供が約されたこと、総事業費も建設会社の協力により予算内で収まる目処もたったことなどから、日本政策投資銀行および住友、三和、大和、富士の４行を主力とする協調融資団による融資実現にこぎ着けている。

おわりに

バブル期の土地神話が華やかりし頃には、大規模プロジェクトであっても土地を担保にすれば容易に資金調達をおこなうことができた。そのため数多くの都市開発事業が金融機関をはじめとする第三者のチェックを経ることなく進められることとなった。こうした状況はもとよりサスティナブルなものではあり得なかったわけであり、事業の中には現在継続の難しくなっている案件も出てきている。

これに対してポストバブル期においては、「資金調達」は、事業の「企画」段階から重要なファクターとして様々な対策が検討され事業に組み込まれるようになってきている。それは、プロジェクト・ファイナンスのような形で貸し手側も事業に大きく関わるような仕組みにも発展してきている。その意味で、ポストバブル期の都市開発はプロジェクトを資金調達面からみた場合、より健全なものになってきていると言えそうである。

PFIによる複合公共施設整備

パシフィックコンサルタンツ株式会社　中部本社第一技術部　庄司　優

1．はじめに

1990年代初頭のバブル崩壊以後、日本の経済は低成長時代に入り、わが国を取り巻く環境はますます厳しさを増している。国際的には、ボーダレス化、グローバル化が進展し本格的な大競争時代を迎え、国内においては、生産年齢人口の減少、社会資本の老朽化等により経済活力、投資余力が縮小している。さらに、国民の意識、価値観が精神的な豊かさを重視するようになるなど多様化しており、安心と潤いのある社会の構築が求められている。

一方、このような厳しい状況の下においても、公共施設などの管理者に対しては、効率的、効果的に社会資本を整備し、質の高い公共サービスを提供することが期待されている。

また、ここ数年、公共工事における入札・契約手続きを公正に、透明性の確保を図りつつ行うシステムへの改革、市場開放への対応など社会潮流の変化に対応した新しい制度や仕組みが整備されつつある。

このような要求・変化に準じ、社会資本整備においては、民間の技術力、資金力、経営能力の導入を促進し、国、自治体の財政資金の効率的な活用を図りながら官民の適切な役割と責任の分担の下に、民間事業者が行うことが適切なものについてはできる限り民間に委ねることが求められている。

当社では、このような潮流をいち早く捉え、1997年以来4次にわたる「先進諸国公共事業システム調査団」を派遣し、わが国の公共事業システムの様々な議論の一助となるべく取り組んできたところである[1)]。

そのような中で、1999年9月24日より「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する事業「PFI（Private Finance Initiative）法」が施行され、その取り組みに対する期待が高まっている。

本稿では、次世代民活事業であるPFI事業について、その理念と当社で実施した事例を中心に紹介したい。

2．PFI事業推進の方針

PFI法に基づき平成12年3月には「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」が公表され、公共施設等の管理者等が共通の方針に基づいてPFI事業を実施することを通じて、効率的かつ効果的な社会資本の整備促進が期されている。

この基本方針の前文の概要は以下のとおりである。

庄司　優
しょうじ　まさる
1949年5月　札幌市生まれ
1973年3月　室蘭工業大学土木工学科卒業
同　年4月　パシフィックコンサルタンツ株式会社入社
札幌、東京、大阪、広島の各本支社に勤務
2000年4月　中部本社第一技術部に赴任
現在に至る

○ PFI 事業の基本理念（５原則３主義）

５原則　・公共性原則（公共性のある事業）
・民間経営資源活用原則(民間の資金、経営能力、技術的能力の活用)
・効率性原則（民間事業者の自主性と創意工夫の尊重による効率的かつ効果的な実施）
・公平性原則（特定事業及び民間事業者選定における公平の担保）
・透明性原則（特定事業の発案から終結に至る全過程を通じた透明性の確保）

３主義　・客観主義（事業実施の各段階での評価決定における客観性の確保）
・契約主義（明文にて当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確化）
・独立主義（事業を担う企業体の法人格上の独立性または事業部門の区分経理上の独立性の確保）

○ PFI 事業の効果
・低廉かつ良質な公共サービスの提供
・官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成
・新規産業の創出による経済活性化

○ PFI 事業の課題
・財政上・金融上の支援
・既存法令との整合性の明確化
・規制の緩和　等

３．PFI 事業例（平成12年12月現在：内閣府資料）

事業名称	実施主体	事業期間	事業スケジュール	その他
常陸那珂港北ふ頭公共コンテナターミナル施設の整備及び管理運営事業	茨城県	(20 年間)	平成１２年度事業者選定予定	手続き開始
千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設整備事業	千葉市	(30 年間)	平成１２年度事業者選定	手続き開始
福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業	福岡市	(15 年間)	平成１２年度事業者選定	手続き開始
神奈川県衛生研究所等施設整備等事業	神奈川県	(30 年間)	平成１２年度事業者選定	手続き開始
ひびきコンテナターミナル整備及び運営	北九州市	(25 年間)	平成１２年度事業者選定	手続き開始
神奈川県立近代美術館新館等施設整備等事業（仮称）	神奈川県	(30 年間)	平成１２年度事業者選定	手続き開始
神戸市立国民宿舎摩耶ロッジ整備事業	神戸市	不明	平成１２年度事業者選定	手続き開始
ごみ処理施設建設事業	大館周辺広域市町村圏組合	不明	平成１２年度事業者選定	手続き開始
当新田環境センター余熱利用施設整備事業	岡山市	不明	平成１２年度入札公告	手続き開始
紀南交流拠点整備事業	三重県	不明	平成１２年度入札公告	手続き開始
朝霞浄水場・三園浄水場常用発電設備	東京都	不明	平成１２年度実施方針	手続き開始
市立調和小学校整備並びに運用及び維持管理事業	調布市	15 年間	平成１２年度実施方針	手続き開始

注１）事業期間で（ ）書きのものは、予定又は目途である。

4．PFI事業実施事例

当社がPFI事業アドバイザリー契約を結んだ千葉市の実施事例について概要を紹介する。

1）事業の概要

(1) 目的

消費者へのサービス機関として、消費者からの苦情相談や各種の消費者講座等の啓発をはじめ、消費生活情報の収集・提供、商品テスト室機能等の充実・強化を図るため、消費者活動の拠点として「消費生活センター」を建設するとともに、市民の消費生活における計量の適正化を図るため、事業者への指導及び消費者への計量思想の普及・啓発の拠点施設としての「計量検査所」を公共複合施設として整備する。

(2) 施設の概要

①建設予定地　千葉市中央区弁天町332番地
②敷地面積　3,293㎡
③用途地域　第1種住居地域
④建ぺい率　70%
⑤容積率　200%
⑥施設規模　約2,500㎡（基本計画）
⑦開業予定　平成15年4月

(3) 事業内容

ア．PFI事業の範囲
①公共複合施設の設計、建設
②公共複合施設の開業後から事業期間終了までの所有と運営業務
③公共複合施設の開業後から事業期間終了までの特定計量器定期検査業務
PFI事業者は、計量法に基づく指定定期検査機関の業務として実施

イ．PFI事業者による利用可能容積の活用
・PFI事業者は最大容積から必要面積を除いた容積の活用が可能
・民間事業施設は、公共用地の有効活用の観点からの機能を期待

ウ．PFI事業者の収入
①公共複合施設の設計、建設および運営業務について、市は賃借料としてPFI事業者に支払う
②特定計量器定期検査業務について、市は委託料としてPFI事業者に支払う

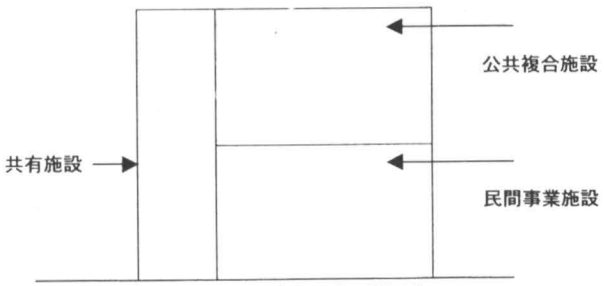
エ．事業期間及び事業期間終了時の措置等
①土地の私用権利関係
・建物譲渡特定付定期借地権（30年）を設定
②公共複合施設の取扱い
事業期間
・土地の引渡し（工事着工）より30年を経過した日まで
・用地は無償貸与
事業期間終了時の措置
・事業継続、または施設の市への有償譲渡
③民間事業施設の取扱い
事業期間
・土地の引渡し（工事着工）より30年を経過した日まで
・用地は有償貸与
事業期間終了時の措置
・事業継続、または施設第三者への譲渡（特約）

2）事業スキーム

(1) BOT方式（事業期間30年、事業期間終了後有償譲渡）

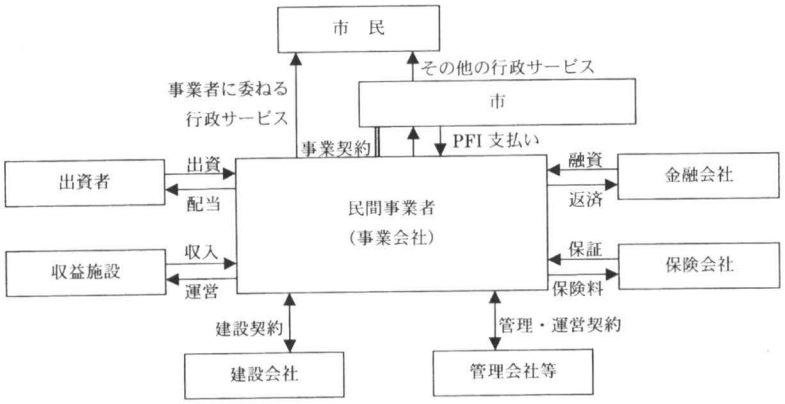
(2) PFI事業の形態　サービス購入型

(3) 模式図



市有地（行政財産→普通財産）
＊所有が民間の場合には、行政財産では不可

(4)　事業スキーム



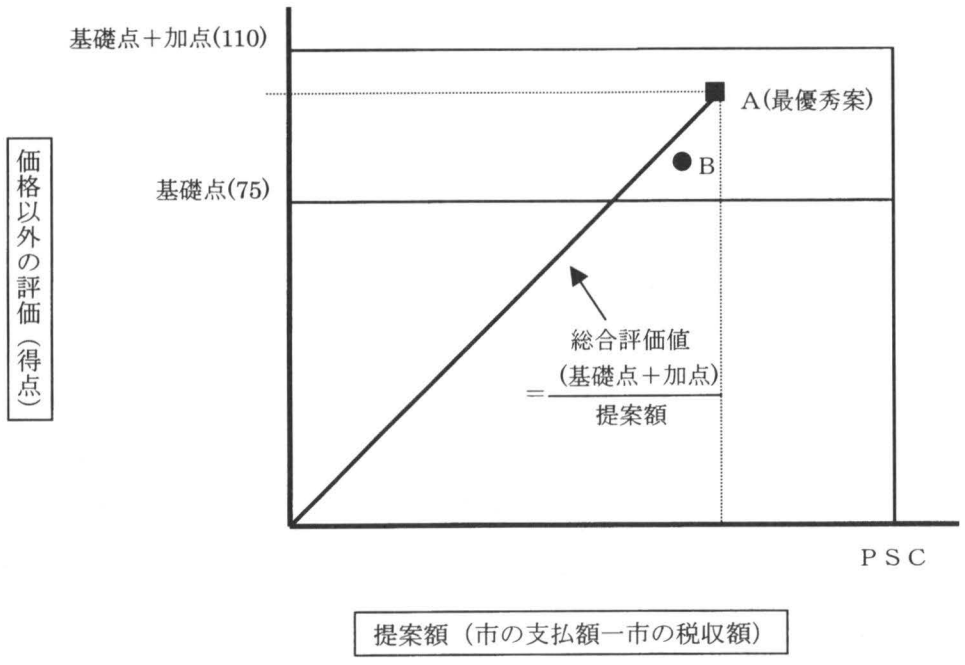
3）募集経緯と評価（千葉市ホームページより）

事業者の審査は、一次、二次の２段階で実施され、一次審査においては15グループ及び１社の応募があり、その中から５グループ及び１社が審査を通過した。

二次審査においては、さらに透明性・客観性を確保するため、価格及びその他の条件をもって契約の相手方を決定する「総合評価一般競争入札」の考え方を取り入れ、評価の方法及び評価基準を募集要綱において、予め公表することとした。

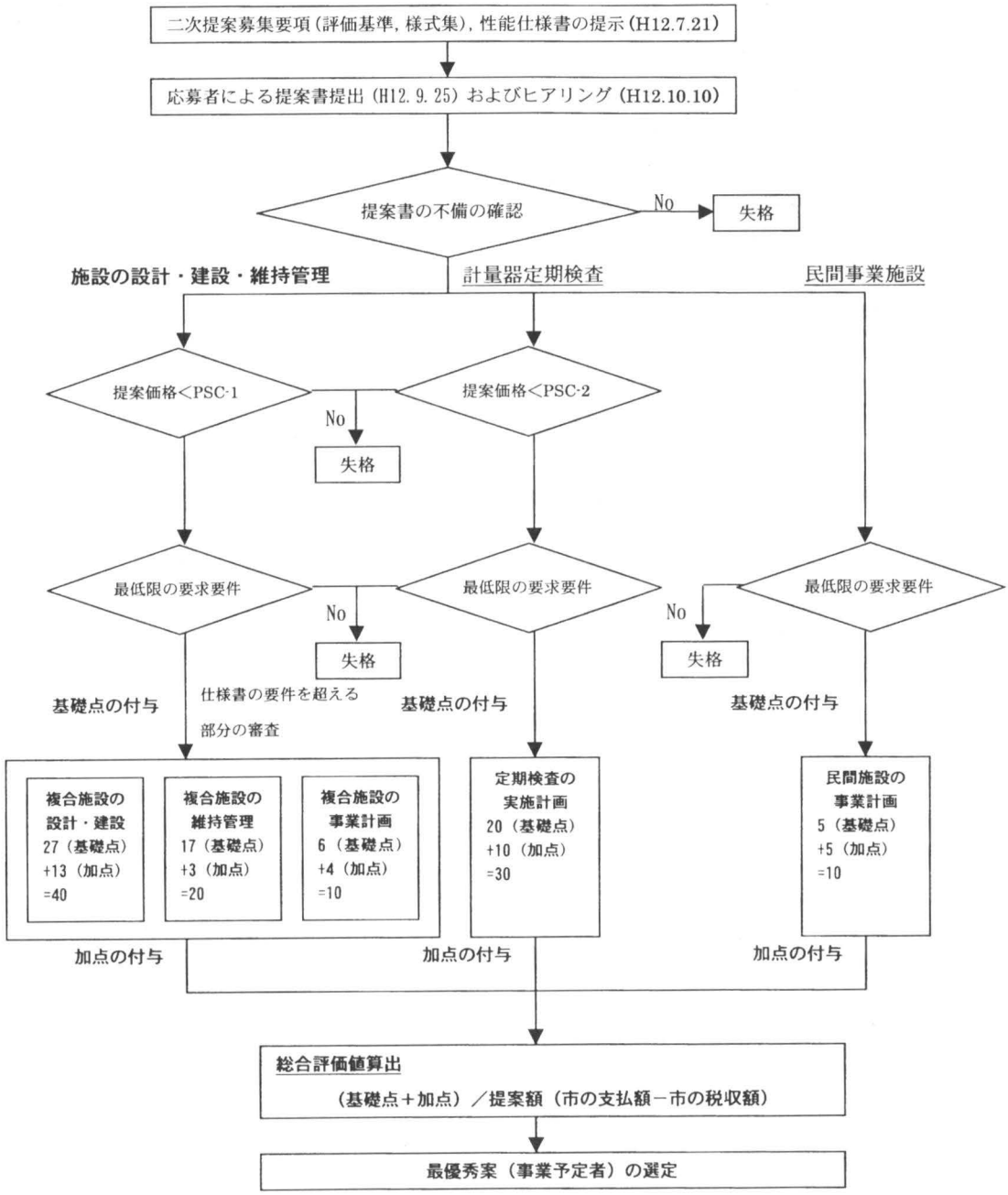
評価の方法及び評価の基準は以下に示すとおりである。

1）総合評価一般競争入札の考え方



注）PSC：市が直性実施する場合の事業機関全体を通じた市の財政負担額

(2) 評価のフロー


二次提案募集要項(評価基準, 様式集), 性能仕様書の提示(H12.7.21)
応募者による提案書提出 (H12. 9. 25) およびヒアリング (H12.10.10)
提案書の不備の確認
No
失格
施設の設計・建設・維持管理
計量器定期検査
民間事業施設
提案価格<PSC-1
提案価格<PSC-2
No
失格
最低限の要求要件
最低限の要求要件
最低限の要求要件
No
No
失格
失格
基礎点の付与
仕様書の要件を超える
部分の審査
基礎点の付与
基礎点の付与
複合施設の
設計・建設
27 (基礎点)
+13 (加点)
=40
複合施設の
維持管理
17 (基礎点)
+3 (加点)
=20
複合施設の
事業計画
6 (基礎点)
+4 (加点)
=10
定期検査の
実施計画
20 (基礎点)
+10 (加点)
=30
民間施設の
事業計画
5 (基礎点)
+5 (加点)
=10
加点の付与
加点の付与
加点の付与
総合評価値算出
(基礎点+加点) /提案額 (市の支払額-市の税収額)
最優秀案 (事業予定者) の選定

5）最優秀提案採択理由

二次提案における応募者の提案は、施設の設計・建設・維持管理及び特定計量器定期検査業務において、いずれも市が直接実施する場合の事業区間を通じた市の財政負担額（PSC；施設2,405,837千円、計量器定期検査494,751千円）を下回るとともに、募集要項に示した要求・要件を満たしていたが、このなかで最優秀提案者は以下の点で評価された。

A．本事業における積極的な取り組みが認められ、各項目において平均以上の評価が得られていること。

B．特に、合築によるコストダウンの実現と資金面での工夫により、市の事業期間を通じた財政負担の大幅な提言に寄与していること。（PFI／PSC値；施設0.46計量器定期検査0.50）

C．リスク管理の方針において具体の保険の付与を提案するとともに、公共複合施設と民間事業施設とのリスク分離の提案においては、応募者の企業が民間事業施設の整備運営主体となるなど適切な措置が講じられていること。

5．おわりに

PFIは、様々な社会資本の整備運営に関し、民間の資金や技術、経営上のノウハウを活用することにより効率的に推進しようとする取り組みであり、これを通じて国民へのサービス向上・費用負担の低減を図ることが目標である。

前記の事例では、PFI／PSCが0.5以下という極めて高い事業効果が得られることとなった。

しかしながら、PFIプロジェクトの選定に当たっては、プロジェクトの採算性に重点がおかれると、需要の多い都市部のプロジェクトが優先されることとなる。

今後は、公的助成を含めた官民のパートナーシップの構築が重要である。

当社においては、これまでの研究成果と国内外におけるPFIに関する経験、ノウハウを活かし、中立性・独立性の高いインディペンデント・エンジニアとして公共セクターをサポートし、サービスを提供していく所存である。

本稿は、公表・公開されている情報をもとに筆者がとりまとめたものであり、内容、表現は筆者の責任に帰すものである。

なお、PFIについては「内閣府ホームページ」、PFI事例については「千葉県ホームページ」を参照されたい。

文献

1）「先進諸国公共事業システム調査報告」1～4（1997. 9～1999. 9：パシフィックコンサルタンツ株式会社）

ル・コルビュジエの故郷
—スイス連邦ヌシャーテル州ラ・ショー＝ドゥ＝フォン—

パリ・ベルヴィル建築学校第三課程所属　玉置啓二

1．はじめに

18世紀末から19世紀初頭にかけてイギリスに始まった産業革命をヨーロッパ大陸で最も熱心に迎え入れたのは、あるいはスイスの時計産業であったかもしれない。その礎を築いた専門的技術は16世紀にユグノー教徒の亡命者たちによってもたらされ、最初の同業者組合が17世紀初頭にジュネーヴに生まれた。時計産業はそこからジュラ山脈に沿って北進し、最後には東北スイスのシャッフハウゼンにまで広がっていった。19世紀中頃には時計の部品生産の機械化が進み大量生産が可能となり、その結果スイスは20世紀初頭に世界の時計生産量の約９割を占めるに至った。そしてスイスの時計生産量の約半分を担っていたのがヌシャーテル州ラ・ショー＝ドゥ＝フォンである（口絵２、図１．５）。

後に「住宅は住むための機械である」との警句を残し、機械時代の建築と都市計画に大きな影響を与えたル・コルビュジエ（1887－1965）が青少年期を過ごしたこの町は、人口規模では今日、フランス語圏スイスでジュネーヴ、ローザンヌに次いで３番目に大きな都市であるが、ジュラ山脈の谷間の標高1,000mにも達する自然環境の厳しい土地である（口絵１．９）。本稿は、ル・コルビュジエの故郷を紹介するとともに、都市計画に関する彼の最初の著作である『ユルバニスム』(1925）の出版に至るまでの彼の探求の足跡を、ラ・ショー＝ドゥ＝フォンの都市構造との関連で考察しようとするものである。

2．ラ・ショー＝ドゥ＝フォンの都市史

大火が近代都市計画の契機となった事例は少なくないが、ラ・ショー＝ドゥ＝フォンの近代史もまた例外ではなく、1794年５月５日の大火に始まる。この大火で町の中心部は全焼し、復興プランが市議会議員モイーズ・ペレ＝ジャンティによって作成された。不燃材料の使用や延焼防止のため隣棟間隔を十分に取るなど、防火対策を最重要視し、以前よりも整然とした街並みが以前よりも美しく再建された。

1650年頃に人口1,000人ほどであったこの町にも17世紀末までには時計産業が少しづつ根付き始め、それとともに人口は緩やかながら確実に増加し、1712年には1,910人に、1750年には2,362人に、1780年には3,648人に、そして1793年には4,556人（内約1,000人が時計産業従事者、以下同様）にまで達した。大火によって1796年には4,108人にまで減少したものの、その後は緩やかな増加傾向を取り戻し、1801年には5,000人（内約1,500人）を、1815年には6,000人を、1833

玉置啓二
たまおき　けいじ
1992－1997年
名古屋大学大学院工学研究科建築学専攻
1997－2000年
パリ・ベルヴィル建築学校第三課程
現在
ル・コルビュジエに関する博士論文を準備中

年には7,000人を超えた。その後はさらに増加傾向を増し、1841年には10,000人（内約3,000人）を、1856年には15,000人を、1872年には20,000人（内約4,500人）を、そして1895年には30,000人（内約6,500人）を超えた。しかし1907年の39,497人（内約7,500人）に至って急激な人口増加に陰りが見え始め、1917年の40,640人をピークに、その後は不況などにより人口は減少傾向に転じ、1940年には31,917人（内約5,500人）にまで落ち込んだ。第二次世界大戦後に人口は再び増加傾向に転じ1967年にはピークの43,036人（内約11,000人）を記録するものの、この頃から日本製品の煽りを受け始め、時計産業界の再編とともにこの町の人口は再び減少傾向に転じ、1976年には40,000人を割り込み、その後は微変動を繰り返し現在に至っている。

この様な急激な人口増加を支えたラ・ショー＝ドゥ＝フォンの都市構造は、1835年にヌシャーテル公国の土木官吏シャルル＝アンリ・ジュノ（1795－1843）によって作成された拡張プランがもとになっている（図2）。当時ヌシャーテル公国の君主はプロシア王であったのだが、ベルンハルトゥ・クリストフ・ファウストゥ博士（1755－1842）などが提唱する「ゾンネンバウ」（太陽住宅）の原理を推奨するプロシア政府の通達が1834年に出されており、「プラン・ジュノ」の基本的なコンセプトはこの通達にもとづいているものと考えられる。ファウストゥ博士は衛生学者の立場から住居や都市の問題にも取り組み、1824年には住宅の日照に関する著作を現している。その中で「ゾンネンバウ」の概念図を示し、衛生や暖房設備の観点からだけではなく、心理学的あるいは道徳的な観点からも、理想的な日照を享受する住宅の具体的なメリットを詳細に説明している（図3）。「ゾンネンバウ」の備えるべき具体的な要件とは、ファウストゥ博士の主張を要約すると、ファサードを南ないしは南東に向けることと、ファサードと前面街路との間に十分な空地を設けることである。ファウストゥ博士は同じ著作の中で、「ゾンネンバウ」による理想都市「ゾンネンシュタットゥ」（太陽都市）のプランをも描いている（図4）。

ラ・ショー＝ドゥ＝フォンはジュラ山脈の谷間に位置する寒冷な土地であり、ファウストゥ博士の指摘を待つまでもなく、日照は住環境にとって非常に重要な要素であり、「ゾンネンバウ」の原理は容易に理解されたであろう。「プラン・ジュノ」では、市庁舎前広場から放射状にのびる街路に沿った既存市街地を取り囲むように、規則正しく長方形街区が配置されている。各街区は谷状地形の等高線に沿い、街区の長手方向の街路はほぼ平坦であり、短手方向の街路はある程度の勾配をもつ。各住棟のファサード

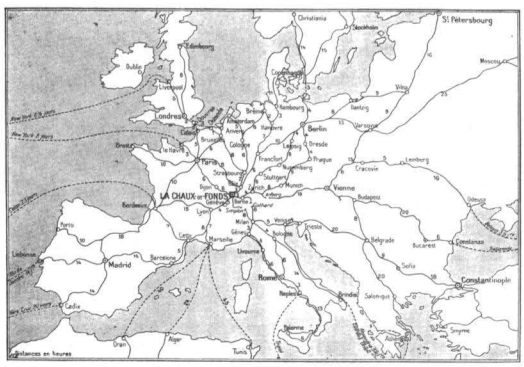


図1　ラ・ショー＝ドゥ＝フォンからヨーロッパの主要都市への所要時間を示す地図、1914年

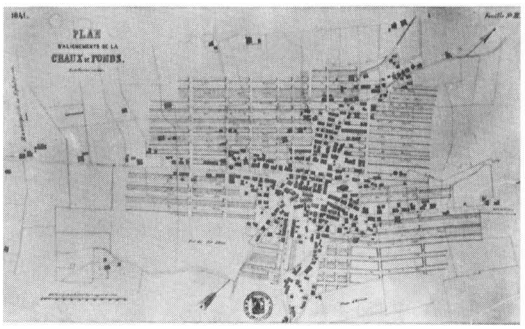


図2　「プラン・ジュノ」、シャルル＝アンリ・ジュノ、1841年（1835年承認、1841年修正）

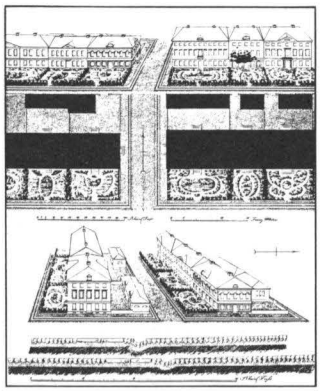


図3　「ゾンネンバウ」、概念図、ベルンハルトゥ・クリストフ・ファウストゥ博士、1824年

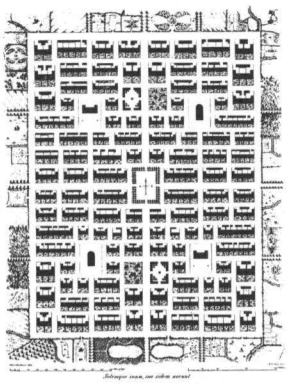


図4　「ゾンネンシュタットゥ」、プラン、ベルンハルトゥ・クリストフ・ファウストゥ博士、1824年

は概ね南東を向き、中庭はなく、前面街路との間に十分な空地を持っている。街路はきわめて単純化され、街区の短手方向の幅員は30ピエ(約9m）を原則とし、日照に影響する街区の長手方向の幅員は50ピエ（約15m）を原則とした。こうして、あたかもファウストゥ博士が描いた理想都市「ゾンネンシュタットゥ」が実現されつつあるかのように、とりわけ町の北側の丘陵地、つまり緩やかに南に向いた斜面は、「プラン・ジュノ」に従って順調に発展していった。

1848年にヌシャーテル公国はプロシア王の支配から独立し、スイス連邦ヌシャーテル州となった。1857年にはラ・ショー＝ドゥ＝フォンに鉄道が開通し、駅舎は町の中心地よりも遙か西側に設けられた。このため市街地の拡張は西方へと促されることとなる。この時期に「プラン・ジュノ」は土木技師シャルル・クナによって修正され、「レオポール・ロベール並木大通り」の輪郭線が明確に引かれるなど、今日のラ・ショー＝ドゥ＝フォンの都市構造の骨格がほぼ見えてきた。そして「プラン・クナ」に従って様々な都市インフラの整備が進められた。この町には河川がなく飲料水にも事欠いていたが、500mも標高の低い水源から20㎞ もの導水管を敷設し人工的に水を引き揚げることに成功し、1840年以来の懸案であった水問題が1887年になってようやく解決を見た。1888年には下水道の幹線が「レオポール・ロベール並木大通り」に整備され、その東端にはモニュメンタルな噴水塔が完成した(口絵3)。1903年には電話線の完全地下埋設が、おそらくヨーロッパで最初に完了した。ル・コルビュジエの青少年期を育んだ19世紀末から20世紀初頭にかけてのラ・ショー＝ドゥ＝フォンは、この様に都市インフラが着々と整備されつつある活力溢れる成長の時代であった（図5）。

図5　ラ・ショー＝ドゥ＝フォンの市街地、1920年頃撮影

3．ジャンヌレから ル・コルビュジエへ

ル・コルビュジエは本名をシャルル＝エドゥアール・ジャンヌレ＝グリという。戸籍上の姓はジャンヌレ＝グリであるが、母の旧姓がペレ

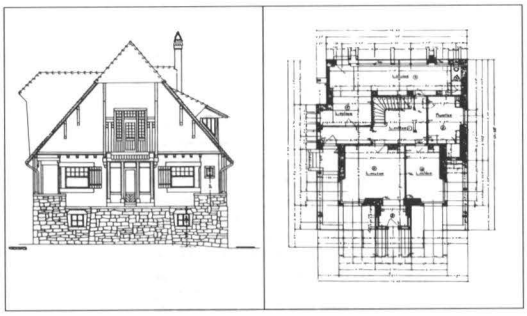


図6　ファレ邸、南立面図及び一階平面図、ルネ・シャパラ＋ル・コルビュジエ、1905-07年、ⓒFLC

であったためジャンヌレ＝ペレを、あるいは単にジャンヌレを名乗っていた。1920年にオザンファンとともに『レスプリ・ヌヴォー』誌を創刊し、建築と都市計画に関する連載にル・コルビュジエ＝ソニエと署名していたが、1922年のサロン・ドートンヌへ「300万人のための現代都市」を出展した際に、ソニエ即ちオザンファンを外し、単にル・コルビュジエを名乗ったことにより、その名前が定着した。それは母方の祖先ルコルベジエに因んだ命名であった（口絵6）。

ラ・ショー＝ドゥ＝フォンは時計のデザイナーを育成する目的で1870年代に美術学校を開設していた。パリのエコール・デ・ボザールで学んだシャルル・レプラトゥニエ（1874－1946）が1897年からこの学校で教鞭を執っていた。彼のデザイン教育は、ジュラの自然をモチーフにして、この土地に固有のアール・ヌーヴォーを創造しようとするものであった。時計職人の父を持つル・コルビュジエは1900年にこの美術学校に入学し、当初は時計のデザイナーを目指したが、高等科に進級するとレプラトゥニエから建築への転向を勧められ、建築家ルネ・シャパラ（1881－1976）のもとで実務研修としてファレ邸の設計を任せられた。ファレ邸は「プラン・クナ」のグリッドよりもさらに北側の、緑深いプーイユレルの山腹に建ち、その隣地には1902年にシャパラが設計したレプラトゥニエ邸が既に建っていた。ファレ邸には、アール・ヌーヴォーの装飾のみならず敷地の選定にもまた、ジュラのリージョナリズムを体現しようとしたレプラトゥニエのデザイン思想が現れている（図6）。ファレ邸が竣工した1907年秋、ル・コルビュジエは西欧の建築家教育の伝統にならうかのようにイタリアへと旅立った。その年の冬はレプラトゥニエの勧めに従ってウィーンに滞在しアール・ヌーヴォーを研究した。同時にシャパラにデッサンを送り、やはりプーイユレルの山腹に建つジャクメ邸とストッツァー邸の設計を補助した（図7．8）。1908年春にはパリへ向かい、鉄筋コンクリート建築の先駆者オーギュスト・ペレ（1874－1954）のアトリエで実務研修を積み、1909年秋、レプラトゥニエの師弟たちが主催する連合アトリエの設立に参加するため、2年ぶりに帰郷した。

この頃レプラトゥニエはウィーンの建築家カ

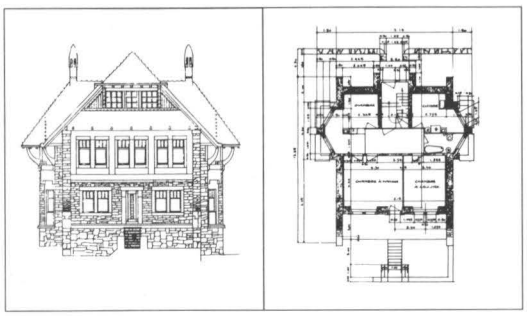


図7　ジャクメ邸、南立面図及び一階平面図、ルネ・シャパラ＋ル・コルビュジエ、1908年、ⓒFLC

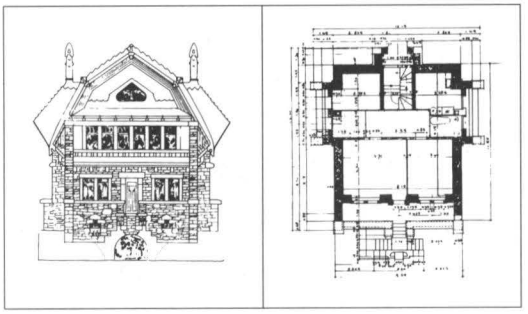


図8　ストッツァー邸、南立面図及び一階平面図、ルネ・シャパラ＋ル・コルビュジエ、1908年、ⓒFLC

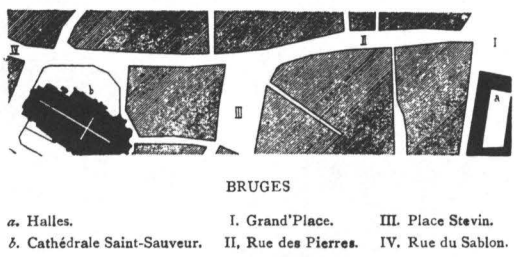


図9　ブルージュのピエール通り、プラン、カミロ・ジッテの著作『芸術的原理にもとづく都市計画』のフランス語訳に添えられた図版、1902年

図10　ブルージュのピエール通り、透視図、フリードリッヒ・ポイツァー画、カミロ・ジッテの著作『芸術的原理にもとづく都市計画』のフランス語訳に添えられた図版、1902年

ミロ・ジッテ（1843－1903）の都市美学にもまた大きな関心を持っていた。ジッテは1889年に『芸術的原理にもとづく都市計画』を著し、そのフランス語訳はジュネーヴの建築家カミーユ・マルタン（1877－1928）によって1902年に出版されていた。ジッテの原著は、その日本語訳が『広場の造形』と題されていることからも分かるように、もっぱら中世都市の「広場」の不規則な形態と変化に富んだ景観が考察されいる。しかし「街路」に関する考察は全くなされていなかった。ところがマルタンのフランス語訳にはジッテの原著にはない「街路」に関する章が訳者によって書き加えられていた(図9.10)。1910年春、ル・コルビュジエはレプラトゥニエの勧めで、ジッテ風に都市計画を研究するためドイツへと旅立った（図11．12)。『都市の建設』と題されたこの研究は結局完成には至らなかったものの、数百ページもの草稿が今日に残されており、その真摯な探求と苦悩の跡をうかがうことが出来る（図13)。その章稿の「街路」に関する部分には、例えば「ロバの教訓は尊重されるべきである」などと書かれ、曲線街路の変化に富んだ景観が賞賛されている。秋以降はしばらく『都市の建設』の研究は忘れられ、スイス工作連盟設立に向けての『ドイツにおける装飾芸術運動に関する研究』(1912)のための諸調査、ベルリンのペーター・ベーレンス（1868－1940）のアトリエでの実務研修、さらにはトルコやギリシャを巡る「東方旅行」を経て1911年秋に帰郷した。

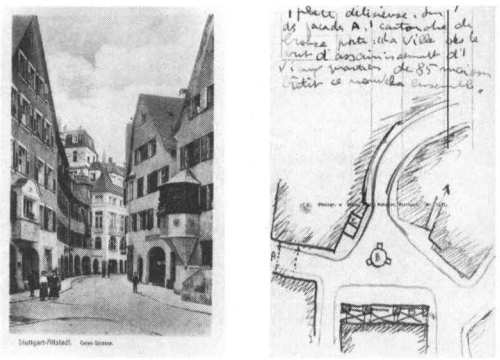


図11．12　シュトゥットゥガルトゥのガイス通りの絵はがき、裏面にル・コルビュジエによるジッテ風のスケッチとメモ、1910年、©FLC

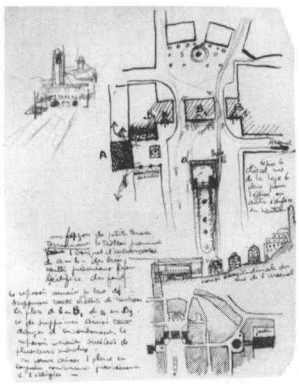


図13「レオポール・ロベール並木大通り」東端付近の都市計画、ル・コルビュジエ、1910年、©FLC

図14　ジャンヌレ＝ペレ邸、西側立面、1915年頃撮影、©FLC

図15　ジャンヌレ＝ペレ邸、サロン、西側立面、1915年頃撮影、©FLC

故郷では美術学校の新設科の教壇に立つ一方、自身のアトリエを開設し建築家として独立した。最初の仕事はジャンヌレ＝ペレ邸、つまり彼の両親のための住宅であり、やはりプーイユレルの緑深い山腹に建てられた。白い壁面に加え灰白色のアスベスト・セメントが屋根を被覆していたため「メゾン・ブランシュ」（白い家）と呼ばれたこの住宅には、寒冷なジュラのリージョナリズムの体現というよりはむしろ、東方のエスプリが感じられる（口絵4．5、図14．15．16．17）。なお、アスベスト・セメントは「エテルニットゥ」という商標で1904年にスイスで実用化された新建材であり、この住宅には30cm×30cm×5㎜のものが使われていたが、おそらく1940年代頃に、赤褐色の瓦に取り替えられた。また、この住宅とほぼ同時期に隣町ル・ロクルの山腹にファーブル＝ジャコ邸を設計し、新古典主義とジュラのリージョナリズムの融合を試みた。

このように建築家として順調なスタートを切ったル・コルビュジエは、1914年にはラ・ショー＝ドゥ＝フォン市街地の南側に広がるクレートゥの丘に、企業家アーノルドゥ・ベックによってシテ・ジャルダン（田園都市）の設計を任せられるが、第一次世界大戦の勃発で計画は構想段階で頓挫した(図18)。しかも美術学校では新設科の廃止にともない教職を解かれていた。この時期には大きな仕事はなく、アパルトマンの改装や家具の設計などを続けるかたわら、鉄筋コンクリートによる量産住宅「メゾン・

図16　ジャンヌレ＝ペレ邸、サロン、東側立面、1915年頃撮影、©FLC

図17　ジャンヌレ＝ペレ邸、ル・コルビュジエの書斎、1919年撮影（人物は右からル・コルビュジエ、兄アルベール・ジャンヌレ、アメデ・オザンファン）、©FLC

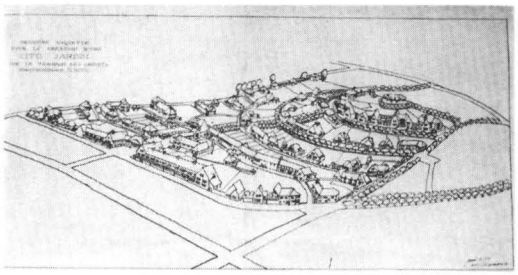


図18　クレートゥのシテ・ジャルダン、鳥瞰透視図、ル・コルビュジエ、1914年、©FLC

ドミノ」の理論的研究に着手した（口絵6、図19. 28. 29. 30）。さらに1915年夏にはパリの国立図書館で『都市の建設』の研究を再開したものの、ついに完成に至ることはなかった。しかしこのときにしたためた数多くの模写図版は、『ユルバニスム』（1925）や『ユルバニスムについて』（1946）など、後の著作でたびたび活用されている。1915年秋から冬にかけては「メゾン・ドミノ」の研究開発に本格的に取り組み、特許の取得や展覧会への出展を試みるがいずれも失敗に終わり、ラ・ショー＝ドゥ＝フォンでの設計活動に不満と限界を感じ始めていた。ところが1916年春になって久々に住宅設計の依頼を受けた。ル・コルビュジエにとっての最初の鉄筋コンクリート住宅、シュオップ邸である（図20）。またほぼ同時期にシャパラのもとでシネマ・スカラを担当した。しかしこれらは施工費超過や施工不良など、いずれも後に訴訟事件へと発展する深刻な問題を生じ、ついに1917年、満を持してパリにアトリエを開設し、やがてラ・ショー＝ドゥ＝フォンのアトリエを閉鎖した。

パリでは土木技師マックス・デュボア（1884－1989）の経営する土木コンサルタント会社の建築家として再出発するが、同時に実に多様な分野での活動を展開した。都市計画の分野では、フランスの戦争被災地域の復興を支援する民間の非営利団体「ルネサンス・デ・シテ」（都市の復興）の技術顧問を務めた。この時期の復興都市計画の特徴は、都市美学の観点からリージョナリズムが尊重され、まさにジッテ的な『都市の建設』の手法が主流であった。しかしここでのル・コルビュジエの活動の詳細は残念ながら不明である。また著作の分野では画家アメデ・オザンファン（1886－1966）とともに『レスプリ・ヌヴォー』誌を主宰し、建築に関する連載に続いて、都市計画に関する連載を1922年6月の第17号から開始した。「ロバの道、人間の道」と題された最初の記事では、曲線街路はロバの道であり直線街路こそ人間の道であるとされ、「美学しか問題にしていないジッテの都市計画の著作」が名指しで批判された。『都市の建設』ではロバの教訓は尊重されるべきであったのだが、この記事ではロバの道は人間の道に取って代わらなければならなくなった。さらにこの記事では「アメリカの直線的な都市」が賞賛され、ワ

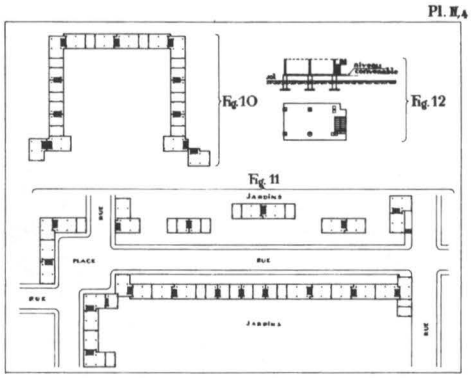


図19　「メゾン・ドミノ」、配置図、ル・コルビュジエ、1915年頃、©FLC

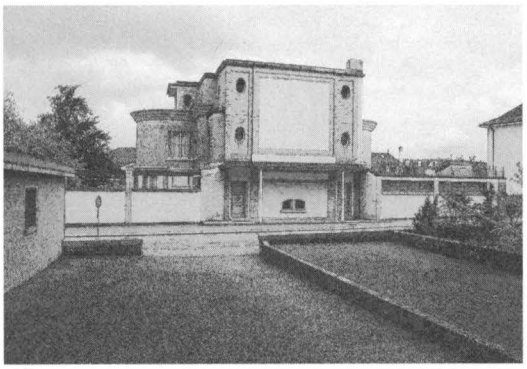


図20　シュオップ邸、北側立面、ル・コルビュジエ、1916-17年、©FLC

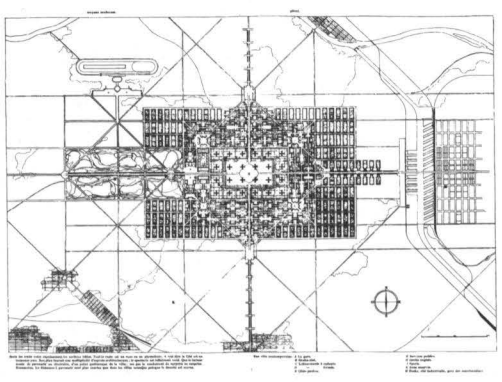


図21　「300万人のための現代都市」、プラン、ル・コルビュジエ、1922年、©FLC

シントンとミネアポリスのプランが添えられている。これらのプランは建築家エドゥワードゥ・ベネットゥの『ミネアポリスのプラン』(1917)から転載されたものだが、パリのフォンダシオン・ル・コルビュジエに保管されているこの著作の内表紙には、著者から「ルネサンス・デ・シテ」へ宛てた献呈の言葉が添えられている。「ルネサンス・デ・シテ」が支援した復興都市計画はアメリカの都市計画家ジョージ・フォードゥ(1878－1930)が中心となって策定されていたことから、ル・コルビュジエはおそらく、ここでの活動を通じて、ジッテ的な『都市の建設』の限界とアメリカの直線的な都市の可能性を同時に学んだのではないかと考えられる。

ちょうど「ロバの道、人間の道」を『レスプリ・ヌヴォー』誌に発表した頃、サロン・ドートンヌからその都市芸術部門への出展を要請されたル・コルビュジエは、それまで積み重ねてきた「イムーブル・ヴィラ」(大テラス付き集合住宅)などの研究成果とともに、それらを総合した「300万人のための現代都市」のディオラマを展示した(図21. 22. 23)。このディオラマは賛否両論、パリのジャーナリズムで盛んに取り上げられ、若き建築家ル・コルビュジエの存在を一躍世に知らしめた。巻き起こった様々な疑問と批判に答えるべく、サロンの会期終了間際にディオラマの前で講演会を催し、この理論的研究をパリの中心部へ応用して見せた。後の「パリ・ヴォアザン計画」の原型である(図24)。なお、このディオラマの反響は単にパリだけに留まらず、主に雑誌メディアを通じて世界中に知れ渡ることとなる。日本も例外ではなく、視察でパリ滞在中にこのディオラマを目にした薬師寺主計(1884－1965)が直ちにル・コルビュジエに会見し、『建築世界』誌の1923年８月号でル・コルビュジエを日本に初めて紹介している。またパリ留学中にこのディオラマを見た中村順平(1887－1977)は、『東京の都市計画を如何にすべき乎』(1924)などで盛んに「300万人のための現代都市」を紹介し、自らの描いた東京の新都市計画案がル・コルビュジエの影響を受けていることを認めている。

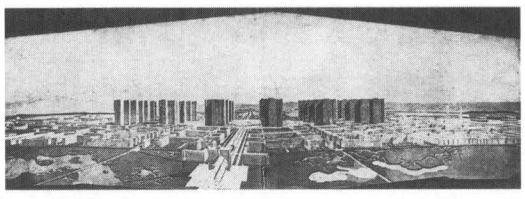


図22　「300万人のための現代都市」、ディオラマ、ル・コルビュジエ、1922年、©FLC

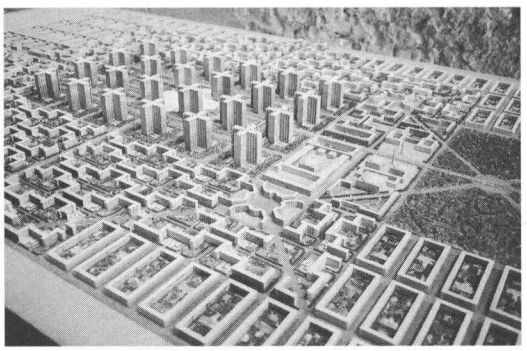


図23　「300万人のための現代都市」、都心部の模型、ジャン＝クロードゥ・ヴィガトー、2000年、©FLC

サロン・ドートンヌ終了後さらに研究を発展させたル・コルビュジエは、ヴォアザン自動車会社などの援助を受け1925年のアール・デコ博覧会に出展し、「イムーブル・ヴィラ」の一単位に「300万人のための現代都市」と「パリ・ヴォアザン計画」の2つのディオラマを付加し、レスプリ・ヌヴォー出版社のパヴィリオンとした(図25)。同時に『レスプリ・ヌヴォー』誌の都市計画に関する連載に「パリ・ヴォアザン計画」などに関する加筆を行い、『ユルバニスム』と題して出版した。これによって『都市の建設』以来15年間の探求が結実したと言えるが、両者は構成は似ているものの内容は正反対である。『都市の建設』で批判されているラ・ショー＝ドゥ＝フォンの現状と、パリの現状を批判して『ユルバニスム』で導かれてた「パリ・ヴォアザン計画」とは、ともに直線街路で構成された「ゾンネンシュタットゥ」である点で完全に一致しているのであるが、『都市の建設』と『ユルバニスム』では、批判していることと主張していることが劇的に入れ替わってしまった。しかしその後のル・コルビュジエの生涯は、『ユルバニスム』を実現しようとする挑戦と挫折の連続であり、文化大臣アンドゥレ・マルロー(1901－1976)によってルーヴル宮で国葬に付されるまで、再びその主張を変えることは決してなかった。

4．今日のラ・ショー＝ドゥ＝フォン

ル・コルビュジエの故郷で都市計画の責任者を務めているフレデリック・シュタイガー女史は筆者とのインタヴューに淡々と答えて、「おそらく理想的な都市とは、ル・コルビュジエが主張していることと批判していることの中間にあるのでしょう」と述べ、ル・コルビュジエの代表作であるマルセイユのユニテ・ダビタシオンのコンセプトを説明する概念図を引き合いに出し、「むしろ中規模の集合住宅を数棟建てるべきでしょう」と結んだ(口絵9、図26)。情報時代へと移行しつつある今日、都市計画家の使命とは、機械時代の遺産を受け継ぎ、『ユルバニスム』と『都市の建設』の間に最適な収束点を見いだすことなのかもしれない。

ル・コルビュジエはパリにアトリエを開設して以降、ついにこの町に建築作品を残すことはなかった。しかしもちろんパリでの彼の業績はスイスの誇りであり、彼の肖像はスイスの紙幣を飾り、この町には彼の業績を讃える広場や通りがある。1987年に生誕100周年を記念して「レオポール・ロベール並木大通り」の東端に近い「名前のない広場」を舞台に複合建築の設計コンクールが行われた。26名のスイス人建築家が計画案を提出し、ジャック・リヒターの案がジュ

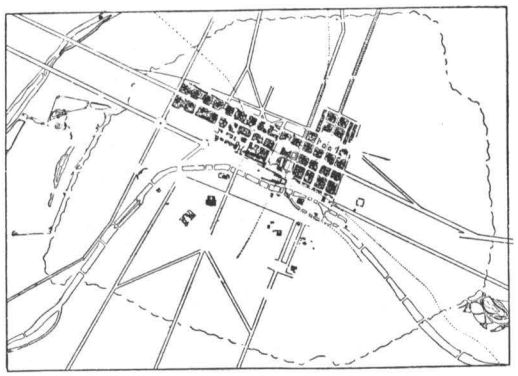


図24 「パリ・ヴォアザン計画」の原型、プラン、ル・コルビュジエ、1922年、©FLC

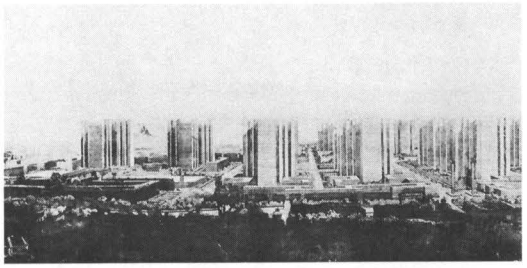


図25 「パリ・ヴォアザン計画」、ディオラマ、ル・コルビュジエ、1925年、©FLC

リーの全員一致で選ばれた。彼の提案は４つの要素、つまり広場、地下駐車場、棒状の商業住居ビル、そして塔状のオフィスビルからなっている。棒状の商業住居ビルは、ピロティー、横長連続窓、白い壁面、テラス、メゾネットなど、ル・コルビュジエの1920年代以降の建築言語を多用している。塔状のオフィスビルには主に行政機関が入っており、一階は観光案内所、最上階はレストランと展望台である。階段室の外壁をなす打ち放しコンクリートの長大な壁面には世界最長の振り子時計が優雅に時を刻み、時計の町ラ・ショー＝ドゥ＝フォンを象徴している。この広場は当初「エスパシテ」と命名されていたが、すぐに「ル・コルビュジエ広場」と改名された（図27）。

やはり生誕100周年を記念して「西通り」は「モデュロール通り」と改名された。この通りはかつては「プラン・ジュノ」の西端に位置していたが、今日では町のほぼ中央に位置し、「レオポール・ロベール並木大通り」から北へのびる直線街路の一つである。ル・コルビュジエは少年の頃この通りに面するアパルトマンに長く住んでいた。モデュロールとは人体寸法と黄金比を組み合わせた建築設計のための寸法体系であり、彼は第二次世界大戦中に行った理論的研究をもとに、戦後の諸作品でその応用を実践し続けた。「モデュロール通り」はモデュロールの寸法体系によって設計されているわけではないが、ル・コルビュジエに縁のあるこの通りに彼の建築的理想を示す言葉を冠したのである。

ラ・ショー＝ドゥ＝フォンでの最新の話題は、2000年１月に設立されたばかりのアソシアシオン・メゾン・ブランシュである。ル・コルビュジエの建築家としての最初の作品ジャンヌレ＝ペレ邸が、その白い外観から「メゾン・ブランシュ」と呼ばれていたことは既に言及したが、この住宅が十数年前から空き家となり荒れ果てていた。この状態を見かねた地元の識者などから保存活用の話が持ち上がり、地域文化発信の拠点とするべくアソシアシオンを組織して2000年５月にこの住宅を購入した。購入資金は、ロマンドゥ宝くじ協会、スイス連邦、ヌシャーテル州、そしてラ・ショー＝ドゥ＝フォンが援助した。現在は修復改装工事のための新たな資金集めとともに、そこでの活動の具体的なプログラム作りの段階に入っている。また、ヴェネチア建築学校の学生がこの住宅を研究対象として博士論文を準備中であり、修復改装工事に先立ち慎重な実測調査を行っている。なお、アソシアシオン・メゾン・ブランシュの活動に関する詳細はそのホーム・ページ（www.villa-blanche.ch）が最新の情報を提供している。

こうした動きに関連してラ・ショー＝ドゥ＝フォン市立美術館では、これまで一般にはあま

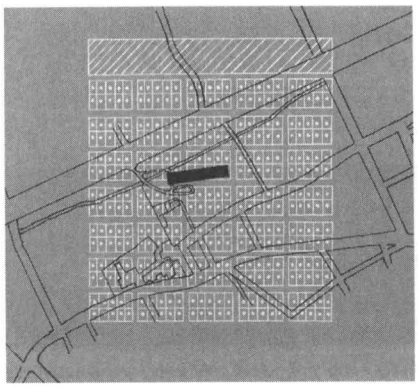
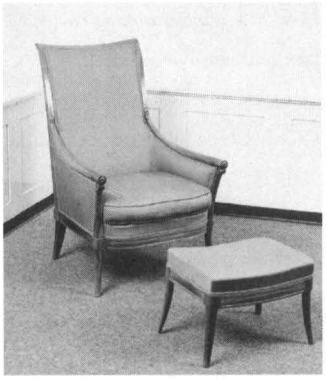


図26　同規模の「水平の田園都市」と「垂直の田園都市」（ユニテ・ダビタシオン）の敷地を比較する説明図、©FLC

図27　ル・コルビュジエ広場、ハンス・リヒター、1987-94年

り注目されることのなかったラ・ショー＝ドゥ＝フォン時代のル・コルビュジエの作品を、特に1912年から1917年までのインテリア・デザインを中心として、最新の研究成果にもとづき幅広く紹介しようとする世界巡回展「ル・コルビュジエの青少年期」を企画しており、2002年春からドイツやアメリカなどを巡回する予定である



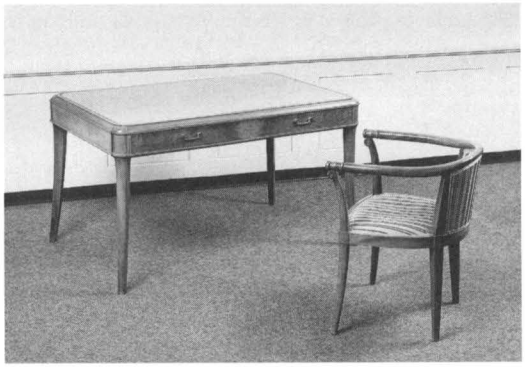


図28. 29. 30　ヘルマン・ディティスハイムのための家具、ル・コルビュジエ、1915年頃、ラ・ショー＝ドゥ＝フォン市立美術館所蔵、©FLC

（口絵6、図28. 29. 30）。日本では1996年秋から1997年春にかけて、セゾン美術館、広島市現代美術館、そして神奈川県立近代美術館を巡回する大規模な回顧展が開催された。これほど大規模なル・コルビュジエ展は日本では初めてであったし、ラ・ショー＝ドゥ＝フォン時代の活動にも大きな注目を払ったことは特筆すべきことであった。しかしそこに出品された作品および関連資料はすべてパリ、ロンドンあるいは日本のコレクションに限られていた。1917年以前の作品や関連資料はラ・ショー＝ドゥ＝フォンにも豊富に残されており、特に家具類については世界巡回展終了後には「メゾン・ブランシュ」での常設展示も検討されているが、日本への巡回もまた望まれるところである。

【謝辞】

本稿の執筆に当たり、ラ・ショー＝ドゥ＝フォン市立図書館のMadame Sylvie Béguelin、ラ・ショー＝ドゥ＝フォン市役所都市計画課のMadame Frédérique Steiger並びにMonsieur Jean-Daniel Jeanneret、ラ・ショー＝ドゥ＝フォン市立美術館のMonsieur Edmond Charrière、アソシアシオン・メゾン・ブランシュのMonsieur Christophe Stawarz、ヴェネチア建築学校のMonsieur Leo Schubert、アンスティテュ・クロードゥ＝ニコラ・ルドゥーのMonsieur Serge Antoine並びにMonsieur Franck Gautré、フォンダシオン・ル・コルビュジエのMadame Evelyne Tréhin並びにMonsieur Stéphane Potelleの各位にお世話になりました。記して御礼申し上げます。

【主な参考文献及び図版出典】

1. Camillo Sitte, traduit et complété par Camille Martin, *L'Art de bâtir les Villes*, Librairie Renouard, Paris, 1902.［図9. 10］

2. Le Comité de la Collectivité, *La collectivité des fabricants d'horlogerie de La Chaux-de-Fonds à l'Exposition Nationale Suisse à Berne en 1914*, 1914.［図1］

3. Edward H. Bennett, *Plan of Minneapolis*, The Civic Commission, Minneapolis, 1917.

4. *L'Esprit Nouveau*, nos.1-28, 1920-1925.

5. Le Corbusier, *Urbanisme*, Editions Crès, Paris, 1925. [図21. 22]

6. *Le Corbusier und Pierre Jeanneret, Ihr Gesamtes Werk von 1910-1929*, Verlag Dr. H. Girsberger & Cie, Züich, 1930. [図24. 25]

7. Le Corbusier, *Propos d'urbanisme*, Editions Bourrelier, Paris, 1946.

8. Maurice Besset, *Qui était Le Corbusier ?*, Editions d'Art Albert Skira S. A., Genève, 1968. [図26]

9. Raoul Cop, *Histoire de La Chaux-de-Fonds*, Conseil Municipal de La Chaux-de-Fonds, 1980.

10. Jacques Gubler, 《La Chaux-de-Fonds》, *INSA (Inventaire Suisse d'Architecture) 1850-1920*, no.3, Société d'Histoire de l'Art en Suisse, Berne, 1982, pp.127-218. [図2. 5]

11. *La Chaux-de-Fonds et Jeanneret (avant Le Corbusier)*, Arthur Niggli, Niederteufen, 1983. (*Architese*, no.2, 1983.)

12. *Le Corbusier pourquoi*, Revue Neuchâteloise, no.91, été 1980.

13. Marc Alb. Emery, *Faust et Le Corbusier*, nouvelle revue neuchâteloise, no.3, automne 1984. [図4]

14. *La Chaux-de-Fonds et Jeanneret, Avant Le Corbusier*, Musée des Beaux-Arts, La Chaux-de-Fonds, 1987. [図3. 6. 7. 8]

15. *Le Corbusier, Peinture avant le purisme*, Musée des Beaux-Arts, La Chaux-de-Fonds, 1987.

16. Paul V. Turner, traduction par Pauline Choay, *La Formation de Le Corbusier, Idéalisme et Mouvement moderne*, Macula, Paris, 1987.

17. Geoffrey Baker and Jacques Gubler, *Le Corbusier, Early Works by Charles-Edouard Jeanneret-Gris*, Academy Editions, London, 1987.

18. *L'Esprit Nouveau, Le Corbusier et l'industrie 1920-1925*, Les Musées de la Ville de Strasbourg, 1987. [図19]

19. Marc E. Albert Emery, *La Construction des villes, Genèse de devenir d'un ouvrage écrit de 1910 à 1915 et laissé inachevé par Charles Edouard Jeanneret-Gris dit Le Corbusier*, L'Age d'Homme, Lausanne, 1992.

20. Gathy Gfeller, *L'essor de l'Art nouveau à La Chaux-de-Fonds ou Les débuts de l'Ecole d'art (1900-1914)*, nouvelle revue neuchâteloise, no.34, été 1992.

21. *Espacité, Place Le Corbusier, La Chaux-de-Fonds*, Editions RDR, Lausanne, 1994. [図27]

22. *Feu & Lieu, 200e anniversaire de l'incendie, 1794-1994*, Ville de La Chaux-de-Fonds, 1994.

23. Allen Brooks, *Le Corbusier's Formative Years*, University of Chicago Press, Chicago, 1997. [図11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18]

24. *Revue Historique Neuchâteloise*, no.2, 1998.

25. Hughes Wülser, *L'énigme de La Chaux-de-Fonds, Conte documentaire*, Editions du Haut, 1999. [口絵1]

26. Archives, Service d'Urbanisme de la Ville de La Chaux-de-Fonds [口絵2]

27. Archives, Musée des Beaux-Arts de la Ville de La Chaux-de-Fonds [図28. 29. 30]

28. 筆者撮影 [口絵3. 4. 5. 6. 7. 8. 9] [図20. 23]

公益事業における経営構造のあり方に関する研究
―水道事業を中心にして―

財団法人名古屋都市センター調査課　佐藤正和

1　公益事業と経営環境の変化

(1)　公益事業の特徴

1995年１月17日早朝に起きた阪神・淡路大震災の直後、ライフラインという言葉が頻繁に用いられた。「ライフライン」とは私たちの生命を支える線と言う意味であり、水道、電気、ガス、交通、通信等といった日常生活を支えるに不可欠な施設及びその施設によって供給されるサービスを指す。こうしたライフラインあるいは様々な産業の活動に不可欠な財やサービスを提供する一群の産業は総称して「公益事業」と呼ばれる。公益事業はケーブルやパイプライン、線路といったネットワークの利用を不可欠とする巨大な装置型産業であり、財やサービス（生産物）の供給に巨額の資本投下を必要とし、高い公共性を有している。

公益事業では、カバーするネットワーク・エリアを拡大し、供給規模を増大するほどコスト（サービス１単位当たりの平均費用）は低下する。その結果、コスト面でみるかぎり、競争原理が妥当せず、一つの地域に同業の中小規模の事業者が多数存在することは困難となり、１事業者のみがサービス提供者として残る「自然独占」が発生する。

公益事業という領域では伝統的な「市場の失敗」理論の中の「規模の経済性」が大きく機能し、仮に競争を認めたとしても、いわゆる「破滅的競争」が起こるとされ、結局は独占が避けられない。そのため、事業者に対しては国家が独占を容認し、公益事業特権等の保護を与えるとともに、その独占力の濫用を防止するために特別の「公益事業規制」がなされる

表１－１　市場の失敗

区　分	説　明	例
市場の機能不全	市場機能が十分に機能するにもかかわらず、生産量の増加に伴い平均費用が低下し続け、その企業の利益が大幅に増加する（規模の経済性）場合、結果として独占（自然独占）を生みだす。	公益事業
市場の欠落	ある人がその財を消費することが他の個人の消費を制限しないような財（非競合性）で、かつある特定の人がその財を消費することを拒むことができない財（非排除性）は公共財と呼ばれ、価格メカニズムが働かないため、市場では全く供給されないか、十分な量の供給がされない。	国防、消防、道路、公園、港湾等
市場の制度不備	ある個人や企業の行動が市場機能を経由せずに、他に損害を与える場合には外部不経済（負の外部性）、逆に、便益を与えるような場合には外部経済（正の外部性）と呼ばれる。	公害（外部不経済）

公益事業は独占が容認される結果、法的にも独占禁止法が適用されない。独占を容認する手法には、①法律上明文で以って独占を規定する

場合と②事業許可などの行政処分を通じて独占を保障する場合とがある。①の例としては「国の行う事業」とされている郵便事業（郵便法第２条）や水道事業等があるが、この中で自然独占（地域独占）にあたる事業は、これから述べるところの水道事業だけである。電気事業やガス事業などの水道事業以外の自然独占事業は、事業許可を介して独占を容認する②の例にあてはまり、事業を開始する場合においては、その事業の規制事務を所管する行政庁の許可を要するという参入規制が設けられ、各々の許可要件が法律等で規定されているのが通常である。これらの事業は水道事業のように最初から地域独占の状態が法定されるのとは逆に、自然独占的性質を有しているが故に事業区域ごとに１つの事業者のみに許可が付与されるため、その結果として地域独占の状態となる。

(2)　公益事業における規制環境と経営形態

①　公的規制と経営形態

公益事業規制をどのように行うのかについては、業種によってまちまちである。ただ、規制の仕方について、地域独占を公が認可するといった方法で行うにせよ、供給義務を公が付与するといった方法で行うにせよ、その規制は「長期的な計画」に基づいてなされる。この点は業種を問わず言えることであり、施設に対する投資が大規模かつ長期的で、しかも自然環境とも不可分であるという公益事業の特殊な経営環境が、規制方法を短期的な問題として考え難いものとしている。

このように、公益事業における規制の在り方の問題は、公益事業をどのような方法で運営していくのかという事業経営自体の問題すなわち経営形態の問題であると言える。

②　公有化から民営化へ

公益事業の規制には二つの類型がある。所有

表１－２　公企業・公益事業の分類

			中央政府ﾚﾍﾞﾙ	地方政府ﾚﾍﾞﾙ
公的企業	公企業	官公庁企業	官庁企業(現業部門)[1]	地方公営企業
		特殊法人[2]	公団、事業団、公庫	地方公社 一部事務組合 地方開発事業団
	公私混合企業		金庫、特殊銀行、営団	第三セクター
民間企業	私企業		特殊会社[3]	
			民間法人化された特殊法人[4]	
		公益事業会社	（電力会社、都市ガス会社）	

注）１）郵政、国有林野、印刷、造幣
２）法律により直接設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為（政府が命ずる設立委員が行う設立に関する行為）をもって設立すべきものとされる法人
３）NTT、KDD、JT、JRなど規制緩和・民営化の途上にあり、政府による統制・管理が弱められつつあるもの
４）臨時行政調査会第５時答申（昭和58年３月14日）における特殊法人等の自立化の原則に基づき、特殊法人としての設立形式を変えず当該法人の事業の制度的独立を排除するとともに①国またはこれに準ずるもの出資を制度上、実態上廃止する②役員の選任自主的に行う③経常的事業運営経費に対する国又はこれに準ずるものからの補助金等を廃止する④その他政府の関与を最小限のものとするための制度改正を行い、経常の活性化、事業の効率化を図るものとされるもの。例、農林中央金庫、中小企業投資育成株式会社（東京、名古屋、大阪）

出所）石井晴夫編著『現代の公営企業』1996年　NTT出版37頁、遠山嘉博『現代公企業総論』1987年　東洋経済新報社157頁、総務庁行政管理局『特殊法人総覧　平成９年版』より作成

表１－３ 「民営化」について

区分	意味
最広義	公共部門のサービス供給における国家の後退、すなわち民間の参入や民間委託等を通じて民間供給の導入と拡大を意味し、企業や産業の諸活動から行政サービス供給にまで対象範囲を拡大して考えることができる。
広　義	政府の規制緩和・自由化を意味し、従来、法的に独占を容認し、参入を規制するなど保護されていた公的諸活動へ民間の参入、競争の導入や教化を図る。
狭　義	国有公有の解除ないし私有化を意味し、「会社法に基づく株式会社を形成し、株式の少なくとも50%を私的株主に売却すること」をいう。

出典）遠山嘉博「民営化と第３セクター」（『都市問題』2000年２月）

事業を行う事業主体を経営権の帰属が公であるかか私であるかによって分類したものである。また、「民営化」という用語につき特段の定義を行わず使用してきたが、その意義ないし用語の内容については、表１－３のように区分できるといわれる。

は私有とし、経営について公的規制を行うアメリカ型と所有を公有化するヨーロッパ型がある。日本の公益事業は両型の混在型となっており、戦前の公営私営混在の構造を第二次大戦直後のアメリカ占領期を通じてそのまま継承している。

1979年のイギリスでサッチャー政権が成立したが、それ以降同国から始まって先進資本主義国全体に波及した公益事業の民営化と規制緩和を推進する路線は、公有公益事業における公有化の解除と私有公益事業における大規模な規制緩和などの変革をもたらした。その原因としては、公営公益事業を含む公企業といわれる企業形態において、私企業と比した業績格差が全般的に顕著になってきたことや、公企業にも過大規模の独占を容認せずに競争原理を導入した方が高度な技術革新のもとで多様化複雑化する消費者ニーズに応えることができるのではないかといった考え方があったこと等が一般に言われている。1981年の通信事業に始まり、ガス、水道、電力、鉄道の各事業分野で立て続けに民営化がされていったことは、公益事業におけるほぼ全面的な国有から、ほぼ全面的な民営へと一変させることとなった。その後の流れからも公益事業の民営化は世界的な時代の要請とも言われるようになっている。

わが国の民営化の流れに配慮して、公企業・公益事業について経営形態の分類を行うと、表１－２のようになると考えられる。これは公益

(3) 公益事業民営化の現状と問題点

①公営公益事業民営化と課題

1979年以降およそ15年でイギリスはあらゆる国有公益事業において民営化を実施した。規制緩和や民営化は確かに推し進めるべきではあるが、ただ漠然と「民間企業が公営企業より経営効率が優れ、それが大きな利潤率格差を生み出している」といった認識や、「公営企業を売却することで、政府が身軽になる上、株式売却による歳入増が見込まれる」といった期待に重点が置き過ぎて実施に踏み切れば、安全と安定供給を使命とする公益事業に対して、消費者が不必要な不安を抱くこととなる。世界各国で民営化された公益事業は、一般的に能率が向上し、業績も好転したと言われてはいるが、資産売却の際の不当な安売り、民営化後のサービス価格の上昇と質的低下、政府が民営会社買収規制を解除した後の特に自国外資本による買収攻勢があったことなどは、今後対策を考えていかねばならない課題である

また、いくら民間企業でも、競争が機能せず、変革力に欠ける非効率的な独占市場の中での体質温存を図っていたのでは結果は出てこない。したがって政策当局が民営化を叫ぶのであれば、同時に競争が促進されるような方策を講じるべきであって、そのような環境の創出がはか

られない中での民営化は避けなければならない。

②水道事業の民営化を中心として

世界各国における公益事業の民営化は電気通信や航空、空港などが最も多く、ライフライン関連分野では、電力事業、都市ガス事業など広く見られ、わが国においても民間会社が中心である。しかし水道事業や郵便事業に至った例は非常に珍しく、イギリスにおける水道事業の民営化はむしろ例外とも言える。

水道事業は地域独占を崩すことはほとんど不可能であり、長期にわたり「清浄にして豊富低廉」(水道法第1条) かつ安全な水を、給水地域の住民にあまねく安定供給する責務を負い、不採算地域の住民であっても平等に給水サービスと提供しなければならない。こうした点は水道事業が国民生活にとって欠くべからざるライフラインであり、事業の効率性や収益性をある程度度外視しても確保されなければならないサービスであるため、水道事業が競争に基づく効率性を重視する民間企業には馴染みにくいものであることを意味している。

イギリスの水道事業は完全民営化すなわち民間の事業会社による直接経営を1989年に実施したが、わが国で今議論されている「水道事業の民営化」は、このような完全民営化をも指すが、むしろ水道事業への民間企業者の参入という方が一般とも考えられる。現在、公的サービスの供給方法は、独立行政法人制度の創設やPFI (Private Finance Initiative) の導入など、多様化と質的変化に直面している。民営化をはじめとする公益事業の経営構造のあるべき方向性について、本稿では水道事業を中心に探っていきたい。

(4) 公営水道事業の経営環境

明治20年に横浜で近代水道が給水を開始して以来113年が経過したが、生活用水の大部分は水道によって供給されている。水道は昭和30～40年代にかけて急速な普及を遂げ、昭和53年に人口普及率が90%を超え、平成9年度末に至っては90.6%、給水人口は1億2,129万人となってい

表1－4　わが国の将来推計人口

		1980年	2000年	2010年	2025年	2050年	2000－50年平均増減率(%)
総人口(万人)		11,706	12,689	12,762	12,091	10,050	▲0.5
年齢別	0－14歳(万人)	2,751	1,860	1,831	1,582	1,314	▲0.7
	15－64歳(万人)	7,891	8,642	8,119	7,198	5,490	▲0.9
	65歳以上(万人)	1,065	2,187	2,813	3,312	3,245	0.8
構成比	0－14歳(%)	23.5	14.7	14.3	13.1	13.1	－
	15－64歳(%)	67.4	68.1	63.6	59.5	54.6	－
	65歳以上(%)	9.1	17.2	22.0	27.4	32.3	－
65歳以上人口1人あたりの15－64歳人口(人)		7.4	4.0	2.9	2.2	1.7	－
65歳以上及び0－14歳人口1人あたりの15－64歳以上人口(人)		2.1	2.1	1.8	1.5	1.2	－

出所) 国勢調査および厚生省国立社会保証・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(1997年1月) の中位推計

る。ここでは、成熟期を迎えた水道事業を取り巻く経営環境がどのように変化し、どのような影響を与えているのかを社会潮流の中で捉え、水道事業の経営形態について考える次章以降のステップとする。

①少子化・高齢化と低成長

わが国の総人口は、平成９年１月推計の「日本の将来推計人口」(厚生省人口問題研究所)では2007年の１億2，778万人をピークに減少に転じ、2050年には１億50万人となる。2000年から2050年を平均すると、毎年0.5%ずつ減少することになる。

人口の高齢化も急速に進んでおり、現在の高齢化率は先進諸国とほぼ同じ程度であるが、急速な高齢化はさらに続き、他の先進諸国を引き離し、世界に例のない高齢社会となる。予測では高齢化率（65歳以上が人口に占める割合）は2000年の17.2%が2050年には32.3%になり人口の３人に１人が65歳以上という超高齢化社会が到来する。その反面で出生数は減少するため、生産年齢人口が減少する中で、高齢化が進むという新たな局面を迎える。

経済状況もバブル崩壊後の不況からの回復期にあり、安定した成熟段階へ入り、今後も低成長がしばらく持続するものと考えられる。

高齢化・少子化と経済の低成長によって、かつて急激な増加をみてきた水需要は、今後は緩やかな増加に転じていくことが見込まれる。これまでは水需要の増大と料金改定を前提に、需要に対応した施設整備を中心に展開してきた水道事業経営も、少子高齢社会における安定・安心重視の施設整備へと基本的な転換を迫られると思われる。

②ライフスタイルと環境重視

最近における成熟社会への移行を反映して、ライフスタイルに対する価値観も量的な拡大だけでなく質的な充実を重視するものへ、また全体的な統一性よりも個性や特質を大切にするものへと変化している。供給するサービスの内容や質に対する需要者の関心も高まっており、需要者への説明や需要者の参加がこれまで以上に求められている。需要者のニーズに柔軟に対応できるサービスの在り方が重視されてきている。

さらに、質的重視という傾向が強まる中、浄水器やミネラルウォーターの売上が伸びるといったことからもわかるように、需要者の水道水質への関心が高まりを見せている。これは水源環境保護などを始めとする環境問題への取り組みが不可欠であることをも促している。地球温暖化、酸性雨、オゾン層の破壊といった地球規模での環境破壊が深刻化しており、これからの都市には、環境負荷ができる限り少なく、持続的発展が可能な循環型都市づくりが求められる。そのためには、水循環系における水道の位置づけを明確にするとともに、水循環に係る多くの制度、関係者との間で協調と連携を図らなければならない。

そして、個人・企業・行政それぞれが環境対策の役割と責任を認識し、資源の有効活用などへ取り組むとともに、水道施設においてはエネルギー効率の高い水道システムの構築などが期待される。たとえば1996年秋のISO・国際標準機関の14000シリーズが発効したが、これは企業における環境マネージメントがこうした形で国際的に確立したことを意味している。水道事業者においても省資源、省エネ型経営へのさらなる転換が、求められるようになっていくと思われる。

③危機管理

1994年の全国的な大渇水と1995年の阪神・淡路大震災は水道が有するライフラインとしての重要な役割を改めて認識させられた。また、1996年には病原性微生物クリプトスポリジウムによる水道水の汚染が発生した。これらの水道の安全性を脅かす事態の発生により、多水系にわたる水源開発など渇水に備えたゆとりある水源の確保と水道施設整備の耐震性や水質管理体制を

一層強化する必要性が求められている。しかし、事業側として、渇水や地震による被害を完全になくすのはなかなか困難なことである。事業評価など積極的に取り入れ、費用対効果を見極めた危機管理対策を講じていかなければならない。

④水道分野における規制緩和と地方分権

自由で公正な競争に実現により消費者の利益を図るという社会全体の規制緩和の流れの中で、1996年３月には政府の規制緩和推進計画が閣議決定された。これにより水道分野でも1997年10月より給水装置の構造・材質における全国一律の性能基準を定めるとともに、この基準への適合の認証は製造業者の自己認証を基本とする（製造業者の希望に応じて第三者機関が認証を行う）制度を導入することとなった。同じく1998年４月には水道法が改正され、指定給水装置事業者制度が法律で確立され、指定の要件が全国的に統一された。このような制度改正は自由な経済活動を基調とする経済社会への対応の一端であり、水道需要者、指定工事事業者、水道事業者のそれぞれの責任が明確に整理し、成熟した経済社会に即した自己責任原則と市場原理の活用を図ろうとするものである。

規制緩和と同時に、それぞれの行政における地方分権が進められている。1996年から1997年にかけての４次にわたる「地方分権委員会」の勧告を受け、1998年10月に「地方分権推進計画」が閣議決定され、この計画に基づき、1999年７月「地方分権一括法」が公布されるとともに、水道法を含む475の法律が同時改正された。水道行政における地方分権の基本的な考え方は、事業に対する指揮監督について、都道府県の責任の範囲を明確化し、国と都道府県の責任分担をはっきりさせることにある。これまでは都道府県知事に機関委任されてきた一部事業者への認可権限や指揮監督権限は新しい制度では自治事務とされたため、都道府県と国が役割を分担して最終的な指揮監督責任者として位置付けられた。2000年の４月は本格的な地方分権の時代がはじまりといわれ、国と地方公共団体が新たな役割分担のもと行政に携わっていく出発点となった。

2　水道事業におけるサービス形態

(1)　行政関与のあり方と公的サービスの供給方法

公益事業である水道事業が提供するサービス－すなわち生活用水の供給－は、水道法に基づき地方公共団体によって行われるのが原則とされている。水道法は給水人口が100人以下の規模の事業には適用されないが、専用水道を含み水道法が適用される水道事業の給水人口は、厚生省によれば平成９年度末で121.3百万人となっており、そのうち120.2百万人（99.1%）が地方公共団体の経営する事業体からの供給によるものである。市町村直営を原則としている水道事業が提供する給水サービスは、地方公共団体が行う主要な公的サービスのひとつとして位置付けられる。近年における行財政改革の流れの中で水道事業のように住民生活に密着したサービス行政部門にあっては、どういう供給形態で行っていくのかを総合的に検討していくことが求められている。

平成８年12月行政改革委員会が「行政関与の在り方に関する基準」を策定し、公表している。これは、行政改革推進のためには、行政の活動領域やその関与のあり方　－どのような内容の公的サービスをどのような方法で提供したらよいのか－　について検討し直すことが不可欠とのことから再整理を行ったものである。

その基本原則では、行政の関与は①「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方に基づき、必要最小限にとどめ、②「国民本位の効率的な行政」を実現するため、国民が必要とする行政を最小の経費で行い、③関与を行う各機関は国民に対して「説明責任」を果たさなければならない、としており、行政が関与する必要

がある場合として、資源配分上の「市場の失敗」の場合に限るとしている。また、関与の仕方についても、「政策目的を明確にし、その目的に応じて複数の選択肢を提示した上で、各選択肢の長所・短所を示すとともに、最も適切な手段・形態を比較検討して決定しなければならない」と述べている。

地方公共団体の公的サービスに、このような行政関与の基準を当てはめた場合、どんな体制でそれを供給するかについて、いくつかの類型が考えられる。

各地方公共団体においては公的サービスの具体的な供給方法を決定する際、表２－１のような行政関与とサービスの経営形態との関係を踏まえつつ、サービス内容と各種規制事業法との間の関係や地域の置かれた事情を総合的に勘案し、最も適切な方式を選択していかねばならない。以下では水道事業の特性を踏まえながら各経営形態を概観してみる。

⑵　地方公共団体直営によるサービスの提供

現在の水道事業は給水人口の99.1%が地方公共団体によるものであるが、平成10年度末において地方公共団体が直接経営する水道事業は3,677事業（上水道事業1,993事業、簡易水道事業1,684事業）である。地方公営企業法を全部適用している事業　－すなわち地方公営企業法で規定するところの「地方公営企業」として給水サービスを実施している事業－　は1,993事業のすべての上水道事業（当然適用）と31事業（うち８事業は財務規定のみ適用）の簡易水道事業となっている。残りの1,653事業の簡易水道事業には地方公営企業法は適用されず、一般行政部門が特別会計を設けてサービスを提供している。

このように直接経営方式には一般行政部門による場合と地方公営企業による場合とがあるが、その最も大きな違いは採算性と自律性の度合が地方公営企業の方がはるかに高いことにある。たとえば、住民の福祉の増進という目的でサービスが提供される場合を考えてみても、これが地方公営企業によって提供される場合には、独立採算制と企業会計方式が採用されているため財務面においても採算性が高く、さらに組織面においても企業管理者制度が適用されるため自律性が高いということになる。

地方公共団体による直営経営方式を意味する「公営企業」という用語は1948年の地方財政法、「地方公営企業」という用語は1952年の地方公営企業法及び地方公営企業労働関係法において初めて法令上で使用された。しかし、「公営」企業は明治時代からすでに実態的に存在し、当初はもっぱら公物・営造物概念でとらえられ、地方制度上は一般の行政事務と同様な位置付けがされるとともに、一方では各種公益事業に関する法令上において民間企業と同様の取り扱いをうけていた。この間公営企業の企業としての存在を認め、経営成績や収益主義を明確化するための公益企業法案が検討されたこともあったが、実際は戦後まで実現しなかった。

水道事業は今でこそ地方公営企業の代表的なものとなっているが、それを一般行政部門の一環として経営していくことについては判断時における選択肢の一つとして考えることができる。一般的に公的サービスを一般行政の中で行うか地方公営企業で行うかはその時点における社会通念と政策判断とによって決められる面が多い。たとえば、簡易水道事業を見た場合、地方公営企業である上水道事業との大きな違いは給水人口等といった事業規模の違いであり、行っているのは同じ給水サービスで、特別会計を設けて独立採算で運営される点でも同じであるが、簡易水道事業では一般行政という形態での事業運営が可能である。しかし、上水道事業の実施においては法律上必ず地方公営企業という形態をとらねばならない。従って一般行政と地方公営企業のどちらの手法でサービスを提供するのかといった選択の境界について、そのサー

ビスの特質から政策的に明確な定めをすることは大変困難なことと考えられる。かといって、サービスの受益先や量が把握でき、効率性や経済性が強く、さらには規模が巨大な装置型事業であるが上で継続性が求められるといった性質を有する上水道事業について、独立採算制を否定した租税を基礎とする一般行政による経営方式へとあえて転換していかねばならない理由も見当たらない。

地方公営企業の組織運営は一般行政のそれからすればきわめて特例的な意義を持っており、公益事業を行う地方公営企業について特に必要とすることは経営の能率化、合理化への配慮である。そこで、地方公営企業において業務の一部を委託することは大いに推進されるべきであり、表２－１にも示すように地方公営企業においては完全直営によりすべての業務を行う場合もあるであろうと思われるが、むしろ業務の一部を民間に委託している場合がほとんどである。行革推進の中で、平成10年１月13日に出された自治省行政局長通知(「地方公営企業の経営基盤の強化について」) においても、一般的留意事項の中で「民間委託により実施することが適当な事務については、当該企業による適切な管理監督のもとに、適正な業務運営の確保及びサービス水準の維持向上に留意しつつ、積極的かつ計画的に民間委託等を推進することが必要である。」としており、民間への委託のみならず「料金徴収事務など他の地方公営企業に委託することにより効率化が図られる事務については、積極的に委託を推進することが必要である。」とも指摘している。

(3)　地方公共団体による間接関与

①間接経営方式

地方公共団体による間接経営方式とは、地方公共団体が別個独立した法人組織を自ら設立し、それを介して間接的な形でサービス供給を

表２－１　住民に必要なサービスの経営方式一覧

行政関与の基準	関与形態の基準	関与形態	経営方式	経営形態	
関与	行政活動としての関与	直接関与	直接経営	一般行政	
				地方公営企業	完全直営
					直営+民間委託
					直営+PFI
		間接関与	間接経営	地方公共企業体	
				地方公社（自治体単独出資形態）	
				地方公社（官民共同出資形態、第三セクター） PFI(ジョイントベンチャー型)	
			委託契約	公設民営	
				PFI（独立採算型）	
				PFI（サービス購入型）	
	民間活動への関与		民間経営	規制民営（民間公益企業）	
非関与				完全民営（一般民間企業）	

注）太田正「水道事業の経営形態に関する考察　上・中・下」(『公営企業』1998年10～12月号) を基に作成

行う方法であり、表２－１では３つの類型を提示している。

地方公営企業を能率的、合理的に経営していくためには間接経営方式によることが適当である場合も考えられる。そのため、地方公営企業法では間接経営方式として「地方公共企業体制度」を設け、その具体的内容を別途法律を以って定めることとしている。地方公営企業は地方公共団体における住民の福祉の増進を目的とした行政の一環として直営経営方式により運営されることが原則であるが、このような直接経営方式にあっては、企業として必要とすべき自主性を強化し、サービス提供における責任態勢を確立していくにおいても限界が存在する。そこで企業の自主性をさらに徹底させ、直営の枠を越えた別個の主体による企業経営方式を規定したのが地方公共企業体という制度である。しかし、現在のところこの特別法は制定されておらず、規定そのものが有名無実の状態にあり、地方公共企業体は存在していない。

間接経営方式にはこの他、単独または複数の地方公共団体による100％出資の法人組織により行う場合と地方公共団体と民間セクターの共同出資に基づく法人組織によって行う場合がある。ここにいう法人組織とは民法上の社団法人・財団法人、商法上の株式会社・有限会社及び特別法に基づく特別法人が考えられる。このうち共同出資に基づく法人組織をとるもので商法上の法人形態のものを主に指して第三セクターと呼んでいる。

このような地方公共団体が出資をしている法人組織、いわゆる「地方公社」は、1999年１月１日現在の調査によれば全国に10,135公社ある。このうち4,221公社（46.1％）は地方公共団体が全額を出資しているものであり、単独の地方公共団体で全額の出資をしている公社は3,750公社（37.0％）ある。こうした地方公社は、水道事業に関連するところではメータ検針や料金徴収、施設の維持管理など特定業務のみ委託をする際の受け皿として設立しているケースが多く、通常の民間業者に委託したのでは水道事業者によるコントロールが十分に機能しなくなるような業務分野に地方公社を利用することが多い。よって、わが国の現状では水道事業全体を丸ごと業務委託した例はなく、あくまでも部分的な業務委託に止まっている。事業全体を包括的に地方公社に行わせているケースでは、都道府県が行う流域下水道事業で、都道府県が建設した施設の維持管理を下水道公社といった関係流域市町村等が出資している法人組織に包括業務委託している例等が見られる。

第三セクターであるが、社会資本整備における民間活力活用を推進するためにその整備主体として中心的な役割を担ってきた。設立時期では1975年以前の設立に係るものが191法人、1976～80年で57、81～85年で71、86～90年で168と特に1990年前後のバブル期には地方公営企業に準ずる第三セクターの設立を特色とした三セクブームが起きた。バブル崩壊後は経済環境の変化により、一部の第三セクターでは赤字の累積等経営が悪化し、事業遂行に支障を来しているものも現れ、地方財政悪化の大きな懸念材料としてクローズアップされるとともに、第三セクターのスキームそのものが問題視されるに至っている。こうなった原因としては、端的には①バブル期と言う特殊な時代背景もあって、安易な収支計画をもとに事業化に走ったこと②経営陣が官民の寄り合い所帯で責任ある経営体制がとられていなかったこと③一度事業計画を策定するとそれが硬直的になりがちであることなどが挙げられる。第三セクターの置かれた現状に対し、1999年５月自治省は「第三セクターに関する指針」を示し、現時点における経営状況の点検評価を行い、設立団体の財政運営に影響が及ぶことがないよう、運営改善（役員数や給与の見直し、組織のスリム化と統廃合、財政支援の在り方の見直し等）を促している。

表２－２　地方公社の概念等

<table>
<tr><td>概念</td><td colspan="4">地方公共団体の事務の一部である施設の管理運営等の事業を地方公共団体に代行して実施させるために設立する法人の総称である。いわゆる地方公共団体の外郭団体といわれているものである。</td></tr>
<tr><td rowspan="5">法人形態
(自治省が調査を行う際の分類)</td><td rowspan="2">単独の地方公共団体の出資割合が25%以上の法人</td><td>民法法人</td><td>社団法人、財団法人</td></tr>
<tr><td>商法法人</td><td>株式会社、有限会社</td></tr>
<tr><td rowspan="2">単独の地方公共団体の出資割合が25%未満の法人</td><td>民法法人</td><td>社団法人、財団法人</td></tr>
<tr><td>商法法人</td><td>株式会社、有限会社</td></tr>
<tr><td>(特別法による公社)</td><td colspan="2">地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社</td></tr>
<tr><td>設立される理由</td><td colspan="4">・大規模な開発事業を実施するために、地方公共団体の財源以外に民間資金を活用する必要がある。
・事業の執行、施設の運営等を地方公共団体の会計の枠から外して機動的、弾力的に行う必要が在る。
・民間の経営センスを導入することのより経営の効率化を図る。</td></tr>
<tr><td rowspan="5">地方公共団体との関係</td><td>財政</td><td colspan="2">・設立時における出資
・財政援助として貸付金、補助金、借入金の債務保証、損失保証等が可能である。</td></tr>
<tr><td>職員</td><td colspan="2">地方公共団体からの出向が多い</td></tr>
<tr><td rowspan="4">監督等</td><td>特別法による公社
資本金等の50%相当の債務を負担する法人
50%以上の出資法人</td><td>予算執行に関する長の調査権（報告徴収、状況調査、必要な措置要求）の対象
長が経営状況説明書類を議会へ提出</td></tr>
<tr><td>条例で定めることにより、公の施設の管理を委託可能</td></tr>
<tr><td>25%以上の出資法人</td><td>監査委員が監督権
自治省令で定めるものは条例により公の施設の管理を委託可能</td></tr>
<tr><td rowspan="2">地方公共団体の議会との関係</td><td>50%以上の出資法人</td><td colspan="2">関係予算の審議、経営状況の報告、地方自治法上の100条調査権</td></tr>
<tr><td>25%以上の出資法人</td><td colspan="2">決算関係提出書類の承認</td></tr>
</table>

②公設民営

公的サービスの供給に地方公共団体が間接的に関与する方法は、間接経営方式のように自治体が自ら別個独立の法人を設立して行う方式のほか、民間業者との委託契約により事業を包括的に実施する方式がある。その一つが公設民営方式である。

水道事業施設などの「公の施設」の管理はその設置主体である当該地方公共団体が直接行うのが原則であるが、住民が公の施設の利用をより有効適切に行うことができる場合は条例によって他の団体に委託することができる。この際の委託の相手方は「公共団体」（当該地方公共団体以外の行政主体である団体）または「公共的団体」（利潤追求を主たる目的とせず、社会公共の活動を行う民間団体）に限定されていたが、1991年地方自治法（第244条の２第３項）が改正され、委託の相手方に「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの」（出資法人）が加わった。この出資法人とは第三セクターのことであり、公設民営は現行の法制度の枠内でも実現しうる可能性が生まれている。

公的サービスの提供を行う施設の建設、所有及び管理運営を全面的に公共側で担当する方式は直接経営方式であるが、公設民営では表２－３のⅠ、Ⅱの二つの公民連携の分担スキームが考えられる。Ⅰは公共側が施設を建設及び所有するが、管理運営は民間側に担当させるもので、

表２－３　公設民営の公民分担

	建　設	所　有	管理運営
直接経営	公	公	公
Ⅰ	公	公	民
Ⅱ	公	民	民

公設民営方式の典型であり、全国的にも実例は多い。Ⅱは施設の建設は公共側が担当するが、それ以降は民間側が行うものである。この例としては大学経営の事例で、用地と建物に関する費用を県と市が折半し、完成後は民間事業者である学校法人へ寄付し、あわせて県と市が資金と要員に関する支援を行うといったものがある。

公設民営方式は、上下水道事業や交通事業など装置型の事業ではなく、病院や学校経営など労働集約型の事業においていくつかの例がみられ、ここでは国や地方公共団体が不得手とされる医師や教員の確保といった人事管理面での問題点を民間のノウハウで解決しようとしている。しかし、水道事業など装置型の事業においてこの方法を適用すると、施設部分の建設を公共で受け持つため、運転管理を行う民間部門は参入しやすく退去しやすい経営環境に置かれる。その場合ライフラインを掌る公益事業に必要な事業継続性を考慮すると、住民を前に大きな危険性を孕ませることになり兼ねない。また、装置型の事業では、施設の建設と運転管理は、運転管理での経験が施設整備へと活かされるという相互不可分な関係にあるため、建設と運転管理を分離してしまうことは両者の一体的な関係を実質的に切断するものとなって、事業全体としてのサービス水準や効率的運営を阻害してしまう可能性さえも否定できなくなる。従って、装置型の公益事業や公的サービスへの適用はあまり向いたものではない。

(4)　PFIの導入形態

PFI（Private Finance Initiative）は「従来公共部門によって提供されてきた公共サービスについて、設計、建設、運営及び資金調達に関する責任を民間部門に移転するものであり、これにより民間部門がプロジェクトの各段階で生じるリスクを十分に考慮したうえで、契約を締結し、自ら課した契約上の義務を果たすこと（すなわちリスクをとること）によって、公共部門の効率化と公共サービスの質の向上を図ろうとするもの」である。これはイギリスにおいてメージャー保守党政権下の1990年代初めに登場し、わが国でも1999年７月にPFI法が成立したところである。PFIは公的資本を民間が所有することで社会資本整備を図るものであるため、施設建設時の資金調達からその後の経営管理、事業運営に至るまでをトータルに民間部門で担当するもので、公共部門は、企画・選定・評価などサービスへの関与という点では主として間接的な関与に止まる。

水道事業へのPFI導入形態としては、表２－１に示すとおり、①地方公共団体がサービスに直接関与する場合で、直接経営方式（地方公営企業）における一部業務を民間に委託するのと同様、一部業務をPFIで行う場合と、②間接関与の場合であり、間接経営方式と委託契約方式においてサービスの全部すなわち水道事業全体をPFIで行う場合の二つのケースが考えられる。①の導入形態については、1999年10月から東京都で導入された事例で水道局金町浄水場の常用発電PFIモデル事業である。この事業はPFI法が施行成立する以前の同年１月から都が事業者の公募を行い、浄水場内に常用発電設備を設置・運営し、電力及び蒸気を供給するというPFI的手法によったわが国で初の事業である。このようなケースは今後も増えていくものと考えられるが、PFIでは事業のどの部分にその手法を取り入れていくかが最も問われるところである。

PFI法ではPFIを上下水道事業、工業用水道事業、道路、鉄道、港湾、空港、河川など公共

性の高い分野へ適用可能性を拡大しうる効果をもっている。水道事業は公衆衛生の向上と環境衛生の確保といった公共の福祉を目的としたきわめて公共性の高い公的サービスである。これからすれば、ジョイントベンチャー型のPFIで行う場合については、装置型公益事業である水道事業では、水道施設の建設における段階から公共部門がかなりの負担をするとともに、管理運営にあたっても高い公共性に立った行政目的上必要な見地から相当程度の公的関与を行わざるを得ないと考えられる。そうであるならば、ジョイントベンチャー型の本来的スキームである「事業運営は民間事業者が主導する。」という理念を大幅に外れてしまうことが考えられ、民間の経営能力及び技術的能力の活用というPFI法の目的を達成できなくなる。

独立採算型のPFIについて水道事業を適用すれば、経営方式は異なるものの実質は水道事業それ自体の民営化に限りなく近いものとなる。さらに、PFIの契約が一般の民間事業者でなく第三セクターとされたならば、第三セクターによる経営形態とかわりない。公共サービス購入型についてであるが、この方式では民間事業者が事業主体となって水道事業を経営し、地方公共団体からの収入でコストの回収を図ることになる。しかし、本来水道事業は末端給水事業を原則とし、給水サービスを受けた住民より、その受益に応じた対価（収入）を徴し、コストの回収を図る事業であるため、もとより地方公共団体からの収入でコストの回収を図ることは想定できないと考える。従って、この型のPFIを導入する場合は、東京都が行ったように直営水道事業の一部業務に民間委託の延長として導入する場合に限られる。（用水供給事業の場合では、用水供給サービスを受けるの地方公共団体であるため、この型のPFIの可能性がないとはいえないが、水源開発、施設管理、顧客である末端給水事業との関係などにおいて困難な問題を抱える。）

以上のように、水道事業本体の経営にPFI方式を導入することは困難な点が多い。公設民営方式でも同様であるが、まずは水道法に規定する公営原則といった関連法規の内容改正が不可避である。また、現在水道事業に従事している公務員の身分上の問題においても、雇用保証がない限りPFIへの移行は難しい。PFIはいわゆるアウトソーシング（外部委託）であり、人員削減問題とも表裏一体である。しかしPFI法が制定されたことで、現在地方公営企業で経営されている水道事業において、東京都のように業務の一部としての施設整備においてこの手法を組み込むケースは今後方々で実施されていくものと予想される。そうした場合に向けても、公物管理制度や財政制度上の問題など　－たとえば、現行制度では適用されていた補助制度がPFI方式への移行とともに受けられなくなってしまうのではないかといった問題－　対処すべき点も多く存在するものと思われる。

(5)　民間経営方式と水道事業

ここにいう民間経営は表１－３の「狭義の民営化」、すなわち事業自体をそっくり公共部門から切り離し、民間事業者へ移管するものである。民営化後にも事業に特化した公的規制を受ける「規制民営」と民営化後には一般的規制以外は受けない「完全民営」があるが、水道事業は公益事業であるため、公的規制を受けないことはありえず、完全民営は経営形態として考えられない。従って規制民営方式が、水道事業の経営形態として考えられうる民間経営方式とされる。この方式は、わが国に例外的に存在する会社経営の水道事業と、イギリスの水道民営化に見られる方式である。イギリスの水道民営化についてはこれまでも若干触れてきたたが、ここでは規制民営方式の典型事例として具体的な補足検討を行う。

①民営化の概要

1986年２月サッチャー保守党政権は水道民営

化に関する白書を公表し、水道事業の実態、民営化後の組織、規制方法等が簡潔に整理され、民営化についての政府の方針が公式に示された。これ以前、イングランドとウェールズにおける水供給は10の水管理公社と29の民間の法定企業（シェアは水管理公社が78%、法定企業が22%）により行われていた。この白書では、株式を売却し水管理公社を民営化する際、株式売却の正当化する理由については語られていた。しかし、すでに当地では民間の法定水道会社が存在しているので可能だったにもかかわらず、水管理公社が法定会社と比べどの程度の非効率性を内在するのかといった点については十分な比較説明がなく、白書では極めて断定的な根拠に基づき株式売却を推進しようとした。その結果労組や労働党の大反対を受けたが、最終的に1989年12月に水管理公社の上下水道事業部門における株式売却手続きがなされ、会社法に基づき設置された10の水事業会社（Water Service Companies）に移管された。

②民営化を実施できた経営環境

1973年水法によって創設された水管理公社（Water Authority）はイギリスの水道事業の組織を大幅に再編成した。すなわち、これまで地方自治体中心で行ってきた水道事業は水管理公社に移管されたわけであるが、この水管理公社自体、自治体という行政上の区分領域に基づいたものではなく、河川の集水・貯水領域を基礎としており、10（イングランド9、ウェールズ1）の水管理公社はこの時点において地理的に独立した流域管理体制をすでに確立させていた。しかも、この水管理公社の業務は、水の供給、下水・汚水の処理、河川の管理という3つの業務を広域かつ総合的に遂行する総合的流域管理業務であり、環境規制等の行政事務をも司るものであった。イギリスの民営化の背景には、河川流域単位での総合的な水管理体制がの民営化以前に存在していたという下地があったのである。

1989年に水管理公社の株式売却がなされた際、上下水道部門以外の規制行政部門は全国河川庁（National River Authority）を創設してここに移管し、上下水道事業部門（水事業会社）は完全民営化され、水事業会社の経営面を外部的に規制する水事業監理局（Office of Water Services）もこの時創設されている。イギリスにおける上下水道民営化という出来事は、法的にも行政組織上でも長期間にわたって確立された水管理システムが存在し、その環境の中で行われた公益事業の経営形態変革であることに注意しなければならない。

③事業規制

イングランド、ウェールズにおける水事業会社と水道会社は、水道事業において主に消費者保護と水質管理の面からの規制を受ける。消費者保護に関しては料金とサービス水準に関しての規制、水質管理に関しては飲料水と河川についての規制が最も重要である。消費者保護規制は水事業監理局が、水質管理規制は環境庁が中心となり実施されている。

水事業会社と水道会社は、例えば配水管の漏水防止や水質基準の達成のためには、新たな投資が必要となるが、補助金制度は存在しないため投資はすべて料金に転嫁されることとなる。そのため、このような投資計画と料金水準との調整を図ることを目的として、環境庁、水事業監理局、環境省、水事業会社等が協議して、上下水道投資や管理合理化の計画を作成することとなっている。この計画は資産監理計画（Asset Management Plan ： AMP）と呼ばれ、現行の計画は1995年から2004年までのAMP 2である。この計画には、料金規制としてプライス・キャップ規制が導入されている。水事業監理局は水事業会社と水道会社の両者にこの価格規制を実施しており、RPI ＋ K 公式に基づき上下水道料金上昇率の上限値が企業ごとに決められる。

また、消費者保護規制では独占・合併委員会（Monopolies and Mergers Commission）によっ

て「公共の利益」を基準とした合併規制も行われている。これは民営化政策の実施後にフランス系水道会社がイギリス水道会社の株式取得に乗り出したために、業界内部で合併・再編成が起こり、企業数の減少が問題になっているためである。

④民営化の効果等

1989年の上下水道事業の民営化後の効果としては次のようなことが挙げられている。

1）市場からの資金調達が容易になり、民営化以前よりは資本投資額が増加している。民営化以前の10年間は、年間約11～16億ポンドであったが、民営化以降は25～30億ポンドに増加している。それを反映してか上下水道料金については、1996年度の一戸当たりの年間上下水道料金は民営化前の1988年度と比較すると名目で2.04倍、実質で1.45倍となっている。

2）従業員数の削減など経営の合理化が進んでいる。例えば、水事業会社と水道会社の合計従業員数は1991年に対して1997年は20％減の37,379人となっている

3）　下水処理水の水質が改善されたり、利用者からの苦情に対する対応が迅速になるなど、住民サービスが向上した。

イギリスの上下水道事業には民営化以前から補助金が投入されていなかったためか、現時点における民営化に対する住民の見方の中には、否定的見解は少ないと思われる。しかし、料金が民営化以降は上昇したために、住民にはこの理由が資本投資によるものであることを知らず、非効率な経営によるものであると思う者も多く、水事業会社に対しては不満も多い。環境庁、水事業監理局、水事業会社等で、投資計画の調整は行っているが、その中ではやはり料金の抑制を主張する水事業監理局の権限が強く、十分な投資は抑制されるため、投資資金を全て料金のみで回収しなければならない水事業会社等にとって、投資に伴う値上げについて、住民の指示がどこまで得られるかは全くわからない。

⑤わが国への適合性

イギリスにおける水道事業の民営化は、民営化を実施したことによって行政がその活動として公的サービスに直間接的に関与することは確かになくなったが、その代わりに行政部門がその公的責任を果たすべき仕組み　－広域的かつ総合的な河川流域単位の水管理システムの維持と水事業監理局などによる新たな消費者保護体制の確立－　は再構築されている。一方わが国では、前章でも述べたようにこうした総合的水監理システムは確立されていない。さらには国など水行政を担当する行政組織をみても、古くから縦割りのままで、治水、利水、水環境全般を統合化できないまま今日に至り、1997年７月の中央省庁改革関連法成立に際しても、ついに水行政の一本化は見送られてしまった。すなわち水道事業民営化をいくら議論してもそれが機能する経営環境の枠組み、条件整備が存在しない限り、実際の民営化への移行は困難なことである。

また民営化が進展することは、地方議会などの住民による消費者保護をチェックする機関の目がますます行き届かなくなるということである。その点における消費者の利益保護を図る仕組みをどうするかも課題として残る。こうした仕組みが形成されないまま、民営化により市場メカニズムを機能させる仕組みが果たして可能なのか、疑問点も多い。民営化を提起するならば、民営化後の規制システムも併せて提示する必要がある。

水道事業においてはこれまでも、市場メカニズムに基づく自由な競争を期待することは不可能であると言う前提に立ち、競争原理に代わる政府規制が代替的な措置として利用されてきた。さらに市町村単位での事業経営で、供給技術の革新や需要増大が見込めない現状を鑑みても利潤獲得機会は大きいとはいえない。したがって、その中で民営化・規制緩和が行われる

とすれば価格上昇や設備投資への不安といったことも表面化することも考えられるが、それ以前にこのような市場では、新規参入者が出現しそうにないとも思われる。

しかしそうはいうものの、事業規制の再検討は今後も必要であると考える。現在わが国に存在する民営の水道事業は、いずれの事業者も住宅やリゾートなどの民間開発事業者であり、給水規模も小さいが、これらの事業者のように地下水を利用することで水源の自立化や分散化が図られれば、新規参入の可能性は存在する。既存の事業との直接的な競争は起こらないであろうが、補完的な機能は期待できる。このような、複合的な水道供給システムの確立とそれに向けた参入規制の緩和は、メリットも期待できるのではないだろうか。

最近、上下水道事業への規制緩和をにらんだ動きがあった。三菱商事と環境プラント設計開発の日本ヘルスが上下水道事業への参入を目指した共同出資会社「ジャパン・ウォーター」を設立すると発表した。商社系の新会社は他にも海外での上下水道事業参画の実績を活かし、公益事業への参入を検討しており、今後法制度などの環境整備を待って上下水道事業の企画や設計、建設、運営を一貫した事業体制を目指している。この背後には上水道事業について国が業務全体の民間委託の検討に入るなど、この分野への参入機会が今後拡大していくという判断があることはいうまでもない。

3　これからの水道経営と事業規制の方向性

水道民営化論は、公営が非効率的で民営は効率的といった固定的な考えのみでを主張する者もあれば、公営における制約の多さを理由にあげる者もある。しかし、このところ民営化が議論されるようになったのも、裏を返せば、市町村直営という今の水道事業のあり方が何らの問題を抱え、その再検討の必要と今後の方向性を示すべき時期にさしかかっていることのあらわれとでもいうべきではないだろうか。

以下では、水道事業の現状を踏まえ、地方公営企業である水道事業の経営管理システムの中で改革すべき点として考えるべき事項を取り上げる。

(1)　管理者制度

地方自治体が直接経営する方式でありながら、地方公営企業の経営組織を一般行政から切り離し、それを経営管理する管理者を設置するとともに、その者に日常的な業務執行の全てを委ねようとするのが管理者制度である。

地方公共団体が経営する水道事業3,677事業のうち地方公営企業法を全部適用しているのは2,016事業であるが、そのうち管理者を設置しているのは363事業となっている。すべての事業体に管理者が置かれていないのは、政令に定める一定規模以下の地方公営企業については、条例で定めるところにより管理者を置かないことができるとされているためで、このことは、比較的規模の小さい地方公営企業にあっては必ずしも専任の管理者を置く必要がなく、現実に適任者が得られないことも想定されているためである。管理者の性格としては、長の補助職員でありながら地方公営企業の経営に関しては実質的に独立の執行機関に匹敵する地位に立つものであり、地方公共団体の組織のうち極めて特殊な性格を有する。管理者は長から完全に独立しているわけでもなく、その一方で長の補助部局として一定の独自性を有するという極めて特殊な性格を持っているといえる。

2000年２月に自治省が行ったアンケート（水道事業を含む地方公営企業全体を対象）によれば、次のような結果が出ている。「在職期間」についてであるが、前任（2000年２月現在における管理者ではなく、その前任）の管理者の在職期間については、都道府県では平均で約２年

7ヶ月、政令市が平均で約3年2ヶ月となっており、法定任期の4年より短い在職期間の管理者は都道府県で約8割、政令市で約7割を占める。管理者の「登用元」については、都道府県では約1割が企業部局内、9割が一般行政部局からの登用、政令市では約2割が企業部局内、約8割が一般行政部局からの登用である。都道府県、政令市いずれにおいても、地方公共団体外部から登用された管理者はいない。

こうした状況からみるかぎり、管理者制度の運用上、管理者は「地方公営企業の経営に関し識見を有する者のうちから」(地方公営企業法第7条の2第1項)任命することとされているが、実際のところは一般行政部門等の全く地方公営企業とは異なる分野における実績により選任されており、4年の任期よりもかなり短い期間で異動している。その結果として経営全体が無責任的な体質となってしまっているのではないか等といった点も指摘されている。管理者制度の趣旨からは企業経営においてはエキスパートといえる者を管理者に任命しなければならないため、今後は民間人も含めて適任者を選考して行くことが必要であるとの意見も出てきている。しかし、現状では管理者の実際の任期が大変短いため、リーダーシップと経営責任の観点からも、今後は4年の任期を徹底していくとともに、経営効率化を向上させるため業績による適切なインセンティブを管理者に与えたり、企業の自主性をさらに徹底するために権限を強化していくことも検討するべきではないかと考えられる。

⑵　料金決定方法の改革

①水道料金と総括原価方式

水道料金は地方公営企業法第21条に基づき、原価主義を採用している。原価主義は原価の裏付けによって料金を算定するため料金算定方法としてはわかりやすい反面、経営効率化への動機付けが弱いという難点がある。そこで、原価主義の長所を生かしながら、その欠点を補うような料金設定システムを構築することが望まれるところである。

わが国の多くの公共料金において採用されている総括原価方式とは適正な原価（効率的に事業が行われた場合に要するであろう総費用）に適正な事業報酬（事業の健全な維持発展に必要な資本調達上のコスト）を加えたものが総収入に見合うように料金を設定する方式である。水道料金にもこの方式が用いられている。1966年7月の地方公営企業法一部改正とともに総括原価方式は導入され、翌1967年7月に日本水道協会に設けられた水道料金制度調査会により水道事業における料金設定のガイドラインである「水道料金の算定について(水道料金算定要領)」が作成された。この要綱は1979年8月と1997年10月に見直しがなされ、現在に至っているが、各事業体は料金水準の差こそあるが、この要綱に基づいた料金体系により水道料金を設定している。現在の要綱によると総括原価は営業費用と資本費用の合計とされ、3年から5年の料金算定期間中における料金総収入額と等しくなるように決定される。

総括原価方式は原価の裏付けに基づく価格決定方式であるが、運用上は必ずしも原価等の実態を反映していない場合もあり、改善を要する部分も存在する。効率化へのインセンティブが弱いことへの対応も含め、総括原価主義の枠内で、料金算定期間を長期化させたり、料金認可後の経営状況チェックを強化したり、適正な事業報酬の設定をルール化するといった改善策が求められている。

②インセンティブ規制

インセンティブ規制とは、特に事業効率化による経営努力を誘因するためできるだけ透明で費用のかからない規制メカニズムを外部から強制的に与えることで規制の運用上の実行性を高めようとするもので、その方法として料金の決定過程でもいろいろな施策が考案されている。

総括原価方式は、前述のように、料金算定の根拠が比較的分かりやすく、事業者が過大な利益あるいは損失を生じることなく公正な報酬を確保できることができるとともに消費者が過大な料金負担を負うことがない等の長所があると考えられる一方で、事業者の効率化への努力により原価が節減される場合にそれに応じた料金引き下げがされるためなかなか効率化へのインセンティブも働きにくいという短所がある。そこで1996年８月の料金制度調査会の答申を受けて見直された現行の要領では、事業維持に必要な額を足し上げて総括原価に上乗せしていた事業者に一定の限度を設定することによって過度な資本費用(資産維持費)を削減するインセンティブを与えたり、料金算定（改定）の際に事業全般にわたる経営の見直しを行い経営効率化計画を策定して総括原価に反映させるようにすることなどを盛り込んだ。

今日公共料金分野では競争原理を導入すること等によって、経費削減等一層の効率化を誘発するとともに高コスト構造の是正や安易な値上げを避けようとする価格設定方式も取り入れられている。その代表的な例として電気、ガス料金の認可の査定では総括原価方式の枠組みの中で、ヤードスティック方式が採用されている。例えば通商産業省による電気料金の認可では、個別査定に加え、各事業者の原価単価の水準や上昇率などの指標を比較（比較査定）し、認可額に格差を設け、効率化の度合いが小さい企業に対しては減額認可が行われるといった効率的な事業者の指標を基準として料金が決定されている。この方法だと、他の事業者に比べて効率性が悪いために原価の増大を生じていても、その分の料金転嫁ができないために、否応にもその事業者は経営効率化を迫られ、その結果原価が抑制されることで安易な値上げも避けられる。しかし、ヤードスティック方式と総括原価方式との併用は総括原価を構成するコストが精緻になるに従って規制コストの削減効率が半減してくることも否定できない。その一方で、ヤードスティック方式のメリットはその客観性や使いやすさにあるとされ、同一地域に数多くの事業者が存在する場合に同質的なものをグルーピングして比較することにより最も成果をあげうるが、地域ごとに独占的な事業者しか存在しない場合には経営外的要因である地域特性を除去して比較しなくてはならず、この方法が難問として残る。この関連では、1999年９月日本水道協会事務常設委員会が「経営効率化指標」を示したが、他の事業者との比較評価を可能とする料金水準やコスト、経営安定度等といった効率化指標を事業毎に設定していこうとする動きもある。

水道事業は地域独占のため、直接的な競争により効率化を促すことはできないが、ヤードスティック方式であれば、間接的な競争を生じ、経営効率化の誘因にはなりうると考えられる。首相の私的懇談会である物価安定政策会議の特別部会基本問題検討会の1996年３月報告書「公共料金の価格設定の在り方等について」の中でも「公共料金の価格設定方式は、事業の市場構造等に応じて、明示的な効率化インセンティブを盛り込んだ適切な仕組みを選択し、導入すべきである」とし、水道料金について「事業者間の比較による間接的な競争が働くような工夫を検討すべきである」としてインセンティブ規制の導入は必要だとしている。ヤードスティック方式と並ぶインセンティブ規制であるプライスキャップ方式については、イギリスのように民営ではなく公営企業で経営されているわが国の水道事業には馴染まないと考えられる。しかし、ヤードスティック方式なら給水人口規模等条件設定の如何によって比較の対象とする事業者グループを絞れば効果が期待できるといわれている。前述1996年８月の料金制度調査会の答申でもヤードスティック競争の強化は、次にのべる情報公開と並び提言されており、きわめて今日的な政策課題と考えられている。企業性の追及

による生産性の向上、経営効率改善のための厳しい経営改革は公益事業にとって恒久的な課題であり、水道事業においても当然あてはまることである。従ってインセンティブ規制の導入は水道事業の現状を鑑みても不可欠なものといえる。

⑶　料金・経営情報の公開

①情報公開の枠組みと問題点

水道などの公共料金は、参入規制が行われており、そのサービスにも必需性が高いことから、事業者は利用者等に対し、料金や事業の効率化などに対する説明責任（アカウンタビリティ）を負っている。

たとえば、料金についていえば、前述したように原価の裏付けに基づく価格設定方式（総括原価方式）をとりつつも運用上必ずしも原価等の実態を反映するものでなかったり、価格算定に至るプロセスにおいても必ずしも透明とはいえない場合もあり得る。こうした点については改善していくことも当然必要であるが、まずは明確な説明が求められるべきである。すなわち、料金改定時にはなおさらのこと、日常的にも料金体系や料金区分の考え方等を分かりやすく住民に説明する義務があり、経営努力の取り組み状況についても、事業者自身が主体的に説明責任を果たさなければならない。

地方公共団体が経営する水道事業では、地方自治法（第243条の３）及び地方公営企業法（第40条の２）により地方公共団体の長が毎年少なくとも２回以上、利用者に対して業務状況を公表することとされる。また、情報公開条例のある地方公共団体においては、上下水道、公営交通など地方公共団体が行う公共料金関連事業にもこの条例の開示請求制度が適用される。しかしながらここで公開される業務状況は、事業全体の収支は示されているものの、サービス別収支やその内訳等は必ずしも十分に示されていない。ことに料金情報となると、改定時においては料金算定の考え方や査定内容についての主体的公表はされるものの、個別料金の原価配賦方法、設備投資計画と料金負担との具体的な関係、需要予測、改定時における原価と実績との比較分析に関する情報等は必ずしも十分に説明されているものばかりではない。前述の政府基本問題検討会の1997年７月における報告書「公共料金の改革」の中でも、諸外国での状況からみても基礎的な料金情報や事業効率化情報の公開は、利用者の利益確保のためには必須事項と位置付け、アクセスしやすくわかりやすい開示の方法が制度化される必要があるとしている。

②料金情報の公開にむけた動き

水道料金は地域間での価格のバラつき（内々格差）も大きく、その解消のためにも情報開示の実効性を一層高めなければならないという観点から、1996年３月の同検討会報告書では事業ごとの情報開示ガイドラインを作成すべきであるとの提言もなさた。その策定を進めている物価安定政策会議では1999年６月に上下水道や都市ガス料金についての中間報告をまとめた。公共料金情報公開検討委員会上下水道料金作業部会によるこの報告は、地方公共団体が行う上下水道事業は地域独占事業であり、上水道料金では最大10倍の内々格差が存在することなどを踏まえ、上下水道料金の情報公開の方向性を提示している。例えば、料金の形成が妥当かどうかの説明責任と情報公開を事業者に求め、下水道事業などは一部を除き財務内容を官庁会計方式で公表しているが資産内容が不透明であることなどから企業会計方式にすることが望ましいとしているほか、財政計画の公開とその後の進捗状況のフォローアップや情報公開における利用者との双方向的な仕組みが必要であるとしている。さらに情報公開法との関連では、上下水道事業では他の事業者との競争上不利になるケースを想定して設けられた情報開示の制限規定について「競争上の地位の侵害」等を理由として非公開とされるべき情報は想定されないとし、

料金に係る情報は個別の顧客情報を除いて基本的に利用者からの請求があれば開示する必要があるとしている。今後は2000年３月までにこの委員会による事業横断的なガイドラインが取りまとめられることとなっている。

さらにその後９月には日本水道協会の事務常設委員会が、水道事業者が使用者に対しどういう情報をどういう形で流すのかを示した「経営情報公開のガイドライン」を公表している。ここでは、水道企業全般にわたり使用者の理解を高めるには、双方向の情報公開が不可欠との基本認識のもとに公開すべき内容を「料金改定時に公開すべき情報」(①料金に関する基礎的な情報②事業経営に関する情報③経営の効率性に関する情報④使用者サービスに関する情報)と「定期的に公開すべき情報」とに区分するとともに、具体的な「経営情報の公開事例」を示している

情報の公開にあったっては、適切なタイミングによって利用者のサービスの質に対する理解を得ていく必要もある。その例として東京都水道局では環境保全に配慮しつつサービスの質を確保するため、平成12年度から環境会計を導入している。これは、環境問題に対する社会的関心が高まる中でその重要性が高まっているにもかかわらず、これまで相対的に少ない情報しか公開されていないことから、今後は環境対策と経営効率の調和が事業展開において必要であるとの認識に立ち、環境対策の費用対効果を明らかにして使用者の理解を得ようとするものである。

こうした情報公開を通じ、効率的な需給関係を形成することによって、使用者にとっては、自ら判断し社会における自己責任原則の確立に資するとともに、事業者にとっても、効率化への緊張が持続し、より透明性を高めた料金制度及び事業の健全な発展に繋がるものと考える。さらに事業運営における住民とのパートナーシップ、特に危機管理や非常時に必要な住民連携といった点からも、日頃の情報公開によって住民との緊密な信頼関係を構築していくことが不可欠である。

⑷　広域化の行方

1999年６月の水道基本問題検討会の報告では、広域化の進めるにあたって、経営基盤の弱い小規模水道について広域化によって強化していく必要があるとしながら、現状の広域化についていくつかの問題点があることを指摘している。その一つとして、報告では「地域の実情に応じて、広域水道、共同取水、共同経営、共同維持管理など多様な形態による水道の広域化を進める」ことの重要性を指摘している。しかし、経営基盤に大きな差がある事業体を統合し、広域化するにあたって地域住民の理解を得ることは相当困難である。そのためには、業務の効率性が認められ、統合が可能ものから、事業者が経営規模による応分の財政負担と業務分担を行うことによる広域化、すなわち、できる部分での広域化を着実に行っていくことが今は必要だと考える。たとえば、取水体制の共同化、水質管理体制の共同化などの特定の業務に限定した広域化である。

報告書は水道の広域的整備について、「地域の実情を踏まえ、できるだけ末端給水までの水道事業の形態で広域整備を推進することが適切と考えられる」としている。すなわち水源―浄水―配水―給水の一元広域化を中心に考えている。しかし、こうした広域水道により一律横並びに料金格差の是正や水利権等の受益の均衡を図るにあたっては、広域住民のコンセンサスが得られない場合も多い。水道水源としてのダムや堰は、ある都市にとっては欠くべからざる施設であるかもしれないが、それらが所在する地域にとっては必ずしも歓迎するものではない場合が多い。広域化は関係事業者と地域住民のすべてにとってメリットがある場合に限って実施されるべきであり、経営基盤が比較的弱い事業者にとっては基盤が強化されることは当然のこ

と、経営基盤が比較的強固な事業者にとっても弱体化へつながるのではなくて更なる強化へとつながるといった広域化でなければならない。従って、状況が異なる小規模水道事業体が数多く存在する場合に、それぞれの経営基盤に応じて各事業体が浄水を購入する「用水供給事業」という形態では広域化が行い得ても、広域水道による「末端給水」という形態での広域化については国による積極的な財源手当て等財政システムの後押しがない限り現段階では難しいものと考える。

(5)　構造改革への動きと経営形態の今後

地方分権、規制緩和など行政改革の中で、公と民の役割分担も見直され、行政が公的サービスのどの部分にまで関与できるかが検討されていることはこれまでも述べてきた通りである。財政状況の好転が見込まれない中、事務事業評価を行い、効率性を総括し、民間でも可能な分野にはより多くの民間企業が主体的に参入できるような環境を行政が創出し、公的サービスのスリム化を断行している。これは、自由な経済活動と自己責任原則を基調とした社会への変化の現れでもある。

水道事業体でも一層の経営基盤の安定と充実、業務効率化、情報公開による透明性の確保、質の高い住民サービスの展開を積極的に進めていかねばならないが、こうした社会変化の潮流は勿論水道事業を取り巻く経営環境にも君臨している。これまで論じてきた「民営化」という動きも、その一つとして無視できない流れである。

ここに、民営化を懸念する意見がある。例えば次のような主張である。

> 水道事業は、地域独占事業で、水源からの取水や浄水処理、給配水に至るまで地域特性に大きく制約を受けている。生産物(水道水)の質と量、価格など、買い手と交渉の余地がないという厳しい状況の中で、公共性や公衆衛生への安全の確保を図っていくことは水道事業の使命である。効率性と経済性を第一に追求する民間企業の理念からすれば、非採算的なものはどうしても切り捨てられる。渇水対策等のための水源開発や水質の改善に関する投資費用が増加することも見込まれるが、こうした費用は収入増には直接結びつかない。従って民間事業者はこうした事業を軽視する可能性もある。そんな中で安全性をどう担保していくのか。民営化され、国庫補助が無くなれば料金格差はますますひどくなる。民間になれば資金調達コストも上がるため、利益配当が可能な強固な経営基盤を擁した事業体では株式や社債が売れるが、そうでないところは資金調達も極めて難しい。元来投下資本の回転率が悪く、収益性が乏しい水道事業に投資をしてくれる人は果たしてあるのか。民間企業にとっても水道事業への参入は魅力があるものとは言えないのではないのか。

一方、積極的に民営化を進めるべきだという考えがある。例えばつぎのようなものである。

> 世界の趨勢がすでに民営化へと向かっている。民営化への移行が遅れると水道の技術的基盤の衰えも考えられる。後になればなるほど、わが国の水道事業はたぶん他国の水道事業者の支配下に置かれることとなる。「外圧」によって民営を強いられる前に、水道が自らの考えで、民営に移行すべきである。
>
> また今日、ライフラインとして欠かすことのできない給水サービスを消費者に提供するという商行為は、公益事業と言う制約の中にあっても競争原理や自己責任原則を基本とするのが時代の要請であって、いつまでも税金で支える権力的行政のフレームの中にとどまる必然性はなくなっている。水道水だけは特

別な財またはサービスであるとする考えはもはや適当でない。

民営化を推進する立場としては、水道分野における相対的かつ絶対的な技術の遅れを理由としてあげたり、公営企業による競争や自己責任原則の欠如をあげている。

水道事業は拡張の時代からから維持管理の時代へと移り、今後は高水準な水道システムが求められる。長期的には市場原理により効率化を行い、技術を競い合う時代が確かに到来すると思われる。規制緩和がされ、PFI を国が推進し、一層の民活民営化を導入する動きにも確かに必然性がある。しかし、自己責任や契約主義中心の欧米の流れをわが国にそのまま導入し、即定着させるのはどうしても無理がある。最近になって漸く、そうした考えが定着し始めた段階であり、それが日常となるにはまだ暫く時間を要する。

そこで水道事業のあり方を展望すれば、わが国の現状からも今のところは公営を原則とした経営形態の中で、これまでみてきたような経営手法をじっくり議論する必要がある。その過程で総合的な水管理システムを築き上げ、広域化を推進し、然るべき経営形態を再検討することが当面われわれが行っていかねばならないことではないだろうか。

編集後記

最近、大型商業施設が各地で開発されています。それは10～20年間の事業用定期借地方式の導入や外資系デベロッパーの参入、高級ブランドのアウトレットなど今まで商業開発とは少し変わったもののようです。

今回取り上げました「ポストバブルの都市開発」では変化する都市開発の考え方や開発事例を御紹介させていただきました。今後のまちづくりを考える上でも参考になるものと考えております。

なお、原稿執筆にあたりましては突然の依頼にもかかわらず快くお引き受け頂きました皆様に厚くお礼申し上げます。

●アーバン・アドバンス　No.19●

2000年12月発行

編集・発行　財団法人　名古屋都市センター
〒460-0023　名古屋市中区金山町1丁目1番1号
Tel：052-678-2200　　Fax：052-678-2211
印刷　株式会社荒川印刷
表紙・グラビアデザイン　temple

※この印刷物は、再生紙（古紙含有率100%、白色度70%）を使用しています。

アーバン・アドバンス　次号予告

【第 20 号　特集／既存ストックの活用】

バブル崩壊後、経済の転換期や景気低迷を受け、都市の至るところで空工場、空倉庫、空店舗、空家などが見られます。このような状況の中、新たな世紀を向かえて、従来型の大規模開発ではなく、既存の建物や街並みなど都市に存在する様々な既存ストックの活用について取り上げます。

アーバン・アドバンス　前号

【第 18 号　特集／都市のにぎわい】

20世紀から21世紀の街づくりへの移行・・・	蓑原計画事務所所長	蓑原　敬
都市におけるにぎわいの意義・・・・・・・	大阪市立大学助教授	橋爪紳也
にぎわいの再生とルール・・・・・・・・・	千葉大学教授	北原理雄
「都市人」はまつりで「市民」になる・・・	センチメンタル・ファミリー代表取締役	竹内健人
ナディア効果を検証する・・・・・・・・・	㈱地域計画建築研究所取締役副社長	尾関利勝
にぎわいと創造・・・・・・・・・・・・・	多摩大学教授	望月照彦
商店街の魅力づくり・・・・・・・・・・・	㈱アイシーエム企画代表取締役	飯村　博
「広ブラ」の復活に向けて・・・・・・・・	全国商店街振興組合連合会副理事長	坪井明治
海外だより 市民経済移行期の中国における コミュニティ・ベースのまちづくりの展望・・・・	国際連合地域開発センター研究員	王　郁 吉村輝彦
自主研究 次世代産業の立地要因に関する検証調査・	前㈱名古屋都市センター調査課研究主査	中薗昭彦

Urban Advance
No.19 2000.12

保存用
名古屋都市センター調査課
(13 階事務室)

Nagoya Urban Institute