

都市公共空間の整備とリスクマネジメントに関する研究

—— 広島市の事例分析を中心として ——

M1465326 山本直樹

1. 研究の背景と目的

本論文は、「いつまで経っても完成しない」といわれる広島市の都市づくりについて、その背景にある問題の本質を探り、今後の都市公共空間を効果的・効率的に整備していくための方策を提言することが目的である。

国勢調査（2000年）の人口動態分析によれば広島市は、かろうじて自然増が社会減をカバーする図式が続いている。都市には閉塞感が漂っており、官民あげて都市の再生に取り組まなければならない重要な時期に直面している。ところが、市民の価値観の多様化や危機的な財政状況などにより、広島市の意思決定を取り巻く環境は厳しさを増している。

しかし、広島市の都市づくりが行き詰った要因は、財政状況の悪化等だけではない。それは、かねて各方面から指摘されている都市づくりの拙劣さである。東広島駅貨物ヤード跡地開発のように、一旦事業化を方針決定しながら、方針が二転三転した挙句、事業が頓挫する事態が起きている。本論文では、こうした事業の遅延を引き起こす要因をリスクとして認識し、このリスクに応じた合理的なマネジメントを確立することが不可欠であることを示す。

2. リスクマネジメントの必要性

リスクマネジメントの目的は、「リスクを適切に処理し、リスクが顕在化した場合の社会的損失を最小化すること」にある。リスクマネジメントに求められる基本的な視点として、①リスク発生メカニズム、②リスクの特定、③リスク負担者の存在の3つがあり、特にリスク発生メカニズムはリスクマネジメントの根幹をなす重要な視点である。

既往研究によって示された遅延要因は、概ね予算制度や非予見事象の発生など、4つの特性によって規定されている。こうした要因について、行政はリスク処理に要する費用対効果等を考慮しないまま、リスクが顕在化しないように管理し、仮にリスクが顕在化しても予算措置等によって対応してきた。しかし、不確実性の増大、価値観の多様化といった社会的変化によって、都市公共空間の整備における行政の関与のあり方が問い直されており、新たな視点からのリスクマネジメントが求められている。

3. リスク処理の実態と課題

まず、広島市のリスク処理の実態と課題を整理するため、代表的な大規模プロジェクトである広島駅前市

街地再開発事業を取り上げ、その分析を行った。関連文献を基にした全国の駅前地区との比較や、政令指定都市へのアンケート調査の結果、広島駅前地区では行政主導による事業への過剰な関与が明らかとなった。特に、保留床の取得予定者という再開発事業の成否を握る参加組合員に第三セクター方式を採用したことは、全国にもほとんど例を見ない特徴的なものであった。

前述したリスクマネジメントの3つの視点に対応した検討すべき課題として、硬直的なリスク処理、不正確なリスク範囲の認識及び曖昧なリスク分担を挙げることができる。

4. リスク処理の背景と分析

次に、市街地再開発事業の歴史的経緯や行政の政策決定過程などを検証することによってリスク処理の背景を探った。戦災復興事業や再開発基本計画などの検証、そして類似地区として取り上げた大阪市上六地区との比較において、前述した3つの視点に共通する広島市のリスク処理の特性が浮かび上がってくる。それは戦災復興事業という歴史的な経緯に起因するものであり、行政主導の名の下に行われてきた閉鎖的なリスク処理の実態である。それは真に必要な箇所へリスク処理が行われていなかったことを意味している。

5. 都市公共空間の整備において求められる行政のリスクマネジメント（提言）

都市公共空間の整備における真のリスクとは、事業を推進していく重要な局面でリスクの最終的な負担者である市民との合意形成を図ることができないことである。言い換えれば、今後必要とされるリスクマネジメントは、市民が受容できるリスクの水準を追求することであり、それはリスクをどの程度まで低減すべきかという議論に発展する。本論文では、市民と行政のリスクコミュニケーションという視点に着目し、双方の対話を通じてリスクの低減を図っていくことの重要性を指摘した。

そして、その具体的な手法として行政に対抗し得るカウンターパートナーとして、NPOや市民団体などで構成する中間的な市民組織の設立を提言した。この市民組織は、NPO等が持っている特性を活かして、市民と行政が情報を共有し、公開で議論する場を提供することによってリスクの低減を図ることを目的としている。議会等既成の組織との整合などの課題はあるが、近年の広島市におけるまちづくりの活発化などを考慮すると、十分に実現可能性があるものと考えられる。