

都市公共空間の整備におけるリスクマネジメントとその課題¹⁾ —— 広島市の事例分析を中心として ——

Risk Management and its Practical Issues for the Improvement of Urban Public Space: The Case of Hiroshima City

山本直樹
Naoki Yamamoto
戸田常一
Tsunekazu Toda

要 約

本稿は、「いつまで経っても完成しない」という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、リスクマネジメントの視点から探ることを目的とした論稿である。

広島駅前市街地再開発事業を具体的な事例として取り上げ、硬直的なリスク処理、不正確なリスク範囲の認識、さらには曖昧なリスク分担を事業の遅延を引き起こす要因として分析した。さらに、広島駅前地区の戦災復興の過程について、類似地区である大阪市上六地区との比較を通じて検証した結果、行政主導の閉鎖的なリスク処理の実態が明らかとなった。そして、こうしたリスクに適切に対応するためのリスクマネジメントの必要性と、それを実現する市民と行政の間のリスクコミュニケーションの重要性を指摘した。

キーワード：リスクマネジメント，リスクコミュニケーション，都市公共空間整備，第三セクター方式，中間的市民組織

1. はじめに

広島市財政局が2004年4月に公表した『広島市のバランスシート及び行政コスト計算書』によると、広島市が保有する2002年度末現在の有形固定資産のうち、道路、公園、住宅など、土木費関連の資産は、約1兆1,400億円に上っている²⁾。こうした社会資本の蓄積が進む一方で、今後広島市が整備していく必要のある大規模プロジェクトの2003年度から2007年度までの総事業費は約4,500億円（年平均約900億円）に上っている³⁾。

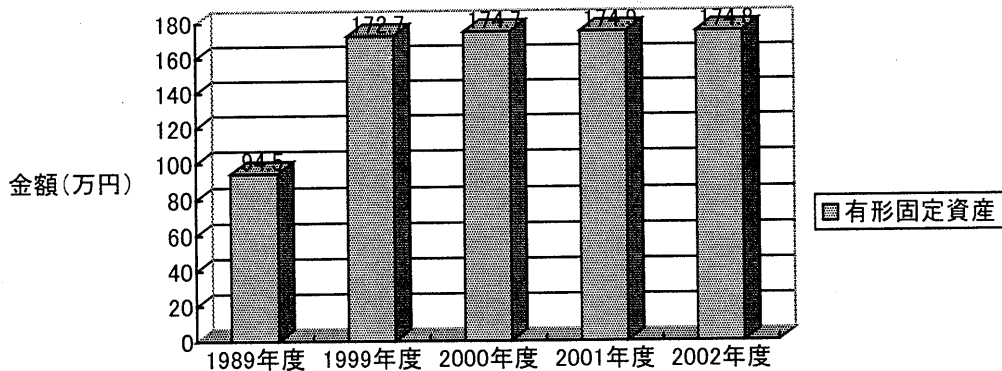
しかし、厳しい財政状況の中、投資的経費は

1998年度以降毎年度減少を続けている。図表1は市民1人当たりの有形固定資産の変化を示したものであり、それによると、1999年度から2002年度の4年間ではほとんど変化しておらず、近年、都市づくりに行き詰まりが見えていることがわかる。

ところで、広島市の都市づくりが行き詰っている要因は、財政状況の悪化だけではない。それは、かねて各方面から指摘されている「いつまで経っても完成しない」という都市づくりの拙劣さである。最近の都市づくりに関する動向を見ても、広島南道路整備と広島西飛行場の拡張問題、貨物ヤード跡地開発計画、広島大学本部跡地の用地取得問題など、長年広島市の懸案になっている大規模プロジェクトの多くは、一旦事業化の方針を決定しながら、方針が二転三転した挙句、事業が頓挫している。

そして、大規模プロジェクトが行き詰まる度に繰り返されるのが、マスコミや経済界を中心とした行政への責任追及一色の論調である。問題の構造を首長の資質や政治的決断の欠如、あるいは議

1) 本稿は、平成15年度広島大学大学院社会科学研究科マネジメント専攻修士論文「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—」を加筆要約したものである。
2) 市民1人当たりの資産額に換算すると約102万円になり、バランスシートを公表している10政令指定都市の中では6番目の数値であり、横浜市（約104万円）とほぼ同じ水準にある。
3) 広島市財政局編『広島市の中長期財政収支見通し』、2003年7月。ここでいう大規模プロジェクトとは、総事業費10億円以上の事業を指す。



出所：広島市財政局『広島市のバランスシート及び行政コスト計算書』，2004年を基に作成。

図表1 市民1人当たりの有形固定資産の状況

会との政治的対立に求め、首長の熱意やリーダーシップを求める声は多い。しかし、いかに優れた首長であっても、特定の政策課題に対して民意が大きく分かれては、意思決定を先延ばしにすることもあり得るだろうし、行政が複数の選択肢を提示したとしても、市民が常に合理的な手法を支持するとは限らない。貨物ヤード跡地開発計画の場合、広島市が提示した複合型オープン球場案は、資金的な見地からは最良の案であったが、屋根架けドーム型球場を熱望する経済界や市民からの支持を得ることは困難であった。そこには、単に損得問題だけで解決できない市民感情があり、また、行政が提示する計画の信憑性に対する市民の疑念があることも否定できない。

増大する不確実性の下にあって、市民と行政が政策についてできる限り合意していくための新たな手法が求められている。本稿では、広島市における市街地再開発事業の事例分析を通じて、これからの都市公共空間の整備に当たって求められるリスクマネジメントと、その課題を提示する。

2. リスクマネジメントとその基本的な視点

2-1 リスクとは

F. Knight (1959) によれば、生起確率を経験的に知ることができる測定可能な不確実性のことを「リスク」、生起確率を知ることができない測定不可能なものを「不確実性」と呼んで区分している。何をリスクとして捉えるかは、その主体が本来達成すべき目的を阻害する損失要因と考えることができる。都市公共空間の整備における損失とは、事業の完成が当初計画での工期より遅れること、あるいは事業が何らかの事情で中止・休止

なること、すなわち「事業の遅延又は中止・休止」であるとする。したがって、本稿では都市公共空間の整備におけるリスクを、「事業が長期化し、あるいは中止・休止になることにより、当初計画で予定した社会的な便益が達成されない事態を引き起こす要因」と定義する。

2-2 リスクマネジメントとは

武井(1987)は、「リスクマネジメントとは、企業その他の組織体、および家計を含むあらゆる経済主体の目標もしくは目的に沿って、纯粹リスクの経済的コストをリスクの確認・測定・処理技術の選択、実施、統制のプロセスを通じ、最少のコストで最小化するマネジメントにおけるセキュリティ機能である」と定義している。

要するに、リスクマネジメントとは、先に定義した「事業の遅延又は中止・休止を引き起こす要因であるリスク」を客観的に特定し、そのリスクを軽減、回避、未然防止するものである。つまり、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」にあるといえる。

2-3 リスクマネジメントに求められる3つの視点

リスクマネジメントの本質的な問題は、「企業に損失が発生した場合には、その企業が消滅する恐れがあること、事業が中断し、損失を発生し続ける『無駄な存在』になる可能性があることを、誰がどのように認識するのかという点にある」⁴⁾

4) リスクマネジメント協会日本 RIMS 支部ホームページ (<http://www.arm.gr.jp>) による。

(傍点筆者)とされる。

このことから、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(発生したリスクが誰にとってのリスクなのか)、③リスク負担者の存在(リスクの発生を防止する、あるいは発生したリスクを最小限に抑える役割を担うのは誰か)の3つを挙げることができ、これらを基にリスク処理の課題を整理する。

3. リスク処理の実態と課題

3-1 広島駅前市街地再開発事業の概要と特徴

それでは、都市公共空間の整備において、具体的にどのようなリスクが存在し、リスクが顕在化した場合にどのような影響が生じ、そのリスクはどのように処理されてきたのか。ここでは、広島市の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、リスク処理の実態と課題を整理する。

まず、広島駅前市街地再開発事業を事例として取り上げる理由を述べる。第一に、この事業が広島市の都市づくりを象徴する事業であることが挙げられる。1981年の基本計画の策定から20年余りを経過しても、事業化の目処が立っておらず、遅延を根拠とするリスク処理の実態を考察するには最適な事業といえる。第二に、多様な事業参画者の存在である。市街地再開発事業では事業に参画する主体が、行政、権利者、市民、核テナント企業など多岐にわたっており、各主体間のリスク関係を整理することで、リスクマネジメントの本質に踏み込んだ議論に発展することが期待できる。

次に、広島駅前市街地再開発事業の沿革と事業構造の概要を述べる。広島駅前地区は、広島市の交通の結節点でありながら、木造老朽家屋が密集し、防災・都市機能面で多くの問題を抱えているため、市街地再開発事業を施行して、土地の高度利用を図るとともに、都心地区にふさわしい高次の商業・業務機能を形成することにしている。

当地区はJ R広島駅南口のAブロックとBブ

ロックの2地区で構成されており、Aブロックは1999年に事業が完了しているが、Bブロックは現在事業計画の再構築中である。事業の施行者⁵⁾は、地元の権利者で構成する市街地再開発組合である。再開発組合の事業収入は、地方公共団体等からの補助金、保留床の売却収入である保留床処分金等で構成される。広島駅前地区では、参加組合員⁶⁾として第三セクターの広島駅南口開発株式会社(広島市が51%を出資)が設立されている。さらに、広島市は同社の代表取締役や再開発組合の事務局長職などに対して市職員を派遣し、人的な面からも事業を支援している。

次に、関連文献を基に、全国の駅前再開発132地区(このうち組合施行は67地区)⁷⁾の分析を行い、広島駅前地区の全国的な位置づけや、資金計画画面からみた当地区の特徴を概観した。その結果、当地区は全国的にも大規模な事業であり、事業期間も長期の部類に入ること、さらに事業収支の構造からは保留床処分金に依存した体質であることが判明した⁸⁾。

特に、市街地再開発事業における最大のリスク処理である保留床の処分に着目し、その制度的な担保である参加組合員の選考過程について分析を行った結果、広島駅前地区の参加組合員制度は全国的にもほとんど例を見ない第三セクター方式を採用しているなど、行政主導による事業への過剰

6) 再開発ビルの保留床取得予定者として、市街地再開発組合の定款で定められた者(都市再開発法第21条)。参加組合員は、取得する保留床相当価額を参加組合員負担金として再開発組合へ支払う。

7) 『日本の都市再開発4・5』(㈱全国市街地再開発協会編)を基に、1988年4月から99年3月までに事業が完了した全国222地区のうち、駅周辺地区を施行区域としている132地区を抽出した。

8) 広島駅前地区における従前権利者数は、Aブロックが250人、Bブロックが149人である。『日本の都市再開発4・5』(㈱全国市街地再開発協会編)によれば、組合施行の場合、全国的には50人以下の地区が約60%を占め最も多く、100人を超える地区は約13%に過ぎない。また、広島駅前地区では基本計画策定から事業完了までの期間が、Aブロックが18年、Bブロックが23年(事業継続中)である。組合施行の場合、全国的には6年~10年が約39%と最も多く、21年を超える地区は約9%に過ぎない。

さらに、事業収入に占める保留床処分金の比率は、広島駅前地区では、Aブロックが約82%、Bブロックが約76%となっているが、『日本の都市再開発2・3・4・5』(㈱全国市街地再開発協会編)によれば、全国的には1989年に82.4%であったものが、1999年には73.0%に低下している。

5) 市街地再開発事業の施行者には、市街地再開発組合、地方公共団体、個人等がある。広島市では、施行中のものを含めて、これまですべて市街地再開発組合が施行者となっている。

な関与が明らかとなった⁹⁾。

3-2 広島駅前地区のリスク処理の課題

以上の分析から浮かび上がってくる広島駅前地区のリスク処理の課題について、前述したリスクマネジメントの3つの視点に基づいた考察を行う。

(1) 硬直的なリスク処理（視点1：リスク発生 のメカニズム）

市街地再開発事業における保留床処分の動向は、経済環境の変化に強い影響を受けるため、事業が長期化すればその不確実性は増す。このため、広島駅前地区においては、Bブロックが1988年に都市計画決定したとほぼ同時に第三セクター方式による参加組員を設立して、事業の安全性を担保しようとした。

ところがこうした行政の関与はリスク処理に際して裏目に出ている。Bブロックでは参加組員の決定後、核テナント企業の進出撤退が相次いだ。行政の信用力と資金力を背景にした第三セクターが、経済環境の変化に柔軟に対応できなかったのである。

(2) 不正確なリスク範囲の認識（視点2：リスクの 特定）

市街地再開発事業は事業の公共性や採算性を重視する事業であるが故に、権利者のほかに、事業参画者として行政やデベロッパー、核テナント企業など様々な主体が事業に関わっており、事業採算面では民間企業の事業意欲と行政による公共施設整備の要請の接点に成立している事業といえる。

市街地再開発事業成立の要諦が保留床の円滑な売却にあることを考慮すれば、参加組員によるリスク軽減を図ろうとしたことは不思議ではない。それにもかかわらず、核テナント企業の撤退が相次いだのは、第三セクター自体に起因する問

題以外に、カバーすべきリスクの特定を誤ったことが考えられる。

(3) 曖昧なリスク分担（視点3：リスク負担者の 存在）

広島駅前再開発の場合、権利者の集まりである再開発組合には実質的な業務遂行能力はない。このため、広島市が最大出資者となって第三セクターを設立し、同社や再開発組合に市職員を派遣するなど、財政的・人的支援を行ってきた。

しかし、こうした広島市の支援は、結果的に事業の構図を非常にわかりにくいものにした。核テナント企業から見れば、いったい誰が事業の責任者なのか、事業参画者間のリスク分担が曖昧となり、そのことが民間企業からは大きな事業リスクとして映ることになったのである。

4. リスク処理の背景と分析

リスクマネジメントの3つの視点から、広島駅前地区のリスク処理の課題として、それぞれ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た。こうしたリスク処理はいかなる背景でなされたものか。本節では広島駅前地区における戦災復興の過程を類似地区と比較することにより、リスク処理の背景を分析する。

4-1 広島駅前地区における戦災復興の過程

広島市の戦災復興都市計画の最大の特徴は、市中心部ではそれまで実施されたことのなかった土地区画整理という再開発的な手法を採用し、市街地の抜本的な整備を行ったことである。広島市の戦災復興事業は、原爆によって壊滅した広島市中心部の半径2kmに及ぶ面積約1,520haの区域を二分し、西部を広島県知事、東部を広島市長が分担して進め、広島駅前地区は東部復興土地区画整理事業の施行区域内にあった。

元々、広島駅前地区は、市内ではいち早く復興した地域であり、広島市の玄関口としての整備が急がれていたが、駅前一帯には闇市を中心とした不法建築が多く存在し、また、大火の発生、家屋の再建、地域住民の立ち退き反対運動の繰り返しで、土地区画整理は難航を極めることになった。

このため、広島市は、地域住民からの再三の要

9)『市街地再開発2002』（財全国市街地再開発協会編）を基に、参加組員の全国的な傾向を分析すると、不動産・建築系のデベロッパーが約28%と最も多く、以下公団・公社系（約25%）、権利者法人等（18%）と続いており、広島駅前地区のように、第三セクターが参加組員になっている事例はほとんどない。

望を受けて、地区内での仮設住宅の建設のほか、広島駅前周辺の旧国鉄用地の払い下げや国有地の借り上げによる事業用地の確保等で立ち退き先を確保する一方で、関係機関と協力して市有地の一部に百貨店と店舗住宅の建設を行い、営業者を含む多数の被災者を収容させた。このように広島駅前地区では、行政が住民からの要望に応じて、緊急避難的に収容先を提供し、行政主導で土地の不法状況を合法化していったのである。

4-2 類似地区（大阪市上六地区）との比較検討

さて、それではこうした広島駅前地区の戦災復興の過程をどう評価すべきであろうか。比較検討の事例として、大阪府で実施された上六地区第1種市街地再開発事業を取り上げるが、その理由としては、当地区が戦災復興土地区画整理事業（大阪府施行）の施行地区内にあり、かつ、ターミナル駅前において組合施行による市街地再開発事業が施行された地区であるという点で、広島駅前地区と類似しているためである。

大阪市天王寺区にある上六地区は、終戦直後から引揚者や被災者が集まり、特有の闇市を形成していた。その後、当地区は都市計画公園に指定され、地域住民は立ち退きを迫られることになった。しかし、住民の一部で結成した「上六復興速進会」が地主と土地の賃貸借契約を結んだ上で、居住者に転貸したり、地主から借地権を買い取る方法によって、不法占拠の状態を合法的な土地の使用契約関係へと転換させていった。

その後も商店街の近代化を進め、1969年6月に都市再開発法が制定されたことを契機に、同年8月には「上六商店街振興組合」から大阪府に対して、公園計画を廃止することや、組合施行による市街地再開発事業を促進することを要望する旨の陳情書が提出された。そして、都市計画決定から30年余り経た1974年に都市計画決定が廃止されたのである。

広島駅前地区と上六地区の両地区とも、闇市からスタートした戦災復興事業区域であり、不法な権利関係が合法化され、組合施行の市街地再開発事業が施行された点では共通している。しかし、決定的に異なるのはその過程である。

つまり、上六地区では地域住民自らが組合施行による市街地再開発事業を念頭に置いて、商店街

の近代化や権利関係の簡略化を推進した。これに対して、広島駅前地区では、戦後、借地権や借家権を巡る複雑な権利関係が解消されることなく続き、市街地再開発事業の権利調整が難航する一因になったのである。同じ組合施行であっても真の意味で住民主導であったかどうか、その後の事業進捗に大きな影響を与えたことがわかる。

5. 都市公共空間の整備におけるリスクマネジメントのあり方

5-1 リスク処理の特徴と求められるリスクマネジメント

ここまでの考察の結果、行政主導による閉鎖的なリスクマネジメントが事業遅延の要因になっていたことが明らかになった。都市づくりにおける行政の関与のあり方が問われる中で、今後、具体的にどのような形のリスクマネジメントが求められているのだろうか。

事例分析に取り上げた市街地再開発事業の場合、様々な主体が事業に参画している。このうち、権利者は建築制限等の制約を受けるものの、税制上の優遇措置等が与えられている。デベロッパーやコンサルタントは事業の出来高に見合う報酬を得ることができるし、核テナント企業は経済条件によっては、撤退によりリスクを回避することができる。

これらの関係者が何らかの形でリスクを回避することができるのに対して、第三セクターである参加組合員、つまり出資者である市民は何らリスクを回避する手段を持たない。第三セクターのように公共性が高く、行政の政策的な配慮によって設立・参画した主体が事業から撤退することは、事業の中止に直結するため、事実上不可能である。

市街地再開発事業におけるリスク処理の最大の問題は、リスクの最終的な負担者である市民にとって、リスクを回避する仕組みがないことである。したがって、今後求められるリスクマネジメントとは、リスク回避の手段を持たない市民を救済する仕組みを構築することであり、言い換えれば、市民が受容できるまでリスクの水準を低減することであるといえる。

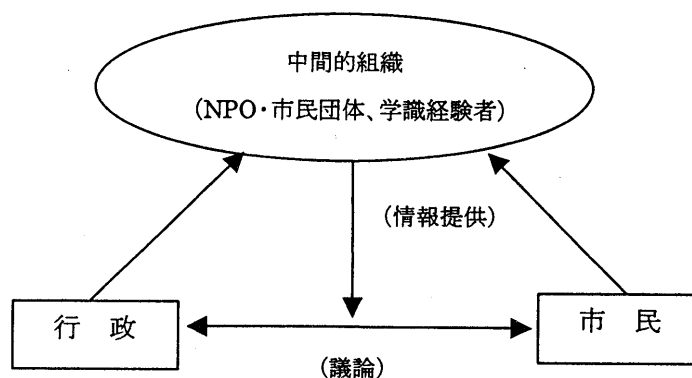
5-2 リスクコミュニケーションによるリスクの低減

リスクを低減させるためには、市民が受容できるリスクの水準を粘り強く探り当てていかざるを得ないが、この過程で重要となるのがリスクコミュニケーションという概念である。リスクコミュニケーションとは、「リスクマネジメントを人間集団としてリスクと付き合う作法と解し、このための人々の情報、体験、感性、叡智の交流と相互理解」¹⁰⁾とされている。

リスクコミュニケーションが成立するためには、リスク情報の送り手又は情報内容自体が信頼できることが不可欠である。吉川(1999)は、リ

スク管理が信頼できるかどうかによって、そのリスクを受容するかどうかが決まるとしている。

本稿では、リスクマネジメントに対する信頼性を向上させるための手法の一つとして、中間的な市民組織の設置を提言する。この組織は、NPOや市民団体、学識経験者など、都市公共空間の整備に関する専門的知識やノウハウ、そして行政との日常的な接点を持っている個人や団体が構成することを想定しており、市民と行政が情報を共有し、公開の場で議論し、リスクの低減を図ることを目的としている。図表2は、この組織のイメージを示したものである。



図表2 中間的な市民組織のイメージ

次に、この組織の有効性について述べる。NPOや市民団体は、行政がカバーすることが難しい試行的・局所的な問題に対して、柔軟に対応できる特徴を持っており、このことは市民、行政双方に有益に作用する。

市民にとっては、市民組織が提供する情報や具体的な活動を通じて、リスクの所在や影響度などを身近な問題として正確に認識することができ、その結果、行政とのコミュニケーションを円滑に行うことが可能となる。

一方、行政にとっても市民組織は、リスクの受容度を押し量ることができる貴重な存在となる。リスクを受容できない市民の存在を認識した場合、行政は公平性や公益性の観点から、その存在を無視してしまうおそれがあるが、それをカバーするのが市民組織である。たとえば、第三セク

ターへの公金投入に関する問題のように、現行制度では公権力で保護できない少数者の権利など、行政がリスクを負担するには社会的な合意形成が不十分な分野について、市民組織が社会的な改善の必要性を問題提起し、それがリスクとして社会的に広く認知されることになれば、行政はそこへリスク軽減の費用を投入することが可能となるのである。

6. おわりに

本稿では、市民と行政のリスクコミュニケーションを通じてリスクを低減していくことの重要性を指摘し、その具体的な手法として中間的な市民組織の設立を提言した。しかし、市民やNPOが十分に成熟していない状況下で、こうした組織だけでリスクの低減を図ることは困難であり、次のような課題を解決していかなければならない。

本稿では、リスクの最終負担者を市民に限定した考察を展開したが、本来、都市公共空間は、市

10) 日本リスク研究会編『リスク学辞典』TBSブリタニカ、2000年。

民や行政だけでなく、民間事業者や議会などの多様な主体の関与により形成されていくものである。今後、各主体の価値観や行動様式を踏まえ、各主体間のリスク負担のあり方について考察を行う必要がある。

さらに、市民組織の実効性の確保という課題も残っている。市民組織が行政の政策形成過程に参画し、政策決定に影響を及ぼすことになれば、それは既往の政策決定機関である議会の権限と競合することになる。

これらの課題解決に向けてどのような処方箋を描くべきなのか。今後の検討課題としたい。

【参考文献・引用文献】

F.Knight(1959) Risk,Uncertainty,andProfit(1921)/
奥隅米喜訳『現代経済学名著選集IV 危険・
不確実性および利潤』文雅堂書店。
大阪弁護士会都市問題研究会編(1987)『岐路に立

つ都市再開発—弁護士からの実践的プロポーザル—』都市文化社。

亀井利明(1992)『リスクマネジメント理論』中央経済社。

吉川肇子(1999)『リスク・コミュニケーション—相互理解とよりよい意思決定をめざして—』福村出版。

戦災復興事業誌編集研究会・広島市都市整備局都市整備部区画整理課編(1995)『戦災復興事業誌』広島市都市整備局都市整備部区画整理課。

全国市街地再開発協会編(1991)『日本の都市再開発史』全国市街地再開発協会。

高村義晴(2003)『地方自治体の公共意思決定—実践的プロセス志向—』日本経済評論社。

武井勲(1987)『リスク・マネジメント総論』中央経済社。

大阪市建設局ホームページ

(<http://www.city.osaka.jp/kensetsu/>)。

(2005年1月11日受付)