

東京大学先端まちづくり学校第5期「これからの都市マネジメント」

民間プロジェクトマネジメントを通して考える 都市マネジメントのありかた

2004/1/24

株式会社環境都市再生研究所

福田聖次

【論旨】

住民・行政・企業は都市を構成する主体要素であるから、都市マネジメントにおいて、目的は一致し、この3者は最終的には対立するものではない。立場の違いがお互いの疑心暗鬼を生み、壮大な無駄を発生させている。

都市は人々が生活する社会の器であるから、地域の実情にあった施策展開をすべき。夫々の立場でのその場限りの理想論や無責任な計画は、人々の生活を圧迫するばかりで本末転倒である。

このため都市マネジメントにおいてはコーディネーターの役割が大きく、地域密着による地域のホームドクターが必要である。行政であれコンサルタントであれ、地域に密着して活動すべきだ。

1. はじめに

都市マネジメントとは、都市の保全・再生・再開発・合意・規制を通じて都市を快適、利便、安全に維持するためのマネジメントであり、マネジメントとは、与えられた資源を使って目的を達成する技法である。

その技法には、

目的達成への多様なルート

与えられた資源での最適ルート

資源が不足していれば、目的を変更

などがあり、資源とは、人材、資金、立地条件がある。

では、誰が、どこで、どのように都市マネジメントをするのであろうか、このマネジメントの主体は多様であり、自治体が行う公的プロジェクトのマネジメント
民間が行う都市開発プロジェクトのマネジメント
NPOが行う公益事業のマネジメント
などが挙げられる。但し、いずれも自立的マネジメントが必要（自力本願）な時代に入ってきた点を考慮しなければならない。

（以上東大先端まちづくり学校大西ゼミにおける2003/10/18 大西先生講義からの引用。）

また、この都市マネジメントを考えると、公益達成か、私益達成かが悩ましい点である。特に民間が行う都市開発プロジェクトのマネジメントにおいては、両者がトレードオフの関係で、自己が属する組織と立場で決まるように思われようが、実は必ずしもそうではない。なぜならば、立場は違ってこれらは街づくりの一部であり、最終的には都市の形成を目指すことで一致しているからである。このことは上記3つに類型化したマネジメントのいずれにも当てはまり、違いはそのアプローチの仕方である。その過程において立場の違いが対立しているように見えるだけで、この関係は先生と生徒の関係に似ている。

生徒は試験に山を張ったりカンニングなど、出来るだけ楽をして好成绩を得たいが、先生はそれを厳しく監視する。同じように民間の都市開発に対し、行政は間違った開発をさせないように規則や協議で監視するのだ。加えてその行政を住民が監視する。それぞれが、正しい見識で望めば何ら問題ないが、往々にして疑心暗鬼に陥り、ここに冒頭に述べた都市マネジメントの技法とは程遠い、壮大な無駄が発生してくるのである。

そこで、私は長く民間の都市開発コンサルタントを務めつつも、現在は幾つかの行政に委員として関わっていることから、民間が行う都市開発プロジェクトのマネジメントのあり方について、官民双方の立場を踏まえて以下に述べたい。

2. 民間が行う都市開発に関するプロジェクトマネジメントの問題点と課題

(1) 民間が行う都市開発プロジェクトマネジメントの現状・・・日夜繰り広げられるバトル

民間が行う都市開発とは、言うまでも無く会社や組合などの民間による事業組織が手がける土地区画整理事業や開発行為等である。直接の目的は、開発した土地や建物を分譲・賃貸し、収益を上げることにあるが、都市開発は巨大な資本を要する長期的事業であるから、通常は短期的な売り逃げを考へることはなく、結果的に開発地の土地利用を完成させ、都市を形成しなければ事業が成り立たないものだ。仮に当初から未利用地があっても成り立つ事業計画であるとすれば、収益を目的とする限り自己矛盾を生じることになる。また、行政サイドは、良好な市街地が形成され、人口の張り付きもしくは有効な土地利用がなされることを期待して、開発内容を吟味・指導し許可をする。

したがって、先に述べたように、ここにおいて都市開発は、許可権者及び住民と事業者が最終的に目指すものは一致しているのである。

しかし、現実には幾多の都市開発事業において、この3者のバトルが繰り広げられ、事業者は協議に出かけては、ヤツらはオニかと泣いて帰り、許可権者はこれだけ言って何故分からんのかと頭を抱えてしまうのである。

そこで、このバトルに至る一般的な問題点や課題について官民の立場で整理し分析してみよう。

(2) 事業者における問題点と課題

目的意識と業務への関わり方

開発者側における事業者及びコンサルタントはそれぞれの立場で、近視眼的な目的意識を持ち、事業全体を通した目的意識、戦略を立てる者が少ないようである。例えば、開発事業者組織においては長期的事業にもかかわらず、担当者が事業期間中に代わりがちで、事業全体をマネジメントする者がいない。また、これをサポートすべきコンサルタントもしく、よほど発注者からの支持が無い限り、事業が大きくなるほどに、組織内の力学が優先され、コーディネーターとして1つのプロジェクトに関わり続けることは困難である。

このように、事業者・コンサルタント双方にプロジェクト全体をマネジメントし、判断出来る体制が取れない点が事業者側の第一の問題点である。

戦術ばかりで欠落している戦略

上記の結果、実際の業務遂行に当たっては全体観が欠落したまま、担当者は会社から急かされ、彼は配下のコンサルタントを鞭打つのである。

したがって、常に目先の問題の解決に追われてしまい、戦術ばかりで戦略が欠落してしまうのだ。例えば、今現在だけを考えた土地利用計画や、周辺環境や住民を無視した計画推進、用途変更という目先のニンジンにかぶりつくような地区計画など枚挙にいとまがない。結果、その場はクリアできて、管理者協議や環境アセスメントで頓挫したり、販売時にはとても売れない地区計画等の土地利用制限となり、不良債権化の種となっているのである。これはリスクマネジメントの観点からも解決すべき問題である。

特に地区計画などは、両刃の刃であり、使い手が達人ならば有効な街づくりの手法だが、一歩間違えば凶器(狂気)だ。間抜けなコンサルタントが弄繰り回した拳句、どうにもならず、土地が売れないから変更してくれと願い出たところで、買った株が下がったので上がった株に替えるというようなもの、手前勝手な理屈でダダをこねるに等しく、言われた行政はたまったものではないだろう。

諸手続きの無駄

また、開発協議や環境アセスメントなどの諸手続きにおいても同様である。戦略が無いと、部分観のみの協議に走り、結果としてこれが事業性を大きく圧迫している。協議の繰返しや、調整池の意味もなく過剰な設計及び管理、工夫の無い緑地管理などが挙げられよう。これらは後述するように行政側にも問題あるが、まずは原因者である開発者側の明快なポリシーが必要である。

体制の不備や説明が不十分であったり、ズサンな調査が、開発協議や環境アセスメントなどの諸手続きをいたずらに長期化させ、結果としてこれが金利負担はおろか、計画内容の陳腐化を生み、真綿で首を絞めるように事業性を大き

く圧迫している。

(3) 許可権者の問題点と課題

都市経営感覚の不足

次に、許可権者の問題点について考えよう。第一には都市経営感覚の欠落を挙げたい。都市開発は当該自治体にとって、基本的には人口と産業を呼び込むから、言わばお客様である。しかし、開発抑制こそが正義であると使命感に燃え、特にバブル期においては開発を企てる事業者に目に物を言わせようと手ぐすね引いている担当者が少なからずいた。あるいは、単純に権威主義に陥り、おいそれと許可を出してなるものかと思っていたのかもしれない。いずれにせよ、とにかく規制し、事業者には何らかの負担増を強いることが手柄であるかのように思っているフシがあるようだ。

本来は、公共の福祉と都市経営の観点から、あるべき都市開発を指導誘導すべきであるが、首長レベルはともかく、担当者レベルでは規制に無上の喜びと自己のアイデンティティを見出しているようである。

自己保身と杓子定規な指導

規制こそ命と心得た担当者との開発協議においては、許可権者側の自己保身と杓子定規な指導がまみ見受けられる。下の写真は良くある例で、管理区分の異なる道路に平行に接して、区画道路が延々と続いている。当事者には勿論それなりの正当な言い分はあろうし単純に間違いとは言いつけないが、これが自分の土地であったら果たしてどうだろうか。



同じく下の写真は、一体的に連続する区画整理事業区域で、行政界を挟んで全く無関係の別事業を継ぎ接ぎしたように、道路がクランクしている例である。



右に折れている幹線道路に法線がずれて区画道路が接続している。やはり原位置換地或いは行政界が異なるため別事業である等、その他当事者には言い分があろうが、杓子定規に区画整理事業即ち新市街地の面整備でこれが行われているところがスゴイ。

基準と責任所在不明の指導

開発に関連して協議を行っている時、許可権者の摩訶不思議な指導に出くわすことが少なからずある。例えば、地区計画協議で、県との協議において一律に、最低敷地規模や外壁交代距離等について全く根拠不明に大ききせよと言われたり、土地利用規制強化を要求されることがかなりあるが、そうであるならば、条例なり規則で明文化すべきであろう。

あろうことか、県からの全く意図不明な指導に従って、事業者や市の担当者が泣きながら変更した内容について、その根拠を示せなどと言われては、レンガの一つも投げつけたくなるだろう。このような基準と責任所在不明の指導は、全くもって誰の利益にもならない不毛の作業であり、改善すべき問題点といえよう。組織内部の自浄作用に期待したい。

以上、民間都市開発のプロジェクトマネジメントに関する官民の主な問題点を述べた。勿論他にも多々問題点はあるが、まずはこれらの解決が今後の民間都市開発のプロジェクトマネジメントに関する課題であろう。

3. これからの民間都市開発プロジェクトのマネジメント

あるべき民間都市開発におけるプロジェクトマネジメントについて考えれば、以上述べた問題点を解決すればよいが、この場合のマネジメントとはあくまで民間側の行動であるから、許可権者側の問題点解決については他力本願にならざるを得ない。従って総論としては、許可権者側の問題点を与件と捉え、全体観を持って事業全体をコーディネートし、リスク削減に務めることと言えよう。各論的には様々な考えが思い浮かぶが、ここでは具体的留意点として以下の3点を提案しておく。

(1) コンサルタントは医者か弁護士

都市開発事業を推進する専門家はコンサルタントである。故に事業者はコンサルタントに様々な専門的作業と問題解決を依頼するのである。言わば医者か弁護士のようなもの、全体観を持って事業に関する問題を効率よく解決しなければならないが、事業者から作業の指示待ちをしているコンサルタントが少なからず存在する。いや大半がそうかも知れない。しかしこれでは単なる作業請負でありコンサルタントではない。患者の言う通りに薬を出す医者である。当初は繁盛するかもしれないが、患者は死んでしまうのだ。

これには発注者側にも問題があり、従順なコンサルタントを重宝し、間違いを指摘し適切なアドバイスを行うコンサルタントを避け勝ちであるが、良薬は口に苦しである。

コンサルタントは事業者側にコーディネーターがいればそれを補佐し、いなければ作業全体を俯瞰するコーディネーターとして働くことが、プロジェクトマネジメントには肝要であろう。

(2) 目的は一致、対立から三位一体の協同へ

その上で、全体観を持ったコーディネーターが、疑心暗鬼に陥った事業者と行政及び住民に対し、冒頭に述べたように街づくりにおいては目的が一致していることを上手く説得し、対立から協働へ誘導してこそプロジェクトマネジメントといえよう。

(3) 明確な責任体制

プロジェクトを進めるに当たっては、協議等の諸手続きの問題や市場の変化に伴う様々なリスクを予測し、転ばぬ先の杖として対策を立てておく必要があるが、当然に全てを予測することも、対策を施すことも困難である。また予測し得たとしても組織の壁が障害となってその対策が受け入れられないことも多々あるから、たとえ全体観を持ったコーディネーターといえども、これは一人では解決不可能である。

従って、プロジェクトの推進体制の編成において、関連する組織体系や個人の役割と責任を明確にし、信賞必罰を徹底することで、コーディネーターの指揮の下、各自が自発的にその責任範囲に責任を持つて行動するようにすべきである。

4. 官民共同と役割分担による民間都市開発～Y-HEART計画におけるケーススタディ

以上述べた点について、筆者が関わった横須賀市Y-HEART計画を例にとり、三位一体とまではいかないまでもこれを目指し、少なくとも官民が役割分担し、協働で行った都市開発計画の具体例を以下に述べたい。

(1) お願いや対立から協働へのしくみづくり 計画誘導の提案と実施

この開発は、知事が開発凍結を宣言した地域にあり、このため、事業者は10年以上の長期に渡り開発を計画しつつも、全く許可の見込みが立たない状況にあった。

そこで、まずは企業論理を捨て、当該行政に対し、都市経営の観点からあるべき地域の将来像を見据えて、具体的整備計画を行政計画として立案し、これに基づいて計画誘導方式で民間開発を誘導するよう事業者、当該行政双方に提案した。当初、事業者は官主導では回りくどいと難色を示したものの、ともかく県と市の関係部局及び事業者による検討委員会がスタートした。(平成6年)

環境調査の実施

計画誘導検討開始と同時に、環境調査を実施したが、事業化の目途が立たないうちからの環境調査や、これに配慮

した計画立案は、事業性を否定するものと思われ勝ちであった。

つまり当時、計画立案における環境調査の必要性が言葉や理論では叫ばれてはいたが、実際には実行されることが稀な机上の論理であったため、事業者は当初難色を示した。

このため、この必要性を説きながら半ば強硬に調査を進めたものだ。しかし、後の協議やアセスにおいて、これが大きく貢献したことから、結果として事業者からの評価を得、都市開発は対立するものではなく、三位一体であることを示せたように思う。

都市政策の観点からのマスタープラン（総論）

このようにして、官民双方が協働し納得して地域整備計画を策定し、これをマスタープランとして、事業者は都市開発事業計画を立てることとした。これは、次の各論で述べるように、あらかじめ事業採算に大きく影響する条件等が全て双方確認済みであるから、後の障害要素をあらかじめ取り除くことが出来、事業者にとってはリスクマネジメントとして大きく機能した。つまり安心して事業計画が立てられたのである。

（２）双方の利益・妥協点（各論）

ここで、リスクマネジメントとして双方の利益と妥協点を見出し、事前に調整した例を示そう。

大規模公園緑地の保全創出

開発に際して、行政側は開発許可基準以上の大規模公園緑地を得たかったが、開発区域の3分の1にも及ぶものは前例も法的根拠も無いことから困難が予想された。ところが、事業者は中途半端に土地が残るなら引き取って欲しいとさえ思っていたのである。つまり、開発区域の拡大分をそっくり公園緑地として寄付しようとも、当初計画の有効土地利用面積が減らなければ良いのであった。

そこで、開発区域を拡大し、その面積を公園緑地とする提案をしたところ、双方が歓迎し、以後緑地負担について揉める要素は一切無くなった。

調整池の取り扱い

では、何処を公園緑地とするかについては、事前に行った環境調査で保全すべきとされた土地が望ましいが、そこは既に別事業が計画されていた。しかしこの時点で当該地

が施設建設に不適であることも分かっていたので、一体の開発事業として取り込み、ここを公園緑地として保全することとした。これは良好な自然の保全であるから、当然大きな二つの流域を谷戸単位でそのまま保全し流末を含むことになり、ここに調整池を設けざるを得ないことになる。

以上により、計画的には水辺空間が谷戸と共に整備保全され、事業のリスクマネジメントの面からは、調整池協議の結果に土地利用即ち採算性が何ら影響をうけなくなった。つまり以後の協議は官民双方及び市民とも目指すところが一致し、余計な駆け引きが一切不要となり、障害要素が事前にクリアされることとなったのである。

広い視点での障害要素の事前クリア

その他、広い視野であらかじめ予測される障害要素を事前調整しクリアした点の概略を以下に示す。

- ・ 地区計画・・・隣接区画整理事業地の地区計画が、当時業に影響する部分について、計画決定以前に関係者と調整し、障害要素を排除した。
- ・ 構想段階からの協議（道路、排水等）・・・計画誘導であるから、構想段階から大半の管理者協議や関連事業との調整を進め、大筋の合意を得て計画検討を進めた結果、事業化に際しては、設計や管理者協議での計画変更はほとんど無く、ほぼ基本構想通り事業認可された。
- ・ 権利調整・・・事業者に対しては、役割分担として当初から地権者等の権利調整を強く進言し、結果、他事業と比べ何ら問題が発生しなかった。

（３）結果

以上のマネジメントの結果、次の2点が成果と言えよう

境アセスメントにおいて事実上意見書が出なかった。

（２通）

上記の様に管理者協議において、計画変更はなく、ほぼ基本構想通り開発許可された。

（４）反省点と今後に向けて

当然ながら、全てが理想通りには行くべくも無く、反省点は多々あるが、今後に生かすべき主な点は以下の通りである。

一貫したコーディネーターによるプロジェクトマネジメントの必要性

開発計画推進においては、絶対君主の如く1から10まで、コーディネーターが作業指示する必要がある。

本事業では、諸般の事情から筆者が最後までコーディネートできなかった点が悔やまれる。

コンサルタントは作業員に非ず、医者や弁護士の如くあるべき

本文にも述べたように、患者が望む薬では病気は治らない、依頼主の指示待ちコンサルは社会のお荷物と心得るべき。

コンサルタント(=社主)は成果を担保し権威を高めよ

リスク負担・成果なき報酬は好ましくない。紙ではなく結果に応じた相応の報酬を得るべき。

5. プロジェクトマネジメントからエリア・都市マネジメントへ

おわりに、以上述べた民間都市開発に関するプロジェクトマネジメントのあり方を通して都市マネジメントとの関わり方について述べたい。

民間都市開発に関するプロジェクトマネジメントにおいて全体観を持ったコーディネーターの活躍が重要であることは先に述べた通りであるが、当然にその集合体である都市マネジメントにおいても全く同様である。

都市は個人の生活の集合体であり、その区域の気候風土等の物的条件や歴史等の社会的条件は夫々に異なるから、プロジェクトマネジメントからエリア・都市マネジメントまで一般解は無く全て特殊解と言えよう。

故に都市マネジメントは、地域密着でなければ成しえないだろう。少なくともいかに優秀な人材・組織と言えども地域密着である方が、知らざる地域を手がけるよりも有利であることは論理的に明らかである。

ところが、コーディネーターの多くは、建設コンサルタントやシンクタンク等の組織に属し、組織ゆえに個人が地域密着で活動することは困難である。それどころか、いか

なる心情からか中には堂々と自己の業務の全国展開を自慢する者までいるが、これでは、唯の作業請負である。

ところで、地域密着とは、何もそこに住むことを言うのではない、地域を限定し、地域専属のホームドクターとして都市マネジメントに取り組むことである。地域を知らずして何の都市マネジメントであろうか。

また組織に属する限りは、会社なりその組織の方針に従わなければならないから、業務においては必ずしも地域密着とは行かないであろうが、地域密着で実績と利益が上がるならば、組織もむやみに人を替えまい。

少なくとも当初は会社なり組織から与えられた都市開発の業務であったとしても、正しくマネジメントするならば、開発事業者からも許可権者即ち行政からも信頼され、次々業務が継続し必然的に地域に密着せざるを得ないはずである。そして、やがては事業者や行政の誰よりも地域の実情に詳しくなり、自己が関わった都市開発事業を始め、その地域・都市全体のマネジメントに関わるようになるはずである。

そうなれば、当然にプライベートな時間まで費やさざるを得なくなるが、プライベートな時間まで関わりたくは無いい言うのなら、都市マネジメントを仕事とするべきではないだろう。地域の人々の生活に関わるのであるから、単に生活の糧として仕事に取り組みられたのでは、地域住民はたまったものではない、あなたの仕事の邪魔はしないから、頼む、他所でやってくれと言いたくもなろう。理想論を言うようだが、地域密着の都市マネジメントを意気に感じないなら、今からでも遅くは無い、そういうコンサルタント(=コーディネーター)は直ちにハローワークに駆け込むべきである。

身近なところで都市計画を例に取ってみよう。地域の実態をほとんど知らないコンサルタントや行政の担当者が適当な線を引いて、未だに実現しない都市計画の何と多いことか。そのうち当事者は組織を去り、あるいはあの世に旅立ち、計画決定の経緯も目的もあやふやなまま規制だけが残るのである。

地域住民なら誰もが出来そうも無いことを知っている都

市計画道路、形骸化し忘れ去られた土地区画整理事業施工区域など、事業化は絶望的でも、都市計画法による私権制限だけは生きている。だから、都市計画決定の際には関係者の名前を付けたらとさえ思う。都市計画道路大宮栗橋線などと言わず、年月古河・猪瀬対決線などとしてはどうだろうか、或いはのぶてる道路などと言うのも面白い。これはつまらない冗談だが、要は、一度決めたら最後、未来永劫私権制限されるのであるから、それ位の責任を持って事に当れということである。

以上