

◇◇ 「新しい公共」に魂を入れることができるか？ ◇◇

2010年1月29日、鳩山由紀夫首相による施政方針演説が行われました。「命」という言葉を24回も使ったことで注目されたこの演説ですが、私は「新しい公共」という言葉が7回使われたことにも、注目する必要があるのではないかと考えています。

鳩山首相は、「これまで「官」が独占してきた領域を「公（おおやけ）」に開き、「新しい公共」の担い手を拡大する社会制度のあり方」について、5月を目処に提案をまとめると言及しています。この演説の表現において、「官」＝「公」という発想に、鳩山首相が立っていない点に注目することが、私は大事なのではないかと思います。

振り返れば、過去10年以上の政策における最大の懸案は、様々な形での官と民の協働の仕組みの導入でした。NPOと行政の協働であり、指定管理者や公共事業での包括委託の導入であり、PFI法や公共サービス改革法の改革であり、特区制度や規制改革、公益法人制度改革であります。このように数え上げればきりが無い無数の仕組みが導入されてきましたが、底流には共通点が見られます。財政面でも、政策アイデアの面でも「官」の身動きが取れなくなる中で、民間の新しいアイデアや資金、問題と現場で格闘している自治体の問題意識を活用し、停滞感が漂う社会の雰囲気打ち破り、前進させるための原動力を作り出そうとしたということでしょう。

このように考えると、「新しい公共」という言葉も特に新たな印象を与えず、過去からの延長線上にある話として通り過ぎてしまうかもしれません。ただ、今の日本で起こっているのは50数年ぶりの本格的な政権交代であり、政権交代は従来の政策的な継続に断絶をもたらす可能性がある出来事です。このことを踏まえると、今までとは違った意味合いが出てくる部分もあるのではないかと思います。

例えば、従来の官民協働の枠組みにおいては、あくまでも「官」が最終的な判断権やサービス内容、範囲の決定権を留保する、「官」の設定した枠組みの範囲内で民間が役割を分担するという仕組みも多く見られました。このような仕組みの背景には、「官」＝「公」という考え方が、法律的にも関係者の意識としても強く存在する領域が多く、官民協働の最前線に立っている自治体や民間企業の判断だけではどうにもならない中で、可能な範囲を懸命に探しながら、実行に移していたという現実もあったのではないのでしょうか。

「公（おおやけ）」というものを再定義しようという呼びかけをする政権に対して、長年に亘って官民協働の実現に向けて汗をかき、その中で現実との折り合いをある意味でつけてきた自治体や民間企業がどのような問題提起と代替案を改めて提示できるか。政権交代という民意の選択に対して、個々の現場で問題と取り組む一人ひとりも、ゼロベースで新たなアイデアを出し、「新しい公共」に魂を入れることができるかが、問われているのではないのでしょうか。

「新しい公共」というコンセプトを具体化、実現するところから、「新しい公共」の担い手が主体的に提案する。そんな動きが見えれば、鳩山首相の演説も、実現への道の第一歩を踏み出したと言えるのかもしれません。

平成22年2月 公共経営戦略コンサルティング部 福田 隆之

自治体の「今そこにある危機」と統合リスクマネジメント戦略

株式会社 野村総合研究所 経営革新コンサルティング部
上席コンサルタント 北村 倫夫

1. 重大なリスクに晒されている自治体

最近、地方自治体において、行政による不正や不祥事、政策や施策の過誤、大規模災害や社会的事件への対応の遅れなど、地域社会や住民生活にマイナスの影響を及ぼす重大な事象が頻発している。例えば、自治体職員のミスや不正による個人情報漏洩、新型インフルエンザ流行への行政側の対応の混乱、大規模災害時の緊急支援・復旧活動での行政の対応の不備などである。

これらは、自治体における「今そこにある危機（リスク）」の高まりを意味しており、こうしたリスクに対して、事前の予防、事中の影響軽減、事後の適切な処理などを、組織全体で効果的に行う「リスクマネジメント」が、自治体にとって極めて重要になっている。

2. 自治体のリスクマネジメントは十分ではない

わが国自治体のリスクマネジメントの大部分は、主に「危機管理」の名のもとに展開されており、規模の大きな自治体を中心に着実に浸透しつつある。消防庁が2006年に実施した「地方公共団体における総合的な危機管理体制についての調査」によれば、危機管理に関する統一的な組織のあり方や全庁的な対応方針などを示す「危機管理基本指針」（危機管理基本指針や危機管理対応マニュアル等）を策定している地方公共団体は、同時多発テ

ロの起きた2001年以降急速に増加し、2006年時点で、都道府県の約80%、県庁所在市の約50%、特別区の約60%に及んでいる。

このように危機管理に取り組んでいる自治体は増えているが、欧米先進国と比較して、リスクマネジメントの役割や目的、リスクの対象や分析・評価の方法などの面で改革すべき課題は多い。

最も大きな問題は、自治体の危機管理の主な対象が、自然災害、大規模な事故災害、事件・事故等の緊急事態などの「社会リスク」（国民生活や社会活動へ広く重大な負の影響を及ぼすリスク）に概ね限定されていることである。これは、わが国では自治体のリスクマネジメントが、阪神淡路大震災や米国の同時多発テロを契機として強く意識されるようになり、基本的には災害対策基本法のもとで推進されてきたためである。

しかしながら、近年、自治体の対処すべきリスクは、社会リスクにとどまらず、「政策リスク」（自治体が行う施策・事業の企画・執行に伴うリスク）、「組織リスク」（自治体の組織運営の面で発生するリスク）など、広範かつ多様化している。それにもかかわらず、政策や組織のリスクも含めた総合的なリスクマネジメントを実践している自治体は、残念ながら非常に少ない。また、「組織リスク」を危機管理の対象に含めている自治体においても、リスク事象として認識されているのは、「個人情報・保護情報の漏洩」、「職員の事故・不祥事」、「コンピューターシステムの障害」などに限定されており、組織リスクのごく一部が

カバーされているに過ぎない。なお、組織リスクについては、自治体の「内部統制」の観点からの管理対象とされているが、具体的な取り組みはこれからであり、内部統制によるリスク管理はまだ緒に就いたばかりである。さらに、最近、特に重要になっている「政

策リスク」を対象としている自治体は皆無に近い。自治体では、政策の不作為や過誤によるリスクが高まっており、適切なリスクマネジメントを怠ると地域住民や社会に重大な影響を及ぼす結果を招くことになる。

図表 1 わが国自治体の対象とする危機（リスク）の範囲（例）

いわき市 いわき市危機管理指針	広島市 広島市危機管理基本方針	三重県 三重県危機管理計画
1 自然災害	1 カテゴリー1	1 想定される主な危機事例
1 風水害 豪雨、洪水、地すべり、干ばつ、暴風 等	1 風水害・震災 暴風、豪雨、洪水、高潮、地震、津波 等	1 治安 ハイジャック、シージャック、大規模騒乱 等
2 地震 地震、津波、地すべり 等	2 都市災害 海上災害、航空機災害、鉄道災害、大規模火事災害、放射性物質災害 等	2 事故 イベント時の事件・事故
3 その他 異常気象による災害		3 健康 感染症、食中毒、食品への有害物質混入 等
2 人為的災害	2 カテゴリー2	4 生活環境 水質汚濁等被害、放射性物質等被害
1 武力攻撃事態等 着上陸侵攻、ゲリラ、弾道ミサイルによる攻撃 等	1 武力攻撃事態 着上陸侵攻、弾道ミサイル攻撃 等	5 経済活動 金融機関破綻、大型倒産 等
2 緊急処理事態 原子力発電所、大規模集客施設への攻撃 等	2 武力攻撃予測事態 武力攻撃が予測されるに至った事態	6 施設設備 県庁舎、県管理施設における事件・事故 等
3 健康危機 感染症、集団食中毒、飲料水汚染 等	3 緊急処理事態 武力攻撃に準ずるテロ等	7 情報 県管理システムのダウン 等
4 環境危機 大気汚染、毒性物質の流失 等	3 カテゴリー3	2 地域防災計画に基づき対応する危機事例（参考）
5 事件・事故 大規模火災、原子力災害、航空機事故 等	1 事件・事故等の緊急事態 爆発物・乱射等による事件、児童生徒等に対する危害、新興感染症等の発生、大規模な食中毒、食品への有害物質の混入、異常渇水、情報システム及び情報通信ネットワークの障害 等	1 自然災害 地震、津波、台風、集中豪雨、土砂崩れ 等
3 リスク		2 事故 大規模な爆発事故、交通機関の事故、火災 等
1 市民の生命、身体及び財産に被害を及ぼす事態 児童・生徒に対する危害、個人情報の漏洩、大規模停電、人権侵害・児童虐待 等		3 国民保護計画に基づき対応する危機事例（参考）
2 市役所の円滑な運営に支障をきたす事態 情報通信ネットワークの障害、公金紛失、職員の事故・不祥事 等		1 治安 武力攻撃事態、緊急処理事態 等

出所）各自治体の原典資料をもとに作成

3. 優れたリスクマネジメントを行うカナダの自治体

イギリス、カナダ、オーストラリアなどの先進国の行政機関におけるリスクマネジメントの体系や仕組みは、わが国自治体の「危機管理」とはまったく異なる様相を呈している。これらの国の中で、特に取り組みの進んでいるカナダを取り上げ、その実態を紹介する。

現在、カナダ政府は新しいマネジメント改革の推進の一環として、「統合リスクマネジメント」(IRM: Integrated Risk Management)のフレームワークを構築し、各省庁への導入・実行を進めている。統合リスクマネジメ

ントは、省庁にとどまらず地方自治体へも浸透している。例えば、州レベルではブリティッシュコロンビア州（以下、BC州と呼ぶ）、市レベルではカルガリー市やウィニペグ市などにおいて、統合リスクマネジメントが2000年代前半頃から導入・運用されている。

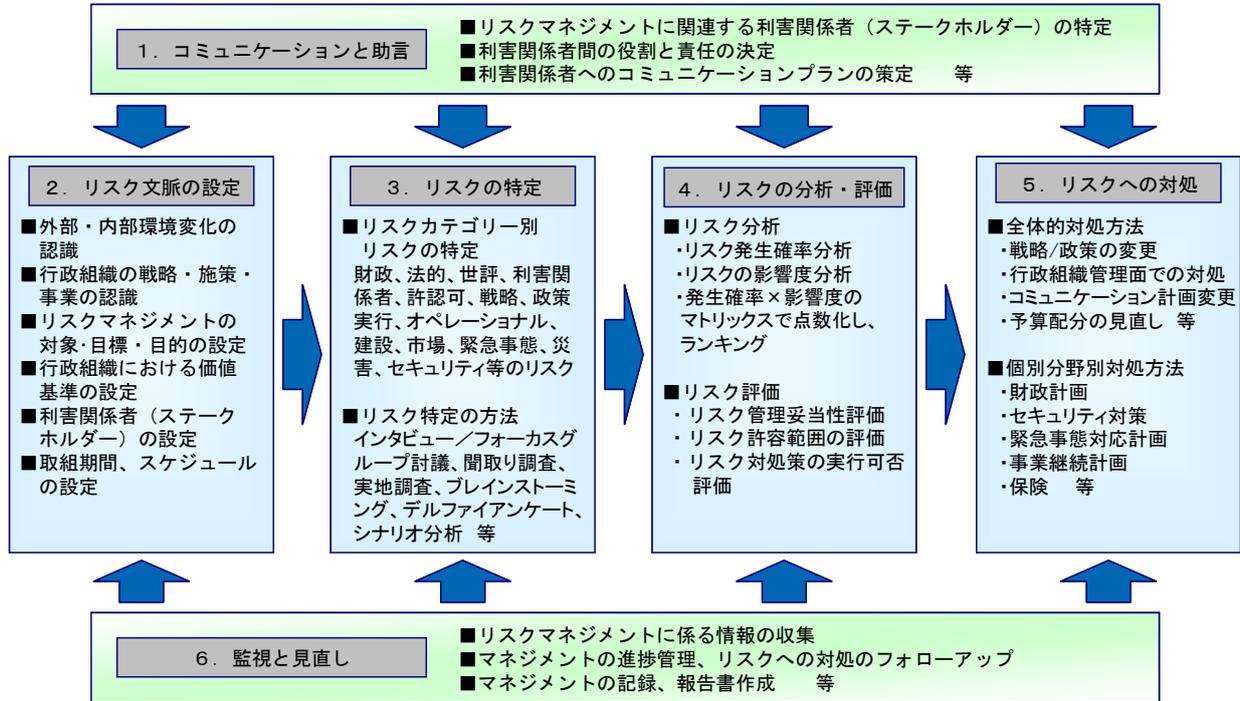
以下では、BC州のリスクマネジメントを例に取り上げ、わが国自治体の危機管理との相違について明らかにしたい。

BC州では、「エンタープライズ・リスクマネジメント・ガイドライン」を策定し、それにしたがって統合リスクマネジメントを実践している。BC州のリスクマネジメントは、「リスク文脈の設定」、「リスクの特定」、「リ

スクの分析」、「リスクの評価」、「リスクへの対処」、「監視と見直し」、「コミュニケーションと助言」のプロセスから構成される。リス

クの科学的な認識・分析・評価と、それに基づく対処策の実施と監視が基本的な流れである。

図表2 ブリティッシュコロンビア州におけるリスクマネジメントの概要



出所)「エンタープライズ・リスクマネジメント・プロセス」(AS/NZS 4360:2004) のフレームをもとに作成

BC 州のリスクマネジメントの主な特徴は、次の点である。

1) 戦略的リスク、オペレーショナルリスク等の全リスクを対象としている

リスクマネジメントが対象としているリスクは、伝統的な災害（ハザード）リスクだけにとどまらず、州政府に深く影響を及ぼす、財政的リスク、法的リスク、世評リスク、利害関係者リスク、許認可リスク、戦略的リスク、政策実行リスク、オペレーショナルリスク、建設リスク、市場リスクなど広範になっている。

2) 科学的なリスク分析・評価の手法やツールを導入している

リスクの分析・評価・記録などの面で、科学的な手法やツールが導入されている。例え

ば、リスク分析の手法としては「リスク分析マトリックス」(発生確率×影響度で点数化しランク付けする手法)、また、マネジメントプロセスの記録手段としては、「リスク登録標準テンプレート」などが活用されている。

3) リスクインフォメーションとコミュニケーションを重視している

リスクインフォメーションについては、州政府の意思決定にあたって、リスクに関する情報が極めて重要との認識から、その収集と記録を効果的かつ正確に行うリスク登録の仕組みなどを導入している。また、リスクコミュニケーションについては、専門の助言チームを組織し、州政府内部・外部のステークホルダー（管理職、職員、地域コミュニティ、外部専門家、民間企業等の利害関係者）に対する理解・定着・参加を促進している。

4) リスクマネジメントが政策優先順位と資源配分に活用されている

リスクマネジメントは、州政府全体に生起する不確実性を管理するプロセスであり、また、不確実性を軽減する政策（施策、プロジェクト等）の実行優先度や、そのために必要な予算・人員等の資源配分を決定するプロセスであるとされている。

4. わが国自治体の実効的リスクマネジメントへの課題

以上のような、カナダの自治体のリスクマネジメントの取り組みに比較して、わが国自治体のリスクマネジメントは、今後、次のような方向で改革していくことが望ましい。

1) 政策リスク、組織リスクを含むリスク対象を広げること

前述のように、わが国自治体の「危機管理」の対象は、主に自然災害や大規模事故等の「社会リスク」に偏っており、「組織リスク」や「政策リスク」は、ほとんどマネジメントの対象になっていない。自治体が有効なリスクマネジメントを展開するにあたって最も重要であるのは、対象とするリスク範囲を拡大し、統一的な手法によってリスクを管理することで

ある。今後、わが国自治体に対処・管理しなければならないリスクの体系は、以下が想定される。

第一は、「社会リスク」である。このうち、「人為発生的リスク」は、人間の故意・過失により発生する危険・損失・被害等のリスクのことであり、環境汚染、食品被害、破壊殺傷、大規模事故災害、社会犯罪などが該当する。また、「自然発生的リスク」は、自然の摂理により発生する、地震、火山噴火、風水害、異常気象、伝染病蔓延、生物異常発生などにより構成される。

第二は、「政策リスク」である。このうち、「政策立案時リスク」は、自治体の政策立案時に発生する危険・損失・被害等のリスクであり、不作為、評価乖離などが該当する。「政策実行時リスク」は、政策実行時に発生する執行停止リスク、損失発生リスクなどのことである。さらに、「政策浸透時リスク」は、外部不経済リスク、効果未発現リスク、訴訟リスクなどにより構成される。

第三は、「組織リスク」である。これは、自治体の組織運営面で発生するリスクであり（発生源は組織内と組織外に分かれる）、財政運営、情報セキュリティ、事務処理、不正行為、不作為リスク、破壊行為、風評流布などが該当する。

図表3 自治体における社会リスク、政策リスク、組織リスクの体系

リスクの分野・項目		リスクの具体例	
社会リスク	人為発生的リスク	環境汚染	化学物質による環境汚染、原発事故と放射能汚染、アスベスト被害 等
		食品被害	食品偽装、BSE、集団食中毒<O-157等>、飲料水汚染 等
		武力攻撃	着上陸侵攻、弾道ミサイルによる攻撃 等
		破壊殺傷	爆弾テロ、バイオテロ、サイバーテロ、無差別殺人等
		大規模事故災害	大規模火災、爆発、海上・航空・鉄道災害 等
		社会犯罪	個人情報漏洩と悪用、振り込み詐欺、建物耐震偽装 等
	自然発生的リスク	地震	建築物倒壊、ライフライン崩壊、地盤沈下、地盤液状化 等
		火山噴火	降灰、火砕流、溶岩流 等
		風水害	台風、集中豪雨、津波、竜巻、洪水、土石流、地すべり 等
		異常気象	猛暑、熱波、冷夏、干ばつ 等
		伝染病蔓延	感染症流行、パンデミック 等
		生物異常発生	病害虫の異常発生 等
政策リスク	政策立案時リスク	不作為	施策・事業を行なかつたことにより発生する危険・障害 等
		評価乖離	各種アセスメント、経済社会予測、費用対効果計測等の過誤、前提の甘さ 等
	政策実行時リスク	執行停止	施策・事業の凍結、延期、中止 等
		損失発生	施策・事業の初期コスト超過、運営コスト超過 等
	政策浸透時リスク	外部不経済	想定外の経済的損失、社会的マイナス効果の発生 等
		効果未発現	施策・事業の効果が発現しない 等
組織リスク	組織内発生リスク	訴訟	地域住民等による訴訟、反対運動 等
		財政運営	財政破綻、財政健全化団体等
		情報セキュリティ	個人情報漏洩、システムダウン等
		事務処理	重大事務処理ミス、契約トラブル等
		不正行為	組織内不正行為、職員・組織の重大犯罪行為、官製談合 等
	組織外発生リスク	不作為	事務作業の怠業等
		情報セキュリティ	自治体へのサイバー攻撃、個人情報窃盗 等
		不正行為	贈賄、談合、窃盗 等
		破壊行為	庁舎等の不法侵入、器物損壊・破壊行為 等
		風評流布	マイナスの風評流布 等

2) 自治体組織に統一的なリスクマネジメント指針を導入すること

わが国自治体のリスクマネジメントの問題として、危機管理基本指針や同計画が必ずしもすべてのリスクを対象としているわけではなく、分野によって個別の取り組みや計画が併存し、統合的な危機管理ができていないという点が指摘できる。例えば、社会リスク分野では、自然災害・都市災害は「防災計画」、武力攻撃事態等及び緊急対処事態は「国民保護計画」、それ以外の災害・事故等は「危機管理計画」でそれぞれ対応するとなっている自治体がかかりある。また、新型インフルエンザやICT（情報通信技術）などの特定のテーマについては、独自の「業務継続計画（BCP）」が策定される場合もある。一方、組織リスク分野では、個人情報・保護情報の漏洩、職員の事故・不祥事などを「危機管理基本指針」

の中に含めている自治体もあれば、まったくリスクの対象としていない自治体もある。最近では、組織リスクを「内部統制」の対象として対処しようとする動きもある。

従って、今後、わが国では、カナダのように省庁・自治体を包含する統一的なリスクマネジメントのフレームワークの構築とともに、自治体が対処すべきすべてのリスクを対象とする「統合的なリスクマネジメント指針」を策定・運用していくことが重要である。これにより、組織やリスクの違いによってバラバラになる弊害を防ぎ、効果的かつ効率的なリスクマネジメントの運用が可能になる。

3) 科学的なリスク管理手法や資源配分プロセスを導入すること

わが国自治体の危機管理基本指針や同計画においては、全体的な危機管理の組織や体制、

平常時・危機発生時・事後の対策などについては詳細に記述されているものの、リスクの科学的な分析や評価、それをもとにした施策と資源配分の考え方などは示されていない。

今後は、カナダの自治体のように、自治体に関わる多様なリスク認識とともに、リスクを特定し科学的に分析・評価するために「リスク分析マトリックス」(発生確率×影響度で点数化しランク付けする手法)などの手法を導入することが望ましい。

また、自治体全体の中でのリスク対処策の優先順位付け(プライオリティ付け)と、そのために必要な予算・人員等の資源配分の意思決定に向けたプロセスを、リスクマネジメントの中に組み込んでいくことも重要である。

4) 利害関係者へのリスクコミュニケーションを充実すること

現在、わが国自治体は、危機管理を実践していく上で、情報コミュニケーションの面で多くの問題を抱えている。例えば、「地方公共団体における総合的な危機管理体制についての調査」(消防庁、2006年)によれば、「住民やマスコミへの情報提供、問い合わせ対応」、「現地からの情報収集」、「組織内での情報共有」などが、課題点として指摘されている。

カナダを始めとする先進国のリスクマネジメントの中で、重要な役割を担っているのが「リスクコミュニケーション」である。これは、危機管理の手法の一つであり、利害関係者間で想定されるリスク及び対策に関する情報を交換し、相互理解を深めることである。今後、わが国自治体は、効果的なリスクマネジメントの展開に向けて、社会・政策・組織リスクを対象範囲とするとともに、自治体のステークホルダー(管理職、職員、地域コミュニティ、外部専門家、民間企業等の利害関係者)に対するリスクコミュニケーションを重視していくことが望ましい。

5. 統合リスクマネジメントの展開に向けて

以上のような、自治体における統合リスクマネジメントの実現に向けては、何よりも自治体トップや職員の認識の大きな転換が必要である。「リスクマネジメントの失敗が、自治体の信頼感の失墜を招く」という意識を持ち、持続的に機能する普遍的なシステムとしてのリスクマネジメントを自治体組織一丸となって実行していくことが重要である。

筆者

北村 倫夫 (きたむら みちお)

株式会社 野村総合研究所

経営革新コンサルティング部

上席コンサルタント

専門は、行政経営・改革、公的広報、都市・地域政策 など

E-mail: m-kitamura@nri.co.jp

都市再生から都市の脱構築の時代へ

ー諸外国におけるPPPを活用した新たな都市脱構築の動きー

榊野村総合研究所 公共経営戦略コンサルティング部 副主任コンサルタント 北崎 朋希
主任コンサルタント 小林 庸至

1. 諸外国における持続可能な発展を推進する都市政策の動き

近年、注目されている『持続可能な発展』の概念は、1987年に国際連合に設置された「環境と開発に関する世界委員会」の最終報告書において基本理念として提示された。

以降、この理念は各国における都市政策や都市開発に大きな影響を与えており、現在ではこの理念を実現するための様々な取り組みが行われている。特に、近年では官民連携（PPP：Public Private Partnership）によって外部の人材・ノウハウ・資金を最大限活用した抜本的な都市の「解体」と「再構築」を行う『都市の脱構築』の取り組みが行われている。

そこで本稿では、諸外国における都市の脱構築の動きと、先進的な取り組みを紹介する。

2. 諸外国における都市の脱構築の動き

近年、諸外国が積極的に取り組んでいる都市政策及び都市開発の共通点は、特定の分野において強力な官民連携を実現し、持続可能な発展を推進しているところにある。

例えば、“エコシティ”を目指した取り組みとして、スウェーデンのストックホルム市のハンマビー・ショースタッド地区や、マルメ市のウエスト・ハーバー地区では、エネルギー

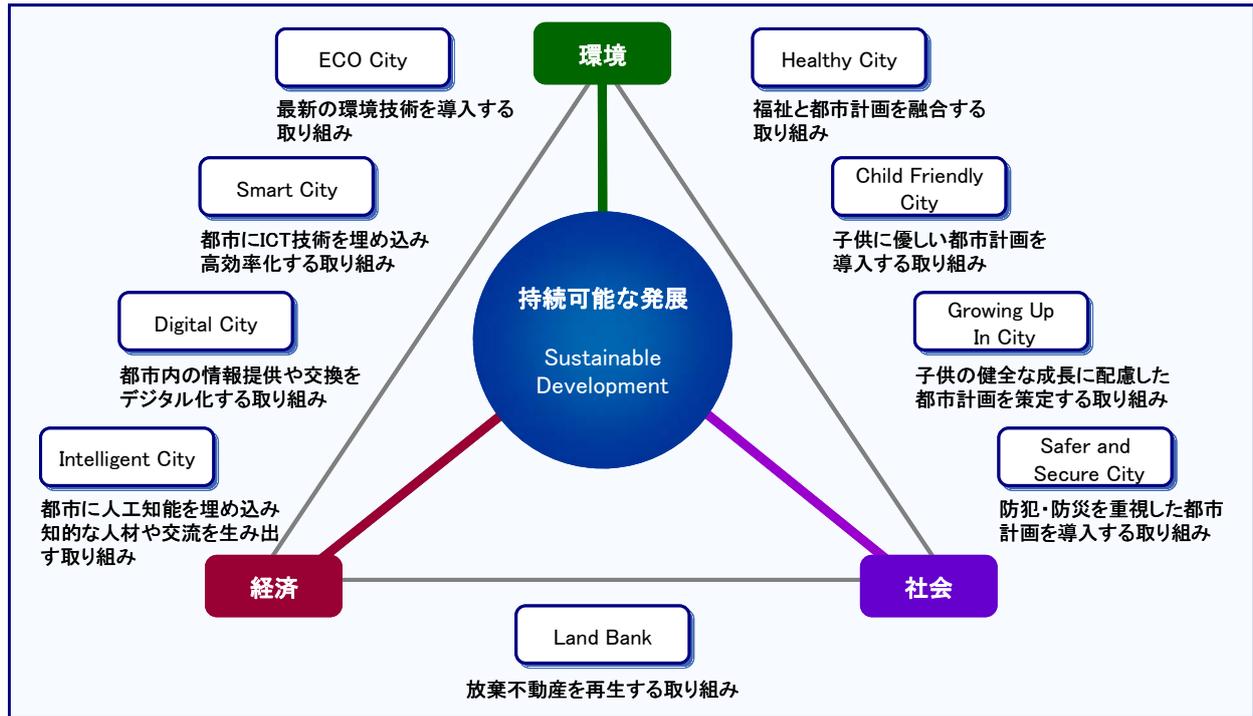
ー・水・廃棄物・交通を一元的に管理することを目指した循環型都市開発を、国及び市と民間企業が共同で取り組んでいる。

また、中国の天津市郊外では、中国政府とシンガポール政府が共同で約3.5兆円を投資した「中新天津生態城プロジェクト（Sino-Singapore Tianjin Eco-City）」の建設が進められている。このプロジェクトでは、再生可能エネルギー利用率20%以上を目指しており、2020年までに居住人口35万人のエコシティを建設すべく、Philips や三井不動産㈱、Sunway way（マレーシア）などの不動産会社が、両政府の出資会社と連携して開発に取り組んでいる。

同様にアブダビ首長国では、約2兆円を投資してCO₂排出ゼロを目指した「マスターシティ」の建設を進めている。このプロジェクトでは、都市内の電力をすべて太陽光や風力などの再生可能エネルギーで賄うことを目標としており、2015年に居住人口4万人のエコシティを建設すべく、GE、Suntec power（中国の電力会社）などの民間企業と連携して開発に取り組んでいる。

本稿では、このような先進的な取り組みのうち、既存文献調査及び現地ヒアリング調査の結果を参考に、アムステルダム市で行われている「スマートシティ・プログラム」と、アトランタ市などの米国各都市で取り組まれている「ランドバンク」を紹介する。

図表 1 諸外国における都市の脱構築の動き



出所) 各種公開資料

3. スマートシティ・プログラムの取り組み (アムステルダム市)

1) プログラム導入の背景と目的

2008年12月、欧州議会では気候変動対策と再生可能エネルギーの促進を目指した「EU 2020 Package」を採択した。このEU 2020 Packageは、「(1)温室効果ガス排出量を2020年までに20%削減、(2)再生可能エネルギーのシェアを20%に拡大、(3)エネルギー効率を20%向上」という法的拘束力を持った目標を設定しており、昨年から加盟各国は、この目標を達成すべき様々な取り組みを開始している。

なかでもオランダのアムステルダム市では、欧州各都市に先駆けて、2025年までにCO₂排出量を1990年比で40%削減するという目標を設定した「アムステルダム気候対策プログラム」を策定している。アムステルダム・スマートシティ・プログラムは、この目標実現のために気候対策プログラムの都市分野を

対象に策定されたものである。このプログラムでは、持続可能で経済的な各種の取り組みを、民間企業や市民と共同して実施することによりCO₂排出量を削減することを目的としている。

2) スマートシティ・プログラムの取り組み

①官民連携によるプログラム策定と運営

スマートシティ・プログラムは、アムステルダム市とAlliander（オランダの電力会社）によって2006年から検討された。その後、Accenture、Philips、IBM、CISCO、Nuon（オランダの電力会社）などの民間事業者が参加し、プログラムが策定されている。

また、プログラムの運営は、Allianderの子会社であるLianderと官民の共同出資によって設置されたAIM（Amsterdam Innovation Motor）が担当している。

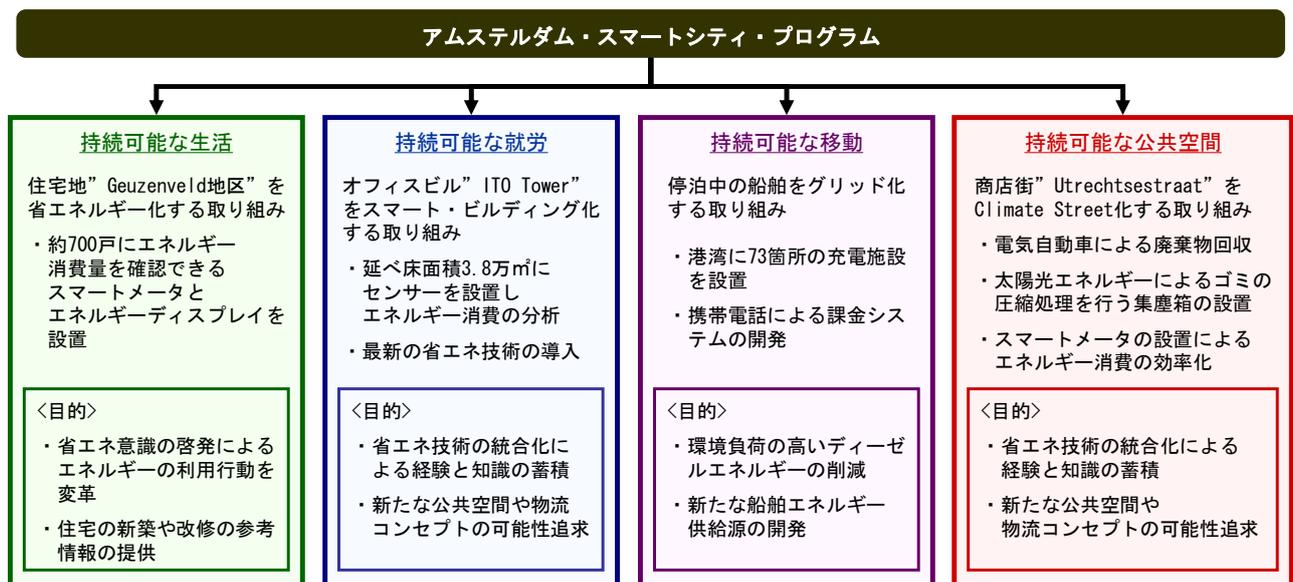
② 4分野からなる持続可能な施策

スマートシティ・プログラムは、プログラムに参加している民間企業が地域を限定した上でパイロットプロジェクトを実施し、市域全体に拡大していく計画である。現在のスマートシティ・プログラムでは、「(1) 持続可能な生活 (Sustainable Living)、(2) 持続可能な就労 (Sustainable Working)、(3) 持続可能な移動 (Sustainable Mobility)、

(4) 持続可能な公共空間 (Sustainable Public Space)」の4分野を対象にした取り組みが行われている。

昨年からスマートシティ・プログラムの第一段階は開始されており、2012年までにアムステルダム市、地元電力会社、民間企業によって約11億ユーロを超える投資が見込まれている。

図表2 昨年から開始された各分野の取り組み



出所) <http://amsterdamsmartcity.com/>

3) 具体的な官民連携による取り組み

① 持続可能な生活空間の創出

2009年9月からウゼンフェルト地区において生活空間の省エネルギー化を実現するため、地区内の約700戸にエネルギー消費量をリアルタイムで確認できるスマートメータとエネルギーディスプレイを1年間の期限付きで設置している。この取り組みは、住民の省エネ意識の啓発によって、エネルギーの利用行動に変化を与えることを目的としている。

さらに、この実証実験が成功した場合には、市全域に拡大するだけでなく、住宅の新築や改修の参考情報とすること計画し

ている。この持続可能な生活の創出には、FarWest (オランダの不動産管理会社) や Accenture などの民間企業が参加している。

② 持続可能な公共空間の創出

2009年6月から市中心部に位置する140店舗が立ち並ぶ商店街“ユトレヒトストラート”を、気候通り化する取り組みが行われている。この地区では、電気自動車による廃棄物回収の実施、各店舗への物品搬出入を一元的に管理、太陽光エネルギーによるゴミの圧縮処理を行う集塵箱の設置、街路や建物壁面の照明の高効率化、スマートメータの設置によるエネルギー消費の効率

化と市民意識の啓発が実施されている。

この取り組みによって、省エネ技術の統合化による経験と知識を蓄えるだけではなく、新たな公共空間の可能性追求と新たな物流コンセプトを模索することも目的としている。この持続可能な公共空間の創出には、Accenture、Philips、Van Gansewinkel（オランダのリサイクル会社）、JCDecaux（フランスの広告会社）などの民間企業が参加している。

4. ランドバンクの取り組み（アトランタ市）

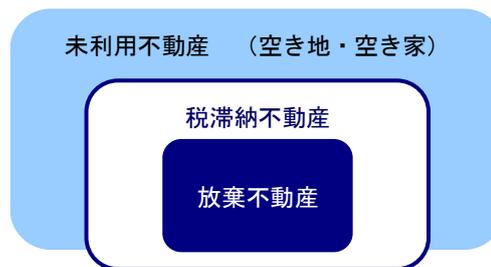
1) ランドバンク創設の背景と目的

1970年から始まった米国の製造業不況は、五大湖*1周辺の製造業と重工業を主要産業とした都市に対して、急激な産業の空洞化と人口減少を招いた。その結果、既成市街地には、空き地や空き家などの放棄された不動産を多数発生させるに至った。例えば、ミズーリ州セントルイス市では、1950～1970年にかけて約27%の人口が減少し、1972年には市内に2,600か所以上の放棄された不動産を生み出すものとなった。

こうした放棄不動産の発生は、放火の発生や麻薬取引の温床となるだけではなく、周辺の資産価値を低下させるなど、市全体の健全性を著しく損ねる結果を招いた。また、このような放棄不動産の所有者には、不動産の資産価値を搾取したら放棄してもよいという意識が強かったため、固定資産税等の滞納によって郡や市収入の減少要因となった。

このような複合的な都市問題を解決するために放棄された不動産を取得して、周辺の近隣社会の安定に資する再開発を創出する手法として、ランドバンクが各都市に創設された。

図表3 未利用不動産と放棄不動産の関係



2) ランドバンクの仕組み

①放棄不動産の取得

各都市のランドバンクによって放棄不動産の取得方法は若干異なるが、基本的には課税当局主体が税の滞納状態にある放棄不動産を差し押さえて競売をかけた後、売却できなかった不動産を取得する仕組みとなっている。また、一部のランドバンクでは、所有することが困難となった不動産を、所有者からの寄付または譲渡によって取得する場合がある。さらに、取得した不動産の売却後の開発自由度を高めるため、隣接した不動産を購入することが可能な仕組みとなっているランドバンクも存在する。

②放棄不動産の管理

ランドバンクが取得した不動産は、まず始めに、周辺地域に防犯・防災上のリスクを与えないように適切な維持管理を実行する。次に、取得した不動産の資産価値を向上させるため、既存建築物の改修・解体や、隣接する不動産を取得して一体的な開発が可能となるまで保持を行う。さらに一部のランドバンクでは、保有している不動産の賃貸を行っている場合もある。

③放棄不動産の売却

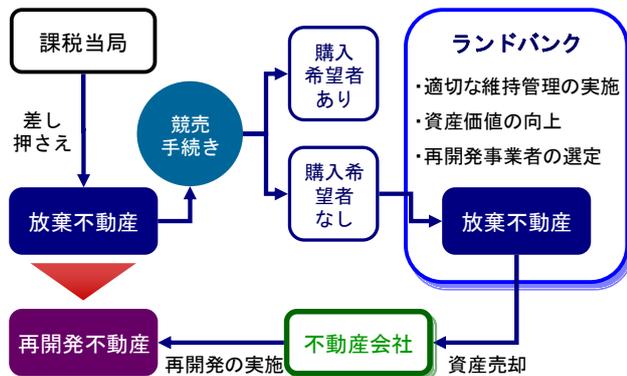
ランドバンクによって取得された不動産は、ある程度の空間的なまとまりを持った段階で、再開発する不動産会社を公募して

*1 米国とカナダにまたがる5つの湖（スペリオール湖、ミシガン湖、ヒューロン湖、エリー湖、オンタリオ湖）

売却を行う。しかし、ランドバンクによって取得された多くの不動産は、一般的な不動産市場から見放されたものであるため、売却時の条件設定は大幅な柔軟性を持って対応している。

また、多くのランドバンクでは、購入主体や売却後の再開発内容によって優先順位を定めており、近隣社会の意向に沿った再開発となるように取り組んでいる。例えば、アトランタ市のランドバンクでは、低所得者層向けの住宅建設を最優先事項としており、主に非営利不動産会社へ優先的に売却することを定めている。

図表4 ランドバンクの仕組み



3) アトランタ市における取り組み

ジョージア州アトランタ市では、1970年代に発生した航空産業の衰退や、高速道路の建設による郊外化によって、急激な人口減少が発生した。その結果、放棄された店舗や住宅が市街地に多数発生し、放棄不動産の抜本的な対策として、1991年にフリント郡及びアトランタ市ランドバンク（Fulton County/City of Atlanta Land Bank Authority）が創設された。アトランタ市のランドバンクは、次の2点において先進的な取り組みを行っている。

①民間企業と連携した放棄不動産の再生

アトランタ市では、前述の一般的な取得方法のほかに、主に非営利不動産会社から

の放棄不動産の持ち込みを活用している。この手法は、まず再開発を行いたい不動産会社が、税の滞納状態にある不動産の所有者に、再開発の了承を得ることから始まる。次に、対象地区の近隣計画（Neighborhood Planning Unit）を担当する市職員や地域住民の協力を得ながら、再開発計画を作成する。その後、ランドバンクに再開発計画案を申請し、計画内容が承認され後に課税当局主体が税の滞納状態を解消する。この一連の手続きを経た放棄不動産は、提案した不動産会社へ優先的に売却され、再開発計画に沿った事業が行われる仕組みとなっている。

この手法の利点は、放棄不動産を再開発したい不動産会社にとって、不動産の取得と保有に関するコストを削減できる点にある。多くの放棄不動産は、資産評価額よりも税滞納額が上回っているため、通常の再開発事業を実施することが困難な状態に陥っている。そのため、税の滞納状態を解消するランドバンクの仕組みは、放棄不動産の取得コストをできるだけ低く抑えることが可能となっている。さらに、不動産会社は、不動産を直接保有せずに再開発計画の作成や市との許認可手続きを行うことができるため、余計な不動産の保有コストを負担する必要がないという利点が存在する。その結果、アトランタ市では、毎年、数多くの放棄不動産が非営利不動産会社から持ち込まれている。

②不良債権処理手段としての活用

2007年以降に発生したサブプライムローンの債務不履行によって、多くの地方金融機関が担保物件として、大量の住宅を保有する状態に陥っている。これらの住宅は、売却に長期間の時間を要したり、維持管理が不十分となったりすることが多いため、

将来的に放棄不動産となる可能性が非常に高い。そのため、一時的にランドバンクで放棄され得る不動産を保有することで金融機関の保有コストを低減し、さらに資産価格の下落を防ぐための適切な維持管理を行う取り組みが行われている。

これは、2009年2月に米国議会で可決された米国再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act）に位置づけている近隣社会安定化プログラム（Neighborhood Stabilization Program）において予算化された補助金を、アトランタ市ではランドバンクとして初めて活用した事例である。

5. PPPを活用した都市の脱構築を実現させるため条件

このようにアムステルダム市やアトランタ市で行われている都市の脱構築に向けた取り組みは、内容こそ異なるものの、効果的に民間企業の知見やノウハウを最大限活用できる仕組みを、巧みに構築している点が共通している。こうした仕組みづくりには、両市とも構想から企画立案を経て運営に至るまで、すべての段階において密接な官民連携が行われており、特に専門人材の交流も官民間で頻繁に行われている。

例えば、アムステルダム市のスマートシティ・プログラムの取り組みでは、計画策定段階から地元電力会社と共同で取り組み内容を具体化し、運営段階には共同出資会社を設立して官民が一体となったプログラム管理を実現している。また、個別のプログラムを実行するにあたり、複数の民間企業を必要に応じて取り込んでいくことで、よりプログラムの内容を多彩にする工夫などを行っている。

一方、アトランタ市のランドバンクの取り

組みでは、郡や市の行政担当者と行政法を専門とする大学研究者が制度の枠組みを構築し、不動産会社や金融機関出身の専門人材を直接雇用することで、組織設立から運営に至るまでを実施している。

このような両市の取り組みによって、民間企業の能力を最大限活用する仕組みづくりが実現し、持続可能な発展に寄与する都市政策や都市開発を加速させることが可能となっている。

筆者

北崎 朋希（きたざき ともき）
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント
専門は、都市・不動産分野の政策立案支援、
事業戦略立案・実行支援 など
E-mail: t-kitazaki@nri.co.jp

筆者

小林 庸至（こばやし ようじ）
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、社会資本政策、都市政策 など
E-mail: y3-kobayashi@nri.co.jp