

大阪湾ベイエリア開発整備促進のための制度・手法に関する意見

平成 1 1 年 5 月 1 0 日

社団法人 関西経済連合会

大阪湾ベイエリア開発整備促進のための制度・手法に関する意見

大阪湾ベイエリア開発整備については、大阪湾臨海地域開発整備法に基づき関係地方自治体が策定する13の整備計画がすべて出そろい、「構想・計画」から「実行・実現」の第2ステージへと移りつつある。

しかしながら、大阪湾ベイエリア開発整備の現状をみると、土地利用転換の進捗が鈍い低未利用地や分譲が進まない新規埋立分譲地の存在など順調な状況とはいえず、開発地区の整備状況にも格差がみられるようになっている。

こうした大阪湾ベイエリアの開発整備の停滞には、昨今の経済情勢の影響にとどまらない構造的な原因があると考え。今、わが国では、本格的な成熟経済への移行など、これまで前提としてきた社会経済条件が大きく変わろうとしており、大阪湾ベイエリア開発整備を考える上でも、既存の枠組みの上に立った検討のみでは不十分である。

大阪湾ベイエリアにおいて、いわば新しいパラダイムにふさわしい開発整備への取り組みを進めるには、大阪湾ベイエリア開発整備のグランドデザイン、大阪湾臨海地域開発整備法等、開発整備全体の枠組みの見直しにまで議論を進めざるを得ないが、これには関係者間のさらなる議論の深化を要する。したがって、当会としては、関係機関・団体と連携しつつ、今後とも大阪湾ベイエリア開発整備全体の枠組みについて議論を深めていきたいと考える。

さりながら、現在ある大阪湾ベイエリア開発整備全体の枠組みの下においても、現状認識を踏まえ、発想を転換したり新たなアイデアも取り入れて、制度・手法を再構築すれば、開発整備促進が期待できるところもあると考えられる。そこで、本意見書では、以下のように、大阪湾ベイエリア開発整備の現状に対する基本認識を提示し、それを踏まえた制度・手法の再構築のあり方について提案を行うことにした。

I. 基本認識

1. わが国の社会経済条件の大きな変化

今、わが国は時代の転換期にあり、戦後以降、日本社会が前提としてきた社会経済条件が大きく変わりつつある。世界的には、グローバル化の進展により、都市や地域も大競争時代に突入している。一方、国内の経済社会は、

少子・高齢化の本格化を目前にして、もはや人口・経済のパイの拡大が右肩上がりには期待できない厳しい状況に直面しつつある。21世紀初頭には、わが国全体の人口減少が開始すると予想されている。

こうした成熟経済に移行したわが国が、今後とも持続的に発展していくためには、社会経済構造のパラダイムシフトが必要不可欠であり、そのため、自立と自己責任を前提として、自らの力で構造改革をとげることが求められている。

2. 大阪湾ベイエリア開発整備の現状認識

こうした社会経済条件の大きな変化の中で、大阪湾ベイエリア開発整備の現状をみると、昨今の経済情勢の影響にとどまらない構造的ともいえる極めて厳しい状況が顕在化していると考えられる。

バブル崩壊以前に埋立てられ、分譲原価が高い新規埋立分譲地では、分譲が進まず、商業・業務系施設への入居率も低迷している。しかも、事業主体となっている第3セクターの多くが、事業の再構築や抜本的な見直しを求められている。また、工業・物流系の機能低下が顕著な既存埋立地においては、土地利用転換や基盤整備の進捗が鈍い低未利用地が各所にある。

もとより、こうした厳しい状況の原因として、バブル崩壊の後遺症の影響が深刻なこともあるが、構造的な面においても、これまでの開発整備の枠組みと社会経済条件の変化にミスマッチが生じていることが上げられる。

グローバルな大競争時代にあつて、国内的な大都市対地方という対立構図の下で、工場等の大都市から地方への移転促進を図るという国土政策はもはや適当ではなく、大都市の発展の足かせともなっている。今や、大都市の有するポテンシャルの活用強化を図る機能の集積誘導を積極的に進めるべき時である。大阪湾ベイエリアにおいても、海外との競争を妨げるような立地規制制度の抜本の見直しが必要であり、特に、工場等制限法については、都市計画と不整合が生じないように制限区域の指定を変更（工業系用途地域の除外）することや、制限施設の基準面積を引き上げ（工場立地法の対象となる特定工場に相当する規模にまで引き上げ）ることなどが必要である。

また、これまでの大阪湾ベイエリアの開発計画は、ともすればフルセット型の開発、商業・業務系主体の土地利用の考え方が強かったところがあるが、開発地区の立地条件はさまざまであり、どこも同じような機能導入を図るこ

とは難しい。それにもかかわらず、地域間で立地ポテンシャルからみて過度に重複する機能整備等の調整も十分でないまま開発計画が進められてきた。

そして、バブル崩壊前は土地評価の右肩上がりを実際の前提として、官民ともに開発利益を期待できたことから、大阪湾ベイエリア開発においても、リスク分担や事業性の評価が不十分であっても事業計画が進行していたし、先行的な基盤整備のコストまで民間に負担させる計画も立てられた。しかし、これらは土地神話の崩壊に伴い、今では事業のリスクや不採算性の問題が顕在化し、基盤整備のコスト負担に関する開発利益の還元も実態的にあわなくなっている。

さらに、今後、人口・経済のパイが拡大せず、需要が低下しがちな状況の中では、大阪湾ベイエリア開発は、当初計画による一気開発型では進められなくなっている。計画当初にすべての土地利用を決めてしまい、社会経済の変動を経ても容易に見直すことができないと、計画と実態のミスマッチが大きくなり、途中で開発が挫折してしまうことがある。したがって、これからの大阪湾ベイエリア開発では、随時に開発計画の適切な見直しが可能なように、長い時間をかけて段階的かつ柔軟に開発整備を進めていくような計画システムに転換していかざるを得ないといえる。

3. 大阪湾ベイエリアの新たな視点と方向による開発整備

社会経済条件が変わりつつある今、大阪湾ベイエリアについて、これまでのパラダイムを前提とした開発整備を見直し、時代の変化に対応した新たな視点と方向性を検討し、新たな取り組みを開始することが関係者共通の喫緊の課題であると考えられる。

大阪湾ベイエリアは、このための広大な実験の場とポテンシャルを有する地域である。関西圏は、首都圏に比べて、山々や大阪湾等の地形上の制約によって可住地面積が少なく、相当規模のまとまった開発余地を内陸部に求めることには限りがある一方で、大阪湾ベイエリアにおいては産業構造の転換等により低未利用地が各所に生じている。

これらの低未利用地は、周辺に水辺の環境があり、都心に近接した比較的立地条件がよい地域でもあることから、適切な土地利用転換と都市基盤の整備が行われるならば、人が定住し、企業が立地する魅力ある都市空間へ再生する可能性は高いものがある。また、都心周辺にあってまとまった用地確保

が可能であり、周辺地域からの影響を受けにくい独立した空間として利用できることから、斬新なアイデアによる集客施設の整備や次世代の環境調和型の街づくりなど、新しい機能や開発コンセプトを導入した実験的な街づくりの場としての利用が期待される。さらに、内陸部の密集市街地等における都市環境改善や都市機能更新を進めるため、移転の受け皿用地としても利用できる。

このように、大阪湾ベイエリアの低未利用地は、関西圏の持続的な発展をリードする開発整備のための種地として有効活用できると考える。

したがって、広大な実験の場と大きなポテンシャルを有する大阪湾ベイエリアにおいて、官民の各主体の自立的な取り組みと広域的な連携の下、新しい制度・手法を実験的かつ積極的に導入し、関西全体の持続的な発展に資する新たな開発整備を推進することが、閉塞感ある大阪湾ベイエリア開発整備の突破口となる。

Ⅱ. 提 案

1. 社会資本整備に関する制度・手法の再構築の提案

(1) 公的セクターによる都市基盤の先行的な整備

都市において、新しい産業や雇用が生み出され、人が定住するためには、交通基盤、公共公益施設等の根幹的な都市基盤の整備が必要不可欠である。

大阪湾ベイエリアは、従来、主として港湾空間、重化学工業の生産空間としての土地利用が行われてきたために、都心部に比較して都市基盤の集積度がもともと低い。今後、住・職・学・遊の複合的な都市空間や新たな産業の創造・育成拠点として開発整備を進めるには、まず、質・量ともに不足している都市基盤の整備が不可欠である。

したがって、大阪湾ベイエリアの都市再生や産業活性化のためには、社会の基盤整備という公的セクター（国・地方自治体等）が本来果たすべき役割を発揮して、必要な都市基盤を先行的に整備することが何よりも重要である。その際、都市基盤の整備は、限られた整備財源や、大阪湾ベイエリアの広域性から、重点的かつ広域的な視点で行う必要がある。また、整備費用の縮減の観点から、既存基盤ストックの有効活用も必要である。

大阪湾ベイエリアにおいて、こうした視点から、公的セクターがリーダーシップを発揮して、必要な都市基盤を先行的に整備するならば、新しい土地利用に適った都市基盤の再構築につながり、開発地域のポテンシャルや知名度、信用度が高まることになる。公的セクターによる先行投資がレバレッジ（Leverage, テコの作用）になって、民間の新規投資意欲を喚起することができると思う。

（２）大阪湾ベイエリア再生のための戦略的な開発整備の仕組みの確立

21世紀の経済社会に対応した都市構造の再編を図る上で、大都市臨海部や密集市街地等の再整備が重要課題となっている。

関西圏では、大阪湾ベイエリア（特に、尼崎市～大阪市～堺市にかけての臨海部）において、産業構造の転換に伴う工業・物流系機能の著しい低下により、大規模な低未利用地が各所に生じている。大阪湾ベイエリアは、都心部に比較的近接した立地場所にあり、都市機能の連携や交通ネットワークの整備によって、都心部と一体となって関西圏の都市構造再編を先導していく地域に再生できるポテンシャルを有している。

このようなことから、大阪湾ベイエリアは、関西圏の都市構造再編において重要な一翼を担いうる地域であり、その重要性に対応した戦略的な開発整備を進めることが必要である。

大阪湾ベイエリア開発整備を戦略的に実施するためには、関係する地方自治体それぞれが、相互に独立して、自己完結的に基盤整備や施設整備を行うのではなく、ベイエリア全体の都市構造を勘案し、総合的な視点から都市基盤整備を実施することが重要である。このことは、関西圏で提唱されている「広域連携」を、ベイエリアを舞台として具体的に実現することを意味しており、そのためにも、ベイエリア全体で総合的な開発整備を実施する仕組みの確立が不可欠である。

すなわち、都市的ポテンシャルが低下した大阪湾ベイエリアを再生させるためには、都市活動に関連するさまざまな社会資本の整備が、計画的・総合的に実施されなければならないということである。先行的に整備される都市基盤は、道路・鉄軌道などの交通基盤をはじめとして、上下水道などのライフライン、公園、都市環境施設、港湾施設、情報・通信施設など、多岐にわたっており、それらを相互にバランスをとりながら総合的に整備しなければ

ならない。さらに、都市基盤施設整備と並行して、面的整備および拠点形成などの事業が、戦略的・重点的に行われることも、大阪湾ベイエリアの再生に必要不可欠な要素である。

それぞれの社会資本は、国によって整備されるもの、地方自治体によって整備されるもの、民間によって整備されるものなど、事業主体は単一ではなく、また、それぞれの事業を所管する官庁も複数にわたっているため、相互の調整は非常に重要な課題となってくる。そのために、それらの複数の事業を一元化し、計画論としても、事業論としても、総合化して実施できるような仕組みが確立されることが望ましい。

大阪湾臨海地域開発整備法では、整備計画の実施を促進し必要な協議を行うとともに、ベイエリア開発全体の総合的な調整を図る仕組みとして、主務大臣・関係行政機関の長・関係府県知事および市長からなる大阪湾臨海地域開発整備促進協議会（以下、「促進協議会」）の設置が規定されている。関西広域連携の視点に立って、整備計画で承認されている多くのプロジェクトや中核的施設を有機的に連携させるとともに、プロジェクト推進の優先順位づけや必要な都市基盤の先行的な整備を図るための協議・調整機関として、促進協議会がより実効的に機能することが望まれる。

この点で、地元の産官学で構成されている財大阪湾ベイエリア開発推進機構は、ベイエリア開発を推進するための唯一の広域的かつ専門的な団体として、国と地元の間での意見調整、開発整備にかかわる課題や推進方策の意見具申などによって、開発計画の具体化に向けて積極的に関与できる機能を有することが必要である。

さらに、大阪湾ベイエリア全体の総合的な開発整備の仕組みの確立に加えて、個々の開発地区の整備においても、省庁や地方自治体の枠組みを超えて、必要な権限・資金が集中的に与えられ、当該地区の開発計画立案から先行的な基盤整備、施設立地誘導を総合的に実施できる推進組織（時限的な存在のもの）が必要不可欠になると考える。欧米の都市再生を例にとると、英国のUDC（Urban Development Corporation, 都市開発公社）に代表されるように、一つの事業主体に計画から実施にいたるまでの必要な権限と資金を与えることによって、総合的な都市整備を集中的に実現する方法が成功を収めていることは、大阪湾ベイエリアにおける開発地区の再生を考える上で示唆に富むものといえる。

(3) 新たな社会資本整備手法のPFIの活用

国と地方自治体の財政余力がますます厳しくなるわが国において、公共事業の効率化と良質な公共サービスの提供を図る上で、社会資本整備の一部を民間事業者に委ねるPFI（Private Finance Initiative）手法の導入は望ましいことである。民間にとっても、従来の公共事業より事業領域が拡大し、新規事業の創出・展開につながるものとなる。

大阪湾ベイエリア開発整備においても、新たな社会資本整備手法の一つとして、今後、活用できる分野が出てくるものと期待される。

しかし、PFIは社会資本整備に万能の方式ではなく、この方式に適った分野があると考えられる。学校、病院、官庁庁舎などサービス供給を中心とし、その事業の受益者が特定される自己完結的な事業には適合しやすいが、広域的な社会資本整備、都市再開発事業など、不特定かつ広範な受益者があるもの、あるいは複雑な権利関係調整が必要な分野では、PFIの適用には未だ解決すべき課題が多い。このような分野では、公的セクターが主体となって事業を進めていくことが多くなると考えられる。したがって、PFIが適合するかどうか、公正・透明・客観的な事業評価が行われる必要があり、定性的・定量的両面からの評価方法を開発、精緻化していく必要がある。

PFIの導入にあたっては、民間企業は、施設完成後の長期にわたる運営やサービス提供に対しても責任を負うことから、長期的なリスクマネジメントができる体制への変革が求められるが、公的セクターにおいても、従来の公共事業の実施とは異なる体制改革が必要となる。例えば、民間事業者の適切なコスト削減努力が可能となるように、公共施設の設計基準を緩和することが必要である。また、社会資本整備における公物管理法の規定について、民間事業者によるPFI事業の推進が可能であることを明確にする法改正・通達等の措置を講じる必要がある。

さらに、公的セクターが行う従来の公共事業と事業条件を対等にするために、民間事業者によるPFI事業の遂行にかかわる課税については、整備施設の種類にかかわらず、原則として非課税とすることも必要である。

なお、省庁の縦割りがとかく問題になりがちなわが国においては、英国のタスクフォースのように、民間からも人材を登用して、省庁の縦割りを超えて総合的かつ機動的にPFI事業を推進できる横断的な推進組織を設置することが必要である。

(4) 社会資本整備財源への民間資金導入

バブル経済の時代には、民間の余剰資金活用あるいは開発利益の還元という観点から、社会資本の整備財源に民間資金を導入していくことが試みられたが、バブル崩壊により、かつての勢いは失われ、リスクも顕在化した。

しかしながら、国・地方ともに財政余力が低下している中で、財源不足を補うという意味でも、事業性に対する市場の厳しい評価を受けるという意味でも、民間資金の導入は社会資本整備の財源調達において有効な手段であることに変わりはない。一時の経済状況に左右されず、長期的な視点から条件整備を行いながら、民間資金の積極的な導入を図るべきである。

事業主体の信用力を離れて当該プロジェクトの収益力や資産価値に着目して資金調達するプロジェクトファイナンスは、英国におけるPFIの主要な資金調達手段となっている。わが国においても、PFI導入の環境整備のためにプロジェクトファイナンスの育成が必要不可欠である。

PFIにとどまらず社会資本整備の財源調達にプロジェクトファイナンス手法、さらにはそれを金融市場から直接調達する手法（証券化）の導入を進めることは、投資に対する収益が短期的には上がりにくい長期の財源確保に有効な手段となる。また、社会資本整備事業について、採算性、経営効率、費用対効果に対する市場の厳しい評価を通じた効率的な事業実施、ひいては財政規律の確保にも資するものとなる。

わが国では、多額の初期投資が必要な社会資本については、公債によって資金調達し、世代間の費用負担を公平にする考え方がとられてきた。公債による資金調達について、米国の州政府が発行しているレベニューボンド制度（ある特定の事業の収益から投資家への元利償還が行われるもの）を部分的に導入することも検討する必要があると考える。このような制度は、PFIの適用が困難な場合でも、ある程度の採算性が見込まれるならば、利子所得の免税措置も講じることで、民間資金導入の有効な手法となる。

もとより、金融市場の成熟度の点で、米国に大きく遅れをとっているわが国に米国の制度をそのまま導入しても効果は期待できない。しかし、現在、急速に進められている金融制度改革が浸透すれば、いずれ金融市場から採算性が評価される公債でないと資金調達できなくなるだろうから、レベニューボンド制度の部分的な導入について十分検討する余地がある。

こうしたことから、大阪湾ベイエリアにおいても、社会資本整備の財源に

民間資金を導入する方策として、プロジェクトファイナンス、さらに金融市場から直接調達する手法（レベニューボンド等の証券化手法）の導入について、モデル事業の発掘など積極的な取り組みを行うことが望まれる。

2. 土地利用に関する制度・手法の再構築の提案

（1）段階的整備や柔軟な対応ができる土地利用制度の導入

大阪湾ベイエリア開発は、そもそも通常の都市開発と異なり、臨海部特有の用途地域や臨港地区にかかわる土地利用を転換した上で、大規模な更地の開発を基盤整備から立ち上げる場合が多く、都市として総合的に成熟化し、コミュニティが形成されるまでに長時間を要する。まして本格的な成熟経済の下では、開発整備は一層長期にわたるので、随時に開発計画の適切な見直しを可能とするとともに、開発事業の頓挫というリスクを避けるためにも、段階的な開発整備が進められる仕組みが必要である。

また、先行きが見通せない土地需要の中で、折々の社会経済情勢の変動にも柔軟に対応できるよう、土地利用の自由度や選択肢を拡大することも必要である。土地は使わなければならないという発想を転換し、暫定的な土地利用をより自由に行ったり、自然環境の保全や密集市街地整備のための受け皿、将来的なニーズの変化への対応という積極的な意味で土地をリザーブすることも考えられる。

したがって、段階的な整備手法の導入、土地利用の自由度や選択肢を拡大する観点から、現在の都市計画制度や事業制度を見直していくことが必要である。例えば、都市計画決定当初に全体の土地利用を将来にわたり固定的に決めてしまわず、関係者が共有する長期的なガイドラインの下に置きつつも、その枠内ではできる限り土地利用規制を柔軟にし、計画熟度に応じた段階的な整備、暫定利用や将来のリザーブ用地の確保ができるようにすべきである。積極的な意味でのリザーブ的な土地保有については、民間の土地保有コスト（固定資産税等）を圧縮する方策が検討されるべきである。

（2）土地コストを顕在化させない土地利用制度の活用

開発整備のための土地利用転換と基盤整備が長期にわたる大阪湾ベイエリアにおいて、民間企業の土地利用を促進するには、負担となる土地コストを

顕在化させない土地利用方策（定期借地権等の借地方式、セールス&リースバック方式、土地信託方式等）を積極的に活用することが必要である。このような方策により、厳しい経済環境の中で経営体力が低下している民間企業に対して巨額な初期投資負担の軽減というメリットを与えることができる。

特に、大阪湾ベイエリアにおける新しい埋立造成地は、分譲原価の計算がバブル期のもので、コストが高く、土地の分譲が進んでいないことを考えると、民間の投資意欲を喚起するために、従来の分譲方式を転換し、借地方式を先行させて企業に余力がついてから買ってもらう方法とか、あるいは定期借地権を活用することなど、さまざまな工夫が必要であると考えられる。

（３）公的セクターが保有する土地の民間利用促進

用地取得に伴う多大なコストや権利関係調整の煩雑・困難等を勘案すると、都市開発を行う民間事業者において、国公有地等の公的セクターが保有する土地を活用することが有効な場合が多い。

大阪湾ベイエリア開発においても、公的セクターが保有する土地は、民間の創意工夫による積極的な事業の促進を図るための種地となり、地域全体の開発整備を先導する施設整備等に有効に活用していく必要がある。

このようなことから、民間事業者が、大阪湾ベイエリアにおいて、開発地区の中核的施設の整備、PFIによる社会資本整備、新しい機能や開発コンセプトを導入した実験的な街づくり等を行う場合には、その波及効果や事業性を評価して、公的セクター保有の土地を無償または廉価で利用できる支援措置が講じられるべきである。

なお、このような民間利用には、厳しい規制が課せられている行政財産の土地も対象に含めることが望まれ、国有財産法等の関係法令改正による規制緩和が必要である（行政財産についての地上権設定や土地信託の活用を可能にする等）。

以上

（本冊子は再生紙を使用しています。）