

PFI事業を活用した府営住宅建替え事業における住民参加の機会に関する研究*

Research on The Opportunity of The Community Participation in the Prefectural Housing Rebuilding Project which Utilized The Private-Finance-Initiative*

田中晃代**

By Akiyo TANAKA**

1. はじめに

民活手法としてのPFI事業において、住民が、主体的に関わることの難しさは、現在までに数多く指摘されているところである。PFI事業は、公共が、民間の資金力、経営力、技術力を活かし、公共施設等の設計や建設、改修、維持管理・運営などを行う手法として取り入れられてきた。公共と民間事業者との関係の構築は、ある一定の成果が出ているといえるが、NPOやボランティア等の市民、あるいは近隣住民も含めた幅広い層のアクターの参加については、今後の課題であるといえる¹⁾。日本におけるPFI事業を用いた公共事業は、平成17年(2005年)までで、既に180を超えている²⁾。その役割は、専ら、公共サービスのコスト削減であるとされてきた。多くの公共施設は、規模も大きく、機能面においても、また、環境面においても周辺に多大な影響をあたえる。そのために、設計段階や建築段階、維持管理段階などの各段階で、周辺の居住者も含めた多様な主体が議論のできる「場」を設けることが必要であると考えられる。

そこで、本研究では、行政、市民、事業者が、積極的に話し合いの「場」をもつ機会を設けている府営住宅千里佐竹台住宅(吹田市)の建替えを事例に、PFI事業における住民参加の機会について考察している⁽¹⁾。

2. 千里ニュータウン(吹田市)のまちづくりの流れ

吹田市は、平成14年に「千里ニュータウンの再生を考える100人委員会」を立ち上げた。翌年の平成15年には100人委員会の提言を受け、市は、新たなまちづくりの方向性を示す「千里ニュータウン再生ビジョン」を策定している。このビジョンでは、千里ニュータウンの「人口構造への対応」「各種公園や緑地を活かした良好な住環境の保全」「老朽化した住宅や住環境の再整備」「近隣センター及び地区センターの整備」「高齢化への

*キーワード：PFI事業、建替え、住民参加の機会

**正員、博士(工学)、近畿大学理工学部社会環境工学科
(東大阪市小若江3-4-1、

TEL06-6730-5880、FAX06-6730-1320)

表-1 千里ニュータウンのまちづくりの流れ

平成14年	千里ニュータウンの再生を考える100人委員会の設立
平成15年	100人委員会融資による「千里まちづくりネット」の結成 千里ニュータウン再生ビジョンの策定
平成16年	千里ニュータウンのまちづくり指針の策定
平成17年	千里ニュータウン再生ビジョン推進事業報告の策定
平成18年	佐竹台住区 住区再生プランの策定
平成19年	吹田市自治基本条例の施行 公団佐竹台団地完成 大阪府営千里佐竹台住宅民活プロジェクトの事業者選定

平成16年以降、建替え事業の本格化

対応策として医療・福祉サービスの向上」などの課題が挙げられているが、このビジョンの根幹を成すのが、「多様な主体と行政によるパートナーシップ」であり、この考え方が、後に策定される指針や再生ビジョン推進事業に継承されていった(表-1)。

こうした背景には、吹田市のコミュニティ施策が大きく関係しているといえる。市のコミュニティの支援策として、自治会連合協議会に所属する34の連合自治会(小学校区単位)に対して自治会活動補助金(世帯数×@75円+一律200,000円)を支給している。したがって、連合自治会の結束力は極めて強い。ちなみに、隣接市の豊中市では、自治会に対して補助金を一切支給していない。吹田市の場合、自治会以外の幅広い層の参加を促すための苦肉の策として「100人委員会」が設置され、また、「多様な主体と行政によるパートナーシップ」の強調であったといえるのではないかと。

(1) 千里ニュータウンまちづくり指針の策定(H16年)

a) 参加の方法

まちづくり指針作成時期の市民参加の特徴は、行政が主催で「説明会の場」を設置し、市民の参加を促すという従来型の方法ではなく、前述の「100人委員会」が発展的解消をし、有志がつくった「千里まちづくりネット」が説明会を設置し、行政と市民の議論の「場」を設けていることである。司会進行についても、「千里まちづくりネット」が主体的におこない、行政と住民・市民をつなぐ中間支援組織としての役割を担ってきた。

b) 参加の形式

「千里まちづくりネット」が主催する説明会では、行政が人口や高齢化率などベースとなる資料を市民に提示し、それをベースに、協議を進めていく形式であった。こうしたプロセスは、後の住区再生プランにおいても受け継がれていく。

c) 参加による効果

協議を重ねる中で、指針の7頁に示されている容積率について、従来ならば、住居系の地域は容積率200%以上であることを、150%以下を標準にするということが、市民合意として形成されていった。さらに、その但し書きのなかでは、地域住民と事業者と行政の3者が同じテーブルにつき、まちづくりの条件をつくる場合は、その限りではないことが示された。この時の3者協議の「場」の設置が、後の佐竹台住宅民活プロジェクトに多大な影響を与えることとなる。

(2) 千里ニュータウン再生ビジョン推進事業 (H17年)

「3者協議」、「協働の場をつくる仕組み」については、平成17年に策定された推進事業報告書には、中立的な専門家、NPO等が住民・住民組織等のまちづくり活動を支援するいわゆる『地域協働の場』³⁾が提案されている。行政の役割についても「公共施設等の効果的な維持・管理の検討」「住民組織によるまちづくり活動への支援」「行政情報の提供」が謳われており、今後起こりうる様々な所有形態の集合住宅の建替えに対する行政の役割や対処策が整理された段階であるといえる。

(3) 千里ニュータウン住区再生プランの作成 (H18年～)

平成18年以降は、千里ニュータウン12住区のうち吹田市側8住区のなかで、藤白台、佐竹台、古江台とそれぞれの住区ごとに再生プラン(案)が行政より提示され、これをベースに市民、関係者の協働によって住区プランが策定されることとなる。

ステップ1から4までの流れは、8住区全てに共通する流れをとることになっている。ステップ2のデータの共有については、行政の統計データではなく、市民と共に地域資源を共有することであり、この際、まち歩きやワークショップの手法を取り入れながら、プランづくりをおこなうかたちとなる。さらに必要な場合は、地区計画の策定などがおこなわれる(図-1)。

3. 大阪府営千里佐竹台住宅民活プロジェクトの実施と事業者の選定 (H19年～)

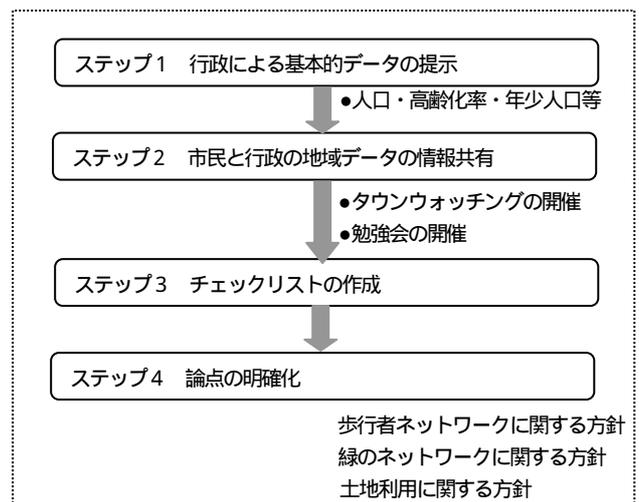


図-1 住区再生プランの策定プロセス(共通)



図-2 事業提案書の鳥瞰図の一例

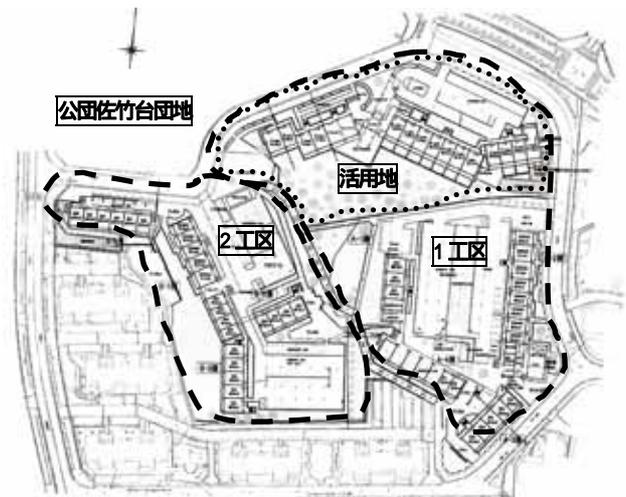


図-3 事業提案書の計画案の一例

【事業計画】	民活手法
【計画戸数】	1工区 295戸+活用地区 2工区 220戸 合計515戸
【建物高さ】	活用地区部分 45m以下 府営住宅部分 31m以下
【容積率】	150%以下
【外壁面後退】	道路に面する部分 5m以上後退 外周に面する部分 3m以上後退

千里ニュータウン内にある府営佐竹台住宅は、昭和36年から昭和38年度に建設されたもので、老朽化が進んでいる。あるいは、高齢者が多数入居しているにも関わらず、EVが設置されていない。そこでPFIを活用した建替え事業が府によって決定され、平成19年に、プロポーザル方式による事業者の選定が行われた。「府営住宅の建替え」と「用地活用」が一体となった手法であり、事業者選定についてもプロポーザル方式をとっている。事業者5社が選定されたが、特に活用用地について「子育て支援施設の導入」と「NPOによる施設運用とバックアップ体制」の提案をおこなった事業者が最も評価が高かった。具体的な評価の理由は、「地域のまちづくり活動の貢献や地域環境への取り組み」、「障害者・高齢者の社会参加への活動など」であった(図-2、図-3)。

4. 大阪府営千里佐竹台住宅民活プロジェクトにおける住民参加の機会と特徴

(1) 立場の異なる者を集める

「用地活用」については、周辺地域の環境に多大な影響があり、居住者のみならず近隣住民と府及び市との協議は重要な要件であるといえる。佐竹台住宅の場合、従来のように、近隣説明会、市・府との調整等個別に話し合いをつくらず、府、市・近隣住民が一堂に会して協議するといういわゆる3者協議の「場」が設置された。この議論の「場」で特徴的なのは、連合自治会から単位自治会への呼びかけのみならず、佐竹台周辺の市民への呼びかけもおこなったことである。これには、100人委員会に以前から継続的に参加し、千里ニュータウンのまちづくりにかかわってきた連合会長長の存在が大きいといえる。事業選定にかけ約1年前から1/月程度の割合で、立場の異なる14~15名が同じテーブルにつき話し合いを進めていった。

(2) 話し合いのルールづくり

市民・行政・事業者が一堂に会して議論を進めていく中で、建設事業者との工事の時間帯の調整が議論のテーマに挙げられた。その際も、事業者からの提案でなく、事業者側は、現状を説明し幾つかの選択肢を用意し、最終的に市民、住民が決断するという議論の形式を守ってきた。市民、住民側においても、批判をするばかりではなく、それに関する代替案を提示しながら提案型で話しを進めていく議論の形式を踏襲してきた。こうしたそれぞれの立場での議論に望む姿勢こそが、プロジェクトを進展させる要因ではないかと考えられる。

(3) 住民同士の良識づくり

平成18年からPFI事業の3者協議の「場」を進める中で、最も重要な項目として、余剰地の活用が挙げられた。「活用用地」の機能に関する話し合いでは、「子育て支援施設」「高齢者介護施設」の必要性が議論されてきた。これについては、平成18年に策定された佐竹台住区再生プランのプロセスのなかでの議論を反映したのものとなっている。しかし、周辺地域には、既に既存の施設も存在し、それらの施設に「施設導入」の話を持ちかけた結果、「子育て支援室」の設置についての周辺地域の合意が形成されたのである。

3者協議の「場」で議論された内容を、主に住民が周辺地域に持ちかけ、それぞれの施設の思いや意向をヒヤリングし検証することによって、住民同士の良識が自然とできてきた事例である。

先例は、住民とひとくくりにしてしまうのではなく、住民の中にも、居住者や近隣住民、施設運営者などさまざまな主体が存在し、まずは、それらの住民が「佐竹台」という地域でまとまることの大切さを示唆しているといえる。そのためには、皆の意見を満遍なく聞き、調整する役割が地域のリーダーとして求められているといえよう。

5. 先進事例を建替えのモデルに

民活プロジェクト事業計画の前に、既に公団佐竹台団地の建替えがおこなわれていた⁽²⁾。公団佐竹台団地は、計画策定当初は必ずしも協働のかたちにとられていたわけではない。そのため、住民とのつながりは建替え説明会というかたちで始まった。時期的には計画がある程度できあがってからという段階である。そのため、計画に反映できた住民の要望は限られている。しかし、外構空間や共用施設については、計画変更の余地が多かったため、いろいろなしかけが取り入れられた。

たとえば、集会所は団地居住者以外の地域住民も利用できるような活用方策が検討されている。管理者である公社は管理責任の点及び腰であったことは否めないが、「自治会が責任を持って管理に当たる」という一声で柔軟な活用が可能となった。

遊歩道との関係も集会所が遊歩道沿いになるよう配置の工夫がなされ、みんなが使いやすい工夫がなされている。また、竣工後は自治会役員が中心となって常に集会所に常駐し、まちかどサロンとなるよう活用がなされる計画となっている。これは千里ニュータウン内にある近隣センターの空き店舗を活用した「新千里東町まちかど広場」がモデルとなったものである。ここは近所の人々の溜まり場となっている。

公団佐竹台団地の場合、計画策定期で重要な課題となったのは、高層化に対する近隣住民の反対運動への対

応である。本来、これに対しては公社や吹田市が対応するものであるが、団地自治会が主導的に対応を行った。連合自治会長を中心に周辺への理解を求めたのである。近隣住民として建物の高層化等の環境変化に対する不安があることはわかるが、居住者にとって建替えを円滑に進めるために第1期の建物が高層化にならざるを得ないという事情を理解して欲しいという協議が住民同士で時間をかけて行われた。その結果一定の理解ができ、着工へと進んだのである。こうした利害の違いを乗り越えることは、団地居住者と近隣住民の間だけでなく、団地居住者同士の中でも必要であるが、これも自治会を通じて協議を重ねることで合意へと進んでいった。こうした建替えの実績があってこそその民活プロジェクトである。こうした建替え事例は「佐竹台方式」として、現在も受け継がれている。

6. まとめ

(1) PFI事業と住民参加の「場」

以上、PFI事業を取り巻く住民参加の現状を府営住宅佐竹台住宅の建替えを事例に取り上げてきた。その結果、市民・行政・事業者による3者協議の「場」の形式が既に100人委員会の設立以降、千里ニュータウン再生のなかで定着し、「場」の仕組みづくりとPFI事業がうまく連携し住民参加型PFI事業として機能していった事例であるといえる。

PFI事業は単独で実施すると、周辺地域も含めた幅広い市民の参加が得られず、行政も地域住民も不満をもったまま、事業が実施される恐れがある。3者協議の「場」を誰が持ちかけどのように進めていくかは、それぞれの地域に応じたかたちがあるといえるが、上述した「立場の異なる者を集める」「話し合いのルールづくり」「住民同士の良識づくり」の3点は、住民参加において、どの地域にも共通する「場」の特徴であるといえる。

(2) 実践の積み重ねが制度に

また、吹田市では、平成19年に「吹田市自治基本条例」を施行している。このなかで、市民自治の運営原則として、市は、「情報の共有：市民及び市は、市政に関する情報を共有すること。」「市民参画の原則：市民は、自らの意思と責任の下に、市政に参加すること。」「協働の原則：市民及び市は、相互理解と信頼関係を深め、協働すること。」の3つを条文として謳っている。これまでの、千里ニュータウン再生の動きや都市整備分野でのまちづくり懇談会の先駆的な動きが、条

例に位置づけられた事例であるといえる⁴⁾。

自治基本条例は、市民と行政の協働のルールの構築や地域自治のための理念や原則をあらわしているが、千里ニュータウン再生という極めてハードな部分の実践例から、条例の理念や原則が語られているといえる。

(3) 住民参加とそれを支える体制づくりの必要性

風間は、PFI事業の課題について、住民参加の確保を挙げている。PFIそのものがより専門的で、住民にとって理解し難い部分があり、PFI事業を住民が理解可能なかたちで翻訳できる人材が求められているとしている⁵⁾。

本論文は、PFIそのものの事業手法というよりは、PFI事業を進めていく上での条件の整備を住民参加の下で行政と住民と事業者が3者協議していく過程を見てきた。そうすると、風間のいう住民参加は、それを支える専門家や行政の役割・体制について課題を提示しているとも読み取れる。今後は、風間のいう住民参加を確保するためのサポート体制やそれぞれの役割についての検討を進めていきたいと考えている。

参考文献

- 1) 風間規男：「関係性の公共政策学へ—ガバメント志向とネットワーク志向の交錯」季刊行政管理研究第100号、pp.3-12、2002年12月
- 2) 「PFI事業導入の手引き」：
http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso05_01.html基礎編05
- 3) 佐藤滋、早田幸：『地域協働の科学』成文堂、2006年11月
- 4) 田中晃代：「都市整備における住民参加を円滑にするための「場」のデザインのあり方」第36回土木計画学研究発表会・講演集、2007年11月
- 5) 風間規男：『PFIの政策過程分析—PFIが公共事業をめぐる政策コミュニティに与えるインパクト—』会計検査研究第32号、pp.93-105、2005年9月

補注

- (1) 調査方法は、おもに吹田市千里ニュータウン再生室および佐竹台住民へのヒヤリングである。調査期間は、2009年1月から4月である。
- (2) 公団佐竹台団地の建替えについては、2005年から2006年にかけて佐竹台住民へグループヒヤリングをおこなっている。