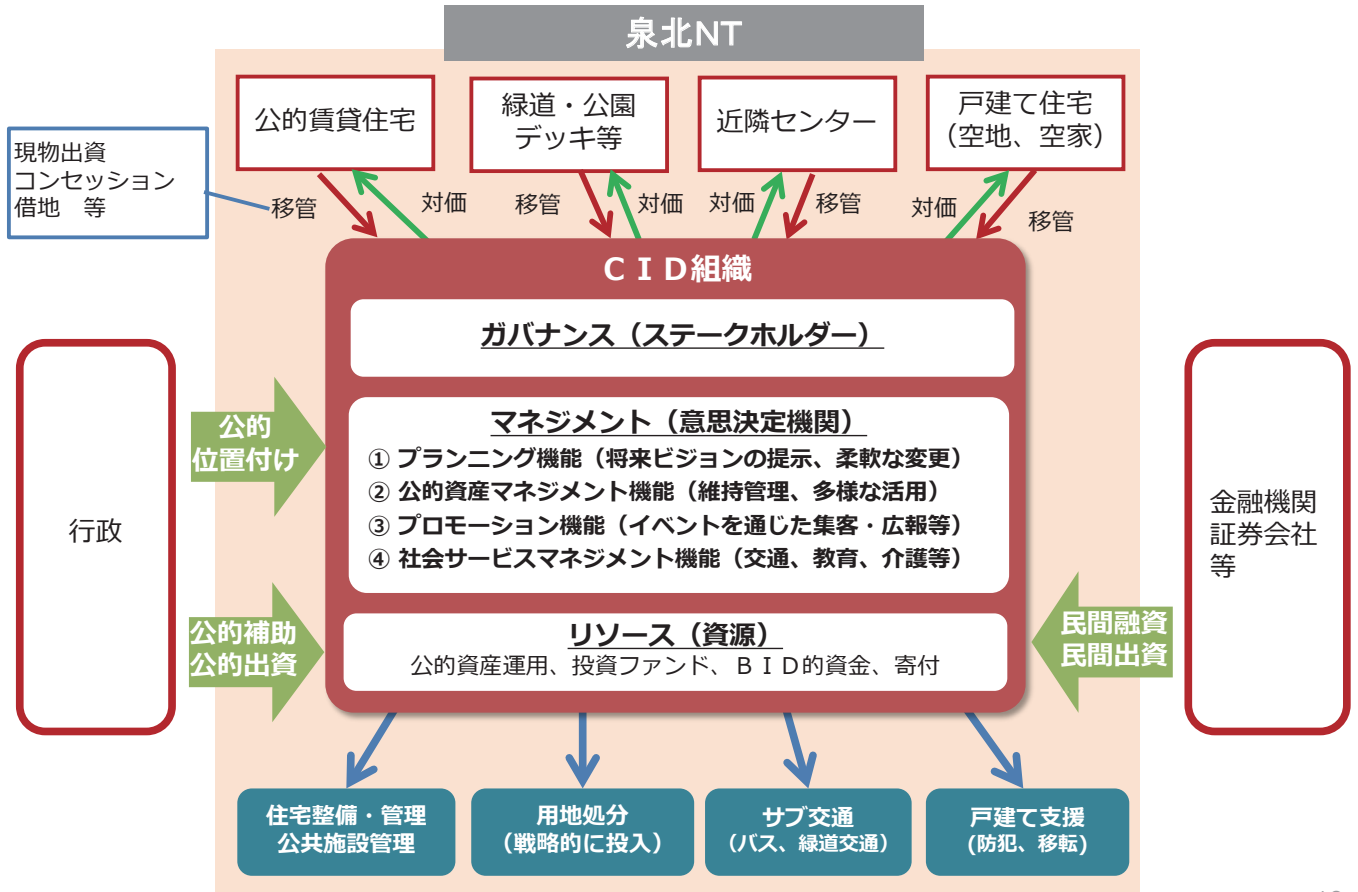


まち再生を担う 自律的 PPP 組織 (CID 組織) の提案

文部科学省 私立大学 戦略的研究基盤形成支援事業
『集合住宅“団地”の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究』



※ 大阪コミュニティ再生機構(大阪CID組織)の提案 平成25年6月 一部修正。

19

まち再生に向けた自律的 PPP(CID) 組織の提案

はじめに

まちびらきから40年余りが経過し、高齢化や施設の老朽化が進む泉北NTを再生するため、堺市が平成22年に策定した「泉北ニュータウン再生指針」を踏まえ、大阪府は「泉北ニュータウン再生府市等連携協議会」を大阪府、堺市、UR、大阪府住宅供給公社、大阪府タウン管理財団で立ち上げ、泉ヶ丘駅前地域の活性化や公的賃貸住宅等の再生などの取り組みを進めている。

一方、平成22年6月に国の成長戦略の中でPFI/PPP(Public-Private partnership)を積極的に図ることが位置づけられて。大阪府においても、官民連携の視点や民間の視点から泉北NTのあり方や、我が国におけるニュータウン再生の方向性について、まちづくり等に関する有識者の専門的な見地から検討することとし、「自律的PPP組織を活用したまち再生手法検討委員会」(以下、「委員会」という。)を設置し、検討を進めてきた。

泉北NT全体の人口構成は、今は大阪府と同水

準であるが、将来的には急速に人口減少・高齢化が進むことが予想される。その対応においては、公および民間の各ステークホルダーが個別に対応するのではなく、地区を一体的に捉え、地区全体の価値を向上させる必要がある。

そのためには、協調的・一体的にまちの再生の方向性を考え、まちの価値の向上につながる取り組みを行う自律的PPP組織として、CID組織(Community Improvement District: コミュニティ再生地域)の構築が必要である(これは従来からあるBID(Business Improvement Districts)、アメリカのCDC(Community Development Corporations)をイメージして考えられた組織である)。

このCID組織は、まちの再生を自律的にマネジメントできる権限と資金を持ち、公的施設や住宅の所有権、建物の建設や運営する権限を有し、官民双方のメリットを兼ね備え、長期的にまち全体の再生を進める組織をイメージしたものである。

1. 泉北 NT の状況

1-1. 泉北 NT とは

千里 NT に続いて開発された泉北 NT は、大阪駅から 20 ～ 30km 圏に位置する (図 1)。

先に開発された千里 NT では民間企業によるマンションの建設や府営住宅、府公社住宅の建替え等が進められ、近年人口が増加に転じている。

一方、民間事業者によると泉北高速鉄道沿線では、年間 100 ～ 200 戸程度のマンション供給しか見込めず、民間市場がほとんど期待できない状況にあり、泉北 NT では民間開発で事業採算を取ることが厳しいといわれている。

つまり、千里 NT とは異なり、泉北 NT では、民間事業者による再生が期待できない状況の中で、まちの再生をどう進めるかが問題となっている。

1-2. 泉北 NT のストックの状況

泉北 NT 全体の住宅数約 58,000 戸のうち、半数が公的賃貸住宅であり、さらにその半数が低所得者向けの府営住宅 (公営住宅) である。府域全体では公的賃貸住宅の割合は 6 ～ 7% であるのに対して、25% を超えており、泉北 NT の特

徴となっている。

泉北 NT の地価は、2013 年時点で、大阪市内が 22 万円 /m²、千里 NT が 25 万円 /m² であるのに対して、泉ヶ丘周辺では 9 ～ 10 万 /m² であり、千里 NT の半分以下の地価となっている。また、その推移をみると、2001 年と比較して 2013 年は約 40% 下落しており、戸建住宅の資産価値の下落も再生に向けた課題となっている。

高齢化については、現状では、大阪府域平均の高齢化率と同じであるが、2040 年には府域平均 38% を上回る 42% と予想され、人口も府域平均より急速に減少すると予想されている。

また世帯数についても、今後は減少し、特にファミリー世帯 (夫婦 + 子) が大きく減少することが予想されている。

公的賃貸住宅は、低所得世帯向けの府営住宅、中堅所得世帯向けの UR 住宅、府公社住宅が、それぞれ根拠法に基づき供給されてきた。しかし、その法体系は主に建設法であり、高度経済成長期の大量の住宅供給には合理的であったが、時代が成熟期になり、住宅・まちをどう維持管理するか再生していくかといった課題に対しては、十分機能していないと考えられる。

建設年代別のストックの状況を見ると、府域全体では、多様な主体による各時代に建てられたストックが概ね同数存在してかり、それが普通の「まち」であるが、泉北 NT では、公的賃貸住宅を中心とする住宅が、一時期に集中して建てられたため、これらが今後一斉に老朽化する。これらの建て替えが行われなければ、築後 60 ～ 100 年の老朽化したストックが大量に発生すると考えられる。

泉北 NT の入居者について

みると、戸建住宅では、ほとんど流通していないため、長期居住世帯 (入居 28 ～ 37 年) が約 8 割となっている。

府営住宅では、長期居住世帯 (入居 28 ～ 37 年) は約 3 割で、戸建住宅ほどではないが高くなっている。UR 住宅、公社住宅では、比較的短期間 (4 ～ 7 年) で入退去する世帯が多く、入れ替わりが多い。

高齢化は、戸建住宅と府営住宅では、その率が高いが、UR、公社では各年代が比較的バランス良く居住している。

1-3 泉北 NT における現状の取組み

泉ヶ丘駅周辺では、土地利用の再編が進められている。駅北東の、都市計画公園である田園公園と府営三原台第 1 住宅の一部に、近畿大学医学部等が移転する予定となっている。

また、泉北高速鉄道の株式と、タウン管理財団が保有・管理していた駅前の商業施設等が、南海電鉄に売却されたため、駅周辺の、鉄道、バス、商業施設が南海電鉄系列にまとめられ、これをインパクトとして「まち」の再生に取り組んでいるところである。

2. 泉北 NT の再生の方向性

過去には活気があった泉北 NT である。しかし、そのポテンシャルは低下しており、現状は大阪府域の平均にまで落ちている (図 2)。

今後は府の平均よりも急速に悪化し、リスク化していくことが考えられる。将来の目標としては、現状維持、もしくは向上させることが望ましいが、少なくとも大阪府の平均よりは少し上で推移させたい。

そこで、泉北 NT の再生の方向性をどう考え、どのようなインプットを与え、どういうアウトカムを目指すかをモデル的に考えると、図 3 に表すことができる。

現状 (図中:インプット A) では、「まち」がそのまま衰退していくと考えられる (図中:プラン A)。つぎにス

■ 泉北 NT の位置図



図 1. 泉北 NT 位置図

テークホルダー間の壁を越えて(図中:インプットB)一体的に行動できたとすると、平均的な都市として維持されるが(図中:プランB)、実際にはプランAに近いものにしかならない可能性が高い(図中:点線の○)。

そこでステークホルダーが融合し、かつ全く新しい価値観にチャレンジすることによって(図中:インプットC)初めて持続性のある自立・再生するまちになると考えられる(図中:プランC)。ただし、それでもプランBに(図中:点線の○)近づいてしまうことも考えられることからすると、目標はより高く設定し、そこに挑んでいく覚悟が必要であろう。

「まち」全体の再生を考えたときには、泉北のように危機的な人口減少、高齢化の状況下では、地区を一体的にとらえて、地区全体の価値を向上させる視点が必要である。また、駅前だけでなく郊外の戸建住宅の課題も見据えながら、こういった機能

を駅前に入れていき、どう公的賃貸住宅を再生・活用するか等、今後の20、30年、できれば50年後も、どうすれば持続できる「まち」にできるかを考える必要がある。

現状では、民間事業者、行政、公的住宅主体が、バラバラの組織、会計で、事業目標も違う。しかし、「まち」を良くしていくためには、一体となって取り組みを進めるべきである。

CID組織は、地域のことを考え、地域の財産、資産を一体的に捉え、最大限に活用・最適化を図り、「まち」のガバナンスを担い、「まち」全体を運営する仕組みである。具体的には、CID組織は、駅周辺地域では、機能を集中的に集め、より適した形でプレーヤーを誘致し、周辺も含めた地域の一体的な管理運営、マネジメントを行う(図4)。

また主に公的賃貸住宅がある中間地域では、府、UR、公社の3者がバラバラでマネジメントするのではなく、CID組織が、50～100年後にどういう「まち」にしたいかという共通の認識を持った上で、管理、運営を含めた「まち」の再生を担う。さらに、郊外の戸建住宅については、駅周辺地域の収益を活用し、戸建住宅を借り上げ、再生

し、子育て世帯など新たな居住者に供給するなど、泉ヶ丘地域又は泉北NT全体でお金を回す仕組みを一体的に担う。

3. 大阪府の住宅政策の再構築

大阪府は、2010年の財政構造改革プラン(案)の中で、大阪府が府営住宅を所有する将来のリスクや、府営住宅の入居者と非入居者における受益差が不公平となっていることなどの課題を受け、大きな方向性として、米国や英国でみられるバウチャー制への移行などハードの供給からソフトでの対応への転換、住宅だけでなく、福祉、社会保障、住宅扶助、手当などを含めた新たな枠組みを考えていく必要があることを示した。

具体的には府営住宅の供給を中心とした住宅政策から、公的・民間賃貸住宅を含め、住宅市場全体で、高齢者や障害者も含めた府民に安心できる住まいの場を提供し、地域の活力を創造するための新たな住宅政策へと転換する。また、住宅セーフティネットとしてはバウチャー制度など新たなスタイルの政策を展開し、将来的に府営住宅ストックは半減させるとともに、府営住宅ストックを地域資産へと転換する。

理想ではあるが、最終的には、行政、公社、URの公的住宅資産を英国のHA(Housing Association)のような地域団体へ移管し、所得に関わ

- ▶ 泉北NTは過去は非常に活気があったが、現在既に平均まで落ちてきており、今後は他の地域よりも急速に悪化(人口、地価等)しそうな状況。
- ▶ 少なくとも将来の目標としては、府(全国)の下降よりも上になるような状況を目指すものの、現状からの改善までのリターンを求めることは難しい状況。

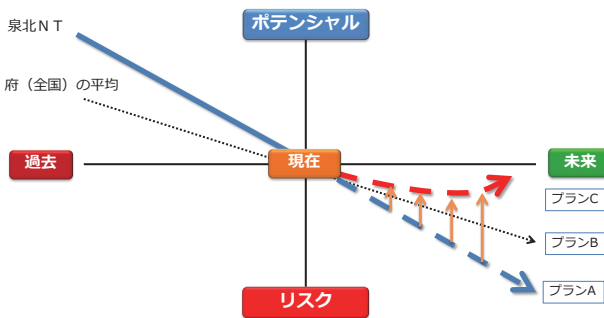


図2. 泉北NT再生の方向性(泉北NTのポテンシャル)

- ▶ 現実には目標通りのアウトカムには到達しにくいことを考えると、かなり目標を高く設定して新たな価値の創造に挑んでいく覚悟が必要(プランCを目指し、プランB以上にしたい)

		まちの将来像(アウトカムレベル)		
		【プランA】 ベースケース 人口・世帯推計通り 縮小するまち	【プランB】 やるべきことをまっさらや 平均的な都市として 維持するまち	【プランC】 新たな価値を生む 持続性のある、 自立・再生するまち
イン プ ット レ ベル	【インプットA】 公的・民間ステークホルダー がそれぞれベストを尽くす (現状型)	○	—	—
	【インプットB】 公的・民間ステークホルダー 間の壁を越え、将来像を 共有し、一体的に行動する	○	○	—
	【インプットC】 公的・民間ステークホルダー が融合した今までにない 体制で、新たな価値の創造 にチャレンジ	○	○	○

図3. 泉北NT再生の方向性(インプットとアウトカム)

- ▶ 泉北NT全体で進行する危機的な人口減少・高齢化に対応するためには、地区を一体的に捉え、地区全体の価値を向上させるためには、公的・民間の複数のステークホルダーが協調的・一体的に考え、行動する自律的PPP組織(CID組織)の構築が必要。

◆再生の方向性(イメージ)

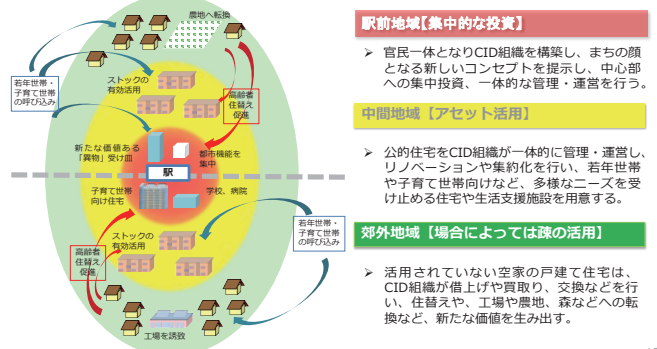


図4. 泉北NT再生の方向性(価値向上への取り組み)

らず、だれでも入居できる市民住宅化し、地域団体によるマネジメントを目指すべきと考える。

泉北NTにおけるCID組織の提案は、この延長線上にある。

4. 自律的 PPP 組織 (CID 組織) の提案

4-1. 組織体制の検討 (図6)

地域団体による地域のマネジメントを考えたとき、その組織体制が重要である。

協議会方式は、各主体が協議会へ参画する形であるが、ガバナンスの仕組みは用意されるものの、実際には調整の場となり、関係主体がタイミングよくスピード感をもって意思決定することが難しい。

PFI (コンセッション) 方式は、運営権の事業者への委託によるマネジメントとなるが、基本的には各主体それぞれの発注となり、全体を捉えた仕組みではなく、建て替えや、用途廃止といった所有権の移転を伴う事業を想定していない。

それに対して、新たな仕組みとして提案する CID 組織は、公的資産が移管され、資産管理・運営について

も決定権を有するもので、建て替えや用途廃止など事業も組織の判断で可能とするものである。

CID 組織が地域を一体的にマネジメントすることで、地域の資産を最大限に活用・最適化し、戦略的に再生を行うことが可能になる。

4-2. CID 組織の提案 (図: 表紙)

CID 組織は、官民両方の知恵を持った頭脳を持ち、官民それぞれの強みを生かせる組織でなければならない。

我々が目指そうとしている CID 組織は以下を有する組織である。

- ①民間と公共、両方のロジック・動きを理解し、リーダーシップを発揮できる頭
- ②国の各部門と、規制や制度のあり方について協議できる公共の顔
- ③長期的視点に立ちながら、公的目のためなら資産を保持し、またある程度の財政負担に耐えられる公共の粘り腰
- ④柔軟で創意工夫に富み、素早く判断でき、間違い正しながら進んでいく、民間の器用なフットワーク、を有する組織

CID 組織は、自らリスクを負い (まちの財産を所有等)、その運営管理を自らの責任において合理的に行うことを基本に、地域専属でまちづくりに対して永続的に責任を持ち、行政的視座も兼ね備える組織でなければならない。

組織形態としては市場経済メカニズムによる経営を前提とした株式会社方式を基本とし、その意思決定に行政が一定関与するような体制である。このためには、法律や条例で民間法人を指定し、その民間法人に行政的制約とともに権限を付与する仕組みが必要であると考えられる。

都市再生特別措置法に基づく都市再生推進法人もあるが、公的施設・公的賃貸住宅の移管を受けたり、一体的に運営する権限が付与されていないなど、権限が限定的である。

今後、公的施設、公的賃貸住宅を一体的にマネジメントすることによる効果や、現行制度上の隘路等を検討し、より具体的な提案を行ってきたい。

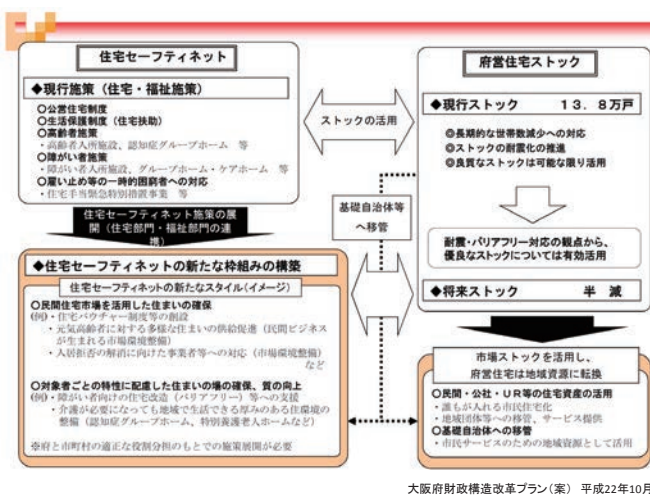


図 5. 大阪府住宅政策の再構築

- > 協議会方式では、関係主体がタイミングよくスピード感をもって意思決定することは難しい
- > PFI方式は、基本的には公的主体単位の発注となり、全体を捉えた仕組みでない。またコンセッションは管理・運営のみで、建替え事業等の所有権に係る事業を想定していない。

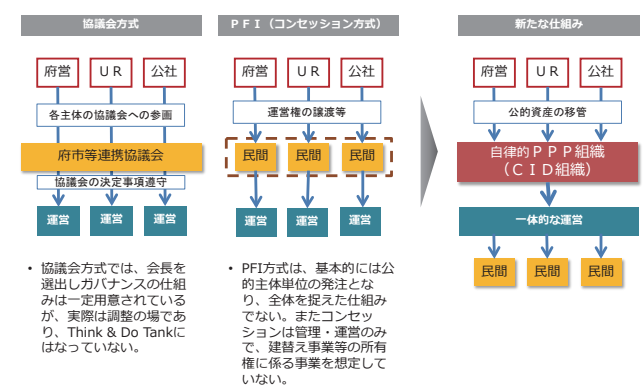


図 6. CID 組織体制の検討

『まち再生を担う自律的 PPP 組織 (CID 組織) の提案』

レクチャー: 三崎信頭 (大阪府)
作成協力: 保持尚志 (関西大学大学院博士後期課程)

(講演: 2014年9月3日)

本リーフレットは、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「集合住宅「団地」の再編 (再生・更新) 手法に関する技術開発研究 (平成23年度~平成27年度)」によって作成された。

発行: 2015年3月

関西大学
先端科学技術推進機構 地域再生センター
〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号
先端科学技術推進機 4F 団地再編プロジェクト室
Tel : 06-6368-1111 (内線: 6720)
URL : http://ksdp.jimbo.com