

川西市中央北地区 PFI 事業におけるエリアマネジメントの取組みについて

玉野総合コンサルタント(株) ○吉田一哉

論文要旨

本論は、兵庫県川西市の中央北地区で展開されている整備事業の中心的役割を担っている川西市中央北地区 PFI 事業の業務報告である。

本事業は、土地区画整理事業地区内の道路・公園等の都市基盤整備等とあわせて低炭素まちづくりの実践や市民活動団体の育成、利活用も含めた市民参画による公園づくり、地区の付加価値向上を目的としたエリアマネジメントの展開を取組んでいる事例となっている。これまでの取組みを踏まえ、現在、エリアマネジメントの実現化に向けて方向性の検討を進めている。

キーワード：PFI 事業、エリアマネジメント、市民活動、低炭素まちづくり

まえがき

川西市中央北地区 PFI 事業（以下、「本事業」という。）は、兵庫県川西市の中央北地区（通称「キセラ川西地区」以下、「本地区」という。）土地区画整理事業における整備事業の1つとして、平成25年度から平成34年度までの10年間を事業期間として導入されたものである。事業としては、現在6年目を迎えており、PFI 事業で予定されていた道路や公園などの都市基盤施設や住宅施設の整備が終了している。今後はPFI 事業によって整備した近隣公園等を活動拠点として様々な市民活動が展開され、その活動が醸成されることを期待しながら、その支援にあたっている段階である。

本論では、本事業のうち、当社が主に担当する「まちづくりコーディネート業務」の業務報告と、その中で現在、方向性の検討を進めているエリアマネジメントの取組みについて述べる。

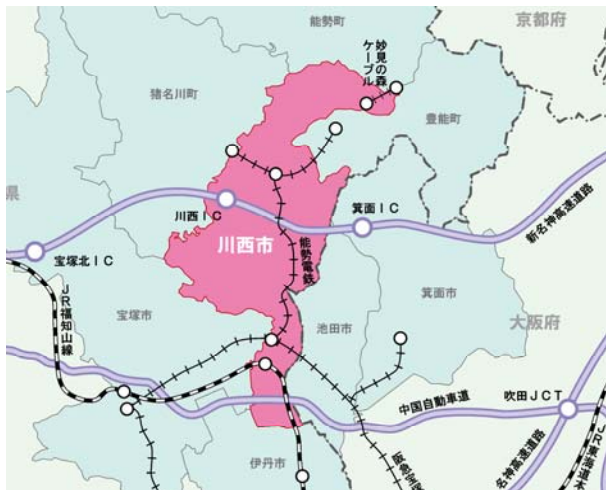


図-1 川西市の位置

1. 中央北地区整備事業の概要について

(1) 本地区の概要

兵庫県川西市は、兵庫県東南部の阪神北地域に位置し、東は大阪府池田市や箕面市、北は能勢町や豊能町、西は兵庫県宝塚市や猪名川町、南は伊丹市と隣接する人口156,375人（平成27年国勢調査結果）の京阪神地区におけるベッドタウンとして発展してきたまちである。

本地区は、中心市街地である JR 川西池田駅及び阪急川西能勢口駅から北へ半径1km圏内に位置している。また、本市の認定中心市街地活性化基本計画の計画区域内にあり、本地区の整備事業が活性化事業としても位置づけられている。



図-2 本地区の位置

(2) まちづくりの経緯と事業の概要

本地区は、昭和50年代まで最盛期に100社を超える皮革工場が立地する工場密集地であった。その後、円高や経済不況など、経済情勢の変化の影響を大きく受け減退したことから、平成7年3月に地元より再開発に対する要望書が出され、土地利用転換に向けた取組みが行われることとなった。

本地区の土地利用転換については、様々な取組みが行われている。当初、住宅街区整備事業等によるまちづくりを予定していたものの、事業中止を余儀なくされ、これを受け、平成15年3月より皮革工場転廃業事業を着手することとなった。当事業を進める一方で、平成20年3月、本地区の土地利用基本構想を策定した後は、それらを踏まえ、平成22年7月に土地区画整理事業を都市計画決定し、平成23年3月、土地区画整理事業の認可(市施行)に至ることとなり、面積約22.3haの具体的な土地利用転換に向けた面整備が進められることとなった。

表-1 まちづくりの経緯¹⁾

年月	内容
H7. 3	北摂地区皮革工業協同組合から再開発に関する要望書
H10. 12	都市計画決定(住宅街区整備事業等)
H15. 3	国交省において再評価「国庫補助の中止」決定
H15. 11	皮革工場転廃業事業に着手
H17. 12	火打前処理上の操業停止(転廃業事業完了)
H20. 3	川西市中央北地区土地利用基本構想策定
H22. 7	都市計画決定(土地区画整理事業)
H22. 12	川西市中央北地区土地利用基本計画案策定
H23. 3	土地区画整理事業の事業計画の認可及び決定
H24. 6	中央北地区のまちづくり方針の発表
H24. 12	仮換地指定
H25. 3	川西市中央北地区低炭素まちづくり計画策定
H25. 9	PFI事業基本協定締結



図-3 事業計画図¹⁾

表-2 事業の概要¹⁾

項目	内容
事業の名称	阪神間都市計画事業 中央北地区特定土地区画整理事業
施行者	川西市
施行地区面積	約22.9ha
都市計画決定	平成22年7月30日
事業計画決定(告示日)	平成23年3月30日
仮換地指定	平成24年12月26日
事業期間	平成23年3月30日～平成32年3月31日
総事業費	約108億円

土地区画整理事業の計画の主な構成としては、地区の中央部に防災機能を備えた約2haの近隣公園「キセラ川西せせらぎ公園」や、それと隣接して南北を縦断する用水路と一体となった幅員16mのせせらぎ遊歩道、また、東西を幅員12m～14mの都市計画道路となっている。

本地区の整備事業は、その後策定された「まちづくり方針」に基づき、駅に近いポテンシャルを最大限に活かした「次世代型複合都市」として医療や住宅、集客施設等の計画的な土地利用を誘導する事業となっており、「民間活力の導入」と「低炭素社会の構築」を手段として「地区全体の付加価値の向上」を目指すものとなっている。これらの実現に向け、都市基盤整備を行う土地区画整理事業においては、PFI事業を導入し、さらに低炭素に配慮したまちづくりの実現に向けて「中央北地区低炭素まちづくり計画」を策定することで、ハードとソフトの両面から事業推進することとなっている。

2. 川西市中央北地区 PFI 事業について

(1) 事業概要

本事業は、大きく3つの業務で構成している。土地区画整理事業における道路や公園などの整備に係る「都市基盤整備業務」、地区全体の付加価値の向上を目指す「まちづくりコーディネート業務」、民間集合住宅の建設などの「付帯業務」であり、これらをBTO方式で行うものとなっている。具体的には、都市基盤整備業務では、道路、近隣公園、せせらぎ遊歩道などの設計・施工・維持管理、防災機能の充実、地下貯留槽の活用、未利用エネルギーの活用等となっており、まちづくりコーディネート事業では、設計、施工、管理の各ステージでの市民参加や環境学習等の低炭素まちづくりの取組み、事業者間の連携、エリアマネジメント等、付帯業務では、用地買収や民間住宅開発等となっており、多岐にわたっている。

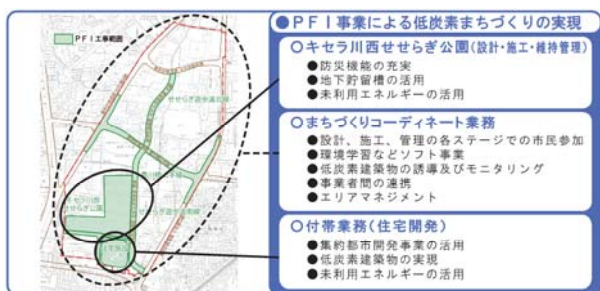


図-4 事業概要図¹⁾

これら事業を推進する特定目的会社（SPC）である「キセラ川西PFI株式会社」は、建設コンサルタント会社である当社のほか、建設会社、維持管理会社、運営会社、用地活用会社で構成されており、事業期間は、平成24年度から平成34年度までの10年間となっている。

PFI法に基づくPFI事業のうち、国土交通省所管の公共施設等に係る事業（平成30年3月1日現在）をみると、全体で194事業のうち、土地区画整理事業への導入事例は本事業を含めてわずか3事業となっており、非常に数少ない事例となっている。

(2) 本事業における当社の役割

本事業における当社の主な役割は、前項の3業務のうち、都市基盤施設整備業務では、道路や近隣公園、せせらぎ遊歩道、地下貯留槽などの設計、まちづくりコーディネート業務では、全般にわたる業務を担当している。

以下では、当社が全般にわたる業務を担当しているまちづくりコーディネート業務及びその業務の一部となっているエリアマネジメント業務について詳述する。

3. まちづくりコーディネート業務について

まちづくりコーディネート業務（以下、「本業務」という。）は、大きく3つに分かれている。1つ目は、本地区を特徴づける、せせらぎ遊歩道及びキセラ川西せせらぎ公園の設計・施工・管理を一元的に捉えた市民参加による展開業務（以下、「市民参加による展開業務」という。）、2つ目は、低炭素社会の実現に向けた啓発やモニタリング調査などを行う、低炭素まちづくりの推進業務、3つ目は、本地区内の付加価値の向上を目的とした地区内の民間事業者等の参加によるエリアマネジメント業務（以下、「エリアマネジメント業務」という。）となっている。

市民参加による展開業務については、本公園を核として設計・施工・管理の各段階で市民参加を図ることを目的としたワークショップを平成25年度から4年間にわたり、段階的に内容を企画・実施した結果、約200人の市民が参加することとなった。これらのワークショップを契機に本公園を舞台として主体的に活動する市民活動チームが生まれ、現在活動を

開始している。

表-3 市民ワークショップの開催状況

年度	内容	回数
平成25～26年度	設計ワークショップ	5回
平成26年度	使い方・維持管理ワークショップ	3回
平成27～28年度	市民プログラムワークショップ	8回
平成27～28年度	ホテル復活プロジェクトワークショップ	6回
平成28～29年度	施工ワークショップ	2回



図-5 設計ワークショップの様子

また、これらのワークショップの他、本公園を多様な主体がスムーズに利活用ができるよう、公園利活用の手続きや方法をわかりやすく解説する「公園利活用ガイドライン」を策定することを目的に市民委員、有識者、市関連部署担当者からなる「みどり部会」を平成28年度に設立し、内容の検討を進めることとなり、平成29年度には試行版が完成している。これを1年間試験的に運用し、運用経験を踏まえ、様々な課題等を抽出し、部会での議論を経て平成30年9月には、ガイドラインの本格運用をスタートさせる予定となっている。

4. エリアマネジメント業務について

(1) 業務の概要

エリアマネジメント業務の目的は、「従来からの地権者」と、開発された集合住宅をはじめとした「新たな入居者」が地区に愛着を感じることで、様々な交流が生まれ、活気や賑わいのあるまちの実現に向けたエリアマネジメントの仕組みを構築することとなっている。実施にあたっては、土地区画整理事業の本工事前より検討を行い、実践していくこととしている。

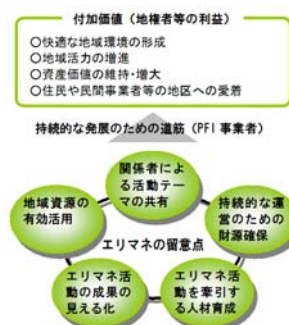


図-6 エリアマネジメントにおけるPFI事業の役割

当社の役割としては、将来、快適な地域環境の形成、地域活力の増進、資産価値の維持・増大、住民や民間事業者等の地区への愛着等といった付加価値を生み、それが持続的に発展できるような道筋を付け、これらの取組みを主体的に行っていくこととしている。

本地区では、PFI事業終了後の自立を前提として地区内の民間事業等を巻き込んだ持続的連携を創出する組織づくりを行うこととし、事業の段階ごとの組織イメージを立案し、それらに向けて緩やかに進めていくこととしている。

まず、初動段階においては、従来からの地権者の懇談会と新たな入居者の懇談会を組織し、これら2つの組織を徐々に連携させ、それらをベースとして次の段階では1つの協議会への組織化、最終段階では持続可能な自立的組織として、株式会社組織を目指すこととした。

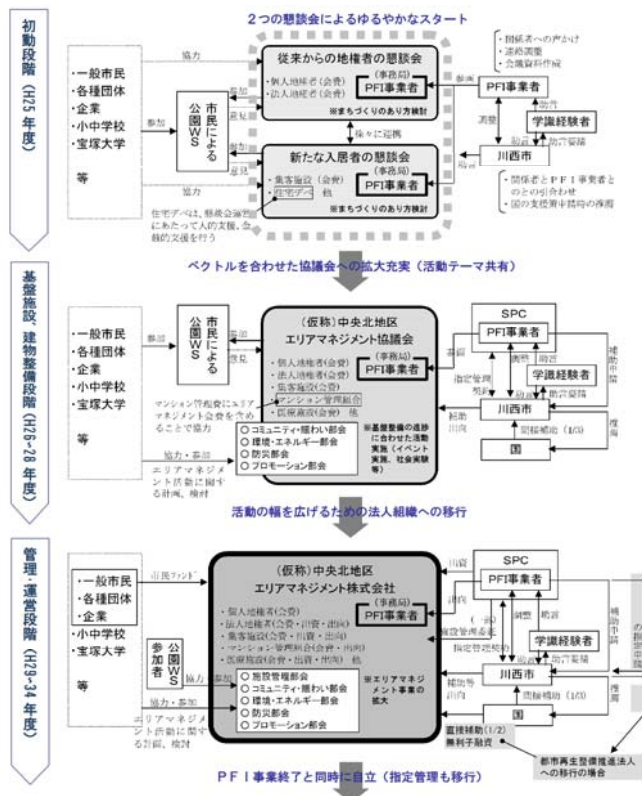


図-7 段階ごとの組織イメージ²⁾

(2) 業務遂行上の課題

PFI 事業がスタートし、本業務を遂行する上で以下のような問題点や課題が生じた。

a) 初動段階のプレーヤーが不在

エリアマネジメントは、対象となる地区内の住民や事業主、地権者等による自主的な取組みのことを指す³⁾。本業務の着手時においては、初動段階におけるプレーヤーとして、本地区の土地地区画整理事業の地権者で組織化された「中央北地区まちづくり協議会」をベースで検討することとした。しかしながら、皮革工場転廃業事業等において市

による土地の買収が相当進んでおり、地区内地権者の市内在住者が少ないことから、プレーヤーとなる適切なメンバーが不在であることが分かった。このことから、エリアマネジメントの取組みには、まずは新たなアプローチ方を模索し、エリアマネジメントの取組みを支えてもらうプレーヤーの発掘が必要となった。

b) 事業者進出等の遅れ

土地地区画整理事業による公共施設等の整備に合わせて、市有地や地権者により組織された土地管理会社の管理土地を対象に集合住宅、医療施設、文化会館等複合施設、大規模集客施設の整備を予定している。集合住宅については、SPC の構成企業が建設し竣工しており、また、文化会館等の複合施設についても、新たに立ち上がった PFI 事業で建設が進められ平成 30 年 11 月には竣工の予定となっている。しかしながら、医療施設、大規模集客施設については、立地予定者の事情から撤退となったため、当初検討していた事業スケジュールのタイミングが合わなくなった。このことから、各施設の新たな事業者の進出を踏まえた取組みスキームの見直しが必要となった。

(3) 課題に対する対応策

以上のような課題に対し、以下のように対応策を検討し、業務推進していくこととなった。

a) 市民の発掘と市民活動団体への支援

①公園ワークショップの活用

本地区内に整備予定である約 2ha の本公園において、基本設計の検討段階から市民公募によるワークショップを開催することが予定されていた。本ワークショップの参加者は、様々なバックグラウンドをもつ方々であり、イベントや公園の維持管理、プレーパーク活動経験者、緑化活動の経験者など多岐にわたっていた。

表-4 設計ワークショップ時のメンバーの構成

参加者構成	人数
地区内地権者	34 名
イベント経験メンバー	
緑化活動メンバー	
プレーパーク推奨者	
緑化推奨者	
その他市民有志	
市役所職員有志	

エリアマネジメントの取組みを支えてもらう新たなプレーヤーを発掘するため、設計ワークショップの運営にも関わった上で、ワークショップの参加者の中から将来のまちづくり活動に深く関わっていただくことを期待するコアメンバーを発掘することとした。また、コアメンバーに対し個別ヒアリングを実施した上で、将来的に市民活動を

行う可能性を持った市民の方々のグループづくりを行って、いくことを初動段階におけるベースづくりとして推進していくこととした。

②市民活動団体の組成

設計ワークショップの参加者からコアメンバーとなる市民を選定し、それぞれまちづくりに関する情報交換や協議の場づくりを創出するとともに、メンバーが各々の得意分野で力を発揮いただけるような、部会(グループ)づくり等の取り組みを行っていくことを目指すこととした。具体的には、以下のような考え方で取組むこととした。

- ・市民活動で考えられるメニューをイベント、トラック市、プレーパーク、環境学習(生物観察など)等とし、それぞれ活動する内容や目的に応じ、それぞれサークル(部会)づくりを支援する。(既存のサークルがある場合は既存のまま)
- ・それぞれの部会の中で具体的な運営方法や内容の検討を行う。
- ・最終的には、部会の代表者からなる会議組織の立ち上げを目指し、それらを発展させていく。(⇒懇談会)

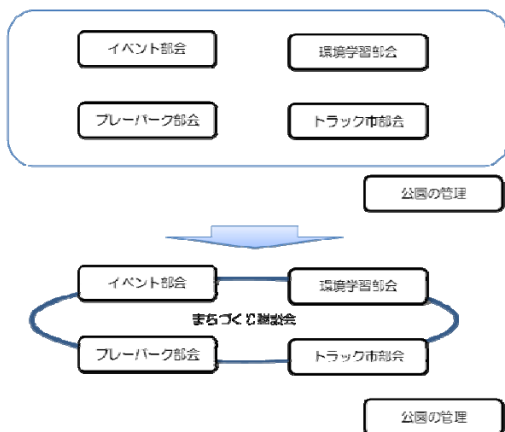


図-8 組織化のイメージ

このうち、プレーパークについては、市民の理解度が低いことから、市民への理解と周知を目的としたプレーパーク講座を企画(3回)し、新たにプレーパークに興味を持った市民同士の仲間づくりを行った。さらに講座終了後、本公園で活動するためのサークルづくりに向け、組織内容の検討やプレーパークが試行活動できる会議の場(通称:お茶会)を定期的に設けることとした。

プレーパーク講座については、平成27年3月から5月までの間に3回、会議の場については、その後、7月より7回にわたって実施した結果、任意団体である「キセラ川西プレーパークの会」が市民の自主的な取り組みにより設立されることとなった。



図-9 プレーパーク講座の様子

プレーパーク活動については、本公園オープン後、公園を舞台に基本として月1回の定期的な開催がされており、その参加者は、親子合わせて100名を超えるようなイベントに発展してきている。



図-10 プレーパークの様子

b) エリアマネジメント組織設立へのスキームの見直し

進出予定であった事業者の撤退や本地区でのワークショップでの成果、学識経験者からのアドバイスなど、様々な取組みなどを踏まえ、エリアマネジメントの取組みスキームの時点修正を行った。市民と事業者が協働して取組む仕組みを目指し、以下のように段階的な姿を目指し取組むこととした。

①基盤づくり期

ワークショップを通じ、本公園を舞台に活動を行いたい市民活動グループが中心となり、市民が公園の利活用について自由に語り合うプラットフォームの場である「キセラ・カフェ」を立ち上げ、市民が自主的な活動を行う際の話し合いの場の提供を行うとともに、関係する様々な事業者との連携を強め、人材発掘や体制検討を行う基盤づくりを行う。

②機能強化期

キセラ・カフェと事業者等の体制と活動の充実を図るため、エリアマネジメントの準備組織を設立し、両者からメンバーとして参加してもらい、エリアマネジメントを推進するための機能強化を行う。

③自立促進期

エリアマネジメントの準備組織がさらに発展した市民と事業者等が主体のエリアマネジメント協議会を設立し、運営面での資金の流れをつくるとともに、事業者等からの助成を市民活動の活動費に充てていくなど、組織の自立を促進し持続可能な活動を行う。

5. 最近の取組み

平成 29 年 7 月 8 日に待望のキセラ川西せせらぎ公園がオープンし、プレーパーク活動をはじめ、様々な主体による公園を舞台とした利活用が行われており、市民活動が展開されてきている。

市民活動のプラットフォームとして平成 29 年 5 月に設立されたキセラ・カフェは、2 ヶ月に 1 回の割合で開催することとして、現時点までに 7 回開催されている。開催当初、公園の利活用に向け、座学による話し合いの場となっていたが、最近では、公園の維持管理や清掃、ドッグカフェの試行など様々な企画がその場で話し合わせ、実行に移されている。

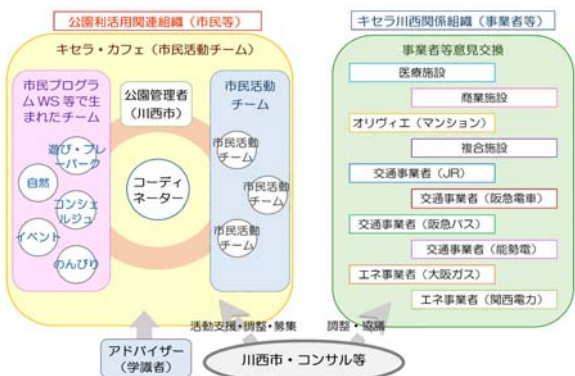


図-1.1 基盤づくり期のイメージ



図-1.4 キセラ・カフェの様子

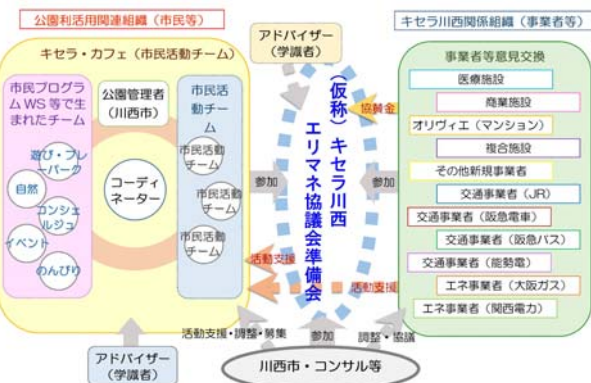


図-1.2 機能強化期のイメージ

事業者等については、進出予定の事業者が概ね決定したことを受け、複合施設の整備に関わるもう 1 つの PFI 事業の SPC 構成企業と連携を持ちつつ、関係性の構築や将来イメージを共有しながら、その後の展開を模索している。

あとがき

本業務は、全国的にも数少ない PFI 事業の事例であり、さらにエリアマネジメントの実現に向けた様々な取組みについて、市民の方々や事業者等と連携し、知恵を絞りながら検討している業務である。

こういった活動の蓄積は、本市において市民が都市に対する誇りや愛着をもつ、「シビックプライド」の醸成にもつながり、本地区内外問わず、市民主体のまちづくりが展開される基礎となるものと期待される。

最後に、本論の執筆について多大なご理解とご協力をいただいている川西市土木部キセラ川西推進課の方々には謝辞を述べたい。

参考文献

- 1) 兵庫県川西市：阪神間都市計画事業中央北地区特定土地区画整理事業「PFIとまちづくり」、平成29年6月
- 2) 国土交通省：エリアマネジメント推進マニュアル、平成20年3月

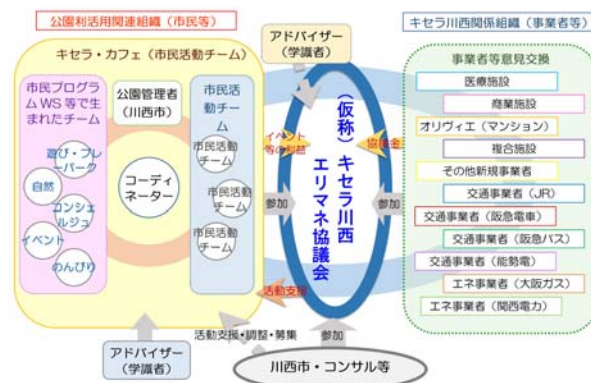


図-1.3 自立促進期のイメージ