

「PFI 事業」による「低炭素まちづくり計画」を軸とした市街地の再生計画 —工場密集地から都市機能の集約化を目指した土地利用転換—

兵庫県川西市 中央北整備部

1. 計画の概要

この市街地の再生計画（以下、「本計画」という。）は、兵庫県川西市中央北地区における区域面積 22.3ha（以下、「中央北地区」という。）で展開している、都市基盤整備と地区全体の付加価値の向上を目指したまちづくり計画の総称である。中央北地区は、以前、皮革工場の密集地であった。中央北地区は、川西市の中心市街地にありながら、現在も道路などの都市基盤が脆弱で、都市ガスや公共下水道が未整備であるうえ、地区内の道路は、図 1 に示すように、概ね 4m の幅員が確保されているに過ぎない。



図 1 中央北地区内の主要な道路

本計画の目的は、都市基盤整備を行いながら、都市機能の集約化や低炭素社会の構築を目指す、いわゆる“ブラウンフィールド”からの土地利用転換の実現である。そして、本計画を実現させるために、土地区画整理事業による都市基盤整備と、まちづくりコーディネートを一括して実施することとしている。

1-1 中央北地区の概要



図 2 川西市の位置

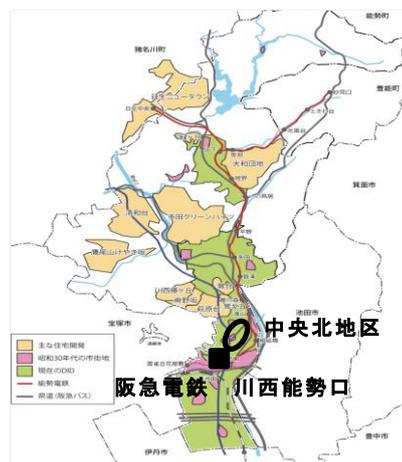


図 3 中央北地区の位置

川西市は、兵庫県の東端に位置し、大阪府に隣接する（図 2）。中央北地区は、川西市の玄関口である阪急電鉄「川西能勢口駅」から北北東に約 1km の市街地に位置し（図 3）、古くから皮革工場の集積地であった。最盛期であった昭和 50 年代前半には、工場数は 100 社を超え、地場産業としても発展していた。一方で、なめし工程で大量に発生する皮革汚

水の河川・水路への直接放流や、異臭による環境悪化が大きな課題であった。そこで川西市は、昭和 50 年代に皮革汚水を公共下水道に放流する前に、事前処理をすることを目的とした前処理場を中央北地区内に建設して対応した。前処理場によって、排水による環境悪化は大幅に改善されたが、異臭など他の課題は残された。その後、皮革産業は、昭和 60 年に始まった円高や、産業構造の転換に伴う後継者不足に見舞われ、次第に廃業する工場が増えていった。さらに、皮革工場は、平成 7 年 1 月の阪神淡路大震災でも被害を受け、中央北地区は、皮革産業からの転換を目指す再開発に大きく舵を切る。

1-2 中央北地区の開発計画の歴史と本計画の位置づけ

中央北地区の開発計画は、図 4 に示すように、阪神淡路大震災の直後、平成 7 年 3 月にまで遡り、川西市は、当時の皮革工場の組合組織により、中央北地区における再開発の要望書を提出をうける。市は、前処理場の維持に要する多額の費用が財政を圧迫していたことなどを踏まえ、この要望書を受け入れ、平成 10 年、「住宅街区整備事業」を都市計画決定した。このとき、工場数は、50 社程度にまで減少していた。しかし、平成 15 年、当時の著しい社

平成 7 年 3 月	地元から再開発に対する要望書
平成 10 年 12 月	住宅街区整備事業の都市計画決定
平成 15 年 3 月	国土交通省において再評価「国庫補助の中止」決定
11 月	皮革工場転廃業事業に着手
平成 17 年 12 月	火打前処理場の操業停止
平成 20 年 3 月	中央北地区土地利用基本構想発表
平成 21 年 3 月	川西市中央北地区土地利用基本計画素案発表
平成 22 年 7 月	都市計画決定(住街の廃止、区画整理の決定など)
平成 23 年 3 月	事業認可、事業計画の決定
6 月	まちづくり方針の策定
平成 24 年 3 月	まちづくり指針の策定
12 月	仮換地指定
平成 25 年 3 月	低炭素まちづくり計画策定
平成 25 年 9 月	PFI事業 基本協定



図 4 中央北地区の開発計画の歴史

社会情勢の変化によって、組合施行による住宅街区整備事業は事業の中止に追い込まれてしまい、その後、皮革工場を除却し、工場の敷地を更地にする転廃業事業の実施を余儀なくすることとなった。その結果、平成 17 年 12 月に前処理場の操業停止、すなわち皮革汚水の流入がなくなり、皮革工場は取り壊されて工場敷地は更地となり、現在に至る。

こうした背景のもと、新たな土地利用が模索され、「中央北地区土地利用基本構想（平成 20 年 3 月）」、「中央北地区土地利用基本計画素案（平成 21 年 3 月）」が策定され、さらに、より実効性のある内容に作り替えられ、都市計画決定（平成 22 年 7 月）、土地区画整理事業の事業計画決定（平成 23 年 3 月）につながった。そして、本計画は、平成 23 年 6 月のまちづくり方針の策定を機に、本格スタートさせている。

このように、本計画は、これまで紆余曲折のあった長い歴史の延長にあり、地権者、ひいては川西市にとって悲願ともいえる計画となっている。また、低炭素社会の構築を目指すことは、中央北地区における環境の歴史を鑑みると、大きな意味を持つと考える。

1-3 本計画の仕組み

本計画は、「まちづくり方針」を定め、それを実現するための基準である「まちづくり指針」を軸に推進している。まちづくり方針は、住宅施設、医療施設、集客施設、が公共

施設を中心に集約し連携する「次世代型複合都市」の実現と「地区全体の付加価値の向上」を目指すこととしている。まちづくり指針は、景観、住宅、緑化、低炭素、それぞれの基準を定めている。とりわけ低炭素の基準は、別途、「低炭素まちづくり計画」に委任する構造としている。そして、これら方針と指針を実行する手段として、PFI事業を導入し、都市基盤整備とまちづくりを併行して推進する仕組みとしている（図5）。

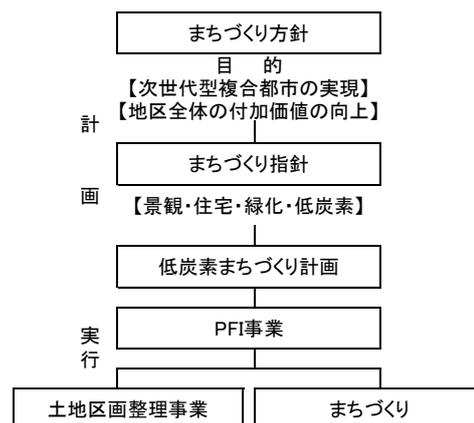


図5 本計画の仕組み

2. 本計画の特徴及び優れている点

本計画は、4点の特徴及び優れている点をもつと考える。一点目は、PFI事業によるまちづくりの推進、二点目は、「都市の低炭素化の促進に関する法律（平成24年法律第84号）」（以下、「エコまち法」という。）に基づく、全国に先駆けた低炭素まちづくり計画の策定、三点目は、計画段階からのPFI事業と低炭素まちづくり計画の連携、そして、四点目は、低炭素まちづくりを誘導するための手続き条例の制定、である。

2-1 PFI事業によるまちづくりの推進

本計画のPFI事業は、3つの業務からなる（図6）。道路や公園を整備する「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」、市有地を買収し、その宅地で民間住宅開発を誘致する「付帯業務」である。つまり、PFI事業は、都市基盤整備や維持管理のハード業務と、まちづくりコーディネートのソフト業務、これらハードとソフトの業務を一体として、10年間（平成34年度まで）実施する。これが、地区全体の付加価値の向上の最大化を実現するための、PFI事業の大きな特徴といえる。

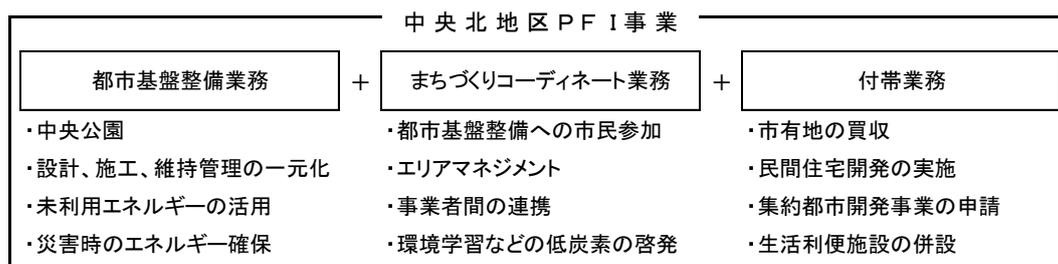


図6 PFI事業に含まれる3つの業務

2-1-1 都市基盤整備業務

都市基盤整備業務は、土地区画整理事業（施行者：川西市、区域面積：22.3ha）で整備する都市基盤の一部（街路（豊川橋山手線（幅員12m））、通路及び特殊街路（せせらぎ遊歩道（幅員16m））、及び、中央公園（面積2ha））を整備する（図7）。とりわけ、せせらぎ遊歩道や中央公園は、広く市民に開かれた公共空間であり、市民が集い、憩い、出会い、奏でるような、市民にとって長く愛着のもてる都市空間にしなければならない。

そこで、本計画では、これらの公共施設整備に関しては、設計、施工、維持管理を一元的に取扱い、それぞれのステージで市民参加を促進することとしている。

従来の公共施設整備は、設計、施工、維持管理がセパレートに進められてきた。その結果、市民の立場は、整備された施設を使用するだけになっていたのでないだろうか。これでは、市民が公共施設に愛着をもつのは難しいと考える。本計画では、公共施設整備において、設計段階から維持管理段階に至るまで市民参加を促進することとした。それは、これまでの公共施設における行政と市民の関係、すなわち公共施設を提供する側と単に享受する

側という概念を、根本から覆すための実験、チャレンジでもあるといえよう。

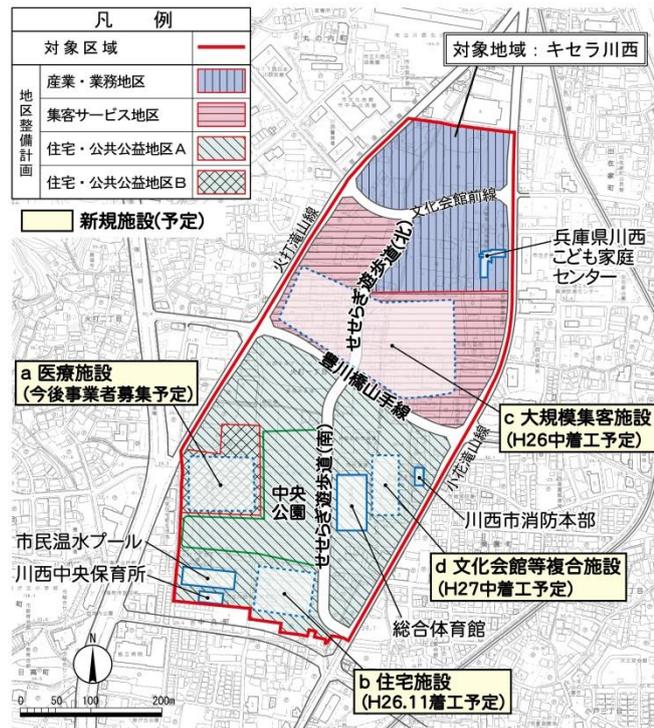


図7 本計画の土地利用計画

2-1-2 まちづくりコーディネーター業務

まちづくりコーディネーター業務は、一元化した都市基盤整備への市民参加の促進、市民管理団体の醸成、社会実験などを活用したエリアマネジメントの模索、環境学習などによる低炭素社会の啓発などを目的としている。

市民参加は、平成23年度には、せせらぎ遊歩道の実施設計ワークショップ（図8）、そして、平成25年12月からは、中央公園の設計のための市民ワークショップを始めたところである。



図8 せせらぎ遊歩道WS

一般的なPFI事業では、契約後の提案内容の変化への対応が難しいとされ、契約金額の変更は、原則、想定されていない。そのため、市民ワークショップなどの業務は、提案内容の変更や設計変更につながるため、これまでのPFI事業では困難な業務とされていた。そこで、本計画のPFI事業では、市民ワークショップを含む、低炭素のまちづくりや地区全体の付加価値の向上といったソフト業務の内容を、細部にわたって確定することができるよう、契約内容を変更することを前提としていることも大きな特徴と考える。

2-1-3 付帯業務

付帯業務は、最低価格を下回らない価格での市有地の買収、その用地を活用した住宅開

発、住宅開発における集約都市開発事業の申請、生活利便施設の併設などとしている。付帯業務は、平成 25 年 9 月の基本協定以後、先行して始められ、一定の成果がみられた。

まず、市有地(面積約 6,000 m²)の買収価格が、不動産鑑定価格による最低価格に対して、1.64 倍の提案価格が示された。このような高額な金額が提案されたのは、PFI 事業として、公園整備業務や地区全体の付加価値の向上を目指したまちづくりコーディネート業務を併せて実施することが、評価されたからと考えられる。

住宅開発については、PFI 事業者により、住戸数 180 戸のマンション（1 棟）を建設する提案、また、要求水準で努力目標とした生活利便施設の併設に対しては、小児科と病児保育所、整形外科、地域開放型集会所などを併設する提案をうけた。これらの生活利便施設の併設は、都市計画（地区整備計画）で土地利用をコントロールした結果、誘導されたものといえる。

中央北地区は、本計画の推進に併せて用途地域を変更しており、この敷地の法定容積率は 300%であるが、これをいったん 200%にダウンゾーニングし、その上で、住宅施設に併設する生活利便施設の床面積に応じて、最大 300%まで容積率を緩和するという内容の地区整備計画を措置していた。この地区整備計画を活用した措置は、川西市が民間住宅開発を誘導するにあたり、住宅施設の付加価値の向上を目指したものであるが、その目論みが発現したものと考えられる。加えて、この住宅開発は、エコまち法に規定する認定低炭素建築物及び集約都市開発事業の認定を受けることを目指して設計が進められている。

このように、PFI 事業は、まず、付帯業務が動き出し、土地の売却価格、共同住宅における生活利便施設の併設、集約都市開発事業への取組みなど、民間の住宅開発誘致における付加価値の向上に結実している。さらに、PFI 事業は、低炭素まちづくり計画の実現に向けた業務を包括しており、今後、PFI 事業による本計画のさらなる推進が期待される。

2-2 低炭素まちづくり計画の策定

低炭素まちづくり計画は、エコまち法に位置づけられた計画となっている。この計画は、平成 25 年 3 月に策定されたが、全国に先駆けた策定となった。当該地区では、まちづくり方針で低炭素社会の構築を掲げ、平成 23 年度からその実現に向けて取り組んできた。その結果が、エコまち法に基づく低炭素まちづくり計画の策定というかたちで結実した。

2-2-1 計画策定のプロセス

本計画の低炭素社会の構築に向けた検討は、平成 23 年度の「中央北地区エコまち研究会」の取組みからはじまる。この研究会では、既存施設である皮革汚水の前処理場の地下水槽を、エネルギー貯留槽として活用するなど、活発な意見交換がなされた。エコまち法は、この研究会の活動が終わろうとしていた平成 24 年 2 月 28 日に閣議決定された。エコまち法の目的である「都市機能の集約化」、「病院・福祉施設、共同住宅等の集約整備」、これらが、本計画の内容と重なった。エコまち法に関する情報を収集した結果、低炭素まちづくり計画の作成作業は、国（国土交通省都市計画課）との情報交換や助言によって進めることができた。

平成 24 年度からは、中央北地区エコまち協議会（以下、「エコまち協議会」という。）を設置して取り組んできた。エコまち協議会は、川西市はじめ市民、学識経験者、エネルギー事業者などの関係者で構成される。低炭素まちづくり計画は、エコまち協議会の議論を基に計画案が作成された。低炭素まちづくり計画の作成作業は、国が進めるエコまち法の成立過程と並行して進められた。エコまち法では、国が定める「基本方針」（第 3 条）に基づいて、自治体が「低炭素まちづくり計画」を作成することができる（第 7 条）、とされている。平成 24 年 11 月には、基本方針の内容が、国の実施したパブリックコメントなどで明らかになった。低炭素まちづくり計画の作成作業は、適宜、国の意見も聞きながら進めていた。そして、低炭素まちづくり計画は、12 月 5 日にエコまち法が施行されたときには、ほぼ完成しており、市のパブリックコメントや議会説明などの手続きを経て、平成 25 年 3 月 15 日、全国で最初の成案に至った。

2-2-2 計画の概要と PFI 事業による実現

低炭素まちづくり計画の概要を図 9 に示した。計画は、大きく分けて「基本方針」と「実行計画」で構成される。基本方針は、1. 都市構造分野、2. 交通分野、3. 建築分野、4. みどり分野、5. エネルギー分野、の 5 つの分野で構成されている。実行計画は、それぞれの分野ごとに、具体的に取り組む内容を定め、その大半を PFI 事業での実現を目指すこととしている。

基本方針	実行計画
1. 都市構造分野	<ul style="list-style-type: none"> ◆住宅施設の誘致 ・医療施設の誘致 ◆集約都市開発事業の活用 ◆各事業者との連携による低炭素化の促進及びモニタリング
2. 交通分野	<ul style="list-style-type: none"> ◆川西能勢口駅との回遊性の確保 ・公共交通利用促進 ◆地区内車両の低炭素化
3. 建築分野	<ul style="list-style-type: none"> ◆低炭素建築物の誘導 ◆低炭素建築物のモニタリング
4. みどり分野	<ul style="list-style-type: none"> ◆緑地緑化の誘導 ◆緑地管理機構や管理協定制度の活用
5. エネルギー分野	<ul style="list-style-type: none"> ◆再生可能エネルギーの導入 ◆市民への啓発、環境学習 ◆災害時のエネルギーシステムの導入

◆：PFI 事業で実現する項目

図 9 低炭素まちづくり計画の概要

図 10 には、PFI 事業によって低炭素まちづくり計画の実現を目指す主な内容を示した。具体的には、公園整備での未利用エネルギーの活用や災害時のエネルギーシステムの導入、まちづくりコーディネート業務での環境学習や低炭素建築物の誘導、付帯業務での集約都市開発事業の活用、などとなっている。

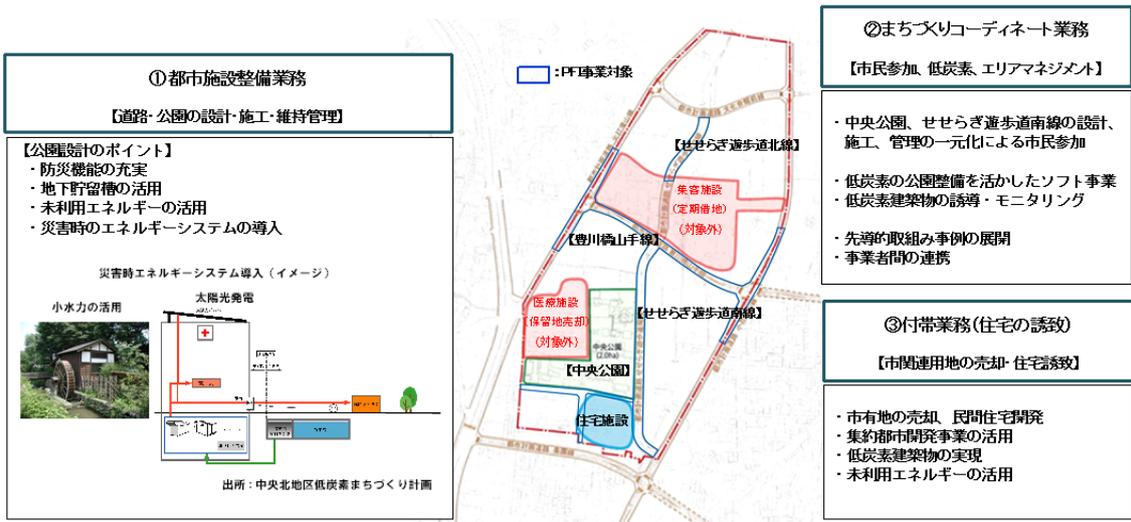
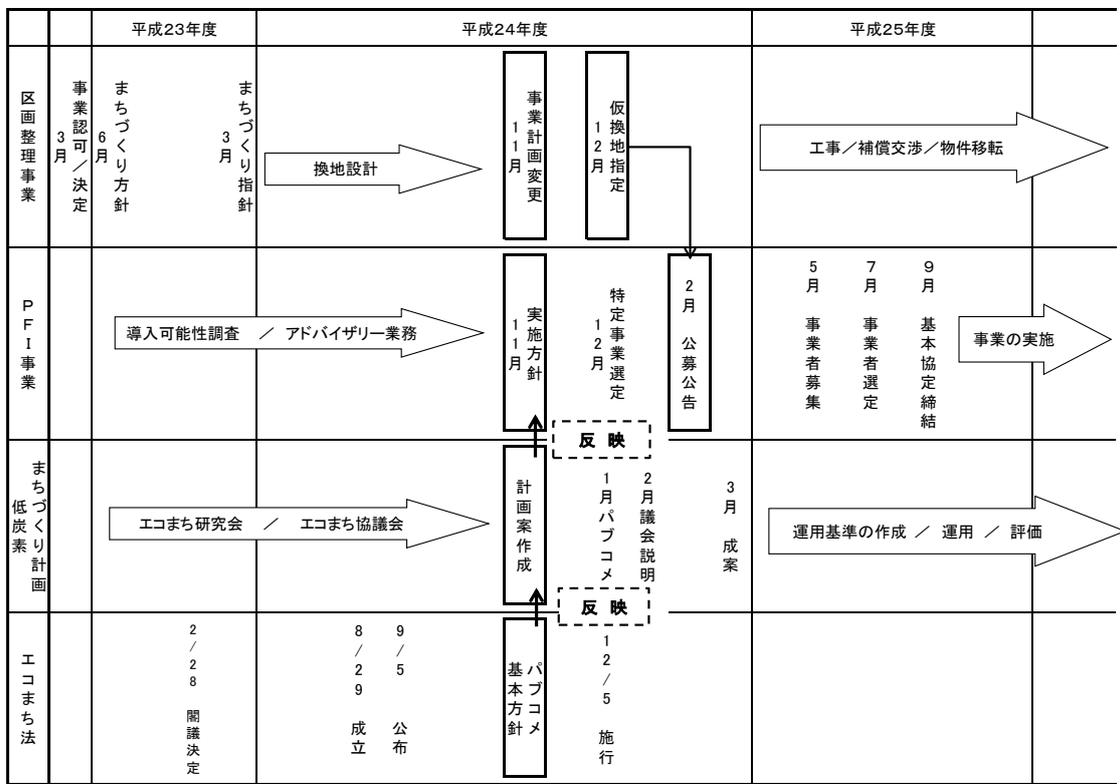


図 10 PFI 事業による低炭素まちづくり計画の実現

2-3 計画段階における PFI 事業と低炭素まちづくり計画などによる連携

低炭素まちづくりの策定作業は、PFI 事業の導入プロセスと密接に関連付けてきた。PFI 事業の実施方針に低炭素まちづくり計画の内容を盛り込むためである。この連携は、本計画の最も大きな特徴であるといえるが、前述したエコまち法との関係、土地区画事業の進捗とも大きく関係している。これらの関係を図 11 に示した。



□ : クリティカルな関係を示す

図 11 本計画における連携

このような連携によって本計画を進めてきた結果、エコまち法に基づく低炭素まちづくり計画が作成され、その内容が PFI 事業の実施方針に反映させることができた。さらに、区画整理事業における仮換地指定を待って、PFI 事業の公募公告に至っている。これらの連携に配慮した取組みは、PFI 事業の要求水準書に低炭素まちづくり計画の内容を盛り込むことができ、低炭素まちづくりに配慮した PFI 事業の提案につながっている。

2-4 低炭素まちづくりを誘導するための手続き条例

本計画では、今後、その実現に向けて取組みを充実させていくことが求められている。具体的には、PFI 事業の推進に加えて、換地された宅地における個別の土地利用が、低炭素まちづくり計画を含むまちづくり指針に沿って計画されることが必要となる。中央北地区では、土地区画整理事業の施行区域であるため、建築物を建築する際に、土地区画整理法第 76 条の許可を得ることが義務付けられている。

そこで、法第 76 条の許可申請に先立って、まちづくり指針に基づく事前協議を実施する仕組みを構築した。「建築行為等の手続き条例」（平成 25 年川西市条例第●●号、現在、平成 25 年 12 月議会に上程中）の制定である。図 12 は、手続き条例の概念を示したもので、法第 76 条の許可申請の前に、事前協議を行う仕組みとしている。

なお、この仕組みは、開発許可（都市計画法第 29 条）に置き換えると、開発指導要綱などにみられる事前協議であるが、区画整理の建築許可に先立つ手続き条例の制定は、おそらく全国で前例がないのではないだろうか。

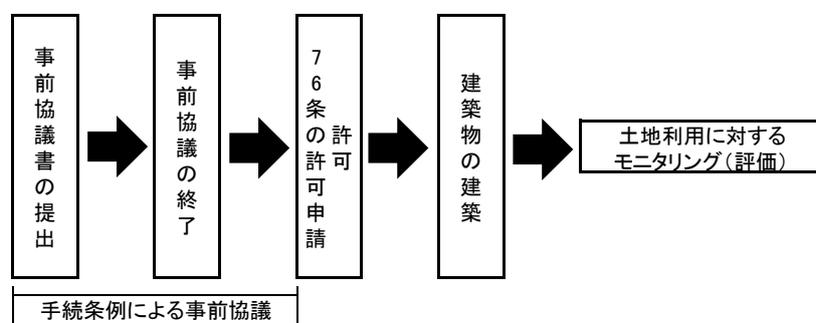


図 12 手続条例による事前協議の概念

3 計画の問題点及び改善の方策

本計画では、PFI 事業によるハード及びソフト業務の実施、全国に先駆けた低炭素まちづくり計画の実行など、新しい取組みとなっているため、不透明な要素を抱える。現時点では、2 点の問題点が考えられる。一つは、PFI 事業における協定変更へのリスクの問題、もう一つは、低炭素まちづくり計画を実施するための運用基準と建築主のインセンティブの問題である。

3-1 PFI 事業における協定変更へのリスクの問題に対して

本計画における PFI 事業では、まちづくりコーディネート業務で実施するソフトの業務

について、エリアマネジメントなどの想定外の内容が発生する可能性がある。そこで、本計画では、要求水準書 P.8 により、(3) 業務期間中の変更として、「市は、基本協定書に基づき設立された特別目的会社（以下、「PFI 事業者」という。）と協議の上、本業務の業務期間中に要求水準の見直しを行い、その変更を行うことがある。市は、要求水準書を変更する場合、事業者と協議の上、協定書の定めるところにより、要求水準書を変更し、当該変更に伴い必要となる事業費の変更及び業務契約金額の変更を行う。」と定めた。

これは、官民が協定の内容に縛られることなく、より良いまちづくりを目指して取り組む意思の表れと考える。しかし、上記の内容変更は、今後、業務の進行の過程で発生することが想定されるため、その対応については、金額の変更の有無などを、その都度関係者で協議する必要がある、この場合、安定した業務遂行に支障をきたす可能性もある。

改善の方策としては、打ち合わせを密にして、絶えず、業務内容と金額執行の確認を行うことが重要であると考え。都市基盤整備（ハード業務）は、国庫補助事業として整備するため、単年度ごとに清算する。そのため、基本協定の金額は、毎年見直すこととしており、その際に、ソフト業務に関しても業務内容の確認を行うこととしている。

3-2 低炭素まちづくり計画の運用基準

運用基準は、今年度の取組みとして、現在、エコまち協議会で策定中であり、今後発生する個別の土地利用に対して、景観や緑視率への配慮や低炭素建築物を誘導するための基準となる。特に、低炭素建築物の誘導については、小規模な建築物に対して、「運用基準でどこまで要求していくか」、また、「その内容を建築主が実現しようとするインセンティブを、どのように引き出していくか」、などが課題となる。さらに、建築物の低炭素化が実現した場合には、その効果を評価するためのモニタリングが必要となる。したがって、その運用基準は、モニタリングを実施することを想定した基準とする必要がある。

改善の方策としては、現在作成中である運用基準で、小規模建築物に対して過大な負担にならないように配慮する視点で取り組んでいる。また、低炭素建築物への誘導は、空気調和、照明、給湯などに使用する高効率機器をどこまで要求するのか、その考え方を含めて検討している。これらの検討を踏まえて、建築主のインセンティブをどのように引き出していくかは、表彰制度や助成制度などを含めた方策を模索している。さらに、モニタリングについては、PFI 事業の業務としており、別途、定量的なモニタリングの実施が可能となる視点も踏まえた「運用基準づくり」を進めている。

4. 応募者の計画への関わり

川西市は、1. 計画の概要でも述べたように、本計画の推進主体である。資金計画では、総事業費約 92 億円を国庫補助、起債、単独費で賄うことを基本としつつ、単独費の一部を PFI 事業による資金としている。都市基盤整備では、PFI 事業を導入し、設計、施工、維持管理を一元化し、かつ、市民参加を促進する。さらに、低炭素まちづくり計画は、まだ、全国に実行した前例が少なく、試行錯誤の取組みとなっている。また、これらの取組

は、川西市にとって初めての試みでもある。したがって、今後、低炭素まちづくり計画に基づいたまちづくりを戦略的に実現するためには、行政内部のさらなる連携と、エコまち協議会、学識経験者、及び、本計画策定に関わっていただいた(株)地域計画建築研究所などの民間企業はじめ、あらゆるステークホルダーのご理解とご協力が欠かせないと考える。

5. 2 および 4 の主張を確認する手段方法

5-1 報告書など

「兵庫県川西市「低炭素まちづくり計画」と「まちづくり」、市街地再開発、2013.8、第520号、pp.35-43

5-2 図書など

国土交通省 低炭素まちづくり計画作成事例

http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/eco-machi-case.html

川西市 中央北地区まちづくり方針、まちづくり指針

<http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/machi/cyuoukitaseibi/014155.html>

川西市 中央北地区低炭素まちづくり計画

<http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/machi/cyuoukitaseibi/014118.html>

川西市 中央北地区 PFI 事業

<http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/machi/cyuoukitaseibi/013727.html>

5-3 参考意見をいただける方（50音順）

市村和雄（兵庫県立大学大学院会計研究科教授）【PFI 事業】

大西正光（京都大学大学院工学研究科助教）【PFI 事業】

加藤晃規（関西学院大学大学院総合政策研究科教授）【PFI 事業、低炭素まちづくり計画】

北原鉄也（関西学院大学大学院総合政策研究科教授）【土地区画整理事業、PFI 事業】

瀬田史彦（東京大学大学院工学系研究科准教授）【まちづくり指針】

松村暢彦（大阪大学大学院工学研究科准教授）【低炭素まちづくり計画】

山中俊夫（大阪大学大学院工学研究科教授）【低炭素まちづくり計画】