

論文の内容の要旨

論文題目:余剰地活用の観点から見た公営住宅等整備における PFI事業に関する研究

齋藤 隆太郎

日本の公共工事において、PFIが採用される事例が増えてきている。しかしPFI導入による公共工事の事業費の面においてはVFMによってコストの面から一定の評価を下すことはできるが、そもそもPFIを採用することでどのような効果が生まれるか、建築空間の質やサービスといった定性的な部分の分析、評価についてはなされていないのが現状である。またPFI事業において、とりわけ公営住宅では低・中所得者を対象に一定の水準で建築され、各自治体、事業毎に特色があり事例数も多く、また定住促進住宅等の公的住宅においても、定住人口増加、子育て支援による住みよいまちづくりなど、特に近年においてPFIを用いた事例が増えてきていることから、本研究では公営住宅等の整備事業を研究対象とした。

本研究の目的は、公営住宅等整備における PFI 活用事業の実施事例を網羅していると思われる国土交通省住宅局の助成事業の対象となっている全83事例を対象として、公表されているこれらの事業の要項や規則、その結果などの公表データの収集・整理・分析を通して、同PFI活用事業の全体像を理解した上で（第2章）、現在日本全体で課題となっている公営住宅敷地の集約等に伴って生じる余剰地活用の課題に着目しながら、この点がPFI事業においてどのように取り扱われているかを把握（第3章）し、公表データから読み取れるPFI事業の建築計画上の特徴と課題（第4章）、事業参加者選定の特徴と課題（第5章）を明らかにした上で、事業の実施主体である自治体自身が同事業のプロセスをどのように認識し、評価しているかをアンケート及びインタビュー調査を通して明らかにする（第6章）ことを通して、公営住宅等整備においてPFIという事業手法が、特に余剰地活用という観点からどのような特性をもった手法であるのかを明らかにしようとするものである。

本論文は7章で構成される。

第1章では、PFIを採用することでどのような効果が生まれ、建築空間の質やサービスといった定性的な部分の分析、評価については成されていない現状であることを述べている。また様々な用途のPFI事業がある中で、一定の水準で建築され、低中所得者に対し良質な住宅供給を目的としている公営住宅、定住促進住宅、子育て支援住宅を対象とし、それらにおけるPFI事業の全容を把握し、分析、分類、評価を行うことの重要性を示した。

また既往研究として、日本建築学会のPFI関連の研究を概観し、VFMによる効果の考察や、PFI事業の導入実態、事例研究、海外PFIとの比較等は行われているものの、住宅とPFIの関係性に着目し、その分野の全事例を収集し、分析、分類、評価を行った研究は存在しなかった。不動産学会や都市計画学会、海外研究にも着目したところ、不動産学会の研究においては事業形式とVFMの関係性の考察がされ、都市計画学会の研究では、自治体による民間事業者へのインセンティブの重要性に関する研究等がされており、海外研究においては、公共工事におけるPFIの適用性に関する研究、民間事業者による供用後運営の重要性の考察、異なるPFI事業間での情報共有の重要性の考察等が確認できたが、実際のPFI事業による建築の効果を検証する研究は存在しないことを確認した。

これらのことから、PFI事業により得られる効果が何かという問いについて考察、分析した。

第2章では、PFI事業のプロセスについて、「住宅整備事業」と「余剰地活用事業」、「入居者移転支援事業」の各視点からプロポーザルの募集内容の分類、自治体によるPFIの導入理由、4つの事業形式の考察、PFI事業全83事例の建築方式の分類及び住宅方式の分類、公営住宅等整備における住戸外空間（共用部）の概説、余剰地活用提案の発生背景や実施内容及び余剰地活用導入理由、といった公営住宅等整備におけるPFI事業の概要を包括的に把握した。

第3章では、余剰地活用と建築方式（新築あるいは建替え）に密接な関わりがあることに着目し、敷地活用の方式の踏まえた建築計画的分類を行った。

余剰地活用型及び余剰地非活用型において、それぞれ建築方式と合わせて全タイプを分類し、それぞれの傾向と特徴を考察した。また余剰地活用の有無別にそれぞれ事業方式、住宅形式との独立性を考察し、それらにより各々の利点や課題を抽出し、余剰地活用の建築計画的な重要性を明らかにした。

第4章では、公営住宅等整備によるPFI事業の公募資料より得られた募集要項及び要求水準書における建築計画上の特徴を整理し、多角的な視点から利点及び課題を明らかにした。

PFI事業の目的は、大まかに「住宅性能的要因」、「住宅外的要因」、「事業的要因」に分類することができ、さらに余剰地活用事業の目的についても考察を行った。PFI事業の目的と自治体独自の建築施策を掛け合わせる等の事例が確認できた。その上で余剰地活用事業の目的を、大きく

「地域環境配慮」、「機能性」、「住宅形」、「施策」に分けることができた。

土地利用計画における要求水準について、民間事業者の提案に合わせて余剰地の賃貸及び買い取りを決定できることが公営住宅等整備のPFI事業において有効な方式であることがうかがえた。また余剰地活用における計画要件のうち事業要件においては、「中止・撤退」と「転貸」の2つに分けられ、中止・撤退、転貸を認めることで民間事業者の実情に応じてリスクを回避することができ、余剰地活用事業を導入する場合の1つの指針になると推察できた。さらに住戸要件においては、民間事業者が余剰地に住宅系用途を建設する際に、一定数以上の高齢者向け住宅を設けることことで、高齢者と若い世代の交流や互助関係を創出しようとする意図の存在が読み取れた。

住宅計画における要求水準は「住戸」、「建築構造」、「寸法体系」の3つに大分類することができた。「住戸」に関しては、要求住戸数において幅を持たせる事例にPFI事業としての可能性を見出すことができた。住戸タイプ数を多く求める場合は、その維持管理が煩雑になることから、BT方式が採用される傾向が強いこと、また住戸タイプ数が増えるにつれて余剰地活用導入率が増えていくことが明らかになった。「建築構造」については、「階高と梁下有効寸法」、「構造種別」、「屋根」に着目して考察を行った結果、要求水準にて詳細まで規定されている項目と、幅を持たせる記述により提案に自由度をもたらせている項目が抽出できた。「寸法体系」については、「共用廊下幅」、「天井高さ」、「キッチン幅」、「専用バルコニー奥行」に着目して考察を行い、要求水準により制限されている内容について明らかにした。

第5章では、公営住宅等整備におけるPFI事業の参加選定者手法に着目し、公募資料から得られた情報より、建築計画的課題を明らかにした。

PFI事業の設計見積期間の設定は、事業規模や設計の煩雑さによって決まらず、また余剰地活用がある場合でも、設計見積期間の設定には影響していないことがわかった。参加資格については、「用途制限型」が、民間事業者の参加を促す上で、ある一定の実績を求めつつ門戸を開いた形式となっていることが読み取れた。PFI事業の審査に関して、「行政」属性の審査員を除外することは、民間主導のPFI事業に対する透明性確保を意図している試みであるといえ、「その他」属性の審査員については、主に余剰地活用提案における他用途施設の内容によって人員配置されていることがわかった。PFI事業における評価方法は、定性的提案点の比重は、全60事例において平均で61.5%（定量的価格点は38.5%）であった。PFI事業において参加者数と規模の相関は見られなかったが、単独参加と複数参加の場合では、余剰地活用導入率に顕著な違いが見られた。落札率に関しては、今後の1つの指針として、3者以上の参加を促すことでPFI事業としての公平性を担保できることが明らかになった。

第6章では、PFI事業の基礎的要件に関する自治体に対するアンケート調査を行い、以下の結果を得た。PFIの導入理由については、自治体の財政負担軽減や民間技術力への期待とした理由が他と比較して多かった。

事業方式の採用理由については、財政負担軽減がBT、BTO、BOT、RO方式において最もその

数が多いことが明らかになった。その他と回答する中にも、BT方式では、指定管理者制度を導入していることから、同じ自治体による公営住宅の管理者が異なる状況は良くないとする回答があった。

余剰地活用の導入理由は、「地域活性化」及び「自治体の財政負担減」が多く、非導入理由については、「敷地が狭い」、「そもそも考えていない」、「スキームが複雑」の回答数が順に多いことが明らかになった。

定住促進住宅及び子育て支援住宅の建設理由については、「地域活性化（若返り）」、「人口増加」がともに最も回答数が多く、「公営住宅の厳しい水準」も少数ながら回答があった。

住宅整備、共用部、余剰地活用施設において、それぞれ自治体の評価をアンケート調査により明らかにした。また住宅整備及び余剰地活用内容については地域活性化への寄与に対する評価、そして共用部、住宅系用途以外の余剰地活用施設においてはその利用度合いもアンケート調査により明らかにした。

住宅整備及び共用部の自治体の評価は、概ね「普通」より良い評価となっており、PFI事業の一定の成果が伺えた。また住宅方式においては公営住宅よりも定住促進住宅及び子育て支援住宅の満足度が高いこと、また事業形式においてはBT方式よりも、維持管理をPFI事業としているBT0方式、BOT方式の満足が高い傾向にあることがわかった。共用部の利用度合いについても同様の傾向があった。余剰地活用施設については、社会福祉施設の評価が高い傾向にあった。住宅系用途のみの評価は殆どが「普通」であったが、住宅系用途に社会福祉施設が組み合わさることで評価が上がる傾向にあった。地域活性化への寄与については、必ずしも住宅系用途の評価が低いとは限らなかった。住宅用途以外の余剰地活用施設の利用度は、用途の違いによる有意差は認められなく、その評価も概ね「普通」であった。

自治体へのインタビューによるPFI事業の評価では、PFIとしたことによる地域への効果については、良質な住宅整備や、地元企業の参加等地域経済に効果を感じている自治体が多くあった。またPFI事業としたことでの得失については、コスト削減、工期短縮に主なメリットがあり、準備期間の長さや職員の知識不足、参加者の減少が主なデメリットであることが明らかになった。地域住宅計画やまちづくり計画との関連では、関連しないと回答する自治体が多い中で、住宅マスタープランの中でPFI事業を推奨している自治体があることが明らかになった。さらに余剰地活用施設整備と住宅整備の関連性については、概ね関連性があるとの回答で、それぞれの境に広場を設ける等の工夫がされていた。

第7章では、第1章から第6章までに述べてきたことをまとめることで、余剰地活用を主な観点とした建築計画的な視点から、公営住宅等整備におけるPFI事業の全体的な利点と課題及びその効果が明らかになり、今後も継続されると予想されるPFI事業において、1つの指針となり得ると考える。