

計画開発住宅市街地の再生に向けて 提言（案）

はじめに

昭和30年代後半から、多くの計画開発住宅市街地、いわゆるニュータウンが大都市の郊外に開発された。これらニュータウンのまち開きから40年が経過し、第二段階のまちづくりを検討する時期にさしかかっている。また、ニュータウンは日本の経済成長、都市成長の時代に創られた、ある意味では記念すべき都市資産であるとの考え方もある。

第二段階のまちづくりにおいては、ニュータウンの資産ともいえる、良好な基盤施設と培われてきた地域のコミュニティとネットワークを活用し、高齢者が元気に暮らし、活動を行い、子育て世代が地域のコミュニティに支えられ安心して働き暮らせるまちづくりを目指すべきである。

ニュータウンにおける新たな都市を創り出すという試みを継承し、日本の社会や都市の課題に挑戦し続ける街として、「多様な人が緩やかにつながる職住共存のまちづくり」という目標を掲げ新たなスタートを切るために本提言を取りまとめた。

1. 経緯と現状

日本の高度経済成長に起因した大都市圏への人口集中による居住問題の解決のため、昭和30年代後半から大都市郊外の人口の希薄な丘陵地等に多くのニュータウンが開発された。

大量に流入した人口の受け皿とするため、地方公共団体、日本住宅公団・宅地開発公団（ともに現在は独立行政法人都市再生機構）、地方住宅供給公社といった公的住宅事業主体が、全面買収方式、土地区画整理事業等により、公共施設等の整った開発を誘導してきた。この際、もともとの行政区域にとらわれない、また、周辺市街地とは関わりの薄い新たな市街地が誕生した。

短期間・大量供給された住宅・住宅地は、その多くが鉄道整備により都心とのアクセスを確保し、勤労者世帯の居住の受け皿となった。ニュータウンは、計画的に開発され、土地利用については、センターとなる商業地以外は、主に住宅地として構成され、良質な公共施設と、都心部と異なる豊かな環境を有しており、核家族を中心にしたプライバシー重視のライフスタイルという新たな居住文化を提示するとともに、大都市住民の居住水準の向上に一定の効果を果たしてきている。

ニュータウンの中には、いまなお、開発途上の地域を含むものもあるが、多くの部分を占める高度成長期に急速に整備された住宅市街地においては、住宅・施設が老朽化・陳腐化し、改修や建替えなど機能更新を必要としているところも多い。また、一時に集中して入居した世帯の多くが、都心部に通勤する勤労者世帯・子育て世帯であったが、現在は高齢化するとともに、子供世代の独立や子育て世代のニュータウンへの住替が進まないことにより小世帯化している。

例えば、千里ニュータウンでは、公的賃貸住宅についてみると、更新期にあたる昭和40年代以前に建築され築後30年から40年以上経過した住宅が地域の94%を占めている。人口構成においても高齢者の占める割合が全国平均の19.5%

を超え、24.9%に達し、今後さらに急激に増加することが予想される。また、13ある近隣センターでの商業施設の空施設率が14.5%になっており、20%を超える地区が4地区ある。

保育所や学校など、子育て世帯に求められた施設が遊休化し、一方、医療・福祉施設など高齢化に必要な施設の不足を指摘する声もある。

ニュータウンにおいて、このような、いわゆるオールドタウン化が進行しつつあり、これを放置することは、これまで築いてきた成果を無にするばかりでなく、周辺を含めた地域全体の問題を惹起するおそれもあり、早急な対策が必要である。

2. 課題

職住分離のベッドタウンから職住共存にぎわいの融合都市へ

ニュータウンは、鉄道などにより都心と結ばれ、主として勤労者世帯の良好な住宅地として整備された。センターとなる商業地以外の土地利用の太宗は、住宅によって占められた。

一方、結婚後も働くことを希望する女性の増加などをはじめとする女性の社会進出、通信技術の発達によるＳＯＨＯに代表される就業場所の自由度の高まり、さらには、定年期を迎えた団塊の世代の地域回帰への志向などを背景に、ニュータウン内あるいは周辺での就業機会の拡大が望まれ、そのための土地利用、施設又はサービス等が求められている。

また、ニュータウンにおいては、都市的な地域コミュニティが全く新たに構築され、様々な地域のネットワークが存在している。これら地域のネットワークをもとにしたコミュニティビジネスやＮＰＯ活動等の発展により、あらゆる世代の人々が地域の絆に守られ安心して暮らせる地域の創出への萌芽がみられる。

こうした中において、男女共同参画型社会に対応した新たな居住文化の提示という観点から、性別や年齢にとらわれず働くことと暮らすことのバランスをとるとともに、ニュータウンを核とし、周辺市街地と協調しつつ、地域全体において豊かな自然と多様な都市機能を享受する生活モデルを実現すること及びそれを可能にする人材育成などが求められている。

オールドタウン化からの再生

ニュータウンは、広い道路や公園等、十分な教育施設等の恵まれた公共・公益施設を有している。この恵まれた公共施設は、機能そのものが現在のニーズに適合していないところはあるものの、継続的なまちづくりの取り組みにより受け継ぐべき重要な地域資産である。

住宅、近隣センター等の施設の再生にあたっては、既存のストックを活かしつつ、現在のニーズにあったものへと再生することが必要である。

人口の高齢化が進んでいる地区も多く、高齢者が安心して安定した生活を送ることができるすまいづくり、まちづくりを進める一方、若年子育て世代のよびこみなど多様な世代のいるコミュニティ形成も求められる。

このことにより、世代を重ね暮らせる持続可能な市街地へと成熟させ、ニュータ

ウンで生まれ、育ち、働き、高齢期を過ごす、あらゆる人生のステージを快適に過ごせるユニバーサルデザインのまちとして時代にふさわしい再生を図ることが求められている。

ニュータウンの中には、公的賃貸住宅の割合が極めて高い地域も存在しており、なお、その再生にあたっては、公的賃貸住宅事業者相互の連携を図り、既存ストックを有効に活用しつつ、地域のニーズに合った住宅の整備を進めることにより、将来像に寄与することも求められる。

与えられた新市街地から、住民主体の熟成した市街地へ

ニュータウンは、開発当初には事業者により計画的に作られた住宅中心の市街地であったが、住民はじめ多様な主体がすでに存在する中で、地域活性化と豊かな環境を両立できる機能更新を可能とするまちづくりを実現することが求められる。このため、関係者がまちづくりのビジョンを共有するとともに、その実現のための事業や規制の積み重ねが重要である。

また、ニュータウンは行政区域が複数にわたるところも多いが、子育て等を契機とした新しい地域ネットワークによるコミュニティができ、ニュータウンで育った世代もいるなかで、住民は、ニュータウンへの帰属意識、個別地区への帰属意識も高い。

今後、ニュータウンの再生に向けて住民が主体となり、広域連携を進める官民連携の中心となって、地方公共団体や公的住宅事業主体と協働しつつ、自らの地域を魅力的なものへと誘導するための取り組みが求められている。

無からスタートして都市的な地域コミュニティを形成し、活力あるネットワークを築いてきたニュータウンの経験は、都市化の進展とともに失われた地域コミュニティの絆、人々の連帯の回復といった日本の社会の根幹的な課題に対する一つの答えにもなりうるのではないか。

3. 取り組みの方向

20世紀における理想のまちづくりのモデルであったニュータウンについて、オールドタウン化の問題に対応しつつ、少子・高齢化への対応、男女共同参画型社会の実現、環境との共生等、21世紀のモデル都市として再生するとともに、現在成熟過程にある地区についても今後のまちづくりの規範となるまちづくりをめざす。

この際、以下のことに留意する。

- ニュータウンの優れた特質であり基本となる機能は「住む」ことである。良好な基盤、豊かに成長した緑、ゆとりのある住宅地、統一感のある景観などの現在の良好な居住環境は、一度崩すと再び取り戻すことが不可能な貴重な空間資源であることを認識し、これを活かしつつ、新しいニーズに対応する。
- 従来より培われてきたストックを有効に活用しつつ、必要な機能更新を進める。
この際、今後の社会経済情勢に柔軟に対応できる仕組みとする。
- 仕事と生活のバランスのとれた暮らし方、多様な世代・世帯の交流の実現など、

多様性のある地域形成を図る。

- 地域の住民の活動を中心とし、それを行政がバックアップしてゆく形のまちづくりを目指す。コミュニティの形成、地域の生活ニーズに対応した活動を支援するなど、まちづくりに地域住民が積極的に取り組むことができ、かつ、NPO、まちづくりの専門家が、これらの活動の立ち上げとマネジメントを支援できる仕組みを導入する。

また、地域住民、地元の地方公共団体、公的住宅事業主体（都市再生機構、地方公共団体、地方住宅供給公社等）、地域の大学や企業等の相互の連携を図る。

4．当面取り組むべき事項

ニュータウン再生のため、以下の項目について検討及び実施をすべきである。

（１）都市基盤や住宅等の既存の物的資産の最大限の活用

ニュータウンの持っている優れた物的資産である、道路、公園等の公共施設、教育施設等の公益施設、公的賃貸住宅、周辺の自然環境等を最大限に活用し、現在のニーズに対応できるよう、改修、建替え及び用途の転換等を実施する。

老朽建築物の再生・建替え

老朽建築物の再生を円滑に実施できるよう、建替えを阻害する土地利用規制、建築規制の緩和・合理化と合意形成や資金調達などを含めた事業手法の整備について積極的に取り組む。

具体的には、以下のような取り組みを推進する。

- 団地再生のためのハード面、ソフト面の技術開発を既存共同住宅の持続可能な形での再生、コミュニティの維持・活性化、安全で安心できる居住環境、多様な資金・技術・事業主体の活用といった視点から行い、再生モデルを構築する。その際、余剰地の活用や上層階への増築など既存の住宅ストックの最大限の活用に配慮する。

例えば、現在の建築技術を駆使しつつ、技術と事業両面からの検討により建築物の長寿命化と機能の回復向上を図ることは可能であり、また、新たな賃料収入等のキャッシュフローの確保により外部資金の導入を可能とする等の事業的な面についても検討を進めることで、建築ストックの有効利用の先鞭をつける試みとする。

また、ソフトの面では、合意形成や複雑な利害関係の調整、複数棟の建替えに起因する建築規制等への対応など、多くの困難を伴う区分所有の大規模団地再生に対し、中立公平な専門家や公的な事業者の参画による事業スキームの開発などが考えられる。

例えば、マンション建替えにあたって、都市再生機構や地方住宅供給公社が合意形成のコーディネート、仮住居提供等を実施するなどの支援が考えられる。

- 建替えの障害となる規制等の緩和・合理化、事業支援を実施する。多様な用途を導入するにあたって、居住環境の維持との両立を図るため、きめ細やかな対応が

可能な地区計画等を活用し、用途地域等で定められた土地利用規制の緩和を図る。

- 一団地の総合的設計制度を用いた建物の建替えにあたっては、合意形成に係る制度の運用方針を明確化することにより建替えの円滑化を図る。
- 開発年代の古いニュータウンの18箇所で決定がされ、地区の現況を固定化している一団地の住宅施設の都市計画については、地区計画等で良好な環境の維持・確保等に配慮しつつ、計画決定時の趣旨やその後の地域の状況変化を踏まえ都市計画を見直す対応を推進する。

公的賃貸住宅の再生

公的賃貸住宅はニュータウンで大きな割合を占める場合も多いことから、地域での位置付けに配慮しつつ計画的な改修、建替え等を通じてストックの再生を進める。

具体的には、公営住宅、都市再生機構及び地方住宅供給公社の賃貸住宅について、一体的な計画を策定する等により相互に連携を図りつつ、改修、建替え等を実施する。このため、公的賃貸住宅事業主体において、ニュータウンを対象とし、地域住宅協議会等を開催、これを通じて相互の調整を実施することもある。

また、各種住宅の仮住居活用、用地交換等相互乗り入れを検討する。公営住宅については、必要に応じPFI手法等により民間の活力を用い、医療・福祉施設、商業施設、多様なニーズに対応した住まい等の導入を図るなど地域全体の位置づけに従い事業を進める。

ユニバーサルデザインのまちづくり

少子高齢化に対応したモデルにふさわしいまちづくりとして、ユニバーサルデザインの考え方を導入する。公共・公益施設、公的賃貸住宅については、施設整備のモデルとなるようにバリアフリー化を進める。

まちづくりにおけるユニバーサルデザインを先駆的に実現するために、ユニバーサルデザイン化計画を地方公共団体、公的住宅事業主体、住民が連携して策定する。この計画の中では、例えば、一連の生活シーンを想定し、必要となる施設のアクセシビリティの向上等を図る。この際、想定する生活シーンを日常的なものからより高次のものへとスパイラルアップを図る。なお、計画の実施にあたっては、住民やNPO等の参加を得て点検、改善提案、実施のプロセスによる継続した取り組みを推進する。

また、バリアフリー化の実現にあたっては、建築物と公共施設のとりあいなどに配慮するとともに、高齢者等がニュータウン内で円滑かつ快適に移動できるコミュニティバスなどの導入を進めるなど、市街地に継ぎ目のない一体的取り組みでの事業展開を実現する。

さらに、建築年次の古い共同住宅について、段差の解消、手すりの設置等を進めるとともに必要に応じエレベーターを設置する等公的賃貸住宅のバリアフリー化について計画的な取り組みを進める。

その他の既存施設の活用

学校、公的賃貸住宅が遊休化している場合は、転用（目的外使用）により、地域のニーズの高い目的への活用を推進する。

衰退した近隣センター等について機能の見直し、立地の見直し等を通じその活性化を図る。

また、ニュータウン内の水と緑の整備にあたっては周囲の自然環境と連続した整備をこころがける。

（２）地域コミュニティの持つ力の積極的活用

ニュータウンに構築された都市的なコミュニティの力を積極的に活かし、地域の維持・管理を図るとともに、これを地域のコミュニティビジネスとして育成する。

地域住民による地域管理の実施

自らの地域環境の維持向上は、地域への愛着を生み、社会貢献としての価値があること、地域の手による管理が安心と安全を生み出すことを踏まえ、地域が責任を持って地域を継続的に管理する取り組みを進めるとともに、行政等がこれを支援する仕組みが必要である。

例えば、以下のような取り組みについて、モデルプロジェクトとして実施する等により地域住民による地域管理を先導する。

- 公共施設の管理にあたって、指定管理者制度を活用し地域のメンバーによる管理を実現することや、地区レベルにおいて公共施設の管理にアダプト（地域と公共施設との養子縁組）制度を活用するほか、公私の中間的な領域（共有地、コミュニティスペース等）や地域で生じた空地について、住民参加型の維持管理を実施する。
- 地域管理の一環として、ニュータウンの景観のあり方を地域が中心となって検討し、その維持あるいは形成を推進する。
- 地域住民によるパトロールや公園等にＮＰＯがカフェを設置し管理することなどで、ニュータウン内を「地域の目」でおおい、地域の安心と安全を確保する。

これらの取組については、女性や活動的な高齢者の積極的な参画を促進するとともに、専門知識・技能を持った住民の積極的な参加を促す仕組みを用意する。またこれらの活動に、ＮＰＯの積極的な参加を求めるほか、より安定した事業に取り組めるよう、有限責任事業組合、合同会社等の組織のあり方を検討し、実証的なモデルプロジェクトを実施する。

コミュニティビジネスの育成

働くことと生活とのバランスのとれた暮らしを実現するため、また、地域の居住の安定に大いに寄与することから、地域に密着したビジネスの起業を支援する。住み替え支援、バリアフリー改修、マンション建替え等の居住関連ビジネスのほか、高齢者に対する介護・医療・福祉サービス、子育て支援サービス、配達などの生活

支援サービス等のコミュニティビジネスがあげられる。

具体的には、例えば、高齢者の所有する持ち家を借り上げ、賃貸住宅として市場で供給することにより、持ち家のキャッシュフロー化を図るとともに、若年世帯がより広い住宅に住むことができるような住宅循環市場の形成を国が支援し、併せて、住み替えにあたって、物件紹介だけでなく、医療・福祉サービス、住み替え先の地域情報等を一元的に提供できる仕組みを地域で構築することなどが考えられる。

地域・住民の連携強化

ニュータウンの各地区間及び周辺地域との連携を強化し、ニュータウン及び周辺地域の住民がより緊密に結びつくことが可能となるよう、道路、公園等の恵まれた公共施設を柔軟に活用して「場」の提供を図るとともに、お祭り、オープンカフェ、朝市、フリーマーケットを開く等のソフトな取り組みへの支援を行う。

(3) 多様性のある地域形成

豊かな居住空間という地域の特性を活かしつつ、職住が分離し住宅に特化した地域、都心へ通勤する勤労者、子育て世代という類似の世帯が一時に一斉に入居したいわゆる「ベッドタウン」から、多様な世帯が住み・働き・憩うことのできる複合機能を持つ地域としての再生を図る。

さらに、ニュータウンの地域ごとのイメージを明確化し、地域ブランドを確立し情報発信を行っていくことが必要である。

また、コミュニティのさらなる発展を支援する。

仕事と生活のバランス

働くことと、家族や自分のために時間を使うことのバランスのとれた暮らしを性別、年齢にかかわらず、あらゆる人が実現できる地域づくりを目指す。このため、前述のコミュニティビジネスの育成に加え、地域の企業との連携、コンテンツ制作等ソフト産業のニーズ等を捉えて就業機会の増大をめざす。また、地域の情報・通信環境を一斉に高度化できるという特性を活かし、様々な勤務形態や情報通信網を活用した起業等に適した環境整備を推進する。

具体的には、以下の施策の実施が望まれる。

- ニュータウン全体の将来ビジョンを踏まえて、センター地区、住宅地区の土地利用の多様化、柔軟化を図る。センター地区への業務系機能の導入に加え、テレワークや在宅勤務、ベンチャービジネスの起業などを視野に入れスモールオフィス、テレワークセンター等の施設の立地を図る。コンパクトな市街地の形成の観点から、鉄道駅を中心としたセンター地区に居住機能を含めまとまりよく機能を集積する手法も考えられる。
- コミュニティビジネスやボランティア活動の拠点となる施設が必要とされており、そのため廉価な使用料で利用でき、有償活動、無償活動等を区別しないなど利用制限の少ない施設の整備や従来の施設の管理方法の変更を進める。

- ニュータウン周辺に立地・集積している地元企業との連携による就業機会の増大や、新たな企業誘致の実施など地域マネジメントの推進を図る。
- 起業相談や小規模貸しオフィス、税務や法務の土業相談窓口の設置など起業後の支援等の支援施策を進める。
- ＩＴ、環境共生などをふくめた新たなライフスタイルを提案する公的住宅事業主体によるモデルプロジェクトを検討する。

多様な世代・世帯の交流とコミュニティのさらなる発展

豊かな居住空間を活かし、多様な世代が生き生きと暮らせるまちづくりを進める。このため、地域の外から若い世代の住み替えを進めるとともに、地域内においても、高齢期にふさわしいすまいの整備を行うことが求められる。

また、広域での住み替え、地域での住み替えを支援するため、公正な第三者による、住情報の提供、住み替え相談、居住に関するサービスの相談などを一カ所で実施できる居住に関する総合的なワンストップサービスを実施し、併せて居住関連サービスを充実させる。

地元で立地している大学もニュータウンにとっては貴重な資源であり、これと連携する。例えば、学生の地域活動やニュータウン内での起業などと協働し世代間の交流を図るとともに、若年層の新しい発想をまちづくり・地域づくりに生かす。住戸規模の小さな公的賃貸住宅に大学生を入居させ、その有効利用を図るとともにニュータウンの居住を若年層にアピールする。

(４) 地域住民と関係主体が連携したまちづくり

現在のニュータウンの計画は、開発当初に事業者等により作られたものであるが、その更新期にあたっては、住民が主体となり、地方公共団体や公的住宅事業主体（都市再生機構、公営住宅事業を実施している地方公共団体、地方住宅供給公社等）等と協働し、行政界を超えた地域全体の将来ビジョンの策定、まちづくりのルールづくりや事業調整を実施することが必要である。

このため、地域住宅特別措置法に基づく地域住宅協議会等を通じ、合意形成、事業調整を実施するとともに、住民のまちづくりに関する様々な取り組みに対し、地方公共団体等が先導・支援する仕組みを整備する。

おわりに

人口の高齢化の急激な進展や団塊世代の地域回帰等ニュータウンにとって、今後１０年程度の間におこる変化は、相当なものであり、手をこまねいていれば、ニュータウンのみならず周辺地域全体の衰退を招くおそれがあると同時に、様々なビジネスチャンスが顕在化してくる好機ともいえる。この期を逃さず、本提言に盛り込まれた各種施策を地域の実情に合わせ選択し、的確かつ重点的に実施されることを期待する。