

『ニュータウン再生を考える』

講師： 佐藤 健正

(市浦都市開発建築コンサルタンツ代表取締役)

コメンテーター： 原 幸輝

(都市デザイン委員会委員)

わが国のニュータウンは、1960年代に事業着手された千里ニュータウンを第一号として、公的主体によるもの(開発面積 300ha 以上)に限っても、その数約 40 になります。入庫開始後すでに 40 年を経過し、住宅・施設の老朽化、人口の高齢化など、多くの問題を抱え、本格的な都市更新の時期を迎えています。

また一方では、建設当時と全く様変わりした新しい時代を迎えて、21 世紀に持続可能な都市への再生が求められています。初期ニュータウンの代表である千里ニュータウンを取り上げてみたい。

ニュータウン建設の時代背景とその特質

初期のニュータウンは、わが国の高度経済成長期、大都市への人口集中期に、大量かつ迅速な住宅供給という使命を帯びて建設されたため、自己充足的自立都市を目指した英国のニュータウンとは、基本的に性格が異なるものです。

千里ニュータウン(以下「千里」と記す。)は、ご存知のように吹田・豊中にまたがる約 1,160ha、計画人口 15 万人の都市を目指して 1960 - 69 年度に作られた。大阪府企業局が事業主体で、37,330 戸の住宅建設計画で、その供給の約 60%が公共賃貸住宅でした。この大量供給の時代に住宅の質的水準の向上は望めず、60 年代の公営住宅の標準床面積は 42 ~ 43 m²、浴室もない状況で、大半が標準設計によるものでした。住宅の選択性や個性豊かな住まいを作り出す余裕などはなく、結果として、均質で単調な住宅地風景が生み出されていったわけです。

様々な意味で千里は「量の時代」を象徴する都市でしたが、この千里の計画では最先端の英知が結集され、その後各地で進められた新都市開発のモデルとなりました。その計画の主要な特徴を説明しますと、

高水準のインフラと環境維持システム：

千里を特徴付ける最大の要素は、道路率 20%以上、緑地率 20%以上のアメニティ、エコロジーの備わった環境で、いまなおわが国の最高水準を保っていること。また、住宅をすべての用途から分離する厳格な単一用途ゾーニングが採用されたこと。多くの土地は公的所

有のもとにおかれ、幹線道路の沿道アクセスはすべて規制されている。これらは今日まで維持されおり、それによって沿道の乱開発を防ぎ、良好な環境が保たれてきたのですが、反面それは、この計画都市が時代の変化や新たな社会的ニーズに対応するダイナミズムや柔軟性を欠く結果を招きました。例えば、どこの郊外でも見られる、商業のロードサイド立地がありません。

近隣住区と段階的都市構成：

千里の構成は、戦後英国のニュータウン計画へと発展過程をたどって確立された近隣住区・ヒエラルキー型都市構成に忠実に従っています。

わが国で最初の自動車交通と完全分離された歩行者専用道のシステムも導入されています。

近隣住区計画は、千里においては生活圏の計画単位であり、コミュニティ形成の単位であり、都市建設の単位でもあった。ひとつの小学校を中心にしたコミュニティのまとまりを生活圏としている。

しかしこの近隣住区計画に対しては、その後、画一的、自己完結的、閉鎖的に過ぎるといった指摘を受けるようになりました。典型的な表れが、近隣センターの商業施設の衰退という問題です。

集合住宅のレイアウト：

千里の集合住宅の多くで、囲み型配置という先進的な配置手法が採用されています。平行配置手法が、住宅の日照・通風を最も重視するのに対し、囲み型配置はコミュニティの領域性や広がりのあるオープンスペースを作り出すことを主眼としていました。

結果的には、オープンスペースが広々としているという理由で居住者から高く評価されましたが、この配置原則については、当時専門家の間でも厳しい論争があり、日本住宅公団は平行配置を使用したという経緯があります。

新都心の形成と都市圏発展への寄与：

1966 年の第二次大阪地方計画において、千里中央地区は、ニュータウンでありながら新たな都市圏作りを狙った北大阪の都心的業務センターとして位置づけられ、千里の計画は〔住宅都市〕から、〔住宅都市 + 副都心〕へと方向転換することになります。

千里の建設と大阪万博開催もあり、北大阪地域には、良質な住宅・住環境ストックが形成されると共に、高次文化施設や広域レクリエーション施設、大学や研究機関、業務機能等が次々と集積されていったわけですが、千里は、成熟した都市圏を形成していく牽引力となり、その中心的役割を担った。この意味では、欧米のニュータウンとは異なる独自のニュータウンモデルを打ち立てたと思います。

ニュータウンの変容とその再生への課題

初期入居から 40 年。ニュータウンも周辺地域も、また時代の環境も著しく変化しましたが、それらを踏まえて、ニュータウン再生における主要な課題を取り上げてみます。

人口の減少と少子・高齢化の進展

千里は多様な階層の人々が混住する社会を目指したのですが、結果として、ニュータウンのコミュニティは子育て期の核家族に特化した均質な居住階層で構成されてしまいました。

そうした子育て家族の大量入居が 10 年間という短期間に集中してニュータウンを作ったために、その後、人口・世帯構成の変化が急速に進展し、様々な問題を引き起こすことになったわけです。

初期入居は 1962 年から始まり、現在ではよく見られる共稼ぎ率は、当初 6 - 7%程度でした。

当初計画人口は 15 万人でしたが、千里は目標人口に達することなく 13 万人をピークに減り続け、2000 年には 9.6 万人となっています。

これは主に核家族の世帯分離が急速に進展したこと起因しています。世帯数は当時から余り変わっていませんが、世帯人員が減っている。平均世帯人員は、1970 年の 3.57 人から 2.51 人へと、1 世帯 1 人以上の減少です。全世帯の 70%を占めた夫婦と子供の 2 世代家族は現在では 30%を下回り、夫婦のみ世帯 30%、単身世帯約 13%と、世帯構成の変化がはっきり現れている。

また、世帯分離により若年層の流出が続く中、人口の高齢化も著しい。

95 年時点で高齢化率 12.6%だったものが、2000 年には 19.1%と急上昇している。ニュータウンの立地上の優位性や生活環境の良さから、住民の定住志向が相対的に高く、それだけ高齢化も急速に進むという皮肉な結果を招いている。

戸建住宅地区の一部では高齢化率が 30%を超えているところもあり、高齢者の孤独死など深刻な状況も生じています。その一方、少子化の進展により、子供が社会性を身につける時期に、共に過ごす友達がいない、といった子育て、教育環境の問題もある。

このような人口構成の急激な変化が、ニュータウン内のさまざまな施設での需給のミスマッチを生じさせています。

児童・生徒数の激減が、小・中学校の空き教室増加となり、施設利用上の無駄が目につく一方、高齢者の身近な仕事場や活動の拠点、高齢者支援の拠点となる施設などの不足は著しく、その整備が強く要請される状況です。

人口のバランス、コミュニティの活性を図る視点から、人口の回復や若年層が増える工夫が必要ですし、高齢者が安心して暮らせるような福祉コミュニティの

構築が急務です。

近隣センターの衰退

各近隣住区の中央には日常生活の中心として、全部で 12 の近隣センターが配置されています。

当初、小売市場又はスーパーマーケットと専門店約 10 店舗の商業施設が計画され、その他に飲食、理美容、クリーニング等のサービス店舗、郵便局、派出所、市民ホール、公衆浴場などの公益施設がありました。

しかし、近隣センターの商業施設は、その後の大型マーケットなどの流通環境の変化、モータリゼーションによる生活圏の拡大と冷蔵庫の普及なども含めた、購買行動の変化などに十分対応できず、店舗経営の前時代性、アメニティの欠如などから敬遠され、衰退することになっていきます。

購買動向調査によれば、66 年には生鮮食料品の買い物場所の 61%が近隣センターであったのに対し、既に 82 年には 26%に激減しています。

このため、80 年代後半からは『マンション・スーパー方式』という、低層階をスーパー、上層階をマンションとするマーケット再開発の展開が図られてきました。最近では市街地再開発事業も実施されましたが、近隣センターの衰退に歯止めがかかったとはいえ、その経営環境はいっそう厳しさを増す傾向にあります。しかし空き店舗が増す一方で、住民のコミュニティ活動が活発化し、市民ホール等の施設利用状況は飽和状態にある。そのため、近隣センターがコミュニティセンターの役割を果たしていないという住民の声も強い。

このように、わが国の千里に代表される初期ニュータウンの経験からは、「近隣住区計画は都市生活のダイナミズムに適合しない」と忘れ去られています。

しかし、高齢化社会の到来、地球規模の環境問題を背景として、再び『歩行中心の都市づくり』が求められるようになり、阪神・淡路大震災の時の経験からは、近隣コミュニティの連帯や相互扶助の重要性が再認識されています。

一度は忘れ去れつつあった近隣住区計画を今日的視点で再評価すれば、新しい時代に適合する住区計画として再構築することができるだろうし、そのようにする必要があります。

住宅の老朽化

ニュータウン内の公共賃貸住宅（約 60%を占める）及び分譲集合住宅の大半が築後 30 ~ 40 年を経過し、本格的な更新時期を迎えようとしています。

いずれの集合住宅も狭小で老朽化し、設備・性能が陳腐化している共に、大量供給時代の産物であり、個性豊かで人間らしい生活の場というには程遠く、更新・再生が必要です。

住宅の更新を通じて、現在の画一的な住宅構成を、若

者や子育て世帯、高齢世帯など、多世代共生の可能な多様な構成に転換し、今日のライフスタイルに対応する住宅に改変していかなければならない。

その時にこれら集合住宅の再生が、同時にニュータウン再生における最大の課題でもあって、その集合住宅再生のあり様がニュータウン再生の成否の鍵を握ることになると思う。

これまでの公共住宅の更新事業は、建替事業を主体とするものですが、資源エネルギーの制約などから、躯体を活かしたまま内装や共用部を全面的にリフォームする、ストック活用型の更新手法の導入が不可欠になっています。とりわけ昭和 40 年代に建設された住宅は、そのストックが膨大であることから、ストック活用型の更新を中心に考えざるを得ない状況にある。

団地再生においては、従来型の建替更新とストック活用型更新の適切な組み合わせを通じて、人口の回復（住宅戸数増）を図りつつ、多世代共生の可能なように住宅の多様化を目指すことが大切です。

ニュータウン周辺地域の変容

建設当時は、周辺は大半が山林、農地であった。今日ニュータウンを含む地域一帯は成熟した『千里都市圏』を形成し、千里中央地区センターは人口 50 万人の後背圏を有している。

当初計画の意図を超えて発展成熟しつつある都市圏の将来構想を確立すると共に、その中心としての千里において、広域諸機能を強化し、豊かな都心空間を創出することが求められている。

ニュータウン再生計画の方向

ニュータウン再生は、今後本格的な実践段階を迎えますが、それは都市・住区・住宅団地の各レベルに及ぶ同時並行的なプロセスとなると思われます。そして多くの関係主体間のパートナーシップが必要とされ、わが国がかって経験したことのない領域での実践となるだろう。

以下、都市再生・住区再生・団地再生の各レベルでの再生計画の方向を説明いたしますが、いずれのレベルであれ、今後の再整備では、単なる『更新 (Renewal)』ではなく、『再生 (Regeneration)』という考え方を基本にすえる必要があると思っています。機能主義偏重の都市計画、子育て家族中心の住区計画、そしてマスハウジング時代の画一的で単調な住宅計画が新たに繰り返されるのでは意味がなく、時代の要請に対応する新たな価値創造が図られて始めて「ニュータウン再生」ということができます。

都市再生

まずニュータウン再生を進めていくにあたって、そ

の規範となる将来都市像、目標市街地像を明確に描き出し、これをニュータウン住民と共に、関係者が共有することが重要です。そして、この都市像構築にあたっては、都市構造・密度計画・アーバンデザインの 3 要素を特に考慮しなければいけません。

都市構造の再構築（アーバンビレッジの形成）

21 世紀の持続可能な都市の空間像のキーワードは、コンパクト・多様性・複合性。

多くの女性が職業を持つ時代になりました。高齢者や単身者も以前とは比べられないほど増えています。そうした人々にとっても日常生活空間は都市居住を支える様々な機能とアメニティを備えたものでなくてはならないし、身近な就業の場も不可欠です。また地球規模の環境問題からは、過度の自動車利用依存の抑制と、公共交通・歩行中心の街づくりが要請されています。

こうした視点から、千里の都市構造は現在の均質な近隣住区構成ではなく、鉄道駅の徒歩圏を中心に用途複合型で、よりコンパクト（高密度）な市街地を形成する方向へと転換を図るべきと考えます。

そうした潮流は、アメリカにおける TOD (Transit Oriented Development) や英国におけるアーバン・ビレッジのコンセプトに表現されており、いずれも政府の政策に組み込まれている。

例えば、アーバン・ビレッジのコンセプトは以下のようです。

多様な都市機能、アメニティを備えたコンパクト(高密度)な歩行生活圏。

Mixed Use：総合的な用途の複合。

Mixed Tenures：多様な住宅タイプ、所有形態、様々な社会階層の共生。

公共交通と歩行・自転車利用優先のコミュニティデザイン。

高品質なデザイン：場所の感覚、地域個性の重視、質の高い公共空間。

計画・デザイン・建設・運営の各段階での地域コミュニティの関与。

環境的、経済的、社会的に持続可能なコミュニティの実現。

こうした都市構造を実現することで、ニュータウンはかつての均質な家族像ではなく、幅広い住民を受け入れることが可能となります。

さらに、街に個性と多様性を与え、通りに賑わいと豊かなストリートライフを創出するという視点から、幹線道路沿道等の土地利用を、混合用途型に転換する必要がありますし、あわせて幹線道路沿道には市場原理の働く民有地を導入すべきであると思います。

自立的更新メカニズムを有する民有地を組込むこと

で、計画的な合理性と自然発生的な都市の人的魅力とが共存する街を実現することが可能となるはずで

密度計画の再構築

住宅地の適正密度をどう考えるか、は最も重要な検討課題です。

現行制度上は、集合住宅地の容積率の上限が200%とされて既得権の如く扱われている。今後の集合住宅建替事業に際して、戸数増と経済性のみが優先されれば、歯止めのない高層高密度化が進展し、千里のアメニティとエコロジーを喪失する結果になることをおそれます。

一方でセンター地区周辺や幹線道路沿道などではむしろ現行の規制を緩和して積極的に高度利用を図るべきです。現行の密度規制は総じて、画一的・一律的ですが、密度計画は、将来の望ましい都市構造を前提として、立地条件に応じて再設定されることが必要です。

アーバンデザイン

持続可能な都市の要件には、生活の質を規定する重要な要素としてのアーバンデザインの質を維持することが欠かせない。

そのため、「ニュータウン再生」に係わる関係者の共通の目標空間像として「アーバンデザイン指針」打ち立てることと、これに基づいてプロジェクトを運営するシステム（デザイン協議システム等）が必要になります。

こうした指針とシステムがあって、初めて個々の団地再生をトータルな都市再生に結びつけることが可能になると思います。

望ましい空間像の実現には、どのようなデザイン要素が配慮されなければならないか。英国政府の住宅計画指針（Planning Policy Guidance NO3（PPG3）：Housing、2000）では、以下のような要素に配慮して要求事項を定めています。

- 1.持続可能なコミュニティ（アクセシビリティ／コミュニティ／多様性／デザイン）
- 2.アーバンデザイン（密度／レイアウト／地域個性／パーキング／場所／街路デザイン／村落的性質）
- 3.ランドスケープデザイン（エコロジー／緑化／風景／オープンスペース）
- 4.建築デザイン（様式・個性／エネルギー効率／素材／近隣／技術）
- 5.計画プロセス（申請・許可／デザイン誘導／計画方針・基準／ビジョンの共有）など。

「アーバンデザイン指針」は目標空間像を示すものであると同時に、「街づくりの作法」を明らかにするものです。ニュータウンが有している既存のアメニティ要素を保全し、新たに再生される住宅群の質を維持し、住宅地相互間の調和を維持し、関係主体の相互理解のもとに円滑に都市再生プロジェクトをすすめていくため作られるルールです。

近隣住区再生

近隣住区再生の主要な目標として、3点あります。

福祉コミュニティの構築

ニュータウンの近隣コミュニティは、今後急速に進展する高齢社会の先行モデルに他ならない。

ケア付住宅やコレクティブ・ハウジング、その他多様な住宅の供給がきめ細かく行なわれること、さらに集合住宅の中層階居住の高齢者が接地階に住み替えられるような仕組みを用意することも大切である。

また今後の福祉コミュニティの形成に向けて、近隣センターを中心に、高齢者の健康、福祉、医療を統合した情報・サービスネットワークを構築するなどの検討が必要。

近隣センターの再生

方策として以下の手段があると思われます。

団地再生と近隣センター再生を連携させ、一体的に進めることによって、近隣センターをアクセス条件のよい幹線沿道等に再配置すること。

隣接住区ともネットワークさせて利用を高めること。

近隣センターの遊休化した部分を大胆にリニューアルし、地域住民の交流拠点、高齢者福祉施設や高齢者支援活動拠点、住民・NPOの多様なコミュニティビジネスの拠点として再生すること。

近隣センター商業施設を地区センターに立地する大型店の出先とするなど、経営面での対策を講じること。

住民の環境への働きかけを受け入れる仕組みの構築
千里などのニュータウン計画は、いわば「計画しすぎ（Over Planning）」であり、社会構造や住民ニーズの変化に対応して、住民の環境に対する働きかけを受け入れる余地や柔軟な仕組みを欠いていました。柔軟な仕組みがあって初めて、街は個性を發揮し持続可能になる。街の運営システムと空間構造の双方に、そうした仕組みが組み込まれている必要がある。

既に千里では、学校の余裕教室をコミュニティルームとして開放する取り組みや、近隣センターの空き店舗を地域交流拠点として活用する「街角広場」の社会実験が開始されています。

こうした取り組みを強化することで、住民の主体的参画による地域社会の運営が実現する可能性は大きい。

住宅地（団地）再生

住宅団地再生で重要な点は、単に各団地の再生に終わらせるのではなく、それを都市再生、近隣住区再生に結びつけることである。そのためには住民とそれぞれの事業主体が将来像を共有しつつ、計画面、事業面で協調することが不可欠である。

特に配慮すべきは以下の点である。

住宅・住環境の目標像の設定

団地再生は、生活の質を高め、住宅・住環境の質的水準を向上させていくプロセスである。古い機能を更新し、規模や戸数を増やすだけの更新であってはならない。

ビジョン、目標像を掲げ、関係者が協調してその実現に取り組むことが重要です。

そのときに住宅・住環境の目標像を明らかにし、これを実現していくためのツールとして、ハウジング品質指標が有効で、その優れた例として、英国政府が社会住宅の計画を質的に評価するために用いている『ハウジング品質指標 (Housing Quality Indicators)』があります。

この指標には、以下のような項目がある。

- 1.立地
- 2.敷地(視覚的効果/配置/ランドスケープ)
- 3.敷地(オープンスペース)
- 4.敷地(動線計画)
- 5.住戸(規模)
- 6.住戸(配置)
- 7.住戸(遮音性/日照採光/サービス(設備性能))
- 8.住戸(アクセスビリティ)
- 9.省エネルギーと持続可能性
- 10.使用上の性能(耐久性/適応性/居住者の満足度評価)など。

この指標では、各領域に渡って住宅・住環境の評価項目とその質的基準を規定し、プロジェクトを総合的に評価するツールとして用いられている。各項目の評価は、Yes:Noで評価し、それらを数量化、点数化して判断の材料とするものです。

団地の立地条件、事業主体の持つ条件やコスト要因、団地再生の手法(建替か、ストック活用型か)、そして居住者ニーズ等によって、達成される水準が異なることは当然であるが、団地再生を的確に住宅・住環境水準の向上に結び付けていくために、共通のベースとして目標指標が必要であることを指摘したい。

きめ細やかなソーシャル・ミックスの実現

千里での公共賃貸住宅は、1団地が1,000~2,000戸の規模で建設された。そのような大団地をそのまま再建、再生させるのではなく、種々のタイプの住宅を混在させ、多世代、多様な社会階層の混住するコミュニティの再生を図りたい。

また住宅混合という物的手法だけでなく、既存コミュニティの住民と新たに加わる住民が融和して、新たなコミュニティの活力を作り出していくためのソーシャルプランニングが導入されなければならない。

多様なストック活用型更新手法の開発

今後の団地再生には、ストック活用型更新手法の導入が不可欠ですが、わが国ではそうした手法や技術が十分蓄積されておらず、住戸改善事業の延長線上にとどまっているのが現状です。

団地再生が先行している欧米では、ストック活用型更新事業でも、単に住戸内部の改造や増築にとどまらず、外装の衣替え、ファサードの改善、建物階数の増

減、エントランスや共用部の改変・拡充、屋外環境・ランドスケープの改善など、多様な改善手法が用意され、それぞれの団地の必要に応じてそれら手法が組み合わせられ、住宅と団地の個性化、多様化に活かされています。

さらには住棟グループ毎に異なる建築家を派遣し、住民の意思を反映させつつ、より豊かな個性が生まれるように工夫がこらされている。

そのような改善手法を積極的に取り入れつつ、個性と多様性豊かな団地の再生を目指す必要があります。

ニュータウン再生の推進方策

今後ニュータウン再生を的確に進めるためには、プロジェクトの運営・推進体制と制度の確立が不可欠。

ニュータウン再生の推進体制の確立

千里の当初計画と建設段階は、大阪府の一元的コントロール下にあったが、その後の管理運営段階では、公共施設や義務教育施設は、地元の吹田・豊中両市に、住宅は、公営・公社・公団等の住宅事業者と分譲住宅取得者に、地区センター・近隣センターは(財)大阪府千里センターと分譲を受けた事業者それぞれ委ねられた。

そうした縦割りの運営体制の中で、ニュータウンの将来をトータルで総合的に考え、再生計画を策定し、運営していくべき組織・体制が不在です。まずそのような組織・体制づくりから初め、その組織のもとに、ニュータウン住民と関係機関が連携して、将来都市像(グランドデザイン)を共有することから取り組みを開始せねばならない。

ニュータウン再生事業の制度、仕組み

一方でニュータウン再生に向けて、新たな制度・仕組みの検討も必要になります。

ニュータウン開発の根拠法である新住法は、建設段階に主眼をおき、完成後の諸施設の維持・管理、リニューアル等を視野に入れていないため、ニュータウン再生の担い手になる新たな事業主体や事業手法についての検討が不可欠であると共に、ニュータウンへの再投資を行うための財政的裏打ちも必要とされる。

例えば、ニュータウン内の土地の譲渡や住宅戸数の上積み(開発利益)に課税して、これをニュータウンへの再投資に還元する等の方式が考えられてよい。

講義録は、セミナー開催時に配布された資料に基づき作成しました。