

千里ニュータウンにおける 「再生地処分方式による建替え」の批判的分析

文部科学省 私立大学 戦略的研究基盤形成支援事業
 『集合住宅“団地”の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究』

SEPTEMBER
 2012
 VOL.065



図1. 団地再編イメージ -<再生地処分>アプローチから<持続可能性追求>アプローチへ

再生地処分アプローチから持続可能性アプローチへ

街びらきから半世紀を迎えた千里ニュータウンは、いま公共賃貸住宅群を高層化する大規模な建替工事によってその姿を大きく変えつつある。大阪府住宅供給公社（以下、府公社）住宅は13団地、3,300戸がすでに事業を完了している。大阪府営住宅の10団地、10,800戸は全体の3分の1程度が建替完了か建替中である。民営化と行政法人化にゆれる都市再生機構（以下、UR）住宅の5団地、6,200戸の動向は不明である。かくも急ピッチに建替えが進むのは、市場主義にもとづく「再生地処分方式」の事業手法によるからである。

団地再編には、地元住民と自治会、自治体、事業者、民間事業者などのアクターが関与する。しかしなが

ら再生地処分方式は、明らかに事業者と民間事業者、自治体に有利に働くが、以下に述べるように住民のみならず公共性の観点からは多くの問題を残すことになる。そこには事業者と住民の両サイドに異なる利害関係が生じるからである。

この点について、愛知産業大学大学院教授の延藤安弘氏は、KSDPの講義において団地再編のイメージ「再生地処分アプローチから持続可能性追求アプローチへ」の正・負2つのリレーション（図1）を示し、そこで湾曲した矢印の方向に向かう極対称の2つのアプローチの違いをくっきりと浮かび上がらせている。

本リーフレットではいまや全国的に常態化している再生地処分方式について批判的分析を試みたい。

藤白台地区府公社住宅建替事業の場合

再生地処分方式の問題点を明らかにするため、いま千里ニュータウン藤白台地区で行われている府公社住宅建替事業をケーススタディしたい。

1. 千里ニュータウン再生指針が基本方向を示す

再生地処分方式を採用する事業者に“お墨付き”を与えたのが、2007年10月、府、豊中・吹田両市、UR、府公社、府タウン財団の6者(千里ニュータウン再生連絡会)が作成した千里ニュータウン再生指針であった。

本指針は、公的賃貸住宅の更新に際しては、多様な住宅や地域の活性化につながるような「再生地(活性地)の活用方法」の採用を全面的に推奨している。すなわち千里ニュータウン創世期の第一段階に次ぐ第2段階に達した現在、大規模なスクラップ&ビルド方式の住宅地再開発事業を提唱しているのである。そこには「古くなくても、建替えではなく、補修しながら、使いつづける」という持続可能性追求の姿勢はまったく見られない。

2. 再生地処分方式による事業

再生地処分方式とは、建替前の敷地をほぼ半分割し、その1つの敷地に「(約半分と予測される)建替後の戻り戸数+ α 」の高層賃貸住宅を建設すること、残り半分の敷地を「再生地」として民間事業者売却することにある。その上で事業者はプロポーザル方式とPFI方式のいずれかによって民間事業者が発注する。いずれも民間事業者が再生地の買取りとともに、自ら土地利用計画を策定し建築設計、住宅建設などを行う。

この方式により2006年9月、府公社は総面積6.4haにあった中層5階建、18棟、800戸の公社住宅の建替事業に着手した。計画では、阪急千里山線北千里駅東側にある斜面地を手前の低地3.4haとその奥の高地3.0haの2地区に分割し、低地には公社賃貸住宅の7~14階建て3棟、544戸の

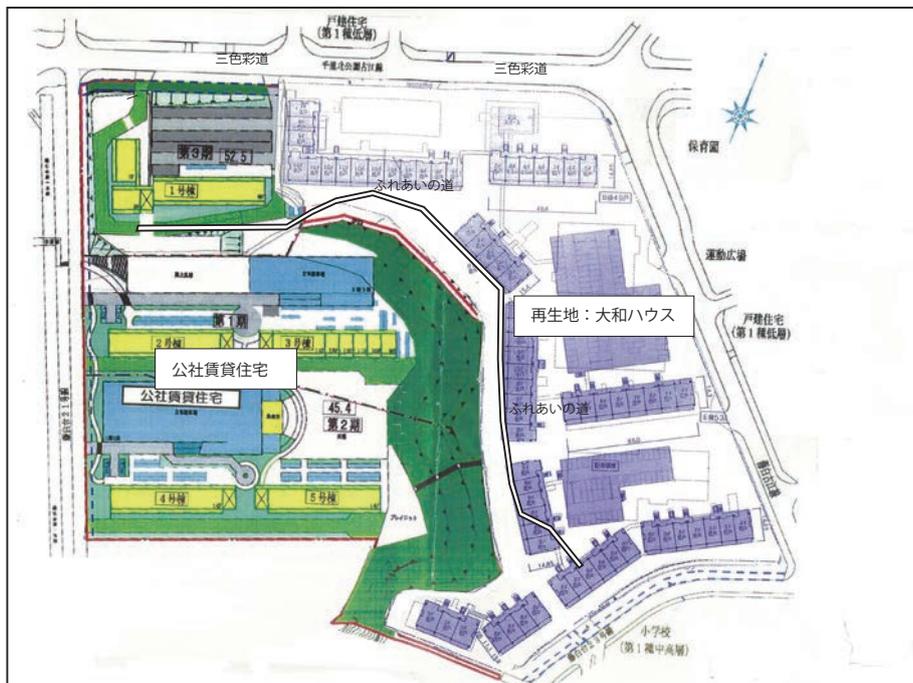


図2. 藤白台公社建替地区配置図

高層住宅が、再生地となる高地(高低差13m)にはコンペ入選した大和ハウスの7~9階建て10棟、544戸の高層分譲マンションが建設されることになった(図2)。この結果、公社住宅は第1、2、3各期合わせて68%に減り、これに大和ハウス・マンションを加えて建替え後の総戸数は1,098戸(全体で37.3%増)となる予定である。

ところが公社賃貸住宅用地と再生地における建替事業は次に述べるような多くの問題を残すことになった。

3. 再生地処分方式の問題点

3.1 事業者・民間事業者・自治体のみが有利

再生地処分方式は事業者、民間事業者、自治体がそれぞれ得をする「ウィン・ウィン」取引きとなっている。府公社にとって再生地での収支計算(初期投資額)は14億円の赤字ではあるが、旧建物が更新された賃貸物件取得にともなう含み資産の確保と、そこからの賃貸収入を含めると長期的には採算はとれる見込みである(表1)。

大阪府(事業者)が主に採用するPFI方式では、府営住宅の建設、再生地の取得と活用、建替えに伴う入居者の仮移転・本移転などすべてを民間事業者に一括発注することで、住宅の設

表1. 府公社の収支計算(初期投資額)

再生地処分方式に基づくプロポーザル方式	
選定業者	大和ハウス工業
土地売却面積	30,247m ²
土地売却収入(A)	57億7千万円
土地売却単価	19万円/m ²
建替え事業費(B)	72億円
収支計算(A-B)	-14億円

注: 府公社は賃貸物件取得の含み資産と将来の賃貸収入が見込まれることに留意。

計・建設、再生地の区域設定・活用方法、入居者の仮移転先の情報提供など、民間のノウハウがフルに活用できる。そのうえ自己敷地の半分は民間事業者売却し、その収入を建替費か、府の財政赤字の補てんに充てることができる。

一方民間事業者は、一等地の千里ニュータウンでの大量の用地取得とマンション建設というビジネス・チャンスが得られる。自治体は老朽化した建物や施設の整備と建替後の若年世帯を中心とした人口増と税収増が期待できる。以上のようなメカニズムが働く限り再生地処分方式はとめどなく拡大再生産されていく。そうなると千里ニュータウンの遺産ともいべき自然に恵まれた均整のとれた中層住宅群や囲み方住棟配置、クルドサック・システムさらに半世紀にわたって熟成されてきた植栽・樹木や風景は跡形もなく消し去られてしまう。

3.2 市場価値の高い団地でのみ適用

可能

再生地処分方式はあくまで、再生地でのマンション販売が可能という市場原理に立脚している。そうなるこの方式は“千里ブランド”といわれるほど土地・住宅ニーズが高い千里ニュータウンでのみ成立するという片面性を持っている。たとえば全住宅の5割を公的賃貸住宅が占めその多くに空き家が発生している泉北ニュータウン（堺市）では、この方式の適用は難しいかも知れない。たとえ千里ニュータウンでも駅近の一等地は別としても少し離れた場所では上記方式の採用は次第に難しくなっていくだろう。

このような見通しに基づいて公社の調査報告書（『大阪府住宅供給公社のあり方』報告書）（2008年3月）は、住宅需要が旺盛な立地条件が良い場所では建替えを進めるが、建替事業の採算性を短期・長期から見極め採算の見込めない団地については、原則として事業を行わず、他の団地との統合・経営廃止、または現状維持（当面建替えない）とし、建替事業の対象となっていない団地についても、立地条件が悪く将来において賃料の低下や空き家の増加が予想される団地は団地カルテを作成して収支をチェックし、統廃合や経営廃止の判断を行うと述べている。

3.3 高層化が不可避となる

再生地処分方式が生み出す根本問題は千里ニュータウンのような郊外地には異様な高層住宅の林立が不可避となることである（図3）。このことを府公社建替第I期工事のケースで検証してみると（表2）、建替前の住戸数300戸の内再入居希望者（戻り住宅）は126戸（42%）、転出が132戸（44%）、空き家が42戸（14%）であった。建替後の新設戸数は藤白台建替団地と他の建替え団地からの移住者155戸と新規募集入居者66戸の合計221戸であった（転



図3. 公社建替え地の鳥瞰図

出者が多いのは約303万円の移転料と月4万円～6万円の現行家賃が傾斜家賃制度経過7年後には12万円程度と2～3倍に上昇することなども一因だろう）。問題は半減された土地にこれら221戸分の住戸を建設し、かつ吹田市条例による戸数の100%以上分の駐車場を確保するには、住宅の高層化が空間的に不可避となることである。そうすると北千里駅東側に周囲を圧倒する14階建て板状高層住宅が屹立することになる。

3.4 プランニングやデザインの自由度をなくす

このような「高層化」という空間的制約があるかぎり、集合住宅再編のプランニングやデザインの自由度が大きく制約されることになる。たとえばKSDPの研究成果の活かしようがなくなる。もちろんこれが景観破壊であるとともに地震災害時での避難困難やコミュニティに形成にも難点がある高層住宅を拡大再生産するうえ、住宅形式と居住者層の構成に多様性を喪失させるモノカルチャーの住宅地を生み出すことになる。欧米では高層住宅の建設はほとんどストップされているのに、ここ千里ニュータウンでは高層住宅ブームがつづくのである。

表2. 賃貸住宅の世帯移動

建替前の状況		建替後の状況		
住戸数	300	新設戸数	221	
入居していた戸数	再入居	新住宅への入居戸数	藤白台建替団地から	127
	転出		他の建替団地から	28
	合計		計	155
空家数	42		新規入居	66

しかも千里ニュータウン内にパッチワークのように張り付いた28か所の公的賃貸住宅ブロックにおいて、これら高層住宅群が個々ばらばらに出現することによる景観破壊である。たとえば北千里駅周辺のスーパーブロック型の府営住宅と板状型の公社住宅とが近接し両者間になんら統一したデザインコードは存在せず、アーバンスケープのカオス（混迷）化を生みだしている。千里ニュータウンは往時の都市景観が壊され、“ただの街”に変容しつつある。

3.5 クルマ社会に追従

北千里駅に目と鼻の先にあり、しかも人口減少時代に突入した現在、クルマの保有率が半減し、カーシェアリングが急速に普及しているというのに、クルマ社会を前提とした大規模駐車場建設は時代錯誤も甚だしい。公社賃貸住宅建替棟について検証すると、第1期と第2期工事の建設戸数443戸のうち入居戸数は431戸（入居率：97%）、そのうちの駐車場契約戸数（世帯）はわずか

173戸で充足率は約40%に過ぎない(2012/9/3, 公社調べ)。残りの約60%の空スペースはコインパーキング業者と賃貸契約されている。

この現状を改革するために、吹田市など府下自治体は早急に条例改正に取り組むべきである。その内容は公共交通機関へのアクセス、カーシェアリングの普及状況など地域の実情に応じてたとえば「最低50%以上を努力目標として定める」としてはどうか。同時に行政はもとより事業者と民間事業者はカーシェアリングの普及を進める世論喚起を行うべきだろう。

3.6 モノカルチャーな住宅地

事業者は再生地の処分に当たって、まず地元自治体と協議し地域のニーズに合致した施設の誘導に配慮するよう義務付けられている。しかし財政難の折、地元市がこの要請に応えた事例はほとんどない。確かに千里佐竹台府営住宅のPFI事業では子育て支援施設の誘致なども行っているし、新千里西町B団地の再生地では民間分譲マンション161戸とともに有料老人ホーム122室が建設されているが、これらはすべて民間事業にすぎない。

膨大な公有地が民間事業者に売却され公的賃貸住宅の削減がつづく一方、応募倍率が17.6倍、応募世帯数が11万1,990世帯(2010年度)もある府営住宅の現状とともに、約60万世帯といわれる公営住宅入居有資格者の住宅セーフティネット層(2012年2月大阪府住宅・まちづくり審議会資料)が置き去りにされて

いる。しかも少子高齢化が進む今日、公的賃貸住宅の供給とともにさまざまなコミュニティ施設の整備が求められているのに、多様性を追求すべき再生団地が単一形式の住宅群のみのモノカルチャーな空間となりつつある。

4. 住民参加を排除するシステム

再生地処分方式のシステム上の欠陥は、団地再編に不可欠ともいうべき住民参加を難しくすることである。この方式は住民の意思をプランニングやデザインに反映させる余地(自由度)を狭めるばかりか、住民が事業者や民間事業者が行う意思決定過程に直接参加する機会を奪う恐れがある。たとえば事業者がPFI方式で事業実施する場合、民間事業者を選定するには事業の目的、概要、選定方法などを定めた「実施方針」や選定後民間事業者が遵守すべき「要求水準書」を作成する。しかしこれらの作成段階や事業実施段階に住民・自治会が参加する余地は極めて少ない。

千里ニュータウンをはじめ日本の団地再生は、ごく一部の例外を除いて、おしなべて住民参加を実質的に排除し事業者主導のトップダウン方式で意思決定されている。そこで根本的に問われるべきは、事業の公共性に多くの疑問を残す再生地処分方式による建替事業が一般公衆の議論がなく、議会を素通りして事業者サイドで一方向的に決定されていることである。2002年2月策定の「大阪府府営住宅ストック総合活用計画」は、再生地処分方式についてのミッ

ション(使命)やその効果、合意形成の手続きなどについてほとんど触れていない。さらに問題なのは、まず全面建替えではなくリノベーションやリフォームをなぜ選択しなかったのかについての説明も議論もなかった。しかもセーフティネットとしての公共賃貸住宅が事実上半減する住宅政策上の課題についても不問のままである。

現在千里ニュータウンで進行しているのは、民間活力の活用と引き換えに、いまだ使用可能な建物を建替え、居住者を移し替える単なる一部住民の“再定着”か“追い出し”事業ではないか、とさえ思えてくる。

5. 再生地処分方式の総括を

市場原理に傾斜する再生地処分方式は、今後とどまることなく全国的に普及していくことだろう。この動きに対する抑止力は、マンションの過剰供給等による不動産市況の変化か、あるいは住民意識の成熟化によるまちづくりに向けた住民のエンパワーメント(力づけ)の向上だろう。

かりにもし再生地処分方式に対する世論の関心と疑念が高まり居住者・住民の意識変革が強まってゆけば、事態は持続可能性に向けて方向転換していくかも知れない。この現実を直視し有効な対策を講じるには、再生地処分方式の問題点を批判的に分析し、その教訓を再生方式の改善へと繋げていくことだろう。現状ではこの分野への踏込んだ研究や批判は見られない。それだけに本リーフレットがこのような現状に対する問題提起となることを期待してやまない。

『千里ニュータウンにおける 「再生地処分方式による建替え」の批判的分析』

文責：角橋 徹也(まちづくり市民大学院 教授)
作成協力：保持 尚志(関西大学大学院 博士後期課程)

(講演：2011年11月10日)

本リーフレットは、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「集合住宅“団地”の再編(再生・更新)手法に関する技術開発研究(平成23年度~平成27年度)」によって作成された。

発行：2012年9月

関西大学
先端科学技術推進機構 地域再生センター
〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号
先端科学技術推進機4F 団地再編プロジェクト室
Tel : 06-6368-1111 (内線:6720)
URL : <http://ksdp.jimbo.com>