

郊外ニュータウンの オールドタウン化とその再生

KS
DP 関西大学
戦略的研究基盤
編
団地再
リーフレット
Re-DANCHI leaflet

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.070



図 1. オールドタウン化した郊外ニュータウン

■見えない津波

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、我々は地震、津波、原子力発電所の崩壊といった複合災害を経験し、一極集中型の社会構造が脆弱で不安の多いものであることを再認識した。

この地震で露呈した東北および関東地方が抱えていた問題は日本全体の問題であることを、我々は身近に感じるべきものとして捉えなければならない。

一方、これからの我々の生き方、ライフスタイルがどうあるべきかを考えるとき、先に述べた災害への対応に加え「見えない津波」ともいうべきものとして、「少子高齢化社会がグローバル化した経済社会とどう折り合っていくのか」という問題がある。

例えば、記憶に新しいリーマンショックに代表されるように、我々の日常は世界経済の動向に一喜一憂する経済構造の中に身をゆだねているといっても過言ではない。世界経済構造は少子高齢化の日本に敏感に影響を与えるだろう。

我が国では出生率が低下し、平均寿命が延びることで少子高齢化が進んでいる。少子化についてみると2011年の合計特殊出生率は1.39と低い状況にあ

る。また生産年齢人口も1995年をピークに減少に転じている。

高齢化についてみると2011年の高齢化率は23.3%であり、2015年には25%を超え2060年には40%弱にまで上昇し、世界でも例の無い高齢化社会となることが予想されている。

この状況は日本の社会経済の発展や、さらには維持すらも危うくするといわれている。

高度成長期に建設されたニュータウンは、今も多くの人々のすまいになっているが、将来のあり方を考える上で、「見えない津波」への対応が看過できない問題となってきている。ニュータウンはオールドタウン化し地域社会が衰退している(図1)。これらをどのように再生、再編するのか、どのような社会や暮らしをイメージして、だれがどのような役割でこれを行うのかといった様々な課題に対して、今後は公共セクターと民間セクターのコラボレーションによる、オールドタウン化したニュータウンの周辺部を含めた地域社会全体の再生シナリオを描き、再生事業に取り組んでいく必要がある。

1. 衰退する地域社会再生のシナリオと オールドタウン

地域社会が衰退し、かつてのニュータウンがオールドタウン化している。商業施設の閉鎖が相次ぐなどニュータウン内の経済活動は低下し、高齢者の増加や子供の減少によりコミュニティが弱体化している。地域社会の再生に向けて、魅力あふれる地域社会を計画的意図をもって創り出すことが求められる。

地域社会再生のシナリオは地域社会を消費の対象とする市場主義的シナリオではなく、また経済活動を強力にコントロールする社会主義経済的シナリオでもない、中間の道、すなわち公的規制のもとで、民間事業者の参入、競争を促し、市場の企画力・経済力・事業推進力を誘導しながら地域社会再生を目指す社会的総力戦ともいえるシナリオが必要である。

オールドタウン化したニュータウンは一般的に公共用地比率が高く、公共セクターの計画的意図が反映させやすい条件を備えている。オールドタウン化したニュータウンの再生が、地域社会の再生シナリオの中でトリガー的役割を担う可能性を十分に有している。

2. 再生主体としての公共・民間セクターの コラボレーションの論理

2-1. 公共・民間セクターの役割の変遷

ニュータウンは主に公共セクター、特に高度成長期には大きな行政組織がデベロッパーとなって開発、整備を行ってきた。しかし日本の社会構造は発展途上社会から成熟社会へと変わってきた中で、開発、整備の担い手であった公共セクターの役割も変わる必要がある(表1)。これからは、民間セクターの企画力、事業力を引き出し、まちづくりを誘導・再編していく都市のマネジメント的役割が求められる。

2-2. 公共・民間セクターの特性

地域社会の再生主体として、公共セクターと民間セクターがあり、それぞれ特性を有している(表2)。公共セク

表1. 公共セクターの役割の変遷

高度経済成長期の公共セクターの役割	成熟社会・人口減少社会における公共セクターの役割
<ul style="list-style-type: none"> ・何が「公益的な事業なのか」「何が公的サービスとして提供されるべきか」といった判断は行政自身に委ねられていた。→行政の公平性、中立性、専門性という前提のもとでの一元的な政策立案・実施 ・大量生産・大量消費の時代 ・シビル・ミニマムの時代 ・従って大きな行政組織が必要であった。 <p>⇒ 主としてディベロッパー的役割</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・個人の価値観の多様化 → 行政の一元的な判断に基づく、上からの公益の実施では満たされなくなった住民のニーズ、ウォンツの増大 ・適正生産・適正消費の時代 ・何が公益なのかを考える必要が出てくる ・小さい行政組織 ・地方分権の進展 ・地方財政の逼迫 <p>⇒ 主としてマネジメント的役割</p>

表2. 公共セクター・民間セクターの特性

	公共セクターの特性	民間セクターの特性
地域住民の信頼性	・地域住民の信頼を得やすい立場にある。	・知名度の有無にもよるが、一般的に地域住民の信頼を得るのに時間がかかる。
地域再生に対する中長期的視点	・中長期的視点で考えるべき立場にある。	・事業経営効率に関わるため、中長期的視点で取り組むことは、一般的に困難な場合が多い。
施策、事業の範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・ハード面(物的計画)では、道路・公園・公立学校用地など、公共・公益用地の再編に対して施策、事業の範囲とすることが出来る。 ・ソフト面(生活支援等の社会システム面)に対しては、きめの細かい対応は出来にくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ハード面では、公共・公益用地の存在状況は、事業の前提条件とせざるを得ず、土地利用再編にまで普通は手が出せない。 ・ソフト面では、ニーズがあり、制度リスクがなければ、付加価値的事業として、検討対象となる。
施策、事業の創意工夫・迅速性	<ul style="list-style-type: none"> ・施策、事業に対する創意工夫・迅速性に関しては、民間セクターより劣る場合が多い。 ・地域再生に対して、きめ細かい対応が出来にくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業経営効率を高めるため、創意工夫を取り入れ、事業を迅速に進めようとするモチベーションが働く場合が多い。

ターには地域社会再生のシナリオ・枠組みを組み立てる役割が期待される。さらに民間セクターが進出するための前提条件や想定されるリスク等を検討・整理し提示することが求められる。一方民間セクターは公共セクターが創ったシナリオに基づいて、事業成立性のポイント等を把握し、企画力、事業力を駆使して再生に寄与する事業に参入することになる。

このような仕組みが公共セクターと民間セクターの創造的コラボレーションのイメージである。

2-3. 地域社会再生に民間セクターの参入を促す視点

地域社会に多様な民間セクターの参入を促すためには、公共セクター側は以下の4点に配慮する必要がある。

①地域社会再生の課題・ニーズ・主題

(テーマ)を明確化すること

民間セクターが新規参入できる事業の存在を明かにし、情報を広く開示する必要がある。

②地域社会再生主体を明確化すること
民間セクターが参入にあたって協議の相手を明確にしておく必要がある。

③事業前提条件や市場情報・ニーズ等を提供すること

民間セクターが事業に参入するかどうかの判断に必要な情報をきめ細かく提供する必要がある。

④事業規模単位の適正化を図ること
諸事業をまとめて事業規模を大きくすることで大資本の民間セクターの参入を促したり、地域密着型の小資本の民間セクターが参入しやすいように事業規模を分割するなどの配慮が必要である。

3. オールドタウン化したニュータウン再生の課題

オールドタウン化したニュータウンはその多くが高度経済成長期という共通の時代背景の中で実現したものであることから、概ね共通した課題が存在している。

①人口減少と高齢化進行への対応

人口減少と高齢化の進行は地域社会の衰退の大きな原因のひとつであり、この対応はオールドタウン化したニュータウンの活性化にとって必要不可欠である。

②雇用の創出

地域の経済を支え活性化するという点で、再生にとって重要な課題である。

③住宅の老朽化と住環境の再編

築後数十年を経て、住宅、住棟が機能的に老朽化しており、リフォーム等の対応が求められている。

④地区・近隣センターの活性化

購買行動の変化や、コミュニティの弱体化によって地区センター・近隣センターの機能が低下しており、これらの活性化が課題である。

⑤緑地環境の再整備

オールドタウン化したニュータウンにおける緑地の評価は高いが、不十分な管理による問題が発生しており、緑地環境のあり方を再整備することが必要である。

⑥インフラの老朽化や新たな都市基盤整備への対応

インフラストラクチャーの機能的、社会的老朽化への対応や、情報通信技術やバリアフリー化といった新たな都市基盤整備を進めていく必要がある。

⑦医療・福祉・生活支援関連の住民サービスの充実

高齢化や少子化に対応するため、医療・福祉・生活支援サービスへのニーズが増加している。老人世帯や子育て世代への支援など住民サービスを充実させることが必要である。

⑧交通環境の向上

ニュータウンは都市から離れた丘陵地に開発された例が多く、高齢化の進行に伴う交通弱者が増加している。地

域社会全体で交通環境を向上させる必要がある。

⑨エリア・マネジメントの仕組みの確立

オールドタウン化したニュータウンの再生では地域社会の再生、暮らしの再生を目指す必要がある、そのためにはオールドタウンを含むエリアをどうマネジメントしていくかという視点が求められる。

4. オールドタウン化したニュータウンの再生課題の克服

3. で示した課題の克服には何らかの形で、内部または外部から「はたらきかけ」「投資または再投資」が働く必要がある。ニュータウン外部からの投資または再投資は、課題の克服に向けた外部からの力となる。一方、はたらきかけはニュータウン内におけるコミュニティ活動やまちづくり活動のことで、課題の克服に向けた内部からの力となる。外からの力と内からの力によって課題が克服される(図2)。

ニュータウンが都市域に近く利便性が高いところ(ターミナル型:図3)であれば、外からの力が期待でき再生は外からの力によって進む。マスタープランを再構築したうえで、民間セクターの力を大胆に取り入れる仕組みをつくり民間セクターが再生課題に挑戦できるような状況を創り出すことが大切である。

一方、逆の場合(行き止まり型:図4)には、外からの力は多くは望めず内部からの力が重要となってくる。住環境としての魅力を高めつつ、住宅産業、健康・医療・福祉系産業、造園・緑化産業などにおけるマーケットの創造、またソーシャルビジネスやコミュニティビジネスなどの雇用の創出と、それによる地区センター・近隣センターの活性化が必要であろう。

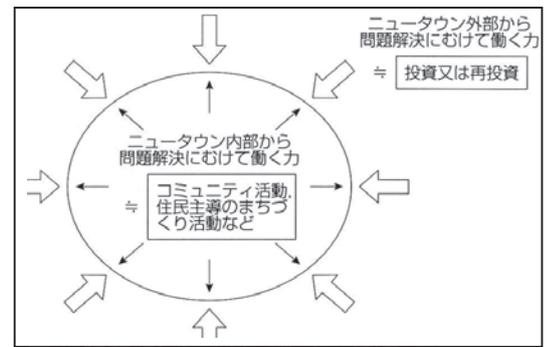


図2. 課題解決に向けて働く2種類の力

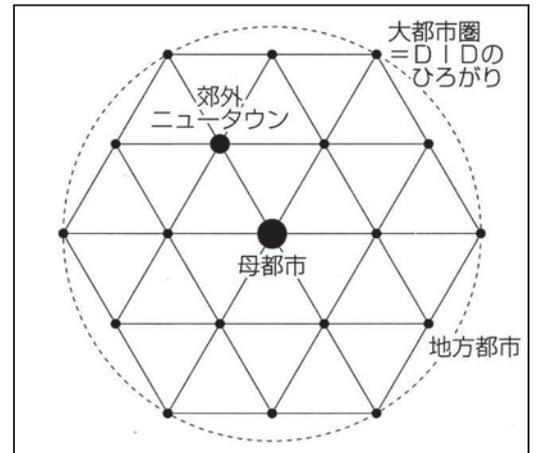


図3. ターミナル型のニュータウン

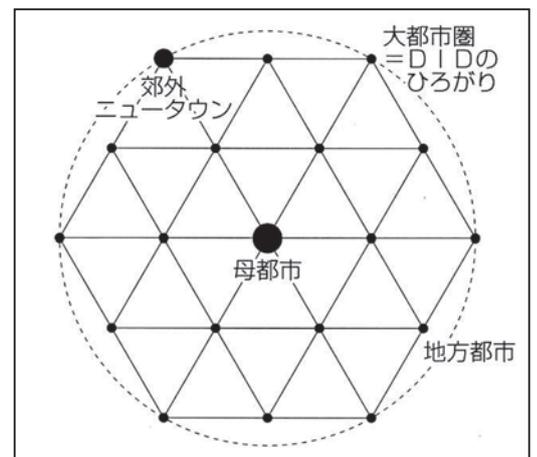


図4. 行き止まり型のニュータウン

5. オールドタウン化したニュータウンと地域社会の再生に向けて

高度成長期における都市周辺の地域社会は都市とのつながりが強く、地域社会同士の連携は薄かった。郊外のニュータウンも都市とのつながりが強い一方で、地域社会とのつながりは弱かった(図5)。

しかし成熟社会ではこの関係を変えて地域社会の再生を図る必要がある。

郊外の地域社会同士が広域経済圏と地域ネットワークをつくり、都市に対

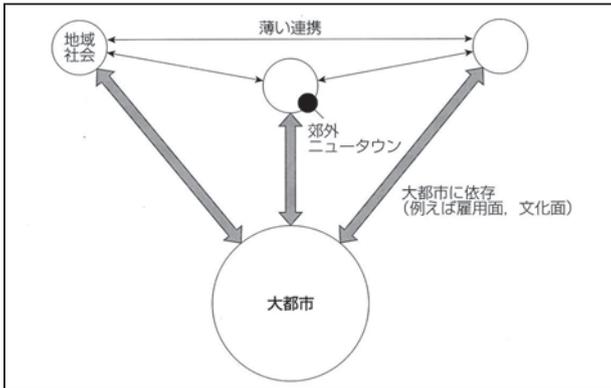


図 5. 大都市への依存関係の中で位置づけられている地域社会と郊外ニュータウン

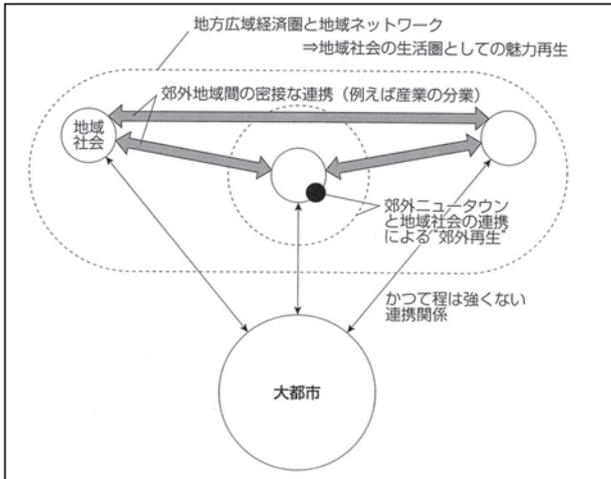


図 6. 郊外ニュータウンと地域社会の連携による郊外再生イメージ

して郊外域という独立したエリアを形成し、生活圏としての魅力を再生向上させる。ニュータウンも都市とのつながりを薄める一方、地域社会との連携を深めて郊外再生というべき再生の形(図6)を目指す必要がある。

6. 我々はどうような社会構造・暮らしをイメージしつつニュータウン再生を考えるのか

日本の社会構造は発展途上社会から成熟社会へと移行したが、社会構造は変化せずに多くの解決すべき問題が生じて我々は身動きが取れなくなっているのではないかと。今後は我々の思考も

の確保が重要であり、継続性の根拠がどこにあるのかを明確にして事業展開する必要がある。

7. 再生に向けた提案

オールドタウン再生に向けた、筆者たちによる最近の提案の概要を以下に示す。

①千里ニュータウン(大阪府吹田市) 近隣センター在り方調査を実施し、その結果から近隣センターの活性化に向けた提案を行った。近隣センターは土地が細かく区分所有されており、建替えが困難になっている。土地所有と利用の分離を図ることで、建替

パラダイムシフトさせる必要がある。これまでとは違った視点、見方の中に社会構造の再編のアイデアが位置づけられる。

我が国は1990年代初頭のバブル経済破綻以降、長期的なデフレーション状態にある。経済活動は縮小しニュータウンや地域社会の再生に向けた外からの力が小さい。基本的な経済問題としてデフレーションの改善を考える必要がある。

また事業投資が行われるときにはコミュニティの再生を生むような、ソーシャルデザイン、コミュニティデザインに基づく事業を並行して行うことが重要である。ただし継続性

を含む再生事業を行うことを提案している。

②泉北ニュータウン(大阪府堺市) 泉ヶ丘地区センター、近隣センターの活性化などについて提案を行っている。

③武庫川団地(兵庫県西宮市) 武庫川団地を資産としてとらえ、資産価値の向上という視点から団地の魅力を向上させる再生の仕組み、アイデアを提案した。

④明舞団地(兵庫県明石市・神戸市) マスタープランに沿って再生事業が実施されている団地で、その中で明舞センター地区の活性化計画を策定した。ここでは人の流れの再構築とコミュニティ交流広場の再構築を再編の方向として、新複合商業施設の計画・設計に取り組んでいる。平成24年度内のオープンを目指している。また明舞団地は周辺に複数の大学があり、それらが連携して再生に取り組んではどうかと考え、大学連携組織として「明舞再生塾」を立ち上げ、以下の活動を行っている。ただし大学は継続性の担保がなく再生の主体とはなり得ないことに留意しておく必要がある。

- a. 研究を通して政策実現、ソーシャルデザインなどの提言を行う
- b. 再生にかかる人材の育成、発掘を行う
- c. 情報交換の場の提供や、活動の支援を行うなど

参考文献

三好：郊外ニュータウンのオールドタウン化とその再生，都心・まちなか・郊外の共生，晃洋書房，2010。

『郊外ニュータウンのオールドタウン化とその再生』

文責：三好 庸隆(武庫川女子大学教授)
作成協力：保持 尚志(関西大学大学院 博士課程後期)

(講演：2012年5月11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