

UR男山団地再編（再生・更新）にあたっての提言－再編提案とその検証から－

提言1	住棟単位(階段室単位)の集積による大規模構成から、身近でお互いの顔がわかり親しみを感じるような小規模な領域単位への再編をはかる。
提言2	UR都市機構による一元管理から居住者参加への再編をはかる。
提言3	日常的に自由に集まれる場所づくりから始める。
提言4	中央緑道を市民の財産としての公共空間と位置付ける。
提言5	自治会単位での団地マネージャー、サブマネージャーの公募と制度支援を行う。
提言6	建築基準法86条“一団地”に関して、構造再編、制度再編をはかる。
提言7	公的な視点を持つ第三者、UR都市機構、行政(市、府)、住民・市民、と協働で継続的に団地再編に取り組むプラットフォームを設置する。

はじめに

1) 住み続け、住み継ぐ賃貸住宅

UR男山団地は、1972年に入居開始された、4,600戸という賃貸集合住宅団地で、ほとんどが5階建て階段室型のいわゆる標準住棟で構成される典型的な大規模公的賃貸集合住宅団地である。初期入居後、我が国の急速な都市化の中で、京都、大阪を支える郊外住宅地のなかでも大きな社会的貢献を果たしてきたが、人口7万余の八幡市の住宅市街地形成上、今でも大きな位置を占めている。

団地には、中央緑道をはじめ豊かな緑地空間も生育している。しかし、近年、構造的耐震性は有するものの物理的環境の老朽化に加え、少子高齢化の社会情勢のなかで、本団地も人口構成の偏り等に起因する持続的コミュニティの維持・育成といった

面からの衰退傾向、周辺地域との断絶傾向が見られる。もとより、住まいとは人間が生活していくうえでの基盤であり、原体験の場である。ゆえに、ふるさと意識も芽生える。自然等の環境の良い郊外住宅地の場合、都市化の過程で入居した住民にとって、賃貸住宅といえども、流動的な棲家としてだけではなく、終の棲家として住み続けたい住民が多いのも特徴である。一方で、さらに高齢化が進むことが想定され、そういった住民への福祉的支援は、地域が一体となって、これを支えなければならない。一方、少子化社会の中で、若年子育て層の入居促進は、将来的な持続社会の再構築に向けての重要な課題でもあり、郊外団地の自然豊かな環境への再評価と、それに基づく環境の再整備、多様な人間が共生する団地コミュニティへの活性化と、地域による一体的支援があれ

ば、その可能性は大きく広がる。

2) 何をストックとして評価するか

戦後の大規模公的住宅団地は、急速な都市化の中でも、屋外空間的なゆとりを持って、つまり空間的リザーブ性を有しつつ建設されてきたことは評価できる。初期に建設された老朽化団地が全面的建替えによる環境整備を経験している一方、男山団地のような次期の団地は、ストックを活かした環境再整備が求められており、スクラップ・アンド・ビルドの時代から、既存環境ストック活用時代への変遷の中で、まさに、団地こそがそれを実践する代表的な舞台となる。既存ストックへの評価はさまざまであろうが、年月を経て熟成した緑地等の特色ある環境要素、弱体傾向が見られるとはいえ長年継続してきた団地コミュニティ、耐震性能を有する住棟とともに、空

間的なゆとり、リザーブ性を、団地資源、地域資源として高く評価し、高齢化、少子化への対応、将来の持続的な集住環境への整備を目標に、大切に使うことが、団地を計画し、建設し、我が国の社会を支えた先人たちの業績に対する尊敬となる。団地の抱える諸問題を解決するために有効に使われるならば、それはまさに、先人の先見の明の活用であり、公的住宅団地の持つ社会性である。したがって、空間のリザーブ性は、使い切るのではなく、再編推進に有効活用を図りながら、将来にも残していく視点が重要である。

3) 作りやすく管理しやすい一元的な制度と形態

一方で、端的に言って、当時の大規模住宅団地は、作りやすく、一元的に管理しやすい仕組み、形態でつくられていた。入居者が若く、人数も多くパワーを持っていた時代には、その一元的管理の中でも、入居者の主体性が一定程度表出され、微妙なバランスの中で、団地コミュニティも機能していた。しかし、膨大な量の団地が建設され、かつ団地内の若年層が減っていくとともに、一元的管理の集中が過大な管理ボリュームになり、きめの細かな対応が困難にもなって、ややもすれば住宅地としての輝きを失うことにつながっていった側面も大きい。現状の団地を訪れると、高齢化や少子化による人気（ひとけ）の少なさとともに、自転車置き場やゴミ置き場、共用玄関や階段室などの仕上げの劣化や塗装のさびなどが目につき、豊かな自然環境と対比的にさびしい印象を与えてしまう。定期的な修繕は行われているものの、40年前に戻そうというかのような補修修繕は、時代のニーズからはかけ離れているように思え、ここに、一元的管理の限界を感じる。作りやすく管理しやすい形態、仕組みは、一方で住民の愛着感ゆえの自主的な手入れの機会を

奪ってしまったのである。与えられて住む、したがって住民が手を入れることが許されないという公的賃貸住宅団地の仕組みは、住戸内、住棟共用部、屋外付帯施設、屋外空間のそこかしこに現象として現れ、住む喜び、共に住む喜びを奪っている。事業主体の大規模な一元的管理から、小さな単位での管理、さらには、居住者参加への仕組みへの再編を図るべき時期に来ている。

作りやすい形態の代表が、大きな一団の敷地が住宅に特化している形態であり、さらに、大きなひとつの敷地に複数の建物（＝住棟）があたかも一つの建築物のように扱われて建っているという、建築基準法 86 条の規定による“一団地認定”の制度である。男山団地の場合、おおむね 1,000 戸もの単位で複数の標準型住棟が一つの建築物として扱われており、しかも、賃貸住宅群と、隣接する団地型分譲住宅群が、一体の敷地で“一団地”指定されている状況も存在している。ストックを活かしながら住環境の再整備を目指すなら、建築物の改修整備は同時多発的に複数の住棟で行われるだろうし、高齢化や少子化対応への多様な施設整備、用途変更、多様な住居形態の混在も必要になってくる。大規模な“一団地認定”の制度は、再整備の足かせにしかならない。もともと、86 条“一団地認定”は、建設を目的にした制度であり、ストック活用を前提としたものではない。それゆえに、現行法制度をクリアする、一棟毎もしくは少数の複数住棟からなる連担建築物制度単位へと構成を再編すべきである。こうすることによって、各住棟の同時多発的な改修、増築が可能になるだけでなく、部分的な用途変更、住戸に限定しない多機能の施設の導入も可能になる。そのためには、必要に応じて、従来の団地内通路ではなく、公道の導入等も考えなければならぬ。空間のゆとりといったリザーブ

性は、ここでも有効に機能するだろう。86 条“一団地認定”でできあがっている団地の分割・解体は、分割された敷地単位が既存不適格にならないことが基本である。男山団地の場合、概ねうまく分割できそうではあるが、一般的に言えば難しい事例も存在しそうである。現行 86 条の扱いに関しては、規制の緩和を含め、一定の行政的対処が必要だと考えられ、UR、行政が一体となって今後の対応を研究する場の設置が望まれる。

本提言は、団地内住戸の学生による居住実験にはじまり、2012 年秋の KSDP 団地再編プロジェクトによる再編提案、その後の関係者とのワークショップ、住民の生活意向調査、車の所有に関する意向調査、それぞれの住まい歴調査、住戸内 petit DIY 実験、男山地域再生基本構想草案策定（受託研究）などの検証作業を経て、団地再編（再生・更新）への提言としてとりまとめたものである。持続性に陰りの見え始めた団地の更新・再生には、建設時の団地の制度、仕組みを見直し、空間の性格を住民主体の空間に変えていくことが必要である。既存の住棟等のストックを活かしつつ、仕組みを変え、生活空間の環境を整備していくことが、“団地再編”の意図するところである。提言は独立したのではなく、互に関係性を持った内容となっている。事業主体、基礎自治体におかれては、広くその趣旨をもって議論が展開され、望ましい方向で実践展開が検討されることを望むものである。

提言 1. 住棟単位（階段室単位）の集積による大規模構成から、身近でお互いの顔がわかり親しみを感じるような小規模な領域単位への再編をはかる。

標準設計による住棟単位の集積による大規模構成は、屋外空間を含む

帰属領域性（コミュニティ）を意識しにくい。以前にはあった階段室単位のコミュニティも高齢化や空き家の増加等で実質的な機能を失いつつある。自治会は規模が大きすぎるうえに現状は加入率が低く、自治会を運営するリーダーの高齢化が目立つ。次代のリーダー達を育成するためにも、多様性を持つ身近なコミュニティの形成が喫緊の課題である。そのためには、もう少し小さな、日常生活の中で触れ合える屋外空間を含んだ領域感のあるコミュニティ単位の明確化が必要である。積極的に自らの周囲を自主的に整備できる人たちと、様々な理由でやりたくてもできない人が一緒に住んでいる。住んでいる住民一人一人の顔がわかる範囲での新たなコミュニティ単位の再構成が、現住民がより良い居住環境で住み続けるために、新たな転入者との共生のために、安心安全な居住環境のために、将来の持続的な居住環境への環境整備のための一歩となる。

住棟の集積ではなく、領域性のある小さなコミュニティ単位（複数の住棟）の集積が自治会の基礎単位を形成し、基礎単位でのリーダーの育成を図りつつ、次いで、自治会規模の単位での自立的な運営単位を形成するのが望ましい。次代に向けたコミュニティのリーダーの育成、自治会の持続力の強化が必要で、その人材育成も見据えて、コミュニティ単位でのマネージャー（コムマネージャー）を住民から募り、配備することも提言したい。団地というくくりでの大きすぎる単位から小さな単位への見直しを、将来を見据えた団地再編（再生・更新）の基本である。

提言 2. UR都市機構による一元管理から居住者参加への再編をはかる。

入居始後 40 年を経て、未だ UR 都市機構による全面的維持管理がなされており、たとえば、住戸内部の

住民退去後の建設当時状況への現況復旧等、時代のニーズに合わない側面も多々見られる。一方で、2012 年度に実施した居住者アンケートやワークショップによれば、団地住民にとっての一番の課題は、設備の老朽化であった。ストックを活かしながらの住環境の再整備を目指すなら、設備の老朽化への対応、住戸内の D I Y 改修等、整備対応を UR 都市機構のみに委ねるのではなく、居住者の参加による自主的改修（コストの応能負担、愛着性の向上による良質な維持管理）の道を開くべきである。つまり、内部仕上げに関する退去時の原状復帰義務の軽減、もしくは解消と、一定の範囲での自由な修復を許容する姿勢への転換である。設備投資が困難な住民には、民間の協力を得て、ローンやリース制度を導入する等の方策も併せて対処されたい。男山団地では、すでに新規入居者には一定の枠内で、petit DIY が可能になっている、これを既存入居住民にも展開すべきである。

併せて、屋外空間における住民自らによるクラインガルテンや、住棟共用部・屋外空間のコミュニティ単位による再整備等、居住者参加の道を積極的に探り、従来の UR 都市機構による一元管理制度の改変により、内外空間の整備、コミュニティの再構築を目指すべきである。先に述べた小さなコミュニティ単位での住民同士の話し合い、それらが集まった自治会活動が望ましい。KSDP（関西大学）やボランティアとの協働による屋外施設の塗装改修などの身近な整備を通して、居住者参加、併せてコミュニティ単位の再編への第一歩を始めてはどうだろうか。

提言 3. 日常的に自由に集まれる場所づくりから始める。

居住者アンケートやワークショップのもうひとつの大きな要望は、住民が自由に集まれる場の設置であ

る。現状では、自治会管理の集会所等はそういった使用方法が難しく、団地内の空き店舗や空き住戸を利用し、気軽に集まれ、意見交換や団地マネージャー（後述）との日常的交流が図れる場所を創出することが緊急の課題である。センター地区の空き店舗等を利用し、当初の運営は、KSDP（関西大学）の学生研究員等が対応するとして、いずれは、団地住民、地域住民による自主運営を可能とするような事前練習のできる場所づくりが目標となる。UR、及び八幡市は、まちづくりの観点からこれを支援しつつ、住民、地域との協働体制の育成を図っていくべきである。

住民が気軽に集まれる場所と同様に、高齢化や少子化に対応した団地施設、地域施設を、住民と地域の N P O 等との協働で、団地内に創出し、自主運営が可能な体制作りを支援していくことが必要である。当面は空き住戸の活用から始めるとしても、将来は、駐車場や沿道未利用地の土地利用の見直しによって、環境の整備と併せ、一定の環境整備資金を得つつ自立的に実現していくことが望まれる。

提言 4. 中央緑道を市民の財産としての公共空間と位置付ける。

現在の男山団地は、大部分の周辺が駐車場で囲まれており、また、住棟が周辺街路に背を向け、後退して配置されており、街路を介して地域と一体となってまち並みが形成されるという構成になっていない。ただでさえ、大規模団地住民には“団地”という閉鎖的な意識も強く、周辺の街路を介して地域の町並み景観を形成していくという意識が薄い。本プロジェクトが行った団地再生の海外事例調査では、レジデンシャル・イン・パークという周辺環境から孤立している団地を、沿道性の高い一般市街地に戻していこうという意識の強い共通性が見られた。元々沿道性

を有している事例では、現在も団地構成の改変の要は生じていない。建て替えでなく、周囲に背を向け後退している既存の住棟等を活用していくならば、むしろ、沿道の土地利用を見直し、まちなみを形成する新たな土地利用、形態を付加していくという視点が必要である。高齢者の在宅看護や生活サービスなどを考慮すると、住棟のエントランス直結の車サービスも必要になる。駐車場の考え方の見直し、団地内の屋外空間の再整備も必要となる。新たな車利用へのニーズも芽生えており、カーシェアリングの導入や超小型車の開発も進んでいる。空間的、意識的の両面から、現在の分断状況を改善せねばならない。

男山団地には中央緑道という貴重な素晴らしい緑地空間が整備されている。しかし、UR都市機構の敷地の真ん中で、またURによる一元管理がなされているということもあり、市民の享受意識は低く、公共案内地図にも掲載されていない。まずはこの中央緑道を公共空間として公開し、広く市民の財産、公共緑のネットワークや散歩道、ランニングロードとして活用すべきである。底地はUR所有のままでも良いが、維持管理は団地住民と地域住民による協働の形態で、八幡市の支援のもと、住民参加で実施されるのが望ましい。

提言5. 自治会単位での団地マネージャー、サブマネージャーの公募と制度支援を行う。

ストックを活用し、住み続けたい住民が継続して暮らすためには、現高齢者対応、介護や子育てのための

親世代との近居、将来の持続的な環境への改変を視野に入れ、団地内住み替えへの積極的な支援が必要である。現在の制度では、住み替えにより家賃の上昇が必要で、かつ、現状は低層階住戸の空きも少ないが、将来の、屋外テラス等の設置による1階住戸バリアフリー化と併せ、制度的な整備の実施が望まれる。

また、高齢化が進み、次代の担い手の消滅が危惧される、自治会、コミュニティ活動の再活力化への人材育成、確保についても、居住者自身の積極的な参加を促す制度的支援が望まれる。まずは、身近な範囲で活動できる自治会単位で、団地マネージャー、協働し次代を担うサブマネージャーを団地内から公募し、団地内の集住環境整備活動のできる制度的基盤の確立が望まれる。身近なところがきれいに整備されると気持ちも変わる。また、彼らは、住民代表として、自治会役員と連携し、対外的な協議にも対応する。

提言2で述べたように、事業者による管理は、物理的にも制度的にも団地のスケルトン・構造的な部分とし、日常的なインフィルの部分は、積極的な居住者参加を促すべきである。住み続け、愛着が生まれる庶民の住まいとは、そういった環境の中から育まれるものであろう。そのためきっかけづくりは、今こそ求められている。

提言6. 建築基準法86条“一団地”に関して、構造再編、制度再編をはかる。

身近な生活環境は住民が自ら育む一方で、団地ゆえの大きな構造的再

編には、将来の持続的なまちづくりの観点から、事業者と基礎自治体である八幡市が協働で取り組まねばならない。建築基準法86条“一団地”の取り扱いに対しては、まず、将来対応に関して具体の事例で検討する事業者、行政による横断的な研究会の設置が望まれる。そのうえで、男山団地の状況に応じた具体的な解決を見据える必要がある。賃貸・分譲同居の“一団地”に関しても、あるいは団地型分譲住宅の建て替え等の再生に関しても、短期的な対症療法を目指すのではなく、将来の持続的な街づくりを視野に入れ、居住者の状況に合わせた選択制の高い方法に取り組み、行政的支援を施す必要がある。

提言7. 公的な視点を持つ第三者、UR都市機構、行政（市、府）、住民・市民、と協働で継続的に団地再編に取り組むプラットフォームを設置する。

事業者、行政、住民・市民が協働で再編に取り組むために、団地コミュニティの強化育成を図りつつ、ボランティアな力も必要になる。ストックを活用しての団地再編は、長期の斬進的な事業推進が必須である。公的な視点を持つ第三者、UR都市機構、行政（市、府）、住民・市民などが協働で継続的に団地再編に取り組めるプラットフォームの設置が必要である。基礎自治体である八幡市は、特に持続的なまちづくりの観点から、住民・市民の賛同の得られる範囲で、継続的なプラットフォームの設置、運営を検討し、取り組んで欲しい。

関連リーフレット：096 097

『UR男山団地再編（再生・更新）にあたっての提言 —再編提案とその検証から—』

執筆：江川直樹（関西大学 教授）
KSDP 提案部会

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：2013年7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.jimdo.com/>