少子高齢化及び人口減少時代に対応した大規模住宅団地の再生

REVITALIZATION OF MASSIVE PLANNED COMMUNITY ADDRESSING THE NEEDS OF AN AGING SOCIETY WITH A LOW BIRTHRATE AND POPULATION DECREASE

都市・住宅・地域政策グループ　首席研究員　林　直人

日本では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、1960 年代から大都市郊外の人口の希薄な丘陵地等に多くの大規模住宅団地、いわゆるニュータウンが開発された。

高度経済成長期に急速に整備された多くのニュータウンにおいては、短期間に大量の住宅等が供給され、同世代が一斉に入居したといった特徴を有しており、このため、今日、居住者の高齢化・人口減少や住宅及び関連施設の老朽化等のいわゆるオールドタウン化の問題が顕著に生じており、再生に向けた早急な対策が必要とされている。

本稿では、日本におけるニュータウン開発の歴史を振り返るとともに、オールドタウン化の課題を整理し、国における対応策の検討状況や団地再生の取り組み等を紹介し、今後の対応の方向性について考察する。

Key Words:ニュータウン、オールドタウン化、団地再生

１．ニュータウン開発の歴史等

(1) ニュータウン開発の歴史

日本では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、1960 年代から大都市郊外の人口の希薄な丘陵地等に多くの大規模住宅団地、いわゆるニュータウンが開発された。

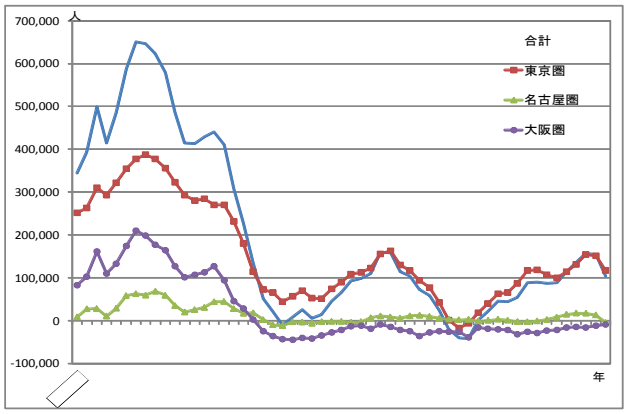

図-1　三大都市圏への転入超過数の推移 [1)]

ここでは、2003 年度のJICE調査[2)] を元に、日本のニュータウン事業の歴史的総括を行う。

a）第 1 期（1960～1965 年頃）:「日本のニュータウン事業のスタート」期

1955 年頃から高度経済成長期を迎えた日本は大都市圏への急激な人口移動が起こり（図-1）、この住宅需要にこたえる良好な住環境を持つ住宅・宅地の大量かつ迅速な供給が必須となった。

1955 年に住宅供給及び大規模かつ計画的な宅地開発等を使命として、日本住宅公団が設立され、同時に常盤平団地等の大規模団地開発がスタートした。また、大阪府により、日本最初のニュータウンである千里ニュータウンの開発が始まった。1963 年に新住宅市街地開発法が施行され、良好な大規模住宅地の供給が促進された。

b）第 2 期（1965～1973 年頃）:「大規模ニュータウン事業の展開と停滞」期

相次いで大規模ニュータウン事業が着手された。人口増加及び市街地の拡大に伴う公共公益施設整備の財政負担を抑制するため、地方公共団体が、いわゆる宅地開発指導要綱による開発抑制策を取り始めたことによって、ニュータウン事業は停滞した。この時期、日本を代表する多摩ニュータウン等の開発が着手された。

c）第 3 期（1973～1979 年頃）:「住宅需要の変化に伴うニュータウン事業の低迷」期

1973 年の住宅統計調査において、全ての都道府県で住宅数が世帯数を上回り、日本の住宅問題は量的確保から

質の向上を課題とする時代に入った。

さらに同年秋のオイルショックは日本の高度経済成長を終焉させるとともに、大都市圏への人口移動を大幅に縮小した（1976 年に三大都市圏への転入超過ゼロ（図-1））。

高騰した住宅・宅地価格と供給地の郊外化、通勤時間の長時間化によって、大都市圏の住宅・宅地供給は低迷期を迎える。

1978 年に地方公共団体の財政負担を軽減し、ニュータウン等の計画的な住宅地開発を推進するために通常の公共施設整備事業とは別枠で補助を行う住宅宅地関連公共施設整備促進事業制度が創設された。

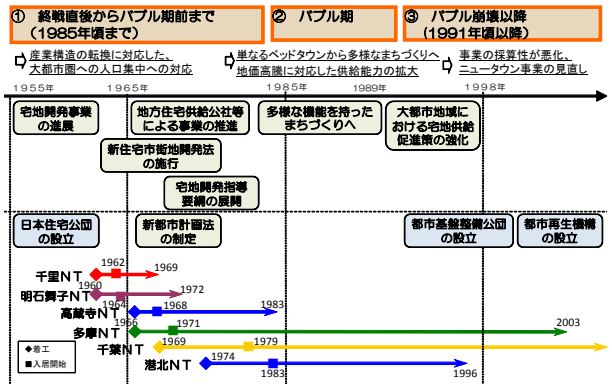

図-2　ニュータウン開発の時代背景と開発の歴史[3)]

d）第 4 期（1980～90 年代半ば）：「経済・産業構造の転換に向けた複合機能型ニュータウン事業の展開」期

1980 年に入り、従来型のベッドタウン整備ではなく、産業振興につながる研究開発拠点の整備や地域の特性・環境を反映した個性豊かな住宅地づくりが推進されるようになった。

1980 年代後半にバブル経済が到来し、ニュータウンにおける住宅・宅地供給は一時的に拡大・加速化する。

e）第 5 期（1990 年代半ば以降）：「住宅需要総体の縮小と都心回帰を受けたニュータウン事業の収束」期

大都市圏では、都心部のマンション建設が盛んになり、人口の都心回帰が生じている。

初期のニュータウンでは人口の減少や高齢化が進み、住宅・施設の老朽化とあいまって、地域活力の低下が問題になっている。

日本住宅公団は、設立以来 1995 年頃まで一貫して日本のニュータウン事業を推進する中核的主体であった。しかし、近年の行政改革により、住宅供給事業、ニュータウン開発事業から撤退し、現在は、都市再生機構（ＵＲ）となり、市街地の整備改善や賃貸住宅の供給支援、賃貸住宅の管理を主な業務内容としている。

(2) 住宅政策上の位置付け

国土交通省の社会資本整備審議会住宅宅地分科会は、2003 年 9 月の同分科会において「新たな住宅政策のあり方について」[4)] の建議をとりまとめている。

この中で、ニュータウンの抱える問題と再生の必要性について、以下の通り指摘している。

「大都市圏郊外部のニュータウン等の一部においては、居住者の高齢化が短期間で進むとともに、各種施設の陳腐化・遊休化、住宅の老朽化、空き家の発生等が複合的に進行する現象（ニュータウンのオールドタウン化などと呼ばれる）が顕在化してきている。しかしながら、計画的な基盤整備が行われ、良好な住環境を備えるニュータウンは、国民の豊かな生活を実現する場として有効活用を図っていくべき貴重なストックであり、建築物や公共施設の更新・再生といったハード面の対策のみならず、住環境の維持保全、福祉サービスの提供等ソフトの面の対策についても、ＮＰＯ等を含む多様な主体による取組みを前提としつつ有効な施策を講じていく必要がある。」

2．オールドタウン化の課題

ここでは、2005 年度のJICE調査[5)] を元に、ニュータウンのオールドタウン化の課題等の把握・整理を行う。

(1) ニュータウンの現状

1955 年度以降に事業着手された住宅地開発事業で、計画面積 16ha 以上、計画人口 3000 人または計画戸数 1000 戸以上のニュータウンは全国で 1500 地区以上ある。

表-1　事業着手年度別の住宅地数[5)]

		1965年以前	1966～1975年	1976～1985年	1986年以降	不明	合計
三大都市圏	首都圏	15	210	127	176	11	539
		(1.0%)	(13.7%)	(8.3%)	(11.5%)	(0.7%)	(35.3%)
	中部圏	2	61	56	60	2	181
		(0.1%)	(4.0%)	(3.7%)	(3.9%)	(0.1%)	(11.8%)
	近畿圏	11	72	53	46	6	188
		(0.7%)	(4.7%)	(3.5%)	(3.0%)	(0.4%)	(12.3%)
	小計	28	343	236	282	19	908
		(1.8%)	(22.4%)	(15.4%)	(18.5%)	(1.2%)	(59.4%)
地方圏		29	195	183	206	7	620
		(1.9%)	(12.8%)	(12.0%)	(13.5%)	(0.5%)	(40.6%)
合計		57	538	419	488	26	1528
		(3.7%)	(35.2%)	(27.4%)	(31.9%)	(1.7%)	(100.0%)

このうち、人口・世帯の減少及び高齢化の進行状況から、1975 年以前に事業着手されたニュータウンにおいて、オールドタウン化の問題が懸念されており、その数は、1500 地区の 4 割に当たる約 600 地区である。

(2) 高度経済成長期に開発されたニュータウンの特徴

これらのオールドタウン化したニュータウンの計画における特徴は以下の通りである。

・同時期に画一的な住宅を大量供給
・同世代の一斉入居
・近隣住区論に基づく硬直的な計画
・ニュータウン区域が複数市町村にまたがる
・複数の主体による開発

・主に丘陵地開発が多い

(3) 居住者の高齢化、施設の老朽化

(3)及び(4)では、上記の特徴を念頭に、千里ニュータウン、多摩ニュータウン、明石舞子団地等を中心に、オールドタウン化したニュータウンにおける課題を述べる。

経年変化又は社会変化によって生じている現象として、1965 年以前に開発されたニュータウンでは、全国や都市圏全体と比較して、著しい高齢化が進行している(図-3)。

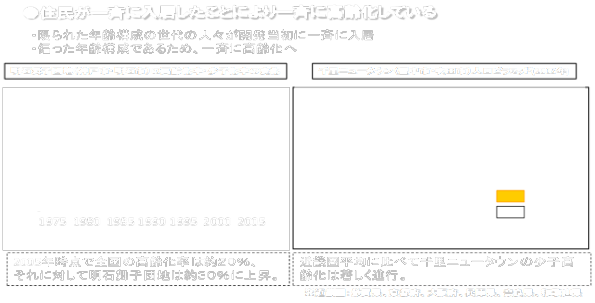

図-3　ニュータウンの高齢化の状況[3) 5)]

また、千里ニュータウンや明石舞子団地では、1960 年代に大量に住宅供給がなされており、住宅・施設は建設後約 40 年以上が経過し、一斉に更新時期を迎えている(図-4)。

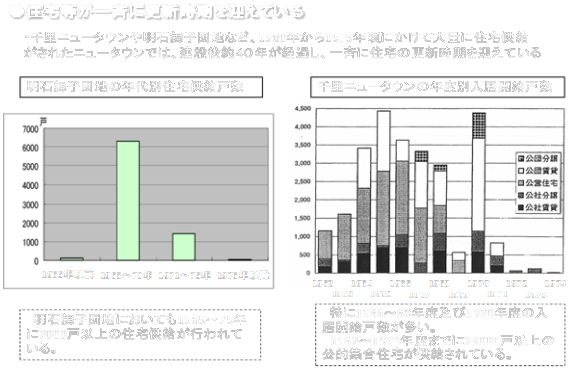

図-4　ニュータウンの住宅供給時期[3) 5)]

(4) オールドタウン化の課題

人口の高齢化や住宅・施設の老朽化、社会・経済変化、ユーザーニーズ変化等に起因して、オールドタウン化したニュータウンにおいて以下の課題が顕在化している。

a)　施設・交通の高齢化未対応

多摩ニュータウンでは、丘陵地開発や自動車交通・歩行者交通の立体分離を図ったことから、住宅地と幹線道路とに大きな高低差が生じている。

また築後 30 年以上経過する住宅の大半は、中層でエレベーターのない階段室型であり、高齢者が生活しにくい住棟となっている。

図-5　バリアフリーへの対応の遅れ（多摩ニュータウン）

b)　住宅の円滑な建替えが困難

1960 年代に供給された集合住宅団地においては、都市計画法の一団地の住宅施設の都市計画決定の上、整備されたものが多く、用途・戸数・容積率・建ぺい率の規制が厳しい。また、建築基準法第 86 条の一団地認定の変更には全員合意が必要であり、建替えは容易ではない。

c)　近隣センターの衰退

千里ニュータウンの新千里南近隣センターでは、1980 年に食料品・日用品等を扱う店舗が 24 軒営業していたが、2004 年には 5 軒のみに減少している。また、多摩ニュータウンの永山近隣センターでは、1976 年にはなかった空き店舗が、2000 年には全体の 26%（30 軒中 8 軒）を占めている。

図-6　近隣センター等の衰退[3) 5)]

d)　駐車場不足・路上駐車の顕在化

全国の比較的開発年代の古い代表的な大規模ニュータウンのある地方公共団体によると 4 割以上のニュータウンにおいて駐車場不足の問題が発生している。

e)　廃校小学校の増加

少子高齢化の影響を反映して、ニュータウン内の小学校のクラス数は、年々減少している。

f)　居住者ニーズに合わせた住み替えが困難

千里ニュータウンの戸建て居住者の約 2 割は住み替えを希望しており、そのうち 4 割弱は 65 歳以上の単身又は夫婦である。しかし、情報がないことや相談相手がいないことを不安材料として掲げる回答が多かった。

g)　空き地・空き家の発生に伴う住環境の悪化

居住者の高齢化や住宅・施設の老朽化等により、住宅の空き家が発生し、適切に管理されず、住環境の悪化を招くことが懸念される。住民主体の住環境のマネージメントが期待される。

h)　再生に向けて横断的調整を行う主体や情報提供者の必要性

ニュータウンは複数の事業主体により開発され、複数

市町村にまたがって開発されているため、再生を検討する上で、各主体を横断的に調整する主体や情報を一元的に管理し、居住者からの相談等を引き受ける情報提供主体が求められる。

３．ニュータウンの再生に向けて

(1) 「計画開発住宅市街地の再生に向けて　提言」

このような状況を踏まえ、国は、2005 年に「計画開発住宅市街地の今後のあり方（ニュータウン・グランドデザイン）検討委員会」を設置し、「計画開発住宅市街地の再生に向けて　提言」[6] を取りまとめている。

提言の中で、ニュータウン再生のため、当面以下の事項に取り組むべきとしている。

- 都市基盤や住宅等の既存の物的資産の最大限の活用･･･優れた物的資産である､道路､公園等の公共施設、公益施設、公共賃貸住宅、周辺の自然環境等を最大限に活用し、現在のニーズに合わせるよう、改修、建替え、用途の転換を実施する。
- 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、地域のコミュニティビジネスとして育成する。
- 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､「ベッドタウン」から複合機能をもつ地域として再生する。
- 地域住民や関係主体が連携したまちづくり･･･地方公共団体の先導・支援のもと、住民が主体となり、新たな地域ビジョンの策定とまちづくりのルールを定める。

(2) 公共公益施設の現状と再生

このような状況の中､JICEでは 2007 年度に国の住宅宅地関連公共施設整備促進事業制度を活用した住宅団地における公共公益施設に対するニーズや整備・再生の必要性等を把握し、その方策を検討する調査[7] を実施している。

アンケート調査によれば、調査時点では、団地の人口変化等に起因する公共公益施設の整備水準上の問題は、大半の団地で未だ認識されていなかった。ただし、学齢期の子供の減少による学校教育施設等の余剰問題は、比較的多くの団地で顕在化していた。

公共公益施設の再生・整備に関し、特に重要なニーズに関する再生・整備の方向性は以下の通りである。

a) バリアフリー化

高齢者等の利用頻度の高い箇所、例えば高齢者施設・サービス施設周辺、遊歩道、公園等から優先的にバリアフリー化を進めていくことが必要。

b) 高齢者・子育て対応

高齢者福祉施設の整備とともに、生涯学習やボランティア活動、地域コミュニティ活動、子供の溜り場等に利用できるスペースの確保が重要。

c) 防犯等安心安全対策

住民参加等による公園や緑道等の植栽の日常的な維持管理の充実に加え、防犯性への配慮、高齢者の利用の増加を考慮した公園等の再生を行うことが重要。

(3) ニュータウン再生に向けた制度拡充

以上の動向を踏まえ、国では、団地再生に関連する各種助成制度の拡充が行われている。

例えば、2008 年度より、前述の住宅宅地関連公共施設整備促進事業制度の後継事業において、老朽化した公共施設の再整備に補助する団地再生タイプ事業の追加や「安心住空間創出プロジェクト」（後述）の推進など。

４．団地再生の取り組み

(1) ＵＲ賃貸住宅団地の再生の取り組み

ＵＲは､約 77 万戸の賃貸住宅ストックを有する日本最大の賃貸住宅オーナーである。

2007 年 12 月に賃貸住宅ストックの今後の再生・活用の方向性をとりまとめた賃貸住宅ストック再生・再編方針を策定している。

この方針によれば､①団地再生（約 16 万戸)､②ストック活用（約 57 万戸)､③用途転換（約 1 万戸)､④土地所有者等への譲渡・返還（約 3 万戸）となっている。

そして、現在のストックを居住者の居住の安定を十分確保しつつ、2018 年度までに、約 10 万戸の再編に着手し、約 5 万戸のストックを削減し、2048 年頃までに、現在のストックの概ね 3 割を削減することとしている。

(2) 地域の福祉拠点としての再生プロジェクト

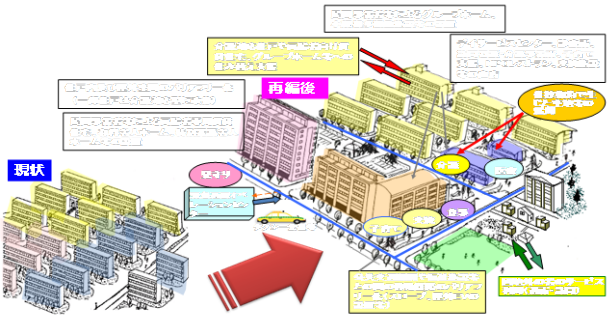

図-7　安心住空間創出プロジェクト（イメージ図）[8]

2008 年度より、国土交通省と厚生労働省は、相互に協力・連携しながら、多様な世帯が安心して暮らすことのできる住空間を整備する｢安心住空間創出プロジェクト｣を推進している（図-7)。

特に、公営住宅やＵＲ賃貸住宅等の公的賃貸住宅団地を中心とする地区においては、土地・住宅・施設等のストックを有効に活用し、高齢者用住宅の整備、屋外生活

空間のバリアフリー化、医療・介護・交流・子育て等に係るサービス施設の整備を進め、公的賃貸住宅団地を地域の福祉拠点として再生するとともに、周辺生活道路等のバリアフリー化、高齢者見守り機能の強化、地域住民等による活動の活性化を図り、当該団地及び周辺住宅地の安心住空間化を推進する。

５．最近の動向

(1) 土地政策上の位置付け

国土交通省の国土審議会は、2009 年 7 月に「土地政策の中長期ビジョン」[9] をとりまとめ、この中の「エリアマネジメントの推進－ニュータウン再生を中心として－」の項目において、施策の方向性として、以下のように整理している。

・ニュータウン再生の目標とすべきまちの姿を明示することが必要
・ニュータウン再生に取り組む本格的なエリアマネジメント主体の構築が必要
・ニュータウン再生を主目的として包括的に対応する施策体系の整備が必要

(2) 地方公共団体と省庁連携の取り組み

高度経済成長期後半には地方都市においても郊外に大規模住宅団地が開発された。ニュータウンのオールド化と同様、様々な問題の生じている団地を抱える地方都市が集まり、意見交換や情報交換を通じて、それぞれが抱える問題の解決を目指すため、2010 年 6 月に「ふるさと団地の元気創造推進協議会」が設立された。

関係省庁としても、内閣官房が窓口となって、国土交通省、厚生労働省及び経済産業省の 3 省と構成する関係省庁連絡会議を構成し、積極的な施策への反映や効果的な省庁間連携を行うこととしている。

６．今後の取り組みの方向性

以上のように、ニュータウンのオールドタウン化問題は、今後他の住宅団地においても課題となりうる事項が特徴的かつ先行的に提示されており、今後、その対応策が、参考となることが期待されるところである。

今後は、ニュータウンという切り口というより、高齢社会に対応し、住宅政策や福祉政策が連携した各種施策を講じる代表的対象として登場することが見込まれる。

日本は財政再建が喫緊の課題であり、財政支出を抑制する工夫が必要とされており、官民が連携した取り組みが重要視されていくものと考えられる。また、近年、NPO は急速に力をつけてきており、政府によって「新しい公共」の推進が唱えられているところでもある。

今後、高齢社会がますます進展し、既に人口が減少し、5 年後には世帯数も減少する一方で、高齢者のみの世帯はますます増加する見込みである。

また人口減少社会に向け、都市をコンパクトシティ化すべきとの方向性が示されているところである。

このような状況等を踏まえ、自立的なニュータウン等の再生に向け、今後は以下のような視点や方向性をより具体的に展開していくことが重要と考えられる。

・コンパクトシティ化の流れにおいて、高水準の公共公益施設を有するニュータウンは、郊外であっても拠点として維持
・必要なサービスの提供のため、ますます増加する退職後間もない元気な高齢者を中心としたエリアマネジメントやソーシャルビジネス等の実施
・自立的再生の先進事例のノウハウの共有、コーディネーターの育成・活躍
・孤独死防止策や今後増加する認知症高齢者の見守り体制の整備
・必要なサービスの維持のため、公平に受益者負担を課す仕組みの導入
・将来の介護保険等のコスト負担の軽減に資するバリアフリー化への先行投資の仕組みの導入　など

参考文献

1) 3 大都市圏（東京圏，名古屋圏，大阪圏）の転入者数，転出者数及び転入超過数の推移（昭和 29 年～平成 21 年）, 2009 年,総務省住民基本台帳人口移動報告
2)「わが国のニュータウンの総括に関する調査研究報告書」,2004 年 3 月,国土交通省（JICE 受託）
3) 第 5 回国土審議会土地政策分科会企画部会中長期ビジョン策定検討小委員会資料 2,2009 年 6 月,国土交通省
4)「新たな住宅政策のあり方について」（建議）,2003 年 9 月,国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会
5)「新住宅市街地開発事業等に関する調査」,2006 年 3 月,国土交通省（JICE 受託）
6)「計画開発住宅市街地の再生に向けて　提言」,2005 年 11 月,国土交通省計画開発住宅市街地の今後のあり方検討委員会
7)「少子・高齢化及び人口減少時代に対応した住宅宅地関連公共施設等の整備・再生に関する検討調査報告書」,2008 年 3 月,国土交通省（JICE 受託）
8) 国土交通省資料
9)「土地政策の中長期ビジョン（国民生活を豊かにする不動産のあり方ビジョン）報告」,2009 年 7 月,国土交通省国土審議会土地政策分科会企画部会報告
10)「人口減少社会における郊外住宅団地等の再生・転換方策の検討に関する調査報告書」,2010 年 3 月,国土交通省