

オールドニュータウン再生に向けた提案

宮本 厚

近畿地方整備局 京都国道事務所 (〒600-8234 京都市下京区西洞院通塩小路下る南不動堂町808)

高度成長期に大規模住宅団地（ニュータウン）が整備され、30～50年程度経過した。

これら老朽化した大規模住宅団地（オールドニュータウン）の資料収集や自治体へのヒアリング等により、団地が抱える各種課題を抽出し、再生に向けた自治体向けの提案資料を作成することで、地方公共団体が実施する大規模住宅団地の再生に寄与したいと考える。

キーワード まちづくり・地域づくり，地域再生，地域活性化，団地再生

1. オールドニュータウンの概要

高度成長期においては、大都市圏への人口集中による居住問題解決のため、1960年代から大都市郊外に多くの大規模住宅団地（ニュータウン）が開発されてきた。

これらの団地は、開発から30～50年程度経過し、居住者の高齢化、人口減少、住宅及び関連施設の老朽化等のいわゆるオールドニュータウン化の問題が生じており、再生に向けて早急な対策が必要とされている。

2. オールドニュータウンの現状把握

上記のオールドニュータウン化の課題の内容については一般的な概念であるため、実際に近畿地方整備局管内におけるオールドニュータウンの現状把握を行うこととした。

地方公共団体・UR都市機構等へのヒアリングや団地再生に関するインターネット等の公表資料の収集や現地踏査を実施し、団地の抱える課題や対策、適用事業等について確認を行った。

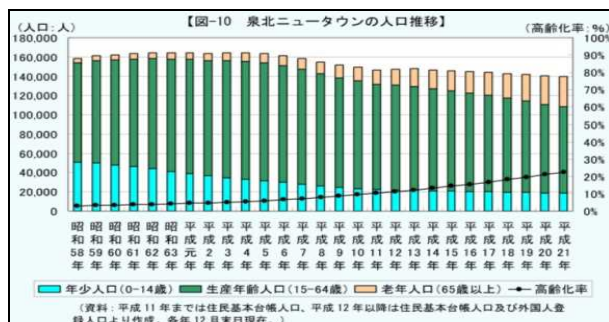


図-1 泉北ニュータウンの人口推移

（出典：泉北ニュータウン再生指針）

(a) ヒアリング

近畿地方整備局管内には、289の団地が存在する（全国のニュータウンリスト）。

このため、調査対象としては、団地の規模や事業主体、団地の所在地等が異なるオールドニュータウンをバランス良く選定し、効果的にヒアリングを行うものとした。対象先としては8地区（団地）を選定し、関係する地方公共団体等（大阪府、吹田市、豊中市、堺市、京都市、枚方市、UR都市機構西日本、兵庫県及び神戸市）の計9団体にヒアリングを行った。ヒアリング先の団地の所在地は、大阪府4地区、京都府2地区、兵庫県2地区であり、団地の規模については、大規模3地区（10,000戸以上）、中規模3地区（5,000～10,000戸未満）、小規模2地区（5,000戸未満）である。（図-2参照）

	地区名	場所	事業主体	事業手法	ヒアリング先	実施日
1	千早ニュータウン	大阪府	大阪府企業局	新住、一団地	大阪府まちづくり部 都市居住課 ニュータウン再生グループ 吹田市都市整備部 千早再生室 豊中市都市計画課 千早再生室 千早ニュータウン再生推進課 大阪府まちづくり部 都市居住課	2015.09.18(金) 2015.10.01(木) 2015.10.02(金)
2	泉北ニュータウン	大阪府	大阪府	新住、公約一団地	大阪府まちづくり部 都市居住課 吹田市都市整備部 千早再生室 京都市都市計画局 都市計画課	2015.09.18(金) 2015.09.24(木) 2015.09.24(木)
3	洛西ニュータウン	京都市	京都市	新住	京都市都市計画局 都市計画課 枚方市都市整備部 都市整備推進室 UR都市機構西日本 ストック事業推進部	2015.09.24(木) 2015.09.17(火) 2015.09.29(火)
4	香里	大阪府	都市再生機構	区画整理	兵庫県 県土整備部 住宅政策課 兵庫県 県土整備部 住宅政策課 兵庫県 県土整備部 住宅政策課	2015.09.15(火)
5	明石・舞子	兵庫県	兵庫県	新住	京都市都市計画局 都市計画課 京都市都市計画局 都市計画課 京都市都市計画局 都市計画課	2015.09.24(木)
6	田島	京都市	京都市住宅供給公社	一団地	京都市都市計画局 都市計画課 京都市都市計画局 都市計画課 京都市都市計画局 都市計画課	2015.09.18(金)
7	向ヶ丘	大阪府	都市再生機構	区画整理	神戸市住宅都市計画局 都市計画課	2015.09.29(火)
8	有野	兵庫県	神戸市	新住		

（大規模：10,000戸以上、中規模：5,000～9,999戸、小規模：5,000戸未満）

図-2 ヒアリング対象リスト

(b) インターネット等の公表資料

各省庁やUR都市機構、地方公共団体ホームページ等により、団地再生に関する公表資料を広く収集した。

資料の内容としては、団地再生に関する将来像・ビジョン、建替え、コミュニティ形成・活性化、住環境等である。

さらに、団地再生に関する各施設の再整備やまちづくり活動等に対する助成制度を調査した。

(c) 現地踏査

大阪府下の2団地、京都府下の2団地及び兵庫県下の2団地（中規模以上）を対象に現地踏査を実施した。

現地踏査では、戸建て住宅地区、集合住宅地区、地区・近隣センター、公園・緑地、道路・交通等、団地の地区別・都市施設面での現状について調査を行い、団地や住宅の建替え状況や地区センターの利用状況等について把握した。（図-3参照）

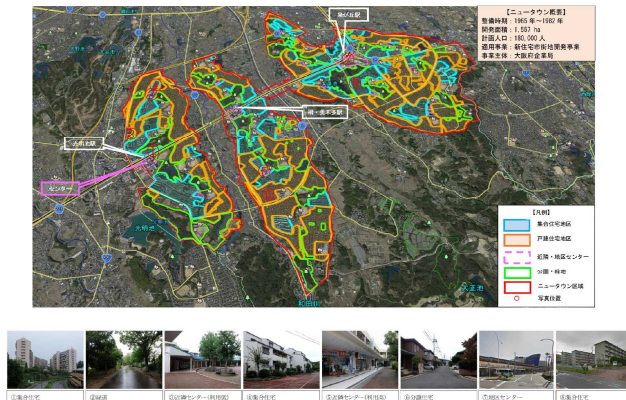


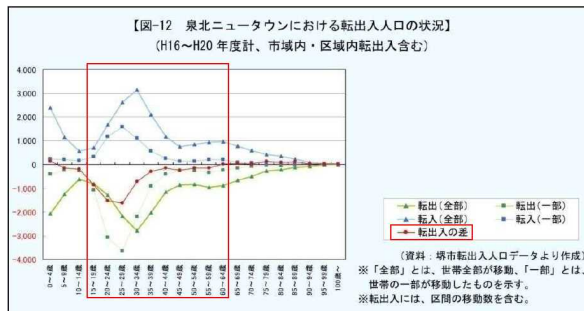
図-3 ニュータウン利用状況図

3. オールドニュータウンの課題整理

①ニュータウンの共通課題

団地の人口・年齢層の面では、同じ時期に一斉入居し、入居から30～50年が経過した結果、団地の住民は一斉に高齢化が進展した。

また、若年層（20代～30代前半）のニュータウン外へ転出傾向も見られる。（図-4参照）



泉北ニュータウンにおける転出入人口の状況
(出典/No.116, g31 泉北ニュータウン再生指針)

図-4 泉北ニュータウン転出入人口の状況

公的賃貸集合住宅では、小規模で画一的な住戸でライフスタイルの変化に対応出来ていない等、ニーズに合わない住戸が多く見られる。

地区・近隣センターでは、施設の老朽化、機能低下等、建替えやリニューアルなどの対策が必要となっている。

さらに、各店舗の撤退等により、商業機能が低下

し、その結果、医療系や一部コミュニティ機能などのサービス機能の立地が多くなる傾向にある。

なお、泉北ニュータウンにおいては、空き店舗も近隣センター全体で14.6%と高い水準となっている。（図-5 参照）

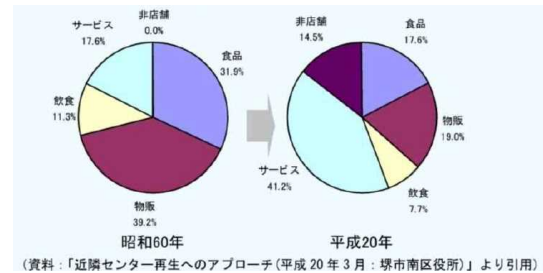


図-5 泉北ニュータウン 近隣センター店舗構成

福祉機能としては、住区診療所の世代交代や後継者不足、高齢者の増加に対応する福祉施設が少ないため、これら機能の充実が求められている。

また、子育て環境が不足しており、若年層の流入の妨げにもなっているため、働きながら子育ての出来る保育施設や子育て支援施設等の充実が求められている。

さらに、空き家等の増加による治安の悪化や都市基盤の老朽化による防災機能の低下等、防災や防犯に対する対応が望まれる。

②立地に関する課題

団地内の歩行者動線が不連続な点やバリアフリーへの未対応等、歩いて暮らせるまちづくりの支障となる箇所があるため、歩行者動線のネットワーク化やバリアフリー化等により、安全で快適な歩行者動線の確保が望まれる。

さらに、低・未利用なバス路線のサービス低下や、通過交通の流入等の課題があり、公共交通の維持確保の面からも改善が必要である。

また、ニュータウンの規模によるものではなく、立地に起因するケースが多いと思われる。

特に、千里ニュータウンでは、ヒアリングを実施したニュータウンの中で最も梅田（大阪の中心部）からの距離も近く、都心アクセスの面でも良い立地であり、空き家が出てもすぐに埋まり、住宅流通も活性化しているとのことであった。

なお、千里ニュータウン以外のニュータウンについては、共通の課題が多いことがわかった。

4. オールドニュータウン再整備に向けた検討

再整備に向けた視点としては、下記のとおりである。

【視点①：住環境の保全・活用】

緑豊かでゆとりある住環境の保全と、住戸や各種施設のニーズに合わせた改修などの既存ストックのリニューアル。

【視点②：公共公益・福祉機能の改善】

高齢者向け施設整備や子育て環境の整備による生活環境の改善。

【視点③：移動円滑化】立地に関する課題を解決し、誰もが快適に暮らすためのバリアフリーやユニバーサルデザインの実現。

【視点④：地域活性化】

地域の課題解決や住民の生活支援、交流促進に資するコミュニティビジネスの推進や、エリアマネジメントによる地域の活性化などのパートナーシップによるまちづくりを目指す。

これらの視点を再整備に向けた取組みの検討に落とし込むため、6つの対応方針に分類した。

【対応方針】

- A. 将来像・ビジョン等の立案
- B. 住宅等の建替え・更新・リニューアル
- C. 商業、福祉、生活関連機能の充実
- D. 地域連携、コミュニティの活性化
- E. 住環境の維持保全
- F. 交通・バリアフリー

今回の再整備に向けた検討ポイントは、国土交通省近畿地方整備局として、これらの課題を解消する補助メニューを整理することにより、国の補助制度を地方公共団体や民間がさらに利用しやすくするための資料となるよう心掛けたところである。

このため、まずは住宅局所管の補助メニューについて、ニュータウンの再整備に適用出来るかを検証した。

さらに、住宅局以外のメニューにおいても、適用可能なメニューについて整理した。

図-6に示すように、対応方針をモデルケースとして分かり易く図化し、各種取組みとそれらに対応する補助メニューを掲載した。



図-6 事業適用のモデルケース

今回整理した補助メニューがニュータウンに活用

出来るもの全てでは無いと考えるが、ソフト面、ハード整備等、各種取組み内容によりニュータウンの再生に関する補助メニューの適用方法についても様々なパターンが考えられる。

地方公共団体とのヒアリング時にも意見があったが、ニュータウン再生のための補助メニューは、国土交通省以外の補助制度もあり、補助メニューをまとめたわかりやすい資料があると非常に助かるという意見もあった。

このため、今後はニュータウンの再整備に関する国土交通省以外の利用可能な補助制度についても、ニュータウン再生として国土交通省のメニューと一体的なパッケージとして整理出来ればより良いものになると思う。

さらに、資料作成のみでは、ニュータウンの再生には繋がらないため、地方公共団体向けへの説明会を開催し、ニュータウン再生のための補助メニューのさらなる周知と活用促進を図ることが重要だと考えた。

実際、合計2回の地方公共団体向けの説明会を通じて、「オールドニュータウン再生に向けた提案」について説明し、内容の周知を図った。

5. オールドニュータウン再生に向けた提案

地方公共団体へのヒアリング時に判明した問題として、地方公共団体が把握しているオールドニュータウンの現状は、ニュータウン内にUR都市機構や公社の住宅や施設がある場合であり、地方公共団体が再整備に向けて関わっている部分の課題は把握出来たが、民間が単独で開発したニュータウンについては、全く現状を把握していない場合が多いことがわかった。

なお、近畿地方整備局管内のニュータウン289団地のうち、105団地（36%）が民間による団地で戸数でも民間が12%を占める。（図-7参照）

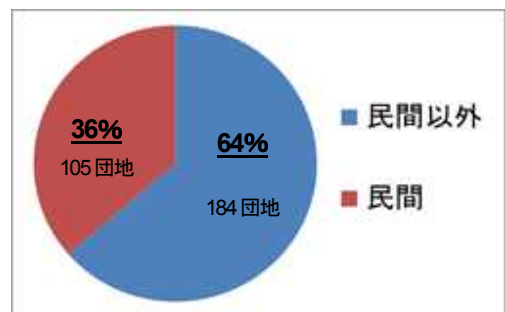


図-7 近畿地方整備局管内におけるニュータウン開発の民間割合
（出展：全国のニュータウンリスト（平成25年度作成））

近畿地方整備局管内のニュータウン289団地のうち、

105団地（36%）が民間による団地であることを前述したが、国土交通省住宅局では、2013年（平成25年）度から2015年（平成27年）度の期間限定ではあるが、住宅団地型既存住宅流通促進モデル事業を実施してきた。（図-8参照）



図-8 住宅団地型既存住宅流通促進モデル事業の概要

この事業は、住宅団地の戸建て住宅等において、空き家が現に発生し、また発生が見込まれる住宅団地において、既存住宅の流通促進等を通じた空き家の解消、地域の活力維持・再生を図るため、地方公共団体等の公的主体、民間事業者等が行うモデル的な取組を支援する事業である。

具体的には、①空き家や空き家になることが見込まれる住宅の流通・賃貸化を促進するためのコーディネート業務、②既存住宅の検査、③売買又は賃貸化される住宅に係る耐震性・防水性・省エネ性又はバリアフリーに係る改修を含みリフォーム瑕疵保険に加入するリフォーム工事、④生活利便施設の整備費に対して5000万円/地区・年を上限としての補助である。

事業への参加は、公的機関（公社等）、民間企業（不動産会社等）、その他NPO法人となっている。

事業採択された団地は22団地あり、うち民間セクターが11団地であった。

このモデル事業の活用した民間事業者がシンポジウムで発言している。①このモデル事業終了後も地方公共団体と協働して空き家対策に貢献したい。②リノベーションによる事業機会を生み出していきたい。

民間事業者も自分たちの開発した大型団地内の空き家の有効活用、流通を図っていきたいということである。

今後の日本の課題として、急激な人口減少や少子高齢化に伴い、今後の日本のまちづくりで、財政面及び経済面で持続可能な都市経営を可能にすることが必要である。

こうした背景もあり、都市再生特別措置法が行政や民間、民間事業者が一体となってコンパクトなまちづ

くりに取り組んでもらうために法改正があった。

そこで、立地適正化計画を策定する流れになっている。この立地適正化計画は図-9のように都市施設の誘導区域、居住誘導区域を設定し、コンパクトなまちづくりを目指すものと言える。

ニュータウンの性質を考えたとき、コンパクトなまちづくりの目指す姿とはニュータウンそのものではないかと考える。

ニュータウンとは、住宅団地内で生活が完結する場所であるが、様々な要因により若い世代の住民が転出傾向であることが、現在抱える問題の一つである。

また、既成の住宅団地の空き家率が高いのであれば、立地適正化計画と併せて、ニュータウンに人を集約する手法も選択肢の一つになるのではないかと考える。

そこで、オールドニュータウンの課題を再度整理してみる。

- ① 民間が単独で開発したニュータウンに対する、地方公共団体による現状把握の改善
- ② 高齢者向け福祉施設の整備や子育て環境の整備による生活環境の改善
- ③ 住区診療所の世代交代や後継者不足
- ④ 近隣センター・地区センターの老朽化、機能低下等、各種施設の建替やリニューアル

これらの課題を解決する手法の一つを提案する。

都市再生特別措置法の改正に伴い創設された都市機能立地支援事業の活用である。（図-10参照）

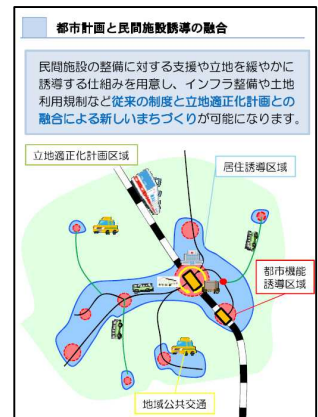


図-9 立地適正化計画



図-10 都市機能立地支援事業

本事業は、2014年（平成26年）度に創設された事業であるが、近畿地方整備局管内では2016年（平成28年）度時点で活用実績がないものになっている。

活用実績が無い要因については、下記の内容が考えられる。

- ① 新しい制度のため、制度の存在や活用方法、メリットを知らない。
- ② 地方公共団体の負担を伴うため、財源確保が必要である。
- ③ 使用実績がないため、活用に踏み込めない。
- ④ 立地適正化計画の策定予定が無いため、活用出来ない。
- ⑤ 補助金活用の条件に、民間事業者に対する公有地等賃料の減免や固定資産税等の減免とあるが、地方公共団体の土地の減免措置に条例改正が必要であり未対応。

補助対象は、生活に必要な都市機能（医療・福祉施設・教育文化・商業）を都市機能誘導区域内へ誘導するため、都市機能整備を実施する民間事業者に対して国から直接支援でき、現状の課題解消に向けた事業として十分活用できると考える。（図-11参照）

中心拠点誘導施設					
中心拠点区域内において整備する次の施設が対象になります。					
対象施設	施設名	法的な位置づけ	対象施設	施設名	法的な位置づけ
1) 医療施設	特定機能病院	医療法第1条の5	2) 教育文化施設	高等学校	学校教育法第1条
	指定機能病院			中等教育学校	
	国民			特別支援学校	
	診療所			大学	
2) 社会福祉施設	障害者施設	医療法第1条の2	3) 教育文化施設	高等専門学校	学校教育法第1条24条
	（「特定保健施設」（老人保健施設）（身体障害者福祉施設）（知的障害者福祉施設）（児童福祉施設）（障害児福祉施設））			中等学校	
	（「特定保健施設」（老人保健施設）（身体障害者福祉施設）（知的障害者福祉施設）（児童福祉施設）（障害児福祉施設））			特別支援学校	
	（「特定保健施設」（老人保健施設）（身体障害者福祉施設）（知的障害者福祉施設）（児童福祉施設）（障害児福祉施設））			大学	
3) 教育文化施設	総合型地域スポーツセンター	学校教育法第1条	4) 商業施設	博物館・美術館	学校教育法第2条の2第2号
	生涯学習センター			図書館	

図-11 中心拠点誘導施設 及び生活拠点施設対象事業

特に、民間開発のニュータウンについては、地方公共団体が課題を把握していないため、行政が現状を把握し、立地適正化計画に誘導すべき必要な都市機能を位置づければ、民間に対して補助することが出来る。

また、本事業は地方公共団体からの支援額も必要で、民間事業者に対して公有地等賃料の減免額や固定資産税等の減免額等を計上することが可能である。

例えば、少子化により統廃合された学校跡地に誘導すべき都市施設を立地適正化計画に位置付けることで、そこで事業を実施しようとする民間事業者に対して補助することが可能である。

今まで、民間開発されたニュータウンに対して国の

補助制度を活用する手法について、都市機能立地支援事業を活用することにより、ニュータウンの再生の活用方法の選択肢の一つに加えることが出来るものと考ええる。

6. まとめ

今回、オールドニュータウンの課題及び対策について、地方公共団体に対してヒアリングを実施したが、民間が単独で開発したニュータウンを除き、地方公共団体が、団地再生について何らかの対策をとっているところが多く見られた。団地再生に使える補助メニューが住宅局・都市局、他省庁等多岐に跨がっていることもあり、わかりづらいため整理を行った。そこで今回作成した事業適用のモデルケース図（図-6参照）を地方公共団体向けの資料とした。

行政主導でニュータウンの再整備を行うことにより、各種施設の建替えや更新、リニューアルが円滑に進み、良好な住環境の維持と生活関連機能の確保、若者世帯の流入、地域コミュニティの形成等、団地の再生に繋がるところもある。

しかし、今回調査を進めていく上で判明したことが、民間開発されたニュータウンは行政の手も入らず、現状把握ができていないことである。

「住宅団地型既存住宅流通促進モデル事業」では民間セクターが多数参加しており、空き家を何とかしたいという声があった。このことから、地域の課題を把握した上で、都市施設等の誘導を行政が行い、民間主導で整備が可能な「都市機能立地支援事業」を活用することを提案する。

これからのニュータウンの再生に都市機能立地支援事業を活用することで、地域に必要な不可欠な都市施設を整備することが、街の魅力の向上に繋がるものと考ええる。

持続可能なニュータウンとは、行政だけ、民間だけでは成立せず、官民協働という形をとることがニュータウン再生モデル事業の目指す方向ではないかと考える。

今回の発表により、立地適正化計画を策定している地方自治体に対して、特に民間開発のニュータウンについて今後のあり方を考えていただく機会になれば良いと考えるところである。

参考文献

- 1) 国土交通省近畿地方整備局：オールドニュータウン再整備に向けた調査等業務 2016年2月 三井共同建設コンサルタント株式会社