

第V章 19年度のまとめと
20年度調査に向けて

第V章 19年度のまとめと20年度の調査にむけて

ここまで、関西における代表的な公的開発型ニュータウンにおいて、再生への取組にかかわっておられる行政関係者、開発主体、活動団体等へのヒアリング・事例調査を行ってきた。

事例調査の意義としては、そこから①具体的な活動の紹介やその活動が展開されてきた具体的プロセス、苦勞されてきた点、今後の課題などを把握するとともに、②主要大都市圏に存在する、オールド化しているニュータウン再生を考えていく上での共通する課題・普遍的テーマを浮上させる、という視点を持つことが重要と考えている。

本調査においては、重点を②におきつつ、4人の研究者での意見交換を踏まえて、以下にまとめている。各項目には4人の総括的視点が入るとともに、執筆担当者個人の研究者としての視点も入っている。

1. 2019年度のまとめ

(1) ニュータウン再生の仕組みづくり（水野優子）

第I章にあるように、ニュータウンに対して「再生」という表現が使われ始めたのはニュータウン建設が収束段階にある1990年代中頃からであり、初期のニュータウンにおいて課題が表出しつつあるなかで、さまざまな主体による萌芽的な取組が蓄積され、総合的なマネジメント組織の必要性や、多様な主体の連携が模索されてきた状況にある。

■ 公的機関が主導する再生の取組

今回、調査対象となった明舞団地における「再生」の取組は、小南氏への事例調査でもわかるように、2002年（H14）頃から事業主体である兵庫県が「再生」という名目で地元に入りはじめたことがスタートとなっている。全国的にみても、非常に早い段階での取組といえる。県は、住民ワークショップをおこないながら、近隣センターの空き店舗や公営住宅の空き住戸を活用して生活サービスを提供するNPOの誘致やコミュニティ拠点の創出などをおこない、2003

（H15）年度に「明舞団地再生計画」を策定した。この「再生計画」では、「再生の基本方針」や「取り組み指針」が示され、その推進のために「住民・地域組織、行政事業者の連携を推進し、住民・行政・NPO等による包括的な取り組みに向けたシステムづくり」に取り組んでいくとしている。今回の事例調査の対象となっている配食サービス「ひまわり」は、まさしく、前述の県が主導する最初の取組である近隣センターの空き店舗への生活サービスの誘致の一環で選定された団体であり、2003年10月にオープンし、現在まで続く活動である。

その後、この「再生計画」は2006年度の計画見直しを経て、2017年度の「まちづくり計画」へとつながることとなった。包括的なシステムとしては、地域と行政が一体となって再生の取組を検討する包括的な組織「明舞まちづくり委員会」が2008（H20）年度に準備会を経て設立されている。この「まちづくり委員会」へは、近隣の大学も参加するなど、より近隣の大学なども加わっていくこととなる。

一方、今回のもう一つの調査対象である泉北ニュータウンでは、堺市は泉北ニュータウンの活性化を図るため、学識経験者、自治会、NPO、大阪府、大阪府住宅供給公社、都市再生機構、一般財団法人大阪府タウン管理財団の参画を得て、2008年（H20）に堺市泉北ニュータウン再生指針策定懇話会を設置し2010年5月に「泉北ニュータウン再生指針」を策定した。この指針を踏まえ、大阪府と堺市が連携し、関係する公的団体とともに協議・検討する場として、2010年4月に大阪府、堺市、都市再生機構、大阪府住宅供給公社、大阪タウン管理財団の5社により「泉北ニュータウン再生府市等連絡協議会」が設立されている。特徴的な仕組みとして、この協議会のなかで2017（H29）年に設置された「まちづくりプラットフォーム」が挙げられる。これは、具体的な再生プロジェクトが進められる際に、多様な分野のソフト事業を含めた総合的なまちづくりを推進するために、民間事業者等と情報共有・意見交換する場として設置されたものである。民間事業者が、固定された個別事業に取り組むのではなく、ニュータウン再生のシナリオの中で民間事業者の声を聴きながら「まちづくりテーマ」を決定していくものである。民間事業者の発想力やスキルをうまく活かし、再生の取組を「組み立てる」段階から民間事業者に参画していただくという点で、「単なる事業者」から再生に関わる「主体」への転換がなされるのではないかと考えられる。

今回の明舞団地、泉北ニュータウンは、ともに公的開発型ニュータウンであり、ニュータウン再生のモデル的な位置づけがなされており、それぞれ関連する公的機関による積極的な介入により再生へのシナリオが構築されてきた事例であるといえる。両事例に共通する点として、再生へのシナリオの中に、積極的に多様な主体を巻き込む仕組みを組み込んでいることであるといえよう。ニュータウン再生を、閉じられた関係性の中で解決するのではなく、内外に開かれた再生に関わる多様な主体が情報共有・交流する「場」の創出が重要であると考えられる。

■さまざまな活動を誘発・発展させる取組

ニュータウンにおける活動をおこなう主体は多様であり、それぞれの目的・きっかけが存在する。清水メディカルクリニックの清水氏は、もともと明舞団地に診療所があり、在宅医療を志す中で、まちづくりとの接点を持つことになった。神戸定住外国人支援センター呼和氏と Oneself 中野氏は外国人支援を目的としており、その一つのエリアとして明舞団地が存在している。また、フログハウスの清水氏は、設計・施工をおこなう事業者であり、広く事業を展開している中で、自身の出身である明舞団地での事業展開をおこなうことになった。こうした個別の取組が、前述の情報共有・交流の場や、再生計画のなかで創出されたコミュニティ拠点などを介して有機的につながり、再生の取組の人的ネットワークを構築している。

こうした人的ネットワークをさらに具現化したものとして、初田氏が展開する「くるくる明舞」の取組がある。この取組は、居住者の困りごとをワンストップの相談窓口で受け、内容に応じて住み替えやリフォーム、医療・介護、終活等、幅広い専門事業者へつなぐものである。これまでニュータウン再生に関わりがなかった事業者が「くるくる明舞」の活動に関わることで、ニュータウン再生の主体へと転換されているといえよう。この取組を展開する初田氏は、これまでの明舞団地の再生の取組のなかで、兵庫県立大学の地域創造機構コーディネーターやその他コミュニティビジネスの事業主としても関わっておられた経験がある。

これまで、明舞団地では、多様な主体が情報共有・交流する「場」を公的機関が主導して形成してきた側面があるが、専門家の存在によっては民間でこうした情報共有・交流の「場」や事業のマッチングができる仕組みをつくることのできる一つの可能性を示しているといえるのではない。

(2) ニュータウン外の民間事業者による「再生」の取組（伊丹康二）

今回の調査事例を、主体の属性や拠点の位置によって分類したものを表V-1-1 に示す。行政機関は、ニュータウン内の公有地や公的住宅の再整備をきっかけとして、ニュータウン全体を視野に入れた再生に関与している。また、ニュータウン内に拠点を持つ NPO ひまわり会や清水メディカルクリニックは、ニュータウンを主な対象地域として地域に密着した活動を展開している。これらの活動は他のニュータウンでも見られるが、今回の研究で特徴的な活動は、ハツダ商店や（株）フログハウスのようにニュータウン外に拠点を置く民間事業者や NPO 法人が、本来の事業を展開する中でニュータウンを一つのマーケットとして捉えて事業を展開している点である。

さらに、これらの民間事業者や NPO 法人の拠点の位置と活動対象地域の関係を表V-1-2 に示す。（株）フログハウスと（特活）Oneself は、住宅改修や帰国者支援という本来の事業を広域で展開しているなか、ニュータウンに事務所や拠点を置かずに事業展開している。このようなことは極めて一般的な経済活動と考えられる。その一方で、グランドオーク百寿、くるくる明舞は、

本拠はニュータウン外にあるが、行政（グランドオーク百寿は堺市による公募、くるくる明舞は国土交通省によるモデル事業）のきっかけにより、事業の一つとしてニュータウン内に拠点を設け、各種サービスの提供を行っている。ニュータウンは、用途地域を見てもわかる通り、土地利用が規定されて開発されており、一般的な市街地に比べて経済活動の自由度は低い。そのような状況の中で、行政がきっかけを作ることで民間事業者が拠点を設けることができ、ニュータウンをマーケットとして捉えた事業を展開できることは、ニュータウンの再生に向けた一つのモデルとなるのではないだろうか。

表 V-1-1 調査対象事例の活動のきっかけ

主体の属性		活動のきっかけ、活動の特徴	活動事例（運営主体）
行政機関		NT 内に公有地（センターの一部等）、公的住宅があることで、その再整備をきっかけに再生に取り組んでいる。	<ul style="list-style-type: none"> ・兵庫県 ・大阪府公社 ・堺市
民間事業者 NPO	NT 内 拠点	地域活動として実践している。	<ul style="list-style-type: none"> ・配食サービス（NPO ひまわり会） ・めいまい保健室（清水メディカルクリニック）
	NT 外 拠点	本来の事業展開をする中で、NT をターゲットとした事業を展開している。	<ul style="list-style-type: none"> ・くるくる明舞（ハツダ商店） ・団地のリノベーション（（株）フロッグハウス） ・日本語教室（（特活）Oneself） ・グランドオーク百寿（（社福）よしみ会）

表 V-1-2 調査対象事例の主体の拠点と対象地域

対象地域 主体の拠点	NT 内	NT を含む周辺地域	NT を含む広域
NT 内拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・めいまい保健室（清水メディカルクリニック） 	<ul style="list-style-type: none"> ・配食サービス（NPO ひまわり会） 	
NT 外拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・くるくる明舞（ハツダ商店） ・グランドオーク百寿（（社福）よしみ会） 		<ul style="list-style-type: none"> ・団地のリノベーション（（株）フロッグハウス） ・日本語教室（（特活）Oneself）

第 I 章で解説した、ニュータウン再生に関する論考の変遷を振り返ると、1995 年頃からニュータウン再生の始動、2000 年頃から多様な主体によるニュータウン再生、2010 年頃から多様な主体×連携によるニュータウン再生という流れがあった。この流れの延長として、現在のニュータウンでは、ニュータウン外の民間事業者や NPO 法人が、ニュータウンをマーケットとして捉えた種々のサービス提供、事業展開をおこなっている姿が見えてくる。

ニュータウンの住民による、ニュータウンを対象とした内発的な取組は、住民によるまちづくりの典型であり、地道な活動として重要であることは自明であるが、このようなニュータウン外に拠点を置き、ニュータウンに活動範囲を限定しない民間事業者などだからこそ可能な活動が、これからのニュータウンに必要と言えるのではないだろうか。

このようなニュータウン外の民間事業者による「再生」の特徴には 2 つのポイントがある。一つは、分野を超えた多様な民間事業者との連携である。ニュータウン外の事業者だからこそ、マ

マーケットとしてニュータウンを捉えたとき、市場調査をするかのごとく、様々な主体に協力を求め、連携しているということである。例えば、(社福)よしみ会のグランドオーク百寿では、住民と対話を6か月重ね、住民の暮らしを支えるサービスの提供に向けて、多くの民間事業者と連携している。もう一つのポイントは、収益事業とのバランスである。ニュータウン内だけを対象とした事業では、分野にもよるが収益が上げることは容易ではない。特に交流やコミュニティ形成といった事業単体で収益を上げることは困難である。そのため無償ボランティアによる運営や行政などの補助金、活動拠点の賃料減免などが必要になるが、ニュータウン外に拠点を置く民間事業者は、他の地域や他の分野で一定の収益を上げつつ、新しいマーケットとしてニュータウンの市場開拓に乗り出しているように見受けられる。

以上の考察から、ニュータウン外の民間事業者による「再生」の取組を進めることの意義と今後の展開について以下にまとめる。

1) 拠点確保のきっかけや仕組み

今回の調査事例では、ニュータウン外の民間事業者や NPO 法人がニュータウン内に拠点を設けて事業展開する際、行政がきっかけを作っていた。期間限定の事業であっても、拠点を設けるにはきっかけや仕組みが必要であろう。特にニュータウンは、市街地と違って多様な形態の拠点を設けにくいいため、そのきっかけや仕組みが求められる。

2) 多様な活動拠点の確保

ニュータウン外の民間事業者や NPO 法人が、ニュータウンを一つのマーケットとして事業展開するためには、分野にもよるが活動拠点があることが望ましい。活動拠点とは、職員常駐型の事務所ではなく、問い合わせ先であったり、イベントの開催拠点といったイメージである。そのような活動拠点は、他の事業者とのシェアオフィスのような形態でもよい。一般に公共施設では営利目的の利用を認めないほか、地域の集会所も営利目的の場合は割高で貸し出すなど民間事業者の活動拠点としては使い難い。民間事業者などがニュータウンでのサービス提供や事業展開に参入しやすい環境(拠点づくり)を整えることが求められる。

(3) 暮らしに直結するコミュニティをつくる活動の継続性・発展性について(松原茂樹)

暮らしに直結するコミュニティをつくる活動(以下、コミュニティ活動)は基本的に住民が主人公であり、年齢を超えてメンバーが入れ替わったりすることや、利用としての参画からボランティアや有給のスタッフとしての参画までさまざまなレベルで参画できることが必要であり、これが暮らしに直結する活動の継続・発展の第一条件であると考えられる。

またコミュニティ活動の担い手には住民の(潜在的な)ニーズをくみ取り活動を行う必要がある。活動の担い手には住民と団体の二つがある。活動を担う住民は、ニュータウンができあがったときに入居した第1世代はお祭りや福祉などニュータウン内で何もないなか自分たちでつくる傾向があると思われ、NPO ひまわり会(NPO 法人格は得ていないボランティアによる任意団体)の前代表入江氏が該当する。

活動を担う団体について、公的機関が開発したニュータウンには住宅地だけでなく住宅地と分離されているが近隣センターのような商業・生活機能を担う団体のための活動場所があり、コミュニティ活動を担うことができる。今回調査事例では活動場所が確保されていた。

■収入の確保 -コミュニティ活動の継続性に向けて

コミュニティ活動の継続性で最大の課題は収入の確保である。かつては収益性がなくても公共性があればコミュニティ活動は実現できていたが、今や事業を継続するための資金を確保しつつコミュニティ活動を行うことが求められている。そのためには本業として安定的な収入を確保しつつ、コミュニティ活動を展開する方法が現時点で有効である。

たとえばグランドオーク百寿では、本体の特別養護老人ホームの経営以外にも地域密着型特別養護老人ホームとして地域密着のあり方を検討した結果カフェ事業やマーケット、イベントの開催、場所貸しを行い、専従のスタッフを置いている。このように本体の事業とコミュニティ活動を組み合わせることが重要である。このことについて施設長の山口氏は「経営的な視点でいうと、特養だけの運営の方が楽です。3年間カフェは赤字でした。正職員一人をカフェだけで賄うのは難しいのです。しかし本体からの繰り入れで賄える程度の赤字でしたので、この赤字をどう見るかです。このカフェがあるから求人がきたり、このように視察に来て頂けます。そしてその情報がいろいろなところで発信されることになります。入居希望者も増え、待機が90人くらいになっています。採用効果もありました。一人採用するのに60万~70万円かかるといわれるなか、カフェスペースがあるから採用した人はこの4年間で10人以上います。」と述べており、コミュニティ活動はマイナスの効果ではなく本業にもプラスの効果をもたらしている。

また清水医師は在宅医療を担う診療所以外にもさまざまな啓発・相談活動を地道に行っている。ケアカフェは年に4回6年間続いている。めいまい保健室では無料の医療介護相談を行っていて、月に73.5名の利用があり、一定の効果をもたらしている。

なお、社会福祉法人について2016年に社会福祉法が改正され、社会福祉法人が地域の公益事業に取り組むことが努力義務となった。厚生労働省では地域共生社会の実現を目指しており、その一環として社会福祉法人に「地域における公益的な取組」を課し、行政が実施する事業の代替ではなく「少子高齢化、人口減少社会等の社会情勢の変化を踏まえつつ、既存の社会保障制度や社会福祉制度では対応が困難な地域ニーズを積極的に把握し、地域の関係機関との連携や役割分担を図りながら、新たな地域ニーズに対して積極的に対応していくこと」を求めている^{注1)}。

コミュニティ活動への受益者負担（利用料）について、過度な金額設定すると利用料を払えない人が排除され、だれもが来られないことになるので望ましくはなく、適度な金額設定が必要である。その点でNPO法人、社会福祉法人、医療法人がコミュニティ活動を担う役割は大きい。

■コミュニティコーディネーターの必要性-コミュニティ活動の発展性に向けて

同時期に一斉入居したオールド・ニュータウンでは複合的な問題を抱えている。高齢者の介護・医療・最期の迎え方、空き家の問題、自治会の活動、世代交代がゆるやかに進み新たな世代との共生、外国人との共生、さらには孤立や貧困の問題も隠れているだろう。

活動を担う団体には専門性があり得意としている分野の活動を担うことが多く、複合的な問題に対し一団体だけでは解決しがたいことが今回の調査事例から明らかになった。たとえばNPO法人Oneself中野氏は『ケアカフェ明舞』で医療・介護従事者の方を対象に、中国残留帰国者の方の実情をお話させて頂いたこともあります。帰国者の方は年々高齢になっていますし、二世の方はご両親の介護や医療の心配、日本語がよくわからない中でご自身の不安もあります。明舞団地にあるクリニックや介護施設に実情を知って頂き、外国にルーツがある方を受け入れてもらえる場所を増やしたいと思っています」と述べている。

複合的な問題を解決し、今後の発展を考える上でコーディネーターの存在が重要になると考えている。くるくる明舞にはコーディネーターがいて、「その役割は、単に専門家をつなぐのではなく、絡み合った課題を紐解いて整理することです」と初田氏は述べている。またグランドオーク百寿では、開設後3年間は地域交流スペースでのカフェ事業を定着するためにコミュニティコーディネーターとして専従のスタッフを配置した。「イベントやカフェメニューを形にして地域に発信する、さらに地域の声、お困りごとを拾ってくることでした。地域とこの施設とをつないで形にしてくということ。ほかにも、いろいろな企業さんから地域貢献や連携をしたいという声がありますので、その窓口になってもらいました。」と山口氏は述べている。

おそらく十数年前なら一団体だけで解決した問題も、より問題が複合化した現在では団体が連携・協力する必要性が高まっていて、コーディネーターのニーズが高まっている^{注2)}。

注釈

1) 厚生労働省社会・援護局、社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の推進について、社援基発 0123 第1号 平成30年1月23日

2) 筆者はコミュニティソーシャルワーカーに期待を寄せている。コミュニティソーシャルワーカーとは、地域で困っている人を支援するために、地域の人材や制度、サービス、住民の援助などを組み合わせたり、新しい仕組みづくりのための調整やコーディネートを行ったりする役割を担います（WAM NET>福祉のしごとガイド>資格・職種編

（https://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/fukushiworkguide/jobguidejobtype/jobguide_job58.html）より）。

2. 2020年度調査に向けて（主査：三好庸隆）

本年度は、主として公的開発型ニュータウンについて事例調査を行い、それを基礎情報としてオールド化しているニュータウン再生にどのように取り組めばよいかについて、論考を深めてきた。

次年度である20年度調査にむけては、以下に述べる視点に着目しつつ進めていく予定である。

（1）公的開発型ニュータウンと民間開発型ニュータウンの違いに着目しつつ、調査を進める

公的開発型と民間開発型ニュータウンの定義については、序章のところでも触れている。オールド化しているニュータウンの再生を考えるうえで、両者の相違については下記の表V-2-1のようにまとめることができる。

この違いが再生への取組方において、異なる視点・課題が存在するのではないかと思われる。

20年度調査においては、この相違を視野に入れつつ、民間開発型ニュータウンを多く抱える地方自治体等を事例調査し、そこでの課題等の抽出を試みたい。そして、19年度調査と20年度調査とを総括し、日本におけるオールド化しているニュータウンの再生に向けての考察を深めていきたい。

表V-2-1 開発主体の違いによるニュータウン再生を検討する視点

	公的開発型ニュータウン	民間開発型ニュータウン
本調査での定義	公的機関、即ち地方自治体、地方住宅供給公社、日本住宅公団 現都市再生機構などによって事業化されたニュータウン	民間企業、即ちいわゆる民間ディベロッパーなどによって事業化されたニュータウン
事業規模・居住人口	一般に、民間開発型ニュータウンに比べて事業規模は大きく、居住人口は相対的に多い	一般に、公的開発型ニュータウンに比べて事業規模は小さく、居住人口は相対的に少ない
住宅形式	公的賃貸住宅や公的機関が分譲した集合住宅が存在するケースが多い	分譲集合住宅、いわゆるマンションが存在するケースもあるが、多くは戸建て住宅で構成されるニュータウンが多い
現在における行政等公的機関の関与	・現在においても、センター地区などに公的機関が土地を所有するケースが多くある ・公的賃貸集合住宅の管理や、リフォームなどで公的機関が関与する状況がある	公的開発型ニュータウンと比べて、行政等公的機関が関与する状況は少ない
居住者年齢構成の変化	公的賃貸住宅の建替えなどが生じた場合、その規模に応じて新規入居者が増加し、居住者年齢構成の変化が起こることがあり得る	戸建て住宅地での宅地の分割による戸数増に伴って新規入居者が増加することがある

(2) 雇用、子育て分野にも着目して調査を進める

本年度の事例調査においては、時間的制約があり、「図IV-1-1」に示すように「新たな雇用・ビジネスの場の創出」や「子育て・教育環境」についての言及があまり出来ていない。これらの分野はオールド化しているニュータウンの再生にむけては、避けて通れない重要課題であることは言うまでもない。20年度調査においては、これらの分野への視点を入れつつ調査を進め、19年度事例調査の補完としたい。

(3) ニュータウン再生議論の枠組みへの視座を持ちつつ調査を進める

昨今の都市計画・まちづくり分野の研究や実践報告などを見てみると、都市に関する大きな物語・枠組み—例えば大都市圏や地方都市をどのように考えていくかという視座—への言及が少ないように思える。身近な生活環境におけるささやかでも温かみがある試み・事例を取り上げ、その集積がまちづくりのうねりになっていくことを願う、というスタンスを多く見受けるような気がしている。

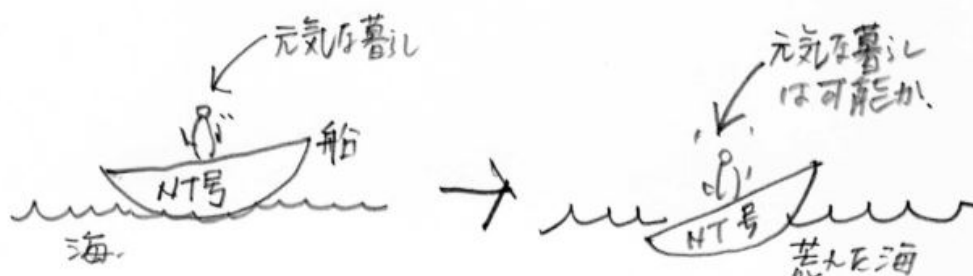
筆者も実践が大切であるという考えを持っており、小さな試みであったとしても、そこにいかに多くの困難が伴うか、またその困難の中にまちづくりにおける普遍的な課題が内在するのではないかという視座は持っているつもりである。現在もそのような視点からいくつかのプロジェクトに取り組んではいる。

しかし、そこでは以下に述べるような視座の必要性も並行して感じている。

視座—1・・・個別の再生への試み（活動）が、そのニュータウン全体の再生に本当につながるのか。また個別のニュータウンだけが再生する、という状況はありうるのか。

下に示すイラストはニュータウンという船とその船の上で生活する人を表現している。船の上で、さまざまな取組が功を奏して、元気に暮らしている人がいるとしても、その船自体が大揺れに揺れて沈没することになれば、船の上の元気な人々も一緒に沈没する。この船を沈没させないためには、船の上の人々が元気に暮らすだけでは再生への充分条件を満たしているとは言えないのではないか。

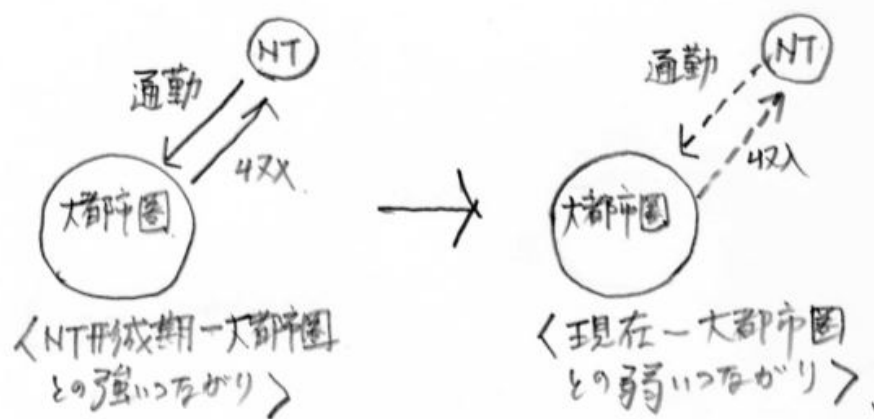
ではこのような時、どのような提案が我々建築・都市計画・まちづくりの分野から可能なのであろうか。



視座—2・・・そもそもニュータウンはどのようなコンセプトで事業化されてきたのか、そのことを（もう少し）思い返す必要があるのではないかな。

下に示すイラストは大都市圏とニュータウンとの関係を示している。

改めて言うまでもなく、ニュータウンは日本の高度経済成長期に、大都市圏への人口集中に対処するべく、国土政策、住宅政策の柱の一つとして事業化されてきた施策である。左のイラストで見るように、ニュータウンの勤労者はほぼ全員が母都市を含む大都市圏中心部へ通勤していた。そこで働いて得た個々人の収入はニュータウンに住む家族にもたらされたわけである。この構図が現在は右のイラストに示すように、ニュータウン入居第一世代の多くが定年退職を迎えたことにより、大都市圏とのつながりが弱まってきていると理解することができる。つまり、ニュータウンは大都市圏との新たなつながり方のコンセプトを必要としているのではないかな。あるいは、ニュータウン単独では存続することが難しいとなれば、ニュータウンと周辺都市との新たなつながりを創造していく必要があるのではないかな。このような視座を明確に持ったニュータウン再生議論は意外と少ないように思える。



以上の2つの視座は、おたがいに重複する部分はもちろんある。また今回の研究者チームの専門領域である、建築・都市計画・まちづくりの分野では対応が難しく、より広範な分野に関係する知見が必要かもしれない。そのことは重々承知しつつも、なおオールド化するニュータウンの今後のあり方の方向性を見定めるうえで、重要な視座であると私は考えている。

20年度調査においては、少しでもそのことに言及できるように取り組んでいきたい。