

5章 団地再生・再編 のあり方を問う

この最終章では、これからの団地のあり方を考えます。いわゆる「団地再生提案」ではありません。団地の再生・再編は住民の意向なしには考えられないし、個々に解決策が異なるからです。

まず三つの再生・再編事例を示します。

一つ目が建替えによる再生です。

公団最も初期の団地である多摩平団地では地元自治体（日野市）を巻き込み、多くの成果を挙げています。

二つ目が建替えなしでの再生です。

高島平団地とみさと団地という巨大団地では、ソフトの手法での居住環境アップを図っています。

三つ目が自己更新していく広義の再生です。

意図的に仕掛けた訳ではないが、下町の大団地が周辺地域と融合し、自己再生していく姿を捉えています。

このように団地再生・再編は幾つかの方向性が考えられます。しかし団地再生は建替え主義が主流です。私たちはそれに対して“再生手法を問い直す”と疑問を呈しています。

団地再生が目指すものは何か、それを探るために建替え再生手法の異なる千葉県北総地域の3団地を比較し、居住の持続や地域社会との関係を分析しました。そこからサステイナブルな住宅地更新のあり方を探ることが目的です。

もくじ

- | | |
|---------------------|--------|
| 1 郊外団地の建替え・再生 | (浅井義泰) |
| 2 大団地再生の試み | (小畑靖治) |
| 3 地域に開かれた団地 | (泉 宏佳) |
| 4 建替えという団地再生手法を問い直す | (鎌田一夫) |
| 5 普通のまちになるための団地再編 | (鎌田一夫) |



1 郊外団地の建替え・再生

団地再生その1：建て替え

多摩平団地建て替えの経緯

団地建て替えの経緯

多摩平団地における団地建て替えは凡そ15年の時間を経過している。その経緯の概要は次のとおりである。

- ・空き家補充停止：1987年（s62）
- ・建て替え問題対策委員会設置：1987年（s62）
- ・地区計画決定／用途地域変更：1996年（h8）
- ・「日野市・住民・公団三者勉強会」発足：1996年（h8）
- ・工事着工：2000年（h12）
- ・戻り入居開始：2002年（h14）

「日野市・住民・公団三者勉強会」発足

日野市・住民・公団三者による建て替え検討（勉強会）は発足からH14年まで7年間で50回に及んでいる。この間、“戻り住宅ワークショップ”（h9～h12）が12回開催され、新しい間取り案び集会所案が提案され実現している。また“緑のワークショップ”（h10～h14）も18回開催され、花守りクラブ、森守りクラブが発足している。

多摩平団地建て替えの意義

多摩平団地の建て替えは、戻り入居者を対象としている。このため2,725戸の団地は1,528戸に縮小されて再生されている。この方式は公的住宅が減少する問題をはらんでいるが、一方地域に取ってみると余った敷地の利活用が可能となり街づくりに大きく貢献することになる。この課題については次項で述べるものとする。

住民（居住者）主体と行政のフォロー

戻り入居者は以前もこれからもこの団地で生活を維持していく。当然団地への愛着は強くまたその継続性を望むことになる。その意味で住民主体の建て替えは当然な方向性と判断できる。またそれを地域で保証することは行政の役目でもあり日野市のフォローは建て替え主旨をよく理解している結果と思われる。3者会議は他地域での建て替え事業でも踏襲されるべき事項であろう。

住まい方の提案

仮に戸建て住宅をリフォームしたとしよう。当然生活の変化に合わせた住まい方とその器（住宅）への対応はなされるはずである。団地生活であっても同じである。建て替えと住まい方の提案はセットで議論されるべきであろう。

緑の社会資本

再生された多摩平団地を訪ねてみると緑の豊かさに驚かされる。大きく育った木々は大切な社会資本である。これらは住まい手の庭と考え維持されている。



図-1 建て替え計画図



図-2 現況図



写真-1 保全された緑



写真-2 保全林

地再生その2：既存住宅の活用と土地活用

既存住棟リフォームとその活用

ルネッサンス計画1、2

UR賃貸住宅の団地再生では、建替えという手法のみならず、街づくりという観点から、既存住宅の活用が求められている。既存住棟を有効に活用するための実験的な試みをルネッサンス計画として位置づけ、ハード、ソフト両面での再生手法に取り組んでいる。計画1は「住棟単位での改修技術の開発」であり、計画2は計画1の技術的成果を踏まえ、民間の創意工夫を活かした新たな活用・改修方法を社会実験的に事業化しているものである。

多摩平団地におけるルネッサンス計画2

全体計画

三つの事業体によって特色ある運営がなされている。



計画地



三つの事業体

- ・ A事業体：団地型シェアハウス
若い社会人や学生の利用
- ・ B事業体：菜園付き賃貸住宅
スローライフ世帯等の利用
- ・ C事業体：高齢者向け賃貸住宅
高齢者の利用

新しい住まい方と団地再生

新しい住まい方が生まれている。団地再生はこの時代の傾向に添えていくことが求められている。多摩平団地のルネッサンス計画はその要望に応えた内容であり、評価されてよい。



写真-3 菜園を楽しむ住民



写真-4 カーシェアリングもあるシェアハウス

土地の利活用—豊田駅前イオンモールの誘致

戻り入居を対象とした建て替え及び団地の高層化、集合化による住宅の集約の結果、多摩平団地内には広大な空き地が生まれている。この空き地の利活用こそ新たな街づくりの第一歩である。その試みとして豊田駅前空地へ商業施設（イオンモール）が誘致される。（2015年）

この商業施設を利用して様々なイベントが企画され、日野市民交流の場としても生かされている。

しかし全く問題がない訳ではない。住民との交流があった近隣商業は消えてしまい大資本の顔が街の顔というどこでも同じ街にその姿を変えつつある。



写真-5 豊田駅前イオンモール

2 大団地再生の試み (1) 高島平、みさと団地の出自

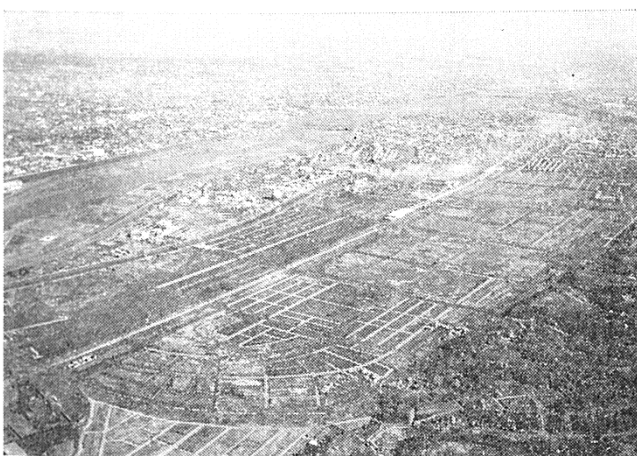
高度経済成長ピークの頃に、東京近辺に建設された二つの巨大団地の出自とその後の変容を、振り返ってみたい。日本の集合住宅団地の戸数規模ナンバー1が高島平（S47～、10,170戸）、ナンバー2がみさと（S48～、8,867戸）とされているが、両団地とも農用以外の土地利用がなかった低湿地に高層団地が開発されたという共通性を持つ。

団地が巨大化する傾向は、欧米諸国の戦後の住宅建設で見られるが、ニュータウンや既成市街地内の街区開発ではなく、特定の社会階層に主眼を置いた住宅供給が巨大化したことでの歪みや、特定の都市機能に特化された開発の問題が、後々問題視されているのかもしれない。

その意味で、この両団地は巨大さに反して、社会階層や家族構成で偏りの大きい（多様性に欠ける）集住エリアを構成したのである。

巨大高層住宅団地の出自 1 一高島平団地

高島平団地は、板橋区の西端の湿地帯「徳丸田圃」として、幕府直轄地で鷹場また入会地であった地区で、明治期には民間に払い下げられ、水田・茶畑・桑畑になる。その後大正・昭和期になって水不足と都市化の波で農地から宅地への転用が図られるが、軟弱地盤のためほとんど開発されないまま、1962年に地主から168haが日本住宅公団に売却され、1966年から同公団による大規模な区画整理が行われることになってゆく。（事業面積332ha）



開発中の板橋地区 日本住宅公団史より

昭和40年代は、東京オリンピック（S39）や大阪万博（S45）が契機となって経済成長が急伸するが、大都市の住宅難問題は改善されなかった。そうした状況を受け、第一期住宅建設五ヶ年計画（S41-45）、第二期住宅建設五ヶ年計画（S46-50）が打ち出され、公的住宅供給主体に大量供給ノ

ルマが課せられた中での建設で、昭和40年頃には景気刺激政策のため4000戸の予算が追加された等の話も残る。

高島平団地の諸元は下表の通りであるが、賃貸8千戸余に僅か4タイプ、2DKと1DKに偏っていることが判る。

高島平団地

管理開始：昭和47年1月
戸数：8,287戸（賃貸現）、1,883戸（分）
現タイプ：1DK:2,759戸、1LDK:441戸、 2DK:4,773戸、3DK:304戸
敷地面積：22.2ha（区画整理事業332ha）
住居表示：東京都板橋区高島平2丁目、3丁目



●印は筆者記入 五千年前（縄文海進期）の関東地方図
出典 流域をたどる歴史・関東編

みさと団地も用地の由来は同じことで、太古関東平野の奥深くまで海が入り込んでいた、旧利根川筋（現在の中川・江戸川・綾瀬川流域の湿地帯で、徳川幕府の利根川東遷後の水田開発エリアが手つかずのまま残っていた。現東武伊勢崎線沿線はあまりの軟弱地盤（支持層まで50～60m）のため、東京近接であるにも拘わらず宅地化が遅れていた。日本住宅公団は、昭和30年代中頃からこの沿線に草加松原団地や武里団地等中層住棟の大団地を建設していたが、より高密度で効率的な高層住宅団地を建設することが、住宅政策からも経済政策からも求められ、高層住棟による巨大団地が誕生することになってゆく。

しかし一方、大規模な高層高密度団地を郊外に建設して良いのかという懸念が出始めた時期で、さまざまな警鐘が欧米から届き、国内でも社会学の関係者からの批判（ex「寝に帰るだけのベッドタウンでよいのか？」）が呈された。

巨大高層住宅団地の出自 2 ーみさと団地

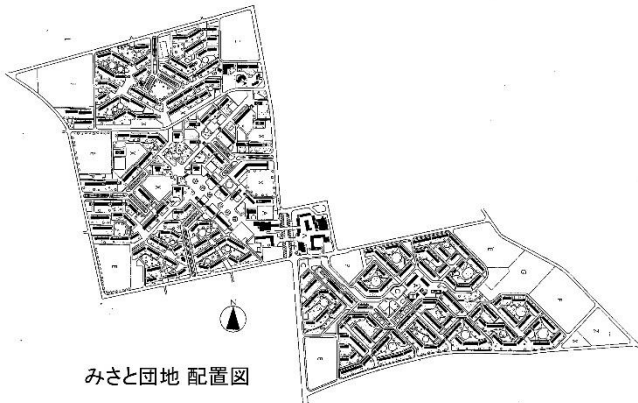
埼玉県三郷市の広大な水田地帯に、当時日本第2の巨大団地が高島平の跡を追うように建設された。

住宅タイプは、空き家対策（市場ニーズ対応）で2DKの一部を1LDK化したり、2戸1化で3LDK・4LDK化して竣工時より多様化が図られているが、当初の主力タイプである1DK、2DK、3Kへの偏りは否めない。

入居時点では、まだ労働人口の大都市圏への流入が続いていたことから、社会の受給対応として取りざたされるようなことはなかった。

みさと団地

管理開始：昭和48年4月
戸数：6,729戸（賃貸現）、2,145戸（分）
現タイプ：1K:92戸、1DK:1,284戸、 1LDK:46戸、2DK:1,971戸、2LDK:70戸 3K:2,389戸、3DK:493戸 3LDK:273戸、4LDK:64戸
敷地面積：47.6ha
住居表示：埼玉県三郷市彦成3丁目、4丁目



団地の計画と設計での課題

高島平の設計記録（公団の調査研究期報 No. 30 1970）を見ると、1万戸を超える団地計画であり、高層高密度団地を白地の場所に建設するという事業計画に確実に対応するための留意事項が述べられ、高層高密度団地で生じる「過密感」「圧迫感」をどう緩和すべきかという視点に基づく配置計画案の絞り込みプロセスなども語られている。

また、こうした大規模団地に不可欠な店舗計画について、当時の流通革命であったスーパーマーケットの導入と高層住棟の相性についても語られており隔世の感がある。

みさと団地は、住棟の大半を45°振った配置として、住戸の有効日照時間4時間を確保しながら密度を高め、「屋外空間の領域感」を創出している点で、高島平団地や面開発市街地団地とは異なる。後者の住戸日照は2時間以下。

この団地の商業施設としては、団地全体のセンターと北サブセンター、南サブセンターが計画されたが、当初計画の古典的な店舗計画では現実的対応が困難で、施設計画論の見直

しが不可避の状況に至っていた。

完成後の団地の変容（40余年後の振り返り）

二つの団地の立地は、開発時には周辺に家屋がほとんどない状態であったが、東京の中心部への距離が比較的近い（高島平は東京駅15km、池袋駅8km、みさとは東京駅20km、北千住駅12km）ことで、その後団地周辺の土地利用が大きく変化、計画時点の周辺の将来動向予測と大きく異なる発展を見せるようになっていたり、当時は懸念にすら上らなかった少子高齢化の影響が深刻化する状況に、住民主体の取り組みが根付いている点で、建設に携わった者としての安堵感と、計画・設計段階には想像できなかった“住民の生活力のたくましさ”と“共助精神の力強さ”に畏敬の念を抱いている。

社会状況の変化（1）：高島平団地を取り巻く変化

入居が始まった昭和47年から自殺が相次いだ。期待と注目された団地だけに興味本位のマスコミ報道まで出る始末で、「江戸期の刑場が近くにあった祟りではないか」等の風評まで出た。調査を行った結果、自殺者は住民ではなく死に場所を求めた外来者であることが判明、来訪者が立ち入れる外廊下前面に飛び降り防止フェンスを設置することで、その後の発生をびたりと止めることができた。

そのような事件に拘わらず、子育て世帯が多く入居する人気団地（当初小学校7、中学校4）であり、夏祭りなどの盛況ぶりは団地新聞でも報じられ有名になっていた。

社会状況の激変（2）：みさと団地を取り巻く変化

昭和48年入居のみさと団地は、5年後のJR武蔵野線の延伸（新松戸～西船橋）と三郷駅開設まで、バスアクセスの不便を託っていた。そして開業区間延伸と新駅設置があっても、貨物列車の合間を縫う運行ダイヤで本数が少なく不便な状態が続いた。昭和60年に新三郷駅が開設され運行の改善が図られてから、駅前にはらぼーとやIKEA、コストコが相次いでオープンし若中年の人気ゾーンが形成された。こうした状況は、団地の計画～建設段階では全く予想されていなかったが、武蔵野線の貨物列車偏重がJR側の事情で見直されたことが、みさと団地にとって幸運となった。「武蔵野線の南と北で不動産市場の明暗が分かれる」といわれる“幸運側”の状況に滑り込めた。

むすび

この両団地が、竣工後45年で今どういう状況に至っているのか。一時は空き家問題の影が忍び寄ったが、計画・設計関係者の想像力を超えて、住民の相互扶助やコミュニティ活動とURの住宅管理+再生事業が効果を発揮し、将来展望が描ける状況も見え始めている。欧米の高層大規模団地の状況に較べると、まったく状況が異なっている点について、次項で紹介させて頂きたい。

2 大団地再生の試み (2) なにげない巨大団地の変転と今

この二つの巨大団地は、高度経済成長期の住宅政策やノルマ主義の産物でもあったが、予想外の問題が生じた。しかし、欧米での巨大団地のような荒廃には至らなかった。

前項で書いたように、この両団地は明確な設計計画理念が打ち出されないまま、手慣れた計画設計手法と建設工事手法で建設された。そうした中で見落とされていたことのひとつが、郊外で高層大規模住棟を多用することの問題で、共用エレベーターのホールアクセスのため、外部からの人が上階に容易に立ち入ってしまうことでの問題であった。市街地の集合住宅では人の出入りが途切れないため、見守り作用が働き顕在化しなかった不審者問題（痴漢・かご内バンダリズム等）が多発、対策に手を焼く。エレベーター扉にガラス窓を設け“見える化”する対策や深夜には強制的に各階停止に切り替わる運転等の措置が必要になった。

しかし、何より大変だったのは入居した住民たちであった。8千～1万戸といえ、立派な「町」であり、相応の行政サービスの享受機会が求められているにも拘わらず対応が後追いにされる苦勞が少なくなかった。しかし、居住者の相互扶助の志で様々な工夫と尽力が続き込まれていった。当時はまだ、地方の農村部出身者や下町居住の経験者が多く地縁型コミュニティ精神に基づく自主活動が“団地祭り”や“子育て助け合いの会”等に大きく展開した。



高島平団地の祭 1976年10月（長谷田一平）

高島平団地 —日本一の団地の住民力—

前項で触れたように、入居が始まった昭和47年から自殺が相次いだ。しっかり原因調査がなされ、来外者が立ち入る外廊下に飛び降り防止のフェンスを設置することで、その後の発生をびたりと止めることができた。

そのような事件や噂に拘わらず、子育て世帯が多く入居する人気団地(当初小学校7、中学校4)であり、夏祭りなどの盛況ぶりが団地新聞で報じられ有名になっていた。

団地の竣工(入居開始)から、25年を迎えたころ経済バブ

ル崩壊が発生、企業のリストラに起因する不安感と高齢化社会への施策が混迷(ゴールドプラン:’89～、新ゴールドプラン:’95～)の中、こうした巨大団地の居住者も強い閉塞感に陥っていたことは間違いない。ある意味、“無縁社会化”が忍び寄る時代であったが、高島平の住民(当時平均年齢55歳)が声を上げ当時の公団に相談した。公団側も少子高齢化の団地・NTへの影響を気にし始めた時期であったため、住民の動きを応援する取り組みが始まる。

高島平団地再生プロジェクトと助け合いの会

築後30年、20世紀末になって少子高齢化の影響が顕在化したため当時の公団総合研究所が助言と支援する形で住民主体の「助け合いの会」が結成され、自治会活動では対応できない“相互扶助”の活動が始まり今なお続いている。

交通利便性の高い駅前団地は、郊外に比べ割高な賃料設定であるため、近年は収入階層がやや高め層に偏るが、子育て世帯や高齢単身者に人気が高い団地になっている。

大東文化大学の山本孝則教授と高島平新聞社

ミレニアムの年に、ようやく介護保険法が成立し“ゴールドプラン21”がスタートするが、遅きに失した感がある。この両巨大団地を含め、団地居住者の高齢化が急加速し、少子化問題の深刻さがかぶさってきた。多くの公共団地で孤立死が急増し始める。



そんな状況下で、大東文化大 山本孝則元教授(故人)の『高島平団地再生プロジェクト』の取り組み(2004~2013)が始まる。上記の「助け合いの会」を含む自治会活動や、地元メディア・団地内商店会の活動との連携を図りながら、文科省の“大学地域連携プロジェクト”の初期の模範事例になる取り組みを展開し、報道が相次いだ。

大規模団地でもコミュニティ活力を失わないために、民間有志の力や大学連携が貢献できたのは、コミュニティ紙高島

平新聞（竣工以降月刊で継続）の介在と、住民の連携であった。“社会の閉塞感”や“団地のマンネリズム”を吹き飛ばす新機軸の取り組みの迫力で、多くの関係者の意識改革を成し遂げ、今なお自治会幹部が語り継いでいる。

関西エリアの団地再生を指導し、国の公共住宅政策の陣頭指揮をとって居られた京大名誉教授の巽和夫先生（故人）がこれらの取り組みを絶賛され、武庫川団地の再生PJやURの団地マネージャー制度導入の助言に至った。

サービス付高齢者賃貸住宅をちりばめた住棟

2014年の暮、既存住棟内に散在する空き住戸を、民間事業者(株)コミュニティネットがまとめて借り上げ「サービス付高齢者賃貸住宅」を運営するという、全国初の事業モデルを展開している。専門家の間で多少の議論を醸すことはあったが、順調な運営が行われている。一般のサ付住宅に比べ約2倍の床面積（42.34～43.51㎡）である点などが評価され今後の展開も期待されている。

みさと団地の開発と武蔵野線開通そして新駅開設

昭和48年入居のみさと団地は、5年後のJR武蔵野線の延伸（新松戸～西船橋）と三郷駅開設まで、バスアクセスの不便を託っていた。そして、延伸と駅設置があっても、貨物列車の合間を縫う運行ダイヤの本数が少なく不便な状態が続いた。昭和60年に新三郷駅が開設され運行の改善が図られて賃貸需要を辛うじて維持していたが、JR武蔵野線の貨物列車偏重が見直され、当該エリアが「武蔵野線の南と北で住宅需要の明暗が分かれる」というぎりぎりの住宅市場・関連市場の定着が、みさと団地にとって非常に幸運であった。駅前に、2008年IKEAが、2009年にはららぽーととコストコが新店する展開となった。

こうした状況は、団地の計画～建設段階では予想されなかったことであり、他の郊外団地と同様に住民の超高齢化と少子化（若年世代の激減）の進行に打つ手がなかった状況が大きく改善されることになったのである。



みさと団地住民による地域福祉調査

竣工以来の紆余曲折の中で、居住者も座していたのではなく、力を合わせて共助・協働の努力もしてきた。

東洋大学の吉浦教授の報告（論文要約）によると、1996年夏に実施された調査では、「新みさと地区の高齢化を考える会」という思想信条や党派を超えた市民グループが主体となって実施したのであるが、訪問看護ステーションの誘致に失敗した市民活動の停滞を打開する目的で企画されたという。この調査で、団地設計や建築設計の課題や民生委員制度の課題などを乗り越え、問題認識を共有しながら市民が主体的な地域福祉活動に取り組んだことが、来るべき超高齢社会の地域ケアシステムの一翼を担うものと、論文の中で述べられている。近年定着しつつある“地域包括ケア”の取り組みと見較べても先見的で先進的取り組みと評価できる。

地域医療拠点化・コミュニティ形成による再生

最近みさと団地が「高齢者から若年層、子育て世帯まで生き生き暮らせるまちづくり」のモデルとしてURが動き出した。近年の周辺状況と呼応する多世代コミュニティ拠点“みさとのおみせ mi*akinai”をセンター地区の空き店舗に展開、賑わいの芽が出ている。イベント開催、レンタルスペース、くつろぎのカフェ、本のシェア、小商いといった若者感覚のコミュニティ拠点であり注目される。

結び

巨大団地に携わってきた建設関係者が団地の将来に心の底から自信が持てなかった場合は、竣工間もない時期の入居者たちに少なからず不安を与えたであろうことは想像に難くない。しかし高度経済至上主義的な状況下でも、希望や夢、意欲に満ちた居住者が連帯や相互扶助の志を大切に育て引き上げていったことは間違いない。

この二つの大団地が建設された頃、欧米でもモダニズムの都市計画と建築思潮に基づく集合住宅団地建設が続いていた。それを「もっと学び見習え、日本は遅れている」と煽った学識者やジャーナリストが少なくなかった。しかし大半が荒廃し爆破解体に至るような命運に比べ、両団地は住民にとっても関係者にとっても非常に幸運であった。



3 地域に開かれた団地—面開発団地—

地域との共生・・・開かれた団地へ

昭和40年代前半で、面開発市街地住宅地開発の計画・設計手法のアウトラインは確立されたが、それは団地内で完結した形であり、団地周辺地域との接点、境界域の設計については及んでいなかった。そして40年代半ばになると高層高密度開発の様々な弊害が指摘され始めた。日照障害、風害などの環境変化、また、住宅建設に伴う公共施設などの設計基準は、関係省庁で取り決めたものがあつたが、実際に団地から発生する施設需要はこの基準を大きく上回るもので、公共団体に社会的負担増を強いるものであつた。当然、2~3000戸の新しい住宅が増えることは、祭りや地域行事で連帯する地域コミュニティにとって大きな出来事であつた。

当初は歓迎された住宅開発も次第に軋轢が生じ、反対運動が展開され、いかに地域に開かれた団地とするか、「共生の道」が模索されるに至つた。こうして建設された「団地の境界」と、今の風景を拾つてみた。

亀戸2丁目団地：JR亀戸駅から近く、団地は周辺市街地と一体化している。明治通りの商店街を250mほど北に行き、左に曲がり、そのまま行けば団地の広場に入っていく。奥には緑地空間が地域のオアシスとなっている。広場では子供たちが遊び、緑地では高齢者が寛いでいる。しかし話を聞けば、以前は盛んだったバス旅行などの自治会行事は無くなり、夏の団地祭りだけが残って、これには近在からの参加者も多いと言う。子供たちが駆け回っているが、近在の子供達だろうか？地域の広場となっていると感じた。



図-1 亀戸駅から500m



写真-1 亀戸天祖神社祭礼も身近な祭



写真-2 周辺はマンション群

大島4丁目団地：駅から明治通り沿いに南に1キロ、また、駅東口からはかつての都電敷が緑道となって、団地まで導いてくれる。団地建物は明治通りから50メートル程後退しており、高層の圧迫感を感じないが、団地アプローチの設えが乏しく画一化した住宅の印象が残る。団地は南側に小名木川、東に駐車場があり、周辺地域との接点はない。北側には住棟一階部分に商店街が地域に開けた形であるが、近傍商店街とは縁が切れた形で孤立している。全体的に団地の設計が内に閉じた形で計画されており、地域との交流は難しそうだ。ただ小学校を通じた青少年協議会や子供の縁で交流があつた。ある町会長に寄れば、サラリーマン中心の団地住民には、行政への働きかけや旅行や行事に取り組む姿勢に大いに刺激を受けたと言ひ、団地祭等を通じた交流があつた。



写真-3 明治通り沿いのアプローチ

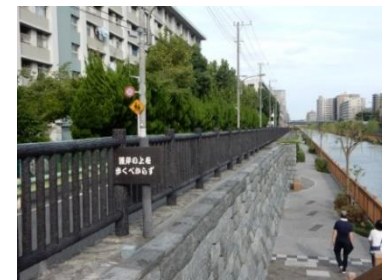


写真-4 南側小名木川の河川敷公園



写真-5 住棟10Fからの東側境界

大島6丁目団地：新大橋通りに面し、地下鉄駅も団地入り口にあり、非常に賑やかな団地。約75mの隣棟間隔を介して巨大住棟が2列に並ぶ。スーパーがアプローチの半分をふさぐ形となっているが、団地に入るとすぐに広場が、そしてプレイグラウンド、プレイロット、と続き植栽ゾーンへと移行する。住棟の外側には立体駐車場が占め、団地周辺とは遮断されている。隣接して学校など住宅以外の施設があり、計画に、地域との交流の視点はなかった。



写真-6 団地入口、左にスーパー



写真-7 団地西側の立体駐車場



写真-8 東側も立体駐車場で遮断

北砂5丁目団地：昭和40年代の後半、開発に伴う地域との軋轢が大きく問題化したのは北砂5丁目団地だったが、その問題点などについては制度開発の経緯で述べたとおりであり、詳述は避けるが、この団地では、防災広場や備蓄倉庫など、周辺地域からの防災避難拠点としての機能を取り込んだ、開かれた開発となっている。

大島6丁目団地に見る地域との共生：自治会活動は当初から活発だった。当団地は便利だが、家賃が高く、大学教官、会社役員や公務員が多く、積極的に自治会活動に取り組んでいた。また周辺地域の町会もサラリーマン主体の新住民に偏見はなく、相互の連携が保たれていた。現在、大島地区には町会連合会と自治会連合会があり、相互に意見交換する

「場」がある。例えば、当地区の防災訓練は年1回共同で行われているが、団地は区と災害時協力協定を結んでおり、東日本大震災時には地域から2,300人が広場に避難した。また、団地での高齢化は進んでおり、団地の65歳以上の高齢者は700~800人程度いるが、高齢者の団体「ときわ会」や「野菊の会」があり、団地外からの参加者も受け入れて活発に活動している。

江東区民祭り大島フェスティバル・ビッグカーニバル：例年9月には区民祭りがおこなわれるが、大島地区では町会連合会と自治会連合会が中心となって地元商店街や商店の協賛を得てカーニバルが行われる。最初に提案したのは6丁目団地自治会だった。新大橋通りの明治通り交差点から番所橋通りまでの2キロを、2時間にわたって、各種団体のパレードや、かっぽれ、サンバなど踊りのグループが練り歩く。6丁目団地はパレードの中央位置に当たり、本部が置かれる。パレード参加者は約1,400人、来場者は4万人で、地域最大のイベントとなっている。



写真-9~11 カーニバルの様子

このように、計画・設計的には周辺からは閉じられた団地であったが、大島地区では住民同志の交流を通じて、又、北砂団地では、団地南に広がる密集住宅地からの避難地として、地域住民にとって安心感を担保する広場として認知され、利用されている。ただ、団地入居後50年が経ち、入居者の高齢化が進み、自治会の役員はじめ、世代交代が必要となっているが、なかなか進んでいないのが悩みのタネと聞いた。

4 建替えという団地再生手法を問い直す (1) 住民の視点から

日本の計画住宅地（団地）での更新は、1970年代には増築、80年代後半からは建替えが主体です。建替えは社会的にも大きな影響を与えましたが、まずは、公団の建替え事業と実施制度の経緯・変遷をみておきましょう。

公団の建替え事業の経緯

建替えの目的は、敷地の時価評価と高家賃化

1980年代に入ると、住都公団（現UR）は古い団地の全面建替えという方針を打ち出しました。同じ公的住宅でも、都営住宅は当時増築やスーパーリフォームを目指していたので、公団の建替えは突出しており議論を呼びました。

公団住宅の建替えは、公式には1983年の国の行政調査会の「土地の高度利用を図り、新しい住宅需要に対応するため既存住宅の建替えを推進する」という答申から始まります。まさにバブル期の手法であり、その骨子は次の点です。

- ①土地の高度利用（高層化）→地価を時価評価する
- ②新しい需要に対応 →高家賃化（居住者の入れ替え）

更に、当時の地価高騰で用地取得に窮していた公団事業の継続（特殊法人の維持）も、隠れた大きな狙いでした。

認めざるを得なかった「居住継続」とその対策

86年には2団地で事業着手（住民説明会）され、2004年までに73,942戸が用途廃止（解体）、代わりに72,232戸（賃貸67,741戸、分譲4,486戸）が建設されました。

かなり強引な進め方で、毎年5〜7千戸を事業化して来ましたが、反対運動も激しくなりました。最大の問題は（建替え後も）住み続けたい住民にとって建替え後の家賃があまりに高いことです。社会問題となり、閣議（95年）でも「居住条件の継続性に配慮」することとされました。

公団は、家賃の激変緩和制度や公共住宅への移転策を講じてきましたが、1998年に戻り家賃の抜本的改訂を行いました。後で述べる住民の運動の成果でもあります。この改訂によって建替え事業は進捗しました。

建替えから再生への方針変更

しかし、皮肉なことにその頃には住宅の需要がすっかり冷え込み、建替え事業の採算が取れない事態が生じてきました。そこで、建替え建設戸数を減らす（最終的には戻り居住者用住宅のみ）、余剰地を民間などに売却する、昭和30年代建設の住宅でも継続管理として残してもよい、といった方針に転換しました。

公団全体の役割も変わり、2003年の閣議では「公団住宅戸数削減、建替えから再生へ」という方針が決定されました。

大家（公団）の都合での建替えは合法か

このように、建替えは居住者の要求や発意ではなく、大家である公団の経営的理由で行われ、一方的に賃貸契約を解除したのです。この契約解除に借地借家法で定めた正当事由があるのか、建替え初期には何件か訴訟が起こされました。裁判所は、「建物の老朽化」「住宅需要に応える社会的責任」を事由として認めましたが、事実を見ていない結論ありきの判決です。

一方、公団発意の事業とはいえ、新規の募集とは違って、居住者との話し合いなしでは進められません。住民協議やワークショップが行われ、戻り家賃制度、住宅配置やプラン、集会施設や外構などに住民の意見が取り入れられました。「団地開発」や「住宅管理」が仕事だった公団としては初めての経験であり、体質が変化したという評価もあります。

しかし、もともと法律上も強引な事業であり、事業推進のための「参加」に留まったというのが大方の評価です。それでも、住民の粘り強い運動は様々な成果を生みだして行きます。

替えに対する様々な住民の反応（運動）

この建替えは借地借家法に反し、居住権の侵害だという立場から、賃貸契約の解約を拒否する人達がありました。それに対して、公団は金町団地（東京）、草加団地（埼玉）などで立退き訴訟を起こすに至りました。

当時、私には少し原則論に固執しすぎている様に思いましたが、そう主張した人々は、率直にこのまま住み続けるのが一番いいと思っていたのです。いま改めて、その考え方の重みを感じます。

一方、建替えそのものは認めるとしても、住み続けられる仕組みと住民の要求の実現を求めて、各団地での取り組みがありました。ここでは、次の二団地を紹介します。

武蔵野緑町団地——新建が関わった住民案づくり

東京三鷹市の武蔵野緑町団地では、住民の話し合いがきめ細かく持たれました。そこでは、今までにない人間関係が生まれたといわれます。また、早くから外部の専門家の協力をあおいだ点も特徴です。先日、逝去された延藤安弘さんと新建東京支部のメンバーが、住民案の作成に力を尽くしました。

その内容に触れる余裕はありませんが、住棟の階数や棟の長さの縮小、外構のしつらえなど、当初の計画案が変更されて実施されました。延藤さんが、同じく亡くなった公団の石井課長と夜遅くまでは打ち合わせていた姿を思い出します。

多摩平団地——日野市を含む三者協議の枠組み

多摩平団地は地元の日野市を巻き込み、公団と三社で決めるというルールを作った点が特筆されます。<しくみ・すま

い・まち>の三つの系でワークショップを進めました。

継続的に話し合いが持たれますが、最大の問題は建て替え後の高家賃です。特に、公営階層並みの収入しかない高齢者世帯等をどう救済するか。緑町も多摩平も都営住宅の併設を模索しました。

そうした中で、経緯で触れた家賃減額制度が事態を大きく変えます。多摩平は97年事業着手なので制度の対象外でしたが、協議中だったということで家賃減額制度適用となりました。運動の成果です。

建て替え事業にたいする住民の運動は語るには、とても誌面が足りません。「建築とまちづくり」誌の1996年4月号(武蔵野緑町)、03年12月号(多摩平、金町、草加)の特集を是非お読み下さい。

家賃減額制度の導入——住民の運動の成果

緑町や多摩平だけでなく、建て替えの交渉は長期化し、都営住宅の併設もスムーズには進みません。閑議や住宅審でも、居住の継続や高齢者の安心居住などが謳われました。

新公団(基盤整備公団—変な名前)への組織替えを翌年に控えた98年、公団は事態を打開するために家賃の減額制度を打ち出します。それは、①一般居住者への家賃減額措置(三種類選択) ②高齢者・障害者世帯で公営入居限度額以下の場合、家賃を公営家賃並み(本来家賃の50%を限度)とする、というものです。

前に津端修一さんの設計と紹介した高根台団地は、活発な自治会活動でも有名でしたが、大きな建て替え反対運動もなく比較的スムーズに事業が進んだのは「家賃減額制度が出来たことが大きい」と石川敏宏自治会長は語ります。

しかし、この減額制度には思わぬフィルタレーション効果があったのです。

6割の世帯が転出し、高齢者が残った高根台団地

下の表は、高根台団地で建て替えによる人々の移住を、自治会の調査などから算定したものです。事業着手時の居住世帯は約1950世帯、解体戸数より少ないのは募集停止で空家があったからです。

その従前居住世帯のうち、建て替え後に戻った世帯は約700世帯(戻り率40%弱)、1250世帯が転出しました。建て替え後建設のUR住宅が1100戸なので、400世帯が新規入居することになります。

40%弱という戻り率は他の団地に比べても低い方です。それは、団地の東部分(1,900戸)が建て替えずに残され、隣接しては習志野台団地があって、同一地域での公団住宅間の住み替えが出来たことが一つの理由と考えられます。

また引越料その他で200万円近く支払われたのが、マンション購入の頭金になったという話はよく聞きます。若年中年は建て替えを機に団地を離れていったのです。

その結果、戻り世帯の世帯主年齢は65~74歳:27%、75歳以上:52%という超高齢化階層となったのです。

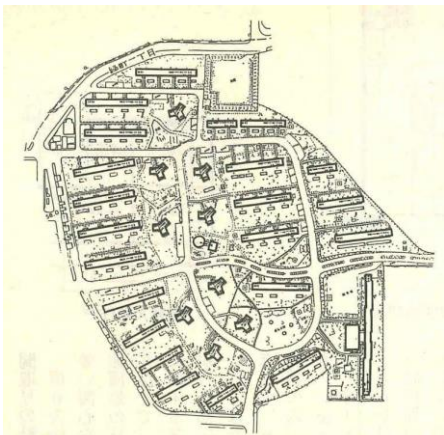
解体住戸	居住世帯	戻り世帯:率	新規入居	転出世帯
2,729	1,950	700:37%	400	1,250

建て替えに対する住民の評価は?

高根台団地の建て替えに対する住民の評価はどうでしょう。

事業期別の戻り入居率を見ると、I期:21.6%、II期:35.2%、III期:35.2%、IV期:59.6%と、事業が進行する程上がっており、建て替え後の住宅を見て、戻り希望が増えたといえます。

ところが、08年に継続管理(建て替え中止)が決まった街区へのアンケート調査では、「中止でホッとしている」71%、「建て替へほしい」29%と、ほとんどが中止を歓迎しています。一見相反するデータは、押しつけられた居住更新に戸惑っている住民の姿を示しています。転出者の評価を含め、住民の主体性を引き出す分析が必要です。



建て替え前
元は野球場の特異な形状の敷地。塔状の住棟が景観に変化を与えている。



住民案
間口の短い住棟で全体を構成。駐車場は地下式。



公団修正案
住棟規模を小さくする、フットパスをつなげるなどの修正がされた。

4 建替えという団地再生手法を問い直す (2) 地域居住環境の視点から

前項は住民の立場から建替え事業を考えましたが、ここでは地域の視点で評価します。それは、この事業が単なる公団住宅の建替えではなく、地域施設や民間住宅への用途転換を主要な柱にするようになったからです。

対象は北総地域を代表する、常盤平、高根台、豊四季の3団地、いずれも1,960年前後の建設で、集合住宅戸数が5千戸弱で同規模です。ところが、常盤平は戸建て主体の区画整理、高根台は集合住宅主体の区画整理、豊四季は全面買収の団地開発と、開発方法が違ってきます。

それが、周辺を含めたまちの形成にどう影響したかも興味あるテーマですが、さらに3団地での建替え事業の適用が違っていることに着目し、3団地の比較から建替えという再生方法を問い直したいと思います。

建替えしない常盤平団地

3団地の建替えは次の様な状況です。

常盤平：全く建替えせず。今後の予定もない。

高根台：半分以上を建替え、後は残す。事業は完了。

豊四季：全て建替える計画。現在事業中。

常盤平は全く建替えられていません。これは1965年以前に建設の団地では珍しい存在です。常盤平団地自治会は、家賃値上げ反対の運動では松戸市も巻き込んで一定の成果を上げています。建替えについても当初から反対を表明しており、公団としても建替え事業を推進するのは難しいと判断した様で、事業着手をしていません。

したがって、50年以上前の状態が残っており、独特の雰囲気のみちとなっています。フィジカルな変化のないまちで暮らしはどう変わってきたのか、次回に考えていきます。

4割の住宅を存続とした高根台団地の建替え

まずは、事業が完了した高根台団地から見ていきます。

同団地は土地は全て買い上げて、公団の個人施工の区画整理で基盤を整備したのです。住宅用地の82%は集合住宅用で、まさに団地のための区画整理でした。

配置図でS字カーブの幹線道路の南側（配置図で下側）が戸建宅地です。ここには珍しいRC造の2戸1住宅（セミ・デタッチドハウス）の公団分譲住宅が供給されています。50年の歳月を経て増改築された姿は、なかなか興味深いものが



常盤平団地



高根台団地

常盤平 (松戸市)	土地区画整理事業 (1956~62年) 住宅建設 1960~62年 宅地率 122.8 ha/169.3ha (72.5%) (内訳: 集合 35.3ha 戸建 87.5ha) 賃貸 4,839戸 密度: 134戸/ha (57%)
高根台 (船橋市)	土地区画整理事業 (1958~63年) 建設 1959~61年 入居 1961~63年 宅地率 55.1ha/73.0ha (75.5%) (内訳: 集合 45.2ha 戸建 9.9ha) 賃貸 4,608戸 分譲 220戸 密度: 102戸/ha (49%)
豊四季 (柏市)	全面買収方式 住宅建設 1964年~ 宅地面積 34.9ha 賃貸 4,666戸 密度: 134戸/ha (61%)



豊四季団地

あります。機会があれば是非見て下さい。

昭和30年代団地である高根台は建替え事業の対象とされ、事前の説明会などを経て2000年に第1期の事業が着手(借家契約の解除と住民の移転)されました。

ところが、01年に半数近い住宅は建て替えず継続管理するという計画に変更されたのです。

全面建替えから余剰地利用と一部継続管理へ

公団の建替え事業は、初期(1980年代末)には中小団地が多く、全戸を公団住宅として建替える方式でした。しかし、対象団地の大規模化と住宅需要の減少(建替え後の高家賃も影響)から、建替え後の公団住宅戸数を減らし、余剰地を民間住宅(マンション・戸建て)や施設に譲渡する方式が主流になって来ました。

高根台団地も下表の様に住宅種別戸数と土地利用が変更されています。4,600戸の公団賃貸住宅は3,000戸に減って、代わりに民間のマンションと戸建て住宅が1,200戸新規建設されました。全体としては、400戸弱の戸数減です。また、住宅用地の1割弱が施設用地となり、大型店舗、認可保育所、総合病院、高齢者住宅や介護施設が新設されました。

私たちはこの連載で、大規模で単一手法の近代都市づくりを批判して来ました。その点では、こうした大型団地の建替え/再生は住宅のバリエーションを増し、施設を誘致し、全体戸数は減らすなど郊外住宅地更新の一つの解き方に見えます。

しかし、この再生が団地住民や周辺地域が求めていた更新だったのかどうか。もう少し見ていく必要があります。

はたして必要な土地利用変換だったのか

まちのレベルで建替えを評価してみましょう。1Kmの範囲で見ると、それまで中層集合住宅だけだったのが、住宅のバリエーションが増えていきます。しかし、3~4Kmの範囲で団地周辺も含めて見ると、団地の周辺には戸建て住宅やマンションが既に存在しています。また、比較的土取得が容易な郊外なので、福祉施設の新設も進んでいます。団地の用地を割愛する必要があったのか疑問です。

さらに建替えによる家賃上昇の結果、若年・中年層は転出してしまいました。高根台では建替え後の戸建住宅地に若い

ファミリー世帯が目立ちますが、余裕のある階層に見えます。都市の更新に伴って生じるジェントリフィケーションです。

千葉県と埼玉県は公営住宅比率が最も低く(1.5%前後)、公団住宅がその肩代わりをしています。新規建設は難しくてもストックを維持すれば、公共住宅比率は高まります。建替え・民活ではなく、子育て世代の住要求に応じて、かつ低廉な家賃の住宅を提供する努力こそが必要だったと思われま



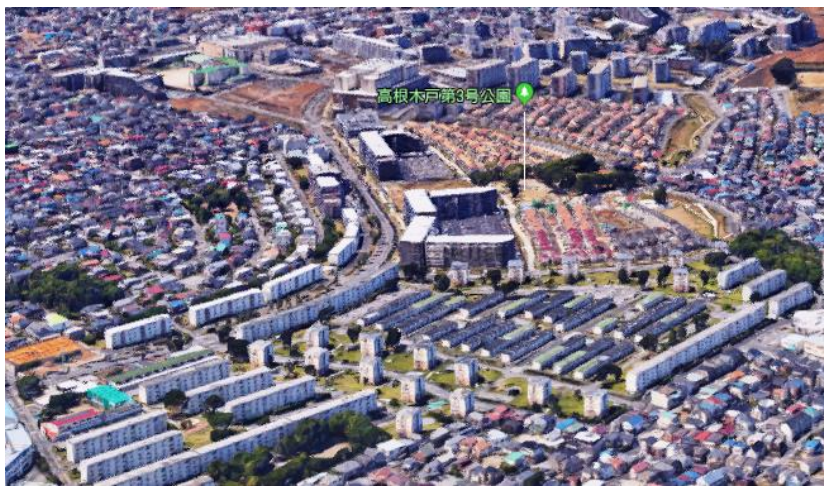
継続管理で残った公団住宅



手前が民間の建売住宅、奥が公団の建替え後住宅

下の航空写真は建替え後の高根台団地を東側から見たもの。手前が継続管理された残った団地。その先に戸建住宅(建売)とマンションに替わった街区が続き、一番奥が建替え後の公団賃貸住宅(高層)が建っている。幹線道路沿いには病院や高齢者施設が並ぶ。

左手奥が新京成線の駅で、周辺には民間のマンションが建っていて、団地の周囲は戸建て住宅で埋め尽くされている。団地を解体して、近傍と同じような住宅に建て替えたことに、どのような意味があるのだろうか？



従前		従後			
(公団賃貸) 4,608 戸	45.2 ha	(継続管理) 1,877 戸	(継続管理) 1,877 戸	33.4ha	
		(解体) 2,729 戸	(公団建替え) 1,111 戸		2.4ha
			(マンション・戸建住宅) 1,237 戸		5.4ha
			施設		4.0ha

高根台団地：建替えに伴う戸数及び土地利用の変化

5 普通のまちになるための団地再編

団地「建替え」から「再生」に、その先は？

20年間に及ぶ公団住宅「建替え」は、いわば遅れて来たバブルで、その後社会情勢の変化を受けて、たどり着いたのが団地「再生」なのです。

再生とは、建替えや住宅の廃止・解体後の跡地を、福祉・医療施設や民間の建売住宅・マンション、商業施設に用途転換していく手法で、高根台団地がまさに再生です。公団住宅だけのモノトーンなエリアが、多様なまちに変身したことは評価出来そうです。

しかし、すこし視野を広げてみれば、既に団地周辺には多様な地域が形成されています。医療や介護施設は集中せず点在した方がいいのです。団地内に周辺地域のミニチュアを造ることがくまの多様化とは云えません。

私たちは、近代の都市計画は「作画的で大規模な、機能純化したまちづくり」と批判して来ました。団地単位での再生事業は、一見く多様なまちを一体の事業として短期間に施行します。実は都市化時代の方法を引きずっているのです。その典型である豊四季団地再生を末尾に紹介します。

年を経た団地で、どんな問題が起きているのか

——建替えなかった常盤平団地を事例として

それでは、年を経た団地が抱えている課題とは何でしょうか。建替えていない常盤平団地を事例に、高根台団地とも比較して考えます。

●避けられない人口構成の変化（単身高齢者の増加）

常盤平団地といえば孤独死への取り組みで有名で、背景には高齢化が推測出来ます。右表は、常盤平団地と松戸市全体、

それに高根台団地の建替え後街区について、世帯人員と世代別人口構成を示しています。

地域	家族人員 (人)	年齢別人口構成 (%)		
		～15歳	15～64	65歳～
常盤平	1.89	8.5	56.4	35.1
松戸市全体	2.19	12.5	64.3	23.1
高根台(建替え後)	1.92	12.7	50.5	36.8

常盤平の世帯人員は市全体が2.2人に対して1.9人、高齢者の割合は23%に対して35%です。単身高齢者が多くを占める地域であることが分かります。

一方、15歳未満は市全体より低い割合です。子育て世代が住少ない状況を示しています。ところが、高根台では年少者の割合が高い。民間マンションや建売住宅に建替えた効果でしょう。もともと、高齢者の比率も高いのは戻り入居を高齢者が占めるからです。再生事業によるフィルタレーションとソフィステーションで生まれた二極化した人口構成です。

常盤平や高根台はそれぞれの市の中では古くからの住宅地であり、東京圏の郊外地の人口構成を先取りしています。その中で起こっている問題を2例ほど考えてみます。

●地域での人々のつながり

孤独死は当然高齢者に多いのですが、常盤平での孤独死の取り組みは59才の男性が死後3年経って白骨死体で発見されたことが発端です。

家賃や光熱費が自動引き落としされれば、誰も存在の有無に気が付かない社会。孤独死は男性に多く、5～60才台も結構な割合を占める。その背景には、家族、親戚、同僚等との関係が希薄になった現代社会があります。それに代わる地域

常盤平団地の姿

右：郊外の私鉄駅前らしい雰囲気（上野から40分弱）

左下：団地の外周道路は、日本百選に選ばれた桜の並木路

右下：すっかり珍しくなったスターハウス（1フロア3戸の塔状中層住宅）



常盤平団地の暮らし

右：団地センターはシャッターが目立つが、物販・飲食からサービスへ転換が進む

左下：社協や自治会が運営するいききサロン

右下：公園では、若いママ友の集まり



での人のつながりを作り、「孤独死ゼロ」を目指して団地の社会福祉協議会は取り組んできたのです。

高根台では高層住宅に移住して外に出なくなった人を地域カフェに誘う活動が行われています(「黄色いハンカチ」運動)。

現代社会において、地域の人々のつながりを作ることは良好な近隣住区といったレベルを超え、重要で切実な意味を持っています。

●貧困の進行と家賃負担の重圧

高齢化と並んで貧困の進行が大きな社会問題で、ここでは家賃は重い負担となっています。都市機構法の家賃規定では、「家賃を減免することが出来る」とありますが、適用されたことがありません。全国公団自治協は家賃減免の実施を運動目標にしており、国会でも議論されています。

高根台団地で、生活保護を打ち切られた人が家賃減免を求めて UR に申請したら、「そういう制度はない」と断られたというのが実態です。逆に、生活保護を受けたいのだが、今の家賃が住宅扶助限度額を超えていて、安い家賃の住宅への転居を必要とされるので、生活保護の申請が出来ないという人もいます。

毎月数千円レベルのところ、生活保護と家賃の矛盾が生じており、憲法の定める生存権が侵されかねない状況が日常化しています。

豊四季団地の再生(建替え計画)

立地条件がよく、1期の戻り率が7割もあったことから、住宅需要が高いと判断し、全面建て替えで事業を進めている。しかし、この後の土地需要は厳しいものがある。投げ売りで、荒れた(計画性のない)土地利用のなってしまうことが懸念される。

時期	従前戸数	従後住宅	従後施設
1期 04年3月	1260戸	UR賃貸 民間集合	特養ホーム
2期 07年3月	958戸	UR賃貸 民間集合 民間戸建	認定こども園 地域医療センター サ高住
3期 10年8月	440戸	UR賃貸 その他未定	
4期 14年9月	740戸	UR賃貸 宅地分譲	
5期 17年3月	1240戸	未定	未定

少しずつ姿を変えるまち/再生」から「再編」へ

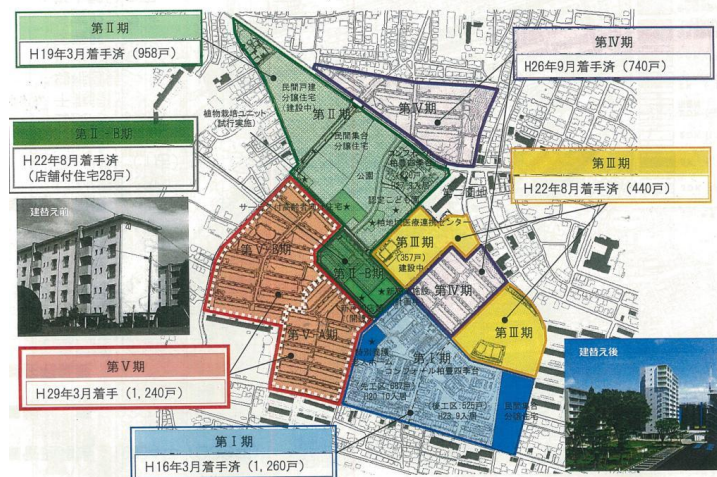
団地が抱える課題はこの他にも数多くありますが、高齢化を背景にして「地域での人つながり」と「家賃負担の軽減」が焦点といえます。行政とURだけでなく、住民も自ら取り組むことによって、居住の安定持続を計ることが、今取り組む第一の課題です。

フィジカルな再編はそうした取り組みの中から、必要性が明らかになって来ると思います。しかし、前述のようにフィジカルな事業計画、しかも団地単位の大規模計画が先行しているのが実態です。空き家を集約し、解体して跡地を処分する再生事業は、公団の資産処分という視点が先行します。その弊害は、第4章の4で紹介した足立区の花畑団地の事例でも明らかです。

繰り返しますが、短期間に大量の賃貸集合住宅(団地)を、施設や戸建住宅、マンションに建替えても普通のまちにはなりません。徐々に建物が建て替わっていく姿こそが普通のまちなのです

かつて、公共下水の整備で不要になった団地内処理場跡地に、数十戸規模の住宅が建設されました。団地内からの住替えも多く、こうした小規模建替えが繰り返されれば、居住者の要求も満たされ、住宅も次第に更新されていくのです。

まちの何処かでいつも建築工事が行われているのは、町が前を向いている感じで、いいものです。



豊四季団地 建替え計画図



建替え前の豊四季団地



建て替え後(高層団地に変身)



サービス付高齢者住宅(1階は各種介護施設)