

ニュータウンは「新たな郊外まちづくり」を牽引し得るか

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
副主任コンサルタント 毛利 一貴

1. はじめに

主に中山間地域や離島において、若年層の都市部への流出による高齢化・過疎化が進行していることは、いまや周知の事実であろう。中には、人口の半数超が 65 歳以上となり、いわゆる「限界集落」と化した地域もみられる。ところが、近年では都市部でも同様の問題が起こりつつあることを、どれだけの人が認識しているだろうか。

わが国が高度経済成長期を迎えると、都市部の人口・世帯増の受け皿として、住宅地整備が喫緊の課題となった。そのため、大量の需要に対応できる集合団地や戸建住宅団地が、都市郊外部を中心に開発されてきた。開発の際には住宅のみならず、商業施設・医療施設といった生活利便施設も同時に整備された。こうして開かれた新しいまち(ニュータウン)は、価格面・生活利便面において魅力的であり、若いサラリーマン世帯を中心に入居が進んでいった。ニュータウンは、将来にわたり不自由のない豊かな暮らしを創出し、確立するようにも思われたが、後に多くの問題を抱えることになった。

ニュータウンは、「まちびらき」とともに、同じ年齢層の世帯が一斉に入居していることが多く、それ以降の新規転入者が見込みにくい。また、そこで育った子世代(第二世代)は、就職や結婚を機に別の場所に住まいを構えることが多いため、高齢化や人口減少が進行し、小売・公共交通・医療といった基礎的な生活サービスが存続できない状況に追い込まれる。その結果、住民は生活サービスが享

受できなくなり、都市にいながら「限界集落」さながらの危機的事態に陥る可能性もある。

本稿では、ニュータウンの立地現況を概観したうえで、高齢化や人口減少の観点から基礎的生活サービスの存続危機の可能性を考察し、ニュータウンが抱える具体的な問題点や取り組みを提示する。最後に、住宅市街地の観点から都市政策と併せて、今後のあるべき姿とそのための施策の方向性について論じたい。

2. ニュータウンの立地現況

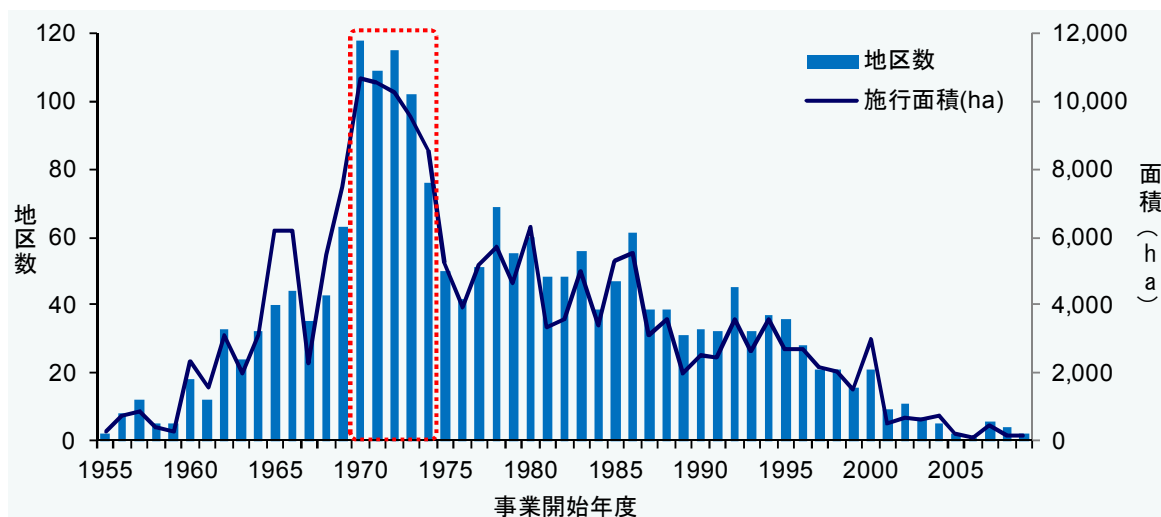
1) 開発推移からみた考察

前章で触れたとおり、わが国では高度経済成長期に急速にニュータウンが開発され、1970 年代前半がそのピークであった。その後、開発は減少し、2000 年代になると 1960 年以前の水準にまで減衰している(図表 1)。

仮に、1970 年代前半に当時 30 歳代前半の世帯がニュータウンに入居したとすると、今は後期高齢者の年齢に差し掛かっているとみられる。70 歳代半ばを超え、健康に不安を抱える多数のお年寄りが居住しているのが、現在あるいは近い将来のニュータウンの姿と考えられるであろう。

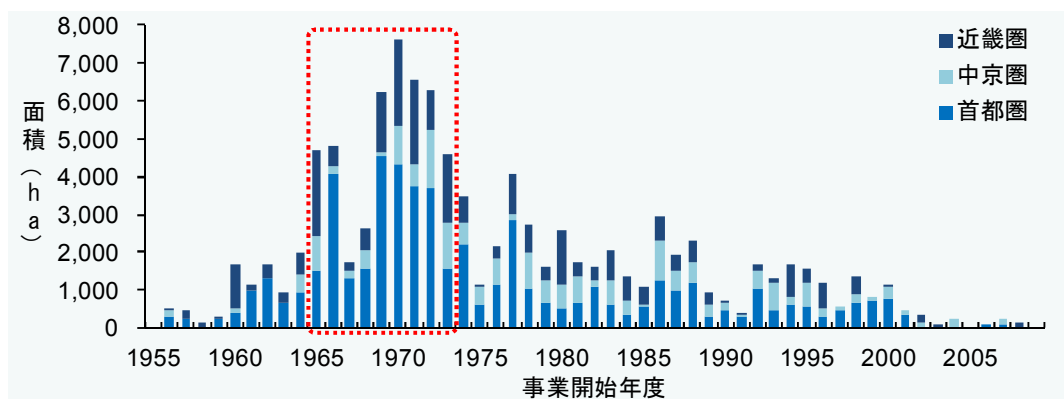
ニュータウンの開発時期の地域差についてみてみよう。地方部では、1970 年代前半に三大都市圏から数年遅れて開発のピークを迎え、さらに 1970 年代後半以降も、ある程度の開発が継続していることがわかる(図表 2、3)。

図表 1 ニュータウンの開発推移（1955～2009 年）



注) 次の 3 条件を満たす住宅・宅地開発事業での開発地区が抽出されている。 条件①：昭和 30 年度以降に着手された事業、条件②：計画戸数 1,000 戸以上または計画人口 3,000 人以上の増加を計画した事業のうち、地区面積 16ha 以上であるもの、条件③：郊外での開発事業（事業開始時に DID/人口集中地区外であった事業） <http://tochi.mlit.go.jp/shoyuu-riyuu/takuchikyokyu>
出所) 国土交通省『『全国のニュータウンリスト』について』（2011 年 3 月）をもとに NRI 作成

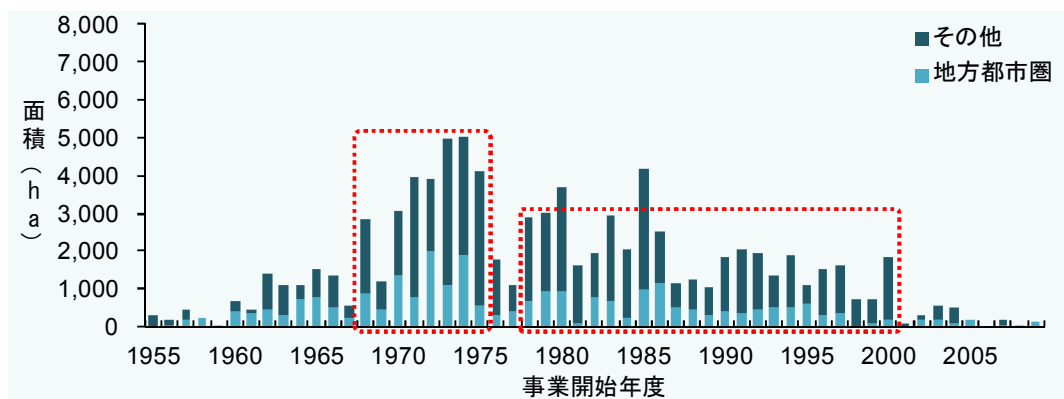
図表 2 ニュータウンの開発推移（三大都市圏）



注) 三大都市圏は、大都市圏整備計画（首都圏整備法、近畿圏整備法、中部圏開発整備法）による定義に準ずる。

出所) 国土交通省『『全国のニュータウンリスト』について』（2011 年 3 月）をもとに NRI 作成

図表 3 ニュータウンの開発推移（地方部）



出所) 国土交通省『『全国のニュータウンリスト』について』（2011 年 3 月）をもとに NRI 作成

以上を踏まえると、ニュータウンの高齢化や人口減少に起因する諸問題は三大都市圏で先んじて顕在化するが、近い将来には地方部でも同様の問題に直面するものと推察される。また、地方部は三大都市圏と比較して交通インフラが脆弱であり、自家用車に依存していることを鑑みると、より厳しい状況におかれるものと考えられる。

2) 自治体におけるニュータウンの占める比率からみた考察

次に、全国の自治体がニュータウンをどれだけ有しているか^{*1}をみてみよう。

三大都市圏（東京・名古屋・大阪）郊外部、並びに札幌・仙台・福岡都市圏では、ニュー

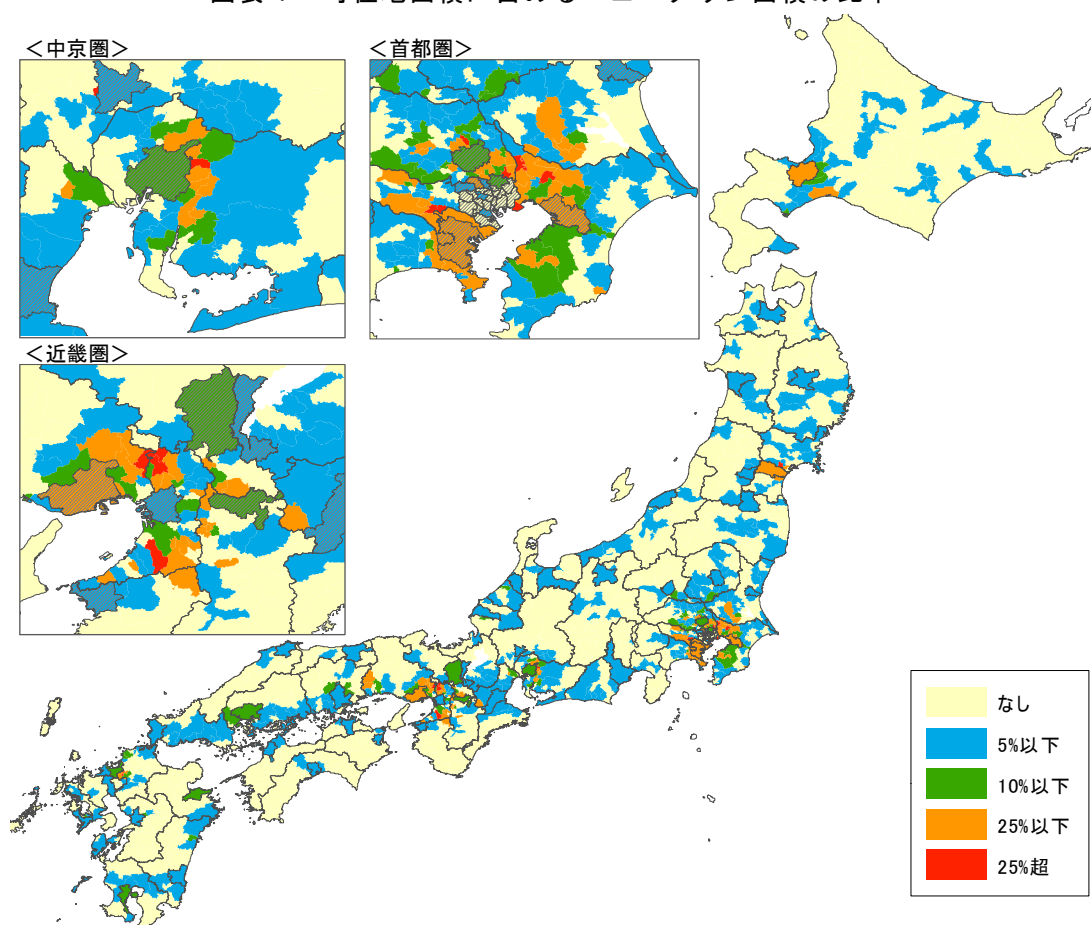
タウンの占める比率が 10%超の地域が連担しており、ニュータウンがベッドタウンとして広域に開発されている様子がみてとれる。

また、県庁所在地の中でも広島市・大分市・鹿児島市・那覇市は、続いて比率が高く（5%超）、いずれも山地・丘陵地に多数のニュータウンがみられる都市である。地方の核となる人口数十万人規模の都市も、一定程度のニュータウンを有しているといえよう。

さらに、より小規模な自治体でも、同程度の数のニュータウンを有している場合がある。

このようにニュータウンを多く有している自治体は、今後、ニュータウンに係る諸問題の顕在化および対応に直面することになるであろう。

図表 4 可住地面積に占めるニュータウン面積の比率



注) 都道府県内の斜線部は都道府県庁所在地を示す

出所) 国土交通省『全国のニュータウンリスト』について（2011年3月）をもとに NRI 作成

*1 本稿では、可住地面積に占める比率に着目した。DID（人口集中地区）面積に占める比率については、DID を持たない自治体もあるため採用しなかった。なお、国勢調査（小地域）データに基づく、人口ベースでの比率に着目した分析も有用といえよう。

3) 同年代に開発されたニュータウンの人口・高齢化率からみた考察

前節で触れた 1960～70 年代初頭に開発された三大都市圏のニュータウンを取り上げ、人口変化率・高齢化率の推移に着目する（図表 5）。

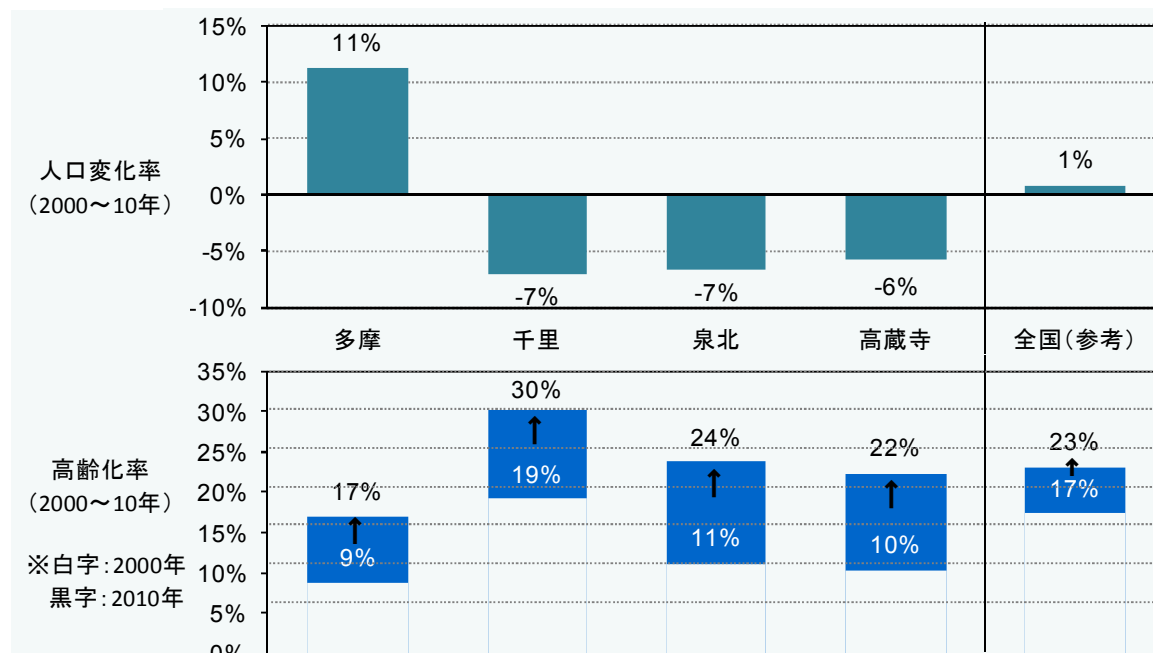
図表 5 対象とするニュータウン 4 地区

	名称	所在地
三大都市圏	多摩ニュータウン	東京都多摩市、稲城市、八王子市
	千里ニュータウン	大阪府吹田市、豊中市
	泉北ニュータウン	大阪府堺市
	高蔵寺ニュータウン	愛知県春日井市

まず、人口変化率についてみてみよう。三大都市圏では、近年も開発が続く多摩ニュータウンを除いた 3 ニュータウンで、6～7%の人口減少がみられる。

続いて、高齢化率に着目すると、直近 10 年間の変化は、いずれのニュータウンでも全国を上回る結果がみてとれる。しかし、高齢化率の絶対値は地区ごとに異なる。例えば、多摩ニュータウンは、2010 年時点で全国水準を大きく下回る。近年も開発が続いていることによる若年世帯の流入が要因と推察される。

図表 6 同年代に開発されたニュータウンの人口変化率・高齢化率推移の地域間比較



出所) 国勢調査をもとに NRI 作成

4) 都市における位置付けからみた考察

図表 7 は、人口数十万人規模の、ある地方中心都市の人口・高齢化率の推移を地域類型ごとに示したグラフである。

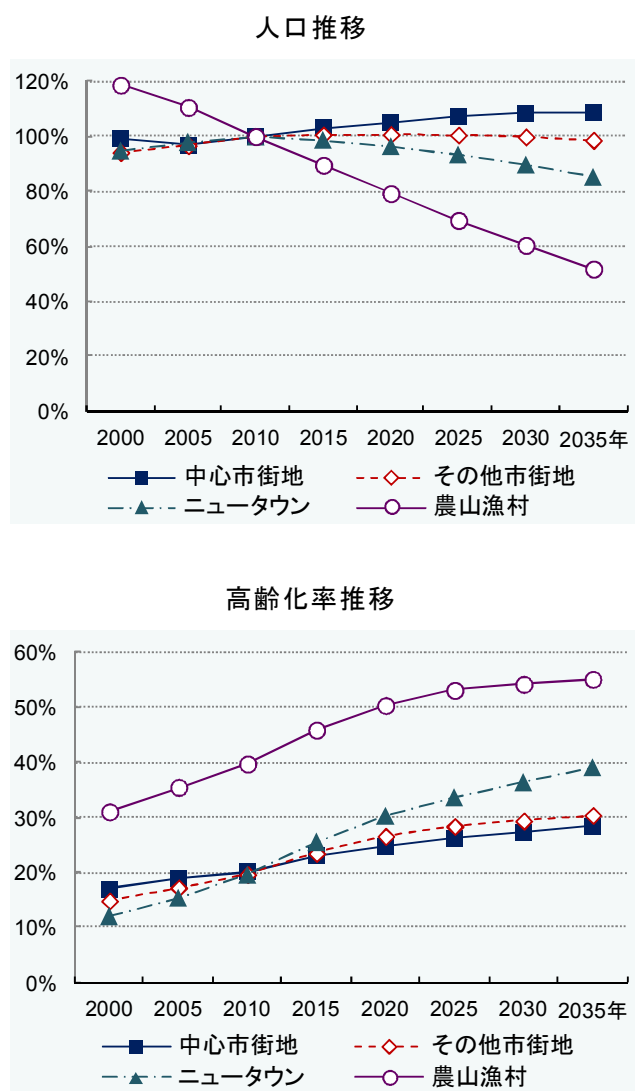
まず、人口推移に着目したい。中心市街地は増加し続け、農山漁村は減少し続けている。一方、ニュータウンは、直近 10 年間は増加してきたが、2010 年をピークに減少局面を迎えた。

続いて、高齢化率の推移をみてみよう。いずれの地域類型でも高齢化が進行することには変わりはない。しかし、ニュータウンは最低水準で推移していたが、2010 年を境に市街地部を上回っている。このことから、ニュータウンにおける高齢化の進行の早さが裏付けられたといえよう。

以上より、ニュータウンの人口は減少に転じ、高齢化も急速に進行するとの結果を得た。

もちろん、この結果が全国の自治体の姿をすべて映し出しているものではない点には留意が必要である。しかし、少なくとも人口数十万人規模の地方中心都市が対策を講じない限りは、ニュータウンでは急速な人口減少や高齢化を迎え得ることを十分に念頭に置くべきであろう。そして、このような結末を迎えないために、あるいは、このような結末になることを見越したうえで、自治体と一体となって今後のあるべき姿を検討する必要があるといえよう。

図表 7 ある地方中心都市における人口・高齢化率の推移の地域類型間比較



注) 2015 年以降は、NRI 推計

出所) 国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所のデータをもとに NRI 作成

3. ニュータウンの基礎的生活サービスの存続危機および取り組みの方向性

1) 概説

小売・公共交通・医療といった基礎的な生活サービスは、需要の下支えがあって初めて成立するサービス事業である。ところが、前章で示したとおり、ニュータウンは他地域と比較して人口減少や高齢化の進行が早い。そのため、サービス事業者はニュータウンの切り捨てや事業撤退戦略を検討し始めることになる。実際に、全国のニュータウンでは関連する諸問題がみられる。一方、顕在化した問題に対する取り組みも始まっている。こうした全国のニュータウンの事例を踏まえ、ニュータウンの抱える問題と取り組みの方向性を考察する。

2) 全国のニュータウンが抱える諸問題と取り組みの方向性

①小売サービスの存続危機

ニュータウンは計画的に造られることが多いため、開発当初は中心部や周辺にスーパーが立地することが多い。しかし、その後は事業者の経営判断に任せられるため、撤退する場合もある。小規模なニュータウンでは、地域で唯一のスーパーが撤退することもあり、高齢者を中心にいわゆる「買い物難民」が多く出現している状況もみられる。近年では、こうした状況について、「フードデザート問題」として警鐘が鳴らされつつある。

これに対し、「身近な場所に店をつくる」、あるいは「家まで商品を届ける」といったサービスがみられる。小売事業者や宅配事業者、場合によっては、より住民に近い立場である NPO 等の団体がサービスの提供主体となり得る。

②公共交通サービスの存続危機

ニュータウンは一定数の人口を有することから、開発段階で公共交通（主にバス）が運行されている地域が多い。しかし、人口減少や住民の自家用車への依存による利用者数の減少、バスの運行に不向きな地形等の問題から減便や路線の廃止に至る場合がある。

このような問題に対し、「移動手段を提供する」サービスの事例がみられる。例えば、3セクや自治会、バス事業者等がサービスの提供主体となり、特定施設との往來を確保する循環バスの運行等が事業として実施し得る。

③医療サービスの存続危機

今後、ニュータウンの高齢化に従い、医療サービスの需要は上向きであるが、地域の診療所数には限りがあるため、供給不足に陥る可能性が高いと考えられる。こうした中では住民同士で常に見守りが行き届く環境づくりが必要である。しかし、前述のとおり、ニュータウンではコミュニティが形成されにくく、孤独死の事例もみられる。

このような問題に対し、「コミュニケーション

ョンの場をつくる」、あるいは「孤独死を防止する」サービスがみられる。通信事業者や自治会、NPO等がサービスの提供主体となり、空き店舗を活用した見守り拠点の設置等が事業として実施し得る。

3) 多方面からの支援の必要性

以上のように、各種問題に対してさまざまな取り組みの方向性が考えられる。いずれにしてもサービスの提供主体は、ある程度の負担を強いられながら、ようやく進められる取り組みの場合が多い。そのため、自治会やNPO等が事業主体となる場合には、相当なインセンティブが必要であるし、民間事業者が事業主体となる場合には多分の採算の見込みや戦略が不可欠である。

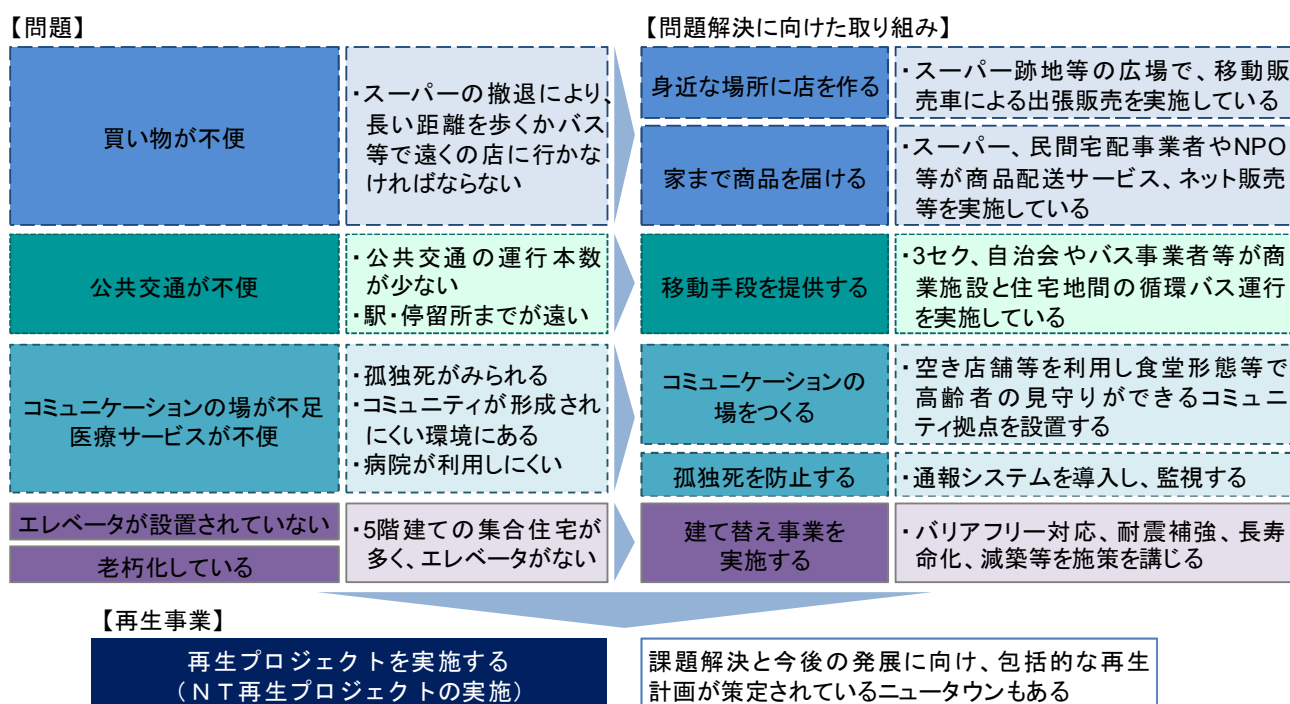
これらを踏まえると、今後のニュータウンでの本格的な人口減少や高齢化の中では、公的主体によるサポートなくして、活動は持続し得ないものと考えられる。取り組みの余力とニュータウンの置かれる状況を鑑み、今後の支援の方向性を検討することや、居住者の集約を図る等のコンパクトシティ的な発想を取り込み、自治体と一体となって検討を進める必要があるといえるだろう。

図表 8 ニュータウンの抱える問題と取り組みの事例

項目	ニュータウン	状況
問題	桃花園団地(春日井)	団地内のスーパーが15年前に撤退し、2009年末には個人商店・郵便局が営業をやめ、コンビニも撤退した。一番近い食料品店までは徒歩20～30分程度かかるようになってしまった。
	希みが丘・美鈴が丘(小郡)	2009年9月、西鉄の路線バスが不採算を理由に廃止となった。高齢者を中心に「病院・買い物に行けない」という住民が出てきたため、署名を集めるなど、市・西鉄に存続を掛け合ったが解決策は出なかった。
	常盤平団地(松戸)	2001年、高齢の男性の孤独死が家賃督促にきた公団職員に発見された。すでに死後3年が経過していた。
	尾山台団地(上尾)	団地内唯一のレストランが閉店した。整形外科に行くには、団地から20分以上歩かなければならない。
	椿峰ニュータウン(所沢)	マンションの大半は5階建て以内であり、エレベータがない。
取り組み	本地荘団地(名古屋)	2012年8月、団地の自治会が移動販売をしている農業生産法人「メググリーン」を誘致した。毎週土曜日に団地内のスーパー跡地に移動販売車がきて食料品の「朝市」が開かれるようになった。
	泉ヶ丘ハイタウン(いわき)	2009年9月、ヤマト運輸は、中堅スーパー「いちい」と提携し、ネットスーパー事業を開始した。中小規模のスーパーにとっては、ヤマト運輸のきめ細かい配達ネットワークと、ネットスーパー運営システムを活用することで、大きな投資をしなくてもネット受注から購入者宅への配送・商品代金決済まで行うことができるメリットがある。
	高陽ニュータウン(広島)	2011年8月、ショッピングセンターのフジグラン高陽が無料送迎巡回バスの運行を開始した。路線バス3社が運行する循環バスのルートよりも住宅街の中をめぐるっている。
	金杉台団地(船橋)	高齢者に有償ボランティアとして地域活動に参加してもらい、見守りに役立てようとする試みが始まった。子育て支援などの多目的施設の設置が計画された。
	明舞団地(神戸・明石)	インターホンや浴室に非常ボタンがあり屋外に警報が流れる「緊急通報システム」を導入した。水を12時間以上使わないと消防署・管理事務所・親族に連絡される仕組みである。
事 再 業 生	多摩ニュータウン(多摩)	「多摩ニュータウン諏訪2丁目団地建て替え」は、全国最大規模の一括建て替えとして注目されている。子どもから高齢者まで安心・安全に暮らせる街としてコミュニティ再生を目指す。

出所) 各種文献より NRI 作成

図表 9 ニュータウンの抱える問題と取り組みの方向性



出所) 各種文献より NRI 作成

4. 都市政策と併せた今後の住宅市街地のあ るべき姿とそのための施策の方向性

わが国の都市は高度経済成長期を経て拡大傾向にあり、低密度の市街地が広がった都市が多くみられるようになった。今でもニーズは尽きず、都市郊外部で民間を中心とした小規模な開発が続けられており、行政が民間開発に歯止めをかけられない状況といえよう。そして、同時に中心市街地の空洞化が問題として取り上げられている。こうした都市のスプロール化^{*2}や、今後の高齢化や人口減少を踏まえ、無秩序に広がった市街地を淘汰し、中心市街地に経済基盤を集積させていく「コンパクトシティ」の概念が提唱されている。

国土交通省では、都市再構築戦略検討委員会（平成 25 年度）を踏まえ、市街地・中心部への都市機能・居住の誘導・集積を促進するための都市再生特別措置法の改正が検討されている。自治体が都市機能誘導区域・居住誘導区域を設定するマスタープランを策定し、そのうえで、国が誘導・集積に係る各種支援を実施するものである。このように、コンパクトシティ実現に向けた動きがいよいよ本格化してきたところである。

こうしたコンパクトシティへの動きの中で、中心市街地はもちろんのこと、これまで数多く整備されてきたニュータウンを有効に活用し、そこへの都市機能・居住の集約、都市郊外部でのスプロール開発の抑制に寄与する施策の検討を始めるべきではないだろうか。

ニュータウンは、住宅開発と併せてライフライン（道路・上下水道・ガス等）、社会インフラ（学校等の各種施設）が整備されている場合が多く、中心市街地と差があるものの、高い水準の生活基盤が確保された地域と考えられる。しかし、施設の老朽化や陳腐化が進行していることから、居住機能の維持・向上

のためにもニュータウンの再生事業に取り組んだうえで、中長期的には無秩序に広がった低密度の市街地の人口をニュータウンにシフトさせていくような「新たな郊外まちづくり」のあり方について講じる必要があると考えられよう。

図表 10 市街地の現況と方向性

	現況	方向性
中心市街地	【拠点性の低下】 ・行政コスト 小 ・生活利便性 高 ・密集市街地の老朽化 ・商業の衰退	【集約・活性化】 都市機能・居住を集約させていく拠点 ・拠点機能の維持・向上に向け、投資・機能強化が必要
ニュータウン	【生活機能の低下】 ・行政コスト 小 ・生活利便性 低下 ・人口減・高齢化によるニーズ変化 ・空き地・空き家発生	【維持・再生】 都市基盤が充実した生活拠点 ・スプロール市街地からの住替促進が必要 ・居住機能の維持・向上に向け、基盤を活かした再生が必要
スプロール市街地	【無秩序な市街地の拡散】 ・行政コスト 大 ・生活利便性 低 ・人口停滞 ・急速な高齢化 ・施設・インフラ劣化	【緩やかな撤退】 最低限の居住機能が確保された市街地 ・生活機能へのアクセス確保が必要 ・中長期的には新たな人口流入を抑制し、中心市街地・ニュータウンへの人口誘導が必要

筆者

毛利 一貴（もうり かずたか）
 株式会社 野村総合研究所
 社会システムコンサルティング部
 副主任コンサルタント
 専門は、都市・社会資本政策、地理空間情報の利活用 など
 E-mail: k-mouri@nri.co.jp

^{*2} 市街地が郊外に無秩序に広がっていく現象