

都市の開発と再生

- 1 「新都市開発」をめぐる計画とデザインの潮流
- 2 「都市再開発」
- 3 「新都市開発と再開発」の景観

メンバー（千葉桂司* 長谷川弘直 藤川敏行）

「都市の開発と再生」について、以下3つの分野から、これまでとこれからの都市環境デザインの仕事の展開を考える。

1つ目は、「新都市開発」の分野から。ここで「新都市開発」とは、郊外及び街なかにおける基盤整備を伴う新たな大規模開発を対象とし、主にニュータウン開発と住宅団地開発の潮流と現状から、これからの取組みを眺めることとする。

2つ目は、「都市の再開発」。都市郊外に対して都市内、つまり街なかで展開される既存の街を大きく作り変える事業から、多様な手法による都市の再生事業までを概括し将来の方向性を探る。

さらに3つ目は、両者に共通するランドスケープデザインによる郊外や街なかの風景のつむぎ方の変遷と取組み、その今後を展望しようと思う。

又、事業の対象を2000年の前後20年を一応の対象とするところから、丁度20世紀末から21世紀へ移る変換点に当るこの時代に、住宅都市開発に大きく影響した次の4つの出来事をあらかじめ念頭に置いておきたい。

- | | | |
|--------------|----------|-------------------|
| 1992年（平成4年） | バブル経済の破綻 | 右肩下がりの開発事業へ |
| 1995年（平成7年） | 阪神淡路大震災 | 脆弱な都市 安全と安心 新しい公共 |
| 1996年（平成8年） | 京都議定書 | 環境価値への挑戦 |
| 2004年（平成16年） | 景観法制定 | |

1 「新都市開発」をめぐる計画とデザインの潮流

(1) 郊外ニュータウン開発

1) ニュータウン事業の撤退

2004年、独立行政法人・都市再生機構（以下、URと呼ぶ）が発足すると同時に、ニュータウン（以下、NTと呼ぶ）事業の撤退と新規賃貸住宅の抑制（事実上の中止、後述）が発表された。1960年代から始まったNT事業は、いよいよ50年を経て、民間事業を除き収束することとなった。この半世紀の間にストックされた計画論やデザイン技法が、21世紀の節目を通過したこの時代に、実践を展開できる場を著しく狭められたなかで、次に何を目標として仕事は

繋がっていくのであろうか。

2) ニュータウン事業の目標と変遷

「大量の住宅供給」を目標として始まった初期NTは、早くも15年後、「住宅市場の縮小」に遭遇する。次代の目標を「多機能・複合都市づくり」とし、工業系土地利用など新たな機能の導入、総合的な地域開発へ。1980年代にはバブル経済の進展と共にますます郊外化するなかで「環境との共生」を謳い、教育研究機能やリサーチパーク機能をもつNTが多く現れた。世紀末の1990年代初頭にはバブル経済が崩壊し、地価は大幅に下落、95年の大震災がこれに拍車をかけた。

それでも不利な郊外を積極的に捉え直そうと、2002年「新たな市場の開拓」として、URが「新郊外居住」を宣言。「神戸ガーデンシティ舞多聞」NTはそれを実践する最後のNTとなった。「美しい風景の再生と創造」「環境付加の少ない生活」や「広いゆとりの敷地」そして「自分のまちを自分でつくり育てる」などの提案を掲げ、居住希望者によるワークショップ方式で自らの街をつくる方法が採られた。しかし、遅きに失した感は否めない。この間の流れは「郊外の20世紀(テーマを追い求めた住宅地)」(角野幸博)に詳しい。

こうした一方で、開発中のNT内では、民間による住宅開発地での新たな取り組みが始まっていた。彩都や他の幾つかのNTでは、新興住宅地での販促活動の一環として、それまでのつくれば手が離れる開発から、コミュニティーが根付くまでのお手伝い、いわば「まち育て」を支援する。こうしたエリアマネジメント方式による様々な取り組みは、将来の地域コミュニティーの自立や、地域生活施設の運営・管理までを目指す動きとなっている。

この間、彩都(国際文化公園都市 1994年)、舞多聞(2002年)を除いて、既に郊外NT開発の新規着手はなく、JUDIメンバーの多くが参加し「環境共生」をテーマとした「宝塚新都市」計画などが幻のNTとなった。基盤整備を伴う新たな開発は郊外から既成市街地へと移動。特に立地条件の良い街なかの大規模工場跡地や貨物ヤード跡地を中心とした大規模な整備開発へ主流が転換するのである。

3) ニュータウンの再生へ

こうして延命を図ってきた郊外NTも、その役目を終え、新たな方向へ転換せざるをえない状況に入る。即ちNTの再生である。既に豊かな都市基盤と環境を獲得したNTでは、少子高齢社会はいち早く到来し、ライフスタイルの変化や、大量の狭小住宅ストックをかかえることから、

近隣センターや集合住宅地の建て替え(ハードの建て替え)

環境・生活サービスやコミュニティーを守る居住者による活動など、(ソフトの展開)が堰を切ったように始まった。例えば、「ニュータウン再生」(山本 茂)では、千里NTの成熟し安定した街を、将来に向けて「守る」「活かす」あるいは「育てる」活動が居住者に芽生え、エリアマネジメントとして成長し「新しい公」と呼ばれる地域活動に発展していることが記されている。

4) 新たな計画とデザインの目標

これまでの郊外化、大規模化をたどったNTの、計画論やデザイン論の多くは、わが国の都

市計画や都市デザインの発展に大きく寄与したことは言うまでもない。加えて、多くの都市計画に携わる研究者や土木・建築系コンサルタント、ランドスケーパーなどを育てた。

しかし、その膨大なストックはマニュアル化、統一化され、一定の技術的水準維持には貢献したものの、新しい発想の計画論、デザインは生まれにくい状況となった。それは実践できる郊外開発事業そのものが縮小し、事業経営の困難さにも一因がある。

それでも、こうした中で生まれた新しい計画・デザインが幾つかある。(ランドスケープデザイン論は後の章に譲る)

その1つに「景観とコミュニティをめぐる住宅街区の構成デザインの実践」がある。マスターアーキテクト、デザインガイド方式による多摩NTの南大沢ベルコリーヌ地区や、千葉県幕張新都心住宅地における街路構成型建物配置デザインである。又、北摂NTでは単調な背割り宅地と区画街路の構成を、コミュニティと緑地・オープンスペースとを一体にした「アルカディア21の街区構成」(江川直樹)などの再編デザインの工夫提案もあった。

2つ目は「地域性の復権デザイン」である。開発される地域の歴史性や地域性そして地形や集落デザインを読み解いて進めるデザイン手法である。ガーデンシティ舞多聞の住宅地は、丹念に周辺地域のデザインボキャブラリーを探り、地形に合わせた敷地の集合体で構成。開発地域の文脈に合わせる手法への復権がみられる。

3つ目は、マニュアルにはまだ無いNTの再生デザインである。これまでの「生み出す、付け足す」加算の計画・デザインから、今ある街を持続的に「守り、活かし、育てる」マネジメントとして再構築するデザインである。計画・デザインの専門家には、地域ごとの文脈の中で作り変える過程で居住者との間に入り、暮らしや環境の目線から創造的調整が求められる。

とは言え、それがプランナー、デザイナーの生業(なりわい)として成り立ちうるかどうかはまだ見えていない。

(2) 郊外住宅団地開発

1) 新規住宅団地事業の撤退

超高層主流の都心型分譲住宅の隆盛に対して、賃貸住宅の新規供給事業はほぼ中止となり、これまた約半世紀の時代を経て、フローとしての供給目的を終え、新たに老朽化・陳腐化した数十万戸のストックの更新が事業の主流となった。

この数十年の間に、NTと同じく郊外住宅団地も見事な緑とオープンスペースを備えた街となったが、住戸の狭さと設備の老朽化はいかんともしがたく、加えて居住者の少子高齢化の進展は激しい。こうした状況を背景に、1990年(平成65)を前後して団地の建替えは本格化していった。

2) ストック再生の目標

再生の目標

ストックの再生が、郊外と街中を問わずNTより鮮明になったのが公営・公団や社宅などの集合住宅団地であろう。その更新に当たっては、既入居者の居住継続を保障した上で、成熟したコミュニティの継承を図りつつ、少子高齢化へ対応した生活サービス機能の導入、そして

豊かな団地の住環境を保全し将来的にも価値のあるストックとしての形成を図ると共に、遅れて市街化した周辺地域の街づくりに貢献することである。

多様な建替え手法の展開

建替えの手法としては、全てのスクラップ&ビルド方式から、継続居住用の住宅のみ建替え、発生する余剰地を譲渡する方式へ、そして近年では、一部建替え、ストック改造による活用、用途の転換など、1団地内でもきめ細かいゾーニングによる建替え方式、が模索されている。又、建替えの事業費用を生み出す手法として、PFI方式、等価交換方式、などがあり、公営住宅団地の建て替えでは、一般の分譲住宅建替えではの手法が多用されているところである。

いずれにしても、開発事業の収益性から高層高密度な開発が多用されるケースが多く、それまでの良好で安定した環境や景観が破壊されることへの抵抗は大きく、相隣問題化しトラブル解決に時間を要する報告が多く見られる。周辺地域と馴染む計画・デザインの提案と、公共団体の適正な誘導策とが強く望まれる。

3) 持続的な団地再生デザインの試みへ

少子高齢化といった社会的背景の変化などから、医療・介護サービスと連携する建替えは言うにおよばず、再生を機に新しい試みが提案されている。

地域の文脈から景観を馴染ませる再生へ

奈良市の紀寺団地の再生にあたっては、奈良がもつ歴史的、景観的な要素を読み解き、借景手法・白壁によるアプローチ、伝統的集落のデザイン要素を取り入れた空間構成と建物デザインに工夫がされた。こうした手法により、かつて標準設計的な建物と屋外がつくる何処にでもある団地景観が、奈良郊外に馴染んだ景観として蘇った。

ストックを改修し有効活用した再生デザイン

堺市の向ヶ丘第1団地では、建替えるだけでなく既存の資源を有効活用するストック再生実証実験が進められている。中層住棟のスケルトンを改修・改造して、新たな活用方法を実験的に試みることを目的に、21世紀に通用する魅力と性能を備えたストックの活用型再生デザインを、民間の再生技術力や創意工夫を活かし進めている。

団地マネジメントによる再生

神戸市・明石市にまたがる大規模団地である明石舞子（明舞）団地では、2001年（平成13）からNPOを加えて、居住者の参加するまちづくりワークショップやイベント企画に取り組み、団地再生の方向や団地運営、そして建替えに向けた景観デザインコードやルールづくりまでに展開してきた。そして5年後に再生コンペを公募し、JUDIメンバーによる当選案をベースに再生計画が見直され、事業着手された。その後も持続的な団地マネジメントは、自主的な生活サービス支援活動として継続されている。

ワークショップによる参加型による再生へ

西宮市の浜甲子園団地では、コミュニティと暮らしの継承をテーマに入居者による緑や共同花壇づくり、ペット共生のルールづくりなどのワークショップが展開、「さくら街」の建替えが完成した。南芦屋浜団地（震災事業）の菜園づくりや、東豊中第1団地での「どんぐり山」

保存修景づくりなどの経験が、こうしたワークショップ方式を継承している。

御坊市の市営島団地再生事業では、住民参加による「ワークショップ」手法を中心に、「立体集落」などをキーワードとするこれまでにない実験的な方法を発案して実践移し、良質な環境を実現している。いずれもJUDIに参加する設計事務所を中心に行政やUR、大学などと協働する展開から生まれた。

都市整備型の再生

1つ1つは小さな団地で管理主体が異なっても、それが集まった地域においては、個別建替えよりも、連携して地域の構造再編を目論む建替えを構想すれば、面的な都市整備が可能となり、個別建替え自体もスムーズに進むこととなる。大阪市の西田辺団地周辺地域では、公団や公社住宅・民間社宅群が立地し、共同して国の補助制度を導入した建替え計画を立案し、遅れていた基盤整備と建替えを一体で実施している。

(3) これからの「都市の開発と再生」、その都市環境デザインの展開

郊外における新規開発事業の撤退は、住宅市場の多様化、住宅の商品化、開発の小規模化、都心居住、そしてストック再生へと続き、さて21世紀に見えてくる開発と再生の姿と計画者・デザイナーの関わり方はどのように変わるのであろうか。これからは都市の「開発と再生」ではなく、「再生のための開発」として新たな仕事の多くは位置づけされるのではないか。これまで述べてきた事柄から整理してみると、以下の事柄が都市環境デザインの仕事の間、仕事の方向として考えられるのではないだろうか。

郊外住宅団地における地域生活文化のデザイン

街なかにおける再開発的な地域再編のデザイン

持続的なエリアマネジメント・デザイン

地域の景観、風景づくり

歩いて暮らせる高質な街、コンパクトシティーへの回帰が叫ばれる昨今、郊外・街なかを問わず、環境・暮らしのマネジメントを通じて、「地域性・地域文化のデザインやコミュニティー継承」、そして「身の丈」、「持続的エリアマネジメント」への挑戦、それに応える「外部空間の運営・維持と再生デザイン」、「美しい地域や街並み」づくりが、計画者・デザイナーの主たる展開の間となるだろうか。そこでの仕事への取り組み方は、より地域密着性が高まり、コーディネーター、ファシリテーターとして地域へ入り込む作業スタイルを採る方向に転換していくだろう。これまでの「つくる、付け加える」手法から、「守る、活かす、育てる」手法へと確実に転換するに違いない。

2 「都市の再開発」における変化の兆しと今後の展開

(1) 都市の再開発の潮流

1) 市街地再開発事業の隆盛

1980年代から90年代にかけては、いわゆる「再開発」と呼ばれる、比較的大規模な市街地再開発事業が数多く計画、実施された。特に、都市部、及び都市近郊の駅前における市街地再開発事業が典型的な事例として挙げられるが、これらの再開発事例においては様々な都市環境デザイン上の試みがなされたと言える。ここでは、デザイン上の試みにとどまらず、その仕組みや取り組みについても言及してみたい。

再開発は上位計画的に捉えれば、未整備な駅前において広場や道路など公共施設整備を伴い、都市基盤の整備や安全性の向上として評価できるものである。また、まちの発展、活性化を象徴する事業でもあり、まちのシンボルとして位置付けられるものと言える。

また、都市環境に関わるメンバーは、総合コンサルタントや設計者等として様々な役割を担ったと言える。地元地権者や組合の立場にたって、事業の組み立てや意見調整から、事業の推進全般、デザインをになう立場にあった。

都市環境デザイン上の位置付けとして評価は様々であるが、いずれにしても、駅前の再開発によって、そのまちのイメージを一変させたと言える。

(JUDI 事例)

-1. 「舞子公園」

2) 市街地再開発を取り巻く状況の変化

しかし、バブル経済の崩壊を契機に、過大な容積を確保し地権者や関係者の事実上の負担無しで進められる再開発は成立しづらいものとなった。保留床の処分や賃料収入に頼った事業が成立しなくなったのである。

同時に、商業床や業務床における撤退も相次ぎ、まち自体が疲弊してゆく事例も多く見られた。特に大型商業施設の撤退がまちの足元を大きく揺るがしたと言える。

その後、後継テナントの誘致や賑わいの仕掛けに関する多くの取り組みが行なわれたが、当初のまちのコンセプトからズレが生じる事例も多く、そのデザインが足かせとなった事例もあったと思われる。一気に作りあげた、そのまちのポテンシャルを越えた「まち」の危うさを再度認識することとなる。

3) プレイスメイク型再開発へのシフト

従来型の、駅前再開発に代表される市街地再開発が縮小する一方で、まちなかの未利用地や跡地開発、結節点を対象とした再開発が進むこととなる。

過度な容積を追い求め、単に事業的な成立性を求めるだけでなく、如何に都市の魅力を生み出すか、まちづくりの視点から「プレイスメイク(魅力作り)」が重要視されるようになった。

また、まちなかで進んだ再開発の特徴としては、保留床処分などに頼ることのない、単一企業や企業連合によるものが多いということも挙げられる。そういう視点で見れば、従来の再開発手法にとらわれない事業の組み立てが主流であるといえる。

これらの再開発においては、積極的な空間づくりへの挑戦が実践されたと言え、都市(都心)

における魅力の再生と言う意味で大きな役割を果たしたと言えよう。そして都市環境デザインに関わるメンバーも様々な役割を担ったのである。

(JUDI 事例)

-3 「八軒家浜賑わい施設 川の駅 はちけんや」

-26 「なんばパークス」

-27 「湊町リバープレイス」

-9 「メディアシティフォーラム」

(事例として「淀屋橋 ODONA」「ほたるまち」、他)

(2) リノベーション型再開発

1) まちの拠点、施設の再生

一旦作ったものを、従前機能を大きく変えることなく、形や規模を変えてよみがえらせる、使いこなすまちづくりも多く進められた。商業施設においても、役割を終えたうえでの再開発ではなく、その存在を継続させるためのリノベーション(建替え)を行ない、まちを蘇らせるという試みである。そこには、再開発と言うよりは、まちの記憶をたどりながらも新しい都市環境をいかに実現させるか、という取り組みがある。一方、従前機能を変えて、(コンバージョン)使うことも今後のまちなか再生においては非常に重要であると言える。

また、まちを再生するという視点で言えば、大学キャンパスの再生などもこれに含まれると考えられる。近代遺産とも言える都市近郊のキャンパスを最新の研究の場として計画しよみがえらせたのである。

(JUDI 事例)

-12 「くずはモールの再整備」

-11 「大阪大学キャンパスの再生」

2) 密集市街地の再生

リノベーションの面からは、「密集市街地再生」も重要な位置を占めると言える。細く入り組んだ街区の再生、道路など公共施設の確保、安全性や居住環境の向上を目指すものである。

都市の再開発を論ずる際には密集市街地の再生ははずせないものだと思われるが、前述の事例との大きな違いは、駅前や拠点に位置するものは多くなく、高容積化に頼ることもできず、従前の住宅用途を継承して再生を行なうという、事業的には非常に苦しいものである点である。そのような条件の中、まちの持続性や住み続ける仕組みを考慮しながらのデザインやマネジメントが求められると言える。

しかしながら、前述の通り、郊外の開発からまちなかへの回帰は今後とも進むと思われ、その点でも密集市街地の再生に対する、今後の再生のあり方を模索することはますます意味をもつことになると思われる。

(JUDI 事例)

-5 「密集木造住宅市街地の整備」

-8 「密集市街地整備コンペへの応募」

-20「淡路ハニービル共同建設事業」

3) 今後の再生のあり方

以上の通り、駅前再開発を中心とした高容積に依存した再開発はその勢いを失い、まちなかへの回帰が進んできている。今後も、まちなかを如何に活かして再生させるかを考えることが、都市環境デザインを担う技術者にとって非常に重要となると言える。

(3)「都市の再開発」における方向性とその担い手

1) 新しい空間像への挑戦

まちなかへと回帰してきた再開発の流れは、新しい空間像への挑戦でもある。リーディングコンセプトを明確にし、もともと目指すべきであった空間づくりへ、より強い意志で取り組むよう変化していると言えよう。

2) 再開発における方向性を示すもの

マスタープランによる大きな骨格やゾーニングを示すアプローチから、よりデザインやコンセプトを明確に示した「ガイドライン型」誘導へ変化してきている。それらのガイドラインを示すことが都市環境デザインを担う技術者に求められている。

また、建築自体をコントロールするためのマスターアーキテクトという流れも起きており、再開発においてはこの視点も欠かすことは出来ない。

3) 再開発において求められるもの

新都市開発の項でも述べた通り、今後はまちなかへの回帰とともに、身の丈にあった、持続的なまちづくり、持続するための仕組みの提案へとシフトしていくと思われる。単体の事業を優先して施設を作って終わり、ではまちは継続できないのである。作ってから「育てていく」まちづくり、ソフトの仕組みづくりがますます重要となったと言える。

まちの経営という視点でのアプローチが重要であり、ある意味では、投資を呼び込む仕組みが求められるとも言えるであろう。

4) 今後の再開発の担い手

JUDI として担う、将来の方向性について論ずるべきであるが、何を検討すべきか？この 20 年で役割の大きな変化が起きている。今後、どのようなプロフェッショナルが求められているか、誰が担うのか、について考えてみたい。

シンクタンクやゼネコンが従来担ってきた役割についても次のステップに向けて検証の必要もあるであろう。

また、まちの担い手を育てる取り組み、若手の育成も重要である。

3 新都市の開発と再生・都市の再開発と景観

(1) 新都市の開発と景観計画

郊外型の大規模開発の基盤整備を伴う、主にニュー・タウン開発と住宅団地開発の景観計画とランドスケープデザイン。ニュータウン開発の事業について目的・背景・経緯・成果・現状・課題・展望については概論、総論で整理する。

(2) 大きな景観計画・ランドスケープデザイン

新都市の開発では郊外型のニュータウン景観形成・景観構造の分類・施設配置とネットワーク。

1) パブリックスペースのランドスケープデザイン

街路・公園・緑道・緑地・遊水地・河川

2) 公共・公益・民間施設とランドスケープデザイン

駅舎・駅前・広場・商業・幼稚園・小・中学校・文化・コミュニティー施設・企業・工場

3) 住宅とランドスケープデザイン

公共賃貸・分譲住宅団地、民間開発団地、集合住宅・中高層マンション、戸建住宅、コーポラティブタイプ

(3) 近年の郊外型大規模ニュータウンの景観計画の実例

1) 事例 JUDI 関西のメンバーが参画したニュータウン

国際文化公園都市 彩都(1994年 約740ha 大阪箕面市・茨木市)

(仮称)アーバンデザイン委員会(JUDIメンバー・増田・江川・三好・佐藤・他)

2) 環境共生・エコロジー・生物多様性で創る・守る・育てる景観計画

住み手参加協同ワークショップの景観と街づくりをテーマに2000年頃から参加したランドスケープデザイン

西部の地区公園・近隣公園・中学校・街路・生物多様性の遊水地・河川と緑地保全の再生設計(長谷川)

(4) 都市の再開発と景観計画

1) 小さな景観計画・ランドスケープデザイン

都心への回帰からまちなか居住・密集市街地住宅の再開発などで作る新しいコミュニティの創造と景観計画。再開発による居住環境の景観整備・インフラとして作るランドスケープ。

めざすものは歴史性・場所性・景観性・培われてきた独自の生活文化・コミュニティあるものを守り、育て、生かす、ストック再生のランドスケープデザイン

2) 事例

キャナルタウン兵庫(長谷川)

中之島ほたるまち(藤川)

淀川リバーサイド(千葉) その他

3) 建て替え住宅・団地の景観再生

1960年代住宅団地の空洞化、住み手の高齢化、減少化、建物の老朽化、文化・コミュニティの崩壊が始まる。

長屋型の5階建て(エレベーターのない)集合住宅を中高層住宅団地で建て替える。大規模オープンスペースから生れる新しい土地利用・見るから使うオープンスペース・住民楽農のクライガルテン・住民花壇・健康ランドなど、旧住民と新しい住民が共有、共感するランドスケープ・成長した樹木、森の再利用・地域住民とのいい関係をつくるランドスケープデザイン

(5) 事例 明石舞子団地再生計画にかかる一連の業務(三好)

具体的な景観デザインについては未確認

浜甲子園さくら街(江川)

アルカディア21(江川)

密集市街地住宅の再整備と水・みどりの景観再生「くすのきタウン萱島」(長谷川)

(6) これからのランドスケープデザイン(デザイナー)が目指すもの

現状・結果・評価・課題・展望・再生への目標

国土形式・社会基盤としての位置づけと重要性

公共事業の削減・縮小・建設投資の減少・デザイナー技術者育成の衰退など

インフラとしての景観創出・ランドスケープデザインの可能性に向けて