

# 転換期を迎えている 大都市圏のニュータウン開発

社会研究部門 土堤内昭雄

## はじめに

昭和40年代以降、大都市に集中する人口の受皿として大都市圏で大規模なニュータウン開発が行われてきた。それから30年以上が経過し、住都公団や地方住宅供給公社、民間事業者等による大都市圏郊外部の大規模宅地開発は大きな転機を迎えている。その背景には、少子化や高齢化等の人口構造の変化、バブル崩壊に伴う地価下落や経済の低迷などの経済環境の変化、

高度成長社会から成熟社会に移行した国民のライフスタイルの変化が大きく影響している。本レポートは、このような経済社会の変化がもたらす大都市圏のニュータウン開発の課題とその解決策の方向を展望するものである。

## 1. 経済社会の変化とニュータウン開発

### (1) 人口構造の変化とニュータウン開発

わが国では、21世紀初頭に総人口、総世帯数がともに減少し始め、更に産業構造の変化や分散型の国土政策により大都市圏への人口集中は緩和に向かう。その結果、今後は大都市圏郊外部における大幅な宅地需要は減少し、新規宅地の大量供給時代は終わりに近づくとと思われる。

しかし、少子高齢化の進展による高齢単身世帯、高齢夫婦のみ世帯の増加や晩婚・非婚化等により世帯規模が縮小化し、それに対応した住宅・宅地が必要となる。また、社会の成熟化とともにより良い居住環境の希求や世帯構成に相応しい住宅への住み替え、建替えなど新たな住宅需要はかなり顕在化すると思われる。

### (2) 経済環境の変化とニュータウン開発

これまで行われてきた大都市圏郊外部のニュータウン開発は、大幅な地価上昇を前提に都市基盤整備を行ってきたが、素地の価格上昇や今後の大幅な地価上昇が見込めない中で、開発事業者が都市基盤整備の負担を負う大規模宅地開発は困難な状況となっている。

一方、大都市圏郊外部の地元自治体は財政規模が小さい場合が多く、急速な人口増加に対して行政需要を十分満たすことは難しく、高齢化の進展により更に財政収支の悪化が予想される。

このように開発事業者や地元自治体にとって大規模宅地開発に伴う都市基盤整備の負担は重いものとなっている。今後、大都市圏では、既成市街地における低未利用地や市街化

区域内農地など既に一定の都市基盤が整備されている地域における宅地開発に重点が移るものと考えられる。

次に最近の住宅・宅地市場を見ると、経済の低迷により企業の大型倒産が続き、終身雇用や年功序列賃金体系などの日本型企业経営が崩れた結果、これまでの主たる住宅・宅地購入者である中堅サラリーマンに大きな雇用不安が広がっている。そして、地価下落により資産デフレ状況の中で中古住宅価格が下がり、買い替え需要が顕在化しにくく、ニュータウン宅地の完成在庫は増加しつつある。

### **(3) ライフスタイルの変化とニュータウン開発**

人々は社会の成熟化とともに空間のゆとりや時間のゆとりを志向しており、職住近接のための都心居住や大都市近郊の居住ニーズが高まっている。郊外居住においても単に住むだけではなく働く、憩う、学ぶ、楽しむなどの複合多機能型のまちづくりが求められ、住宅に純化した宅地開発は大きく転換する必要がある。

また、今後も一定の郊外居住のニーズは根強くあることが予想されるが、それ故に郊外居住の特性を十分に生かしたまちづくりが重要となる。

## **2. ニュータウン開発の現状と課題**

### **(1) 居住者からみたニュータウンの現状と課題**

ニュータウン居住者の特徴は、居住世代が一定の世代に集中していることであり、今後急速な高齢化を迎えることが予想され、高齢化への対応は急務である。

また、戸建てに純化したニュータウンでは高齢化とともにコミュニティが衰退しつつあ

る。今後の超高齢社会では、社会の安全ネットとして地域コミュニティの存在は重要であり、そのためのハード・ソフトの仕組みづくりが必要である。

一方、大都市圏における親子同居率は低下傾向にあり、将来、長寿化とともに近居志向が高まると予想されている。しかし、子どもが世帯分離後に近居を望んでも、宅地価格や住宅形態などの要因から実現が難しい状況にある。

次に、今後の人々の住まい方からニュータウンの現状と課題をみると、必ずしも大都市圏郊外部の戸建て住宅が「終の住処」ではなくなると思われる。これまでは地価の高騰とともに住宅地の郊外化が進んできたが、近年、都心近郊に住宅が購入可能になってきたことや生活時間にゆとりを求めるライフスタイルから通勤時間の短い都心居住の志向が強まっている。郊外居住においても自然環境と利便性が二者択一ではなく両者の調和がより重要となろう。

また、これまで資産形成の手段として住宅取得を考えていた人も、地価動向や経済環境の変化から所有価値より利用価値を重視するようになり変わりつつあり、多様な住宅・宅地ニーズが発生している。

### **(2) 自治体からみたニュータウンの現状と課題**

各自治体では長期の総合計画に人口フレームを定め、それに基づいたまちづくりを行っている。しかし、今後の人口動向や経済環境から計画に基づく定住人口の確保は困難な状況となっている。また、ニュータウン居住者の世代の偏在から急速な高齢化を迎え、行政サービスの増大と税収の減少が予想され、財政状況は一層厳しさを増すと思われる。

また、無秩序な開発を抑制しつつ良好な市街地形成を行うためには地域のアイデンティティを確立することが重要である。ごみ焼却場のダイオキシン問題などに見られるように、自然環境の保全、環境負荷抑制の仕組みづくりの成否は、これからの郊外部のニュータウン開発の命運を決定することになるかもしれない。

### (3) 開発事業者からみたニュータウンの現状と課題

近年の住宅・宅地市場では、平成9年4月の消費税の引き上げ以降、住宅販売は落ち込んだ状況が続いており、更に昨年大手金融機関の破綻からは一段と悪化している。

その背景には、これまでの主たる住宅購入層であった40～50代の中堅サラリーマンが、雇用不安から長期の住宅ローンを組むことを躊躇していることがある。その結果、公務員・教員・電力会社等の安定した職業の人の購入が目立っているという。

また、近畿圏では震災復興で阪神間を中心に大量の住宅供給が行われ需給バランスが崩れている上に、公庫金利の低下や新築マンションの価格低下により若年層の購入が増加し、かなりの需要の先食いが起こっている。

民間の開発事業者では、宅地の販売促進に向けてハウスメーカーと提携して条件付き宅地分譲を実施し、販売戸数の半数近くをハウスメーカーと共同販売している企業もある。

このような状況の中で停滞するニュータウン開発に対する新たな地方自治体の取組みも見られる。東京都は、多摩ニュータウン西部の八王子市の宅地（95.3ha）で、都有地に民間企業が住宅を建てて宅地と住宅を共同販売するという販売促進策をとることを明らかに

した（平成11年1月12日付け日本経済新聞）。この事業方式では、都が土地を保有することによりまちづくりを総合的に誘導することができる一方で、民間企業は土地保有リスクがない上に、マーケットニーズに柔軟に応えることのできる商品企画が可能であり、今後の新たな官民の連携のあり方として注目される。

一方、ニュータウンづくりの基本コンセプトも高齢社会や車中心社会への対応が求められている。本格的な車中心社会になり、住宅のあり方や商業施設立地も変化しており、高齢化に対応した新たな利便施設、商業施設やコミュニティのあり方が求められている。住宅内のバリアフリー化の対応は比較的進んでいるものの、丘陵地のニュータウンでは街全体のバリアフリー化対応は難しく、今後大きな課題となろう。

## 3. 今後のニュータウン開発の方向

### (1) わが国の住宅・宅地政策の方向

建設省住宅宅地審議会の「21世紀の宅地政策の基本方向および当面の対策に対する提言（中間とりまとめ）」（平成11年1月29日）によると21世紀の宅地政策に関して次のような方向性が示されている。

#### 経済・社会の構造変化と宅地政策

- 総人口は2007年頃、総世帯数は2014年頃をピークに減少に転じ、宅地の需給関係は緩和に向う。
- バブル経済の崩壊と地価の大幅な下落により多額の融資による宅地購入が資産形成上有利ではなくなり、宅地を所有しない定期借地権住宅や賃貸住宅への志向が強まっている。
- 個人のライフスタイルの多様化に伴い、郊外の庭付き戸建て住宅への志向ばかりでは

なく、利便性の高い都心居住へのニーズが高まるなど住まいへのニーズも多様化している。

- 地価上昇が見込めない中での新たな事業手法の確立が必要である。

#### 宅地政策を巡る課題と今後の対応

- 遠隔地における宅地の大量供給から職住近接、都心・近郊居住等立地のニーズを実現する政策が必要である。
- 資産価値重視の土地の所有からライフスタイルに応じた無理のない負担による土地の利用を促進する。
- 新規の大規模開発から既存の都市基盤を活用した宅地ストックの有効活用かつ適正な利用の誘導を行う。

### (2)今後のニュータウン開発の方向

経済社会動向からみて今後のニュータウン開発は、いかに多様な居住者のニーズに応えるかが重要ポイントであり、その基本方向は、多様な住宅・宅地の供給と 新たな都市・生活基盤の整備である。

#### 多様な住宅・宅地の供給

##### (a) 多様な住宅の整備

これまでのニュータウン開発は、ファミリー世帯向けの分譲戸建て住宅が中心であったが、これからは平屋戸建てや低層集合住宅などの小規模世帯向け住宅など、様々な住まい方や世帯構成に対応できる住宅を供給する。また、高齢化に対応したケア付きマンションや有料老人ホーム等入居者のニーズに合わせた様々なサービスを選択できる加齢対応住宅を整備する。

経済環境の変化やライフスタイル、価値観の変化に対応して分譲や賃貸ばかりではなく定期借地権住宅、地上権分譲住宅、転貸借権住宅、終身利用権住宅など様々な権利形態の住宅供

給を行う。

##### (b)多様な宅地の整備

ニュータウン開発は個別の住宅づくりと違ってまちづくりとして付加価値を生み出すことが出来る。住宅の加齢対応と同様に宅地や道路・歩道、公共施設や商業施設、公園等地域全体として加齢対応を行う。

個別住宅では対応が難しいコミュニティ道路の整備、電子町内会、電子回覧板などを活用して地域コミュニティの再構築を図る。また、各戸2台分の駐車場スペースや共用駐車場の確保、大規模駐車場を備えた商業施設など車中心社会に対応したまちづくりを促進する。

##### (c)多様な事業・販売戦略

開発事業者としては、ユーザーのニーズに的確に応える新たな商品開発や事業リスクを低減するための企業コンソーシアムによる共同販売や自治体との連携、ハウスメーカーとの連携による事業・販売戦略が必要となる。

また、宅地需要を顕在化させるためには手持ち不動産の処分が重要で、中古住宅の流通を促進させるために中古住宅の性能評価をきちんと行うとともに、良質な住宅ストック形成のために住宅の耐久性や長寿命化を図り、住み替え、建替え用代替地の確保など住み替えサポートシステムを確立する。

#### 新たな都市・生活基盤整備

##### (a)新たな生活基盤整備

郊外居住は自然環境に恵まれているならば生活利便性が劣っていても良いと考える人は少なくなっている。郊外居住であっても、交通利便性をはじめ、高齢社会に相応しい新たな生活基盤施設の整備が必要である。高齢期の就業を支援し、コミュニティ再生のためにも地域の就業拠点やボランティア活動拠点を

整備する。

住宅だけに純化した土地利用ではなく町内にミニコンビニ、無人店舗、在宅介護支援センターなど地域密着型店舗を整備し、商業施設整備としてはロードサイド型、時間消費型施設、ショッピングモビリティ、証券化などの検討も必要であろう。

### **(b)効果的な公共・公益施設の整備**

公共公益施設に求められる機能も高度化・複合化しており、財政状況や経済環境が厳しい中で効果的な施設整備が求められる。高齢化に対応した高齢者関連の福祉インフラ整備をはじめ、地域に密着したコミュニティ核としての学校等の教育施設の充実が求められる。施設機能の複合化に対して保育施設、教育施設と高齢者施設、配食センターなどの合築や供給処理施設等のPFI手法による整備も検討する必要がある。

### **(c)地域ネットワークシステムの整備**

新たな生活基盤施設を整備すると同時にそれらを有効に活用するためのネットワークシステムの整備が欠かせない。移動を容易にするためのミニバス、電気自動車等地域内の簡易交通システムや物流のための宅配システム、配食サービス、そして電子回覧板等の情報インフラを整備する。

## **(3)今後のニュータウン開発事業の見通し**

これまで述べたように、わが国の今後の人口動向や経済環境から大都市圏郊外部における大幅な宅地需要は見込めない。従来的大量かつ均一な宅地供給は限界を迎えており、大都市圏のニュータウン開発は構造的に厳しい状況に置かれている。

今までは地価が上昇していたため資金回収

が容易であったが、今後長期的に地価上昇が起こるとは考えにくく、民間事業者が基盤整備を伴う大規模宅地開発を行うことは難しい。その結果、近年では基盤整備を伴わない都市型戸建やマンションなど短期で資金回収できる小規模な物件を中心にしたミニ開発が行われている。

では、大都市圏のニュータウン開発の見通しは暗いのであろうか。ニュータウン開発のメリットは、都市基盤整備の水準が高いことと時代を先取りした生活提案型のまちづくりが展開できることにある。この二点に重点を置いたニュータウン開発は実現可能性が高い。

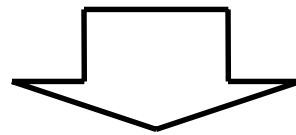
住まい方の多様化に対応した様々な住宅・宅地の供給や複合多機能な土地利用に対して職住近接のまちづくりを行ない、高い水準の都市基盤整備を行って付加価値を付けることが重要である。また、段階的な宅地開発や賃貸住宅を含めた多様な住宅形態を供給することにより、同世代が集中することなくまち全体が急激に高齢化しない工夫が必要である。そして車社会の進展により商業施設立地や宅地条件も変化し、既存ニュータウンにおいても車社会への対応を本格的に進めていく必要がある。

今後は、これらのニーズを満たすために新たな住宅・宅地商品企画や商業施設整備、住宅・宅地のバリアフリー化を行うとともに多様な権利形態の住宅供給を行うような販売戦略が必要とされる。

大都市圏のニュータウン事業は、開発者負担を軽減しつつ従来の高水準の都市基盤整備を行い、良好な居住環境を創り込むことが重要である。PFIによる公共公益施設の整備やSPCによる証券化を利用した大型商業施設整備など、今、新たなニュータウン開発手

法の開発が求められている。そして誰もが安心して高齢期を迎えることの出来るまちづくりを実践することがニュータウンづくりの使命と言えよう。

社会・経済の変化	ニュータウン開発に係わる各主体の現状			
	現居住者	新規購入予定者	地元自治体	開発事業者
<b>人口構造の変化</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 総人口、総世帯数の減少</li> <li>● 大都市圏への人口集中の緩和</li> <li>● 少子高齢化の進展</li> <li>● 世帯規模の縮小化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 世帯と住宅のミスマッチ</li> <li>● 建替え需要</li> <li>● 住み替え需要</li> <li>● 住宅の加齢対応</li> <li>● 高齢者介護の対応</li> <li>● 利便施設整備</li> <li>● コミュニティの再生</li> <li>● 子ども世帯の分離</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新規宅地需要の減少</li> <li>● 多様な宅地利用ニーズ</li> <li>● 多様な住宅形態ニーズ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 宅地需要の減少</li> <li>● 少子高齢化対応</li> <li>● 計画人口の減少</li> <li>● 教育施設の遊休化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 宅地需要の減少</li> <li>● 新たな住宅商品企画</li> <li>● 宅地のバリアフリー化</li> <li>● 新たな商業施設整備</li> <li>● 新たな販売戦略</li> </ul>
<b>経済環境の変化</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 低経済成長の恒常化</li> <li>● 地価の下落、安定</li> <li>● 日本型企业経営の破綻</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 資産デフレ</li> <li>● 就業環境整備</li> <li>● 公的年金不安</li> <li>● 居住用資産のフロー化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 雇用・賃金体系の変化</li> <li>● 長期大型住宅ローン不安</li> <li>● 資産デフレ</li> <li>● 所有価値から利用価値重視へ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 無秩序な開発の抑制</li> <li>● 自治体財政の逼迫</li> <li>● 開発負担の見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大量供給方式の限界</li> <li>● 開発者負担の見直し</li> <li>● 基盤整備を伴わないミニ宅地開発</li> <li>● 大量の不良在庫</li> </ul>
<b>ライフスタイルの変化</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 時間、空間のゆとり志向</li> <li>● 自然環境、利便性志向</li> <li>● 女性の社会進出</li> <li>● 就業形態の多様化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 車中心社会への対応</li> <li>● 相続意識の変化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 都心居住志向</li> <li>● 車中心社会への対応</li> <li>● 職住近接志向</li> <li>● 環境重視</li> <li>● 持家志向の変化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地域特性の確立</li> <li>● 供給処理施設の整備</li> <li>● 住宅特化の土地利用見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 車中心社会への対応</li> <li>● 多様な居住形態の選択肢</li> <li>● 住宅特化の土地利用見直し</li> </ul>



### 今後のニュータウン開発の基本方向

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-bottom: 10px;"><b>多様な住宅・宅地供給</b></div> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>多様な住宅の整備</b></li> <li>● 様々な形態の住宅整備</li> <li>● 高齢化に対応した加齢対応住宅の整備</li> <li>● 様々な権利形態の住宅整備</li> <li>● <b>多様な宅地の整備</b></li> <li>● 宅地・地域のバリアフリー化</li> <li>● 地域コミュニティの再生</li> <li>● 車社会への対応</li> <li>● <b>多様な事業・販売戦略</b></li> <li>● 新商品開発</li> <li>● 共同販売</li> <li>● 中古住宅の流通</li> <li>● 住み替え、建替えの円滑化</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-bottom: 10px;"><b>新たな都市・生活基盤整備</b></div> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>新たな生活基盤整備</b></li> <li>● 地域就業拠点の整備</li> <li>● 広域商業施設の整備</li> <li>● 地域密着型店舗の整備</li> <li>● <b>効果的な公共・公益施設の整備</b></li> <li>● 高齢者福祉施設</li> <li>● 公共施設の合築</li> <li>● 教育施設の充実</li> <li>● PFIによる施設整備</li> <li>● <b>地域ネットワークシステムの整備</b></li> <li>● 簡易交通システム</li> <li>● 宅配システムの導入</li> <li>● 情報インフラ整備</li> </ul>
--	--

・ 本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したものではありませんがその正確性と完全性を保障するものではありません。  
 ・ 本レポート内容について、将来見解を変更することもあります。  
 ・ 本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。