

# 住宅減築時代の団地再生の展望

住田 昌一  
Written by Shoji Sumita

## はじめに

20世紀文明の綻びは、「失われた90年代」を通してあちこちに見られていたが、このたび遭遇した「大不況」は、大量消費型生活様式の根底からの見直しを否応なく迫っている。

戦後の住まいは、公共住宅の供給に先導されて大きな変貌を遂げた。その成果は大きい。今日、その供給システムが疲弊し、時代の動きに合わなくなっているのも確かだ。住まいの近未来像を模索しつつ、これからの住宅団地はどう再生すべきか考えてみたい。

## 住宅団地づくりの帰結

公営・公団・公庫を3本柱とする公共住宅供給システムは、

表1 建設年代別UR団地の特徴

	昭30年代	昭40年代	昭50 - 54年	昭55年以降
団地規模	414戸/団地	842戸/団地	470戸/団地	257戸/団地
住戸規模	39.2 m <sup>2</sup> /戸	45.5 m <sup>2</sup> /戸	52.7 m <sup>2</sup> /戸	69.4 m <sup>2</sup> /戸
家賃	41,500円	48,000円	67,000円	101,600円
立地	郊外化			都心回帰

出典) 国交省資料

高度成長期の未曾有の住宅需要に応えるべくスタートし、巨大な住宅ストックを紡ぎ出した。そのストックは、2005年の時点で、公営住宅219万戸、UR賃貸住宅(旧・公団住宅)77万戸、公社住宅14万戸に、その他の政府施策住宅を加えて約340万戸に及び、わが国の賃貸住宅全体の約20%を占めるに至っている。

これら住宅は、「不燃化」、「土地利用の高度化」の掛け声のもと、一団の集合住宅が、一定の環境水準を備えた「団地形式」をとっているところに特徴がある。日本の団地建設を常にリードしてきたUR賃貸住宅について、建設年代別に住宅団地を比較すると表1となる。大量供給が集中した昭和40年代では、1団地当たりの戸数が800戸台に跳ね上がっているのが注目される。

表2 公共賃貸住宅の居住者像

	公営住宅	UR賃貸住宅
住宅ストック戸数	219万戸	77万戸
昭和40年代以前住宅	42.7%	54.7%
世帯主年齢65歳以上	31.9%	27.6%
世帯収入	月収12万円以下 72.6%	分位、分位 67.7%

出典) 国交省資料:公営は平成15年、URは平成17年定期調査

一団地で数千戸に達するものもあるが、UR全体の平均戸数は425戸である。これは、今日の供給水準に照らすと結構な量の戸数と言えよう。昭和55年以降は都心回帰が増え、高層化が主流となり、団地規模はかなりコンパクトとなっている。

全国の公営、UR賃貸住宅の平均居住者像を概括したものが表2である。この表に、現在の公共賃貸住宅の抱えている基本的な問題点が集約されている。一つは、両者とも昭和40年代以前に建設され(すなわち築後ほぼ30年以上)、これからリニューアルないし建て替えが必要となる住宅が約4割に及んでいることだ。

いま一つは、世帯主65歳以上の住戸が3割前後を占め、高齢化が進んでいることである。加えて少子化も注目される。発足直後の公団団地は、夫婦は30歳台で、子どもが5歳未満の核家族がほぼ7割を占める「希望の島」であったが、今のUR賃貸住宅は、5歳未満の子もがたった5%程度しかない。公営住宅では、月収の最低カテゴリー「12万円以下」が7割強で、生活保護世帯が全住宅の2割あり、「福祉住宅化」が顕著である。UR賃貸住宅でも尺度は異なるが、収入5分位分布の第1分位層と第2分位層を合わせて7割弱に及んでおり、居住層の「公営階層化」の進行が明白である。このままでは、公営・UR団地ともに、高齢で低収入層が集中する「貧困の島」のステイグマ(負の象徴)を刻印されかねない。

公共住宅団地の当面の方向として、はっきり言えることは、老朽・陳腐化を克服することと、世代・収入の多様な層からなるソーシャル・ミックスを実現することである。

## 現状に見る住宅事情の基本的問題点

文明の転換期にあつて、住まいの未来像をイメージするのは極めてむずかしい。しかし、先進国との住宅事情の比較をもとに、ワン・ディケードくらいの日本の住宅の方向を示唆することならできそうだ。

表3は、国ごとの統計年度を合わせるためデータは少し古くならざるを得ないが、2000年前後で先進5カ国の住宅事情を比較したものである。日本の居住状態の問題点として、明らかに指摘できることが3つある。

日本の持ち家の規模は、アメリカには劣るものの西欧の住宅を凌いでいて、「ウサギ小屋」ところではない。問題は借家の低い規模水準にあり、大目に見ても、西欧に比べ一部屋分は確実に小さい。

表3 住宅事情の先進国比較

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	日本
調査年	2001	2001	1996	1998	1998
総人口(千人):a	285,024	57,341	57,936	82,037	125,860
住宅数(千戸):b	119,117	25,390	23,286	53,328	50,246
戦前住宅率(%)	25.3	40.0	28.9	29.6	3.8
持ち家率(%)	60.7	69.3	54.3	40.9	59.8
平均床面積 持ち家(m <sup>2</sup> )	167.0	87.0	101.4	113.0	120.0
借家(m <sup>2</sup> )	120.6	74.0	68.3	68.9	43.8
戸当り人員(人/戸):a/b	2.39	2.26	2.49	1.54	2.5
住宅着工戸数(千戸):c	1,733,600	191,714	275,227	412,784	1,266,637
人口千人当り住宅数(戸)	418	443	402	412	399
人口千人当り着工戸数(戸)	5.73	3.34	6.48	5.03	10.06
住宅平均寿命(年):b/c	72.9	132.4	84.6	81.9	39.7

注) 1)イギリスはグレートブリテンの範囲

2)戦前住宅率:アメリカは1949年以前。ドイツは1948年以前。その他の国は1944年以前

3)住宅着工戸数は、当該年度の前後3カ年の平均値

出典)アメリカ:American Housing Survey for U.S.2001。イギリス:Government Statistics  
フランス:Annuaire Statistique de La France,2000。ドイツ:Wirtschaft und Statistik 12/1999  
日本:1998年住宅・土地統計調査報告

日本の住宅の建設戸数は、絶対量において西欧をはるかに凌駕しており、相対量（人口千人当たり着工戸数）においても、アメリカを含め欧米のほぼ2倍と多い。実は、この旺盛な建設が粗製乱造で、良質ストックに貢献していないのだ。

住宅ストックの総入れ替えの概念で見た日本の住宅の平均寿命は、木造住宅の多いアメリカを含めても欧米の半分以下である。それを端的に示しているのは戦前住宅率で、日本はわずか数%でしかない。

総括すると、日本が持ち家と借家の著しい規模格差を黙過しながら、寿命の短い粗放な住宅のスクラップ・アンド・ビルドを繰り返しているのが明白である。廃棄物に占める建築粗大ゴミ量の大きさに注目するだけでも、住宅の長寿命化が喫緊の課題であることがわかる。

## 住宅減築時代の到来

21世紀に入り、住まい社会が大変動していくのと相まって住宅需要の顕れ方も大きく変容することが予想される。

次の3点が指摘できる。

いちばん大きな点は、高度成長期以降、堅調に推移した新築需要が減退し、既存住宅ストックの更新需要が増加していくことであろう。総人口は2005年をピークに、すでに減少をはじめているが、世帯数も2015年までは漸増するものの、そのあとは減少に向かうことがはっきりしている（表4）。日本全体で平均世帯人員は、2000年に2.67人であったものが、2025年には2.37人まで低下する。つまりこれからは、世帯数の増加に伴う新築需要は全然起こらないし、世帯人員は縮小気味であるから、床面積増のニーズも理論的には起こらない

表4 家族類型別一般世帯数の将来推計

年次	世帯数%（実数）	単独	夫婦のみ	夫婦と子	片親と子	その他
2000	100.0(46,782)	27.6	18.9	31.9	7.6	14.0
2015	100.0(50,470)	31.7	21.0	26.8	9.2	11.4
2025	100.0(49,643)	34.6	24.2	24.2	9.7	10.9
UR定期調査	100.0(671)	31.4	26.7	26.7	7.4	11.1

注) 世帯数の単位は1000世帯  
出典) データは国立社会保障・人口問題研究所の推計による。URは05年定期調査

向が先鋭的に顕れるのは想像に難くない。

これまで公共住宅政策は、ファミリー層を主たる対象として進められてきたが、結果として、高齢者、障害者、母子世帯、ホームレス、外国人等の定収入のない層や住宅以外にも生活不満を抱える層を、住宅政策の「残余階層」として弾き出してきたのは間違いない。格差社会化が強まる中で、これらの層は確実に増加していくだろう。

3つ目には、ハコ（住宅）需要に替わって、サービス（生活）需要が重視されることである。これまでは、床面積の広さ、設備の充足、住宅の堅牢性、あるいはデザインの良いなど物理的な指標で捉えられる「質」の確保に需要者の目は向いてきた。

はずである。前述したように、日本の住宅の耐用年数は平均30年前後で、高度成長期の最盛期に建てられたストックがもっとも多いから、それらの建て替え需要がこれから旺盛となる。今後は、増改築、模様替え、修繕などのリノベーション需要が、新築需要に替わって増大していくことは間違いない。

2つ目には、ファミリー層需要から特定層需要に住宅需要の中身が大きく変化していくことである。表4は、そのことを如実に示していて、高度成長期では、「核家族」中心であった家族構造が、21世紀に入り、「単身者」や「高齢夫婦」さらには「シングルマザー世帯」などに分解していくのが明瞭である。UR住宅では、2005年の時点で、2015年の全国傾向を先取りしているのが窺え、このままでは、日本のどこよりも高齢化、少子化の傾

今後は、「住みやすさ」「暮らし易さ」といったヒトとモノの調和的關係が重視されよう。居住に関連した生活「サービス」が多様化し、その内容は、食・衣・住・育・遊など、生活全般に及んでいくだろう。

2003年の住宅センサスの時点で、日本の空き家は660万戸、空き家率は12%に達している。その上、これからは、住宅需要は量的に減退していくことは確かなのである。これまでの住宅政策の常識では考えられなかった「住宅減築の時代」がいよいよやってきたのだ。それによって、都市計画も住宅政策もまったく違った展開が求められるようになる。

差し当たり着手すべき政策として、都市計画分野では、市街化区域における現状でも大きすぎる指定容積率が議論の対象となり、「ダウン・ゾーニング」への転換が図られるべきであろう。住宅政策分野では、マスハウジング（大量供給）・システムを、住宅と生活サービスの一体的確保を内容とするマルチハウジング・システム（多品種少量生産）に解体・再編していくことが求められる。

高度成長期に長年続いた右肩上がりの新築需要に応え、1兆円産業に成長した大手ハウスメーカーやマンション・ディベロップパーは、「少品種大量生産」のマスハウジング・システムを全国的に展開し今日に至ったが、住宅需要構造の大変化を前にして立ち往生している感がある。巨大システムを分解し、スモールスケールのマルチハウジング・システムに再構築する、新たなビジネスモデルの創出が不可避の課題となってきた。

## 現状に見る団地再生事業の問題性

公共住宅セクターは、住宅減築時代がやってきたことを好機と捉え、今こそ新たな施策に取り組みべきである。かつて高

度成長期には、団地やニュータウンのモデルを創り出し、民間の住宅建設を先導してきた成果を思い起こし、現有の住宅団地の21世紀型住宅地への脱皮を大胆に提起すべき時ではなからうか。

ところが実際には、公共の住宅団地再生事業と言えば、民間のマスハウジング的発想の情性に悪乗りし、それに迎合しているだけのようだ。現状での団地再生の進め方は、自治体も機構も公社も財政事情が逼迫しているため、従前戸数あるいは戻り入居戸数の確保を目安に、住宅の高層化によって余剰地を生み出し、その用地を売却して、建て替え事業費に充当していくというものがほとんどである。売却地には制限容積率といった民間マンションが建つのが一般的である（表5は、その実例を示しているが、E事例は、D事例を建て替えて高層化したもので、容積率はほぼ倍に跳ね上がっている）。

このようなスクラップ・アンド・ビルドの全面建て替え方式は、極めて問題が多い。土地を最大限利用する住戸の詰め込みのため、団地は、俄然、過密化し、日照、通風、眺望などに障害が現れる。全居住者はいったん地区外仮移転しなければ

表5 実例から見た住宅団地の計画諸元比較

団地モデル	郊外戸建住宅 A	まちなか住宅 B	公社 賃貸住宅団地 C	公社 分譲住宅団地 D	民間 高層マンション E
団地空間構成	低層低密	低層高密	中層高密	中層高密	高層高密
総区域面積：m <sup>2</sup>	10000	8425	19506	10708	10667
住戸数：戸	40	54	270	150	263
住棟数：棟	40	54	5階6棟	5階5棟	14階3棟
平均敷地面積：m <sup>2</sup>	200	103			
平均住戸面積：m <sup>2</sup>	120	115	45	73	73
容積率：%	48	73	69	102	193
戸数密度：戸/ha	40	64	138	140	247

ならないため、生活口入は大きくなるし、戻り入居が保証されるとしても、従前の付き合い関係はずたにされてしまう。築後30年近く培ってきた緑化環境もすべて壊される。この再生方式では、団地の「持続可能性」が、折角の再生事業でありながら断絶されてしまうのだ。

そこで改めて、昭和30年代から進められてきた公共住宅団地づくりを見直してみると、公営、公団、公社のいずれも共通して一定の環境水準がしっかり確保されていたことが注目される。それは、「冬季4時間日照」が守られていたことに基因する。これを実現するためには、南北住棟の間隔を棟高の2倍に保つ必要がある。その結果として、5階建の住棟からなる団地では、表5のCモデルが示すように、容積率は70%前後に収まっていた。住宅需要圧力が極めて大きい中で、住宅供給は一戸でも多くという掛け声が支配的であったが、実際の団地づくりでは安易な詰め込み主義には走らず、日照、通風、プライバシー、緑化などが得られる環境が達成されたことは大いに評価されてよい。

ところが今日では、住宅需要が減退していく状況下にあるにも拘わらず、団地再生が詰め込み主義にとらわれ、表5で示すなら、住宅減築が可能な状況下ではCモデルで十分頑張れるはずのものを、何故、Eモデルを採用しようとするのか、どう考えても理解に苦しむ。

## 住宅減築時代の住宅団地再生のイメージ

それでは、これからの団地再生はどうあるべきか。

その基本は、21世紀において、住まいの「持続可能性」は、「住宅減築」を基調としてこそ実現可能になることを、まずし

っかり認識することであろう。

その上で再生の取り組みは、これまでの考え方を180度転換し、次の3点を原則として進めるのが妥当である。

第1には、中低層高密の「まちなか住宅」への転換を図る。これまでのまちづくりにおいて戸建住宅地は、塀や生け垣に囲まれていて、人付き合いを遮断していた。また集合住宅も、戸建住宅をただ立体的に積み上げただけの構造になっていて、人間を育む「大地」や付き合いを育てる「道」との接点がなく、「コミュニティが育ってこなかった。これからの住まい・まちづくりでは、「庭付き戸建住宅」と「集合住宅」をともに止揚する形式が求められるが、「まちなか住宅」とは次の2つの条件に合致する住宅で、その狙いは、「コミュニティの再生にある」。

### 両側町

ヒトの付き合いは、「向「つ」3軒両隣」からはじまり、集住の基本は道の両側が「コミュニティ」として一体となる両側町にあることを認識する。まちづくりは、「通り」に沿った街並み形成を目指しつつ進める。

### 低層高密

「通り」の両側は、2層ないし4層の独立または集合形式で、接地性のある住宅が高密に並ぶのを基本とする。住宅の専用地域化にはこだわらず、住・職・遊が一体となった活力あるまちを目指す。

「まち」を密度構成モデルで示すと、高度成長期の公共団地では、表5のCモデルが標準となっていたが、これからはBモデルに接近していくことを意味する。Cモデルでは、住棟は街区を基本とする「面」でもって構成されていたが、Bモデルでは「ストリート」を構成することになる。住戸数は、再生以前の戸数以上にはしないのが当然である。

第2に、持続可能な「まち」への造り替えを目指す。スクラップ・アンド・ビルド方式にとらず、現住地主義のまちづくりを基本とする。スローテンポでもって、居住層との合意を図り

ながら、老朽化した住棟を順次「間引く」方式を基本に事業を展開していく。住宅ストックの有効活用も重視し、住宅の減築方法としては、住棟の間引きだけでなく、5層住宅の「4層化」や、5階と4階の「メソネット化」、「2戸1化」、「3戸2化」など多様な方法でもって、まち空間構成の多様化を図る。集合棟間へ導入する「まちなか住宅」は木造戸建住宅であってよい。その建築には、地域ビルダーの積極的参入が求められる。団地全体の土地は切り売りせず、木造分譲住宅などの供給においては、住宅需要者にとってもメリットとなる定期借地権方式を採用し、土地利用のコントロールを図る。

第3に、居住者のソーシャル・ミックス化を積極的に促し、老・壮・青・幼の世代間交流が活発に進められる居住地を目指す。そのためには、元は公共団地であったとしても、事業主体には民間の参入を拒まず、テニユア（住宅所有形態）についても持ち家と借家の混合化を進め、多様な階層が共生するようにする。専用住宅の併用住宅へのコンバージョンを適宜進めるとともに、社会福祉・保健・スポーツ・文化の小規模多機能施設の導入を進める。

再生事業全体は、ラフなマスタープランをつくり、それを住民に開示しつつ展開していくのもちろんである。しかし、それに固執しないで、事業過程において状況の推移を見極めつつ、住まい手や生産者のさまざまな知恵やエネルギーを取り込みながら進めていくことによって、「地域力」を潜在させたまちが育っていくであろう。

さらに、これらの複合的取り組みの成果として、従来の公共住宅団地の物理的・心理的障壁がとれ、周辺住宅地とのコミュニティとしてのつながりが生まれることが望まれる。大きな方向としては、「住宅団地」の「まちなか住宅地」への転換が緩やかに進むとともに、脱クルマ社会化のアクションが生じ、マスタープランの「駅勢圏」へのコンパクトな包摂が起こることが期待される。

## ミッションとしての子育て団地再生

少子化の克服が、21世紀における国家的課題であるのは自明であるものの、その実現は容易でない。フランスは2006年に合計特殊出生率が2・0を超え、世界中から注目されたが、その実現には、家族給付はじめ、出産・育児期間の休業保障や所得保障など多様な系統的施策が重層的に寄与しており、まさに国を挙げての取り組みの成果と理解される。

日本は、目下、足元に火がついている高齢化対策の実施に追われている状況にあるが、さりとて少子化対策の効果は、10年、20年後に顕れるものであるだけに、先延ばしを許されない。「隗より始めよ」で、住宅政策レベルでも何をきっかけにどう進めるか、真剣な検討が求められる。

そこで改めて、出産・育児の政策は何かと問うと、それは、「生活様式」の選択の問題に帰着する。住宅政策の次元で捉え直すならば、出産・育児・教育にかかわる「生活圏」を用意することを意味する。そのフォーカスにおいて浮かび上がってくるのが、最低限ワンセットの生活環境が整っている「公共住宅団地」である。典型住宅団地を選んで社会実験を行うことの意味は大きく、成果も期待できるのではなからうか。住宅政策における国家的ミッションとして、子育て支援を核とするモデル団地づくりが求められる所以である。

そこで、子育て支援団地の創出について、次のようなシナリオ構成からなる、一つの雛型を提起してみたい。

子育て支援団地の選定と「特区」としての位置づけ

子育て環境を整えるには、一定規模の住戸の集合が必要であり、大きさとしては、最低、小学校と中学校を1校ずつ持つ団地規模が適当である。対象団地は、優先的集中的に子育て

支援施策が行えるよう、府県と当該市町村の合意によって、行政的「特区」として位置づける。

子育て支援の目的

(1) 共働き夫婦のワーク・ライフ・バランスの実現を支援する施設・サービスの提供、(2) 専業主婦の子育てと地域における相互交流を支援する施設・サービスの提供、(3) 子育ての集約としての充実した教育(とくに義務教育)の場の提供。

団地再生の進め方

住棟の建て替えは、10年から15年で団地を一巡するようにする。空き家のリフォームも適宜実施し、その住宅は主として高齢層の住み替えに充てる。建て替え住宅は、子育て層向けとし、公共賃貸住宅と分譲住宅をブロックないしストリート的に多様に混在させ、ソーシャル・ミックスの効果が期待できるよう供給する。

子育て層向け優遇家賃制度

若年で家賃負担の厳しい子育て世帯向けに、設定家賃に段階的に収斂していく家賃制度を行う。また3人以上の多子世帯が規模の大きい住戸に割安で入居できる優遇家賃制度を実施する。

子育て施設の配置

新規来住の子育て層が安心して子どもを預けられる、十分キヤパシティのある保育所を配置する。また専業主婦が団地における育児学習からはじまる相互交流が、団地内外のさまざまな社会活動に発展していく拠点としての専用のキッズ・ル

ームの配置を、居住層のニーズに応じて進めていく。

小・中一貫校の設置

団地が立地する市町村自治体は、小・中一貫校を設置し、全義務教育課程を通じた系統的カリキュラムを案出・実施するとともに、小・中全体のスケールメリットを生かし、充実した設備などを配備することによって魅力ある教育を進め、再生団地のブランド力を高める。この学校には、学童保育システムを附置する。

戸外環境の整備

子育て期間にある子どもの戸外生活が安全・快適に行われるように緑化環境を整える。親子がともに参加できるスポーツジム、小運動場などの施設を配置し、団地周辺居住者にも開放する。

CEL

住田 昌二(すみた・しょうじ)

大阪市立大学名誉教授、前福山市立女子短期大学学長、現代ハウジング研究室主宰。前大阪府まちづくり審議会会長、全国コープ住宅推進協議会副理事長などを歴任。専門は住宅計画学、住宅政策。1980年日本建築学会論文賞、2000年都市住宅学会論説賞受賞。主な著書は、『住宅供給計画論(勁草書房)』、『現代の住まい』(編著、光生館)、『現代住まい論のフロンティア』(編著、学芸出版社)、『マルチハウジング論(ミネルヴァ書房)』、『21世紀のハウジング』(ドメス出版)など。