

計画開発された住宅市街地の公園が高齢者サービス成立の鍵になる

上席参事兼都市研究センター副所長

佐々木 晶二

1. はじめに

高度成長期に、開発許可制度や土地区画整理事業に基づき都市の郊外部に開発された住宅市街地は、一気に中堅所得層に分譲されたことから、現在、高齢者世帯の集住が顕著である。今後、団塊の世代の後期高齢者化に伴い、住宅市街地における、単身又は高齢者のみの世帯の生活サービスをどう維持していくかは、従来の地域包括ケアを中心とした福祉政策としての対応に加え、都市政策、住宅政策が総掛かりで取り組むべき課題と考える。

2. 住宅市街地での高齢者世帯の生活上の課題と解決の方向

戸建て住宅地に住む高齢者世帯は、世帯主が若いうちに駅から離れた郊外の一戸建て住宅を購入し、高度成長期で所得の増える中でローンを支払い終えているという、資産面での安定性がある。

一方で、自動車交通を前提にした街区設計の住宅地又は土地付き住宅を購入したため、高齢化が進むにつれて、近所に商店も病院などのサービス施設がなく、買い物難民化、介護、医療難民化の問題が発生してきている。現実にも、80歳を過ぎても、自家用車の運転をしないと、食料も買えず、病院にも行けない、さらに妻が先に倒れた場合には、高齢の夫が食事を確保できないといった状況に直面している。

これに対応する、介護保険など地域包括ケア制度は、より介護度の高い高齢者に支援を予算、人的資源を集中する方向にあるため、ある程度自立的に活動できる高齢者世帯に対しては、都市政策、住宅政策の知恵が求められている。

この都市政策、住宅政策のために鍵となる地域資源としては、一つは、住宅市街地に計画的に整備された街区公園及び近隣公園であり、もう一つは、一戸建ての住宅市街地にランダムに発生する空き家である。

このうち、実際の政策に取り組む、市町村長としては、後述の「公共性」の観点から、第一に、街区公園、近隣公園を核として、高齢者世帯への生活サービスを充実する政策を先行させ、それとシナジー効果のある空き家活用を次ぎに考えていくことが合理的と考える。

3. 高齢者世帯の生活サービス施設までの距離の概況について

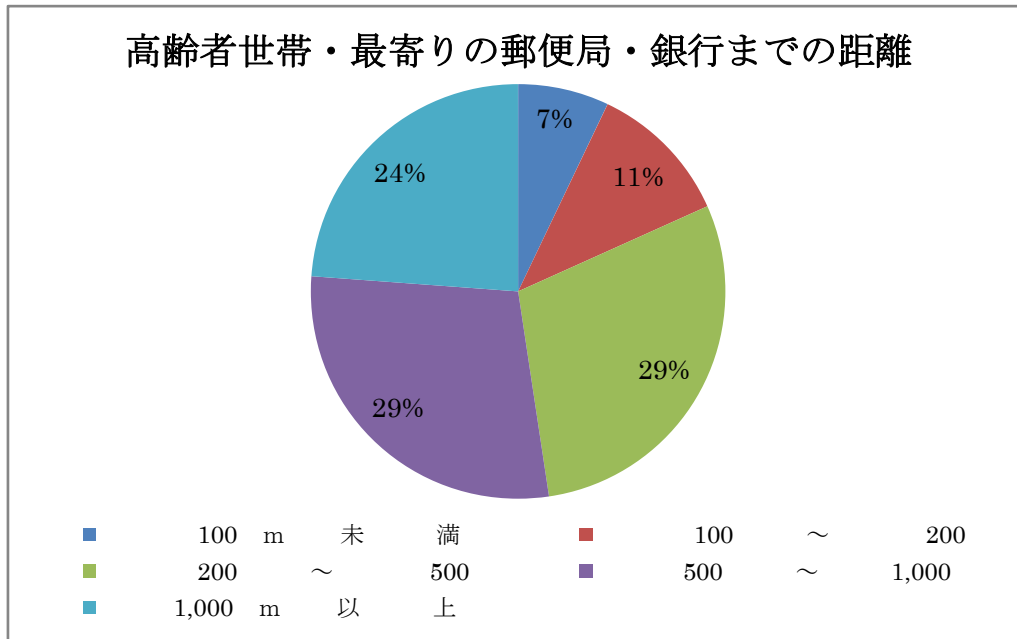
総務省「平成25年住宅・土地統計調査」によれば、高齢者の居住地との距離について、買い物施設についてのデータはないが、仮に、銀行、郵便局のデータで代替するとすれば、高齢者が歩行できる限度とされる250m以内（データでは200mが区切りとなっている）では、わずか18%に過ぎない。

これに対して、最寄りの医療施設までの距離が 250m 以内の高齢者世帯は 29%、最寄りのデイサービスセンターまでは 16%となっている。(なお、デイサービスは送迎自動車は通常運行されるのでそれほど問題が

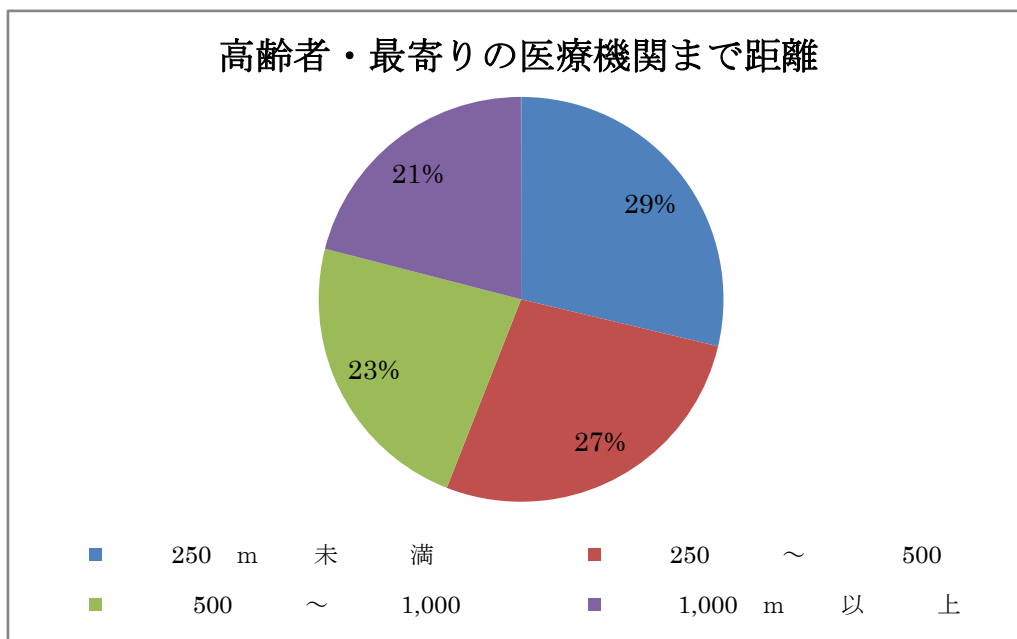
ない可能性もある。)

既成市街地を含めた全市街地での平均ではあるものの、買い物サービスへの困難さが際立っていると考えられる。(図表-1, 2, 3)

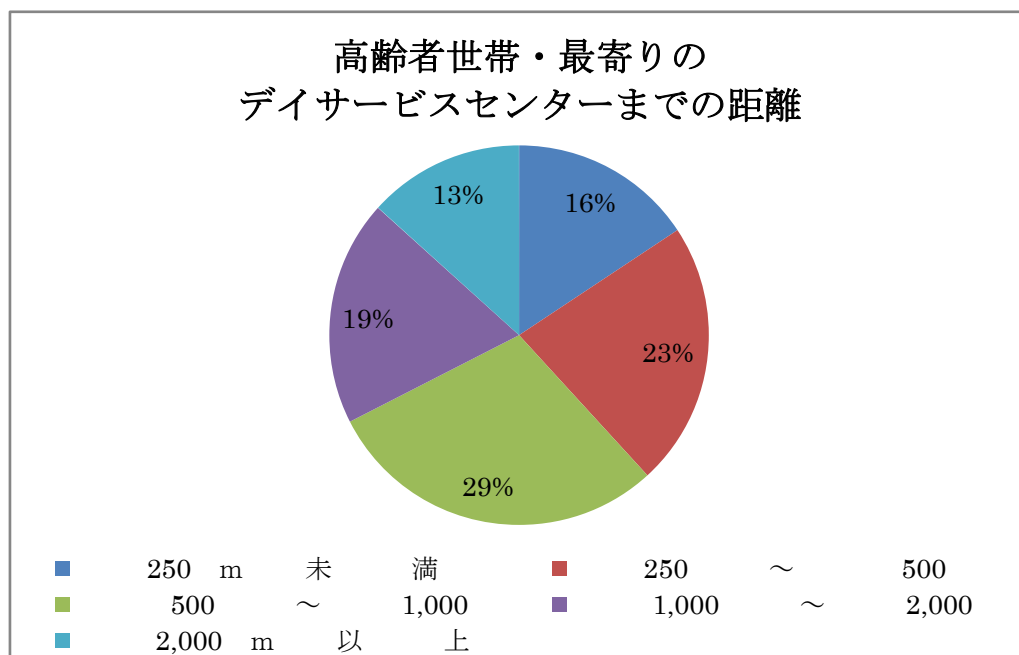
(図表-1)



(図表-2)



(図表-3)



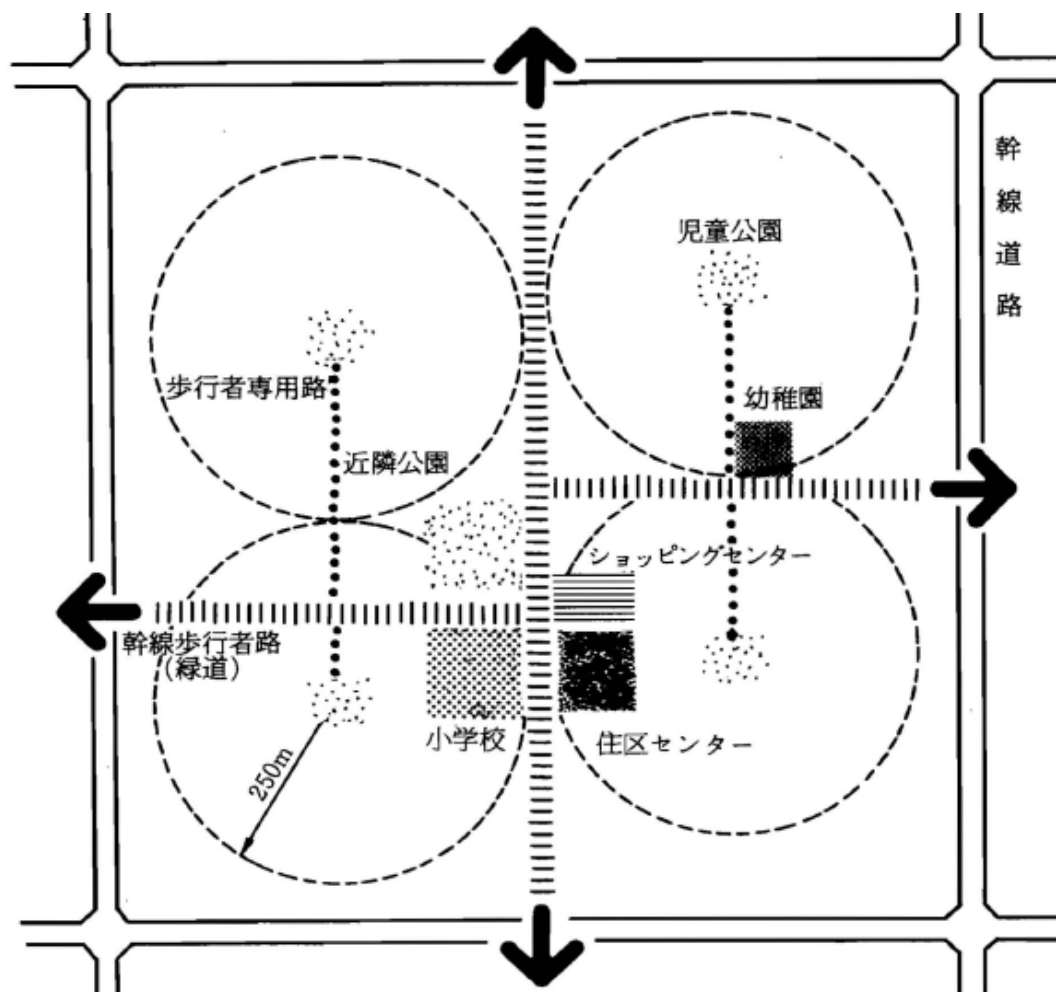
4. 計画的に開発された住宅市街地の設計 の考え方

(1) 施設設計の考え方

計画市街地については、いわゆる「近隣住区理論」の日本的解釈として、土地区画整理事業設計基準という形で、1 km 四方

の幹線道路の囲まれた地区を補助幹線道路で4区分して、それぞれに誘致距離 250m の児童公園（後に街区公園と名称変更、2,500 m²）、幹線道路で囲まれた中心地区には誘致距離 500m の近隣公園（20,000 m²）を配置するのが原則となっていた。(図表-4)

(図表-4) 近隣住区の基本的考え方



(備考) 日本都市計画学会編著『都市計画マニュアル Ⅲ開発事業』(ぎょうせい、1985) p50 から転載。

これと同じ趣旨の数字として、都市公園法施行令で平成 15 年まで、児童公園及び街区公園の誘致距離が定められていたが、現在は廃止されている(注1)。

なお、民間事業者が宅地開発をする際の開発許可基準については、現時点においても、開発区域が5ヘクタール以上の場合には、面積1カ所あたり300㎡以上で、開発区域面積の3%以上の公園を整備しなければならないことになっている。(都市計画法第33条第2項、都市計画法施行令25条第7号等)

ここで重要なことは、現在、高齢者の買物難民等が問題となっている住宅市街地は、いずれも、これらの施設設計基準で整備されているということである。

なお、公的主体として大規模な住宅地開発を行った、日本住宅公団、住宅・都市整備公団が整備した小公園(いわゆる児童公園、街区公園)の整備状況は規模も大きく、配置数も多い。また、それぞれの児童公園(街区公園)と近隣公園が歩行者専用道で結ばれているなど質の高い公園、緑地整備が行われてきた。(図表-5)

(図表－５) 住宅・都市整備公団時代までに整備された小公園の事例

対象地区	地区面積 (ha)	公園緑地 面積 (ha)	公園緑地 率 (%)	計画人口 (人)	1人当たりの 公園面積 (㎡/人)	小公園数 (箇所)	平均規模 (㎡/箇所)
常盤平	169.3	8.5	5.0	26,000	3.3	13	3,400
多摩平	132.9	6.6	5.0	23,000	2.9	8	3,000
竹の塚	100.0	5.2	5.2	19,000	2.7	9	3,400
国立	92.8	4.7	5.1	14,400	3.3	5	2,900
久留米	155.8	9.3	5.9	25,000	3.7	8	1,800
洋光台	207.5	11.6	5.7	33,000	3.5	8	2,400
高島平	332.4	26.6	8.0	60,000	4.4	15	2,400
北小金	230.4	11.9	5.2	32,000	3.7	11	3,600
東寺山	102.3	5.9	5.7	19,500	3.0	8	3,600
狭山台	104.1	5.8	5.5	19,000	3.1	4	2,600
北守谷	260.5	20.3	7.8	32,000	6.3	9	5,900
高坂丘陵	97.2	24.4	25.1	12,000	20.3	7	3,200

(備考) 住宅・都市整備公団編『ちゃんと小公園のあるまちづくり』(大蔵省印刷局,1996) p 9から転載。

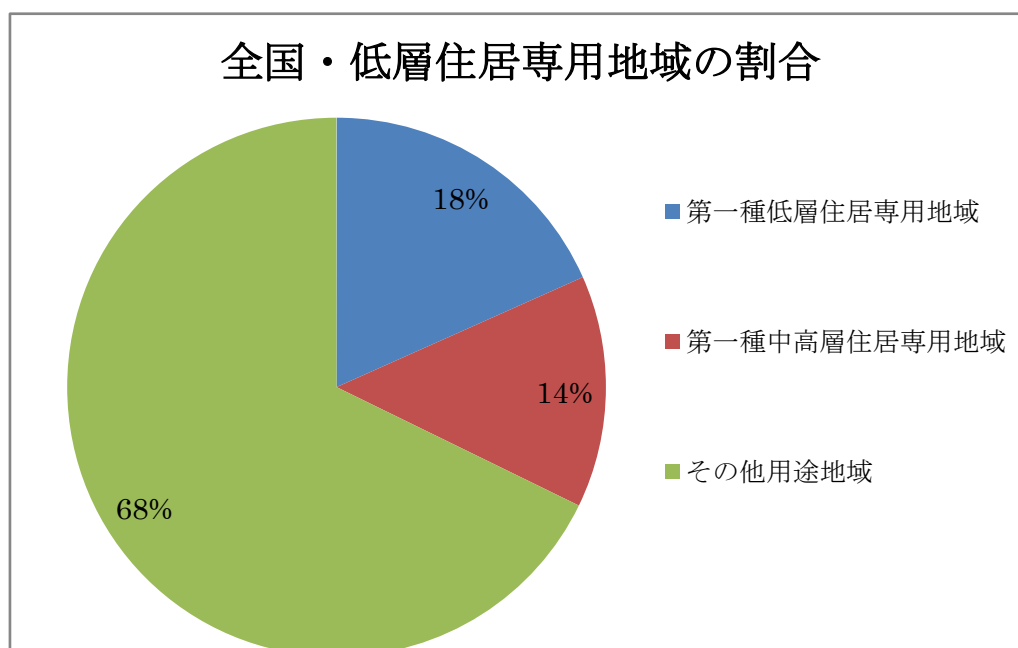
(2) 土地利用規制の考え方

高度成長期において、(1)の施設設計で整備された住宅市街地は、戸建ての地区については、当時の用途地域制度では、第一

種住居専用地域、現在の用途地域制度では、主に、第一種低層住居専用地域又は第一種中高層住居専用地域の指定がされている。

その面積は、全国で見ると、図表－6のとおり。

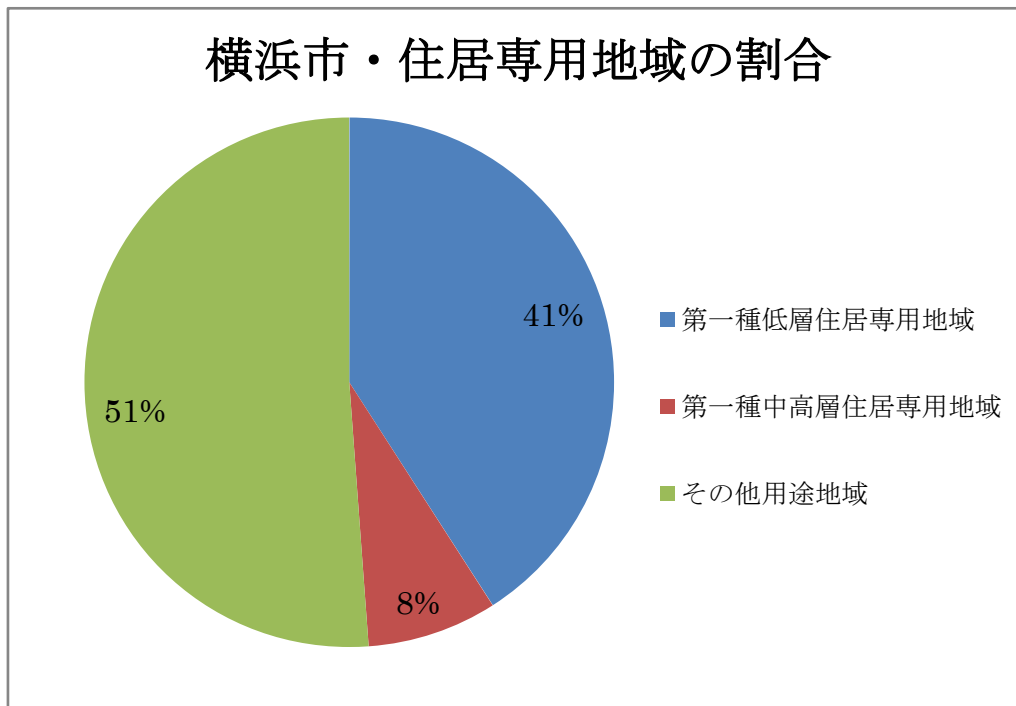
(図表－6)



特に、横浜市など、住宅団地が大規模に開発された都市では、第一種低層住居専用

地域及び第一種中高層住居専用地域の指定が大きくなっている。(図表－7)

(図表－7)



なお、この第一種住居専用地域の指定基準については、一地区あたり、20ヘクタールの規模以上という基準が過去設けられていたことが、土地利用規制が面的に大規模に指定された背景となっている(注2)。この要件は上記(1)で述べた日本的近隣住区の理論をそのまま反映したのものである。

この第一種低層住居専用地域や第一種中高層住居専用地域では、事務所や商店は、住宅併用で50平方メートルまでに制限されており、良好な住環境を現状において、維持している。このため、高齢者も含めた住民のなじんだ閑静な住宅街の環境を守るため、住居専用系の用途規制を一律に緩和することは適切ではない。

むしろ、都市計画などの行政権限のある市町村が住民の意見調整の間に入りつつ、

必要な生活サービス拠点を、具体的かつ計画的に誘導することが、買い物難民等の問題を解決する方策と考えられる。

5. 住宅市街地の高齢者サービスの構築方向について

(1) 生活サービス事業モデルの具備すべき要件について

従来、土地利用規制や都市公園法の管理の規制などに縛られている空間を高齢者サービスの空間に活用するための「公共性」、財政負担の厳しいなかで必要な収益をあげる「事業性」、さらに、地域の住民同士が相互に助け合うという「共同性」の三つの要素を実現していくことが、事業モデルの構

築の際に必要である。

(2) 街区公園、近隣公園を核として議論することの有利性

ア 住宅団地の中に、まず、高齢者が歩ける範囲である 250m 内に一つの街区公園、それが四つ集まって、さらに中心に近隣公園がある。公園を活用することによって、計画的かつ合理的に高齢者サービス拠点を整備することができる。この点から、住宅市街地の地域資源のうち、偶然に発生する空き家を最初に核とするよりも、公園を核として事業モデルを考えることによって、「公共性」を説明することができる。

また、災害時の備蓄倉庫機能という観点からも、公園を利用することで「公共性」が確保できる。

イ また、住居専用地域では、現状の規制で、住宅併用の 50 平方メートル以下の商店や事務所しか許容されないため、潜在的に高齢者サービスの需要は高いものがある。また、近隣住区全体としては、1 km 四方で、計画人口よりもだいぶ人口が減ったとしても、DID 人口密度程度の 4,000 人程度（一部、低層住宅の中に中層住宅が入っている地区では、5,000 人から 6,000 人の高齢者が居住していることから、この人口規模をターゲットにして新しいビジネスモデルを構築すれば、収益が確保でき、「事業性」を実現する可能性がある。

ウ さらに、住宅団地の中には、都市公園を守る会や、都市公園を核として防災活動をする会など自主的な団体が存在している。それらの積極的な団体と事業者とのマッチングによって、従来の自治会のような労力を無償で提供する仕組みから、一定の収入を得つつ高齢者相互が助け合える仕組みを構築することによって、「現代的な地域共同体」、「共同性」を実現することも可能になると考える。

以上の分析から、住宅市街地に計画的に整備されている公園を核として、生活サービスを提供するビジネスモデルの実現の可能性は高いと考える。

6. 具体的な事業スキームのアイデアとそのための施策

(1) 事業スキームのアイデア

第一に、地域住民が出資し、政策金融機関も出資するとともに、地元金融機関の融資を受けた、SPC を組成し、コンビニエンスストアを核として、宅配便のデポ、子育て施設、住民の健康づくりのためのジムなど地域住民のニーズに対応した機能を併設した建築物を都市公園内に建築する。

第二に、この建築物の建築にあたっては、事前に、必要な政策金融機関の融資を得るための国土交通大臣認定を行う。この国土交通大臣認定を前提にして、公園管理者は都市公園法上の設置・管理許可を行うとともに、特定行政庁たる市は用途制限緩和の

ための許可を行う。

第三に、コンビニエンスストアの事業者及び関連する生活サービスについては、事前に公募を行い、企画提案を受けて、住宅市街地の高齢者支援など生活サービスの質を中心として総合評価により決定する。

第四に、この地域住民等が出資した SPC が運営するコンビニエンスストアは積極的に住宅市街地の前期高齢者などを採用して、地域で支える経営を目指す。

(2) 具体的な規制緩和

ア 都市公園法上は、建ぺい率 10%を守っている限り、販売施設を公園管理者である市長が設置・管理許可をだすことは可能である。(上野公園の西郷さんの銅像の横の飲食店が入っている施設も公園施設である。) なお、建ぺい率を 10%まで緩和する条例を市が設けていない場合には、それも併せて事前に措置する(注3)。

その他、公園施設の範囲については、公園利用者とウィンウィンとなることを要件として、法令の「その他これに類する施設」の規定ぶりを公園管理者が弾力的に解釈して、生活サービスの提供を支援する。

これによって、住宅市街地の高齢者を中心とする地域生活を地域共同体が支えあうという「事業の公共性」を確保する。

イ 用途地域として住居専用系の制限に

については、一律に、一戸建ての住宅市街地に商業施設などが立地するような緩和をすることは、現状の住環境を破壊することから望ましくない。むしろ、都市公園という公有地で、かつ、設置・管理許可をうける事業者を総合評価で選ぶプロセスによって、計画性・公共性を見だし、特定行政庁たる市等が許可を出して用途制限を緩和することが望ましい。

近隣公園などの建築物立地と一体的に周辺の空き家を事務所などとして活用する場合にも、一体的に特定行政庁は「事業の公共性」を判断する。

さらに、(3)イで述べる、政策金融措置のための国土交通大臣認定についても、特定行政庁が前向きに判断できるよう活用する。

(3) 事業収益性の確保

ア 高齢者の通常歩くことができる距離は 250m程度だとされているので、本来は、身近にある街区公園に買い物にいく仕組みを同時に構築することが望ましい。また、この程度の距離の歩行は高齢者の健康維持のためにも望ましい。このため、例えば、中層などの住宅も周囲にある中核となる近隣公園に、コンビニエンスストアを含む生活サービス施設を立地して、基本的な「収益性(一日 800 人の来客、30,40 万円の売り上げ)」を自立的に確保する。その上で、さらに地域の需要に応じて、街区公園にサテライト店舗を設け、又は、移動販売車での商品の販売や生活支援

を行う。その際に、運搬やサテライトオフィス立地に必要な費用は商品価格などに上乗せして、または、地域住民から会費として事前に徴収して事業採算性を悪化させない。

イ 事業採算性の向上に資するため、政府金融機関の出資分については、国土大臣認定を受けて、将来的に黒字化できる目途があれば、できるだけ長期間無配当を許容する投資を行う。また、必要に応じて、経営指導をフランチャイジーと同時に行うなど、国のモデル事業としても「収益性」を確保し、事業の持続可能性を実現する。

ウ 近隣の住民の出資を仰ぐとともに、短時間でも近隣住民の従業員としての参画をお願いし、コンビニエンスストアを含む生活サービス施設の経営を地域で支えるとともに、収益を地域に還元する仕組みを構築する。いわば、旧来の自治会とは異なる現代的な「地域共同体」を、「市民」株式会社として実現する。

7. 今後の事業構想の進め方

(1) コンビニエンスストアなどとの共同の事業化検討

今回のビジネスモデルは、政策的ニーズは非常に高いものの、原則は、民間事業者の収益性の確保が前提となる。

このようなビジネスモデルについて、例えば、まちの社会貢献事業に関心がある業

態として、コンビニエンスストアのフランチャイジーや宅配業者などとの連携した検討体制を構築する。(注4, 5)

(2) 全国で苦勞している住宅市街地の高齢者問題への解決に熱心な市とのモデル事業の構築

全国の市町村では、住宅市街地などの高齢者問題の対応に苦勞するとともに、公共空間の維持管理費や改修費の軽減からの公共施設総合管理計画の策定も進めている。このような活動の中から、大規模な住宅市街地を抱えている市町村で意欲の高い首長や職員を、様々な機会やツールを使って探しだし、上記(1)の事業者と一緒にビジネスモデルの検討を行う。

(3) 地域住民の参加による地域ビジネスの実現

上記(2)のやる気のある市町村長や職員と一緒に、住宅市街地で、能力と時間、さらに資産もあり、余力のある意欲の高い住民の組織化と、市民会社設立のための資金スキームなどの検証を同時に行う。

(脚注)

- 1) 国土交通省都市局「都市公園法運用指針(第2版)」(平成24年4月) p7参照。
- 2) 過去の運用の考え方は、日本都市計画学会編著『都市計画マニュアルI 土地利用』(ぎょうせい、1985) p56参照。なお、現在の都市計画運用指針には、第一種低層住居専用地域の指定の際の規模要件は存在しない。
- 3) 国土交通省公園緑地・景観課の緑地環境室長も、都市公園は柔軟に活用してもらうことを推奨する発言をしている。以下のURLでの発言を参照。

<http://www.realpublicestate.jp/column/1793/>

<http://www.realpublicestate.jp/column/1794/>
<http://www.realpublicestate.jp/column/1846/>

なお、緑地環境室長も発言しているとおり、都市公園法上設置できる「公園施設」の概念は、都市公園法第2条、都市公園法施行令第5条で規定されているものの、規定ぶりは「これに類するもの」という形になっており、公園管理者の裁量によって判断すべき余地が大きい。なお、今回のビジネスモデルで検討する売店、飲食店、荷物預かり所などは、そもそも都市公園法施行令第5条第4項第6号で認められる便益施設の例として列記されている。

- 4) 例えば、株式会社ローソンでは、移動販売車の試み、マチの健康支援活動などを実施している。

<http://www.lawson.co.jp/company/activity/stockholder/community/healthstation.html>

- 5) ヤマトホールディングスでは、高知県大豊町で買い物代行サービスや高齢者見守り支援事業を実施している。(ヤマトホールディングス、NEWSLETTER2014.03.VOL.13)

(参考文献)

- 1) 拙稿「民間主導で行う決め手は都市計画にある」(「地方行政」2016.2.4号)
- 2) 住宅・都市整備公団『ちゃんと小公園のあるまちづくり』(ぎょうせい、1996)
- 3) 『都市公園法(改訂新版)』(日本公園緑地協会、2014)
- 4) 馬場正尊ほか『RePUBLIC 公共空間のリノベーション』(学芸出版社、2013)
- 5) 習志野市大久保地区公共施設再編計画(全国で都市公園と一体的に公共建築物の再編を行う先駆的かつ先進的な事例)

https://www.city.narashino.lg.jp/matidukurisanka/koukyou_saisei/project/180120160128090451958.files/kihonkeikaku.pdf