

高度情報化時代におけるニュータウン開発実現化の キーファクターに関する一考察*

—地域マネジメント手法による活性化方策について—

A Study on Key-factors in the New Town Development Project Planning in the Highly
Informatized Society -An Activated Plan on the Area Management Method-

春 名 攻^一、藤 田 健 二^二、金 城 昌 幸^三

By Mamoru HARUNA, Kenji FUJITA, Masayuki KANESHIRO

Resently, the exiting method on new town development project
couldnot have worked successffly to achieve early its planning
purposes, goals and developing effects.

In this paper, through the case study, authors treat the area
management method, which is one of the key-factors in the them
e-oriented new town development project.

1. はじめに

わが国の社会基盤の整備が一定水準まで達成され、
世界の中での社会・経済的役割においても、国際的
リーダーとして期待されるようになった現在では、
より一層ポテンシャルが高くフレキシビリティの大
きな社会システムへと高度化していくことが要請さ
れるようになってきている。

そのため、社会資本整備の方策についても従来と
は異なる新しい方向と課題への取り組みが求められ
ている。今後の社会資本投資のあり方として、

①投資分野における一層の重点化（各分野での補
助金等の整理・統合化）

②投資方法における一層の統合化（事務の簡素化
・合理化）

③実施における一層の効率化（技術開発の推進）
が重要であると考えられる。また、関西新空港構や
NTT、さらに民活法等従来民間分野の参加の薄か
った社会資本分野への一定の進捗がみられ、今後公
・民のはざまへの資本、人材、ノウハウ、組織参加
がますます要請されると考えられる。

また、事業実施上の課題としては、①財源の確保
や整備方式に関する幅広い検討、②円滑な事業執行
のための諸方策の検討、③各部門間のバランスや整
合性の確保（複合実施効果の引出しとマイナス・イ
ンパクトの軽減）、さらに④技術開発による建設コ
スト節約および将来の維持管理費の折込み方等に
ついて考慮しておく必要がある。

このように、新しい社会システムにおける基盤整
備にあたっては、従来とは異なる側面からより効果
的に整備を促進しうる手法や要素を考慮していくこ
とが必要であることを意味している。このことは、

* キーワード：ニュータウン開発、計画方法論、
地域マネジメント

** 正会員 工博 立命館大学教授 理工学部土木工学
科 （〒603 京都市北区等持院北町56-1）

*** 正会員 工修 大阪府土木部都市整備局総合計画
課主幹（〒540 大阪市中央区大手前-町）

**** 正会員 立命館大学研修員（第一技研コン
タクト） （〒603 京都市北区等持院北町56-1）

ニュータウン（以下、「NT」と略記）開発等においても同様であり、従来とは異なった考え方、方法を用いて、策定・実施されなければ初期の計画目的・目標や開発効果等を十分に達成することはできない状況となってきた。

そこで、本研究ではテーマオリエンティッドなプロジェクトの中から、高度な情報化装置・サービスを備えた新しい開発テーマを有するNT開発の実現化のためのキーファクターの1つとして、地域マネジメント手法による活性化方策について、事例を踏まえて考察を行う。

2. NT開発の新しい目標と基本的役割

「国際化」、「高度情報化」、「都市化」等の時代潮流にみられる新しい傾向は、都市化地域の社会システムにおける基盤整備を効果的に促進することが必要であること、また都市開発、とりわけ本稿での主題とするNT開発においても、初期の計画目的・目標や開発効果等を十分に達成するためには、従来とは異なった考え方、方法が必要な状況となってきた。現在のわが国の経済的力量からすれば、平均水準を高度に達成しうる能力は十分に備えたといえるが、一方では、その地域を他地域とは異なる特徴を有し、かつ発展性を持つ地域として整備していく工夫（アイディアとその実現）が望まれる時代へと移行してきている。

そこで、NT開発における新しい目標としては、時代の潮流を踏まえ、

- ①地域の将来発展の可能性
- ②地域性（アイデンティティ、個性化）…風土、歴史、人の営み（生活感）
- ③活力・賑わい…魅力づくり（ホスピタリティ）
- ④都市文化をつくるというストック意識…歴史・文化遺産の継承発展

といった「多様化の要因」を考慮すべきであり、さらに

⑤スタートアップ時での簡明で魅力的な目標設定が必要である。

NTは、本来大都市郊外に計画的に建設される都市（比較的大規模な開発として）として、英国において、ロンドンの都市改造の一環として市の郊外に工場とそこで働く人々の住宅を核とし、商店街を加

えた都市を計画的に建設されたのが最初で、大都市の膨張抑制と職住近接の役割を担うものであった。しかし必ずしもスプロール防止の効果は大きくなく、その後のNTは住宅機能重視に重点をおいたものが多数出現し、我が国において千里NTをはじめとして同様であった。

最近では、地方における人口の定着や良好な住環境、さらには都市の活性化への要求の高まりの中で大都市近郊部以外の地方圏でもNT建設が進んでいる。また、大阪の「国際文化公園都市」等にもみられる、テーマオリエンティッドなタイプのNT開発も出現してきている。

そこで、このようなNT開発が果たすべき基本的役割としては

①核的开发となりうること

- ・住宅・宅地開発を越えた地域整備政策の一環としての地域諸活動の活性化の核的开发となりうること

②地域環境形成のパイロット機能の継続的発揮

- ・「事業主体の多様化」によるNTへのパラエティの付与
- ・マスタープラン方式ではなくガイドライン方式により、皆が種々の「可能性」を発見しつつ徐々につくっていくという「時間概念の導入」

が考えられる。このことを踏まえて、さらに具体的に示したものが表-1である。

3. NT開発実現化のためのキーファクター

現段階においては、地域の活性化や振興を図るという目的を確実に達成しうるようなプロジェクトの内容の的確に設計したり、実施に移していく方法に関するノウハウはいまだ確立されてないといえよう。プロジェクトの企画や設計に携わる人々にしても、過去に経験もなく頼るべきノウハウの蓄積もない状態では、自信を持って企画の立案や計画を行なうことができない状況にあるといえよう。

よって、高度情報化を含む多様化への対応を前提とした地域・都市づくりにおいては、新しい計画のパラダイムの確立と、それを通しての計画技術の確立が重要である。

さて、新しい開発テーマを掲げる都市開発プロジェクトは、従来の抽象的・包括的なテーマの下での

表－１ N T開発の具体的役割

(1)	自立的地域の形成 大都圏構造の改善	・地元就業機械の拡大や諸サービスの地元での享受 …業務系施設や地域に不足する高次サービス 機能施設（大規模商業、文化施設等）の導入
(2)	既成市街地の整備 再編 地域産業の活性化	・地域ポテンシャル向上のための新機能導入 ・開発関連で投下される資金、エネルギー人材等の活用 ↓ 周辺地域への活性化へのトリガー効果
(3)	オープンで活性的 な社会環境の形成	・外部からの昼間人口の流入促進 …多様な職場の導入 …居住階層の多様化となりえる住宅供給
(4)	生きがいと発展性 に富む地域形成	・主婦の就労意欲の高まりや高齢化に応じた職場導 入 ・生涯教育の場づくりの要求に対応した高等教育施 設の導入
(5)	豊かな居住生活・ 新しいライフス タイルの創出	・日常生活用の近商施設・医療施設の導入 ・多様な生活系サービス施設の導入

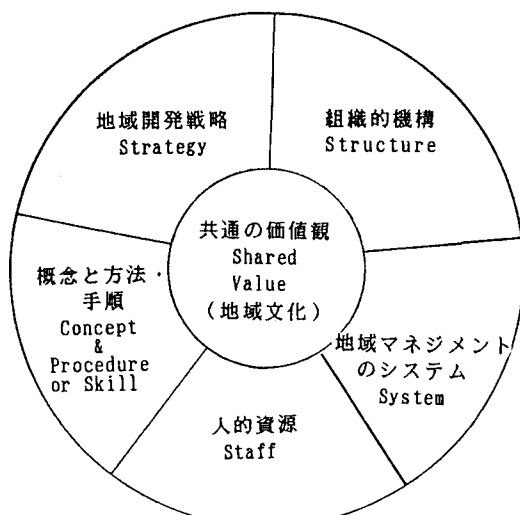
プロジェクトより理解されやすい。しかし、地域の人々や企業にとって大切なことは、その開発プロジェクトがどのような形で具体的効果を発揮するかということ、言い換えれば、その開発プロジェクトの具体的な意味付けなのである。この点に関して、このような開発プロジェクトの成功にとっては、事業関係者の間の共通の価値観・地域文化の育成が重要である。このことも、この意味付けと強く関連しており、この内容を明確（明示的）に表して具体的に論じることが、成立性の大きい望ましい地域開発プロジェクトを策定していく上で重要なのである。

このため、現在各地で取り上げられているテーマオリエンテッドな都市開発プロジェクトの企画・構想の方法論の設計においては、図－１の構成図に示すように、

- ①地域開発戦略（Strategy）の立案と、これに対応した地域開発の目標イメージの明確化のプロセスの構築、
- ②目標イメージ達成のための組織的機構（Structure）の設計、

③開発事業推進（企画・構想，計画，実施管理，運営（経営））の概念と方法・手順（Concept& Procedure or Skill）の設計、

④開発された地域マネジメントのためのシステム



図－１ N T開発実現化のためのキーファクター

(System)の構築、

⑤地域開発マネジメントを行う人的資源 (Staff)

の育成方法と体制、

および、これらを結合する上で必要な

⑥地域に共通する価値観 (Shared-Values) の確立
という検討項目を設け、それぞれの目的を達成できるように方法設計を行っていくことが必要である。

そして地域開発構想のように、総合的かつ複合的な検討内容を、よりわかりやすく効果的・効率的にすすめるためには、それぞれを非定型な形で行うのではなく、定型的な形とすることにより、真の客観的合理性を確保していく必要がある。

ここでは、地域マネジメントにその視点をあてて、以降論じる。

4. 地域マネジメントの必要性和その概念

20世紀後半に造られたNTの多くは、機能主義的な考え方に基づく空間構成が主流を占めており、既存の都市開発がもっている「生き生きとした多様性」に欠けるとの指摘がなされている。これら既存の都市空間のもつ「活気と多様性」は長い時間をかけて、人々の参加により自然発生的に形成され、相互に調整されたタウンスケープやストリートスケープを造りだしてきた。

つまり、計画時点において、このような空間の萌芽を確保できる余裕・自由度を担保しておく必要があり、また人間味豊かな空間をつくり出すための様々な試みとして既成のNTの空間をそのような景観に転換し、修復していくことも必要である。これは、NTは造って終わりではなく、そこから始まるものであるという「時間」の概念の導入により、時間変化に伴う緩やかで柔軟な対応を図ることである。

さらに、まちは計画者だけでなく、そこに暮らす人々によりつくられ、育てられるものであるから、NTにおいても住民がどのように「まちづくり」に参画できるのかを探る必要もある。

機能主義的な考え方がなおざりにしてきた地域的・伝統的方法との対比を通じて、様々な状況に対応できる「複合的で多様な空間構成の方法」についても考えておく必要がある。

「ニュータウン世界フォーラム」(1987年11月)において、次に示す提言がなされている。

(1)よりよい居住環境形成のパイロットとしての役割を持ち続ける。

(2)総合的な計画支援機構の設置をめざす。

(3)全市民的な住環境づくりをめざす。

(4)ゆとりと柔軟性をもった計画手法を取り入れる。

(5)情報・経験の交流を積極的に進める。

このようなNTの空間構成における新しい試みを実現していくためにも、全てを満たしていると考えられる地域マネジメントの導入が必要であると考えられる。

NT開発をはじめとするプロジェクトの実施にあたっては、計画 (Plan)、実施 (Do)、各種の調整・管理 (See) の1サイクルが、単独のプロジェクト、複数のプロジェクトに関係なく行われている。ここでは、表-2に示すようにプロジェクト実施について、Stage I~IIIに区分して、その視点およびプロジェクト実施に向けてのアプローチ、さらには地域マネジメントの効果等についてとりまとめている。地域マネジメントの基本コンセプトとしては、『事業の計画 (Plan)、実施 (Do)、維持・管理・運営 (See) の各段階を常にサイクルとしてとらえ、時間概念のもと、都市の発展段階に即して、動的に当初の計画目標を含めて繰り返し評価し、最終的に統合化・融合化された成果とするためにとられるあらゆる施策』であると考えられる。

そこで、地域マネジメントの基本的視点のもとでの新しい時代のNT開発をはじめとする都市地域開発プロジェクトの推進方向としては、次に示す4つの方向が考えられる。

(1)ストックとしてのプロジェクト

①時代の流れに耐えうる要素を持ち、本質的な社会ニーズに十分柔軟に対応しうるプロジェクトとなること。

②十分な空間スペースの先行的確保、または多重機能 (本来機能+副次 (付加) 機能) の集積をめざすことにより、次の時代の更なる新たなプロジェクト発生の拠点や原点、火種ねとなりうること。

③歴史・文化の一員となるものとする。

(2)プロジェクトの成否の評価に当初の目的・目標の見直しを含めておくこと。

①プロジェクトは都市づくりを先導し、支援す

表-2 地域マネジメントの必要性

Stage		I	II	III	地域マネジメントの目標ステージ
プロジェクト（群）の扱い					
次元		2次元	3次元	4次元	
視点		- 単一的視点 - 直面している問題を解決する視点	- 複合的視点 - 問題解決をせまられる時点での将来	（背景）時代が読めない。また、プランナーのエゴで読み過ぎてはいけない。 ※ - トレンドの中の時点での将来ニーズの変化を予測し先取りする視点。 （時間軸、機能軸、空間軸の中で）	
アプローチ		単一プロジェクトの個別の実施（一回切りの事業化、その後のアフターケアなし）	複合プロジェクトの合併・旅行や有機的組合せ（複合事業・複合整備主体等）による実施	過去に実施済みのプロジェクトを含め、各種プロジェクト群を、各時点及び将来の時間軸・空間軸の中で再検討し、新しいニーズを先取りして複合的にプロジェクトを実施	
地域マネジメント上の効果	期間	短期～中期	中期～長期	長期～超長期	
	インパクト	- 影響範囲 — 局地的 - 時期 — 特定時期に限定されやすい。	- 影響範囲 — やや広域 - 時期 — ステージ「I」よりは長期にわたる - インパクトの集約的活用可能	- 影響範囲 — 広域化が可能 - 時期 — 長期 - インパクトの継続的な有効利用が可能	
	効果	- 直接的效果（個別事業目的の達成等）に限定されがち - 当面の課題の解決	- 直接的效果の他、間接的效果への拡大に期待 「複合化による相乗効果」 「複合課題解決」	- 直接的かつ間接的效果（プロジェクト本来の効果の他、相乗効果の引き出し） - 地域・都市づくりの動向やニーズの柔軟な対応	
備考		単なる施設づくりで終わる可能性大			（※）例 — 企業城下町、臨海コンビナート、ベッドタウン型のニュータウン、新産都市等 - ハードな施設整備が成された段階で、新たな地域開発、都市開発の段階からの「繰りかえしの見直し」が重要 - 複合事業のPlan-Do-See と時間の推移の中でのプロジェクト群のPlan-Do-See の連鎖

るインパクトを有するべきであり、既存都市・新都市はそのけん引により成長する。また、プロジェクトは既存都市等に更なるプロジェクトやまちづくり効果を誘発（トリガー効果）し、その波及効果は拡大・増幅される。

②フレキシブルな計画スタイルとするために、ディープランニング領域の創出。

(3)社会的になじみうる、または安定した技術・手法の導入にも配慮すること。

(4)地域マネジメントの概念に基づきプロジェクトは管理推進されること

①常に新しいものをつくる視点だけでなく、既立地・既集積の都市機能・都市施設を更新し、活用すること――歴史・文化の尊重、アイデンティティや個性等の復元や発掘。

②都市づくりの中で時間軸（長期の）に沿って、Plan-Do-See の視点から、新旧プロジェクトと大小規模のプロジェクトの複合化をめざしつつ一貫してコントロールすること。

③都市活性化の基本的要因として「多様化」の要素をプロジェクトに組み込み、継続的活性エネルギーの源とすること。

④地域の「共通の価値観や地域文化」を育てうるプロジェクトの意義づけのコンセンサスを得ること。――地域の愛着・アイデンティティや管理・運営面での参画をうる契機とする。また、新しい人材の吸着・誘着・定着を活性化の出発点とする。

5. 北大阪地域におけるNT開発の検討事例

以下においては、前項までに述べてきた考え方に基づいて、高度情報化時代に対応したNT開発としてインテリジェントシティ化をめざしている北大阪地域に位置している国際文化公園都市を事例として、検討を行った結果を示すこととする。

プロジェクトの成否は、始動時に関わるものが大きいといわれており、スタートアッププログラムの重要政がますます強くなると考えられる。つまり、特定の空間に特定の資源を短い時間の中で集中的に投入することにより、通常整備よりその効果が短期間でかつ広範に及ぼすものであると考える。このためにも、時間概念のもと、図-2に示す総合化プロセスを基本とする。スタート期から発展期にかけて、本都市の魅力づけ、インセンティブの付与の観点からスタートアッププログラムについては、NTを中心として特化機能の導入を主に図る必要がある。このためには、中核施設の導入と中核的企業の誘致が必要である。また、発展期から以降は、周辺地域を主体に拡大して、地域の一体化・活性化、需要の喚起の観点から、将来動向、企業の以降を踏まえつつ、施設の複合化、関連・支援企業の誘致が必要となる。

各期において、当初目標の見直しを含め機能の更新や各種プロジェクトの複合化がはかられるよう整備プログラムにおいて考慮できる領域を試しておく必要がある。本NTの開発ステップ（整備プログラム）の概要を示したものが、表-3である。

本NT開発の意義としては、地域の一体化・活性

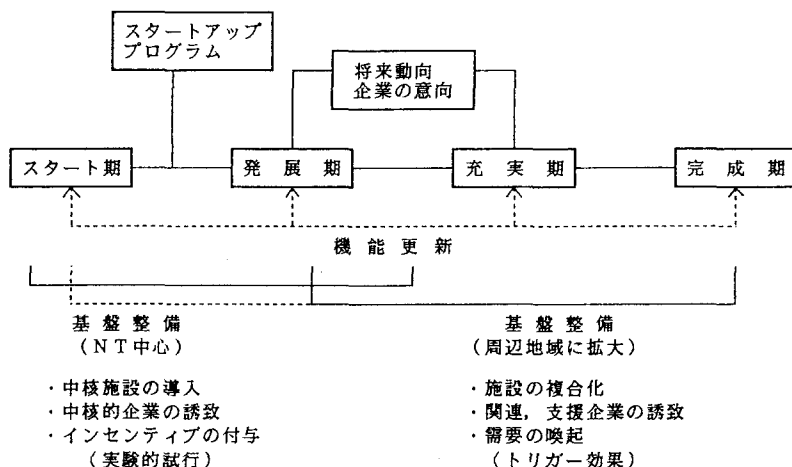


図-2 NT開発における総合化プロセス

表-3 NT開発の展開ステップ

		スタート期	発展期	充実期	完成期
		スタートアップのための 目玉の形成 (第一次基盤整備)	都市魅力の形成 (第二次基盤整備)	周辺環境整備	既成市街地との一体化
都市基盤	区間整理事業	← 段階区間整理事業 →			
	モノレール	← モノレール →			
	道 路	← 幹線 →	← 補助幹線 →		
	周辺環境整備		← 国際交流の森 → ← 安威川ダム・ダム湖周辺整備 →		
主 体		← 公共主体 →	← 民間主体 →		
機 能		← 特化機能の付与 → ← 基盤的都市機能の付与 → ← 行政サービス機能の付与 →	← 都市機能の充実 → ← 需要の喚起 →		
地区・施設の空間構成 (交通施設整備との進 捗にあわせる)		地区センター 国際文化施設地区 ← 施設導入地区 → ← 住宅地区 → ← 中核施設の形成 → 地区センター ← タウンセンター → ← 中核的企業の誘致 →	← 中核施設地区の周辺整備 → ← 関連・支援企業の誘致 → 施設の複合化		
住 居	集合系	← 企業住宅としての活用 →			
	独立系	← 高品位住宅 →			
	居住層	← 外国人を含む高級住宅街の形成 →	← 一般住宅街の形成 →		
都市建設推進のための 組織・役割		国際文化公園都市建設協議会 建設推進のための協議機能 国際文化公園都市株式会社 国際文化施設地区の形成、事業の実現化 情報会社等	(仮称) 国際文化公園都市推進機構 (地域マネジメントの推進) プロデュース・コーディネート機能		メンテナンス機能

： スタートアッププログラム

化のトリガーの役割を果たす戦略拠点として、また特に地域の高度情報化の枢要な地区としてのこの2点を果たすことと考える。

つまり、本NTを地域の情報化の中核拠点として情報の交流機能、創出機能を備えることで、新たな都市の魅力の創出、さらに人材の吸着・情報の受発

信による地域産業の高度化、先端産業の立地、ニュービジネスの創出が図られるとともに地域経済の活性化、地域文化の創出を促進し、その結果地域の活性化・一体化に寄与することができると考えられる

人材の吸着・誘着・定着のための都市情報化の整備シナリオを図-3に示すこととする。

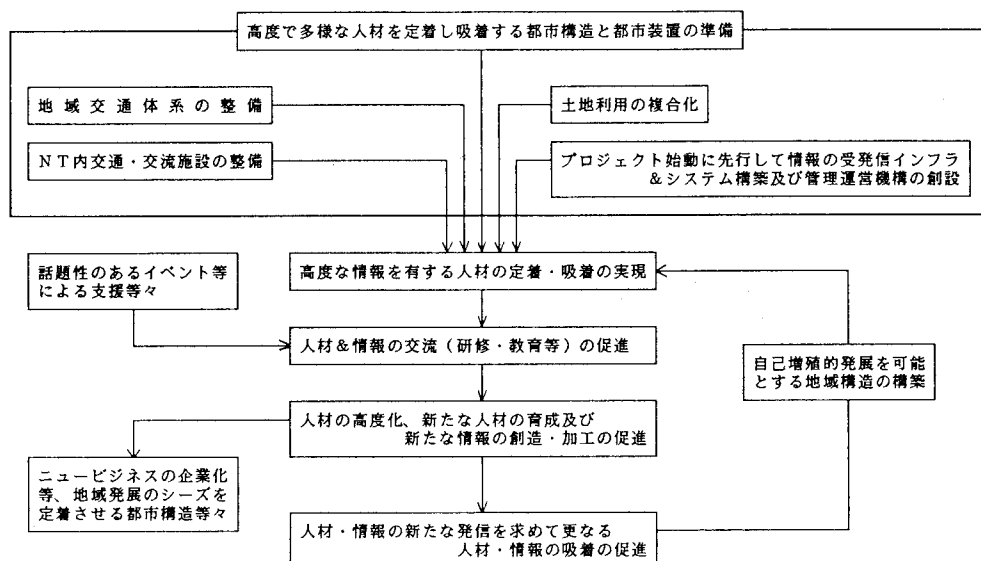


図-3 都市の情報化における整備シナリオ

6. おわりに

本研究では、高度情報化時代という新しい開発テーマに対応したNT開発の実現化に向けて必要と考えられるキーファクターの1つである地域マネジメントについて考察を行なったが、今後さらに、本NT実現の進捗に併わせてさらなる研究を進めていくとともに、他のキーファクターについても具体的題材をもとに研究を進めて行きたいと考えている。

また紙面の関係上、説明不足となった点については、講演時に示すこととする。

参考文献

- 1) 春名攻、藤田健二、金城昌幸：「多様化社会における都市開発の方法論に関する一考察－事例研究をとおして－」、土木学会土木計画学研究・講演集、1988年11月
- 2) 土木学会関西支部共同研究グループ：「高密度・多様化社会における地域づくりに関する研究」、研究報告、1989年6月
- 3) 春名攻、藤田健二、金城昌幸：「高度情報化時代におけるニュータウン開発実現化のキーファクターに関する一考察」、土木学会土木計画学研究・講演集、1989年11月
- 4) 戸嶋英樹：「社会資本整備の新しい段階」、地域開発、1985年11月
- 5) ニュータウン世界フォーラム：「ニュータウン世界フォーラム報告書」、1987年11月