

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 20 日現在

機関番号：12102

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2014～2016

課題番号：26504002

研究課題名（和文）北米における公的住宅団地の再々開発の実態分析と日本への示唆

研究課題名（英文）Study on the revitalization projects of the large scale public housing estates in the North America and advice to Japan

研究代表者

藤井 さやか（FUJII, Sayaka）

筑波大学・システム情報系・准教授

研究者番号：70422194

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,800,000円

研究成果の概要（和文）：日本と北米では、戦後に開発された公的住宅団地が更新時期を迎え、再生事業が進んでいる。本研究では、先行して再生事業が進んでいる北米の公的住宅団地の再々開発を対象として、事業の社会的背景と経緯の整理及び先進事例の取り組みの分析を行った。その結果、高齢化が進行する日本の団地再生でも、空間整備と運動した居住者のソーシャルキャピタル形成及び多世代が交流し地域社会とつながる社会的包摂の促進が重要との示唆を得た。

研究成果の概要（英文）：In Japan and North America, many public housing estates developed after the WW2 are needed to be revitalized. Housing estates in NA have severer social and physical problems. To tackle these problems, revitalizations by the social mix redevelopments and social inclusion programs are in progress. By reviewing researches, studying a case, analyzing planning documents and having interviews with residents and experts, the research highlights that building social capital among residents and enhancing social inclusion among different age groups are key aspects for revitalization of aging public housing in Japan.

研究分野：都市計画

キーワード：団地再生 公共住宅 都市計画 社会的包摂 住環境 トロント カナダ 北米

1. 研究開始当初の背景

戦後、我が国で建設された公的住宅団地は、住宅難の解消や新しい住生活の普及に貢献してきた。寝食分離や最新設備の導入による新しい住宅様式の提案に加え、当時の欧米の最先端理論であった近隣住区論、歩車分離等に基づく住棟配置やオープンスペースの設計は、良好な住環境形成に大きく寄与してきた。しかし、建設から40年以上が経過し、建物と設備の老朽化や陳腐化、居住者の高齢化、空き室の増加といった数々の問題が顕在化し、建替えや改修を必要としている。

日本の団地のお手本であった欧米の公的住宅団地の多くは、かつてスラムが形成されていた地区を再開発し、貧困層向けの公共住宅として整備したものである。再開発には、日本と同様、当時の建築・都市計画の最先端理論に基づくデザイン上の工夫や実践が導入された。ところが、多くの団地では、完成から間もなく、バンダリズムや犯罪が横行し、社会問題の温床となり、再スラム化した公的住宅団地の再整備が課題となっている。

これらの団地の再整備で、団地居住者の社会構造に目を向けるアプローチが始まっている。北米の団地の入居者層は貧困層や移民層が中心であり、これらの層の過度の集中が、教育や就労の意欲喪失と機会損失を招き、さらに生活困窮に拍車をかけ、犯罪を助長しているとの社会福祉分野や教育分野の研究成果を受け、団地をもう一度、再開発し直すことで居住者層の混在化(以後、ソーシャル・ミックスとする)を進めようとする取り組みがこれに該当する。具体的には、問題が集中している公的住宅団地の全面的な建替えを行い、建物形態、住宅規模、所有形態、所得層、家族形態等、すべての面で多様な住宅を混在させ、さらに住宅以外の土地利用も混在させた複合住宅地へと転換することで、従前の居住者の社会的包摂を進めようとする取り組みである(文献1)2))。

一方、日本の公的住宅団地でも、建物や設備の老朽化や陳腐化等の理由から、建替えや改修を通じた団地再生が進められているが、居住者の高齢化や低所得者層の増加などを受けて、社会的包摂や多世代共生を含む再生事業の必要性が高まっている。

文献1) Vale, Lawrence J.(2013)「Purging the Poorest: Public Housing and the Design Politics of Twice-Cleared Communities」シカゴ大学出版会。

文献2) James, Ryan K. (2010) From 'slum clearance' to 'revitalisation': planning, expertise and moral regulation in Toronto's Regent Park, *Planning Perspectives*, 25:1, pp.69-86.

2. 研究の目的

以上のような問題関心を踏まえ、本研究では次にあげる内容を明らかにする。

(1)北米における公的住宅団地の再々開発の全体像把握と詳細分析事例を抽出する。

(2)先進事例の詳細分析として、北米最大規模の手厚い居住者支援を併用した団地再々開発事例であるトロント市リージェント・パーク団地再生事業を対象に実態分析を行う。

(3)北米の再々開発手法の日本への適用可能性を検討する。

3. 研究の方法

(1)北米における公的住宅団地の再々開発の全体像把握と詳細分析事例の抽出:既往研究、関連省庁の調査報告、関連制度の実績資料等のレビューから、北米における住宅政策の変遷、公的住宅団地の問題発生状況、公的住宅団地再々開発実績を整理し、行政や事業者等へのインタビュー調査から、公的住宅団地の再々開発の実施状況、事業の特徴、課題等を整理した。

(2)トロント市リージェント・パーク団地再生事業の詳細分析:(1)の成果を踏まえ、先進的なトロント市リージェント・パーク団地を対象に、現地調査、開発計画書・行政許可資料調査、事業関係者へのインタビュー調査、居住者へのインタビュー調査等を行い、再々開発の実態分析を行った。

(3)北米の再々開発手法の日本への適用可能性の検討:カナダの研究者を承知し、日本の団地再生事例の現地視察と研究会を行い、(1)(2)で得た知見をもとに、北米と日本の団地再生手法の相違点・共通点の比較し、北米の再々開発手法の日本での適用可能性について検討を行った。

4. 研究成果

(1)北米における公的住宅団地の再々開発の全体像把握と詳細分析事例の抽出

北米の公共住宅には、劣悪な環境であったスラムクリアランスで建設されたものが多く、本来は住宅建設自体を通じて社会から取り残された人々の生活の安定を図ることを目的としていた。しかし、公共住宅の多くが、バンダリズムや犯罪の横行、維持管理費用の不足による建物や設備の老朽化といった深刻な問題を抱えており、再スラム化した公的住宅団地の再整備が課題となっている。

これらの公的住宅団地に集まった貧困層や移民層は、教育や就労の意欲喪失と機会損失に直面している。そのために十分な生活費を稼ぐことができず、生活困窮に拍車をかけ、犯罪を助長していると考えられている。

この解決に向けて、近年の多くの団地再生事業では、居住者層の混在化(以後、ソーシャル・ミックスとする)に取り組んでいる。建物形態、住宅タイプ・規模、所有形態、所得層、家族タイプ等、様々なタイプが混在した複合住宅地へと転換し、従前の居住者の社会的包摂を進める取り組みである。

アメリカでは、住宅都市開発省(United States Department of Housing and Urban Development, HUD)がHOPE IVを1992年に開始し、ソーシャル・ミックスによる再開発を

推進し、その影響を受けたカナダでも同様の取り組みが進んでいる。ところが、ソーシャル・ミックスによる再生事業は、住宅地の高級化（ジェントリフィケーション）を進めてしまい、本来の目的であった社会的包摂が達成されていないケースも多い。

これに対して、トロント市のリージェント・パーク団地（以下、RP 団地）の団地再生事業では、多様な人種・民族、文化的背景等を持つ居住者が混在している団地の特色を読み解き、社会的包摂を目的としたソフト事業と、空間の改善を目的としたハード事業を連動させた建替え事業を行っており、北米における先進事例と位置付けられる。

(2)トロント市リージェント・パーク団地再生事業の詳細分析

①RP 団地と再生事業の概要

RP 団地は、1948 年に建設が始まったカナダの最初にして最大の公共住宅団地で、トロント市の中心市街地の東側に隣接している。RP 団地は、移民や貧困層が集積居住するスラムと化していた地区の戦後のスラムクリアランス事業であった。

当初の RP 団地の開発計画は、当時主流だったモダニズムの理論に基づき、「ガーデンシティ」をコンセプトとし、閑静な住宅地を形成するため、住棟を騒音の激しい周辺市街地に背を向け街区の内側向きに配置し、歩道と緑地を大きくとり、自動車が通行できる道路は排除しアクセスしにくい構成を採用した。また店舗等を排除して住宅用途に純化し、居住者以外が訪れることのない地区として計画された。その結果、RP 団地は周辺市街地から孤立してしまい、街区内には誰も通過しない死角が点在してしまった。

1970 年代の積極的な移民受け入れ政策の影響を受け、トロント市には世界各国からの移民が流入し始め、RP 団地はその受け皿となり、多数の移民が居住し始めた。しかしながら、文化の異なる移民間の衝突が多発し、貧困・失業世帯の増加や行き場のない若者がたむろするようになり、1980 年代後半には薬物犯罪や暴力犯罪が増加し始めた。移民間の対立は深刻化し、1995 年には RP 団地で暴動が発生、一般のトロント市民からは敬遠されるようになっていった。

荒廃していた RP 団地では、1990 年代から再開発の必要性が指摘されてきたが、直接のきっかけとなったのは、トロント市の合併を受けた 2002 年のトロント公共住宅公社（Toronto Community Housing Corporation、以下 TCHC とする）の発足である。TCHC が所有する 2,200 棟 58,500 戸の公共団地の現状調査を行ったところ、高経年団地を中心に維持管理費用の増大とストック有効活用の必要性が明らかとなった。そこで、TCHC は 2000 年に Don Mount Court 団地で最初の再生事業を開始した（2012 年竣工）。そしてその経験をもとに、TCHC 所有の団地の中でも最大規模である

RP 団地の再生事業 2002 年に着手した。RP 団地の再生事業は、中心市街地隣接地というポテンシャルを活かした土地の有効活用と、団地が抱える社会問題とネガティブイメージの払拭を目的としている。街路や公園の配置を大幅に変更して死角をなくすと同時に、容積率・建築高さの制限を大幅に緩和して、超高層棟を含む大規模な再々開発を進める計画で、さらにソーシャル・ミックス実現のため、建物の用途・形態、住戸タイプ（公共住宅住戸・アフォードブル住戸・市場家賃住戸・分譲住戸）注 2）が混在する計画が立案された。また事業推進のため、パートナー企業としてカナダの建設会社である Daniels 社を選出し、官民連携プロジェクト（PPP）として実施している。

大規模プロジェクトのため、建設期を 5 つのフェーズに分けて進めており、各フェーズの着手前に、事業計画を再検討、詳細化する方式をとっている。現在は第 3 フェーズに入っており、これまでに第 5 案まで 4 回の計画変更が行われている。完成は 2025 年ごろを予定しているが、計画変更の影響もあり、確定されてはいない。

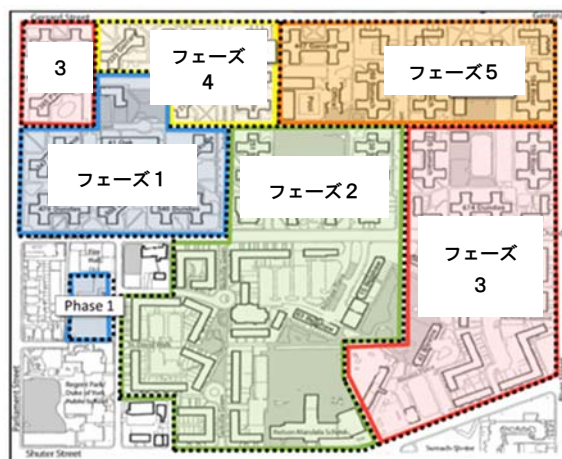


図 1：RP 団地再生計画の各フェーズと施設

②RP 団地再生事業の社会的包摂の試みの概要

RP 団地再生事業では、団地が抱える社会問題の解決が目的の一つに掲げられており、事業の遂行自体が社会的包摂への挑戦であるとも考えられる。特にソーシャル・ミックスの実現は、貧困層や移民層の過度の集中に起因する地区の社会問題の解消手段として期待されている。しかし、アメリカのソーシャル・ミックスによる団地再生が必ずしも成功していないことから分かるように、物理的環境の更新だけで社会からの排除がなくなるわけではない。むしろ個人やコミュニティのエンパワーメントを進めるプログラムや、社会への参画を支援する仕組みがなくては、ソーシャル・インクルージョンは進まない。RP 団地ではこのような観点から、居住者の社会的包摂のための様々な取り組みが行われており、その内容から以下の 4 つのタイプに分類することができる。

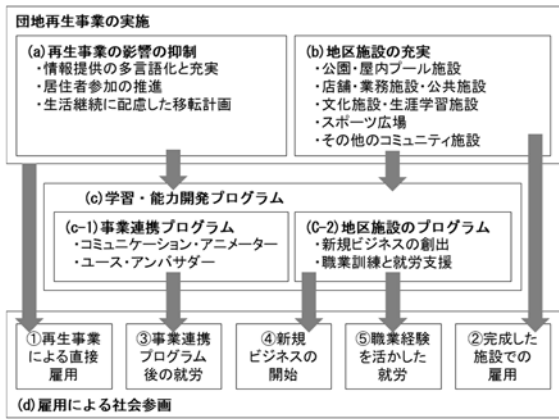


図 2：RP 団地における社会的包摂の取り組み

(a) 再生事業影響を抑制するための取り組み
RP 団地再生事業は、事業自体が居住者の社会的包摂を目的としているが、事業期間が長期に渡ること、また物理的・社会的環境が激変ことにより、居住者の生活困窮の深刻化が懸念されている。再生事業や移転に対する居住者の不安や不満は大きく、初期の説明会は度々紛糾した。何度ものやり取りの中で、TCHC は居住者の不安を解消する方策として、以下の 3 点に取り組んでいる。

- ・情報提供の多言語化と充実
- ・居住者参加の推進
- ・生活継続に配慮した移転計画の立案

(b) コミュニティ強化に資する地区施設充実
従前の RP 団地は、住宅に純化した住宅地であり、最低限のコミュニティ施設しか整備されていなかったが、今回の再生事業では、地区の魅力向上とコミュニティ支援のため、様々なコミュニティ施設の充実が図られ、居住者の生活支援やエンパワーメント効果が期待されている。

- ・公園・屋内プール施設
- ・店舗・業務施設・公共施設
- ・文化施設・生涯学習施設
- ・スポーツ広場
- ・コミュニティ施設

(c) 居住者の学習・能力開発プログラム
RP 団地の社会的包摂の取り組みで最も重要なものは、居住者の学習の機会の提供や社会参画に必要な能力開発のためのプログラムである。これらのプログラムは再生事業プロセスと連動しているものと、再生事業で整備された地区施設が提供するものがある。

(C-1) 再生事業と連動したプログラム

・コミュニケーション・アニメーター：再生事業の居住者参加の肝ともいえるべき重要な存在である。毎年約 15 名の居住者が 1 年契約（原則更新なし）で採用され、居住者への事業の説明や意見収集を行う。最初の 3 ヶ月でコミュニケーションスキル、開発事業に関する知識、反対者への対応方法、プロジェクトマネジメントなどの訓練を受け、事業説明会や居住者説明会の運営、居住者参加イベントの企

画運営、重要な情報の周知活動、説明会等での通訳などを行う。1 年の終了後は、引き継ぎのため残留する数名を除いて、契約が終了する。2014 年のメンバーは 5 名が常勤、3 名がパートタイムで就労、1 名がスキル向上のため進学した。

・ユース・アンバサダー：行き場のない若者の生きがいと社会経験の提供を目的に 2013 年から始まった試みで、14-18 歳が週 1 回集まって活動をしている。アニメーターと同様に、イベントの計画立案、SNS 活用、資金集めなどの訓練と学習達成評価などの指導を受けながら、地域の問題発見の調査活動、150 人規模のイベントの企画運営など多岐に渡る活動を行っている。本事業が始まる前の RP 団地の若者に関する報道は、ギャングの抗争や事件に関するネガティブなものが多く、RP 団地出身の若者は、就学や就業でも差別を受けることがあった。しかし、ユース・アンバサダーの活動はメディアに好意的に報道され、若者に社会への参加の経験と自信を与えている。参加者の一部はコミュニケーション・アニメーターになり、地域活動に積極的に参加している。

(C-2) 地区施設が提供するプログラム

・CCL&D による新規ビジネス創出：生涯学習施設である CCL&D は、居住者がスタッフとして常駐していることもあり、講座を受講していない居住者も頻繁に立ち寄り、生活や再生事業に関する様々な相談を寄せている。特に社会との接点を持たない女性の相談が多く、彼女たちの社会参画手段として、2014 年にケータリング・ビジネス (Regent Park Catering Collective) が開始された。RP 団地の女性は出身国の多様性を反映した国際色豊かなエスニック料理を日常的に調理しており、本事業はこの強みを活かしたユニークな事業である。参加者はトロント市衛生局と大学が提供する講座を受講し、調理や栄養、食品衛生に関する知識を学び、食品衛生責任者の資格を取得、CCL&D が注文を取りまとめ、登録者に調理を発注する。初めは TCHC の説明会や地区内イベントでの食事を提供し、実績が認められて市の教育委員会や企業からの注文も受けるようになった。2014 年の登録者は 25 名で、12,000 食を提供している。分譲住宅居住者からの結婚式の食事の注文もあり、居住者交流の機会にもなっている。本事業は、社会から取り残されがちな専業主婦に社会とつながるきっかけを提供している点で、社会的包摂の重要な取り組みとして高く評価され、プログラムを中心になって運営している CCL&D の女性職員は、2015 年 7 月に地域改善に多大な貢献をした人に贈られる Jane Jacobs Prize (10) を受賞している。なお CCL&D では新たな取り組みとして、ハンドクラフト・裁縫グループを立ち上げ、技術訓練やバザーを開き、工芸品を新たなビジネスに育てようとしている。

・レストランでの職業訓練と就労支援：再生事業で新設された Paint Box は、一流レストランのシェフが社会貢献を目的にオープンし

た上質な食事を楽しめるビストロとカフェで、新たに入居してきた分譲住宅居住者の憩いの場となっている。また市内の企業等へのケータリングも行っている。Paint Box では従前居住者を積極的に雇用し、高級レストラン並みの調理やサービスの職業訓練と経験を積み、一定期間のトレーニングの後、市内外の飲食店への就職活動の支援を行い、居住者の社会進出を支援している。創業から3年未満で、公的資金援助も受けていないため、データは整理されていないが、アルコールや薬物依存症、ギャング抗争に関わっていた若者達を採用して更生させ、主要スタッフや共同経営者へと育成している。

(d)雇用創出による社会参画機会の提供
社会的包摂の目標の一つに就労による社会参画がある。RP 団地再生事業では、以下の5つの雇用の機会が創出され、居住者の社会参画を支援している。①再生事業による直接雇用では、TCHC が建設工事での雇用や完成した建物の維持管理スタッフとしての雇用を行っている。また②完成した施設での雇用として4-2の地区施設での雇用があげられる。特に新たに入居した店舗や業務施設は、入居時のTCHCとの契約により、一定割合以上の居住者雇用が義務付けられるなど、雇用機会の創出に大きく寄与している。また4-3で述べたように、③事業連携プログラム後の就労、④新規ビジネスの開始、⑤職業経験を活かした就労も、居住者の社会参画の重要なきっかけとなっている。TCHCは、2015年1月15日の居住者説明会で、2014年12月までに合計で964の雇用創出があったと報告している。

(3)北米の再々開発手法の日本への適用可能性の検討

最終年度に国内外から研究者を招聘し、公共団地の再生に関する国内事例の視察及び研究会を行った。また筑波大学の国際会議 Tsukuba Global Science Week でもパネルディスカッションを行った。これらの議論を通じて、今後の日本の公共団地再生において、空間整備と併せて、高齢化する居住者のソーシャルキャピタル形成及び多世代が交流し地域社会とつながる社会的包摂の促進が重要との示唆を得た。またその際に、空間整備とソフトプログラムの連携が不可欠であるとの知見を得た。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計7件)

- ① 藤井さやか: 地域の中にある多様性に気づき、活かす, Joyo ARC, 48(561), pp. 4-11, 2016, 査読無.
- ② 藤井さやか: 多民族が集住する公共団地の再生事業における社会的包摂に関する一考察: トロント市リージェント・パーク団地再生事業を事例として, 都市計画論文集, 50(3), pp. 1045-50, 2015, 査読

有.

- ③ 藤井さやか: カナダ・トロント市の公共住宅団地の再生事業と社会的包摂の実践: リージェント・パーク団地の取り組み, 住宅, 64-11, pp. 42-50, 2015, 査読無.
- ④ 藤井さやか: カナダの大規模公共住宅団地の再生に関する研究: トロント市リージェント・パーク団地の再々開発を事例として, 都市計画論文集, 49(3), pp. 813-818, 2014, 査読有.
- ⑤ Sayaka FUJII: Revitalization of Public Housing to Create Care Bases for Senior Citizens, USJI Voice, Vol. 5, pp. 1-4, 2015, 査読無.
- ⑥ Sayaka FUJII: Renovation and Redevelopment of Public Housing to Create Bases for Aging in Place: The Historical and Current Role of Public Housing in Japan, Proceedings of the 16th International Planning History Society, pp. 419-433, 2014, 査読有.
- ⑦ 藤井さやか: カナダにおける格差拡大と分極化に対する近隣レベルの挑戦, 都市計画, 310, pp. 84, 2014, 査読無.

〔学会発表〕(計5件)

- ① Sayaka FUJII: The Role of the Community Learning and Development Center in the Diverse Community, Proceedings of the 11th International Symposium on Architectural Interchanges in Asia, pp. 2118-2121. 2016/09/22, Tohoku University, Sendai, Miyagi.
- ② 藤井さやか: 多民族が集住する公共団地の再生事業における社会的包摂に関する一考察: トロント市リージェント・パーク団地再生事業を事例として, 50回日本都市計画学会学術研究発表会, 2015/11/8, 宮崎シーガイア, 宮崎県.
- ③ Sayaka FUJII: Empowerment of former residents in public housing revitalization: Challenge of the Regent Park, Annual Meeting Program of Association of American Geographers, 2015/4/21, Chicago, USA.
- ④ Sayaka FUJII: Renovation and Redevelopment of Public Housing to Create Bases for Aging in Place: The Historical and Current Role of Public Housing in Japan, the 16th International Planning History Society, 2014/7/23, St. Augustine, Florida, USA.
- ⑤ 藤井さやか: カナダの大規模公共住宅団地の再生に関する研究: トロント市リージェント・パーク団地の再々開発を事例として, 第49回日本都市計画学会学術研究発表会, 2014/11/16, 広島大学.

〔図書〕（計0件）

〔産業財産権〕

なし

〔その他〕

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

藤井さやか (FUJII, Sayaka)

筑波大学・システム情報系・准教授

研究者番号：70422194

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者

(4) 研究協力者

ソーレンセン アンドレ (SORENSEN, Andre)

トロント大学・人文地理学科・教授

ダン ジム (DUNN, Jim)

マクマスター大学・心身神経科学学科・教授