

# へいじょう そうらく 平城・相楽ニュータウンの再生に向けて

◀◀◀◀◀ 奈良県立大学 地域創造学部 教授 佐藤 由美氏

我が国では人口減少・少子高齢化が急速に進行する中、東京圏への一極集中の傾向は継続しており、地域経済は産業の衰退、財政難といった様々な問題に直面しています。さらに足もとでは、これらの構造的な課題に新型コロナウイルス感染症の影響が加わり、問題はより複雑化しています。

一方でコロナ禍は、人々の意識や行動に大きな変容をもたらしており、地域の自主的・主体的な取組みが地域の明るい未来を切り拓くチャンスにもなりえます。

以上のような状況を踏まえ、本誌では、地域に関して幅広い知見を持つ有識者の方々から、奈良県における地方創生・地域活性化に関する研究内容の紹介や提言を頂く寄稿シリーズを連載しており、今回は第3回目です（全10回連載予定）。

## 1 いまニュータウンの再生とは

今年6月、2020年度に実施された国勢調査の速報集計結果が公表された。それによると、わが国の人口は1億2,622.7万人で、5年前に比べ86.8万人（0.7%）減となっている。都道府県別に見ると、47のうち38道府県で人口が減少している。それに対し、東京圏では増加が続いており、それ以外の都市圏・地方圏における人口減少と都市の縮退が現実のものとなってきている。とりわけ、高度経済成長期に大都市圏郊外に相次ぎ開発されたニュータウンは、「オールドタウン」と揶揄されるように、同一時期に入居した居住者の一斉の高齢化や世帯規模の縮小、若年層の転出による人口減少が進んでいる。

こうした状況に対し、わが国最初の大規模ニュータウンである千里ニュータウン（大阪府開発：吹田市・豊中市）を皮切りに、泉北ニュータウン（大阪府開発：堺市）、多摩ニュータウン（旧日本住宅公団・東京都等開発：多摩市・稲城市・八王子市・町田市）、高蔵寺ニュータウン（旧日本住宅公団開発：春日井市）等では、地元行政が主体となり、これからのニュータウンのビジョンを示し、関係者でそれを共有するための方針検討が進められている。これらには、これまで多くの公共

投資を行い整備した都市・生活基盤を有効に活用すること、多くの人々が長年にわたって育んできた良好な市街地環境を維持すること、そのためには、古くなったハード・ソフトを見直し、世代を超えて住み継ぐことができるような条件を整えていくこと等、まちの持続可能性が大きな課題となっている。また、大都市郊外のニュータウンは、高度経済成長期の地方から都市への人口移動の受け皿として開発されたため、「よそ者」が集まる地域として、血縁や地縁の少ない人たちによる新たな都市型コミュニティの形成や醸成が長年の課題となっている。

このような課題を持つニュータウンの再生においては、「出自」とも言える立地条件や開発計画等の特性と、開発後の周辺環境の変化、住宅の種類ごとの政策の変化等がそれぞれ異なるため、その方向性や求められる取組みはニュータウンごとに異なっている<sup>注1)</sup>。

そこで、本稿では、奈良県・京都府にまたがり、県内有数の規模を持つ「平城・相楽ニュータウン」を対象に、これからのニュータウン再生に向けたまちづくりの課題について論ずる。

## 2 平城・相楽ニュータウンの特徴と変化

### 1. 開発計画の特徴と土地利用等の変化

#### (1) ニュータウン開発の経緯

奈良県では、1950年代以降、鉄道事業者や民間デベロッパーにより、県北西部や私鉄駅を中心に、住宅地開発が始まり、大阪のベッドタウンとして急速に人口が増加していった。

平城・相楽ニュータウンは、当時の日本住宅公団（現 UR 都市再生機構）が西日本で開発した最初の大規模ニュータウン（面積 613ha、計画人口約 7万 3千人）である。奈良県側の平城地区では 1970 年から、京都府側の相楽地区では 1978 年から、土地区画整理事業により、それぞれ開発が始まった（平城地区は 1987 年完了、相楽地区は 1993 年完了）。京都府側の開発に時間を要したことから、1972 年に入居開始した右京地区（奈良市）から、1988 年入居開始の桜ヶ丘地区（精華町）まで開発時期に差が生じ、結果として住区ごとの土地利用や住宅の種類等の特色をもたらしている。この間、平城・相楽ニュータウンエリアは関西文化学術研究都市の「文化学術研究地区」に位置付

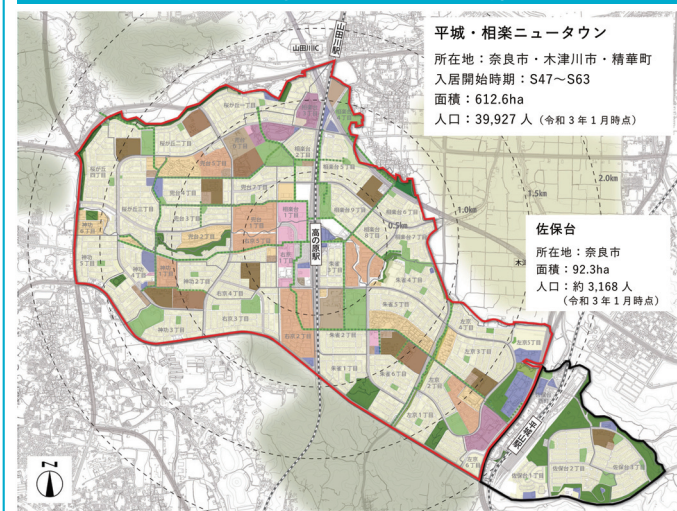
けられ、ハイタッチ・リサーチパーク、ならやま研究パーク等が設けられ、複合型ニュータウンとして成熟していった。

#### (2) 平城・相楽ニュータウンの特徴

また、古都奈良に近い大規模開発であることから、市街地からの景観や緑地による環境保全に配慮した計画となっている。当初から小学校区ごとに各種公共施設を持ち、コミュニティを重視した近隣住区論の考え方で計画された。その後、高の原駅前で大規模商業施設・公共公益施設等が立地し、ニュータウンセンター機能が拡充されている。計画された住宅の種類は、持ち家（戸建て・マンション）と UR 都市再生機構の賃貸住宅（10 団地・計約 4,800 戸）等だが、土地区画整理事業であるため、戸建て住宅地区には、民間賃貸住宅も点在している。

また、ニュータウンにおける公園や歩行者専用道路は、古墳や瓦窯の跡など、歴史的な遺産の保存を兼ねつつ、ニュータウン内を東西・南北につなぐ「グリーンネットワーク」と呼ばれる考え方で計画され、その後のニュータウン計画にも影響を与えたと言われている。

【平城・相楽ニュータウン全体図】



【府県境のある歩行者専用道路】



※ 出典においては左図の平城・相楽ニュータウンと佐保台を合わせて、「平城・相楽ニュータウン」と称している。

出典：参考文献 2

## 2. 居住世帯や住環境の特徴と変化

(1) 人口、世帯の変化：成熟期を迎えたニュータウン  
計画人口7万3千人として開発された平城・相楽ニュータウンだが、開発時期が長期にわたったため、人口・世帯数の変化も緩やかであった。

人口は2007年の42,841人をピークに緩やかに減少し、2020年には40,020人となっている。このうち、新規開発が継続していた左京地区（奈良市）や相楽台地区（木津川市）は微増だが、開発時期の早い右京地区や神功地区（いずれも奈良市）では減少傾向が継続している（図1）。

一方、世帯数は増加が継続し、2020年には17,097世帯に達している。一世帯あたりの平均人員数は2000年の3.03人から2020年には2.34人に減少し、小世帯化している（いずれも住民基本台帳）

（図2）。

また、平城・相楽ニュータウンの年齢別人口構成の特徴を他のニュータウンと比較すると、老年人口比率はまちびらきが7年早い泉北ニュータウンと同様の進展であるのに対し、年少人口比率の減少率は、千里・泉北両ニュータウンを上回っている。また、平城・相楽ニュータウン全体では老年人口比率は24.3%と全国平均よりも低い（次頁・図3、図4）が、経年変化をみると若年層の人口減少と高齢層の人口増加が顕著である（次頁・図5）。特に、2010～2015年では、30歳代後半の減少率が高い（次頁・図6）。

このように、平城・相楽ニュータウンは成熟期を迎え、他のニュータウンと同様に高齢化が進展していると言える。

図1：平城・相楽ニュータウンの人口の変化

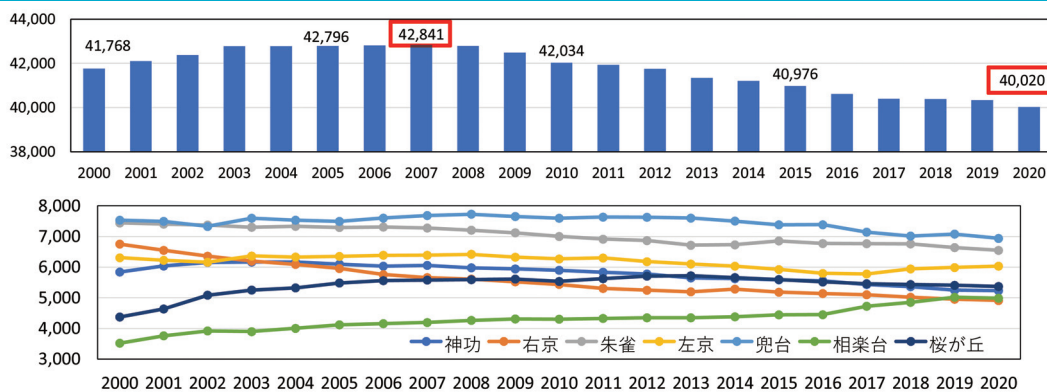
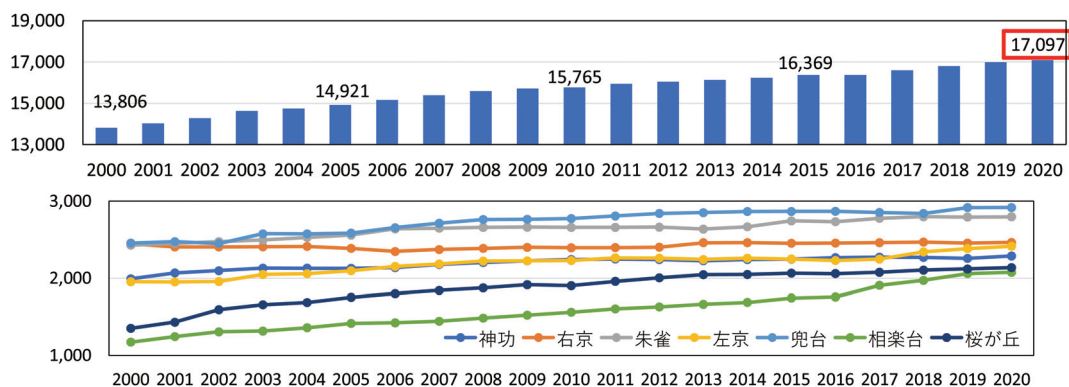


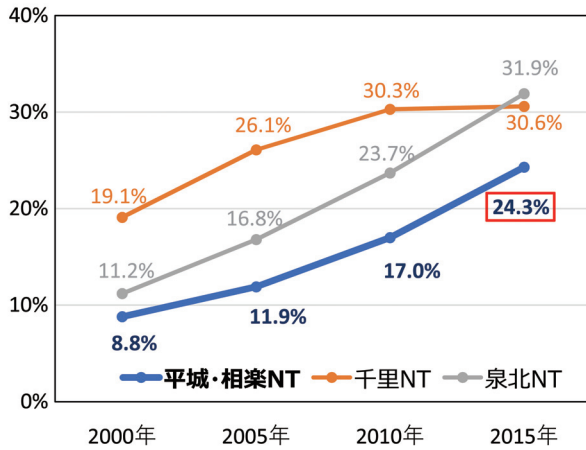
図2：平城・相楽ニュータウンの世帯数の変化



出典（図1、図2）：奈良市・木津川市・精華町住民基本台帳（各年4月）



図3：老年人口比率の変化（ニュータウン比較）



※まちびらき：平城・相楽 NT 1972 年、千里 NT 1962 年、泉北 NT 1965 年

図4：年少人口比率の変化（ニュータウン比較）

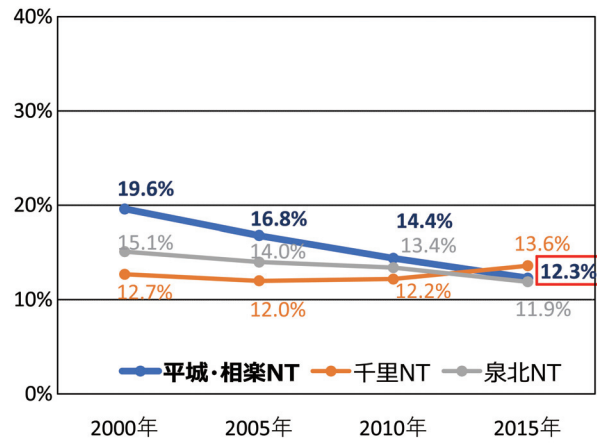


図5：5歳階級別人口の変化（平城・相楽ニュータウン全体）

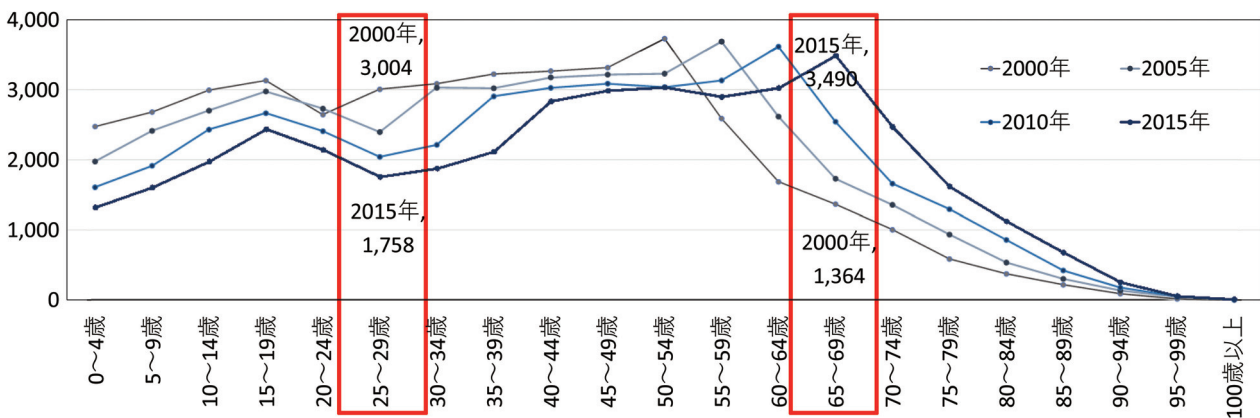
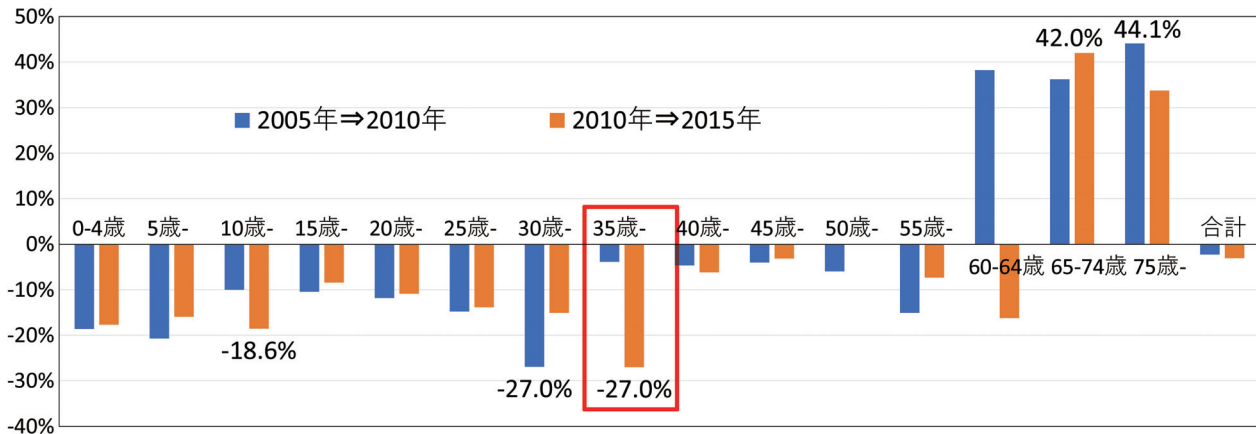


図6：年齢階級別人口増減比率（平城・相楽ニュータウン全体）



出典（図3～6）：国勢調査（各年）

## (2) 住環境の特徴と変化

住環境についてみると、当初の計画通り、道路や歩行者専用道路、都市公園・街区公園等が整備され、現在はそれぞれで樹木が成長し、緑豊かな郊外住宅地の景観を形成している。

一方、土地区画整理事業で開発されたため、事業後、土地所有者に換地された宅地では、個別に土地利用が進んでおり、民間賃貸住宅の他、小規模な事業所等が点在しているが、住居専用系の都市計画であるため、コンビニエンスストアや居場所となるカフェ等の商業系施設の立地は限られている(図7)。

図7：緑豊かな歩行者専用道路(左)と近隣センターのカフェ(右)



## 3. 生活・コミュニティの特徴と変化

### (1) 居住者の意識：まちへの満足度の高さ

つぎに、2020年度に平城・相楽ニュータウンパワーアップビジョン検討会議<sup>注2)</sup>が実施した「平城・相楽ニュータウンのまちづくり・まち育てに向けたアンケート調査<sup>注3)</sup>」をもとに、ニュータウンの居住者の意識をみる。

居住者のまちに対する満足度は、「日常の買い物などの利便性」「公園や緑、水辺などの自然環境」「まちなみ・景観」「治安」等で高く、「総合的な住みごち」も満足が36.6%、やや満足が58.4%、合計95.0%と極めて高い(図8)。また、まちに対する愛着も年齢とともに高まるが、30歳代以下の若い世代でも8割超が愛着を感じている(図9)。

今後、より詳細にこれらの分析を行う必要がある

が、こうした「まちに愛着を感じている住民」を擁していることが、平城・相楽ニュータウンの大きな強みであることは間違いのないであろう。

図8：住まい・住宅回りの環境等に関する満足度

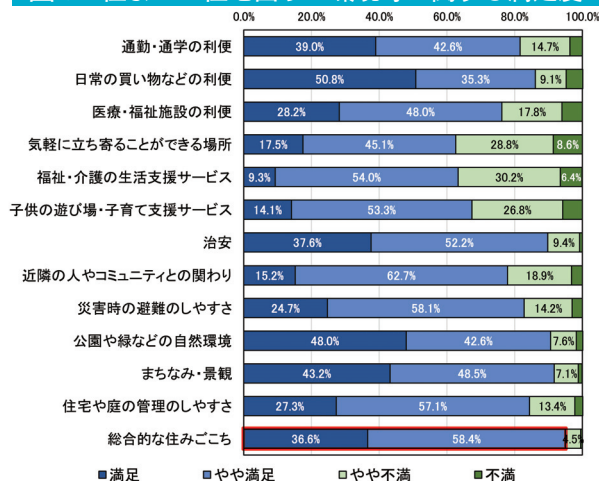
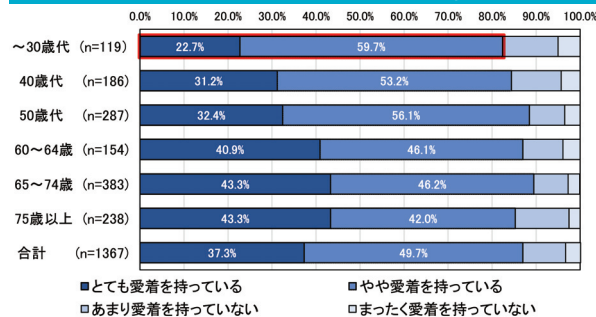


図9：世代別 まちへの愛着



出典(図8、図9)：参考文献3をもとに筆者が作成

### (2) 住まい方・働き方

さらに、その住まい・住まい方をみると、若い世代は単身世帯を中心に転勤などに伴う遠方からの転入が多く、UR賃貸住宅もその受け皿となっている反面、若中年夫婦世帯は「その他奈良市内」や「その他奈良県内」等から持ち家へ、子育て世帯は「ニュータウン内」からの転居が多く、賃貸住宅での居住も3割超ある。これらから、関西圏のベッドタウンから、地元の多様な需要に対応した住宅地として変化しつつあることがわかる(次頁・図10、図11)。

さらに、勤務先や勤務形態をみると、若い世代ほど職住の近接（通勤先が3市町）や在宅勤務の比率が高く、新しいライフスタイルが芽生えつつある（図12、図13）。

図10：世帯構成別 住まいの種類

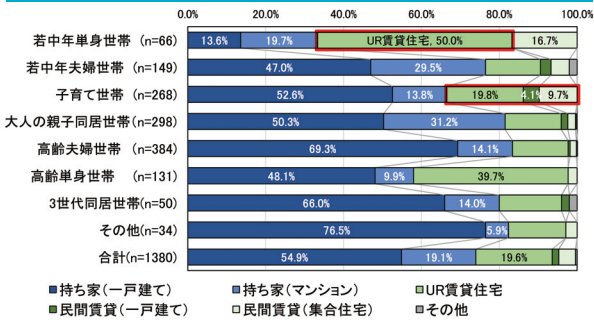


図11：世代別 以前の居住地

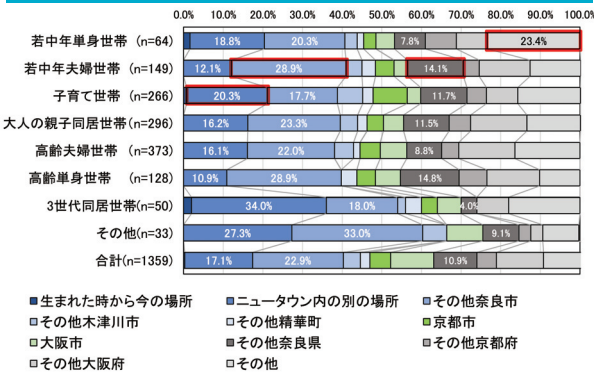


図12：世代別通勤先（通勤している人）

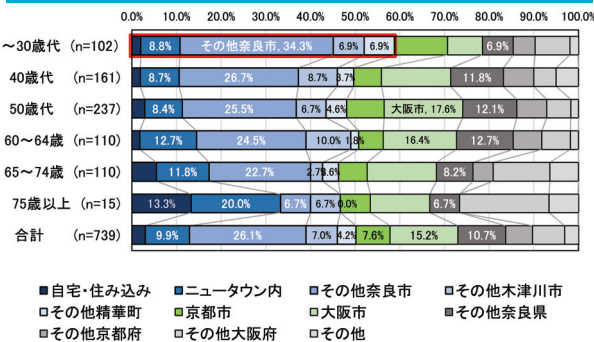
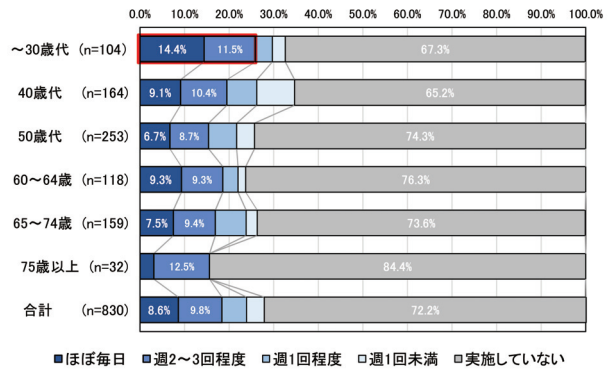


図13：世代別 在宅勤務の実施状況（就業していない人を除く）



出典（図10~13）：参考文献3をもとに筆者が作成

### 3 次の50年に向けて～平城・相楽ニュータウンのまちづくりの課題

平城・相楽ニュータウンは、1972年のまちびらきから2022年に50周年を迎える。これまで2府県・2市1町にまたがることから、ニュータウン全体を対象とした取組みはほとんどされてこなかった。しかし、2020年度からニュータウンを一体として捉えた取組みが始まり、本格的なニュータウン再生がスタートした<sup>注2)</sup>。

そこで、節目となるまちびらき50周年を目前に控えた平城・相楽ニュータウンの特徴や変化をもとに、次の50年に向けたまちの課題を抽出してみる。

#### ①まちの価値を活かす

ニュータウンの立地条件（国土軸への近接性・関西圏でのアクセスの良さ等）、開発計画（グリーンネットワーク等）に加え、研究施設や大規模な商業施設の立地、交通・教育環境の整備、公園や各宅地の緑の成長等により、開発当初よりもまちの価値は徐々に向上している。このため、居住者のまちに対する満足度の高さや愛着の強さにつながり、定住可能な条件が充実していると言える。

しかし、その価値を住民間で共有・確認したり、外部に対して積極的に情報発信したりしていると

は思えない。インターネットで「平城・相楽ニュータウン」と検索しても、住民が感じているようなリアルなまちの魅力を知ることは難しく、まちの価値を十分に活かしているとは言にくい。このようなことから、今、持っているまちの価値を積極的にアピールし、活かしていくことが、最初の課題であると思われる。

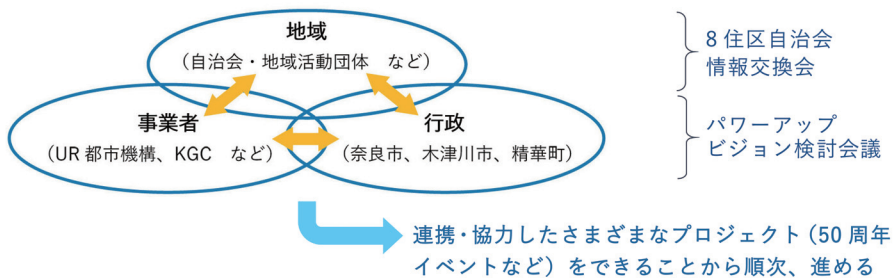
## ②まちづくりの主体を確立する

その課題とともに、「誰が」まちの価値をアピールしていくのか、その主体の確立が大きな課題である。他の大規模ニュータウンでは、地元の行政が主体となり、ニュータウン再生に向けた方針を定め、各種ステークホルダーがそれに対応した事業や活動を実施しているが、平城・相楽ニュータウンではまず2府県・2市1町が合意形成できる体制づくりからスタートしなければならない。

こうした中、はじめて2市1町や関係機関が一つのテーブルを囲み、議論を開始した2020年度「平城・相楽ニュータウンパワーアップビジョン検討会議<sup>注2)</sup>」は、今後のニュータウンにとって転換点となる動きであった。各市町から見ると縁辺部に位置するこのニュータウンだが、「平城・相楽ニュータウン」として見た場合に有するまちの価値を改めて認識する機会となったのではないだろうか(図14)。

次の50年に向け、テーマごとに足並みを揃え

図14：平城・相楽ニュータウンパワーアップビジョン検討会議の位置づけ



ていく「方向性の合意」が重要であろう。例えば、このパワーアップビジョンでは、3市町が連携して取り組むべきプロジェクト例として、公園や歩行者専用道路、駅前広場等の「パブリックスペースの魅力化」を挙げている。こうした具体的な事業について、市町を越えて取組みの連動や連携ができれば、全国初となる新たなニュータウン再生方式となるのではないだろうか。

## ③まちとしての一体感を醸成する

パワーアップビジョン検討会議と同時に、ニュータウンに関する8住区自治会情報交換会<sup>注4)</sup>がスタートしたことも他のニュータウンにはない新たな動きである。これまで、それぞれの市町の方法で、住区ごとに自治・地域福祉・自主防災防犯等の住民主体となった地域活動が実施されてきている。しかし、それぞれが抱えている課題には共通するものも多く、その共有や取組みの工夫等の情報を交換することで、それぞれの住区の特徴ある取組みを連動・連携させることが可能となる。こうしたことで、住民が主役となった新しいタイプのニュータウン再生が可能になるかもしれない。そうした機運が高まりつつある今、まちとしての一体感を醸成するための新たな一歩を踏み出すことが必要ではないだろうか。

## ④次世代にアピールする

こうしたボトムアップ型の取組みが住民の生活

に密接に関わり、地域の魅力アップにつなげていくことが必要である。そのためには、まず、情報提供基盤を確立することであろう。パワーアップビジョンにおいても、特に優先して取り組むべきプロジェクトイメージとして「情報発

出典：参考文献2



信PJ」と「50周年イベントPJ」を掲げている。

他のニュータウンに比べ、年少人口の減少率が高く、20～30歳代の転出が顕著なこのニュータウンにおいては、特に若年層に対する情報提供・イメージ戦略が重要であり、若者にとって住みたいと思える街になり、それを広く知ってもらうことがまちの持続性の観点で必要であろう。

そうした課題に対し、奈良県立大学ではこれまで様々な地域活動を実施してきた。例えば2018年度には、奈良市朱雀地区自治連合会にご協力いただき、「若者とまちづくり」をテーマに学生主体の研究活動を行った。その一環として、「謎解きまち歩き in 朱雀」を開催し、多く若者の参加を得た。

また、2021年8月には、パワーアップビジョン検討会議や8住区自治会情報交換会等の事務局を担う関西文化学術研究都市センター株式会社と包括連携協定を締結し、地域との連携体制を整備している。こうした基盤のもと、地域の方たちとともに実施する学生・教員の教育研究活動が、次の50年に向けた新たなまちづくりの端緒になれば幸いである。

今後、奈良県内各地に分布する様々なニュータウンや住宅団地においても、住民の高齢化や施設・インフラ等の老朽化、商業・交通等の都市機能の低下等が進行し、その活性化が大きな課題になっていくであろう。そうした地域課題解決の一つのモデルとして、平城・相楽ニュータウンのこれからの取組みが果たす役割は大きいものと思われる。

#### 【注釈】

注1) 参考文献1による

注2) 平城・相楽ニュータウンパワーアップビジョン検討会議は、2020年度に奈良市、木津川市、精華町、独立行政法人都市再生機構（UR 都市機構）、関西文

化学術研究都市センター(株)、公益財団法人関西文化学術研究都市推進機構の6者により設置された会議体。ニュータウンの調査分析と今後考えられるプロジェクトの可能性を検討した。引き続き、連絡会議として継続される予定である。

注3) 調査対象は平城・相楽ニュータウン在住者。2020年11月実施。Web回答・紙面回答併用。1,419件回答。

注4) 平城・相楽ニュータウン8住区情報交換会は、ニュータウンで活発な活動を進めている地域住民団体間の連携や協働を図るため、奈良市佐保台を加えた8つの住区の団体から成る情報交換・意見交換のために設けられた会である。

#### 【参考文献】

1. 佐藤由美 (2018) 「泉北ニュータウンの変化と再生に向けた実践」『都市住宅学』102号, pp.45-51
2. 平城・相楽ニュータウンパワーアップビジョン検討会議 (2021) 「平城+相楽 100 つぎの50年に向けて」  
[https://www.kri.or.jp/newsevent/report/20210415\\_1069.html](https://www.kri.or.jp/newsevent/report/20210415_1069.html)
3. 平城・相楽ニュータウンパワーアップビジョン検討会議 (2021) 「まちづくり・まち育てに向けたアンケート調査 まとめ」  
[https://www.kri.or.jp/newsevent/img/PUV2020\\_results\\_03.pdf](https://www.kri.or.jp/newsevent/img/PUV2020_results_03.pdf)

#### 【プロフィール】

奈良県立大学 地域創造学部  
教授 佐藤 由美 氏



2010年大阪市立大学生活科学研究科後期博士課程修了（博士（学術））。

（株）市浦ハウジング&プランニング、大阪市立大学都市研究プラザ特任講師を経て、2014年奈良県立大学地域創造学部准教授、2019年より現職。

国や地方自治体・公的機関の住宅・都市に関わる計画策定に実務・研究として携わってきた。専門は住宅・居住政策、都市計画・まちづくり・地域福祉等。平城・相楽ニュータウンパワーアップビジョン検討委員会座長。