

様々な問題が顕在化する住宅団地の再生について考える

株式会社三十三総研 調査部 研究員 佐藤 聡一郎

1. はじめに

わが国の多くの住宅団地は、開発が行われてから40年以上が経過しており、建物の老朽化などの物理的課題や居住者の高齢化などの社会的課題が発生している。これらの課題をそのまま放置すれば、居住者の減少により住環境が悪化するほか、住宅団地の魅力が低下し、団地外から新たな転入者が見込めなくなる「負のスパイラル」に陥り、住宅団地として存続が難しい状況となる恐れがある。

2017年から国土交通省が自治体、民間企業、独立行政法人等と連携して住宅団地の再生に向けた取組を本格化させているほか、2019年3月には政府が全国の都市郊外にある住宅団地の再生に向けた地域再生法改正案を閣議決定し、居住者専用の地域で他用途の施設が建てられるようになる「地域住宅団地再生事業」を創設した。住宅団地の再生はいま、地域だけの問題ではなく、国を挙げて取り組むべき重要な課題となっている。

本稿では、こうした問題意識に立ち、住宅団地の再生を通して、新しい働き方や暮らしの活性化につなげ、定住の促進、そして移住者が増加していくような、「正のスパイラル」を生み出す拠点へ住宅団地を生まれ変わらせ、高齢者にも若い人にも魅力的な住環境・子育て環境とするための再生策について考察する。

2. 住宅団地の概要と現状

(1) 住宅団地の概要

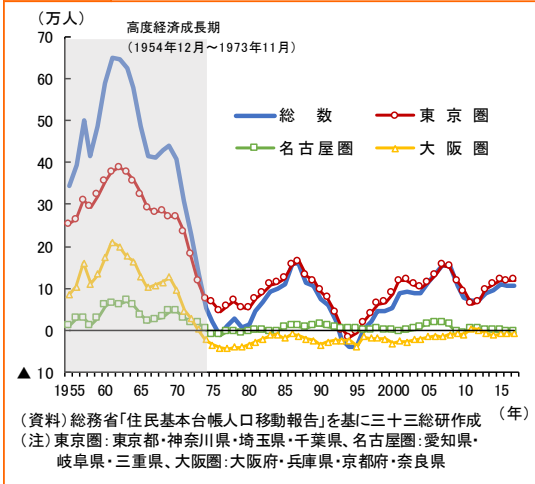
住宅団地とは、一般的に、一団の土地に計画的に建設された戸建の住宅地や複数棟の集合住宅で構成されたものを指し、独立行政法人都市再生機構（UR都市機構）や地方公共団体が造成したもののほか、民間企業や公営企業（特に、旧・日本電信電話公社や旧・日本国有鉄道）が社宅として建設したものがあふ。もともと、住宅団地には明確な定義はなく、住宅群のみを指す小規模なものから、幼稚園や学校、ショッピングセンター、郵便局、銀行、診療所、緑地などを備えた大規模なものまである。

また、大規模な住宅団地には、①大都市圏郊外部での開発、②主として丘陵部での開発、③複数の主体による開発（複数事業者による施工や、複数の公的機関による住宅供給）、④同一世代（生産年齢世代）の一斉入居、といった特徴が挙げられる。

(2) 住宅団地開発の歴史

わが国で住宅団地の開発が進められた背景には、1950年代半ばの高度経済成長期における産業の急速な発展を受けて大都市圏への急激な人口移動が起こり（次頁図表1）、大都市圏での住宅需要に応える良好な住環境を備えた住宅・宅地を大量かつ迅速に供給することが必要となったことが挙げられる。

図表1 三大都市圏への転入超過数の推移



1955年には住宅供給及び大規模かつ計画的な宅地開発等を目的として、「日本住宅公団(現:UR都市機構)」が設立され、1965～1973年頃には相次いで大規模な住宅団地が開発された。1970年半ばには、すべての都道府県で住宅数が世帯数を上回ったことから団地開発事業は一時停滞したものの、バブル期に入り住宅団地の開発が再び拡大に向かった。なお、その頃には単なるベッドタウン(都心へ通勤する人の住宅地を中心に発達した衛星都市)の整備ではなく、産業振興につながる研究開発拠点の整備や地域の特性・環境を反映した個性豊かな住宅地作りが進められた。

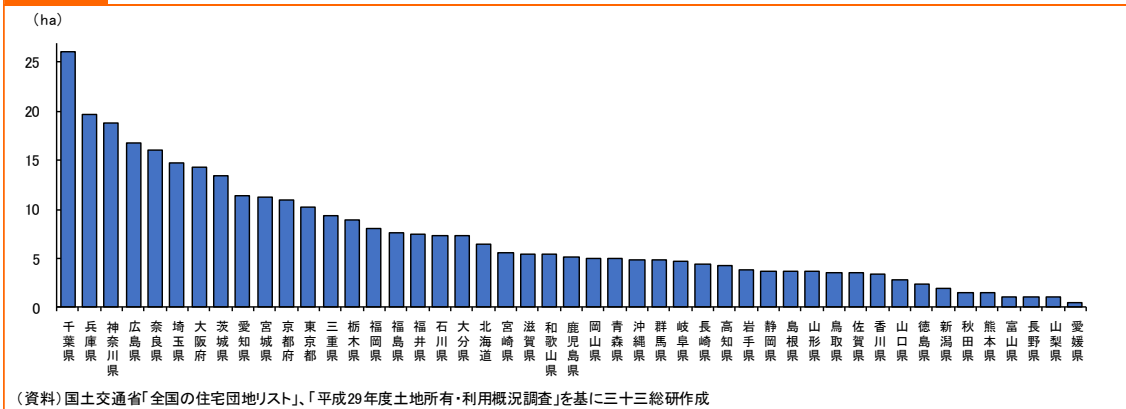
バブル崩壊以降は、人口・世帯数の伸び悩みや民間分譲住宅市場の成長など、住宅団地開発事業を巡る社会状況の構造変化を受けて、大規模な住宅団地の開発は行われなくなった。

(3)住宅団地の現状

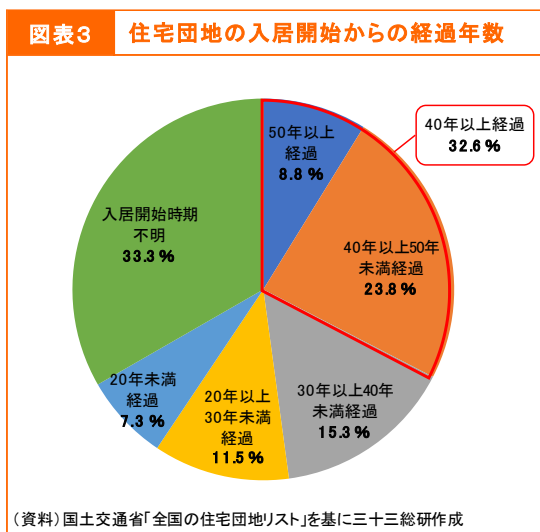
2019年入り後に公表された国土交通省の「全国の住宅団地リスト」によると、住宅団地は全国に2,886カ所、約19.2万ha所在する。そのうち、474カ所は100ha以上の大規模な住宅団地となっている。なお、同リストは、①国土交通省土地・建設産業局の提供する全国のニュータウンリストにある住宅団地、②計画的に開発された市街地であって一斉入居等住宅団地特有の要因によって課題が顕在化している5ha以上の住宅団地、に基づき各市町村において任意に設定したものを、平成29年度および平成30年度に国土交通省が全国の市区町村に対するアンケートを実施して作成した。

また、住宅団地は概ね三大都市圏に半数立地している。都道府県別の総宅地面積に占める住宅団地面積の割合をみると、千葉県や兵庫県、神奈川県など、とりわけ三大都市圏近郊が高いことが窺える(図表2)。

図表2 都道府県別の総宅地面積に占める住宅団地面積の割合



住宅団地への入居開始からの経過年数は、40年以上経過した住宅団地が940ヵ所、約5.7万haと、すべての住宅団地の約3分の1を占める状況である(図表3)。もっとも、入居開始時期について自治体が把握していない団地も3割程度みられることから、入居開始から40年以上経過した住宅団地は実際にはもう少し多いと考えられる。



3. 住宅団地が抱える課題

入居開始から40年以上経過したような住宅団地には、主に2つの課題があると指摘できる。1つは、建物の老朽化や現代の生活様式への未対応という物理的課題である。もう1つは、居住者の高齢化等に起因する社会的課題である。

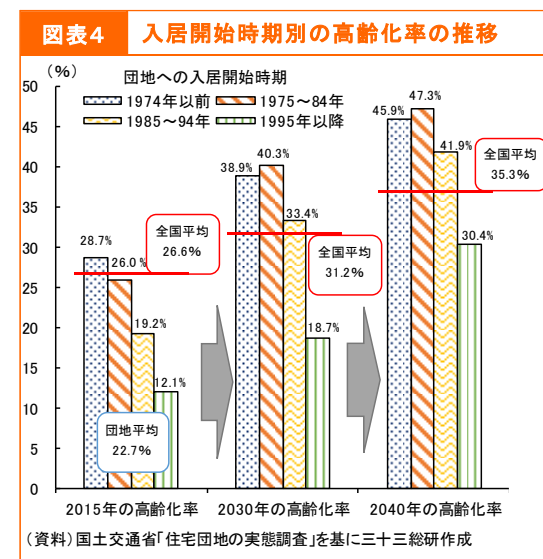
(1) 物理的課題

住宅団地の老朽化には、建物の構造を支える骨組み、手すりなどの金属部や配管、および団地内の施設・器具等が時間の経過とともに壊れたり汚れたり機能しなくなったりすることなどがある。団地全体のあちこちが壊れ、汚れた結果、子育て世帯などの新たな入居が見込めなくなると考えられる。

また、現代の生活様式への未対応としては、アパートタイプの初期の団地住戸の広さが50㎡前後と現在の一般家庭にはやや不十分であることや、住宅設備機器のデザインや性能が古いこと、設備容量が少ないこと、エレベーターが設置されていないこと、駐車スペースが不足していること、などが挙げられる。若年層や子育て世帯には生活しづらいことから、第二世代においては進学や就職のタイミングで団地を離れてしまうケースが多くなってしまいうだろう。

(2) 社会的課題

住宅団地は、団地の完成に伴いほぼ同世代の人々が同時期に入居するため、そこに住む住民が一様に高齢化していくという特徴がある。国土交通省が2018年1月にまとめた「住宅団地の実態調査」によると、2015年時点で住宅団地における高齢化率(65歳以上人口の割合)は22.7%と全国平均(26.6%)よりも低いものの、団地へ入居開始から時間が経過するほど高くなっていく傾向がみられる(図表4)。2040年の見通しでは、1994年以前に入居開始した団地で高

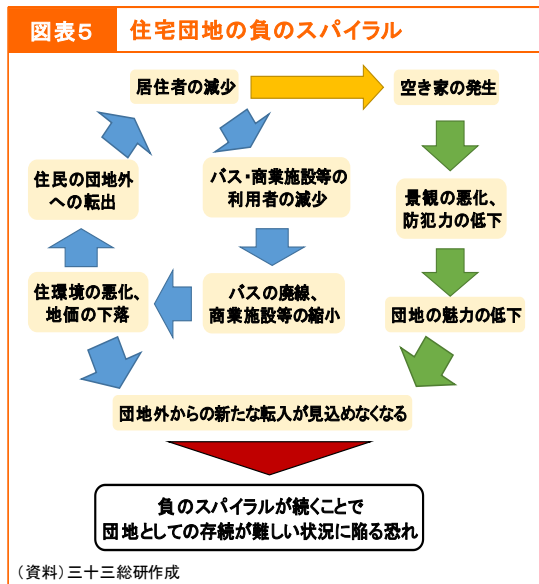


齢化率が40%を超え、全国平均(35.3%)を大きく上回ると推計されており、高齢化に伴う自然減少が急激に進む可能性が指摘できる。

(3) 負のスパイラルの発生

これらの課題をそのまま放置すれば、住宅団地として存続が難しい状況となる恐れがある。それは、居住者の減少により、バスなど公共交通機関の廃止や商業施設の閉店など住環境が悪化するほか、空き家発生に伴う景観悪化・防犯力低下により団地の魅力が低下し、団地外から新たな転入者が見込めなくなる「負のスパイラル」に陥るためである(図表5)。

これを防止し、「正のスパイラル」へ転換させることこそ、住宅団地再生のポイントである。

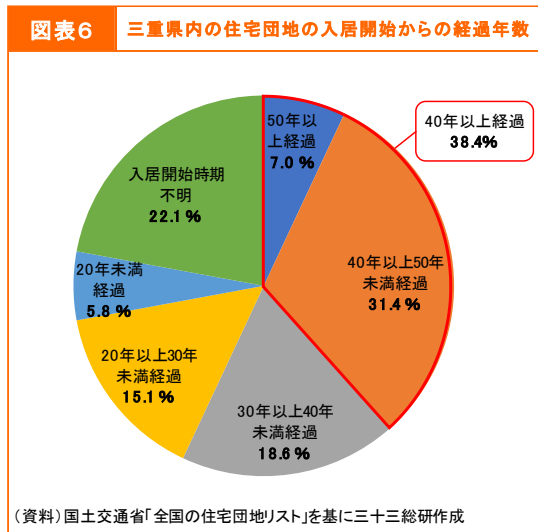


4. 三重県内の住宅団地の現状と課題

実際、三重県名張市の住宅団地では、商業施設の撤退やバスの減便など「負のスパイラル」の一部がすでに顕在化し始めており、住宅団地の再生が喫緊の課題である。

(1) 三重県内の住宅団地の現状

三重県内の住宅団地の現状についてみると、三重県内には住宅団地が86カ所、3,788ha所在し、総宅地面積に占める住宅団地面積の割合は約1割となっている。特に、入居開始から40年以上経過した住宅団地の割合は約4割となっており、全国と比較しても住宅団地の老朽化が進んでいると指摘できる(図表6)。



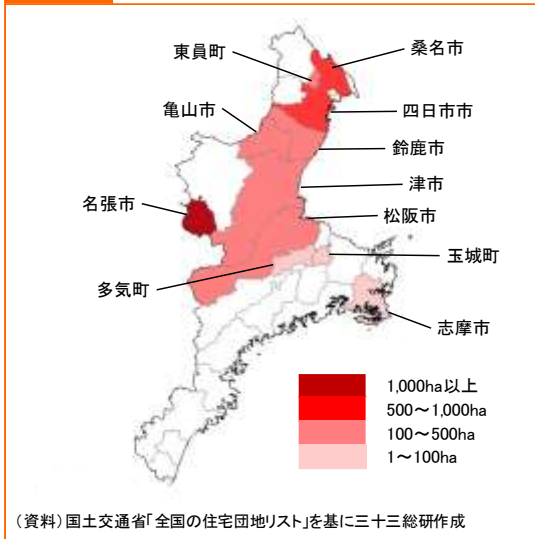
住宅団地の面積を市町別にみると、名張市が1,204haと第1位で、順に桑名市(745ha)、四日市市(684ha)、津市(342ha)、松阪市(240ha)となっている(次頁図表7)。

(2) 名張市の概要

名張市は、三重県の西部、伊賀盆地の南西部にあり、山野のほか赤目四十八滝や香落溪など美しい自然に囲まれ、近鉄大阪線の沿線で大阪都市圏へ約60分、名古屋圏へは約90分と、近畿・中部両県の接点に位置している。

1965年前後から、民間企業により「桔梗が丘」をはじめとした多くの大規模住宅団地が造成されたほか、市道などの公共イン

図表7 三重県内の住宅団地の立地



フラ建設、病院や学校、図書館などの整備が行われ、大阪府や奈良県のベッドタウンとして発展した。

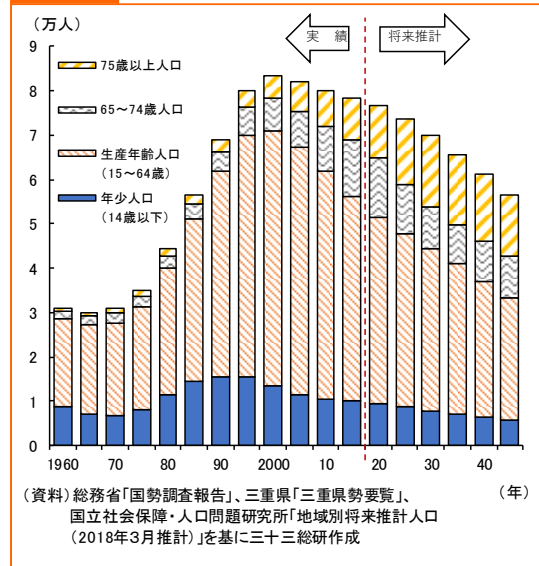
住宅団地の開発が相次いだ結果、名張市は急激に人口が増加し、1981年には人口増加率で日本一となった。もっとも、その後は大阪から至近の奈良県香芝市などでも住宅開発が進み、より利便性の高い地域へ土地需要が移り変わったことから、2000年以降、人口減少に転じている。

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、2045年には1985年と同水準の5.6万人まで減少すると見込まれている。ただし、年齢構成をみると、少子化・高齢化が進み、65歳以上の高齢者の割合は1985年の1割弱から、2045年には4割を超えると推計されている(図表8)。

(3) 名張市の住宅団地の課題

人口減少に歯止めをかけるためにも住宅団地の再生が喫緊の課題であるものの、大規模な住宅団地の造成時に整備された道路や学校などが一斉に更新時期を迎え、改修

図表8 名張市の人口の推移



費といった財政負担の面から、十分な対策が打てない状況にある。その他、①大阪などからの移住者が多く、地域への愛着が薄いため定住に繋がりにくい、②第二世代が大学への進学や就職の段階で団地を出て行ってしまう、③住宅団地の空き家が増加する一方、相続税の節税対策などで貸家の建設が進み、団地内の空き家がさらに増加、④知名度が低いいため他県からの移住が見込み難い、といった課題も挙げられる。

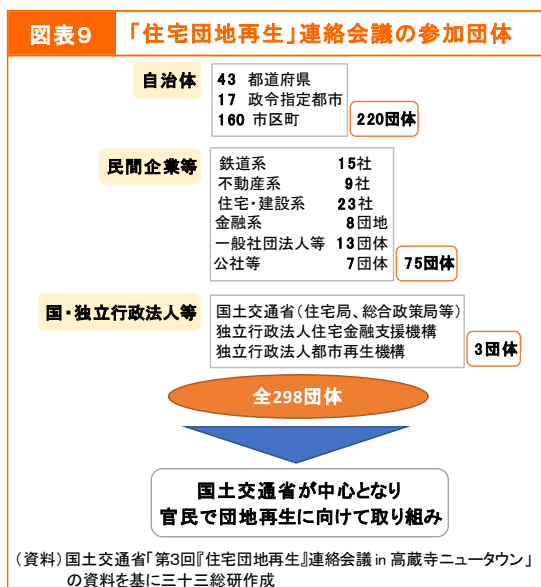
5. 国や省庁の住宅団地再生に向けた取組

名張市でみられるような課題は、ベッドタウンとして発展した多くの自治体にも当てはまると考えられる。もっとも、住宅団地として存続が厳しい局面を迎えているにも関わらず、地域において団地存続に向けた取組が十分進んでいるとは言えない。

国土交通省が住宅団地のある556市区町村を対象に実施した調査によると、2017年8～9月時点で住宅団地再生を政策的課題に位置付けているのは約3割、何らかの取組をしているのは約2割にとどまった。取

組をしない理由として、「優先度が低い」以外では、「ノウハウが不足」、「人的資源不足」などが多く挙げられており、ノウハウ共有や他地域に先進事例を横展開させることが必要である。

こうした状況の改善のため、国土交通省は2017年に「『住宅団地再生』連絡会議」を設置し、人口減少・少子化・高齢化の状況下での住宅団地再生に向けた検討を本格化させている。具体的な取組としては、以下の参加団体(図表9)と先進事例の研究、調査、意見交換等を行っている。



そして、2019年3月には、政府が住宅団地再生の取組を実施する市町村数を5年間で2割から4割へ倍増させる目標を打ち出した。それにあたり、住宅団地の再生に向けた地域再生法の改正を閣議決定し、「地域住宅団地再生事業」を創設した。住居専用地域に指定されているエリアでも、店舗やオフィス、高齢者施設など他用途の施設の利用を認めることができるようになる。わが国では都市計画法に基づき、用途ごとに土地に区分が設けられており(用途地域)、様々

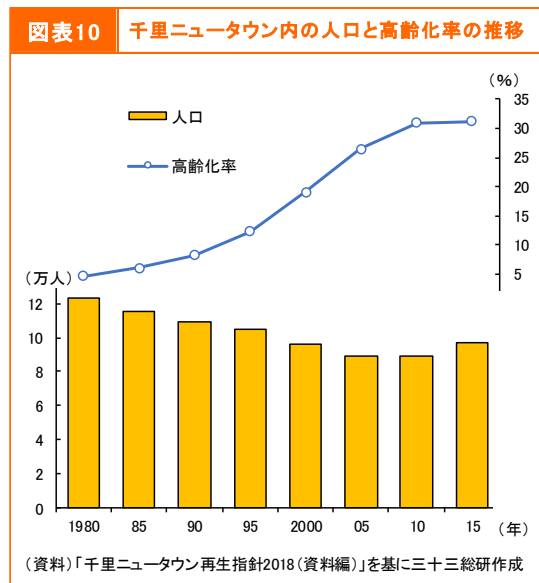
な用途の建物が無秩序に混在できないようになっていた。例えば、住宅専用地域に指定されているエリアでは、学校が廃校になった場合、これをオフィスビルに転用するといったことは認められず、原則として住宅(あるいは店舗との兼用住宅など)しか建てることができなかつたのである。

6. 地域で取り組まれる住宅団地の再生手法

地域で取り組まれている住宅団地の再生には、どのようなものがあるか。以下では、特徴的な4つの手法を紹介する。

①建て替えによる再生

大阪府吹田市と豊中市にまたがる「千里ニュータウン」では、ここ10年間で老朽化した府営住宅を約4,000戸、公社住宅を約2,000戸建て替えたほか、分譲マンションを約7,300戸供給(うち約2,800戸は公的賃貸住宅の建て替え事業によって創出された活用地等で建設)した。さらに、有料老人ホームや子育て支援施設など新たな機能を導入し、生活利便性が向上した結果、人口が約7,000人増加した(図表10)。高齢化率につ



いても吹田市や豊中市全体では上昇し続けているものの、千里ニュータウン内では2010年以降、上昇が抑制されている。

②自治体の補助金による再生

大分市内で最も大きな規模を有する「富士見が丘団地」では、少子高齢化、人口減少の進展が顕著であったことから、団地活性化を図るために大分市が中心となり、①大分市子育て世帯の住み替え支援家賃補助、②大分市ふるさと団地空き家等購入支援補助金、といった補助金の交付を行った(図表11)。その他、大分市住み替え情報バンク(市内の空き家・空き地の売却や賃貸を希望する所有者などから寄せられた物件を紹介し、空き家・空き地の利用を希望する人に情報を提供)、中央公園の芝生化、第2公民館の設置(空き家を自治会が借り上げ公民館として活用)、おでかけ交通(車が無くても外出できることを目的に、自治会とタクシー会社が契約して、高齢者等の円滑な外出を支援)といった取組も行った。その結果、住宅の造成と住宅建設が46件行われたほか、2012年に43件あった空き家がわずか3年

で5件にまで減少した。また、人口の減少ペースも鈍化するなど効果を発揮している。

③住民参加型の再生

大阪府堺市と和泉市にまたがる泉北ニュータウンの槇塚台地区では、交通の利便性が悪いといった理由から、他の地区よりも高齢化率が高くなり、人口減少も進んでいる。利便性の悪い地区を歩いて生活できる街にするため、行政や自治会、NPO、大学などが2010年に「泉北ほっとけないネットワーク」を設立し、空き家を地域共用施設と24時間支援センターに改修し、配食と見守り・緊急通報の連携など、情報共有・活動連携を行うための生活サービス拠点を整備する取組を行っている。加えて、子育て世帯向けの家賃補助制度を制定したほか、2017年1月より通勤定期代の補助も開始した。リノベーションによる住環境の改善と子育て世帯を誘致する施策を組み合わせ、人口減少に歯止めをかけていく方針である。

また、福岡県宗像市にあるUR日の里団地では、2016年4月に民間企業と連携して、「団地の農場 日の里ファーム」を団地内の空き地に開園した。小松菜やチンゲン菜などを栽培し、朝市や直売所で販売するほか、小学校の給食にも提供され、地元地域の子どもや高齢者など様々な世代間交流によるコミュニティ活性化や、高齢者の生きがいづくりに貢献している。

④大学と連携した再生

愛知県豊明市にある「UR豊明団地」では、高齢者の増加や医療・介護ニーズに対する担い手不足が深刻化しており、豊明団地における地域包括ケアシステムづくりに向

図表11 大分市の住宅団地再生に向けた補助金の概要

①大分市子育て世帯の住み替え支援家賃補助	②大分市ふるさと団地空き家等購入支援補助金
<p>目的 子育て世帯を団地に誘導し、子どもを軸として地域コミュニティの再生と地域活性化を図る</p> <p>概要 子育て世帯が一戸建て住宅に入居した場合、家賃の3分の2を補助(上限あり)</p> <p>募集 5世帯ずつ2回実施</p> <p>応募 述べ114世帯</p> <p>入居 7世帯24名</p>	<p>目的 空き家等の購入を支援することにより、住み替えによる空き家等の解消を図る</p> <p>概要 大分市住み替え情報バンクに掲載されている空き家を購入し、または空き地を購入し建築した家屋に購入後1年以内に居住した場合、支払った固定資産税相当額を3年間全額補助</p> <p>利用状況 約3年で、空き家16件・空き地4件成約</p>
<p>(資料)大分市土木建築部住宅課「ふるさと団地の元気創造推進事業」を基に三十三総研作成</p>	

けて、豊明市と藤田保健衛生大学、UR都市機構が包括協定を締結し、2017年度は学生や教職員約60人が団地に住んで清掃活動や防災訓練、災害時炊き出し訓練などの地域活動に参加した。また、2015年4月から商店街に健康相談や講座・イベントを行う「ふじたまちかど保健室」を開設したところ、2017年12月までに約5,500人が来室し、講座の参加者も3,000人を超えるなど、コミュニティづくりに貢献している。

7. 住宅団地再生に向けた今後の展開

それでは、「負のスパイラル」に陥る住宅団地を、「正のスパイラル」へ転換させるために、どのような取組が有効であろうか。国や省庁の政策や自治体の先進事例を踏まえて、以下、5点から考察する。

①既存ストックの活用

上述の6-①の住宅団地の大規模な建て替えによる再生は、地域の特性に応じた新たな機能が導入され、生活利便性の大幅な向上に伴い転入が促進されることから、最も有効な手法であると考えられる。もっとも、多くの住宅団地では、団地の造成時に一斉に整備された道路や施設などの改修費負担が膨らむなかで、コスト負担の面から簡単には進められないといった問題が指摘できる。

②多様な機能の集約

上述の5の政府が閣議決定した「地域再生法の改正」を活用し、住宅専用地域に指定されているエリアの空き家にシェアオフィスや保育施設、介護施設などの機能を集約することも有効な手法であると考えられる。

多くの人が子育てや介護をしながらでも仕事をこなすことができるようになるため、住環境の改善・地域の魅力向上につながり、移住の促進が期待できる。大規模な建て替えを伴わないため、資金負担の面からも進めやすいと言えよう。

③国の制度の積極活用

上述の6-②の自治体が出す家賃補助金や空き家の購入補助金に加えて、2019年度に政府の地方創生政策の1つとして創設された「起業支援金・移住支援金」(図表12)も積極的に活用すべきである。これは、東京一極集中の是正及び担い手不足対策のため、地方における起業、UIJターンによる起業・就業者を創出する地方公共団体の取組を地方創生推進交付金で支援する仕組みである。東京圏から移住を促すきっかけになると考えられる。

図表12 起業支援金・移住支援金の概要

起業支援金

都道府県が、地域の課題解決に資する社会的事業を新たに起業する方を対象に、起業のための伴走支援と事業費への助成(最大200万円)を通して、効果的な企業を促進し、地域課題の解決を通して地方創生を実現することを目的とした事業。
事業分野としては、子育て支援や地域産品を活用する飲食店、買い物弱者支援、まちづくり推進など地域の課題に応じた幅広いものを想定。

移住支援金

東京23区(在住者または通勤者)から東京圏(東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県)外へ移住し、移住支援事業を実施する都道府県が選定した中小企業等に就業した方または起業支援金の交付決定を受けた方に都道府県・市町村が共同で交付金(最大100万円※単身の場合は最大60万円)を支給する事業。

(資料)内閣官房・内閣府 総合サイト「起業支援金・移住支援金パンフレット」を基に三十三総研作成

④コミュニティ形成の促進

上述の6-③、④のような取組は、地域のコミュニティの形成につながり、住民の定住、若年層の転出抑制に作用するとみられ

る。三重県名張市の「つつじが丘」という地域の住宅団地では、小学校や保育所といった施設は少ないものの、住民同士の結びつきが強いといった特徴がみられ、第二世代が実家の近くに家を建てており、近隣の住宅団地と比較して、人口減少ペースに歯止めがかかっているという。

⑤次世代モビリティの積極導入

そして、住宅団地に居住する高齢者への対応も忘れてはならない。住宅団地では高齢化が進んでいるため、新しい技術を駆使した取組により、現在住んでいる人の居場所づくりも進めるべきである。具体的には、自動運転技術を導入して移動・買い物困難の解消につなげたり、遠隔医療で在宅介護をしやすいとする案が考えられる。

8. まとめと政策提案

住宅団地は本来、年齢や職業など住民の同質性が高く、組織化された住民自治会があり、さらには広い道路や多数の公園を有し、自然環境に恵まれているといった特徴を持つ。自治体はこれらの特性を活かして必要とされる改革に着手し、地元不動産・工務店・自治会・行政などが連携して、暮らしに密着したビジネスやサービスの新しい拠点として戦略的な再生に取り組むことが大切である。

この際、本稿で紹介した「多様な機能の集約」や「コミュニティの形成」に向けた取組は再生に有力と考えられる。そして、「移住支援金・起業支援金」といった、東京圏から人口移動を促す政策を自治体がうまく活用し、同時に、企業が在宅勤務を広く認める働き方改革を進め、良い職場を得るために東

京圏に住むことが必然でなくなれば、多様な機能が集約された、コミュニティが活性化している住宅団地に人口移動が進むのではないだろうか。

もっとも現状、人口減少が顕著であるにも関わらず、「移住支援金・起業支援金」といった制度を活用できていない道府県も多く見受けられるため、自治体はそうした政策を積極的に導入する姿勢が望まれる。

持続可能なまちをつくりあげていくためにも住宅団地の再生は不可欠であり、住宅団地の再生こそ地域の魅力を高める鍵を握っている。

<参考文献>

- ・大坪明「団地再生でよみがえるコミュニティー海外事例と日本の比較」
- ・林直人「少子高齢化及び人口減少時代に対応した大規模住宅団地の再生」
- ・国土交通省 住宅団地の実態調査～現状及び国土交通省の取組について～
- ・内閣府地方創生推進事務局 地域再生法の一部を改正する法律案(平成31年3月15日)
- ・日本経済新聞社 日経産業消費研究所「日経グローバル No.343 2018.7.2」 ニュータウン 再生への道 疲弊する街、住民力で支える
- ・大阪府 千里ニュータウン再生指針 2018
- ・大分市土木建築部住宅課 ふるさと団地の元気創造推進事業
- ・内閣官房・内閣府 総合サイト「みんなで育てる地域のチカラ 地方創生」