

調査レポート

様々な問題が顕在化する住宅団地について ～住民のコミュニティの形成が再生のカギ～

わが国において、住宅団地の大規模な開発が行われてから40年以上が経過しています。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、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ります。2017年から国土交通省が住宅団地の再生に向けた取組を本格化させるなど、地域全体で取り組むべき重要な課題となっています。

そこで今回は、住宅団地の歴史を振り返るとともに、課題を整理し、各地で進められる住宅団地再生の取組についてまとめました。

1. 住宅団地の概要と現状

(1) 住宅団地の概要

住宅団地は、一般的に、一団の土地に計画的に建設された戸建て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などがあります。もっとも、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や、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、遊園地などを備えた大規模なものまであります。

既存の大規模な住宅団地には、以下のような特徴が挙げられます（図表1）。

図表1 大規模な住宅団地の主な特徴

- ①大都市圏郊外部（首都圏30km圏域以遠、近畿圏20km圏域以遠）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
- ⑤近隣住区論（幹線道路で区切られた小学校区を1つのコミュニティと捉え、商店や公園、コミュニティセンターなどを計画的に配置することを目的とした理論）に基づく開発

（資料）三十三総研作成

(2) 住宅団地開発の歴史

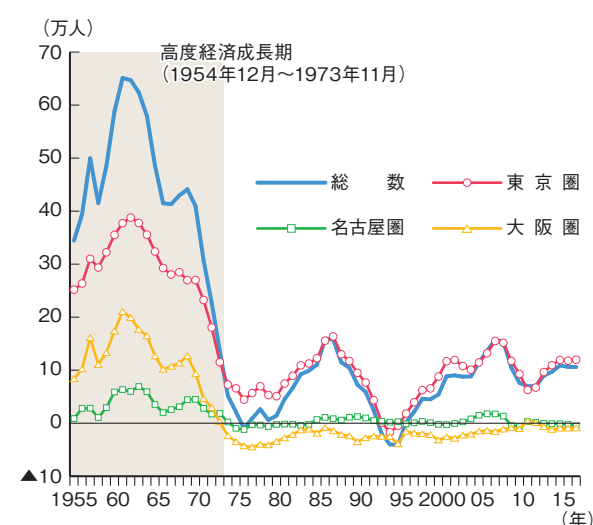
日本で住宅団地の開発が進められた背景には、

高度経済成長期における産業の急速な発展を受けて、大都市圏に人口が集中し、深刻な住宅不足が生じたことが挙げられます。以下では、住宅団地開発の歴史を振り返ります。

①高度経済成長期

1950年代半ばから高度経済成長期を迎えた日本は大都市圏への急激な人口移動が起こり（図表2）、大都市圏での住宅需要に応える良好な住環境を備え、住宅・宅地を大量かつ迅速に供給することが必要となりました。

図表2 三大都市圏への転入超過数の推移



そこで、1955年に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」

が設立され、同時に大規模な団地開発が始まりました。

1965～1973年頃は、相次いで大規模住宅団地が開発されたほか、人口増加及び市街地の拡大に伴い公共施設整備のための行財政の負担が大幅に増加しました。そのため、地方公共団体が開発を抑制し、団地開発事業は停滞することとなりました。

1973年には、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、量的確保から質の向上を課題とする時代に入りました。さらに同年秋のオイルショックは日本の高度経済成長を終焉させるとともに、大都市圏への人口移動を大幅に縮小させました。

②バブル期

1980年代に入り、地価高騰を背景に住宅供給は再び拡大に向かいました。もっとも、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づくりが進められました。そうしたなか、住宅の建設や分譲、賃貸、住宅団地開発を主に行ってきた日本住宅公団は、都市地域の居住環境の良好な集団住宅及び宅地の大規模な供給や市街地開発事業を目的とする「住宅・都市整備公団」に業務が承継されました。

③バブル崩壊以降

1999年には、民間分譲住宅市場の成長を受けて、国が分譲住宅供給を直接行う必要性が乏しくなったため、住宅・都市整備公団の業務内容が見直され、「都市基盤整備公団」へ改組されました。

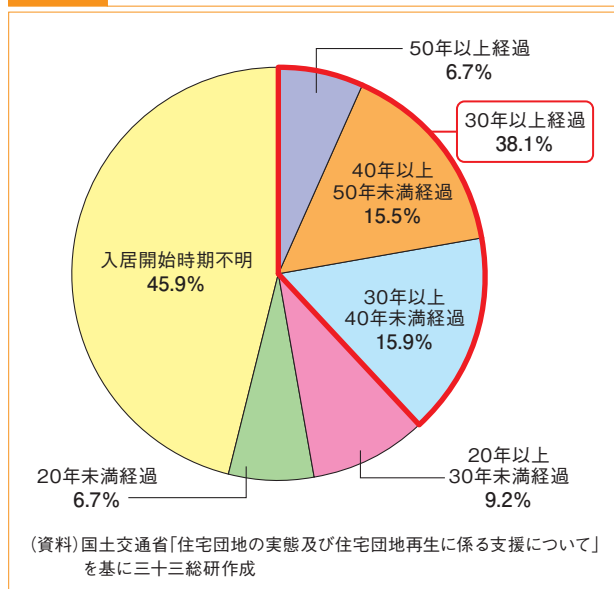
その後、人口・世帯数の伸び悩みや、郊外から都心への回帰の動き等、住宅団地事業を巡る社会状況の構造的変化を踏まえ、都市基盤整備公団が行う新規の大規模住宅団地開発事業が原則中止となりました。それを受けて、2004年に都市基盤整備公団も廃止され、現在の「都市再生機構（UR都市機構）」となり、市街地の整備改善や賃貸住宅の供給支援、賃貸住宅の管理を主な業務として行うこととなりました。

(3) 住宅団地の現状

国土交通省が今年の1月にまとめた「住宅団地の実態調査」によると、住宅団地は全国に2,886ヵ所

あります。なお、同調査の住宅団地の定義は、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、に基づき各市区町村において任意に設定したものとしています。そのうち471ヵ所は100ha以上の大規模住宅団地となっており、大規模住宅団地が開発された際の事業主体は、都道府県や市区町村、公社、URなどの公的機関が58%を占めています。団地の入居開始からの経過年数は、自治体が把握できていない団地が半数近くありながらも、「30年以上経過」のものが3分の1以上となっています（図表3）。

図表3 住宅団地の入居開始からの経過年数

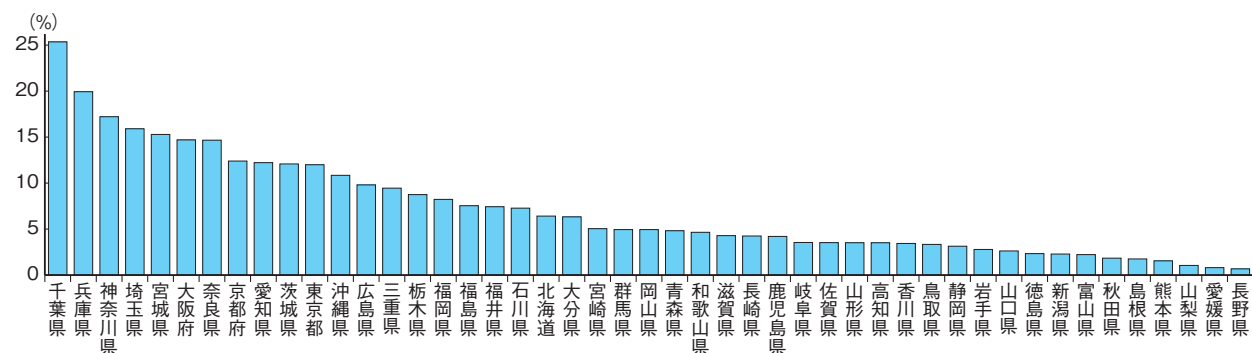


また、住宅団地の面積は約19.4万haあり、概ね三大都市圏に半数立地しています。都道府県別の総宅地面積に占める住宅団地面積の割合をみると、千葉県や兵庫県、神奈川県などの三大都市圏が高いことが窺えます（次頁図表4）。

2. 住宅団地が抱える課題

初期の住宅団地の開発から40年以上が経過していることを背景に、住宅団地には主に2つの課題があることが指摘されます。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す。もう1つは、居住者の高齢化等に起因する社会的課題です。

図表4 都道府県別の総宅地面積に占める住宅団地面積の割合



(資料)国土交通省「全国のニュータウンリスト」、「平成29年度土地所有・利用概況調査」を基に三十三総研作成
(注)全国のニュータウンリストは2014年3月時点の調査。

(1) 物理的課題

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ります。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っています。

また、現代の生活様式への未対応としては、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、駐車スペースが不足していることなどが挙げられます。若年層や子育て世帯には生活し辛いことから、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ます。

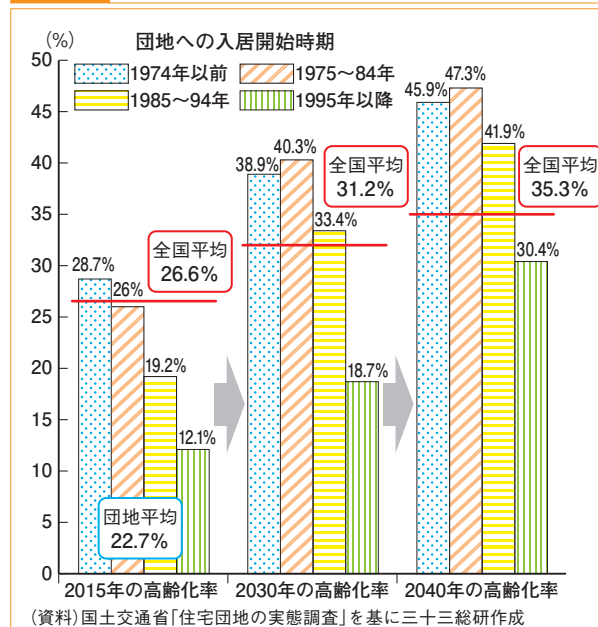
(2) 社会的課題

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律に高齢化していくという特徴があります。国土交通省によると、2015年時点で住宅団地における高齢化率(65歳人口の割合)は22.7%と全国平均(26.6%)よりも低いものの、団地への入居開始から時間が経つほど高くなっていく傾向がみられます(図表5)。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ます。

(3) 負のスパイラルの発生

これらの課題をこのまま放置すれば、住宅団地

図表5 入居開始時期別の高齢化率の推移

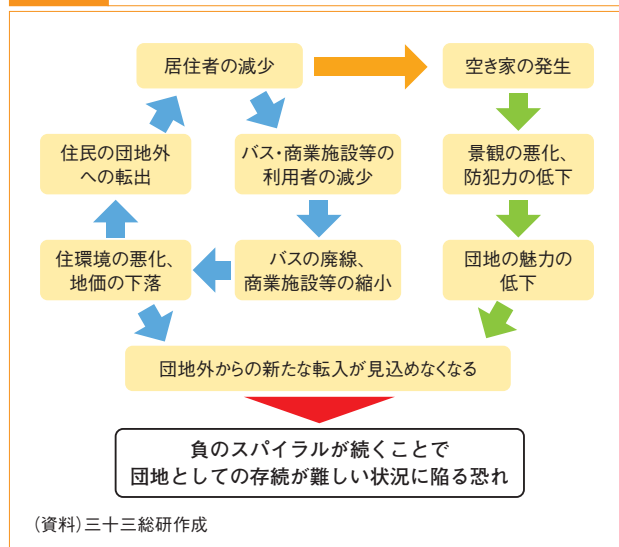


として存続が難しい状況となる恐れがあります。それは、居住者の減少により、バスや商業施設の利用者が減少して住環境が悪化するほか、空き家発生に伴う景観悪化・防犯力低下を受け団地の魅力が低下し、団地外からの新たな転入者が見込めなくなるという「負のスパイラル」に陥るとみられるためです(次頁図表6)。

(4) 課題解決に向けた国土交通省の取り組み

このように住宅団地が厳しい局面にあるにも関わらず、地域において団地存続に向けた取組は十分進んでいるといえません。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

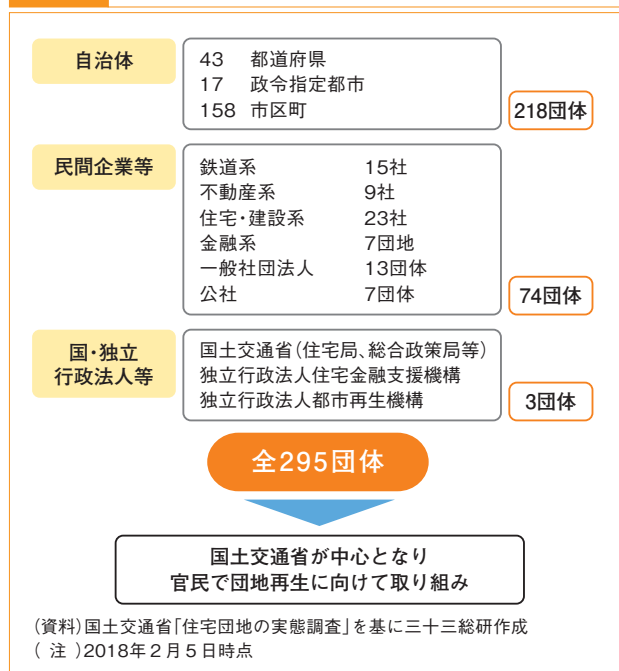
図表6 住宅団地の負のスパイラル



組をしているのは約2割にとどまりました。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」などが多く挙がっており、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課題であると示唆されます。

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ます。具体的な取組としては、以下の参加団体(図表7)と先進事例の研究、調査、意見交換等を行っています。

図表7 「住宅団地再生」連絡会議の参加団体



3. 住宅団地の再生・活性化の取組

住宅団地の再生・活性化には、主に3つの取組がみられます。1点目は、建て替え・リノベーションによる再生、2点目は、大学と連携した再生、3点目は住民参加型の再生です。以下では、各地で実施されている住宅団地の再生・活性化の取組を紹介します。

(1) 建て替え・リノベーションによる再生

①千里ニュータウン(大阪府吹田市、豊中市)

当団地では、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)するなど再開発を積極的に進めた結果、人口が約7,000人増加しました。また、吹田市や豊中市全体では上昇し続けている高齢化率が、千里ニュータウン内では2010年以降上昇が抑制されています。

②泉北ニュータウン(大阪府堺市、和泉市)

当団地の槇塚台地区では、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ます。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ます。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始めました。まだ具体的な成果はでていないものの、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す。

(2) 大学と連携した再生

①UR左近山団地(神奈川県横浜市旭区)

当団地は1965年頃から開発され、高齢化率が40%を超えています。こうした高齢化に伴い、地域活動の担い手不足が生じているほか、高齢者等への日常生活支援の必要性が高まっていまし

た。そこで、旭区と横浜国立大学、UR都市機構が地域活動の担い手を確保し、団地の再生を図ることを目的として、2017年3月に連携協定を結びました。まちづくりや地域福祉等を学ぶ横浜国立大学の学生が団地内のUR賃貸住宅に居住しながら地域活動に参加することにより生活支援の推進、地域コミュニティ活性化のモデル事業となっています。団地に住み、地域活動へ参加している学生には家賃補助も行っています。事業2年目となる今年は、若年層の転入促進に向けて、本格的に取り組んでいく方針です。

②UR豊明団地(愛知県豊明市)

当団地は、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結びました。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ました。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」を開設しました。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ます。

(3) 住民参加型の再生

①泉北ニュータウン(大阪府堺市、和泉市)

当団地では、「持続可能なまち」を作るため、レモンを育てて地域の特産品にするプロジェクト「泉北レモンの街ストーリー」を住民主体で進めています。プロジェクトの賛同者に苗木を販売し、庭先などで育ててもらい、収益を団地活性化のためのイベント資金に充てています。2017年6月時点でレモンの苗を購入した協賛者が約300軒まで増えており、レモンを介して住民らの新たなコミュニティが形成されています。

②UR日の里団地(福岡県宗像市)

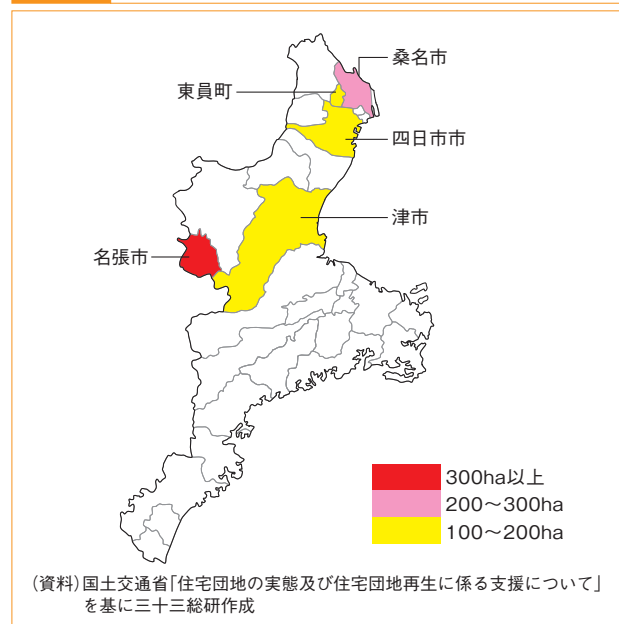
当団地は2016年4月に民間企業と連携して、「団地の農場 日の里ファーム」を団地内の空き地に開園しました。子供や高齢者など様々な世代間交流によるコミュニティ活性化や、高齢者の生きがいづくりを目的としています。住民からなる会員組織「日の里ファームクラブ」が結成され、小松菜やチンゲン菜などを栽培しています。

朝市や直売所で販売され、売上はファームの運営費等に充てられています。また、小学校の給食にも提供されるなど地元地域に貢献しています。

4. 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、1つの住宅団地の面積が100ha以上の大規模住宅団地は津市、四日市市、桑名市、名張市、東員町の5市町に所在し、なかでも名張市は300haを超える大規模住宅団地が立地しています(図表8)。

図表8 三重県内の100ha以上の大規模住宅団地の立地



名張市は、三重県内で唯一「『住宅団地再生』連絡会議」に参加しており、住宅団地の再生が大きな課題となっています。そこで以下では、名張市の住宅団地の課題や対策についてみていきます。

(1) 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ています。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・中部両圏の接点に位置しています。

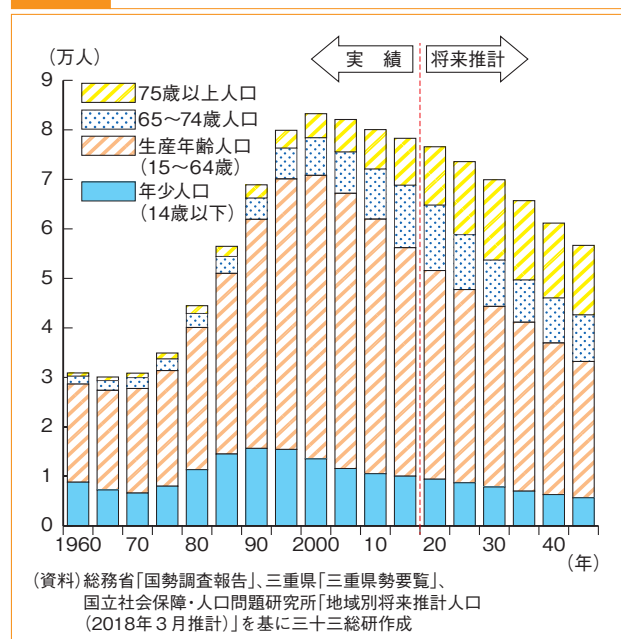
1965年前後から、民間企業により「桔梗が丘」をはじめとした多くの大規模住宅団地が造成されたほか、市道などの公共インフラ建設、病院や学校、図書館などの整備が行われ、大阪府や奈良県のベッドタウンとして発展しました。

(2) 名張市の人口

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りました。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ます。

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ます。さらに、少子化・高齢化が進むため、年齢構成でみれば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ます(図表9)。

図表9 名張市の人口の推移



(3) 住宅団地が抱える課題と行われている対策

名張市では、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と捉えています。大規模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、改修費といった財政負担の面から十分整備ができない状況にあります。その他、①大阪などからの移住者が多く地元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、マンション建設が進み、団地内の空き家の更なる増加が懸念される、

④知名度が低いいため他県からの移住が見込み辛い、などの課題も挙げられます。

対策については、多くの住宅団地の空き物件を「空き家バンク」に登録・ホームページで紹介し、団地内の空き家対策に取り組んでいるほか、移住者促進のための移住者フェアや移住者へ学校や病院などの施設を紹介するサービスを行っています。こうしたなか、名張市に隣接する伊賀市からの移住者は近年増加しており、子育て世帯が空き地に新築住宅を建設する動きがみられています。今後、団地の住民と密着して、様々な取組を試し、地域に合う再生方法を見つけていく必要があります。

一方、人口移動については、駅から近く、小学校や保育所などがある「桔梗が丘団地」で人口が減少しているものの、桔梗が丘団地ほど施設が無い「つつじが丘団地」で人口が増加するという動きもあります。つつじが丘団地は人々と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いることが背景にあり、これは、コミュニティの形成が住民の定住、若年層の転出抑制に結びついていると考えられます。

5. 今後の住宅団地再生に向けた展開

住宅団地の造成時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、建替え・リノベーションによる再生はコスト負担の面から簡単には進められません。まずは、自治体や企業、住民が連携し、地域の特徴を打ち出していく住民参加型の再生に取り組むべきだと考えます。地域の特徴を創出することで、①地域の知名度向上、②住民のコミュニティの形成、③団地活性化のための新たな収益源、に繋がる可能性があります。名張市内の“人々との結びつきが強い”住宅団地で人口が増加するという現象がみられるように、居住者減少の抑制には、コミュニティの形成が重要であると考えられます。

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う本来の住宅団地ならではの良さを活かし、地道な仕掛けを続けていくことが住宅団地再生に求められます。

三十三総研 調査部 研究員 佐藤 聡一郎