



## ジェロントロジーを学ぼう!

人生100年時代の基礎知識

# 住宅団地の多世代居住に向けた 取り組み

～持続可能な地域社会を築くために

社会研究部 都市政策調査室長・ジェロントロジー推進室兼任 塩澤 誠一郎

## Q1. 地域の高齢化が進むとどのような問題が生じますか？

### ■人口減少と高齢化が同時に進むことで、地域を持続することが困難になる

平均寿命だけでなく、健康寿命を延ばすことが、個人の人生をより豊かにすると考えられています。健康寿命の延伸は、社会活動寿命と密接に関係しており、社会活動の主要なフィールドである地域社会もそれに応じて持続的でなければなりません。

ところが、既に地域社会を維持していくこと自体課題になっているところもあります。例えば、過疎地域があります。過疎化は若年層の流出と高齢化の進行に伴って進みます。同時に、第一次産業など生産活動の担い手が不足することで、循環的であった地域経済が停滞し、平行して、店舗や診療所など生活に必要な機能が次第に失われていきます。移動手段が確保できない場合、外出の機会、対人コミュニケーション機会が損なわれ、住民の健康への影響が懸念されるようになります。そうすると地域を自立的、持続的に運営していくこと自体が厳しいものになってしまいます。

このような課題を抱える過疎地域は、主に地方圏の町村部に多いのですが<sup>1</sup>、今後、全国的に人口・世帯数が減少していくことが予測されている中で、地区単位で見れば、将来、都市部でも同様の特徴を持って進行するところが出てくることも十分考えられます。既にマイカーか公共交通を使わなければ医者に診療してもらうこともままならないという場所に暮らす高齢者世帯は、大都市圏でもかつてより増えています。

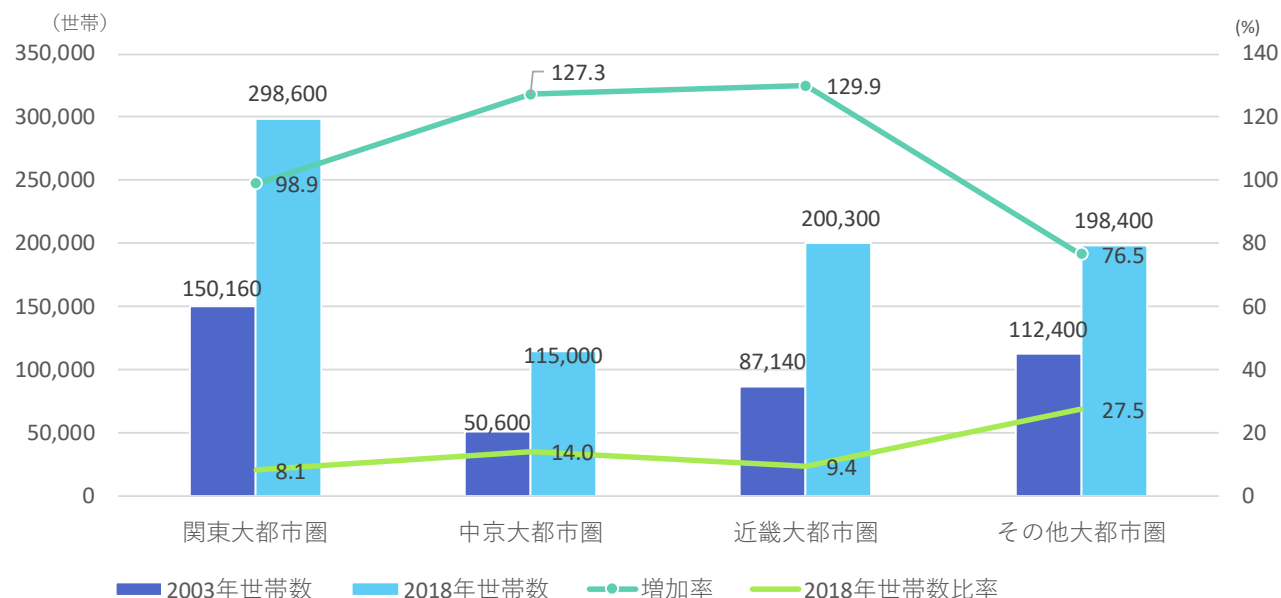
2018年に、最寄りの医療機関までの距離が1km以上の場所に暮らす高齢者世帯数は、関東大都市圏において29万8,600世帯、中京大都市圏では、11万5,000世帯、近畿大都市圏が、20万300世帯、その他の大都市圏は19万8,400世帯です。それぞれ、15年前の2003年から、14万8,400世帯、6万4,400世帯、11万3,100世帯、8万6,000世帯増加しています。(図表1)

多くの場合、元々医療機関がほとんど無い地域に暮らしていた層が、この間に高齢化したと考えてよいでしょう。増加率は、それぞれ約99%、127%、130%、77%で、特に近畿と中京でこの傾向が顕著になっています。

1 「過疎地域自立促進特別措置法」に基づく過疎地域市町村は、2017年4月1日時点で647あり、そのうち約20%が市部、約80%が町村部である。「過疎地域のデータバンク」(全国過疎地域自立促進連盟)による。

一方、2018年の高齢者世帯全体に対する割合は、その他の大都市圏が約28%を占めており、三大都市圏と比べ高く、特徴的です。高齢者世帯数は近畿大都市圏に匹敵しますが、三大都市圏を離れると、より不便なところに暮らす高齢者世帯の多さが見えてきます。

図表1 最寄りの医療機関までの距離が1,000m以上の高齢者世帯数、増加率(大都市圏)



(注1) 高齢者世帯とは、65歳以上の単身世帯および65歳以上の世帯員のいる夫婦のみ世帯。  
 (注2) 大都市圏の都市は次のとおり。関東(さいたま市、千葉市、東京都特別区部、横浜市、川崎市、相模原市)、中京(名古屋市)、近畿(京都市、大阪市、堺市、神戸市)、その他(札幌市、仙台市、広島市、北九州市、福岡市)。2003年度は、関東大都市圏に相模原市を、近畿大都市圏に堺市のデータを追加している。  
 (資料) 「平成15年、平成30年住宅・土地統計調査結果」(総務省統計局)

## Q2. 都市部で特に課題になる地域はどこですか？

### ■特に顕著な住宅団地

特に、人口が顕著に増加していた1960～1980年代に、主に市街地郊外に開発された住宅団地は、完成後40年以上経過する現在、よりその状況が深刻です。住宅団地は、完成すると一度に若い同年代層が入居することから、団地全体が同時に高齢化していくという特徴があります。

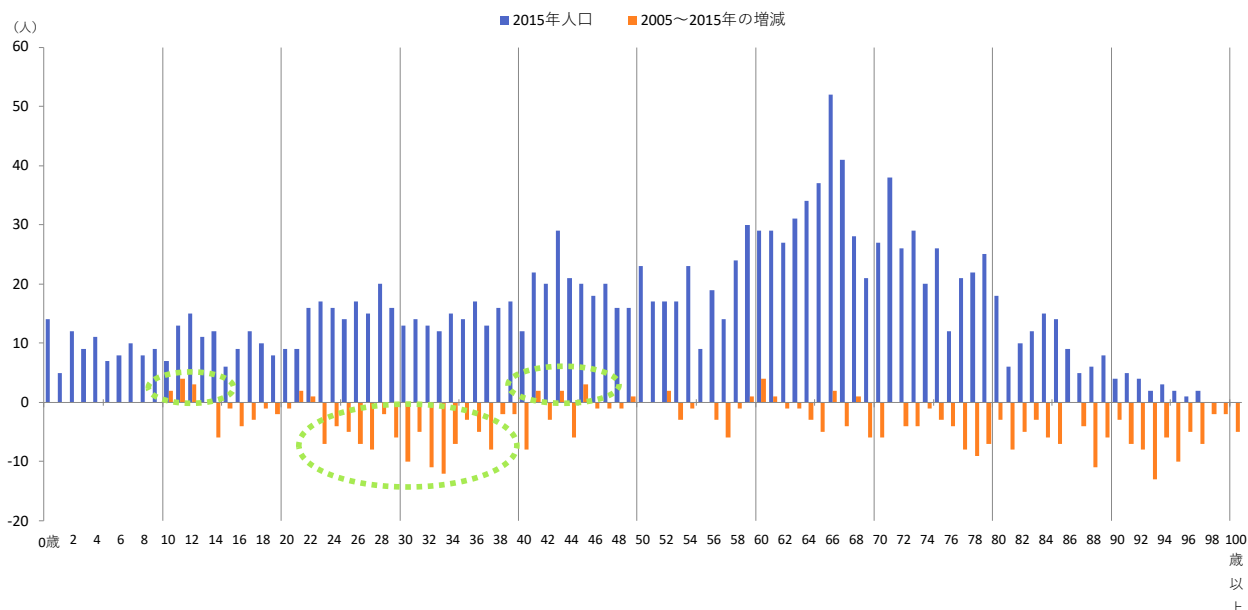
そこで誕生した子の多くは、ほぼ同時期に進学や就職、結婚などによって流出し、親世代のみになることから高齢化率が一気に高くなります。流出に比べると、新規の流入はわずかで、高齢層ばかりの世帯が居住する場所になっていきます。

例えば、2015年時点で完成後47年経過する広島市内の戸建て住宅団地を調べたところ、2015年の人口は1,577人で10年前の2005年から221人減少しており、高齢化率は約22%から約35%に上昇していました。その間の0～64歳までの、10年後の年齢別人口増減を見ると、増加が24人に対し、減少が161人で、減少は15～30歳代で多く、進学、就職、結婚期と重なります。一方、増加は10歳代前半と40歳代が中心で、この年代の親子が何世帯か新たに流入してきたものと思われます。(図表2)

住宅団地は、都市の中心部に勤めるサラリーマン世帯の入居を想定して開発されたことから、土地利用としては住宅が主で、商業エリアはわずかです。均質的な住宅が立ち並ぶ中、1～2軒あった商

店も、居住人口が減少し、高齢化率が高くなってきて、商圈購買力が低下すれば撤退を余儀なくされます。高齢者にとってより暮らしにくい環境になってしまうことになります。

図表 2 広島市内のA住宅団地における年齢別人口



(注) 当該団地が大部分を占める丁目の3月時点の人口。2005～2015年の増減は、2015年の年齢別人口から、10歳下の2005年の年齢別人口を控除した値。

(資料)「住民基本台帳登録人口世帯数」広島市

国土交通省が2017年に全国の市区町村に対し実施した調査<sup>2</sup>によると、このような課題を抱える住宅団地は、全国に約3,000団地所在しており<sup>3</sup>、所在する市区町村は、それら住宅団地における問題意識として、「地区の高齢化」、「生活利便性の低下」の他、「空き家の増加」、「交通機能の低下」、「コミュニティの弱体化」といった点を多く指摘しています<sup>4</sup>。

## Q3. 課題を解決するにはどのようなまちづくりが必要ですか？

### ■求められる多世代居住の推進

このように、人口減少と高齢化の急速な進行に伴い、様々な課題を抱える住宅団地において、それらの課題を解決しながら、持続可能な地域社会を築いていくには、何より高齢者層に偏った居住者構成を、多世代がバランスよく暮らすように変えていく必要があります。

そのためには、現状において非常に限定的な若い世帯の流入を増やしていくことしかありません。問題は、それをどのように行うかです。ここでは、3つの先進事例を紹介します。

#### <福岡市郊外低層住宅地の容積率緩和>

福岡市は、2012年に、比較的高齢化の進行が早い郊外低層住宅団地の容積率を緩和し、子育て世帯

2 「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～」(国土交通省住宅局市街地整備課)。1,724市区町村が回答。

3 本調査における住宅団地は、国が示すニュータウンに該当するものの他、計画的に開発され、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概ね5ha以上の住宅団地として当該市区町村が把握しているものを対象としている。

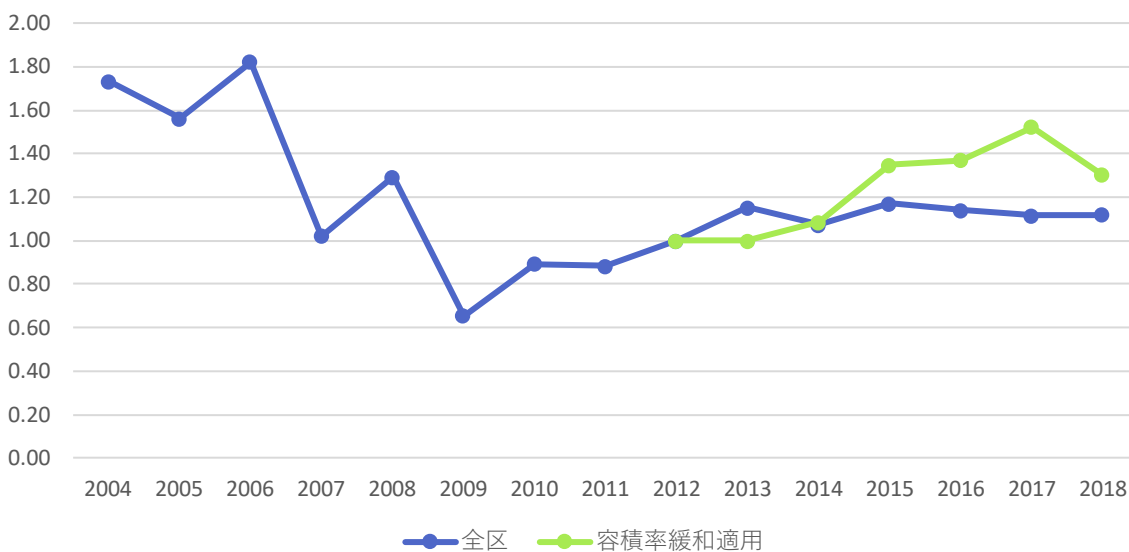
4 1,724のうち、350市区町村が回答。

のニーズに合わせたゆとりある居住空間の確保や、二世帯住宅を建築しやすくすることで、若い世帯の定住化を促すことにしました。具体的には、従前の第一種低層住居専用地域で建ぺい率 40%、容積率 60%、敷地境界からの建物外壁面の後退距離 1 m 以上と指定されていた約 2,131ha の全域について、建ぺい率を 50%、容積率を 80% に緩和するものです。いずれも市の中心部から最も離れた市域境に集中しています。<sup>5</sup>

制度導入から 10 年近く経過したことから、その効果を把握するため、当該地区における容積率緩和を適用した住宅着工戸数と、地区が含まれる全区の着工戸数を、制度を導入した 2012 年を 1 とする指数の推移で比較してみました。制度導入間もない 2014 年までは全区と概ね同様の水準ですが、2015 年以降は容積率緩和を適用した方の増加幅が大きくなっており、制度導入の効果が感じられる結果となっています。(図表 3)

もちろん着工戸数の増加は、他の要因も考えられることから制度導入だけの効果とは言い切れません。また、これだけでは、若い世帯の居住が増えたのかどうか定かではありません。しかし、筆者は制度導入直後の 2012 年と、2019 年に現地の同じ地区を訪れて住宅立地の様子を詳しく見てきました。その際、外構に置かれた子ども用自転車や玩具などの様子から、明らかに小さい子がいる世帯だと分かる比較的新しい住宅が増えていることを確認しました。一定以上の容積率緩和効果が現れていると考えてよいと思います。

図表 3 福岡市戸建住環境形成地区における住宅着工戸数の 2012 年を 1 とした指数推移



(注) 全区は戸建住環境形成地区を有するすべての区内における住宅着工。容積率緩和適用は、全区の内、戸建住環境形成地区において容積率緩和を適用した住宅着工。

(資料) 「福岡市建築確認申請件数に基づく住宅着工戸数」(福岡市)福岡市住宅都市局建築指導部建築指導課の協力により特別にデータを提供いただいた。

## <広島市住宅団地の活性化>

広島市には、1960 年代以降に開発された住宅団地が 169 団地あります。その面積は約 3,910 ha に及び、市域面積の約 5 % で、居住人口は 26 万人を超えて全市の約 23% を占めています。これら住宅団地は前述のとおり、人口減少と高齢化が同時に進行しているものの、市が団地居住者を対象に実施し

5 詳細は、「まちづくりレポート | 都心と郊外、ふたつの再生戦略福岡市の都市再生と低層住宅地の容積率緩和」参照 <https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=40540?site=nli>

た調査では、その住環境を高く評価しており、住み続けたいとする人が6割以上を占めていました<sup>6</sup>。

そこで市は、2015年に、今後も住宅団地が将来の市の人口を維持する受け皿としての役割を担っていくと宣言し、すべての住宅団地を対象に、「住み続けられるまちづくり」、「多様な世代が集うコミュニティの再生」を行っていくとして、様々な施策を打ち出しました。

その数は70に及び、支援内容も、空き家・空き地活用、団地内への住み替え・近居誘導、乗合タクシーの導入、ネットスーパー利用などと多岐にわたります。住宅団地それぞれの実情に応じて、住民自らより効果的な施策を選択し、組み合わせることを前提としているのです。

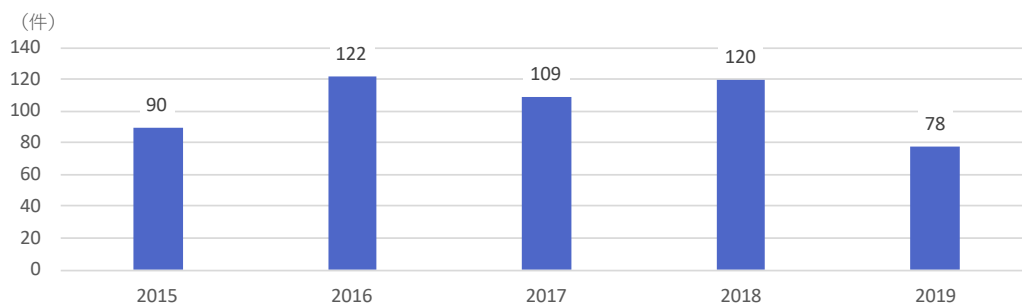
ここではその中から、多世代居住につながる支援事業を紹介します。

「三世代同居・近居支援事業補助金」は、小学生以下の子どもがいる世帯が、親世帯の近くに住み替えたり、同居したりする場合に引越費用等の一部を助成する制度です。住宅団地から進学・就職等により団地外に転出した子ども世代が、子育て世代になった頃に、生まれ育った住宅団地に戻ってきてもらい、親子間で子育てや介護など生活を支え合うとともに、地域コミュニティの次世代の担い手になることを期待して導入したものです。

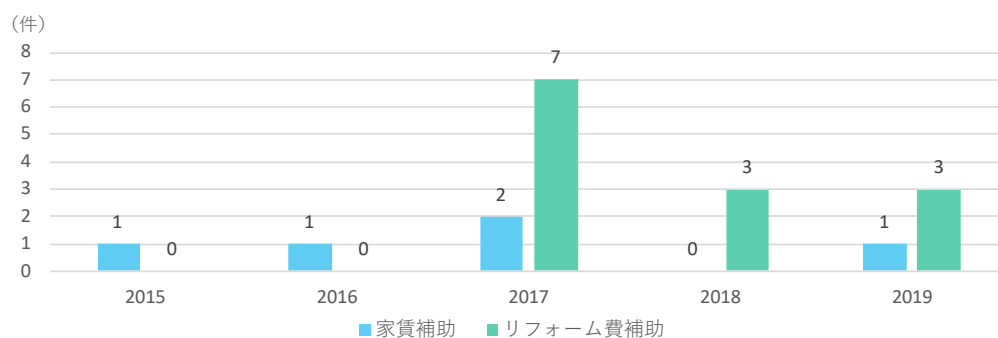
「住宅団地における住替え促進事業」は、子育て世帯の住替えを促進するため、住宅団地において一定期間空き家となっている住宅を活用して、住み替え用賃貸住宅にする場合に、オーナーが実施するリフォーム費用や、入居者が支払う家賃の一部を補助するものです。住宅団地の町内会・自治会が「空き家活用計画書」を作成し、これに掲載された空き家が対象です。

この事業の実績は今のところわずかですが、三世代同居・近居支援事業補助金の方は、制度導入後着実に転居者を獲得しています。(図表4-1、4-2)

図表 4-1 広島市三世代同居・近居支援事業補助金の実績



図表 4-2 広島市住宅団地における住替え促進事業助成実績



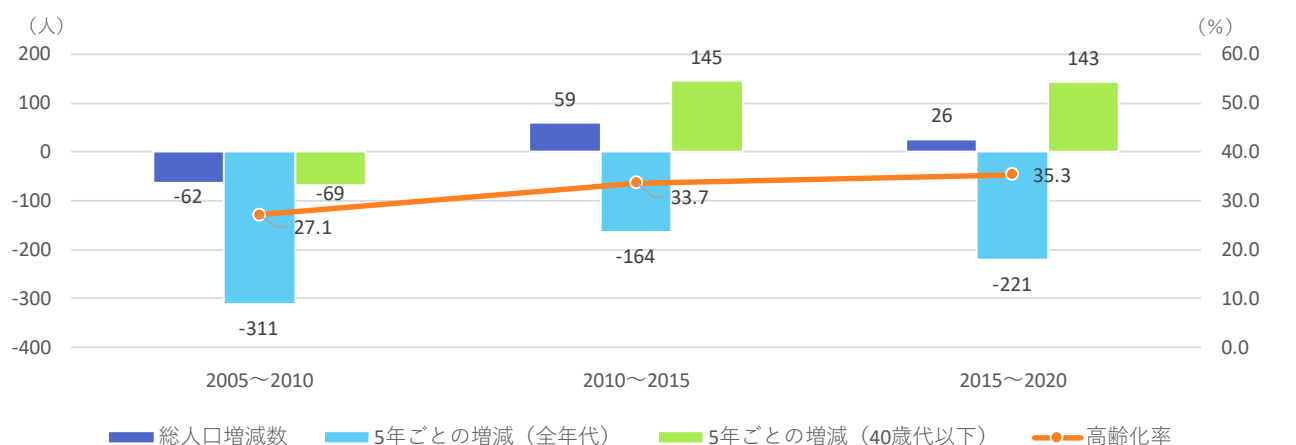
(資料)広島市企画総務局コミュニティ再生課

<sup>6</sup> 2013年8月実施。回答団地住民4,496人。

以上は、若い世帯の住宅団地への住み替えを促す制度ですが、住宅団地住民自らが、コミュニティの活性化に向けて主体的に取り組むことを支援する制度も充実しています。その中の一つ、「“まるごと元気” 地域コミュニティ活性化補助事業」は、空き家等を活用した住民間の交流拠点づくり、空き地を活用した菜園・花壇づくり、プラチナ世代・リタイヤ世代等の地域デビュー支援など、9つのメニューから選択・実施する取り組みに対し補助する制度です。これらは住宅団地において住民同士で社会活動の場を設けるものと言えます。<sup>7</sup>

広島市の職員によると、以上のような取り組みによって、徐々にではありますが成果が見えるようになってきた住宅団地もあるそうです。安佐南区内の、2020年時点で人口約6,700人の住宅団地は、いち早く同制度を活用してまちづくりに取り組んできました。この間の人口の推移を見ると、高齢化率は上昇したものの、総人口がわずかに増え、その要因は40歳代以下の若い層の増加によるものであることが分かります。団地内のスーパーマーケットが最近建て替えて営業を継続したことも、成果の現れと言えるかもしれません。こうした成果が他の住宅団地にも着実に広がっていくことが期待できそうです。

図表5 安佐南区内住宅団地人口増減数の推移



(注) 当該団地が大部分を占める丁目の3月時点の人口。5年ごとの増減は、5年後の年齢別人口から、5年前の5歳下の年齢別人口を控除した値の合計。高齢化率は2010年、2015年、2020年3月時点。  
 (資料)「広島市住民基本台帳町丁目別年齢別人口」(広島市)

### <兵庫県明舞団地学生シェアハウス>

兵庫県神戸市と明石市にまたがる明舞団地は、兵庫県と兵庫県住宅供給公社が開発した、実に総面積約197haに及ぶ、いわゆるニュータウンです。入居開始は1964年で、ピーク時は3万7,000人を超える人口がありました。その後人口減少、高齢化が進み、平成27年国勢調査人口は2万513人となっていて、高齢化率は42%近くに達しています。住宅は集合住宅、戸建て住宅合わせて1万1,219戸ありますが、世帯数は1万0,086世帯(平成27年国勢調査)で、空き家、空き室が多いことが分かります<sup>8</sup>。

兵庫県は、2011年から集合住宅の空き室を、「学生シェアハウス」として近隣大学の学生に提供しています。入居した学生には、住居を低廉な家賃で提供する代わりに、自治会活動、地域活動への参

7 詳しくは、「まちづくりレポート | 住宅団地活性化なるか！ー広島市戸建住宅団地活性化の取り組み」参照。<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=54432?site=nli>

8 明舞団地のまちづくり情報発信基地ウェブサイト <http://meimai.hyogo-jkc.or.jp/about.html> より

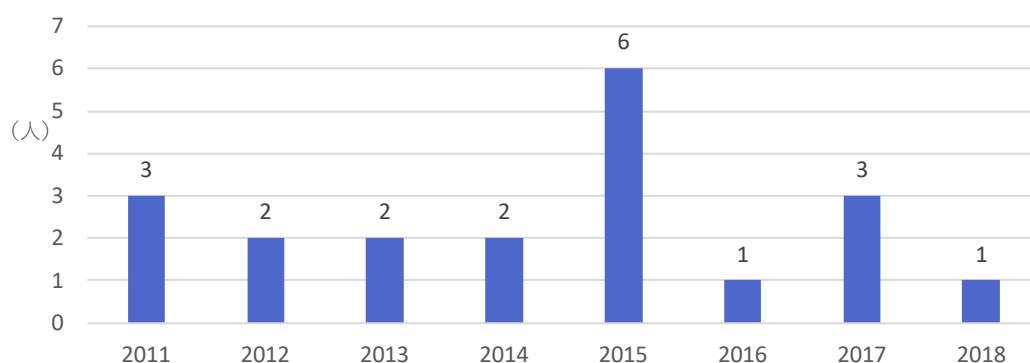
加を求めています。

元々、団地自治会の発案で、県が制度化したもので、空室が出た場合に募集することから一度にたくさん入居させることはできませんが、2011年から2018年までにのべ20人の学生が入居しています。

入居した学生は、月1回の自治会定例会に出席し、高齢者主体の自治会メンバーと交流し、地域の課題を共有しています。自治会のパソコン教室では学生が講師を務め、老人会イベントでは司会を担うなど、自治会メンバーにとっては孫と同年代の学生に対し、積極的に役割を与えています。学生も、それに応えて取り組むことで、住民から評価される手応えを得られ、一般的なひとり暮らしでは得がたい貴重な経験と受け止めているようです。

中には、住民に生活支援サービスを提供するボランティア組織に登録する学生もあり、そのようなボランティア活動を通じて、学生が媒介役となって、団地内で面識のない住民同士の交流を促すことに貢献しています<sup>9</sup>。

図表6 明舞団地学生シェアハウス入居者数推移



(資料)兵庫県県土整備部住宅建築局住宅政策課

以上、多世代居住に向けた3つの事例を紹介しましたが、こうした取り組みを実施している住宅団地はまだまだ少ないようです。先に紹介した国土交通省が実施した調査の第2次調査では<sup>10</sup>、当該市区町村内にある住宅団地について、「高齢者・独居高齢者が多い」ことを問題として意識している団地は104団地という結果です。これに対し、若年・子育て世帯転入促進に取り組む団地は50団地と半数以下に留まっています。調査対象となった住宅団地全体ではわずか約8%に過ぎません。

今後、これらの事例を参考に、住宅団地の特性を踏まえた取り組みに着手し、多世代居住が多くの住宅団地で実現することを期待したいと思います。

9 公益財団法人 東京市町村自治調査会との共同調査方式で実施し、筆者が担当した調査に基づく。「住民がつくる自立した地域コミュニティの形成に関する調査研究報告書」公益財団法人 東京市町村自治調査会

10 2017年11月実施。4の第1次調査で収集した団地のうち、100ha以上の住宅団地の所在する市区町村を対象に実施。のべ490市町村に立地する471団地について回答を得た。