研究 NO. 1911

都市圏の特性に対応した郊外公営住宅団地の活用・再生

主査　佐藤　由美*1
委員　菊地　吉信*2，小山　雄資*3

本研究は，地方都市の都市構造や住宅市場等の特性に着目し，郊外に立地する公営住宅団地を対象にその活用や再生の課題を検討し，その方向性を提案することを目的としている。研究では，3つの都市圏の公営住宅について，住宅事業者・管理者・自治会等の協力のもと，資料調査・インタビュー調査を実施した。その結果，地方・郊外においても公営住宅の役割は大きく，1）縮退の進む郊外住宅地の中で拠点的な役割を果たすこと，2）住宅・団地の質を高めて若年層の住宅需要に対応すること，3）住宅管理手法の柔軟な運用により，地域資源を適切に活用すること等を方向性として提案している。

キーワード：1）公営住宅，2）郊外，3）都市圏，4）活用，5）再生

UTILIZATION AND REGENERATION OF SUBURBAN PUBLIC HOUSING ESTATES SUITABLE FOR THE CHARACTERISTICS OF CITY REGION

Ch. Yumi Sato
Mem. Yoshinobu Kikuchi, Yusuke Koyama

This study examines the way of utilization and regeneration of suburban public housing estates of regional cities, focusing on the regional characteristic of city structure and housing market. The material and the interview surveys are conducted in three city regions with the cooperation of housing supply and management agents. The directions of suburban public housing estates will be: 1) playing an important role as the core in shrinking area; 2) improving the quality of housing and estate to meet young people's housing needs; and 3) managing housing with flexible operation to properly utilize local resources.

1.　はじめに

1.1　研究の背景と目的

人口減少が進む中，都市郊外においては，既存住宅地の空き家・空き地の増加，市街地の管理状況の悪化，自家用車以外の交通手段の不足による高齢者の生活困難などが懸念され，都市の持続可能性との関係においても議論がなされている。

一方，地方自治体が供給する公営住宅は 1996 年の公営住宅法改正以降，住宅セーフティネットの中核として，整備・管理ともに福祉目的が強化される中，建替え・改修等ストック更新の遅れ，公共建築物としてのストック削減の動きが加速し，同時に入居率も低下している。しかし，これらの問題は全国一様ではない。また，高度経済成長期に市街地縁辺部の宅地開発により整備された大規模な住宅団地等では，居住者層の偏りからコミュニティの衰退，地域活力の低下，福祉・医療・生活関連サービスの不足等の問題もみられ，一層「残余化」の問題が深刻化しつつある。

一方，民間賃貸住宅市場が脆弱な地方においては，若年層の公営住宅需要が根強く，持家への住み替え前の賃貸住宅としての機能や，集約型都市構造の実現における拠点としての位置づけ等，多様な役割を有している。一部の自治体では，建替え・改修・用途廃止のみならず，機能向上をめざしたリノベーションや他の用途へのコンバージョン等，住宅セーフティネットとしての役割を超えた様々な公営住宅の活用が模索されている[1)]。また，近年はグローバル化の進展により，公営住宅等への外国人の居住も一般化してきている。

このように，都市機能の集約化が求められる地方都市において，都市計画や住宅政策の要請から，郊外立地の公営住宅団地においては，そのあり方や多様な活用方策を検討する必要性が高い。

そこで，本研究は，３つの性格の異なる都市圏を対象に，都市構造や住宅市場の地方性などに着目し，郊外立地の公営住宅団地の実態から，その活用・再生方策の課題を検討し，方向性について考察することを目的とする。

*1 奈良県立大学 教授 博士（学術）　*2 福井大学 准教授 博士（工学）　*3 鹿児島大学 准教授 博士（社会工学）

1.2　研究の進め方

本研究は，３つの都市圏における公営住宅団地の実態調査及び，それらの立地する都市圏・都市の特徴を把握する。なお，実態調査においては，当該公営住宅団地の事業主体・管理主体や自治会等の協力を得た。

表 1-1 調査の種類と内容

種類	調査内容・対象
資料調査	・都市計画マスタープラン等（堺市・射水市・鹿児島市） ・公営住宅ストックに関する計画書・管理資料（大阪府・富山県・鹿児島市）他
データ	・居住世帯の属性・入居に関する住宅管理データ抜粋（大阪府・富山県・鹿児島市）2010・2015・2020 年等
インタビュー調査	・住宅事業主体（大阪府・富山県・鹿児島市） ・住宅管理主体（泉北住宅管理センター，県営住宅管理センター太閤山連絡室・同管理連絡員（居住者）） ・支援者（堺市社会福祉協議会南区事務所） ・団地自治会（泉北 NT3 団地，皇徳寺 NT1 団地）

1.3　研究対象

研究対象は，住宅市場に特徴のある３都市圏の郊外立地のニュータウンとそこに立地する公営住宅団地とする。具体的には，近畿大都市圏の郊外にある堺市南区の泉北ニュータウン，持ち家率が全国平均よりも高い北陸地方の富山県射水市の太閤山ニュータウン，持ち家率の低い南九州地方の拠点都市・鹿児島市の皇徳寺ニュータウンとする。

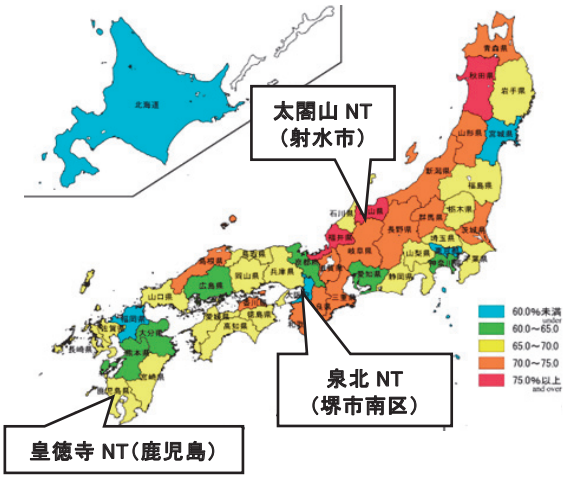


図 1-1 都道府県別持ち家率と調査対象都市（平成 27 国勢調査）

表 1-2　調査対象団地と立地する地区の特徴

調査対象（所在地）	公営住宅団地（群）	建設時期	地区（NT）の特徴（開発主体・住宅種類等）
泉北ニュータウン（堺市南区）	大阪府営 32 団地 14,591 戸（定性的調査は3団地選定）	1960 年代後半～80 年代	大阪府・府公社・UR・民間 NT 全体の公的賃貸住宅再生計画がある。
太閤山ニュータウン（射水市）	富山県営 1 団地 3 地区 828 戸	1960～90 年代	富山県住宅供給公社戸建て分譲住宅と県営住宅・民間賃貸住宅（元 UR）からなる
皇徳寺ニュータウン（鹿児島市）	鹿児島県営 2 団地 806 戸 鹿児島市営 2 団地 340 戸	1980～90 年代	民間（開発許可），戸建て分譲住宅と市・県営住宅からなる。立地適正化計画の都市機能誘導区域（団地核）に設定。

2.　都市郊外や公営住宅団地の概況（全国）

2.1　都市郊外をめぐる状況

人口減少社会における都市計画として，都市再生特別措置法改正（2014 年）に基づく「立地適正化計画」の策定が全国の都市で進められ，それらに呼応し，2010 年頃から，都市の縮小に対応した実態の把握や対応方策を模索する研究が多く発表されている。例えば，全国レベルで DID 区域の縮小をもとに都市縮小現象を把握・分析した浅野ら（2014）の研究，それに公共交通網・災害危険性や組み合わせて，複数の都市の居住誘導区域指定の特徴を明らかにした寺島ら（2018）の研究などがある。この他，地方都市の郊外住宅地の実態については，人口構成に着目した小林ら（2018），空き家の発生や住環境に及ぼす影響等に関するもの等が多数ある。また，居住者の住替えの実態や居住意向については，松本（2010），菊地（2007）がある。しかし，都市計画上の位置づけや圏域の住宅需要特性等との関係を明らかにしたものは少ない。

2.2　公営住宅の現状

一方，公営住宅の平成 27 年度の全国の管理戸数は 216.9 万戸であるが，年々減少傾向にあり，入居戸数も 187.9 万戸と管理戸数の 86.6%に留まっている。応募倍率も急速に低下し，平成 27 年度全国平均 4.9 倍であり，今後のあり方について民間賃貸住宅の活用を含め議論が必要な時期を迎えている。とりわけ，大都市圏よりも地方圏，市街地中心部よりも郊外部において，公営住宅団地の需要が減少する傾向が読みとれ，住宅予算の削減とともに，公営住宅ストックの削減が進み，地方・郊外立地の団地ではその役割を改めて再確認すべき状況にある。

そうした状況を前提に，前掲の日本建築学会・パネルディスカッション[1)]において，自治体の住宅セーフティネット政策としての公営住宅の課題や災害復興における公営住宅事業やその経験に基づく居住政策の課題，民間と連携した公営住宅管理，地域課題に対応した公営住宅団地の活用や都市計画との連携等，多方面からの議論・問題提起を行っている。その他，外国人の特定の団地への集中傾向やそこでの住生活・団地管理等を対象とした研究も増えつつある。

以上のような研究成果には，公営住宅制度が創設された 1955 年や公営住宅法が改正された 1996 年以降の社会の変化に対し，周辺制度が適切に機能していないことに起因する社会問題を対象としている。しかし，各自治体の公営住宅政策の取組み方（例えば，民間賃貸住宅政策との役割分担や他の政策領域とのかかわり方等）やその背景となる都市構造や住宅需要特性の差異との関係分析や，公営住宅団地を地域の資産として有効活用していく必要性・可能性などの検証等は十分とはいえない。

3.　ケーススタディ（３都市圏・公営住宅団地実態調査）

3.1　調査対象都市の特徴と公営住宅の役割

まず，各都市の都市構造や計画・住宅市場の特徴を明らかにするため，調査対象都市の特徴を統計資料より明らかにする。

1）都市圏の特徴

３つの調査対象都市の国勢調査上の位置づけをみると，堺市南区（近畿大都市圏の周辺市），射水市（都市圏外），鹿児島市（鹿児島都市圏の中心市）と異なっているが，いずれも高度経済成長期の住宅需要に対応し，郊外で宅地開発が行われ，それにあわせて公営住宅の供給が行われてきた都市である。

都市圏の人口動向を平成 22・27 年国勢調査からみると，関東圏，中京圏の増加は継続しているが，近畿大都市圏 -0.2%，鹿児島都市圏 -2.3%と減少し，都市圏外の富山県も-2.5%と，いずれも都市圏としてのポテンシャルは低下傾向にある。

2）都市の郊外化の特徴

人口・世帯の特徴をみると，いずれの都市も人口が減少しているが，堺市南区は堺市全体に比べ減少率が高く，世帯数の減少や高齢化も同時に進んでいる。世帯規模は射水市が大きく，鹿児島市が小さい。また，外国人比率は工業都市である射水市や堺市で高く，鹿児島市で低い。

さらに，郊外化の特徴を平成 22 年～27 年国勢調査の人口集中地区（以下，DID 地区）の変化からみると，DID 地区の面積・人口ともに増加しているのは，射水市のみであり，市街地は拡大傾向にある。一方，堺市や堺市南区は人口密度の減少が，鹿児島市は DID 地区の面積が減少している。これは，射水市では郊外の土地区画整理事業が継続していること，堺市南区（大半は泉北ニュータウン）では集合住宅地区の人口減少が継続していること，鹿児島市では地形条件により郊外化に制約が多く DID 地区が拡大しにくいこと等がその要因と推察される。

表 3-1　人口・世帯の特徴（都市別：H27 年国勢調査）

人口・世帯	人口 2015年	2010～15年の人口増減率	世帯数 2015年	2010～15年の世帯数増減率	一世帯当たり人員数 2015年	年少人口比率 2015年	老年人口比率 2015年	外国人比率 2015年
堺市	839,310	-0.32%	350,301	1.69	2.40	13.5%	26.7%	1.26%
堺市南区	147,626	-4.62%	60,427	-0.95%	2.44	12.7%	31.0%	1.61%
射水市	92,308	-1.37%	32,115	2.78%	2.87	13.4%	28.7%	1.63%
鹿児島市	599,814	-1.00%	270,269	2.11%	2.22	13.5%	24.2%	0.28%

表 3-2　DID 地区の面積・人口の推移（都市別：H22,H27 年国勢調査）

DID地区の変化	2010年 DID地区面積比率	2015年 DID地区面積比率	2010年 DID地区人口比率	2015年 DID地区人口比率	DID地区の面積増減	DID地区の人口増減	DID地区の人口密度増減
堺市	71.6%	72.2%	95.4%	95.1%	1.01	0.99	0.99
堺市南区	39.3%	39.4%	89.9%	88.1%	1.00	0.93	0.93
射水市	10.4%	10.4%	45.4%	46.4%	1.01	1.01	1.00
鹿児島市	13.8%	13.6%	80.8%	80.4%	0.99	0.99	1.00

3）住宅市場の特徴

①住宅ストックの特徴

住宅ストックの特徴をみると，堺市南区は大都市郊外の公的開発住宅地が大半であるため，持ち家や公的賃貸住宅の比率が高いが，建築時期が 1970 年代に集中しており，建替え時期を迎えた住宅ストックが多い。また，射水市は富山市の郊外都市でもあるため，持ち家（一戸建て）が多数を占め，1 住宅当たりの面積が広い。一方，都市圏の中心市である鹿児島市は民営借家の比率が高く，建築時期の新しい住宅の比率が高い。

つぎに，空き家率を比較すると，いずれも増加傾向にあるが，民営借家の比率が高い鹿児島市で最も高く，持ち家率が高い射水市が低く，増加率は堺市南区で高い。

また，各都市の世帯当たりの乗用車保有台数（地域経済総覧 2021 年）を比較すると，射水市 1.81 台に対し，鹿児島市 1.12 台，堺市 0.81 台，堺市南区 0.83 台であり，射水市の車依存度が高い。

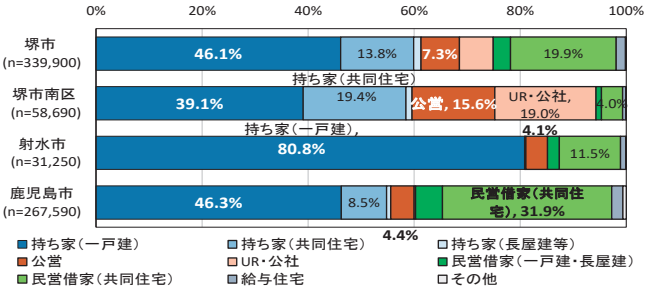


図 3-1　住宅の所有関係・建て方（都市別：H30 年住宅・土地統計調査）

表 3-3　居住密度（都市別：H30 年住宅・土地統計調査）

2018年	1人世帯比率	一世帯あたり人員	1住宅あたり面積（㎡）	1人当たり面積（㎡/人）
堺市	31.5%	2.33	83.2	35.7
堺市南区	27.4%	2.35	89.0	37.9
射水市	21.6%	2.79	148.8	53.3
鹿児島市	39.6%	2.14	77.6	36.2

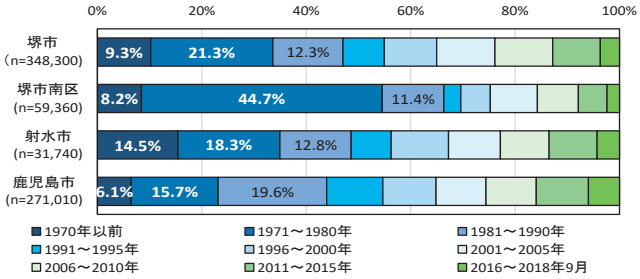


図 3-2　住宅の建築時期（都市別：H30 年住宅・土地統計調査）

表 3-4　空き家の推移（都市別：住宅・土地統計調査）

空き家の推移	空き家数			空き家率			空家数増加率
	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2018/2008
堺市	51920	53840	54,800	13.4%	13.3%	13.6%	105.5%
堺市南区	7230	7480	8,600	10.4%	10.4%	12.6%	118.9%
射水市	3510	3870	4,110	10.3%	11.0%	11.4%	117.1%
鹿児島市	41540	43320	47,580	13.6%	13.9%	14.9%	114.5%

②民間住宅市場の特徴

調査対象都市の住宅の着工状況をみると，千世帯当たりの着工数は，鹿児島市の 16.26 戸に対し，堺市南区は 6.12 戸と少なく，「貸家」の比率が低く，「持ち家」や「分譲住宅」等の持ち家系が大多数を占めている。

また，地価をみると，堺市南区（泉北 NT）・鹿児島市

（皇徳寺 NT）・射水市（太閤山 NT）の順になっており，その差は 3 倍程度と大きい。

表 3-5　利用関係別住宅着工状況（都市別：建築着工統計調査：年度）

住宅着工戸数・利用関係別（H30年度）	総数	持ち家	貸家	給与住宅	分譲住宅	千世帯当たり住宅着工数
堺市	4892	24.5%	45.5%	4.0%	26.0%	12.51
堺市南区	401	49.1%	5.0%	0.2%	45.6%	6.12
射水市	519	63.2%	29.1%	1.5%	6.2%	14.78
鹿児島市	4810	35.8%	33.6%	0.2%	30.4%	16.26

表 3-6　公示地価の例（平成 31 年）

	基準点位置	価格		用途区分	都市計画区域区分	建ぺい率・容積率	
泉北NT	堺市南区茶山台3丁	99,000	円/㎡	第1種低層住居専用地域・高度地区	市街化区域	40・80	%
太閤山NT	射水市中太閤山2丁目	35,800	円/㎡	第1種低層住居専用地域	市街化区域	50・80	%
皇徳寺NT	鹿児島市皇徳寺台4丁目	71,000	円/㎡	第1種低層住居専用地域	市街化区域	50・80	%

4）公営住宅の特徴

①公営住宅ストックの実態

各都市の公営の借家（以下，公営住宅）数の推移をみると，いずれの都市とも住宅数・比率が減少している。特に，堺市南区では 2013 年に 13,630 戸であったものが，2018 年には大幅に減少している。

表 3-7　住宅数と公営の借家（都市別：H25,H30 住宅・土地統計調査）

住宅総数と公営の借家の推移	2013年			2018年			2013～18年住宅総数増減率	2013～18年公営の借家数増減率
	住宅総数	公営の借家数	公営の借家比率	住宅総数	公営の借家数	公営の借家比率		
堺市南区	63490	13630	21.5%	58690	9180	15.6%	−7.6%	−32.6%
射水市	30810	1460	4.7%	31250	1270	4.1%	1.4%	−13.0%
鹿児島市	264120	13550	5.1%	267590	11710	4.4%	1.3%	−13.6%

②公営住宅居住世帯の特徴

1 世帯当たりの人員数は，射水市・鹿児島市・堺市南区の順で大きい。公営の借家も同様だが，特に堺市南区の世帯規模は小さい。

また，高齢者のいる世帯の住宅の所有関係をみると，堺市南区では持ち家居住は 6 割に過ぎず，堺市全体，射水市や鹿児島市に比べ持ち家に居住が少ない反面，公的賃貸住宅が 37.6%を占めている。鹿児島市では民営借家も 15.2%と一定比率を占めている。

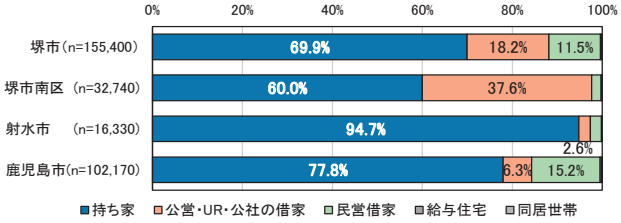


図 3-3　65 歳以上のいる世帯の住宅の所有関係

（都市別：,H30 住宅・土地統計調査）

表 3-8　一世帯当たり平均人員数（都市別：H25,H30 住宅・土地統計調査）

一世帯あたり人員（2018）	全体	持ち家			公営の借家	UR・公社の借家	民営借家		給与住宅	その他
		一戸建	共同住宅	長屋建等			一戸建・長屋建	共同住宅		
堺市南区（n=58,690）	2.36	2.78	2.38	2.38	1.73	1.96	2.70	2.25	3.16	1.33
射水市（n=31,250）	2.81	3.01	2.00	3.40	2.31	–	2.39	1.74	1.69	2.50
鹿児島市（n=267,590）	2.14	2.42	2.28	2.38	2.18	2.08	2.61	1.62	2.07	2.24

③公営住宅政策

各調査対象の公営住宅をみると，泉北ニュータウン（堺市南区）はすべて大阪府営住宅であり，ニュータウン全体の 1/4 を占める約 1.5 万戸が 1966～82 年に供給されている。ニュータウン内の UR 賃貸・大阪府住宅供給公社賃貸を含め 2012 年 3 月に「泉北ニュータウン公的賃貸住宅再生計画」が泉北ニュータウン再生府市等連携協議会により策定され，2017 年に改訂されている。また，太閤山ニュータウン（射水市）では富山県営住宅 828 戸が 1965～2002 年に供給され，2000 年 3 月に「太閤山県営住宅再生団地計画」が策定されている。皇徳寺ニュータウン（鹿児島市）では，鹿児島県営住宅計 806 戸，鹿児島市営住宅計 340 戸が供給され，現状維持の方針で管理が行われている。なお，いずれの調査対象団地も指定管理方式で住宅管理が行われている。

5）公営住宅の役割の比較

以上から，各都市の住宅ストックには，それぞれの都市特性や住宅市場特性を反映した特徴があり，公営住宅の役割にも違いがある。各種調査をもとに調査対象都市・地区における公営住宅をめぐる状況を**表 3-9** に示す。

表 3-9　調査対象都市の公営住宅をめぐる状況

	都市・ニュータウンの特徴	住宅市場の特性	公営住宅政策の特徴	公営住宅の役割
堺市南区（泉北ニュータウン）	・近畿大都市圏の周辺市 ・高度経済成長期・マスハウジング期の人口増・臨海工業地帯開発に対応した宅地開発	・大阪圏から近年は大阪南部・堺市内の住宅需要に対応。 ・新築住宅は少なく、住宅ストックの高経年化。近年は持ち家のみ供給	＜大阪府営＞建替え対象は 5 団地のみ。応募倍率の低い団地は積極的に用途転換し、都市整備に活用する計画	・大都市圏の住宅セーフティネットとしての役割が大 ・単身高齢者・障がい者・外国人等や近居等需要への対応
射水市（太閤山ニュータウン）	・1960 年代の新産業都市政策に対応した富山・高岡エリアの宅地開発	・一戸建て・持ち家需要・供給が多く、借家・公営住宅の新規供給・入居は少ない。	＜富山県営＞必要戸数は確保しつつ、老朽化した建物の除却・用地売却等を実施	・住宅セーフティネットとして低額所得者、高齢者、障がい者、子育て世帯、外国人等に対応
鹿児島市（皇徳寺ニュータウン）	・鹿児島都市圏の中心市 ・市街地に平坦部が少ないため台地に一定規模以上の住宅団地に人口の 3 割、世帯の 6 割が居住	・民営借家の比率が高く、供給も活発。家賃水準高め ・市街化調整区域や用途白地地域での若年持ち家取得層向けの個別開発が依然活発	＜鹿児島県営・市営＞ 県は戸数維持、市は削減の方針をすでに表明、県市ともに近年は応募倍率の低下が進む	・住宅セーフティネットとしての役割とともに、合併した周辺自治体における定住人口の確保のための住宅としての役割あり ・子育て世帯への支援

3.2　調査対象団地の特徴

調査対象団地が立地する住宅地（ニュータウン）や，調査対象団地の詳細な特徴を，資料調査・現地調査・インタビュー調査等により把握した。

1）調査対象地区（ニュータウン）の特徴

各調査地区の特徴は**表 3-10** の通りである。これによると，３地区とも，郊外の計画開発住宅地として開発され，住宅の他，日常生活を支える施設や空間の計画的な整備がなされている。民間賃貸住宅が少なく，持ち家と公的賃貸住宅の比率が高い住宅地となっている。

2）調査対象団地の特徴

調査対象団地（泉北 NT３団地，太閤山 NT３地区，皇徳寺 NT４団地），の特徴は**表 3-11** の通りである。

泉北 NT，太閤山 NT の公営住宅は 1960～70 年代，皇徳寺 NT の公営住宅は 1980 年代以降に建設されており，そのほとんどが中層階段室型住棟である。団地の規模は泉北ニュータウンの調査対象団地が大きく，団地再生事業（建替え・集約・EV 増築等）も進んでいる。一方，その他の団地は「維持」の方針である。

表 3-10　3調査対象地区の特徴

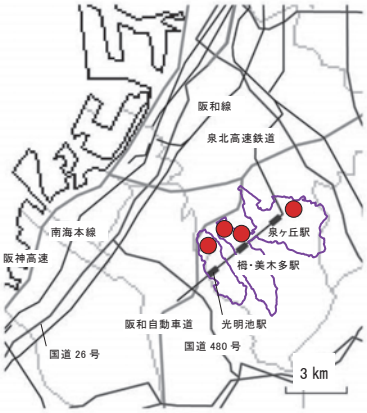
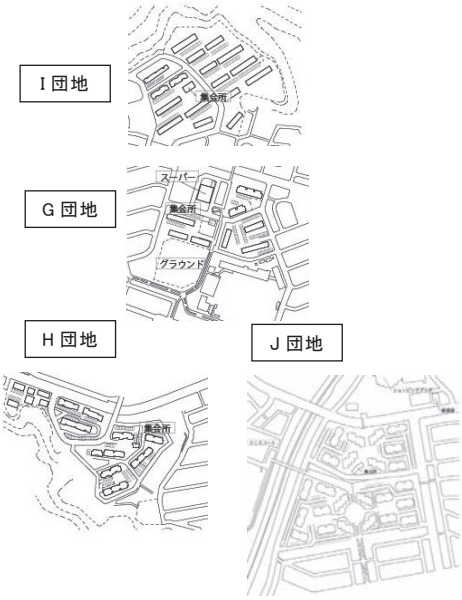
		泉北ニュータウン（堺市南区）	太閤山ニュータウン（射水市）	皇徳寺ニュータウン（鹿児島市）
概況	立地・住宅地計画・周辺環境等	・堺市南部の丘陵地，大阪都心より鉄道 25～33 分。3 駅を中心に 3 地区分散。近隣住区論に基づき，16 住区に地区公園・近隣センターがあり，歩行者専用道でつながる ・周辺の市街化調整区域では農地が減少し，ロードサイド型施設，住宅等の立地が進む。	・射水市中央部に位置し JR 小杉駅から車で 5 分，北陸自動車道と国道 8 号線にも近い。 ・当初計画では 8 住区あったが最終的に 2 住区で開発された。 ・隣接して新規宅地供給あり（土地区画整理事業）	・鹿児島市南西部の台地上にあり，鹿児島中央駅から約 8 km（バス約 30 分）。近隣住区論に基づき 2 小学校で構成され，それぞれに近隣公園，商業街区あり，歩行者専用緑道を有する。 ・周辺の市街化調整区域では農地に住宅等の立地が進む。
	開発計画概要	・新住宅市街地開発事業・1965～83 年（入居 1967 年～），大阪府企業局・18 万人・5.4 万戸（1,557ha）	・新住宅市街地開発事業・1964～76 年・富山県住宅供給公社・1.6 万人，4.2 千戸，226ha	・2 回の開発許可（①1980～97 年，②1999～02 年）・南国殖産(株)・①3,807 戸(145ha)，②389 戸(14ha)
	人口・世帯数	・116,693 人・56,271 世帯（2020.4）	・9,851 人，3,935 世帯（2015 国調）	・11,975 人・4,228 世帯（2015 国調）
	住宅戸数・種類	・約 58,700 戸・公的賃貸住宅 48.6%，マンション 23.2%，戸建て住宅 27.7%他（2016.3 堺市調べ）	・約 3,900 戸，持ち家 59%，公的賃貸住宅 19%，民間賃貸 17%（2015 国調）	・持ち家 69%　公営住宅 25%　民営借家 3%　給与住宅 2%（2015 国調）
	公営住宅団地	・32 団地 14,591 戸（2020.3 末時点），空き家率 29.9%（2020.4）募集停止団地 9 団地 ・居住 10,223 世帯，19,391 人，1.90 人/世帯（2020.4） ・65 歳以上：43.2%，単身世帯：42.1%，入居 5 年以内：24.9%，入居 41 年以上：17.2%（2020.4）	・42 棟 828 戸（ピークは 1976 年で 1,178 戸），空き家率 19.3% ・居住 668 世帯，人口 1,652 人，2.47 人/世帯 ・65 歳以上人口 28.6%，単身世帯 35.5%，入居 5 年以内世帯 15.6%，入居 41 年以上世帯：2.7%（2020.5）	・市営 2 団地（15 棟 340 戸） 2010 年→2020 年 65 歳以上：5%→16% 単身世帯：11%→25% 空き家率：9%→24% 平均世帯人員：3.08→2.50 入居 5 年以内：28%→22% ・県営 2 団地　41 棟 806 戸
全体図（公営住宅団地位置図）				

表 3-11 調査対象団地の特徴

	泉北ニュータウン			太閤山ニュータウン			皇徳寺ニュータウン			
団地名	A 団地 A’団地 （建替棟）	B 団地（中層）	C 団地 （C1・C2）	D 地区	E 地区	F 地区	G 団地（市営）	H 団地（市営）	I 団地（県営）	J 団地（県営）
立地・周辺	タウンセンターに隣接。各種利便施設が立地。周辺は公社賃貸・戸建て・マンション等	駅からバス利用圏。近隣センターに近接。周辺は戸建て主体で一部公社賃貸・マンション	駅から徒歩圏。小学校・幼稚園等近接。周辺は UR 賃貸・戸建て・マンション等	JR 小杉駅から車で 6 分，北陸自動車道小杉 IC から 7 分。 周辺は戸建て持家が主体で一部が民間賃貸住宅。			「団地核」と小学校に隣接。周辺は戸建て持家と県営住宅	県教職員住宅，社宅に隣接して立地。その他周辺は戸建て持ち家。	「団地核」を挟んで G 団地の北に立地。周辺は戸建て持家と市営住宅。	「団地核」に隣接して立地。周辺は戸建て持家
住棟・住戸数	A：12 棟 415 戸（中層） A’：6 棟 683 戸（高層） ＊2020.9	30 棟 960 戸（中層） 増築（1 室），EV 増築	C1：11 棟 330 戸（中層）2.96ha C2：6 棟 180 戸（中層）	18 棟 240 戸	9 棟 252 戸	15 棟 336 戸	8 棟 190 戸（中層・階段室型）	7 棟 150 戸（中層・階段室型）	17 棟 420 戸（中層・階段室型）	24 棟 386 戸
建設年度	A:1969-70 A’：2019-21 予定	1972-73（増改築 1986, 1998～2001）	1971（増改築 1997-99）	1965-94, (住戸改善 1981-2006)	1968-72	1973-76	1985-89	1990-92	1983-88	1988-91
活用計画	2015 年～：建替事業	2019 年～：集約事業，EV 増築	維持・EV 増築	2000 年：太閤山県営住宅再生団地計画			維持保全・継続管理（~2055）		EV 増設（5 棟）	三点給湯バリアフリー化（2020）
空き家率	A：45.1% A’：14.8% 2012 年より募集停止中	42.1%（高層含む） 2012～17 年募集停止	15.3% 応募倍率：1.25 倍 (2017～19)	10.4%	29.0%	18.5%	8%（2010 年），8%（2015 年），19%（2020 年） 応募倍率：13.3 倍（2010 年），2.7 倍（2015 年），0.3 倍（2020 年）		随時募集 空き家 67 戸 （16%）	随時募集 空き家 67 戸 （17%）
居住世帯	810 世帯，1537 人 (1.90 人/世帯) もともと帰国者比率が高い	725 世帯，1429 人（高層含む） (1.97 人/世帯)	432 世帯，878 人 (2.03 人/世帯) ベトナム籍の居住者が増加	215 世帯，697 人(3.24 人/世帯)	179 世帯，314 人 (1.75 人/世帯)	274 世帯，641 人 (2.34 人/世帯)	世帯数：274 世帯　人口：684 人（2.50 人/世帯）			世帯数：310 世帯 空き家率約 20% （2020）
				外国人居住者(約 1 割)，ひとり親世帯の増加						
コミュニティ	団地自治会事務所・事務員常置 高齢者のお茶会・お手伝いボランティア等を自治会等主導で実施	中層・高層の自治会分離。 共用部分管理の一部を住民有志が有償で実施 桜祭りは継続している。	2 団地で 1 自治会。自治連合会を脱退 集会所で「ふれあいリビング」。団地自治会主催の行事は廃止になった。	NT 全体で自治会があり児童クラブと老人会のほか季節行事を運営。自治会の下に町内会があり，定期的な町内会長会議で町内のトラブルの情報等を共有する。町内会役員の中に高齢者への声掛けや自宅訪問を行う人もいるが組織的な活動ではない。			団地自治会の役員は抽選・任期 1 年。組織体制は確立されており，各種行事も継続。 空き家が増加して自治会費の収入が減少。 近年，敬老祝いの対象を 70 歳以上から 75 歳以上に引き上げた。 NT 内では早い時期に自主防災組織を結成。自治会長が救護者を把握するしくみになっているが，見守り・声掛けの組織的な活動には至っていない（J 団地）。			
団地配置図										

3.3　比較分析

以上の調査結果をもとに，(1) 都市計画上の役割，(2) 住宅需要の特徴，(3) 居住世帯とコミュニティの特徴の３側面から比較分析を行う。ここでは，調査対象団地の共通点や相違点などを明らかにし，その要因を分析する。

3.3.1 都市計画上の役割

1）都市計画における拠点の設定状況

３つの調査対象都市では，いずれも庁舎所在地や中心的な市街地を「都心」や「都市中核拠点」として位置付けることは共通している。しかし，郊外における拠点設定のあり方は次のように異なっている。

堺市は阪堺線を除く全鉄道駅を拠点として位置づけ，圏域の規模に応じて各種機能の集積・強化を図ることとしている。射水市は市全域を圏域とした５種の機能別拠点を設定する一方，集落部にコミュニティセンターを中心とした拠点を設定している。鹿児島市は主要駅と支所の周辺に拠点を設定した上で，郊外の台地上にある一定規模以上の住宅団地の中心部や集落部の小学校を核として位置付け，拠点を設定している。

なお，調査対象団地のある地区（ニュータウン）周辺では，新たな開発がみられ，スプロール化が進んでいる。

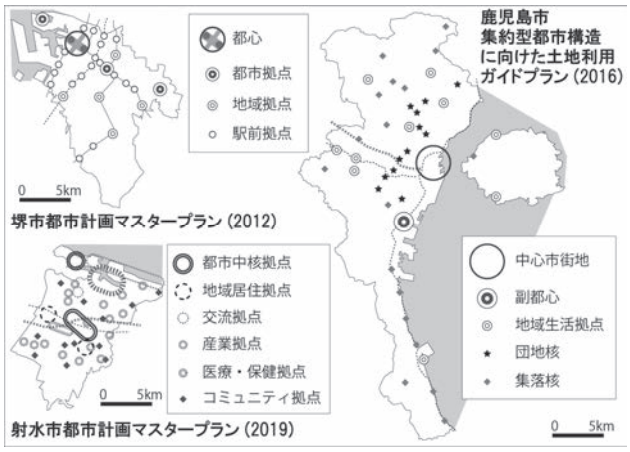


図 3-4 3調査対象都市における都市計画上の拠点の位置

2）拠点周辺に立地する公営住宅の状況

各拠点の核となる施設から公営住宅までの距離において，800m（徒歩 10 分）を閾値として拠点内外の戸数を集計した。その結果，堺市では大半の市営住宅が拠点外に立地しており，泉北 NT 内でも拠点内に立地するものは１割に満たない。ただしこれは鉄道駅に拠点を設定しているためであり，各団地は近隣センターに隣接・近接して公営住宅を配する住区構成となっていることから，近隣センターに拠点を設定すれば結果は異なる。一方，射水市では県営住宅828戸を有する太閤山NTが市域全体の「地域居住拠点」と位置付けられており，公営住宅全体の６割が集中している。鹿児島市でも同様に全体の約６割（約 9,400 戸）に相当する公営住宅が計 16 ヶ所の「団地核」周辺に立地している。

表 3-12 拠点における公営住宅の立地状況（堺市）

	堺市都市計画マスタープラン（2012年）における拠点			市営住宅		府営住宅	
	名称	数	位置（核施設）	戸数	割合	泉北NT内	泉北NT外※
1	都心	1	堺，堺東の各駅	91	3%	－	2
2	都市拠点	3	臨海部，中百舌鳥駅，美原地域	0	0%	－	0
3	地域拠点	5	鳳，新金岡，深井，北野田，**泉ヶ丘**の各駅	**0**	**0%**	**555**	**7**
4	駅前拠点	19	阪堺線を除く鉄道駅周辺（圏域はほぼ駅勢圏）	1,171	35%	810	4
			拠点外に立地する戸数	2,078	62%	14,878	16
			総　戸　数	3,340	100%	16,243	29

※泉北NT以外に立地する府営住宅は、資料上の制約から戸数ではなく団地数で示している

表 3-13 拠点における公営住宅の立地状況（射水市）

	射水市都市計画マスタープラン（2019年）における拠点			市営住宅	県営住宅	計	
	名称	数	位置（核施設）			戸数	割合
1	都市中核拠点	2	クロスベイ新湊周辺，小杉駅及び本庁舎周辺	28	0	28	2%
2	**地域居住拠点**	2	**太閤山地区**，越中大門駅周辺	**0**	**828**	**828**	**59%**
3	交流拠点	3	射水ベイエリア周辺，太閤山ランド周辺等	66	0	66	5%
4	産業拠点	17	富山新港周辺，企業団地周辺等	0	108	108	8%
5	医療・保健拠点	2	射水市民病院周辺，保健センター等周辺	4	0	4	0%
6	コミュニティ拠点	12	市街化調整区域の住宅地及び集落地周辺	46	108	154	11%
			拠点外に立地する戸数	206	0	206	15%
			総　戸　数	350	1,044	1,394	100%

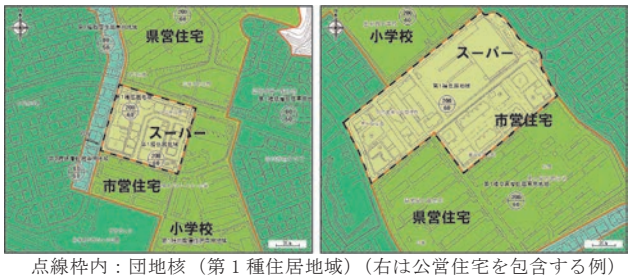
表 3-14 拠点における公営住宅の立地状況（鹿児島市）

	立地適正化計画（2016年）における拠点（＝都市機能誘導区域）			市営住宅	県営住宅	計	
	名称	数	位置（核施設）			戸数	割合
1	中心市街地	1	概ね中心市街地活性化基本計画区域に含まれる地域	267	0	267	2%
2	副　都　心	1	谷山駅を中心とする地域	40	15	55	0%
3	地域生活拠点	10	総合計画に生活圏として定めている7地域の支所周辺	150	383	533	3%
4	**団　地　核**	16	地形的な要因等により周辺の市街地から分断され、当該団地外へ徒歩や自転車等で移動することが困難な住宅団地	**5,846**	**3,522**	**9,368**	**59%**
5	集　落　核	18	一定規模以上の集落が形成され、地域外の商業集積地から距離があること等により、日常生活を送る上で支障があると考えられる地域	120	25	145	1%
			拠点外（居住誘導区域内）に立地する戸数	4,350	792	5,142	32%
			拠点外（居住誘導区域外）に立地する戸数	334	95	429	3%
			総　戸　数	11,107	4,832	15,939	100%

3）拠点における公営住宅の位置づけ

堺市と射水市の拠点は，都市計画マスタープランにおいて方針やそのイメージが図示されているにとどまるが，鹿児島市の拠点は立地適正化計画でその範囲や誘導施設が明示されており，実効性を伴う拠点として設定されている点が特徴である。

鹿児島市において，都市機能誘導区域としての「団地核」は住宅団地のほぼ中央部に位置し，公共施設や商業施設が集積する街区に設定されており，誘導施設として商業（1,000m^2 以上 10,000m^2 未満），医療，金融の各機能が設定されている。公営住宅は「団地核」の街区に連坦して存在しており，一部には公営住宅の街区も包含した「団地核」が設定されている。周辺の戸建持家は行政が直接的な事業の対象とすることは難しい。そのため，公営住宅が住宅団地全体の再生にむけた取り組みの起点となる可能性があり，「団地核」が公営住宅を包含していることの意義は大きいと考えられる。



点線枠内：団地核（第１種住居地域）（右は公営住宅を包含する例）

図 3-5「団地核」の設定状況（鹿児島市）

3.3.2 住宅需要の特徴

1）公営住宅と民間賃貸住宅の需要特性

平成 30 年住宅・土地統計調査をもとに，調査対象都市における公営借家と民営借家の需要の比較を行う。

３地域の賃貸住宅の比率は**図 3-1** の通りであるが，延床面積を比較すると，堺市南区は公営 47.6 ㎡<民営 72.0 ㎡と民営借家のほうが大きいのに対し，射水市や鹿児島市は公営住宅の延床面積が広い。なお，**表 3-5** の通り，堺市南区は「貸家」の着工が微少なので，おそらく持ち家の賃貸化が生じているものと思われる。

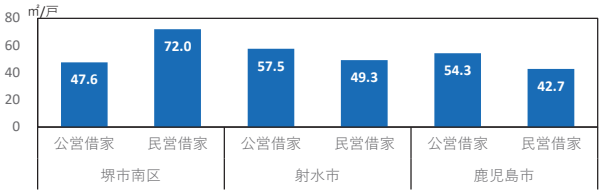


図 3-6　1住宅当たり平均延べ床面積（H30 年住宅・土地統計調査）

居住者の家族型をみると，堺市南区は公営借家における単身世帯の割合が 48.2%と高いのに対し，射水市は 32.5%，鹿児島市は 36.0%にとどまる。その一方で民営借家では，射水市は 52.0%，鹿児島市は 59.0%と高い。

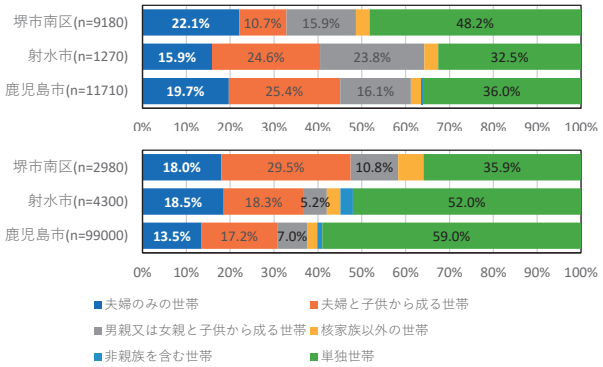


図 3-7　借家世帯の家族型（上：公営、下：民営）
（H30 年住宅・土地統計調査）

これより公営借家の居住者像としては，各都市とも単身世帯が最も多い点は共通しているものの，堺市南区は他２都市と比べて高齢化に伴う単身化がいち早く進んでいるものと推察される。また，射水市は一人親と子世帯が，鹿児島市では夫婦のみ世帯がそれぞれ高い割合を示している。また，公営借家居住世帯の最低居住面積水準未満比率は堺市南区の 13.4%に対し，射水市と鹿児島市は約 6%と約半分であり，堺市南区は公営借家における居住世帯と住宅のミスマッチが比較的大きいものと思われる。

その一方で，民営借家の居住世帯についてみると，射水市，鹿児島市の最低居住面積水準未満比率が 19.3%，18.3%と，堺市南区の 7.7%を大きく上回っている。

１月当たり家賃をみると，民営借家は上述のように堺市南区ではファミリー向けの住宅が比較的多く，射水市，鹿児島市では単身者などの少人数向け住宅が多いことが平均家賃の差となって表れている。

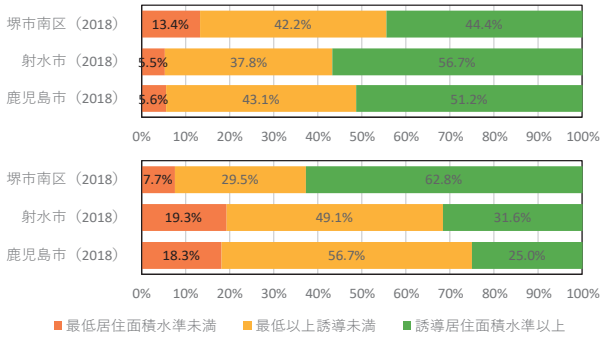


図 3-8　借家の居住水準（上：公営、下：民営）
（H30 年住宅・土地統計調査）

表 3-15　1月あたり平均家賃（H30 年住宅・土地統計調査）

地域	公営借家	民営借家
堺市南区（2018）	24,936円	62,228円
射水市（2018）	21,752円	49,025円
鹿児島市（2018）	23,178円	49,254円

2）公営住宅居住世帯の比較

世帯年収 300 万円未満の世帯について，住宅所有関係の構成をみてみる。堺市南区は公営借家が 49.8%，UR・公社の借家を合わせると 91.5%を占めており，公的住宅が受け皿となっている。一方，射水市では公営借家の割合が 34.1%，鹿児島市では 13.5%であり，民営借家がそれぞれ 60.3%，84.3%と過半を占めている。つまり，これら２都市では所得の少ない世帯が民営借家に多く居住しており，潜在的な公営住宅需要層は多い。

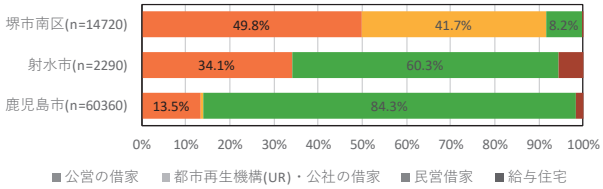


図 3-9　借家居住・世帯年収 300 万円未満の所有関係
（H30 年住宅・土地統計調査）

さらに，借家に居住する世帯年収 300 万円未満の世帯のうち 65 歳以上の世帯員のいる世帯の割合をみると，公営住宅では堺市南区 77%，鹿児島市 64%を占める一方で，射水市は 44%と過半数を下回っている。射水市の公営借家には 65 歳以上の世帯員がいない世帯のほうが多く，他の２都市と比べて若い世帯の割合が高いと言える。

表 3-16　世帯年収 300 万円未満の世帯に占める 65 歳以上の世帯員のいる世帯の割合（H30 年住宅・土地統計調査）

	公営借家			民営借家		
	総数	65歳以上の世帯員のいる世帯	割合	総数	65歳以上の世帯員のいる世帯	割合
堺市南区	7,330	5,650	77%	1,200	440	37%
射水市	780	340	44%	1,380	310	22%
鹿児島市	8,120	5,160	64%	50,870	12,010	24%

そこで射水市の公営住宅 1,329 戸（県営 920 戸，市営 409 戸）の 6 割（828 戸）を擁する太閤山団地居住者の退居先をみると，退居者の実に 54.3%が射水市内に移っている。このことから，射水市の公営住宅居住者は，他２都市に比べて若年世帯が比較的多く，転居後も射水市ないし近隣地域に居住しているものと考えられる。

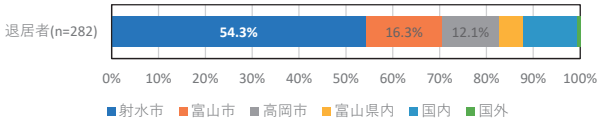


図 3-10　太閤山団地からの退居先（1998-2020 年）
（住宅管理データ）

3）住宅事情・需要の特性

以上から３都市の住宅事情の特徴と公営住宅需要の相違点をまとめる。近畿大都市圏の郊外にある堺市南区は民営借家率が低く，賃貸住宅の大半を公的住宅が占めており，低収入の高齢・単身世帯の受け皿として機能している。一方，持ち家率が低い鹿児島都市圏の中心市である鹿児島市では，低収入世帯の民営借家居住が多く，単身世帯の比率も高いが，公営住宅には複数人員の世帯の割合が比較的高く，家族型により公営・民営の借家居住層が二分化される傾向がある。それに比べ持ち家が卓越する住宅市場をもつ北陸地方の射水市は，低収入世帯の中で公営住宅に居住する若い世帯の比率が高く，若年の公営住宅需要層が存在すると思われる。

また，３都市の中では比較的若年世帯の潜在的需要が高いと考えられる射水市の太閤山団地では，退居先として射水市内に移る世帯が多いことから，地域内での住み替え過程において公営住宅が若年・低収入世帯の選択肢となっていることが推察されるが，その一方で低収入世帯の６割が民営借家に居住する状況と，居住面積水準の達成状況が低いことを踏まえると，民営借家がこれから先も若年世帯の選択肢としての役割を維持し続けることが妥当かどうかは検討の余地がある。

3.3.3　居住世帯とコミュニティの特徴

1）居住世帯の属性

各調査対象公営住宅団地の入居世帯の属性（人口・世帯等）について，各住宅管理データをもとに比較する。

世帯数や人口は全地区で減少が続き，居住世帯の縮小化が進んでいる。例えば，10 年間で泉北 NT の団地では 0.60 人，皇徳寺 NT の団地では 0.58 人一世帯あたりの世帯人員数が減少している。また，皇徳寺 NT や太閤山 NT の団地では空き家が２割程度あるが，入居５年以内の世帯の比率も 15%以上あり，一定の住み替えが行われている。泉北 NT の団地では，調査対象の３団地中２団地が建替え・集約事業のために募集を停止しているため，空き家率も 36.4%に上っている。

表 3-17　人口・世帯数の推移（各住宅管理データ）

人口・世帯数の推移	泉北NT（3団地合計）			皇徳寺NT（2団地合計）		
	人口	世帯数	一世帯当たり平均人員数	人口	世帯数	一世帯当たり平均人員数
2010年	6,794	2,668	2.55	1,002	325	3.08
2015年	5,590	3,009	1.86	923	323	2.86
2020年	3,844	1,967	1.95	684	274	2.50

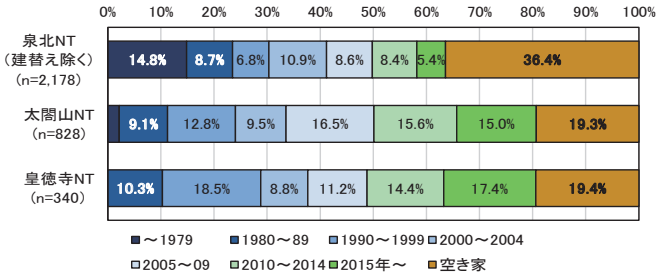


図 3-11　入居年別空き家別住戸数（団地合計：各住宅管理データ）

また，居住者の高齢化も同様に進んでいる。例えば，泉北 NT の団地では居住人口の 32.9%が 70 歳以上であり，19 歳以下が 27.9%の皇徳寺 NT の団地とは大きく年齢層が異なっている。ただし，経年変化では，皇徳寺 NT の団地も 60 歳以上が増加しており，着実に高齢化している。太閤山団地でもインタビュー調査によると建築時期の古い住棟を中心に，高齢者，ひとり親，外国人が多く，単身世帯は 210 世帯うち 180 世帯が 60 歳以上となっている。

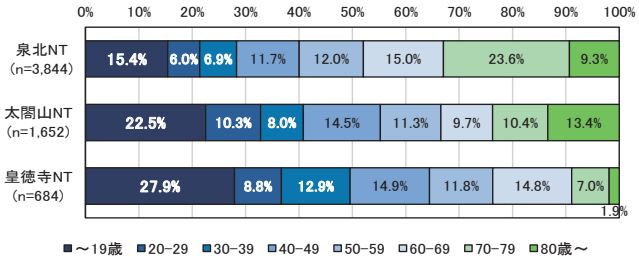


図 3-12　年齢別人口（2020 年：団地合計：各住宅管理データ）

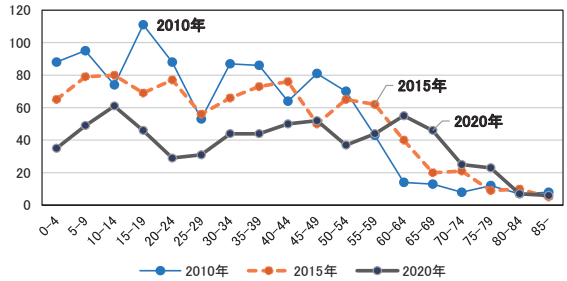


図 3-13　年齢別人口の推移（2020 年：皇徳寺 NT：住宅管理データ）

居住する外国人の数は，太閤山団地で１割程度を占めているが，その他は，住宅管理データとして把握されていない。「中国（帰国者）やベトナムの居住者が集まる団地（泉北 NT）」や，「外国人が増加する地区がある（太閤山 NT）」等がインタビュー調査で明らかになった。

2）コミュニティ活動

３地区の公営住宅団地とも居住者から成る団地自治会が団地共用部分の管理の主体となっており，それぞれの方法で実施している。居住者の高齢化等から，団地自治会は従来の団地ぐるみや居住者主体のコミュニティ活動が停滞する傾向がある。例えば，泉北 NT の団地自治会では階段室・棟・団地の構成に応じた当番や役員がいるが，一部，外部業者への委託により，清掃・草取り等の共用部分の管理を実施している。また，役員のなり手が減少し，子供会・老人会や祭り・運動会等の団地ぐるみ

の活動・イベントはほとんど無くなり，住民の交流活動は校区レベルの自治連合会活動等に委ねられている。さらに,負担の重さから自治連合会を脱退した団地自治会もあり,周辺地域との交流が減少,災害時の対応等に不安を感じている。一方，皇徳寺 NT では高齢化が進んでいないため団地自治会役員は抽選・1 年任期制となっている。

3）居住者による見守りや互助活動

団地内の居住者同士の関わりをみると,高齢化が進む泉北 NT では,団地自治会主催のお茶会やボランティアによるお手伝い等を行う団地もあるが，団地ぐるみの互助的な活動は見られず，見守りや声かけが必要な高齢者・障がい者等や孤立する居住者に対しては，一部の団地自治会役員や外部専門機関による個別対応が中心である。しかし，周辺地区との交流や専門機関の支援は団地によって異なり,「持ち家地区と一緒の自治会があり，老人会や祭り等の交流がある（太閤山 NT)」や「自治連合会を通じた交流はあるが，公営住宅団地間の交流はない（泉北 NT)」「民生委員や市社協が支援してくれる（泉北 NT)」等，様々である。一方，皇徳寺 NT では，団地全体の高齢化が進んでいないため，地域課題に対する問題意識を持つ住民はいるものの,具体的な取組みはこれからである。

また,外国籍・出身者の多い団地では同国・同地域出身者のコミュニティが存在している。しかし，その比率が低い団地（C 団地）や居住年数の長い団地（A団地）では，団地自治会の当番や役員になる例もあり，徐々に居住ルールの理解や自治会活動への参加が進んでいる。高齢化が進む団地では，特別扱いする余裕がないのが実態のようである。

4）居住世帯・コミュニティの特徴からみた残余化等

以上のことから，今後さらに懸念される公営住宅の残余化や周辺地域からの孤立に関する分析を行う。

まず，持ち家市場が中心の大都市郊外の公営住宅は，地域内や周辺に民営借家が少ないため，居住水準の改善を目的とした需要層が少なく，空き家が生じやすい。このため，より社会的困窮者が入居する可能性が高い（特に大都市圏において)。一方，若い世代は入居しても所得の上昇に伴い家賃が上がり，短期間で退去するため，コミュニティが成熟せず，次の若い世代に敬遠されることにつながるものと思われる。

また，団地共用部分の管理や校区レベルのコミュニティ活動への参加等，団地自治会の運営力は団地ごとに差がある。例えば，居住者の高齢化が進み，リーダーとなる者が不在となることで，団地自治会運営が低迷し，地域の中で孤立していく可能性が高まる傾向がある。

さらに，公営住宅団地が集中する地区では，従来の福祉施策・コミュニティ施策では量的に十分な居住者対応ができず，支援が不足し，一層，残余化が地域の問題につながる可能性を高めている。

4. 考察

郊外公営住宅団地の活用・再生に向け，全国の先進事例等をもとにシナリオタイプを設定し，考察を行う。

4.1 事例調査をもとにしたシナリオタイプの設定

シナリオ 1：拠点の実質化と周辺開発の抑制

今回の 3 つの調査対象地区のように公営住宅がニュータウンの一部を構成している場合，生活利便施設が集積した街区と一体的に，もしくは近接して立地していることが多い。そのような立地の公営住宅の再生や活用にむけた先進的な取り組みとして，市内の一定規模以上の住宅団地の中心部を立地適正化計画における都市機能誘導区域に設定し，あわせて用途地域を緩和することで生活利便施設の誘導を図るなど，都市計画上の対応を導入している鹿児島市の事例がある。

3.3.1 で示したように，鹿児島市で都市機能誘導区域として「団地核」を設定した際に公営住宅の街区を包含する例があり，公営住宅の建物や敷地の活用が念頭におかれていることがわかる。泉北 NT では府営住宅の建替え時に敷地の一部を大学病院に転用する例が,「太閤山県営住宅再生団地計画」(2000) でも「県営住宅をすべて県営住宅として建替えるとは考えない」という基本的な方針が示されている。鹿児島市ではまだ公営住宅を他に転用・再生する事例はないが，都市計画上の拠点化を先行させることで，単に公営住宅やその街区のみではなく，市域全体あるいは戸建持ち家を含むニュータウンを単位とした活用・再生を志向していることがわかる。団地核に包含・近接される公営住宅の今後の役割を検討する際にも,同様の視点を積極的に導入することが期待される。

ただし，都市機能誘導区域の導入による施設誘導は，とくに市街化調整区域に近接した立地条件にあるニュータウンの場合，周辺でのロードサイドショップや住宅の開発規制を強化しないと実質的には効果がない。鹿児島市では，団地核を有するニュータウン周辺の調整区域にある小学校の児童数が全国有数の規模となっている。農地等での住宅分譲が要因であり，以前緩和された調整区域での開発許可基準を立地適正化計画の策定前に再び強化している。以上のように，人口と需要が縮小する地方・郊外の公営住宅の活用は，都市計画と連携して進めることをシナリオタイプ 1 として考える。

表 4-1 鹿児島市における「拠点」の実質化の経緯

2012 年 3 月	**土地利用ガイドプランの策定** →**「団地核」**を設定（16 ヶ所）
2014 年 6 月	**「団地核」**の用途地域を第 1 種住居(200/60)に緩和（10 ヶ所, 12.42ha）
2016 年 4 月	鹿児島市市街化調整区域における住宅建築等に関する条例（2004 年）の改正・施行（規制の強化）
2017 年 3 月	**立地適正化計画の策定** →**「団地核」**を都市機能誘導区域に設定

シナリオ２：住宅等改善による若年層の潜在需要対応

地方圏の都市では民間賃貸住宅が若年層の賃貸需要の主な受け皿となっているものの，延べ床面積の小さいものが多く居住面積水準が優れているとは言えない。持ち家中心の住宅市場にあって民間賃貸住宅の選択肢は限定的であり，単身からファミリーまで，また若年世帯から高齢者世帯までの幅広い需要に応えられていない。また，地方圏の都市部の公営住宅は，太閤山団地の退去者データが示す限り，退去時に近隣地域への住み替えが多いと推測される。

したがって，賃貸住宅需要に応えつつニュータウン全体の人口流動を維持するためには，一定の躯体性能と居住面積水準を持つ公営住宅の住機能を有効活用することが効果的ではないかと考える。

また，地方都市部では自動車保有率が高いことから，住居選択の際には公共交通のアクセシビリティよりも住宅スペックや駐車場,住環境が重視されると考えられる。

そこで，高齢者向けの住宅改善（バリアフリー化）のみならず，住宅の設備更新や２戸１化，駐車場の充実など若年層向けの住宅・住環境改善を積極的に行い，地域の民間賃貸住宅がカバーしない賃貸需要を積極的に受け入れるような方策をシナリオタイプ２とし，公営住宅ストックの有効活用を図っていくことが考えられる。

シナリオ３：居住者の変化に対応した住宅マネジメント体制づくり

居住者の変化（高齢化・小世帯化・見守りや支援を要する世帯の増加等）に対応した住宅管理やコミュニティ支援が調査対象地区に共通して求められる。こうした課題に対応した先進事例として，住宅管理者による取組みをもとに，シナリオタイプを設定する。

先進事例としては，公営住宅管理業務を医療・福祉系事業者が共同企業体として参加・受託する例，地域に密着した不動産業者が受託する例があり，居住者や団地自治会活動等の支援を業務の一部として実施していた。

表 4-2 公営住宅管理の体制
（住宅管理者へのインタビュー調査結果（2020.9））

	管理対象		住宅管理の体制（管理者）
先進事例	福井県営A社	5団地 788戸	県内の不動産事業者団体
	福井県営B社	6団地 1,040戸	土木建築会社＋医療・福祉系事業者の共同事業体
	石川県営	55団地 5,304戸	建設コンサルタント＋地元不動産事業者の共同事業体
参考	泉北NT	32団地 14,591戸	大阪府住宅供給公社＋日本総合住生活の共同事業体
	太閤山NT	828戸	光陽興産(株) ：県営住宅24団地2,612戸 他
	皇徳寺NT	県営800戸 市営340戸	(公財)鹿児島県住宅・建築総合センター：市営･県営（鹿児島市内）

表 4-3 公営住宅居住者や自治会・関係機関との連携体制
（住宅管理者へのインタビュー調査結果（2020.9））

	居住者･自治会対応		関係機関との連携
先進事例	福井県営A社	収入申告提出時に集会所で介護予防教室を開催（地域包括支援センターの支援）	地域ケア会議を集会所で実施。地域包括支援センター・社会福祉協議会・居住支援法人・弁護士との連携
	福井県営B社	収入申告提出時に集会所で相談会実施	医療・福祉系管理者の社内ネットワークも活用。地域包括支援センターとの連携
	石川県営	住宅管理システムにより全居住世帯の情報把握し，個別対応に活用。見守りを行う管理人用の拠点整備（空き住戸）サロン開催等を支援	各団地を担当する全地域包括支援センターに働きかけて連携。居住者の見守り情報の共有などを行う団地あり

以上の調査結果を参考に，シナリオタイプ３を居住者の変化に対応した住宅マネジメント体制づくりとし，居住者・団地自治会への対応を必要に応じて柔軟に行えるよう，専門機関の参加や共同事業化により，居住者情報の収集・見守り等を含めた住宅管理業務の拡充を図ることが考えられる。さらに，団地自治会の特性を活かした活性化支援やそのための積極的な関係機関との連携体制づくりが期待される。そのための集会所・空き住戸の活用等も含め，総合的な住宅マネジメント体制を整備し，居住者の住生活の安定を図るタイプが考えられる。

4.2 シナリオタイプの展開

３つのシナリオタイプを用いて，各調査対象地区での展開方法について考察する。

1）泉北NT公営住宅団地の再生・活用のシナリオ

泉北NTの公営住宅団地は,32団地･1.5万戸弱と多く，かつ人口減少・高齢化・小世帯化が進んでいる。公営住宅団地は 16 住区ごとの近隣センターに隣接して配置されているが，今後は基幹的な近隣センター等を中心としたメリハリのある住区構成の中で公営住宅団地の再生方針を検討していくことがシナリオ１を通して求められる。

また，全体が公的賃貸住宅と持ち家から成るため，再生事業期間中の募集停止によって入居が停滞していた若年層を呼び戻すような再生・活用事業が極めて重要である。これまで増築やEV設置，駐車場増設等の改善が行われてきたが団地環境・景観の改善は行われていない。このため，シナリオ２のように，若年層にとって魅力ある団地環境の創出・住戸性能の向上等が求められる。

さらに，喫緊の課題として，居住者の高齢化や小世帯化等に対応した住宅管理や住生活の安定に向けたマネジメント体制づくりがある。例えば，住宅管理体制に福祉等事業者（社会福祉法人，居住支援法人等）を加える等，居住者の個別対応や団地自治会の活動支援等，地域の福祉体制との接点を強化することが考えられる。また，日常生活圏域（地域包括支援センター）ごとに相談・見守り拠点を設ける等，ハード・ソフトの連携体制を整備し

ていくことが求められる。こうした取組みは，団地再生に留まらず，各住区に分布する公営住宅団地を活かしたニュータウン全体の再生にもつながるものと思われる。

2）太閤山団地の再生・活用のシナリオ

太閤山団地は中心部にショッピングセンターがあり，高齢居住者が増えていることからも，シナリオ１に沿った拠点化に適した団地と考えられる。生活利便施設を充実させ，団地住民のみならず近隣住民にとっても住み続けやすい住環境とすることが期待できる。ただし，現時点でも立地の利便性は高く，自動車による移動が一般的なため，太閤山団地内に拠点機能を配置することの効果や，仮に機能配置した場合に十分な利用が見込めるかについては慎重な検討が必要である。

また，4.1 で述べたように，地域の民間賃貸住宅が応えられない需要を公営住宅がカバーすることが考えられる。すなわち住宅セーフティネットとしてのみならず，シナリオ２に従い若年の成長世帯の受け皿として機能することで公営住宅ストックの有効利用を図る。若年層を引きつけるには，住宅の設備更新と面積の拡充に加え，駐車場の充実が必要である。それにより若年層を引き寄せるポンプとして機能させ,彼らが転出時に NT 内もしくは近隣自治体にとどまることにより地域全体の人口構成とコミュニティを持続的なものにすることが期待される。

居住者の高齢化は確実に進んでいるため，シナリオ３により見守り等の生活支援を住宅管理に組み込むことの必要性が今後増すのは確かであろう。ただし，太閤山では単身高齢者の増加は現時点で深刻化しておらず，それよりも近年増加する外国人世帯と一人親世帯への対応を進める必要がある。今後，外国人世帯や一人親世帯の比率が上昇すると，住民による自主管理が難しくなることが予想される。そのため，もし共同事業体として居住支援法人を組み入れるのであれば，外国人世帯や一人親世帯への支援が可能な法人を選ぶことが必要であろう。

3）皇徳寺 NT 公営住宅団地の再生・活用のシナリオ

シナリオ１を通じてニュータウン内の生活利便を向上させることと並行して，若年層の潜在需要を喚起するシナリオ２を導入し，ニュータウン全体の人口流動を維持するために公営住宅を積極的に活用する。その前提として，泉北 NT ほど残余化が進んでいない皇徳寺 NT の公営住宅では，ニュータウン外の民間賃貸住宅や分譲住宅に転出している若年世帯や子育て世帯の需要特性を把握することが必要である。公営住宅を介した彼らの住み替え動向について，家族類型および転出先の住宅類型，生活行動や住居費負担の比較等の観点から明らかにし，転出先としてニュータウン内の戸建て持ち家が選択されることを促す施策を導入する。一方，公営住宅としては，若年層を引き寄せるポンプとしての機能を転入面で強化するために必要な住戸の改善，駐車場の確保のほか，入居基準の緩和等が求められる。

また，現時点では高齢化に伴う問題が泉北 NT ほどには顕在化していないため，シナリオ３の高齢化・小世帯化に伴う見守りや支援を要する世帯への対応は，中長期的に取り組む課題となる。その際，若年層にとって日常的な負担とならない住宅管理手法を構築できるかどうかが，シナリオ２との関連において重要である。

4.3　考察

本研究では，３つの都市圏にある郊外立地の公営住宅団地について実態を把握した。それをもとに，今後の活用・再生方策のあり方や課題について考察する。

地方都市の郊外に立地する公営住宅団地は，都市全体の人口減少が加速する中，都市圏ごとの人口動向や居住者特性，都市政策・都市計画の方針，持ち家・借家市場の特性等に起因する課題を有しており，住宅政策としての住宅セーフティネットを超える役割や課題がある。調査結果をもとに，大きく３点の課題を指摘することができる。

ひとつは，人口減少社会の都市政策との結びつきを強め，都市の将来像（都市計画）に公営住宅団地を位置づけることである。そのためには，市街化調整区域の開発抑制等と一体となった公営住宅団地の再生により縮退する都市周辺部の「核」として活用することが求められる。

そのためには，地方・郊外の住宅需要特性（持ち家中心・自動車利用が前提等）に対応し，民間賃貸住宅市場の脆弱性を補完すべく，住宅や住環境の改善により，若年層の潜在的な住宅需要を喚起していくことが２つ目の課題として指摘できる。

さらに，公営住宅団地の居住者の高齢化や単身化，外国人の増加等に対応し，団地自治会主体の住宅管理手法を見直し，地域の実情に応じた柔軟な運用により，様々な専門機関・人材等と適切に連携・活用することが求められる。さらに，高齢化する郊外住宅地における相談・見守り等，地域のセーフティネット拠点として役割を果たしていくことが期待される。

＜謝辞＞

調査にご協力いただいた住宅事業者・管理者，団地自治会等の皆様に厚く御礼申し上げます。

＜参考文献＞

1）日本建築学会・建築社会システム委員会「人口減少時代の自治体居住政策　～今，再び公営住宅政策を問う」，2018 年度日本建築学会大会パネルディスカッション資料