

郊外住宅市街地の再構築と持続（郊外居住）のあり方

石川岳男* 石神孝裕** 小島 浩*** 大門 創****

1. 研究の目的

本研究は、仙台市の郊外住宅市街地を対象として、長期的に高齢化の進展などにより存続が危ぶまれる地区が出現してくると想定し、それに対する活性化やコミュニティ維持、あるいは市街地の縮退などの基本的な方向性の整理と、その方向性を推進するための部局横断的な施策展開について検討するための第1段階として、基礎的な情報整理と検討課題を明らかにすることを目的として実施した。

なお、本研究は、仙台市とIBSの共同研究という形で行われたものである。

2. 仙台市郊外住宅市街地の概況

仙台市は1960年代以降に開発された郊外住宅市街地を広く抱えており、仙台市都市整備局住環境部住環境整備課による定義では、市域全体で80の郊外団地が存在している。これらは開発形態や開発時期が異なることから、隣り合う地区同士でも高齢化やコミュニティ維持などで抱える問題が異なっており、近い将来には高齢化等によるコミュニティの崩壊や買い物の場の不足などで存続が危ぶまれる地区も出てくると想定される。



図-1 仙台市の郊外住宅市街地の分布状況

出典：平成20年度仙台市郊外居住再構築検討調査
平成21年3月（仙台市都市整備局住環境整備課）

入居開始からの経過年数と高齢化の状況には相関関係が見られ、経過年数が30年を超えると、仙台市平均の高齢化率を上回る団地が多くなっていく。

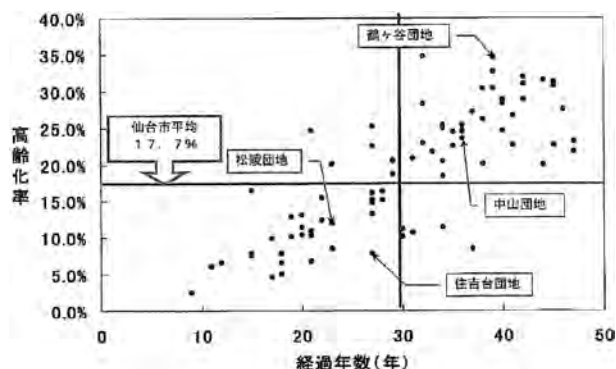


図-2 入居開始からの経過年数と高齢化率の関係

出典：平成20年度仙台市郊外居住再構築検討調査
平成21年3月（仙台市都市整備局住環境整備課）

3. 各部局の取組状況

郊外住宅市街地に対する問題を共有化するために、市民局市民協働推進部・地域政策部、健康福祉局保険高齢部、子供未来局子供育成部、経済局産業政策部、都市整備局住環境部の5局6部を対象にヒアリングを実施した。各部局のヒアリングから、以下のようなことが把握された。

- ・住環境部以外の部では、郊外住宅市街地という位置づけを特にしておらず、郊外住宅市街地に特化した施策も実施していない。
- ・施策を実施する地域単位は、町内会や学区などが基本となっているが、それぞれ独自の設定となっており、部局間の連携は取られていない。
- ・施策の実施は現在の課題に対応することが基本であり、時間軸は長くても3～5年程度で、10～20年という長期スパンで方針を定め、施策を実施している部局はない。
- ・部局間の連携は行われていないが、課題の共有化が図られれば連携の可能性はあるかもしれない。

また、特に高齢社会の進展に対して重要な福祉施策については、その多くは社会福祉法人など民間に

*研究部 主幹研究員 **都市・地域計画研究室 室長 ***東北研究室 室長
****都市・地域計画研究室 研究員 博士(工学)

頼る形で進められている。そのため地域包括ケアなど地域単位で取り組むべき施策が、地価の安い場所への施設立地と自動車の送迎による集客が基本となってしまうために、必ずしも空間としての地域を想定した仕組みとなっていない。その結果、空間構造の面から地域像の構築を目指す都市計画との連動が難しいことが分かった。

各部局のヒアリングから、本研究の主要テーマである部局横断的な施策展開を推進するためには、以下のような課題があることが分かった。

- ①郊外住宅市街地の位置づけ、課題を整理し、長期的な共通目標を持つ必要があること
- ②それぞれの施策の効果を検証するとともに、他部局との連携の可能性について検討すること
- ③段階的な取組を進めるために、時間軸を明確にした施策展開を検討すること

4. 問題発生メカニズム

郊外住宅市街地の中でも、例えば中山地区では商店街が存立し、若年層の流入により人口構成もバランスが取れている一方、中山地区から約2km北にある加茂地区では居住者の固定化による高齢化が進行しており、年少人口の減少により子育て支援の活動自体の維持が困難になる可能性も出てきている。このように郊外住宅市街地においても地区によって異なる現状となっていることから、処方箋を検討するためには、問題が発生するメカニズムを解明することが重要である。

問題が発生する背景として、全国的な人口減少・少子高齢化の進展や郊外住宅市街地の開発形態、周辺状況などのほかに、以下のようなメカニズムが考えられる（図-3参照）。

(1) 新しい居住者の流入可能性

一般的に住宅開発は、投下資金を早期に回収できるように戸建住宅を基本とした分譲方式を採用することが多い。その結果、生涯の夢である戸建の持ち家を取得することができたことから、高齢化しても都心の集合住宅などへの住み替えが進まず、一気に高齢化が進行する。

また、戸建て住宅を基本としていることから、用途地域も低層住居専用地域が指定されていることが多く、空き地ができたとしても集合住宅の立地が進

まない。

これに対して、前述の中山地区では企業研修所などの移転に伴い集合住宅が立地したことや、企業住宅などの賃貸住宅も一定数あることから、住民の入れ替えが定期的に行われており、その結果、若年層から高齢者までバランスの取れた人口構成が維持できている。

一方、加茂地区では約8割の住宅が持ち家である。

このように、新しい居住者が流入できる枠組みの有無が高齢化問題と関連していることが分かる。

(2) 買い物の場の確保

高齢化が進展した場合の最低限の生活サービスとして、買い物と医療が必要であると言われている。このうち、医療については週に1回程度であり、バス等で往復することが可能であるのに対して、買い物は日々必要となる。また、買い物の場が近隣コミュニティ形成の重要な場となっていることはよく指摘されており、住宅市街地内の徒歩圏に日常の買い物の場があることが重要である。

中山地区では商店街が存立しているが、このことが地区の賑わいの確保、生活サービスの充実に寄与している。更に、地元の商業者は地域のまちづくりに関与することが多いために、地域の活性化にもつながっている。逆に見ると、商店街が存在しておらず、買い物の場がない地区、又は食品スーパーやコンビニエンスストアのみが立地している地区では、地域の活力につながってこないと考えられる。

(3) 行政施策と民間活力のバランス

高齢化が進行している郊外住宅市街地では、福祉・コミュニティ活動、交通などに関する行政への要求が高まってくる。これは民間ベースでは採算性が確保できずに撤退した結果であることから、行政が支援することは基本的に極めて効率の悪いサービス提供となってくる。こうした行政施策と民間活力のバランスは、高齢化の進展などにより一気に崩れてくるため、従前から民間活力を維持するための施策を展開しておくことが望まれる。

ただし、前述したとおり、多くの部局では現在の課題への対応を基本とした施策を実施しているため、民間活力が逃げ出す前に未然に手を打つ仕組みとなっていない。その結果、民間活力を活用した地区の再生が困難な住宅地がいきなり出てくる結果となる。

5. 今後に向けた課題と取り組みの考え方

郊外住宅市街地は団地単位ごとに置かれた状況が異なるために、上記以外にも問題発生メカニズムはあると考えられるが、本研究では以上の内容までを整理した。今後は、以下のような検討が必要である。

(1) 地区の診断と類型

各種データを活用した指標の作成や地区住民の意向把握などにより、地区ごとの診断を実施し、例えば現状のままでも活力維持が可能である地区や行政のテコ入れが必要な地区、活性化が困難で中長期的な縮退を検討すべき地区などに類型化し、その内容を市内で共有することで、それぞれの施策展開の方向性を明らかにすることが可能となる。

(2) 郊外住宅市街地に対する共通目標の設定

現状では郊外住宅市街地の位置づけが市内で共有化されておらず、長期ビジョンも持ち得ていない。国土交通省では「住宅団地の再生のあり方に関する検討会」を設置し、高齢化が進む住宅団地の再生に

向けた議論を始めている。また、横浜市では鉄道事業者と連携して既に具体的取り組みを始めている（※1）。このように、国や先進自治体では郊外住宅市街地についての対策を検討し始めており、仙台市においても長期的には多くの問題を抱えることは明かであるため、上記の診断結果を活用しながら、市内全体で郊外住宅市街地に対する共通目標を設定・共有化することが必要である。その際、特に長期を含む時間的な概念を持つことが重要である。

(3) 部局横断的な施策パッケージの作成とそれを担保する仕組みの構築

目標を共有化することで、実効性ある取り組みを進めることが可能となる。この場合、地区ごとに有効な施策は異なると考えられるために、カフェテラス方式による施策の選択と実施が有効と想定される。また、そうした枠組みを担保する条例等の制定も必要と考えられる。

※1：横浜市「郊外住宅団地の再生型まちづくり」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenchiku/kikaku/plan/toukyu-kyoutei.html>

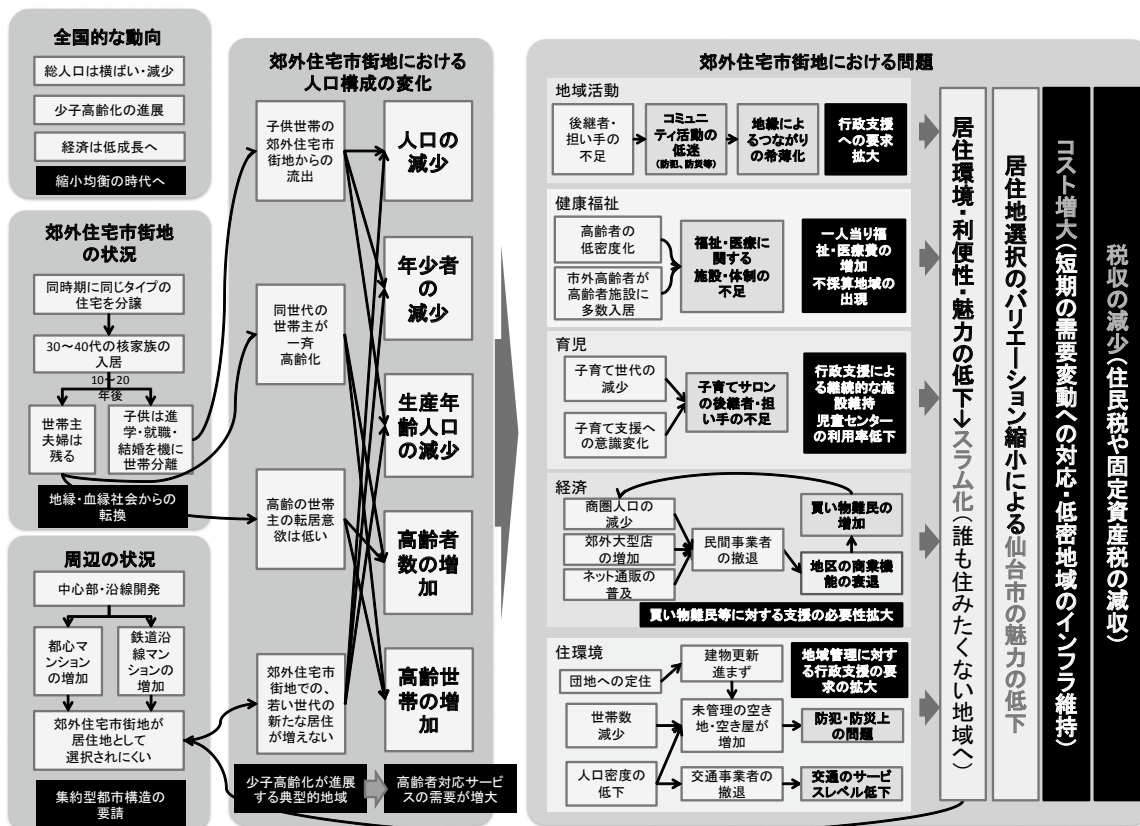


図-3 郊外住宅市街地における問題発生メカニズム (案)