

「健康で安心して住み続けられる団地再生」 調査報告

神奈川県政策研究・大学連携センター
岸本 啓

当センターでは、年度を通じた研究以外にも、喫緊の課題に即応した調査・研究を実施している。

ここでは、「健康で安心して住み続けられる団地再生」の調査報告を紹介する。団地再生のためにはソフトとハードが一体となった取組が必要ということの基本をおきながらも、コミュニティ活性化など「ソフト的取組」をターゲットに、団地再生に向けて必要な視点を提示し、さらに、県営団地における再生への提言を行った。

【目次】

- 1 調査の背景
 - 2 団地再生の基本的視点と調査の目的
 - 3 聴取調査の概要と目的
 - 4 団地再生に向けた5つの視点と具体的取組
 - 5 まとめ(県営団地への対応)
- (補足)住民などが主体となった取組の継続に向けて

1 調査の背景

(1)本県の住宅政策

本県では、経験したことのない超高齢社会が到来することが見込まれ、住宅政策においても、そうした社会変化に対応していくことが課題となっている。平成24年3月には「神奈川県住生活基本計画」を改定し、「安全・安心の確保」「良質な住宅・住環境ストック形成と有効活用」の視点に加え、新たに「居住コミュニティの創出・再生に向けた住まい・まちづくり」を住宅政策の基本方向に位置付け、「多世代近居のまちづくり」を推進している。また、「神奈川県県営住宅ストック総合活用計画」において、県営住宅の効率的な利活用を図るとともに、住宅セーフティネットとして真に住宅に困窮する者に的確に供給するための基本方針と推進すべき施策を定めている。

(2)県営団地の現状と課題

本県の多くの団地は、昭和40年代以降に高度経済成長期の都心集中の受け皿として大量に建設が進められた。中低層の5階建て以下でエレベーターがなく、階段の両側に住居が配置されている、いわゆる「団地」といわれる形状のものがストックとして大量に積み上がり、建物の老朽化といった課題に直面している。また、子どもが成長して親元を離れる世帯分離によって、住民の高齢化や子育て世代の流出が進み、

コミュニティの活力が低下しているとともに、それが一因となって地域経済が低迷している例も見られる。

特に県営住宅においては、著しい高齢化、高齢者や障害者の方がいる世帯、母子・父子家庭の世帯、生活保護を受けている世帯など福祉的対応が必要な世帯が全体の8割以上を占めるなど、介護や医療施策などと連携して高齢者などの暮らしを守る取組が喫緊の課題となっている。

また、県営団地を含む団地には急速に進む少子高齢化などによる対応すべき課題が「コンパクト」に集約しているという特徴がある。つまり、高齢化への対応、バリアフリーへの対応、若年層の呼び込み、空き家対策、地域活性化など、現在そして今後確実に地方自治体が対応を迫られていく課題が集約しているため、対策をモデル的に行うことで今後の政策対応への蓄積が可能となる。

2 団地再生の基本的視点と調査の目的

(1) ハードとソフトが一体となった取組(団地再生の基本的視点)

団地再生には、老朽化した建物を建て替える「ハード」面での対応が考えられる。しかし、分譲団地では居住者の同意を得るハードルが高いなどの理由から建て替えが進んでおらず、また県営団地においては、本県の財政事情の厳しさもあり、建て替えを積極的に行える状況にはなっていない。

団地の環境における利点では、棟間にある広いスペース、都心部では貴重となっている豊かな緑地、風通しのよい住居の間取りなどがあげられる。このような利点を活かし、建て替えをせずに既存のストックを活かしながら、リフォームを行うなどの「ハード」整備も重要である。

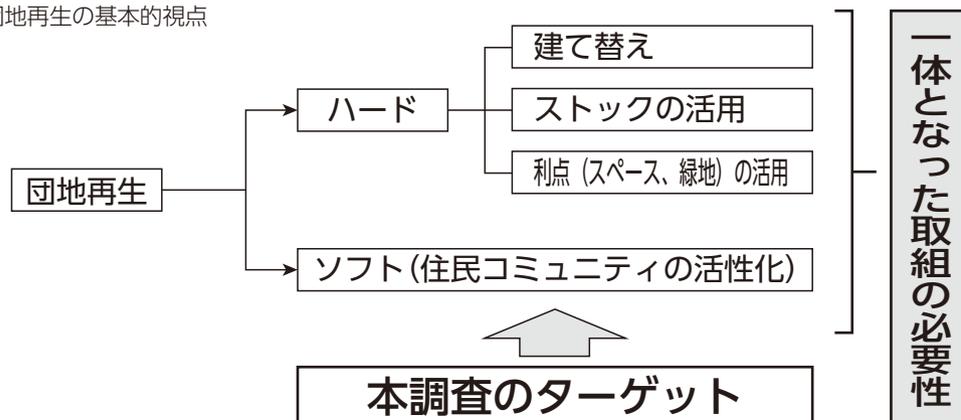
一方、団地再生の視点として、住民コミュニティの活性化を中心としたソフト的な取組が様々な団地で取り組まれている。コミュニティ活性化による地域活動の充実、地域ブランドの向上などのソフト的な魅力を高めれば、居住者を増やすことや団地全体の資産価値を維持・向上することにもつながる。

本報告においては、団地再生のためには「ソフトとハードが一体となった」取組が必要ということの基本を考える。

(2) 調査の目的

本県の財政状況の厳しさから建て替えなどによる積極的なハード整備が難しいことから、特にコミュニティ活性化など「ソフト的な取組」を中心に調査を行うこととした。以下では、県営住宅における対応を視野に入れつつ、実施した聴取調査の結果などを踏まえ、コミュニティ活性化など「ソフト的な取組」をターゲットに、団地再生に向けて必要な視点を提示し、さらに、県営団地における再生への提言を行う。

図1 団地再生の基本的視点



3 聴取調査の概要と目的

聴取調査は、以下の4ヶ所について実施した。

(1) 大東文化大学「みらいネット高島平」：高島平団地

(http://www.daito.ac.jp/education/social_Human_environmentology/activity/takashimadaira.html)

ア 概要

(ア) 団地再生を通じた学生教育、研究、地域貢献を目的とした大学主体の事業

(イ) 学生(留学生)の団地入居プログラム、コミュニティカフェによる大学生と住民による「学びあい教室」

イ 目的

(ア) 団地再生における大学の役割

(イ) 文科省補助金終了、大学の助成縮小による活動の変化を知る

(2) 春日部市「官民連携団地活性化事業」：武里団地

(<http://www.city.kasukabe.lg.jp/seisaku/kyouiku/chisankangaku/daigakurenkei/>)

ア 概要

(ア) 大学との包括協定の活用による地方自治体が主導する団地再生

(イ) 地域貢献を条件とした大学生の団地入居に対する春日部市の補助事業

イ 目的

(ア) 団地再生における地方自治体の役割

(イ) 地方自治体がどこまで関与すべきかを知る

(3) UR都市機構：UR賃貸住宅

(<http://www.ur-net.go.jp/>)

ア 概要 URが取り組む団地再生の事例

イ 目的 団地再生に向けた団地管理者への役割を知る

(4) 特定非営利活動法人ちば地域再生リサーチ：海浜ニュータウン

(<http://cr3.jp/>)

ア 概要 大学の研究室発のNPOが取り組む「コミュニティビジネス」としての団地再生

イ 目的 団地再生の取組の継続に必要なことを知る

4 団地再生に向けた5つの視点と団地管理者としての具体的な取組

団地再生に向けて必要な視点を以下の5点にまとめ、具体的な取組を提示した。本報告は県営団地の再生を目的としているため、具体的な取組については、団地管理者である本県が主体的に再生を行うという観点で提示を行っている。団地再生に向けた取組を進める際、団地管理者の協力は必要となる。県営団地を再生する場合は、本県が団地管理者として主体的に取組を進めることできる利点がある。

(1) 団地ごとの特性や位置付けの把握

団地再生に向けた取組には、対象となる団地の特性やその地域における団地の位置付けなどにより、

団地ごとに取り組むべき対策が異なってくるため、まずこれらを把握する必要がある。

【具体的取組】

① 事前調査『「居住観」や「住民の力学」の把握』（大東文化大学、ちば地域再生リサーチ）

基本的な調査項目として、団地の立地条件、建物の老朽化などのハードの状況、空き家率・空き店舗の状況、高齢化率などがあげられる。コミュニティ活性化などのソフト的な取組のためには、自治会の活動状況、住民の団地に対する思いなど、住民の「居住観」や住民間の「力学」などの数値化できない部分まで踏み込んだ調査が必要となる。そうすることで、数字として表れた高齢化率などについても、その内実を捉えることができ、実態が可視化されることでより実効性のある対応策を検討できる。

② エリアマネジメント（UR洋光台地区、ちば地域再生リサーチ）

その地域（エリア）の中での団地の位置付けの確認をすることが必要となる。対象となる団地だけでは限定的な対応しかできない可能性が高い。エリア全体を俯瞰^{ふかん}することで、そのエリアにある地域資源を活用することが可能となる。また、コミュニティビジネスを行う場合においても規模の利益が働くことも期待できる。

（2）高齢者の安全・安心の確保

高齢化が進む団地において、居住する高齢者の安全・安心を確実に確保することが必要となる。以下の事例は、UR賃貸住宅において団地管理者であるURが実施しており、県営団地においても団地管理者である本県が主導して行うことで効果が高まると思われる。

【具体的取組】

① 安心登録カード（UR）

緊急連絡先への連絡など速やかな対応ができるように、高齢者などの「緊急連絡先」「かかりつけ医師」などを記載したカードを予め登録する。

② あんしんコール（UR）

高齢者相談員や生活支援アドバイザーなどにより、高齢者などに週一回電話をかけ、応答がない場合などは住戸を訪ねて安否確認を行う。

③ あんしんコール

自力でゴミ出すことが困難な高齢者に対し、ゴミ出しサービスを行うとともに、連絡が取れない場合などは安否確認を行う。

（3）多世代交流の推進（若者の視点）

高齢化が進む団地に高齢者向けの取組だけでは、コミュニティ活性化は望めない。多世代が集えるような「居場所づくり」などの取組を行うことが必要となる。

【具体的取組】

① コミュニティカフェ（大東文化大学「みらいネット高島平」ほか）

コミュニティ活性化のためには、常に人がいて気軽に立ち寄ることが可能な多世代が交流できる「居場所」をつくる必要がある。

② 高齢者見守り住宅(UR奈良北団地ほか)

高齢者向け見守り住宅と介護・看護・医療などのサービスを一体的に提供できる住宅支援体制(顔なじみのケア拠点)を整え、あわせて、地域コミュニティ形成の拠点として総合的まちづくりを推進する。団地の空き家や空きスペースを地域交流施設として、高齢者向けに限らず、子育て世代への支援も合わせて、地域コミュニティの起点となるサービスを提供していくという条件で民間事業者を募集し事業を展開する。

③ 子育て世代の支援(UR)

URでは子育てに配慮したプランや設備の設置、子育てサークルといったコミュニティ活動などの支援、子育てに必要とされる新たなサービスの誘導を行う取組を「コソダテUR」と称して、子育てしやすい住環境を実現し、子育て世代、高齢者などの多世代が安心して住める団地・地域づくりをめざしている。横浜市と連携した子育て支援として、横浜市の「家庭的保育事業」の保育場所や「乳幼児一時預かり事業」を行う民間事業者に対してUR賃貸住宅の空き部屋などを提供している。また、団地住民に子育て活動における集会所の無償化の試行などを実施している。

(4)自治会や住民活動の活性化

自治会や住民活動をサポートすることで、コミュニティ活性化とともに、団地管理者の団地再生の取組を住民活動へ移行することで団地管理の実効性と効率性を追求する。これらは、団地管理者が主導して行うことも可能で、効果が高いと思われる。

【具体的取組】

① 集会所改修(UR)

自治会などが集会所を活用して開催する高齢者向け食事会などの地域コミュニティ活動を支援するため、集会所のキッチン整備の充実やバリアフリー化などの改修を行う。

② 自治会事務所(UR)

団地居住者相互の親睦、福利の増進などに資するコミュニティ活動を行う拠点として、団地の集会室を自治会事務所として使用する。

③ 防災倉庫・防災備品(UR)

居住者自らが自主防災組織を結成し、活発な防災活動を行っている団地について、防災倉庫および防災備品を設置する。

④ 環境・防災ステーション(UR)

団地の植物管理などに伴う剪定残枝や落ち葉の堆肥化設備、花壇、かまど可変型ベンチ、仮設トイレなどを設置することで、花づくりを通じた日常のコミュニケーションと災害発生時に活用を可能とする。

⑤ イベント専門分電盤(UR)

自治会が主催する団地や周辺地域の、良好なコミュニティ形成に大きな役割を果たしている夏祭りなどの行事に必要な電力供給のため、団地内の広場などに分電盤を設置する。

⑥ 子育て支援活動にかかる集会所使用料助成(UR)

団地内のコミュニティ形成の促進と居住環境の向上を図ることを目的として、親睦を図ることを目的とした子育て支援活動を行っている団体を対象に集会所使用料の助成を行う。

⑦ コミュニティカフェ[再掲]

(5)外部の力を取り入れること

コミュニティ活性化のために、大学(生)、NPOなどの外部の力による新しい発想を取り入れることが必要となる。団地管理者の専門性が弱い部分については、積極的に外部の力を取り入れるべきである。

【具体的取組】

① 教養講座(大東文化大学、ちば地域再生リサーチ)

団地の住民や大学生などが、自らの特技をいかした「講座」を開くことで、住民と大学生の交流を通じて、コミュニティの活性化につなげる。

② 大学による住民向け講座(UR霧が丘ニュータウン)

団地内賃貸施設を活用した「ミモザ横浜霧が丘」は、グループホーム、小規模多機能型居宅介護、多世代交流サロン「あかしあ」が併設された施設である。子どもが遊べるキッズコーナーや、横浜創英大学と連携した住民向け講座が開催されるなど、多世代向けのふれあいの場として活用されている。

③ 大学の専門性を活かした取組(春日部市)

学生の地域貢献活動として、保健福祉系学部のある大学の学生による健康体操教室や教育系学部のある大学の学生による「子どもの学習支援教室」を開催することで、コミュニティ活性化をめざす。

④ 大学生入居プログラム(大東文化大学、春日部市ほか)

大学生が地域貢献活動を行うことで団地の新たなにぎわいや魅力の創出を目指すため、地方自治体や大学が団地管理者から部屋を借り上げ、大学生が地域貢献活動を実施することを条件に入居した際の家賃補助を行う。

⑤ 大学のフィールドとしての活用(大東文化大学、ちば地域再生リサーチ)

団地は現代の課題の縮図である。課題の解決に取り組む大学の研究のフィールドとして、また、地域課題の解決に取り組む学生の教育の場としても活用が可能である。

⑥ 県営住宅など支え合い活動モデル調査事業(神奈川県)

地域における高齢者などの見守りや、買い物弱者への対応などの支え合い活動を推進するため、県営住宅などにおいて、市民団体などとの協働による支え合い活動の体制づくりへの支援を行う。

⑦ NPOによる地域コミュニティ活動(UR公田町団地)

地域住民が立ち上げたNPOが、拠点施設(お互いさまネットいこい)を中心に「見守り・交流サロン」「買い物支援」「ミニ食堂」などを実施している。

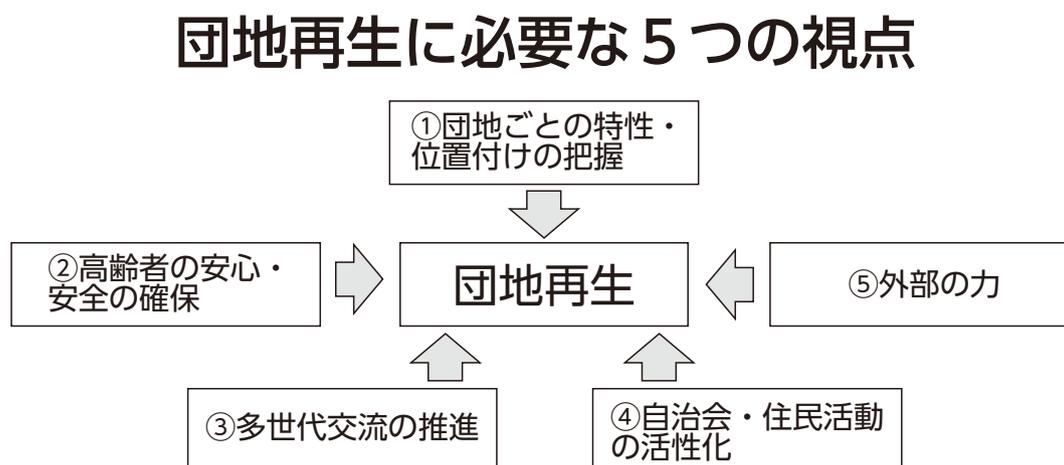
⑧ NPOの市民コミュニティビジネスによる団地再生(ちば地域再生リサーチ)

取組の継続性のためにビジネスの手法により、団地再生の取組を行う。

⑨ 指定管理者による取組み(UR)

団地の指定管理者にコミュニティの活性化に関する取組を仕様書に指定する。

図2 団地再生に必要な5つの視点



5 まとめ（県営団地への対応）

県営団地の再生においても、本報告4で示した5つの視点をもとに取り組んでいく必要がある。しかし、県営団地をはじめとした公営団地には、URや民間が供給する団地にはない特徴がある。県営団地の再生においては、5つの視点を基本として、県営団地の特徴を踏まえた取組が必要となる。

(1) 県営団地の特徴

高度経済成長期に大量建設した県営住宅では居住者の多くが、継続的に居住することにより、高齢化が一斉に進み、孤独死の発生やコミュニティの活力低下が顕著となっている。さらに、県営住宅には家賃算定の基礎となる入居者の収入区分(収入分位)の第一分類(104,000円以下)の世帯が7割以上おり、高齢者や障害者の方がいる世帯、母子・父子家庭の世帯、生活保護を受けている世帯など福祉的対応が必要な世帯が全体の8割以上を占めるなどの特徴がある。また、特に高齢で単身の男性に多いが、外部との接触をあまり好まないなどの傾向がある。

(2) 県営団地におけるコミュニティの活性化への提言

平成19年に施行された「住宅セーフティネット法」に基づく基本方針において、住宅の確保に特に配慮を要する者(住宅確保要配慮者)が位置付けられ、公営住宅の供給と民間賃貸住宅への円滑入居などの施策が一体となった「重層的かつ柔軟なセーフティネット」の形成が必要とされている。本県における県営住宅の応募倍率は恒常的に高いことから、少子高齢化の進展、社会的弱者の多様化など社会情勢の変化を的確に捉え、県営住宅のストックを最大限に有効活用し、真に住宅に困窮する者へのセーフティネットとして、公平かつ的確に供給できる、きめ細やかな対策を実施することが必要である。

その中で、入居者の居住年数が30年以上となる世帯が3割を超えるなど、県営団地を終の住処^{ついで すみか}と考えている住民が多いことが考えられる。コミュニティの活性化を中心としたソフト的な対応は今後とも重要となる。

ちば地域再生リサーチの聴取調査において、公営団地に居住する住民が「アート」に関する活動に対する感度が低いという指摘があったとおり、生活の余裕から生まれるような取組では、県営団地の住民を

コミュニティに呼び込む活動としては難しいと考えられる。ちば地域再生リサーチの聴取調査では、「食育」や「マナー」に関する活動には公営団地の住民の反応が比較的あったとの指摘があった。また、本県においても「県営住宅支え合い活動モデル事業」において、孤独死を防ぐ取組や、防災訓練を活用した地域の支えあい活動などを通じてその有効な運営方法の検討や実施効果の検証を行っている。このようなことから、県営団地の特徴を踏まえると以下の3つのような「生活の延長線上」にある取組に重点を置くことを提案したい。

- ・「いのち・健康寿命」…食育、健康体操教室、孤独死を防ぐ取組など
- ・「安全・安心」…東日本大震災を踏まえて防災訓練など
- ・「福祉的な支援」…生活保護世帯や生活困窮世帯向けに実施されている例がある「子どもの学習支援」、「家事支援」など

つまり、県営団地における「ソフト的」対策は、孤独死を出さない「いのち」を守るゆるやかな相互見守り、災害時の共助など最低限の危機管理能力を持ち、過度に生活の干渉をしない適度の距離感を持った「実践的かつ筋肉質なコミュニティ」こそ、緊急に必要とされており、ここに重点を置くとよいと思われる。

(補足)住民などが主体となった団地再生の取組の継続性

聴取調査や全国の団地再生の取組事例を調べていくと、住民などが主体となった団地再生のためのコミュニティ活性化に向けた取組は、多くの選択肢がありそれぞれ一定の効果が認められる。一方では、失敗した取組や活動が停滞している取組なども散見されている状況でもある。つまり、団地再生への取組はすでに数多く実施されており、取組の「仕掛け」をすることは比較的容易であるが、取組を「継続」させることが課題になっているといえる。団地管理者としては、住民などが主体となった取組の継続を支援し連携することで、これまで団地管理者が実施してきた取組を、住民の主体的取組に移行し後方支援を行うなど、団地再生への取組の効率性や実効性を高めていくべきである。

(1)取組の継続性に必要な要素

大東文化大学の「みらいネット高島平」では、文部科学省の「現代GP」¹の補助金の期限後は取組の縮小を余儀なくされ、大学の助成が縮小された昨年度末には「入居プログラム」が終了している。現在は一部の大学の助成と教職員の属人的取組に支えられており、ノウハウの引き継ぎが課題となっている。春日部市の取組においても、市の助成や関与がなくなった場合に取組の継続は住民の自主的な活動にいかに移行ができるかによるとの指摘があった。つまり、取組の継続には、①「お金」②取組をコーディネートする「キーパーソン」③「ノウハウの引継ぎ」④「住民の自主性への支援」が必要な要素としてあげられる。

団地管理者としては、以上の4つの要素を中心に支援をしていくことが望まれる。

¹ 「現代的教育ニーズ取組支援プログラム(現代GP)」とは、各種審議会からの提言など、社会的要請の強い政策課題に対応したテーマ設定を行い、各大学などから応募された取組の中から、特に優れた教育プロジェクト(取組)を選定し、財政支援を行うことで、高等教育の活性化が促進されることを目的とするものである。(文部科学省ホームページより)

(2) 取組を継続するための主体としてのNPO

組織化され、専門性を持ったNPOが主体となることは、取組みの継続性につながる可能性が高い。NPOの成り立ちとしては、以下の2つに分けられ、それぞれの利点がある。

ア 住民の活動からのNPO

団地再生を担う主体となっていた自治会や住民活動がNPOを立ち上げる例は、横浜市戸塚区のドリームハイツ、横浜市旭区の若葉台団地など、県内のいくつかの団地で見られる。地域の実情に精通したNPOが主体となって団地再生を担うことで、団地再生に向けた取組を円滑に進めることができる。

イ 特定の住民に依存しないNPO

自治会は団地再生を担う主体となりうるが、自治会などはすべての住民の声を代表していないことも多く、特に自治会加入率が低い若年層向けの取組に対しては、対応が難しいという声も聞かれた。自治会などに依存しすぎると、住民全体に取組の効果が及ばない可能性がある。自治会や住民の活動から発展したNPOにも同様の懸念がある。

団地再生を行う「主体」として、専門性をもった特定の住民の利益を代表しないNPOが、その役割を担うことが解決のための選択肢になりうることを、ちば地域再生リサーチの事例は示している。そのようなNPOであれば、特定の住民の利害を代表することなく合意形成を行うことや、行政区域にとらわれず、賃貸住宅や公営住宅などの区割りを超えたエリアマネジメントを行うことができる可能性がある。また、団地のコミュニティ活性化における取組を円滑に行うためには、住民の民度、自治会の力関係など、その地域の「力学」を見極めることが必要となるが、地域の「力学」に引きずられることなく、見極めることできるNPOであれば可能である。

活動を継続させるためには、ビジネスベースで「お金が取れる」、「お金がまわる」仕組みを構築することが必要である。行政の補助金に頼らざるを得ないのは現状では仕方ない面もあるが、多くの補助金を「取ってくる」ノウハウを蓄積することができれば、取組の継続に寄与できる。また、行政の縦割りで細分化された補助金を、NPOが受け皿となることで地域の課題に包括的に対応ができるという利点もある。

ウ 解決策としてのNPOなどの支援

団地管理者としては、取組の効率性や実効性を高めてくれるNPOなどの地域にあるアクティブな動きを積極的に支援していくべきである。

しかし、根本的な問題点は、このようなNPOなどが容易に見つからないということである。また、ちば地域再生リサーチの聴取調査でも、「この地域」だからこそ活動が成り立っており、この手法がこのまま他の地域で通用するとは思えないとの指摘があった。団地における少子高齢化などによる地域社会が抱える問題は構造的問題であるため、社会問題として共通の枠組みのなかで位置付けることは可能であるが、地域の課題としてとして考えると解決への道筋は様々であるので、個別の対応が必要となる。地域にある資源や活動の評価などはその過程や結果を一般化することは難しい。

住民の要望を受け止めて取組を行うことができるNPOの設立を支援し、さらに、お金が回るような仕組みを構築できるように自立を支援することも必要となる。

図3 取組の継続性に向けて

