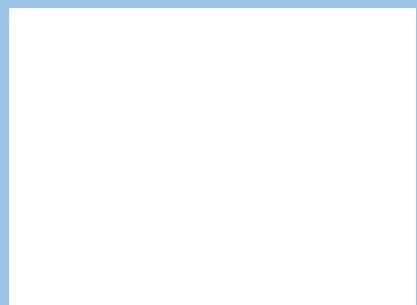
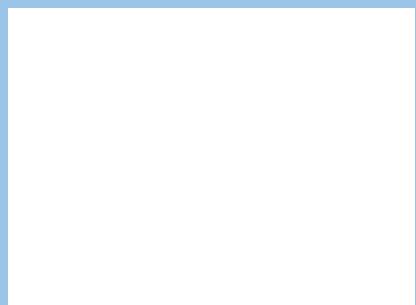


大都市圏の郊外住宅地における持続可能な地域づくりを通じた 孤立予防に関する調査研究事業

概要版



株式会社 浜銀総合研究所

目 次

はじめに	1
1 背景と目的.....	1
2 調査概要.....	2
I 大都市圏の住宅地の現状	3
1 三大都市圏の現状.....	3
2 小ゾーンにおける人口の変化（横浜市を事例として）.....	4
II 郊外住宅地活性化に向けた取り組み事例	5
1 事例紹介.....	5
2 まとめ.....	13
III 現場の課題認識	15
1 調査概要.....	15
2 調査結果.....	16
3 まとめ.....	18
IV 地方自治体の課題意識と取り組みの方向性	19
1 企画政策担当部署アンケート結果.....	20
2 地域福祉担当部署アンケート結果.....	24
3 まとめ.....	29
V これからの地域福祉・孤立予防に求められる視点	31

はじめに

1 背景と目的

我が国では、高度経済成長期の都市への人口集中に対して、大都市圏の郊外部を中心に数多くの住宅市街地が開発されてきました。その代表的なものが、都市住民の住まいの確保と居住水準の向上に寄与することを目的として計画的に開発されたニュータウンです。

ニュータウン等が計画的に整備された郊外住宅市街地では、一時期に開発され、一斉に均質な住民が入居してきたことから、早期に開発されたものを中心には、現在、住民の高齢化、子供世代の減少、地域コミュニティ機能の低下、空き家・空き地の増大、施設の老朽化等の課題が顕在化してきています。

とりわけ、これらの地域では、急激に高齢化が進展する中で、高齢者をはじめとする孤立化が社会問題として注目されており、それに伴い、地域内での見守り活動やサロン活動など、孤立予防対策の取り組みが広まっています。

一方、高齢化、人口減少が進む郊外住宅地では、従来のような住民による見守り等の取り組みだけでは活動が先細りとなるおそれがあり、中長期的に地域の中で安心して生活できる環境を持続することは困難になることが予想されます。

従って、今後の郊外住宅地における孤立対策を考える上では、目の前の孤立に対応するための従来の見守り等の取り組みに加え、新たな住民の受け入れとそれを含めたコミュニティの再構築など、中長期的な視点に立った持続可能な地域づくりを進める中で孤立予防に取り組んでいくことが必要になります。

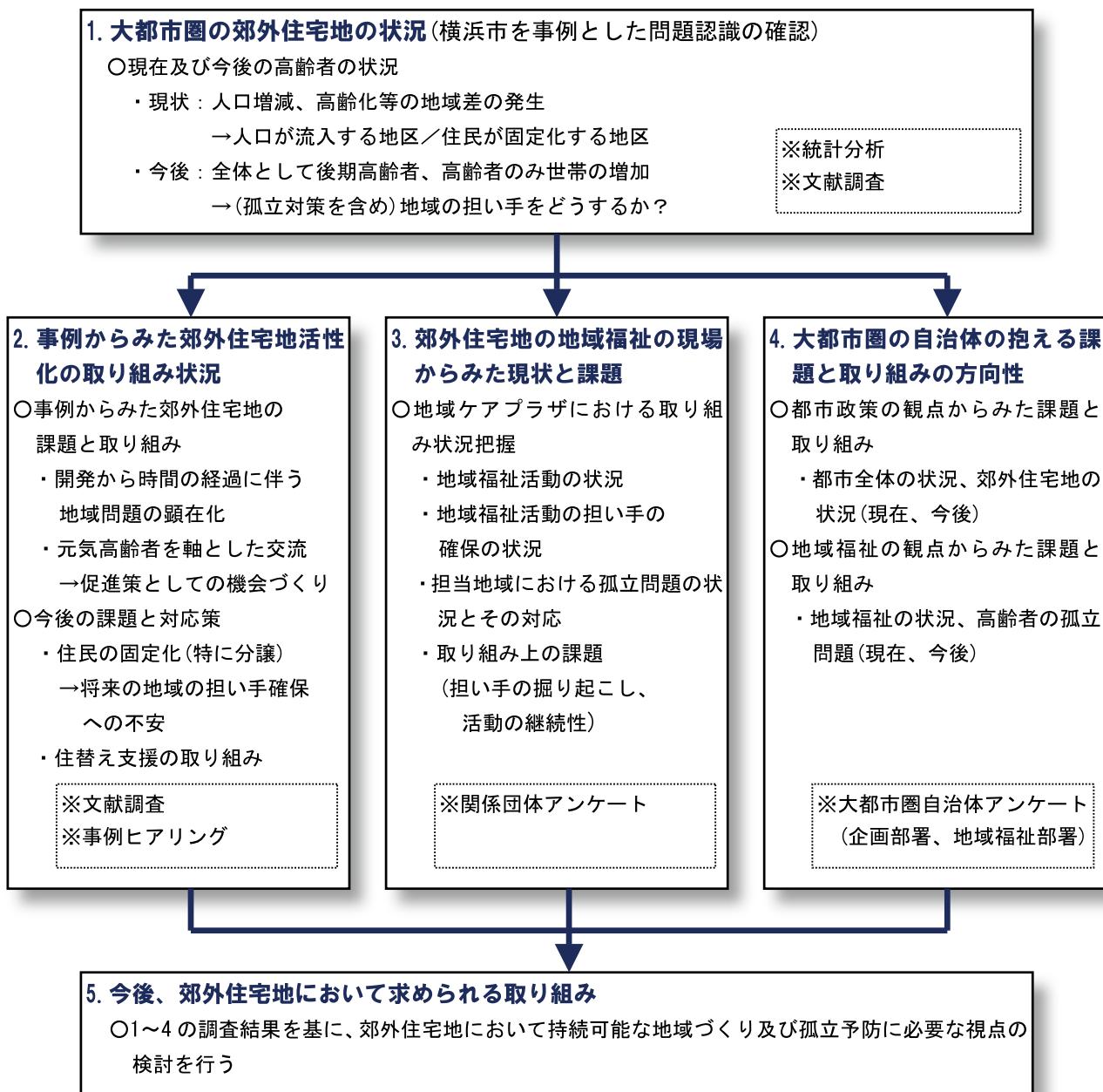
以上のような問題意識に基づき、本事業では以下の点を目的として調査研究を実施しました。

- ①大都市圏自治体における孤立対策の取り組み実態把握(特に郊外住宅地)
- ②大都市圏の郊外住宅地における地域活性化の取り組みの先進事例の把握と事例分析
- ③横浜市を事例とした人口変化(後期高齢者急増等)の類型化と高齢者の孤立問題のリスクの想定
- ④大都市圏の郊外住宅地において孤立予防に寄与する地域活動の担い手確保のために必要な視点の整理

2 調査概要

本調査研究事業の概要は下図のとおりです。

図表 1. 調査研究事業の概要



I 大都市圏の住宅地の現状

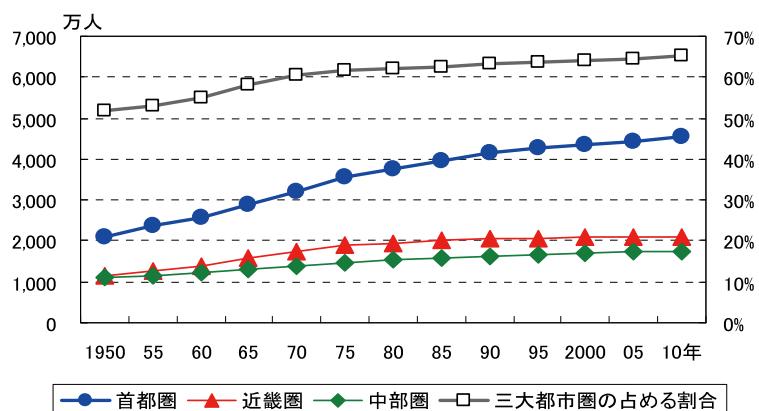
1 三大都市圏の現状

三大都市圏（首都圏、近畿圏、中部圏）の人口の長期推移をみると、1960年代～1970年代に人口が大きく増加しており、同時に全国の人口に対する三大都市圏の占める割合も同時期に大きく増加しています。高度経済成長に伴い、三大都市圏への人口集中が生じていたことがわかります。

1980年代以降は三大都市圏においても人口増加は鈍化しており、近年では近畿圏、中部圏の人口は微増にとどまっています。他方、首都圏の増加は続いている。

三大都市圏の高齢化率をみると、近畿圏や中部圏は全国とほぼ同水準であるのに対し、首都圏は全国や他の大都市圏に比べて低い水準にあります。しかし、2005年と2010年で比較すると、首都圏においても高齢化率は上昇しており、高齢化は進展しています。また、高齢単独世帯数をみると、首都圏では2010年に155万世帯にのぼり、2005年と比べて37万世帯増加しています。近畿圏、中部圏でも高齢単独世帯数は増加していることを考えると大都市圏において、これらを始めとする高齢者のみ世帯の孤立予防にどう対応していくか、課題となると考えます。

図表1. 三大都市圏の人口推移



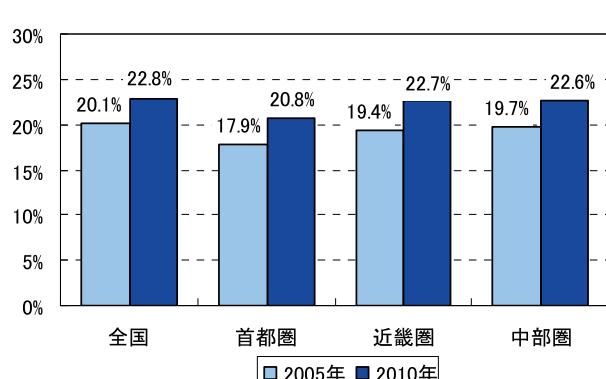
注：首都圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県

近畿圏：京都府、大阪府、兵庫県、滋賀県、奈良県、和歌山県

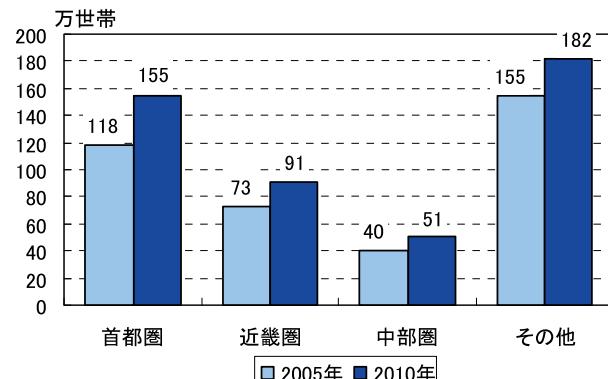
中部圏：愛知県、三重県、長野県、岐阜県、静岡県

出所：総務省「国勢調査」

図表2. 全国及び三大都市圏の高齢化率(2005年・2010年)　図表3. 三大都市圏の高齢単独世帯数(2005年・2010年)



出所：総務省「国勢調査」



出所：総務省「国勢調査」

2 小ゾーンにおける人口の変化（横浜市を事例として）

ここでは、横浜市を事例として、小ゾーン（町別）の人口推移をみていくことにします。

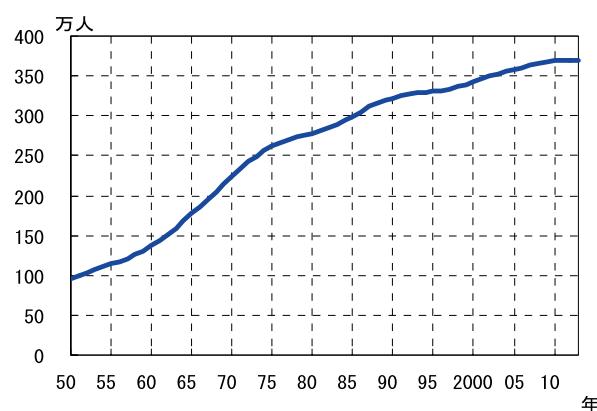
横浜市では、戦後、一貫して人口が増加傾向にあり、1951年には100万人を超える、1950年代後半には、高度経済成長に伴い、東京のベッドタウン化と市内工業の急速な進展により、人口が急増し、1968年には人口が200万人を突破しました。その後も人口は増加を続け、1985年には300万人、2002年には350万人を突破し、2013年には370万人に達しています。

今後は、2019年をピークに人口が減少に転じることが見込まれています。

また、横浜市では、2025年には高齢者が97万人に達することが見込まれており、それに伴い、高齢化率も2010年の20.1%から2025年には26.1%まで上昇することが見込まれています。特に、後期高齢者（75歳以上）の増加が顕著であり、2010年～2025年に1.8倍となると見込まれています。

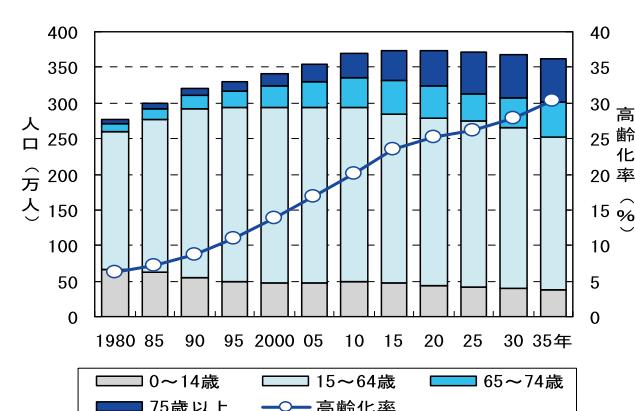
横浜市のうち、1960年代に開発された大規模団地を抱える港南区を例に、2010年と2020年の小ゾーン（町）別の人口増減数と後期高齢化率をみると、2020年には、人口が減少し、後期高齢化率が上昇する地区が多くなっており、地区によっては後期高齢者割合が20%を超える地区も見られます。

図表4. 横浜市の長期人口推移



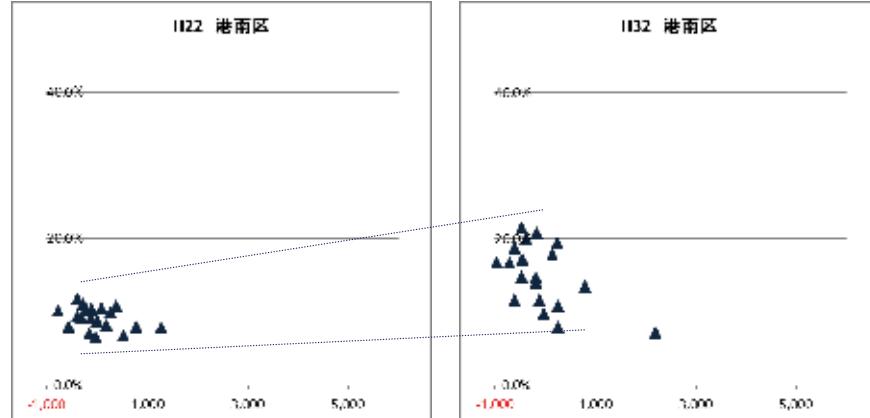
出所：横浜市「横浜市 人口のあゆみ 2010」「横浜市人口ニュース」出所：総務省「国勢調査」

図表5. 横浜市の将来推計人口



出所：総務省「平成 24 年度横浜市将来人口推計
(平成 22 年基準、中位推計)」

図表6. 港南区の町別人口（平成 22 年・平成 32 年（推計値））（縦軸：後期高齢者割合、横軸：人口増減数）



注：平成 32 年は平成 22 年、平成 17 年の国勢調査結果を基にコーホート変化率法により推計
出所：総務省「国勢調査」

II 郊外住宅地活性化に向けた取り組み事例

1 事例紹介

ここでは、以郊外住宅地において孤立対策を含め、地域活性化に取り組んでいる以下の7つの事例について、ヒアリング結果を踏まえながら紹介します。

図表1. 事例調査対象一覧

郊外住宅地等	所在都市
明舞団地	兵庫県神戸市・明石市
富士見が丘団地	大分県大分市
もみじ台団地	北海道札幌市
大麻団地	北海道江別市
高陽ニュータウン	広島県広島市
泉北ニュータウン	大阪府堺市・和泉市
洛西ニュータウン	京都府京都市



明舞団地（兵庫県神戸市・明石市）

■地区の概要

明舞団地は、神戸市垂水区と明石市にまたがる面積約 197ha の住宅団地であり、兵庫県及び兵庫県住宅供給公社により開発された。入居開始は昭和 39 年で、ピーク時の人口 37,477 人（昭和 50 年）であったが、その後人口減少が続いている。近年は高齢化率の上昇も著しく、平成 2 年の 9.7% から平成 22 年には 35.9% となり、兵庫県全体（22.9%）を大きく上回っている。

なお、同団地の現在の住宅数は、全体で 10,781 戸、賃貸集合住宅、分譲集合住宅、戸建て住宅等から構成されるが、中でも最も多いのは県営住宅で、全体の 3 割弱を占めている。

■取り組みの概要

○「明舞団地再生計画」の策定

兵庫県では平成 15 年度に行政（県・市）、住宅・施設管理者（公社・UR）と地域住民等の合意のもと『明舞団地再生計画』を策定・発表している。

○再生計画の推進体制の構築

明舞団地では、明舞団地全体のまちづくりを推進していくことを目的として、地域の住民や商業者の代表者、行政等で構成する明舞まちづくり委員会が設置されており、年に 1~2 回、メンバー間の意見調整や問題意識を共有するための会合が持たれている。

○コミュニティの再生支援

明舞団地では、コミュニティ再生を後押しする取り組みの事例として、平成 24 年度には、兵庫県立大学と連携して『みんなでつくるプロジェクト“実践菜園講座”』を開催し、この講座の受講生が組織を作り、自分たちで野菜市を開催する活動につながっている。

団地内における生活支援サービスの提供として、NPO 法人が中央センターに拠点を構え、ふれあいお食事処の運営や、高齢者向けの配食サービス等を実施している。それ以外にも、住民ボランティア団体による生活支援サービスとして、例えば、団地に住む高齢者等の依頼を受けて、有償でごみ出しや家具の移動、除草等の支援を行う団体等が活動している。

○まちの再生支援

明舞団地におけるまちの再生支援のリーディングプロジェクトとして、高齢者向け住宅や複合商業施設等の整備を含む明舞センター地区整備事業、また、県営住宅の建て替えが進められている。

リーディングプロジェクト以外では、分譲集合住宅の再生、戸建住宅の住み替え促進や、若年者の誘導として、自治会活動等への貢献を条件に県営住宅に学生の入居を認める「学生シェアハウス」も実施されている。また、センター地区の商業施設再整備を行う中で、空き店舗を若者に活用してもらう取り組みも行われている。

図表 2. 建て替えが進む県営明石松が丘住宅



出所：浜銀総合研究所

■考察

○街の魅力度の向上

明舞団地の取り組みでは、街の魅力度を高めることが強く意識されており、オールドニュータウンのイメージを払拭し、新たな転入者を呼び込むことが重視されている。また、ハードの更新だけでなく、コミュニティの活性化を狙った事業も多く行われているが、特徴として、住民による自主的な活動に発展しそうな仕掛けをつくるという発想に基づき取り組まれているものが多いことを指摘できる。

○地域住民が中心となった取り組みへの移行

明舞団地の再生に向けた取り組みでは、将来的に地域住民が中心となって推進していく取り組みへと移行していくことが意図されている。その際に中心となることが期待されているのが平成 21 年に設立された明舞まちづくり委員会である。住民によるエリアマネジメントが強く意識され、そのための仕掛けが、比較的初期の段階から用意されたというのも、明舞団地の特徴の一つといえる。

富士見が丘団地（大分県大分市）

■地区の概要

富士見が丘団地は大分市の南西部に位置する面積約 109ha の戸建住宅を中心とした団地である。大分市中心部までのアクセスは車で約 30 分、バスで約 40 分である。

開発が始まったのは昭和 46 年で、ピーク時には 8,200 人を超えていたが、開発後 40 年が経過した現在では、約 3,200 世帯、約 7,900 人に減少しており、団地内の高齢化は著しく、校区内の児童数も減少している。

■取り組みの概要

○モデル団地としての取り組み

大分市では、富士見が丘団地をモデル団地に選定し、住民とともに団地の活性化策についてのワークショップを開催している。このワークショップは、住民に団地が抱える課題の深刻さを理解してもらうのに有益であったことが指摘されている。

○公園の芝生化・あずまやの設置（富士見が丘団地中央公園）

地域コミュニティづくり対策の一環として、地域のコミュニティ活動を行う場の確保という観点から、地域住民主体による富士見が丘団地中央公園の芝生化を実施した。子どもから高齢者まで 300 人近い住民が集まり、概ね 2 万株の芝を植生したことにより、その後の公園の利用者増加につながった。

○第二・第三公民館の設置

富士見が丘団地では、地元自治会が空き家等を借り上げて公民館として整備、利用している。これは、先に紹介したワークショップにおいて、公民館まで距離のある場所に暮らす高齢者が公民館に出向くのは大変なので、近所に公民館的な場所が欲しいという声が上がったことを受けての動きである。

○自宅開放・ギャラリー

団地の魅力アップを図るため、富士見が丘文化祭（地元の既存行事）に合わせて、団地内に住む芸術家・作家に自宅を開放してもらい、作品の公開等を行ってもらっている。

○子育て世帯の住みかえ支援家賃補助

若い世帯を呼び込むことで団地内の活性化を図ろうと、団地外から富士見が丘団地の戸建住宅に住み替える子育て世帯（18 歳未満の子どもがいる世帯）に対し、家賃の 3 分の 2（月額 4 万円程度、上限 4 万円）の補助を行なっている。

○大分市ふるさと団地空き家等購入支援事業

大分市住み替え情報バンクに登録されている空き家や空き地を購入したものに対して、納付する固定資産税相当額を 3 年度分にわたり補助する制度である。空き地の購入者に中学校入学前の子どもがいる場合は補助期間が 2 年延長される。また、補助開始から 5 年以内に第 3 子ができた方にはさらに補助期間が 2 年延長される。

■考察

○若い人、子育て世代を団地内に取り込む

富士見が丘団地の活性化策の特徴として、人口減少や高齢化に対して、若い人、子育て世代を団地内に取り込むという手法で解消しようとした、実行に移していることを指摘できる。団地という小さな地域単位における高齢化対策として、こうした取り組みは合理的であり、有効と考える。

○団地全体を捉えた施策・取り組み

富士見が丘団地の取り組みのもう一つの特徴として、団地内の特定地区や特定グループをターゲットとしたものではなく、団地全体を捉えた施策・取り組みが中心となっていることが挙げられる。コミュニティの活性化を狙ったイベントも団地全体を視野に入れた取り組みとして行なわれている。

図表 3. 空き家を活用した富士見が丘 第二公民館



出所：浜銀総合研究所

もみじ台団地（北海道札幌市）

■地区の概要

もみじ台団地は、札幌市厚別区にある面積約 242ha の団地であり、高度経済成長に伴う札幌への人口集中に対応するため、昭和 43 年～55 年に札幌市により造成された大規模住宅団地である。市営住宅と戸建住宅で構成され、道立自然公園野幌森林公園にも隣接するなど、自然環境に恵まれている。

もみじ台団地では、造成事業が完了した昭和 55 年に 25,169 人、昭和 60 年には 25,956 人の人口を有していたが、平成 22 年には 17,153 人へと減少している。また、高齢化も急速に進んでおり、平成 2 年に 6.9% だった高齢化率が、平成 22 年には 32.1% となっており、札幌市平均(20.5%)を上回っている。

■取り組みの概要

○住民参加によるまちづくりの方針の検討

もみじ台団地では、地域住民が加わったまちづくりに関する取り組みが積極的に行われている。

平成 16 年には、地域の 55 団体（各自治会、福祉関係団体、学校関係、ボランティア団体等）により組成された「もみじ台まちづくり会議」が発足している。また、平成 20 年には、もみじ台まちづくり会議のメンバー 10 名による「もみじ台まちづくり会議地域まちづくり部会」が設置されている。

このうち、「もみじ台まちづくり会議地域まちづくり部会」は、平成 20 年度に、札幌市と協働して、広く地域住民に対してアンケート調査を行い、それを踏まえて地域の課題やこれからのまちづくりの方向性についてのとりまとめを行っている。

○多世代交流の仕組みづくり

「もみじ台まちづくり会議」や「もみじ台まちづくり会議地域まちづくり部会」での議論は、地域コミュニティの活性化という側面での取り組みにも結び付いている。「もみじ台まちづくり会議」での議論からは、お年寄りから子どもまで、世代に関係なく誰もが立ち寄ることのできる場所として「地域の茶の間」という取り組みが行なわれている。

○土地利用規制（地区計画）の見直し

高齢化の進展に伴い、高齢者向け福祉・介護サービスの需要が高まっているにもかかわらず、もみじ台地域では、戸建住宅地において、第 1 種低層住居専用地域の制限に加え、地区計画により用途制限が行われていたため、福祉系の事業所の立地できぬ状況にあった。そこで、この状況を解消するため、平成 21 年度に地区計画の一部見直しが行われた。

○もみじ台地域の既存資源の有効活用

もみじ台では、平成 23 年に 4 校あった小学校が 2 校に統合され、これに伴い跡地活用を議論する必要が生じたことから、「もみじ台地域の既存資源活用方針」が策定された。その後、旧小学校施設については、福祉施設、通信制高校の教育施設として利用されることとなった。また、団地の中心に位置し、「もみじ台まちづくりセンター」「もみじ台地区福祉のまち推進センター」が入居するほか、ホールや会議室等の貸室、銀行店舗等があるもみじ台管理センターには、指定管理者制度が導入され、地域住民等に利用されている。

■考察

○地域コミュニティの活性化

もみじ台団地の取り組みの特徴の一つは、交流や地域活動といった、地域コミュニティの活性化が強く意識されているということである。特に、多世代交流の取り組みに積極的であることが印象的である。また、様々な取り組みのうちのいくつかは、地域住民のアイディアにより生まれている点も注目すべきであろう。

○地域住民のまちづくりへの関心の高さ

もみじ台団地の特徴として、地域住民のまちづくりに関する意識や関心が非常に高いことが挙げられる。「もみじ台まちづくり会議」や「もみじ台まちづくり会議地域まちづくり部会」の活動は、非常に活発かつ実践的である。

図表 4. もみじ台団地戸建て住宅街



出所：浜銀総合研究所

大麻団地（北海道江別市）

■地区の概要

大麻団地は、江別市街地の西部に位置し、JR 大麻駅前に開発された面積約 215ha の団地であり、新住宅市街地開発法に基づく北海道初のニュータウンとして、北海道が施行者となり開発された。エリア内には、賃貸集合住宅及び分譲戸建住宅が存在している。最寄駅の JR 大麻駅から札幌駅までは 15 分前後で到達するなど交通利便性も高い。

開発分譲直後の昭和 40 年に 897 人だった人口は、昭和 50 年に 21,829 人まで増加したものの、その後は減少が続いている、平成 22 年には 12,458 人となっている。また、平成 2 年に 10.7% だった高齢化率は、平成 22 年には 30.1% まで上昇しており、高齢化が急速に進んでいる。

■取り組みの概要

○大麻団地まちづくり指針

大麻団地では開発後 40 年以上が経過し、個人住宅の空き家、老朽化中高層住宅、中高層住宅、空き地等が目立つようになり、今後の地域の住環境への悪影響が懸念されるようになったことから、江別市では、産学官民の連携組織である「江別市大麻団地住環境活性化調査研究会」を平成 19 年 10 月に設立し、住環境活性化の調査研究を進め、平成 21 年 10 月には『大麻団地まちづくり指針』を発表した。

○高齢者等の住みかえ支援の取り組み

江別市では、平成 24 年度から「江別市住みかえ支援体制整備事業」を実施し、郊外住宅団地における高齢化の進展や住宅の老朽化に伴う、空き家の有効活用や住みかえ支援に係るニーズに対応するため、市内不動産事業者や建設業協会、一般社団法人移住・住みかえ支援機構等と連携して相談体制を整備し、住みかえ相談セミナーや相談会を開催している。

○江別市安心生活まちづくり推進事業運営協議会

江別市安心生活まちづくり推進事業運営協議会は、『大麻団地まちづくり指針』の具体的な施策を推進するための組織として、平成 25 年 9 月に設立された。住民団体や建設・不動産業界、市内に立地する 4 大学、商工団体や介護・福祉関係者等多様な団体をメンバーとして構成されている。

協議会では、国の補助（特定地域再生事業費補助金）を受けて、大麻団地における高齢者の住みかえや生活支援、子育て世帯の入居促進のための市場調査等を行うとともに、当該支援体制の整備及び生活環境の維持・向上に向けた支援システムの構築を目指している。

■考察

○高齢者の住替、若年層の居住の促進

大麻団地における取り組みの特色は、高齢者の住み替えを促進するとともに、若年層の居住を促すということから始めようとしていることがある。これは、地区の高齢化に起因する課題を、高齢化の進行に対して対症療法的な対応策を講じるのではなく、高齢化の進行そのものへの対応を志向するものと考えることができるが、団地という狭いエリアにおける高齢化対策、地域活性化策として有効な取り組みであると考えられる。

○住民の関心と理解の獲得

大麻団地における注目すべき点として、高齢者の住替や若者層の居住の促進の取り組みを、行政単独の施策として展開するのではなく、住民団体の動きとして進めようとしていること、それを具現化するために、住民の関心と理解を得ることに力を注いでいることが挙げられる。その背景には、『大麻団地まちづくり指針』策定以前から、まちづくり活動を行うグループが存在していたことや、地域住民による相互扶助活動、商店街の活性化に向けた動きなど、住民主導や、あるいは住民と行政の協働というかたちでまちづくりの取り組みが行われていたことがあると考えられる。

図表 5. 大麻団地内の戸建住宅街



出所：浜銀総合研究所

高陽ニュータウン（広島県広島市）

■地区の概要

高陽ニュータウンは、広島県、広島市（旧高陽町）及び広島県住宅供給公社が主体となって開発した、約 270ha の大規模団地である。昭和 47 年に造成を開始し、昭和 49 年から分譲が開始され、平成 2 年 3 月に分譲が終了した。この団地では、造成の時期やエリアの違いによって A 団地、B 団地、C 団地の通称が付けられている。

この団地の最寄駅である JR 下深川駅までは広島駅から 20 分程度でアクセスすることができ、また同地に向かう広島中心部からの路線バスは所要時間 40 分程度ではあるが、頻度高く運行されている。

しかし、分譲開始から約 40 年が経過し、住宅・施設の老朽化、団地住民の高齢化、子ども世代の流出等といった問題が顕在化しつつある。

■取り組みの概要

○高陽ニュータウン創生まちづくり基本構想

分譲開始から約 40 年が経過し、住宅・施設の老朽化、団地住民の高齢化、子ども世代の流出等といった問題が顕在化しつつあることから、この状況に課題意識を覚えた広島県住宅供給公社は、平成 24 年 3 月に『高陽ニュータウン創生まちづくり基本構想』をとりまとめ発表した。

『高陽ニュータウン創生まちづくり基本構想』では、抱える課題について、人口構成、住宅、住環境、コミュニティについて課題の指摘を行ったうえで、ニュータウン再活性化にむけた基本理念を「高陽ニュータウンの良さ（価値）を活かし、住民とともに新たな街をつくります」としている。

同基本構想では、これまでの「ベッドタウンの高陽ニュータウン」から「生活タウンの高陽ニュータウン」に転換することが必要であるとして、それを具現化するための基本方針として「活力=住む、働く」「教育=育む、学ぶ」「環境=守り、育てる」「健康=生き生き、安らぐ」の 4 項目を掲げて、それに関する取り組みのアイディアが数多く記載されている。そして、これらの具現化を通じて目指すべき街の姿を「誰もが“活き活き”と“心地よく”暮らせるまち」と規定している。

○基本構想に基づく取り組み

『高陽ニュータウン創生まちづくり基本構想』は平成 24 年 3 月に策定されたものであり、基本構想の中に掲げられている事業のほとんどは、これからという段階である。ただ、中には、子会社である（株）広島県住宅管理センターによって、タクシー会社や大型商業施設と連携したお出かけタクシーや無料巡回バスの運行といった高齢者の外出支援に関する取り組みや、住宅メーカー等とのタイアップによる住宅リフォームや耐震対策の支援に関する取り組み、団地住民の学びや交流等を支援することを狙ったショッピングセンター内への文化ホールの設置など、実際に動き出しているものもある。

○基礎自治体による団地再生の取り組み

高陽ニュータウン基本構想は県公社が主体となって策定したものだが、高陽ニュータウンの立地する広島市では、平成 25 年 5 月に市内の住宅団地全体を対象に活性化について議論する「住宅団地活性化研究会」を設置した。これは、学識経験者や団地の自治組織の関係者、商業や公共交通、福祉の関係者等をメンバーとするもので、平成 26 年度末までに 10 回程度の議論を経て、住宅団地の活性化に向けた総合的な対策が取りまとめられることが予定されている。

■考察

○基本構想を契機としたニュータウン再活性化の取り組み

高陽ニュータウン再活性化の議論は、基礎自治体である広島市や地域の住民組織等ではなく、ニュータウンの開発主体である広島県住宅供給公社の動きであったことが一つの特徴である。それゆえに、基本構想の実現に向けては、開発主体としての公社が各種事業の実施主体となる可能性のある関係主体と調整しながら連携を図っていくかが課題になるといえよう。

図表 6. 高陽ニュータウンの風景



出所：浜銀総合研究所

泉北ニュータウン（大阪府堺市・和泉市）

■地区の概要

泉北ニュータウンは、大阪府堺市と和泉市にまたがる約 1,557ha のニュータウンで、大阪府により昭和 40 年から新住宅市街地開発事業として開発が開始され、昭和 42 年に入居開始となった。ニュータウン内には、泉北高速鉄道が整備され、南海高野線を通じて大阪なんばまで約 30 分の位置にある。

計画戸数約 54,000 戸、計画人口約 18 万人であったが、ピーク時（平成 4 年）の人口は 16.5 万人で、それ以降人口減少が続いている。平成 22 年の人口は 13.4 万人となっている。

■取り組みの概要

○各種計画等の策定

泉北ニュータウンでは、関係主体の連携により『泉北ニュータウン再生指針』『泉ヶ丘駅前地域活性化ビジョン』『泉北ニュータウン公的賃貸住宅再生計画』といった計画が策定されている。

○泉北ニュータウン住まいアシスト事業

若年層転出の課題を解決するため、堺市では、「住まいアシスト事業」として、ニュータウン外から転居する若年夫婦・子育て世帯、29 歳以下の勤労単身者に対して最大 120 万円の家賃補助を行っている。

○公的賃貸住宅再生事業

公的賃貸住宅再生事業は、『泉北ニュータウン公的賃貸住宅再生計画』に基づいた公的賃貸住宅（府営住宅、府公社賃貸住宅、UR 賃貸住宅）の再生事業で、①建替事業、②集約事業、③耐震改修事業、④既存ストック活用事業等が実施されている。

○戸建住宅ストックの活用促進事業

戸建住宅ストックの活用促進事業では、特に空き家率が高い槇塚台地区（空き家率：戸建住宅約 5%、公的賃貸住宅約 17%）を対象に、NPO 法人が主体となり、自治会、社会福祉法人、大阪市立大学、堺市、大阪府等と連携し、空き家のリノベーション事業を行っている。

○環境配慮型住宅地の創出

少子化により廃校となった晴美台東小学校跡地約 1.6ha を活用し、再生可能エネルギーの利用、高効率な省エネ機器等を装備したネット・ゼロ・エネルギー・ハウスである「晴美台エコモデルタウン」65 区画を整備し、魅力的な新たな都市機能の導入を行っている。

○泉ヶ丘駅前地域の活性化事業

「泉ヶ丘駅前地域活性化ビジョン」に基づく、泉ヶ丘駅前の活性化事業として、「泉ヶ丘駅前地域賑わい・交流拠点創出事業」を実施しており、槇塚台の戸建て住宅ストックの活用推進事業の実施主体である NPO 法人がカフェ事業を行っている。

○近隣センターの機能強化事業

近隣センターの機能を強化するため、大阪府タウン管理財団が所有する 12 地区近隣センターを堺市へ引き継ぐ調整を実施している。同時に、再生を図るために関係者の合意形成や活性化の方策の検討を行い、近隣センターの在り方の検討を行っている。

■考察

○若年層を呼び込む取り組み

泉北ニュータウンでの取り組みの特徴として、子育て世代や単身若年世帯等の若年層を再度ニュータウン内に呼び込むための活動を行っている点が挙げられる。若年層がニュータウンに戻ることにより、ニュータウン全体の地域活力の低下を防ぐため、特に大学生を活用したリノベーション事業や新たな都市機能の導入等を実施しており、ニュータウンの魅力向上にもつながる。

○各種計画の策定とそれを通じた関係主体の連携

泉北ニュータウンの取り組みの特徴は、様々な主体の役割を明確にするための各種計画を策定し、実行に移している点である。大阪府、堺市、住民自治会、NPO 法人等がそれぞれの立場で委員会に参加し、各種計画の策定を経て、各主体の責任で事業を実施している。

図表 7. 晴美台エコモデルタウン



出所：浜銀総合研究所

洛西ニュータウン（京都府京都市）

■地区の概要

洛西ニュータウンは、京都市西京区大枝・大原野地区にある面積 260.7ha のニュータウンであり、昭和 44 年に新住宅市街地開発事業として京都市により開発が開始され、昭和 51 年に入居開始となった。阪急桂駅、JR 向日町駅から 3~4 km キロに位置し、京都中心部からは 10 km の距離にある。

小学校区を単位として、森林学区、境谷学区、竹の里地区、福西学区の 4 住区から構成されており、中央部にタウンセンター、それを補完するかたちで各住区にサブセンターが配置されている。

計画戸数 10,900 戸、計画人口 40,900 人であったが、ピーク時(平成 2 年)の人口は 3.6 万人であり、その後、人口減少が続き、平成 22 年には 25,304 人となっている。高齢化率は、京都市の 23.0%、西京区の 20.2% に対して、洛西ニュータウンは 24.9% と市区平均をやや上回っている。

■取り組みの概要

○洛西ニュータウンまちづくりビジョン

京都市では平成 17 年 8 月に地域住民や学識経験者、事業者、行政等による「洛西ニュータウンまちづくり検討会」を設置し、洛西ニュータウンタウンミーティング、各種団体等へのヒアリング、洛西ニュータウンのまちを考えるアンケート等を行いながら、ニュータウンが向かうべきまちの目標像やその実現に向けての課題、方策などをとりまとめた『洛西ニュータウンまちづくりビジョン』を作成した。

○洛西ニュータウン創生推進委員会

『洛西ニュータウンまちづくりビジョン』を契機として、平成 19 年 6 月に、住民が主体となって洛西ニュータウンのまちづくりを推進する組織「洛西ニュータウン創生推進委員会」が発足した。洛西ニュータウン創生推進委員会の下では、「部会」「事業運営チーム」「ワーキンググループ」「フォーラム・事例見学会」「広報」等の活動が行われている。

委員会は、洛西ニュータウンの 4 校区・地域の自治連合会、商店会、洛西ケーブルビジョン(株)、京都市住宅供給公社、京都市西京区役所洛西支所まちづくり推進課によって構成されており、洛西ニュータウンを構成する各主体が関与し、実効性のある対策ができるように配慮されている。

○部会

部会の活動目的は、「まちづくりの課題についての調査と解決のための企画立案」である。部会には、「環境部会」、「安心安全・子供育成部会」、「コミュニティ部会」、「生活機能向上部会」の 4 つがある。

○事業運営チーム

事業運営チームの活動目的は、「まちづくり事業の基本計画及び実施計画の策定並びに事業の実施」である。事業運営チームでは、「環境チーム」「交通チーム」「子供チーム」「住まいと景観チーム」「高齢対応チーム」「魅力発信チーム」「境谷会館チーム」の 7 つのチームが活動を行っている。

■考察

○住民主体の取り組み

洛西ニュータウンでの取り組みの特徴として、住民が主体となって取り組み、多くの関係団体を巻き込んで活動を行っている点が挙げられる。洛西ニュータウン創生推進委員会の事業運営活動では、各チームに 4~19 人の住民が参加し、テーマ毎の課題把握から解決策の検討までを行っている。コミュニティの衰退が叫ばれている中で、数多くの住民が参画して取り組みを行なっていることは注目できる。

○多世代向けの取り組み

洛西ニュータウンでは、高齢者向けの施策だけではなく、多世代向けの取り組みを実施している点も特徴といえる。ヒアリングによると、企業退職者が地域活動の中心となっており、「元気な高齢者」が多く活躍していた。しかし、活動内容を見ると、現役世代の通勤のための交通利便性の確保や、子育て世帯への支援、若者を呼び込むための方策の検討など、多世代向けの取り組み内容となっており、多世代が住みやすいまちづくりが進められている。

図表 8. 洛西ニュータウンの様子



出所：浜銀総合研究所

2 まとめ

以下では、事例調査結果を踏まえ、郊外住宅地における孤立予防を考える上での課題について整理します。

①郊外住宅地の抱える課題

○人口減少、高齢化の進展

今回事例として取り上げた各地区は昭和40～50年代に開発、入居開始が行なわれた住宅地であり、入居開始から30～50年が経過しています。こうした地域では、一時期に開発され、一斉に均質な住民が入居するため、当初入居した住民が時間経過に伴い一斉に高齢化するとともに、その子ども世代が世帯形成に伴い親世代と同居せず地区を離れることで、地区全体として高齢化が急速に進展しています。高齢化率をみても、以前は所在都市平均を下回っていたものが、直近では所在都市平均を大きく上回っている地区も見られます。

また、事例として取り上げた地区では、人口総数もピーク時に比べて大きく減少している地区が見られます。

このように人口減少、高齢化が進展する中では、将来的に孤立予防の対象となる高齢者が増加する一方、孤立予防の担い手となる人材の確保が困難になることが予想されます。孤立予防を含め、地域社会を支える人材をいかに確保していくかが課題となります。

○地域活力の低下・コミュニティの機能低下

人口減少、高齢化の進展に伴い、自治会町内会等の地域組織をはじめ、地域活動を支えてきた人材の高齢化も進んでいます。公営住宅を含む賃貸住宅の場合は、住民の入れ替えが発生しますが、持ち家の場合は住民の入れ替わりが生じにくく、空き家になっている住宅でも持ち主が賃貸したり売りに出すことが少ないと指摘もあり、新たな住民が入ってくる機会があまりない状況にあり、そうした中で地域の活性化をいかに図るかが課題となります。

一方、コミュニティという観点からみると、住宅の種類（集合住宅、戸建住宅）によりどちらが住民同士の関係にとって有利かについては、事例調査の中では必ずしも明確な傾向は見られませんでした。

○都市基盤、生活基盤の老朽化・機能低下

今回事例として取り上げた地区では、高度経済成長期に開発され、開発から30～50年が経過することで、地区内の都市基盤や住民生活を支える住宅施設や公共施設、各種サービス施設等の老朽化・機能低下も進展しています。このうち、住宅については、地区内に公営住宅を抱える地区では、行政主導で建替や改修等が行なわれている地区も見られますが、持ち家については必ずしも高齢化への対応や新規住民の受け入れにつながる更新が進んでいるわけではないのが現状です。また、日常生活を支える地区内の商業施設についても、計画的に更新が行なわれている地区がある一方、更新されず空き店舗が発生している地区も見受けられました。

高齢化への対応、あるいは新たな住民の受け入れ促進という視点からみると、地区内の各種施設の老朽化が進む中で、住民ニーズに対応した都市基盤、生活基盤の更新や改修をいかに進めるかが課題となると考えられます。

②取り組みの方向性

○新たな住民層の取り込み

少子高齢化が進展する中、事例調査で取り上げた地区の中には、新たな住民層を取り込むための取り組みを積極的に実施している地区が複数見られました。

具体的には、子育て世帯等の若年層への家賃補助や、貸家、売家情報の提供、学生の取り込みなど、地区によって対応は様々ですが、これらの取り組みは、進行する高齢化に対して対症療法的な対応策を講じるだけでなく、地域活力の向上を図る上で若年層を中心とした新たな住民層を取り込むことの必要性を強く認識し、中長期的な視点から高齢化の進行そのものへの対応を志向するものと考えられます。

我が国全体では、既に人口減少に転じていますが、住宅団地等の狭いエリアにおいては、高齢化対策、地域活性化対策として、若年層を中心とした新たな住民をいかに受け入れるかが重要な課題になるとを考えられます。

○住民同士の交流機会づくり

事例として取り上げた地区のうち多くの地区で、交流や地域活動といった地域コミュニティの活性化を強く意識した取り組みを行われています。

郊外住宅地のように人口減少、高齢化が急速に進む環境の中で、孤立予防を含め、地域社会の支えあいや地域活性化を考える上で、住民同士の交流を通じた顔の見える関係づくりは重要になります。

また、新たな住民の受け入れを進める上でも、単に人が増えるだけでなく、それを地域の活性化につなげていくためには、新たに地区に入ってくる住民と従来の住民の間のつながりをいかにつくっていくかが重要な課題であり、そのためには両者の交流機会をつくっていくことが必要になります。

○地域づくりへの住民の参画機会づくり

新たな住民の受け入れや、住民同士の交流機会づくりなど、地域の活性化や地域の抱える課題への対策を実施していく上で、住民自身が地域に関心を持ち、主体的に取り組む状況をつくることも重要です。

事例として取り上げた地区の中には、地区の課題把握や解決策の検討をするための組織の中に住民が主体的に参画できる仕組みづくりを行なっている事例や、将来的に住民が中心となって推進する取り組みに移行していくことを意図して行政が仕掛けている事例もみられました。いかに住民の地域に対する関心を高め、地域の担い手として主体的に取り組む環境をつくっていくかが課題となります。

また、事例のうち多くの地区で、地区の再生、活性化のためにビジョンや計画を策定する動きが見られましたが、こうした計画づくりの段階から住民が参画できる機会をつくり、計画を実践していく段階でも、計画づくりに関わった主体が連携して取り組むことが重要です。

III 現場の課題認識

1 調査概要

郊外住宅地等において、孤立対策を含む地域福祉に取り組んでいる主体（担い手）はどのような課題意識を抱えているのでしょうか。

ここでは、横浜市を事例として取り上げ、横浜市が全市的に地域福祉の拠点として設置している地域ケアプラザ^(※)の管理運営主体を対象に実施したアンケート結果から、地域福祉の担い手が抱える課題について整理します。

(※) 地域ケアプラザ：

横浜市が概ね中学校区に 1 カ所程度の密度で整備を進めている、地域の福祉・保健活動を振興するとともに、福祉・保健サービスを身近な場所で総合的に提供する施設。

地域ケアプラザでは、基本的に、①福祉に関する相談・助言・調整（地域包括支援センター）、②地域のボランティア等の活動・交流、③介護予防支援・居宅介護支援、④介護予防通所介護・通所介護（デイサービス）の 4 つの事業を行なっている。

地域ケアプラザの管理運営には、指定管理者制度が導入されている。

横浜市内の地域ケアプラザの地域活動・交流部門担当者を対象に、郊外住宅地等における孤立対策の取り組み状況等について把握するために実施したアンケートの概要は以下のとおりです。

■調査目的

- 郊外住宅地等における孤立対策への取り組み状況及び課題を把握する。

■調査対象

- 2013 年 11 月時点で横浜市のホームページに掲載されている地域ケアプラザ（130 カ所）の地域活動・交流部門担当者

■調査方法

- 郵送で配布し、郵送またはインターネットを介して回収

■配布・回収状況

- 発送数：130 件

- 回収数： 75 件

- 回収率：57.7%

以下では、上記アンケートの結果から、郊外住宅地等において孤立対策を含む地域福祉に取り組んでいる主体（担い手）の抱える課題について整理します。

2 調査結果

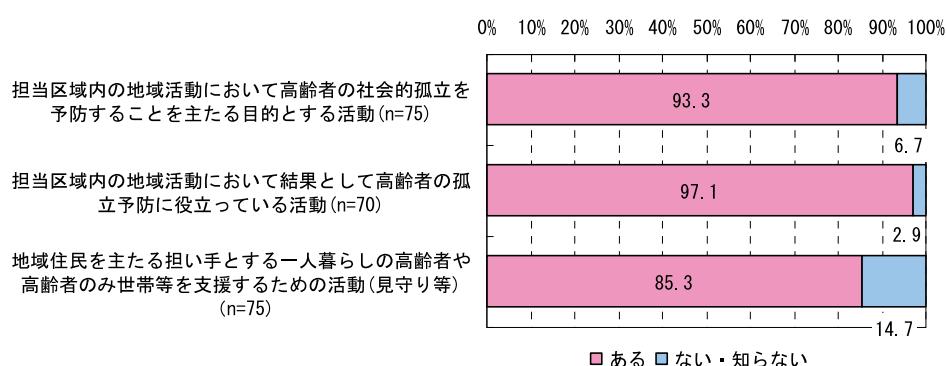
①地域における孤立対策等の取り組み状況

○孤立対策等の取り組み状況

地域内における高齢者の孤立予防等の活動状況（地域ケアプラザが関わっていないものを含む）をみると、孤立予防を目的とする活動や結果として孤立予防に役立つ活動 9 割強の地域で行なわれています。

また、地域住民を担い手とする高齢者支援活動（見守り等）は 8 割強の地域で実施されています。

図表 1 担当区域内における高齢者の孤立予防等に関する活動の有無



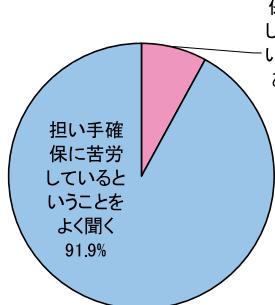
○孤立対策等の取り組み上の課題

地域住民を担い手とする高齢者支援活動（見守り等）が実施されている地域について、担い手の状況をみると、担い手の確保に苦労している地域が 9 割を占めています。

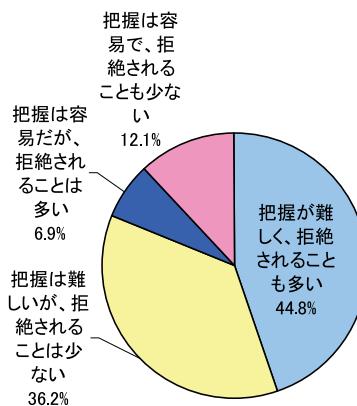
また、孤立予防のための見守り活動を行なう上での課題として、「対象者の把握が難しく、拒絶されることも多い」(44.8%)が最も多くなっています。また、「対象者の把握が難しいが、拒絶されることは少ない」(36.2%)と合わせると、8 割強が対象者の把握が難しいことを挙げています。

図表 2 高齢者支援活動の担い手の状況 図表 3 高齢者支援活動に対する高齢者の反応

(n=62)



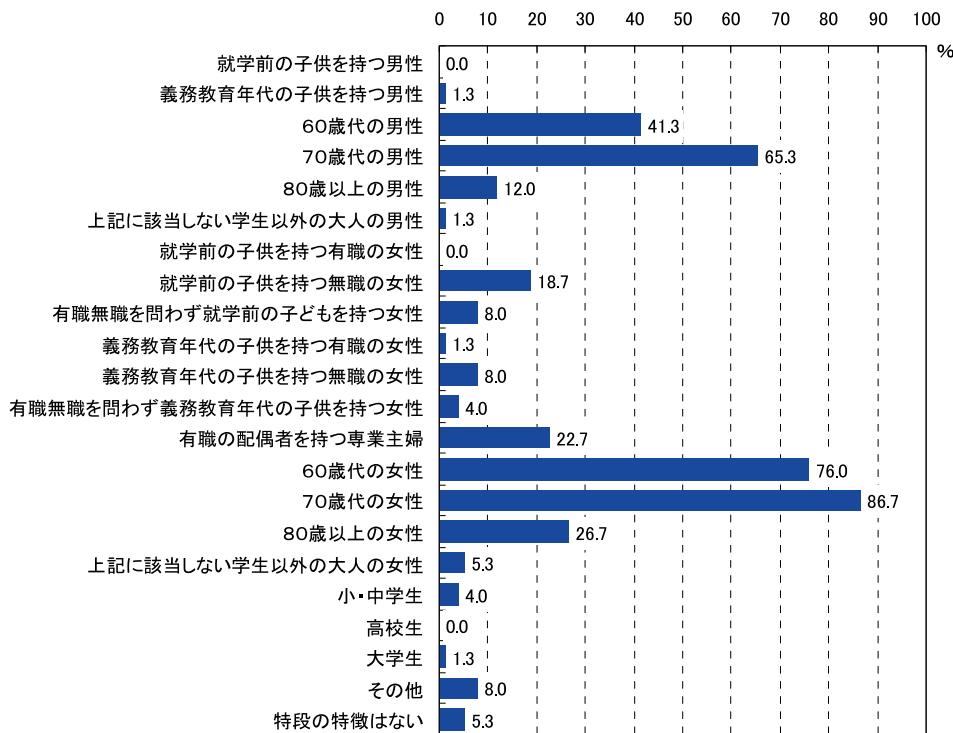
(n=58)



②地域活動の担い手

地域活動に積極的な人材として、60～70歳の女性が多いほか、男性でも60～70歳代が多くなっており、各地域に共通して、60～70歳代が地域活動の担い手になっています。

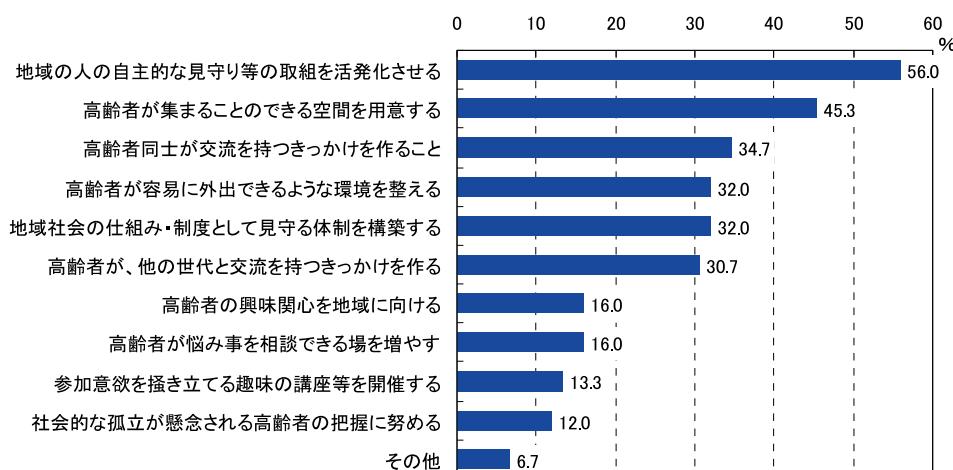
図表4 地域活動に積極的な人材 (n=75) (複数回答)



③孤立対策の方向性

社会的孤立を予防するために重要と考える点として、「地域の人の自主的な取り組みの活発化」が56.0%で最も多く、次いで「高齢者が集まる空間」「高齢者の同士の交流のきっかけづくり」等が多くなっています。

図表5 社会的孤立を予防するため重要な点 (n=75) (複数回答)



3 まとめ

以下では、地域ケアプラザの地域活動・交流部門担当者に対するアンケート結果を踏まえ、地域における今後の孤立予防を考える上での課題について整理します。

○高齢者の外出・交流の機会づくり

高齢者の孤立を防ぐためには、まず、高齢者が家に閉じこもらずに外との接点を持つことが重要です。

アンケートでも、社会的孤立を予防するために重要と考える点として、地域社会における見守りに加え、「高齢者が集まることができる空間整備」「高齢者同士の交流のきっかけづくり」「高齢者が容易に外出できる環境整備」を挙げる回答者も多くなっています。

孤立予防のためには、高齢者が外出したり、外と交流を持てるように、ハード、ソフト両面での環境整備が重要であると考えられます。

○地域の中での支え合い

地域ケアプラザアンケート結果からは、大半の地域ケアプラザの担当区域内において、孤立予防を直接的な目的としてはいないものの、結果として孤立予防に役立っているというものを含め、孤立予防に関わる活動が行われています。

こうした中で、社会的孤立を予防するために重要と考えられる点をみると、「地域の人の自主的な見守り等の取り組みの活性化」が最も多くなっているほか、「地域社会で高齢者を見守る仕組み・体制づくり」が多くなっており、孤立予防対策として、地域住民を主体とする地域の中での支え合いが重要であると指摘されています。

孤立予防のためには、地域の中でいかに人々の支え合いの仕組みを構築していくかが課題になると考えられます。

○担い手の確保

孤立予防については、既に地域の中で様々な取り組みが行われており、また、地域での支え合いの重要性が指摘されています。

一方、見守り活動では、「担い手の確保に苦労している」と回答した地域ケアプラザが8割強を占めています。また、地域活動に積極的な担い手は、60～70歳代を中心となっており、加齢ということを考えると、それらの方々は、将来的に担い手として活動を続けるのが難しくなるのではないかということが懸念されます。

こうした状況を踏まえると、地域の中での支え合いにより孤立予防を実現していくためには、今後、高齢化の進展が見込まれる中で、いかに担い手を確保していくことができるかがポイントになると考えられます。

IV 地方自治体の課題意識と取り組みの方向性

1 調査概要

郊外住宅地等における孤立問題について、大都市圏の地方自治体がどのような課題を抱え、どのような取り組みを行なっているのかについて把握するため、大都市圏の地方自治体（基礎自治体）の企画政策担当部署及び地域福祉担当部署を対象にアンケートを実施しました。

アンケートの実施概要は以下のとおりです。

■調査目的

- 三大都市圏の地方自治体における郊外住宅地等における孤立対策への取り組み状況等について実態を把握する。

■調査対象

- 2013年11月時点で、三大都市圏の大都市圏整備法の対象地域に含まれる地方自治体（基礎自治体）491自治体
- 上記の各地方自治体について、企画政策担当部署、地域福祉担当部署の両部署を対象としてアンケートを実施した。

■調査方法

- 郵送法（郵送配布、郵送回収）

■配布・回収状況

【企画政策担当部署】	【地域福祉担当部署】
○発送数：491件	○発送数：491件
○回収数：255件	○回収数：247件
○回収率：51.9%	○回収率：50.3%

以下では、上記アンケート結果について整理します。

1 企画政策担当部署アンケート結果

①少子・高齢化の影響

少子・高齢化の影響についてみると、小・中・高等学校の統廃合については4割強が児童・生徒数の減少により既に統廃合を実施しています。

また、一次医療の提供基盤については、問題があるとした自治体が1/4を占めているほか、現在は問題ないが今後悪化が懸念される(24.4%)を含めると、過半の自治体で一次医療に対する懸念を抱えている状況にあります。

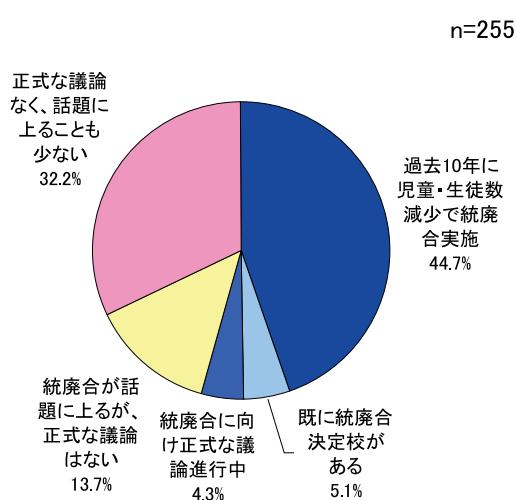
小規模小売店舗については、全域で減少が顕著(43.8%)、減少が顕著な地区がある(43.0%)を合わせると8割強の自治体で小規模小売店舗の減少が顕著になっています。

また、バス路線についても廃止された路線があると回答した自治体が7割強あります。

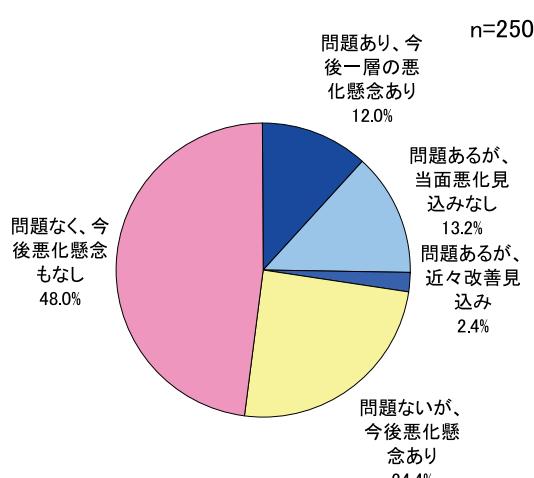
このように、大都市圏の地方自治体においても、少子・高齢化の影響により、日常生活に密着した生活サービスや交通手段が減少している状況にあると言えます。

図表1 少子高齢化の影響

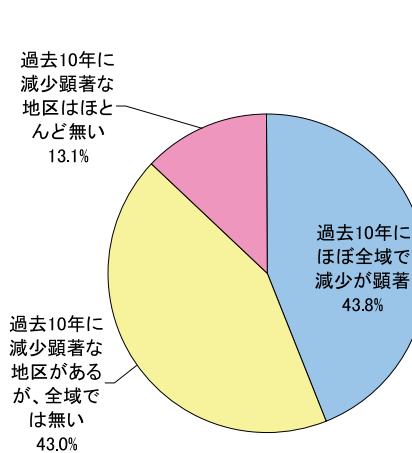
【小・中・高等学校の統廃合】



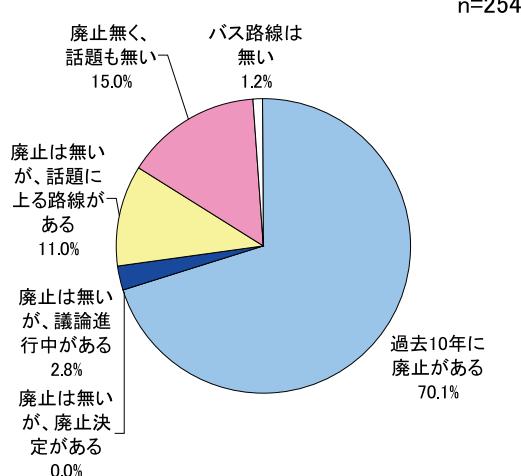
【一次医療の提供基盤】



【小規模小売店舗】



【バス路線の廃止】



②住宅団地等の状況

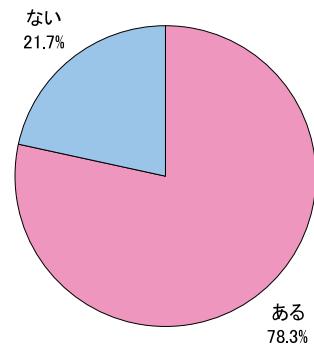
自治体における住宅団地やニュータウン（住宅団地等）の有無をみると、約8割の自治体でその区域内に住宅団地等があります。

以下では、住宅団地等における状況について、区域内に住宅団地等のある自治体を対象にアンケート結果を整理します。

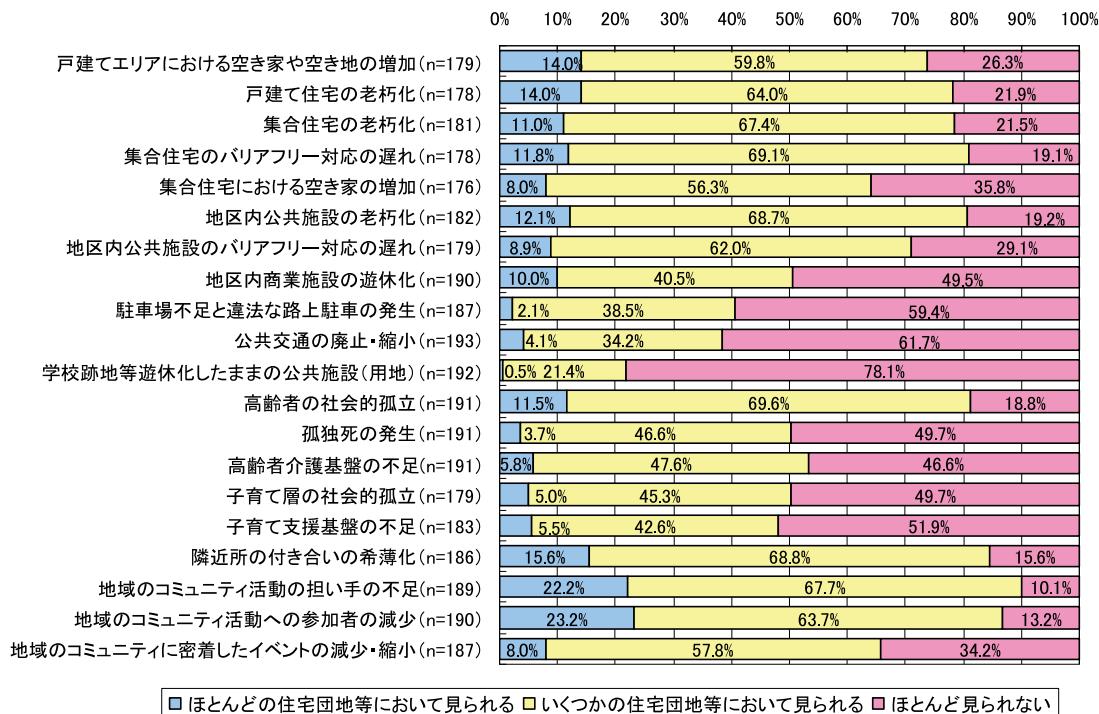
住宅団地等の状況をみると、戸建エリアの空き家・空き地の発生、戸建・集合住宅・公共施設の老朽化、バリアフリー対応の遅れといった、住宅や公共施設に関わる問題が住宅団地等でみられると回答した自治体が7割以上を占めています。

そうした中で、高齢者の社会的孤立については、8割強の自治体が住宅団地等でみられると回答しています。また、近所づきあいの希薄化、地域コミュニティ活動の担い手の不足、地域のコミュニティ活動への参加者の減少についても、8割強の自治体が域内の住宅団地等でみられると回答しています。

図表2 住宅団地等の有無



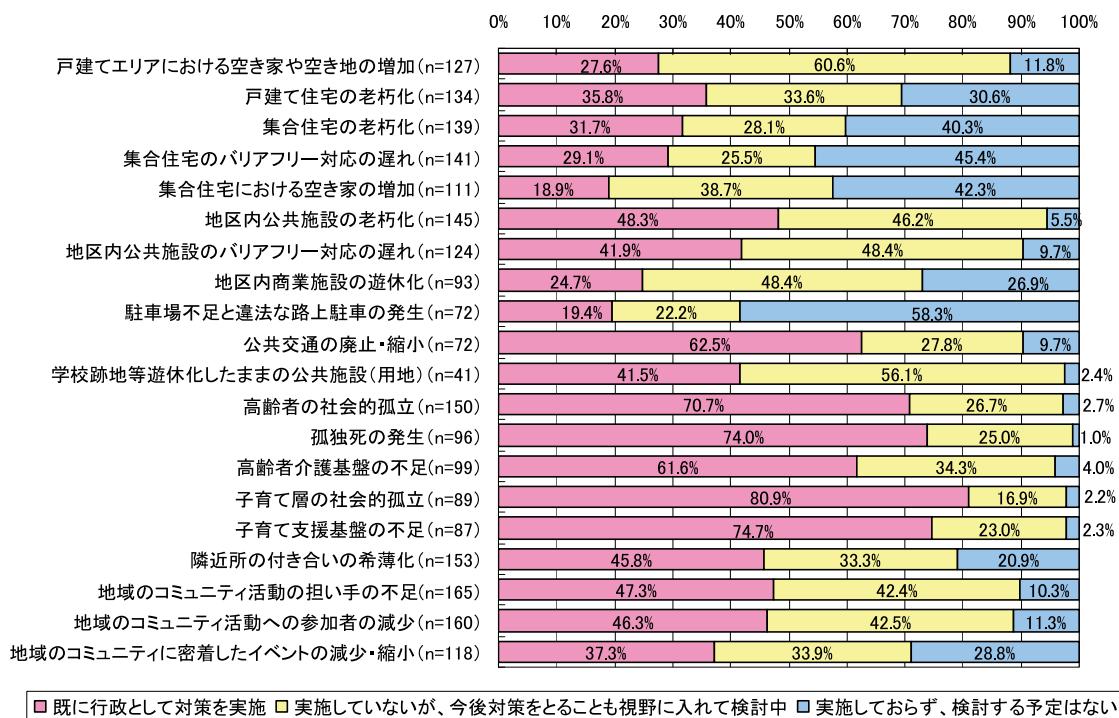
図表3 住宅団地等の状況



こうした中で、地方自治体による住宅団地等での対策の実施状況をみると、高齢者の社会的孤立や孤独死、子育て層の社会的孤立、子育て支援基盤の不足といった課題について、既に行政としての対策を実施していると回答した自治体は7割を超えていました。

また、戸建エリアの空き家・空き地の増加や遊休化したままの公共施設(用地)、公共施設のバリアフリー対応の遅れや老朽化については、今後の対策を視野に入れながら検討中と回答した自治体が5～6割を占めており、今後の対策実施が見込まれます。

図表4 住宅団地等に対する対策の実施状況



③住宅団地等における活性化施策等の実施状況

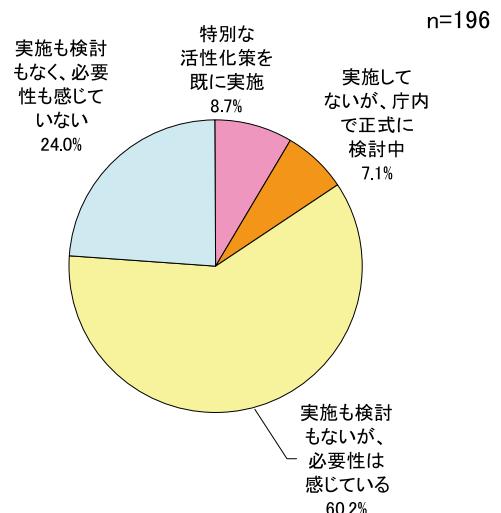
○活性化施策の実施状況

住宅団地等における活性化施策等の実施状況をみると、活性化策を既に実施(8.7%)、あるいは検討中(7.1%)の自治体は、全体の15.8%となっています。

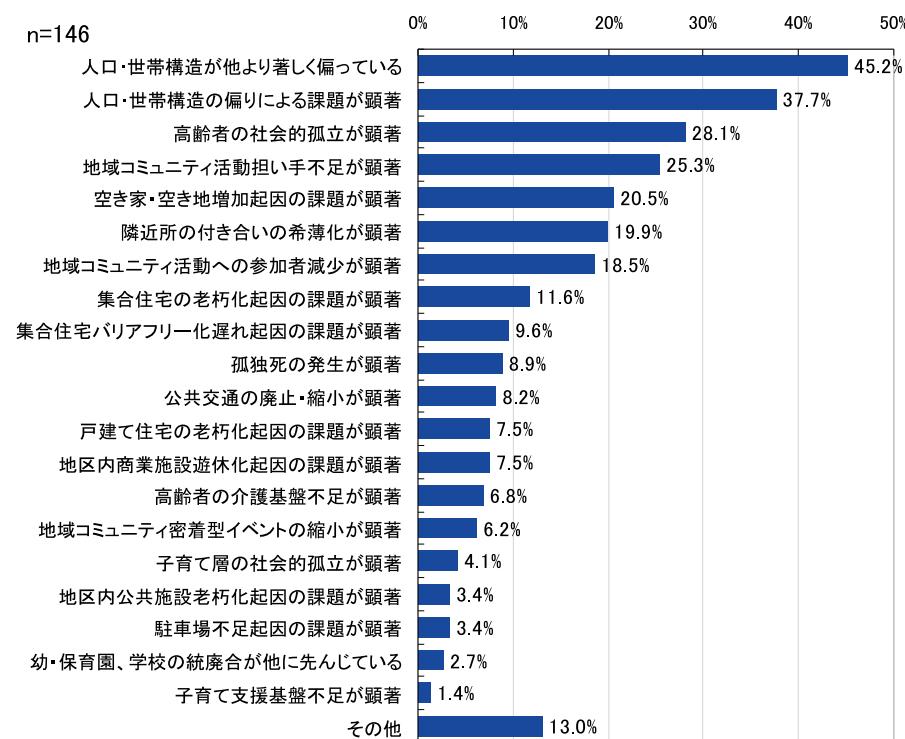
一方、実施も検討もしていないが、必要性を感じていると回答した自治体が60.2%を占めており、実施及び検討中と合わせると3/4の自治体が住宅団地等の活性化の必要性を感じており、多くの自治体の共通課題になっていると言えます。

自治体が、住宅団地等の活性化策の実施・検討を行なう理由をみると、人口・世帯構造が著しく偏っている、人口・世帯構造の偏りによる課題が顕著といったことを理由としてあげる自治体が多くなっています。また、これらに次いで、高齢者の社会的孤立や地域コミュニティ活動の担い手不足を活性化施策の実施・検討の理由として挙げる自治体も多くなっています。

図表5 住宅団地等に対する活性化策の実施状況



図表6 住宅団地等を対象とした活性化策の実施・検討理由



○活性化施策の実施状況

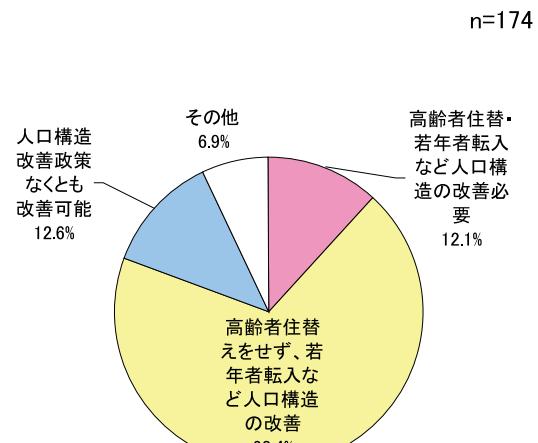
住宅団地等において、今後15年程度、活性化策を実施しなかった場合の影響をみると、コミュニティ活動の減少・縮小、社会的に孤立した高齢者の著しい増加、戸建エリアの空き家・空き地の著しい増加、要介護高齢者の著しい増加を懸念する自治体が多くなっています。

また、こうした問題を発生させないための取り組みとして、若年者転入など人口構造の改善が7割弱を占めています。

図表7 活性化策を実施しなかった場合の住宅団地等の状況



図表8 問題を発生させないための対策



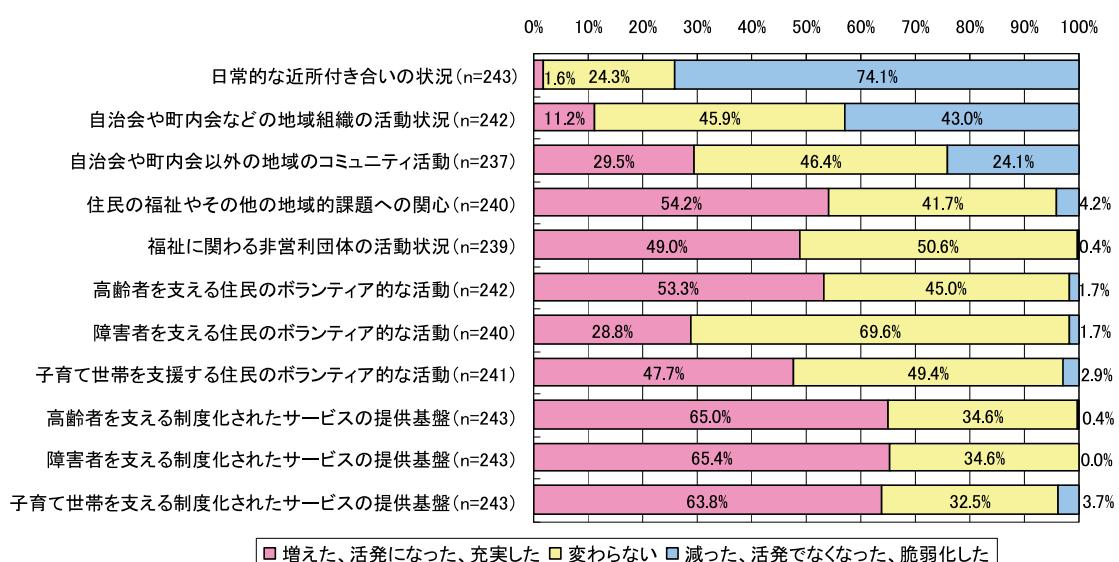
2 地域福祉担当部署アンケート結果

①地域福祉を取り巻く環境変化

地域福祉を取り巻く近年の状況をみると、住民の福祉や地域課題への関心、高齢者や子育て世帯を支えるボランティア、福祉サービス提供基盤については、「増えてきた」が「減ってきた」を大きく上回っています。

一方、「減ってきた」が近所付き合いでは 74.1%、自治会等の地域組織の活動では 43.0%を占めており、「増えてきた」を大きく上回っています。

図表 9 地域福祉を取り巻く近年の状況

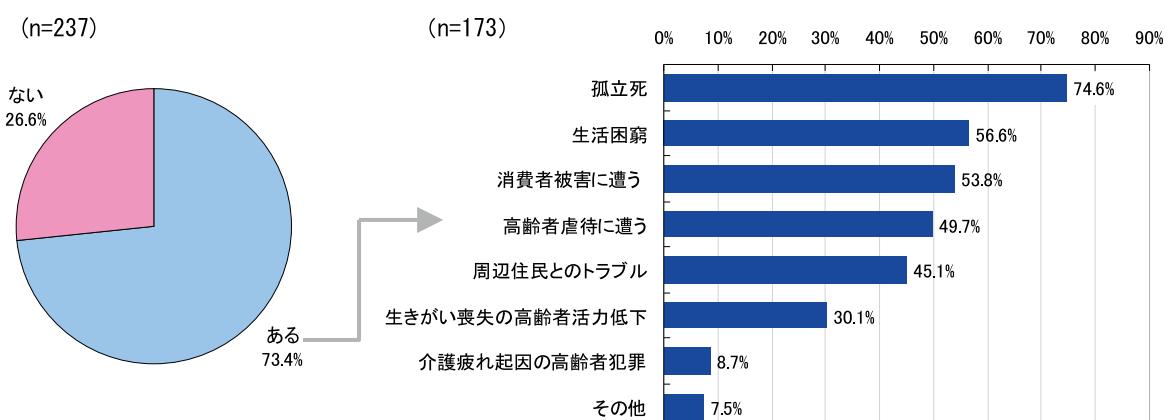


②高齢者の社会的孤立

○社会的孤立の発生状況

高齢者の社会的孤立に関する問題事例の有無をみると、3/4 の自治体で問題事例が発生しており、社会的孤立が大都市圏の自治体において広く課題となっています。問題事例のあった自治体におけるその具体的な内訳をみると、「孤立死」 (74.6%) が最も多くなっています。

図表 10 社会的孤立と関連した問題事例の有無

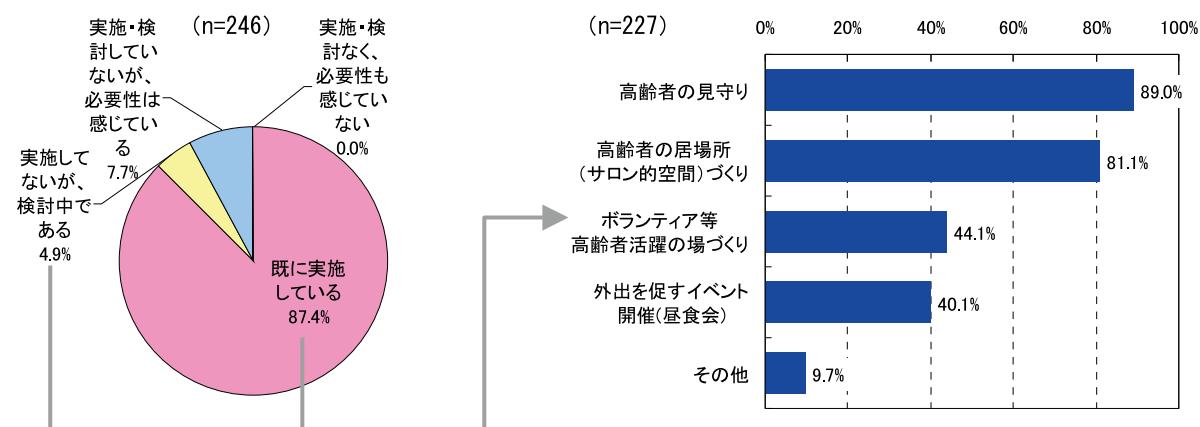


○孤立対策の取り組み状況

社会的孤立を防ぐための施策の取り組み状況をみると、87.4%が既に実施していると回答しています。また、「検討中」「検討していないが必要性は感じている」を合わせると、回答のあつたすべての自治体が孤立対策の必要性を感じています。

既に実施、あるいは検討中の自治体が孤立対策として実施または検討している取り組みとして、「高齢者の見守り」「高齢者の居場所づくり」が8割強を占めています。

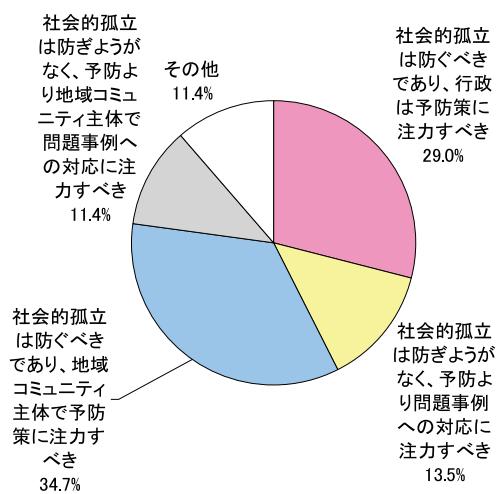
図表 11 社会的孤立を防ぐための施策の取り組み状況



○社会的孤立に対する考え方

社会的孤立に対する考え方をみると、社会的孤立は防ぐべきものと考えている自治体が6割強を占めています。また、社会的孤立を防ぐ主体として、地域コミュニティ主体で予防策に注力すべきと回答する自治体が多くなっています。

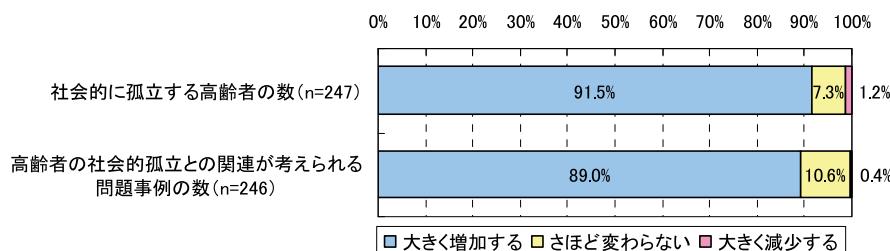
図表 12 社会的孤立に対する考え方 (n=245)



○社会的孤立の今後の見通し

社会的孤立の今後の見通しをみると、社会的に孤立する高齢者、社会的孤立と関連する問題事例とともに、大きく増加すると回答した地方自治体が約9割を占めており、今後、社会的孤立へのさらなる対応が必要になると考えられます。

図表13 社会的孤立の今後の見通し

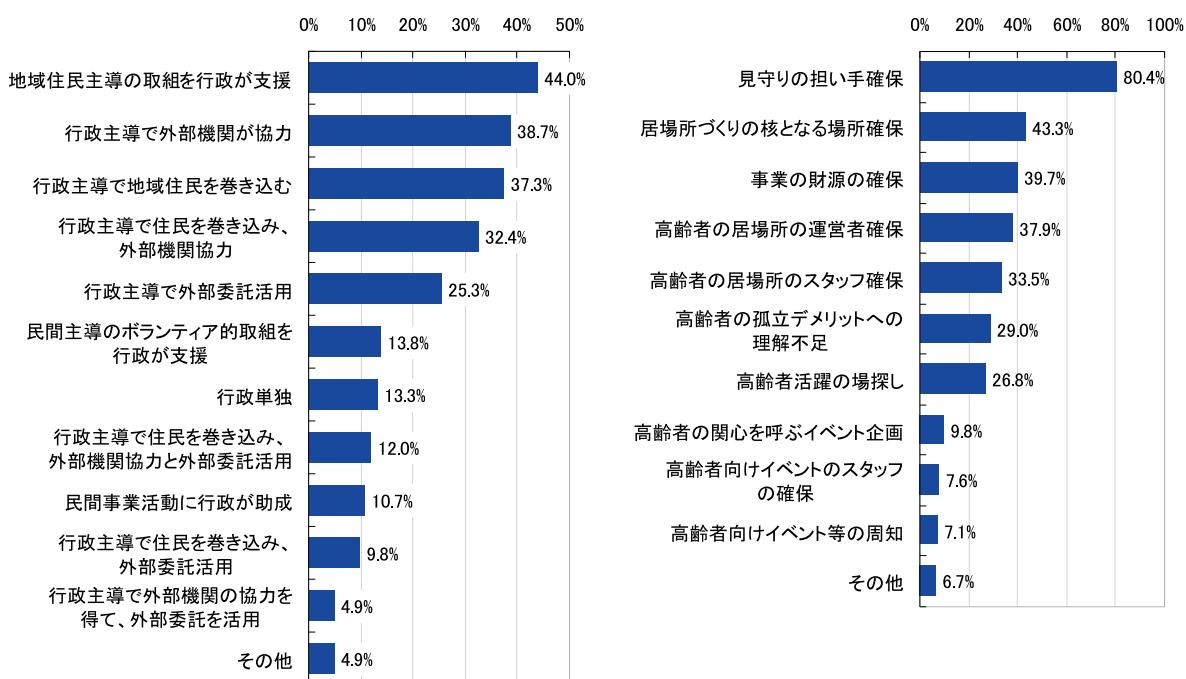


○孤立対策への対応

社会的孤立を防ぐための取り組みの推進体制をみると、「地域住民主導の取り組みを行政が支援」(44.0%)が最も多く、次いで、「行政主導で外部機関や地域住民等との協力」が多くなっています。

また、社会的孤立を防ぐための取り組み上の課題をみると、「見守りの担い手確保」が80.4%と最も多くなっており、社会的に孤立する高齢者の増加が見込まれる中、担い手確保は重要な課題となると考えられます。

図表14 社会的孤立を防ぐための取り組みの推進体制(n=225) 図表15 社会的孤立を防ぐための取り組み上の課題
(n=224)



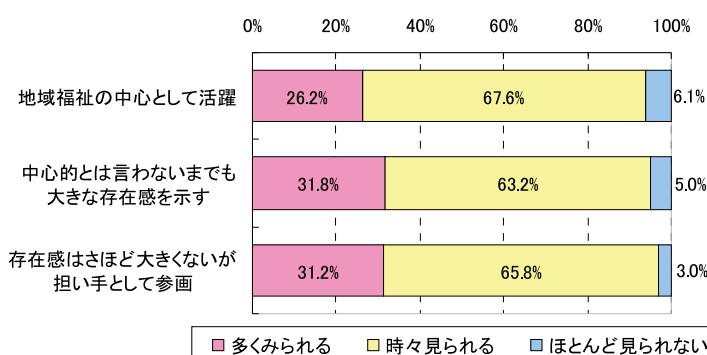
③今後の地域福祉

○地域福祉における「元気高齢者」の位置づけ

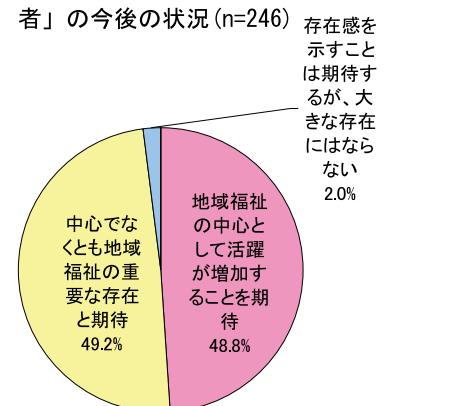
地域福祉の担い手としての「元気な高齢者」の状況をみると、「地域福祉の中心として活躍」「中心的とは言わないまでも大きな存在感を示す」「存在感はさほど大きくなないが担い手として参画」のいずれも、3割前後が「多く見られる」と回答しています。

また、「元気な高齢者」の今後をみると、「地域福祉の中心として活躍」「中心でなくとも地域福祉の重要な存在」がともに5割弱を占めています。

図表 16 地域福祉の担い手としての「元気な高齢者」の状況



図表 17 地域福祉の担い手としての「元気な高齢者」の今後の状況(n=246)



○今後の地域福祉の見通し（全体、住宅団地等）

自治体における住宅団地やニュータウン（住宅団地等）の有無をみると、8割強の自治体でその区域内に住宅団地等があります。

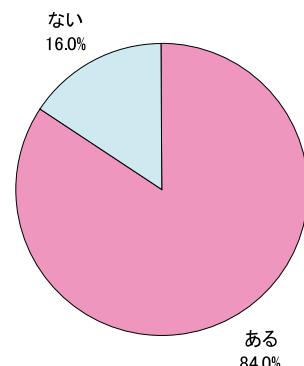
以下では、今後の地域福祉の見通しについて、地方自治体全体と住宅団地等を比較するかたちでアンケート結果を整理します。

今後 15 年程度の地域福祉に対する見通しをみると、地域福祉の重要度については、「今よりも高まる」が、自治体全体では 93.5%、住宅団地等では 85.8% を占めており、今後、地域福祉の重要度が高まると考える自治体が多くなっています。

一方、今後の地域福祉の担い手の確保については、「今より困難になる」が、自治体全体では 52.2%、住宅団地等では 59.9% を占めており、特に住宅団地等において担い手の確保が困難になると考える自治体が多くなっています。

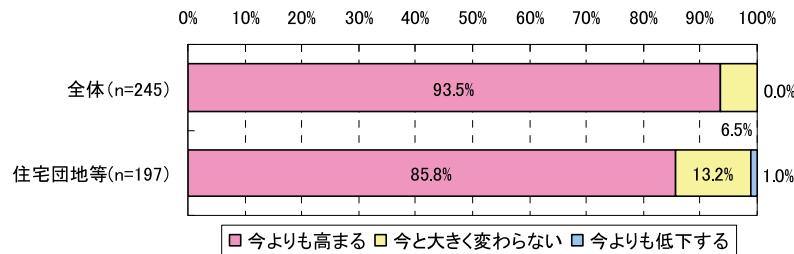
また、今後の地域福祉の見通しとして、地域福祉の担い手としての住民の存在感が「今よりも増す」と回答した自治体が、自治体全体では 7 割強、住宅団地等では 6 割強を占めています。行政の存在感についても「今よりも増す」と回答した自治体が、自治体全体、住宅団地等とともに 5 割程度を占めています。

図表 18 住宅団地等の有無

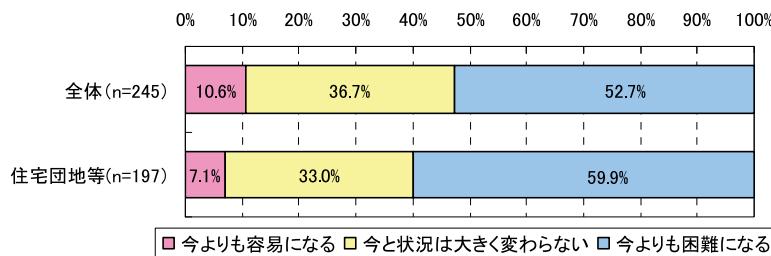


一方、地域福祉の活発さについては、自治体全体では 55.9%が「今よりも増す」と回答しているのに対し、住宅団地等では 41.8%となっており、前述した担い手の確保を含め、自治体全体に比べて、住宅団地等における地域福祉に対して懸念を持っている自治体が多いと考えられます。

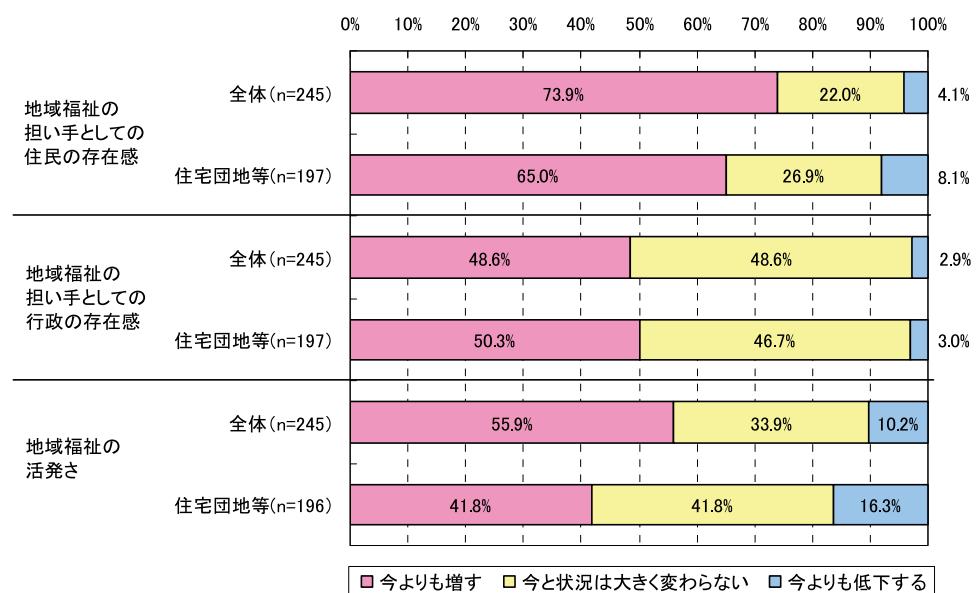
図表 19 今後の地域福祉の重要度



図表 20 今後の地域福祉の担い手の確保



図表 21 今後の地域福祉の見通し



3 まとめ

以下では、大都市圏の地方自治体に対するアンケート結果を踏まえ、住宅団地等や孤立対策等について地方自治体の抱える課題や今後の取り組みの方向性等について整理します。

①地域を取り巻く環境変化（少子・高齢化の影響）

大都市圏の地方自治体において、少子高齢化の影響により、学校等の公共サービスや、買い物や医療等の日常生活に密着した生活サービス、路線バス等の公共交通機関が減少している、あるいは今後減少が懸念されており、こうした地域住民の生活を身近に支えるサービス等を地域の中でどのように確保していくかが課題となります。

特に、日常生活に密着したサービス施設や公共交通機関は高齢者の外出を支えるものであり、孤立予防を考える上でも重要な要素になると考えられます。

②住宅団地等の状況と対策

住宅団地等においては、多くの自治体で、空き家・空き地の発生、住宅や公共施設等の老朽化といったハード面の変化が発生しています。また、高齢者の社会的孤立、隣近所のつき合いの希薄化、地域コミュニティ活動の担い手・参加者の不足等、住民に関わる課題も多くの自治体で認識されています。

こうした中で、住宅団地等における活性化施策の実施状況では、実施または検討している自治体は限られている一方、実施・検討はしていないものの必要性を感じている自治体は多く、これらの自治体では政策課題として今後顕在化していくことも考えられます。こうした住宅団地等の活性化策の実施・検討を行なう理由として、人口・世帯構造の著しい偏りやそれに伴う課題を挙げる自治体が多く、一時期に一斉に均質な住民層が入居する計画的に整備された住宅地の特性が、地域の課題として認識されていると言えます。

また、住宅団地等において懸念されている、コミュニティ活動の縮小や社会的に孤立した高齢者の増加、空き家・空き地の発生等の課題を発生させないための対策として、若年層の転入等による人口構造の改善をあげる自治体が多くなっています。

③地域福祉を取り巻く環境変化

地域福祉を取り巻く環境変化として、過去に多かった(活発だった)が、現在は減少した認識されているものとして、近所付き合いがあります。同じ地縁でも、地域組織活動については、過去に活発で、現在もそれは変わらないと認識する自治体が多くなっています。

一方、過去には少ない(活発ではない)状態であったが、現在は増加した(活発化した)ものとしては、「地域的課題への関心」「高齢者向けボランティア活動」、高齢者、障がい者、子育て世帯向けの「制度サービス」等が挙げる自治体が多くなっています。

また、過去に少ない(活発ではない)状態にあり、現在もかわらず活発でないものとして、「コミュニティ活動」、「非営利団体の活動」、障がい者向け、子育て世帯向けのボランティア活動などがあります。

このように地域福祉を取り巻く環境をみると、制度サービスは充実してきているが、地域福祉の担い手として住民をみると、地域的課題への関心が高まっているものの、ボランティア活動は高齢者向けなど一部にとどまっていることが伺えます。

図表 22 地域福祉を取り巻く過去及び近年の状況

		過去	
		多い（活発）	少ない（活発ではない）
現在	増加 (活発)		<ul style="list-style-type: none"> ・地域的課題への関心 ・ボランティア活動（高齢者向） ・制度サービス（高齢者向） ・制度サービス（障がい者向） ・制度サービス（子育て向）
	かわらない	<ul style="list-style-type: none"> ・地域組織活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ活動 ・非営利団体の活動 ・ボランティア活動（障がい者向） ・ボランティア活動（子育て向）
	減少 (活発ではない)	<ul style="list-style-type: none"> ・近所付き合い 	

今後の地域福祉に対する自治体の認識として、地域福祉の重要性は高まると考えられている一方、地域福祉の担い手の確保については、困難になると考える自治体が多くなっています。また、地域福祉の担い手として、元気な高齢者への期待を示す自治体が多くなっています。

今後、高齢者の中でもとりわけ後期高齢者の増加が見込まれる中、従来のように元気な高齢者を地域福祉の担い手として確保できるかについては課題になることがうかがえます。

④高齢者の社会的孤立

高齢者の社会的孤立については、多くの自治体において、孤立死を含む社会的孤立と関連した問題事例が発生しており、高齢者の社会的孤立は大都市圏の自治体に共通した課題となっています。

そうした中で、社会的孤立を防ぐ施策については、9割弱の自治体が実施しており、具体的には、見守りと高齢者の居場所づくりが主な取り組みとなっています。

また、社会的孤立に対する考え方として、社会的孤立は防ぐべきと考える自治体は6割を占めているものの、その主たる担い手については行政か地域コミュニティかについて意見が分かれています。

一方、社会的孤立の今後の見通しとして、社会的に孤立する高齢者数、社会的孤立に関連する問題事例ともに大きく増加すると考える自治体が9割を占めており、今後、社会的孤立が、自治体にとっても、地域社会にとっても重要な課題になると考えられます。

そうした中で、社会的孤立を防ぐための取り組み上の課題として、8割の自治体が見守りの担い手の確保を課題として挙げており、増加が見込まれる社会的孤立に対して、高齢化が進む中で担い手をどう確保していくかが重要な課題になると考えられます。

V これからの地域福祉・孤立予防に求められる視点

ここでは、I～IVの調査結果及び有識者ヒアリングで出された意見を踏まえ、今後、孤立予防を含む地域福祉の取り組みを考える上での視点について考察を行ないます。

①地域福祉・孤立予防に求められる視点

○担い手の多様化、担い手の関わり方の多様化

自治体アンケート調査結果から、高齢者の社会的孤立については、今後、さらにその対象者、及びそれに伴う問題事例の増加を想定する自治体担当者が多くなっています。これは、高齢化の進展とともに、単身を含む高齢者のみ世帯の増加等、生活様式の変化も影響しているものと考えられます。一方、見守り活動等の担い手の確保は今後困難になるとを考えている自治体担当者が多く見られます。

また、孤立予防を含む地域福祉の担い手として、自治体担当者の中では、いわゆる元気高齢者への期待が高くなっていますが、今後、高齢化がさらに進展し、後期高齢者が急激に増加する状況を踏まえると、見守り活動等の担い手として、従来のような元気高齢者に多くの期待をかけるようでは、かえって担い手の確保が困難になることが懸念されます。

社会的孤立の増加が見込まれ、かつ予防の担い手の確保が困難である状況に対応し、孤立予防の担い手を確保していくためには、担い手の物理的、心理的ハードルを下げることを通じて多様な方が担い手として参画しやすい環境を整備していくことが必要になると考えます。例えば、それぞれの担い手の役割を限定することで、担い手としての負担軽減を図るといったことも一つのアイディアとして検討する価値があるのではないかでしょうか。

○コーディネーターの発掘・育成

地域の中で見守り活動等の担い手の多様化を図り、それぞれの担い手ができるることを役割分担することで見守り活動等を行なっていくためには、見守り活動等の受け手と担い手の間に立って、受け手とそれぞれの担い手の状況や特性を踏まえながらマッチングを行うコーディネーターの存在が重要になります。

また、見守り活動等の孤立予防を主たる目的とするものでなくとも、結果として孤立予防につながる活動もあることから、そうしたことも踏まえて両者の間のコーディネートを行っていくことが求められます。このようなことを考えると、このコーディネーターは見守り活動のみを担当するのではなく、地域活動全体に関わっていくようなことが求められるかもしれません。

いずれにせよ、見守り活動等のコーディネーターには、見守り活動等の受け手と、その担い手となりうる地域住民等の双方と顔の見える関係づくりを行い、円滑にコミュニケーションをとる中で、両者のマッチングを図っていくことが必要となります。とりわけ、1人の受け手に複数の担い手をマッチングするためには、担い手側のそれぞれの事情を踏まえながら、受け手のニーズを踏まえつつ、適切に役割を割り振っていくことが求められることから、こうした役割を担うことのできるコーディネーターを地域の中で発掘、育成していくことが必要となります。

○相身互いの関係づくり

人口減少、高齢化の進展に伴い、見守り活動等の担い手確保の困難さが予想される中、見守り等の担い手の多様化を図るためには、従来のように元気高齢者等の見守る側と、外出が困難な高齢者等の見守られる側という関係から、相身互いの関係づくりへと発想を転換していくこと必要になります。

先に述べた担い手の多様化を図るためにには、見守る→見守られるという一方通行の関係だけでなく、見守る側と見守られる側との関係がその時々に応じて入れ替わるというような関係性も「見守り」の一形態として捉えてよいのではないかと考えます。後期高齢者の割合が急速に高まることが予想される中、元気高齢者=見守る側という構図から相身互いに見守り合う関係づくりを進めていくことが重要になると考えられます。

②持続可能なまちづくりの視点

○若年層、子育て世代の地域外からの誘引

事例でもみたように、郊外住宅地では、人口減少、高齢化が急速に進んでいるところが少なくありません。こうした中で、孤立予防を含む地域の中での支え合いを実現するとともに、地域活性化を図っていくためには、新たに地域活動の担い手を確保することも必要となります。そのためには、若年層など、新たな担い手となる人材を地域の外から誘引する取り組みも必要となります。

とりわけ、地区単位の狭域において高齢化の進行そのものに対応する上で、外部からの人材を取り込むことは有効であると考えます。

そのための方策として、具体的には、新たな住民の受け皿となる住宅のマッチングや、外から地域に誘引する上で動機付けとなるような支援策や地域の魅力向上などの取り組みなどが必要になると考えられます。

平成25年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

「大都市圏の郊外住宅地における
持続可能な地域づくりを通じた孤立予防に関する調査研究事業」
概要版

発行・編集 株式会社浜銀総合研究所
〒220-8616 神奈川県横浜市西区みなとみらい3-1-1
TEL : 045-225-2372 FAX : 045-225-2197
当社 ホームページアドレス
<http://www.yokohama-ri.co.jp/>

平成26(2014)年3月発行

