

大津市の大規模開発団地における近年の動向「生活行動とまちづくり課題」

滋賀県立大学地域づくり調査研究センター 秦 憲志
 NPO 法人コミュニティ・デザイン・センター 浅野 智子
 NPO 法人HCCグループ 末富 孝也
 京都大学大学院農学研究科 森 大顕
 有限会社ブランドゥシー 戸谷 秀子

1. 研究の背景と目的

滋賀県湖南地域では、昭和40年代から面的開発等により市街地が拡大し、都市が成長・発展してきている。一方、今日、全国的に拡大成長を前提とする都市づくりのあり方が見直され、都市のストックを有効に活用するまちづくりが求められている。大津市（旧志賀町を含む）⁽¹⁾ では、今後も人口は増加基調にあるが、より身近な地域でみると、少子高齢化が進み、地域の住環境管理を自分たちで如何に進めていくか、懸念される地域も現れてきている。

たとえば、早くに開発されたニュータウン（大規模開発団地）は、1970年代初めに事業認可され、分譲開始後、既に30年が経過している。

本研究では、ニュータウンが成熟化に向かう中で、今後の地域社会の動向を把握するため、代表的な住宅団地を対象に居住者アンケート調査を行い、社会構成や生活行動、住宅改善等の状況を明らかにするとともに、周辺地域との関わりや居住ニーズ等より、地域管理やまちづくりの課題を明らかにすることを目的としている。

なお本調査は、周辺の外的資源の活用によるニュータウン（郊外住宅地）の再文脈化（地域の新たな文脈づくり）に関する研究⁽²⁾ の一環として行ったものである。

2. 研究の方法

(1) 大津市の開発団地の概要把握

基礎資料として、大津市における5ha以上の開発団地を抽出し⁽³⁾、その中で開発時期・開発手法が明らかな17団地について、団地内部のコミュニティや土地利用、施設状況、また団地が属する学区の現状及び周辺の自然や歴史、施設等の外的資源を把握し、団地カルテを作成した。

大津市における住宅地開発の状況は、表1及び図1に示すとおりである。

表-1 大津市における住宅地開発の状況

開発年代	開発団地(開発手法)	開発制度等
1960年代 (昭和35年～)	○虹ヶ丘(宅造法) ○高城台(宅造法)	1961年(昭和36年) ●宅地造成等規制法成立 1967年(昭和42年) ●大津市合併(瀬田・堅田町が大津市に) ●滋賀県宅地造成等規制法施行
1970年代 (昭和45年～)	○大平山団地(区画整理) ○びわ湖ローズタウン・大津(区画整理) ○びわ湖ローズタウン・志賀(区画整理) ○比叡平団地 (1,2丁目宅造法,3丁目は開発許可) ○南郷グリーンハイツ(開発指導) ○日吉台ニュータウン(区画整理) ○千石台ニュータウン(区画整理) ○南郷グリーンハイツ横(開発許可)	1970年(昭和45年) ●大津湖南都市計画の区域区分決定 1973年(昭和48年) ●開発許可制度
1980年代 (昭和55年～)	○仰木ニュータウン(区画整理) ○湖南丘陵ニュータウン(区画整理) ○大石桜谷パークタウン(開発許可) ○膳所花屋敷(開発許可)	1983年(昭和58年) ●市街化調整区域の開発面積緩和 (建設省通達)(20ha→5ha以上)
1990年代 (平成2年～)	○第2グリーンハイツ(開発許可) ○レインボーガーデン志賀(開発許可) ○瀬田橋本(区画整理)	
2000年代 (平成12年～)		2006年(平成18年) 3月●大津市と志賀町が合併(新大津市) 5月●調整区域の開発面積緩和規定の撤廃 (5ha→20ha)

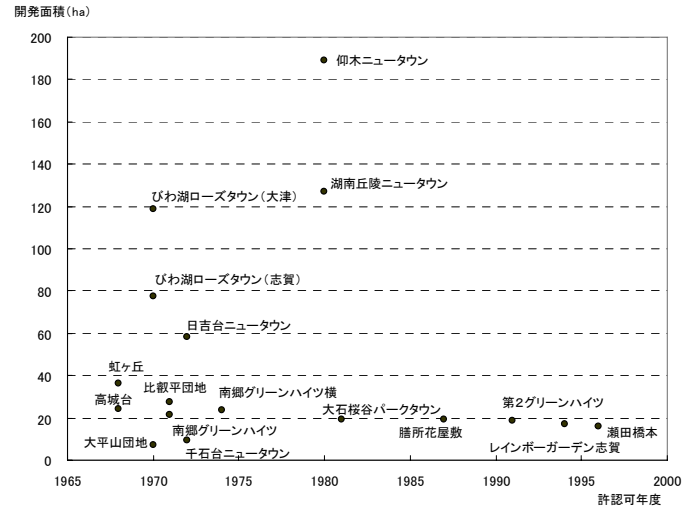


図-1 開発団地の許認可年度と開発面積

規模の大きい順に、びわ湖ローズタウン（大津市域と旧志賀町域を合わせると196.1ha）と仰木ニュータウン（188.8ha）が180～200ha、湖南丘陵ニュータウンが126.7ha、日吉台ニュータウン58.5haの4団地が突出している。これらの団地は、団地内に1つ以上の小学校を抱える規模で、事業手法はいずれも土地区画整理事業であり、湖南丘陵以外全て湖西線沿線に立地しているという特色がある。

次いで20ha前後～40haに多くの団地が分布するが、それらは、事業認可の時期と開発手法によって、大きく2つのグループに分けられる。まず1つは、1973年の開発許可制度以前に宅造法の許可や独自の開発指導に基づいて開発された団地（虹ヶ丘、高城台、比叡平団地、南郷グリーンハイツ）⁽⁴⁾ である。

もう1つのグループは、1973年以降、開発許可制度に基づいて開発された団地（南郷グリーンハイツ横、大石桜谷パークタウン、膳所花屋敷、第2グリーンハイツ、レインボーガーデン志賀）で、20ha前後に分布する。

他に、これらに分類されない比較的小規模の3団地（1970年以降の開発である大平山団地と千石台ニュータウン（いずれも10ha未満）、近年の開発である瀬田橋本（15ha程度））は、いずれも市街化区域内における個人施行の土地区画整理事業である。

(2) モデル地区の選定とアンケート調査の実施

アンケート調査を実施するモデル地区を選定するにあたって、次の2つの視点を考慮した。

- 課題が顕在化している開発年代の古い団地であること。ただし比較のために新しい団地も含めること。
- 周辺地域との関わりを検討するにあたって、団地としてひとつのまとまりのある生活圏を形成する規模であること。比較のため、異なる規模や周辺地域との連帯性、交



図-2 調査実施ニュータウンの位置

表2 調査実施ニュータウンの概要

	びわ湖ローズタウン	仰木の里ニュータウン	日吉台ニュータウン	南郷グリーンハイツ
開発時期 (事業認可～施行完了)	1970年～1985年	1980年～2000年	1972年～1981年	1971年～不明
施工者	京阪電車	都市再生機構	日本地所不動産建設	大倉産業
開発面積	196.1ha	188.8ha	58.5ha	21.6ha
計画戸数/人口	5,000戸/20,000人	4,000戸/16,000人	1,621戸/6,484人	689戸/2,756人
小学校区 (構成町丁(自治会)数)	小野学区(6)、 真野北学区(7)	里学区(7)、 里東学区(7)	日吉台学区(4)	南郷学区 (1)
現在の人口/世帯数 *平成19年4月1日	4,908戸/13,202人 (2.69人/戸)	3,193戸/9,747人 (3.05人/戸)	1,676戸/4,411人 (2.63人/戸)	773戸/2,006人 (2.60人/戸)
65歳以上人口 (高齢化率)	2,648人(20.1%)	1,146人(11.8%)	1,020人(23.1%)	584人(29.1%)

流活動などに特色が見られる団地を含むこと。

この結果、「びわ湖ローズタウン」「仰木の里ニュータウン」(5)「日吉台ニュータウン」「南郷グリーンハイツ」の4団地を選定した。それらの位置を図2、それぞれの概要を表2に示す。

アンケート調査は、それぞれの団地において、事前に自治会代表等と協議し、協力が得られる自治会を選定し、自治会加入世帯に対して行った。対象自治会、調査方法、回収状況は表3に示すとおりである。なお、仰木の里ニュータウンは、最も早くに入居が始まった里学区のB自治会の他、開発の新しい里東学区のC自治会も対象とした。

調査内容は、「入居時期、住宅取得形態、選定理由、前居住地」「世帯主年齢、家族構成」「生活行動(買物、医療、地域活動、交通手段)」「まちの住みごこち」「周辺環境や周辺との関わり」「住宅改善、居住ニーズ」「回答者属性」「自由意見」である。

またアンケート調査の他に、自治会役員やコミュニティ活動団体、住民グループ等へのヒアリングを実施し、補足調査を行った。

3. 調査結果

(1) 社会構成と地域特性

表2より各団地全体の高齢化率をみると、南郷グリーンハイツが29.1%と30%近くに達し、次いで日吉台が23.1%、びわ湖ローズタウンが20.1%、仰木の里が11.8%となっている。それぞれの地域内の状況については、南郷グ

表-3 アンケート対象自治会と調査方法、回収状況

団地名	仰木の里ニュータウン			日吉台ニュータウン	南郷グリーンハイツ
調査対象	A 自治会	B 自治会	C 自治会	D 自治会(6)	E 自治会
人口/世帯数	268戸/693人 (2.59人/戸)	321戸/914人 (2.85人/戸)	263戸/850人 (3.23人/戸)	402戸/1,049人 (2.61人/戸)	773戸/2,006人 (2.60人/戸)
65歳以上人口 (高齢化率)	194人(28.0%)	190人(20.8%)	97人(11.4%)	261人(24.9%)	584人(29.1%)
調査実施時期	2007.1.07～1.28	2007.2.10～2.28	2007.2.20～3.12	2007.1.15～2.10	2007.2.18～3.08
調査方法	自治会配布回収	自治会配布回収	自治会配布回収	ポスト配布郵送回収 (ハガキ督促1回)	自治会配布回収
配布数 (自治会加入率)	202(75.4%)	280(87.2%)	215(81.7%)	153(-)	656(84.9%)
回収数(率)	158(78.2%)	126(45.0%)	62(28.8%)	85(55.6%)	340(51.8%)

ンハイツは1自治会でそのものの数値。日吉台は4自治会が21～25%の中にあり、全体的に高齢化が進んでいる。びわ湖ローズタウンは、主に旧大津市側で現在も分譲が行われているところがあるため13自治会で幅があるが、早くに入居したところでは30%を超えているところがある。調査を実施したA自治会(高齢化率28.0%)も早い時期になる。仰木の里については、上の3つの団地より10年遅く開発が始まり全体的にはまだまだ若い世帯が多いが、開発分譲が長期にわたっているため、地域的幅がみられる(表3)。

これらの中で、入居時期の古いニュータウンでは、高齢世帯が増加するのに伴い、自治会活動が重荷(自治会の役員が回ってくるのが負担)となり、近年、自治会未加入世帯が増えていることが課題となっている。(7) 調査した中では、ローズタウンA自治会では自治会加入率は75%で、1/4が未加入となっている。

次にニュータウンにおける世帯の成長変化をみでみる。調査を実施した中で30年を経過している自治会(仰木の里以外)全体の世帯主年齢と入居後経過年数、家族構成の関係をみたのが図3、図4である。世帯主年齢の分布は60歳代と70歳代で全体の2/3を占める((213+175)/571=0.68)が、図から60歳以上で入居後25年以上というのが6割以上となり、中でも65～69歳では8割に達し、30歳代に多くの世帯が家を持っていることがわかる。家族構成では、60歳代前半では、親と子(長子が成人)が4割を占めるが、年齢が上がるとともに夫婦のみと一人住まいが増え、一人住まいは70歳代前半で1割、後半で2割となっている。

早期入居世帯の高齢化が進む一方、近年入居世帯の動向はどうであろうか。表4は、入居時期が15年未満(1993

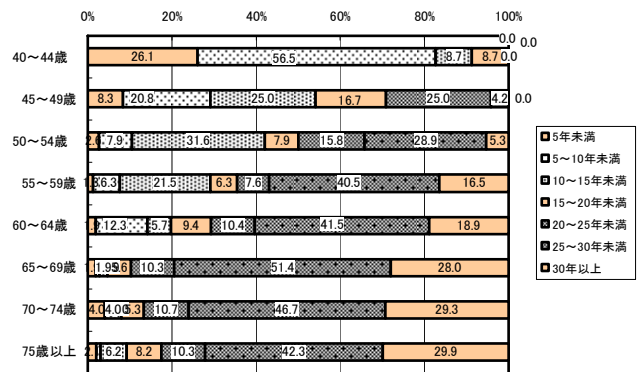


図-3 世帯主年齢と入居後経過年数

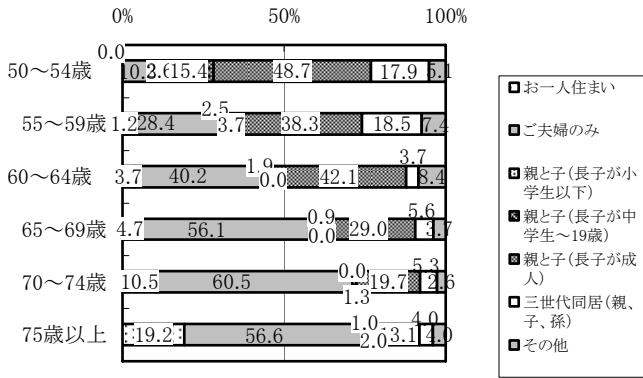


図-4 世帯主年齢と家族構成

表-4 近年入居世帯と住宅取得形

	全体	入居15年未満の世帯			
		小計	新築	既存住宅購入	その他
びわ湖ローズタウン A 自治会	156 100.0	40 25.6	21 13.5	15 9.6	4 2.6
仰木の里ニュータウン B 自治会+C 自治会	186 100.0	81 43.5	55 29.6	22 11.8	4 2.2
日吉台ニュータウン D 自治会	83 100.0	21 25.3	5 6.0	15 18.1	1 1.2
南郷グリーンハイツ E 自治会	332 100.0	74 22.3	36 10.8	32 9.6	6 1.8

年以降)の入居世帯を住宅取得形態別にみたものである。仰木の里が43.5%と高いのは当然として、他のニュータウンでも20~25%程度であり、1/4~1/5の更新が見られる。その中身として近年は既存(中古)住宅購入が多く見られるようになり、日吉台では71.4%と高くなっている。既存住宅購入の近年の世帯比率は、ローズタウン、仰木の里、南郷グリーンハイツとも全体の1割程度、日吉台ニュータウンでは18.1%と2割弱あり、高齢化による転出とともに中古住宅の活用も顕在化してきている。(8)

(2) 生活行動

買い物については、どの団地も近距離(半径3km以内)に大型商業施設やスーパーマーケットなどがあり、車を使っているの利便性が高く、よく利用されている。しかし車利用が難しくなる高齢者にとっては住にくい、若い世代でも老後の生活が不安という声が多くある。また、近くのスーパー等が閉店して困っている。身近な店舗の要望や、緑豊かで良好な居住環境だけでなくにぎわいや楽しさに対するニーズもある。駅前についても、ローズタウンや仰木の里では、空き店舗対策やにぎわいづくりを求める意見がある。これらのことより、歩いていける身近な生活圏の中で人が集まる核づくりやニュータウンの駅前づくり・活性化が課題となっている。

次に普段の交通手段についてよく利用しているものを世帯主年齢別に見たのが表5である。60歳代までは自家用車の利用は8割を超えているが、70歳以上になると56.7%と5割台に低下している。一方、バス利用は60歳代の4割弱から6割弱に増

表-5 世帯主年齢と交通手段

	合計	1.徒歩	2.自転車	3.バイク	4.自家用車	5.バス	6.電車
50歳代以下	277 100.0	90 32.5	38 13.7	8 2.9	234 84.5	66 23.8	128 46.2
60歳代	248 100.0	101 40.7	46 18.5	14 5.6	200 80.6	108 43.5	117 47.2
70歳以上	208 100.0	101 48.6	27 13.0	17 8.2	118 56.7	121 58.2	112 53.8

表-6 自治会活動への参加状況

	合計	中心的に活動よく参加	普通程度+たまに参加	以前参加、今あまり	余裕ない	参加していない	その他
びわ湖ローズタウン A 自治会	150 100.0	14 9.3	70 46.7	23 15.3	8 5.3	28 18.7	7 4.7
仰木の里ニュータウン B 自治会+C 自治会	177 100.0	28 15.8	100 56.5	11 6.2	11 6.2	24 13.6	3 1.7
日吉台ニュータウン D 自治会	84 100.0	12 14.3	37 44.0	13 15.5	6 7.1	12 14.3	4 4.8
南郷グリーンハイツ E 自治会	322 100.0	27 8.4	171 53.1	36 11.2	18 5.6	56 17.4	14 4.3

えており、今後、公共交通の充実が一層求められている。

地域活動については、自治会等の地縁的活動への参加状況は表6のとおりである。「参加している」が、ローズタウンで56.0%、日吉台で58.3%、南郷グリーンハイツで61.5%と、30年以上になる3団地で6割前後と共通している。仰木の里が72.3%と高いのは、特にC自治会でアンケートの回収率が低く自治会活動に理解のある世帯が多く含まれていることが影響しているものと思われるが、仰木の里は若い世代が多いことや学区のまちづくり活動が活発なこと(9)とも関係していると推察される。次に「以前参加していたが、今はあまりない」が、ローズタウン、日吉台とも15%と高く、既に見たように高齢化による影響が出てきている。一方ボランティアやサークル活動への参加状況は、「参加している」がローズタウン37.3%、仰木の里35.8%、日吉台42.0%、南郷グリーンハイツ38.2%と3人に1人が自ら関心を持って取り組んでおり、これらの人材を生かしていくことが今後のコミュニティ活動のポイントになってくると推察考えらる。

(3) 周辺地域との関わり

ニュータウンの活性化を考える場合、内部だけでなく周辺との関わりの中で捉えていくことに着目したい。居住者は、周辺地域について、「里山や竹林、川など身近な自然がある」「田んぼや畑があり、ほっとできる」といった身近に自然や農地が残っている環境に魅力を感じるとともに、ショッピングセンターなどがあり便利と感じている。表7は周辺地域との関わり方を見たものである。「よく散歩に出かける」が最も高く、どの団地でもほぼ半数以上。

表-7 周辺地域との関わり方

	サンプル数	1.よく散歩に出かける	2.気に入ったお店や場所がある	3.友人がおり、行き来している	4.朝市や地域の催しによく出かける	5.農地を借りて畑をしている	6.神社の氏子や寺の檀家に入っている	7.地域の活動に参加している	8.特に関わりを持っていない	10.その他
びわ湖ローズタウン A 自治会	145 100.0	71 49.0	30 20.7	48 33.1	13 9.0	12 8.3	8 5.5	23 15.9	44 30.3	2 1.4
仰木の里ニュータウン B 自治会+C 自治会	181 100.0	92 50.8	22 12.2	52 28.7	19 10.5	17 9.4	3 1.7	21 11.6	65 35.9	1 0.6
日吉台ニュータウン D 自治会	82 100.0	51 62.2	19 23.2	23 28.0	3 3.7	13 15.9	9 11.0	17 20.7	21 25.6	1 1.2
南郷グリーンハイツ E 自治会	334 100.0	181 54.2	48 14.4	118 35.3	17 5.1	46 13.8	4 1.2	51 15.3	122 36.5	3 0.9

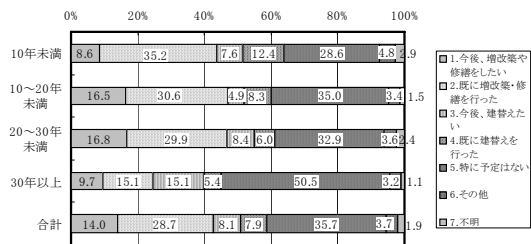


図-5 入居後経過年数と住宅改善

次いで「友人がおり行き来している」が3割前後。より積極的な活動では、「農地を借りて畑をしている」が日吉台15.9%、南郷グリーンハイツ13.8%と高く、他でも1割弱見られる。「地域の活動に参加している」は1～2割程度見られ、日吉台が20.7%と高い。日吉台の場合、ニュータウン発足当初は地元の坂本学区と同じであったことや日吉大社の氏子制度が続いていることから祭りで御輿が来るなど地元との関係は比較的強い。また近くに農家があり、野菜を売り来たり、農地を借りたり、坂本にボランティアに行ったり、逆にボランティアに来る人もいるなど人的交流が活発に行われている。(10)

(4) 住宅改善、まちづくり課題

図5は30年以上経過している自治会（仰木の里以外）全体的に入居後経過年数と住宅改善の状況をみたものである。

「10年未満」では、既存（中古）住宅購入者が多いため、増改築・修繕を行ったが35.2%と1/3以上、既に建替えを行ったが12.4%と1割以上、両者で47.6%と半分弱が何らかの改善を行っている。「10～20年未満」と「20～30年未満」はほぼ同様の傾向を示し、増改築・修繕を行ったが3割を占める。「30年以上」では、今後建替えたいが15.1%と高くなるが、一方で特に予定がないが50.5%と半分を占め、高齢化とともに住宅改善のニーズは高くなるが、経済的理由等で実際には難しいことが伺える。

また、同3自治会の70歳以上の世帯（145）において住んでいて不満や不安に思うことを聞くと、「庭木の手入れや住宅の管理が負担」34.5%「治安・災害への備え」31.7%「坂や階段、段差が多くて苦勞する」31.0%「近隣のつながりや助け合える地域の関係性が希薄」26.9%、「通りに人のにぎわいや活気がない」「若い世代が入ってきにくく、子どもが少ない」24.8%と続き、身のまわりの生活環境の管理や安全・安心への備え、コミュニティのつながりなどに対する居住ニーズが高いことがわかる。

こうしたことから地域福祉や防災等に対応できるよう、住民同士が互いに助け合えるコミュニティの関係づくりが課題となっている。ニュータウンでは一定の距離を置いた暮らし方が尊重される一方、住民が気軽に集える場所づくりやきっかけづくりが求められており、既に各種取組みが始まっている。(11)

4. まとめ

- 調査を行った30年を経過する3団地では、世帯主年齢60歳以上が2/3を占め、一人住まいは、70歳代前半で1

割、後半で2割となっている。高齢世帯では自治会活動が重荷となっている。また住宅改善ニーズは高いが難しいこと、庭木の手入れなどの生活環境の管理や安全、安心への備え、コミュニティのつながりづくりなどが課題。

- 一方で近年、子ども世帯の近居などによる既存（中古）住宅の購入を主として住宅地の更新が顕在化している。
- 周辺地域との関わりでは、農地を借りているや地域の活動に参加しているなど積極型が1～2割ある。日吉台は共に高く、団地内外のつながりや日常の交流が進んでいる。
- ボランティアやサークル活動への参加が3～4割あり、地域の人材活用が一層求められる。またニュータウンの課題解決のための住民の主体的取組みも始まっている。

謝辞：最後に、調査でお世話になった自治会等の役員の方々やアンケートにご協力いただいた住民の皆様、また今回の研究の機会を与えていただいた都市計画学会関西支部関係各位に対して厚くお礼申し上げます。

補注

- 平成18年3月20日大津市と志賀町が合併。
- 大津・志賀地域協働まちづくり研究会が、都市計画学会関西支部より研究助成（平成17、18年度）を受け取り組んだ。
- 大津市と旧志賀町の開発行政に関わってきた職員が共同研究メンバーであり、リストアップ。大規模開発は20ha以上を目安（自力でインフラ整備ができ、自立したまちとして成り立つ規模）としているが、昭和58年に建設省通達で、市街化調整区域の開発面積要件が20ha以上から5ha以上に緩和されたのを受け5ha以上も対象とした。実際には、20ha未満の開発は昭和45年の線引き制度以前が多く、昭和58年以降あまり行われていない。現在は調整区域の開発を抑制するため、面積緩和規定を撤廃している。
- 旧大津市域では、この時期に、これ以外に20ha未満の開発が行われているが、今回はそこまで踏み込んだ調査は実施していない。
- 開発当初の名称は仰木ニュータウンであるが、現在は仰木の里という名称が親しまれているため、仰木の里ニュータウンとしている。
- 日吉台ニュータウンD自治会については、北と南に大きく別れ、南のみ調査を行った。また調査方法が、このみ他とは異なり、自治会を通じて協力依頼を行った後、郵便ポスト配布、郵送回収。
- 行政担当者や自治会役員等へのヒアリングより、アンケートの自由記述でも、「30年を経過し60歳以上がほとんどの家庭が中心になろうとしている。自治会活動も重荷になってきている」「高齢化により一人暮らしの方が増えてきている。一軒家で足腰が弱くなり、自治会を脱会される方が多い。そういう方達と地域をつなぐ集いを考えないと思う」（びわ湖ローズタウン）、「自治会の役割が多すぎて脱会される方が多いので、近所付き合いが少ない」（日吉台ニュータウン）、「自治会は必要と思うが、役員になった場合、負担が大きい。もう少し楽であれば皆嫌がらずやるのでは」（南郷グリーンハイツ）等が上がっており、高齢化が進む中での自治会活動の負担やあり方、そのような中で地域をつなぐ活動の大切さが問題提起されている。
- ヒアリングより、販売物件が出ると高齢者世帯が子ども世帯を呼び寄せるケースが多いとのこと。
- 里学区では、ソフト面のまちづくりに力を入れていくため1999年に「まちづくり委員会」が誕生し各種活動を行っている。また「仰木の里まちづくりフェスタ」も、毎年実行委員会が組織され行われている。
- 仰木の里でも、発足当初、地元仰木学区と同じ連合自治会であり、活動を通して築かれた人間関係が、その後の交流活動にも活かしていることが確認できる。それ以外にも、県外者が多いニュータウンにおいて、地元出身者の存在が、地域との交流によるコミュニティ形成を円滑にしていることが同ニュータウンのアンケート自由記述で指摘されている。
- たとえば日吉台では、住民グループが交流拠点「あじさいの家」を開発運営している。南郷グリーンハイツでは、住民同士の交流促進を目的としてグリーンボランティアが設立され地域に定着してきている。