

都市政策・地域経済ワークショップ I 第 8 回 講義要旨

【テーマ】 公営住宅をめぐる現状と課題－残余化・地方分権・地域課題の解決

【講師】 兵庫県立大学環境人間学部客員研究員・久保園洋一先生

【日時】 2023年6月2日(金) 18:30～20:30

【場所】 大阪公立大学大学院 梅田サテライト 101 教室

<講義概要>

兵庫県立大学環境人間学部客員研究員、久保園洋一先生をお迎えし、「公営住宅を巡る現状と課題－残余化・地方分権・地域課題の解決」についての講義の後、質疑を交え意見交換を行った。

1. 住宅政策における公営住宅制度の変容

<住宅難の解消>

戦後の「住宅難の解消」のため、420 万戸の住宅の不足に対する直接的な住宅供給手段として、「公営住宅法（1951 年）」が制定された。住宅難の時代には公営住宅が「住宅政策」の中心的政策であった。住宅金融公庫法、日本住宅公団法もあわせ、あらゆる所得階層の人々が、所得に応じて住宅を選択できるよう制度化された。

戸数については、「住宅建設計画法（1966 年）」に基づく住宅建設計画に住宅供給量の数値目標が示され、これに各都道府県が対応する形がとられた。1968 年には全国で、1973 年には都道府県毎でも住宅総数が世帯総数を上回り、事実上日本の住宅不足は解消された。伴い住宅政策が「量の確保から質の向上へ」と方向転換する。

<量の確保から質の向上へ>

住宅全体のストックが確保され、住宅政策が「量から質へ」とシフトする。住宅の床面積についての目標が設定され最低居住水準（一例として 4 人家族なら 50 m²）、誘導居住水準の二つの基準が示された。1988 年には全国で最低居住水準未満世帯が 1 割を下回り、さらに 2003 年には全国で半数以上の世帯が誘導居住水準を達成した。伴い「市場機能・ストック重視へ」政策が変わっていく。

<国民住宅から福祉住宅へ>

住宅総数の確保が進むにつれ、公営住宅では入居対象者の絞り込みが進んだ。例えば、1959 年には「収入超過者に対する明け渡し努力義務」が課され、1969 年には「高額所得者への明け渡し請求制度」、1996 年には、収入が一定を超える世帯に関して「応能応益家賃制度」が導入され、公営住宅の入居対象者を限定する動きが進んだ。

公営住宅には入居対象者に収入基準も課されているが、この「収入分位カバー率」の推移をみると、制度当初は 80%程度あったものが、1997 年以降は 25%になっており、上記もあわせ、かつては国民住宅とも呼ばれ、国民の多くが入居対象であった公営住宅が、今では限定された対象者が居住する福祉住宅とも呼ばれるような状況になっている。

<公営住宅の残余化と、残余化により生じる問題>

そうした経緯を経て、公営住宅に高齢者や障害者、低所得者、母子家庭などが集中して

いく「残余化」とも呼ばれる状況が生じている。残余化により生じる問題として、①公営住宅のソーシャルミックスの崩壊、②居住者が住み続けることによる入居困難、③空き家が生じにくい状況から他目的への転用などが図られにくい、ことなどがあげられる。加えて、公営住宅の残余化を全国一括りにして議論してよいのかという問題もある。地域によって違っていることが想定され、それを踏まえた議論が必要ではないか。

2. 公営住宅の地域性

自治体へのアンケート調査結果から、「公営住宅の年齢別構成」「公営住宅世帯主高齢化率と自治体高齢化率」では、公営住宅世帯主は、都心に近づくほど高齢化し、30 km圏では49.7%とほぼ半数の世帯主が65歳以上となっている。これは自治体における65歳比率(18.8%)を大きく上回っている。

「西宮市」(30キロ圏)、「たつの市」(60キロ圏)、「佐用町」(90キロ圏)の公営住宅居住者へのアンケート調査から、「公営住宅世帯主の年齢構成」「公営住宅の世帯人数」をみると、都心に近いほど公営住宅居住者の高齢化が進み、「西宮市」では60歳以上が約65%となっている。西宮市はまた、一人世帯が約40%を超え、五人世帯まで広く分布している。「たつの市」「佐用町」とくらべ単身者が多い。「公営住宅の子育て世帯」(母子家庭を除いた子育て世帯)は、西宮市が6.3%、たつの市が17.4%、佐用町が32.2%と都心から離れるにつれ公営住宅居住世帯に占める割合が高くなっている。

「公営住宅居住年数」を見ると、西宮市では31年以上居住している世帯が30%を超えている。「公営住宅住居者の住み替え意向と定住意向」では、「住み替えを考えている」世帯が、たつの市36.5%、佐用町39.3%と高い割合を占め、住み替えが進んでいるのに対し、西宮市では「住み替えを考えていない」世帯が73.1%と高い割合を占めている。

まとめとして、公営住宅の残余化傾向は地方と都市で一律ではない事が分かった。特に都市側では、長年住み続ける事例が大いため福祉住宅的傾向が強くなり、残余化が進んでいる。一方地方側では住み替え意識が高く、残余化がまだ小さい事がわかる。

3. 公営住宅の地方分権

いわゆる地方分権の流れとは別に、政策的に国交省が地方を意識しだしたのが「HOPE計画(1983年)」や「住宅マスタープラン(1994年)」である。制度に地域性を考慮し地方の裁量に任せる、といった考え方が含まれており補助等に反映されている。

公営住宅に係る地方分権の動きについては、2000年に「地方分権一括法」が施行され、①機関委理事務の廃止、②公営住宅の家賃等に係る大臣の返還命令の廃止、③公営住宅監理員の設置義務の廃止など、公営住宅を自治体に任せる動きが徐々に起こって来た事がわかる。2005年の「三位一体の改革」では、家賃収入補助が廃止された。

政策の大きな転換点として、2011年の「第二次地方分権一括法」を受けた「公営住宅法改正(2012年)」があげられる。これにより、「公営住宅の整備基準」「公営住宅の入居者資格」が自治体条例で定める事となった。また、「同居親族条件は廃止」された。

まとめとして、2012年の「公営住宅法改正」は入居対象者を各自治体に委ねるもので、

公営住宅に関して地方自治体の裁量が大きくなり、自治体が考える公営住宅政策が進めやすくなったと言える。大都市圏の公営住宅では残余化傾向が大きく空き住戸が生じにくいことから、当面はこれを踏まえた住宅セーフティネットの役割が求められよう。一方、残余化傾向が小さい地方側の公営住宅で活用可能な空き住戸が見込まれることから、顕在化している人口減少や高齢化対策などの地域課題を意識した公営住宅の活用が可能となりやすいと考えられる。

4. 公営住宅と地域課題（公営住宅で何ができるか）

1) 公営住宅は災害時の避難先やあるいは復興住宅など短期、長期的な住まいとしての活用や、リーマンショック時やウクライナ紛争など社会経済状況に応じた短期、長期的な住宅として様々な使われ方をしてきた。公営住宅だからこそ可能となる使われ方がある。

2) 大都市圏公営住宅の空室利用として、地域の集会施設、子育て世帯支援、高齢者支援・福祉、障害者支援、母子世帯などを対象とするシェルター、学生居住などに活用されている。地価が高いことを一因とし土地活用もされており、コンビニ、コインパーキング、福祉施設、公的施設などの活用が見られる。

2) 地方圏公営住宅の空室活用としては、大都市圏と同様の機能に加え、例えば中心市街地活性化法とリンクしたまちなか居住や、地方定住などにも活用されている。

5. 地域課題に対する公営住宅活用事例（抜粋）

1) 安芸高田市のお好み住宅

- ・地域住宅交付金を活用
- ・小学校の生徒数減がきっかけに地域の要望からはじまった取り組み
- ・住民が希望する間取りや壁紙選択などが可能、将来的な買取りも可能
- ・調査時、全生徒 29 名のうち、この住宅の子供が 17 名を占めていた。

2) 佐世保市宇久町（宇久島）の公営住宅

- ・内閣府の地域再生計画の認定を受け入居対象外の入居者を受け入れる。
- ・調査時、過去二名受け入れのうち一名が定住（現在は島内の民間住宅居住）

3) 明舞団地をはじめとする公営住宅の学生居住

- ・内閣府の地域再生計画の認定を受け入居対象外の入居者（学生）を受け入れる。
- ・学生は地域活動や自主的な活動（例えば高齢者を対象としたスマホ・パソコン教室、ネイルサロンなど）を行い地域活性化に寄与
- ・近年は都営住宅でも同様の取り組みがはじまるなど公営住宅の学生居住が全国に広がってきている。

以上

（講義要旨作成者 山形真一郎）