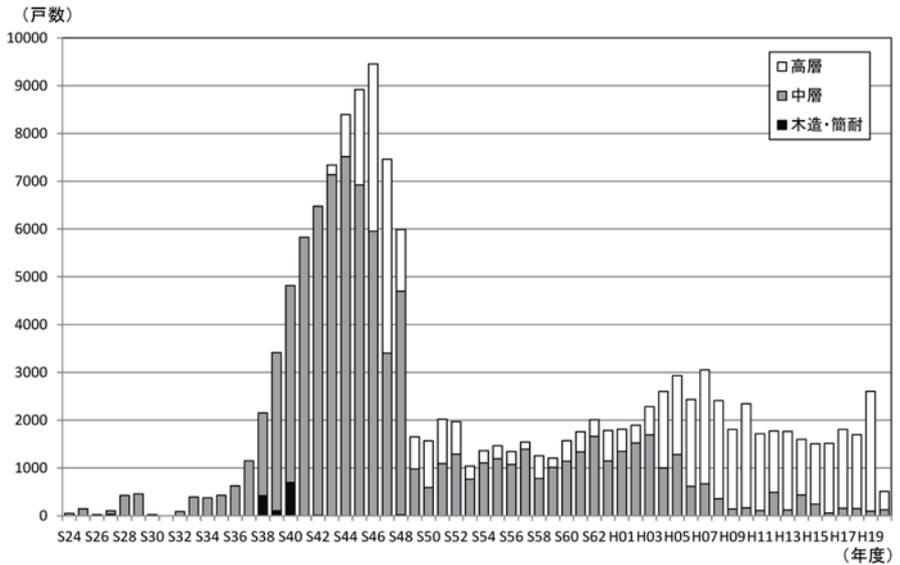


ひたすら削減に向かう 大阪府営住宅の現状と課題



	～S30	S31～40	S41～50	S51～60	S61～H7	H8～H17	H18～	合計
中層	1,192戸	12,220戸	49,461戸	10,840戸	12,263戸	2,265戸	370戸	88,611戸
高層	0戸	0戸	13,585戸	3,929戸	10,297戸	15,966戸	4,438戸	48,215戸
計	1,192戸	12,220戸	63,046戸	14,769戸	22,560戸	18,231戸	4,808戸	136,826戸

図1. 大阪府公営住宅 建設年度別構造別管理戸数（平成23年3月末）

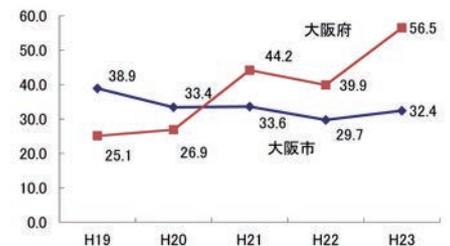


図2. 公営住宅等の平均応募倍率の推移

住宅政策の市場化が進む

1995年の住宅地審議会答申「21世紀に向けた住宅地政策の基本的体系のあり方」は、国民の福祉向上を目指す住宅政策の基本理念を大きく転換させるものであった。その内容は、第1に住宅政策を市場機能強化の方向に転換させること、第2に住宅を自己責任確保の方向にシフトさせること、第3に公営住宅などの公的賃貸住宅制度を縮小方向への再編成などであった。すなわち、住宅を「市場原理」や「自助努力」に委ね、公共の役割を減退させ、これを単に市場の補強・補完する程度に留め、施策対象を限定しながら公共賃貸セクターの解体をいっそう促進させるものであった。

それらは、公営住宅に関する建設補助から地方交付金制度への組みかえ、入居収入基準の絞り込み、入居対象者の高齢者、障がい者、母子家庭への限定化、期限付き入居制度の導入などの波状攻勢となっている。

かくて全国の公営住宅管理戸数は平成17年度の216万8千戸から平成21年度の215万2千戸へと

1万6千戸も削減された。年度別平均応募倍率は、たとえば大阪府・大阪市とも約30～50倍（図2：応募可能回数一人年6回の場合）へと増えつづけている。そうなるこれら住宅貧困層の増大が同一収入階層あるいは異なる収入階層間での入居者・非入居者間の不公平感を拡大させるとともに、住宅セーフティネットを破たんさせ、その一方では低所得者や高齢者などの福祉世帯の過集住によるコミュニティ・バランスの崩壊やストックの地域偏在を生じさせている。

ひるがえって大阪府は「大阪府財政構造改革プラン（素案）」（平成22年10月）において国の施策を先取りするような府営住宅削減策を打ち出している。それらは府営住宅の建替えと低需要住宅（空室等）の集約化による「戸数削減」ならびに府下市町への「府営住宅移管」として政策化されている。本稿では、大阪府の公営住宅施策をめぐる最近の動向を分析し、府営住宅拡充に向けた今後の課題を明らかにしたい。

1. 大阪府営住宅が直面する課題

1.1 府営住宅の現状

府営住宅のストック約13万8千戸は、府下38市町・382団地に存在している。それらは、棒グラフ(図1)のピーク(昭和46年度)が示すように、高度経済成長期の昭和30年代後半から昭和40年代後半に集中的に建設されたもので、その管理戸数が約7万戸と全ストックの半数以上を占めている。しかし昭和45年以降の低成長期には財政難と住宅余り現象を背景に新規建設はストップし、建替事業や改善事業が主体となっている。このような経過のもとに大阪府はこれまで表1、2のような建替事業・改善事業(計画修繕は割愛)の実績を積み上げてきた。

1.2 有効活用から削減へ：大阪府営住宅ストック総合活用計画

その一方で大阪府は、過去10年間3次にわたってストックの「有効活用から削減」へと指向する「大阪府営住宅ストック総合活用計画」(以下、活用計画)を策定してきた(表3)。第1回活用計画では「原則として新たな供給を行わずこれまで蓄積してきたストックを有効活用する」方針を確立した。第2回活用計画では老朽ストックの更新、東南海・南海地震発生に備えた耐震化、高齢化の進行に対応したバリアフリー化に取り組むことにした。活用計画「素案」では府財政構造改革プラン(素案)を受けて、それまで中枢をなしてきた府営住宅の新規供給から公的賃貸、民間賃貸等を含めた住宅市場全体を活用する方向への政策転換を打ち出した。最新の第3回ストック活用計画は、「施策対象を絞り込んでもなお住宅に困窮する全ての人々を救うことが出来ず、公営住宅制度そのものの抜本的な見直しが必要」との認識を示し、今後の人口減少社会の到来による住宅ストックの過剰に備えて「ストックを有効活用しながら、将来的に縮減していくことが

表1. 建替事業の実績

種類	撤去戸数	建設戸数	残戸数
木造住宅の建替え	19,613戸	57,336戸	30戸
簡易耐火住宅の建替え	14,713戸		1,248戸
中層住宅の建替え	6,808戸		-

表2. 改善事業の実績

種類	事業期間	H22年度迄の実績	
耐震改修事業	H19年度～	122棟 7,931戸	
中層エレベーター設置事業	H14年度～	67団地 390基	
高齢者向け改善事業	H7年度～	16,413戸	
団地内バリアフリー化事業	H4年度～	220団地	
車いす常用者世帯向け改善事業	S59年度～	100戸	
住戸改善事業	一部屋増築	S50年度～H13年度	31,883戸
	浴室増築	S58年度～H10年度	10,123戸
	2戸1改築	S51年度～S62年度	1,427戸
	設備改善(浴室設置)	S61年度～H9年度	389戸

表3. 府営住宅ストック総合活用計画の一覧表

No.	作成年月	主な内容
1	平成14年2月	・新規建設ストップから建替え・改善事業への転換
2	平成19年1月	・耐震化やバリアフリー化に集中
	平成23年9月(素案)	・府営住宅を公共賃貸・民間賃貸住宅市場での活用
3	平成24年3月	・府営住宅半減策と府下市町への移管

注：(素案)には正式番号はなく第3回活用計画の予備的作業と位置付けられている

必要」との判断を下した。その方向は府営住宅のトータルな削減を視野に入れた建替えと府営住宅の市町への移管である。

2. 府営住宅の削減策

2.1 府営住宅半減計画と住宅バウチャー制度

大阪府は「大阪府財政構造改革プラン(素案)」における「住宅政策のあり方」として、府営住宅を公的賃貸、民間賃貸住宅等を含めた住宅市場全体を活用した新たな住宅政策への転換と、その脈略で府営住宅の現有管理戸数の半減策を打ち出した。その一環として橋下徹知事(当時)は2010年8月「住宅バウチャー制度」を提案した。その対象は生活保護受給世帯と公営住宅入居世帯を含む約60万世帯の住宅困窮者を民間賃貸住宅に居住させ、そこで生じる公営住宅より割高な家賃格差を埋める家賃補助制度の導入を国に要望した。大阪府の試算によると、1世帯当たり月額単純平均で24,700円

の補助となり、60万世帯対象で年間事業費は1,783億円となる。これに対して国は「全国的な課題であり時期尚早」との判断を示した。このような一地方自治体の唐突な要望を国が拒否したことで住宅バウチャー制度はもちろん、それと連動する府営住宅半減計画も破たんしてしまった(但し府当局者はこれら2つの制度・計画は「継続中」との解釈を示している)。

2.2 府営住宅1万戸削減計画

府は第2回「ストック活用計画」までは、建替えにあたって現有戸数の確保を前提としてきたが、現在は建替え時での入居戸数(注：戻り)確保に変更された。今後は、①大規模団地での規模縮小や小規模団地の建替えによって集約された現入居者確保をベースとした約5,000戸の削減と、②耐震化が困難な住棟や応募倍率が1倍未満の低需要団地は経営上の観点から空室の集約化等で廃止(使用廃止によって資産の売却な

ど)する約5,000戸の取壊しの合計約1万戸の削減を10年間で実施する新たな施策を打ち出した。しかしこれには次の2つの問題が出てきそうだ。

1つは「建替5,000戸」は千里ニュータウンで実施しているような再入居者(戻り)数のみを確保する「再生地処分方式(リーフレットvol.065参照)」を通して年間500戸の削減を行うものであるが、この前提は団地の立地条件によって様々であって不確定要素が多い。たとえば同ニュータウン府営吹田藤白台住宅の建替え事業では、建替え前の入居世帯数の95.2%が再入居(戻り)するほど定着度が高いだけに、年間500戸の削減は難しいのではないか(表4)。さらにそこでねん出される再生地(詳細は「本リーフレットVOL.065参照)がマンション用地または地域コミュニティ施設用地として処分できるかどうかも疑問である。

2つは「集約化5,000戸」での現居住者をどう集約・移転させるかは居住権の問題もからみそう簡単にことが進まないおそれもある。いずれにせよ、不動産市況が低調でかつ市場価値が低い団地(限界団地など)での土地処分は思惑通り進むかどうか疑問となるだけに、1万戸削減計画には多くの難題が付きまとうだろう。

3. 府営住宅活用の市町連携のまちづくり

3.1 地域力を向上させるまちづくり

第3回「ストック活用計画」は、新たに「地域力向上に向けたまちづくりの推進」を打ち出している。すなわち府が地元市町と連携し、府営住宅ストックを地域開発の「核」として様々な事業手法と組み合わせて地域課題の解消や地域力の向上を目指したまちづくりを行うのである。その際府営住宅の建替え等の事業手法や計画内容を府が決定した後市町

表4. 大阪府営藤白台住宅の建替え事業に伴う世帯移動の状況(単位:戸数)

建替え前				建替え後		
総世帯数		74		総建設数		292
入居世帯の状況	再入居	60	95.2%	新住宅への入居世帯	藤白台住宅からの戻り	57+229
	転出	3	4.8%			
	合計	63	100%		計	286
	空室	11		新規入居者	6	

と協議する従来の府主導型を、地元市町のまちづくりや地域ニーズを反映した新しい市町連携型へと転換するとしている。このための協議主体として、府・市町それぞれが住宅部局だけではなく、福祉・雇用部門なども加えた横断的な体制の整備・確立を目指すという。

このようなまちづくりは、府営住宅1万戸削減計画で述べたように、①ストックの建替えを行う団地と、②建替えを行わない団地の2つに分けられる。①はストックの建替えによって生み出される再生地を活用して介護・医療・子育て関連施設等、サービス付き高齢者向け住宅やファミリー向けマンション等多様な住宅、大規模商業施設、コンビニエンスストア等の生活利便施設など新施設の導入を行う。②の「非建替型」の場合は土地の市場価値が低いため再生地のねん出が困難な団地に限定されるが、そこで生じる住宅の空室、集会所、低未利用地、空きスペース等を活用して、「グループホーム・ケアホーム」や「子育てひろば」のほか、福祉施設などを誘致するという。

しかしながら、実際に再生地(残地)での地域コミュニティ施設の誘致が可能なのか、もし可能でも千里ニュータウンのように住宅や施設需要が高い場所に限定されるのではないかとといった疑問が残る。

3.2 府営住宅の(大阪市を除く)府下市町への移管

府営住宅ストックを地域まちづくりの起爆剤とすることや、福祉施設と緊密に連携した住民サービスの提

供という観点から、市町からの要望に基づき、府営住宅の市営住宅への転換(公営住宅法上の事業主体の変更)が検討されている。そのため府は2011年6月、府営住宅活用の先進事例のある堺など5市町が参加する「府営住宅資産を活用したまちづくり研究会」を立ち上げ、同年12月にその検討報告(最終)をまとめた。

研究会の趣旨は、①府営住宅を原則無償(起債残高の償還や家賃収入はそのまま市町が引き継ぐ)で市町に移管することや、②市町が府営住宅資産の建替えや未利用の空室や施設などを活用した府・市町共同のまちづくりをすすめることを目的に、③府営住宅の市町移管の課題を整理し基本的な考え方をまとめることにしている。

その参考として「まちづくり研究会」が行った全市町対象のアンケート調査では、①「府営住宅の空室を利用したまちづくり」についての「関心あり」と「考えてない」のそれぞれの回答割合が25%:33%(以下、同様)、②「府営住宅の建替え等により地域力を向上させるための活用」では17%:37%、③「府営住宅の市町への移管」は74%:3%であった。府と市町との協議中での調査とはいえ、府下市町は移管計画に対して極めて冷淡であると読み取れる。

3.3 府営住宅の大阪市への移管

2011年11月大阪府・市トップの座に就いた松井一郎・橋下徹両首長は「二重行政の解消」を目的に大阪府市統合本部を設置し、水道、病院、大学などとともに府営住宅の市

移管についての検討を始めた。平成24年6月には府市の担当者による「大阪府営住宅・大阪市営住宅の再編検討」結果をまとめた。その要点は、移管条件等に係る府・市協議や現況調査、データ整理、システム再構築等の複雑な調整協議を経て、2015（平成27）年度までに、大阪市内にある72団地、14,668戸の府営住宅を、430団地、101,542戸の市営住宅へと統合するというのである（注：市営住宅430団地にはいずれも規模が小さい公営住宅、再開発住宅、改良住宅、特定賃貸住宅を含む）。

確かに膨大な市営住宅ストックを抱える大阪市が、同市内に存在する多少の府営住宅を引き取ることはさして問題がなさそうに見える。しかし入居条件、募集回数、家賃算定、家賃減免制度、地位承継などについて府営・市営両組織間に管理制度上大きな違いがある。それらを擦り合わせるには居住者参加による民主的な協議が必要とされる。加えて将来「大阪都構想」により同市が5区～7区の特別区に再編されるとなると、大阪市が消滅しそれぞれの区が独自に公営住宅を管理運営せねばなくなる等の難題が山積している。

4. 事業方式の転換と住民参加

府営住宅ストックを活かしたまちづくりへの府主導型から市町連携型への転換は、地方自治や開発手法からみても好ましいことである。さらに府と市町が専管の住宅部局のみではなく、経済・福祉・産業・雇用各部との横断的な連携のもとですすめる「地域のまちづくり」と「地域コミュニティの活性化」という視点も

評価できる。しかしながら団地再編のキーワードともいうべき居住者主体・住民参加の視点が欠落しているのは重大問題である。とりわけ住民参加が至難なPFI方式など民活による建替え事業が行われる可能性が高いだけに、関係当局がこれまで進めてきたトップダウン方式やテクノクラート主導の考え方からの脱却した住民参加を貫徹すべきである。

5. 結語：削減ではなく補強の方策を

府の「ストック活用総合計画」は「今後の人口減少社会の到来により住宅ストックが過剰となっていく中、大量に保有する府営住宅ストックにどう対応するか」との問題提起を行い、「将来の世帯数の減少に備え、管理戸数の目標を長期的視点で定めていく」として「府営住宅の大幅削減策は必要」との結論を導き出している。

しかし少子化により若年層が減少しても、高齢化による高齢人口の増加は拡大・継続していくに違いない。その大半は住宅セーフティネットを必要とする大量の施策対象者となる筈である。そのうえ住宅バウチャー制度で府自らが約60万世帯（収入第1分位）の住宅困窮者の存在を認めている。しかも府営住宅応募者が年間応募回数一人あたり2回応募で約20倍近く、同じく6回応募で60倍近くが存在している。このような住宅需要増大化に対して果たして「府営住宅は不要」と言えるのだろうか。

現存府営住宅の持続可能性は経営面からも見通しは明るい。「ストック活用計画」が述べているように、府営住宅事業にかかる財務諸表のう

ちのキャッシュフローの推移をみると、平成21年度では、収入が約1,012億円、支出が約878億円で、収入が134億円上回っている。通年ではプラスマイナス・ゼロの健全経営が続いているという。だとすれば、そこから導き出される政策は、現行のスクラップ&ビルドによる再開発方式ではなく、真の意味での持続可能な団地再編への転換でなければならない。その将来展望は、膨大な数の府営住宅を小刻みに削減していくのではなく、「古くなくても使いつづける」という長期的視点に立った真の意味での「ストック活用計画」の確立でなければならない。

「住宅政策の役割の根幹は、セーフティネットを整え、低所得者の住まいを安定させる点にある」（平山、2012）。結論として、今日のような住宅貧困時代において、大阪府が住宅を市場主義に委ねる国施策に掉さすのではなく、さまざまな困難を克服しながら、住宅セーフティネットとしての公営住宅施策の拡充に向けて国に働きかけ、自ら地方自治体としての公的責務を果たすべきである。

参考文献

- 文献1：大阪府財政構造改革プラン（案）、平成22年10月。
- 文献2：大阪府営住宅ストック総合活用計画の「H14年/2月」、「H19年/1月」、「H23年/9月」、「H24年/3月」の各版。
- 文献3：大阪府住宅まちづくり審議会答申の「都市型高齢社会・人口減少社会での大阪における新たな住宅まちづくり政策のあり方について」、平成23年3月。
- 文献4：「大阪府営住宅・大阪市営住宅の再編検討」、平成24年6月。
- 文献5：平山洋介（2012）「公営住宅と地方分権」、雑誌 都市問題（2012年12月）

『ひたすら削減に向かう大阪府営住宅の現状と課題』

文責：角橋 徹也（まちづくり市民大学院 教授）
作成協力：保持 尚志（関西大学大学院 博士後期課程）

本リーフレットは、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「集合住宅「団地」の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究（平成23年度～平成27年度）」によって作成された。

発行：2013年1月

関西大学
先端科学技術推進機構 地域再生センター
〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号
先端科学技術推進機 4F 団地再編プロジェクト室
Tel : 06-6368-1111（内線：6720）
URL : <http://ksdp.jimbo.com>