

UR 賃貸住宅を公的に再生・活用する

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』

	I 1955~1965	II 1966~1973	III 1974~1990	IV 1991~1998	V 1999~
時代区分/ 公園区分	高度経済成長期（前期）/ 創成期（技術と計画・設計発展期）	高度経済成長期（後期）/ 発展期（大規模団地・供給戸数ピーク）	経済成長期 / パブル期/ 複素期 I（経営重視・住宅多様化）	経済長期不況期/ 複素期 II（経営重視・コスト削減）	経済長期不況期/ 移行期（都市再生事業、独法化）
住宅政策等 （公団関連）	55：住宅不足270万戸（住宅事情調査） 58：住宅統計調査（第3回） 60：住宅地区改良法、住宅需要調査（第1回） 61：防災街区造成法、市街地改良法、宅地法 62：区分所有法 63：区分所有法施行、新住法 65：公社法	66：住宅建設計画法施行、住宅建設5ヵ年計画 67：川西市指導要項、五省協定 68：都市計画法 69：都市再開発法 72：工業再配置促進法、新都市基盤整備法 73：オイルショック（一次）、マンションブーム（一次）、住宅部品開発センター	74：地域公団、国土交通省利用法、BL制度 75：大都市法、過密住宅地区更新事業、宅地開発公団 78：住環境整備モデル事業、開公制度 79：特定住宅市街地総合整備促進事業 80：地区計画制度、ハウス55 82：木質地区総合整備事業 83：HOPE計画推進事業 85：臨調管申（分譲住宅事業範囲限定） 86：建て替え事業スタート 89：土地基本法	91：借地借家法 92：総合経済対策、公共賃貸住宅建設10ヵ年戦略（建設省）、生活大園5ヵ年計画 93：特優賃、環境共生住宅建設方針（建設省） 94：住宅建設コスト削減アクションプログラム（建設省）、ハードビル法 95：耐震改修促進法、長寿社会対応設計指針 96：土地基本法 97：密集市街地整備法、緊急経済対策（土地有効活用など） 98：高品質、優良民間住宅促進法、中心市街地活性化法、SPC法	99：真賃賃住宅供給促進法、品確法 00：住宅地権者会等申（8期）、介護保険制度、マンション管理適正化法 01：高齢者居住法、特殊法人等整理合理化計画、骨太方針、都市再生本部 02：都市再生特別措置法、マンション円滑化法、ホームレス法、都市再生特別措置法 04：景観法 05：住宅金融支援法、地域住宅特措法 06：生活基本法
経営関連	55：日本住宅公団設立 63：量産試験場 64：以降、「団地お断り」（神奈川・千葉）		81：住宅・都市整備公団設立 75：この頃「高・速・狭」で未入居・空家問題 77：経営改善推進本部（本社） 78：家賃一斉改定 82：支社事業部制	93：高齢者住宅財団設立、中期ビジョン検討 94：入札監視委員会、都心住宅供給促進本部 95：震災復興本部 97：兼井建設大臣発言（分譲住宅から撤退）、特殊法人の整理合理化について、地域支社など、 98：土地有効利用事業本部、	99：都市基盤整備公団設立 04：都市再生機構設立
事業・供給	55：団地・市街地賃貸住宅、普通・特定分譲住宅 56：金岡団地入居 60：地区市街地住宅 64：公営賃貸用特定分譲住宅 65：一般市街地、面開発、傾斜家賃	66：特別分譲住宅	74：長期特別分譲住宅、民賃 76：給与用分譲住宅 78：グループ分譲住宅 83：特別借地方式賃貸住宅 84：フリープラン賃貸住宅 86：賃貸住宅建設事業着手（臨港第二他） 87：特別借受賃貸住宅 90：シニア住宅		
技術開発・ 調査研究	55：木製風呂、和風兼用便器、人研流し、壁掛け型洗面器 57：入居者調査 58：PC工法、コンクリート防水、ステンレス流し 59：5F壁式構造特設洋風便器、スチール建具 60：KJ部品制度 62：アルミ建具 63：MF工法、簡易アスファルト防水 65：居住者定期調査、ホーロー浴槽、BF釜	67：床置き型洗面器、ロータンク型洋風便器 68：HPC工法、SEダクト 69：間仕切りパネル 70：浴室防水パン 72：技術開発費、8F壁式工法、TC型11F、給湯シャワー付風呂釜	74：ごみ真空輸送システム、外断熱工法、アルミ手すり、2×4工法、 75：暖房給湯 77：乾式遮音床キャビネット型洗面器セット 78：屋根外断熱防水工法、大型浴槽・シャワー付・追い付き、床暖房 79：KEP住宅、ソーラー、中水道 80：木質・鉄骨系プレハブ 81：地下浸透工法 89：WR-PC工法	96：コスト削減モデル実験住宅、ユーマイク	98：S1住宅実験棟
計画・設計	55：設計基準、標準設計、 60：住宅設計要領 63：全国統一標準設計（賃貸） 65：テラスハウス採用	66：全国統一標準設計（分譲） 67：67型標準設計（寸詰まり解消） 69：建築師門業務3ヵ年計画 70：量産住宅建設推進方針 72：4寝室型住宅（老人対策） 73：ペア住宅、73型標準設計（最後の標準設計）、BL制度、電気設備設計要領	76：団地設計要領 78：標準設計禁止し個別設計（団地・住戸毎）、メニュー方式、都市型低層住宅、準接地区型住宅 79：ニューモデル中層住宅 80：ニューモデル高層住宅、中低層汎用設計 81：高齢者・身障者対策住宅 84：フリープラン賃貸 85：ライフスタイル対応設計、αルーム 86：21モデルプロジェクト、詳細設計図集	96：長寿社会対応仕様	
その他	57：香里団地起工式 60：自治協（関東）発足 61：団地サービス設立 62：千里NT入居開始		74：全国自治協発足 76：武庫川団地起工式	91：武蔵野緑町団地建替実施 93：香里団地建替実施	98：多摩平団地・紀南団地建替実施 01：住まい連発足

図 1. 公団住宅供給関連年表

■ UR 賃貸住宅や公営住宅政策の実態とこれから

UR 賃貸住宅や公営住宅政策の実態については、

① UR 賃貸住宅については、その所有・管理の主体である都市再生機構が民営化の危機にある。公営住宅も再生といえば、建替えかもしくは跡地を民間事業者などへ売却する方向にある。大阪府に至っては府営住宅を半減するという方針も出ている。

② 民営化・民間事業化の方向での公的住宅団地では、建替えすらもせず、ただ住宅削減と敷地の切り売り・用途転換事業だけが進行している実態にある。

このような民営化・民間事業化の中では、「住民が守り育て自立的に更新していける」ための居住者による団地再生のための活動・参加は難しい。そして、技術を開発したとしても「実践に活かすこと」が困難になり、「再編技術など不要」の事態になりうるということが予想される。

さらには、良質かつアフォーダブルな賃貸住宅の供給、居住水準向上、さらには新たな住様式の構築は難しく、重要課題であるまちづくりや福祉との連携なども大縮減してしまうことにもつながる。そうすると本研究の意義が大きく崩れてしまう恐れがある。

そのようなことにならないためには、現下の公的住宅供給主体が少なくとも公的セクターとしての立場を何とか維持し強めることが、本研究の大前提でもある。

以上のことから、本稿では都市再生機構の民営化を避け、今以上の公共性確保を前提にして、過去都市再生機構の果たした役割を再確認し、都市再生機構の民営化の実態を述べる。また、UR 賃貸住宅を公的に再生活用するべく、都市再生機構の方向性を提案する。

1. 戦後の住宅政策史

まず、戦後から現在にかけての住宅政策について取りまとめる。

○ 1945～55年（復興期）

戦後の経済復興期、大量の住宅の供給が必要となった。420万戸の住宅不足に対応するため、大量建設推進が最大課題であった。同時に、長期的政策要綱として戦災復興住宅基準が定められ、住宅行政としては戦前の内務省・社会局から、後の建設省へと繋がる復興院が立ち上げられた。

○ 1956～73年（成長期）

経済が成長するにつれて、都市部の住宅需要は増加し、ピークの1972年には185万戸の住宅が建設された。それに伴い、多くの労働者が都市部に集中し、それにあわせて受皿住宅建設が急伸することとなった。この受け皿による住宅投資は、投資そのものに加えて他産業への生産波及効果が高いことから、経済成長、景気対策にも活用された。公的賃貸住宅もその対象となった。

○ 1974～90年（変動期）

1973年の第一次オイルショックを期に、経済は低成長期に入ることとなる。しかし、住宅建設のペースは下がることなく、むしろ景気対策の一つとして活用される。1972年のピークを過ぎても120万戸以上の住宅供給はキープし続け、やがて、住宅供給はフローからストックへ、住宅の質や環境、福祉といった社会問題へとシフトしていった。

○ 1991年～（転換期）

1990年のバブル崩壊後、都市再生機構による住宅政策は混迷の時期を迎える。また、1980年代からの新自由主義政策により、住宅政策も民活、民営、規制緩和を押し進めてゆき、公的住宅は大縮減の時代を迎えることとなる。

2. 公団法の変遷過程と目的

ここでは、1955年から現在に至るまでの公団・機構の変遷過程について説明していく。

○ 1955年：日本住宅公団（特殊法人）大都市圏において、自治体の枠を超えて都市勤労者への大量住宅供給や、郊外での宅地供給のための区画整理などを目的にスタートした。

○ 1981年：

住宅・都市整備公団（特殊法人）宅地開発公団と合併して設立。大量建設は継承されたが、「勤労者向け」の文言はカット、居住環境整備、再開発が付加された。

○ 1999年：

都市基盤整備公団（特殊法人）地方自治体、民間事業者との協力・役割分担の形となる。組織名から「住宅」の名がカットされ、都市基盤が付加された。このことから、住宅の位置づけが低下、弱化した。住宅供給については賃貸住宅に特化している。

○ 2004年：

都市再生機構（独立行政法人）住宅部門がさらに後退し、住宅供給はカットとなった。民間賃貸住宅供給支援と民間事業支援の都市再生が付加された。

公団・機構の流れをまとめると、当初の住宅供給の全盛を経て、次第に住宅供給から遠ざかっていき、都市整備・再開発にシフトしていくこととなった。また、事業主体も自治体との共同事業から民間支援に変更していった。

3. 都市再生機構の時期別役割について

(1) 発足から発展・最盛期

(1955～73年)

高度経済成長期からの住宅の大量建設・供給により、日本住宅公団（後の都市再生機構）は戦後のマスハウジング期における質と量の両面で住宅供給分野のリーダーとなった。特に1970年初期には、住宅供給量はピークを迎え、年間で8万戸を供給する状況であった。また、この時期は住宅供給量だけでなく、住宅建設技術開発の分野でもピークとなり、同潤会や住宅営団の技術の継承とともに、海外事例の調査研究などを活

用しながら戦後の住宅供給関連のハード・ソフトの技術を開発し、民間住宅にも大きな影響を与えた。

公私室型の住戸提案や新たな居住空間の提案など、戦後の新たな都市住宅の様式を創った一方で、時間の経過とともにいくつかの問題も発生させた。特に、郊外に建設された中・大規模団地の多くは、周辺から断絶した均一な住宅専用の空間となってしまっており、また、かつては同じ階層・若年核家族のライフスタイルの提案であったものが、時間の経過とともに居住者が団塊となって、階層問題を生じさせた。

住宅関連の技術開発や研究については、大都市圏を中心に研究開発、技術開発およびその実践がおこなわれてきた。この時期の技術的成果は大きく、現在の住宅計画にもつながっている。また、管理、保全、再生などの技術開発についても同様に厚い蓄積ができた。

(2) 公団事業の行き詰まり

(1974～91年)

1973年のオイルショック以降、日本の経済成長に陰りが見え始める。同じくして人や物の都市への集中が減少し、住宅の新規需要量が低下した。これらが影響して住環境に対する要求が多様化・高度化し、ライフスタイルの変化が生まれたが、公団はこれらの対応に遅れてしまう。経済、社会の変化に対する対応については、公団内部ではささやかれてはいたものの、内部から変えようという動きはついにおこらなかった。ここから、変化の対応の遅れもあって公団事業へのバッシングが起り始めたのである。

(3) 機構事業全般の大縮減

(1991年～)

1980年からの新自由主義的政策により、公団は大きな転機を迎えることとなる。中曽根内閣によるアーバンルネッサンス計画、小泉内閣による都心居住、都市再生本部の設置などがある。

政策の特徴としては、①行政改革、民間の活用、規制緩和、②市場重視、既存ストック対策、③公団賃貸住宅の縮小などがあげられる。また、公団政策として住宅の新規供給の停止などがある。

(4) 都市再生機構の果たしてきた役割

①住宅供給については約60年間で百数十万戸を供給(賃貸、分譲、民賃など)するなど戦後からの住宅難解消に一役かったと考えられる。また、耐震性・耐久性の高いRC造住宅の建設や新しい都市住宅様式を開発したことは評価できる。

②ソフト、ハードの技術開発・研究については都市住宅の空間=カタチを提案し、集合住宅技術の開発に貢献した。

③ニュータウン、団地、市街地再開発事業での功績については、海外事例の研究など欧米からの学びにより、日本におけるまちづくりへの寄与は大きいと考えられる。

しかし、都市再生機構事業の基本は一貫して、経済成長と景気対策のための公共事業の一つと位置づけされた。言い換えれば、供給重視であり需要側は二の次にされてきた側面も重要だ。

経済、社会情勢の変化や、新自由主義による「行政改革」、「公団たたき」、近年では「公から民へ」の方針の下での住宅政策大縮減の流れが、都市再生機構すらも民営化へ導きつつある(現在、政府は「住宅供給は民間事業で十分であり、UR賃貸住宅は今や不要」と考えている)。

ただ、「国民的な財産」であり、管理しなければならないUR賃貸住宅80万戸は残る。どのように再生すべきか、国民的課題となっていることは間違いない。

現在、新規建設供給の時代からストック再生の時代への移行期にあると考えてよいであろう。

4. 都市再生機構事業の現況

現行の住宅政策についてみると、現況13%の空き家、今後は人口

減少、国・自治体財政は厳しい、といった背景から、公的賃貸住宅をやめて、すべて民間賃貸住宅事業として供給するという方向となっている。また、団地再生については、居住者の生活や居住権重視よりも、建て替えもせず、敷地だけでなく住民も民間に売却する方向としている。

(1) 現政策の問題点

現政策が進むことで生じる問題点について考えると、

①日本社会の貧困化が進行する中、今でも不足している低所得者向け賃貸住宅をどのように供給するのか。西欧に比べて今でも少ない公的賃貸住宅の割合が一層減少する。これらは、全く逆行した政策である。

②民間供給に頼ると、大都市における賃貸住宅の居住水準向上は望めない。

③民間住宅家賃の上昇懸念が出てくる(これまでは公的供給があることで、民間家賃が上がりにくかった面もあった)。

UR賃貸住宅ストック再生・再編方針(2007年末に発表の「団地再編」方針)を見ると、現在ある76万戸の住宅ストックを平成60年には3割減らすとある。しかし、これは単に「集約事業」などによる削減であって、居住者の居住の権利や生活に配慮したり、都市機構による新たな住宅建設は基本的にしない。また、建て替えを含め新規の供給をせずに、賃貸の管理だけ、売れる土地を売ることで財政借金を減らそうという意図がみとれる。

具体的なストック再生・再編方針の中身については、再生団地16万戸、ストック活用57万戸、用途転換1万戸、土地利用者への譲渡・返還が3万戸となっている。

都市再生機構は1980年代以降、常に行革、合理化の対象となり、現在もこの流れは連綿と続いている。この10年ほどの流れをみても、一貫して民営化の方向にあるが、現時

点では問題もあり抵抗も大きく、成就していない。2011年10月には行政刷新会議、独立行政法人分科会、特殊会社化を国交省にて具体的に検討すべしとの中間報告がだされ、2012年1月に「独立行政法人の制度および組織の見直しの基本方針」が閣議決定され、都市機構全体の方向性が3月に、夏には賃貸住宅事業についても「特殊法人化」方針を提示予定である。

(2) 団地再生方針の実践

団地再生方針は、特に現下の景気低迷の時期には、利益優先の方針はうまく展開しているとはいえない。集約についてもなかなか民間の買い手がなく頓挫している。しかし、ごくわずかだが、「ルネッサンス計画I・II」などの試行実践は評価できる。これからはもっと多種多様に機構自らできるよう考えることが必要である。

(3) 福祉との連携

福祉との連携については、「公的住宅」や「セーフティネット」としての位置づけにより、一定の評価はできる。シルバーハウジングやシニア住宅、高優賃といった高齢者居住や、空施設活用のデイサービス・キッズルームといった子育て施設との連携が進んでいるが、サービス付き高齢者住宅などはできない、といった制約も見受けられる。

(4) 東日本大震災復興事業支援

東日本大震災の復興支援事業では、UR賃貸住宅と応急仮設建設用地提供、支援要員の派遣などの活動をおこなった。また、2月10日の復興庁・三県に復興局設置に伴い、都市再生機構も震災復興支援室の拡充するなどの支援をおこなった。

5. 都市再生機構の民営化は

うまくいくのか

(1) 経営関連

UR都市再生機構の資本金は1兆円あり、非常に大きな組織体であるが、財政投資による借金が賃貸住宅部門で11兆円(UR全体では14兆

円)となっている。これはとても民間で受け継いで返済できる額ではない。都市再生機構となった2004年から2010年度末にかけて3兆円削減したが、これからも公的立場で長期にわたって返済していくしかないであろう。現況の経営状況を見ていくと、2010年度の純利益は445億円(賃貸住宅事業では270億円、家賃収入は5567億円)となっており、経営状況は良好である。

また、民営化となると国からの補助金がおりなくなるであろう。それだけでなく国からの補助金は減る一方であり、賃貸住宅に母子家庭や高齢者が増えていることを考えると、むしろ補助金の増額が必要である。

以上のことから、現下では民営化は困難であり、「特殊会社」でなくとも、今の「独立行政法人」でやっていくべきではないかと考えている。

(2) 居住者の要求とパワー

自治協調査によると、UR賃貸住宅に住む居住者の70%は世帯が年収375万円以下であり、世帯主の69.4%が60歳以上、一人住まいが33%、家族人数の平均は2人となっている。また、70%の居住者が「家賃の負担が重い」と答えていることから、民間経営では対応できない。

居住者の要求をみても、78%が「公団住宅に長く住み続けたい」と答えており、高齢者向け優良賃貸住宅については40%以上が「入居したい」と答えている。

(自治協調査とは、2011年9月実施の全国自治協の調査「第9回団地の生活と住まいアンケート」のことであり、3年に1回実施。各団地自治会が配布・回収し、約24万戸配布のうち10万戸の世帯主から回答を

得ている。)

(3) 市民の発言、運動

「住まいの貧困に取り組むネットワーク」や「国民の住まいを守る全国連絡会」などの市民による運動が見受けられる。

6.UR賃貸住宅を再生・活用する

(1) 公共賃貸住宅の必要性

UR賃貸住宅の再生・活用を考えるにあたり、まず、公共賃貸住宅の必要性について考えてみる。その理由として、

- 1) 多くの市民の要求がある。
- 2) 安くて良質の住宅供給が可能
- 3) まちづくりと福祉との関連
- 4) 災害時の対応
- 5) 民間のモデルとなる

などがあげられる。まず、1)については、居住水準以下のファミリー層が増えており、4大都市圏でも250万戸不足している実情がある。2)については、良質でアフォーダブルな賃貸住宅供給は利潤を最大限追求する民間では難しいと考えられる3)については、団地周辺整備(計画や調整)関連は民間での対応は困難であり、公共であるならば、まちづくりと一体供給も可能である。4)については、阪神大震災、東日本大震災でもストックは不足したが、災害時の応急的住宅として活用できる。5)については、さまざまな直接・間接の公共施策により民間住宅を公共住宅として供給するといった方法も考えられるであろう。

(2) 団地再生の考え方

UR賃貸住宅は公的資金、税金からの投入資金を使った国民的な資産であり、財産でもある。本来、公的機関が管理するもので、「住み続ける、使い続ける、参加する」の三点セッ

トで考えるべきものであろう。

団地再生=まちづくりである、という考え方をもとに、公的賃貸であり続けることで、周辺や敷地も含めたまちの再生にイニシアチブを発揮できると考える。

(3) URからHRへ

都市再生機構の今後のあるべき姿を考えるにあたって、HR(住宅再生機構)による公的賃貸住宅の再生・活用が重要になると思われる。HRの考え方としては、UR賃貸住宅を公的賃貸として残し、居住者の参加を前提にリニューアル(リノベーションとリフォーム)を基本とした住宅供給、管理をおこなうものである。また、国や自治体の支援により、団地周辺との連携や協同、高齢者や子育て支援を発展させると同時に、マンションや民間賃貸住宅の再生支援や再生に関連したソフト・ハードの実践的な技術開発・研究などを進めることを目的としている。このような事業展開により、UR賃貸住宅を公的賃貸住宅として存続させ、地域密着型の住宅再生機構として事業を展開させることが可能になると考えている。

(4) HRからHRAへ

HRの次のステップとして、HR住宅、公営住宅、公社賃貸住宅の三者を地域統合し公的住宅として新たに「社会住宅」として供給する組織へと改編し、社会住宅の供給組織として地域別にHRA(住宅再生協会)を設立するという計画も考えられている。HRAとは、良質、アフォーダブルおよび福祉やまちづくりと連携し、コミュニティ重視の公的賃貸住宅を供給するもので、今後の団地再生を考えるにあたり、有効な手法であると考えている。

『UR賃貸住宅を公的に再生・活用する』

レクチャー：増永 理彦(神戸松蔭女子学院大学 教授)
記録・作成：宮崎 篤徳(関西大学 先端科学技術推進機構)

(講演：2012年2月23日
2012年3月7日)

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：2012年9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.jimdo.com/>