

# 大阪府営住宅団地の現状と課題

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』

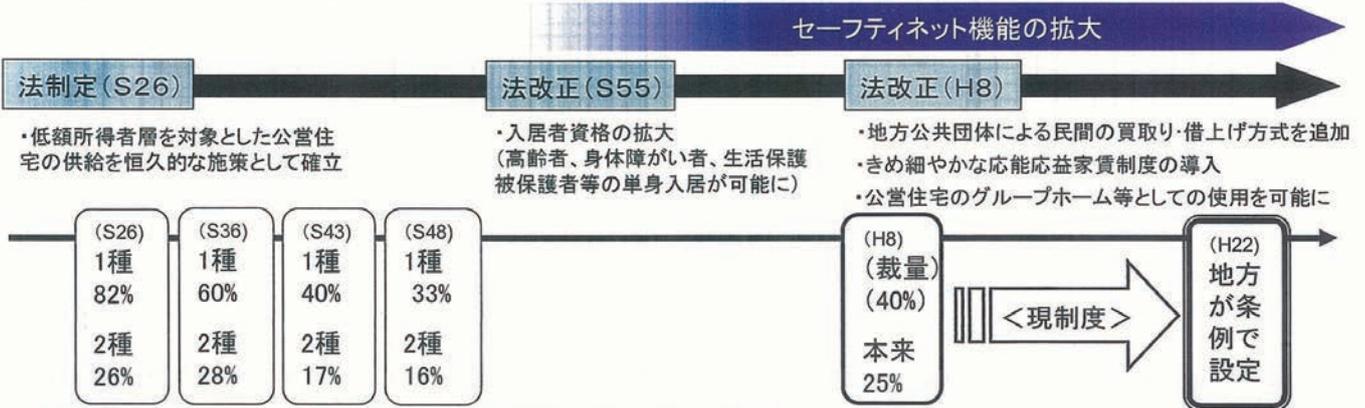
MARCH 2013 VOL. 111

公営住宅制度は、昭和26年の法制定時には戦後復興期の住宅不足に対応して、広く国民の住環境の改善に寄与してきたが、昭和40年代前半に全国の住宅の供給量が総世帯数を上回って以降徐々に経済的困窮者を救うセーフティネットとしての役割に比重が移っていく。

	量の確保から質の向上へ					市場重視・ストック重視へ	
	(S33)	(S43)	(S48)	(S53)	(S63)	(H10)	(H15)
戸数と世帯の変遷	1,793万戸	2,559	3,106	3,545	4,201	5,025	5,389
	1,865世帯	2,532	2,965	3,284	3,781	4,436	4,716

- 戦災・引揚者等による約420万戸の住宅不足
- 全国で住宅総数が世帯総数を上回る
- 全都道府県で住宅総数が世帯総数を上回る
- 最低居住水準未満世帯(※1)が1割を下回る
- 全国の世帯の約半分が誘導居住水準(※2)を達成

※1 「最低居住水準」・・・健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な水準として国が定めたもの。住戸規模は世帯人数によって違うが、4人世帯で50㎡  
 ※2 「誘導居住水準」・・・同じく国が定める基準で最低居住水準より若干ゆるやか。一般型4人世帯で125㎡、都市居住型4人世帯で95㎡



※第1種公営住宅(比較的高所得者層を対象) ※第2種公営住宅(低所得者層を対象)  
 ※(裁量): 裁量階層とは高齢者・障がい者世帯等に適用される収入基準(収入分位40%を上限として事業主体が定める) 資料: 国土交通省資料をベースに作成

## 公営住宅制度の変遷

### 大阪府営住宅団地の現状と課題

公営住宅とは、公営住宅法に基づき住宅に困窮する低額所得者に対する低廉な家賃の住宅で、地方公共団体が事業主体となって建設、運営される。

公営住宅制度は、戦後復興期の住宅不足に対して、住環境の改善に寄与してきたが、昭和40年代以降は、経済的困窮者のためのセーフティネットとしての役割を果たすようになってきた。

大阪府営住宅は13.7万戸あり、大阪府全体の賃貸住宅の約6.7%を占めている。高度成長期の昭和30年代後半から40年代に多くが建設された。

住宅は主にファミリー世帯を対象として計画されているが、現在の入居者は単身や2人世帯が多く、住宅の規模と家族がミスマッチを起している。

また入居者の高齢化が進み、子育て世帯が少ない状況となっている。さらには入居者の低所得化も進んでいる。

応募倍率は全体で見ると10倍くらいあるが、場所によっては1倍を下回るなど、空き家が目立つとこ

ろもあり、人気、不人気に大きな差がみられる。

このように大阪府営住宅は多くの問題を抱える存在となっている。

大阪府では木造住宅については昭和40年度から、簡易耐火住宅は平成5年度から建替えを進めている。中層耐火住宅については平成16年度から老朽化の著しい住宅の建替、平成18年度から耐震性の低い住宅の建替に着手している。

一方、既設の狭小な住宅や浴室のない住宅を対象として、増改築を行う住戸改善事業を昭和50年度から実施してきた。

さらなる高齢化や人口の減少を迎えるなか、今後の大阪府営住宅の課題として、大量に保有したストックの活用、市町村をはじめとする地域のまちづくりとの連携、大規模団地の再生が挙げられる。

大阪府では平成23年度から府営住宅ストック活用事業を始めており、用途廃止も含む、建替えと改修の複合事業を行い、府営住宅の課題に対応すべく事業を展開している。

## 1. 公営住宅制度の概要

公営住宅とは、住宅に困窮する低額所得者に対して供給される低廉な家賃の住宅である。昭和26年に制定された公営住宅法に基づき、地方公共団体を事業主体として設置される。

公営住宅が対象とする低額所得者は、現在は国が示した目安として、収入部位25%を本来階層、収入部位50%を裁量階層(高齢者や障害者世帯に適用される)とし、事業主体がこれを参酌しつつ、条例によって定めるとされている。

家賃の設定は、平成8年以前には、いわゆる箱家賃で、部屋ごとの管理経費、維持費、減価償却費等を勘案して決められていた。しかし平成8年の法改正によって応能応益の考え方が導入され、入居者の収入と、部屋の立地条件、規模によって家賃を決める方式に変わった。

入居者の収入部位(応能)に応じて、基本家賃額を決め、これに4つの応益(市町村立地係数、規模係数、経過年数係数、利便性係数)となる係数をかけて家賃を算定する仕組みである(図1)。

基礎額については国が政令で定めるが、係数については事業者が定める。入居者の収入と住宅ごとに家賃が異なるのが特徴である。

公営住宅の供給方式には事業主体による直接建設、買い取り、借り上げの3方式がある。

大阪府の場合には、ほとんどが直接建設方式で、買い取りは無く、借り上げが約200戸だけである。

公営住宅の建替え事業では建替え後の住宅戸数は従前戸数以上という制約がある。2倍や1.2倍と言われていたが、最近では従前の入居戸数を超えればよいなどと緩和されている。

建設された住棟は、使用目的が公営住宅に限定されるが、目的外使用として国土交通大臣の承認が得られれば、グループホーム事業等のために使用することができる。

## 2. 公営住宅制度の変遷

公営住宅制度は、戦後の住宅不足に対応し、国民の住環境の改善に寄与してきたが、昭和40年代前半以降、経済的困窮者のためのセーフティネットとしての役割に比重が高まってきた。

対象とする低額所得者の収入基準は、平成8年の改正までは1種と2種に分けられていた。

1種が比較的収入の多い階層、2種が少ない階層だったが(昭和26年の制定当時は1種の収入部位82%、2種26%、昭和48年には1種33%、2種16%)、改正後は本来階層として一律25%、高齢者や障害者世帯に適用される裁量階層として40%を上限として事業主体が定めてよいとされた。

さらに平成22年以降は、法律で決められていた本来階層の割合や裁量階層の上限も条例で定めることができるようになった。

大阪府ではこれに伴い条例を改正し、平成25年4月1日から、国の参酌基準(従うべき基準でなく、地方分権に沿って設けられた、地方自治体が参考にする基準)に沿った形で本来階層を月収15.8万円(収入部位25%)以下、裁量階層を月収21.4万円(収入部位40%)以下とした。

公営住宅の建設と運営には、国の補助制度があり、建設費および家賃低廉化費用に対して、補助割合は1/2である。

この補助制度は地方分権化に沿って、平成14年度以降に順次変更され、住宅関連の事業費は交付金となり、地方の自主性と創意工夫が生かせる制度となっていった。

平成22年度からは、住宅のみならず社会資本整備のための交付金(社会資本整備総合交付金)とされ、平成23年度にはこれに加え、地域

家賃		=	家賃算定基礎額	×	市町村立地係数	×	規模係数	×	経過年数係数	×	利便性係数
○家賃算定基礎額		右表									
○市町村立地係数		市区町村ごとに、0.7~1.6									
○規模係数		住戸専用面積/65㎡									
○経過年数係数		経過年数に応じて1.0から低減									
○利便性係数		0.5~1.3の範囲で地方の裁量(但し、立地係数に乗じた上限は1.6)									

収入部位	政令月収		家賃算定基礎額
	下限値	上限値	
~10%	0円	104,000円	34,400円
10~15%	104,000円	123,000円	39,700円
15~20%	123,000円	139,000円	45,400円
20~25%	139,000円	158,000円	51,200円
25~32.5%	158,000円	186,000円	58,500円
32.5~40%	186,000円	214,000円	67,500円
40~50%	214,000円	259,000円	79,000円
50%~	259,000円		91,100円

図1. 公営住宅の家賃制度

自主戦略交付金が創設されて、省庁をまたがる補助金や交付金の一本化と地域裁量が拡大した一括交付金とされている。

社会資本整備総合交付金は平成22年度には2.2兆円、平成23年度には、社会資本整備総合交付金1.7兆円と地域自主戦略交付金0.5兆円が交付された。

## 3. 府営住宅の現状

大阪府の住宅ストックの現状をみると、持ち家が230万戸、民間を含む賃貸が205万戸あり、賃貸住宅が全戸の約47.1%を占めている。

賃貸住宅のうち、府営住宅は13.7万戸で約6.7%を占める。なお、総世帯に対する公営住宅の比率は6.5%で、全国第6位である。

管理住戸数の経年変化についてみると、高度成長期の昭和30年代後半から40年代に建設されたストックが多く存在し、全ストックの半数を占める(図2)。中層住宅が約8.9万戸あり60%を占める。なお昭和20年~40年代の木造、簡易耐火住宅が約1,300戸残存している。

オイルショック後に建設数は激減しているが、経済成長が鈍化したことよりも土地が買えなくなったことが一番の理由と考えられている。

府下には府営住宅が364団地あり、大規模団地としては1,000戸を超える団地が3カ所、2,000戸を超える団地が3カ所ある(表-1)。

住宅についてみると、これまで主にファミリー世帯を対象に供給してきた。戸当たり面積は60㎡以上が最も多く、約5万戸のストックがあ

る。単身向けは少なく、単独世帯の多くは40m<sup>2</sup>以上のファミリー向け住戸に入居している。

現在の入居者は単身や2人世帯が多くなっており、住宅の規模と家族がミスマッチを起こしている。また入居者の高齢化が進み、子育て世帯がない状況となっている。

そして入居者の低所得化が進んでおり、収入部位10%以下の世帯が約8割近くとなっている。

入居者の募集は一般募集枠、福祉募集枠にわけて募集している。平成21年度の一般募集は1,300戸、福祉募集は1,900戸で、福祉募集(高齢、母子、障害者等)のほうが一般募集よりも多くなっている。倍率は10倍くらいであるが、場所によっては低いところ、1倍を下回ることもあるのが現状である。

#### 4. 府営住宅事例

##### ①寺方住宅(写真1)

寺方住宅は守口市にあった府営住宅としては最後の木造住宅で、昭和27年に建てられた団地である。現在は取り壊され、集約型の建替え事業が進められている。

##### ②泉大津なぎさ住宅(写真2)

魅力ある都市型集合住宅を目指して設計競技を実施し、建設した事例である。

##### ③東大阪吉田住宅(写真3)

東大阪吉田住宅は府営春宮住宅の建替えと東大阪新都心整備促進のための移転用住宅として建設されたものである。

##### ④東大阪春宮住宅(写真4)

公営住宅としては初めて超高層住棟を導入した事例で、駐車場を地下化し、住棟内にプレイロットを入れるなどの試みを行った事例である。東大阪新都心整備の一環として行われ、東大阪市役所や大阪府立図書館、商業施設などが整備された。

#### 5. 建替事業

木造住宅は昭和40年度から、簡易耐火住宅は平成5年度から、それ

ぞれ建替事業に着手している。中層住宅については平成16年度から老朽化の著しい住宅の建替、平成18年度から耐震性の低い住宅の建替に着手している。

建替えは撤去戸数4万戸強、新たな建設戸数は約5万戸となっている(表2)。

建替事業の事例として高槻深沢住宅建替事業について示す。高槻深沢住宅は総戸数1,000戸を超える大規模団地で、簡易耐火構造の平屋住



写真1. 寺方住宅



写真2. 泉大津なぎさ住宅



写真3. 東大阪吉田住宅

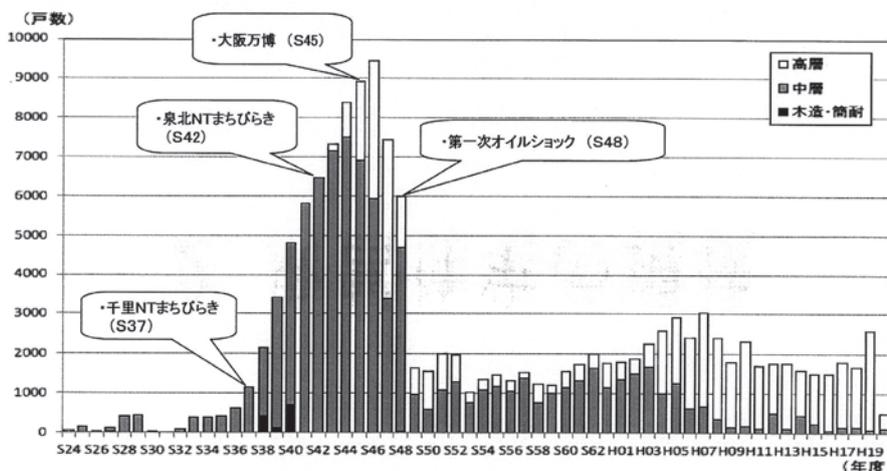


写真4. 東大阪春宮住宅

表1. 大阪府営住宅の概況

管理戸数	団地数	管理戸数計
0戸～99戸	67団地	4,088戸(24戸)
100戸～299戸	133団地	23,698戸(424戸)
300戸～499戸	76団地	29,561戸(417戸)
500戸～999戸	58団地	40,054戸(346戸)
1,000戸～1,499戸	23団地	27,509戸(285戸)
1,500戸から1,999戸	4団地	6,339戸(554戸)
2,000戸以上	3団地	6,855戸(212戸)
合計	364団地	138,104戸(2,262戸)
千里ニュータウン内	10団地	10,420戸(287戸)
泉北ニュータウン内	30団地	15,837戸

( )内: 特定公共賃貸住宅等



	～S30	S31～40	S41～50	S51～60	S61～H7	H8～H17	H18～	合計
木造	30戸	0戸	0戸	0戸	0戸	0戸	0戸	30戸
簡易耐火	0戸	1,216戸	32戸	0戸	0戸	0戸	0戸	1,248戸
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	1,222戸	13,436戸	63,078戸	14,769戸	22,560戸	18,231戸	4,808戸	138,104戸

図2. 府営住宅管理戸数の変遷(H23.3)

表 2. 府営住宅の建替え

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		-

宅 221 戸と、簡易耐火の 2 階建住宅 256 戸、中層住宅 584 戸から構成されていた。

事業では、まず平屋住宅地を建替え、簡易耐火の 2 階建住宅および中層住宅の居住者を移動させ、次に簡易耐火の 2 階建住宅地を更地にして、建替えた。現在は中層住宅の建替え中である。

全体では従前 1,061 戸を 794 戸に建替える予定である。建替え事業の例を図 3 に示した。

## 6. 改善事業

改善事業とは既設の狭小な住宅や浴室のない住宅を対象に増改築を行うもので、昭和 50 年度から実施し平成 13 年度完了した。事業の内容は、バリアフリー化、耐震化や中層住棟へのエレベータの設置、住戸の改善、一部屋増築などであった。

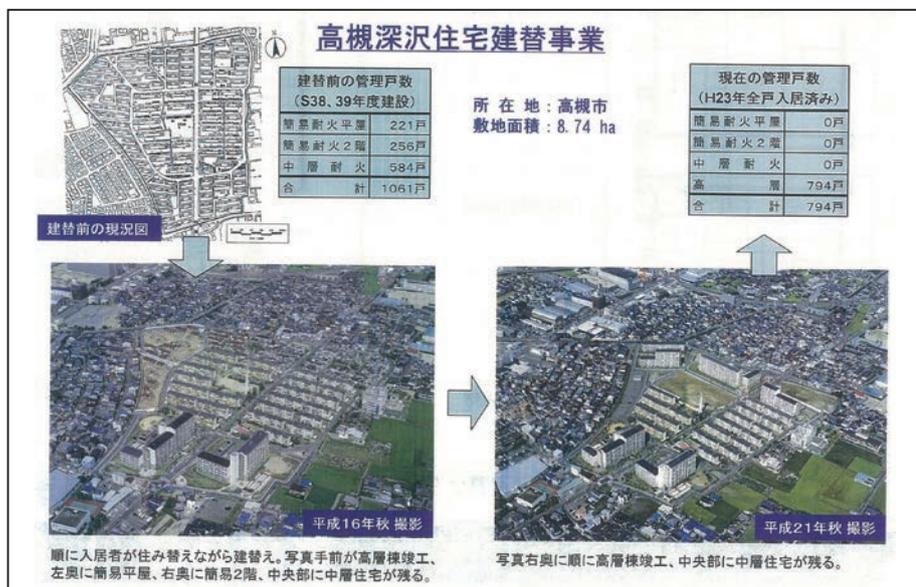


図 3. 建替え事業の例

住戸内バリアフリー化として室内の段差を無くし、手すり等の設置を行った。また団地内バリアフリー化とし

てスロープの整備などを進めた。

中層棟へのエレベータ設置では、階段室外にスロープなども合わせて設置した。耐震改修事業では、住棟のベランダ側にアウトフレームを設置した。

増改築では、一部屋増築、浴室増築、2 戸 1 改築、設備改善を行った。一部屋増築は 3 万戸に対して実施した。また外装等について、定期的に修繕を行っている。

## 7. 大阪府営住宅の課題

今後の大阪府営住宅の課題として、①大量保有ストックへの対応、②地域のまちづくりとの連携、③大規模団地の再生等が挙げられる。

まず都市型高齢社会、人口減少社会を迎える中での大量保有ストックへの対応をどうするかが課題である。将来は住宅ストックが過剰にな

ることが予想される。人口減少にあわせて、ストックを有効に活用しながら縮減させる必要がある。

つぎに地域のまちづくりとの連携をどうするかが挙げられる。府営住宅のストックは府内に広く分布し、街の構成要素となっている。府民の貴重な資産として、地域のまちづくりへの活用が期待されている。

そして大規模団地の再生をどうするかが課題である。高齢者の集住によって地域の活力が低下している。地域のまちづくりと地域コミュニティの活性化が必要である。

## 8. 事業手法の見直し

これら課題に対し大阪府では平成 23 年度から、府営住宅ストック活用事業を開始した。用途廃止も含む、建替えと改修の複合事業を行っている。ここでは地域力向上にむけた街づくりに寄与するための府営住宅資産の活用を進めている。

建替え事業を行う団地では、参入する民間事業者の創意工夫を取り入れ、多様な用途を導入するなど、まちの活力を創出していくものである。

また市町村との連携し、計画づくりの段階から協議して街づくりを行っている。さらに市町村に府営住宅を移管することも考えている。

一方、大規模団地再生については 5 団地（門真、八田荘、新千里北、新千里南、千里桃山台）でモデル的事業を開始した。

門真住宅では、旧小学校跡地を活用して建替え事業を実施しており、街づくりに関して市と協議しながら進めている。さらに八田荘住宅でも堺市と再生方針を協議しているところである。

### 『大阪府営住宅団地の現状と課題』

レクチャー：中嶋 俊行（大阪府住宅供給公社）  
記録・作成：保持 尚志（関西大学大学院 博士後期課程）

（講演：2012 年 12 月 11 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：2013 年 3 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>