

●論文

公共賃貸住宅団地の実態と課題

近畿大学人権問題研究所教授 奥 田 均

〔1〕問題意識の所在

1996年の公営住宅法の改正により「応能応益家賃制度」が導入されました。それにより、一定以上の所得のある入居者は「近傍同種の民間住宅なみの家賃」となり、転出誘導が展開されています。同時に、新たに入居できる希望者の所得基準は従来以上に厳しく設定され、2009年4月からは政令月収（世帯の合計所得から扶養親族控除等を行いそれを12で割った金額）が15万8千円となっています。これは3人家族において年間世帯総収入が約400万円以下であることを意味しています。

こうした政策は、低所得者層に対して公的住宅を供給するという側面を有しながらも、結果として、公共賃貸住宅のコミュニティを従来にも増して生活困難者の集住地域に変質させていくおそれのあるものでした。とりわけ都市部の同和地区にあつては、劣悪な住環境を改善する切り札として公営住宅の建設が大規模に推進されてきた歴史があり、その影響が極めてストレートに反映されることが危惧されてきました。

筆者が拙著『差別のカラクリ』（解放出版社）において、「まさに部落は、厳しい生活実態の市民を吸収し、安定層を排出するという『巨大なポンプの役割』を果たしています。そしてそのモーターとして機能しているのが公営住宅なのです」と述べたのはこのことでした。

国においてもこの認識は共有されているものでした。国土交通省住環境整備室から出された通達「公共賃貸住宅団地における高齢時代に対応した適切なコ

「コミュニティバランスの確保等について」(2007年9月6日付)においても次のような指摘がなされています。

「短期間に大量の住宅が整備された大規模公共賃貸団地や、同和対策特別措置法等に基づく特別対策の実施により住宅の大部分が公共賃貸住宅によって占められている地区にあっては、居住者の高齢化と所得が上昇した世帯の地区外転出とが相俟ってコミュニティバランスが崩れ、自治機能や住民相互による見守り機能が低下する等の問題が指摘されている。また、これら団地においては、一般に公共賃貸住宅以外の住宅バリエーションがないため、公共賃貸住宅に居住する高齢の親世帯を介護する等の子世帯が近居を希望しても実現が困難である等の事態も懸念される」。「同和対策特別措置法等に基づく特別対策の実施により住宅の大部分が公共賃貸住宅であるような地区における公共賃貸住宅団地は、適切なコミュニティバランスを維持することが困難になりつつある公共賃貸住宅団地の典型例である」。

果たして、こうした指摘や危惧は現実のものとなってしまうのでしょうか。どのような事態がこの間進行しているのでしょうか。政策的に形成されようとしている公共賃貸住宅のコミュニティにおける「低所得者の集住化」の実態、そしてその「典型例」と指摘されている同和地区の現実を正確に把握することが求められています。本論はこの課題に取り組もうとするものです。

【2】八尾市市営住宅入居者及び市民の住宅に対する意識等調査

本論の問題意識を検証するために用いたのは、大阪府八尾市が実施した「八尾市市営住宅入居者及び市民の住宅に対する意識等調査」です。この調査は、八尾市の4カ所の市営住宅（西郡住宅・安中住宅・萱振住宅・大正住宅）入居世帯を対象に実施された「市営住宅調査」(一部ヒアリングを含む留め置き調査)と、無作為抽出した市民2000人を対象にした「民間住宅調査」(郵送調査)からなっています。

調査はいずれも 2009 年 8 月から 9 月にかけて実施され、その結果は八尾市のホームページにアップされおり、以下はそのデータを用いています。なお両調査の標本数、回収率などは表 1 の通りです。

表 1 調査回答状況

【市営住宅】					
	回収数	未回収数	回収率	回答しない意志を 確認できた数	入院等で常に 留守だった数
全体	1124	578	66.0%	168	60
西郡	715	454	61.2%	136	－
安中	226	87	72.2%	26	－
萱振	79	17	82.3%	2	－
大正	94	20	81.6%	0	－
不明	10	－	－	4	－
【民間住宅】					
	回答数	未回答数	回答率	宛先不明で返送	
全体	1089	907	54.6%	4	
持ち家	741	－	－	－	
民間借家	222	－	－	－	
公的借家	80	－	－	－	
社宅・寮	19	－	－	－	
その他	27	－	－	－	

【3】市営住宅入居者の特徴

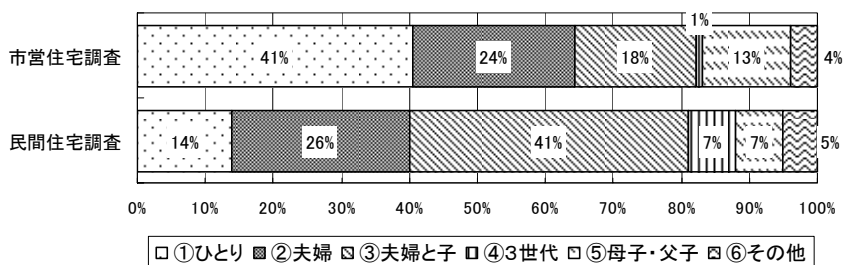
(1) 「一人暮らし」が目立つ市営住宅の世帯構成

まずは、公営住宅法の改正により、市営住宅団地が生活困難者の集住地域化しはじめている現実を「民間住宅調査」のデータと比較する中で確かめることにします。

図 1 は、市営住宅入居者と市民の世帯構成を比較したものです。それによると、①市営住宅入居者においては一人暮らし世帯が 41%を占め、「民間住宅調

査」の14%の3倍以上になっていること、②母子・父子世帯の割合が13%と市民の7%の2倍近いこと、③夫婦と子からなる世帯が18%にとどまっております市民の41%に比べて大変低いこと、④3世代世帯は1%と殆どいないこと、などが特徴として示されています。

図1 世帯構成（不明・無回答を除く）



（2）急速に進む高齢化

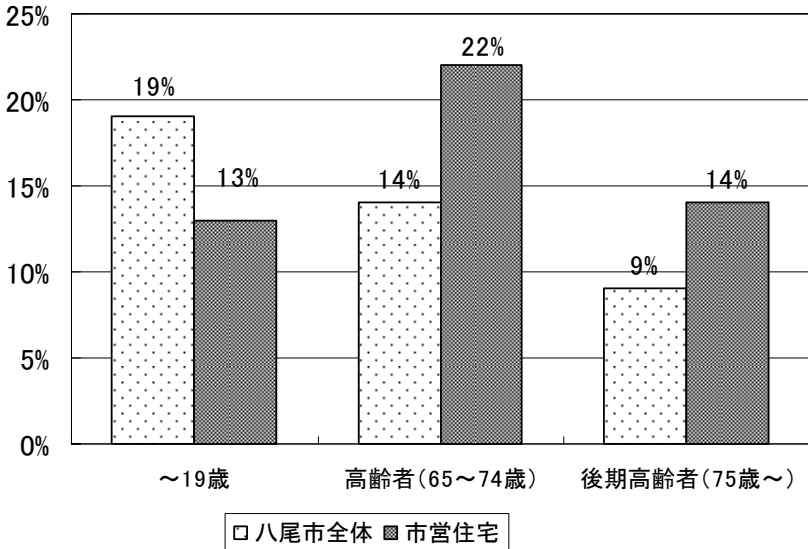
図2は、市営住宅入居者および市民の人口構成を年齢階層別に示したものです。市営住宅では、19歳以下の未成年が13%と八尾市全体より6ポイント低く、逆に、65歳から74歳の高齢者の割合が22%と八尾市全体の14%に比べて8ポイント高くなっています。また、75歳以上の後期高齢者の割合も14%と5ポイント高くなっています。

また市営住宅入居者の高齢化率（65歳以上の全人口に対する割合）は36%に達しており、八尾市全体における2009年の高齢化率22%（『八尾市統計書2009年版』）に比べて1.6倍という高い比率となっています。

八尾市における2000年の高齢化率は14%でありこの10年間に8ポイント上昇しています。平均すれば年0.8%の上昇率となりますが、この上昇率を前提にすると、現在の市営住宅入居者の高齢化率は約17年先の八尾市の実態であるといえます。高齢化社会の深刻な問題が、10年以上も早いペースで市営住宅の

コミュニティを襲っています。

図2 世帯員の年齢割合



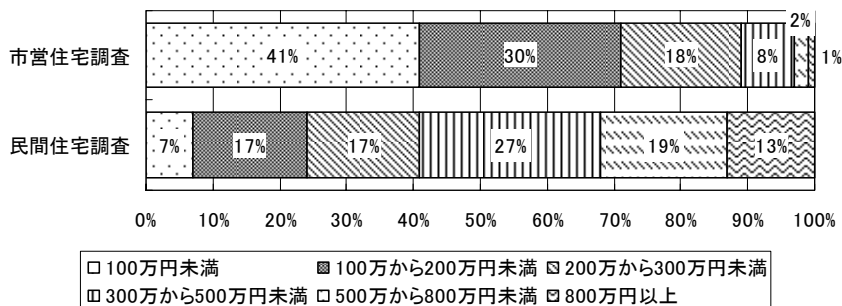
(3) 低所得者層の集住化

公共賃貸住宅の性格上当り前と言えども当たり前かもしれませんが、市営住宅の世帯総収入はきわめて低いことが改めて明らかになりました。図3は、「民間住宅調査」と市営住宅入居者の世帯総収入を比較したものです。

市営住宅では年間世帯総収入が100万円未満の世帯が41%に達しており、200万円未満まで含めると全体の71%を占めています。「民間住宅調査」の結果では200万円未満は24%に過ぎず、市営住宅入居者における割合の三分の一となっています。また最も多い所得階層は300万円～500万円未満の27%で、このほかさまざまな収入階層が共存していることが図3からわかります。市営住宅

に低所得者がはっきりと偏在しています。

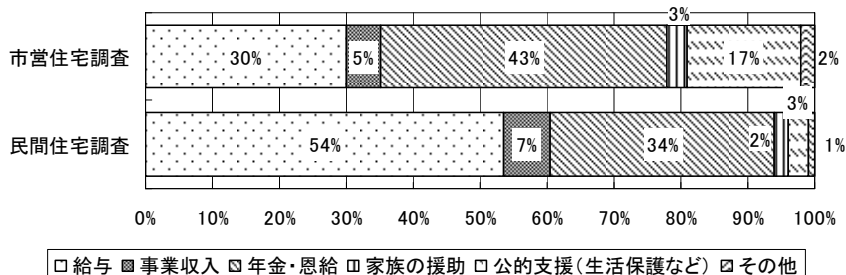
図3 世帯総収入の分布



(4) 高い公的支援への依存率

図4は、世帯の主な収入源を「民間住宅調査」と市営住宅入居者の別で示したものです。これによると、市営住宅における「公的支援（生活保護など）」の割合は17%にのぼっており、市民の3%に比べて5倍以上高くなっています。逆に「給与」の割合は30%にとどまっており、「民間住宅調査」の53%に比べてたいへん低い割合を示しています。

図4 世帯の主な収入源



（５）問われる「公共住宅のあり方」

市営住宅団地が厳しい生活実態にある市民の集住地域になっている様子が調査を通じて改めて明らかにされました。市営住宅入居者においては、一人暮らしが41%という「独居化」、高齢化率が36%という「高齢化」、年間世帯総所得が200万円以下の世帯が71%という「貧困化」、43%が公的支援を主な収入源としている「福祉依存化」が、八尾市全体に比べて著しく進行しています。これらの特徴はお互いに密接な関係を保ちながら、困難をかかえた市民の集中する生活圏へと市営住宅コミュニティを導いています。

こうした状態は、市営住宅団地における深刻な生活と福祉の課題を発生させているばかりではなく、これら地域に対する社会的なマイナスイメージが醸成されることが危惧されます。国土交通省の通達を待つまでもなく、市営住宅団地におけるコミュニティバランスを確保し、いかに定住可能なまちづくりを進めていくのかという「公共住宅のあり方」が待ったなしで問われています。

【４】一律ではない市営住宅の実態

八尾市全体に比べて、市営住宅入居世帯においては「独居化」・「高齢化」・「貧困化」・「福祉依存化」が一段と進んでいることが確認されました。しかし市内に4箇所ある市営住宅において、こうした現実が一様に進行しているではありません。その状況を「独居化」・「高齢化」・「貧困化」・「福祉依存化」の項目ごとに確かめていきたいと思います。

表2は、それぞれの市営住宅ごとに見た「独居化」・「高齢化」の状況です。市営住宅における「独居率」が八尾市全体の3倍近い41%に達していることは先に見たとおりですが、萱振住宅においては21%と比較的低い水準となっています。一方「高齢化率」をみると、大正住宅においては何と61%に達しており、市営住宅の中でも極端に高いことが示されました。

表2 市営住宅別「独居化」・「高齢化」の状況

	ひとり暮らし世帯の割合	高齢化率
八尾市全体	14%	22%
市営住宅	41%	36%
西郡	42%	32%
安中	44%	39%
萱振	21%	31%
大正	41%	61%

注1) 八尾市全体の「ひとり暮らし世帯の割合」は「民間住宅調査」のデータである

注2) 八尾市全体の「高齢化率」は『八尾市統計書 2009年版』による

図5は、市営住宅ごとに見た「貧困化」の状況で、世帯年収が100万円未満の割合を示しています。市営住宅入居者の所得が八尾市全体に比べて低いことはすでに見ましたが、中でも西郡住宅の45%、安中住宅の43%は群を抜いて高い割合となっています。住宅入居者の半数近くにおいて年間世帯収入が100万円未満となっているのです。

図6は、世帯収入の主な内容が公的支援である世帯の割合です。図5と同様に西郡住宅の21%、安中住宅の18%が著しく高くなっています。

図5 世帯年収 100 万円未満の割合

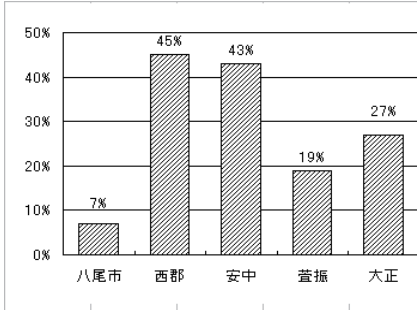
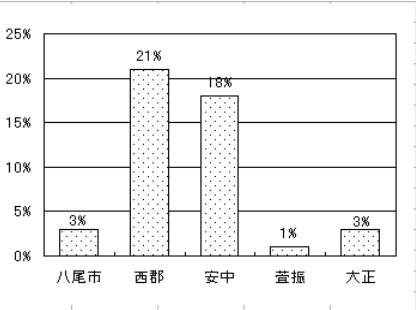


図6 公的支援が主な収入源の割合



注1) 八尾市の「世帯年収 100 万円未満」の割合は「民間住宅調査」のデータである

注1) 八尾市の「公的支援が主な収入源」の割合は「民間住宅調査」のデータである

西郡住宅と安中住宅は、いずれも同和地区の環境改善事業の一環として建設された公共住宅です。これら両住宅が、市営住宅においても一層貧困化が著しいことに注目する必要があります。なかでも西郡住宅は、調査対象の市営住宅戸数が 1365 戸にのぼっている一大住宅群であり、市営住宅居住者の実態は、地域のコミュニティそのものがこうした厳しい状況におかれていることを意味しています。

「同和対策特別措置法等に基づく特別対策の実施により住宅の大部分が公共賃貸住宅であるような地区における公共賃貸住宅団地は、適切なコミュニティバランスを維持することが困難になりつつある公共賃貸住宅団地の典型例である」との先の国の指摘は、まさにその通りであるといわねばなりません。「同和対策特別措置法等に基づく特別対策の実施により住宅の大部分が公共賃貸住宅によって占められている地区にあっては、居住者の高齢化と所得が上昇した世帯の地区外転出とが相俟ってコミュニティバランスが崩れ、自治機能や住民相互による見守り機能が低下する等の問題が指摘されている。また、これら団地においては、一般に公共賃貸住宅以外の住宅バリエーションがないため、公共賃貸住宅に居住する高齢の親世帯を介護する等の子世帯が近居を希望しても実現が困難である等の事態も懸念される」との国の指摘がリアリティを持って迫って

います。

市営住宅という住宅の種類の一環に着目するだけでなく、高齢化率が突出している大正住宅、「貧困化」「公的支援化」率が著しく高い西郡住宅と安中住宅、同和行政の一環として建設されてきた西郡住宅と安中住宅、地域コミュニティそのものが市営住宅群となっている西郡住宅など、個々の市営住宅の歴史性や特徴に十分配慮した議論がなされなければなりません。

さらに、同和行政の一環として建設されてきた西郡住宅と安中住宅において、なぜこれほどまでに「貧困化」と「公的支援化」が顕著であるのかについても、明確な解明がなされなければなりません。

【5】市営住宅入居者の変化—西郡住宅の場合

市営住宅には、この町で厳しい実態に置かれた市民が集住しています。しかもそれが、応能応益家賃制度をはじめとする現在の公共賃貸住宅政策によってもたらされているものであるとすれば、この傾向は今後ますます強まることが容易に推測されます。それは杞憂ではなく、ここ10年の変化がそのことを裏付けています。その状況を西郡住宅における「独居化」・「貧困化」・「福祉依存化」の課題を取り上げて確かめることにします。

変化の比較に使用するデータは、今回の八尾市調査における西郡住宅データと、大阪府が2000年に実施した「同和問題の解決に向けた実態等調査」（以下「2000年調査」とする）です。八尾市におけるその調査結果は、『同和問題の解決に向けた実態等調査 生活実態調査報告書』（2002年1月八尾市）において提供されています。

図7は、世帯構成の変化を示しています。この9年間で一人暮らし世帯の割合が24%から42%へと大きく増加しています。高齢化の進行を考えると、その実態は高齢者の一人暮らしが圧倒的であると思われます。逆に「夫婦と子」からなる世帯が33%から17%へとほぼ半減しています。「独居化」の急速な進行

です。

図8は、世帯総収入の変化です。この9年間で、市営住宅入居者の収入が大きく低所得の方に移動していることがわかります。とりわけ「100万円未満」が19%から45%に急増し、「貧困化」が急速に進行していることがわかります。逆に「500万円以上」の合計は、32%から9%へと激減しています。

図9は、世帯の主な収入源の変化です。この9年間で、「年金・恩給」の割合が22%から38%へと約1.7倍に、「公的支援」の割合が13%から20%へと約1.5倍に増えている一方、給与によって生計を立てている世帯が37%から30%へと減少しています。

予想を上回るスピードで「独居化」・「貧困化」・「福祉依存化」が進んでいることが示されています。こうした変化は現在進行形です。

図7 世帯構成の変化

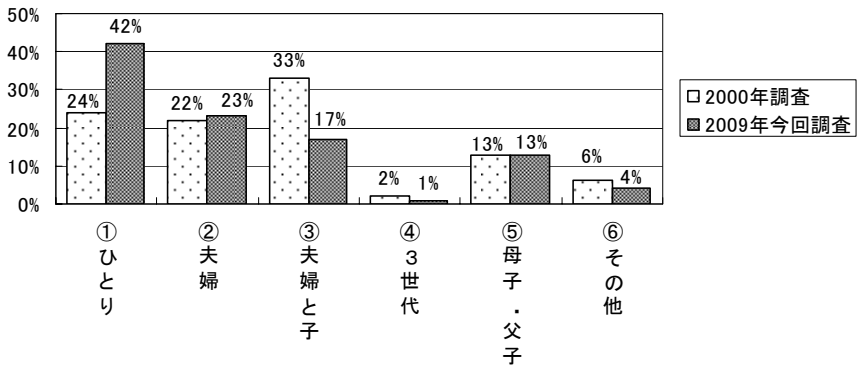


図8 世帯総収入の変化

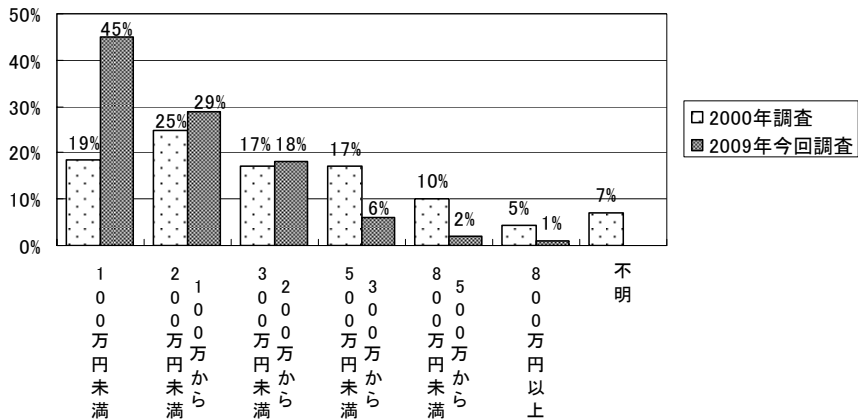
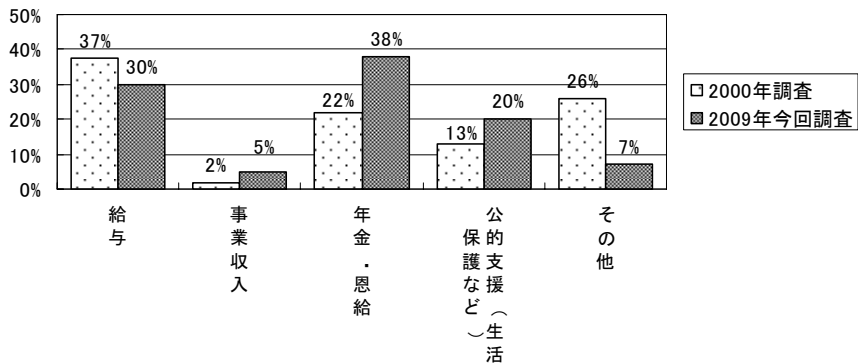


図9 世帯の主な収入源の変化



[6] おわりに

この町のさまざまな困難をかかえた市民が市営住宅に集住しています。そしてこの傾向は、現在の公共賃貸住宅制度の仕組みが続かぎり不可逆的に進行し続けています。公共賃貸住宅制度に偏りすぎてきた住宅困窮者に対する住宅

政策の再検討が本格的に開始されなければなりません。

とりわけ住宅問題の解決を同和向け公営住宅に頼ってきた多くの同和地区にあっては、その状況と規模において、容易ならざる事態に陥り始めているといっても過言ではありません。差別の実態の上に、さらにその町の厳しい生活実態に置かれた市民が吸い寄せられてきているのです。放置すれば、かつての厳しい生活実態が再来する危険性は否定できません。西郡や安中の市営住宅問題は、部落問題の解決という総合的な視野からも検討されなければなりません。そしてそれは、公共賃貸住宅団地における課題克服へのパイロット事業となり、今後の方向性を指し示す先行事例の創造を意味しているのです。

調査によって明らかにされた現実を直視するとき、市営住宅のあり方の問題は、単に「市営住宅のあり方」としてだけ議論されるのではなく、地域の個性を踏まえ、市営住宅を包み込むコミュニティ全体のあり方のなかで総合的に検討される必要があることは明らかです。

国に抜本的な住宅政策の再考を期待することはもとより、現場での多様な住宅供給の推進や市営住宅の歴史性や地域性を踏まえた「入居基準や継承基準の弾力的な運用」、民間賃貸住宅入居者への公的支援策の導入などが議論され、早急に具体化されることが求められています。市営住宅群を含む地域において、コミュニティバランスが保たれた、定住可能なまちづくりの取り組みが待ったなしで求められています。