

大規模都営住宅団地における居住者の世帯構成の変化に関する考察

松本 暢子*

1. はじめに

わが国の低所得階層を対象とした住宅供給は1951年公営住宅法に基づいて、本格的に開始された。2003年住宅・土地統計調査による公営住宅ストックは2,088,900戸、公営住宅居住者は2,173,175世帯(国勢調査 2005)となっている。すなわち、公営住宅はわが国の住宅ストックの4.2%、公営住宅に居住する世帯はわが国の総世帯数の4.5%を占めるにすぎない。

現在、公営住宅の供給は、低所得階層向けに加え、高齢者向けや障害者向けなどの住宅が供給されており、これらの住宅に困窮する世帯を対象とした福祉目的による住宅供給などを含めて、セーフティ・ネットとしての役割が期待されている。

しかし、近年の少子高齢化は、公営住宅に深刻な影響を与えている。従来の公営住宅居住者の高齢化に加え、高齢居住者の入居優先策を講じた結果、より一層の高齢化が進行している。さらに福祉目的による優先入居は、母子父子世帯の入居を増加させ、地域社会における居住世帯構成の偏在が生じている。

わが国における本格的な住宅政策は、第二次世界大戦後の住宅不足に対する大量供給の必要性から始まった。その根幹を成す公営住宅法制定の目的は、当初、低所得階層のみを対象としたものではなかった。低所得階層は厚生省所管の生活保護

対象であるため、公営住宅には家賃支払い能力のある階層以上の入居を想定しており、セーフティ・ネットとしての機能は考慮されていなかった(大本 1991)。むしろ、戦後復興の国庫補助住宅を恒久的なものに位置づけることが立法の目的であり、住宅政策としての枠組みを十分に検討したうえでの立法であったとはいえない。しかし、立法過程における厚生行政と整合をとるなかで低所得階層をも入居対象とすることとなったとされている(本間 2003)。

その後の公営住宅居住世帯の実態について、玉置(1976)は公営住宅に居住する世帯を分析し、低所得階層の集積を確認するとともに何らかの福祉的な対応の必要性を指摘している。確かに、第二次世界大戦後の住宅難に対し、低所得階層のための住宅として不十分ながらもその役割を担ったといえる。さらに、大量供給および集合住宅の標準タイプの検討や普及の一助となり、その後の公団住宅などの大量供給システムのさきがけとなったと位置付けられると結論付けている。

その後、平山(1985, 1986)および田中(1986)の分析において居住者の高齢化および被保護世帯の増加が指摘されている。これらの研究では、玉置(1976)の分析以降の公営住宅の居住世帯を分析し、居住者の高齢化および被保護世帯の増加の現状と、そのメカニズムを明らかにしている。

そこで、本稿では、1990年代以降の公営住宅居

*大妻女子大学 社会情報学部

住世帯の分析を、土地住宅統計調査および国勢調査データを用いて行う。次いで、大規模な東京都営住宅団地を抽出して分析し、その周辺地域を含めた地域社会における居住世帯構成の偏りに関する問題について考察することを目的とする。

2 公営住宅居住世帯の分析

表1は、わが国の所有関係別世帯数の割合を示している。2008年には公営住宅率は4.2%にすぎない。公営住宅率と公団・公社住宅率を合わせると6.0%であり、1973年の6.9%よりその比率を下げている。この数字は、2008年時点での低所得階層3,313,500世帯（6.7%）に対して、公営住宅が十分に供給されているとは言い難い。そのため、限られた公営住宅ストックに対し、入居条件に見合った適切な入居者が入居できるようなくみや管理が必要となっていることがわかる。

表2は公営住宅に居住する世帯と世帯人員の推

移を示している。戸数および世帯数の増加は微増であるのに対し、居住する世帯人数は5,451,000人（1998）から5,241,100人（2003）へと減少し、2008年には4,661,600人となっている。これは、一世帯あたり当りの人数が縮小していることを示している。

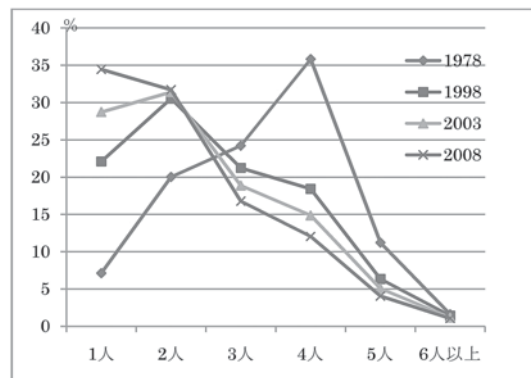


図1 公営住宅居住世帯の世帯人数別世帯数の割合

出典：土地・住宅統計調査

表1 一般世帯の所有関係別世帯の割合

年	総計（世帯）	持家率	借家率				その他
			公営住宅率	公団・公社住宅率	民間借家率	給与住宅率	
1973	29,103,400	58.4%	6.9%	—	27.1%	6.3%	1.3%
1978	32,434,300	59.9%	5.3%	2.2%	25.9%	5.7%	0.8%
1983	34,906,900	62.0%	5.4%	2.2%	24.3%	5.2%	0.6%
1988	37,562,500	61.1%	5.3%	2.2%	25.7%	4.1%	0.4%
1993	40,934,000	59.6%	5.0%	2.1%	26.3%	5.0%	0.4%
1998	44,133,900	60.0%	4.7%	2.0%	27.3%	3.9%	0.5%
2003	47,082,800	60.9%	4.6%	2.0%	26.7%	3.2%	0.5%
2008	49,804,400	60.8%	4.2%	1.8%	26.8%	2.8%	0.4%

資料：土地・住宅統計調査

表2 公営住宅の戸数と居住世帯数の推移

年	2008	2003	1998
住戸数（戸）	2,088,900	2,182,600	2,086,700
世帯数（世帯）	2,090,600	2,184,500	2,088,400
世帯人数（人）	4,661,600	5,241,100	5,451,000
一世帯当り人数	2.23人／世帯	2.40人／世帯	2.61人／世帯

資料：土地・住宅統計調査

図1には1978年と近年の世帯人数別世帯割合を示している。1978年では4人世帯が最も多かったのに対し、近年では単身および2人世帯の増加が際立っている。特に1998年から2008年の単身世帯の増加が注目される。このように小規模世帯の割合が高まっており、継続して居住している世帯の縮小化傾向が顕著である。新規に入居する場合、単身での入居は高齢者に限られており、こうした入居者もこうした傾向を助長し、世帯の縮小化がより鮮明となっている。

3. 東京都営大規模団地の居住世帯の分析

東京都内には、1,573団地、258,570世帯の公営住宅団地が存在している（表3）。1団地当たり164.3戸で、最大なのは辰巳団地3316戸で、2000戸以上の団地が5団地（戸山ハイツ、辰巳、桐が

丘、長房、村山）ある。多摩地区よりも23区内に団地数、住戸数ともに多いものの、高齢者向け、障害者向けの戸数比率は多摩地区の団地の方が多くなっている。

これらの団地のうち、住戸数が1000戸を超える33団地（表4）を対象として、居住世帯の分析を行うこととした。各団地の存在する町丁目について、国勢調査の東京都特別集計結果のデータを使って分析を行った。

図2は、対象団地の居住者の世帯構成比を、多摩地区と23区に分けて示し、対象団地の世帯構成比の特徴を示している。都営団地では、①多摩地区でも23区でも単身高齢世帯が多い、②多摩地区、23区とも若年単身世帯は少ない、③高齢の夫婦のみ世帯が多い、④母子世帯が多いことが明らかである。従って、大規模都営団地では、そうでない地域と比較すると、世帯構成比の偏りが大きい。

表3 東京都営住宅の管理戸数

	公営団地数 (団地)	住戸数(戸)	世帯向け住 戸数(戸)	高齢者向け住 戸数(戸)	障害者向け住 戸数(戸)
東京都市部	541	91437	88445	2651	341
東京23区部	1032	167133	164987	2039	107
Total	1573	258570	253432	4690	448

資料：国勢調査2005、東京都資料

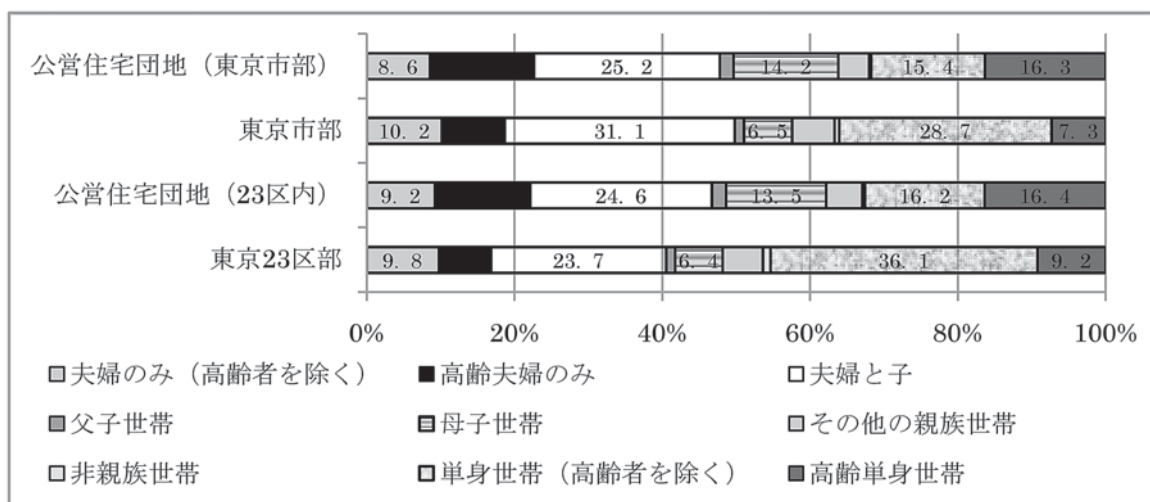


図2 大規模な都営住宅団地の世帯構成比

資料：国勢調査 2005

表4 1000戸以上の大規模な都営住宅団地一覧

no	団地名称	所在地（市区）	住戸面積（㎡）	間取り	建築年（年）	住戸数（戸）
1	戸山ハイツ	新宿区	34～45	1 LDK～3 DK	1968	3019
2	白髭東	墨田区	50～113	2 DK～4 DK	1975	1607
3	文花	墨田区	37～69	3 DK～4 DK	1965	1682
4	辰巳	江東区	33～38	2 DK～3 DK	1967	3316
5	東砂	江東区	33～38	2 DK～3 DK	1968	1487
6	八潮	品川区	60～70	2 DK～4 DK	1980	1315
7	下馬	世田谷区	30～64	1 DK～4 DK	1958	1384
8	桐が丘	北区	29～57	1 DK～4 DK	1957	2750
9	桐が丘	北区	32～75	1 DK～4 DK	1998	1446
10	西台	板橋区	35～39	2 DK～3 DK	1970	1104
11	新河岸	板橋区	33～63	2 K～4 DK	1968	1226
12	光が丘	練馬区	48～76	1 DK～4 DK	1982	1801
13	上石神井	練馬区	33～68	1 DK～4 DK	1964	1153
14	南田中	練馬区	25～63	2 K～3 DK	1966	1753
15	花畑	足立区	36～42	2 K～3 DK	1971	1004
16	高砂	葛飾区	30～70	2 DK～4 DK	1963	1224
17	平井	江戸川区	32～38	2 DK～3 DK	1965	1195
18	長房	八王子市	33～74	1 DK～4 DK	1996	2032
19	Minamiosawa	八王子市	48～76	2 DK～4 DK	1981	1017
20	matsunaka	立川市	33～38	2 DK～3 DK	1969	1232
21	Kamisunamachi	立川市	36～80	1 DK～4 DK	1993	1164
22	minamimachi	府中市	33～75	1 DK～4 DK	1966	1227
23	Haijimamachi	昭島市	33～79	1 DK～4 DK	1995	1032
24	Cyouhu-kusunoki	調布市	45～57	2 DK～3 DK	1973	1374
25	Sengawa	調布市	47～68	3 DK～4 DK	1961	1025
26	Higasimurayama	東村山市	34～76	1 DK～4 DK	1993	1956
27	Komae	狛江市	33～51	2 DK～3 DK	1966	1762
28	Mukouhara	東大和市	37～75	1 DK～4 DK	1994	1053
29	Tokyo-kaidou	東大和市	32～75	1 DK～4 DK	1962	1445
30	Murayama	武蔵村山市	32～64	2 K～3 DK	1964	2945
31	Murayama	武蔵村山市	33～75	1 DK～4 DK	1997	1605
32	Atago	多摩市	36～64	1 DK～3 DK	1970	1048
33	Suwa	多摩市	36～58	3 DK～3 DK	1969	1548

資料；http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku_keiei/264-00toeidanchi.htm

いことが分かる。

表5は多摩市諏訪4丁目の諏訪団地（1,548戸）の例である。2000年から2005年の推移をみると、65歳以上の居住者の割合が28.4%から44.8%に、75歳以上の居住者の割合が7.5%から13.1%に上昇している。こうした上昇は多摩市域よりも顕著であるⁱ。一方、6歳未満の子どものいる世帯の割合は減少し、非常に少ないことがわかる。図3では65歳以上の居住者の割合が注目される。高齢単身（169世帯）や高齢の夫婦のみ（190世帯）は急増しており、多摩市域のデータと比較すると、際立って多くなっている。

従って、居住する世帯の構成比の偏りが顕著となっており、団地管理や団地自治会の維持が困難になっていることがわかる。一般的に指摘される高齢化による自治会活動の衰退ばかりでなく、地域社会におけるインフォーマルな居住者相互の支え合いが難しくなっていると考えられる。日常生活における相互扶助的な関係が高齢者にとって重要であるが、それが得にくくなっているといえる。

さらに、こうした近隣関係を担う世代の人口が相対的に低下しており、高齢者の孤立が深刻化することが懸念される。

特に75歳以上の居住者の増加は、介護などの福祉ニーズの顕在化をもたらすものであり、今後、こうしたニーズを抑制するために団地内で介護予防などの対応が喫緊の課題となろうⁱⁱ。

一方、母子世帯の割合が高いことも地域社会における日常的な居住支援のニーズを潜在化させている。保育および学童保育ニーズは当然であり、加えて子育て期における居住支援が求められるに違いない。学童期の保護者が担ってくる学校行事等の補助や登下校時の安全性の確保、放課後の安全確保などは、母子父子世帯や共働き世帯では居住支援が必要となる。近年、諏訪団地では、こうした居住支援の必要性が指摘されており、様々なNPO活動が行われているⁱⁱⁱ。しかし、こうした活動の担い手は、隣接した永山団地ほかの居住者であり、諏訪団地内で担い手となる居住者は当然ながら少数派であるため、相互扶助的な活動や日常

表5 6歳未満、6～14歳、65歳以上、75歳以上の世帯員を含む世帯の割合

	世帯数	6歳未満含む世帯の割合	6～14歳を含む世帯の割合	65歳以上を含む世帯の割合	75歳以上を含む世帯の割合
多摩市（2005）	62908（100%）	8.4%	11.7%	24.6%	9.4%
多摩市（2000）	59748（100%）	9.3%	13.8%	18.4%	7.0%
諏訪4丁目（2005）	1097（100%）	6.3%	13.8%	44.8%	13.1%
諏訪4丁目（2000）	1065（100%）	10.6%	15.7%	28.4%	7.5%

資料：国勢調査

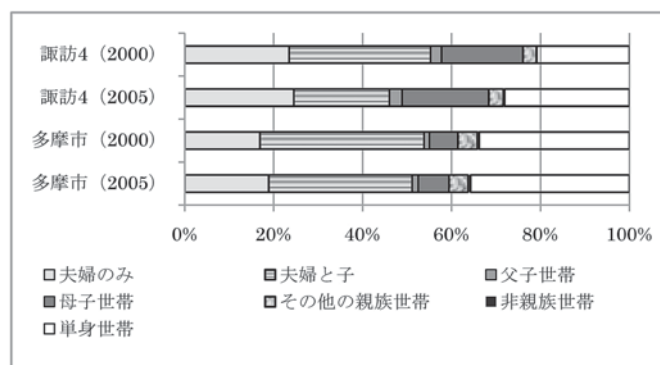


図3 65以上の世帯員を含む世帯の割合

資料：国勢調査

支援を団地内で行うことは困難と考えられる。

4. 住宅政策における公営住宅の位置づけ

以上のように、国勢調査および土地・住宅統計調査を用いて、公営住宅居住者の世帯構成についての分析を行った。その結果、世帯規模の縮小傾向が顕著であること、高齢単身世帯および高齢夫婦のみの世帯の増加が示された。

特に、1000戸以上の大規模団地な33団地を対象として分析し、これらの世帯の比率の高まりやその影響が地域社会に大きな影響を及ぼすものと考えられた。また、これらの団地では母子父子世帯の割合が一般市街地に比較して高いこと特徴的であった。こうした集中は、地域社会の日常生活においても様々な問題が潜在化していることを示している。

東京都では財政上の理由から、公営住宅団地を増やすことはせず、老朽化した団地の建て替えに際しても住戸数の増加は見込まれていない。また、入居条件を厳しく設定しているものの、入居後に所得が上昇した居住者も住み続けているので、退去および空き家になることは少なく、需要に見合った十分な供給が行われていない。東京都住宅政策審議会において、限られた公営住宅ストックの適切、かつ有効な活用方策が検討され、①住宅の困窮状況による優先入居、②高額所得者に対する応能家賃など、入居者管理の適正化が実施されることとなった。

入居に際しての優先は、高齢者、障害者、母子父子世帯等に適用され、その結果としてこれらの被保護世帯の集中が一層深刻化したものといえる。一方、若年の単身世帯は低所得者であっても入居できないなど、公営住宅は、住宅を必要とする居住者に十分に應える存在とはなっていない。

また、入居管理の適正化によって居住世帯の所得による応能家賃が適用され、高額所得者には所得に見合った家賃徴収や退去勧告がなされるなどの対応が行われている。

しかし、こうした公営住宅ストックの適正かつ有効な活用のための方策は、前述の分析のとお

り、低所得者に加えて高齢者、母子父子世帯などの被保護世帯の一層の集中を招くこととなっている。そして、こうした集中はこれまで以上に公営住宅団地における居住者自身による住居管理を難しいものとしている。すなわち、自治会による活動や集住生活に関わる維持管理問題、生活のマナーなどの問題において、その活動を担う居住者の高齢化および減少に直面している。これまで、我が国の公営住宅居住者は、入居時は低所得でも継続して居住するうちに所得が上昇する居住者が多く、これらの人々が自治会等の活動を担っていることで安定した地域社会を形成することを可能としていた。都営住宅ストックの適正かつ有効活用を推し進めることによって、こうした担い手を転居させ、その後に被保護世帯が転入することを、公営住宅法の改正によって行い、こうした地域社会の不安定化をもたらす結果となっている。

ただし、公営住宅団地の住戸規模が小さければ、周辺住宅地を含む地域社会の一部として立地することで、被保護世帯の集中も深刻な問題とはいえない。これに対し、大規模団地の分析はこれらの世帯の集中の影響について検討することが目的であった。

現在、公営住宅の建設および管理は、公営住宅法に基づいて自治体が実施しており、公営住宅法の目的に従って供給が行われなくてはならない。

では、公営住宅供給の目的および対象は誰なのだろうか。

第二次世界大戦後の住宅難の時代には、その対象は明らかであり、建設の必要性が十分に理解され政策として効果的であった。確かに限られた予算のなかでの供給は「戸数主義」と揶揄されたものの、住宅難の解消に対して一定の効果を上げたといわれる。この時期の大量建設は、建築技術の向上、団地計画の技術の蓄積に果たした役割は大きい。

しかし、空き家率が15%（2008）を超える現在、公営住宅の必要性および政策目的が十分に検討されるべきである。2006年住生活基本法が制定され、住生活の質の向上をめざすこととなった一方、セーフティ・ネットとして公営住宅を位置づ

けが明確にされた。ただし、どのレベルの「住生活の質」を誰が保障するのかは、曖昧なままである。セーフティ・ネットの機能を発揮するためには、需要に応じたストックを必要とする世帯に公平に提供できる方策が求められる。さらに、被保護世帯の集中に対し、安定した地域社会の形成への配慮が求められる。

近年、居住者および行政は、地域社会に多くのもの、たとえば、犯罪抑止力、非常時の支援力、その他インフォーマルな日常的支援などを町会や自治会に期待する傾向がある。確かに、地域の相互扶助的関係によって「住生活の質」は担保されるものであり、果たす役割は大きい。そう考えると、大規模な公営住宅団地の地域社会では、こうした関係を育むことが難しい居住世帯構成になっており、それを招いた以上、何らかの対応が必要なのは当然といえる。

5. 住宅事情の地域差と公営住宅の役割

自治体によって、住宅事情の地域差が大きいことは周知のとおりである。1985年、住宅マスタープランの作成が始まり、その後、多くの自治体が策定に取り組んできた。各々の自治体では住宅事情を分析し、取り組むべき課題を明確にすることは、自治体レベルで初めての経験であった。それ以前の自治体の住宅政策とは公営住宅の建設および管理であり、住宅政策の遂行の目的と化していた。しかし、住宅マスタープラン策定以降、住生活全般にわたる課題が対応すべき内容が認識されるようになり、公営住宅供給以外の取り組み方策が検討されるようになったといえる。さらに、自治体における住宅政策は住宅供給政策ではなく、居住政策であり、人口の確保、特に担税能力の高い居住者の確保や福祉需要層の抑制などを規定する手段ともなるとの認識が高まりつつある。

あくまでも、公営住宅の供給の目的は、住宅困窮者に対して適切に、かつ公平に住宅供給を行うとともに、国民の居住水準の向上をめざすことである。しかしながら、自治体ごとに住宅事情は異なっており、また財源や活用できる住宅ストック

には限りがある。そのため、自治体ごとに定住政策として、住宅ストックの調整を念頭に置きながら、公営住宅を核とした自治体の住宅政策を策定しているといえる。

従って、公営住宅ストックが需要に対して十分でない多くの自治体では、困窮度の高い世帯を優先して入居できるような措置を行っているものの、最終的には優先されたなかから、さらに抽選で入居者が決定されている。すなわち、困窮度が同じでも抽選で入居できる場合とそうでない場合がある。入居できない場合は各自が負担できる家賃の民間賃貸住宅（多くの場合、劣悪な住宅条件となる）を探して住むしかない。入居できれば、良好な住宅水準の公営住宅に低家賃で居住できる。両者の条件の違いは問題でなく、抽選の結果にすぎない。両者の間の不平等は明白なまま、何の手だても打たれていない。こうした両者の不平等を埋めるため、欧米諸国では家賃補助制度が実施されている。

1990年代はじめ、東京の23区部のいくつかの自治体では、民間賃貸住宅居住者に対して家賃補助に関する事業を始めた。都心部の人口減少傾向を背景として、担税能力の高い世帯や、高齢化抑制や家族による高齢者支援を期待したファミリー世帯、若年層の定住促進の必要性があった。こうした各自自治体が必要とする世帯の定住促進策としての家賃助成や、民間賃貸住宅建設への助成（特別優良賃貸住宅事業など建設補助による家賃減額措置など）が行われた。

公営住宅を軸とした住宅政策では低所得者などの被保護世帯の集中、とりわけ高齢者の増加傾向が顕著であるものの、公営住宅法にもとづく入居条件および管理では自治体独自の課題に対する手段としては活用できない。そこで、各自自治体独自の課題に対する対策として、独自予算での家賃補助などの取り組みが試みられたといえる。現在、こうした独自予算による家賃補助の取り組みはそう多くない（表6）。都心への人口還流現象を背景に、自治体財政の悪化によって見直されたものと考えられる^{iv)}。

公営住宅供給は、我が国の住宅政策の一手段で

あり、公営住宅法に則って全国一律に適用され、入居基準、家賃設定などのしくみが規定されている。そのため、自治体ごとに異なる課題の解決の手段としては必ずしも有効ではない。第二次世界大戦後の住宅難時代の住宅不足解消には、全国一律の公営住宅の大量供給は功を奏したものの、地域差が大きく、住宅政策（むしろ住生活の質の向上をめざす意味では居住政策）を自治体主導で進めようとする現代には効果的な手段とはいえなくなっている。

公営住宅法の改正に伴って、家賃算定に収益性を導入するなどの改善も行われているが、公営住宅需要に対してストックが過小であるために改善の効果は判断できない。自治体が策定した住宅マスタープランを前提にして、公営住宅ストックの位置づけや活用方を自治体の裁量の範囲に任せたいのではないか。東京都は、小規模な公営住宅の区への移管を進めているが、移管後の区営住宅の活用方法について、区の裁量の幅を広げるべきである。

地域によって、住宅事情が異なり、課題とされる住宅対策は大きく異なる。異なる課題に対し、限られた財源と手段を有効に活用して解決を導け

るように、法制度を改善していく必要が生じているといえる。公営住宅ストックが被保護層の集中を招き、地域社会の安定化に様々な課題を顕在化させているのであれば、当該自治体は何らかの対応が求められる。こうした状況を総合的に検討するためには、住宅ストックの調整および管理が自治体の居住政策の主要課題として取り組まなければならないであろう。前述のとおり、安定した地域社会の形成の担い手として期待される町会や自治会の維持運営を可能とするために、居住者構成は重要な要素となっている。

公営の大規模団地の存在は、団地だけ（あるいは団地内）の問題ではなく、周辺の地域社会や立地する自治体の居住政策上の大きな課題と考えられる。たとえば、多摩市の住宅ストックの % を占める公営住宅団地の問題は、諏訪団地の周辺および団地内の問題にとらえるだけでは十分でない。確かに団地内や団地周辺で解決できる問題もあるだろう。しかし、高齢化した居住者や母子父子世帯、共働き世帯では地域社会での活動を担っていくには限界がある。多摩市における放課後児童対策として小学校施設で実施される「放課後子ども教室」には地域住民の参加が前提となってい

表6 東京特別区における子育て世帯・単身者向け家賃補助等事業の実施状況（2010年現在）

	対象	所得要件	支給月額	事業名称等（最長支給年限）
千代田区	子育て世帯	中堅所得層	5～7万円	次世代育成住宅助成（8年間）
新宿区	子育て世帯	年収510万円以下	3万円	世帯向け家賃助成制度（5年間）
	単身者	なし	1万円	学生及び勤労単身者向け家賃補助（3年間）
文京区	子育て世帯	年収700万円以下*	3万円、4万円	子育てファミリー住み替え家賃助成（1年間）
台東区	子育て世帯	なし	1.5万円	加算型ファミリー世帯家賃支援制度（10年間）
目黒区	子育て世帯	年収278万円以下*	2万円	ファミリー世帯家賃助成（2年間）
	中堅・子育て世帯	中堅所得層*	2万円、3万円	中堅ファミリー世帯住み替え家賃助成（3年間）
渋谷区	単身者	年収400万円以下	3万円	家賃助成（10年間）
	夫婦世帯	年収500万円以下	4万円	家賃助成（10年間）
	子育て2人世帯	年収500万円以下	4万円	家賃助成（10年間）
	子育て3人以上	年収600万円以下	5万円	家賃助成（10年間）
	離職者	月額8.4万円、17.2万円	5.3万円、6.98万円	住宅費の助成（最長6ヵ月）
墨田区	離職者	月額8.4万円、17.2万円	5.3万円、6.98万円	住宅手当緊急特別措置事業（最長6ヵ月）

* 世帯人数による所得制限あり

るが、諏訪団地に隣接した諏訪小学校では難しい。このように高齢者への居住支援を団地居住者だけでは担いきれないのが、当然である。

公営住宅ストックは、地域の住宅ストックにおいて重要な資源である一方、公営住宅法に規定されて地域の実情に見合った活用が困難である。また、大規模な団地では大規模故の被保護世帯の集中現象が地域社会に様々な影響をもたらすことが確認された。そこで、公営住宅ストックを地域の実情に合わせて活用可能な存在として位置づけ直すことが喫緊の課題となっている。

6. おわりに

本稿では、1990年代以降の公営住宅居住世帯の分析および大規模な東京都営住宅団地の分析を通して、高齢者をはじめとした被保護世帯の集中傾向がさらに進んでいること、これらの集中が安定した地域社会の形成を難しくしていることを示した。続いて、地方自治体主導による住宅政策における公営住宅の有効かつ適切な活用について考察し、自治体ごとの位置づけの必要性について述べている。

以上の分析をもとに、以下の点について考察を行った。第一に住宅政策における公営住宅の位置づけ、役割について、第二に自治体間の地域差と公営住宅ストックの在り方についてである。

公営住宅はあくまでも住宅政策の手段のひとつであり、その供給が住宅政策の目的ではない。住宅難の時代には供給が目的あったかもしれない。あるいはそれで十分に効果があった。しかし、住宅政策の目的が国民の居住水準の向上をめざす現代ならば、居住水準の低い世帯、すなわち、住宅に困窮している世帯への支援を行い、これらの人々の問題を解消することが目的であろう。そのためには、限られた財源および住宅ストックを有効に活用する方策を考えなくてはならない。限られているために、困窮度に応じて優先順位を決めざるを得ないとしても、優先されるべき対象間の公平性は担保されるべきである。現在の抽選が公平性を担保しているとは詭弁にすぎず、抽選結果

による不平等は居住期間中、拡大するばかりである。また、入居条件や応能家賃の決め方によって、所得階層間にも不平等は生じてしまう。こうした不平等をなるべく小さくするためにも、欧州各国では家賃補助、あるいは住居手当等の制度を持っている。

わが国でも、緊急対策的ではあるものの、東京23区部の一部の自治体で取り組んでいる。しかし、自治体間の住宅事情の地域差は大きく、家賃水準や住宅条件にも大きな差異が存在している。こうした状況下で、一部の自治体で実施している家賃補助制度は需給可能な対象者にとって平等なしくみとは言い難い。また、住宅ローン減税などの持家層への対策に比べて、対策の不十分な借家層への対策としては、不十分なままである。そして、自治体の独自予算で取り組む意義は、人口減少などへの緊急対応以上のものであったとは評価しがたいものの、未だに高齢者等の居住継続のための支援としての措置は講じる必要がある。

公営住宅供給は住宅政策の一手段にすぎないことを再度、確認すべきである。住宅不足解消の時代に住宅政策の目的化してしまい、直接供給以外の手段が十分に講じられることなく現在に至っている。そして、公営住宅への入居の可否による不平等は埋められていない。公営住宅ストックを増やす必要が生じているものの、即座に建設拡大は難しい一方、区部では民間住宅の空き家の増加が著しい。戦後65年を経て、こうした地域差を踏まえた自治体主導の住宅政策を一層進める段階に至っている。

国民の住生活の質の向上を目指すならば、支援の必要性に応じた支援の最低限が全国一律に、かつできうる限り平等に提供されるしくみへ再構築すべきと考える。さらに、実効性ある取り組みは地域の実情に合わせた自治体主導の政策であり、その実績は徐々に蓄積されている。

参考文献

- 1) 大本圭野(1991) 〔証言〕日本の住宅政策

日本評論社

- 2) 玉置伸吾 (1976), 公営住宅に関する基礎的研究 (その1・公営住宅居住者の社会階層), 日本建築学会論文報告集, No. 248ほか
- 3) 平山洋介, 増田昌彦, 谷本道子 (1988), 公営住宅における保護廃止層と保護継続層の比較分析, 日本建築学会計画系論文集, No. 389
- 4) 平山洋介 (1989), 公営住宅の家賃滞納問題, 日本建築学会計画系論文集, No. 402
- 5) 鈴木博志, 玉置伸吾 (1988), 市営住宅の応募状況からみた公営住宅需要の動向とその背景要因の分析—名古屋市におけるケース・スタディー, 日本建築学会計画系論文集, No. 391
- 6) 西島芳子 (1987), 公営住宅の改善に関する居住者の住意識—低所得階層の住宅需要に関する研究—, 日本建築学会計画系論文集, No. 371
- 7) 平山洋介 谷本美智子 (1985), 公営住宅における被保護世帯の発生・集積に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集 No. 20-3
- 8) 平山洋介, 増田昌彦, 谷本道子 (1986), 公営住宅ストックにおける居住者構成の変動と被保護層の形成に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集 No. 21-3
- 9) 谷武, 三宅醇 (2002), 公営住宅居住者の相互扶助活動及び清掃活動に対する意識の研究—平成11年名古屋市営住宅居住者調査結果による分析—, 日本都市計画学会学術研究論文集 No. 37-3
- 10) 田中勝, 三宅醇 (1986), 公営住宅ストックにおける高齢・貧困層の集中現象—名古屋市営住宅における調査分析—, 日本都市計画学

会学術研究論文集 No. 21-3

- 11) 佐藤由美 (2009), 人口減少が進む公営住宅地区の居住者コミュニティの変化—ニュータウンの公営住宅居住者の居住実態, 日本都市計画学会学術研究論文集 No. 44-3
- 12) 住田昌二 (2001) 公営住宅政策の評価と展望, 住宅2001.10, 日本住宅協会
- 13) 前田亮 (2001), 公営住宅50年の歩み, 住宅2001.10, 日本住宅協会
- 14) 八木寿明 (2006), 転換期にある住宅政策—セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として—, レファレンス2006.1
- 15) 本間義人 (2003), 戦後住宅政策の検証, 信山社

注釈

- i 多摩市では65歳以上を含む世帯の割合が18.4%から24.6%に、75歳以上を含む世帯の割合が7.0%から9.4%になっている。
- ii 65歳以上の人口の増加、特にそのうちの75歳以上の人口の増加が顕著であり、こうした傾向は福祉需要、介護需要の増加を予想させる。
- iii 永山団地の福祉亭の活動や、諏訪商店街を中心としたまちづくり活動、諏訪団地自治会によるふらっとラウンジなどの活動は、これらの居住支援の必要性が浮き彫りにされている。
- iv たとえば、目黒区で緊急対策として取り組まれた家賃補助は独自予算の抑制および事業効果が希薄であり必要な対象者に提供できていないことから、しくみの見直しが行なわれている。

A study on household structure of public housing residents in Tokyo

NOBUKO MATSUMOTO

Abstract

Public housing is provided as a public service for low-income people in Japan. In recent years, the number of senior citizens and people with low incomes or other welfare problems living in public housing have been increasing, which has brought on a number of physical and social problems. This study examines the state of public housing, focusing on the concentration of welfare problems in the system. It also aims to elucidate the problem for city planning in areas with low-income households consisting of senior citizens.

The study analyzes the household structure of public housing residents, using data such as the age of heads of households, the number of household members, and the types of families that make up households in Tokyo area public housing. As a result, the concentration within public housing of senior citizens and low-income households is explored by analyzing census data and other information. The local concentration of poor and elderly citizens was analyzed for large-scale public housing complexes, especially those with 1000 households or more.

The analyses of household structure produced the following findings :

- (1) The concentration of senior citizens and their average age is continuing to rise.
- (2) The percentage of single-person households and one-parent families is growing.

Revision of housing policies is deemed to be responsible for the concentration of senior citizens and one-parent families within the public housing system. With this increasing concentration, welfare demands have expanded and the need for housing assistance and support for senior citizens and child-nurturing families has increased.

The study concludes that comprehensive housing policy should develop public housing that plays an important role as a safety net for the country's elderly and needy. Public housing should also play roles to the all areas in different local housing condition. To do this, it would be necessary to change the system to diversify household composition and residents' sense of values.

Key Words (キーワード)

public housing, household structure, ageing, housing estate, community support