

地方分権期における公営住宅の目的外使用の実態と制度の評価

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学大学院工学研究科都市系専攻 公開日: 2020-04-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 井上, 直人 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学
URL	https://ocu-omu.repo.nii.ac.jp/records/2011470

地方分権期における公営住宅の目的外使用の実態と制度の評価
THE ACTUAL SITUATION AND INSUTITUTIONAL EVALUATION ON
UNINTENDED USE OF PUBLIC HOUSING IN THE ERA OF DECENTRALIZATION

建築計画分野 井上 直人
Architectural Planning Naoto INOUE

公営住宅を対象外への使用許可—目的外使用—により地域政策と連携を試みる自治体の動きが広がっている。本研究は地方分権期における目的外使用の実態と制度を評価するものである。今後、多くの自治体で公営住宅政策の転換が予想されるが、住民参加及び広域的に公営住宅を捉えた計画が必要である。そうして策定された目的外使用は住民・目的外使用者・自治体への効果から一体的に評価できる。一方で制度は画一的であり、地域の主体的な取り組みを触発・支援する柔軟性が求められる。

Local governments are trying to cooperate with regional policies by permitting excluded people to use public housing for unintended use. The purpose of this study is to evaluate the status and system of unintended use in the era of decentralization. It is expected that many local governments will regard public housing as a housing resource in the future, but it is necessary to have a plan that involves the participation of local residents and public housing in a wide area. The unintended use formulated in this way can be integrally evaluated from the effects on the unintended users, local resident and local governments. On the other hand, the existing system is uniform and requires flexibility to inspire and support local initiatives.

1. はじめに

1-1. 背景・目的

公営住宅（以下：公住）は戦後の住宅難の解消を目的として 1951 年に制度化され、全国で多く建設・供給された。その結果、大量に供給された公住が一斉に更新時期を迎えており、公住ストックをいかに活用していくかが今後の課題となっている。一方で、公住は公住法に基づき入居基準・資格が定められており、こうした入居制限が活用への艱難に拍車をかけている。

しかし 2007 年に施行された地域再生法により、自治体が地域再生計画を作成し内閣府の認定を受けることで、国庫補助金で整備された施設の転用が可能になった。公住についても、地域再生計画の認定によって「目的外使用（公住の収入基準を超過した者や同居親族要件を満たさない単身者の入居）」が柔軟化された。また、2014 年に地方分権の推進を目的に制定された「まち・ひと・しごと創生法」に伴い地域再生計画も 4 度の法改正が行われ、自治体独自の計画を推進するための制度としてその役割は大きくなっている。

以上の背景から、自治体の自由度が高まる地方分権期において自治体政策と公住政策の連携が進む可能性があるという視点にたち、本研究では①全国の自治体を対象に公住政策の変遷把握②策定・推進の要因および「住まい」にむけた目的外使用の実態から制度を評

価することを目的とし、地方分権期における公住の在り方を考察する。

1-2. 既往研究と本研究の位置付け

自治体による公住政策の違いに関する研究として、真境名ら¹⁾は北海道を対象に公住政策の差異を明らかにしている。また目的外使用による公住の活用に関する研究として、山田ら²⁾は福祉活用とした可能性を示唆している。本研究では①全国を対象にした実態把握②住ストックとしての目的外使用の実態および推進要因から制度を評価することに特徴がある。

1-3. 研究の方法と流れ

1) アンケート調査：全 1,741 自治体のうち 300 自治体 (17%) を無作為抽出し、アンケート調査を実施した。回収票数は 166 票 (55%) である。2) ヒアリング調査：現在承認されている 4,475 件の地域再生計画のうち「住まい」として目的外使用するとの記述があった 6 公住（夕張市営団地【HY】、千葉県大村住宅【TO】、岐阜県下呂市営団地【GG】、滋賀県石山南団地【SI】、兵庫県明舞団地【HM】、長崎県

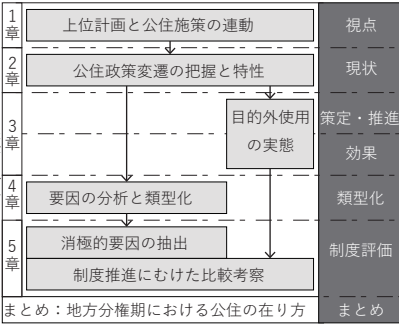


図 1 研究の流れ

佐世保市営団地【NS】）及びアンケート調査に計画
と回答があった2自治体（千葉県長柄町【TN】、静岡
県沼津市【SN】）の担当者にヒアリングを実施した。

3) 現地調査：2)のうち、目的外使用中の【SI】【HM】
【NS】に現地調査を実施した。図1に研究の流れを示す。

2. 各自治体の公住政策の変遷と特徴

2-1. 各自治体の公住政策の変遷（図2）

「これまで」の公住政策と今後の「意向」を比較す
ると、これまで一貫してその根幹をなしてきた「低所
得者向けの住宅」に加え「まちづくりの一環」など目
的の多角化がみられた。自治体毎の意向を以前と比較
すると、以前から多様な入居層を取り入れようとする
「多様」、今後多様化を試みる「拡幅」、一貫して少数
特定の「限定」の3タイプに大別できる。「限定」は
117事例で全体の7割、「多様」は28事例、「拡幅」は
21事例で計3割を占めており、セーフティネットに留
まらない公住の役割が示唆されているといえよう。

2-2. 各意向タイプからみた特徴（図3～図7）

1) 公住に対する困窮具合 「多様」では「大変困って
いる」が4割近くを占めるが、「拡幅」・「限定」では
その回答割合が低下する。反対に「全く困っていない」
は「限定」でのみみられたことから、公住の困窮具合
が各意向に影響を与えていると考えられる。

2) 空き住戸による課題 意向タイプに関わらず「ス
トック老朽化」が5割を超える。一方、「拡幅」では「コ
ミュニティ衰退」が約5割、「多様」では約3割を占
めたことから、「多様」・「拡幅」ではハード・ソフト
両面からの取り組みが増加すると考えられる。

3) 公共施設再編における公住の位置づけ 「限定」で
は増加や現状の維持、「拡幅」・「多様」では有効活用
や減少の予定が顕著である。「限定」ではセーフティ
ネットとしての役割が色濃く残っており増加や現状維
持を考え、逆に住戸を減少・集約することで多様な取
り組みを図る「拡幅」・「多様」と対照的だと考えられる。

4) 公住制度への評価 全国一律化した基準の改善を求
める自治体は意向タイプに関わらず2割を超え、「拡幅」
では肯定的な意見が6割を占める。こうした評価を反
映するように、地域独自の政策手段拡大に対する期待
が大きく、「多様」・「拡幅」では肯定的な意見が5割
を超える。このことから、自治体の意向と固定的な公
住制度とが齟齬を生じていると考えられる。

3. 目的外使用の実態

3-1. 目的外使用の策定・推進の実態（図8）

1) 目的外使用の取り組み 「地域再生計画に基づく目
的外使用」は地域独自の公住の取り組みを国が支援す
るものである。各自治体の取り組み概要を見ると、前
章で確認した通りコミュニティ衰退等の地域課題と連
動して公住を位置づけていることが分かる。なお、地

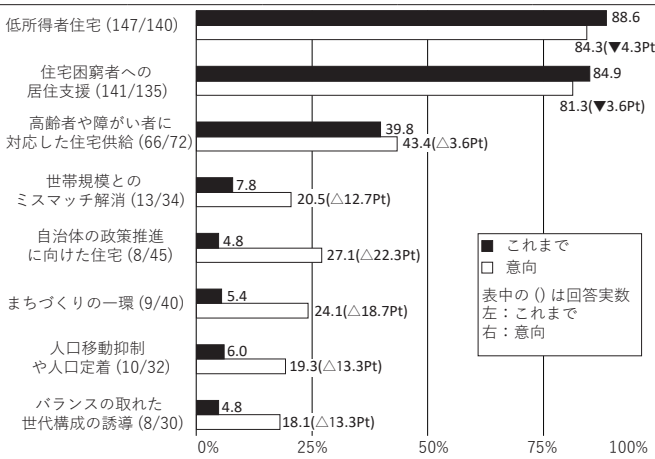


図2 公住政策の「これまで」と今後の「意向」（複数回答可、n=166）

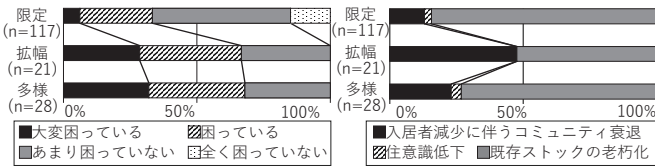


図3 公住に対する困窮具合

図4 空き住戸による課題

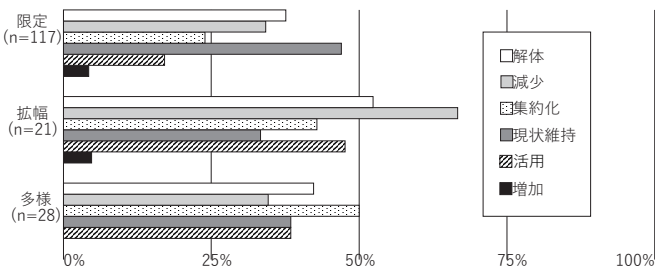


図5 公共施設再編における公住の位置づけ（複数回答可）

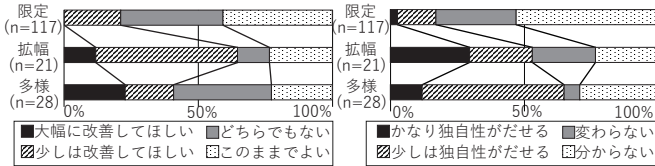


図6 全国一律化した基準 図7 地域独自の公住政策について

域特性としては民間賃貸住宅（以下：民賃）不足が見
られた。【T0】【SI】では記述がなかったものの、それ
ぞれの民賃割合は13.7%、20.1%で全国平均28.5%を
下回る。このことから、民賃が少ない地域では住資源
として公住が位置づけられていると考えられる。

2) 策定・推進に関わる要因 策定に際しては難易度の
高さ [a] といった制度的障害が存在する。それに対し
各自治体は民間業者との共同 [3] に加え、他課や他自
治体と連携 [4] [5] して策定に取り組んでいる。後に
弾力化に向けた取り組みと制度未使用の要因を比較考
察する。一方で推進の実態を見ると【TN】【SN】では
計画途中、【T0】【GG】では入居に至っていない。推進
・入居に至らない要因として大きく2つ挙げられる。1
つ目は単に空き住戸の拡充を目的とした位置づけ [e]
[f] である。【TN】【SN】では必要性のなさ、【GG】で
は推進力の低下により計画が頓挫している。2つ目は
マスタープランからの引用 [2] を意識するあまり、住
民との連携がなされない事である。【T0】ではトップ

ダウンのみで計画を進めた結果、他住民との不公平性 [6] から計画が塩漬けになっている。これに対し、【HY】【HM】【NS】では上位計画 [2] に加え住民からの地域ニーズ把握 [1] といった双方向からのアプローチ、【HY】【SI】【HM】では人づくりの理念 [g] を重視し、策定段階から参加する住民などと協働した入居者の面接 [8] といった推進が行われ、入居に至っている。

3-2. 目的外使用による効果

1) 入居時・居住時における従前居住者・目的外使用者・自治体の関係性 【SI】【HM】【NS】における入居時・居住時の従前居住者・目的外使用者・自治体の関係性を図 9 に示す。入居時に着目すると【SI】【HM】では入居者に「既存コミュニティへの参加」という制限があるものの、【NS】では制限がない。また、【NS】では従前居住者と目的外使用者との接点がないのに対し、【SI】では担当者によって顔合わせ [9]、【HM】では従前居住者も含めた面接 [10] が行われることで、目的外使用者の意識が変化 [12] している。それを反映するように居住時では、【NS】での従前居住者と目的外使用者との関りは個人レベルに留まるが、【SI】では餅つき大会の復活 [14]、【HM】では新しい自治活動の創出 [15] など新旧融合の様子が伺える。また【HM】では 3 カ月に一度担当者との報告会 [11] が設けられ

ており、貢献意識の持続 [13] が図られている。

2) 従前居住者からの反応 【SI】【HM】における従前居住者から目的外使用者への評価を図 10、図 11 に示す。点数は 1：非常に悪くなった から 5：非常に良くなった までの 5 段階で評価している。全項目平均でみると【SI】では 3.5、【HM】では 3.7 と 3（変化なし）以上である。特に「団地内の活気」「住み心地」ではそれぞれ 4 近くであり、目的外使用による効果が窺える [16][17]。一方で【SI】では不満の声 [18] から「近隣からの騒音・振動」で 2.7 と 3 以下になっているのに対し、【HM】では住民による共有 [19] によって規範への順守意識 [20] が形成され、同項目の評価は 3.4 となっている。住民からの積極的な働きかけがあれば、より優れた住環境の形成が可能になると考えられる。

3) 目的外使用者による住まい方 目的外使用者にとつての目的外使用の利点は大きく 3 点見られた（表 13、表 14）。1 つ目はアドボケーションによる自己実現である。上位計画との連動によるアドボケーションが自己実現を可能にしており [21][22]、自分らしい住まいを形成している。2 つ目は低廉な家賃である。目的外使用への動機 [23][24] となり得る可能性があり、自治体としても公住活用として民賃との差別化が図ることができる。3 つ目は様々な地域資源への近傍性であ

自治体名		TO			TN			HY			SN			NS			GG			SI			HM																								
地区特性	人口減少	○			○			○			○			○			○			○			○																								
	高齢化	○			○			○			○			○			○			○			○																								
	民賃不足				○			○						○			○						○																								
	活力低下				—			○			—			○						○			○																								
目的外使用の概要		サーファーの移住者へ目的外使用許可			目的外使用による移住定住のための体験入居を検討中			メロン農家のサポートや地域再生への取組を学びたい大学生へ目的外使用許可			目的外使用により就労者（外国人含む）への提供を検討中			一定以上の所得がある本土からの移住者や就労者へ目的外使用許可			地域の資源や特産品を活用した活動や創業を希望する人へ目的外使用許可			地域コミュニティ活性化に興味のある学生へ目的外使用許可			【HM】の活性化への活動を行う学生へ目的外使用許可																								
推進体制	自治体	地域住民	他団体	自治体	地域住民	他団体	自治体	地域住民	他団体	自治体	地域住民	他団体	自治体	地域住民	他団体	自治体	地域住民	他団体	自治体	地域住民	他団体	自治体	地域住民	他団体																							
	●		●	●			●	●	●	●			●	●		●		●	●	●	●	●	●	●																							
施策ごとの要因		2	4	3	4		2	5	1	4			2	4	1	4		3	4	1	1	2	5	1																							
		6					8	8	8										7	8	8	7	8	8																							
推進実績		× 入居者なし			△ 計画中			● 入居者5名 (退去済み)			△ 計画中			● 入居者3名 (仕事関係2名、移住者1名)			× 入居者なし			● 入居者3名 (学生3名)			● 入居者3名 (学生3名)																								
自治体ごとの要因		a			a	d	e	b	c	g	a	e	d	a	b		a	d	f	a	c	g	a	c	g																						
策定における要因												推進における要因																																			
■自治体ごとの要因												■施策ごとの要因												■自治体ごとの要因												■施策ごとの要因											
[a] 【資料作成の難易度】この計画によってどの地域の再生や住民意識の高揚とか課題解決に繋がるんですかっていうのは内閣府は厳しいんですよ。（自治体）												[1] 【地域からの要望】そういう声（c）を受けて活用に使えました。（自治体）												[e] 【推進意識の希薄性】公営住宅の空き住戸率が目立ってきたから作成しました。ただ現状はそこまで困っているわけではなく、検討という段階で承認手続きはしていません。（自治体）												[6] 【公平性を意識した推進】目的外使用する部屋だけ修繕をすると、現在町営住宅に住んでいる方から、不公平であると声が出る可能性があり、町営住宅を全て修繕する費用が捻出す事が出来なかった為、計画を進めることが出来ませんでした。（自治体）											
[b] 【合併など自治体の変遷】離島の中でも特に人口が多くて、合併したのに何もなくなっていったらよくわからなくて感じになるっていうのはあったと思います。（自治体）												[2] 【マスタープランからの引用】地域文化と課題の掛け算から新しい可能性を市民自らが創るという地域の計画があって、そこから波及した地域再生計画ですね。（自治体）												[f] 【計画推進の位置付け（消極的な推進）】地域再生計画に承認してもらうために市営住宅を位置づけました。なので熱量としてはかなり低い状態でした。（自治体）												[7] 【優位性を意識した推進】お風呂はもともとついていないんですけど、学生さんに入っていたにあってお風呂と給湯器は付けさせてもらっています。（自治体）											
[c] 【対象公営住宅民の気運の向上】ずっと前から自治体の人に若い力を入れてほしいってお願いしてたんですよ。（住民）												[3] 【民間業者との連携】民間のコンサルタントと共同で作成していきました。（行政）												[g] 【人づくりの理念】私を含め、農家さん3人と農協の職員の合計5人で応募してくれた人に面接に行きました。全国に行ったのでお金は使っちゃいましたけど、農家さんも本気になってくれたと思っています。（自治体）												[8] 【入居者選定による推進】市役所の人と一緒に面接して、この子に来てほしいというので頑張ります。（住民）											
[d] 【空き住戸の顕在化】公営住宅の空き住戸も多くなってきて、活用しようという流れになりました。（自治体）												[4] 【他自治体の参酌】滋賀県や大阪府など、現在取り組んでいる自治体にアンケート調査を行って、参考にしました。（自治体）												[5] 【他課との連携】建設課が主導したんですが、当時は、企画課、農林課と一緒に考えていきましたね。（自治体）																							
【凡例】地区特性における○は計画に明記されていた項目を表す。また、推進体制における●は主導、もしくは支援を表す。横棒は一体となった推進を表している。																																															
施策ごとの要因は、下記のヒアリング内容と対応した自治体が■。それに属した自治体が□で表されており、自治体ごとの要因も同様。自治体名における各色は後のCL分類と対応。																																															

図 8 目的外使用の概要と策定・推進の実態

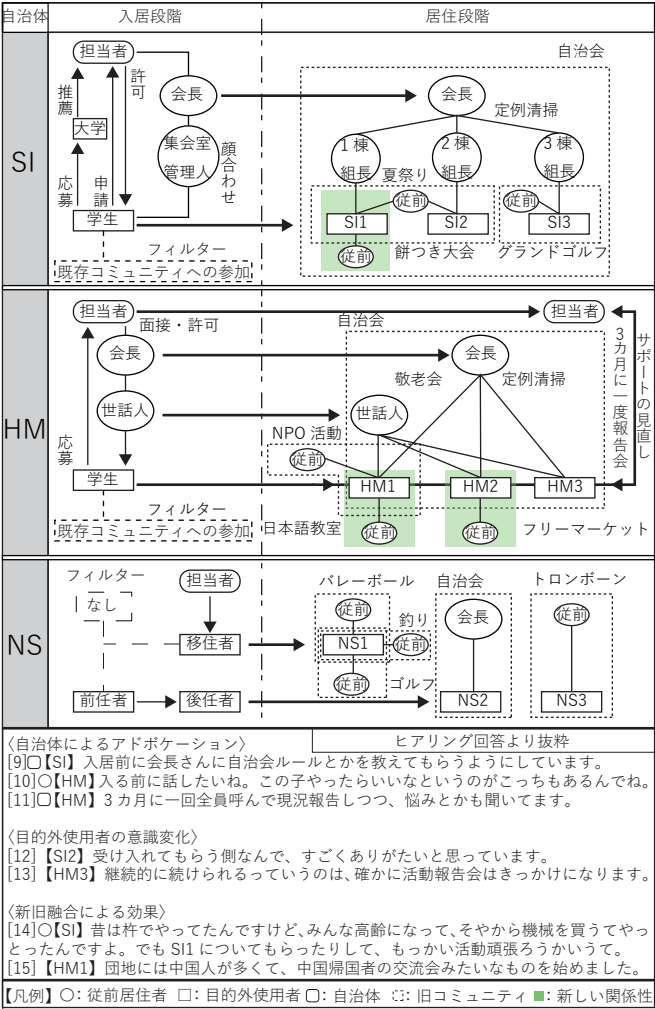


図9 従前居住者・目的外使用者・自治体の関係性

表13 目的外使用者調査事例概要

入居者概要	目的外使用者	SI1	SI2	SI3	HM1	HM2	HM3
	認知きっかけ	大学からの紹介	大学からの紹介	SI2からの紹介	研究調査	大学からの紹介	大学からの紹介
	入居動機	家賃					
		近傍性					
	自己実現						
公住概要	入居年度	2017年	2018年	2019年	2018年	2017年	2017年
	入居前後の家賃比較	入居前	入居前	入居前	入居前	入居前	入居前
		持ち家 (0千円)	持家 (14千円)	持家 (14千円)	賃貸 (60千円)	持ち家 (0千円)	持ち家 (0千円)
		入居後 10千円	入居後 10千円	入居後 10千円	入居後 15千円	入居後 15千円	入居後 15千円
	差額	(△10千円)	差額 (▼4千円)	差額 (▼4千円)	差額 (▼45千円)	差額 (△15千円)	差額 (△15千円)
入居者概要	築年数・戸数・入居階数	築47年・180戸・5階	築47年・180戸・5階	築47年・180戸・5階	築51年・220戸・4階	築51年・220戸・4階	築47年・180戸・5階
	住戸プラン	バルコニー	バルコニー	バルコニー	押し入れ	押し入れ	押し入れ
		和室 6帖 板の間 6帖 玄関 便所 浴室 4.5帖	和室 6帖 板の間 6帖 玄関 便所 浴室 4.5帖	和室 6帖 板の間 6帖 玄関 便所 浴室 4.5帖	和室 4.5帖 洋間 4.5帖 台所 4.5帖 浴室 便所	和室 4.5帖 洋間 4.5帖 台所 4.5帖 浴室 便所	和室 4.5帖 洋間 4.5帖 台所 4.5帖 浴室 便所
	S=1/200						
入居者概要	目的外使用者	NS1	NS2	NS3	表14 目的外使用者のヒアリング回答より抜粋		
	認知きっかけ	知人からの紹介	前担当者からの引継ぎ	前担当者からの引継ぎ	〈地域コミュニティへの貢献など自己実現の器〉		
	入居動機	家賃					
		近傍性					
	自己実現						
公住概要	入居年度	2018年	2019年	2018年	〈低廉な家賃〉		
	入居前後の家賃比較	入居前	入居前	入居前			
		賃貸 (120千円)	持家 (0千円)	持家 (0千円)			
		入居後 30千円	入居後 38千円	入居後 16千円			
	差額	差額 (▼90千円)	差額 (△38千円)	差額 (△16千円)	〈様々な地域資源への近傍性〉		
入居者概要	築年数・戸数・入居階数	築47年・180戸・5階	築47年・180戸・5階	築51年・220戸・4階			
	住戸プラン	和室 6帖 和室 6帖 倉庫 便所 浴室	床の間 和室 6帖 リビング 和室 6帖 浴室 便所	浴室 台所 洋室 和室 6帖 庫			
		和室 6帖 和室 6帖 倉庫 便所 浴室	床の間 和室 6帖 リビング 和室 6帖 浴室 便所	浴室 台所 洋室 和室 6帖 庫			
	S=1/400				〈改善点〉		

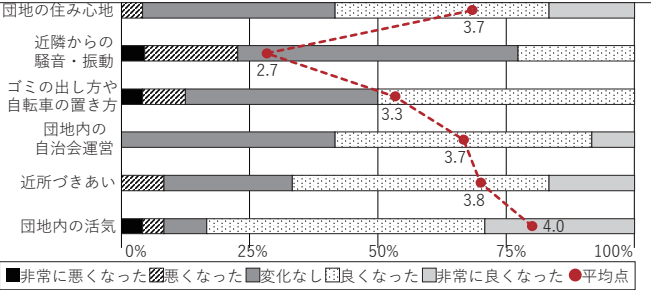


図10 【SI】における従前居住者から目的外使用者への評価 (n=24)

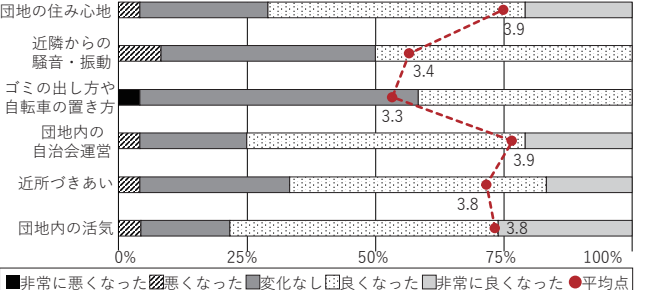


図11 【HM】における従前居住者から目的外使用者への評価 (n=43)

表12 【SI】【HM】のヒアリング回答より抜粋

〈目的外使用者へのプラスの評価〉

[16]○【SI】夏祭りの時も厚生部がかき氷しよう言うてたんやけど、ちょっと人数少なかったんでできなくなってたんですよ。でもSI1にお願いして大学の友達二人連れてきてもらて3人でお手伝いしてもらいました。昨日もおでん23人分作って、欠員が出たからSI1呼ばかいうて。これへんかったみたいやけど、すごく皆さん評判良いです。

[17]○【HM】普通の子やたら入ってきちゃったら活気が出てうれしね。若い子が活動してくれるとね、なんか手伝おうとかありますね。ネット通販とかも若い子に頼んで、そんなももやってくれいうたら分かりました、いうて何回か買ってもらったんですよ。

〈目的外使用者へのマイナスの評価〉

[18]【SI2】ここに車止めたらかかんいうて怒られました、国道沿い。

〈マナーへの意識〉

[19]○【HM】K市とA市でゴミの出し方とか水道料金とかが違うから教えてあげてます。

[20]【HM2】洗濯機はすごい音なんで、日中とかお昼までにはしようっていつも思います。外においてるんで、ゴンゴンなったら住民さんに迷惑かかりますね。

る。公住は住宅困窮者への救済を本来目的としており、民賃に代表される市場性の原理に基づいていない場合も多い。これは様々な地域資源への近傍性と捉えることができ[25][26]、目的外使用者にとって一つの利点となりうる。一方で改善点として、住戸設備への不満[27]が見られた。「原状回復義務」緩和などがあれば主体的な地域生活を可能にできると考えられる[28]。

3-3. 成果と課題

策定段階から意識変容を促す主体的な参加、および自治体のアドボケーションが新旧融合に大きく寄与することが分かった。こうした目的外使用は①従前居住者にとっては新旧融合によるコミュニティ活性化、②目的外使用者にとっては低廉な家賃やアドボケーションといったメリットのある住まい、③自治体にとっては地域・空間特性に応じたストック活用として一体的に評価できる(図15)。一方でいくつかの課題が浮き彫りになっている。策定に向け各自治体では様々な工夫がみられたものの、【T0】では策定援助[29]、【HM】では住戸選定の委任[30]といった要望がみられ、制度の画一性が窺える。次章からは自治体における分権の「受け皿」としての能力に着目し、制度を評価する。

4. 公住政策の変遷における要因の分析と類型化

4-1. 公住政策の変遷における要因(図16、図17)

人口に関わる指標を意向タイプ別にみると、人口規模が小さく、人口減少率が高い自治体ほど公住の弾力化に向けた意向が高いことが分かった。今後人口減少の時代に突入する中で、多くの自治体において公住政策の多角化が進んでいくと考えられる。

4-2. 数量化Ⅲ類による類型化と各タイプの構成比

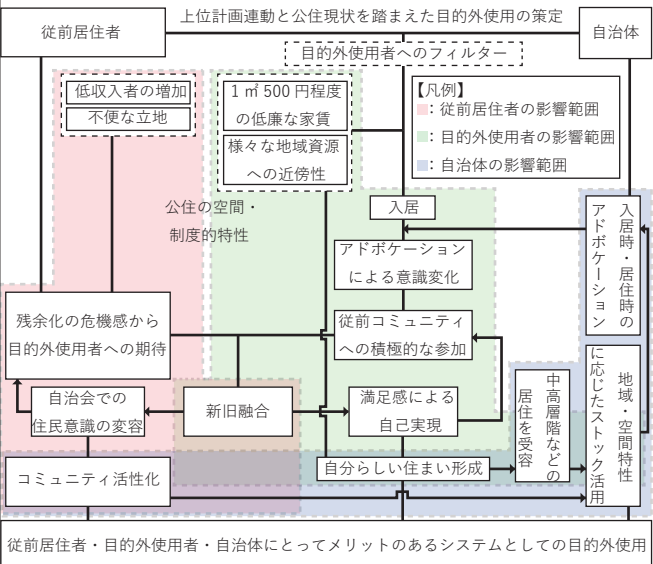


図15 アドボケーションによる新旧融合のメカニズム

表16 【T0】【HM】のヒアリング回答より抜粋

〈自治体能力と現行制度の乖離〉
[29]〇【T0】内閣府の方から何か派遣していただけると助かりますね。あとは、全体的に緩和していただけたらいいのかなって思います。見ると毎年難しくなっているような気がする。要綱も毎年変わっている気がする。なので統一していただけたら。
[30]〇【HM】実際にうちの条文では、入居応募の停止をしているんですが、そういう公営住宅だけでしかできないみたいなのはちょっと緩和してほしいなと思います。低倍率であっても、そこまで人気なくて空きがあるよっていう公営住宅もあるんで。

自治体と公住に関わる変数を用いて数量化Ⅲ類理論を適応し、分類軸の抽出を行った結果【自治体規模】と【公住の規模】の2軸を抽出した。また、同様の指標を用いてクラスター分析を適応し、160自治体を5つのクラスター(以下:CL)に類型化した(図18)。CLごとに各意向タイプの構成比をみると(図19)、小規模自治体であるCL1・CL3では「拡幅」の割合が高く、今後の取り組みが期待される。一方でCL2では「多様」の割合が3割を超え、人口減少への対応策に向けた取り組みが以前から行われてきたと考えられる。また、CL4は「限定」が8割を超える一方でCL5では「多様」・「拡幅」の割合がともに増加し、「多様」は約3割を占める。以上のことから、規模が大きい自治体において公住はセーフティネットの役割が主であるが、さらに自治体の規模が大きくなると総合的なまちづくりに向けて公住の役割は弾力的になると考えられる。

5. 位置づけおよび比較による制度の評価

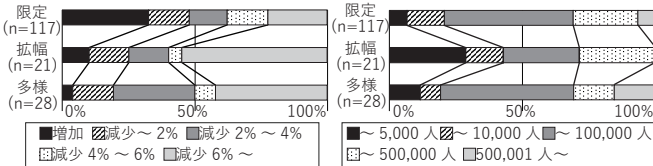


図16 人口増減率

図17 人口規模

アイテム			カテゴリスコア	
			第1軸	第2軸
【規模概要】	X1	人口規模	4.95	6.64
	X2	高齢化率	2.41	0.60
	X3	人口増減率	3.16	3.61
	X4	立地	1.33	0.93
	X5	財政力指数	2.85	1.70
【入居世帯概要】	X6	平均世帯人数	1.68	2.25
	X7	世帯年収100万円以下割合	2.15	1.64
【住宅概要】	X8	公営住宅の管理戸数	4.34	6.45
	X9	公営住宅の空き住戸率	0.30	1.53
	X10	団地数	2.57	3.77
	X11	団地当たり住戸数	2.71	3.03
	X12	民間賃貸住割合	3.99	3.21

【凡例】■: 1軸2軸に絶対値1以上のカテゴリを有し、レンジとして寄与するアイテム

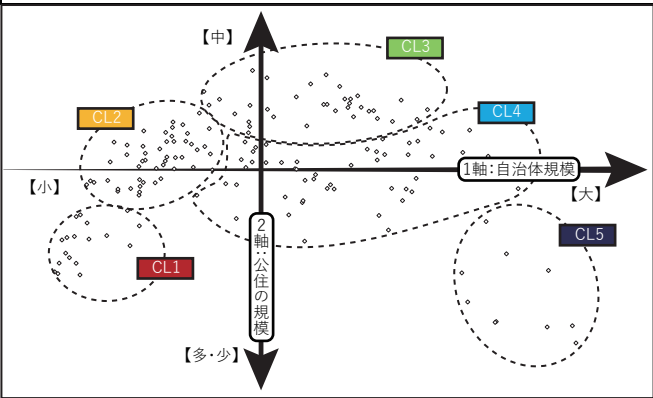


図18 数量化Ⅲ類による分析結果と類型化

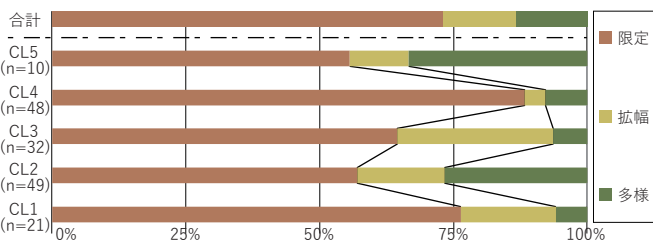


図19 CLごとにみた各意向タイプの構成比

5-1. 位置づけ

1) 制度認知 CL5では「認知あり」が9割近くを占め、認知割合が高いことが分かる(図20)。CL3・CL4では「認知あり」が7割を超えるが、CL1・CL2では認知割合が低く、特にCL1では「認知無し」が5割を超える。自治体における主体的な取り組みを支援するために、まずは制度認知を高めていく必要があるといえる。

2) 未使用要因 「使用したい」は全体の1割のみである(図21)。未使用の要因についてみると(図22、表23)、CL1では「申請などにおける行政手続きが煩雑だから」が約5割を占め、策定への負担感が未使用の要因だと考えられる。CL3では「公住以外に解決すべき地域課題が多いから」が4割近くを占め、自治体政策との未連動が阻害要因だと考えられる。CL4・CL5では住戸確保の難しさがボトルネックになっていると考えられる。以上のことから、分権に対する自治体能力に応じた、弾力的な制度設計の必要があるといえる。

5-2. 取り組み自治体との比較

1) 策定への負担 自治体が裁量権の委譲に伴い、新たに制度を策定する事への負担感から消極的である。CL1・CL2で顕著である。一方、【TN】では【SI】【HM】と連携し制度立案[4]、【TO】ではさらに民間業者との連携[3]で取り組んでいる。1年に3回の現行の承認期間の延長やプロセス緩和と同時に、自治体間の広域連携や民間業者連携へのサポートが考えられる。

2) 本来入居層を優先 目的外使用は「本来入居階層に

対して著しい支障が無い範囲」で認められる。これを根拠とし使用不可能と判断する事例である。CL4・CL5で顕著に見られた。一方、【HM】では入居募集停止といった手段により空き住戸を確保している。政策空き家などの使用許可や、使用基準の裁量権を一部委譲するといった手段が考えられる。

3) 地域再生計画の要望がない 目的外使用に関する相談や要望がない、もしくは地域のニーズが存在せず目的外使用が難しいと判断している。一方、【HY】では他部署との連携によって計画を策定[5]している。策定段階から住民や民間団体へ主体的な参加を促すと同時に、他部署連携などにより公住を地域課題解決のための手段として広域的に捉える姿勢が求められる。

4) 使用できる住戸がない 老朽化により面積や設備の面で劣る等の理由で目的外使用が難しいと判断している。一方、【SI】では1住戸30万円程度で改修して貸し出しており、大規模な修繕は必要ないことが分かる。また、住民の主体的な推進により不公平を生むような措置[7]が可能となることから、自治体においては住民とのネットワーク構築が必要であると考えられる。制度面からは住戸改修への補助金交付、もしくは「原状回復義務」撤廃といった手段が考えられる。

6. まとめ

本研究では公住政策の変遷を把握し、目的外使用の実態から制度を評価した。今後、人口減少や高齢化が進む地域で公住の役割が多角化すること、および民賃が少ない地域ほど公住は住資源として位置づけられることが明らかになった。しかし、従来と同様に行政主導で取り組んだ自治体では推進の実態が窺えない。住民による主体的な参加と他部署との連携で広域的に公住を捉え、目的外使用者を募る姿勢が求められる。そうした目的外使用は従前居住者・目的外使用者・自治体への効果から一体的に評価でき、自治体が管理する公住だからこそ成し得る特性が明らかになった。

一方で現行の制度は画一的であり、自治体における分権の「受け皿」としての能力と乖離がみられた。小規模自治体では策定の負担、大規模自治体では目的外使用住戸の確保の難易度といった要因で展開が阻害されている。目的外使用住戸の使用基準など裁量権の一部委譲や承認プロセス緩和など、主体的な活動を支援する柔軟性が求められる。地方分権期において各自治体の主体的な取り組みが展開されるならば、公住の「量」性は「質」性に転換し得る可能性を有する。

参考文献

1) 前田隆太, 中根拓人, 真境名達哉: セーフティネット化時代における地方の公営住宅に関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集(東北), 2018. 9
2) 山田信博, 藤田忍: 公営住宅の住戸利活用促進に関する考察 - 福祉的使用の展開に向けて -, 日本建築学会大会学術講演梗概集(近畿), 2014. 9
3) 日本建築学会建築社会システム委員会: 人口減少時代の自治体居住政策 ―今、再び公営住宅政策を問う, 2018年度日本建築学会(東北)建築社会システム部門パネルディスカッション資料, 2018. 09

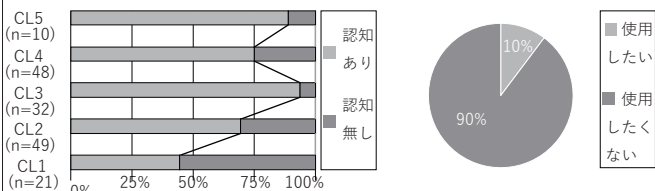


図20 CLごとにみた制度認知

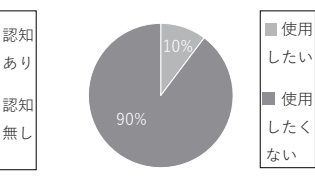


図21 制度使用について (n=160)

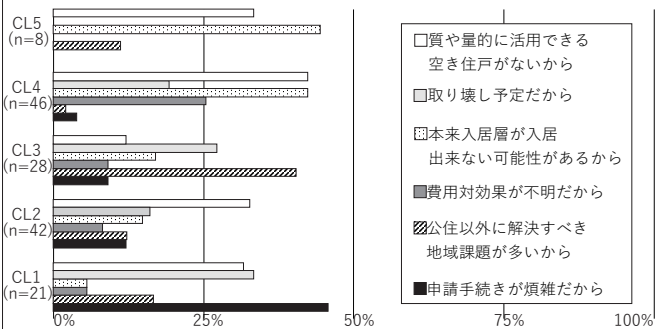


図22 CLごとにみた制度未使用の要因 (複数回答可)

表23 制度の課題点

CL名	自治体名	各CLの代表的なコメント
CL1	H町	限られた計画変更申請のタイミング(年3回程度)があり、そこまで手が回らない
CL2	T町	耐震性など安全基準の問題があり使用できる住戸がない
CL3	O市	特性を見いだせない、特性があっても具体的なビジョンを創設できない自治体が多い
CL4	S市	修繕できる住宅数は制限があることから、本来の入居層層の入居が阻害される可能性があること
CL5	K市	公営住宅は入居資格が決まっているため、当該計画に十分沿った取り組みができない可能性がある