

社会保障としての公営住宅の現状と課題

—岐阜県内自治体アンケート調査より—

高木 博史

はじめに

- I. 公営住宅とは何か
- II. 社会保障としての公営住宅政策
- III. 岐阜県内自治体における公営住宅の現状 ～県内自治体アンケート調査より～
 - III-1. 調査の概要と方法
 - III-2. 調査結果と分析
 - 1) 公営住宅設置の有無
 - 2) 地区数・戸数棟
 - 3) 建物の状況(築年数・階数、4F以上のエレベーター設置の有無、建て替え計画)
 - 4) 立地(最寄駅からの距離)
 - 5) 入居者の主な交通手段
 - 6) 入居者の年齢層
 - 7) 標準的な家賃、最高家賃額、最低家賃額
 - 8) 敷金の有無
 - 9) 管理主体
 - 10) 入居要件
 - 11) 連帯保証人
 - 12) 間取り
 - 13) 世帯構成
 - 14) 新規設置計画
 - 15) 自由記述
- IV. まとめ ～基本的人権としての住宅保障政策の実現のために～
おわりに

はじめに

人間の生活にとって衣食住が保障されることは、基本的人権が守られるうえで最も基礎的なものである。にもかかわらず、路上生活を送る人々やネットカフェで生活する人々、あるいは、家賃等の支払いが生活を圧迫している人々など、とくに経済的困窮と結びついて劣悪な住環境を強いられている場合もあるだろう。

また、賃貸住宅へ入居しようとする際には多くの場合、連帯保証人を立てることを求められるが、単身者や高齢者、あるいは様々な事情によって、そうした人を立てられない状況にあることも少なくない。

生活の拠点としての「住宅」がないということは、たとえば就労などの活動において大きな

社会的制約を受けることとなる。また、居住環境が劣悪である場合、生活のうえで安心・安全な場が確保されていないということであり、大きな精神的負担を生じさせることも想定される。そのような意味で、住宅保障は、生存権を具現化するための社会保障施策として重要な役割を持つ政策であり、その充実は欠かせないものとなっている。

一方で、地域差はあるものの利便性の高い場所の家賃は高額であったり、あるいは、家族の人数に比して狭小なものであったり必ずしも十分な居住環境が確保されていないというケースも少なくない。

本稿では、こうした状況に対する施策の一つである公営住宅に焦点をあて、岐阜県内の自治体にアンケート調査を試み、その現状と課題を明らかにすることにより、基本的人権としての住宅保障政策の実現のための問題提起と考察を行うことを目的としている。

I. 公営住宅とは何か

公営住宅の根拠法となる「公営住宅法」は、戦後の復興期に低額所得者を対象とする公営住宅の提供を目的に1951(昭和26)年に制定された。

以後、国民の生活水準の向上や高齢化、単身者の増加など時代とともに多様化する公営住宅に対するニーズにともない頻繁に改正が行われ、順次整備がなされ現在に至っている。

一方で、近年における空室問題や施設の老朽化といったある意味では社会問題化している課題も少なくない。

ここでは、現行の「公営住宅法」から公営住宅の目的や定義といった点についてみていきたい。

公営住宅は、「公営住宅法」第1条によって次

のように規定されている¹⁾。

公営住宅法 第1条

この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な最低限度の生活を営むに足る住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。

次に、公営住宅法では、第2条第2号において、次の3要件を充たしている場合について「公営住宅法」の適用を受けることができる旨が規定されている²⁾。

- ①地方公共団体が、建設、買い取り、又は借上げを行って管理するものであること。
- ②低額所得者に賃貸し、又は転貸するための住宅及びその付帯施設であること。
- ③この法律の補助の規定による国の補助にかかるものをいう。

つまり、一般には「公営住宅法」の適用を受けている住宅について「公営住宅」であると認識することができるが、たとえば、国の補助などを受けずに自治体独自で整備したものなどについては厳密にはいわゆる「(公営住宅法による)公営住宅」とは呼べないものが存在しているということである。一方で、こうした住宅についても自治体が整備し提供している住宅という点においては、それが、ある程度の公的責任によって担われていることから、本稿では「公営住宅」に準ずるものとして扱うものとする。

II. 社会保障としての公営住宅政策

ここまで公営住宅法を手がかりにその目的や定義についてみてきたが、すでに明らかになっているようにその目的は「国民生活の安定と社会福祉の増進」であり、公営住宅はまさに社会保障施策の一環として展開されてきた。ここで

は、なぜ今、公営住宅のあり方について改めて問う必要があるのかといった背景について述べておきたい。

筆者も生活困窮者支援に関わってきたが、出所者や連帯保証人が立てられない者の居住先の確保には困難が付きまわっているというのが現状である。また、2000年代後半頃からインターネットカフェで寝泊まりをする「ネットカフェ難民」といわれる人々の出現、大震災による避難先における住居の確保（仮設住宅の劣悪な環境）など居住をめぐる様々な課題が社会問題化してきている。

一方で、公営住宅の空室問題や老朽化の問題が度々話題になるが、必ずしも入居要件等が緩和されて、こうした人々の一定数でも入居できるようになっているのかという点については、不明確なところも少なくないといえる。また、家賃相当額を支払えるかどうかといった経済的な問題もさることながら、連帯保証人が立てられないといったことも大きく影響してくるといわざるを得ない。非正規雇用の拡大が進む中で、非婚化・単身化が進むことにより人間的なつながりさえも希薄になっていく中で、社会保障政策として「国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的」と位置付けられてきた公営住宅の果たす役割が再び問われ始めているのではないか、あるいは、公営住宅の運営そのものが行き詰まっていたとしたら、それに代わる住宅保障政策が打ち出されていくのか、といった問題意識を持つに至った。

こうした問題意識から今後の方向性を明らかにしていくために公営住宅の現状と課題を明らかにすることが必要ではないかと考え、筆者の居住する岐阜県における公営住宅の実態に関するアンケート調査を行うこととした。

III. 岐阜県内自治体における公営住宅の現状 ～県内自治体アンケート調査より～

III-1 調査の概要と方法

【アンケートの名称】

岐阜県における公営住宅に関するアンケート

調査

小数点以下第4位を四捨五入するものとする。

【調査の対象】

岐阜県及び県内すべての自治体42市町村

1) 公営住宅設置の有無

表1は、公営住宅の設置の有無についてである。41自治体中37自治体が設置していると回答した。多くの自治体が設置していることから公営住宅は、数ある施策の中でも重要視されていた政策であったことがうかがえる。

【調査の期間】

2021年10月4日～10月21日

※ 但し、期間終了後に到着した回答で、集計作業に支障がないと判断したものについては有効回答とした。

表1 公営住宅の設置の有無

設置の有無	実数	割合 (%)
設置している	37	90.2%
設置していない	4	9.8%

(n=41)

【調査の方法】

郵送法によるアンケート調査

2) 地区数・戸数等

【有効回収率】

95.3% (41自治体)

自治体の規模等にもよるが、公営住宅が立地している地区は複数に渡る自治体が多く、回答のあった自治体の地区数合計は、211地区、戸数の合計は、17467戸であった。また、自治体によっては、老朽化等のためにすでに新規入居を停止している「政策空家」としていることもあるが、空室数は、5050室に上った。もちろん、自治体によっても状況が違い、一概にはいえないが、全体としては約3割に近い空室が存在しているといえよう。一方で、空室が目立つとはいえ、一定数の入居が確認されることから、政策としてのニーズは存在しているといえるだろう。

【倫理的配慮】

結果について、個人情報等が特定されない形に処理をしたうえで、調査報告、論文、学会発表等に用いさせていただくことを明記し、回答をもってこれに同意したものと判断した。

表2 地区数・戸数等

地区数合計	211地区
戸数合計	17467戸
空室数	5050室

(n=37)

【内容】

自治体名、公営住宅設置の有無、公営住宅の地区・棟・戸数、建物の状況（築年数・階数、空室数等）、建て替え計画の有無、最寄駅からの距離（最も遠い場所について）、入居者の状況（主な交通手段、年齢層）、家賃（最高額・最低額）等、公営住宅の管理主体、入居要件、連帯保証人が立てられない場合の特例措置の有無、間取り（最も多いもの）等、世帯構成（最も多いもの）、自由記述など

3) 建物の状況（築年数・建て替え計画）

以上が、調査の概要と方法である。

表3は自治体で最も戸数の多い地区の建物の状況についてである。尚、回答の中には複数回答もあったが、「最も戸数の多い地区の建物」であるかどうかの判断が難しいために除外した。7割を超える自治体で、築30年以上という回答を得ており、岐阜県全体における公営住宅の老朽化が目立つといえる。

III-2 調査結果と分析

本節では、調査結果とその分析を行う。尚、複数回答を想定していない設問において複数回答がなされていた場合は、判断が難しいために除外することとした。また割合の表記については

表3 築年数

築年数	実数	割合 (%)
10年未満	1	3%
10年～15年未満	0	0%
15年～20年未満	2	6.1%
20年～25年未満	3	9.1%
25年～30年未満	3	9.1%
30年以上	24	72.7%

(n=33)

表4は、建て替え計画の有無についてである。こちらでも約7割の自治体で建て替え計画は「無い」という回答であり、残りの3割についても未定であり、近年において積極的に建て替えを検討しているところはないといえる。

表4 建て替え計画について

計画の有無	実数	割合 (%)
あり (5年以内)	0	0%
あり (10年以内)	0	0%
未定	9	28.1%
無い	23	71.9%

(n=32)

4) 立地 (最寄駅からの距離)

自治体が設置する公営住宅の最寄駅からの距離 (最も遠い地域) についての中央値は、6.75km (n=36) であり、もっとも遠い所では41km、もっとも近い所では、0.8kmであった。中央値であっても、もはや徒歩圏内をはるかに超えており、最も近いところであっても、高齢になると徒歩ではやや遠いと感じる程度の立地である。

5) 入居者の主な交通手段

表5は、入居者の主な交通手段についてである。入居者の主な交通手段は、自家用車が約9割と圧倒的に多い。また、その他では、自転車が挙がっていた。

鉄道網が発達していなかったり、山間部や過疎地域も少なくない岐阜県の特徴的な傾向ともいえるのではないだろうか。

表5 入居者の主な交通手段 (複数回答)

主な交通手段	実数	割合 (%)
徒歩	3	8.1%
自家用車	33	89.2%
鉄道	2	5.4%
路線バス	5	13.5%
コミュニティバス・オンディマンドタクシー	5	13.5%
不明 (把握していない)	2	5.4%
その他	1	2.7%

(n=37)

6) 入居者の年齢層

表6は、入居者の年齢層についてである。過半数の自治体が65歳以上と回答しており、公営住宅における高齢化が進んでいることが分かる。逆に、若い世代の入居は、あまりないといえよう。

表6 入居者の年齢層

年齢層	実数	割合 (%)
65歳以上	22	59.5%
50歳～64歳	2	5.4%
40歳～49歳	2	5.4%
30歳～39歳	1	2.7%
29歳以下	2	5.4%
不明 (把握してない)	7	18.9%
無回答	1	2.7%

(n=37)

7) 標準的な家賃、最高家賃額、最低家賃額

1町を除き、30,000円未満であった。また、家賃最高額 (月額) は、106,900円であった。逆に最低額は500円であった。(n=36)

最高家賃額の設定は部屋の規模にもよるが、この金額になると市場価格よりは高めの設定といえるだろう。一方で、最低家賃額からは、公営住宅の低所得者の住居確保という本来の目的という意味では低家賃で住居が提供されていることはその役割を現在でも担っているということがうかがえる。

8) 敷金の有無

敷金については、公営住宅を設置しているすべての自治体が「有り」であり、1市の「15～20

万円)、1町の「家賃にて変動」を除き、「(当初決定)家賃の3か月分」であった。一般的には10万円前後から20～30万円程度が市場相場であり、敷金を準備することが住居を確保する上でかなり大きなハードルになっている場合も少なくないが、公営住宅の家賃金額には幅もあるために、これ自体が明らかに入居の障壁となっているとまでいえないであろう。

9) 管理主体

管理主体については、41自治体のうち、1県2市が管理代行、1市が指定管理事業者、その他は直営であり、管理代行や指定管理事業者への委託事業となっていることは少ないことが分かる。

10) 入居要件

入居要件は主に所得制限があるところが多く、収入月額158,000円以下、年間1,896,000円以下という国土交通省令で定める基準に準拠しているところが多かった。また「暴力団員でないこと」「市町村税を滞納していないこと」といった条件を付しているところもあった。また、障害や高齢といった条件付きで単身者を受け入れている場合もある。

11) 連帯保証人

表7は連帯保証人が日露であるかどうかについてである。連帯保証人は2名必要としているところが多く、「必要なし」は2自治体のみに留まった。近年、非正規化の拡大や晩婚・非婚化などの影響もあり、人間的なつながりの希薄化が深刻な社会問題となりつつあるが、連帯保証人を立てることのできない層の公営住宅への入居に大きなハードルをもたらしているといえる。

表7 連帯保証人(数)の有無

有無(数)	実数	割合(%)
必要あり(2名)	25	71.4%
必要あり(1名)	8	22.9%
必要なし	2	5.7%

(n=35)

表8は、連帯保証人が立てられない場合の特別措置の有無である。首長が特別の事情があると認める者や緊急連絡先の確保を条件に連帯保証人を免除、または2名を1名にするといった措置が取られる自治体があった。一方で、特別措置のない自治体も多く、ここでも大きなハードルがうかがえる。

表8 連帯保証人が立てられない場合の特別措置

特別措置の有無	実数	割合(%)
あり	16	45.7%
なし	19	54.3%

(n=35)

12) 間取り

間取りについては、16自治体で3DKが最も多く、次いで2DKという回答であった(n=36)。複数名での利用が想定されているといえるだろう。また面積について、最も大きな所は、82.3㎡、一番狭いところでは30㎡であった。

13) 世帯構成

世帯構成では、20自治体で単身者が最も多かった(n=35)。間取りとしては、複数名での利用が想定されつつも、現実には単身者の利用が少なくないことがうかがえる。

14) 新規設置計画

4自治体が公営住宅を持っていないとしていたが、新規設置計画が有るとした自治体はなかった。その理由としては、「財政的事情」や「ニーズがない」といった理由が挙げられている。すでに既存の公営住宅を設置している自治体の建て替え計画が「無い」、あるいは「未定」という所が少なくないことを踏まえれば、今日において新たに公営住宅を積極的に展開する政策の動機付けはきわめて弱いと考え良いだろう。

15) 自由記述

自由記述では次のような記述があった。尚、質問内容と直接関係のない筆者に対する要望等については割愛する。

- ・老朽化による維持管理費用、修繕費用の増加。立替え予定がない為、現在運営している住宅を、将来的に手放す、又は取り壊すことになると思うが、住宅保障の観点から、それも難しく、今後、住宅をどうしていくのかは検討中。
- ・家賃未納者への対応、差押え手続き等。
- ・公営住宅の老朽化
- ・建物の老朽化、入居者の高齢化。
- ・老朽化が進んでおり、修繕が必要な箇所が多い。
- ・高齢の単身入居者が増えてきており、入居してから数十年経っているため、なくなった際の退去手続き（家財道具等の片づけ等）を当時の保証人に頼んでも「知らん！」と相手にしてもらえないことが多く、対応に困っている。一つの住宅を除き、老朽化が問題となっており、（退去後）いずれは解体していくが、修繕が必要になった時のどこまで直すのかという問題がある。（予算のこともあり、お金をかけてまで直す必要があるのか、など）
- ・公営住宅からその他の住宅に変更。
- ・滞納の徴収、施設維持。
- ・維持費や廃止も含む将来計画について
- ・老朽化
- ・公営住宅の老朽化に伴う、移転取り壊しが課題になっている。今後は住宅団地の整理集約を進めていく。
- ・入居者の高齢化、家賃の滞納、施設の老朽化等、見通しについては不透明。
- ・老朽化した市営住宅の集約を図っているが、入居者の高齢化が進んでおり、移転に応じられる世帯が少なくなっている。
- ・滞納家賃の徴収。
- ・施設の老朽化、入居者の高齢化、新規入居者の減少。
- ・入居者の減少及び高齢化、既存ストックを改善し集約化を図る。
- ・入居者の高齢化等により、住宅団地内での共益費・自治会費徴収が難しくなっている。連帯保証人がすでに亡くなっている。連帯保証人や緊急連絡先になってもらえる親族等

がない入居者がいる。

- ・市営住宅の老朽化や入居者間のトラブル等が課題です。
- ・耐震補強工事を順次行っているが、給排水管等の設備にかかる修繕が多いこと。
- ・単身高齢入居者の対応、事後、将来への準備。

自由記述からは、建物の老朽化とそれに伴う修繕費用等の設備維持費といったハードの側面と家賃滞納者への対応、高齢化と入居者数の減少といった記述が目立つ。

IV. まとめ ～基本的人権としての住宅保障政策の実現のために～

本調査から明らかになってきたことは、「ポスト公営住宅」を政策的にどのように位置付けていくのかという課題である。施設の老朽化が進み修繕などの維持費が膨れ上がってくる一方で、入居者の高齢化、新規入居者の減少、あるいは連帯保証人を立てられない人々の住宅確保をどうするのかという課題が浮かび上がってきているといえるだろう。

稲葉剛は、「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるを得ない状態」⁴⁾として「ハウジングプア」⁵⁾という概念を提起し、こうした状態を改善するために公共住宅政策の拡充に言及している。特に「公共住宅は、保証人不要で入居できる原則を確立すべき」⁶⁾としている。ここでいう「公共住宅」とは、もちろん公営住宅を含むものであり、それにとどまらず、ある程度の公的責任によって住居確保のために整備されるものであるといえるが、本調査から明らかになったように、公営住宅においても一部に特別措置はあるものの連帯保証人、しかも複数名を必要とする所が少ないという現状は、「公共住宅政策」の遅れであるという批判は免れないであろう。一方で、すでに新規入居等を停止している「政策空家」の存在は、公営住宅の役割と今後のあり方における重要な問いを示唆しているといえるだろう。稲葉は、民間賃貸借住宅への家賃補助制度にも言及し、今日で

は一部すでに実施されているものもあるが、老朽化が激しく維持費の高い公営住宅を持ち続けるよりは、こうした政策へ転換を図っていくことも一つの方法ではないだろうか。

戦後の復興期、国民生活が低水準であった時期に公営住宅は、低所得者層が生活の基盤を確立するうえで大きな役割を担ってきたことは事実であるが、時代が進むにつれて家族の形態や雇用形態、あるいは、ライフスタイルの多様化等によって必ずしも適切に対応できていない部分も明らかになってきている。基本的な権利としての住宅保障政策の実現のために、「ポスト公営住宅」を真剣に考えなければならない時期に来ているのではないだろうか。

おわりに

本稿では、社会保障施策の一環として位置付けられる公営住宅政策について、岐阜県における公営住宅の現状と課題についてのアンケート調査を通し分析と考察を試みることで具体的な課題を明らかにすることができた。

一方で、老朽化が進み建て替え計画もない公営住宅の今後のあり方については、地域性も考慮し、入居者ニーズや事業継続性といった多様な観点からさらなる検討が必要であろう。

最後に、多忙の中、本アンケートにご回答いただいた自治体担当職員の皆様に感謝の意を表したい。

- 1) 住本靖・井浦義典・喜多功彦・松平健輔『逐条解説 公営住宅法』ぎょうせい、2008年、4頁
- 2) 前掲書、10頁
- 3) 国土交通省「公営住宅法施行令の一部を改正する政令案について」
https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/07/071220_2/01.pdf
(2022年1月7日閲覧)
- 4) 稲葉剛『ハウジングブア 「住まいの貧困」と向きあう』山吹書店、2009年、14頁
- 5) 前掲書、14頁
- 6) 前掲書、202頁

参考文献・資料

- ・水島宏明『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』日本テレビ、2007年
- ・住本靖・井浦義典・喜多功彦・松平健輔『逐条解説 公営住宅法』ぎょうせい、2008年
- ・稲葉剛『ハウジングブア 「住まいの貧困」と向きあう』山吹書店、2009年
- ・本間義人『居住の貧困』岩波書店、2009年
- ・高木博史「生活困窮者支援における『生活の拠点』づくりの意義と課題 —沖繩・NPOによる住居確保の取り組みから—」『長野大学紀要 第35巻第1号』2013年
- ・稲葉剛・小川芳範・森川すいめい編『ハウジングファースト 住まいからはじまる支援の可能性』山吹書店、2018年