



筑紫女学園大学リポジット

A Study on review of public housing

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2014-02-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 安恒, 万記, YASUTSUNE, Maki メールアドレス: 所属:
URL	https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/122

公営住宅の見直しに関する一考察

安 恒 万 記

A Study on review of public housing

Maki YASUTSUNE

1. はじめに

昭和26年の公営住宅法制定以来、“住宅難の解消”から“量の確保から質の向上へ”と方向転換を図りながら進められてきた公営住宅の整備は、浴槽・風呂釜のなかった時代からユニットバス、3箇所給湯（台所・洗面所・浴室）、バリアフリー化など公営住宅整備基準に高齢者対応基準が加えられ、質の向上へと着実に歩みを進めてきた。しかしながら、昭和40年代に大量に建設・供給された公営住宅の更新は、各地方公共団体の厳しい財政事情を反映して困難が予想され、“市場機能・ストック重視へ”と更なる転換期を迎えている。

平成5年に「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律（以下、「特優賃」）」が制定され、工事費と家賃減額分を国と地方公共団体が負担する制度により、民間による建設・管理する賃貸住宅が供給されている。続いて平成8年の「公営住宅法」の改正は、地方公共団体による公営住宅の建設に加えて民間住宅の買取りや借上げ方式を追加し、公営住宅のグループホームとしての使用を可能にした。さらに、平成13年には民間活用によるバリアフリー化を進めるために「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が制定され、「高齢者向け優良賃貸住宅（以下、「高優賃」）」が「特優賃」同様の手法で供給されるようになった。

“質の向上”の次の基軸として“ストック重視”へと転換が図られるなか、平成12年度に「ストック総合活用計画」および「全面的改善事業」が創設され、各地方公共団体が建替事業を採用するか、建替えによらない改善事業（全面的改善事業、個別改善事業）等を採用するかを各団地の住棟ごとに判断し、建替えの事業を調整する取り組みが行われている。国土交通省が提示している手法選定フローでは、一つの住棟及び団地を「築年数」「需要」「高度利用の必要性及び可能性」「改善履歴」など政策的判断から判定し（1次判定）、「躯体の安全性」や「避難の安全性」「居住性」など技術的判断からの2次判定、「まちづくりの観点から見た地域整備への貢献」「団地相互の連携の可能性」「他の事業主体との連携」や「仮住居の確保」など事業的判断としての3次判定を経て、「建替え」「個別改善」「全面的改善」「維持保全」「用途廃止」という適用手法の方針を定めた活用計画の策定へと導いており、その中で、各地方公共団体が独自の工夫を加え、それぞれの実情に応じたものにするよう期待されている。

本稿では、福岡県における公営住宅の現状を概観し、公営住宅の見直しからみえる問題を考察す

る。

2. 福岡県における公営住宅の現状

(1) 福岡県営住宅の現状

福岡県は2010年4月現在29,367戸の県営住宅を保有している(表1)。福岡地区、北九州地区、筑後地区、筑豊地区の4地区に地区分類してみると、住戸数に大きな偏りはなく、いずれの地区も「中層耐火造(以下、「中耐」)」が最も多く、県全体で8割を占めている。しかしながら、住宅構造で見ると、福岡地区では「高層」が2割強を占めており、「木造」「簡易耐火造平屋建て(以下、「簡平」)」「簡易耐火造二階建て(以下、「簡二」)」といった非耐火造の更新が進み、福岡地区県営住宅全体の1.3%、112戸を有するのみであることがわかる。一方、筑豊地区では「簡平」「簡二」が地区全体のそれぞれ10.0%(633戸)、9.8%(622戸)を占めており、「木造」を含めて非耐火造が地区全体の約2割となり、県営住宅の建替えにおける地域的な違いがあることが明らかである。

年次別の福岡県営住宅管理戸数(表2)をみると、昭和45年度以降に年間700~1000戸程度建設された「中耐」によって、管理戸数は増加の一途を辿っている。平成10年以降は、老朽住宅の滅失による建替えが中心となり、「中耐」と「高層」が年間300~400戸建設され、管理戸数は3万戸弱で推移している。

また、表3に示すように、全ての「木造」と「簡平」で耐用年限を超えており、「簡二」の全てと、「中耐」の2割弱が耐用年限の過半を超えている。昭和45年以降に大量供給(700~1000戸/年)された「中耐」が一斉に更新時期を迎えることを考えると、単純に耐用年数の1/2の経過による建替えではなく、延命化の想定も必要であり、建替えの前倒しによる平準化と建替えに至る前の長寿命化による計画的改修が必須である。

(2) 福岡県内の市営住宅の現状

福岡県内の各市営住宅の現況を示したものが表4である。福岡市、北九州市では市営住宅の9割以上が耐火造であり、福岡市では非耐火造は「簡二」の119戸(福岡市営住宅の0.4%)のみである。大川市や春日市、大野城市、太宰府市など市営住宅の全てが「低中層耐火造」の市もあれば、市営住宅の過半数が「簡二」や「簡平」の非耐火造である市も少なからず存在し、地方公共団体の実情に大きな違いが見られる。

耐用年数の状況を見てみると(表5)、福岡市、大川市、春日市、大野城市、太宰府市、古河市、福岡市、みやま市では、耐用年数を超過した市営住宅は存在せず、そのうち大川市、太宰府市では、耐用年数の1/2を超えた市営住宅もなく、建替えによる更新が進んでいる。一方で、市営住宅全体の過半数が耐用年数を超過した市があり、老朽化した市営住宅更新の困難さがうかがえる。

では、その建替えと改善の状況を住宅の構造別に見てみると、表6に示すように「低中耐」の更新が進んでいる自治体が多い一方で、「木造」や「簡平」の更新が進んでいないところも少なからず見受けられる。また、北九州市では「高層」の半数弱、福岡市では3割弱が建替えであり、「木

表1 構造別県営住宅管理戸数

(戸)

地区	団地数	木造	簡平	簡二	中耐	高層	計
福岡	50	0	67	45	6,464	1,799	8,375
		0.0%	0.8%	0.5%	77.2%	21.5%	100.0%
北九州	60	25	246	123	7,180	359	7,933
		0.3%	3.1%	1.6%	90.5%	4.5%	100.0
筑後	55	10	70	96	6,159	363	6,698
		0.1%	1.0%	1.4%	92.0%	5.4%	100.0%
筑豊	57	100	633	622	4,070	936	6,361
		1.6%	10.0%	9.8%	64.0%	14.7%	100.0%
合計	222	135	1,016	886	23,876	3,457	29,370
		0.5%	3.5%	3.0%	81.3%	11.8%	100.0%

(H22年4月現在)

表2 福岡県営住宅管理戸数

(戸)

	S 56	S 57	S 58	S 59	S 60	S 61	S 62	S 63	H 1	H 2
福岡	5,296	5,543	5,772	5,768	6,061	6,581	6,699	6,630	6,833	7,119
北九州	5,829	5,998	6,094	6,225	6,534	6,772	7,013	7,141	7,212	7,299
筑後	4,138	4,480	4,760	5,010	5,007	5,062	5,120	5,202	5,425	5,615
筑豊	4,914	5,090	5,232	5,342	5,488	5,648	5,815	5,894	5,914	5,984
合計	20,177	21,111	21,858	22,345	23,090	24,063	24,647	24,867	25,384	26,017
	H 3	H 4	H 5	H 6	H 7	H 8	H 9	H 10	H 11	H 12
福岡	7,294	7,697	7,710	7,795	7,852	8,018	8,040	8,198	8,192	8,191
北九州	7,248	7,428	7,538	7,582	7,532	7,595	7,671	7,759	7,759	7,835
筑後	5,567	5,616	5,692	5,835	6,115	6,340	6,434	6,526	6,467	6,605
筑豊	6,004	6,088	6,126	6,240	6,417	6,505	6,539	6,561	6,539	6,558
合計	26,113	26,829	27,066	27,452	27,916	28,458	28,684	29,044	28,957	29,189
	H 13	H 14	H 15	H 16	H 17	H 18	H 19	H 20	H 21	H 22
福岡	8,288	8,336	8,322	8,340	8,271	8,283	8,400	8,368	8,396	8,375
北九州	7,912	7,916	7,962	8,041	7,937	7,937	7,925	7,972	7,959	7,933
筑後	6,628	6,628	6,598	6,728	6,742	6,610	6,655	6,651	6,596	6,698
筑豊	6,556	6,506	6,499	6,466	6,393	6,503	6,482	6,564	6,496	6,361
合計	29,384	29,386	29,381	29,575	29,343	29,333	29,462	29,555	29,447	29,367

表3 耐用年限別公営住宅戸数

(戸)

	非耐火造			耐火造		計
	木造	簡平	簡二	中耐	高層	
耐用年数超	125	1,016	113	0	0	1,254
耐用年数1/2超	125	1,016	886	4,358	0	6,385
総戸数	135	1,016	886	23,873	3,457	29,367

(H22年4月現在)

表4 福岡県市営住宅の現況

市町村名	非耐火造（戸）						耐火造（戸）				総戸数
	木造		簡平		簡二		低中層		高層		
北九州市	58	0.2%	72	0.3%	1,671	5.9%	19,899	70.6%	6,470	23.0%	28,170
福岡市	9	0.0%	0	0.0%	119	0.4%	16,923	62.8%	9,912	36.8%	26,963
大牟田市	87	3.7%	12	0.5%	340	14.6%	1,893	81.2%	0	0.0%	2,332
久留米市	488	12.9%	408	10.8%	334	8.9%	2,544	67.4%	0	0.0%	3,774
直方市	7	0.4%	201	12.5%	1,127	70.2%	270	16.8%	0	0.0%	1,605
飯塚市	225	6.5%	929	26.7%	1,382	39.7%	833	23.9%	110	3.2%	3,479
田川市	0	0.0%	44	4.4%	452	45.3%	502	50.3%	0	0.0%	998
柳川市	54	9.7%	86	15.4%	88	15.7%	331	59.2%	0	0.0%	559
八女市	58	12.5%	44	9.5%	80	17.3%	281	60.7%	0	0.0%	463
筑後市	20	4.1%	60	12.4%	166	34.4%	236	49.0%	0	0.0%	482
大川市	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	626	100.0%	0	0.0%	626
行橋市	304	19.9%	723	47.3%	315	20.6%	188	12.3%	0	0.0%	1,530
豊前市	0	0.0%	20	3.2%	294	47.4%	252	40.6%	54	8.7%	620
中間市	5	1.5%	0	0.0%	186	56.4%	139	42.1%	0	0.0%	330
小都市	40	17.5%	57	24.9%	0	0.0%	132	57.6%	0	0.0%	229
筑紫野市	33	12.5%	10	3.8%	77	29.1%	145	54.7%	0	0.0%	265
春日市	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	110	100.0%	0	0.0%	110
大野城市	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	120	100.0%	0	0.0%	120
宗像市	33	12.1%	36	13.2%	77	28.2%	127	46.5%	0	0.0%	273
太宰府市	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	36	100.0%	0	0.0%	36
前原市	49	28.3%	0	0.0%	0	0.0%	124	71.7%	0	0.0%	173
古賀市	0	0.0%	0	0.0%	10	3.3%	297	96.7%	0	0.0%	307
福津市	0	0.0%	0	0.0%	129	53.1%	114	46.9%	0	0.0%	243
うきは市	15	3.1%	341	69.9%	58	11.9%	74	15.2%	0	0.0%	488
宮若市	125	23.7%	354	67.2%	48	9.1%	0	0.0%	0	0.0%	527
嘉麻市	312	14.5%	579	26.9%	442	20.6%	817	38.0%	0	0.0%	2,150
朝倉市	44	7.1%	213	34.2%	62	10.0%	303	48.7%	0	0.0%	622
みやま市	0	0.0%	0	0.0%	190	53.1%	168	46.9%	0	0.0%	358

（資料：平成21年度公営住宅ストック状況調査より筆者作成）

造」「簡平」「簡二」からの建替え更新が進んでいることがわかる。

3. 公営住宅見直し過程から見える問題

福岡県では、平成13年に「県営住宅ストック総合活用計画」を策定し、平成14年から県営住宅の完全バリアフリー化を目指した「全面的改善（トータルリモデル）」を3団地300戸で行っている。しかしながら、「全面的改善」には相当の期間と費用がかかり、大量に抱えるストックの更新には大きな困難が予想され、平成17年には「県営住宅ストック総合活用計画（見直し版）」にて、「全面的改善」から「個別改善事業」へと軸足の転換を試みている。いずれにせよ、居住性や設備水準の低下と、構造の陳腐化の進んだ老朽公営住宅の質的向上を目指す見直しが必要であるのは言うまで

表5 福岡県市営住宅の耐用年数状況

市町村名	団地数	全体(戸)					建替(戸)		改善(戸)	
		戸数	耐用1/2超	耐用年数超						
北九州市	365	28,170	11,829	42.0%	101	0.4%	12,971	46.0%	3,249	11.5%
福岡市	157	26,963	7,568	28.1%	0	0.0%	7,744	28.7%	3,159	11.7%
大牟田市	21	2,332	991	42.5%	247	10.6%	770	33.0%	1,198	51.4%
久留米市	89	3,774	2,056	54.5%	935	24.8%	581	15.4%	810	21.5%
直方市	71	1,605	1,255	78.2%	203	12.6%	0	0.0%	0	0.0%
飯塚市	52	3,479	2,496	71.7%	1,114	32.0%	645	18.5%	1,016	29.2%
田川市	13	998	496	49.7%	105	10.5%	0	0.0%	360	36.1%
柳川市	16	559	228	40.8%	208	37.2%	58	10.4%	10	1.8%
八女市	16	463	269	58.1%	126	27.2%	16	3.5%	137	29.6%
筑後市	9	482	246	51.0%	80	16.6%	236	49.0%	125	25.9%
大川市	5	626	0	0.0%	0	0.0%	432	69.0%	354	56.5%
行橋市	50	1,530	562	36.7%	966	63.1%	0	0.0%	92	6.0%
豊前市	10	620	314	50.6%	20	3.2%	216	34.8%	20	3.2%
中間市	9	330	191	57.9%	5	1.5%	33	10.0%	278	84.2%
小郡市	8	229	80	34.9%	59	25.8%	145	63.3%	20	8.7%
筑紫野市	11	265	116	43.8%	39	14.7%	95	35.8%	151	57.0%
春日市	3	110	80	72.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
大野城市	2	120	30	25.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
宗像市	14	273	146	53.5%	61	22.3%	115	42.1%	0	0.0%
太宰府市	3	36	0	0.0%	0	0.0%	12	33.3%	0	0.0%
前原市	7	173	49	28.3%	27	15.6%	124	71.7%	0	0.0%
古賀市	6	307	40	13.0%	0	0.0%	97	31.6%	0	0.0%
福津市	6	243	129	53.1%	0	0.0%	78	32.1%	0	0.0%
うきは市	14	488	399	81.8%	341	69.9%	22	4.5%	42	8.6%
宮若市	15	527	481	91.3%	301	57.1%	0	0.0%	0	0.0%
嘉麻市	49	2,150	1,264	58.8%	797	37.1%	0	0.0%	83	3.9%
朝倉市	27	622	361	58.0%	245	39.4%	74	11.9%	0	0.0%
みやま市	6	358	190	53.1%	0	0.0%	168	46.9%	40	11.2%

(資料：平成21年度公営住宅ストック状況調査より筆者作成)

もなく、バリアフリー化等のシルバーリフォームや3点給湯などを整備する「居住性向上型改善」とエレベーターの設置など「福祉型改善」が提案されている。

国土交通省は公営住宅見直し過程において、「全面的改善」及び「個別改善」の基本的な改善内容として、「居住性向上」「高齢者対応」「安全性確保」「住環境向上」の4点を掲げており、その内容については表7に示すとおりである。全面的改修事業で含むべき項目として、「居住性向上」のための居住想定世帯に相応しい間取りへの改善や設備の改善があげられ、「高齢者対応」として住戸内外の段差の解消や手すりの設置、エレベーターの設置、浴室・便所の高齢者対応改修などバリアフリー化が推奨されている。もちろん「安全性」が優先されるのは言うまでもなく、耐震改修や外壁の防災改修などが挙げられている。

福岡県営住宅で浴槽・風呂釜が設置されるようになったのは昭和56年(1981年)以降、ユニット

表6 福岡県市営住宅の建替え・改善状況

市町村名	木造			簡平			簡二			低中層			高層		
	計	建替え	改善	計	建替え	改善	計	建替え	改善	計	建替え	改善	計	建替え	改善
北九州市	58			72			1,671	62		19,899	10,285	2,578	6,470	2,624	671
								3.7%			51.7%	13.0%		40.6%	10.4%
福岡市	9			0			119			16,923	4,953	3,159	9,912	2,791	
											29.3%	18.7%		28.2%	
大牟田市	87			12			340			1,893	770	942	0		
											40.7%	49.8%			
久留米市	488			408			334			2,544	572	734	0		
											22.5%	28.9%			
直方市	7			201			1,127			270			0		
飯塚市	225			929	392	34	1,382	624	35	833				110	
					42.2%	3.7%		45.2%	2.5%						
田川市	0			44			452		92	502		268	0		
									20.4%			53.4%			
柳川市	54			86			88			331	58	0	0		
											17.5%	0.0%			
八女市	58			44		28	80		30	281		79	0		
						63.6%			37.5%			28.1%			
筑後市	20			60			166		125	236			0		
									75.3%						
大川市	0			0			0			626	432	354	0		
											69.0%	56.5%			
行橋市	304		10	723		23	315		59	188			0		
			3.3%			3.2%			18.7%						
豊前市	0			20			294		20	252			54		
									6.8%						
中間市	5			0			186		186	139	33	92	0		
									100.0%		23.7%	66.2%			
小郡市	40	17		57	16		0			132	112	20	0		
		42.5%			28.1%						84.8%	15.2%			
筑紫野市	33	4		10			77		77	145	91	74	0		
		12.1%						0.0%	100.0%		62.8%	51.0%			
春日市	0			0			0			110			0		
大野城市	0			0			0			120			0		
宗像市	33			36			77			127	115		0		
											90.6%				
太宰府市	0			0			0			36	12		0		
											33.3%				
前原市	49			0			0			124	124		0		
											100.0%				
古賀市	0			0			10			297	97		0		
											32.7%				
福津市	0			0			129			114	78		0		
											68.4%				
うきは市	15			341			58		42	74	22		0		
									72.4%		29.7%				
宮若市	125			354			48			0			0		
嘉麻市	312			579		3	442			817		80	0		
						0.5%						9.8%			
朝倉市	44			213			62			303	74		0		
											24.4%				
みやま市	0			0			190		40	168	168		0		
									21.1%		100.0%				

(資料：平成21年度公営住宅ストック状況調査より筆者作成)

表7 全面的改善及び個別改善の基本的な改善内容

	改善項目			
	規模造改善	住戸改善	共用部分改善	屋外・外構改善
居住性向上	<ul style="list-style-type: none"> ・増築 ・改造 (住戸の2戸1戸化、3戸2戸化等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・住戸規模・居住想定世帯に相応しい間取りへの改修 ・設備改修(給湯方式の変更、流し台の設置、洗面化粧台の設置等)等 	<ul style="list-style-type: none"> ・省エネ改修(断熱材の仕様の向上・使用範囲の拡大、熱を伝えにくく建具の使用等)等 	<ul style="list-style-type: none"> ・共同施設設備(集会所、児童遊園、排水処理施設、屋外消火栓等)等
高齢者対応		<ul style="list-style-type: none"> ・住戸内部の段差解消 ・住戸内部の手すり設置 ・浴室・便所の高齢者対応改修等 	<ul style="list-style-type: none"> ・共用廊下・階段の高齢者対応(段差解消、手すりの設置等) ・中層共同住宅へのエレベーター設置 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・団地内通路の段差解消 等
安全性確保		<ul style="list-style-type: none"> ・2方向避難の確保 ・台所壁の不燃化 ・玄関の防火戸化 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・耐震改修・外壁の防災安全改修 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・屋外消火栓の設置 等
住環境向上			<ul style="list-style-type: none"> ・共視聴アンテナ設備の設置 ・景観の向上(住棟の外壁等の仕上げ) 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・景観の向上(通路、植樹・植栽、電線類地中化等) 等

注) : 全面的改善事業で含むべき項目

(資料: 国土交通省『公営住宅ストックマネジメント』より引用)

バス化されたのは昭和57年(1982年)以降である。3箇所給湯や5階建て(中層)以上にエレベーター整備されたのは平成5年(1993年)から、3階建て以上にエレベーターが設置されたのは平成13年(2001年)以降である。また、公営住宅整備基準に高齢化対応基準が加わったのは平成3年(1991年)であり、それぞれの年以前に建設されたものについては、その後の「居住性の向上」や「高齢者対応」に適應していないのはもちろん、前章でみたように更新が進んでいない公営住宅も多数存在している。

公営住宅が「量の充足」から「質の向上」へと転換していく中で取り残された、老朽化した公営住宅とともに、居住者の高齢化が進んだ公営住宅が多く存在し、限界集落ともいべき高齢化率50%以上の団地では、自治による維持管理など共同体としての機能を果たせなくなりつつあることが懸念されている。建替えや改善計画においては、団地経営の観点から見たソーシャルミックス、全体のコミュニティ整備(世帯構成のミックス)などへの工夫が必要であることが明らかであり、併せて子育て支援施設や福祉施設等の整備が求められる。

前述したように、公営住宅に加えて「高齢者向け優良賃貸住宅」制度は民間活用に加え、社会福祉施設や子育て支援施設等との一体的整備も可能にし、介護専用型有料老人ホームやデイサービスセンターを「高優賃」に併設し、併せて生活援助員による生活支援サービスを実施している事例や、公営住宅に保育所を合築している事例、さらには内閣府の「PFI(Private Finance Initiative)事業」による公営住宅の建替え事例など、公営住宅の更新は大きな転換期を迎えている。

(やすつね まき: 人間福祉学科 准教授)