



筑紫女学園大学リポジット

Housing Needs in the Renewal of Public Housing Projects part2

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2014-02-17 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/262

公営住宅居住者の住要求 その2

— 大牟田市S市営住宅における事例 —

安 恒 万 記

Housing Needs in the Renewal of Public Housing Projects part2

Maki YASUTSUNE

1. はじめに

1951年の公営住宅法制定後45年、1996年公営住宅法の大改正が行われ、公営住宅建替事業の施行要件が緩和された。各地方公共団体が抱える公営住宅のストックは、新規建設戸数に比して膨大な量であり、建替も含めた公営住宅の再生計画は各地方公共団体の公営住宅政策の中で最重要課題であり、「公営住宅再生マスタープラン」や「公営住宅ストック総合活用計画」等を策定し、今後の公営住宅の供給方策の検討が進められている。

1950年代から1960年代にかけて建設・供給された公営住宅は老朽化ⁱ⁾、相対的狭小化が進みつつある。さらに、最低居住水準ⁱⁱ⁾に満たない世帯の増加もさることながら、浴槽や洗濯機置き場の不備など狭小化、設備水準の低下が顕著に現れており、建設年度の古い公営住宅の建替は居住者の高齢化とあいまって緊急の課題となりつつある。

古い住宅団地には入居者のコミュニティの熟成や樹木の成熟化などハード・ソフト両面での蓄積がある一方で、居住者の単身高齢化の進行とともに、自治会活動の停滞など地域の活力の低下などの問題を抱えているものもある。これら長短両面を見極めながらの建替計画は、単なる建替ではなく、住宅及び住宅団地のコミュニティの再生をも求められている。

本論では、建替計画の進みつつある大牟田市S地区市営住宅の「入居者アンケート調査」の事例を元に、老朽化の進んだ公営住宅のハード面及びソフト面の問題・課題を明らかにするとともに、建替事業に伴う地域の活力の再生案について、建替完了後の検証のための基礎資料を得ることを目的とする。

i) 公営住宅法施行令第12条では、公営住宅の構造別耐用年限は「耐火構造で70年、準耐火構造で45年、木造で30年」と定められており、1950年代から1960年代に建設された公営住宅のうち、鉄筋コンクリート造のものを除くほとんどのものがこの耐用年限を超えている。また公営住宅法第36条2項では、公営住宅の建替要件を「耐用年限の2分の1を経過しているもの」と定めており、1970年以前に建設された全ての構造の公営住宅が建替対象となる。

ii) 国土交通省は5年ごとに住宅建設の目標を設定し直して、わが国の住宅対策を推進している。「最低居住水準」は、全国のすべての世帯が確保すべき水準として、第3期住宅建設5箇年計画（1976年策定）から設定されている。

2. 上位計画から抽出される公営住宅建替における課題

大牟田市の公営住宅については、上位計画である「大牟田市第三次総合計画後期基本計画」と「市営住宅ストック総合活用計画」において、様々な方針が示されている。ここでは、これら上位計画について整理する。

(1) マスタープラン「大牟田市第三次総合計画後期基本計画」

平成13年度に策定されたマスタープランでは以下の5つの方針が示されている。

- 居住者に優しい住宅の整備促進……高齢者や障害者等の多様なニーズに配慮した住宅の啓発と普及に努める。
- 公営住宅建替事業……老朽化の著しい公営住宅を再生するとともに、良好な居住環境の創出を図る。
- 既設公営住宅改善事業……既存住宅の改善を計画的に行い、住宅の安全性及び良好な景観、駐車場の確保に努める。
- 都市型住宅の整備促進……中心部の活気を回復させるため民間活力の導入を図りながら都市型住宅の整備を促進する。
- 公的住宅の供給……公的住宅の建設等について、県や関係機関に要請する。

(2) 「市営住宅ストック総合活用計画」

平成12年度に策定された「市営住宅ストック総合活用計画」では以下のような考え方と方針が示されている。

- 市営住宅整備の考え方
 - i) 需要実態に対応した市営住宅の整備供給
 - ii) 計画的な市営住宅の建替と供給
 - iii) 用途廃止も含めた団地の統廃合
 - iv) 計画づくりへの入居者の参加と入居者の合意形成
- 市営住宅整備の基本方針
 - i) 建替を主体とした住戸の供給
 - ii) 住環境の整備
 - iii) 高齢者及び障害者への対応と福祉施策との連携
 - iv) 健全なコミュニティの形成
 - v) 民間借家との役割分担による入居収入基準超過者への対応
 - vi) 小規模団地などの統廃合
 - vii) 入居者等の参加による住まいづくり

これら上位計画から、「高齢者や障害者等の多様なニーズに配慮した住宅」や「安全で快適な住

環境の整備]、「健全なコミュニティの形成」、「中心市街地の活性化」など、地方公共団体の抱える共通の課題が見出される。

3. S地区公営住宅の課題

S地区市営住宅の抱える問題・課題については「入居者アンケート調査」の結果から抽出する。調査は留置自記法による質問紙調査で、調査期間は平成16年6月である。S地区市営住宅の概況およびアンケートの配布・回収数は表1、表2の通りである。

表1 S地区市営住宅の概況

団地	構造・階数	建設年度	経過年数	管理戸数	住戸タイプ	戸当たり床面積	敷地面積	接道幅員
a	中耐4F	S35～S42	37～44	240	2K	33.00	9320.89	8m
b	中耐3F	S30～S34	45～49	124	2K	33.00	4936.82	8m
c	準平	S31	48	12	2K	34.65	1802.10	8m
d	中耐3F	S33	46	48	2K	33.00	2474.18	8m

表2 配布・回収状況

団地	管理戸数	入居戸数	配布数	回収数	回収率
a	240	209	200		
b	124	103	95		
c	12	11	11		
d	48	39	39		
計	424	362	345	282	81.7%

(1) 入居者の現況

「高齢単身世帯」が43.6%と非常に高く、「高齢夫婦世帯」などとあわせると高齢者のいる世帯は64.9%となり、高齢世帯率はどこのどの地域と比較するまでもなく非常に高率である。高齢者が多く子育て世帯が少ない（全体の8.5%）ことから入居者同士のコミュニティが希薄になり、積極的な自治活動がほとんど行われていない状況である。また、住棟形式が階段室型ⁱⁱⁱ⁾であるため、同一階段室を利用する入居者は比較的顔見知り度は高くなるものの、横のつながりが薄れること、また団地の敷地内に集えるいこいの広場がないということも原因の一つとしてあげられる。

iii) 階段室型住棟配置はダイレクトアクセスタイプ、あるいは2戸一型配置ともいい、廊下を經由しないで階段室から直接各住戸に悪説する住棟形式である。1フロア2戸で一つの階段室を共有するため、5階建ての場合10戸で、4階建ての場合8戸、3階建ての場合6戸で一つの階段室を共有し、同一階段室を利用する住民の顔見知り度は比較的高いといわれる。

表3 身体状況

寝たきり	6
足が不自由で、車椅子を使用	8
車椅子は使わないが、足が不自由	57
階段の昇降に支障がある	76
視覚障害	27
聴覚障害	20
内部疾患	45
その他	33

(複数回答 単位：人)

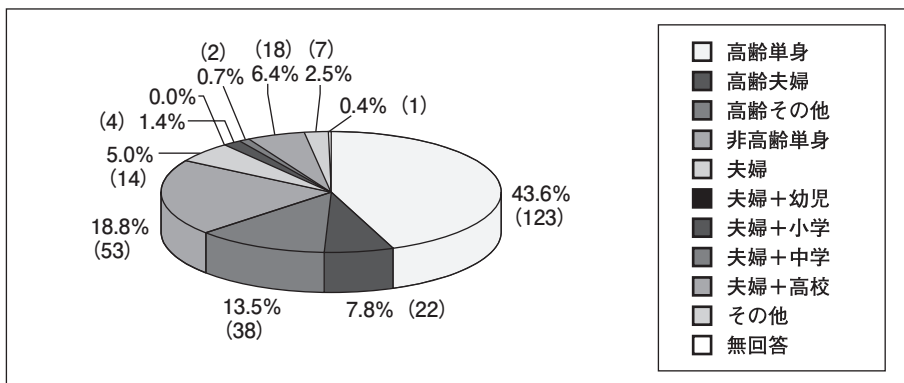


図1. 世帯構成 (N=282)

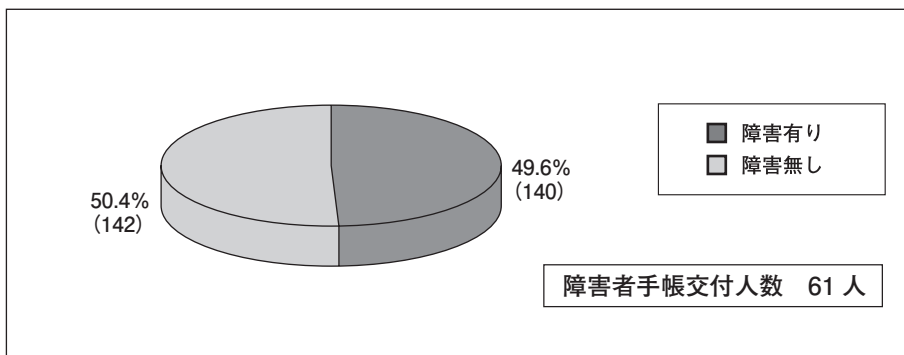


図2. 障害者のいる世帯の割合 (N=282)

また、障害者のいる世帯が140世帯あり全体の約半数を占める。うち、障害者手帳の交付を受けている人は61人で、高齢者および障害者に対応した住環境の整備は緊急の課題であろう。

また、「足の不自由な人」が65人、うち「車椅子を使用している人」が8人、「寝たきりの人」が6人、「視覚障害のある人」が27人、「聴覚障害のある人」が20人、「内部疾患のある人」が45人、とその障害の内容、程度は多岐に渡っており、結果「階段の昇降に支障がある人」が76人と最も多い結果となっている。調査対象市営住宅は準耐火平屋建ての12戸を除いて全てエレベータの設置さ

れていない中層（3階建及び4階建）であることから、階段昇降における支障は生活の根幹に関わる大きな障害となっていることが予想される。

介護保険における要介護状態区分は「要介護1」が最も多く14人、次いで「要支援」が10人と、比較的軽度ではないケースがほとんどではあるが、中には「要介護5」が5人、や「要介護4」が2人、「要介護3」が4人、など重度の介護を要する高齢者も少なからず見受けられる。

要介護認定に伴って介護サービスを受けている人も多く、その内容は「食事の準備、掃除等の介助」が最も多く、次いで「施設での食事や入浴等のデイサービス」が多い。

表4 要介護状態区分

なし	110
要支援	10
要介護1	14
要介護2	4
要介護3	4
要介護4	2
要介護5	5

(単位：人)

表5 介護サービスの種類

自宅で入浴・排泄の介助	4
食事・入浴等のデイサービス	21
食事の準備、掃除等の介助	19
通院・買い物等の介助	5
その他	7

(複数回答 単位：人 N=40)

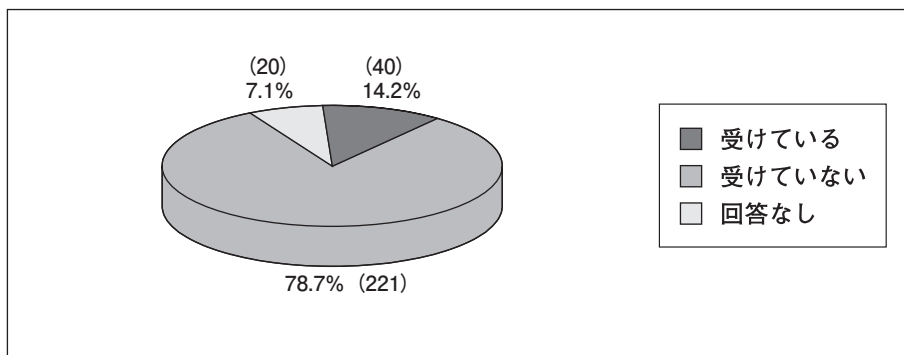


図3. 介護サービス (N=282)

(2) 住宅の現況

S地区市営住宅は昭和30年代に建設されたものがほとんどで、耐火構造である鉄筋コンクリート造ではあるものの、耐用年限70年の過半を過ぎている。準耐火構造のものについては耐用年限の45年を超えており、老朽化の進んだ団地である。

また、戸当りの床面積が概ね33㎡と狭く、約1割の世帯（世帯人員が3人以上）が「最低居住水準」を満たしていない。

住戸タイプは全て2Kで浴室や洗濯機置き場がないため、バルコニーでの設置や違法な増築がほとんどで、非常時の非難上における安全性が確保されていない。また、和式便器（男女共用）の段差や室内の段差等、高齢者に厳しい住環境であるといえる。

表6 最低居住水準

世帯人員	居住室面積（内法）	住戸専用面積（壁芯）
1人	7.5㎡（4.5畳）	18㎡
1人（中高年齢単身）	15.0㎡（9.0畳）	25㎡
2人	17.5㎡（10.5畳）	29㎡
3人	25.0㎡（15.0畳）	39㎡
4人	32.5㎡（19.5畳）	50㎡
5人	37.5㎡（22.5畳）	56㎡
6人	45.0㎡（27.0畳）	66㎡

- * 居住室面積には、寝室および食事室兼台所のみを含む。
- * 住戸専用面積には、寝室、食事室兼台所、便所、浴室、収納スペースなどを含むが、バルコニーは含まれない。

（3）入居者の住要求

① 現住宅に対する評価

現在の住宅に対して「困っていることがある」と回答した人は257人（91.1%）である。その内容は「浴室がない」が最も多く、次いで「台所・便所などの設備が使いにくい」となっており、設備の不十分な老朽公営住宅共通の不満が見出される。また、前項でも指摘されたエレベータの設置されていない中層住宅に共通の課題である日常生活を営む上でのバリアとなる「階段の昇降」に対する不満が多く見られる。さらに、2Kという住戸タイプと33㎡という狭小さが原因である「住宅が狭い」や「押入れなどが少ない」「部屋数が少ない」という不満も見られる。単身世帯が6割、2人の世帯と合わせて8割を占め、「最低居住水準」未達の世帯は少ないものの、高齢単身世帯や高齢夫婦世帯の歳月の積み重ねは若年単身世帯等とは違う住要求を見出すことができる。

「中高年齢単身世帯」を他の「単身世帯」と区別した「最低居住水準」の考え方が示されたのは1991年の「第6期住宅建設5箇年計画（1991年～1995年）」以降である。この中で「中高年齢単身世帯」については室構成や住戸専用面積が「他の単身世帯」より大きく設定されており、更には専用の浴室の確保が謳われている。1991年はおろか1950年代に建設された公営住宅でこのような配慮は期待すべくもないが、「質より量」の確保を優先した時代から「量も質も」を期待される時代における公営住宅の建替計画の真価が問われているといえる。

表6 現在の住宅に対する不満

住宅が広すぎて掃除などが大変	2
住宅が狭い	104
部屋数が少ない	93
浴室がない	189
押入れなどが少ない	109
駐車場がない	29
台所・便所などの設備が使いにくい	144
床に段差があり危険である	67
階段の昇降がたいへんである	121
家賃が高く経済的負担が大きい	8
その他	18

（複数回答 単位：人 N=257）

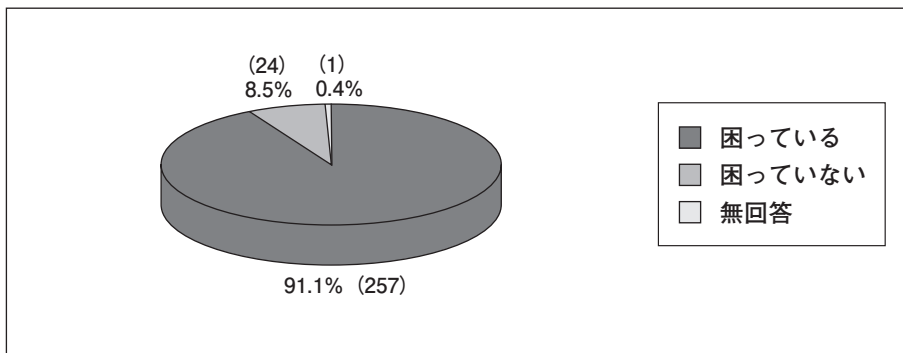


図4. 現在の住宅状況 (N=282)

② 地域に対する評価

現在居住している地域において「困っていることがある」と答えた人は半数を超えており、困っている内容として「治安が悪く、防犯面に不安がある」としたし人が最も多く91人、次いで「電車・バスなど交通機関の利用が不便」「市役所・銀行などの利用が不便」「病院などへの通院が不便」の順となっている。

表7 地域に対する不満

日常の買い物が不便	28
病院などへの通院が不便	52
福祉施設などへの通所が不便	19
市役所・銀行などの利用が不便	59
電車・バスなど交通機関の利用が不便	73
治安が悪く、防犯面に心配がある	91
周囲に付き合える人が少なく、寂しい	20
公園(自然)が少ない	19
その他	21

(複数回答 単位：人 N=154)

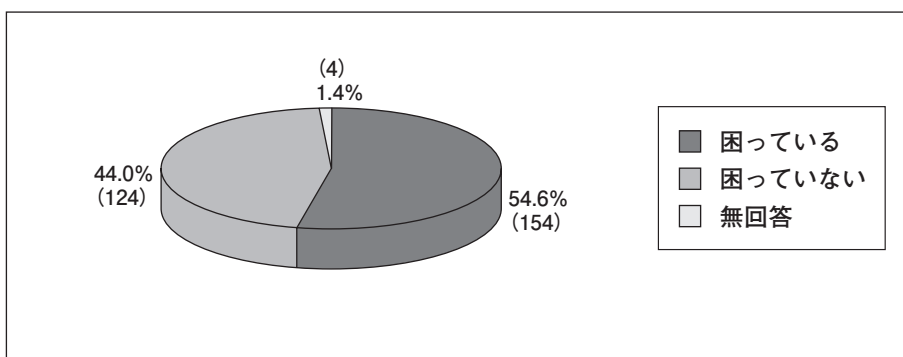


図5. 地域に対する不満 (N=282)

一方、地域の良いところが「ある」と答えた人は7割を超え、住宅や地域に対する不満や不安を抱えながらも住みなれた地域への愛着を示すものと考えられる。しかし地域の良いところが「ない」と答えた人が全体の4分の1を占め、地域の抱える問題を垣間見ると同時に、単なる建替ではなく地域の再生を含めた建替計画の重要性を改めて認識すべきであろう。

地域の良いところとしてあげているのは「日常の買い物が便利」が最も多く、次いで「病院などへの通院が便利」や「公園（自然）が多い」「電車・バスなど交通機関の利用が便利」「市役所・銀行などの利用が便利」となっており、交通機関や公共機関、通院等の利便性に対する不満と満足両方の意見が伺える。

③ コミュニティの現況

近所付き合いについては7割の人が「近所の人と挨拶をする程度」と答えており、「近所付き合いがない」と答えた人も12.5%いる。また、悩み事を相談したり、お互いの家を行き来するような中の良い人の近所での有無については4割の人が「いない」と答えている。地域の交流（人付き合い、環境、地域活動など）への満足度については、「普通」と答えた人が7割弱で最も多いものの、「やや不満」12.8%、「不満」10.3%ともに「満足」7.4%を上回っている。

自治会活動もほとんどなく、高齢化が進み地域の活力の低下が垣間見え、地域コミュニティの再生課題が浮き彫りにされている。

表8 地域のよいところ

日常の買い物が便利	151
病院などへの通院が便利	93
福祉施設などへの通所が便利	20
市役所・銀行などの利用が便利	69
電車・バスなど交通機関の利用が便利	65
治安が良く、防犯面に心配がない	10
周囲に親切な人が多く、付き合いも楽しい	59
公園（自然）が多い	73
その他	4

(複数回答 単位：人 N=209)

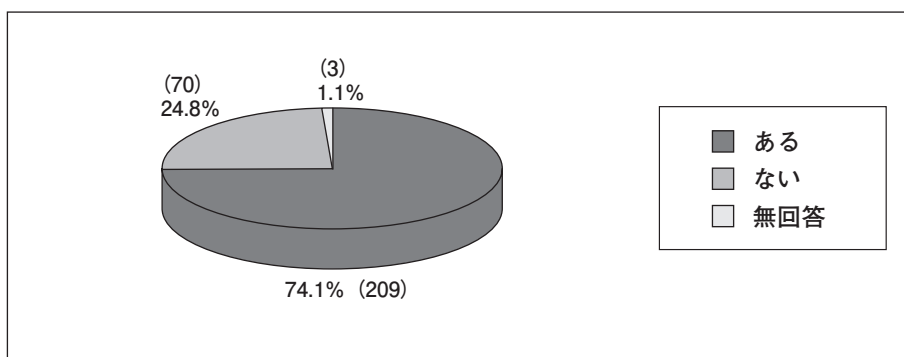


図6. 地域のよいところ (N=282)

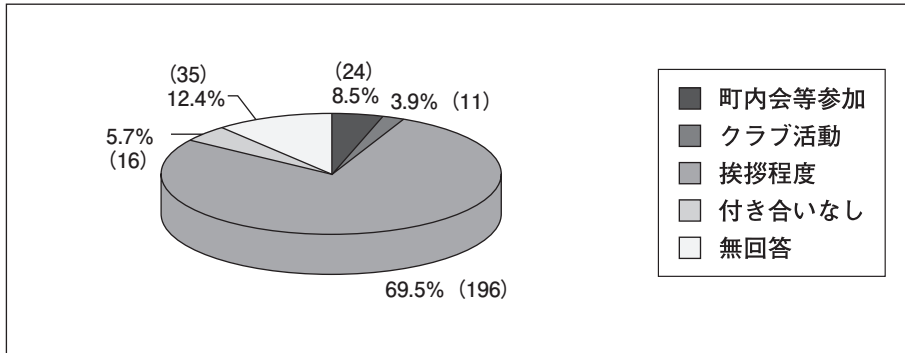


図7. 近所づきあい (N=282)

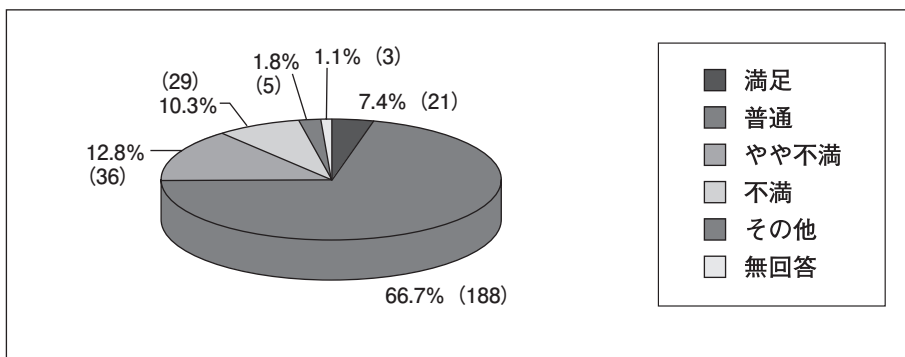


図8. 地域交流に対する満足度 (N=282)

表9 建替後の住宅への希望

④ 建替に対する希望内容

建替後の入居希望については93.6%の人が「入居」を希望している。前項に見るように、治安や防犯面、交通機関や公共施設の利便性など、現住環境に対する多くの不満を抱えながらも高い「戻り入居率（＝戻り入居戸数÷建替事業開始時の入居戸数×100）」を示しており、公営住宅が低所得者層の住宅の受け皿として大きな役割を担っていることが顕著である。

狭くても良いので、家賃の安い住宅	153
家賃は高くても良いので、部屋数も多く広い住宅	37
家庭菜園などができる場所	38
非常時などに備えて緊急通報装置がついた住宅	154
エレベーターのついた住宅	188
高齢者などを対象にした福祉施設が近くにはほしい	104
集会所がほしい	64
駐車場がほしい	58
若い人と高齢者が一緒に住める住宅	64
入居者同士で助け合える団地	153
その他	20

(複数回答 単位：人 N=282)

また、建替後の市営住宅に望む内容としては「エレベーターのついた住宅」が最も多く188人、次いで「非常時に備えて緊急通報装置が付いた住宅」や「入居者同士で助け合える住宅」、「狭くても良いので家賃の安い住宅」などでそれぞれ153人である。また、「高齢者などを対象にした福祉施設」を望む人が104人であり、高齢化した公営住宅の住要求がうかがえる。

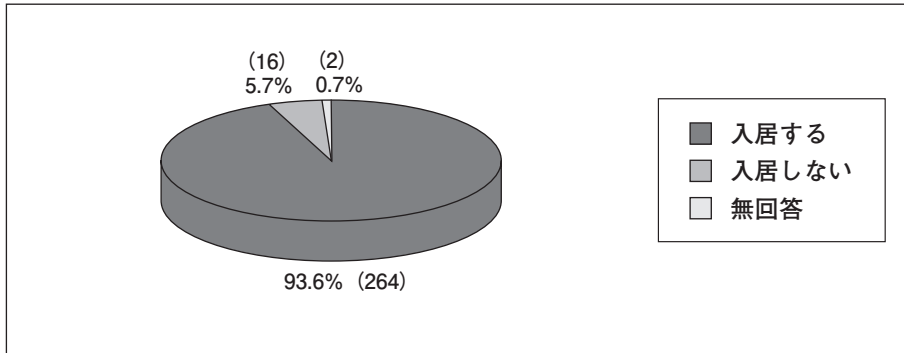


図9. 建替後の入居希望 (N=282)

さらに、S地区公営住宅建替計画においては高齢者を対象にした福祉施設の併設が計画されており、希望するサービス内容については以下のような結果が得られている。利用料金など具体的な設定をしていないためあくまで現段階での漠然とした希望ではあるものの、高齢世帯が圧倒的に多いという入居者の特徴上ほとんどのサービスへの高い要望がうかがえる。

表10 希望する福祉・医療サービス

ホームヘルパーの訪問	221 (23)
看護師などの訪問	187 (8)
リハビリテーションサービス	185 (14)
入浴サービス (自宅で入浴)	174 (5)
入浴サービス (施設で入浴)	152 (19)
給食サービス (自宅で食事)	193 (10)
給食サービス (施設で食事)	135 (12)
短期入所サービス	140 (6)
生活相談サービス	183 (7)
緊急時の対応サービス	213 (6)
買い物や病院などへの移送サービス	181 (7)

(複数回答 単位：人 N=282 ()内：現在利用数)

4. ま と め

公営住宅居住者の住要求は一般的には以下のようなものがあげられる。住宅の老朽化，住戸規模の低水準，浴室設備の劣化，入居者の高齢化対策，郊外部への偏在傾向及び市街地部での不足，家賃と広さの問題などである^{iv)}。今回の調査において老朽化の進んだ公営住宅の持つこれら一般的課題に加えて，福祉施策の検討やコミュニティの再生などこの地区特有の課題が抽出された。

家賃の安さは入居者の最も望むところであると同時に住宅の広さに対する要求も大きく，建替後の家賃の高騰化も無理からぬところとなるため「型別供給」や「特定目的住宅^{v)}」の導入によって家賃に幅を持たせ，入居者の世代の特化を防ぐ工夫などが必要である。しかしながら，S地区市営住宅のように9割以上の居住者が「戻り入居」を望む高齢化の特に進んだ公営住宅の場合，高齢者や障害者に対応した住戸を供給すると同時に，若年層の入居促進のための魅力ある団地整備を図る必要がある。

今回S地区市営住宅建替計画においては，バリアフリー住宅の整備や民間活力の導入による社会福祉施設等のハード及びソフト面の対策，低家賃の住宅の供給と管理費・修繕費等のランニングコストの軽減，いこいの広場（フロアリビング）という空間を媒体としたコミュニティ再構築，などが提案されている。建築や空間が一定の条件の下に創り出すものには限りがあり，それを生かすことができるのも，無益なものにしてしまうのも居住者であろう。集まって住むことによる利点や恩恵を集合住宅居住者が享受し，その建築物や空間を媒体あるいはきっかけとして人と人とのつながりができ，コミュニティができあがるような建替計画が考えられるべきであろう。建替後のコミュニティ形成への追跡調査が課題である。

この調査研究は，平成16年度大牟田市より委託を受けて行った調査の一部を取りまとめたものです。関係各者にお礼申し上げます。

iv) 「公営住宅居住者の住要求 — 筑紫野市公営住宅再生マスタープランにおける事例 —」（筑紫女学園短期大学紀要第34号）

v) 「特定目的住宅（特目）」とは公営住宅の中で特に高齢者や障害者の居住を目的にした住宅でS地区市営住宅建替計画においてはバリアフリー住宅が計画されている。