

八尾市営住宅調査にみる改良住宅団地の課題と展望

寺川政司

要約 大阪府八尾市による市営住宅実態調査をもとに、部落コミュニティの現状を検証した。結果、世帯の高齢・小規模化と低所得層の集中、定住型コミュニティにおける見守りシステムの存在と関係性が深いなかで生じるモラルの問題などが明らかになった。定住型コミュニティにおける住宅市場にミスマッチが生じており、行政施策への反映と地域価値の転換を促すコミュニティ事業の重要性を述べた。

1 はじめに

都市部の公共賃貸住宅団地が「都会の限界集落」としてマスコミを賑わすようになって久しい。そして「孤独死」が団地コミュニティの減退とともに、深刻な社会問題として映し出されている。亡くなって数カ月後に発見されるという事実は、人間の尊厳を最期に問うものでもある。

住宅確保要配慮者賃貸住宅供給促進法（住宅セーフティネット法）が施行されて4年が経とうとしている。この法律は、賃貸住宅に関して、低所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等住宅の確保に特に配慮を要するいわゆる「住宅確保要配慮者」への供給を促進することを謳い、とりわけ「公的賃貸住宅」においては、セーフティネットとしての位置づけを一層明確化した。一方、旧公営住宅法による第2種公営住宅（低所得層向け）や住宅地区改良法に基づく改良住宅は、住宅地区改良事業等に伴う、いわゆる定住型の住宅としての位置づけを持ちながらも、1996年の応能応益家賃制度導入以降この法律制定とともに要配慮世帯向けに一層シフトし、部落コミュニティの減退化が懸念されている。

この状況について国は、2007年に出された通達⁽¹⁾のなかで、「大規模公共賃貸団地や、同和対策特別措置法等に基づく特別対策の実施により住宅の大部分が公共賃貸住宅によって占められている地区にあっては、居住者の高齢化と所得が上昇した世帯の地区外転出とが相俟ってコミュニティバランスが崩れ、自治機能や住民相互による見守り機能が低下する」、「これら団地においては、一般に公共賃貸住宅以外の住宅バラエティがないため、公共賃貸住宅に居住する高齢の親世帯を介護する等の子世帯が近居を希望しても実現が困難である等の事態も懸念される」としてその配慮を求めている。

また、近畿大学の奥田は著書⁽²⁾の中で「部落は、厳しい生活実態の市民を吸収し、安定層を排出するという『巨大なポンプの役割』を果たしています。そしてそのモーターとして機能しているのが公営住宅なのです」と指摘し、部落の再スラム化への懸念を示している。このような懸念を払拭すべく各地で人権のまちづくりが推進されているが、この制度的課題からの脱却が重要なテーマとなっている。

そこで本稿では、昨今の住宅政策の変遷のなかで、大阪府内の衛星都市である八尾市で実施された市営住宅に関する実態調査をもとに、現

在の部落コミュニティの現状を検証し、今後の住宅施策と人権のまちづくりを展望する契機としたい。

2 調査概要

本調査は、国の「緊急雇用創出基金事業」に基づき八尾市が実施したものであり、地域のまちづくり協議会では本調査と同時に今後のまちづくりを想定したコミュニティ調査も実施している。

調査としては、市が別途設置した「八尾市公的住宅のあり方検討委員会」における市営住宅の現状と課題に関する基礎調査として位置づけられるものであり、市営住宅団地に対する調査と市民意識調査の2種類の調査を実施した。また、別途実施したコミュニティ調査では、現状の把握と今後のまちづくり活動、とくに持続可能な活動を推進するためのニーズ発掘とコミュニティ事業検討のために実施している。

調査概要は次のとおり。

- (1) 調査日時：2009年8月～9月
- (2) 調査対象（表1）

- ①「市営住宅調査」：市営4団地（西郡・安中・萱振・大正）入居者全戸調査（一部ヒアリングを含む留め置き調査）
- ②「市民意識調査」：市民2,000人を無作為抽出した郵送調査

(3) 回答率

市営住宅調査が66.4%、市民意識調査では54.6%であった。

3 調査対象団地の特性

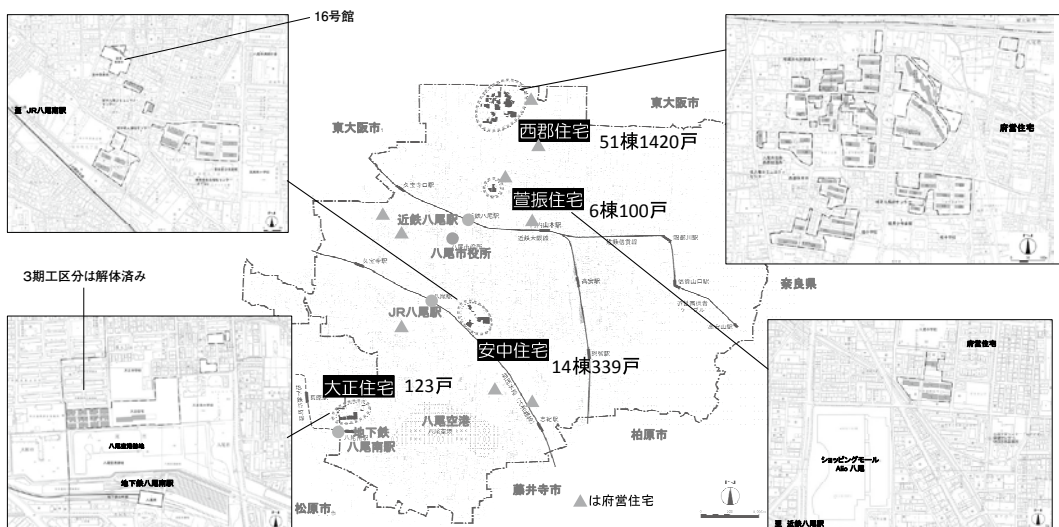
1 八尾市の住宅所有関係

八尾市は、総人口約27万人、世帯数11万9,000世帯（2011年3月）の大阪都市圏の衛星都市で

表1 調査回収状況

市営住宅	回答数	未回答数	回答率	回答しない意志を 確認できた数	入院等で常に 留守だった数 ※ポスト、電気メーター 等で確認
西郡	715	454	61.2%	136	60
安中	226	87	72.2%	26	—
萱振	79	17	82.3%	2	—
大正	93	21	81.6%	0	—
不明	10	—	—	4	—
合計	1123	569	66.4%	168	

民間住宅	回答数	未回答数	回答率	宛先不明で返送
持ち家	741			
民間借家	222			
公的借家	80	—	—	—
社宅・寮	19			
その他	27			
合計	1089	907	54.6%	4



ある。住宅については、持ち家が62.4%、公営賃貸が5.2%、民間賃貸が26.0%（2008年住宅・土地統計調査）の割合であり、府全体に比して持ち家志向が高い（大阪府：持ち家52.3%、公営賃貸6.5%、民間賃貸31.5%）。現在、市営住宅は、市内4カ所に2,042戸、府営住宅が3,389戸ある（2009年3月）。

2 各団地の特徴

1) 西郡住宅（以下、西郡）

比較的交通便利性の悪い市の北端に位置した市内最大規模の団地（管理戸数1,420戸）。1950年代後半～93年度にわたって建設された公営住宅と改良住宅が混在し、店舗付き住宅が9棟（店舗部分50戸）ある。隣接地に府営八尾高砂住宅があり、中国帰国者が多く入居している。

2) 萱振住宅（以下、萱振）

近鉄八尾駅に近接して利便性の高い公営住宅団地で、1986～89年度にかけて建て替えられた100戸からなる小規模団地である。

3) 安中住宅（以下、安中）

JR八尾駅に近い14棟399戸の団地で公営住宅と改良住宅が混在する。西郡に次いで集中的に建設された経緯がある（1966～71年度に集中）。東南アジア等の在日外国人の居住者も比較的多い。

4) 大正住宅（以下、大正）

市の中心市街地から少し離れてはいるが、地下鉄八尾南駅から徒歩3分の立地にある。1955～66年度に木造・簡易耐火造の住宅が建設され、現在、建替事業が実施されている。隣接して大阪市営住宅がある。

以上から、八尾市の市営住宅は、立地・規模・事業手法等に関して比較的特徴の違う団地で構成されているといえる。

4 調査から得た特徴・課題

本調査では、市営住宅と民間住宅を比較しながら世帯、住宅、生活に関わる状況や意向を尋ねているが、本稿では抽出された特徴的な課題について述べる。

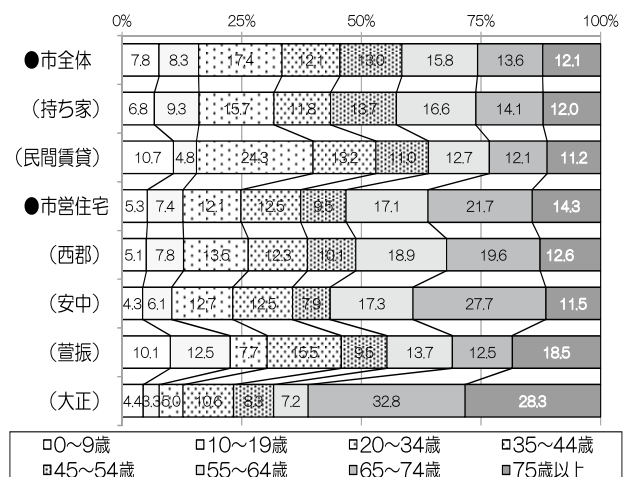
1 世帯にみる特徴・課題

1) 市営住宅世帯の高齢化・小規模化・世帯分布の偏り

市営住宅入居者と市全体の年齢構成を比較すると（図2）、市営住宅の高齢化率が36.0%と全体に比べて10ポイントも高く、逆に34歳以下の年齢層が8.7ポイント低い（平均年齢は市営：51.0歳、民間住宅：46.2歳）。住宅別には、西郡・安中の高齢化率が32.2%、39.2%と高く、年齢が下がるとともにその割合は減少して市営住宅全体と同様の傾向を示す。一方、大正は建替対象団地であり、世帯の入れ替わりが少ないことなどから60.9%が65歳以上という高い高齢化率を示しており、逆に萱振では未成年者が22.6%と市全体よりも高く、民間賃貸住宅に近い傾向がみられる。その他、持ち家では家族との同居率が比較的高い。

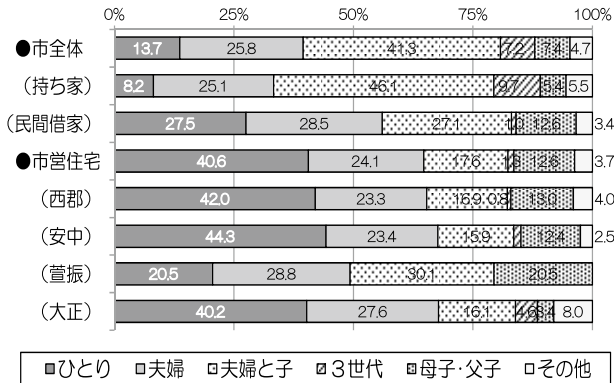
また、世帯規模および構成（図3）について

図2 住宅特性別年齢構成



は、市営住宅の単身世帯率が4割で、特に西郡・安中・大正で割合が高く、夫婦世帯を入ると7割近くを占めて世帯の小規模化が顕著である。(市営住宅の平均世帯人数が2.0人、市全体が2.9人)

図3 住宅特性別世帯構成



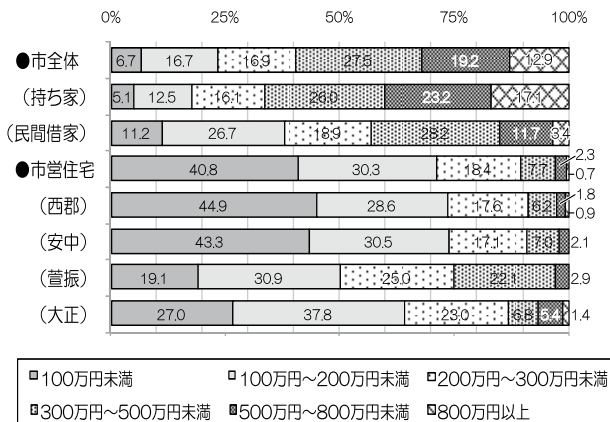
世帯構成については、市全体に比べて西郡・安中・大正は夫婦と子どもの核家族世帯や3世代世帯が少ない一方で、母子・父子世帯が多い傾向がある。また萱振と民間住宅は、年齢・人数・世帯構成において比較的子育て世帯が多い傾向があるなど、住宅による世帯偏在がみられる。

以上から、市営住宅世帯の高齢化・小規模化・世帯分布の偏りがわかって同時に部落と他団地の違いも確認できた。

2) 低所得層の集中と困窮化

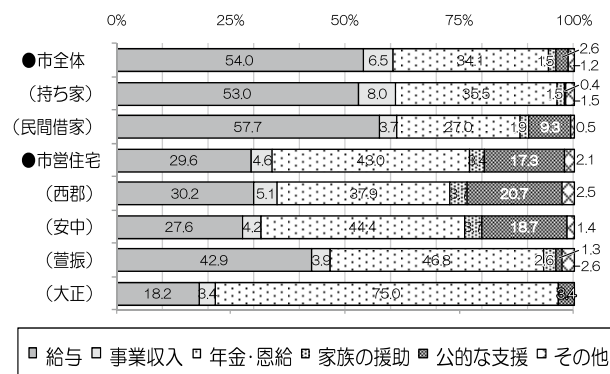
世帯年収をみると(図4)、市全体で「200万円未満」が23.4%のところ、市営住宅では71.1%と3倍の違いがあり、なかでも西郡・安中の「100万円未満」が4割を超えている。これは、市全体の6倍以上であり、かつ他市営住宅と比べても2倍近い割合であり、部落における低所得層の集中化が顕著である。

図4 住宅特性別世帯年収



収入の内容をみると(図5)、大正で高齢者が多いことから「年金・恩給」が75%と多いが、西郡・安中では、「年金・恩給」の割合が市全体とあまり大きく変わらない一方で、生活保護等の「公的な支援」が市全体および他の市営住宅に比べて10倍近く、「家族の援助」の割合も高い。

図5 住宅特性別収入内容



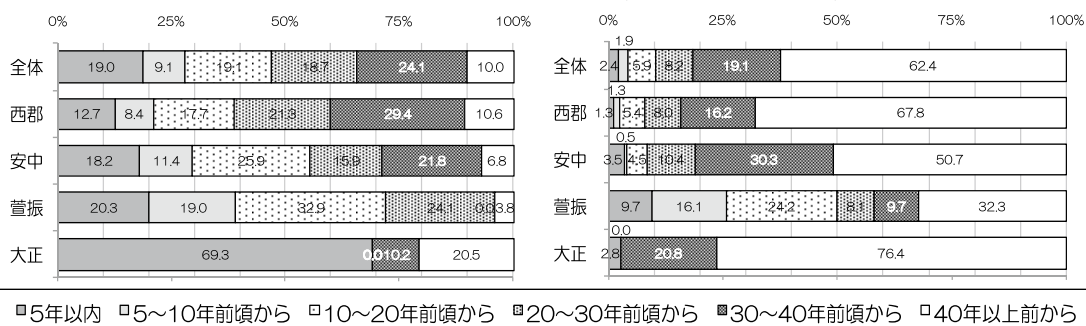
以上から、部落の団地における低所得層の集住実態が顕著に現れる結果となった。

2 コミュニティに関する特徴・課題

1) 経年的居住による定住のコミュニティ

現在の住宅と地域への入居年を聞いて

図6 現在の住宅と地域への居住年（左：住宅・右：地域）



たところ（図6）、市営住宅全体では比較的幅広い公布を示しているが、部落では「20年以上前から」の入居が約半数を占め、とくに西郡では6割を超えて高く、萱振の倍を占める（大正は建替後の住宅の入居世帯が含まれるために「5年以内」が多い）。

地域における居住歴をみると、全体の6割が「40年以上前から」居住し、「30年以上」でも7割で、大正の76.4%をはじめ西郡、安中が67.8%、50.7%と続くなど定住型のコミュニティの実態がわかる。逆に萱振では「20年以内」が半数を占める。

これらの理由について、まず入居理由については（図7）、全体的に「低額な家賃」を挙げる率が高いが、西郡と安中では「継続的な居住」や「親族等の近居」という回答率が最も高く、大正では「継続的な居住」を、萱振では「利便性」を理由としている割合が高い。また、住み続けたい理由としては（図8）、全体的に「継続的な居住」と「家賃」や「身体」の不安を理由にしているが、萱振は、交通や施設等の「利便性」が大きな理由である。

以上から、居住の経年性からみた特徴として、いずれの市営住宅も定住意識が高く、特に部落

図7 現在の住宅に住んだ理由

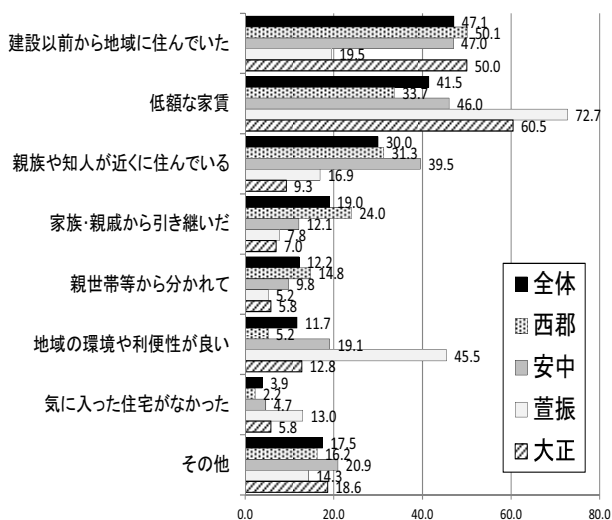
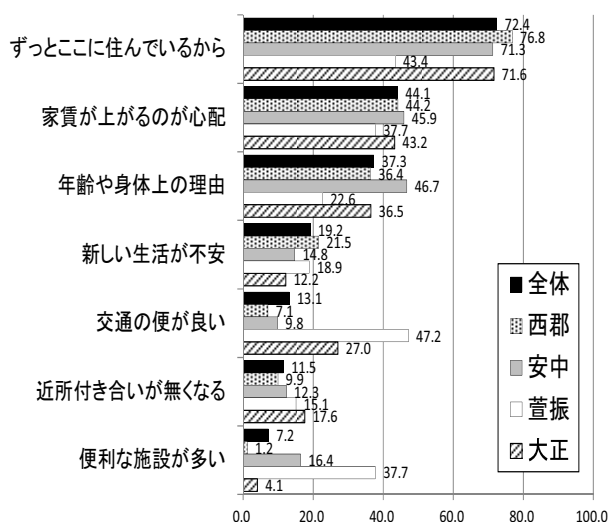


図8 住み続けたい理由



で高く、世帯として継承されていることがわかる（なお、市全体調査では、民間住宅は一時的

図9 親族の居住状況

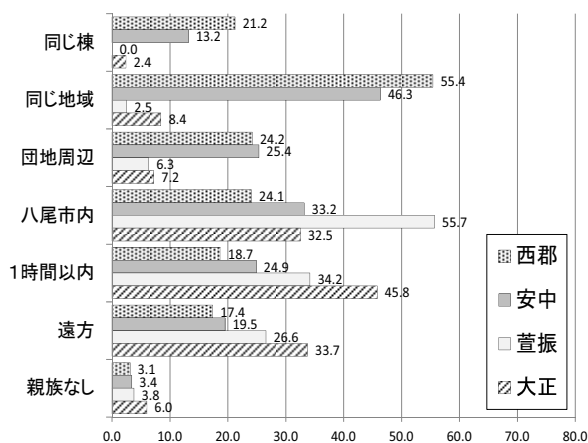
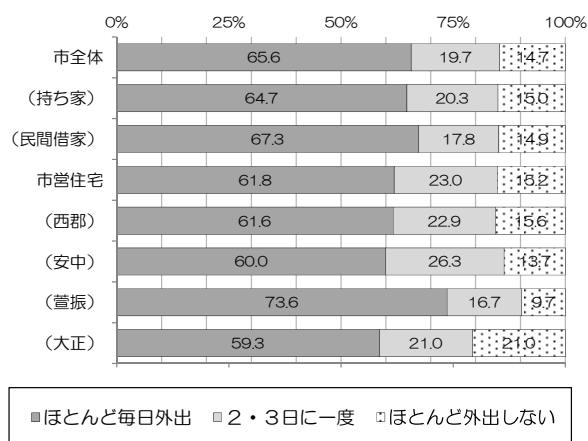


図10 外出頻度（世帯で最も外出機会がない人）



な居住という意識がみられた)。一方、他の市営住宅では、固定世帯の定住性は高いが、主に家賃と利便性を理由としており、世帯の入れ替わりがみられる。

2) 隣居・近居によるコミュニティの継承

各団地における親族の隣居・近居の実態を尋ねたところ（図9）、西郡と安中において同じ地域で居住する割合が各々55.4%、46.3%と高く、1～2割が同じ棟、約4分の1の世帯で団地周辺の地域に住んでいることがわかった。一方、萱振では市内が半数以上、3割が1時間以内にいる。大正は、市内に3割いるが比較的遠方である。

以上より、市営住宅における経年的居住は、世帯承継および世帯分離の流れのなかで、世帯の隣居・近居がコミュニティの特徴として現れている。また、他住宅でも近居の傾向はみられたが、比較的遠い状況にある。

3) 定住型コミュニティによる見守り

世帯のなかで最も外出機会のない人の外出頻度を尋ねたところ（図10）、市全体、市営住宅ともに約15%程度が「ほとんど外出しない」（週に一度程度を含む）とし、実際、西郡では100名がこのような状況にある。

一方、緊急時に対応する人としては（図11）、市全体で「同居家族」または「近くの親族や友人」が各々5割を占めているが、西郡と安中では7割を超えて高い。一方、持ち家で「同居家族」を、大正が「遠くの親族や友人」をあげ、民間借家と萱振が同様の傾向を示し、特に「誰もいない」割合が約1割と高い。

以上のことから、部落の定住型コミュニティが、自然発生的に、いざというときの見守りのシステムを構築していることがわかる。

4) 日常とターミナルにあるニーズ

今後の困り事の解決に必要なことを尋ねたところ（図12）、市全体、市営住宅全体ともに3～4割が認知症になった際に面倒をみってくれる仕組みを求めている点で一致している。住宅別にみると、部落で「バス等の移動支援」の割合が高く、次いで、「ちょっとした修理等」や「気軽に相談できる場所」を求めている。一方で、大正では「気軽に相談できる場所」が3割を超えて高く、次いで「見守り」関係や「話し相手」を求めている。

この項目については、外出機会の頻度によ

図11 緊急時にかけつけてくれる人

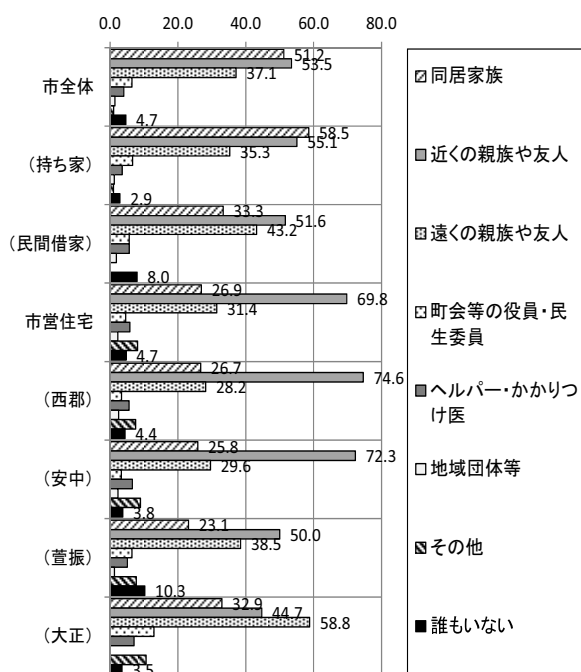
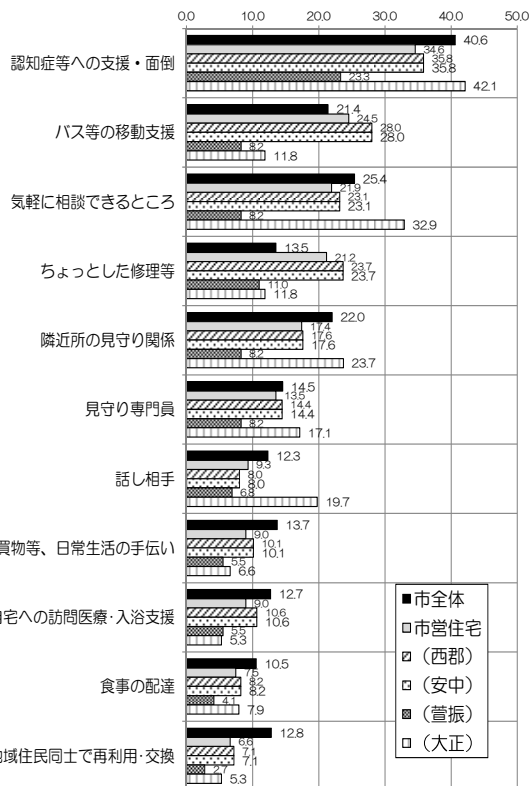


図12 住宅別課題解決に向けたニーズ



外出」している場合と「2・3日に一度」外出している場合は大きな差はなかったが、「ほとんど外出しない」場合、外出機会のある場合に比べてニーズが2～3倍となり、「見守り専門員」は4割、日常生活のさまざまな支援を求める割合が2～6割を占める。

以上のことから、全体として、人に世話をかけたくないという高齢者世帯の意識をベースに日常生活のサポートや相談を求めている実態がわかった。部落では、比較的相談できる機会があることで、機会がない他団地に比べて低くとどまっていることも特筆すべき点である。

5) 定住型コミュニティのつながりの深さと依存傾向

コミュニティ活動に関して尋ねたところ、生活環境の問題として、共用部の利用・管理の問題が意識されていた。それは、特に自転車やバイクの管理をはじめ、ペットやゴミ、掃除に関して、モラルや活動への参加意欲の希薄さについて嘆く意見が多い。

また、居住者の多くが高齢であるために、活動への直接的参加が困難であり、共同生活への不安等も課題としてあげられている。

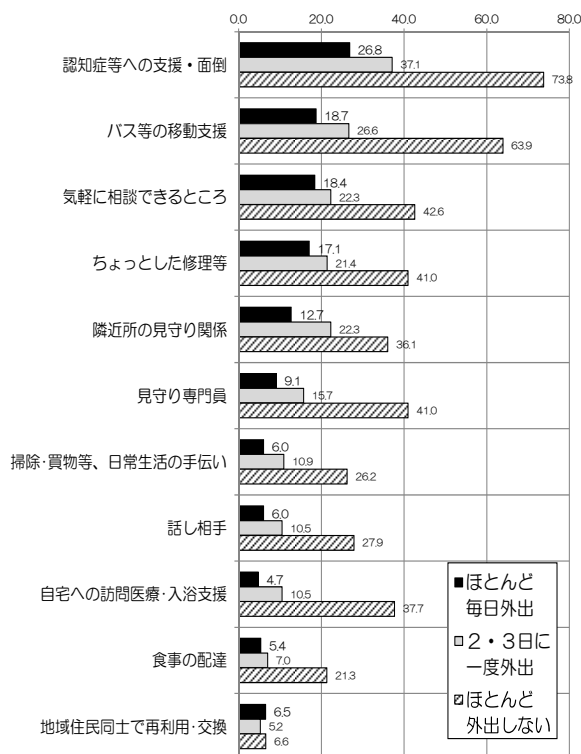
いわば、定住型コミュニティの矛盾が表出したともいえる。

5 大阪府による実態調査の比較

本調査における部落の団地の特徴と課題を整理してきたが、これらのテーマについては、2000年に大阪府によって「同和問題の解決に向けた実態調査」(以下、2000年調査)が実施されている。そこで2000年

で大きな違いがあった(図13)。「ほとんど毎日

図13 外出頻度別課題解決に向けたニーズ



調査の西郡地区の結果と今回調査における世帯特性の変化をみる。

まず、年齢構成については（表2、3）、「15歳未満」で3.8ポイント、「15～64歳」では9.7ポイント減少し、代わって「65歳以上」の居住者が13.5ポイント上昇している。また、世帯構成をみても、「高齢者世帯」が23.3ポイントも上昇して高齢化の進展が著しく、また「母子・父子世帯」も6.5ポイント増えている。

次いで、世帯収入の変化をみると、「300万円未満」の世帯が増え、特に「100万円未満」の世帯が29.7ポイントと急増し、「300～500万円未満」の中堅世帯が12.2ポイントも減少している（表4）。

最後に、定住意識の変化については、大きな変化はみられなかった（図14）。

以上から、約10年経過した地域の変化としては、急激な高齢化と低所得化が進んでいること

表2 西郡地区の年齢構成の変化

年齢構成	15歳未満	15～64歳	65歳以上
西郡（2000年）	12.5%	68.8%	18.7%
八尾市（2000年）	14.9%	71.3%	13.8%
西郡（2009年/隣鑑）	8.7% ↘	59.1% ↘	32.2% ↗

表3 西郡地区の世帯構成の変化

世帯構成	西郡（2000年）	八尾市（1995年）	西郡（2009年/隣鑑）
高齢者世帯	20.2%	11.1%	43.5% ↗
高齢者単身世帯	10.7%	5.3%	18.9% ↗
高齢者夫婦世帯	8.6%	5.8%	13.3% ↗
その他の世帯	0.9%	—	11.3% ↗
母子世帯	4.9%	1.5%	11.9% ↗
父子世帯	0.5%	0.3%	—

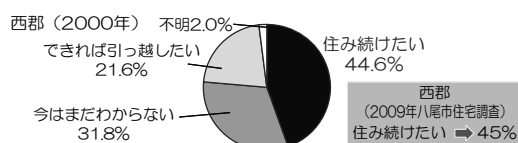
※国勢調査

表4 西郡地区の世帯収入の変化

年間世帯総収入	西郡（2000年）	西郡（1990年）	全国（2008年）	全国（2000年）	西郡（2009年） 八尾市住宅調査
100万円未満	15.2%	18.2%	5.9%	4.5%	44.9% ↗
100～200万円未満	24.0%	20.3%	12.6%	11.6%	28.6% ↗
200～300万円未満	16.7%	15.8%	12.8%	11.1%	17.6% ↗
300～400万円未満	11.1%	11.1%	13.0%	11.8%	—
400～500万円未満	7.3%	7.7%	11.1%	9.8%	6.2% ↘
500～600万円未満	5.4%	6.3%	9.6%	9.8%	—
600～700万円未満	2.7%	3.2%	7.7%	7.7%	1.8% ↘
700～800万円未満	3.2%	2.0%	6.3%	6.5%	—
800～900万円未満	2.3%	1.4%	5.2%	6.1%	—
900万円以上	3.8%	2.9%	16.0%	21.1%	0.9% ↘
不明	8.2%	11.1%	—	—	—

注）2000年調査は、市営住宅・持ち家が対象
2009年調査は、市営住宅のみ対象

図14 西郡地区の定住意識の変化

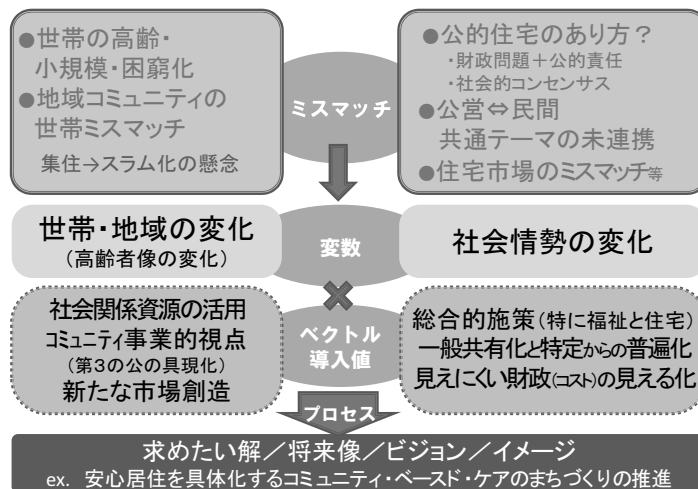


がわかった⁽³⁾。

6 最後に

1 調査のまとめ

各項目で得た特徴および知見を整理すると以下のとおりである。



- ①多様な市営住宅特性によるモデル的側面
- ②市営住宅世帯の高齢化・小規模化・世帯分布の偏り
- ③低所得層の集中と困窮化
- ④経年的居住による定住のコミュニティ
- ⑤隣居・近居によるコミュニティの継承
- ⑥定住型コミュニティによる見守り
- ⑦日常とターミナルにあるニーズ
- ⑧定住型コミュニティのつながりの深さと依存傾向
- ⑨急激な高齢化と低所得化の進展

その他、本稿では示していないが、現住宅に対しては間取り改善、老朽化・バリアフリー対策のニーズがあり、エレベーター設置や高齢者対応住宅を要望している。同時に建替えの要望は高いが、加齢に伴う低層階への住み替えニーズも高い。また、公的住宅（直接）に代わる住宅市場が未整備であることから、定住のコミュニティへの視線と住宅市場のミスマッチが生じていることがわかった。

2 今後の展望

本調査と同時期に開催されていた、「八尾市公的住宅のあり方検討会」では、この調査結果を受けながら以下のような方針を示している。

- ①市営住宅入居者が安全で安心して暮らせる環境の確保
- ②真に住宅に困窮する世帯を優先した的確な対応
- ③市営住宅と周辺地域が共存したまちづくり
- ④社会状況の変化に応じた柔軟かつ確な住宅セーフティネット形成

これは、市営住宅の今後のあり方として、既存コミュニティへの配慮を示しながら、同時に幅広い住宅困窮世帯への配慮と財政的配慮という矛盾を抱えた三つの連立方程式を解くことが求められているといえる。

いわば、本調査で表出した課題のなかでも特に急激な社会情勢の変化のなかで現れたミスマッチに対して、多様な世帯が安心してまちに暮らし続けることのできる福祉と住宅が真に連動した施策と、地域力を創出する目に見える地域活動をつむぐことが重要となっているといえる。これを、コミュニティ・ベースド・ケア (Community Based Care) と呼ぶこととする。

そのためにも、このミスマッチを行政の問題としてのみとらえるのではなく、市場を含めた各主体のニーズ (Needs) ・ウォンツ (Wants) ・シーズ (Seeds) を意識しながら地域にある価値の転換を促す持続可能なコミュニティ事業の重

要性も増している。

大きな災害が起こった今、自助・公助・共助における地域力が試されている時代でもある。

そのためにも、改めて幅広く住民のつぶやきを拾いあげながら、課題や可能性の「見える化」を図り、日常的に地域力と行政力を効果的につむぎあわせることが重要である。今、人権のまちづくりは新たなフェーズを迎えたといえる。

注

- (1)『差別のカラクリ』解放出版社,奥田均、2009年10月
- (2)「公共賃貸住宅団地における高齢時代に対応した適切なコミュニティバランスの確保等について」国土交通省住環境整備室通達、2007年9月6日
- (3)2000年調査が市営住宅・持ち家世帯対象であるのに対し、2009年調査では市営住宅世帯のみ対象であることから、厳密には比較できないが、地区の過半数が市営住宅であることから、今傾向が進んでいるといえる。