

# 人口減少・高齢化期における公営住宅の活用に関する研究 —地域再生計画に基づく公営住宅の目的外使用に着目して—

A Study on Public Housing Policies in the Era of Aging and Depopulation  
- Focusing on the Utilization of Public Housing based on Regional Regeneration -

○久保園洋一\*1、瀬田史彦\*2

KUBOZONO Yoichi, SETA Fumihiko

This study intends to consider the use of public housing policies in this era of aging and depopulation, focusing on utilization of public housing beyond the original purposes based on regional regeneration. Unintended use was researched through those who are in charge of its policy in Meimai-Housing-Complex, Uku-town, Abira-town, Nishinoshima-town and Ibigawa-town. It was confirmed it was used for the promotion of settlement and as places of local activities for building community. There is a movement to revise the Public Housing Law for entrusting local governments with income standards for residence. It is required to use it linked with local government policy to solve local problems in this era.

キーワード：人口減少，高齢化，公営住宅，地域再生

Keywords: *Depopulation, Aging Society, Public housing, Regional Regeneration*,

## 1. はじめに

### 1. 1. 研究の背景、目的、意義

公営住宅は、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・供給されたが、その後、1968 年に全国で住宅総数が世帯総数を上回り、1973 年には都道府県ごとでも住宅総数が世帯総数を上回るようになり、国民全体としての住宅難は数字上解消された。また近年、公営住宅を含む住宅政策が「市場機能、ストック重視へ」と向かい、2006 年の住生活基本法の施行、2007 年の住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(住宅セーフティネット法)の施行を経て、住宅を求める特定の階層に対する政策についても、民間住宅ストックを活用する流れが形成されてきている<sup>1)</sup>。

しかし一方で、他の方法では対応しにくい特定の階層への住宅供給について、自治体が直接管理する公営住宅が重要な役割を果たしているように見える事例も多い。2008 年には、リーマンショックをきっかけとした離職退去者に対し公営住宅が提供され、当初の公営住宅の入居

要件を満たさない単身世帯が対象となった<sup>2) 注1)</sup>。2011 年の東日本大震災後には、多くの自治体で、被災者のため公営住宅が無償で提供されている<sup>3) 注2)</sup>。自治体が供給・管理する公営住宅だから可能になる政策対応があると考えられる。

国庫補助金を活用し整備された公営住宅は、公営住宅法に基づき入居収入基準や同居親族要件が定められているため、入居対象者が限られている。また原則的に住宅以外の利用は想定されていない。しかし 2007 年に施行された地域再生法によって、自治体が地域再生計画を作成し内閣総理大臣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となった(法律上の特別措置が受けられる)<sup>4)</sup>。公営住宅についても、地域再生計画の認定によって当初の制限が解除され、「公営住宅の目的外使用(公営住宅法の入居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、住宅以外の他用途への転用)」が可能となった。さらに地方分権(地域主権)の流れの中で、公営住宅の入居収入基準・同居親族要件・

\*1 大阪市立大学大学院創造都市研究科  
博士後期課程・都市政策修

\*2 大阪市立大学大学院創造都市研究科 准教授・工博

Doctor Course, Graduate School for Creative Cities, Osaka City Univ.,  
M. Urban Policy.

Associate Prof., Graduate School for Creative Cities, Osaka City Univ., Dr.  
Eng.

整備基準を自治体に委任する公営住宅法の改正が 2012 年 4 月に予定<sup>5)</sup>されている。

また地域再生法の目的のひとつには「少子高齢化への対応」が挙げられている<sup>6)</sup>。公営住宅の入居要件を満たす世帯が減少し<sup>7) 8)</sup>、他方で人口減少・高齢化対策として住宅政策でも新たな対応を迫られている。地方を中心に公営住宅の新たな活用方法が打ち出されつつある<sup>3)</sup>。

以上のような背景から、自治体による公営住宅活用の自由度が高まる今後において、人口減少・高齢化に対応しようとする自治体政策と公営住宅政策の連携が進む可能性があるという視点に立ち、本研究では「地域再生計画に基づく公営住宅の目的外使用」に着目し、人口減少・高齢化期における公営住宅の活用のあり方について知見を得ることを目的とする。地方分権(地域主権)が進む中、自治体による公営住宅の今後の活用のあり方を具体的に示すものとして意義があると考えられる。

## 1. 2. 研究対象と研究方法

内閣総理大臣の認定を受けた地域再生計画(活用中の計画 615、計画期間が終了した計画 884)のうち「公営住宅の目的外使用」について記述があるものは 5 自治体の 5 地区のみであった<sup>9)</sup>(表 1)。

表 1 公営住宅の目的外使用を目的とした地域再生計画

作成主体	認定回、認定時期	地域再生計画の名称
兵庫県	7, 15 回 2007, 2010(H19, 22)	明舞団地再生計画
長崎県 佐世保市	9 回 2008(H20)年	市営住宅(宇久町)有効活用構想
北海道 安平町	10 回 2008(H20)年	あかね公営住宅コミュニティ活性化計画
島根県 西ノ島町	14 回 2009(H21)年	公営住宅(浦郷・美田地区)有効活用構想
岐阜県 揖斐川町	18 回 2011(H23)年	揖斐川町公営住宅有効活用計画

本研究ではこの 5 地区を調査対象とし、それぞれ「明舞団地」「宇久町」「安平町」「西ノ島町」「揖斐川町」と表記する。研究方法は次の①から③のとおり。

- ① 5 地区の地域再生計画を、公営住宅の目的外使用の内容とその理由(地域的な課題など)から整理し、分析を行う。
- ② 自治体担当者への調査を実施し地域再生計画に基づく公営住宅の目的外使用の現時点での成果を把握する。
- ③ 調査結果から人口減少・高齢化期における公営住宅の活用について考察する。

## 2. 調査地区の概要

調査対象としたそれぞれの地区の概要を(表 2)に、人口減少・高齢化については(表 3)(表 4)に、公営住宅、民営借家の状況を(表 5)(表 6)に示す。

表 2 調査地区の概要<sup>注 4)</sup>

地区名	地区の概要
明舞団地	・神戸市垂水区と明石市の行政区にまたがって位置する ・地域再生計画は明舞団地のみを対象とし兵庫県が作成 ・1960(S35)～1972(S47)開発、1964(S39)年入居開始のオールドニュータウン ・居住者の一斉高齢化と施設の一斉老朽化を課題とし、オールドニュータウンの再生モデルとして兵庫県が 2004(H16)年から団地再生に取り組んでいる
宇久町	・本土から 60km に位置する離島(佐世保市に属する) ・旧宇久町は 2006(H18)年に閉町し佐世保市に編入された ・地域再生計画は佐世保市のうち、宇久町のみが対象
安平町	・札幌市の東南 50km に位置 ・2006 年(H18)年に早来町と追分町が合併し誕生 ・地域再生計画は安平町のうちあかね公営住宅のみが対象
西ノ島町	・本土から 65km に位置する離島 ・地域再生計画は西ノ島町のうち浦郷・美田地区のみが対象 ・西ノ島町には 191 戸の町営住宅があり、浦郷・美田地区は大部分の 175 戸を占める
揖斐川町	・岐阜県の最西部、福井県と滋賀県に接する県境に位置する ・揖斐川町が 2005 年(H17)年に揖斐郡谷汲村・久瀬村・春日村・坂内村・藤橋村を合併し、町域を拡大。町域の大部分(92%)が森林地帯 ・地域再生計画は町全体が対象

表 3 人口の推移<sup>注 5)</sup>

地区名	1985 S60(人)	1990 H2(人)	1995 H7(人)	2000 H12(人)	2005 H17(人)	1985 年人口 に対する 2005 年人口 の割合(%)
明舞団地	33,069	31,019	29,646	26,062	23,820	72.0
宇久町	5,222	4,808	4,379	4,010	3,239	62.0
安平町	10,526	9,519	9,484	9,438	9,131	86.7
西ノ島町	4,886	4,429	4,048	3,804	3,486	71.3
揖斐川町	30,226	29,156	28,368	27,453	26,192	86.7
国全体	121,048 ,923	123,611 ,167	125,570 ,246	126,925 ,843	127,767 ,994	105.6

表 4 高齢化率の推移<sup>注 5)</sup>

地区名	1985 S60(%)	1990 H2(%)	1995 H7(%)	2000 H12(%)	2005 H17(%)	1985 年と 2005 年の高 齢化率の差
明舞団地	6.7	9.7	14.7	22.2	29.7	23.0
宇久町	18.4	23.3	29.5	33.8	40.5	22.1
安平町	12.5	15.1	19.3	23.7	26.5	14.0
西ノ島町	21.0	25.2	30.6	33.6	36.7	15.7
揖斐川町	14.8	17.2	20.6	23.8	26.4	11.6
国全体	10.3	12.0	14.5	17.3	20.1	9.8

表 5 公営住宅の空き住戸数<sup>注 6)</sup>

地区名	全体戸数	うち空き住戸数	全体戸数のうち空き住戸が占める割合(%)
明舞団地	3,172	98	3.1
宇久町	40	3	7.5
安平町	617	16	2.6
西ノ島町	191	0	0
揖斐川町	281	12	4.3

表 6 民営借家の居住世帯数<sup>注 7)</sup>

地区名	世帯数	民営の借家居住世帯数(※明舞団地は民営借家戸数)	全世帯のうち民営借家居住世帯の割合(%)
明舞団地	10,772	37	0.003
宇久町	1,555	79	5.1
安平町	3,773	213	5.6
西ノ島町	1,564	89	5.7
揖斐川町	7,878	266	3.4
国全体	49,062,530	13,004,553	26.5

(表 2)<sup>注 4)</sup>には、各地区の位置、地域再生計画の対象、自治体合併及び団地開発の状況、を整理した。明舞団地はオールドニュータウン、宇久町・西ノ島町は離島、安平町・揖斐川町は地方都市であり、宇久町・安平町・揖斐川町では近年、自治体合併がされている。

## 2. 1. 調査地区の人口減少・高齢化

次に、本研究の主題である「人口減少」「高齢化」の推移を（表3）（表4）<sup>注5)</sup>に整理した。町毎（明舞団地は明舞団地のみを抽出）に1985年から2005年までの20年間の人口・高齢化の推移を整理し、目安として国全体の数値も表中に示した。全地区で総じて人口減少・高齢化が進んでいることがうかがえる。一般的には、人口減少や高齢化が進んでいないと思われる大都市圏に位置する明舞団地においても、他4地区と同様に人口減少・高齢化が生じている。明舞団地の高齢化は他4地区よりも急峻であり、老朽した大規模計画団地の一斉高齢化の状況が顕著に現れている。人口減少や高齢化が交通の不便等に起因すると思われる他の4地区と事情が違うが、結果的に全地区において人口減少・高齢化が進展している実態が確認できた。

## 2. 2. 調査地区の公営住宅と民間賃貸住宅

（表5）<sup>注6)</sup>に地域再生計画作成主体（表1参照）が管理する公営住宅について戸数と空き住戸数をまとめた。西ノ島町以外の地区では公営住宅に空き住戸があり「公営住宅の目的外使用」に活用できる可能性がある。

また自治体による「公営住宅の目的外使用」の実施の背景には、民間賃貸住宅と何らかの関係性があると思われるため（表6）<sup>注7)</sup>に町毎（明舞団地は明舞団地のみを抽出）の民営借家居住世帯数を整理した。目安として国全体の数値も表中に示した<sup>注8)</sup>。明舞団地は兵庫県資料から、他4地区は国勢調査から表を作成したため同一のデータと言えないが、おおまかな傾向を見ることは可能と考えている。国全体と比較すると全地区で総じて民間賃貸住宅が少なかった。一般的には民間賃貸住宅が多く供給されていると思われる大都市圏に位置している明舞団地でも他4地区と同様に民間賃貸住宅が少ない。都市計画法や建築基準法による用途規制が厳しく、賃貸や売却に出されるようなまとまった民有地も存在しないため、新たな施設の建築が困難である大規模計画団地の特殊性の一面がうかがえる。民間賃貸住宅の不足が市場性や地域性に起因すると思われる他の4地区とは事情が違うが、結果的に全地区で民間賃貸住宅が少ない実態が確認できた。

## 3. 地域再生計画

### 3. 1. 地域再生計画に記述されている地区特性

5地区の地域再生計画に記述されている地区特性を（表7）に整理した。さらに（表7）を項目別に分類したものが（表8）である。

表7 地域再生計画に記述されている地区特性

地区特性	
明舞団地	<ul style="list-style-type: none"> <li>高度成長期の住宅需要に対応するため、約40年前に開発したニュータウン</li> <li>団地再生のモデル的取り組み</li> <li>住民の高齢化や住宅・施設の老朽化が急速かつ一斉に進展している</li> <li>人口減少等に伴い地域活力の低下、コミュニティ機能が衰退</li> <li>公営住宅に経常的な空家が100戸程度あり常時募集を実施している</li> </ul>
宇久町	<ul style="list-style-type: none"> <li>若者が都市部へ転出</li> <li>高齢化が進展、年々人口が減少</li> <li>地域コミュニティの崩壊が進み高齢者へのケアなど対応が困難になってきているため人口減少を食い止めることが喫緊の課題</li> <li>農業漁業の研修助成、エコツーリズム推進事業等により人口増加を図っている</li> <li>民間賃貸住宅がほとんど無い</li> <li>人口流出により公営住宅には常時空家がある</li> </ul>
安平町	<ul style="list-style-type: none"> <li>若者の都市部への流出など少子高齢化が進んでいる</li> <li>民間賃貸住宅がほとんど無いため町外からの転入者は公営住宅に入居するのが一般的、そのため公営住宅入居者の入れ替わりが多く地域コミュニティの維持が困難</li> <li>公営住宅には入居者が話し合う場が近隣も含め無い</li> <li>あかね公営住宅は2007（H19）年度（地域再生計画申請時）に本来階層を対象に1戸を募集したが応募がない</li> </ul>
西ノ島町	<ul style="list-style-type: none"> <li>就業者の30%が漁業従事者</li> <li>人口減少が進んでいる</li> <li>地理的要因から過疎、高齢化が顕著</li> <li>漁業等の担い手が不足、漁業等担い手不足対策等定住策を展開</li> <li>民間借家が無い</li> <li>空家の有効活用等を実施しているが漁業就業者の拡大を予定しているため住宅不足が懸念される</li> <li>結婚等で新たに住宅を必要とする地元世帯が増加</li> <li>公営住宅には60歳以上高齢世帯が3割程度存在し、子と同居するための退去もあることから今後数年の間に空家住宅が徐々に増加する可能性が高い。ともなう住宅地域コミュニティの崩壊を懸念</li> </ul>
揖斐川町	<ul style="list-style-type: none"> <li>若い世代の流出や少子高齢化が進展</li> <li>人口増加や就労の場確保のために少子化対策・定住化対策を推進</li> <li>近年の少子化定住化対策として、希望の条件を満たす土地が見つからないなどの理由から賃貸住宅を選択するケースが多い。結果、民間賃貸住宅需要が供給量を上回る事態が生じている</li> <li>結婚等で新たに住宅を必要とする地元世帯の民間賃貸住宅需要が増加</li> <li>町内公営住宅の一部では空家が発生し、今後は入居世帯の高齢化によって、都市部の子との同居のための退去などが想定され、さらなる空家発生が見込まれる</li> </ul>

表8 地区特性の分類

地区名	人口減少の進展	高齢化の進展	公営住宅に空家あり	民間賃貸住宅が不足	コミュニティが衰退	その他
明舞団地	●	●	●	●	●	オールドニュータウン
宇久町	●	●	●	●	●	
安平町	●	●	●	●	●	漁業担い手不足
西ノ島町	●	●	●※	●	●	
揖斐川町	●	●	●	●		

※今後空き家が増加するとの記述

第1に、地域再生計画においても全地区で「人口減少」「高齢化」の進展が問題とされている。

第2に、「公営住宅の目的外使用」は公営住宅に空き住戸がなければ実施できないが、地域再生計画には西ノ島町を除く4地区の公営住宅で目的外使用が可能な空き住戸があることが記述されている。西ノ島町の公営住宅でも、高齢世帯の退去により今後は空き住戸が増加すると予測されている。

第3に、明舞団地を除く4地区で「民間賃貸住宅が不足」している状況が記述されている。「公営住宅の目的外使用」により、民間賃貸住宅の不足を補おうとする意図が確認できる。先（2章2）に整理したが、明舞団地でも民間賃貸住宅はほとんど存在していない。

第4に、明舞団地、宇久町、安平町、西ノ島町の4地

区では地域再生計画にコミュニティの衰退が記述されている。コミュニティについては、2章で整理したような数値化は困難であるが、明舞団地では「地域活力低下・コミュニティ機能衰退」、宇久町では「地域コミュニティ崩壊」、安平町では「コミュニティの維持が困難」、西ノ島町では「住宅地域コミュニティの崩壊を懸念」と、それぞれの課題が記述されている。揖斐川町の地域再生計画ではコミュニティ衰退の記述がないが、後に示す(表9)では、「公営住宅の目的外使用」により「住宅地域コミュニティの維持」について記述がある。他4地区でも(表9)に同様の記述があり、全自治体で、公営住宅の目的外使用が地域やコミュニティの活性化に寄与すると考えられていることがわかる。

個別の地区特性としては、明舞団地がいわゆるオールドニュータウンであること、西ノ島町で漁業従事者が多いが担い手が不足していることが挙げられる。そのほか特段の個別の地区特性は読み取れない。

### 3. 2. 地域再生計画で定めた公営住宅の目的外使用

5地区の地域再生計画に記述されている「公営住宅の目的外使用」を(表9)に整理した。

第1に、公営住宅の目的外使用は「住宅用途の使用」と「住宅用途以外の使用」に分類できる。前者は明舞団地、宇久町、西ノ島町、揖斐川町で想定されており、後者は明舞団地と安平町で想定されている。明舞団地では両方の想定がされていることになる。

第2に「定住促進」のための使用が想定されている。明舞団地では子育て世帯や新婚世帯の入居について記述されている。宇久町は例示として町外からの移住が想定されており家族関係に無い者同士のルームシェアの記述も見られる。西ノ島町では町外からの移住者や新婚世帯のための住宅を想定し、揖斐川町では具体的な対象を示さず公営住宅の入居対象でない者を広く対象としている。

第3に「コミュニティ維持・活性化」のための使用が想定されている。明舞団地では親子近住や学生居住によるミックストコミュニティが想定されているほか、地域のコミュニティ活動の拠点や高齢者・子育てサービスの拠点としての活用が記述されている。安平町では地域のコミュニティ活動の拠点として公営住宅の1室を活用することが記述されている。また全地区で、定住促進により地域活動等の担い手が確保できコミュニティが活性化すると想定されている。

個別の活用については、明舞団地で団地再生事業のための仮住宅としての活用が挙げられる。

表9 地域再生計画で定めた公営住宅の目的外使用

	公営住宅の目的外使用
明舞団地	<p>&lt;住宅用途の使用&gt;</p> <p>① 夫婦の満年齢合計が80歳未満で子供を有する世帯、若しくは夫婦の満年齢合計が70歳未満で婚姻成立後2年以内の夫婦世帯の住宅として使用</p> <p>② 団地内に生活支援が必要もしくは必要となることが見込まれる高齢者・障害者の親を有する世帯(単身世帯可)の住宅として使用</p> <p>③ 円滑な再生事業の推進に資する一時的な仮住宅として使用</p> <p>④ 地域活力の向上に資する学生向け住宅としての使用</p> <p>(地域活力の低下、コミュニティ機能の衰退等が進む明舞団地において、ミックストコミュニティの推進、高齢者等への生活支援の充実、集合住宅建替事業の推進等を目的とした公営住宅の目的外使用を行う)</p> <p>&lt;住宅用途以外の使用&gt;</p> <p>① 住民団体等が運営するコミュニティ拠点として住宅を使用</p> <p>② NPO等が運営する高齢者生活サービス提供の拠点として住宅を使用</p> <p>③ NPO等が運営する子育てサービス提供の拠点として住宅を使用(高齢化の進展・人口減少に伴う、地域活力の低下・コミュニティ機能の衰退等が進む明舞団地において、日常の生活圏を核としたコミュニティ活動の活発化、高齢者生活サービスや子育てサービス等の導入による生活支援の充実のため、公営住宅の目的外使用を行う)</p>
宇久町	<p>&lt;住宅用途の使用&gt;</p> <p>地域再生計画には限定でなく例示として記述されている</p> <p>① 本土からの移住者の住宅として使用</p> <p>② 本土から移住する親族以外のもの同士(ルームシェア)の住宅としての使用</p> <p>(定住人口の増加と入居率の確保を図り、地域活性化を図る。潜在人口の増加や公営住宅の空家が減ることでの防犯効果、人口が増えることによるコミュニティの活性化などがはかられ、地域活力の向上を目指す)</p>
安平町	<p>&lt;住宅用途以外の使用&gt;</p> <p>① 公営住宅の1室をコミュニティスペースとして使用(公営住宅の1室を目的外使用することで建物の有効活用を図るとともに、あかね公営住宅コミュニティの活性化を図る。安平町は二町合併により誕生したが公営住宅管理については両町それぞれの管理体制を継続してきた。あかね公営住宅は行政主導型の旧早来町に属し行政依存の傾向があった。団地としてまとまりがない状況を解決するためコミュニティ施設設置の要望を自治会から受け、公営住宅の空家をコミュニティ活動の拠点として活用することで地域の再生を図る)</p>
西ノ島町	<p>&lt;住宅用途の使用&gt;</p> <p>① 移住者の住宅として使用</p> <p>② 結婚等により住宅を必要とする者の住宅として使用</p> <p>(公営住宅入居対象者以外の入居を可能にすることで、定住人口の増加、定住率の上昇、漁業を中心とした産業の担い手の育成、住宅地域コミュニティの維持、につなげ地域の活性化を図る。公営住宅の目的外使用を可能とすることで、生活基盤の強化を促し定住を促進する。また、住宅地域コミュニティの維持や、過疎・高齢化に歯止めをかけ、地域活力の向上を目指す)</p>
揖斐川町	<p>&lt;住宅用途の使用&gt;</p> <p>地域再生計画には具体的な対象者は記述されていない</p> <p>① 本来の公営住宅入居要件を満たさない者の住宅として使用(移住・定住の施策及び公営住宅の空家解消策として、公営住宅入居者以外の入居を可能にすることで、定住人口の増加、定住率の上昇、就労の場確保、住宅地域コミュニティ維持、につなげ、地域の活性化を図る。公営住宅の応募倍率が1倍未満で、随時募集を行っても入居を希望する者が3ヶ月現れない場合には、本来の公営住宅入居要件を満たさない者に対し、公営住宅の目的外使用を可能とすることで、生活基盤の強化を促し、移住・定住を促進する。また、住宅地域コミュニティの維持や、過疎・高齢化に歯止めをかけ、地域活力の向上を目指す)</p>

繰り返しになるが、いずれも入居収入基準の超過者や同居親族要件を満たさない者の入居、あるいは他用途への転用を可能にするために「公営住宅の目的外使用」を地域再生計画に定めている。

### 3. 3. 小括

- ・人口減少・高齢化が全地区に共通の課題である。
- ・民間賃貸住宅の不足と公営住宅に一定の空き住戸がある(あるいは今後空き住戸が生じる)ことのマッチングを試みようとする動きが見られる。
- ・4地区(明舞団地、宇久町、安平町、西ノ島町)でコミュニティの衰退が課題と考えられ、全地区で公営住宅目的外使用がコミュニティ維持・活性化へ寄与する

と考えられている。

- ・公営住宅の目的外使用は「住宅用途の使用」と「住宅用途以外の使用」の二通りあり、人口減少・高齢化に対し「定住促進」と「コミュニティ維持・活性化」を図ろうとするものが主である。

#### 4. 公営住宅の目的外使用による成果

公営住宅の目的外使用の実績について、自治体担当者へのアンケート調査及び聞き取りにより整理したものが(表10)である。

表10 公営住宅の目的外使用の実績(2011年4月現在)

地区名	実績
明舞団地	<p>&lt;住宅用途の使用&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公営住宅の目的外使用を活用し入居収入基準を超える若年世帯等を随時募集している。入居実績は無いが、本来階層(従来から入居が可能な収入階層)の若年世帯入居への誘引効果が見られる</li> <li>・今年度、高齢化やコミュニティ衰退への対応として公営住宅への学生のルームシェア居住を公募する予定(最大10戸)。</li> </ul> <p>&lt;住宅用途以外の使用&gt;</p> <p>二つの住民団体(松ヶ丘3丁目ボランティアグループ、神陵台E,E,いいまちづくりの会)による地域活動拠点として公営住宅2住戸を転用し活用中。高齢者のためのサロンや子供が対象のイベント、パソコン教室などが催されている。すでに転出したが過去にもう1団体が使用していた。(NPO法人ひょうごWACによる地域福祉活動、団地外の別の場所で活動を継続中)</p>
宇久町	<p>&lt;住宅用途の使用&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・定住促進のため1住戸を活用中(東日本大震災の被災者1世帯3名の暫定居住)</li> <li>・過去に島外からの単身入居が2名あり。既に退去済みだが、内1名は宇久町に定住している</li> </ul>
安平町	<p>&lt;住宅用途以外の使用&gt;</p> <p>「団地内自治会活動の場」「地域コミュニティ活動の拠点」として公営住宅居住者と近隣住戸からなる自治会が公営住宅の空き住戸1室を使用中</p>
西ノ島町	実績無し
揖斐川町	実績無し

##### 4. 1. 公営住宅の目的外使用<住宅用途の使用>の成果

(明舞団地) 明舞団地では、公営住宅の目的外使用として、入居収入基準を超過する若年世帯を随時募集しているが現状で入居はない。担当者への聞き取りからは「公営住宅は、収入に応じて家賃を決める応納応益家賃制度をとっており、本来は公営住宅に入居できない入居収入基準を超える者は家賃が割高になるため、応募がないと思われる」というコメントが聞けた。ただし「明舞団地では公営住宅の目的外使用として若年世帯を随時募集し



図1 宇久町公営住宅<sup>注9)</sup>



図2 明舞団地公営住宅<sup>注10)</sup>



図3 震災チャリティ<sup>注10)</sup>



図4 安平町公営住宅<sup>注9)</sup>

ており、県営住宅案内書にも制度の記載があることで、本来階層の若年世帯を誘因する効果が見られる」とのことであった。明舞団地への若年世帯の定住に、地域再生計画が間接的に貢献していると考えられる。

このほか、明舞団地では公営住宅の目的外使用により同居親族要件を解除し、近隣の大学生を対象としたシェア居住者を近日中に公募する予定である。学生の地域活動や自治活動への参加が期待されている<sup>10)</sup>。

(宇久町) 宇久町では、公営住宅の目的外使用により、現在、東日本大震災による被災者(親子3人世帯)を受け入れているとのことであった。担当者によると「公営住宅の目的外使用を活用し、過去に島外からの単身入居が2名あった。既に退去しているが、1名は勤務先の異動により島外から宇久町に転入し、異動で再び宇久町から島外へ転出した長期(1年程度)の一時滞在者であった。もう1名は公営住宅からは1年程度で退去したが宇久町で福祉施設に就労し定住につながった」とのことであった。民間賃貸住宅が少ないことへの代替措置として、また定住施策としての機能の発揮が見られた。

(西ノ島町) 西ノ島町では、公営住宅の目的外使用の実績がなかった。理由をたずねると、「別途、町施策として実施している漁業後継者確保対策事業等により島外からの移住者が増加した。移住者のうち公営住宅法に基づく本来の入居対象者が公営住宅に優先的に入居した結果、公営住宅に空き住戸がない状況になったため、公営住宅の目的外使用が事実上不可能である」との回答が得られた。西ノ島町の町営住宅は191戸で、2011年4月現在、空き住戸は無い(表5)。

このことについて、補足として漁業協同組合への聞き取りを行った。漁業後継者確保対策事業等による島外からの漁業従事者は累計で144名に上り、2011年4月現在も49名が島内で漁業に従事している。西ノ島町に同行した配偶者28名、子54名(西ノ島町での出産を含む)をあわせると131名が島内に定住している。家族構成に合わせ、漁業協同組合が応急的に設置した単身者のための宿舍や、公営住宅、町が借り上げた空き家などに分かれて居住しているが、公営住宅が受け皿としては大きい。

町の漁業振興が定住につながり公営住宅が活用されている状況がうかがえる。また、その結果、公営住宅の目的外使用が実施できない状況となっている。

(揖斐川町) 揖斐川町では、公営住宅の目的外使用の実績がなかった。2011年3月に内閣府の認定が得られたばかりで、日が未だ浅いことが影響していると思われる。

以上のように、実績は少なかったものの、宇久町では公営住宅の目的外使用が直接的に定住につながった状況が確認できた。明舞団地では間接的にはあるが、公営住宅の目的外使用が若年世帯の定住に寄与している。西ノ島町では地域の産業（漁業）振興と公営住宅の連動がみられた。公営住宅の目的外使用は実施されていないが、地域再生計画(表7)にあった漁業担い手不足、人口減少・高齢化に対して成果が上がっていた。

「公営住宅の目的外使用」については、いくつかの課題が確認できた。公営住宅法による入居収入基準を超過した者の入居が可能になる点が「公営住宅の目的外使用」のひとつのメリットであるが、現実には収入額に応じ家賃が上がるため、入居する側にとってはメリットが感じられにくい。また、島内事業所への異動による長期（1年程度）の一時滞在者に対する公営住宅の目的外使用住戸の提供は、本質的には人口減少や高齢化に寄与しない（一方で長期の一時滞在者等の住戸が確保されることによって島内事業所の存続が図られるといったメリットがあると考えられる）。また規模の小さい自治体では公営住宅の住戸数が限られているため、地域再生計画作成時の想定が後に変化すれば公営住宅の活用が叶わなくなる。

#### 4. 2. 公営住宅の目的外使用（住宅用途以外の使用）の成果

(明舞団地) 明舞団地では、公営住宅の目的外使用（住宅用途以外の使用）で、住民団体の地域活動拠点として、2室を使用中であった。二つの住民団体はそれぞれ重ならない地域を活動範囲とし公営住宅を含む地域全体を活動の対象としている。高齢者のためのサロンや、パソコン教室などを実施しているほか、イベントの実施や小学校での学習支援、震災チャリティーの実施（図3）など活動の幅を広げつつある。

(安平町) 安平町では「団地内自治会活動の場」として、また「地域コミュニティ活動の拠点」として公営住宅居住者と隣近住戸居住者からなる自治会（あかね地区自治会）が公営住宅の空き住戸1室を使用している。公営住宅の目的外使用が可能になるまでは公営住宅からおよそ1km離れた地区自治会館まで出向く必要があり高齢者を中心としてコミュニティ形成が困難な状況があった

が、公営住宅の目的外使用により状況が改善されている。

以上のように、公営住宅の空き住戸が地域活動のための拠点に転用され、公営住宅居住者だけでなく地域のため活用されていることが確認できた。明舞団地や安平町に見られるような公営住宅の活用は、公営住宅に相応の空き住戸があれば、比較的实施がしやすく、地域にとっても有効な活用となろう。

#### 4. 3. 小括

- ・公営住宅の目的外使用の実績は少なかったが、当初の目的の達成が一部で確認できた。

(住宅用途の使用) 宇久町3戸

(住宅用途以外の使用) 明舞団地3戸、安平町1戸

- ・公営住宅の目的外使用実施の過程で、当初の目的への寄与が確認できた。

(住宅用途の使用) 明舞団地で本来階層への誘引効果が確認できた。

- ・公営住宅の目的外使用の成果が一部の自治体で確認できなかった。

(住宅用途の使用) 西ノ島町では公営住宅に空き住戸が発生せず公営住宅の目的外使用は実施できなかった。しかしながら、漁業担い手確保の施策と連動し公営住宅法に基づく本来階層への公営住宅居住がなされ、人口減少・高齢化に対する効果があった。揖斐川町では地域再生計画の内閣府認定から日数が浅く実績が未だ無い。

#### 5. 公営住宅活用についての自治体の意向

ここまでの結果を踏まえながら、自治体担当者へのアンケートを通じ、公営住宅活用への自治体意向を確認し、公営住宅の目的外使用についての評価を試みる。公営住宅活用についてのアンケート結果を（表11～13）に示す。

表11 公営住宅の目的外使用の目的

地区名	自治体の総合的な課題への対応	公営住宅の個別課題への対応
明舞団地	●	●
宇久町		●
安平町	●	●
西ノ島町	●	●
揖斐川町	●	●

表12 自治体公営住宅政策の変化

地区名	自治体の課題解決や政策推進のための住宅に変化してきている	低所得者や高齢者のための住宅・ファミリーの用途に変化してきている
明舞団地	●	●
宇久町		
安平町		
西ノ島町	●	
揖斐川町		

表 1 3 公営住宅法改正に向けた意見等

地区名	内容
明舞団地	広域なエリアを受け持つ県営住宅では、全県を見越した入居収入基準等の設定が必要となる。地域ごとの対応としては地域再生計画のような制度が使いやすいと思われる
宇久町	・旧宇久町の地域定住等へ向けた施策は2006年3月の佐世保市との合併時に廃止 ・合併を契機に若者が多数本土に流出、または衰退の一途 ・佐世保市との合併により公営住宅の入居基準等を統一したことにより入居対象者が狭まり入居者がいない状況が生じた。公営住宅法改正により入居収入基準等を市条例で定めることになるがその際は柔軟な対応が必要
安平町	—
西ノ島町	・入居収入基準については、国の参酌基準どおりの設定を検討している ・整備基準については、国の参酌基準どおりの設定を検討している ・同居親族要件の廃止については、定住促進の観点から必要性があると考えられるものの、裁量世帯の入居を制限する恐れがあるので慎重に検討している
揖斐川町	—

### 5. 1. 「公営住宅の目的外使用」の目的

(表 1 1) は「公営住宅の目的外使用」を実施する目的を、自治体担当者に改めて質問したものである。

「公営住宅の目的外使用」により「自治体の総合的な課題への対応」と「公営住宅の個別課題への対応」の両方を果たそうとする明舞団地、安平町、西ノ島町、揖斐川町の4地区と、「公営住宅の目的外使用」の目的は「公営住宅の個別課題への対応」と考えている宇久町の対比が明らかになった。前者4地区では、自治体政策と公営住宅政策の連携が意識されていると解せられる。

宇久町における「公営住宅の目的外使用」が「公営住宅の個別課題への対応」だと理解すれば、(4章1)で述べたような一時的な長期滞在者への公営住宅の提供が、公営住宅の空き住戸を減らすことに役立つと解釈できる。

また、宇久町における「公営住宅の目的外使用」が「公営住宅の個別課題への対応」と回答されたことについては、別の視点から、ある事情が存在していた。このことについては(表 1 3)に関連して後で述べる。

### 5. 2. 自治体公営住宅政策がどう変化してきたか

(表 1 2) は、各自治体の公営住宅政策が近年どう変化してきたかについて「公営住宅の目的外使用」が実施された背景もあわせ考察するため質問したものである。

明舞団地と西ノ島町では、公営住宅が「自治体の課題解決や政策推進のための住宅に変化してきている」と回答があった。「オールドニュータウンの再生」と「漁業の担い手確保」という課題に対し、既にそれぞれの公営住宅の活用を実施している2地区で、自治体政策のツールとして公営住宅が受け止められていることが確認できる。

明舞団地では「低所得者や高齢者のための住宅セーフティネットの用途に変化してきている」とも回答がされ

た。大都市圏に位置する明舞団地では低所得者や高齢者など、どちらかといえば福祉的な対応が必要となるような特定の人たちが増えていることがうかがえる<sup>注1)</sup>。

### 5. 3. 公営住宅法改正(2012/4 予定)に向けた意見

(表 1 3) は、冒頭でも述べた2012年4月に予定されている「公営住宅の入居収入基準や同居親族要件を自治体に委任する公営住宅法の改正」に向けて、自治体担当者に対し自由記述で意見を求めたものである。

明舞団地では県営住宅という広域性から入居収入基準等には公平性を持たせ、それぞれの地域の課題に対しては地域ごとの対応が必要との意思が確認できた。広域な自治体においては各基準が自治体条例に委任されたとしても、地域に即した条例にはなりにくいと思われる。

宇久町では2006年の佐世保市への編入(合併)により、公営住宅活用の自由度が狭められた事実がここで確認できた。担当者からの聞き取りでは「公営住宅の目的外使用を可能とするため地域再生計画の認定を受けたのは、合併により公営住宅の入居対象者が佐世保市と同じ基準になり、合併前より入居対象者が狭まったことへの対応の面がある」とのコメントが聞けた。宇久町は2008年に地域再生計画を作成し内閣府認定を得ている。(表 1 2)の質問において宇久町が「公営住宅の目的外使用」の目的について「公営住宅の個別課題への対応」のみとした理由は、この一連の事情によると思われるが、これは旧宇久町から続く課題への総合的な対応とも考えられる。

西ノ島町では、国土交通省が提示する予定の参酌基準に倣うことを検討している。自治体政策に基づき公営住宅の入居対象者を広げたいという意思が感じられるが、西ノ島町の公営住宅には空きが無い(2章2、4章1でも述べた)ことから、入居対象者を広げたとしても新たな入居対象者の公営住宅入居は事実上困難であり、このことが入居対象者の拡大を躊躇させていると推察できる。

### 5. 4. 小括

・宇久町以外の4地区では自治体政策と公営住宅政策の連携が意識されていた。

・「オールドニュータウンの再生」「漁業担い手の確保」という大きな政策目標のある明舞団地と西ノ島町では公営住宅政策の変化を自治体職員自身が感じている。

・宇久町では、自治体合併前の公営住宅政策とのずれを地域再生計画による「公営住宅の目的外使用」により対応しようとする状況が確認できる。

・公営住宅住戸数・空き住戸数と必要戸数の関係により入居対象者の設定が左右される傾向が見られる。

## 6. 結論

地域再生法に基づく地域再生計画による「公営住宅の目的外使用」を実施する5地区について調査を実施し、人口減少・高齢化期における公営住宅の活用について、以下のことが明らかになった。

- ・人口減少・高齢化が全地区に共通の課題であった。
- ・全地区において「民間賃貸住宅の不足」と「公営住宅の空き住戸」のマッチングを試みようとする動きが見られた。
- ・人口減少や高齢化によるコミュニティの衰退が課題と考えられ、公営住宅の目的外使用がコミュニティの維持・活性化へ寄与すると考えられていた。
- ・公営住宅の目的外使用は「住宅用途の使用」と「住宅用途以外での使用」の二通りあり、「定住促進」と「コミュニティ活性化」を図ろうとするものが主である。
- ・公営住宅の目的外使用の実績は少なかったが、自治体が問題意識を持って「公営住宅の目的外使用」を実施しようとしていることが確認できた。自治体政策と公営住宅政策の連携しようとする意図が見られた。
- ・公営住宅住戸数・空き住戸数と必要戸数の関係により入居対象者の考え方が左右される傾向が見られた。

最後に、これまで得られた知見をもとに、本研究の主題である「人口減少・高齢化期における公営住宅の活用」について述べたい。

「人口減少・高齢化期における公営住宅の活用」について、まずは離島や地方、計画団地など、人口減少や高齢化が高じている地域で必要性が高まる。公営住宅の活用に際しては、公営住宅のストック数及び空き住戸数が活用の可否を決定づける重要な要素となる。関連して民間賃貸住宅が少ないほど、公営住宅の活用価値は高まるであろう。西ノ島町のような地域の産業振興と連携した施策が可能になれば実効性が高まると考えられる。また、広域を所管する自治体においては、地域をどう単位付けするか、地域ごとの入居収入基準等をどう設定するかが課題となる。コミュニティ活性化へ向けた地域活動拠点等の設置については、地域にそうした機能を設置する適当な施設が無くとも、地域の公営住宅に空きがあれば、比較的、実施が容易で地域への効果も高いと考えられる。

わが国における人口減少・高齢化は地方や計画団地のみならず、やがては大都市圏の既成市街地でも現実化する。地方分権（地域主権）が進みつつあるが、自治体が、地域の公営住宅ストックをいかに活用していくかが重要な政策課題となろう。

## 7. 今後の課題

「公営住宅の目的外使用」について自治体への調査をもとに研究を進めてきたが、居住者や利用者への調査を実施することでさらに研究が深まると考えている。今後は、そうした調査を実施していきたい。

### 注

- 注1) 離職者向け公営住宅入居決定戸数は2010年5月14日現在で3,397戸<sup>11)</sup>
- 注2) 東日本大震災における被災者向け公営住宅入居決定戸数は2011年6月27日現在で6,010戸<sup>3)</sup>
- 注3) 長谷川<sup>12)</sup>によれば、地域住宅交付金の提案事業2,812件のうち229件(8.1%)は地方圏市町村を中心とした定住促進事業である。
- 注4) 自治体資料に基づき作成
- 注5) 国勢調査から作成
- 注6) 地域再生計画作成主体(表1参照)が管理する公営住宅について2011年4月現在の管理戸数及び空き住戸数を自治体へアンケート調査した。
- 注7) 2005年国勢調査から作成。明舞団地の民間借家世帯数は国勢調査からの抽出が不可能であったので兵庫県資料をもとに筆者が算出した。そのため、明舞団地のみ民間借家戸数を表示している。
- 注8) 同様に2005年国勢調査から、全世帯のうち民間借家居住世帯の割合を調査対象の5自治体が属する道県毎に算出すると、北海道29.3%、岐阜県19.5%、兵庫県21.6%、島根県16.6%、長崎県22.8%を示している。
- 注9) 自治体資料から転載
- 注10) 筆者撮影
- 注11) 久保園、瀬田、矢作<sup>8)</sup>は大都市圏側の公営住宅で高齢化を中心とした残余化が大きいと述べている。

### 参考文献

- 1) 国土交通省住宅局住宅政策課監修：日本の住宅事情と住生活基本法、ぎょうせい、監修にあたって(序文)、2006.6
- 2) 国土交通省住宅局長：解雇等により住居の退去を余儀なくされる者の公営住宅への入居について、国住備第85号、2008.12.18
- 3) 国土交通省住宅局：公営住宅等、UR賃貸住宅の空き室と入居決定の状況、別紙1、2011.6.27、国土交通省ホームページ、2011.6.27参照、<http://www.mlit.go.jp/common/000148458.pdf>
- 4) 東京市政調査会研究室編：検証構造改革特区、ぎょうせい、p.97、2007.6
- 5) 国土交通省住宅局住宅総合整備課：地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の公布について、2011.5
- 6) 地域再生法：第1条、2005.4
- 7) 本間義人：戦後住宅政策の検証、信山社出版、pp.146-153、2004.3
- 8) 久保園洋一、瀬田史彦、矢作弘：公営住宅の残余化に関する研究—大都市圏と地方の違いに着目して、日本建築学会計画系論文集、第75巻、pp.659-666、2010.3
- 9) 第1-18回認定地域再生計画：首相官邸ホームページ、2011.7.1参照、[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/nintei\\_ichiran/active.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/nintei_ichiran/active.pdf)
- 10) 朝日新聞：高齢化進む県営団地学生入居で活路、明舞団地で県計画、2011.4.6
- 11) 国土交通省：住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の実施状況—平成21年度—、p.39、2010.7
- 12) 長谷川洋：地域特性に応じた住宅施策の展開と施策効果の計測方法について、都市住宅学73号、p.22、2011.4

### 謝辞

調査にご協力くださった自治体及び西ノ島町漁業協同組合のご担当者に感謝申し上げます。