

関西社会経済研究所資料

11-03

公的住宅ストックの活用と更新に着目した 都市創生のあり方の研究

平成22年度「公営住宅と都市づくり研究会」
報告書

平成23年7月

財団法人 関西社会経済研究所

はじめに

ヒト・モノ・カネ・情報の交流・集積を通じて都市の活性化を図るうえで、多様なライフスタイルや生活ニーズへの対応を実現する豊かな住空間の創出は重要な要素である。

都市における住宅供給に関しては、地方自治体による公的住宅は大きな役割を担ってきた。とりわけ戦後の住宅難の時代や高度成長期の都市部への人口の流入期にあつては、良質で低廉な住宅の提供により社会の安定と発展に貢献したとともにまちづくりの面でも地域の活性化に寄与してきた。しかし、昨今、公営住宅をめぐるのは、老朽化や耐震性の問題をはじめ、地方自治体の財政難による更新の難しさなどが指摘されている。

そういうなか、当研究所は、平成21年度「投資研究会」において、関西における住宅投資を研究するなかで、関西の住宅ストックの特徴として全国と比べ公営住宅の比率が高い点を指摘した。そこで、このことをさらに深掘りするため、平成22年度は「公営住宅と都市づくり研究会」を設置し、大阪市域の公営住宅ストックを中心に、活力と魅力のある都市創生の視点から、その活用と更新のあり方はいかにあるべきかについて研究することとした。

地方自治体においては公的財産活用の観点から、売却という手段も講じられているが、本研究では、利便性の高いエリアに立地する公営住宅も多いことを鑑み、将来の地域活性化につながるような戦略的かつ柔軟な方策について提案した。

地方自治体では、民間の資金・ノウハウ等の導入や積極的な情報開示、子育て・高齢者支援機能の導入など、新たな取組みも推進され始めているところであり、本研究成果が、公営住宅の活用を通じた都市創生の促進の一助になることを切に願うところである。

本研究にご協力いただいた関係各位に深甚なる感謝の意を表します。

財団法人関西社会経済研究所
公営住宅と都市づくり研究会
主査 嘉名 光市
(大阪市立大学大学院工学研究科准教授)

目次

1. 研究の視点と本研究の位置づけ	
(1) 研究の視点.....	1
(2) 本研究の位置づけ.....	2
2. 公営住宅の現状と課題	
(1) 公営住宅制度の概要.....	3
(2) 公営住宅のミッションの変遷.....	5
(3) 全国の公営住宅の現況.....	6
3. 大阪圏の公営住宅	
(1) 概況.....	10
(2) 大阪市域の公営住宅.....	11
(3) 大阪市、神戸市、京都市の市営住宅ストック活用計画.....	16
4. 公的住宅を総合的に捉えた活用	
(1) UR 賃貸住宅のストック活用計画.....	18
(2) 大阪市域における府・市営住宅と UR 賃貸住宅の立地特性.....	19
(3) 大阪府営住宅の統合—筆ヶ崎住宅民活プロジェクト.....	21
(4) 大阪市のリロケーション住宅の共同活用.....	22
5. 交通インフラ整備による将来需要を見据えたストック活用	
(1) ファシリティマネジメントにおける市営住宅の位置づけ.....	24
(2) 鉄道新設計画と公的住宅の戦略的な活用.....	27
6. 地区の特性やニーズを生かした都市機能の導入	
(1) 人口構成から求められる都市機能.....	32
(2) UR 賃貸住宅を活用した子育て支援.....	36
(3) 建て替え時に生まれた余剰地に民間集合住宅等を導入.....	37
(4) 公営住宅ストックに福祉的機能や交流機能を導入.....	42
(5) 産業インキュベーション機能の導入.....	44
(6) 民間集合住宅に工房・店舗機能の導入.....	47

7. 公的住宅ストックを活用した都市創生へ	
(1) モデル地区の提案.....	49
(2) 公的住宅ストックを活用した都市創生に向けての提言.....	52
研究会構成メンバーおよび研究会開催・ヒアリング実施状況.....	53

1. 研究の視点と本研究の位置づけ

(1) 研究の視点

魅力ある都市地域には、ライフスタイルに適合した住宅や教育環境、家事や子育て、介護などの生活支援サービスや商業施設、健康・医療機関、公園などの豊かな自然環境、文化芸術拠点やスポーツ施設の充実、ICTの整備等、多様な都市機能が備わっている。そして、「産業・行財政・人材・地域資源など都市が備え持つ内発的なリソースをフルに活用しながら都市を再編集してその活力を高め、中長期的に持続可能な都市経営フェーズへの到達を目指す『都市創生』¹⁾」においては、地区をはじめ都市の様々なリソースの見える化と将来価値の見極めが求められる。

近年、国や地方自治体では、公有資産を見える化し、経営的視点から総合的に企画・管理・活用・処分などの取り組みが行われている²⁾。公有資産には、建物や土地、道路や橋などの社会インフラ等があるが、戦後、整備されてきた公営住宅（府・県営住宅や市町村営住宅等）ストックは、住宅が不足していた時代から良質で低廉な家賃の住宅を供給してきた。この度の東日本大震災のような未曾有な事態においては、被災者への仮住まいとして一早く提供する等、多様な活用に資する重要なストックとして再評価されている。そして、都市において、ゆとりのある敷地に建てられた公営住宅ストックのまとまった土地や建物は、現在も将来的にも高い経済的価値を有するとともに多様な価値を創出する貴重な公有資産として位置づけられる。

一方で多くの課題も抱えている。例えば、入居者の高齢化による自治活動の停滞や、今後、建て替えや修繕が求められる多くのストックは財政的に負担が重く、最適な再編や新たな都市機能の導入が求められている。

本研究では、都市の様々なリソースの内、土地・建物が大きな割合を占める公営住宅をはじめとする公的住宅ストックに着目し、全国的にみても大量のストックを有する大阪市域を事例に、公的住宅が立地する地区の活性化に向け、「公的住宅の総合的な活用」を検討し、「交通インフラ整備による将来需要を見据えた公的住宅の戦略的活用」、「公営住宅の建て替え時や用途廃止によって創出した余剰地」、「公営住宅の空き住戸に着目した新たな機能の導入」という4つの視点から分析する。

¹⁾ 関西社会経済研究所(2009)『リ・アクティブ 関西ビジョン—DISTRICT(地区)中心による都市創生の提案』

²⁾ アセットマネジメント、ファシリティマネジメント、プロパティマネジメント等の呼称がある。

【本研究の視点】

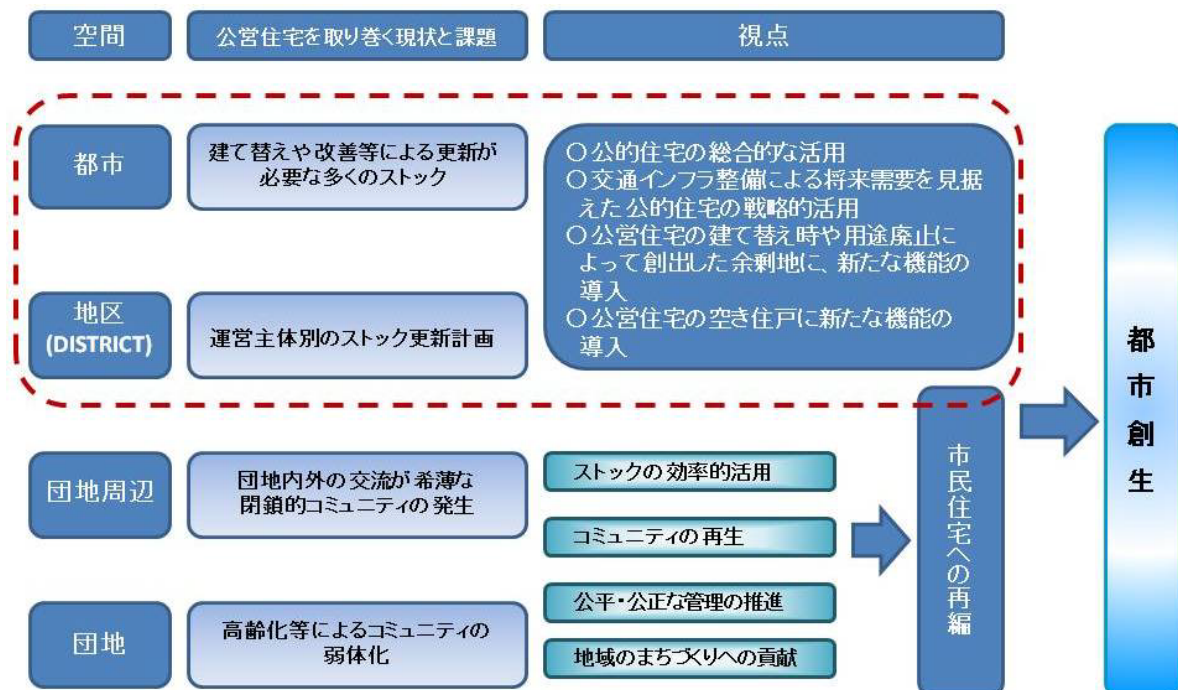
- 公的住宅の総合的な活用
- 交通インフラ整備による将来需要を見据えた公的住宅の戦略的活用
- 公営住宅の建て替え時や用途廃止によって創出した余剰地に新たな機能の導入
- 公営住宅の空き住戸に新たな機能の導入

(2) 本研究の位置づけ

近年、各自治体の公営住宅の運営方針に共通してみられるのは、新たに建設する時代から「ストックの有効活用」、「コミュニティの再生」、「公平・公正な管理の推進」、「地域のまちづくりへの貢献」等である。

本研究は、大阪市、神戸市、京都市の公営住宅の運営方針を概観し、都市創生の視点から、大阪市を事例に公的住宅とその周辺の他、環境や日常生活圏で一体感のある地区や都市全体に着目し、公的住宅ストックを活用した都市創生に関する提言を行う（図1-1）。

図1-1 本研究のフレーム



2. 公営住宅の現状と課題

(1) 公営住宅制度の概要

本研究で着目した公営住宅¹とは、「公営住宅法」(1951年)に基づき、住宅に困窮する低所得者を対象に低廉な家賃の賃貸住宅供給を目的として府県や市町村で国が建設費の半分を補助して建設・供給されてきたものである(表2-1)。

供給方法

公営住宅の供給は、主として地方公共団体による直接建設で行われている(表2-2)。借上げ方式は、新たに土地を取得する必要がないなどのメリットもあるが、一方で、借上期間(20年間)終了後について、入居者の移転先確保が制度上確立していないことや建物所有者に住宅を返還するための強制措置をとることが煩雑であること、借上家賃(市場家賃)と入居者負担家賃の差額に対する自治体の負担が相当額に及び、長期的に見ると、直接建設と比べ経済的な有益性が期待できないことなどが考えられる。

大都市では、管理戸数のほとんどが直接建設による供給であるが、借り上げ公営住宅を実施している都市は10都市であり、そのうち、本格的に実施していると考えられるのは、人口急増や震災復興事業に対応するために住宅供給を進めることが急務であった横浜市と神戸市である。そして、公営住宅の買い取りを実施している都市は、神戸市のみとなっている。

入居対象

公営住宅では収入制限や世帯人員等の入居資格が定められ、収入分位²の下位25%(4人世帯で510万円)までが原則となっている(原則階層)。また、事業主体に認められた裁量で、原則階層よりも低いまたは高い収入分位についても、一部入居が認められる(裁量階層)。公営住宅では、入居後に収入が増えて一定の基準を超える場合には、収入額や超過期間などに応じて、家賃の割増や住戸の明渡しなどの各種対応を講じている。

家賃は、近傍同種の住宅の家賃の範囲内で、入居者の収入(応能)と、住宅の規模、築年、利便性など(応益)により家賃を決定する応能応益家賃となっている。

¹ 公営住宅は、府県や市町村が直接運営する府県・市町村営住宅の大部分を占める。

² 総務省統計局による全国家計調査の結果に基づいて、全世帯を収入順位に並べ、各世帯が下から何%の範囲に位置しているかを示した数値。

表2-1 公的賃貸住宅制度の中の公営住宅

	制度種別	制度主旨	全国	大阪市内		
				大阪市	大阪府※1	他団体※2
公的 賃貸 住宅 向け	低所得者向け 公営住宅 (公営住宅法 昭和26年)	住宅に困窮する低所得者に対して、低廉な家賃の賃貸住宅を供給	219万戸	90,362戸	14,333戸	—
	改良住宅 (住宅地区改良法 昭和35年)	住宅地区改良事業の実施に伴い、住宅を失う従前居住者用の住宅	15.6万戸	7,824戸	—	—
	特定優良賃貸住宅 (特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律 平成5年)	中堅所得者に対して優良な賃貸住宅を供給	15.9万戸	4,391戸	285戸	11,620戸
	再開発住宅 (都市再開発法 昭和44年)	再開発事業の実施に伴い、住宅を失う従前居住者用の住宅			—	—
	地域リノベーション住宅 (住宅市街地総合整備事業制度要綱 平成16年→旧再開発住宅制度要綱)	公営住宅等の建替えに伴う従前居住者向けの仮移転用住宅	1.5万戸	2,389戸	—	—
	都市再生機構賃貸住宅 (独立行政法人都市再生機構法 平成15年)	主にファミリー世帯に対して良好な居住環境を備えた賃貸住宅を供給	75.3万戸	—	—	37,644戸
	公社賃貸住宅 (地方住宅供給公社法 昭和40年)	勤労者に対して良好な居住環境の住宅を供給	13.7万戸	—	—	3,122戸
その他	生活保護(住宅扶助費) (生活保護法 昭和25年)	国民の最低限の生活を保護するため、生活保護費の中で、賃貸住宅を借りる費用として「住宅扶助費」を支給		79,600件/月 (内住宅扶助 66,200件/月)	—	—
	家賃補助制度	国において、低所得者向けの民間賃貸住宅への家賃補助制度はない。また、一部の自治体で実施すると低所得者が集中することも考えられ、財政負担も過大になることから、独自に実施している自治体はない。(大阪市では、市外への転出が著しい若い世代の市内定着を促進するため、市内の民間賃貸住宅に入居する新婚世帯に、家賃の一部を補助する「新婚世帯向け家賃補助」を実施)				

空き家が発生したら低所得者向け住宅として活用

空き家が発生したら中堅層向け住宅として活用

※1 大阪府営住宅全体では、138,691戸(大阪市内分14,618戸含む)
 ※2 他団体は、都市再生機構、大阪市住宅供給公社、大阪府住宅供給公社がある

(出所) 市政改革本部 住宅局「大阪市営住宅の事業分析」平成19年1月

表2-2 供給方式別 公営住宅管理戸数

	札幌	仙台	さいたま	千葉	東京都 (特別区域内)	川崎	横浜	静岡	名古屋	京都	大阪	堺	神戸	広島	北九州	福岡
直接建設	25,459	9,195	2,406	6,262	151,888	16,290	25,629	6,500	57,128	19,062	90,362	3,630	37,305	11,129	28,119	26,854
借上	746	—	122	66	—	439	3,380	—	6	—	—	7	3,639	—	19	199
買取	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	230	—	—	—
合計	26,205	9,195	2,528	6,328	151,888	16,729	29,009	6,500	57,134	19,062	90,362	3,637	41,174	11,129	28,138	27,053

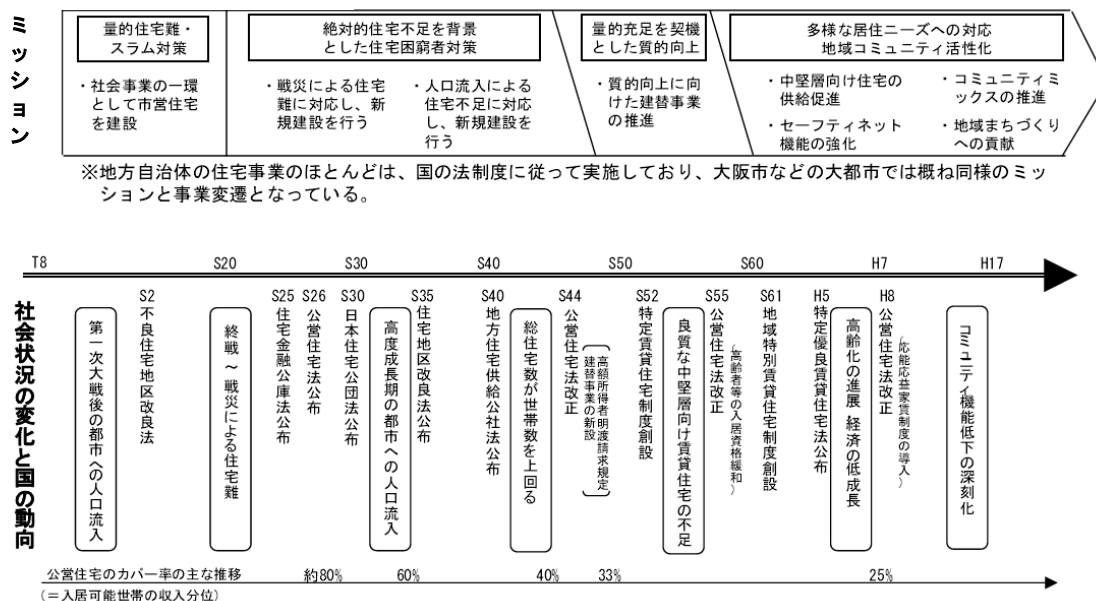
(出所) 市政改革本部 住宅局「大阪市営住宅の事業分析」平成19年1月

(2) 公営住宅のミッションの変遷

自治体が直接運営する市営住宅に求められるミッションは、住宅困窮者向けに量の確保から質の向上、そして、多様な年代・世帯のコミュニティミックスの推進、地域まちづくりへの貢献等、コミュニティの活性化へと移ってきている（図2-1）。

公営住宅の建設の歴史をふりかえると、戦災や都市への人口集中による絶対的な住宅不足に対応するため、1950年代から1970年ぐらいまで公営住宅の新規建設が積極的に行われた。そして、1970年代になって新規建設から老朽化した住宅の建て替え事業へとシフトが図られるとともに、多様な賃貸住宅ニーズに対応するため、中堅層向け住宅の供給が行われてきた。公営住宅法が公布された1951年には、公営住宅の入居可能世帯の収入分位は約80%であったが、1996年の公営住宅法の改正による応能応益家賃制度の導入では25%の収入分位となり、近年、居住の安定を確保する住宅セーフティネット機能が高まっているといえる。

図2-1 地方公共団体における公的住宅制度の使命（ミッション）とその変遷[大阪市の例]



(出所) 市政改革本部 住宅局「大阪市営住宅の事業分析」平成19年1月

(3) 全国の公営住宅の現況

建て替えが必要な多くのストック

全国の公営住宅ストックは、建て替えが待たれる約 18 万戸 (8.3%) をはじめ、昭和 40 年代の建築ラッシュ時に建てられた建て替え予備軍の約 75 万戸 (34.4%) が控えている (図 2-2)。

今後、人口・世帯の減少社会の到来により、新規住宅需要の低下が予想されるとともに、民間賃貸住宅においても空き家の増加が見られるなど、賃貸住宅の量は確保されている状況にある。今後、ストック対策の時代を迎えていることに加え、近年では、入居者の高齢化の進行等により、団地内のコミュニティの弱体化等の現象が進み、団地の再編によるコミュニティミックスや周辺地域への貢献が課題となっている。

応募状況の偏り

公営住宅の応募倍率は、平成 9 年ごろから全国的に増加傾向が見られ (図 2-3)、住戸によっては 100 倍を超える倍率のところから、応募が全くないところまで格差が大きい (表 2-3)。特に、交通が不便であったり、浴室の未設置や、エレベーターの設置がない建物の高層階などでは、応募が少ないか、全くないところもある。

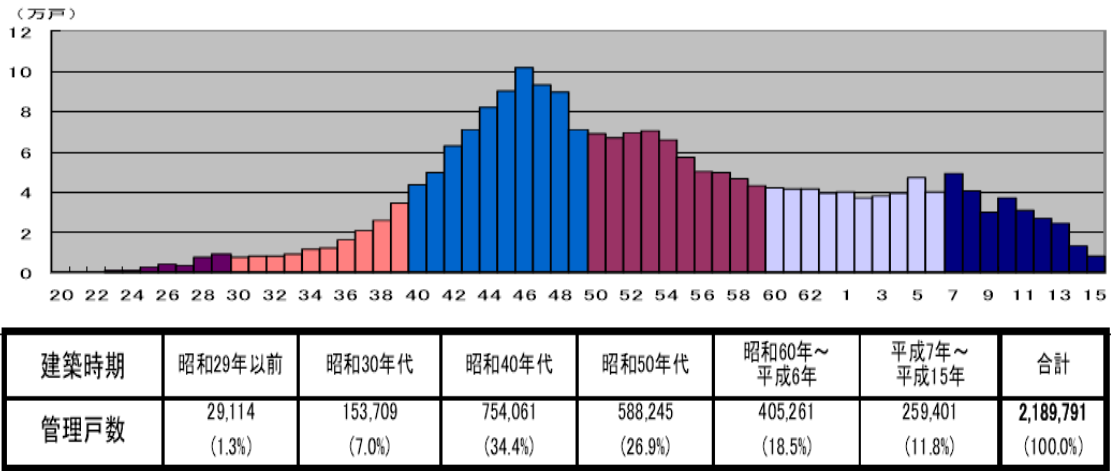
入居期間の長期化

借家入居者の入居時期を見てみると、民間借家と比較して、公営借家や公団・公社借家では、昭和 36 年から 45 年に入居した割合が高く、さらに、昭和 46 年から 55 年に入居した割合が高いことから、民間借家と比較して公営・公的借家では、入居者の入居期間は長い傾向があることがわかる (図 2-4)。

60 歳以上の入居者の割合が高い

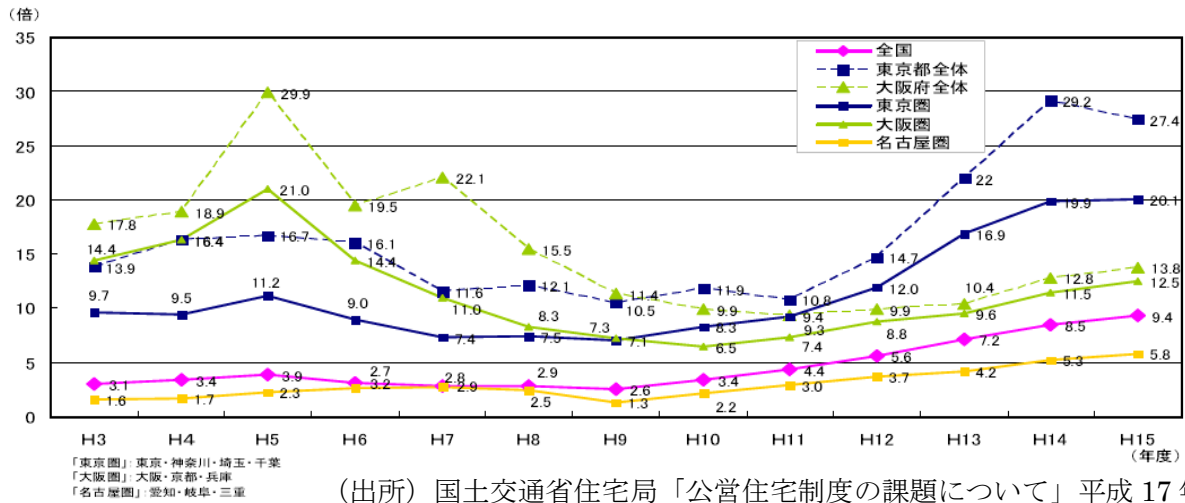
大阪市の場合、市平均の 60 歳以上の割合は 27.2% であるが、市営住宅入居者の 60 歳以上の割合は、38.7%、大規模市営住宅では、48.7% のところもあるなど、市営住宅入居者の高齢化率は大阪市平均と比較して高い傾向が見られる (図 2-5)。

図2-2 全国の公営住宅ストック



(出所) 国土交通省住宅局「公営住宅制度の課題について」平成17年

図2-3 応募倍率の推移



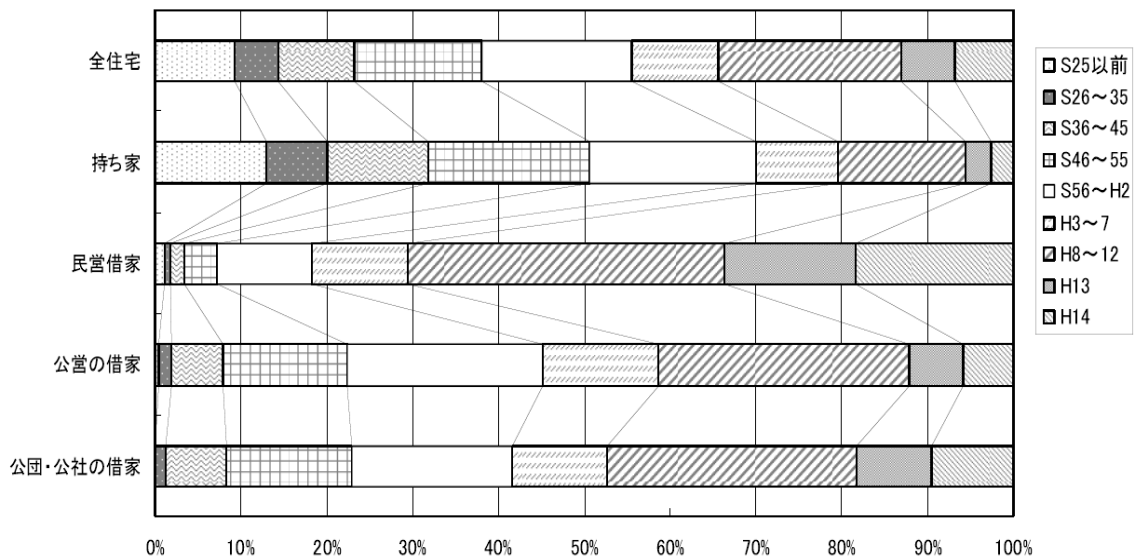
(出所) 国土交通省住宅局「公営住宅制度の課題について」平成17年

表 2-3 大阪市営住宅の応募倍率別申込数（平成 17 年度募集 公営：一般）

募集倍率	募集戸数	申込数	申込総数に対する割合
100倍以上	81	19,645	61.2%
40～100倍未満	110	7,235	22.5%
20～40倍未満	81	2,359	7.4%
5～20倍未満	226	2,325	7.2%
1～5倍未満	229	479	1.5%
1倍未満(0を含まない)	118	44	0.1%
申込なし	57	0	0.0%
合計	902	32,087	100.0%

(出所)大阪市営住宅ストック総合活用計画 平成 19 年 2 月

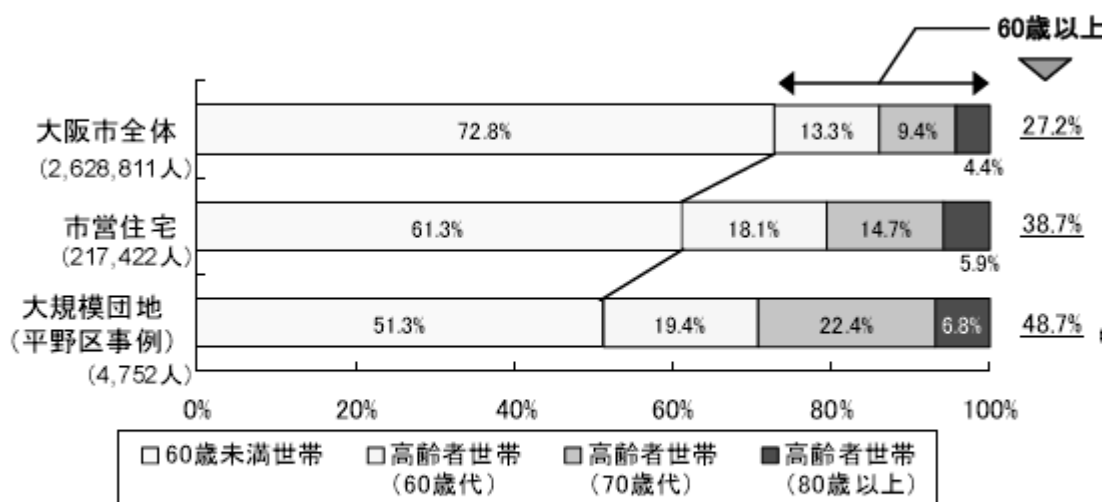
図 2-4 居住年数の分布（全国）（単位：万世帯）



(注) 「全住宅」：居住世帯のある住宅
 「持ち家」：そこに居住している世帯が所有している住宅
 「民間借家」：国、地方公共団体、公団、公社以外のものが所有している賃貸住宅で給与住宅でないもの
 「給与住宅」：社宅のように会社が所有又は管理してその職員を居住させている住宅
 「公営の借家」：公営住宅法に基づく公営住宅以外に都道府県、市町村、特別区の所有又は管理する賃貸住宅を含む
 「公団・公社の借家」：公団・公社の所有又は管理する賃貸住宅

(出所) 国土交通省住宅局「公営住宅制度の課題について」平成 17 年

図 2—5 大阪市ならびに市営住宅入居者に占める高齢者の割合



※市営は平成18年8月時点で公営・改良

大阪市は平成17年国勢調査

※大規模事例団地名(長吉長原東、長吉長原東第3、長吉長原北)

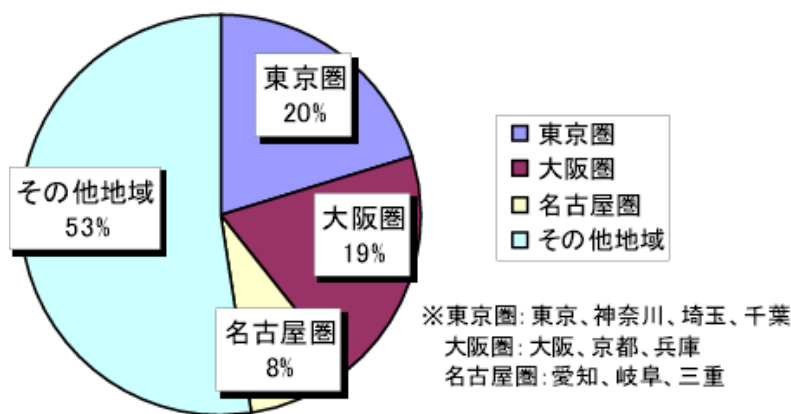
(出所) 市政改革本部 住宅局「大阪市営住宅の事業分析」平成19年1月

3. 大阪圏の公営住宅

(1) 概況

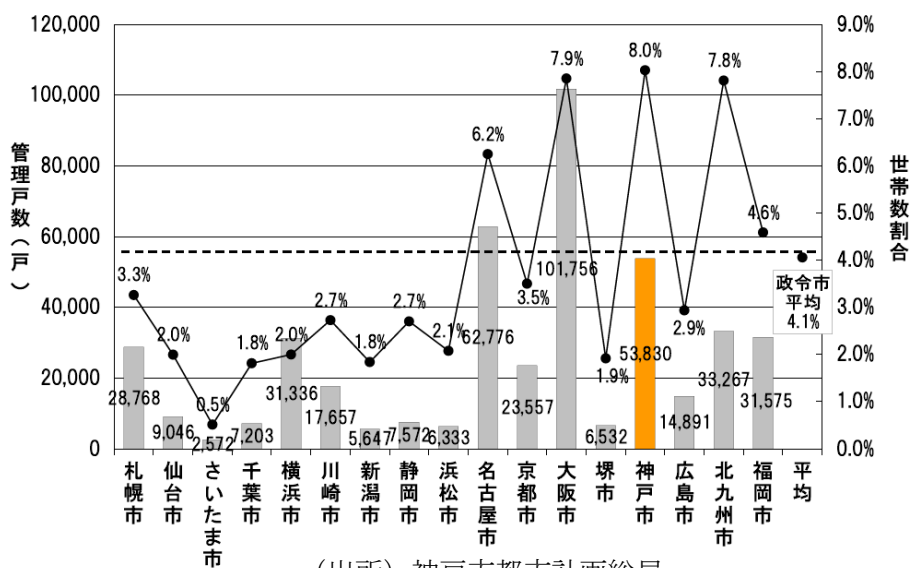
大阪圏（大阪府、京都府、兵庫県）の公営住宅ストックは、東京圏に拮抗して全国で2番目に多く、全国の公営住宅の約2割を占める（図3-1）。また、大阪市、京都市、神戸市の市営住宅の戸数と政令市全体に占める割合は、大阪市（101,756戸 22.9%）、京都市（23,557戸 5.3%）、神戸市（53,830戸 12.1%）となり、約4割を占めている（平成20年度末現在）。その内、大阪市は最も多くの管理戸数を有し、神戸市は、世帯数に占める割合が8.0%で、政令市の中で最も高くなっている（図3-2）。

図3-1 公営住宅ストックの地域別分布



(出所) 国土交通省住宅局「公営住宅制度の課題について」平成17年

図3-2 市営住宅管理戸数の政令市比較（平成20年度末時点）



(出所) 神戸市都市計画総局

「第2次市営住宅マネジメント計画」平成22年

(2) 大阪市域の公営住宅

土地面積と価格

政令市の中で一番多くの公営住宅戸数を有する大阪市内には、約 10 万戸¹の市営住宅と約 1 万 4 千戸²の府営住宅があり、土地面積はそれぞれ約 656 万㎡³、約 97 万㎡⁴（大阪市内分）を占め、土地価格はそれぞれ約 1 兆円⁴、約 1,318 億円⁵（大阪市内分）となっている。

自治活動の停滞

1996 年の公営住宅法改正により入居資格が収入分位 25%に改正されて以降、公営住宅では、全居住世帯に占める低額所得世帯、とりわけ高齢者、障害者、母子等の特定世帯のシェアが伸長し、公営住宅の福祉住宅化傾向が見られる。大阪市営住宅の入居者の入れ替わりは、年間で全体の約 3%、平均居住年数は 21 年で、いずれの団地も高齢化と入居期間の長期化による自治活動の停滞が課題となっている。

建て替えストック

住宅のセーフティネットである大阪市域の公営住宅には、府営住宅と市営住宅があるが、これらが大阪市域に建設年ごとにどのように分布しているかを表したものが図 3-4 である。中央区、西区、福島区を除く 21 区に、様々な建設年の建物が立地している。その内、昭和 30 年代ぐらまで（1949 年～1964 年）の建物は、老朽化や耐震性を基準に順に建て替えが行われてきていることから、今後、建設年度の古い建物の順に、居住者の移転計画等が整い地元要望がまとまった団地から建て替えが実施されると思われる⁵。

一方で、建築基準法の耐震基準が抜本的に改正された 1981 年以前の 1965 年～1981 年に建てられた建物は大阪市域の外縁部を中心に多く、近い将来、建て替えが必要になると考えられ、多くの建て替えストックを有していることがわかる。

¹ 「大阪市営住宅ストック総合活用計画」平成 19 年 2 月

² 平成 22 年 4 月 1 日現在（大阪府）

³ 「公有財産現在額調（土地）」（大阪市）平成 21 年度末現在

⁴ 「公有財産台帳（大阪府営住宅団地）」平成 21 年度末現在

⁵ 大阪市営住宅の建て替え事業は、木造・簡易耐火造については事業完了の目途がたち、現在は建物・設備の老朽化が進んでいる昭和 30 年代から 40 年代前半に建設された鉄筋コンクリート造の中層住宅を建設年度の古い団地順に、居住者の移転計画等が整い地元要望がまとまった団地から実施している。その結果、平成 14 年度から 17 年度の 4 年間で、4,241 戸の建て替え（除去）が行われ、約 700 戸が供給され、96 戸のケア付き住宅が建設された。

市域の外縁部に多い大規模団地

団地の規模は戸数で表されることが多いが、本研究では、建て替え・再編後の活用を見通すために土地の実測面積で表した（図3-5）。高度経済成長期以降、団地の新設は外縁部で進められ、残されていた農地等が活用され、既成市街地では困難であった大規模団地の造成が進められた結果、市内の外縁部を中心に大規模団地が多く立地し、市域全体で、最少で650㎡、最大で189,591㎡と規模の差が大きく、例えば、平野区や東淀川区等では、大規模団地の周辺に中小規模団地も厚く分布しているのがわかる。

図3-3 大阪市営住宅の建設戸数と管理戸数の推移

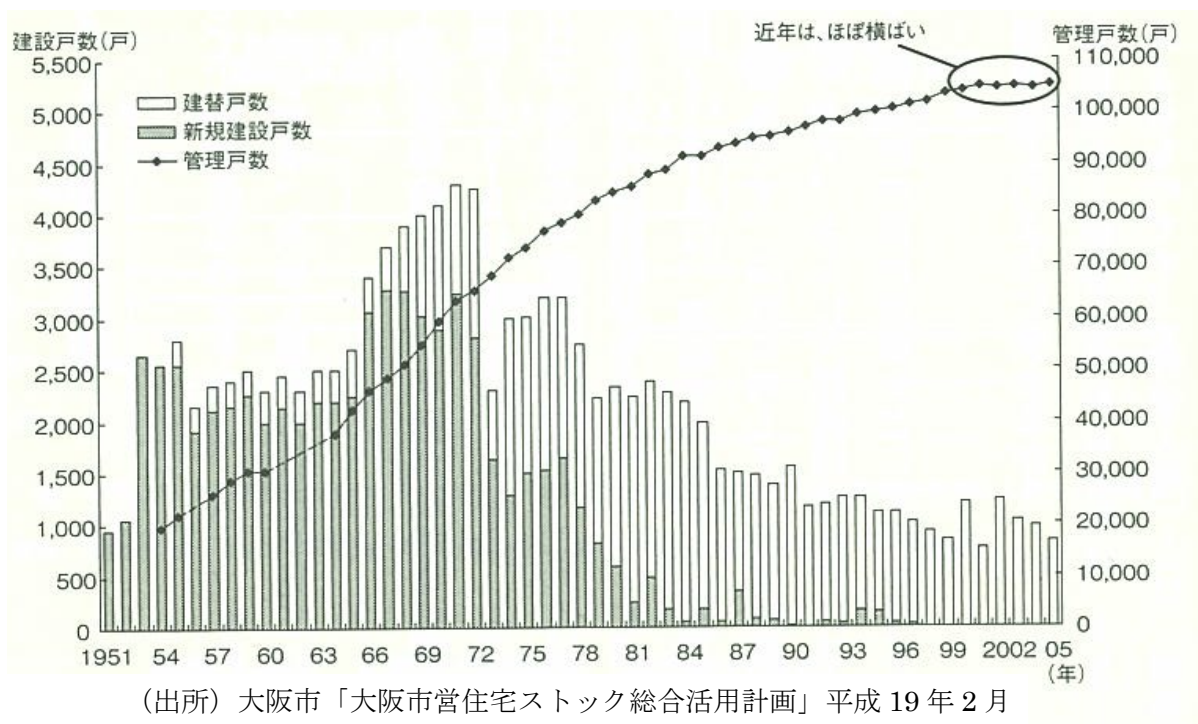


表 3 - 1 大阪市営住宅の建設年代別活用手法別戸数

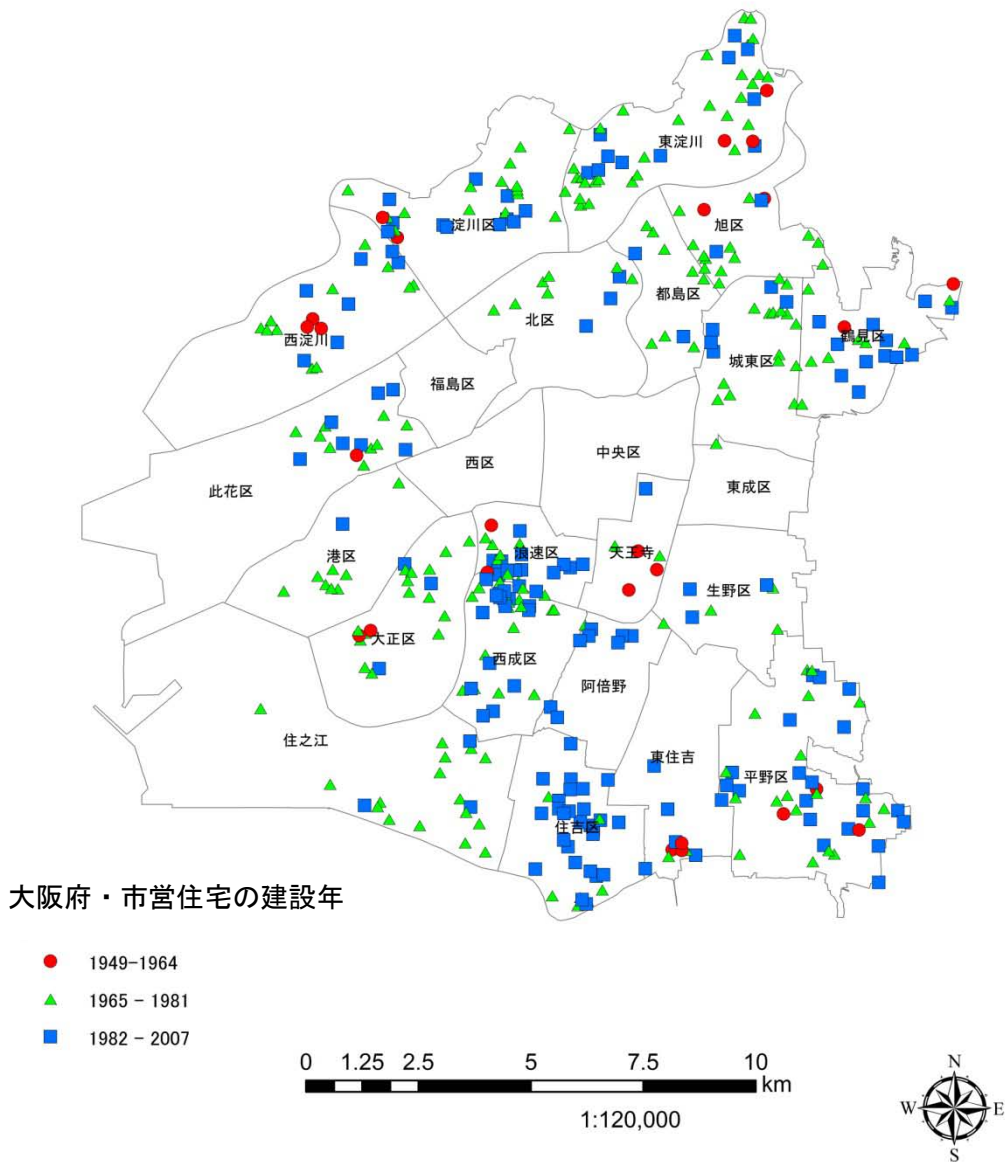
	建替	全面的改善	EV単独設置	維持保全	総計
～昭和39年 (～1964)	4,927				4,927
昭和40～44年 (1965～1969)	8,783	856	650	7,911	18,200
昭和45～49年 (1970～1974)	1,431	633	40	17,613	19,717
昭和50～54年 (1975～1979)		1,353	2,638	12,206	16,197
昭和55～59年 (1980～1984)		326	3,068	9,322	12,716
昭和60～平成元年 (1985～1989)			1,920	7,467	9,387
平成2～6年 (1990～1994)			183	9,044	9,227
平成7～11年 (1995～1999)			42	7,297	7,339
平成12年～ (2000～)				5,268	5,268
総計	15,141	3,168	8,541	76,128	102,978

※平成 18 年 11 月 1 日現在管理戸数

(出所) 大阪市「大阪市営住宅ストック総合活用計画」平成 19 年 2 月

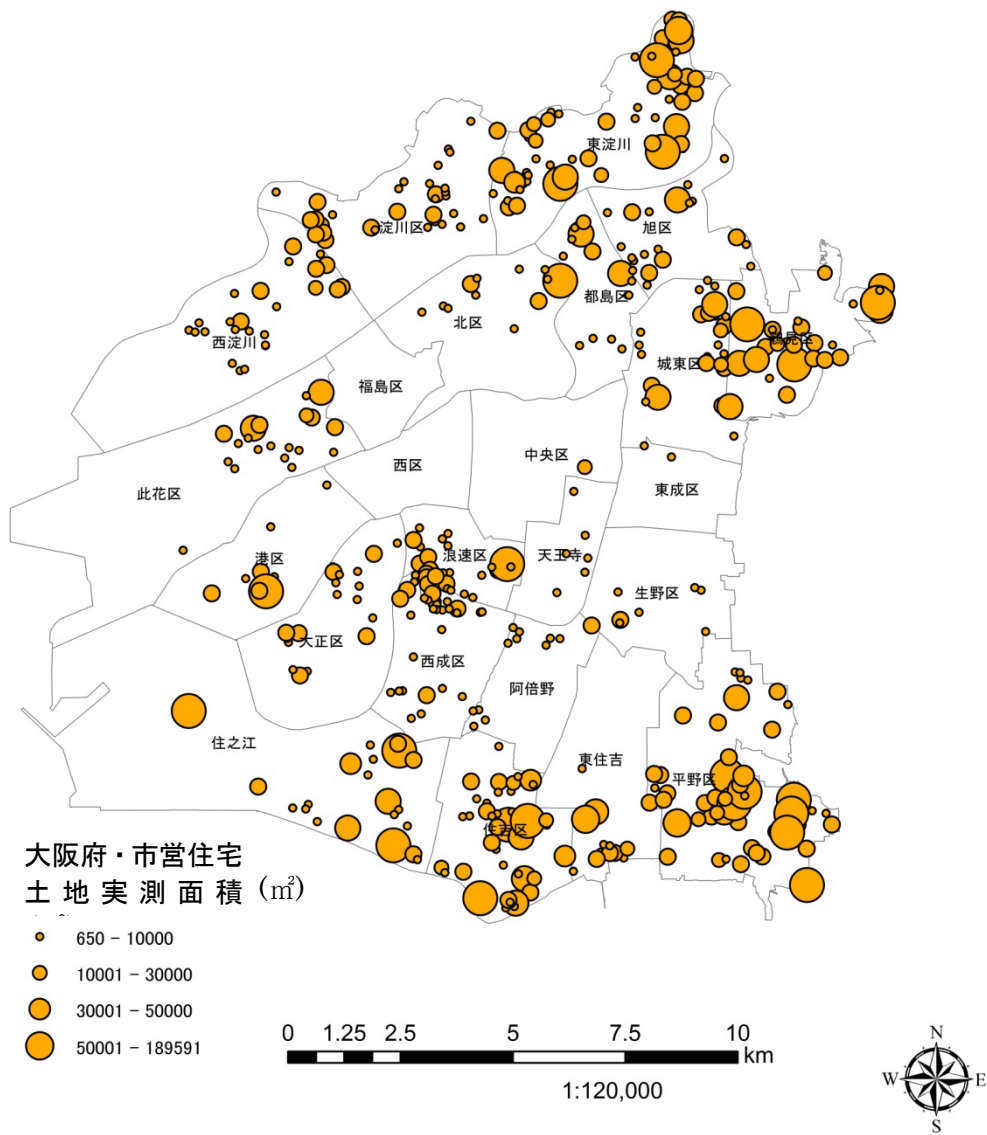
図3-4 建設年別にみた大阪府・市営住宅の立地状況

※各団地について、建設年の異なる建物がある場合、一番古い建物の建設年で表示している。
 ※大阪府・市営住宅の内、特定優良賃貸住宅（準ずる再開発住宅等）を除いている。



(参考資料) 大阪市「大阪市営住宅ストック総合活用計画」平成19年2月

図 3-5 土地実測面積別にみた大阪府・市営住宅の立地状況

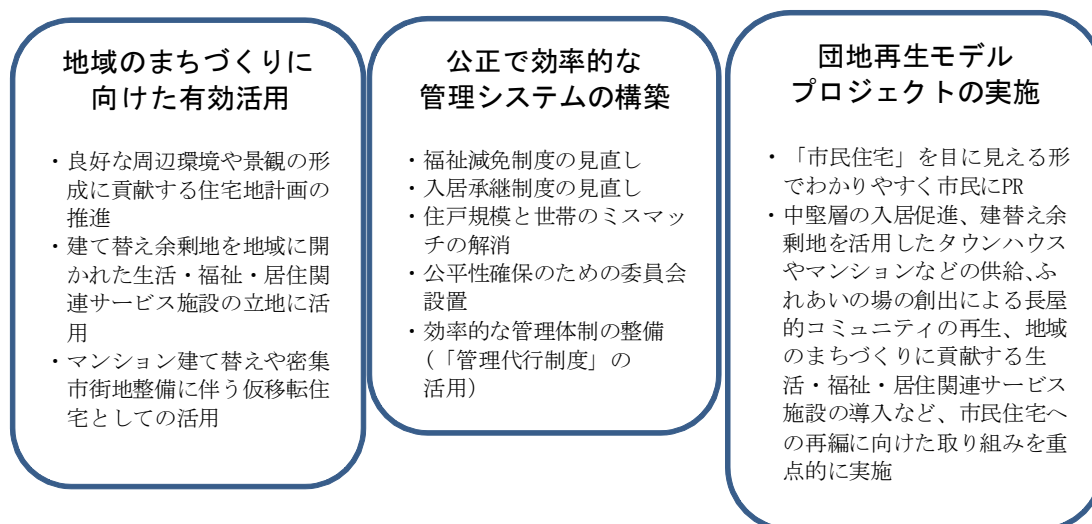


(参考資料)「公有財産現在額調(土地)」(大阪市) 平成 21 年 3 月 31 日現在

(3) 大阪市、神戸市、京都市の市営住宅ストック活用計画

大阪市、神戸市、京都市の住宅ストック活用計画について、都市創生の視点から見ると、管理戸数は、京都市の「現状維持」から、大阪市の「縮減」、神戸市の「約 7000 戸縮減⁶」まで幅があるが、共通するのは現状から増加する計画ではないということである。また、高い高齢化率に対して、コミュニティミックスの観点から、中堅層や子育て層の入居を促進するための取り組みの強化が共通している。また、団地内だけの取り組みだけでなく、市営住宅を「地域資源（京都市）」と位置づけ、「市民住宅（大阪市）」として、団地周辺を視野に入れた活用が目指され、建て替え余剰地を周辺地区に開かれた生活・福祉・居住関連サービス施設の立地に活用するなど、新しい機能の導入を目指している（表 3-2～4）。

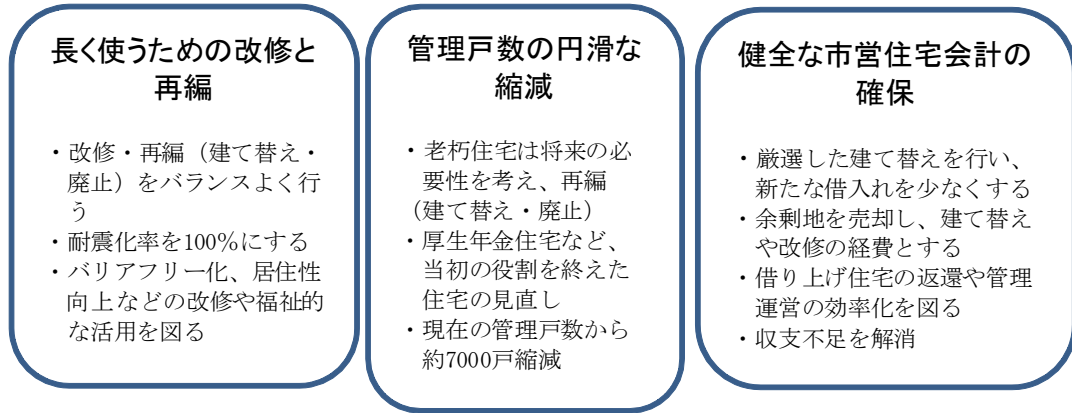
表 3-2 大阪市営住宅ストック総合活用計画



（資料）「大阪市営住宅ストック総合活用計画」（平成 19 年 2 月）

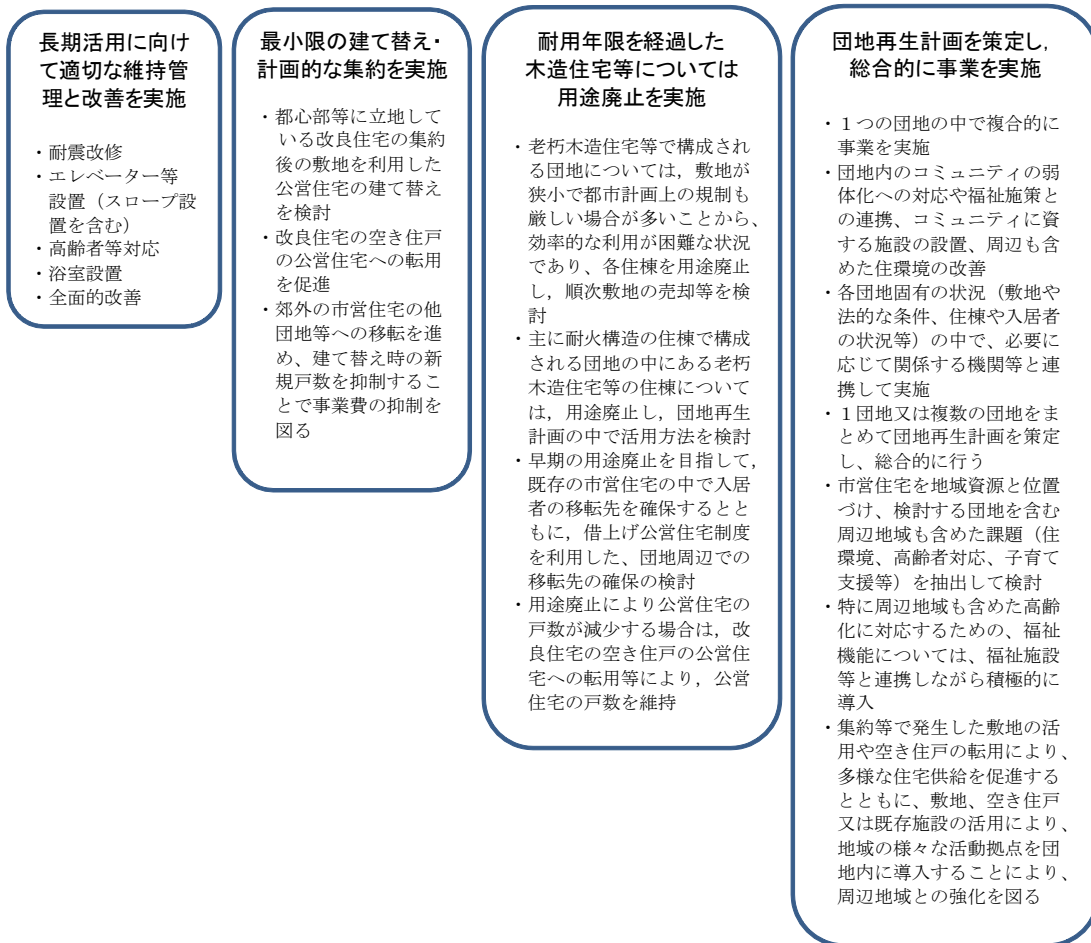
⁶ 神戸市は、阪神淡路大震災による住宅ニーズの急激な増加から多くの借り上げ公営住宅を有していることを背景に、収支の改善や平成 27 年度から始まる返還に向けての再編計画が特徴となっている。

表3-3 神戸市 第2次市営住宅マネジメント計画



（資料）「第2次市営住宅マネジメント計画」（平成22年6月）より作成

表3-4 京都市市営住宅ストック総合活用計画



（資料）「京都市市営住宅ストック総合活用計画」（平成23年2月）より作成

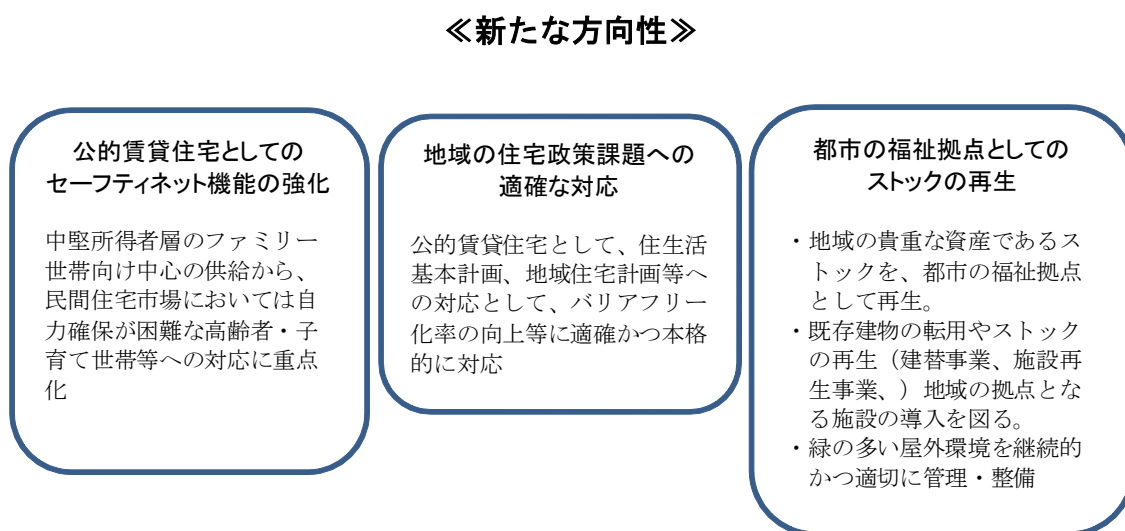
4. 公的住宅を総合的に捉えた活用

(1) UR 賃貸住宅のストック活用計画

公的住宅には、低所得者向けの府・市営の公営住宅の他、中堅層向けの住宅があるが、その内、都市再生機構（以下 UR）賃貸住宅のストック活用の新たな方向性に注目すると、従来の中堅所得者層のファミリー世帯向け中心の供給から、民間住宅市場で自力確保が困難な高齢者や子育て世帯を中心とした支援や、都市の福祉的拠点として再生する方針を打ち出していることがわかる（図4-1）。

現在、公営住宅の中には、建て替えを必要としている建物が少なくないことから、従前の居住者の転居先として近隣の公営住宅とともに UR 賃貸住宅も併せて、総合的に検討することが考えられる。それによって、ストック更新を円滑にするとともに、建て替えや用途廃止に伴って生み出された余剰地に、当該地区で必要とされている新たな機能を導入することにより、地区の活性化を促進することが期待できる。

図4-1 UR 賃貸住宅ストックの新たな活用の方向性



(資料) 都市再生機構「UR 賃貸住宅ストック再生・再編方針について」(平成 20 年 2 月)

(2) 大阪市域における府・市営住宅とUR賃貸住宅の立地特性

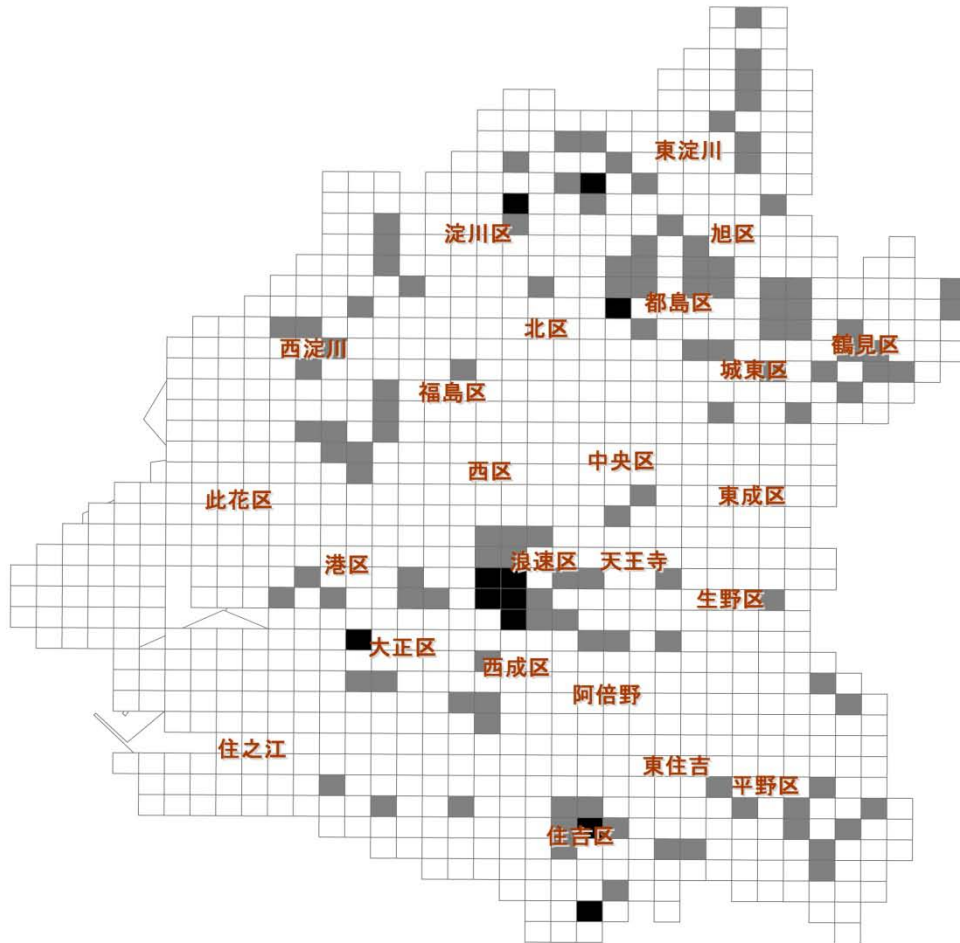
公営住宅居住者の内、大きな割合を占める高齢者を基準に日常生活圏を500m四方と捉え、大阪市域の府・市営住宅とUR賃貸住宅を総合して、標準地域メッシュの4次メッシュ(500m四方)において、どれぐらい集積しているかをみたところ、2~4団地あるところが116箇所、5~8団地あるところが11箇所存在していることが明らかになった¹(図4-2)。集積している地区の各団地の規模や建設年、府・市営住宅とUR賃貸住宅の種類等によって、統合・再編が可能かどうかの精査は必要であるが、大阪市域でこれらを総合的に捉えて活用を検討する候補地区が少なくないことが明らかになった。

現状では、以下で事例を紹介するように、各自治体ごとに近隣の公営住宅を統合した建て替え事業や、建て替え期間の従前の居住者の転居先として、例えば、府営住宅の建て替え時に市営住宅のリロケーション住宅²やUR賃貸住宅を活用する事例はあるものの、当該地区に立地する運営主体が異なる公営住宅とUR賃貸を総合的に捉えて地区の活性化を図るような視点で建て替えがなされた事例はないと思われる。

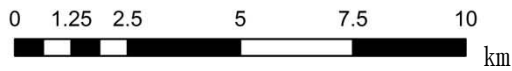
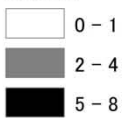
¹ 大阪府・市営住宅、UR賃貸住宅は、各HPの情報をもとに地図上で住所を確認し、ポイントデータにしたものを分析。大規模団地等では、代表点を定めて分析していることから、団地全体が500m圏内に入っていない場合も含まれている。

² 老朽化した公共賃貸住宅の建替事業の仮移転用として、国からの建設費等の補助を受けて建設した住宅

図4-2 大阪府・市営住宅、UR賃貸住宅の集積状況
 —標準地域メッシュの4次メッシュ（500m四方）



大阪府・市営住宅、UR賃貸住宅数



1:120,000

※1団地につき、1カウントとしているが、各団地の立地は、敷地内に代表点を決めて分析していることから、団地の敷地全体がメッシュ内にあるかどうかは明らかでない。

(3) 大阪府営住宅の統合—筆ヶ崎住宅民活プロジェクト

筆ヶ崎住宅民活プロジェクト³では、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）」に基づき、昭和23～25年建設の4棟・172戸の団地であった大阪府営筆ヶ崎住宅の敷地に、直線距離で約500m離れた府営夕陽ヶ丘住宅と約1km離れた府営椎寺住宅を統合して、15階建て・278戸の府営住宅に建て替え、余剰地に民間分譲マンションが建設された（表4-1、図4-3）。実現した理由は、1）筆ヶ崎住宅の敷地内に広場があるなど、土地に十分な余裕があったこと、2）近鉄・上本町駅や大病院まで徒歩2分と近く、マンション立地として希少性が高かったことが挙げられる。

そして、大阪府がすすめる「子育て支援日本一戦略」の一環として府営筆ヶ崎住宅の新たな入居者の募集において、新婚・子育て世帯の入居に限定した約60世帯の「期限付き入居住宅」の募集が行われた。

表4-1 大阪府営筆ヶ崎住宅民活プロジェクト

	民間開発部分	市営住宅部分
規模	地上37階	地上15階
延べ床面積	30,852.5㎡	26,436.98㎡
主な用途	分譲マンション 278戸□	市営住宅 278戸

図4-3 位置図



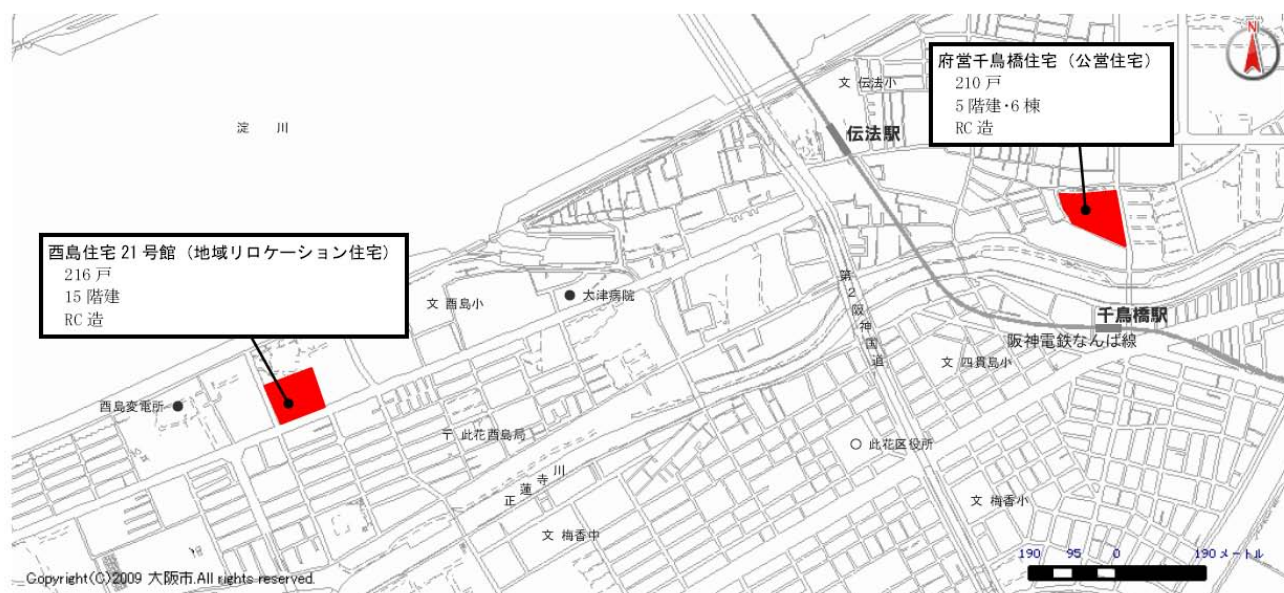
³ 大阪府大阪市天王寺区筆ヶ崎町 62-1

(4) 大阪市のリロケーション住宅の共同活用

大阪市では、地域リロケーション住宅⁴を建設し、建て替え事業の効率的な推進を図っている。本住宅は、市営住宅の建て替えにおける活用を基本としているが、府営千鳥橋住宅の建て替えにおいて、大阪府知事からリロケーション住宅である市営西島住宅21号館の活用の依頼を受けて検討が進められた結果、同住宅216戸のうち70戸を仮移転用住宅として大阪府に提供された⁵(図4-4)。

建て替え時の従前居住者の転居先は、生活圏を大きく変化させないような配慮が求められることから、本事例のように、大阪市と大阪府、そして大阪府住宅供給公社など、運営主体の枠を超えた協力が必要とされる。(図4-5)。

図4-4 市営西島住宅21号館、府営千鳥橋住宅 位置図



(出所) 大阪市報道発表資料 2010年8月3日

⁴ 老朽化した公共賃貸住宅の建替事業の仮移転用として、国からの建設費等の補助を受けて建設した住宅。

⁵ それまでにも近接した市営住宅はもとより大阪府住宅供給公社 春日出団地の建て替え時に活用されていた。

図4-5 西島リロケーション住宅を活用した建て替え事業



(資料) 大阪市報道発表資料 2010年8月3日

5. 交通インフラ整備による将来需要を見据えたストック活用

(1) ファシリティマネジメントにおける市営住宅の位置づけ

厳しい財政の中、公的財産の更新に係るコストの削減や予防的保全、将来を見据えた戦略的な計画に基づく維持管理・更新等の推進が求められている。そのためには、庁内の部局横断はもとより、異なる自治体や公的運営主体とのさらなる協働を推進するとともに、民間の資金・経営能力・技術等を積極的に導入することが必要である。

例えば大阪市では、市設建築物・3,125施設、延床面積・1,600万 m^2 （平成21年4月現在）と多くのストックを有していることを背景に、平成18年2月に全庁横断的な視点で施設整備のあり方を検討する「資産流動化プロジェクト施設チーム¹」を設置し、市設建築物の総合的な有効活用を図るファシリティマネジメントによって活用の推進が図られている。

市営住宅は、市設建築物全体の中で、都市基盤関連施設、学校園に次いで、437(14.0%)と多く、延べ床面積は6,558,423 m^2 (41.0%)と一番多くを占めている(表5-1, 図5-1)。また、1,000 m^2 未満の小規模なものから、50,000 m^2 以上の大規模なものまで、多様に存在し(図5-2)、その内、1980年以前の新耐震基準を満たしていない建物の延べ床面積は、44.7%にのぼる(図5-3)。その中で、建築後30年以上経過したものが43%以上を占めていることから、今後、建て替えや大規模改修等にかかる費用の増大が予想されることから、全庁横断的な視点から総合的な有効活用を図ることはもとより、当該地区や都市の将来需要等を見通した戦略的なファシリティマネジメントが求められる。

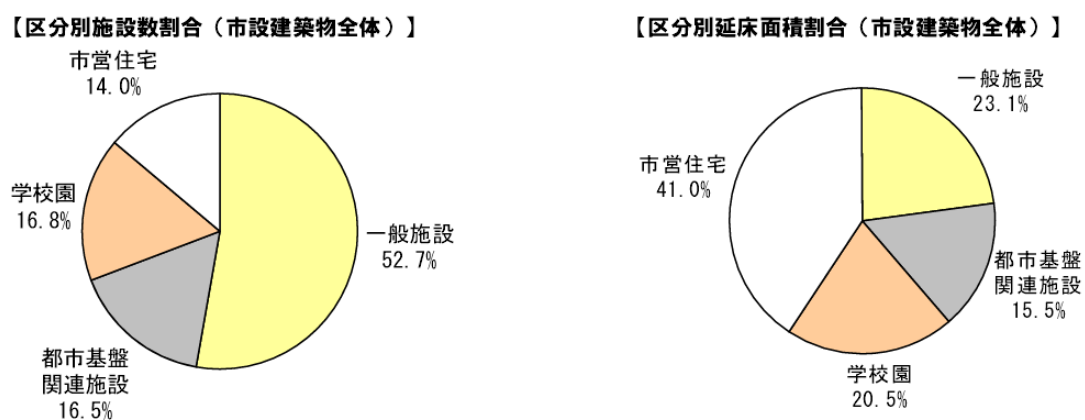
表5-1 大阪市における市設建築物

区分	施設数	延床面積	1施設当り面積
一般施設	1,648	3,694,573 m^2	2,242 m^2
都市基盤関連施設	516	2,480,748 m^2	4,808 m^2
学校園	524	3,276,771 m^2	6,253 m^2
市営住宅	437	6,558,423 m^2	15,008 m^2
合計	3,125	16,010,515 m^2	5,123 m^2

(出所) 大阪市報道発表資料 2009年3月16日

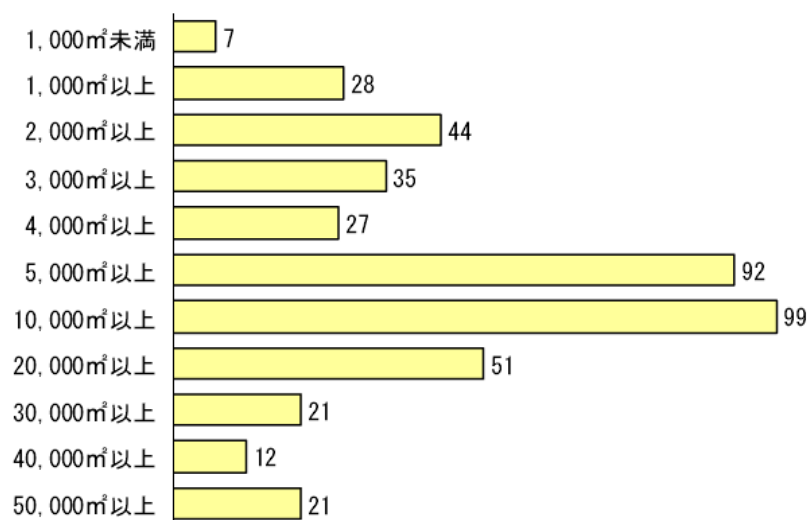
¹ 政策企画室・都市整備局・財政局・契約管財局・計画調整局・市政改革室で構成。

図5-1 区別施設と延べ床面積の割合



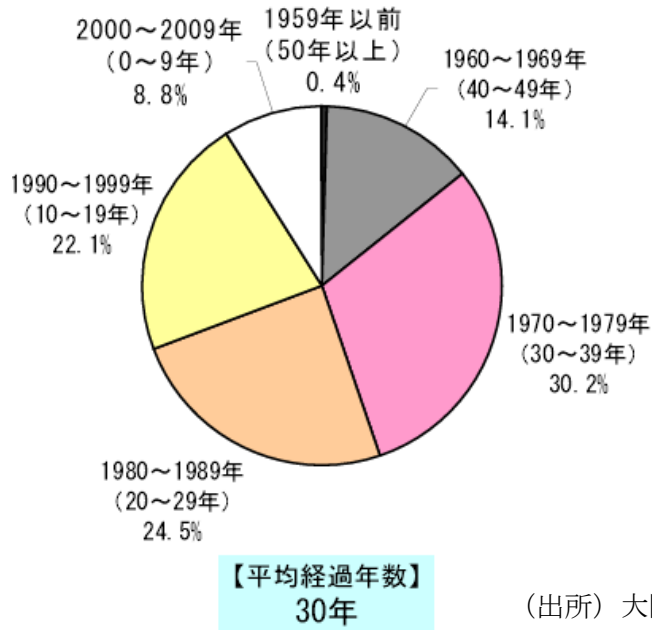
（出所）大阪市報道発表資料 2009年3月16日

図5-2 規模別市営住宅数



（出所）大阪市報道発表資料 2009年3月16日

図5-3 市営住宅の経過年数別延べ床面積の割合



(出所) 大阪市報道発表資料 2009年3月16日

(2) 鉄道新設計画と公的住宅の戦略的な活用

大阪市域は約 222 km²とコンパクトである上に、主な都市の内、1 km²あたりの鉄道駅数が 1.05 と多く、鉄道交通網が発達しているといえる（図 5-4）。さらに鉄道について言えば新たな整備計画もあることから、交通の利便性が高まる地区は増加することが予測される。

鉄道駅から徒歩圏の公的住宅

図 5-5 によると、各鉄道駅から徒歩圏と考えられる 500 メートル圏内の大阪府・市営住宅とUR賃貸住宅は、234 団地（39.9%）あり²、それらは比較的交通の利便性の高いエリアに立地しているといえる。そのため、これらが用途廃止や建て替え時の土地の高度利用によって創出した余剰地に対する民間企業の投資意欲は比較的高いと考えられる。現在、公営住宅の建て替えは、建物の建設年による老朽化や耐震性を基準に、環境が整った順に実施され、余剰地の多くが売却されているが、今後、新たな交通インフラ整備によって創出される居住ニーズの高まりも予測しながら、公的住宅の再編の時期や新たな機能の導入など、戦略的な活用計画が求められる（図 5-5）。

JR 東西線と阪神なんば線開通の影響

新駅ができたことによって具体的に交通の利便性が高まる公的住宅について考えてみたい。例えば JR 東西線の開通に伴い新駅ができたことによって、新たに 3 つの公的住宅が駅から徒歩圏である 500m 圏内となり、すでに既設鉄道駅から 500m 圏内であったが、さらに新駅の 500m 圏内にもなって利便性が高まったと考えられるのが、2 団地あった（図 5-6）。

阪神なんば線では、すでに既設の鉄道駅から 500m 圏内であったが、さらに新駅ができたことによって利便性が高まったと考えられるのが 4 団地あった。これらの公的住宅は、交通の利便性が高まったことにより、居住ニーズが高まったことが推察される。

² 各団地は、敷地の中に代表点を決めて分析していることから、500m 圏内にあるとされる団地においても、団地の敷地全体が圏内にあるかどうかは明らかでない。

将来的な需要の拡大を見越した再編計画が求められる

大阪市内には、いくつかの鉄道新線の計画があるが、これらの計画の内、高速鉄道第7号線(長堀鶴見緑地線)、高速鉄道第8号線(今里筋線)、おおさか東線を事例に取り上げ、それぞれが延長された場合のいくつかの新駅を想定して公的住宅の500m圏をみたものが、図5-7である。

大阪市高速鉄道第7号線の延伸(大正~鶴町)によって想定された新駅から新たに500m圏内になることが予測されるのは12団地、8号線の延伸(今里~湯里六丁目)の場合は、すでに既設鉄道駅から500m圏内であったが、さらに新駅の500m圏内にもなって利便性が高まると推察されるのが3団地、おおさか東線の延伸(新大阪~西吹田~淡路~都島~野江~鳴野~放出)の場合は、新駅から新しく500m圏内になると推察されるのが5団地、既設鉄道駅から500m圏内であったが、さらに新駅の500m圏内にもなって利便性が高まると考えられるのが13団地と予測される。

これらの団地は、鉄道駅の新設によって居住ニーズが高まることが推測され、近接の公的住宅とともに総合的に捉え、空き住戸や敷地を活用して子育て支援等の新たな機能を導入したり、建て替え時期にある公営住宅においては、用途廃止や土地の高度利用によって創出される余剰地に、活力のある世帯の居住を誘導するような民間の集合住宅や機能を導入するなど、戦略的な活用を行うことにより地区の活性化が期待される。

図5-4 主な都市の1kmあたり鉄道駅数

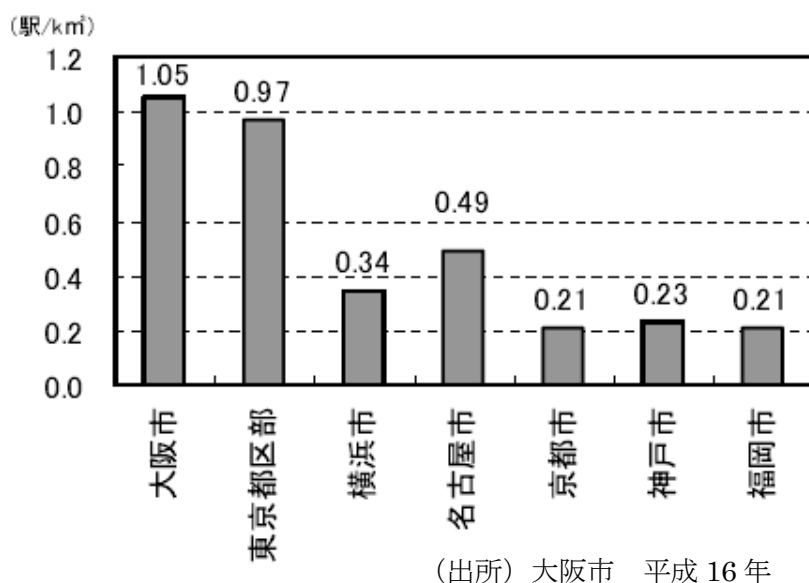


図5-5 大阪市内の各鉄道駅から500m圏内の大阪府・市営住宅と
UR賃貸住宅

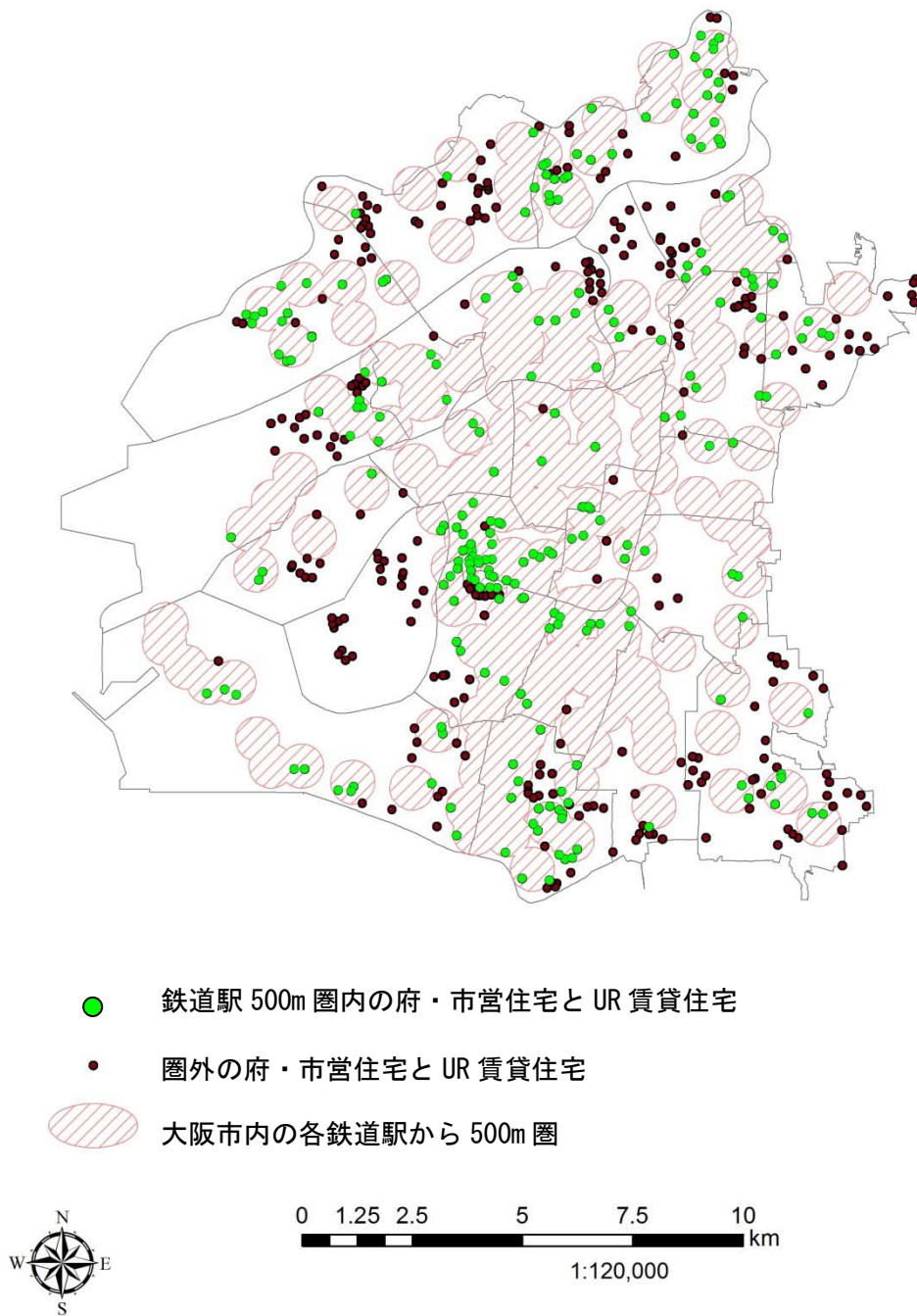
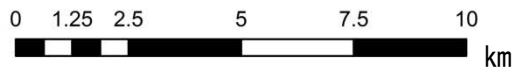
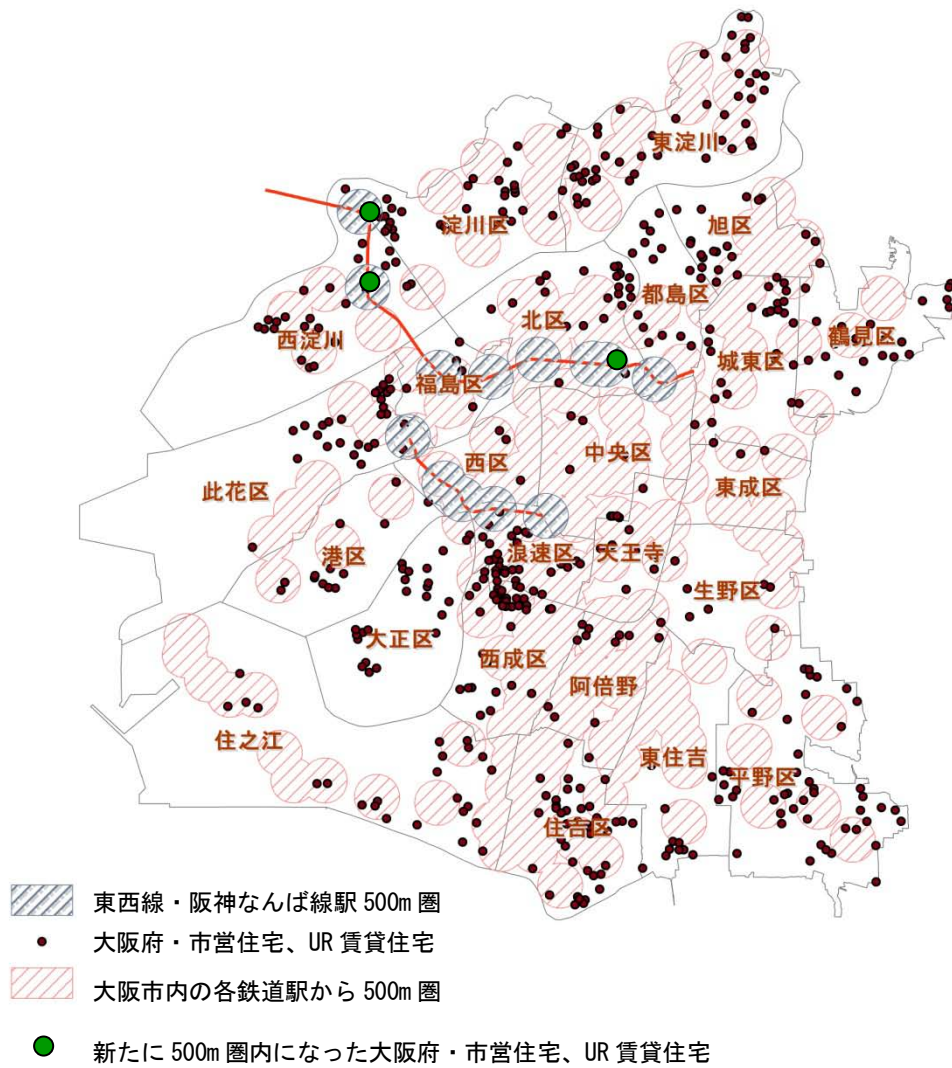


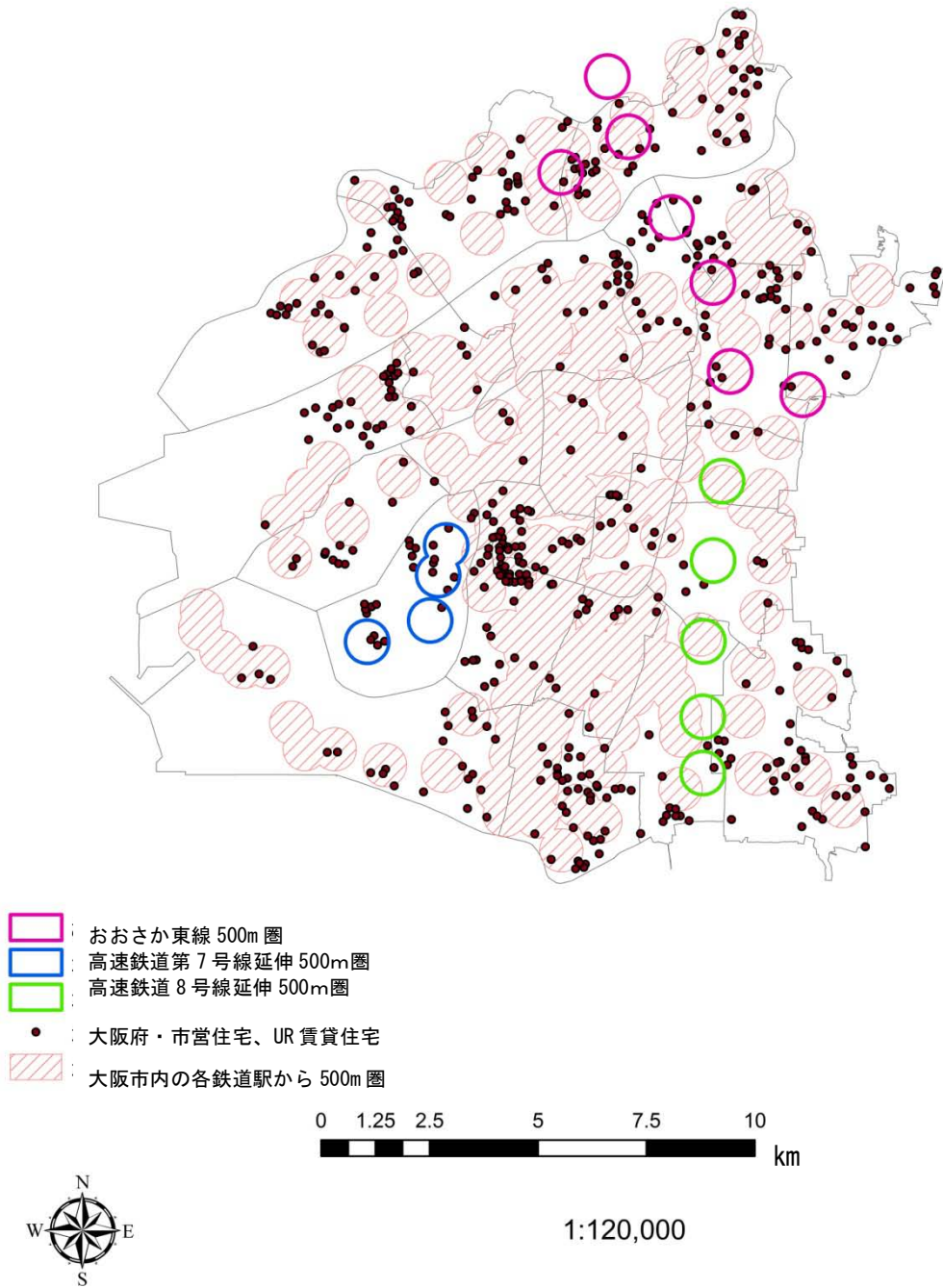
図5-6 JR東西線、阪神なんば線各駅から500m圏内の大阪府・市営住宅とUR賃貸住宅



1:120,000

図5-7 「計画路線から想定した駅」から500m圏内の大阪府・市営住宅とUR賃貸住宅

※計画されている新線の新駅の場所は推測地



6. 地区の特性やニーズを生かした都市機能の導入

魅力ある都市地域には、多様な世代やライフスタイルに適合した住宅や教育、家事や子育て、介護などの生活支援サービス、店舗、健康・医療施設等、充実した都市機能が備わっているが、各公営住宅の空き住戸や余剰地には、どのような機能が求められているのだろうか。

本章では、はじめに大阪市を事例に人口構成を概観し、活力ある子育て世代に着目する。そして具体的に、UR 賃貸住宅を活用した子育て支援や公営住宅の建て替えの際に創出された余剰地を活用した新たな機能の導入の事例と公営住宅には未だ導入されていないが、廃校や建て替えが予定されている民間集合住宅にインキュベーション機能や工房兼店舗が導入された事例を紹介する。

(1) 人口構成から求められる都市機能

大阪市は、市域面積のほぼ全域が早くから市街化しているのが特徴で、近年は都心部を中心に、都市居住ニーズの高まりを背景とした人口回復の傾向が見られるものの、全市的には、新婚・子育て世帯を中心とする中堅層の市外転出傾向が続き、少子高齢化についても進行が見られる。

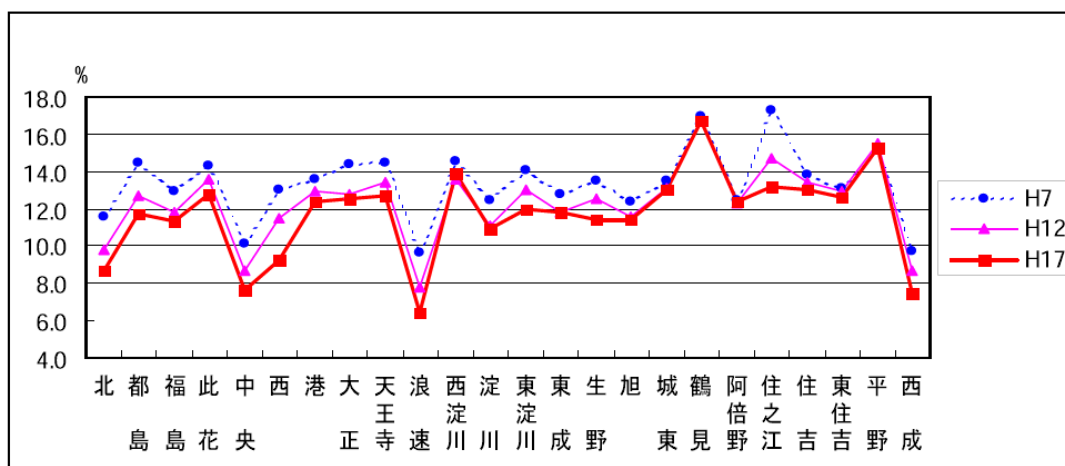
各区の人口構成の特徴

年少（0～14歳）人口の割合を区別に見ると、この10年間はほとんどの区で低下傾向が見られる（図6-1）。北区、中央区、浪速区を中心部の区では、年少人口の割合が低く、また時系列で見ても割合が低下している。一方、城東区、鶴見区、阿倍野区、平野区などでは、年少人口の割合に大きな変化はみられない。平成7年に最も高い割合だった住之江区は、その後の10年間で大きく減少しているなど、区別では様々な動きを見せている。

出生数の推移では、中心部の区では出生数自体は近年、ほぼ横ばい、あるいは微増となり、逆に出生数の多い、東淀川区、住吉区、平野区では減少傾向にある（図6-2）。一方、マンション建設が活発な鶴見区や淀川区については出生数が増加しており、子育て世帯層の増加が出生数の増加に寄与している区もある。これらの各区の人口動向をみると、子育て層を誘致し、出生数の増加を図るためには、子育てに適した住居や子育て支援サービスの充実が有効であることがうかがえる。

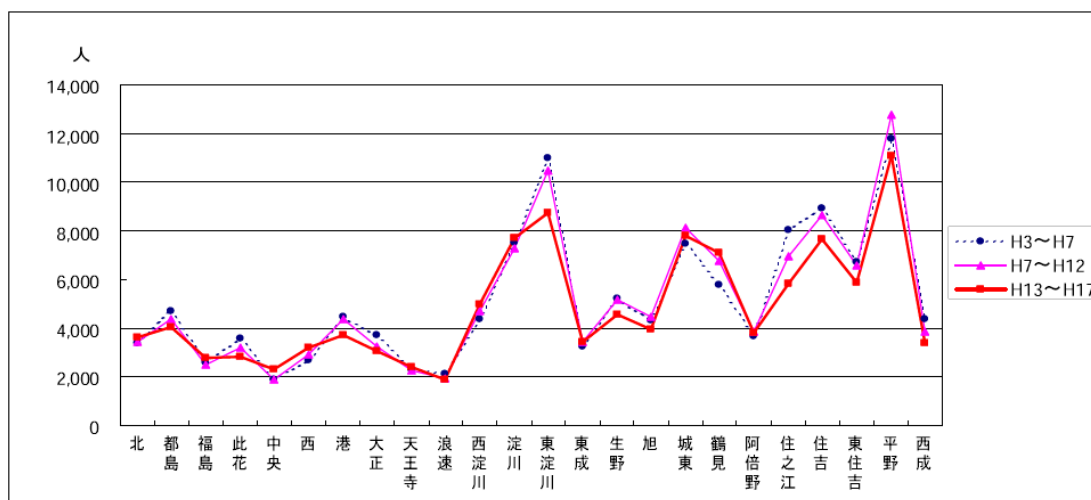
保育支援サービスのニーズが高い層と考えられる0歳から4歳児と幼稚園の延長保育や学童保育ニーズの高い層と考えられる5歳から9歳児の層の各区の人口構成比をみると、2つの層とも大阪市平均より高い割合であるのは、西淀川区、城東区、鶴見区、住之江区、住吉区、平野区であった。その内、住吉区は、65歳～74歳、75歳以上と前期・後期高齢者の両方の割合が大阪市の平均より高く、年少者と高齢者の両方に目配りした施策が特に求められていることがわかる。

図6-1 大阪市24区の15歳未満人口割合



(出所)「データで見た大阪市の少子化」大阪市

図6-2 出生数の推移 (各5年間の合計)



(出所)「データで見た大阪市の少子化」大阪市

表6-1 大阪市24区の年齢別人口構成割合

区	総数	0～4歳		5～9歳		10歳～64歳		65歳～74歳		75歳以上	
		人数	%	人数	%	10歳～64歳	%	65歳～74歳	%	75歳以上	%
北	100,385	3,184	3.2	2,722	2.7	76,826	76.5	9,897	9.9	7,756	7.7
都島	99,831	3,901	3.9	3,857	3.9	74,099	74.2	10,557	10.6	7,417	7.4
福島	60,959	2,548	4.2	2,169	3.6	44,818	73.5	6,373	10.5	5,051	8.3
此花	63,809	2,626	4.1	2,745	4.3	44,816	70.2	8,110	12.7	5,512	8.6
中央	66,818	1,813	2.7	1,648	2.5	51,176	76.6	6,672	10.0	5,509	8.2
西	72,591	2,495	3.4	2,251	3.1	57,292	78.9	5,951	8.2	4,602	6.3
港	83,191	3,304	4.0	3,478	4.2	59,200	71.2	10,483	12.6	6,726	8.1
大正	73,207	2,991	4.1	3,128	4.3	51,758	70.7	9,095	12.4	6,235	8.5
天王寺	64,137	2,468	3.8	2,753	4.3	47,529	74.1	6,176	9.6	5,211	8.1
浪速	54,174	1,272	2.3	1,078	2.0	41,090	75.8	6,303	11.6	4,431	8.2
西淀川	95,662	4,834	5.1	4,490	4.7	68,344	71.4	10,507	11.0	7,487	7.8
淀川	169,222	6,855	4.1	6,021	3.6	127,086	75.1	17,411	10.3	11,849	7.0
東淀川	178,343	7,302	4.1	7,170	4.0	133,378	74.8	18,453	10.3	12,040	6.8
東成	78,929	3,308	4.2	3,106	3.9	55,792	70.7	9,242	11.7	7,481	9.5
生野	138,564	4,912	3.5	5,302	3.8	95,949	69.2	17,886	12.9	14,515	10.5
旭	95,204	3,460	3.6	3,743	3.9	65,633	68.9	12,207	12.8	10,161	10.7
城東	160,925	7,240	4.5	7,198	4.5	115,266	71.6	18,245	11.3	12,976	8.1
鶴見	107,419	6,596	6.1	6,011	5.6	76,645	71.4	11,383	10.6	6,784	6.3
阿倍野	107,354	4,250	4.0	4,543	4.2	74,278	69.2	13,352	12.4	10,931	10.2
住之江	130,627	5,487	4.2	5,804	4.4	94,866	72.6	14,567	11.2	9,903	7.6
住吉	158,999	6,836	4.3	7,023	4.4	110,931	69.8	19,424	12.2	14,785	9.3
東住吉	135,016	5,480	4.1	5,773	4.3	92,721	68.7	17,548	13.0	13,494	10.0
平野	200,678	10,187	5.1	10,567	5.3	139,530	69.5	25,803	12.9	14,591	7.3
西成	132,767	3,128	2.4	3,254	2.5	87,785	66.1	25,070	18.9	13,530	10.2
大阪市	2,628,811	106,477	4.1	105,834	4.0	1886808	71.8	310715	11.8	218,977	8.3

注) マーキングしているのは、大阪市平均より高い割合 (資料) 国勢調査 平成17年

多様な保育サービスが求められている

大阪市では、新婚・子育て世帯をはじめとする中堅層の市外転出超過や出生率の低下等により、少子高齢化が一層進行しており、様々な面で都市活力の低下が懸念されている。新婚・子育て世帯の市内居住を誘導するためには、良質な住宅の供給や住環境の整備等を行うことはもとより、子育て支援が求められる。

子育て世帯の就業を支援する主な施策として保育所の充実があるが、保育所の入所を必要とするが保育サービスを受けていない「隠れ待機児童¹⁾」の数は「顕在待機児童」と同数以上存在すると言われ、さらに、認可保育所に入れなかったために仕事を辞め、保育サービスを受けていない数がそこからさらに隠れて多く存在すると言われている。

「大阪市次世代育成支援に関するニーズ等調査」によると、就労していない母親の就労希望について、「すぐにでも、もしくは1年以内に希望がある。」と答えた人は、26.0%

¹⁾ 待機児童とは、「認可保育所への入所申込みをしており、入所要件に該当しているが、入所していない児童の数から認証保育所・保育室・家庭福祉員・自治体独自の施策等で保育を受けている者、及び近くに入所可能な保育所があるにもかかわらず、保護者の都合で入所しない者を除いた児童の数」であり、認可保育所に入れなくても、他の保育サービスを受けている児童は待機児童と見なさないことから、潜在的な待機児童は相当数存在していると思われる。

で、「1年より先で子どもがある程度大きくなったら就労したい」人が60.5%であった(表6-2)。

また、11.0%がフルタイムによる就労を希望しているが、86.4%が、パートタイム、アルバイトによる就労を希望している。そして、週あたりの労働希望日数も3日~4日が63.5%、1日あたりの希望労働時間は4~6時間未満が一番多く72.2%であった。このことは、通常の保育所への入所の他、利用日や時間などが選択できる多様な保育サービスの充実が求められていると考えられる。

表6-2 大阪市次世代育成支援に関するニーズ等調査(就学前児童用)集計結果

問8-1 就労していない母親の就労希望

	全 体		3歳未満		3歳以上		
	実数	%	実数	%	実数	%	
1 有(すぐにも、もしくは1年以内に希望がある)	681	26.0	398	25.5	279	26.7	
2 有(1年より先で、子どもがある程度大きくなったら就労したい)	1,584	60.5	988	63.3	592	56.7	
3 無(就労希望はない)	319	12.2	158	10.1	159	15.2	
無回答	33	1.3	18	1.2	15	1.4	
n(回答者数)/構成比(%)の合計		2,617	100.0	1,562	100.0	1,045	100.0

問8-2 希望する就労形態

	全 体		3歳未満		3歳以上		
	実数	%	実数	%	実数	%	
1 フルタイムによる就労	250	11.0	178	12.8	72	8.3	
2 パートタイム、アルバイトなどによる就労	1,957	86.4	1,175	84.8	774	88.9	
無回答	58	2.6	33	2.4	25	2.9	
n(回答者数)/構成比(%)の合計		2,265	100.0	1,386	100.0	871	100.0

問8-2 週あたりの労働希望日数

	全 体		3歳未満		3歳以上		
	実数	%	実数	%	実数	%	
1 1日	2	0.1	0	0.0	2	0.3	
2 2日	20	1.0	8	0.7	12	1.6	
3 3日	629	32.1	352	30.0	275	35.5	
4 4日	614	31.4	375	31.9	238	30.7	
5 5日	628	32.1	403	34.3	221	28.6	
6 6日	5	0.3	2	0.2	3	0.4	
7 7日	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
無回答	59	3.0	35	3.0	23	3.0	
n(回答者数)/構成比(%)の合計		1,957	100.0	1,175	100.0	774	100.0

問8-2 1日あたりの労働時間

	全 体		3歳未満		3歳以上		
	実数	%	実数	%	実数	%	
1 2時間未満	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
2 2~4時間未満	130	6.6	84	7.1	45	5.8	
3 4~6時間未満	1,412	72.2	808	68.8	601	77.6	
4 6~8時間未満	321	16.4	219	18.6	101	13.0	
5 8~10時間未満	34	1.7	27	2.3	5	0.6	
6 10~12時間未満	1	0.1	1	0.1	0	0.0	
7 12時間以上	2	0.1	2	0.2	0	0.0	
無回答	57	2.9	34	2.9	22	2.8	
n(回答者数)/構成比(%)の合計		1,957	100.0	1,175	100.0	774	100.0

(出所) 大阪市次世代育成支援に関するニーズ等調査 平成21年3月

(2) UR 賃貸住宅を活用した子育て支援

都市再生機構は、賃貸住宅のストック活用計画の中で、高齢者支援と子育て支援の方針を打ち出している。例えば子育て支援の事例では、団地内の部屋を改築するなどして、乳幼児の一時保育や学童保育、親子を対象にした交流事業など、NPO 法人や地域と協働して多様な子育て支援事業が行われている（表6-3）。

表6-3 UR 賃貸住宅を活用して行われている子育て支援の事例

事例	所在地	対象	運営
サンヴァリエ日吉 保育ママ (家庭福祉員)	横浜市港北区	両親が働いていて、昼間保育を受けられない0～2歳児	特定非営利活動法人 フローレンス
南永田そよかぜ 学童クラブ (横浜市補助事業)	横浜市南区	近隣3校の小学校1年～6年生	団地自治会長、民生委員・児童委員等で構成された運営委員会
花見川・子育て リラックス館 (千葉市地域子育て 支援拠点事業)	千葉市花見川区	小学校就学前の児童とその保護者	生活共同組合コープ
ハートアイランド 新田四番街 キッズルーム	東京都足立区	親子サロン：0～3歳の乳幼児とその保護者 一時預かり：5ヶ月～3歳の乳幼児 幼稚園送迎ステーション事業：提携した私立幼稚園に通園している幼児	NPO法人 ぷらちなくらぶ

(3) 建て替え時に生まれた余剰地に民間集合住宅等を導入

公営住宅の建物や敷地の自由な活用は、公営住宅法の規制があり困難であるが、建て替えの際に、土地の高度利用によって余剰地を創出し、都市や当該地区の特性をふまえた新たな機能を導入する事例が見られる。大阪市では、より多くの市民に支持される「市民住宅」への再編を目指して、公営住宅の建て替え余剰地を活用した、良質な民間集合住宅や生活利便施設の導入により地区の活性化を図っている。

東京都は、平成 15 年度に合計特殊出生率が統計開始以来はじめて 1.0 を割り込むなど、少子化対策が喫緊の課題の一つとなっている中、都市再生用地を活用したプロジェクトにおいて、子育て世帯が入居しやすい家賃の住宅を供給し、住宅面から子育て支援が行われている。そして、周辺の施設を補完する医療や保育の機能を整備し、子育て世帯が安心して快適に暮らせる、にぎわいのある、景観に配慮したまちづくりが目指された。

【事例 1 小宮住宅団地】

余剰地に民間集合住宅の他、生活物販、託児・保育サービス、コミュニティスペース機能の導入

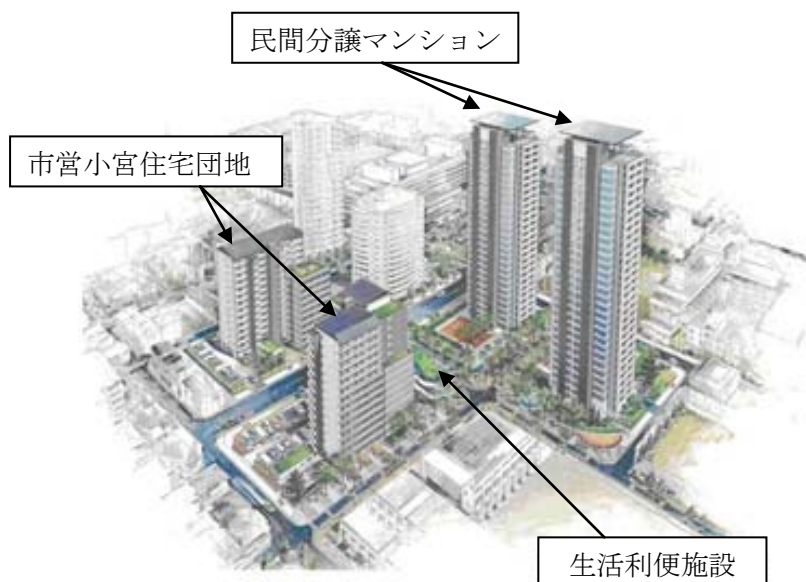
大阪市は、平成 19 年度、「団地再生モデルプロジェクト」として、天王寺区の小宮住宅²において、民間設計事務所を対象に、市営住宅部分と民間開発部分を合わせた敷地全体の一体的な開発計画の提案を求める設計提案競技を実施し、外部委員による審査委員会において最優秀案を選定し、当該最優秀案に基づき、平成 20 年度には市営住宅の実施設計に着手するとともに、条件付一般競争入札により民間開発部分の売却を行うなど、地域にふさわしい魅力ある住宅地づくりに取り組んできた(表 6-4)。その結果、民間の分譲マンションの他、生活利便施設として生活物販の他、託児・保育サービス、コミュニティスペースの機能が導入された(図 6-3)。

² 大阪市天王寺区小宮町 11 番 1 ほか

表6-4 小宮住宅団地再生プロジェクト

	民間開発部分	市営住宅部分
規模	住宅：地上27階建・地下1階 1棟 地上30階建・地下1階 1棟 施設：地上3階建 1棟	住宅：地上14階建 2棟
延べ床面積	33,727㎡	12,868㎡
主な用途	分譲マンション 260戸 民間施設1ヶ所（生活物販、託児・保育サービス、 コミュニティスペース）	市営住宅 195戸

図6-3 小宮住宅団地全体図



【事例2 南青山一丁目都営住宅建替プロジェクト】

「都心居住の推進」「少子高齢化社会対策」「多様な都市活動層への支援」

同プロジェクト³は、都営南青山一丁目団地の建て替えに際し、都心で活動する人たちに住まいを供給するとともに、活発な都市活動の維持・増進に寄与するために必要な施設を整備することを目的として、東京都住宅局より平成14年3月に事業予定者の募集（提案受付）が行われ実施されたものである（図6-4）。

建築計画にあたっては、「都心居住の推進」「少子高齢化社会対策」「多様な都市活動

³ 東京都港区青山一丁目3番

層への支援」のキーワードのもと、都営住宅用地の高度利用を図ることにより、都営住宅、港区の公益施設（保育園・図書館）、高齢者グループホームおよび民間施設（賃貸集合住宅、商業・業務施設）、都市活動支援施設（大学院）から構成される多様な都市機能を持つ複合施設として計画された（図6-5、図6-6）。

都営住宅は、既存の都営南青山一丁目団地6号棟との連携性を重視し、地域コミュニティの形成に寄与するコミュニティ広場を2棟の間に配し、賃貸集合住宅は、幅広いライフステージ、ライフスタイルに対応したプランを設定しコミュニティミックスを図る。

保育園は、子育て世帯、特に働く女性を支援する駅前型保育を実施し、区立保育園の新たな取り組みとして、11時間保育プラス3時間の延長保育およびスポット延長保育による長時間保育への対応、緊急一時保育・産休明け保育等の多様な保育ニーズへの対応や地域との幅広い連携をコンセプトの柱にすえている。

また、グループホームは、高齢者が住み慣れた環境で暮らし続けることができるための地域施設として、医療法人財団が、地域保健・医療・福祉の一環として運営し、大学院との連携を図って運営する。

図書館は、駅前のポテンシャルを活かし、商業施設・大学院と連携し、ITの活用による検索・予約システム導入や、将来構想として、時間外貸出・返却について図書館機能の民間による業務補完も行う。

そして、都市活動支援施設として、高齢化社会への対応としての都心部における社会人等を対象とした保健・医療・福祉の専門人材を育成する大学院を誘致し、高齢者グループホームの運営主体との系列関係を活かしつつ、働きながら学べる夜間授業、IT技術を駆使した遠隔授業、研究機会の提供を目指す。

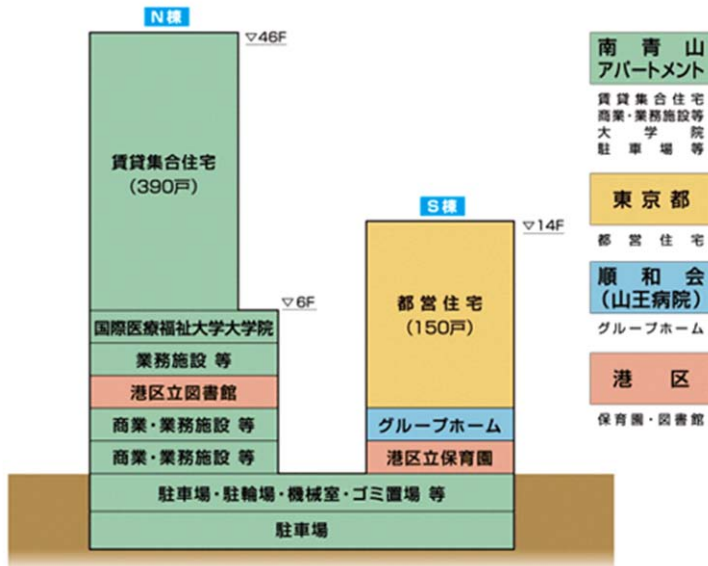
図6-4 位置図



(出所) 三井不動産ニュースリリース

平成16年2月23日

図 6-5 施設概要図



(出所) 三井不動産ニュースリリース
平成 16 年 2 月 23 日

図 6-6 建物の外観



左：民間賃貸集合住宅他
右：都営住宅他

【事例 3 勝どき一丁目地区プロジェクト】

都営勝どき一丁目団地は、都市再生緊急整備地域内にあることから、敷地を高度利用・集約化した建て替えを進めることにより、約 5,000 m²の都市再生用地を創出し、民間の創意と工夫を活かしたプロジェクトの導入等によって、都心居住の推進、少子・高齢化対策等を目的とした事業展開を図った。

総合的な子育て支援

東京都が所有する「都営勝どき一丁目団地」跡地を活用して、子育て支援機能を有する民間プロジェクトを誘導した同プロジェクトでは、子育て支援施設の整備や人と環境に優しい居住環境を整備することを目的に、「一般公募型プロポーザル方式」によりコンペが行われた（表 6-5、図 6-7、図 6-8）。

民間企業によりグループが構成され、東京都より 70 年の定期借地契約で土地を賃借した上で、賃貸住宅を中心に、子育て支援施設、店舗等からなる複合施設を開発。具体的には、賃貸住宅の一部を子育て世帯が入居しやすい家賃設定とした「子育て世帯向け

住戸」とするほか、幼稚園と保育所の機能をひとつにまとめた幼保一体施設や学童スペース、NPO 法人の職員が常駐し子育てをサポートする子育て広場、小児科を中心とするクリニックモール等を配置し、子育て世帯が安心して快適に暮らせる、地域と一体化した子育て支援を行う。

表 6-5 プロジェクト概要

所在地	東京都中央区勝どき一丁目 104 番地の一部
地積	5,034.10m ²
交通	都営地下鉄大江戸線「勝どき」駅徒歩約 2 分
提案概要	45 階建 1 階…子育て広場(NPO 法人フローレンス運営)、店舗 2 階…認定こども園(小学館プロダクション運営) 3 階…クリニックモール 4~11 階…子育て世帯向け住宅 12~45 階…一般賃貸住宅
事業手法	1.東京都から事業者は定期借地で敷地を借り受ける。 <東京都が定期借地権(70年に建物の建設及び除却工期を加えた期間)を設定> 2.事業者が複合施設を建設。 3.事業者が賃貸事業として運営管理を行う。 4.期間終了後、建物所有者は敷地を原状回復し、東京都へ返還する。
事業スケジュール	平成 19 年度着工予定、平成 22 年度竣工予定

(資料) 東京建物 ニュースリリース 平成 18 年 7 月 12 日

図 6-7 位置図



図 6-8 建物の外観



(出所) 東京建物 ニュースリリース
平成 18 年 7 月 12 日

(4) 公営住宅ストックに福祉的機能や交流機能を導入

公営住宅は、住宅のセーフティネットを基本に運営されているが、2007年4月、「公営住宅における目的外使用承認の柔軟化（国土交通省）⁴」が示され、地方公共団体において公営住宅の本来の目的を妨げない範囲で有効に活用することにより地域再生を支援するため、公営住宅を住宅以外の用途として目的外使用する場合、1）公営住宅の本来の入居対象者の入居を阻害しない、2）公営住宅の適正かつ合理的な管理に支障のない範囲内、3）地域住民のためのコミュニティ拠点など地域の交流や活性化に不可欠である、4）他にその用途に充てる適当な建物がなく、かつ、自治会などを通じて団地の入居者の要望等を踏まえたものであることが要件として示された。その後、高齢者・子育て支援のような福祉政策と住宅政策が連携した取り組みが増え、主にNPOや任意団体による高齢者や子育て支援とコミュニティの活性化が行われてきた。

空き住戸にコミュニティビジネス活動拠点を導入

大阪市では、団地の再生として、地区の特性やニーズに対応した活用が図られるよう、多様な住宅や高齢者支援・子育て支援のための施設の導入などについて、事業者等との連携を図りながら取り組みを進めている。具体的には、平成20年度から市営住宅の課題解決と地域コミュニティの活性化を図るため、コミュニティビジネスの活動拠点として、NPOなどの団体に市営住宅1階の空室を提供する「コミュニティビジネス等導入プロポーザル」をスタートしている。活動の対象は、「地域コミュニティの活性化」「高齢者の生活支援」「子育て支援サービス」で、団体としての活動実績が1年以上で、現在、活動拠点を必要とし、団体の定款等を有していることなど、NPOや社会福祉法人だけでなく、地域で組織される任意団体なども入居可能としている。

対象団地は、駅などに近く、交通利便性の高い団地で、1階に空家があり、高齢化が進んだ団地が選ばれた。また、公営住宅の目的外使用許可によることから、建設後一定期間の年数が経過し、ストック活用計画上の建て替え対象でないこと、応募倍率が高くないこと、団地内に対象住戸以外にも空家があることなどを条件として対象住戸が選定された。住戸の使用料は、その住戸の家賃（近傍同種家賃、概ね月額2～7万円程度）とし、NPO等の非営利団体は、使用料を半額とする減免措置を設けている。室内は、活動内容に合わせた改装が可能で、団体負担で事前に市の承認を得ることになっている。また、他の入居者と同様に、自治会の団地清掃や行事等に参加することも条件となっている。

その結果、平成20年度は3団体（表6-6）、平成21年度は4団体が採択され、平成22年12月現在、7団地の1階空き住戸が活用されている。

⁴ 内閣官房地域再生本部

表 6-6 平成 20 年度の活動

大阪市営住宅	団体	活動内容
御幣島住宅 (西淀川区)	NPO法人 西淀川 子どもセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・子どものいじめや虐待が増える中で、子ども自身が気軽に安心して相談できる場の提供 ・学校や地域に出向き、子どもへの暴力防止プログラムCAPのワークショップの実施 ・団地敷地内で、自治会等と連携したバザーを開催
日之出第3住宅 (東淀川区)	NPO法人 JUMP	<ul style="list-style-type: none"> ・多様な世代が会うことができる井戸端サロンの運営 ・大学の研究室と連携した団地実態調査の拠点としての活用 ・団地や地域の住民と一緒に、防犯などの地域課題の検討 ・団地の清掃活動への参加、地域の祭りへの参加などの地域交流
高殿西住宅 (旭区)	(財)大阪市シル バー人材センター	<ul style="list-style-type: none"> ・元保育士のシルバー人材を活用し、子どもの一時預かりサービス ・クリスマスなど季節ごとにイベントを開催し、地域の高齢者と子どもたちの交流の場づくり

公営住宅敷地内の低未利用地の活用

2006年度の地方自治法改正により、地域の活性化や生活利便性の向上に向け、民間事業者により市営住宅の敷地の一部の貸付けが可能となり、生活利便施設等が導入された。

【児童遊園の活用】

東淡路第2住宅（東淀川区）では、2007年2月、20年間の事業用地借地権設定契約により、行政財産のままで同団地の公園敷地を民間事業者へ貸付し、地域コミュニティの活性化や生活利便性の向上を図るため、団地や周辺地区の人々が利用できる機能を有する施設の計画がなされた。同団地は2006年の調査で住民の48%が60歳以上と高齢化が進んでいることが分かり、公園の面積が他の市営住宅よりも広がったことから、敷地貸し付けの対象となった。入札物件は、約514.74㎡で、入札予定価格は、222,000円（賃貸借料月額）、入札の結果、コンビニエンスストアの出店が決定した。

【空き駐車場の活用】

大阪市では、空き駐車場を入居者以外も広く利用できるよう、時間貸を行い、さらに、市営住宅入居者を介護する親族や介護事業者向けの月極めを実施している。平成22年12月現在、時間貸は17団地・235区画、月極めは20団地・25区画にのぼる。

(5) 産業インキュベーション機能の導入

公営住宅の目的外使用での新たな機能の導入においては、主に高齢者や子育て支援が主となっていることから、建物1階の空き住戸が活用されている。しかし現状では、建物1階への入居希望者は少なくないが、エレベータがない高層階では空室が発生している。それらの活用は福祉的目的の活用の場合、条件的に厳しいことから、高層階の空室の活用を検討するにあたって、参考として、廃校を活用した産業振興のインキュベーション機能の導入事例を紹介する。今後、現行法の改正等によって目的外使用の範囲が広がれば、交通の利便性の高い公営住宅の高層階の空室や建て替え前の建物の暫定活用等で、産業インキュベーション機能等を導入した地区の活性化の可能性もあるのではないだろうか。

【事例4 台東デザイナーズビレッジ】

東京・台東区は、地場産業であるファッション・雑貨産業の活力、競争力を高めるため、平成15年の統廃合によって使われなくなった小学校の1、2階部分を改修して、ファッション関連のデザイナーのための創業支援施設に転用した⁵(図6-9)。当該事業は、台東区産業部経営支援課が、インキュベーションのマネジメントや受付、清掃を業務委託して運営している。

元教室を活用した賃貸事務所18室(面積約20~40㎡程度)と、共用施設としてショールーム、制作室、展示室、商談室、交流サロン、図書室、資材室、会議室、駐車場、コピー室、給湯室等の付帯設備がある。

入居者は主に靴、鞆、バッグ、ベルト、帽子、アクセサリ、ジュエリーにアパレル等を加えたファッション・雑貨産業を中心としたデザイナーで、手作り教室や入居者の作品展示会などのイベント等を企画しながら、周辺地区の住民との交流を深め、地場産業と地区を結ぶ核としての役割を担っている。

⁵ 東京都台東区小島2-9-10

図6-9 台東デザイナーズビレッジ



校門の雰囲気を残した入口



工房兼ショールームとなった
元教室

【事例5 世田谷ものづくり学校】

世田谷ものづくり学校（以下 IID）は、2004年3月で廃校になった中学校の新たな利用・使用方法に対して100余りのプランが寄せられた中から選ばれ、2004年7月末に、世田谷区から民間企業への5年間定期借家契約がなされた。「世田谷らしい新たな産業と観光の拠点を育てる」「創業に関する支援を行なうとともに、創業の場を提供する」「ものづくり体験と交流の場を提供する」という3つのテーマを主軸に、「事業として成立する仕組み」を目指してさまざまな試みが行なわれている。

構成スペース別に見ると、主に「インキュベーションスペース」と呼ばれる創業支援スペース、及び「ワーキングスペース」と呼ばれるオフィススペースからなり、入居者は創業事業者、企業、NPO、アーティスト、デザイナー等さまざまな業種のクリエイターが集まり、施設の構成として、教室、プレゼンテーションルーム、ミーティングルーム、カフェ、パン工房、ギャラリー、オフィス、スタジオ等、「デザインとものづくり」という共通のテーマを持った複合施設となっている。また、ワークショップが開催されたり、セッション形式の授業などもあり、一般の利用者にも開かれた施設となっている（図6-10）。

躯体を含めた、建物のハード部分については大幅に手が加えられているわけではなく、さまざまな入居者や利用者等によって、日々改修されている。通常の賃貸契約では原状回復義務が課せられるが、世田谷区とIIDの間で条例を制定することにより、使用に際しては、間取りや内装変更の裁量が使用者に与えられている。

民間企業という運営主体と自治体との関係、及び「学び・雇用・産業」というテーマ

がどのような相乗効果を生み出すことができるか、民間主導による公有資産の有効活用モデルケースとしてのみならず、多様なコミュニケーションを受容することでさまざまな「ものづくり」を誘発する場所として機能している。

図6-10 世田谷ものづくり学校



学校の雰囲気を生かした入口付近。定期的にイベントが開催されている。



教室を活用した工房

(6) 民間集合住宅に工房・店舗機能の導入

【事例6 クリエイターズショップ集合体—space1-15⁶】

space1-15 は、築 30 年の民間集合住宅の空室に従前の居住者と共存しながら、週末だけオープンする 17 軒の店舗等の機能が導入されている事例である(図6-11)。陶器・古物・ギャラリーや菓子・喫茶、真ちゅう・銅細工、リネン洋服・雑貨、整体、珈琲・麦酒・本・雑貨など、個性的な店舗群で工房併設型も多く、もともと同様な間取りの室内が、多様に改修して活用されている。

入居者は、週末は店舗・ギャラリーとして運営し、平日は制作や情報収集・インターネットによる販売等を行うなど、住戸を店舗・工房・住まいという複数の機能の場として活用している。本事例は、例えば、建て替え前の公営住宅が募集停止して居住者が少なくなった建物の空室に、暫定的にこのような工房と店舗機能の導入を行うことで、インキュベーション機能はもとより、団地内外の人たちや多様な世代の交流の場が期待できるのではないだろうか。

図6-11 クリエイターズショップ集合体—space1-15



建物の外観



集合住宅内の店舗の案内

6 札幌市中央区南1条西15丁目1-319



玄関ドアを改造した住戸



玄関ドアはそのままで店舗を運営している住戸



奥の部屋を工房として活用



元ダイニングスペースをギャラリー&店舗として活用

7. 公的住宅ストックを活用した都市創生へ

(1) モデル地区の提案

本研究では、都市創生を視点に、主に大阪市域の公営住宅ならびに UR 賃貸住宅を事例として、立地に着目した現状の可視化と建て替えによって創出された余剰地やストックの空き住戸と敷地内の未利用地を活用した新たな都市機能の導入の事例を提示した。最後にそれらをふまえ、これまで公的住宅では、それぞれ運営主体ごとに建て替えや用途廃止、新しい機能の導入等がなされてきたが、それらを総合的に捉え、地区の特徴を活かして新たな機能を導入したモデル地区の提案を行う。

モデル地区を抽出する指標には、人口構成、交通の利便性、環境、公的住宅やその他の公共施設の集積状況等があるが、例えば、高齢化率の高い地区へ若い世代の誘致を図る場合、大学等の教育・研究機関の誘致が考えられる。その際は約 10,000 m²~30,000 m²のまとまった敷地が求められるが¹、例えば、大規模公営住宅の場合、土地の高度利用や統合による用途廃止によって、比較的まとまった余剰地を創出することが考えられる。また、交通インフラの整備計画等もふまえ、新たに交通の利便性が高まることが推測される地区にも着目して戦略的な活用が求められる。

4つのモデル地区に分類

公的住宅を活用した都市創生のモデル地区を4つに分類して提案すると、Iの地区では都心に近接していることから、子育て中の共働き世帯等のニーズが高い子育て支援機能の充実や生活利便施設の導入によって、職住近接の住居地区への誘導が考えられる(表7-1)(図7-1)。

II地区は、公園を中心とした緑豊かな環境であることから、良好な住宅地としての活用が考えられ、生活の利便施設や教育・文化的なサービスの充実を図り、多様な世代の居住を促進することが可能な地区と考えられる。

III地区は、駅近くに大規模団地群があり、土地の高度利用による建て替えや近接した公的住宅の統合により、まとまった余剰地を創出することによって大学等の誘致を図り、高齢化が進んでいる地区に若い世代を誘導した地区の活性化が期待できる。

¹ 大阪市では、平成14年、工場等制限法の廃止など国土政策が都市再生に転換され、また、都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上を図る目的で都市再生特別措置法が制定されたことを契機に、経済の活性化を通じた都市再生の推進に向けて、企業・大学等の誘致や民間投資の誘発・促進など都市プロモーションの取り組みをスタートしている。そして、企業・大学等の誘致を効果的に進めるため、重点産業分野の企業や大学等を助成対象とする「都市再生重点産業立地促進助成制度」を平成16年度に創設するとともに、企業等のニーズに対応しながら、制度の拡充を大型特例(17年度~)大学特例(18年度~)、さらに本社特例(19年度~)と順次実施している。

IV地区は、鉄道新線の開通により交通の利便性が高まることが期待される地区であり、公営住宅やUR賃貸住宅の大規模な団地群や民間企業の社宅等が集積していることから、これらを総合的な視点で統合・再編することにより、まとまった敷地を創出して、大学等の教育・研究機関の誘致を契機に、学生向けの住宅やファミリー向けの住宅需要の拡大が予見される。

表 7-1 モデル地区





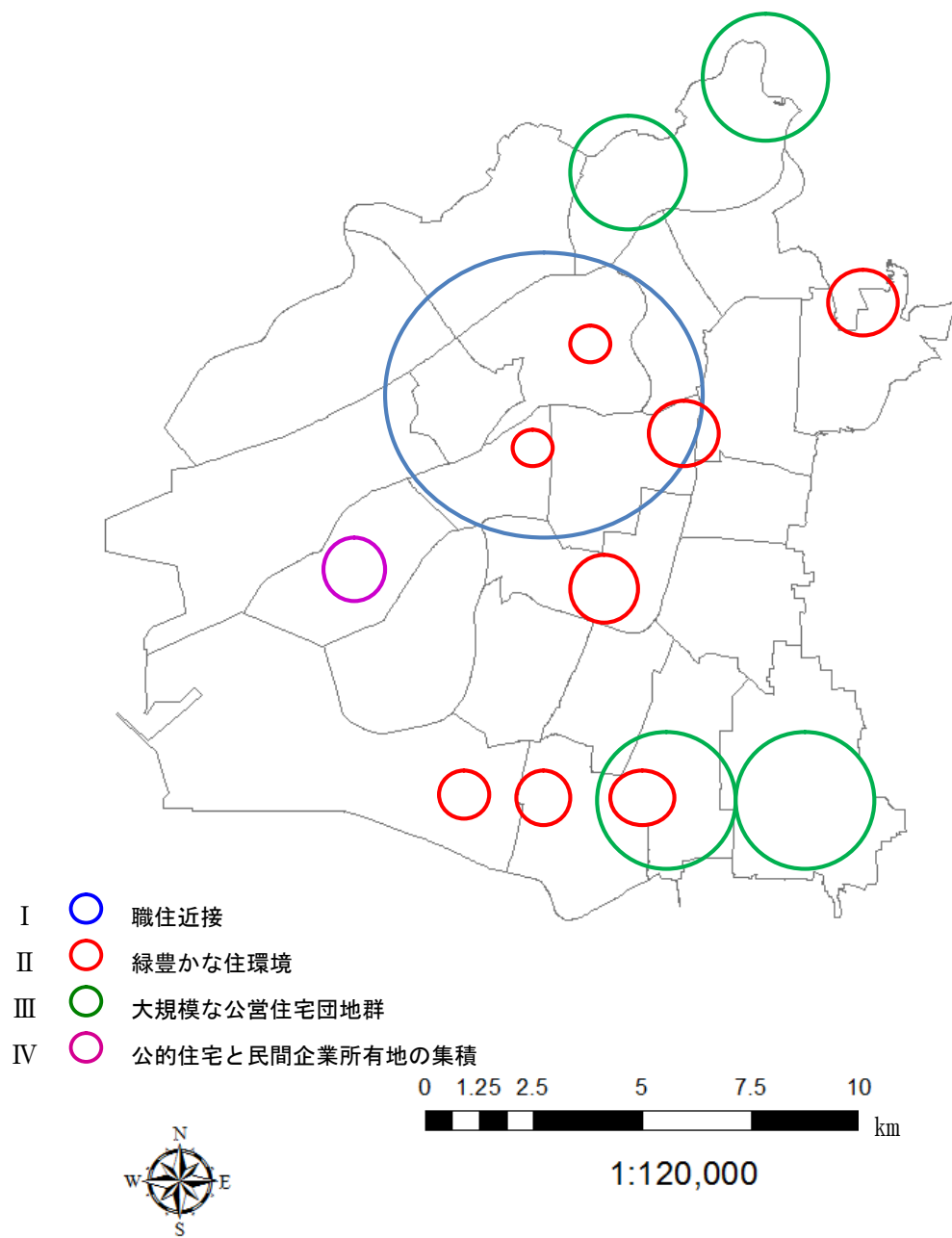
分類		地域の特長	導入が期待される都市機能例
I		職住近接	子育て中の共働き世帯が求める子育て支援機能の充実
II		公園など 緑豊かな住環境	子育て世帯から高齢者世帯に対応した多様な住戸と生活利便施設を導入し、地域社会での豊かな生活の実現
III		大規模な 公営住宅団地群	大学等の誘致を行い、高齢者と若い世代とのコミュニティミックスの実現
IV		公的賃貸住宅と 民間企業の社宅・ グラウンド等の集積	ストックの所有主体を越えて統合・再編を図ることにより、まとまった土地を創出して大学等を誘致し、単身、家族世帯向けの多様な住戸の創出

図7-1 モデル地区



(2) 公的住宅ストックを活用した都市創生に向けての提言

最後に本研究をふまえ、公的住宅ストックを活用した都市創生に向けて以下の5つの提言を行う。

①規制緩和をはじめとする柔軟なポリシーミックスによる都市創生

公的住宅ストックの活用による魅力的な都市づくりのためには、公営住宅法の規制緩和による柔軟な施策の他、都市計画、産業振興、福祉などの政策を総合的に展開する。

②運営主体間の垣根を越えたストックの総合的活用

近接して立地している公的住宅を総合的に捉えて活用を図る。

③建て替えにおいて、立地条件、将来性をふまえた優先順位の見直しと民間投資の誘導

鉄道駅から徒歩圏内に立地する交通の利便性の高い建て替え予定の公営住宅は、統合による用途廃止や土地の高度利用による建て替えを優先的に行い、余剰地に民間投資を誘導する。

④都市創生に資する多様な機能の導入

公営住宅の目的外使用の規制を緩和し、高齢者・子育て支援等の福祉的機能や団地内外の交流機能の導入の他、産業インキュベーション機能の導入等、多様な機能の導入を図る。

⑤将来のまちづくりを見据えた戦略的計画

公営住宅の建て替えや用途廃止によって創出された余剰地の売却は、交通インフラの整備計画をふまえるなど、将来需要の拡大を見据えて戦略的に実施する。

2010（平成22）年度
 （財）関西社会経済研究所 公営住宅と都市づくり研究会

1. 研究会構成メンバー

担当	氏名	所属	役職
主査	嘉名光市	大阪市立大学大学院 工学研究科 都市系専攻 大阪市立大学 工学部 都市学科・建築学科	准教授
調査研究	上野信子	(財) 関西社会経済研究所	客員研究員
GIS分析協力	木村義成	大阪市立大学大学院 文学研究科 地理学教室	専任講師
事務局	仲川洋子	(財) 関西社会経済研究所	事務局次長
	大野裕司		総括調査役
	松井義博		総括調査役

(大野裕司：2011年3月まで 松井義博：2011年4月～)

2. 研究会開催・ヒアリング実施状況

2010年	11月	22日(月)	第1回 キックオフ会議	
	12月	15日(水)	(株)日本政策投資銀行 関西支店 企画調査課 ヒアリング	
2011年	1月	12日(水)	第2回 公営住宅の現状と課題	
		24日(月)	大阪市 都市整備局 企画部・住宅部 ヒアリング	
		26日(水)	第3回 ヒアリング結果をふまえた検討と今後の調査計画	
		27日(木)	京都市 都市計画局 住宅室 ヒアリング	
		28日(金)	神戸市 都市計画総局 住宅部 ヒアリング	
	2月	8日(水)	第4回 ヒアリング結果をふまえた検討と今後の調査計画	
		15日(金)	大阪府 住宅まちづくり部 住宅経営室 ヒアリング	
		22日(水)	第5回 ヒアリング結果をふまえた検討と今後の調査計画	
	3月	28日(月)	首都大学東京 都市環境学部・戦略研究センター 山本康友 特任教授	ヒアリング
			(株)日本政策投資銀行 地域企画部	ヒアリング
11日(金)		第6回 研究調査内容に関する検討		
30日(水)	第7回 研究調査内容に関する検討			