

# 人権のまちづくり をめぐる

## — 同和地区の住宅政策を中心に —



東洋大学 教授 内田 雄造

### 1 同和地区の住宅政策をめぐる状況

今日、同和地区の住宅事情、政府・自治体の住宅政策は大きく変わりつつある。

既に各地区とも数年前に公営住宅や改良住宅の家賃は応能応益家賃体系に移行し、同時に従来の政策的な低家賃は改められ、同和地区の家賃水準はかつてに比べ大幅に高くなっており、一般地区との格差もほとんど解消した。

また、2002年3月に特別措置法が失効したことに伴い、特定目的公営住宅としての同和向け公営住宅は一般の公営住宅に移行し、空家などの入居募集については一般公募が原則とされ、自治体によりさまざまな形態で一般公募が開始されている。

この間、同和地区の住宅事情をめぐるは次のような動向が注目される。

- (1) 都市部、農村部を問わず、全国の同和地区で若くて経済力のあるファミリー層の地区外転出が目立ち、地区人口の高齢化が著しい。大阪府下の2000年度の調査によれば、地区外転出を希望する中堅層は少なくないと思われる。
- (2) 一方、公営住宅・改良住宅の空家への入居者は、公営住宅法に規定され高齢かつ低所得の世帯が多く、同和地区のスラム化傾向が顕著である。
- (3) 高齢な単身者や高齢な夫婦世帯の増加に伴い、配食サービスや介護サービスの提供といった高齢者の自立支援にむけた福祉サービスが必要となっており、従来の公営住宅・改良住宅の供給に特化した住宅政策では住民の要求に対応しえ

ていない。

- (4) 現行の公営住宅制度は大都市域では破綻しており、一般施策としても早急な制度改革が必要とされている。同和地区の公営住宅・改良住宅の賃貸事業も地方自治体にとって財政上かなりの負担になっている。
- (5) 現行の公営住宅・改良住宅は、規模や設備水準などで一定の制約を課せられており、住民の多様化するニーズに対応できていない。また、家族形態の変化に応じた住み替えでも現実的には不可能に近い。
- (6) 居住者の高齢化に伴い、管理の不十分な住宅・住宅地が増えている。一方、同和向け公営住宅の計画修繕は不十分で、特に簡易耐火造の住宅の老朽化は著しい。
- (7) 京都市や大阪市といった大都市の同和地区の住民にとっては、公営住宅・改良住宅に住む以外、地区内に住む方法はなく、生活選択の幅が著しく制限されている。

### 2 人権のまちづくりに関する さまざまな試み

このような状況に対し、部落解放同盟は、①部落は定住のコミュニティである、②多様な居住形態を保障する、といった2点を目標としてきた。この要求に対しては政府もその正当性を原則的には認めざるを得ず、この間、公有地へのコーポラティブなマンションの建設（用地は定期借地として提供）、改良住宅の建て替えにあたり分譲改良住宅を建設し、

そこへの地区外居住者の戻り入居の承認等が大阪市の西成地区、日の出地区や京都市の千本地区で試みられている。同和地区内の公有地を分譲し、戸建住宅の建設を望む声も大きくなっている。また、グループホームやコレクティブハウス、さらに小規模な特別養護老人施設の設置も今後増加すると思われる。

高齢者への食事の提供（配食サービスを含む）や介護サービスの提供なども、大阪市の西成地区や京都市東三条地区などで試みられている。西成地区の場合、福祉事業に係わる各種のNPOも建ち上げられ、地域福祉がコミュニティビジネスとして展開されているといえよう。

高齢者や子育てから解放された年代の女性を主な対象とするコミュニティビジネスの創出も注目されている。公共施設のメンテナンスを請け負っている大阪市浅香地区の事例や、福祉事業を担う大阪市西成地区や高知市朝倉地区の事例は一般地区を含め全国的にも最も先進的な事例である。

### 3 公営住宅・改良住宅の管理、建て替えをめぐる政府の方針

今日、政府や自治体の財政状況の悪化、公共投資の削減に伴い、公営住宅や公団住宅の管理や建て替えをめぐり、政府・自治体や公共セクターの負担の削減が図られている。さらに公共セクターを縮小し、民間資本の活用を導入するという政府の方針が強化されている。

国土交通省は、2003年から2004年にかけて公営住宅の管理や建て替えに関し、以下の趣旨の方針を相次いで発表している。なお、住宅都市整備公団（2004年7月より都市再生機構と改称）や地方公共団体の住宅供給公社に対しても同様な方針が政府によって指示されている。

- (1) 公営住宅の管理を民間デベロッパーの住宅管理部門に委託すること。これには家賃徴収業務も含まれている。
- (2) 公営住宅の建て替えにあたってはPFI的な手法を活用すること。具体的には、①敷地を全面的

に民間デベロッパーに譲渡し、民間デベロッパーの建設したマンションから、戻り入居に必要な戸数を公営住宅として買い入れる、②戻り入居に必要な戸数を公共セクターが建て替え、残りの用地は民間デベロッパーに譲渡する、といった二方式が主として想定されている。

### 4 同和地区の公営住宅・改良住宅の管理、建て替えにどう対応するか

このような方針が同和地区の公営住宅・改良住宅の管理や建て替えに適用される可能性は大きいと予想されているが、このような方式が適用されると、①箱としての住戸・住棟の管理のみならず、地区の生活全体が管理される危惧がありうること、②先祖代々にわたり継承されてきた部落が変質し、民間デベロッパーの開発した住宅地の一隅に部落民が居住しているといった光景も生じうること、などの事態が想定され、現時点において適切な対応が要請されよう。

公営住宅・改良住宅の管理移管については現実的な方向と考えており、地区毎に住宅組合を設立し、住宅組合が自治体より業務委託を受け、住宅や団地の維持・管理にあたることを望ましいと考える。地区毎の組織の連合体が一括して業務委託を受ける形態もありえよう。住宅組合の組織形態、権限についてはヨーロッパ諸国のハウジングアソシエーションの活動が参考となる。

一方では、公共施設の管理を業としている株式会社浅香パーソナルリレーションの活動が参考となる。筆者は上述の住宅組合をワーカーズコレクティブ、コミュニティビジネスの典型例として展開しうると考えている。

ただし、住宅の管理に家賃の徴収が含まれることが予想されており、住民のプライバシーの保護には充分配慮する必要がある。また政府や自治体が、住宅管理にあたり指定管理者になるための公的な資格を要求すると思われるので、有資格者の養成も急務である。

公共住宅の建て替え業務を民間に委託することに関しては、さまざまな問題点が指摘されよう。

先祖伝来の居住地であった部落が民間デベロッパーの団地（当然管理も民間デベロッパーとなる）に変質する惧れについては既述した。長い目で見れば、家賃などの影響により部落民が地区外に転出を余儀なくされる事態も予想される。一面では同和地区にとっては、多様な住宅供給を実現する機会であり、自治体や政府にとってはコスト削減となるが、他面では同和行政、住宅行政から自治体や政府が撤退することであり、公的責任の放棄ともいえよう。

この問題への対応に関しては、各レベルで徹底的な討議が必要と思われる。

しかし、視点を変えれば、公から民への動きはグローバルな動向でもある。イスタンブールで開催されたハビタートでもこのテーマがとりあげられ、この民の性格をめぐる、民間デベロッパーをはじめとする民間資本をイメージする政府サイドと、そこに居住する住民の力、住民と自治体行政のパートナーシップなどを主張するNGO、NPOが鋭く対立した（表面的にはあいまいな表現で妥協した）。その意味では今後とも大きなテーマであり続けよう。

住民サイドが、民の力を結集し、何らかの新しい組織をつくり、自治体行政と協力しつつ、主体的な住宅地の更新（建て替えを含む）を図りうるかが問われよう。この場合、新しい組織は住宅地の更新に関わる企画・計画を担当することとなり、ある種のまちづくり会社のイメージとなろう。しかし、この業務を担いきるには大層な力量を必要とするし、リスクも伴うと予想される。

住宅、住宅地の状況、地域・地区の運動の力量に応じて多様な対応が必要となろう。

さらに次の点を付言したい。政府の方針によれば、民間デベロッパーの活用にあたり、規制の緩和、即ち住宅地の高密度化が想定されている。地区のコミュニティを維持・発展させるためにはいたずらな高密度化は好ましくない。この点に対する歯止めが必要となろう。

## 5 公営住宅・改良住宅の払い下げについて

PFI的な手法を活用し民間デベロッパーによる住宅分譲を認める以上、政府は論理的には公営住宅やその敷地の払い下げを認めることとなろう。自治体もコスト削減の観点から、この動きを歓迎すると思われる。この問題に対しても対応を予め議論しておく必要がある。

かつてイギリスのサッチャー政権下で公営住宅の払い下げが行われた際、労働党は居住者の生活自立の観点から払い下げに対して是認する立場を選択した。

日本でも、戦前の融和事業で建設された賃貸住宅が多くの場合急速に老朽化し荒廃したのに対し、奈良市東之坂地区など払い下げられた住宅は住民によって丁寧に使われ管理されていた事実も知られている。

自治体行政のお荷物として、十分な管理や修繕もなされていない地方の公営住宅・改良住宅では、払い下げも有力な選択肢といえよう。この場合、集合住宅としては棟毎の払い下げが有力であろう。また、敷地については定期借地制度の適用も考えられよう。いずれにせよ、払い下げ価格の適正な算定、払い下げに関わる情報の公開が不可欠である。

公営住宅への需要が大きい都市部、特に大都市では、払い下げについては反対意見も多いと予想される。これについては公営住宅制度の見直し、抜本的改革の中で議論される必要がある。

### 参 考 文 献

内田雄造  
「大都市の公営住宅制度の抜本的改革を」  
『月刊・自治研 2004年7月号』所収  
国土交通省  
「公営住宅整備におけるPFI及びPFI的手法導入  
-ガイドライン及び同解説(案)」  
(財)大阪府人権協会  
『まちづくり支援資料集』2003年6月、所収