



公営住宅政策と社会福祉政策の関係に関する基礎的研究

平山, 洋介

(Degree)

博士 (学術)

(Date of Degree)

1988-03-31

(Date of Publication)

2008-11-21

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲0767

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1000767>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士論文

公営住宅政策と社会福祉政策の
関係に関する基礎的研究

昭和63年3月

神戸大学大学院自然科学研究科

平 山 洋 介

公営住宅政策と社会福祉政策の関係に関する基礎的研究

目 次

第Ⅰ部 問題の所在

第1章 研究の目的と方法	1
第1節 問題の所在	1
第2節 研究の目的	2
第3節 研究の位置	4
第4節 研究の方法	6
第5節 調査の内容	9
第6節 論文の構成	13
第2章 公営住宅制度の変質過程	17
第1節 公営住宅制度の成立	17
第2節 公営住宅制度の変質	22
第3節 公営住宅政策と社会福祉政策の交錯	34

第Ⅱ部 2種公営住宅被保護層の形成とその問題

第3章 公営住宅ストックと被保護世帯の地域的分布	49
第1節 公営住宅ストックの地域的分布とその形成過程	49
第2節 2種公営住宅被保護世帯の地域的分布	63
第3節 平野区における公営住宅ストックと被保護世帯	72
第4節 まとめ	83
第4章 2種公営住宅被保護層の特性とその形成	
—— 民営借家被保護層との比較分析 ——	85
第1節 2種公営住宅被保護層の基本的特性	85
第2節 2種公営住宅被保護層の形成経路	92
第3節 2種公営住宅被保護層の居住地移動	97
第4節 2種公営住宅被保護層の固定的形成	101
第5節 2種公営住宅の建設時期と2種公営住宅被保護層の形成	109
第6節 まとめ	112

第5章	2種公営住宅被保護層の特性とその形成	
	—— 公営住宅一般居住層との比較分析 ——	115
第1節	公営住宅一般居住層と2種公営住宅被保護層の比較分析	115
第2節	公営住宅一般居住層の類型化	119
第3節	公営住宅一般居住層の動態	128
第4節	まとめ	130
第6章	2種公営住宅における保護廃止層と保護継続層の比較分析	132
第1節	基本属性の比較分析	132
第2節	形成経路の比較分析	139
第3節	居住地移動の比較分析	146
第4節	世帯の変容	153
第5節	まとめ	155
第7章	2種公営住宅被保護世帯の事例分析	158
第1節	事例の記録	158
第2節	事例の分析	174

第Ⅲ部 公営住宅家賃滞納層の形成とその問題

第8章	公営住宅家賃滞納層の特性と滞納実態	179
第1節	公営住宅家賃滞納層の基本的特性	179
第2節	公営住宅家賃滞納層の滞納実態	190
第3節	まとめ	201
第9章	公営住宅家賃滞納層の滞納対策	203
第1節	公営住宅家賃滞納層の滞納対策	203
第2節	事業主体の滞納対策	219
第3節	社会福祉制度との関連でみた家賃滞納問題の意味	228
第4節	まとめ	231

第Ⅳ部 結論

第10章	結論	233
第1節	研究結果の要約	233
第2節	公営住宅政策と社会福祉政策の関係	238

研究発表の記録	245
謝辞	249

第 I 部 問題の所在

第1章 研究の目的と方法

第1節 問題の所在

現実の生活の場面において、住宅の問題はそれ自体単独には存在せず、生活上の種々の問題と互いに関連しながら存在している。住宅の問題は低所得、疾病、障害、老齢、失業、家族崩壊、等々の問題と絡み合って存在し、種々の問題の状態に強い影響を与える。住宅はいわば生活の器であり、住宅の状態は生活総体の状態に深く関連せざるをえない。

そして、今日の社会では、生活上の種々の問題に対して、福祉政策と総称される一連の公的制度が投入される。たとえば、医療問題には医療保障、高齢者問題には年金制度や高齢者福祉、貧困問題には公的扶助、失業問題には雇用政策や失業保険というように、種々の問題に種々の制度が投入されるのであるが、この場合、そうした諸制度の効果は住宅の状態に強く規定されている。狭小で非衛生な住宅は医療保障を困難にするであろうし、住居費の高騰は年金制度の効果を水泡化し、居住の不安定性は在宅福祉を無力化する。福祉政策の諸制度は、一定の条件を満たす住宅の存在を前提として有効に機能するものであり、住宅の問題が放置される場合は、福祉政策の種々の制度が投入されたとしても、その諸制度が効果的に機能することは不可能に近い。住宅は生活総体の基盤とでもいふべき性格を有しており、住宅の状態は、福祉政策が対象とする多くの問題に強い影響を与え、ひいては福祉政策の効果を左右していく。

したがって、住宅への制度的介入、つまり住宅政策は、現実の生活を媒介として、福祉政策上の問題に深く関わらざるをえない。生活の場面では、住宅政策が住宅に介入し、住宅の状態が福祉政策上の問題に強い影響を与え、それが福祉政策の効果を左右する。住宅政策と福祉政策は、いわば生活の中で互いに深く交錯した状態にある。それが意図されているかどうかにかかわらず、住宅政策の機能は住宅それ自体の問題に関連するにはとどまらないのであり、住宅政策は福祉政策の諸制度と不可避的に密接な関係をもたざるをえない。

この住宅政策と福祉政策の関係には、さしあたり2つの問題が含まれている。ひとつは、住宅に対する公的介入が欠落しているために生起する問題であり、住宅が民間市場に委ねられた場合、それは住宅に関連する問題を生み出すと同時に、福祉政策上の問題をも生みだしがちになる。いまひとつは、住宅に対する公的介入が福祉政策上の種々の問題に強い影響を与えるということである。住宅への公的介入がそれほど進んでいない段階では前者の問題が浮かび上がってくるが、住宅政策が拡充されるにしたがい、後者の問題がより重要な位置を占めるようになる。もちろん、今日においても、住宅政策が介入していない領域は少なくない。住宅を民間市場に委ねようとする考え方にも根強いものがある。けれども、たとえば50年程度のスパンで大雑把に歴史を振り返った場合、今日の社会は、住宅に対する公的介入の常態化ともいふべき状況によって特徴づけられ、その住宅への公的介入が徐々に拡充されてきたことは事実である。住宅政策と福祉政策が互いに交錯する中で、住宅政策の欠落という問題に加えて、住宅政策の介入が福祉政策上の問題に強い影響を与えるという状況がより大きな位置を占めつつある。

住宅への公的介入が福祉政策上の問題に与える影響には、おそらく肯定的影響もあれば否定的影響もある。第1に、住宅政策が前提となり、福祉政策の諸制度が有効に機能することが考えられる。住宅政策が福祉政策上の問題の発生を予防し、福祉政策の需要を低減させていくことも考えられる。これとは逆に、第2に、住宅政策が福祉政策上の問題に否定的影響をもたらす、福祉政策の展開を阻害することもありうる。住宅政策が

福祉政策の需要を生み出すということさえありうる。住宅政策は、そのあり方によっては、福祉政策上の問題の発生を予防し、福祉政策が有効に展開するための前提条件を形成していくが、場合によっては、福祉政策上の問題を生みだし、福祉政策の展開を阻害することにもなる。

そうした意味で、住宅政策は、もともと、福祉政策との関連でその機能を設定し、効果を想定していくべき政策手段としての性格を有している。

とはいえ、現実には、住宅政策と福祉政策がほぼ完全に個別に扱われてきたことは周知のとおりである。住宅政策の目標は、むしろ住宅の問題それ自体に関わる範疇の中に完結しており、住宅政策が福祉政策の諸制度と交錯せざるをえないという事実はほとんど無視されているに等しい。住宅需要を計量化し、それに見合う供給量をどの程度確保できるかが住宅政策の基本的評価基準とされており、住宅が満たすべき条件としては、規模や家賃、立地、居住環境、等々の問題がとりあげられつつも、それらの問題が福祉政策上の問題との関連で扱われているわけではない。そして、その場合、住宅政策がかりに住宅の問題に対処しえたとしても、それが福祉政策上の問題に必ずしも肯定的影響をもたらすとは限らず、福祉政策の展開に関わる予期せぬ問題を招くことにもなる。住宅政策が福祉政策上の問題を生みだしていくというような、理解に苦しむ非合理的な構図が形成される可能性さえ否定しえない。

第2節 研究の目的

本研究は、公営住宅における被保護層及び家賃滞納層を対象とし、これらの階層がどのように形成され、そこに公営住宅がどのように関わるのかを明らかにし、それを通じて、公営住宅政策と社会福祉政策の関係に内在する問題を抽出し、両者の関係のあり方に関する基礎的知見を得ようとするものである。研究の意図は、住宅政策全般を福祉政策に関連づけていく必要性の論証にあり、その素材として、公営住宅をめぐる問題を取りあげている。

ここでいう公営住宅政策とは、もちろん公営住宅法を根拠法とし、低所得層に対して公的住宅を直接的に供給するという施策のことであり、社会福祉政策とは、福祉6法を根拠法とし、保険、年金等の一般的施策では対処できない貧困、疾病、老齢、障害、等々の問題を対象とする施策のことである。研究の具体的対象は、公営住宅の被保護層と家賃滞納層であるが、このうち被保護層は、いうまでもなく生活保護という社会福祉制度によって対象化されている階層である。生活保護制度は、いわゆる最低生活の保障を目的として公的扶助を行なうものであり、ラスト・セーフティ・ネットと称されるような機能を果たしている。生活保護制度の対象は、最低生活を実現することができない世帯であり、今日の被保護層は、きわめて低所得であることに加えて、大半の世帯が疾病、老齢、家族崩壊等の問題をかかえている。家賃滞納層は、公営住宅に居住しつつも家賃を納入していない階層であり、家賃の滞納それ自体が社会福祉制度の対象要件になっているわけではないが、家賃滞納の要因となる低所得、疾病、借金等の問題をかかえる世帯が多く、社会福祉制度の潜在的対象層ともいえるべき性格を有している。家賃滞納層の中に家賃納入意志が希薄な世帯が一定程度含まれることは事実であるが、他方で、その多くは社会福祉制度が対象とするような問題をかかえ、家賃負担能力を喪失した状態にある。家賃滞納層には、実際に生活保護をはじめとする社会福祉制度の対象となっている世帯も少なくない。

これらの階層の具体的性格については、後章で解明していくことになるが、本研究では、この被保護層及び家賃滞納層が公営住宅の中にどのような過程を経て形成され、そ

こに公営住宅がどのように関わるのかを、公営住宅政策と社会福祉政策の交錯という枠組みの中で明らかにしていく。

研究の背景には、まず第1に、公営住宅に被保護層及び家賃滞納層が増大・集積してきているという事実がある。たとえば、被保護世帯は総数では昭和45年の629,220世帯から57年の745,240世帯へと1.2倍になっているのに対し、2種公営住宅に居住する被保護世帯は45年の34,720世帯から57年の107,150世帯へと3.1倍の増加を示している。2種公営住宅の被保護世帯数が管理戸数に占める割合は、昭和45年の5.6%から57年の13.0%へとドラスティックに上昇しており、全国平均の世帯保護率が2%程度であるのに比べて、2種公営住宅には被保護世帯がきわめて多いといえる（注1）。家賃滞納層も経年的に増加する傾向にあり、近年の大都市部の公営住宅では、居住世帯の10%強が家賃を滞納するという状況がみられている。また、公営住宅家賃の収納率は一貫して低下する傾向にあり、家賃の収入未済額が著しく膨張してきている（注2）。しかも、周知のように、公営住宅は供給対象がきわめて限定された低所得層に絞られ、いわゆる「福祉住宅」としての性格を強めてきているのであり、公営住宅における低所得層や被保護層の増大・集積という傾向は制度的にも促進されつつある。公営住宅の供給対象が限定されるにしたがい、公営住宅にはきわめて低所得の階層が増大し、それが家賃滞納層の増大にもつながっていく。公営住宅が対象とする「住宅に困窮する低額所得者」にはもともと福祉施策上の問題をかかえる世帯が少なくないのであるが、公営住宅の「福祉住宅」化にともない、公営住宅には社会福祉制度が対象とするような問題が多発するようになる。

したがって第2に、公営住宅のあり方は、被保護層や家賃滞納層の質的狀態にも深く関連し、これらの階層がかかえる問題の狀態に強い影響を与えることになる。公営住宅は低所得層の住宅を確保し、住宅水準を一定程度向上させるように機能しているのであるが、公営住宅に福祉施策上の問題が量的に増大するにしたがい、公営住宅のあり方は、福祉施策の問題の質的狀態にもなんらかの影響を与えざるをえないようになる。この場合、公営住宅による住宅供給が福祉施策の問題に肯定的影響を与え、社会福祉制度を有効に機能させることが考えられるが、他方では、公営住宅が、そのあり方によっては、福祉施策の問題に否定的影響を与え、社会福祉制度の効果を阻害するということも考えられる。公営住宅の中に被保護層や家賃滞納層が形成されてくる過程に、公営住宅はなんらかの関わりをもつはずであり、生活保護問題や家賃滞納問題の発生を予防することもあれば、その問題の発生を抑制できないこともありうると思われる。また、被保護層や家賃滞納層がそれぞれの問題の解消あるいは緩和を試みる過程において、公営住宅はその前提条件として機能することもあれば、問題の解消・緩和を阻害することもありうる。公営住宅は、生活保護問題や家賃滞納問題が発生してくる過程に関わり、あるいはそれらの問題が解消・緩和される過程にも影響を与え、社会福祉制度の問題の質的狀態に深く関連するようになる。

第3に、公営住宅における被保護層や家賃滞納層の増大・集積という現象は、地域的に集中して現われている。つまり、公営住宅は概して開発規模が大きく、特定地域に偏在している場合が少なくない。したがって、公営住宅は低所得層や被保護層を特定地域に集中させ、この特定地域では福祉施策上の問題が集中的に顕在化することになる。公営住宅は「福祉住宅」としての性格を強め、特定地域に集中し、そこへ福祉施策の問題を集積させるという傾向を強めている。また、現存する公営住宅ストックの大半は昭和40年代までに建設されたものであり、そのストックは家賃が相対的に低下し、住宅水準がいわば陳腐化するという方向に性格が変化してきている。公営住宅ストックは供給対象が限定され、家賃の相対的低下、住宅水準の陳腐化という方向に性格が変化し、その

結果、より低所得で生活困窮度の強い世帯を吸収しがちになり、そうした世帯を特定地域に集中させていく。公営住宅が集中する地域においては、福祉施策上の問題が多発し、その問題に社会福祉制度が投入され、さらに、公営住宅のあり方が福祉施策の問題に強い影響を与え、社会福祉制度の効果を左右する。もちろん、公営住宅のすべてが地域的に集中しているわけではないが、公営住宅は開発規模が大きいひとまとまりの居住地であり、公営住宅が分散的に立地している場合でも、公営住宅における被保護層や家賃滞納層の増大・集積という現象は局地的に集中して発現することになる。

すなわち、今日の公営住宅は社会福祉制度の問題と深い関わりをもつに至っている。公営住宅政策と社会福祉政策は、量的、質的、地域的に両者の交錯を深めるという傾向を強めている。公営住宅には福祉施策の問題が量的に増大し、公営住宅のあり方は福祉施策の問題の質的狀態に強い影響を与えるようになる。公営住宅は福祉施策の問題を特定地域に集中させることにもなる。そして、そうした状況においては、公営住宅政策と社会福祉政策をいわば統合し、両者の関連の中で政策効果を想定していくことが不可欠になっていくと考えられるのである。公営住宅制度と社会福祉制度がそれぞれ異なる問題に対して異なる機能を果たしているとしても、また、現実に両制度が個別に扱われているとしても、公営住宅のあり方は福祉施策の問題に強い影響を与え、社会福祉制度の効果を左右せざるをえない。公営住宅は、低所得層に対する住宅供給手段として位置づけられてきたのであるが、公営住宅には、その住宅供給を通じて、社会福祉制度が有効に機能するための前提条件を提供するという役割が要請されてよいと思われるのである。

こうした課題を前提にした場合、福祉施策上の問題に公営住宅がどのように関わるのかを明らかにしておくことは基礎的作業として重要であり、本研究の主眼もこの点にある。

第3節 研究の位置

次に、公営住宅政策に関する既往研究との関連で本研究の位置づけを明らかにしておく（注3）。

従来の住宅政策研究において、公営住宅の研究は主に住宅需給論と称される枠組みの中で展開されており、居住者の階層構成の把握を通じて、公営住宅がどのような階層にどのように機能しているのかを解明してきている。その中で、玉置伸悟の「公営住宅に関する計画論的研究」は多くの調査にもとづく実証的労作である（1980年、注4）。玉置の研究以前にも、公営住宅に関する研究及び論評は数多く発表されているが、玉置の研究は、需給論の側面から公営住宅をめぐる問題を総合的・体系的に明らかにしている点で高く評価されるものである。

その後、公営住宅研究の多くは、研究の重点をストックの改善・活用に関わる問題に置くようになる。たとえば、公営住宅の建替え事業と住戸改善事業に比較検討を加えた西島芳子の研究（1987年、注5）、地方における公営住宅ストックの活用を論じた石井桂治の研究（1986年、注6）等があり、大村藤子・佐藤滋の研究（1986年、注7）やリムボン・三村浩史・坂東亜希子の研究（1987年、注8）は、団地の周辺地域を含めた公営住宅ストックの活用を論じている。また、竹下輝和・青木正夫らは「住宅利用形態」という概念を用いつつ、ストックにおける居住水準を家族構成に応じて継続的に保障していく必要性を提起している（1984年、注9）。

これらの研究では、もちろん多面的な問題が指摘されているが、特徴的な傾向のひとつは、多くの研究が低所得層あるいは高齢者層の増大傾向に注目していることである。とくに近年では、公営住宅研究の多くがそれぞれの課題を設定しつつ、低所得層や高齢

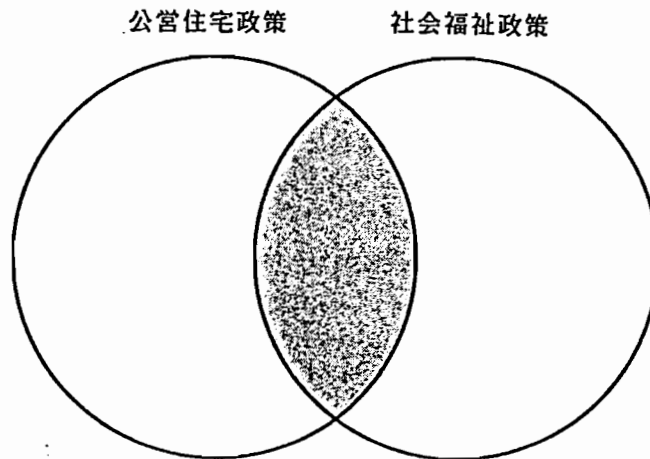


図 1-1 研究の領域

者層の増大傾向に言及している。住宅需給論の側面からは、玉置が総合的な研究を展開する中で、公営住宅に低所得層が増大してきた過程を実証的に解明しており、田中勝・三宅醇の研究（1986年、注10）のように、低所得層や高齢者層の増大傾向を主題にしたものもある。ストックの改善・活用に関わる研究においても、西島は低所得層の増大傾向を把握し、低所得層が自力で住宅事情の改善を実現できないことからストック改善の必要性を示している。また、石井、大村・佐藤、リム・三村・坂東らは、共通して低所得層や高齢者層の増大によるコミュニティ形成上の問題を指摘しており、低所得層の増大傾向に配慮しつつ公営住宅のあり方を追求していくことがひとつの課題として浮かび上がっていることがわかる。

本研究においても、公営住宅における低所得層の増大傾向に注目しており、とくに被保護層と家賃滞納層の増大傾向に着目して考察を進めていく。ただし、従来の公営住宅研究が住宅需給論あるいはストック活用論として展開されているのに対し、本研究は社会福祉政策との関連で公営住宅政策の問題を抽出しようとするものであり、いわば公営住宅政策と社会福祉政策の境界領域に問題を設定している点に特徴がある（図 1-1）。また、従来の住宅政策研究において、公営住宅の被保護層及び家賃滞納層を扱ったものは皆無である。

次に、社会福祉研究の分野をみると、住宅に関連する研究はほとんど行なわれておらず、近年の地域福祉論や在宅福祉論の台頭を背景として、ようやく住宅研究の必要性が提起されつつあるというのが現状である。右田紀久恵や田端光美らは地域福祉論を展開する中で、住宅保障の重要性を主張しているが（注11）、田端自身がいうように、「社会福祉と住宅問題の関係は、高齢者や障害者に対する在宅福祉政策の推進にともなって、ようやくわが国でも関心が高められつつあるが、——社会福祉サイドからの認識はやはり立ちおくれていたといわねばならない」（注12）。したがって、公営住宅についてもそれほど多くの研究が行なわれているわけではない。

しかし、その中で、大本圭野（1979年、注13）や奥村孝志（1977年、注14）は比較的早くから公営住宅における被保護層の増大傾向を指摘しており、それぞれ福祉施策上の問題を公営住宅に関連づけて論じているのが注目される。また最近では、名古屋市民生局が公営住宅の被保護世帯を対象とする事例分析を行ない（1985年、注15）、金持伸子・大友信勝・長沢孝司らのグループが生活問題研究の側面から公営住宅居住者の調査を実施するなど（1985年、注16）、公営住宅の低所得層や被保護層に関する調査研究がいくつみられるようになってきている。これらは社会福祉研究における数少ない貴重な成果であり、公営住宅の問題として、相互扶助機能の低下、生活関連諸施設の不足、入居にともなう就労の不安定化、等々を指摘している。ただし、本研究で扱う公営住宅の被保護層についていえば、大本や奥村、名古屋市民生局による一定の知見が提供されているものの、いずれも既存統計や事例分析をもとに被保護層の量的増大傾向を概括的に把握したにとどまるものであり、その質的特性や形成過程については未解明の部分が大きく、公営住宅が福祉施策上の問題に与える影響を構造的に把握するには至っていない。家賃滞納層については、社会福祉研究の分野でも従来まったく扱われていない。

第4節 研究の方法

公営住宅制度と社会福祉制度の関係を分析していくとしても、両者は現実の生活の場を媒介として交錯しているものであり、制度に関わりのある生活の観察をから研究を始めることが必要である。

本研究では、公営住宅の被保護層と家賃滞納層を対象とし、それぞれの生活実態を把握するところから公営住宅政策と社会福祉政策の関係を分析していく。そして、ここで対象とする公営住宅の被保護層と家賃滞納層には、それが制度によって規定される階層であり、単に所得の高低といった指標から定義づけられる階層ではないという含意がある。つまり、公営住宅の被保護層は、公営住宅と生活保護という2つの制度によって同時に対象化されている階層であり、家賃滞納層は、公営住宅制度の対象となりつつ社会福祉制度の潜在的対象層としての性格をも有している。家賃滞納層には、現に生活保護等の社会福祉制度の対象となっている世帯も少なくない。公営住宅の被保護層と家賃滞納層は、公営住宅制度と社会福祉制度の交錯の中から生みだされてくる階層であり、本研究では、そうした階層の生活実態を分析対象としている。ただし、被保護層については、それがとくに2種公営住宅に多く、生活保護制度の住宅扶助が2種公営住宅の家賃との関連で決定されるということもあって、分析対象を2種公営住宅に居住する被保護層に限定している。家賃滞納層については、1種と2種の双方を対象としている。研究の対象は、正確にいえば、図1-2に示す＜2種公営保護層＞と＜家賃滞納層＞であり、この研究では、＜2種公営保護層＞と＜家賃滞納層＞の観察を通じて、公営住宅制度と社会福祉制度の関係に内在する問題を抽出していく。

具体的には、まず、研究の前提として、公営住宅に福祉施策上の問題が多発するようになる状況を制度の展開過程との関連で検討し、さらに、＜2種公営保護層＞と＜家賃滞納層＞のそれぞれについて、以下の2点に検討を加えることを主な研究方法として設定している。

第1は、＜2種公営保護層＞と＜家賃滞納層＞の特性とそれぞれの形成過程を解明することである。公営住宅の中に生活保護問題や家賃滞納問題が増大してきていることは上述のとおりであり、これらの問題がどのような特性をもち、どのような過程を経て発生してくるのか、また、その過程に公営住宅がどのように関わるのかというのがこの研究のひとつの関心事である（図1-3）。

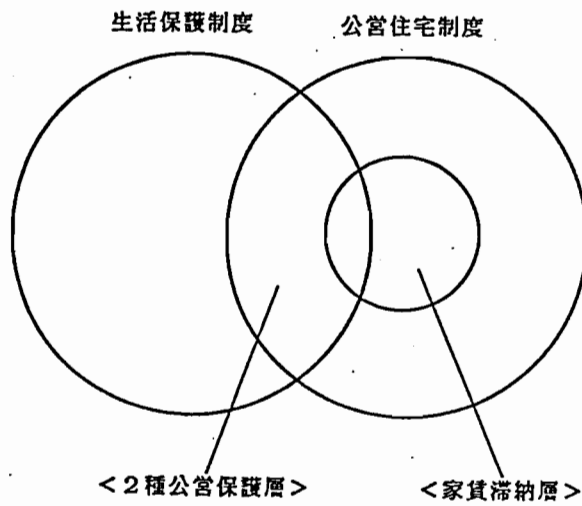


図 1-2 2種公営保護層と家賃滞納層の位置

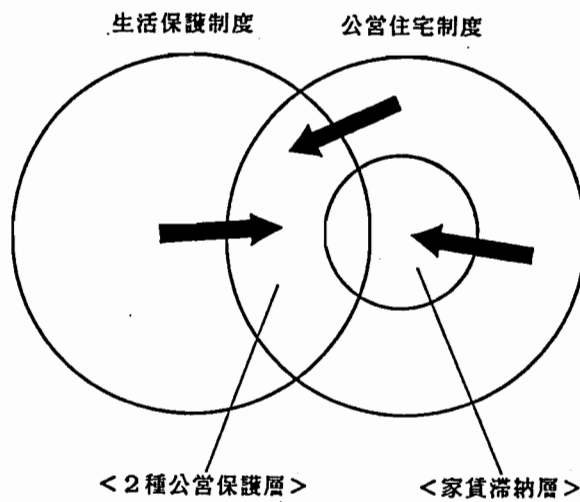


図 1-3 問題の発生過程

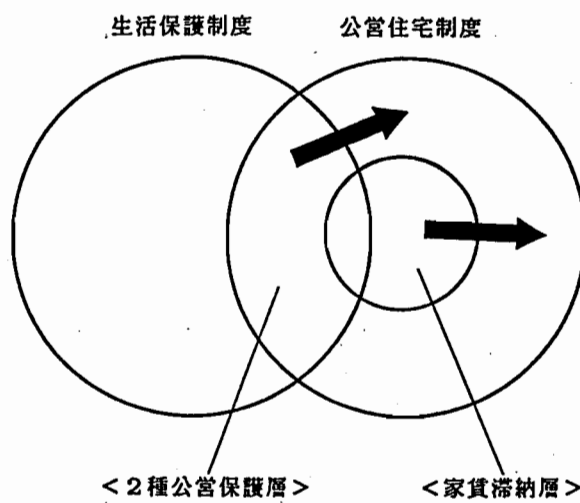


図 1-4 問題の解消・緩和過程

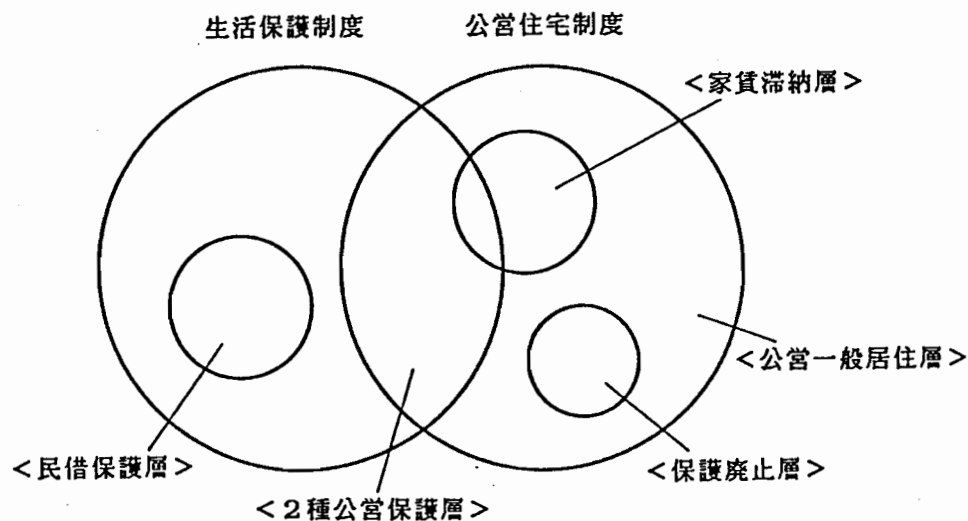


図 1-5 研究の対象

第2に、<2種公営保護層>と<家賃滞納層>がそれぞれの問題の解消・緩和を試みる過程をとりあげ、そこに公営住宅がどのように関与するのかを検討する。公営住宅に被保護層や家賃滞納層が増大してくるとはいえ、それぞれの階層はそれぞれの問題を緩和し、解消しようとするはずであり、その問題の解消・緩和の過程に公営住宅がどのように関連するのかというのが本研究のいまひとつの関心事である（図 1-4）。

つまり、公営住宅の被保護層と家賃滞納層について、それぞれの階層のかかえる問題がどのように発生してくるのか、それぞれの階層がどのように問題の解消・緩和を試みるのかを明らかにし、問題の発生過程あるいは解消・緩和過程に公営住宅がどのように関わるのかを分析していく。公営住宅は、もとより低所得層に対する住宅供給手段として位置づけられており、生活保護問題や家賃滞納問題等の福祉施策上の問題を対象にしているわけではない。公営住宅制度と社会福祉制度が有機的に関連づけられて機能しているわけでもない。しかし、公営住宅に福祉施策上の問題が多発するという現状においては、公営住宅のあり方は社会福祉制度が対象とする問題にもなんらかの関わりをもつはずであり、その関わり方を、<2種公営保護層>と<家賃滞納層>の生活の観察を通じて解明することが本研究のねらいである。

また、本研究の直接の分析対象は<2種公営保護層>と<家賃滞納層>であるが、<2種公営保護層>の分析に際しては、<民借保護層>や<公営一般居住層>、<保護廃止層>等を比較対象としてとりあげている。これらの階層の定義と位置づけについては、後章で明らかにしていくが、この諸階層はいずれも制度によって定義づけられる階層であり、本研究では、そうした諸階層間の比較分析を試みていく。それを通じて、公営住宅における福祉施策上の問題の性格とその発生過程、解消・緩和過程をいわば重層的・立体的に把握することが可能になる（図 1-5）。

<2種公営保護層>と<家賃滞納層>の生活実態については、後述の調査を実施し、その分析に努めた。<2種公営保護層>に関する調査は公営住宅が大量に存在する大阪

市平野区を事例地とするものであり、＜2種公営保護層＞とともにその比較対象として＜民借保護層＞、＜公営一般居住層＞、＜保護廃止層＞等についても調査を行なった。＜家賃滞納層＞に関する調査は、名古屋市の南区、天白区を事例地とするものである。

第5節 調査の内容

表 1-1 に示すような6つの調査を実施した。つまり、＜2種公営保護層＞調査、＜民借保護層＞調査、＜公営一般居住層＞調査、＜保護廃止層＞調査、＜2種公営保護世帯＞事例調査、及び＜家賃滞納層＞調査である（注17）。ここでは、これらの調査について、その対象・項目・方法等を一括して示しておく。後章では、とくに必要がない限り、調査内容について記述しない。

＜2種公営保護層＞調査

①調査対象

大阪市平野区の2種公営住宅に居住し、昭和59年11月現在で保護を受給している世帯について（医療扶助単給は除く）、団地の建設時期と立地を考慮したサンプリングを行ない、446世帯（抽出率30%）を対象とした。対象地域である平野区については、後章でその地域特性と位置づけを詳述している。

②調査項目

- ・世帯構成：現在、現住宅入居時点、保護開始時点の3時点について、世帯員全員の続柄と年齢を明らかにする項目を設定した。
- ・就労状況：現在の世帯主の雇用形態、就労している世帯員全員の続柄、及び保護開始前における生計中心者の雇用形態（最長職）等を把握するための項目を設定した。
- ・保護歴：保護開始時期、保護開始理由、及び現在受給している保護以前における保護受給経験の有無について項目を設定した。
- ・居住歴：現住宅入居時期、現住宅入居以前における居住地と住宅の種類、現住宅への転居（入居）理由、及び現住宅の建設時期、規模、家賃、敷金等に関する項目を作成した。

③調査方法

平野区福祉事務所の『保護記録』を原資料として上記の項目を把握した。ただし、現住宅入居時期、現住宅入居以前における居住地については『保護記録』からは不明な場合が多く、『住民基本台帳』を原資料として調査を行なった。

④調査メンバー、及び調査手順

この調査は、岩田正美助教授（東京都立大学）、平野隆之講師（名古屋経済大学）、谷本道子技官（神戸大学）、平野区福祉事務所ケースワーカーの南里卓氏、汐津雅文氏、宮部千佳子氏、及び筆者が共同で実施したものであり、このメンバーが平野区福祉事務所と協力して調査票を作成し、福祉事務所のケースワーカーが『保護記録』『住民基本台帳』から調査票への転記を行なった。調査結果の集計については、筆者と谷本氏が担当し、神戸大学総合情報処理センターのSPSS統計パッケージを使用して行なった（他の調査の結果もすべてSPSSで集計している）。集計作業に際しては、神戸大学生活環境計画研究室の院生諸氏の協力を得た。また、上記メンバーに室住真麻子氏（神戸学院女子短期大学非常勤講師）が加わり、＜住宅福祉研究会＞を発足させ（筆者事務局）、この研究会で調査結果の分析を行なった。

表 1-1 調査の概要

調査名	対象地域	対象世帯	調査項目	調査方法
<2種公営保護層>調査	大阪市平野区	2種公営住宅に居住し、昭和59年11月現在で保護を受けている世帯から446世帯を抽出(抽出率30%)。	世帯構成、就労状況、保護歴、居住歴等。	「保護記録」及び「住民基本台帳」からの転記。
<民借保護層>調査	大阪市平野区	民営借家に居住し、昭和59年11月現在で保護を受けている世帯から220世帯を抽出(抽出率20%)。	同 上	同 上
<公営一般居住層>調査	大阪市平野区	昭和40～44年に建設された公営住宅に居住する世帯からアンケートで301世帯(回収率88%)のデータを収集。	世帯構成、就労状況、居住歴、定住指向、親族の状況等。	留置自記式アンケート(昭和60年8月調査)
<保護廃止層>調査	大阪市平野区	2種公営住宅に居住し、昭和58年7月～59年6月の1年間に保護を廃止した270世帯(全数)。	世帯構成、就労状況、保護歴、居住歴等。	「保護記録」及び「住民基本台帳」からの転記。
<2種公営保護世帯>事例調査	大阪市平野区	2種公営保護層調査の結果をもとに典型12世帯を抽出。	世帯構成、就労状況、世帯の養育、疾病の状況、保護歴、居住歴等。	「保護記録」、「住民基本台帳」からの転記、及びアンケートによる補足。
<家賃滞納層>調査	名古屋市南区、天白区	市営住宅に居住し、昭和62年6月現在で滞り分(全数)。	世帯構成、就労状況、滞納実態、滞納状況等。	名古屋市の家賃徴収員及び建築局住宅管理課が所有するデータからの転記。

<民借保護層>調査

①調査対象

大阪市平野区の民営借家に居住し、昭和59年11月現在で保護を受給している世帯から（医療扶助単給は除く）、無作為抽出で220世帯（抽出率20%）を対象とした。

②調査項目、③調査方法、④調査メンバー、及び調査手順は<2種公営保護層>調査と同じである。

<公営一般居住層>調査

①調査対象

大阪市平野区の公営住宅の中から昭和40～44年に建設された公営住宅について、その立地を考慮して対象団地を選定した。『市営住宅一覧表』（1983年、大阪市）によると、平野区の市営住宅管理戸数の建設時期別構成は、昭和34年以前14.0%、35～39年31.4%、40～44年39.1%、45年以降15.4%であり、調査能力の限界もあって、戸数が最も多い40～44年建設住宅を対象とした。調査はアンケートで、301世帯（1種165世帯、2種136世帯、回収率88%）のデータを得た。

②調査項目

- ・世帯構成：現在、現住宅入居時点の2時点について、世帯員全員の年齢、続柄、疾病の有無を明らかにする項目を設定した。
- ・就労状況：世帯員全員の職業の有無を、現在と入居時点の2時点について設問し、世帯主については、その職種、現在の職業への従事期間、転職理由等に関する項目を設けた。また、世帯の年収（税・ボーナス込み、世帯員全員の収入の合計）について設問した。
- ・居住歴：現住宅入居時期、現住宅入居以前の居住地と住宅の種類、現住宅への転居（入居）理由等に関する項目を設定した。現住宅については、家賃、及び割増家賃支払いの有無を設問した。また、定住指向（転居指向）についても設問した。
- ・親族の状況：別居している親と子供全員について、その居住地、住宅の種類、訪問頻度等を把握するための項目を設定した。

③調査方法

留置自記式アンケートを行ない、調査票回収時に記入漏れがないようにヒアリングで補足した。調査時期は昭和60年8月。

④調査メンバー、及び調査手順

筆者が調査の企画、調査票の設計を行ない、調査の実施に際しては、増田昌彦氏（神戸大学大学院修士課程修了、現大阪府）、谷本道子技官（神戸大学）、及び神戸大学生活環境計画研究室の学生、院生諸氏から多大な協力を得た。

<保護廃止層>調査

①調査対象

大阪市平野区の2種公営住宅に居住し、昭和58年7月～59年6月の1年間に保護を廃止した270世帯（全数）を対象とした（医療扶助単給は除く）。

②調査項目、③調査方法、④調査メンバー、及び調査手順は<2種公営保護層>調査と同じである。ただし、調査項目については、保護廃止理由に関する項目を追加した。

<2種公営保護世帯>事例調査

①調査対象

大阪市平野区の2種公営住宅に居住する被保護世帯12事例を対象とした。後章で述べ

るように、＜2種公営保護層＞調査の結果を踏まえ、その典型と考えられる事例を抽出している。

②調査項目

被保護世帯の世帯構成、就労状況、疾病の状況等の変化、保護歴、居住歴について、可能な限り時系列的に把握することを試みた。

③調査方法、④調査メンバー、及び調査手順は＜2種公営保護層＞調査と同じである。ただし、調査票への転記は南里卓氏と宮部千佳子氏（平野区福祉事務所ケースワーカー）が行ない、前記＜住宅福祉研究会＞において、2氏への質問・討議を繰り返し、調査内容を充実させていった。

＜家賃滞納層＞調査

①調査対象

名古屋市南区、天白区の市営住宅に居住し、昭和62年6月現在で過年度分を含む家賃を滞納している628世帯（全数）を対象とした。これは南区、天白区における滞納世帯全体（931世帯）の67.5%に相当する。滞納世帯全体のうち現年度に滞納を開始した世帯（166世帯、17.9%）は問題が比較的軽微と考えられることから調査対象に含めておらず、また、家賃を滞納しつつ公営住宅から退去した世帯（137世帯、17.7%）は調査が困難であるため調査対象からはずしている。調査対象地域として南区、天白区を選定したのは、その区域を担当する家賃徴収員が滞納世帯の状況を克明に記録していたことが大きな理由である。

②調査項目

- ・世帯構成：世帯員全員の続柄、年齢、疾病の有無を明らかにする項目を設定した。
- ・就労状況：世帯員全員の職業の有無、世帯主の職種に関する項目を設けた。また、世帯主の収入（手取りの月収）、世帯の総収入（世帯員全員の手取りの月収の合計）、生活保護受給の有無について設問した。
- ・滞納実態：家賃、滞納開始時期、滞納期間、滞納額、滞納理由等を把握するための項目を設定した。
- ・滞納家賃の返済状況：返済額、返済の履行状況、滞納家賃の完納見込み等について設問し、滞納家賃を返済するために世帯が講じている対策の内容を明らかにする項目を設けた。また、事業主体による措置の中で、世帯がどの措置段階に位置するのかを把握した。

③調査方法

名古屋市の家賃徴収員、及び建築局住宅管理課が所有するデータを原資料として上記の項目を把握した。

④調査メンバー、及び調査手順

調査は平野隆之講師（名古屋経済大学）と筆者が共同で実施したものであり、このメンバーが名古屋市建築局住宅管理課と協力して調査票を作成し、調査票への記入は家賃徴収員と管理課職員が行なった。調査結果のコーディングは平野氏が担当し、集計作業は筆者が担当した。集計作業については、神戸大学生活環境計画研究室の院生諸氏の協力を得た。

第6節 論文の構成

論文の構成と内容を明らかにしておく。論文は、上述の研究方法による考察結果を中心に、4部10章から構成されている（図1-6）。

第Ⅰ部「問題の所在」は、第1章～第2章から構成される。

第1章では、研究の目的、方法、及び調査の内容等について述べている。

第2章では、研究の前提として、公営住宅制度の成立過程とその変質過程を概観し、公営住宅に福祉施策上の問題が多発するようになる状況を、制度の展開過程との関連で分析している。

第Ⅱ部「2種公営住宅被保護層の形成とその問題」は、大阪市平野区における調査結果をまとめたものであり、第3章～第7章から構成されている。

第3章では、調査結果の分析に先だち、大阪市における公営住宅と被保護世帯、及び2種公営住宅の被保護世帯について、それぞれの量的実態と地域的分布特性を明らかにしている。また、その作業を通じて、調査対象地域である平野区の位置づけを行なっている。

第4章では、＜2種公営保護層＞の質的特性と形成過程について、＜民借保護層＞との比較分析を行なっている。＜民借保護層＞に比べて、＜2種公営保護層＞がどのような特性をもち、どのような過程を経て形成されるのか、そこに公営住宅がどのように関わるのかを分析している。

第5章では、＜2種公営保護層＞の特性と形成過程を、＜公営一般居住層＞との比較を通じて明らかにしている。＜公営一般居住層＞全体の構成がどのように変動するのかを動態的に把握し、その中で＜2種公営保護層＞がどのような特性をもち、どのように形成されるのかを検討している。

第6章は、2種公営住宅における＜保護廃止層＞と＜保護継続層＞の比較分析を試みたものである。＜保護廃止層＞はひとたび保護を受給しつつも保護廃止に至った階層であり、生活保護制度が対象とする問題の解消・緩和をある程度実現した階層として位置づけられる。この＜保護廃止層＞の特性と形成過程が＜保護継続層＞とどのように異なるのか、＜保護廃止層＞と＜保護継続層＞に対する公営住宅の関わり方がどのように異なるのかを明らかにしている。

第7章では、2種公営住宅の被保護世帯について、その少数事例の居住歴や保護歴等の生活歴を詳細に把握し、前章までに得られた知見の補完を試みている。

第Ⅲ部「公営住宅家賃滞納層の形成とその問題」は、名古屋市における調査結果をまとめたものであり、第8章～第9章から構成される。

第8章は、＜家賃滞納層＞の特性とその形成過程、滞納実態を明らかにしている。

第9章では、＜家賃滞納層＞が滞納家賃を返済し、滞納問題の解消・緩和を試みる過程をとりあげ、＜家賃滞納層＞がどのように滞納家賃を返済し、どのような対策を講じているのかを明らかにしている。また、事業主体による滞納問題への対処方法についても分析を加えている。

第Ⅳ部「結論」は、研究結果の要約と若干の政策的課題を示した第10章から構成される。

図1-6に示すように、本論文は、＜2種公営保護層＞を扱った第Ⅱ部、＜家賃滞納層＞を扱った第Ⅲ部を中心に構成されており、それぞれにおいて、各階層の問題の発生過程とその解消・緩和過程に関する分析を試みている。

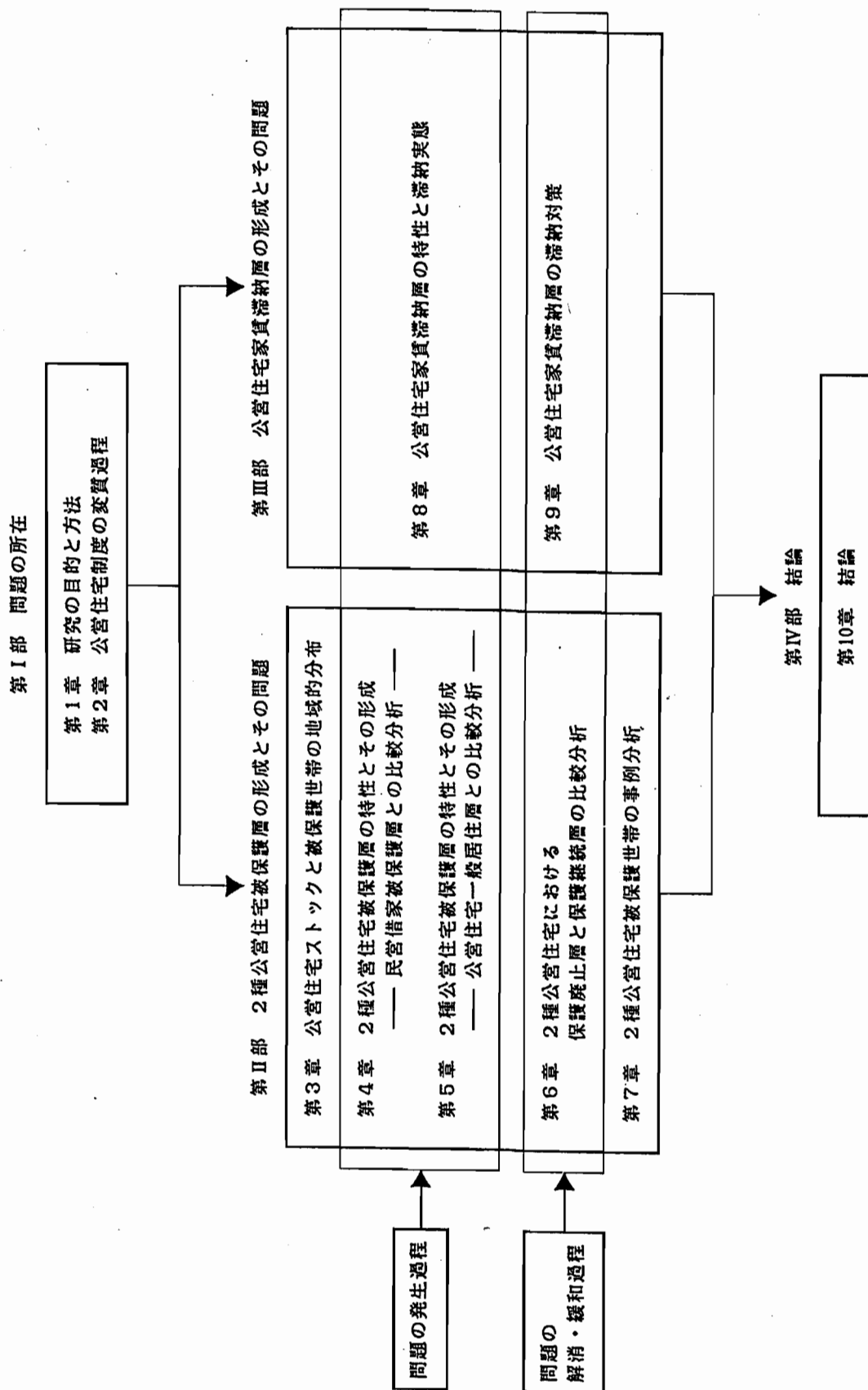


図 1-6 論文の構成

<補注>

- (1) 2章表 2-8、図 2-4 参照。
- (2) 2章表 2-9 ~10、図 2-5 参照。
- (3) 住宅政策研究における公営住宅研究は数多く、ここでは、『日本建築学会論文報告集』と『都市計画別冊』に掲載された論文及び学位論文に限りレビューする。
- (4) 文献-1。
- (5) 文献-3。
- (6) 文献-4。これは文献-15をベースにしている。
- (7) 文献-5。これは文献-16をベースにしている。
- (8) 文献-7。
- (9) 文献-2。
- (10) 文献-6。これは文献-17をベースにしている。
- (11) さしあたり、文献-8 及び文献-9 等を参照。
- (12) 文献-9 P.203。
- (13) 文献-10。
- (14) 文献-11。
- (15) 文献-14。
- (16) 文献-12~13。
- (17) これらの調査に関連して、筆者と共同研究者は文献-18~22等を既に公表している。

<参考文献>

- 1) 玉置伸悟『公営住宅に関する計画論的研究』京都大学学位論文(1980.10)
- 2) 竹下輝和、青木正夫、弘永直兼、江上徹「住宅利用形態の類型化とその階層構成—公的賃貸住宅居住層の多層化現象論」『日本建築学会論文報告集』第 336号(1984.2)
- 3) 西島芳子「公営住宅の改善に関する居住者の住意識—低所得層の住宅需要に関する研究」『日本建築学会計画系論文報告集』No.371(1987.1)
- 4) 石井桂治「既設公営住宅活用に関する一考察—愛知県における既設公営住宅の実態」『都市計画別冊』第21号(1986.10)
- 5) 大村藤子、佐藤滋「郊外型大規模公営住宅団地における住民意識からみた地域社会形成に関する研究」『都市計画別冊』第21号(1986.10)
- 6) 田中勝、三宅醇「公営住宅ストックにおける高齢・貧困層の集中現象」『都市計画別冊』第21号(1986.10)
- 7) リム・ボン、三村浩史、坂東亜希子「公営住宅建替事業にみる団地内外居住者のコミュニティ発展要求に関する研究」『都市計画別冊』第22号(1987.10)
- 8) 右田紀久恵「地域福祉の課題としての住宅保障—英国の実態を素材として」『社会福祉研究の現代的課題』海声社(1985)
- 9) 田端光美「在宅福祉と住宅保障」『季刊社会保障研究』VOL.23 NO.2 (1987.9)
- 10) 大本圭野『生活保障論』ドメス出版(1979.11)
- 11) 奥村孝志「公営住宅と保護世帯」『生活と福祉』255号(1977.7)
- 12) 長沢孝司「市営住宅居住者の生活調査—課題設定と調査視点」『生活問題研究』創刊号、生活問題研究会(1985.11)
- 13) 大友信勝、長沢孝司「子育てを通してみた現代の生活問題—名古屋市営住宅居住者の生活調査をもとに」『社会科学研究所年報』創刊号、日本福祉大学社会科学研究所(1986.3)

- 14) 名古屋市民生局「公営住宅における生活保護世帯の現状と問題点」『自主的研修会報告集（第1集）』（1985）
- 15) 愛知県建築部『既設県営住宅活用計画策定調査報告書』（1985）
- 16) 東京都住宅局、日本住宅協会『武蔵村山市地域住宅生活環境整備構想の策定及び都営村山団地再開発基本構想策定のための調査』（1985.3）
- 17) 名古屋市建築局住宅企画課、名古屋市住宅管理公社『名古屋市営住宅居住者調査報告書』（1985.3）
- 18) 岩田正美、平野隆之「大都市における公営住宅と生活保護問題の変容」『社会福祉学』第27-1号（1986）
- 19) 平山洋介、平野隆之「『福祉問題』層の集積と公営住宅政策の課題」『研究紀要』第4号、大阪市立大学社会福祉研究会（1985.3）
- 20) 平山洋介、谷本道子「公営住宅における被保護世帯の発生・集積に関する研究」『都市計画別冊』第20号（1985.11）
- 21) 平山洋介、増田昌彦、谷本道子「公営住宅ストックにおける居住者構成の変動と被保護層の形成に関する研究」『都市計画別冊』第21号（1986.10）
- 22) 住宅福祉研究会『大都市における公営住宅政策と生活保護問題』（1986.8）

第2章 公営住宅制度の変質過程

本章では、既存文献・資料をもとに、公営住宅制度の成立過程とその変質過程を歴史的に概観し、公営住宅に福祉施策上の問題が多発するようになる状況を制度の展開過程との関連で明らかにする。第Ⅱ部、第Ⅲ部では調査の結果をもとに考察を進めるが、その前提として、公営住宅制度の展開過程を概観し、調査分析のための基礎的知見を整理しておくことが本章のねらいである。また、公営住宅制度の歴史的変遷については既に多くの文献が存在するため、ここでは公営住宅と福祉施策の関連という点を中心に考察を行なう。ただし、本章は既存文献、とくに章末に掲げた参考文献の1)～3)、及び5)に多くを負っている。

第1節 公営住宅制度の成立

戦後の住宅政策は「420万戸不足」といわれた絶対的住宅難の中から出発する。空襲による210万戸の焼失、強制疎開による55万戸の除却、海外からの引揚げによる67万戸の需要、戦争中の供給不足118万戸、これらから戦災死による需要減30万戸を差し引いて420万戸の絶対的住宅不足であった。

そして、昭和20年、住宅政策に求められた最初の課題は、膨大な住宅喪失者に対して越冬用の住宅を供給し、厳冬期を乗り切ることであった。このため同年9月、「羅災都市応急簡易住宅建設要綱」が閣議決定され、「応急簡易住宅」30万戸の供給が計画された。しかし、この「応急簡易住宅」の供給計画は、当時の住宅供給能力を大きく超えたものであり、また資材不足や労働力不足等から目標の達成が困難であることが明らかになり、早急に新しい対策を追加することが必要になった。そこで、同年11月には「住宅緊急措置令」がポツダム勅令641号として公布され、次いで「羅災都市緊急住宅対策国庫補助要綱」が閣議決定された。「住宅緊急措置令」は焼ビルや古車両、旧兵舎等の住宅への転用、余裕住宅の開放によって応急簡易住宅の不足を補おうとするものであり、「羅災都市応急住宅対策国庫補助要綱」は地方公共団体や住宅営団等による応急簡易住宅建設事業の建設費に対して2分の1の補助を投入するものであった。もっとも、こうした一連の応急対策によって建設された住宅は昭和21年の春までにわずか10万戸弱であり、これは供給目標をはるかに下回るものであった。昭和21年3月には「都会地転入緊急措置令」が公布され、人口10万以上の都市への転入抑制を通じて住宅需要の増大を緩和することが試みられたが、住宅事情は依然として深刻な状態にあった。

昭和21年5月、連合軍総司令部より「日本公共事業計画原則」が命令され、政府の住宅供給事業は公共事業として行なわれるようになる。これにしたがい、「応急簡易住宅」の建設は「国庫補助庶民賃貸住宅」建設事業として受け継がれることになった。この「国庫補助庶民賃貸住宅」事業は、公的機関が供給する住宅の建設費に2分の1の補助を行ない、既存建築物の住宅転用におけるその補修費、借上費についても2分の1を補助するものであった。「応急簡易住宅」あるいは「国庫補助庶民賃貸住宅」の建設事業は、公的機関による住宅供給事業であり、その意味では後の「公営住宅」の端緒ともいえるべきものであった。

また、これらの応急的な住宅供給が行なわれる他方で、昭和21年8月に「羅災都市借地借家臨時処理法」が公布され、羅災者の借地権、借家権が保護されることになった。さらに、同年9月にはポツダム勅令443号として「地代家賃統制令」が公布された。これは従来の国家総動員令に基づく地代家賃統制令に代わるものであり、激しいインフレの中での地代及び家賃の高騰という問題に対処することを意図していた。同年9月30日

以前に建設された借家については旧令による合法額がそのまま新令による統制額（借上統制額）となり、10月1日以降新に発生する地代、家賃については物価庁長官の定める認可基準にしたがってその統制額（認可統制額）が決定された。こうして地代、家賃の高騰は一定程度鎮静化することになった。しかし、この「地代家賃統制令」の当然の帰結として、民営借家の供給戸数は著しく減少することになり、民営借家供給による住宅不足の緩和が期待できないようになった。闇家賃の横行とそれともなう借家紛争の頻発も「地代家賃統制令」がもたらした弊害のひとつであった（注1）。

こうした状況の中で、公営住宅法が創設されていく。すなわち、公営住宅法成立の背景としては、第1に絶対的住宅不足という状況があった。昭和20年から25年にかけて、「応急簡易住宅」や「国庫補助庶民賃貸住宅」等の公的機関による住宅は約30万戸が建設され、民間供給を含めた住宅建設総戸数は約280万戸にのぼったが、昭和25年3月時点において、依然として約340万戸の住宅が不足していた。第2に、「地代家賃統制令」のために民営借家供給がほとんど停止していたことは上記のとおりである。さらに第3には、応急的な住宅供給事業が絶対的住宅難への対策としてきわめて不十分であることは明らかであった。「国庫補助庶民賃貸住宅」は年間4万戸程度が供給されていたが（注2）、これは毎年の予算措置に基づいて供給されるという不安定なものであり、「国庫補助庶民賃貸住宅」事業を恒久的・計画的な法制度へと発展させていくことが望まれるようになった。

そして、昭和25年夏ごろから公営住宅法の立案作業が建設省住宅局内で始められ、26年2月に草案が完成した。同法の立案に際しては、イギリスのシャフツベリー法、アメリカの住宅法等が参考にされたようである（注3）。衆議院建設委員会では、田中角栄議員を小委員長とする「住宅に関する小委員会」が設けられ、ここで公営住宅法の内容が検討され、同法の起草が完了した。同法案は、昭和26年5月12日に田中角栄議員を含む16名の議員により議員提出法案として衆議院に提出され、同月15日衆議院建設委員会、24日衆議院本会議、26日参議院建設委員会、28日参議院本会議において可決された。昭和26年6月4日、公営住宅法は法律第193号として公布された。予算措置で供給されていた国庫補助庶民賃貸住宅事業に法的根拠が与えられ、国家による恒久的・計画的施策として公営住宅が供給されることとなった。

公営住宅法の概要は以下のとおりである。

①公営住宅の対象と目的

健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。

②公営住宅の供給責任

公営住宅供給は国と地方公共団体が協力して行なうものとされ、地方公共団体は低額所得者の住宅不足を緩和するために公営住宅の供給が義務づけられ、国は地方公共団体に対して財政上、金融上及び技術上の援助を与えることが義務づけられた。

③公営住宅の種別供給

公営住宅を1種と2種に区別し、2種公営住宅はより低額の所得者に供給されるものとした。

④国庫補助

国庫補助金は、1種公営住宅については建設費の2分の1、2種公営住宅については建設費の3分の2とされた。

⑤家賃の決定

建設費から国庫補助を控除した額の償却費に修繕費、管理事務費等を加えた額を限度として事業主体が家賃を決定することとされた。国庫補助率が高い2種公営住宅は家賃がより低廉になる。

⑥公営住宅の入居者資格

公営住宅の入居者は、同居している（あるいは同居しようとする）親族があること、収入が政令で定める一定基準以下であること、住宅に困窮していること、等の条件を具備するものとされた。

⑦公営住宅の計画的供給

公営住宅の供給は長期的かつ計画的に行なう必要があり、そのため建設大臣は公営住宅建設3ヶ年計画を定めることとした（この3ヶ年計画は、昭和41年に住宅建設五箇年計画に包含されることになる）。

⑧その他

建設基準、家賃の変更、管理、入居者の選考方法、公営住宅の処分、等々の規定が設けられた。

ところで、建設省が「公営住宅法案」の起草を準備していた頃、厚生省においても「厚生住宅法案」の起草を検討していたことが近年注目されつつある（注4）。厚生省は戦前には住宅行政を所管しており、戦後に住宅行政が建設省へ移行した後にも引揚者の住宅対策を行なっていたという経緯があり（注5）、絶対的住宅難という状況において、建設省とともに厚生省が恒久的な住宅施策を準備していたことはいわば自然である。当時は「国庫補助庶民賃貸住宅」の家賃を支払うことができない階層が大量に存在し、厚生省においては、被保護世帯、身体障害者、母子世帯、引揚者等々を含む家賃負担能力の低い階層を対象とする新しい住宅施策の準備が進められていた。昭和25年8月頃には「低家賃厚生住宅建設要綱案」が作成され、さらに「厚生住宅法案」が検討されていた（注6）。そして、同じような法案を企画していた建設・厚生両省は経済安定本部で折衝を行ない、両省事務次官名で諒解事項を成立させ、「庶民住宅（甲型）」を供給することとなった。この「庶民住宅（甲型）」は概ね厚生省の構想に基づくものであり、公共事業の一貫として昭和26年から予算がつくようになった（注7）。

しかし、住宅行政を所管するには一元的な法律を持つことが必要であり、厚生省は昭和26年3月下旬ごろから衆議院厚生委員会に「厚生住宅法案」を提出することを検討し、建設省は上述のように同年5月12日に衆議院建設委員会に「公営住宅法案」を提出したのであった。結果的には、建設省がかなり強引に公営住宅法案を可決させ（注8）、住宅行政は建設省が所管するようになるが、その過程では、建設・厚生両省の折衝・所管争いが行なわれたのである。公営住宅法案は上述のように議員提出法案であったが、これには連合軍司令部から国会への法案提出許可を取りやすかったという事情に加えて、政府内では両省の調整が難しいという事情があった（注9）。

公営住宅法の立法化に際しては、厚生省の動きが法案の内容に一定の影響を与えている。その1つは、公営住宅を1種と2種に区別したことであり、1種公営住宅が「国庫補助庶民賃貸住宅」を引き継いだものであるのに対し、2種公営住宅は「庶民住宅（甲型）」を引き継いだものであった。いま1つは、厚生委員会の要求に基づき、2種公営住宅の建設及び管理について厚生省の発言権を認めること、引揚者の応急住宅を適用除外とすること等の法案修正が行なわれたことである（注10）。もっとも、公営住宅法は基本的には建設省の構想どおりに成立したとみるのが妥当であり、厚生省の動きが公営住宅の内容に与えた影響は部分的なものであった。

ここで「公営住宅法案」と「厚生住宅法案」を比較してみると（注11）、両者の第1

の差異が家賃の決定方法にあることがわかる。建設省案の家賃はいわゆる原価主義あるいは経済家賃原則に基づく限度額方式であり、これは建設費の回収を前提とした「住宅経営」的発想から導かれたものであった。公営住宅には国庫補助が投入されるため、その家賃は民間市場よりは低廉になるが、家賃決定に際して居住者の負担能力は基本的に考慮されていない。これに比べて、厚生省案は家賃の猶予減免を導入した応能家賃制度の採用を予定していた。第2は入居者の選定方法であり、建設省案が一定の資格を満たす世帯から公募抽選により入居者を決定する方法を採用したのに対して、厚生省案では福祉事務所の社会福祉主事及び民生委員を通して入居者を選定していくという方法であった。また、厚生省案では、入居資格を有する世帯の量と生活実態を調査に基づいて把握することが必要とされていた。第3に、厚生省案の場合は、社会福祉主事や民生委員が居住者の生活に対して総合的な指導を行なうことが予定されていた。第4に、厚生省はかなり小規模の団地を建設し、低所得層の地域的集中を避けるという方針を持っていたが、建設省にはおそらくそのような考え方は存在しなかった（注12）。

つまり、厚生住宅に比べた場合、公営住宅は社会福祉政策との関連性が相対的に希薄であった。厚生住宅は住宅の供給という手段を通じて居住者の生活総体の問題を総合的に施策対象としていたが、公営住宅はいわば物的住宅の供給それ自体を目的化したものであった。この点について、厚生住宅法案の立案に関与した越田得男氏（当時厚生省社会局生活課課長補佐）は次のように述べている。「厚生住宅法案と公営住宅法案の違いは、これを地方について申しますと、すべての計画が厚生住宅では県の民生（厚生）部が主管し、地方の社会福祉審議会というふうなところに諮って立てられて、その建てたものの家賃もそういうところに相談して決めて、それから入れる人の選定や、入れた後の生活指導というようなものも民生委員やケースワーカーがやるというふうなところが特徴——同じようなことをしても、社会福祉についての、センスがちがいます。——要するにどういふものを建て、どういふ管理をして、入居者の選定とか、入居者に対する生活指導とか社会福祉の配分とかを事細かにやるかやらないかというところで違ってくるわけです」（注13）。

また、公営住宅の対象に関わる問題がある。当初の公営住宅は「現在中学校を出た人——その程度の人から、——現在の次官級まで入れる」（昭和26年 5月25日、参議院建設委員会、田中角栄議員、注14）ものであり、後述のように、その対象は低所得層とはいえ、国民全体の約8割にまで及ぶものであった。その意味で、公営住宅はかなり広範な階層に対する普遍的施策として位置づけられていたともいえるが、他方では、公営住宅が「住宅経営」である限り、家賃負担能力の低い階層を排除せざるをえないという性格を有していた。たとえば、公営住宅法案の審議過程において、建設省の住宅局長であった伊東五郎政府委員は「大体庶民階層というものは、第二種の家賃はどうやらこうやら支払える程度ではないかと考えます。しかし、もう生活自体が保護を受けなければならぬという人もあるわけですが、そういう人たちに対しては、厚生省の生活の保護ということで、住宅費、生活費一切を含めまして、そういう方面の保護を受けなければならぬ——」（昭和26年 5月15日、衆議院建設委員会、注15）と述べており、法案の提出者である田中角栄議員は、田中一議員の「——この低額所得者というのはどのくらいの収入者を指しておるのですか」という質問に対して、「いわゆるこの家賃が払える程度の人を言っておるわけでありまして。——実際家賃を全然払えないという人は、生活保護法等によって別途の途に基づいて救済すべきでありまして、この法の対象にはならない」（昭和26年 5月25日、参議院建設委員会、注16）と答えている。つまり、公営住宅の家賃は国庫補助により一定程度低廉になるが、応能家賃の考え方は存在せず、家賃負担能力の低い階層は施策対象からはずされていた。これに関連して、公営住宅法

の創設に関わった川島博氏（当時建設省住宅局企画課課長補佐）は、当時を振り返って「建設省が考える公営住宅は最低辺の階層は相手にしない。その対策は厚生省でおやりください。私の方は住宅経営だから、経営が成り立つような、少なくとも一定の家賃が支払える人でなければ入れませんよ。――住宅家賃さえ払えない者は、建設省としては住宅政策の対象にしない。そういうことはまさに厚生省独自の活躍部面ですから厚生省は大いに予算をとって、ただの住宅でも建てて社会福祉の一環としてやってください。そこまでは建設省は面倒を見られませんか突っぱねたのではないのでしょうか」（注17）と述べている。公営住宅政策は経済家賃原則に基づく「住宅経営」であり、家賃負担能力の低い階層を必然的に排除せざるをえないということである。

これに比べて、厚生住宅は被保護層については住宅扶助が支給されるということもあって、そのやや上のいわゆるボーダーライン層を施策対象の中心に据えていた（注18）。このボーダーライン層に対して、応能家賃、総合的生活指導等の施策が予定されていたことは上述のとおりである。

ともあれ、公営住宅は社会福祉政策との関連性が捨象された“住宅供給政策”として出発する。公営住宅法の国会審議において、建設・厚生両省の分担関係について「公営住宅と申しますか、庶民住宅と申しますか、この住宅に対し、厚生省はいかなる関係をお持ちになっているのか」（昭和26年 5月15日、衆議院建設委員会、西村英一委員、注19）という質疑が行なわれた際に、田中角栄議員は「公営住宅に対しては公営住宅式なものが建設省と厚生省に現在わかれておるといのが実際であります。これは原則的に建設省に統合すべきものであると、私は年来主張しておるわけであります。――現在厚生省でも公営住宅に類するような法律案を研究しておるようであります、住宅建設という建築行政の一環としての住宅行政を論議する場合、異論なく建設省が主管し、建設省がこの問題を解決すべき問題であります」（昭和26年 5月15日、衆議院建設委員会、注20）と述べ、住宅行政は建設省が主管すべきであることを主張した。公営住宅法は、絶対的住宅不足、民営借家供給の停止といった状況を背景としつつ、「直接的にはまさに厚生省の企図に対抗」（注21）して成立したものである。そして、公営住宅法の創設をひとつの契機として、厚生省は住宅行政からほぼ完全に撤退し、住宅行政は建設行政として展開していくことになる。公営住宅法案が審議される中で、建設・厚生両省の折衝が行なわれたことは上述のとおりであるが、厚生住宅における応能家賃制度あるいは入居者選定方法が公営住宅に導入されるには至らなかった。「庶民住宅（甲型）」は2種公営住宅として受け継がれていくが、この2種公営住宅でさえも、家賃負担能力が低い階層を施策対象から排除していた。厚生省が予定していた施策とその基礎となる考え方は、基本的に公営住宅法に反映されるようにはならなかった。もちろん、厚生住宅法案が可決されたとしても、どのような住宅行政が展開されたかについては想像の域を出ないが、社会福祉政策との関連性がより強い住宅行政が実現されたといえるかもしれない。大本圭野氏のように「厚生省が、厚生住宅として行なっていれば、その後どのように展開されかは何とも言えぬが、福祉政策の一環でやられたことはまちがいないであろう。建設省の管轄となったが故に、公営住宅は建設業界を潤す役割や景気調節の手段となったり、戸数かせぎの労働力確保の性格を一步も出なかった」（注22）という考え方もある。また、公営住宅は1種と2種で国庫補助率が異なり、家賃に格差が設けられたが、住宅規模についても格差がつけられることになった。しかも、当初の住宅規模は1種が10～12坪、2種が8～10坪であり（注23）、これは「応急簡易住宅」の6.25坪、「国庫補助庶民賃貸住宅」の10坪といった応急的住宅の低質性をそのまま引き継いだものであった。

後の国会答弁で政府が「およそ住宅政策には厚生というようなものが入ってはならん

ような気もするのです。まず住宅政策の初期の場合においては厚生という面も強く出て来ることもあります。そういうような面を入れてはならないのであります。建設省におきましては、大体住宅政策と申しますものはいわゆる厚生とか福祉とかいう考えを抜けて出て、一国の住宅政策というふうに私はなっておると思うのです」（昭和29年 2月26日、参議院建設委員会、南好雄政府委員、注24）と述べているように、建設行政としての住宅政策は福祉政策とは分離したまま展開していく。公営住宅は「住宅に困窮する低額所得者」を対象としつつも、その階層がかかえる生活上の種々の問題への対処、あるいは福祉政策との関連での政策効果の想定といった発想が当初から捨象されていたのである。原田純孝氏が指摘するように、公営住宅法を「《本来的に社会福祉政策としての課題を担った住宅立法》とみることはかなり困難である」（注25）。絶対的住宅不足という状況において、なによりも物的住宅の供給とその量的確保が要請されたのであるが、公営住宅が住宅供給それ自体を目的化し、福祉政策とは無関係に機能するというその基本的性格は制度発足時から今日に至るまで引き継がれることになる。

公営住宅は国家による恒久的・計画的な住宅施策として創設された。しかし、他方では、民営借家供給が回復するまでのつなぎとして公営住宅が位置づけられていたこともまた事実である。たとえば、伊東五郎政府委員は「根本的には戦前にありましたように、民間の貸家の供給ということに立ちもどらなければ、ほんとうに貸家政策というものは解決して行かないのであります。現在のところでは、貸家は公共団体が公共事業としてやる以外には事実上困難でありますので、その間のつなぎと申しますか、公営の住宅を、予算の許す限り、また建設、維持、管理の能力の許す限り、なるべく多くしばらくは建設を続けて行く。そして将来は民営の貸家というものに移って行かねばならぬ。こういうふうに考えております」（昭和25年 2月28日、衆議院建設委員会、注26）と述べている。また、公営住宅法には公営住宅の処分規定が盛りこまれており、これも公営住宅が恒久的施策として位置づけられたわけではないことを示唆している。

もっとも、公営住宅が不必要になるほど住宅事情が回復するには至らず、今日まで、公営住宅は供給され続けてきた。川島博氏（前出）は「5年もすれば住宅問題は解消すると思っていたから非常に甘かったわけですね。――みんながお金を借りて自分の家を建てる時代が来るだろう。公営住宅はそれまでのつなぎだ。われわれはそういう見通しを持っていたんです」（注27）と語っている。

第2節 公営住宅制度の変質

昭和27年に公営住宅法の第1次改正が公布されたが、これは26年に創設された法制度を整備、補充する程度のものであり、したがって、国会においてもそれほど大きな論争は起こらなかった。

しかし、昭和34年の第2次法改正は、公営住宅制度の性格を基本的に変質させるものであり、激しい論争を呼び起こすことになった。

第2次法改正案は住宅対策審議会の「公営住宅管理合理化に必要な措置についての意見」に基づくものであり、その主な内容が次のとおりである。

①収入超過者の明渡し努力義務

収入が一定基準を超え、引き続き3年以上入居している収入超過者は公営住宅を明渡しように努めなければならないとする。

②収入超過者の割増賃料

収入超過者が引き続き公営住宅に入居している場合は、割増賃料を徴収することがで

きるようにする。

③家賃の減免

事業主体は、入居者の収入が著しく低額であることその他特別の事情がある場合において家賃を減免することができるようにする。

④家賃の変更

家賃変更の限度額を設定し、この限度額以内で家賃を変更する場合には、公聴会を経ることを要しないこととする。

⑤その他

管理の基本理念の明確化、事業主体の修繕義務の拡張、公営住宅の譲渡処分の規制、①②に関する入居者・雇主等への報告請求、等の規定を設ける。

以上の法改正案の中で、国会審議においてとくに議論が集中したのは、①収入超過者の明渡し努力義務、②収入超過者の割増賃料、であった（注28）。つまり、収入が一定基準を超える居住者は「収入超過者」としての性格を制度的に付与され、収入超過者は公営住宅を明渡しように努力することが義務づけられるようになる。収入超過者が居住を継続する場合は割増賃料を支払うことになる。これは公営住宅制度の基本的性格を変質させるものであった。

収入超過者に対する「明渡し努力義務」について、政府は「公営住宅というものは、住宅に困窮する者であり、さらに低額所得者だというものに供給するのが原則だということに考えておりますので、従って低額所得者の域を脱して高給をもらえるようになれば、一応そういう方は御遠慮願っていいんじゃないか」（昭和34年 3月13日、衆議院建設委員会、徳安實蔵政府委員、注29）あるいは「ある程度の収入を持った以下の者が第一種、第二種の方に入る、こういうふうにきめてあるのに、だんだんその人も成長し、収入もふえて参って、もう少し家賃の高いところに入ることができるのに、そこにがんばっておられますと、全然入ることができないで、低俸給生活者が非常に困っている、こういう状態が出てくるのでありまして、――もしもう少し高いところに入ることができる人が、俸給が上ってきた人があるならば、その人は、一つできるだけ自分の力でもってやっていただいて、入れない人に譲っていただく、これが全く一視同仁に見た正しい行き方だと私は思うのであります」（昭和34年 3月18日、衆議院建設委員会、遠藤三郎國務大臣、注30）と述べ、法改正案の趣旨を説明している。すなわち、多数の住宅困窮者が存在し、公営住宅が量的に少ない段階においては、公営住宅の回転性を高め、より低所得の階層に公営住宅を供給し、それによって公平性を担保していくことが必要というわけである。この考え方は次のような参考人の意見によって支持されている。

「一番低額所得者のために建てられたという目的がはっきりしているのは、公営住宅だと思うのです。――公営住宅というのは、やはり低額所得者のために回転すべきものではないか、だから、できれば今住んでいる人が、所得が上っていきましたら、なるべくよそを探して出ていくということ、――まだ住宅難があるので、動けといっても動けないという事情があると思いますが、しかし、やはり公営住宅は収入の少い人のためであって、あとにまだ収入が少くて入りたい人がたくさん待っているということを考えますと、収入がある程度上ったら、行く先を探してかわってもらいたい」（昭和34年 3月17日、衆議院建設委員会、有泉享参考人、注31）。

政府は、この法改正案が低所得層の住宅難を解決するための措置であり、「社会党あたりのおっしゃるようなことを十二分にくみ入れた考え方」（昭和34年 3月13日、衆議院建設委員会、徳安實蔵政府委員、注32）あるいは「お互いに公平に平等な世の中を作りましょうという規定ですから、私は、社会党の諸君も大賛成の精神の規定だと思う」（昭和34年 3月18日、衆議院建設委員会、瀬戸山三男委員、注33）と述べているのであ

るが、野党側からみれば、「明渡し努力義務」は公営住宅の性格を変質させ、公営住宅政策を大きく後退させるものであった。

たとえば、野党は「政府当局は、今回の措置によってあいた住宅を、公営住宅入居を待っている多数の住宅に困窮する低額所得者に割当てることによって、住宅難の解決に資すると述べているのでありますが、低額所得者に対する住宅対策としては、もっと多くの公営住宅を建てることによって解決さるべきであり、収入超過者の住みかえによってこれを行わんとするのは、きわめて姑息な手段であり、一種のごまかしであると言わざるを得ないのであります」（昭和34年 3月24日、衆議院建設委員、武藤武雄委員、注34）と述べ、公営住宅の大量供給によって住宅難を解決し、低所得層の公平性を維持すべきことを主張している。公営住宅入居者代表も同様の見解として「建設省の局長さんが、約千戸くらいの低家賃住宅を建てる予定である、こういう御答弁をなさったのを聞いたのでございますが、百万人も困っておるのに千戸くらい建てたって、これはほんとうにスズメの涙、焼石に水です。そのはね返りで、公営住宅に入っておる者で、ほんとうに収入のある者があるのだからあれを出せと言われたのでは、居住者としては立つ瀬がない」（昭和34年 3月17日、衆議院建設委員会、林田哲夫参考人、注35）という考え方を示した。

すなわち、公営住宅の回転性を高めることを通じて住宅難を解決し、公平性を担保するという政府の主張と、公営住宅の大量供給を主張する野党及び入居者の見解が鋭く対立したのであった。そして、この論戦は、つまるところ、公営住宅の需要に対する供給量の過少性に起因するものであり、玉置伸悟氏が指摘するように、法改正案は「公営住宅の対象とする「住宅に困窮する低額所得者」を縮小することで需給バランスをとること、ひいては公営住宅供給の限定を法的に正当づけようとするもの」（注36）であった。制度発足当初において、公営住宅は国民の約8割を対象としていたが、その広範な階層に公営住宅を十分に供給することができず、供給対象の限定化を通じて、供給戸数の過少性を合理化していくことが政府のねらいであった。公営住宅の供給戸数が少ないという現実を前提にすれば、「明渡し努力義務」は一定の「合理性」を有するのであり、また、「明渡し努力義務」によって供給戸数の過少性が合理化されるのであった。渡辺洋三氏が指摘するように「低所得者が公営住宅に入れなくて困っているのは、根本的には公営住宅の供給が需要にくらべて圧倒的に少ないからであって、現入居者が頑張っているからではない。公営住宅の絶対数を動かさないで、その中で人間を入れかえてみても、住宅問題は本質的に解決しないことは明らか」（注37）であった。

「明渡し努力義務」は公営住宅の居住者に心理的不安をもたらすことにもなる。入居者の代表は「こういう考え方は、いわゆる居住権を無視するところの思想に基づいているものではないかというふうに解するわけでございます。――寝耳に水のように、お前たちは収入が一定基準額を越えれば出ていかなければならない。――こういうようなことを考えた場合に、住まっている者は、非常な不安に陥れられているわけでございます」（昭和34年 3月17日、衆議院建設委員会、岡田将穂参考人、注38）と述べ、野党も「精神的圧迫規定です。居住者の心理というものは非常に不安になる、――やはり住宅があるということが、どれだけ精神的な安定感を持たせて職務に忠実に従事する一つの根拠になっているか」（昭和34年 3月18日、衆議院建設委員会、山中吾郎委員、注39）という見解を示した。さらに、野党は「公営住宅法の第一条に法律の本旨がうたわれております。――これは、福祉政策ということに公営住宅法の設定の趣旨があると思うのであります。――明け渡しの義務を負荷するということは、この法律の基本精神を無視する一部改正だと思う」（昭和34年 3月13日、衆議院建設委員会、山中吾郎委員、注40）と述べ、「明渡し努力義務」が福祉政策としての公営住宅の理念に抵触する

ことを主張した。

この法改正案においては、「明渡し請求」ではなく「明渡し努力義務」という考え方が採用されたが、その点について、政府は「明け渡し請求をなぜ入れないのか、当然出ていくのが本当じゃないか」というような意見がかなり多かったのでございます。――筋からいえば明け渡し請求が筋が通る。しかし実際問題として、今日の住宅事情という実情にマッチしたような法律改正でなければならないのじゃないかというようなことから、努力義務ということに相なったわけでございます」（昭和34年 3月13日、衆議院建設委員会、稗田治政府委員、注41）と説明している。「明渡し努力義務」は「明渡し請求」とは異なり、強制力をともなうものではない。しかし、「明渡し努力義務」を通じて公営住宅の性格が変質することには変わりはなく、「公営住宅が低額所得者のための住宅だ」という性格を明確にする」（昭和34年 3月13日、衆議院建設委員会、稗田治委員、注42）あるいは「精神的な意味で、こういうことになるぞという宣言をするような意味の法律条項というものは、必ずしも悪くないのではないか」（昭和34年 3月18日、衆議院建設委員会、遠藤三郎国務大臣、注43）という答弁からもわかるように、政府の意図は公営住宅のあり方を精神的・理念的あるいは制度的に改変することにあった。

また、収入超過者に対しては、公庫住宅や公団住宅のあっせんを行なうという政府の方針が提示されたが、これについては、応募倍率が高い公庫・公団へ入居可能な収入超過者は量的に限られること、収入超過者といっても公庫・公団の経済的負担に耐えられない者が少なくないこと、等の批判がなされた（注44）。

「割増賃料」制度の導入は、収入超過者に対してまで公営住宅制度の恩恵を与える必要はないという考え方に基づいている。割増賃料は1種公営住宅では家賃の0.4倍、2種公営住宅では家賃の0.8倍の範囲内で決定されるが、これは公団住宅の家賃算定方式で算出した額と公営住宅の家賃の限度額の差額に相当しており、したがって収入超過者は公営住宅に居住しつつも、公団住宅なみの家賃を支払わなければならない。収入超過者は公営住宅居住者でありながら、公営住宅制度の恩恵を受けないことになる（注45）。

この「割増賃料」に対する政府と野党の考え方は大きく異なるものであった。つまり、政府は「割増賃料」と「明渡し努力義務」をいわばセットで機能させ、公営住宅の性格を変質させることに主眼を置いていた。「割増賃料」あるいは「明渡し努力義務」が課せられる「収入超過者」を制度的に生みだし、それを通じて、公営住宅の供給対象を限定することが政府のねらいであった。

これに対して、社会党は「割増賃料」と「明渡し努力義務」を分離して考え、「割増賃料」を純粹に家賃制度の問題として捉えていた。すなわち、見方によっては、「割増賃料」は収入に応じて家賃を変えろという考え方を示唆している。社会党が問題にしたのはこの点であり、「家賃というものは、建築費とか修理費とか税金とか地代とか、そういうものが算定の基礎になっておると思う。入っておる入居者の収入に比例して家賃を算定するというのは、少くとも日本の今までの家賃というものの考え方ではないはずだ。――もし今度この改正が通りますれば、その観念が、少くとも公営住宅のこの部分に関する限りは、がらっと変ってくる。あなたは収入が三万五千元だから家賃は二千元、四万円だから二千三百円だ、こういうふうになると、今までの家賃の観念とがらっと変ってくる。――この基礎を変えようという考え方にあなたは賛成なさるか」（昭和34年 3月17日、衆議院建設委員会、島上善五郎委員、注46）という質疑を行っている。後述のように、社会党は応能家賃制度を導入した公営住宅法の改正案を提出していたという経緯もあり、原価主義に基づく公営住宅家賃と「割増賃料」の関係を問題にしたのであった。

もちろん、「割増賃料」が導入されたとしても、公営住宅の家賃制度が原理的に原価

主義あるいは経済家賃原則に基づくことに変わりはない。「割増賃料」は「収入超過者」についてのみ家賃制度を改変することを意味し、家賃制度を全体的に改変するものではない。法改正案では、収入が著しく低い場合は家賃が減額されることとされているが、これは一時的・例外的なものである（注47）。渡辺洋三氏が指摘するように、原価主義家賃体系を応能家賃体系へ移行させていくためのステップとして「割増賃料」が位置づけられたわけではなかった（注48）。社会党の「この割増賃料、要するに家賃の増額に関する限りは、収入に応じて家賃をきめる。家によって家賃をきめるというのではなくて、住んでいる人の収入によって家賃をきめる、こういうことになっているわけですが、家賃に対する考え方を、そういうふうに政府は切りかえるお考えですか」（昭和34年3月20日、衆議院建設委員会、島上善五郎委員、注49）という質問に対し、政府は「私どもは、それをかえる意志はございません」（昭和34年3月20日、衆議院建設委員会、徳安實蔵政府委員、注50）と答えている。政府の主眼は、「割増賃料」によって家賃制度を問題にすることではなく、「割増賃料」を課せられた「収入超過者」を制度的に創出することにあった。「明渡し努力義務」と「割増賃料」を補完的に機能させ、公営住宅の供給対象を限定することが政府の意図であった。

ともあれ、このような論争を経て、法改正案は国会を通過した。審議の過程において、公営住宅の家賃制度や供給対象、供給量に関わる問題が露にされたが、結局のところ、公営住宅法は政府のねらいどおりに改正されることになった。公営住宅は供給対象が制度的に限定され、その性格が基本的に変質することになった。政府は原案のまま押しきったが、野党及び入居者から激しい反論が展開されたこともあって、「収入超過者」に対する措置については「――現下の住宅事情、入居者の生活環境等に充分留意し、入居者に対しいたずらに不安を与えないような特別の配慮を加えるべきである」（注51）という附帯決議が加えられた。

また、こうした公営住宅制度の変質が住宅政策体系全体の組み立ての問題に関わっていることにも注意しておく必要がある。すなわち、昭和25年の「住宅金融公庫法」、26年の「公営住宅法」、30年の「日本住宅公団法」を通じて、住宅政策はいわゆる階層別住宅供給政策として組み立てられていく。その中で、公営住宅は低所得層を対象としているのであるが、昭和30年から中間所得層を対象に公団住宅が供給され始めたことを反映して、公営住宅の供給対象はより限定された低所得層に絞られることになる。昭和34年の公営住宅法改正はこの方向を決定づけたものであった。国庫補助の投入額が大きい公営住宅は供給対象が限定され、中間所得層に対しては民間資金を導入した公団住宅が供給されることとなったのであり、このような住宅政策体系の編成に関連して公営住宅法が改正されたのであった。住宅政策体系における公営住宅の分担範囲を縮小し、その供給対象と供給戸数を限定するために法改正が実施されたわけである。

昭和34年の法改正に先だつ32年の第26回国会において、社会党が独自の法改正案を提出していたことを記しておく。この法改正案は、1種2種の区別を廃止すること、国庫補助率を10分の7に引き上げること、家賃体系を応能家賃制度に移行させること、住宅困窮者の登録制度を採用すること、等の内容を含むものであり、その提案理由は次のようであった。「家賃を低額にするため、第二種は第一種より規模や質を下げている状態であります。この改正案では家賃の算出方法を、地方公共団体が支出する建設費の償却と経営に必要な維持管理費等によって計算することをやめて、入居者の世帯収入の二割を基準として入居者ごとに定めるようにいたしておりますので、従来の一、二種の区別をなくすようにしたわけであります。――入居者の世帯収入の二割を基準として収入に比例して家賃をきめます場合には、個々の建物について償却や維持管理が成り立

つようにするのではなくて、その地方公共団体の管理する公営住宅全体として経営が成り立つようにするわけで、従ってまた、住宅が一定の基準によって質が確保される以上、規模の大小によって家賃に格差をつけないことが可能になり、低額所得者であっても家族の多い者は、それに見合う住居が確保されるようになるわけであります。――入居者の選定については、住宅困窮者の登録制を採用したことであります。すなわち、事業主体ごとに住宅困窮者の登録制を採用し、被登録者のうちから、住宅の困窮度、家族構成、住宅の床面積、通勤の利便等を考慮して入居者を選定することとし、その基準は政令で定めるところに従って条例で定めることにしております」（昭和32年 5月16日、衆議院建設委員会、田中一参議院議員、注52）。つまり、社会党は、国庫補助率の引き上げを通じて公営住宅の大量供給を可能にすることを主張し、さらに、種別供給の廃止とリンクさせて応能家賃制度を採用し、住宅困窮者の登録制度を導入していくことを提起したのであった。もっとも、この公営住宅法改正案が可決されなかったことはいうまでもなく、改正案に盛り込まれた考え方が公営住宅法の中に生かされるわけでもなかった。

昭和34年の法改正における論戦は、44年の第6次法改正案の審議に引き継がれていく。昭和43年の住宅宅地審議会の答申を受けて、以下のような法改正案が44年に提出された。

①高額所得者の明渡し請求

公営住宅に引き続き 5年以上入居し、最近 2年間引き続いて収入が一定基準を超える高額所得者に対して、明渡しを請求することができるようにする。

②公営住宅の建替え

土地の高度利用を図るため、公営住宅の建替えに関する規定を整備する。

③用地費に対する国の援助方式

用地費に対する国の援助を、従来の国庫補助を地方債による融資に切り替えることとする。

①の「高額所得者」に対する「明渡し請求」は、昭和34年の「収入超過者」に対する「明渡し努力義務」をいっそう強化したものであり、これに関しては、34年の法改正時の議論と同様に激しい論戦が展開された（注53）。

政府は「明渡し請求」の提案理由を次のように述べている。「公営住宅は、低額所得者のための低家賃住宅であります。入居後所得が上昇し相当な高額の収入を得るに至った者が引き続き入居している現状であります。このようなことは、住宅に困窮する低額所得者が、多数公営住宅に入居を希望している現状より見まして、著しく公平を欠くのみならず、公営住宅法の本来の趣旨に沿わないものといわねばなりません。したがって、このような高額の収入を得るに至った者に対して一定の要件のもとに明渡しを請求することができるようにする必要があります」（昭和44年 3月 5日、衆議院建設委員会、渡辺栄一政府委員、注54）。これは基本的には昭和34年の法改正と同じ考え方に基づくものであり、公営住宅の回転性を高めることを通じて公営住宅制度の公平性を担保することを主張したものであった。

これに対する野党の反論は、次のような見解によって代表され、公営住宅の大量供給を主張するものであった。「高額所得の人たちがたくさんおるからいわゆる低所得者の人たちが入れぬのだ、こういうことにはなっていないと思うのですね。そこのところをどうも必要以上に宣伝されるのは、私どもから言わせると、政府自体の住宅政策が不備であるところを見のがしにして、それで国民同士の対立をあおっている責任回避の政策じゃないか。――少々収入が上がったからといって明け渡しをさしてそして他の者を入れるというようなこそくの手段ではなくて、根本的には、さっきも言いましたように、全体戸数を早くどうやってつくり上げるかということになればいかぬわけなんで

すよ」(昭和44年 3月19日、衆議院建設委員会、福岡義登議員、注55)。この時点において、公営住宅居住世帯に占める高額所得者の比率は1%に満たない程度であり、高額所得者が住宅を明渡したとしても、低所得者に対してそれほど多くの住宅を供給できるわけではなく、むしろ公営住宅の大量供給こそが必要な施策であるというのが野党の見解であった。

また、野党は「たまたまその時点では高額所得者であるかもしれませんが、高収入の継続保障というようなものはないわけですね。たとえば中小企業で倒れて――倒産することによって所得が一定の水準から落ちていくというような場合もあるでしょう。あるいは病気なり交通事故でその主人が命を失うこともあるでしょう。――その高額所得というものが継続される保障は私はないと思うのであります」(昭和44年 3月19日、衆議院建設委員会、福岡議員、注56)と述べ、「高額所得者」の所得が途絶する可能性もあることから、「明渡し請求」の不当性を主張している。

昭和34年の法改正では、「収入超過者」は「明渡し努力義務」を課せられつつも、「割増賃料」を支払うことで居住の継続が可能になるのであった。この点に関連して、「高額所得者に対しまして継続居住を認めて割り増し家賃をとったらいじゃないか」(昭和44年 3月14日、衆議院建設委員会、葉梨信行委員、注57)という質問がなされたが、政府は「これとても一定の限度がございまして、それだけで将来にわたって居住を継続されるということが、今日の社会情勢からいまして、社会正義といいますか、公平の観点からいまして十分であろうかということで、今回のような改正案になったわけでございます」(昭和44年 3月14日、衆議院建設委員会、大津留温政府委員、注58)と述べ、割増賃料制度を採用しなかった理由を説明した。

このような論戦は、基本的には昭和34年の法改正の際に展開された議論と同様の内容である。つまり、政府側の見解は、公営住宅の回転性を高め、その効率的活用を通じて公平性を維持することが必要とするものであり、野党側の見解は、住宅難の本質が高額所得者の居住継続にあるのではなく、公営住宅の過少性にあるとするものであった。いずれにせよ、政府の主眼が公営住宅の供給対象をより限定し、階層別住宅政策体系における公営住宅の分担範囲をより縮小することにあったことは間違いない。

この法改正案の審議に際しては、政府による法改正案とともに社会党による法改正案も提出されていた。この社会党の法改正案は、上述の昭和32年に社会党が提出した法改正案と同じ考え方に基づくものであり、1種2種の区別の廃止、国庫補助率の一律3分の2への引き上げ、応能家賃体系の導入、住宅困窮者の登録制度の採用、等を提案するものであった。

つまり、第1に、種別供給の廃止は、「二種のいわゆる低額所得者に対する特別な配慮は何らかの形でなさなければなりませんけれども、坪数で区分してみたり、あるいは家賃で区分したり、あるいは入居基準ではっきり分けたりするようなやり方は、だんだん時代にそぐわないのではないか」(昭和44年 4月 2日、衆議院建設委員会、吉田之久委員、注59)とする見解を示すものであり、第2に、国庫補助率の変更は、「地方公共団体の過重な財政負担を軽減して公営住宅建設の意欲を強化しようとするものであります。――補助率にたいしまいしても一律三分の二に引き上げ、また住宅規模や構造に関しても、第一種住宅、第二種住宅の差別を廃止して、平等な居住条件を実現しようとするもの」(昭和44年 4月 2日、衆議院建設委員会、井上普方議員、注60)であった。第3に、家賃制度の変更は、「公営住宅の家賃は近年大幅に上昇せざるを得ない事態にあります。そのため、同じ公営住宅であるにもかかわらず大幅な格差が生じております。家賃は、安心して生活を営める金額である必要があります。そのため、政令で定める控除による収入に対してほぼ一割以内の金額を家賃として定めようとするものであり

ます。これに関連して、収入超過者に対する割り増し賃料の徴収や明け渡し要件の必要性をないものとする」（昭和44年 4月 2日、衆議院建設委員会、井上普方議員、注61）ことを主張するものであり、第4に、住宅困窮者の登録制度は、「今日の抽選制度のもとで、住宅難世帯は解決の見通しのないまま放置されておりますが、これを市町村自治体による登録制度によって住宅難の実態に応じて計画的かつ確実に住宅の保障をはかろう」（昭和44年 4月 2日、衆議院建設委員会、井上普方議員、注62）とするものであった。

この社会党の法改正案は、政府の改正案とは、公営住宅のあり方に対する考え方が大きく異なるものであった。政府が公営住宅の供給対象の限定化とその供給戸数の過少性の合理化を意図していたのに対し、社会党は、公営住宅の大量供給を前提に（注63）、種別供給の廃止と応能家賃制度の導入をリンクさせ、住宅困窮者の登録制度を導入することを主張したのであった。

こうした論争を経て、最終的には、政府の原案による第6次法改正が公布された。審議の過程においては、公営住宅のあり方に関わるいくつかの重要な議論が展開され、社会党からは応能家賃制度や種別供給の廃止、国庫補助率の引き上げ等の内容を含む代案が提出されたが、それが公営住宅法の中に反映されるには至らなかった。政府のねらいどおりに、公営住宅はその供給対象が限定され、供給戸数の過少性が正当化されることになった。「収入超過者」に加えて「高額所得者」という階層が制度的に生みだされ、「高額所得者」には「明渡し請求」が行なわれることとなった。もっとも、この法改正が公布された段階では、上述のように「高額所得者」はきわめて少ないのであり、したがって、政府が「明渡し請求」を通じて公営住宅の居住者を大幅に入れ替えようとしていたとは考えにくい。むしろ、この段階では、政府の意図が公営住宅の性格を理念的・制度的に変質させることにあったと考えるのが妥当と思われる。しかし、後述のように、「高額所得者」を定義づける「明渡し基準」は経年的に低下していくことになり、公営住宅の供給対象は現実限定されていく。公営住宅への入居要件である「収入基準」、あるいは「収入超過者」を定義づける「収入超過基準」についても、その低下傾向が経年的に顕在化していくことになる。

以上の第6次法改正は、公営住宅のいわゆる「福祉住宅」化の完成を示すものでもある（注64）。第2次法改正の「収入超過者」に対する「明渡し努力義務」を経て、第6次法改正では「高額所得者」に対する「明渡し請求」制度が成立し、公営住宅は「福祉住宅」としての性格を制度的に付与されることになった。公営住宅はより限定された低所得層あるいは福祉施策上の問題をかかえるような階層を選択的に対象化していくことになる。「収入基準」や「収入超過基準」、「明渡し基準」は年々低下していくことになる。

しかし、この「福祉住宅」化は問題が大きい。後述のように、「福祉住宅」化の帰結として公営住宅には福祉施策上の問題をかかえる低所得層が現実増大していくのであるが、公営住宅はその福祉施策の問題とは無関係に制度が組み立てられている。社会福祉政策との関連で公営住宅の政策効果を想定するという発想は制度発足当初から捨象されていた。そして、公営住宅の供給対象が限定され、公営住宅に福祉施策の問題が多発するようになる段階においても、公営住宅はその福祉施策の問題との関連で機能するようにはならなかった。負担能力に応じた家賃、世帯の内容に対応する住宅水準、低所得層の就労に応じた住宅立地、等々の考え方は制度発足当初から捨象されており、そうした公営住宅が福祉施策上の問題をかかえるような低所得層を選択的に対象化していくとすれば、公営住宅の供給がその福祉施策の問題に対して必ずしも肯定的影響をもたらす

とは限らない。むしろ、公営住宅のあり方が福祉施策の問題を増幅させ、社会福祉政策の効果を阻害する可能性さえ否定しえないようになる。また、公営住宅は特定地域に大規模に開発されるという傾向を強め、低所得層をこの特定地域に集中させることになり、公営住宅が集中する地域においては、地域社会の階層構成の偏り、公的福祉需要の継続的増大、地域福祉機能の低下、等々の問題が発生するようになる。

公営住宅は「住宅に困窮する低額所得者」を対象としつつも、その階層の生活総体の問題を対象にしているわけではなく、この階層に対して住宅を供給することを政策目的としている。その住宅供給が福祉施策の問題の状態にどのような影響をもたらし、福祉施策の効果にどのような影響を与えるかという点が配慮されて公営住宅制度が組み立てられているわけではない。公営住宅政策と社会福祉政策が有機的に関連づけられて機能しているわけでもない。公営住宅は物的住宅の供給それ自体を自己完結的な目的とする“住宅供給政策”として出発し、その基本的性格を維持してきたのであり、その性格を維持していくことになる。「福祉住宅」化は、いわば“住宅供給政策”としての公営住宅の「合理性」を担保するための制度的対応に過ぎなかった。公営住宅は供給戸数の過少性を合理化するために、より限定された低所得層を“住宅供給対象”として選定したに過ぎなかった。

昭和40年代後半になると、公営住宅の供給は次第に困難になっていく。

表 2-1 に示されるように、公営住宅の建設戸数は、制度発足時から昭和40年代中頃にかけて着実に増加してきた。もっとも、住宅建設総戸数が大きく伸びたこともあって、公営住宅建設戸数のシェアは徐々に低下してきている。そして、昭和40年代後半になると、公営住宅の建設戸数は絶対的にも減少していく。昭和40年代中頃に年間10万戸を突破した公営住宅建設戸数は、その後一貫して減少し、50年代後半には年間5万戸程度となっている。公営住宅建設戸数のシェアも50年代後半には4%程度にまで落ち込むようになり、住宅政策体系における公営住宅の位置は著しく低下するようになった。

公営住宅建設戸数の落ち込みの要因の第1は、地価高騰による用地取得難である。昭和40年前後から地価問題は既に社会問題化していたが、48年のオイルショックを契機として地価は著しく高騰し、住宅建設戸数の伸びは全体的に低下し、公営住宅の建設はきわめて困難となった。第2は、いわゆる超過負担の問題である。公営住宅建設に対する国庫補助の標準価格は、実際の建設費・用地費とは乖離したものであり、しかもその乖離は地価高騰によって拡大し、自治体財政を圧迫するようになる。第3に、公営住宅建設に関連する公共公益施設の整備等についての自治体間の調整の問題がある。さらに第4には、公営住宅の建設にともなう事業主体と周辺住民の調整が難航する場合も少なくない。

公営住宅の建設戸数が落ち込むという量的問題に加えて、その質的側面に関わる問題も顕在化してくる。第1は家賃の問題である。公営住宅の家賃は民間市場家賃よりは低廉であり、また建設時期が古い場合はかなり低廉であるが、地価高騰にしたがい新築住宅の原価主義家賃は必然的に上昇する。公営住宅の供給対象がより低所得の階層に絞られていくこともあって、家賃と負担能力が乖離した階層が形成されることになる。多くの自治体は、限度額家賃を下回る政策家賃（決定額家賃）を設定している。たとえば昭和59年時点における限度額家賃に対する決定額家賃の比率は1種中耐83%、2種中耐81%であり（全国平均、注65）、これは限度額家賃と居住者の負担能力が乖離した状態を表現している。第2に、公営住宅の住宅水準はかなり低く、その住宅規模はきわめて狭小である。制度発足時において、公営住宅が戦後の応急的住宅の低質性をそのまま引き継いだことは先述のとおりであり、この低質性は長期に渡って解消されなかった。昭和

表 2-1 戦後の住宅建設戸数

年度	公的資金による建設戸数(千戸)					民間自力 建設戸数 (千戸)	計
	公 営	公 団	公 庫	そ の 他	小 計		
昭和20	81 (34.3)			24 (10.2)	105 (44.5)	131 (55.5)	236 (100.0%)
21	49 (10.7)			106 (23.1)	155 (33.8)	304 (66.2)	459 (100.0%)
22	42 (6.7)			73 (11.7)	115 (18.4)	511 (81.6)	626 (100.0%)
23	43 (5.8)			44 (5.9)	87 (11.7)	654 (88.3)	741 (100.0%)
24	27 (7.3)			24 (6.5)	51 (13.8)	319 (86.2)	370 (100.0%)
25	32 (9.5)		62 (18.4)	26 (7.7)	120 (35.6)	217 (64.4)	337 (100.0%)
26	27 (11.0)		49 (19.9)	21 (8.5)	97 (39.4)	149 (60.6)	246 (100.0%)
27	33 (11.4)		55 (19.0)	23 (7.9)	111 (38.3)	179 (61.7)	290 (100.0%)
28	58 (18.2)		56 (17.6)	22 (6.9)	136 (42.6)	183 (57.4)	319 (100.0%)
29	53 (18.0)		42 (14.2)	17 (5.8)	112 (38.0)	183 (62.0)	295 (100.0%)
30	52 (12.9)		54 (13.4)	26 (6.5)	152 (38.2)	250 (62.2)	402 (100.0%)
31	47 (10.5)		73 (16.4)	23 (5.2)	166 (37.2)	280 (62.8)	446 (100.0%)
32	47 (9.9)		83 (17.5)	25 (5.3)	190 (40.2)	283 (59.8)	473 (100.0%)
33	47 (9.3)		92 (18.3)	25 (5.0)	194 (38.6)	309 (61.4)	503 (100.0%)
34	53 (9.3)		102 (18.0)	32 (5.6)	217 (38.3)	350 (61.7)	567 (100.0%)
35	55 (9.0)		109 (17.8)	25 (4.1)	219 (35.8)	392 (64.2)	611 (100.0%)
36	57 (8.3)		105 (15.2)	37 (5.4)	231 (33.5)	458 (66.5)	689 (100.0%)
37	59 (8.0)		125 (17.0)	48 (6.5)	265 (36.1)	470 (63.9)	735 (100.0%)
38	61 (7.6)		118 (14.7)	58 (7.2)	271 (33.8)	530 (66.2)	801 (100.0%)
39	64 (7.2)		133 (15.0)	75 (8.4)	307 (34.6)	581 (65.4)	888 (100.0%)
40	71 (7.1)		174 (17.4)	98 (9.8)	395 (39.6)	603 (60.4)	998 (100.0%)
41	78 (7.1)		168 (15.4)	107 (9.8)	406 (37.2)	686 (62.8)	1,092 (100.0%)
42	87 (7.1)		199 (16.2)	118 (9.6)	465 (37.8)	764 (62.2)	1,229 (100.0%)
43	94 (7.2)		223 (17.2)	122 (9.4)	508 (39.1)	791 (60.9)	1,299 (100.0%)
44	108 (7.2)		246 (16.4)	149 (9.9)	582 (38.8)	918 (61.2)	1,500 (100.0%)
45	106 (6.9)		158 (10.6)	50 (3.4)	387 (26.0)	1,093 (71.3)	1,491 (100.0%)
46	104 (5.6)		200 (13.1)	55 (3.6)	439 (28.7)	1,439 (77.5)	1,532 (100.0%)
47	87 (4.9)		202 (10.9)	51 (2.7)	417 (22.5)	1,378 (78.2)	1,856 (100.0%)
48	73 (5.8)		230 (13.0)	48 (2.7)	385 (21.8)	1,000 (70.0)	1,763 (100.0%)
49	77 (5.4)		241 (19.1)	35 (2.8)	387 (30.7)	1,261 (69.3)	1,428 (100.0%)
50	68 (4.4)		281 (19.7)	24 (1.7)	428 (30.0)	1,131 (73.9)	1,530 (100.0%)
51	70 (4.6)		276 (18.0)	19 (1.2)	399 (26.1)	1,131 (73.9)	1,532 (100.0%)
52	74 (4.8)		357 (23.3)	22 (1.4)	482 (31.5)	1,050 (68.5)	1,549 (100.0%)
53	66 (4.4)		466 (30.1)	30 (1.9)	600 (38.7)	885 (59.3)	1,493 (100.0%)
54	62 (5.1)		479 (32.1)	28 (1.9)	608 (40.7)	885 (59.3)	1,493 (100.0%)
55	63 (5.5)		421 (34.7)	27 (2.2)	544 (44.8)	670 (55.2)	1,214 (100.0%)
56	52 (4.5)		417 (36.5)	27 (2.4)	539 (47.2)	604 (52.8)	1,143 (100.0%)
57	51 (4.5)		480 (41.5)	29 (2.5)	581 (50.2)	576 (49.8)	1,157 (100.0%)
58	47 (3.9)		373 (32.9)	33 (2.9)	479 (42.2)	656 (57.8)	1,135 (100.0%)
59	45 (3.6)		369 (30.6)	40 (3.3)	475 (39.4)	732 (60.6)	1,207 (100.0%)
60	45 (3.2)		356 (28.5)	35 (2.8)	458 (36.6)	793 (63.4)	1,251 (100.0%)
61			387 (27.6)	37 (2.6)	486 (34.7)	914 (65.3)	1,400 (100.0%)

(注) 昭和20～44年は建設白書による。
昭和45～61年は建設統計年報による。
公営住宅は改良住宅を含む。

58年時点の最低居住水準未満の世帯の比率は住宅総数平均の11.4%に対して公営住宅では35.3%にもなり（住宅統計調査、全国平均）、公営住宅の居住水準がきわめて低いことがわかる。最低居住水準未満世帯率を住宅の所有関係別にみた場合、公営住宅はその比率が最も高い。昭和40年代後半以降、公営住宅の建設基準は徐々に引き上げられ、また、老朽公営住宅の建替えが進められるようになったが、他方では、住宅水準がきわめて低い大量のストックが残存している。建設基準の引き上げは、もちろん公営住宅の住宅水準を上昇させるが、同時に、建設費を上昇させ、家賃を高額化させるという問題をもたらすことにもなる。第3は、公営住宅の立地の問題である。地価高騰による用地取得難、開発適地の減少は、公営住宅建設を都市の縁辺部、周辺部に集中させることとなった。その縁辺部あるいは周辺部においては、低所得層の就労機会の不足、交通条件の問題、生活関連諸施設の不足、等々の地域的生活条件に関わる問題が顕在化するようになった。また、昭和40年代後半頃から公営住宅は特定地域に大規模に開発されるようになり、その特定地域においては、低所得層の集中、公的福祉需要の増大といった問題も発生するようになった。

ともあれ、公営住宅の量的・質的問題が大きく顕在化し、その問題が地価高騰による用地取得難、自治体財政の逼迫等々に起因することは上述のとおりであり、また周知のとおりである。しかし、より重要なのは、こうした公営住宅をめぐる隘路がいわば政策的選択の結果でもあったということである。

すなわち、昭和40年代後半以降住宅政策は持家政策に大きく傾斜していく。表2-1に明らかなように、住宅建設総戸数に対する公庫住宅の比率はオイルショックを契機として顕著に上昇し、昭和40年代前半に15~17%程度であったのが、50年代後半には30~40%を占めるようになる。戦後の住宅政策の中心的手段として持家政策が位置づけられてきたことは周知のとおりであるが、昭和50年代になると、その傾向はきわめて強くなっていく。政策的選択として、住宅政策は徹底的に持家政策へ傾斜し、公営住宅政策は大きく後退するようになる。

これに関連して、表2-2は「住宅建設五箇年計画」の計画内容と実績の推移を示している。公営住宅の建設計画戸数が住宅建設計画総戸数、及び公的資金住宅建設計画戸数に占める比率をみると、第1期6.6%、16.3%、第2期6.2%、15.6%、第3期5.2%、12.9%、第4期4.2%、9.1%と推移しており、住宅建設計画における公営住宅の比重が低下してきたことがわかる。これに対して、公庫住宅の建設計画戸数は経年的に増大し、そのシェアも著しく上昇してきている。第4期においては、公庫住宅の建設計画戸数は住宅建設計画総戸数の28.6%、公的資金住宅建設計画戸数の62.9%を占めるに至っている。住宅政策における公営住宅の位置の低下と公庫住宅の位置の上昇が政策的・計画的にもたらされたことを確認できる。しかも、公営住宅の計画戸数に対する実際の建設戸数の割合（計画達成率）は、第1期101.3%、第2期76.0%、第3期73.8%、第4期72.0%と次第に低下し、他方、公庫住宅の計画達成率は第1期100.7%、第2期121.5%、第3期134.1%、第4期111.7%と常に100%を上回っている。公営住宅の建設はその計画を達成することができず、公庫住宅は計画をかなり上回る戸数が建設されるようになった。

こうした政策的選択の中で、公営住宅政策は大きく後退することとなった。用地取得難、自治体財政難等々の問題も加わって、昭和40年代後半以降、公営住宅の供給はきわめて困難になっていく。

そして、このような状況を合理化するために、公営住宅は「福祉住宅」としての性格を制度的に付与されたのであった。「福祉住宅」化によって、公営住宅は供給戸数の過

表 2-2 住宅建設五箇年計画の推移

(千戸)

区 分	第1期			第2期			第3期			第4期		
	1966～1970年度			1971～1975年度			1976～1980年度			1981～1985年度		
	計画	実績	達成率	計画	実績	達成率	計画	実績	達成率	計画	実績	達成率
総建設戸数	6,700 (100.0%)	6,739 (100.0%)	100.6%	9,576 (100.0%)	8,280 (100.0%)	86.5%	8,600 (100.0%)	7,700 (100.0%)	89.5%	7,700 (100.0%)	6,104 (100.0%)	79.3%
公的資金住宅	2,700 (40.3%)	2,565 (38.1%)	95.0%	3,838 (40.1%)	3,108 (37.5%)	81.0%	3,500 (40.7%)	3,651 (47.4%)	104.3%	3,500 (45.5%)	3,235 (53.0%)	92.4%
公営住宅	440 (6.6%)	446 (6.6%)	101.3%	597 (6.2%)	453 (5.5%)	76.0%	450 (5.2%)	332 (4.3%)	73.8%	320 (4.2%)	231 (3.8%)	72.0%
改良住宅	80 (1.2%)	33 (0.5%)	41.3%	81 (0.9%)	41 (0.5%)	50.6%	45 (0.5%)	29 (0.4%)	64.4%	40 (0.5%)	20 (0.3%)	50.6%
公団住宅	350 (5.2%)	335 (5.0%)	95.7%	460 (4.8%)	284 (3.4%)	61.7%	310 (3.6%)	163 (2.1%)	52.6%	200 (2.6%)	105 (1.7%)	52.6%
公庫住宅	1,080 (16.1%)	1,087 (16.1%)	100.7%	1,370 (14.3%)	1,664 (20.1%)	121.5%	1,900 (22.1%)	2,547 (33.1%)	134.1%	2,200 (28.6%)	2,457 (40.3%)	111.7%
その他	480 (7.2%)	664 (9.9%)	138.3%	945 (9.9%)	666 (8.0%)	70.5%	620 (7.2%)	580 (7.5%)	93.5%	600 (7.8%)	422 (6.9%)	70.3%
調整戸数	270 (4.0%)	4174 (61.9%)	104.4%	385 (4.0%)	5,172 (62.5%)	90.1%	175 (2.0%)	4,049 (52.6%)	79.4%	140 (1.8%)	2,869 (47.0%)	68.3%
民間住宅	4,000 (59.7%)			5,738 (59.9%)			5,100 (59.3%)			4,200 (54.5%)		

(注)：第2期の計画戸数は沖縄県復帰後の改訂計画戸数。
第4期の実績・達成率は見込みの数値を示している。

少性が合理化され、“住宅供給政策”としての「合理性」を維持することが可能になるのであった。

昭和44年の第6次法改正を通じて公営住宅の「福祉住宅」化が制度的に完成されたのであるが、50年代になると、公営住宅供給対象の限定性はいっそう強調されるようになる。たとえば、昭和50年の住宅地審議会の答申では、公営住宅は「低所得者層、社会的流動層、老人世帯、母子世帯、身障者世帯等に対し大都市地域を重点として」供給されるものと位置づけられている。また、昭和55年の同答申では「公営住宅の収入超過者については、現在、割増家賃制度、明渡し請求制度があるが、これらの制度的的確な運用に引続き努める必要がある」とされ、60年同答申においては「公営住宅の収入超過者に対する割増家賃の強化を図る必要がある」というように、収入超過者に対する措置を強化することが要請されるようになった。公営住宅の「福祉住宅」化をいっそう進めることが政策課題として強調されるようになった。

第3節 公営住宅政策と社会福祉政策の交錯

前節で示したように、昭和34年及び44年の法改正を通じて、公営住宅の供給対象は制度的に限定されることとなった。入居要件である「収入基準」に加えて「収入超過基準」や「明渡し基準」という基準が設けられ、「収入超過者」あるいは「高額所得者」という階層が制度的に生みだされるようになった。「収入超過者」に対しては「明渡し努力義務」が課せられ、「高額所得者」に対しては「明渡し請求」が行なわれるようになった。

では、「収入基準」や「収入超過基準」、「明渡し基準」は実際にどのように運用されてきたのか。これらの基準は法的に明確に定義づけられているわけではなく、政令によって運用されるものであり、したがって、基準の高低は政策的にコントロールされることになる。

表 2-3 ～5 は、収入基準と収入超過基準、明渡し基準の推移を勤労者世帯の平均月収との関連で示したものである。勤労者の平均月収は、家計調査と貯蓄動向調査による2通りで示している。まず、収入基準の推移をみると（表 2-3）、それが経年的に低下してきたことがわかる。公営住宅制度の発足当初において、勤労者の平均月収に対する収入基準の比率は1種で140%程度、2種で80%程度であったが、昭和30年代にその比率は著しく低下し、40年代以降には1種で60～70%代、2種で40～50%代となっている。

収入超過基準は「明渡し努力義務」が課せられる「収入超過者」を制度的に規定するものであるが、この基準は収入基準よりもやや高い程度である（表 2-4）。昭和37年に収入超過基準が最初に設定された当初は（注66）、その基準の勤労者平均月収に対する比率は1種で130%弱、2種で80%程度であったが、これに対して、40年代以降は1種が70～80%代、2種が50～60%代で推移している。収入基準と同様に、収入超過基準もやはり経年的低下傾向を示している。

昭和44年に「高額所得者」を定義づける明渡し基準が設定されることとなったが、その当初の基準は勤労者平均月収に比べてかなり高い水準にあった（表 2-5）。ところが、それ以降、明渡し基準は一貫して低下することになり、昭和50年代後半には勤労者平均月収と同程度の水準になっている（注67）。公営住宅の居住世帯が平均的な勤労者世帯と同程度の収入を得るようになると、その世帯は「高額所得者」として規定されるわけである。

続いて、図 2-1 は収入基準と明渡し基準が国民全体のどの程度をカバーしているか

表 2-3 公営住宅収入基準の推移

年度	勤労者世帯平均月収		公営住宅収入基準				
	家計調査 (A)	貯蓄動向調査 (B)	2種公営住宅 (C) C/A% C/B%		1種公営住宅 (D) D/A% D/B%		
昭和26	16,532		13,000	78.6		23,000	139.1
27	20,822			62.4		28,000	134.5
28	26,025			50.0			107.6
29	28,283		19,000	67.2		35,000	123.7
30	29,169			65.1			120.0
31	30,776			61.7			113.7
32	32,664			58.2			107.2
33	34,663			54.8			101.0
34	36,873	34,350	23,750	64.4	69.1	42,592	115.5 124.0
35	40,895	37,342		58.1	63.6		104.1 114.1
36	42,099	45,600	24,853	59.0	54.5	43,425	103.1 95.2
37	47,461	48,242	33,333	70.2	69.1	51,204	107.9 106.1
38	53,298	51,983		62.5	64.1		96.1 98.5
39	59,704	59,583	34,167	57.2	57.3	52,037	87.2 87.3
40	65,141	66,508	35,000	53.7	52.6	53,796	82.6 80.9
41	71,347	72,333	35,883	50.3	49.6	55,555	77.9 76.8
42	78,725	80,875	39,166	49.8	48.4	58,888	74.8 72.8
43	87,599	88,625	40,833	46.6	46.1	60,833	69.4 68.6
44	97,667	102,242	49,583	50.8	48.5	69,583	71.2 68.1
45	112,949	116,858		43.9	42.4		61.6 59.5
46	124,562	132,042	63,499	51.0	48.1	87,166	70.0 66.0
47	138,580	149,008		45.8	42.6		62.9 58.5
48	165,860	174,975	85,999	51.9	49.1	117,999	71.1 67.4
49	205,792	214,208	101,666	49.4	47.5	143,666	69.8 67.1
50	236,152	248,833	137,999	58.4	55.5	179,333	75.9 72.1
51	258,237	277,333		53.4	49.8		69.4 64.7
52	286,039	304,500	170,833	59.7	56.1	219,333	76.7 72.0
53	304,562	322,833		56.1	52.9		72.0 67.9
54	326,013	344,500		52.4	49.6		67.3 63.7
55	349,686	374,417	200,166	57.2	53.5	256,250	73.3 68.4
56	367,111	399,583		54.5	50.1		69.8 64.1
57	393,014	418,667		50.9	47.8		65.2 61.2
58	405,517	438,417	245,833	62.6	56.1	313,750	79.8 71.6
59	424,025	454,417	247,666	58.4	54.5	318,666	75.2 70.1
60	444,846	471,250		55.7	52.6		71.6 67.6

(注) 家計調査による平均月収：S.35までは全都市、S.36～37は人口5万人以上の都市、
S.38以降は全国の勤労者世帯の年平均の1ヶ月の実収入。

貯蓄動向調査による平均月収：勤労者世帯の年間収入を12で除したもの。
公営住宅収入基準：標準4人世帯（うち給与所得者1人）の租収入（月収）の
各年度4月1日時点における額。

(資料) 家計調査年報、貯蓄動向調査報告
『公営住宅の管理』（1985年、日本住宅協会）

を示しており、これらの基準が経年的に低下してきたことを確認できる（注68）。制度の発足当初は、1種収入基準が第Ⅳ・5分位階層の上限、2種収入基準が第Ⅱ・5分位階層の上限までをカバーしており、公営住宅は国民の80%程度を対象としていたのであるが、昭和40年代以降になると、1種は第Ⅱ・5分位階層の中間程度、2種は第Ⅰ・5分位階層しかカバーしないようになっている。明渡し基準は、設定された当初は第Ⅳ・5分位階層の上限程度であったのが、昭和60年には第Ⅲ・5分位階層の中間程度にまで低下してきている。いずれにせよ、収入基準及び明渡し基準がドラスティックに低下してきたことは明らかである。

こうした点からすれば、公営住宅の「福祉住宅」化といわれる状況が、単に理念的なものではなく、収入基準等の低下によって政策的に現実化されてきたといえる。入居要件である収入基準、及び収入超過基準は昭和30年代に急激に低下し、40年代以降はいわば低位安定の状態で推移している。明渡し基準は昭和44年に設定されて以来一貫して低下傾向を示しており、現在では平均的な勤労者世帯の収入と同程度の水準となっている。

表 2-4 公営住宅収入超過基準の推移

年度	勤労者世帯平均月収		公営住宅収入超過基準					
	家計調査 (A)	貯蓄動向調査 (B)	2種公営住宅 (C) C/A% C/B%			1種公営住宅 (D) D/A% D/B%		
昭和37	47,461	48,242	38,981	82.1	80.8	61,203	129.0	126.9
38	53,298	51,983	41,250	73.1	75.0	63,500	114.8	117.7
39	59,704	59,583	42,083	66.7	66.8	65,555	103.9	104.1
40	65,141	66,508	45,416	63.3	62.0	68,888	97.5	95.5
41	71,347	72,333	47,083	59.0	58.2	72,083	91.9	90.6
42	78,725	80,875	57,083	57.7	56.2	81,296	87.5	85.2
43	87,599	88,625	57,083	53.7	53.1	82,083	82.3	81.3
44	97,667	102,242	57,083	58.4	55.8	82,083	83.2	79.5
45	112,949	116,858	72,166	50.5	48.8	102,333	72.7	70.2
46	124,562	132,042	72,166	57.9	54.7	102,333	82.2	77.5
47	138,580	149,008	101,333	52.1	48.4	138,999	73.8	68.7
48	165,860	174,975	121,833	61.1	57.9	170,833	83.8	79.4
49	205,792	214,208	166,499	59.2	56.9	216,499	83.0	79.8
50	236,152	248,833	202,166	70.5	66.9	260,625	91.7	87.0
51	258,237	277,333	202,166	64.5	60.0	260,625	83.8	78.1
52	286,039	304,500	220,166	70.7	66.4	276,250	91.1	85.6
53	304,562	322,833	220,166	66.4	62.6	276,250	85.6	80.7
54	326,013	344,500	220,166	62.0	58.7	276,250	79.9	75.7
55	349,686	374,417	256,250	63.0	58.8	328,750	79.0	73.8
56	367,111	399,583	256,250	60.0	55.1	328,750	75.2	69.1
57	393,014	418,667	256,250	65.2	61.2	328,750	83.6	78.5
58	405,517	438,417	258,999	63.2	58.4	333,606	81.1	75.0
59	424,025	454,417	258,999	61.1	57.0	333,606	78.7	73.4
60	444,846	471,250	258,999	58.2	55.0	333,606	75.0	70.8

(注) 家計調査による平均月収：S.37は人口5万人以上の都市、S.38以降は
 貯蓄動向調査による平均月収：全国的勤労者世帯の年平均の1ヶ月の実収入。

公営住宅収入超過基準：標準4人世帯（うち給与所得者1人）の租収入（月収）の
 各年度4月1日時点における額。

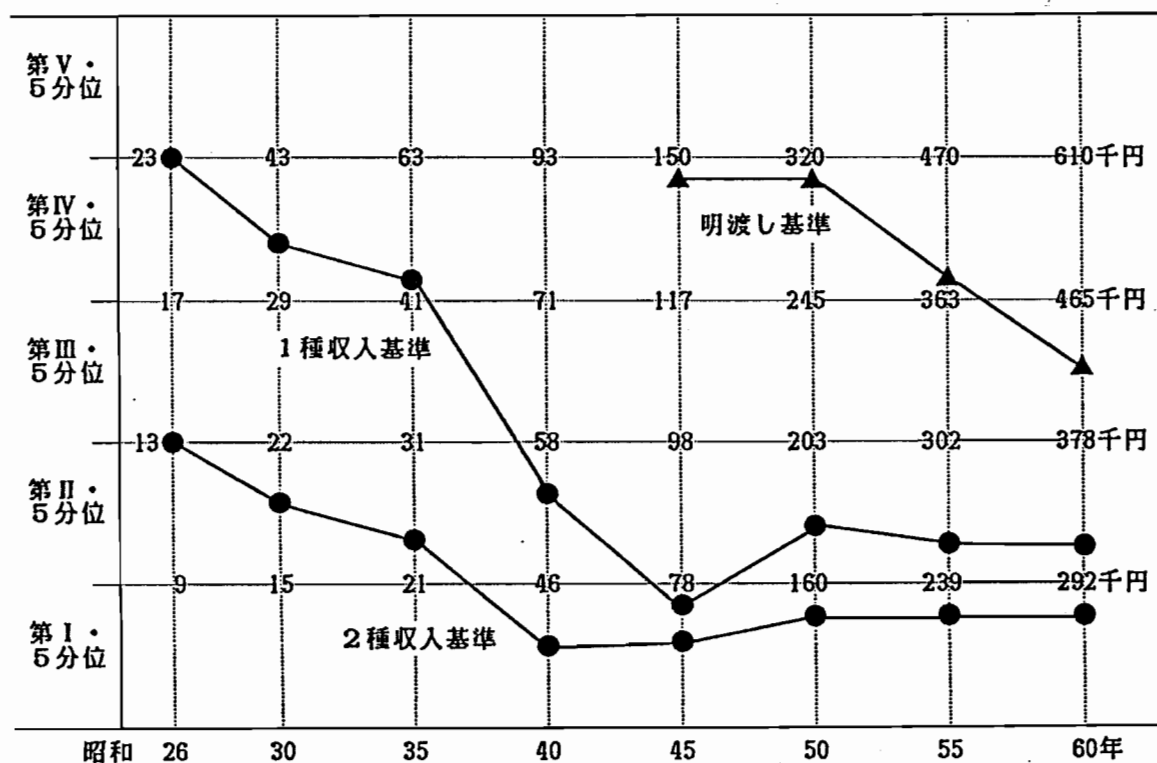
(資料) 家計調査年報、貯蓄動向調査報告
 「公営住宅の管理」（1985年、日本住宅協会）

表 2-5 公営住宅明渡し基準の推移

年度	勤労者世帯平均月収		公営住宅明渡し基準					
	家計調査 (A)	貯蓄動向調査 (B)	S.44.6.11以降入居者 (C) C/A% C/B%			S.44.6.10以前入居者 (D) D/A% D/B%		
昭和44	97,667	102,242	145,877	149.4	142.7	187,649	192.1	183.5
45	112,949	116,858	149,814	132.6	128.2	193,245	171.1	165.4
46	124,562	132,042	158,999	127.6	120.4	202,061	162.2	153.0
47	138,580	149,008	182,777	114.7	106.7	227,222	145.8	135.6
48	165,860	174,975	265,625	110.2	104.5	301,875	137.0	129.9
49	205,792	214,208	310,625	129.1	124.0	350,600	146.7	140.9
50	236,152	248,833	354,375	131.5	124.8	404,375	148.5	140.9
51	258,237	277,333	370,000	120.3	112.0	420,000	135.8	126.4
52	286,039	304,500	420,000	123.9	116.4	424,999	141.4	132.8
53	304,562	322,833	420,000	116.4	109.8	424,999	132.8	125.3
54	326,013	344,500	424,999	108.7	102.9	424,999	124.0	117.4
55	349,686	374,417	424,999	105.8	98.8	424,999	120.1	112.2
56	367,111	399,583	424,999	100.8	92.6	424,999	114.4	105.1
57	393,014	418,667	424,999	106.9	100.3	424,999	106.9	100.3
58	405,517	438,417	424,999	103.6	95.8	424,999	103.6	95.8
59	424,025	454,417	424,999	100.2	93.5	424,999	100.2	93.5
60	444,846	471,250	424,999	95.5	90.2	424,999	95.5	90.2

(注) 家計調査による平均月収：勤労者世帯の年平均の1ヶ月の実収入。
 貯蓄動向調査による平均月収：勤労者世帯の年間収入を12で除したもの。
 公営住宅明渡し基準：標準4人世帯（うち給与所得者1人）の租収入（月収）の
 各年度4月1日時点における額。

(資料) 家計調査年報、貯蓄動向調査報告
 「公営住宅の管理」（1985年、日本住宅協会）



(注) 収入5分位階級：S.35までは全都市、S.36～37は人口5万人以上の都市、S.38以降は全国の勤労者世帯の年平均の1ヶ月の実収入をもとに算出。
 公営住宅収入基準、明渡し基準：標準4人世帯（うち給与所得者1人）の粗収入（月収）の各年度4月1日時点における額。
 (資料) 家計調査年報「公営住宅の管理」（1985年、日本住宅協会）

図 2-1 公営住宅の収入基準、明渡し基準と勤労者世帯の収入5分位階級

昭和40年代までに収入基準と収入超過基準がいわば限界にまで低下し、それ以降は明渡し基準が顕著に低下してきているのであり、公営住宅供給対象は制度発足以来、一貫して限定されてきたとみることができる。

また、表 2-6 によると、公営住宅の収入基準が生活保護制度の生活扶助基準に接近してきたことがわかる。生活扶助基準を 100 とすると、収入基準は昭和30年頃には1種 400 程度、2種 200 程度であったが、現在では1種 200 程度、2種 150 程度である。生活扶助基準はいわば公的に認定された国民生活の最低基準であり、公営住宅収入基準はこの最低基準に接近してきているわけである。

これに関連して「特目住宅」（特定目的公営住宅）の供給が拡充されてきたことにも注意しておく必要がある。この特目住宅は、社会的に特別の条件下にあり、住宅困窮度がとくに強い世帯に対して供給されるものであり、昭和34年の法改正に前後してその供給が開始されている。昭和34年の法改正を通じて公営住宅の供給対象は制度的に限定されることとなったが、それを反映して特目住宅の供給が開始されたものと考えられる。昭和32年から「引揚者向住宅」、33年から「老人世帯向住宅」、34年から「特別低家賃

表 2-6 公営住宅収入基準と生活扶助基準

年度	生活扶助基準 (円)	公営住宅収入基準 (円)	
		2 種	1 種
昭和26	5,510 (100)	13,000 (236)	23,000 (417)
27	6,231	(209)	28,000 (449)
28	7,354	(177)	(381)
29	8,234	19,000 (231)	35,000 (425)
30			
31			
32	8,850	(215)	(395)
33	9,071	(209)	(386)
34	9,346	23,750 (254)	42,592 (456)
35	9,621	(247)	(453)
36	10,344	24,583 (238)	43,425 (420)
37	12,213	33,333 (273)	51,204 (419)
38	14,289	(233)	(358)
39	16,147	34,167 (212)	52,037 (322)
40	18,204	35,000 (192)	53,796 (317)
41	20,662	35,883 (174)	55,555 (269)
42	23,451	39,166 (167)	58,888 (251)
43	26,500	40,833 (154)	60,833 (230)
44	29,945	49,583 (166)	69,583 (232)
45	34,137	(145)	(204)
46	38,916	63,499 (163)	87,166 (224)
47	44,364	(143)	(196)
48	50,575	85,999 (170)	117,999 (233)
49	60,690	101,666 (168)	143,666 (237)
50	74,952	137,999 (184)	179,333 (245)
51	84,321	(164)	(213)
52	95,114	170,833 (180)	219,333 (231)
53	105,577	(162)	(208)
54	114,340	(149)	(192)
55	124,173	200,166 (161)	256,250 (206)
56	134,976	(148)	(190)
57	143,345	(140)	(179)
58	148,649	245,833 (165)	313,750 (211)
59	152,960	247,666 (162)	318,666 (208)
60	157,396	(157)	(202)

(注) 生活扶助基準(1級地) : S.35以前は標準 5人世帯 (64歳男、35歳女、9歳男、5歳女、1歳男) の月額、S.36以降は標準 4人世帯 (35歳男、30歳女、9歳男、4歳女) の月額。
公営住宅収入基準 : 標準 4人世帯 (うち給与所得者 1人) の粗収入 (月収)。
それぞれの基準は各年度の 4月 1日時点における額。

(資料) 『公営住宅の管理』 (1985年、日本住宅協会)
『生活保護制度の概要』 (1985年、厚生省社会局保護課)

表 2-7 特定目的公営住宅の管理戸数

特定目的公営住宅管理戸数	特別低家賃	35,127 (1.8%)
	母子世帯	18,251 (0.9%)
	老人世帯	9,621 (0.5%)
	引揚者	2,005 (0.1%)
	炭鉱離職者	3,636 (0.2%)
	心身障害者	12,264 (0.6%)
	地域改善	54,798 (2.8%)
	農山漁村	3,832 (0.2%)
	集落再編成	373 (0.0%)
その他	その他	292 (0.0%)
	小 計	140,199 (7.3%)
一般公営住宅管理戸数		1,786,901 (92.7%)
公営住宅総管理戸数		1,927,100 (100.0%)

(資料) 『公営住宅の管理』
(1985年、日本住宅協会)

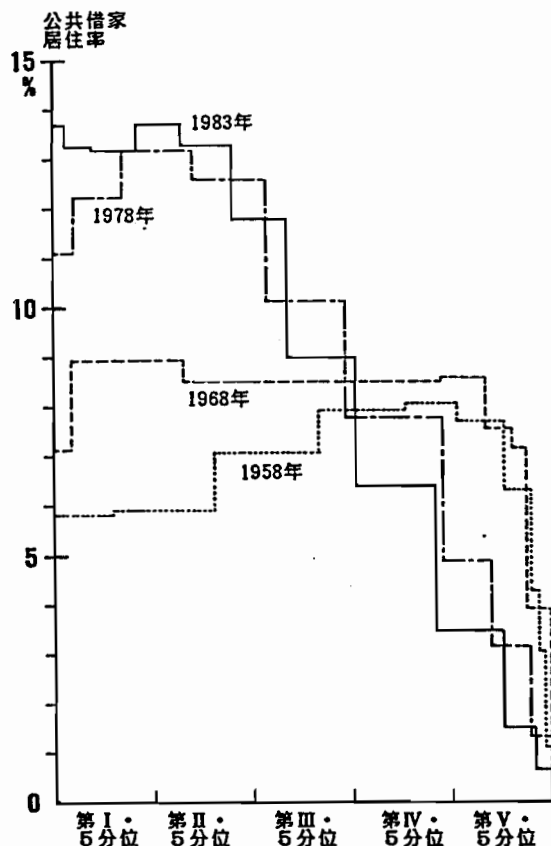
住宅」と「母子世帯向住宅」がそれぞれ供給されるようになり（注69）、現在では表2-7に示されるような種類が設定されている。昭和60年時点において、特目住宅管理戸数が公営住宅総管理戸数に占める割合は7.3%であり、その供給量は徐々に拡充される傾向にある。特目住宅は主に2種公営住宅の枠内で供給されるものであり、2種公営住宅の管理戸数に占める特目住宅管理戸数の割合はかなり高いと推察される。特目住宅はその供給対象が「母子世帯」「老人世帯」「心身障害者世帯」等のいわゆる社会福祉政策の対象カテゴリーを援用したものであり、したがって特目住宅の拡充は公営住宅の「福祉住宅」化をより直接的に進めることになる。公営住宅は収入基準や収入超過基準、明渡し基準が政策的に絞られ、特目住宅の供給が拡充されることになり、「福祉住宅」としての性格をいっそう強めていく。

以上のような公営住宅制度の変質の帰結として、公営住宅にはより限定された低所得層、あるいは社会福祉制度の対象となるような階層が必然的に増大し、公営住宅政策と社会福祉政策は両者の交錯を深めていく。

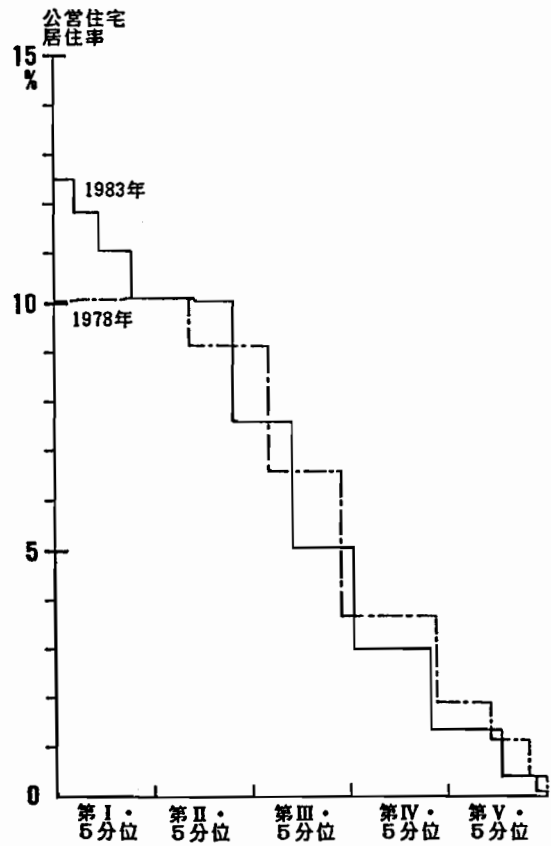
図2-2は、住宅統計調査をもとに、公共借家居住世帯の収入階層構成の長期的変化を示したものである（注70）。公営住宅居住世帯のみの収入階層構成を長期的に観察する統計が存在しないため、ここでは公社・公団を含む公共借家居住世帯のデータを示している。これによると、昭和33年時点では、公共借家居住世帯の収入階層構成が国民全体の平均よりもむしろ高所得層側へシフトしていたことがわかる。上述のように、制度発足当初の公営住宅は国民全体の80%を対象としていたこともあって、その居住世帯は低所得層というよりはむしろ高所得層に偏っていたと考えられる。ところが、それ以降、公共借家に低所得層が一貫して増大してきている傾向が明らかである。昭和43年の収入階層をみると、33年時点に比べて低所得層の比重がかなり高くなっている。もっとも昭和43年時点では、公共借家居住世帯の収入階層構成は国民全体とほぼ同様の傾向を示している。しかし、昭和53年になると、公共借家では低所得層の占める位置がきわめて大きくなり、その収入階層構成は国民全体に比べて低所得層側へシフトするに至っている。昭和40年代中頃から、公共借家では居住世帯の収入階層構成が低所得側に偏るようになったといえる。そして、昭和58年には、低所得層の占める位置がいっそう大きくなっている。すなわち、昭和33年時点ではむしろ高所得層に偏っていた公共借家居住世帯の構成が43年に国民全体と同程度の状態になり、それ以降は低所得層に大きく偏る傾向を強めてきたとみることができる。これには、もちろん公営住宅供給対象の制度的限定化が関連しており、公営住宅の制度的「福祉住宅」化が、居住世帯の構成の実態に反映してきたと考えられる。

以上は公社・公団を含む公共借家居住世帯のデータであり、公営住宅に限れば、その居住世帯の収入階層構成はより低所得層に偏ることになる。住宅統計調査による公営住宅のみのデータは昭和53年以降について観察可能であり、図2-3には、53年と58年の居住世帯の収入階層構成を示している。この図からわかるように、公営住宅における収入階層構成は昭和53年時点で既に低所得層側へ大きくシフトしているのであるが、5年後の58年にはその傾向がいっそう強く顕在化してきている。近年においても、公営住宅では低所得層が継続的に増大していると考えられる。もちろん公営住宅においては、収入超過者等の収入が相対的に高い階層も存在し、また、制度発足以来約35年が経過した今日では、居住者の階層構成がいわば分解してきているとみられるが、その階層構成の分解の過程で、趨勢的には低所得層が増大してきていると考えて間違いない。

このような低所得層の増大にともない、公営住宅には社会福祉制度の対象となるような階層も増大することになる。福祉施策上の問題をかかえる階層としては、被保護世帯、



(資料) 住宅統計調査



(資料) 住宅統計調査

図 2-2 収入階級別公共借家居住率の推移
(雇用者世帯)

図 2-3 収入階級別公営住宅居住率の推移
(雇用者世帯)

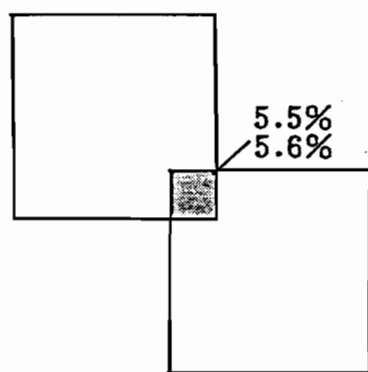
高齢者世帯、心身障害者世帯、母子世帯、等々が公営住宅に増大してきていると考えられるが、ここでは、本論文の第Ⅱ部、第Ⅲ部で研究対象とする被保護層と家賃滞納層をとりあげ、その増大傾向を把握しておく。もっとも、公営住宅のこれらの階層に関する統計が整備されているわけではなく、ここでは、いくつかの既存資料を用いて、その量的実態を概括的に把握するに留らざるをえない。

表 2-8 及び図 2-4 は、被保護者全国一斉調査と建設省の内部資料をもとに、2種公営住宅に居住する被保護世帯数の推移を示したものである。これによると、被保護世帯が総数では昭和45年の 629,220世帯から57年の 745,240世帯へと 1.2倍になっているのに対し、2種公営住宅に居住する被保護世帯は45年の34,720世帯から57年の 107,150世帯へと 3.1倍の増加を示している。また、被保護世帯のうち2種公営住宅に居住している世帯の割合は、昭和45年の 5.5%から14.4%へと顕著に上昇してきている。2種公営住宅の被保護世帯数が管理戸数に占める割合も45年の 5.6%から57年の13.0%へとドラスティックに上昇しており、全国平均の世帯保護率が 2.1% (昭和58年) であるのに

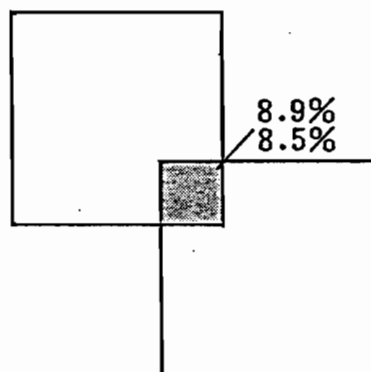
表 2-8 2種公営保護世帯数の推移

年度	保護世帯 総数 A	2種公営 保護世帯 B	2種公営 管理戸数 C	B/A ×100(%)	B/C ×100(%)
45	629,220	34,720	614,677	5.5	5.6
50	680,600	60,400	707,318	8.9	8.5
55	721,600	98,150	793,241	13.6	12.4
57	745,240	107,150	821,154	14.4	13.0
(57/45)	(1.2)	(3.1)	(1.3)		

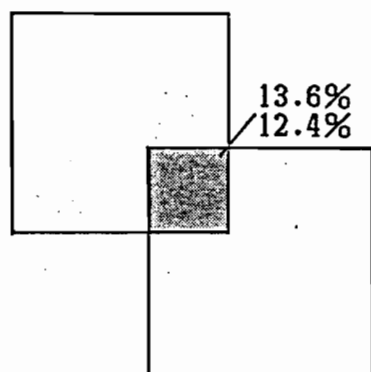
(資料) 被保護者全国一斉調査、建設省資料



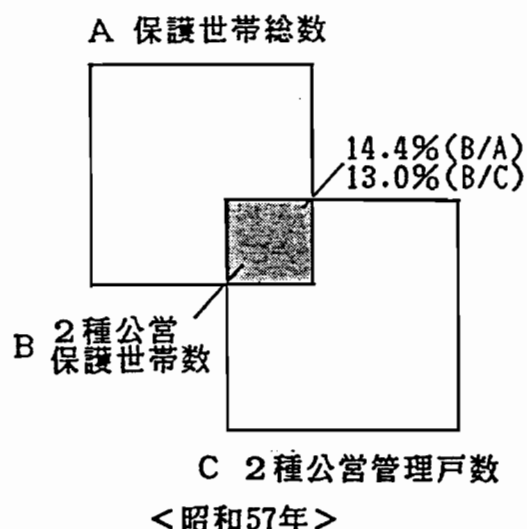
<昭和45年>



<昭和50年>



<昭和55年>



<昭和57年>

図 2-4 2種公営保護世帯数の推移

比べて、2種公営住宅には被保護世帯がきわめて多いとみることができる。1節で述べたように、制度発足当初の公営住宅は家賃負担能力が低い被保護世帯等を排除していたのであるが、昭和32年に公営住宅の家賃を標準とした住宅扶助の特別基準が設定されたこともあって、被保護世帯の公営住宅への入居は相対的に容易になったと考えられる

(注71)。そして、公営住宅が「福祉住宅」としての性格を強めるにしたがい、公営住宅の保護率は一貫して上昇することになる。上述のように、公営住宅の収入基準は生活扶助基準に接近してきているのであり、公営住宅は被保護層をむしろ積極的に対象化するようになる。被保護層というまでもなく生活保護という社会福祉制度が対象化している階層であり、そのドラスティックな増大は公営住宅における福祉施策上の問題の増大傾向を端的に示している。近年の被保護層はきわめて低所得であることに加えて、疾病、高齢、離死別等々の問題をかかえている場合が多く、公営住宅にはそのような問題が一貫して増大してきているといえる。

続いて、図 2-5 は主要大都市における公営住宅家賃の収納率の推移を示しており、近年の収納率が徐々に低下してきていることがわかる。昭和53年時点では、いずれの自治体においても収納率が90%を上回っていたのに対し、60年では名古屋市、神戸市、京都市、東京都、広島市、福岡市で90%を下回るようになっていく。とくに、東京都、広島市、福岡市では収納率が85%を下回り、福岡市では75%程度にまで低下している。表

2-9 によれば、公営住宅居住世帯の1割強が家賃を滞納していることがわかる。収納率の低下にともない、収納未済額も必然的に膨張していく。表 2-10に示されるように、収入未済額はほとんどの自治体で1億円を突破しており、管理戸数が多い東京都では実に96億円となっている。家賃の滞納それ自体は社会福祉制度の対象要件になっているわけではないが、家賃滞納層には滞納要因となる低所得、疾病、借金等の問題をかかえている世帯が多く、社会福祉制度の潜在的対象層ともいえるべき性格を有している世帯も少なくない。家賃滞納層に家賃納入意識が欠如した世帯が一定程度含まれることは事実であるが、他方では、社会福祉制度の対象となるような問題をかかえ、家賃負担能力を喪失した世帯が大量に存在していることに注目する必要がある。また、家賃滞納層は滞納家賃の返済という問題をもかかえることになり、生活の困窮度が強まっていく傾向にある。これに関連して、表 2-11は家賃減免制度の利用世帯数の推移をみたものであり、その減免世帯数が徐々に増加している傾向が認められる。公営住宅管理戸数に占める減免世帯数の比率も徐々に上昇しており、これは家賃負担能力が低下した世帯の増加傾向を表現している。減免制度は自己申告によって適用される制度であり、したがって減免制度を利用可能な有資格世帯はかなり高い比率を占めつつあると推察される。

以上のように、公営住宅にはきわめて低所得の階層が増大し、また社会福祉制度の対象となるような低所得層も一貫して増大してきている。この傾向は、公営住宅の「福祉住宅」化を通じて制度的にも促進されつつある。

そして、こうした現状において問題になるのは、公営住宅制度が居住者のかかえる福祉施策上の問題とは無関係に機能しているということであり、社会福祉政策との関連で公営住宅政策の効果が想定されていないということである。既に述べてきたように、公営住宅は「住宅に困窮する低額所得者」を対象としつつもその階層の生活総体の問題を対象にしているのではなく、この階層に対する物的住宅の供給それ自体を自己完結的な目的とする“住宅供給政策”として機能している。物的住宅の供給に加えて、あるいはその住宅供給を通じて、社会福祉政策が効果的に機能するための前提条件を提供するという発想は制度発足当初から捨象されていた。公営住宅が「福祉住宅」としての性格を強め、公営住宅に福祉施策上の問題が多発するようになる段階においても、公営住宅制

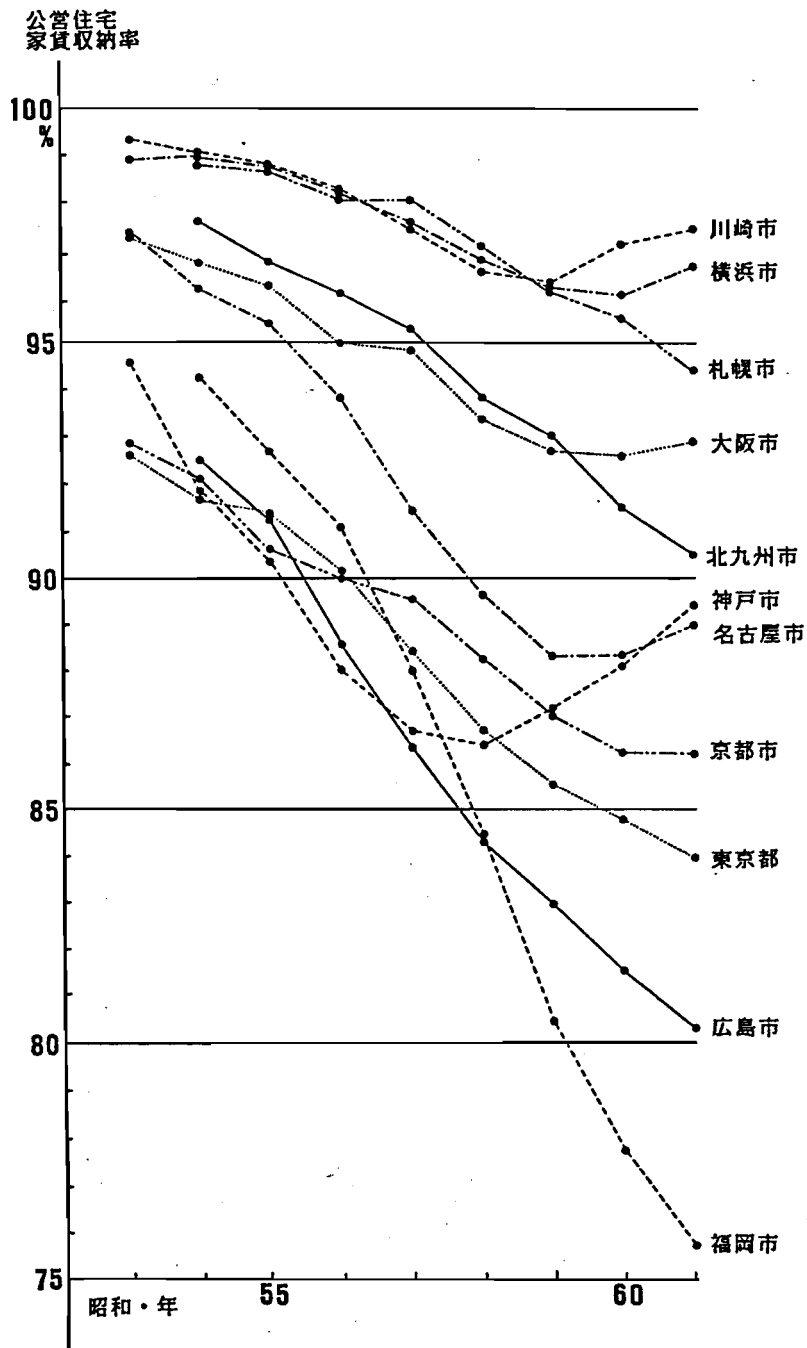


図 2-5 公営住宅家賃収納率の推移

表 2-9 滞納世帯数

	管理戸数 A	滞納世帯数 B	B/A × 100 (%)
東京都 (S.59)	237,055	28,293	11.9
名古屋市 (S.59)	55,005	6,598	12.0
京都市 (S.58)	16,428	2,671	16.3
神戸市 (S.58)	35,004	4,726	13.5

表 2-10 公営住宅家賃の収入未済額（昭和61年）

都市名	年度	調定額 (千円)	収入済額 (千円)	不納欠損額 (千円)	収入未済額 (千円)	収納率 (%)	管理戸数 (戸)
札幌市	現年度	4,454,292	4,308,689		145,603	96.73	21,226
	過年度	198,422	80,393	713	117,317	40.52	
	計	4,652,714	4,389,081	713	262,920	94.33	
東京都	現年度	51,626,910	48,909,595		2,717,315	94.73	240,277
	過年度	8,774,391	1,807,986	72,759	6,893,647	20.60	
	計	60,401,302	50,717,580	72,759	9,610,962	83.96	
川崎市	現年度	2,598,928	2,567,845		31,083	98.80	14,741
	過年度	71,938	32,480	1,138	38,321	45.15	
	計	2,670,867	2,600,325	1,138	69,404	97.36	
横浜市	現年度	3,739,402	3,679,638		59,764	98.40	19,671
	過年度	147,663	73,587	1,947	72,130	49.83	
	計	3,887,065	3,753,225	1,947	131,894	96.55	
名古屋市	現年度	13,663,158	13,163,781		499,377	96.35	56,794
	過年度	1,689,369	481,882	24,814	1,182,673	28.52	
	計	15,352,526	13,645,663	24,814	1,682,050	88.88	
京都市	現年度	4,408,758	4,153,717		255,041	94.22	17,448
	過年度	568,576	137,186	5,244	426,146	24.13	
	計	4,977,334	4,290,903	5,244	681,187	86.21	
大阪市	現年度	19,051,378	18,500,893		550,485	97.11	92,744
	過年度	1,402,717	488,315	24,371	890,030	34.81	
	計	20,454,095	18,989,208	24,371	1,440,515	92.84	
神戸市	現年度	8,116,097	7,778,506		337,591	95.85	37,569
	過年度	917,564	296,270	34,356	621,294	33.55	
	計	9,033,661	8,074,776	34,356	958,885	89.73	
広島市	現年度	2,639,876	2,416,158		223,717	91.53	13,948
	過年度	526,886	127,826	18,414	380,645	24.27	
	計	3,166,761	2,453,984	18,414	604,363	80.34	
北九州市	現年度	5,618,881	5,372,856		246,025	95.62	32,808
	過年度	471,021	136,629	7,081	327,311	29.01	
	計	6,089,901	5,509,485	7,081	573,336	90.47	
福岡市	現年度	5,579,510	5,104,799		474,711	91.49	27,955
	過年度	1,452,157	223,170	29,795	1,199,191	15.37	
	計	7,031,666	5,327,969	29,795	1,673,903	75.77	

(注) 収納率 = 収入済額 / 調定額 × 100(%)

表 2-11 減免制度利用世帯数の推移

年度	公営住宅 総管理戸数 A	減免制度 利用世帯数 B	B / A × 100(%)
昭和55	1,807,327	65,602	3.6
56	1,846,546	80,876	4.4
57	1,879,670	87,573	4.7
58	1,906,534	98,295	5.2
59	1,927,100	108,707	5.6
60	1,947,979	122,623	6.3

(資料) 『公営住宅の管理』 (日本住宅協会)

度がその福祉施策の問題とは無関係に組み立てられているという点に変化はなかった。公営住宅における福祉施策の問題の増大という現象は、福祉施策との関連で計画的にもたらされたわけではなく、いわば無秩序に進行したに過ぎなかった。公営住宅は、供給戸数の過少性を正当化し、階層別住宅供給政策体系におけるその「合理性」を担保するために、「福祉住宅」としての性格を付与されたのであった。「福祉住宅」化した公営住宅はより限定された低所得層を“住宅供給対象”に選定したに過ぎないのであって、この階層の生活総体の問題を対象化したわけではなかった。

ところが、公営住宅には福祉施策上の問題が多発するという傾向が現実には顕在化してきているのであり、公営住宅のあり方は、福祉施策が対象とする問題の状態に対して、なんらかの強い影響を必然的にもたらすことになる。公営住宅政策と社会福祉政策は、いわば不可避的に両者の交錯を深めることになる。福祉施策の問題が発生してくる過程に、あるいは福祉施策の問題が解消・緩和される過程に、公営住宅は強い関わりをもたざるをえない。低所得層に対する公営住宅の供給は、確かにこの階層の居住条件の改善を実現する場合が多く、その居住条件の改善を前提として福祉施策が有効に機能する場合も少なくない。しかし他方では、世帯の内容に応じた住宅水準、負担能力に対応する家賃、低所得層の就労に応じた立地、住宅供給にともなう地域的生活条件の確保、住宅行政と福祉行政の連携、等々の考え方は制度発足当初から希薄であり、公営住宅のあり方が福祉施策上の問題に肯定的影響をもたらすとは限らない。公営住宅が低所得層の福祉施策の問題の発生を抑制するには機能せず、福祉施策の問題が解消・緩和される過程を阻害するという場合もありうる。それがひいては福祉施策の効果を阻害することにもつながっていく。また、現存する公営住宅の多くは特定地域に集中して大規模に開発されたものであり、供給対象が限定された公営住宅は低所得層や福祉施策の対象となる階層を特定地域に集中・集積させることになる。公営住宅は特定地域に集中し、「福祉住宅」としての性格を強め、低所得層を集中・集積させるのであり、その特定地域においては、公的福祉需要の継続的増大、地域社会構成の偏り、地域福祉機能の低下、等々の福祉施策の展開に関わる問題が発生しつつある。

すなわち、公営住宅政策と社会福祉政策が個別に扱われているとしても、現実には、両者は互いに深く交錯するという傾向を強めている。公営住宅には福祉施策の問題が量的に増大し、公営住宅のあり方は福祉施策の問題の質的状态にもなんらかの強い影響を与えざるをえない。公営住宅は福祉施策の問題を特定地域に集中させることにもなり、公営住宅政策と社会福祉政策は、量的、質的、地域的に深く交錯するようになる。物的住宅の供給それ自体を目的化してきた公営住宅は、社会福祉政策が対象とする問題にも深く関連し、社会福祉政策の効果を左右せざるをえないようになってきている。

<補注>

- (1) 以上の記述は文献-1 PP.44-53に負うところが大きい。
- (2) 文献-1 P.56。
- (3) 法案提案説明の際に英国のシャフツベリー法、米国の住宅法が言及され、ヨーロッパ諸国に公営住宅法を持つ国が多いことが述べられている（第10回国会衆議院建設委員会議録第20号 P.4）。もっとも、当時建設省住宅局に所属していた堺徳吾氏は、外国の立法例が公営住宅法の内容にそれほど採り入れられたわけではないと述べている（文献-11 P.50）。
- (4) とくに文献-5において、厚生住宅法案の内容が詳細に検討されている。
- (5) 住宅行政は昭和21年11月に厚生省から戦災復興院に移され、さらに昭和23年1月に

建設院、同年 7 月に建設省へ移されていく。

(6) 文献-7 P.341。

(7) 文献-5 PP.199-202。

(8) 昭和26年 5月12日に建設委員会に提出された公営住宅法案は同月14日に正式に付託され、翌日の15日にわずか 1時間余の審議で可決されている。これは厚生省の動きを配慮したものであり、きわめて短時間の審議であった。また、厚生委員会は 5月14日～16日の 3日間は建設委員会を開かないように申し入れをしていたが、その紳士協定が破棄されたという経緯もある（文献-12 PP.52-53）。

(9) 文献-11 P.53。

(10) この法案修正は、参議院における建設委員会、厚生委員会、及び在外同胞引揚特別委員会の合同審議に基づくものである。

(11) 文献-12 PP.57-60 に厚生住宅法案が全文掲載されている。

(12) 建設省案と厚生省案の比較に関しては、文献-5、及び文献-7 を参照。

(13) 文献-12 P.55。

(14) 第10回国会参議院建設委員会議録第21号 P.2。

(15) 第10回国会衆議院建設委員会議録第20号 P.8。

(16) 第10回国会参議院建設委員会議録第21号 P.2。

(17) 文献-10 PP.69-71。

(18) 文献-12 PP.57-60 の厚生住宅法案、及び文献-13 PP.51-52 を参照。

(19) 第10回国会衆議院建設委員会議録第20号 P.7。

(20) 第10回国会衆議院建設委員会議録第20号 PP.7-8。

(21) 文献-7 P.343。

(22) 文献-5 P.213。

(23) 昭和26～34年の公営住宅の標準床面積は 1 種の木造が10坪、簡平、簡2、中耐が12坪、2 種の木造、簡平が 8坪、簡2、中耐が10坪であった（文献-2 P.181 表 3-1 による）。

(24) 第19回国会参議院建設委員会議録第12号 P.11。

(25) 文献-7 P.351。

(26) 第 7回国会衆議院建設委員会議録第11号 P.2。

(27) 文献-10 P.76。

(28) ④の家賃の変更にしてもかなりの論議が行なわれたが、本章の内容からややはずれるため、ここでは検討しない。

(29) 第31回国会衆議院建設委員会議録第17号 P.9。

(30) 第31回国会衆議院建設委員会議録第19号 P.5。

(31) 第31回国会衆議院建設委員会議録第18号 PP.1-2。

(32) 第31回国会衆議院建設委員会議録第17号 P.9。

(33) 第31回国会衆議院建設委員会議録第19号 P.11。

(34) 第31回国会衆議院建設委員会議録第21号 P.13。

(35) 第31回国会衆議院建設委員会議録第18号 P.8。

(36) 文献-2 P.156。

(37) 文献-3 P.652。

(38) 第31回国会衆議院建設委員会議録第18号 PP.2-3。

(39) 第31回国会衆議院建設委員会議録第19号 P.11。

(40) 第31回国会衆議院建設委員会議録第17号 P.6。

(41) 第31回国会衆議院建設委員会議録第17号 P.9。

- (42)第31回国会衆議院建設委員会議録第17号 P.9。
- (43)第31回国会衆議院建設委員会議録第19号 P.10。
- (44)文献-3 P.663。
- (45)文献-2 P.156。
- (46)第31回国会衆議院建設委員会議録第18号 P.13。
- (47)後掲表 2-11に示されるように、減免制度利用世帯数の割合は徐々に上昇しているが、昭和59年時点でその割合は 5.6%とかなり低い水準に留まっている。また公営住宅には家賃の徴収猶予制度があるが、その利用世帯数は昭和59年時点でわずかに94世帯であり、この制度はほとんど機能していないといつてよい（数値は日本住宅協会『公営住宅の管理』（1960.10）による）。
- (48)文献-3 P.682。
- (49)第31回国会衆議院建設委員会議録第20号 P.8。
- (50)第31回国会衆議院建設委員会議録第20号 P.8。
- (51)文献-1 P.88。
- (52)第26回国会衆議院建設委員会議録第23号 P.10。
- (53)③の用地費に対する国の援助方式についても大きな論議が行なわれたが、論点はそれほど明確にならなかった。
- (54)第61回国会衆議院建設委員会議録第 6号 P.4。
- (55)第61回国会衆議院建設委員会議録第 8号 PP.11-12。
- (56)第61回国会衆議院建設委員会議録第 8号 P.11。
- (57)第61回国会衆議院建設委員会議録第 7号 P.10。文献-1 によれば、この引用部分の日付が 2月28日となっているが、これは 3月14日が正しい。
- (58)第61回国会衆議院建設委員会議録第 7号 PP.10-11。文献-1 によれば、この引用部分の日付は 2月28日となっているが、これは 3月14日が正しい。
- (59)第61回国会衆議院建設委員会議録第 9号 P.10。
- (60)第61回国会衆議院建設委員会議録第 9号 P.8。
- (61)第61回国会衆議院建設委員会議録第 9号 P.8。
- (62)第61回国会衆議院建設委員会議録第 9号 P.8。
- (63)社会党は、住宅建設計画法についても改正案を提出しており、その中で、公的資金による住宅建設総戸数の 6 割を下らない範囲内で公営住宅の建設を進めることを主張していた。
- (64)玉置伸悟氏は、昭和40～48年を公営住宅の「福祉住宅」化完成期としている（文献-2 p.169）。
- (65)日本住宅協会『公営住宅の管理』（1960.10）による。
- (66)「明渡し努力義務」は昭和34年の法改正で創設されたが、実際に運用され始めたのは昭和37年からである。
- (67)「明渡し基準」は昭和44年 6月11日以降入居者と同月10日以前入居者とで異なる基準が設定されていた。後者は前者よりも高い基準が設定されていたが、表 2-5 にみられるように昭和57年から両者は同一の基準となっている。
- (68)図 2-1 の明渡し基準は昭和44年 6月11日以降入居者の基準を示している。
- (69)文献-1 PP.220-221。
- (70)住宅統計調査による公共借家居住世帯の収入階層構成は、雇用者世帯についてのみその長期的変化の把握が可能である。
- (71)昭和32年 4月の第14次基準改定によって、公営住宅居住世帯についてはその家賃を標準とする住宅扶助の特別基準が設定されるようになった。また、昭和36年 4月の第17

次基準改定によって、公営住宅居住世帯以外の世帯についても、2種公営住宅の家賃を標準とする特別基準が設定されるようになった。

<参考文献>

- 1) 日本住宅協会『公営住宅20年史』（1973.3）
- 2) 玉置伸悟『公営住宅に関する計画論的研究』京都大学学位論文（1980.10）
- 3) 渡辺洋三『土地・建物の法律制度（中）』東京大学出版会（1962.4）
- 4) 内田勝一「公営住宅制度と法」「公営住宅条例の諸問題」篠塚昭次編『条例研究叢書 5 建築・都市開発条例 公営住宅条例』学陽書房（1979.4）
- 5) 大本圭野「わが国『公営住宅法』の成立過程」小沼正編『社会福祉の課題と展望』川島書店（1982）
- 6) 大本圭野「福祉国家とわが国住宅政策の展開」東京大学社会科学研究所編『福祉国家 6 日本の社会と福祉』東京大学出版会（1985.7）
- 7) 原田純孝「戦後住宅法制の成立過程 その政策論理の批判的検証」東京大学社会科学研究所編『福祉国家 6 日本の社会と福祉』東京大学出版会（1985.7）
- 8) 早川文夫「日本の住宅政策・住宅運動」『住宅問題講座 1 現代住居論』有斐閣（1971.9）
- 9) 川島博・大本圭野対談「公営住宅法はいかにしてつくられたか（上）」『土地住宅問題』85号（1981.9）
- 10) 川島博・大本圭野対談「公営住宅法はいかにしてつくられたか（下）」『土地住宅問題』87号（1981.11）
- 11) 堺徳吾・大本圭野対談「公営住宅法の成立過程」『土地住宅問題』90号（1982.2）
- 12) 越田得男・大本圭野対談「厚生住宅法の提案とその挫折過程（上）」『土地住宅問題』92号（1982.4）
- 13) 越田得男・大本圭野対談「厚生住宅法の提案とその挫折過程（下）」『土地住宅問題』94号（1982.6）
- 14) 尚明・大本圭野対談「戦後住宅政策の実施過程について（上）」『土地住宅問題』105号（1983.5）
- 15) 尚明・大本圭野対談「戦後住宅政策の実施過程について（下）」『土地住宅問題』106号（1983.6）
- 16) 下総薫「公共住宅 その現代的意義・役割」『ジュリスト』No.539（1973.7）
- 17) 正村公宏「住宅政策の目標と公共住宅」『ジュリスト』No.539（1973.7）
- 18) 小高剛「公共住宅をめぐる法律上の諸問題」『ジュリスト』No.539（1973.7）
- 19) 石島豊二「都営住宅の現状と課題」『ジュリスト』No.539（1973.7）
- 20) 小泉重信「公営住宅の変遷と評価」『ジュリスト』No.539（1973.7）
- 21) 戸谷英世「公共住宅「橋」論の評価に対する反論（下総論文批判）」『ジュリスト』No.545（1973.10）

第Ⅱ部 2種公営住宅被保護層の形成とその問題

第3章 公営住宅ストックと被保護世帯の地域的分布

本章では、大阪市を対象に、公営住宅ストックと被保護世帯、及び2種公営住宅に居住する被保護世帯が、量的にどの程度存在し、また地域的にどのように分布しているのかを既存資料・統計を用いて明らかにし、また、第Ⅱ部で調査対象地域としてとりあげる平野区について、公営住宅ストックと被保護世帯の量的実態を検討する。2種公営住宅における被保護世帯の増大・集積という状況が量的・地域的にどのように現われるのかを把握することが本章のねらいである。次章以降では、2種公営保護層の質的特性やその形成のされ方について考察を進めるが、ここではその前提作業として、2種公営保護層の量的実態と地域的分布特性に限って分析を加える。この作業を通じて調査対象地域の位置づけを行なうことも本章のねらいである。

まず1節では、公営住宅ストックの地域的分布とその形成過程について検討し、また、最近5年間に供給された市営住宅の供給対象と供給量がどのようなものであるかを明らかにしている。

2節では、2種公営住宅ストックの分布と被保護世帯の分布の関係について検討を加え、さらに、2種公営住宅に居住する被保護世帯の量と地域的分布を考察している。

2節までの分析結果を踏まえて、3節では調査対象地域である平野区をとりあげ、公営住宅ストックの形成過程と保護率の動向について検討している。

第1節 公営住宅ストックの地域的分布とその形成過程

1-1 公営住宅ストックの地域的分布

昭和58年現在、大阪市には93,621戸の公営住宅ストックが存在し、それは市内住宅総数 891,550戸の10.5%に相当する(注1)。もっとも、公営住宅ストックは市域に均等に分布しているわけではなく、特定の区域に著しく偏して配置されている(図3-1に全26区の区名を示す)。

まず図3-2は、住宅総数に占める公共借家(公団賃貸、公社賃貸、公営)の割合を上段に、公営住宅だけの割合を下段に、区別に示したものである。これによると、公共借家が市域の縁辺に偏在している傾向が明らかであり、縁辺部の平野、住之江、大正、此花、鶴見、東淀川の6区では公共借家率が20%を上回っている。とりわけ平野区では40.5%、住之江区では33.8%と公共借家率が著しく高い。また、公共借家率が20%を上回る6区のうち、西縁辺部の住之江、大正、此花の3区では、公共借家率と公営住宅率の間に約10%の差がみられ、これらの区域には、公団賃貸住宅、公社賃貸住宅もかなり多いことがわかる。これに対して東縁辺部の平野、鶴見、東淀川の3区では、公共借家率と公営住宅率はきわめて近い数値を示し、公共借家のほとんどすべてが公営住宅で占められている。公営住宅率が20%を上回るのは平野、鶴見、住之江、東淀川の4区であり、なかでも平野区は39.9%ときわめて高い比率を示している。

次に図3-3は、住宅総数に占める1種公営住宅の割合を上段に、2種公営住宅の割合を下段に、区別に示したものである(本章で公営住宅を種別にとりあげる場合は改良住宅、再開発住宅等を除外している)。1種公営住宅ストックは市全域に51,029戸存在し、これは住宅総数の5.7%に相当するが、1種公営住宅率を区別にみると、住之江区の16.0%(6,487戸)、平野区の14.1%(8,501戸)、東淀川区の10.8%(6,491戸)で比率が高い。2種公営住宅ストックは市全域で42,592戸存在し、住宅総数の4.8%を占めるが、区別に2種公営住宅率をみると、平野区の25.6%(15,499戸)で比率が最も高く、次いで鶴見区の15.7%(4,300戸)が高率である。区別の1種公営住宅率と2種

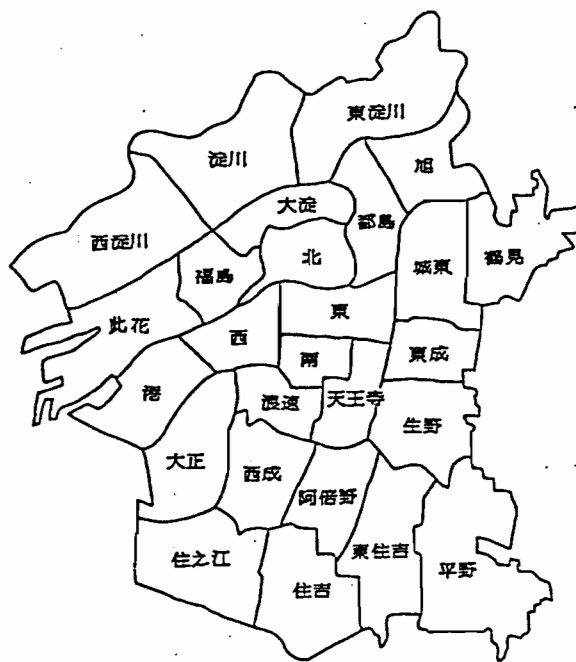
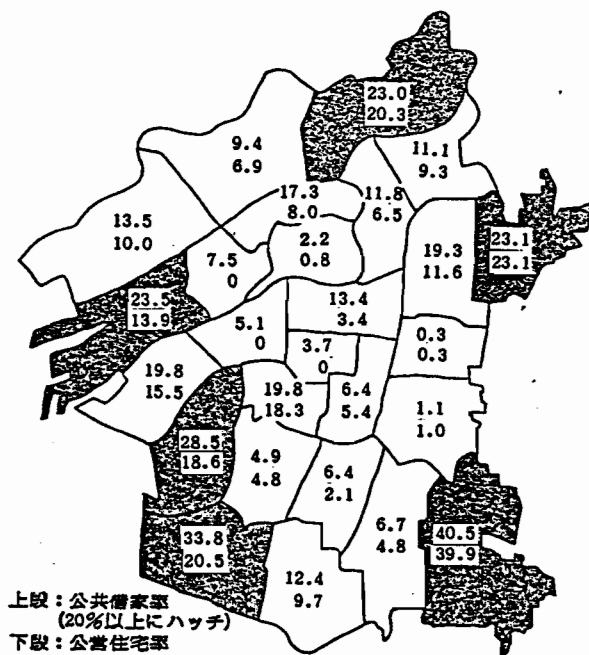
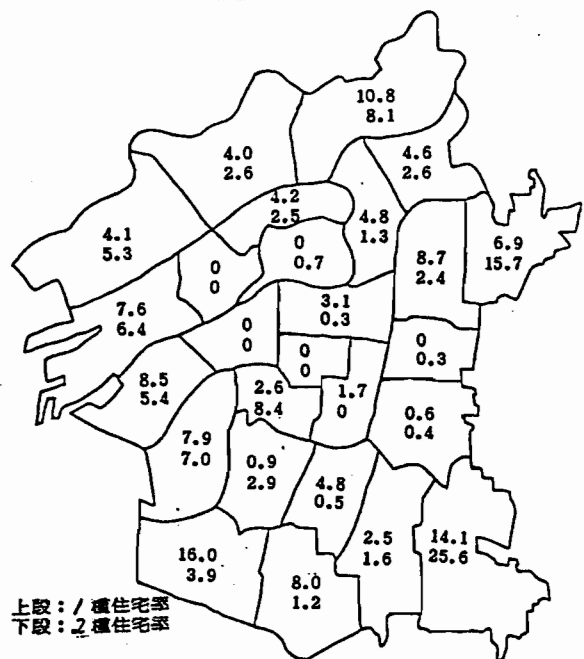


図 3-1 大阪市26区名



(資料) 『大阪市の住宅施策』(1983年、大阪市)
住宅統計調査(1983年)

図 3-2 区別公共借家率



(資料) 住宅統計調査(1983年)
『市営住宅一覧表』(1983年、大阪市)
『府営住宅一覧表』(1983年、大阪府)

図 3-3 区別公営住宅率

公営住宅率をそれぞれの市平均と比較すると、1種だけが平均を上回るのは住之江、城東、住吉の3区で、2種だけが上回るのは浪速、西淀川の2区である。1種、2種ともに平均を上回るのは西縁辺部の大正、此花、港の3区と、東縁辺部の平野、鶴見、東淀川の3区である。このうち、東縁辺部の平野、鶴見の2区では2種公営住宅率が1種公営住宅率よりもかなり高く、他の4区では1種公営住宅率のほうがわずかに高い。

表3-1は公営住宅ストックの地域的偏在・集中状況をみるため、公営住宅戸数の多い区から順に、市全域の公営住宅戸数に対する各区の公営住宅戸数の割合を種別に示したものである。これによると、1種では平野区に16.7%（8,501戸）、東淀川区に12.7%（6,491戸）、住之江区に12.7%（6,487戸）が配置されており、これら上位3区に市全域の1種公営住宅の42.1%（21,479戸）が集中していることがわかる。これに対して、2種公営住宅は平野区1区に市全域の実に36.4%に相当する15,499戸が集中しており、東淀川区の11.5%（4,908戸）、鶴見区の10.1%（4,300戸）と合わせて、上位3区で58.0%（24,707戸）になる。つまり、公営住宅ストックは1種2種ともに偏在しているが、その傾向は1種よりも2種公営住宅により顕著に現われている。1種と2種を合わせると、平野区に市全域の25.6%（24,000戸）、東淀川区に12.2%（11,399戸）が配置され、この上位2区で37.8%（35,399戸）になる。

こうした公営住宅ストックの偏在・集中状況を形成している個々の団地の配置とその戸数規模を、全公営住宅団地について、地図上にみたものが図3-4である。これによると、都心部では公営住宅は皆無に近く、都心周辺部では1団地当たり100戸前後の小規模団地が立地しているのに対して、縁辺部では1,000戸以上の大規模団地が多数配置されていることがわかる。

このように、大阪市の公営住宅ストックは、市域の縁辺部に著しく偏在・集中しており、住宅総数に占める公営住宅戸数の割合は都心部で低く、縁辺部できわめて高い。市の西縁辺部には公営住宅に公団賃貸住宅、公社賃貸住宅を合わせて公共借家が多数存在するが、東縁辺部では公共借家のほとんどが公営住宅である。また、1種と2種を比較すると、西縁辺部では1種公営住宅の方が多いのに対して、東縁辺部では概して2種公営住宅の方が多。公営住宅ストックは1種2種ともに偏在・集中して形成されているが、とくに2種公営住宅でその傾向が強いことに注意しておく必要がある。また、市全域の公営住宅団地の分布をみると、縁辺部では多数の団地が存在するとともに、その団地の規模の大きいことが特徴になっている。

1-2 公営住宅ストックの形成過程

次に、現在管理されている公営住宅ストックの建設時期別構成から、上述のような地域的偏在状況が形成されてきた過程をみていく。

まず、図3-5によると、市全域の公営住宅ストックのうち、昭和35年以前に建設されたものは1種公営住宅27.5%、2種公営住宅25.3%と同程度である。しかし、それ以降の建設状況には種別にきわだった相違が認められる。2種公営住宅ストックは昭和36～40年に27.2%、昭和41～45年に27.2%というように、現在の管理戸数の過半数が昭和36～45年の10年間に建設されたものであり、昭和46年以降に建設されたものは19.8%にすぎない。これに対して1種公営住宅ストックでは、昭和36～45年の10年間に建設されたものは21.5%で、その後の昭和46～55年の10年間に半数近い47.1%が建設されている。つまり、全体として1種より2種に建設時期の古いストックが多いといえる。

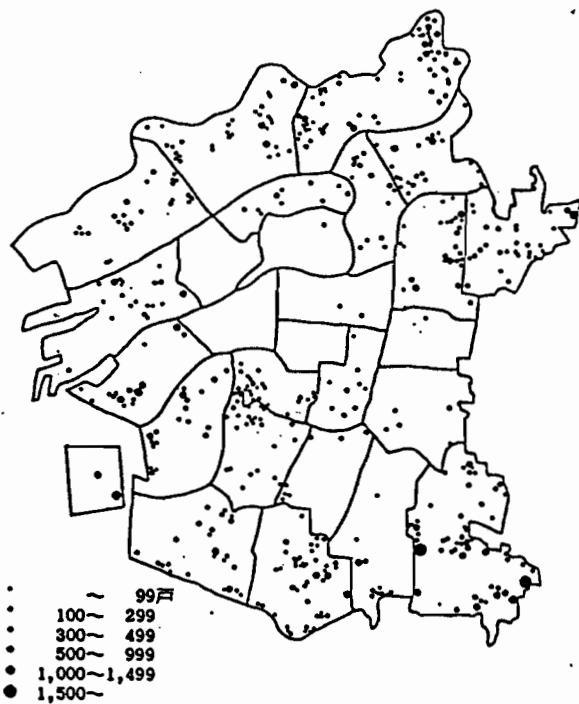
続いて、現在の公営住宅ストックを6つの建設時期に分けて、区別、種別に示したものが図3-6である。

まず(a)は、昭和35年までに建設された公営住宅ストックについて示している（これ

表 3-1 区別公営住宅管理戸数

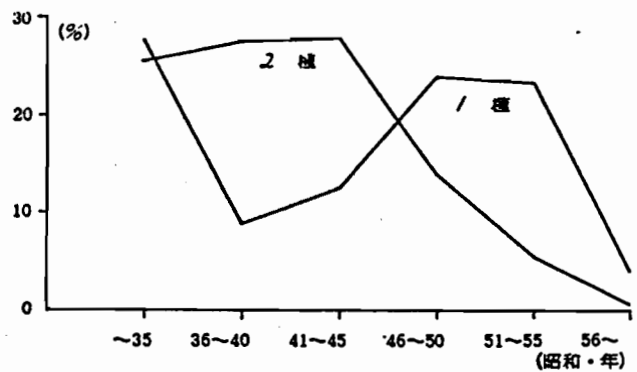
順位	1 種				2 種			
	区 名	戸数 (戸)	構成比 (%)	累積構成比 (%)	区 名	戸数 (戸)	構成比 (%)	累積構成比 (%)
1	野川	8,501	16.7	16.7	野川	15,499	36.4	36.4
2	淀川	6,491	12.7	29.4	淀川	4,908	11.5	47.9
3	江古	6,487	12.7	42.1	見正	4,300	10.1	58.0
4	住吉	4,858	9.5	51.6	大港	1,807	4.2	62.3
5	城東	4,492	8.8	60.4	浪速	1,668	3.9	66.2
6	港	2,625	5.1	65.6	連江	1,629	3.8	70.0
7	淀川	2,381	4.7	70.2	之川	1,591	3.7	73.7
8	大正	2,035	4.0	74.2	西淀	1,547	3.6	77.4
9	見	1,891	3.7	77.9	成花	1,544	3.6	81.0
10	旭	1,774	3.5	81.4	東旭	1,525	3.6	84.6
11	花島	1,738	3.4	84.8	古東	1,469	3.4	88.0
12	此都	1,483	2.9	87.7	住城	1,241	2.9	90.9
13	東住吉	1,263	2.5	90.2	東旭	1,011	2.4	93.3
14	淀川	1,209	2.4	92.6	古島	828	1.9	95.2
15	天王	900	1.8	94.3	野王	743	1.7	97.0
16	阿倍	695	1.4	95.7	都島	404	0.9	97.7
17	野淀	632	1.2	96.9	大野	378	0.9	98.8
18	大連	513	1.0	97.9	北野	196	0.5	99.3
19	西成	460	0.9	98.8	天王	114	0.3	99.6
20	生野	313	0.6	99.4	寺成	96	0.2	99.8
21	東	288	0.6	100.0	東	70	0.2	99.9
22	成	0	0.0	100.0	阿野	24	0.1	100.0
23	南	0	0.0	100.0	南野	0	0.0	100.0
24	西	0	0.0	100.0	西野	0	0.0	100.0
25	福島	0	0.0	100.0	福島	0	0.0	100.0
26	北	0	0.0	100.0	福島	0	0.0	100.0
計		51,029	100.0	100.0	計	42,592	100.0	100.0

(資料) 『大阪市の住宅施策』 (1983年、大阪府)
『府営住宅一覧表』 (1983年、大阪府)



(資料) 『大阪市営住宅団地分布図(その他、大阪市内公的施策住宅を含む)』(1982年、大阪市都市整備局)

図 3-4 公営住宅団地の規模と分布



(資料) 『市営住宅一覧表』(1983年、大阪市)
『府営住宅一覧表』(1983年、大阪府)

図 3-5 公営住宅管理戸数の建設時期別構成

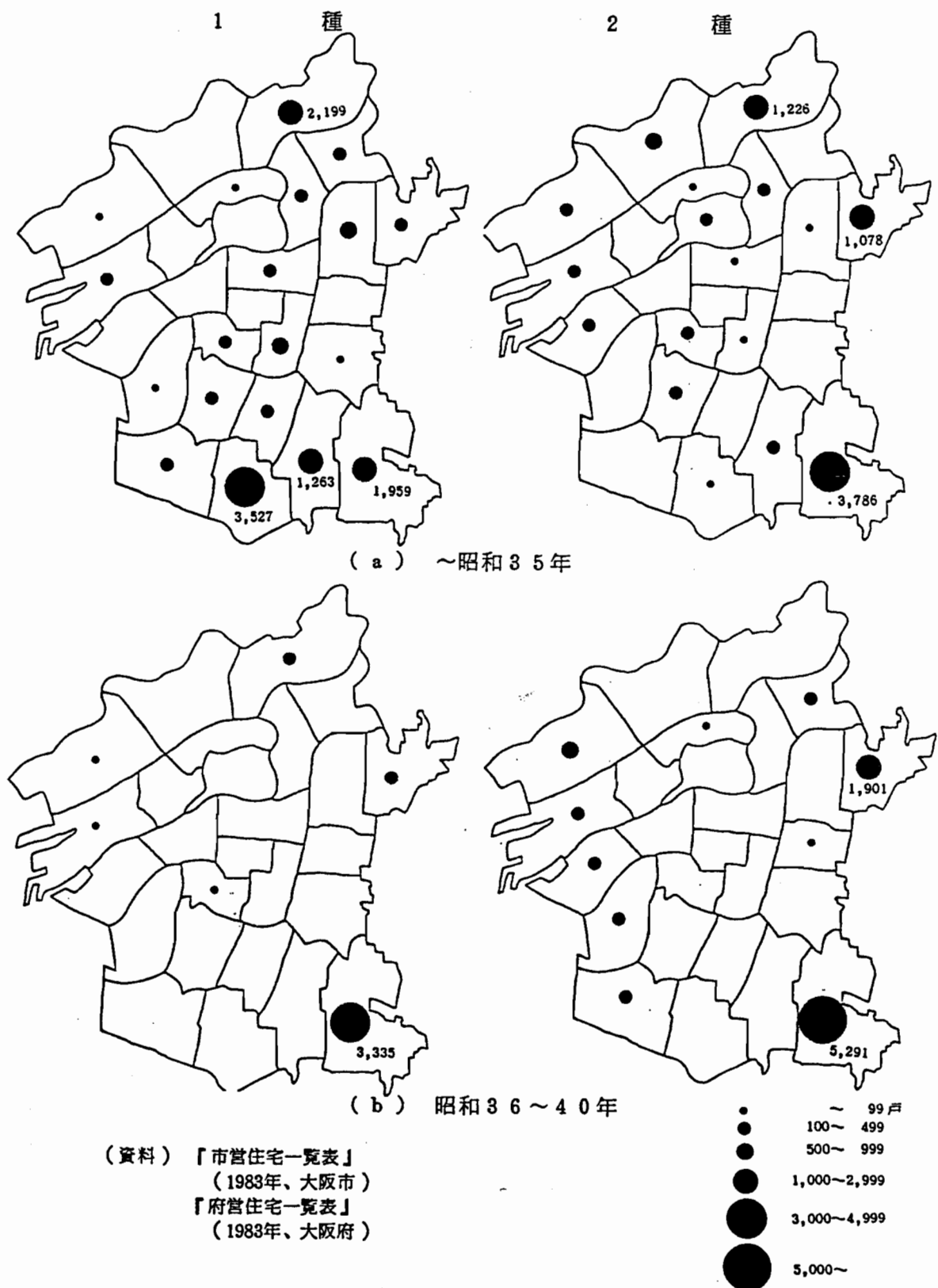
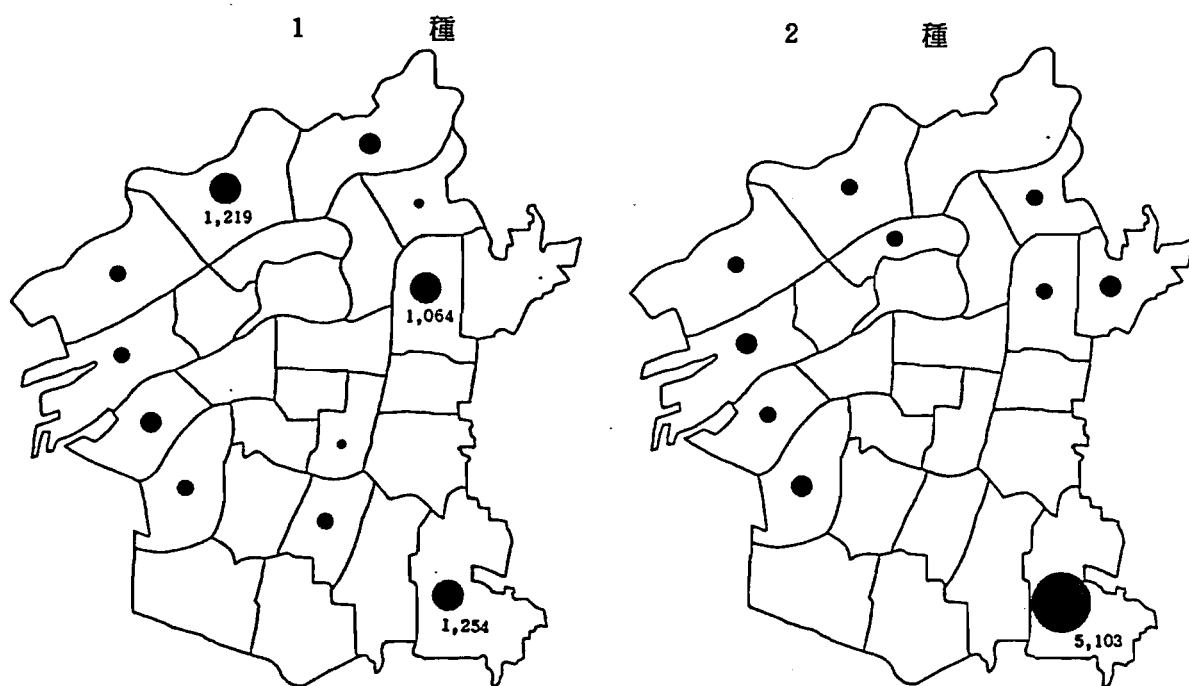
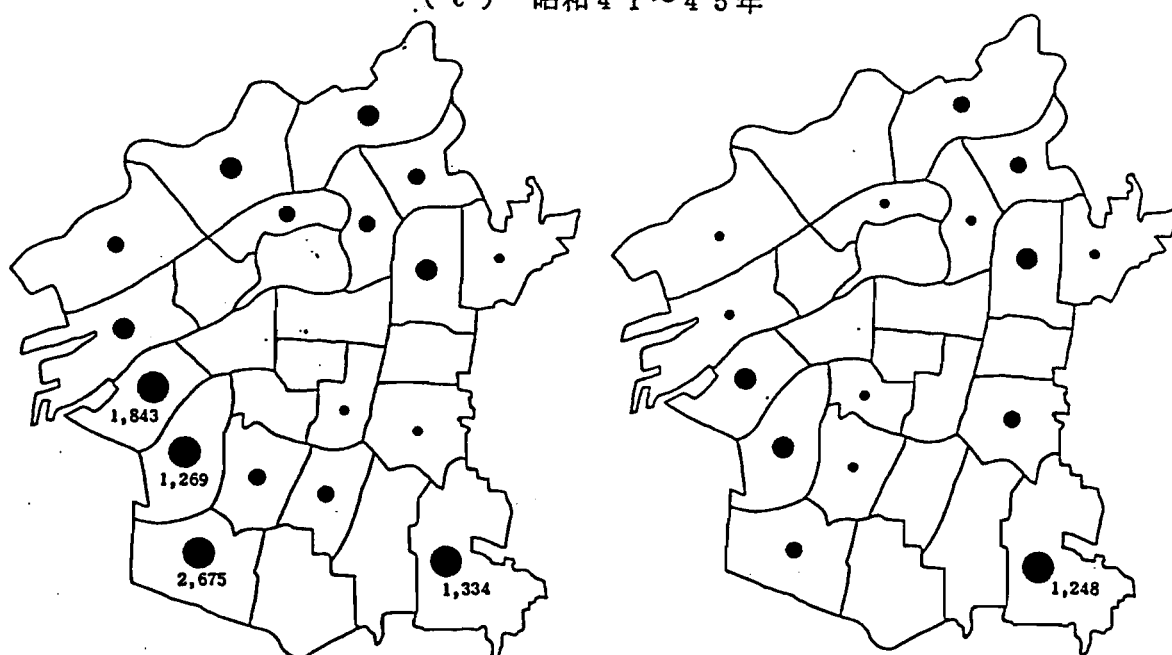


図 3-6 建設時期別、種別、公営住宅管理戸数

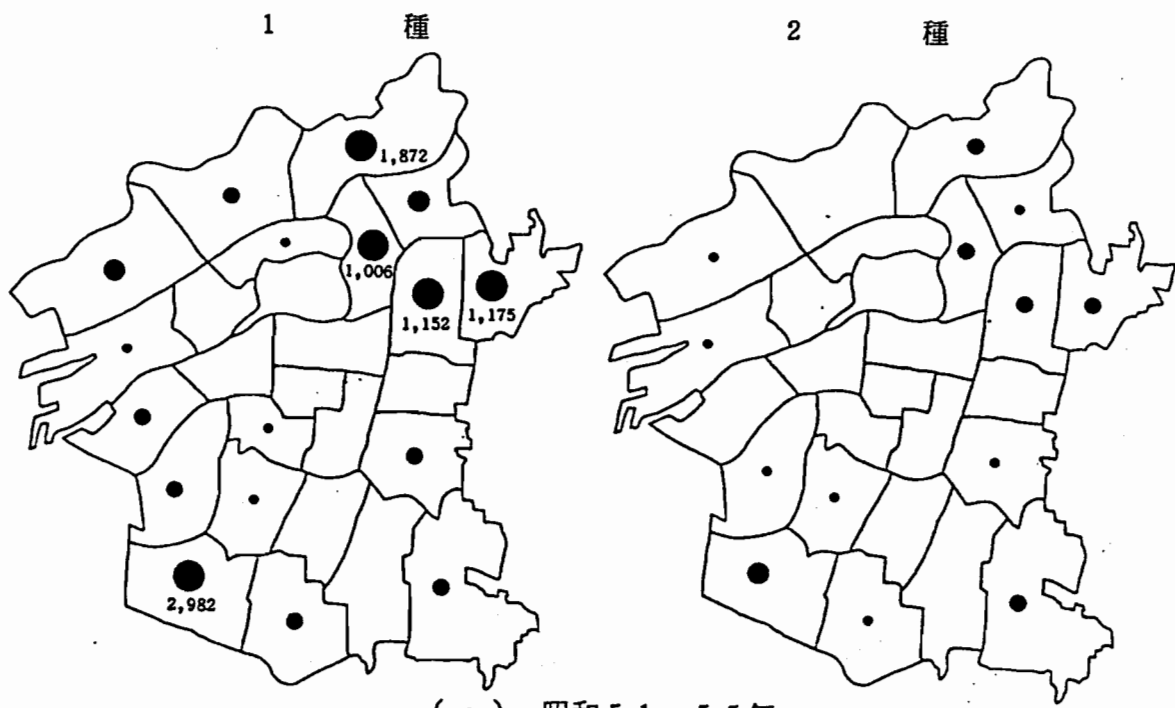


(c) 昭和 4 1 ~ 4 5 年

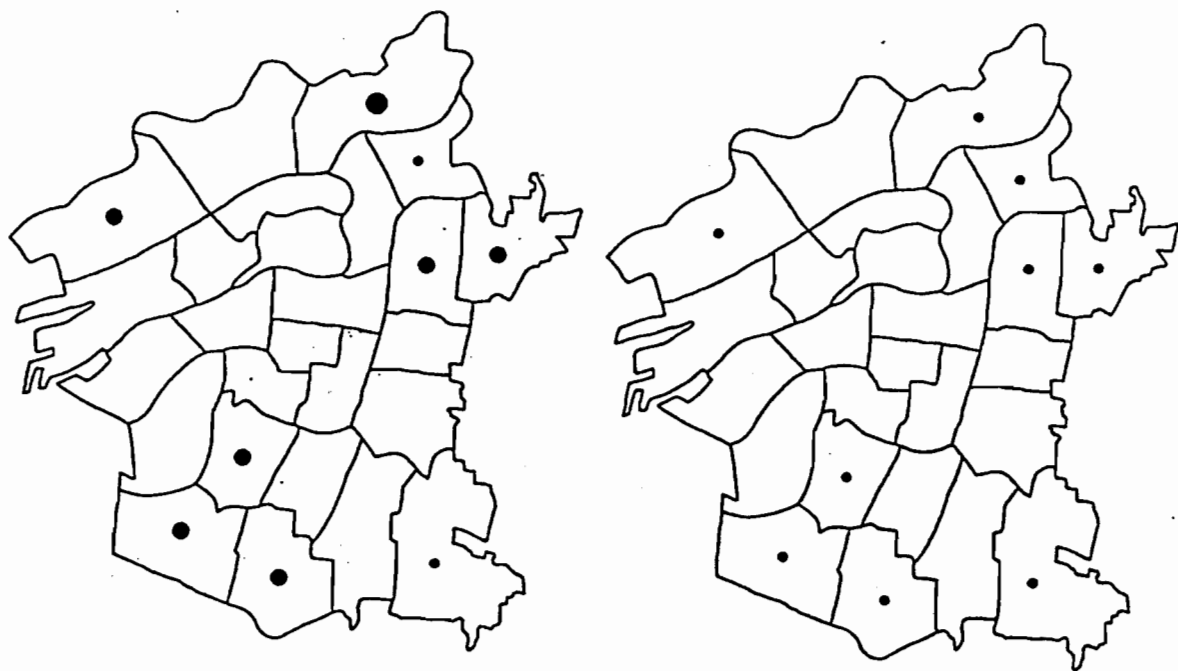


(d) 昭和 4 6 ~ 5 0 年

図 3-6 建設時期別、種別、公営住宅管理戸数 (つづき)



(e) 昭和 5 1 ~ 5 5 年



(f) 昭和 5 6 年 ~

図 3-6 建設時期別、種別、公営住宅管理戸数 (つづき)

には昭和26年に公営住宅法が創設される以前のものも含まれている)。1種は13,870戸が建設されており、そのうち住吉区に3,527戸(25.4%)、東淀川区に2,199戸(15.9%)が集中しているが、全体としては20区にわたる比較的広い地域に配置されている。他方、2種では17区にわたって8,680戸が分布しているが、そのうち3,786戸(43.6%)が平野区に集中しており、1種よりも2種公営住宅にストックの偏在傾向が著しい。また、縁辺部への公営住宅ストックの偏在が、この時期に既に始まっていたといえる。

(b)に示すように、昭和36~40年の5年間に形成されたストックは、1種で4,488戸みられ、そのうち3,335戸(74.3%)が平野区に集中している。2種の戸数は1種の2倍以上の9,300戸になり、そのうち5,291戸(56.9%)が平野区に集中している。1種は7区、2種は10区にのみ分布しており、その中でもとくに平野区へのきわだった集中が進行している。

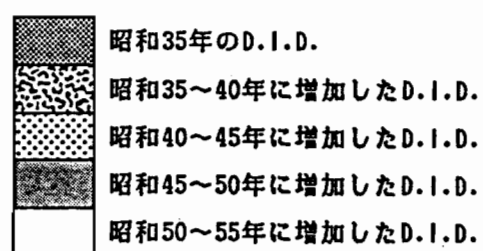
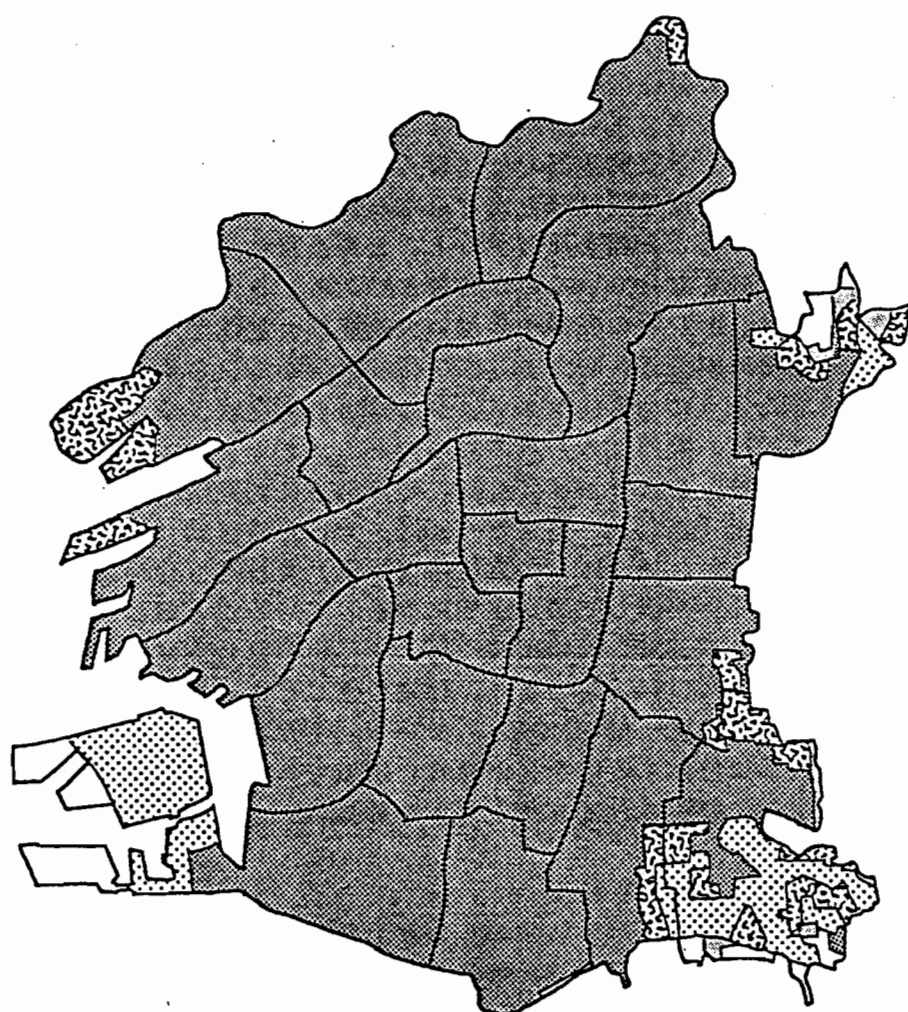
昭和41~45年に建設された公営住宅は、(c)に示されるように、1種では6,363戸であるが、平野区に1,254戸(19.2%)、淀川区に1,219戸(19.2%)城東区に1,064戸(16.7%)というように、この3区にほぼ同程度の戸数が立地している。2種は1種の1.5倍程度の9,495戸が建設されており、そのうち平野区に5,103戸(53.7%)と大量のストックが配置され、依然として平野区への集中的建設がみられる。

(d)には昭和46~50年に建設されたストックを示している。1種の戸数は市全域で12,079戸と前期の約2倍になっている。そのうち平野区に前期とほぼ同程度の1,334戸(11.0%)が建設されているが、それを上回る2,675戸(22.1%)が住之江区に集中している。さらに、港区に1,843戸(15.3%)、大正区に1,269戸(10.5%)が建設されており、住之江区とともに市域の西縁辺部への1種公営住宅ストックの集中が始まっている。これに対して、2種の戸数は市全域で4,689戸と前期の半数以下に減少し、この時期の1種の3分の1程度になっている。また、2種公営住宅はこの時期においても平野区に1,248戸(26.6%)が集中している。

昭和51~55年については(e)に示している。1種は、前期とほぼ同数の11,722戸が建設されており、そのうち2,982戸(25.4%)が住之江区に集中している。南港ポートタウンをかかえる住之江区ではこの時期に公営住宅の建設が始まっている。一方、東淀川区に1,872戸(10.1%)、城東区に1,006戸(8.6%)と比較的大量のストックが形成されている。昭和50年に公営住宅の建替え等の管理基準が定められ、この時期から全国的に建替え戸数が公営住宅総建設戸数のなかで大きな割合を占めるようになるが、東縁辺部のこの期間のストックには建替えによるものも多いとみられる。2種の供給戸数は前期の半数以下の1,855戸に減少し、この時期の1種の2割にも満たないようになっている。

(f)には昭和56~58年に建設されたストックを示している。1種2種ともに9区に分布しているが、市全域における戸数は1種1,913戸、2種230戸というように供給戸数の減少が著しい。とくに2種公営住宅はほとんど建設されないようになっている。

ここで、これらの建設時期に合わせて大阪市におけるD.I.D.(人口集中地区)の拡張過程をみると図3-7のようであり、市のほぼ全域が昭和35年までに既にD.I.D.となっていたことがわかる。わずかに此花、港、東淀川、生野、住吉、東住吉各区の一部、鶴見区と平野区の約半分が市街化されていない状態にあった。その後のD.I.D.の拡張と、上述の公営住宅ストックの形成過程を合わせて考えると、D.I.D.の先端、あるいは外側に大量の公営住宅団地が大規模に開発され、それにともない市街化が進行してきたといえる。前掲した図3-5によれば、公営住宅の70%以上が昭和36年以降に建設されたものであるが、昭和30年代後半には市域の大半が既に市街化された状態にあり、それゆえ公営住宅の建設が市街化の遅れた縁辺部に集中してきたと考えられる。また、縁辺部で



(資料) 『人口集中地区図 1960～1980』
(1983年、大阪府総合計画局)

図 3-7 D.I.D.の拡張過程

は地価が相対的に安いと考えてよく、そのことも縁辺部における公営住宅の大量建設の一因になっている。

以上からわかるように、公営住宅は市域の縁辺部に偏在・集中して建設されてきており、とりわけ1種より2種公営住宅にその傾向が顕著に現われている。公営住宅の建設が最も活発であった昭和30年代から40年代前半には、平野区に大量の公営住宅ストックが形成され、とくに2種公営住宅の集中が著しい。その後の昭和40年代後半から50年代前半には大量の1種公営住宅ストックが住之江区を中心とする西縁辺部に形成され、一方、古いストックをかかえる東縁辺部では建替えも進められた。昭和50年代後半以降になると、2種公営住宅の新規建設はほとんどみられず、1種公営住宅がわずかに建設されているにすぎない。1種と2種を比較すると、2種公営住宅は建設時期が古く、縁辺部への偏在傾向がより強くなっているのが特徴といえる。また、市街化が遅れた地価の安い縁辺部においては、D.I.D.の先端や外側に大規模な公営住宅団地が集中的に開発されてきたのであり、それが公営住宅ストックの偏在状況をもたらすこととなった。

なお、上述してきたような公営住宅ストックの地域的偏在状況は、大阪市以外の大都市部においてもある程度一般的にみられるものである。たとえば、主要大都市について公営住宅戸数が最も多い区をとりあげ、公営住宅戸数と住宅総数が市全体のそれぞれに占める比率を算出すると（注2）、東京都（23区）では足立区20.3%、6.4%、横浜市（14区）では戸塚区21.7%、13.6%、名古屋市（16区）では港区14.4%、5.9%となっており、公営住宅ストックが概して特定区域に偏在していることがわかる。京都市（11区）では伏見区55.3%、17.3%、札幌市（7区）では白石区42.9%、16.5%、神戸市（8区）では垂水区20.8%、14.8%であり、程度の差こそあるものの、大都市部では公営住宅の偏在傾向がある程度一般的にみられている。また、これらの公営住宅が多い区域は、各市域の縁辺部に位置する市街化が遅れた地域である場合が多く、公営住宅はそのような地域に集中的に建設されてきたと考えられる。

1-3 公営住宅の供給対象と供給量

ここでは、大阪市営住宅の『申し込みのしおり』を原資料として最近5年間に供給された市営住宅にどのような種類があり、それぞれの供給対象がどのようなものであり、また供給量がどの程度なのかをみていく。

大阪市営住宅は「一般住宅」と「特目住宅」（特定目的住宅）に大別され、入居者募集は「一般住宅」が都市整備局によって年2回、「特目住宅」については各区の福祉事務所を通じて年1回行なわれる。いずれの場合も、全国一律の原則的な入居要件として、①低額所得者であること、②住宅に困窮していること、③同居親族のあること、の3点が設定されているが（公営住宅法17条）、このうち①に関しては、入居対象世帯を規定する収入基準が相対的に低下してきており、公営住宅の供給対象がより限定された低所得層に絞られてきたことに留意しておく必要がある。

まず表3-2は、昭和56～60年の「一般住宅」の募集状況を示している。この「一般住宅」には3つの種類があり、それぞれ上記の原則的な入居要件に加えて以下のような要件が設定されている。

①「一般世帯」：新築では市内在住者または在勤者であればよいが、空家の場合は市内在住者に限られる。

②「新婚世帯・婚約者」：大阪市が独自に設定している枠であり、入居対象世帯は申し込みの1年前から入居可能日までの間に婚姻する場合に限られている。

③「単身者」：昭和55年の公営住宅法改正によって設定された枠であり、入居資格としては、高齢（男子60歳以上、女子50歳以上）、身障、被保護者等のいずれか1つに該

表 3-2 「一般住宅」(大阪市営)の募集戸数

年度 種別	新 築			空 家			計		
	一般	新増	計	一般	新増	計	一般	新増	計
56 1種	887	330	1,017	837	235	20	1,524	565	29
2種	55	20	75	1,058	80	41	1,113	100	41
計	742	350	1,092 (32.4)	1,895	315	70	2,637 (78.2)	665 (19.7)	70 (2.1)
57 1種	433	300	733	605	270	31	1,038	570	31
2種	35	20	55	715	150	39	750	170	39
計	468	320	788 (30.3)	1,320	420	70	1,788 (68.8)	740 (28.5)	70 (2.7)
58 1種	568	384	952	1,027	401	37	1,595	785	37
2種	60	16	76	1,001	214	43	1,061	230	43
計	628	400	1,028 (27.4)	2,028	615	80	2,656 (70.8)	1,015 (27.1)	80 (2.1)
59 1種	589	314	903	697	259	28	1,286	573	28
2種	10	0	10	696	166	57	706	166	57
計	599	314	913 (32.4)	1,393	425	85	1,992 (70.7)	739 (26.2)	85 (3.0)
60 1種	521	247	768	937	346	36	1,458	593	36
2種	41	15	56	455	108	54	496	123	54
計	562	262	824 (20.9)	1,392	454	90	1,954 (70.8)	718 (25.9)	90 (3.3)
計 1種	2,708	1,575	4,373 (43.1)	4,103	1,511	161	6,901 (68.0)	3,088 (30.4)	161 (1.6)
2種	201	71	272 (5.3)	3,925	718	234	4,126 (80.1)	789 (15.3)	234 (4.6)
計	2,909	1,646	4,645 (30.4)	8,028	2,229	395	11,027 (72.1)	3,875 (25.3)	395 (2.6)

(資料)『申し込みのしおり』(大阪市都市整備局)

当する市内在住の単身者であることが必要である。

この5年間に全市で「一般住宅」15,297戸の募集が行なわれたが、近年の公営住宅建設戸数の減少を反映して新築募集が4,645戸(30.4%)、空家募集が10,652戸(69.6%)で空家が全体の7割を占める。種別には1種10,148戸(66.3%)、2種5,149戸(33.7%)であり、1種の募集戸数が多い。新築・空家別に種別戸数みると、新築募集では4,645戸のうち94.1%にあたる4,373戸が1種であり、2種はわずか272戸(5.9%)にすぎない。空家募集は10,652戸のうち5,775戸(54.2%)が1種、4,877戸(45.8%)が2種である。種別に空家募集戸数の比率をみると、1種では56.9%、2種では94.7%になる。先述のように、2種公営住宅の新規建設はほとんど停止した状態にあり、そのため2種公営住宅はストックに発生する空家によって供給されることになる。

「一般住宅」のうちわけをみておくと、「一般世帯」が72.1%になり、「新婚世帯・婚約者」が25.3%を占めるのに対し、「単身者」は2.6%ときわめて少ない。昭和55年の公営住宅法の改正により単身者の公営住宅入居が一部可能になったとはいえ、募集戸数はわずかしかなかく、実質的には単身者の入居が依然として排除されているといえる。

続いて、「特目住宅」の募集状況を表3-3に示した。公営住宅が対象とするのは一定の収入基準以下の低額所得者であるが、特別の事由があり、住宅困窮度がとくに高い世帯に対して社会福祉を増進することを目的として「一般住宅」とは別枠の「特目住宅」が設けられている(注3)。「特目住宅」としては、「特別低家賃」、「母子世帯」、「老人世帯」、「引揚者」、「炭坑離職者」、「心身傷害者」、「地域改善」、「農山漁村」、「集落再編成」等の種類が設定されているが(注4)、その取り扱いが管理主体によって異なり、ここでは現在募集されている大阪市営の「特目住宅」について検討する。

「特目住宅」の入居対象世帯は市内在住者に限られ、収入基準、同居親族のあること等「一般住宅」と共通の原則的な入居要件に加えて、以下に概略を示す種類別の要件に該当しなければならない。

①「母子住宅」：配偶者のない女子とその女子が扶養している20歳未満の児童で構成される世帯。

②「老人住宅」：60歳以上の者が配偶者、18歳未満の児童、障害者等と同居する世帯。

③「心身障害者住宅」：生計中心者が身障者手帳等の所持者であるか、同居親族が精神障害者や1～4級の身障者手帳所持者である世帯。

④「車いす常用者特別設計住宅」：車いす常用者を含む世帯。

これらからわかるように、「特目住宅」は単に低所得層に対する住宅供給というよりは福祉的住宅供給としての性格を強く有している。

全市で最近5年間に募集が行なわれた2,049戸のうち新築募集が303戸(14.8%)、空家募集が1,746戸(85.2%)であり、先にみた「一般住宅」に比べて空家募集戸数の占める比率が高い。大阪市では、新築よりも「一般住宅」の空家の転用を通じて「特目住宅」を供給することとされており、それゆえ「特目住宅」には空家募集が多くなる。種別にみると、1種が773戸(37.7%)、2種が1,276戸(62.3%)であり、「一般住宅」とは逆に2種が多い。つまり、「特目住宅」は「一般住宅」に比べて、空家募集と2種の多いことが特徴である。新築・空家別に種別戸数をみると、新築募集では303戸のうち1種が233戸(76.9%)で2種の70戸(23.1%)より多いが、戸数の多い空家募集では1,746戸のうち2種が1,206戸(69.1%)と約7割を占める。種別に新築・空家別の戸数をみると、1種では773戸のうち空家募集が540戸(69.9%)で「一般住宅」よりも空家募集戸数の占める比率が高く、2種では1,276戸のうち空家募集が1,206戸(94.5%)と大半を占める。

表 3-3 「特目住宅」(大阪市営)の募集戸数

年度 種別	新 築			空 家			計									
	母子	老人	身障 車いす	計	母子	老人	身障 車いす	計	母子	老人	身障 車いす	計				
56 1種	16	6	16	0	38	29	21	49	7	106	45	27	65	7	144	(36.4)
2種	3	3	3	0	9	101	47	87	8	243	104	50	90	8	252	(63.6)
計	19	9	19	0	47 (11.9)	130	68	136	15	349 (88.1)	149 (37.8)	77 (19.4)	155 (38.1)	15 (3.8)	396 (100.0)	
57 1種	15	10	14	0	39	40	18	52	8	118	55	28	66	8	157	(38.3)
2種	0	8	0	0	8	100	46	93	6	245	100	54	93	6	253	(61.7)
計	15	18	14	0	47 (11.5)	140	64	145	14	363 (88.5)	155 (37.8)	82 (20.0)	159 (38.8)	14 (3.4)	410 (100.0)	
58 1種	29	15	25	0	69	17	9	35	4	65	46	24	60	4	134	(32.6)
2種	4	13	4	0	21	104	47	98	7	256	108	60	102	7	277	(67.4)
計	33	28	29	0	90 (21.9)	121	56	133	11	321 (78.1)	154 (37.5)	84 (20.4)	166 (40.4)	11 (2.7)	411 (100.0)	
59 1種	23	11	23	0	57	40	18	35	3	96	63	29	58	3	153	(37.3)
2種	2	4	1	4	11	88	51	103	4	246	90	55	104	8	257	(62.7)
計	25	15	24	4	68 (16.6)	128	69	138	7	342 (83.4)	153 (37.3)	84 (20.5)	162 (39.5)	11 (2.7)	410 (100.0)	
60 1種	10	10	10	0	30	66	23	64	2	155	76	33	74	2	185	(43.8)
2種	4	5	1	11	21	85	46	81	4	216	89	51	82	15	237	(56.2)
計	14	15	11	11	51 (12.1)	151	69	145	6	371 (87.9)	105 (39.1)	84 (19.9)	156 (37.0)	17 (4.0)	422 (100.0)	
計 1種	93	52	88	0	233 (76.9)	102	80	235	24	540 (30.9)	285 (36.9)	141 (18.2)	323 (41.8)	24 (3.1)	773 (100.0)	
2種	13	33	9	15	70 (23.1)	478	237	462	20	1,206 (69.1)	491 (38.5)	270 (21.2)	471 (36.9)	44 (3.4)	1,276 (100.0)	
計	106	85	97	15	303 (100.0)	670	326	697	53	1,746 (85.2)	776 (37.8)	411 (20.1)	794 (36.8)	68 (3.3)	2,049 (100.0)	

(資料) 『申し込みのしおり』(大阪市都市整備局)

表 3-4 大阪市営住宅募集戸数の推移

年度 種別	一般住宅	特目住宅	計
56 1種	2,118 (93.6)	144 (6.4)	2,262 (60.0) (100.0)
2種	1,254 (83.3)	252 (16.7)	1,506 (40.0) (100.0)
計	3,372 (89.5)	396 (10.5)	3,768 (100.0) (100.0)
57 1種	1,639 (91.3)	157 (8.7)	1,796 (59.7) (100.0)
2種	959 (79.1)	253 (20.9)	1,212 (40.3) (100.0)
計	2,598 (86.4)	410 (13.6)	3,008 (100.0) (100.0)
58 1種	2,417 (94.7)	134 (5.3)	2,551 (61.3) (100.0)
2種	1,334 (82.8)	277 (17.2)	1,611 (38.7) (100.0)
計	3,751 (90.1)	411 (9.9)	4,162 (100.0) (100.0)
59 1種	1,887 (92.5)	153 (7.5)	2,040 (63.2) (100.0)
2種	929 (88.3)	257 (21.7)	1,186 (36.8) (100.0)
計	2,816 (87.3)	410 (12.7)	3,226 (100.0) (100.0)
60 1種	2,087 (91.9)	185 (8.1)	2,272 (71.4) (100.0)
2種	673 (74.0)	237 (26.0)	910 (28.6) (100.0)
計	2,760 (86.7)	422 (13.3)	3,182 (100.0) (100.0)
計 1種	10,148 (66.3) (92.9)	773 (37.7) (7.1)	10,921 (63.0) (100.0)
2種	5,149 (33.7) (80.1)	1,276 (62.3) (19.9)	6,425 (37.0) (100.0)
計	15,297 (100.0) (88.2)	2,049 (100.0) (11.8)	17,346 (100.0) (100.0)

(資料)『申し込みのしおり』(大阪市都市整備局)

この5年間の合計2,049戸についてそのうちわけをみておくと、「母子住宅」は776戸(37.8%)、「老人住宅」は411戸(20.1%)、「心身障害者住宅」は794戸(38.8%)、「車いす常用者住宅」は68戸(3.3%)であり、「母子住宅」と「心身障害者住宅」の供給戸数が多い。5年間の変化をみると、募集戸数が昭和56年の396戸から60年の422戸に増加しているが、そのうちわけの構成に大きな変化は認められない。

次いで表3-4からは、市営住宅募集総戸数に対する「特目住宅」募集戸数の割合をみることができる。これによると、5年間の合計では1種7.1%、2種19.9%、計11.8%で、とくに2種市営住宅に「特目住宅」の供給戸数が多いことがわかる。また、2種市営住宅の募集戸数に占める「特目住宅」募集戸数の比率は経年的に高くなっており、昭和56年の16.7%に対して昭和60年では26.0%になる。つまり、「特目住宅」の割合はこの5年間に9.3%ポイントの上昇を示しており、2種公営住宅が福祉的住宅供給としての性格をいっそう強めてきているといえる。2種公営住宅の供給対象はきわめて低所得の階層に限定されているのであるが、それに加えて、福祉的性格の強い「特目住宅」

の供給量が相対的に増加し、2種公営住宅の性格が制度的に変化してきていることに注意しておく必要がある。公営住宅の「福祉住宅」化といわれる傾向はこの「特目住宅」の増加に端的に現われている。

ところで、先述のように、大阪市の公営住宅ストックは市域の縁辺部に著しく偏在している。しかも、その傾向はより低所得の階層を対象とする2種公営住宅においていっそう顕著であり、総管理戸数の実に6割近くが全26区のうち3区に集中している。また昭和40年代後半以降、2種公営住宅の建設戸数は大幅に減少し、近年では新規建設がほとんどみられない状況にある。上述のように、2種市営住宅の「一般住宅」「特目住宅」のいずれにおいても、最近5年間はそれぞれ約95%が空家募集である。これらの点を踏まえ、2種市営住宅の「一般空家」と「特目空家」（「一般住宅」と「特目住宅」の空家募集）が地域的にどのように供給されているのかを観察するため、それぞれの募集戸数を区別に検討してみる。

表3-5は、2種市営住宅について、管理戸数の多い区から順に「一般空家」と「特目空家」の最近5年間の募集戸数をみたものであり、さらに、各区の管理戸数、「一般空家」募集戸数、「特目空家」募集戸数が市全域のそれぞれの戸数に占める構成比、及び累積構成比についても示している。これによると、管理戸数が1～3位の区は「一般空家」募集戸数、「特目空家」募集戸数ともに1～3位となっているが、なかでも注目されるのは、管理戸数が1位の平野区において「一般空家」「特目空家」の募集戸数が著しく多いことである。つまり、平野区には市全域の2種市営住宅管理戸数の36.9%が配置されているが、「一般空家」「特目空家」の募集戸数が市全域のそれぞれに占める比率は46.1%、46.8%であり、管理戸数よりも「一般空家」「特目空家」の募集戸数がいっそう集中している。2種市営住宅は新規建設がほとんど停止しており、ストックに発生する空家によって供給されることになるが、ストックの集中が著しい平野区においては空家の発生量も多く、全市の空家募集戸数の実に半数近くが平野区に集中しているといえる。また、累積構成比について管理戸数、「一般空家」募集戸数、「特目空家」募集戸数の順にみていくと、2位の鶴見区までが43.7%、55.2%、59.6%、3位の東淀川区までが57.0%、64.2%、68.2%というように、管理戸数に比べて「一般空家」と「特目空家」の募集戸数の地域的集中傾向がより顕著であり、とりわけ「特目空家」募集戸数の集中が著しい。この傾向は管理戸数が10位の区まで同様にみられるものであり、2種市営住宅が偏在する区域においては、最近5年間の空家募集戸数が管理戸数よりもさらに集中していることがわかる。なかでも、福祉的性格の強い「特目空家」の募集戸数がより顕著な地域的集中傾向を示しているのが注目される。つまり、大阪市では2種公営住宅が平野区をはじめとする特定区域に集中して分布しているのであるが、その特定区域の2種公営住宅には空家が発生しがちであり、空家が「特目空家」として供給される場合が多いとみることができる。

第2節 2種公営住宅被保護世帯の地域的分布

2-1 2種公営住宅ストックと被保護世帯の地域的分布

前節でみたように、2種公営住宅ストックは特定の区域に著しく偏って配置されている。それでは、2種公営住宅ストックの分布と被保護世帯の分布はどのような関係にあるのか。

まず、区別に住宅総数に占める2種公営住宅戸数の割合（2種公営住宅率）と総世帯数に占める被保護世帯数の割合（世帯保護率）を算出し、表3-6を示した。2種公営住宅率は市平均が5.3%であり、区別にみると、2種公営住宅の集中が著しい平野区で

表 3-5 区別、2種市営住宅の管理戸数と
昭和56～60年の空家募集戸数

区 名	管理戸数			一般空家			特目空家		
	順位	戸 数	累積戸数	順位	戸 数	累積戸数	順位	戸 数	累積戸数
平 野	1	14,039 (36.9)	14,039 (36.9)	1	2,247 (46.1)	2,247 (46.1)	1	565 (46.8)	565 (46.8)
鶴 見	2	3,994 (10.5)	18,033 (47.3)	2	445 (9.1)	2,692 (55.2)	2	154 (12.8)	719 (59.6)
東淀川	3	3,675 (9.6)	21,708 (57.0)	3	439 (9.0)	3,131 (64.2)	3	103 (8.5)	822 (68.2)
大 正	4	1,807 (4.7)	23,515 (61.7)	4	363 (7.4)	3,494 (71.6)	5	72 (6.0)	894 (74.1)
港	5	1,668 (4.4)	25,183 (66.1)	7	169 (3.5)	3,663 (75.1)	12	21 (1.7)	915 (75.6)
浪 速	6	1,629 (4.3)	26,812 (70.4)	14	47 (1.0)	3,710 (76.1)	14	6 (0.5)	921 (76.4)
住之江	7	1,591 (4.2)	28,403 (74.6)	5	296 (6.1)	4,006 (82.1)	4	101 (8.4)	1,022 (84.7)
西 成	8	1,525 (4.0)	29,928 (78.6)	10	108 (2.2)	4,114 (84.4)	10	22 (1.8)	1,044 (86.6)
淀 川	9	1,468 (3.9)	31,396 (82.4)	9	121 (2.5)	4,235 (86.8)	10	22 (1.8)	1,066 (88.4)
此 花	10	1,299 (3.4)	32,695 (85.8)	11	105 (2.2)	4,340 (89.0)	9	23 (1.9)	1,089 (90.3)
西淀川	11	1,243 (3.3)	33,938 (89.1)	6	180 (3.7)	4,520 (92.7)	8	24 (2.0)	1,113 (92.3)
旭	12	871 (2.3)	34,809 (91.4)	12	96 (2.0)	4,616 (94.6)	7	33 (2.7)	1,146 (95.0)
城 東	13	783 (2.1)	35,592 (93.4)	8	132 (2.7)	4,748 (97.4)	6	37 (3.1)	1,183 (98.1)
住 吉	14	703 (1.8)	36,295 (95.3)	19	1 (0.0)	4,749 (97.4)	13	13 (1.1)	1,196 (99.2)
東住吉	15	564 (1.5)	36,859 (96.8)	20	0 (0.0)	4,749 (97.4)	17	0 (0.0)	1,196 (99.2)
大 淀	16	378 (1.0)	37,237 (97.8)	15	38 (0.8)	4,787 (98.2)	15	5 (0.4)	1,201 (99.6)
都 島	17	356 (0.9)	37,593 (98.7)	13	57 (1.2)	4,844 (99.3)	15	5 (0.4)	1,206 (100.0)
生 野	18	196 (0.5)	37,789 (99.2)	16	21 (0.4)	4,865 (99.8)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
北	19	114 (0.3)	37,903 (99.5)	20	0 (0.0)	4,865 (99.8)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
天王寺	20	96 (0.3)	37,999 (99.8)	17	9 (0.2)	4,874 (99.9)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
東 成	21	70 (0.2)	38,069 (99.9)	18	3 (0.1)	4,877 (100.0)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
東	22	24 (0.1)	38,093 (100.0)	20	0 (0.0)	4,877 (100.0)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
阿倍野	23	0 (0.0)	38,093 (100.0)	20	0 (0.0)	4,877 (100.0)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
南	23	0 (0.0)	38,093 (100.0)	20	0 (0.0)	4,877 (100.0)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
西	23	0 (0.0)	38,093 (100.0)	20	0 (0.0)	4,877 (100.0)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
福 島	23	0 (0.0)	38,093 (100.0)	20	0 (0.0)	4,877 (100.0)	17	0 (0.0)	1,206 (100.0)
計		38,093 (100.0)	38,093 (100.0)		4,877 (100.0)	4,877 (100.0)		1,206 (100.0)	1,206 (100.0)

(資料) 『大阪市の住宅施策』(1983年、大阪市)
『申し込みのしおり』(大阪市都市整備局)

表 3-6 区別、世帯保護率と2種公営住宅率

地域類型	区名	世帯数 (D)	被保護 世帯数 (A)	住宅総数 (D')	2種公営 戸数 (C)	世帯 保護率 (A/D)%	2種公営 住宅率 (C/D')%
I 都市部	東西南 福島 天王寺 北	12,293	99	9,210	24	0.8	0.3
		22,202	280	19,120	0	1.3	0.0
		16,300	292	13,520	0	1.8	0.0
		22,085	391	18,880	0	1.8	0.0
		21,415	416	18,600	96	1.9	0.5
		19,565	412	15,810	114	2.1	0.7
	小計	113,860	1,890	95,140	234	1.7	0.2
II 北部	淀川 城東 大淀 西淀 都島 旭	61,723	988	60,190	1,751	1.6	2.9
		54,564	1,037	51,890	1,225	1.9	2.4
		18,137	385	15,020	568	2.1	3.8
		32,183	722	29,280	1,621	2.2	5.5
		32,881	741	30,600	358	2.3	1.2
		41,184	994	38,550	1,665	2.4	4.3
	小計	240,672	4,867	225,530	7,188	2.0	3.2
III 東南部	阿倍野 東住吉 東成 住吉 生野	43,965	1,130	40,300	0	2.6	0.0
		54,005	1,622	51,030	1,134	3.0	2.2
		27,798	874	27,080	70	3.1	0.3
		62,620	2,231	60,530	1,102	3.6	1.8
		47,299	2,262	51,650	196	4.8	0.4
	小計	235,687	8,119	230,590	2,502	3.4	1.1
IV 臨海部	大正 港 住之江 此花	29,284	829	25,710	2,662	2.8	10.4
		34,279	1,139	31,000	2,168	3.3	7.0
		44,516	1,725	40,570	1,498	3.9	3.7
		25,030	1,100	23,010	1,449	4.4	6.3
	小計	133,109	4,793	120,290	7,777	3.6	6.5
V 2種 串地	鶴見 東淀川 平野	29,083	635	27,310	4,192	2.2	15.3
		60,076	1,759	60,230	5,715	2.9	9.5
		66,695	3,165	60,440	15,528	4.8	25.7
	小計	155,854	5,559	147,980	25,435	3.6	17.2
VI 保護 高地	浪速 西成	22,426	1,799	19,420	2,410	8.0	12.4
		63,922	5,533	52,610	2,012	8.7	3.8
	小計	86,348	7,332	72,030	4,422	8.5	6.1
計		965,485	36,218	891,550	47,558	3.8	5.3

(注) 世帯数(D):昭和58年、住民基本台帳
被保護世帯数(A):昭和57年、大阪市民生局資料
住宅総数(D'):昭和58年、住宅統計調査
2種公営戸数(C):昭和60年、大阪市民生局資料

25.7%を示す以外は 0.0~15.3%となっている(ここでの2種公営住宅率は前節でのそれと一致しないが、これは原資料が異なるためである)。世帯保護率は市平均が 3.8%であり、区別には西日本の代表的なスラム地域を形成する西成区の 8.7%、浪速区の 8.0%を除くと 0.8~4.8%の数値を示している。ここでは、この2種公営住宅率と世帯保護率の地域的特性をみるために、図 3-8~9、及び表 3-6 に示されるような地域類型の設定を試みた。この地域類型は、図 3-8~9 からわかるように、2種公営住宅率と世帯保護率の高低の組合せとある程度の地域的連担を問題にしたものであり、各類型の概要を示すと以下のようである。

I型(都心部):東、西、南、福島、天王寺、北の6区からなる都心のC.B.D.である。公営住宅ストックは皆無に近く、2種公営住宅率は 0.0~0.7%、平均 0.2%にすぎな

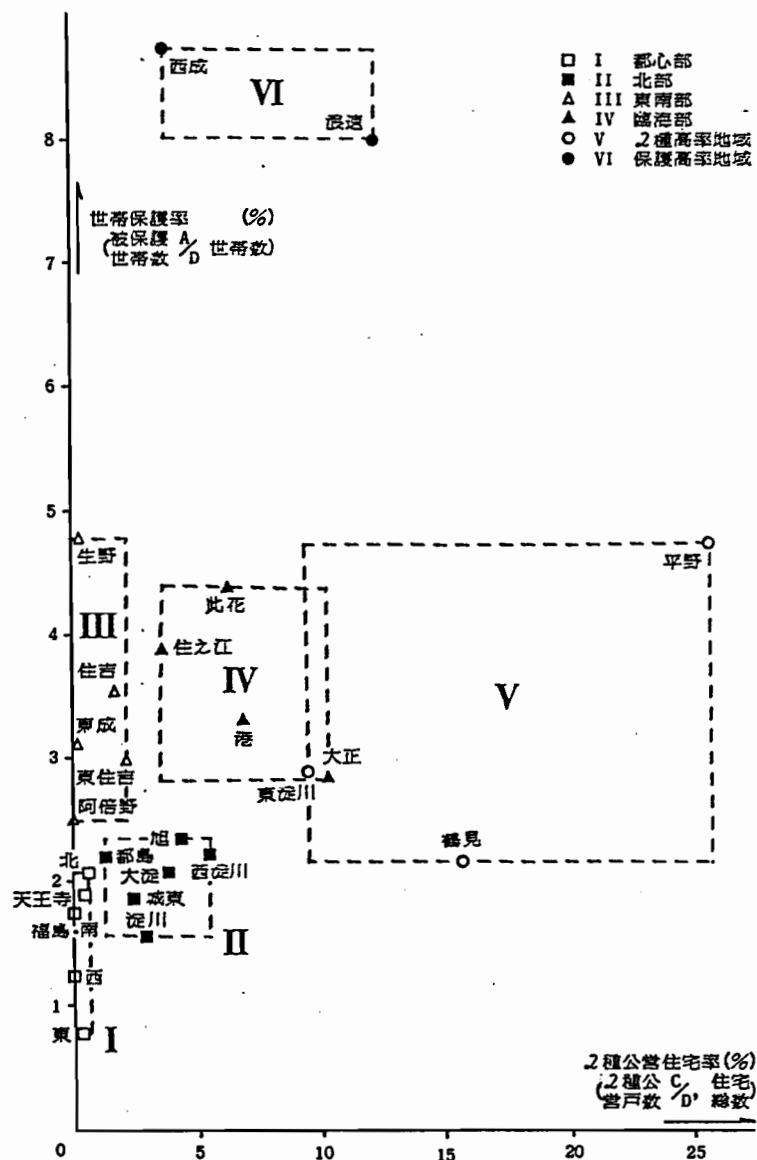


図 3-8 区別、世帯保護率と2種公営住宅率

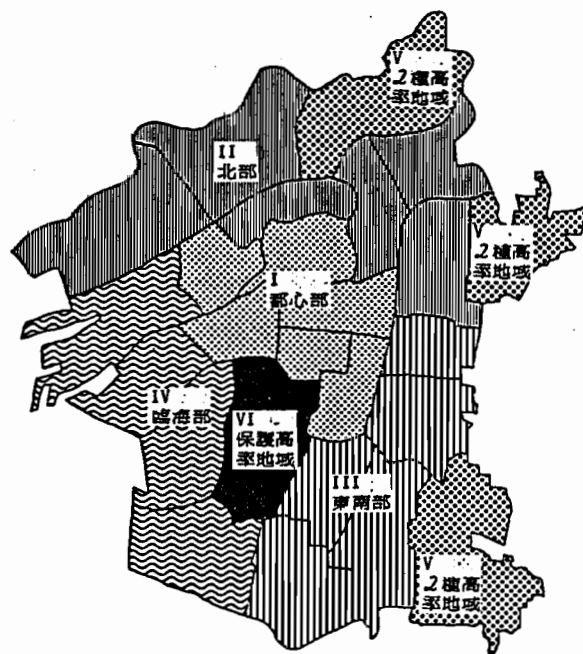


図 3-9 地域類型の設定

い。世帯保護率も 0.8～2.1%、平均 1.7%ときわめて低く、2種公営住宅率と世帯保護率がともに最低の数値を示している。

Ⅱ型（北部）：淀川、城東、大淀、西淀川、都島、旭の 6区からなる。2種公営住宅率は 1.2～5.5%、平均 3.2%と低い。世帯保護率は 1.6～2.4%であり、6区が同程度の比率を示し、平均は 2.0%と低い。

Ⅲ型（東南部）：阿倍野、東住吉、東成、住吉、生野の 5区からなり、古くから市街化された既成住宅地としての性格を有している。2種公営住宅率は 0.0～2.2%、平均 1.1%とかなり低い。世帯保護率をみると、生野区が 4.8%と高いものの、他の 4区は 2.6～3.6%で、5区平均 3.4%と市平均程度である。

Ⅳ型（臨海部）：大正、港、住之江、此花の 4区からなる。このうち大正、港、此花の 3区はかつては大阪港を中心に運輸業や造船等の工業が盛んであった地域である。一方住之江区は、南港ポートタウンの開発が進められ、近年住宅建設の盛んな区域である。2種公営住宅率は、住之江区で 3.7%と低いものの、全体としては 3.7～10.4%、平均 6.5%とやや高く、また先述のように、これらの区域は公団賃貸、公社賃貸を含む公共借家率の高い地域である。世帯保護率は 2.8～4.4%、平均 3.6%と市平均程度である。この型では、2種公営住宅率、世帯保護率がともに大阪市の平均に最も近い数値を示している。

Ⅴ型（2種高率地域）：鶴見、東淀川、平野の 3区からなり、それぞれ、市域の東端、東北端、東南端に位置し、先述のように2種公営住宅が大量に存在する区域である。2種公営住宅率は 9.5～25.7%、平均 17.2%と顕著に高い比率を示している。世帯保護率は、鶴見、東淀川の 2区で 2.2～2.9%と低い、平野区では 4.8%とかなり高く、3区の平均は 3.6%と市平均程度である。

Ⅵ型（保護高率地域）：浪速、西成の 2区からなるいわゆるインナーエリアを形成している地域である。またこの区域は、都心部の南側に連なり、西日本有数のスラム地域をかかえており、それゆえ世帯保護率は 8.0～8.7%、平均 8.5%ときわめて高い数値を示している。2種公営住宅率は西成区で 3.8%と低いのに対し、浪速区では 12.4%とかなり高い。

このように、Ⅰ型（都心部）は2種公営住宅率、世帯保護率とも最低を示し、Ⅱ型（北部）は2種公営住宅率、世帯保護率がともにⅠ型よりやや高く、Ⅳ型（臨海部）ではさらにそれよりもやや高く市平均程度になる。この3つの型では、2種公営住宅率の高い場合は世帯保護率も概して高くなるという傾向がみられるが、2種公営住宅率と世帯保護率はともに市平均程度かそれ以下である。Ⅲ型（東南部）では、2種公営住宅率はかなり低い、世帯保護率は市平均程度である。これらに対して、市域の東縁辺部のⅤ型（2種高率地域）では2種公営住宅率がきわめて高いことが特徴であり、世帯保護率は平野区でかなり高いが、鶴見区と東淀川区の場合は市平均以下である。また、インナーエリアのスラム地域を形成するⅥ型（保護高率地域）においては、世帯保護率が著しく高い数値を示し、2種公営住宅率は浪速区でかなり高く、西成区では市平均以下である。すなわち、2種公営住宅率は市域の東縁辺部できわめて高く、インナーエリアのスラム地域では世帯保護率が顕著に高いという傾向が認められ、それ以外の区域の場合は2種公営住宅率と世帯保護率のいずれもが市平均程度かそれを下回る数値を示している。

2-2 2種公営住宅被保護世帯の地域的分布

次に、2種公営住宅に居住する被保護世帯が量的、地域的にどのように現われるのかを考察する。

この2種公営保護世帯とは、いうまでもなく保護を受給しかつ2種公営住宅に居住し

ている世帯として位置づけられる。したがって、2種公営保護世帯の量を把握するには、それを2種公営戸数と被保護世帯数との位置関係の中で問題にすることが不可欠になる。そこでこの関係をモデル化すると図3-10のようであり、2種公営保護世帯数(B)は被保護世帯数(A)と2種公営戸数(C)の重なり部分として捉えられる。この2種公営保護世帯数(B)が近年増大してきているのであるが、(B)の量を被保護世帯数(A)と2種公営戸数(C)との関連で問題にするには、被保護世帯数(A)に対する2種公営保護世帯数(B)の割合を示す保護世帯2種率(B/A)と2種公営戸数(C)に対する2種公営保護世帯数(B)の割合を示す2種公営保護率(B/C)という2つの指標が重要になる。また、図のようにある区域の世帯数、及び住宅総数を(D)及び(D')とすれば、保護世帯2種率(B/A)はその区域の2種公営住宅率(C/D')に対して被保護世帯が2種公営住宅に居住している割合を示し、2種公営保護率(B/C)は区域全体の世帯保護率(A/D)に対して2種公営住宅における被保護世帯数の割合を示すものといえる。

以上を前提として、ここではある区域の保護世帯2種率(B/A)と2種公営保護率(B/C)を区域全体の2種公営住宅率(C/D')と世帯保護率(A/D)に関連づけて分析してみる。また、前項で示した地域類型は2種公営住宅率(C/D')と世帯保護率(A/D)の高低の組合せから設定したものといえるが、ここでは各類型において保護世帯2種率(B/A)と2種公営保護率(B/C)がどの程度であるかを検討していく。

まず表3-7は、保護世帯2種率(B/A)と2種公営保護率(B/C)を示しており、これから市平均の数値をみておくと、(B/A)が13.9%、(B/C)が10.6%である。前掲した表3-6によれば市平均の2種公営住宅率(C/D')は5.3%であり、保護世帯2種率(B/A)はこれに比べて約2.6倍の比率を示しているといえる。これは、被保護世帯の2種公営住宅に居住している割合が一般世帯のそれに比べて約2.6倍であることを表わしている。他方、市平均の世帯保護率(A/D)が3.8%であるのに対して(前掲表3-6)、2種公営保護率(B/C)は約2.8倍の比率であり、これは2種公営住宅の中で被保護世帯数の占める割合が一般世帯のそれに比べて約2.8倍であることを示している。要するに、被保護世帯が2種公営住宅に居住している割合、及び2種公営住宅における被保護世帯数の割合は、いずれもが一般世帯のそれぞれに比べてきわめて高いといえる。また、これには2種公営住宅の「福祉住宅」化といわれる状況が関連しており、供給対象が限定されるにしたがい、被保護世帯が2種公営住宅に居住する比率(B/A)は当然高くなり、2種公営住宅での被保護世帯数の比率(B/C)も上昇してくるとみることができる。つまり、2種公営住宅供給対象の制度的限定化にともない、被保護世帯数(A)と2種公営戸数(C)の重なり部分が拡大し、2種公営保護世帯数(B)が増大するわけである。このことは、保護世帯2種率(B/A)と2種公営保護率(B/C)の経年的上昇傾向を明らかにした前章の表2-8からも確認することができよう。

続いて、区別に保護世帯2種率(B/A)を2種公営住宅率(C/D')との関連でみたものが図3-11である。これによると、保護世帯2種率(B/A)は2種公営住宅率(C/D')ときわめて強い相関を示しており、(C/D')が高くなるにつれて(B/A)も上昇することがわかる。これはいわば当然であり、ある区域に2種公営住宅戸数が多い場合にはその区域の被保護世帯が2種公営住宅に居住する比率も高くなるが、いずれの区域においても保護世帯2種率(B/A)が2種公営住宅率(C/D')の2倍強の比率を示すという明確な傾向が特徴的である。2種公営住宅率(C/D')の低いI型(都心部)やII型(北部)では保護世帯2種率(B/A)も最高で11.9%と低く、2種公営

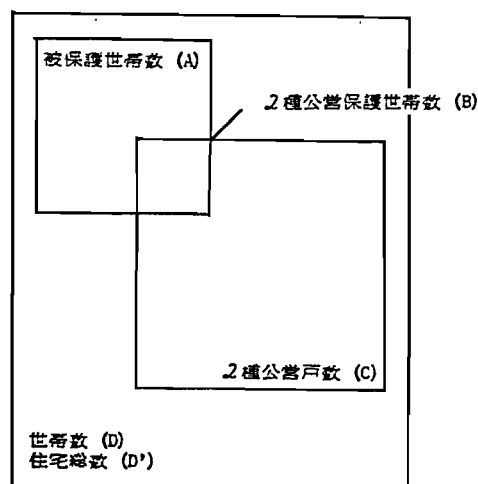


図 3-10 2種公営保護世帯の位置

表 3-7 区別、保護世帯2種率と2種公営保護率

地域 種類	区 名	被保護 世帯数 (A)	2種公営 保護世帯 数 (B)	2種公営 戸数 (C)	保護世帯 2種率 (B/A)%	2種公営 保護率 (B/C)%
I 都心部	東西南 福天王寺 島北	99	4	24	4.0	16.7
		280	0	0	0.0	0.0
		292	0	0	0.0	0.0
		391	0	0	0.0	0.0
		416	12	96	2.9	12.5
		412	0	114	0.0	0.0
	小 計	1,890	16	234	0.8	6.8
II 北部	淀川 城東 大淀 西島 都旭	988	61	1,751	6.2	3.5
		1,037	94	1,225	9.1	7.7
		385	26	568	6.8	4.6
		722	86	1,621	11.9	5.3
		741	14	358	1.9	3.9
		994	190	1,665	1.9	11.4
	小 計	4,867	471	7,188	9.7	6.6
III 東南部	阿倍野 東住吉 成吉 住野 生	1,130	0	0	0.0	0.0
		1,622	193	1,134	11.9	17.0
		874	2	70	0.2	2.9
		2,231	388	1,102	17.4	35.2
		2,262	20	196	0.9	10.2
	小 計	8,119	603	2,502	7.4	24.1
IV 臨海部	大正 港之江 住比花	829	210	2,662	25.3	7.9
		1,139	197	2,168	17.3	9.1
		1,725	204	1,498	11.8	13.6
		1,100	154	1,449	14.0	10.6
	小 計	4,793	765	7,777	16.0	9.8
V 2種率 高地	鶴見 東淀 平野	635	189	4,192	29.8	4.5
		1,759	577	5,715	32.8	10.1
	小 計	3,165	1,615	15,528	51.0	10.4
VI 保護率 高地	浪速 西成	1,799	470	2,410	26.1	19.5
		5,533	336	2,012	6.1	16.7
	小 計	7,332	806	4,422	11.0	18.2
計		36,218	5,042	47,558	13.9	10.6

(注) 被保護世帯数 (A): 昭和57年、大阪市民政局資料
 2種公営保護世帯数 (B): 昭和60年、大阪市民政局資料
 2種公営戸数 (C): 昭和60年、大阪市民政局資料

住宅率 (C/D') の高い V 型 (2 種高率地域) においては保護世帯 2 種率 (B/A) が 29.8~51.0% ときわめて高い比率を示している。

次いで図 3-12 は、区別に 2 種公営保護率 (B/C) と世帯保護率 (A/D) を示している。上述の保護世帯 2 種率 (B/A) と 2 種公営住宅率 (C/D') の相関ほどではないが、この 2 種公営保護率 (B/C) と世帯保護率 (A/D) にもかなり強い相関関係を認めることができ、(B/C) は (A/D) の概ね 2 倍強になることがわかる。とりわけ、世帯保護率 (A/D) の高い VI 型 (保護高率地域) では 2 種公営保護率 (B/C) が著しく高く、16.7~19.5% を示しているのが注目される。ただし、I 型 (都心部) の東区や III 型 (東南部) の住吉区、東住吉区では、世帯保護率 (A/D) が低いにもかかわらず 2 種公営保護率 (B/C) がきわめて高く、なかでも住吉区の場合は (B/C) が 35.2% と極端に高い数値になっているが、これは I 型や III 型においては 2 種公営住宅の絶対戸数が少なく、それゆえ (B/C) が安定した数値を示さないためと思われる。この I 型 (都心部) や III 型 (東南部) を除けば、区域全体の世帯保護率 (A/D) が高くなるにしたがい 2 種公営保護率 (B/C) も上昇するとみることができる。

このように、各区域の保護世帯 2 種率 (B/A) と 2 種公営保護率 (B/C) はその区域の 2 種公営住宅率 (C/D') と世帯保護率 (A/D) に深く関わっており、(B/A) は (C/D') に規定され、(B/C) は (A/D) に規定されるという関係が認められる。

次に、区別の保護世帯 2 種率 (B/A) と 2 種公営保護率 (B/C) を図 3-13 に掲げており、これによると、地域類型ごとに (B/A) と (B/C) がそれぞれ似通った比率を示すことがわかる。これは、この地域類型が 2 種公営住宅率 (C/D') と世帯保護率 (A/D) の高低の組合せから設定されたものであり、(C/D') が保護世帯 2 種率 (B/A) を規定し、(A/D) が 2 種公営保護率 (B/C) を規定しているためである。ただし、I 型 (都心部) と III 型 (東南部) の場合は、上述のように 2 種公営保護率 (B/C) が不安定な比率を示しているが、それ以外の区域では地域類型ごとに保護世帯 2 種率 (B/A) と 2 種公営保護率 (B/C) がそれぞれある程度安定した比率となっている。たとえば、II 型 (北部) では 2 種公営住宅率 (C/D') と世帯保護率 (A/D) のいずれもが市平均よりも低く、それゆえ保護世帯 2 種率 (B/A) と 2 種公営保護率 (B/C) もそれぞれの市平均を下回る比率を示している。また、2 種公営住宅率 (C/D') と世帯保護率 (A/D) がともに市平均程度の IV 型 (臨海部) では、保護世帯 2 種率 (B/A) と 2 種公営保護率 (B/C) もそれぞれの市平均程度となっている。V 型 (2 種高率地域) の場合は 2 種公営住宅率 (C/D') の高さに対応して保護世帯 2 種率 (B/A) のきわめて高いことが特徴であり、VI 型 (保護高率地域) の場合は世帯保護率 (A/D) が高いために 2 種公営保護率 (B/C) も顕著に高い。

こうした傾向をもとに 2 種公営住宅における被保護世帯の量的増大を問題にするとして、保護世帯 2 種率 (B/A) や 2 種公営保護率 (B/C) のもつ意味を考えると (前掲表 3-7 参照)、それがとくに重要なのは、インナーエリアのスラム地域を形成する VI 型 (保護高率地域) と縁辺部の V 型 (2 種高率地域) においてである。つまり、VI 型 (保護高率地域) の場合は 2 種公営保護率 (B/C) が浪速区 19.5%、西成区 16.7% というようにきわめて高く、2 種公営住宅に被保護世帯が著しく集積していることが問題になる。VI 型 (保護高率地域) では、2 種公営住宅がそれほど多くはないが、その 2 種公営住宅には被保護世帯がきわめて大量に居住しているのであり、したがって被保護世帯は局地的に著しく集中・集積した状態にあるといえる。これに対して V 型 (2 種高率地域) では、2 種公営保護率 (B/C) は鶴見区 4.5%、東淀川区 10.1%、平野区 10.4% であり、これらは市平均の 10.6% と同程度かそれ以下ではあるが、一般世帯の保護率

に比べると顕著に高い数値であり、V型（2種高率地域）にはそのような保護率を示す2種公営住宅ストックが大量に存在していることに注意しておく必要がある。保護世帯2種率（ B/C ）は鶴見区29.8%、東淀川区32.8%、平野区51.0%ときわめて高い数値を示している。加えて、縁辺部のV型（2種高率地域）においては、先述のように、公営住宅団地が大規模に開発されており、そのため被保護世帯の集中・集積した状態が面的に広がるのが問題になる。要するに、インナーエリアのVI型（保護高率地域）では2種公営住宅の被保護世帯が局地的に著しく集中・集積し、縁辺部のV型（2種高率地域）では被保護世帯の集中・集積した状態が面的に広がっているといえる。

以上のように、本節では保護世帯2種率（ B/A ）と2種公営保護率（ B/C ）を2種公営住宅率（ C/D' ）や世帯保護率（ A/D ）との関連で分析してきたが、最後に、これらの（ B/A ）、（ B/C ）、（ C/D' ）、（ A/D ）の関係を地域類型ごとにモデル化して図3-14を掲げておく。この図3-14には各類型から2つずつ典型的な区域を選定して2種公営保護世帯（B）の現われ方を示しており、上述してきた内容を具体的に確認することができよう。

第3節 平野区における公営住宅ストックと被保護世帯

3-1 公営住宅ストックの形成過程

これまで、大阪市における公営住宅ストックと被保護世帯の地域的分布特性についてみてきたが、ここでは、第II部の調査対象地域である平野区について、いまだ少し詳しい検討を加えてみたい。この平野区は、大阪市の東南端に位置し、東大阪市、八尾市、松原市、東住吉区、生野区に接する区域である。人口は196,217人であり（昭和60年）、これは大阪市区別人口の第1位に相当する。面積は第2位で15.3 km^2 になり、平野区は、人口、面積ともかなり規模の大きい区域といえる。そして平野区は、なによりも公営住宅ストックの大量の存在によってその性格が特徴づけられている。

先述のように、大阪市の公営住宅ストックは明らかに縁辺区部に偏在・集中しており、なかでも平野区の場合は公営住宅率が39.9%にもなる（前掲図3-2）。1種公営住宅率、2種公営住宅率についていえば、市平均の5.7%、4.8%に対して平野区では14.1%、25.6%である（前掲図3-3）。また、公営住宅戸数に占める2種公営住宅戸数の割合は市平均の42.2%よりも平野区の63.4%が高く、平野区ではとくに2種公営住宅の集中が著しい。市全域の公営住宅戸数のうち平野区に配置されている戸数の割合は1種で16.7%を占め、2種では実に36.4%にもなる（前掲表3-1）。要するに、公営住宅ストックの縁辺部への偏在・集中という傾向が端的に現われた区域として平野区を位置づけることができる。前節では、区別の2種公営住宅率と世帯保護率の高低の組合せから地域類型を設定したが、平野区はこのタイプのV型（2種高率地域）に含まれ、その中でもとりわけ2種公営住宅率が高い区域である。

それでは、こうした大量の公営住宅ストックはどのような過程を経て形成されてきたのか。まず図3-15は、大阪市と平野区の公営住宅戸数の建設時期別構成をみたものである。1種公営住宅は大阪市よりも平野区で建設時期が古く、たとえば昭和45年以前に建設された戸数の割合は大阪市の49.0%に対して平野区は77.9%であり、昭和46年以降に建設された戸数の割合は大阪市の51.0%、平野区が22.1%である。2種公営住宅については、1種ほど顕著な差はみられないが、やはり平野区で建設時期が古い。昭和45年以前に建設された2種公営住宅戸数の割合は大阪市の80.2%に比べて平野区では90.6%になる。また、平野区では昭和36～45年に建設された戸数が1種で54.6%、2種で66.4%になり、この10年間に公営住宅が集中的に建設されたことがわかる。昭和50年代にな

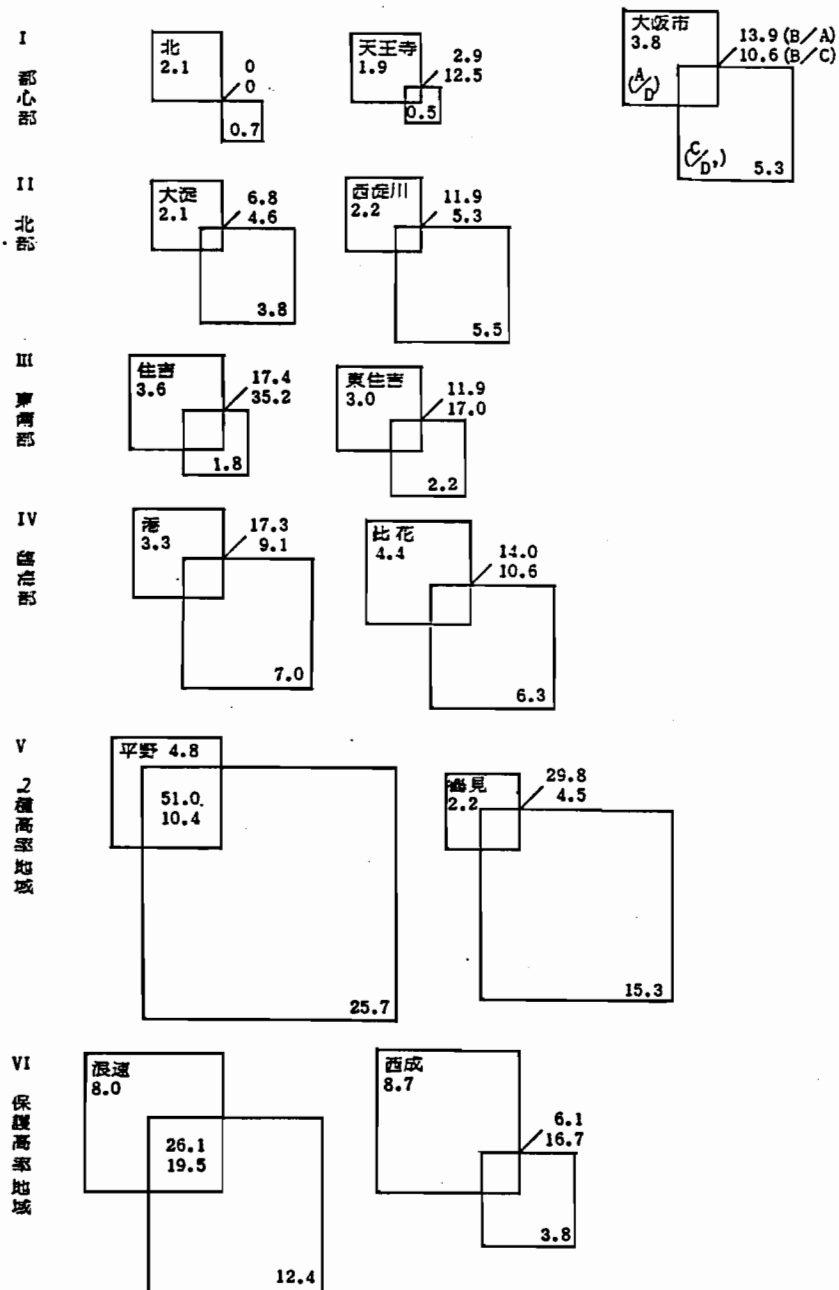
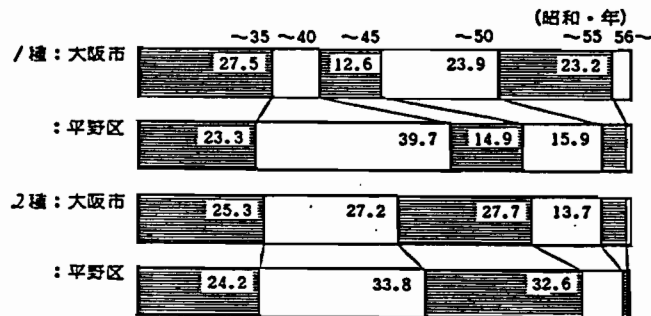


図 3-14 地域類型と2種公営保護世帯



(資料) 「市営住宅一覧表」 (1983年、大阪市)
「府営住宅一覧表」 (1983年、大阪府)

図 3-15 大阪市と平野区における
公営住宅管理戸数の
建設時期別構成

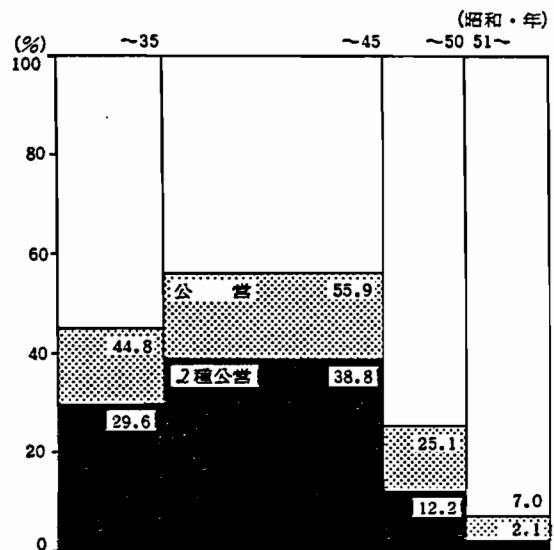


図 3-16 平野区における
建設時期別住宅総数に占める
公営住宅管理戸数の比率

表 3-8 平野区における住宅総数と
公営住宅戸数の建設時期別構成

建設年次	～35年	36～45年	46～50年	51年～	計
住宅総数 A	12,810 (21.2)	26,800 (44.5)	10,290 (17.1)	10,390 (17.2)	60,290 (100.0%)
公営住宅 B	5,745 (23.9)	14,983 (62.3)	2,582 (10.7)	732 (3.0)	24,042 (100.0%)
1種公営 C	1,959 (23.3)	4,589 (54.6)	1,334 (15.9)	518 (6.1)	8,400 (100.0%)
2種公営 D	3,786 (24.2)	10,394 (66.4)	1,248 (8.0)	214 (1.4)	15,642 (100.0%)
B/A ×100	44.8%	55.9%	25.1%	7.0%	39.9%
C/A ×100	15.3%	17.1%	13.0%	5.0%	13.9%
D/A ×100	29.6%	38.8%	12.1%	2.1%	25.9%
D/B ×100	65.9%	69.8%	48.3%	29.2%	65.1%

(資料) 住宅統計調査(1983年)
「市営住宅一覧表」 (1983年、大阪市)
「府営住宅一覧表」 (1983年、大阪府)

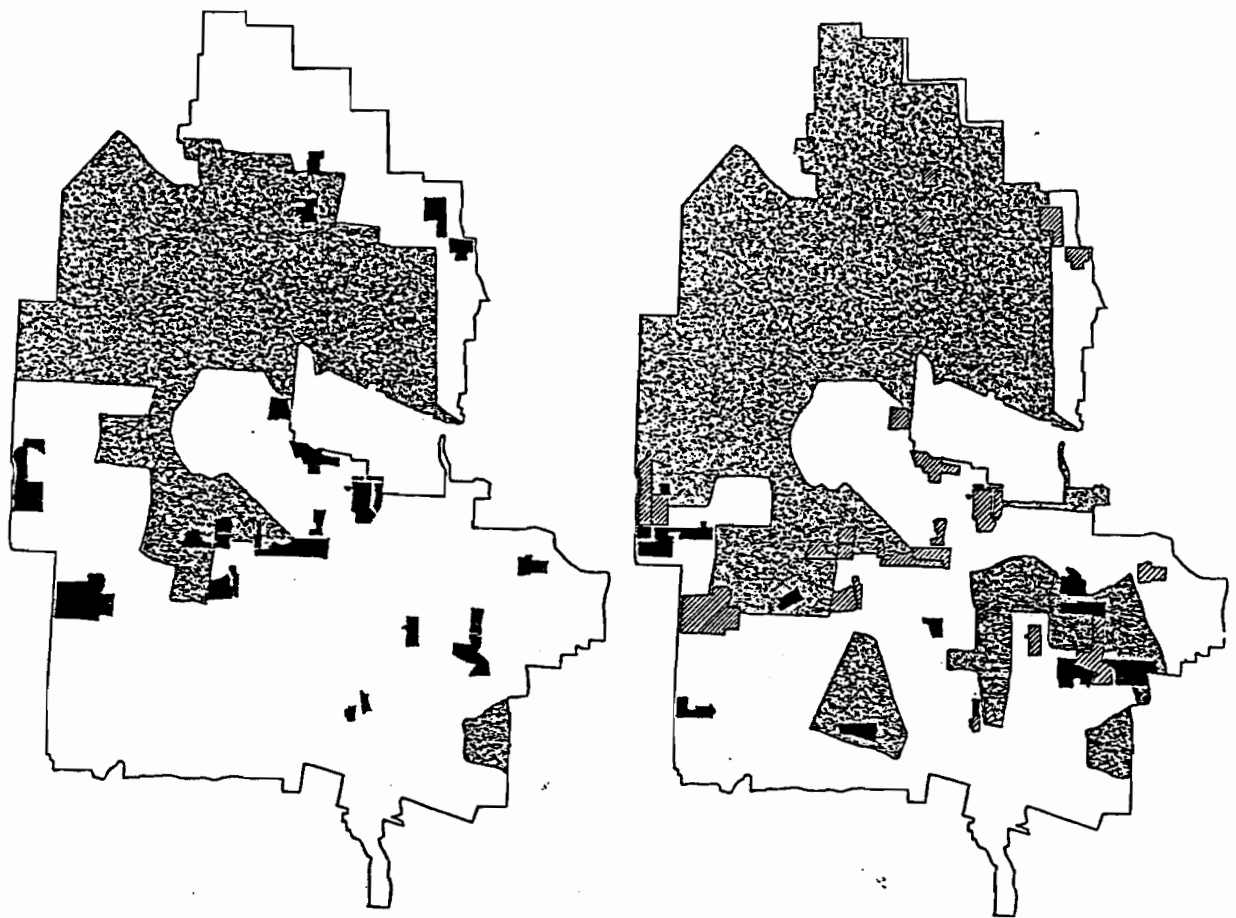
ると、平野区では公営住宅の建設戸数が著しく減少し、51年以降に建設された戸数の割合が大阪市の1種27.1%、2種6.1%に対して平野区は1種6.1%、2種1.4%である。つまり、平野区の公営住宅は昭和30年代後半から40年代前半にかけて集中的に建設されたものであり、50年代以降には新規建設がほとんど停止した状態にある。

続いて、平野区の住宅総数と公営住宅戸数の建設時期別構成について表3-8、及び図3-16を示した。上記のように、平野区の公営住宅の過半数は昭和36～45年の10年間に建設されたものであるが、この時期には、住宅総数に対する公営住宅戸数の割合も著しく高く55.9%にもなる。つまり、平野区では昭和30年代後半から40年代前半にかけて公営住宅が集中的に建設され、当時区内で建設された住宅の過半数が公営住宅であったといえる。また、この昭和36～45年では、とくに2種公営住宅が大量に建設されており、公営住宅戸数のうち2種公営住宅戸数の占める割合が69.8%である。昭和40年代後半になると公営住宅の建設戸数は大幅に減少し、50年代には公営住宅の建設がほとんど停止した状態になるが、住宅総数に対する公営住宅戸数の割合も急激に低下し、昭和46～50年では25.1%、昭和51年以降では7.0%となっている。

ここで平野区における公営住宅の建設過程をD.I.D.の形成過程と関連づけて検討しておく。先述のように、大阪市のほぼ全域は昭和30年代後半までにD.I.D.となっていたが、市街化の遅れた地域の1つが平野区であった。図3-17は平野区のD.I.D.と公営住宅の建設状況を示しており、まず(a)からは、昭和35年のD.I.D.が区域の3分の1程度であり、D.I.D.の外側に多くの公営住宅団地が開発されていることがわかる。次いで(b)によると、昭和40年には35年よりもD.I.D.が拡張しており、その拡張は昭和35年までに建設された団地の周辺の市街化によるものといえる。また、この拡張したD.I.D.の先端、あるいは外側に公営住宅団地が開発されており、(c)からは、その団地一帯が昭和45年までに市街化されていることがわかる。(d)にみられるように、昭和46年以降には区域のほとんど全域が市街化されており、この時期から公営住宅の建設戸数が急激に減少したことは上述のとおりである。このように、市街化の遅れた平野区においては、D.I.D.の先端あるいは外側の農地や空地の転用によって公営住宅団地が大量に開発され、その後団地一帯が市街化するという過程を経て区域全体の市街化が進展してきたとみられる。また、この図からは、平野区の中でもとりわけ南部の市街化が遅れていたことがわかり、その南部に公営住宅の建設が集中してきた状況が認められる。平野区では公営住宅が大量に建設されてきたのであるが、それは区域に均等に分布しているのではなく、特定の地域に集中的に建設されきたわけである。

表3-9は人口増加率の推移を示したものであり、上述のような公営住宅の大量建設が平野区の人口増加率を規定してきたことがわかる。大阪市の人口が昭和30年代後半以降、一貫して減少してきているのに対し、平野区の場合は人口増加率が昭和35～40年に63.0%、昭和40～45年に28.3%となっており、30年代後半から40年代前半にかけて人口が急激に増加したことが特徴的である。平野区では昭和30年代後半から40年代前半にかけて建設された住宅の過半数が公営住宅であり、その公営住宅の大量建設が急激な人口増加をもたらした、区域の市街化を促してきたといえる。昭和40年代後半からは、公営住宅の大量建設が終了し、区域全体がほぼ市街化された状態となり、人口増加が停止してきている。

こうして形成されたストックの住宅水準をみるため、市営住宅の住戸規模と設備水準（風呂の有無）について表3-10を示した。これによると、平野区の市営住宅は2Kが25.5%、2DKが50.6%であり、きわめて狭小な住戸が多い。種別にみると、2Kの比率が1種5.8%、2種35.4%、2DKの比率が1種33.2%、2種59.3%であり、2種の住戸規模がより狭小である。3DKの比率は1種で52.8%になるが、2種は1.5%にす



(a) ～昭和 3 5 年：

(b) 昭和 3 6 ～ 4 0 年

-  各期間最末年におけるD.I.D.
-  各期間に建設された公営住宅団地
-  前期間までに建設された公営住宅団地

(資料) 『大阪市営住宅団地分布図(その他、大阪市内公的施策住宅を含む)』

(1982年、大阪市都市整備局)

『人口集中地区図 1960～1980』

(1983年、大阪市総合計画局)

図 3-17 平野区における公営住宅団地の建設とD.I.D.の拡張過程

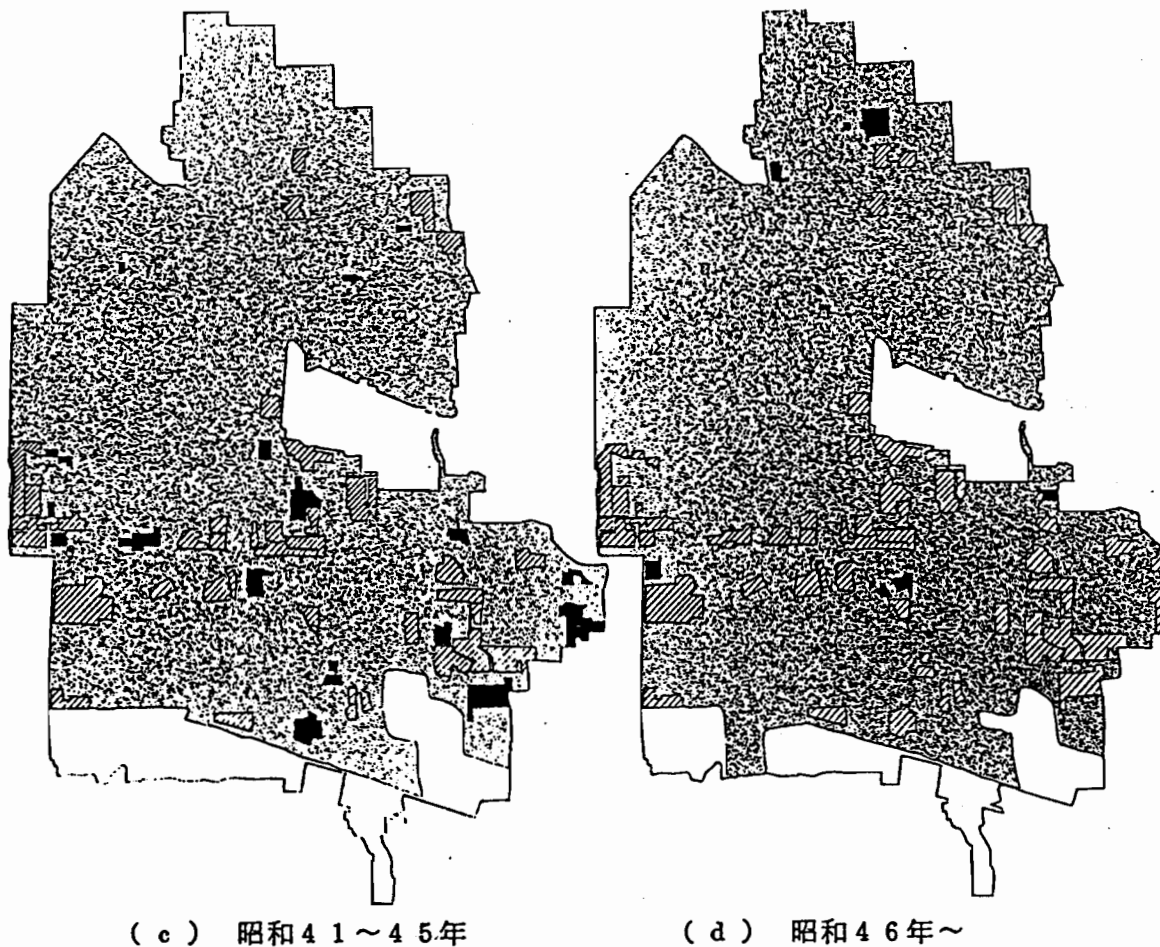


図 3-17 平野区における公営住宅団地の建設とD.I.D.の拡張過程（つづき）

ぎない。住宅統計調査（昭和58年）から平野区の1世帯当たり畳数、及び1世帯当たり室数をみると、区平均の19.1畳、3.7室に対して公営住宅は13.8畳、2.7室であり、公営住宅の住戸規模は区平均のそれよりもかなり狭小といえる。また、風呂のない住戸の比率は、区平均の34.6%（住宅統計調査、昭和58年）に比して市営住宅では51.0%になる。種別には1種34.8%、2種59.1%であり、2種では過半数が風呂のない住戸である。さらに、大阪市全体と平野区の公営住宅を比較すると、上述のように平野区では建設時期が古く、したがって住宅水準はより低い。公営住宅の1世帯当たり畳数、1世帯当たり室数は、市平均で15.4畳、3.1室であるが（住宅統計調査、昭和58年）、平野区では上記のように13.8畳、2.7室であり、住戸がより狭小である。

このように平野区の公営住宅ストックには狭小で設備水準の低い住戸が多いのである

表 3-9 人口増加率の推移

年度	30～35	35～40	40～45	45～50	50～55
大阪市	18.2	△ 4.8	△ 5.6	△ 6.8	△ 4.7%
平野区	39.7	63.0	28.3	7.2	△ 1.9%

(注) △は減少率

表 3-10 平野区における大阪市営住宅の住宅水準

風呂有無	住戸規模	1種 (%)	2種 (%)	計 (%)
風呂なし	1K	8 (0.1)	56 (0.4)	64 (0.3)
	2K	413 (5.8)	4838 (34.2)	5251 (24.7)
	2DK	1010 (14.2)	3228 (22.8)	4238 (20.0)
	3K	484 (6.8)	152 (1.1)	636 (3.0)
	3DK	560 (7.9)	73 (0.5)	633 (3.0)
	小計	2475 (34.8)	8347 (59.1)	10822 (51.0)
風呂あり	1K	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	2K	0 (0.0)	170 (1.2)	170 (0.8)
	2DK	1350 (19.0)	5149 (36.4)	6499 (30.6)
	3K	90 (1.3)	330 (2.3)	420 (2.0)
	3DK	3194 (44.9)	135 (1.0)	3329 (15.7)
	小計	4634 (65.2)	5784 (40.9)	10418 (49.0)
計	1K	8 (0.1)	56 (0.4)	64 (0.3)
	2K	413 (5.8)	5008 (35.4)	5421 (25.5)
	2DK	2360 (33.2)	8377 (59.3)	10737 (50.6)
	3K	574 (8.1)	482 (3.4)	1056 (5.0)
	3DK	3754 (52.8)	208 (1.5)	3962 (18.7)
	計	7109 (100.0)	14131 (100.0)	21240 (100.0)

(資料) 『市営住宅一覧表』 (1983年, 大阪市)

表 3-11 平野区における大阪市営住宅の家賃

家賃	1種 (%)	2種 (%)	計 (%)
10,000円未満	0 (0.0)	8231 (58.2)	8231 (38.8)
10,000～12,500	1007 (14.2)	4764 (33.7)	5771 (27.2)
12,500～15,000	3665 (51.6)	172 (1.2)	3837 (18.1)
15,000～17,500	470 (6.6)	569 (4.0)	1039 (4.9)
17,500～20,000	115 (1.6)	110 (0.8)	225 (1.1)
20,000～25,000	376 (5.3)	76 (0.5)	452 (2.1)
25,000～30,000	290 (4.1)	74 (0.5)	364 (1.7)
30,000～35,000	584 (8.2)	135 (1.0)	719 (3.4)
35,000～40,000	242 (3.4)	0 (0.0)	242 (1.1)
40,000円以上	360 (5.1)	0 (0.0)	360 (1.7)
計	7109 (100.0)	14131 (100.0)	21240 (100.0)

(資料) 『市営住宅一覧表』 (1983年, 大阪市)

が、他方、その家賃はかなり低廉である。表 3-11によれば、平野区の市営住宅のうち家賃が10,000円未満の住宅が38.8%、10,000~12,500円未満が27.2%、12,500~15,000円未満が18.1%であり、15,000円未満までで84.1%になる。種別にみると2種の家賃はより低廉であり、15,000円未満の比率が1種の65.8%に対して2種では93.1%である。1種には家賃が10,000円未満の住宅がないが、2種では58.2%と過半数を占める。また、住宅統計調査（昭和58年）から平野区の借家総数のうち家賃が15,000円未満の住宅の比率をみると54.1%であり、これに比べて市営住宅の家賃は相対的に低廉といえる。加えて、大阪市の公営住宅の中でも平野区の場合は建設時期が古く、それゆえ家賃はより低廉になっていると考えられる。

これらの点から、平野区の公営住宅ストックは、住宅水準が低く、家賃が低廉であり、その傾向は1種より2種公営住宅でより顕著に現われているといえる。大阪市全体の公営住宅と比べても、平野区の公営住宅は家賃が低廉で住宅水準が低いという傾向がより強くなっている。

次に表 3-12は、平野区における最近 5年間の2種市営住宅の「一般空家」と「特目空家」の募集戸数を経年的に示したものである。既に述べたように、5年間の合計では、平野区の「一般空家」「特目空家」の募集戸数が市全域のそれぞれの戸数に占める割合は46.1%、46.8%となっており、この割合は平野区の2種市営住宅管理戸数が市全域の管理戸数の36.9%であるのに比べてかなり高いといえる。これは平野区の2種市営住宅に空家の発生量が多いことを示している。加えて、ここでとくに注目されるのは、平野区の「特目空家」が市全域のそれに占める比率が経年的に上昇してきていることであり、その比率は昭和56年の42.4%、57年の42.0%に対して、59年では48.4%であり、60年には実に57.9%にもなる。つまり、昭和60年では市全域の「特目空家」募集戸数の過半数が平野区に集中しているのである。また、この表から平野区における空家募集総戸数に対する「特目空家」募集戸数の比率を算出すると、昭和56年の15.4%、57年の18.8%に比べて59年は23.8%、60年は32.1%であり、「特目空家」募集戸数の比率が著しく上昇していることがわかる。2種市営住宅が大量に存在する平野区においては、空家の発生量が多く、最近 5年間の空家募集戸数が管理戸数よりもさらに集中しているのであるが、とりわけ「特目空家」募集戸数の集中傾向がより強くなってきているのが注目される。平野区では、2種公営住宅ストックに発生する空家の供給対象が制度的により限定され、その空家が大量に供給されつつあるといえる。

平野区の2種公営住宅で空家の発生量が多くなる要因としては、第1に市域の縁辺という立地条件や後述のような地域の利便性が低いことが考えられる。また第2に、平野区の2種公営住宅は建設時期が古く、住宅水準がきわめて低いのであり、それゆえ空家の発生量が多くなると推察される。いずれにせよ、平野区に集中する大量の2種公営住宅は、立地条件や住宅水準に問題が多く、そのために空家が発生しがちになると考えられる。さらに、その空家が「特目空家」として供給される場合が多いことにも注意しておかねばならない。

3-2 保護率の動向

上述のように、平野区では大量の公営住宅ストックが形成されてきたのであるが、ここでは、平野区における保護率の動向を2種公営住宅との関連でみていきたい。

まず表 3-13は、保護率（人員保護率）の経年的推移を全国、大阪市、平野区の比較としてみたものである（被保護世帯の世帯人員が一般世帯のそれよりも少ないため、人員保護率は前節で示した世帯保護率よりも低い数値を示すことに留意しておく必要がある）。ここでは資料の制約上昭和49年以降について示しているが（注5）、49年当時の

表 3-12 大阪市と平野区における
2種市営住宅の空家募集戸数

年度	大 阪 市		平 野 区		a/A × 100	b/B × 100
	A一般 空家	B特目 空家	a一般 空家	b特目 空家		
56	1,179	243	564	103	47.8%	42.4%
57	904	245	446	103	49.3%	42.0%
58	1,258	256	593	115	47.1%	44.9%
59	919	246	381	119	41.5%	48.4%
60	617	216	265	125	42.9%	57.9%
計	4,877	1,206	2,249	565	46.1%	46.8%

(資料)『申し込みのしおり』(大阪市都市整備局)

表 3-13 人員保護率(%)の推移

年度	全 国	大阪市	平野区
49	11.9	16.3	25.1
50	12.1	18.1	28.1
51	12.0	19.0	30.2
52	12.2	20.0	31.6
53	12.4	20.9	33.9
54	12.3	21.0	35.2
55	12.2	21.4	36.1
56	12.2	22.2	36.5
57	12.3	23.0	37.9

(資料)大阪市民生局資料

表 3-14 被保護世帯数の推移

年度	全国	大阪市	平野区
49	688,736 (100)	27,172 (100)	1,857 (100)
50	709,613 (103)	29,340 (108)	2,128 (115)
51	709,613 (103)	30,376 (112)	2,319 (125)
52	723,587 (105)	31,361 (115)	2,466 (133)
53	739,244 (107)	32,392 (119)	2,648 (143)
54	744,841 (108)	32,712 (120)	2,773 (149)
55	746,997 (108)	33,371 (123)	2,900 (156)
56	756,726 (110)	34,757 (128)	2,968 (160)
57	770,388 (112)	36,218 (133)	3,165 (170)

(資料)大阪市民生局資料

保護率が全国の11.9%、大阪市の16.3%に対して平野区では25.1%であり、先述の40年代までの2種公営住宅の大量建設によって平野区の保護率がかなり上昇したと思われる。しかし、2種公営住宅の建設がほとんど停止した昭和49年以降においても平野区の保護率は顕著に上昇してきており、49年から57年にかけて全国で0.4%ポイント、大阪市内で6.7%ポイントそれぞれ上昇しているのに対し、平野区では12.8%ポイントの上昇である。また、被保護世帯数でも（表3-14）、昭和49年を100とすると57年には全国の112、大阪市の133に比べて平野区は170であり、やはりきわだった増加傾向を示している。

つまり、2種公営住宅の大量建設にともなう保護率の上昇に加えて、大量建設が終了した後も、2種公営住宅ストックでの居住者構成の変動が保護率をいっそう押し上げていると考えられる。これに関しては、たとえば、2種公営住宅ストックの空家を媒介にした被保護層の流入、あるいは2種公営住宅居住層の落層などが想定できるが、いずれにせよ平野区では、2種公営住宅の世帯保護率123.0%に対して、その他の住宅では28.3%で市平均の37.4%より低く、区域全体の保護率の上昇が2種公営住宅ストックの大量の存在に起因することは明らかである（注6）。前掲した表3-6によれば、平野区における2種公営住宅の被保護世帯数が管理戸数に占める比率は10.4%であり、これは市平均の10.6%と同程度であるが、一般世帯の保護率と比べた場合はきわめて高い数値であり、平野区にはそのような保護率を示す2種公営住宅ストックが大量に存在しているわけである。こうした2種公営住宅ストックの大量の存在とそこでの高い保護率が区域全体の保護率の上昇に直結してきたと考えられよう。

これに関連して、とくに重要なのは、2種公営住宅ストックに発生する空家がきわめて限定された低所得層に供給されつつあるということである。つまり、第1に、2種公営住宅ストックに発生する空家は「特目空家」として供給される場合が増加しているのであり、それが2種公営住宅の保護率を今後さらに上昇させていく可能性が強い。先述のように、近年の平野区の2種公営住宅では空家の発生量が多く、空家募集戸数に占める「特目空家」募集戸数の比率は昭和56年の15.4%、57年の18.8%に対して60年では32.1%にもなる（前掲表3-12）。こうした空家の「特目化」とでもいうべき状況により、2種公営住宅ストックには被保護世帯が増加していくと考えられる。公営住宅への入居要件である収入基準も著しく限定されている。第2に、2種公営住宅ストックでは家賃が相対的に低下してきており、それゆえより低所得の世帯や被保護世帯の入居が増加していくと考えられる。周知のように、新築公営住宅の家賃は年々高額化しており、大阪市内営住宅の場合、昭和60年度新築住宅の平均家賃は1種で約53,000円、2種で約36,500円になるが（注7）、建設時期が古い平野区のストックの平均家賃は1種で約18,000円、2種で約10,000円である（注8）。このような新築住宅とストックの間の家賃格差は経年的に拡大してきていると考えられ、より低所得の世帯は新築住宅よりもストックの空家へ入居しがちになる。さらに第3には、2種公営住宅ストックの住宅水準がいわば「陳腐化」しつつあり、それが被保護世帯を増加させていくと推察できる。先述したように、平野区の公営住宅ストックのほとんどは昭和40年代までに建設されたものであり、45年以前に建設された戸数の比率が1種77.9%、2種90.6%である（前掲表3-8）。したがって、公営住宅ストックの住宅水準は今日では相対的にきわめて低く、平野区2種市営住宅の35.8%が2K及び1K、59.3%が2DKといった住戸規模であり、59.1%が風呂のない住戸である（前掲表3-10）。加えて、平野区では市域の縁辺という立地条件も一因となって、2種公営住宅の空家の発生量が多い。つまり、平野区の2種公営住宅ストックでは空家の発生量が多く、住宅水準が「陳腐化」してきているとみられるが、そうしたストックはより低所得で住宅困窮度や生活困窮度のきわめて強い世

帯を吸収しがちになる。要するに、①空家の「特目化」、②家賃の相対的低下、③住宅水準の「陳腐化」という方向に2種公営住宅ストックの性格が変化してきており、その結果、ストックに発生する空家はより限定された低所得層に供給されていくと考えられる。また、上記の①は、2種公営住宅ストックにおける被保護世帯の増大が、供給対象の限定化によって制度的に促進されつつあることを示している。平野区では昭和50年代以降2種公営住宅の新規建設がほとんど停止しているのであるが、ストックが大量に存在するために、区域の保護率が一貫して上昇してきたわけであり、今後も上昇していく可能性を否定しえないと思われる。すなわち、2種公営住宅が新規に建設されなくても、ストックが大量に存在し、そのストックの性格が上記のように変化することによって、区域全体の保護率の上昇がいわばプログラムされた状態にあるとみることができる。このプログラムが制度的プログラムでもあることに注意しておく必要がある。

また、平野区における昭和57年の保護率は37.9%であり（前掲表 3-13）、これは広大なスラムをかかえる西成区の54.8%、浪速区の54.3%に比べるとかなり低い比率ではあるが、大阪市の区別保護率の第3位に相当するものである。従来大都市部では、低所得層の問題が集中する地域として、インナーエリアのスラムやブライテッドエリアの存在が指摘されてきたが、縁辺部の2種公営住宅集中地域がこれに次ぐ位置にあることに注目しておかねばならない。加えて、先述のように、平野区をはじめとする縁辺区では、公営住宅団地の開発規模の大きいことが特徴的であり、それゆえ2種公営住宅の被保護世帯の集中・集積した状態は面的に広がることになる。

そして、こうした被保護世帯の集中・集積は、福祉施策の展開に関わるいくつかの地域的問題を生みだすことになる。第1に、その集中・集積が「縁辺部」で進展しているという点に注意する必要がある。つまり、市域の縁辺に位置する平野区では、2種公営住宅ストックが大量に存在し、保護率が一貫して上昇してきているのであるが、低所得層や被保護層にとってとりわけ重要と思われる地域的な生活条件が十分に準備されていないのである。たとえば、昭和55年に地下鉄が延伸されるまでは、公営住宅の集中する平野区には鉄道が存在せず、市内で最も交通の不便な地域に大量の公営住宅団地が開発されてきたことを指摘できる。さらに、次章で述べるように被保護世帯の大半が疾病をかかえているにもかかわらず、人口10万人当たりの一般診療所数は市平均の117に対して平野区では約半数の56であり（注9）、医療施設が著しく不足した状態にある。低所得層の就労機会もきわめて少なく、たとえば昭和59年度の職業安定所の新規、及び有効求人倍率が市平均の1.01、0.72に比べて平野区を含む阿倍野管内では0.62、0.43といった状態である（注10）。平野区の2種公営住宅ストックに空家の発生量が多いことは先述のとおりであり、このことも利便性の低さや地域的な生活条件の未整備な状況を表現するものといえる。また、そのような市街化の遅れた地価の安い縁辺部であるからこそ、公営住宅団地が大規模に開発されてきたとみることでもできる。

第2に問題になるのは、低所得層や被保護層の集中・集積による地域社会の階層構成の偏りであり、それが相互扶助機能等の地域福祉機能の低下を招くことになる。被保護世帯の継続的増大によって、地域社会構成の偏りは経年的に増幅するようになる。また、公営住宅の多くは中高層集合住宅であり、被保護層の集中は建築的にシンボライズされ、そのスティグマが助長されていく。さらに、集合住宅における被保護世帯の集中は、いわゆるデモンストレーション効果を生みだし、「保護慣れ」と称されるような問題を発生させることにもなる（注11）。

第3に、このような被保護世帯の集中・集積は、福祉施策の展開を阻害することになる。2種公営住宅が集中する平野区においては、保護率が一貫して上昇し、公的福祉需要が継続的に増大してきているのであり、福祉行政は計画的な対応が困難になってきて

いる。地域福祉機能の低下がその公的福祉需要の増大を加速していく。また、被保護世帯の密度が著しく高い団地においては、ケースワークの個別処遇が困難になるなど問題が大きい。

いずれにせよ、2種公営住宅集中地域においては、こうした問題が発生しがちであり、しかも、そこでは被保護世帯の増大がプログラムされ、制度的にもプログラムされた状態にある。そして、この場合、注意する必要があるのは、2種公営住宅が福祉施策とは無関係に機能し、一方的に公的福祉需要を生み出すという点であろう。2種公営住宅は特定地域に集中し、供給対象が制度的に限定され、被保護世帯を集積させるのであるが、その配置や供給対象が福祉施策との関連で設定されているわけではない。2種公営住宅は福祉施策とは無関係に機能し、公的福祉需要を継続的に生み出すのであり、それが上記のような地域的問題の発生を促し、福祉施策の展開を阻害することにもつながっていく。

第4節 まとめ

本章では、大阪市を対象に、公営住宅ストックと被保護世帯、及び2種公営住宅に居住する被保護世帯の量的実態とその地域的分布特性を検討し、また、第Ⅱ部で調査対象地域としてとりあげる平野区について、公営住宅ストックと被保護世帯の量的実態を観察した。その結果得られた知見をまとめれば以下のようなものである。

①大阪市の公営住宅ストックは明らかに縁辺区部に偏在・集中しており、その傾向は1種に比べて2種公営住宅でより顕著に現われている。

②最近5年間の公営住宅供給を観察すると、「特目住宅」の比重が高まってきており、これは、公営住宅が「福祉住宅」としての性格を強めていることを示している。また、2種公営住宅の供給量を区別にみると、とくに「特目空家」が縁辺区部に集中して供給されている。2種公営住宅は縁辺区部に偏在して配置されているのであるが、その縁辺部では空家の発生量が多く、空家が「特目空家」として供給される場合が多い。

③被保護世帯数を(A)、2種公営戸数を(C)とすると、2種公営保護世帯数(B)は(A)と(C)の重なり部分として捉えられ、この(B)の量的実態を(A)と(C)との関連で問題にするには、保護世帯2種率(B/A)と2種公営保護率(B/C)という2つの指標が重要になる。大阪市平均でみると、2種公営住宅率5.3%に対して保護世帯2種率(B/A)は13.9%、世帯保護率3.8%に対して2種公営保護率(B/C)は10.6%であり、これは、被保護世帯が2種公営住宅に居住している割合、及び2種公営住宅における被保護世帯数の割合のいずれもが一般世帯のそれぞれの割合よりもかなり高いことを示している。

④区別に、世帯保護率と2種公営住宅率の高低の組合せを検討すると、6つの地域類型が得られる。この類型ごとに、保護世帯2種率(B/A)と2種公営保護率(B/C)を検討すると、とくにインナーエリアのⅥ型(保護高率地域)と縁辺部のⅤ型(2種高率地域)において2種公営住宅での被保護世帯の量的増大が問題になることがわかる。つまり、インナーエリアのⅥ型では、2種公営住宅は少ないが、2種公営保護率(B/C)がきわだって高い数値を示しており、被保護世帯が局地的に著しく集中・集積しているといえる。縁辺部のⅤ型では、2種公営保護率(B/C)は市平均程度であるが、これは一般世帯の保護率に比べて顕著に高い数値であり、Ⅴ型にはそのような保護率を示す2種公営住宅が大量に存在している。このⅤ型では被保護世帯の集中・集積した状態が面的に広がることになる。

⑤調査対象地域である平野区は、公営住宅の縁辺区部への集中という傾向が端的に現

われた区域として位置づけられる。公営住宅率、及び2種公営住宅率は、大阪市平均の11.3%、4.8%に対して平野区では39.9%、25.6%である。大阪市内の公営住宅戸数のうち平野区に配置されている戸数の割合は1種16.7%、2種36.4%であり、平野区ではとりわけ2種公営住宅の集中が著しい。平野区は上記の地域類型のV型（2種高率地域）に含まれ、その中でもとくに2種公営住宅率が高い区域である。

⑥2種公営住宅が大量に存在する平野区では、区域全体の保護率が一貫して上昇してきている。昭和49年から57年にかけて、人員保護率は全国平均で0.4%ポイント、大阪市平均で6.7%ポイントの上昇を示しているが、平野区では12.8%ポイントの上昇である。また、大阪市の区別人員保護率をみると、西日本の代表的スラムをかかえる西成区、浪速区に次いで平野区は第3位に相当する。従来大都市部では、被保護世帯が集中する地域としてスラムの存在が指摘されてきたが、縁辺部の2種公営住宅集中地域がこれに次ぐ位置にあることに注目しておく必要がある。さらに、平野区の2種公営住宅ストックは、空家の「特目化」、家賃の相対的低下、住宅水準の「陳腐化」という方向に性格が変化してきており、そうしたストックの性格の変化が2種公営住宅における保護率の上昇をプログラムしていく。

⑦平野区では、2種公営住宅が大量に集中し、保護率が一貫して上昇してきているのであるが、就労機会等の地域的生活条件が十分に準備されていないという問題がある。また、被保護世帯の集中・集積は、階層構成の偏り、地域福祉機能の低下、公的福祉需要の継続的増大、等々の福祉施策の展開に関わる地域的問題を生みだしている。2種公営住宅は特定地域に集中し、供給対象が制度的に限定され、被保護世帯をこの特定地域に集積させるのであるが、それは福祉施策とは無関係に進行し、福祉施策の展開を阻害することにつながっていく。

<補注>

- (1) 公営住宅戸数は大阪市『大阪市の住宅施策』（1983）と大阪府『府営住宅一覧表』（1983）、住宅総数は住宅統計調査（1983）による。
- (2) 住宅統計調査（1983）による。また、玉置伸悟、金木健は、公営住宅居住者の通勤時間の分析を通じて公営住宅の立地が一般的に遠隔地にあること、その傾向が地方都市に比べて大都市でより強く現われていることを指摘している。玉置伸悟、金木健「公営住宅に関する基礎的研究——その5、公営住宅の居住水準」『日本建築学会論文報告集』第252号（1977.2）。名古屋市に関しては、名古屋市建築局住宅企画課、名古屋市住宅管理公社『名古屋市営住宅居住者調査報告書』（1985.3）において、公営住宅の地域的偏在傾向が明らかにされている。
- (3) 日本住宅協会『公営住宅の管理』（1985）
- (4) 同上
- (5) 平野区は昭和48年に旧東住吉区の分区によって成立した区域であり、それ以前の資料は存在しない。
- (6) 大阪市平野区福祉事務所『昭和59年度生活保護運営方針』（1984）
- (7) 大阪市都市整備局『申し込みのしおり』（1980）
- (8) 大阪市『市営住宅一覧表』（1983）
- (9) 大阪市『衛生統計年報』（1983）
- (10) 大阪市平野区福祉事務所『昭和60年度生活保護運営方針』（1985）
- (11) 大本圭野『生活保障論』ドメス出版（1979.11.）を参照。

第4章 2種公営住宅被保護層の特性とその形成 —— 民営借家被保護層との比較分析 ——

前章では、2種公営住宅に居住する被保護世帯が量的にどの程度存在し、地域的にどのように分布しているのかを考察した。また、調査対象地域である平野区においては2種公営住宅ストックが大量に存在し、それゆえ保護率が著しく上昇してきていることが明らかにされた。前章での分析は2種公営住宅における被保護層の量的側面を扱ったものといえるが、それでは、この2種公営保護層は質的にはどのような性格を有しているのか。また、どのような過程を経て2種公営保護層が形成され、そこに公営住宅制度がどのように関わってきたのか。本章ではこの点を明らかにしていく。

2種公営住宅における被保護層とは、いうまでもなく、公営住宅と生活保護という2つの制度によって同時に対象化されている階層であり、図4-1に示すように、2種公営保護層(B)は被保護層(A)と2種公営居住層(C)の重なり部分として位置づけられる。この(B)が量的に増大し、(A)に対する(B)の比率、及び(C)に対する(B)の比率のいずれもが上昇してきているのであるが(2章表2-8)、2種公営保護層(B)の質的特性を把握するには、それを被保護層(A)と2種公営居住層(C)の位置関係の中で問題にすることが不可欠になる。つまり、2種公営保護層(B)が被保護層(A)に対してどのような特性をもつのか、また2種公営居住層(C)に対してどのような特性をもつのかが問題になる。

このような考え方から、本章では<2種公営保護層>と<民借保護層>の調査結果を使用し、被保護層(A)に対する2種公営保護層(B)の特性を分析し、その形成のされ方を明らかにする。被保護世帯数を住宅の所有関係別にみた場合、民営借家居住世帯は最も高い比率を示しており(注1)、民借保護層との比較を通じて被保護層(A)における2種公営保護層(B)の相対的特性をある程度把握できると考えられる。2種公営居住層(C)における2種公営保護層(B)の相対的特性については次章で検討を加えており、そうした作業を通じて、2種公営保護層(B)の特性と形成のされ方をいわば重層的・立体的に捉えることができる。

本章では、まず1節において、民借保護層に比較して2種公営保護層が基本的にどのような特性を有しているのかを、世帯の基本属性、就労形態、保護開始理由、及び住宅の状況等の指標から検討している。

2節は、2種公営保護層がどのような過程を経て形成されてきたのかを考察したものであり、2種公営住宅への入居と保護開始の時期的前後関係に着目して2種公営保護層の「形成経路」を類型化し、各経路の特性を明らかにしている。

3節では、前住地の分布等の居住地移動の側面から2種公営保護層の形成のされ方を考察している。

さらに4節では、ひとたび形成された2種公営保護層の保護受給期間をとりあげ、その期間の長短を問題にするとともに、保護受給期間中における2種公営保護層の変容について考察している。

4節までの分析で2種公営保護層の形成のされ方が明らかになるとして、5節では、それが2種公営住宅の建設時期によってどのように異なるのかを検討している。

第1節 2種公営住宅被保護層の基本的特性

1-1 世帯の基本属性

本節では、民借保護層との比較を通じて、2種公営保護層の基本的な特性をみていく。

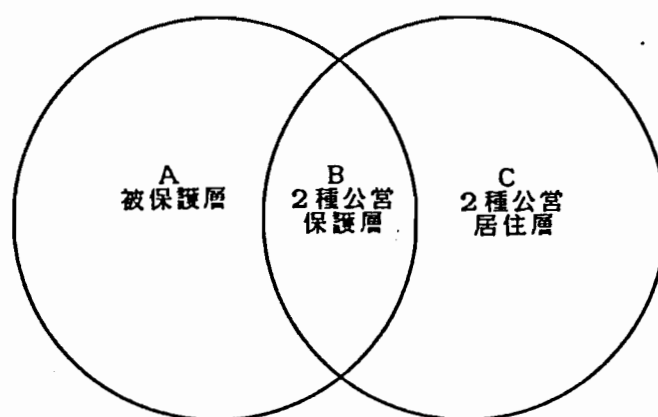


図 4-1 2種公営保護層の位置

表 4-1 世帯類型の比較

世帯類型	単身	高齢 単身	夫婦	高齢 夫婦	欠損	夫婦と 子	その他	計
2種公営住宅	42 (9.4)	59 (13.3)	34 (7.6)	49 (11.0)	139 (31.2)	96 (21.6)	26 (5.8)	445 (100.0%)
民営借家	33 (15.0)	92 (41.8)	1 (0.5)	18 (8.2)	51 (23.2)	18 (8.2)	7 (3.2)	220 (100.0%)

(注) 単身、夫婦：世帯主年齢60歳未満の単身世帯、夫婦世帯
 高齢単身、高齢夫婦：世帯主年齢60歳以上の単身世帯、夫婦世帯（以下同じ）

表 4-2 世帯主年齢の比較

世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60～69	70歳～	計
2種公営住宅	6 (1.3)	51 (11.5)	120 (27.0)	130 (29.2)	55 (12.4)	83 (18.7)	445 (100.0%)
民営借家	6 (2.7)	31 (14.1)	30 (13.6)	29 (13.2)	42 (19.1)	82 (37.3)	220 (100.0%)

表 4-3 世帯人員の比較

世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人～	計
2種公営住宅	101 (22.7)	147 (33.0)	89 (20.0)	61 (13.7)	28 (6.3)	13 (2.9)	6 (1.3)	445 (100.0%)
民営借家	125 (56.8)	42 (19.1)	33 (15.0)	14 (6.4)	5 (2.3)	1 (0.5)	0 (0.0)	220 (100.0%)

まず、世帯類型や世帯主年齢、世帯人員といった世帯の基本属性を示す指標をとりあげ、表 4-1 ～3 を示したが、これらに明らかなように、民借保護層と 2 種公営保護層とでは、世帯属性が大きく異なっている。

たとえば、世帯類型については（表 4-1）、民営借家の場合「高齢单身」の 42% で顕著に比率が高いのに比べ、2 種公営住宅では「欠損」（31%）と「夫婦と子」（22%）の多いことが特徴である。民営借家では「欠損」（23%）がかなり多いが、その比率は 2 種公営住宅よりも低く、「夫婦と子」（8%）は非常に少ない。また、民営借家で半数近くを占める「高齢单身」は、2 種公営住宅では 13% に留まっている。

この世帯類型に関連して、世帯主年齢をみると（表 4-2）、民営借家では被保護世帯の高齢化が著しく、「70 歳～」の世帯が 37% を占めており、「70 歳～」と「60～69 歳」を合わせた 60 歳以上の世帯の比率は 56% になる。これに比べて、2 種公営住宅では 60 歳以上の世帯が 31% を占めるものの民営借家よりは相対的に世帯主年齢が低く、「50～59 歳」の 29%、「40～49 歳」の 27% で比率が高い。

世帯人員は民営借家よりも 2 種公営住宅の方が多く、世帯類型の特徴に対応したものになっている（表 4-3）。つまり、民営借家では被保護世帯の過半数が単身世帯であり、「1 人」が 57% を占めるが、2 種公営住宅の場合は「1 人」（23%）よりも「2 人」（33%）が多く、「3 人」（20%）「4 人」（14%）も一定の比率で存在している。

「1 人」以外では、どの世帯人員をみても 2 種公営住宅の方で比率が高い。

このように、被保護世帯の基本属性には民営借家と 2 種公営住宅で顕著な差異が認められ、世帯類型でいえば、民借保護層が「高齢单身」に代表されるのに対して、2 種公営保護層では「欠損」「夫婦と子」の占める位置の大きいことが特徴的である。後述のように、この世帯類型の特徴が 2 種公営保護層の就労形態や保護開始理由にみられる特徴をも一定程度規定している。また、被保護層の一般的傾向としては、周知のように、高齢化あるいは単身化の方向が指摘されており（注 2）、世帯規模の大きい「欠損」や「夫婦と子」の比率が高い 2 種公営保護層は一般の被保護層とはかなり異質の性格を有しているとみることができる（注 3）。

こうした民営借家と 2 種公営住宅における被保護層のきわだった相違がもたらされたのには、いうまでもなく公営住宅入居要件に関連しており、2 種公営保護層の特性は制度的に規定されたものといえる。つまり、公営住宅は「住宅に困窮する低額所得者」

（公営住宅法 1 条）を対象としているが、その入居要件は原則的に①低額所得者であること、②住宅に困窮していること、に加えて③同居親族のあること（単身世帯でないこと）の 3 点からなっており（公営住宅法 17 条）、単身世帯の入居は基本的に排除されている。前掲した表 4-1 によれば、2 種公営保護層の「単身」、「高齢単身」はそれぞれ 9%、13% を占めているが、これらのほとんどは入居後に単身化した世帯と考えられ、また、その比率は民借保護層に比べてかなり低い。昭和 55 年の公営住宅法改正により単身世帯の入居が部分的に認められるようになったが、実際には供給量がきわめて少なく、大阪市営住宅についてみると、昭和 56 年から 60 年にかけて供給された 2 種公営住宅 6,425 戸のうち、単身世帯向け住宅はわずかに 3.6%、234 戸でしかない（3 章表 3-2 ～3）。その結果、2 種公営住宅においては被保護世帯の増大が単身世帯の入居を排除しながらすすむことになり、比較的世帯規模の大きい「欠損」や「夫婦と子」の比率が高くなっていく。さらに、特定目的住宅の「母子住宅」によって 2 種公営住宅では「欠損」の比率が一定程度高まっていると考えられ（注 4）、これらの入居要件に規定されながら、民営借家と 2 種公営住宅における被保護層の分化が制度的に促進されてきたといえる。いずれにせよ、住宅の種類によって被保護層の世帯属性が大きく異なり、民借保護層には「高齢単身」が多く、2 種公営保護層は「欠損」と「夫婦と子」の比率

が高いという傾向が明確であり、それぞれが特徴的な性格を有していることに注意しておく必要がある。2種公営住宅では、供給対象の制度的限定化にともない被保護層が量的に増大してくるのであるが、その質的内容にも制度のあり方が関連しており、一般の被保護層とは異なる性格をもつ2種公営保護層が形成されてくるのである。

また、こうした住宅の種類による被保護層の分化は地域的分化としても顕在化することになる。2種公営住宅が特定地域に偏在していることは前章で示したとおりであり、2種公営住宅は質的に特有の性格をもつ被保護層を選択的に吸収し、特定地域に集中・集積させていくといえる。

1-2 就労形態

表4-4は被保護世帯の就労形態を示したものである。この就労形態は、世帯の中でどの世帯員が就労しているのかを表わしているが、民営借家と2種公営住宅のいずれにおいても就労者のいない「非稼働世帯」が圧倒的に多い。ただし、その「非稼働世帯」の比率は民営借家の方がやや高く、民営借家81%、2種公営住宅72%である。「稼働世帯」は民営借家で19%、2種公営住宅で28%である。民営借家では被保護世帯の高齢化、あるいは単身化が著しく、そのため「非稼働世帯」がより多くなる。2種公営住宅では世帯主年齢の低い規模の大きな世帯が多く、それゆえ「稼働世帯」の比率が相対的に高くなっていると考えられる。「稼働世帯」のうちわけをみてみると、民営借家、2種公営住宅ともに世帯主だけが働いている世帯が多い（民営借家13%、2種公営住宅16%）。

2種公営保護層の就労形態を世帯類型別にみると、表4-5に示されるように、「欠損」と「夫婦と子」で「稼働世帯」が多く、それが2種公営保護層全体の「稼働世帯」の比率を相対的に高くしているといえる。この「欠損」、「夫婦と子」における「稼働世帯」はそれぞれ49%、46%と同程度の比率を占めるが、そのうちわけはかなり異なる。つまり、「欠損」では世帯主だけが働いている世帯（40%）が多いのに対して、「夫婦と子」では就労形態が多様な状況にあり、配偶者だけが働いている世帯（15%）や子供だけが働いている世帯（13%）が多い。

また、「欠損」と「夫婦と子」は「稼働世帯」が相対的に多いのであるが、その就労が安定しているとは言えない状態にある。「欠損」では世帯主の44%（61人）が就労しているが、その雇用形態をみると、69%（42人）はパートや内職、日雇いであり、就労していても収入はきわめて低く、不安定といえる（注5）。「夫婦と子」の場合は、世帯主の就労している比率が16%（15人）と低く、そのうち60%（9人）は内職、日雇いである（注6）。「夫婦と子」では配偶者や子供が就労している世帯が一定割合存在するが、その場合も保護を受給するほどの低収入しか得ていないわけであり、就労が安定しているとは考えにくい。加えて、「欠損」や「夫婦と子」の場合は、世帯規模が大きいために、就労していても収入が保護基準に達しない世帯が少なくないと考えられる。

「欠損」と「夫婦と子」においては、就労が不安定とはいえ、「稼働世帯」が半数近くを占めるが、それ以外の世帯類型ではほとんどが「非稼働世帯」である。とくに「単身」や「高齢単身」、「高齢夫婦」では「非稼働世帯」の比率が95%を超えており、単身化や高齢化によって世帯が稼働能力を喪失した状態にある。

1-3 保護開始理由

被保護世帯がどのような要因から保護を受給しているのかをみるため、保護開始理由についてS.A.（単数選択）とM.A.（複数選択）の2通りで表4-6を示した。これによると、民営借家、2種公営住宅ともに「世帯主疾病」が顕著に多く、それぞれS.A.では60%前後、M.A.では70%前後を占める。民営借家と2種公営住宅のいずれにおいても、

表 4-4 就労形態の比較

就労形態	稼働世帯								非稼働世帯	計
	主	主配	主子	主配子	配	配子	子	小計		
2種公営住宅	69 (15.5)	8 (1.8)	7 (1.6)	1 (0.2)	17 (3.8)	3 (0.7)	21 (4.7)	126 (28.3)	319 (71.7)	445 (100.0%)
民営借家	28 (12.7)	2 (0.9)	2 (0.9)	0 (0.0)	5 (2.3)	1 (0.5)	4 (1.8)	42 (19.1)	178 (80.9)	220 (100.0%)

(注) 就労形態：主は世帯主、配は配偶者、子は子供を意味し、これらの組合せによって、就労している世帯員の続柄を表現している（以下同じ）。

表 4-5 世帯類型別就労形態（2種公営住宅）

就労形態		稼働世帯								非稼働世帯	計
		主	主配	主子	主配子	配	配子	子	小計		
世帯類型	単身	2 (4.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (4.8)	40 (95.2)	42 (100.0%)
	高齢単身	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	59 (100.0)	59 (100.0%)
	夫婦	3 (8.8)	1 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (8.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (20.6)	27 (79.4)	34 (100.0%)
	高齢夫婦	2 (4.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (4.1)	47 (95.9)	49 (100.0%)
	欠損	55 (39.6)	0 (0.0)	6 (4.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (5.0)	68 (48.9)	71 (51.1)	139 (100.0%)
	夫婦と子	6 (6.2)	7 (7.3)	1 (1.0)	1 (1.0)	14 (14.6)	3 (3.1)	12 (12.5)	44 (45.8)	52 (54.2)	96 (100.0%)
	その他	1 (3.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (7.7)	3 (11.5)	23 (88.5)	26 (100.0%)
計		69 (15.5)	8 (1.8)	7 (1.6)	1 (0.2)	17 (3.8)	3 (0.7)	21 (4.7)	126 (28.3)	319 (71.7)	445 (100.0%)

表 4-6 保護開始理由の比較

保護開始理由	世帯主疾病	世帯員疾病	離死別	老齢	定年失業	倒産	稼働収入減少	年金減少	仕送り減少	その他	計 (世帯数)
2種公営住宅	59.1 68.6	6.3 27.6	17.5 25.3	7.6 13.0	2.0 5.2	0.7 1.1	1.1 3.6	1.3 1.6	2.5 4.0	1.8 3.1	100.0 (445)
民営借家	61.5 72.7	2.8 15.9	12.8 24.5	15.6 35.5	0.9 10.0	0.0 1.8	1.8 5.5	0.0 0.9	4.6 10.9	0.0 5.0	100.0 (218)

(注) 上段：S.A.（単数選択、％） 下段：M.A.（複数選択、％）

表 4-7 世帯類型別保護開始理由（2種公営住宅）

保護開始理由	世帯主疾病	世帯員疾病	離死別	老齢	定年失業	倒産	稼働収入減少	年金減少	仕送り減少	その他	計 (世帯数)
世帯類型	単身	85.7 90.5	4.8 16.7	4.8 14.3	2.4 9.5	0.0 2.4	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	2.4 2.4	100.0 (42)
	高齢単身	54.2 64.4	0.0 16.9	5.1 16.9	23.7 35.6	3.4 5.1	1.7 1.7	0.0 1.7	5.1 8.8	1.7 3.4	100.0 (59)
	夫婦	91.2 91.2	2.9 32.4	0.0 0.0	2.9 11.8	2.9 8.9	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	100.0 (34)
	高齢夫婦	57.1 67.3	10.2 44.9	0.0 0.0	20.4 34.7	2.0 10.2	2.0 4.1	0.0 0.0	0.0 0.0	6.1 6.1	100.0 (49)
	欠損	29.5 43.9	5.8 15.1	48.9 61.9	3.6 4.3	2.9 5.0	0.7 1.4	2.2 7.2	1.4 1.4	2.9 4.3	100.0 (139)
	夫婦と子	80.2 88.5	10.4 44.8	0.0 0.0	2.1 4.2	1.0 3.1	0.0 0.0	2.1 3.1	1.0 1.0	2.1 5.2	100.0 (96)
	その他	69.2 73.1	7.7 30.8	19.2 26.9	3.8 7.7	0.0 3.8	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 7.7	0.0 3.8	100.0 (26)
計		59.1 68.6	6.3 27.6	17.5 25.3	7.6 13.0	2.0 5.2	0.7 1.1	1.3 1.6	2.5 4.0	1.8 3.1	100.0 (445)

(注) 上段：S.A.（単数選択、％） 下段：M.A.（複数選択、％）

被保護世帯の過半数は世帯主の疾病によって保護を開始したものといえる。「世帯主疾病」以外については世帯類型の特徴がある程度現われており、民営借家では「老齢」

(S.A.16%、M.A.36%)次いで「離死別」(S.A.13%、M.A.25%)が多い。2種公営住宅では「離死別」(S.A.18%、M.A.25%)が民営借家と同程度の比率を示し、「老齢」(S.A.8%、M.A.13%)は少ない。また、2種公営住宅の場合は「世帯員疾病」(S.A.6%、M.A.28%)が一定の比率を占めており、世帯規模が大きい2種公営保護層においては、世帯主と世帯員が同時に疾病をかかえている世帯が一定程度存在するとみられる。

次に、表4-7は2種公営保護層の保護開始理由を世帯類型別に示している。2種公営保護層では「欠損」と「夫婦と子」が多いが、このうち「欠損」の保護開始理由は「離死別」が最も多く、S.A.で49%、M.A.で62%を占める。「夫婦と子」は「世帯主疾病」が著しく多いことが特徴であり、S.A.で80%、M.A.で89%になる。「夫婦と子」の世帯主はいわゆる稼働年齢層に属するが、先述のように就労している割合が低く、これは疾病によるものと考えられる。

また、「欠損」と「夫婦と子」では、それぞれ「離死別」と「世帯主疾病」が主な保護開始理由になっているが、これら以外にも保護受給要因となる問題がいくつか存在している。たとえば、「欠損」の場合は、「離死別」とともに「世帯主疾病」もかなり多く、その比率はS.A.で30%、M.A.で44%である。「欠損」では、その世帯構成に起因する問題に加えて、世帯主の疾病という問題をかかえる世帯が多いといえる。「夫婦と子」の場合は「世帯員疾病」(S.A.10%、M.A.45%)の比率が高く、これは世帯主とともに配偶者や子供にも疾病のある世帯が少なくないことを示している。さらに、「欠損」と「夫婦と子」では、子供の養育という問題も保護受給要因になる。つまり「欠損」や「夫婦と子」においては、「離死別」や「世帯主疾病」といった問題が保護開始の直接的要因となりつつも、いくつかの問題がいわば複合的に存在しているわけである。「欠損」と「夫婦と子」は世帯規模が大きく、その中に複数の問題が同時に存在していることが特徴的であり、これは民借保護層とは異なる2種公営保護層に特有の傾向と考えられる。また、「高齢単身」に代表される民借保護層は問題が比較的シンプルであり、大都市の中に散在しているとみられるが、複合的な問題をかかえる2種公営保護層は特定地域に集中して形成されるという点にも注意しておく必要がある。2種公営住宅は世帯規模が大きく複合的な問題をもつ被保護層を特定地域に集中させることになる。

なお、「欠損」と「夫婦と子」以外の世帯類型について保護開始理由をみてみると、「単身」「夫婦」では「世帯主疾病」が顕著に多いこと、「高齢単身」「高齢夫婦」では「世帯主疾病」とともに「老齢」もかなり多いこと、また「夫婦」「高齢夫婦」では「世帯員疾病」も多いこと、等の特徴を指摘することができる。

1-4 住宅の状況

次に、民借保護層と2種公営保護層の住宅の状況を比較するため、住戸規模、家賃、及び敷金について、表4-8～10を示した。

まず、住戸規模をみると(表4-8)、民営借家ではきわめて狭小な住戸が多く、「9.0畳未満」が36%、「9.0～10.5畳未満」が24%であり、10.5畳未満までで60%になる。これに対して、2種公営住宅は10.5畳未満の住戸が3%を占めるにすぎず、住戸規模が相対的に大きい。2種公営住宅では「10.5～12.0畳未満」の46%で比率が最も高く、「12.0～13.5畳未満」(20%)や「13.5～15.0畳未満」(27%)も一定の比率を占めている。もっとも、この住戸規模の差異はあくまでも相対的なものとみるべきであり、2種公営住宅においても「15.0畳以上」の住戸はほとんど存在せず(3%)、大半の住戸は絶対的に狭小である。また、民借保護層に比べて2種公営保護層は世帯規模が大き

表 4-8 1世帯当たり畳数の比較

畳 数	9.0畳 未満	9.0 ～10.5	10.5 ～12.0	12.0 ～13.5	13.5 ～15.0	15.0畳 以上	計
2種公営住宅	2 (0.5)	12 (2.7)	205 (46.1)	90 (20.2)	121 (27.3)	14 (3.2)	444 (100.0%)
民営借家	77 (36.4)	51 (24.1)	46 (21.9)	15 (7.0)	4 (2.1)	18 (8.6)	211 (100.0%)

(注) 3畳未満の台所(及び台所兼食事室)を除く
居住室の畳数の総計を示している。

表 4-9 家賃の比較

家 賃	10千円 未満	10～12	12～15	15～20	20～25	25千円 以上	計
2種公営住宅	57 (12.9)	282 (63.4)	55 (12.3)	47 (10.5)	4 (0.9)	0 (0.0)	445 (100.0%)
民営借家	27 (12.8)	20 (9.5)	28 (13.4)	48 (23.0)	41 (19.8)	45 (21.4)	209 (100.0%)

表 4-10 敷金の比較

敷 金	5万円 未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25万円 以上	計
2種公営住宅	438 (98.4)	7 (1.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	445 (100.0%)
民営借家	27 (13.0)	32 (15.2)	45 (21.7)	18 (8.7)	23 (10.9)	64 (30.4)	209 (100.0%)

く、したがって居住密度はきわめて高くなる。さらに、2種公営保護層の多くが疾病をかかえていることは上記のとおりであり、その点からも、住戸の狭小性は深刻な問題になると考えられる。

家賃は民営借家よりも2種公営住宅でかなり低廉である(表4-9)。民営借家では「15～20千円未満」が23%、「20～25千円未満」が20%、「25千円以上」が21%であり、15千円以上の住宅が64%を占めるが、2種公営住宅の場合は15千円以上の住宅は11%にすぎない。20千円以上の住宅は民営借家で41%になるが、2種公営住宅では1%でほとんど皆無である。2種公営住宅では、「10～12千円未満」が63%で過半数を占めており、「10千円未満」の13%を合わせて12千円未満の住宅が76%になる。

2種公営住宅では敷金もきわだって低廉である(表4-10)。民営借家では「25万円以上」の30%で比率が高く、20万円以上までで41%、10万円以上までで72%となっているが、2種公営住宅の場合は敷金が10万円以上の住宅は皆無である。2種公営住宅では「5万円未満」が98%にもなり、敷金はきわめて低廉になっている。

このように、2種公営住宅は民営借家よりも住戸規模が相対的に大きく、家賃及び敷金がかかなり低廉である。また、後章の事例分析でも言及するように、2種公営住宅においては、被保護世帯の居住の安定性が確保されることになる。つまり、被保護世帯の住宅として、2種公営住宅は、住戸規模、家賃、敷金、居住の安定性、等の面で相対的に

有利な居住条件を備えており、その意味で2種公営住宅は重要な役割を果たしているといえる。とくに、2種公営住宅の家賃、敷金はきわめて有利な居住条件になっている。ただし、2種公営住宅の住戸規模は相対的に大きいとはいえ、絶対的には狭小であり、2種公営保護層の世帯規模が大きいことを考え合わせると、居住密度はかなり高いと推察できる。2種公営保護層の大半が疾病をかかえていることから、住戸規模の狭小性はきわめて深刻な問題になると考えられる。

第2節 2種公営住宅被保護層の形成経路

2-1 形成経路の類型化

2種公営保護層は上述のような特性を有しているのであるが、ここでは、それがどのように形成されてきたのかを考察する。

先述したように、2種公営保護層（B）は被保護層（A）と2種公営居住層（C）の重なり部分として捉えられるが（前掲図 4-1）、この（B）に属する層がどのような過程を経て形成されるのかを考えた場合、基本的には図 4-2 に示されるような2つの経路を想定することができる。つまり、1つは低所得世帯が保護を開始し、その後に2種公営住宅へ入居するという（A）→（B）の経路であり、いま1つは2種公営住宅へ入居した後に保護を開始するという（C）→（B）の経路である。前者は、被保護層（A）が母体になり、それが2種公営住宅へ流入する結果、2種公営保護層（B）が形成されることを示し、後者は2種公営居住層（C）が母体になり、それが落層することによって2種公営保護層（B）が形成されることを示している。また、この2つの経路は、2種公営住宅への「入居」と保護の「開始」という2つの制度介入の時期的前後関係を表現するものといえる。

このような経路によって2種公営保護層が増大してきたと想定されるのであるが、これにはもちろん2種公営住宅供給対象の制度的限定化が関連している。すなわち、供給対象が限定されるにしたがい、2種公営住宅はより低所得の世帯に供給されがちになり、それにともない、被保護層の2種公営住宅への流入が促進され、（A）→（B）の経路が拡大してきたと考えられる。また、入居時点で保護は受給していなくても、落層する可能性の高いより不安定な低所得層としての2種公営居住層が増大し、それによって（C）→（B）の経路も拡大することになる。要するに、供給対象の限定化にともない（A）→（B）、（C）→（B）の経路のいずれもが拡大することになり、その結果、2種公営保護層が形成されてきたと考えられる。

以上を前提として、ここでは、2種公営保護層の「形成経路」を表 4-11のように類型化した。つまり、保護開始後に2種公営住宅へ入居する（A）→（B）の経路を、平野区外からの移管転入と区内からの入居に区別し、それぞれを「移管」、「入居前保護」とする。また、入居後に保護を開始する（C）→（B）の経路を「入居後保護」とし、これを入居から保護開始に至る期間の長短で細分化した。

この形成経路は、上記のように2種公営住宅への入居と保護開始の時期的前後関係を示しているが、それに加えて、入居時点における世帯の生活基盤の状態をも表わしている。つまり、「移管」及び「入居前保護」の場合は、入居してくる世帯が入居時点で既に保護を受給しているわけであり、その意味で、入居時点の生活基盤が最も脆弱化していると考えられる。また、「入居後保護」は入居時点では保護は受給していないが、入居から保護開始までの期間によって入居時点の生活基盤の状態に差異がある。入居から保護開始までの期間が短い世帯は、入居時点で保護受給要因となるなんらかの問題をかかえていると考えられ、「入居後保護」の中では入居時点の生活基盤がより脆弱な場合

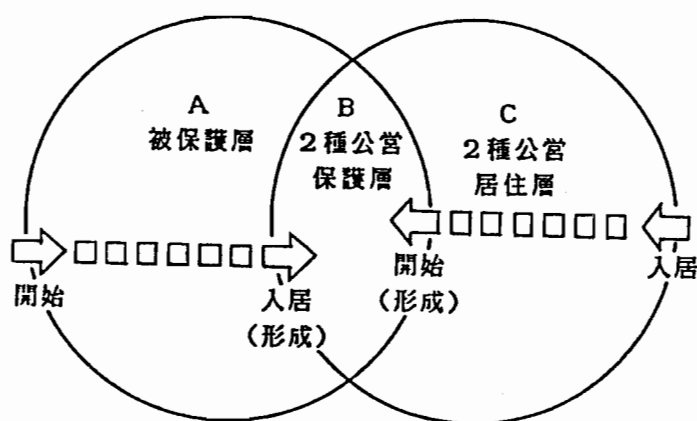


図 4-2 2種公営保護層の形成経路

表 4-11 形成経路の類型化

形 成 経 路	世帯数 (%)
移管 入居前保護 入居後保護	82 (18.6)
区外・保護開始→入居 区内・保護開始→入居	50 (11.4)
(~ 1年) : 入居→ ~ 1年後・保護開始	64 (14.5)
(2 ~ 4年) : 入居→ 2 ~ 4年後・保護開始	52 (11.8)
(5 ~ 9年) : 入居→ 5 ~ 9年後・保護開始	82 (18.6)
(10 ~ 14年) : 入居→ 10 ~ 14年後・保護開始	60 (13.6)
(15年 ~) : 入居→ 15年 ~ 後・保護開始	50 (11.4)
計	440(100.0)

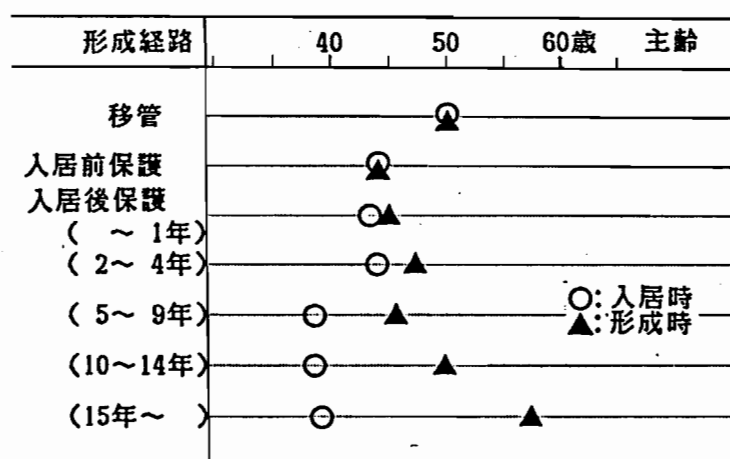


図 4-3 形成経路別入居時平均世帯主年齢、
形成時平均世帯主年齢

が多いと想定できる。入居から一定期間を経て保護を受給する世帯は、入居時点の生活基盤が相対的には安定していると考えられ、このような意味で、ここで類型化した形成経路は、入居時点での世帯の生活基盤の状態を表現しているといえる。もちろん、世帯の生活基盤が入居時点にどのような状態にあるのかは多面的に把握されるべきであるが、ここでは、その1つの指標として、入居時点で保護を受給しているかどうか、あるいは入居からどのくらいの期間を経て保護受給に至るのかを問題にしているわけである。また、「移管」「入居前保護」や入居後短期間で保護を開始する経路の場合は、世帯が入居時点で保護を受給している、あるいは保護受給要因になるような問題をかかえているという状態にあり、そうした意味において、2種公営住宅が事後的な「福祉住宅」として供給されるものとみることができる。

この形成経路別に、2種公営住宅の被保護世帯数の構成比をみると（表4-11）、入居前から保護を受給している「移管」、「入居前保護」がそれぞれ19%、11%であり、両者を合わせて30%になる。残りの「入居後保護」は70%を占めているが、入居から保護開始に至る期間にはかなりの幅がみられ、「入居後保護（～1年）」が15%を占めるとともに「入居後保護（15年～）」も11%存在している。（A）→（B）と（C）→（B）の構成比についていえば、3割と7割ということになるが、後述のように、それぞれの内容はかなり多様である。なお、既存資料から大阪府（大阪市を除く）の公営住宅に居住する被保護世帯（8,624世帯）の形成経路をみておくと、「移管」「入居前保護」が36.4%（2,411世帯）、「入居後保護」が63.6%（4,213世帯）であり（昭和57年）、調査結果とほぼ類似の傾向となっている（注7）。

2-2 形成経路とその特性

続いて、上述した形成経路によって2種公営保護層の世帯属性がどのように異なるのかをみるため図4-3～5を示した。その際に、被保護世帯が2種公営住宅へ入居した時点、あるいは2種公営住宅居住世帯が保護を開始した時点、つまり2つの制度が同時に介入し始めた時点を取りあげ、それを2種公営保護層の「形成時」とし、この時点の世帯属性をみていく（前掲図4-2参照）。この「形成時」は、文字どおり「2種公営保護層」が形成された時点の意味し、保護開始後に入居した「移管」「入居前保護」の場合は「形成時」と「入居時」が同時点であり、「入居後保護」の場合は「形成時」と「開始時」が同時点になる。2種公営保護層がどのような経路で形成され、形成時にどのような世帯属性を有していたのかを問題にするわけである。したがって、形成時の世帯属性は、前節で示した現在の世帯属性とは当然異なり、世帯類型についていえば、現在は「欠損」の31%が最も多く「夫婦と子」が22%であるのに対して、形成時には「夫婦と子」の32%で最も比率が高く、「欠損」は29%である。「夫婦と子」と「欠損」を合わせると、現在の53%よりも形成時の61%で比率が高い。「高齢単身」と「高齢夫婦」は、両者を合わせて「高齢世帯」としたが、その比率は現在の24%に比して形成時には17%と低い。また、この形成時の世帯属性に加えて、図4-6及び図4-3は入居時の世帯主年齢をみたものである。さらに、2種公営保護層の属していた階層を示す1つの指標として、形成経路別に保護開始前の生計中心者の雇用形態（最長職）を表4-12に示している。これによれば、「日雇い」の32%、「常用・社保無」の25%で比率が高く、2種公営保護層が保護開始前からかなり不安定な就労状態にあったことがうかがえる。

さて、まず「移管」については、形成時世帯類型の「夫婦と子」の比率が高く44%（平均32%）を占めているのが特徴的であり、疾病により保護を受給している世帯が多いとみられる。また、この経路は入居時の世帯主年齢が平均で約50歳ときわめて高く、被保護世帯が区外から流入してくる場合は入居時点でかなり高齢に達しているといえる。

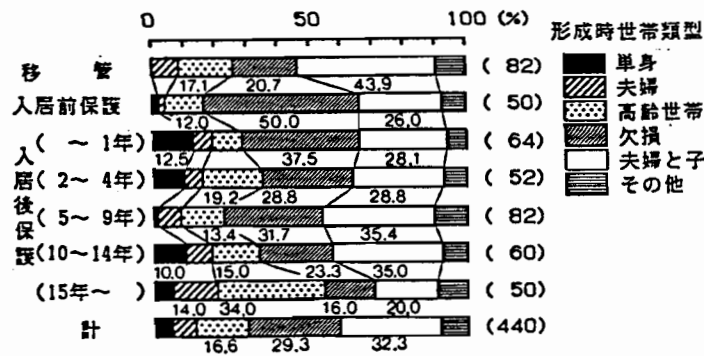


図 4-4 形成経路別形成時世帯類型

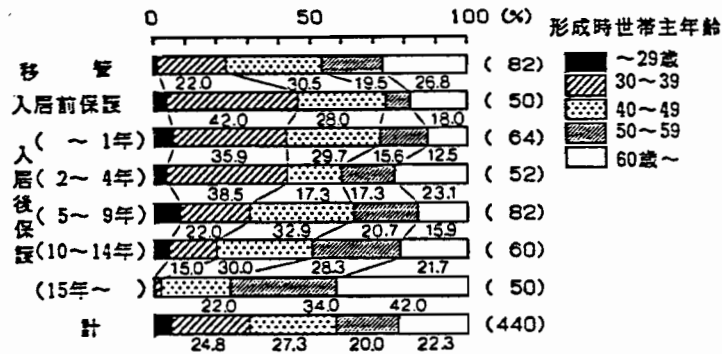


図 4-5 形成経路別形成時世帯主年齢

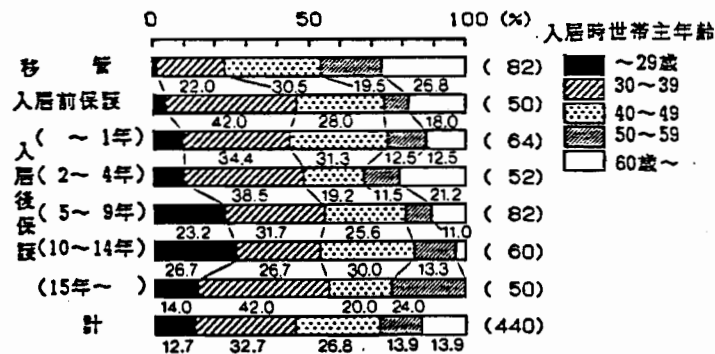


図 4-6 形成経路別入居時世帯主年齢

表 4-12 形成経路別保護開始前における
生計中心者の雇用形態

形成経路	雇用形態	自営	常用・ 社保有	常用・ 社保無	日雇い	パート	内職・ 無職	計
移 管		4 (5.9)	7 (10.3)	16 (23.5)	31 (45.6)	4 (5.9)	6 (8.8)	68 (100.0%)
入居前保護		3 (7.5)	11 (27.5)	8 (20.0)	12 (30.0)	4 (10.0)	2 (5.0)	40 (100.0%)
入居後保護 (~ 1年)		4 (7.3)	7 (12.7)	10 (18.2)	16 (29.1)	12 (21.8)	6 (10.9)	55 (100.0%)
(2 ~ 4年)		2 (4.3)	8 (17.0)	15 (31.9)	14 (29.8)	4 (8.5)	4 (8.5)	47 (100.0%)
(5 ~ 9年)		5 (6.2)	13 (16.3)	23 (28.8)	24 (30.0)	10 (12.5)	5 (6.2)	80 (100.0%)
(10 ~ 14年)		1 (1.9)	14 (25.9)	17 (31.5)	14 (25.9)	4 (7.4)	4 (7.4)	54 (100.0%)
(15年 ~)		2 (4.4)	12 (26.7)	8 (17.8)	13 (28.9)	5 (11.1)	5 (11.1)	45 (100.0%)
計		21 (5.4)	72 (18.5)	97 (24.9)	124 (31.9)	43 (11.1)	32 (8.2)	389 (100.0%)

(注) 常用・社保有：社会保険のある常用の雇用者
常用・社保無：社会保険のない常用の雇用者

保護開始前の雇用形態では、「日雇い」の46%（平均32%）で顕著に比率が高い。これに対して「入居前保護」では形成時「欠損」が50%（平均29%）で著しく多くなっているのが特徴である。保護開始前の雇用形態は「日雇い」が30%を占めるが、「常用・社保有」も28%（平均19%）を占め、「移管」よりは相対的に安定した雇用形態に属していた世帯が多い。「移管」と「入居前保護」は、入居時点で既に保護を受給しているという意味において同様であるが、両者の形成時の世帯属性はかなり異なっており、概して前者が疾病をかかえる「夫婦と子」、後者が「欠損」として2種公営住宅へ入居し、2種公営保護層を形成している。また、雇用形態がより不安定であった層が「移管」として区外から流入してきていると考えられる。「移管」では入居時点の世帯主年齢がきわめて高いことも特徴である。

「入居後保護」は先述のように2種公営保護層の過半数を占めるが、その内容は入居から保護開始に至る期間の長短によって大きく異なる。入居後短期間で保護を開始する世帯では形成時「欠損」と「夫婦と子」の比率が高く、それぞれ配偶者との離死別や疾病によって保護を開始するものとみられる。ただし「入居後保護（～1年）」では、形成時「欠損」が「夫婦と子」よりも多い。入居時の世帯主年齢は、「移管」よりは低いがかなり高くなっており、「入居後保護（～1年）」と「同（2～4年）」では平均で45歳弱になる。住宅統計調査（昭和58年、大阪府版）を用いて公営住宅居住世帯の入居時の平均世帯主年齢を算出すると34.4歳であり（注8）、「入居後保護（～1年）」と「同（2～4年）」はこれよりも10歳程度高い年齢で入居しているといえる。これは、「入居後保護（～1年）」や「同（2～4年）」の世帯が、入居時点で保護は受給していないとはいえ、かなり高い年齢で2種公営住宅のきわめて限定された収入基準をクリアするような低所得であることを示している（注9）。また、この経路の世帯は、入居時点で既に離死別や疾病といった問題をかかえている場合も多いと考えられ、それゆえ入居から保護開始までの期間が短いとみられる。さらに、保護開始前の雇用形態も概して不安定であり、「入居後保護（～1年）」では「日雇い」29%、「パート」22%、「入居後保護（2～4年）」では「常用・社保無」32%、「日雇い」30%の比率が高い。

これに比べて、入居から一定期間を経て保護を開始する世帯は、その期間が長くなるほど形成時の世帯主年齢が高くなるという傾向を示している。たとえば、形成時50歳以上の世帯の比率は「入居後保護（5～9年）」の36%、「同（10～14年）」の50%に対して「同（15年～）」では76%になる（平均42%）。形成時世帯類型でみると、「入居後保護（5～9年）」では「欠損」と「夫婦と子」が多いのに対し、「同（10～14年）」では「欠損」の比率が低下し、さらに「同（15年～）」になると「欠損」と「夫婦と子」の比率がともに低下し「高齢世帯」の34%（平均17%）で最も比率が高い。つまり、入居から保護開始までの期間がかなり長い場合には、高齢化した後に保護を受給する世帯が多くなる。また、この経路で形成される2種公営保護層は、他の経路よりも入居時の世帯主年齢が低く、入居時点では相対的に安定した生活基盤を維持しつつも一定の居住期間を経て保護受給に至るものとみられる。保護開始前の雇用形態をみても、「入居後保護（10～14年）」や「同（15年～）」では、「日雇い」「常用・社保無」の比率が高い反面「常用・社保有」が一定程度存在し、その比率が26～27%（平均19%）となっている。

このように、2種公営住宅の被保護層はその形成経路によってそれぞれが特徴的な性格を有している。つまり、2種公営保護層は、一方では「移管」「入居前保護」や入居後短期間で保護を開始する世帯にみられるように、入居前からなんらかの問題をかかえている世帯の流入によって形成されており、この場合は、形成時「欠損」「夫婦と子」として現われることが多い。なかでも、雇用形態がより不安定であった世帯が「移管」

及び入居後短期間で保護を開始する経路により2種公営保護層を形成している。これらの経路は、入居時の世帯主年齢が高いことも特徴的である。また、これらの経路では、入居してくる世帯が入居時点で既に保護を受給している、あるいは保護受給要因になるような問題をかかえているという状態にあり、2種公営住宅が事後的な「福祉住宅」として供給されるものといえる。他方では、比較的若齢時に入居し、相対的に安定した生活基盤を維持しつつも一定期間居住した後に落層する2種公営居住層も存在し、それによって2種公営保護層が形成されている。この経路の場合は、入居から保護開始までの期間が長くなるほど形成時「欠損」「夫婦と子」の比率が低下し、形成時「高齢世帯」の比率が高くなるのが特徴である。

第3節 2種公営住宅被保護層の居住地移動

3-1 前住地の分布

前節では、2種公営住宅への入居と保護開始の時期的前後関係に着目し、2種公営保護層の形成経路について分析を加えた。続いてここでは、入居にともなう居住地移動の側面から2種公営保護層の形成のされ方をみていく。

まず表4-13は、2種公営保護層の前住地を民借保護層と比較したものであるが、2種公営保護層では「市内」の69%で顕著に比率が高く、「区内」が24%である。「府内」と「府外」の比率が著しく低いのは、大阪市営住宅の空家入居が市内在住者に限られ、新築入居は市内在住者か在勤者に限定されるという制度的要因によるものと考えられる。これに対して、民借保護層は「区内」の51%で最も比率が高く、次いで「市内」20%、「府内」15%、「府外」14%となっており、前住地が遠方になるほど比率が低下している。これはいわば当然の傾向であり、2種公営住宅の立地が縁辺区部に偏在・集中しているため、2種公営住宅への入居は区域を越える居住地移動になりやすい。民営借家は相対的に立地が偏在しておらず、狭域的な市場を形成することになる。もっとも、民営借家では前住地「府内」「府外」が一定の比率を占めることから、市場が一概に狭域的とはいえないかもしれないが、いずれにせよ、前住地「区内」の比率は民借保護層で高く、2種公営保護層で低い。2種公営住宅では、主に区外からの居住地移動によって被保護層が形成されてきたといえる。

続いて、表4-14は前住地と形成経路を組み合わせて示したものであり、これによると、民借保護層に比べて2種公営保護層は「移管」と前住地「区外」の「入居後保護」が多い。つまり、入居と保護開始の順序にかかわらず、2種公営住宅では前住地が区外の被保護世帯が多いことを確認できる。「移管」の比率は、2種公営保護層19%、民借保護層9%であり、前住地「区外」の「入居後保護」は2種公営保護層57%、民借保護層40%である。2種公営保護層での構成比をみても、入居前から保護を受給している世帯では「入居前保護」(11%)よりも「移管」(19%)、「入居後保護」では前住地「区内」(13%)よりも「区外」(57%)でそれぞれ比率が高い。

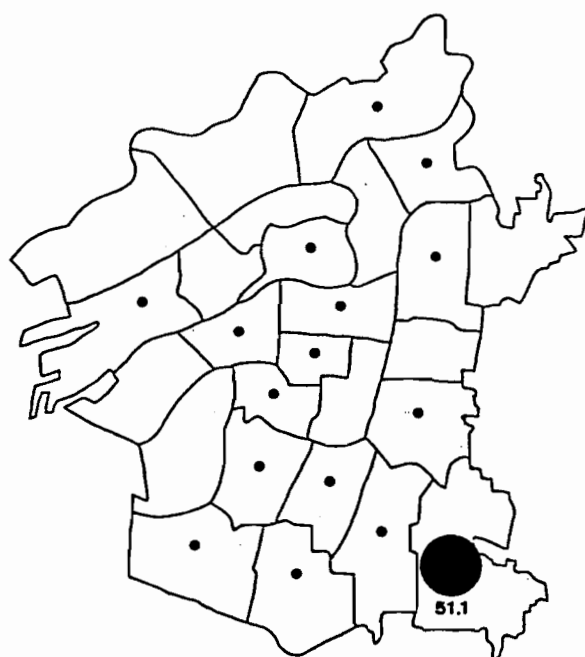
2種公営保護層の前住地は「区外」が多いのであるが、それを区別に観察すると(図4-7)、前住地は市域に均等に分布しているのではなく、特定区域に集中するという傾向が認められる。とくに、スラム地域をかかえる西成、浪速で比率が高く(両区で25%)、次いで平野区に近接する東住吉、生野、住吉の比率が高い(3区で20%)。つまり、市域の縁辺に位置する平野区では、2種公営保護層の形成が主に大阪市南部のいわゆるインナーエリアからの移動によるものであり、とりわけスラム地域との関係が深くなっているといえる。いいかえれば、平野区の2種公営保護層の地域的母体として、インナーエリア、スラム地域を位置づけることができる。3章で示したように、西成、浪

表 4-13 前住地の比較

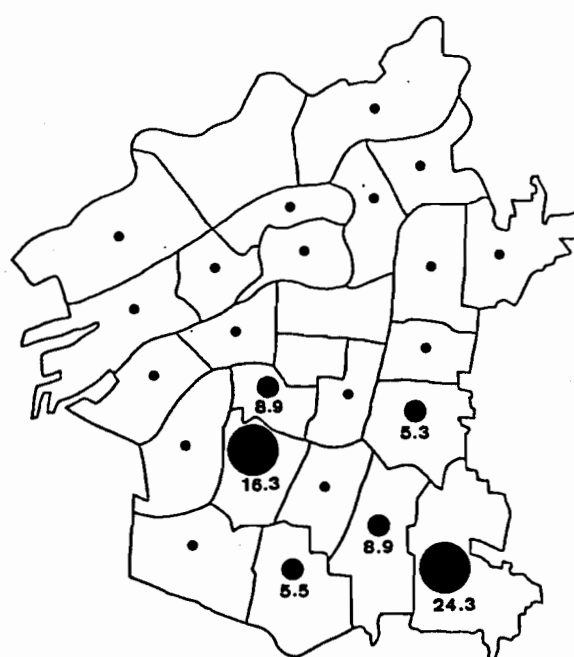
前住地	区内	市内	府内	府外	計
2種公営住宅	106 (24.3)	299 (68.6)	18 (4.1)	13 (3.0)	436 (100.0%)
民営借家	96 (51.1)	38 (20.2)	28 (14.9)	26 (13.8)	188 (100.0%)

表 4-14 形成経路と前住地

形成経路 前住地	移 管	入居前保護	入居後保護		計
	区 外	区 内	区 外	区 内	
2種公営住宅	81 (18.6)	49 (11.2)	249 (57.1)	57 (13.1)	436 (100.0%)
民営借家	16 (8.5)	29 (15.4)	76 (40.4)	67 (35.6)	188 (100.0%)



<民営借家>



<2種公営住宅>



図 4-7 前住地の分布

速両区は、保護率がきわめて高い区域であり、そこからいわばオーバー・フローしてくる低所得層や被保護層が縁辺部の平野区へ流入し、2種公営保護層を形成してきたと考えることができる。3章では、区別の世帯保護率と2種公営住宅率を指標として地域類型を設定したが、インナーエリアのVI型（保護高率地域）と縁辺部のV型（2種高率地域）は、前者から後者へ低所得層や被保護層が移動するという関係があるわけである。民借保護層については、このような傾向が認められず、2種公営保護層と民借保護層とは前住地の分布がきわだって異なっている。

こうした点からすれば、2種公営住宅は市域に散在する低所得層や被保護層を縁辺部に吸収し、集中させるという機能を有しているとみることができる。とくにインナーエリアあるいはスラム地域を地域的母体として、平野区の2種公営保護層が形成されているのであり、2種公営住宅は被保護層をインナーエリアから吸収し、縁辺部に集中・集積させてきたといえる。3章で述べたように、平野区では区域全体の保護率が一貫して上昇してきているが、これは、平野区内で被保護層が形成されてきたのではなく、2種公営住宅が区外から低所得層や被保護層を吸収してきた結果と考えるのが妥当であろう。いずれにせよ、2種公営住宅は、都市レベルにおける低所得層や被保護層の居住立地の分布、あるいはその移動に強い影響を与えている。

3-2 転居理由の分析

次に、2種公営保護層の転居（入居）理由を分析する。ただし、データの制約上、転居理由の分析は保護開始後に2種公営住宅へ入居した「移管」と「入居前保護」についてのみ可能である。そのため、ここでいう転居理由とは、生活保護行政（福祉事務所）が被保護世帯の転居を承認・指導する際の理由を指している。

まず表4-15は、「移管」の転居理由を、転居時の世帯類型や世帯主年齢、前住宅の種類等との関連で示したものである。上述のように、民借保護層に比べて2種公営保護層では「移管」の比率が高く、区外から流入してくる「移管」は2種公営保護層の特徴的な形成経路といえるが、その転居理由をみると、「家賃低額化」（36%、23世帯）が最も多く、次いで「狭小過密」（30%、19世帯）「老朽・立退き」（23%、15世帯）の比率が高い。転居理由と転居時の世帯類型には一定の相関が認められ、転居時「高齢世帯」では「老朽・立退き」と「家賃低額化」、「欠損」では「家賃低額化」、「夫婦と子」では「狭小過密」の比率がそれぞれ高い。前住宅の種類は民営借家が95%（61世帯）でほとんど全部であり、前住地の分布をみると、西成、浪速両区が47%（30世帯）で半数近くを占める（注10）。つまり、「移管」はインナーエリアあるいはスラム地域の民営借家から「家賃低額化」や「狭小過密」「老朽・立ち退き」を理由に転居し、2種公営住宅へ流入してくる世帯が多いとみることができる。

これらの点から、平野区の2種公営住宅で「移管」が発生する要因としては、第1に、被保護世帯が発生したインナーエリア、スラム地域の民営借家市場では、住宅扶助基準を満たす低家賃の住宅の確保が困難であり、ある程度の物的水準を満たす住宅の確保も困難であることが考えられる。「移管」の前住地は西成、浪速区が半数近くを占めているのであるが、この西成、浪速区は大阪市の中でもとくに民営借家率が高く、住宅水準が低い区域であり、民営借家率は西成60.1%、浪速51.0%（市平均42.4%）、1世帯当たり平均畳数は西成15.7畳、浪速17.0畳（市平均19.5畳）、1世帯当たり平均室数は西成3.1室、浪速3.0室（市平均3.6室）である（注11）。また、西成区では住宅の老朽化も著しく、たとえば昭和35年以前に建設された住宅が49.4%（市平均36.3%）を占める（注12）。こうしたインナーエリアの住宅事情の問題を背景として、平野区の2種公営住宅に「移管」が発生することになる。第2に、縁辺部に偏在する2種公営住宅では、

表 4-15 「移管」の転居理由

転居理由	狭小 過密	老朽 立退き	家賃 低額化	近所に 不都合	離婚	世帯 分離	その他	計
単身								0 (0.0)
夫婦	3 (100.0)							3 (4.7)
高齢 世帯	1 (6.7)	5 (33.3)	7 (46.7)	1 (6.7)			1 (8.7)	15 (23.4)
欠損	3 (20.0)	1 (6.7)	7 (46.7)	1 (6.7)	2 (13.3)	1 (6.7)		15 (23.4)
夫婦と 子	11 (42.3)	7 (26.9)	8 (30.8)					26 (40.8)
その他	1 (20.0)	2 (40.0)	1 (20.0)				1 (20.0)	5 (7.8)
～39歳	4 (30.8)	3 (23.1)	4 (30.8)		2 (15.4)			13 (20.3)
40～49	8 (38.1)	2 (9.5)	8 (38.1)	1 (4.8)		1 (4.8)	1 (4.8)	21 (32.8)
50～59	6 (60.0)	2 (20.0)	2 (20.0)					10 (15.6)
60歳～	1 (5.0)	8 (40.0)	9 (45.0)	1 (5.0)			1 (5.0)	20 (31.2)
持家								0 (0.0)
公営 借家	1 (50.0)					1 (50.0)		2 (3.1)
民営 借家	18 (29.5)	15 (24.6)	23 (37.7)	2 (3.3)	1 (1.6)		2 (3.3)	61 (95.3)
その他					1 (100.0)			1 (1.8)
計	19 (29.7)	15 (23.4)	23 (35.9)	2 (3.1)	2 (3.1)	1 (1.6)	2 (3.1)	64 (100.0%)

(注) 高齢世帯：世帯主年齢60歳以上の単身世帯、夫婦世帯（以下同じ）

表 4-16 「入居前保護」の転居理由

転居理由	狭小 過密	老朽 立退き	家賃 低額化	近所に 不都合	離婚	世帯 分離	その他	計
単身			1 (100.0)					1 (2.5)
夫婦								0 (0.0)
高齢 世帯			4 (100.0)					4 (10.0)
欠損	6 (30.0)	1 (5.0)	6 (30.0)	1 (5.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	3 (15.0)	20 (50.0)
夫婦と 子	2 (18.2)	1 (9.1)	4 (36.4)	3 (2.9)			1 (9.1)	11 (27.5)
その他		1 (25.0)	2 (50.0)	1 (25.0)				4 (10.0)
～39歳	6 (31.6)		9 (47.4)	1 (5.3)	1 (5.3)		2 (10.5)	19 (47.5)
40～49	1 (10.0)	3 (30.0)	2 (20.0)	1 (10.0)		2 (20.0)	1 (10.0)	10 (25.0)
50～59	1 (25.0)			2 (50.0)			1 (25.0)	4 (10.0)
60歳～			6 (85.7)	1 (14.3)				7 (17.5)
持家							1 (100.0)	1 (2.5)
公営 借家	1 (10.0)	1 (10.0)	2 (20.0)	4 (40.0)			2 (20.0)	10 (25.0)
民営 借家	7 (24.1)	2 (8.9)	15 (51.7)	1 (3.4)	1 (3.4)	2 (6.9)	1 (3.4)	29 (72.5)
その他								0 (0.0)
計	8 (20.0)	3 (7.5)	17 (42.5)	5 (12.5)	1 (2.5)	2 (5.0)	4 (10.0)	40 (100.0%)

供給対象が制度的に限定されるにともない被保護世帯の入居が容易になり、その結果、「移管」が流入してくるとみられる。3章で述べたように、2種公営住宅ストックが大量に集中する平野区においては空家の発生量も多く、しかもその空家が「特目空家」として供給されがちであり、したがって、被保護世帯が入居できる可能性がかなり高いと推察できる。さらに第3には、2種公営住宅への入居は家賃の低額化や住宅水準の相対的向上をもたらす場合が多く、また、縁辺部の2種公営住宅には「特目空家」が多いこともあって、インナーエリアの保護行政は被保護世帯を2種公営住宅へ誘導しがちになる。なかでも、「家賃低額化」を主な理由として保護行政が被保護世帯の転居を指導していることは上記のとおりである。さらに、あるレポートによれば、インナーエリアの福祉事務所がケース数を減らすために、被保護世帯を縁辺部の2種公営住宅へ転居させる場合も少なくないようである（注13）。

要するに、被保護世帯の発生したインナーエリア、スラム地域における住宅事情の問題と縁辺部の2種公営住宅の供給対象限定化が表裏一体の関係にあり、そのことが「移管」による2種公営保護層の形成に結びついている。つまり、一方ではインナーエリア、スラム地域の民営借家から被保護世帯が押し出され、他方では、縁辺部に集中する2種公営住宅が被保護世帯を吸収するわけである。さらに、こうした住宅事情の地域間関係をベースにしつつ、保護行政が介在して被保護世帯を2種公営住宅の空家へ送りこむことになる。

次いで、区内から入居した「入居前保護」の転居理由をみておくと（表4-16）、「家賃低額化」が43%（17世帯）で半数近くを占め、「移管」に比べて「狭小過密」「老朽・立退き」の比率が低い。これは転居時世帯類型の「夫婦と子」や「高齢世帯」が少ないことに一因があると思われる。前住宅は「移管」と同様に民営借家（73%、29世帯）が多く、民営借家における家賃や住宅水準の問題が被保護世帯の2種公営住宅入居の背景にあることがわかる。ただし、「入居前保護」の場合は公営住宅の絶対量が多い平野区内での転居なので、前住宅の25%（10世帯）は公営住宅となっている。

以上のように、縁辺部の平野区の2種公営保護層は、インナーエリア、スラム地域を主要な地域的母体として形成されており、その背景には、インナーエリアやスラム地域の民営借家市場における被保護世帯の住宅事情の問題があり、また縁辺部に集中する2種公営住宅の供給対象限定化という状況がある。縁辺部の2種公営住宅には空家が発生しがちであり、その空家は「特目空家」としてインナーエリアから押し出された被保護世帯を吸収することになる。これは、2種公営住宅における被保護層の集中・集積という現象が都市レベルでの住宅ストックの地域的配置あるいはその質といった問題に深く関連していることを示している。さらに、この住宅事情の地域間関係に保護行政が介在して被保護世帯を「移管」として縁辺部の2種公営住宅へ送りこみ、2種公営保護層は民営保護層よりも「移管」の比率が高いことが特徴になっている。

第4節 2種公営住宅被保護層の固定的形成

4-1 保護受給期間と居住期間

前節までに、2種公営保護層がどのような過程を経て形成されるのかを明らかにしたが、次に本節では、形成時以降の保護受給期間を問題にし、また、その期間中における2種公営保護層の変容について分析を加える。ここで形成時以降の保護受給期間というのは、2種公営住宅の被保護層が文字どおり「2種公営保護層」として存在している期間を意味し、保護を受給しかつ2種公営住宅に居住している期間に相当する。つまり、受給期間と居住期間の重なる期間が「2種公営保護層」の存在している期間である。そ

こでまず、2種公営保護層の受給期間と居住期間がどの程度なのかを民営保護層と比較してみたい。

図4-8は、平野区内での保護受給期間を示しており、2種公営住宅では被保護層の受給期間が著しく長期化していることがわかる。民営借家では「～2年」の43%で最も比率が高く、「3～4年」が19%、「5～9年」が25%となっているが、2種公営住宅では「5～9年」の40%で最も比率が高く、さらに区内受給期間が10年以上になる世帯が28%存在している。また、区内受給期間について世帯類型別、世帯主年齢別に観察すると（図4-9）、いずれの世帯類型、年齢においても民営借家より2種公営住宅で長期化している傾向が明らかである。たとえば、世帯類型別に区内受給期間が10年以上になる世帯の比率を2種公営住宅、民営借家の順にみていくと、「単身」では14%、3%、「高齢単身」では47%、23%、「欠損」では21%、4%、「夫婦と子」では34%、12%となっており、どの世帯類型をとりあげても2種公営住宅できわだって比率が高い。ここでは資料の制約上、平野区内での受給期間を示しているが、「移管」の区外での受給期間を考慮した場合、先述のように2種公営住宅では民営借家に比して「移管」の比率が高いので、受給期間はより長くなると推察できる。さらに、この区内受給期間は現在受給している保護の受給期間を表わしているが、それ以前に保護を受給した経験（保護歴）の有無をみると（図4-10）、保護歴のある世帯の比率が2種公営住宅30%、民営借家15%である。つまり、2種公営住宅では被保護世帯の受給期間が長期化していると同時に、保護の開始・廃止を繰り返している世帯も相対的に多いと考えられる。

次に居住期間をみると（図4-11）、民営借家に比べて2種公営住宅で居住期間が長い。民営借家では「～2年」が23%、「5～9年」が25%、「15年～」が24%というように居住期間がかなり多様になっているのに対し、2種公営住宅では「15年～」の40%で顕著に比率が高く、「～2年」や「3～4年」はそれぞれ10%未満である。世帯類型別、世帯主年齢別にみても（図4-12）、2種公営住宅での居住期間が著しく長い。居住期間が15年以上になる世帯の比率を世帯類型別に、2種公営住宅、民営借家の順にみると、「単身」では50%、20%、「高齢単身」では50%、31%、「欠損」では24%、13%、「夫婦と子」では38%、24%であり、明らかに2種公営住宅で比率が高い。居住期間が2年以下の世帯の比率についてみると、2種公営住宅の場合、どの世帯類型でも10%に満たないが、民営借家では「単身」30%、「高齢単身」21%、「欠損」33%、「夫婦と子」12%というように一定の比率を占めている。民営借家では保護を受給するほどの低所得層は居住状態が概して不安定であり、それゆえ居住期間の短い世帯がかなり存在すると考えられるが、2種公営住宅の場合は居住が相対的に安定しており、被保護世帯の定着性が高くなる。また、2種公営住宅の住戸規模や家賃が民営借家に比べて有利であることは先述のとおりであり、そのことも2種公営保護層の定着性を高める要因になっている。さらに、一般的にも民営借家より公営住宅で居住期間が長く、住宅統計調査（昭和58年、大阪府版）から平均居住期間を算出すると、民営借家で7.2年、公営住宅で11.6年になる（注14）。

これらの点から予想されるように、形成時以降の保護受給期間（保護を受給しかつ現住宅に居住している期間）も2種公営住宅で著しく長期化しており（図4-13）、2種公営住宅においては、被保護層がいわば固定的状態を呈しているとみることができる。つまり、2種公営住宅の被保護層は一定の住宅に居住しながらきわめて長期にわたる保護を受給してきているのであり、そのような意味で2種公営保護層が地域的・階層的に固定された状態にあるといえる。先述のように、2種公営保護層はインナーエリアあるいはスラム地域から縁辺部へ流入・集中してくるのであるが、ひとたび流入・集中した2種公営保護層はそのまま定着し、地域的・階層的に固定化していくことになる。この

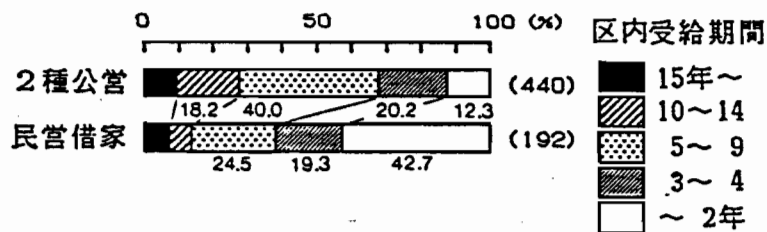
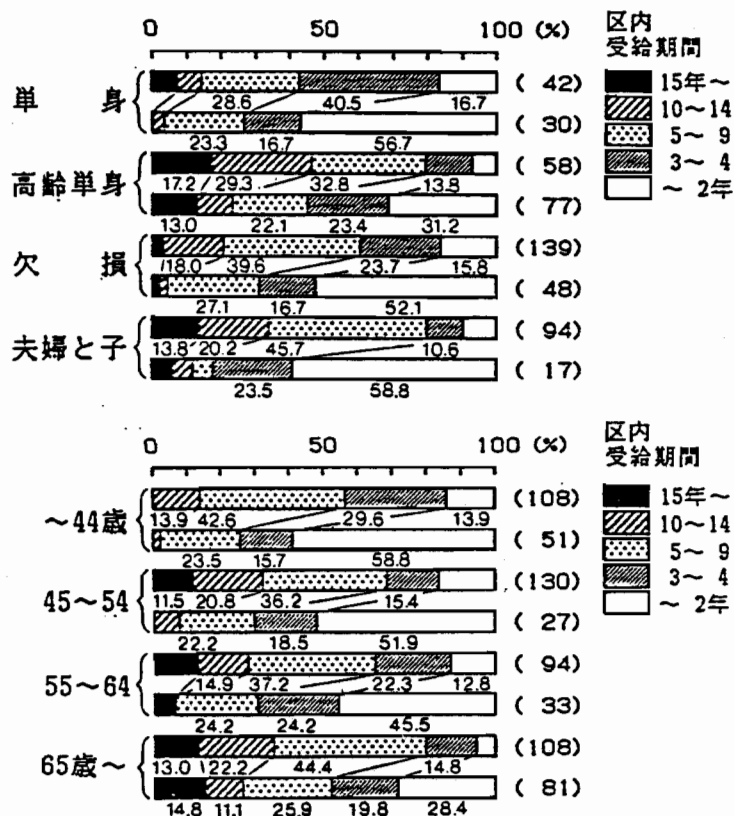


図 4-8 区内受給期間の比較



上段：2種公営 下段：民営借家

図 4-9 世帯類型別、世帯主年齢別
区内受給期間

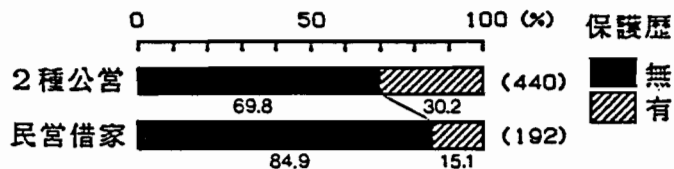


図 4-10 保護歴の比較

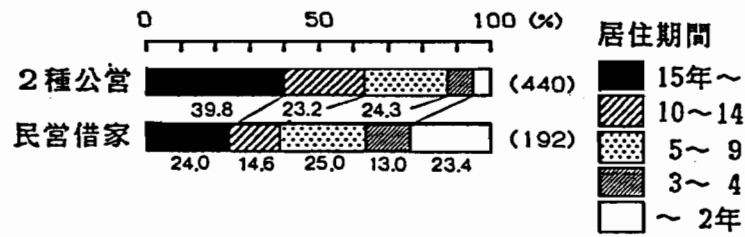


図 4-11 居住期間の比較

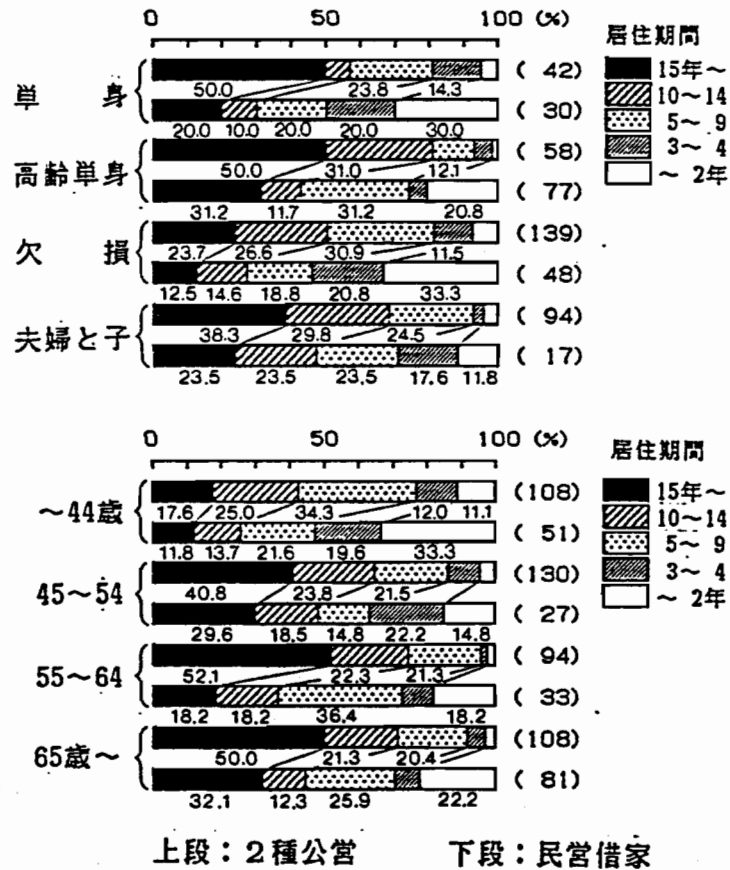


図 4-12 世帯類型別、世帯主年齢別居住期間

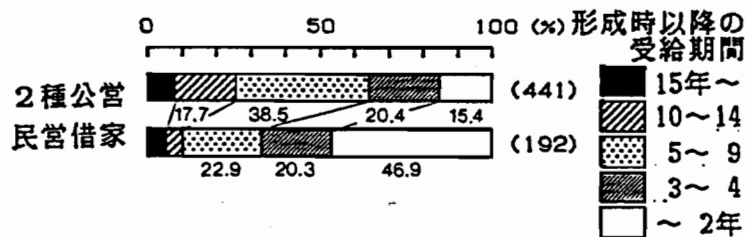


図 4-13 形成時以降の受給期間

点が民借保護層とは異なる2種公営保護層に特有の性格であることに注意しておく必要がある。そして、いうまでもなく、こうした固定性は2種公営住宅における被保護層の集積にいつそう拍車をかけることになる。2種公営保護層が形成されてくると同時に、ひとたび形成された2種公営保護層の受給期間・居住期間が長期化しているわけであり、それによって2種公営住宅の保護率が上昇してきたと考えることができる。

4-2 世帯の変容

2種公営住宅では被保護層の受給期間が顕著に長期化しているのであるが、ここでは、形成時以降の受給期間がどのような世帯で長期化しているのか、また、形成時から現在にかけて世帯がどのように変容してきたのかを検討していく。まず表4-17~19は、形成時以降の受給期間別に世帯類型、世帯主年齢、及び就労形態を示しており、受給期間によって2種公営保護層の性格にかなりの相違があることがわかる。

たとえば、世帯類型については(表4-17)、形成時以降の受給期間が長くなるほど「高齢単身」と「夫婦と子」の比率が高まり、「欠損」が少なくなるという傾向が認められる。「高齢単身」は「～2年」では6%を占めるにすぎないが、「10～14年」では21%、「15年～」では23%になり(平均13%)、「夫婦と子」の比率は「～2年」での16%に対して「10～14年」では23%、「15年～」では34%になる(平均21%)。「欠損」は「～2年」から「10～14年」までは29～44%を占めるが、その比率は受給期間が長くなるにつれて低下しており、「15年～」では9%である(平均32%)。

また、世帯主年齢をみると(表4-18)、形成時以降の受給期間が長くなるほど世帯が高齢化している傾向が明らかである。「～2年」では49歳以下が56%、50歳以上が44%であるが、それぞれの比率は「10～14年」では31%、69%、「15年～」では14%、86%となり、受給期間が長い場合にはほとんどの世帯で世帯主年齢が50歳以上である。さらに、「15年～」では60歳以上が43%(平均31%)、70歳以上が23%(平均19%)を占めており、高齢化が著しい。上記のように、受給期間の長い世帯には「高齢単身」とともに「夫婦と子」が多いのであるが、この「夫婦と子」もかなり高齢化した世帯とみられる。

就労形態は常に「非稼働世帯」が過半数を占めるが、その比率は形成時以降の受給期間が長い世帯でより高くなり、「15年～」では89%(平均71%)にもなる(表4-19)。「稼働世帯」は受給期間が長くなるほど減少し、「～2年」では38%を占めるのに比べて、「10～14年」では27%、「15年～」では11%である(平均29%)。世帯主が就労している世帯についても同様であり、「～2年」での28%に対して「10～14年」では13%、「15年～」では3%ときわめて少なくなる(平均19%)。

このように、形成時以降の受給期間が長期化している世帯には明確な特性が認められ、世帯類型では「高齢単身」と「夫婦と子」の比率が高くなるのが特徴的である。また、受給期間が長い場合は世帯主年齢が著しく高く、世帯の大半が「非稼働世帯」となっており、これは受給期間の長期化にともない2種公営保護層が高齢化、あるいは非稼働化してきたことを示している。

次に表4-20は、形成時から現在にかけての世帯類型の変化を示しており、これによると、変化の内容は配偶者の欠損や子供の転出、高齢化によるものになっている。具体的には、配偶者の欠損による「夫婦と子」から「欠損」への変化(19世帯)が最も多く、次いで、子供の転出による「夫婦と子」から「夫婦」(13世帯)、高齢化による「夫婦」から「高齢夫婦」(8世帯)、配偶者の欠損による「高齢夫婦」から「高齢単身」(8世帯)などの変化が多い。形成時世帯類型別に形成時と現在が同じ世帯タイプの世帯の比率をみると、その比率が低いのは形成時「夫婦」の55%、形成時「夫婦と子」

表 4-17 形成時以降の受給期間別世帯類型

世帯類型	単身	高齢 単身	夫婦	高齢 夫婦	欠損	夫婦と 子	その他	計
形成時以降の受給期間								
～ 2年	8 (11.8)	4 (5.9)	7 (10.3)	4 (5.9)	30 (44.1)	11 (16.2)	4 (5.9)	68 (100.0%)
3～ 4年	19 (21.3)	9 (10.1)	8 (9.0)	8 (9.0)	31 (34.8)	9 (10.1)	5 (5.6)	89 (100.0%)
5～ 9年	9 (5.3)	21 (12.4)	11 (6.5)	25 (14.7)	50 (29.4)	44 (25.9)	10 (5.9)	170 (100.0%)
10～14年	3 (3.8)	16 (20.5)	4 (5.1)	8 (10.3)	25 (32.1)	18 (23.1)	4 (5.1)	78 (100.0%)
15年～	3 (8.6)	8 (22.9)	3 (8.6)	4 (11.4)	3 (8.6)	12 (34.3)	2 (5.7)	35 (100.0%)
計	42 (9.5)	58 (13.2)	33 (7.5)	49 (11.1)	139 (31.6)	94 (21.4)	25 (5.7)	440 (100.0%)

表 4-18 形成時以降の受給期間別世帯主年齢

世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60～69	70歳～	計
形成時以降の受給期間							
～ 2年	0 (0.0)	15 (22.1)	23 (33.8)	19 (27.9)	5 (7.4)	6 (8.8)	68 (100.0%)
3～ 4年	1 (1.1)	12 (13.5)	27 (30.3)	30 (33.7)	4 (4.5)	15 (16.9)	89 (100.0%)
5～ 9年	4 (2.4)	22 (12.9)	43 (25.3)	38 (22.4)	26 (15.3)	37 (21.8)	170 (100.0%)
10～14年	1 (1.3)	2 (2.6)	22 (28.2)	25 (32.1)	12 (15.4)	16 (20.5)	78 (100.0%)
15年～	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (14.3)	15 (42.9)	7 (20.0)	8 (22.9)	35 (100.0%)
計	6 (1.4)	51 (11.6)	120 (27.3)	127 (28.9)	54 (12.3)	82 (18.6)	440 (100.0%)

表 4-19 形成時以降の受給期間別就労形態

就労形態	世帯								非世帯	計
	主	主配	主子	主配子	配	配子	子	小計		
形成時以降の受給期間										
～ 2年	17 (25.0)	1 (1.5)	1 (1.5)	0 (0.0)	4 (5.9)	0 (0.0)	3 (4.4)	26 (38.2)	42 (61.8)	68 (100.0%)
3～ 4年	16 (18.0)	0 (0.0)	3 (3.4)	0 (0.0)	1 (1.1)	0 (0.0)	2 (2.2)	22 (24.7)	67 (75.3)	89 (100.0%)
5～ 9年	31 (18.2)	2 (1.2)	2 (1.2)	1 (0.6)	10 (5.9)	1 (0.6)	6 (3.5)	53 (31.2)	117 (68.8)	170 (100.0%)
10～14年	5 (6.4)	4 (5.1)	1 (1.3)	0 (0.0)	2 (2.6)	1 (1.3)	8 (10.3)	21 (26.9)	57 (73.1)	78 (100.0%)
15年～	0 (0.0)	1 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	2 (5.7)	4 (11.4)	31 (88.6)	35 (100.0%)
計	69 (15.7)	8 (1.8)	7 (1.6)	1 (0.2)	17 (3.9)	3 (0.7)	21 (4.8)	126 (28.6)	314 (71.4)	440 (100.0%)

表 4-20 世帯類型の変化

現在 形成時	単身	高齢 単身	夫婦	高齢 夫婦	欠損	夫婦と 子	その他	計
単身	21 (87.5)	3 (12.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	24 (5.5)
高齢単身	0 (0.0)	29 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (6.6)
夫婦	2 (6.1)	4 (12.1)	18 (54.5)	8 (24.2)	0 (0.0)	1 (3.0)	0 (0.0)	33 (7.5)
高齢夫婦	0 (0.0)	8 (18.2)	0 (0.0)	36 (81.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	44 (10.0)
欠損	7 (5.4)	5 (3.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	117 (90.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	129 (29.3)
夫婦と子	6 (4.2)	5 (3.5)	13 (9.2)	4 (2.8)	19 (13.4)	92 (64.8)	3 (2.1)	142 (32.3)
その他	6 (15.4)	4 (10.3)	2 (5.1)	1 (2.6)	3 (7.7)	1 (2.6)	22 (56.4)	39 (8.9)
計	42 (9.5)	58 (13.2)	33 (7.5)	49 (11.1)	139 (31.6)	94 (21.4)	25 (5.7)	440 (100.0%)

表 4-21 世帯人員の変化

現在 形成時	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人～	計
1人	53 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	53 (12.0)
2人	27 (19.3)	112 (80.0)	1 (0.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	140 (31.8)
3人	11 (11.5)	23 (24.0)	62 (64.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	96 (21.8)
4人	5 (7.0)	6 (8.5)	15 (21.1)	44 (62.0)	0 (0.0)	1 (1.4)	0 (0.0)	71 (16.1)
5人	2 (3.9)	3 (5.9)	7 (13.7)	14 (27.5)	24 (47.1)	0 (0.0)	1 (2.0)	51 (11.6)
6人	1 (5.3)	2 (10.5)	1 (5.3)	1 (5.3)	2 (10.5)	10 (52.6)	2 (10.5)	19 (4.3)
7人～	1 (10.0)	0 (0.0)	1 (10.0)	1 (10.0)	2 (20.0)	2 (20.0)	3 (30.0)	10 (2.3)
計	100 (22.7)	146 (33.2)	87 (19.8)	60 (13.6)	28 (6.4)	13 (3.0)	6 (1.4)	440 (100.0%)

の65%（及び形成時「その他」の56%）であり、それぞれ高齢化や配偶者の欠損、子供の転出により他の世帯類型へ変化した世帯が多い。また、現在の世帯類型別に形成時から同じ世帯類型であった世帯の比率をみると、その比率が「単身」「高齢単身」で50%と低く、これは現在「単身」「高齢単身」の世帯のうち半数が形成時以降に「単身」「高齢単身」へ変化した世帯であることを示している。こうした世帯類型の変化を反映して、形成時に比べて現在では「単身」「高齢単身」「高齢夫婦」「欠損」の構成比が高くなり、「夫婦と子」（及び「その他」）の構成比が低下している。なかでも構成比の変化が大きいのは「高齢単身」と「夫婦と子」であり、「高齢単身」は7%から13%へと6%ポイントの上昇、「夫婦と子」は32%から21%へと11%ポイントの低下となっている。上述のように、形成時以降の受給期間が長期化している世帯では「高齢単身」と「夫婦と子」の比率が高いが、このうち「高齢単身」は受給期間の長期化にともない他の世帯類型から「高齢単身」へ変化してきた世帯がかなり多いとみられる。「夫婦と子」については、ほとんどが形成時から「夫婦と子」であり、さらに受給期間が長期化していくとすれば、子供の転出や高齢化により他の世帯類型へ変化していく世帯が多いと考えられる。

この世帯類型に関連して、世帯人員の変化をみると（表4-21）、世帯が縮小方向に変化してきたことがわかる。世帯人員が増加した世帯は全体の1%でほとんど存在しないのに対して、減少した世帯は29%を占める。また、世帯人員が減少した世帯の比率を形成時世帯人員別にみていくと、「2人」の19%に対して、「3人」では36%、「4人」では37%、5人以上では50%となっており、概して形成時世帯人員が多いほど世帯の縮小傾向が強くなる。その結果、世帯人員の構成は形成時に比べて現在ではより少ない方向へ変化することになり、「1人」「2人」の構成比が上昇し、3人以上の世帯の構成比は低下している。とくに、「1人」の比率は形成時の12%から現在の23%へと11%ポイントの上昇を示しており、形成時から現在にかけて単身化してきた世帯が少なくないといえる。

これらの点から、形成時以降の受給期間における2種公営保護層の変容は、世帯の縮小・単身化が高齢化をともないつつ進展するものと要約できる。また、世帯の縮小・単身化は子供の転出、及び配偶者の欠損によってもたらされるが、このうち子供の転出については、2種公営住宅の住戸規模の狭小性がその一因になっている。2種公営住宅の住戸規模は民営借家よりも相対的に大きいとはいえ、絶対的にはかなり狭小であり、それゆえ成長した子供は世帯から転出し、高齢化した親が残留することになる。2種公営住宅では、世帯の成長にともなう住戸規模の拡大が一般的に不可能であり、世帯の縮小、高齢化はある程度必然的に進むといえる。

そして、こうした世帯の縮小や高齢化にしたがい2種公営保護層は稼働能力を喪失してきていると考えられ、それが受給期間をさらに長期化させることになる。つまり、世帯の縮小や高齢化、あるいは非稼働化といった2種公営保護層の変容は、受給期間長期化の結果であると同時にその要因でもあり、したがって、受給期間が長期化すればするほど2種公営保護層は固定的性格をいっそう強めていく。1節でみたように、民借保護層に比べて2種公営保護層では、世帯主年齢の低い規模の大きな世帯が多く、また稼働能力を有する世帯が相対的に多いのであるが、受給期間が長期化するにともない、このような特性が弱まり、2種公営保護層は高齢化、非稼働化していくことになる。

第5節 2種公営住宅の建設時期と2種公営住宅被保護層の形成

最後に、2種公営住宅の建設時期によって2種公営保護層の形成のされ方がどのように異なるのかをみていく。それによって、2種公営住宅の性格が経年的にどのように変化してきたのかをある程度把握することが可能になると考えられる。ただし、平野区では昭和50年代に建設された2種公営住宅がほとんど存在せず、そのためここでは、昭和40年代までに建設された2種公営住宅を分析対象とすることになる。前章の図3-15からわかるように、平野区の公営住宅のうち昭和51年以降に建設された戸数の割合は、1種で6.1%、2種で1.4%を占めるにすぎない。もっとも、大阪市全体でみても、昭和51年以降の建設戸数が総戸数に占める割合は1種27.1%、2種6.1%であり、2種公営住宅については、大半が40年代までに建設されたものといえる。

まず表4-22は、平野区内の2種市営住宅全件について保護率（管理戸数に対する被保護世帯数の割合）を示しているが、建設時期が新しいほど保護率が高まる傾向が認められる。これは2種公営住宅の供給対象がより限定された低所得層に絞られてきた過程を反映したものと考えられ、建設時期「～34年」での保護率6.3%に対して、「35～39年」では8.2%、「40～44年」では11.5%であり、「45年～」では14.7%になる。また（一応の目安として）300戸以上の2種市営団地をとりあげ、団地別保護率をみると（図4-14）、それが建設時期とよく相関すると同時に最高で実に25%の保護率を示す団地の存在していることが注目される（注15）。つまり、供給対象がより限定された建設時期の新しい2種公営住宅ほど保護率が高く、平野区の場合は、昭和40年代後半に建設された2種公営住宅で被保護層の著しい集積がみられている。しかも、昭和40年代以降の公営住宅はほとんどが中高層団地であり、そのため被保護層の空間的・局地的密度はきわめて高くなるといってよい。前章で述べたように、平野区では2種公営住宅の被保護世帯の集中・集積した状態が面的に広がっているのであるが、団地ごとの保護率にはかなりの差異があり、被保護世帯がきわめて高密度に居住する団地が局地的に存在しているといえる。

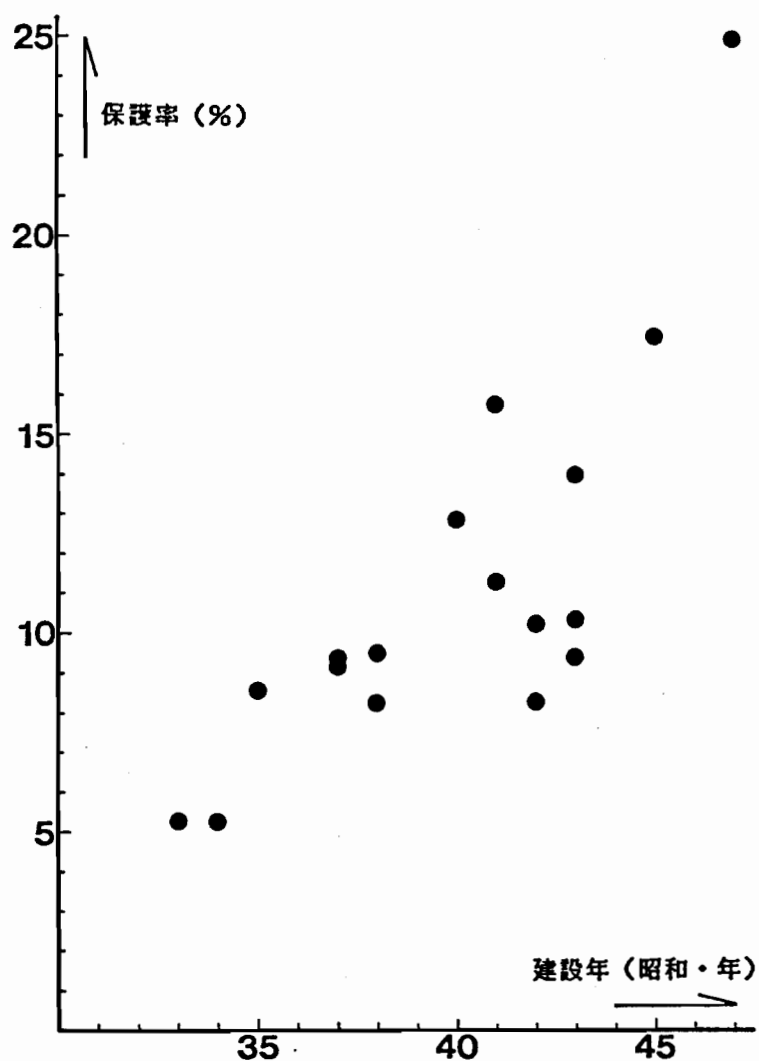
続いて、表4-23は形成経路別に保護率を示しており（注16）、これによると、いずれの形成経路においても建設時期が新しいほど保護率が高い。ただし、建設時期「45年～」では「入居後保護（10～14年）」と「同（15年～）」が存在しないが、これは「45年～」における世帯の居住期間が短いことによる当然の傾向であり、この「入居後保護（10～14年）」と「同（15年～）」を除くと、どの形成経路においても建設時期が新しい場合に保護率が高い。上記のように、建設時期が新しい場合は2種公営住宅が「福祉住宅」としての性格を強め、保護率が高くなるのであるが、このことはいずれの形成経路についても当てはまる傾向と考えられる。2種公営住宅では、供給対象が限定されるにしたがい被保護層の入居が増加し、また、入居後に落層するようなより不安定な低所得層の入居も増加してきたといえる。2節で示したように、被保護層を（A）、2種公営居住層を（C）とすると、（A）と（C）の重なり部分である2種公営保護層（B）は、基本的に（A）→（B）、（C）→（B）の経路で形成されるのであるが、この（A）→（B）と（C）→（B）の経路は両者ともに経年的に拡大してきているとみることができる。建設時期が新しい2種公営住宅では、今のところ「入居後保護（10～14年）」や「同（15年～）」が存在しないが、今後はこれらの経路による2種公営保護層の形成も予想される。

次に、2種公営保護層の世帯属性をみると（図4-15～16）、それが建設時期によって大きく異なることがわかる。たとえば、建設時期が新しい2種公営住宅においては「欠損」と「夫婦と子」の比率が高く、世帯主年齢が相対的に低いことが特徴的であり、

表 4-22 建設時期別保護率（2種市営住宅全件）

建設年次	～34年	35～39年	40～44年	45年～	計
2種公営 戸数 A	1,956 (14.0)	4,404 (31.4)	5,482 (39.1)	2,163 (15.4)	14,005 (100.0%)
保護世帯数 B	123 (8.6)	361 (25.2)	632 (44.1)	318 (22.2)	1,434 (100.0%)
保護率 (B/A×100)	6.3%	8.2%	11.5%	14.7%	10.2%

（資料）『市営住宅一覧表』（1983年、大阪市）
平野区福祉事務所資料



（注）保護率＝被保護世帯数／管理戸数×100(%)
（資料）『市営住宅一覧表』（1983年、大阪市）
平野区福祉事務所資料

図 4-14 建設時期と保護率
（300戸以上の2種市営団地別）

表 4-23 形成経路別被保護世帯数が
管理戸数に占める割合（％）

形成経路		移管	入居前 保護	入 居 後 保 護					計
				～ 1年	2～ 4	5～ 9	10～14	15年～	
建設時期	～39年	0.86	0.61	1.09	1.00	1.24	1.24	1.57	7.61
	40～44	2.58	1.35	1.47	1.28	1.99	1.87	1.06	11.53
	45年～	3.52	2.35	3.13	1.57	4.12	0.00	0.00	14.70
計		1.90	1.13	1.51	1.20	1.92	1.38	1.16	10.24

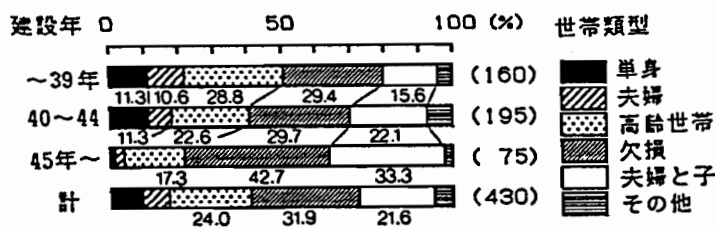


図 4-15 建設時期別世帯類型

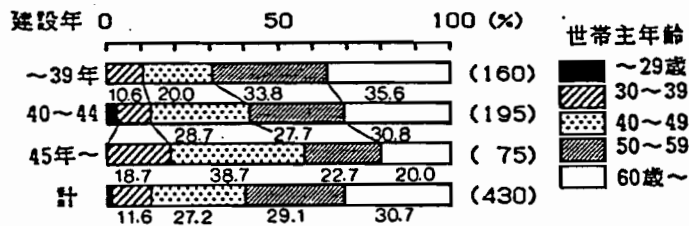


図 4-16 建設時期別世帯主年齢

建設時期「45年～」では「欠損」と「夫婦と子」がそれぞれ43%、33%を占める（平均32%、22%）。建設時期が古い場合は保護率が低いですが、被保護世帯の世帯属性は「高齢世帯」が相対的に多く、世帯主年齢の高いことが特徴になっており、これは長期間居住する中で世帯の縮小・高齢化が進展してきた結果と考えられる。建設時期「～39年」では「高齢世帯」が29%（平均24%）、世帯主年齢「60歳～」が36%になる（平均31%）。

以上のように、2種公営住宅の建設時期によって、2種公営保護層の形成のされ方にはかなりの差異が認められる。建設時期が新しい2種公営住宅では、保護率がきわめて高く、また、入居前から保護を受給している世帯と入居後に保護を開始する世帯のいずれもが多くなっており、これは2種公営住宅が「福祉住宅」としての性格を強めてきた過程を示していると考えられる。2種公営保護層の世帯属性についても、建設時期によってきわだった差異が認められ、建設時期が新しい2種公営住宅では「欠損」と「夫婦と子」が多く、古い場合は「高齢世帯」が多いことが特徴になっている。

第6節 まとめ

本章では、2種公営保護層が質的にどのような性格をもち、どのように形成されるのかを、民借保護層との比較を通じて明らかにしてきた。その結果、以下のような知見を得た。

①被保護世帯の基本属性には2種公営保護層と民借保護層できわだった差異が認められる。つまり、民借保護層では「高齢単身」が半数近くを占めるのに対し、2種公営保護層は「欠損」と「夫婦と子」の比率が高いことが特徴である。これには、もちろん公営住宅入居要件が関連しており、2種公営保護層の特性は制度的に規定されたものといえる。また、2種公営保護層は世帯規模が大きく、複合的な問題をかかえていることが特徴的である。

②2種公営保護層自体もその「形成経路」によってそれぞれが特徴的な性格を有している。つまり、2種公営保護層は、一方では「移管」「入居前保護」や入居後短期間で保護を開始する世帯にみられるように、入居前からなんらかの問題をかかえている世帯の流入によって形成されており、この場合は形成時「欠損」、「夫婦と子」として現われることが多い。これらの世帯は、保護開始前から雇用形態が不安定であり、入居時の世帯主年齢が高いことも特徴である。他方では、比較的若齢時に入居し、相対的に安定した生活基盤を維持しつつも一定期間居住した後に落層する2種公営居住層も存在し、それによって2種公営保護層が形成されている。この経路の場合は、入居から保護開始までの期間が長くなるほど形成時「高齢世帯」が多くなる。

③居住地移動の側面からみると、民借保護層に比べて、2種公営保護層では前住地が広域的に分布していることが特徴的である。すなわち、大阪市縁辺の平野区に集中する2種公営住宅では、主にインナーエリア、あるいはスラムを地域的母体とし、そこからの移動によって2種公営保護層が形成されている。その背景には、インナーエリアやスラム地域における被保護世帯の住宅事情の問題があり、また、縁辺部に集中する2種公営住宅の供給対象限定化という状況がある。縁辺部の2種公営住宅には空家が多く、その空家は「特目空家」として、インナーエリアから押し出された被保護世帯を吸収しがちになる。これは、2種公営住宅における被保護世帯の集中・集積という現象が都市レベルでの住宅ストックの地域的配置やその質といった問題に深く関連していることを示唆している。さらに、この住宅事情の地域間関係に保護行政が介在して被保護世帯を「移管」として縁辺部の2種公営住宅に送りこみ、2種公営保護層は民借保護層よりも「移管」の比率が高いことが特徴になっている。

④ひとたび形成された2種公営保護層は、保護受給期間がきわめて長期化しており、また居住期間も長く、いわば固定的状態を呈している。2種公営保護層は一定の住宅に居住しながら、きわめて長期にわたる保護を受給してきているのであり、そうした意味で、2種公営保護層が地域的・階層的に固定された状態にあるといえる。これは民借保護層とは異なる2種公営保護層に特有の性格である。また、保護受給期間中における2種公営保護層の変容は、世帯の縮小・単身化が高齢化・非稼働化をともないつつ進展するものと要約でき、その過程で2種公営保護層は固定的性格をいっそう強めることになる。

⑤こうした2種公営保護層の形成のされ方には、2種公営住宅の建設時期によって大きな差異が認められる。建設時期が新しい2種公営住宅では、保護率がきわめて高く、また、入居前から保護を受給している世帯と入居後に保護を開始する世帯のいずれもが多くなっており、これは2種公営住宅が「福祉住宅」としての性格を強めてきた過程を示している。2種公営保護層の世帯属性については、建設時期が新しい場合に「欠損」

と「夫婦と子」が多く、建設時期が古い場合に「高齢世帯」が多いという傾向が認められる。

⑥以上のように、2種公営保護層と民借保護層とではその性格や形成のされ方が大きく異なる。すなわち、民借保護層が比較的狭い範囲内で流動しているのに対し、2種公営保護層はインナーエリアから縁辺部の2種公営住宅に流入し、そのまま定着していく傾向にある。そして、ひとたび形成された2種公営保護層は保護受給が著しく長期化し、地域的・階層的に固定された状態を呈している。固定化した2種公営保護層は世帯の縮小・単身化あるいは高齢化・非稼働化という方向に変容し、その固定性をいっそう強めていく。2種公営住宅は、インナーエリアから被保護層や低所得層を吸収し、固定化された2種公営保護層を縁辺部に集中・集積させていくとみることができる。

<補注>

(1) 被保護者全国一斉調査(1982)によれば、被保護世帯のうち民借借家に居住する世帯の割合は、全国平均で34.9%、1級地平均で44.2%である。

(2) 厚生統計協会『国民の福祉の動向』(1985)等。

(3) 第7章では「夫婦と子」の事例をとりあげその生活実態を詳細に分析している。

(4) 昭和56~60年の5年間に大阪市内で供給された2種市営特目住宅(1,276戸)の種類別構成をみると、「母子住宅」が38.5%(491戸)と4割近くを占めている(3章表3-3)。

(5) 「欠損」の世帯主(139人)の雇用形態は「自営」0.7%(1人)、「常用(社会保険あり)」7.2%(10人)、「常用(社会保険なし)」5.8%(8人)、「日雇い」2.2%(3人)、「パート」23.0%(32人)、「内職」5.0%(7人)、「無職」56.1%(78人)となっている。

(6) 「夫婦と子」の世帯主(96人)の雇用形態は「自営」5.2%(5人)、「常用(社会保険あり)」0.0%(0人)、「常用(社会保険なし)」1.0%(1人)、「日雇い」7.3%(7人)、「パート」0.0%(0人)、「内職」2.1%(2人)、「無職」84.4%(81人)となっている。

(7) 大阪府民生局の資料による。なお、この資料に限らず、既存の統計・資料では、入居時点と保護開始時点の時期的前後関係のみが示されており、「移管」と「入居前保護」の区別、あるいは「入居後保護」における入居から保護開始までの期間については明らかにされていない。

(8) 平均世帯主年齢から平均居住期間を引いて入居時の平均世帯主年齢とした。

(9) 田中勝、三宅醇は、公営住宅居住層が年齢が高くなるほどより低所得層に特化していく傾向にあると報告している。また、この傾向は日本の賃金システムが年功序列型であるのに対し、公営住宅収入基準が年齢に対応していないことに起因すると指摘している。田中勝、三宅醇「公営住宅ストックにおける高齢・貧困層の集中現象」『都市計画別冊』第21号(1986.10)

(10) 「移管」(64世帯)の前住地は西成区31.3%(20世帯)、浪速区15.6%(10世帯)、東住吉区9.4%(6世帯)、生野区7.8%(5世帯)、住吉区6.3%(4世帯)、大阪市内他区20.3%(13世帯)、大阪市外9.4%(6世帯)となっている。

(11) 住宅統計調査(1983)による。

(12) 同上

(13) 名古屋市民生局「公営住宅における生活保護世帯の現状と問題点」『自主的研修会報告集(第1集)』(1985)によれば、「移管」の転居を指導するケースワーカーの中

には、「ケース数を減らすためにやっている」者もいると報告されている（P.39）。

(14)資料の制約上、主な働き手が戦後に現在の住宅へ入居した世帯について算出した。

(15) 300戸以上に限らなければ、保護率が80%の団地も存在している。

(16)管理戸数に対する被保護世帯数の割合（表 4-22）に建設時期ごとの形成経路別被保護世帯数の割合を乗じて数値を算定した。

第5章 2種公営住宅被保護層の特性とその形成

—— 公営住宅一般居住層との比較分析 ——

前章では2種公営保護層の質的特性とその形成のされ方を民借保護層との比較を通じて明らかにした。続いて本章では、＜2種公営保護層＞と＜公営一般居住層＞の調査結果を使用し、＜公営一般居住層＞の構成がどのように変動するのかを動態的に把握し、その中で＜2種公営保護層＞がどのように形成されるのかを明らかにする。前章で述べたように、2種公営保護層（B）は被保護層（A）と公営一般居住層（C）の重なり部分として捉えられる（4章図 4-1）。前章では被保護層（A）における2種公営保護層（B）の相対的特性を考察したが、本章では公営一般居住層（C）における2種公営保護層（B）の相対的特性とその形成のされ方を分析していく。

なお、＜公営一般居住層＞調査は昭和40～44年建設の公営住宅に居住する世帯を対象としたものであり（1章5節参照）、そのため＜2種公営保護層＞についても40～44年建設住宅の居住世帯を抽出して分析対象とした。それによって、両者の調査結果の比較が可能になる。

まず1節では、公営一般居住層に比較して2種公営保護層がどのように形成されるのかを、世帯の基本属性や入居時期等の指標から検討する。

2節では、入居時期と世帯主年齢の2指標から公営一般居住層の類型化を試み、各類型の生活特性を分析する。

この類型ごとの生活特性を踏まえて、3節では、公営一般居住層全体の構成がどのように変動し、とくに低所得の階層や被保護層がどのように形成されるのかを動態的に把握する。

第1節 公営住宅一般居住層と2種公営住宅被保護層の比較

1-1 世帯の基本属性

本節では、公営一般居住層と2種公営保護層の基本的性格にどのような差異があるのかをみていく。つまり公営一般居住層の中でどのような部分に被保護層が形成されるのかを明らかにしていく。まず表 5-1～3 は、世帯類型や世帯主年齢、世帯人員等の世帯の基本属性を示しているが、これらに明らかなように、公営一般居住層と2種公営保護層とでは世帯属性が大きく異なる。

たとえば、世帯類型をみると（表 5-1）、公営一般居住層の場合は「夫婦と子」が大半を占め、1種で72%、2種で64%になるのに対し、2種公営保護層では「高齢世帯」と「欠損」、「夫婦と子」がそれぞれ22～30%ずつを占め、相対的に「高齢世帯」と「欠損」の多いことが特徴的である。

世帯主年齢は、公営一般居住層よりも2種公営保護層でかなり高い（表 5-2）。1種の公営一般居住層では「50～59歳」の35%、「40～49歳」の34%で比率が高く、2種の一般居住層では「40～49歳」の44%で比率が高いのに比べ、2種公営保護層では「60歳～」の31%で比率が最も高く、「50～59歳」と「60歳～」を合わせた50歳以上の世帯が59%にもなる。

世帯人員については（表 5-3）、公営一般居住層に比べて2種公営保護層の世帯人員が少ないという傾向が認められる。公営一般居住層では「4人」が最も多く、1種が44%、2種が36%となっているが、2種公営保護層の場合は「2人」の32%で比率が最も高く、「1人」も23%とかなりの比率を占める。

このように、公営一般居住層と2種公営保護層の世帯属性にはきわだった差異が認め

表 5-1 世帯類型の比較

世帯類型	単身	夫婦	高齢 世帯	欠損	夫婦と 子	その他	計
1種一般居住層	2 (1.2)	9 (5.5)	11 (6.7)	17 (10.4)	118 (72.0)	7 (4.3)	164 (100.0%)
2種一般居住層	4 (3.0)	14 (10.5)	9 (6.8)	13 (9.8)	85 (63.9)	8 (6.0)	133 (100.0%)
2種公営保護層	22 (11.3)	13 (6.7)	44 (22.6)	58 (29.7)	43 (22.1)	15 (7.7)	195 (100.0%)

(注) 高齢世帯：世帯主年齢60歳以上の単身、夫婦の世帯（以下同じ）

表 5-2 世帯主年齢の比較

世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計
1種一般居住層	10 (6.1)	24 (14.6)	56 (34.1)	57 (34.8)	17 (10.4)	164 (100.0%)
2種一般居住層	3 (2.3)	16 (12.0)	59 (44.4)	37 (27.8)	18 (13.5)	133 (100.0%)
2種公営保護層	6 (3.1)	19 (9.7)	56 (28.7)	54 (27.7)	60 (30.8)	195 (100.0%)

表 5-3 世帯人員の比較

世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人	6人～	計
1種一般居住層	3 (1.8)	26 (15.9)	40 (24.4)	72 (43.9)	15 (9.1)	8 (4.9)	164 (100.0%)
2種一般居住層	9 (6.8)	23 (17.3)	37 (27.8)	48 (36.1)	14 (10.5)	2 (1.5)	133 (100.0%)
2種公営保護層	44 (22.6)	62 (31.8)	38 (19.5)	29 (14.9)	12 (6.2)	10 (5.1)	195 (100.0%)

表 5-4 入居時世帯主年齢の比較

入居時 世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計
1種一般居住層	48 (29.8)	83 (51.6)	16 (9.9)	11 (6.8)	3 (1.9)	161 (100.0%)
2種一般居住層	34 (25.6)	60 (45.1)	19 (14.3)	16 (12.0)	4 (3.0)	133 (100.0%)
2種公営保護層	29 (14.9)	57 (29.2)	54 (27.7)	29 (14.9)	26 (13.3)	195 (100.0%)

られ、2種公営保護層は「高齢世帯」「欠損」の比率が相対的に高く、世帯主年齢の高いことが特徴であり、また、世帯人員が少なくなっている。これは、「高齢世帯」や「欠損」あるいは世帯主年齢が高く規模の小さな世帯において保護率が高いことを示している。前章で明らかにしたように、2種公営保護層は民借保護層に比べて世帯主年齢の低い規模の大きな世帯が多いのであるが、公営一般居住層と比べた場合は世帯主年齢が高く規模の小さな世帯が多いことが特徴になっており、したがって、2種公営保護層は被保護層一般（民借保護層）と公営一般居住層の中間的性格を有していると考えることができる。いずれにせよ、公営住宅の中では、世帯主年齢が高く規模の小さな世帯で保護率が高いことに注意しておく必要がある。

続いて表 5-4 は、入居時の世帯主年齢をみたものである。これによると、40歳以上の世帯の比率が1種の公営一般居住層の19%、2種の公営一般居住層の29%に対して2種公営保護層では56%を占めており、2種公営保護層は入居時世帯主年齢が明らかに高い。前章で言及したように、入居時の世帯主年齢が高い世帯は、高い年齢で公営住宅のきわめて限定された収入基準をクリアするほどの低所得であると考えられ、そうした世帯は公営一般居住層で少なく、2種公営保護層に多いとみることができる。

1-2 入居時期

次に、表 5-5 は入居時期を示したものであり、これによると公営一般居住層に比べて2種公営保護層は入居時期が新しく、入居時期の新しい世帯で保護率の高いことがわかる。本章で対象にしている公営住宅ストックの建設時期は昭和40～44年であり、45年以降に入居した世帯は空家入居といえるが、その世帯の比率は公営一般居住層が1種2種ともに43%、2種公営保護層が59%となっており、2種公営保護層にはストックの空家を媒介にして入居してくる世帯がより多いとみられる。これは公営住宅ストックに発生する空家がより限定された低所得層に供給されるという傾向が強まってきていることを示している。

この要因については3章で述べたとおりであるが、ここで再整理しておく、第1に、供給対象の制度的限定化にともないストックに発生する空家が「特目空家」として供給される場合が増加していることを指摘できる。3章で示したように、平野区では昭和56～60年の5年間に供給された2種市営空家住宅（2,816戸）のうち20.1%（567戸）が「特目空家」であったが、その比率は経年的に上昇しており、56年の15.4%、57年の18.8%に対して59年は23.8%であり、60年では32.1%にもなる（3章表 3-12）。こうした空家の「特目化」とでもいふべき状況により、入居時期の新しい世帯で保護率が高くなる。また第2に、公営住宅ストックの家賃が相対的に低下してきており、それゆえより低所得の世帯や被保護世帯の入居が増加していると考えられる。周知のように、新築公営住宅の家賃は年々高額化しており、大阪市営住宅の場合は昭和60年度新築住宅の家賃が1種で約53,500円、2種で約36,500円になるが（注1）、ここで問題にしている平野区の昭和40～44年建設住宅の平均家賃は1種で約18,000円、2種で約9,000円である（注2）。このような新築住宅とストックの間の家賃格差は経年的に拡大していると考えするのが妥当であり、より低所得の世帯は新築住宅よりもストックの空家へ入居しがちになると思われる。さらに第3には、公営住宅ストックの住宅水準がいわば「陳腐化」しつつあり、そのことがより低所得の世帯や被保護世帯の入居を増加させているのではないかと推察される。現存する公営住宅ストックの大半は昭和40年代までに建設されたものであり、平野区の場合は45年以前に建設された戸数の割合が1種77.9%、2種90.6%である（3章表 3-8）。したがって、公営住宅ストックの住宅水準は今日では相対的にきわめて低いものとなっており、たとえば平野区2種市営住宅の35.8%が2K及び

表 5-5 入居時期の比較

入居時期	40～44	45～49	50～54	55年～	計
1種一般居住層	94 (57.3)	20 (12.2)	24 (14.6)	26 (15.9)	164 (100.0%)
2種一般居住層	78 (57.3)	16 (11.9)	21 (15.6)	20 (14.8)	135 (100.0%)
2種公営保護層	81 (41.5)	33 (16.9)	42 (21.5)	39 (20.0)	195 (100.0%)

表 5-6 入居時期別世帯類型（2種公営保護層）

世帯類型		単身	夫婦	高齢世帯	欠損	夫婦と 子	その他	計
入 居 時 期	40～44年	7 (8.6)	6 (7.4)	22 (27.2)	17 (21.0)	22 (27.2)	7 (8.6)	81 (100.0%)
	45～49年	3 (9.1)	3 (9.1)	9 (27.3)	8 (24.2)	8 (24.2)	2 (6.1)	33 (100.0%)
	50～54年	4 (9.5)	4 (9.5)	8 (19.0)	15 (35.7)	8 (19.0)	3 (7.1)	42 (100.0%)
	55年～	8 (20.5)	0 (0.0)	5 (12.8)	18 (46.2)	5 (12.8)	3 (7.7)	39 (100.0%)
計		22 (11.3)	13 (6.7)	44 (22.6)	58 (29.7)	43 (22.1)	15 (7.7)	195 (100.0%)

表 5-7 入居時期別世帯主年齢（2種公営保護層）

世帯主年齢		～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計
入 居 時 期	40～44年	4 (4.9)	1 (1.2)	19 (23.5)	26 (32.1)	31 (38.3)	81 (100.0%)
	45～49年	1 (3.0)	1 (3.0)	9 (27.3)	10 (30.3)	12 (36.4)	33 (100.0%)
	50～54年	1 (2.4)	11 (26.2)	10 (23.8)	11 (26.2)	9 (21.4)	42 (100.0%)
	55年～	0 (0.0)	6 (15.4)	18 (46.2)	7 (17.9)	8 (20.5)	39 (100.0%)
計		6 (3.1)	19 (9.7)	56 (28.7)	54 (27.7)	60 (30.8)	195 (100.0%)

1 K、59.3%が2DKといった住戸規模であり、59.1%が風呂のない住戸である（3章表 3-10）。加えて、平野区では市域の縁辺という立地条件も一因となって2種公営住宅に大量の空家が発生している。つまり、平野区の2種公営住宅ストックでは空家の発生量が多く、住宅水準が「陳腐化」してきているのであり、そうしたストックはより低所得で住宅困窮度や生活困窮度のきわめて強い世帯を吸収しがちになる。要するに、①空家の「特目化」、②家賃の相対的低下、③住宅水準の「陳腐化」という方向に公営住宅ストックの性格が変化してきており、その結果、入居時期の新しい世帯に被保護世帯

がより多くなると考えられる。また、上記の①は2種公営住宅ストックにおける被保護世帯の増大という現象が制度的に促進されてきていることを示すものといえる。3章でも述べたように、公営住宅ストックでは被保護世帯の増大がプログラムされており、制度的にもプログラムされた状態にある。

続いて表 5-6 は、入居時期別に2種公営保護層の世帯類型を示しており、入居時期が新しい世帯には「欠損」が多いという傾向が認められる。たとえば、入居時期「55年～」では「欠損」が46%と半数近くを占め、これは上述した空家の「特目化」という状況を反映したものと思われる。3章で示したように、昭和56～60年に供給された大阪市営「特目住宅」の中で「母子住宅」は37.8%を占めており（3章表 3-3）、この「母子住宅」の供給によって入居時期の新しい世帯で「欠損」の比率が高まると考えられる。これに対して、入居時期が古い世帯では「高齢世帯」と「夫婦と子」の比率が高いことが特徴であり、入居時期「40～44年」では「高齢世帯」と「夫婦と子」が27%ずつを占める。

この世帯類型に関連して、入居時期別に世帯主年齢をみておく（表 5-7）、入居時期が古い世帯では世帯主年齢が高くなるという傾向が明らかである。これは入居時期が古い世帯に「高齢世帯」が多いことに対応するものであり、入居時期「40～44年」では「60歳～」の38%で比率が最も高く、「50～59歳」と「60歳～」を合わせた50歳以上の世帯の比率が70%にもなる。

以上のように、本節では公営一般居住層と2種公営保護層の比較分析を試みたが、2種公営保護層の特徴としては、①「高齢世帯」や「欠損」の比率が高く、世帯主年齢の高い規模の小さな世帯が多い、②ストックに発生する空家を媒介にして入居してくる入居時期の新しい世帯が多い、等を指摘することができ、公営住宅の中ではこうした特徴をもつ世帯で保護率が高いといえる。

第2節 公営住宅一般居住層の類型化

次に、公営一般居住層について、図 5-1 に示されるような居住者類型を設定し、各類型の世帯構成や就労状況、経済状況等の諸属性が入居時から現在にかけてどのように変化してきたのか、また定住指向はどのようなものであるか、等をみていく。それを踏まえて、次節では公営一般居住層全体の動態について考察を加える。

ここでの居住者類型は、まず建設時から居住している居住期間が長い層（居住期間15年以上）と空家へ入居してきた居住期間が相対的に短い層（居住期間15年未満）に居住者を2分したものであり（注3）、これに世帯の基本属性を示す指標の1つである世帯主年齢を組合せ、サンプルの母数を考慮したうえで、図のような4つの類型を設定した（注4）。すなわち、空家入居・世帯主年齢39歳以下の型Ⅰ（空家入居・若年型）、空家入居・世帯主年齢40歳以上の型Ⅱ（空家入居・中高年型）、建設時入居・世帯主年齢40～49歳の型Ⅲ（建設時入居・中年型）、建設時入居・世帯主年齢50歳以上の型Ⅳ（建設時入居・高年型）の4類型である。各類型のサンプル数は、型Ⅰが51世帯（17%）、型Ⅱが73世帯（25%）、型Ⅲが75世帯（25%）、型Ⅳが96世帯（33%）である。

この居住者類型ごとの生活特性を把握するために、表 5-8 は各類型の世帯の状況の変化、表 5-9 は就労状況や経済状況の変化、表 5-10 は居住地移動や定住指向、表 5-11～12 は別居親族の状況等をそれぞれ示したものである。また表 5-13 はこれらの各類型の生活特性を一括して表現したものであり、以下では主にこの表 5-13 にしたがって、各類型の特性をみていく。

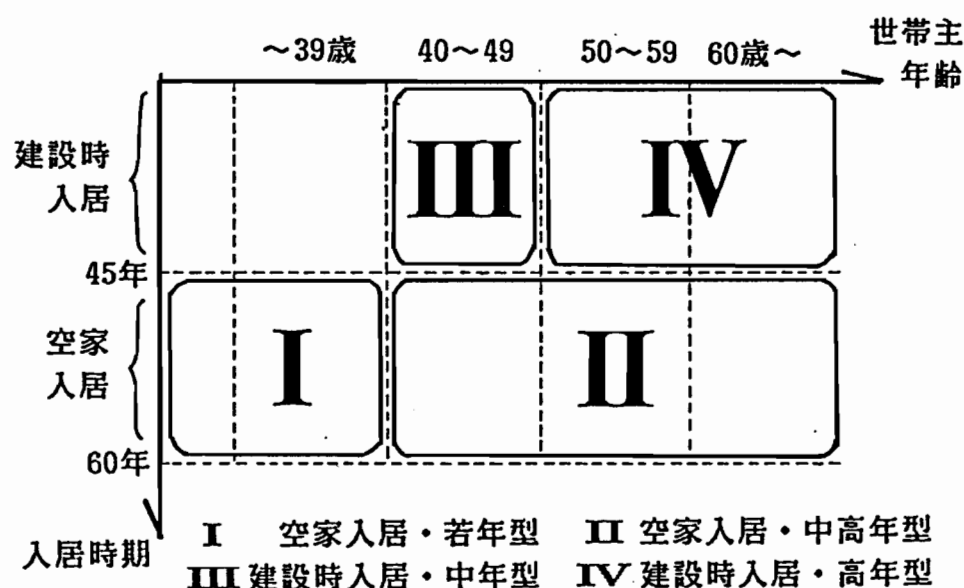


図 5-1 居住者類型の設定

①型 I (空家入居・若年型)

世帯類型は「夫婦と子(～11歳)」が57%で過半数を占め、平均世帯人員は 2.9人(入居時)→ 3.5人(現在)というように、この型では拡大傾向にある若い世帯が多い。また、世帯主の別居親の46%、配偶者の別居親の33%が平野区内に在住し、それぞれの54%、56%が公営住宅に居住していることが特徴的であり、型 I には区内の公営住宅から世帯分離してきた居住者が多いとみられる。前住地をみても、型 I は平野区内から入居した世帯が半数程度を占めているのが特徴的である。次章で述べるように、区域の市街化が完了し人口流入が鎮静化している近年において、公営住宅には区内から入居してくる世帯が増加してきているが、型 I の動向から推察されるように、平野区の公営住宅は区内の公営住宅から世帯分離してくる居住者を吸収するように機能しつつあると思われる。次に、経済状況をみると、世帯の年収は「200万円未満」が25%を占め、収入が相対的に低い、これは世帯主年齢の低い世帯が多いためであろう。入居後に世帯主が転失職した世帯は40%を占めるが、その理由は「収入の上昇のため」(M.A.40%)が多い。入居理由については、「家賃の安い住宅に移る」が61%(M.A.)を占めているのが特徴的であり、これは前節で述べた公営住宅ストックの家賃の相対的低下という傾向を反映したものと考えられ、また型 I の収入が相対的に低いことをも反映しているとみられる。定住指向はきわめて弱く、今後転出していく世帯が少なくないと考えられる。

「住み続けたいし、住み続けるつもり」という世帯は 4%しか存在せず、「住みかえたいし住みかえるつもり」という世帯は28%で他の型に比べて最も比率が高い。「住みかえたいし住みかえるつもり」と「住みかえたいがどうなるかわからない」を合わせると

表 5-8 居住者類型別世帯の状況の変化

居住者類型		I 空家入居・若年型		II 空家入居・中高年型		III 建設時入居・中年型		IV 建設時入居・高年型		計	
入居時期	世帯主年齢	昭和45～60年 空家入居		昭和45～60年 空家入居		昭和40～44年 建設時入居		昭和40～44年 建設時入居			
		～39歳		40歳～		40～49歳		50歳～			
世帯類型	单身のみ 夫婦と子 { 11歳 } { 12～17歳 } { 18～21歳 } { 22歳～ } その他	0.0	2.0	2.7	8.2	1.3	0.0	0.0	5.2	1.0	4.1%
		32.7	8.2	16.4	17.8	24.0	4.0	8.3	17.7	18.4	12.6%
		6.1	10.2	6.8	9.6	2.7	8.0	5.2	12.5	5.1	10.2%
		55.1	57.2	50.7	6.8	52.0	2.7	63.5	0.0	56.1	11.9%
		0.0	16.3	9.6	37.0	1.3	32.0	10.4	4.2	6.1	21.4%
世帯人員	1人 2人 3人 4人 5人 6人	0.0	0.0	4.1	12.3	0.0	40.0	5.2	26.0	2.7	22.1%
		0.0	0.0	4.1	2.7	0.0	6.7	1.0	31.2	1.4	12.6%
		6.1	6.1	5.5	5.5	18.7	6.7	6.3	3.1	9.2	5.1%
		0.0	2.0	2.7	8.2	1.3	0.0	0.0	5.2	1.0	4.1%
		38.0	16.0	23.3	23.3	29.3	4.0	9.4	21.9	22.6	16.6%
老人数	0人 1人 2人	32.0	26.0	24.7	23.3	42.7	18.7	32.3	34.4	33.8	26.0%
		30.0	46.0	35.6	27.4	20.0	60.0	44.8	31.2	33.8	40.2%
		0.0	8.0	8.2	15.1	5.3	10.7	11.5	5.2	7.4	9.8%
		0.0	2.0	5.5	2.7	1.3	6.7	2.1	2.1	2.4	3.4%
		96.0	98.0	90.4	82.2	90.7	93.3	94.8	72.9	92.9	84.7%
健康状態	健康 病中 入院中・ ねたきり	4.0	2.0	5.5	11.0	9.3	6.7	4.2	21.9	5.8	11.9%
		0.0	0.0	4.1	6.8	0.0	0.0	1.0	5.2	1.4	3.4%
		96.0	90.0	90.4	83.6	97.3	92.0	94.8	79.2	94.6	85.3%
		4.0	0.0	1.4	6.8	1.3	2.7	0.0	7.3	1.4	4.8%
		0.0	8.0	8.2	8.2	1.3	5.3	2.1	12.5	3.1	8.8%
健康状態	健康 病中 入院中・ ねたきり	0.0	2.0	0.0	1.4	0.0	0.0	3.1	1.0	1.0%	

(注)：全項目について(入居時)→(現在)の変化を示した。
健康状態：世帯主の健康状態を示している。

表 5-9 居住者類型別經濟的生活狀況の變化

居住者類型	I 空家入居・若年型	II 空家入居・中高年型	III 建設時入居・中年型	IV 建設時入居・高年型	計	
入居時期	昭和45～60年 空家入居	昭和45～60年 空家入居	昭和40～44年 建設時入居	昭和40～44年 建設時入居		
世帯主年齢	～39歳	40歳～	40～49歳	50歳～		
世帯主の職業	管理職・専門職 事務職・労務職 技術職・通商・サービス職 運輸販売・営業・パート等 自営その他 無職	18.4 → 14.0 8.2 → 8.0 30.6 → 22.0 18.3 → 17.9 16.3 → 18.1 2.0 → 6.0 6.1 → 6.0 2.0 → 2.0 0.0 → 6.0	7.4 → 7.0 8.8 → 8.5 38.2 → 32.4 7.4 → 12.7 14.7 → 8.5 5.9 → 7.0 2.9 → 1.4 0.0 → 0.0 14.7 → 22.5	2.9 → 9.6 7.4 → 1.4 42.6 → 38.4 10.3 → 9.6 29.4 → 19.2 2.9 → 12.3 0.0 → 2.8 2.9 → 2.7 1.5 → 4.1	8.9 → 4.2 7.8 → 8.5 52.2 → 36.2 6.7 → 6.4 7.8 → 8.5 5.6 → 4.3 2.2 → 8.5 1.1 → 1.1 7.8 → 22.3	8.7 → 8.0% 8.0 → 33.3% 42.5 → 10.8% 9.5 → 12.8% 16.4 → 7.3% 4.4 → 4.9% 2.5 → 1.4% 1.5 → 1.4% 6.5 → 14.9%
	就業形態	主配子 主配子 主配子 配子 配子 非労働	81.6 → 74.0 16.3 → 18.0 0.0 → 2.0 0.0 → 0.0 0.0 → 2.0 0.0 → 2.0 2.0 → 2.0	62.5 → 41.1 12.5 → 26.0 8.3 → 5.5 1.4 → 5.5 1.4 → 2.7 0.0 → 1.4 2.8 → 5.5 11.1 → 12.3	75.7 → 36.0 17.6 → 25.3 4.1 → 21.3 0.0 → 12.0 1.4 → 0.0 0.0 → 0.0 0.0 → 2.7 1.4 → 2.7	69.5 → 17.9 16.8 → 11.6 5.3 → 23.2 1.1 → 25.3 0.0 → 2.1 0.0 → 3.2 0.0 → 5.3 7.4 → 11.6
入居後転失率						
転失理由	初めの就職のため 収入向上の希望 転居の便宜 家族の都合 健康上の理由 親戚の誘い 他	5.0 40.0 20.0 10.0 15.0 10.0 25.0 5.0 0.0 10.0	3.0 24.2 12.1 6.1 27.3 12.1 36.4 9.1 9.1 0.0	8.9 35.6 11.1 2.2 8.9 6.7 37.8 8.9 0.0 6.6	4.8 21.0 8.1 6.5 27.4 6.5 27.4 9.7 12.9 8.6	5.6% 28.1% 11.2% 5.6% 20.6% 8.1% 31.9% 8.8% 6.9% 6.3%
世帯の年収	100万円未満 100～200万円 200～300万円 300～400万円 400～500万円 500万円以上	8.3 16.7 39.6 22.9 2.1 10.4	10.2 27.1 22.0 28.8 8.5 3.4	7.5 9.0 17.9 26.9 14.9	10.0 15.0 16.2 25.0 16.2 17.5	9.1% 16.5% 22.4% 25.2% 14.6% 12.2%
割増家賃支払率						
2種推定保護率	10.0	25.3	4.3	8.3	12.3%	

[illegible]

表 5-11 居住者類型別親族の状況

居住者類型	I 空家人居・若年型 昭和45～60年 空家人居	II 空家人居・中高齢型 昭和45～60年 空家人居	III 建設時入居・中年型 昭和40～44年 建設時入居	IV 建設時入居・高齢型 昭和40～44年 建設時入居	計
入居時期	昭和45～60年 空家人居	昭和45～60年 空家人居	昭和40～44年 建設時入居	昭和40～44年 建設時入居	
世帯主年齢	～39歳	40歳～	40～49歳	50歳～	
世帯主の別居親	存在率 64.7	44.4	52.0	24.2	43.3%
居住地	平野区内 隣接区・近接区 市内 府内 近畿圏内 近畿圏外	9.4 9.3 9.3 12.5 18.8 40.6	7.7 7.7 10.3 20.5 10.3 43.6	13.0 0.0 13.0 17.4 8.7 47.8	18.9% 7.0% 8.7% 13.3% 11.8% 40.2%
配偶者の別居親	存在率 52.9	38.8	42.7	30.5	39.6%
居住地	平野区内 隣接区・近接区 市内 府内 近畿圏内 近畿圏外	10.7 17.8 3.6 10.7 7.1 50.0	18.7 6.2 9.3 6.2 12.5 47.1	6.8 3.4 6.8 17.2 10.6 55.2	17.3% 11.2% 5.1% 13.7% 9.5% 43.1%
別居子	存在率 0.0	26.4	12.0	46.3	24.6%
居住地	平野区内 隣接区・近接区 市内 府内 近畿圏内 近畿圏外	14.3 10.7 32.2 3.6 32.1 7.1	25.0 0.0 0.0 37.5 12.5 25.0	29.7 12.5 7.8 26.6 12.5 10.9	25.0% 11.0% 6.0% 29.0% 18.0% 11.0%

(注) ・存在率：世帯主の別居親、配偶者の別居親、別居子それぞれの存在する世帯の割合。
・居住地：「隣接区」は東住吉、生野、東成、阿倍野、天王寺、住吉。
・別居子の居住地：別居子すべてについて、のべ世帯数で示している。

表 5-12 別居親族の居住地別住宅の種類、訪問頻度

[illegible]

表 5-13 居住者類型別生活特性

居住者類型		I 空家人居・若年型	II 空家人居・中年型	III 建設時人居・中年型	IV 建設時人居・高年型
入居時期		昭和45～60年（空家）	昭和45～60年（空家）	昭和40～44年（建設時）	昭和40～44年（建設時）
世帯主年齢		～38歳	40歳～	40～49歳	50歳～
世帯類型		「夫婦＋子（～11歳）」 5.7% 「夫婦と子（12～17歳）」 1.6%	「夫婦＋子（12～17歳）」 3.7% 「夫婦のみ」 1.8%	「夫婦＋子（18～21歳）」 4.0% 「夫婦と子（12～17歳）」 3.2%	「夫婦＋子（22歳～）」 3.1% 「夫婦と子（18～21歳）」 2.6%
世帯人員の変化		2.9（入居時）→3.5人（現在）	3.4→2.9人	3.0→4.0人	3.6→3.2人
世帯主の所得率		4%（入居時）→10%（現在）	10%→16%	3%→8%	5%→21%
世帯主の所得率		入居時から「夫婦のみ」が減少 「夫婦と子（～11歳）」が増加 している。世帯が拡大傾向にあ る。	夫婦と子（12～17歳）が多い が主体的には世帯が縮小傾向にあ る。「夫婦のみ」（1.8%）や「 単身」（8%）が相対的に多い。	入居時の「夫婦のみ」「夫婦＋子 （～11歳）」から家族期間が移行 して子供が就学期を迎えている。	入居時の「夫婦＋子（～11歳）」 から移行して子供が就学する時期 にある。「夫婦のみ」（1.8%） 「単身」（5%）が増加している。
世帯の年収		200万円未満 2.5% 400万円以上 1.3%	200万円未満 3.7% 400万円以上 1.2%	200万円未満 1.7% 400万円以上 4.2%	200万円未満 2.5% 400万円以上 3.4%
世帯主の年収		1.4%	2.6%	5.5%	4.7%
世帯主の所得率		10%	2.5%	4%	8%
世帯主の所得率		「技能・労働職」 2.2% 「サービス職」 1.8%	「技能・労働職」 3.2% 「サービス職」 2.3%	「技能・労働職」 3.8% 「サービス職」 1.9%	「技能・労働職」 3.6% 「無職」 2.2%
世帯主の所得率		「世帯主のみ」 7.4% 「世帯主と配偶者」 1.8%	「世帯主のみ」 4.1% 「世帯主と配偶者」 2.6%	「世帯主のみ」 3.6% 「世帯主と配偶者」 2.5%	「世帯主と子」 2.5% 「世帯主と子」 2.3%
世帯主の所得率		0%（入居時）→6%（現在）	1.5%→2.3%	2%→4%	8%→2.2%
世帯主の所得率		2%（入居時）→2%（現在）	1.1%→1.2%	1%→3%	7%→1.2%
世帯主の所得率		40%	5.2%	6.1%	7.2%
転居理由 （複数選択可）		「収入の上昇のため」 4.0% 「財産・負債」 2.5%	「収入の上昇のため」 3.6% 「収入の上昇のため」 2.7%	「収入の上昇のため」 3.8% 「収入の上昇のため」 3.6%	「収入の上昇のため」 3.8% 「収入の上昇のため」 3.6%
変化の特性		現在、世帯主の「無職」が多いが その理由は「収入の上昇のため」 で、年々減少傾向にある。	現在、世帯主の「無職」が多いが その理由は「収入の上昇のため」 で、年々減少傾向にある。	入居後に転居した割合が大きい。 その理由は「収入の上昇のため」 で、年々減少傾向にある。	世帯主の「無職」や「非正規職」も 多いが、その理由は「収入の上昇 のため」で、年々減少傾向にある。 非正規職等が2割に分離している。
世帯主の所得率		「平野区内在住」 3.9% 「平野区内在住」 3.1% 「平野区内在住」 3.1% 「平野区内在住」 2.2%	「平野区内在住」 9% 「平野区内在住」 7% 「平野区内在住」 1.5%	「平野区内在住」 3% 「平野区内在住」 1.6% 「平野区内在住」 2.5%	「平野区内在住」 9% 「平野区内在住」 3% 「平野区内在住」 3.0% 「平野区内在住」 4.0%
別居 家族		「平野区内在住」 3.9% 「平野区内在住」 3.1% 「平野区内在住」 3.1% 「平野区内在住」 2.2%	「平野区内在住」 9% 「平野区内在住」 7% 「平野区内在住」 1.5%	「平野区内在住」 3% 「平野区内在住」 1.6% 「平野区内在住」 2.5%	「平野区内在住」 9% 「平野区内在住」 3% 「平野区内在住」 3.0% 「平野区内在住」 4.0%
居住地		「平野区」 5.4% 「東住吉・生野区」 2.6%	「平野区」 5.1% 「東住吉・生野区」 2.2%	「平野区」 1.6% 「東住吉・生野区」 1.3%	「平野区」 1.8% 「東住吉・生野区」 1.4%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 3.6%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の住宅が狭かった」 2.8%
転居理由 （複数選択可）		「家賃の安い住宅に移る」 6.1% 「前の住宅が狭かった」 4.6%	「家賃の安い住宅に移る」 4.3% 「前の住宅が狭かった」 4.1%	「家賃の安い住宅に移る」 7.2% 「前の	

(注)・世帯類型、世帯主の職業、転失職の理由及び入居の理由については、構成比の高い項目を2つずつ掲げた。

世2種
帝種
主定
國保
事平
事野
公區
が營
ち保
「價
之生
中宮
の中
一均
人一
民12.5%
中居
の住
「者
と類
型別
する
もの
とし
て世
に。

人転失 晒失 後職 転理 失由 失職 世帯 主が 人が 主が 人後 晒に 失職 後失 理職 由失 職失 合。 割合 通状 で示 している。

別前居住地……子野区、早野区、平野区について調査するの、世帯数で示している。構成比を掲げた。

[illegible]

57%である。

②型Ⅱ（空家入居・中高年型）

世帯類型は「夫婦と子（12～17歳）」の37%で比率が高いが、「夫婦のみ」（18%）や「単身」（8%）が相対的に多いことも特徴である。世帯人員は3.4人（入居時）→2.9人（現在）という変化を示しており、縮小傾向にある世帯が多い。そして、この型Ⅱの重要な特性は生活基盤がきわめて脆弱な世帯が多いことであり、たとえば世帯の年収が他の型に比べて最も低く、「200万円未満」が37%を占める。また、世帯主の無職率が23%、非稼働世帯率が12%と高くなっており、しかも入居時点のそれぞれの比率も15%、11%とかなり高い。入居後に世帯主が転失職した世帯は52%になり、その理由をみると「倒産・解雇」が36%（M.A.）、「健康上の理由」が27%（M.A.）である。つまり、この型は入居時点から稼働能力の低い世帯が少なくないことが特徴であり、入居後の就労状況も不安定である場合が多い。さらに、入居時点における世帯主の疾病率が10%と他の型よりも高い比率を示し、現在では16%を占めることにも注意しておく必要がある。割増家賃支払率は26%となっており、これは型Ⅰよりは高い比率であるが、後述の型Ⅲ、型Ⅳに比べてかなり低い比率である。型Ⅱと型Ⅲ、型Ⅳの世帯主年齢が同程度であることを考え合わせると、型Ⅱは同一年齢階層の中で相対的に収入が低い世帯が多いとみることができる。また、前節で明らかにしたように、入居時期が新しい世帯主年齢の高い居住者に被保護世帯が多いのであるが、この型Ⅱでは2種推定保護率が著しく高く、実に25%となっているのが注目される。定住指向は後述の型Ⅳに次いで強く、「住み続けたいし、住み続けるつもり」が36%を占める。「住み続けたいし、住み続けるつもり」に「住み続けたいがどうなるかわからない」を合わせると53%になる。型Ⅱの経済的生活基盤の状況からみても、今後転出していく世帯は少ないと考えるのが妥当であろう。

③型Ⅲ（建設時入居・中年型）

この型では世帯人員が3.0人（入居時）→4.0人（現在）と増加傾向にあり、現在の世帯規模は他の型に比べて最も大きい。世帯類型は「夫婦と子（18～21歳）」の40%や「夫婦と子（12～17歳）」の32%で比率が高く、就労期を迎えつつある子供をもつ世帯が多い。世帯の年収は他の型よりもかなり高く「400万円以上」が42%を占める。また、割増家賃支払率が55%と高い比率を示すことから、型Ⅲには収入が高い世帯が多いと考えられ、この型では「明渡し努力義務」（公営住宅法第21条の2）の対象となる「収入超過者」が最も多いといえる。「明渡し請求」（同法第21条の3）の対象となる「高額所得者」も相対的に多いとみられる。居住期間が15年以上と長いこともあって、入居後に世帯主が転失職した世帯が61%を占めるが、その転失職の理由は「倒産・解雇」（M.A.38%）が多い反面「収入の上昇のため」（M.A.36%）も多い。定住指向はかなり強く「住み続けたいし、住み続けるつもり」という世帯が30%である。型Ⅲには「明渡し努力義務」や「明渡し請求」の対象としての性格を制度的に付与された世帯が多いのであるが、実際には多くの世帯が居住を継続し、型Ⅳへ移行していくと考えられる。

④型Ⅳ（建設時入居・高年型）

居住期間が長く世帯主年齢の高いこの型では、世帯人員が3.6人（入居時）→3.2人（現在）と減少傾向にある。世帯類型は「夫婦と子（22歳～）」が31%を占め、年齢が高い子供をもつ世帯が多いが、他方では「夫婦のみ」（18%）や「単身」（5%）の比率が高まりつつあり、高齢者のみの世帯が増加してきている。そして、世帯の高齢化にともない、世帯主の無職率が8%（入居時）→22%（現在）、非稼働世帯率が7%（入居時）→13%（現在）というように、徐々に非稼働化が進んでいるのが特徴的である。世帯主の疾病率も5%（入居時）→21%（現在）と高まる傾向にあり、高齢化によって

疾病をかかえる世帯が増加してきている。入居後の世帯主の転失職率は72%と最も高く、その理由は「健康上の理由」(M.A.27%)や「倒産・解雇」(M.A.27%)が多い。割増家賃支払率をみると47%とかなり高い比率を示しているが、上述の型Ⅲよりは低い比率であり、これは高齢者世帯の増加傾向を反映したものと考えられる。つまり、割増家賃を支払っていた世帯が高齢化にともない収入が減少し、割増家賃を支払わなくなった場合が少なくないと思われる。世帯の年収は「400万円以上」(34%)が多い反面「200万円未満」(25%)もかなり高い比率を占めており、これも高齢者世帯の増加傾向を反映したものと思われる。しかし、2種推定保護率は低く、同じく年齢の高い型Ⅱに比べて、型Ⅳでは世帯の高齢化が進展しつつも生活基盤が相対的には安定していると推察されるのが興味深い。定住指向はきわめて強く、「住み続けたいし住み続けるつもり」が46%を占めており、今後さらに世帯の縮小や高齢化が進んでいくと推察できる。また、この型の世帯は縮小傾向にあり、子供が転出しつつあるが、別居子の30%が平野区内に在住し、そのうち25%が公営住宅に居住しているのが特徴的である。上述した型Ⅰの別居親にみられた傾向を合わせて考えると、平野区の公営住宅ストックにおいて、この型Ⅳと型Ⅰがいわゆる近接居住関係に相当する場合も少なくないといえる。型Ⅳでは、平野区内から入居した世帯が18%を占めるにすぎず、区外から流入してきた世帯が大半であるが、そうした世帯が長期間居住する過程で、別居子との近接居住関係を形成してきたことが注目される。また、近接居住関係にある別居子との訪問頻度の高い世帯が多く、高齢者世帯が増加しつつある型Ⅳにおいては、この近接居住関係が生活基盤を形成する1つの要素になっていると考えられる。

第3節 公営住宅一般居住層の動態

最後に、上述した各類型の生活特性をもとに、公営一般居住層全体の構成がどのように変動するのかを動態的に把握し、その中でとりわけ低所得の階層や被保護層がどのように形成されるのかを明らかにする(図5-2参照)。

まず建設時から居住している型Ⅲ、型Ⅳは、居住期間が長く定住指向も強いことから、今後も居住を続ける可能性が高いと考えられる。その中で、型Ⅳは子供の転出期を迎えるにあたって高齢者が残留し、非稼働化していく傾向にあり、また疾病をかかえる世帯が増加しつつある。型Ⅲも居住を継続して順次型Ⅳへ移行していくとみられる。次に居住期間が短い空家入居の型Ⅰ、型Ⅱについては、世帯主年齢の低い型Ⅰの定住指向がきわめて弱いのに対し、中高齢で生活基盤が不安定な型Ⅱは定着していく傾向にある。また、先述した空家の「特目化」、家賃の相対的低下、住宅水準の「陳腐化」といった公営住宅ストックの性格の変化からみて、空家を媒介にして型Ⅱのような生活基盤が著しく脆弱な世帯の入居が増加していくと推察される。つまり、型Ⅲ、型Ⅳの定着・高齢化に加えて、生活基盤が最も脆弱な型Ⅱの流入・定着が公営一般居住層全体の低所得化、高齢化を促し、他方、世帯主年齢の低い型Ⅰは転出していく可能性が高いとみることができる。これらは居住者の動向に公営住宅ストックの性格の変化が関連した制度的に促進されつつある現象でもあることに注意しておかねばならない。

こうした公営一般居住層の動態の中で、とくに型Ⅱの流入・増大が福祉施策上の問題をもたらすことになる。すなわち、空家へ流入してくる型Ⅱは、2種推定保護率がきわめて高いこと、収入が最も低いこと、入居時点から世帯主の無職率や非稼働世帯率がかなり高いこと、入居後の就労状況が不安定なこと、等々によって特徴づけられ、この型の流入は生活保護をはじめとする福祉施策上の問題を公営住宅ストックに集積させていくと考えられる。公営住宅ストックの性格の変化によって型Ⅱの増大が予想されること

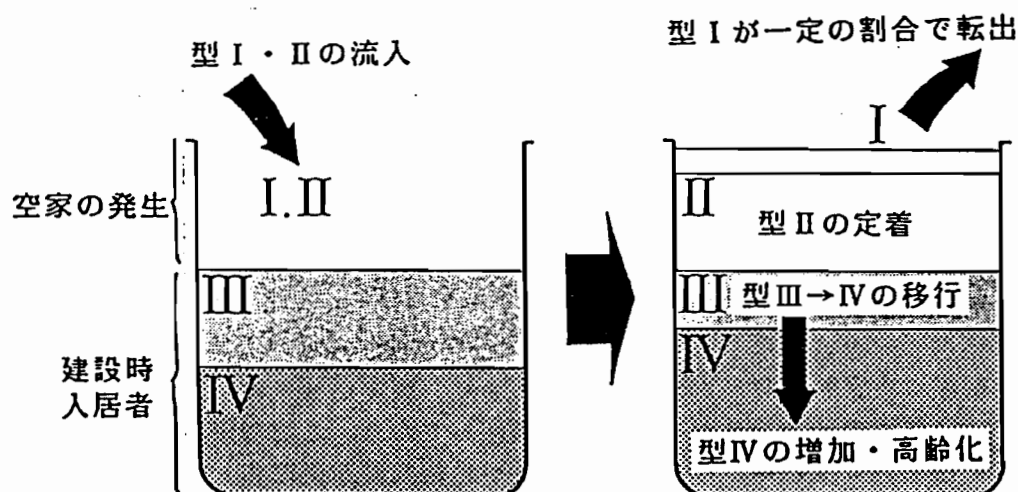


図 5-2 公営一般居住層の動態モデル

は上記のとおりである。

これに関連して注目されるのは、型Ⅱと型Ⅳの2種推定保護率にみられる差異であり、建設時から居住している型Ⅳでは世帯の縮小・高齢化が進みつつも空家入居の型Ⅱに比べて保護率がかなり低く、生活基盤が相対的には安定していると推察される。型Ⅱと型Ⅳはいずれも世帯主年齢が高く、ほぼ同じ年齢階層に属しているが、型Ⅱの場合は入居時点から生活基盤が不安定な世帯が少なくないのに対し、型Ⅳでは長期間居住し続ける中で高齢化や非稼働化が進展しつつも保護を受給するほどの生活基盤の脆弱化には至らない世帯が多い。次章では保護継続層と保護廃止層の比較分析を行ない、保護継続層には入居時点から年齢が高く生活基盤が脆弱な世帯を多いことを明らかにするが、この保護継続層と保護廃止層の差異の内容は、ここでの型Ⅱと型Ⅳの差異の内容と似通ったものがある。いずれにせよ、年齢が高い世帯の中でも空家入居で居住期間が短い世帯はとくに生活基盤が脆弱で保護率が高いことに注意しておく必要がある。

以上のように、公営一般居住層の動態としては、①全体的に低所得化、高齢化の方向に向かっていること、②とりわけ型Ⅱの流入・増大が福祉施策上の問題をもたらすこと、の2点をその基本的方向として指摘することができる。そして、3章でも述べたように、公営一般居住層の高齢化、低所得化あるいは被保護世帯の増大という現象は、地域社会の階層構成を偏ったものにし、それが地域福祉機能の低下、公的福祉需要の継続的増大といった福祉施策上の問題にもつながっていく。

しかし、他方で公営一般居住層の階層構成や年齢構成の適正化の方向を抽出するとすれば、さしあたり次の2点に注目しておく必要がある。

第1は、型Ⅲの存在である。この型Ⅲはいずれ型Ⅳへ移行していくとみられるが、いまのところ収入が相対的に高い世帯が多く、公営一般居住層全体の低所得化という傾向をある程度緩和する役割を果たしている。もっともこの型では、収入が高いがゆえに、「収入超過者」としての性格を制度的に付与され、「明渡し努力義務」の対象となって

いる世帯が多い。「高額所得者」の場合は「明渡し請求」の対象となる。しかし、型Ⅲでは定住指向が強い世帯が多く、ほとんどの世帯は今後も居住を継続していくとみるのが妥当であり、「明渡し努力義務」や「明渡し請求」は居住者の動向と必ずしも整合性を維持して機能しているとはいえない側面がある。むしろ、公営一般居住層の階層構成の適正化という点からは、この型Ⅲの定住を肯定的に担保していく方向が検討されてよいと考えられる。型Ⅲが居住を継続して型Ⅳへ移行していくとすれば、収入が減少して「収入超過者」や「高額所得者」でなくなる世帯も少なくないと推察できる。また、公営一般居住層が全体的に高齢化の方向に向かっている中で、型Ⅲは大半の世帯が「夫婦と子」であり、世帯属性の構成や年齢構成の適正化という側面においても一定の役割を果たしている。

第2に注目すべき点は型Ⅰの動向であり、とくに型Ⅳと型Ⅰの間に形成されつつある近接居住関係は肯定的に評価されてよい。つまり、型Ⅳでは世帯の縮小・高齢化が進んでいるが、別居子の一定割合が平野区内に居住しており、この別居子が公営住宅に居住し、型Ⅰに相当する場合が少なくない。型Ⅱが生活基盤が脆弱化した状態で公営住宅ストックの空家へ流入してくるのに対して、型Ⅳでは長期間居住する過程で型Ⅰとの近接居住関係を形成してきたことが特徴的である。型Ⅰには定住指向の弱い世帯が多いことに留意しておく必要があるが、型Ⅰの存在は地域社会の年齢構成の適正化という点で一定の役割を果たしている。また、型Ⅳには高齢者世帯が増加してきているのであるが、型Ⅳと型Ⅰの近接居住関係は型Ⅳの生活基盤を形成する1つの要素になっていると考えられ、さらに地域福祉機能の担保という側面においても重要な役割を果たしていると思われることができる。

第4節 まとめ

本章では、公営一般居住層の構成がどのように変動するのかを動態的に把握し、その中で2種公営保護層がどのように形成されるのかを明らかにしてきた。その結果得られた知見をまとめると以下のようなものである。

①公営一般居住層と2種公営保護層の世帯属性にはきわだった相違が認められ、2種公営保護層は「高齢世帯」「欠損」の比率が高く、世帯主年齢が高い規模の小さな世帯が多い。これは、公営住宅の中で「高齢世帯」や「欠損」の保護率が高いことを示している。前章でみたように、2種公営保護層は民借保護層に比べて年齢の低い規模の大きな世帯が多いが、公営一般居住層と比べた場合は年齢が高く規模の小さな世帯の多いことが特徴になっており、したがって、2種公営保護層は被保護層一般（民借保護層）と公営一般居住層の中間的性格を有しているといえる。

②公営一般居住層に比べて2種公営保護層は入居時期が新しく、2種公営保護層にはストックに発生する空家を媒介に入居してくる世帯が多い。公営住宅ストックは、空家の「特目化」、家賃の相対的低下、住宅水準の「陳腐化」という方向に性格が変化しており、それゆえ、入居時期の新しい世帯で保護率がより高くなると考えられる。これは、公営住宅ストックの性格の変化によって、公営住宅における保護率の上昇という現象がプログラムされていることを示している。

③公営一般居住層を入居時期と世帯主年齢の2軸で4つの型に類型化し、各類型の生活特性をもとに公営一般居住層の構成の変動方向をみると、公営一般居住層が全体的に低所得化、高齢化の方向に向かっていることがわかる。建設時から居住している型Ⅲ（建設時入居・中年型）と型Ⅳ（建設時入居・高年型）は居住期間が長く定住指向も強いことから、今後も居住を継続する可能性が高く、その中で、型Ⅳは高齢者が残留し、

非稼働化していく傾向にある。型Ⅲも居住を継続して順次型Ⅳへ移行していくとみられる。居住期間が短い空家入居の型Ⅰ（空家入居・若年型）、型Ⅱ（空家入居・中高年型）については、世帯主年齢の低い型Ⅰの定住指向がきわめて弱いのにに対し、中高年で生活基盤の脆弱な型Ⅱは定着していく傾向にある。すなわち、型Ⅲ、型Ⅳの定着・高齢化に加えて、生活基盤の脆弱な型Ⅱの流入・定着が公営一般居住層全体の低所得化、高齢化を促し、他方、年齢の低い型Ⅰは転出していく可能性が高いとみることができる。

④こうした公営一般居住層の動態の中で、とくに型Ⅱの流入・増大が福祉施策上の問題をもたらすことになる。つまり、空家へ流入してくる型Ⅱは、保護率がきわめて高いこと、収入が最も低いこと、入居時から就労が不安定なこと、等々によって特徴づけられ、この型Ⅱの流入は生活保護をはじめとする福祉施策上の問題を公営住宅ストックに集積させていく。また、上記のような公営住宅ストックの性格の変化によって、型Ⅱのような生活基盤がきわめて脆弱な世帯が増大していくと推察される。

⑤これに関連して注目されるのは、型Ⅱと型Ⅳの保護率にみられる差異であり、建設時から居住している型Ⅳでは世帯の縮小・高齢化が進みつつも空家入居の型Ⅱに比べて保護率がかなり低く、生活基盤が相対的には安定していると考えられる。型Ⅱと型Ⅳはいずれも世帯主年齢が高く、ほぼ同じ年齢階層に属しているが、型Ⅱの場合は入居時点から生活基盤が不安定な世帯が少なくないのに対し、型Ⅳでは高齢化や非稼働化が進展しつつも保護を受給するほどの生活基盤の脆弱化には至らない世帯が多い。また、型Ⅳでは、長期間居住し続ける過程で別居子との近接居住関係を形成してきたことも特徴である。年齢が高い世帯の中でも空家入居で居住期間が短い世帯はとくに生活基盤が脆弱で保護率が高いといえる。

⑥公営一般居住層が全体的に低所得化、高齢化の方向に向かう中で、その階層構成や年齢構成の適正化の方向を抽出するとすれば、型Ⅲと型Ⅰの動向に注目しておく必要がある。収入が高い型Ⅲは「収入超過者」や「高額所得者」としての性格を付与され、「明渡し努力義務」や「明渡し請求」を課せられている場合が多いが、その定住指向はきわめて強く、公営一般居住層の低所得化を緩和する役割を果たしている。型Ⅰは、定住指向が弱いものの、年齢が低く、公営一般居住層の年齢構成の適正化を促している。また、型Ⅰが型Ⅳの別居子に相当する場合も多く、型Ⅰと型Ⅳの近接居住関係は、高齢化しつつある型Ⅳの生活基盤を形成する1つの要素となり、地域福祉機能の担保という側面においても重要な役割を果たしている。

⑦以上のように、公営一般居住層の動態は多面的に捉えられるが、それが全体的に低所得化、高齢化の方向に向かっていることは間違いない。なかでも、空家入居で年齢が高い型Ⅱは保護率がきわめて高く、この型Ⅱの流入・増大は福祉施策上の問題を公営住宅ストックに集積させていく。公営住宅ストックの性格の変化が型Ⅱの流入・増大を促し、公営住宅における保護率の上昇をプログラムしていく。

<補注>

- (1) 大阪市都市整備局『申し込みのしおり』（1980）
- (2) 大阪市『市営住宅一覧表』（1983）
- (3) 昭和40～44年入居世帯（居住期間15年以上）には若干の空家入居世帯が含まれると思われるが、ここでは便宜上これらすべてを建設時入居としておく。
- (4) ここでは図 5-1 のように入居時期と世帯主年齢を区切っているが、これはあくまでサンプルの母数を考慮したものである。いずれの指標もより細分化することが望ましいと思われるが、そのためには大量のサンプルが必要であろう。

第6章 2種公営住宅における保護廃止層と保護継続層の比較分析

前章までに明らかにしたように、近年の2種公営住宅には被保護層が著しく増大してきている。公営住宅は供給対象がより限定された低所得層に絞られ、いわゆる「福祉住宅」としての性格を強めてきているのであり、被保護層の増大という傾向は制度的にも促進されつつある。また、公営住宅は概して開発規模が大きく特定地域に集中しているため、低所得層や被保護層をこの特定地域に集中・集積させることになる。しかも、2種公営住宅の被保護層は保護受給期間がきわめて長期化しており、また居住期間も長く、地域的・階層的に固定化された状態にある。

とはいえ、2種公営住宅においては、保護受給が長期化し保護廃止に至るのが困難なく保護継続層>が存在すると同時に、ひとたび保護を受給しつつも保護廃止に至る<保護廃止層>が存在することもまた事実である。図6-1に示すように、2種公営住宅の被保護層は<保護廃止層>と<保護継続層>に分解していくわけである。後述のように、この<保護廃止層>には生活基盤が安定化したとはいえない世帯がかなり含まれているが、<保護継続層>と比べた場合、<保護廃止層>は生活保護制度の対象となる問題の解消・緩和をある程度実現した階層として位置づけることができる。本章ではこの点に着目し、<保護廃止層>と<保護継続層>の基本的特性や形成のされ方について比較分析を行なう。2種公営住宅の被保護層がどのように形成された場合に保護廃止に至り、どのような場合に保護廃止に至らず保護受給を継続するのかというのがここでの関心事である。また、<保護廃止層>と<保護継続層>の形成のされ方に差異があるとすれば、そのことが2種公営住宅の供給のされ方とどのように関わっているのかを明らかにすることが本章のねらいである。

ここでは、主に<保護廃止層>と<保護継続層>の調査結果を使用し、両者の比較分析を中心に考察を進めるが、部分的には<一般居住層>の調査結果をも使用している

(注1)。調査の内容は1章5節で示したとおりであり、<保護廃止層>のデータが調査時点(現在)=保護廃止時点であることに留意しておく必要がある(ここでいう<保護継続層>調査とは、前章までに使用した<2種公営保護層>調査のことであり、本章では、便宜上、2種公営保護層を保護継続層と称しておく)。

まず1節では、世帯の基本属性や就労形態等の指標から、保護廃止層と保護継続層の基本的特性を比較する。

2節は、保護廃止層と保護継続層の形成のされ方を比較したものであり、形成時の世帯属性や形成経路等の指標を用いて分析を加えている。

3節では、居住地移動の側面から保護廃止層と保護継続層の形成のされ方を考察している。ただし、ここでは保護廃止層と保護継続層に一般居住層を加え、これらの3つの階層の比較分析を行なっている。

4節では、ひとたび形成された保護廃止層と保護継続層の変容の問題をとりあげ、形成時から現在に至る世帯の変化について比較分析を行なっている。

第1節 基本属性の比較分析

1-1 世帯の基本属性

本節では、2種公営住宅における保護廃止層と保護継続層の基本的特性について、両者の比較分析を行なう。まず、表6-1～3は、世帯類型、世帯主年齢、及び世帯人員等の世帯の基本属性を示しているが、保護廃止層と保護継続層とでは世帯属性に一定の相違がみられている。

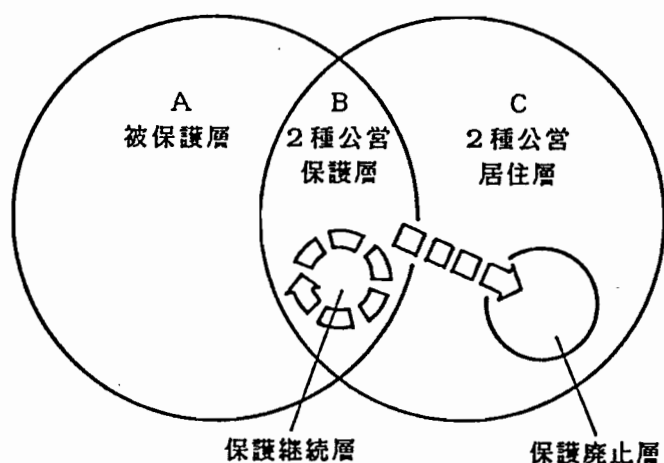


図 6-1 保護廃止層と保護継続層の位置

表 6-1 世帯類型の比較

世帯類型	単身	高齢 単身	夫婦	高齢 夫婦	欠損	夫婦と 子	その他	計
保護廃止層	39 (14.4)	17 (6.3)	17 (6.3)	6 (2.2)	103 (38.1)	73 (27.0)	15 (5.6)	270 (100.0%)
保護継続層	42 (9.4)	59 (13.3)	34 (7.6)	49 (11.0)	139 (31.2)	96 (21.6)	26 (5.8)	445 (100.0%)

(注) 単身、夫婦：世帯主年齢60歳未満の単身世帯、夫婦世帯
 高齢単身、高齢夫婦：世帯主年齢60歳以上の単身世帯、夫婦世帯（以下同じ）

表 6-2 世帯主年齢の比較

世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60～69	70歳～	計
保護廃止層	14 (5.2)	46 (17.0)	93 (34.4)	78 (28.9)	22 (8.1)	17 (6.3)	270 (100.0%)
保護継続層	6 (1.3)	51 (11.5)	120 (27.0)	130 (29.2)	55 (12.4)	83 (18.7)	445 (100.0%)

表 6-3 世帯人員の比較

世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人～	計
保護廃止層	56 (20.7)	70 (25.9)	76 (28.1)	40 (14.8)	19 (7.0)	3 (1.1)	6 (2.2)	270 (100.0%)
保護継続層	101 (22.7)	147 (33.0)	89 (20.0)	61 (13.7)	28 (6.3)	13 (2.9)	6 (1.3)	445 (100.0%)

世帯類型は、保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても「欠損」と「夫婦と子」の比率が高いが、それぞれの比率は保護廃止層でより高くなっている（表 6-1）。保護継続層では「欠損」、「夫婦と子」が31%、22%を占めるのに比べて、保護廃止層では38%、27%である。「欠損」と「夫婦と子」を合わせた比率は、保護継続層の53%に対して保護廃止層では63%になる。保護継続層に比べて保護廃止層で比率が低いのは「高齢単身」と「高齢夫婦」であり、それぞれの比率は保護継続層で13%、11%、保護廃止層で6%、2%である。

これに関連して世帯主年齢をみると（表 6-2）、保護廃止層は保護継続層に比べて、世帯主年齢が相対的に低い。保護継続層では「70歳～」が19%、「60～69歳」が12%であり、両者を合わせた60歳以上の世帯の比率が31%になるのに対し、保護廃止層では60歳以上が14%に留まっている。保護継続層と保護廃止層は、いずれも「50～59歳」と「40～49歳」の比率が高いが、それぞれの比率は保護継続層で29%、27%、保護廃止層で29%、34%であり、「40～49歳」については保護廃止層で比率が高い。また、「30～39歳」と「～29歳」の比率についても、保護廃止層で比率が相対的に高い。

世帯人員は保護継続層よりも保護廃止層の方が多（表 6-3）。保護継続層は「2人」の33%で最も比率が高く、次いで「1人」の23%で比率が高いのに対し、保護廃止層では「1人」が21%、「2人」が26%を占めるものの、「3人」の28%で比率が高く、保護継続層よりは世帯人員が相対的に多い。保護継続層では2人以下が56%、3人以上が44%であるが、保護廃止層の場合はそれぞれ47%、53%である。

このように、被保護世帯の基本属性には保護廃止層と保護継続層で一定の差異が認められ、保護廃止層は「欠損」「夫婦と子」の比率が高く、世帯主年齢の低いことが特徴であり、また、世帯人員が多くなっている。そして、こうした保護廃止層と保護継続層にみられる世帯属性の相違は、2種公営住宅における被保護層の保護廃止条件を表わすものと考えられる。つまり、2種公営住宅では世帯類型が「欠損」や「夫婦と子」の世帯、世帯主年齢が低い世帯、世帯人員が多い世帯等が保護廃止に至る可能性が相対的に高いとみることができる。「高齢単身」や「高齢夫婦」等の高齢化した小規模の世帯は、保護廃止になる可能性が低いといえる。

1-2 就労形態

次に、世帯の中でどの世帯員が就労しているのかについて、保護廃止層と保護継続層の就労形態を表 6-4 に示した。これによると、「稼働世帯」の比率は保護継続層の28%に比べて保護廃止層では72%になり、保護廃止層は明らかに「稼働世帯」が多い。

「非稼働世帯」の比率は、保護継続層が72%、保護廃止層が28%である。この点から、ある程度当然ではあるが、被保護世帯が保護廃止に至るには、「稼働世帯」であることがその条件になっていることがわかる。ただし、保護廃止層においても「非稼働世帯」が28%を占め、就労者を含まない世帯が少なくないことにも留意しておく必要がある。保護廃止層の「稼働世帯」のうちわけをみると、世帯主だけが働いている世帯が39%で最も多く、また世帯主が就労している世帯は56%になる。しかし他方では、子供が就労している世帯が26%、配偶者が就労している世帯が9%を占めており、保護廃止層の就労形態はかなり多様である。また、世帯員が1人だけ就労している世帯が50%であるが、複数の世帯員が就労している世帯も19%と一定程度存在している。上述のように、保護継続層に比べて、保護廃止層は世帯主年齢の低い規模の大きな世帯が多く、そのような世帯が多様な就労形態をとりつつ保護廃止に至るわけである。

続いて表 6-5 は、就労形態を世帯類型別にみたものである。いずれの世帯類型においても保護継続層より保護廃止層で「稼働世帯」の比率が高いが、保護廃止層ではとり

表 6-4 就労形態の比較

就労形態	稼働世帯								非稼働世帯	計
	主	主配	主子	主配子	配	配子	子	小計		
保護廃止層	106 (39.3)	9 (3.3)	34 (12.6)	2 (0.7)	8 (3.0)	6 (2.2)	29 (10.7)	194 (71.9)	76 (28.1)	270 (100.0%)
保護継続層	69 (15.5)	8 (1.8)	7 (1.6)	1 (0.2)	17 (3.8)	3 (0.7)	21 (4.7)	126 (28.3)	319 (71.7)	445 (100.0%)

(注) 就労形態：主は世帯主、配は配偶者、子は子供を意味し、これらの組合せによって、就労している世帯員の続柄を表現している（以下同じ）。

表 6-5 世帯類型別就労形態

就労形態		稼働世帯								非稼働世帯	計 (世帯数)
		主	主配	主子	主配子	配	配子	子	小計		
世帯類型	単身	38.5 4.8	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	38.5 4.8	61.5 95.2	100.0 (39) 100.0 (42)
	高齢単身	17.6 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	17.6 0.0	82.4 100.0	100.0 (17) 100.0 (59)
	夫婦	41.2 8.8	5.9 2.9	0.0 0.0	0.0 0.0	17.6 8.8	0.0 0.0	0.0 0.0	64.7 20.6	35.3 79.4	100.0 (17) 100.0 (34)
	高齢夫婦	16.7 4.1	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	16.7 4.1	83.3 95.9	100.0 (6) 100.0 (49)
	欠損	43.7 39.6	0.0 0.0	22.3 4.3	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	18.4 5.0	84.5 48.9	15.5 51.1	100.0 (103) 100.0 (139)
	夫婦と子	35.6 6.2	11.0 7.3	15.1 1.0	2.7 1.0	6.8 14.6	8.2 3.1	12.3 12.5	91.8 45.8	8.2 54.2	100.0 (73) 100.0 (96)
	その他	60.0 3.8	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	6.7 7.7	66.7 11.5	33.3 88.5	100.0 (15) 100.0 (26)
	計	39.3 15.5	3.3 1.8	12.6 1.6	0.7 0.2	3.0 3.8	2.2 0.7	10.7 4.7	71.9 28.3	28.1 71.7	100.0 (270) 100.0 (445)

(注) 上段：保護廃止層 (%) 下段：保護継続層 (%)

表 6-6 世帯主の雇用形態の比較

雇用形態	自営	常用・ 社保有	常用・ 社保無	日雇い	パート	内職	無職	計
保護廃止層	3 (1.2)	40 (15.7)	30 (11.8)	31 (12.2)	44 (17.3)	2 (0.8)	104 (40.9)	254 (100.0%)
保護継続層	9 (2.0)	12 (2.7)	9 (2.0)	11 (2.5)	33 (7.4)	11 (2.5)	360 (80.8)	445 (100.0%)

(注) 常用・社保有：社会保険のある常用の雇用者
常用・社保無：社会保険のない常用の雇用者（以下同じ）

表 6-7 世帯類型別世帯主の雇用形態

雇用形態		自営	常用・ 社保有	常用・ 社保無	日雇い	パート	内職	無職	計 (世帯数)
世帯 類型	単身	0.0 0.0	5.6 0.0	2.8 0.0	19.4 0.0	11.1 2.4	0.0 2.4	61.1 95.2	100.0 (36) 100.0 (42)
	高齢単身	0.0 0.0	6.7 0.0	6.7 0.0	0.0 0.0	6.7 0.0	0.0 0.0	80.0 100.0	100.0 (15) 100.0 (59)
	夫婦	0.0 8.8	20.0 2.9	13.3 0.0	13.3 0.0	6.7 0.0	0.0 0.0	46.7 88.2	100.0 (15) 100.0 (34)
	高齢夫婦	0.0 0.0	0.0 2.0	0.0 0.0	16.7 0.0	0.0 0.0	0.0 2.0	83.3 95.9	100.0 (6) 100.0 (49)
	欠損	0.0 0.7	14.6 7.2	12.5 5.8	6.2 2.3	35.4 23.0	2.1 5.0	29.2 56.1	100.0 (96) 100.0 (139)
	夫婦と子	4.2 5.2	22.5 0.0	16.9 1.0	21.1 7.3	1.4 0.0	0.0 2.1	33.8 84.4	100.0 (71) 100.0 (96)
	その他	0.0 0.0	26.7 0.0	13.3 0.0	0.0 3.8	20.0 0.0	0.0 0.0	40.0 96.2	100.0 (15) 100.0 (26)
計		1.2 2.0	15.7 2.7	11.8 2.0	12.2 2.5	17.3 7.4	0.8 2.5	40.9 80.8	100.0 (254) 100.0 (445)

(注) 上段：保護廃止層 (%) 下段：保護継続層 (%)

わけ「欠損」と「夫婦と子」で「稼働世帯」が多い。保護廃止層における「稼働世帯」の比率は「欠損」で85%、「夫婦と子」で92%になる。また、この「欠損」と「夫婦と子」では就労形態が多様であり、その特徴は世帯主とともに子供や配偶者が就労している場合が少なくないことである。たとえば、「稼働世帯」のうちわけは、「欠損」と「夫婦と子」のいずれにおいても世帯主だけが働いている世帯が最も多く、「欠損」で44%、「夫婦と子」で34%を占めるが、他方では、世帯主と子供が働いている世帯が「欠損」22%、「夫婦と子」15%、子供だけが働いている世帯が「欠損」18%、「夫婦と子」12%となっている。世帯主が就労している世帯は「欠損」で66%、「夫婦と子」で64%になるが、子供が就労している世帯もかなりの比率を占め、「欠損」で41%、「夫婦と子」で38%である。「夫婦と子」では、配偶者が就労している世帯も29%と一定比率を占める。就労している世帯員の数についてみると、1人だけが就労している世帯が多く、「欠損」で62%、「夫婦と子」で55%を占めるが、複数の世帯員が就労している世帯もかなり存在し、「欠損」で22%、「夫婦と子」で37%である。つまり、世帯規模の大きい「欠損」や「夫婦と子」においては、世帯主のみならず、子供や配偶者が就労することによって「稼働世帯」となっている場合が少なくない。「欠損」と「夫婦と子」以外の保護廃止層についてみておくと、保護継続層よりは「稼働世帯」が相対的に多いが、絶対的に多いとはいえない状態にある。とくに「高齢単身」や「高齢夫婦」及び「単身」では「稼働世帯」が17~39%に留っており、大半が「非稼働世帯」である。保護廃止層は保護継続層よりも「高齢単身」と「高齢夫婦」の比率が低く、したがって、これらの高齢化した世帯は保護廃止に至る可能性が低いと考えられるが、保護廃止になる場合においても大半が就労しておらず、生活基盤が不安定な状態にある。「単身」についても、生活基盤の安定化による保護廃止には至りにくいと考えられる。

以上の就労形態に関連して、世帯主の雇用形態を表 6-6 に示した。保護継続層では「無職」が81%を占め、世帯主のほとんどが就労していないのに対して、保護廃止層では「無職」が41%と相対的に少ない。もっとも、保護廃止層においても、「無職」の比率は絶対的にはかなり高いといえる。また、保護廃止層の世帯主が就労している場合も、一応安定した雇用形態とみられる「常用・社保有」が16%にすぎず、「パート」が17%、「日雇い」が12%、「常用・社保無」が12%というように、雇用形態はきわめて不安定である。つまり、保護廃止層の世帯主は保護継続層よりは「無職」が少ないが、絶対的に少ないわけではなく、就労している場合も雇用形態は不安定な状態にある。

世帯主の雇用形態を世帯類型別にみると、表 6-7 に示されるように、どの世帯類型をとりあげても保護廃止層は保護継続層よりも世帯主が就労している比率が高い。しかし、いずれの世帯類型においても、「無職」はかなりの比率を占め、さらに世帯主が就労している場合も、雇用形態が安定しているとはいえない。保護廃止層の中では、「欠損」と「夫婦と子」で世帯主の多くが就労しているが、「欠損」の場合は35%が「パート」、13%が「常用・社保無」であり、「夫婦と子」の場合は21%が「日雇い」、17%が「常用・社保無」である。「常用・社保有」の比率は、「欠損」で15%、「夫婦と子」で23%に留っている。上記のように、「欠損」と「夫婦と子」では、世帯主とともに子供や配偶者が就労している世帯が少なくないが、これは、世帯主の就労が不安定であることを反映したものとも考えられる。つまり、「欠損」や「夫婦と子」は、多様な就労形態によって「稼働世帯」となり、保護廃止に至るのであるが、世帯主の就労の不安定性を補うためにも、子供や配偶者が就労することが必要になっているとみられる。「欠損」と「夫婦と子」以外の保護廃止層は、「無職」の比率が保護継続層よりは低いもののかなり高い数値を示しており、なかでも「高齢単身」や「高齢夫婦」、「単身」では「無職」が60%以上になる。この点からも、「高齢単身」や「高齢夫婦」、「単身」は、保

保護廃止になる場合でも生活基盤が不安定な状態にあることが多いといえる。

以上のように、2種公営住宅の被保護世帯は、「欠損」や「夫婦と子」が保護廃止になる可能性が高く、この「欠損」と「夫婦と子」は、世帯主とともに子供や配偶者が就労することによって、「稼働世帯」となっているのが特徴的である。これらの世帯では、世帯主の多くが就労しているが、その雇用形態は不安定であり、それゆえ、子供や配偶者が就労して多様な就労形態をとることが必要になっている。これに対して、「高齢単身」や「高齢夫婦」「単身」は、保護廃止になる場合においても、世帯主のほとんどは就労しておらず、大半が「非稼働世帯」である。したがって、被保護世帯が保護廃止に至るには、年齢の低い規模の大きな世帯が維持され、そのような世帯が多様な就労形態をとりつつ「稼働世帯」になることが必要になっていると考えることができる。

1-3 保護開始理由と保護廃止理由

表 6-8 は、保護廃止層と保護継続層の保護開始理由を世帯類型別に示しているが、両者の保護開始理由には、それほど差異は認められない。つまり、保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても、「世帯主疾病」が最も多く、次いで「離死別」が多いという傾向が共通してみられ、「世帯主疾病」はそれぞれ60%弱、「離死別」は20%弱を占める。世帯類型別にみても、保護廃止層と保護継続層はかなり似通った傾向を示している。保護廃止層では「欠損」と「夫婦と子」が多いが、「欠損」の保護開始理由は「世帯主疾病」(40%)と「離死別」(39%)の比率が高く、「夫婦と子」は「世帯主疾病」(80%)の比率が顕著に高いという傾向が認められ、これは保護継続層と同様である。ただし、「欠損」については、保護継続層に比べて保護廃止層は「離死別」の比率が低く、「世帯主疾病」の比率が高い。しかし、いずれにせよ、保護廃止層と保護継続層は、「欠損」が「離死別」あるいは「世帯主疾病」で保護を開始し、「夫婦と子」の大半が「世帯主疾病」で保護を開始するという共通の特徴を示している。

次に、保護廃止層の保護廃止理由を、世帯類型、世帯主年齢との関連でみたものが表 6-9 ~10である。保護廃止層全体では、「稼働収入増加」と「世帯主疾病治癒」による保護廃止が多く、「稼働収入増加」は37%、「世帯主疾病治癒」は20%である。これに比べて、比率はそれほど高くないが、「死亡・失踪」が12%と一定比率を占めることにも注意しておく必要がある。「死亡・失踪」は、保護受給者の死亡・失踪による世帯の消滅や、世帯人員の減少による保護基準の低下等を理由とする保護廃止であり、生活基盤の安定化による保護廃止を意味するものではない。

保護廃止理由を世帯類型別にみると(表 6-9)、「欠損」と「夫婦と子」では「稼働収入増加」が多く、その比率は「欠損」が53%、「夫婦と子」が45%である。「欠損」と「夫婦と子」は、上述のように、大半が「稼働世帯」であり、「稼働世帯」になることによって収入が増加したことが保護廃止に至る大きな要因になっている。また、「夫婦と子」では、「稼働収入増加」に次いで「世帯主疾病治癒」が33%とかなりの比率を占めており、これは「夫婦と子」の保護開始理由に「世帯主疾病」が多いことを反映したものと考えられる。これに対して、「単身」と「高齢単身」は、「死亡・失踪」が多く、「単身」で40%、「高齢単身」で41%になる。「単身」と「高齢単身」はいずれも単身世帯であり、したがって、それぞれの半数近くは世帯の消滅によって保護廃止になったものといえる。

世帯主年齢別にみると(表 6-10)、「30~39歳」と「40~49歳」では「稼働収入増加」が最も多く、次いで「世帯主疾病治癒」が多いという傾向がみられ、それぞれの比率は「30~39歳」で51%、20%、「40~49歳」で41%、27%である。「50~59歳」においては「稼働収入増加」が31%、「世帯主疾病治癒」が20%とかなりの比率を占めるが、

表 6-8 保護開始理由の比較

保護開始理由	世帯主 疾病	世帯員 疾病	離死別	老齢	定年 失業	倒産	稼働収 入減少	年金 減少	仕送り 減少	その他	計 (世帯数)
世帯 類型	単身	76.9 85.7	10.3 4.8	2.6 4.8	0.0 2.4	2.6 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	7.7 2.4	100.0 (39) 100.0 (42)
	高齢単身	57.1 54.2	0.0 0.0	0.0 5.1	28.6 23.7	0.0 3.4	7.1 1.7	7.1 0.0	0.0 5.1	0.0 1.7	100.0 (14) 100.0 (59)
	夫婦	82.4 91.2	11.8 2.9	0.0 0.0	0.0 2.9	5.9 2.9	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	100.0 (17) 100.0 (34)
	高齢夫婦	16.7 57.1	16.7 10.2	0.0 0.0	50.0 20.4	16.7 2.0	0.0 2.0	0.0 0.0	0.0 6.1	0.0 2.0	100.0 (6) 100.0 (49)
	欠損	39.8 29.5	1.9 5.8	38.8 48.9	0.0 3.6	3.9 2.9	1.0 0.7	7.8 2.2	0.0 1.4	3.9 2.9	100.0 (103) 100.0 (139)
	夫婦と子	79.5 80.2	6.8 10.4	1.4 0.0	0.0 2.1	5.5 1.0	0.0 0.0	4.1 2.1	0.0 1.0	2.7 2.1	100.0 (73) 100.0 (96)
	その他	50.0 69.2	0.0 7.7	28.6 19.2	0.0 3.8	0.0 0.0	0.0 0.0	7.1 0.0	7.1 0.0	7.1 0.0	100.0 (14) 100.0 (26)
計		59.8 59.1	5.3 6.3	17.3 17.5	2.6 7.6	4.1 2.0	0.8 0.7	4.9 1.1	0.4 1.3	1.5 2.5	100.0 (266) 100.0 (445)

(注) 上段：保護廃止率(%) 下段：保護継続率(%)

表 6-9 世帯類型別保護廃止理由

保護廃止理由		世帯主 疾病 治療	世帯員 疾病 治療	稼働 収入 増加	就労者 の転入	年金・ 仕送り 増加	親族の 引取り	施設 入所	死亡・ 失踪	医療費 の他法 負担	その他	計
世帯 類型	単身	8 (21.1)	1 (2.6)	3 (7.9)	0 (0.0)	3 (7.9)	2 (5.3)	2 (5.3)	15 (39.5)	0 (0.0)	4 (10.5)	38 (100.0%)
	高齢単身	1 (5.9)	0 (0.0)	1 (5.9)	1 (5.9)	2 (11.8)	2 (11.8)	1 (5.9)	7 (41.2)	1 (5.9)	1 (5.9)	17 (100.0%)
	夫婦	6 (35.3)	2 (11.8)	3 (17.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (17.6)	0 (0.0)	3 (17.6)	17 (100.0%)
	高齢夫婦	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (16.7)	0 (0.0)	4 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (16.7)	6 (100.0%)
	欠損	9 (8.8)	0 (0.0)	54 (52.9)	6 (5.9)	5 (4.9)	3 (2.9)	1 (1.0)	5 (4.9)	0 (0.0)	19 (18.6)	102 (100.0%)
	夫婦と子	24 (32.9)	3 (4.1)	33 (45.2)	1 (1.4)	4 (5.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.4)	0 (0.0)	7 (9.6)	73 (100.0%)
	その他	6 (40.0)	0 (0.0)	3 (20.0)	2 (13.3)	1 (6.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (20.0)	15 (100.0%)
計		54 (20.1)	6 (2.2)	98 (36.6)	10 (3.7)	19 (7.1)	7 (2.6)	4 (1.5)	31 (11.6)	1 (0.4)	38 (14.2)	268 (100.0%)

表 6-10 世帯主年齢別保護廃止理由

保護廃止理由		世帯主 疾病 治療	世帯員 疾病 治療	稼働 収入 増加	就労者 の転入	年金・ 仕送り 増加	親族の 引取り	施設 入所	死亡・ 失踪	医療費 の他法 負担	その他	計
世帯 主 年 齢	～29歳	3 (21.4)	0 (0.0)	3 (21.4)	2 (14.3)	0 (0.0)	1 (7.1)	1 (7.1)	2 (14.3)	0 (0.0)	2 (14.3)	14 (100.0%)
	30～39	9 (20.0)	0 (0.0)	23 (51.1)	3 (6.7)	1 (2.2)	1 (2.2)	1 (2.2)	2 (4.4)	0 (0.0)	5 (11.1)	45 (100.0%)
	40～49	25 (26.9)	2 (2.2)	41 (44.1)	1 (1.1)	3 (3.2)	1 (1.1)	1 (1.1)	3 (3.2)	0 (0.0)	16 (17.2)	93 (100.0%)
	50～59	15 (19.5)	3 (3.9)	24 (31.2)	2 (2.6)	6 (7.8)	2 (2.6)	0 (0.0)	15 (19.5)	0 (0.0)	10 (13.0)	77 (100.0%)
	60歳～	2 (5.1)	1 (2.6)	7 (17.9)	2 (5.1)	9 (23.1)	2 (5.1)	1 (2.6)	9 (23.1)	1 (2.6)	5 (12.8)	39 (100.0%)
計		54 (20.1)	6 (2.2)	98 (36.6)	10 (3.7)	19 (7.1)	7 (2.6)	4 (1.5)	31 (11.6)	1 (0.4)	38 (14.2)	268 (100.0%)

「死亡・失踪」も20%と少なくない。また、「60～69歳」では「年金・仕送り増加」(23%)とともに「死亡・失踪」(23%)が多くなり、高齢化した世帯では「死亡・失踪」の比率が高まることがわかる。

このように、保護廃止層は全体的には「稼働収入増加」あるいは「世帯主疾病治癒」を理由に保護廃止に至る世帯が多いのであるが、保護廃止理由には世帯属性によってかなりの相違が認められる。「欠損」や「夫婦と子」では「稼働収入増加」が多く、また、「夫婦と子」では「世帯主疾病治癒」も多いが、「単身」や「高齢単身」の場合は「死亡・失踪」の比率が高いことが特徴的である。「欠損」と「夫婦と子」は保護廃止になる可能性が高い世帯であるが、保護廃止の内容も相対的に安定したものになっていると考えられる。「単身」や「高齢単身」の保護廃止は、半数近くが世帯の消滅によるものであり、これらの世帯は、生活基盤の安定化による保護廃止には至りにくいといえる。

第2節 形成経路の比較分析

2-1 形成時の世帯属性

保護廃止層は上述のような特性を有しているのであるが、本節では、この保護廃止層の形成のされ方が保護継続層とどのように異なるのかをみていく。つまり、ここでの関心事は、2種公営住宅の被保護層がどのように形成された場合に保護廃止に至り、どのような場合に保護廃止に至らず保護受給を継続するのかということである。

まず、表 6-11～13は「形成時」の世帯属性を示している。この「形成時」の定義は4章で示したとおりである。形成時の世帯属性を前節で示した現在の世帯属性(前掲表 6-1～3)と比べると、保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても、形成時は現在よりも世帯主年齢が低く、世帯人員が多いという共通の傾向が認められる。たとえば、世帯主年齢が40歳未満の世帯の比率は、保護廃止層では形成時39%、現在22%、保護継続層では形成時27%、現在13%であり、いずれも形成時の世帯主年齢が現在よりも低い。世帯人員は、3人以上の世帯が保護廃止層では形成時62%、現在53%、保護継続層では形成時56%、現在44%であり、両者ともに形成時の世帯人員が現在よりも多い。世帯類型については、保護廃止層と保護継続層のいずれも、現在は「欠損」が最も多いのに対して形成時は「夫婦と子」が最も多いという共通した傾向が認められ、「単身」や「高齢単身」は現在よりも形成時で比率が低い。これらの点から、保護廃止層と保護継続層は、両者ともに、現在に比べて形成時では世帯主年齢の低い規模の大きな世帯が多かったといえる。

しかし、形成時の世帯属性について、保護廃止層と保護継続層を比較すると、両者の間には一定の差異が認められ、形成時の保護廃止層は、保護継続層よりも世帯主年齢が低く、規模の大きな世帯が多いことがわかる。形成時世帯主年齢は、40歳未満の比率が保護継続層の27%に対して保護廃止層では39%であり、形成時世帯人員は、3人以上の比率が保護継続層で56%、保護廃止層で62%である。形成時世帯類型は、保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても、「夫婦と子」が30%強、「欠損」が30%程度であり、あまり差がないが、「高齢単身」と「高齢夫婦」は保護廃止層で比率が低い。「高齢単身」と「高齢夫婦」を合わせた比率は、保護継続層の17%に対して保護廃止層では7%である。前節で述べたように、保護廃止層の現在の世帯属性は、保護継続層に比べて、世帯主年齢が低く規模の大きいことが特徴であるが、この傾向は形成時においてもある程度当てはまるものといえる。また、こうした両者の形成時における世帯属性の差異が現在にまで引き続いていてもいえる。ただし、形成時の両者の差異は、現在の差異ほど大きなものではなく、これは、後述のように、形成時以降の保護受給期間において、

表 6-11 形成時世帯類型の比較

形成時 世帯類型	単身	高齢 単身	夫婦	高齢 夫婦	欠損	夫婦と 子	その他	計
保護廃止層	21 (8.1)	7 (2.7)	23 (8.9)	11 (4.2)	80 (30.9)	94 (36.3)	23 (8.9)	259 (100.0%)
保護継続層	24 (5.5)	29 (6.6)	33 (7.5)	44 (10.0)	129 (29.3)	142 (32.3)	39 (8.9)	440 (100.0%)

表 6-12 形成時世帯主年齢の比較

形成時 世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計
保護廃止層	21 (8.1)	79 (30.5)	85 (32.8)	50 (19.3)	24 (9.3)	259 (100.0%)
保護継続層	19 (4.3)	110 (25.0)	123 (28.0)	90 (20.5)	98 (22.3)	440 (100.0%)

表 6-13 形成時世帯人員の比較

形成時 世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人～	計
保護廃止層	28 (10.8)	70 (27.0)	61 (23.6)	59 (22.8)	25 (9.7)	8 (3.1)	8 (3.1)	259 (100.0%)
保護継続層	53 (12.0)	140 (31.8)	96 (21.8)	71 (16.1)	51 (11.6)	19 (4.3)	10 (2.3)	440 (100.0%)

表 6-14 入居時世帯主年齢の比較

入居時 世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計
保護廃止層	60 (23.3)	106 (41.1)	52 (20.2)	25 (9.7)	15 (5.8)	258 (100.0%)
保護継続層	56 (12.7)	144 (32.7)	118 (26.8)	61 (13.9)	61 (13.9)	440 (100.0%)

両者の差異が拡大したためである。

続いて、表 6-14は、入居時の世帯主年齢をみたものである。これによると、保護廃止層の入居時世帯主年齢は、保護継続層よりもかなり低く、「～29歳」と「30～39歳」を合わせた40歳未満の世帯の比率は保護継続層の45%に対して保護廃止層では64%になる。また、保護継続層では、「50～59歳」と「60歳～」が14%ずつを占め、両者を合わせた50歳以上の世帯が28%になるが、保護廃止層では50歳以上が15%に留まっている。入居時の平均世帯主年齢は、保護廃止層が37.6歳、保護継続層が42.9歳である。住宅統計

調査（昭和58年、大阪府版）から公営住宅居住世帯の入居時の平均世帯主年齢を算出すると34.4歳であり、これに比べて保護廃止層の入居時世帯主年齢はやや高く、保護継続層はかなり高いといえる。4章、及び5章でも言及したように、入居時の世帯主年齢が高い世帯は、高い年齢で2種公営住宅のきわめて限定された収入基準をクリアするほどの低所得であると考えられ、保護継続層にはそのような世帯が多いといえる。

このように、形成時や入居時の世帯属性には、保護廃止層と保護継続層で一定の差異が認められ、保護廃止層は形成時に世帯主年齢の低い規模の大きな世帯が多く、入居時世帯主年齢の低いことが特徴的である。前節では、現在における保護廃止層と保護継続層の世帯属性の差異が保護廃止の条件を示唆していることを述べたが、これは形成時や入居時についてもいえることである。つまり、2種公営住宅の被保護層は、形成時や入居時の世帯属性によって保護廃止層の可能性が一定程度規定されているとみることができ、保護廃止層は、形成時あるいは入居時から保護廃止に至る可能性が高い世帯属性であったと考えることができる。

2-2 形成経路

続いて、保護廃止層の形成のされ方について、「形成経路」や「形成時以降の保護受給期間」等の指標を用いてみていく。これらの指標の定義、及びその含意は4章で示したとおりである。

まず、表 6-15は、保護廃止層の形成経路を保護継続層と比較したものであり、これによると、保護廃止層では入居時点で保護を受給している「移管」と「入居前保護」の比率が低く「入居後保護」の比率が高くなっていることがわかる。「移管」と「入居前保護」を合わせた比率は、保護継続層の30%に対して保護廃止層では18%であり、「入居後保護」は保護継続層で70%、保護廃止層で82%である。「移管」と「入居前保護」の中では、とくに移管の比率が保護廃止層で低い。また、「入居後保護」のうちわけをみると、保護廃止層では「入居後保護（5～9年）」と「同（10～14年）」の比率が高い。つまり、保護廃止層では、入居時点で保護を受給している世帯、とくに「移管」の比率が低く、入居後一定期間を経て保護を開始する世帯の多いことが特徴である。

この形成経路に関連して、表 6-16～18は、保護受給期間、居住期間、及び形成時以降の保護受給期間を示している。保護受給期間は（表 6-16）、明らかに保護廃止層の方が短く、「～2年」の比率が保護継続層の12%に対して、保護廃止層では35%になる。保護継続層では「5～9年」の40%で最も比率が高く、さらに10年以上の世帯が28%を占めるのに比べて、保護廃止層では「5～9年」が27%、10年以上が17%であり、受給期間の長い世帯が相対的に少ない。居住期間は（表 6-17）、大きな差異がみられないが、保護廃止層でやや短い。保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても、居住期間の長い「15年～」が最も多いが、その比率は保護継続層の40%が保護廃止層の31%よりも高い。要するに、保護廃止層は、保護継続層に比べて、保護受給期間と居住期間が短くなっており、したがって、保護受給期間と居住期間の重なる期間である形成時以降の受給期間（保護を受給しかつ現住宅に居住している期間）も短い（表 6-18）。保護継続層では、5年以上の世帯が64%、5年未満が36%であるが、保護廃止層ではそれぞれ41%、59%であり、保護廃止層における形成時以降の受給期間は明らかに短い。

こうした傾向からわかるのは、保護廃止層では、入居時から形成時までの期間が長く、形成時以降の受給期間が短い世帯が多いということである。つまり、保護廃止層は、入居から一定期間を経て保護を開始する世帯が多く、形成時以降の受給期間が短いことが特徴といえる。これに対して、保護継続層は、入居時点で保護を受給している世帯が多く、形成時以降の受給期間が長期化していることが特徴である。「形成経路」は入居時

表 6-15 形成経路の比較

形成経路	移管	入居前 保護	入 居 後 保 護					計
			～ 1年	2～ 4	5～ 9	10～14	15年～	
保護廃止層	27 (10.5)	19 (7.4)	40 (15.5)	34 (13.2)	58 (22.5)	51 (19.8)	29 (11.2)	258 (100.0%)
保護継続層	82 (18.6)	50 (11.4)	64 (14.5)	52 (11.8)	82 (18.6)	60 (13.6)	50 (11.4)	440 (100.0%)

表 6-16 保護受給期間の比較

保護受給期間	～ 2年	3～ 4	5～ 9	10～14	15年～	計
保護廃止層	90 (34.7)	55 (21.2)	69 (26.6)	34 (13.1)	11 (4.3)	259 (100.0%)
保護継続層	54 (12.3)	89 (20.2)	176 (40.0)	80 (18.2)	41 (9.3)	440 (100.0%)

(注) 平野区内での保護受給期間を示している。

表 6-17 居住期間の比較

居住期間	～ 2年	3～ 4	5～ 9	10～14	15年～	計
保護廃止層	17 (6.6)	23 (8.9)	63 (24.4)	76 (29.5)	79 (30.6)	258 (100.0%)
保護継続層	23 (5.2)	33 (7.5)	107 (24.3)	102 (23.2)	175 (39.8)	440 (100.0%)

表 6-18 形成時以降の受給期間の比較

形成時以降の 受給期間	～ 2年	3～ 4	5～ 9	10～14	15年～	計
保護廃止層	93 (35.9)	60 (23.2)	63 (24.3)	36 (13.9)	7 (2.7)	259 (100.0%)
保護継続層	68 (15.4)	90 (20.4)	170 (38.5)	78 (17.7)	35 (7.9)	441 (100.0%)

と形成時の間隔を問題にしたものであり、「形成時以降の保護受給期間」は形成時と現在の間隔を表現しているといえるが、保護廃止層と保護継続層とでは、これらの入居時、形成時、現在の3時点間の間隔に差異があるとみることができる。

ところで、ここで分析指標としている「形成経路」や「形成時以降の保護受給期間」は、「居住期間」と密接な関連をもつものである。つまり、たとえば居住期間が短い世帯では、形成経路が「入居後保護(10～14年)」や「同(15年～)」のような入居から保護開始までの期間が長い世帯が当然少なくなり、逆に居住期間が長い場合は、「入居

後保護（10～14年）」や「同（15年～）」の比率が相対的に高くなる。また、形成時以降の受給期間は、保護を受給しかつ現住宅に居住している期間のことであり、そのため、居住期間が短い世帯では形成時以降の受給期間も当然短くなる。したがって、保護廃止層と保護継続層の形成経路や形成時以降の受給期間を比較するに際しては、それを居住期間別に分析しておくことが必要になる。

そこで表 6-19は、居住期間別に形成経路を示しており、これによると、保護廃止層は、いずれの居住期間においてもやはり「移管」や「入居前保護」の比率が低く、入居時点で保護を受給している世帯が少ないという傾向を確認することができる。たとえば、居住期間別に「移管」と「入居前保護」を合わせた比率を、保護廃止層、保護継続層の順にみていくと、居住期間「～ 4年」では53%、80%、「5～ 9年」では19%、45%、「10～14年」では15%、23%、「15年～」では 3%、 9%となっており、どの居住期間をとりあげても保護廃止層では「移管」と「入居前保護」の比率がかなり低い。「移管」と「入居前保護」の中では、「～ 4年」以外のいずれの居住期間においても、保護廃止層はとくに「移管」の比率が低い。また、どの居住期間をみても保護廃止層では「入居後保護」の比率が高いのであるが、この「入居後保護」のうちわけについては、入居から保護開始までの期間の長い世帯が多いことがわかる。これに関連して形成時以降の受給期間を居住期間別にみると（表 6-20）、どの居住期間においても保護廃止層では受給期間がかなり短い。形成時以降の受給期間が「～ 2年」の世帯の比率を居住期間別に、保護廃止層、保護継続層の順にみると、居住期間「～ 4年」では65%、48%、「5～ 9年」では30%、11%、「10～14年」では22%、11%、「15年～」では38%、10%であり、保護廃止層では受給期間が明らかに短い。いずれにせよ、どの居住期間をみても、保護廃止層と保護継続層における形成経路や形成時以降の受給期間の差異が明確に現われている。

以上の分析は、入居時、形成時、現在の3時点間の間隔を問題にしたものであるが、続いて、各時点の世帯主年齢を居住期間別に図 6-2 及び表 6-21～23に示した。先述のように、保護廃止層は、保護継続層に比べて、入居時、形成時、現在の世帯主年齢がいずれも低くなっているが、この傾向がどの居住期間においても当てはまることがわかる。また、入居時と形成時の世帯主年齢の間隔は、保護廃止層で長く、保護継続層で短い。これは、入居時点で保護を受給している世帯や入居後短期間で保護を開始する世帯が保護廃止層で少なく、保護継続層で多いためである。形成時と現在の世帯主年齢の間隔は、保護廃止層で短く、保護継続層で長くなっているが、これは、形成時以降の受給期間が保護廃止層で短く、保護継続層で長いためである。たとえば、居住期間「10～14年」では、入居時の平均世帯主年齢が保護廃止層37.9歳、保護継続層42.2歳、形成時の平均世帯主年齢が保護廃止層43.5歳、保護継続層45.7歳、現在の平均世帯主年齢が保護廃止層で49.2歳、保護継続層で53.7歳となっており、世帯主年齢はいずれも保護廃止層で低い。入居時と形成時の世帯主年齢の間隔は保護継続層の 3.5歳よりも保護廃止層の 5.6歳が長く、形成時と現在の世帯主年齢の間隔は保護継続層の 8.0歳に比べて保護廃止層の 4.3歳が短い。要するに、保護廃止層は入居時、形成時、現在の世帯主年齢がいずれも相対的に低く、入居時と形成時の間隔が長くなっており、形成時と現在の間隔は短い。

このように、いずれの居住期間においても、保護廃止層と保護継続層とでは形成のされ方がきわだって異なっており、保護廃止層では入居時の世帯主年齢が低く、入居時から形成時までの期間が長い世帯が多いという特徴がみられ、また、形成時以降の受給期間は短い。保護継続層は入居時点で保護を受給している世帯あるいは入居時から形成時までの期間が短い世帯が多く、形成時以降の受給期間が顕著に長期化していることが特

表 6-19 居住期間別形成経路

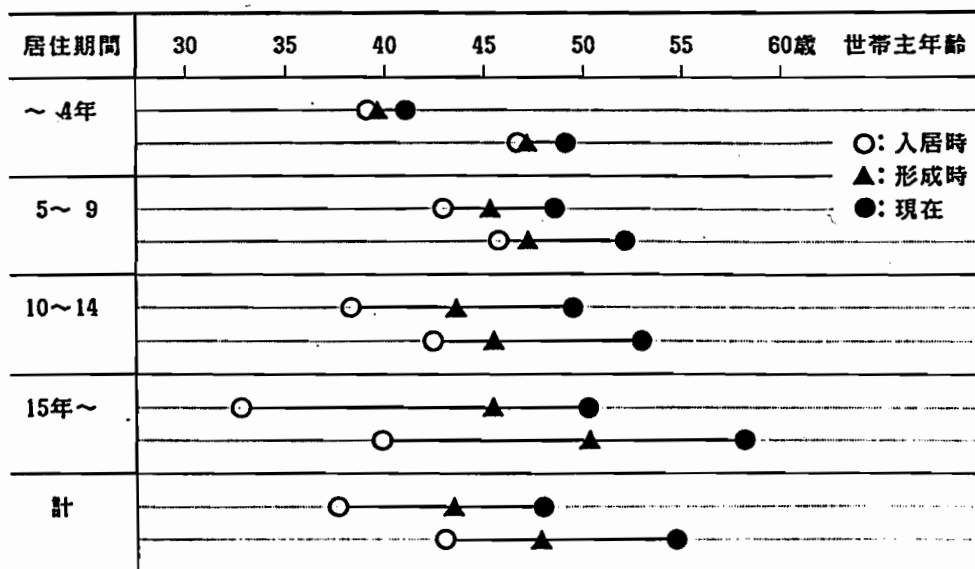
形成経路		移管	入居前 保護	入 居 後 保 護					計 (世帯数)
				～ 1年	2～ 4	5～ 9	10～14	15年～	
居 住 期 間	～ 4年	27.5 30.4	25.0 50.0	40.0 16.1	7.5 3.6	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	100.0 (40) 100.0 (56)
	5～ 9	12.7 33.6	6.3 11.2	19.0 21.5	31.7 22.4	30.2 11.2	0.0 0.0	0.0 0.0	100.0 (63) 100.0 (107)
	10～14	9.2 16.7	5.3 5.9	13.2 20.6	9.2 15.7	38.2 34.3	25.0 6.9	0.0 0.0	100.0 (76) 100.0 (102)
	15年～	1.3 6.9	1.3 2.3	2.5 6.3	5.1 5.7	12.7 20.0	40.5 30.3	36.7 28.6	100.0 (79) 100.0 (175)
計		10.5 18.6	7.4 11.4	15.5 14.5	13.2 11.8	22.5 18.6	19.8 13.6	11.2 11.4	100.0 (258) 100.0 (440)

(注) 上段：保護廃止層(%) 下段：保護継続層(%)

表 6-20 居住期間別形成時以降の受給期間

形成時以降の 受給期間		～ 2年	3～ 4	5～ 9	10～14	15年～	計 (世帯数)
居 住 期 間	～ 4年	65.0 48.2	35.0 51.8	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	100.0 (40) 100.0 (56)
	5～ 9	30.2 11.2	25.4 16.8	44.4 72.0	0.0 0.0	0.0 0.0	100.0 (63) 100.0 (107)
	10～14	22.4 10.7	23.7 13.6	19.7 31.1	34.2 44.7	0.0 0.0	100.0 (76) 100.0 (103)
	15年～	38.0 10.3	15.2 16.6	25.3 34.9	12.7 18.3	8.9 20.0	100.0 (79) 100.0 (175)
計		35.7 15.4	23.3 20.4	24.4 38.5	14.0 17.7	2.7 7.9	100.0 (258) 100.0 (441)

(注) 上段：保護廃止層(%) 下段：保護継続層(%)



(注) 上段：保護廃止層 下段：保護継続層

図 6-2 居住期間別入居時、形成時、現在の平均世帯主年齢

表 6-21 居住期間別入居時世帯主年齢

入居時 世帯主年齢		～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計 (世帯数)
居 住 期 間	～ 4年	22.5 7.1	27.5 26.8	35.0 33.9	12.5 12.5	2.5 19.6	100.0 (40) 100.0 (56)
	5～ 9	19.0 7.5	27.0 29.0	28.6 29.0	14.3 14.0	11.1 20.6	100.0 (63) 100.0 (107)
	10～14	18.4 13.7	48.7 33.3	17.1 26.5	9.2 10.8	6.6 15.7	100.0 (76) 100.0 (102)
	15年～	32.1 17.1	52.6 36.6	9.0 23.4	5.1 16.0	1.3 6.9	100.0 (78) 100.0 (175)
	計	23.3 12.7	41.2 32.7	20.2 26.8	9.7 13.9	5.4 13.9	100.0 (257) 100.0 (440)

(注) 上段：保護廃止層 (%) 下段：保護継続層 (%)

表 6-22 居住期間別形成時世帯主年齢

形成時 世帯主年齢		～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計 (世帯数)
居 住 期 間	～ 4年	20.0 5.4	35.0 26.8	30.0 32.1	12.5 16.1	2.5 19.6	100.0 (40) 100.0 (56)
	5～ 9	6.3 4.7	31.7 29.0	33.3 27.1	14.3 18.7	14.3 20.6	100.0 (63) 100.0 (107)
	10～14	6.6 3.9	34.2 34.3	31.6 23.5	19.7 19.6	7.9 18.6	100.0 (76) 100.0 (102)
	15年～	5.1 4.0	24.1 16.6	35.4 29.7	26.6 23.4	8.9 26.3	100.0 (79) 100.0 (175)
	計	8.1 4.3	30.6 25.0	32.9 28.0	19.4 20.5	8.9 22.3	100.0 (258) 100.0 (440)

(注) 上段：保護廃止層 (%) 下段：保護継続層 (%)

表 6-23 居住期間別世帯主年齢

世帯主年齢		～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計 (世帯数)
居 住 期 間	～ 4年	17.5 0.0	27.5 25.0	35.0 35.7	15.0 19.6	5.0 19.6	100.0 (40) 100.0 (56)
	5～ 9	1.6 0.9	25.4 20.6	30.2 31.8	25.4 22.4	17.5 24.3	100.0 (63) 100.0 (107)
	10～14	3.9 1.0	13.2 8.8	39.5 33.3	27.6 28.4	15.8 28.4	100.0 (76) 100.0 (102)
	15年～	2.5 2.3	8.9 3.4	36.7 18.3	36.7 36.0	15.2 40.0	100.0 (79) 100.0 (175)
	計	5.0 1.4	17.1 11.6	35.7 27.3	27.9 28.9	14.3 30.9	100.0 (258) 100.0 (440)

(注) 上段：保護廃止層 (%) 下段：保護継続層 (%)

徴である。そして、こうした形成のされ方にみられる保護廃止層と保護継続層の差異は、2種公営住宅における被保護層の保護廃止条件に関連していると考えられる。つまり、比較的若齢時に入居し、入居から一定期間を経て保護を開始する世帯は、短期間の保護受給の後に保護廃止に至る可能性が高い。入居時点で保護を受給している世帯や入居後短期間で保護を開始する世帯は受給期間が長期化しがちであり、その場合は保護廃止に至りにくいといえる。いずれにせよ、2種公営住宅の被保護層は、その形成のされ方が保護廃止の可能性と深く関連していることに注意しておく必要がある。

また、このようにみえてくると、入居時点における生活基盤の状態が被保護層の保護廃止の可能性に関連していると考えられる。4章で述べたように、「移管」「入居前保護」や入居後短期間で保護を開始する世帯は、入居時点で既に保護を受給している、あるいは保護受給要因となる問題をかかえているという状態にあり、その意味で、入居時点の生活基盤がきわめて脆弱化しているといえる。そして、そうした世帯は保護廃止層で少なく、保護継続層で多い。加えて、入居時の世帯主年齢は保護廃止層で低く、保護継続層で高くなっており、保護廃止層は入居時点では年齢が低く相対的には安定した生活基盤を維持していたことが特徴といえる。保護継続層では、入居時点でかなり高い年齢に達し、既に生活基盤が脆弱化していた世帯の多いことが特徴である。これは、保護廃止層と保護継続層に対する2種公営住宅の供給のされ方が異なることを示しており、保護継続層に対しては、2種公営住宅が事後的な「福祉住宅」として供給されることが多いといえる。

被保護層は、2種公営住宅への入居を通じて、住宅規模の拡大、家賃の低額化、居住の安定性の確保等の居住条件の改善を実現することができる（注2）。その居住条件の改善は、被保護層の生活基盤の安定化を促し、保護廃止の1つの条件を形成することになる。ところが、保護継続層には入居時点で年齢が高く生活基盤がきわめて脆弱化した状態にある世帯が多い。居住条件の改善は、それを通じて被保護層の生活基盤の安定化に寄与することが期待されるが、保護継続層においては、居住条件が改善された時点で既に保護廃止の見込みがなくなっている世帯も少なくない。この点については、次章の事例分析でも検討を加えるが、入居時点で生活基盤がきわめて脆弱化している場合は、2種公営住宅による居住条件の改善がそれ以上の効果を期待できないと考えられる。もちろん居住条件の改善それ自体は高く評価されるべきであるが、2種公営住宅が事後的に供給されるとすれば、居住条件の改善が生活基盤の安定化に寄与し、保護廃止をもたらすという可能性はかなり低いと思われる。これに対して、保護廃止層は入居時点では年齢が低く、生活基盤が相対的には安定していたことが特徴であり、この場合は居住条件の改善が生活基盤の安定化に一定の役割を果たしたものと推察される。先述のように、保護廃止の直接の理由は「稼働収入増加」あるいは「世帯主疾病治癒」が多いのであるが、若齢時から一定の居住条件が確保されていることが保護廃止の前提条件を形成していると考えられる。

第3節 居住地移動の比較分析

3-1 居住地移動の比較分析

次に、前住地の分布等の居住地移動の側面から、保護廃止層と保護継続層の形成のされ方を分析する。ただし、ここでは保護廃止層と保護継続層に一般居住層を加え、これらの3つの階層について比較分析を行なう。それによって、本章で問題にしている保護廃止層と保護継続層の居住地移動の特性をより明確に把握することができる。ここで設定する3つの階層の中で、一般居住層は生活基盤が相対的に最も安定しており、保護継

続層の生活基盤は最も脆弱と考えられるが、これらの諸階層の居住地移動の内容にどのような差異があるかを明らかにすることがここでのねらいである。

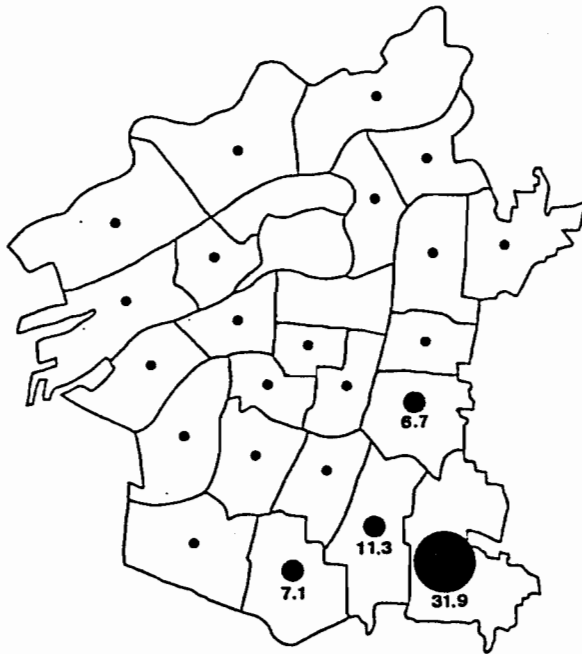
まず、各階層の前住地を表 6-24 を示した。4 章で示したように、公営住宅の立地が偏在・集中しているため、公営住宅へ入居する世帯は区域を越えて移動しがちになる。それを反映して、いずれの階層においても前住地は「市内」が最も多く過半数を占め、「区内」は 24～32% にとどまっている。ただし、「市内」の比率は、一般居住層 59%、保護廃止層 62%、保護継続層 69% であり、保護継続層では「市内」の比率が相対的に高い。「区内」は一般居住層 32%、保護廃止層 27%、保護継続層 24% であり、保護継続層は「区内」が相対的に少ない。つまり、保護継続層の前住地は、「市内」が多く「区内」の少ないことが特徴になっている。一般居住層は「市内」が多く「区内」の少ないことが特徴であり、保護廃止層は、一般居住層と保護継続層の中間程度の傾向を示している。前住地「府内」と「府外」はどの階層でも比率がかなり低く、これは 4 章で述べた大阪市営住宅の入居要件が一因になっているとみられる。

続いて、図 6-3 は前住地を区別にみたものである。4 章で述べたように、保護継続層は、スラム地域をかかえるインナーエリアの西成、浪速区から流入してきた世帯が多いのであるが、一般居住層や保護廃止層と比較しても、保護継続層には前住地が西成、浪速区の世帯が多いことがわかる。前住地が西成、浪速区の世帯の比率は、一般居住層の 9%、保護廃止層の 19% に対して保護継続層では 25% を占める。これに比べて、一般居住層の前住地は、平野区と平野区に隣接する区域で比率が高く、たとえば平野区、東住吉区、生野区を合わせた比率をみると、保護廃止層の 44%、保護継続層の 39% に対して、一般居住層では 50% になる。つまり、保護継続層はインナーエリアのスラム地域から流入してきた世帯が多く、一般居住層は平野区内や平野区に隣接する区域から入居してきた世帯が多い。保護廃止層は、前住地の分布が一般居住層と保護継続層の中間程度の傾向にあり、保護継続層よりは狭域的な範囲内から入居した世帯が多い。保護継続層は、一般居住層や保護廃止層に比べて生活基盤が脆弱な世帯が多いのであるが、2 種公営住宅は、そうした世帯をより遠方のインナーエリアあるいはスラム地域から吸収してきたと考えることができる。

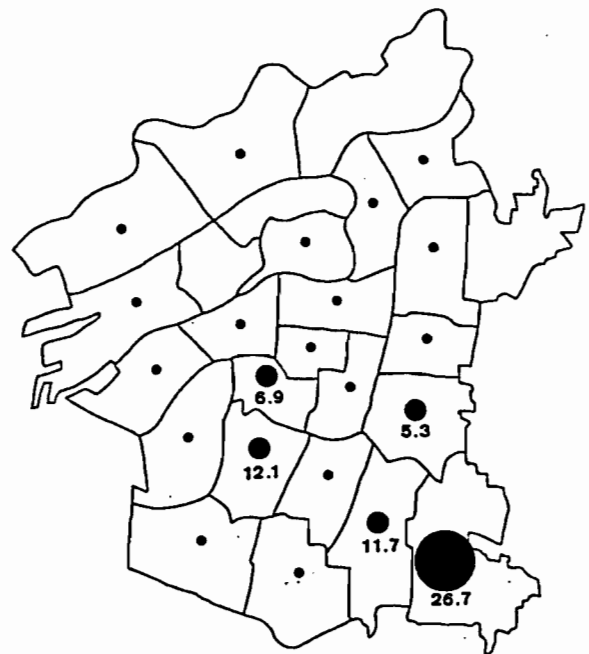
次に、表 6-25 は前住地を入居時期別に示しており、これによると、いずれの階層においても、入居時期が新しいほど前住地「平野区内」の比率が高くなるという傾向が認められる。入居時期「～45 年」では「平野区内」がどの階層でも 20% 弱であったのが、「56 年～」では 43～72% であり、前住地「平野区内」は明らかに入居時期が新しいほど比率が高い。3 章で述べたように、平野区は昭和 30 年代から 40 年代にかけて公営住宅が大量に建設され、急速に市街化されてきた区域であるが、50 年代には区域全体がほぼ市街化された状態になり、その結果、人口の流入が鎮静化しつつあると考えられる。平野区の人口増加率は昭和 35 年～40 年で 63.0%、昭和 40～45 年で 28.3% であり、これは市街化にともなう人口流入の結果とみられるが、昭和 50 年代には人口の増加が停止した状態にある（3 章表 3-9、注 3）。公営住宅においても、かつては区外から流入してくる世帯が大半であったのが、近年では区内から入居してくる世帯が増加しつつあり、上記のように入居時期が新しい場合は前住地「平野区内」の比率が高まるわけである。しかし、入居時期ごとに、各階層の前住地を比較すると、保護継続層ではやはりインナーエリアの「西成・浪速」の比率が相対的に高い。入居時期別に前住地「西成・浪速」の比率を、一般居住層、保護廃止層、保護継続層の順にみていくと、「～45 年」では 17%、25%、26%、「46～50 年」では 3%、26%、37%、「51 年～55 年」では 5%、9%、18%、「56 年～」では 6%、10%、16% であり、どの入居時期においても保護継続層は「西成・浪速」が多い。つまり、公営住宅の居住階層は、全体的には入居時期が新しい

表 6-24 前住地の比較

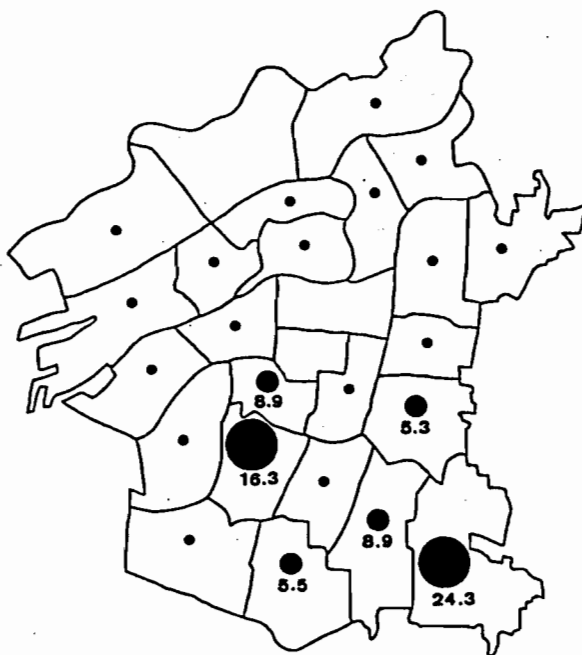
前住地	区内	市内	府内	府外	計
一般居住層	90 (31.9)	163 (57.8)	19 (6.7)	10 (3.5)	282 (100.0%)
保護廃止層	66 (26.7)	152 (61.6)	19 (7.7)	10 (4.0)	247 (100.0%)
保護継続層	106 (24.3)	299 (68.6)	18 (4.1)	13 (3.0)	436 (100.0%)



<一般居住層>



<保護廃止層>



<保護継続層>



図 6-3 前住地の分布

表 6-25 入居時期別前住地

前住地		平野 区内	東住吉 生野	東成 阿倍野 天王寺 住吉	西成 浪速	市内	市外	計
入 居 時 期	～45年	29 (16.7) 13 (16.9) 30 (17.3)	23 (13.2) 11 (14.3) 28 (16.2)	16 (9.2) 7 (9.1) 28 (16.2)	45 (25.9) 19 (24.7) 20 (11.6)	47 (27.0) 18 (23.4) 43 (24.9)	14 (8.0) 9 (11.7) 24 (13.9)	174 (100.0%) 77 (100.0%) 173 (100.0%)
	46～50	5 (14.6) 18 (25.0) 12 (40.0)	13 (12.6) 12 (16.7) 5 (16.7)	18 (17.5) 9 (12.5) 6 (20.0)	38 (36.9) 19 (26.4) 1 (3.3)	11 (10.7) 8 (11.1) 3 (10.0)	8 (7.8) 6 (8.3) 3 (10.0)	103 (100.0%) 72 (100.0%) 30 (100.0%)
	51～55	33 (32.0) 18 (31.0) 22 (51.2)	17 (16.5) 15 (25.9) 12 (27.9)	14 (13.6) 5 (8.6) 3 (7.0)	18 (17.5) 5 (8.6) 2 (4.7)	17 (16.5) 6 (10.3) 2 (4.7)	4 (3.9) 9 (15.5) 2 (4.7)	103 (100.0%) 58 (100.0%) 43 (100.0%)
	56年～	29 (51.8) 17 (42.5) 26 (72.2)	9 (16.1) 4 (10.0) 6 (16.7)	2 (3.6) 4 (10.0) 1 (2.8)	9 (16.1) 4 (10.0) 2 (5.6)	2 (3.6) 6 (15.0) 1 (2.8)	5 (8.9) 5 (12.5) 0 (0.0)	56 (100.0%) 40 (100.0%) 36 (100.0%)
	計	106 (24.3) 66 (26.7) 90 (31.9)	62 (14.2) 42 (17.0) 51 (18.1)	50 (11.5) 25 (10.1) 38 (13.5)	110 (25.2) 47 (19.0) 25 (8.9)	77 (17.7) 38 (15.4) 49 (17.4)	31 (7.1) 29 (11.7) 29 (10.3)	436 (100.0%) 247 (100.0%) 282 (100.0%)

(注) 上段：2種公営保護層
 中段：2種公営保護層
 下段：公営一般居住層

ほど平野区内から入居した世帯が多くなるのであるが、その中で、保護継続層はどの入居時期においてもインナーエリアのスラム地域から流入してくる世帯が相対的に多いことが特徴になっている。平野区内の2種公営住宅は、区域の市街化がほぼ完了し、人口流入が鎮静化した現在においても、とくに生活基盤が脆弱な階層をインナーエリアのスラム地域から一定程度吸収していると考えられる。これに対して、一般居住層では、いずれの入居時期においても、前住地「平野区内」や平野区に隣接する「東住吉・生野」の比率がかなり高く、保護廃止層の前住地は一般居住層と保護継続層のほぼ中間程度の傾向を示している。

では、公営住宅における諸階層は、どのような状態で2種公営住宅へ入居してくるのか。これを示す1つの指標として、表6-26は入居時の世帯主年齢をみたものであるが、保護継続層はどの入居時期においても入居時世帯主年齢が明らかに高い。たとえば、入居時世帯主年齢が50歳以上の世帯の比率を、一般居住層、保護廃止層、保護継続層の順に入居時期別に観察すると、「～45年」では10%、6%、23%、「46年～50年」では10%、16%、27%、「51～55年」では12%、25%、35%、「56年～」では18%、15%、32%であり、保護継続層の入居時世帯主年齢がかなり高いことがわかる。つまり、保護継続層は、相対的に高い年齢で区外から流入してくる世帯の多いことが特徴といえる。ま

表 6-26 入居時期別入居時世帯主年齢

入居時 世帯主年齢		～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計
入 居 時 期	～45年	30 (17.1) 25 (32.1) 50 (27.5)	64 (36.6) 41 (52.6) 93 (51.1)	41 (23.4) 7 (9.0) 20 (11.0)	28 (16.0) 4 (5.1) 17 (9.3)	12 (6.9) 1 (1.3) 2 (1.1)	175 (100.0%) 78 (100.0%) 182 (100.0%)
	46～50	14 (13.7) 14 (18.4) 4 (12.9)	34 (33.3) 37 (48.7) 21 (67.7)	27 (26.5) 13 (17.1) 3 (9.7)	11 (10.8) 7 (9.2) 2 (6.5)	16 (15.7) 5 (6.6) 1 (3.2)	102 (100.0%) 76 (100.0%) 31 (100.0%)
	51～55	8 (7.5) 12 (19.0) 16 (39.0)	31 (29.0) 17 (27.0) 14 (34.1)	31 (29.0) 18 (28.6) 6 (14.6)	15 (14.0) 9 (14.3) 5 (12.2)	22 (20.6) 7 (11.1) 0 (0.0)	107 (100.0%) 63 (100.0%) 41 (100.0%)
	56年～	4 (7.1) 9 (22.5) 12 (30.8)	15 (26.8) 11 (27.5) 14 (35.9)	19 (33.9) 14 (35.0) 6 (15.4)	7 (12.5) 5 (12.5) 3 (7.7)	11 (19.6) 1 (2.5) 4 (10.3)	56 (100.0%) 40 (100.0%) 39 (100.0%)
	計	56 (12.7) 60 (23.3) 82 (28.0)	144 (32.7) 106 (41.2) 142 (48.5)	118 (26.8) 52 (20.2) 35 (11.9)	61 (13.9) 25 (9.7) 27 (9.2)	61 (13.9) 14 (5.4) 7 (2.4)	440 (100.0%) 257 (100.0%) 293 (100.0%)

(注) 上段：保護継続層
中段：保護廃止層
下段：一般居住層

表 6-27 保護開始前の生計中心者の
雇用形態別前住地

前住地		平野 区内	東住吉 生野	東成 阿倍野 天王寺 住吉	西成 浪速	市内	市外	計
開 始 前 雇 用 形 態	目営	6 (28.6)	4 (19.0)	2 (9.5)	5 (23.8)	2 (9.5)	2 (9.5)	21 (100.0%)
	常用・ 社保有	22 (31.0)	14 (19.7)	9 (12.7)	8 (11.3)	12 (16.9)	6 (8.5)	71 (100.0%)
	常用・ 社保無	22 (23.2)	12 (12.6)	12 (12.6)	24 (25.3)	16 (16.8)	9 (9.5)	95 (100.0%)
	日雇い	25 (20.0)	12 (9.6)	17 (13.6)	42 (33.6)	25 (20.0)	4 (3.2)	125 (100.0%)
	パート	10 (23.3)	7 (16.3)	4 (9.3)	13 (30.2)	7 (5.6)	2 (4.7)	43 (100.0%)
	内職・ 無職	4 (12.9)	6 (19.4)	1 (3.2)	9 (29.0)	9 (29.0)	2 (6.5)	31 (100.0%)
計		89 (23.1)	55 (14.2)	45 (11.7)	101 (26.2)	71 (18.4)	25 (6.5)	386 (100.0%)

(注) 常用・社保有：社会保険のある常用の雇用者
常用・社保無：社会保険のない常用の雇用者

た、前節では、保護廃止層と保護継続層の形成経路を比較したが、保護継続層には入居時点で既に保護を受給している世帯あるいは入居後短期間で保護を開始する世帯が多く、これは、保護継続層の入居時点の生活基盤がかなり脆弱化していることを示している。すなわち、保護継続層は、入居時点でかなり年齢が高く、生活基盤が脆弱化した状態にあり、そのような状態で区外から流入してくる場合が多い。2種公営住宅は事後的な「福祉住宅」として、保護継続層をインナーエリアから吸収するわけである。これに対して、一般居住層や保護廃止層は入居時世帯主年齢がかなり低く、若齢時から公営住宅に居住しているのが特徴である。

次に表 6-27は、保護継続層の前住地を、保護開始前の生計中心者の雇用形態（最長職）別に示したものである。上記のように、公営住宅の諸階層の中で保護継続層は生活基盤が最も脆弱であり、前住地が区外の世帯が多いことが特徴になっているが、保護継続層の中でも、雇用形態がとくに不安定であった世帯は前住地がより遠方になる傾向が認められる。雇用形態が相対的に安定していたと考えられる「常用・社保有」では、前住地「平野区内」が31%を占めるに比べて、「日雇い」では20%、「内職・無職」では13%と「平野区内」の比率が相対的に低く、区外から流入してきた世帯が多いことがわかる。「平野区内」と平野区に隣接する「東住吉・生野」を合わせた比率は、「常用・社保有」の51%に対して、「日雇い」は30%、「内職・無職」は32%と低い。また、前住地「西成・浪速」の比率をみると、「常用・社保有」の11%に比べて、「日雇い」や「パート」、「内職・無職」は30%程度を占め、雇用形態がより不安定であった世帯はインナーエリアのスラム地域から流入してくる場合が多い。これは、もちろん、雇用形態が「日雇い」や「内職・無職」といった世帯がスラム地域に多いことを反映しているが、加えて、これらの世帯は雇用形態が不安定であるがゆえに縁辺部の平野区へ流入してきたということが考えられる。すなわち、保護を受給する前から生計中心者が「日雇い」や「パート」「内職・無職」というような就労がきわめて不安定な世帯では、職住関係による居住立地の限定性が希薄であり、それがインナーエリアから縁辺部への広域的移動を可能にしていると推察される。疾病や失業等により転居の時点で世帯が非稼働化している可能性も高いと思われ、そうした世帯が地域的な就労条件を問題にせず、縁辺部の平野区へ流入し、保護継続層を形成してきたわけである。いずれにせよ、保護継続層は全体的に前住地が区外のインナーエリアあるいはスラム地域の世帯が多く、その傾向は雇用形態がより不安定であった世帯に強く現われている。

以上のように、公営住宅の諸階層の居住地移動の内容にはかなりの差異があり、保護継続層については、区外から流入してきた世帯、とくにインナーエリアのスラム地域から流入してきた世帯の多いことが特徴的である。保護継続層の中でも、保護開始前から雇用形態がとくに不安定な世帯は、前住地が区外のインナーエリアあるいはスラム地域であった場合が多い。また、保護継続層は入居時点で年齢がかなり高く、生活基盤が既に脆弱化した状態にあり、そうした状態で区外から流入してくることが特徴になっている。2種公営住宅は事後的な「福祉住宅」として、保護継続層をインナーエリアから吸収してきたとみることができる。これに対して、一般居住層には平野区内から入居した世帯あるいは平野区に隣接する区域から入居した世帯が相対的に多い。保護廃止層は、前住地の分布が一般居住層と保護継続層の中間的傾向を示し、保護継続層よりは狭域的な範囲内から入居した世帯が多い。また、一般居住層と保護廃止層の場合は若齢時から公営住宅に居住していることが特徴的である。

そして、こうした点からすれば、居住地移動の内容は被保護層の保護廃止の可能性に関連していると考えられる。つまり、狭域的な範囲内から入居した世帯、あるいは若齢時から公営住宅に居住している世帯は、保護受給に至ったとしても、短期間の保護受給

の後に保護廃止になる可能性が高い。年齢が高く生活基盤の脆弱化した世帯が広域的移動を経て公営住宅に流入してくる場合は受給期間が長期化しがちであり、保護廃止に至りにくいといえる。

3-2 居住地移動と地域的生活条件

上述のように、公営住宅における諸階層はそれぞれ特徴的な移動を経て公営住宅に入居してくるのであるが、ここでは、こうした居住地移動と地域的生活条件の関連に注目して、それに関わる問題を指摘しておきたい。

すなわち、一般居住層や保護廃止層と比べた場合、保護継続層には区外のインナーエリアあるいはスラム地域から流入してくる世帯が多い。保護継続層の中でも、雇用形態がとくに不安定であった世帯は前住地がより遠方になる傾向がある。そして、この場合問題になるのは、広域的な居住地移動により、保護継続層が地域社会との関係を断たれるということであり、それが就労条件や地縁・血縁関係等の地域的生活条件の不安定化に結びつく可能性を否定しえないと考えられる。非稼働世帯あるいは就労が不安定な世帯は、就労が不安定であるがゆえに居住立地の限定性が弱く、そのため縁辺部の2種公営住宅へ移動することが可能になるのであるが、その移動が就労条件をさらに不安定化させる場合が少なくない。

第1に、2種公営住宅が集中する「縁辺部」の平野区では、低所得層の就労機会がきわめて少なく、交通や医療施設等の地域的生活条件が十分に準備されていないのであり、低所得層や被保護層がこの「縁辺部」に流入してくることに注意しておく必要がある。たとえば、3章で示したように、職業安定所の新規、及び有効求人倍率は大阪市平均の1.01、0.72に対して平野区を含む阿倍野管内では0.62、0.43である（注4）。保護継続層は保護開始前には雇用形態が「日雇い」や「常用・社保無」であった世帯が多く（4章表4-12）、これらの世帯がインナーエリアから縁辺部に移動した場合は、縁辺部において就労機会を確保することはかなり困難である。また、保護継続層の大半が疾病をかかえているにもかかわらず（4章表4-6）、人口10万人当たりの一般診療所数は大阪市平均の117に比べて平野区は半数程度の56であり（注5）、医療施設が著しく不足した状態にある。

第2に、2種公営住宅は事後的な「福祉住宅」として保護継続層を吸収することが多く、その場合、保護継続層は入居時の世帯主年齢が高く、入居時点で保護を受給している、あるいは保護受給要因になるような問題をかかえているという状態にある。つまり、保護継続層は、2種公営住宅へ移動してくる時点で年齢が高く、生活基盤がかなり脆弱化した状態にあることが多く、そのような状態で広域的に移動する世帯は、地域社会関係の形成や就労機会の確保がより困難になる。

2種公営住宅への入居は、確かに住宅規模の拡大や家賃の低額化等の居住条件の向上につながる場合が多いのであるが、その際に、上記の地域的生活条件の不安定化という問題が発生しがちになる。保護継続層は、いわば居住条件の向上と引き換えに地域的生活条件の不安定化を受け入れるわけである。地域的生活条件の不安定化を受け入れざるをえないほど住宅困窮度が強い世帯が多いとみることでもある。また、上述のように、保護開始前から就労が不安定な世帯あるいは疾病等による非稼働世帯は、居住地を移動するに際して、地域的就労条件が不安定化することを問題にしていなくても考えられる。

こうした問題がとくに強く現われるのは、「移管」の経路で形成される被保護層である。「移管」は保護を受給した状態で区外から2種公営住宅へ移動してくる世帯であり、4章で述べたように、入居時の世帯主年齢が平均で約50歳と著しく高く、保護開始前の雇用形態は「日雇い」が46%で半数近くを占めることが特徴である（4章図4-3、表

4-12)。すなわち、保護開始前には「日雇い」であった「移管」は、2種公営住宅へ入居した時点で既に保護を受給し、高齢に達しているものであり、そうした世帯が入居後に縁辺部で就労機会を得ることはきわめて困難といえる。「移管」は保護受給後に2種公営住宅へ入居しているので、入居時点で非稼働化している可能性も高い。居住地移動によって、「移管」の地縁・血縁関係が不安定化することも考えられる。前節で明らかにしたように、「移管」はとくに保護廃止に至りにくい世帯であるが、その一因として、入居時点で生活基盤が既に脆弱であり、居住地移動により地域的生活条件が不安定化するという問題を指摘することができる。「移管」が民間借家よりも2種公営住宅で比率が高いことは4章で示したとおりであり、したがって、「移管」は2種公営住宅における特徴的な形成経路といえるが、この経路で形成される保護継続層は地域的生活条件が概して不安定であることに注意しておく必要がある。

また、名古屋市民生局のレポートでは（注6）、「移管」22世帯の事例分析をもとに、2種公営住宅への転居にとまなういくつかの問題が示されている。これによれば、「移管」22世帯のうち11世帯は転居時点で非稼働世帯であり、稼働している残りの11世帯については、転居による職場の変化が「遠くなった」5世帯、「近くなった」0世帯、「かわらず」2世帯、「転職した」4世帯となっている。加えて、このレポートは通院中の16世帯について、転居による通院の変化を分析し、「遠くなった」6世帯、「近くなった」1世帯、「かわらず」5世帯、「転院した」4世帯という結果を得ており、転居により「移管」の就労条件や通院条件が不安定化することを指摘している。いずれにせよ、「移管」の経路により2種公営住宅へ流入してくる世帯は、地域的生活条件が不安定化しがちであることがわかる。

これに対して、一般居住層や保護廃止層は、保護継続層よりは前住地が狭域的な範囲内である場合が多く、地域的生活条件をある程度維持できる範囲で居住地を移動する世帯が少なくない。また、一般居住層と保護廃止層の場合は、入居時の世帯主年齢が低いことが特徴的であり、比較的若齢時から公営住宅に居住し、一定の居住条件を確保することによって、地域的生活条件を形成し、維持してきたと考えられる。保護廃止層は、保護継続層に比べて入居時から一定期間を経て保護を開始する世帯が多く、入居時点では相対的に安定した生活基盤を維持していたことが特徴であるが、比較的安定した居住期間中に地域的生活条件を形成する世帯が多いとみられる。そして、保護廃止層は短期間の保護受給の後に保護廃止に至るのであるが、その際に地縁・血縁関係をもとに就労機会を確保する場合も多く（注7）、地域社会関係の形成・維持が保護廃止の1つの条件になっている。低所得層の就労機会が少ない「縁辺部」においては、地縁・血縁関係による就労機会の確保が生活基盤を形成する1つの要素になっていると推察できる。

このように、公営住宅の諸階層はそれぞれの居住地移動の内容にかなりの差異があり、それが各階層の地域的生活条件の状態をある程度規定しているといえる。さらに、この地域的生活条件の状態は、公営住宅の居住世帯が保護を受給するかどうか、あるいは保護廃止に至るかどうかによって一定程度関連していると考えられることもできる。

第4節 世帯の変容

これまで保護廃止層と保護継続層の比較分析を中心に考察を進め、両者の形成のされ方を分析してきたが、最後に、ひとたび形成された保護廃止層と保護継続層の変容の問題をとりあげ、形成時から現在にかけてそれぞれの世帯がどのように変化してきたのかをみておきたい。

まず、形成時から現在にかけての世帯類型の変化について表6-28を示した。4章で

表 6-28 世帯類型の変化

現在 形成時	単身	高齢 単身	夫婦	高齢 夫婦	欠損	夫婦と 子	その他	計
単身	19 (90.5) (87.5)	2 (9.5) (12.5)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	21 (8.1) (5.5)
高齢単身	0 (0.0)	6 (85.7) (100.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	1 (14.3) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	7 (2.7) (6.6)
夫婦	5 (21.7) (6.1)	0 (0.0) (12.1)	17 (73.9) (54.5)	1 (4.3) (24.2)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (3.0)	0 (0.0) (0.0)	23 (8.9) (7.5)
高齢夫婦	0 (0.0) (0.0)	5 (45.5) (18.2)	0 (0.0) (0.0)	5 (45.5) (81.8)	0 (0.0) (0.0)	1 (9.1) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	11 (4.2) (10.0)
欠損	4 (5.0) (5.4)	1 (1.2) (3.9)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	73 (91.2) (90.7)	2 (2.5) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	80 (30.9) (29.3)
夫婦と子	4 (4.3) (4.2)	0 (0.0) (3.5)	0 (0.0) (9.2)	0 (0.0) (2.8)	20 (21.3) (13.4)	70 (74.5) (64.8)	0 (0.0) (2.1)	94 (36.3) (32.3)
その他	2 (8.7) (15.4)	1 (4.3) (10.3)	0 (0.0) (5.1)	0 (0.0) (2.6)	5 (21.7) (7.7)	0 (0.0) (2.6)	15 (85.2) (56.4)	23 (8.9) (8.9)
計	34 (13.1) (9.5)	15 (5.8) (13.2)	17 (6.6) (7.5)	6 (2.3) (11.1)	99 (38.2) (31.6)	73 (28.2) (21.4)	15 (5.8) (5.7)	259 (100.0%) (100.0%)

(注) 上段：保護廃止層 下段：保護継続層

表 6-29 世帯人員の変化

現在 形成時	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人～	計
1人	27 (96.4) (100.0)	1 (3.6) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	28 (10.8) (12.0)
2人	14 (20.0) (19.3)	53 (75.7) (80.0)	3 (4.3) (0.7)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	70 (27.0) (31.8)
3人	2 (3.3) (11.5)	7 (11.5) (24.0)	50 (82.0) (64.6)	1 (1.6) (0.0)	1 (1.6) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (0.0)	61 (23.6) (21.8)
4人	3 (5.1) (7.0)	3 (5.1) (8.5)	18 (30.5) (21.1)	34 (57.6) (62.0)	1 (1.7) (0.0)	0 (0.0) (1.4)	0 (0.0) (0.0)	59 (22.8) (16.1)
5人	1 (4.0) (3.9)	4 (18.0) (5.9)	2 (8.0) (13.7)	2 (8.0) (27.5)	16 (64.0) (47.1)	0 (0.0) (0.0)	0 (0.0) (2.0)	25 (9.7) (11.6)
6人	1 (12.5) (5.3)	0 (0.0) (10.5)	0 (0.0) (5.3)	3 (37.5) (5.3)	1 (12.5) (10.5)	3 (37.5) (52.6)	0 (0.0) (10.5)	8 (3.1) (4.3)
7人～	1 (12.5) (10.0)	1 (12.5) (0.0)	0 (0.0) (10.0)	0 (0.0) (10.0)	0 (0.0) (20.0)	0 (0.0) (20.0)	8 (75.0) (30.0)	8 (3.1) (2.3)
計	49 (18.9) (22.7)	69 (26.6) (33.2)	73 (28.2) (19.8)	40 (15.4) (13.6)	19 (7.3) (6.4)	3 (1.2) (3.0)	8 (2.3) (1.4)	259 (100.0%) (100.0%)

(注) 上段：保護廃止層 下段：保護継続層

述べたように、形成時以降の受給期間における保護継続層の変容は、配偶者の欠損や子供の転出による世帯の縮小・単身化が高齢化をともしつつ進展するものと要約できるが、これは保護廃止層においても同様である。たとえば、保護廃止層では、配偶者の欠損による「夫婦と子」から「欠損」への変化（20世帯）が最も多く、次いで「夫婦」から「単身」（5世帯）、「高齢夫婦」から「高齢単身」（5世帯）などの変化が多い。ただし、こうした世帯の縮小や高齢化という傾向は、保護廃止層よりも保護継続層で相対的に強く現われている。形成時から現在にかけて世帯類型が変化した世帯は、保護廃止層の20%に比べて保護継続層は24%とやや多いが、世帯類型の変化の大半は世帯の縮小・単身化あるいは高齢化によるものであり、そのような変化が保護廃止層よりも保護継続層でやや多く現われているといえる。また、保護廃止層と保護継続層は、いずれも形成時は「夫婦と子」が最も多いが、この形成時「夫婦と子」のうち世帯類型が変化した世帯の比率は保護廃止層の25%に対して保護継続層の35%が高い。形成時「夫婦と子」は、保護廃止層では21%が「欠損」へ変化し、4%が「単身」へ変化しているが、保護継続層の場合は13%が「欠損」へ変化するとともに、12%が「夫婦」「高齢夫婦」、8%が「単身」「高齢単身」へと変化しており、世帯の縮小・高齢化という傾向が保護継続層でより強く現われている。

これに関連して、表 6-29 は世帯人員の変化を示している。保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても世帯が縮小方向に変化してきたことがわかるが、その縮小傾向はやはり保護継続層で相対的に強く現われている。形成時以降に世帯人員が減少した世帯は、保護廃止層の24%に対して保護継続層では29%とやや多い。世帯人員が増加した世帯は、保護廃止層が3%、保護継続層が1%であり、両者ともにほとんど存在しない。

要するに、保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても、世帯の縮小・単身化や高齢化が進展してきているが、そうした世帯の変化は保護継続層で相対的に大きく現われている。形成時から現在に至る受給期間は、保護廃止層で短く、保護継続層で長くなっており、それゆえ、形成時以降の世帯の変化は保護継続層でより大きく現われるとも考えられる。したがって、先述のように、保護廃止層と保護継続層の世帯属性の差異は、形成時から現在にかけて拡大することになる。つまり、保護廃止層には保護継続層よりも世帯主年齢の低い規模の大きな世帯が多いという両者の差異は、形成時に比べて現在でより大きくなる。

また、こうした点から、保護廃止層は世帯の縮小・高齢化が進みつつも、ある程度規模が大きく年齢の低い世帯が維持されている間に保護廃止に至るのが特徴とみることができる。保護廃止層は、受給期間が短く形成時から年齢の低い規模の大きな世帯が多いために、現在においてもある程度年齢の低い規模の大きな世帯が維持されていると考えられる。これに対して、保護継続層の場合は、形成時以降の受給期間が著しく長期化しているのであり、その過程で、世帯の縮小・単身化あるいは高齢化が進んでいくことが特徴になっている。さらに、世帯の縮小や高齢化にともしない、保護継続層が非稼働化していく傾向にあり、固定的性格を強めていくことは4章で述べたとおりである。

第5節 まとめ

本章では、2種公営住宅における保護廃止層と保護継続層の比較分析を中心に考察を進め、被保護層がどのように形成された場合に保護廃止に至るのか、どのような場合に保護廃止に至らず保護受給を継続するのかを明らかにしてきた。その結果、以下のような知見を得た。

- ① 保護廃止層は、保護継続層に比べて、「欠損」「夫婦と子」等の世帯主年齢が低く

規模の大きな世帯が多い。また、保護廃止層には「稼働世帯」が多いが、この場合、世帯主のみならず配偶者や子供も就労している世帯の多いことが特徴的である。つまり、被保護層が保護廃止に至るには、年齢の低い規模の大きな世帯が維持され、そのような世帯が多様な就労形態をとりつつ「稼働世帯」になることが必要になっているといえる。高齢化した小規模な世帯は稼働能力が低く保護廃止に至る可能性が低い。

②保護廃止層と保護継続層の形成経路を比較すると、保護廃止層は入居時点の年齢が低く、入居後一定期間を経て保護を開始する世帯の多いことが特徴であり、これは保護廃止層の生活基盤が入居時点では相対的に安定していることを示している。保護継続層は入居時点の年齢がかなり高く、入居時点で保護を受給している世帯あるいは入居後短期間で保護を開始する世帯の多いことが特徴であり、これは保護継続層の生活基盤が入居時点で既に脆弱化していることを表わしている。つまり、入居時点における世帯の生活基盤の状態が被保護層の保護廃止の可能性に関連していると考えられる。

③形成時以降の保護受給期間をみると、保護廃止層は受給期間が明らかに短く、受給期間の長短が保護廃止の可能性を規定していることがわかる。上記の形成経路にみられた傾向を合わせて考えると、保護廃止層は入居から一定期間を経て保護を開始し、短期間の保護受給の後に保護廃止に至るのが特徴といえる。保護継続層は、入居時点で既に保護を受給している世帯が多く、形成時以降の受給期間が著しく長期化していることが特徴である。

④保護廃止層と保護継続層に一般居住層を加え、これらの3つの階層の居住地移動の実態を比較すると、保護継続層にはインナーエリアのスラム地域から流入してきた世帯が多く、一般居住層には平野区内から入居した世帯あるいは平野区に隣接する区域から入居した世帯が相対的に多いという傾向が認められる。保護廃止層は、前住地の分布が一般居住層と保護継続層の中間程度の傾向を示し、保護継続層よりは狭域的な範囲内から入居した世帯が多い。また、保護継続層は入居時点で年齢が高く、生活基盤がかなり脆弱化した状態にあり、そうした状態でインナーエリアから流入してくる世帯の多いことが特徴になっている。保護廃止層や一般居住層は若齢時から公営住宅に居住していることが特徴である。

⑤上記の居住地移動の特性は各階層の地域的生活条件の状態をある程度規定することになる。つまり、保護継続層は公営住宅へ入居してくる時点で年齢がかなり高く、既に生活基盤が脆弱化しているという状態にあり、そうした状態でインナーエリアから「縁辺部」へ移動する世帯は就労機会の確保や地域社会関係の形成が困難になるなど地域的生活条件が不安定化する可能性が高い。これはとくに「移管」の経路で形成される保護継続層に強く現われる問題であり、「移管」の世帯は保護廃止に至ることがきわめて困難になっている。これに対し、保護廃止層や一般居住層は地域的生活条件をある程度維持できる範囲内で居住地を移動する世帯が多く、また、若齢時から公営住宅に居住し、一定の居住条件を確保することによって地域的生活条件を形成してきた世帯も少なくない。

⑥形成時以降の受給期間における世帯の変容は、保護廃止層と保護継続層のいずれにおいても、縮小・単身化あるいは高齢化の方向であるが、この傾向は保護継続層により強く現われている。保護廃止層は、世帯の縮小・単身化、高齢化がそれほど進まない間に保護廃止に至るのが特徴といえる。

⑦以上のように、保護廃止層と保護継続層とでは形成のされ方が大きく異なる。保護廃止層は入居時点では年齢が低く生活基盤が相対的に安定しており、入居後一定期間を経て保護を開始し、短期間の保護受給の後に保護廃止に至る場合が多い。保護継続層は入居時点で年齢が高く、生活基盤が既に脆弱化しているという状態にあり、そうした状

態でインナーエリアのスラム地域から縁辺部の公営住宅へ流入し、保護受給が長期化していく傾向にある。これは、保護廃止層と保護継続層に対する公営住宅の供給のされ方が異なるということでもあり、保護継続層には2種公営住宅が事後的な「福祉住宅」として供給されることが多いといえる。いずれにせよ、2種公営住宅の供給のされ方が被保護層の保護廃止の可能性に深く関連していることに注意しておく必要がある。

<補注>

- (1) <保護廃止層>調査が全数調査、<保護継続層>調査が公営住宅の立地と建設時期を考慮したサンプリングによる調査であるのに対し、<公営一般居住層>調査は昭和40～44年建設住宅を対象としており（1章5節参照）、したがって、前2者と後者は単純には比較できないと考えられる。本章では、居住地移動に関する分析において、これらの3つの階層を比較するが、その際に入居時期別に比較することによって、<保護廃止層><保護継続層>と<公営一般居住層>の比較分析に一定の妥当性をもたせるように留意した。
- (2) 4章において2種公営保護層と民借保護層の住宅の状況を比較したが、2種公営住宅は住戸規模が大きく、家賃と敷金が低廉であるという傾向が明らかであった（4章表4-8～10）。
- (3) 平野区における区外からの転入世帯数、及び区外への転出世帯数は、昭和50年の7,069世帯、7,452世帯から58年の5,387世帯、6,373世帯へと17.4%、14.5%減少し、区内での転居世帯数は50年の3,819世帯から58年の4,128世帯へと8.1%の増加となっている。
- (4) 大阪市平野区福祉事務所『昭和60年度生活保護運営方針』（1985）
- (5) 大阪市『衛生統計年報』（1983）
- (6) 名古屋市民生局「公営住宅における生活保護世帯の現状と問題点」『自主的研修会報告集（第1集）』（1985）
- (7) 平野区福祉事務所のケースワーカーへのヒアリングによる。

第7章 2種公営住宅被保護世帯の事例分析

本章では2種公営住宅における被保護世帯の事例分析を行なう。事例分析を通じて前章までに得られた知見を補完することが本章のねらいであり、ここでは個々の事例の居住歴や生活歴を具体的に把握し、2種公営住宅に被保護世帯が生まれてくる過程を2種公営住宅の供給のされ方との関連でみていく。

ここでとりあげた事例は、形成時に「夫婦と子」であった12世帯である（ただし、「夫婦と子」に世帯主の親が加わった世帯が2事例含まれている）。形成時「夫婦と子」を分析対象としたのは、①「夫婦と子」世帯が民借保護層にはほとんど存在せず、2種公営住宅における被保護層の典型として「夫婦と子」世帯を位置づけることが可能であること、また、形成時においては2種公営保護層の中で「夫婦と子」世帯の比率が最も高いこと、②民借保護層に比べて2種公営住宅の被保護層は保護受給期間がきわめて長く、その傾向がとりわけ「夫婦と子」世帯に強く現われていること、つまり、受給期間の長期化という側面からも「夫婦と子」世帯が典型として位置づけられること（以上4章参照）、等が理由である。また、事例を選定するに際しては、形成経路や保護受給期間に一定のパラッキをもたせるように留意した。

事例の世帯が居住する2種公営住宅は、建設時期が昭和41～42年、中層耐火5階建、間取りが2K及び2DK、家賃が8,500～13,500円である。

第1節 事例の記録

ここでは2種公営住宅に居住し保護を受給している12世帯の事例をとりあげ、その居住歴や保護歴、世帯の状況の変化等の生活歴を事例ごとにみていく（図7-1～12）。それを踏まえて、次節では、各世帯がかかえている問題について、2種公営住宅の供給のされ方との関連で分析を加える。

<事例A>（移管、居住期間4年、保護受給期間6年）

世帯主は長崎県出身で、定時制高校卒業後に来阪して工場に勤める。しかし、勤めが長続きせず、会社を転々とした後に長崎へ戻る。S.40、世帯主22歳時に結婚。長崎の飯場を転々とする。S.44に長女、S.46に次女出生。S.47、アルコール依存症で世帯主入院。退院後に来阪し、飯場ぐらしをすることになる。

S.54.4、港区で保護開始。当時の世帯構成は世帯主（36歳）、妻（35歳）、長女（10歳）、次女（8歳）であり、当世帯は6畳1室のバラックで生活していた。居住状態はきわめて劣悪であったといえてよい。飯場では世帯主が日雇い、妻が清掃等の仕事をしていてた。

保護を開始した頃、世帯主はアルコール依存症で入退院を繰り返し、就労は断続的であった。また、長女に自閉症の傾向があらわれ、カウンセリングを受けることが必要になった。離婚話がもちあがったのもこの頃である。世帯主のアルコール依存症、長女の自閉症、家族関係の不安定性、等々の問題が複合的に顕在化していた。

S.56.3、平野区の2種公営住宅へ移管されてくる。これは居住条件の大幅な改善につながったといえるが、当世帯が西成、浪速区の公営住宅に数回応募し、落選したという経緯がある。西成、浪速区等のインナーエリアでの居住を希望しつつも、縁辺部の平野区へ転居せざるをえなかったということである。平野区では2種公営住宅が大量に存在し、空家の発生量も多く、入居が容易であったためと思われる。入居前に日雇い仕事をしてた世帯主は入居後に無職になっており、これは世帯主の健康状態に起因すると

昭和・年	35	40	45	50	55	60
世帯の状況	<世帯主> 長崎県生まれ 定時制高卒 来阪し工場に勤める 会社を転々とし、その後長崎に戻る 22歳（結婚） 長崎を転々とする *アルコーン依存症で入院 来阪 退院 来阪 飯場 *36歳 日雇い 無職 *アルコーン依存症に合併症 42歳 <妻> 21歳 35歳 清掃業 37歳 S.59 内職 41歳 10歳 閉症 自らの傾向を受ける 12歳 加齢に伴って 16歳 8歳 10歳 14歳 <長女> 出生 <次女> 出生					
	同居歴 S.40 結婚後 長崎の飯場を 転々とする S.52 来阪 飯場ぐらし 港区 パワック 6世 S.56.3 平野区2種 公営住宅へ入居 （西成、浪速で数回移居）					
	保護歴 S.54.4 港区で 保護開始 （世帯主傷病） S.54.4 平野区 へ移管					
	その他 この頃 離婚話が出る 形成経路：移管 居住期間：4年 保護期間：6年					

(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始
△：保護廃止
↑：転出 *：入居
↓：転入 ×：死亡

図 7-1 <事例A>の生活歴

ころが大きい、平野区において日雇い等の就労機会が少ないことにも一因がある。

現在の世帯構成は世帯主（42歳）、妻（41歳）、長女（16歳）、次女（14歳）である。S.58、世帯主はアルコール依存症で入院し、この時分裂症が合併症として現われ、就労がますます困難になっている。妻はS.59頃から内職をしているが、保護廃止に至るほどの収入は得ていない。数年後に子供が就労して保護廃止に至る可能性はあるが、子供は転出していく可能性が高いとみるのが妥当であり、この世帯は今後も保護受給を継続していくと考えられる。

<事例B>（移管、居住期間17年、保護受給期間18年）

S.42.5、東住吉区で保護開始。当時の世帯構成は、世帯主の母（73歳）、世帯主（33歳）、妻（31歳）、長男（5歳）。鋳物工として働いていた世帯主がリュウマチで不就労となったことが保護受給の原因になっている。全盲に近かった母の世話のために妻も働くことができなかった。2室の借家に居住しており、かなりの過密状態であった。

S.43.5、住宅の狭小等の理由から平野区の2種公営住宅へ移管。S.48、次男出生。S.48、母死去。S.52、3男出生。次男は幼少時から体が弱く、ネフローゼのために入退院を繰り返していた。妻は、疾病をもつ世帯主や次男の世話のため、あるいは幼小の3男の養育のために十分に就労することができなかった。S.55、世帯主は肺ガンで死亡。S.55、長男は高卒後就労転出。

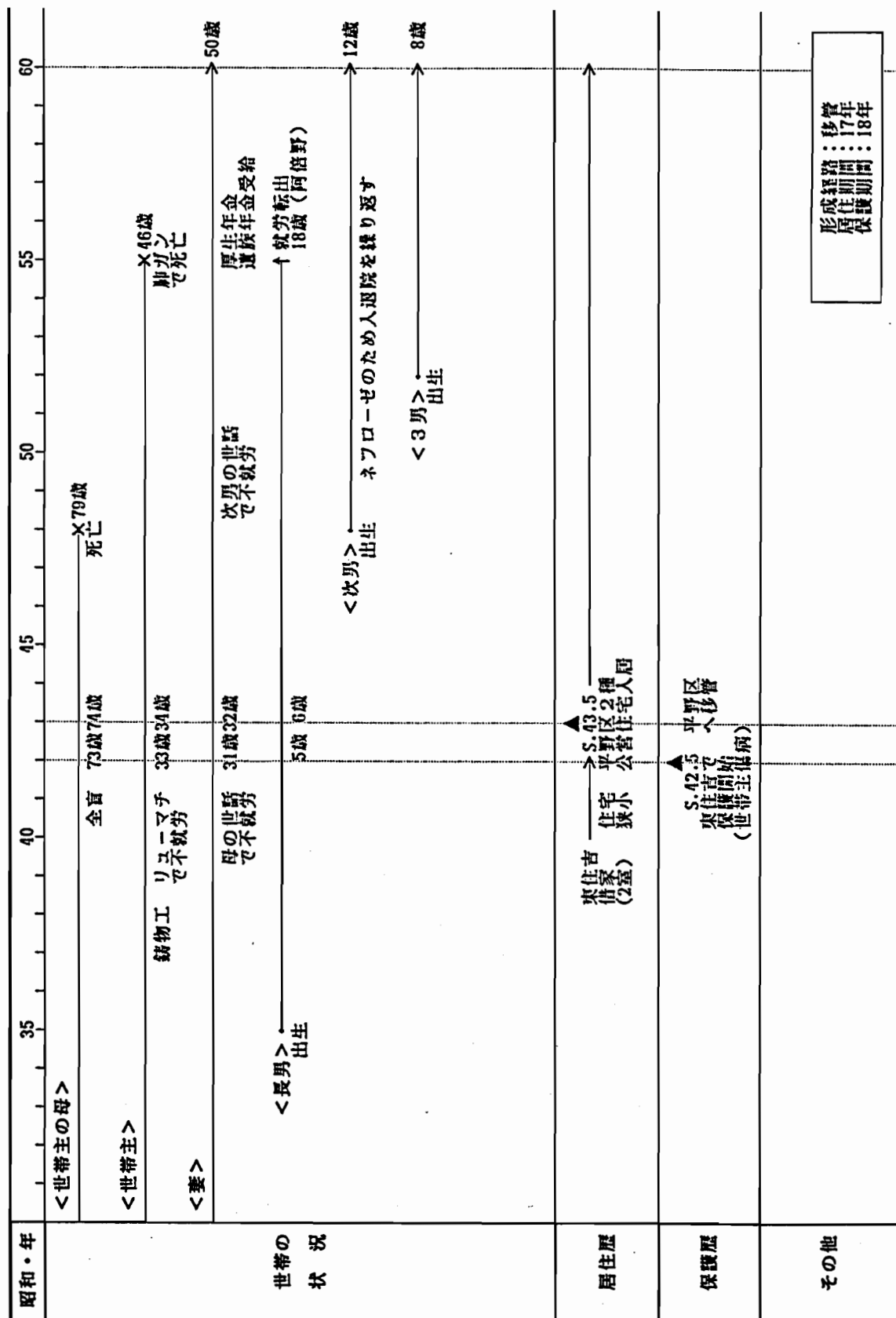
現在の世帯構成は、妻（現在の世帯主、50歳）、次男（12歳）、3男（8歳）の3人であり、50歳になる妻は幼小の子供をかかえ、またネフローゼの次男の世話もあって就労が困難な状況にある。この世帯では、全盲の母、世帯主の疾病、次男の疾病、子供の養育、世帯主の死去、等々の問題が複合的に発生しており、保護受給期間が18年にもなる。

<事例C>（移管、居住期間15年、保護受給期間19年）

S.41.10、西成区で保護開始。当時の世帯構成は、世帯主（36歳）、妻（39歳）、長女（8歳）、次女（6歳）、長男（3歳）の5人である。世帯主は大工請け負いの仕事をしていたが、交通事故のために足と耳に障害をきたし、また事業もうまくいかず、それらが保護受給の原因になっている。妻は体が弱く、出産や子供の養育のために働くことができなかった。保護開始直前に当世帯は西成区の日払いアパートに移ってきており、これには事業不振のために持家を手ばなしたという経緯がある。居住していた日払いアパートは4.5畳1室であり、居住状態はきわめて劣悪であった。S.43に次男、S.44に3女が出生しており、4.5畳1室に7人が居住するといういわば極限的な過密状態であった。S.44に世帯主は四肢マヒ、片眼失明により身障2級となった。

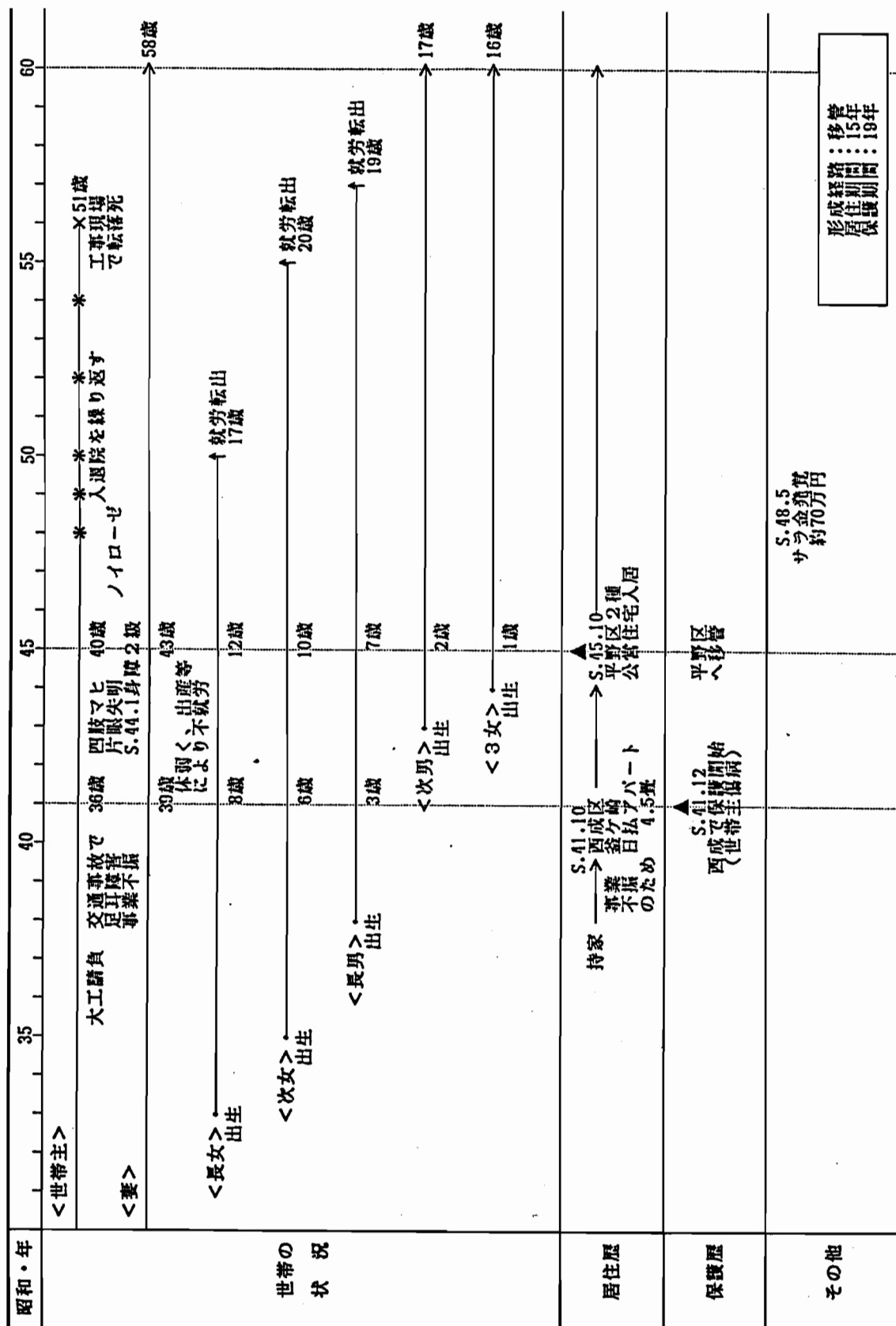
S.45.10、平野区の2種公営住宅へ移管。居住条件は大幅に改善されたが、入居時点で既に生活基盤が脆弱化しており、保護廃止に至る見込みはあまりなかった。S.48にサラ金に約70万円の借金をしている。この頃から世帯主はノイローゼに陥り、入退院を繰り返すようになる。S.56には工事現場で転落して死亡。子供は成長して働くようになると転出していくことになり、S.50、S.55、S.57に長女、次女、長男がそれぞれ就労転出となっている。2種公営住宅入居によって居住条件が大幅に改善されたとはいえ、住戸規模は絶対的に狭小であり、それが子供の転出の一因になっている。

現在の世帯構成は妻（現在の世帯主、58歳）、次男（17歳）、3女（16歳）であるが、次男と3女もいずれ転出していくと推察され、19年間保護を受給してきたこの世帯は、今後も保護受給を継続していくと考えられる。



(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始
 △：保護廃止
 ↑：転出 *：入院 ×：死亡

図 7-2 <事例B>の生活歴



形成経路：移管
居住期間：15年
保護期間：19年

(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始
△：保護廃止
↑：転出 *：入院
↓：転入 ×：死亡

図 7-3 <事例C>の生活歴

<事例D>（移管、居住期間17年、保護受給期間21年）

世帯主は徳島県出身で、5歳の頃に骨髓炎にかかっている。20歳時に来阪し、大工手伝い等の仕事をしていた。世帯主は肢体不自由で身障4級である。28歳時に結婚。妻も身障者であった。結婚当時、当世帯は此花区の木賃アパートに居住していた。このアパートは4.5畳1室であり、S.38に長女、S.39に次女が出生したこともあって、居住密度がきわめて高かった。

S.39.11、此花区で保護開始。当世帯は妻のパート収入で生計を維持していたが、妻の妊娠で収入が途絶したことが保護受給の原因になっている。世帯主も身障者であるため十分に働くことができなかった。S.42、長女が病気で死亡。

S.43.5、平野区の2種公営住宅へ移管されてくる。これは、此花区の木賃アパートにおいて、2人目の子供が生まれてから立退きを要求されたためである。当時の世帯構成は、世帯主（33歳）、妻（27歳）、次女（4歳）。この頃、世帯主は身障2級となっている。また、世帯主は高血圧、心筋症、胆のう摘出手術、等々により就労が困難な状況にある。妻も腰部ねんざ、骨粗鬆症等により断続的にパート仕事をする程度である。当世帯は夫婦ともに身障者で稼働能力が低く、保護受給期間が21年にも及んでいる。ただし、この世帯では親子関係が良好で、子供が1人ということもあって、次女が就労した後も世帯内に留るという稀な事例になっている。もっとも次女の収入だけでは保護廃止に至ることはできず、また、次女が結婚により転出していくことも考えられる。

<事例E>（入居後保護、居住期間15年、保護受給期間2+10年）

世帯主は平野区出身で、中学卒業後に左官手伝い、大工手伝い等の仕事をしていた。S.38、世帯主は30歳時に結婚し、木工所で働くようになる。S.43に長女、S.45に長男出生。当世帯は文化住宅に居住していたが、2人目の子供が生まれて立退きを要求されるなど、住みづらくなり、S.45.6、平野区2種公営住宅へ入居した。これは、建設後未入居のままであった空家への入居であり、応募倍率が低く、入居は容易であった。

S.45.6、入居直後に保護開始。世帯主は先天性のてんかんがあり、入居前に腸捻転、椎間板ヘルニアを併発し、それが保護受給原因になっている。2種公営住宅へ入居する以前から、当世帯は保護受給要因となる問題をかかえていたといえる。保護開始当時の世帯構成は、世帯主（37歳）、妻（36歳）、長女（2歳）、長男（0歳）。

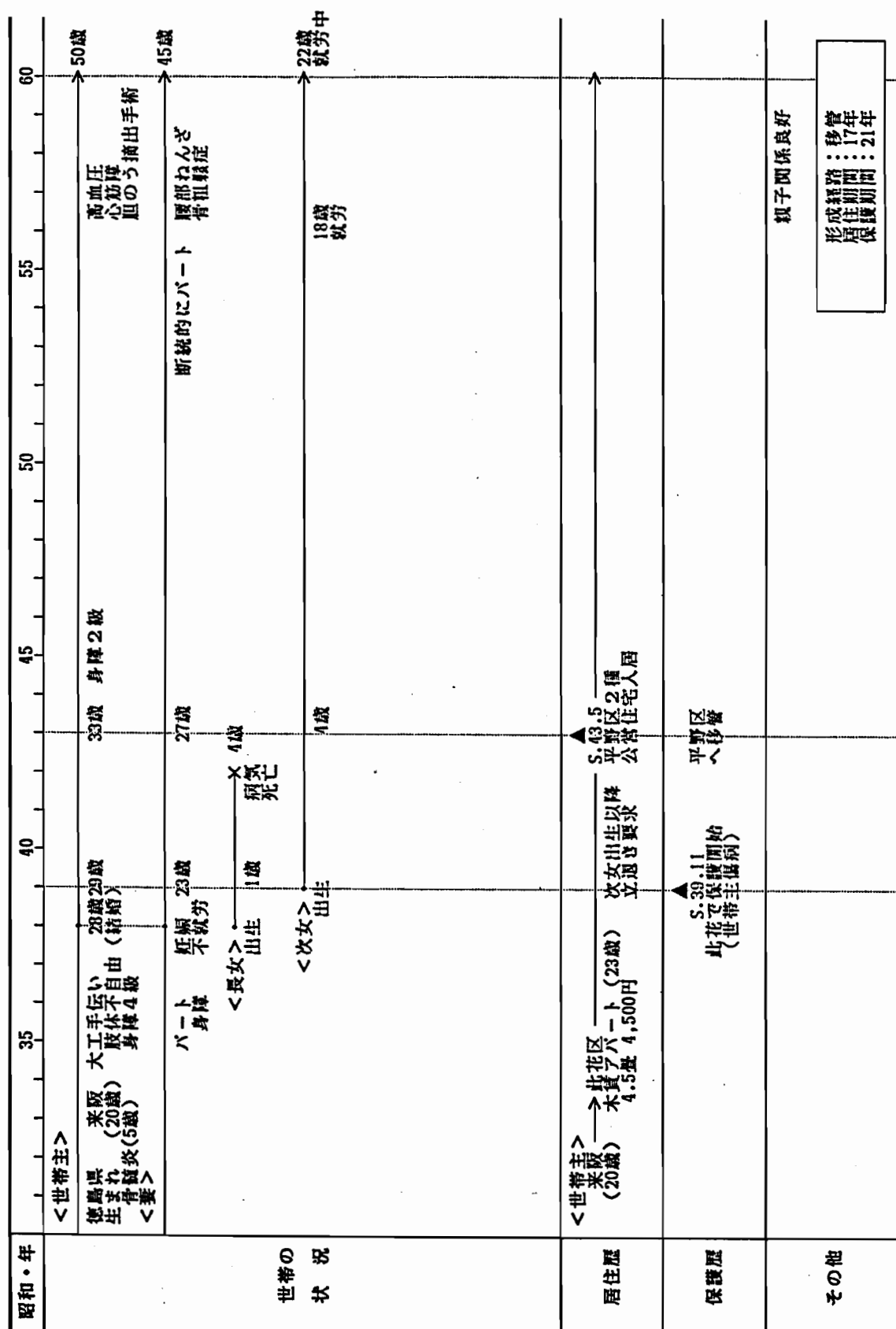
保護開始後に世帯主は左官手伝いの仕事をするようになったが、仕事中に右足を骨折し、労災休業補償により、S.47.8に保護廃止となっている。しかし、S.49.3、労災補償が打ち切りになり、S.50.3、再び保護を受給するようになる。労災補償により生活基盤が安定したわけではないことがわかる。世帯主はてんかんやヘルニアのために就労が困難であり、パート仕事をしていて妻も腰痛や乳腺ケロイドのために働けなくなった。

現在の世帯構成は、世帯主（51歳）、妻（50歳）、長女（17歳）、長男（15歳）。夫婦ともに疾病のために就労できず、保護受給期間が15年にも及んでいる。

<事例F>（入居後保護、居住期間7年、保護受給期間2ヶ月+1+4年）

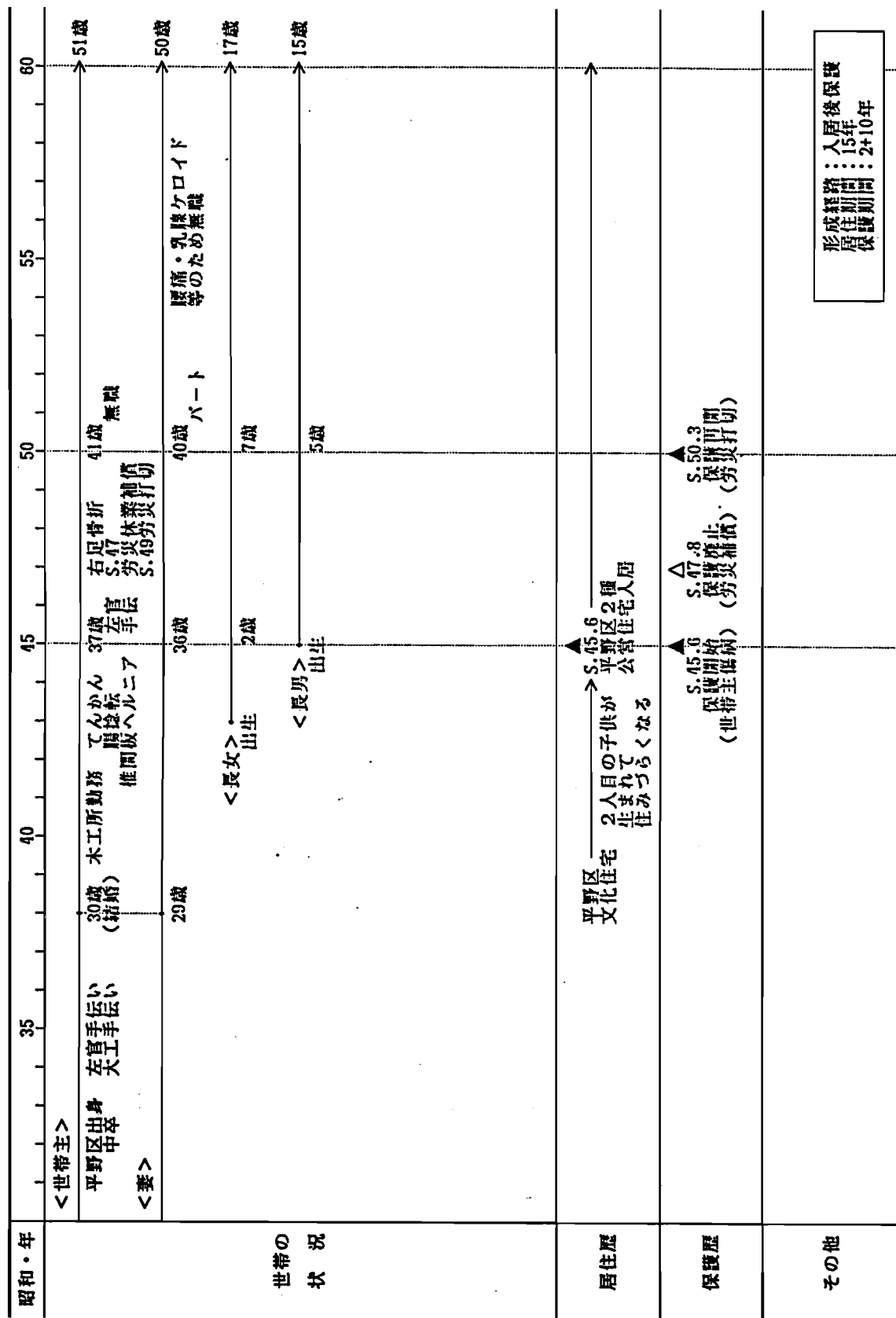
S.53.6、浪速区で保護開始。当時の世帯構成は、世帯主（35歳）、妻（31歳）、長男（8歳）、長女（6歳）、次男（4歳）、次女（0歳）の6人。世帯主は自動車販売やタクシー運転手等の仕事をしていて、疾病で働けなくなり、保護受給に至った。妻は喫茶店に勤めていたが、4人の子供をかかえ、十分な収入を得ることはできなかった。

S.53.8、保護開始2ヶ月後に何らかの理由で守口市へ転居し、その時保護廃止になっている。また、4ヶ月後のS.53.12には住吉区へ転居しており、居住がきわめて不安



(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始 ↑：転出 ※：入院
△：保護廃止 ×：死亡

図 7-4 <事例D>の生活歴



(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始
 ↑：転出 *：入居
 ↓：転入 ×：死亡

図 7-5 <事例E>の生活歴

昭和・年	35	40	45	50	55	60
世帯の 状 況	<世帯主> 自動車販売 タクシー 35歳30歳 38歳 ↑長期不 運転手 疾病 大工見習い タクシー会社 在転出 <妻> 喫茶店 31歳32歳 34歳 パート 38歳 電気部品 事務 ハート 内職 袋穴あけ 組み立て 3歳9歳 11歳 15歳 <長男> 出生 <長女> 出生 <次男> 出生 <次女> 出生 4歳5歳 7歳 11歳 7歳					
	浪速 → S.53.8 S.53.12 → S.53.12 → S.57.1 S.57.4 平野区2種 平野で 再閉 公営住宅入居 再閉 6+6畳 6,700円					
	▲△ S.53.0 S.53.8 ▲△ S.53.8 S.53.12 ▲△ S.54.7 S.55.8 S.56.3 浪速で 再閉 再閉 再閉 保護開始 保護開始 再閉 再閉 (世帯主傷病)					
	サラ金					
居住歴						
保護歴						
その他	形骸経路：入居後保護 居住期間：7年 保護期間：2ヶ月+14年					

(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始 ↑：転入 *：入陸
△：保護廃止 ↓：転出 ×：死亡

図 7-6 <事例F>の生活歴

定であったとみられる。住吉区へ転居した直後に平野区の2種公営住宅へ入居。それによって、入居前の各地を転々とする居住の不安定性という問題は解消されたといえる。しかし、入居して7ヶ月後のS.54.7に再び保護を開始する。入居前から世帯主に疾病があり、保護受給経験があるなど、当世帯の生活基盤は入居時点で既に脆弱化していた。

以降、世帯主は大工見習い、妻は事務パート等の仕事につき、S.55.8に保護廃止になっているが、S.56.3に保護受給を再開している。居住の安定性が確保されたとはいえ、入居前から世帯主が疾病のために十分に働くことができず、妻も子供の養育のために就労が困難であり、当世帯は保護を断続的に受給するという状態にあった。この頃、サラ金に借金をするようになった。

S.60には世帯主が蒸発し、現在の世帯構成は妻（現在の世帯主、38歳）、長男（15歳）、長女（13歳）、次男（11歳）、次女（7歳）の5人である。子供4人の母子世帯となったわけであり、今後も保護受給が見込まれる。

<事例G>（入居後保護、居住期間6+7年、保護受給期間3+5年）

S.47、世帯主24歳時に結婚し、その時平野区2種公営住宅へ入居。S.48、長女が出生するが、S.49に離婚、妻と長女が転出。S.50に再婚。S.50に長男、S.51に長女、S.52に次女がそれぞれ出生。

S.52.7、保護開始。当時の世帯構成は世帯主（29歳）、妻（26歳）、長男（2歳）、長女（1歳）、次女（0歳）。塗装工として働いていた世帯主が胃かいよう、十二指腸かいようのために不就労となり、保護を受給するようになった。以前スナックで働いていた妻も幼小の3人の子供をかかえて就労が困難であった。また、次女は幼時の時から知恵おくれであった。S.53.6、住宅の狭小等の理由から、入替申請により平野区内の別の2種公営住宅へ転居。

S.55.7、保護廃止。これは世帯更生資金により、風呂釜洗浄業を始めたためである。しかし、事業は失敗に終わり、保護廃止4ヶ月後のS.55.11に再び保護受給に至った。この頃、サラ金に借金をしている。S.56、次男出生。

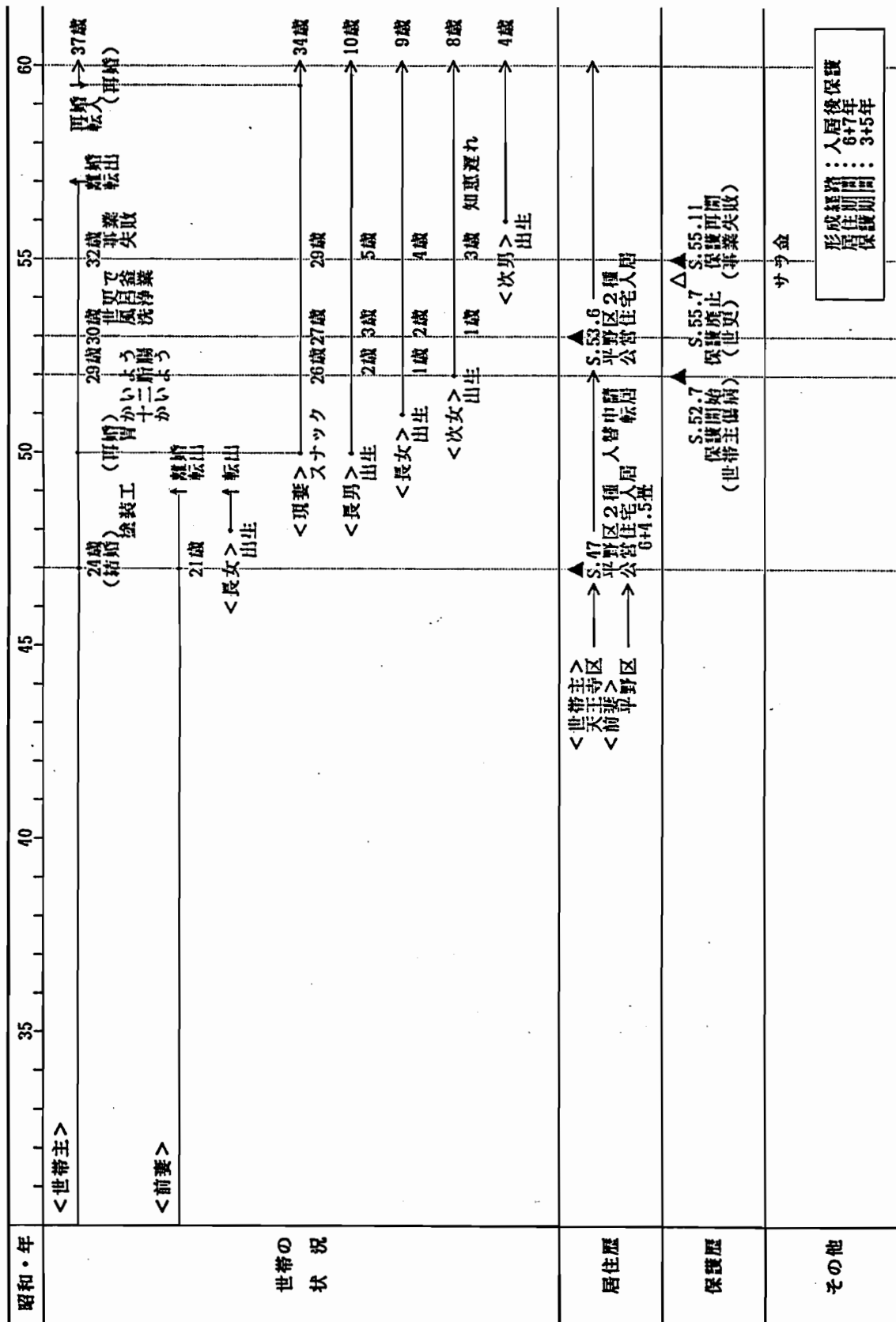
当世帯は、世帯主が疾病により十分に働けないこと、世帯更生資金で始めた事業がうまくいかなかったこと、4人の子供の養育のために妻も就労が困難なこと、次女が知恵おくれであること、等々の複合的な問題をかかえながら、2種公営住宅に居住し続けた。S.57に離婚して世帯主が転出するが、S.60に世帯主が戻ってきて再婚するなど、家族関係もかなり不安定と思われる。現在の世帯構成は、世帯主（37歳）、妻（34歳）、長男（10歳）、長女（8歳）、次男（4歳）。

<事例H>（入居後保護、居住期間17年、保護受給期間10年）

S.43、平野区の2種公営住宅へ入居。当時の世帯構成は、世帯主（40歳）、妻（27歳）、長男（5歳）、長女（2歳）、次女（1歳）の5人。世帯主は魚の行商や日雇い仕事をし、妻は病院に勤めていた。S.47に3女、S.48に4女が出生し、7人世帯となる。

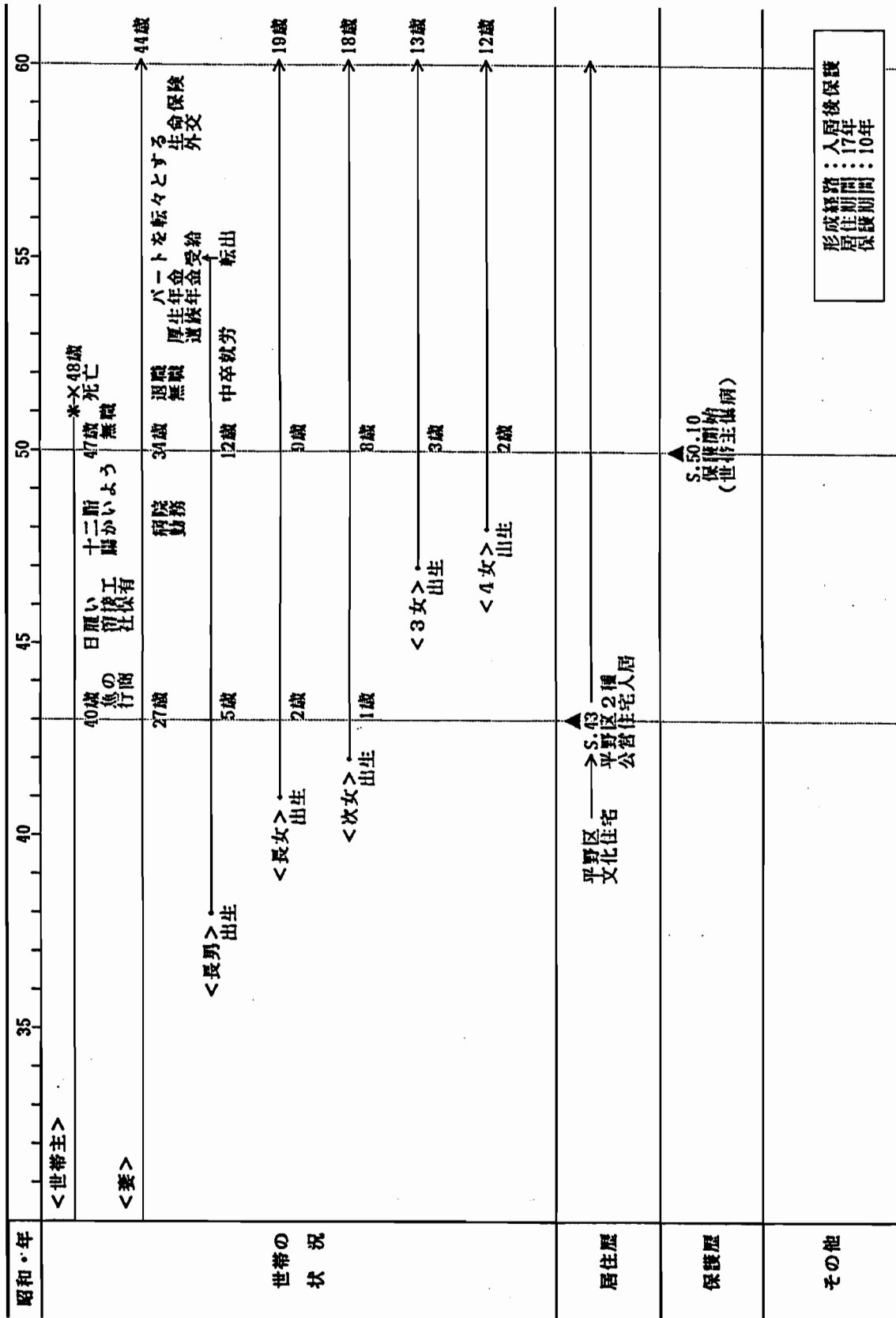
その後、世帯主は社会保険のある工場で溶接工として働くことになり、就労はかなり安定したものになった。しかし、その1年ほど後に十二指腸かいようのために就労できなくなり、S.50.10に保護開始。妻も世帯主の看病のため、また5人の子供の養育のために病院での仕事を続けることができなくなった。

S.51、世帯主は病状悪化のために入院するが、まもなく48歳で死亡。厚生年金遺族年金を受給し、妻はパート勤めを転々とするようになるが、保護廃止に至るのは困難であった。長男は中卒で働き、生計を助けていたが、S.55に転出。子供が5人と多く、



(注) ▲: 2種公営住宅入居、保護開始
△: 保護廃止
↑: 転出
*: 入院
×: 死亡

図 7-7 <事例 G> の生活歴



(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始 ↑：転出 *：入院 X：死亡
△：保護廃止

図 7-8 <事例H>の生活歴

住宅が狭小であったことが長男転出の一因である。

現在の世帯構成は、妻（現在の世帯主、44歳）、長女（19歳）、次女（18歳）3女（13歳）、4女（12歳）で子供4人の母子世帯である。子供が就労して世帯の収入が増加することが考えられるが、子供の転出により保護受給を継続していく可能性も高い。

<事例I>（入居後保護、居住期間 8年、保護受給期間 1年）

世帯主は長崎県出身で、小学校卒業後、炭坑夫、坑内大工手伝い等の仕事をしていて、S.35 に上京し、建築現場で働いていた。S.42 に来阪し、都島区の木賃アパートに居住するようになる。この時、長崎から母を呼びよせている。

S.44、世帯主は37歳時に結婚し、東住吉区の文化住宅へ転居。S.46、長女出生。S.47、長男出生。結婚後、世帯主は日雇い、建築現場の手伝い等の仕事をしていて、

S.52、平野区2種公営住宅へ入居。当時の世帯構成は、世帯主の母（65歳）、世帯主（45歳）、妻（36歳）、長女（6歳）、長男（5歳）であった。平野区の2種公営住宅へ転居したのは「前住宅より狭く、地域とのつながりが切れても低家賃の住宅に移りたかったため」とのことである。低家賃の住宅へ転居するために居住地移動を余儀なくされたわけである。入居後も世帯主は日雇い、建築現場手伝い等の仕事をしていて、縁辺部の平野区においては、そうした就労機会を確保することが入居前よりも困難になったと推察される。また、入居した2種公営住宅は前住宅よりもやや狭く、65歳の母を含む5人世帯であるため、かなりの過密状態であった。

S.60 保護開始。世帯主が自転車で転倒して頭部を強打し、働くことができなくなったためである。世帯主は2ヶ月ほど入院したが、首と手に障害をきたし、現在リハビリテーションを受けている。世帯主の母が年金を受給し、妻がパートをしているが、保護廃止に至るほどの収入は得ていない。現在の世帯構成は、世帯主の母（73歳）、世帯主（53歳）、妻（44歳）、長女（15歳）、長男（14歳）。

<事例J>（入居後保護、居住期間14年、保護受給期間 3年）

夫婦ともに和歌山県出身で、S.36 に来阪し、東住吉区に居住していた。S.43 に長男、S.44 に次男が出生。世帯主は大工職人であった。

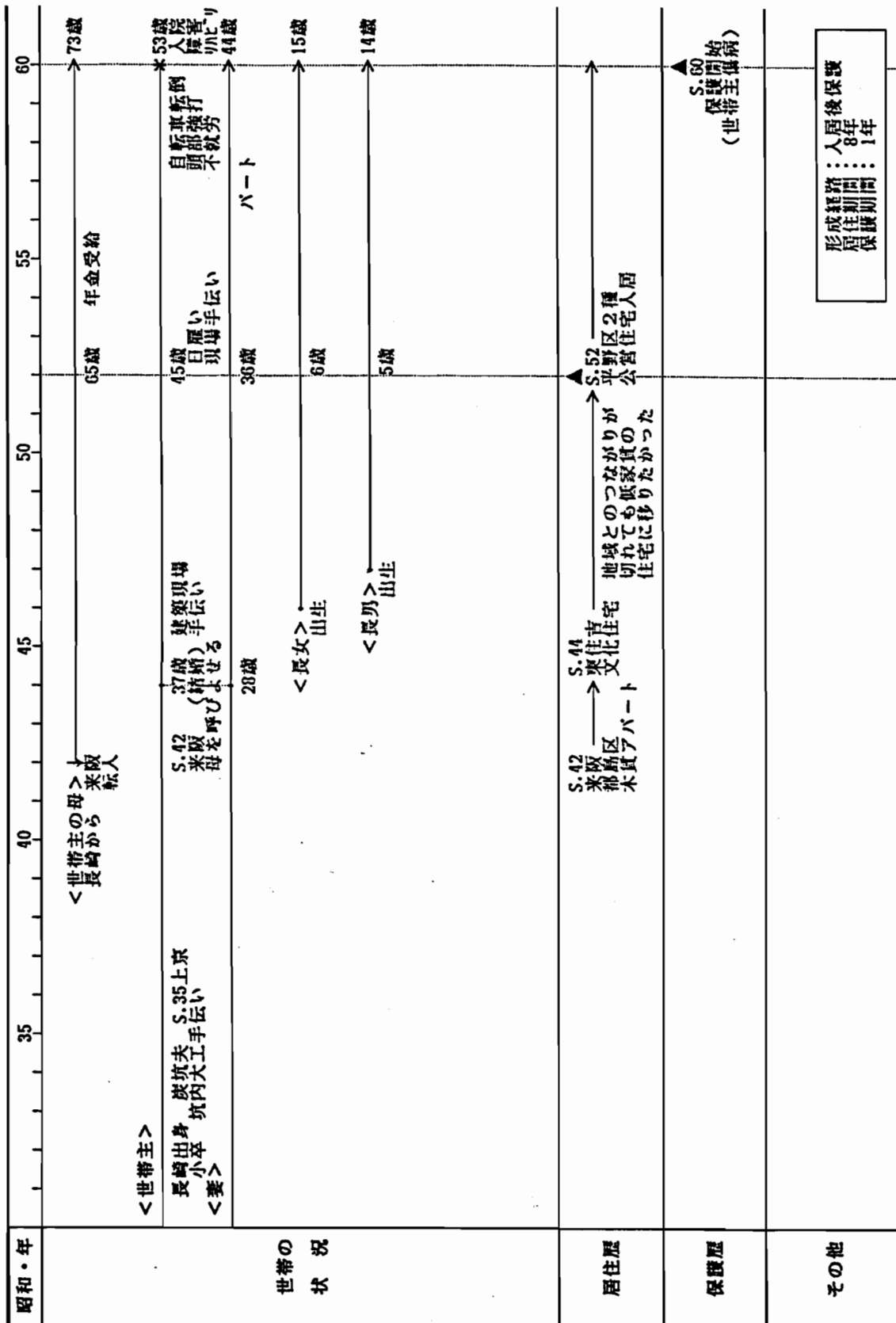
S.46、平野区2種公営住宅へ入居。S.47 から世帯主は社会保険のある建設会社へ勤めるようになり、就労はかなり安定するようになった。しかし、S.53、仕事先で材木が倒れて世帯主が負傷し、働けなくなった。医療休業補償により、生計を維持していたが、S.56 に補償が打ち切りになり、S.57.1 には保護を受給するようになった。当時の世帯構成は、世帯主（45歳）、妻（41歳）、長男（14歳）、次男（12歳）。この頃妻の両親に借金している。

その後、世帯主は関節炎等により入退院を繰り返すようになった。この世帯が民営借家に居住していたとすれば、世帯主の数度の入退院によって居住がかなり不安定になったと推察され、その意味では、2種公営住宅へ入居することで居住の安定性が確保されているといえる。現在の世帯構成は、世帯主（48歳）妻（44歳）、長男（17歳）、次男（15歳）。

<事例K>（入居後保護、居住期間17年、保護受給期間 6年）

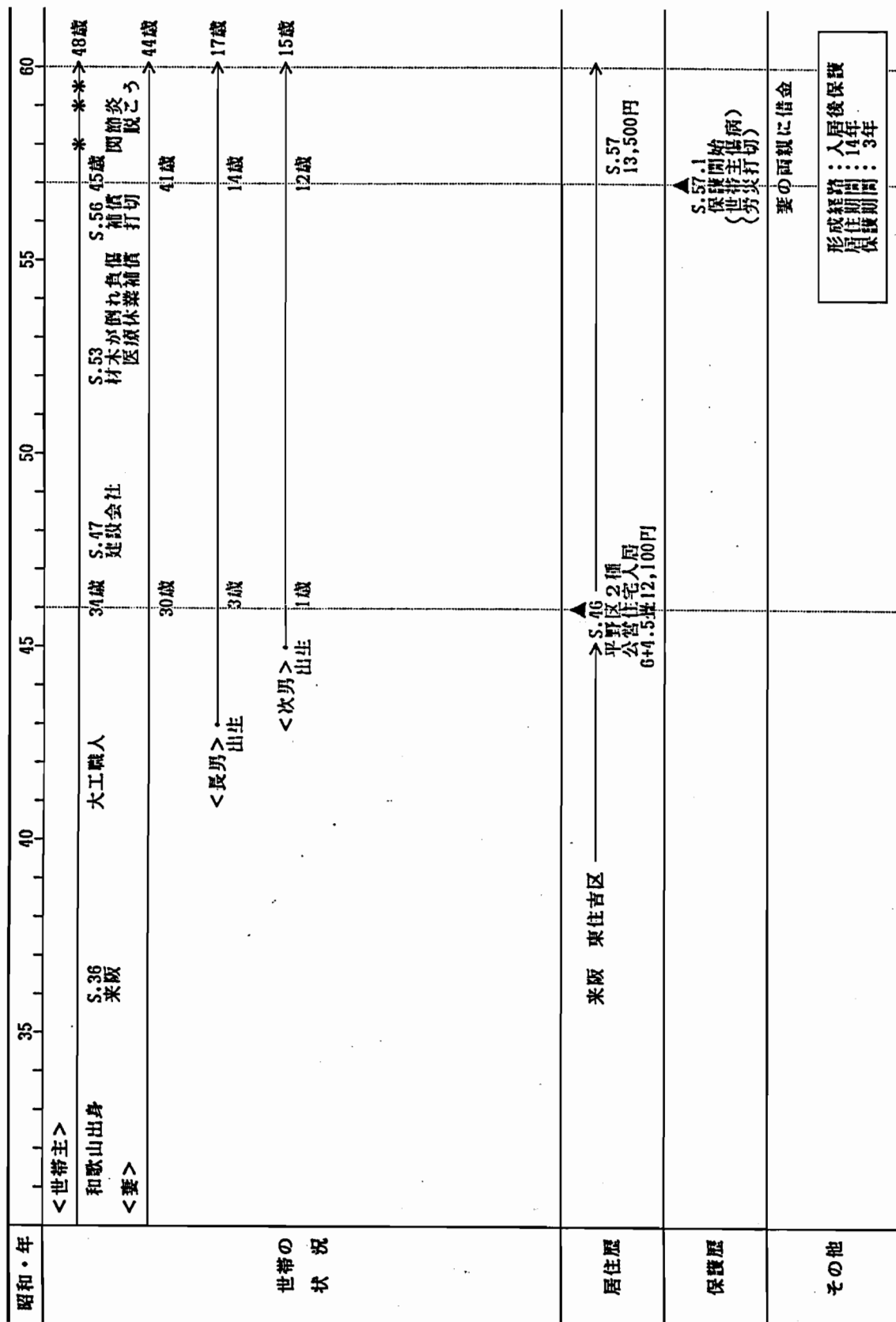
夫婦ともに鹿児島県出身で、S.26 に結婚。S.43、長男出生。S.36 に来阪して、西成区の木賃アパートに居住するようになり、世帯主は土木作業員として働いていた。S.39 に次男、S.43 に3男出生。

S.43.5、平野区2種公営住宅へ入居。世帯人員が5人と多く、前住宅の木賃アパー



(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始
 △：保護廃止
 ↑：転出 *：入院
 ↓：転入 ×：死亡

図 7-9 <事例 I> の生活歴



(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始
 △：保護廃止
 ↑：転出 *：入院
 ↓：転入 x：死亡

図 7-10 <事例 J> の生活歴

昭和・年	35	40	45	50	55	60
世帯の状況	<世帯主> 鹿児島出身 来阪 土木 作業員 S.26結婚 <妻> >60歳 無職 高血圧 腎臓 無職 60歳					
	<長男> 43歳 S.49 鉄工所勤務 S.51 クラス4で感電 S.53 労災打切 54歳 無職 高血圧 腎臓 60歳					
	出生 シンナー 中卒 塗装工 13歳 *シンナー 中毒で入院 *シンナー 中毒で入院 24歳 肝障害併発 入院歴10回 14歳 18歳 就労転出 17歳					
	<3男> 出生					
居住歴	鹿児島 → S.36 米阪 西成区 木賃アパート → S.43.5 平野区2棟 公営住宅入居					
保護歴	長男の入院費のみ 保護受給 S.54.5 保護開始 (労災打切)					
その他	形成経路：入居後保護 居住期間：17年 保護期間：6年					

(注) ▲: 2種公営住宅入居、保護開始
△: 保護終了
↑: 転出 * : 入院
↓: 転入 ×: 死亡

図 7-11 <事例K>の生活歴

トが狭小であったためである。長男は中学生の頃からシンナー吸引で問題があり、中卒で塗装工として働き出してからシンナー吸引をやめることができず、20歳時、22歳時にシンナー中毒で入院することになる。この入院費についてのみ、保護を受給している。世帯主はS.49 から社会保険のある鉄工所に勤務するようになった。しかし、S.51 にクレンスイッチで感電して働けなくなり、当世帯は労災休業補償で生計を維持するようになった。

労災補償がS.53 に打ち切られ、S.54.5 に保護開始。当時の世帯構成は、世帯主（54歳）、妻（54歳）、長男（24歳）、次男（14歳）、3男（11歳）。世帯主は感電して以来、むちうち、高血圧、脳血管障害等の後遺症で就労できない状態にある。妻も高血圧等の病気で働けなかった。長男はシンナー吸引のために肝障害を併発して入退院を繰り返すようになる。当世帯は長男の中学時代からのシンナー吸引等の問題で近隣とのトラブルを引き起こしており、民営借家に居住していたとすれば、家主とのトラブル等から転居を余儀なくされていたと考えられる。

S.58 に次男が就労して転出し、現在の世帯構成は世帯主（60歳）、妻（60歳）、長男（入院中、30歳）、3男（17歳）である。3男もいずれ就労して転出していくと推察される。今後は疾病をもつ高齢化した夫婦とシンナー中毒の長男が残っていくと考えられ、保護廃止に至る見込みはあまりない。

<事例L>（入居後保護、居住期間15年、保護受給期間 2+3年）

世帯主は大阪市出身で、S.38、24歳時に結婚し、コック、バーテン等の職を転々とする。S.38 長男出生、S.42 次男出生、S.43 3男出生。

S.45.3、平野区2種公営住宅へ入居。当時の世帯構成は、世帯主（31歳）、妻（26歳）、長男（7歳）、次男（3歳）、3男（2歳）であり、世帯主は日雇い等、妻はウェイトレス等の仕事をしていた。

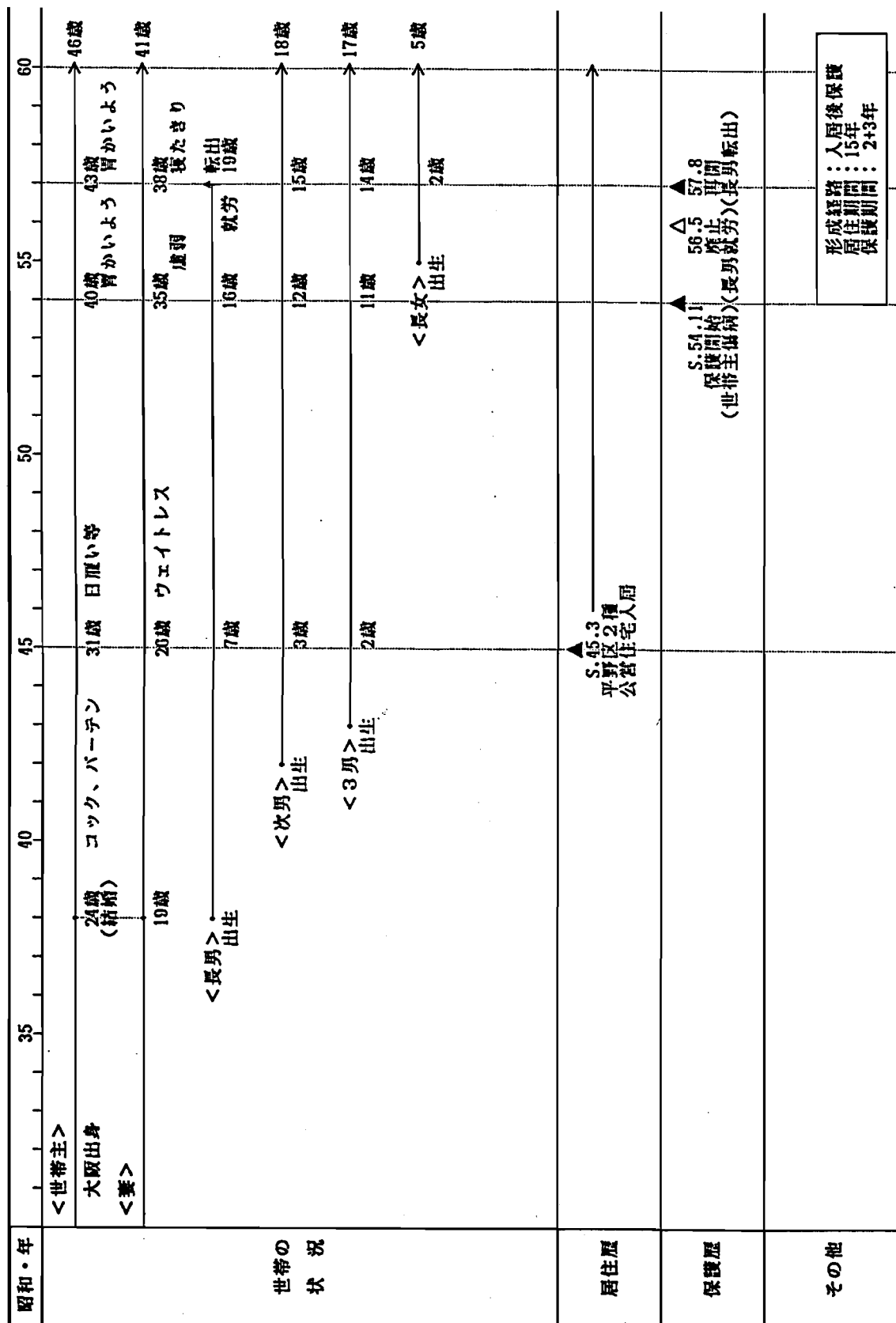
S.54.11、保護開始。当世帯はもともと低所得であったが、日雇い仕事をしていた世帯主が胃かいようで働けなくなり、保護受給に至った。この頃、妻も体が弱くなり、子供の養育もあって就労できなかった。S.54、長女出生。

S.56.5、長男が就労したために保護廃止になる。しかし、1年後に長男が転出し、S.57.8 に保護を再度受給するようになった。就労していた子供の転出により、世帯の稼働能力が低下し、保護受給を再開したわけである。長男は自分の収入だけで世帯の生計を維持するには負担が大きく、また、世帯人員が6人で住宅が狭小であることも一因となり、転出に至ったものと考えられる。その頃から、妻は寝たきりになっている。現在の世帯構成は、世帯主（46歳）、妻（41歳）、次男（18歳）、3男（17歳）、長女（5歳）。次男、3男の就労により保護廃止に至ることが考えられるが、子供が転出していく可能性も高い。

第2節 事例の分析

前節では、個々の事例の生活歴を観察してきたわけであるが、次に、各世帯の生活歴に共通して認められる問題の状況を、2種公営住宅の供給のされ方との関連で分析してみたい。

まず、2種公営住宅への入居にともなう居住条件の変化についてみておくと、住宅水準の向上や居住の安定性の確保等の側面において居住条件の改善が明らかである。入居以前の居住状態をみると、たとえば<A>では6畳1室のバラックに4人、<C>では4.5畳1室のバラックに7人、<D>では4.5畳1室の木賃アパートに4人といった状



(注) ▲：2種公営住宅入居、保護開始
 △：保護廃止
 ↑：転出 *：入院 ×：死亡

図 7-12 <事例L> の生活歴

態であり、こうした極限的な過密状態は2種公営住宅への入居によってある程度緩和されている。また、ここで対象にしている2種公営住宅は家賃が8,500～13,500円であり、これはかなり低廉といってよい。4章では2種公営保護層の住宅の規模や家賃が民借保護層に比べて有利であることを明らかにしたが、事例においても2種公営住宅入居によって居住条件が改善されている状況が示されている。さらに、2種公営住宅においては被保護世帯の居住の安定性が確保されている。〈A〉のように飯場を転々としていた世帯、〈C〉のように事業不振のために持家を手ばなした世帯、〈D〉や〈E〉のように子供の出生によって立退き要求を受けた世帯、〈F〉のように短期間で住み替えを繰り返していた世帯、等々にみられる居住の不安定性という問題は2種公営住宅への入居によって解消されている。〈A〉や〈C〉では入居後に世帯主が入退院を繰り返しており、これらの世帯は民営借家に居住していたとすれば、家主とのトラブル等によって立退き要求を受けるといった問題が生じていたと思われる。〈K〉では長男がシンナー吸引で入退院を繰り返すなどの問題を起こしており、この場合も、民営借家に居住していたのであれば、転居を余儀なくされていたと推察される。

このように、被保護世帯は2種公営住宅へ入居することによって、住宅水準の向上、居住の安定性の確保といった居住条件の改善を実現しており、その意味で2種公営住宅は重要な役割を果たしているといえることができる。とはいえ、こうした居住条件の改善が被保護世帯の生活基盤の安定化に直結し、ただちに保護廃止をもたらすというわけではない。以下に示すように、ここでとりあげた事例には、いくつかの注目すべき問題が共通して現われており、その問題には2種公営住宅の供給のされ方に関連するものも少なくない。

第1に、個々の世帯が複合的な問題を抱えていることが特徴的である。すべての事例において世帯主が疾病・障害をかかえているが、配偶者や子供にも疾病・障害のある場合が少なくない。〈A〉では世帯主がアルコール依存症、長女が自閉症、〈B〉では世帯主がリュウマチ、次男がネフローゼ、〈D〉では夫婦がともに身障者、〈G〉では世帯主が胃かいよう、十二指腸かいよう、次女が知恵おくれ、〈K〉では世帯主がむちうち、脳血管障害、長男がシンナー中毒、等々といった状態がみられており、世帯主とともに配偶者や子供が疾病・障害をかかえている世帯が多いことがわかる。さらに、こうした複数の疾病・障害という問題に加えて、長期に渡る子供の養育という問題もあり、〈B〉〈K〉〈L〉では子供が3人、〈F〉では子供が4人、〈C〉〈G〉〈H〉では子供が5人、等々のように多子の養育問題をかかえている世帯も少なくない。もともと低所得であることに加えて、世帯主の疾病・障害、配偶者や子供の疾病・障害、子供の養育等の問題が複合的に顕在化しており、それらが保護受給要因になっているといえる。事例分析の対象とした「夫婦と子」は世帯の規模が大きく、その中に多様な問題が同時に存在していることが特徴とみることができる。4章で述べたように、民借保護層が「高齢単身」に代表されるのに対して2種公営保護層では世帯規模の大きい「夫婦と子」や「欠損」が多いのであるが、これには公営住宅の入居要件が関連しており、「夫婦と子」の事例にみられるような問題の複合性という2種公営保護層の特性は制度的に形成されてきたと考えることもできる。公営住宅が単身世帯の入居を排除し、規模の大きな世帯を選択的に対象化することによって、複合的な問題をかかえる2種公営保護層が形成されてきたわけである。また、「高齢単身」に代表される民借保護層は問題が比較的シンプルであり、大都市の中に散在しているとみられるが、複合的な問題をかかえる2種公営保護層は特定地域に集中して形成されるという点にも注意しておく必要がある。住宅の種類による被保護層の分化が地域的分化としても顕在化するのであり、2種公営住宅は質的に特有の性格をもつ被保護層を吸収し、特定地域に集中させていくといえる。

第2に、2種公営住宅へ入居した時点で既に生活基盤が脆弱化している世帯が多い。これは「移管」の事例にとくに強く現われている傾向であり、＜A＞や＜B＞＜C＞＜D＞においては、世帯主の疾病・障害、配偶者や子供の疾病・障害、多子の養育等々の問題から入居時点で世帯が非稼働化した状態になっている。「入居後保護」の事例でも入居から保護開始までの期間が短い世帯では入居時点で生活基盤が脆弱化している場合が多く、＜E＞では世帯主が入居前から疾病・障害をかかえており、入居直後に保護を開始している。＜F＞は入居前に保護受給経験がある世帯であり、入居時点で世帯主の疾病、多子の養育という問題をかかえ、入居後7ヶ月で保護受給に至っている。また、入居時点で年齢がかなり高い世帯も少なくない。たとえば＜I＞では、世帯主が炭鉱離職で上京した後に来阪し、37歳で結婚、45歳で2種公営住宅入居、＜A＞では世帯主が来阪した後に飯場を転々とし、世帯主38歳時に2種公営住宅入居となっている。これは、高い年齢で2種公営住宅のきわめて限定された収入基準をクリアするなどの低所得である世帯が多いことを示し、また、世帯形成が遅い場合や就労が不安定なために各地を転々としていた世帯が少なくないことをも示している。上述のように、2種公営住宅への入居によって居住条件が改善されることは明らかであるが、この場合、入居時点で既に年齢が高く生活基盤が脆弱化している世帯が多いことに注目しておく必要がある。居住条件の改善は、それを通じて被保護世帯の生活基盤の形成に寄与することが期待されるが、入居時点で既に保護廃止の見込みがほとんどなくなっている世帯が少なくないのである。これは2種公営住宅が事後的な「福祉住宅」として供給されているということでもある。前章では保護廃止層と保護継続層の比較分析を行ない、保護廃止層は入居時点では年齢が低く、生活基盤が相対的に安定していたことが明らかになったが、この保護廃止層の場合は、居住条件の改善が生活基盤の安定化になんらかの役割を果たしたものであると思われる。ところが、保護継続層においては、事例にみられるように、入居時点で保護廃止の見通しが立たないほど生活基盤が脆弱化している世帯が多く、2種公営住宅の供給による居住条件の改善はそれ以上の効果を期待できないといえる。もちろん、保護継続層の場合も、居住条件の改善それ自体は高く評価されるべきであるが、2種公営住宅が事後的な「福祉住宅」として供給されているために、居住条件の改善が生活基盤の安定化に寄与し、保護廃止をもたらすという可能性はきわめて低いといわざるをえない。

さらに第3には、かなり広域的に居住地を移動して2種公営住宅へ流入してきた世帯が少なくない。前章で指摘したように、2種公営住宅の立地が縁辺部に偏在しているため、2種公営住宅へ入居する世帯は広域的に移動しがちになるが、こうした居住地移動が就労条件等の地域的生活条件の不安定化に結びつく可能性を否定しえない。事例にも明らかなように、保護開始前には日雇い、飯場住込み、工員、建築現場手伝い、等々の仕事をしてきた世帯が多く、これらの世帯が縁辺部の2種公営住宅へ入居した場合は就労機会を確保することはかなり困難である。また、たとえば＜A＞のように浪速、西成区等のインナーエリアの公営住宅に数回応募しつつも落選し、その結果、空家が多く入居が容易な縁辺部の平野区2種公営住宅へ流入してきた世帯も存在し、この世帯は平野区での居住を希望していたわけではなかったといえる。＜I＞では「地域とのつながりが切れても低家賃の住宅に移りたかった」ことが2種公営住宅への転居理由になっており、これらの世帯はいわば居住条件の改善との引きかえに地域的生活条件の不安定化を受け入れていることがわかる。地域的生活条件の不安定化を受け入れざるをえないほど住宅困窮度が強かったと考えることもできる。上述のように、「移管」あるいは入居後短期間で保護を開始する世帯は、入居時点で生活基盤がきわめて脆弱化しており、したがって職住関係から居住立地を限定される度合いが低く、それが居住地移動を可能にしていると考えられるのであるが、この場合も縁辺部への移動によって就労機会の確保が

より困難になり、地域的生活条件が不安定化する可能性が高いと推察できる。

4章では2種公営保護層と民借保護層の保護受給期間の比較を行ない、2種公営保護層の受給期間がきわめて長期化していることが明らかになったが、事例にみられるように、受給期間が長期化する過程で世帯の稼働能力はより低下していく傾向にある。これが第4に注目すべき点である。たとえば受給期間が10年以上になる事例としては<C><D><E><H>が該当し、これらの世帯は保護開始時から多様な問題をかかえているのであるが、受給期間中に<C><H>では世帯主の死亡、では子供の疾病、<D>や<E>では妻の疾病、等々の問題が付け加わっている。事例分析の対象とした「夫婦と子」に複合的な問題をかかえている世帯が多いことは上述のとおりであり、この問題の複合性という傾向は受給期間が長期化するにしたがいより強く顕在化してきているといえる。問題の複合性が受給期間の長期化を促しているともいえる。また、多くの世帯では子供が成長して就労するようになるが、<D>を除くいずれの事例においても就労した子供は転出していくことになり、子供の就労は世帯の稼働能力を高めることにはつながっていない。<L>では長男の就労によって保護廃止に至りつつも、長男が転出した直後に再び保護を開始している。これらの世帯では、2種公営住宅入居によって居住条件が改善されたとはいえ、世帯人員が多いこともあって居住密度がきわめて高く、それが子供の就労転出の一因になっている。前章では保護廃止の条件として規模の大きな世帯が維持され世帯主とともに子供や配偶者が就労することが必要になっていることを指摘したが、住戸の狭小性がそれを困難にしているといえる。2種公営保護層の大半が疾病・障害をかかえていることから、住戸の狭小性はきわめて深刻な問題になる。いずれにせよ、受給期間の長期化にともない問題の複合性という傾向が強まり、就労した子供は転出し、世帯の稼働能力は低下していくことになる。4章でも指摘したように、2種公営保護層は受給期間が長期化すればするほど、地域的・階層的に固定化していく傾向にある。そして、稼働能力がきわめて低い世帯員だけが世帯内に留ることになり、たとえばでは現在の世帯構成が50歳になる妻（現在の世帯主）と疾病をかかえる12歳の次男、8歳の3男となっている。<K>では現在の世帯構成が60歳の夫婦、シンナー中毒で入退院を繰り返している30歳の長男、17歳の3男となっており、3男はいずれ就労して転出していくと考えられる。このや<K>においては子供が疾病をかかえているあるいはシンナー中毒といった状態にあり、保護受給の世代的再生産というような問題が発生する可能性も高い。2種公営保護層は特定地域に集中し、世代的再生産さえ含む長期保護受給の問題をかかえ、地域的・階層的固定性という性格を強めていくのである。

以上のように、本章では、2種公営住宅における被保護世帯の事例分析を試み、その結果、被保護世帯が2種公営住宅への入居を通じて居住条件の改善を実現していることが明らかになった。ところが、他方では、ここでとりあげた事例にはいくつかの問題が共通して現われており、その問題には2種公営住宅の供給のされ方に関連するものも少なくない。すなわち、2種公営住宅は事後的な「福祉住宅」として機能し、生活基盤が脆弱化した世帯をインナーエリアから吸収し、縁辺部に集中させていく。被保護世帯の多くは入居時点で年齢がかなり高く、生活基盤が既に脆弱化しているという状態にあり、そうした状態でインナーエリアから縁辺部に移動する世帯は、就労機会の確保が困難になるなど地域的生活条件が不安定化していく可能性が高い。そして、ひとたび形成された2種公営保護層は、複合的な問題をかかえ、保護受給が長期化し、地域的・階層的に固定化していく。住戸の狭小性も一因となり、稼働能力の低い世帯員だけが世帯内に留る傾向にあり、2種公営保護層は世代的再生産さえ含む長期保護受給の問題をかかえ、その固定性をいっそう強めることになる。

第Ⅲ部 公営住宅家賃滞納層の形成とその問題

第8章 公営住宅家賃滞納層の特性と滞納実態

近年の公営住宅には家賃滞納層が増大してきている。2章で示したように、公営住宅家賃の収納率は経年的に低下する傾向にあり（2章図 2-5）、公営住宅居住世帯の1割強が家賃を滞納するという状況が顕在化してきている（2章表 2-9）。後述のように、この滞納層には家賃納入意志が希薄な世帯が含まれているが、他方では低所得、疾病、借金等の問題をかかえ、家賃負担能力を喪失した世帯が大量に存在し、福祉施策の潜在的対象層というべき世帯も多い。

本章では、＜家賃滞納層＞調査の結果をもとに、家賃滞納層がどのように形成されているのかを、その基本的特性と滞納実態の分析を通じて明らかにしていく。

調査の内容は1章5節で示したとおりであり、調査対象は名古屋市の南区、天白区における①昭和62年6月時点で過年度分を含む家賃を滞納している世帯、②調査時点で公営住宅（市営）に居住している世帯である（全数調査、注1）。現年度に滞納を開始した世帯は問題が比較的軽微と考えられることから調査対象に含めておらず、また、家賃を滞納しつつ公営住宅から退去した世帯は調査が困難であるため調査対象からはずしている。なお、調査の結果、1種が337世帯（53.7%）、2種が247世帯（39.3%）、改良住宅が44世帯（7.0%）、総計628世帯（100.0%）であったが、改良住宅のサンプル数が少ないため、以下では改良住宅居住世帯を2種公営住宅居住世帯に含めて分析対象としている。

本章では、まず1節において、家賃滞納層の基本的特性を世帯属性や就労形態、収入、家賃等の指標から明らかにしている。

2節は家賃滞納層の滞納実態を考察したものであり、滞納層の滞納理由や滞納期間、滞納額等を検討している。

第1節 公営住宅家賃滞納層の基本的特性

1-1 世帯の基本属性

本節では、公営住宅における家賃滞納層の基本的な特性をみていく。まず、表 8-1～3 は、世帯類型や世帯主年齢、世帯人員等の世帯の基本属性を種別に示している。

世帯類型は（表 8-1）、全体的に「夫婦と子」が高い比率を占め、59%になる。

「夫婦と子」を長子年齢で区分すると、「夫婦と子（6～17歳）」（29%）と「夫婦と子（18歳～）」（26%）の比率が高く、「夫婦と子（～5歳）」（5%）は少ない。

「夫婦と子」以外では、「欠損」が16%、「夫婦」が10%、「単身」が8%である。後述のように、「単身」と「欠損」は滞納期間が長期化し、滞納額が大きいなど問題がとくに大きい世帯であるが、この「単身」と「欠損」を合わせると24%になる。世帯類型を種別にみた場合、1種と2種はいずれも「夫婦と子」が最も多くなっているが、その比率は1種63%、2種54%であり「夫婦と子」の比率は1種でより高い。「夫婦と子」の中では、1種は「夫婦と子（6～17歳）」（33%）が多いのに比べて、2種は「夫婦と子（18歳～）」（27%）の比率が高く、2種の「夫婦と子」は長子年齢が高い。また、2種では「単身」や「欠損」が相対的に多く、両者を合わせた比率は、1種の20%に対して、2種は28%になる。

世帯主年齢は（表 8-2）、「40～49歳」（39%）が最も多く、次いで「30～39歳」（23%）と「50～59歳」（23%）の比率が高い。種別にみると、2種の世帯主年齢がかなり高く、たとえば、世帯主が50歳以上の世帯の比率は1種の23%に対して、2種では44%になる。

表 8-1 種別世帯類型

世帯類型	単身	夫婦	欠損	夫婦と子 (～5歳)	夫婦と子 (6～17歳)	夫婦と子 (18歳～)	その他	計
1種	25 (7.5)	31 (9.3)	42 (12.6)	19 (5.7)	110 (33.0)	81 (24.3)	25 (7.5)	333 (100.0%)
2種	26 (9.0)	33 (11.5)	54 (18.8)	11 (3.8)	67 (23.3)	78 (27.1)	19 (6.6)	288 (100.0%)
計	51 (8.2)	64 (10.3)	96 (15.5)	30 (4.8)	177 (28.5)	159 (25.6)	44 (7.1)	621 (100.0%)

表 8-2 種別世帯主年齢

世帯主年齢	～29歳	30～39	40～49	50～59	60歳～	計
1種	23 (6.8)	88 (26.2)	148 (44.0)	60 (17.9)	17 (5.1)	336 (100.0%)
2種	11 (3.8)	53 (18.3)	97 (33.6)	82 (28.4)	46 (15.9)	289 (100.0%)
計	34 (5.4)	141 (22.6)	245 (39.2)	142 (22.7)	63 (10.1)	625 (100.0%)

表 8-3 種別世帯人員

世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人	6人～	計
1種	24 (7.2)	55 (16.4)	68 (20.3)	112 (33.4)	65 (19.4)	11 (3.3)	335 (100.0%)
2種	26 (9.0)	56 (19.3)	75 (25.9)	76 (26.2)	39 (13.4)	18 (6.2)	290 (100.0%)
計	50 (8.0)	111 (17.8)	143 (22.9)	188 (30.1)	104 (16.6)	29 (4.6)	625 (100.0%)

表 8-4 種別疾病の有無

疾病の有無	疾 病 あ り				疾病なし	計
	世帯主 疾病	配偶者 疾病	他世帯員 疾病	小計		
1種	11 (5.1)	11 (5.1)	10 (4.6)	32 (14.7)	185 (85.3)	217 (100.0%)
2種	16 (9.6)	10 (6.0)	13 (7.8)	39 (23.4)	128 (76.6)	167 (100.0%)
計	27 (7.0)	21 (5.5)	23 (6.0)	71 (18.5)	313 (81.5)	384 (100.0%)

(注) 配偶者疾病：世帯主に疾病がなく、配偶者に疾病がある世帯。
 他世帯員疾病：世帯主と配偶者に疾病がなく、他世帯員に
 疾病がある世帯。(以下同じ)

世帯人員をみると（表 8-3）、「4人」が30%で最も多く、次いで「3人」の23%で比率が高い。「4人」と「3人」を合わせると53%で過半数になる。種別には、1種よりも2種で世帯人員が少なく、3人以下の世帯の比率は1種44%、2種54%、4人以上の比率は1種56%、2種46%である。

このように、家賃滞納層は、世帯主年齢が「40～49歳」の「夫婦と子」を中心に構成されており、「夫婦と子」の中では長子年齢が6～17歳、18歳以上の世帯が多い。つまり、学齢期や就労期の子供をもつ中高年の「夫婦と子」の世帯が中心になり、家賃滞納層を形成している。ただし、問題がとくに大きい「単身」や「欠損」もかなりの比率を占めることに注意しておく必要がある。滞納層の世帯属性を種別にみると、2種では、世帯主年齢が高く、世帯人員の少ないことが特徴的であり、世帯類型でいえば、「単身」や「欠損」の比率が相対的に高い。

次に表 8-4 は、疾病の有無をみたものであり、世帯の中でどの世帯員に疾病があるのかを示している。これによると、家賃滞納層全体の19%がなんらかの疾病をかかえており、そのうちわけは、「世帯主疾病」が7%、「配偶者疾病」が6%、「他世帯員疾病」が6%となっている。種別にみると、1種よりも2種の滞納層に疾病をかかえる世帯が多い。疾病をかかえている世帯は、1種の15%に対して、2種では23%になる。疾病のある世帯のうちわけを種別にみておくと、「世帯主疾病」は1種5%、2種10%、「配偶者疾病」は1種5%、2種6%、「他世帯員疾病」は1種5%、2種8%であり、やはり2種で比率が高い。いずれにせよ、滞納層全体の2割弱が疾病をかかえ、2種では2割強が疾病をかかえる世帯であることに注意しておかねばならない。

1-2 世帯主職業と就労形態

続いて、世帯主の職業を表 8-5 に示した。家賃滞納層全体では、「技能労務的職業」が36%で比率が最も高く、次いで「日雇い・内職」（16%）、「運輸・通信的職業」（15%）、「無職」（12%）が多い。全体的にいわれるブルーカラーが多く、就労が不安定な「日雇い・内職」あるいは「無職」もかなり多いといえる。ホワイトカラーと考えられる「事務的職業」や「専門的技術的職業」はきわめて少なく、「管理的職業」は存在しない。種別にみると、「日雇い・内職」および「無職」の比率が1種13%、7%、2種20%、18%であり、2種では就労の不安定な世帯の多いことが特徴的である。「日雇い・内職」と「無職」を合わせると、2種では38%にもなる。

次に表 8-6 は、世帯の就労形態を示している。この就労形態は、世帯の中のどの世帯員が就労しているのかを表わしており、家賃滞納層全体では、世帯主だけが働いている世帯が38%で最も多く、次いで世帯主と配偶者が働いている世帯（30%）、世帯主と他世帯員が働いている世帯（13%）が多い。世帯主だけが就労している世帯が多い反面、就労者が複数の世帯もかなり多いといえる。世帯主とともに配偶者や他世帯員が就労している世帯をすべて合わせると51%になり、世帯主だけが働いている世帯の38%よりも高い比率を占めている。公営住宅の居住世帯は基本的に低所得であり、配偶者や他世帯員の就労が必要になっている世帯が多いと考えられる。就労形態を種別にみた場合、特徴的な傾向は、1種に比べて2種で「非稼働世帯」が多いことである。「非稼働世帯」は1種の3%に対して、2種では12%になる。上記のように、世帯主が「無職」の世帯は1種よりも2種で多いのであるが、就労者を含まない「非稼働世帯」の比率も2種で相対的に高い。

続いて、家賃滞納層の就労形態を世帯類型別にみたものが表 8-7 である。「夫婦と子」の就労形態をみると、「夫婦と子（～5歳）」では世帯主だけが就労している世帯が77%と大半を占めるのに対し、「夫婦と子（6～17歳）」では世帯主と配偶者が就労

表 8-5 種別世帯主職業

世帯主の職業	自営業	事務的職業	技能労働的職業	技能系中間管理職	運輸・通信的職業	保安サービスの職業	販売サービスの職業	専門的技術的職業	管理的職業	日雇い・内職	その他	無職	計
1種	16 (4.9)	18 (5.5)	116 (35.5)	2 (0.6)	68 (20.8)	4 (1.2)	27 (8.3)	5 (1.5)	0 (0.0)	43 (13.1)	5 (1.5)	23 (7.0)	327 (100.0%)
2種	7 (2.6)	5 (1.9)	99 (36.7)	0 (0.0)	22 (8.1)	3 (1.1)	27 (10.0)	2 (0.7)	0 (0.0)	55 (20.4)	2 (0.7)	48 (17.8)	270 (100.0%)
計	23 (3.9)	23 (3.9)	215 (36.0)	2 (0.3)	90 (15.1)	7 (1.2)	54 (9.0)	7 (1.2)	0 (0.0)	98 (16.4)	7 (1.2)	71 (11.9)	597 (100.0%)

表 8-6 種別就労形態

就労形態	稼働世帯								非稼働世帯	計
	主	主配	主他	主配他	配	配他	他	小計		
1種	133 (40.2)	107 (32.3)	42 (12.7)	28 (8.5)	3 (0.9)	2 (0.6)	6 (1.8)	321 (97.0)	10 (3.0)	331 (100.0%)
2種	95 (34.4)	76 (27.5)	35 (12.7)	19 (6.9)	6 (2.2)	4 (1.4)	9 (3.3)	244 (88.4)	32 (11.6)	276 (100.0%)
計	228 (37.6)	183 (30.1)	77 (12.7)	47 (7.7)	9 (1.5)	6 (1.0)	15 (2.5)	565 (93.1)	42 (6.9)	607 (100.0%)

(注) 就労形態：主は世帯主、配は配偶者、他は他の世帯員を意味し、これらの組合せによって、就労している世帯員の統括を表現している（以下同じ）。

表 8-7 世帯類型別就労形態

就労形態		稼働世帯								非稼働世帯	計
		主	主配	主他	主配他	配	配他	他	小計		
世帯類型	単身	32 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	32 (66.7)	16 (33.3)	48 (100.0%)
	夫婦	24 (40.0)	22 (36.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	49 (81.7)	11 (18.3)	60 (100.0%)
	欠損	44 (47.8)	0 (0.0)	31 (33.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (7.6)	82 (89.1)	10 (10.9)	92 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	23 (76.7)	6 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (96.7)	1 (3.3)	30 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	73 (41.5)	94 (53.4)	0 (0.0)	2 (1.1)	4 (2.3)	1 (0.0)	0 (0.0)	174 (98.9)	2 (1.1)	176 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	20 (13.0)	49 (31.8)	34 (22.1)	41 (26.6)	1 (0.6)	4 (2.6)	3 (1.9)	152 (98.7)	2 (1.3)	154 (100.0%)
	その他	11 (26.2)	10 (23.8)	11 (26.2)	4 (9.5)	1 (2.4)	0 (0.0)	5 (11.9)	42 (100.0)	0 (0.0)	42 (100.0%)
計		227 (37.7)	181 (30.1)	76 (12.6)	47 (7.8)	9 (1.5)	5 (0.8)	15 (2.5)	560 (93.0)	42 (7.0)	602 (100.0%)

表 8-8 世帯主年齢別就労形態

就労形態		稼働世帯								非稼働世帯	計
		主	主配	主他	主配他	配	配他	他	小計		
世帯主年齢	～29歳	19 (59.4)	10 (31.3)	2 (6.3)	0 (0.0)	1 (3.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	32 (100.0)	0 (0.0)	32 (100.0%)
	30～39歳	76 (54.7)	52 (37.4)	5 (3.6)	1 (0.7)	2 (1.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	136 (97.8)	3 (2.2)	139 (100.0%)
	40～49歳	86 (35.5)	94 (38.8)	32 (13.2)	17 (7.0)	3 (1.2)	2 (0.8)	2 (0.8)	236 (97.5)	6 (2.5)	242 (100.0%)
	50～59歳	34 (25.2)	24 (17.8)	30 (22.2)	26 (19.3)	1 (0.7)	4 (3.0)	2 (1.5)	121 (89.6)	14 (10.4)	135 (100.0%)
	60歳～	13 (22.0)	3 (5.1)	8 (13.6)	3 (5.1)	2 (3.4)	0 (0.0)	11 (18.6)	40 (67.8)	19 (32.2)	59 (100.0%)
計		228 (37.6)	183 (30.1)	77 (12.7)	47 (7.7)	9 (1.5)	6 (1.0)	15 (2.5)	565 (93.1)	42 (6.9)	607 (100.0%)

している世帯が53%で最も多く、「夫婦と子（18歳～）」では世帯主と配偶者が就労している世帯の32%とともに世帯主と配偶者、子供が就労している世帯の22%で比率が高い。つまり、「夫婦と子」では、長子年齢が高くなるにつれて、配偶者が就労する世帯の比率が高くなり、さらに、子供が就労する世帯も多くなるという傾向が認められる。この「夫婦と子」に比べて、「単身」や「夫婦」では「非稼働世帯」が33%、18%を占めるのが特徴的であり、これは疾病等のために就労できない「単身」「夫婦」が少なくないことを示している。また、「欠損」では世帯主だけが働いている世帯（48%）と世帯主と子供が働いている世帯（34%）が多い反面、「非稼働世帯」が11%と一定比率を占め、さらに、世帯主が就労していない世帯が19%になる。「単身」や「夫婦」とともに、「欠損」の場合も疾病等の要因から世帯主の就労が困難な世帯が少なくないと考えられる。

表 8-8 は、就労形態を世帯主年齢別に示している。これによると、「～29歳」では世帯主だけが就労している世帯が多い、「30～39歳」と「40～49歳」では世帯主と配偶者が就労している世帯が多い、「50～59歳」では世帯主や配偶者とともに他世帯員も就労している世帯が多い、等の傾向が認められる。これは、上記の「夫婦と子」の就労形態が長子年齢に応じて変化することを反映していると思われる。これに対して、世帯主年齢が「60歳～」の世帯では「非稼働世帯」が多い。世帯の高齢化にしたがい、就労者を含まない「非稼働世帯」の比率が高くなり、「60歳～」では「非稼働世帯」が32%にもなる。

以上のように、家賃滞納層は、全体的に世帯主が「技能労務的職業」等のブルーカラーである世帯が多く、「日雇い・内職」等の就労が不安定な世帯や「無職」も一定比率を占める。就労形態では、世帯主だけが就労している世帯とともに、配偶者や他世帯員も就労している世帯が多い。世帯主職業と就労形態を種別にみると、2種では世帯主が「日雇い・内職」や「無職」の世帯、あるいは就労者を含まない「非稼働世帯」が相対的に多い。1種に比べて、2種では経済的生活基盤がより脆弱な世帯が多いことが特徴といえる。また、滞納層の就労形態には世帯類型や世帯主年齢によって大きな差異が認められる。つまり、「夫婦と子」では長子年齢が高くなるにつれて、世帯主とともに配偶者や子供も就労する世帯が増加することが特徴である。これに対して、「単身」や「夫婦」「欠損」あるいは高齢化した世帯では、「非稼働世帯」の比率が高まることが特徴的である。

1-3 収入と保護率

まず、表 8-9 は世帯主の収入（手取りの月収）を示している。比率が高いのは「10～15万円」（28%）と「15～20万円」（54%）であり、両者を合わせた収入が10～20万円の世帯は62%になる。この10～20万円の両サイドをみると、収入が20万円以上の世帯が19%存在すると同時に、収入がきわめて低い10万円未満の世帯も20%とかなりの比率を占める。

次に、世帯の総収入（手取りの月収）を表 8-10に示した。上述のように、家賃滞納層には就労者が複数の世帯が多く、したがって、世帯の総収入は世帯主の収入よりも一定程度高くなり、「15～20万円」（26%）と「20～25万円」（23%）で比率が高い。また、収入が相対的に高い25万円以上の世帯が22%である。しかし、他方では、「～5万円未満」が3%、「5～10万円」が8%、「10～15万円」が18%というように世帯総収入がきわめて低い世帯もかなり存在し、15万円未満の世帯が29%にもなる。公営住宅の居住世帯は全体的に低所得であり、滞納層も基本的に低所得とみて間違いはないが、滞納層の内部では収入にかなりの幅があるといえる。

表 8-9 種別世帯主収入

世帯主 収入	～ 5万円 未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30万円 以上～	計
1 種	13 (4.7)	39 (14.0)	52 (18.7)	101 (36.3)	68 (24.5)	4 (1.4)	1 (0.4)	278 (100.0%)
2 種	16 (6.6)	34 (14.0)	93 (38.3)	77 (31.7)	22 (9.1)	1 (0.4)	0 (0.0)	243 (100.0%)
計	29 (5.6)	73 (14.0)	145 (27.8)	178 (34.2)	90 (17.3)	5 (1.0)	1 (0.2)	521 (100.0%)

(注) 世帯主収入：世帯主の手取りの月収（以下同じ）。

表 8-10 種別世帯総収入

世帯 総収入	～ 5万円 未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30万円 以上～	計
1 種	6 (2.4)	17 (6.9)	43 (17.6)	42 (17.1)	67 (27.3)	42 (17.1)	28 (11.4)	245 (100.0%)
2 種	9 (3.9)	21 (9.2)	40 (17.5)	82 (35.8)	43 (18.8)	20 (8.7)	14 (6.1)	229 (100.0%)
計	15 (3.2)	38 (8.0)	83 (17.5)	124 (26.2)	110 (23.2)	62 (13.1)	42 (8.9)	474 (100.0%)

(注) 世帯総収入：世帯の手取りの総月収（以下同じ）。

表 8-11 世帯類型別世帯総収入

世帯総収入		～ 5万円 未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30万円 以上～	計
世 帯 類 型	単 身	5 (17.2)	9 (31.0)	8 (27.6)	4 (13.8)	3 (10.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (100.0%)
	夫 婦	2 (5.4)	4 (10.8)	7 (18.9)	11 (29.7)	8 (21.6)	4 (10.8)	1 (2.7)	37 (100.0%)
	欠 損	2 (2.9)	15 (21.4)	24 (34.3)	10 (14.3)	15 (21.4)	3 (4.3)	1 (1.4)	70 (100.0%)
	夫婦と子 (～ 5歳)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (18.8)	10 (62.5)	2 (12.5)	1 (6.3)	0 (0.0)	16 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	4 (2.8)	4 (2.8)	19 (13.5)	45 (31.9)	37 (26.2)	25 (17.7)	7 (5.0)	141 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	1 (0.7)	4 (2.8)	16 (11.2)	35 (24.5)	35 (24.5)	24 (16.8)	28 (19.6)	143 (100.0%)
	その他	1 (3.0)	1 (3.0)	6 (18.2)	9 (27.3)	7 (21.2)	4 (12.1)	5 (15.2)	33 (100.0%)
計		15 (3.2)	37 (7.9)	83 (17.7)	124 (26.4)	107 (22.8)	61 (13.0)	42 (9.0)	469 (100.0%)

世帯主の収入、及び世帯の総収入を種別にみると、当然ではあるが、1種よりも2種で収入がかなり低い。世帯主の収入は、1種では「15～20万円」（36％）が最も多いのに対して、2種では「10～15万円」（38％）の比率が高い。世帯の総収入は、1種で「20～25万円」（27％）が多いのに比べて、2種では「15～20万円」（36％）の比率が高い。

続いて表 8-11～13は、世帯の総収入を世帯類型や世帯主年齢、就労形態との関連でみたものであり、これらに明らかなように、世帯総収入は、世帯属性や就労形態と明確な相関関係を示している。つまり、収入が高い世帯は、世帯類型では「夫婦と子（6～17歳）」と「夫婦と子（18歳～）」、世帯主年齢では30歳代から50歳代、就労形態では世帯主とともに配偶者や他世帯員も就労している世帯という特徴を有している。これは、学齢期や就労期の子供をもつ「夫婦と子」の世帯が複数の世帯員の就労によって相対的に高い収入を得ていることを示している。世帯主の収入が低いこともあって、配偶者や他世帯員の就労が必要になり、世帯の総収入としては相対的に高い水準になっていると考えられる。これに対して、収入が低いのは、世帯類型では「単身」「欠損」、世帯主年齢では「60歳～」、就労形態では「非稼働世帯」である。世帯総収入が15万円未満の世帯は、家賃滞納層全体で29％であるのに対し、「単身」は76％、「欠損」は59％、「60歳～」は62％、「非稼働世帯」は100％とそれぞれきわめて高い比率を示している。

以上に関連して、家賃滞納層が生活保護を受給しているかどうかを表 8-14に示した。生活保護を受給している世帯は、滞納層全体で8％、種別には1種5％、2種12％であり、2種では1割強の世帯が保護を受給していることがわかる。2章で明らかにしたように（表 2-8）、2種公営住宅における保護率は全国平均で13％であり、ここでの2種の滞納層の保護率は2種公営住宅の全国平均と同程度である。一般世帯の保護率が全国平均で2％程度であることからすれば、2種公営住宅の保護率はきわめて高く、また、滞納層の保護率もきわめて高いといえる。

生活保護の受給について、世帯類型や世帯主年齢、就労形態との関連でみると、表 8-15～17に示されるように、保護を受給している世帯が多いのは、世帯類型では「単身」と「欠損」、世帯主年齢では「60歳～」、就労形態では「非稼働世帯」である。家賃滞納層全体の保護率が8％であるのに比べて、「単身」は18％、「欠損」は16％、「60歳～」は23％、「非稼働世帯」は59％である。上記のように、これらの世帯では、世帯総収入がきわめて低いのであるが、さらに生活保護を受給している場合もかなり多いことが特徴になっている。

以上のように、ここでは収入や生活保護受給の状況をみてきたが、これらの指標が示す世帯の経済的生活基盤の状態には、世帯属性や就労形態によって大きな差異が認められる。すなわち、学齢期や就労期の子供をもつ「夫婦と子」の世帯は、複数の世帯員が就労することで相対的に高い収入を得ており、これに対して、「単身」「欠損」や高齢化した世帯、「非稼働世帯」の場合は収入がきわめて低く、保護率がかなり高いことが特徴になっている。また、種別にみると、1種に比べて2種では収入が低く、保護率が高い。

なお、家賃滞納層には生活保護を受給している世帯が一定割合含まれているのであるが、この被保護世帯の家賃滞納には微妙な問題が内包されている。つまり、被保護世帯が公営住宅に居住している場合、とくに2種公営住宅に居住している場合は、被保護世帯に対してその家賃を支払うことができるだけの住宅扶助が支給されているのであり、したがって、その意味では、被保護世帯の家賃滞納は発生しないはずである。ところが、現実には、家賃滞納層の一定部分は被保護世帯であり、これは被保護世帯が住宅扶助を家賃以外の支出に使用していることを示している。この状況は被保護世帯の家賃納入意

表 8-12 世帯主年齢別世帯総収入

世帯総収入		～ 5万円 未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30万円 以上～	計
世 帯 主 年 齢	～29歳	0 (0.0)	2 (8.3)	4 (16.7)	11 (45.8)	5 (20.8)	1 (4.2)	1 (4.2)	24 (100.0%)
	30～39歳	1 (1.1)	1 (1.1)	16 (17.4)	29 (31.5)	22 (23.9)	19 (20.7)	4 (4.3)	92 (100.0%)
	40～49歳	8 (3.9)	13 (6.4)	33 (16.3)	52 (25.6)	50 (24.6)	26 (12.8)	21 (10.3)	203 (100.0%)
	50～59歳	1 (0.9)	15 (13.4)	15 (13.4)	27 (24.1)	26 (23.2)	14 (12.5)	14 (12.5)	112 (100.0%)
	60歳～	5 (11.9)	6 (14.3)	15 (35.7)	5 (11.9)	7 (16.7)	2 (4.8)	2 (4.8)	42 (100.0%)
	計	15 (3.2)	37 (7.8)	83 (17.5)	124 (26.2)	110 (23.3)	62 (13.1)	42 (8.9)	473 (100.0%)

表 8-13 就労形態別世帯総収入

世帯総収入			～ 5万円 未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30万円 以上～	計
就 労 形 態	稼 働 世 帯	主	4 (2.6)	26 (16.8)	48 (31.0)	53 (34.2)	20 (12.9)	4 (2.6)	0 (0.0)	155 (100.0%)
		主配	1 (0.6)	2 (1.2)	11 (6.6)	51 (30.5)	54 (32.3)	33 (19.8)	15 (9.0)	167 (100.0%)
		主他	1 (1.5)	2 (3.1)	13 (20.0)	14 (21.5)	20 (30.8)	6 (9.2)	9 (13.8)	65 (100.0%)
		主配他	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (6.8)	1 (2.3)	7 (15.9)	15 (34.1)	18 (40.9)	44 (100.0%)
		配	2 (25.0)	1 (12.5)	2 (25.0)	2 (25.0)	1 (12.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (100.0%)
		配他	0 (0.0)	1 (16.7)	0 (0.0)	2 (33.3)	2 (33.3)	1 (16.7)	0 (0.0)	6 (100.0%)
		他	0 (0.0)	1 (7.1)	4 (28.6)	1 (7.1)	5 (35.7)	3 (21.4)	0 (0.0)	14 (100.0%)
		小 計	8 (1.7)	33 (7.2)	81 (17.6)	124 (27.0)	109 (23.7)	62 (13.5)	42 (9.2)	459 (100.0%)
	非稼働世帯		6 (54.5)	4 (36.4)	1 (9.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	11 (100.0%)
	計		14 (3.0)	37 (7.9)	82 (17.4)	124 (26.4)	109 (23.2)	62 (13.2)	42 (8.9)	470 (100.0%)

表 8-14 種別生活保護受給の状況

生活保護	生活保護 受給	生活保護 非受給	計
1種	16 (4.8)	318 (95.2)	334 (100.0%)
2種	35 (12.3)	250 (87.7)	285 (100.0%)
計	51 (8.2)	568 (91.8)	619 (100.0%)

表 8-15 世帯類型別生活保護受給の状況

	生活保護	生活保護 受給	生活保護 非受給	計
世帯 類型	単身	9 (18.0)	41 (82.0)	50 (100.0%)
	夫婦	7 (11.1)	56 (88.9)	63 (100.0%)
	欠損	15 (15.6)	81 (84.4)	96 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	1 (3.3)	29 (96.7)	30 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	11 (6.3)	164 (93.7)	175 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	5 (3.2)	150 (96.8)	155 (100.0%)
	その他	3 (6.8)	41 (93.2)	44 (100.0%)
計		51 (8.3)	562 (91.7)	613 (100.0%)

表 8-16 世帯主年齢別
生活保護受給の状況

	生活保護	生活保護 受給	生活保護 非受給	計
世帯主 年齢	～29歳	0 (0.0)	33 (100.0)	33 (100.0%)
	30～39歳	9 (6.4)	132 (93.6)	141 (100.0%)
	40～49歳	15 (6.3)	225 (93.8)	240 (100.0%)
	50～59歳	13 (9.3)	127 (90.7)	140 (100.0%)
	60歳～	14 (22.6)	48 (77.4)	62 (100.0%)
	計	51 (8.3)	565 (91.7)	616 (100.0%)

表 8-17 就労形態別
生活保護受給の状況

生活保護			生活保護 受給	生活保護 非受給	計
就 労 形 態	稼 働 世 帯	主	9 (4.0)	216 (96.0)	225 (100.0%)
		主配	4 (2.2)	175 (97.8)	179 (100.0%)
		主他	2 (2.6)	74 (97.4)	76 (100.0%)
		主配他	1 (2.1)	46 (97.9)	47 (100.0%)
		配	5 (55.6)	4 (44.4)	9 (100.0%)
		配他	0 (0.0)	6 (100.0)	6 (100.0%)
		他	5 (33.3)	10 (66.7)	15 (100.0%)
	小 計		26 (4.7)	531 (95.3)	557 (100.0%)
	非稼働世帯		24 (58.5)	17 (41.5)	41 (100.0%)
計			50 (8.4)	548 (91.6)	598 (100.0%)

識の欠如に起因するとみることでもできるが、他方では、生活扶助等の支給額が低いために、住宅扶助が家賃以外の支出に使用されているとも考えられる。この点については議論が分かれるものと思われるが、ここでは、滞納層に被保護世帯が一定割合含まれるという事実を指摘するにとどめておく。

1-4 家賃と家賃負担率

次に、家賃と家賃負担率をみていく。表 8-18にみられるように、家賃にはかなりの幅がある。比率が最も高いのは、「1.5～2万円」（26%）であるが、家賃が低廉な「～1万円未満」（12%）や「1～1.5万円」（9%）も一定比率を占め、家賃が高い「3～3.5万円」（14%）や「3.5万円以上～」（11%）もかなりの比率を占める。種別には、もちろん1種の家賃が高く、たとえば、家賃が3万円以上の世帯は2種の8%に対して1種で40%にもなる。

家賃負担率（世帯総収入に対する家賃の比率）は、家賃滞納層全体では、負担率が低い「～10%未満」が最も多く、42%を占めている（表 8-19）。しかし、負担率が高い「15%～20%」、「20%以上～」もそれぞれ9%ずつを占め、両者で18%になる。種別にみると、1種の家賃負担率が高く、15%以上の世帯が1種23%、2種12%である。

続いて、図 8-1 は、世帯の総収入別に家賃と家賃負担率の平均値を示している。これによると、世帯総収入が高くなるほど家賃も高くなるという傾向が明確に現われている。世帯総収入が「～5万円未満」から「15～20万円未満」までの世帯は、家賃が2万円弱であるのに対し、「20～25万円」では約2万4千円、「25～30万円」と「30万円以上～」では約2万8千円である。ところが、家賃負担率は、世帯総収入が高くなるにつれて低下するという傾向を示している。世帯総収入が「～5万円未満」では44%、「5～10万円」では26%と家賃負担率がきわめて高くなるのに対し、「10～15万円」では13%とかなり低くなり、「15～20万円」から「30万円以上～」の世帯では家賃負担率が10%程度である。つまり、世帯総収入が高い世帯では、家賃が高いのであるが、収入が高いために、家賃負担率は低くなるわけである。これに対して、世帯総収入が低い世帯では、家賃が低廉であるにもかかわらず、収入が低いために、家賃負担率はかなり高くなる。

次に、図 8-2 には世帯類型別に、世帯総収入、家賃、家賃負担率の平均値を示している。「夫婦と子」についてみると、長子年齢が高くなるにつれて、世帯総収入が上昇し、家賃が低下するという傾向が認められ、したがって長子年齢が高くなるほど家賃負担率は低下することになる。「夫婦と子（～5歳）」では家賃負担率が15%になるのに対して、「夫婦と子（6～17歳）」では12%、「夫婦と子（18歳～）」では10%である。この「夫婦と子」に対して、「単身」や「欠損」では、家賃はかなり低廉であるが、世帯総収入がきわめて低いために、家賃負担率は高い。「単身」の家賃負担率は17%ときわめて高く、「欠損」も14%とかなり高い。

このように、家賃滞納層の家賃、及び家賃負担率は、世帯総収入や世帯属性によって大きく異なる。つまり、世帯総収入が低い世帯、あるいは収入が低い「単身」や「欠損」では、家賃が低廉であるにもかかわらず、収入が低いために家賃負担率はかなり高くなる。これに対し、世帯総収入が高い「夫婦と子（6～17歳）」や「夫婦と子（18歳～）」では家賃負担率が低い。

1-5 公営住宅家賃滞納層の基本的特性

以上のように、本節では家賃滞納層の基本的特性を明らかにしてきたが、滞納層全体の特性としては、①長子が6～17歳、18歳以上の「夫婦と子」が多く、問題が大きい

表 8-18 種別家賃

家賃	～ 1万円 未満	1～ 1.5	1.5～ 2	2～ 2.5	2.5～ 3	3～ 3.5	3.5万円 以上～	計
1種	11 (3.3)	36 (10.7)	52 (15.5)	45 (13.4)	59 (17.6)	70 (20.8)	63 (18.8)	336 (100.0%)
2種	63 (21.8)	18 (6.2)	111 (38.4)	48 (16.6)	27 (9.3)	19 (6.6)	3 (1.0)	289 (100.0%)
計	74 (11.8)	54 (8.6)	163 (26.1)	93 (14.9)	86 (13.8)	89 (14.2)	66 (10.6)	625 (100.0%)

表 8-19 種別家賃負担率

家賃 負担率	～10% 未満	10～12.5	12.5～15	15～20	20% 以上～	計
1種	72 (29.9)	50 (20.7)	64 (26.6)	34 (14.1)	21 (8.7)	241 (100.0%)
2種	121 (54.3)	24 (10.8)	51 (22.9)	8 (3.6)	19 (8.5)	223 (100.0%)
計	193 (41.6)	74 (15.9)	115 (24.8)	42 (9.1)	40 (8.6)	464 (100.0%)

(注) 家賃負担率 = 家賃 / 世帯総収入 × 100 (%) (以下同じ)。

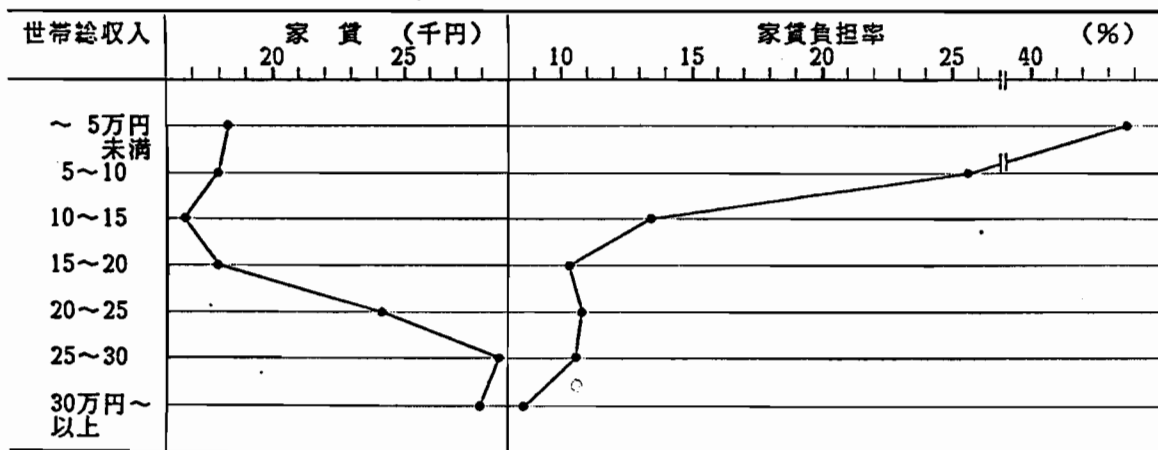


図 8-1 世帯総収入別平均家賃負担率

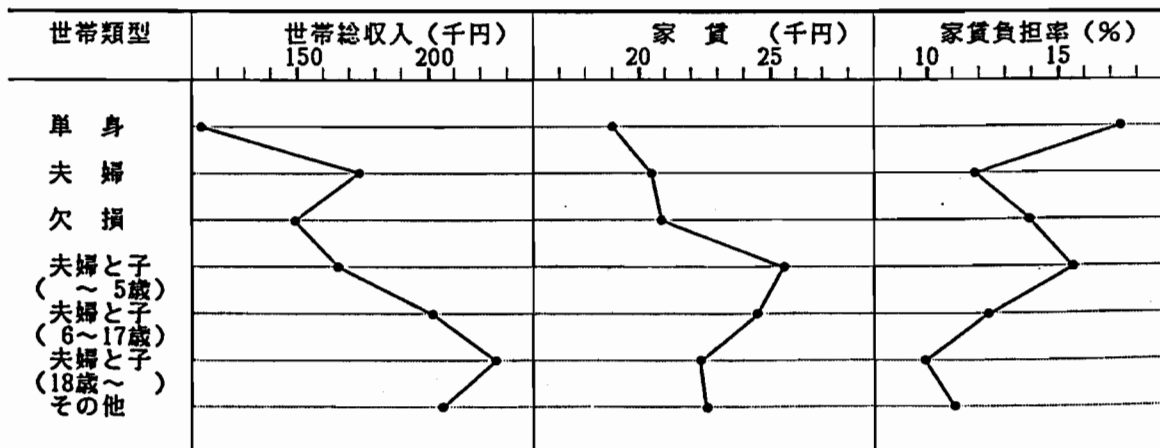


図 8-2 世帯類型別平均家賃負担率

「単身」や「欠損」もかなりの比率を占める、②疾病をかかえる世帯が一定比率を占める、③世帯主職業が「技能労務的職業」等のブルーカラーの世帯が多く、「日雇い・内職」や「無職」の世帯も多い、④世帯主とともに配偶者や他世帯員も就労している場合が多い、⑤世帯総収入は「15～20万円」、「20～25万円」を中心にかかりの幅があり、収入がきわめて低い世帯や生活保護を受給している世帯も一定比率を占める、⑥家賃は「1.5～2万円」を中心にかかりの幅があり、家賃負担率は「～10%未満」が多い、等を指摘することができる。また、滞納層の特性を種別にみると、1種に比べて、2種では、①長子年齢が高い「夫婦と子」が多く、「単身」や「欠損」が相対的に多い、②疾病をかかえる世帯が多い、③世帯主職業が「日雇い・内職」や「無職」の世帯が多い、④就労形態では「非稼働世帯」が相対的に多い、⑤世帯総収入がかなり低く、生活保護を受給している世帯も多い、⑥家賃が低廉であり、家賃負担率も低い、等が特徴になっている。

もっとも、家賃滞納層が全体的に上記の特徴をもつとしても、他方では、その内部構成がかなり多様であることにも注意しておく必要がある。すなわち、世帯類型別にみると、「夫婦と子」については、長子年齢が高くなるにつれて、就労者が複数の世帯が多くなり、世帯総収入が相対的に高くなるという傾向が認められる。また、長子年齢が高い「夫婦と子」では、収入が高くなるために、家賃負担率は低くなる。この「夫婦と子」に比べて、「単身」や「欠損」では、経済的生活基盤がより脆弱な世帯が多い。「単身」と「欠損」では世帯総収入が低く保護率の高いことが特徴的であり、収入が低いために家賃負担率が高まることも特徴的である。

こうした点からすれば、家賃滞納層は、全体的に一定の特性を有しつつも、その内部構成は多様であり、基本属性や経済的生活基盤の状態、家賃負担率等に大きな差異がある多様な世帯から構成されているとみることができる。したがって、次節でとりあげる滞納層の滞納実態にも、世帯によって大きな差異があると考えられるのである。

第2節 公営住宅家賃滞納層の滞納実態

2-1 滞納理由

前節では家賃滞納層の基本的特性について分析を加えたが、ここでは、その滞納実態を明らかにしていく。

まず、表8-20は滞納理由をS.A.（単数選択）とM.A.（複数選択）の2通りで示している。ただし、ここでの滞納理由は現時点での滞納理由を表わしている。家賃滞納層の滞納理由は、滞納期間中になんらかの変化を示すことが予想され、たとえば滞納開始時点と現時点とでは滞納理由が異なる場合も少なくないと考えられるが、データの制約上、ここでは現時点の滞納理由をみていく。

家賃滞納層全体で比率が高いのは、「納入意志希薄」（S.A.33%、M.A.38%）、「借金等」（S.A.28%、M.A.35%）、「疾病」（S.A.18%、M.A.20%）である。S.A.では、この3つで78%になる。

とくに「納入意志希薄」は比率が高く、S.A.で全体の3分の1を占める。家賃滞納層の中で家賃納入意志が希薄な世帯が一定の位置を占めることは事実のようである。しかし、残りの3分の2は「借金等」や「疾病」あるいは「離死別」「老齢」「失業・定年」等であり、滞納層の3分の2はなんらかの要因による生活の困窮化によって家賃負担能力が低下した世帯とみることができる。今日の公営住宅にはきわめて低所得の世帯、あるいは社会福祉制度の対象となるような世帯が増大してきており、そうした世帯の生活困窮が家賃滞納の増大という現象に反映されていると考えられる。また、「納入意志希

表 8-20 種別滞納理由

滞納理由	疾病	離死別	老 齡	借金等	失業・ 定年	納付意 志希薄	その他	計 (世帯数)
1 種	15.3 17.4	5.1 5.9	1.3 1.7	25.0 30.1	4.7 6.8	39.8 43.2	8.9 10.6	100.0 (236)
2 種	20.5 22.7	3.9 6.1	5.7 7.0	30.1 39.3	9.2 10.5	26.2 32.3	4.4 5.2	100.0 (229)
計	17.8 20.0	4.5 6.0	3.4 4.3	27.5 34.6	6.9 8.8	33.1 37.8	6.7 8.0	100.0 (465)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

表 8-21 世帯類型別滞納理由

滞納理由		疾病	離死別	老 齡	借金等	失業・ 定年	納付意 志希薄	その他	計 (世帯数)
世 帯 類 型	単 身	25.0 27.8	5.6 13.9	2.8 5.6	0.0 2.8	5.6 8.3	55.6 55.6	5.6 11.1	100.0 (36)
	夫 婦	15.9 15.9	0.0 0.0	19.8 21.4	14.3 16.7	7.1 11.9	28.6 28.6	14.3 16.7	100.0 (42)
	欠 損	9.6 11.0	16.4 21.9	4.1 4.1	27.4 37.0	2.7 2.7	32.9 38.4	6.8 8.2	100.0 (73)
	夫婦と子 (～5歳)	13.6 18.2	0.0 0.0	0.0 0.0	54.5 54.5	4.5 9.1	18.2 27.3	9.1 9.1	100.0 (22)
	夫婦と子 (6～17歳)	17.4 18.9	0.0 0.0	0.0 0.0	41.1 43.2	9.1 11.4	32.6 36.4	6.8 6.8	100.0 (132)
	夫婦と子 (18歳～)	21.5 23.8	0.0 0.0	2.3 3.1	30.0 36.2	8.5 10.0	33.8 40.8	3.8 5.4	100.0 (130)
	その他	32.0 36.0	4.0 4.0	4.0 4.0	24.0 32.0	4.0 4.0	28.0 36.0	4.0 4.0	100.0 (25)
	計	18.0 20.2	4.1 5.7	3.3 4.1	27.6 34.6	7.0 8.9	33.5 38.3	6.5 7.8	100.0 (460)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

表 8-22 世帯主年齢別滞納理由

滞納理由		疾病	離死別	老 齡	借金等	失業・ 定年	納付意 志希薄	その他	計 (世帯数)
世 帯 主 年 齢	～29歳	15.2 15.2	7.7 7.7	0.0 0.0	11.5 19.2	3.8 7.7	46.2 46.2	15.4 15.4	100.0 (26)
	30～39歳	14.0 15.0	5.0 6.0	0.0 0.0	39.0 47.0	5.0 5.0	27.0 30.0	10.0 10.0	100.0 (100)
	40～49歳	16.7 20.8	5.2 6.8	0.0 0.0	31.3 39.1	6.8 8.9	36.5 43.2	3.6 4.7	100.0 (192)
	50～59歳	24.5 25.2	3.9 5.8	1.9 1.9	21.4 27.2	11.7 12.6	32.0 35.9	4.9 6.8	100.0 (103)
	60歳～	20.5 20.5	0.0 2.3	29.5 38.6	9.1 13.6	2.3 9.1	27.3 31.8	11.4 15.9	100.0 (44)
	計	17.8 20.0	4.5 6.0	3.4 4.3	27.5 34.6	6.9 8.8	33.1 37.8	6.7 8.0	100.0 (465)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

薄」は、家賃負担能力を有するにもかかわらず家賃を納入していないとみなされる場合であるが、後述のように、「納入意志希薄」の世帯は必ずしも収入が高いとは限らず、さらに、滞納期間がきわめて長期化し、滞納家賃の返済がほとんど不可能になっている場合が多く、滞納期間が長期化する過程で納入意志が希薄化してきた世帯も少なくないとみられる。

ところで、家計支出の側面から公営住宅家賃の性格を滞納との関連で考えておくと、それは特異な性格を有している。つまり、たとえば、民営借家の場合は家賃の滞納がただちに「立退き」に結びつく可能性が高く、したがって、民営借家居住世帯がかりに「借金等」や「疾病」等の生活困窮に陥ったとしても、その家計における家賃支出はかなり優先されるはずである。これに対して、公営住宅はもちろん公的部門の経営による住宅であり、その居住世帯は家賃滞納が「立退き」に直結するとは考えていない場合が多い。それゆえ、公営住宅においては、居住世帯が生活の困窮化に陥った場合、その生活困窮が家賃滞納というかたちで顕在化しやすいと考えられる。この点に家計支出からみた公営住宅家賃の特異性があると思われ、公営住宅では居住世帯の生活困窮が家賃滞納として現われがちになるといえる。また、こうした公営住宅家賃の特異性が家賃納入意志の希薄な世帯を生みだす要因にもなっていると考えられる。もっとも、次章で述べるように、近年では公営住宅の事業主体は滞納対策を強化しつつあり、滞納世帯が「立退き」を要求される可能性は徐々に高くなっていく傾向にある。

次に、滞納理由を種別にみると（表 8-20）、1種では「納入意志希薄」が多く、2種では「借金等」と「疾病」の比率が高い。1種では「納入意志希薄」がS.A.で40%、M.A.で43%を占めるのに対し、2種ではS.A.26%、S.A.32%にとどまっている。「借金等」は1種のS.A.25%、M.A.30%に比べて2種のS.A.30%、M.A.39%で比率が高く、「疾病」も1種のS.A.15%、M.A.17%に対して2種のS.A.21%、M.A.23%で比率がかなり高い。また、2種では、「離死別」や「老齢」、「失業・定年」の比率も相対的に高い。

続いて、滞納理由を世帯属性や世帯総収入との関連でみたものが表 8-21~24である。

まず、世帯類型別、世帯主年齢別にみると（表 8-21~22）、滞納理由には世帯属性によってきわだった差異が認められる。家賃滞納層全体では「納入意志希薄」と「借金等」、「疾病」の比率が高いのであるが、このうち「納入意志希薄」は世帯類型の「単身」（S.A.、M.A.ともに56%）、世帯主年齢の「~29歳」（S.A.、M.A.ともに46%）と「40~49歳」（S.A.37%、M.A.43%）で比率がとくに高い。「納入意志希薄」の世帯がとりわけ若年、中年の「単身」に多いということである。ただし、「納入意志希薄」は、「欠損」や「夫婦と子」でもかなり高い比率を占める。「借金等」は世帯類型では「夫婦と子（~5歳）」（S.A.、M.A.ともに56%）と「夫婦と子（6~17歳）」（S.A.41%、M.A.43%）、世帯主年齢では「30~39歳」（S.A.39%、M.A.47%）と「40~49歳」（S.A.31%、M.A.39%）できわだって比率が高い。これは、子供の養育費や教育費等で家計支出が膨張する時期にある「夫婦と子」の世帯が「借金等」で滞納しがちであることを示唆している。「疾病」は世帯類型の「単身」（及び「その他」）で比率が高く、S.A.で25%、M.A.で28%になり、世帯主年齢では「50~59歳」（S.A.、M.A.ともに25%）と「60歳~」（S.A.、M.A.ともに21%）で比率が高い。高齢化した「単身」が「疾病」によって収入が低下・途絶し、滞納に至る場合が少なくないといえる。これらの「納入意志希薄」「借金等」「疾病」以外の滞納理由をみておくと、「離死別」が「欠損」で多いこと、「老齢」が「夫婦」あるいは「60歳~」で多いこと、等が特徴的である。

滞納理由を疾病の有無との関連でみると（表 8-23）、ある程度当然ではあるが、「疾病あり」の世帯で滞納理由が「疾病」の場合が多い。滞納理由「疾病」の比率は、

表 8-23 疾病の有無別滞納理由

滞納理由			疾病	離死別	老 齡	借金等	失業・ 定年	納付意 志希薄	その他	計 (世帯数)
疾 病 の 有 無	疾 病 あ り	世帯主 疾病	71.4 76.2	4.8 4.8	0.0 0.0	0.0 9.5	0.0 4.8	23.8 33.3	0.0 0.0	100.0 (21)
		配偶者 疾病	68.4 68.4	0.0 0.0	0.0 5.3	5.3 26.3	0.0 0.0	26.3 26.3	0.0 0.0	100.0 (19)
		他世帯 員疾病	47.4 47.4	0.0 0.0	0.0 0.0	26.3 42.1	0.0 0.0	26.3 36.8	0.0 0.0	100.0 (19)
		小 計	62.7 64.4	1.7 1.7	0.0 1.7	10.2 23.7	0.0 1.7	25.4 32.2	0.0 0.0	100.0 (59)
		疾病なし	8.4 11.0	1.7 1.7	1.3 1.3	40.8 47.3	7.4 11.3	31.0 38.2	5.1 6.7	100.0 (238)
	計		19.2 21.6	1.7 1.7	1.0 1.4	34.7 42.4	7.4 9.4	31.0 37.0	5.1 5.4	100.0 (297)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

表 8-24 世帯総収入別滞納理由

滞納理由		疾病	離死別	老 齡	借金等	失業・ 定年	納付意 志希薄	その他	計 (世帯数)
世 帯 総 収 入	～ 5万円 未満	53.8 53.8	0.0 0.0	7.7 7.7	7.7 7.7	15.4 23.1	15.4 23.1	0.0 15.4	100.0 (13)
	5～10	22.6 22.6	12.9 19.4	3.2 3.2	19.4 35.5	3.2 3.2	32.3 35.5	6.5 6.5	100.0 (31)
	10～15	14.3 15.7	10.0 12.9	8.6 10.0	14.3 20.0	5.7 10.0	47.1 50.0	0.0 1.4	100.0 (70)
	15～20	17.8 24.3	3.7 3.7	0.9 0.9	44.9 59.8	9.3 10.3	22.4 29.9	0.9 1.9	100.0 (107)
	20～25	17.8 17.8	1.1 1.1	2.2 2.2	36.7 43.3	4.4 5.6	28.9 36.7	8.9 8.9	100.0 (90)
	25～30	25.0 25.0	6.8 6.8	0.0 0.0	25.0 27.3	11.4 15.9	27.3 29.5	4.5 6.8	100.0 (44)
	30万円 以上～	14.3 14.3	0.0 3.6	0.0 0.0	21.4 25.0	3.6 3.6	50.0 53.6	10.7 14.3	100.0 (28)
	計	19.3 21.4	5.0 6.3	2.9 3.1	30.0 38.6	7.0 9.1	31.6 37.1	4.2 5.7	100.0 (383)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

家賃滞納層全体でS.A.19%、M.A.22%であるのに比べて、「疾病あり」の世帯ではS.A.63%、M.A.64%ときわめて高率になる。とくに「世帯主疾病」ではS.A.71%、M.A.76%であり、世帯主に疾病がある場合はその大半が「疾病」を理由に滞納しているといえる。

滞納理由は、世帯の総収入によっても大きく異なる(表 8-24)。「納入意志希薄」は「10～15万円」(S.A.47%、M.A.50%)と「30万円以上～」(S.A.50%、M.A.54%)で比率が高く、収入がより低い世帯と相対的に高い世帯に分解して現われている。このうち、収入が低い世帯は「単身」及び「欠損」、収入が相対的に高い世帯は「夫婦と子」に該当すると思われる。「納入意志希薄」は家賃負担能力があるとみなされる場合であ

るが、これに収入がかなり低い世帯が含まれていることに注意しておく必要がある。

「借金等」は、「15～20万円」（S.A.45%、M.A.60%）と「20～25万円」（S.A.37%、M.A.43%）の収入が中程度の世帯で比率が高く、これは子供が学齢期の「夫婦と子」が中心と考えられる。「疾病」については、収入がきわめて低い「～5万円未満」（S.A. M.A.ともに54%）でとくに比率が高いという傾向が認められ、これには「単身」あるいは高齢化した世帯が該当するとみられる。

以上のように、滞納理由は、家賃滞納層全体で「納入意志希薄」が3分の1を占めるが、残りの3分の2は「借金等」や「疾病」を中心とする生活困窮である。近年の公営住宅にはきわめて低所得の世帯や福祉施策上の問題をかかえる世帯が増大してきているのであり、そうした世帯の生活困窮が家賃滞納の増大に結びついていると考えられる。滞納理由を種別にみた場合、1種では「納入意志希薄」が多く、2種では「借金等」と「疾病」の比率が高いという傾向が認められる。そして、こうした滞納理由は世帯属性や収入に応じて大きな差異を示すことが特徴的である。すなわち、①「納入意志希薄」の世帯は、「単身」でとくに比率が高く、「欠損」や「夫婦と子」でも比率がかなり高い、②「借金等」は学齢期の子供をもつ「夫婦と子」で比率が高く、これは子供の養育費等で家計支出が膨張しがちな「夫婦と子」に「借金等」で滞納に至る世帯が多いことを示している、③「疾病」は収入がきわめて低い「単身」や高齢化した世帯で比率が高く、これは高齢化した「単身」が「疾病」による収入の低下・途絶によって滞納に至る場合が多いことを示している、④加えて、「離死別」は「欠損」で多い、「老齢」は高齢化した世帯で多い、等の傾向を指摘することができる。

2-2 滞納期間と滞納額

ここでは、滞納実態を明らかにする指標として、滞納期間と滞納額をみていく。

まず表 8-25は、滞納期間を示しているが、この滞納期間にはきわめて大きな幅がある（注2）。つまり、滞納期間が短い「1～2ヶ月」が16%、「3～5ヶ月」が15%と5ヶ月未満が31%を占めると同時に、滞納期間がきわめて長い「2～4年」が20%、「4年以上～」が9%というように、2年以上の世帯も29%を占める。種別には、2種で滞納期間がより長く、たとえば、5ヶ月未満は1種36%、2種26%、2年以上は1種25%、2種34%である。

表 8-26によると、滞納額にも大きな幅があることがわかる。滞納額が小さい「～5万円未満」が16%、「5～10万円」が15%と10万円未満が31%を占めるが、他方では、滞納額がきわめて大きい「50～100万円」が17%、「100万円以上～」が6%というように、50万円以上の世帯が23%にもなる。種別にみた場合、上記のように滞納期間は2種でより長いのであるが、滞納額は1種と2種にそれほどの差異はなく、これは2種の家賃が低く、1種の家賃が高いためである。

次に、滞納期間と滞納額を世帯総収入や世帯類型、滞納理由との関連でみたものが、表 8-27～32である。図 8-3～5には、平均滞納期間と平均滞納額、及び平均家賃を示している。

世帯総収入別にみると（表 8-27～28、図 8-3）、収入が低くなるほど滞納期間が長期化し、滞納額が大きくなるという傾向が明確に現われている。世帯総収入が高い「30万円以上～」や「25～30万円」では平均滞納期間がそれぞれ1年2ヶ月、1年3ヶ月であるのに対し、収入が低い「10～15万円」や「5～10万円」、「～5万円未満」ではそれぞれ2年4ヶ月、2年11ヶ月、3年1ヶ月というように、滞納期間が著しく長期化している。平均滞納額も、収入が低いほど大きくなり、家賃滞納層全体で32万円であるのに比べて、収入が低い「10～15万円」や「5～10万円」ではそれぞれ35万円、45万

表 8-25 種別滞納期間

滞納期間	1～2ヶ月	3～5ヶ月	6～11ヶ月	1～2年 未満	2～4年 未満	4年以上 ～	計
1種	57 (17.1)	62 (18.6)	67 (20.1)	64 (19.2)	62 (18.6)	21 (6.3)	333 (100.0%)
2種	43 (14.8)	32 (11.0)	56 (19.2)	62 (21.3)	63 (21.6)	35 (12.0)	291 (100.0%)
計	100 (16.0)	94 (15.1)	123 (19.7)	126 (20.2)	125 (20.0)	56 (9.0)	624 (100.0%)

表 8-26 種別滞納額

滞納額	～5万円 未満	5～10	10～20	20～30	30～50	50～100	100万円 以上～	計
1種	50 (15.1)	51 (15.4)	53 (16.0)	39 (11.8)	54 (16.3)	55 (16.6)	29 (8.8)	331 (100.0%)
2種	51 (17.5)	41 (14.1)	59 (20.3)	33 (11.3)	50 (17.2)	51 (17.5)	6 (2.1)	291 (100.0%)
計	101 (16.2)	92 (14.8)	112 (18.0)	72 (11.6)	104 (16.7)	106 (17.0)	35 (5.6)	622 (100.0%)

円になり、「～5万円未満」では実に58万円にもなる。収入が低い世帯では家賃が低いのであるが、滞納期間が著しく長いために、滞納額が膨張するという状態にある。いずれにせよ、収入がより低い世帯で滞納期間が長期化し、滞納額が大きくなるという傾向に注目しておかねばならない。もっとも、収入が高い世帯でも、滞納期間が相対的に短いとはいえ、絶対的に短いとはいえないと考えられる。また、収入が高い「25～30万円」や「30万円以上～」では滞納期間が相対的に短いにもかかわらず、家賃が高いために、滞納額はかなり大きい。

世帯類型との関連で滞納期間と滞納額をみると（表 8-29～30、図 8-4）、滞納期間が最も長く滞納額が大きいのは「単身」であり、次いで「欠損」である。とくに、「単身」では滞納期間が平均で2年11ヶ月ときわめて長く、滞納額が平均で55万円にもなる。「欠損」では平均滞納期間が2年、平均滞納額が35万円であり、「単身」に次いで滞納期間が長く、滞納額が大きい。「単身」や「欠損」では家賃が相対的に低廉であるが、滞納期間が顕著に長期化しているために、滞納額が膨張することになる。上述のように、世帯総収入が低くなるほど滞納期間が長く、滞納額が大きくなるのであるが、世帯類型別にみても、収入が低い「単身」と「欠損」で滞納期間が長く滞納額が大きいという傾向が明確に現われている。これに対して、収入が高い「夫婦と子」では、平均滞納期間が11ヶ月～1年4ヶ月、平均滞納額が25～31万円であり、相対的に滞納期間が短く、滞納額が小さい。ただし、この「夫婦と子」においても、絶対的には滞納期間が短く、滞納額が小さいとはいえないと思われる。

表 8-27 世帯総収入別滞納期間

滞納期間		1～2ヶ月	3～5ヶ月	6～11ヶ月	1～2年 未満	2～4年 未満	4年以上 ～	計
世帯 総 収 入	～5万円 未満	1 (6.7)	1 (6.7)	3 (20.0)	2 (13.3)	2 (13.3)	6 (40.0)	15 (100.0%)
	5～10	2 (5.3)	4 (10.5)	7 (18.4)	6 (15.8)	7 (18.4)	12 (31.6)	38 (100.0%)
	10～15	12 (14.5)	11 (13.3)	9 (10.8)	16 (19.3)	22 (26.5)	13 (15.7)	83 (100.0%)
	15～20	19 (15.3)	15 (12.1)	31 (25.0)	27 (21.8)	25 (20.2)	7 (5.6)	124 (100.0%)
	20～25	20 (18.2)	21 (19.1)	25 (22.7)	23 (20.9)	19 (17.3)	2 (1.8)	110 (100.0%)
	25～30	11 (17.7)	9 (14.5)	13 (21.0)	14 (22.6)	13 (21.0)	2 (3.2)	62 (100.0%)
	30万円 以上～	6 (14.6)	6 (14.6)	8 (19.5)	13 (31.7)	8 (19.5)	0 (0.0)	41 (100.0%)
計		71 (15.0)	67 (14.2)	96 (20.3)	101 (21.4)	96 (20.3)	42 (8.9)	473 (100.0%)

表 8-28 世帯総収入別滞納額

滞納額		～5万円 未満	5～10	10～20	20～30	30～50	50～100	100万円 以上～	計
世帯 総 収 入	～5万円 未満	2 (13.3)	0 (0.0)	4 (26.7)	1 (6.7)	1 (6.7)	3 (20.0)	4 (26.7)	15 (100.0%)
	5～10	5 (13.2)	3 (7.9)	7 (18.4)	2 (5.3)	5 (13.2)	13 (34.2)	3 (7.9)	38 (100.0%)
	10～15	17 (20.5)	8 (9.6)	10 (12.0)	12 (14.5)	15 (18.1)	16 (19.3)	5 (6.0)	83 (100.0%)
	15～20	20 (16.1)	23 (18.5)	26 (21.0)	15 (12.1)	21 (16.9)	18 (14.5)	1 (0.8)	124 (100.0%)
	20～25	18 (16.5)	19 (17.4)	21 (19.3)	15 (13.8)	23 (21.1)	9 (8.3)	4 (3.7)	109 (100.0%)
	25～30	10 (16.1)	8 (12.9)	9 (14.5)	6 (9.7)	11 (17.7)	14 (22.6)	4 (6.5)	62 (100.0%)
	30万円 以上～	2 (4.9)	6 (14.6)	8 (19.5)	5 (12.2)	13 (31.7)	6 (14.6)	1 (2.4)	41 (100.0%)
計		74 (15.7)	67 (14.2)	85 (18.0)	56 (11.9)	89 (18.9)	79 (16.7)	22 (4.7)	472 (100.0%)

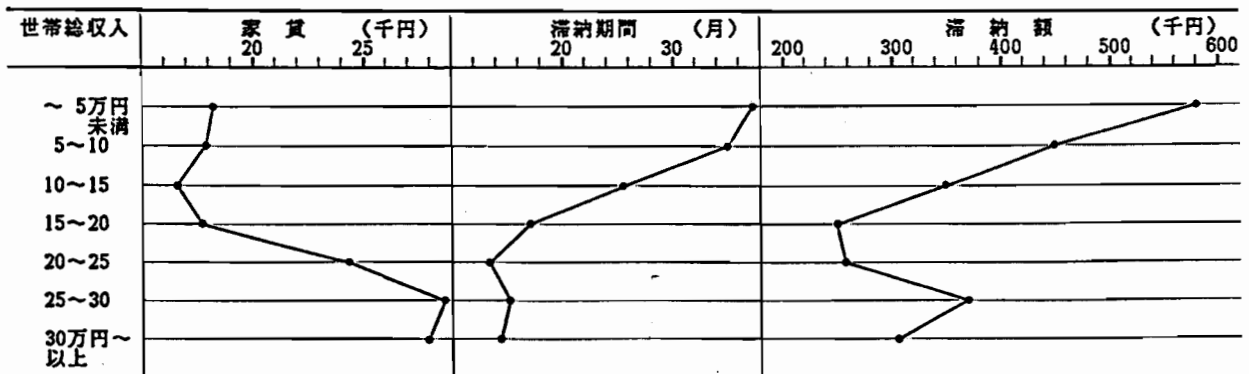


図 8-3 世帯総収入別平均滞納期間、平均滞納額

表 8-29 世帯類型別滞納期間

滞納期間		1～2ヶ月	3～5ヶ月	6～11ヶ月	1～2年 未満	2～4年 未満	4年以上 ～	計
世帯類型	単身	4 (8.0)	4 (8.0)	5 (10.0)	9 (18.0)	11 (22.0)	17 (34.0)	50 (100.0%)
	夫婦	11 (17.2)	12 (18.8)	10 (15.6)	14 (21.9)	12 (18.8)	5 (7.8)	64 (100.0%)
	欠損	14 (14.6)	14 (14.6)	17 (17.7)	17 (17.7)	17 (17.7)	17 (17.7)	96 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	7 (23.3)	5 (16.7)	8 (26.7)	5 (16.7)	5 (16.7)	0 (0.0)	30 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	24 (13.8)	27 (15.5)	44 (25.3)	38 (21.8)	36 (20.7)	5 (2.9)	174 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	34 (21.4)	26 (16.4)	24 (15.1)	34 (21.4)	34 (21.4)	7 (4.4)	159 (100.0%)
	その他	6 (13.6)	6 (13.6)	12 (27.3)	8 (5.0)	8 (5.0)	4 (9.1)	44 (100.0%)
計		100 (16.7)	94 (15.2)	120 (19.4)	125 (20.3)	123 (19.9)	55 (8.9)	617 (100.0%)

表 8-30 世帯類型別滞納額

滞納額		～5万円 未満	5～10	10～20	20～30	30～50	50～100	100万円 以上～	計
世帯類型	単身	7 (14.0)	4 (8.0)	5 (10.0)	3 (6.0)	8 (16.0)	12 (24.0)	11 (22.0)	50 (100.0%)
	夫婦	14 (21.9)	11 (17.2)	9 (14.1)	7 (10.9)	14 (21.9)	5 (7.8)	4 (6.3)	64 (100.0%)
	欠損	14 (14.6)	9 (9.4)	20 (20.8)	13 (13.5)	15 (15.6)	20 (20.8)	5 (5.2)	96 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	5 (17.2)	3 (10.3)	10 (34.5)	4 (13.8)	2 (6.9)	4 (13.8)	1 (3.4)	29 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	25 (14.5)	29 (16.8)	29 (16.8)	22 (12.7)	32 (18.5)	28 (16.2)	8 (4.6)	173 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	30 (18.9)	25 (15.7)	32 (20.1)	18 (11.3)	23 (14.5)	26 (16.4)	5 (3.1)	159 (100.0%)
	その他	6 (13.6)	11 (25.0)	5 (11.4)	4 (9.1)	7 (15.9)	10 (22.7)	1 (2.3)	44 (100.0%)
計		101 (16.4)	92 (15.0)	110 (17.9)	71 (11.5)	101 (16.4)	105 (17.1)	35 (5.7)	615 (100.0%)

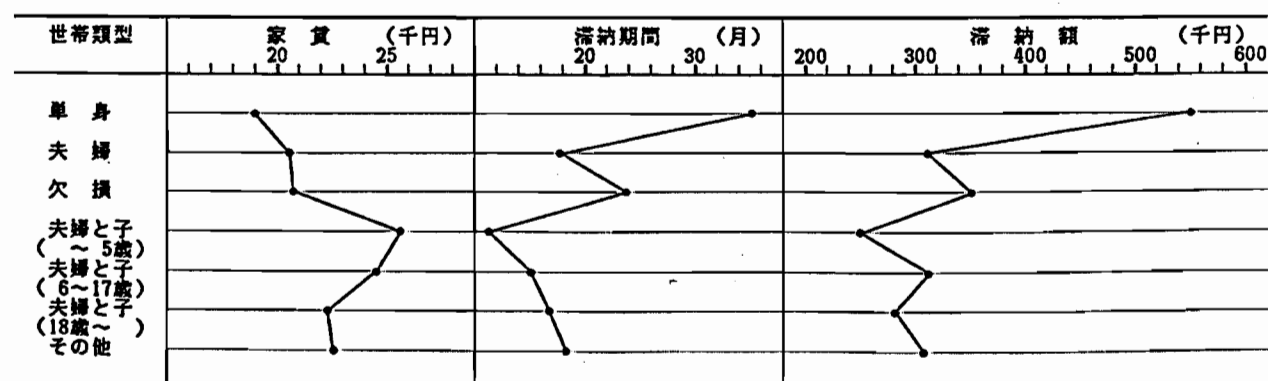


図 8-4 世帯類型別平均滞納期間、平均滞納額

滞納理由別に滞納期間と滞納額を観察すると（表 8-31～32、図 8-5）、滞納期間が長く滞納額が大きいのは、「納入意志希薄」「離死別」「疾病」であり、それぞれの平均滞納期間・平均滞納額は 2年 4ヶ月・48万円、1年10ヶ月・38万円、1年 9ヶ月・33万円である。上述の世帯総収入や世帯類型にみられた傾向を合わせて考えると、収入の低い「単身」や「欠損」がそれぞれ「疾病」や「離死別」あるいは「納入意志希薄」を理由に滞納し、その場合に滞納期間がきわめて長く、滞納額が大きくなるといえる。また、「納入意志希薄」の世帯は滞納期間が著しく長いのであるが、この場合、大半の世帯は滞納額の返済が不可能な状態に陥っており、滞納が長期化する過程で家賃を納入しようとする意志が希薄化してきた世帯が少なくないと推察される。これに対して、収入が高い「夫婦と子」は「借金等」を理由に滞納している場合が多いが、この「借金等」における滞納期間は相対的に短く、滞納額も相対的に小さい。

以上のように、滞納期間や滞納額にみられる滞納実態には、世帯属性や収入に応じて大きな差異がある。すなわち、①収入が低い「単身」及び「欠損」は滞納期間がきわめて長期化し、滞納額が顕著に大きくなるという状態にあり、この場合、「単身」は「疾病」あるいは「納入意志希薄」、「欠損」は「離死別」あるいは「納入意志希薄」を理由に滞納している、②収入が高い「夫婦と子」では滞納期間が相対的に短く、滞納額も小さいという傾向が認められ、この場合の滞納理由は「借金等」が多い、等を指摘することができる。

そして、こうした点からすれば、家賃滞納層の中でも、収入が低い世帯、あるいは収入が低い「単身」や「欠損」においてとくに問題が大きいとみることができる。これらの世帯は、滞納が著しく長期化し、滞納額が膨張した状態にある。次章で明らかにするように、収入が低く滞納期間が長期化した世帯は滞納家賃を返済し、公営住宅に居住し続けることがほとんど不可能な状況に追い込まれている。「単身」には疾病をかかえる世帯も多く、「欠損」はその世帯構成に起因する問題をかかえているのであり、そうした世帯が膨張した滞納額を返済するのはきわめて困難といつてよい。これに対して、収入が高い世帯、あるいは収入が相対的に高い「夫婦と子」では、滞納額が相対的に小さい。もっとも、この場合も、滞納額が絶対的には小さいとは限らず、「夫婦と子」には借金をかかえる世帯が少なくないことにも注意しておく必要がある。

2-3 滞納の連続性と断続性

最後に、滞納の「連続性」あるいは「断続性」という問題を取りあげる。すなわち、家賃滞納層の中には、連続的に滞納を続ける世帯が存在すると同時に、家賃を納入したり滞納したりというように断続的に滞納している世帯も存在すると考えられる。ここでは、最初に滞納を開始した時点から現在に至る期間の中で、滞納期間がどの程度の比率を占め、納入期間がどの程度の比率を占めるのかをみていく。

まず、表 8-33は、滞納開始以降の期間（滞納開始時点から現在までの期間）における滞納期間と納入期間の平均値を示している。家賃滞納層全体では滞納開始以降の期間が29.4ヶ月、滞納期間が18.8ヶ月、納入期間が10.6ヶ月であり、滞納開始以降の期間に占める滞納期間の比率は64%、納入期間は36%である。つまり、滞納層は、ひとたび滞納を開始すると、それ以降の6割強の期間を滞納し、4割弱の期間は家賃を納入しているということである。種別にみると、滞納期間の比率は1種61%、2種68%、納入期間は1種39%、2種33%であり、2種では滞納期間の比率が高く、1種では納入期間の比率が相対的に高い。これは、2種における滞納の連続性がより強いことを示し、1種の滞納が相対的に断続的であることを表わしている。

次に、世帯総収入別にみると（表 8-34）、滞納開始以降の期間に占める滞納期間の

表 8-31 滞納理由別滞納期間

滞納期間		1～2ヶ月	3～5ヶ月	6～11ヶ月	1～2年 未満	2～4年 未満	4年以上 ～	計
滞 納 理 由	疾病	15 (18.1)	10 (12.0)	16 (19.3)	14 (16.9)	21 (25.3)	7 (8.4)	83 (100.0%)
	離死別	4 (19.0)	1 (4.8)	6 (28.6)	2 (9.5)	4 (19.0)	4 (19.0)	21 (100.0%)
	老 齡	3 (18.8)	4 (25.0)	1 (6.3)	4 (25.0)	4 (25.0)	0 (0.0)	16 (100.0%)
	借金等	23 (18.1)	28 (22.0)	36 (28.3)	23 (18.1)	11 (8.7)	6 (4.7)	127 (100.0%)
	失業・ 定年	4 (12.5)	1 (3.1)	7 (21.9)	12 (37.5)	6 (18.8)	2 (6.3)	32 (100.0%)
	納付意 志希薄	11 (7.2)	20 (13.1)	22 (14.4)	29 (19.0)	47 (30.7)	24 (15.7)	153 (100.0%)
	その他	13 (41.9)	2 (6.5)	5 (16.1)	6 (19.4)	5 (16.1)	0 (0.0)	31 (100.0%)
計		73 (15.8)	66 (14.3)	93 (20.1)	90 (19.4)	98 (21.2)	43 (9.3)	463 (100.0%)

表 8-32 滞納理由別滞納額

滞納額		～5万円 未満	5～10	10～20	20～30	30～50	50～100	100万円 以上～	計
滞 納 理 由	疾病	15 (18.1)	14 (16.9)	12 (14.5)	10 (12.0)	11 (13.3)	17 (20.5)	4 (4.8)	83 (100.0%)
	離死別	4 (19.0)	1 (4.8)	3 (14.3)	2 (9.5)	4 (19.0)	6 (28.6)	1 (4.8)	21 (100.0%)
	老 齡	3 (18.8)	4 (25.0)	5 (31.3)	3 (18.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.3)	16 (100.0%)
	借金等	23 (18.1)	26 (20.5)	36 (28.3)	10 (7.9)	19 (15.0)	10 (7.9)	3 (2.4)	127 (100.0%)
	失業・ 定年	3 (9.4)	5 (15.6)	6 (18.8)	6 (18.8)	7 (21.9)	5 (15.6)	0 (0.0)	32 (100.0%)
	納付意 志希薄	12 (7.9)	14 (9.2)	22 (14.5)	17 (11.2)	28 (18.4)	41 (27.0)	18 (11.8)	152 (100.0%)
	その他	12 (38.7)	3 (9.7)	2 (6.5)	4 (12.9)	6 (19.4)	2 (6.5)	2 (6.5)	31 (100.0%)
計		72 (15.6)	67 (14.5)	86 (18.6)	52 (11.3)	75 (16.2)	81 (17.5)	29 (6.3)	462 (100.0%)

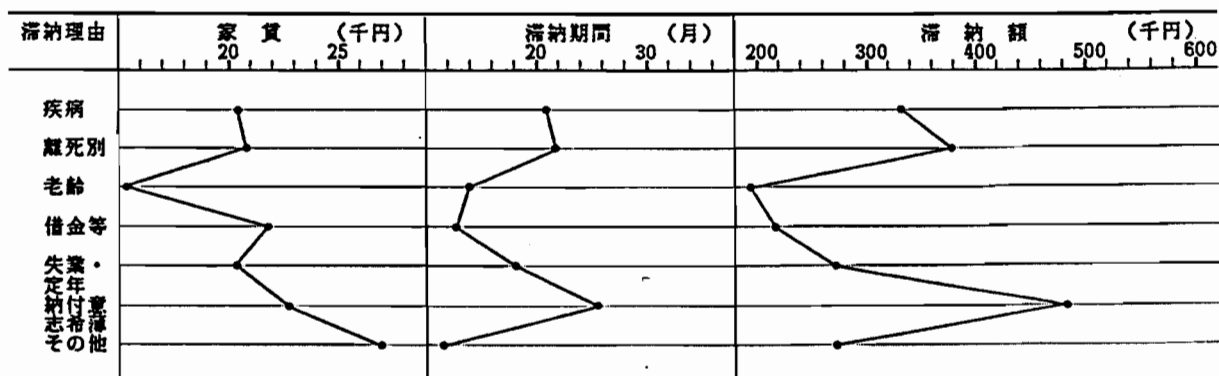


図 8-5 滞納理由別平均滞納期間、平均滞納額

表 8-33 種別平均滞納期間、
平均納入期間

種別	滞納期間	納入期間	滞納開始以降 の期間
1 種	16.2 (61.1)	10.3 (38.9)	26.5ヶ月 (100.0%)
2 種	22.2 (67.5)	10.7 (32.5)	32.9ヶ月 (100.0%)
計	18.8 (63.9)	10.6 (36.1)	29.4ヶ月 (100.0%)

表 8-34 世帯総収入別平均滞納期間、
平均納入期間

世帯総収入	滞納期間	納入期間	滞納開始以降 の期間
～ 5万円 未満	37.4 (84.4)	6.9 (15.6)	44.3ヶ月 (100.0%)
5～10	34.7 (74.3)	12.0 (25.7)	46.7ヶ月 (100.0%)
10～15	25.6 (66.5)	12.9 (33.5)	38.5ヶ月 (100.0%)
15～20	16.8 (64.9)	9.1 (35.1)	25.9ヶ月 (100.0%)
20～25	13.3 (58.3)	9.5 (41.7)	22.8ヶ月 (100.0%)
25～30	15.2 (60.3)	10.0 (39.7)	25.2ヶ月 (100.0%)
30万円 以上～	13.4 (60.6)	8.7 (39.4)	22.1ヶ月 (100.0%)
計	19.2 (65.8)	10.0 (34.2)	29.2ヶ月 (100.0%)

表 8-35 世帯類型別平均滞納期間、
平均納入期間

世帯類型	滞納期間	納入期間	滞納開始以降 の期間
単 身	35.0 (69.7)	15.2 (30.3)	50.2ヶ月 (100.0%)
夫 婦	17.8 (61.1)	11.3 (38.8)	29.1ヶ月 (100.0%)
欠 損	23.8 (68.0)	11.2 (32.0)	35.0ヶ月 (100.0%)
夫婦と子 (～ 5歳)	11.3 (57.1)	8.5 (42.9)	19.8ヶ月 (100.0%)
夫婦と子 (6～17歳)	14.8 (60.4)	9.7 (39.6)	24.5ヶ月 (100.0%)
夫婦と子 (18歳～)	16.3 (60.8)	10.5 (39.2)	26.8ヶ月 (100.0%)
その他	18.1 (61.6)	11.3 (38.4)	29.4ヶ月 (100.0%)
計	18.6 (63.3)	10.8 (36.7)	29.4ヶ月 (100.0%)

比率は、収入が低い世帯でより高くなっている。収入が「30万円以上～」から「20～25万円」までの世帯は、滞納期間の比率が60%前後であるのに対し、「15～20万円」と「10～15万円」では65～67%になり、収入が低い「5～10万円」では74%、「～5万円未満」では84%と滞納期間の比率がきわめて高くなる。先述のように、収入が低い世帯では滞納期間の長期化が著しいことが特徴になっているが、その滞納の連続性が強いことも特徴といえる。収入が低い世帯は、ひとたび滞納を開始すると、連続的に滞納を継続し、滞納期間が長期化していく傾向が強いとみることができる。これに対して、収入が高い世帯は、滞納期間が短く、また、滞納が断続的であることが特徴といえる。

世帯類型別にみると（表 8-35）、滞納の連続性が強いのは「単身」と「欠損」である。滞納開始以降の期間に対する滞納期間の比率は、家賃滞納層全体の64%に対して「単身」は70%、「欠損」は68%である。上記のように、収入がより低い世帯では滞納が連続的になるが、世帯類型別にみても、収入が低い「単身」や「欠損」で滞納の連続性が強いという傾向が現われている。また、「単身」と「欠損」では、滞納期間の長期化が顕著であり、連続的に滞納を継続しつつ滞納期間が長期化していることが特徴といえる。これに比べて、収入が高い「夫婦と子」の場合は、滞納期間が相対的に短く、断続的に滞納していることが特徴である。

このように、滞納の連続性が強いのは、収入が低い世帯あるいは収入が低い「単身」「欠損」である。これらの世帯は滞納期間が著しく長期化し、滞納額が膨張するという状態に陥っているのであるが、その滞納の連続性がより強いという傾向にも注目しておく必要がある。収入が低い世帯や「単身」「欠損」の場合は、ひとたび滞納を開始すると、連続的に滞納を継続し、滞納期間が長期化していくということである。これに対して、収入が高い世帯、収入が高い「夫婦と子」の場合は滞納期間が相対的に短く、滞納は断続的である。また、種別にみると、1種に比べて2種では滞納の連続性がより強い。

第3節 まとめ

本章では、公営住宅における家賃滞納層の基本的特性とその滞納実態について分析を加え、以下のような知見を得た。

①家賃滞納層の全体的特性としては、「夫婦と子（6～17歳）」や「夫婦と子（18歳～）」が多く「単身」や「欠損」も少なくない、世帯主職業は「技能労務的職業」等のブルーカラーを中心に「日雇い・内職」や「無職」もかなり多い、等を指摘できる。種別にみると、2種において、「日雇い・内職」や「無職」の世帯が多い、収入がかなり低く保護率が高い、等の傾向が認められ、2種には経済的生活基盤がより脆弱な世帯が多いといえる。

②家賃滞納層が全体的に一定の特性をもつとしても、その内部構成はかなり多様であり、「夫婦と子」では、長子年齢が高くなるにつれて就労者が複数の世帯が多くなり、収入が相対的に高くなることが特徴的である。「単身」や「欠損」では、経済的生活基盤がより脆弱な世帯が多く、収入がきわめて低く保護率の高いことが特徴である。

③家賃滞納層の滞納実態を滞納理由の側面からみると、「納入意志希薄」が3分の1を占める他方で、残りの3分の2は「借金等」や「疾病」を中心とする生活困窮である。近年の公営住宅にはきわめて低所得の世帯あるいは社会福祉制度の対象となるような世帯が増大しつつあり、そうした世帯の生活困窮が家賃滞納の増大に反映していると考えられる。種別には、1種で「納入意志希薄」が多く、2種では「借金等」や「疾病」が多い。また、滞納理由は世帯属性によって大きく異なる。「納入意志希薄」は「単身」でとくに比率が高く、「借金等」は家計支出が膨張しがちな「夫婦と子」で比率が高い

という傾向が認められ、「疾病」は「単身」あるいは高齢化した世帯で比率が高い。

④家賃滞納層の滞納期間、滞納額には大きな幅があり、滞納期間 5ヶ月未満の世帯が31%を占めると同時に 2年以上が29%を占め、滞納額10万円未満が31%を占めると同時に50万円以上が23%になる。種別には、1種よりも2種で滞納期間が長い。また、滞納期間と滞納額には滞納層の世帯属性や収入に応じてきわだった差異があり、とくに注目する必要があるのは、収入が低い世帯あるいは「単身」「欠損」において滞納期間がきわめて長く滞納額が顕著に大きいという傾向である。これに対して、収入が高い世帯あるいは「夫婦と子」では滞納期間が短く滞納額が相対的に小さい。ただし、収入が高い世帯や「夫婦と子」の場合も、滞納額が相対的に小さいとはいえ、絶対的に小さいとは限らない。

⑤滞納開始以降の期間に占める滞納期間と納入期間の比率をみると、家賃滞納層全体では、滞納期間の比率が6割強、納入期間の比率が4割弱である。滞納層は、ひとたび滞納を開始すると、それ以降の6割強の期間を滞納し、4割弱の期間は家賃を納入しているといえる。種別にみると、滞納期間の比率は2種でより高く、これは2種における滞納の連続性が強いことを示し、1種の滞納が相対的に断続的であることを表わしている。また、世帯属性や収入との関連でみると、収入が低い世帯や「単身」「欠損」において滞納の連続性が強い。これらの世帯は滞納期間が長く滞納額が膨張するという状態にあるが、その滞納の連続性が強いことも特徴になっている。

⑥以上のような点からすれば、公営住宅の家賃滞納層は、全体的に一定の特性を有しつつも、その滞納実態は世帯属性や収入によって大きく異なるといえる。なかでも、収入が低い世帯あるいは「単身」「欠損」においてとくに問題が大きい。これらの世帯は、滞納期間が著しく長く、滞納額が膨張しており、また、滞納の連続性が強い。収入が低い世帯や「単身」「欠損」は、ひとたび滞納を開始すると、連続的に滞納を継続し、滞納期間が長期化していく傾向にある。次章で示すように、収入が低く滞納期間が長い世帯は滞納家賃を返済し、公営住宅に居住し続けることが不可能に近い状況に追い込まれている。「単身」や「欠損」はきわめて低所得であることに加えて疾病や世帯構成に起因する問題をかかえており、そうした世帯が膨張した滞納額を返済していくことはきわめて困難といえる。これに対して、収入が高い世帯や「夫婦と子」では、滞納額が相対的に小さい。ただし、この場合も、滞納額が絶対的に小さいとは限らず、「夫婦と子」には借金をかかえる世帯が少なくないことにも留意しておく必要がある。

<補注>

- (1) 1章5節で述べたように、調査対象地域として南区、天白区を対象としたのは、この地域を担当する家賃徴収員が滞納世帯の状況を克明に記録していたことが大きな理由である。対象地域の市営住宅が名古屋市の中で一般性をもっているかどうかは、もちろん多面的に検討する必要があるが、その種別構成と滞納世帯率に関しては、対象地域の市営住宅は名古屋市全体とほぼ同様の傾向にある。両区の市営住宅は、1種60.0%、2種31.6%、改良 8.6%であり、これは名古屋市営住宅全体の1種63.7%、2種30.9%、改良 5.4%とほぼ同様である（『名古屋市営住宅管理ブック』（名古屋市建築局、名古屋市住宅管理公社、1985年）による）。また、両区の市営住宅における滞納世帯率は13.2%であり、これも名古屋市全体の12.0%にほぼ等しい数値である（昭和59年）。
- (2) ここで使用している調査は、現年度に滞納を開始した世帯を対象からはずしており（1章5節参照）、これを含めた場合、滞納期間の構成は短い方へシフトすると推察される。

第9章 公営住宅家賃滞納層の滞納対策

前章で示したように、家賃滞納層は、その多くが低所得、疾病、借金等の問題をかかえており、さらに、生活保護を受給するなど社会福祉制度の対象となっている世帯も少なくない。そして、こうした生活困窮に加えて、滞納層は、滞納家賃の返済という問題をもかかえることになる。滞納層には家賃納入意志の希薄な世帯が含まれているが、その場合も、もちろん滞納家賃の返済という問題が発生する。後述のように、公営住宅の事業主体は滞納対策を強化しつつあり、滞納の長期化の予防に努めると同時に、滞納が長期化した世帯には、住宅の明渡しを請求するという手段を使用する傾向を強めている。したがって、滞納層は、家賃を支払い、かつ滞納家賃を返済しない限り、いずれ公営住宅から退去するように追い込まれていく。滞納層は、家賃を支払い、滞納額の膨張をくい止め、滞納家賃を返済していくという問題をかかえ、そのための「対策」を講じざるをえないようになる。

他方、公営住宅の事業主体は滞納家賃の回収という問題をかかえ、なんらかの「対策」を講じることが必要になる。公営住宅はいわゆる原価主義あるいは経済家賃原則にもとづく制度であり、事業主体は居住者からの家賃徴収を通じて、建設コストを回収し、公営住宅を管理していかなければならない。滞納家賃の増大は公営住宅の経営基盤の脆弱化を意味し、事業主体は滞納家賃を回収するためになんらかの「対策」を講じることが不可欠になる。

前章では、家賃滞納層の特性とその滞納実態を明らかにしたが、続いて本章では、＜家賃滞納層＞調査の結果をもとに、滞納層が滞納問題の解消・緩和を試みる過程をとりあげ、滞納層が滞納問題を解消・緩和するためにどのような対策を講じているのかを明らかにする。また、滞納層の「滞納対策」を分析すると同時に、事業主体の「滞納対策」についても分析を加え、その内容と問題を明らかにしていく。

まず、1節では、家賃滞納層の滞納対策について分析を加えている。滞納層がどの程度の額を返済しているのか、滞納家賃を完納する見込みがあるかどうか、滞納家賃を返済するためにどのような対策を講じているのかを検討している。

次に、2節では、公営住宅の事業主体による滞納対策をとりあげ、その内容を明らかにすると同時に、事業主体の滞納対策が進む中で家賃滞納層がどのような状態に置かれているのかを検討している。

2節までの分析を踏まえ、3節では、家賃滞納問題がもつ意味を、社会福祉制度との関連で考察している。

第1節 公営住宅家賃滞納層の滞納対策

1-1 滞納家賃の返済額

ここでは、家賃滞納層が滞納家賃を返済するためにどの程度の額を支払っているのかをみていく。

まず、表9-1は1ヶ月当たりの返済額を示している。この返済額は、滞納額の大きさと滞納世帯の負担能力によって決定される。つまり、滞納額が大きい世帯では、より大きな額を返済することが必要になるが、他方で返済額は滞納世帯の負担能力によっても規定され、返済額はいわば滞納額と負担能力の妥協点におちつくことになる。また、返済額は事業主体の指導によって決定される場合が多いが、滞納世帯のすべてがその額を支払っているとは限らず、ここでは滞納世帯が実際に支払っている返済額を示している。ただし、後述のように、ここで示す返済額を滞納世帯が毎月支払っているかどうか

表 9-1-種別返済額

返済額	～ 1万円 未満	1～ 2	2～ 3	3～ 4	4万円 以上～	計
1種	33 (14.5)	74 (32.6)	70 (30.8)	34 (15.0)	16 (7.0)	227 (100.0%)
2種	49 (23.3)	58 (27.6)	83 (39.5)	15 (7.1)	5 (2.4)	210 (100.0%)
計	82 (18.8)	132 (30.2)	153 (35.0)	49 (11.2)	21 (4.8)	437 (100.0%)

表 9-2 種別負担総額

負担総額	～ 2万円 未満	2～ 3	3～ 4	4～ 5	5～ 6	6万円 以上～	計
1種	9 (4.0)	24 (10.6)	44 (19.4)	60 (26.4)	43 (18.9)	47 (20.7)	227 (100.0%)
2種	33 (15.7)	36 (17.1)	75 (35.7)	35 (16.7)	17 (8.1)	14 (6.7)	210 (100.0%)
計	42 (9.6)	60 (13.7)	119 (27.2)	95 (21.7)	60 (13.7)	61 (14.0)	437 (100.0%)

(注) 負担総額＝家賃＋滞納返済額（以下同じ）

表 9-3 種別総負担率

総負担率	～10% 未満	10～20%	20～30%	30～40%	40%～ 以上	計
1種	11 (6.0)	68 (37.4)	74 (40.7)	19 (10.4)	10 (5.5)	182 (100.0%)
2種	25 (14.0)	57 (32.0)	77 (43.3)	8 (4.5)	11 (6.2)	178 (100.0%)
計	36 (10.0)	125 (34.7)	151 (41.9)	27 (7.5)	21 (5.8)	360 (100.0%)

(注) 総負担率＝総負担額／世帯総収入× 100（％）（以下同じ）

は別問題であり、また返済額は月によって一定ではなく、ここでは、調査時点に最も近い時点で滞納世帯が支払った返済額を示している。

返済額は、表にみられるように、「2～3万円」の35%で最も比率が高く、次いで「1～2万円」の30%で比率が高い。「2～3万円」と「1～2万円」を合わせて65%になる。また、返済額が大きい「3～4万円」や「4万円以上～」はそれぞれ11%、5%であり、3万円以上の世帯が16%を占めるが、返済額が小さい「～1万円未満」も19%とかなりの比率を占める。種別には、1種よりも2種で返済額が小さく、これは、2種の滞納世帯の負担能力が低いことを反映していると考えられる。1種では3万円以上の世帯が22%を占めるのに対し、2種では10%にとどまっており、1万円未満の世帯は1種の15%よりも2種の23%で比率が高い。

この返済額に加えて、家賃滞納層は家賃をも支払わなければならない。つまり、現在

の家賃を負担しつつ、滞納額を返済していくことが必要なわけであり、表 9-2 は、返済額に家賃を加えた額を「負担総額」と定義し、この「負担総額」がどの程度かを示している。これによると、負担総額にはかなりの幅がある。比率が高いのは「3～4万円」（27%）と「4～5万円」（22%）であるが、「5～6万円」が14%、「6万円以上～」が14%というように、負担総額が5万円以上になる世帯が28%とかなりの比率を占め、負担総額が相対的に小さい「～2万円未満」や「2～3万円」もそれぞれ10%、14%と一定比率を占める。種別には1種よりも2種の負担総額がかなり小さく、これは、上記のように2種での返済額が小さく、家賃も低いためであり、また、2種の滞納世帯の負担能力が低いことを示唆している。1種では5万円以上の世帯が40%を占めるのに比べて、2種は15%であり、3万円未満は1種15%、2種33%で2種の比率が高い。

続いて、表 9-3 は「総負担率」をみたものである。ここでいう「総負担率」とは世帯総収入（手取りの月収）に対する負担総額の比率のことであり、表に示されるように、「20～30%」の42%で最も比率が高く、次いで「10～20%」の35%で比率が高い。総負担率がきわめて高い「30～40%」や「40%以上」もそれぞれ8%、6%と一定比率を占め、30%以上の世帯が14%になる。総負担率の平均は22%であり、住宅宅地審議会による公営住宅家賃の負担限度率が15～16%とされていることからすれば（注1）、ここでの総負担率はかなり高い比率と考えられる。家賃滞納層が家賃を支払い、滞納家賃を返済するには大きな負担が必要になることがわかる。ただし、住宅宅地審議会による負担限度率は、賞与込みの収入をもとに算出したものであるのに対し、ここでの総負担率は手取りの月収をもとにしており、したがって、両者を単純には比較できない。しかし、滞納層の職業からすれば、賞与がそれほど大きいとは考えられず、また滞納層が通常の家賃に加えて滞納家賃を返済していることを考え合わせれば、滞納層の総負担率が負担限度率を超えている場合が多いと考えて間違いはない。総負担率を種別にみてみると、1種と2種の総負担率にはあまり差がない。上記のように、負担総額は1種で大きく、2種で小さいのであるが、世帯総収入が1種で高く、2種で低いために、総負担率は同程度になる。

次に、図 9-1 ～4 は、世帯総収入や世帯類型、滞納期間、滞納額との関連で総負担率の平均値を示したものである。この図は、総負担率を算出するための、世帯総収入、家賃、返済額、及び負担総額をも示している。

まず、世帯総収入別にみると（図 9-1）、収入が低くなるほど家賃と返済額が低く、したがって負担総額も低くなるという傾向が明確に現われている。収入が高い「30万円以上～」や「25～30万円」では、負担総額が5万円強になるのに対し、「20～25万円」では4万5千円程度であり、「15～20万円」から「～10万円未満」までは3万5千円程度である。しかし、総負担率は収入が低い世帯でより高くなり、「30万円以上～」の15%に対して「25～30万円」から「15～20万円」までは20%程度であり、「10～15万円」では27%とかなり高く、「～10万円未満」では49%と極端に高くなる。つまり、収入が低い世帯では、負担総額が低いにもかかわらず、収入が低いために総負担率は高まるわけである。収入が低い場合は、総負担率を高くしても、低い額しか支払えないともいえる。いずれにせよ、収入がより低い世帯で総負担率が高まるという傾向に注目しておかねばならない。もっとも、収入が高い世帯でも、総負担率は15～20%程度であり、これは絶対的にはかなり高い比率とみられる。

世帯類型との関連で総負担率をみると（図 9-2）、「夫婦と子」については、長子年齢が高くなるほど総負担率が低くなる傾向が認められる。「夫婦と子（～5歳）」では総負担率が26%になるのに対し、「夫婦と子（6～17歳）」は22%、「夫婦と子（18歳～）」は19%であり、これは長子年齢が高い「夫婦と子」の収入が相対的に高いため

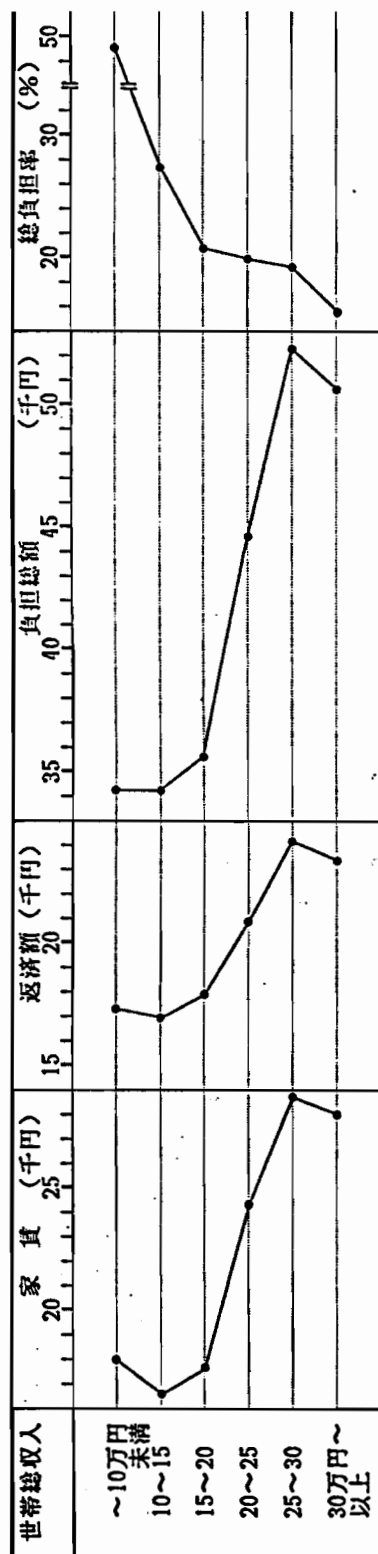


図 9-1 世帯総収入別平均総負担率

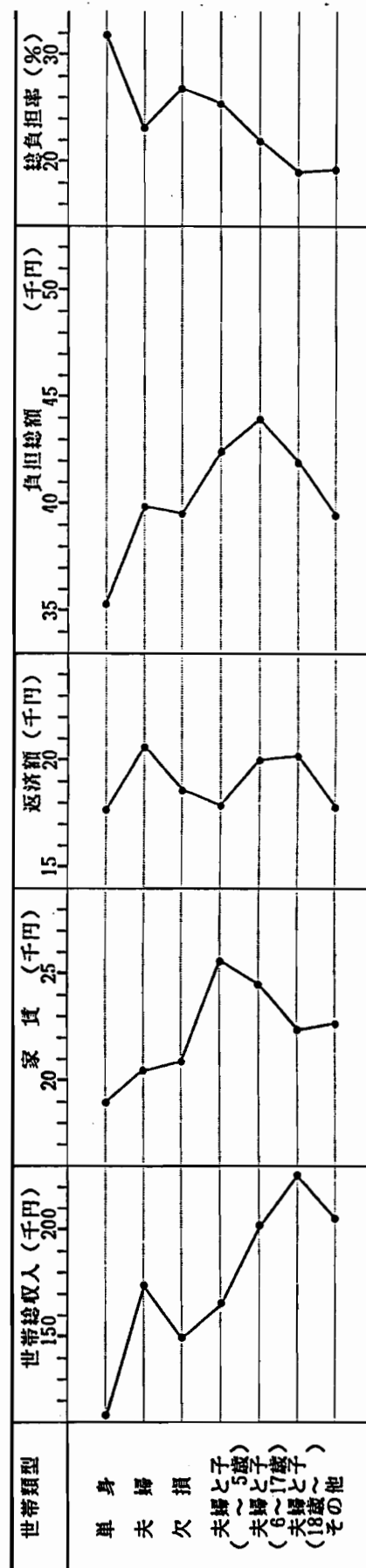


図 9-2 世帯類型別平均総負担率

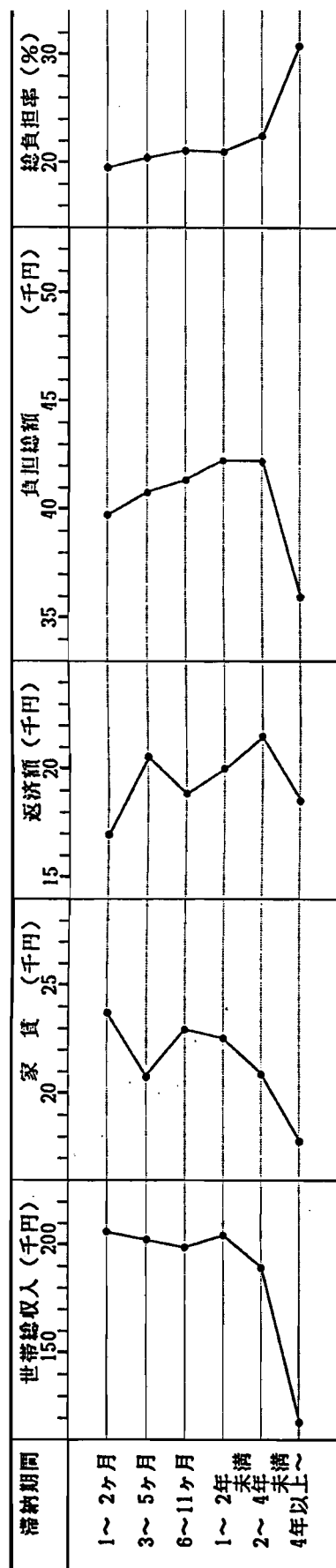


図 9-3 滞納期間別平均総負担率

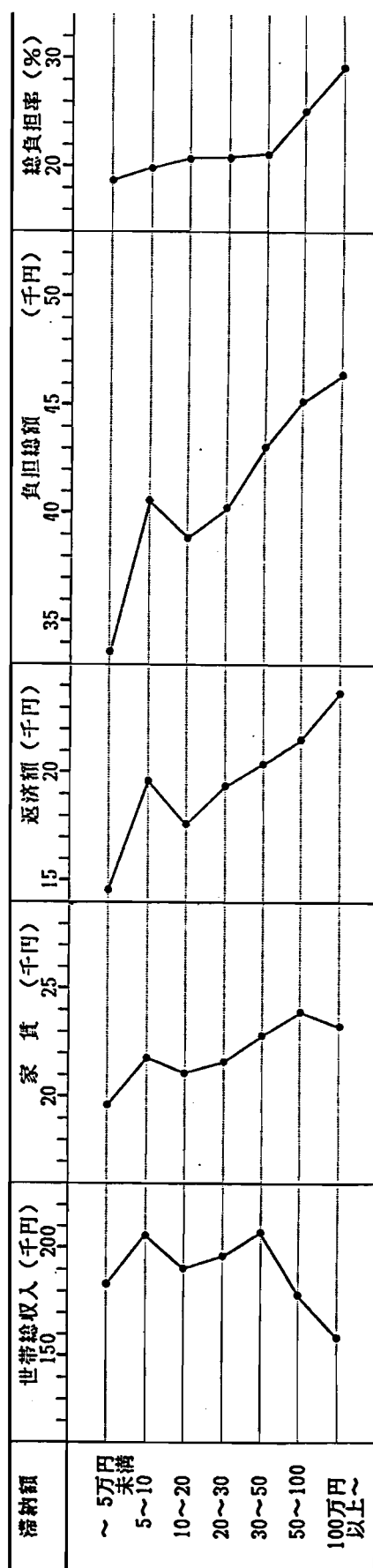


図 9-4 滞納額別平均総負担率

である。前章で示したように、「夫婦と子」は、長子年齢が高まるにつれて世帯主とともに配偶者や子供も就労する傾向にあり、その結果、収入が相対的に高くなり、総負担率は低くなる。この「夫婦と子」に対して、「単身」や「欠損」では、収入が低く、総負担率がかなり高い。「単身」の総負担率は32%ときわめて高く、「欠損」も26%とかなり高い。

滞納期間別、滞納額別にみると（図 9-3 ～4）、滞納期間が長い「4年以上～」、滞納額が大きい「50～100万円」「100万円以上～」において総負担率がとくに高い。「4年以上～」では31%、「50～100万円」では25%、「100万円以上～」では29%である。前章でも示したように、滞納期間が長期化し、滞納額が膨張した世帯では収入が低く、それゆえ、総負担率が高くなるといえる。滞納額が大きい世帯では、返済額及び負担総額も大きく、そのことも総負担率を高める要因になっている。また、これらの世帯が滞納家賃を返済するには、長期に渡ってきわめて高い総負担率に耐えることが不可欠になる。滞納が短期間であれば滞納家賃の返済も短期間で終了するのであるが、滞納が長期化し、滞納額が膨張した世帯は高い総負担率による滞納家賃の返済を長期間継続することが必要になるわけである。

以上のように、家賃滞納層が家賃を支払い、かつ滞納家賃を返済するには、全体的にかなり大きな負担が必要になっている。そして、その総負担率には世帯総収入や世帯類型、滞納期間、滞納額によって顕著な差異が認められる。すなわち、とくに重要なのは、総負担率の高い世帯が、①収入が低い、②世帯類型が「単身」や「欠損」、③滞納期間が長い、④滞納額が大きい、等の特徴をもつことである。前章で明らかにしたように、「単身」や「欠損」は収入がきわめて低く、滞納期間が著しく長期化し、滞納額が膨張するという状態にあり、そうした世帯の総負担率がとくに高いといえる。「単身」には疾病をかかえる世帯が多く、「欠損」はその世帯構成に起因する問題をかかえているのであり、そこに高い総負担率による滞納家賃の返済という問題が加わることになる。滞納期間が長く、滞納額が膨張している場合は、高い総負担率による滞納家賃の返済を長期間継続することが必要になる。

これに対して、収入が高い世帯あるいは「夫婦と子（6～17歳）」や「夫婦と子（18歳～）」では総負担率が低い。「夫婦と子」では、複数の世帯員の就労によって収入が高くなり、総負担率は相対的に低くなる。もっとも、この場合の総負担率も絶対的にはかなり高いとみられる。

1-2 滞納家賃の返済状況

上述のように、家賃滞納層が滞納家賃を返済するにはかなり大きな負担が必要になる。ここでは、その返済を滞納層が毎月履行しているかどうか、滞納家賃を完納する見込みがあるかどうかをみていく。

まず、滞納家賃の返済状況を「毎月支払う」「遅れがち」「不履行多い」の3つに区分して表 9-4 に示した。これによると、「毎月支払う」が45%であり、滞納家賃の返済を毎月履行している世帯が半数に満たないことがわかる。また、「遅れがち」が27%、「不履行多い」が28%を占め、滞納世帯の多くが返済が遅れがちであったり、返済をほとんど履行していないとみることができる。

これに関連して、表 9-5 は滞納家賃の完納見込みを示しており、これによると、完納見込み「あり」の世帯が44%である。この完納見込み「あり」は滞納額の大小にかかわらず、滞納額が減少方向に向かっている場合であるが、それが半数に満たないことがわかる。完納見込み「なし」は、滞納額が増加も減少もしない世帯のことであり、その比率は32%である。また、「滞納増加」は、完納見込みがなく滞納額がむしろ増加して

表 9-4 種別返済状況

返済状況	毎月支払う	遅れがち	不履行多い	計
1 種	132 (47.8)	63 (22.8)	81 (29.3)	276 (100.0%)
2 種	112 (42.7)	82 (31.3)	68 (26.0)	262 (100.0%)
計	244 (45.4)	145 (27.0)	149 (27.7)	538 (100.0%)

表 9-5 種別完納見込み

完納見込み	あり	なし	滞納増加	計
1 種	133 (42.8)	89 (28.6)	89 (28.6)	311 (100.0%)
2 種	120 (45.3)	96 (36.2)	49 (18.5)	265 (100.0%)
計	253 (43.9)	185 (32.1)	138 (24.0)	576 (100.0%)

表 9-6 世帯総収入別返済状況

返済状況		毎月支払う	遅れがち	不履行多い	計
世帯総収入	～10万円未満	16 (30.8)	14 (26.9)	22 (42.3)	52 (100.0%)
	10～15	29 (35.8)	27 (33.3)	25 (30.9)	81 (100.0%)
	15～20	39 (33.1)	46 (39.0)	33 (28.0)	118 (100.0%)
	20～25	53 (53.0)	31 (31.0)	16 (16.0)	100 (100.0%)
	25～30	34 (60.7)	10 (17.9)	12 (21.4)	56 (100.0%)
	30万円以上～	25 (71.4)	2 (5.7)	8 (22.9)	35 (100.0%)
計		196 (44.3)	130 (29.4)	116 (26.2)	442 (100.0%)

表 9-7 世帯総収入別完納見込み

完納見込み		あり	なし	滞納増加	計
世帯総収入	～10万円 未満	15 (28.8)	18 (34.6)	19 (36.5)	52 (100.0%)
	10～15	35 (43.2)	25 (30.9)	21 (25.9)	81 (100.0%)
	15～20	56 (45.9)	45 (36.9)	21 (17.2)	122 (100.0%)
	20～25	46 (44.2)	43 (41.3)	15 (14.4)	104 (100.0%)
	25～30	36 (62.1)	14 (24.1)	8 (13.8)	58 (100.0%)
	30万円 以上～	22 (56.4)	5 (12.8)	12 (30.8)	39 (100.0%)
計		210 (46.1)	150 (32.9)	96 (21.1)	456 (100.0%)

いる世帯のことであり、その比率は24%である。完納見込み「なし」と「滞納増加」を合わせると56%にもなり、滞納世帯の過半数は滞納家賃を完納する見込みがないといえる。

返済状況と完納見込みを種別にみておくと、1種と2種でそれほどの差異はなく、両者ともに、返済状況が「毎月支払う」の世帯あるいは完納見込み「あり」の世帯は半数に満たない。いずれにせよ、家賃滞納層の多くが、滞納家賃の返済を毎月履行しているわけではなく、滞納家賃を完納する見込みがないという状況に注目しておく必要がある。

次に、表 9-6 ～13は、返済状況と完納見込みを、世帯総収入や世帯類型、滞納期間、滞納額との関連でみたものである。

まず、世帯総収入別にみると（表 9-6 ～7）、収入が低くなるほど返済状況「毎月支払う」、完納見込み「あり」の比率が低下するという傾向が明確に現われている。収入が高い「30万円以上～」や「25～30万円」では「毎月支払う」が61～71%、完納見込み「あり」が56～72%を占めるのに対し、収入が低い「10～15万円」や「～10万円未満」では「毎月支払う」が31～36%、完納見込み「あり」が29～43%と比率が顕著に低下する。また、収入が低くなるにつれて、返済状況「遅れがち」や完納見込み「なし」の比率が高くなり、収入がさらに低くなると「不履行多い」や「滞納増加」の比率が高まるという傾向が認められる。たとえば、収入が最も低い「～10万円未満」では「不履行多い」が42%、「滞納増加」が37%とそれぞれきわめて高い比率を示している。もっとも、収入が高い世帯でも、返済状況「毎月支払う」や完納見込み「あり」は6～7割程度であり、その比率が相対的に高いとはいえ、絶対的に高いわけではない。

世帯類型との関連で返済状況や完納見込みをみると（表 9-8 ～9）、返済状況「毎月支払う」や完納見込み「あり」の比率が低いのは「単身」と「欠損」である。家賃滞納層全体では「毎月支払う」が46%、完納見込み「あり」が44%を占めるのに比べて、「単身」ではそれぞれ26%、22%、「欠損」では35%、32%というように比率がかなり低い。上記のように、収入が低い世帯では「毎月支払う」や完納見込み「あり」が少ないのであるが、世帯類型別にみても、収入が低い「単身」や「欠損」で「毎月支払う」や完納見込み「あり」の比率が低い。また、「単身」では「不履行多い」や「滞納増加」の比率がきわめて高く、それぞれの比率は滞納層全体の28%、24%に対して「単身」は50%、48%にもなる。これに対して、収入が高い「夫婦と子」では、「毎月支払う」や完納見込み「あり」の比率が相対的に高い。ただし、「夫婦と子」の場合も、「毎月支払う」や完納見込み「あり」は5割程度であり、その比率が絶対的に高いとはいえない。

滞納期間別にみると（表 9-10～11）、滞納期間が長くなるほど、返済状況「毎月支払う」の比率が低下し、完納見込み「あり」の比率も低下するという傾向が明らかである。滞納期間が短い「1～2ヶ月」や「3～5ヶ月」の場合は、「毎月支払う」が54～56%、完納見込み「あり」が47～69%を占めるのに対し、滞納期間が長い「2～4年未満」や「4年以上～」ではそれぞれの比率が18～35%、14～33%にまで低下する。また、滞納期間が長期化するにつれて、「不履行多い」や「滞納増加」の比率が顕著に高くなり、「4年以上～」では「不履行多い」が69%、「滞納増加」が69%にもなる。滞納が長期化すればするほど、滞納家賃の返済が困難になり、滞納額が増加していくということである。

これと同様に、滞納額が大きくなるほど、「毎月支払う」や完納見込み「あり」の比率が低下し、「不履行多い」や「滞納増加」の比率が高くなる（表 9-12～13）。「毎月支払う」と完納見込み「あり」は、滞納額が小さい「～5万円未満」では57%、70%を占めるのに対し、滞納額が大きい「100万円以上～」では21%、21%である。「不履行多い」と「滞納増加」は「～5万円未満」では5%、3%を占めるにすぎないが、

表 9-8 世帯類型別返済状況

返済状況		毎月支払う	遅れがち	不履行多い	計
世帯類型	単身	10 (26.3)	9 (23.7)	19 (50.0)	38 (100.0%)
	夫婦	24 (49.0)	14 (28.6)	11 (22.4)	49 (100.0%)
	欠損	29 (34.9)	23 (27.7)	31 (37.3)	83 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	13 (50.0)	6 (23.1)	7 (26.9)	26 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	77 (47.8)	43 (26.7)	41 (25.5)	161 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	67 (48.6)	40 (29.0)	31 (22.5)	138 (100.0%)
	その他	22 (59.5)	7 (18.9)	8 (21.6)	37 (100.0%)
計		242 (45.5)	142 (26.7)	148 (27.8)	532 (100.0%)

表 9-9 世帯類型別完納見込み

完納見込み		あり	なし	滞納増加	計
世帯類型	単身	10 (21.7)	14 (30.4)	22 (47.8)	46 (100.0%)
	夫婦	25 (44.6)	16 (28.6)	15 (26.8)	56 (100.0%)
	欠損	28 (31.8)	39 (44.3)	21 (23.9)	88 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	14 (51.9)	7 (25.9)	6 (22.2)	27 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	85 (51.5)	48 (29.1)	32 (19.4)	165 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	67 (45.0)	52 (34.9)	30 (20.1)	149 (100.0%)
	その他	20 (51.3)	8 (20.5)	11 (28.2)	39 (100.0%)
計		249 (43.7)	184 (32.3)	137 (24.0)	570 (100.0%)

表 9-10 滞納期間別返済状況

返済状況		毎月支払う	遅れがち	不履行多い	計
滞 納 期 間	1～2ヶ月	43 (55.8)	29 (37.7)	5 (6.5)	77 (100.0%)
	3～5ヶ月	42 (53.8)	28 (35.9)	8 (10.3)	78 (100.0%)
	6～11ヶ月	62 (57.9)	29 (27.1)	16 (15.0)	107 (100.0%)
	1～2年 未済	48 (44.0)	26 (23.9)	35 (32.1)	109 (100.0%)
	2～4年 未済	40 (34.8)	26 (22.6)	49 (42.6)	115 (100.0%)
	4年以上～	9 (17.6)	7 (13.7)	35 (68.6)	51 (100.0%)
計		244 (45.4)	145 (27.0)	148 (27.6)	537 (100.0%)

表 9-11 滞納期間別完納見込み

完納見込み		あり	なし	滞納増加	計
滞 納 期 間	1～2ヶ月	61 (68.5)	25 (28.1)	3 (3.4)	89 (100.0%)
	3～5ヶ月	39 (47.0)	35 (42.2)	9 (10.8)	83 (100.0%)
	6～11ヶ月	62 (53.9)	39 (33.9)	14 (12.2)	115 (100.0%)
	1～2年 未済	46 (39.0)	35 (29.7)	37 (31.4)	118 (100.0%)
	2～4年 未済	38 (32.8)	42 (36.2)	36 (31.0)	116 (100.0%)
	4年以上～	7 (13.5)	9 (17.3)	36 (69.2)	52 (100.0%)
計		253 (44.2)	185 (32.3)	135 (23.6)	573 (100.0%)

表 9-12 滞納額別返済状況

返済状況		毎月支払う	遅れがち	不履行多い	計
滞 納 額	～ 5万円 未満	45 (57.0)	30 (38.0)	4 (5.1)	79 (100.0%)
	5～10	36 (49.3)	27 (37.0)	10 (13.7)	73 (100.0%)
	10～20	56 (56.6)	22 (22.2)	21 (21.2)	99 (100.0%)
	20～30	33 (49.3)	15 (22.4)	19 (28.4)	67 (100.0%)
	30～50	43 (45.3)	25 (26.3)	27 (28.4)	95 (100.0%)
	50～100	23 (25.8)	21 (23.6)	45 (50.6)	89 (100.0%)
	100万円 以上～	7 (20.6)	5 (14.7)	22 (64.7)	34 (100.0%)
計		243 (45.3)	145 (27.1)	148 (27.6)	536 (100.0%)

表 9-13 滞納額別完納見込み

完納見込み		あり	なし	滞納増加	計
滞 納 額	～ 5万円 未満	63 (70.0)	24 (26.7)	3 (3.3)	90 (100.0%)
	5～10	40 (50.0)	31 (38.8)	9 (11.3)	80 (100.0%)
	10～20	50 (49.0)	40 (39.2)	12 (11.8)	102 (100.0%)
	20～30	34 (50.0)	21 (30.9)	13 (19.1)	68 (100.0%)
	30～50	37 (37.8)	35 (35.7)	26 (26.5)	98 (100.0%)
	50～100	22 (22.0)	26 (26.0)	52 (52.0)	100 (100.0%)
	100万円 以上～	7 (20.6)	7 (20.6)	20 (58.8)	34 (100.0%)
計		253 (44.2)	184 (32.2)	135 (23.6)	572 (100.0%)

「100万円以上～」では65%、59%と比率がきわめて高くなる。滞納額が膨張した世帯では、ほとんどの世帯が滞納家賃の返済を履行しておらず、滞納額がさらに膨張していく傾向にある。

以上のように、ここでは滞納家賃の返済状況と完納見込みについて分析を加えたが、家賃滞納層の中で、返済状況が「毎月支払う」あるいは完納見込み「あり」の世帯は半

数に満たない。滞納世帯の半数強は、返済を毎月履行しているわけではなく、滞納家賃を完納する見込みがないという状態にある。また、こうした返済状況や完納見込みは、世帯総収入や世帯類型、滞納期間、滞納額等と明確な相関関係を示しており、とくに注目する必要があるのは、①収入が低い、②世帯類型が「単身」や「欠損」、③滞納期間が長い、④滞納額が大きい、等の特徴をもつ世帯で滞納家賃を完納する見込みがほとんどないことである。これらの世帯では、返済状況は「不履行多い」、完納見込みは「滞納増加」の比率が高く、滞納額がむしろ増加していく傾向にある。収入が低い「単身」や「欠損」は既に滞納期間が長く滞納額が膨張しているのであるが、その滞納額はさらに膨張していく傾向にある。先述のように、こうした収入が低い「単身」や「欠損」あるいは滞納期間が長く滞納額が大きい世帯の場合は総負担率がきわめて高いのであり、その高い負担率による家賃の支払いや滞納額の返済がほとんど不可能になっているといえる。「単身」や「欠損」はきわめて低所得であることに加えて疾病や世帯構成に起因する問題をかかえている場合が多く、そうした世帯が家賃を支払いつつ膨張した滞納額を返済していくことは不可能に近いといっていよい。

これに比べて、収入が高い世帯あるいは収入が高い「夫婦と子」では、返済状況が「毎月支払う」の世帯や完納見込み「あり」の世帯が相対的には多い。ただし、収入が高い世帯や「夫婦と子」においても、滞納家賃を完納する見込みがあるのは半数を少し超える程度にすぎない。

1-3 公営住宅家賃滞納層の滞納対策

上述のように、家賃滞納層が家賃を支払いつつ滞納家賃を返済するにはかなり大きな負担が必要になる。また、滞納世帯の半数強はその返済を毎月履行しているわけではなく、滞納家賃を完納する見込みがない世帯も多い。滞納家賃を返済していくことが困難な世帯が多いといっていよい。では、滞納層は滞納家賃を返済するためにどのような対策を講じているのか。

まず、表 9-14は返済のためになんらかの対策を講じているかどうかを示しており、家賃滞納層全体では返済対策「あり」が37%、「なし」が6%、「不明」が58%となっている。「不明」が半数を超えており、返済対策「あり」が実際にどの程度の比率を占めるのかを正確には把握できないが、なんらかの返済対策を講じている世帯が最低限37%は存在するとみることができる。返済対策を講じていない世帯は最低限で6%存在するといえる。返済対策「あり」と「なし」を単純に比較した場合、「あり」の比率が圧倒的に高く、滞納層では返済のための対策を講じている世帯がかなり多いと推察される。これは、なんらかの対策を講じなくては滞納家賃を返済できない世帯が多いということでもある。

次に、表 9-15は、返済対策「あり」の世帯について、その返済対策の内容をS.A.（単数選択）とM.A.（複数選択）の2通りで示したものである。家賃滞納層全体で比率が最も高いのは「生活費切詰め」のS.A.39%、M.A.52%であり、次いで「世帯員パート・内職」のS.A.33%、M.A.38%で比率が高い。「世帯主転職」（S.A.8%、M.A.9%）や「世帯主残業」（S.A.9%、M.A.9%）「世帯主アルバイト」（S.A.3%、M.A.4%）はそれぞれの比率は低いが、この3つを合わせるとS.A.で19%になり、世帯主がなんらかの返済対策を講じている世帯も少なくない。滞納層が生活費の切詰めや世帯員のパート・内職、あるいは世帯主の転職・残業・アルバイト等を通じて、滞納家賃の返済を試みていることがわかる。種別には、1種2種ともに「生活費切詰め」と「世帯員パート・内職」の比率が高く、それほどの差異はないが、1種に比べて、2種では「生活費切詰め」の比率が高い。

表 9-14 種別返済対策の有無

返済対策の有無	あり	なし	不明	計
1種	89 (26.4)	10 (3.0)	238 (70.6)	337 (100.0%)
2種	143 (49.1)	25 (8.6)	121 (41.6)	291 (100.0%)
計	232 (36.9)	35 (5.6)	361 (57.5)	628 (100.0%)

表 9-15 種別返済対策の内容

返済対策の内容	世帯主 転職	世帯主 残業	世帯主 アルバイト	世帯員 パート・内職	生活費 切詰め	貯金 引出し	借金等	その他	計 (世帯数)
1種	8.0 8.0	14.9 16.1	2.3 3.4	34.5 40.2	31.0 48.3	0.0 1.1	0.0 0.0	9.2 11.5	100.0 (87)
2種	8.7 10.1	3.6 5.4	2.9 3.9	32.6 43.4	44.2 64.3	0.7 0.7	4.3 5.4	2.9 3.9	100.0 (138)
計	8.4 8.9	8.0 9.3	2.7 3.6	33.3 38.2	39.1 51.6	0.4 0.9	2.7 3.1	5.3 6.7	100.0 (225)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

表 9-16 世帯類型別返済対策の有無

返済対策の有無		あり	なし	不明	計
世帯 類型	単身	12 (23.5)	6 (11.8)	33 (64.7)	51 (100.0%)
	夫婦	18 (28.1)	5 (7.8)	41 (64.1)	64 (100.0%)
	欠損	36 (37.5)	11 (11.5)	49 (51.0)	96 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	12 (40.0)	2 (6.7)	16 (53.3)	30 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	65 (36.7)	4 (2.3)	108 (61.0)	177 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	72 (45.3)	5 (3.1)	82 (51.6)	159 (100.0%)
	その他	15 (34.1)	2 (4.5)	27 (61.4)	44 (100.0%)
	計	230 (37.0)	35 (5.6)	356 (57.3)	621 (100.0%)

表 9-17 世帯類型別返済対策の内容

返済対策の内容		世帯主 転職	世帯主 残業	世帯主 アルバイト	世帯員 パート・内職	生活費 切詰め	貯金 引出し	借金等	その他	計 (世帯数)
世帯 類型	単身	25.0 25.0	8.3 8.3	0.0 0.0	0.0 0.0	50.0 50.0	8.3 8.3	0.0 0.0	8.3 8.3	100.0 (12)
	夫婦	11.1 11.1	0.0 5.6	5.6 5.6	16.7 16.7	50.0 66.7	0.0 0.0	16.7 16.7	0.0 0.0	100.0 (18)
	欠損	11.8 14.7	20.6 20.6	5.9 5.9	2.9 8.8	47.1 50.0	0.0 0.0	2.9 2.9	8.8 8.8	100.0 (34)
	夫婦と子 (～5歳)	16.7 16.7	8.3 8.3	0.0 8.3	16.7 16.7	41.7 66.7	0.0 0.0	0.0 0.0	16.7 16.7	100.0 (12)
	夫婦と子 (6～17歳)	7.9 7.9	4.8 6.3	3.2 4.7	46.0 50.8	36.5 50.8	0.0 0.0	1.6 3.2	0.0 0.0	100.0 (63)
	夫婦と子 (18歳～)	2.8 2.8	7.0 7.0	1.4 1.4	50.7 56.3	28.2 40.8	0.0 0.0	1.4 1.4	8.5 9.9	100.0 (71)
	その他	7.1 7.1	0.0 0.0	0.0 0.0	28.6 42.9	64.3 78.6	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	100.0 (14)
	計	8.5 8.9	7.6 8.5	2.7 3.6	33.5 38.4	39.3 51.3	0.4 0.4	2.7 3.1	5.4 5.8	100.0 (224)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

そして、この場合、注意する必要があるのは、こうした返済対策が滞納世帯の生活の困窮化をいっそう強めていくということである。前章で明らかにしたように、家賃滞納層には低所得であることに加えて、疾病や借金等の問題をかかえている世帯が多い。そこに滞納家賃の返済という問題がさらに追加されるわけであり、滞納世帯は返済のためになんらかの対策を講じることが必要になるが、その対策は、生活費の切詰めに代表されるように、生活の困窮化を強めるように作用するものが多い。世帯員のパート・内職や世帯主の残業・アルバイト等の返済対策も滞納世帯の生活の困窮化を表現しているといえる。返済対策が滞納家賃の完納に結びつくかどうかは別として、生活費の切詰めなどの対策は、滞納世帯の生活困窮を強めることになる。

続いて、表 9-16～21は、世帯類型や世帯主年齢、世帯総収入との関連で返済対策の有無とその対策の内容をみたものである。返済対策の有無については、「不明」が過半数を超えるため、ここでは言及せず、返済対策「あり」の世帯の対策の内容をみていく。

まず、世帯類型別にみると（表 9-17）、返済対策の内容は世帯類型によって大きく異なる。つまり、「夫婦と子」については、長子年齢が低い世帯は「生活費切詰め」の比率が高いのに対し、長子年齢が高くなるにつれて「世帯員パート・内職」の比率が高まるという傾向が認められる。「生活費切詰め」は、「夫婦と子（～5歳）」でS.A.42%、M.A.67%を占めるのに比べて、「夫婦と子（6～17歳）」ではS.A.37%、M.A.51%、「夫婦と子（18歳～）」ではS.A.28%、M.A.41%と長子年齢が高くなるほど比率が低下し、「世帯員パート・内職」は「夫婦と子（～5歳）」のS.A.17%、M.A.17%に対して、長子年齢が高い「夫婦と子（6～17歳）」ではS.A.46%、M.A.51%、「夫婦と子（18歳～）」ではS.A.51%、M.A.56%と比率が高くなる。「夫婦と子」は、長子年齢が高くなるにつれて、世帯主とともに配偶者や子供も就労している世帯が多くなることが特徴であるが、滞納家賃を返済するためにも配偶者や子供の就労が必要になっていると考えられる。また、上述のように、「夫婦と子」は滞納家賃を完納する見込みのある世帯が相対的に多いが、これは複数の世帯員の就労という返済対策が滞納家賃の完納をある程度可能にしていることを示している。この「夫婦と子」に比べて、「単身」や「欠損」では、「生活費切詰め」あるいは「世帯主転職」「世帯主残業」等の世帯主による対策の比率が高く、「世帯員パート・内職」の比率は低い。「単身」では世帯主以外の就労者による収入を得ることはもちろん不可能であり、「欠損」の場合も子供が就労するようになるまでは収入を得ることができるのは世帯主のみである。したがって、「単身」や「欠損」は滞納家賃を返済するための対策を講じるとしても、生活費を切詰めるか世帯主がなんらかの対策を講じる以外に方法がないということになる。また、「単身」や「欠損」は返済対策を講じつつも、大半の世帯は滞納家賃を完納する見込みがなく、これは、生活費の切詰め等の対策が滞納家賃の完納には直結していないことを示している。

こうした点からすれば、滞納世帯の返済対策の内容は、世帯の構成によって大きく異なり、その対策は滞納家賃の完納の可能性をある程度規定しているといえる。つまり、「夫婦と子」は長子年齢が高くなるにつれて「世帯員パート・内職」という対策を講じることが特徴であり、その対策を通じて滞納家賃の完納がある程度可能になっている。「単身」や「欠損」は「生活費切詰め」や「世帯主転職」「世帯主残業」という対策を講じているのが特徴であるが、それが滞納家賃の完納に結びつくには至っていない。

世帯主年齢別に返済対策の内容をみると（表 9-19）、「～29歳」から「40～44歳」までは、年齢が低いほど「生活費切詰め」の比率が高く、年齢が高まるにつれて「世帯員パート・内職」が多くなっている。これは、上記の「夫婦と子」の返済対策の内容が長子年齢に応じて変化することを反映していると考えられ、「生活費切詰め」は「～29歳」のS.A.44%、M.A.56%に比べて「40～49歳」ではS.A.32%、M.A.44%と相対的に比

表 9-18 世帯主年齢別返済対策の有無

返済対策の有無		あり	なし	不明	計
世帯主年齢	～29歳	10 (29.4)	2 (5.9)	22 (64.7)	34 (100.0%)
	30～39歳	38 (27.0)	5 (3.5)	98 (69.5)	141 (100.0%)
	40～49歳	95 (38.8)	11 (4.5)	139 (56.7)	245 (100.0%)
	50～59歳	65 (45.8)	11 (7.7)	66 (46.5)	142 (100.0%)
	60歳～	24 (38.1)	6 (9.5)	33 (52.4)	63 (100.0%)
計		232 (37.1)	35 (5.6)	358 (57.3)	625 (100.0%)

表 9-19 世帯主年齢別返済対策の内容

返済対策の内容		世帯主 転職	世帯主 残業	世帯主 アルバイト	世帯員 パート・内職	生活費 切詰め	貯金 引出し	借金等	その他	計 (世帯数)
世帯主年齢	～29歳	11.1 11.1	0.0 0.0	0.0 0.0	33.3 33.3	44.4 55.6	0.0 0.0	0.0 0.0	11.1 11.1	100.0 (9)
	30～39歳	15.8 15.8	7.9 10.5	2.6 5.3	28.9 31.6	39.5 55.3	0.0 0.0	2.6 5.3	2.6 2.6	100.0 (38)
	40～49歳	8.8 9.9	5.5 5.5	2.2 3.3	44.0 49.5	31.9 44.0	0.0 0.0	2.2 2.2	5.5 5.5	100.0 (91)
	50～59歳	6.3 6.3	12.7 14.3	4.8 4.8	27.0 33.3	42.9 55.6	0.0 0.0	0.0 0.0	6.3 7.9	100.0 (63)
	60歳～	0.0 0.0	8.3 8.3	0.0 0.0	16.7 20.8	54.2 62.5	4.2 4.2	12.5 12.5	4.2 4.2	100.0 (24)
計		8.4 8.9	8.0 8.9	2.7 3.6	33.3 38.2	39.1 51.6	0.4 0.4	2.7 3.1	5.3 5.8	100.0 (225)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

率が低く、「世帯員パート・内職」は「～29歳」のS.A.33%、M.A.33%よりも「40～49歳」のS.A.44%、M.A.50%で比率が高い。世帯主年齢が「40～49歳」よりも高くなると、「世帯員パート・内職」の比率が低下し、「生活費切詰め」が多くなる。高齢化した世帯では「生活費切詰め」による返済対策を講じる世帯が多くなり、その比率は「60歳～」でS.A.54%、M.A.63%である。

世帯総収入との関連で返済対策の内容をみると(表 9-21)、収入がきわめて低い世帯では「世帯主転職」や「世帯主残業」等の世帯主による対策の比率が相対的に高い。

「世帯主転職」と「世帯主残業」を合わせた比率は、家賃滞納層全体のS.A.16%に対して、「～10万円未満」ではS.A.29%、「10～20万円」ではS.A.32%を占め、これは収入が低い「単身」や「欠損」が世帯主の転職や残業によって返済対策を講じていることを示している。また、収入が低い「10～15万円」や「15～20万円」では「生活費切詰め」

表 9-20 世帯総収入別返済対策の有無

返済対策の有無		あり	なし	不明	計
世帯総収入	～10万円未満	17 (32.1)	10 (18.9)	26 (49.1)	53 (100.0%)
	10～15	40 (48.2)	5 (6.0)	38 (45.8)	83 (100.0%)
	15～20	76 (61.3)	2 (1.6)	46 (37.1)	124 (100.0%)
	20～25	60 (54.5)	6 (5.5)	44 (40.0)	110 (100.0%)
	25～30	15 (24.2)	3 (4.8)	44 (71.0)	62 (100.0%)
	30万円以上～	6 (14.3)	2 (4.8)	34 (81.0)	42 (100.0%)
	計	214 (45.1)	28 (5.9)	232 (48.9)	474 (100.0%)

表 9-21 世帯総収入別返済対策の内容

返済対策の内容		世帯主 転職	世帯主 残業	世帯主 アルバイト	世帯員 パート・内職	生活費 切詰め	貯金 引出し	借金等	その他	計 (世帯数)
世帯総収入	～10万円未満	17.6 17.6	11.8 11.8	5.9 5.9	23.5 23.5	23.5 35.3	5.9 5.9	5.9 5.9	5.9 5.9	100.0 (17)
	10～15	7.9 10.5	23.7 23.7	0.0 0.0	15.8 15.8	44.7 52.6	0.0 0.0	5.3 5.3	2.6 2.6	100.0 (38)
	15～20	9.5 9.5	2.7 2.7	4.1 5.4	37.8 48.6	40.5 59.5	0.0 0.0	1.4 1.4	4.1 4.1	100.0 (74)
	20～25	3.4 3.4	5.2 8.6	3.4 5.2	50.0 55.2	34.5 50.0	0.0 0.0	0.0 0.0	3.4 3.4	100.0 (58)
	25～30	12.5 12.5	6.3 6.3	0.0 0.0	37.5 37.5	37.5 37.5	0.0 0.0	0.0 6.3	6.3 6.3	100.0 (16)
	30万円以上～	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	50.0 50.0	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	50.0 50.0	100.0 (4)
	計	8.2 8.7	8.2 9.2	2.9 3.9	36.2 41.5	37.2 50.7	0.5 0.5	1.9 2.4	4.8 4.8	100.0 (207)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

の比率も高く、これは「単身」や「欠損」あるいは長子年齢が低い「夫婦と子」に該当すると思われる。「10～15万円」では「生活費切詰め」がS.A.45%、M.A.53%、「15～20万円」ではS.A.41%、M.A.60%と高い比率を占める。収入が中程度の「20～25万円」や収入が高い「30万円以上～」では「世帯員パート・内職」が多く、その比率は「20～25万円」でS.A.50%、M.A.55%、「30万円以上～」でS.A.50%、M.A.50%である。これは、長子年齢が高い「夫婦と子」に該当すると思われる。

以上のように、ここでは滞納家賃の返済対策について分析を加えてきたが、家賃滞納層の中でなんらかの返済対策を講じている世帯はかなり多いと考えられる。その返済対

策の内容は、「生活費切詰め」や「世帯員パート・内職」が中心であり、「世帯主転職」「世帯主残業」等の世帯主による対策も少なくない。また、返済対策の内容は世帯の構成によって大きく異なり、その対策は滞納家賃の完納の可能性をある程度規定している。つまり、「夫婦と子」は長子年齢が高まるにつれて「世帯員パート・内職」による対策を講じることが特徴であり、そうした複数の世帯員の就労を通じて滞納家賃の完納がある程度可能になっている。「単身」や「欠損」は「生活費切詰め」あるいは「世帯主転職」「世帯主残業」等の対策を講じているが、その対策が滞納家賃の完納に結びつくには至っていない。そして、こうした返済対策が滞納家賃の完納に結びつくかどうかは別として、その対策が滞納世帯の生活困窮をいっそう強めることに注意しておかねばならない。滞納世帯は低所得であることに加えて疾病や借金等の問題をかかえている場合が多く、さらに滞納家賃の返済という問題をもかかえこむことになるが、その返済のための対策は、生活費の切詰めに代表されるように、生活の困窮化をいっそう強めるように作用するものが多い。

第2節 事業主体の滞納対策

2-1 事業主体による滞納対策の概要

前節では家賃滞納層の「滞納対策」について分析を加えたが、本節では公営住宅の事業主体による「滞納対策」をとりあげる。滞納層は、滞納家賃の「返済」という問題をかかえ、上述のような「対策」を講じているのであるが、他方、公営住宅の事業主体は滞納家賃の「回収」という問題をかかえこみ、そのための「対策」を講じることが必要になる。公営住宅はいわゆる原価主義あるいは経済家賃原則にもとづく制度であり、事業主体は居住者からの家賃徴収を通じて、建設コストを回収し、公営住宅の維持・管理を行なわねならない。したがって、滞納家賃が増大するにともない、公営住宅の経営基盤は脆弱化することになり、事業主体は滞納家賃を回収するためになんらかの「対策」を講じざるをえないようになる。

ここでは、事業主体の滞納対策について、東京都、名古屋市、大阪市、大阪府、神戸市に対して行なったヒアリング調査の結果をもとに、その概要をみていく。

2章の図 2-5 示したように、主要大都市の公営住宅家賃の収納率は一貫して低下する傾向にあり、各事業主体は滞納対策の体制を整備することが不可欠になってきている。近年では、事業主体の多くが滞納問題を専門に扱うプロジェクト・チームを発足させ、滞納対策を管理行政の主要な課題として位置づけるに至っている。東京都や神戸市では、それぞれ「都営住宅家賃滞納整理事務処理要綱」（昭和59年 5月）、「市営住宅家賃等の滞納者に対する明渡請求措置に関する要綱」（昭和58年 5月）等の要綱の作成も行なわれている。

この滞納対策は、事業主体によって内容が異なり、また、かなり複雑である。それをある程度一般化・簡略化していえば、たとえば、まず滞納世帯に対して「督促状」が送付されるなど、家賃支払いの請求が行なわれる。次に滞納期間が一定月数を超えると「催告書」や「警告書」「通告書」などが送付され、「保証人への通知」がなされる。さらに滞納が続く場合は、「使用承認取消し」となり、「明渡し訴訟」が提起され、最後に、明渡しの「強制執行」が行なわれる（注2）。つまり、滞納対策は、滞納期間等に応じて段階的な措置が設定されており、段階が進むにつれて「明渡し請求」や「強制執行」といった法的措置に近づいていく。

そして、こうした滞納対策は各段階ごとに強化されつつあり、第1に、滞納期間がそれほど長くない世帯には、徴収員の個別訪問による家賃納付指導が実施されるようにな

っている。これは、家賃の徴収とともに、滞納の長期化の予防を意図したものであり、事業主体の多くは昭和59～60年ごろから専任の徴収員を嘱託等で雇用し、滞納世帯に個別に対応するという体制を整えている。この徴収員はかなりの頻度で滞納世帯を訪問し、家賃を徴収すると同時に、滞納家賃の分割納付等の指導をも行なっている。滞納世帯はそれぞれ異なる問題をかかえているという状況があり、徴収員の訪問は滞納世帯の事情をある程度考慮して個別に対処することが期待されている。また、徴収員の訪問に加えて、事業主体による滞納世帯の呼び出し等の個別対応も行なわれている。

第2は、「明渡し訴訟」等の法的措置の多用である。上記のように滞納の長期化の予防措置が実施される他方で、滞納が長期化した世帯には法的措置が講じられることになる。最近では、ほとんどの事業主体が法的措置件数を増加させるという方針をもっており、表9-22にみられるように、主要大都市の法的措置件数は着実に増加するという傾向を示している。たとえば、昭和58年から61年にかけて、名古屋市では42→190件、大阪市では29→889件、神戸市では147→381件、北九州市では141→364件というように、いずれの事業主体でも法的措置件数がかなり増加してきている。主要大都市（11都市）の合計でみると、法的措置件数は昭和58年の462件に対して61年では2,534件と5倍以上の伸びを示している。この法的措置は、長期滞納世帯を公営住宅から退去させ、滞納額の累積を防ぐという効果をもっているが、同時に、他の滞納世帯に対するデモンストレーションとしての効果が期待されている。事業主体の多くは、当初は「悪質」な滞納世帯に法的措置を講ずるという方針をもっていたが、最近では「悪質」かどうかにかかわらず滞納が長期化した世帯に法的措置を適用するという傾向を強めている。いまのところ、法的措置の多用化に踏みきれない事業主体も少なくないが、趨勢的には、法的措置の大量化という方針をもつ事業主体が多い。また、法的措置件数を増加させるために、いくつかの事業主体は、専任弁護士制度の採用、民間企業への業務委託等を行なっている。さらに、訴訟上の和解を一切行わないという事業主体もある。

このように、事業主体の滞納対策は段階的に進められており、滞納の長期化の予防措置が講じられると同時に、長期滞納世帯には法的措置が適用されるという傾向が強まっている。こうした滞納対策の強化には、もちろんかなりの経費・人員が必要になるが、その経費・人員を投入してでも事業主体は滞納対策を強化せざるをえないようになっている。家賃収納率の低下を放置した場合、公営住宅の経営基盤がなしくずし的に脆弱化し、さらには公営住宅制度の存続自体が危ぶまれるからである。

次に公営住宅の家賃減免制度について言及しておく。公営住宅法12条2項には減免制度の規定があり、「収入が著しく低額であることその他特別の事情がある場合において家賃の減免を必要とすると認めるものに対して家賃を減免することができる」（注3）とされている。事業主体が滞納対策を展開するに際して、この減免制度の活用が考えられるのであるが、それにはいくつかの制約があり、滞納対策の中心的手段として減免制度を位置づけるのは難しいようである。表9-23によれば、東京都、名古屋市、大阪府における減免件数は徐々に増加するという傾向が認められ、2章の表2-11からは、全国レベルでの減免件数が増加していることがわかる。しかし、これは公営住宅にきわめて低所得の世帯が増加していることを反映したものであり、滞納対策に減免制度が多用されているわけではない。いまのところ、滞納対策としては、減免制度は限定的な効果しか発揮しえないのが実情である。

第1に、減免制度の適用要件である収入基準がきわめて低いことが指摘される。減免制度の収入基準は、条例で定められるため事業主体によって異なるが、表9-24に示すように、概ね生活保護基準程度あるいはそれを少し上回る程度で運用されている。したがって、減免制度を適用される世帯はかなり限られてくる。生活保護基準程度の収入し

表 9-24 減免制度の対象世帯と減額期間

	対 象 世 帯		減額期間
	事 由	月額所得	
札幌市	失業・死亡 離婚等	38,000円以下 (生活保護基準の 約 0.9倍以下)	1年以内
東京都		42,000円以下 (生活保護基準の 約 1.0倍以下)	1年以内 (更新可)
横浜市	失業・疾病等	家賃 - (収入 - 生活保護基準) > 0	1年以内
川崎市	低所得世帯及び 疾病・負傷 災害等	公営住宅収入基準の 6割以下	1年以内 (更新可)
名古屋市	病気・失業等	50,000円以下 (生活保護基準の 約 1.2倍以下)	1年以内 (1年に限り 更新可)
京都市	失業・疾病等	51,000円以下 (生活保護基準の 約 1.2倍以下)	1年以内 (更新可)
大阪市		59,000円以下 (生活保護基準の 約 1.4倍以下)	1年以内
神戸市	失業等	52,000円以下 (生活保護基準の 約 1.3倍以下)	1年以内 (更新可)
広島市	失業・疾病 災害	(世帯収入額 - 生保 基準) / 世帯収入額 × 100 < 30%	1年以内
北九州市	失業等	50,000円以下 (生活保護基準の 約 1.2倍以下)	1年以内 (更新可)
福岡市	収入が著しく 低額な者及び 失業・疾病等	標準 4人世帯の場合 総収入 2,507,999円 以下	1年以内

表 9-22 法的措置件数の推移

	昭和58年	59年	60年	61年
札幌市	17	13	13	73
東京都	7	37	54	134
川崎市	0	10	4	4
横浜市	1	67	88	151
名古屋市	42	19	72	190
京都市	29	132	156	157
神戸市	147	85	340	889
広島市	49	245	286	381
北九州市	141	73	97	54
福岡市	0	316	440	364
計	462	1,076	1,603	2,534

(注) 法的措置件数は訴訟(提訴)、
即決和解(申立)、支払命令(申立)、
及び強制執行(申立)の合計。

表 9-23 減免件数の推移

年度	東京都		名古屋市		大阪府	
	減免件数 (戸)	減免金額 (千円)	減免件数 (戸)	減免金額 (千円)	減免件数 (戸)	減免金額 (千円)
昭和53	—	—	—	—	312	18,983
54	26,104	2,823,215	—	—	372	23,837
55	33,227	3,966,319	—	—	768	62,316
56	33,538	4,503,178	—	—	1,779	122,950
57	35,602	4,782,389	—	—	2,714	293,066
58	37,368	5,055,597	757	14,746	—	—
59	—	—	1,281	60,324	—	—
60	—	—	1,707	77,419	—	—

がなく、しかも保護を受けていない世帯しか減免制度を利用できないということである。また、減免制度を利用するには、低所得であることに加えて、失職や疾病等の事由が必要になる場合が多い。

第2に、減免制度は適用期間が限られている場合が多い。適用期間を限定していない事業主体もあるが、概ね1年程度を期限として減免制度を運用している事業主体も多い(表9-24)。減免制度を利用している世帯が期限以内に収入を回復できない場合でも、減免の適用は打ち切られることになる。

第3に、一部の事業主体は、滞納世帯には減免制度を適用しないという方針をもっている。これは、いわば滞納に対する罰則である。また、事業主体の多くは、滞納世帯にも減免制度を適用しているが、減免適用以降に新たに滞納した世帯には減免を打ち切る場合が少なくない。

このように、滞納対策として減免制度を活用するには多くの制約がある。もちろん、減免制度の活用によって滞納の発生が予防され、また、滞納世帯の生活困窮が一定程度くいとめられるということは考えられる。しかし、減免の適用そのものに収入基準や期限等の制約があり、減免制度を中心的手段として滞納問題に対処することはかなり難しいとみることができる。滞納世帯には減免制度を適用しないという事業主体もあることは上記のとおりである。

2-2 事業主体による滞納対策の措置段階

上述のように、事業主体の滞納対策は段階的に設定されており、段階が進むにつれて、「明渡し訴訟」あるいは「強制執行」といった法的措置に近づいていく。ここでは、調査結果をもとに、どのような滞納世帯がどの措置段階に位置しているのかを明らかにしていく。

最初に、調査対象の名古屋市営住宅について、事業主体の滞納対策がどのような措置段階から構成されているのかをみておく。表9-25に示されるように、名古屋市営住宅の滞納世帯には、4段階の家賃納付指導、3段階の法的措置が行なわれており、滞納対策は計9段階の措置から構成されている。

まず、現年度に滞納を開始した世帯には「管理公社の対応」による納付指導が行なわれ、過年度分を含む家賃を滞納している世帯には「徴収員の未誓約対応」による納付指導が行なわれる。次に、過年度分を含む家賃を滞納し、滞納期間が6ヶ月を超える世帯には誓約書を提出することが要求され、誓約書を提出した世帯には「徴収員の誓約対応」による納付指導が行なわれる。誓約書を提出しつつも徴収員の指導にしたがわない世帯には市の住宅管理課による「収納係の誓約対応」が行なわれる。これらの納付指導にしたがわない世帯、誓約書の提出を拒否する世帯、あるいは誓約を履行しない世帯には法的措置が講じられるようになる。誓約を履行しなかった世帯が和解を申し出た場合は、「誓約不履行後和解」の措置がとられ、滞納額の3分の1を即納し、残額を3年以内に分割納付することが和解条件になる。分割納付の履行を3回以上怠ると住宅を明渡すことになる。和解に応じない世帯や最終催告をしても誓約を履行しない世帯には「明渡し訴訟」が行なわれる。この訴訟の和解条件は、滞納額の2分の1の即納、残額の2年以内の分割納付、分割納付を3回以上怠った場合に住宅を明渡すことである。訴訟によって事業主体が勝利判決を得ると住宅明渡しの「強制執行」が行なわれ、この段階になると、滞納家賃を全額即納する以外に執行を中止することはできない。

このように、措置段階が進むにしたがい、滞納対策は納付指導から法的措置に移行し、法的措置の中でも、段階が進むにつれて、和解条件はよりきびしいものになっていく。滞納家賃を返済することができない世帯は、いずれ公営住宅からの退去を余儀なくされ

表 9-25 名古屋市営住宅における
滞納対策の措置段階

措置段階	対象世帯	施策内容
納付指導	管理公社の対応	・毎月1回必ず訪問し、納付指導を行なう。 ・6ヶ月以上の滞納世帯の保証人への通知。
	徴収員の未誓約対応	・毎月1回必ず訪問し、納付指導、集金を行なう。 ・12ヶ月以内の滞納世帯の保証人への通知。
	徴収員の誓約対応	・6ヶ月以上の滞納世帯に誓約書を提出させる。 ・毎月1回必ず訪問し、納付指導、集金を行なう。 ・12ヶ月以内の滞納世帯の保証人への通知。
	収納係の誓約対応	・6ヶ月以上の滞納世帯に誓約書を提出させる。 ・誓約書提出世帯の履行状況の確認、不履行世帯への督促。
法的措置	誓約不履行後和解	・誓約不履行世帯で和解を申し出た世帯 <和解条件> ・滞納額の1/3を即納。 ・残額は3年以内の分割納付。 ・履行を3回以上怠ったときは住宅を明渡す。
	明渡し訴訟	・誓約不履行世帯で最終催告をしても和解に応じない世帯 ・誓約拒否世帯 <和解条件> ・滞納額の1/2を即納。 ・残額は2年以内の分割納付。 ・履行を3回以上怠ったときは住宅を明渡す。
	強制執行	・住宅明渡し請求訴訟で勝利判決を得た世帯 ・即決和解世帯、訴訟上の和解世帯で和解条項不履行の世帯 <執行中止条件> ・全額納付

表 9-26 種別措置段階

措置段階	徴収員未誓約対応	徴収員誓約対応	収納係誓約対応	誓約不履行後和解	明渡し訴訟	計
1種	195 (58.0)	99 (29.5)	27 (8.0)	10 (3.0)	5 (1.5)	336 (100.0%)
2種	129 (44.8)	102 (35.4)	37 (12.8)	14 (4.9)	6 (2.1)	288 (100.0%)
計	324 (51.9)	201 (32.2)	34 (10.3)	24 (3.8)	11 (1.8)	624 (100.0%)

るようになる。

以上を前提として、表 9-26は、措置段階別に滞納世帯数の構成比をみたものである。ただし、ここで使用している調査の対象は、①過年度分を含む家賃を滞納している世帯、②調査時点で公営住宅に居住している世帯であり（1章5節参照）、「管理公社の対応」段階にある現年度に滞納を開始した世帯、及び「強制執行」等によって退去した世帯は調査対象からはずしている。したがって、ここでとりあげるのは「徴収員未誓約対応」段階から「明渡し訴訟」段階に位置する滞納世帯であるが、表によると、「徴収員未誓約対応」の52%で最も比率が高く、滞納世帯の半数程度が措置段階の初期に位置していることがわかる。また、「徴収員誓約対応」が32%、「収納係誓約対応」が10%というように、措置段階が進むにつれて比率は低下し、法的措置段階である「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」はそれぞれ4%、2%、合わせて6%である。

つまり、いまのところ、滞納世帯の多くは初期の措置段階に位置しているわけである

が、今後はより進んだ措置段階に位置する世帯も増加していくと予想される。1節で示したように、滞納世帯の中で、滞納家賃を完納する見込みがない世帯は半数を超えており、滞納額が増加傾向にある世帯も多い。そうした世帯は、いずれより後期の措置段階に移行していくと考えられ、法的措置段階にまで進む世帯も少なくないとみられる。前掲した表 9-22に示されるように、名古屋市では法的措置件数が徐々に増加する傾向にあり、滞納世帯の多くが滞納家賃を完納する見込みがないという現状では、その法的措置件数はさらに増加していくと推察される。

措置段階を種別にみると、1種に比べて、2種では措置段階がより後期の世帯が多い。措置段階が初期の「徴収員未誓約対応」は、1種で58%を占めるのに対して2種では45%と比率が低く、「徴収員誓約対応」以降の段階に位置する世帯は、どの段階においても2種で比率が高い。

では、家賃滞納層の中で、どのような世帯が初期の措置段階にとどまり、どのような世帯がより後期の措置段階に位置するのか。この点について、まず表 9-27は、世帯総収入別に措置段階を示しているが、収入が低くなるほど措置段階がより後期になるという傾向が明確に現われている。措置段階が初期の「徴収員未誓約対応」と「徴収員誓約対応」を合わせた比率をみると、収入が高い「30万円以上～」や「25～30万円」では、それぞれ98%、92%とほとんど全部を占めるのに対し、収入が低い「10～15万円」では72%になり、「～10万円未満」では57%にまで比率が低下する。これに比べて「収納係誓約対応」や「誓約不履行後和解」、「明渡し訴訟」の比率は収入が低くなるほど上昇し、たとえば、法的措置段階の「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」を合わせた比率は、「30万円以上～」では2%を占めるにすぎないのに対し、「～10万円未満」では19%を占めている。収入の低い世帯がより後期の措置段階に位置するという傾向に注意しておく必要がある。

続いて表 9-28は、世帯類型別に措置段階を示しており、これによると、より後期の措置段階に位置するのは「単身」である。措置段階が初期の「徴収員未誓約対応」、「徴収員誓約対応」は、家賃滞納層全体で52%、32%を占めるのに対し、「単身」では46%、22%と比率が低く、法的措置段階の「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」を合わせた比率は、滞納層全体の6%に比べて「単身」では14%になる。上記のように、収入が低い世帯は措置段階がより後期になっているが、世帯類型別にみても、収入が低い「単身」はより後期の措置段階に位置している。これに比べて、収入が相対的に高い「夫婦と子」は、概して初期の措置段階にとどまるという傾向が認められる。

次に、表 9-29は、滞納期間との関連で措置段階をみたものであり、滞納期間が長い世帯では措置段階がより後期になるという傾向が明らかである。これは、措置段階が滞納期間に応じて設定されているため、ある程度当然の傾向であるが、滞納期間が長くなるにつれて、滞納世帯が法的措置段階に着実に近づいていくことがわかる。「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」を合わせた法的措置段階の世帯は、滞納期間「1～2ヶ月」から「1～2年未満」まではほとんど存在しないのに対し、「2～4年」では9%になり、「4年以上～」では41%ときわめて高い比率を占める。

これと同様に、滞納額が大きい世帯ほど措置段階がより後期になるという傾向も明らかである（表 9-30）。法的措置段階の「誓約不履行後和解」や「明渡し訴訟」は、滞納額が「～5万円未満」から「30～50万円」まではほとんど存在しないのに対して、「50～100万円」では「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」が合わせて17%を占め、「100万円以上～」では40%にもなる。

以上のように、滞納世帯は、その世帯総収入や世帯類型、滞納期間、滞納額等によって措置段階が大きく異なる。すなわち、①収入が低い、②収入が低い「単身」、③滞納

表 9-27 世帯総収入別措置段階

措置段階		徴収員 未誓約対応	徴収員 誓約対応	収納係 誓約対応	誓約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
世帯 総 収 入	～10万円 未満	15 (28.3)	15 (28.3)	13 (24.5)	6 (11.3)	4 (7.5)	53 (100.0%)
	10～15	39 (47.0)	21 (25.3)	16 (19.3)	6 (7.2)	1 (1.2)	83 (100.0%)
	15～20	51 (41.5)	51 (41.5)	15 (12.2)	5 (4.1)	1 (0.8)	123 (100.0%)
	20～25	51 (46.8)	47 (43.1)	8 (7.3)	2 (1.8)	1 (0.9)	109 (100.0%)
	25～30	32 (51.6)	25 (40.3)	4 (6.5)	1 (1.6)	0 (0.0)	62 (100.0%)
	30万円 以上～	30 (73.2)	10 (24.4)	0 (0.0)	1 (2.4)	0 (0.0)	41 (100.0%)
	計	218 (46.3)	169 (35.9)	56 (11.9)	21 (4.5)	7 (1.5)	471 (100.0%)

表 9-28 世帯類型別措置段階

措置段階		徴収員 未誓約対応	徴収員 誓約対応	収納係 誓約対応	誓約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
世帯 類 型	単 身	23 (46.0)	11 (22.0)	9 (18.0)	3 (6.0)	4 (8.0)	50 (100.0%)
	夫 婦	39 (60.9)	16 (25.0)	6 (9.4)	3 (4.7)	0 (0.0)	64 (100.0%)
	欠 損	47 (49.0)	33 (34.4)	9 (9.4)	4 (4.2)	3 (3.1)	96 (100.0%)
	夫婦と子 (～ 5歳)	17 (56.7)	12 (40.0)	1 (3.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	30 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	83 (46.9)	71 (40.1)	20 (11.3)	1 (0.6)	2 (1.1)	177 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	88 (56.4)	42 (26.9)	13 (8.3)	11 (7.1)	2 (1.3)	156 (100.0%)
	その他	23 (52.3)	15 (34.1)	5 (11.4)	1 (2.3)	0 (0.0)	44 (100.0%)
計		320 (51.9)	200 (32.4)	63 (10.2)	23 (3.7)	11 (1.8)	617 (100.0%)

表 9-29 滞納期間別措置段階

措置段階		徴収員 未誓約対応	徴収員 誓約対応	収納係 誓約対応	誓約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
滞 納 期 間	1～2ヶ月	92 (92.0)	7 (7.0)	1 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	100 (100.0%)
	3～5ヶ月	73 (78.5)	20 (21.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	93 (100.0%)
	6～11ヶ月	72 (59.0)	40 (32.8)	9 (7.4)	1 (0.8)	0 (0.0)	122 (100.0%)
	1～2年 未済	54 (43.5)	61 (49.2)	8 (6.5)	1 (0.8)	0 (0.0)	124 (100.0%)
	2～4年 未済	24 (19.2)	57 (45.6)	34 (27.2)	8 (6.4)	2 (1.6)	125 (100.0%)
	4年以上～	6 (10.7)	15 (26.8)	12 (21.4)	14 (25.0)	9 (16.1)	56 (100.0%)
計		321 (51.8)	200 (32.3)	64 (10.3)	24 (3.9)	11 (1.8)	620 (100.0%)

表 9-30 滞納額別措置段階

措置段階		徴収員 未誓約対応	徴収員 誓約対応	収納係 誓約対応	誓約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
滞 納 額	～5万円 未済	90 (89.1)	10 (9.9)	1 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	101 (100.0%)
	5～10	72 (78.3)	18 (19.6)	1 (1.1)	1 (1.1)	0 (0.0)	92 (100.0%)
	10～20	62 (56.4)	42 (38.2)	6 (5.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	110 (100.0%)
	20～30	35 (50.0)	28 (40.0)	7 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	70 (100.0%)
	30～50	39 (37.5)	47 (45.2)	16 (15.4)	2 (1.9)	0 (0.0)	104 (100.0%)
	50～100	19 (17.9)	42 (39.6)	27 (25.5)	14 (13.2)	4 (3.8)	106 (100.0%)
	100万円 以上～	3 (8.6)	12 (34.3)	6 (17.1)	7 (20.0)	7 (20.0)	35 (100.0%)
計		320 (51.8)	199 (32.2)	64 (10.4)	24 (3.9)	11 (1.8)	618 (100.0%)

表 9-31 措置段階別返済状況

返済状況		毎月支払う	遅れがち	不履行多い	計
措置段階	徴収員未誓約対応	115 (46.9)	72 (29.4)	58 (23.7)	245 (100.0%)
	徴収員誓約対応	100 (52.4)	48 (25.1)	43 (22.5)	191 (100.0%)
	収納係誓約対応	19 (29.7)	20 (31.3)	25 (39.1)	64 (100.0%)
	誓約不履行後和解	6 (25.0)	5 (20.8)	13 (54.2)	24 (100.0%)
	明渡し訴訟	1 (10.0)	0 (0.0)	9 (90.0)	10 (100.0%)
計		241 (45.1)	145 (27.2)	148 (27.7)	534 (100.0%)

表 9-32 措置段階別完納見込み

完納見込み		あり	なし	滞納増加	計
措置段階	徴収員未誓約対応	116 (41.6)	99 (35.5)	64 (22.9)	279 (100.0%)
	徴収員誓約対応	105 (54.1)	55 (28.4)	34 (17.5)	194 (100.0%)
	収納係誓約対応	21 (32.8)	24 (37.5)	19 (29.7)	64 (100.0%)
	誓約不履行後和解	9 (37.5)	4 (16.7)	11 (45.8)	24 (100.0%)
	明渡し訴訟	0 (0.0)	1 (9.1)	10 (90.9)	11 (100.0%)
計		251 (43.9)	183 (32.0)	138 (24.1)	572 (100.0%)

期間が長い、④滞納額が大きい、等の特徴をもつ世帯は、措置段階がより進んでおり、法的措置段階に位置する場合も多い。そして、注目する必要があるのは、これらの収入が低い世帯あるいは滞納期間が長く滞納額が膨張した世帯は滞納家賃を返済する見込みがほとんどなくなっていることである。前節で示したように、収入が低くなるほど、また、滞納期間が長く滞納額が大きくなるほど、滞納家賃を返済するための総負担率が高くなり、滞納家賃を返済する見込みがなくなっていく。したがって、これらの世帯は、今後さらに措置段階が進んでいくと推察でき、いずれ法的措置によって公営住宅からの退去を余儀なくされていくと考えられる。これに対して、収入が高い世帯や「夫婦と子」は、滞納期間が短く、初期の措置段階にとどまっている世帯が多い。

次に、表 9-31～32は、措置段階ごとに滞納家賃の返済状況と完納見込みを示しており、措置段階が進むにつれて、返済状況は「不履行多い」の比率が高まり、完納見込みは「滞納増加」の比率が高くなるという傾向が明確に認められる。措置段階が初期の

「徴収員未誓約対応」や「徴収員誓約対応」では、返済状況「毎月支払う」や完納見込み「あり」の比率が高いのに対し、法的措置段階の「誓約不履行後和解」や「明渡し訴訟」では、「不履行多い」や「滞納増加」の比率がきわめて高い。「不履行多い」及び「滞納増加」は、家賃滞納層全体で28%、24%であるが、「誓約不履行後和解」の段階では54%、46%を占め、「明渡し訴訟」の段階では90%、91%にもなる。つまり、措置段階が進めば進むほど、滞納家賃を完納する見込みがなくなっていくということである。したがって、措置段階が後期の世帯は、さらに後期の措置段階に進む可能性が高いといえる。上記のように、収入が低く滞納期間が長期化した世帯は、現時点でもより後期の措置段階に位置しているのであるが、そうした世帯は措置段階がさらに進む可能性が高く、公営住宅に居住し続けることがいずれ不可能になっていくとみることができる。もっとも、現時点で措置段階が初期の場合も、返済状況「毎月支払う」や完納見込み「あり」は半数前後であり、措置段階がいずれ後期に移っていく世帯も少なくないと考えられる。

第3節 社会福祉制度との関連でみた家賃滞納問題の意味

本章では、家賃滞納層が滞納問題の解消・緩和を試みる過程をとりあげ、滞納層がどのような「滞納対策」を講じているのかをみてきた。また、事業主体による「滞納対策」についても分析を加えてきた。その結果を踏まえ、最後に、滞納問題がもつ意味を、社会福祉制度との関連で明らかにしておきたい。

第1に、家賃滞納層は、滞納家賃の返済という問題をかかえ、生活がいっそう困窮していくという点に注目する必要がある。滞納層は、低所得であることに加えて、疾病や借金等の問題をかかえている場合が多く、さらに滞納家賃の返済という問題をもかかえこむ。1節で示したように、滞納層が家賃を支払いつつ滞納家賃を返済するにはかなり大きな負担が必要になり、滞納家賃を完納する見込みがない世帯も多い。とくに、収入が低い世帯、収入が低い「単身」や「欠損」、あるいは滞納期間が長く滞納額が膨張した世帯の場合は、返済のための負担がきわめて大きく、滞納家賃の返済がほとんど不可能になっている。さらに、滞納層は、滞納家賃を返済するためになんらかの対策を講じている場合が多いが、その返済対策は、生活費の切詰めに代表されるように、生活の困窮化を強めるように作用するものが多い。世帯員のパート・内職、世帯主の転職・残業といった返済対策も滞納世帯の生活の困窮化を表現している。そして、こうした滞納問題は社会福祉制度の需要を増大させることになる。滞納層には、既に生活保護等の社会福祉制度の対象となっている世帯が一定程度含まれ、社会福祉制度の潜在的対象層というべき世帯も多いが、滞納家賃の返済を試みる過程で滞納世帯は生活がいっそう困窮し、それが社会福祉制度の潜在的・顕在的需要を形成していく。また、注意する必要があるのは、公営住宅制度がこのような問題とは無関係に機能するということである。つまり、公営住宅制度が対象とするのは、滞納家賃の回収という問題であり、滞納問題の背景にある滞納世帯の生活困窮という問題ではない。公営住宅は原価主義あるいは経済家賃原則にもとづく制度であり、その制度が滞納問題に対処する場合、滞納家賃の回収それ自体を目的として機能せざるをえない。滞納問題が滞納世帯の生活の困窮化を促し、福祉需要を形成するとしても、それは公営住宅制度が対象とする問題ではないということである。

第2に、家賃滞納層に対しては、社会福祉制度が有効に機能しない。前章でみたように、滞納層には生活保護を受給している世帯が一定程度含まれている。また、表 9-33 は、いくつかの大都市における被保護世帯数、滞納世帯数、及び滞納保護世帯数（保護

を受給しかつ滞納している世帯数)を示しており、被保護世帯の一定割合が滞納し、滞納世帯の一定割合が保護を受給していることがわかる。この場合、生活保護制度はいわゆる最低生活の保障を目的として機能するのであるが、滞納世帯にはその機能を発揮することができない。つまり、滞納世帯は滞納家賃の返済という問題をかかえているのであり、最低生活費を支給されたとしても、そこから滞納家賃を返済していくとすれば、実際の支給額は最低生活費を下回ることになる。これは年金等の所得保障制度についてもあてはまる問題である。生活保護制度や年金制度はもちろん滞納家賃の返済のための所得を保障するわけではなく、滞納世帯に対しては本来の制度の目的を達成することが困難になる。

また、被保護世帯が滞納を継続していくとすれば、それは微妙な問題を生みだすことになる。つまり、前章でも言及したように、保護を受給しながら滞納を続ける世帯は住宅扶助を家賃以外の支出に使用しているわけである。これは、被保護世帯の家賃納入意志の欠如に起因するとみることともできるが、他方で、生活扶助等の支給額が低いために住宅扶助が家賃以外の支出に使用されているとも考えられる。これに関しては議論が分かれると思われるが、この問題について公営住宅行政の側からは、住宅扶助の「天引き」制度が強く要請されるようになっている(注4)。住宅扶助を公営住宅行政に直接納入することが住宅行政サイドの要求であり、神戸市や札幌市等の一部の自治体ではこの住宅扶助の「天引き」制度が実施されるに及んでいる。ところが、生活保護制度では、住宅扶助は被保護世帯に支給することとされており、保護行政サイドからは住宅扶助の「天引き」制度に強く反発するという動きもあり、被保護世帯の滞納という状況は微妙な問題を内包するようになってきている。

第3に問題になるのは、滞納期間が長期化し、滞納家賃を返済することができない世帯は、いずれ公営住宅からの退去を余儀なくされることである。公営住宅の事業主体は近年滞納対策を強化しつつあり、滞納の長期化の予防を試みると同時に、滞納が長期化した世帯には「明渡し訴訟」あるいは「強制執行」といった法的措置を使用する傾向を強めている。公営住宅制度は、滞納問題に対処するに際して、滞納家賃の回収それ自体を目的とするのであり、滞納家賃を返済できない世帯には、その世帯を公営住宅から排除するように機能する。そして、滞納をかかえ公営住宅からの退去を余儀なくされた世帯は、民間市場で適切な住宅を確保することがおそらく困難であり、その過程で滞納世帯の生活困窮はいっそう深刻化していくと考えてよい。滞納世帯は低所得、疾病、借金等の問題をかかえ、さらに住居を喪失することになり、それが新たな福祉需要を生みだしていく。前節までに示したように、より低所得の世帯、収入が低い「単身」や「欠損」は滞納期間が長期化し、滞納額が膨張するという状態にあり、滞納家賃の返済がほとんど不可能になっている。そうした世帯はいずれ法的措置によって公営住宅から排除されることになり、福祉需要を形成していく可能性が高い。公営住宅制度は、滞納家賃を返済できない世帯を排除し、社会福祉制度の需要を生みだしていく。表9-34は、名古屋市営住宅における滞納退去世帯数の推移を示しており、滞納退去世帯が徐々に増加している傾向が認められる。また、表9-35は大阪府営住宅のデータであるが、滞納期間が長期化するにつれて公営住宅から退去する世帯の比率が高まることがわかる。これらの滞納退去世帯には法的措置による退去世帯に加えて、自主的退去世帯、蒸発等の無断退去世帯が含まれているが、いずれにせよ、これらの滞納退去世帯は、住居を喪失することによって、生活困窮がより深刻化していく可能性が強い。前掲した表9-22にも示されるように、法的措置件数は経年的に増大してきており、公営住宅制度は滞納世帯を排除し、福祉需要を生みだすという傾向を強めている。

以上のような点からすれば、公営住宅の家賃滞納問題は、社会福祉制度と強い関連を

表 9-33 滞納保護世帯数

	被保護世帯総数 A	滞納世帯総数 B	滞納保護世帯数 C	C/A ×100(%)	C/B ×100(%)
東京都 (S.59)	* 9,000	28,293	* 1,350	* 15.0	* 4.8
名古屋市 (S.59)	2,206	6,598	623	28.2	9.4
京都市 (S.58)	* 2,257	2,671	* 644	* 28.5	* 24.1
神戸市 (S.58)	2,193	4,726	830	37.8	17.6

(注) *印は推計値

表 9-34 滞納退去世帯数の推移
(名古屋市営住宅)

年度	滞納退去 世帯数	滞納総額 (千円)
昭和58	169	40,165
59	192	52,852
60	253	144,758
61	281	121,860

表 9-35 滞納期間別退去件数
(昭和57年、大阪府営住宅)

滞納期間	継続居住	退去	計
1～2 ヶ月	5,085 (87.9)	697 (12.1)	5,782件 (100.0%)
3～5 ヶ月	2,076 (88.3)	274 (11.7)	2,350件 (100.0%)
6～11 ヶ月	1,452 (80.6)	349 (19.4)	1,801件 (100.0%)
12ヶ月～	1,433 (62.4)	862 (37.6)	2,295件 (100.0%)
計	10,046 (82.2)	2,182 (17.8)	12,228件 (100.0%)

有しているとみることができる。すなわち、①滞納世帯は低所得、疾病、借金等の問題をかかえ、滞納家賃の返済を試みる過程でその生活はいっそう困窮化していく、②滞納世帯が生活保護を受給するとしても、支給される額は結果的に最低生活費を下回り、生活保護制度は有効に機能しない、③滞納世帯が滞納家賃を返済できない場合はいずれ住居を喪失することになる、等々の意味において、滞納問題は福祉需要を生みだし、社会福祉制度の効果を阻害していくと考えられる。また、公営住宅制度が滞納問題に対処する場合、それが滞納家賃の回収それ自体を目的化せざるをえないという点にも注意しておく必要がある。公営住宅制度が対象とするのは滞納家賃の回収という問題であり、滞納世帯の生活困窮という問題ではない。公営住宅制度は、滞納家賃を返済できない世帯に対しては、その世帯を公営住宅から排除するように機能せざるをえないのである。

第4節 まとめ

本章では、家賃滞納層が滞納問題の解消・緩和を試みる過程をとりあげ、滞納層がどのような対策を講じているのかをみてきた。また、滞納層の「滞納対策」を分析すると同時に、事業主体の「滞納対策」についても分析を加え、次のような知見を得た。

①家賃滞納層が家賃を支払い、かつ滞納家賃を返済するには、全体的にかなり大きな負担が必要になっている。とくに、収入が低い世帯、「単身」や「欠損」、滞納期間が長く滞納額が大きい世帯では「総負担率」がきわめて高い。前章で示したように、「単身」や「欠損」は収入が低く、滞納期間が著しく長期化し、滞納額が膨張するという状態にあるが、そうした世帯の「総負担率」がとくに高いといえる。これに比べて、収入が高い世帯や「夫婦と子」は「総負担率」が相対的に低い。

②滞納世帯の半数強は滞納家賃を毎月返済しているわけではなく、滞納家賃を完納する見込みがないという状況にある。なかでも、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納期間が長く滞納額が大きい世帯は、滞納家賃の返済を履行していない場合が多く、滞納額がむしろ増加していく傾向にある。「単身」や「欠損」は既に滞納期間が長期化し、滞納額が膨張しているのであるが、その滞納額はさらに膨張する傾向を示している。これらの世帯は、「総負担率」がきわめて高く、膨張した滞納額を返済していくことがほとんど不可能になっている。これに対し、収入が高い世帯や「夫婦と子」では、「総負担率」が低く、滞納家賃を完納する見込みのある世帯が相対的には多い。もっとも、この場合も完納見込みのある世帯は半数を少し超える程度でしかない。

③家賃滞納層は、その多くが滞納家賃を返済するためになんらかの対策を講じている。その返済対策の内容は世帯の構成によって異なり、滞納家賃の完納の可能性をある程度規定している。つまり、「夫婦と子」は長子年齢が高まるにつれて「世帯員パート・内職」による対策を講じることが特徴であり、複数の世帯員の就労によって滞納家賃の完納がある程度可能になっている。「単身」や「欠損」は「生活費切詰め」あるいは「世帯主転職」「世帯主残業」等の対策を講じているが、その対策は滞納家賃の完納には結びついていない。また、こうした返済対策が滞納家賃の完納に直結するかどうかは別として、その対策が滞納世帯の生活困窮をいっそう強めることに注意しておく必要がある。滞納世帯は低所得であることに加えて、疾病や借金等の問題をかかえている場合が多く、さらに滞納家賃の返済という問題をもかかえることになる。そして、その返済のための対策は、生活費の切詰めに代表されるように、生活の困窮化を強めるように作用するものが少なくない。

④家賃滞納層が滞納家賃の「返済」のための「対策」を講じる他方で、公営住宅の事業主体は滞納家賃の「回収」のための「対策」を講じざるをえないようになる。この事

業主体の滞納対策は滞納期間等に応じて段階的に設定されており、段階が進むにつれて、「明渡し訴訟」等の法的措置に近づいていく。いまのところ、滞納層の多くは措置段階の初期に位置しているが、今後はより進んだ措置段階に位置する世帯が増加していくと考えられる。滞納世帯の半数強が滞納家賃を完納する見込みがないという現状では、法的措置段階にまで進む世帯も増加していくと推察できる。また、滞納世帯の措置段階は、その世帯属性や収入等によって大きく異なり、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納期間が長く滞納額が膨張した世帯は措置段階がより後期に位置し、法的措置段階に進んでいる場合も多い。これらの世帯は滞納家賃の返済がほとんど不可能になっており、いずれ公営住宅からの退去を余儀なくされる可能性が高い。

⑤こうした点からすれば、公営住宅の家賃滞納問題は福祉需要を生みだし、社会福祉制度の効果を阻害していくと考えられる。第1に、滞納世帯は低所得、疾病、借金等の問題をかかえ、滞納家賃の返済を試みる過程でその生活はいっそう困窮化していく。第2に、滞納世帯が生活保護を受給するとしても、支給される額から滞納家賃を返済するとすれば、その額は最低生活費を下回り、生活保護制度は有効に機能しない。第3に、滞納世帯が滞納家賃を返済できない場合は住居を喪失することになり、それが福祉需要を顕在化させていく。とりわけ、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納期間が長く滞納額が膨張した世帯は、滞納家賃を返済し、滞納問題を解消・緩和していくことが不可能に近いといっておく、福祉需要を生みだしていく可能性が強い。また、公営住宅制度が滞納問題に対処する場合、その対象は滞納家賃の回収という問題であり、滞納世帯の生活困窮という問題ではない。公営住宅制度は、滞納家賃を返済できない世帯に対しては、その世帯を公営住宅から排除するように機能せざるをえない。

<補注>

- (1) 住宅地審議会の答申によれば、公営住宅の家賃負担限度率は1種16%、2種15%とされている。
- (2) 公営住宅法22条によれば、事業主体の長は、家賃又は割増賃料を3ヶ月以上滞納した居住者に対して、明渡しを請求することができるとされている。
- (3) 条文の引用部分のうち「収入が著しく低額であることその他」の箇所が、昭和34年の法改正時に付け加えられ、現在の減免制度が設けられるようになった。
- (4) 昭和59年8月の公営住宅管理連絡協議会では、「生活保護世帯の住宅使用料の取扱いについて」という議題がとりあげられ、各事業主体から住宅扶助の「天引き」制度が強く要望されている。

第Ⅳ部 結 論

本研究の目的は、住宅政策と福祉政策の交錯という枠組みの中で、公営住宅の被保護層と家賃滞納層を対象とし、その特性と形成過程の解明を通じて、公営住宅政策と社会福祉政策の関係のあり方を探ることであった。そのために、まず、研究の前提として、公営住宅に福祉施策上の問題が多発するようになる状況を公営住宅制度の展開過程との関連で検討した。さらに、公営住宅の被保護層と家賃滞納層について、それぞれの階層のかかえる問題がどのように発生してくるのか、それぞれの階層がどのように問題の解消・緩和を試みるのかを明らかにし、問題の発生過程あるいは解消・緩和過程に公営住宅がどのように関わるのかを考察した。被保護層については大阪市平野区を事例地とする調査を行ない、家賃滞納層については名古屋市を事例地とする調査を実施し、それぞれの調査結果の分析に努めた。

本章では、結論として、研究結果の要約を示し、それを踏まえて、公営住宅政策と社会福祉政策の関係を追求していく際に問題・課題となる点の整理を試みる。

第1節 研究結果の要約

(1) 公営住宅制度の基本的性格

①公営住宅法は昭和26年に創設された。これは、終戦直後の絶対的住宅不足、民営借家供給の停止といった状況を背景とするものであった。もっとも、建設省の「公営住宅」には、厚生省の「厚生住宅」への対抗という意図もあり、公営住宅法が両省の折衝・所管争いを経て成立したというその経緯に注意しておく必要がある。両省の法案の内容には大きな差異が認められ、厚生省案の特徴は、応能家賃制度、社会福祉主事や民生委員による入居者の選定、居住者への総合的生活指導、小規模団地の建設による低所得層の分散、等の施策を準備していることであった。これに比べ、建設省案は経済家賃原則にもとづく「住宅経営」であり、社会福祉政策との関連性が相対的に希薄であった。厚生住宅が居住者の生活総体の問題を施策対象に据えていたのに対し、公営住宅はいわば物的住宅の供給それ自体を目的化した「住宅供給政策」としての性格を有していた。両省の折衝の中で、厚生省の動きが公営住宅法の内容に一定の影響を与えたことは事実である。しかし、公営住宅法は、基本的には建設省の構想どおりに成立したとみるのが妥当であり、厚生住宅法案に示された考え方が公営住宅法に反映されるには至らなかった。公営住宅は、制度の発足当初から、社会福祉政策との関連でその機能を設定し、政策効果を想定するという考え方が捨象されていた。そして、公営住宅法の成立をひとつの契機として、厚生省は住宅行政からほぼ完全に撤退し、住宅行政は建設行政として展開されるようになる。

②その後、数次に渡って公営住宅法の改正が行なわれ、住宅政策体系における公営住宅の位置は徐々に低下し、その供給対象は制度的に限定されていく。昭和34年の第2次法改正では、「収入超過者」に対する「明渡し努力義務」「割増賃料」が制度化され、44年の第6次法改正では「高額所得者」に対する「明渡し請求」制度が創設された。これは、供給対象の限定化を通じて、公営住宅の過少性の正当化を意図するものであった。法改正に際しては、国会審議において激しい論戦が展開され、野党は公営住宅の大量供給を主張し、さらに、種別供給の廃止、国庫補助率の引き上げ、応能家賃制度の導入、住宅困窮者の登録制度の導入、等の内容を含む公営住宅法の改正案を代案として提出した。しかし、国会審議における議論が公営住宅法に生かされるわけではなく、野党の提出した代案が公営住宅法の中に反映されるわけでもなかった。政府のねらいどおりに、

「収入超過者」あるいは「高額所得者」という階層が制度的に生みだされ、公営住宅はその供給対象が限定され、供給戸数の過少性が正当化されることになった。

③こうした制度の変質は、公営住宅のいわゆる「福祉住宅」化の完成を示すものでもある。「収入基準」や「収入超過基準」、「明渡し基準」は経年的に低下し、公営住宅はきわめて低所得の階層あるいは福祉施策上の問題をかかえる階層を選択的に対象化するようになる。「特目住宅」の供給も拡充され、公営住宅は「福祉住宅」としての性格を強めていく。もっとも、公営住宅が居住者のかかえる福祉施策上の問題とは無関係に機能するという点に変わりはない。公営住宅は低所得層を対象としつつも、その階層の生活総体の問題を対象としているのではなく、この階層に対する物的住宅の供給それ自体を自己完結的な目的とする“住宅供給政策”として存在している。公営住宅の「福祉住宅」化は、供給戸数の過少性を正当化するという“住宅供給政策”としての「合理性」を維持するためのものであった。公営住宅は社会福祉制度の対象となる階層を“住宅供給対象”に選定したに過ぎなかった。しかし、公営住宅には、被保護層や家賃滞納層等の福祉施策上の問題をかかえる階層が現実には増大してきており、公営住宅は、いわば不可避免的に社会福祉政策との交錯を深めつつある。公営住宅には福祉施策の問題が量的に増大し、公営住宅のあり方は福祉施策の問題の質的狀態にもなんらかの強い影響を与えるようになる。また、公営住宅は特定地域に偏在している場合が多く、福祉施策の問題をこの特定地域に集中させることにもなる。公営住宅が“住宅供給政策”として存在し、公営住宅政策と社会福祉政策が個別に扱われているとしても、両者は、量的、質的、地域的に互いに深く交錯するという傾向を強めている。公営住宅のあり方は、福祉施策が対象とする問題にも深く関連し、社会福祉政策の効果を左右するようになってきている。

（２） ２種公営住宅における生活保護問題の発生

①まず、大阪市を対象として、公営住宅ストックの分布特性を観察すると、それは明らかに縁辺区部に偏在・集中しており、その傾向が１種よりも２種公営住宅により強く現われていることがわかる。さらに、縁辺部では空家の発生量も多く、その空家が「特目空家」として供給される場合が多い。また、２種公営住宅における被保護世帯の増大という現象は地域的に一様に現われるわけではなく、その増大がとくに問題になるのは、インナーエリアと縁辺部である。つまり、インナーエリアでは、２種公営住宅は少ないが、そこでの保護率が極端に高く、被保護世帯が局地的に著しく集積している。縁辺部では、２種公営住宅の保護率は市平均程度であるが、これは一般世帯の保護率に比べて顕著に高い数値であり、縁辺部にはそのような保護率を示す２種公営住宅が大量に存在している。縁辺部では被保護世帯の集中・集積した状態が面的に広がることになる。

②調査対象地域である平野区は、２種公営住宅の縁辺区部への集中という傾向が端的に現われた区域であり、２種公営住宅が大量に存在するために、区域の保護率が一貫して上昇するという状況が顕在化してきている。平野区では、現在の保護率がスラム地域をかかえるインナーエリアの西成区、浪速区に次ぐものとなっており、公的福祉需要の継続的増大、階層構成の偏り、地域福祉機能の低下、等々の福祉施策の展開に関わる地域的問題が発生しつつある。

③次に、＜２種公営保護層＞の特性と形成のされ方を＜民借保護層＞と比較すると、２種公営保護層は「夫婦と子」や「欠損」のような規模の大きな世帯が多く、そうした世帯が世帯主の疾病・障害、配偶者や子供の疾病・障害、多子の養育、等の複合的な問題をかかえていることが特徴的である。また、居住地移動の側面からみると、民借保護層が比較的狭い範囲内で流動しているのに対し、２種公営保護層はインナーエリアのス

ラム地域から縁辺部の2種公営住宅へ流入・集中し、そのまま定着していく傾向にある。その背景には、インナーエリアの住宅事情の問題があり、また、縁辺部に集中する2種公営住宅の供給対象限定化という状況がある。縁辺部の2種公営住宅には空家が発生しがちであり、その空家は「特目空家」として、インナーエリアから押し出された被保護世帯を吸収することになる。さらに、保護行政が介在して、被保護世帯を「移管」として縁辺部の2種公営住宅に送りこみ、2種公営保護層は民借保護層よりも「移管」の比率の高いことが特徴になっている。

④そして、ひとたび形成された2種公営保護層は、民借保護層に比べて、保護受給がきわめて長期化し、また居住期間も長く、いわば地域的・階層的に固定された状態を呈している。さらに、保護受給期間中における2種公営保護層の変容は、世帯の縮小・単身化が高齢化・非稼働化をともしつつ進展するものと要約でき、その過程で2種公営保護層は固定的性格をいっそう強めていく。2種公営保護層の世代的再生産という問題さえ発生しつつある。

⑤続いて、＜2種公営保護層＞と＜公営一般居住層＞を比較すると、2種公営保護層は入居時期が新しく、ストックに発生する空家を媒介に流入してくる世帯の多いことが特徴的である。公営住宅ストックは、空家の「特目化」、家賃の相対的低下、住宅水準の「陳腐化」という方向に性格が変化しており、それゆえ入居時期が新しい空家入居の世帯で保護率がより高くなる。これは、ストックの性格の変化によって、公営住宅の保護率の上昇という状況がプログラムされていることを示している。

⑥公営一般居住層を入居時期と世帯主年齢の2軸で4つの型に類型化し、それをもとに公営一般居住層の構成の変動方向をみると、公営一般居住層が全体的に低所得化、高齢化の方向に向かっていることがわかる。つまり、建設時から居住している型Ⅲ（建設時入居・中年型）と型Ⅳ（建設時入居・高年型）は今後も居住を継続していく可能性が高く、その中で、型Ⅲは型Ⅳへ移行し、型Ⅳは高齢者が残留し、非稼働化していく傾向にある。居住期間が短い空家入居の型Ⅰ（空家入居・若年型）、型Ⅱ（空家入居・中高年型）については、世帯主年齢の低い型Ⅰの定住指向がきわめて弱いのに対し、中高年で生活基盤の脆弱な型Ⅱは定着していく傾向にある。こうした公営一般居住層の動態の中で、とくに型Ⅱの流入・増大が福祉施策上の問題をもたらすことになる。年齢が高く、空家へ流入してくる型Ⅱは、保護率が極端に高く、収入が最も低いこと、入居時から就労が不安定なこと、等々によって特徴づけられ、この型Ⅱの流入は、生活保護をはじめとする福祉施策上の問題を公営住宅ストックに集積させていく。

（3） 2種公営住宅における生活保護問題の解消・緩和

①＜保護継続層＞に対して、＜保護廃止層＞は、ひとたび保護を受給しつつも生活保護制度の対象となる問題の解消・緩和をある程度実現した階層として位置づけられる。両者を比較すると、保護廃止層は、年齢の低い規模の大きな世帯が多く、世帯主とともに配偶者や子供も就労している世帯の多いことが特徴的である。2種公営保護層が保護廃止に至るには、規模の大きな世帯が維持され、そうした世帯が多様な就労形態をとることによって「稼働世帯」になることが必要といえる。

②保護廃止層と保護継続層の「形成経路」を比較すると、保護廃止層は、入居時点では年齢が低く、入居後一定期間を経て保護を開始する世帯の多いことが特徴であり、これは保護廃止層の生活基盤が入居時点では相対的に安定していることを示している。保護継続層は入居時点の年齢がかなり高く、入居時点で保護を受給している世帯あるいは入居後短期間で保護を開始する世帯の多いことが特徴であり、これは保護継続層の生活基盤が入居時点で既に脆弱化していることを示している。つまり、入居時点における世

帯の生活基盤の状態が2種公営保護層の保護廃止の可能性に深く関連している。

③保護受給期間についていえば、保護廃止層は受給期間が明らかに短く、受給期間の長短が保護廃止の可能性を規定していることがわかる。上記の形成経路にみられた傾向を合わせて考えると、保護廃止層は入居から一定期間を経て保護を開始し、短期間の保護受給の後に保護廃止に至るのが特徴といえる。保護継続層は入居時点で既に保護を受給している世帯が多く、その後の受給期間が著しく長期化する傾向にある。保護廃止層の受給期間が短いのに比べ、保護継続層は世代的再生産さえ含む長期保護受給の問題をかかえ、その固定的性格を強めていく。

④居住地移動の実態を比較すると、保護継続層はインナーエリアのスラム地域から流入してきた世帯が多く、保護廃止層には相対的に狭い範囲内から入居した世帯が多いという傾向が認められる。この居住地移動の内容の差異は、両階層の地域的生活条件の状態の差異にも反映している。つまり、保護継続層は2種公営住宅へ流入してくる時点で年齢がかなり高く、既に生活基盤が脆弱化しているという状態にあり、そうした状態でインナーエリアから「縁辺部」へ移動する世帯は就労機会の確保が困難になるなど地域的生活条件が不安定化する可能性が高い。保護継続層は、保護開始前には「日雇い」であった世帯が多く、「縁辺部」で就労を確保することはかなり難しい。これはとくに「移管」の経路で形成される保護継続層に強く現われる問題であり、「移管」の世帯は保護廃止に至ることが困難になっている。これに対し、保護廃止層は地域的生活条件をある程度維持できる範囲内で居住地を移動する世帯が多く、また、若齢時から2種公営住宅に居住し、一定の居住条件を確保することによって地域的生活条件を形成してきた世帯も少なくない。

(4) 公営住宅における家賃滞納問題の発生

①家賃滞納層の全体的特性としては、「夫婦と子」を中心に「単身」や「欠損」も少なくない、「技能労務的職業」等のブルーカラーが多く「日雇い・内職」や「無職」もかなり多い、等を指摘できる。また、滞納層が全体的に一定の特性をもつとしても、その内部構成はかなり多様であり、「夫婦と子」では就労者が複数の世帯が多く、収入が相対的に高いことが特徴である。「単身」や「欠損」では、経済的生活基盤がより脆弱な世帯が多く、収入がきわめて低く保護率の高いことが特徴である。

②家賃滞納層の滞納理由は、「納入意志希薄」が3分の1を占める他方で、残りの3分の2は「借金」や「疾病」を中心とする生活困窮である。近年の公営住宅にはきわめて低所得の階層や福祉施策上の問題をかかえる階層が増大しつつあり、そうした世帯の生活困窮が滞納の増大に直結している。また、「納入意志希薄」と判断される世帯にも収入がきわめて低い世帯が含まれ、滞納が長期化する過程で家賃の納入意志が希薄化してきた世帯も少なくない。

③家賃滞納層の滞納期間、滞納額にはかなりの幅があるが、とくに注目する必要があるのは、収入がより低い世帯で滞納期間が長期化し、滞納額が膨張しているという傾向である。収入が低い「単身」や「欠損」は、滞納期間がきわめて長く、滞納額が膨張するという状態にある。これに対し、収入が相対的に高い世帯あるいは「夫婦と子」では滞納期間が短く滞納額が相対的に小さい。

④また、収入が低い世帯や「単身」「欠損」の場合は、滞納の連続性が強いことも特徴的である。これらの世帯は、ひとたび滞納を開始すると、連続的に滞納を継続し、滞納額が膨張していく傾向にある。収入が相対的に高い世帯や「夫婦と子」の場合は、家賃を滞納したり納入したりというように、滞納が断続的である。

(5) 公営住宅における家賃滞納問題の解消・緩和

①家賃滞納層は、家賃を支払いつつ滞納家賃を返済し、滞納問題の解消・緩和を試みるが、そのための負担は全体的にかなり大きい。また、滞納世帯の半数強は滞納家賃を毎月返済しているわけではなく、滞納家賃を完納する見込みがないという状況にある。なかでも、収入が低い世帯や「単身」「欠損」は、返済のための負担がとくに大きく、滞納額がむしろ増加していく傾向にある。「単身」や「欠損」は既に滞納期間が長期化し、滞納額が膨張しているのであるが、その滞納額はさらに膨張する傾向を示している。これに対し、収入が高い世帯や「夫婦と子」では滞納家賃を完納する見込みのある世帯が相対的に多い。

②家賃滞納層は、その多くが滞納家賃を返済するためになんらかの対策を講じている。その返済対策の内容は世帯の構成によって異なり、滞納家賃の完納の可能性をある程度規定している。つまり、「単身」や「欠損」は「生活費切詰め」による対策を講じているが、その対策は滞納家賃の完納には結びついていない。「夫婦と子」は「世帯員パート・内職」による対策を講じているのが特徴であり、複数の世帯員の就労によって滞納家賃の完納がある程度可能になっている。また、こうした返済対策が滞納家賃の完納に結びつくかどうかは別として、その対策は滞納世帯の生活困窮をいっそう強めていく。滞納世帯は低所得であることに加えて、疾病や借金等の問題をかかえている場合が多く、さらに滞納家賃の返済という問題をもかかえることになる。そして、その返済のための対策は、生活費の切詰めに代表されるように、生活の困窮化をさらに促していく。

③家賃滞納層が滞納家賃の「返済」のための「対策」を講じる他方で、公営住宅の事業主体は滞納家賃の「回収」のための「対策」を講じざるをえないようになる。この事業主体の滞納対策は滞納期間等に応じて段階的な措置が設定されており、段階が進むにつれて、「明渡し訴訟」等の法的措置に近づいていく。いまのところ、滞納世帯の多くは初期の措置段階に位置しているが、滞納世帯の半数強が滞納家賃の完納の見込みがないという現状では、法的措置段階にまで進む世帯が増加していくと考えられる。法的措置件数は現実には増加してきている。事業主体が滞納対策を講じる際に、減免制度の活用が考えられるが、この減免制度は、収入基準がきわめて低く、適用期間が限定されているなどの問題があり、滞納対策の中心的手段にはなりえないのが現状である。

④滞納世帯の措置段階は世帯属性や収入によって大きく異なり、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納期間が長く滞納額が大きい世帯はより後期の措置段階に位置している。これらの世帯は、返済のための負担が大きく、滞納家賃の完納の見込みがないという状況にあり、いずれ公営住宅からの退去を余儀なくされる可能性が高い。これに比べて、収入が高い世帯や「夫婦と子」は初期の措置段階にとどまっている場合が多い。

⑤以上の点からすれば、家賃滞納層の中でも、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納期間が長く滞納額が膨張した世帯は、滞納家賃を返済し、滞納問題を解消・緩和することが不可能に近いといってよい。これらの世帯は、低所得、疾病等の問題をかかえ、滞納家賃の返済を試みる過程でその生活がいっそう困窮し、さらに、滞納家賃を返済できない場合は住居を喪失することになる。それが福祉需要を生みだすことにもつながっていく。これに対し、収入が高い世帯や「夫婦と子」は、いまのところ滞納期間が短く、滞納問題の解消・緩和を実現できる可能性が相対的に高い。

第2節 公営住宅政策と社会福祉政策の関係

最後に、公営住宅政策と社会福祉政策の関係のあり方を追求する際に基本的に問題・課題となる点の整理を試みる。本研究は、もとより基礎的研究であり、公営住宅政策と社会福祉政策の関係に内在する問題を抽出し、両者の関係のあり方を検討するための基礎的知見を獲得するところに研究目的を設定している。その意味で、この研究は政策的な提言を目指すものではない。しかし、研究結果を踏まえて、若干の政策的課題を指摘しておくことはやはり必要であるように思われる。ここでは、公営住宅政策と社会福祉政策の関係について、その量的関係、質的關係、地域的關係という3つの側面からいくつかの問題・課題の指摘を試みる。

(1) 量的関係

社会福祉政策との関連で公営住宅のあり方を考える場合、まず留意しておくべき点は、公営住宅における福祉施策上の問題が一貫して増大・集積してきているという事実であり、今後もその増大・集積が予想されることである。既に明らかにしてきたように、公営住宅にはきわめて低所得の階層が増大し、それにともない、被保護層や家賃滞納層等の福祉施策の問題をかかえる階層もドラスティックに増大してきている。しかも、公営住宅はその供給対象が限定され、「福祉住宅」としての性格を強めているのであり、公営住宅における被保護層や家賃滞納層の増大・集積という傾向は制度的にも促進されている。さらに、現存する公営住宅ストックの大半は昭和40年代までに建設されたものであり、そのストックは空家の「特目化」、家賃の相対的低下、住宅水準の「陳腐化」という方向に性格が変化してきている。そうしたストックの性格の変化が、公営住宅の中に生活保護問題や家賃滞納問題を増大させ、その増大をいわばプログラムすることになる。

より低所得の階層に公営住宅を集中的に配分するという現行の施策は、制度の公平性という点で確かに一定の「合理性」を有している。また、公営住宅の供給は、社会福祉制度の対象となるような階層の居住条件の向上をある程度実現している。とはいえ、公営住宅の「福祉住宅」化は、その供給戸数の過少性の正当化という“住宅供給政策”としての「合理性」を維持するためのものであり、公営住宅における福祉施策上の問題の増大・集積という現象が福祉施策との関連で計画的にもたらされたわけではない。公営住宅に福祉施策の問題が無秩序に増大・集積していくとすれば、公的福祉需要の継続的増大、居住者構成の偏り、地域福祉機能の低下、等々の福祉施策の展開に関わる問題が助長されることにもなる。

そうした点からいえば、公営住宅に増大しつつある福祉施策の問題の量的状態をある程度計画的にコントロールしていくことがやはり必要と思われる。もちろん、公営住宅の量に制約がある限り、原則的には公営住宅をより低所得の階層に配分し、制度の公平性を維持していかなければならないが、その原則を踏まえつつ、他方では、公営住宅の居住者構成の適正化を図る必要もある。

第1に、供給対象のあり方を見直す必要がある。これについては、従来からも供給対象の拡大が主張される場合があるが、公営住宅が量的に少ない段階では、供給対象の単純な拡大は空論でしかない。供給対象を拡大するには、公営住宅を量的に充足するなど、低所得層全体の住宅事情を改善することが前提になる。しかし、現時点においても、公営住宅における福祉施策の問題の量は地域や団地によって一様ではなく、問題が過度に集積している地域や団地の場合は、供給対象のコントロールを通じて、そこでの問題の量的状態を計画的に誘導していく必要がある。公営住宅の入居要件である収入基準は全

国一律の基準として設定されているが、この基準の設定をある程度事業主体の裁量に委ね、地域ごとに、あるいは団地ごとに収入基準を設定し、福祉施策の問題の量的状態をコントロールしていくべきである。公営住宅の収入基準は、全体として制度の公平性を維持しつつ、地域や団地ごとに、福祉施策の問題が過度に集積することがないように設定されるのが望ましい。また、1種と2種の組合せ、「特目住宅」の比率についても、同様の配慮がなされる必要がある。とくに「特目住宅」の量は、公営住宅における福祉施策の問題の量を直接的に規定するものであり、この「特目住宅」の供給には慎重な配慮を要する。

第2に、「明渡し努力義務」や「明渡し請求」制度を廃止すべきである。「収入超過者」に対する「割増賃料」はともかくとして、「収入超過者」や「高額所得者」がより上位の住宅へスムーズに移行できる保障がないという現状では、これらの階層への明渡しの請求は問題が大きい。この階層の定住指向が現実にはきわめて強いことは本論で示したとおりである。しかも、「収入超過基準」や「明渡し基準」は経年的に低下し、現在ではそれぞれ第Ⅱ・5分位階層程度、第Ⅲ・5分位階層にまで低下している。その程度の収入を基準として「収入超過者」や「高額所得者」を定義づけることは疑問が大きい。「明渡し努力義務」や「明渡し請求」は、低所得層の公平性の維持という点にその制度の根拠を置くものであるが、「収入超過者」は「割増賃料」が課せられ、既に公営住宅制度の恩恵を受けていないのであり、その意味では、明渡しを請求しなくても低所得層の公平性はある程度維持されているともいえる。「高額所得者」は公営住宅居住世帯全体の数パーセントを占めるにすぎず、その存在が低所得層の公平性の維持を困難にしているとは考えにくい。また、本論でも述べたように、「収入超過者」や「高額所得者」は、公営住宅における居住者構成の適正化を促し、福祉施策の問題が過度に増大することをくい止めるという役割を果たしている。そうした側面からすれば、「収入超過者」や「高額所得者」の定住をむしろ積極的に担保していくことが検討されてもよいと思われる。

第3に、公営住宅ストックは住宅水準の「陳腐化」によって、福祉施策の問題が過度に増大するという状況を招いており、住宅水準の向上を通じて居住者構成の適正化を図る必要がある。公営住宅のフローについては、住宅水準がかなり向上してきているが、他方では住宅水準がきわめて低いストックが大量に残存しており、それがストックにおける居住者構成の偏りを促している。ストックの住宅水準の問題については、現在、建替え事業や住戸改善事業等のストック改善が進められているが、そのストック改善を住宅水準の向上だけではなく、居住者構成の適正化にも結びつけていく必要がある。その際に、建替えや住戸改善を画一的に行うのではなく、多様な住戸をコンプレックスさせ、居住者構成をコントロールしていくことも必要である。

(2) 質的關係

公営住宅に被保護層や家賃滞納層が量的に増大するにしたがい、公営住宅のあり方は、これらの階層の質的状态にも深く関連するようになる。公営住宅が住宅供給政策として存在し、公営住宅政策と社会福祉政策が個別に扱われているとしても、公営住宅に福祉施策上の問題が量的に増大するにつれて、公営住宅のあり方は、福祉施策の問題の質的状态にもなんらかの影響を与えざるをえないようになる。公営住宅は生活保護問題や家賃滞納問題が発生してくる過程に関わり、あるいはそれらの問題が解消・緩和される過程にも深く関わっていく。公営住宅政策は住宅の問題にとどまらず、福祉施策上の問題にも関わっていく。

低所得層に対する公営住宅の供給は、確かにこの階層の居住条件の改善を実現する場

合が多く、その居住条件の改善を前提として、福祉施策が有効に機能する場合も多い。しかし、他方では、公営住宅が、そのあり方によっては、福祉施策上の問題に否定的影響を与える場合も少なくない。

公営住宅のあり方をめぐる問題としては、住宅水準、立地、家賃、等の問題が従来から指摘されてきたが、これらの問題を、住宅それ自体の問題として扱うだけではなく、福祉施策上の問題に関連づけて扱うことも必要になる。公営住宅の住宅水準や立地、家賃の問題が福祉施策の問題に否定的影響を与えているとすれば、それは住宅それ自体の問題というよりは、別の次元の問題を発現させているとみるべきである。公営住宅の供給対象には、低所得、疾病、障害、家族崩壊、高齢、等々の問題をかかえる世帯が増大してきているのであり、そうした供給対象の性格を踏まえつつ、公営住宅のあり方を追求していく必要がある。

第1に、公営住宅は住戸が狭小であるなど住宅水準が依然として低位にあり、それが福祉施策の問題にも否定的影響を与えている。公営住宅の被保護層は、保護受給が長期化する中で、世帯の縮小・単身化が高齢化・非稼働化をともしつつ進展するという方向に変容している。住戸の狭小性も一因となって、被保護層は世帯の中に稼働能力が低い世帯員だけが留まるという傾向を強めており、それが保護受給の長期化を促すことにもつながっていく。被保護層と家賃滞納層のいずれにおいても、それぞれの階層が問題を解消・緩和するには、規模の大きな世帯が維持され、その世帯が多様な就労形態をとることが必要になっており、公営住宅の住戸規模は、少なくともそうした世帯の維持が可能になる程度のものでなければならない。低所得層や被保護層、家賃滞納層にとって、公営住宅への入居が住戸規模の相対的拡大につながっているとはいえ、その住戸規模は絶対的にはやはり狭小である。被保護層や家賃滞納層の多くが疾病・障害をかかえていることから、住戸規模の狭小性はきわめて深刻な問題になる。

第2に、公営住宅の立地の問題がある。被保護層についていえば、この階層はインナーエリアからの広域的居住地移動を経て「縁辺部」の公営住宅へ流入し、その結果、就労機会の確保が困難になるという問題をかかえている。被保護層は、保護開始前には「日雇い」であった世帯が多く、そのような世帯が「縁辺部」で就労機会を獲得するのはかなり難しい。この問題はとくに「移管」世帯に強く現われている。「移管」世帯は公営住宅へ入居する時点で年齢がかなり高く、既に保護を受給しているなど生活基盤が脆弱化した状態にあり、そうした状態でインナーエリアから「縁辺部」へ移動する世帯は就労機会の確保がかなり困難になる。「移管」世帯をはじめとする被保護層は、入居時点で非稼働化している場合も多く、したがって、居住立地の限定性が希薄であり、広域的居住地移動が可能になるのであるが、その居住地移動は就労条件をより不安定化させるように作用しがちである。広域的な居住地移動は低所得層の地縁・血縁関係を不安定化させることにもなる。しばしば指摘されるように、公営住宅の立地は、低所得層の就労条件や地縁・血縁関係に適合させていくことがやはり不可欠である。

第3に、公営住宅の家賃は、原価主義にもとづくため、必ずしも居住世帯の負担能力に適合しているわけではなく、応能家賃制度を導入していく必要がある。現行の家賃制度は、原価主義を基礎としつつも、1種と2種で家賃に格差を設け、「収入超過者」には「割増賃料」を課すなど応能的な要素を含んでおり、これは、応能的要素を含めなければ家賃制度が成立しえないことを示唆している。もちろん、現行の家賃制度が応能的側面を備えているとしても、それが原理的に原価主義にもとづくことには変わりなく、家賃制度を原理的に応能制へ移行させていくべきである。家賃滞納問題に即していえば、まず、滞納問題の発生を予防すべきであり、そのためにも、さしあたりは減免制度を拡充し、いずれは応能家賃制度を実現していく必要がある。滞納世帯は基本的に低所得で

あり、疾病等の問題によって突発的に収入が低下・途絶する場合も多く、そのような突発的な収入の低下・途絶という状況にも対応できる家賃制度が望ましい。それによって、滞納問題の発生を予防することが一定程度可能になると考えられる。また、既に多発している滞納世帯については、その滞納が長期化しない間になんらかの対策を講じる必要がある。滞納が長期化すればするほど滞納家賃の返済が困難になっていくことは本論で明らかにしたとおりである。減免制度の適用や滞納家賃の分割納付等の施策を通じて、滞納の長期化をくいとめることが不可欠である。滞納が長期化し、滞納額が膨張した世帯の場合は、いずれ公営住宅からの退去を余儀なくされる可能性が高く、現行の公営住宅制度では長期滞納世帯を救済する方法はない。しかし、家賃滞納層の中でも長期滞納世帯はとくに低所得であり、住居の喪失によって福祉需要を生みだしていく可能性も高く、そうした点からすれば、長期滞納世帯にもなんらかの救済策が講じられてよいと思われる。「悪質」な滞納世帯はともかくとして、長期滞納世帯のすべてを公営住宅から排除していくという現行施策は中止すべきであり、滞納家賃の長期的分割納付等の救済策が望まれる。

以上に関連して、第4に注意しておく必要があるのは、公営住宅が「事後的」に供給された場合に、その住宅供給がそれほど大きな効果を発揮しえないことである。被保護層の中でも、継続的に保護を受給している世帯は、公営住宅へ入居してくる時点で既に生活基盤が脆弱化し、高齢に達しているなど、保護廃止の見込みがないという状態にある。そして、この場合、公営住宅への入居が居住条件の改善につながるとしても、その居住条件の改善はそれ以上の効果を発揮しえない。居住条件の改善は、それを通じて被保護層の生活基盤の安定化に寄与し、さらには保護廃止を促すことが期待されるのであるが、公営住宅が事後的に供給されるとすれば、その住宅供給が保護廃止をもたらす可能性はきわめて低い。これに比べ、保護廃止に至る世帯は、入居時点では年齢が低く、生活基盤が相対的に安定しており、この場合は居住条件の改善が生活基盤の安定化に一定の役割を果たすものと推察できる。若齢時から一定の居住条件が確保されていることが、生活基盤の安定化を促し、保護廃止の前提条件を形成することになる。公営住宅は上述の住宅水準や立地、家賃等に関わる一定の条件を備えることが必要であるが、加えて重要なのは、そうした条件を備える住宅の供給が事後的であってはならないことである。

さらに、第5に、公営住宅への入居世帯の選定方法を見直し、入居世帯の生活状況に適合する住宅を配分していく必要がある。一部の事業主体で実施されているように、住宅困窮者の登録制度を採用し、個々の世帯に適合する住宅を計画的に供給していくことが望ましい。その際に、縦割行政のもとで分断されている住宅行政と福祉行政を連携させていくことも必要である。現状では、たとえば、福祉行政が被保護世帯を「移管」として「縁辺部」の公営住宅の「空家」へ「事後的」に送りこみ、「移管」世帯の就労条件が不安定化するというような問題が生じており、これは入居世帯の選定が無秩序であるために生じる問題でもある。

(3) 地域的關係

公営住宅における生活保護問題や家賃滞納問題の増大という現象は地域的に集中して現われている。現存する公営住宅ストックは、その多くが特定地域に偏在して大規模に開発されたものであり、福祉施策上の問題をこの特定地域に集中させていく。公営住宅は特定地域に集中し、「福祉住宅」としての性格を強め、福祉施策の問題を地域的に集中させるという傾向を強めている。

その結果、公営住宅が集中する地域においては、公的福祉需要の継続的増大、階層構

成の偏り、地域福祉機能の低下、等々の問題が発生しつつあり、それが福祉施策の展開を阻害することにもつながっていく。公営住宅は「縁辺部」に集中している場合も多く、その「縁辺部」では就労機会や医療施設が著しく不足するなど、福祉施策が展開するための基礎的な条件が欠落しているという問題もある。さらに、公営住宅の多くは中高層集合住宅であり、低所得層や被保護層の集中という状況は建築的にシンボライズされ、そのスティグマが助長されていく。集合住宅における被保護世帯の集中は、いわゆるデモンストレーション効果を生みだし、「保護慣れ」と称されるような問題をも発生させる。家賃滞納層についても、その地域的集中は、家賃納入に関するモラルの低下を招くなど、非合理的なデモンストレーション効果を生みだしがちになる。

公営住宅の中に、ある種の荒廃した状態のみられる団地が存在することは事実であり、しかも、それが公的制度によって生みだされていくとすれば、“パブリック・スラム”とでもいうべき地域的問題が発現していく可能性さえ否定しえない。公営住宅の被保護層は、複合的な問題をかかえ、地域的・階層的に固定された状態にあるなど、一般の被保護層とは異なる特有の性格を有しており、家賃滞納層は、従来の福祉施策が想定していない問題をかかえている。公営住宅のすべてではないにせよ、その一部がスラム化していくとすれば、この“パブリック・スラム”には、従来の福祉施策の問題とは性格を異にする問題が集積していくと考えられる。

従来から、居住環境の改善の必要性が高い地域は、たとえば、ブライテッド・エリアとして位置づけられ、公的施策の優先性が付与されているが、公営住宅集中地域についても、その一定部分はブライテッド・エリアの一類型として位置づけていくことが必要になると思われる。その場合、住宅や居住環境の問題に加えて、福祉施策上の問題にもなんらかの対策を投入し、住宅行政と福祉行政をリンクさせていくことが必要である。

第1に、上述した居住者構成の適正化に関わる施策を総合的に展開する必要がある。つまり、供給対象のコントロール、「収入超過者」や「高額所得者」の定住の担保、多様な住戸のコンプレックス、等々の施策を通じて居住者の階層構成や年齢構成を適正化していくべきである。それが基礎となって、地域福祉機能が維持され、福祉施策の効果的な展開が可能になる。また、本論で示したように、公営住宅集中地域においては、高齢者世帯とその別居子世帯の近接居住関係が形成されつつあり、この近接居住関係を積極的に評価し、その形成を促進することも必要である。近接居住関係は、居住者の年齢構成の適正化に寄与すると同時に高齢者世帯の生活基盤のひとつの要素としての役割をも果たしている。

第2に、雇用、医療、教育、福祉サービス等の施策を公営住宅にリンクさせ、地域の中で総合化していく必要がある。公営住宅が集中する「縁辺部」では、就労機会や医療施設の欠落が著しく、それが福祉施策の展開を阻害していることは上述のとおりである。公営住宅ストックについては、近年その改善事業が実施されているが、その際に、住宅や居住環境の改善施策に加えて、低所得層の生活総体の問題にかかわる施策を総合的に投入していくべきである。とくに、雇用の創出は重要である。被保護層と家賃滞納層のいずれの場合も、世帯主のみならず配偶者や子供も就労することによって問題の解消・緩和が可能になるのであり、多様な就労機会を準備することが不可欠である。また、被保護層の大半は疾病をかかえ、家賃滞納層の一定割合も疾病をかかえるという状態にあり、その面からは医療供給の拡充が望まれる。さらに、公営住宅の被保護層は世代的再生産さえ含む長期保護受給の問題をかかえており、その世代的再生産をくいとめるには、教育や就労援助等の施策も不可欠である。公営住宅政策には、住宅の供給や改善という問題とともに、低所得層の生活総体の問題にも配慮を加えることが要請され、住宅に関わる施策と雇用、医療、教育、福祉サービス等の施策を総合化していくことが求められ

る。もちろん、こうした雇用や医療、福祉サービスに関わる施策の投入は、上述の居住者構成の適正化を前提として、その効果が発揮されるものである。公営住宅集中地域において、生活保護問題や家賃滞納問題が無秩序に増大・集積していくとすれば、医療や福祉サービスをいかに大量に投入したとしても、その計画化は困難であり、効果が期待できないようになる。

第3に、公営住宅集中地域の問題は、都市レベルでの住宅ストックの配置の問題に関わっている。つまり、本論で明らかにしたように、縁辺部の公営住宅における福祉施策の問題の集中・集積という現象はインナーエリアのスラム地域を母体として発現しているのであり、公営住宅集中地域の問題はインナーエリアの住宅事情の問題と表裏一体の関係にある。福祉施策の対象となるような階層はインナーエリアの民営借家市場で適切な住宅を確保することが困難であり、公営住宅はそうした階層を吸収し、縁辺部に集中・集積させていく。福祉行政がその集中・集積を促進する。それが低所得層の就労条件や地縁・血縁関係の不安定化をもたらすことにもなる。したがって、そのような点からすれば、縁辺部の公営住宅集中地域の問題に対処するには、インナーエリアの住宅事情の問題を解消することが必要といえる。インナーエリアの低所得層は、そこで適切な住宅を確保し、就労条件や地縁・血縁関係を安定化させることが望ましい。公営住宅の新規供給についても、従来のように縁辺部に集中させるのではなく、インナーエリアに重点を置きつつ都市の中に分散的に配置していくべきである。

以上のように、本研究では、公営住宅政策と社会福祉政策の關係に内在する問題を抽出し、両者の關係のあり方を探ってきた。本研究で得られた知見は上述のとおりであるが、それは、公営住宅政策と社会福祉政策が互いに深く交錯しているという事実を示している。公営住宅政策は、低所得層の住宅の問題にとどまらず、社会福祉制度が対象とする問題にも深く関わっている。公営住宅が“住宅供給政策”として存在し、公営住宅政策と社会福祉政策が個別に扱われているとしても、公営住宅のあり方は、福祉施策上の問題に強い影響を与え、福祉施策の効果を左右せざるをえない。公営住宅は、そのあり方によっては、社会福祉政策が有効に展開するための前提条件を形成していくが、場合によっては、福祉施策が対象とするような問題を生みだし、社会福祉政策の効果を阻害することにもなる。そして、そうした事実を前提にすれば、公営住宅政策は、社会福祉政策との関連でその機能を設定し、政策効果を想定していくことが必要と考えられる。公営住宅が福祉施策上の問題にどのような影響を与え、福祉施策の効果をどのように左右するのかを正確に計測・評価することが不可欠であり、そのような計測・評価を踏まえつつ公営住宅政策を展開していかなければならない。公営住宅政策には、住宅供給に加えて、あるいは住宅供給を通じて、社会福祉政策の前提条件を提供するという役割が要請されている。さらに、こうした考え方は、公営住宅政策と社会福祉政策の關係にとどまらず、より広く住宅政策と福祉政策の關係全般に適用されてよいと思われる。本論で述べた公営住宅政策の問題は、住宅政策全般の問題を反映するものであり、住宅政策を福祉政策に関連づけていく必要性を示唆している。

研究発表の記録

研究発表の記録

題 目	発表機関・誌紙名	発表時期	連名者
1. 生活集積としての都市研究 #28～31 地方都市の定住性に関する計画的研究 (その1)～(その4)	日本建築学会 大会	1981. 9	重村、向井 伴丈、筒井 氏原
2. 居住環境問題と公共の役割	『住宅』VOL.31 NO.1	1982. 1	単独
3. 関西における木質過密集中地区の 整備方策に関する研究	住宅・都市整備 公団	1982. 5	分担
4. 木造共同住宅密集地区の世帯移動に 関する研究(その1)～(その2)	日本建築学会 近畿支部	1982. 6	木下
5. 生活集積としての都市研究 #33～37 木質住宅地区整備に関する研究 (その1)～(その5)	日本建築学会 大会	1982.10	重村、伴丈 武永、木下
6. 住宅政策における供給の論理と 生活の論理	『土地住宅問題』 第 105号	1983. 5	単独
7. 公共住宅政策に関する生活論的研究 ――木質居住事例を通して――	日本建築学会 近畿支部	1983. 6	木下
8. 公共住宅政策に関する生活論的研究 ――木質居住事例を通して―― (その1)～(その3)	日本建築学会 大会	1983. 9	木下、小出
9. 公営住宅が居住の安定に果たす役割 ――居住保障の手段としての 公共住宅に関する研究(三)――	生活学会報別冊	1983.12	塩崎
10. 関西における住宅要求の特性と公団の 今後の展開に関する研究 その1 ――ストック改善論――	住宅・都市整備 公団	1984. 3	分担
11. 低質密集住宅の改善策と保健医療計画 (NIRA OUTPUT)	関西計画技術 研究所	1984. 4	分担

- | | | | |
|--|-----------------------------------|---------|----------------------|
| 12. ある公営住宅の居住者の生活歴にみる
住居移動とその要因――生活保障とし
ての住宅政策に関する研究・1―― | 日本建築学会
近畿支部 | 1984. 6 | 鈴木、塩崎
谷本 |
| 13. 公共住宅のストック形成に関する研究
(その1)～(その4) | 日本建築学会
大会 | 1984.10 | 塩崎、昌子
増田、早川
谷本 |
| 14. ある公営住宅の居住者の生活歴にみる
住居移動とその要因――生活保障とし
ての住宅政策に関する研究・1―― | 日本建築学会
大会 | 1984.10 | 鈴木、塩崎
谷本 |
| 15. 地域環境形成における公共住宅団地の
役割に関する研究――周辺住民による
評価の分析を通して―― | 『都市計画別冊』
第19号 | 1984.11 | 早川、塩崎
昌子、増田 |
| 16. 『福祉問題』層の集積と
公営住宅政策の課題 | 『研究紀要』4号
大阪市立大学
社会福祉研究会 | 1985. 3 | 平野 |
| 17. 公営住宅の家賃滞納問題をめぐって | 『土地住宅問題』
第133号 | 1985. 9 | 谷本 |
| 18. 公営住宅における福祉問題の
発生・集積に関する研究
(その1)～(その4) | 日本建築学会
大会 | 1985.10 | 谷本、昌子
増田 |
| 19. 公営住宅における被保護世帯の
発生・集積に関する研究 | 『都市計画別冊』
第20号 | 1985.11 | 谷本 |
| 20. 大都市における公営住宅政策と
生活保護 | 生活学会報別冊 | 1985.12 | 谷本 |
| 21. 大都市における公営住宅政策と
生活保護問題 | 住宅福祉研究会 | 1986. 8 | 分担 |
| 22. HOUSING AND HOUSING POLICY
IN JAPAN | XI WORLD CONGRESS
OF SOCIOLOGY | 1986. 8 | HAYAKAWA |
| 23. 公営住宅における福祉問題の
発生・集積に関する研究
(その5)～(その6) | 日本建築学会
大会 | 1986.10 | 増田、谷本 |

- | | | | |
|---|----------------------------|---------|-------|
| 24. 公営住宅ストックにおける
居住者構成の変動と被保護層の
形成に関する研究 | 『都市計画別冊』
第21号 | 1986.10 | 増田、谷本 |
| 25. 公営住宅政策と社会福祉 | 『社会保障
ハンドブック』
労働旬報社編 | 1987. 9 | 単独 |
| 26. 公営住宅における福祉問題の
発生・集積に関する研究
(その7)～(その8) | 日本建築学会
大会 | 1987.10 | 増田、谷本 |
| 27. 公営住宅の家賃滞納問題 | 『住宅白書』
日本住宅会議編
ドメス出版 | 1987.10 | 単独 |
| 28. 神戸市の家賃補助制度 | 『住宅白書』
日本住宅会議編
ドメス出版 | 1987.10 | 単独 |

謝 辭

謝 辞

研究をすすめる過程で、多くの方々の励ましと御指導をいただきました。記して感謝いたします。

早川和男先生（神戸大学教授）には、自由で可能性に満ちた環境を与えていただき、研究をすすめるうえで、基本的な問題を繰り返し教わりました。重村力先生（神戸大学講師）からは、公私に渡って、常に元気づけられ、温かい御指導をいただきました。塩崎賢明先生（神戸大学助手）には、たえず具体的で有益な御指導・御助言をいただきました。まがりなりにも論文をまとめることができたのは、ひとえに先生がたのおかげであります。また、谷本道子技官（神戸大学）には、大学院での研究生活に日常的に御配慮いただき、共同研究においてもお世話になりました。

山田稔教授、室崎益輝教授両先生（神戸大学）には、論文の審査にあたって、適切な御助言をいただきました。

神戸大学生活環境計画研究室においては、8年間に渡り、多くのよき先輩・同僚にめぐまれました。とくに先輩の鈴木晃氏（現東京都老人総合研究所研究員）には何度となく議論の相手をお願いし、山崎寿一氏（現豊橋技術科学大学助手）には学部時代から今日に至るまで、たえず叱正・御教示・御援助をいただきました。また、木下真一（現首都圏総合計画研究所）、増田昌彦（現大阪府）、昌子一郎（現パシフィック・コンサルタント）ほか研究室を卒業されていった後輩諸氏とは、様々な研究・調査・作業を共に経験することができました。この論文の原稿整理・図版作成については、鹿島伸二君をはじめ院生・学生諸君の協力を得ました。そのほか、研究室のOB、現メンバーには様々な面でお世話になりました。

学外の方々にもたいへんお世話になりました。とくに、岩田正美助教授（東京都立大学）、平野隆之講師（名古屋経済大学）には、共同研究を通じて、社会福祉研究の側面から貴重な御教示をいただきました。また、ケースワーカーの南里卓、宮部千佳子、汐津雅文（当時）諸氏をはじめ、大阪市平野区福祉事務所の皆様には調査を通じてお世話になり、調査結果の分析・解釈に際しては、適切な御助言をいただきました。名古屋市建築局住宅管理課の皆様にも調査に多大な御協力をいただきました。

論文は以上の方々の御指導・御助言のもとにまとめられたものであり、また、本論中に記したように、これらの方々との共同研究と討論の成果に多くを負っています。これら以外にも、多くの方々にお世話になりました。重ねて、深く感謝いたします。

1988年 3月