



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。



氏名・(本籍)	平 ^{ひら} 山 ^{やま} 洋 ^{よう} 介 ^{すけ} (大阪府)
学位の種類	学 術 博 士
学位記番号	学博い第125号
学位授与の要件	学位規則第5条第1項該当
学位授与の日付	昭和63年3月31日
学位論文題目	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

審 査 委 員	主査 教授 早 川 和 男
	教授 室 崎 益 輝 教授 山 田 稔

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、近年の公営住宅における被保護層及び家賃滞納層の増大という現象をとりあげ、これらの階層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關係に内在する問題を抽出し、両者の關係のあり方を探ろ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とりあげている。具体的には、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、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検討した。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、公営住宅の被保護層とともに、民営借家の被保護層、公営住宅の一般居住層、公営住宅の保護廃止層、等をも調査対象とした。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た。論文は4部・10章から構成され、各章の概要は以下に示すとおりである。

第Ⅰ部 問題の所在

第1章 研究の目的と方法

この章では、研究の目的、方法、調査の内容等を明らかにした。

第2章 公営住宅制度の変質過程

ここでは、研究の前提として、公営住宅に被保護層及び家賃滞納層が増大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た。その結果、公営住宅法は建設省と厚生省の所管争いを経て成立したものであり、厚生省の「厚生住宅」が応能家賃制度、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、等の施策を予定していたのに対し、建設省の「公営住宅」が社会福祉政策との関連性が希薄であることを明らかにした。また、制度発足以来、公営住宅の供給対象が一貫して限定され、公営住宅に生活保護問題や家賃滞納問題が増大してくる過程を示し、そうした福祉施策上の問題の増大にもかかわらず、公営住宅が福祉施策とは無関係に機能していることを指摘した。

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

ここでは、大阪市を対象として、公営住宅ストックと被保護世帯、および2種公営住宅に居住する被保護世帯の量的実態と地域的分布特性を検討し、また、調査対象地域である平野区的位置づけを行った。その結果、①公営住宅は明らかに縁辺部に偏在しており、とくに2種公営住宅の偏在が著しい、②2種公営住宅の保護率はきわめて高く、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っている、③平野区は、2種公営住宅の縁辺部への集中という傾向が端的に現われた区域であり、区域の保護率が一貫して上昇してきている、等を明らかにした。

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－

本章では、2種公営保護層と民借保護層の比較分析を行ない、①民借保護層が「高齢単身」に代表されるのに対し、2種公営保護層は「欠損」「夫婦と子」等が多く複合的な問題をかかえている、②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比べ、2種公営保護層はインナーエリアのスラム地域から広域的移動を経て縁辺部の公営住宅へ流入し、そのまま定着していく傾向にある、③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期間が著しく長期化し、居住期間も長く、いわば地域的・階層的に固定化された状態を呈している、等の知見を得た。

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－

本章では、2集公営保護層と公営一般居住層の比較分析を行ない、①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、そのため、ストックの空家には2種公営保護層が流入しがちになる、②公営一般居住層は全体的に低所得化、高齢化の方向に向かっている、③その中で、年齢が高く、空家へ流入してくる

居住期間が短い世帯は、保護率がきわめて高く、就労がきわめて不安定であるなど、生活基盤がきわめて脆弱であり、公営住宅の中に生活保護をはじめとする福祉施策上の問題を集積させていく、等を明らかにした。

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

保護継続層に比べて、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。本章では、保護廃止層と保護継続層の比較分析を行ない、①保護継続層に比べて、保護廃止層は年齢の低い規模の大きな世帯が多く、そうした世帯が多様な就労を試みている、②保護継続層が入居時点で年齢が高く、既に保護を受給しているなど生活基盤が脆弱化しているのに対し、保護廃止層は入居時点では保護を受給しておらず、生活基盤が相対的に安定している、③保護継続層が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てくるのに対し、保護廃止層は比較狭い範囲から入居してくる世帯が多い、④保護継続層は、生活基盤が脆弱化した状態で居住地を広域的に移動し、その結果、就労機会の確保が困難になるなど地域的生活条件の不安定化という問題をかかえている、等を明らかにした。

第7章 2種公営住宅被保護世帯の事例分析

この章では、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た。

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

本章では、家賃滞納層の特性とその滞納実態を検討し、①滞納層には家賃納入意志の希薄な世帯が含まれる他方で、疾病や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する、②滞納層の滞納期間、滞納額には大きな幅があり、収入が高い世帯や「夫婦と子」の滞納期間が相対的に短いのに対し、収入が低い世帯や「単身」「欠損」は滞納期間が著しく長期化し、滞納額がきわめて大きい、③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になっている、等の知見を得た。

第9章 公営住宅家賃滞納層の滞納対策

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、滞納層による滞納家賃の返済実態と返済対策の内容を検討した。その結果、①滞納層が滞納家賃を返済するには全体的に大きな負担が必要であり、滞納世帯の半数強は滞納家賃を完納する見込みがない、②収入が高い世帯や「夫婦と子」は滞納家賃を完納できる可能性が相対的に高いのに対し、収入

が低い世帯や「単身」「欠損」は滞納家賃の完納がほとんど不可能になっている、③「夫婦と子」は世帯員のパート・内職による返済対策を講じ、それが滞納家賃の完納に結びついているのに対し、「単身」や「欠損」は生活費の切詰めによる返済対策を講じつつも、それが滞納家賃の完納には結びついていない、④収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納が長期化した世帯は、「明渡し請求」等の法的措置により、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、等の知見を得た。

第IV部 結論

第10章 結論

最後に、研究結果の要約を示し、公営住宅対策と社会福祉政策の関係のあり方について、その量的関係、質的關係、地域的關係という3つの側面から若干の政策的課題を提起した。

公営住宅は低所得層の住宅事情の改善という側面で一定の役割を果たしている。しかし、他方では、公営住宅が福祉施策上の問題に必ずしも肯定的影響を与えるとは限らず、そのあり方によっては、問題の発生を促し、問題の解消・緩和を阻害していることが明らかになった。

論文審査の結果の要旨

本研究は、わが国の住宅政策が住宅の建設・供給に力点を置いている中であって、住宅はその本質において福祉的性格を有するものであり、その政策と計画の立案に際しては、福祉的側面からの配慮が不可欠であり、その存在しない場合には新たな福祉問題を惹起する、等の矛盾を形成することを、我が国の公営住宅の后果の実証的検討を通じて、明らかにしたものである。

全体は4部・10章から成っている。

第I部はかかる研究にとりくむべき今日的課題と具体的問題の所在、さらに本研究の中心の対象である公営住宅がその成立過程において厚生省と建設省の競合があり、後者の所掌となるに及んで前者が主張していた福祉的視点が消え去ったことを歴史的に明らかにしている。さらに研究の目的と方法について述べている。

本研究によって得られた新たな知見は次のとおりである。

- 1) 用地取得の容易さ等の理由から、公営住宅の建設は、調査対象とした大阪市の場合、縁辺区部に偏在・集中しており、空家が多いことから、他区における高齢単身者、母子・父子等の欠損家族の受皿としての役割を果たし、生活保護世帯が増大し、居住地形成に問題を提示していること、(第II部第3章)
- 2) 低所得者階層対象の二種公営住宅の入居者の場合、特に遠方のインナーエリアから移動してくるため、雇用機会の喪失等によって生活保護受給者となる場合が多いこと (第II部第4章)

3) 日本の住宅政策は所得階級別の階層別政策として行われており、二種公営住宅居住の生活保護層は年齢が高く、保護率が高い。公営二種住宅の特定目的化、社会的物理的陳腐化、等がかかる現象を構造化していること（第5章）

4) 公営住宅居住者のうち生活保護を継続して受給する者と一時的受給に終る者を比較すると、前者は行政的措置による「移管」世帯に強く、後者は若年時からの入居、周辺地区からの入居等によって地縁・血縁をつうじて就労機会を確保する可能性の大きいこと（第6章）

5) 第7章は以上の統計的分析の根拠となった世帯の事例を紹介している。

6) 第Ⅲ部は、上記のような第二種公営住宅の立地、性格等による入居世帯の特化と居住地形成から、家賃滞納者が増大、長期化し、返済不能による福祉需要の形成を論じている（第8、9章）

7) 結論として、公営住宅が低所得層の住宅事情の改善という面で一定の役割を果たしつつ、他方で福祉施策上の問題を惹起し、福祉政策の効果を阻害することを指摘している。

以上のように本論文は、従来の住宅政策研究が建設と供給という需給論中心であったのに対し、福祉政策との境界領域の分野から問題を解明している点、当該分野の学問的、実際の進展に寄与するところ大きいと思われる。

よって、論文提出者平山洋介は学術博士の学位を得る資格があると認める。