

平成 21 年 6 月 11 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18560588
 研究課題名（和文） 自治体における地域居住政策の展開に関する研究
 研究課題名（英文） A Study on the community-based housing policies and practices of Japanese local-governments
 研究代表者
 鈴木 浩（SUZUKI HIROSHI）
 福島大学・共生システム理工学類・教授
 研究者番号：20124589

研究成果の概要：住宅政策における新たな枠組みとしての「住生活基本計画」や「地域住宅計画」の策定過程を都道府県や市区町村へのヒアリングやアンケート調査によって詳細に分析し、「住生活基本法」の趣旨や「地域住宅計画」それに基づく「地域住宅交付金」の趣旨に照らして自治体の住宅政策の展開にはなおさまざまな課題が横たわっていることが明らかになった。また、地域再生の課題に対する自治体の役割はさらに高まっており、住宅政策分野では、「地域居住政策」として包括的な視点で展開していくことが求められていることを明らかにした。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,600,000	0	1,600,000
2007年度	900,000	270,000	1,170,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	540,000	3,940,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学 ・ 都市計画・建築計画

キーワード：地域居住政策、住生活基本法、住生活基本計画、地域住宅計画、地域住宅交付金、地域居住要求、地域居住支援

1. 研究開始当初の背景

(1)2006（平成 18）年、従来の「住宅建設計画法」を廃止し「住生活基本法」が制定され、公共住宅供給だけでなく民間住宅なども視野にいれ、住宅市場を積極的に位置づけるとともに、地方自治体の役割を重視するという基本的な方針が提起されてきた。このような住宅政策の枠組みの大きな転換が自治体の住宅政策の展開にどのような影響を及ぼしていくのかが大きく問われていた。

(2)筆者らは 1990 年代後半から、住宅政策や

住宅行政のあるべき姿として自治体による「地域居住政策」という枠組みを提起してきた。HOPE 計画や住宅マスタープランの中でもそのような視点での計画づくりも展開するようになってきた。上記の住宅政策の転換期に合わせて、この「地域居住政策」の今後の可能性や展開方向を検討することとした。

2. 研究の目的

(1)新たな枠組みとして導入された「住生活基本計画」、「地域住宅計画」の策定過程を通し

て、自治体における住宅政策の住宅政策の分権化の実態を分析し、今後の自治体による地域居住政策の方向性を明らかにする

(2)少子高齢化、郊外団地の衰退、既成市街地における居住人口の減少や世帯継承の困難など、人々が安心して住み続けることが大きな課題となってきた。それらの課題に対するNPOなどの地域居住支援活動が活発になってきており、地域居住政策における地域居住支援活動の位置づけを明らかにする。

(3)個別世帯の個別居住要求だけでなく地域社会における人々の生活の質を向上させる地域居住要求を明らかにするとともにその把握方法を構築する。

3. 研究の方法

(1)「住生活基本計画」・「地域住宅計画」の策定過程の分析

①「住生活基本計画」(従来からの「住宅マスタープラン」を含む)を策定する都道府県のうち10の都道府県(北海道、宮城県、福島県、千葉県、東京都、愛知県、大阪府、兵庫県、福岡県、大分県)へのヒアリングを実施する。そこで国の「住生活基本計画」の受け止め方や市区町村との役割分担さらには現下の課題などを整理する。合わせて、先行している「地域住宅計画」の策定と「地域住宅交付金」の運用などの現状と課題などを整理する。

②全国すべての都道府県と上記10の都道府県下のすべての市区町村に対して、「住生活基本計画」、「地域住宅計画」の策定過程についてのアンケート調査を実施し、自治体住宅政策の実態及び今後「地域居住政策」の展開に向けての課題を明らかにする。

(2)地域居住支援活動の分析

墨田区における「さわやかネット」、豊橋市における団地建替えの事例、ホームレスの支援活動の蓄積や国におけるセーフティネット施策などの分析を通して地域居住支援の取り組みが一層重要になっていることを明らかにし、それによって「地域居住政策」概念の有効性を裏付ける。

(3)地域居住要求概念の検討と要求把握方法

①建築学会における「学会大会論文集」、「住宅系研究報告会論文集」などの既往研究における「地域居住要求」に関する研究論文のレビューを行う。

②今日あらゆる分野で「地域力」が注目されてきている。これらの動向を踏まえて個別世帯の個別居住要求とは異なった、地域居住の質を確保するための地域要求を検討し、「地域居住要求」として提起する。

なお、当初研究方法として位置づけていた「地域再生本部」によって策定支援を受けて

いた自治体の「地域再生構想」を手がかりに「地域居住要求」関連項目の抽出は情報収集が進まず軌道修正をせざるを得なかった。そこでEUで取り組まれている都市再生の一環として「生活の質」(QoL)策定の事例分析を通して、「地域居住要求」の概念的な枠組みを明らかにすることにした。

4. 研究成果

(1)総論

本研究の基本視角である「地域居住政策」を提起する背景について、人口減少・高齢社会、市場原理の推進と地域社会再生という複雑な政治・経済・社会状況、そして「住生活基本法」などの動向を踏まえて、検討した。

(2)地域居住政策論

本研究で提起する「地域居住政策」の基本視角と課題、今後の展望などについて提起した。とくに「地域居住政策」の基本視角として①安全・安心の居住政策、②地域社会再生、③自治体主導の住宅政策、の3つを提起し、「地域居住政策」の要件として①地域居住実態把握と地域居住要求の把握、②住宅政策の総合性、③参加と協働による地域居住支援システムの形成、をあげた。そして今日的な新たな地域社会再生のための視点として地域経済再構築と地域居住政策の関連性についても言及し、地域における住宅建設やその維持改善活動などを地域経済の再構築と結び付けていくことの重要性を提起した。

(3)住生活基本計画・地域住宅計画

①住生活基本計画及び地域住宅計画の策定事例に見る特徴と課題

・ここでは、10の都道府県のヒアリングのうち、北海道・札幌市、宮城県・仙台市、福島県、千葉県、大阪府、兵庫県についてのヒアリング結果に基づいて検討を行った。

・仮説的に「住生活基本計画」は自治体住宅政策の“マスタープラン”であり、「地域住宅計画」はその実施計画つまり“アクションプラン”であるという関連づけが可能かどうかという視点をもっていたが、現実には、相互にそのような位置づけをしている事例はほとんどなかった。「地域住宅計画」は「住生活基本法」以前の「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」(2005年)に基づいているが、自治体の住宅政策の基本方針やその具体的展開を体系的に進めていくためには相互の関連性を追究することが今後の課題である。

・都道府県「住生活基本計画」は、以前の「住宅マスタープラン」策定途上でそれを移行させる自治体も多く、最初の計画策定過程はさまざまである。

・都道府県「住生活基本計画」策定に際して、

市区町村との連携もさまざまである。北海道における圏域別の任意組織の設置、福島県における生活圏ごとの「住まいのネットワークふくしま」（これは市町村だけでなく建築関係団体や学識経験者などを含めている）、大阪府における「大阪府住宅まちづくり推進協議会」などが市区町村との連携の仕組みとして位置づけられているが、今後このような仕組みが必要であるとともに重要である。

・都道府県では、国の「住生活基本計画」において示されていた数値目標や指標と対比させて、それぞれに工夫していることも特徴的である。

・これらのヒアリング結果は、都道府県や市区町村へのアンケート調査の質問事項に反映されている。

②「地域住宅交付金」制度の活用による地域居住施策の現状と課題

・「地域住宅計画」の策定による「地域住宅交付金」の活用実績を通じた地域居住施策の現状と課題についての分析を行った。

・「地域住宅計画」は基本的には地域の実情を最も把握している市区町村が策定し交付金を有効活用することが期待されている。しかし、小規模の市町村では、「基幹事業」の量を十分に持たない場合や「提案事業」を計画できない場合もある。こうした場合、広域調整・補完行政の機能を担う都道府県が共同策定や共同研究会の開催などによる事業の掘り起こしなど、さまざまな支援や計画策定の動機付けを行っていくことも重要である。

・国においては、「基幹事業」の対象枠の拡大や「基幹事業」の要件の緩和などを通じて、自治体が「提案事業」枠をより積極的に活用できるような支援も検討する必要がある。

・「地域住宅計画」は「計画」という名称がつけられているものの地域の課題を踏まえた施策の方向性を示すような基本計画ではなく、あくまでも「地域住宅交付金」の交付を受けるための「申請書」としての性格が強い。今後の対応として、「地域住宅計画」の策定以前に「地域の住宅政策・居住政策に関する上位計画」が必要である。そのために、「住生活基本計画」などの基本計画の策定を「基幹事業」に位置づけるなどの改善が必要である。

・小規模市町村における「提案事業」は、公営住宅整備関係が大半を占め、地域の民間市場全体を視野に入れた提案が不足するなど、必ずしも「提案事業」の趣旨が有効に活用されているとはいえない。自治体における地域の居住ニーズの的確な把握とともに、居住ニーズを施策に結びつける「政策立案力」が求められる。

・国における住宅関連統計データの更なる整備や地域における行政データを駆使した居住ニーズの把握方法などの確立が重要であ

る。また全国の自治体における政策立案を技術情報面でサポートできるように、地域のさまざまな住まいづくり情報を継続的に収集分析し、その情報提供や共有化の仕組みづくりが求められる。

③自治体「住生活基本計画」「住宅マスタープラン」「地域住宅計画」の策定実態

・アンケートは全都道府県（回収 43 都道府県／47 都道府県）、及びヒアリング調査を実施した 10 都道府県下のすべての市区町村（回収 437 市区町村／625 市区町村）で実施した。

・都道府県に対しては「住生活基本計画」について、その策定過程と組織、住宅関連統計調査などの活用、市区町村との連携、計画目標、住宅行政の点検評価、国への要望など、について尋ねた。

・また都道府県に対して、「地域住宅計画」の策定に関して、市区町村との策定における連携の仕方、策定組織、「住生活基本計画」との関連と目標定量化指標、国への要望などを尋ねた。

・市区町村に対しては、地域住宅計画の策定過程、都道府県との共同策定の場合の当該市区町村の提案の反映のしかた、前提となる上位計画の存在、都道府県や国に対しての要望などを尋ねた。

・都道府県では、「住生活基本計画」の策定において第三者委員会（審議会を含む）によって審議し策定する方式が定着している。それとともに住宅政策企画業務の専管組織が確立してきているといえる。

・都道府県において、国レベルの統計資料などの活用は一般的に行われているもののより詳細な実態把握のために特別集計をしているのは 8 都道府県（18.6%）に過ぎない。また住民アンケートや住宅実態調査など独自の調査資料を活用しているのも 17 都道府県（39.5%）に留まっている。

・都道府県において市区町村に対して住宅政策の基本的計画の策定を指導しているのは 72% とかなり高い比率を占める。しかし都道府県計画において市区町村の実情を反映しながら地域別計画を盛り込んでいる場合は 37% に過ぎない。

・国の「住生活基本計画」では 4 つの基本目標と 28 項目の基本政策を掲げており、多くの都道府県では、これらを参考にそれぞれの目標を検討しているが、独自の地域課題を踏まえて目標を掲げている場合も少なくない（33 都道府県、76.7%）。

・都道府県における国への要望と課題では、計画策定のバックアップ（調査の基幹事業化、計画策定経費助成、市町村計画策定助成など）、計画実施条件整備やバックアップなどがあげられている。

・「地域住宅計画」については、その策定においてきわめて特徴的な趨勢を示している。

つまり、都道府県と市区町村が共同策定をしているケースが最も多く 20 都道府県 (46.5%)、一部の市区町村と共同策定するケースが 12 都道府県 (27.9%)、都道府県単独策定は 12 (27.9%) に過ぎない。しかも前年度の策定状況と比較すると共同策定の事例が増加傾向にある。市区町村の独自の地域居住政策能力を高めていくことが今後必要であるが、現在の地域住宅計画の枠組みでは、「基幹事業」と「提案事業」の採択条件や交付金の効率的運用、「基幹事業」をもたない市区町村への交付金配分の配慮などさまざまな知恵と工夫を活かすための共同策定の姿が浮かび上がってくる。しかし、それは「地域住宅計画」と「地域住宅交付金」制度の問題点として指摘できる課題も少なくない。

・例えば、「地域住宅計画」の前提として、市区町村が策定することが望まれる「住生活基本計画」は、その策定を「基幹事業」として位置づけるか、そもそも「基幹事業」や「提案事業」の枠組みから外し、その策定費補助制度を創設する、などの改善が必要である。

・多くの自治体が要望しているように、「基幹事業」枠を拡大し、それによってさまざまな「提案事業」を「地域住宅計画」に盛り込むことが出来るように改善することが必要である。

・「地域住宅計画」を市区町村の側から見ると、計画を策定している市区町村は 6 割に過ぎず、とくに小規模町村では未策定が多くなっている。

・同様に、市区町村にとって「地域住宅計画」は「基幹事業」の要件も反映して、公営住宅供給が計画の主要な内容になっていて、「住生活基本法」の精神とは別の枠組みとして運用されているといわざるを得ない。

・既に指摘しているが、市区町村の立場からもマスタープランとしての「住生活基本計画」、アクションプランとしての「地域住宅計画」という関連づけや位置づけは、ほとんどなされていない。これらの計画策定と実施が関連づけられることによって「住生活基本法」の理念や目的が活かされていくと考えられる。

④市町村合併が市町村営住宅の管理に及ぼす影響—大分県の場合

・合併によって中核となる市において、経済成長期に供給された公営住宅の量が多く、この改修や大規模修繕などが追いつかないという課題が大きい。

・合併によって旧町村で検討されていた計画が頓挫する事例が存在する（担当職員の減少、住民サービスの低下、計画修繕などの縮小や延期など）。

・新市中心部公営住宅への若者の入居希望者の集中と旧当村部の転出者増加と高齢化、空き家化の進行が進んでいる。

・過疎地域を多く抱えている旧町村部における若者および子育て世帯の定住促進が大きな課題になっている。

(4)地域居住支援

・高齢社会におけるシニア向け居住空間のあり方とそれらを支える地域社会のあり方が鋭く問われてきている。

・墨田区の事例は、地元大工・工務店のボランティア活動としての手摺り取り付け活動の蓄積から、「地域と自治体」からの「信頼と合意」が形成され、それが「要求と参画」の条件を高めていったものである。

・密集市街地において高齢者が多数居住する老朽木造住宅の改善を進める上で、「簡易耐震補強制度」を実現しながら、建築基準法や都市計画法の法規制を弾力的に運用するために、簡易耐震補強制度を「居住支援」と位置づけながら展開する道筋を探っていることを明らかにした。

・また、地域居住条件をさらに高めていくために、NPO「墨田さわやかネット」を立ち上げ、住環境改善だけでなく健康相談、年金相談、法律相談などさまざまな生活支援活動として研究活動を展開し始めており、それが地域居住支援の枠組みとして位置づけられることを明らかにした。

・愛知県下の公営住宅団地のコミュニティ問題に関する事例分析では、コミュニティ機能の低下が著しい団地において、子ども支援のネットワーク作りや居場所作りが提起されるとともに、空間があればいいのではなくて大人の関わりやアドバイスの重要さが指摘されている。また古い公営住宅団地の建替え事例は、周辺の地域住民が公営住宅団地を取り囲んでコミュニティを形成している事例であり、団地と周辺地域との情報共有や交流が常時必要であることを明らかにしている。

・2007 年 7 月に「住宅確保要配慮者賃貸住宅供給促進法」いわゆる「住宅セーフティネット法」が制定されている。これまでのホームレスなどへの政策的対応の経過を踏まえて、地域居住政策の立場からは、わが国で増え続ける居住不安への抜本的な対応策は、「居住保障論」の確立にあることを明らかにした。

(5)地域居住要求の把握

本研究では地域居住要求を「個別世帯の生活や居住空間のより豊かな質を確保するための地域社会や公共サービスや社会資本そして相互に守るべき社会規範などに対する要求である」とした。先行研究などを分析し、地域居住要求の内容とその把握方法について試論的に提起した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

- ① 鈴木浩、「住生活基本法のポイントと問題点」(査読無)、生活総合研究所『生活協同組合研究』、No. 391、pp. 15 - 20、2008
- ② 鈴木浩、「密集市街地における住居・居住支援政策」(査読無)、日本都市計画学会『都市計画』、No.273、pp.35 - 40、2008
- ③ 鈴木浩、「市場原理と地域社会再生のはざまへ—地域再生をめざす住宅政策の展開に向けて」(査読無)、企業環境研究センター『企業環境研究年報』、第11号、pp. 17-31、2006
- ④ 鈴木浩、「地域再生をめざす地域居住政策の展望」(査読無)、都市住宅学会『都市住宅学』Vol. 53、pp. 3-10、2006

[学会発表] (計 10 件)

- ① 眞嶋二郎、鈴木浩、長谷川洋、阿留多伎真人「市区町村における地域住宅計画及び住宅マスタープラン等の策定状況(その3) その他の住宅マスタープラン関連事項と課題」、日本建築学会大会、2009
- ② 阿留多伎真人、眞嶋二郎、鈴木浩、長谷川洋「市区町村における地域住宅計画及び住宅マスタープラン等の策定状況(その2) 住宅マスタープランの策定状況と策定組織」、日本建築学会大会、2009
- ③ 鈴木浩、眞嶋二郎、長谷川洋、阿留多伎真人「市区町村における地域住宅計画及び住宅マスタープラン等の策定状況(その1) 地域住宅計画の策定状況」、日本建築学会大会、2009
- ④ 鈴木浩、「自治体居住政策—地域居住政策の基本視角と課題」、日本建築学会大会、広島大学、2008
- ⑤ 眞嶋二郎、鈴木浩、長谷川洋、阿留多伎真人、「都道府県における住生活基本計画および地域住宅計画の策定過程(その1) 都道府県住生活基本計画の策定過程と組織」、日本建築学会大会、2008
- ⑥ 阿留多伎真人、眞嶋二郎、鈴木浩、長谷川洋、「都道府県における住生活基本計画および地域住宅計画の策定過程(その2) 地域住宅計画の策定状況」、日本建築学会大会、2008
- ⑦ 中島明子、鈴木浩、阿留多伎真人、長谷川洋、眞嶋二郎、松本恭治、三宅醇「住生活基本計画及び地域住宅計画の策定事例に見る特徴と課題(4) 千葉県」、第2回住宅系研究報告会論文集(査読付)、2008
- ⑧ 眞嶋二郎、中島明子「住生活基本計画及び地域住宅計画の策定事例に見る特徴

と課題(1) 北海道・札幌市」、日本建築学会大会OS(査読付)、2007

- ⑨ 阿留多伎真人「住生活基本計画及び地域住宅計画の策定事例に見る特徴と課題(2) 宮城県・仙台市」、日本建築学会大会OS(査読付)、2007
- ⑩ 鈴木浩、三宅醇、眞嶋二郎「住生活基本計画及び地域住宅計画の策定事例に見る特徴と課題(3) 福島県」、日本建築学会大会OS(査読付)、2007

6. 研究組織

(1) 研究代表者

鈴木 浩 (SUZUKI HIROSHI)

福島大学・共生システム理工学類・教授

研究者番号：20124589

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者

阿留多伎 真人 (ARUTAKI MAKOTO)

尚絅学院大学女子短期大学部生活創造学科・教授

研究者番号：30232078

中島 明子 (NAKAJIMA AKIKO)

和洋女子大学・家政学部・教授

研究者番号：30113294

松本 恭治 (MATSUMOTO KYOJI)

高崎健康福祉大学・健康福祉学部・教授

研究者番号：30017967

三宅 醇 (MIYAKE JUN)

東海学園大学・人間健康学部・教授

研究者番号：20124737

(4) 研究協力者

長谷川 洋 (HASEGAWA HIROSHI)

国土技術政策総合研究所住宅研究部

住環境計画研究室 室長

眞嶋 二郎 (MAJIMA JIROU)

北海道大学名誉教授