

都市政策

季 刊 第 109 号 '02. 10

特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性

公営住宅の課題と政策方向	高 寄 昇 三
公営住宅と民間住宅の役割分担に関する 課題・方向性	太 田 尊 靖
公営住宅管理における課題と今後の方向性	垂 水 英 司
公営住宅制度の位置と性質について	平 山 洋 介
福祉政策・コミュニティ政策との連携という 公営住宅の役割変化の可能性	山 下 淳
神戸市営住宅の現状と課題および 今後の方向性について	長 田 淳

行政資料

神戸市における市営住宅関係資料	神戸市住宅局
市民満足度の向上を目指す行政経営	神戸市政策研究プロジェクトチーム

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第108号 主要目次 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題

コミュニティ・ビジネスと地域社会政策	高 寄 昇 三
都市ガバナンスとコミュニティ・ビジネス	加 藤 恵 正
コミュニティ・ビジネスとボランティア	渥 美 公 秀
農業を通じたコミュニティ・ビジネスの展開	増 田 大 成
ほの暗い21世紀を照らすワーカーズ・コレクティブの働き方	藤 木 千 草
コミュニティ・ビジネスと環境 NPO	萩 原 喜 之
雇用・就業機会創出機能を持つ コミュニティ・ビジネスへの期待と課題	大 島 博 文

行政資料

ともに目指そう「しみん しあわせ 指標」	神戸市
地域を支え活性化するコミュニティ・ビジネスの 課題と新たな方向性	(財)神戸都市問題研究所

次号予告 第110号 特集 大都市制度のこれから

2003年1月1日 発行予定

これからの大都市制度	本 田 弘
戦前の大都市制度	高 寄 昇 三
地方分権と大都市経営	橋 本 行 史
大都市財政の課題	木 村 収
東京「都制」の現状と課題	佐々木 信 夫
分権時代に向けた地方中枢都市仙台の現状と方向性	佐 藤 善 建
指定都市事務局のあゆみ	吉 本 朗 生

は し が き

公営住宅の供給は、昭和26年に公営住宅制度が創設されて以降、これまで住宅政策の中核として推進され、国民の住宅ニーズにこたえてきた。しかしながら、約50年にも及ぶ住宅供給・管理の経過のなかで、入居者の長期固定化、家賃の不均衡の発生、需要に応じた供給の困難化、家賃・共益費収納状況の悪化、コミュニティの維持と自律的管理の低下など、さまざまな問題が累積されてきた。また阪神・淡路大震災の被災地においては、震災からの住宅復興として、平成7年以降大量の災害復興公営住宅供給を行ってきたことにより、ストックの大幅な増加や新たに増加した高齢者の福祉的居住への多様で柔軟な対応等が課題となっている。

一方国の住宅政策は、平成7年に民間住宅市場の発展と住宅供給の多様化を背景として、市場中心主義へ転換し、公共住宅供給は住宅市場を補強・補完する役割に位置づけられることとなった。これを受けて、公営住宅法が改正され、入居資格の高齢者・低所得者への限定、応能応益家賃制度の導入、買取り・借上げ住宅の法制化などが図られた。

さらに近年の状況についてみれば、新たに少子高齢化社会への順応、行政の地方分権化への対応、老朽化する公営住宅・団地の更新と活用などの課題が生まれてきている。公営住宅をめぐるっては、現行制度の内部的な問題のほかに、制度を越えたより広範な問題を検討する必要に迫られている。

これらの課題や問題は小手先の対応で解決できるものではなく、公営住宅制度の根幹を見直すという視点で検討していく必要がある。本号では、様々な課題を解決していくうえで今後求められる「公営住宅のあり方」について、学識経験者や行政関係者に現状認識や多角的に課題解決のための政策の方向性や手段などについて論じていただいた。

特に早急に検討すべきテーマとして、厳しい財政状況の中ではもはや公営住宅を大量に建設・供給することが困難であることを前提として、限られた供給量の中でいかに「真に住宅に困窮する方」に住宅を供給していくかを考えていく必要があることが挙げられる。

公営住宅制度を抜本的に見直し、21世紀にふさわしい「新たな公営住宅のあり方」を検討するうえで、本書が一助となればこの上ない喜びである。

特 集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性

公営住宅の課題と政策方向	高 寄 昇 三	3
公営住宅と民間住宅の役割分担に関する 課題・方向性	太 田 尊 靖	14
公営住宅管理における課題と今後の方向性	垂 水 英 司	27
公営住宅制度の位置と性質について	平 山 洋 介	37
福祉政策・コミュニティ政策との連携という 公営住宅の役割変化の可能性	山 下 淳	49
神戸市営住宅の現状と課題および 今後の方向性について	長 田 淳	63

潮流

住民基本台帳ネットワーク (79)	宝塚市パチンコ店規制条例訴訟 (81)
バイオマス (84)	地方独立行政法人 (85)

行政資料

神戸市における市営住宅関係資料	神戸市住宅局	89
市民満足度の向上を目指す行政経営 神戸市政策研究プロジェクトチーム		110

新刊紹介

2010年の自治体 (129)	コミュニティガーデン (130)
自治体政策づくりの工具箱 (131)	現場主義の知的生産法 (132)

公営住宅の課題と政策方向

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

1 公共サービスの再編成

公共投資のみでなく、公共サービスも、見直しが迫られている。公営住宅は、この公共投資と公共サービスの双方の性格をもつ行政サービスとして、当然に施策の再編成がさげられない。

ことに神戸市の場合、阪神大震災の復興のため、短期に大量の公営住宅の建設を余儀なくされ、公営住宅の管理・運営問題は、きわめて重要な意味をもつことになった。

さて公共サービスとして公営住宅をみると、多くの特徴をみいだすことができる。この公共サービスとしての特性を、十分に活用していけるがどうかである。

第1に、公営住宅はいわゆる「現物供給」であり、現金給付の生活保護・健康保険などのように市民ニーズを全体として充足することはできない。すなわち供給能力において、個別供給が需要とのミスマッチが発生し、公営住宅入居者と非入居者との間で、不公平が発生する。

第2に、公営住宅は「住宅供給」であり、サービスの質の均一性を、他のサービスのように確保することは困難である。たとえば介護保険サービスは、現物供給であるが、人的サービスであるため、公営住宅よりはるかに供給能力の拡大、サービスの市民ニーズへの即応が可能である。

公営住宅は、現物給付といっても、物的給付であり、しかも建築物という特異なサービスである。要するに住宅の質・立地において多様性があり、市民ニーズに必ず即応する保障はない。ことに立地条件などで、市民ニーズが高い、既

成市街地で不足し、市民ニーズがすくない郊外住宅地域で、需給のアンバランスが発生する。

第3に、公営住宅は「福祉サービス」であり、低所得層を対象にしたサービスである。今日の応募状況からみて、民間借家から高家賃を理由に、半数ちかい市民が入居している。

このような経済的給付で、市民ニーズの充足ができるならば、なにも公営住宅を供給しなくとも、住宅手当で十分である。

ことに空き家住宅の比率の増加をみると、公営住宅は単なる、低所得者への住宅供給の時代はおわり、福祉住宅への対応、地域環境整備の拠点といった、より高いレベルの政策目的の達成へ変換すべきである。

第4に、公営住宅は、「選別サービス」を余儀なくされる。すなわち小学校サービスのように入居は不可能であり、しかも都心型住宅はどうしても不足する。

この需給のアンバランスを、所得・家族構成などをベースにして選別しているが、必ずしも成功していない。公営住宅は低所得層を対象とするサービスとして、所得水準で選別しているが、所得算定そのものが、一般的常識からみて不合理である。さらに住宅困窮度の選別基準も多様性があり、設定は不可能にちかい。

むしろ今日のように住宅の絶対的不足が解消した状況では、公営住宅はより住宅困窮の基準を、市場サービスから阻害されている状況などを勘案して新しい基準の設定が必要ではなからうか。

第5に、公営住宅は性格的に市場財である。したがって必ずしも公共セクターによる供給だけでなく、市場セクター、中間セクターなどとの競合が発生する。

第1表にみられるように、所得階層に対応して、性格の異なる住宅が供給される仕組みになっている。しかし実際はこの供給・配分システムが、図式どうりにいかないのである。

一番の問題は、第4階層の住民が、すべて期待どおりの公営住宅に入居できないことである。しかし実際問題として、立地条件を考えると、このような市

民ニーズに対応することは不可能であり、どうしても入居者と非入居者との格差の問題が発生してくるのである。

公営住宅行政の再編成は、結局、このような公共サービスとしての公営住宅の特殊性を、克服して、如何に市民ニーズに即応した、公営住宅を提供できるかである。

第1表 住宅サービスの類型

サービスの類型	住宅の類型	費用負担方式	階層類型
公共サービス	公 営 住 宅	補助金+賃貸料	第4所得階層
準公共サービス	公団・公社 住宅	融資+賃貸料	第3所得階層
準市場サービス	民間優良賃貸住宅	補助金+賃貸料	第2所得階層
市場サービス	民間分譲持家住宅	フルコスト負担	第1所得階層

2 住宅ニーズの選別

公営住宅行政のむずかしさは、市民の住宅ニーズの選別が容易でないことである。公営住宅の目的である、住宅困窮度にもとづく最高順位の者から、入居させることが理想であるが、事実として不可能である。

したがってこの理想の状況に可能なかぎり接近する、選別システムを採用することになるが、さまざまな難点が介在している。

第1に、入居対象者は、原則として、夫婦・親子などの世帯であり、単身者の場合は、50歳以上、身体障害者、生活保護者などの条件を付している。

第2に、政令月収が20万円以上であり、所得階層の下限から25%となっている。政令月収は、年金などの算定があまく、年金30万円前後の世帯でも入居できる。

第3に、住宅に困窮している者であるが、さまざまな条件があり、点数制の選別も、入居前に困窮世帯の条件を人為的に作りだされると、実質的な困窮度の判定が狂うことになる。

平成12年4月、10月の2回の応募者（23,699件）からみると、次のようにいえるであろう。

第1に、応募者は、圧倒的に低所得層が多い。職業別には無職32.5%、パー

ト・アルバイト17.3%で、会社員27.0%等である。高齢者・生活保護受給者・年金生活者などが多い。政令月収（例えば、65歳以上の人であれば、年金所得140万円を控除し、さらに各種扶養控除などを差し引いて計算する。）が0円が51.0%と半数をこえる。

第2に、民間借家住民（64.1%）から、高家賃（43.4%）を理由とした、応募者が多い。

このような応募状況から公営住宅は、たまたま入居した市民との間に、きわめて大きな社会的不公平をもたらす。

第1に、市営住宅の入居が、基本的には抽選である以上、たまたま入居できた市民と、入居にもれた市民の間に不公平が発生する。

第2に、市営住宅の入居者でも、立地条件のよい市営住宅と、立地条件の悪い市営住宅とでは、入居者の間で不公平が発生する。

第3に、公営住宅による経済的給付は、平成13年度をベースでみると、国庫補助金102億円、一般財源20億円の合計122億円を管理費の赤字とすると、1戸当り22.1万円となる。

また未償還額の2,051億円を建設費とすると、1戸当り3,729.1万円となり、金利3%としても112万円の利子補給をしている。別の視点からは、3,729万円の物件を無償貸与した対価となる。

したがって合計134.97万円の年間支援額であり、必ずしも巨額の金額ではないが、長期の換算すると、20年間で2,699.4万円となる。ただ一般会計ベースの管理費負担は、国庫負担分だけ軽くなるので、1戸当り18.5万円軽くなり、年間14.8万円、20年間で296万円となり、公営住宅供給という、福祉効果を考えると、効果的な供給といえる。しかし、入居者・非入居者で実質的に20年間で2,700万円の利益供給の差が発生する。

したがって、公平性の確保と、管理コストの軽減を図っていくことが、管理者である神戸市の責任となる。

このような点からみて、公営住宅問題の最大の課題は、公営住宅入居者と非公営住宅入居者との経済格差是正であり、第2段階としては、公営住宅間で郊

外公営住宅と都心公営住宅との格差是正である。

かりに経済水準・家族条件などが同一の世帯が、第2表にみられるように、民間優良賃貸住宅、郊外団地公営住宅、既成市街地公営住宅にそれぞれ入居した場合に、次のような問題が発生する。

第1に、所得が同じであるが、民間住宅の場合は、当然、公営住宅より高水準である。このような場合は、公的家賃補助は、民間住宅入居者により多く措置されなければならない。

また、同じ公営住宅でも、郊外公営住宅が2万円とし、都心公営住宅が3万円とすると、民間の住宅では、郊外5万円、都心10万円と2倍以上の格差がある。

公営住宅は、政府の賃貸料の制約から1.3倍以上の格差の設定が不可能であり、この点、都心公営住宅へ応募者が殺到する理由である。政策方向としては、市街地公営住宅の家賃引き上げをしていくことになる。

第2に、入居者の住宅ニーズからみると、市場住宅から排除される、身障者などが都心公営住宅に入居するのがのぞましいが、現実には高齢者が入居してしまう。また守衛などの立地限定階層は、給与所得者として都心公営住宅への入居が困難であり、郊外公営住宅への入居を余儀なくされている。

結果的に無職の高齢者が、公営住宅を占拠することになるが、供給戸数としては、飽和気味の郊外公営住宅を、福祉型公営住宅にするか、思い切って特別養護老人ホームに転換するなどの措置で、市民ニーズと住宅ニーズのミスマッチを調整する必要がある。

第3に、住宅困窮度も公営住宅の選別において、必ずしも効果的に機能していない。先にみたように家賃問題が最大の要素であるが、それならば家賃補助で十分であるが、家賃補助の手段として公営住宅が採用されている。

また住宅困窮度に対応した公営住宅の入居がなされていない。結果として立地限定階層などは、経済条件を犠牲にして民間住民へ入居している。またポイント制の採用も、大幅に採用すると、事前に条件を考慮して、劣悪民間住宅に入居するなどの対応を、誘発しかねない。

公的支援措置も公営住宅入居者が、家賃の減免、サービスの充実、立地条件の利便性など、都心型住宅では二重三重の恩恵をうけて、社会的不公平が肥大化している。

第2表 公営住宅の選別性

区 分	民間賃貸住宅	郊外公営住宅	都心地公営住宅
公的支援	家賃への補助金	住宅使用料の減免	住宅使用減免の廃止
入居者	立地限定階層入居	高齢者の入居	身体障害者入居
住宅困窮度	立地条件選好性	住宅環境選好性	低家賃性選好性

3 供給戸数の課題

現在の公営住宅システムのまま、公営住宅政策・管理を続行することは、疑問である。結論からいうと、供給戸数は制限し、特定目的住宅に絞って供給するべきである。そして管理運営は、そのような政策目的の転換を支援する方向で処理することがのぞましい。

神戸市の公営住宅は、阪神大震災の復興対策として、大量の市営住宅を短期で建設し供給を余儀なくされた。したがって供給戸数は5万5,000戸となり、世帯数に占める市営住宅の比率は、政令指定都市中で最高となった。

しかしこのような大量の市営住宅の供給によって、市民の市営住宅へのニーズは充足されたかということ、震災後の平成5年の34.6倍の応募倍率は例外として、平成12年度でも19.6倍の応募倍率がある。

このような市営住宅の応募状況からみて、いわゆる戸数主義にもとづく、市場供給方式は、必ずしも最適の方式でないことがわかる。

第1に、旧市街地の応募倍率は300～400倍であり、郊外の西・北区では1.0倍以下である。このような極端な応募倍率の差をみると、供給戸数ではなく、市民ニーズの充足度の高い、既成市街地に建設供給すべきである。

第2に、市内住宅ストックでは、民間住宅の空き家率が上昇している。昭和38年の3.3%、震災前の昭和63年で11.3%であったが、震災後も14.4%と上昇している。

このような状況から、住宅の絶対的不足の時代は、過ぎ去っており、住宅は

公営住宅階層でも、質的な選択の時代に入ったといえる。

公営住宅階層を借家世帯とみなすと、借家世帯は25.8万世帯のうち単身世帯、非公営住宅所得階層以外の公営住宅層は、約11～14万世帯と推計できる。

公営住宅は県営1.7万戸、市営5.5万戸で合計7.2万戸があり、特優賃、公団・公社住宅4万戸をくわえると、約11万戸の公的賃貸住宅が供給されており、算数的には最低限度の需要は充足していることになる。

4 市営住宅財政の赤字

公営住宅は、公共サービスの提供であり、必然的に公的資金の投入が発生する。しかし公共サービスのなかでも、個人へのサービスとしては巨額であり、自治体財政に大きな財政負担をもたらす。

市営住宅財政は、本来は補助金・使用料収入などで、建設維持費をまかない、一般財源の投入がないのが理想である。

神戸市は、公営住宅会計を特別会計にして、運営の効率化と安定化をめざして、長期的な視点から、公営住宅政策の展開を期している。

第1に、予想に反して、一般財源の繰出はすくない。平成13年度では7.3%にすぎない。公営交通・病院より収支状況はよいといえる。

第2に、財政負担がすくないのは、災害復興住宅として、国庫補助金の支援措置が大きく、38.3%と約4割の補助があるためである。高度成長期のように超過負担もなくなり、市財政の負担は軽くすんでいる。

第3に、住宅使用料は52.7%と約5割である。実際は減免措置を整理していけば、6割程度の収入は確保できる。

第4に、平成27年度をみると、国庫補助金は24.8%に減少している。建設補助措置が、年次経過で低減していくためである。なお住民使用料は53.4%と変化していない。結局、一般財源が11.8%と上昇している。

第5に、公営住宅財政は収入ベースでは悪化しているが、未償還債は2,051億円から1,108億円と約1,000億円を減少させており、長期的には健全化の傾向にある。

問題は公営住宅は、建設当初は国庫補助金の収入が多く、修繕費がすくないという状況にあり、財政は順調に推移する。しかし年次経過とともに、修繕費管理費などが増加していくので、収支は悪化する。

管理運営の効率化で、収支を安定化させて、公営住宅の建替え財源を捻出していかなければならない。要するに公営住宅の質的転換政策の推進を視野に置いて、財政運営をすることがのぞまれるのである。

第3表 市営住宅建設管理収支試算（単位 百万円）

区 分	平成13年度	平成27年度	区 分	平成13年度	平成27年度
公債費	17,504	12,741	住宅使用料	14,068	13,630
管理事務費等	5,063	5,499	国庫補助金	10,224	6,289
維持修繕費	5,363	6,349	基金・弁償金・共益費	292	292
人件費	755	755	その他	2,129	2,131
			一般会計繰入金	1,972	3,002
歳出合計	28,685	25,344	歳入合計	26,685	25,344
管理戸数	55,011	55,011	未償還残高	205,093	110,825

5 市営住宅の将来課題

今後の公営住宅政策においても、他の一般行政と同様に既存のシステムを如何に脱皮し、実質的な市民ニーズの充足を図っていくことが重要な選択となる。

第1に、住宅戸数が不足の時代は、公営住宅は戸数主義で大きな選択の誤りはなかった。したがって公営住宅は、周辺環境との整合性、地域施設の整備状況、住宅ニーズの動向に無関係に建設立地がつづいた。かつて高度成長期には、郊外住宅地の先兵として、未整備の新開発地への進出さえ行われていたのが、卑近な事例である。

しかし今日、高度成長期の大量の公営住宅が、建替、廃止、改善などの再編成期をむかえており、この機会に公営住宅政策のコペルニクスの転換が必要である。それはきわめて陳腐であるが、戸数主義からの特定需要優先主義への転換である。

第2に、公営住宅における施策選択性の最適化の追求である。これ以上の戸都市政策 No.109

数追加は必要がないとしても、限られた財源のもとで、どう公営住宅の質的水準の向上を図っていくかである。

1つは、民間・公営住宅とも、戸数的には飽和状況にあり、問題は立地・賃貸料などの条件である。2つは、一般的な住宅困窮世帯が減少していく過程で、福祉住宅など民間市場では期待できない住宅の必要性が高まっている。

このような公営住宅施策の選別基準が、住民ニーズ充足度（満足度）である。公営住宅の市民ニーズという視点からみれば、供給戸数を半分にしても、都心住宅・福祉住宅など供給の施策志向性を高めていくことである。

たとえば郊外住宅の市民ニーズの充足度が5、都心住宅の充足度が15とすると、郊外住宅3戸を廃止し、都心住宅を1戸建設すれば、市民の住宅ニーズ充足度の変化はない。公営住宅戸数減少は、必ずしも住宅政策の後退を意味しないのである。

このような実質的な市民ニーズの充足としての戦略は、公営住宅入居者の住み替えの促進も、市民ニーズの充足では、同様の効果が見込まれる。

たとえば高所得者層、非立地限定階層などが、低所得者層、立地限定階層と入れ替えがすすむことは、低い公営住宅ニーズ階層が、高い階層に転換することで、全体としては市民ニーズの充足度は大きくなる。

ただ公営住宅の補助金の制約で、既成市街地住宅と郊外住宅との賃貸料格差が3割程度であるが、このような制約が、住み替えの障害とか、入居者選別の不適合性をもたらしているのは、早急に是正されなければならない。

第3に、公営住宅の質的な転換を促進していくには、老朽住宅の立て替え、既存住宅の改良などに、多様な施策のなかからの施策選別をしていかなければならない。

そのためには公営住宅の財政力・運営能力を高めていくため、公営住宅も実質的成本軽減が迫られる。その方法の1つは、民間活力の利用で、民間借上住宅・民間特優賃方式の活用である。

あと1つの方法は、公営住宅会計における管理運営の効率化、財政収支の改善である。

1つに、神戸市は、公営住宅会計をはじめ特別会計方式を導入したが、戸数の多さと民間住宅との競合を考えると、当然、特別会計方式のほうが優れている。

ただ特別会計方式は、一般会計からの繰入金を抑制し、公営住宅会計の独立採算制を強要するとの反対論もあるが、この点については、一般会計方式でも特別会計方式でも同様で、神戸市の政策姿勢と財政収支状況に左右される。

2つに、公営住宅会計における補助金・繰入金を固定すると、費用負担・管理コストなどの改善を図っていけば、公営住宅の供給能力が向上することになる。

したがって公平性・効率性の点から、現行システムの見直しを図っていき、福祉住宅建設などの、供給水準向上の財源とすべきである。

具体的には、家賃の適正化、減免制度の見直し、管理コストの効率化などである。このような目的の達成のためには、公営住宅政策の目的の再編成、公営住宅施策の遂行の選択性向上、公営住宅管理システムの計画化などが、前提条件である。

3つに、公営住宅において、入居者の入れ替え、福祉住宅の整備、都心型住宅の建設などの政策的公営住宅の展開には、公営住宅会計を確立させ、施策の費用効果分析を明確にしていかなければならない。

要するに従来の投資額を判断・戦略基準とするのではなく、市民ニーズを選別基準としていかなければならない。そのための手法が、公営住宅においても、行政評価方式の導入が不可欠である。

民間方式活用が公的使命の放棄であるとか、福祉住宅導入が行政責任の回避といった、幼稚な施策批判を克服していくには、公営住宅の政策化が必要である。そしてこのような行政の政策化は、低次元の減量経営の淘汰とか、施策選択の失敗の回避とか、大きな行財政効果をもたらすことを、認識しなければならない。

第4に、建設主導型公営住宅行政から管理主導型複合住宅行政への転換が必要である。すなわち公営住宅戸数・設計・設備がおなじであっても、住宅管理・

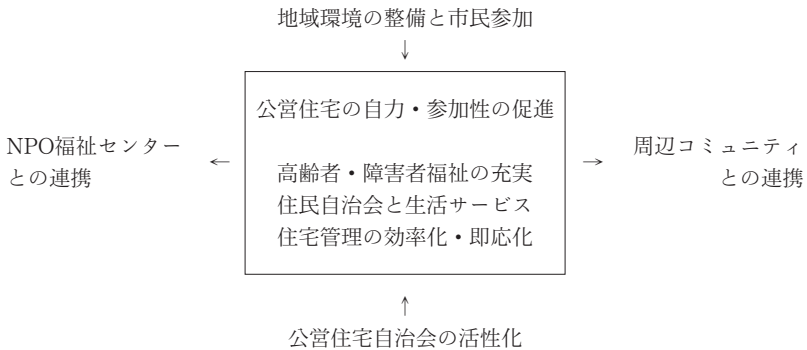
生活サービス・住民参加などのソフトなどシステムが充実していけば、市民の住宅ニーズ充足度は高まっていくことになる。

いかにすれば10戸の公営住宅が、市民住宅ニーズ満足度では20戸の効果を発揮するのである。第1図にみられるように、施設提供とサービスの融合、公営住宅団地と周辺生活機能の連携などを進め、全体として生活ニーズの充足を住宅の核にして形成していかなければならない。

阪神大震災後、多くの高齢者が公営住宅へ仮設住宅から入居したが、生活サービスの欠落から、住宅条件が向上したが、サービス条件が低下したという現実にも悩まされた。本来、住宅はサービスと一体のものであることを考えると、公営住宅の管理においても、サービス面を度外視できない。

ただこのようなサービスは、公的セクターでは不十分であり、また不適切であり、公営住宅と周囲の市民グループとの連携によってのみ可能である。そして公営住宅サイドもある程度の自立的参加性がなければ、外部コミュニティ・NPOとの連携も成功しない。

第1図 公営住宅における連携化



幸い介護保険サービス、地域管理委託などで、公的な収入を確保する機会が多く、サービス経営の面からも収支が期待できるので、公営住宅を核とした、コミュニティ運営の総合システムを形成していくべきである。

公営住宅と民間住宅の役割分担に関する課題・方向性

太 田 尊 靖

(UR都市・計画・設計研究所)
(代表取締役 神戸事務所長)

はじめに

神戸市の全住宅における市営住宅比率は、震災以降急増し9.1%（5.5万戸）と政令指定都市中最も高くなった。県営住宅を含めた全公営住宅比率では11.9%（7.2万戸）と、政令指定都市中唯一10%を上回っている。

一方、民間賃貸住宅については、震災直後、住宅倒壊による異常な住宅不足から満室の状況にあったが平成10年以降入居率が低下し、その影響による家賃の大幅下落も生じ、賃貸住宅経営の危機が問題化している。

賃貸住宅市場が利用者にとって有利になっている状況にもかかわらず、市営住宅の申し込み倍率は急増しているという。

このように神戸市内における借家全体の状況に異変が生じており、本来公営・民営借家のバランスの上に成り立っている賃貸住宅市場の健全な回復のために、抜本的な制度改善も含めた検討をする必要に迫られている。

1 神戸市における住宅の推移

<全住宅における借家の推移>

神戸市における住宅ストック数は、全体的には持家、借家とも増加傾向にあるが、割合では借家比率が年々低下しており、昭和58年に持家数と借家数がほぼ同数になり、以降持家が上回り、ますますその差は拡大している。

また平成7年の大震災により、借家数は絶対数でも平成5年より平成10年が減少している。中でも、民営借家の割合が低下しており、震災後は全体の約25

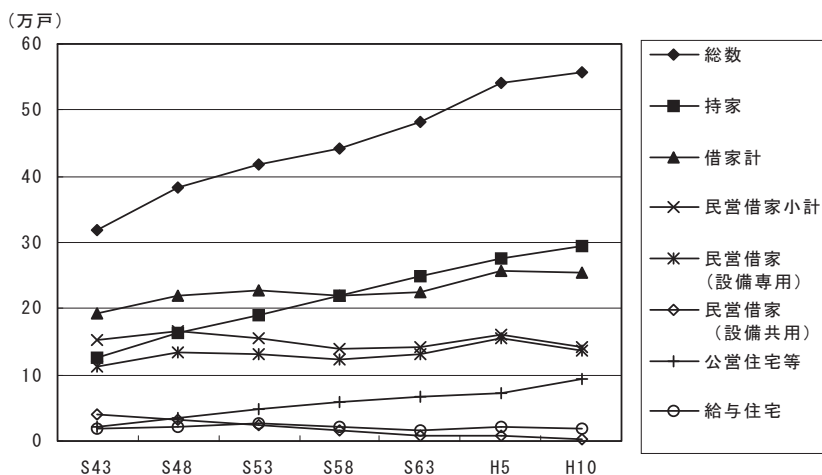
%になっている。

特に設備共用の民間借家は年々減少の一途をたどり、震災後の平成10年では全体の1%未満に激減している。

一方設備専用の民間借家は一定量を確保しながら、微増の傾向にあった。しかし、大震災でかなりの量が滅失し、震災後新たに多くの民間賃貸マンションが建設されたが、総量では震災前の戸数に回復するには至っていない。

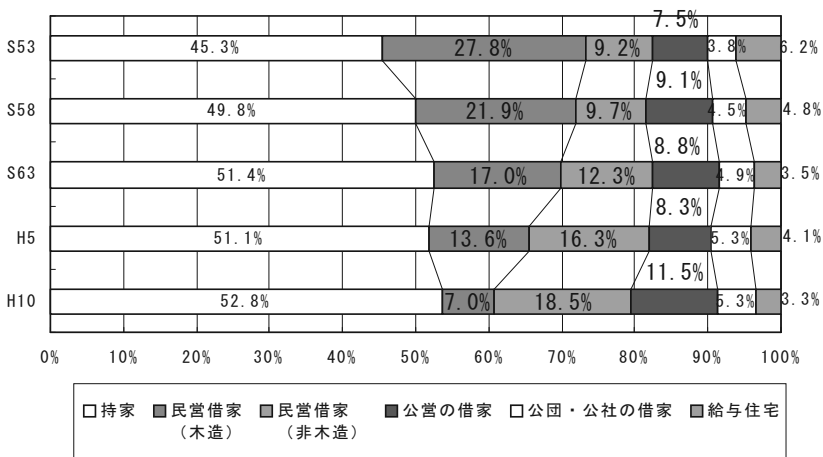
公営・公団・公社の借家は年々増加の一途にあり、特に震災後は大量の震災公営住宅が建設され、現在は住宅総数の17%にもなっている（公営住宅のみでは11.5%）。

つまり、持家・借家の関係は、年々借家比率が低下する傾向にあるが、大幅には低下していないのは公的借家が年々増加し、借家の下支えをしてきたことによる。しかし、震災復興も一段落した現在、公営、民間借家とも新規建設は止まっており、今後は持家比率の増加が加速するものと思われる。



出典：住宅統計調査、住宅・土地統計調査

図1 所有関係別住宅数の推移



出典：住宅統計調査、住宅・土地統計調査

図2 所有関係別の推移

<市営住宅の推移>

神戸市における市営住宅ストック数は年々増加していたが、割合では、昭和50年代後半からの十数年間は全世帯数の7%台を推移し、震災直前の平成6年には6%台に低下していた。この数字は13大都市の中ではやや高いものの、突出した率ではなかった。

しかし、震災以降数多くの震災公営住宅が建設され、震災直前の3.8万戸から5.5万戸へと1.7万戸も増加し、全世帯に対する市営住宅比率も6.6%から9.1%に上昇し、13大都市中最高となった。

県営住宅も含めた公営住宅数では7.2万戸（11.9%）とその比率はさらに上昇する。

このような公営住宅の大量供給により、現在は震災直後の特別な住宅事情も一段落した状況にあるはずである。しかし、現在でも市営住宅の応募者数は減少しておらず、募集戸数が減少している中で申し込み倍率が上昇するという状況にある。

この原因が何によるものかを分析する必要がある。

公営住宅と民間住宅の役割分担に関する課題・方向性

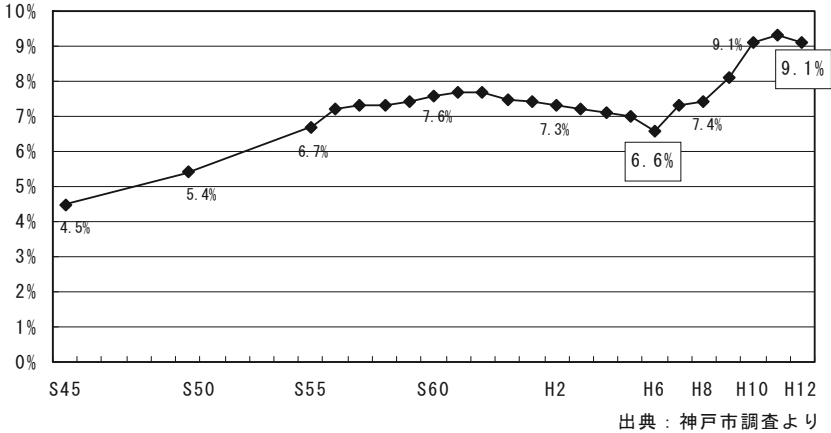


図3 市営住宅の世帯に占める割合の推移

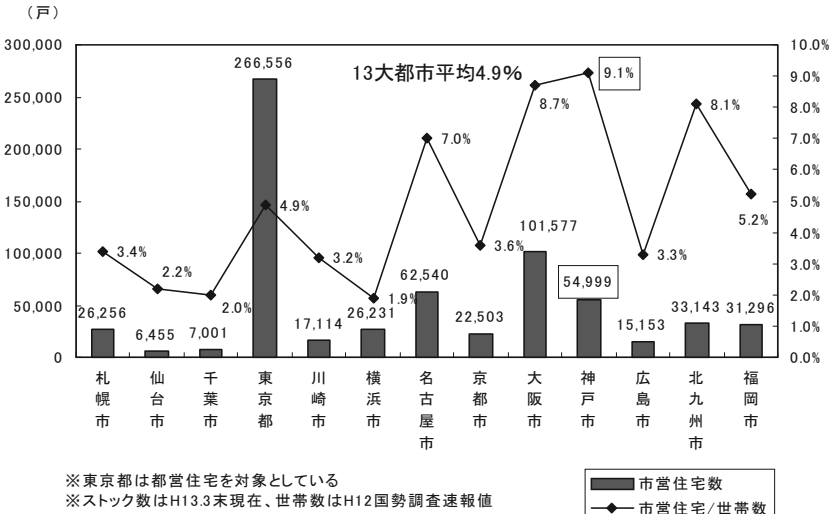


図4 市営住宅ストックの他都市比較 (H13)

<民間賃貸住宅の推移>

長期的に見れば、神戸市内の民間賃貸住宅は減少の方向に推移しているということは前述のとおりである。

しかし、急激に減少しているのは、いわゆる木賃アパートと呼ばれている、劣悪な木造の設備共用民営借家であり、鉄筋や鉄骨造の民間賃貸住宅（マンション）の建設は、地主の相続税対策や若年単身者の住まい方として定着してきたワンルームマンションの急増ともあいまって非常に堅調であった。

そして、あの震災である。震災直後の平成7年～9年の3年間で約3.4万戸と、通常時の2倍以上の民間賃貸マンションが建設された。これは、倒壊した老朽木造賃貸住宅等の建替もあるが、その多くは倒壊した戸建住宅からの建替であった。

にもかかわらず、民営借家のストック全体では、震災前の16万戸強に比べ、14万戸強と約2万戸も減少している。これは、被災地（東灘区～須磨区）における滅失が、長屋17,500戸、木造共同住宅11,200戸と非常に多く、非木造の共同住宅5,900戸を加えると、約3.5万戸もの共同住宅（含む長屋）が滅失したことによる。これらの内一部は、持家のものもあったであろうが、ほとんどは民営賃貸住宅であったと推定される。

このように、民間賃貸住宅全体からみると、老朽化したものが滅失し、良好な新築のものが多量に供給され、かつストック全体では減少という、市場全体からみると更新により望ましい市場が形成されたかのように見受けられる。

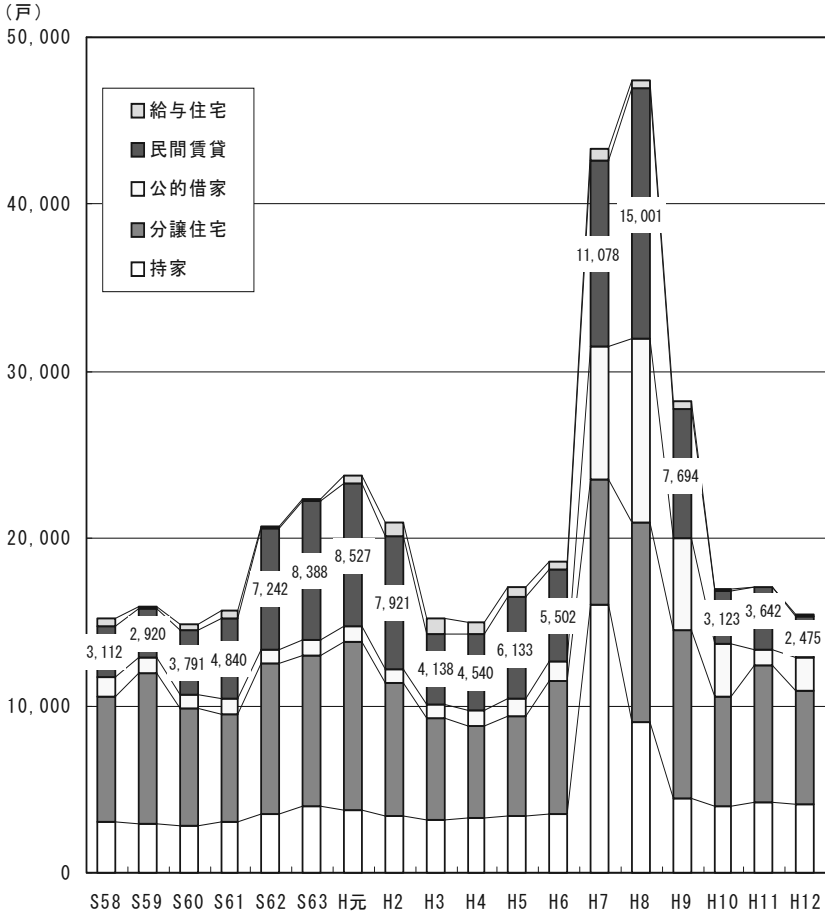
しかし、現実にはそれらのマンションが建設された平成9年秋以降、民間賃貸マンションの空室率の上昇と、家賃や敷金の下落が著しいと言われている。

市内の不動産仲業者に対する調査によれば、平成11年には市内の全マンション平均で空室率が2割を超えるまでなった。特に兵庫・長田区などの市域西部の落ち込みはひどく、3割強の空室率（2LDK以上では4割強）となった。

平成10年以降、民間賃貸マンションの新規建設は3千戸／年と大幅に減少し、需給バランスがとれたため、現在では空室率は十数％に落ち着いている。

しかし家賃は下落したままで、家賃の下落は、民間賃貸マンション所有者アンケートによれば、震災前に比べ20％程度下げたという経営者が4割と非常に多く、30％下げたところも2割あるという状況である。

このように公営住宅と民間賃貸住宅の需要の格差はきわめて大きい。



出典：住宅着工統計

図5 民間住宅着工の推移

表 1 間取り別賃貸マンションの空室率

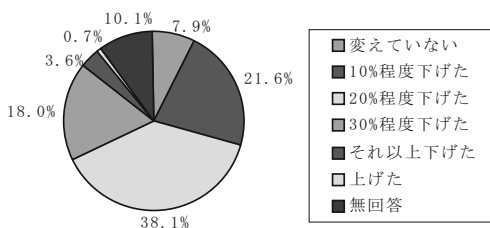
		H9	H10	H11	H12	H13
ワンルーム～2DK	東部山手	18.9%	13.6%	4.3%	9.2%	7.0%
	東部浜手	17.2%	15.4%	14.7%	18.0%	8.7%
	中央	10.1%	16.0%	12.6%	12.3%	6.8%
	西部	14.9%	18.4%	30.0%	21.6%	11.7%
	郊外	14.1%	20.8%	13.8%	17.0%	16.5%
	北	17.5%	16.1%	34.0%	20.4%	31.0%
	市域全体	15.4%	16.9%	18.5%	15.6%	12.0%
	空室	755	891	723	1,172	1,604
	総戸数	4,890	5,260	3,906	7,521	13,374
2LDK～3LDK	東部山手	19.3%	21.8%	44.5%	11.4%	7.6%
	東部浜手	19.3%	10.0%	14.0%	10.2%	5.3%
	中央	14.4%	8.6%	24.1%	11.6%	7.1%
	西部	16.1%	13.5%	43.6%	24.3%	11.6%
	郊外	13.3%	23.8%	15.0%	12.4%	18.4%
	北	10.8%	14.9%	21.2%	18.0%	25.8%
	市域全体	16.9%	15.8%	28.2%	13.6%	13.6%
	空室	177	224	294	268	706
	総戸数	1,045	1,420	1,044	1,967	5,184
全マンション	東部山手	18.9%	15.3%	9.1%	9.7%	7.2%
	東部浜手	17.0%	14.6%	14.5%	17.0%	7.7%
	中央	14.6%	13.5%	15.5%	12.2%	6.8%
	西部	15.0%	17.7%	32.8%	21.8%	11.7%
	郊外	14.0%	21.2%	14.0%	16.1%	16.8%
	北	14.0%	15.7%	30.2%	19.5%	28.7%
	市域全体	15.7%	16.7%	20.5%	15.2%	12.4%
	空室	932	1,115	1,017	1,440	2,310
	総戸数	5,935	6,680	4,950	9,488	18,558
	既成市街地	16.8%	15.7%	19.9%	14.1%	8.0%
	空室	605	698	745	933	1,118
	総戸数	3,601	4,460	3,738	6,598	13,905
	開発市街地	14.0%	18.8%	20.8%	17.5%	26.0%
	空室	327	417	252	507	1,208
	総戸数	2,334	2,220	1,212	2,890	4,653

既成市街地……東部山手・浜手、中央、西部

開発市街地……郊外、北

出典：神戸市民間賃貸マンション入居状況アンケート調査
5年間の総括報告書（H13）

公営住宅と民間住宅の役割分担に関する課題・方向性



出典：神戸市民間賃貸マンション所有者アンケート調査報告書（H13）

図6 震災以降の家賃の状況

2 公営住宅と民間賃貸住宅の入居層の比較

<年収比較>

公営住宅入居世帯と民間賃貸住宅入居世帯の世帯年収を比較すると、木造民間賃貸住宅層では、200万円未満世帯が全体の43%、400万円未満世帯では77%にもなっており、公営住宅入居者層より木造民間賃貸住宅入居者層の方が低収入層がはるかに多いことが分かる。

非木造民間賃貸住宅層では、公営住宅層よりやや年収の高い層が多いが、それでも400万円未満世帯が全体の50%を超えており、公社・公団賃貸住宅層より低いレベルにある。

木造と非木造を合わせた民間賃貸住宅層平均と公営住宅層では、やや公営住宅層の方が低いレベルにあるものの、ほとんど変わらないレベルとなっている。

このように、世帯年収で比較すれば、公営住宅層より低い層が木造民間賃貸住宅に相当存在するという事実がある。

表2 住宅の型別世帯の年収

住宅の型 \ 家賃	200万円/年未満	400万円/年未満まで	700万円/年未満まで	1000万円/年未満まで	1000万円/年以上	不明
公営賃貸住宅	28.4%	62.4%	81.4%	86.1%	0.3%	13.3%
公社・公団賃貸住宅	16.9%	44.7%	80.5%	88.3%	3.6%	8.1%
民間賃貸住宅(木造)	43.1%	77.0%	91.7%	92.6%	0.9%	5.5%
民間賃貸住宅(非木造)	19.8%	50.9%	75.0%	83.0%	3.5%	13.5%
民間賃貸住宅(平均)	26.2%	58.1%	79.6%	85.7%	2.8%	11.3%

出典：平成10年住宅・土地統計調査

<家賃比較>

月額家賃3万円未満の住宅は、公営住宅では50%強であるが、民営借家（木造・設備共用）では80%近くになっており、公営住宅より家賃水準が低い。（但し、この型の住宅は市内に2～3千戸しか残っていない。）

一方、木造でも設備専用になれば5万円未満が約50%と公営住宅より高い水準になり、非木造であれば7万円未満でやっと50%に達する。

このように、年収レベルでは公営住宅層と民間賃貸住宅層ではさほど差異がなかったものが、家賃で比較すると一部を除いて相当の家賃格差があることが分かる。

なお給与住宅の家賃は公営住宅とほぼ同水準にある。

表3 住宅の型別家賃

住宅の型 \ 家賃	1万円/月 未満	3万円/月 未満まで	5万円/月 未満まで	7万円/月 未満まで	10万円/月 未満まで	総数 (世帯)
公営住宅	24.4%	56.2%	80.2%	87.2%	88.3%	64200
民営借家(木造・設備共用)	0.0%	77.3%	90.9%	95.4%	95.4%	34700
民営借家(木造・設備専用)	3.2%	11.9%	47.1%	71.3%	86.0%	2200
民営借家(非木造)	1.9%	3.6%	14.8%	51.1%	80.3%	99500

出典：平成10年住宅・土地統計調査

<入居可能な住宅の不足と民間賃貸マンションの供給過剰>

公営住宅層より低い年収層の多い、民間賃貸住宅（木造）の戸数は平成5年の73,600戸に対し、平成10年では38,800戸と震災前後の5年間で35,800戸も減少し、ほぼ半数近くになっている。

これらの入居世帯は、前項で比較したとおり、家賃の高い民間賃貸住宅（非木造）への転居は困難であり、家賃水準から見て公営住宅への入居者とならざるを得ない。

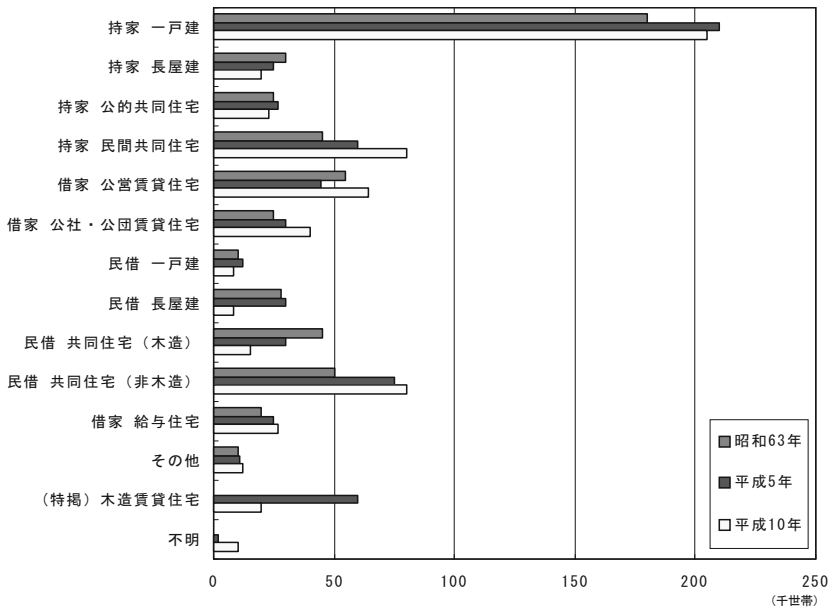
震災前後における公営住宅（市営・県営）は平成5年の4.5万戸から平成12年の7.2万戸へと2.7万戸も増加しているが、上記の減少分の3.6万戸には相当不足している。

公営住宅と民間住宅の役割分担に関する課題・方向性

現実には、震災公営住宅への入居は、家屋倒壊による持家層からの入居も相当あったものと推測され、不足数はさらに増大する（1～2万戸か）。

その不足分の世帯の住宅は、家賃の高い民間賃貸住宅（非木造）が受けざるを得ず、民間賃貸住宅（非木造）への入居は増加しているはずである。

民間賃貸住宅（非木造）は、平成5年から平成10年で1.5万戸以上純増しており（新築着工数で見れば4.2万戸増）、戸数面では十分であるものの、その家賃水準の故に住まいを失った木賃層の受皿とはなり得ていない。



出典：住宅・土地統計調査

図7 住宅タイプ別世帯数

3 公営住宅と民間住宅の役割分担の方向性

<公営住宅階層と必要住宅戸数>

現在の公営住宅入居基準（住宅困窮＋低額所得者）から推定される入居可能世帯数を、住宅需要実態調査から推定すると、神戸市全体で11～14万戸と言わ

れている。

一方、県営住宅も含めた神戸市内の公営住宅戸数は7.2万戸であり、数の面から見ると3～7万戸少ない。しかし前述したとおり、これらの層は民間賃貸住宅（木造）約3.8万戸の入居者層とほぼ重なっており、公営住宅階層の全てを満たす公営住宅の建設は民業を圧迫することに他ならない。

むしろ、民間賃貸住宅（木造）に加えて、全体で10万戸強ある民間賃貸住宅（非木造）の一部への入居を何らかの方法で促すことで、公営住宅階層の住宅は充足するものと思われる。

<家賃から見た制度改正と新しい仕組みへの方向>

平成8年の公営住宅法の大改正以前は、公営住宅の家賃は建物の建設費と償還年数に基づく基準月額によるものであったが、改正後は入居者の年収に応じた応能家賃制度に変わった。

応益家賃制度も合わせて導入されたが、家賃体系の中では、応能制のファクターが大きく、応益制の立地や古さの要素はあまり大きく影響していない。

現在の市営住宅入居者の3/4が第I階層であることから、法改正後応能家賃が下がる人が多く、また、現在の市営住宅入居申し込み者のほとんどが第I階層であることから、公営住宅の家賃は今後益々低家賃化にシフトするものと思われる。

以前の体系であれば、新築の公営住宅については民営借家の家賃との格差はさほどでもなかった（むしろ民営の方が低いものもあった）が、応能応益制度に改訂されてからは第I階層にとっては絶対的に公営住宅家賃の方が低額になることになった。特に立地の良い市街地の新築公営住宅について割安感が顕著である。

つまり、民営か公営かの選択の基準が公営有利にしか働かなくなり、市場が一挙に民間賃貸住宅（特に中古）の入居者の低下と、公営住宅の入居申し込み者増大の状況になったと言える。

このような官民のバランスを欠いた方式ではこの傾向は益々増長されるはず

公営住宅と民間住宅の役割分担に関する課題・方向性

で、市場の円滑化のためには、家賃格差を是正するため、①公営住宅の家賃算定基準の見直し、②民間賃貸住宅への家賃補助（入居者の年収に応じた）のいづれかをとる必要がある。

民間賃貸マンションを公営住宅として借上げる方策もあるが、現実には公営住宅の建設基準が厳しく、既存の民間賃貸マンションの借上げはなく、民間マンションではあるが、当初から借上げ公営として新築されたものしか実現していない。

神戸市では、全般に民間賃貸マンションが過剰気味であり、かつ公営住宅率も極めて大きい中でこれ以上借上げ公営を増やすことは得策ではなく、むしろ今ある民間賃貸マンションを活用し、公営住宅の予備軍として準公営化する方がよいと思われる。

<公営住宅入居者の選定から見た新しい仕組みへの方向>

公営住宅入居者の対象が、住宅困窮者の視点から社会的弱者へ、更に民間住宅市場へのアクセシビリティが低い世帯へと、時代のニーズに対応し、入居対象を絞り込んでいく方向にある。

神戸市内には、このような究極の条件である「在宅サービス対象の高齢者」「身体障害者」「精神障害者」の中で公営住宅を求める世帯は現状で1万世帯強存在する。

しかし、直接的にこのような世帯にのみ入居を絞り込むのは性急であり、上記以外にも母子、父子、多子などの世帯や、コレクティブハウジング希望者なども含め、ポイントシステムやウェイトिंगリストの導入などの「優先枠」を活用する方策を強化することが考えられる。

さらに、民間賃貸住宅の中で特に入居率が低下している中古マンションの中で、比較的條件の整ったものに対し、マンション所有者に対し家賃補助制度と併用した入居者の斡旋を行うシステム等も考えられる。

いずれにしても、今後は公営住宅入居者層の全てを、直接建設による公営住宅のみで対応するのではなく、民間賃貸住宅ストックの活用を含む枠組みの中

で一体的に検討する必要がある。

公営住宅管理における課題と今後の方向性

垂 水 英 司

(神戸市住宅供給公社副理事長)

1. 神戸市市営住宅管理の課題

神戸市は、市営住宅の整備を住宅政策の主要な柱に位置づけ、阪神・淡路大震災前までに約40,000戸の住宅を整備してきた。しかし、震災により長屋・木賃といった低所得者・高齢者が居住する住宅の多くが被災したため、新たな公営住宅のニーズが生まれた。このため、被災者の多様なニーズに対応して、シルバーハウジングやコレクティブハウジング等の多様なタイプの住宅供給や施設・設備面での高齢化対応仕様といった新しい試みを採り入れながら、震災後の5年間に約16,000戸の住宅を整備し、現在は約56,000戸もの大量の住宅を管理している。

このような震災後の大量供給を反映して、市営住宅の管理面において震災前の市営住宅の状況とは異なる次のような課題が顕在化してきた。

- ① 管理戸数の急増・多様な住宅の供給 → 事務量・管理経費の増大 → 修繕費等の財源確保
- ② 入居者の高齢化（平成14年6月末で28%）・単身世帯化（同39%）の急激な進展 → コミュニティの育成、福祉ニーズへの対応
- ③ 低所得者の急増 → 減免額及び滞納額の急増
平成13年度の減免額は約36億円で、7年度の約3.5倍である。滞納額は、13億円を超えており、8年度の約2倍となっている。
- ④ 住宅性能面での新旧住宅の格差の拡大 → 古い市営住宅の建替・廃止と住宅性能向上のための改善修理 → 整備体制、財源確保

このような震災復興を経た市営住宅の管理状況の概要については、これまで

様々に紹介されている^{注)}ので、本稿では多様でかつ膨大な市営住宅管理業務の執行体制及び入居者の自主管理の実態に焦点を当てて述べてみたい。

2. 住宅供給公社と市営住宅管理

(1) 公営住宅の管理の特徴

そもそも公営住宅の管理には、管理条例の制定及び改廃、入居者の募集・選考・決定、家賃の決定、家賃及び敷金の徴収、その徴収猶予・減免、収入超過者に対する措置、明け渡し請求、修繕・模様替え申請等の承認など多種多様な業務がある。これらに関しては公営住宅法に細かな規定が置かれており、その定めのない部分については民法及び借家法の規定が適用されることになっている。

従って、市場原理で運営されている民間賃貸住宅と比べると、①入居者の募集・決定については、入居者資格が法定され、公募により入居者を決定することを原則としている ②家賃の決定は、算定方法が法令で定められており、収入に応じた家賃負担制度が導入されているほか、家賃の減免・減額制度も実施されている ③収入超過者に対する割増賃料の徴収や明け渡し請求を行う、など異なる点が多い。また、実務的な面でも、近隣迷惑者や家賃滞納者に対する明け渡し請求など一般の借家事件の処理方法よりも寛大にならざるを得ないこともある。

また、公営住宅と民間賃貸住宅とは、管理の委託関係においても大きく異なる。民間賃貸住宅では、オーナーは管理会社に管理運営全般を委託することができるが、公営住宅では受託者や委託範囲にも制限がある。すなわち、公営住宅は地方自治法に定める「公の施設」であることから、その設置主体たる当該地方公共団体が直接管理するのが原則であり、住民の公の施設の利用をより有効・適切に行うことができる場合に、条例の定めるところにより公共団体又は公共的団体に委託することができることと定められている（地方自治法第244条の2第3項）。委託される管理の範囲は、公の施設本来の目的を達成せしめることを目的とする管理権に限定され、公営住宅入居者の権利義務関係に変動を

もたらす事務や、私人の個人的事情に立ち入る必要がある事務については委託できないものとされている。

(2) 住宅供給公社の受託状況の推移

このような状況の中、神戸市は増大する市営住宅の管理業務を効率的・経済的に執行するため、昭和50年10月の一般・空家の修繕業務を皮切りとして、住宅供給公社に順次委託を拡大していった。

公社の受託業務は、昭和51年4月に計画修繕（改善工事）、環境整備、共同施設の管理といった保全業務を、昭和56年に募集、入居、家賃徴収の一部を、平成元年に管理人不在団地の巡回連絡業務と徐々に拡大していった。さらに、平成3年から順次、電波障害対策施設の維持管理、自治会要望等の処理、車椅子住宅駐車場使用承認、屋内の模様替え申請受付といった施設管理・保全関係業務と、共益費支払い事務・住宅返還の入居者管理業務の一部といった形で受託を拡げていった。

そして、平成13年4月には、市営住宅全般の使用料収納業務、入居者管理業務、財産管理業務等一部市で執行すべき内容も含め、ほぼ全ての管理業務を受託することになった。これに併せて、これまでの受託のあり方を根本的に変更した。すなわち、公社管理部の係長・課長級職員を市住宅局の職員と兼務発令することにより、市と公社の委託契約外の事務である入居者の権利義務に変動が生じる「家賃・入居の決定事務」や市民・入居者の個人的事情に立ち入る「入居者管理事務」、「市の財産管理」についても公社で一体的に処理できるようにした。例えば、これまで、入居者から屋内修繕の要望があったとき、公社の保全担当職員と市管理課の施設担当職員が調整のうえ相手先へ出かけて対応していたが、現在は財産管理の業務も管理部保全課が担当しているため、すべて保全課で処理している。この結果、現在では、表1に示すように、管理方針の決定や法的措置など行政に留保すべき事務を除いて、実質的に管理業務の大部分を公社が執行している。

なお、平成14年4月から地域改善向け住宅と再開発系住宅の管理全般を受託し、全ての市営住宅の管理を受託することになった。

表 1 市営住宅の管理業務と住宅供給公社の受託状況

区 分		受託状況	区 分		受託状況
入 居 募 集	1 募集計画策定	◎	家 賃 等 管 理	1 家賃・共益費の決定、敷金管理	◎
	2 募集パンフ策定・配布	○		2 家賃・共益費の収納	○
	3 申込書受付・形式審査	○		3 家賃・共益費の減免申請の受付	◎
	4 抽選・結果通知	○		4 収入調査	◎
	5 資格審査	○		5 収入超過者の認定	◎
	6 合格者(入居予定者)の登録	○		6 不明・過誤納金処理	◎
	7 入居する住戸の決定	○		7 滞納者への文書督促	○
	8 入居決定の通知・審査作成	◎		8 滞納者への現地督促	○
	9 入居手続(入居説明会・入居承諾含)	○		9 明渡調停等滞納処理	×
	10 住宅費	◎		10 明渡跡補修費の精算	○
入 居 者 管 理	1 各種申請・届出の受理(入居者の異動届等)	○	財 産 管 理	1 公有財産台帳の管理	◎
	2 上記申請等の承諾(同居承諾・各種変更承諾等)	◎		2 公有財産台帳の整備(現地・法務局調査)	◎
	3 不適正入居の是正指導	△		3 公有財産の所管替・処分	◎
	4 訴訟事務(不適正入居者の法的措置)	×		4 公有財産の使用許可	◎
	5 高額所得者対策(是正指導・明渡等)	◎		5 公有財産の境界確定協議	◎
	6 管理人等の業務指導	○		6 公有財産の不法占拠対策	◎
	7 要望・苦情・相談の処理	○		7 不動産登記嘱託	◎
	8 火災・単身死亡等の処理	○		8 住宅敷地の測量	◎
施 設 管 理	1 修繕計画の策定	○	駐 車 場 管 理	9 火災共済・復興助成金請求	◎
	2 修繕執行計画の策定	○		10 未処分地の管理	◎
	3 修繕負担区分の基準整備	○		11 住宅内通路の通行承諾	◎
	4 工事費の清算・単価決定	○		1 駐車場整備計画・方針の策定	△
	5 市との給水協定	○		2 駐車場整備工事に関する自治金との調整・協議	△
	6 電波障害対策の施設整備	○		3 駐車場新設・増設工事	△
	7 電波障害対策施設の管理	○		4 警察への駐車場開設手続	●
	8 住宅・付帯施設の計画修繕の実施	○		5 自動車保管場所証明の発行	●
	9 住宅・付帯施設の一般修繕	○		6 使用料金の決定	●
	10 住宅・付帯施設の大規模修繕	○		7 使用契約・解約手続	●
	11 付帯設備の保守点検・維持管理	○		8 使用料滞納督促	●
	12 空家住宅の鍵の保管	○		9 各種申請・届出の処理	●
	13 勤務時間外緊急事故連絡体制の設置	○		10 駐車場施設の維持管理・定期点検	●
	14 施設巡回	○		11 自治金・警備会社との委託契約	●
	15 防火管理	○		12 不塗・迷惑駐車対策	△

※表中、○は公社の受託事務、●は公社の固有事務、◎は公社の市兼務職員の権限に属する市の事務、△は市が行う事務の一部を公社が担当、×は市の事務を示す。

※財産管理「10 未処分地の管理」の項中、◎は行政財産の場合で、普通財産は市で管理する。

(3) 市営住宅管理センターの開設

① 管理センター開設の目的

市営住宅の管理業務を行う部署である住宅局住宅部管理課と公社管理部が離れた場所に所在し、また双方の事務分担がわかりにくくなっていたため、市民や入居者から「事務によってどちらへ行ってよいかわからない」「たらい回しにする」といった声が、以前から多数寄せられていた。このため、平成13年度から委託事務を大幅に拡大するのに合わせて、平成13年3月19日から管理課と公社管理部が同じ場所で業務を行う「神戸市市営住宅管理センター」を開設し、市営住宅の一元的・総合的管理による効率的・柔軟な事務執行体制を確立するとともに、市民サービスの向上を図った。

② 管理センターの組織

管理センターは、公社管理部として市営住宅1課、市営住宅2課、保全課の3課体制、そして住宅局管理課で構成されている。業務分担としては、1課は庶務、募集、家賃収納全般（収入調査、家賃受付、減免、滞納徴収、収入超過等）、2課は入居者管理（一般、地域改善向け住宅、再開発住宅）、保全課は施設・敷地管理、修繕業務全般、駐車場運営を行っている。一方、住宅局管理課は、管理方針の決定や法的措置（長期滞納整理、無断転出、不正使用、訴訟等）など行政に留保すべき事務を分担している。

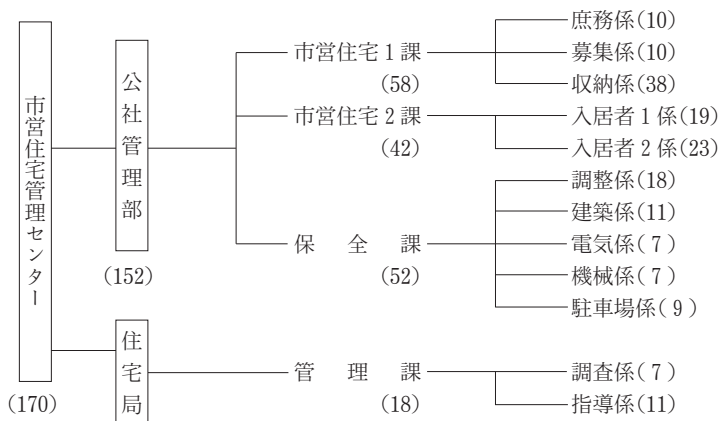
③ 公社管理部の職員体制

公社管理部の職員は、常勤的な臨時職員を含めると150人を越える大所帯となっている。また、市営住宅の募集や家賃算定の基礎となる収入申告時など、特定時期に事務が集中し大量処理を要する場合は、その都度人材派遣職員を採用して対応している。

管理部の職員体制の特徴は、市からの派遣職員、公社固有職員、嘱託職員、臨時職員（人材派遣職員・アルバイト・シルバー人材センター派遣職員）という様々な雇用形態の職員で構成されていることである。これは、受託する事務に合わせて、経験豊富な民間企業の退職者等を中心に雇用してきた経緯がある。このため、職員構成比は、市派遣・公社固有職員47%、

嘱託職員30%，臨時職員23%と，嘱託・臨時職員が過半数を占めており，市直営の管理体制とは異なる組織となっている。

図1 市営住宅管理センターの職員構成



※ ()内数字は職員数で，臨時職員を含む

※ 部長・課長・主幹は各庶務担当係に計上

(4) 管理業務におけるアウトソーシング

市営住宅の管理業務には，民間賃貸住宅と異なり法的規制も多いため専門知識を要する業務も多い。また，高齢者の増加や入居者の低所得化等の福祉的要素の強まりにより公的な性格の業務も増加しており，民間委託になじまない業務も多いため，民間企業等に委託される業務は，どうしても限定される。

現在委託している主な業務内容は，「住宅総合管理システム」の維持管理，エレベーター等保守点検業務など専門的知識・技術を要するものと，時間外の緊急修繕業務や駐車場のロボットゲートの緊急対応など民間に委託した方が迅速かつ効率的に対応が可能な業務であるが，修繕業務は実質的には民間に委託しているのと同様の状況にある。

また，急激な高齢化の進展や高齢単身者の増加により，今後一層，福祉的なニーズの高まりが予想されるが，多種多様な福祉ニーズには住宅部門だけでは対応できず，地元の自治会，保健福祉等関係局，さらにはNPO等民間団体と

も連携して対応していく必要がある。

3. 入居者の実態と管理をめぐる諸問題

(1) 入居者管理の現状

市営住宅の管理運営については、以上述べたような公営住宅設置者が行う住宅管理に加え、入居者自身による自主管理に負うところが多い。自主管理を支える大きな柱として、住民の自治組織や管理人制度があるが、特に震災後は、市営住宅の急増及び入居者の単身化・高齢化の著しい進展等により日常的に様々な問題が顕在化してきており、その役割がますます重要になってきているにもかかわらず、その力量が低下するという矛盾が深まっている。

震災後の大きな問題の一つに、不幸にして誰にも看取られず亡くなられる「独居死」の増加が挙げられる。平成13年度で、市営住宅全体では71名の方の独居死が確認された。独居死を未然に防止するため、警察や自治会等の協力を得ながら安否確認を行っており、中には一命を取り留めたケースもある。

次に、様々な迷惑行為の増加の問題がある。入居に当たり、共同生活のマナーを遵守する旨の誓約を取っているが、ほとんどの市営住宅で飼育を禁止しているペットに関する苦情やテレビの音量等の生活騒音、アルコール性疾患や精神性疾患に伴う近隣への異常行為・不衛生等の迷惑行為、階上から物を落とす等の危険行為などに関する苦情が多く寄せられている。また、自主管理の一つとして行っている共用部分の清掃等の共同作業への不参加や、敷地や建物の共用部分の私的利用、有料駐車場敷地への無断駐車等入居者の身勝手な行為に対する苦情も多い。これらはいずれも入居者個人のモラルによるところが多いが、他人同士が一つ屋根に住むことにより起こりうる集合住宅ならではの問題ばかりであり、すぐに解決することが難しいこと、また一時的な解決を見てもすぐに再燃することが多く、住宅局だけでは対応が困難であり、自治会を中心として関係行政庁とも連携を図りながら長期的に対応せざるを得ない状況にある。

(2) 自治会活動

このような自主管理を担う組織としては、自治会や集会所管理運営委員会な

どがあり、これらの届出がある住宅は現在、市営住宅全体で7割程度となっている。震災後、大量に市営住宅を建設したことから、自治会結成に向けた支援をこれまで以上に行ってきた。具体的には、入居1～2ヵ月後に入居説明会を行い、共益費の徴収・管理体制、清掃当番の体制、集会所の利用・管理運営体制の決定といった共同生活を送るうえでの必要最低限のルール作りのサポートをしている。現在、自治会結成に向けた動きはほぼ一段落したが、当初決められたルールが守られず、自治会組織が分裂・解散するといった問題が出てきている。

自治会の仕事の一つに共益費の徴収がある。市営住宅は、入居者による自主管理が原則であることから、エレベーターや共用部分の電気代等は入居者が負担する共益費で賄われている。震災前までは、共益費の徴収システムがコミュニティの形成に役立っていた面があるが、近隣関係が希薄になった今日では、共益費の未払いや役員の不明朗な会計処理といった問題が発生している。これに対して、シルバーハウジングを中心に、入居者の同意を得て共益費を家賃と一括して市が徴収する方式への切替を試験的に行っている。自主管理という建前と裏腹の関係になるが、今後この流れが加速せざるを得ないものと考えられる。

また、コミュニティ育成の拠点ともなる集会所の運営も自治会等で管理運営している。集会所を活用して、ふれあい喫茶や各種サークル活動を行うなど、特に高齢者の引きこもり防止の一役を担っている面がある。しかし、光熱水費等の費用を利用料で賄う自主運営のため、様々なトラブルが発生し、事実上閉鎖状態に追い込まれている集会所もある。今後は、NPOやボランティアとの連携だけでなく、集会所を地域住民にも開放し、地域と一体となった運営方法も重要となろう。

(3) 住宅管理人制度

市営住宅の管理手法として集中型を採用していることから、市及び公社と入居者との連絡役として住宅管理人を1棟1人を基準に設置している。管理人の業務は、①住宅共用部分の鍵の保管 ②入退きの申請書類の保管・手渡し ③

「市営住宅だより」の配布 ④不正使用の通報など住宅管理上必要な連絡等である。従来は、住宅に入居する市職員の中から委嘱してきたが、昭和55年4月から市職員以外の中から適任者の推薦を依頼している。現在、約650人の方に管理人を委嘱しているが、本来業務以外の個人的なトラブルも持ち込まれる恐れがあるため、充足率は6割程度にとどまっている。なお、管理人のいない住宅には、昭和63年6月から巡回連絡員を置き、定期的に各住宅の集会所で入居者からの要望・相談等の受付を行っている。

今後は、入居者の高齢・単身化が進む中で、入居者の安否確認の情報提供や緊急時の対応等を含め、管理人に依頼する業務の見直しを検討し、入居者の要求に迅速・的確に対応できるよう住宅管理人制度の機能を高めていくことが重要であろう。

4. まとめ

神戸市では、震災を契機に増大した市営住宅をより効率的に管理運営するため、委託者である市管理課と受託者である公社管理部が共同で運営する「神戸市市営住宅管理センター」を設置した。このように一体的に市営住宅を管理運営するという手法は、他の自治体では例がない。また、公社職員が市職員を兼務して実質的に公権力の行使に該当する事務も執行している例も少ない。これに関し、管理センター発足後1年を経過して、以下のようないくつかの成果が出てきている。

- ① 管理センターの設置により市民・入居者にワンストップ・サービスが可能となった。
- ② 職員の兼務化により計画から決定まで一貫して事務を執行することができ、効率化・簡素化が図れた。
- ③ 公社への委託により柔軟な職員体制を採用しやすくなった。(例えば、試験的に歩合給を導入したアルバイト滞納家賃徴収員を採用し、成果を上げている。)

しかしながら、複雑多様化した市営住宅の管理を考えると、現在の市営住宅

管理センターはなお試行錯誤的な面を持っており、今後の市営住宅管理体制についてはさらに検討すべき課題も多い。

まず第1に、市営住宅の管理運営を適正かつ合理的に執行できるよう、管理センターの管理能力を高めることである。このため、職務の分担、職員配置等の見直し、あるいは業務のマニュアル化の検討など管理体制の充実を図ってきたい。

第2に、震災後市営住宅の急増と相まって入居者の高齢化、単身化、低所得化が進展する状況の中で、単なる住宅管理を超えた福祉的要素が求められることへの対応である。入居者のニーズを的確に捉え、迅速かつ適正に対処するには、住宅管理という狭い枠を越えた福祉施策やコミュニティ施策などとの、より幅広くかつ緊密な連携が欠かせない。このためには、福祉部局など他の行政分野との連携をさらに強める必要があるし、入居者の自主管理能力を高めるための支援も大きな課題である。

第3に、以上の課題とも関連するが、適正・効率的で、かつ、入居者のニーズに適合した管理運営を実現するため、民間部門への外部委託をさらに積極的に活用することについての検討である。これには管理運営会社等の企業だけではなく、NPOも含めた多様な民間組織を視野に入れる必要がある。しかし、この場合も、市営住宅が一般賃貸住宅市場が受け入れがたい低所得者、高齢者、障害者等の住宅困窮者に供給されるという特殊性を念頭に置かなければならないし、そうした特殊性に見合った民間組織との役割分担のあり方を見極めながら検討することが不可欠である。

いずれにせよ、今後の市営住宅管理をめぐる制度改善やあり方の検討は、入居者の合意や協働はもとより、幅広く市民全体の理解や協力を得つつ進めていかなければならないものと考えている。

注)「復興公営住宅の現状と課題」大山義郎(都市政策論集第21集2001.2)神戸都市問題研究所 「高齢化社会に対応した公営住宅の新たな動き」大山義郎(住宅 2000.7)

公営住宅制度の位置と性質について

平 山 洋 介

(神戸大学発達科学部助教授)

公営住宅は制度発足の当初から一貫して残余性を深めてきた。戦後日本の住宅政策は公営・公団・公庫住宅の供給施策を中心として編成された。この枠組みのなかで、低所得者のために地方公共団体が建設・管理する低家賃住宅が公営住宅である。住宅事情がとくに深刻な人びとの救済を意図する、という意味において公営住宅は大切な役割を担っている。しかし、公営住宅を供給する施策は住宅政策の主流を構成したことがない。過去30年間に渡って公営住宅の建設戸数は減少し続け、その供給対象はいっそう低所得の階層へと限定されてきた。

公営住宅の残余的な性質はどのように形成されたのか。住宅政策の枠組は公営住宅にどのような位置を与えたのか。これらの論点への接近を抜きにして現在の公営住宅を取り巻く状況を理解することは困難である。小稿では公営住宅の残余化の過程を振り返り、そこに含まれる意味に関して若干の考察を行う。

戦後住宅政策と公営住宅

終戦直後の住宅事情が極度に劣悪であったことは、繰り返し語られたとおりである。住宅の不足戸数は政府によって420万戸に及ぶと推計され、膨大な人びとが住む場所を求めて苦労を重ねていた。戦中・戦後に3次に渡って実施された地代家賃統制令は民営借家の供給誘因を崩壊させ、住宅不足に拍車をかけた。戦後に急進した都市化は大量の住宅需要を招き起こし、核家族化に起因する世帯数の急増は需要圧力の増大を加速した。

住宅政策は戦前から実施されていたが、その体系が整備されたのは戦後で

ある。戦後期の混乱への対処を目指して、住宅金融公庫法（1950年）、公営住宅法（1951年）、及び日本住宅公団法（1955年）が制定され、住宅政策の中核部分が編成された。建設省は1948年に設置され、住宅行政を一元化して統括する役割を担った。

公営住宅は最初から残余的な制度であった。住宅政策の全体の組み立てが公営住宅を限定的な手段として位置づけたからである。この初期条件は長期に渡って維持され、現在に至るまで公営住宅のあり方に影響を与えている。

第1に、戦後の住宅政策は自助原則に立脚して開始された。政府は民間住宅の建設に依拠する路線を選択し、人びとに対して自力の住宅確保を要請した。公営住宅は国庫補助にもとづき、低所得者を対象として供給される。この意味では福祉国家による住宅政策の出現が公営住宅の制度化として表現されたかのように見える。しかし、公営住宅は戦後の悲惨な状況を乗り切るための緊急手段とみなされた。住宅政策の成立と実施は、福祉国家が人びとの住宅を保障する、という考え方の生成を含意するとは限らない。公営住宅法の創設を審議した衆議院建設委員会において、伊藤五郎政府委員は「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が、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……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」と述べている（1951年2月28日、第7回国会衆議院建設委員会議事録第12号、p.2）。

第2に、住宅が圧倒的に不足する事態のもとで、政府は戸数主義の方針を選び取った。住宅政策は建設政策の領域のなかで扱われ、物的施設としての住宅の戸数確保に優先性を付与した。戦後の住宅政策を建設省が所管したことは、その内容に対して強い影響を及ぼしている。

公営住宅は低所得者への貢献を予定していたが、社会政策の手段としての性質は希薄であった（大本、1982、1985；原田、1985）。公営住宅の建設・管理は住宅経営の事業として性格づけられた。その家賃は入居者の所得には連動せ

ず、投下資本の回収を前提とする原価主義にもとづいて算定された。公営住宅は一種と二種に区分され、二種住宅はより低所得の世帯を対象化した。しかし、二種住宅の家賃でさえ最低所得の階層が負担できる水準を超えていた。戸数主義の政策は公営住宅の住戸面積を切り詰める効果を生み出した。一種住宅に比べて二種住宅はより狭小な住戸とされ、家賃の負担能力を住宅水準に反映させる仕組みが形成された。原田純孝は公営住宅の成立当初の法制に分析を加え、それが「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」と結論づけている（原田，1985，p.351）。

第3に、住宅政策は中間階層に向けて資源を集中させた。政府は1950年代には持家政策を拡張し、中間階層の住宅取得を促進する方向性を打ち出している。戦後期の苦境から脱出し、経済を回復させ、新しい国家をつくるうえで、社会のコアとしての中間階層を安定させる施策が急務とされた。住宅政策のなかで力点が置かれたのは公庫住宅の供給促進であった。公営住宅の役割は最初から限定され、それへの資源配分は少量であった。

公営住宅は制度成立の直後では中間階層を含む人びとへの寄与が求められ、原価主義の家賃設定を通じて最低所得の階層を排除していた。建設省住宅局の課長補佐として公営住宅法の創設に関与した川島博は、当時を振り返って次のように述べている。「建設省が考える公営住宅は最底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。……貧乏人は切り捨てる。それはそうでしょう。とにかく住宅の絶対数が足りないんですから、どこからつくっていくかです。日本の復興に貢献する人をさておいて、お荷物になる人だけを優遇していたら、日本国家の再建はできない」（川島・大本，1981，69-70）。

公営住宅制度の限定過程

住宅政策は自助原則を前面に押し出し、中間階層の安定化を優先する枠組みを組み上げた。そこでは公営住宅は残余性を帯びた制度でしかありえない。

公営住宅の機能は最初から縮減しはじめた。その制度は成立直後では幅広い階層を対象としていたのに対し、一連の法改正を通じて、限定された低所得者だけを対象化する方向に向かった。

1959年の法改正では「収入超過者」の「明け渡し努力義務」が導入され、収入が一定基準を超えた入居者は退居努力の義務を負うことが定められた。地方公共団体は「収入超過者」から「割増賃料」を徴収することが可能とされた。

公営住宅に対する需要は膨大であったのに比べ、その建設戸数は過少であったことから、需給関係のバランスは大幅に崩れ、公平性の問題が生じていた。これへの対処の方法は理論的に二通りしかない。一つは公営住宅の大量建設による需給関係の調整である。いま一つは、公営住宅が対象とする階層の絞り込みである。低所得者が実際に適切な住宅を確保できるかどうかにかかわらず、公営住宅の守備範囲を縮減すれば、その制度に関わる限りでの需給関係は調整される。

法改正の過程では「収入超過者」への「明け渡し努力義務」をめぐる政府と野党が激しい論戦を繰り広げた。国務大臣であった遠藤三郎は、公営住宅の公平性を担保するうえで供給対象の圧縮が必要であることを説明し、「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」と述べている（1959年3月13日、第31回国会衆議院建設委員会議事録第19号、p.5）。これに対して、野党からは公営住宅の大量供給の必要性が主張され、「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で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」という指摘がなされた（1959年3月24日、武藤武雄委員、第31回国会衆議院建設委員会議事録第21号、p.13）。

「収入超過者」への「割増賃料」は家賃制度の改変に関係するように見える。

原価主義の制度からは入居者の所得と家賃水準を関連させる発案は生じないからである。しかし、政府は家賃制度の原則に手を加える意志は有していなかった。政府が企画したのは、「割増家賃」の導入を通じて、入居者を「本来」の対象者と「収入超過者」に区分し、公営住宅の利益が及ぶ範囲を厳密に限定することであった。

玉置伸悟が書いたように、法改正は「公営住宅が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」意図にもとづいていた（玉置，1980，p. 156）。渡辺洋三の指摘によれば、「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比べて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くて、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」であった（渡辺，1962，p.652）。

1969年の法改正によって地方公共団体は「高額所得者」に対する「明け渡し請求」の行使が可能とされた。「収入超過者」への「明け渡し努力義務」を次の段階に押し進めた制度改変である。この改正をめぐる政府と野党の論戦は1959年改正のときと同質であった。野党からは公営住宅の大量建設が求められ、政府からは制度対象の縮減を進める方針が明示された。

これらの法改正に並行して、公営住宅への入居要件である収入基準のカバー率は低下し続けた。所得が下位から何パーセントの世帯までに入居資格を与えるのかを示した指標がカバー率である。このカバー率は制度成立の時点では80%に達していた。公営住宅の供給対象が中間階層を含んでいたことが確認される。しかし、カバー率は急速に引き下げられ、1970年代には33%にまで低下した。公営住宅の役割の限定化は収入基準の低落過程に明快に現れている。

1950年代から1970年代にかけて、大都市では人口流入が加速され、住宅事情は深刻さの度合いを深めた。低所得者の大量の住宅需要は公営住宅では対応しきれず、その大半は木賃住宅に代表される民営借家に吸収された。民営借家の家賃は地価水準を反映せず、家主の立場からすれば低廉であった。家主は地価

に見合う利潤を確保できないという意味において、借家人に「補助金」を供給して家賃を低廉化させたとみることができる。借家人の多くは低所得であることから、家賃の引き上げには限界がある。利潤を期待できない家主は住宅の修繕への投資を控え、木賃住宅などのストックの低劣化が進行した（森本，1994）。言い換えれば、公営住宅の不足を代替したのは民営借家であった。政府が公営住宅を積極的には建設せず、補助金の投入を儉約したとすれば、民営借家の家主は借家人に「補助金」を提供し、低質ではあるが、低所得者が入居可能な場所を準備する機能を担った。

公営住宅の建設を抑制し、中間階層の持家取得に資源を配分する政策は、暗黙のうちにフィルタリングの効果を根拠としていた（Hirayama, 2002a）。若い世帯は収入が低く、低水準の住宅にしか入居できない。しかし、年齢が上昇し、収入が増加すれば、良質の住宅に住み替えることが可能である。こうした仮定のもとで、持家取得を促進する施策は住み替えの連鎖を生み出し、フィルタリングの作動に結びつくと考えられた。しかし、すべての人びとがフィルタリングを通じて住宅事情を改善できるとは限らない。持家取得が可能な階層と低質な住宅から抜け出せない階層が分裂し、住宅事情の格差は拡大した。

政府は1970年代に持家政策への傾斜を強め、公営住宅の残余性を徹底させる方向性を示した。オイルショックを契機として持家建設は景気対策の手段へと明示的に転化されたからである。そこでは、中間階層に公庫融資を流し込めば、持家建設が効率的に進捗し、広範囲の産業に波及効果が生じると発想された。公営住宅の建設は1970年代の初頭をピークとして縮小し続けた。

1980年代から1990年代にかけて、バブル経済が発生・破綻するなかで、政府は持家建設をいっそう拡大した。バブル期では住宅建設の拡張を通じた市場調整の必要が主張され、ポスト・バブル期には景気回復のために持家建設を大量化する施策が採用された。公的資金による住宅着工戸数のなかで公庫住宅が占める比率は1990年代では約9割に及んだ。公営住宅が限定的な位置から脱却できる見込みは限りなくゼロに近づいた。

救済に値する困窮者

住宅政策の原則は自助の促進である。人びとは市場を通じて自身の住宅を確保する必要がある。しかし、現実には住む場所を市場では調達できない多数の世帯が存在する。そうした階層に対して「福祉住宅」として供給されるのが公営住宅である。

住宅の領域において自助原則が強調されるとすれば、「福祉住宅」には残余化に向けた圧力が注入される（平山，1999；Hirayama，2002b）。「福祉住宅」の拡張は自助原則を掘り崩す可能性を内在させるからである。「福祉住宅」は自助原則に対して鋭利な緊張関係を形成し、その存立は安定性を失う危険を恒常的にはらんでいる。「福祉住宅」が制度的な根拠を維持するには、自らの役割を限定して残余化し、自助原則への抵触を慎重に回避せざるをえない。

自助原則の社会は「福祉住宅」の供給を無条件では容認せず、その利益が及ぶ範囲を「救済に値する困窮者」に限定する。誰が「救済に値する」のかはけっして自明ではなく、社会・政治的に定義される問題である。

公営住宅制度の変容過程では「救済に値する困窮者」の資格はどのように構築されたのか。「明け渡し努力義務」と「明け渡し請求」の制度は公営住宅の受け入れ対象を「潜在的な中間階層」として設定する意味を含んでいた。若年世帯は低所得ではあるが、年齢と収入が上昇すれば、自助原則の社会に合流できるとみなされ、それまでの期間に限って公営住宅に一時的に居住すると想定された。フィルタリングの機構は公営住宅の入居者を中間階層の社会に送り届ける役割をはたし、「明け渡し努力義務」と「明け渡し請求」を合理化すると仮定された。換言すれば、若年世帯は「潜在的な中間階層」である限りにおいて、「福祉住宅」の恩恵を受ける資格を備えていた。公営住宅の入居者が将来の中間階層として存在するのであれば、そこへの支援の投入は自助原則との摩擦を引き起こさない。この時期の公営住宅は「橋」として表現されることがあった（下総，1973）。中間階層の社会に接続する「橋」という意味である。

しかし、公営住宅の制度変容が進行するにつれて、自助原則の世界と「福祉住宅」は着実に分離しはじめた。入居者には高齢者が急速に増え、借家人の居

住期間は長期化の一途を辿った。公営住宅は「橋」としての機能が衰弱し、フィルタリングの経路からは切り離され、孤立した領域へと転化された。

残余化した公営住宅は「福祉カテゴリー」の世帯を選別して入居させる傾向を強めた。「高齢」「母子」「障害」などの表徴を目印として入居者を選び出す傾向である。この背景には“福祉カテゴリー”の人びとの住宅事情が厳しいという実態がある。しかし同時に、“福祉カテゴリー”は「救済に値する困窮者」の資格として使用され、公営住宅の制度根拠を安定させる手段としての意味をもっている。「高齢」「母子」「障害」世帯は自助努力の困難性が認められ、それへの「福祉住宅」の配分は社会・政治的な同意の調達が相対的に容易である。特定目的住宅の供給は入居資格に“福祉カテゴリー”を使用する制度として拡張された。収入基準のカバー率の低下は年金生活者の入居を増加させる効果を生み出した。

公営住宅は単身者の入居を排除してきた。しかし、1980年からは高齢の単身者などに限って入居が認められている。福岡市を舞台として1975年に開始された「ひとり暮らし裁判」の成果である。単身者の住宅改善を求める法廷闘争は公営住宅の入居要件を改変させるところに到達した（河野ほか、1981）。政府が入居要件の変更を受容したのは、高齢の単身者は“福祉カテゴリー”の表徴を有し、「救済に値する」と判断したことが一因である。若年・壮年の単身者は依然として公営住宅から排除されている。自助努力に従事すべきグループに属すると認識されているからである。

1996年の法改正は公営住宅の残余性を完成させ、「救済に値する困窮者」の定義を狭小化するものであった。収入基準のカバー率は25%へといっそう低落した。これ以上は低下しようがない、というほどの低下である。公営住宅はきわめて限定された低所得者のための制度であることが明確に提示された。高齢者などに関しては、カバー率を40%まで引き上げることが可能である。この措置では入居資格への“福祉カテゴリー”の導入の促進が意図されている。

家賃制度の原則は改変され、原価主義から応能応益方式へと移行した。これに関連して公営住宅の種別区分は廃止された。応能応益方式は1種と2種の区

別を無意味化するためである。家賃制度の新しい方式が適用されるのは、所得が入居要件の収入基準を下回る「本来」の対象者である。収入が増加して一定基準を超えた世帯に対しては、近傍同種住宅の市場家賃と同等の家賃が課せられる。旧来の家賃制度は原価主義に「割増賃料」を付加していたのに対し、新たな制度は応能応益方式と市場家賃を組み合わせで設計された。両者に共通するのは、「本来」の対象者の範囲を精密に指定し、公営住宅の限定性を制度的に明示する方針である。新しい家賃制度のもとでは、所得が増えた世帯は市場ベースの家賃負担が求められ、経済的なメリットを失い、公営住宅からの転出が推奨される。

ユニタリズム／デュアリズム

公営住宅の制度に期待されたのは低所得者の社会統合を進める仕事であろう。しかし、残余化した公営住宅は対象者を主流社会から分割して切り離し、隔離する機能を発揮する。この逆説こそは現在の公営住宅をめぐる最大の論点である。公営住宅は都市の縁辺部に立地し、大規模に開発される。そこでは低所得者と高齢者が著しく集中する実態が生じている。

ジム・ケメニーは賃貸住宅政策に関する国際比較分析を行い、それをユニタリズムとデュアリズムに大別する理論モデルを提出して注目を集めた(Kemeny, 1995; 小玉, 1999; 内田, 2001)。ユニタリー・モデルは西欧・北欧において採用され、民営借家の建設・修復への補助、非営利住宅の供給促進、及び借家人への家賃補助を通じて、社会賃貸セクターの発達を促すものである。借家市場の全体が政策介入の対象とされ、良質かつ多様な賃貸住宅による統一された市場の形成が目指される。これとは異なり、デュアリスト・モデルはイギリス、アメリカ、オーストラリアなどのアングロ・サクソン系の社会において支配的な政策形態である。このモデルを採用する地域では政府は借家市場には介入せず、持家取得の援助に重心を置く。低所得者に対しては公営住宅の直接供給が実施される。しかし、公営住宅は社会全体からは分離され、あくまで残余的な制度として扱われる。公営住宅と民営借家は統一的に機能するのでは

なく、二分された状態にある。

ケメニーの理論モデルからすれば、日本の住宅政策がデュアリズムにもとづくことは明らかである。持家取得への集中的な資源配分と公営住宅の残余性はデュアリスト・モデルに合致する要素と考えてよい。

デュアリズムの住宅政策のなかで民営借家は過重な負担を背負ってきた。民営借家に対する建設援助は皆無に近く、家賃補助は実施されていない。民営借家の家主は借家人への「補助金」の投入を余儀なくされた。佐藤岩男の論考は借家法が住宅政策の基調に整合せず、固有の役割を担ったことに注意を促している（佐藤，1999）。民営借家を支援する施策が不在のもとで、借家法は借家人保護と家賃設定に関わる強力な規制を行う。佐藤の示唆によれば、民営借家の放置というデュアリズムの政策は借家法の独自の働きによって崩壊を免れてきた。

では、公営住宅の残余性が克服される可能性は残されているのだろうか。この問題を分析するには、公営住宅それ自体について考えるだけでなく、住宅政策を全体的に視野に収める必要がある。公営住宅の位置と性質は住宅政策の枠組みからの影響を受けるからである。

デュアリスト・モデルの住宅政策が民営借家の負担によって成立したとすれば、そのメカニズムの存続は近い将来に困難化するとみられる。1980年代から1990年代にかけて、政府は住宅市場の規制緩和に乗り出した。定期借家権の導入にみられるように、借家法の規制機能は後退を迫られている。木賃住宅などのストックが更新されるときは、家主は「補助金」を供給せず、投資と利回りの関係から家賃を設定せざるをえない。低家賃の民営借家は再開発などを通じて急速に減少している実態がある。

民営借家がデュアリズムからの過重負担を拒絶するとき、低所得者の住宅事情は破綻に向かう可能性があるとみられる。公営住宅の戸数が少なく、住宅市場の規制緩和が進むなかでは、公平性の問題はいっそう増幅する。「救済に値する困窮者」だけが「福祉住宅」からの恩恵を受け、それ以外の困窮者は市場家賃の負担を要求される。

デュアリズムの限界はユニタリー・モデルにもとづく住宅政策の有効性を示唆する可能性がある。低所得者の住む場所を安定させ、公平性の問題を緩和するには、社会賃貸セクターを形成する施策が有力な選択肢である。良質かつ低家賃の民営借家を政策的に増加させれば、公営住宅と民営借家の連続性が生まれ、公営住宅の残余性は弱体化される。

しかし同時に、日本における住宅政策の枠組みがユニタリズムに適合可能かどうかという問題が残る。住宅政策は現在に至るまで建設政策としての性格を受け継いでいる。建設投資の促進を主眼とした政策体系から対人補助の家賃補助を導出するにはどのような論理が必要とされるのか。住宅政策は中間階層の持家取得を重視し続けた。景気対策が持家建設に依存する場面は依然として多い。住宅政策が自助原則に立脚している点に変更はみられない。住宅市場の規制緩和は自助原則をより強調する方向性を含む。こうした政策を社会賃貸セクターの育成に向けて転回させるには、どのような発想が要請されるのか。

繰り返して言えば、公営住宅のあり方の追求は、それ自体の完結した主題ではありえず、住宅政策の全体の編成に関わる問題を構成する。住宅政策における既成の路線がどこまで延命されるのか、その転換の契機はどのように発現するのか、という道筋の想像が必要とされている。

<引用文献>

- 原田純孝, 1985年, 「戦後住宅法制の成立過程」, 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
- 平山洋介, 1999年, 「都市／統合／分割 復興公営住宅の実態とその意味」, 神戸大学震災研究会編『大震災5年の歳月』, 神戸新聞総合出版センター
- Hirayama, Y., 2002a (forthcoming), 'Home Ownership in an Unstable World: The Case of Japan', In R. Forrest and J. Lee (eds.), *Housing and Social Change*, London: Routledge.
- Hirayama, Y., 2002b (forthcoming), 'Housing Policy and Social Inequality in Japan', In M. Izuwara (ed.), *Comparing Social Policies*, London: Polity Press.
- Kemeny, J., 1995, *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy*

Strategies in Comparative Perspective, London: Routledge.

河野正輝・木梨芳繁・下山瑛二編著，1981年、『住居の権利——ひとり暮らし裁判の証言から』，ドメス出版

小玉徹，1999年，「序論」，小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介著『欧米の住宅政策』，ミネルヴァ書房

森本信明，1994年，『都市居住と賃貸住宅 サプライサイドからの分析』，学芸出版

大本圭野，1982年，「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

大本圭野，1985年，「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

大本圭野・川島博（対談），1981年，「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

佐藤岩男，1999年，『現代国家と一般条項 借家法の比較歴史社会学的研究』，創文社

下総薫，1973年，「公共住宅 その現代的意義・役割」，『ジュリスト』No.539

玉置伸佑，1980年，『公営住宅に関する計画論的研究』，京都大学学位論文

内田勝一，2001年，「住宅政策の比較類型的研究について」，内田勝一・浦川道太郎・鎌田薫編『現代の都市と土地私法』，有斐閣

渡辺洋三，1962年，『土地・建物の法律制度（中）』，東京大学出版会

福祉政策・コミュニティ政策との連携という 公営住宅の役割変化の可能性

山 下 淳

(神戸大学法学部教授)

はじめに

公営住宅政策は、公営住宅法（旧）第1条の目的規定が示すように、自治体が住宅を建設し、「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」ことであった。その必要性自体は、ある意味で、現在も変わるわけではない。

しかし、社会環境の変化のなかで、自治体による直接的な住宅供給というサービス形態が担う役割が変化してきていることも確かであろう。国の住宅地審議会答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」（平成12年6月21日）は、成熟社会における住宅地政策の基本的な視点として、市場重視とストック重視をあげ、基本的方向として、①良質な住宅ストック・居住環境への再生、②既存ストック循環型市場の整備による持続可能な居住水準向上システムの構築、③少子・高齢社会に対応した居住安全システムの確立、④ストック重視、市場重視の住宅政策体制を支える計画体系の再編、⑤成熟社会の住宅政策を支える公民の役割分担、を示している^{注1)}。

平成8年の公営住宅法の抜本改正以降明確になってきた、そのような文脈のなかにとりあえず身を置きつつ、ここでは、公営住宅の役割変化の可能性を考えてみたい。

1. 再配分政策としての公営住宅

いうまでもなく、公営住宅制度は、一定の社会階層に対して、公的セクターが住宅を直接的に提供する、「現物給付」の社会保障制度である。そのため、

自治体による公営住宅の供給は、いわゆる再配分政策なのであって、本来、自治体によって適切に遂行されることが期待されない政策類型だったとの指摘がある^{注2)}。

(1) すなわち、阿部は、ピーターソンの「都市の限界」に依拠して、次のような仮説をたてる。

公営住宅は、法律の目的規定（第1条）からうかがうことができるように、①政府が財源を投入して住宅を直接供給し、②住宅困窮者を対象として、市場家賃よりも低廉な家賃で利用させる。つまり、持てる者から持たざる者への再配分政策（redistributive politics）である。

ところで、地方政府には、人や物の区域内への流入や区域外への流出をコントロールすることができない。そのため、手厚い再配分政策は区域外から低額所得者を引きつけ、区域内に居住する定額所得者の区域外への転出を思いとどまらせる。つまり、「福祉の磁石」として機能する。その結果、地方自治体の福祉関連支出の増大をもたらし、高額所得者や企業は、自ら納める租税が自らに有益な公共サービスよりも、低額所得者の生活保障のために優先して用いられていることに不満をつのらせ、他の地域に転出していくことになる。

つまり、地方自治体にとって、再配分政策はメリットがない。地方自治体にとって、再配分政策は、十分かつ安定した税収を確保して初めて、しかもそれらの政策の実施を阻害しない限度において、取り組みことができる政策にすぎない。公営住宅供給にともなう低額所得者の区域内への流入ないし滞留は、地域の荒廃や経済力の低下、地方税収入の減少、福祉関連予算の増大等、自治体にとっては好ましからざる結果をもたらす。

(2) そのうえで、阿部は、「それにもかかわらず公営住宅がそれなりに供給されてきたこと」を次のように説明する。

ひとつが、自治体の国に対する自立性が低く、地方交付税制度のために自治体が税収の確保に熱心に取り組む必要がないことといった日本的な地方制度の存在である。わが国の自治体には、独自の政策選択に基づいて国の要望をはねつけるほどの自立性がなく、ピーターソンの指摘はそのままでは妥当しないと

福祉政策・コミュニティ政策との連携という公営住宅の役割変化の可能性

というわけである。

ふたつが、わが国における公営住宅政策に、再配分政策の側面よりも、開発政策的な側面があったとの指摘である。公営住宅制度の端緒段階においては、次のような状況が認められる。第一に、公営住宅供給が公共事業として意図され、地域の建設業界を活性化させ、雇用創出に役立つことが期待された。第二に、公営住宅入居者層は、けっして低額所得者層ではなく、むしろ中堅所得者層であった。第三に、自治体によっては、誘致企業の従業員住宅として用意された例もあるという。つまり、公営住宅が企業誘致政策として用いられたわけである。

もっとも、このような状況は60年代半ばには変化してくる。第一に、平均的な所得水準と公営住宅の基準収入額が乖離してくるにつれて、公営住宅への入居者層は低額所得者にシフトされていく。59年と69年の法改正によって、低額所得者のための公営住宅という位置づけが明確にされる。第二に、自治体の財政負担がある。公営住宅の財源負担は、これまで2分の1ないし3分の2の国庫負担と、家賃として徴収される入居者負担から構成されている。つまり、自治体としては、財政的な負担は本来ない。しかし、国庫負担は、標準工事に基づいて算定される。また、低額所得者層である入居者に対して残額に見合う家賃を設定することは難しい。結果的にかんがりの超過負担分が自治体に発生することになる。

要するに、60年代半ば以降、公営住宅政策の再配分的な性格が明確になるとともに、自治体の消極姿勢も明らかになる。大都市及びその周辺においては、住宅建設にともなう関連公共公益施設の整備の負担増や環境保全を理由とする住民の反対から人口抑制策がとられるという一般的な背景もあるにせよ、公営住宅の建設が低額所得者の転入ないし滞留につながることを嫌悪する自治体の拒否反応が出てくる。

70年代以降の公営住宅供給は、したがって、ひとつには、わが国の地方制度の特質に、ふたつには、あくまでも自治体のキャパシティの枠内でのそれなりの実施、に求められることになる。

(3) 公営住宅政策を再配分政策とみて、自治体に期待できないとする視点は、一方で、地域福祉政策の一環としてあるいはシビル・ミニマムの保障として、公営住宅供給に自治体が主体的に取り組むべきだ、あるいは自治体の自主性を強化すべきだとする主張に対して、それは楽観的にすぎるとの評価を下すことになる。同時に、単純な再配分政策とは違った、自治体にメリットを与えるなんらかのインセンティブを公営住宅政策に付加しなければうまく動かないということも明らかにしてくれる。

2. サービス供給手法からみた公営住宅

公営住宅の供給戸数が適切な水準にあるのかどうかを判断することは難しい。公営住宅の供給量の適切さは、公営住宅の需要量によって決まるが、そもそも公営住宅の需要量がさほど明確ではない。

第一に、現在でも、公営住宅への入居希望者数は、なおかなり高い数字を示している。希望していても、入居できない者がはるかに多い。このことをもって、公営住宅が需要を満たすほど十分には供給されていないということも、一応は、できる。

制度的な仕組みからすれば、公営住宅法の想定する社会階層とは、具体的には、入居することができる「要件」＝これまではもっぱら所得に焦点をおいた「入居資格」によって画定されることになる。公営住宅法の制度目的は、それにあわせて、具体的にどのようにファクターを用いて入居要件を制度設計するかにかかっているわけだから、逆に、潜在的入居資格者を充足しない供給量は、サービスの量的不足を意味する。

したがって、公営住宅への入居希望者数が実際に供給される公営住宅数にはるかに及ばないという現実には、公的サービスの給付資格があるとされるにもかかわらず、公的サービスを受給することができないという現実だとも批判的に評価されることになる。公営住宅制度は、ともすれば、需要を満たすだけの供給が行われていないとの批判となって噴出することになる。

しかし第二に、公営住宅のような現物給付方式は、結局のところ、現実の供
都市政策 No.109

福祉政策・コミュニティ政策との連携という公営住宅の役割変化の可能性
給量が公的サービスの限界量とならざるをえない。そして、実際の供給量は、
地域の需要によって決まるわけではなく、むしろ、供給する自治体の政策的な
選択や供給能力を反映したものにならざるをえない。

関連して第三に、例えば神戸市内の公営住宅の状況からもあきらかなように、
立地場所等によって、応募倍率にはかなりの偏在がある。入居希望者すべてが、
とにかく何でもどこでもいいから入居しなければならない切迫した必要にある
わけではない。あるいは、潜在の入居資格者は、経済的な理由がある（し、さら
に公営住宅のほうがより良好な住環境にある）としても、それよりも、立地
場所等を優先的に選好しているともみえる。

したがって第四に、機能代替的な民間住宅市場を中心において考えてみると、
ひとつには、全体としては少なくとも量的には十分すぎる住宅数が供給されて
きており、ふたつには、過剰な公営住宅は民間の住宅供給をかえって圧迫して
いるとの評価もなされることになる。加えて、現実の自治体の政策が、新規の
建設にではなく、既存の（自治体側としては大量と感じられる）ストックのマ
ネジメントに向かっていることも確かである（とりわけ、阪神・淡路大震災後
の復興過程において、大量の公営住宅が建設された神戸市においても、一方で、
それでも「潜在的な公営住宅入居者数」を満たすまでにはいたっていないとも、
評価しようとすればできることが、ある意味で象徴的ではある）。

いずれにしても、以上のような事情は、結局のところ、公営住宅の入居対象
者、そして、公営住宅は誰のためのものか、を再検討することを強いることにな
る。つまり、「より住宅に困窮している階層」のために、公営住宅というス
トックを有効に活用すべきだ、ということになる。

3. 「住宅弱者」の理解変化

(1) 住宅弱者の拡大

住宅市場全体からみるとき、「住宅困窮者」は、必ずしも「経済的弱者」に
限られるわけでもない。民間住宅市場との関係からすれば、市場において容易
に適切な住宅を入手することが困難な階層をひろくとらえるべきだということ

表1 福祉施策対象者ごとの公営住宅活用の考え方

		凡 例		困窮せず		やや困窮		非常に困窮		
困窮世帯類型	検討要素等	高齢者		障害者			多子世帯	母子世帯	生活保護	
		一般	介護保険 認定者	身体	知的	精神				
				車いす常用						
住宅困窮の状況	経済要因	資産	多様	比較的少ない			比較的少ない	少ない	少ない	
	収入	捕捉困難	捕捉困難			捕捉困難	捕捉困難	少ない		
	機能要因	ハード面の機能	基本部分のバリアフリー		基本部分のバリアフリー	通常の住宅	広さ、部屋数	通常の住宅	通常の住宅	
		ソフト面の機能	無くて可	介護サービス	無くて可	生活指導	特になし			
	市場環境要因	家主の敬意	経済状況による	身体状況 経済状況による	身体状況 経済状況による	高い		高い	経済状況による	経済状況による
		市場での住宅確保の課題	収入 身元保証 バリアフリー ストック少 身体状況の悪化	収入	収入 障害者向けストック少 他入居者が敬遠			収入 広いストック少 他入居者が敬遠	収入	収入 ※住宅扶助で最低限の住居費は保証
		必要な住宅タイプの市場性	有り(ただし未成熟)	有り	無し			無し	有り	
	公営住宅活用の考え方	公営住宅の役割	普及を先導	行政の主體的な整備				セーフティーネット		
		優遇措置	・優先募集(70歳以上) ・特目住宅	・優先募集(重度) ・特目住宅(車いす常用者用) (重度、中度)			・優先募集(多子世帯向)	・優先募集(母子) ・特目住宅(母子)		
		神戸市等におけるこれまでの取り組み等	・シルバークロスタウンプロジェクト	・グループホーム型公営住宅(魚崎、離宮)	・車いす住宅	・西大池第4住宅	・空き家活用型グループホームの検討			
		住宅改修助成事業			検討					
		高齢者居住法								

福祉政策・コミュニティ政策との連携という公営住宅の役割変化の可能性

になるであろう。最近のように、住宅政策が「市場重視」を志向すればより一層、市場に参加させてもらうことができず、市場から排除される階層を公営住宅によって受けとめる必要性は高くなる。つまり、市場を補完するセーフティネットとして公営住宅を理解することになる。

その場合、住宅弱者（住宅困窮者）としては、次の3つのタイプをあげることができるだろう。

- ① 最低居住水準程度の住居費負担ができない世帯
- ② 車いす住宅、ケア付き住宅、グループ・ホームなど、市場が形成されづらい住宅タイプが必要な世帯
- ③ 障害者、身よりのない高齢者、生活保護、外国人等の市場から拒否される世帯

タイプ①は公営住宅制度が本来予定していた弱者だといえる、タイプ②およびタイプ③が、狭義の住宅弱者といえるだろう。タイプ②は、住宅のハード的な設備の整備にかかわることがらであるが、供給者サイドからすれば、採算性の観点からみて、期待できない。タイプ③は、もっぱら入居後のトラブル等の危険性が予想されることにより、供給者サイドが敬遠する傾向にある。

一方、特にタイプ②、タイプ③については、福祉施策の対象世帯とも重複する部分が多いという特徴がある。

福祉施策の対象世帯を、住宅困窮の要因で大きく「経済」「住宅の機能」「市場環境」に分け、各世帯の類型ごとに整理すると、表1になる。この中では、障害者や多子世帯が特に住宅困窮度が高いと見ることができるため、これらを考慮しながら、公営住宅の福祉的活用を図る必要があろう。

(2) 住宅弱者と市場

もっとも、これらの住宅弱者すべてを公営住宅で受けとめるべきだともいえない。弱者のもっているハンディキャップを補填する対策を行うことによって、市場で対等に活動することができるようにするほうが、政策手段としては、より「市場志向的」で好ましいのだとも指摘される。

第一に、経済的弱者に対しては、常に、その他の生活保障とは別に住宅だけ

を取り出して保障する必要性に疑問が出されている。生活保護等の公的生活保障制度との関係性も指摘されつつ、一体的な生活保障が好ましいのではないかというわけである。また、段階的な家賃補助による所得保障のほうが、(直接的な住宅供給方式と比較して)よりひろい階層によりなだらかなかたちで必要にあわせた住宅を保障することになるともいえよう。

いずれにしても、純粹に経済的な理由だけから市場に参加できないのであれば、住宅市場さえそれなりに整備されてくれば(つまり、規模・設備等からみて、需要に対応する形で住宅が供給されていれば)、経済的な公的支援制度に収斂せざるをえないし、公営住宅に出番はない、と思われる。そのうえで、公営住宅という既存のストックの活用ないしは転用を考えるとということになるだろう^{注3注4}。

第二に、タイプ③の住宅弱者に対しても、とりわけ供給者サイドの不安を解消する手段を講じることによって、入居差別を解消することが可能であろう。身元保証制度、家賃保証保険などによる金銭的なトラブルへの不安の解消や、病気とかと言葉・風習等の違いによるトラブルに対しては、公的な福祉施策、ボランティアなどによる支援体制を整備するといったかたちで。すでに先行して自治体の住宅政策に組み込まれてきているところでもある^{注5}。

第三に、バリアフリーなど住宅のハード面の整備については、環境面への配慮とともに、いわば外部不経済的なコストであるために、放置していたのではすすまない。経済的な助成その他の公的な誘導措置が望まれることになる。このようなハード的な設備整備がもっとも公営住宅の活用になじむであろう。

第四に、注意しておくべきであろうと思われることは、タイプ②およびタイプ③の意味の住宅弱者が、現実には低所得であることが大きく効いていることも確かではあるが、本来、所得によっては限定できない、所得とは無関係に判定される階層でもある。

(3) 公営住宅と福祉施策

公営住宅で受けとめるべき住宅弱者の変化は、当然、公営住宅の運営管理システムにも大きな変化を持ち込むことになる。タイプ②およびタイプ③は、単

福祉政策・コミュニティ政策との連携という公営住宅の役割変化の可能性なる低家賃での住宅を供給すれば足りるという問題ではなく、付加的な関連サービスとも複合化して福祉的な役割を公営住宅に担わせることになる。

タイプ②、タイプ③の住宅弱者については、対応するハードとソフトの整備が不可欠なところがある。

第一に、いうまでもなく、高齢者、障害者等に適したバリアフリー住宅やグループホームなどを、まずもってニーズを正確に把握し、立地場所等にも配慮しながら、適切に整備していく必要がある。その意味での量の確保は重要であろう。

また、募集方法等についても、一方で通常の応募者とのバランスを考慮しながらも、できるかぎり優先するための工夫が求められる。

逆に、そのようなハードが整った住宅の絶対数が不足している現状では、困窮者に有効に活用することができるようにするために、入居後要件に欠けるようになった入居者を他の住宅に移転させることも必要になってこよう（車いす住宅やシルバーハイツなどの住宅については、有効活用するためには、例えば入居後、車いす乗用車がいなくなり、介護者だけとなった場合には、住み替えてもらう必要が出てくる）。

第二に、福祉サービス、とりわけ高齢者等に対する福祉サービスとの連携をめぐる問題がある。

現在でも、シルバーハイツにおける LSA（生活援助員）の配置など高齢者向けのハードを備えた公営住宅には福祉サービスの提供が行われている。施設合築型のシルバーハイツでは給食サービスや巡回型健康相談などの介護機能の強化がすすめられてきている。今後いっそう、福祉・介護等のサービスを効率的に提供するための仕組みづくりを検討する必要がある。

また、NPO やボランティアといったセクターとの連携も重要になってくる。

関連して第三に、入居者同士の相互支援のシステムも重要になってこよう。ケアと住宅がセットになったグループホーム、とくに、知的障害者向けや高齢痴呆者向けのグループホームは、ニーズが高いが民間市場での供給が困難であったり未成熟だとされており、公営住宅の活用が望まれる。

第四に、公営住宅における入居者コミュニティをめぐる問題がある。

低所得者や高齢者等が入居することになる公営住宅では、通常のコミュニティと違って、特定階層に集中しがちであることはこれまでも指摘されてきた。とりわけ高齢化が急速に進行してきている。このような状況では、入居者コミュニティは、そうでなくても形成しがたいところがある。

ひとつには、入居者自身による自律的管理という側面からも、ふたつに、入居者の多様なニーズにあった柔軟な管理という側面からも、あるいは、入居者がお互いに支え合うという意味でも、入居者コミュニティの重要性は高まっているが、現実には、むしろ、コミュニティができにくくなる方向に動いている。今後は、NPO などによる側面支援的な取り組みとともに、入居者の多様化（ソーシャルミックス）に配慮した入居者の選定を図っていく必要が指摘されているが、むしろ、公営住宅内部にコミュニティを形成するよりも、周辺地域との一体性のなかでコミュニティを組み立てていくほうが現実的ではないかとも感じられる。

4. 地域とのつながり

公営住宅は、地域のなかの貴重な公的な空間として、地域のまちづくりのための「核」として活用することも考慮されるべきであろう。ともすれば、公営住宅はその枠のなかだけで孤立して論議されてきたように感じられるが、今後は、よりひろい地域に開放され一体化した施設・空間として位置づけられるべきであろう。

第一が、周辺の地域コミュニティとの開放・融合である。

とりわけ既存の大規模団地においては、大規模な故に、そこだけで閉鎖的な世界がつくられており、逆に、周辺地域から隔絶して誤解をまねいているところがある。むしろ、大規模な故に、公営住宅の入居者は、ほんとうは地域コミュニティのなかでも大きなウェイトを占めていて無視できない存在のはずなのである。入居者と周辺地域との一体感を醸成する取り組みが求められている。

第二に、地域の福祉的需要等への対応である。

福祉政策・コミュニティ政策との連携という公営住宅の役割変化の可能性

既成市街地においては、今後、地域での福祉ニーズが高まることは目に見えている。公営住宅の入居者における高齢化対応が問題とされるが、入居者だけを対象とするのではなく、入居者と地域住民・地域コミュニティが一緒になって協働して、お互いに支え合う社会システムを作り上げていくことが求められる。

したがって第三に、まちづくり拠点機能の導入である。

公営住宅がもつ施設設備を、地域のストックとして、地域に開放して、地域で共有していく必要がある。

例えば、空室を一時的に保育所として活用するとか、集会所を団地内のものに限定することなく、高齢者を対象とした給食サービス、ミニデイサービスなどを提供し、あるいは地域のイベントや集会などのコミュニティ活動を行う場所として活用することなどが考えられてよい。あるいは、緑地などのオープンスペースを地域の災害時の避難場所や地域住民にとっての憩いの場所として開放的に利用することなどが考えられてよい。

そうであれば第四に、入居者の高齢化等により求められてきている介護サービス、生活支援サービスなどの入居者支援サービスについても、支援される主体も支援する主体も、入居者コミュニティに視野を限定する必要などないということになってこよう。現在、大規模団地においては、ふれあい喫茶や健康相談などが実験的に行われている。サービスの提供にあたっては、NPO やボランティアが積極的な働きをしている。しかし、公営住宅が地域に開かれ、地域の福祉コミュニティが形成されれば、より広い範囲で地域コミュニティとNPO などとの連携のなかに、入居者支援サービスも発展的に吸収されていくことになるだろう。

第五が、面的な市街地整備事業との連携強化である。

土地区画整理事業、市街地再開発事業、密集市街地整備促進事業となど、面的な市街地整備を行っていくうえで、公営住宅という公的空間のもつ意味は大きい。公営住宅とともに、中堅所得者層向けの特定優良賃貸住宅、公社・公団住宅の建設などを一体として併設し、商業施設、福祉施設、文化施設等の設置、

そして、地域全体の良好な住環境の整備と地域コミュニティの居住者の構成の適正さを図ることや環境問題まで考えるとすれば、それはもう地域を活性化するためのハード面での基盤を整えることにほかならない、一方で公営住宅を改善整備していくことと、他方で、面的な市街地環境の整備が行われていくことの両者の密接な連携が求められるが、公営住宅は面的な地域整備のための「核」として、逆に公営住宅としてだけでは評価できないともいえよう。

関連して第六に、このように公営住宅をそれを取り巻くより大きな地域コミュニティのなかに開放し融合していくという視点からすれば、従来のように量の確保とコストの節約のみをめざして大規模な公営住宅を整備することは決して好ましいことではない、ということもはっきりする。また、少子高齢化の進行、市街地の住環境の向上、コンパクトなまちづくりといった事情に鑑みれば、これからは、比較的小規模な公営住宅を、さまざまな保健・福祉施設と合体させることはもとより、地域のコミュニティ施設をも併せもつようなスタイルが検討されるべきことになる。既存のコミュニティにさり気なく溶け込み、地域コミュニティに与え与えられるまちなか混在型の整備を図っていく必要があるだろう。

おわりに

公営住宅は、今後は、もっぱら老朽化したものを建て替え、あるいは地域的な偏在を解消し再編していくマネジメントに重心を移していくことになる。ここで明らかにしようとしたことは、公営住宅政策がその本来の政策目的である低所得者に対する住宅の直接供給という再配分政策にとどまるべきではないし、もはやとどまりようもないということだった。ひとつには、そのサービスの受給者層を再考する必要に迫られていること、ふたつには、より大きな地域のなかでその果たすべき機能を考えなければならないということだった。そしてみつつに、そのような施策に自治体の公営住宅政策を組み替えるには、公営住宅政策をいかにして他の関連するさまざまな地域コミュニティ政策や地域福祉政策と、あるいはさまざまな市街地の住環境整備政策と連携させていくかが、自治

福祉政策・コミュニティ政策との連携という公営住宅の役割変化の可能性
体に問われているということだった。

あくまでも既存の公営住宅ストックの有効活用という枠組みのなかで実施できる施策もあれば、そうでないものもある。むしろ、公営住宅を本来の福祉施策のなかに取り込んでしまい吸収してしまうことさえある。しかしそうなれば、それは最初にみたように、自治体にとって、けっして魅力のある政策ではない。とすれば、地域の良好な住環境の創造とか地域の活性化といった自治体にとってメリットと感じられる成果とどのようにして連携させていくかが、案外、これからの公営住宅政策の鍵をにぎっているのかもしれない。

注1) 住宅審議会答申については、日本不動産学会誌55号(2001年)の特集を参照。

注2) 阿部昌樹「住宅政策における自治体の役割」原田純孝編「日本の都市法 II」2001年、299頁による。

注3) 関連して、公営住宅入居者層と民間賃貸住宅入居者層のあいだで、逆転現象が起こっていることも指摘されている。低額所得者だが、家賃の高い民間賃貸住宅に入居している層である。言い換えると、運良く公営住宅に入居することができた層とそうでない層のあいだに、不公平が発生していることでもある。しかし、このような「潜在的」公営住宅入居者層に対して、だからといって公営住宅数を増加して吸収することが望ましいわけでもなく、家賃補助制度を充実させることが検討されるべきではあろう(震災後の神戸市の状況について、本特集の太田論文を参照)。

低額所得者＝「経済的弱者」もけっして明快ではない。つまり、年金所得者などの世帯について、現在のような算定方式が適切かどうかは検討の余地がある。高齢者については、一方で、フローの所得は低いのが、他方で、広い戸建て保ち家を所有しかなりの貯蓄を保有するなどストックは十分にあるという世帯が少なくない。しかし、だからといって、そういう高齢者が豊かな生活をしていることもあるし、きわめて貧しい生活を強いられていることもある、つまり、一様ではないのである。したがって、ストックはもっているがフローの所得が乏しい高齢者に対しては、一方で、公営住宅入居資格における資産把握の必要性が指摘されるとともに、他方で、リバースモーゲージの整備、中古住宅の流通市場の整備などが検討されるべきだということになる。

注4) 新村保子「住宅政策の新紀元」(日本不動産学会誌55号、2001年、83頁)は、セー

フティネットとしての公営住宅を疑問視している。①たまたまくじにあたった人だけが享受できるのでは本来のセーフティネットとしての機能に欠けること、②居住が既得権化していること、③入居者には、高齢化していくにつれて、フローの所得がなくなるわけだから、公営住宅から退出するインセンティブは働かなくなってくる。そのため高齢化も急速にすすむ。以上のことは、そもそも公営住宅という直接供給方式に内在する問題なのであって、入居者の多様化政策などはむしろゆがみをひどくするだけだという。要するに、所得保障に解消されるべきだとの結論になる。

注5) 例えば川崎市は、民間賃貸住宅における入居差別問題に対して、たんなる供給者への啓発にとどまることなく、より踏み込んだ施策をとることと、さらにそれを基本条例において担保しようとしている。川崎市住宅基本条例（平成12年4月施行）は、住宅及び住環境に関する政策の基本理念のひとつとして、「高齢者、障害者及び外国人をはじめとする市民の居住の安定」をあげ（条例2条3号）、14条において民間賃貸住宅への入居機会の確保等を定めている。(1)何人も、正当な理由なく、高齢者、障害者、外国人等であることをもって民間賃貸住宅への入居の機会が制約され、または入居している民間賃貸住宅の居住の安定が損なわれることがあってはならないとし、(2)そのため、市がその趣旨の普及に努めることとともに、入居の機会の制約や居住の安定が損なわれることがあったときは、関係者から事情を聴き、必要な協力・改善を求め、(3)また、①民間賃貸住宅の入居に関する情報の提供等、②民間賃貸住宅への入居に際して必要な保証制度の整備、③民間賃貸住宅入居後の安定的な居住継続支援制度の整備に努めるものとしている。そして、これを受けて、住宅担当課や住宅供給公社だけでなく、健康福祉担当課、国際交流協会、市民ボランティア、業界団体まで巻き込んだ支援システムを構築してきている。川崎市条例の概要は、小林延秀・月刊地方自治2000年54頁。

神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について

長 田 淳

(神戸市住宅局住宅部計画課長)

1. はじめに

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災により、市内で約8万2千戸の住宅が滅失した。

このため、「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」、「すまいの復興プラン」を策定し、被災者のいち早い住宅確保と安全な住宅市街地の形成を目指した。その結果、震災後3年間の新規住宅目標戸数7万2千戸を上回る約12万戸

◆神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画の実績

住宅種別	計画戸数	達成
公営住宅	16,000戸	16,365戸
市営	10,500戸	10,697戸
県営	5,500戸	5,668戸
再開発系住宅	4,000戸	4,156戸
住市総	2,500戸	2,879戸
密集・一般改良	200戸	173戸
同和改良	300戸	299戸
改良再建	1,000戸	805戸
特定優良賃貸住宅	6,900戸	4,146戸
市	5,700戸	3,702戸
県	1,200戸	444戸
公団・公社住宅	13,500戸	7,714戸
合 計	40,400戸	32,381戸

新規建設 住宅総計		※H7.2～H10.3 住宅着工
	72,000戸	120,107戸

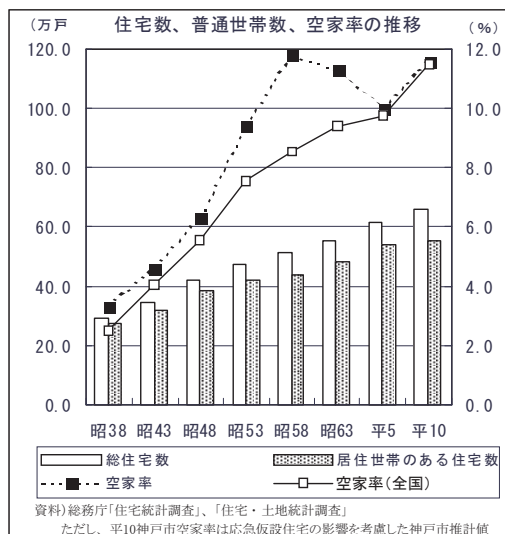
※住宅着工統計より

の新築住宅着工が見られた。中でも公営住宅は、市営10,697戸、県営5,668戸の合計16,365戸が完成し、平成11年12月に仮設住宅が解消するなど、市民の住宅復興には一定の目処がつく状況となった。

震災により大幅に減少した人口は、平成13年6月に6年3ヶ月ぶりに150万人台に回復し、平成14年1月1日現在の推計人口は1,505,628人となっている。これは震災直前の平成7年1月1日の推計人口の99.0%に相当し、依然として回復基調にある。

しかし、ここ数年、震災復興による住宅の大量供給、低金利、地価の下落を背景とした分譲マンションブーム等を背景に、市内住宅の空家率が高くなっている。平成10年10月の住宅土地統計調査によると、14.4%と過去最高水準となっている。また、民間賃貸住宅を対象とした別の調査でも、高水準の空家率が見られる。

一方で、市営住宅では、震災を契機に4万戸から5万5千戸へと急増したにもかかわらず、応募倍率は依然として20倍前後と高いままである。また、入居者の高齢化の進行、修繕・管理経費の増加等による市営住宅運営に対する財政



神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について

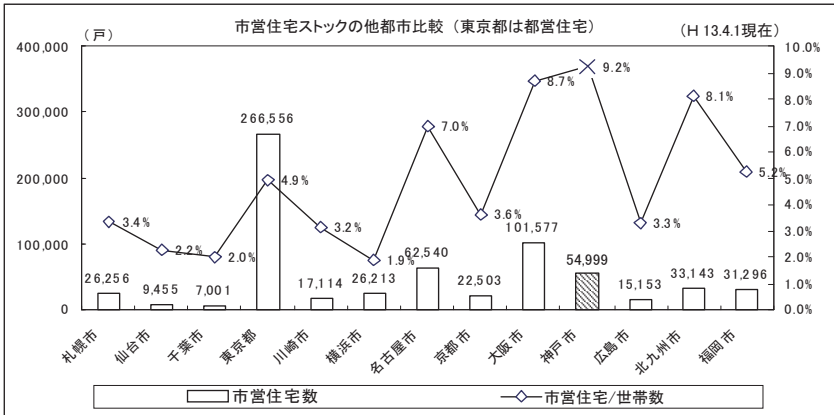
負担の増大など、様々な課題をかかえている。

こういった状況の中で、市営住宅の現状および課題を挙げるとともに、今後の市営住宅施策の方向性についてふれていきたい。

2. 市営住宅ストックの状況

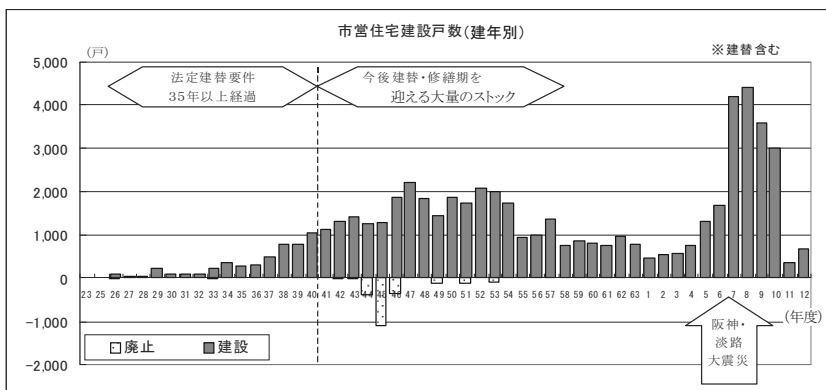
市営住宅は昭和20年代における戦災復興を皮切りに、昭和40～50年代前半にかけて、都市への人口集中の受け皿として、大規模住宅団地を中心に年間1,500戸～2,000戸のペースで建設してきた。昭和50年代後半から震災直前までは、インナーシティ問題への対応等から既成市街地への立地を重視しつつ、年間700～800戸程度を建設するとともに、「シルバーハウジング」「地域特別賃貸住宅」といった様々な行政課題に対応する住宅を供給してきた。

平成7年1月の阪神淡路大震災以後、市民のいち早い住宅復興に向け、市営住宅を早期・大量に整備し、市営住宅ストックは震災前の約4万戸から5万5千戸へと増加した。この結果、市内世帯数に占める割合は9.1%にのぼり、全政令指定市の中で最も高い水準となっている。



現在の市営住宅ストックの質的な状況に目を向けると、災害公営住宅の大量建設により、ストックの全体的な質については大幅に向上した。しかし、高度成長期の昭和40年代に郊外を中心として建設した大規模団地が築後30年を経過

し、一斉に修繕期を迎えるなど、市営住宅ストック間の格差が顕在化している。こういった状況をふまえ、市営住宅ストックを適切に維持管理すると共に、市営住宅の計画的な再編および改善を推進し、市民に親しまれるより良い市営住宅にしていくことを目的として、「市営住宅マネジメント計画」を策定した。平成12年度より、この計画に基づき住替え斡旋、建替え、改善事業に着手している。



3. 市営住宅の申込状況

(1) 市営住宅の申込資格

市営住宅の申込み資格は、公営住宅法により細かく規定されており、①市内在住または在勤 ②家族構成が夫婦または婚約者または親子を主とした世帯（ただし、単身者でも50歳以上や障害者、生活保護受給者は可） ③政令月収が原則20万円以下 ④現在住宅に困窮している の4つの条件全てを満たすものとされている。

③にある政令月収とは、その名の通り公営住宅法の政令で定められており、世帯を構成する各自の収入の種類別に所得金額を計算し、これらを合算して求められる世帯の総所得から、家族構成や高齢者、障害者の有無により定められる一定の控除額を引いたものを12で割ったものである。給与、年金、事業といった収入の種類別に所得金額の算定方法が決められており、例えば給与支払金額

神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について

が65万円未満は所得0円と見なされる。一方、年金所得は、受給者の年齢によって所得の算出方法が異なっており、65歳未満では年金収入70万円以下で、65歳以上では140万円以下で所得0円とみなされる。

また、④の住宅困窮理由については公営住宅法施行令で、①住宅でない住宅に居住 ②半壊住宅やバラックに居住 ③他の世帯と同居 ④住宅がないため親族と別居 ⑤部屋が狭い ⑥立退要求を受けているが立退先がない ⑦長時間通勤 ⑧高家賃 ⑨住宅がないため結婚がのびる ⑩その他①～⑨と同等に非常に住宅に困っている の10種類が規定されている。その判断基準については、部屋が狭いについては1人あたり4.5帖、長時間通勤については1時間半以上などとなっているが、高家賃については、明確な基準が設けられていない。

(2) 市営住宅の募集状況

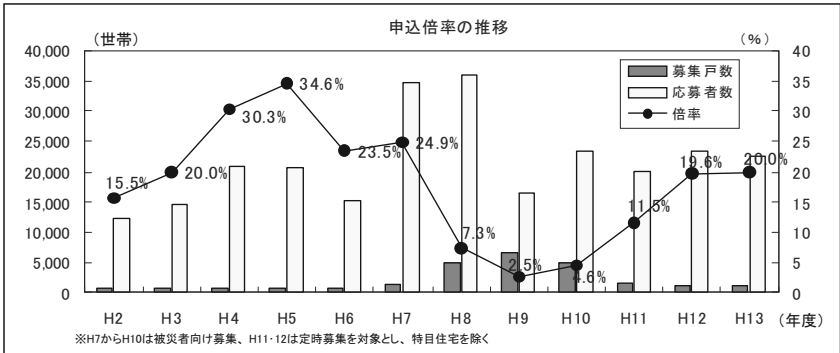
市営住宅募集は大きく3種類に分かれている。

1つ目は、年二回、その間に発生した入居可能な住宅について募集する定時募集、2つ目は隔月ごとに郊外で発生した入居可能な住宅について募集する常時募集、3つ目は、年二回、シルバーハイツや老人向け、障害者向け、母子世帯向け等の特定の世帯を対象とした住宅について募集する特目募集となっている。

このうち、最も募集戸数の多い定時募集では、震災前の年間募集戸数が600～800戸程度に対して、応募倍率は20～30倍であった。震災直後から平成11年度にかけては、震災により住宅を失った世帯の住宅確保のため、被災者のみを対象に年間5,000～6,000戸の募集を行ったため募集倍率は低くなった。また、仮設住宅の解消など、住宅復興に一定の目処がついた平成12年度以降、一般世帯も含めた募集を再開している。最近2年間では、年間1,000戸強の募集を行い、募集倍率は20倍程度となっている。震災前後で全市世帯数はさほど増加していない中で、市営住宅ストックは15,000戸増加したが、その応募倍率は震災前と同じ高倍率のままであることがわかる。

また、地域的な申込状況を見ると、平成14年5月募集では、須磨大池住宅の419倍、新在家南住宅の349倍をはじめとして、新しく、利便性の高い団地に募

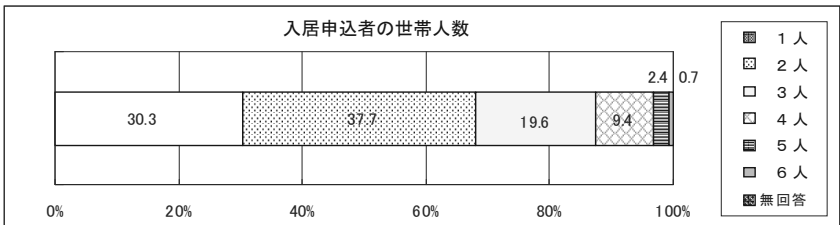
集が集中する状況がみられる。一方で、市街地山麓部や郊外の団地では募集割れとなる場合もあり、団地特性により申込状況に大きな格差が生じている。



(3) 市営住宅入居申込者の属性

平成12年度の定時募集の2回分の応募者（合計23,699件）の属性を以下に示す。

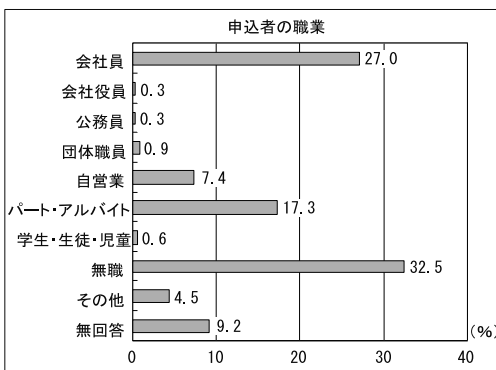
申込み世帯の人員は、1人が30.3%、2人が37.7%、3人が19.6%、4人以上で12.5%となっている。



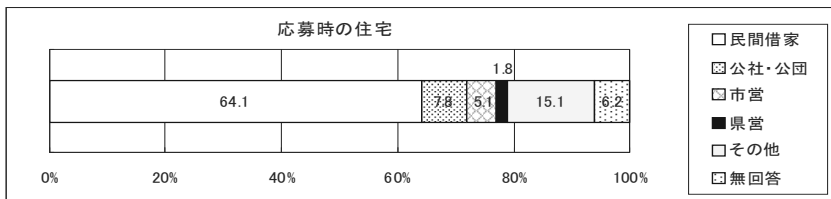
申込み世帯主の職業は、無職が最も多く32.5%、2番目が会社員で27.0%、さらに、パート・アルバイト17.3%、自営業7.4%と続く。

神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について

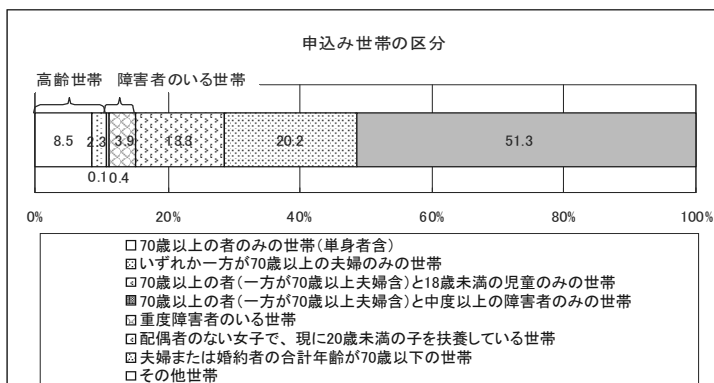
申込者の職業	件数	比率 (%)
会社員	6,410	27.0
会社役員	70	0.3
公務員	59	0.2
団体職員	203	0.9
自営業	1,750	7.4
パート・アルバイト	4,105	17.3
学生・生徒・児童	148	0.6
無職	7,706	32.5
その他	1,070	4.5
無回答	2,178	9.2
合計	23,699	100.0



申込み時の住宅種別は民間借家が64.1%と最も多く、次いで公団・公社住宅が7.8%となっている。また、公営住宅からの住み替えも6.9%ある。

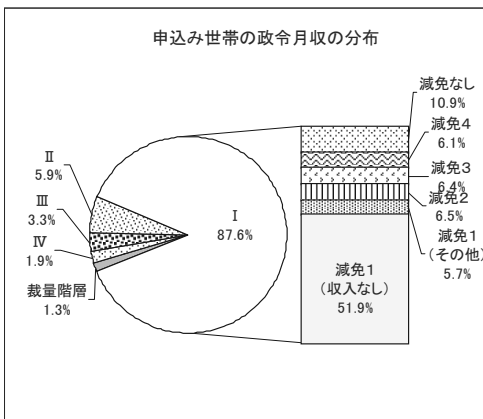


申込み世帯の区分は、高齢者のみ世帯（単身含む）と高齢者夫婦世帯で8.5%、母子世帯が13.3%、夫婦合計年齢70歳以下の世帯が20.2%となっている。また、生活保護受給者は全体の14.9%を占めている。



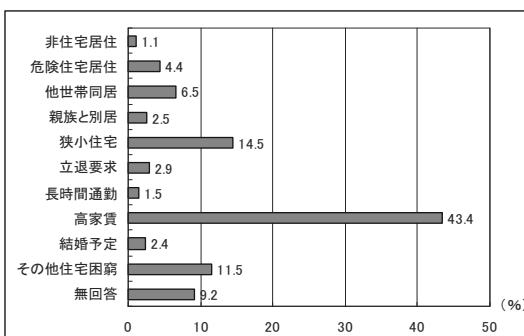
申込み世帯の政令月収の分布を見ると、0円が51.9%と半数以上を占める。さらに、最も低い収入区分であるⅠ階層が申込者の87.6%にのぼる。

政令月収 (換算)	件数	比率 (%)
Ⅰ 減免1	12,293	51.9
1	1,362	5.7
Ⅰ 減免2	1,541	6.5
Ⅰ 減免3	1,524	6.4
Ⅰ 減免4	1,457	6.1
Ⅰ 減免なし	2,589	10.9
Ⅱ	1,387	5.9
Ⅲ	788	3.3
Ⅳ	453	1.9
裁量階層	305	1.3
合計	23,699	100.0



住宅困窮理由については、「高家賃」が最も多くなっており43.4%を占める。また、「狭小住宅」が14.5%となっている。一方で、「非住宅居住」「危険住宅居住」「他世帯同居」「親族別居」といった、住宅そのものが無いことにまつる理由が全体の17.4%となっている。

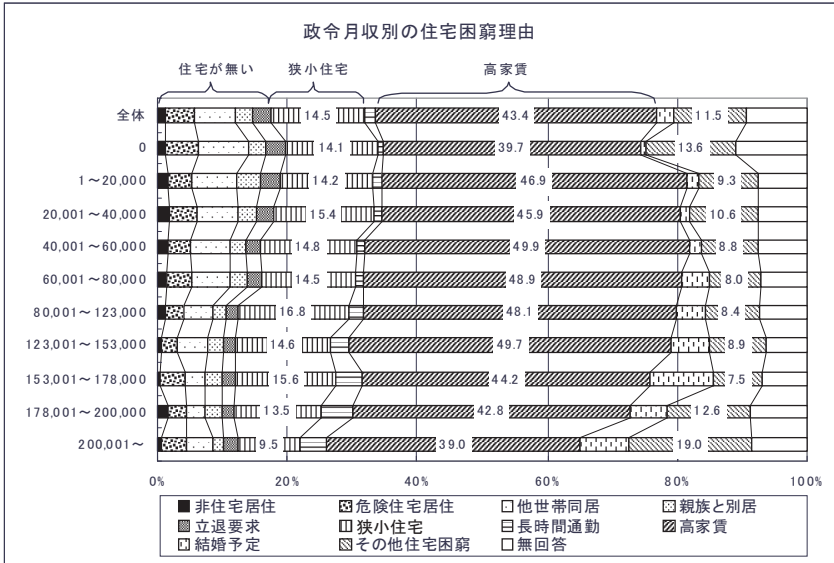
住宅困窮理由	件数	比率 (%)
非住宅居住	269	1.1
危険住宅居住	1,033	4.4
他世帯同居	1,546	6.5
親族と別居	597	2.5
狭小住宅	3,445	14.5
立退要求	678	2.9
長時間通勤	350	1.5
高家賃	10,296	43.4
結婚予定	578	2.4
その他住宅困窮	2,731	11.5
無回答	2,176	9.2
合計	23,699	100.0



政令月収別に見ると、「非住宅居住」「危険住宅居住」「他世帯同居」「親族別居」といった住宅そのものが無いことを理由とする世帯は、政令月収が上がれば少なくなる傾向にある。しかし、「高家賃」を理由に挙げる世帯がどの階層でも40～50%を占めている。また、「狭小住宅」についても、13～14%となっ

神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について

ている。一般的には、収入階層が低いほど「高家賃」や「狭小住宅」の割合が多くなると思われるが、そういった傾向はみられない。



4. 市営住宅の入居者の状況

(1) 入居者負担額の設定について

市営住宅の入居者負担額は、政令月収を指標とした家賃負担能力と住宅の規模・建築年数、立地条件等により入居者が受けるサービスとの双方を考慮する応能応益の考え方を導入している。

応能部分の考え方は、政令月収に応じて家賃を算定する基準の額（家賃算定基礎額）が国によって定められている。このため、同じ部屋でも入居者の政令月収が低ければ、入居者負担額が低くなる。この場合、本来の家賃と差額が生じるため、近傍の同程度の民間賃貸住宅の家賃を参考にし、これと入居者負担額との差額は国と事業主体（神戸市）が半分づつ埋め合わせる。このため、低い政令月収の入居者が多ければ、事業主体の持ち出しも多くなるシステムとなっている。今後、高齢化が進行し、入居者の政令月収が低下することが予想され

るため、市営住宅の運営は非常に厳しくなると見込まれる。

応益部分の考え方は、全国の市町村ごとの立地を考慮した市町村立地係数（神戸市内は一律1.20）、住宅の広さに応じて定める規模係数、住宅の築年に応じて決まる経過年数係数、および、立地や設備にもとづく利便性係数のそれぞれを家賃算定基礎額に掛け合わせることで、入居者負担額へ応益を反映する仕組みとなっている。

利便性係数は1～0.7の間で各事業主体が法の定める範囲で独自に決定するが、新しい住宅と古い住宅や便利の良い市街地の住宅と郊外の不便な住宅とで生じる応益にかかる家賃格差を十分に反映することができない状況にある。

市営住宅家賃の算定式

$$\begin{array}{c}
 \boxed{\text{家賃}} = \boxed{\text{家賃算定基礎額}} \times \boxed{\text{立地係数}} \times \boxed{\text{規模係数}} \times \boxed{\text{経過年数係数}} \times \boxed{\text{利便性係数}} \\
 \begin{array}{l}
 100円未満 \\
 切捨て
 \end{array}
 \end{array}$$

1.20 床面積/70 木造1-0.0116 × 経過年数
 木造外1-0.0044 × 経過年数

家賃算定基礎額

平成13年度用

(金額単位：円)

政令月収額	公営住宅		概要	地域改善向住宅		
	階層	家賃算定基礎額		階層	家賃算定基礎額	
0～123,000	1	37,100	基準内 ↓ 裁量階層 ↓	1	37,100	
123,001～153,000	2	45,000		2	45,000	
153,001～178,000	3	53,200		3	53,200	
178,001～200,000	4	61,400		4	61,400	
200,001～238,000	5	70,900		↑ 収入超過者 ↓	5	61,400
238,001～268,000	6	81,400				
268,001～322,000	7	94,100				
322,001～	8	107,700				

(2) 入居者負担額の状況

平成13年度、市営住宅全体の入居者負担額の平均は23,105円となっている。これを所得階層ごとに見ると、階層の最も低いI階層が全体の79.1%を占め、負担額の平均は17,173円となっている。また、I階層の中でも、より政令月収

神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について

家賃階層の分布状況（家賃平均負担額と構成比）

階層	政令月収	平成11年度		平成12年度		平成13年度		備考
		構成比 (%)	家賃平均 負担額	構成比 (%)	家賃平均 負担額	構成比 (%)	家賃平均 負担額	
原則階層	1階層 0～123,000	75.2	¥17,315	76.2	¥17,407	79.1	¥17,173	入居基準内
	2階層 123,001～153,000	4.7	¥31,313	4.6	¥31,351	4.1	¥31,456	
	3階層 153,001～178,000	3.6	¥36,214	3.3	¥36,609	2.9	¥36,912	
	4階層 178,001～200,000	2.7	¥40,434	2.6	¥41,168	2.1	¥42,742	
超過階層	5階層 200,001～238,000	3.5	¥46,011	3.2	¥48,383	2.7	¥49,509	収入超過者
	6階層 238,001～268,000	2	¥47,945	1.8	¥51,509	1.6	¥53,074	
	7階層 268,001～322,000	2.5	¥51,473	2.3	¥54,860	1.9	¥54,290	
	8階層 322,001～	5.8	¥50,636	6	¥53,788	5.6	¥54,413	
合計		100	¥23,706	100	¥23,987	100	¥23,105	

家賃減免の状況（家賃平均負担額とⅠ階層に占める割合）

Ⅰ階層	政令月収	平成11年度		平成12年度		平成13年度		備考
		構成比 (%)	家賃平均 負担額	構成比 (%)	家賃平均 負担額	構成比 (%)	家賃平均 負担額	
減免Ⅰ	0～20,000	29.4	¥8,258	29.8	¥8,038	31.3	¥7,874	7割減額
減免Ⅱ	20,001～40,000	3.3	¥13,287	3.2	¥13,515	3.3	¥13,181	5割減額
減免Ⅲ	40,001～60,000	2.3	¥18,620	2.3	¥18,942	2.4	¥18,558	3割減額
減免Ⅳ	60,001～80,000	1.7	¥22,975	1.5	¥24,085	1.5	¥24,191	1割減額
合計	80,000	36.7	¥16,291	36.8	¥16,414	38.5	¥16,300	
減免無し	80,001～123,000	63.3		63.2		61.5		

の低い世帯に対しては、4段階に分けて減免を行っており、減免の対象となる世帯がⅠ階層の38.5%を占め、中でも最も減免率の高い減免Ⅰ階層が31.3%となっており、その負担額平均は7,874円である。

ある調査によると、市内の民間住宅家賃の相場は2DKで6～8万円となっており、公営住宅制度の目的上、市場家賃より安いのは当然であるが、かなりの格差が見られる。

(3) 入居者の年齢構成

市営住宅入居者の高齢化は年々進行しており、入居者に占める65歳以上の割合は、28.0%となっている。そのうち災害復興住宅では43.7%となっており、全市の65歳以上人口比率17.4%をはるかに上回る状況にある。また、単身高齢

世帯の占める割合も、市営住宅全体で19.9%、災害復興住宅で36.8%と高くなっている。

さらに、団地別では、高齢化率の最も高い団地では80%を超え、また、50%以上の団地も20団地以上あるなど、災害復興住宅団地を中心として深刻な高齢化が見られる。

また、非常に残念なことだが単身高齢者の増加にともない、独居死が増えつつある。震災後、市営住宅内で239件発生しており、このうち復興住宅では149件（62.3%）発生している。平成13年度は71件となっており、このうち復興住宅におけるものが50件（70.4%）を占めている。

全市市営住宅入居者の年齢構成高齢化率の比較（H1433現在）

年齢区分	全市 (H13.10.1)		市営住宅		災害復興住宅	
	人口	構成比	人口	構成比	人口	構成比
0～19歳	295,389	19.4%	18,447	17.1%	2,097	11.9%
20～59歳	866,207	56.9%	49,803	46.2%	6,070	34.4%
60～64歳	96,325	6.3%	9,313	8.6%	1,764	10.0%
65歳以上	264,193	17.4%	30,183	28.0%	7,724	43.7%
(うち75歳以上)	103,474	6.8%	12,491	11.6%	3,346	19.0%
合計	1,522,114	100.0%	107,746	100.0%	17,655	100.0%

市営住宅入居者の高齢単身化率（H1433現在）

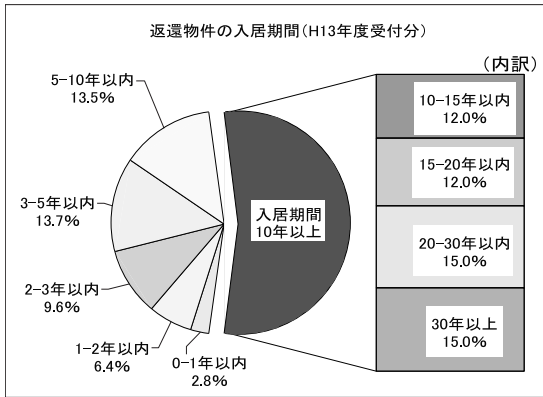
	入居戸数	65歳以上単身の戸数	構成比
市営住宅	50,391	10,052	19.9%
災害復興住宅	10,407	3,826	36.8%

(4) 平均入居期間

平成13年度に返還された市営住宅の平均入居期間は約12年となっている。また、入居期間10年以上の住宅が半数以上を占めており、入居者の固定化が見られる。

返還理由は、名義人の死亡が20.0%となっており、市営住宅が「終のすみか」の役割を担いつつある状況がわかる。一方で、マネジメント計画による再編団地居住世帯の住替えのため、別の市営住宅というのが21.2%となっているが、住宅購入も18.6%と多いこともわかる。

神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について



返還理由(H13年度受付分)

総件数	住宅購入	名義人死亡	強制執行	別の賃貸	親族同居	別の市住	老人ホーム	その他
2111	393	423	134	178	239	448	106	190
	18.6%	20.0%	6.3%	8.4%	11.3%	21.2%	5.0%	9.0%

5. 今後の市営住宅施策の方向性

震災により市営住宅ストックは大幅に増加した。しかし、応募倍率は震災前と変わらず20倍前後で推移している。一方で、市内全住宅における空家率は高水準を示し、中でも、民間賃貸住宅の空家率が高く、公民の住宅ストックバランスへの配慮が必要となっている。

公営住宅の役割は、住宅に困窮する低所得者の住宅確保である。住宅ストックの充実する現代では、ほとんどの市民が、自らの住宅を住宅市場を通じて確保する状況にある。市営住宅の入居希望者の現在の住宅の多くは民間賃貸住宅等に居住しており、公営住宅政策も民間住宅市場との関係を前提に展開することが求められている。さらに、神戸市住宅基本計画や国の第八期住宅建設五箇年計画においても、市場重視、ストック重視の方向性が打ち出されており、今後の公営住宅は、住宅市場を補完するものとして位置づけられている。

このため、現代の住宅に困窮する世帯とは、「市場で住宅がみつけにくい世帯」と捉え直す必要がある。これを類型化すると①最低居住水準程度の住居費負担ができない世帯②車いす世帯、ケア付き住宅、グループホーム等の市場が

形成されづらい住宅タイプが必要な世帯③障害者、身よりのない高齢者、生活保護、外国人等の市場から拒否される世帯 と考えることができる。

さらに、市内住宅の状況を見ると、現在以上に市営住宅ストックを増やすことは、健全な住宅市場の形成を阻害する可能性が大きいいため、現在の5万5千戸を最大数として「市場で住宅がみつけにくい世帯」の住宅確保という施策目的に即した適正なマネジメントが必要である。

また、市営住宅団地では、高齢化が急速に進行し、入居者の自主的な管理が困難な状況が見られつつある。今後、市場で住宅がみつけにくい世帯へと有効活用を図ることは、入居者が特定層に集中することが予想される。このため、入居者のコミュニティ形成と自主的な管理の支援が必要となる。また、市営住宅は市内住宅ストックの約1割を占め、また一団地あたりの規模も相当な大きさとなるため、周辺地域を含めたコミュニティ形成等のまちづくりの視点も重要となる。

以上のようなことを考慮すると、今後の市営住宅の方向性について下記の取り組みが必要と思われる。

(1) 住宅困窮度の高い世帯への有効活用

現在、市営住宅の入居において、優先枠や特目住宅などで、高齢者、障害者、母子、多子等の世帯を優遇している。今後は、「市場で住宅がみつけにくい世帯」の住宅確保の視点から、より福祉的役割を重視した市営住宅政策の展開が求められる。このため、優先区分の見直しや特目住宅の活用あるいは募集方法の工夫に取り組むとともに、障害者向けグループホームの展開や介護サービス等の福祉サービスとの連携について検討していく必要がある。

(2) 民間住宅市場の重視

市営住宅を民間住宅市場を補完するものと位置づけ、民間市場とのバランスに配慮した施策展開が必要である。現状では、市営住宅の家賃は市場家賃とあまりにも格差が大きく、応益部分を適正に反映できていない面も見られる。一方で、市営住宅家賃は公営住宅法で細かく規定されており自治体の裁量が少ないという問題もあり、その是正を求めていく必要がある。

神戸市営住宅の現状と課題および今後の方向性について

また、応能部分については、政令月収の算定において、年金収入者は他の収入者に比べ著しく低い政令月収となるため、今後、高齢化が一段と進む中で高齢者が優遇される算定方法は他の世代からの不公平感が高まり、また、家賃収入も一層落ち込むことが予想される。このため、政令月収の算定についてもより公平性の高い方法への改善を求める必要がある。

また、民間住宅の空家率が高い状況を踏まえ、将来的には、一定の質を確保する民間賃貸住宅等が低所得者等に活用できるような仕組みを検討していく必要がある。

(3) 市営住宅ストックの有効活用と適正なマネジメント

増大した市営住宅ストックの計画的な再編、改善と新たな運営を目指して市営住宅マネジメント計画を策定し、老朽化した団地の廃止・建替えや修繕期を迎える団地の改善を計画的に実施している。

今後、少子高齢化や人口減少が予測される中で、市営住宅もこれに対応するため、人気の高い市街地での供給増と不人気郊外団地の廃止・一般住宅化等をマネジメント計画の枠組みの中で検討することで、市営住宅ニーズの地域的偏在に対応していく必要がある。

また、福祉的需要等の新たな社会ニーズへと対応するため、団地集会所や市営住宅マネジメントの中で発生する募集停止空家については、本来の利用目的を妨げない範囲で、例えば高齢者福祉サービス拠点や育児サービス拠点としての活用を検討する必要がある。

(4) コミュニティへの配慮

震災後、入居者の急激な高齢化により、入居者コミュニティの形成・維持が困難な団地が増加している。さらに、今後、住宅困窮度の高い世帯へと有効活用していくにあたって、入居者が高齢者等の特定層へと集中する可能性がある。

現在、高齢化率の高い市営住宅団地では、コミュニティ育成住宅として、子育て世帯への優先募集を行っているが、今後も、各団地でバランスのとれた入居者構成となるよう募集時の工夫等が必要である。

また、市営住宅は入居者の自律的な管理を前提としてきた。しかし、高齢化

の進行や多様化する入居者ニーズへと対応するためには、ボランティア・NPO等との連携が必要となる。このため、市営住宅の一角を利用し、例えば、ボランティア・NPO等と連携しながら「ふれあい喫茶」や「健康相談」あるいは「見守り活動」といった入居者サービスを提供する仕組みづくりが重要となる。これらの取り組みが、団地のコミュニティ形成を促進し、良好な団地管理にも寄与すると思われる。さらに、こういったサービスを地域にも広げていくことで、市営住宅が地域のコミュニティ拠点としての機能を持つことも期待できる。

住民基本台帳ネットワーク 宝塚市パチンコ店規制条例訴訟 バイオマス 地方独立行政法人

■ 住民基本台帳ネットワーク

1 はじめに

住民基本台帳は、選挙人名簿の作成、国民健康保険や国民年金の被保険者としての資格の管理、児童手当の受給資格管理など、市町村が行う各種行政サービスの基礎となっているのであるが、「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」の報告を元にした平成11年8月の住民基本台帳法改正により、住民票の記載事項として新たに住民票コードを加え、それを基に市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理や国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うための仕組みを整備することとなった。「住民基本台帳ネットワーク（略称：住基ネット）」は、「総合行政ネットワーク（LGWAN）」とともに、e-Japan 戦略に基づき、政府が2003年に実現を目指す電子政府・電子自治体の基盤となるネットワークシステムと位置づけられており、全国の市区町村、都道府県、全国センター（財団法人地方自治情報センターが指定されている）のコンピューターを結び、全国共通の本人確認を可能とするもので、平成14年8月5日から稼働している。

2 住基ネットの仕組み

住基ネットでは、11桁の住民票コード、氏名、生年月日、性別、住所及びこれらの

変更履歴の計6情報を市区町村から都道府県を通して地方自治情報センターのデータベースに蓄積する。住基ネットを使って行政機関がセンターにアクセスし、本人確認することによって、児童扶養手当や共済年金の給付など93の手続きで住民票の写しの添付が不要になる。さらにパスポートの発給や不動産の登記、自動車の登録などの171の事務を加える法案が国会に提出されている。平成15年8月からは住民票の写しが住所外以外の全国どこの自治体でも取得できるようになり、希望者には、ICチップを組み込んだ「住民基本台帳カード」が配布され、転出・転入の届出が転入時の1回で済むようになる。住民基本台帳カードでは、空きメモリを利用して、市区町村の条例で定めた各種の行政サービス（図書館の利用カードや公立病院の診察券など）を受けることが可能である。写真付きの住民基本台帳カードを選択した場合には、それを証明書としても活用できる。

3 システムの概要

住基ネットは、住民の大切な個人情報を取り扱うことから個人情報の保護を最も重要な課題として構築されている。そのため、住基ネットのシステムでは、個人情報保護に関する国際基準（OECD 8原則）※を踏まえた上で、制度（法令）、技術及び運用

の3つの側面から次のような対策を取っている。まず制度面からの対策として、①磁気ディスクに記録する情報を「本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード、付随情報）」に限定 ②国の行政機関等への提供先、利用目的を「住民基本台帳法」別表で規定（10省庁の93事務類型）

③民間における住民票コードの利用を法令で禁止 ④「安全確保措置」「秘密保持（罰則付）」の義務づけ等を行っている。

技術面からの対策として、外部ネットワークからの不正侵入、情報漏洩の防止の面から、①安全性の高い専用回線でネットワークを構築 ②通信データの暗号化 ③専用回線とルータの間にファイアウォールを設置 ④通信相手となるコンピューターとの相互認証等を行っている。またシステム操作者の目的外利用を防ぐために、⑤操作者用ICカードやパスワード等による確認 ⑥住基ネットワークシステムに蓄積されているデータへの接続制限 ⑦不審な業務パターンの常時監視 ⑧データ通信の履歴管理及び操作者の履歴管理 ⑨ログ（使用記録）取得及び定期的な監査等を行うこととしている。

さらに運用面からの対策として、①「本人確認情報管理規程」の制定による安全確保措置 ②役職員等の秘密保持義務 ③指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置、都道府県に審議会を設置 ④安全・正確性の確保措置の関係職員への研修等を行っている。

※OECD 8 原則

1980年9月、OECD（経済開発協力機構）は、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する

OECD 理事会勧告」を採択した。8 原則とは、①収集制限、②データ内容、③目的明確、④利用制限、⑤安全保護、⑥公開、⑦個人参加、⑧責任のそれぞれの原則をいう。

4 稼働直前の動き

平成14年8月の稼働を目指して整備が進められてきた住基ネットであるが、平成14年6月、国民・自治体・国会などで稼働延期を求める動きが急速に広がってきた。70以上の自治体において議会が意見書を採択し、首長が要望書を政府に提出している。その背景には、故・小淵首相が、「改正住基法の施行は個人情報保護法の整備が前提だ」との国会答弁（平成11年6月）をしていたにもかかわらず、住基ネット稼働までに、個人情報保護法の制定が間に合わないことが確実に一方、防衛庁のリスト作成事件が浮上し、政府の個人情報の取扱いに対する不安が国民の間に広がっていったことがある。そして住基ネットの稼働を直前に控え、住民の個人情報が守れないとして遂に住基ネットからの離脱を表明する自治体が現れてきた。仮運用が始まった7月22日に福島県矢祭町が全国自治体で初めて不参加を決め、続いて、三重県小俣町、同二見町、東京都杉並区、同国分寺市も同様の表明を行なった。さらに、8月2日には横浜市が市民自身による「選択制」をとることを発表し、住基ネット参加を事実上延期している。全国で唯一、住民基本台帳ネットワークへの意義申立てを当初より行ってきた杉並区は不参加を決める前に住民に対してアンケート（2,764人）を実施している。それによると住基ネットの稼働につ

いて「凍結・延期すべきである」72%、「予定通り実施すべきである」9%、「どちらともいえない」19%となっている。不参加自治体の中でも全国最多人口の345万人を抱える横浜市の影響は非常に大きい。横浜市が採用した市民選択方式は住基ネットの問題点を解消できる措置として自治体関係者や専門家がこれまでも指摘してきたものだった。住基ネットは国民全員に強制的に番号を割り当てるものであるが、現段階では国民が強制付番により受けるメリットに比べて、個人情報漏洩や不正利用の恐れなどのリスクが大きすぎるため、国民自身がメリットとリスクを自ら判断し、住基ネットへの「不参加」を表明できる道が必要であるというものである。中田宏横浜市長は「リスクを負ってでも利便性を求める人もいる。その一方で自分のプライバシーに不安を感じる人もいる。選択できるのが一番いい」と語っている。しかし、国にとっては選択方式は、一元管理というシステムが根底から崩れるため、容易に認めることはできないものである。総務省は横浜市の対応を「住民基本台帳法に違反する」との見解を表明した。

5 今後

住民基本台帳ネットワークシステムに不参加を表明した東京都分寺市や杉並区、事実上の不参加となる横浜市は、7月22日から行われた仮運用で送信した各市市民のデータを消去するよう求めている。しかし、総務省は応じない構えで、今後の事務に混乱も予想される。また、不参加自治体の住民が他の参加自治体へ引っ越した場合には、転出先で新たな住民票コードの付番が必要

になり、事務的にかなり煩雑になることも予想される。

また、各地で「通知はがきの番号が透けて見える」「はがきの未着、誤配、番号違い」「インターネットと接続可能な庁内LANの接続」等のトラブルが発生しており、現時点でこれらのトラブルを見る限り、セキュリティ対策を含む住基ネットシステム全体が未整備であるとの印象を持たれても仕方がない状況となっている。

住基ネットをめぐる混乱は今後しばらく続きそうである。

宝塚市パチンコ店規制条例訴訟

1 パチンコ店規制条例

兵庫県宝塚市では、地域住民によるパチンコ店建設反対運動を契機として、昭和58年に「宝塚市パチンコ店等、ゲームセンター及びラブホテルの建築等の規制に関する条例」を制定した。この条例により、市内においてパチンコ店等の建築をしようとする者は、あらかじめ市長の同意を得なければならず（3条）、そのパチンコ店の位置が商業地域以外の用途地域であるときは、市長は同意をしないこととし（4条）、同意を得ずに建築をしようとする者に対して、市長は建築の中止、原状回復その他必要な措置の命令ができることとなっている（8条）。同様の条例は、近隣の伊丹市、西宮市、尼崎市、川西市など多くの地方公共団体において制定されている。

2 下級審の判断

こうしたパチンコ店規制条例に関しては、昭和60年、「伊丹市教育環境保全のための建築等の規制条例」により建築に不同意の

通知を受けたがパチンコ店の工事に着手した者に対して伊丹市が工事中止を求めた仮処分が認められ、また、同市長によるパチンコ店建築の不同意処分の取消訴訟においても、本件条例による規制は憲法29条2項に反するものではなく、また、風俗営業の規制及び業務の適正化等に関する法律（風営法）及び兵庫県の同法施行条例と同市の条例とは目的や規制方法が異なるため、条例は違法なものではないとして、平成5年、市長勝訴判決が下されている。

一方、宝塚市では、平成6年、建築に不同意であるパチンコ店の工事中止を求めた仮処分は認められたが、それに引き続いて同市が提起した訴訟においては、風営法は風俗営業の場所的規制について全国的に一律に施行されるべき最高限度の規制を定めたものであるから、本件条例により更に強度の規制をすることは風営法及び県条例に違反し、また、建築基準法と趣旨・目的が同じで同法が認めていない用途地域内の建築制限を定めている点で本件条例は建築基準法にも違反するとして、平成9年、一転して、同市が敗訴した。控訴審においても、平成10年、同様の理由で同市が敗訴したため、同市は最高裁に上告した。

3 最高裁の判断

上記の各下級審は、行政上の義務を民事手続により強制することが適法であることを前提として判断していたが、最高裁は、これが不適法なものであるとして、平成14年7月9日、宝塚市の訴えを却下する判決を言い渡した。国や地方公共団体が国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、当然に裁判所の審判の対象となるものでは

なく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することが許される。そして、行政代執行法は、同法が行政上の義務の履行に関する一般法であることを明らかにした上で、その具体的な方法として代執行のみを認めており、また、行政事件訴訟法その他の法律にも、一般に国や地方公共団体が国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟を提起することを認める特別の規定は存在しない、というのがその理由である。

4 法令と条例の関係

最高裁判決ではその前提の争点で却下されたため判断されなかったが、法令と条例との関係については多くの問題を有している。

国の法令が一定の基準を設けて規制している場合に、同一目的で同一対象について法令よりも高い基準を付加したり、より強い態様の規制をしたりする条例（上乗せ条例）は許されないという法令先占（専占）論に対して、深刻な公害問題等に対処するため法令を上回る条例による規制の必要性が高まるにつれて、上乗せ条例を合法化する学説が積み重ねられ、現在では古典的な法令先占（専占）論をそのまま採用する学者はいないし、判例においても、「国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、……条例が国の法令に違反する問題は生じない」（徳島公安条例事件最高裁判決）という一般原則が示されている。

しかし、上乗せ条例が一般的に許容され

るとしても、その限界は必ずしも明確ではなく、高知市普通河川管理条例事件では、最高裁は、普通河川について河川法の規制よりも強度の態様を条例で設けることが許されないとし、その他、産廃処理施設やラブホテルなどの規制をめぐって法令と条例との関係が訴訟で争われてきている。

平成12年に地方分権一括法が施行されたとはいえ、条例は国の法令に違反できない（地方自治法14条1項）ことには変わりはない。法令は、全国すべての地域において問題となる事項について、すべての地域で適用しうるレベルの規制を定めることになっていくことが多く、しかし、こうした既存の法令の先占（専占）領域に抵触することなくまちづくり関係の条例を定めていくことは難しいことから、各法令から条例（特に住民の要望を間近に受けやすい市町村の条例）への委任を明確化するよう法令の規定整備を進めていくべきであろう。

条例制定権は、憲法（94条）においては「法律」の範囲内で認められるものと規定されているのであり、地方自治法（14条1項）で「法令」すなわち政令、省令などの行政立法でも制約できるとしているのはすり替えであり、憲法の予定していないものであるという議論もあることを付言しておきたい。

5 行政上の義務の履行確保

行政代執行法は「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」（1条）と規定していることから、行政上の強制執行については、同法に基づく代執行か、建築基準法など個別法に基づく強制

執行しかなく、条例で行政上の強制執行制度を創設することはできない。行政代執行法で代執行できるのは「法律（法律の委任に基づく命令、規則及び条例を含む。……）」に基づく義務（2条）であるという文言からして、本件条例のように法律の委任に基づくものではなく固有の自治立法権に基づくものが対象となるかについては見解が分かれている（行政実例は肯定）。条例に基づく義務のうち、他人が代わってなすことができる代替的作為義務は同法に基づいて代執行を行いうるが、本件の工事中止のような不作为の義務や、非代替的作為義務、受任の義務などは、民事上の強制執行ができないとすれば、行政罰や公表などの間接的な手段しかない。

今回の最高裁判決への対応として、行政上の義務一般の履行確保のための法律を整備していくという方向も考えられなくはないが、司法改革の一環として現行の行政訴訟制度が行政側に有利すぎるとしてその見直しが検討されているなどの現状からすれば、行政の無謬性を前提にしたような法整備について国民の理解を得ていくことには困難が伴うであろう。

行政罰についても、法人に対する制裁を効果あるものにするために、条例で定められる罰則の上限（地方自治法14条2項。懲役・禁錮は2年、罰金は100万円）の引き上げを検討すべきではないかとの議論もある。

6 今後の課題

自治体としては、法令から条例への委任や行政上の義務履行確保の法整備を国に求めていくほか、現行法制度内でも、例えば

本件のような事案で、工事中止命令ではなく、既建築部分の撤去命令を発し、これに従わない場合に行政代執行を行うという方法がとれるのではないかなど、訴訟法務を含めた政策法務の議論を各自自治体内で、また、関係自治体の間で深めていき、必要な体制の整備を進めていくべきであろう。

■ バイオマス

1. はじめに

2010年までに温室効果ガスの排出を1990年の水準まで削減しようとする国際的な目標（京都議定書）に基づき、我が国でも「地球温暖化対策の推進に関する法律」が制定され、温室効果ガス排出削減に向けた様々な取り組みが行われている。温室効果ガスには6種類のガスが指定されているが、特に排出量の大きい二酸化炭素の排出削減をいかに実現するかが取り組み全体の成否を握っている。その中で、石油など化石燃料とは異なり、大気中の二酸化炭素を増やしていく燃料であるメタノール、メタンガス等の原材料として、「バイオマス」に注目が集まっている。

2. バイオマスとは

バイオマスとは、元来生物学の用語であり、「生物量」「生物体量」「現存量」と訳される。一方1970年代以降では生物学的な意味合いを超え、生物起源の物質からなる食料、資材、あるいは燃料を意味する言葉として捉えられるようになった。動植物など生物起源の物質は、その元をたどれば植物の光合成により大気中から二酸化炭素を吸収してできたものなので、燃焼させても排出される二酸化炭素は自然の循環の一部

とみなすことができ、自然界全体の動植物の量を減少しない限り、大気中の二酸化炭素の増加につながらないと見なされている。そのため、地球温暖化の原因とならないエネルギーとしてバイオマスの利用が注目されている。約1兆トンあるといわれる化石燃料は、数千万年から数億年かかって作り出されたが、人類は100年から200年というごく短い期間でこれを消費・燃焼し尽くそうとしているため、大気中の二酸化炭素が急激に増加して地球温暖化を招いている。人類が生存するのに適した大気中の二酸化炭素量を維持するためには、地球上で二酸化炭素が年間に実質固定（植物による光合成など）される量以下でバイオマスから得られるエネルギーを利用することで実現化されることとなる。

3. バイオマスのエネルギー源としての活用

以上の背景によりバイオマスをエネルギー源として活用する取り組みが広がろうとしている。バイオマスをエネルギー源として活用する方法としては、古くからは焚き木、木炭、家畜の糞などの利用が行われてきた。現代では直接燃焼のほかに、熱分解・部分酸化によるガス化、微生物を利用した発酵メタン回収・メタノール化・直接液化等の手法が開発されている。具体例を見ていくと、①サトウキビ繊維、稲わら、廃木材などのセルロース資源の糖化・発酵・アルコール製造、②パルプ製造過程で生じる黒液や間伐材などを燃料とした「木質バイオマス発電」、③畜産廃棄物（糞尿）、ビール工場の廃棄物、生ごみなどを発酵させてメタンガスを発生させ、このメタンを燃焼させて

発電，④廃食油を再生してメチルエステル化し，ディーゼル車の代替燃料としての活用などが挙げられる。自治体の取り組みとしては，まず「ディーゼル車の代替燃料」としての活用が挙げられる。京都市では，平成9年度からごみ収集車（約220台）等の燃料に使用しており，伊丹市でもごみ収集車の燃料に使用している。その他の事例として「バイオガス」の活用が挙げられる。京都市では生ごみを燃料としてバイオガスを発生させ，発電を行うバイオガス化技術実証研究プラントを設置し，実用化に向けた研究を行っている。また，神戸市でも環境省によるバイオガス燃料電池発電の実証事業に協力している。その他，バイオマスエネルギー利用プロジェクトとして，①家畜糞尿メタン発酵（兵庫県三原町），②バイオマス直接燃焼発電（和歌山県田辺市など），③バイオマスガス化発電（奈良県十津川村），④複合型バイオマス転換（京都府綾部市），⑤廃食油 BDF 転換（和歌山市）などが挙げられる。

4. 外国におけるバイオマスの利用事例

外国では我が国に先んじてエネルギー源としてのバイオマスの活用が進んでいる。米国では，約1,100カ所のバイオマス発電施設が稼動しており，1,234万 kW の発電規模を誇っている。また EU では，北欧中心に木質系バイオマスが積極的に利用されており，デンマーク等ではメタン発酵が盛んに行われている。アジアでは，もみ殻，製材くずなどを原料とする直接燃焼発電が多くの国で行われている。

5. 今後の課題と解決手段

以上で見てきたようにバイオマスのエネルギー源としての活用は地球温暖化防止の効果などが大きく，実際に多くの取り組みが始まっているが，残された課題も多い。これまでバイオマスを活用するための課題として，①社会的認知度の不足，②採算性の問題，③制度面における課題，④原料収集，エネルギー転換・利用，残さ処理などの一連の段階における個別課題などが指摘されている。これらの課題を解決する手段として，①普及啓発，環境インフラとしての位置付け，②バイオマスエネルギー活用の義務づけ，③補助金制度・税優遇制度の導入，④事業を阻害する規制の緩和・撤廃，⑤地域内連携が必要であり，関係省庁や自治体による取り組みが求められている。

▨ 地方独立行政法人

1. はじめに

地方分権推進が進められ行政における自治体の役割がこれまで以上に期待される中で，自治体としても住民に対し，より透明性が高く，かつ責任の所在が明確な方式により，効率的な行政サービスを提供することが強く求められている。現在の我が国の行政改革の流れとしては，水平的分権としての地方分権と，垂直的分権としての国における独立行政法人制度の導入が代表例として挙げられる。その中で，自治体にも国と同様，「地方独立行政法人制度」を導入し，自治体が事務事業を自律的・効率的に行うための機動的・戦略的に対応するためのツールを付与しようとする取り組みが検討されている。

2. 地方独立行政法人の検討経緯

国においては、中央省庁等改革の一環として、平成11年に「独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）」が制定され、独立行政法人が創設されている。当該制度に基づき、平成13年4月から「独立行政法人国立公文書館」など57機関が独立行政法人に移行し、平成14年7月現在で59機関が独立行政法人として運営されている。一方、行政改革大綱（平成12年12月閣議決定）において、「国における独立行政法人化の実施状況等を踏まえて、独立行政法人についての地方への導入を検討する。」こととされており、自治体においても、自治体本体とは別の独立した法人格を持つ主体を創設し、事務及び事業を行わせることとする「地方独立行政法人制度」の導入が課題となっている。総務省では平成13年10月に、自治体が設置している公立病院や研究機関などを主な対象として独立行政法人化を検討するため、「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会」を設立し、同制度のあり方について検討を進めてきたが、この度（平成14年8月）最終報告書が公表され、自治体における独立行政法人制度の導入に関する諸課題などを国に提言した。

3. 制度導入にあたっての方向性・主要論点

上記研究会報告書の内容によれば、地方独立行政法人制度導入にあたっての方向性・主要論点は以下のとおりである。（以下、田中孝男氏の見解も参考にさせていただいている。）すなわち第1に、地方独立行政法人の導入意義として、①自治体の事務及び事業の自律的、効率的な実施を推進、②厳

格な評価システム等の整備により、効率性・透明性を向上させ、地方行財政改革を推進、③自治体が機動的・戦略的に対応するためのツールを付与するためとされている。第2に、国と自治体の制度上の相違に関する配慮することが必要とされている点である。国の場合、独立行政法人通則法及び個別機関に関する法律（個別法）に基づき個々の独立行政法人が設立されるが、地方独立行政法人の場合、法人格の創出のための手続きの一部を自治体の長及び議会の意思決定にかからしめることを検討することが必要とされている点である。第3に、地方独立行政法人化する自治体の事務・事業の対象として、具体的なニーズや業務量のまとまり等に留意しながら、何らかのかたちで対象を限定して導入する必要があるとされた点である。国などの状況を勘案する中で、①公立大学、②公立病院その他の自治体が経営する企業、③公設試験研究機関などが例として挙げられている。第4に、職員の身分に関することである。現在、国の独立行政法人制度では、その役職員が国家公務員となる「特定独立行政法人」と、国家公務員とならない、通称「非特定独立行政法人」の2種類が設けられ、実際には9割以上の国法人が特定独立行政法人となっている。自治体においても役職員が公務員である地方独立行政法人の類型を創設した場合、必ずしも制度導入の意義と整合しない場合も生じるので、慎重な検討が必要とされている。

次に導入にあたっての具体的な制度設計が示されている。まず法人の設立については「法律に基づき自治体の長及び議会による意思決定」を想定しており、役職員の任

免については、「法人の長及び監事は自治体の長が任命し、その他の役職員は法人の長が任命」することとされている。次に運営については国と同様「目標管理は制度の根幹」とされ、①中期目標（自治体の長が設定）、②中期計画（法人の長が作成し、自治体の長が認可）、③年度計画（法人の長が作成し、自治体の長へ届け出）を設定することが義務付けられ、しかも全ての目標・計画は公表されるべきものとされている。業績評価については、第三者機関として「地方独立行政法人評価委員会（仮称）」を設置し、厳格な業績評価を行うとしている。また財務会計については、「企業会計原則」が基本であり、透明性の向上、発生活主義に基づく正しいコスト認識、弾力的・効率的な業務運営を確保することとされており、財務諸表については、事業年度終了後、自治体の長に提出・承認を受けることを求めている。その他重要な財産処分に関する自治体の長の事前認可や借入金に関する方針などが示されている。

4. 今後の課題・方向性

報告書では、国の制度の基本的な考え方（適切・効率的運営、透明性、自主性）を踏襲するべきものとされているが、さらに国と自治体の制度上の違い等に配慮して以下の点に留意して導入を検討していく必要がある。第1に、「自治体は地域における行政の自主的・総合的な実施主体」（地方自治法第1条の2第1項）であり、「民主的にして能率的な行政」（同1条）を確保する必要があり、制度設計にあたって総合性と民主・能率性が確保される必要がある。第2に対象業務について、その基準が抽象

的・裁量的なものにとどまっており、実際に導入にあたって混乱が生じる恐れがあるという点である。国の制度では通則法第2条の定義から、①確実な実施の必要性、②行政が主体となつての直接実施の不要性、③民間では実施されない可能性または独占的実施の必要性の基準がある。独立採算可能業務（日本貿易保険）、試験研究・検査機関（自動車検査独立行政法人など）、公共施設（国立博物館など）、特殊職業養成機関（海員学校など）、いわゆる4現業、病院、国立大学を対象としている。自治体においてこれらと類似の事務・事業を考えると、公立大学、高等専門学校、農業・工業・衛生試験場のほか、博物館、美術館、文化ホール等の公共施設が対象となり得るとされている。さらには、執行部門的な性格の強い指定都市の区役所（行政区）も対象となり得るとする見解もある。無論、公の施設の地方独立行政法人化などについては、従来の制度（例：公の施設の管理委託制度）との目的・効果・効率性などの面から比較して自治体を選択できることが必要であり、強制的・一律的な地方独立行政法人化は慎まれるべきとされている。第3に運営管理に関する課題である。国の制度では中期目標が行政側から一方的に設定されるとともに中期計画の認可などにより、独立行政法人の自律的運営を阻害している面があるため、行政側の関与を必要最小限にとどめる仕組みが必要である。また、国の制度でも独立採算性を前提としていないため、行政からの交付金が主要な財源となっているため、施設費補助金（使途限定）はともかく運営費交付金（渡し切り）が行政段階で細かく査定されると、自律的な経営

がほとんど期待できなくなる。自治体への制度導入にあたっては、関連予算の計上にあたって法人経営の自律性に十分配慮されたものになることが必要である。

平成14年10月
神戸市住宅局

〔A〕 市営住宅の管理

市営住宅の管理は、住宅に困窮している市民に良質な住宅を供給していくとともに、その供給目的に沿った適切な管理をしていかなければならない。

特に震災により住宅を失った多くの被災者に、早期・大量に住宅を供給するため、災害復興住宅の建設をはじめ、民間・公的機関から優良な住宅の買い取り、借り上げ方式を導入するなど、供給の多様化・拡大化を図ってきた。

市営住宅の管理戸数は震災前の約40,000戸から平成13年度末には55,190戸に増加し、全世帯の約9%を占めることになる。

1 市営住宅の種類

本市が管理する市営住宅には下記の住宅がある。ただし、平成10年度以降は公営住宅法の改正により、従来の1種・2種の区分は入居収入基準としてはなくなっている。

① 市営住宅

ア 公営住宅

年間総収入（税込み）で、5,104千円未満の者が申し込める住宅である。

イ 第3種住宅

勤労者向けに本市が単独財源で建設した住宅であり、7,893,334円以下の勤労者が申し込める住宅である。

② 地域改善向住宅

住宅地区改良法あるいは小集落地区等改良事業制度要綱に基づき、不良住宅密集地区で住環境整備の一環として建設した住宅である。

③ 厚生年金住宅

中小企業従業員の住宅事情を改善するため、市が厚生年金保険積立金の還元融資を受けて、厚生年金もしくは船員保険加入の中小企業主にかわって建設し、当該中小企業主に従業員使用させるために賃貸するものである。

④ 特別市営住宅（シティハイツ）

国の「特定優良賃貸住宅供給促進制度」に基づき市が直接供給・管理するものであり、4,396千円以上10,581,065円以下の者が申し込める住宅である。

⑤ 従前居住者用住宅

住宅市街地整備総合支援事業に係る市営住宅であり10,581,065円以下のものが申し込める。

⑥ 特定借上賃貸住宅

民間の土地所有者又は都市基盤整備公団が建設した住宅を、特定借上・買取賃貸住宅制度要綱に基づいて市が借上げ賃貸する公営住宅である。（入居収入基準は公

営住宅入居基準と同じ)

⑦ 民間借上賃貸住宅

民間の土地所有者などが建設した住宅を神戸市が借上げ、公営住宅として市民に転貸する住宅である。(入居収入基準は公営住宅入居基準と同じ)

⑧ 公団借上賃貸住宅

都市基盤整備公団が建設した住宅を神戸市が借上げ、公営住宅借上賃貸住宅として市民に転貸する住宅である。(入居収入基準は公営住宅入居基準と同じ)

*金額は標準世帯(4人家族、扶養家族3人、特別控除なし)で、給与所得者の場合の年間税込み総収入

2 管理戸数

平成13年度末で市内に421団地、55,190戸、入居者人口は約11万人に達している。

(1) 管理戸数の推移

(建設種別)

区分		年度			
		平成10年度末	平成11年度末	平成12年度末	平成13年度末
全戸数		51,268	54,643	54,999	55,190
内 訳	第1種住宅	20,579	20,579	20,857	21,163
	第2種住宅	16,785	17,912	19,604	19,603
	地域改善向住宅	6,133	6,127	5,780	5,798
	厚生年金住宅	2,615	2,615	2,615	2,615
	第3種住宅	503	503	494	459
	特別市営住宅	710	710	710	710
	従前居住者住宅	1,877	2,789	1,214	1,121
特定借上住宅		2,066	3,408	3,725	3,721

(2) 市町住宅略理戸数(区別)

	第1種住宅			第2種住宅			地域改善向住宅			厚生年金			第三種住宅										
	高層	中層	二層	高層	中層	二層	高層	中層	二層	高層	中層	二層	高層	中層	二層								
東灘区	1,388	746	10	2,144	1,371	215	1,586		89		89				2								
灘区	497	359	24	880	1,464	90	1,554	114		114					52								
中央区	862	205	16	1,063	1,472	8	1,480	1,852	387	2,249													
兵庫区	1,270	557		1,827	930	346	1,294	359	25	384	112	24			24								
長田区	1,266	647		4,197	1,005	680	1,665	1,954	547	2,501	70	70	44	4	48								
須磨区	2,260	2,617	17	4,884	2,003	1,274	3,277				60	60	20		20								
本区	868	712	17	1,597	985	319	1,304																
支所	1,392	1,905		3,297	1,018	955	1,973				60	60	20		20								
垂水区	718	2,230	134	3,281	2,305	914	3,409	49	49	49	1,486	1,486	112	1	113								
北区	442	2,392	76	3,560	404	2,589	146	91	1	3,231	20	20	297	200	200								
西区	291	1,265		20	1,577	1,379	670	23		15	2,087	363	29	392	590								
合計	8,894	11,669	277	199	24	21,163	12,333	6,786	207	261	16	19,603	4,289	1,480	29	5,798	112	2,503	2,615	452	0	7	459

	特別市宮			借			上			従前借住者用住宅			合計							
	高層	中層	二層	高層	中層	二層	高層	中層	二層	高層	中層	二層	高層	中層	二層	高層	中層	二層		
東灘区	100			17	109					126			2,676	1,159	10				2	4,047
灘区				75	135		210	200		200	2,350	636	24			3,010				
中央区	152			619	12		631	8	4	12	4,975	616	16			5,607				
兵庫区	185			967	162		1,129	58	38	96	3,881	1,152	18			5,051				
長田区				710	310	14	1,034	620	144	764	5,555	2,442	14			8,019				
須磨区				441	70		511	49		49	4,753	4,041	17			8,811				
本区				319	70		389	48		48	2,220	1,181	17			3,418				
支所	54	90	144	122			122	1		1	2,533	2,860				5,393				
垂水区											3,077	4,941	154	369	1	8,482				
北区	45			80			80			971	6,088	222	151	1	7,433					
西区	84										1,670	2,973	52		35	4,730				
合計	536	174	710	2,909	798	14	3,721	935	186	1,121	30,108	24,048	527	460	47	55,190				

3 区別高齢化率

区	平成12年4月1日現在						平成13年4月1日現在						平成14年4月1日現在								
	管理戸数	入居戸数	入居者数	65歳以上	高齢化率	高齢単身	高齢単身率	管理戸数	入居戸数	入居者数	65歳以上	高齢化率	高齢単身	高齢単身率	管理戸数	入居戸数	入居者数	65歳以上	高齢化率	高齢単身	高齢単身率
東区	4,084	3,860	8,481	2,463	28.9%	765	19.8%	4,092	1,589	3,301	1,136	34.4%	432	27.0%	4,047	1,668	3,419	1,175	34.4%	469	28.1%
南区	2,881	2,745	5,493	1,761	32.1%	665	24.2%	3,010	2,868	5,668	1,869	33.5%	732	25.5%	3,010	2,854	5,547	1,938	34.9%	781	28.7%
中央区	5,605	1,930	3,716	1,222	32.9%	498	25.8%	5,605	2,174	3,962	1,365	34.5%	555	26.8%	5,607	2,084	3,904	1,389	35.6%	584	28.0%
北区	4,865	5,289	10,780	2,915	27.0%	1,109	21.0%	4,965	5,288	10,523	3,017	28.7%	1,199	22.7%	5,607	5,290	10,346	3,122	30.2%	1,271	24.2%
東区	4,865	2,420	4,298	1,406	32.7%	686	28.3%	4,965	2,497	4,414	1,501	34.0%	729	29.8%	5,607	2,631	4,441	1,574	35.4%	776	30.7%
南区	4,865	4,590	9,175	2,775	30.2%	1,138	24.8%	4,965	4,749	9,274	3,000	32.3%	1,259	26.5%	5,607	4,769	9,173	3,084	33.6%	1,315	27.6%
中央区	7,812	7,242	14,946	4,087	28.6%	1,820	22.4%	8,009	2,193	3,668	1,447	38.4%	770	35.1%	8,019	2,287	3,856	1,599	38.1%	810	35.4%
東区	8,810	3,718	6,742	2,057	30.5%	960	25.6%	8,828	4,130	7,450	2,366	31.8%	1,110	26.8%	8,811	4,221	7,546	2,438	32.3%	1,183	28.0%
南区	8,810	8,256	20,401	3,984	19.6%	1,338	16.2%	8,828	8,427	20,107	4,290	21.3%	1,513	18.0%	8,811	8,505	18,739	4,496	22.8%	1,621	18.1%
中央区	8,482	7,665	17,787	4,170	23.4%	1,414	18.4%	8,482	7,722	17,614	4,362	24.8%	1,518	19.7%	8,482	7,613	17,087	4,402	25.8%	1,577	20.7%
東区	8,482	3,305	6,591	2,006	30.4%	819	25.7%	8,482	3,622	7,373	2,218	30.1%	935	25.8%	8,482	3,783	7,710	2,305	29.9%	1,001	26.5%
南区	8,482	6,413	13,841	3,310	23.9%	1,313	20.5%	8,482	6,362	13,380	3,456	25.8%	1,396	22.0%	8,482	6,304	13,029	3,537	27.2%	1,467	23.3%
中央区	7,348	1,675	2,964	800	27.0%	446	26.6%	7,248	1,873	3,416	880	25.8%	504	26.9%	7,433	2,008	3,852	996	25.9%	580	27.7%
東区	4,746	4,331	10,689	2,250	21.0%	680	15.9%	4,730	4,376	10,516	2,367	22.5%	754	17.2%	4,730	4,407	10,401	2,511	24.1%	820	18.6%
南区	4,746	2,127	4,621	1,441	31.2%	467	22.0%	4,730	2,283	4,963	1,540	30.9%	520	22.7%	4,730	2,408	5,226	1,637	31.3%	567	23.6%
中央区	54,643	50,391	111,003	27,725	25.0%	10,652	10.9%	54,989	51,189	109,939	29,565	26.7%	11,028	21.8%	55,190	51,081	107,746	30,183	28.0%	11,617	22.7%
合計	21,220	21,220	40,223	12,966	32.2%	5,711	26.9%	21,220	23,325	44,351	14,406	32.5%	6,468	27.7%	21,220	24,405	46,308	15,167	32.7%	6,952	28.5%

※上段：入居戸を限定しない入居者
※下段：平成13年10月1日以降に入居者

〔B〕 募集事務

1 概要

(1) 年間供給戸数（実績）

年度	項目 新 築	空 家		計
		定 時	常 時	
8	3,703	2,025		5,728
9	6,010	1,445		7,455
10	3,200	2,436		5,636
11	439	1,740	299	2,478
12	157	1,349	400	1,906
13	47	1,327	420	1,794

※常時募集は11年9月から再開

(2) 募集形態

① 募集の種類及び募集期間

募集区分	募集時期												
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
定 時 (一 般 向)	—							—					
定 時 (特定目的住宅)				—						—			
常 時 (一 般 向)	—		—			—		—		—		
厚生年金住宅	—				—				—		
常 時 (シティハイツ)				—									

※定時は概ねの時期を表すもので、期間ではない

※特定目的住宅募集は13年1月から再開

※シティハイツは14年7月から常時受付

② 募集対象者、時期

区 分	対 象	時 期
一 般 向	<p>神戸市内に居住する者又は勤務先がある者。 夫婦又は親子を主体とした世帯。あるいは単身世帯で次のいずれかに該当する者。</p> <p>① 50歳以上の者 ② 身体障害者（1級～4級） ③ 生活保護受給者 ④ 戦傷病者（第1款症以上） ⑤ 原爆被爆者（厚生大臣の認定のある者） ⑥ 海外からの引揚者（本邦に引揚げてから5年を経過していない者） ⑦ ハンセン病療養所入所者等</p> <p>※13年度から、多子世帯向け（18歳未満の子が3人以上いる世帯向け）、コミュニティ支援（中学生以下の子がいる世帯向け）の住宅を別枠で募集</p>	<p>年2回 春（4～5月頃） 秋（10～11月頃）</p> <p>一部常時募集</p>

区 分	対 象	時 期
特 定 目 的 住 宅	(共通)	神戸市内に居住する者又は勤務先がある者。
	シルバー ハイツ	① 世帯向き 60歳以上の者とその親族で次のいずれかに該当する者からなる世帯 ・ 配偶者 ・ 中度以上の障害者 ・ 60歳以上の者 ② 単身向き 60歳以上の方で、現にひとりて住んでおり、今後も同居しようとする親族がいないこと。
	老人向	60歳以上の者と、その親族で、次のいずれかの者のみの世帯(単身可) ・ 配偶者(内縁を含む) ・ 18歳未満の児童 ・ 中度以上の障害者 ・ 60歳以上の者
	母子・父子向	配偶者のいない方で現に20歳未満の子を扶養している世帯。
	障害者向	現に同居し又は同居しようとする家族が次のいずれかに該当すること。 ① 身体障害者福祉法の規定により、身体障害者手帳の交付を受けており、その障害がおおむね1級から4級であること ② 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の規定により、精神障害者福祉手帳の交付を受けており、その障害の程度がおおむね1級から2級であること ③ 知的障害者福祉法の規定により、療育手帳の交付を受けており、その障害の程度がおおむねAまたはB1であること ④ 戦傷病者手帳の交付を受け、その障害が恩給法別表第1号表ノ二の特別項症から第六項症までまたは同法別第1号表の三の第1款症の方がいる世帯
車椅子向	現に同居し又は同居しようとする家族が車椅子を自力で常用しており、次のいずれかに該当すること。 ① 身体障害者福祉法の規定により、身体障害者手帳の交付を受けており、その障害の程度がおおむね1級から2級であること ② 戦傷病者手帳の交付を受け、その障害が恩給法別表第1号表ノ二の第2項症以上であること	
		年2回 夏(7～8月頃) 冬(1～2月頃)

区 分	対 象	時 期
シティハイツ (特別市営住宅)	在住在勤の制限なし。 所得階層が一般より高い層が対象。	常時募集
厚生年金住宅	神戸市内に市民税を支払っている事業所（3年以上の実績、 従業員は全社で300人以下） 厚生年金保険料または船員保険料、国税および地方税の納付 成績が良好である事業所。 従業員（被保険者）の住宅困窮度が高く、事業所が従業員の 福利厚生について、積極的であること。	常時募集

2 募集状況

① 震災後の応募状況

年度	募集時期	新 築			空 家			合 計		
		募集数 (戸)	応募数 (人)	倍 率 (倍)	募集数 (戸)	応募数 (人)	倍 率 (倍)	募集数 (戸)	応募数 (人)	倍 率 (倍)
8	7 月	1,593	14,538	9.1	981	7,754	7.9	2,574	22,292	8.7
	2 月	2,110	15,681	7.4	1,044	5,207	5.0	3,154	20,888	6.6
	合 計	3,703	30,219	8.2	2,025	12,961	6.4	5,728	43,180	7.5
9	9 月	6,010	15,495	2.6	1,445	2,298	1.6	7,445	17,793	2.4
10	4 月	2,486	7,416	3.0	1,365	2,780	2.0	3,851	10,196	2.6
	10 月	714	6,192	8.7	1,071	8,638	8.1	1,785	14,830	8.3
	合 計	3,200	13,608	4.3	2,436	11,418	4.7	5,636	25,026	4.4
11	4 月	37	1,456	39.4	1,139	8,892	7.8	1,176	10,348	8.8
	10 月	399	7,319	18.3	604	4,938	8.2	1,003	12,257	12.2
	常 時	—	—	—	299	740	2.5	299	740	2.5
	合 計	436	8,775	20.1	2,042	14,570	7.1	2,478	23,345	9.4
12	4 月	67	3,730	55.7	588	8,749	14.9	655	12,479	19.1
	10 月	90	5,284	58.7	674	7,563	11.2	764	12,847	16.8
	1月特目	—	—	—	87	2,081	23.9	87	2,081	23.9
	常 時	—	—	—	400	8,638	21.6	400	8,638	21.6
	合 計	157	9,014	57.4	1,749	27,031	15.5	1,906	36,045	18.9
13	5 月	11	2,211	201.0	536	10,192	19.0	547	12,403	22.7
	10 月	29	205	7.1	525	9,930	18.9	554	10,135	18.3
	8月特目	—	—	—	135	2,522	18.7	135	2,522	18.7
	1月特目	7	30	4.3	131	2,547	19.4	138	2,577	18.7
	常 時	—	—	—	420	1,433	3.4	420	1,433	3.4
	合 計	47	2,446	52.0	1,747	26,624	15.2	1,794	29,070	16.2

② 年度別返還戸数実績（1種，2種，従前居住者住宅，特定借上住宅のみ）

年 度	管理戸数（戸）	返還戸数（戸）	空家発生率
8	31,131	1,724	5.5%
9	35,412	1,664	4.7%
10	41,307	1,626	3.9%
11	44,688	1,975	4.4%
12	45,452	2,030	4.5%
13	45,608	2,111	4.6%

3 空家状況

（平成14年3月31日現在）

種 別	目 的	① 空 家	② 有 資 格 者	③ 特 定 入 居 者	実 質 空 家
					（①－②－③）
一 般	一 般	1,028	119	710	199
	母 子	28	3	17	8
	老 人	50	5	38	7
	車 椅 子	10	0	6	4
	軽 身	46	1	38	7
	単 身	46	6	35	5
	同 公	45	2	7	36
	漁 民	2	0	1	1
	ベ ア	4	2	0	2
	管 理 人	13	3	4	6
	計	1,272	141	856	275
3 種		75	0	6	69
厚 生 年 金		303	65	59	179
シ テ ィ ハ イ ツ		131	0	0	131
公 団 借 上		52	10	15	27
民 間 借 上		48	1	10	37
従 前 居 住 者 用		192	0	37	155
合 計		2,073	217	983	873

4 シルバーハウジング・プロジェクト

(1) シルバーハイツの概要

① 設置目的

国のシルバーハウジング・プロジェクトに基づくもので、住宅施策と福祉施策の密接な連携のもとに、高齢者が地域社会の中で自立して安全かつ快適な生活を営むことができるように配慮した設計を行うとともに、適切な福祉サービスを受けられることを目的として建設している。

② 高齢者対応としての配慮

◎設備関係

- ・生活リズムオンシステム
- ・団らん室の設置
- ・室内段差をできるだけ解消
- ・浴槽、流し台の高さを低く設定等
- ・ナースコール
- ・給湯器、エレベーター、手すりの設置
- ・玄関扉は上吊式引戸

◎基本サービス

- ・安否の確認
- ・緊急時の対応
- ・生活相談
- ・各種情報提供等

③ シルバーハイツ〔合計26団地 1,437戸（真野ふれあい住宅21戸を含む）〕

住 宅 名	所 在 地	管理開始	戸 数	併 設 施 設
シルバーハイツ 菊水	兵庫区菊水町 10丁目	平成元年 11月	30戸	特別養護老人ホーム 在宅福祉センター
シルバーハイツ 長田北	長田区北町 3丁目	平成5年 6月	38戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター
シルバーハイツ 鈴蘭台	北区鈴蘭台西町 1丁目	平成6年 6月	36戸	在宅福祉センター 区民ホール・公共駐車場
シルバーハイツ 六甲アイランド	東灘区向洋町中 3丁目	平成7年 10月	30戸	特別養護老人ホーム 特定公共賃貸住宅
シルバーハイツ 北青木	東灘区北青木 3丁目	平成8年 6月	45戸	特別養護老人ホーム 一般公営住宅
シルバーハイツ 日暮	中央区日暮通 5丁目	平成8年 11月	20戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター 老人健康センター
シルバーハイツ 松風	須磨区松風町 4丁目	平成8年 11月	44戸	特別養護老人ホーム (隣接)

住 宅 名	所 在 地	管理開始	戸 数	併 設 施 設
シルバーハイツ 大石東	灘区大石東町 1丁目	平成9年 6月	31戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター
シルバーハイツ 灘北	灘区灘北通 8丁目	平成9年 7月	90戸	(一般災害公営住宅)
シルバーハイツ 松風第二	須磨区松風町 3丁目	平成9年 11月	46戸	
シルバーハイツ 筒井	中央区筒井町 1丁目	平成10年 1月	60戸	特別養護老人ホーム(近接) (一般災害公営住宅)
シルバーハイツ 東尻池	長田区東尻池町 6丁目	平成10年 1月	20戸	デイサービスセンター・児童館 地域福祉センター
西神井吹台	西区井吹台西町 1丁目	平成10年 3月	48戸	(一般災害公営住宅)
HAT神戸灘の浜	灘区日出町	平成10年 5月	99戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター
ベルデ玉津	西区玉津町新方	平成10年 5月	92戸	特別養護老人ホーム(隣接) (一般災害公営住宅)
シルバーハイツ ひよどり台	北区山田町下谷 上	平成10年 7月	99戸	
ベルデ名谷	垂水区名谷町字 高曽	平成10年 7月	122戸	特別養護老人ホーム(近接) (一般災害公営住宅)
舞子山手2号棟	垂水区本多聞 7丁目	平成10年 7月	104戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター
舞子山手3号棟	垂水区本多聞 7丁目	平成10年 8月	50戸	西部在宅障害者福祉センター 子育て支援センター
西神井吹台	西区井吹台西町 1丁目	平成10年 10月	64戸	特別養護老人ホーム(隣接) (一般災害公営住宅)
ルゼフィール中道	兵庫区中道通 6丁目	平成10年 11月	68戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター
HAT神戸脇の浜	中央区脇浜 海岸通	平成11年 5月	100戸	特別養護老人ホーム高齢者 介護支援センター(併設隣接)
フレール浜山	兵庫区浜中町 1丁目	平成11年 11月	28戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター

住 宅 名	所 在 地	管理開始	戸 数	併 設 施 設
フレール魚崎中町	東灘区魚崎中町 4丁目	平成12年 4月	9戸	特別養護老人ホーム 高齢者介護支援センター
フレール離宮西町	須磨区離宮西町 2丁目	平成12年 5月	6戸	〃
西大池第四	北区西大池 2丁目	平成13年 12月	37戸	

*中道・浜山・魚崎中町・離宮西町住宅は公団借上住宅

(2) コレクティブハウジング

- ・真野ふれあい住宅は5㎡、久二塚ふれあい住宅は3,329㎡を各戸から供出し、共同スペース（食堂・厨房・談話室・多目的室等）を設置
- ・住戸南側のバルコニーを広くして連続させ、ふれあいの場とする。
- ・入居者に対し、入居前懇談会を数回実施し、協同居住の心構えとルールづくり等を行っている。

住 宅 名	所 在 地	管 理 開 始	戸 数	備 考
真野ふれあい住宅	長田区浜添町3丁目	平成10年2月	29戸	内21戸シルバーハイツ
久二塚西ふれあい住宅	長田区腕塚町6丁目	平成11年1月	58戸	（従前居住者用住宅）

(3) ペット住宅

- ・災害復興住宅の一環として、ペットを精神的な支えとして生活されている方を対象にしたペット飼育可能住宅
- ・入居に際しては「飼い主の会」を結成し、飼い方のマナー、ルールづくりを自主的に行う。

住 宅 名	所 在 地	管 理 開 始	戸 数	備 考
ベルデ玉津 2号棟	西区玉津町新方	平成10年5月	34戸	（一般災害公営住宅）
鹿の子台南 1号棟	北区鹿の子台南 1丁目	平成10年4月	35戸	（一般災害公営住宅）

〔C〕 家賃関係

1 家賃制度の改正

公営住宅法は、昭和26年に制定され、その後昭和34年に収入超過者制度を設け、昭和44年に建替事業制度を導入するなど、平成3年度までに計12次にわたり、改正をしてきた。

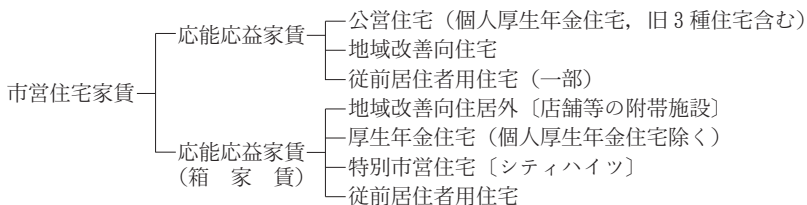
しかし、大きく変化する経済社会情勢に対して、高齢者や障害者等の住宅需要に十分には対応できない一方、高額所得者などの長期居住による不公平が発生している。平成8年の公営住宅法の改正は、入居者の収入変動等に対応した家賃決定方式である応能応益家賃制度の導入をはじめ、高齢者や障害者など真に住宅に困窮する者へ公営住宅を的確に供給することが、その主たる目的である。その主なものは、次のとおり。

- ① 入居者資格の的確化
- ② 入居者の収入変動等に対応した家賃決定方式の導入
- ③ 公営住宅に係る補助制度の合理化及び供給方式の多様化
- ④ 公営住宅建替事業の施行要件の緩和 等

2 家賃の体系と種類

(1) 体系

市営住宅の家賃には、入居世帯の収入・住宅の規模、経過年数、利便性等を加味した「応能応益家賃」と、それ以外のいわゆる「箱家賃」がある。



なお、応能応益家賃制度は、平成8年の公営住宅法の改正により導入されたもので、公営住宅は平成10年4月から、また地域改善住宅は平成11年7月から実施している。

(2) 応能応益家賃の種類

- ① 本来入居者の家賃 = (家賃算定基礎額) × (市町村立地係数) × (規模係数) × (経過年数係数) × (利便性係数)
- ② 収入超過者の家賃 = 本来入居者の家賃に近傍同種家賃との差額の一定割合を上乗せ
- ③ 高額所得者の家賃 = 近傍同種家賃
ただし、地域改善向住宅の入居者は①のみ。(収入超過者及び高額所得者の認定は当分の間、行わない)

3 応能応益家賃の決定

毎年度、入居者からの申告に基づく収入及び各市町村立地係数、住宅の広さ・立地場所・経過年数等に応じて家賃が決定される。

(1) 本来入居者の家族

$$\begin{array}{c}
 \boxed{\text{家賃}} = \boxed{\text{家賃算定基礎額}} \times \boxed{\text{立地係数}} \times \boxed{\text{規模係数}} \times \boxed{\text{経過年数係数}} \times \boxed{\text{利便性係数}} \\
 \begin{array}{l}
 \text{100円未満切捨て} \\
 \text{1.20} \\
 \text{床面積/70} \\
 \begin{array}{l}
 \text{木造} 1-0.0116 \times \text{経過年数} \\
 \text{木造外} 1-0.0044 \times \text{経過年数}
 \end{array} \\
 \text{0.7} \sim \text{1.0}
 \end{array}
 \end{array}$$

① 家賃算定基礎額

家賃算定基礎額は、入居者の収入に応じて設定される応能部分で、入居者の政令月収に応じて決定される。

平成14年度用

(金額単位：円)

政令月収額	公 営		地 域 改 善 向	
	階層	家賃算定基礎額	階層	家賃算定基礎額
0 ~ 123,000	1	37,100	1	37,100
123,001 ~ 153,000	2	45,000	2	45,000
153,001 ~ 178,000	3	53,200	3	53,200
178,001 ~ 200,000	4	61,400	4	61,400
200,001 ~ 238,000	5	70,900	5	61,400
238,001 ~ 268,000	6	81,400		
268,001 ~ 322,000	7	94,100		
322,001 ~	8	107,700		

② 市町村立地係数

各市町村の立地条件を示すもので0.7～1.6までの範囲で、国土交通大臣が定める。神戸市は、1.20。

③ 規模係数

住宅の広さを家賃に反映させるための係数である。

$$\text{規模係数} = \text{専用床面積 (小数第2位以下切捨て)} \div 70 \text{m}^2$$

(小数第5位以下切捨て)

④ 経過年数係数

建物の新しさを家賃に反映させるための係数である。建物は、年々その価値が下がっていくことから、この係数も毎年下がるように設定されている。

$$\text{経過年数係数} = 1 - 0.0044 \text{ (木造は} 0.0116) \times \text{経過年数}$$

⑤ 利便性係数

住宅の立地場所の違いや設備の格差等を家賃に反映させるための係数である。

0.7～1.0の範囲内で神戸市が設定する。(条例第25条, 同施行規則第25条)

利便性係数＝〔エリア係数：住宅の立地区域ごとに定める係数〕＋〔設備による補正〕(計算結果が1.0を上回るときは1.0, 0.7を下回るときは0.7とする)

ア. エリア係数：住宅の立地区域ごと

に定める係数

市内の民間賃貸住宅の家賃格差を参考として設定する。

イ. 設備による補正

右表のとおり

項	目	数 値
風呂設備のない住戸	浴室あり	△0.03
	浴室なし	△0.06
エレベータのない住棟内の住戸 (平屋又は2階建ての住宅を除く)		△0.02
バルコニーが5㎡未満の住戸 (専用庭付きの住戸を除く)		△0.02

(2) 近傍同種家賃・限度額家賃による家賃上限の設定

① 近傍同種家賃

上記(1)で計算した家賃が近傍同種家賃を越えるときは、家賃は近傍同種家賃を設定する。

② 限度額家賃

地域改善向住宅の家賃は、上記(1)、(2)の①で計算した家賃が限度額家賃を越えるときは、限度額家賃を設定する。

(3) 収入超過者・高額所得者の家賃

① 収入超過者 → 公営住宅に引き続き3年以上入居している入居者のうち、入居収入基準(一般世帯で政令月収額が20万円, 高齢者・障害者等世帯で26万8千円)を越える方をいう。

収入超過者の家賃は、次表のとおり、本来入居者の家賃に近傍同種家賃との差額の一定割合を上乗せする。

(金額単位：円)

区 分	政 令 月 収 額	本来入居者の家賃	収入超過者の家賃
5	200,001～238,000	B 5	$B 5 + (A - B 5) / 7$
6	238,001～268,000	B 6	$B 6 + (A - B 6) / 4$
7	268,001～322,000	B 7	$B 7 + (A - B 7) / 2$
8	322,001～	B 8	A：近傍同種家賃

② 高額所得者 → 公営住宅に引き続き5年以上入居している入居者のうち、最近2年間引き続き政令月収額が39万7千円を越える方をいう。

ただし、高額所得者判定に利用する政令月収は、次のとおり、名義人、配偶者以外の入居者の所得額は、減額して計算する。

(名義人、配偶者以外るとき)

各個人の高額用所得額＝各個人の所得額－1,476,000円

高額所得者の家賃は、近傍同種家賃とする。また、高額所得者には公営住宅の明

渡しを請求することができる。なお、明渡し請求後、期限を過ぎても引き続いて入居している者には、近傍同種家賃の2倍の額を請求する。

(4) 応能応益家賃の導入にかかる移行負担調整措置

旧家賃と比較して家賃が上がる方については、次のとおり経過措置が設けられたが、平成13年度より本来家賃となっている。(なお、この措置は、減免後の家賃にも適用された。)

公営住宅（平成10年3月31日までに入居許可の場合のみ）

平成10年度 旧家賃 + {(新家賃 - 旧家賃) × 1/4}

平成11年度 旧家賃 + {(新家賃 - 旧家賃) × 2/4}

平成12年度 旧家賃 + {(新家賃 - 旧家賃) × 3/4}

平成13年度 新家賃

(5) 収入申告の書類不備者・未提出者の家賃

収入申告の書類不備・未提出のときは、家賃計算できないため、やむを得ず、近傍同種家賃とし、家賃の移行負担調整措置も適用しない。

4 近傍同種の住宅の家賃（近傍同種家賃）

近傍同種家賃は、民間賃貸住宅の家賃とほぼ同程度になるよう算定されるものであり、本来入居者及び収入超過者の家賃算定における上限として位置づけられる。

また、新制度に基づき供給された公営住宅については、近傍同種家賃は、家賃対策補助の基準ともなる。

(1) 近傍同種家賃の算定

事業主体は、毎年度、各公営住宅について、近傍同種家賃を算出することになっている。

具体的な近傍同種家賃の計算方法は、不動産鑑定評価基準の積算法を参考として公営住宅法施行令で規定されている。

構成要素		算出方法
A	基礎価格と期待利回り	【建物】 建物基礎価格 × 3% 【土地】 土地基礎価格 × 2%
B	償却費	(建設費 - 残存価格) ÷ (耐用年限)
C	修繕費	推定再建築費 × 修繕費乗率
D	管理事務費	推定再建築費 × 管理事務費乗率
E	損害保険料	推定再建築費 × 損害保険料率
F	公租公課	【土地】 固定資産税 土地基礎価格 × 1/6 × 1.4/100 都市計画税 土地基礎価格 × 1/3 × 0.3/100 【建物】 ①民間借上、公団借上、公社借上住宅の場合 戸当たり固定資産税課税標準額 × 1.4/100 戸当たり都市計画税課税標準額 × 0.3/100 ②上記以外の場合 ・新築5年以内の場合 固定資産税 建物基礎価格 × 0.6 ÷ 2 × 1.4/100 都市計画税 建物基礎価格 × 0.6 ÷ 2 × 0.3/100 ・新築5年を過ぎている場合 固定資産税 建物基礎価格 × 0.6 × 1.4/100 都市計画税 建物基礎価格 × 0.6 × 0.3/100
G	空家等引当金	(A + B + C + D + E + F) × 2/100
近傍同種の住宅の家賃		(A + B + C + D + E + F + G) ÷ 12

家賃算出に用いる率（年率）

構 造	耐用年限	修繕費乗率	管理事務費乗率	損害保険料率
耐火構造の住宅	70年	1.2/100	0.15/100	0.17/1,000
準耐火・簡二の住宅	45年	1.5/100	0.20/100	0.29/1,000
木造・簡平の住宅	30年	2.2/100	0.31/100	0.50/1,000

- * 建物基礎価格……推定再建築費－（年平均減価額×経過年数）
- * 推定再建築費……建設に要した費用に、規則21条の規定により国土交通大臣が住宅の構造別、地域別に毎年定める率を乗じた額
- * 年平均減価額……推定再建築費から一定率（木造・簡易耐火平屋建ては0.9その他は0.8）を乗じた額を耐用年数で除した額
- * 残存価格……推定再建築費に令第3条第3項に規定する残存率を乗じた額（木造・簡平：1割，簡二・準耐火・耐火：2割）
- * 土地基礎価格……固定資産評価額相当額に戸当たり敷地面積を乗じた額
- * 戸当たり敷地面積……戸当たりの床面積を容積率（総床面積／総敷地面積）で除して算定する。

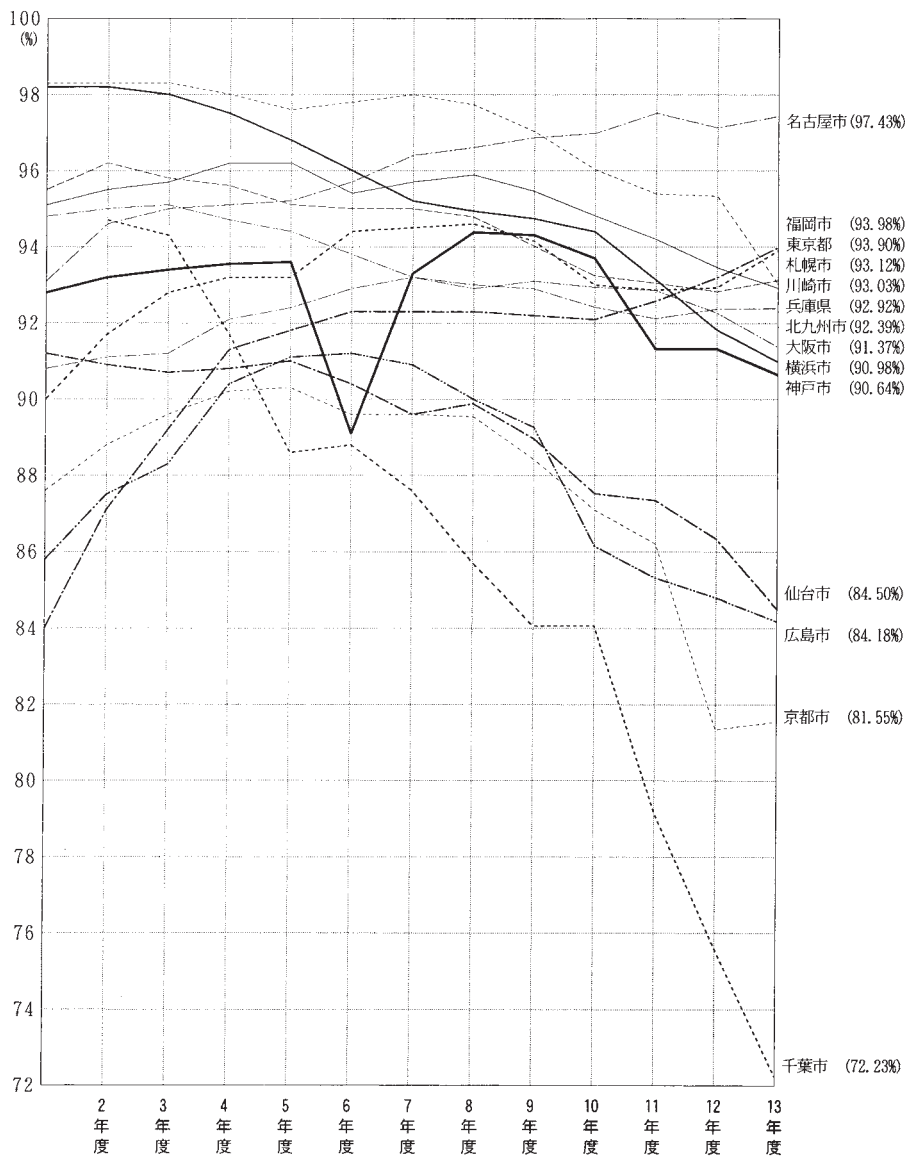
5 家賃徴収 収納状況（各年度）

（単位 円，％）

年度	調定額	収納額	不納欠損額	収入未済額	収納率	現年度／過年度
62	9,458,849,132	8,592,988,940	36,667,388	829,192,804	91.20	96.89／33.34
63	10,359,462,910	9,558,759,988	19,289,658	781,413,264	92.27	97.48／31.86
元	10,785,560,655	10,033,091,518	12,744,925	739,724,212	93.02	97.91／29.35
2	11,392,374,103	10,620,153,777	19,068,826	753,151,500	93.22	97.97／24.59
3	11,552,354,720	10,794,764,457	29,404,479	728,185,784	93.44	98.06／26.98
4	12,110,846,495	11,336,393,840	44,245,031	730,207,624	93.61	97.94／25.71
5	12,448,136,658	11,655,220,560	30,272,587	762,643,511	93.63	97.79／26.78
6	12,266,321,302	10,923,909,116	72,198,330	1,270,213,856	89.06	93.22／26.11
7	12,540,689,611	11,721,248,631	51,617,413	767,823,567	93.47	93.47／55.81
8	13,167,447,218	12,428,469,516	49,791,808	689,185,894	94.39	98.17／32.97
9	13,334,704,515	12,575,549,191	40,911,103	718,244,221	94.31	97.86／28.74
10	13,585,256,347	12,729,869,655	42,911,928	812,474,764	93.70	97.35／27.71
11	14,457,524,082	13,391,932,015	38,708,981	1,026,883,086	92.63	96.47／27.02
12	14,754,247,228	13,473,163,600	40,089,297	1,240,994,331	91.32	96.14／25.42
13	14,663,391,784	13,290,851,189	48,456,323	1,324,084,272	90.64	96.51／24.67

※付加料金は含まない

6 収納率の推移（政令市比較）



〔D〕 その他収納事務

1 家賃の減免

(1) 減免の基準

入居者が下記の理由により家賃の支払い能力が失われたり、低下した場合に家賃の減免の申請をすることができる。

- ・入居者の収入が著しく低額である。(減免基準月収額 80,000円以下)
- ・入居者(同居親族含む)が病気にかかっている。
- ・入居者が災害により著しい損害を受けた場合。
- ・その他上記に準ずる場合または特別の事情があるとき。

① 減免基準額

政 令 月 収	減免率
0円～20,000円以下	70%
20,001円～40,000円以下	50%
40,001円～60,000円以下	30%
60,001円～80,000円以下	10%

減免後家賃下限 6,000円
 ☆地域改善対策に関する住宅
 附帯施設
 政令月収 52,000円以下で減免率30%
 減免後家賃下限 9,000円

② 減免を受ける期間の目安

原則として、申請のあった翌月から当該年度を越えない範囲で1年以内。

- ア 老人世帯(65歳以上)・障害者世帯で、収入の変動がない場合(収入が年金のみ)…………… 1年
 イ ア以外…………… 原則6ヶ月

③ 減免基準額に認定する収入

非課税所得も含めて収入に算定することとしているものはすべて考慮し、政令月収を計算する。

(2) 減免の実績(生保0免含む)

年 度	8	9	10	11	12	13
受付件数	9,942 件	14,773 件	16,010 件	21,609 件	24,726 件	27,731 件
減 免 額	1,279,821千円	1,773,330千円	2,138,818千円	2,987,058千円	3,357,821千円	3,596,593千円

(3) その他の減免

① 生活保護減免

入居者が生活保護法の規定による扶助を受けている場合で、家賃が同法の規定による住宅扶助額を超えるとき、その差額を減免する。

② 生保0免

単身の生活保護受給者で、6ヶ月以上の入院加療後住宅扶助費を打ち切られ、なお入院加療が必要な場合、家賃を減免する。

2 階層間減免

収入の減少・入居承継・同居者異動により政令月収（所得区分）が変わったとき、申請のあった翌月から家賃を減免する。

政 令 月 収	区 分	政 令 月 収	区 分
0円～ 123,000円以下	1	200,001円～ 238,000円以下	5
123,001円～ 153,000円以下	2	238,001円～ 268,000円以下	6
153,001円～ 178,000円以下	3	268,001円～ 322,000円以下	7
178,001円～ 200,000円以下	4	322,001円以上	8

3 被災者向け災害復興住宅の家賃減額

被災者向け家賃減額

- ① 対象者 災害復興住宅として供給される公営住宅及び再開発系住宅に入居する低所得の被災者。（当初は、平成10年度までに入居の決定がなされた者としていたが、平成14年度まで適用を延長した。）
- ② 実施期間 当初入居から5年間としていたが、入居6年目以降については、入居5年目以降に延長する。
- ③ 前期5カ年減額内容
 了。震災一般減額
 入居者の収入及び住宅の立地条件、規模等に応じて、それぞれ下欄に掲げる入居者負担額を設定し、現行家賃との差額について減額する。
 （住宅によって下欄に掲げる額が現行家賃を上回る場合には、現行家賃を入居者負担額とする。）

○新築住宅の場合

区分	公営住宅法の 区			市街地			郊外地 A			郊外地 B		
	収入	月額	額	40㎡	50㎡	70㎡	40㎡	50㎡	70㎡	40㎡	50㎡	70㎡
I	～123,000	22,200	27,800	33,300	38,900	21,100	26,400	31,700	37,000	20,000	25,000	30,000
II	123,001～153,000	27,000	33,700	40,500	47,200	25,600	32,000	38,400	44,800	24,300	30,300	36,400
III	153,001～178,000	31,900	39,900	47,800	55,800	30,300	37,900	45,400	53,000	28,700	35,900	43,000
IV	178,001～200,000	36,800	46,000	55,200	64,400	34,900	43,700	52,400	61,200	33,100	41,400	49,700

* 市街地：東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区
 郊外地A：北区(本区)、垂水区、西区(西神ニュータウン)
 郊外地B：北区(本区以外)、西区(西神ニュータウン以外)

イ. 震災特別減額

収入が特に低いことなどのため、上記による減額後の家賃を負担することが困難な入居者を対象として、下表の基準によりさらなる減額措置を講ずる。減額は入居者からの申請に基づき上記③ア表の収入区分Ⅰの入居者負担額より行う。
 （住宅によって下欄に掲げる額が現行減免制度による減額後の負担額を上回る場合には、現行減免制度による額を入居者負担額とする。）

減額率	公営住宅法の 区			市街地			郊外地 A			郊外地 B		
	収入	月額	額	40㎡	50㎡	70㎡	40㎡	50㎡	70㎡	40㎡	50㎡	70㎡
70%	～20,000	6,600	8,300	9,900	11,600	6,300	7,900	9,500	11,100	6,000	7,500	9,000
50%	20,001～40,000	11,100	13,900	16,600	19,400	10,500	13,200	15,800	18,500	10,000	12,500	15,000
30%	40,001～60,000	15,500	19,400	23,300	27,200	14,700	18,400	22,100	25,900	14,000	17,500	21,000
10%	60,001～80,000	19,900	25,000	29,900	35,000	18,900	23,700	28,500	33,300	18,000	22,500	27,000

④ 後期5カ年減額内容

- 了。震災一般減額
 上記③ア表の前期5カ年低減家賃と平成13年度本来家賃（平成14年度以降の入居者は入居年度の本来家賃）の中間値を設定する。
 （100円未満切捨て）ただし、入居者負担額の急激な上昇を避けるため、年毎の上昇限度額を3,000円（月額）とする。

イ. 震災特別減額

上記④アの後期低減家賃から、上記③イ表と同様に減額率により減額措置を講じる。（100円未満切上げ）

⑤ 平成13年度以降入居者の取り扱い

平成13年度以降に入居した被災者については、後期5カ年低減家賃にて、5年間ののみ家賃を減額する。

⑥ 対象世帯数（平成14年4月1日現在）

入居年度	震災～平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
対象世帯数	1,968	3,152	5,091	3,058	909	214

4 収入超過者

(1) 収入超過者

年 度	調 定 戸 数	対 象 戸 数	該 当 戸 数	割 賃 額 (月 額)	該 当 戸 数 / 調 定 戸 数
3 (改定)	29,018戸	25,287戸	7,152戸	69,960千円	24.65%
4	29,702	26,840	8,381	82,045	28.21
5	30,559	27,676	9,046	97,593	29.60
6	30,633	27,988	9,071	100,760	29.61
7	29,565	26,918	7,939	94,339	26.85
8	28,195	25,133	7,580	97,953	26.88
9	31,416	23,927	6,471	78,267	20.59
10	33,367	25,872	5,059	—	15.20
11	41,361	38,419	4,973	—	12.02
12	42,824	42,301	4,683	—	10.93
13	42,143	39,633	3,452	—	8.19

(2) 高額所得者措置状況

認定1年後における状況 (※3種住宅を含む)

(単位：戸 平成14.4.1現在)

区 分		6	7	8	9	10	11	12	13
前年度からの認定者		716	765	747	593	485	241	211	153
新規認定者		436	305	237	126	—	34	66	59
認定者合計		1,152	1,072	984	719	485	275	277	212
面談指導		25	75	77	86	—	42	75	66
明渡請求		—	8	—	—	—	—	—	—
訴訟提起		—	2	—	—	—	—	—	—
認定 1 年 後	明 渡 者	181	155	216	84	139	31	45	10
	収 入 減	206	168	175	53	105	33	79	49
	政 令 改 正	—	—	—	97	—	—	—	—
	計	387	323	391	234	244	64	124	59
行政指導中		765	747	593	485	241	211	153	153

(平成6年度明渡者数には阪神・淡路大震災による解体住宅の一時退去79戸を含む)

行政資料

市民満足度の向上を目指す行政経営 －平成13年度政策研究プロジェクトチーム報告書－ 〔要約版〕

平成14年3月
神戸市政策研究プロジェクトチーム

第1部 市民と行政のインターフェース

第1章 市民の声データベース

市民満足度を向上させるには、まず顧客（市民）の声を知ることからスタートしなければならない。これまで行政の側に、「市民の声を知ったつもり」という面はなかっただろうか。市民の声を市の各部署がいつでもアプローチできるようデータベースとして整え、そこから課題を発見することにより、顧客の声、納税者の声に基づいた施策が可能となる。同時に市民の「声」に対する迅速な処理と誠意あるレスポンスはそれ自体、顧客である市民の満足度を高める結果となる。

神戸市では昭和40年代から、他都市に先行して市民と行政との懇談会などの広聴事業を相次いですすめてきた。

しかし、市民の要望・価値観の多様化やIT化の進展に対応し、今後は下記のことが課題としてあげられる。

- 1) 今後、爆発的に増加すると予想されるEメールでの問合せ、苦情に対応する体制が必要であること。
- 2) 要望等の全体の件数やその推移など全体像を把握する手段が必要であること。
- 3) 紙ベースでの「要望・回答集」「苦情処理カード」「懇談会のまとめ」等は、どうしても即時性に欠け、翌年には担当者の個人的な記憶に頼ることになるので、過去の要望の検索、重複・類似要望の括りだし、要望者の名寄せ等の機能が必要であること。
- 4) 重要案件のトップへの直送システムは、防災をはじめ、危機管理体制の一環としても重要であること。

「市民」の多様化と本報告書のアプローチ

- ① 行政サービスの顧客としての市民 → 要望・苦情に対する迅速なレスポンス
- ② 市政の主権者としての市民 → 政策決定への市民参画
- ③ 公共サービスのパートナーとしての市民 → 市民・NPO・事業者との協働
- ④ 納税者（経費負担者）としての市民 → 行政の効率化、経営品質の向上

1. 自治体の取り組み

(1) 北九州市「市民のこえ」統計情報システム

北九州市では、本庁広聴課及び各区のまちづくり振興課に寄せられる市民からの要望、提案のデータベース化（Web+DB連携システム）を自治体としてはいち早く導入した。

- ・導入：平成11年6月から開始。

- ・件数：相談・問い合わせ等は年間8万件あるが、データベースに入れるのは年間約2,000件。単なる問い合わせは入れない。
- ・広聴課と各区まちづくり振興課（7区）のパソコンで入力。庁内LANにより結んでいる。

(2) 福岡市「市民の声」データベース

福岡市では、これまでも既に、苦情・要望はコード番号のみでデータベース化していた（年間約7万件）が、平成13年度から「市民の声」データベースに取り組んでいる。

- ・導入：13年度から稼動。
- ・入力：本庁広聴課と7区のまちづくり企画課で受け付けた苦情・要望。
- ・入力実績は、13年4月～14年2月末末全受付数（コード入力数）が65,795件で、そのうち1,564件（2.4%）が相談カード入力である。

(3) 世田谷区「区民の声システム」

世田谷区は人口78万4千人で23区中第一位の人口規模であるが、特別区で唯一、「区民の声システム」を稼動している。

- ・導入：平成12年9月頃から準備をはじめ、13年4月から稼動。郵政省の地域インターネット補助事業による補助を受けている。
- ・入力：本庁・広報広聴課と5支所区民課にサーバー各1台と入力用端末を配置し入力。
- ・入力件数は、平成13年4月～14年3月間での1年間で約2,400件（200件/月）である。

(4) 横浜市「市民情報データベースシステム」（現行のシステム）

横浜市は、政令都市の中でも「市民の声」の収集・分析に熱心な市とされており、すでに平成8年4月から、「市民情報データベースシステム」を稼動してきた。

- ・平成8年4月から稼動。平成12年5月にバージョンアップした。
- ・入力：本庁広聴課と18区役所の広聴担当課で担当している。庁内LANとは独立。区と本庁間で月一回フロッピー・ディスクによるデータ交換。
- ・年間約11,000件を入力（12年度）。うち手紙5,200件、インターネット2,000件など。

(5) 企業の取り組み（省略）

- ・花王(株)「花王エコシステム」
- ・大阪ガス(株)『お客様の声』 C-VOICE
- ・富士ゼロックス(株) VOC

2. 「市民の声」データベースシステムの提案

これまでみたように、各セクションがそれぞれに収集する多様な市民要望等をデータベース化し、一元的に集約して整理することにより、(1)市民からの声に迅速にレスポンスできるとともに、(2)市民が求めている要望や感じている課題を的確に把握でき、(3)施策の企画立案や予算配分の基礎資料とすることができる。

(1) 処理システム上の効果

- ・市民への回答までの時間が短縮される。
- ・要望の処理状況の追跡が可能。
- ・回答期限切れの場合のアラーム機能。
- ・庁内LANで全職員が閲覧できるため、広聴担当課と回答部局での情報共有ができる。
- ・ホームページ上に投稿された市民要望や問合せも容易に取り込める。
- ・どの自治体、企業も、広聴セクションの庁内でのプレゼンスが、導入前に比べて向上したことを指摘している。

(2) 情報共有による効果

- ・相談結果がイントラの WEB 上に集約されることにより、トラブル対応のコツが共有される。
- ・過去の事例の検索により、初心者でも仕事の流れを短時間で把握できる。
- ・トップへ庁内メールで現場の動きを直送することにより現場でも大きなクレームを起こせないという緊張感が醸成される。
- ・顧客ニーズに関する現場の声が企画部門に届きやすくなる。
- ・集計・統計機能により、市民要望の素早い傾向分析が可能
- ・要望の傾向を分析し、政策に反映することができる（すまいるネット）。

(3) 神戸市における活用（提案）

- ・神戸市住宅供給公社“すまいるネット”をベースに全庁に拡充する。
- ・Web+データベース連携システム
- ・トップへの市民の声の直送
- ・市長への手紙、各種懇談会等の要望を入力
- ・入力には広聴担当部局、閲覧は全庁から可能
- ・将来的には入力も全庁的に拡大
- ・初期経費（概算）500～1,000万円

第2章 電子市民会議室

住民が地域行政への意見や質問を寄せたり、住みよい地域づくりを話し合う道具として、また住民の市政参画の有効なツールとして、自治体がインターネット上に「電子市民会議室」を開設する動きが広がっている。

電子市民会議室は市民参画の推進において、時間的、場所的限界が克服され、24H・どこからでも、瞬時・安価に参加可能なこと、情報流通の双方向性・即時性・公開性が高められるなど、これまでの施策とは異なったツール上の特性が認められる。

1. 各地の事例（省略）

- ・藤沢市「市民電子会議室」
- ・札幌市「eとーくさっぽろ」
- ・大和市「どこでもコミュニティ」
- ・武蔵野市「インターネット・サラリーマン会議」
- ・杉並区 インターネット「区政モニター」・「区民アンケート」

2. 電子市民会議室の特長

(1) 参加層の拡大

時間、場所に拘束されることなく、自由に参加・発言・討議ができるという電子会議室の特性から、特に若年・サラリーマン層の市政参画が期待できる。

即ち、

- ・時間の制約がなく、昼夜24時間都合のいい時間に参加することができること、
- ・場所の制約がなく、一堂に会する会議室を用意する必要がないこと、
- ・外出しにくい障害者まで参加することが比較的容易なこと、例えば目の不自由な人が音声入力ソフトを使用し会議室に参加できること（札幌市eとーくさっぽろでの例）、

等があげられる。

藤沢市電子市民会議室での登録者を見ると、年代別では30代以下が64%、職業別では会社員・学生の計が48%と半数近くを占めている。

「大和市・どこでもコミュニティ」によると、地域集会では人口参加率は0.2%程度のところ、インターネットなら1.0～2.5%の参加率であるという。また若中年男性の参加も多く、30代、40代のサラリーマン男性等でも夜間や昼休みの時間帯に職場のパソコンを使って参加することが可能になっている。

武蔵野市のインターネット・サラリーマン会議での実績では、発言数が最も多いのは午後10時から午前0時までの深夜であったが、午前9時から午後1時までの昼間の発言も少なからずあった。曜日別では特に偏りがなかったため、仕事の合間などの合間を縫って委員が発言したことが伺える。

(2) 議論の継続と深化

常設または必要時間に開設することができるため、特定の期間に限定されず、必要に応じて様々なテーマを同時進行させることができる。

さらに、

- ・事前に準備が可能のため、データ収集、添付がしやすく、情報の公開・共有が図れる、
- ・発言する場合も調べものをしてからじっくりと発言することができる、
- ・議論の過程がすべてオープンになり、発言する人以外も議論の進行を把握することができる、
- ・発言前に過去の履歴を読み返すことができる、

など、市民間、市民・行政間で継続的な議論が可能である。さらに、適宜市職員が参加することでニーズにあった行政情報が得られる。

(3) 市民参画の有効なツールとして

(1)に見たように、従来方式の会議・懇談会に比べて参加層が拡大すると同時に、議論の継続と進化が図れることの結果として、市民参画のいっそうの促進と提言の反映率の向上が期待できる。

即ち、電子市民会議室では、行政の考え方だけでなく、市民が他の市民の考え方・意見を聞くことができ、単に議論するだけではなく、具体的な「提言」をまとめることも可能である。

このように、電子市民会議室では共有情報に基づいた合意形成の補完が可能であり、市民による政策議論展開のツールとして有用である。

3. 電子会議室活用上の課題

(1) 会議室世話人（進行役）

一般的に「電子会議室」上では、発言を活発化させるための世話人（進行役）の存在は不可欠とされている。

世話人は、電子会議室における議論が促進されるよう「問題提起」や「議論の整理・論点の抽出」を行う。また、これらを通じ、議論の拡散や逸脱を防止したり、議論を集約するような役割も期待される。

(2) 実名表示か、匿名を認めるか

参加者が発言するさい、実名表示か、ニックネームか表示か、その選択を認めるかは、会議室運営上の大きな問題である。

実名表示の場合の問題点としては、

- ・本音の意見が出にくいのではないかと、
- ・自分と違う意見の参加者に対する嫌がらせが起こる可能性があるのではないかと、
- ・上記を恐れて発言しなくなる傾向が出ることも考えられるのではないかと、

等があげられる。

一方、匿名を認める場合の問題点

- ・発言内容に対する発言者の「責任意識」が希薄になるのではないかと、
- ・無責任な発言が横行し、会議室が混乱するのではないかと、
- ・上記のために、会議室の存在意義が損なわれるのではないかと、

が考えられる。新聞の投書も基本は実名である。電子会議室の先行都市である藤沢市でも、行政について話し合う「市役所会議室」は実名登録である。

(3) テーマ、方法の明確化

テーマ別や地域別分科会の設定ができ、効率的かつ内容の濃い検討につながる。

- ① 政策形成に資する研究等のレベル → 実名のメーリングリスト (ML)
- ② 情報・意見交換を行うレベル → 実名・匿名が選べる電子会議室・ML
- ③ より多数の意見の聴取・意識把握をするレベル → 匿名の電子会議室

など、会議の目的・参加者の属性により適切な方式を場合分けして選択することが妥当である。

(4) オフ・ミーティングの活用

一堂に会さないまま議論を進めることが可能という電子会議室の利点は、参加者（相手）が目に見えないという欠点と表裏の関係にある。

そこで、参加者が実際に会して話し合う機会（オフ・ミーティング）を設けることが活性化のために必要である。

(5) 市職員個人としての参加

電子市民会議室を先行導入している藤沢市、札幌市、大和市では、電子会議室と庁内 LAN を連動させ、電子会議室上での発言を市行政各部署に同時配信させ、各部署における関心を高めていった。

そこで神戸市で電子市民会議室を開設する場合、テーマ関連部署の職員による庁内メーリングリストを必置として開設し、また後方支援部門の参画があることがより有効と考えられる。この場合の各職員の参加形態は職務参加 (@office.city.kobe.jp からの参加) とすることは当然である。

4. 庁内電子会議室の活用と CRM

(1) 庁内電子会議室の効用

電子会議室は、市民と行政をつなぐツールとして有用視されているだけでなく、行政経営向上のツールとしても有用である。情報を共有化し知恵を創出して政策議論の場として活用できるだけでなく、職員のスキル向上の場でもある。一人一台パソコン整備も必要ではあるが、情報戦略実施体制が整備されていないと、IT 投資は奏功しない。

庁内電子会議室の効果として、以下が考えられる。

① 情報の電子化 (DB化) と共有化

庁内電子会議室は、体内には行政経営効率化の手段であり、対外的には広聴・広報手段の基礎情報としてデータベースを活用できる。

市民からの問い合わせに対する回答を入力する習慣が定着することにより、データベース化が進展する。その結果、職員及び組織の業務に関する課題の共通認識向上と、対応の

ための指針を明確化できる。

② 職員の情報リテラシーの向上

情報公開を前提として業務を遂行し、行政文書を作成するにあたって、根拠の明確化、平易な文章作成など、情報処理能力（リテラシー）の向上が期待できる。

③ 情報公開意識の醸成

情報公開法が施行された今日、事務処理の過程や関連情報は公開が原則であり、公開にあたっての情報共有及び整理は必須であり、職員は常に意識する姿勢が求められる。

④ 情報化に対応した組織編成

上意下達の情報提供の時代が終焉を迎えたネットワーク時代において、情報共有のフラット化に対応したフラットな組織づくりが求められる。

この他、庁内電子会議室の効果は、以下が考えられる。

- ・行政評価 ML, 行政経営品質 ML, 公有地分譲企画 ML など分野別情報提供
- ・市民向け電子会議室のインキュベーターとしての機能
- ・世話人の育成や NPO との連携方法の模索

(2) 事例研究：札幌市における庁内電子会議室の活用（省略）

(3) 庁内電子会議室の試行と検証（省略）

5. 提案：電子会議室の段階的实施

STEP 1：庁内電子会議室・メーリングリストの開設

- ・まず庁内 LAN ネットワーク上での情報の共有化や情報交換、議論喚起と職員のリテラシー向上を図っていくことが求められる。

STEP 2：有識者、市民代表との会議室，ML

- ・メーリングリストによる有識者との「政策提言 ML 会議」など、審議会、委員会などと並行的に活用することが効果的と思われる。
- ・具体例として、電子市政アドバイザー、電子区民まちづくり会議、サラリーマン会議、中・高校生会議など。

STEP 3：自由参加の電子市民会議室

- ・テーマを明確にし、対象者を絞った電子市民会議、メーリングリストを開設する。
- ・運営、世話人（コーディネーター）は、NPO、市民ファシリテーターが担当
- ・音声ソフト等、身体障害者の方々の参加にも配慮する
- ・市民電子会議室以外の市政参画方法も充実させる
- ・他のメディアからの参加も可能にする（ファックス受付など）
- ・広報誌などに電子会議室の様子などを適宜サマリーする
- ・講習会実施や市民端末設置など、使える人を増やす施策を実施する

第3章 市民参画手法「ワークショップ」の活用

1. 市民参画の理論と実践

① ワークショップの要素と効果

ワークショップは、「参加者の知恵を集め、協働で何かを創り出す会議」と定義できるが、その進行や方法は様々であり、特に定まったものはない。しかし、その考え方や要素にはいくつかの共通点がある。それを列挙すると以下ようになる。

ア 平等性、対等性の確保

一般の会議では、肩書きや社会的・経済的立場の違い、声が大きいか小さい、発言回数が多い少ないなどにより、参加者の会議への関与の度合いが変わることが少なくない。ワークショップは参加者の協働による意見交換の場である。このため、参加者には平等かつ対等な立場が保障され、それぞれの意見は尊重され、共有されることが必要である。このためワークショップでは、参加者の相互の対等な関係づくりに努め、発言回数、発言時間などについても平等な機会が与えられるよう配慮されなければならない。

イ 目的と成果の共有

ワークショップは、参加者の知恵を結集して何かを創造する場である。多数の参加者が集い、協働して作業や議論を行うが、その目的がお互いに共有され、成果についてもその目的に応じたものであるという共通認識が参加者全員になれば、(その成果などに対する賛否は別として)納得いくワークショップの結果とならない。テーマや課題の明確な把握とそれに対する適切な成果への導き、ワークショップではこの組み立てが最も重要となる。

ウ 創意工夫されたプログラムと楽しい雰囲気づくり

平等性、対等性の確保や目的と成果の共有のためには、ワークショップのテーマや課題、参加者の属性などに応じた用意周到なプログラムの準備が必要である。また、ゲーム的要素をふんだんに取り入れるなど、ワークショップを楽しい場としなければ、参加者の積極的・継続的な協力は望めない。「ワークショップって楽しいね。」といった参加者の言葉の裏には、「ワークショップは、膨大な時間や手間をかけて準備するともしんどいものだ。」といったスタッフの努力が存在するのである。

② ワークショップの担い手

ア 企画者：コーディネーター（プロデューサー）

ワークショップの意義、目的を明確にしながら、全体のプロセス、参加方法、プログラムを企画・計画し、参加者やスタッフを集めてくる全責任者である。また、ワークショップの成果や結果を取りまとめる役割を担う。下記の進行役と兼務することも多い。

イ 進行役：ファシリテーター（カタライザー、カタリスト等）

ワークショップにおける進行役である。ファシリテーターの直訳は「援助者・推進者」である（カタライザー、カタリストは「触媒役、触発者」の意である）が、前述のワークショップの要素をふまえながら、客観的・中立的立場にたち、時には臨機応変に対応しつつ、円滑な進行を図る。参加者の意見をコントロールせずに、的確な成果へ導くという最も重要な役割を担う。下記の班長をファシリテーターという場合もあるが、その場合は総合ファシリテーターなどと呼び、区別をしている。

ウ 班 長：グループリーダー（グループマスター、テーブルリーダー等）

ワークショップでは、5から6人程度のグループに分かれて作業や議論を行うのが一般的であるが、進行役の補佐を行い、グループ内での作業や議論を活性化させたり、円滑化させたりする役割を担う。

エ 専門家：インストラクター、アドバイザー等

ワークショップのテーマや課題によっては、専門的、技術的な助言や説明が必要な場合がある。こうした場合に、その分野の専門家がこの役割を担うことになる。専門家は、客観的事実をレクチャーすることに努め、参加者に自分の意見や見解を押し付けたり誘導したりすることがないよう留意する必要がある。

オ その他のスタッフ

ワークショップの裏方として、会場設営や備品の準備など様々な雑用を行い、進行や運営の補助的な役割を担う。

2. ワークショップの効果と課題

ワークショップの効果として以下にまとめることができる。

(1) ワークショップの効果

① 市民の意見やアイデアの発掘

ワークショップは、参加者である市民が楽しみながら意見やアイデアを出せるような工夫を行えば、様々な市民の意見やアイデアの発掘・提案につながっていく。

② 市民の参画意識の醸成

また、参加市民の満足度が高く、その後の参画意識の醸成にも有用となっていく。

(2) ワークショップの課題

しかしながら、ワークショップは万能ではない。ワークショップの実施については以下のような点に留意し、活用を図っていくことが必要である。

① 周到な準備と熟練した進行役などが不可欠

これまでにも述べてきたように、ワークショップを開催するに際しては、プログラムの検討からはじまる周到な準備が必要であるし、こうしたワークショップの企画や実施に際しては、熟練した進行役や進行補佐などの存在が不可欠である。

② 議論だけでなく創造の場であることの認識

また、本章の冒頭でワークショップを「参加者の知恵を集め、協働で何かを創り出す会議」と定義を行ったが、ワークショップの目的は「何かを創り出すこと」に重点が置かれなければならないと考えている。ワークショップの形式をとった、単なる議論やヒアリング、情報提供といった会議をワークショップと呼ぶことは避けるべきである。

③ 民意の反映性への懸念

人口の少ない小規模な市町村に比べ、神戸のような大人口を抱える政令指定都市や都道府県レベルでのワークショップの意見やアイデアがどれくらいの民意を反映しているのかといった懸念が生じる事もある。この点については、KJ法やノミナル・グループ・プロセス等ワークショップの様々な手法を駆使することにより、少人数の参加でも多面的で数多くの意見やアイデアを参加者から引き出すことは可能であると考えられるが、多数民主主義の原則にも配慮する必要がある。

④ バランスの取れた市民参画システムの構築

大都市などにおいては、ワークショップ手法のみに依るのではなく、アンケートやヒアリング、パブリックコメントなどの市民参加手法も活用しながら、IT時代の市民参加手法といえるチャットやメーリングリストなどを活用した電子会議室の設置・運営なども行い、バランスの取れた市民参画システムを構築していくことが重要である。

3. ワークショップ活用方策についての提案

(1) ワークショップ・マニュアル等の作成

本市の市民や職員においてワークショップという手法が広く理解され、普及しているわけではない。都市計画や住環境整備など都市整備や市民活動などの分野では、ワークショップの企画・運営などを行う機会があるが、その他の分野では殆ど利用されていないのが現状であろう。

まちづくりに関する先進都市などにおいては、独自のマニュアルを作成し、ワークショップの企画や運営を行う人へのサポートを行っている。代表的なものに世田谷まちづくりセンターの「参加のデザイン道具箱」が挙げられるが、この冊子は全国のワークショップの企画・運営者のバイブルとなっている。また、福岡市では主に内部職員向けに「ワークショップ・マニュアル」を作成しており、市民参画を求めるときの手引きとして活用されている。こうした他都市等におけるマニュアルを参考にしながら、神戸市での独自のノウハウも導入したマニュアルを策定し、ワークショップに取り組もうとする職員の支援を行うことが必要だと考える。

(2) 職員研修等の充実

ワークショップを開催・運営していくにあたっては、楽しく円滑なワークショップの企画立案と有能なファシリテーター（進行役）の存在などが、その成否を握ることになる。今後、市職員が実際にワークショップを企画・計画し、場合によっては進行役などの役割を担う機会も増えていくことが考えられる。

特に進行役は、リズミカルな進行や豊富なボキャブラリー、臨機に対応などが求められる一種の専門技術が必要となる。前述のマニュアルの作成とともに、有能な企画立案者や進行役などの要請のための職員研修の充実が求められる。

(3) 民間ファシリテーターなどの養成と活用

ワークショップで検討や意思決定したいことが重大な事柄であればあるほど、その進行の中立性や公平、公正さが要求されることになり、このような場合にこそ、ワークショップを企画し、運営できる能力を有する第三者の存在が必要となる。幸い神戸では、まちづくりの長い歴史を通じて、このような職能を有するまちづくり系のコンサルタントが多数存在し、都市計画、社会学などの分野での学識経験者や研究者、学生の中にも豊富な人材を有している。

このような人材が豊富な積極的な活用を行い、更なる養成に努めることが必要である。

(4) ワークショップの活用方策の検討と提案

① ワークショップ人材の登録

ワークショップに参加していただける市民の登録も必要である。公募を繰り返し、新たな人材や協力者を発掘していくことと同時に、ワークショップ・ファンクラブともいうべき市民を多数登録し、興味ある分野などに自発的に参加いただけるような工夫を行うことが必要となってくると考えられる。現行の市政アドバイザー制度とも併せて、経常的に、市民の登録を行っていくことが望ましい。

② 各区プラットフォームの設置

「しみん しあわせ 指標」策定ワークショップの参加者から、「このような機会をもっと設ける」、「若者がもっと参加しやすい場が必要」などの意見がみられた。市民参画をもっと手軽に身近に実感できる場が必要であり、そうした工夫によって、若者の参加も増えてくるのではとの期待の表明でもありと考えられる。

前述したワークショップ参加協力者の登録とともに、できれば市民に身近な区単位で、生野町の「地域づくり生野塾」、高知市の「計画推進会議室」、三鷹市の「みたか市民プラン21会議」などのような常設の参画と協働の場「プラットフォーム」を設置してはどうかと考える。可能であれば、区長直属の政策立案・活動促進のためのプラットフォームとして活用できれば、名実ともに市民参画のシンボルとして機能していただろう。

第4章 市民参画によるまちづくりの推進

1. これからのまちづくりの視点（まちづくり条例を中心としたアプローチ）

神戸市で住民参画によるまちづくりを進めるきっかけとなったのは「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」の制定である。

この条例は、S56年に全国初の「まちづくり条例」として制定され、長田区の真野地区でのまちづくりから震災復興事業にいたるまで、協働のまちづくりの推進に多大な成果をあげてきた。

この条例は、S55年にできた都市計画法の地区計画制度に関する委任条例の部分と、まちづくり協議会をつくり住民と協働でまちづくりを進める独自のプロセスを示した部分の2つから成る。

この条例の有効性が証明されることになったのは、H7年の阪神大震災後の震災復興事業の進め方においてである。

神戸市では、震災地区での性急で無秩序な市街地の形成を制限し補助事業の導入を図るなど行政責任を明確にするため、現状で進められる最短の手続きで計画決定手続きを進め、震災から2ヶ月後のH7.3.17に区域、主要な道路、公園といった大枠の都市計画を決定した（第1段階都市計画）。

次に、行政の責務として行った事業の都市計画決定に対する批判や震災復興という特別なまちづくりへの地権者の参加意識の高まりを受け、地域に密着した身近な道路や公園の都市計画決定に対しては「まちづくり協議会」を結成し、徹底した住民参画のもとに計画をまとめていった（第2段階都市計画）。

この第2段階都市計画決定に際しては、住民参画を図りながらまちづくりを進めていた神戸市のこれまでの取り組みの経験が非常に参考になった。そして、H7.4の森南町・本山中町まちづくり協議会を始め、H8夏ごろまでには、復興土地区画整理事業区域内で45協議会、復興市街地再開発事業区域内で11協議会の計56のまちづくり協議会が結成され、地域でのまちづくりを協働で推進する体制を早期につくることができた。

また、第2段階での計画案の作成にあたっては、住民参画を図り協働のまちづくりに取り組むために

- ・「まちづくり協議会」の組織化
- ・「現地相談所」の設置による地域住民への細やかな対応
- ・「まちづくり専門家」の派遣

の3点を基本として、事業の具体化を進めた。

この震災時のまちづくりへの取り組み、すなわち、住民が自らの手で、震災の教訓を活かし安全・安心なまちづくりの推進のために議論しまとめ上げるプロセスは、当初行き違いのあった住民と行政職員の間「まちづくりに協働で取り組む意識」を芽生えさせ、双方に参画の満足と結果の満足を生み出したと思われる。さらに、この取り組みが、国の大きな制度の枠組みの中で、地域限定型のまちづくりに対し公共性を付与するための大きなきっかけとなった。

現在「まちづくり条例」は、前述の震災の区画整理事業や再開発事業でのハード整備に対しての住民参画から地域你的生活マナーの問題をまちづくり協定に盛り込んでいる事例まで幅広く、いろいろな地域課題に対応している。

以下に、各種課題に柔軟に対応できる「まちづくり条例」のいくつかの特徴を述べる。

- ① 条例は、住民の定義からまちづくり協議会の仕組みや意志決定の方法まで非常に柔軟でその時代に対応した仕組みに沿うように構築されている。

- ② 団体の意志決定方法として、地域に長く住み続ける住民が時間をかけてひとつの方向に意見を集約していく決定方法をとっている。多数決で決定するような方法はとっていない。
- ③ まちづくり条例の中での決定事項はすべて「地域住民がみんなで決める」という考え方が背景にあり、それが条例の有効性を高めている。更にルールを地域住民みんなで決めたという事実に加え、ルールの適用事例が重なることによる習慣的な強さを有することにもなる。
- ④ 最近では、ハード整備を目的として出来たまちづくり協議会の中で、さらに進んで環境問題に取り組んでいる地域もある。あるいは、ペットの飼い方やゴミの出し方など互いの生活マナーの遵守をまちづくり協定で対応しているような事例もあり、条例は幅広い地域課題に対応できる型になっている。

これからのまちづくり活動のなかでは、④のような動きは今後ますます多くなってくると思われる。すなわち、ハード整備を目的とした地域課題への対応や地域での建築物のきまりを作って住環境を改善するというこれまでの「まちづくり条例」の主な利用のしかたから、もっと幅広く地域コミュニティの維持、再生のための基本的な条例としての活用が多く望まれるようになるであろう。

そこで、住民と行政との対話を強化するための施策として「押しかけ出前トーク」を提案し、まちの将来像について共通の目標が生まれたときに市民と行政の協働により、それを具体的に実現する施策として「市民提案によるまちづくり事業」を提案する。

2. 押しかけ出前トーク（住民ニーズの把握のための双方向コミュニケーション）

●提案

行政からのお知らせや地域で考えて欲しいテーマなどについて、行政側から積極的に地域へ出かけていき、話し合いを行う場を持つ「押しかけ出前トーク」の実施（メリット）

- ・これまでの「出前トーク」から一歩進んで行政自らが地域に出かけるという姿勢を示すことで、より多くの市民参画が図れる。
- ・職員のプレゼンテーション能力、市民とのコミュニケーション能力の向上が図れる。
- ・施策実施の前に充分議論することで限られた予算を市民ニーズに対応した形での確に施策に反映できる。

（デメリット）

- ・行政側に地域課題を分野ごとに横断的に解決できる組織、予算がない。
- ・地域に具体的な施策を受け入れるための組織がないなど、地域での受け入れのためのシステムが不十分。
- ・話し合いが単なる要望集会になる可能性あり。

3. 市民提案によるまちづくり事業

●提案

地域のまちづくりを進める中で生まれる多様なニーズに対応して、協働のまちづくりを進めていくための「市民提案によるまちづくり事業」制度を提案する。これは、

地域のまちづくり協議会等の住民団体が、まちづくりを推進するため自ら行おうとする事業について提案を行い、公開審査会でまちづくりに寄与すると認められたものについて、市が助成を行うというものである。

- 1) まちづくり協議会等の住民団体から、その地域で行いたいまちづくり事業について提案を出してもらう。
- 2) 年度のはじめに区ごとに公開審査会を開催し、提案について審査を行う。
- 3) 特にまちづくりに寄与すると認められたものについて、市が助成を決定する。
- 4) まちづくり協議会が事業を実施する。

なお、まちづくり事業のなかでも、特に市民生活に必要な不可欠のものや広域的な行政に関わるものについては行政が担うべきであり、ここでは、

- ・ポケットパークの整備、生活道路の整備や美装化
- ・地域の交流や活性化のためのイベント

といった地域固有の課題や特徴に関する事業や、市民の任意の発意による事業が考えられる。

第5章 IT化とナレッジハウス

1. 電算化（コンピュータ化）とIT化

IT化は

① 市民に対する情報公開・自治体経営への参画・CS（Citizen Satisfaction）などをキーワードにする市民と行政の新たな関係作り

② 自治体内部の事務事業評価・新行政経営・ナレッジマネジメント・高度な市民サービスの構築など、社会情勢・市民ニーズの変革に対応する行政システムのあり方
といった2つの方向性で語られている。その両者を実現するためのツールがIT技術であると言える。

2. 行政機関におけるIT化とは

(1) 目的を持って収集する

行政機関には日々申請や手続きに必要な個人情報や事務事業を進めていく際の基礎データなど多種多様で膨大な情報が集まってくる。情報の形態・質・意味においても様々で、あるものは処理、加工され、利用されれば保管又は破棄されていく。

(2) 同じツールで分析する

手に入れた情報を単に入力しデータベース化するだけでは意味はない。膨大で雑多な情報が集まったデータの固まりは、知的財産にはなり得ない。多種多様な業務から集まる情報をスクリーニングし、同じ形態を持つデータに集約する方法論が、データベース化で最も重要で困難な側面であろう。最近ではCRMの手法を用いた各種の汎用ソフトがあり、それをカスタマイズされ利用することが現実的な方法であろう。

(3) 同じ入れ物で保管する。

神戸市では現在でも数多くのデータベースが存在する。しかしながら所管課が独自のデータベースを構築しているため、市全体として縦覧できるものにはなっていない。ここで提案する「神戸市グローバルデータベース」は各部署が保持するデータのうち、相互に利用可能なものや市民に必要な情報を一つにまとめ、迅速で高度な市民サービスの構築と市民生活の向上に役立てようとするものである。

3. ナレッジハウス

ナレッジマネジメントは職員（社員）が持つ、「ノウハウ」「コツ」「経験」といった暗黙知を形式知に変え、共有化することで知的財産として利用するといった取り組みである。

(1) 個人が持つ暗黙知をビジュアル化する

職員が新しい職場に配属されそれがこれまでに経験のない職種であれば、研修・マニュアル・同僚や上司の指導などを通じてひとつづつその業務に関する知識を積み上げていく。やがて実務のしていく中で自分なりの工夫やコツをつかんでいくといったことが一般的な例であろう。このようなプロセスはこれまでも今後も延々と繰り返されていくが、個人に着目すればそこで培われた知識の積み上げは、純粋に個人的な財産としての意味しかない。ナレッジハウスを構築するためにそのような個人又は組織が持つ「知識」をビジュアル化することである。紙に記録し閲覧するといったこともビジュアル化のひとつの方法であることは間違いないが、データの保管・管理・利用の面から考えれば限界が有ることは言うまでもない。

つまり、まずは前述した知識をデジタル化（コンピュータに入力しデータベースを作る）かすることが必須要件となる。

(2) データベース化

データベース化の基本はそのデータを構築又は利用する人が同じツールを使うことである。データベースを考えるとときに「膨大なデータを一から入力するのではないか」といった誤解を多くの人が持ち、その手間・人手・経費を考えたとき躊躇が生まれる。

データベースの第一段階は今それぞれが持っているデータを整理することに他ならない。現在ワープロが一台もない職場は殆どないといっても過言ではないであろう。業務の中で、閲覧されてくる文書でも手書きの文書を目にする機会は極端に減ってきた。つまり、これまで個々の職員がワープロで入力し、フロッピーに記憶させ、机の中にしまっていたデータをパソコンで入力することがデータベース化の第一歩である。

(3) ナレッジハウスの構成

① 法令ルーム

業務の基本となる法律・条例・規則などのデータベース。法律等のデータベースは国レベルでも検索されており、また他の自治体でも運用されている例もある。自治体でデータを共有化したり、共同で開発するような取り組みも期待される。

② マニュアルルーム

これまで紙ベースで作成されてきたマニュアルのデータベース化。過去の蓄積をデータベース化することは大きな作業であるが、基本的にワープロで作成された文書やデータであれば、コンピュータ用に変換させ利用することは比較的容易にできる。また、紙ベースのデータもスキャナーで読み取りテキストファイルに変換することはある程度可能である。

③ ノウハウルーム

個人が持つ知識・経験・ノウハウ・コツ・アイデアなどをテンプレートを利用して入力し、分析ツールで整理・統合されデータベース化されたもの。日常業務に関わることに限らず、トラブル事例や失敗事例など、他の同じような場面で参考になるデータが集積されることで、より迅速で的確な市民サービスを実施することが可能となる。

4. 神戸市グローバルデータベースの提案

ナレッジハウスや市民の声データベースに関して言及してきたが、最終的なグランドデザインとしてはそれらを統合したデータベース体系を考えなければならない。主権者としての市民は行政に対して様々な意見や要望を提示する。行政側は意見を聴くだけでなく、その意見や要望に対しての回答も含めて「市民のデータベース」に集約する。政策立案部門はそこで集約された市民の声を参考に施策を立案して行くことも可能であるし、また逆ルートを利用して直接市民に対してアンケートを実施したり、市民の反応を確かめることができる。さらに、市民情報サービスでは情報公開の流れに沿った様々な情報を提供され、市民が主体的に市制に参加する素地となりうる。顧客としての市民は市民情報サービスで得た情報やダウンロードした様式に基づいて、行政サービスを利用するための申請や届出を行う。所管窓口ではナレッジハウスや市民情報サービスを利用しながら、より迅速で的確な対応を目指す。

第2部 新たな行財政システムへの取り組み

第6章 自治体経営手法の新潮流

1. ニューパブリックマネジメント（NPM 理論）の展開

NPM とは、1980年代半ば以降、英国、ニュージーランドなどのいわゆるアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通して形成された革新的な行政運営理論である。その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにある。

具体的には、

- ① 経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績/成果による統制を行う。
そのための制度的な仕組みとして
- ② 市場メカニズムを可能な限り活用する：民営化手法、エイジェンシー、内部市場などの契約型システムの導入
- ③ 統制の基準を顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）
- ④ 統制しやすい組織に変革（ヒエラルヒーの簡素化）する
というものである（新潟大学・大住教授による）。

NPM では、民営化・民間委託、発生主義会計などの市場メカニズムを公的部門に導入するとともに、予算や人事などのインプットを事前に管理する仕組みから、省庁やプログラム責任者に資源投入に関する裁量を与え、業績や成果によって行政活動を統制しようという考え方が基本となっている。NPM は、実践知に基づく極めて実践的な取り組みであり、英国やニュージーランドではドラスチックな組織・制度改革が進められた。

2. 行政評価

行政評価とは、「行政機関の活動を何らかの統一的な視点と手段によって客観的に評価し、その評価結果を行政運営に反映させること」と定義される。

そして、最近では各自治体で行政評価の導入が進んでいるが、そもそも何故行政評価が必要なのか。何らかの課題を解決するために「行政評価」という道具を使うことからすれば、課題が何で、目的が何なのか明瞭でなければ、行政評価を導入する意味は少ない。まず役所の中の現状を把握し、問題点を抽出することによって「実態とあるべき姿のギャップ」が把握し出されることになるが、そのギャップを解決する道具が「行政評価」といえる。

行政は、これまで「計画し、予算を確保し、事業を執行する」ことには熱心だったが、「結果を評価し、次の計画へ反映させる」ことが疎かになる傾向があった。マネジメントのPDCA（プラン・ドゥ・チェック・アクション）のサイクルでいえば、「Plan（計画）-Do（実施）-Plan（計画）-Do（実施）」の繰り返しで「Check（評価）-Action（改革）」がなかったともいえる。「計画よりも結果。予算よりも決算。税金が実際にどのように使われ、当初の事業目的が達成されたかをチェックする。その結果を次の計画・事務執行への改革改善につなげることが、何よりも大事」こういった反省から「行政評価」の重要性が語られる。

3. 神戸市における行政評価の現状と課題

神戸市における事務事業計画－「客観的事業評価基準」は、震災・経済不況により逼迫した財政状況にあって、コスト削減を主たる目的として導入された。「公共性の評価」「目的と効果」「費用対効果」の3つの指標について各5点満点で評点し、いずれか一つでも2点以下であれば、事業運営体制などの見直しを行うこととしている。平成12年度の予算編成時から本格導入され、12・13年度の予算編成にあたり、合計約5.5億円のコスト削減効果があった。導入目的からすれば、一定の効果があったといえるが、以下のような課題がある。

- ① 評価の対象が、「いわゆるハコモノ」に限定されており、他のソフト事業には適用されていないこと、
- ② 各局各課の担当者の作成資料が「公共性のチェックシート」のみで、住民への説明責任を果たしたり、職員の政策形成能力を醸成するツールとしては機能していないこと、
- ③ 政策・施策レベルとの関連における貢献性・優先性等が評価されていないこと（そもそも「政策－施策－事務事業」という「目的－手段」のツリー構造が整理されていないままの評価だった）、 など

4. 行政経営品質向上活動

(1) 行政経営品質とは何か

「行政経営品質」とは、「行政サービスを生み出す仕組みの良さ」を意味し（いいサービスを生み出すためには、いい仕組み・プロセスが前提となる——という考え方）、行政経営品質向上活動とは、企業経営を診断し評価する「日本経営品質賞」の考え方を導入したもので、住民本位の視点に立ち、行政サービスを生み出す仕組み全体を「行政ビジョンとリーダーシップ」「住民ニーズの理解と対応」など8つのカテゴリーに分類し、各項目においてセルフアセスメント（自己評価）を行い、組織の強み・弱みを把握し、より大きな住民満足度の実現につなげるために行う継続的な改善活動をいう。

最近では、各自治体においても注目を集めており、岩手県・三重県・高知県・三鷹市・滝沢村（岩手県）などで先進的な取り組みがなされているが、なぜ今「行政経営品質」が重要だと評価されているのであろうか。第一に、地方公共団体を取り巻く社会経済状況の変化がある。財政状況が悪化する一方で住民ニーズは更に多様化し、地方分権が進むなかで地方自治体の一層の創意工夫が求められる今日においては、行政システムの質的変革が不可欠となっている。即ち、これまでは「中央主導の行政運営／予算消化型の行政運営／役所本位の行政運営」といった批判が少なからずあったが、これからは「地方主導の行政システム／生産性の高い行政システム／住民本位の行政システム」が求められるといえる。

第二は、行革のあり方そのものに関わる価値変化である。これまでの行革といえば「リストラ／効率化／経費削減」といったことが主な内容だったが、これらはいずれも役所内部の視点からの議論であった。しかし、真の行革とは、「住民の視点」を中心に構成されなければならない。即ち「リエン지니어リング（再構築）／重点化と創造／住民満足と効率化の同時実現」が目指すべき行革であり、それを実現する手法として、「行政経営品質」が注目されていると言えよう。

(2) 行政経営品質向上活動の具体的な進め方

行政経営品質のフレームワークとなる8つのカテゴリー（下図）は、相互に関連性を有し、個々のカテゴリーにおける取り組みすべてが、住民満足につながるように設計されている。

行政経営品質の具体的な作業は、カテゴリーごとに用意された設問に回答することから始まる。

実際に回答文を作成しようとする時、設問に使用されている用語（顧客とは、戦略とは、等）の理解をはじめ、かなり頭を悩ますことになるが、この悩みの過程こそが経営品質向上につながる取り組みであるともいえる。

(3) 行政経営品質基準の配点

上記のような各設問に対する回答内容をアセッサー（評価者）が採点する。配点は下記のとおりで、1000点満点となっている。

ここで注意しなければならないことは、「1000点満点の何点か」「6段階の何番目か」を競うこと自体が決して目的のではなく、自分の組織の「強み・弱み」がどのようなものであるのかを客観的に認識し、優れた組織に向かって成熟していくための「目標設定」を的確に行うことに意味がある。行政経営品質向上活動を進めるにあたって、この観点は極めて重要である。

カテゴリー	配点
1. 行政ビジョンとリーダーシップ	170点
2. 住民ニーズの理解と対応	150点
3. 戦略の策定と展開	80点
4. 人材開発と学習環境	110点
5. プロセス・マネジメント	110点
6. 情報の共有化と活用	80点
7. 行政活動の成果	200点
8. 住民満足	100点

(4) 神戸市における行政経営品質向上活動の導入

神戸市では、新市政のもと「意識改革」「職員の心をひとつにした行財政改善」の必要性が強く主張されているが、これらを具体的に進めるにあたってのガイドラインとして、「行政経営品質」のフレームワークは、有効に機能するものと考えられる。

今後、この活動の展開にあたっては、

- ・“やる気”を推進力にする仕組みづくり（役職に連動させて、義務で動くチームをつくらない）
- ・わかりやすく伝える（現場での気づきをサポート。事務局と現場の双方向コミュニケーションを大切に）
- ・楽しい活動にする（「理屈っぽさ」「やらされ感」を払拭し、小さな成果を評価する認め合いの場をつくる）

といったことに留意しながら、進めることが望まれる。

第7章 人材開発・財政改革

1. 神戸市における人的資源開発の課題

(1) 現場の重要性の増大と職員配置

政策の立案に当たっては、フィールドの情報を適確に把握することが必要である。そのためには、ケースデータの作成と収集を円滑に進める体制を確立しなければならない。地方自治体の現場が全国一律の制度の末端に位置づけられ、国の基準に従って事務を執行すれば、一応の格好がついた時代においては、政策立案部門と現場との情報交換に大きな意義付けはされていなかった。

ところが、地域における総合的な政策の立案・実施の主体としての地方自治体の地位が確立されようとしている時を迎えて、現場の情報を抜きにした政策の立案・実施は考えられなくなってきている。さらに国の縦割り組織を反映した細分化された現場による対応ではなく、地域の問題を総合的に把握し解決するために、情報の総合と資源の適正配分等の問題に注目が集まりつつある。つまり、地域における地方自治体のマネジメントの力量が問われるようになってきたと言える。

地域における総合的なマネジメントを進めるためには、現場の生の情報が不可欠であり、現場の重要性がかつて無く高まってきている。

自治体は、“地域シンクタンクとしてのプロフェッショナル集団（専門家チーム）”として位置づけられ、地域に最適の政策判断を下すためには正確な現場情報の収集と蓄積が必要となる。その意味では、現場の組織体制を強化するとともに人事政策の面でも現場に優れた人材を優先配置するなど、これまでのあり方とは違う現場重視の姿勢を打ち出すことが必要であろう。

(2) 自主研究型研修と公募による人材配置

近年、他の地方自治体では、従来型の座学中心の研修だけでなく、自主研究型の研修を取り入れる事例が増えてきている。北海道や尼崎市では、自主的な研究プロジェクト型の研修を取り入れ、成果をあげてきている。これまで、各地方自治体の職員研修所という比較的地味な存在であったが、近年、政策研究と職員研修を組み合わせた研究プロジェクトなどの取り組みを通して、政策形成の一翼を担う存在に変化しつつあるようである。本市においても、自主研究型の研修や政策研究プロジェクトなどを積極的に進めることによって、人的資源開発戦略の中核となる職員研修を政策形成能力の向上に結びつける工夫が必要となる。

さらに、公募型人材配置を組み合わせることによって職員のモチベーションを高める努力をしている地方自治体もある。例えば、三鷹市では、職員の研究会から提案のあったプロジェクトの責任者に研究会のメンバーを登用し、意欲のある職員に政策実行の段階まで任せることによって、成果をあげている事例がある。これも、職員の意欲を最大限に引き出し、組織変革を軌道に乗せる工夫として評価することができる。本市においても、十分検討に値する方策と言えよう。

(3) 社会人大学院の効用

今日の地方自治体事務は、複雑多岐にわたっており、伝統的な行政法や行政学のカバーする範囲をはるかに超えている。特に現場では、単なる学問的興味を満たすだけのものではなく、現実具体の問題解決に役立つ知識が求められている。そのためにも現場の生のデータを的確に整理できる方法と技術の確立が望まれる。

現代地方自治体の事務は、環境の変化を反映して多様化と専門化が急激に進行している。比較的限られた分野の高度に制度化された事務を効率良く大量に処理していくというこれ

までの仕事の進め方では対応できない部分が確実に増加してきており、はるか以前に学んだ学部レベルの知識では全く役に立たなくなってきている。

その意味では、地方自治体職員に対するリカレント教育が重要性を増しており、社会人向けの大学院コースの存在意義も高まってきている。各地の地方自治体では大学院への職員派遣制度を相次いで充足させ、職員の問題処理能力とモチベーションの向上に役立てようとしている。また、大学院への派遣は派遣される地方自治体の職員にとって、大学教職員だけでなく、他の地方自治体、国家機関、民間企業の職員さらには弁護士、会計士等のプロフェッショナルとも新たなネットワークを形成するチャンスとなっていることも確かである。

震災以前は、本市でも筑波大学や埼玉大学への派遣制度が設けられていたが、現在は停止されている。社会の情報化、専門化に伴い、各地方自治体においては、その政策形成能力を高めるために高度の専門知識と豊かな人的ネットワークを有する職員が不可欠の存在となろうとしている。このような社会環境の変化を反映して、職員研修の一環として職員の大学院への派遣に積極的に取り組む地方自治体が増えてきている。本市においても、職員の大学院への派遣制度の再開が検討されるべきであろう。

2. 財政制度

市財政は、震災復興に伴う関連事業費が震災前の年間予算の2倍の規模となる等により、経常収支比率が101.3%と政令指定都市中最も高い数字で、市税に対する市債残高も7年分となり、起債制限比率20%を既に平成10年度に超過している。市債償還のピークは平成16年度となる見込みであり、現在も数十%規模の予算要求額の削減が続いている。このような状況の中、施策のスクラップアンドビルドが不可欠となっているが、現在も、単なる一律支出カットだけでなく、市政の柱というべき重点施策に対して配分はしているものの、一方でスクラップする事業の整理の指針（物差し）が見えにくい。予算編成—執行—評価—改善というP（PLAN）—D（DO）—C（CHECK）—A（ACTION）サイクルの中で、評価—改善の過程を重視する「成果主義」への移行が伴わなければ、スクラップアンドビルドは有効に機能しがたい。厳しい財政状況の中で、財政「改善」というより財政「改革」というほどの転換が必要されており、「改革」の方向性を明確に示すことが求められている。

(1) 「6つのテスト」による事業の再構築：スクラップの指針

スクラップアンドビルドで施策を見直す場合、施策全体にあてはめる各部局共通の指針が必要である。三重県は事業廃止案について公開討論の場で検討することによって、これまでカットできなかった予算を廃止することが可能になったと言う。非常事態ともいべき財政状態を踏まえれば、すべての事業を一旦ゼロに戻して、「1. 公共性があるか」「2. 行政がやらねばならないか」「3. 国・県ではなく市がやらねばならないか」「4. 一部でも民間委託できないか」「5. それでどれほど効率が良くなるか」「6. 厳しい財政状況でもやる意味があるか」などのテストに1つ1つの事業を諮り、廃止あるいは民間委託への議論を深めるべきであろう。

現在のように施策ごとに縦割りに組織が形成されていけば、施策の廃止は組織の存在を揺るがすことになる。組織維持の側面を有する施策維持・拡大の余地を排除するためにも、前段の「6つのテスト」の節に残った事業については、予算を現在の縦割りの局ではなく、例えば雇用創出、人権等の分野ごとにプロジェクトチームを設け、これらのチームに配分する。国でいえば行革担当大臣のようなものであるが、プロジェクトチームは予算を施策

ごとに局区に割り付け、局区の執行状況を評価し、次年度の予算要求に反映させる。例えば雇用創出の予算を保健福祉局や産業振興局、建設局等の事業執行(do)局に配分し、チームは計画(plan)・見直し(check)・再計画(action)を行う。執行(do)とその他の過程を分離することによって、事業の見直しに重点を移し、事業評価を客観的に行いうる体制を担保する。

(2) 予算節約メリット主義の導入

また、現在の決算は予算額と異なる場合の理由を「言い訳」的に説明するもので、積極的に予算を節約することに価値を見出す仕組みになっていない。仮に余っても次年度の予算獲得に影響があるとして使い切ってしまう風潮が根強く残っている。少ない予算をより効率的に執行していくことは、市財政の再建に不可欠であり、効率化の工夫を積極的に取り込む制度化が必要である。

「工夫」により少ない予算で当初の事業目的を達成できる場合、決算見込みの際に「節約提案」を行わせ、節約額については当該所属に対して次年度の新規事業予算の優先枠として認め、「節約」＝予算の効率執行を誘導する仕組みをつくる必要がある。

○ プロジェクトチーム名簿

(指 導) (敬称略)

新野幸次郎	神戸大学名誉教授
-------	----------

(研究員) (五十音順)

明石 照久	(財)神戸市都市整備公社神戸国際ビジネスセンター事業室主幹
井垣 昭人	神戸市企画調整局企画調整部総合計画課計画調査係長
遠藤 洋二	神戸市長田区福祉部在宅支援課東部保護係長
辻 英之	神戸市秘書室秘書課主査
手塚 亮介	神戸市都市計画局計画部まちづくり支援室主査
豊島 英明	神戸市行財政局行政部新行政システム課推進係長
長岡 賢二	神戸市消防局総務部庶務課企画係長
中山さつき	神戸市東灘区市民部まちづくり推進課主査
林 千景	神戸市産業振興局商業貿易課商業振興係長
藤山 明美	神戸市中央区保健部保健課保健相談係長
松崎 太亮	神戸市企画調整局情報企画部マルチメディア推進課主査
山崎 章子	神戸市都市計画局計画部アーバンデザイン室景観係長

(事務局)

竹内 伸二	(財)神戸市都市問題研究所研究員
-------	------------------

※所属は平成14年3月時点

新刊紹介

2010年の自治体 コミュニティガーデン 自治体政策づくりの道具箱 現場主義の知的生産法

■ 2010年の自治体

我が国は、10年来のバブル経済崩壊の後遺症に苦しんでいる。80年代に人々がマネーゲームに狂奔するなか、地域社会の少子高齢化、コミュニティの崩壊は劇的に進み、経済においては冷戦が終結しグローバル化が進み、「大競争時代」を迎え、もはや地域経済を「保護」する壁は取り払われてしまった。公共政策の対象となる課題の内容や質は急速かつ大きく変化したにもかかわらず、国、自治体とも課題に対する政策対応は、「景気対策」というバブル経済崩壊の後始末とそれに付随する深刻な「財政難」への対応に忙殺され、遅れに遅れた。

本書は、これまで自治体行政のあり方について提言を続けてきた論者と行政関係者が深刻な危機意識の下に共同して、2010年に自治体が今の危機的な状況を脱するための「脱出シナリオを考える」というコンセプトの下に編集されたものである。

危機的な状況の中で、自治体にはどのような役割が求められるのか。危機は、国民（住民）の生活レベルに達し、有効な手を打てないならば、今の自治体のあり方（存在意義）そのものの是非にも発展しかねない状況なのである。自治体はこの深刻な危機を実感とし共有しているのか。自治体が主体的な取り組みを行うとすれば、これまで以上に危機回避・解決のための個別の政

策づくりが命運を握ることとなる。一方で、政策づくりの前提となる市民ニーズの把握能力、政策実行を支える財務能力、法務能力が今の自治体には決定的に欠けていると本書は指摘している。

内容を具体的に見ていくと、地方分権の流れの中で「自治体財務」「自治体財源」はいや応なく「自立」を求められることが指摘され、「国依存を超える戦略思考」の必要性とその方向性が述べられている。また危機脱出の一手法としての「市町村合併」の是非、これまで有効に機能していなかった地域資源の活用とその結果としての「行政システムの重層化」、自治体本来の姿を取り戻すための「住民自治へのシステム改革」などが提案されている。

明治維新以来の中央集権体制は制度疲弊し、国家財政自身も危機的な状況にある中で、現実の問題として、財政的にも政策的にも自治体に「自立」が求められるのは不可避である。すなわち、地域社会・地域住民に自治体が果たすべき責任領域は、確実に拡大するのである。一方で、日々深刻化する生活・社会・経済の問題を先送りすることも困難な状況にある。とすれば、今自治体の政策戦略にとって必要なのは、長期的展望という名のバラ色の夢を語るのではなく、直ちに財政的制約の中で、直ちに課題解決に向けて着手できる実行計画（アク

ジョンプラン)に違いない。そのためには本書のタイトルのとおり近未来である2010年に標的を絞り、制度や政策、及び自治体運営の技術のあり方を模索するのは極めて有用である。

(自治体学会編)
良書普及会 本体2,800円)

■ コミュニティガーデン

我が国の都市空間には、至るところに空地や駐車場が散在する。約10年間に崩壊したバブル経済の「遺物」である。これらの土地は複雑に権利関係が入り組み、又は所有者の利用意欲が喪失し、長期間にわたって放置されているものが多い。一方で、事情は違うが米国でも大都市のスラム街を中心に放置された空地が多い。本書の著者は米国のスラム街で「コミュニティガーデン」に出会い、その魅力に取り憑かれていった。

コミュニティガーデン運動は1970年代に始まり、80年代以降全米規模で盛んになった。コミュニティガーデンの目的は、地域住民のふれあい・やすらぎの場、近隣の美化、レクリエーションや教育のための機会創出などで、地域が抱える様々な課題を園芸を通して改善していこうとする「園芸セラピーの実践の場」として位置づけられている。失業、貧困、ホームレス、アルコール中毒、麻薬、暴力など大都市のインナーシティを中心に、数多くの社会問題がコミュニティの荒廃に拍車をかけている。そして地域の見捨てられた空地が非行や犯罪の温床となることが多いのである。そのような「厄介者」の空地を、緑のオアシスに、あるいは菜園や果樹園に生まれ変わらせ、失われてしまった人と人とのつながりを取り

戻す場とすることに多くの人が共感し、協力を惜しまない。現在では、かつて底辺社会に生きている少数民族・低所得者・社会的弱者等のマイノリティが主体となっていたこの運動が、現在は学生や主婦など中産階級の市民も参加する地域環境創造活動となっていることだ。いわばアメリカ社会においてコミュニティガーデンは、すでに市民権を得ていると言える。

著者は本書の中で、米国におけるコミュニティガーデン運動のメッカであるニューヨーク、サンフランシスコ、フィラデルフィアにおける取り組みを紹介するとともに、コミュニティガーデンの意義・社会的背景とともに、NPOなど運動で中心的な役割を果たしている非営利組織の活動内容などを紹介している。

また著者は我が国にもこの手法を取り入れることができないか模索している。全米にコミュニティガーデン活動が拡大した背景には、環境問題や教育・福祉問題、地域・家庭問題などの意識の高まりがある。この点ではわが国も共通した問題を抱えているためである。

それでは、この日本でコミュニティガーデンとして再生されるべき空地は存在するのだろうか。著者はバブル崩壊後放置された遊休空地の活用を提言している。ここで試みたいのはハードの基盤づくりを中心とした日本型都市計画ではなく、地域活性化、あるいはコミュニティデザインとしての「都市計画学」、社会システムや参加のプロセスを重要視した「まちづくり論」からコミュニティガーデンを捉えていくことである。日本では昔から花や緑が庶民に愛され、路地や道路際で育てられていた。そこには

自ずとコミュニケーションを生み出す仕組みや場が存在していた。それが近代化による私有地・公有地の峻別のなかで希薄になっているに過ぎない。市民、NPO、民間企業、大学機関と行政が協働し、公有・民有を問わず遊休地を使える仕組みさえつくれば、日本型コミュニティガーデンは意外と大きく広がるのではないかと思う。

そのような意味で、本書は都市計画・公園・まちづくり関係事業など担当されている行政職員や地域住民にとっても、多くの示唆を得られる好著である。一読されることをお勧めしたい。

越川 秀治著
(学芸出版社 本体2,200円)

■ 自治体政策づくりの道具箱

「政策づくりは道具で決まる。道具の良し悪しが、政策の出来・不出来を決定してしまうのである。」これが、本書での著者の結論である。この結論に対して、著者は当然反論を予想している。「政策づくりが道具で決まるなんてあまりに技術的ではないか。やはり政策づくりは心意気で、高き理想と熱き情熱がよい政策をつくるのだ。」というものである。筆者はそれでも自説を曲げない。政策をつくるというのは、立派な文章を作文するのではなく、実効性のあるものをつくることであると確信しているからである。そのためには、政策の担い手や対象となるあらゆる相手との「調整」が必要である。筆者が本書でいう「道具」はノリやハサミといった文房具のことではない。むしろ政策を実現していくうえでの普遍的なノウハウや知識の必要性を訴えているのである。

著者は横浜市の職員として約25年間のキャリアを持つ。これまで自治体のNPO政策を論じた「自治体NPO政策」や自治体やNPOの政策づくりのエンパワーを目指した「インターネットで政策づくり」等を著し、新しい政策論の構築に挑戦してきた。次の段階で自治体やNPOの政策形成技術を体系的に論じてみようとしたが、本書はむしろその対極にある。すなわち、第1章「政策づくりの手法」を見ると、「愛称」「アダプト・プログラム」「アンケート調査」から始まって「役所ブランド」「ランキング」「ワークショップ」に終わるまで、何の脈絡もなく、各項目1,000字程度の説明が五十音順に並べられている「辞書」のような編集がされているのである。また、第2章「政策づくりのアクター」では、「オンブズマン」「市長」等の項目が並列的に扱われていたり、第3章「政策づくりの小道具」では、「インターネット」や「エンピツ」「学歴」等の項目がやはり並列的に記載されている。さらに第4章「政策づくりの心構え」では「無名性」「役所の三戒」「経過措置」などおよそどのように説明されているのか想像さえつかない項目まで登場している。最初から最後まで一つの書物としては脈絡がないのである。

しかし著者は言う。最初に体系的な政策技術書を書こうと思ったが、考えているうちに長い役所経験の中で、体系書には書くにはふさわしくないが、案外、役に立つエピソードがいくつかあるもので、これが政策づくりの技術を真正面から論じるのではなく、斜めや後ろから光を当てたことになり、読者の役に立つこともあるという考え方に立って編集されているのである。例え

ば「参考またはコピー」という項目がある。他都市の計画書をそのままコピーしたことが指摘されることが多い現実を皮肉った項目である。文字通り他都市の計画書をそのまま写すのを「コピー」、同書をベースに原型をとどめないほどいじることを「参考にした」であるが、どちらも独自性がないとして評価が低い。一方実質的に考えれば、良い計画書であれば、他にアイデアがなければコピーや参考はむしろされるべきなのである。筆者はこのように物事を実質的に見る目を養うことを伝えたいのだなと感じさせられる。なかなか奥の深い内容である。

著者自身も、行政マンに気楽に楽しんで読んでもらうことを期待しているというだけに、文書は極めて平易ですぐに読み終わってしまう。しかし読者が本書を読み終えた後、一つでも自分自身の仕事の中で「思い違い」をしていたことに気づけば、本書に十分な価値を見出せるはずである。

（学陽書房 松下 啓一著 本体1,600円）

■ 現場主義の知的生産法

この本の書評は、ある意味では、至ってシンプルかつ明快である。すなわち、もし、あなたがこの本を手にする機会があれば、そのままレジにまっしぐらだ。

本誌の読者は、公務員やシンクタンク勤務の人が多いだろうけれども、そうした人は必買・必読だ。そして、本書を座右の書にしてもおかしくは無いだろう。

この本の中で、著者は「現場は最先端であり、そこには常に新たな発見がある」ことを繰り返して述べている。この言葉の意味は、実は重い。

現在、ITのお陰で、居ながらにして世界中の様々な情報を手に入れることが可能になっている。ほんの少し前までは、誰にも全く想像出来なかった事態が眼前に存在しているのである。

今や、職場で、書斎でパソコンのキーボードを叩けば、インターネットを通じて必要な情報を瞬時に集めることができる。我々はそうして集めた情報を元に政策、プロジェクト、レポート等々を次々と作り出している。

そして、自分の仮説の裏付けや検証のため、あるいは、「遅れた」現場を改善するためにフィールドワークと称して現場に入っていく。

しかし、果たしてそうした態度で良いのであろうか。違うような気がする。著者の説くように「現場は最先端であり、そこには常に新たな発見がある」ことを、認識すべきなのではないか。デジタルの時代だからこそ、いや、そうでなくても、アナログな表現かもしれないけれど、先ず現場の空気・息吹を真に肌で感じ取ることが求められているのだ。

生身の現場に存在する喜びや悲しみ、自信や不安といった様々な要素を体感し、理解することを通じて、新たな発見や考えが生まれるのである。

言い古された言葉かもしれないが、現場から考えることが何事においても基本なのだ。

また、「現場は刈り取るものではなく、共有しともに育っていくもの」という著者の言葉も、我々が肝に銘じておかねばならない名言である。

なぜ、現場に入るのか。このことを我々

は今一度考え直してみることが必要だ。

現場にも間違いなく生活があり、そこは決して我々が勝手な理屈や思い込みだけで踏みにはいけない場所なのだ。確かに、現場はある意味でしたたかだ。現場に対して一方的で勝手なものたちを適当にあしらい、本音を決して見せようとはしない。

単に現場を自分の仮説や施策等の実験場、検証の場としてしか見ていないのであれば、決して現場は心を開いてはくれないし、現場から何も得ることはできないだろう。

我々（行政に携わっている人間やコンサルタント、シンクタンクの연구원、大学の先生など）は、現場を知っているようで、また知っているつもりで、真の意味での実態を知らないことが多いのではないか。それは、やはり、現場をあくまでも仕事の対象としてしか見ていないためではないだろうか。

浪花節と言われるかもしれないが、全身全霊をかけて現場に飛び込む勇氣、体当たりする気概が我々には求められているのである。現場とともに考え、汗をかき、泣き、笑う、といった簡単なようで実は難しいことをさらりと実行しなければならないのだ。

それ故に、この本の真価が問われるのである。

著者は、現場への思いを「志」と言う言葉で表現し、お会いすると「志なき者は去れ！」と頻りに言われるが、その意味でも、この本は、著者の熱い思い、「志」がひしひしと伝わってくる良書である。

繰り返しになるが、特に若い人たちに、また、フィールドワークとして「現場」に赴こうとする人には、この本は読んで欲しい。また、行政の実務に携わる人たちにも

是非とも読んで貰いたい。

取り分け、ここでは触れなかったが、この本では現場調査の勘どころ、ノウハウといったことを実体験に基づいて著者は公開しており、本書は実務に携わる人にはまたとない良いマニュアルでもある。

もし、あなたが現場との関係に悩んでいるのであれば、この本に書かれていることを一つでも実行できれば、あなたは、現実の自分と理想とする自分の間のギャップを少しでも埋めることが出来るかもしれない。

（ちくま新書 関 満博著 本体700円）

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 10月号特集…自治・分権とコミュニティの新しい関係
(コミュニティの未来図と、自治体との関係)
- 9月号特集…自治体頭脳の可能性
(自治体・市民による政策研究・政策研修)
- 8月号特集…NPOを活かす自治体, 殺す自治体
(NPOと自治体のイイ関係とは?)
- 7月号特集…福祉・医療のまちデザイン
(参加型・分野横断型の福祉・医療のグランドデザイン)
- 6月号特集…公共事業の「公共」を問う

バックナンバーもお求めになれます。
小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2002.10 VOL.517

定価600円(本体571円)

特集：地域における雇用の創出

視	点	地域の雇用政策について……………	諏訪 康雄
解	説	地域の雇用創出に向けた自治体の役割について……………	樋口 美雄
		地域の雇用情勢と雇用政策について……………	厚生労働省職業安定局
		新事業支援や規制改革等の地域産業政策について……………	経済産業省経済産業政策局
		ワークシェアリングの現状と課題を考える……………	今野浩一郎
		雇用創出に向けたNPOの役割について……………	山岸 秀雄
事	例	北海道雇用創出プランの概要について……………	北海道
		スイートパレー構想について……………	岐阜県
		ワークシェアリングへの取組について……………	兵庫県
		SOHO支援による雇用の創出について……………	福岡県
エッセイ		自治大OBが語る地方自治……………	蒲江町長 尾形 長一

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2
電話 03(3444)3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

政策研究・情報誌（季刊） **地域政策**

2002・夏 No.6 8月20日発行 定価650円（本体619円）

サブシディアリテイ
特集 補完性の原理の理論と実像

駿河台大学法学部教授 杉原泰雄／専修大学法学部教授 白藤博行
横浜市立大学経済研究所助教授 廣田全男／東海大学法学部教授 大津浩
三重県松阪地方民局 山本昭和／群馬県企画部 氏原昭彦
横浜市国際交流協会理事長 吉村恭二

インタビュー ニュース・ルポ **がんばる自治体**
地方制度調査会会長 諸井虔 綾町・大王町・太田市

企画・編集：三重県政策開発
研修センター「あすの三重」
〒514-0004 三重県津市栄町1-891
電話059-224-2789

発行所：
（株）公人の友社
〒112-0002 東京都文京区小石川15-26-8
電話03-3811-5701

震災調査の理論と実践

（財）神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第21集 —

A5版／248頁／定価（本体 2,500円＋税）
ISBN 4-326-96155-4 C3331

震災から6年が経過し、表面上は震災の傷痕も薄れ、人々の記憶からも薄れつつあるように見える。しかし、詳しく見ると震災の影響は甚大で、今もその影を引きずっている。

阪神・淡路大震災は、我国はじめての大都市直下型の地震で、未曾有の被害をもたらしたが、今後の都市防災を考える場合に学ぶべき教訓は多い。震災直後から現在に至るまで、様々な分野でいろいろな調査が行われた。本書では、震災関連のさまざまな調査を取り上げ、災害からの復興の教訓となる事実を浮かびあがらせたい。

※ご購入は書店または（財）神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

新修 神戸市史

第6巻（最新刊）好評発売中

A5版 全907ページ 本体5,715円＋税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第6巻「産業経済編Ⅱ 第二次産業」

- 構成 第1章 開港から第一次世界大戦まで
第2章 大正から第二次世界大戦まで
第3章 戦災復興から高度成長期まで
第4章 高度成長期以後

内容 概説、機械工業、製鉄業・酸素工業、繊維産業、マッチ工業・ゴム工業、酒造業、生活文化産業について、神戸開港から、平成7年の阪神・淡路大震災の被災状況と復興まで、激動した各時代の経済情勢と企業の歩みを分析し記述しています。

特に、地場産業の発生と展開、ファッション産業都市をめざす企業戦略、震災から立ち上がる各産業の様子と再生など、最新の研究成果で明らかにしています。

既刊

「歴史編Ⅰ自然・考古」、「産業経済編Ⅰ第一次産業」、「歴史編Ⅲ近世」、「歴史編Ⅳ近代・現代」（各本体4,855円＋税）、「行政編Ⅰ市政のしくみ」（本体5,826円＋税）も好評発売中

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）☎078(252)0984 FAX078(252)0877

2年ぶりに改訂・増補
神戸市の最新のプロジェクトや施策を網羅

こゝろべ

主要プロジェクト2002

震災から7年余り、
新世紀に入っても神戸市は着実に街づくりを進めています。
交通体系、新しいまちづくり、港湾・海上都市整備などのハードプロジェクトに加え、産業・福祉・防災・環境などのソフトプロジェクトも盛り込んだ本書は最新の取り組みとデータに基づき編集しています。

- マスタープラン マスタープラン、新・都市環境基準後期事業計画など
- 交通体系の整備 高速道路、地下鉄、神戸空港など
- 既成市街地の整備 HAT神戸、土地区画整備事業、再開発事業など
- 住宅の供給 神戸リサーチパーク、西神住宅団地など
- 港湾・海上都市の整備 ポートアイランド、六甲アイランド、埠頭の再開発など
- 産業の振興 神戸国際マルチメディア文化都市（KIMEC）構想など
- その他福祉・都市魅力・防災などの取り組みと最新データを網羅

■A4判 全ページカラー

■定価 2,000円（本体1,905円＋税）

※送料：別途実費（1冊310円）

お申し込み・お問い合わせは――

（財）神戸都市問題研究所

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）

TEL 078(252)0984・FAX 078(252)0877

編 集 後 記

- ※本号では、社会インフラとして戦後の住宅政策の根幹を形成してきた公営住宅について、「今後の課題と方向性」を特集しました。
- ※公営住宅を取り巻く社会経済情勢は大きく変化しており、「真に住宅に困窮する方に住宅を提供する」という根本理念を実現しつづけるためには、公営住宅のあり方も変わっていく必要があります。
- ※一方で、我が国では戦後一貫して住宅ストックが増加した結果、民間賃貸住宅などを始めとして空家率が上昇し、賃貸住宅経営等も厳しい状況に置かれているとの指摘もあります。
- ※今後は、公営住宅、民間賃貸住宅にかかわらず、蓄積されたストックを最大限に有効活用し、入居者の負担能力や住宅から得られる受益によって公正な入居者負担が決定される「社会賃貸セクター」のような市場が必要となるでしょう。
- ※次号は、「大都市制度のこれから」を特集します。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第94号 特集 阪神大震災と神戸市行財政 1999年1月1日発行
第95号 特集 阪神大震災と復興都市計画 1999年4月1日発行
第96号 特集 阪神大震災とこころのケア 1999年7月1日発行
第97号 特集 阪神大震災と住宅復興政策 1999年10月1日発行
第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第109号

印 刷 平成14年9月20日 発 行 平成14年10月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- * 第1集 消費者問題の理論と実践 本体 2,700円+税
- * 第2集 都市経営の理論と実践 本体 2,200円+税
- * 第3集 コミュニティ行政の理論と実践 本体 1,700円+税
- * 第4集 都市づくりの理論と実践 本体 2,600円+税
- 第5集 広報・広聴の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第6集 公共料金の理論と実践 本体 2,200円+税
- 第7集 経済開発の理論と実践 本体 1,700円+税
- 第8集 自治体OAシステムの理論と実践 本体 2,000円+税
- 第9集 交通経営の理論と実践 本体 2,000円+税
- 第10集 高齢者福祉の理論と実践 本体 2,200円+税
- * 第11集 海上都市への理論と実践 本体 2,200円+税
- 第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第13集 ファッション都市の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第14集 外郭団体の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第16集 自治体公会計の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第17集 震災復興の理論と実践 本体 3,496円+税
- 第18集 震災復興住宅の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第19集 生活復興の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第20集 市街地復興事業の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第21集 震災調査の理論と実践 本体 2,500円+税

都市研究報告

- 第8号 集合住宅管理の課題と展望 本体 2,000円+税
- 第9号 地方自治体へのOAシステム導入 本体 5,000円+税
- 第10号 民活事業経営システムの実証的分析 本体 4,000円+税

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

*は品切れ

ISBN4-326-96133-3

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1

振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861