

旧公団市街地住宅の10年後譲渡の事後評価 : 建築空間と居住世帯の変化に着目して

著者	小山 雄資
別言語のタイトル	Clarification of the situation of town apartments transferred from Public Sector to Private Sector
URL	http://hdl.handle.net/10232/11870

機関番号：17701

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2009～2010

課題番号：21760463

研究課題名(和文) 旧公団市街地住宅の10年後譲渡の事後評価
－建築空間と居住世帯の変化に着目して－研究課題名(英文) Clarification of the situation of town apartments
transferred from Public Sector to Private Sector

研究代表者

小山 雄資 (KOYAMA YUSUKE)

鹿児島大学・理工学研究科(工学系)・助教

研究者番号：80529826

研究成果の概要(和文)：

1970～80年代に民間へ譲渡された日本住宅公団の市街地住宅について、その所在と現況を明らかにした。また、福岡県を対象とした調査を通して、民間への譲渡の事例が県営住宅や住宅協会(住宅供給公社)の住宅にも存在することを明らかにし、公共賃貸住宅の民間譲渡の形態と譲渡後の変容との関係の評価するための枠組みとして、権利関係からみた譲渡の類型を示した。

研究成果の概要(英文)：

This research clarified the locations and present situations of town apartments transferred from Japan Housing Corporation to private owners in 1970-80's. And the case study of Housing Association of Fukuoka Prefecture showed some patterns of disposed public housing units.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
総計	2,000,000	600,000	2,600,000

研究分野：公共住宅政策

科研費の分科・細目：建築学 / 都市計画・建築計画

キーワード：住宅ストック、店舗付公共賃貸住宅、民間譲渡、払い下げ、住宅公団、住宅協会

1. 研究開始当初の背景

公共賃貸住宅において管理戸数の削減を伴う再編計画が顕在化している。計画の策定は行財政改革の推進とともに、行財政緊縮の論理によって主導されている。戦後日本の住宅政策は、住宅の新規供給、すなわちフローに主眼をおく体系であったため、既存のストックの再編、とりわけ廃止・縮小にかかわる方法や評価についての蓄積は十分ではない。行財政緊縮の論理に対抗しうる論理が不在のまま、廃止・削減を伴う再編計画が策定・実施されようとしているのが実態である。

それらの計画では、財政難を背景としているため廃止後の売却収入の大きさが重視される。結果として地価の高い地域に立地するストック、すなわち都市の中心部のストックが廃止の対象になりやすい。また、用途廃止の可否は建築物の耐用年数が基準となっている。公共賃貸住宅の建設は、一般に都心から郊外への市街化とともに外延的に拡大していったため、市街地の中心部に立地する建設年次の古いストックほど廃止の対象になりやすい。つまり、現状の枠組みにおいて廃止を伴う公共賃貸住宅ストックの再編は、都市の郊外部よりも中心部においてストック

の縮小をもたらす可能性が高い。

公営住宅とともに戦後の公共賃貸住宅のストックを形成したUR賃貸住宅においても同様の状況を確認することができる。特殊法人改革に関する議論のさなかに都市再生機構（旧日本住宅公団）が2007年12月に公表した「ストック再生・再編の方針」によれば、一部の郊外団地の集約化とともに、大都市の都心部に立地する市街地住宅を今後10年間にほぼすべて地権者に譲渡・返還することが提示されている。

2. 研究の目的

本研究は、大都市の都心部に存在する公共賃貸住宅ストックの今後のあり方を検討するために、1970～80年代に実施された旧日本住宅公団の市街地住宅の「10年後譲渡」に着目し、その事後評価を試みるものである。「10年後譲渡」は限定的に実施された事例ではあるものの、譲渡後の建築空間と居住世帯の変容過程を記述・分析することは、公共の住宅ストックが民間に譲渡された際の諸問題を具体的に検証できるという点で意義がある。

なお、この「10年後譲渡」は、借地借家法の改正論議の際に借地権の存続が居住権の存廃に与えた影響の観点から注目されたものの、譲渡の全体像や譲渡後の実態は明らかになっていない。本研究は、現代における課題として、住宅ストックの再編計画に枠組みに位置付けている点に新規性がある。

3. 研究の方法

(1) 民間に譲渡された公共賃貸住宅の特定

まず、既存の団体史や事業概要書などから住宅建設の実績を把握する。所在地が不明な住宅については、団地名や戸数などの情報を手がかりとして過去の住宅地図を網羅的に参照して特定した。住宅地図の時点間比較により、譲渡の有無を推測し、建設時点以降の変容過程を整理するとともに、必要に応じて現地踏査により現在の状況を把握した。

また、福岡県内における調査資料の入手にあたっては、福岡県の県営住宅課、福岡県住宅供給公社の賃貸管理事業課の協力を得た。

(2) 権利関係の解明

上記の手続きを経て、民間に譲渡されたと思われる住宅をリスト化し、各地域の法務局にて登記事項証明書及び閉鎖登記簿を取得した。県・公団・協会（公社）との売買の記述等から、譲渡があったことを判断し、譲渡先に関わる情報とその前後の権利関係の変遷を把握した。

4. 研究成果

(1) 民間に譲渡された公団市街地住宅の所在と現況

①市街地住宅の「10年後譲渡」

日本住宅公団の市街地住宅は既成市街地の土地所有者の協力を得て建設された公共賃貸住宅である。公団資金で下層階に事務所や店舗等の施設を建設し、それを土地提供者に長期割賦で譲渡する代わりに、施設の上階に建設した住宅を借地権の一部として公団が取得し、公団賃貸住宅として運営する。このような手法によって、用地取得の難しい既成市街地において利便性の高い職住近接の住宅が供給された。1966年度に「一部買収方式」が導入されるまで、「全面借地方式」で供給された市街地住宅は全国で24,094戸に及ぶ。

当初は土地の提供者が少なかったこともあって、1956年度と57年度に計画された市街地住宅については、建設資金の償還後に土地提供者が希望すれば住宅部分も併せて譲渡可能であるとされていた。これがいわゆる「10年後譲渡」の約束である。たとえば、1957年発行の地権者向け小冊子（「公団アパート付商店・事務所」、西山記念文庫所蔵資料）には、「10年後の譲渡」という項目があり、「公団アパートは一般の人達に賃貸しますが、10年経ちましたらその時に決める価額でアパートのままあなた（＝土地提供者）に譲渡してもよいことにしますから、譲受られるご希望がありましたら必要な覚書を交換いたします（カッコ内筆者注）」と記述がある。

公団発足当初は10年程度で住宅問題が解決されることが想定されていたが、逆に住宅難は深刻になっていったため、このような覚書が交わされることは1958年度以降なくなった。しかし、当初建設された市街地住宅では、1970年の前後になって土地提供者から相次いで住宅部分の譲渡要求が出た。その段階で居住者には周知されたため、居住の継続性に対する不安が広がり、一部では公団を相手にした訴訟へと発展した。

②譲渡された市街地住宅の特定

民間に譲渡された市街地住宅の名称および所在地・戸数を特定するため、日本住宅公団20年史（1975）と公団業務年報（1961-85）を参照した。年度別の賃貸住宅処分戸数との対応関係を確認しながら譲渡戸数を集計し、譲渡された住宅を特定した。所在地の確認は1960～70年代の住宅地図に遡って番地レベルで行なった。

その結果、公団から土地提供者へ住宅部分が譲渡された実績は、1971年度から83年度までに4大都市圏で45住宅1,468戸確認された。住宅数・戸数ベースともに半数は東京

都区部が占めている。83年度以降にも譲渡と思われる事例が散見されたが、80年に裁判の結果が確定し譲渡の動きが沈静化したこと、また86年度からは賃貸住宅の処分として建替事業に伴う用途廃止が含まれることになるため、83年以降の譲渡は今回の集計に含めていない。

③譲渡の背景と経緯

譲渡前後の社会背景を考察するために、1960～80年代の朝日新聞の記事検索(聞蔵ビジュアル II)を用いて「公団住宅」「ゲタばき」「払下げ」等の見出しをもつ記事を抽出し、日本住宅公団史(1981)の記述内容と照らしつつ、譲渡に至る経緯を整理した。

1970年代は公営住宅や公団住宅の払い下げがしばしば政治的な議論になっていた。1972年の衆院選では大都市の与党候補者の一部が公共賃貸住宅の払い下げを公約し、その後首相が公団賃貸住宅の払い下げの検討を指示した。具体的な団地名や売却価格をも含む試験的な計画が公表されたものの、野党や居住者組織、宅地審議会の反対意見もあり白紙となった。また1974年にも公営住宅の払い下げ促進を首相が指示し議論を呼んだが、結果的には国会で建設相が3大都市圏での払下げはしないとの政府統一見解を答弁するに至った。さらに衆参同日選挙を半年後にひかえた1979年12月には公団の統合再編に伴う公団住宅の払い下げを建設相が表明した。

これら一連の動向はいずれも与党の選挙対策として促されたものと考えられるが、1970年代は公共住宅の払い下げが現実味を帯び、社会的な関心を集めていた時期でもあった。「10年後譲渡」の覚書に則って譲渡の対象となった34住宅1,124戸は、このような時代背景の下で大半が譲渡された。

さらに、本来は「10年後譲渡」の対象とならない1958年度以降に計画された市街地住宅では、土地提供者によって、譲渡を要求する訴訟が展開された。その裁判の過程で6住宅では10年後譲渡の約束があったことが明らかとなり、和解による譲渡が実施された。この6住宅と同様の事情にあったと認められる訴訟外の住宅も1980年代の初頭に譲渡された。

④現況

1983年度末までに譲渡された45住宅のうち、20住宅は現在まで建替えられることなく建物が維持されている。ただ、住宅地図上では居住者名の表記は少なく、業務・商業機能に転用されるなど居住機能は失われている場合が多い。関西で解体や建替が多く見受けられるが、いずれも近年おこなわれたものであった。



写真1：
現在も民間賃貸住宅として運営されている旧公団市街地住宅(福岡市内)

(2) 借地に建設された店舗付公共賃貸住宅の民間譲渡の実態

ー福岡県におけるケーススタディー

借地に建設された店舗付賃貸共同住宅の建築形式は公団市街地住宅のほかに、公営住宅や協会(公社)住宅にも存在する。そこで福岡県を対象として、県営住宅と福岡県住宅協会(住宅供給公社)が供給した住宅の民間への譲渡の状況を明らかにした。

①県営住宅における譲渡の事例

福岡県県営住宅課の「用途廃止承認申請書」を入手し、店屋町と麴屋町の2団地の譲渡を確認した。両団地とも公営住宅法施行以前の公営住宅で1948年に借地に建設された県営住宅である。1階は県の単独事業として建設された店舗6戸からなり、2～4階は3つの階段室からアクセスする18戸の住戸からなる建物であった(図1、図2)。住戸部分は県営住宅として運営されたが、2階住戸は土地所有者が優先的に入居可能とされていた。また、県営住宅としては初めての耐火造の住宅でもあった。

団地名称と譲渡時の資料を手がかりに過去の住宅地図等を参照して両団地の所在地を特定したところ、店屋町は現在も住商併存のアパートとして健在であったが、麴屋町は高層マンションに建替えられていた。

店屋町団地について登記簿を参照したところ、店舗部分は建設後ただちに土地提供者の所有となっていた。その後、住戸部分は1964年に、1階の店舗経営者である土地所有者に対して、階段室ごとにタテ割りに譲渡されていた。

県営住宅としての用途が廃止された理由、すなわち譲渡の理由としては、建物や設備の老朽化のほかに、公営住宅の経営上、地代の上昇に対応することが困難であることなどが挙げられていた。



写真 2 :
譲渡後も健在の旧県営アパート（福岡市内）

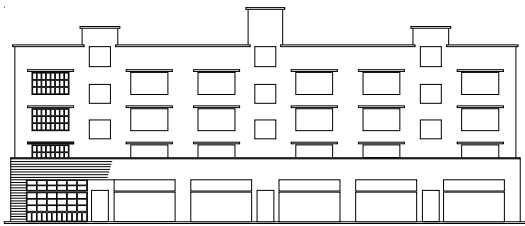


図 1 : 旧県営アパート建設時立面図 1:500

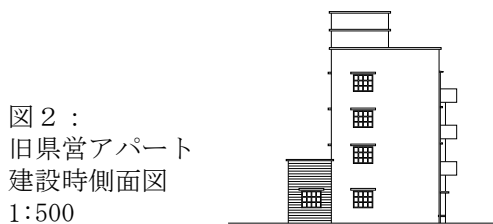


図 2 :
旧県営アパート
建設時側面図
1:500

②福岡県住宅協会における譲渡の事例

財団法人福岡県住宅協会は、福岡県と県内主要市の出資によって 1950 年 7 月に設立された公的な住宅建設機関である。福岡県住宅供給公社に組織変更される 1965 年度までに 16,005 戸の住宅と 1,308 人分の宿舍を建設した実績がある。

このうち 7,557 戸を占める賃貸住宅は、住宅金融公庫からの融資と県からの補助を受けて建設が推進された。福岡県住宅復興誌 I・II および住宅年報'66 によると、店舗付の併用賃貸住宅は 18 団地 517 戸の建設実績を確認することができる。全体に占める割合は団地型の賃貸住宅に比べると必ずしも多くはないが、いずれも主要な駅前に立地していたり、市場等の商業集積とともに存在したりするなど、都市の中心的位置に建設されたという特色がある。

18 団地のうち、現在も福岡県住宅供給公社の賃貸住宅として運営されている団地は 6 団地のみであった。したがって、残り 12 団地は何らかの理由で公社の管理を離れた住宅、すなわち所有や管理が公社外に譲渡された住宅であるとみなすことができる。これらの

団地について、団地名称や戸数などを手がかりに、住宅地図を参照して所在地を特定し、現在の状況を確認した。その結果、公社外に譲渡された 12 団地のうち少なくとも 6 団地の建物が現在も存在していることがわかった。

また、公社に残されていた各団地の覚書をもとに譲渡の形態を整理した。公社住宅の譲渡は、産労的賃貸住宅（住宅協会の名義で公庫資金を借り入れ、特定の産業会社の従業員を入居者とする、社宅的な賃貸住宅）などとして住宅金融公庫融資の償還を終えた際に住宅部分を譲渡するとの覚書に則った団地がある一方、覚書がなく土地所有者や居住者からの要望による団地も存在していた。

後者の各団地からの要望にもとづく譲渡については、1979 年の前後に 10 団地を対象として払下げが協議された際の資料を公社から入手することができた。それによると、払下げの協議、すなわち譲渡の協議が行われた理由として 10 団地に共通するものは下記のとおり挙げられていた。

表 1 : 譲渡の協議理由（公社資料要約）

- ・建設当時に比べて著しい経済情勢の変動
- ・地価の高騰に対し地代が追従できていない
- ・財産価値に相当する収益が得られていない
- ・予想よりも建物の老朽化が進み、大改修を要する時期が迫っている
- ・住戸が狭小で、風呂もない
- ・周辺住環境に相応しない

さらに、公社の保全義務の立ち遅れ（修理費用の不足）と相まって下記の要望が土地所有者と居住者から出されていた。

表 2 : 土地所有者・居住者からの要望
（公社資料要約）

- ・住宅部分を店舗部分と土地の所有者に払い下げてもらいたい
- ・住宅を居住者個人に払下げ、居住者自身による住環境の改善ができるようにしてもらいたい
- ・地上権消滅後、敷地は再貸与しないので、住宅を確実に撤去して更地にして返還する確約をしてもらいたい
- ・地上権消滅時には、住宅を地主に無償で譲渡する契約をしてもらいたい

10 団地のうち 5 団地では土地所有者から譲渡の要望があった。居住者からの譲渡の要望は、一部ありも含めて 6 団地で存在した。これに対して、実際に譲渡された団地は半数の 5 団地であり、地主側もしくは居住者側のみの要望で譲渡された団地もみられた。

(3) 権利関係からみた譲渡の類型化

1970年代末に払下げが検討された公社住宅10団地のうち、実際に公社から譲渡された5事例の形態を整理すると、(1)土地所有者である個人または法人に全戸一括で譲渡された団地が2事例、(2)居住者個人に戸別に譲渡された団地が2事例、(3)店舗経営者の組合に全戸一括で譲渡された団地が1事例であった。このように譲渡先は多様であるが、第三者への譲渡は確認されなかった。

譲渡先の属性は建物との関わりの観点から土地所有者・店舗経営者・居住者の3者があり、組織形態としては個人・法人・組合の3種がある。また、譲渡の形態は戸別と一括の2種類に類型化できる。

現況については、上記〈1〉は業務ビルもしくは賃貸マンションに建て替えられていたが、〈2〉と〈3〉は当初の建物が維持されていた。

土地所有者に一括で譲渡された団地では、住居部分の譲渡に伴い、居住者と公社との間で移転補償の契約が結ばれていた。譲渡に同意し一定の期限までに移転すれば、移転費と見舞金を含む一切の費用として公社から50万円が支払われることになっていた。また、譲渡後5年間は一定の家賃を支払うことで住み続けてもよいというように、移転先が未定の居住者に対する措置もあった。さらに、希望者には移転先として公社住宅が優先して斡旋された。中には公営住宅を希望するケースもみられた。

公社住宅の事例では、土地所有者に一括で譲渡された団地はいずれも建替えが行なわれている。事例が少ないため拙速な判断はできないが、権利形態が単純な場合ほど転売や建替えが進みやすいと考えられる。

(4) 総括と展望

公団市街地住宅と同様に、借地に建設された店舗付公共賃貸住宅、いわゆる下駄ばきアパートや併存アパートなどと呼ばれる住宅形式は、戦後復興期の公営住宅や住宅協会・公社の住宅としても供給された。そして、それらの中にも民間の土地所有者などに譲渡された事例があることを、福岡県を対象とした調査を通じて明らかにした。つまり、公団市街地住宅の民間譲渡にかかわる問題の枠組みは、借地に建設された公共賃貸住宅における問題として設定し直すことができる。

研究開始当初の仮説では、民間に譲渡された住宅は、住戸の非住居化や建物そのものの建替えが進んでいることを前提として、居住の継続性の観点から問題が生じた類型を見出すことを想定していた。ところが、現況調査を通じて現在も健在である住宅が予想よりも多いことが明らかになった。したがって、今日まで維持されてきたストックとしての

諸条件に注目し、住環境の運営方法を解明することも、もう一方の研究課題として浮上した。

なお、本研究において当初目指していた、非譲渡住宅との比較による譲渡後の変容要因の分析、さらに市街地住宅についての現行の再編計画の実施に伴う結果の予測的考察には到達することができなかった。福岡県内の事例分析から得られた譲渡の類型をもとに、他都市での調査を進め、比較検討することが今後の課題である。

※本研究の遂行にあたっては鹿児島大学工学部建築学科2010年度卒論生、山科友作君の協力を得た。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

- ①山科友作・小山雄資・友清貴和、「店舗併用型公共住宅における民間譲渡の理由とその権利形態—福岡市におけるケーススタディー」, 日本建築学会九州支部研究報告, 第50号・計画系, pp.205-208, 2011年, 査読なし
- ②小山雄資, 「民間に譲渡された公団市街地住宅の所在と現況」, 日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, pp.1363-1364, 2010年, 査読なし

〔学会発表〕(計2件)

- ①〇山科友作・小山雄資・友清貴和, 「店舗併用型公共住宅における民間譲渡の理由とその権利形態—福岡市におけるケーススタディー」, 日本建築学会九州支部第50回研究発表会, 2011年3月6日, 鹿児島大学(鹿児島市)
- ②〇小山雄資, 「民間に譲渡された公団市街地住宅の所在と現況」, 日本建築学会2010年度大会(北陸), 2010年9月9日, 富山大学(富山市)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小山 雄資 (KOYAMA YUSUKE)

鹿児島大学・理工学研究科(工学系)・助教
研究者番号: 80529826