

日本の公的賃貸住宅管理システムの変革

—イギリス型モデルの創造的適用—

主査 堀田 祐三子*1

委員 渡辺 民代*2, 三原 淳子*3, 安野 陽子*4

本研究では、日英両国の公営住宅管理の実態について、イギリスの居住者管理組織による管理と大阪府営住宅を事例として実態を調査し、日本がイギリスから学ぶべき点について考察した。日英の公営住宅はともにストック改善と入居者の高齢・低所得化が問題となっている。管理システムについては、日本がイギリスから学ぶべき点として、①管理主体の役割の明確化、②居住者参加の体制、③アカウンタビリティ、④効率化、⑤専門性と活動支援、の5点を指摘した。

キーワード：1) 公営住宅、2) 住宅管理、3) 居住者参加、4) 居住者管理組織、5) 残余力

A STUDY ON REFORM OF PUBLIC HOUSING MANAGEMENT SYSTEM IN JAPAN

—A Creative Adaptation of English Model—

Ch. Yumiko Horita

Mem. Tamiyo Watanabe, Junko Mihara and Yoko Yasuno

This study aims at proposing a reform of public housing management system in Japan through the experiences of tenant management organisation (TMO) in England. The first part of the paper shows council housing stock conditions and characteristics of the council tenants in England and Osaka prefecture. It is found that the housing stock need renovation and the majority of the tenants are elderly and low income people in both areas. The second part describes how TMO the housing division and the agency of Osaka prefectural government manages council housing, and examines the implications for reform of public housing management system in Japan; separation between strategic role and service provision, tenant participation, improvement of accountability, value for money and professionalism and tenants support.

1. 研究の背景と目的

本研究は、イギリスの居住者管理組織 (Tenant Management Organisation, 以下 TMO) による公営住宅管理の手法をモデルとして、日本に適用可能な公的賃貸住宅管理システムの提案を行うことを目的とする。

具体的には、日英両国の公営住宅セクターが抱える問題を明らかにした上で、大阪府営住宅とイギリスの TMO による公営住宅管理の手法を比較する。

日本の公営住宅では、共同部分の管理やコミュニティの育成は、団地の自治会が大きな役割を果たしてきた。しかし、こうした居住者による住宅管理は、居住者の高齢化に伴い、その維持が困難になってきている。行政がすべての住宅管理を担うことは、財政的かつ技術的に困難であり、居住者組織の機能低下を認識しつつも、居住者にその大半を委ねている。一方、イギリスの公営住宅も日本と同様に、居住者の高齢化・低所得化、住宅ストックの低質化、自治体の財政難といった問題が深刻である。しかし、こうした問題に対応するべく、民間非営利

組織の活用が積極的に行われている。荒廃した公営住宅団地では、団地の再生を目指して、居住者管理組織が積極的な活動を展開し、成果を挙げている。

日本でも、非営利組織の活動は一定の成長を見せており、特に行政サービスの行き届かない分野での非営利組織の活躍は目覚ましい。問題を抱える日本の公的賃貸住宅管理システムにおいて、こうした非営利組織が活動を展開する可能性を模索することは一考に値すると考える。

研究の方法は、日英両国の公営住宅入居者の属性について統計データから明らかにした。また、公営住宅管理の実態については、既存研究のレビュー及び政府刊行の資料を分析した。更に、大阪府営住宅を対象として、大阪府住宅管理担当者と S 団地と Y 団地の自治会役員、イギリスロンドン市のウェストミンスター区及びカムデン区の住宅管理担当者と当該区の TMO に対して、それぞれヒアリング調査を実施した。

*1 神戸大学 助手

*2 神戸大学 博士後期課程 大学院生

*3 大阪府庁 建築都市部

*4 京都市役所 都市計画局

日本の公的賃貸住宅管理を扱っている既往研究は1990年代初めのものが多い。梶浦²⁴は、共同住宅の管理を維持管理、運営管理、生活管理にわけ、それぞれの側面において住宅分野の専門家や社会福祉的な組織が支援を行っていく必要があると述べている。また延藤²⁵は日本における公団団地の居住者管理とイギリスの管理コーポラティブを比較し、参加実現のためには自治会が管理を担うべき組織として発展すること、専門家による支援などが必要であると述べている。イギリスの公営住宅管理については、中島²⁶がイギリスの基礎自治体における住宅管理システムの管理実態を、地方自治体の視点から検討している。どれも公的住宅の管理問題に対して多くの示唆を含んだ研究であるが、本研究は、これらの既往研究を踏まえて、日英の公営住宅における今日的状況を比較し、具体的な管理方法についての提案を試みる。

2. 日英の公営住宅事情

イギリスでは、国民の所得水準の増加や住宅金融市場の発展を背景に、持家は、大戦間期から徐々に増加し始めた。第2次大戦後には、公営住宅が大量に供給されたが、1980年に導入された購入権政策によって居住者へと払い下げられた。この国家的な持家取得奨励策をてこととして、1980年代持家は急増した。その一方で、公営住宅セクターには、劣悪なストックが集積し、居住者も収入のない人々に偏るという事態に陥っていったのである。

わが国はイギリスと比べ、公的賃貸住宅ストックがわずかであるにもかかわらず、イギリスと類似した残余化傾向が見られる。本章では、日英における公営住宅セクターのそれぞれの現状を、ストックコンディションと居住者特性の点から明らかにし、両国の公営住宅セクターに共通した問題点を抽出する。日本の公営住宅については、大阪府営住宅のデータを、イギリスの公営住宅については、イングランドの公営住宅のデータを利用する。

2.1 大阪府営住宅

大阪府営住宅のストックに関する中心的課題は、建替の困難さにある。直接、間接を問わず、国家的に公的住宅供給の縮小化が進む中、老朽化した団地の建替は、費用の面で大きなネックとなっている。

大阪府下の公的住宅は、全住宅の7.1%を占め、全国的に見ても、公的賃貸住宅の割合が高い。府営住宅のストックだけを見ると、全住宅のおよそ3.4%である(表2-1)。現在、府営住宅の新規供給は、ほぼ停止された状態であり、年間2000戸前後の建替による供給があるのみである(図2-1)。2000年度の管理基礎資料によると、1999年までで既に耐用年数が過ぎているものが2662戸ある。表2-2は、建設時期別に管理住宅戸数を示したものであるが、昭和45年までに建てられたものが全体の50%、全体の70%は昭和50年までに建てられたもので

あり、全府営住宅管理戸数の大半を占めている。

大阪府は、木造住宅と簡易耐火住宅は建替の方針を示しているが、これらの総戸数を全て合わせると1万戸を超える。府は、建替に際して、団地の敷地を分割し、その一部を売却することで建替費用を捻出しようとしているが、この場合、団地の敷地は減少するので、必要戸数を確保するには、住宅の高層化が必要となる。こうした建替計画は、財政面での問題をクリアすることにはなるであろうが、必ずしも住環境の向上をもたらすとは限らない。

中層耐火住宅についても、4.5%にあたる6000戸程が建設後40年を経過している。この種のほとんどは、1960年代～70年代半ばに建設されており、住宅規模が小さく、現在の居住ニーズにも十分対応できていないため、住宅改善が必要となっている。大阪府は、中層耐火住宅に対しては、ストック活用計画を作成し、住宅改善を図ることを示しているが、財源不足が大きな課題となっている。

表2-1 住宅所有形態

	大阪(1998)	全国
持家	49.6%	60.26%
公営住宅(大阪府営住宅)	7.1(3.4)%	4.75%
公団・公社供給の賃貸住宅	4%	1.97%
民間賃貸住宅・給与住宅	37.3%	31.3%

出所)大阪府住宅統計年報²⁷

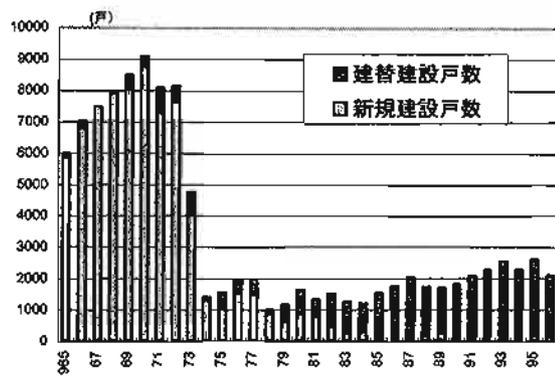


図2-1 大阪府営住宅の建替・新規建設戸数
出所)府営住宅50周年記念誌²⁸

また、公営住宅需要は、全体として潜在的に高いにもかかわらず、郊外部に建設された団地では、空家が多数発生しており、地域的に需要の減少がみられる(図2-2)。公営住宅の募集倍率も全体的に減少しており、地域的な格差が見られる(図2-3)。近年の地価下落及び民間賃貸住宅の家賃下落や都心回帰の傾向に加え、ロケーションが悪くストックも十分に魅力的でない府営住宅は、収入が見込める勤労世帯の需要を低下させている。これまでの戸数主義の住宅供給計画がもたらした結果であるといえよう。

1996年に公営住宅法が改正され、公営住宅は、より住宅に困窮する者に対する住宅として供給されるべきであるという方針が一層強化され、入居資格の所得制限が厳しくなるとともに、応能応益家賃が導入された。この法改正以降、大阪府では、家賃及び居住者の属性に変化が見られた。まず、大阪府の家賃収入が、法施行年の1998年を境に大幅な減収となった(図2-4)。管理戸数が増えているにもかかわらず減収となっていることから、1戸当たりの家賃額が全体としては低下したことが推測できる。居住者の家賃負担については、1999年時点の所得階層別の家賃を見ると、所得階層の低い世帯では低比較的家賃を、所得階層の高い世帯では高い家賃を支払っている傾向がうかがえる(表2-3)。また、収入超過の世帯には近傍同種の民間賃貸住宅家賃の最高2倍の家賃が課せられることから、退去する世帯が増えており、1997年以降収入超過者数は年々減少している(図2-5)。府営住宅入居世帯の世帯主年齢は、府全体の高齢世帯と比べて65歳以上の高齢世帯が10%ほど高い。所得についても、第1分位の世帯が60%以上を占めており、かつその約半分は60歳以上の世帯である。高齢・低所得の世帯が集積していることを如実に示している(表2-4、2-5)。

表2-3 所得階層別の家賃(%) (1999)

	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位以上	未申告	合計
5000円未満	0.67	0.03	0.01	0.03	0.03	0.00	0.77
1~2万円未満	2.87	0.05	0.05	0.22	0.24	0.02	3.46
2~3万円未満	20.86	1.19	0.53	0.72	1.84	0.50	25.65
3~4万円未満	29.75	2.58	1.30	1.23	3.09	0.54	38.48
4~5万円未満	7.12	2.16	1.80	1.18	4.02	0.48	16.76
5~6万円未満	0.08	0.37	1.12	0.50	4.60	0.56	7.23
6~7万円未満	0.00	0.00	0.12	0.05	3.46	0.35	3.98
7~8万円未満	0.00	0.00	0.00	0.00	1.74	0.16	1.90
8~9万円未満	0.00	0.00	0.00	0.00	0.80	0.06	0.86
9~10万円未満	0.00	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.49
10万円以上	0.00	0.00	0.00	0.00	0.39	0.02	0.41
合計	61.35	6.38	4.93	3.94	20.65	2.74	100.00

出所) 大阪府住宅管理課提供の資料より著者作成

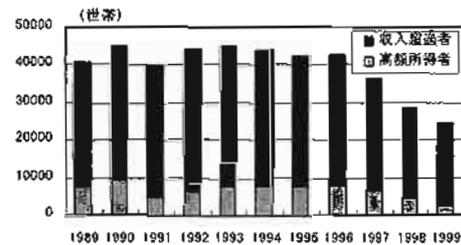


図2-5 収入超過者の推移

出所) 大阪府住宅管理課提供資料より著者作成

表2-2 住宅の建方及び建設年別府営住宅の戸数(戸)

	木造	簡耐	中耐	高層	合計(%)
S30まで	170	944	2991	0	4105(3.1)
S31~35	251	1942	2982	0	5175(3.9)
S36~40	23	4932	13629	0	18584(14)
S41~45	0	1824	34308	3086	39217(29.6)
S46~50	0	20	15706	10500	26226(19.8)
S51~55	0	0	5442	2409	7851(5.9)
S56~60	0	0	5370	1490	6860(5.2)
S61~H2	0	0	6878	2223	9101(6.9)
H3~H7	0	0	4832	6868	11700(8.8)
H8~	0	0	700	3294	3721(2.8)
合計	444	9662	92838	29870	132540(100)

出所) 府営住宅50周年記念誌²⁾

表2-4 大阪府及び府営住宅の世帯主年齢の割合(%) (2000)

	30歳以下	31~40歳未満	41~50歳未満	51~60歳未満	61~65歳未満	65歳以上	不明	合計
府営住宅	6.8	13.5	15.5	23.5	12.4	28.4	-	100
府全体	11.6	15.1	18.0	22.3	9.3	18.3	5.0	100

出所) 大阪府住宅管理課提供資料より著者作成

表2-5 府営住宅入居世帯の世帯主年齢と所得階層(%) (2002)

	30歳未満	30代	40代	50代	60歳以上	合計
第1分位	4.41	7.3	7.9	10.11	32.74	62.46
第2分位	0.88	1.37	1.1	1.57	1.64	6.56
第3分位	0.61	1.16	0.9	1.26	1.17	5.1
第4分位	0.42	0.96	0.9	1.06	0.86	4.11
第5分位	0.3	1.25	1.14	1.58	1.24	5.51
第6分位	0.12	0.63	0.79	1.14	0.77	3.46
第7分位	0.08	0.62	1.07	1.72	1.04	4.53
第8分位	0.06	0.37	1.51	4.4	1.92	8.27
合計	6.88	13.67	15.22	22.85	41.38	100

出所) 大阪府住宅管理課提供資料より著者作成

2.2 イギリスの公営住宅

イギリスにおける住宅の所有形態は、日本と比較すると、地方自治体及び非営利組織の供給する公営賃貸住宅の割合が高い。ロンドンでは現在でも公営住宅が20%もの割合を占めているが(表2-6)、近年大規模自主移管などを通じて、大量の公営住宅が非営利組織へと移管されており、その割合はますます小さくなっている。また、供給フローも日本と同様わずかである(表2-7)。

イギリスにおいても、公営住宅の最大の課題は財政難の下でのストック改善である。公営住宅の自主移管が積極的に進められているのも、公共投資だけでなく民間融

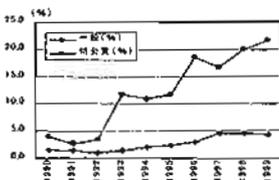


図2-2 空家率

出所) 大阪府住宅管理課提供資料より著者作成

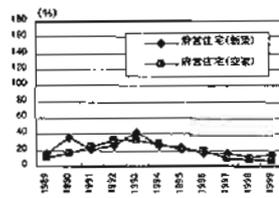


図2-3 応募倍率

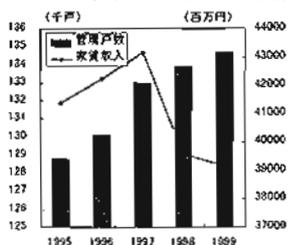


図2-4 家賃収入

出所) 大阪府住宅管理課提供資料より著者作成

資をも住宅改善に利用できるからである。1996年の住宅コンディション調査では、公営住宅ストックのうち居住に適さない住宅の割合は7.3%であり、これらを適切に改善するためには10兆ポンドが必要であるという²⁰。

ストック問題に加えて深刻な問題が、入居者層の問題である。図2-6を見ると、公営住宅入居世帯における65歳以上の割合が、持家及び民間賃貸と比較して圧倒的に多い。また、図2-7からは、20年程前に比べて一定の収入のある世帯主の割合が大きく減少し、退職者が増加したことがわかる²¹。また、イギリスの公営住宅は、全居住世帯に対するエスニックマイノリティの割合が高いことも特筆すべき点であろう。こうしたストックの劣悪化と入居者階層の残余化が公営住宅に犯罪やスティグマを誘引し、公営住宅団地に荒廃をもたらしている。

表2-6 住宅の所有形態 (1998)

所有形態	ロンドン	イングランド
持家	56%	68.4%
公営住宅(地方自治体供給)	20%	16%
民間賃貸住宅及び給与住宅	17%	10.5%
民間非営利組織供給住宅	7%	5.1%

出所) Housing Statistics ²⁰と Focus on London ²¹

表2-7 イングランドにおける新規住宅供給戸数 (000戸)

	1981	1991	1996	1997	1998
地方自治体等	54.9	8.1	0.5	0.3	0.3
民間企業	98.9	131.2	121.6	127.9	121.1
非営利組織	16.8	15.3	27.0	20.9	19.9

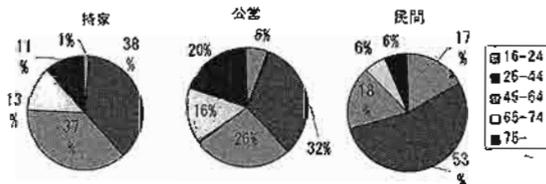


図2-6 所有形態別世帯主年齢 出所) housing in England ²⁰
出所) Focus on London ²¹

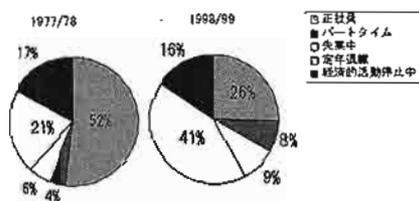


図2-7 社会住宅居住世帯の経済属性 出所) Quality and Choice ²²

2.3 問題の共通性

両国の公営住宅を視察する限り、住宅ストックは、パンダリズム等によって居住不可能な状態になったストックが多数見られるイギリスよりも、日本のものが管理状態がよい。イギリスにおけるストックの改善は、一般的設備及び安全対策等に焦点がおかれているのに対して、

日本では近年ストック改善が謳われ始めたものの、建替による全面的な改善が主流である。また、入居者階層の問題に関しても、日本では高齢者の増加とそれに伴う福祉サービスの充実が問題となっているのに対して、イギリスでは低所得者層の集積やエスニックマイノリティの問題が深刻に捉えられている。日英両国の公営住宅は、その歴史的発展や問題の現れ方に多少の相違が見られるが、財政難の下でのストック改善と入居者階層の残余化という点は共通した課題である。

3. 大阪府営住宅の管理システムの歴史的変遷と実態

大阪府における公営住宅の管理システムは、簡潔に言えば、現在の大阪府営住宅の管理業務は大阪府建築都市部の住宅管理課(以下、管理課)、財団法人大阪府住宅管理センター(以下、管理センター)、公営住宅団地内の自治会(居住者)および連絡員の3つの主体によって行われている。大阪府営住宅の管理システムを示したのが図3-1である。以下では、まずそれらの主体による管理体制を歴史的に整理し、各主体の管理業務内容を明確にした上で、管理システムの実態と問題点を明らかにする。

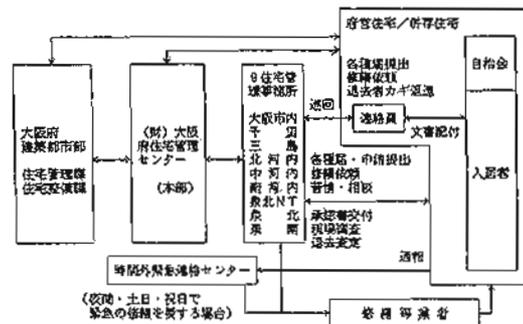


図3-1 大阪府営住宅の管理システム 出所) 全国住宅団地管理機関協議会 ²³

3.1 府営住宅管理体制の歴史的変遷

1978年以前の府営住宅の管理は住宅管理人によって行われていた。当時、府営住宅には非常勤嘱託員が住宅管理人として府営住宅に居住し、府に対する連絡、自治会運営のサポート、住民間のもめごと・苦情の処理、住宅内設備の処理の依頼受け、一般修繕の申し出などを行っていた。管理人制度下では、入居者にとっての窓口は管理人の住戸であり、現在のように居住者が住宅管理事務所に赴く必要がなかった。しかし、建設省の指導によって収入基準を超える府職員が府営住宅に入居するのは違法であるとの判断が下され、管理人制度は廃止になり、1978年以降は連絡員制度へと移行した。住宅管理人制度は、管理人が府職員であったため居住者との関係は良くなかったという²。

1970年、管理課がそれまで行っていた府営住宅の維持

保全に関する事務は、1967年に設立された管理センターに委託された³⁾。1990年には、不正入居や無断退去などの入居者管理及び府営住宅駐車場経営事業が開始され、1998年には入居者の募集・抽選・審査などを含めて全面的な管理業務を管理センターが受託するようになった。第3セクターである管理センターの業務が拡大した背景には、民活法の促進と大阪府の深刻な財政不足による公務員削減という事情があり、管理課の職員数は削減された。これによって一見人件費の削減が進んだかに見えたが、それは単に府職員の人件費が管理センターへの管理委託金に置き換えられたただけであった。府営住宅管理の管理課から管理センターへの委託は、その効率性、入居者に対するサービスといった点から実行されたわけではなかった。

3.2 大阪府住宅管理課による管理業務

管理課の主な管理業務は、団地の老朽化に伴う大規模修繕計画や一部屋増築といった住戸改善、中層住宅におけるエレベーターの設置や室内の段差解消といったバリアフリー化改修計画等の策定である。これらは管理課の施設グループと施設管理グループによって行われている。修繕・改修計画に加えて、管理課の重要な業務は家賃滞納に対する取立てや強制執行といった法的措置である。

ヒアリング調査の結果明らかになったことは、第1に管理課が管理センターに対して実務的な指導や監督を行っていないこと、第2に大阪府内の公営住宅団地の実状をオンタイムで把握していないことである。管理センターは、管理課に対して公営住宅団地の実状を報告しておらず、その義務もない。また入居者に対する福祉サービスの必要性を認識しつつも、管理課と福祉部局の間には連携が図られていなかった。

3.3 (財)大阪府住宅管理センターによる管理業務

大阪府管理センター(以下、管理センター)は大阪府および大阪府住宅供給公社の委託を受けて、住宅の利用及び維持保全、居住環境の整備を保持するために1967年に設立された財団法人⁴⁾である。設立当時は、大阪府住宅供給公社の賃貸住宅補修の業務を行っていた。

管理センター下には、1978年に9箇所に住宅管理事務所が設置されており、これらが居住者の直接的な窓口となっている(表3-1)。センター職員の数はセンター雇用の職員が237名と大阪府からの派遣が83名、合計320名である。現在、大阪府においてはこの住宅管理事務所を9箇所から5箇所に削減することに関する検討が行われており、居住者に対するサービス低下が危惧される。

管理センターは、団地内の問題や居住者からの要求について十分対処できておらず、管理委託前よりも管理課の負担が増えているという声や直接管理課に向いて交

渉するといった声が聞かれた⁵⁾。管理センターは団地内での付帯管理や住要求等への対応に対して管理課の判断を仰ぐことが多く、管理課から独立して仕事を行えなくなっている。そのために事務処理が遅れ、入居者への対応が遅れることという不具合が度々発生する。また、補修工事の業者選定にあたっては、入札を行わず、ある特定の業者に発注している。こうした状況は管理サービスの質の向上を妨げる要因となる可能性が高い。また、アカウントビリティを十分果たしているかも疑わしい。

表3-1 管理センターの地域事務所別管理団地数と管理戸数

事務所	団地数	戸数
大阪市内	65	13960
千里	27	13195
三島	36	14126
北河内	64	25048
中河内	29	9512
南河内	34	10646
泉北ニュータウン	30	15837
泉北	45	16489
泉南	43	15727
合計	373	132540

(出所)大阪府提供の資料を基に著者が作成

表3-2 大阪府営住宅の管理における役割分担

大阪府 住宅 管理課	団地の老朽化に伴う大規模修繕計画の策定
	バリアフリー化改修計画などの策定
	家賃滞納に対する取立てや強制執行
住宅 管理 センタ ー	入居者募集
	入居資格審査
	入居者指導
	用地管理
	連絡員の設置
	高額所得者への住宅斡旋
	収入深刻の受付、審査
	家賃減免の受付、審査
	家賃滞納整理
	厳禁による家賃収納
	住宅と行動施設の修繕箇所及び金額の査定
	団地環境整備
	駐車場整備・管理
団地巡回	
自治会	住まい方に関する相談及び指導
	風呂などの物品販売の紹介
	引越し業者の紹介
	日常の行動部分の清掃(溝、共同廊下、階段、EVの溝・床タイル、集会場、自転車置き場)
	共益費・自治会費の徴収(街灯、階段、廊下の電気代) 駐車場の管理

(出所)府営住宅住まいのしおり⁶⁾とヒアリングから著者作成

3.4 自治会および連絡員による管理業務

—S団地とY団地を事例として—

事例として扱うS団地とY団地は、1980年代の建替の際に大阪府からモデル団地に指定された住宅団地であり、広い棟間隔、緑の多い広場、住宅の耐震設計などにおいて特徴がある(表3-3)。

自治会が行う管理業務は、日常の共同部分の清掃や駐車場の管理、そして共益費・自治会費の徴収などである。清掃などは団地単位ではなく、数棟ごとに行っており中

には外部の業者に清掃業務を委託する場合もある。団地の居住者で清掃を行う場合には、共用部分の清掃は入居者全員でおこなうのが理想的であるが、実際は自治会が中心となって行っていることが多い。

表 3-3 S 団地と Y 団地の概要

	S 団地	Y 団地
戸数	564 戸	429 戸
棟数	24 棟	18 棟
連絡員	4 名	3 名
建設年	1981 年～	1984 年～
住戸種別	一般、高齢者向け、車いす 常用者向け、高齢者改善	一般、シルバーハウジング、 高齢者向け、車いす 常用者向け、高齢者改善
タイプ	中耐	高層・中耐

出所) 住宅管理センターの資料を基に著者作成

S 団地と Y 団地では、各種催しや部会などの自治会活動が活発に展開されている。S 団地においては、自治会の部会として防災部、住宅環境部、福祉部、交通対策部などがある。Y 団地においては園芸部が、団地内の草花の植え替え（花壇）や団地内の植木の剪定、肥料やりなどを行っている。こうした活動が認められ、Y 団地は市から 1990 年に緑化推進地域の指定を受けた。こうした活動は、入居者同士のコミュニケーションを図る機会や高齢者の生きがいがづくりの場となっている。

自治会役員の任期は団地によって異なるが、連続して何期も役員をやるという場合も多く、S 団地でも一定の居住者らが長期にわたって自治会の運営を行っていた。また、S 団地と Y 団地では、毎年総会において関係報告がなされていたが、一部の自治会では、共益費や自治会費の会計処理および報告は行われておらず、またその義務も課されていない。そのため自治会に対して居住者が不信感を持つこともある。S 団地と Y 団地の自治会活動は活発であり、役員は責任をもって役割を果たしていたが、団地によって自治会の自治能力には雲泥の差がある⁶。十分な自治能力や住宅管理能力をもたない自治会があるにも関わらず、大阪府にはそれらをサポートする仕組みはない。

自治会に加えて、居住者に対する管理業務の一端を担っているのが連絡員である。連絡員は、管理課および管理センターからの広報類の配布、各種の届出用紙の受け渡しなどの業務⁷を行う、いわば居住者と管理センターの橋渡しをする入居者である⁸。連絡員は自治会の推薦によって選ばれ、管理センターから少額の委託料⁹を受けている。連絡員は、その役割を担う人によって、仕事の範囲が異なっている。例えば S 団地では、連絡員を通じて事務処理を行うと処理に時間がかかるため、直接管理センターへ出向くことが多く、連絡員制度が十分に機能していない状況である。その一方で、連絡員の中には高齢入居者の福祉相談を受けたり、行政の福祉部局との連絡役

を引き受けたりと、団地のキーパーソンとなっている場合もある。団地の高齢化が進むにつれ、こうした個人へのきめ細かなサービスが必要とされているにも関わらず、十分な対応が図られていないため、連絡員が負担を強いられている状況もある。

3.5 大阪府の公営住宅管理における問題点

大阪府下の公営住宅管理における問題点は以下の 5 点に集約することができる。

第 1 に府営住宅の約 30% におよぶ高齢者に対するケアと低所得者に対する福祉施策との連携のなさである。府営住宅に対する入居者が低所得者・高齢者を集住させる政策になっているにも関わらず、それを十分ケアする体制が整っていない。大阪府の住宅マスタープランに福祉への対応が必要であるとの記述はあるが、それを実現するためのアクションプランの策定までには至っていない。大阪府内のケースワーカーも不足している状況にあり、今後ますます進むであろう府営住宅における高齢化に柔軟に対応していくことが求められる。

第 2 に管理課、管理センターによる管理システムの機能不全である。まず、管理課と管理センターの連携は非常に希薄である。また、居住者にとっては管理に関する窓口が管理センターの管理事務所、連絡員、時には自治会長とばらばらである。居住者にとってわかりやすい管理システムを整備していくことが求められている。

第 3 に大阪府の自治会に対する管理業務の依存である。高齢者や低所得者が集中しており管理が困難になってきているという事実を認識しつつも、自治会をサポートする体制づくりを行っていない点に問題がある。中には事例として取り上げた 2 団地のように強いリーダーシップを発揮して管理業務を実行している団地もあるが、多くの自治会では、日常の住宅管理や自治会活動を率いる能力や体力が低下してきている。

第 4 に、管理業務への居住者の参加が少ないことである。管理に関する業務のほとんどが自治会任せになっている。また、自治会役員も継続して同じ居住者が就任し、なれあいが生じていることもある。そのため自治会が住民代表組織として十分機能しない場合も少なくない。

第 5 に、居住者に対する管理サービスの不足である。近年ではバリアフリー化など物理的改善は行われているが、高齢者ケアや入居者の福祉サービスへのアクセス確保など人的サポートについては具体的検討すら行われていない。管理には物的要素に加え人的要素があることを行政が認識して実行に移していくことが重要である。

4. イギリスにおける居住者管理組織の定義と類型

居住者管理組織（TMO：Tenant Management Organisation）とは、広義には居住者主導で住宅管理活動

を行っている住宅組織を指す。公営住宅居住者は TMO を設立することによって、従来自治体が行う管理業務を居住者主体で行うことができる。TMO は居住者が過半数を占める理事会が、その活動方針や内容を決定し、独自の予算とスタッフによってその運営を行う¹⁰。

TMO は、住宅の所有形態によって大きく 3 つに分類できる。1 つは居住者らが住宅を共同で所有かつ管理している組織、2 つ目は住宅を所有せず管理のみを行っている組織、3 つ目は組織のメンバーが市場において平等な株を所有している組織である。これら 3 つのタイプの組織は、更に居住者全員が組織のメンバーである組織と、居住者以外もメンバーになることが可能な組織に分類される。

公営住宅における TMO は、2 つ目の住宅を所有せず管理を行う Tenant Management Co-operative (TMC) との Estate Management Board (EMB) に大別される¹¹。TMC は EMB よりも地方自治体からの独立性が高く、理事会メンバーは多くの場合コーポラティブのメンバーによってのみ構成されている。一方、EMB は自治体との関係が強く、地方自治体と居住者代表とのパートナーシップによって運営されており、スタッフの中に自治体の出向職員が含まれているのが特徴である。理事会メンバーは通常、居住者代表と地方議員と第三者によって構成される。

5. イギリスの公営住宅管理における居住者参加と

居住者管理組織の発展

第 2 次大戦後に急激に建設された公営住宅は、その低質さや規模の大きさ、立地の悪さ、プランニングの悪さなどによって、次第に荒廃し、管理が困難になっていった。荒廃した公営住宅への不満がモチベーションとなり、1960 年～70 年代にかけて、公営住宅管理における居住者参加が本格化した。特に、1979 年に導入された公営住宅団地の改善事業 (Priority Estate Project :PEP) は、住宅管理の地域分権や住民参加の促進に大きく貢献した。PEP は地域ベースの住宅管理と居住者参加を本格的に導入した初の公的事業であり、近隣オフィスの配置やコミュニティーワーカーの雇用、定期的なコンサルテーションが積極的に取り入れられた。

様々な居住者参加のムーブメントが実を結び、1980 年には「住民憲章 (Tenants' Charter)」が導入された。これは情報公開を請求する権利や家主である自治体と協議する権利を認めたものである。さらに 1985 年の住居法では自治体は住宅管理における変更の際に、居住者と協議することが義務づけられ、賃貸借契約の条件、法的権利、自治体の住宅修繕の義務、コンサルテーションのアレンジなどの情報を文書で示すことが求められた。また同年荒廃した地域における管理困難な公営住宅の改善を目的とした Estate Action が開始された。この事業は PEP と同

様に、住民参加を通じて住宅管理及び団地改善を行うものであり、この事業実施が TMO 設立のきっかけとなったケースも多い。公営住宅団地再生事業の Estate Action と TMO 設立との関係について見てみると、42% の TMO が Estate Action の実施後に設立されている¹²。PEP や Estate Action といった公営住宅改善事業は住宅管理に主体的に関わろうという居住者の意識を高揚させ、荒廃した公営住宅団地における TMO の設立を誘発した¹³。

1986 年の住宅都市計画法では、自治体は居住者管理組織の設立を申し出、住宅管理を他の組織に委譲することが可能になり、居住者の住宅管理に関するトレーニングや教育を促進するためのセクション 16 補助金制度も同時に創設された。この 1986 年住宅及び都市計画法は、TMO の発展に大きく寄与した。これ以前にも、1975 年住居法によって、自治体は、公営住宅管理の責任を居住者コーポラティブに委任する権利が認められていたが、TMO の設立数の増加には大きく影響しなかった。

1988 年住居法では「住民の選択権 (Tenants' Choice)」が導入され、居住者は家主の選択権を得た。これによって家主が代わった事例は 1 件だけであったが、自治体はこの権利が行使されることによって所有する住宅ストックが減少することを恐れ、これを回避するために、より積極的に住民参加の制度を取り入れるようになった。更に、1993 年には公営住宅の管理に強制的競争入札制度 (Compulsory Competitive tendering: CCT) が導入された。これは入札を行う際、住宅管理の契約内容について住民と協議することを義務付けている。これら 2 つの制度導入によって自治体に一種の競争原理が持ち込まれ、自治体はサービスの供給や住宅管理システムを再考する必要に迫られたのである。

1994 年には「管理の権利 (Right to Manage: RTM)」が導入され、居住者が管理組織 (Tenant Management Organisation :TMO) を組織するための手続きが確立した。これは、TMO や居住者の住宅管理に対する責任の範囲拡大を求める動きに対応して制定された。RTM が制定されたことで、居住者はどうすれば TMO を設立できるかということが明確になり、TMO の設立に拍車をかけた¹²。また、居住者が管理組織を設立しそれを維持することでできる能力があるかを判定する仕組みや設立をサポートする仕組みも整えられた。

1970 年代以降、居住者参加の法的枠組みが整えられていくなかで TMO は徐々にその数を増やしていった。TMO がイギリスで初めて設立されたのは 1970 年代半ばであるが、その叢生期は 1990 年以降であり、その数は全体の 73.4% にも上る。1997 年時点では 169、2000 年時点では 200 の TMO の存在が確認されており、そのうち 110 がロンドンで設立されている。また、管理戸数では、イングランド内の 68297 戸の公営住宅 (総戸数の 2%)

が TMO によって管理されている。

6. TMO の設立過程とその仕組み

RTM を行使する TMO の設立には、図のようなプロセスを経る必要がある。設立に際して、まず重要なことは、組織規則 (Constitution) を採用することである。組織規則によって、居住者組織は、TMO として管理する地域を指定することやその地域の居住者に対して説明責任を果たすこと、居住者全員がメンバーシップになれること、居住者の最低 20% がメンバーであること等が定められる。こうした条件を満たした組織だけが TMO の設立にむけて手続きを経ることができる。TMO の設立手続きは大きくフィジビリティスタディとディベロップメントプログラムに分かれている。各プロセスの内容を図 6-1 に示す。どちらのプロセスにもセクション 16 エージェンシーと呼ばれる組織が関与する。この組織は一定の基準を満たした民間・非営利組織で、中央政府によって指定されている。居住者組織はそのリストから 1 つの組織を選択する。セクション 16 エージェンシーは、居住者組織が TMO を設立するための作業計画の策定や居住者トレーニングのアレンジ、TMO の能力査定、管理契約の作成などの責任を持つ。

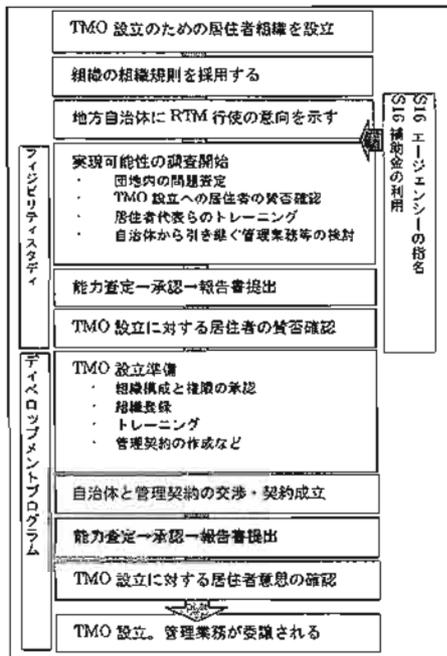


図 6-1 TMO の設立過程
出所) Preparing to Manage により著者ら作成

査定に合格すると TMO の設立準備が始まる。TMO は、自治体から管理業務を引き継ぐにあたって、管理契約を結ばねばならない。そのため TMO が引き継ぐ管理業務とその達成手段、達成すべき目標などを含む管理契約案を作成し、これをもって自治体と締結交渉を行う。この

契約内容により TMO の責任の大きさが決定される。

設立過程における資金は、セクション 16 グラントと呼ばれる補助金が国 (75%) と自治体 (25%) から支給される。また、注目すべき点は、設立準備過程において 3 回も住民の意思を確認する機会が設けられていることである。賛否確認は個別調査か投票などの方法で行われ、過半数委員の賛成を得られれば次の段階に進むことができる。TMO は、基本的に独自の予算を持つことが可能である¹³。つまり、一定の制約はあるが、TMO は自治体からの委託金の使途について自由裁量がある。そのため管理にかかるコストを効率的に削減したり、一定の収益活動を行って得られた余剰金をプールし団地管理に投資したりすることが可能である。TMO は自治体のエージェンシーとして位置付けられているが、TMO はかなり大きな裁量を持つことが可能である。ただし、自由裁量は大きいと言うものの、TMO は自治体の対応について「TMO をコントロールしたがる」¹⁴と批判的であった。

7. TMO の具体的活動実態 - 2 つのケーススタディ

7.1 ウェストミンスターバラカウンスル

1) 地区の概要と区の公営住宅管理に関する政策

ウェストミンスター区には、14800 戸の公営住宅があり、全住宅ストックの 13.4% を占める。ウェストミンスター区は、インナーロンドンと呼ばれるロンドン都心部に位置する他区よりも、公営住宅ストックが少なく、貧困度も低い地域である。以前は 22000 戸ほどのストックを抱えていたが購入権政策や自主移管等によって現在の戸数にまで減少した。公営住宅団地内に持家層が居住するようになり、払い下げられた住戸が再び一般の賃貸住宅市場に流れ、団地内のソーシャルミックスが進んだ。

ウェストミンスター区は、1995 年から CCT の下で公営住宅の管理を民間に委託しており、18 ある地域のうち 15 地域が契約企業によって、3 地域が居住者管理組織によって管理されている。2002 年 4 月からは、中央政府の新しい試みであるアームレンクス住宅管理会社を設立し、これまで区が保持していた公営住宅管理業務の権限を委譲することになっている。区内には大小 15 の TMO が活動しており、その活動内容及び各 TMO の権限も組織の規模によって様々である。

2) ビムリコ・ビレッジ・ハウジング・コープ

ビムリコ・ビレッジ・ハウジング・コープ (PVHC) は、1997 年に設立され、964 戸の住戸を管理している TMO である。居住者がオーナーであり、家主である Westminster City Council との管理契約 (Management Agreement) にもとづいて運営されている。

TMO 設立の最大の動機は、区の住宅管理に対する居住者の不満であった。団地の設立当時から居住者組織があ

り、彼らは以前から住宅管理への参加を望んでいた。1994年にRTMによって制度が確立されたことが契機となつて、TMO設立にこぎついた。TMO設立に向けて活動を開始してから実際に活動に至るまでに3年を費やしている。ウェストミンスター区は、比較的居住者参加に積極的であったこともTMO設立を促進したといえる。

<組織構成>

組織の最高機関である理事会は、現在12名の居住者代表で構成され（議席は15）、その下に庶務と財政、環境整備に関する副理事会が3つ設けられている。理事会は、£1でメンバーとなった居住者が代表を選出する。現在メンバーは500人ほどである。この団地は、世帯の35%が持家層であり、理事会メンバーの構成も、1/3が借家人で2/3が持家層である。また、PVHCは、ウェストミンスター区内でも比較的規模の大きな組織であり、現在有給職員を38人抱えている。

<管理業務>

主な管理業務は、これまで区が行ってきた業務のほとんど全てであり、具体的には庭の整備や団地内清掃、大規模修繕、日常的修繕などを行っている。業務のほとんどはPVHCが直接雇用している職員が担当する。定期的に居住者を対象とした調査を実施してニーズを把握している。最近では団地の安全と美観に対する要望が強いことから警察と協力体制をとりつつ、街灯の整備やセキュリティドアの導入、CCTVの導入、落書消し、ガーデニングなどを行っている。逆に、PVHCが請け負っていない業務は、持家層から管理サービス料を徴収することと借家人から家賃を収集することである。また、新規入居者の選定については、一定の制限が設けられている。団地内には150戸のシルバーハウジングがあり、ウォーデンが区から派遣されている。PVHCはウォーデンを直接雇用することを望んでいるが、現在はウォーデンの業務管理のみを行っている。コミュニティ活動については、基本的にPVHCとは別に存在する居住者組織（Resident Association）が主体的な役割を担っている。PVHCは、居住者組織が活動するための財政的・人材的補助を中心とした活動をしている。



写真7-1 ビムリコピレッジTMOが管理する団地

PVHCの管理活動に対する居住者の評価は、PVHC独自の満足度調査の結果から判断して概して高い。PVHC

のディレクターも職員と居住者との良好な関係を強調し、管理業務を担う者が現場に密着することで管理パフォーマンスを高めることができると言う。また、ウェストミンスター区の担当者もTMOのパフォーマンスについて一定の評価を下している。しかし、それはあくまで居住者にとってのパフォーマンスの高さに対するものであり、自治体にとってはコスト増となっている。

<財政>

PVHCの歳入は、その95%がウェストミンスター区からの委託金である。歳入額は平均して年約£120万である。大規模工事の予算はこれと別であり、毎年どのような工事をするかによって予算は異なる。委託金の使途は、区との管理契約をベースに、PVHCの理事会で決定される。管理契約には達成目標も示されており、これを達成するための手段はPVHCが決定できる。

7.2 カムデンバラカウンシル（カムデン区）

1) 地区の概要と区の公営住宅管理に関する政策

カムデン区には28200戸の公営住宅のストックを有し、全ストックの30.6%を占める。カムデン区は全国的にも貧困度が高く、全英の衰退度順位が17位、ロンドン区内では9位の低位にある⁵⁴。

1970年代半ばから所有型のコープ住宅が5、6つ建設され、80年代にはコープ住宅のネットワークが形成されていった。このようなコープ住宅の普及に影響され、カムデン区でも公営住宅管理における居住者の権利が要求されるようになり、現在のTMOに発展した¹⁵。カムデン区では1991年に最初のTMOが設立された。1990年代半ばPEPやEstate Actionなどの団地改善事業の過程において、カムデン区は居住者に管理の権限を委譲することに積極的でなかった。現在でもTMOに対して否定的である。しかし現在カムデン区にはTMOが8つあり、これらが管理する戸数は全戸数の7%に相当する。

2) Agar Grove（アガー・グローブ）団地

アガー・グローブ団地はロンドンの中心部カムデン地区に位置する。団地は2つの鉄道に隣接しており、他地域から隔離されている状況にある。

同団地は1つの18階建て高層住宅Lulworth（137戸）を含む、247戸の団地である。1965年に建設されたが、自治体によって十分な補助金が投じられず、十分な管理は行われなかった。そのため、団地は徐々に荒廃し始め、犯罪率の増加、パンダリズムなどの問題が深刻化していった。住居侵入による窃盗が非常に多く、1990年の初めには86%の入居者が移転を希望していた。1992年に行われた調査によると、高層住宅の転居率は低層のもの比べて高く、54%が転居を希望している。その理由は、エレベーター付近の安全に対する不安、居住者の悪行など

である。高層の空家率は22%で低層6%の3倍以上である。また高層住宅での平均居住年数はたったの2年間であることもこれを裏付ける。アーガー・グローブ団地には若い居住者が多く、1992年時点で約32%が16歳以下で構成されている。また人種の構成は67%が白人であり、その他はアフリカンおよびアジア系である。

<アーガー・グローブ団地管理委員会の設置過程>

居住者組織 (Tenant Association) は、自治体や環境省と団地の改善に関する協議を行うために運営委員会を発足させ、団地内の安全や管理に関して協議を重ねるようになる。その後、1992年にEstate Actionプログラムの補助金£140万を獲得することに成功し、CCTVの設置やエレベーターの改善、コンシェルジュの配置24時間、地域事務所の設置が実現した。しかし、こうした物的な改善は進んだが、居住者の管理に対する意識が低く、改善された団地の環境を維持することができなかった。1994年、居住者組織は居住者のための居住者による管理を目指し、TMOを設立することを自治体に申し出、運営委員会のメンバーは2年間の管理業務に関するトレーニングを受けながら設立準備を進めた。このトレーニングには環境省が4分の3、自治体4分の1の補助金が支給された。そして1996年12月に居住者組織は自治体と管理契約 (Management Agreement) を締結しTMOの設立に至った。アーガー・グローブTMOによって管理されているのは高層住宅棟137戸である。

<TMOの組織構成>

アーガー・グローブTMOは居住者によって選出された3名の居住者代表を含む計14名で構成されている。理事会のメンバーはボランティアである。団地の管理方針などの意思決定はこの理事会が責任を持つ。清掃業務は、外部と契約を交わすと高額になるため、理事会のメンバーによって行われている。夜間の警備は外部のセキュリティ会社に委託している。団地の実質的な住宅管理業務を行うスタッフは計7名おり、その役割はハウジング・マネージャー1名、コンシェルジュ3名、エンジニア2名、ペインター・クリーナーのスタッフである。

<活動内容>

アーガー・グローブTMOによる住宅管理は、カムデン自治体との管理契約に基づいて行われる。TMOの責任において行われる住宅管理は、大規模修繕、清掃、住民のケア、家賃徴収、自治体への改善費用の要求のなどである。TMO設立以前の住宅管理は、団地から20分ほどはなれたカムデン区住宅事務所によって行われていたが、居住者は区の住宅管理に対して大きな不満を持っていた。

TMOが居住者に対して行ったアンケート調査では、概ねTMOの管理業務には満足している。特に問題解決への迅速な対応が評価されている。しかしその一方で、居住者が管理に積極的でなく、TMOまかせになっているこ

とを問題視する声もある。

<財政>

アーガー・グローブTMOは3ヶ月ごとにカムデン自治体から団地の維持・管理費およびスタッフの給与を含む補助金を支給される。そのほとんどがカムデン区からの委託金である。また、都市再生統一予算であるSRB (Single Regeneration Budget) 等も利用されている。

8. イギリスモデルから学ぶ公営住宅の管理システム

これまでの日英公営住宅管理の実態について、その問題点や利点を比較し、日本が学ぶべき点を考察する。

(1) 公営住宅管理の主体

日英両国の事例で明らかに異なる点は、主たる管理主体が誰であるかが明確か否かという点である。イギリスでは団地内にTMOの事務所があり、管理契約に基づいてTMOが管理の実務を行っている。TMOは一定の範囲内で管理活動に対する裁量を持っており、自治体はTMOへの財源配分と活動監督を行う。こうした役割分担は、管理規約に記載されている。基本的に、住宅管理に関する大枠の政策立案など戦略的な役割を担うのが自治体であり、地域に密着して管理業務を行う実践的役割を担うのがTMOと、役割分担が明確である。一方大阪府営住宅では、居住者に対する窓口が一本化されていない。基本的には、連絡員もしくは管理センターが窓口となるのだが、実際には団地や直面する問題によって、窓口は府であったり管理センターであったり自治会長であったりする。府と管理センターの間では業務内容が取り決められているにも関わらず、実態は管理センターが十分に役割を果たしていないため、府は業務委託をしている意味がない。居住者にとって分かりやすくかつ質の良いサービスを提供するために、各主体の役割分担を明確にすることは不可欠であろう。

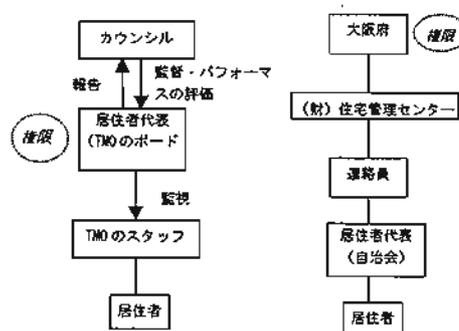


図8-1 日英の公営住宅管理システム (出所) 著者作成

(2) 公営住宅管理における居住者参加

公営住宅管理への居住者参加についての相違点は、イギリスでは法律に居住者参加が明記されており、参加を促進・支援する制度や手段が整備されている点である。TMOでは、居住者がTMOの理事であり、理事会によつ

てその運営・活動内容がコントロールされている。理事は、居住者によって選出される。一方日本では、居住者が意思決定過程に参加できる制度やそれを支援する環境が整備されていない。自治会役員選出も適切であるとは言えない。居住者の参加は、住宅管理の質を向上させることにつながる。日本でも、居住者代表を適切に選出し、彼らが管理主体の意思決定過程へ参加できる体制を整えることが必要であろう。

しかし、居住者代表以外の居住者は参加に消極的である。これは日英に共通して見られる光景である。イギリスでTMOが成り立っていることも、日本で自治会が中心となって管理をおこなっていることも、実は積極的に活動を進めていくキーパーソン（居住者代表や自治会役員）に大きく依存している。こうした状況を踏まえて居住者参加の法的枠組みや制度及び居住者組織を支援する制度を整備する必要である。

(3) モニタリング

管理主体の活動を、その上位機関やサービス利用者（一般居住者）が監視・指導する体制に日英の相違が見られる。上位機関、つまり管理業務を委託する側からのモニタリングであるが、ロンドンの各区と比較すると、大阪府は、管理委託をしている管理センターの活動に対して、監視・指導する体制が不十分である。調査を行った各区では、TMOは自治体や居住者に対して活動や会計報告の義務があり、TMOの活動を定期的に評価している。このモニタリングはTMOにとって圧力であると反発されることもあるが、説明責任を果たすための制度として必要不可欠である。一方、大阪府では、管理センターは会計報告義務を負ってはいるが、その活動は評価されておらず、その機能不全の状況は指導も改善もなされていない。

サービス利用者（一般居住者）によるモニタリングにも、大きな違いがある。イギリスでは、TMOは居住者にも定期的に活動報告を行う。また全居住者へのTMOの活動に対する満足度調査なども実施している。府営住宅では、居住者が管理センターの業務を評価する仕組みはなく、自治会もその活動や会計を居住者に報告する義務はない。モニタリングや活動評価を行うことを通じて、管理主体のアカウントビリティ向上が求められる。

(4) 公営住宅管理の効率性

自治体サイドから見る限り、日英両国とも、住宅管理の効率性は低い。イギリスでは、自治体がTMOをモニターする費用分だけ、TMOによる管理の方が自治体独自で行う管理よりも費用がかかる。しかし、TMOの管理は居住者のニーズを反映して行われているため、パフォーマンスは自治体が直接管理を行っていたころよりも向上しており、居住者の満足度は高くなっている。

大阪府では、自治体の財政難を緩和するため、住宅管理を委託し自治体職員の人件費を削減するはずであった

が、その人件費分は管理センターへの管理委託料になっており、実質的な効率化となっていない。また管理センターのパフォーマンスは低下しているとの声もある。官僚主義的な業務の効率化ではなく、居住者の住環境維持・改善を優先した効率化を進める必要がある。

(5) 住宅管理の専門性

住宅管理を担う居住者代表の、住宅管理に関する専門性についても日英間で大きな差がある。TMOでは、住宅管理に対する知識が豊富な職員が管理を行っている。その職員は、過去に住宅管理や住宅供給に精通した団地外部の者であったり、非営利組織や自治体から住宅管理に関するトレーニングを受けた居住者である。TMOのように組織を作り住宅管理を一手に引き受ける場合、職員や意思決定を行う居住者は一定の知識が必要となる。管理に関するトレーニングが提供される環境が整っていることと専門性を持つ者が管理を行っていることは、イギリスの居住者管理が有効に機能している1要因であろう。

大阪府では、居住者が自治会を通じて管理に関わっているものの、彼らにとって住宅管理や組織運営の方法などについて学ぶ場が設けられているわけでもなく、専門性を得るための支援すら行われていない。居住者参加を支援する制度とともに居住者が住宅管理や組織運営に関する専門性を習得するための支援も必要であろう。

9. まとめ

— 公的賃貸住宅管理における日本型モデルの提案 —

高齢化・低所得化の進む日本の公営住宅において、前章の要件を満たす管理システムを構築するには、まず、第3セクター等による効率性の低い管理システムの抜本的な改革と居住者参加及び居住者の活動を支援する体制の整備が必要であると考えられる。

大阪府の場合、具体的には、既存の9つの地域事務所を基本として住宅管理センターを分割民営化し、地域に密着した独立採算制の管理会社に改変する。但し、完全な民営化ではなく管理会社はNPO法人とする。府は基本的に、不動産の所有と公営住宅に関する政策の立案、管理会社の活動監督などの役割を担い、管理会社は、居住者の選定から入居契約、予算の執行に関する一連の住宅管理業務を府から受託する。管理業務の内容や達成目標などは、府と管理会社の管理契約のなかで明確に示す。また、管理会社は、府からの委託金を効率的に利用し余剰金を生み出したり、一定の制限のもとで収益活動（民間マンションの管理など）を行うことが可能であり、こうした余剰金を公営住宅の更なる改善や地域コミュニティの育成に利用する。

各団地における管理実務の執行体制については、各団地（もしくは一定数の住戸ごと）に管理人を配置するか、数人が定期的に地域内の団地を巡回する制度を設ける。

管理人や巡回人には一定の管理能力が求められ、日常的な管理業務や高齢者の見守りなどを行う。管理人や巡回人が居住者ニーズに対応できるように、管理会社は修繕委託業者だけでなく行政の福祉部局やボランティア団体との連携体制を構築し、住宅の物理的管理だけでなく、高齢者のケア供給やコミュニティ育成支援などを行う。

管理会社は、地域に密着した組織でなければならず、居住者参加を原則とする。管理会社の理事には、居住者代表の議席を設け、サービス利用者側からの活動監督や居住者ニーズをダイレクトに意思決定システムに反映させることを可能にする。居住者代表理事には、既存の自治会役員が就任することも可能であるし、自治会が管理会社の監督の役割を担うことも可能であろう。また、管理会社は、居住者ボランティア制度を設けたりイベントを催したりすることで、楽しみやいきがいととしての住宅管理を促進し、活動が活発な既存の自治会やキーパーソンとなっている居住者らの活動を活かしつつ、各団地に適した居住者参加の方法を模索することが望まれる。

このような管理体制は、すぐにすべてが実現可能となるものではないが、制度や仕組みを部分的に採用することは不可能ではない。また、大阪府だけに限らず、他の自治体や公団・公社といった公的賃貸住宅の管理においても、こうしたイギリスモデルの応用が管理パフォーマンスの向上につながると考える。

この研究をすすめるにあたって、多くの方々からのご協力をいただいた。ここに記して謝意を示す。

<注>

- ¹ 図は社会住宅（住宅協会によって供給された住宅）も含む
- ² S団地とY団地の居住者に対するヒアリングに基づいている
- ³ 公営住宅の管理は、地方自治法においてその管理を公共団体又は公共的団体に委託することができると定められている。
- ⁴ 当時の名称は、大阪府住宅団地サービスセンターであったが、1986年に改称している。
- ⁵ S団地とY団地の居住者に対するヒアリングに基づいている
- ⁶ 管理課に対するヒアリングに基づいている
- ⁷ その他、共同施設の鍵の保管、住宅返還時の鍵の受領、火災、緊急事故発生時の住宅管理事務所とその他関係機関への連絡、通報、居住者からの修繕依頼を管理事務所に連絡など
- ⁸ 任務期間は任命されてから退去するまでで、業務時間は午後6時から7時、もしくは連絡員が任意に定める一時間で、日曜日・祝日は休みである。
- ⁹ 連絡員の月額基本委託料は住宅戸数によって決められている。0～49戸：7,000円、50～99戸：9,000円、100～149戸：9,500円、150～199戸：10,000円、200戸～10,500円。これに加えて、施設の故障の対応・報告を行った際には随時委託料が支払われる。エレベーター一基：3,000円、受水槽一基：3,000円、汚水処理場一基：500円。
- ¹⁰ TMOの大きさや管理業務の委託のレベルによって独自の財源やスタッフを持たない場合もある
- ¹¹ 正確に言うとTMCは居住者全員がメンバーではない場合があり、この点でコープ住宅と異なっている。
- ¹² 研究者らへのインタビューより

- ¹³ RTMでは独自の会計を持つことは認められているが、自治体によって管理契約の中でそれを承認しないところもある。
- ¹⁴ PVHCのディレクターへのインタビューより
- ¹⁵ カムデン区職員へのインタビューより

<参考文献>

- 文1) 梶浦恒男：住宅の維持・管理（建替え問題）、（財）日本住宅総合センター、1993
- 文2) 延藤安弘：居住者参加型集合住宅管理に関する比較研究、住宅総合研究財団、1992
- 文3) 中高明子：イギリスの地方自治体における住居管理、学位論文、1992
- 文4) 大阪府建築都市部：大阪府住宅統計年報、大阪府（1998）
- 文5) 大阪府建築部：府営住宅50周年記念誌、大阪府1997
- 文6) DETR：Quality and Choice、DETR、2000
- 文7) DTLR：Housing Statistics 2001、DTLR、2001
- 文8) London Research Centre：Focus on London 2000、TSO、2000
- 文9) Housing in England、TSO、2002
- 文10) 全国住宅団地管理機関協議会：事業概要、2000
- 文11) （財）大阪府住宅管理センター：大阪府営住宅住まいのしおり、大阪府住宅管理センター、1998
- 文12) Rebecca Tunstall：The Potential of Public Participation in Social Policy and Administration - Tenant Management Organisations in English Council Housing、Department of Social Policy London School of Economics 博士論文、2000
- 文13) Prince Waterhouse：Tenants in control, an evaluation of tenant-led housing management organizations、1995
- 文14) Rebecca Tunstall：Devolution and User Participation in Public Services - How They Work and What They Do、Urban Studies Vol.38, No.13, PP.2435-2514,2001
- 文15) DoE：Preparing to Manage - Frameworks for Tenant Management Work Programmes and Competence for Tenant Management Organisations、DoE、1994
- 文16) Index of Local Deprivation、DETR、1998
- ・住宅問題研究会編著：住宅問題辞典、東洋経済新報社、1993
- ・公営住宅管理研究会：公営住宅管理の手引き、ぎょうせい、1993
- ・堀田祐三子：イギリスの公営住宅管理における居住者参加の法的枠組みと居住者管理組織に関する研究、神戸大学自然科学研究科紀要、pp.47-52、2000
- ・リム・ボン・荻田武：公営住宅居住者運動の歴史と展望、法律文化社、1989
- ・Safe Neighbourhoods Unit：Agar Grove Estate - Feasibility Study on the Development of a Tenant Management Co-op、1993
- ・DoE：The Guide to the Right to Manage、DoE、1994
- ・Martyn Pearl：Social housing management, a critical appraisal of housing practice、macmillan、1997