

シドニーにおける低所得層の住宅の多様な 供給手法について

阿部 順子*・村上 心*

A Study on the diversity of housing supply for low and moderate
income households in Greater Sydney

Junko ABE-KUDO and Shin MURAKAMI

1. はじめに

これまで日本の公営住宅は賃貸のみで、一定の間取りや住戸面積、設備、所得に応じた家賃設定など、画一的な供給が行われてきた。しかしながら、急速な少子高齢化社会の到来、離婚率の上昇、年金制度への信頼感の喪失、拡大する所得格差、ニートやワーキングプアの増加という現象のもと、公営住宅を必要とする人々の属性は従来の「失業者・高齢者」だけではなく、もっと多様になっていると考えられる。「住まい」という生活の基盤を単なる社会的セーフティネットと福祉的な面だけで捉えるのではなく、基本的な人権としてより豊かに暮らせる基盤を保証し、そのために供給も多様なニーズに対応していくべきではないだろうか。

そこで、筆者は低所得層用の多様な住宅供給の先例を探すなかで、シドニーの手法に特に関心をもった。低所得層用の住宅供給に関する既往研究にもシドニーに着眼したものがなかったことから、シドニーの供給手法を明らかにすることは学術的・実務的に有益であると思われる。

本稿は、シドニーの低所得層用の住宅供給手法研究の端緒として、シドニーの低所得層向け住宅供給の枠組を明らかにするために、2007年8月および2008年8月に行った、シドニーの代表的公的住宅供給主体へのヒアリング調査および低所得層用住宅の現地調査の結果について報告するものである。

なお、本稿では「シドニー」は、ニュー・サウス・ウェールズ州の都市部である、複数の市から構成されている、人口300万人ほどの大シドニー圏（Greater Sydney）を指しており、その大シドニー圏の中心にある、人口30万人ほどのシドニー市（Small Sydney）を指すものではない。

* 生活科学部 生活環境デザイン学科

2. 研究の対象とする「低所得層向け住宅」について

アフォーダブルハウジングと低所得層向け住宅

低所得層向けの住宅を示す英語の一般的な用語としては、「Social Housing (公営住宅)」、
「Public Housing (公的住宅)」が挙げられるが、Affordable Housing (以下、アフォーダブル
ハウジング) も低所得層向けとなっている可能性がある。

近年、誰もが適切な住宅を獲得できるべきであるという思潮が、欧米各国に広く浸透し、
各国で中間所得層以下への住宅供給が見直されてきている。つまり「家計に無理がない範
囲で購入または賃借できる住宅」の供給が公的に検討・展開されており、英語圏の国では
このような住宅はアフォーダブルハウジングと称される。

その供給手法や対象となる階層など、詳細には国もしくは自治体によって地域性やその
ニーズを反映して内容が異なることが予想され、かつ、一般に中間所得層以下を対象とし
ていることから、当然低所得層も含まれる。そこで、本調査では「公営住宅 (Social
Housing)」、「公的住宅 (Public Housing)」という低所得層向けの住宅を指す一般的な用語
のみならず、「アフォーダブルハウジング」も重要と考える。

オーストラリアの国 (連邦) レベルのアフォーダブルハウジングの概念

オーストラリア住宅・計画・地方政府省 (Australia's Housing, Planning and Local
Government Ministers) はアフォーダブルハウジングを「住宅所有、民間賃貸、公的賃貸
において低所得層世帯にとって無理なく支払える住宅」(housing which is affordable for
low and moderate income households across home ownership, private rental as well as
public rental tenures (HLGPM 2005, p. 1)¹⁾ としている。より具体的には、一般に住居費
が世帯所得の 25-30% 以内になるような住宅がアフォーダブルハウジングと認識される。
重要なのは、供給主体が民間であろうと公的なものでであろうと、賃貸であろうと所有であ
ろうと構わず、ただ住居費が所得に占める割合を固定しているというところである。

また、他の欧米諸国ではアフォーダブルハウジングは「中間所得層向け」を含んでいる
場合があるが、オーストラリアでは、どちらかといえば低所得層向けの意味合いが強いよ
うである。上記の国レベルの概念に加え、実務上は州ごとに、より詳細なアフォーダブル
ハウジングの定義が存在すると言われている²⁾。

シドニーの公的住宅の種類と概念

シドニーの低所得層向け住宅供給主体を特定するために、Social Housing, Public
Housing, Affordable Housing, low income housing, moderate income housing をキーワー
ドにインターネットで検索したところ、シドニーのあるニュー・サウス・ウェールズ州で
は、公的供給主体であるニュー・サウス・ウェールズ州住宅局 (NSW Department of
Housing) (以下、NSW 住宅局) が、そのサイトにある情報からヒアリング調査対象として
最も重要であることがわかった³⁾。

NSW 住宅局は、シドニーのあるニュー・サウス・ウェールズ州に 127,600 戸の Public
Housing を管理し、14,300 戸の Community Housing 供給主体の NPO に貸付をし、アボ
リジナル用 Public Housing 4,200 戸を管理し、アフォーダブルハウジングに助成をする⁴⁾

など、ニュー・サウス・ウェールズ州最大の公的住宅の供給管理主体である。12万戸は、フランス最大の社会住宅供給主体であるのパリ整備建設公社（OPACパリ）の管理戸数11万5000戸に匹敵することから、世界的にも大きな公的住宅の供給主体ともいえる。

NSW住宅局のサイトより、低所得層向けの住宅として、Public Housing, Affordable Housing, Community Housingというカテゴリーがあることも判明した。その他、アボリジナル向けの公的住宅 Aboriginal public housingもあるが、それはオーストラリアの特殊な事例であるため、本研究の対象からは除くこととする。

3. ヒアリング調査結果

シドニーの Public Housing, Community Housing, Affordable Housing の3種類の低所得層向け住宅のそれぞれの位置づけと内容を明らかにするために、以下の4件のヒアリング調査を行った。

【ヒアリング調査1】

ヒアリング対象者：

Mr. Con O'Donnell, Director, Resource Planning, Central Sydney Division, NSW Department of Housing

場所：Level 11, 234 Sussex Street, Sydney NSW 2000

調査日：2007年8月13日および2008年8月15日

調査者：阿部・村上（2007年）、村上（2008年）

概要：Con O'Donnell氏によると、Social Housing⁵⁾には① Public Housing, ② Affordable Housing, ③ Community Housingの3種類がある。①と③は州政府の所有、②の所有は民間の場合と公的な場合がある。いずれも収入による入居資格審査 income testがある。

②は、2年か1年に1回所得証明を提出しなければならないが、所得に上限がなく、常に収入の25%を家賃として支払えばよい。家賃は市場家賃の80%が義務付けられている。所得があがると民間の普通の市場に自然と流れていくため、退去命令はしないし、存在もしない。②は、高所得ではないが社会的に重要な職務についている、警察官や看護師といったキーワーカーを住居費の高い、市街地中心部に引き止めておく方策でもある。

【ヒアリング調査2】

ヒアリング対象者：

Mr. John Paszek, Manager, Community Renewal Projects, Greater Western Sydney Division, NSW Department of Housing

場所：Level 3, 104-108 Church Street, Paramatta NSW 2150

調査日：2007年8月10日

調査者：阿部

概要：Mr. John Paszekによると、Social Housingの中に① Public Housing, ② Aboriginal Housing, ③ Community Housingが含まれる。アフォーダブルである（無理することなく到達可能である・入手できる）という意味で、これらは全てアフォーダブルハウジングで

ある。一方、①②③以外のアフォーダブルハウジングは、地方自治体が民間のデベロッパーに一定の割合で自治体の新しい住宅開発地に供給することを契約で明記するもので、比較的安価で人々が無理なく購入したり賃借できる住宅を指す。シドニー中心部の住居費は年々高騰しているため、このようなアフォーダブルハウジングは通常、シドニーの西の郊外に存在する。

【ヒアリング調査3】

ヒアリング対象者：

Mr. Richard Perkins, General Manager, City West Housing PTY, LTD

場所：Suite61, The Hub, 89-97 Jones Street, Ultimo NSW 2007

調査日：2007年8月10日および2008年8月14日

調査者：阿部・村上（2007年）、村上（2008年）

概要：City West Housing は、1994年、ニュー・サウス・ウェールズ州から助成を受けて設立され、シドニー中心部の Ultimo 地区と Pyrmont 地区でアフォーダブルハウジング賃貸事業を展開している有力な住宅管理・供給 NPO である。所有する住戸は 13 棟、491 戸で、2008年8月現在、57戸が計画中である。

社長である Mr. Richard Perkins によれば、Social Housing は一般的な用語で、低所得 (low income) 用住宅を指す。Public Housing は国（連邦）や州が所有するもの、Community Housing は住宅 Association⁵⁾ が所有するものである。設立以降の公的財政援助はないが、アフォーダブルハウジング事業者は税制上の優遇を受けることができる。

シティ・ウエスト・ハウジングの場合、家賃は3種類あり、第1グループは年収2900ドル以下で住居費が所得に占める割合は25%、第2グループは年収4300ドル以下で27.5%、第3グループは年収7500ドル以下で30%と決められている。家賃が支払えなくなった場合は退去する。所得が上昇して、市場家賃の方が有利になれば自然に退出する。

【ヒアリング調査4】

ヒアリング対象者：

Ms. Lacy Barron, Centre for Affordable Housing, Local Government Housing Kit, NSW Department of Housing

場所：Level 11, 234 Sussex Street, Sydney NSW 2000

調査日：2008年8月19日

調査者：村上

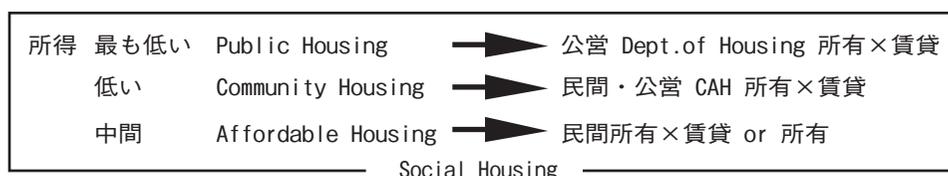
概要：Centre for Affordable Housing（アフォーダブルハウジングセンター）は2002年にNSW住宅局の中に設立されたビジネスユニットで、州政府、地方自治体、NPO、民間デベロッパーとともに、Community Housing とアフォーダブルハウジングの促進に取り組んでいる。

Lacy Barron 氏によれば、Social Housing は Public Housing と Community Housing で構成されている。Community Housing は公的主体所有のものと、教会や NPO など民間所有のものがあり、現在合計で1万5000戸ほど存在する。これは今後急速に5万戸まで増加させることになっている。

シドニーにおける低所得層の住宅の多様な供給手法について

Lacy Barron 氏の見解ではアフォーダブルが Social Housing の枠組みにない。それは、アフォーダブルが主にマネジメントを民間 NPO やデベロッパーが行っているため、主に公的な組織がマネジメントしている Public Housing と Community Housing を除外しているものと思われる。

以上 4 件のヒアリングから、シドニーにおける低所得者用公的住宅の枠組みは以下のようにとまとめることができる。



【図】 シドニーにおける低所得者用公的住宅の枠組み

4. 現地調査結果

【現地調査 1】シドニー南西部郊外 Campbelltown の Public Housing（低層型）

調査日：2007年8月13日 調査者：阿部・村上

概要：オーナーシップを感じられるように住宅は多様な形態から住民が選べるようになっている。ラドバーンシステムの失敗例で、近年、玄関前の駐車場建物の撤去、住民が選ぶことのできるフェンスの設置で、玄関前の殺伐とした雰囲気の改良を図っている。



【写真 1】長屋建住棟



【写真 2】殺伐とした玄関



【写真 3】選べるフェンス

【現地調査 2】シドニー中心部 Surryhills の Public Housing（中層および高層型）

調査日：2007年8月13日 調査者：阿部・村上

概要：Central Station 徒歩圏ではあるが、近隣商業のない、やや不便な高台にある中層・高層の Public Housing である。住棟入り口にアボリジニーアート風のタイルアートが飾られているものの、近年修繕などは行われておらず全体に荒んだ印象を与える。



【写真4】高層棟



【写真5】中層棟



【写真6】タイルアート

【現地調査3】シドニー中心部 Ultimo 地区と Pyrmont 地区のシティ・ウエスト・ハウジングのアフォーダブルハウジング

調査日：2007年8月13日 調査者：阿部・村上

概要：1-2階部分に商業テナントを入れている。建物のデザイン、材質ともに現地調査1と2のPublic Housingよりずっと上質で、管理も行き届いている。新しいきれいな建物が地区の景観改善にも役立っている。



【写真7】明るい色使い



【写真8】高級そうな外観



【写真9】台所

5. おわりに

日本では低所得層用の住宅である公営住宅の家賃は、所得に応じて段階的に設定されており、所得が入居基準を上回れば退去対象となり、その住宅に住み続けることができなくなる。また、公営住宅は賃貸のみで所有が想定されていないので、低所得層は住宅を取得することは一般に非常に困難である。さらに低所得層用の公営住宅のデザインは非常に画一的で、住居形態と所得階層の結びつきが認知可能なレベルにあり差別的でもある。

シドニーには低所得層用住宅で、公営賃貸以外の選択肢がある。様々な公的資金の投入の仕方があり、一部民間の力も活用することで、住環境は多様化し、コミュニティも安定化し、結果社会的コストも削減することができる。上記のメリットから、シドニーの事例は大いに参考にすべきである。アフォーダブルハウジングという概念は日本ではまだ浸透しているとはいえないが、今後はより柔軟な公営住宅の供給手法が検討されるべきであろう。

謝辞

梶山女学園大学「学園研究費助成金 A」(2007 年)の助成を受け、本ヒアリング調査を遂行することができた。また、多忙な日常の業務のなかで、ヒアリング対象者は情報提供の労を厭わず協力して下さった。ここに深く謝意を表したい。

注

- 1) Nicole GURRAN, *Australian Urban Land Use Planning, Introducing Statutory Planning Practice in New South Wales*, Sydney University Press, New South Wales, Australia, 2006 pp. 180-181
- 2) 「ある特定のモデルに、いかなるアフォーダビリティの概念化をも限定しないというのが重要である。と同時に、厳密な法的定義が以下に議論される計画介入の幅を支えるために、いくつかのケースでは必要とされるかもしれない。例えば、ニュー・サウス・ウェールズでは、州の計画登録とたくさんの地方の環境計画では、計画のプロセスを通じてアフォーダブルハウジングの貢献にてこ入れをするためのプログラムに結び付けられているアフォーダブルハウジングの特殊な定義を含んでいる」(GURRAN, 2006) p. 180
- 3) NSW 住宅局は、2008 年 5 月 6 日に公式に名称変更した。主な変更の理由は、「局」はお役所的なものでより身近なものにしたいということで、観光局など他の州政府機関も同様の変更を同時期に行っている (Tourism NSW や NSW Health)。本稿では最初のヒアリングが行われた 2007 年 8 月時点の名称で標記を統一している。
- 4) *Annual Report 2005-2006*, NSW Department of Housing, p. 5
- 5) Con O'Donnell 氏のいう Social Housing は、何らかのかたちで公的資金が投入されている低所得層向けの住宅を意味する。
- 6) ここで言及されている Association とは、教会関係の組織や慈善事業団体のようである。