

2008年9月16日

同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会御中

崇仁まちづくり推進委員会
会 長 奥 田 正 治

検討項目4「改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について」 に対する意見書

標記検討項目について、以下のように意見がまとまりましたので、貴委員会に対し提出いたします。

1. 検討項目4の全般にかかわる京都市の問題提起の在り方について

第1回貴委員会に提出された標記検討項目4の資料（第5回貴委員会資料4のP1～p4と同様）を精読しながら、長い間パートナーシップとして協力しながら困難な課題に立ち向かってきた私たちは、やり場のない悲しみとともに憤りを感じざるを得ませんでした。改良住宅には「不適切な入居実態」「空き家」が多くあり、「家賃」「共益費」「店舗使用料」「駐車場使用料」「家賃減額制度」等において公営住宅より緩やかとなっており制度上改善の課題があるということや、まちづくりでの「透明性の確保や拡がり」において「市民の共感を得られる状況に至っていない」という点について、改良住宅建設の趣旨や経過、それらを踏まえてこれら諸問題について京都市と協議を重ねてきた内容が紹介されることなく、記述されていたからです。この文書（資料）が公開されることからすれば、これら諸問題について、その「条件・経過・内容」を丁寧に説明することがなければ、同和地区の住宅はまるで「悪と不合理」のスラムであるかのように受け止められ、差別を助長・再生産するものであると言わざるを得ませんでした。私たちは、京都市に対して、検討項目の審議に際しては、ていねいにその条件・経過・内容を貴委員会（市民）に説明・公開することを求めました。

その結果、第5回委員会には「参考資料(p5～18)」、第6回委員会には「資料5」において一定の補足が行われたと推測しております。

2. 検討項目4とまちづくりについて

リム副委員長は、私たちの崇仁まちづくりに「五つ星計画」等のご提言などをしていただくなど、長年かかわっていただき、よくご存じではありますが、まだ改良事業が完了していない崇仁地区におきましては、検討課題4は住宅の買収や新規住宅建設等と深く連動しています。崇仁地区を視察していただいた時に説明を受けられたかと思いますが、改良地区とは名ばかりで改良住宅が狭い土地に密集し、建て替え用地の確保できず、計画さえ

もが進展しないという現状も抱えています。また、建て替えや空き家の活用は、私たちのアイデンティティやコミュニティづくりに深くかかわる問題でもあります。「ふるさとを胸はって名乗りたい」「建設戸数不足のため離散せざるを得なかった家族に帰ってきてほしい」「応能応益家賃や画一的な住宅建設で地域活動の核となる家族が地区外に流出していった」「自分の家や土地を当時の差別的な路線価に基づく安い価格で市に売却した。買収に協力して得た金額は、高い家賃に全額支払った。何のための協力だったのか」など挙げれば書ききれない住民の願いや声を抱えて、まちづくりをしています。

また、検討項目4に関して様々な提案がなされていますが、これらについて新しいアイデアとして出されている事業には、法律や国との関係から生じる諸制約が網の目のように絡まっているという現実もあります。定借分譲の導入について、私たちは京都市とともに国土交通省に陳情に行きましたが、「補助金を返還するなら可能」と言われ、導入を見合わせざるをえませんでした。京都市には補助金を返還する決断とそれを裏付ける予算がないからでした。

財政的な観点から、建て替えでなく払下げなどというアイデアもありますが、個人所有が可能な住民がどれくらいいるのでしょうか。買えない老人や低所得者の生活等はどうなるのでしょうか。住民の生活との連動性や法的枠組み、予算や補助などの諸側面から実現可能性にまで踏み込んで提言してください。そうでなければ、「絵に描いた餅」のような提言となってしまうからであり、提言しても実行できなければ、市民不信を増幅することになるからです。

3、具体的な各検討課題について

(1)「建て替え」について

「多様な住宅供給」については、私たちも検討を重ねておりますが、法的整合性や財政的裏付け等の観点からの実現可能性を具体的に検討された上で提言されることを望みます。私たちも、いろんな形態の住宅計画案に夢と期待を持ってきましたが、様々な壁の中で頓挫している現状があるからです。

定借分譲については、楽只地区で実施されています。その成果と課題を整理することが求められています。

建て替えに際して、入居を広く市民から公募すべきという意見もありますが、建て替え戸数は現在入居者数を基礎とすることに制度上なっています。公募は制度改正後の課題であるといえます。

組織の透明性や拡がりがないという課題が示されていますが、京都市はその根拠を示していただきたく考えています。根拠なき偏見は差別です。私たちは、原則毎週木曜日の夜、仕事後ボランティアで事務局会議を持ち、必要に応じて各町内・関係団体から選出された委員や住民にも報告・協議する会議を公開で開催するなどの活動をして

います。また、「すまい・まちづくり活動支援制度」も積極的に活用しております。

(2) 「不適切な入居実態」について

「ガムテープをポスト等に貼っている」住民の中には、文字も読めないため新聞も取らず、宣伝チラシの乱入を防ぐための身寄りのない老人もいます。

問題は、京都市が住民の入居実態をどれだけ把握しているかという、管理業務の在り方です。私たちは、住民の良好な生活を守る意味でも、京都市に住宅管理者として仕事をきちんとしていただくよう常々要望しています。不正があれば、きちんと正すべきであるし、事情があれば相談に乗り解決に尽力すべきです。また、地域として共通した課題が明らかとなれば、協議を提起すべきです。

私たちに協力を求められれば、情報提供などプライバシーに反しない形で対応しています。実態把握がない推測で、公営住宅と比較し、このような提起をすること自体が、予断と偏見によるものと言わざるを得ません。その意味でも、この内容は、貴委員会に検討を要請するものではなく、京都市がコミュニティセンターの職員等と協力して、入居実態把握とその原因究明について自己点検すべき職務上の問題であると考えます。

家賃滞納率についても、短期であれば公営住宅等より低い現状があり、12か月以上滞納者は公営住宅入居者への指導時期が違ふという点もありますが、滞納が長期化する事情があれば、他府県のように事情を改善するための指導や支援をすべき京都市自身の管理指導の問題です。

(3) 「空き家活用」について

当初、京都市は公営住宅と比較して改良住宅に空き家が多いという資料をもって、その活用を提起していましたが、現状は建て替えを前提とした空き家が多く、公募可能戸数比が公営住宅と比べ低いのが実態です。

公営住宅にも空き家があり、改良住宅地区への偏見が強くある中で、公募実態を精査検討すべきと考えます。崇仁地区では、これまで建設戸数不足から地区外転出を余儀なくされた公営住宅入居者などの転入希望や地区内未入居世帯からの公募や結婚対策も含め広く空き家対策を検討し、行っています。

(4) 「共益費の適正化」について

住民自治に基づく共益費の適正化とその徴収についての原則論には何ら異議がありませんが、住民自治能力は改良住宅地区だけの問題ではありません。改良住宅建設の経緯や高齢者が圧倒的に多い入居者実態を踏まえ、「適正」の内容が検討される事が必要です。京都市が地元入居者との協議をしない現状があり、また適正原案を提示せずに、いたずらに貴委員会に検討課題として提起すること自体が無責任であると考えます。

(5) 「家賃等に関わる公営住宅との差異」(家賃、減額制度、店舗使用料、駐車場使用料徴収)について

私たちは建設趣旨も経過も法的根拠も異なる改良住宅と公営住宅の家賃を同じにすることに果たして社会性があるのかどうか疑問を持ち続けています。改良住宅の家賃を公営住宅並みに引き上げることについては、昭和 54 (1979) 年以降平成 13 (2001) 年に至る 22 年間という長期裁判となったが、「従来、同和地区の改良事業は、行政と地区住民の協力によって進展してきた経過からして、今後も、同和地区とりわけ崇仁地区のまちづくりの円滑かつ早期の進展を図るには、住宅の維持管理をはじめ、事業推進にあたっては、行政と住民団体が協力・連携し、同和問題の解決を進めることが必要となる。このため、本件訴訟についても、約 20 年間にわたる経緯はあるものの、以上のような大局的観点から、裁判所の和解勧告に応諾し、和解に向けた具体的協議(滞納家賃の支払方法) を行う」として和解が成立しました。

また、平成 12 (2000) 年から実施されることになった公営住宅家賃と同様の応能応益(的) 方式による「新家賃制度」の施行に際して、私たちの要望に対する次のような京都市からの回答をもらいました。

「一方で、この『新家賃制度』が今後の崇仁のまちづくりを進めるにあたって阻害要因となるのでは、という御指摘もあります。

本市といたしましては、今後、入居者の収入分布や収入実態、家族構成や収納率などのデータを定期的に点検することにより、新家賃制度のメリット、デメリットを検証し、今後の崇仁のまちづくりにどのような影響を及ぼすかを崇仁まちづくり推進委員会の皆様と色々な角度から協議、検討してまいりたいと考えております。

また、昨年の 12 月 2 日付で回答しました、今後新規に建設する改良住宅の家賃の負担調整措置につきましても、崇仁のまちづくりを進める観点から、家賃制度の検証を行うなかで検討し、貴委員会と協議してまいります。」

この回答を踏まえ、今後のまちづくりへの観点から、住民の生活実態に照応した家賃体系の検討を双方が確認しあうことになりました。

その後、私たちは京都市と積極的に改良事業推進とコミュニティ形成の観点から「家賃勉強会」を精力的に開催し、別紙の「改良住宅の家賃体系のあり方『中間まとめ』」を平成 15 年 3 月に作成し、改良住宅家賃は、住民が土地家屋を半ば強制的に提供してきた経緯を公平に家賃に反映させ、かつ低額所得者の家賃がやや高くなっても地域の中核となり子育て世代の青年・壮年層の家賃負担を軽減できる従来の「減価償却方式家賃」の導入を検討していただきたいと要請してきました。最高額の応能応益家賃は、近隣のマンションや建て売り住戸購入のローン月額と大差がないという現実も浮かび上がりました。

したがって、家賃体系が公営住宅と同じになったことを前提とした「家賃減額制度」や「店舗使用料」「駐車場使用料」の見直し、一元化については、これら経過を十分認識していただいた上で、ご提言いただくことを熱望します。

4 . まとめ

貴委員会が、まず部落差別の現状や同和行政の到達点を確認した上で、検討課題についての討議を行っておられないことに遺憾の意を表します。部落差別についての実態評価をせず、法体系も趣旨、経過の全く違う改良事業に対する行政施策を、公営住宅と一体的運営をすることが公平であるとの大前提とした議論は納得できません。しかも、当事者の一方である地元住民が委員として参加できない中で、住民にとって死活問題の案件について、これまで意見書を出して要望をしてまいりましたが、その内容が討議検討されることなく、3回程度の討議で、結論を出されることに深い憂慮を示すものです。私たちの意見書に対する貴委員会の見解をお聞かせ下さい。強く要望いたします。

(平成15年3月13日)

改良住宅の家賃体系のあり方

(『中間まとめ』)

(案)

平成 1 5 年 3 月

崇仁まちづくり推進委員会

家賃問題勉強会

目 次

1 はじめに	1
(1) 応能応益家賃制度の現状	
(2) 地域社会の空洞化	
(3) 「家賃問題勉強会」設置の目的	
(4) 検討経過	
2 改良住宅の性格・位置付け	4
(1) 住宅地区改良事業の目的	
(2) 京都市における改良事業の特徴	
(3) 改良住宅の性格・位置付け	
3 改良住宅の管理運営基準	8
(1) 入居資格	
① クリアランス入居	
② 空き家への入居	
(2) 家賃の決定方法	
4 改良住宅の家賃体系のあり方	11
(1) 基本的な考え方	
① 改良事業が目指すまちづくり	
② まちづくりを支える住宅施策と家賃体系のあり方	
(2) 改良住宅が目指すべき家賃体系	
① 基本方向	
② 新しい家賃体系(試案)	
ア 前提条件	
イ 具体的な家賃体系	
ウ 留意事項	

1 はじめに

(1) 応能応益家賃制度の現状

- ①平成12年度からスタートした応能応益家賃制度は、昭和27年以来継続してきた特別施策としての政策（低料金）家賃に終止符を打つとともに、住宅地区改良法の枠内（法定上限額以内）ではあるが、基本的に一般公営住宅と同様の家賃体系を適用するという、京都市の改良住宅施策における大きな制度転換であった。
- ②新しい家賃制度の導入から3年が経過したが、現時点における中間評価としては、第一に、新制度の定着度合いを推し量るポイントの一つである収入申告書の提出率が、約95%（14年度）に達し、一般公営住宅とほぼ同水準を確保していること、第二に、多くの世帯で家賃額がアップしたにも拘らず、家賃納入率（現年度）は、制度導入前と比較して逆に相当程度の上昇（11年度：83%→13年度：88%、5ポイント増）に転じていること、第三に、家賃減免制度の積極的活用を図り、低収入世帯の生活の安定に留意していること、などの理由を背景に、全体としては入居者の理解が得られ、制度は浸透・定着しつつあるものと考えられる。

(2) 地域社会の空洞化

- ①このような中、近年、改良住宅及び同和地域においては、同和対策事業による行政の自立支援施策の展開と住民の努力とがあいまって、就労の安定や所得水準の大幅な向上が図られた。しかしその一方で、初期・中期の改良住宅の狭隘さなどもあり、持ち家取得や公営住宅への転出による地区外流出が進み、人口・世帯数の急激な減少と少子・高齢化の進展、またこれに伴う中堅所得階層の減少と低所得階層の増加という地域社会の変化が顕在化している。
- ②特に、崇仁地域ではこの傾向が著しく、地域（学区）人口はこの30年間で約7割減少（昭和45年：6,333人→平成12年：1,865人）し、これに少子・高齢化（〈0～19歳〉45年：28%→12年：12%、〈65歳以上〉45年：8%→12年：32%）が同時進行している。また、改良住宅の入居者（18歳以上）の生活水準を見る時、その約8割が年収200万円未満であり、地域社会を支える社会的自立層は入居者世帯全体の14%にとどまっているという実態がある。
- ③こういった地域社会の変貌は、生活水準の向上や用地買収による地区外での持ち家取得世帯の増加という背景もあるが、崇仁地域においては、住宅地区改良事業そのものの立ち遅れていること、当初の厳格な入居基準（6人世帯で住戸1戸）や、住宅の居住スペースの狭隘さなどによって、やむなく地区外に転出した世帯が相当数存在することなど、改良事業それ自体の問題や限界も大きな要因になっている。さらに、高度経済成長による都心部の空洞化現象など、都心部に共通して見られる外的要因も絡み合った複雑な背景があるものとするが、今後、現行の応能応益家賃制度が定着していく中で、中堅所得階層の流出は一層加速され、地域社会の空洞化現象がさらに進むのではないかと強い懸念がある。

(3)「家賃問題勉強会」設置の目的

- ①そもそも改良住宅は、住宅に困窮する低所得階層の市民を公募によって入居させる一般公営住宅とは異なり、不良住宅が密集する既存市街地の整備事業の進捗に伴い、自ら居住する住宅を失うこととなった従前居住者(事業協力者)のための代替住宅として建設したものである。そのため、改良住宅の団地には、長年にわたって育まれた地域コミュニティや人間関係、被差別マイノリティとしての独自の文化が存在しているが、既存の地域社会として健全に機能するためには、地域を支える多様な世代や所得階層が幅広く分布していることが重要であり、そのことによって、良好な市街地の再生という法の趣旨が十分に生かされることになる。
- ②しかし、新しい家賃制度では、負担調整期間が終了する平成19年4月以降の最終家賃は、H階層の最高額となる既存改良住宅(辰巳7棟)で約7万5千円、旧同和向公営住宅(錦林20～22棟)で約8万5千円となり、また新築改良住宅(崇仁、三条鴨東)や建替更新住宅(楽只21棟)の場合は約11万円に達することとなり、一般公営住宅と同様の家賃制度では、中堅所得階層の地域への居住を阻む障害となるのではないかという疑問がある。
- ③その一方で、改良住宅が用地買収・除却経費も含めた多額の税金を投じた公共賃貸住宅(市営住宅)である以上、低所得階層を入居者として想定するのは当然であり、入居後に収入超過・高額所得となった世帯は、居住・移転の自由にのっとり団地外に自らの住居を確保すればよく、また公営住宅施策体系においても、特定優良賃貸住宅制度や分譲改良住宅など、収入超過世帯向けの住宅が用意されていることからいっても、改良住宅の役割として、高額所得世帯の定住や入居保障まで求めるのは、本来、法が想定していなかった施策であるという意見もある。
- ④このような議論の混乱が生じるのは、特別施策の撤廃、一般施策への移行という大きな時代の転換点に当たって、長年継続されてきた同和対策事業の抜本的是正に重点を置くあまり、そもそも依拠する法体系が異なり、事業目的や建設経過、住宅の性格が異なる改良住宅と一般公営住宅を区別せず、一般公営住宅の管理基準を改良住宅に無条件・全面適用することが、即一般施策への移行であるという直線的な結論付けが背景にある。また、国においても、現行の住宅地区改良法が、団地の管理面や事業推進の過程で生じている諸問題に適切に対応し切れていない実態があるにも拘らず、法改正には着手しようとせず、結果として、法的には改良住宅を低所得者向けの福祉住宅(旧公営住宅法の第二種公営住宅)に位置付けたまま放置しているという現実もある。
- ⑤以上の視点を踏まえ、崇仁まちづくり推進委員会においては、応能応益家賃制度の導入から3年を迎えるに当たり、同和対策事業としての特別施策時代には回帰しないことを前提にしつつも、いま一度、改良住宅の本来的な建設目的に立ち返り、法が目指した良好な市街地の再生、多様な所得階層の従前居住者(事業協力者)が住み続けられるまちづくりとはどのようなものか、また都心部という崇仁地域が持つ格好の立地条件を生かした地域の活性化につながる家賃制度や多様な住宅施策のあり方はどのようなものか、などについて検討するため、平成14年10月に「家賃問題勉強会」を設置し、以来5回にわたって改良住宅の家賃体系や将来のまちづくりのあり方について、議論を重ねてきたものである。

(4) 検討経過

回	月 日	テ — マ
第1回	10月10日(木)	1 家賃制度の現状と課題(論点整理) (1) 家賃制度の現状 (2) 問題点と課題 ①地域社会が変化した背景をどうとらえるか ②家賃制度とまちづくりとの整合性をどう確保するか
第2回	11月21日(木)	2 改良住宅の性格・法的位置付け (1) 住宅地区改良事業の目的 (2) 住宅地区改良事業の変遷 (3) 改良住宅の性格・位置付け 3 改良住宅の管理運営基準 (1) 入居資格 ①クリアランス入居者 ②空き家への入居者 (2) 家賃の決定方法(原則) (3) 収入超過者の家賃 ①法定上限額(限度額)方式 ②応能応益方式
第3回	1月23日(木)	4 改良住宅の家賃体系のあり方 (1) 基本的な考え方 ①住宅地区改良事業が目指すまちづくり ②まちづくりを支える住宅施策と家賃体系のあり方 (2) 改良住宅が目指すべき家賃体系 ①基本方向 ②具体的な家賃体系(試案)
第4回	2月13日(木)	◇勉強会の中間的なまとめと論点整理 ◇今後の課題と取組方向
第5回	3月13日(木)	◇勉強会の『中間まとめ』

2 改良住宅の性格・法的位置付け

(1) 住宅地区改良事業の目的

- ①住宅地区改良事業(以下「改良事業」という。)は、対象地区の環境改善を図り、健康で文化的な住宅の集団的建設を進めるため、住宅地区改良法(昭和35年5月施行、以下「改良法」という。)に基づき市町村が施行(改良法3条)する住環境整備事業である。改良法の具体的な骨格は、次のとおりである。すなわち、

- ア 不良住宅が密集し、かつまとまりのある既存住宅地域(1団地 1,500㎡以上、不良住宅50戸以上等)を改良地区として指定(4条)
- イ 地区内の土地利用や改良住宅、地区施設等の配置・建設に関する事業計画(「マスタープラン」)を策定(6条)
- ウ この計画に基づき、地区内の土地・家屋等を買収・除却(クリアランス)(10条)
- エ その跡地に、改良事業に協力した従前居住者(事業協力者)が入居する改良住宅を建設(17条)するとともに、隣保館、保育所、共同浴場、集会所等の地区施設や道路、公園等の公共施設(2条)を整備

- ②改良事業の目的は、単に不良・老朽住宅を除却し、その跡地に新しい住宅や公益的施設を建設・整備することにとどまるのではなく、改良地区に関するマスタープランに基づき、事業実施前には個々バラバラに立地していた住宅を、地域コミュニティとしてまとまりのある集団住区(改良団地)に再編成し、併せて地区施設等の整備を通じて健全な地域社会として機能する新しい住宅地域を形成するという、いわば既存住宅市街地の一体的な再開発、都市改造・活性化を行おうというものである。
- ③このため、改良法には、地区内での建築行為の制限(9条)や土地収用法の適用(16条)などの強行規定が設けられており、また事業の施行に伴い住宅に困窮することとなった事業協力者に対しては、その収入の多寡にかかわらず、改良住宅への入居が保障されている(18条)など、公営住宅法に基づき低額所得者向けの公募住宅として建設される一般公営住宅団地とは、基本的な事業目的や住宅の性格・位置付けに明確な相違がある。

(2) 京都市における改良事業の特徴

- ①改良法は、旧法(不良住宅地区改良法、昭和2年施行)時代も含め、本来は都市のスラム対策・都市再生事業のための一般法であるが、京都市の場合、「オールロマンズ事件」(昭和26年、京都市職員による部落差別暴露小説事件)を契機に、同和地域の劣悪な住環境・生活実態の解消が市政の最重点課題の一つとなったことがあり、同和地域の環境改善事業のための根拠法として改良法を集中的に運用してきた経緯がある。このため、京都市においては同和地域以外での改良事業の施行はなかったが、近年になって、三条鴨東地区や東九条地域で新たな改良事業や密集市街地整備促進事業がスタート

している。

②京都市の改良事業の特徴は、改良住宅への入居をはじめとする施策全般に厳格な「属地属人方式」を採用したことである。これは、事業開始当初、地区内人口の過密度合いが著しく、世帯数に見合うだけの改良住宅の建設戸数が確保できなかったことなどから、改良法の趣旨である属地主義を採らず、一般公営住宅への特定入居や、住宅取得融資制度などを活用した持ち家取得施策を展開し、在日外国人を含めた地域住民の地区外転出を積極的に進め、かつ改良住宅の空き家への地域外からの入居を阻んできたというものである。「属地属人方式」は、平成13年度末をもって廃止したが、その功罪は大きく、在日外国人を含めた地域住民の大量転出を招き、結果として地域社会の空洞化現象を生み出す大きな要因の一つとなったものと考えている。

【参考】京都市での改良事業の実績

改良地区指定 同和地域数	同和地域の面積	改良地区指定面積	改良住宅等の建設戸数	地区施設等の設置状況						
				隣保館 (分館)	福祉センター	浴場	乳幼児 保育所	体育館	学習センター	診療所
10カ所	79%	42%	4,225 戸	11(5)	15	13	12	10	14	10

※市内の同和地域:18カ所→隣保館・分館設置:12カ所

改良地区指定:10カ所(改良法9, 小集落事業1)

【参考】我が国の改良事業の変遷(概括)

①黎明期<大正末期~昭和17年>

◇都市スラム問題と部落解放運動(米騒動, 全国水平社の創立)

◇不良住宅地区実態調査(内務省社会局)(大正14年6月)

○ 217カ所, 約 660%, 家屋数41,774棟, 世帯数72,612世帯, 人口 309,085人

◇不良住宅地区改良法の施行(昭和2年)

○5都市(東京, 大阪, 名古屋, 横浜, 神戸), 7地区で約4千戸の改良住宅を建設

※大戦勃発により昭和17年に中止

②第一期<昭和27年~34年>

◇戦災による国土の荒廃

○約 420万戸の住宅不足と新たな不良住宅密集地区の発生

○同和地域における環境改善問題と行政闘争の本格化

◇公営住宅法の施行(昭和26年)

- 低額所得者向けの第二種公営住宅の中に、不良住宅地区改良事業のための特別枠を設定
- 30府県(49都市、80地区)で、約4千5百戸の改良住宅を建設

③第二期<昭和35年～昭和50年代>

◇住宅地区改良法の施行(昭和35年)

- 旧法(「不良住宅地区改良法」)の限界(国庫補助率の低さ、不良住宅地区の土地利用計画や都市再開発の視点が欠如)

- 新法の施行による不良住宅地区の再生

ア 国庫補助率の引上げ(不良住宅の買収・除却(1/2)、建設・用地買収(2/3))

イ 指定改良地区における面的環境改善事業の展開

※ 密集する不良住宅を全面除却(クリアランス)し、その跡地に従前居住者のための改良住宅を建設するとともに、道路、公園、共同浴場、集会所等の公共施設(地区施設)を整備し、良好で健全な新しいまちづくり・都市の再生が可能となった。

◇住宅地区改良法による同和地域の環境改善事業

- 部落差別撤廃を求める国民世論の高揚→「同和対策審議会」答申(昭和40年8月)

- 「同和対策事業特別措置法」の施行(44年7月)によって、住宅地区改良法は、同和地域の環境改善事業の根拠法として、全国的に積極的活用

◇法施行後、約 560市町村で約16万戸の改良住宅を建設(うち、同和地域では、約 370市町村 約6万3千戸)

④第三期<昭和50年代～>

◇住宅地区改良法による事業展開を機軸としつつ、かつ同和地域以外にもウイングを広げ、新しい時代に適応した多様な住環境整備事業がスタート

- 規制緩和による密集市街地整備促進事業の創設(昭和53年～)

- 改良地区の周辺地域を含むまちづくりの一環としての事業の展開

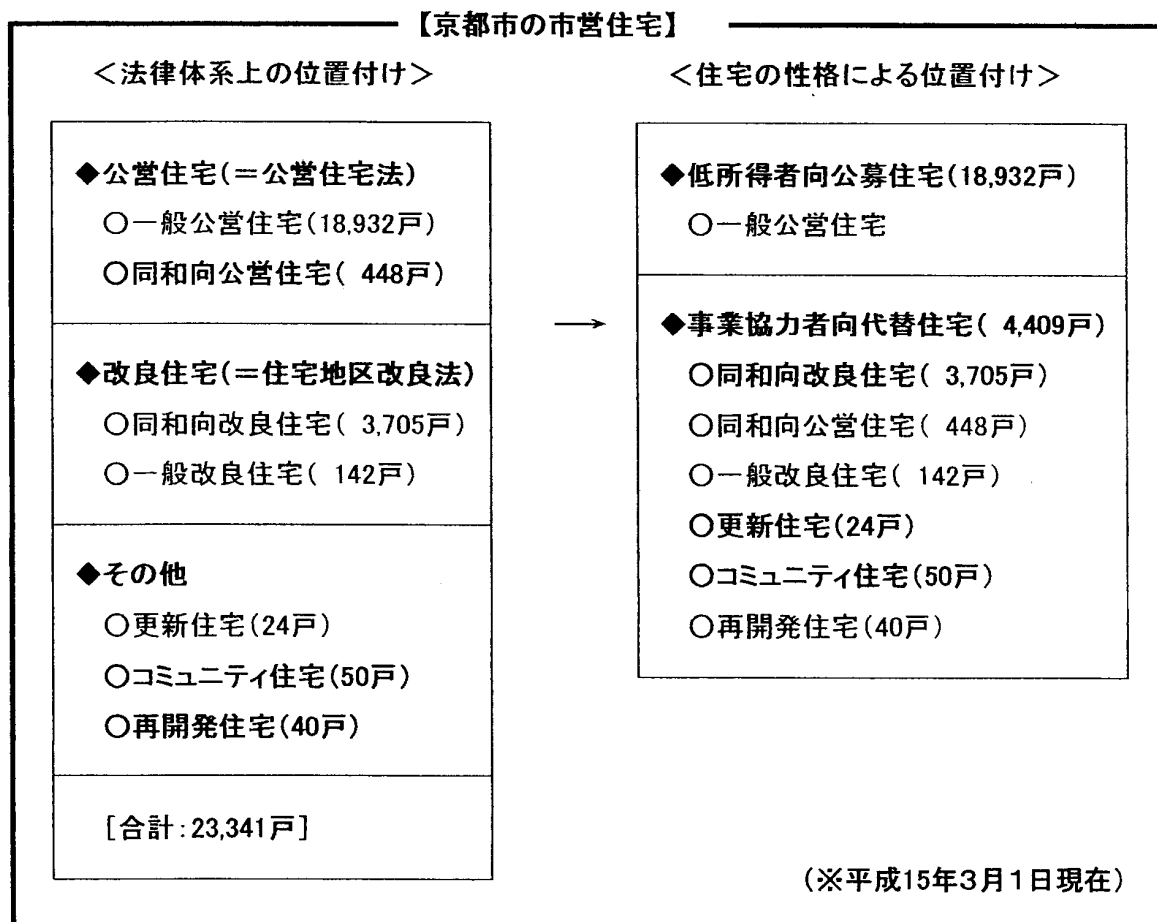
- 持ち家施策(分譲改良住宅等)の導入による多様な住宅供給

- まちづくり協議会への支援による住民参加型まちづくり

◇同和地域の住環境整備事業については、昭和44年以来の事業根拠法(「地域改善対策特別措置法」)が失効(平成14年3月末)し、他の施策(個人給付的事業)も含め、新たな時代に突入→特別対策による『かさ上げ施策』の廃止・見直しによる一般施策へ移行

(3) 改良住宅の性格・位置付け

- ①改良住宅は、先に述べたとおり、改良事業の施行によって、自ら居住する住宅を失い、住宅に困窮することとなった従前居住者(事業協力者)のための代替住宅として建設したもの(17条)であり、新たに生み出された集合住宅(団地)は、既存のコミュニティをまとまりのある集団住区(団地)として再編成したものである。
- ②その意味において、公営住宅法に基づき、住宅に困窮する低所得階層の市民を選考(抽選)によって入居させるため、既存住宅地域ではない新たな土地に建設し、その結果として集合住宅団地を形成することとなった一般公営住宅とは、住宅の性格や建設の経緯、地域コミュニティの成り立ちなどに大きな相違がある。
- ③なお今日、改良住宅とは、改良法に基づき建設された公共賃貸住宅であるとされているが、旧法(不良住宅地区改良法)時代(昭和2年～34年)に、旧法体系の不備、特に国庫補助金の問題などによって、公営住宅法に定める第二種公営住宅の特別枠として建設された同和向公営住宅については、法律の位置付けとしては公営住宅であるが、その実質的な性格は改良住宅と何ら変わるものではなく、事実、かつては不良住宅地区改良法による改良住宅として明確に位置付けられ(『住宅地区改良法の解説』(昭和35年11月、建設省住宅局編)、また今日においても、同和向公営住宅については、公営住宅法に規定する公募によらないで特定入居することのできる公営住宅として改良住宅を建設した(『住環境整備 2002』、監修:国土交通省住宅局)とされている経緯があることを忘れてはならない。



3 改良住宅の管理運営基準

【ポイント】

◇改良住宅の管理運営基準については、基本的には改良法、及び同法において準用する新公営住宅法が適用される。しかし、入居資格は、クリアランス入居が改良法によることとなる一方で、退去空き家については、募集方法に関しては新公営住宅法が、所得基準は旧公営住宅法(旧第二種公営住宅基準)が適用される。また家賃については、旧公営住宅法による法定限度額方式が原則であるが、建設省(当時)通知によって、新公営住宅法(応能応益方式)に準じた取扱いも認められているなど、かなり複雑な体系になっており、これらは、『改良住宅等管理要領』(国土交通省住宅局長通知)に集約されている。

(1) 入居資格

①クリアランス入居

改進黨業の施行によって自ら居住する住宅を失った者のうち、改良住宅への入居を希望し、かつ住宅に困窮する者については、クリアランス入居者(事業協力者)として、施行者は、これらの者を改良住宅に入居させなければならない(18条)とされている。入居に当たっては、事業協力者のための代替住宅であることを踏まえ、一般公営住宅のような所得基準はなく、また単身世帯の入居も可能となっているなど、一般公営住宅とは資格要件が異なっている。

②空き家への入居

ア クリアランス入居者が退去し(入居する見込みがなくなった場合も含む)、空き家となった改良住宅については、事業協力者のための代替住宅としての目的・役割が達成されたものであるから、これを公営住宅とみなすこととされ(29条)、その結果、募集・選考方法、同居する親族要件などについて、新公営住宅法の規定が直接適用される。

イ ただし、所得基準については、改良法では依然として改良住宅を旧第二種公営住宅とみなしていることから、改良法施行令に定める基準(政令所得13万7千円、収入換算:3人世帯で年収約 370万円、月収割約31万円)が適用される。

(2) 家賃の決定方法(原則)

①公営住宅の家賃は、従前は、事業主体(市町村)が建設に要した費用から国等の補助金を除いた額を原価とし、その原価を上限として市町村が家賃額を決定するという「法定限度額方式」を採用していたが、平成8年の公営住宅法改正(10年施行)に伴い、入居者の収入(応能)及び住宅の立地・規模等の条件(応益)に基づき決定する「応能応益方式」に移行した。

②しかし、改良住宅については法改正が行われなかったため、法律的には依然として旧公営住宅法に定める法定限度額方式が適用されている。一方、同和向公営住宅については、改良住宅と同様に、実質的には従前居住者(事業協力者)のための代替住宅としての性格を持っているにも拘らず、法律の上で

は公営住宅法が適用される住宅であるため、家賃は応能応益方式によって決定されるという矛盾が生じることとなった。

- ③こういった混乱・矛盾を解消する意味もあり、国においては、国土交通省通知(平成9年1月)において、改良住宅にも、改良法の規定(法定限度額(但し、実際は後述する法定上限額))の範囲内で応能応益家賃制度が導入できるよう現実的対処を行った経緯がある。
- ④改良住宅の家賃は、先に述べたとおり、建設に要した原価を上限(法定限度額)として決定されるが、入居者世帯が一定の収入額を超える場合(「収入超過者」)については、その超過額の区分に応じて、法定限度額の1.8倍までの割増家賃(「法定上限額」)を徴収できる(29条3項、旧公営住宅法21条の2)こととされている。
- ⑤以上のことから、結局、改良住宅の家賃については、次の2つの方法から、市町村が選択した方法によって決定することとなる。(京都市の場合は、現在、＜B＞を採用)

＜A＞法定限度額(上限額)方式

- ◆法定限度額＝『建設費用(補助金を除く)の償却費』+『修繕費』+『管理事務費』
+『損害保険料』+『地代相当額(補助金を除く)』
- ◆法定上限額＝入居者世帯の収入に応じ、「法定限度額×1.8」以内で市町村が決定

【崇仁41棟(70㎡タイプ)】

A 建設費用の償却費	32,584円
B 修繕費	19,242
C 管理事務費	2,405
D 損害保険料	192
E 地代相当額	31,191
法定限度額(A+B+C+D+E)	85,614円
法定上限額(法定限度額×1.8)	154,100円

＜B＞応能応益方式

- ◆法定上限額の範囲内であることを前提に、一般公営住宅と同様の応能応益方式に基づく計算方法で市町村が裁量によって決定する。
- ◆崇仁41棟(70㎡タイプ)の場合は、一般公営住宅と同様の応能応益方式で計算すると、H階層(負担調整期間終了後の平成23年度の最終家賃)が109,100円となるが、これは法定上限額(154,100円)の範囲内におさまっているため、改良法の規定との矛盾はない。

4 改良住宅の家賃体系のあり方

(1) 基本的な考え方

①改良事業が目指すまちづくり

- ア 改良事業が、旧法(昭和2年)時代も含めて一貫して目指してきたものは、スラム化した既存住宅市街地の住環境整備を推進し、その結果、コミュニティとしてのまとまりのある集団住区(改良住宅団地)を建設、良好で健全な住宅地域を実現するという都市改造・新しいまちづくりであった。
- イ 改良法の施行から約40年、今日では小集落事業等も含め、全国で約 1,800地区が地区指定され、約17万戸の改良住宅が建設された。京都市においても、12地域・24改良地区(46万㎡)で約 4,300戸の改良住宅が建設され、併せて、入居者の社会生活の向上に資するための地区施設・公共施設の整備も精力的に行われた。その結果、かつての劣悪な不良住宅地域の住環境や住民の生活実態は大きく変化した。
- ウ しかし、他方、長年にわたる事業進捗の過程で、改良住宅の建設戸数の絶対的不足や住戸の老朽・狭隘さ、中堅所得階層向けの受け皿住宅である地域内での持ち家分譲住宅建設の立ち遅れなどの新たな課題が浮上し、またこれに同和対策事業の進展に伴う住民の生活水準の向上などの要素が加わり、各地域では、公営住宅への転出や住宅購入による住民の地域外流出が進行した。そのため、地域の人口・世帯数は大幅に減少し、特に子育て世帯などの中堅所得階層の転出による高齢化と低所得階層の増加という地域社会の変貌が顕在化しており、このような中、改良事業が本来目指した健全な地域社会に支えられた良好な住宅地域の再生・新しいまちづくりという目標は、今日、大きな転機を迎えているのが現状である。

②まちづくりを支える住宅施策と家賃体系のあり方

- ア 都市再開発・都市再生を目指した改良法の目的を達成し、既存コミュニティを維持・発展させるためには、本来は住み続けられ得る住戸水準の改良住宅や分譲住宅の建設をはじめとする多様な住宅施策が必要であるが、併せて、改良事業の基幹的施設であり、大多数の事業協力者が居住する改良住宅の家賃について、同和対策としての措置とは異なる事業協力者向けの適正な家賃体系を確立するという重層的な仕組みづくりが重要である。
- イ 事業開始当初においては、一部の持ち家居住者を除き、改良住宅に入居する事業協力者の大半が生活保護基準スレスレの低額所得者であったため、住宅の家賃設定に当たっては、特に借家から入居する世帯の経済的負担を軽減するための適切な行政指導が重要である(昭和35年、改良法制定時の衆議院附帯決議)とされるなど、家賃の低額設定に特段の配慮がされていた。
- ウ 京都市においても、改良住宅の家賃を一般公営住宅と区分し、政策的に低額に据え置いてきたのは、かかる改良法制定の趣旨を踏まえ、入居者の生活向上を支えるための支援策としての住宅政策上の判断が基本にあり、これに部落差別の撤廃を目指し、「同和対策事業特別措置法」に依拠した同和対策事業としての位置付けが加わり、これらの理由が複雑に相乗作用していたという事情があ

る。

エ 今日、入居者の生活実態や住環境の向上・改善が着実に進んだ一方で、中堅所得階層の流出などによって、新たなスラム化さえ予感させる地域社会の空洞化現象が顕在化する中で、既存コミュニティの維持・発展による良好な住宅地域の再生という改良事業の当初目的を達成するためには、新しい時代に対応した多様な住宅施策の展開が焦眉の課題となっている。そのポイントは、

- ＜第一＞改良地区内及びその周辺地域において、子育て世帯などの中堅所得階層を対象とする持ち家(定期借地権付き)分譲住宅を積極的に建設すること
- ＜第二＞改良住宅の空き家を活用し、やむを得ず転出した世帯を含め、地域内外から若年子育て世帯などの活力ある新たな入居者を公募によって迎え入れること
- ＜第三＞地域住民の大半が生活する事業協力者向けの住宅である改良住宅の家賃を適正な水準に設定すること
- ＜第四＞地域のまちづくりを自律的・主体的に進めるため、NPO法人などを母体に、改良住宅や地区施設・公共施設の住民自身による自主的管理への委託を進めること

などのバリエーションに富んだ施策、住民自身の自立した取組の展開であると考える。

オ 改良住宅家賃については、平成12年度から、改良法の規定の範囲内(法定上限額以内)を前提としつつも、基本的には一般公営住宅と同様の応能応益家賃制度に移行した。しかし、今日、改めてその中間総括を行い、制度導入に至る経緯を整理し直すならば、長年にわたって改良住宅家賃に政策判断を加え、低額に据え置き続けた理由を、同和対策事業として講じてきた個人給付的な特別措置にのみその根拠を求め、事業協力者向け住宅という改良住宅固有の性格を踏まえた家賃設定の意義を見失うという迷路に入っていたのではないか。すなわち、改良事業に伴う住宅施策の全てを、同和対策事業の見直しの俎上に乗せて直線的・機械的に見直すという混乱が生じていたのではないか、という反省が、特に「同特法」失効を契機として展開された見直し・検討作業を終えた今日、改めて置き忘れた課題として浮き彫りになりつつある。

カ 一方、国レベルにおいては、新公営住宅法の施行と連動した改良法の改正に着手せず、家賃設定における法定限度額方式や旧第二種公営住宅(福祉住宅)という改良法等で規定する改良住宅の位置付けはそのまま放置し、他方、行政指導文書でしかない通知(建設省住宅局総務課長・住環境整備室長)によって、市町村が、住宅としての性格が異なる一般公営住宅と同様の応能応益家賃制度を導入することを受容するという改良法と公営住宅法の法体系の間での混乱と矛盾が生じている。その影響は、応能応益家賃制度を採用する市町村と、法定限度額方式を維持する市町村とが混在するという住宅政策の全国的アンバランス状況を生み出す大きな要因となっている。

【応能応益家賃制度の導入状況】

ア 全国市町村

(平成13年3月末現在)

	管理市町村数	導入市町村数	導入率
改良住宅全体	558	221	39.6 %
管理戸数	156,475	101,665	65.0 %
うち同和改良	369	112	30.4 %
管理戸数	63,241	38,596	61.0 %

(国土交通省の調べによる)

イ 政令指定都市

(管理戸数:同和向改P,同和向公営)

都市名 種	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市	名古屋市	京都市
管理戸数	約 9,200	約 6,500	約 1,400	約 5,000	約 4,800	約 1,600	約 4,300
導入時期	10年4月	11年7月	10年4月	10年4月	12年4月	15年度からの導入に向けて地元調整していたが調整がつかず中断。現在は1万～1万6千円の定額家賃。	12年4月
収入区分	原則階層(4区分)にとどめた	原則階層(4区分), 1割減免	8 区 分	8区分を基準に10区分設定	原則階層(4区分)にとどめた		8 区 分
負担調整期間	6年間	9年間	9年間	9年間	7年間		7年間
負担調整期間終了後の取扱い	8区分へ移行予定 但し5区分以上についてはみなし特 公賃適用予定	未 定	一般公営住宅と同様の取扱い	一般公営住宅と同様の取扱い	5区分以上については何等かの措置が必要と考えているが未定		

※＜参考＞大阪市の家賃制度の見直し予定(負担整期間終了後(平成17年度以降))

家賃階層		設 定 家 賃 額 の 考 え 方
原則階層	A	◆一般公営住宅と同様の応能応益家賃制度に基づく家賃額 家賃算定基礎額×立地係数×規模係数×経過年数係数×利便性係数
	B	
	C	
	D	
収入超過階層	E	◆市営住宅条例に基づき、大阪市独自のみなし特定公共賃貸住宅(「みなし特公賃」)家賃体系を改良住宅にも適用(国土交通省とは協議整わず) 【家賃額】 家賃算定基礎額×規模係数×経過年数係数×利便性係数×地価補正係数 ＜特徴＞①立地係数(大阪市 1.25)は適用除外 ②独自に「地価補正係数(0.9)」を採用
	F	
	G	
	H	

(2) 改良住宅が目指すべき家賃体系

①基本方向

ア 京都市において、平成12年度から改良住宅家賃に採用した一般公営住宅と同様の応能応益制度は、現在、本来家賃額までの負担調整期間中ではあるが、概ね入居者の理解と協力が得れ、暫時定着・滲透しつつあるものとする。しかし、これまで改良事業に適用してきた 同和対策としての特別措置は終焉させることを前提にしつつも、既存地域社会の維持・発展に支えられた良好で健全な集団的住宅地の形成を目指した改良法の本来目的に照らした場合、事業の結果責任を負う施行者として、今日の急激な人口減少と少子・高齢化、所得階層の低所得集団への移行という地域社会の変化を直視するとき、一般施策としての新たな政策判断が必要ではないだろうか。

イ このため、『パートナーシップによる住環境整備指針』(平成12年3月)に掲げる「住み続けられるまちづくり」の実現に資する観点から、持ち家分譲施策の推進、空き家への地域内外からの公募の導入、住宅管理の公益的団体への委託の検討など、多様な住宅施策を積極的に推進する一方で、事業協力者向住宅としての法的性格をもつ改良住宅独自の家賃体系について、改良法の本来目的に立ち返り、かつ地域社会活性化を進める視点から改めて総括・検討を加えることとする。

②新しい家賃体系(試案)

ア 前提条件

- a 改良住宅が改良法の規定に基づき建設されたという法的位置付けは、これを遵守する必要があるため、最高家賃額は、法定限度額(収入超過者については法定上限額)以内に設定することとする。
- b 家賃体系における応能応益制度については、旧公営住宅法時代においても、第一種・第二種の区分や家賃減免制度の活用によって家賃額が異なっていた(応能)こと、また団地の建設年度や住戸規模によっても家賃額に相違があった(応益)ことなどから、既に変則的な応能応益制度を採用していたと言える。このことも踏まえ、「世帯の収入の程度や、団地・住戸の規模・立地条件などを総合的に加味し、適切で公平な入居者の負担を実現する」(「新公営住宅法逐条解説」(建設省住宅局総務課))応能応益方式そのものは、入居者にとって公平な家賃決定の方法であると考えており、これは引き続き維持するものとする。
- c 原則階層(A～D)については、国における「家賃算定基礎額」の決定方法などに若干の疑問は残るものの、基本的には、公営住宅法において住宅に困窮する低所得階層向けに設定された合理的家賃額であると考えられるため、改良住宅においてもこれを適用する。
- d 収入超過者階層(E～H)は、一般公営住宅では本来入居資格のない収入階層を対象とする割増家賃である。このため、公営住宅と性格の異なる事業協力者住宅であり、かつ入居に当たっての所得制限がなく、併せて収入超過・高額所得が退去要件とならない改良住宅に直接適用するのは適切ではなく、改良法に規定する割増家賃額の範囲内(法定限度額×(1.3～1.8))で、京都市独自の家賃算出式を試案として創設した。
- e 新しい家賃体系(試案)を適用する住宅は、改良住宅、小集落改良住宅(山ノ本団地)、更新住宅、旧同和向公営住宅、コミュニティ住宅とする。このうち、旧同和向公営住宅については、法的には公営住宅法が全面適用されるが、もともと不良住宅地区改良法(旧法)の不備によってやむなく公営住宅として建設した住宅であり、その建設目的は、事業協力者向住宅としての改良住宅と何ら異なるものではないことから、結果的に新しい改良住宅家賃体系(試案)の適用が受けられるような創意・工夫を検討する。
- f 家賃体系の見直しは、京都市における市営住宅の性格・法的位置付けの相違に基づくものであることから、そのことを明確にするため、市営住宅条例を改正し、改良住宅、小集落改良住宅、更新住宅、旧同和向公営住宅、コミュニティ住宅を、「事業協力者住宅(仮称)」と定義し、一般公営住宅と区分・整理することとする。

イ 具体的な家賃体系(試案)

家賃階層		家賃設定の基本的な考え方	具体例(崇仁41棟70㎡タイプ)	
			現行家賃額	見直し試算額
原則階層	A	◆原則階層(A～D)は、公営住宅法において、低所得階層向けの低額家賃が設定されているため、改良住宅においても、法定上限額以内で、一般公営住宅と同様の家賃額の決定方法を準用する。 家賃算定基礎額×立地係数×規模係数×経過年数係数×利便性係数	37,500	37,500
	B		45,500	45,500
	C		53,800	53,800
	D		62,100	62,100
収入超過階層	E	家賃算定基礎額×規模係数×経過年数係数×利便性係数×<u>地価補正係数(0.85)</u>±逆転補正 ◆市町村立地係数は、これを適用しない。 ◆地価補正係数は、京都市内住宅地の固定資産評価額の平均値と、改良団地が立地する地域(13団地)の同平均値との比較割合。 ◆E階層家賃については、D階層との逆転現象が生じるため、全体の均衡を確保するため、補正措置を講じる。	71,800	※62,800
	F		82,400	63,600
	G		95,300	73,600
	H		109,100	84,300

ウ 留意事項

- a 公営住宅法施行令に基づく告示で示される市町村立地係数は、政令指定都市の間や、大都市と近接する中都市との間で差異があり(大阪市 1.25 , 神戸市・横浜市 1.2, 京都市・名古屋市等 1.1, 福岡市 1.05 , 仙台市 1.0, 向日市 1.0, 宇治市・城陽市 0.95 , 亀岡市 0.9, 北九州市・亀岡市・木津町 0.9), またこれは全国の公営住宅相互間の家賃負担の均衡を図るため、土地価格に反映される利便性に関しての市町村間の立地偏差であることから、事業目的の異なる改良事業で建設された改良住宅には馴染まない係数である。このため、試案では、これを適用除外とした。
- b 「地価補正係数」は、公営住宅法には規定がなく、試案において京都市独自に設定した係数であ

るが、これは、歴史的・社会的差別の結果が、経済指数としての固定資産税評価額(以下「評価額」という。)に客観的に投影されている現実に着目し、その偏差を数値化したものである。具体的には、京都市内の住宅地域の評価額の平均値と、改良事業を実施している地域(13団地)周辺の評価額の平均値との比較割合数値である。

なお、改良地域の評価額(13団地・各団地3ポイント)は、「下限値0.47(改進黨地)、上限値1.18(楽只団地)」であるが、上限値地域は、地域全域が改良地区であり、当該地域の評価額は、幹線道路に面した近傍住宅地での価格を準用するという便宜的なものであり、この傾向は全面改良地区である北部地域に共通し、逆に部分改良地区である南部地域では著しく低い数値となる逆転現象が生じているため、全体の均衡を確保する観点から、13団地(39ポイント)の平均値(0.85)を採用した。

(平成13年度数値)

京都市内住宅地の平均評価額: 158, 999円(A)

13改良団地の平均評価額: 135, 435円(B)

B/A : 0. 85