

第1回京都市住宅審議会 摘録

1 日時

平成20年10月8日（水）18時30分～21時00分

2 場所

ハートンホテル京都「宇治伏見」

3 出席者

○審議会委員

※敬称略

委員 京都女子大学家政学部生活造形学科 准教授 井上えり子
〃 公募委員 好田陽一
〃 大阪大学大学院工学研究科 准教授 小浦久子
〃 京都文教大学人間学部文化人類学科 専任講師 佐藤知久
〃 京都大学大学院工学研究科 教授 高田光雄
〃 龍谷大学副学長，経済学部 教授 西垣泰幸
〃 関西学院大学法学部法律学科 准教授 野田 崇
〃 京都府立大学生命環境科学研究科 教授 檜谷美恵子
〃 高齢者福祉総合施設はなぞの 施設長 村田麻起子
〃 公募委員 矢部安希子

○京都市

都市計画局長 里見 晋
都市計画局住宅室長 田辺真人
住宅室部長 福林文孝
住宅室部長 佐倉正光
住宅室部長 西澤亨
住宅室担当部長 片岡稔
他住宅室住宅政策課，すまいまちづくり課の職員他

○その他

傍聴者 2名，取材記者 3名

4 議事次第及び内容

（1）開会

○里見都市計画局長挨拶

【里見都市計画局長】

京都市都市計画局長の里見です。本来，副市長の山崎から，御挨拶させていただき予定でしたが，急遽，緊急の公務の関係で欠席となりましたので，代わりまして御挨拶をさせていただきます。

本日は，委員の皆様，このような遅い時間にも関わらず，お集まりいただきまして，厚く御礼を申し上げます。特に，当審議会には，お二人の方に公募委員として御参加いただいております。改めて感謝するとともに，市民の目線で新しい風，議論を当審議会に注いでいただければと期待しております。

当審議会は、住宅の供給や市営住宅の管理、その他住宅に関する重要事項について、市長の諮問に応じ、調査、審議すること目的として設けております。昭和 51 年に発足して以来、その時々々の社会経済情勢等の中で、本市の住宅政策の進むべき方向を示し、施策の展開を御議論、御提言いただいております。

現在、本市の住宅政策の指針である京都市住宅マスタープランは、平成 13 年の審議会答申を受けて策定したものです。その後 7 年が経過、少子高齢社会と言われて久しいですが、日本の総人口も 2006 年をピークに減り始めていることや人々の価値観、色々なものが変化する中で、真に豊かさを実感できる住まいの実現が大変難しくなっております。

多世代が住むまちづくりや京都の町衆の伝統を背景とする地域コミュニティの活性化も大事です。そういう中で、公営住宅の役割や高齢者、外国籍の方に安心してお住まいいただける民間ストックの活用、公的住宅も含めて広く検討する必要があるのではないかと考えております。

あるインターネットの生活情報サイトに、「2007 年度の住みたいまちランキング」という全国のアンケートがありまして、京都市は関西地域の 1 位で、全国では残念ながら 2 位となっております。1 位が横浜とのことです。また、平成 18 年の日経リサーチによる人々の居住意欲や不動産の購入意欲など地域のブランド力の評価付けの調査では、京都市は、全国 1 位とのことです。これらは、様々なデータの中のごく一例ですが、一つの傾向として、京都のまちづくりや住まいづくりが評価されてきたと考えております。

京都市は、昨年 9 月に新景観政策を導入し、その後、様々な議論が沸き起こっており、住まいや住宅ストック、まちづくりをどうしていくのかが問われています。本市の住宅政策には色々な課題があり、また本市の財政も非常に厳しい状況ですが、そのような中でも全国から注目され、また住みたいと思われる京都であり続ける積極的な住宅政策について御審議いただければと考えております。

本日の資料に「未来の京都アイディア募集」という「未来まちづくりプラン」のダイジェスト版を配布しております。この 5, 6 ページに、本市が大変厳しい財政状況にあることについて記しております。積極的に御審議いただきたいと言った後に、こういうのをお見せするのはどうかと思いますが、京都市は、市税収入が少なく、非課税の土地が多い状況であることから、地方交付税に多く頼っていることや硬直的、事務的な経費が非常に多いという基礎的な構造を有しており、その上に、三位一体改革以降の国による地方交付税の削減が大きく影響し、今後の財政収支見通しにあるように、今後 3 年間の不足累計額は 964 億円と見ており、大変な財源不足で、危機的な状況にあります。お金がないのなら知恵を出す必要があります、委員の先生方の御審議をいただき、その答申を受け、京都市の未来の住宅政策の指針となる住宅マスタープランを策定していきたいと考えております。

大変限られた時間で実質一年強ですが、忌憚のない意見を賜り、有意義な会議、本市に対する意欲的な御答申をいただければありがたいと思います。

(2) 委員及び出席者紹介

(3) 会長、副会長の選出

○事務局より、会長及び副会長は、委員の互選により定めることを説明

○檜谷委員より、高田委員を会長に、西垣委員を副会長に推薦するとの発言があり、委員一同の賛意を得る

○会長挨拶

【高田会長】

京都大学の高田です。この審議会は、前回の審議会（平成 17 年、18 年度に開催）より継続のもので、新たにお入りいただいた公募委員以外の委員の方々には引き続きお世話になります。ただ、今年度については、また新たな審議会の課題があるようですので、もう一度仕切り直して審議会を行うこととなります。私としましては、これまでの議論を尊重しつつ、また今回新たに入っていた公募委員の方々の御意見も十分取り入れつつ、現代の京都市の事情に合致した住まいのあり方を引き続き考えていきたいと思っています。前回同様副会長の西垣先生、それから各委員の先生方に大変お世話になるとと思っています。よろしくお願いします。

さて、京都は里見局長の御挨拶にもあったように、新景観政策施行のあと、まちの様子が相当変わってきました。加えて、現在の社会的・経済的状況の変化は、かなり大きな変化であって、今後これがどのように推移していくかということが住まいの問題に大きな影響を与えると感じています。住まいをとりまく社会・経済環境は、前回の議論のときよりもいっそう厳しくなっており、こういう状況の中で何をやらなければいけないかということについて、よりシビアな議論が求められていると思います。

(4) 諮問

○里見都市計画局長が諮問文読みあげ、高田会長へ手渡し

○出席者全員に諮問文写しの配布

——（休憩：15 分）——

(5) 議事

ア 今後の審議の進め方について

【事務局】

それでは審議を再開させていただきます。以降の議題につきましては高田会長に進行をお願いします。

【高田会長】

それでは次第に沿って議事を進めます。「(1)今後の審議の進め方について」事務局から説明をお願いします。

——（事務局より説明：資料④・Ⅰ・Ⅱ）——

【高田会長】

それでは今の資料④・Ⅰと④・Ⅱに関して御意見をいただきます。スケジュールでは、大変タイトな期間で答申を出さないといけないので、小委員会の設置が提案をされています。小委員会の委員構成案は④・Ⅱですが、私が全ての小委員会に参加するというのはおそらく不可能ではないかと思いますので、他の委員の方にフォローをしていただきたいと思います。

よろしいでしょうか。特に無いようですので、大変タイトなスケジュールであることを御確認いただき、御承認いただきたいと思います。

公的住宅小委員会は、直ぐにでも第1回目を開催することになっていますので、公的住宅小委員会の委員の方に早速お集まりいただくことになります。事務局の提案にもあったように、必要に応じて審議会の委員以外の方に、参加あるいはゲストスピーカーといった形で、お話を伺うことが必要ではないかということを予め想定しています。実は前回のこの住宅審議会の委員をしていただいた方で、今回人数の関係で入っていただけなかった方が何名かおられます。その中から、この公的住宅小委員会については、大阪ガスエネルギー文化研究所の客員研究員をされている弘本由香里さんに入っていただければどうかという案も出ているのですが、如何でしょうか。（⇒委員全員の賛意を得る。）

よろしいですか。それでは弘本さんを含めて委員リストに載った委員の方、場合によってはまた追加ということが出てくるかもしれませんが、第1回公的住宅小委員会を開催していただきますようお願いします。

イ 京都市の今後の住宅政策を考えるに当たって重要な論点について

【高田会長】

それでは次に2番目の議題の「京都市の今後の住宅政策を考えるに当たって重要な論点について」事務局から説明をお願いします。

——（事務局より説明：資料⑤）——

【高田会長】

先ほど里見局長よりいただいた諮問文には、二つの諮問項目がありましたが、資料⑤は、1番目の諮問の項目に関連する論点ということでございます。これについて、御自由に御意見をいただきたいと思います。

【西垣副会長】

資料⑤に盛り込まれている論点は、単に公的住宅という側面だけではなく、京都市の住宅政策全般に関わることが多く含まれていると思います。

住宅マスタープランの計画視野は10年間ぐらいを想定することになると思いますが、議論に際し、10年後の京都のまちの住宅や、住み方、生活等についてのイメージ、ビジョン、グランドデザインといったものを想定しながら、例えば京都の中心街にある木造住宅や分譲マンションといった個別の政策をどうしていくのかを考えるような統一的な視点を一つ持つと、今後の住宅マスタープランが夢のあるものになるのではないかと思います。その

他、今後のニーズやライフスタイルの変化に関しても、そこに現実性がなければいけないと考えます。

いずれにしても、今後の議論の中で各委員の御意見を聞きながら進めることになろうかと思います。厳しい時代ではありますがけれども、だからこそ夢があって、10年後の京都イメージを少しでも盛り込んだ住宅マスタープランになって欲しいと思います。

【佐藤委員】

今、西垣先生が言われたように10年間生きるプランを作るということは、10年後の京都がどういった社会になっているかということ予測しながら、その10年間という時間に耐えられるような計画を立てないといけないということです。これが社会的な変動がまったくない時期ならよいけれども、今の社会状況は、戦後からの転換点で、これから大きく変わっていくであろうといえると思います。例えば前回の審議会では、戦後の住宅政策が量から質へと転換点を迎え、供給が目的である政策の時代はもう終わったというお話がありました。

加えて、市の財政は本当に危機的な状況であるため、政策を見直してそれに応えていくためには、民間の方が上手く賛同してくれる、乗ってくれるような政策を考えていく必要があると思います。

【小浦委員】

京都は、得な都市だと思います。実態とは違っていても、歴史的であるとか、京都らしいとか、一般的にはイメージの思いこみが共有されやすい都市です。地域の人たちのイメージと合っているかどうかは別の問題ですが、政策が期待されているイメージにあっていると主張しやすい都市です。

例えば、京都であれば「京都らしい景観」というだけで、とりあえずは聞いてくれるわけです。他の都市ではあり得ない。どんな景観なのか、説明が必要です。京都の住まい、住まい方についても、地域性を主張するビジョンが比較的受け入れられやすいのではないかと思います。解決すべき課題の多くは他地域と共通していても、その現象の現れ方や将来像の描き方に京都らしさを主張できるところは強みでしょう。成長期のように人口の推移から将来を予測するような、トレンドで将来像を描くことはできなくなっています。産業構造も変化しており、地域経済の方向も流動的です。だからこそ、変化をつなぐビジョンが必要で、イメージの主張ができるという面で京都は強みがあると思います。資料⑤に書かれている課題というのは、京都だけではなくてどこでも共通するものになっています。どこでも共通する課題が京都でどのように現れてきているのか、具体的な現場から考えてみたいと思います。

【好田委員】

例えば10年後の経済を予測するということは、かなり難しいことだと思いますが、今回の住宅審議会では、住まいにポイントを置いた京都らしさを考えるので、ある程度ポイントを絞って対策やビジョンを組み立てることが出来るのではないかと思います。そういった意味では、京都は、一つの特殊性を持っていると思います。

【井上委員】

①・②の分譲マンションの対策のところで、維持管理力という言葉が出てきましたが、私は分譲マンションに限らず、そもそも都市に住む日本人の大多数の人は維持管理力を持った歴史が無いような気がしています。京都の調査等をして感じるのは、京都のまちは各町が非常に自立していて、コミュニティもあるということですが、例えば家の維持管理は何人かの家持ちと言われる家を持っていた人たちが担当していて、それ以外の人たちは実は借りて住んでいるだけで、維持管理するということに対してそれほど強い関心を持ったり、積極的に参加したりするという感じでは無かったと思います。

非常に責任を持って維持管理をしていた人たちが、今、とても少なくなっていて、逆にそれまでそれほど興味を持たなかった人たちが経済力を持って、自分の家を持てるようになり、そういう人たちの数が増えたことで、家の維持管理をあまりやらない今の状況が生じています。

分譲マンションだけではなくて町家の空家等でも何ら有効活用する方策もなく、そのまま放置されているものが非常に多くなっています。ストックを増やしていくことが初期の住宅政策にありましたが、ストックを形成していくという時に、まず最初にこの維持管理力をいかに形成していくかが非常に重要だと思います。

【高田会長】

今の井上委員の発言は、持家の意味が変わってきたということではないかと思います。かつては、持家層というのは単に家の所有権を持っているだけではなくて、地域のマネジメントを担当している人々を意味していました。逆に、借家層は、地域のマネジメントに参加している部分もあったけれども、大部分の事柄については参加していませんでした。

戦前まで、京都は、持家は2割しかありませんから8割は借家だったのですが、戦後は、持家が5割を一気に超えてしまいました。ところが、戦後の持家というのは単に所有権を持っているというだけになってしまい、地域のマネジメントとは関係がなくなってしまったということが言えると思います。

【野田委員】

前回の審議会に参加させていただいたあと、私も京都に他所から来て住んでいる人間としてあれこれ考えたのですが、まず、京都らしい町並という町家が continuing していることを連想するのですが、実は京都市域の中でそういうところはごく一部であって、私が住んでいる北区は、100年前には田んぼしかありませんでした。京都らしいイメージは、上・中・下京区辺りが中心になりますが、京都市の施策として、京都らしいというイメージが市内全域に及ぼされるはずがないので、そこには性質の異なる二つの問題があるだろうと思います。一つは、山科区などの地域は、他の一般都市と同じような問題を抱えているのだらうと思うことです。京都というイメージを持って、どこまで語り切れるかというのは難しいと思います。

それからもう一つは、京都らしい町並についての「まなざし」の問題です。京都らしさというのはイメージですから、私のような他の地域から移り住んだ者の場合、一生住んでも観光客の目線しか持てません。そうすると、町家が continuing していると「良いな」と思うのですが、例えば10代以上続いて京都に住んでいる人たちはどう思うでしょう。どの「まなざ

し」から見るのかというのがポイントになるのではないだろうかと思います。

また、良好なコミュニティが維持されていることについてですが、コミュニティは住んでいる人間が作るものであって、住宅の形や外観はあまり関係がないと思います。きれいな町家が残っているが、最近では、若い人たちがおしゃれという理由で住んでいたり、そこで店舗をやっていたりします。一方、家は近代的で今風の家だけれども、長く住んでいる人たちは、例えば地蔵盆等でも活発にやっているという人もいるわけで、コミュニティという点では、後者の方が京都らしいのではないかと思います。

【檜谷委員】

全部のテーマに共通して言えることかと思いますが、これらはみな、住宅の基本的な計画、ビジョンづくりにつながっていくわけですから、その点を念頭に、具体的な政策を示すときにはそれをモニターしていく仕組みについても、考えておく必要があります。進捗状況をチェックするという観点から発想すれば、自ずとどのような課題を設定していくべきかが絞られていくのではないかと思います。政策を着実に進めていくために、何を重視し、落とし所をどのあたりに設定するのかということも考えるべきだと思います。

また、先ほど、公共ができることと、民間でできること、また市民の方々の意識を高めつつ、意見を聞きながら一緒にやっていく部分があるとの御指摘がありましたが、個々のテーマで、そのような視点をもつ仕組みづくりを考えることが大切だと思います。

私は分譲マンション小委員会に入らせていただくということでしたので、このテーマについて、一言申し上げます。分譲マンションは、区分所有という形態をとり、個々の住戸の所有者と居住者が一致すると想定されていますが、時間の経過と共に賃貸化することもありますし、逆に、賃貸住宅が区分所有建物に転換されて、個別に住戸が持家化していく可能性もあります。問題は共同建てという建物形態です。まちなかの共同建て住宅をいかにして適切に維持管理していくのが問われていると思います。

区分所有形態の建物については、建替を要するほどに老朽化が進んだ物件というのはまだ少なく、現在ではそれほど深刻な問題にはなっていないかもしれませんが、先のことを考えると非常に重要な課題となっていくと予想されます。前もって対応策を検討するために、まず、区分所有のマンションが賃貸化したり、逆に賃貸マンションの一部が持家化したりする状況を把握するような手だてを検討してはどうかと思います。事前に状況を把握できていれば、対応策も見えてくるのではないかと思います。

首都圏では既に、手がつけられないほど大変な状況に陥っているマンションがあるとのことで、価格破壊と言ってよいような安い物件が出てきているようです。これまで想定されなかったような買い手が現れ、そういう物件を購入するとすれば、管理組合の運営が支障をきたすでしょうし、建替や大規模修繕も難しくなると予想されます。こうした事態に陥る前に対応できる仕組みづくりに向けて、今から検討を重ねていただきたいと思います。

【村田委員】

高齢者福祉の現場で、仕事をさせていただいていますので、そういう状況で感じるところをお話させていただきます。

今、私どもが運営している7月に開設した花園の施設は、UR都市機構の25棟の建物からなる花園団地の中にあり、非常にきれいなまちで、敷地も広く素晴らしいところで運

営させていただいています。この団地にお住まいの方は、高齢化が進んでおり、私どもが支援できることがないか模索している状況です。

介護保険制度が始まった 2000 年にはあまり感じませんでしたが、第 4 期介護保険事業計画を来年にひかえ施設もかなり変わってきました。住居なのだと感じられるようになってきたと思います。新型施設は、個室が中心で、新型施設になるとかなり高額です。年金に応じて減免はありますが、それだけ家賃を払って暮らしていただくことが、当たり前になってきているのだと思います。これは在宅やグループホームでも同様で、サテライト展開されているところもそうになっていくと思います。

地域での包括ケアの点においては、地域の包括支援センターというのが全国的にできており、今、京都市内にも 61、62 カ所あります。各地域の包括支援センターは 4 学区ぐらいを担当しており、役所の窓口ではない地域の総合相談窓口が、市民の身近な生活圏域にできました。私達が民生委員さんや学区社会福祉協議会の方とお話をすると、空家や火事の心配などといった住宅問題が話題になることがあります。

また、独居の方が非常に多く訪問に行くと新聞が溜まっており、警察に連絡して中に入ってみたらお亡くなりになっていたという事例もあります。なんとか、地域と連携し解消していかないといけないと思います。地域の包括支援センターと連携し何かできることがないか、接点が掴めればと思っています。

【矢部委員】

普段消費者の方々の小さい住宅をコツコツ造る仕事をやっているの、そういった視点からお話させていただきます。

中古住宅の流通活性化についてですが、先日たまたま住宅購入の時期を迎えている友人から相談されました。新築が良いけれども予算や、必要な出費を色々考えると中古住宅も検討の余地があるということで物件と一緒に見に行ったのですが、その際に、中古住宅だと構造や設備などどうしてもわからない部分があり、その部分が心配なので、その友人は中古住宅の購入を踏み止まるということがありました。

私などは、中古住宅を好きなように変えていくのも面白いとアドバイスをします。

しかし一般の消費者の方たちは、そういうものに手を出すのを躊躇されています。ですから、中古住宅の性能評価やその物件がどれだけ安心かという評価がもっと市場にでると中古住宅の流通も活性化していくのではないかと思います。こういったストックに多くの人が目を向けるようになれば、新しいけれども良質とは言えない住宅が京都のまちにできていくのを防ぐことにもなるのではないかと思います。

【好田委員】

私は、家具造りをしております、その仕事を通じ「木」というものを日々扱っているのですが、先ほどからお話がありました京都らしさということを考えると、木は、非常に有効な素材であり、それは単なる素材ということではありません。もともと日本人の DNA の中には、木の文化が刷り込まれているのではないかと思います。木を、単なる素材としてだけではなく環境面や、例えば京都は新景観条例が施行されましたが、景観面の観点からも木を使うことが、一つの大きなファクターになるのではないかと思います。

【高田会長】

有難うございます。この議事は、住宅政策全般の内容を含んでおり、個々の課題について議論を進めるのは難しいですが、檜谷委員から御指摘のありましたように、論点の中から重要な課題を見出して、住宅マスタープランに向けて議論を深めることが大事だと思いますので、そのように進めていきたいと思います。

事務局で示された論点が十分かと言うと、必ずしもそうではないと思いますので、頭出しだけでもやっていただけるとありがたいと思います。

今、伺った幾つかの意見の中に、西垣先生より10年後のビジョンを作るというスタンスが必要ではないかという問題提起がありました。一方、ビジョンを作ること自体が難しいといった御意見もありましたが、ビジョンづくりは何らかの形で、本審議会で議論として取り上げなくてはいけないと思います。

それから京都らしさについては、皆さんから御意見がありましたが、京都のオリジナルティーや京都らしい住宅施策は何かといったことも考えていけないと思いますし、井上委員から御指摘いただいた維持管理力についてもマンション以外も含めて考えないといけません。

ストックに関する情報については、檜谷委員や矢部委員からご意見がありました。

現在、既存の住宅の情報やそれらの維持管理に関する情報が市場の中にほとんど出ていない状態です。ストックに関する情報の問題は一層重要になっています。

それから、村田委員から福祉と住宅の関係が変化してきているという御指摘がありました。これも大変重要な御指摘です。他にも色々と御意見いただきましたけれども、皆さんの御意見を踏まえてもう一度この論点全体を見直す必要があると思います。

私からも幾つか気になった点があります。京都らしい住宅ストックの形成や分譲マンション、流通の問題にも関わると思いますが、住宅の捉え方には「居住のための住まい」という視点と、「資産としての住まい」という視点の二つがあると思います。今後、これらがどういう関係になっているかを十分わきまえて施策を考えていく必要がありますが、どちらかと言えば、これまでの日本における一般的な住宅の捉え方は、居住の方に重点があって、資産という観点が弱かったと思います。資産という概念は、経済的視点から見た個人の財産という意味だけではなく、住宅というストックが他者からどう評価されているか、その住宅はどのように認識されているかということに関わる概念であると思います。

住宅の持つ居住性と資産性がうまく連携していないと、ストックの活用や流通の議論がスムーズにいかないように思います。従来の居住性の議論とともに、住宅の資産性についても議論を詰めていく必要があると思っています。

近年、既存住宅の流通の活性化が重要な課題となっています。特に京都の場合は、景観施策で建設を抑制する施策を採っています。ということは、不動産の流通や既存住宅の改修によって居住者と住宅との関係を適正化することをもっと推進しなければいけないはずです。そのためには、不動産の流通や維持管理などの情報をもっと市場に出していくなど、住宅のアダプタビリティを高めるような活動を促進しなければいけないことになります。

去年から今年にかけて京都の住宅建設数は半分ぐらい減っており、流通も減っています。

これは、結局、アダプタビリティを向上させることが上手く行われていないことを意味

していると思います。また、資産の問題と居住の問題を関連づけることや、流通を促進していくことを、個別課題としてとらえるのではなく、住宅の社会システムとしてとらえなければならないと思います。

現在、京都市は環境モデル都市の候補都市で候補からさらにレベルを上げるための努力をされているように聞いておりますけれども、そのためにも居住性と資産性の2面性を踏まえた流通の促進施策を推進していく必要があると思います。

もう一つは、前回の審議会でも指摘したのですが、新景観政策によって都心部では保全、再生を一層推進することになりました。しかし、建築基準法上建替えや改修が難しい老朽木造住宅が数多く都心街区に閉じ込められてしまっています。借地借家制度の問題も非常に深刻であり、老朽化が進行して、どんどん危険な状態になっています。今、もし京都で地震が発生した場合、そこにお住まいの方は確実に命を失うだろうと思われるような長屋等は、観察している限りにおいて数は減ってきているとは思いますが、残っているものの危険度は高くなっていると思います。

袋路の奥に建っている老朽長屋に住んでおられる高齢の方などは、動きが取れないわけだから、そういう老朽住宅に対しては、きちんとした耐震補強を行って定められた水準を確保するというよりも、最低限命を守る対策を行うことが重要ではないでしょうか。

もし、この様な状況を放置すると、大きな地震があった場合には確実に倒壊すると思われますし、前回の審議会でも野田委員からも御指摘がありましたように、行政の不作为に当たる事態が起こる可能性もあります。片方で景観政策を推進していくのであれば、もう片方で、様々な施策を連携して、最低限、命を守る施策を緊急に実施する必要があると思っております。

あとで議論になる公的住宅にも関わりますが、前回の審議会でも確認したように京都市の都心部には、改良住宅と府営住宅は若干ありますが、市営住宅は一つもありません。そのため低所得の方に市営住宅に移ってほしいという理屈もそこでは通じないわけですから、住み替えが困難な場合、今の老朽木造ストックを最低限命が助かるように補強するしかありません。これにより、家賃が上がりますからその改修費用を誰が持つかということも検討する必要があります。この問題を耐震補強の補助政策の議論に関連づけられないでしょうか。それから、補強により家賃が上がったときには、補填しないと今の入居者がそのまま継続居住することはできませんが、そういった方が市内全体の中で、それほど多くいるわけではないと思います。対象を特定した家賃補助の可能性はあるのではないかと思います。以上は、前回の審議会でもお話ししましたが、是非引き続き議論をしていただきたいと思います。

【小浦委員】

先ほど住宅を資産とみる考え方が指摘されていましたが、住宅の供給・流通においてマーケットをどのようにコントロールするのか、マーケットをとおしてどのような住まいの安全性や公共性を求めていくのか、住宅市場に対する施策をどう考えるかです。住宅マスタープランの議論をするときに、マーケットや民間供給に対して何かを働きかけるような仕組みや制度などが必要なのかどうかということとが一点気になることです。

もう一つは、先ほどから地域性の話がありましたが、住宅が集合することによって構成

される地域の環境や空間の質や、地域環境に対する評価の観点から、この資料の検討テーマの中では、弱いと感じています。景観は、複数の住宅が建ち並ぶことによって形成されているのであり、それが地域の居住環境であり、このまちの状況がそれぞれの地域の価値を生み出すと考えます。住宅の資産価値は、個々の住宅性能の評価と同時に、その住宅のある地域の環境価値とによって評価されるべきものです。これまでの住宅政策は、住戸政策タイプが主流でしたが、これからは、生活や住宅が形成する地域、その地域の環境価値を考えていく必要があるのではないかと考えており、その視点は、この資料では少し希薄なのではないかと思っています。

【高田会長】

それは市場小委員会の議論のテーマになっていくのではないかと思いますので、その点も含めて議論を深めていただきたいと思います。1 番目の諮問に関する課題については、伺えたと思います。基本的には個々にかなりの項目が挙げられていますので、論点にいくつかの項目を付加すると共に、先ほど御指摘がありましたようにもう少し具体の施策に結びつくように考えていく必要があると思います。

ウ 公的住宅のあり方を考えるに当たって重要な論点について

エ 市営住宅の家賃減免制度のあり方について

【高田会長】

それでは三つ目の議題で、「公的住宅のあり方を考えるに当たって重要な論点について」事務局から説明をお願いします。

——（事務局より説明：資料⑥）——

【高田会長】

残り時間が少ないので、次の家賃減免の議題も先に説明していただいた方が議論しやすいと思いますので続けてしてはどうでしょうか。よろしいですか。では、お願いします。

——（事務局より説明：資料⑦）——

【高田会長】

資料⑥、⑦を合わせて説明していただきました。本日いただきました諮問文では、公的住宅のあり方が諮問されていますが、冒頭に説明があったように、家賃減免制度について早く意見がほしいという京都市の要望がありまして、この審議会では、家賃減免制度について、スケジュールを早めて議論をすることになっておりますので、今のような詳細な御説明をいただいたということです。いずれにしても、家賃減免制度も含めた公的住宅のあり方について御意見をいただきたいと思います。

公的住宅小委員会では、このような大変重い議題が早速議論されることとなりますので、担当の方は是非御意見を述べていただき、そうでない方は、公的住宅小委員会に向けて御意見を述べていただきたいと思います。

【西垣副会長】

私は、公的住宅小委員会を担当しますので、担当の委員の皆様、よろしくお願いします。公的住宅のあり方の問題は先ほどの住宅政策全般と比べますと誠に具体的、かつ喫緊の対応を迫られるような問題になります。今後、鋭意議論を進めていきたいと思いますが、今日の時点で感じることを述べさせていただきます。

②-2の「既存公的住宅ストック有効活用のあり方について」の問題です。国や地方公共団体が造ってきた我が国の社会資本ストックは、住宅と同じように高度成長期から1980年代、90年代にかけて整備されてきました。特に、高度成長期に整備された多くの社会資本ストックが、今、この問題を抱えています。現在、地方分権の中で、各自治体はフローとしての財政の収支と共に、ストックとしての財務諸表を作っていますが、まさにこういった資本ストックは、財務諸表の資産の方に計上されています。

自治体の役割としましては、公的に作ってきた資産を大きく毀損することがないように維持する必要があります。例えば、現在の公営住宅に追加的にエレベーターを作る、あるいは水回りを修繕する、あるいは居住面積を拡大するということが考えられますが、それによって資産価値がどの程度上がるか、それが追加的な投資に見合うものなのかが一つの判断基準になろうかと思います。追加的にそのような投資をして、公的な資本ストックを保全していくという活動の合理性を考えながら、同時に、是非市営住宅の経済性、市場性を維持するというような観点を持たなくてはいけないということになっていくと思います。

それから②-3の「住宅確保要配慮者への対応について」ですが、私は大学における役職上、大学コンソーシアム京都でも色々な仕事を仰せつかっており、そちらの方でも将来構想の検討をしております。京都のまちのブランド力を調査したり、まとめたり、またそれを高めるためにどうするかということも仕事の範囲の中に入っていたのですが、やはり京都のまちのブランド力の一つに国際性を促進することができることがあります。京都の先生方は十分おわかりになると思いますが、京都で国際会議を誘致しようと思ったら非常に楽なのです。名乗りを上げれば大抵の国際会議を誘致することができます。

同時に、京都のまちの研究力、文化力を考えますと日本の文教政策等にも叶うことなのですが、滞在型の国際的な居住者を増やすことも他都市と比べて非常に有利な場所です。

このようなことを背景に、京都市は大学の研究者、居住者、文化的な滞在者、文化的な京都の伝統や工芸、文化などを学ぶ人たちを、誘致しようという計画を持っておられますが、そのときに一番のネックになるのは、どこに住まうかという問題なのです。是非このような観点との連動をも考え合わせながら、ストックの有効活用に向けての検討をする必要があると思います。

それから、市営住宅の家賃減免制度のあり方についてですが、これも非常に難しいテーマです。2年前に住宅審議会で議論した時と今とでは、経済的な状況もかなり異なっております。経済データに表れてくるのはこれからだと思いますが、日本の所得分配の係数等を見ると、最近、格差が非常に大きくなっていますが、経済的な状況が思わしくなることによってますます拡大します。社会情勢との関係も考えなくてはいけないということです。同時に、このように市営住宅において低所得者に配慮した料金を設定することは、福祉料金という考え方になりますが、福祉料金を採用するということは、本来ならば取れ

たであろう家賃収入と現実の収入との差額が出てくるわけです。要は、福祉料金を採用したために収入の機会を失った金額は、明らかに福祉政策として使った金額ということになります。今後は、福祉料金のあり方というのも京都市全体の福祉政策のあり方の中で議論して、家賃という公共料金のどれだけを福祉料金とするかという観点で市民の方の意見も聞きながら検討する必要があります。

ですから、福祉料金を残す必要性はまだ一定限あるかと思いますが、全ての方にこの料金が適用できるわけではなく、希望しても公営住宅に住めない方も、適格であっても住めない方もおられるので、その辺りの公平性も勘案しながら、一定の運用基準を持つべきだと思います。その運用基準の検討の際には、福祉政策の中でこれをどのレベルまで位置付けるかといった観点も、是非、持つべきだと思います。

【檜谷委員】

福祉料金のお話については、西垣委員が示された方向に私も賛同します。住宅施策と福祉施策との連携という視点が重要で、その中で減免制度のあり方を分かりやすい形で打ち出す必要があるのではないかと思います。

もう一つ申しあげたいことは、公営住宅は公共が持っている大切なまちづくりの資源であるという点です。老朽化して大変な状態になっているのであれば、改修し、きちんと維持していかなければいけないと考えます。そのときに、京都で課題となるのはストックが非常に偏在していることだと思います。ですから、長期的には、京都市のなかではどこに住んでもそれぞれの地区に公的なストックがあって、それを必要とする方が利用出来るという方向で、整備をしていくべきだと思います。現在の立地を固定的に考えて、そこで現状維持というのでは、先のことを見越したときに課題が残るのではないかと考えていますので、そういう視点も、是非、入れていただければと思います。

【野田委員】

公営住宅法を見る限り、公営住宅は住宅困窮者に住宅を与えるということですから明らかに福祉であると思います。ところが、実際には住宅を建てるという仕事を中心になったので土木部門がやってきました。土木部門が福祉をやっているので非常に話が混乱してきたと思います。一方で、福祉料金によって住宅困窮者の生活を支えるという要請があるわけですが、もう一方でストックとして持っている以上はきれいにしよう、アップ・トゥー・デートしようという話になってくるわけです。公営住宅というのは福祉なのか、それともインフラ政策なのかというのをはっきりさせなければいけないのですけれども、今は、はっきりしていない。

福祉と見る限りは、それほど凄く良いものを造る必要もないはずですし、エレベーターぐらいは必要だと思いますが、福祉の範囲で必要が無くなったものは維持するというよりは売却するという選択肢もあるはずです。資産というのは、バランスシートの中で膨らませればそれでよいというものではないはずですから、何のためにそういう資産を持っているのかという性格付けを、御議論いただければと思います。

【高田会長】

現在の日本の住宅政策には、他の国でも状況はそれほど変わりませんが、少なくとも今の二つ、つまり居住基盤整備と、居住福祉という二つの目的があると思います。公営住宅制度というのは、たまたま戦後の復興期にこの二つの目的を重ね合わせた制度として発足しました。当時の状況から見ると二つを重ね合わせるということは、必ずしも不合理ではなかったわけです。というよりも、これが確実に施策を実施するのに有効な方策だったのです。それでこういう施策ができたのですが、現時点で見るとこの二つが合わさっているということが大変足枷になっていて、この二つの目的をどのように分解して施策を講じるかが住宅政策の課題になってきているということだと思います。

しかし一方で、住宅政策のそういった歴史の中で構築された公営住宅という施策をどう運営していくかということも、また様々な観点から議論をしなければなりません。明日から制度が変わるというようなことには絶対にならないわけですので、先ほど西垣委員がおっしゃったように、かなり長期的な視点で、10年後のあり方について、あるいは100年後のあり方も睨みながらやらないといけない部分があるということだと思います。

【佐藤委員】

社会資本としての住宅整備が戦後必要になり、今は数的にはそれを満たしているわけですから、これからの公営住宅というのは、より福祉の側、住宅セーフティネットとしての役割に傾いていくだろうということは予測できます。そうなった時に、必要としている人に公営住宅を提供していくための方法を、もう少し整備していくということが課題になると思います。

また、先ほど場所を固定化することを前提にする必要はないと檜谷先生がおっしゃいましたが、私もまったく同感です。公営住宅の問題において危惧されることは、公営住宅のゲッター化だと思います。諸外国の例を見れば郊外型の団地がゲッター化ということが既に起きており、京都市がそれを確実に免れるかどうかということとは分かりません。むしろ私はそうなるのではないかと、都心部に公営住宅がない現状を考えるとそうやっていく可能性の方が強いのではないかと考えています。

そもそも福祉の本来の役割は、福祉依存型の市民を作ることではなくて、そこからステップアップしていくための土台になるような福祉施策を提供することにあります。したがって、公営住宅においても福祉の比重が増すことが、逆に固定化・ゲッター化の方向に進んでいってしまうようなものであってはいけないわけです。そうならないためには、公営住宅の中にこういったステップアップ型の福祉的なソフト施策を組み込んでいくのかといった問題が重要になってくるのではないかと思います。単純に福祉的な住宅の機能を高める、例えばエレベーターを付けるということも重要だとは思いますが、ソフト面も含めてこういった公営住宅が必要かということ、考えていかないといけないと思います。より低成長に向かうであろう経済状況をみても、こうした住宅の福祉機能の整備はさらに行政にとって大きな問題になってくるのではないのでしょうか

【小浦委員】

住宅困窮者というのは必ずしも高齢者だけではなくて、若い人もいれば色々な立場の方がいらっしゃるので、福祉といっても色々なタイプの福祉施策が必要となります。公営の「営」をマネジメントだとすると、今持っている施設を、如何に上手く住宅困窮者に対して住戸空間を提供できるようにマネジメントしていくかが問題になりますが、それは、必ずしもこれまでのように自前で全部建ててやっていく問題ではなくて、民間供給の住戸やまちなかの空き住戸等の活用も含めて、上手く整理できると良いのではないかと感じます。

それから質問をしていいですか。家賃減免の意味は分かったような気がするのですが、理解できない数字が幾つかあります。資料⑦4 ページの下には、不適用、減免率が減る世帯が書いてありますが、それが 5 ページのグラフにつながるのかと思いながら見ていたのですが、最終的に困る人は、この 4 世帯、16 世帯、24 世帯を足して 44 世帯で、この 44 世帯のことを議論するのですか。

【事務局】

資料⑦4 ページ下方に不適用、減免率の減の表がございます。

見直しの影響は、現在減免を適用している世帯からの推定によると、公営住宅で 50 世帯、改良住宅で 40 世帯合わせて約 90 世帯は、減免制度の適用がなくなります。また、減免率が下る世帯は、公営住宅で 230 世帯、改良住宅で 220 世帯です。資料⑦5 ページの図は、施行令改正に合わせて減免基準を見直した場合、家賃が急激に高くなる世帯が生じることやどれだけの世帯が影響するかを表示しています。

家賃減免制度を見直すことにより、資料⑦4 ページ下方の不適用、減免率の減の欄に記載する 90 世帯と 450 世帯を合わせた 540 世帯に影響があり、この数は、現在減免措置を受けている世帯の約 1.4 割ということとなります。

家賃が急激に上昇することによるその方々の生活の安定確保の観点から、経過措置の要否についても審議していただければと考えております。

【小浦委員】

私が聞きたかったのはオーダーの問題で、要するに 100 人を対象に議論するのか、10 人なのか、1,000 人のオーダーなのかによって、施策の選択や議論すべきことが変わるのではないかと思うので、そこを確認したかったということです。

【高田会長】

ここに書かれているより多くの人の影響を考えることになるけれども、例として、特にその影響が強く出るところを算定すると、ここにあるような世帯数になるということで、そのオーダーがいくらかということですね。

【小浦委員】

どのぐらいのオーダーの議論をしていいのか分からなかったもので、それを聞きたかったのです。

【高田会長】

影響はもっと広い範囲です。

【小浦委員】

1,000 世帯とか 1 万世帯とかいうわけではないのですか。

【高田会長】

90 世帯とか 450 世帯とかです。

【小浦委員】

ここの四角（資料⑦ 4 ページ）のオーダーですね。

【高田会長】

そうです。

【小浦委員】

そのオーダーというのはどのぐらいの問題なのかという、その感覚が分からなかったので議論しにくいと思ったので質問しました。

【高田会長】

これについては、追加的な資料を、もう少し具体的な話をするときには出していただけるかと思います。

【井上委員】

私も檜谷委員と同じように、偏在している公営住宅を分散させていったら良いと思います。今のようにあるところにまとまって公営住宅が建っている状況で、このまま福祉の方により寄ってしまうと、コミュニティ力とか自治能力のようなものがどんどん低くなってしまうことが心配です。入居者が各地域の中で溶け込み、その地域の中で皆で暮らせるような形で分散させていくのが良いのかなと思いました。

それと危惧するのは諮問の中身で、一方で京都らしい住宅ストックの形成のことを諮問されて、もう一つで公的住宅のあり方を諮問されており、全く違う第三者から見た時に対立関係にならないかと心配します。つまり、京都は歴史的資産を守っていくとか京都らしさを形成していくことにお金をかけるのか、それとも福祉にお金をかけるのか、どちらがより優先なのかというような対立関係として見られると非常に困るので、そこをそうではなくて、対立関係を作らずにどう上手く考えていくかというのは非常に難しいけれども、それをやらなければいけないのだと思いました。

【高田会長】

後半の方は、おそらく 1 番目の諮問が、本当は 2 番目の諮問の問題を含んでいるというように考えて議論しなければいけないだろうと思いますが、今のような御指摘は重要だと思います。

先ほど村田委員が言われていたように福祉施設が公営住宅に入ってくることが最近増えてきております。井上委員の御意見との関係で言うと、団地がより福祉施設的な色彩を帯びて地域から分離していくという側面もある可能性もありますし、逆に、施設が入ることによって地域の福祉拠点として開かれた団地になっていって、村田委員のやっておられるような活動が活発に展開されると、地域に対しても良い影響があらわれるということもあると思います。

公的住宅の議論では公的住宅の本質の議論も一方でしていただくとともに、当面の課題として家賃減免の問題をできるだけ明快に議論していただきたいと思います。ただ、この

諮問が複雑なのは、公営住宅と改良住宅を一本化しようという議論と、減免制度を見直そうという議論を同時にやろうとしているところにあります。小浦委員からの御指摘はそういうことも含んでいるのだと思います。

減免制度というのは、各自治体が条例で定めているので、自治体によって考え方が随分と違いますし、国はこれに対してきわめて消極的です。月収 0 円の人を含む最低の所得階層に対して今の公営住宅の家賃の最低額は決められています。論理的には、ここからが住宅政策の対象ということになります。減免制度は、最低額の家賃が支払えない人が存在するという一方を言うことになるので、住宅政策の中で減免制度というのはいったいどう位置づけたらいいのかということになるわけです。

そういうことも含めまして、実はこの制度の背景そのものが非常に複雑で、住宅政策と福祉政策の関係など、そのこと自体を根本的に議論しないといけないのですが、当面の対応も考えなければいけないということですので、是非ともよろしくお願ひしたいと思ひます。

それでは時間がまいりましたので、(1)～(4)までの議案について、本日のところはこれで終了したいと思います。どうもありがとうございます。

それでは事務局の方に進行をお返しいたします。

5 その他（次回の開催日程について）

- 第 2 回京都市住宅審議会：12 月 2 日（火）午後開催予定
- 第 1 回公的住宅小委員会：11 月上旬開催予定

6 閉会