

市場小委員会報告骨子（案）

1 審議事項 住宅ストックの活用・流通のあり方について**2 報告内容****（１）はじめに ～市場に対する施策の必要性について～****＜住宅の「量」から「質」への転換＞**

戦後の我が国の住宅政策においては、深刻な住宅不足の解消や居住水準の向上等を目的として、公営住宅の建設など、住宅の「量」の確保を図るための施策が講じられてきた。そして現在では、住宅の「量」については一定の充足がなされている。

しかしながら、少子高齢化の急速な進行等の社会経済情勢が変化してきており、また低炭素社会の構築が求められている今般の状況のもと、豊かな住生活を実現するためには、住宅の「量」だけでなく、住宅及び住環境の「質」の向上が必要である。

こうした中で、国においては、平成 18 年に住生活基本法が制定され、健全な住宅市場を整備するとともに、住生活の「質」の向上を図る政策への本格的な転換を図る道すじが示された。

住宅及び住環境の「質」の向上のためには、良質な住宅ストックが住宅市場において正に評価され、住宅及び住環境の質の向上が志向されるような環境が整備されなければならないが、こうした市場環境の整備は十分とは言えず、必ずしも住宅及び住環境の「質」と市場での評価が連関しているとは言えない状況である。

＜空き家対策等、既存住宅ストックの活用＞

住宅の「量」はすでに充足している状況があったが、さらに供給が進んできたため、空き家の増大に見られるように、過剰とも言える状況が現れてきている。平成 15 年の住宅・土地統計調査によると、京都市における住宅総数が約 73 万戸であるのに対し、空き家が約 10 万戸存在している。

空き家が放置されることにより、周辺地域への防災・防犯面における不安が広がり、またその地域の人口が減少することによりコミュニティ維持が困難になるといった影響が出てくる。

このため、空き家の発生を最小限に食い止め、既存の住宅ストックをうまく活用して住宅を住み継いでいくことは、防災・防犯面やコミュニティの観点からも重要であり、さらに住宅ストックの質を高めていくことで環境負荷の低減にも繋がるものである。

特に京都市は「環境モデル都市」に選定されており、「低炭素型まちづくり」を推進しているところである。また、新景観政策等により、新規の高層マンションの立地抑制が進むとともに、町家の保全活用を進めようとしている。

しかし、既存住宅ストックの流通市場はそれほど大きなものではない。京都市は我が国

の他の地域と比較すると中古住宅の市場は大きい方であるが、まだまだ成熟した市場であるとは言い難い。このままでは既存住宅ストックの活用が進まず、さらに空き家が増大することが懸念される。

＜人口減少を見据えた既存市街地の住宅ストックの有効活用＞

京都市の人口は、今後 20 年間で約 5 万人、30 年間で約 18 万人減少すると推計されている。こうした中で、京都市の都市としての魅力を高めていくためには、都市経営という視点から、市街化の抑制や既存市街地の効率的活用など、コンパクトシティの形成が求められている。市街地の形成において、住宅は大きな要素を占めているが、住宅政策としても、既存市街地の住宅ストックの有効活用による人口定着が重要な課題となってきた。

既存市街地の住宅ストックの有効活用によって良好な市街地の形成を進めるに当たっては、都心部では良好な町並みを形成している木造住宅の老朽化が進んでおり、また郊外部では敷地が狭小な住宅地において住宅が更新の時期を迎えている、という課題をどのように解決していくかが重要な論点となっている。

＜京都市における住宅ストック市場への施策の必要性＞

このような状況の中で、京都市における住宅ストックの市場における流通促進のため、公的介入を行う問題意識として、以下のような対応が必要であると考えられる。

- ・市街地の安全性や快適性を高めるために、流通（売買や賃貸）に乗らない既存ストックに対して市場での更新や活用を可能とする対策
- ・京都の歴史や特徴ある住環境を保全継承するために、それを構成する住宅ストックの改修や持続的な管理を促進し、そうした住宅地や住空間が適正に市場で評価されるようにするための対応
- ・地域コミュニティのまちづくりから求められる地域に現在ある住宅ストックの市場性向上にむけての支援

以上を踏まえ、住宅ストックの活用・流通のあり方について、住宅審議会市場小委員会において審議を行う。

(2) 京都市における住宅ストックの現状と課題

○京都市における住宅ストックの現状と課題については、ストックの質に関する課題と流通に関する課題という分類、並びに「都心及び都心周辺」、「中間地域」及び「郊外・外縁部」に関する課題という地域類型による分類、の2つの分け方ができる。

○ここでは、京都市における住宅ストックについて、以上の分類による現状と課題を述べる。

ア 住宅ストック及び流通の現状と課題

(ア) 住宅ストックの現状と課題

①都心部に耐震性の低い、老朽木造住宅が多くみられる。

○京都市内の木造住宅総数は平成15年現在、151千戸あり、その中で、昭和35年以前に建築された木造住宅が、都心部(上京区、東山区、下京区)ではそれぞれ全体の5割を占める。

○現在、京都市内には、概ね築60年以上となる昭和25年以前の専用住宅が39.58千戸あるが、そのうち12.2千戸(30.9%)が借家であり、大半が民営借家となっている。また、民営借家のうち、7,800戸が一戸建て、3,100戸が長屋建てとなっている。

○借家に占める高齢者の割合は、昭和36年以降に建てられた借家の約2割に対し、昭和35年以前に建てられた借家は、約6割となっており、古い借家に高齢者が多く住んでいると考えられる。こうした防災上課題のある老朽木造住宅に居住する高齢者が地震等の災害時にも生命を守るためにどのようなことができるか課題となっている。

○木造住宅、京町家等を対象に耐震対策事業を実施しているが、所有者に相当の費用が発生することや信頼できる業者がわからないなど、耐震改修工事になかなか踏み込めないという状況がある。

○防災上課題のある密集地、袋路に立地する木造住宅の安全性確保が必要となっている。

○都心部では、町並みを保全しながら住宅市街地を整備することが求められている。

○しかし、建ぺい率が既存不適格である場合は増改築が困難であることや、二項道路に面している場合等も含めて、現在の住宅の規模が確保できなくなることによって、建て替えが進まない状況にある。

② スプロール市街地に、小規模宅地などの市場性の低い住宅団地がみられる。

○昭和40年前後に、郊外のスプロールによって形成された住宅地では、平成19年度に京都市が実施した山科区山階南学区におけるアンケート調査によると、土地面積が20坪未満のものが4割近くを占めるほか、前面道路が4m未満のものが半数近くを占めるなど、住宅ストックや基盤として水準の低いものが多くみられる。

○スプロール市街地における昭和50年代から平成初期の開発による住宅は、狭小敷地(10坪～15坪)の建物が多い。

○これらの住宅地の中には、違反建築物も多く、また敷地面積が小さいことや前面道路

の幅員が狭小なことから、銀行からの融資が行えないため、住宅の更新が行えず、今後、住環境の悪化が懸念され、住宅地の良質化への対応が必要となっている。

○容積率の適用以前（昭和 48 年以前）に建築された既存不適格の住宅は、増改築だけでなく建て替えも困難な状況も見られる。

（イ）住宅の流通の現状と課題

① 中古住宅ストックは流通しにくい状況がある。また、住宅の質に応じた評価や流通が行われているのかが不明である。

○既存不適格・法令違反物件などについては、金融機関が融資をしないので売却できず、建て替えや新たな住宅への住み替え等ができない。

○平成 19 年度の京都府の新設住宅のうち、住宅性能表示制度を活用した住宅(建設住宅性能評価書交付)は 2 割未満と少なく、さらに、中古住宅についてはほとんど活用されておらず、中古住宅の評価が行われていない状況にある。

○個々の中古住宅についてその質がわからないといった状況が、流通を阻害している一因となっている。

○また、本来ならば市場メカニズムにおいて淘汰されるべき良質でない住宅ストックも市場では流通している。

○人口減少時代に対応し、低炭素社会を構築するために、ストックを適正に評価する市場を形成し、安心して中古住宅を取得できる環境をつくることで、住宅ストックを有効に活用することが必要となっている。

② 住宅地として良好なコミュニティが形成されている地域等の特徴や良さを生かした流通の仕組みが確立されていない。

○戦前からの住宅地など、古くからのコミュニティが形成される地域があるが、見ず知らずの人へ住宅を譲ることが敬遠され、一般市場へ中古住宅として流通せず、そのまま放置されているケースが多い。また、近隣の住民が、子供用の住宅として購入し、空き家のまま放置しているといったケースもみられる。

○一例として、東山区内の空家調査では、交通等の利便性が高い地域であるにもかかわらず、空家となっても住宅市場には流通しないままの事例があることが確認されている。

③京都特有の町家ストックの利活用が進んでいない。

○京都の町並みを形成しているという側面や京都の住まい方を継承するためにも町家を住宅ストックとして長く使い続けられるような仕組みづくりが必要となっている。

○町家は年々、減少している（H10～H15 で△1.5 万戸）中で、町家という資源の活用を考えた場合に、建築基準法等の規制による増改築の課題や貸し手の心理面の問題な

ど賃貸借に関する課題がある。

○町家再生に係る工事が建築基準法の規定が適用されない範囲で行われており，防火性や耐震性などについては，法的に求められていないこともあり，十分に検証されていない状況にある。

○都心部に多く見られる町家を住宅ストックとして活用するためには，制度，資金調達等の多角的な検証，仕組みづくりが必要となっている。

④ニュータウン等の住宅ストックは，空家の増加や今後の急激な高齢化への対応が必要となっている。

○ニュータウンなどの大規模団地においては，比較的良質な住宅ストックが多いが，開発後 30 年を経て，共同住宅や戸建住宅に空き室や空き家が増加しつつあるが，公共交通機関があまり発達していないにも関わらず駐車スペースがないなどの理由から，流通が進まない状況が見られる。

○同世代の世帯が多く，急激に高齢化することが予想されており，対応が必要となっている。

⑤市街化調整区域の既存集落や山間地域については，農業従事者や人口減少によるストックの空家化が進んでいる。

○農林業が中心の山間地域では，農業従事者及び人口が減少し，今後空家の増加が予想される。

○既存集落を中心に人口減少と高齢化が急速に進行している。

○市街化調整区域等の既存集落においては，原則として農林業従事者や線引き前の住宅のみの活用に限られる。

○市街化調整区域，山間地域等の既存集落においては，農林業等の後継者不足や地域コミュニティの維持が困難になるなどの課題を抱えている。

イ 京都市における住宅地の地域類型別の現状と課題

(ア) 都心及び都心周辺

○歴史的に形成されてきた市街地空間及び住宅ストックは、現在の法制度の考え方に合わないことから、

- ・町家や路地のみに接する長屋等は、適正な評価が得られず市場において流通しにくい状況がある。
- ・改修が進まず老朽化し安全性に問題のある借家が多く、こうした借家は都市の流動性を支える借家市場として成立していない一方で、安価な借家として公営住宅に入れない人の受け皿になっている一面もある。
- ・使用しなくても所有に係るコストが相対的に低く、また、知らない人に貸したくないため、長期経過する空き家が発生し、需要があっても空き家が動かない。

○良好な住宅地で市場価格が安定している場合でも、世代交代時期における相続対策などによって開発事業者への売却、宅地の細分化などが懸念される。

(イ) 中間地域（山科・伏見・JRより南部・西大路の西部桂川まで）

○公共交通機関が発達しており交通利便性が高いところが多く、一般的な住宅市場が形成されており、介入の必要はないと考えられる。

○現状の土地利用が類似していても市街化の履歴が異なる地区は、住宅地の質が違うことに留意する必要がある。例えば、工業系宅地から住宅地化しているところ（上鳥羽など）と、集落スプロールに生産機能が入ってきたところ（梅津など）では、住宅地環境としてのイメージが異なる。

○開発許可制度の運用以前の住宅地開発において、狭小宅地で建物更新や売却が困難となっているなど開発時期と開発手法により住宅ストックの質が異なる。

(ウ) 郊外・外縁部（郊外ニュータウン・農地が残るエリア・山麓および京北）

○高齢化が進み空き家が発生しているが、交通利便性が低いことや農林業の衰退、市街化調整区域の制限等の地域条件によって需要が発生しない。

○長期的観点にたった市街地の再編や地域づくりからの住宅地のあり方の検討が必要である。

(3) 住宅市場におけるストック活用のための重点課題と検討の方針

現状と課題を踏まえ、現在の住宅ストックを住宅市場に適正に流通させることにより、安全で安心な暮らしと京都の歴史文化が形成してきた特徴ある居住環境の保全・創造を図るための検討方針として、以下のことが考えられる。

ア 都心・都心周辺

(ア) 都心の適正な借家市場の形成 ～一般借家市場での流通の促進～

○老朽借家の安全対策の促進

- ・ 命を守るための応急的な最低限度の住宅改修等の促進
- ・ 新耐震前の住宅等のストックの扱い等についての検討

○都心の流動性を支える借家市場を形成するための借家事業に対する対策

- ・ 京町家における改修・賃貸等にかかる資金調達の仕組みの検討
(信託手法、証券化、定期借家等)

○高齢者や低所得者等の都心での住宅需要への対応のために、借り上げ公営など、公的住宅や福祉施策と連携したストック活用の検討

○防災上課題のある密集地や袋路に立地する木造住宅地の安全性確保

- ・ 住宅市街地総合整備事業等を活用した市街地の特性を生かした市街地整備
- ・ 袋路再生事業（連坦建築物設計制度）の活用

(イ) 京都の歴史的文化的居住空間（町家・路地空間など）を保全するためのストック流通の仕組みづくり～既存不適格建築物に対する公的価値の見直し～

○町家活用に関する既存施策の点検

○需要に対してストックを供給するために、既存不適格の町家や長屋について大規模リフォームの考え方（基準）の検討

- ・ 大規模な修繕・模様替え（確認申請により現行基準が遡及する）と見なされない考え方の検討
- ・ 法規制の合理化（適切な保全・活用を可能とする方策及び法規制のあり方など）の検討
- ・ 新耐震前の住宅等のストックの扱い等についての検討

(ウ) 需要のある空き家の市場化

○長期空き家の借家化促進

- ・ 町内やまちのまとまり（コミュニティ）で、地域の安全・世代ミックスの促進などの取組や地域の環境管理に関する計画を策定することを前提に、現在の京町家再生賃貸住宅制度の適用を一戸単位の借家事業にまで拡大
- ・ 地域コミュニティと不動産事業の連携によるエリアマネジメントの促進

- ・大学等との連携による中古住宅の寮，下宿としての活用促進

イ 中間地域

(ア) 建て替え更新や流通が停滞している狭小ミニ開発宅地，容積率等の既存不適格となる住宅地の市場における更新促進

- 隣接地の取得に対するインセンティブ
 - ・狭小宅地の改善（２戸１化の促進）
- 住宅地内の宅地情報／売買情報，売り手と買い手をつなぐサービス
 - ・貸し手と借り手をマッチングさせる仕組みの検討（情報提供，お見合い）
 - ・地域コミュニティと不動産事業の連携によるエリアマネジメントの促進（再掲）
- 違反建築物の住宅等のストックの扱い等についての検討

ウ 郊外・外縁部

(ア) 需要創造型の空き家対策と情報発信

- 流通しない要因（駐車場の不足，中古住宅の品質への不安等）への対応策を示す情報の提供
 - ・地域が一体となって進めるまちづくりの支援の継続
- 長期的にはニュータウンのあり方と連動した施策
 - ・地域コミュニティの維持・活性化の促進
 - ・地域コミュニティと不動産事業の連携によるエリアマネジメントの促進（再掲）
 - ・良好な住環境の維持に向けたまちづくりの支援（地区計画，建築協定等による支援等）

(イ) 地域コミュニティのあり方と連動した市場形成

- まちづくりやコミュニティづくりと一体となった需要開拓のための情報発信
 - ・子育て世代や農林業の担い手等を呼び込むためのまちづくりの支援
 - ・市街化調整区域での条件把握とその情報を生かした空き家の利活用の促進

エ 市場に関わる共通課題

- 住情報の総合的マネジメント
 - ・住情報の一元的な提供（生活関連施設の情報も含めた一元的な住情報の提供）
 - ・既存住宅の性能表示制度の普及
 - ・分譲マンションの管理状況表示の普及
 - ・住まい方ガイドブックの作成
 - ・まちなかの住まい方の検証と普及（住教育など）

○課題別，地域別の評価指標と住宅の診断

- ・インスペクションの普及

○市場の評価形成と融資プログラム開発などとの連携

○所有者に対する適正なメンテナンスを求める仕組みと適正なメンテナンスの市場での評価

- ・業者への支援によるリフォームの促進
- ・リフォネットの推進（登録制度など）
- ・中古住宅瑕疵担保制度の普及
- ・耐震改修の普及促進及び助成・融資の充実
- ・長期優良住宅の普及

○住み替え支援

- ・住み替え支援制度の促進

（４）住宅政策における市場施策の役割

今後の住宅政策において目指すべき方向は，住宅セーフティネットの確保とともに，住宅及び住環境の「質」の向上を図るといったものであるべきである。

住宅及び住環境の「質」の向上を図るに当たっては，世帯構成やライフスタイルが多様化していることから，「質」についての価値観もまた多様化していることを考慮する必要がある，多様な価値観にあわせたニーズへの対応を行うことが求められる。また，住宅及び住環境の「質」の向上によって，居住者が交代しても住宅及び住環境は他の居住者に住み継がれていくこととなることもあわせて考慮しなければならない。

すなわち，居住者から見た価値と，第三者から見た価値の両面から，住宅及び住環境の「質」を考えなければならないということになる。

こうした価値の両面から見た住宅及び住環境の「質」の向上は，健全な住宅市場が形成され，市場において適切な選択がなされることで効果的に実現されるものである。このための行政の役割として，こうした市場の環境が整備されるような施策を講じていくことが求められる。

このようなことから，「質」の向上によって住み継がれていく住宅及び住環境を形成することが，住宅政策における市場への施策の役割である。

（５）付帯意見

○住宅市場のフローについては，その件数，個々の物件内容についても補足できるが，ストックについてはよくみえないことから，これを捕捉していくことが必要である。

○施策にあたっては，住宅政策だけでなく広く都市計画政策やまちづくりの観点から，進めていく必要がある。