

平成21年9月7日

京都市住宅審議会
会長 高田 光雄 様

市場小委員会
委員長 小浦 久子

市場小委員会における審議内容について（報告）

下記の審議事項について、審議の結果を御報告致します。

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 ～住宅市場に対する施策の必要性について～

ア 京都市の住宅政策を取り巻く背景

＜環境モデル都市としての対応＞

環境モデル都市として、住宅政策においても、住宅ストックの有効活用に重点を置いた取り組みを進めていくことが求められている。

住宅ストックの有効活用に向けては、住宅ストックの質の向上や、その取得や賃貸をスムーズに促す住宅市場を形成する必要がある。

＜コンパクトシティの形成に向けた対応＞

今後、人口減少が予測される中で、都市経営の観点から、コンパクトシティの形成が求められている。

コンパクトシティの形成に向けては、住宅ストックの有効活用によって、良好な市街地を形成する必要があり、都心部の老朽木造住宅の安全性確保や、郊外部の狭小宅地の改善など、既存市街地の住宅・住環境の課題解決を図る必要がある。

＜空き家の増大への対応＞

京都市では住宅総数（733,000 戸）が世帯総数（627,300 世帯）を大きく上回り、空き家が増加しているが（約 100,000 戸）、空き家が長期にわたり放置されると、防犯や防災、コミュニティ活力の低下などの環境の悪化が懸念される。

空き家の長期放置を最小限に食い止め、既存住宅を有効に活用することは、環境負荷の低減にもつながる。しかし、既存住宅の流通市場は成熟していない。

このように、環境モデル都市として、また、今後の人口減少を見据え、さらにライフスタイルや価値観の多様化にも対応できるような普遍的な価値を持つ良好な住宅ストックを適正に維持・管理し、京都にふさわしい、住み継ぐことのできる住宅・住環境づくりを進めるために、市場の環境整備が必要となっている。

イ 京都市における住宅市場への公的関与の必要性

これまで住宅市場の中では、①市街地の安全性や快適性の向上、②京都の歴史や特徴ある住環境の保全・継承、③地域コミュニティのあり方を踏まえた住宅ストックの評価といった問題が解決されてこなかった。

そのため、京都にふさわしい、住み継ぐことのできる住宅・住環境づくりを進めるためには、住宅市場にまかせるのではなく、これらの課題解決に向けた適切な公的関与が必要であると考えられるため、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、市場小委員会において審議を行った。

(2) 京都市における住宅ストックの現状と課題

ア 住宅ストックの質に係る現況と課題

住宅ストックの質に着目した場合、現在の市場メカニズムの中では、改善すべきものが改善されないという状況がある。

(ア) 安全性に問題のある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、322,560戸あり、そのうち、都心部(上京区、東山区、下京区)では、木造住宅総数に占める、昭和35年以前に建築された木造住宅の割合が、約1/3である。

京都市の都心部では、これらの老朽化した木造住宅が高密度の市街地を形成しており、耐震性能や防火性能の他、避難等、防災上の様々な課題を抱えている。

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39,500戸あるが、そのうち12,200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、7,900戸が一戸建て、3,100戸が長屋建てとなっている。

借家に居住する高齢者の状況についてみると、昭和36年以降に建てられた借家では、高齢者の居住する割合が約2割であるのに対し、昭和35年以前に建てられた借家では、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。このような木造住宅の借家は、都市の流動性を支える借家市場として機能していない一方、安価な借家として公営住宅に入れない人の受皿になっている一面もある。

京都市では、木造住宅、京町家等を対象に耐震対策の支援事業を実施しているが、所有者に相当の費用負担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。

(イ) 市場性の低い住宅市街地がみられる

住宅単体の問題とともに、市街地としての問題を抱えた地区では、住宅が流通に乗らず、市場性が低いといった傾向がみられる。

(都心部)

都心部には、古くからの町並みが形成されているが、袋路や2項道路などの細街路のみに接する京町家や長屋等が多く、建て替えによって現在の住宅規模を確保できなくなることや建ぺい率等が既存不適格である場合はために増改築が困難であるため、建て替えや増改築が進まない状況にある。

このように、都心部では、個別の建て替えが困難なことから適正な評価が得られず、市場において流通しにくい住宅がみられる。その結果、防災上課題のある密集市街地、袋路に立地する木造住宅等の改修や更新が進まず老朽化し、放置されている。

なお、平成 18 年度の国土施策創発調査結果から、上京区、中京区、下京区、東山区に約 3,300 本の細街路が存在し、その沿道には約 41,000 軒もの建築物が面していることがわかっている。

(郊外部)

昭和 40 年前後、すなわち開発許可制度の施行前に郊外のスプロールによって形成された住宅地では、例えば、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 4 m 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。

また、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、銀行からの融資が得られず、住宅の更新が行えないといった経済的背景による課題も抱えている。

今後、こうした住宅地における空き家の増大やコミュニティの弱体化、住環境の悪化が懸念されることから、住宅地の良質化への対応が必要となっている。

イ 京都特有の住宅ストックに係る現状と課題

(ア) 京都らしい暮らし方を支える京町家や袋路の長屋等の利活用が困難

京町家は、京都の町並みを形成しているという側面だけでなく、職住共存や都心居住といった京都の住まい方を継承するくらしの器としての側面を持っている。したがって、京町家が年々減少している中で、京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。

一方、建築基準法の施行前に建てられた京町家は、既存不適格建築物であり、防火性や耐震性等について現行法の規定に適合しないため、京町家の活用を進める上で、改修や増改築に関する建築基準法等の規制の課題が指摘されている。

京町家再生の事例は多数見られるが、建築基準法の規定が適用されない範囲で工事が行われているものや、防火性や耐震性などについてどの程度確保されているか十分に検証されていないものが大半を占める。したがって、これらの安全確保に向けた法制度等の仕組みづくりが急務である。

そのほか、実際に京町家を住宅ストックとして活用するためには、貸し手の心理的な抵抗感、資金調達の困難性など、多角的な課題の検証と、仕組みづくりが必要となっている。

(イ) 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で流通に乗らない住宅がある

戦前からの住宅地など、古くからの良好なコミュニティが形成されている地域があるが、見ず知らずの人へ住宅を譲ることが敬遠され、住宅市場へ既存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、子ども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、東山区内の空き家調査では、交通等の利便性が高い地域であるにもかかわらず、空き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。

ウ 郊外や山間地域における住宅ストックに係る現状と課題**(ア) ニュータウン等では、空き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**

ニュータウン等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年を経て居住者の高齢化が進む中で、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。しかしながら、郊外のニュータウンの場合、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十分に確保されていないなどの理由から、流通が進まない状況が見られる。

また、ニュータウンの性質上、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、コミュニティ維持の視点からも対応が必要となっている。

(イ) 市街化調整区域の既存集落や山間地域については、農林業従事者等の人口減少による空き家化が進んでいる

市街化調整区域や山間地域など、農林業が中心の地域では、既存集落の人口減少と高齢化が急速に進行しており、今後空き家の増加が予想される。また、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地域課題を抱えている。

エ 住宅ストック（既存住宅）の流通に係る現状と課題

既存住宅を利用しようとする場合に、ストックそのものではなく、流通市場についての課題がある。

(ア) 既存住宅の性能がわかりにくい

平成19年度の京都府内の新設住宅のうち、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、更に、既存住宅については当該制度がほとんど活用されておらず、既存住宅の評価が行われていない状況にある。

ユーザー側から見ると、個々の既存住宅について安全性や改修履歴など、その基礎的な質がわかりにくいといった状況があり、流通を阻害している一因となっている。

(イ) 住宅の性能に応じた価値の評価が行われていない

一方で、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流通している状況がある。

更に、住宅の性能に関わらず、築年数が長いものほど市場での価値が低くなることや、使用しなくても住宅であれば税負担も少なく所有に係るコストが相対的に低いことも、長期にわたって放置されたり流通しにくい一因として考えられる。

（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、以下のことが重要と考えられる。

ア 住宅ストックの質の向上

（ア）市場を通じた改善や適正なメンテナンスを促す仕組みづくり

（所有者に対する適正なメンテナンスを促す仕組み）

○総合的な窓口設置、情報提供等によるリフォームの促進

（第三者によるリフォームの検査制度の創設やリフォネット（リフォーム業者登録制度）の利用促進）

- ・中古住宅瑕疵担保制度及び既存住宅性能表示制度の普及
- ・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（住宅履歴書の普及）

（老朽住宅ストックの安全対策の促進）

○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を良質化する工事についての評価・扱いの検討

（イ）建て替え更新や流通が停滞している狭小ミニ開発宅地、建ぺい率や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による改善

（狭小宅地の改善）

○隣接地の取得に対するインセンティブ付与による２戸１化の促進

（建築物や住宅地の安全性の確保）

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

イ 京都らしさを活かした住宅市場の形成

（ア）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と一体となった需要開拓のための情報発信）

○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

- ・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
- ・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) 京都の歴史的・文化的居住空間（京町家・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

（京町家や路地に面する長屋等を保全・活用するための流通の仕組みづくり）

○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）

・京町家活用に関する既存施策の点検

（需要のある京町家や長屋を供給するために既存不適格の京町家等を適切に保全・活用する方策の検討）

○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

・大規模な修繕・模様替えに対する遡及適用の検証

・新耐震前の住宅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の形成と高齢者や低所得者等の都心での住宅需要への対応策の検討）

○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範囲の拡大

○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

ウ 住宅ストックの適正な評価と戦略的な住情報の発信

(ア) 住宅ストックの評価の適正化と的確な住情報の提供

（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（再掲）

・分譲マンションの管理状況の情報開示の促進

（市場の評価形成と融資プログラム開発）

○課題や地域に対応したインスペクション（第三者による建物検査）制度の検討及び普及

・適正な評価に対応した融資プログラムの開発

（需要創造型の情報発信とネットワーク、住宅地内の宅地情報や売買情報、売り手と買い手をつなぐサービスの充実）

・住み替え支援制度の促進

○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）

・住まい方ガイドブックの作成

(イ) 空き家の利活用の促進（コミュニティ・まちづくりと連動した需要創造型の空き家対策）
（需要のある空き家の市場化）

- 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、京町家再生賃貸住宅制度の適用範囲の拡大
- ・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既存住宅の寮，下宿としての活用促進

（住み替え支援の促進）

- ・住み替え支援制度の促進（再掲）

（郊外・外縁部における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，既存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）

（４）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個々の物件の数や状況だけでなく、取引の状況等も含め、市場の実態が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やまちづくり、福祉、税制の観点から、総合的に進めていく必要がある。

市場に対する施策の実現に向けて、住情報施策が果たす役割は大きく、戦略的、体系的に進める必要がある。