

## 第6回京都市住宅審議会 公的住宅小委員会 摘録

日時：平成21年4月24日（金）午前10時～正午

場所：京都市役所本庁舎E会議室

### 次第

#### 1 開会

#### 2 議事

##### （1）既存公的住宅ストック有効活用のあり方について

- ・資料1の説明(事務局)
- ・討議

##### （2）市営住宅における家賃減免制度のあり方について

- ・資料2の説明(事務局)
- ・資料3の説明(事務局)
- ・討議

#### 3 その他（次回の開催日程について）

#### 4 閉会

### 議事（1）住宅確保要配慮者への対応について

（事務局 資料1説明）

#### 西垣委員長

- ・ これまでの論点のポイントに従って、意見をまとめた資料となっている。これをもとに、個別の論点について、施策や対応のあり方なども含めて審議を深めていただきたい。

#### 村田副委員長

- ・ 論点で整理された内容は、大きくは住み替えと募集の仕方に分けられる。
- ・ 住み替えの場合は、例えば高齢や障害などの生活状況に応じた住み替えと、世帯ニーズに応じた住み替えがある。
- ・ 募集のあり方については、募集の際に型別に供給できるようにシステムを強化していくことと、型別に適正にということだけでなく、全体として、団地のコミュニティバランスを保つということで、多様な世代とマネジメント機能を付加できるようなサービス事業所などの募集のあり方を考えていくことだと思う。

#### 西垣委員長

- ・ 住み替えの場合、どのような形態の住戸を準備するのも考える必要がある。また、募集の観点も活用の観点からは重要である。
- ・ 論点整理として5点挙げられているが、募集の観点を加えた方がよいというご意見か。

#### 村田副委員長

- ・ 多様な住宅供給のあり方についてはもう少し具体的に書き込んではどうか。

#### 西垣委員長

- ・ 多様な住宅供給のあり方の部分で、特に募集の運用面について書き加える。

- ・ 矢部委員からは、以前にストックの活用について、大規模な団地でのルームシェア等の考え方を頂いているが、何かご意見はないか。

#### 矢部委員

- ・ シェアの考え方と募集の考え方に関係するかもしれないが、募集の際の多様な公募ということで、血縁関係以外のグループでの応募を認めるなどは考えられないか。

#### 西垣委員長

- ・ 募集の観点について、事務局の方で課題として考えられていることや必要と感じられていることはあるか。

#### 事務局

- ・ 募集については、公営住宅法の枠の中での募集のあり方となる。
- ・ 一般公募の中で、優先的に入居を認めていく対象として、従来、国の方からも言われているのは母子世帯や障がい者世帯などがある。昨年12月からは子育て世代についても行っている。ある意味では、若い世代に入っていただくということを考えている。
- ・ 親子でもなく、血縁関係でもないグループによる応募となると、市独自の取組となり、法の枠内では難しい。
- ・ 色々な入居のあり方については、低所得世帯を入居の対象としている法のあり方そのものの問題もあると思う。国の方へ、提案、要望をしていくことになるかと思う。

#### 西垣委員長

- ・ 募集のあり方については、今後のストックの活用を考えると、いくつかの有効な施策を念頭において考える必要がある。
- ・ 現在、郊外型の住宅ストックの一部で留学生の住宅として活用しているのは、運用面での工夫の1つである。
- ・ 大規模な改修ではなく、ルームシェアなど運用面での工夫で活用していくことは考えてもらいたい。

#### 弘本委員

- ・ 論点が幅広く書かれているので、抜けているということはない。ただ、突き詰めて考えていくと公的住宅のあり方について、という全体の話とほとんど同じ内容となっている。
- ・ 住宅ストックの活用のあり方という場合に、住宅ストックと活用ということ、全体の流れを意識して内容を整理する必要がある。
- ・ 住棟、住戸の管理というハード面の話や、世帯と住戸規模のマッチという運営面の話、また、団地そのもののあり方や生活支援の話、周辺環境との関係でストックを活用しての話というように、ストック活用といっても色々な視点が盛り込まれている。

#### 西垣委員長

- ・ 今後の議論を集約する際、全体的な相関関係をもう1度整理したい。類型別という軸、地域別という軸もあるだろう。運用という意味で、福祉との連携ということもある。
- ・ 何か統一的な軸を据えて考える必要がある。

#### 高田委員

- ・ 弘本委員の指摘は、公営住宅あるいは市営住宅のあり方という議論と、既存公営住宅ストックの活用のあり方という議論があって、本来、既存公営住宅ストックの活用のあり方という

テーマに即した論点があるのだけれども、それを越えた話が入っているので、最終的にどういう整理をするかをもう少し考える必要がある、という問題提起である。

- ・ 表現方法について、何点か気になる箇所がある。「型別供給のあり方について」とあるが、型別供給とは、型計画という企画設計の考え方をもとにした、建築の際の言葉である。
- ・ 事務局の説明を聞くと、多様な属性の方に住んでもらうという発想であり、団地内住み替えなども含めた入退去管理や募集のあり方、コミュニティバランスに関する、現代的な価値観にもとづく内容である。
- ・ 型別供給という発想自体が、多様な属性のものをできる限り絞り込んで、特定の型にはめ込んで供給しようという言葉であり、提案されている内容と違って違和感がある。
- ・ 先ほど、矢部委員がおっしゃったシェア居住については、今の制度内でも、高齢者の方が2人で住むということはある。
- ・ 「多様な住宅供給のあり方について」も、これは70年代に量から質の時代となって色々なタイプの住宅を供給しなくてはならない、という話の中で出てきた言葉である。しかし、ここで記載されている内容は既存ストックをどのように活用するかである。
- ・ コミュニティバランスの話については、入退去管理の話と結び付けて、団地の経営や管理をどうするか、という部分で受けた方がよい。
- ・ ストックの活用として、大規模なものについては、様々な福祉施設、地域の福祉の拠点として公営住宅の建物あるいは土地を活用していく、という話を含んでおり、既存公営住宅ストックの活用のあり方と直接的に結びつく話がある。それは多様な住宅供給のあり方とは違う印象を持っている。従って、中身については再編していただいた方がよい。
- ・ 最終的なまとめとしては、施策に結び付けられるような組み立てを考えてもらいたい。特に柱となるようなものについては、それを深めてもらい、何か提案をいただけるとありがたい。
- ・ そういう観点でいうと、郊外の大団地の将来像をどうするか、という議論が重要である。大団地の土地や建物について、いつまでも公営住宅として使うのか、あるいは様々な機能を組み込むことで、団地を経営していくのか。その場合、戸数を減らした分を地域偏在の解消という点から、別のところで充てることができるならば、大団地をコンパクトにしていくといったことを戦略的に行うことが重要だと思っている。

#### 西垣委員長

- ・ 論点整理の仕方や提言内容に即した整理、表現の問題についてご指摘をいただいた。

#### 高田委員

- ・ 既存公営住宅ストックの活用のあり方というテーマの守備範囲をどこまでするかということを決める必要がある。
- ・ これまで、公営住宅法に基づく市営住宅を対象として考えているが、公的住宅としてはその他にもある。
- ・ 京都市は、公営住宅は関西の他都市と比べると数的には少なく、しかも偏在している。一方で、戦前の木造民間賃貸住宅が数多く残っている。そういう特徴がある中で、公営住宅をどう位置づけるかという根本問題がベースとしてあり、その中で、公営住宅の政策があり、その中に、ストック活用の政策があるという構造になっている。こういう全体像を、小委員会としてどのように議論するのかということをもっと少し明確にした上で、施策提言を行うとい

うストーリーがよいかと思う。

#### 西垣委員長

- ・ 市が公的住宅を供給する場合の今後のあり方をにらみながら、既存ストックを活用するならばどうしたらよいか、という枠組みで議論を始めたので、今後のあるべき姿と既存ストックをどうするのか、という整理が上手くいっていない。その辺については、今後のあるべき姿をみながら、どのように活用していくか、という論点はありえる。
- ・ また、京都市が供給している他の公的住宅との関係も踏まえ、全体として市場全体のニーズに應えるかという点についてはまだ検討していない。今後、議論していきたい。

#### 村田副委員長

- ・ 大きなテーマに基づいて考えないと部分の議論の繰り返しとなっている。
- ・ 大きなテーマに基づいて、弘本委員がご指摘された、ハードの管理の問題やソフト面での運用の問題、コミュニティの環境整備、他の周辺地域との関係の問題などを整理してはどうか。

#### 西垣委員長

- ・ 1つは政策的に対応するとして、これまでの議論をどのようにまとめていくか、ということかと思う。
- ・ 例えば、型別供給のあり方のところでは、ニーズと供給のミスマッチに対応するためにどうするか、というふうに考えてもらいたい。

#### 村田副委員長

- ・ 今までの議論の中で、いくつか軸は出てきていると思うが、型別供給のあり方という軸の前に、高田委員がご指摘されたように、型別という言葉の意味が異なっているということを合意した上で、具体的な内容について議論していく必要がある。

#### 高田委員

- ・ 今の制度の運用から考えると団地経営という考え方を盛り込みにくくなっている。従って、団地経営という考え方を加えて、入退去管理や募集の仕方について、総合的に考えるような仕組みが作れないか、ということが、より積極的な提案ということになる。

#### 西垣委員長

- ・ ニーズに対応するための住宅性能の構造的な展開と、それをどういうふうに運用していくかという2点を軸として考えるということかと思う。
- ・ 既存ストックの活用の観点についてはいかがか。地域偏在等も念頭に置くと、今後の需要がどうなるかということ、どういう形で転用、活用していくのか、ということである。

#### 弘本委員

- ・ 公的住宅が今後どうあるべきか、ということについて、小委員会がどの次元で最終的に位置づけるか、ということと関係すると思う。
- ・ 今後、公的住宅が必要とされる層が増えていくことが想定される中で、公的住宅を増やすことは財政面から限界にきている。これまでは民間の低質な賃貸住宅がそれを補っているという状況である。
- ・ その中で、公的住宅のあるべき姿をどういうふうに語り始めるかは、大きな問題となる。そのスタンスをどこに置くかが、まず議論としてある。次に、既存の市営住宅をどう生かしていくか、ということになると思う。その際、公営住宅ストックはこれ以上増やすことはでき

ないが、社会的公平性をどのように考えるのか、という議論があり、公営住宅をどう活用すれば最も社会的公平性を担保できるか、ということを考えなくてはならないと思う。

- ・ そうすると、周辺の市場で供給されている住宅の一部をどのように公的住宅に近づけていくか、という発想や、公的住宅的に使われる民間住宅にお住まいになる要配慮者の方に、どういった総合的なサービスを提供できるか、という全体の構想図があって、個々の施策の必要性、あり方が浮かび上がってくるかと思う。そういう観点で、もう少し整理することではないか。

西垣委員長

- ・ 具体的な施策を提案するのはなかなか難しいと思っている。
- ・ 従って、今後のあり方として答申の内容をどのレベルまで具体的とするのか。具体的になればなるほど、提案内容としては分かりやすいものとなるかもしれないが、具体性を合理性を持ちながら担保するには技術的な側面や専門的な側面からの検討が必要となるので、ここでは方向性を提示することに留めるということも考えられる。

高田委員

- ・ 弘本委員の提案は、もう少し骨格を明らかにし、最終的には幾つか柱を立てて、今までの施策を超えるような提案をすべきである、ということかと思う。
- ・ 公営住宅法ができた当初は、大多数の国民が住む住宅として制度ができたが、昨今の状況の変化などにより、公営住宅の入居資格をより厳密に考えるようになってきている。これは、入退去管理や審査事体も、きっちり行うようになっており、そのこと事体は、一定の合理性がある。
- ・ しかし、極めて低い所得の方でないと入居できなくなっており、また、高齢者も増加している。制度から限定される入居者像が狭くなっている。これは、居住という観点からみると、普通の状態ではなくなっている。
- ・ そのため、大団地の政策としては、コミュニティバランスが崩れることを解消するために、色々なタイプの住宅や施設を入れて、全体として地域で活用する土地、団地とすることや、あるいは入居者だけでなく、市民に関心を持った団地経営を行っていくことなどが求められている。
- ・ 京都市の場合は、特に周辺部に大団地がある、という特徴がある。ストック活用という観点から具体的な施策を講じていくというのは、公営住宅の流れの中では、重要なテーマ、施策として提言すべきことと思っている。

西垣委員長

- ・ 地域偏在の解消、都心部の問題と周辺部の問題、民間ストックの活用などについてご意見はないか。

矢部委員

- ・ 「ストックの更新と改善のあり方」についての話かもしれないが、住戸規模とニーズのミスマッチもそうだが、規模と家賃のミスマッチということもある。近傍家賃と大きくズレているケースもあり、公営住宅の性能の質が一般の民間賃貸住宅と比べても高いことがある。この点での不公平感も生じている。
- ・ ストックとして市が管理しているものを整理し、適当なレベルなものとする必要があるのではないか。その上で、民間賃貸住宅を活用する必要があると思う。

西垣委員長

- ・ 地域偏在の問題にも関わるのかと思う。ストックとしては周辺部にあつて、それが今後のニーズに応えることができるのか、という課題である。
- ・ 京都市として、公的住宅の供給ストックが全体としてどれだけ必要なのか。その上で、地域によって余裕が生まれるものについては転用しながら、逆に、不足しているところについてはどこまで供給していくのか、そういうことかと思う。

高田委員

- ・ 公営住宅の供給ということでは、都心 4 区には供給されていない。一方で、木造住宅は数多くあり、その中に、公営住宅階層の方が多く住まわれている。現実には、低所得で高齢の方が老朽化した長屋に住んでおられて、物的な性能からいうと大地震の際には確実に命を失われることが危惧される建物が幾つもある。そういう状態を放置することは根本的な問題である。
- ・ 危険な住宅について最低限の補強をして生命の危険がないようにするなど、何らかの対応を公営住宅の制度を活用して支援ができるならば、それが地域偏在の対応ということになる。
- ・ 都心部の老朽住宅に暮らしていて、自らの経済力で改善できない方への支援をしていくことが、当面、京都市として行うことだと思っている。
- ・ そこに、どのような公平性の理屈が成り立つかということとは考えなくてはならないし、持家についても同様の施策を行うというのは難しい面もある。様々な技術的な課題はあるが、生命と財産を守るという最低限の事柄を達成することが、都心部の住宅政策を展開していく上で必要であり、そこに公営住宅の制度を上手くリンクさせる方法を考えなくてはならない。
- ・ また、住宅政策だけではそういう事業はできないので、建設指導行政、都市計画行政と連携しながら役割を果たすことが重要である。

弘本委員

- ・ 公営住宅ストックを民間ストックの質の向上につなげるストーリーを組み立てることが出来ればと思う。
- ・ そうすることで公営住宅というものが、京都市民全体の資産として活かされているということが見えてきたらよい。

西垣委員長

- ・ 本日いただいた意見も参考に、次回は、もう少し絞ったものになりたい。

## 議事（２）市営住宅における家賃減免制度のあり方

（事務局 資料 2 説明）

西垣委員長

- ・ これまでの議論を整理したもので、減免制度を継続する際の範囲や困窮度を把握する方法の妥当性などを検討してきた。資料 3 は、資料 2 の内容を文章にしてまとめたものである。これをたたき台として議論を進めたい。

（事務局 資料 3 説明）

村田副委員長

- ・ 「3 具体的な制度案」の（３）一般低所得者への対応という部分で、減免制度の見直しについても、公的住宅全体を考えた上での制度の見直しということかと思う。

- ・ 現実に減免制度を適正化していくと、一方でコミュニティバランスが崩れていくという面もある。団地経営の視点を持ちつつ、減免制度にその点を反映させていただければよいと思う。

西垣委員長

- ・ コミュニティバランスに配慮するということだが、例えば、一定の層が集まらないように団地ごとに割合を考えるとということか。

村田副委員長

- ・ 減免制度自体がコミュニティバランスに配慮するというものではないが、そのような視点も持ちつつということだ。

矢部委員

- ・ 一般低所得者とは誰のことか。

西垣委員長

- ・ 生活保護基準の対象ではないけれども、一定基準を満たす低所得者のことである。
- ・ 「1 改正の視点」ということで、家賃減免制度については、応能応益という家賃制度の下では本来であればその必要性はないが、現状からみて必要性を認めた書き込みとなっている。

弘本委員

- ・ 色々な矛盾が凝縮された上での話なので、なかなかクリアにならない。
- ・ 資料2の一番下、国への要望、情報提供という部分について、制度として具体的にどのような問題があり、それを解消していくためには国における制度の検討、改正の検討が必要であるという旨を書き加えてはどうか。

西垣委員長

- ・ その点については、書き込みたい。「3 具体的な制度案」の書き込み方、内容は、この程度でよいか。

高田委員

- ・ 資料2と資料3の関係性についてだが、資料2の低収入減免の程度については、「特定の困窮世帯に可住した減額率の補正」を選び、収入認定方法の改正については、「生活保護基準を参考とした収入認定」を選び、最低家賃額の改正については「応益性の導入」を選び、それに加えて、国への要望がある、という理解してよいのか。

西垣委員長

- ・ 完全に整合はとれているわけではないが、そういう理解でよい。

高田委員

- ・ 根本的に国の住宅政策と福祉政策との間にギャップがあり、そのギャップを公営住宅管理者である各自治体が事情に応じて埋めている、と認識している。
- ・ 国の制度として公営住宅の制度と生活保護の制度とがきちっとつながっていれば、このような問題が生じることはないわけで、ギャップがあることをもっと強く主張すべきである。
- ・ 近年の動きとしては、国の住宅政策を担当している国土交通省と福祉政策を担当している厚生労働省が、以前のような状況ではなく、連携して住宅政策を進めていこうという動きが強まっている。その流れの中で、まだ話題にはなっていないだろうが、公営住宅の問題を調整していく道もあるのではないかと考えている。
- ・ 一方で、市の住宅政策担当部局と福祉政策担当部局の関係は、これまでの国土交通省と厚生

労働省の関係を前提としており、また、市の施策もそれによって決まっている。したがって、ギャップがある状態で制度ができ、運用基準が定められている、という構造となっている。

- ・ 国の方の連携が進めば、減免の問題も、矛盾を解消するというこも、以前より可能な状態となってきていると思う。それによって市の内部の関係も変わってくるのではないか。
- ・ 京都市の力だけでは、国を動かすことは難しいだろうから、同じような課題を抱えている政令市や大都市を抱えた都道府県の連携して、ギャップを埋めていくことが求められる。そういうことなしに、減免の基準だけを考えていくのは極めて不安定であり、財政の状況に左右されるというのは制度的に支えられたものではない。
- ・ 本来、公営住宅制度の最低家賃が払えない、というかなり貧しい階層の住宅の手当てを考えると、状況が変わるたびに制度が変わるとするのは、非常に好ましくない。もっと安定した仕組みによって支えられるべきである。一番底の部分を安定したものとするように、制度設計を再度考える、そういう方向に向かって考え方を整理することが必要である。
- ・ 一方で、公営住宅の家賃については応能応益性が一般化しているが、さらに次のステップとして、市場家賃が家賃であるとして、これに対して何らかの支援をする補助制度があって、その人に応じた補助額が決まって、その補助額を含めて市場家賃を払うという考え方になっていくべきである。
- ・ 少なくとも、減免分については、家賃を下げる、というのではなく、最低家賃分を払う、という発想で制度設計を行うべきであり、福祉施策として行うべきだ、ということは以前にも申し上げた。
- ・ 福祉施策として居住の支援がどこまでできるかということについては、住宅政策として関心を持つべきである。
- ・ 福祉施策が上手く機能しているならば、民間住宅で適正な居住水準が一定程度保たれているはずだが、現状ではそれが上手くいっていない。それは技術基準を伴っていないことが要因としてあり、技術基準を伴った補助制度が大事ではないか。
- ・ 公営住宅の家賃制度は、技術基準を伴った家賃制度という考え方に移行していくべきだと考えると、福祉政策の問題に対しても住宅の視点から関心を持って、公営住宅のあり方と民間における生活保護世帯のあり方とを関連付ける、という発想が必要である。そういう意味では、住宅政策と福祉政策の連携をもっと緊密にし、整合性を図る必要がある。
- ・ 根本問題を投げかけ、国に対しても働きかけて、京都市としても今の状況でできる努力がどこまであるのかという議論を深めるべきである。
- ・ これから数年間の状況を考えると、減免制度は非常にデリケートな問題であり、大きなビジョンを示さず、減免制度だけ扱うのは好ましくない。

西垣委員長

- ・ 具体的な制度の提案の前に、基本的な問題について書くべきという、ご指摘である。
- ・ どのように捉えるかを文章として残したいと思う。

以上、議論終了