

公的住宅小委員会報告骨子（案）

※これまでの審議を踏まえ、報告骨子（案）として以下の構成を提示するものです。

1 審議事項 公的住宅のあり方について

2 報告内容

（1）経過

- 平成 19 年 7 月に住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）が施行され、住宅確保要配慮者として、低額所得者だけでなく、高齢者や障がい者、子育て世帯などがその範囲として定義された。この住宅確保要配慮者という概念は、従来の公営住宅法における住宅困窮者の範囲をさらに広げたものである。
- 住宅確保要配慮者には、高齢者向けの高円賃や障がい者を対象とするいきいきハウジングリフォーム、生活保護世帯への住宅扶助、外国人を対象とする HOUSE-navi など、それぞれの属性に応じた福祉施策や住宅施策が講じられている。
- 京都市には約 45,000 戸の公的住宅があり、このうち市営住宅は約 23,000 戸であるが、これらの公的住宅は、これまでも住宅確保要配慮者の居住の安定の確保の中心的な役割を果たしてきた。
- 公的住宅には社会資本としての側面と福祉施策としての側面があり、これまではその両面が大きく矛盾することはなかった。そして、公営住宅は住宅不足の解消や住宅の質の誘導などの役割を果たしてきた。住宅総数が世帯総数を大きく上回っている現状においては、この両面から公的住宅の施策目的を説明することが複雑になってきている。
- 既存の公的住宅ストックは京都市の資産のひとつである。市営住宅の建設には相当の費用がかかるが、一方で財政状況は厳しい。
- 市営住宅における京都市独自の家賃減免制度は、低所得者の居住の安定を図る一方で、民間賃貸住宅の入居者との間に格差を生じさせることとなり、公平性を欠いているという指摘もある。
- 以上の状況を踏まえ、住宅確保要配慮者の居住の安定を図るため、今後の公的住宅のあり方について、住宅審議会公的住宅小委員会において審議を行う。

(2) 京都市における公的住宅を取り巻く現状と課題

ア 住宅確保要配慮者の状況

- 年間収入 200 万円未満の低額所得者は平成 15 年住宅・土地統計調査によると 166,600 世帯、そのうち借家に居住している世帯は 114,900 世帯、公営の借家に居住している世帯は 11,900 世帯である。また、生活保護を受けている世帯のうち約 17%が市営住宅に入居している。
- 65 歳以上の高齢者がいる世帯は平成 17 年国勢調査によると 200,985 世帯、うち借家に居住している世帯が 52,534 世帯ある。市営住宅に入居している高齢者がいる世帯は平成 20 年度で 10,017 世帯である。持ち家率が 76%と高いが、手すり設置等の高齢者対応は進んでいない。
- 障がい者は平成 20 年 3 月時点で 98,436 人、うち市営住宅に入居している世帯は 2,143 世帯である。転居の際は住宅の他に介護者やサポート先を見つける必要があり、時間と労力の負担が大きい。
- ひとり親世帯は、平成 17 年国勢調査によると母子世帯が 10,062 世帯、父子世帯が 930 世帯であり、うち市営住宅に入居している世帯は母子世帯が 1773 世帯、父子世帯が 89 世帯である。
- 外国人は平成 17 年国勢調査によると 20,975 世帯、うち市営住宅に入居する世帯は 1,246 世帯である。
- 住宅確保要配慮者の数の将来予測や各属性の重なりについては、正確な数字を把握できていない。
- 住宅確保要配慮者に共通している住宅確保の困難性の要因は、家賃滞納や保証人の問題といったことにある。
- 住宅確保要配慮者にはそれぞれの属性に応じた福祉施策や住宅施策が講じられているが、その整合性は十分とはいえない。

イ 市営住宅の状況

- 住宅確保要配慮者の居住の安定を確保するための中心的な役割を担い、一定の成果を挙げてきた。
- 公募倍率は平均 10 倍を超えているが、団地によって倍率に差がある。また、障害者団体などから市営住宅へ入居できるよう要望がなされている。このような状況を受けて、住宅困窮者に公平かつ的確に市営住宅を供給できるよう検証が必要である。
- 入居者の約 3 割が高齢者であるが、必ずしも高齢化対応がなされた住戸に住んでいるわけではない。また、単身世帯が比較的広い住戸に住んでいる一方で、比較的狭い住戸に多人数の世帯が住んでいることもある。こうした状況において、住み替え制度を高齢者や障がい者などに対し限定的に実施している。
- 障がい者や母子世帯を対象に優先入居枠を設けている。

- 入居者の高齢化が進んでおり、その地域のコミュニティが弱体化する懸念があることから、子育て世帯等の若年階層に入居を促す仕組みも十分に行っていく必要がある。
- 高齢化対応等の改善（エレベーターの設置など）を進めているが、対象住戸全てに対する予算の確保が困難な状況である。
- 車いす住宅は、公募時の倍率は高く、改修できる空き家の確保に限りがあるため、安定した募集の確保が困難である。
- 市営住宅が立地する地域の中には、福祉施設等の公的サービスを提供する地域施設の設置を求めているところがある。
- 公営住宅は郊外地域に集積しており、都心部の公営住宅が少ない状況である。
- 市営住宅の老朽化、陳腐化が進んでおり、適正な維持管理を計画的に行っていく必要がある。
- 現行の市営住宅家賃減免制度は、国が定めた応能応益制家賃にさらに減額がなされていることや、民間賃貸住宅の家賃と大きく乖離していること、高齢や障がい等の社会的困窮度や世帯の事情を的確に反映した制度設計になっていないこと、生活保護等の福祉制度との連携を図り、互いの役割を整理すべきであること、といった課題がある。

ウ 民間賃貸住宅等の状況

- 住宅総数が世帯総数を大きく上回っており、居住世帯のない住宅が多く存在している。
- 公的住宅である高優賃は、整備基準が高く事業者の採算性が高くないため、事業者の負担増につながっていることなどにより建設が進んでいない。
- 民間賃貸住宅ではバリアフリー化が進んでいないが、民間賃貸住宅では持ち家に比べて大掛かりな改修等が困難であるため、居住者による住宅改修が難しく、補助制度も活用されていない。
- 家賃債務保証制度や保証人制度については、対象となる賃貸住宅が少ないこともあり、あまり活用が進んでいない。
- 留学生の住宅保証については、利用件数は増加しているが、無断退去などのトラブルも増加している。
- 住宅確保要配慮者に係る住宅の情報提供については、外国人を対象とする「HOUSE-navi」については一定の成果を挙げているが、高齢者向けの住宅についてはその数が少ない。
- 都心部の老朽木造住宅には、昔のままの低家賃で賃貸借関係を継続しているために大家が改修費を賄えないために改修がなされないままとなっているものが多い。こうした老朽木造住宅には高齢者が多く居住しており、公営住宅入居階層の受皿となっている。

(3) 共通認識

- 行政が居住の安定を確保するための施策を実施する対象者としては、住宅確保要配慮者、すなわち、低額所得者だけでなく、高齢者や障がい者、子育て世帯（母子世帯等）といった方とすべきであり、この住宅確保要配慮者を対象として、公営住宅も含めた施策の充実を図っていくことが必要である。
- 住宅確保要配慮者は長寿化の進展等により、今後増加していくと考えられる。
- 人口減少や財政上の制約もあり、また民間住宅の空き家が増加している状況の中、公営住宅の管理戸数は現状程度にとどめざるを得ない。
- 公営住宅の問題については、国の制度上の問題と京都市独自の問題がある。
 - ・ 国の制度上の問題としては、福祉施策と住宅施策との乖離があり、そもそもスタート時点からその考え方が違うが、近年は住宅施策が福祉施策に歩み寄っている。
 - ・ 家賃減免についても、応能応益家賃制度のもとでは、家賃の上げ下げということのみでは矛盾を拡大させる可能性が高く、住宅困窮者への対応全般のあるべき姿を検討したうえでその必要性を検討する必要がある。そのために、今、自治体として何ができるかを考えて、制度設計していくことが求められている。
- 現在の福祉施策の中でも、生活保護による住宅扶助などの家賃補助が行われているが、こうした施策は住宅の質を高めることにつながっておらず、依然として居住水準が極めて低い住環境において住宅確保要配慮者が住み続けている。

(4) 施策を検討するうえでの基本的な考え方

ア 民間賃貸住宅の活用も含めた居住の安定の確保

これまで市営住宅は、住宅確保要配慮者の居住の安定を確保するための中心的な役割を担い、一定の成果を挙げてきたが、人口減少や財政上の制約、民間住宅の空き家の増加などから、市営住宅の管理戸数は現状程度にとどめざるを得ない状況にある。

これからは、市営住宅以外の枠組みによっても居住の安定の確保を図る必要がある。住宅確保要配慮者の居住の安定を図る仕組みを構築するためには、市営住宅だけでなく、民間賃貸住宅等も活用しながら、施策を進めていく必要がある。

イ 福祉との連携

住宅確保要配慮者の各属性には、それぞれの福祉施策によるサポートが行われている。これらのすべての方に住宅に関する総合的な対応を行えるよう、福祉施策と住宅施策をつないでいくことが必要である。

ウ 施策の地域偏在の解消

住宅確保要配慮者のうち障がい者や母子世帯については、生活する場所が変わると福祉施策によるサポートを受けることが一時的に困難となることが多い。また、高齢者については、生活環境の変化に対応しにくいことが多い。

こうしたことを踏まえ、公営住宅を含め、どの地域に居住する方も等しく施策が受けられるようにすべきである。

特に、都心に住んでいる住宅確保要配慮者にも、生活する場所を大きく変えずに公営住宅を含めた施策が受けられるようにすることが望ましい。

(5) それぞれの主体に求められる役割

ア 市民

住宅が個人資産であると同時に社会資本である、という認識のもと、住環境の向上に努め、良好な住宅ストックを次の居住者に引き継いでいくことで、重層的な住宅セーフティネットの構築に資するよう努めることが望まれる。

また、近隣住民等との良好なコミュニティ形成によって、居住の安定の確保も含めた地域の福祉の増進に寄与することが求められる。

住宅確保要配慮者については、自らの住宅の確保に主体的に取り組むよう努めることが望ましい。

イ 福祉サービスの事業者、支援団体

住宅確保要配慮者へ、それぞれの事業者や支援団体が施策についての情報提供の協力を行い、サービス間の連携を図っていくことが必要である。

また、住宅確保要配慮者への住宅の確保に当たっては、居住水準の極めて低い住環境に住まわせることのないよう、適切なサービスの提供について配慮することが必要である。

さらに、行政だけでなく、民間賃貸住宅の所有者や管理業者とも連携して、住宅確保要配慮者の居住の安定の確保に努めるべきである。

ウ 民間賃貸住宅の所有者

住宅確保要配慮者の居住の安定の確保に向けて協力するとともに、行政の施策に対して協力、理解、積極的な活用をすることが求められる。

また、所有する住宅について、一定の居住水準を確保するよう努めるべきである。

エ 民間賃貸住宅の管理業者

住宅確保要配慮者の居住の安定の確保に向けて協力するとともに、行政の施策に対して協力、理解、積極的な活用をすることが求められる。

また、適切な管理を行うとともに、福祉サービスの事業者や支援団体とも連携して、住宅確保要配慮者の居住の安定の確保に努めるべきである。

さらに、民間賃貸住宅の所有者へ積極的な働きかけを行っていくことが望ましい。

オ 行政

住宅確保要配慮者の居住の安定の確保について施策を充実するとともに、施策が積極的に活用されるよう、各主体と連携して制度の周知を図る。

また、住宅部局と福祉部局とが連携して住宅確保要配慮者の居住の安定の確保を図る必要がある。

(6) 具体的な施策

ア 住宅確保要配慮者の居住の安定の確保の中心的な役割を担う、市営住宅の適切な管理・活用

○市営住宅の施策対象者としては、低額所得者というだけでなく、より困窮度合いが高い方に重点を置くべきである。

住宅確保要配慮者が住宅の確保が困難な要因としては、家賃滞納のリスクがあること、及び保証人の確保が困難であること、といった点についてはそれぞれの属性で共通している。この点については属性によって差異を設ける必要はないと考えられる。

しかし、高齢者や障がい者といった、住宅の性能が対象者の身体等の状況にあったものでなければならぬような方は、民間賃貸住宅においてその受皿となる住宅が少ないため、住宅の確保が他の属性と比較してより困難となっている。このため、より住宅の困窮度合いが高い、市営住宅の施策対象として重点を置くべき対象は、住宅の性能がその身体等の状況にあったものでなければならぬ方、すなわち低額所得者であり、かつ高齢者又は障がい者であるもの、とすることが望ましい。

○市営住宅が施策対象とすべき方にとって、市営住宅ができる限り住みやすいものとなるよう、すでにバリアフリー化がなされているものについては高齢者や障がい者への提供に重点を置くこと、そしてバリアフリー化がなされていないものについては一定のバリアフリー化等を図っていくことが必要である。

また、高齢者や障がい者といった、その身体にあった性能を備えた住宅に居住することが望ましい方が入居できるような募集・入居者管理を行っていくことが望ましい。

市営住宅は、その施策対象が住宅確保要配慮者であるために、その市営住宅が立地する地域に一定の階層のみが集まることで、コミュニティが弱体化する懸念がある。こうした問題に対して、その地域のコミュニティの維持についても配慮しておくべきである。

○市営住宅ストックの有効活用のため、以下のことを実施していく必要がある。

- ・適正な公募と住み替え等の実施
- ・コミュニティミックスへの取組
- ・福祉との連携とのあり方
- ・公営住宅の地域偏在の解消
- ・ストックの更新と改善の実施

○市営住宅の家賃減免制度については、公平性、福祉との整合性、応益性への配慮の観点から見直すことが望ましい。

- ・特定の困窮世帯の社会的困窮度を反映した減額率の補正
- ・最低家賃額に係る応益性の導入

- ・生活保護基準を参考とした収入認定

○こうしたことを実現するためには、以下のような施策が考えられる。

- ・施策対象者に応じた住宅性能基準の策定、公募住み替えの見直し
- ・市営住宅ストック（敷地・住戸・店舗）の転用等によるコミュニティの活性化（特定公共賃貸住宅への転用による子育て世帯の入居など）
- ・福祉施設等の併設・転用による、福祉等との連携の強化
- ・改良住宅の敷地を活用した公営住宅の建て替えや借り上げによる公的・民間賃貸住宅等の活用等の実施
- ・将来の人口減少や市街地の縮退や厳しい財政状況を踏まえた適切な更新と改善
- ・現下の経済情勢を踏まえた、家賃減免制度の改正
- ・収入超過者及び高額所得者への対応の厳格化
- ・市営住宅の公募時におけるポイント方式の導入の検討
- ・公営住宅における定期借家制度の導入の検討

イ 民間賃貸住宅等の品質の向上

○住宅確保要配慮者が居住の安定を確保するための受皿として民間賃貸住宅を活用するためには、高齢者や障がい者といった、住宅の性能の確保が必要な方々に対して、その属性にあわせた住宅が整備されるようにしなければならない。しかし、このことは、所有者の経済的な面においても、また技術的な面においても困難を抱えているため、具体的な施策の展開を検討するうえでは課題があると考えられる。

民間賃貸住宅等の性能を高めるためには、住宅の改修を行う方の負担をできる限り軽減するようにすることが望ましいが、個人資産への改修費用の助成については、個人資産への助成を行うこと自体の妥当性の検証や、予算上の制約など、多くの課題を抱えている。

従って、公的関与の手法として一定認められている現行のスキームを上手に活用して進めていくことが望ましい。

○高齢者が多く居住している都心部の老朽木造住宅については、居住者の生命・身体を守るため、応急かつ緊急的な改修を行っていくことが望まれる。

○こうしたことを実現するためには、以下のような施策が考えられる。

- ・地域優良賃貸住宅（高齢者型）の柔軟な活用
- ・借り上げ公営住宅の検討
- ・いきいきハウジングリフォームの推進
- ・終身建物賃貸借制度の活用の促進

- ・民間賃貸住宅等の品質向上のための支援制度導入の検討
- ・低家賃で高齢者が居住する不良住宅ストックに対する支援のあり方の検討
(最低限の安全性の確保のための改修の費用補助など)

ウ 民間賃貸住宅の入居の円滑化の支援

○住宅確保要配慮者に共通している住宅確保の困難性は、家賃滞納や保証人の問題といったことにあるため、こうした住宅確保要配慮者に共通の問題に一元的に対応できるようにしておくことが望ましい。

また、住宅確保要配慮者への住情報の提供については、住宅確保要配慮者に関する様々な支援団体等との連携のもと、進めていくことが望ましい。

○その対応については、民間の活力を活用しながら進めていくことが適切である。

○こうしたことを実現するためには、以下のような施策が考えられる。

- ・あんしん賃貸支援制度の推進
- ・住宅確保要配慮者のそれぞれの属性に応じた住宅の情報を一元的に提供できる仕組みの検討
- ・民間の保証会社を活用した家賃債務保証の仕組みの検討（登録制の実施等）

(7) 付帯意見

○福祉施策との整合性については、特に現行の市営住宅における家賃減免制度に見るように本来的には福祉施策で対応すべきものを住宅施策で対応していることなど、国政レベルでの検討が必要なものがある。国への要望を行っていく必要がある。

○家賃減免制度の改正に当たっては、現下の経済情勢を踏まえ、新しい制度の導入時期に配慮するとともに、制度改正が入居者の生活に与える影響を軽減するため、経過措置を設ける。