公的住宅小委員会報告（案）**1 審議事項 公的住宅のあり方について****2 報告内容****（1）はじめに**

戦後のわが国の住宅政策は、公営住宅法及び住宅建設計画法に基づき、住宅を直接供給することによって住宅の量の確保を図ることを通じて、深刻な住宅不足の解消及び居住水準の向上等に一定の成果を挙げてきた。

公営住宅法では、「地方公共団体は、区域内の住宅事情に留意し、低額所得者の住宅不足を緩和するため、必要と認めるときは、公営住宅の供給を行わなければならないこと」が定められており、京都市でも、戦後から高度経済成長期にかけて、急激な人口増加に対する住宅戸数の確保と、劣悪な居住環境の改善を、重要な住宅政策課題として数多くの市営住宅が供給されてきた。

その後、量的な充実から生活の質を重視し、全ての市民が健康で元気に豊かな暮らしを営むことができるよう、高齢者向け公営住宅の建設を含めた新規供給の他、老朽化や狭小化に対応するための既設市営住宅の建替え事業、その再整備を契機としたまちづくりへの取組、拠点づくり等、さらに都心定住を目的とした特定優良賃貸住宅や高齢者世帯向けのバリアフリー化された高齢者優良賃貸住宅の供給等、時代の要請に応じて国の制度の充実と併せ、市営住宅はまちづくりの一翼を担うものとして整備を進めてきた。

しかしながら、民間住宅の「質」については、未だ十分な水準とは言い難い状況にある。

また、終身雇用制度の崩壊や社会自体の流動化によって、生涯設計が難しくなったことから、住宅の取得のみならず、居住の安定を確保することが困難になっている。

さらに、福祉施策については、施設福祉だけでなく地域や在宅での福祉が求められる中、住宅が担うべき役割が大きいことから、住生活の分野において憲法第25条の趣旨が具体化されるよう、公平かつ的確な住宅セーフティネットの構築を図っていくことが求められている。

そこで、国においては、住宅の直接供給のための政策手法について抜本的な改革が行われ、住宅セーフティネットの充実を図りつつ、国民の住生活の質の向上を図る政策への転換がなされ、平成18年6月に住生活基本法が制定された。

こうした政策の転換を踏まえた住宅セーフティネットの構築のため、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、高齢者や障害者、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、従来の公営住宅法が対象とする「住宅に困窮する低額所得者」の範囲をさらに広げたものであり、本市においても、これら住宅確保要配慮者の居住の安定の確保に向け新たな枠組みを構築する必要がある。

以上の状況を踏まえ、公的住宅のあり方について審議を行うものである。

(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

- 住宅確保要配慮者のそれぞれの世帯数等については、以下のとおりであるが、その重なり具合や、それぞれの将来予測については、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としては、保証人を立てることができない、家賃を滞納する恐れがあるということによって民間賃貸住宅への入居が困難であることが挙げられる。
- 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、それぞれが十分にカバーできていないとともに、その整合性が図られていない。
- 市営住宅のみでは、住宅確保要配慮者への対応が困難であり、大多数の方が民間住宅に居住している状況である。

(低額所得者)

- 全世帯 627,300 世帯のうち、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 (26.6%)、借家に居住している世帯は 114,900 世帯 (18.3%)、公営の借家に居住している世帯は 11,900 世帯 (1.9%) 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。
- 収入が少なく、住むところが非常に限定される状況にある。

(高齢者)

- 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(31.3%)、うち借家に居住している世帯が 52,534 世帯 (8.2%) ある。
- 高齢者がいる世帯のうち持ち家に居住している世帯は 148,451 世帯 (74%) と高いが、手すり設置等の高齢者対応は進んでいない。
- 市営住宅の入居世帯 20,745 世帯 (平成 20 年度) のうち、高齢者がいる世帯は 10,017 世帯 (48.3%) である。
- 加齢によって現在の住まいが不便になっても、身体的、経済的な問題もあり、転居や改修に消極的な状況にある。

(障がい者)

- 障がい者は平成 20 年 3 月時点で 98,436 人、市営住宅の入居世帯 20,745 世帯 (平成 20 年度) のうち、障がい者がいる世帯は 2,143 世帯 (10.3%) である。
- バリアフリー化や車いす対応等の改修を行うには、経済的、技術的な面においてもハードルが高い。
- また、賃貸住宅では現状回復の問題があり、改造しにくい。
- さらに、民間賃貸住宅で転居する場合は、障害に対応した住宅を探さなければなら

ないほか、転居先で新たな介護者やサポート先を見つける必要があり、時間や労力などの負担が大きい。

(ひとり親世帯)

○全世帯 627,300 世帯のうち、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 (1.6%)、父子世帯が 930 世帯 (0.1%) である。市営住宅の入居 20,745 世帯 (平成 20 年度) のうち、ひとり親世帯は、平成 21 年 2 月現在で母子世帯が 1,773 世帯 (8.5%)、父子世帯が 89 世帯 (0.4%) である。

(外国人)

○全世帯 627,300 世帯のうち、外国人のいる世帯は、平成 17 年国勢調査によると 20,975 世帯 (3.3%) である。市営住宅の入居世帯 20,745 世帯 (平成 20 年度) のうち、外国人のいる世帯は 1,246 世帯 (6%) である。

イ 市営住宅の状況

○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。

○全世帯 627,300 世帯のうち、公営の借家に居住している世帯は 11,900 世帯 (1.9%) にとどまっている。

○公営住宅の公募倍率は平均 10 倍を超えているが、団地によって差がある。また、障がい者団体などから市営住宅へ入居できるよう戸数の増設の要望がなされている。

○市営住宅の入居者の約 3 割が高齢者であるが、必ずしもエレベーターや手摺の設置、段差解消などの高齢化対応がなされた住戸に住んでいるわけではない。こうした状況において、低階やエレベーター設置棟への住み替えを高齢者や障がい者などに対し限定的に実施している。

○また、入居者の高齢化によって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 (エレベーターや手摺の設置、段差解消など) を進めているが、対象住棟及び住戸全てに対する予算の確保が困難な状況である。

○特に、車いす住宅は、公募倍率が高く、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。

○社会的困窮度が高い障がい者や母子世帯等を対象に優先入居枠を設けている。

○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。

○公営住宅は郊外地域に集積しており、都心部ではほとんど供給されていない。

○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。

- 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。また、福祉制度と十分連携が図られていない。

ウ 民間賃貸住宅等の状況

- 住宅総数（約 73.3 万戸）が世帯総数（627,300 世帯）を大きく上回っており、居住世帯のない住宅（空家数約 10 万戸）が多く存在している。
- 公的住宅である地域優良賃貸住宅（高齢者型）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要因の一つとしては、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。
- 家賃債務保証制度については、家賃債務保証を行う高齢者居住センターとの約定締結が整っている高齢者円滑入居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。
- 外国人を対象とする、住宅確保要配慮者に係る住宅の情報提供「HOUSE-navi」については一定の成果を挙げているが、高齢者向けの住宅の情報提供についてはその数が少ない。
- 京都市は戦災を受けていないことから、木造戸建住宅のうち、昭和 25 年以前のもものが占める比率が 16.3%と全国平均の 8.2%を大きく上回っている。
- さらに、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と考えられる。

(3) 施策を検討するうえでの基本的な考え方

- 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る。
- これら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。
- 一方、公営住宅の管理戸数は、今後、人口減少の進展が予測される中で、民間住宅の空き家が増加している状況や、財政上の制約がある中で、現状程度にとどめざるを得ないと考えられる。
- 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。
- このような中、行政だけではなく、民間賃貸住宅の所有者や管理者や福祉サービスの事業者、支援団体等との連携を図るとともに、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、市民とともに、住環境の向上、良好な住宅ストックの継承や、近隣住民の良好なコミュニティ形成による居住の安定の確保も含めた地域の福祉の増進を図っていくことが望ましい。
- これらの連携により、重層的な住宅セーフティネットを構築していく必要があり、これからの公的住宅を中心とする住宅政策は、以下のような方向性で進めていくことが望ましい。

ア 重層的な住宅セーフティネットの構築

(ア) 市営住宅の住宅セーフティネット機能の充実

- 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うことが引き続き求められているが、市内の公営の借家に居住している世帯は全体の1.9%と、多くの住宅確保要配慮者が民間賃貸住宅に居住している中で、より適正な募集や入居者管理、ストックの有効活用を行っていく必要がある。
- まず、公営住宅の管理戸数を現状程度にとどめざるを得ない現状においては、公営住宅の施策対象者として、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、公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ない方、すなわち低額所得者であり、かつ高齢者又は障がい者といった社会的困窮度の高いもの、とすることが望ましい。

- また、公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。

(イ) 民間賃貸住宅等の活用

- これまで公営住宅の供給については、住宅数の確保という役割も有していたが、市内の住宅総数が世帯総数を大きく上回った状況において、この役割は失われつつある。
- また、近年の財政状況の悪化などに伴い、今後は公営住宅の新規建設や建て替え等のハード面の整備は極力抑制する方針であり、市営住宅の直接供給を進めていくことは困難な状況にある。
- さらに、京都市では低炭素社会の実現に向け、環境モデル都市としての取組を展開しており、住宅政策においても、既存の住宅ストックをより長く有効に活用していくことが重要な課題となってきた。
- 民間賃貸住宅は、市内に広く立地しており、ストック数も多いことから、公的住宅よりも様々な住宅を供給し易く、多様なニーズに対応し易い側面があり、住宅確保要配慮者の選択肢の拡大につながるべきものである。
- 以上を踏まえ、住宅確保要配慮者への対応に向けては、公営住宅だけでなく低額所得者の多くが居住する民間賃貸住宅も含めた既存ストックの有効活用を中心に住宅政策を展開していくことが求められる。
- 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。

(ウ) 福祉との連携による施策の展開

- 平成18年6月に施行された『住生活基本法』では、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給、建設、改良又は管理を図ること、良好な居住環境の形成を図ること、住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保を図ることを、行わなければならないとしている。

- それを受け、平成19年7月に施行された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）では、低額所得者だけでなく、高齢者や障がい者、子育て世帯などを住宅確保要配慮者とし、これら対象者に対する賃貸住宅の供給を促進することを位置付けている。
- これまで、京都市では、低額所得者に対する公営住宅の供給を中心に、民間による高齢者向けの住宅の供給促進や、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を展開している。
- 住宅確保要配慮者に対し、家賃や保証等といった入退去時の問題だけではなく、居住の継続のための住生活のサポート等についても、個々の状況に応じた柔軟で総合的な住宅施策を展開していくことが求められる。
- こうした柔軟で総合的な住宅政策の展開に当たっては、福祉施策との整合性に配慮し、住宅施策と福祉施策をつないでいくことが必要である。

イ 公営住宅の地域偏在による問題の解消

（ア）公営住宅の供給が少ない地域（都心部等）における住宅セーフティネット機能の向上

- 市営住宅の多くが郊外部に立地しており、都心部には市営住宅がほとんど立地していない。
- 一方、京都市は、戦災を受けていないことから、他都市と比べて戦前の住宅の割合が高く、都心部には、老朽化した木造の民間賃貸住宅に、公営住宅入居階層の方も含めた高齢者等の住宅確保要配慮者が多く居住しているとみられる。
- このような状況において、公営住宅を含め、都心部における住宅セーフティネット機能を向上すべきである。

（イ）コミュニティの弱体化などが危惧される郊外等の中・大規模団地のマネジメント

- これまで住宅数の確保に向け、郊外部に多くの公営住宅を供給してきたが、公営住宅は、その施策対象が住宅確保要配慮者である。そのために、これらの郊外大規模団地では、著しい高齢化や周辺地域との関係が希薄になることなどの理由により、コミュニティの弱体化が顕著であり、今後、団地の維持管理における問題が懸念される。
- そのため、主体的な団地の維持管理を含むコミュニティの維持・活性化なども併せて検討していくことが求められる。

(4) 具体的な施策

ア 重層的な住宅セーフティネットの構築

(ア) 市営住宅の住宅セーフティネット機能の充実

- 市営住宅の住宅セーフティネット機能の充実に向け、適正な公募と住み替え等の実施、ストックの更新と改善の実施、家賃減免制度の見直しなどを行うこととする。
- なお、市営住宅の家賃減免制度については、公平性、応益性への配慮、福祉との整合性の観点から、以下の方針に基づき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

- ・将来の人口減少や市街地の縮退、厳しい財政状況を踏まえた適切な更新と改善
- ・市営住宅の公募制度の見直し
- ・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
- ・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
- ・バリアフリー対応住宅の供給促進
- ・公営住宅における定期借家制度の導入の検討

(イ) 民間賃貸住宅等の活用

- 民間賃貸住宅がセーフティネットとしての役割を担うためには、受け皿としての住宅の品質を向上させること及び住宅確保要配慮者が円滑に入居できる仕組みが必要である。
 - しかし、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が、バリアフリー化や車いす対応等は、民間賃貸住宅の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。
 - 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有効に活用して進めていくことが望ましい。

- ・ 地域優良賃貸住宅（高齢者型）の柔軟な活用
- ・ 終身建物賃貸借制度の活用の促進
- ・ 借上げ公営住宅の検討
- ・ 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）
- ・ 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

（ウ）福祉との連携による施策の展開

○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、家賃や保証等といった入退去時の問題だけではなく、居住の継続のための住生活のサポート等についても、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、住宅確保要配慮者への住情報の提供等について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。

- ・ いきいきハウジングリフォームの推進
- ・ 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

イ 公営住宅の地域偏在による問題の解消

（ア）公営住宅の供給が少ない地域（都心部等）における住宅セーフティネット機能の向上

○都心部での居住の安定に向け、民間賃貸住宅を借り上げ、公営住宅として供給していくほか、改良住宅の敷地を活用した公営住宅等の供給についての検討を進める。

○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、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などの問題があることから、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しい。

- ・ 改良住宅の敷地を活用した公営住宅の建て替えや借上げによる住宅供給の実施
- ・ 低家賃で災害弱者が居住する老朽木造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）

(イ) コミュニティの弱体化などが危惧される郊外等の中・大規模団地のマネジメント

- コミュニティの弱体化に対応するためには、市営住宅ストックの転用等によってコミュニティミックスを進めていく必要がある。
- さらに、子育て世帯や高齢者の支援のための施設等を併設したり、これらの施設に転用することにより、団地内外の交流を促進するとともに、市営住宅団地を地域のまちづくり資産として位置付け、地域のまちづくりに寄与することが求められる。

- ・ 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

(5) 付帯意見

- 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。
 - ・ 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り、国への要望を行っていく必要がある。
 - ・ 家賃減免については、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。
- 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、経過措置を設けるべきである。
- 住宅確保要配慮者については、その属性の重なり具合の捕捉が難しいことから世帯の規模等や居住実態等について不明な点が多いが、適切な施策の実施のために、実態把握を行うことが必要である。