

(案)

新たな住宅セーフティネット制度を契機とした
公営住宅と民間賃貸住宅における今後の
住宅セーフティネットのあり方について

(第二次答申)

平成31年 月

京都市住宅審議会

はじめに

我が国では、戦後の絶対的な住宅不足に対処するため、公営住宅法及び住宅建設計画法に基づき、公営住宅を直接供給することにより住宅の量の確保を図ってきた経過があり、京都市においても、戦後から高度経済成長期にかけて急激に増加する人口に対して住まいを確保するため、公営住宅が供給されてきた。

特に京都市では、戦災による被害が比較的になかったことから、市街地の住宅の多くが残存したことにより、建設用地が確保可能な郊外に集中して建設された。これにより、公営住宅は主に郊外に偏った形で住宅セーフティネット機能を果たし、市中心部においては、老朽化した低家賃の木造民間賃貸住宅がその一端を担ってきた。

また、現在においては、全国的には人口減少や世帯数の増加を上回るペースで住宅が増え続けていることによる空き家の増加が大きな社会問題となる一方、今後増加が見込まれる高齢単身者などの状況を受け、国において民間賃貸住宅の空き家・空き室を活用した「新たな住宅セーフティネット制度」(以下「セーフティネット制度」という。)が創設されるなど、住宅セーフティネットに対する新たな展開が始まっている。

こうした国の状況や、京都市においても民間賃貸住宅市場において住宅確保要配慮者(以下「要配慮者」という。)の入居が拒まれている実態があることなどを踏まえると、今後の公営住宅及び民間賃貸住宅のセーフティネットのあり方についての考え方を整理する必要があり、また、その中でセーフティネット制度の活用方法などについても十分に吟味・検討する必要があることから、当審議会は、平成29年12月6日付けで、京都市から2つの諮問を受けた。

平成29年度は、先行的に「民間賃貸住宅において対象となる住宅確保要配慮者の範囲等」について議論し、第一次答申を取りまとめた。

平成30年度は、もう1つの諮問事項である「新たな住宅セーフティネット制度を契機とした公営住宅と民間賃貸住宅における今後の住宅セーフティネットのあり方」について、公営住宅部会と民間賃貸住宅部会に分かれ、それぞれで議論を深めた結果、第二次答申として、次のとおり答申を行うものである。

京都市住宅審議会（以下「審議会」という。）では、これまでは主に公営住宅に依存してきた住宅セーフティネットについて、今後の重層的な住宅セーフティネットを構築するためには、賃貸住宅市場全体の中で、民間賃貸住宅も含めた総合的な視点が必要であるとの観点に立ち、公営住宅部会と民間賃貸住宅部会によるそれぞれの審議を含めて計8回の審議を行い、答申を取りまとめた。

1 京都市における公営住宅の現状及び課題

公営住宅は、公営住宅法に基づき、入居者に一定の収入要件などの入居基準を定め、住宅に困窮する低額所得者向けに供給されるものであり、京都市においては、年4回の一般公募に加え、高齢者や障がい者などの単身世帯などの公募、子育て世帯向けにリノベーションした住戸の公募などを実施し、年間700戸以上の住戸を供給している。

京都市の公営住宅が抱える今後の主な課題としては、

- 昭和40～50年代に建設されたものが多く、公営住宅法上の耐用年限（建設後70年）を迎える住棟の更新時期が今後20～30年間に集中すること。また、京都市では、市郊外において多くの公営住宅が建設されたため、立地が市郊外部に偏在する状況となっており、市中心部においては、セーフティネット機能の一端を担ってきた民間賃貸住宅の老朽化が進んでいること
- 阪神淡路大震災、東日本大震災や熊本地震などでは、公営住宅に大きな影響が生じた。また、近年では大阪府北部地震が発生するなど、大地震に対する平時からの対応が喫緊の課題となる中、京都市では、平成24年から住棟の耐震化を図っており、平成30年末時点で市営住宅全体の耐震化率が約77%となっているが、全ての市営住宅において耐震化を実現するためには、多大な時間や経費がかかることが予想されること
- 入居者の高齢化が進行しており、共益費の徴収などの団地内の自治活動や管理運営に深刻な影響を及ぼしつつあること
- 立地の利便性や建物全体の老朽化などの理由から、公募しても応募がない団地があり、そういった団地では、耐震改修やエレベーター設置、住戸修繕など、利便性や快適性の向上を図るための設備などの改善を図っても、入居希望者が少なく、今後ますます入居世帯数の減少が見込まれることなどが挙げられる。

2 公営住宅における今後の住宅セーフティネットのあり方

(1) 今後の公営住宅の整備の方向性

ア 社会情勢の変化を見据えた適正な管理戸数及び供給戸数

今後、少子高齢化の進行が見込まれる中で、公営住宅では、法定耐用年限が迫り老朽化が進む住棟が多くあることや、現時点においても現行の耐震基準を満たさない住棟が存在すること、更に、入居者の高齢化や、応募数が低下傾向にある状況が見られる。

こうした状況を鑑みると、今後は、公営住宅の管理戸数を現状程度に留めるとしてきたこれまでの方針から、社会情勢の変化を見据えた適正な管理戸数及び供給戸数を図る方向に方針を転換していくことが求められる。

イ 既存ストックの長寿命化による更なる活用及び戦略的な整備

今後の社会情勢の変化や法定耐用年限を迎える住棟の更新時期が集中的に発生することを踏まえると、法定耐用年限を迎える住棟であっても、長寿命化を図ることにより、更なる活用が可能なものについては、できる限り継続して活用するための方策について検討すべきである。

なお、住棟の更なる長寿命化に当たっては、例えば、全ての住棟でエレベーターを設置したり、同一の住棟において一律的な住戸改修を進めるのではなく、住棟の立地環境や費用対効果などを考慮したうえで、住戸の床面積、風呂の有無、設備の状況や改修時の可変性など、住棟ごとの特性を踏まえつつその必要性を十分に検討すべきであり、住棟、住戸ごとに入居対象を想定したうえで、入居希望者のニーズに沿った戦略的な整備を実施していくべきである。

また、これまででは、長期に居住された後に空き家となった住戸については、修繕に多額の費用がかかることから、予算の都合上、空き家のままとされている状況が見られるが、今後、こうした住戸が増加することは避けられないため、戦略的に整備を行っていく必要がある。

更に、入居世帯数の減少や応募数の低下といった課題に対しては、本来、民間も含めた賃貸住宅市場全体の中で公営住宅の果たしている役割を考えるべきであり、周辺の民間賃貸住宅の立地状況や居住水準などを総合的に勘案しながら、公営住宅の整備水準の向上に努めていくべきである。

ウ 耐震性がない住棟に対する早期の安全性の確保

京都市では、これまでに耐震改修工事を進めた結果、約4,800戸の耐震化が図られたが、その一方で、現時点で耐震改修工事に着手していない現行の耐震基準を満たさない住棟も存在する。こうした住棟については、

入居者の安全性の確保を最優先に考え、公募を停止することや耐震性能を有する団地への住替えあっ旋を行うなど、可能な限り早期に入居者の安全を確保する対策を進めていくべきである。

なお、公営住宅の用途を廃止した場合は、地域の活性化、文化や福祉の向上など、まちづくりの観点から、ニーズに応じて有効的に活用することも考えていくべきである。

(2) 今後の公営住宅の管理運営の方向性

ア 若年・子育て世帯の入居促進に向けた取組の推進

京都市ではこれまでに、子育て世帯の優先入居や子育て世帯向けリノベーション住宅などの取組を進めているが、少子高齢化が進行する公営住宅におけるコミュニティミックスの観点からは、若年・子育て世帯の入居を促進するための更なる取組が必要である。

審議会では、平成24年8月に市営住宅の入居収入基準等に関する答申を取りまとめており、新婚世帯の入居収入基準を子育て世帯において適用している裁量階層の基準額である月収214,000円とすることについても議論を行ったが、その時点では新婚世帯を裁量階層の対象とする理由は見出し難いとの結論となった。

しかし、今後、高齢化が進行する公営住宅のコミュニティミックスの観点や、少子化の進行が見込まれる中で、子どもが生まれる前から切れ目ない住宅支援を行うという観点から、政策的な選択肢として、新婚世帯の入居収入基準を子育て世帯と同様に引き上げることも考えていくべきである。

更に、子育て世帯向けにリノベーションした住宅への入居についても、現行の子どもがいる世帯だけでなく、妊娠した時点で子育て環境を選択できるよう、入居時点で妊娠している者がいる世帯も入居対象とすることが考えられる。

他方で、入居要件の見直しや住宅性能の改善だけでは必ずしも若年・子育て世帯の入居促進に繋がるわけではないということもあり、地域における働く場等の創出、就業機会の確保や、文化、福祉、更には教育施策との連携など、子どもたちの健やかな育ちを京都市政全体で支援するための総合的な展望の中で、公営住宅をどのように活用するかといった視点が不可欠である。

イ 誰もが安全で安心して暮らせる住環境の形成

社会全体で高齢化が進行し、また公営住宅においても高齢単身化の進行が顕著となる中、バリアフリーに対応した住戸への改善や、高層階に居住

されている階段昇降の困難な方の低層階への住替えなどを計画的に実施していくことにより、団地内に居住する誰もが安全で安心して暮らしやすい住環境を形成することが一層求められる。

なお、既存住戸においては、段差などのバリアを完全に解消することが困難な場合もあることから、住棟の建設にあわせて車いす専用住宅を設けることなどについても検討すべきである。

ウ 高齢化が進む団地におけるコミュニティの活性化及び管理運営

かつては若年・子育て世帯が多く入居すれば地域コミュニティの一員として団地内の管理運営が維持されていたが、近年、必ずしもコミュニティの活性化に繋がらない結果となっており、公営住宅においてどのように良好なコミュニティを形成していくかということと、入居者の高齢単身化が進行する公営住宅の管理運営をどうするかということは、必ずしも同義ではない。

特に、育児と就労に多くの時間を要する子育て世帯に対して、自治会の担い手としての役割を過度に期待することは現実的には難しいことから、例えば、経験豊富な前期高齢者などの入居者がある程度中心となり、新たに入居する若年・子育て世帯が自治会に参加しやすい環境を形成していくといったことも必要である。

更に、団地内の入居者の高齢化が進行するに従い、住民の自助努力だけでは、団地共用部の管理などの自治会活動に支障が生じることも想定される。こうした場合においては、行政が一定の支援を行う中で、地域の子育て支援や高齢者支援を行うNPOや大学、福祉事業者などが団地をサポートするというのも一つの方法である。

エ 民間賃貸住宅市場の動向も考慮した家賃設定

審議会では、これまでも利便性係数の見直しや駐車場使用料の見直し、更には家賃減免制度の見直しについて提言しており、このうち、京都市では利便性係数の見直し及び駐車場使用料の見直しについては既に実施している。

今後も、公営住宅団地を運営していくという観点や、民間も含めた賃貸住宅市場全体の中で住宅セーフティネットを構築するという観点から、応益負担による家賃設定や家賃減免制度の見直しなど、民間賃貸住宅市場における家賃の動向なども考慮しながら、公営住宅としての家賃設定のあり方を継続的に検討すべきである。

他方で、こうした取組は入居者に対する負担を強いるものであることから、社会情勢などの動向を見ながら、適宜取り組んでいくことが望まれる。

3 民間賃貸住宅における住宅セーフティネットの現状及び課題

賃貸住宅市場では、入居希望者が入居する際の家賃の保全策として、一般的に、連帯保証人の設定又は家賃債務保証会社の保証及び緊急連絡先の設定が求められる場合が少なからずある。

一方で、要配慮者については、親族との関係が疎遠であることや親族も経済的に困窮していることなど、それぞれの属性が有する固有の事情において、連帯保証人や緊急連絡先のなり手を確保することが困難な場合は、賃貸住宅に入居できない状況があり得る。

また、国においては、高齢者や障がい者が住み慣れた地域で自分らしい暮らしができるよう、地域居住を促す「地域包括ケアシステム」の構築が掲げられているが、その一方で、高齢者や障がい者、ひとり親世帯などの要配慮者は、それぞれ異なる社会的・経済的困窮理由を有することから、民間賃貸住宅市場において、要配慮者の入居に対する理解や支援の取組が十分に進んでいるとは言えない状況である。

今後、家主などの入居に対する忌避意識を低減させ、要配慮者が入居しやすい賃貸住宅を確保していくためには、連帯保証人や緊急連絡先のなり手の確保など、要配慮者に共通する課題への対策とともに、要配慮者の属性ごとに生じる家主などの懸念事項への対策についても、細やかに対応していくことが必要である。

また、京都市では、平成24年に京都市居住支援協議会（以下「居住支援協議会」という。）を立ち上げ、高齢者を中心に支援を行ってきており、高齢者の入居を拒まない「すこやか賃貸住宅」の登録や、住まいと見守りをセットで提供する「高齢者すまい・生活支援事業」（以下「すまい・生活支援事業」という。）などの取組により、高齢者の居住促進に一定の成果を上げてきたが、すまい・生活支援事業の実施地域が市内の一部地域に限られていることや、居住支援協議会の支援対象が高齢者に留まっているという現状がある。

更に、今年度から、京都市は国のセーフティネット制度を活用し、要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅を自治体に登録する「セーフティネット住宅」に対し、改修費や家賃補助などの経済的支援を行う「京都市セーフティネット住宅供給促進モデル事業」を試行的に実施しているが、耐震性や住戸面積などの国が定めるセーフティネット住宅の登録要件が厳しいこと、更に、経済的支援は要配慮者の経済的困窮には機能するが、社会的困窮に対する効果は少ないことなどから、現時点では、家主などが積極的に要配慮者専用の賃貸住宅として物件を登録しようとする動きがあまり見られない状況にある。

4 民間賃貸住宅における今後の住宅セーフティネットのあり方

(1) 福祉事業者及び不動産事業者との更なる連携

福祉事業者の中には、サブリース方式により、見守り付き賃貸住宅を運営することで、知的障がい者の住まいをサポートしている事例などがある。

こうした取組は、福祉事業者が自ら住まいの確保と福祉サポートを提供するという点において有効的であると考えられるが、その一方で、入居者である要配慮者の支払い能力と見守りなどの支援に要する費用などを考慮すると、事業収支の確保が課題となっており、福祉事業者がリスクを負いながら事業を進めざるを得ない状況となっている。

また、不動産事業者においても、要配慮者が賃貸住宅に入居する前や入居中、更には施設や病院への移転や孤独死などにより退去に至るまでの間に、状況に応じて福祉サポートに繋いだり、時には緊急時に駆けつけるなど、要配慮者の暮らしをサポートする中で不動産事業者自らが知識やノウハウを蓄積し、その結果、家主や家賃債務保証業者などとの信頼関係の構築に繋がっている事例などが見られた。

どちらの事例においても、事業継続性の観点から、安定した収益を得ることが可能な仕組みを構築することが大前提であるが、この他にも、不動産事業者や福祉関係団体が自身の専門領域において責任を持った支援を行うことによりリスクを低減する関係づくりや、行政による両者のマッチング、経済的サポートなど、それぞれが上手く連携することが求められる。

また、行政・不動産事業者・福祉関係団体が連携を図るための仕組みとしては、居住支援協議会制度があり、こうした制度をいかに活用していくかといった視点も必要である。

(2) 居住支援体制の充実

ア 居住支援協議会による高齢者への更なる居住支援

居住支援協議会において取り組んできた高齢者に対する居住支援をより一層進めていくためには、すまい・生活支援事業の実施地域の拡大を図るなど、現在の取組を更に強化する必要がある。

一方で、事業拡大を図るためには、福祉事業者や不動産事業者の協力が不可欠であり、そのためにはコストやマンパワーなどの事業採算性の確保に向けた取組がより一層求められる。

イ 居住支援協議会による高齢者以外の属性に対する居住支援

居住支援協議会では、主に高齢者を対象とした居住支援に取り組んでいることから、高齢者支援団体が中心となり福祉サービスを実施してい

るが、高齢者の中でも生活保護受給者や、生活保護を受けていない生活困窮者、障がいのある方など、各々の属性が重なることもあり得る。

そのため、高齢者支援団体だけでなく、多様な支援団体とも連携することで、より良い支援に繋げていくことが必要である。

更に今後は、高齢者以外の属性においても、福祉関係団体、不動産関係団体などとの連携方法を検討しながら支援対象を広げていくことが望ましい。

ウ 居住支援を行う民間事業者への支援

国のセーフティネット制度では、居住支援を行う民間事業者を認定する居住支援法人という仕組みが新たに創設されている。こうした仕組みも活用しながら、ソーシャルビジネスとして居住支援を行う民間事業者に対して、行政の住宅部局と福祉部局が連携しながら支援を行うことも考えていくべきである。

(3) 住宅セーフティネット制度の更なる充実

ア 経済的支援策に対するニーズ把握

今年度に京都市が創設した「京都市セーフティネット住宅供給促進モデル事業」の実施状況を見ると、現時点では、こうした経済的な支援策が要配慮者の入居促進に繋がっているとは言えない状況であるが、この制度により、要配慮者向けの物件改修が促進されることや、家賃補助や家賃債務保証料補助といった経済的支援策は入居者の経済的な負担軽減に繋がるものであることから、引き続きニーズ把握に努めながら、こうした支援策の活用についても更に検討を深める必要がある。

イ セーフティネット住宅の登録要件の見直し

要配慮者向けの物件を確保することに加え、この補助制度の対象物件を増やすという観点からも、要配慮者が入居しやすい賃貸住宅の登録促進が不可欠であり、その前提に立てば、地方自治体が地域の実情に応じて変更することが可能な登録住宅の床面積などの要件については、賃貸住宅市場の動向を踏まえた要件に見直すなどの対応も検討すべきである。

(4) 賃貸住宅の家主に対する直接的な支援の検討

今後、賃貸住宅の家主の高齢化が進むことなどが予想される中で、家主は、保有する賃貸物件の空き住戸が増加し、経営的にひっ迫した場合であっても、要配慮者の属性に配慮した対応を行うだけの余力がないため入居を断らざるを得ないといった状況もあり得る。

そのため、より家主の要配慮者の入居に対する忌避意識や不安感の低減に繋がるよう、改修費や家賃補助などの経済的支援と福祉事業者との連携などによる居住支援を連動させるとともに、管理会社だけでなく直接的に家主にも制度の内容が伝わるような取組を行っていくことが求められる。

また、居住支援協議会において、直接、家主が、福祉事業者、不動産事業者及び行政と、保有する賃貸物件の活用策について意見交換するような機会を設けることにより、新たなマッチングに繋がる可能性もある。

更に、家主などの不安を解消する方策として、福祉サポートと定期借家契約をセットで活用し、入居期間中に問題が生じなければ契約を更新するといった、家主、不動産事業者の不安を徐々に解消していくような様々な方法を講じていくことも考えられる。

5 公民が連携した今後の住宅セーフティネットのあり方

公営住宅の老朽化が進展している中で、耐用年数を迎える全ての住棟を修繕、建替えるのは、時間的、経済的な制約が大きいことや、近年の公募倍率や入居率が低下していることを踏まえると困難である。

一方で、国において民間賃貸住宅を活用した要配慮者向けの支援制度が創設された経緯を踏まえると、公営住宅においては、ライフサイクルコストを踏まえた経営感覚を持ちながら団地や住棟、住戸の整備を行ったり、管理運営を進めるとともに、民間賃貸住宅においては、賃貸住宅への入居が拒まれる傾向にあった要配慮者の入居が少しでも促進されるよう、公民が連携しながら環境整備を進めていく中で、公営住宅だけでなく、民間賃貸住宅の活用も含め、公民がトータルで要配慮者の住まいを確保するという方向で「今後の住宅セーフティネットの構築」と「横断的な連携」を進めるべきである。

(1) 賃貸住宅市場全体による住宅セーフティネットの構築

京都市の公営住宅は市郊外部に偏在して立地しており、市中心部では民間の老朽化した木造賃貸住宅が使われているなど、市郊外部と市中心部で低所得者向け住宅の課題が異なることから、府営住宅のほか、都市再生機構や住宅供給公社が保有する公的賃貸住宅との連携を図ることに加え、例えば、セーフティネット制度を活用した民間賃貸住宅により要配慮者への住まいを提供するといった、公民がエリアごとで連携することが考えられる。

また、公営住宅と民間賃貸住宅が抱える要配慮者の入居に当たっての課題は、それぞれ参考になると考えられる。そのため、民間賃貸住宅の家主の入居に対する忌避意識、不安感の低減に向けて、公営住宅における問題とその対応などを分析し、その結果を家主に周知するなど、公民が連携して課題の

解決策を共有することも必要である。

(2) 住宅施策と福祉施策の横断的な連携

今後、公民を問わず空き家、空き室が増加していく中で、セーフティネット制度の普及や家主、不動産事業者の要配慮者入居に関する理解を深めるためには、不動産関係団体や家賃債務保証会社も含めた不動産事業者との連携、更には家主への直接的な働きかけを図ることが不可欠である。

また、高齢単身者の増加が見込まれる中、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けることができる地域包括ケアシステムの構築に向けて、今後も継続的に要配慮者から直接声を聞くなどにより、その実態把握に努めることが求められる。

そのためには、行政の住宅部局と福祉部局がより一層の連携を図るほか、住宅部局が福祉関係団体や福祉事業者とも直接関係性を持つなど、住宅セーフティネットの機能強化に向けて住宅施策と福祉施策が横断的に連携を図る中で、今後の効果的な施策展開に繋げていくことが必要である。

おわりに

審議会では、京都市からの諮問を受け、今後の京都市における住宅セーフティネットのあり方について中長期的な視点で審議を行い、今回の答申を取りまとめた。

今後、京都市においては、次期京都市住宅マスタープランの策定の際に、本答申の内容を反映させ、検討を深めることが望まれる。

なお、現行の京都市住宅マスタープランの計画期間については、現在、国の住生活基本計画や京都市基本計画の計画期間と乖離しており、市の今後の住宅政策の方針を定めるに当たっては、次期プランの策定期間について、これら計画の期間との整合性を図る措置を講じることも検討すべきである。

加えて、計画の見直し時期に関わらず、今回の答申を受けて早期に取り組んでいくべき事項については、早急に対応していくべきであるということもあわせて付言する。