

誰もが安心して暮らし続けられる
住まいのあり方について

答申骨子(案)

平成 22 年 7 月 日

札幌市住まいの協議会

《目次》

I. はじめに	1
II. 検討の背景	2
1. 国の制度改正や社会情勢の変化	2
III. 札幌市の住まいに関する現状と課題	4
1. 市営住宅の現状と課題	4
2. 民間住宅の現状と課題	4
IV. 住宅施策の取り組みの方向	5
1. 市営住宅の供給	5
2. 良質な住宅ストックの形成	6
3. 住宅確保配慮者への対応	8
4. 福祉施策・まちづくり施策等との連携	10
5. ニーズの把握と住情報の提供	11

参考資料

1. 札幌市の住宅事情関係資料
2. 札幌市住まいの協議会概要
 - 1) 委員名簿
 - 2) 審議経過
 - 3) 札幌市からの諮問書・諮問主旨の説明

I. はじめに

.....

平成22年9月

札幌市住まいの協議会会長 越澤 明

II. 検討の背景

1. 国の制度改正や社会情勢の変化

- ・住宅建設を計画的に進め、国民生活の安定を図ることを目的として、昭和41年に「住宅建設計画法」が制定され、以降、平成17年まで国と地方はそれぞれ「住宅建設五箇年計画」を策定し、主に公的住宅の供給に関する政策を推進してきた。
- ・しかし近年は、人口減少社会の到来や少子高齢化の進展、家族形態の変化、社会的弱者の多様化等、住宅事情をとりまく社会情勢は大きく変化している。
- ・平成18年からは、住生活の安定確保や向上を目的とした「住生活基本法」が制定され、同法に基づき国と都道府県は「住生活基本計画」を策定し、住宅に関する施策を総合的かつ計画的に推進している。
- ・住生活基本計画では、公的住宅の供給から、住宅ストックの活用や民間住宅に重点をおいた住宅政策に方向転換しており、具体的には、「ストック重視」、「市場重視」、「福祉、まちづくり等関連する施策分野との連携」、「地域の実情を踏まえたきめ細かな対応」の4つの横断的な視点で基本的な施策が展開されている。
- ・一方、真に住宅に困窮する低所得者に対し、より公平で的確に公営住宅を供給するため、国では公営住宅の入居収入基準や家賃制度の見直しを検討するとともに、民間賃貸住宅を活用した住宅困窮者の居住支援等を進めている。
- ・その一つとして、平成19年には低所得者、被災者、高齢者、障がい者、子どもを育成する家庭等住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給促進を目的として「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）」が施行された。
- ・また、高齢者の居住の安定の確保を一層推進するため、平成21年には「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が改正され、基本方針の拡充、都道府県による高齢者の居住の安定の確保に関する計画の策定、高齢者生活支援施設と一体となった高齢者向け優良賃貸住宅の供給の促進等の措置を進めている。
- ・札幌市においては、長期的な視点から住宅政策の目標を定めるものとして、第3次札幌市長期総合計画に基づき、平成6年に札幌市住宅基本計画を策定（目標年次平成17年）した。平成17年3月に、第4次札幌市長期総合計画や国の第八期住宅建設五箇年計画とも整合を図るため、「札幌市住宅基本計画」を策定し「誰もが安心して暮らせる住まいの実現」、「良質な住宅ストックの形成」、「後世に引き継ぐ魅力ある住環境の形成」を基本目標として進めてきた。

- ・これらのように、住宅情勢の変化や国の住生活基本法制定などの政策転換を踏まえ、現住宅基本計画を見直し、新たな住宅政策の展開が求められている。

III. 札幌市の住まいに関する現状と課題

1. 市営住宅の現状と課題

- ・札幌市の財政状況は、厳しい状況にあり、限られた予算の中で市営住宅に係る事業費を効率的に運用していかなければならない。
- ・札幌市では、平成 18 年まで直接建設方式により市営住宅の供給を行っていたが、昭和 40 年代の急激な人口増加に対応するために大量に建設したストックの維持修繕や更新が必要となる。平成 18 年以降は、借上げ方式のみで新規供給を行ってきたが、増加する借上料負担が問題となっている。
- ・市営住宅の中には、建設後約 40 年を経過する住宅が存在しているが、これらの住宅ストックの施設水準は、現在の居住ニーズに照らしてみると、低い水準となっている。
- ・地球温暖化を背景として、社会的に環境負荷の低減が求められている中、建替え時の省エネ化や住宅ストックから排出されるCO₂の削減といった長期的な対応方針が不明確である。
- ・応募倍率が恒常的に高い中、市営住宅の役割を見直し、住宅確保要配慮者への住まいの提供方法について検討する必要がある。
- ・親族へ代々権利を継承する者や、高額所得者、収入超過者の入居によって、入居期間が長期化する傾向にあり、入居機会の公平性が確保されていない。
- ・入居者の高齢化が急速に進展し、全市の高齢化率をはるかに超える状況となっており、さらには高齢単身世帯の増加もみられ、コミュニティの衰退が危惧されている。

2. 民間住宅の現状と課題

- ・住宅数が世帯数を上回っており、築年数がある程度経過した民間賃貸住宅の空き家が年々増加している。
- ・社会的に環境負荷の低減、高齢者等への配慮が求められている中、既存ストックにはこれらの要求を満たしていないものが相当数存在しており、省エネ化やバリアフリー化されることなく放置されている。
- ・高齢者をはじめ、住宅確保要配慮者への住まいの適切な提供が求められている。
- ・昭和 40 年代から供給され始めたマンションについて、適正な維持保全や将来的には建替も必要となるにもかかわらず、計画的な維持管理や修繕に対する入居者の知識が不十分であり、円滑な建替等が滞る可能性がある。
- ・多様化・複雑化した住情報が分散する中、特に高齢者は適切な住情報を入手しにくい。

IV. 住宅施策の取り組みの方向

1. 市営住宅の供給

(1) 市営住宅管理戸数の維持、建替の重点化

- ・札幌市の市営住宅は、低所得世帯の生活安定確保のためにこれまで計画的に供給され、平成 21 年度末の管理戸数は 27,556 戸となっている。
- ・今後、全ての市営住宅を単純に建替えていくためには、現在の約 5 倍もの事業費が必要となる。
- ・市営住宅の応募倍率は 30～40 倍と依然として高くなっている一方で、民間賃貸住宅については、空き家の増加が顕在化している。

- ・このようなことを踏まえ、基本的には新規供給を停止して事業費の抑制に努め、建替えを重点化して進めることとし、当面は、現状の管理戸数を維持することが望ましいと考える。
- ・民間賃貸住宅の活用や市営住宅の入居管理の適正化など、市民の高いニーズに対して、総合的に対応していく必要がある。

(2) 既存民間賃貸住宅の活用

- ・札幌市の平成 20 年の空き家数は、総住宅数 985 千戸に対し 136 千戸（空き家率 13%）となっており、民間賃貸住宅については、20%を超えるなど、空き家の増加が顕在化している。
- ・これまで、借上市営住宅を新規に供給する取り組みは日本各地で進められて来ているが、長期的なコストの面で、直接建設の場合と比較して必ずしも有利とは言えないことが明らかとなってきている。
- ・借上げ期間終了時点の問題として、入居者の円滑な移転や築 20 年経過した建物の民間事業者への円滑な返却などの様々な問題が指摘されている。
- ・近年、家賃補助により市営住宅の補完として民間賃貸住宅を供給する方法が議論されてきているが、生活保護など福祉施策との棲み分け、補助の対象範囲の明確化など、多くの課題がある。

- ・これらのことを踏まえ、市の財政負担を軽減しつつ、効果的な住宅セーフティネットの構築を図るため、新設住宅を対象とした借上げ方式から、既存の民間賃貸住宅の借上げによる市営住宅の供給を検討していく必要がある。

2. 良質な住宅ストックの形成

(1) 市営住宅ストックの有効活用

- ・現在の市営住宅のなかには、「風呂がない」「エレベーターが設置されていない」「バリアフリー対応がなされていない」など、水準の低い住宅もある。
- ・これらの住宅を中心として、今後、昭和40年代から大量に建設されてきた住宅が順次建替時期を迎えることが見込まれ、現在の予算規模の約5倍もの事業費が必要となる。
- ・国の住宅施策において公営住宅の長寿命化を図る方向性が示され、平成21年から公営住宅等長寿命化計画の策定が位置付けられたことから、今後の市営住宅の整備の視点として、長寿命化を図ることは重要な考え方となる。

・ 今後は、立地、団地規模、入居状況などの様々な団地特性を考慮した建替や長寿命化（改修・改善）の適切な選択を行うことにより、事業費の縮小や年度間での平準化を図る必要がある。

(2) 市営住宅の計画的な整備

- ・市営住宅の入居者において高齢化率が28.2%（平成21年、全市の比率は19.1%）と高くなっている一方で、5階建てなどの住棟においてエレベーターが設置されていないものが約20,000戸となっている。
- ・市営住宅では車いす対応型住戸が一定程度整備されているが、入居者の中には、障がいを持つ方がいる世帯が約3,500世帯みられる。
- ・市営住宅の整備に当たっては、外断熱の導入や断熱サッシの使用などにより建物の省エネルギー化に努めてきたが、近年、環境問題がより深刻化し、住宅における環境配慮が一層求められている。
- ・既存住宅へのエレベーターの設置や車いす対応型住戸への改修に関しては、敷地面積の制約等により困難な場合がある。

・ 入居者の高齢化が進み、障がいを持つ入居者も一定程度みられていることなどを踏まえ、今後は、建替時にエレベーターの設置や車いす対応型住戸などの整備を行うことや、既存住宅の適切な改修により、高齢者等への対応を着実に進めていく必要がある。

・ 環境配慮への対応については、公営住宅の目的を踏まえたうえで、市営住宅整備にかかる事業費と省エネルギー効果を勘案し、建替時に外断熱の導入や断熱サッシの使用などを進めていく必要がある。

(3) 耐震化、バリアフリー化、環境配慮への支援

- ・民間住宅の質の向上のために公的資金を投入する目的は、これまでは高齢化対応などであったが、現在札幌市では、安全性の向上（耐震化）、環境配慮の推進（太陽光発電など）など多様な支援メニューが用意されている。

・ 今後は、これらの取組みを引き続き推進しながら、ニーズに適切に対応した見直しが必要である。

(4) マンションの維持管理支援策

- ・札幌市では、マンション実態調査やセミナー、窓口相談の対応を進め、マンション管理の意識の向上に努めている。
- ・マンション管理に関心の低い管理組合は、本来必要なマンション管理の情報が行き届いていないという現状がある。
- ・マンションの増加に伴い、マンション居住者が町内会に加入せず、町内会運営に支障を生じているケースが見られるが、道路や街灯の維持管理など生活の様々な場面に町内会が係わっていることについて理解を深めてもらうことが望まれる。

・ 今後は、関係団体との連携により、効果的、効率的支援策をより一層進める必要がある。

3. 住宅確保要配慮者への対応

(1) 困窮度に応じた入居者選考の仕組みの検討

- ・市営住宅の応募倍率が恒常的に高い状況の中で、平成 19 年に住宅セーフティネット法（住宅確保要配慮者賃貸住宅供給促進法）が施行され、公的賃貸住宅の入居者選考にあたり、低額所得者、高齢者、障がい者、子どもを育成する家庭などの住宅の確保に特に配慮を要する者（住宅確保要配慮者）の居住の安定を確保することが定められている。

・今後の入居者選考においては、世帯の困窮度、生活保護の受給状況、高齢者や障がい者の有無、子どもの有無、世帯人員数（大家族世帯）などの状況を踏まえた新たな入居者選考制度の導入など、より困窮度が高い世帯への配慮について検討する必要がある。

(2) 入居管理の厳格化

- ・収入超過世帯、高額所得世帯（入居中に市営住宅の収入基準を超えた世帯）が約 1,200 世帯（約 4.5%）存在している。
- ・入居承継は平成 20 年度では約 370 件となっており、このうち 2 割が配偶者以外の親族への承継となっている。

・今後は、より困窮度の高い住宅確保要配慮者の入居機会の確保に努めるため、収入超過世帯等への対応を引き続き実施するとともに、入居承継基準の見直しを検討する必要がある。

(3) 適切な規模の住宅に住み替えできる仕組みづくり

- ・市営住宅の場合、単身世帯で比較的広い住宅（55 m²以上）に住む世帯が 3,500 世帯以上（13.6%）となっているなど、世帯規模と住宅規模のミスマッチの状況が課題となりつつある。
- ・高齢者世帯では、広すぎる住宅の清掃や除雪等が負担となり、一方で、世帯人数が増えた子育て世帯にとっては住宅が狭くなるという、ミスマッチが生じている。

・今後は、ミスマッチを解消し、適切な住宅で市民が快適に暮らすことができるよう、市営住宅における住み替えの仕組みづくりや民間住宅における国の既存制度を利用した住み替え支援を検討する必要がある。

(4) 民間賃貸住宅への入居支援策

- ・札幌市で 65 歳以上高齢者のいる世帯は約 21 万世帯と全世帯の 4 分の 1 を占め、そのうちの 6 割を高齢単身・高齢夫婦の世帯が占めている。また、18 歳未満の子どものいる世帯は約 18 万世帯と全世帯の 5 分の 1 強を占めている。
- ・近年は民間賃貸住宅における高齢者の入居拒否はあまりみられないと言われるが、高齢者が入居を希望しても身元保証人や緊急連絡先がない為入居できないケースがある。また、子育て世帯は広い間取りの空き家が少ないことや階下の騒音問題などにより 2 階の物件への入居が不利となるなどの問題も抱えている。
- ・国では、「あんしん賃貸ネット」を通じ、賃貸住宅情報・協力店の情報提供に取り組んでいるが、情報を必要とする市民に対しての周知が進んでいない。

・ 今後は、高齢者や子育て世帯に「あんしん賃貸ネット」等が有効活用されるよう、札幌市はそれらの制度の更なる普及・啓発に努めていく必要がある。

(5) 高齢者向け優良賃貸住宅の供給

- ・高優賃（高齢者向け優良賃貸住宅）は、札幌市内にこれまで 3 棟 147 戸が供給されており、現在 4 棟目が建設中である。
- ・高優賃の建設を望む声は札幌でも根強く、他都市においても介護施設の併設や生活援助員の派遣など、新たな供給や普及の方策が複数の都市で展開されている。
- ・現在、国では高優賃に対して平成 25 年度までの時限措置として、「高齢者等居住安定化推進事業」を創設し、建設費の一部を直接補助することとしている。

・ 今後は、高齢者向け住宅としての良質な住宅ストックを生み出すという観点から、国の補助制度を活用することにより、当面の間は高優賃の供給を継続すべきと考える。

4. 福祉施策・まちづくり施策等との連携

(1) 福祉・まちづくり施策等と連携した市営住宅の整備

- ・近年の福祉施策においては、平成 18 年の介護保険における法制度の改正により、住み慣れた地域での生活が継続できるよう、地域密着型のサービスを行う方向性が示された。市営住宅においても、高齢の入居者が多くなっていることから、生活に密着した福祉サービスを受けられる環境づくりが重要となってきた。
- ・老朽化した住宅の建替により敷地の高度利用が進み、敷地内に余剰地を生み出すことが可能となることから、今後、これらの余剰地を地域の生活利便性向上や地域コミュニティの活性化など、地域のまちづくりへ有効活用することが求められている。

・今後の市営住宅の整備にあたっては、余剰地を活用した社会福祉施設の導入や地域交流空間の創出など、これまで以上に福祉やまちづくり施策との連携を図り、団地内のみならず、地域に寄与する団地形成のあり方を検討していく必要がある。

(2) 世代バランスに配慮した入居

- ・全国的に少子高齢化が進むなか、札幌市の市営住宅においても入居者の高齢化がさらに進み、除雪等の自治会活動が成り立たないなどの、様々な問題が生じており、一部の地域では、団地を含めた地域全体での高齢化が進んでいる状況が見られる。

・今後は、このような高齢化が進む団地を中心に、周辺地域への影響も考慮し、世代バランスに配慮した団地の形成を図る方策を検討する必要がある。

5. ニーズの把握と住情報の提供

(1) 多様な連携を図る仕組みづくり

- ・市営住宅の管理、供給、運営等にあたっては、限られた住宅ストックを市民の生活の安定確保に向けて有効に活用するため、より困窮度の高い世帯へ供給できる仕組みづくりが求められている。
- ・市営住宅のみで全ての市民ニーズに対応することは不可能なことから、民間事業者等との多様な連携を図る仕組みを充実することにより、住宅市場全体で市民のニーズに対応した住宅セーフティネットを構築する必要がある。
- ・市民に対しての情報提供が不十分なため、住まいに関する各種支援制度や相談窓口の活用が図られていない。
- ・区役所などの身近な場所に相談窓口がない。

- ・住宅に関する相談体制は情報・窓口の一元化・ワンストップ化を図ることが好ましいが、市民ニーズに対応できるよう、既存の各窓口が相互に連携・情報共有する仕組みを検討する必要がある。
- ・さらに、市営住宅も含めた住宅市場全体で住宅セーフティネットの構築を図り、市民がよりニーズに適した住まいを選択できるようにするため、民間事業者、NPO、行政などの関係団体による継続的な議論・活動ができる連携の仕組みを再構築するとともに、区役所などの相談・窓口機能の充実など、効果的な市民サービス向上の仕組みづくりについて検討する必要がある。