

市営住宅家賃の適正な負担のあり方について

(答 申)

(案)

令和 5 年 7 月 日

札幌市住まいの協議会

はじめに

札幌市住まいの協議会は、令和4年3月28日に、札幌市長より「市営住宅家賃の適正な負担のあり方について」の諮問を受けた。

この間、7回の会議を開くなど、慎重に審議を進めた結果、その結論を得たので、ここに答申する。

札幌市は、本答申の趣旨に沿って、市営住宅家賃の減免制度の適正化を図るため、所要の措置を講じられたい。

目 次

1	家賃減免制度の現状と検討の必要性について.....	1
(1)	家賃減免制度の現状.....	1
ア	市営住宅の管理状況.....	1
イ	家賃制度の概要.....	1
ウ	家賃減免制度の法的根拠.....	1
エ	札幌市の家賃減免制度の概要.....	2
(2)	家賃減免制度の検討の必要性.....	3
2	現行の家賃減免制度における検討項目について.....	3
(1)	家賃減額基準額.....	3
(2)	減額適用世帯の家賃減額率・負担区分.....	3
(3)	減額後家賃の最低負担額.....	4
(4)	家賃全額免除.....	4
3	家賃減免制度のあり方について（提言）.....	4
(1)	家賃減額基準額.....	5
(2)	減額適用世帯の家賃減額率・負担区分.....	5
(3)	減額後家賃の最低負担額.....	5
(4)	家賃全額免除.....	5
4	今後の課題について.....	6
(1)	家賃減額基準額の見直し.....	6
(2)	市営住宅に対するニーズへの対応.....	6

1 家賃減免制度の現状と検討の必要性について

当協議会が、市長から諮問を受けた「市営住宅家賃の適正な負担のあり方について」で求められたのは、適正な受益者負担という観点による市営住宅家賃における減免制度のあり方である。

審議に当たり、市営住宅の家賃減免制度の現状と検討の必要性について、以下のとおり整理した。

(1) 家賃減免制度の現状

ア 市営住宅の管理状況

- ・令和3年（2021年）3月末において、市営住宅には約23,800世帯が入居している。このうち、最も低い収入分位¹に属する世帯は約19,300世帯で、全入居世帯のおよそ8割を占める。
- ・令和元年度（2019年度）から令和4年度（2022年度）までの市営住宅の定期募集²の応募倍率は、18.6倍～24.2倍であり、政令市の中でも高い水準にある。

イ 家賃制度の概要

- ・公営住宅の家賃は、「公営住宅法」（以下「法」という。）第16条第1項により、入居者の収入及び公営住宅の立地条件、規模、建設時からの経過年数及び団地の利便性に応じて定める応能応益家賃制度³が採用されている。

ウ 家賃減免制度の法的根拠

- ・法第16条第5項において、「病気にかかっていることその他特別の事情がある場合において必要があると認めるときは、家賃を減免することができる。」と規定されている。

¹ 【収入分位】公営住宅法施行令第2条第2項により定められている家賃算定の基礎となるもので、入居者の収入に応じて8つの分位が設定されている。

² 【定期募集】市営住宅は、修繕が完了した空き住宅を年3回（前期・中期・後期）公募により募集している。そのほか、もみじ台団地や定期募集で応募がない住宅の募集を行う短期募集、定期応募や短期募集で応募が無かった住宅を先着で受け付ける通年募集がある。

³ 【応能応益家賃制度】毎年度、入居者からの収入申告に基づき、入居者の収入及び住宅の立地条件・規模・経過年数等に応じ、かつ近傍同種の民間住宅家賃と同等の家賃（近傍同種家賃）以下で家賃を定める方式。家賃は、入居者の収入に応じて収入分位ごとに設定される家賃算定基礎額に4つの係数（①市町村立地係数、②規模係数、③経過年数係数、④利便性係数）を乗じて定められる。

- ・国の通知⁴では、各自治体において家賃を減免する場合は実施基準を定めることとされている。その際の取扱いとして、「入居者の収入が、失職その他の事情により著しく低額である場合」が例示され、著しく低額の基準として、「生活保護法に基づく基準額以下」である場合と示されている。

エ 札幌市における家賃減免制度の概要

- ・家賃が減免されている世帯は、令和3年度（2021年度）末で約8,800世帯となっており、全入居世帯のおよそ4割を占める。
- ・家賃の減額は、入居者の政令月収⁵が、家賃減額基準額⁶である74,000円以下であるときに適用される。
- ・国が生活保護制度の生活扶助基準⁷を見直す際は、標準世帯⁸を基軸として検証が行われる。家賃減額基準額は、その標準世帯の生活保護基準額を給与所得世帯の月収に換算して算出した74,000円が設定されている。
- ・家賃減額率は、入居者の収入に応じて、本来家賃からの減額率として60%、40%、20%及び10%の4区分が設けられている。
- ・家賃減額後の最低負担額は、市営住宅の維持管理に最低限必要な経費を確保するという観点から、各団地の近傍同種家賃⁹に占める修繕費相当額割合の平均値を基として算出した4,200円が設定されている。
- ・家賃の全額免除は、失職や病気などにより入居者の収入が無収入であると認められるなど、特別な事情に該当する場合のみ免除され、令和3年度（2021年度）は約300世帯が対象となっている。

⁴ 【国の通知】昭和34年12月8日住発第364号都道府県知事あて住宅局長通知「公営住宅の家賃の減免について」

⁵ 【政令月収】政令の規定に基づき、年間粗収入から、給与所得控除、配偶者控除、扶養親族控除等を行った上、月収換算することにより算定される。

⁶ 【家賃減額基準額】市営住宅の家賃減額を適用する際の基準となる額

⁷ 【生活扶助基準】生活保護制度における保護基準のうち、食費や光熱水費など日常生活に必要な基本的かつ経常的経費に当たる費用の基準。生活扶助基準は、一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られるよう、5年に一度の頻度で定期的な見直しがなされている。

⁸ 【標準世帯】生活扶助基準の改定に際して生活扶助基準の基軸となる世帯で、現在は33歳、29歳、4歳の3人世帯となっている。

⁹ 【近傍同種家賃】近隣地域の同程度の民間賃貸住宅の家賃に相当する額で、政令により算出方法が規定されている。

(2) 家賃減免制度の検討の必要性

公営住宅は、法第1条に基づき、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的として、住宅に困窮する低額所得者に対して、国と地方公共団体が協力し、低廉な家賃で供給する住宅である。

その前提のもと、家賃減免制度は、入居者の収入に応じて家賃が決定する応能応益家賃制度による公営住宅の家賃をさらに減額または免除するものであり、適切かつ合理的に運用される必要がある。

札幌市における家賃減免制度は、平成24年度（2012年度）に見直しが行われ、平成25年（2013年）4月から運用されている。前回の見直しの際には、当協議会から、今後の社会経済情勢の変化などに対応するため、概ね4～5年ごとに定期的な見直しを行うよう答申したところであるが、見直しから10年以上が経過している。この間、家賃減額基準額の算出に用いた標準世帯の生活保護基準額も見直されている。社会経済情勢等の変化が適切に反映されるよう、適正な受益者負担という観点による市営住宅家賃における減免制度のあり方について検討が必要と思慮される。

2 現行の家賃減免制度における検討項目について

(1) 家賃減額基準額

現在の家賃減額基準額である74,000円は、平成23年度（2011年度）における標準世帯の生活保護基準額を給与所得世帯の月収に換算して算出された額である。この間、標準世帯の生活保護基準額は見直しがなされているものの、札幌市においては家賃減額基準額の見直しが行われていない。

また、生活保護制度における標準世帯は、33歳、29歳及び4歳の3人世帯となっている。市営住宅入居世帯の平均世帯人数は1.8人、入居者の5割が65歳以上であり、両者の間に世帯人数及び年齢構成に差が生じている。

(2) 減額適用世帯の家賃減額率・負担区分

本来家賃からの減額率として60%、40%、20%及び10%の4区分が設けられている。このうち、最も家賃が減額される減額率60%の負担区分に、減額適用世帯の約8割が集中している。

(3) 減額後家賃の最低負担額

現在の最低負担額4,200円は、前回見直しを行った平成24年度（2012年度）時点の各団地の近傍同種家賃に占める修繕費相当額割合の平均値を基に算出しているが、この間、約10年が経過しているものの、最低負担額の見直しは行われていない。

(4) 家賃全額免除

令和3年度（2021年度）の全額免除適用世帯は約300世帯となっている。過去、最も全額免除許可件数が多かった平成20年度（2008年度）と比較し、全額免除許可件数（約1,200件→約800件）、家賃減免許可件数に占める全額免除許可件数の割合（9.8%→7.0%）ともに減少傾向にある。

3 家賃減免制度のあり方について（提言）

市営住宅を使用する便益に対して社会経済情勢の変化が適切に反映されるよう制度を見直すことは、適正な受益者負担の観点から必要であると考えます。

しかしながら、家賃の負担増は生活への影響が少なからずあり、家賃減免制度の見直しは、各世帯の生活状況を考慮し、慎重に検討することが望ましい。なお、見直しにより負担が増える世帯には、過度に急激な負担とならないよう緩和措置を設けるなど一定の配慮が必要であると考えます。

また、国では、令和4年（2022年）に行われた生活扶助基準の5年に一度の見直しに当たり、社会経済情勢等を踏まえた当面の対応として、令和5、6年度（2023、2024年度）の2年間は、当該見直しにより現行の生活扶助基準額から減額となる世帯は基準額を据え置くなどの臨時的・特例的な措置を実施することとしている。それを踏まえ、札幌市も見直しの実施時期などは、国の動向などを注視しながら検討することが望ましい。

(1) 家賃減額基準額

国の通知では、家賃を減額できる基準として「生活保護法に基づく基準額以下」の場合が示されている。また、入居世帯の構成に変化は見られるものの、供給される住宅の多くが世帯向けである。このことから、引き続き、生活保護制度における標準世帯の生活保護基準額を給与所得世帯の月収に換算して算出された額を減額基準額として設定することは妥当である。

(2) 減額適用世帯の家賃減額率・負担区分

最も家賃が減額される減額率60%の負担区分に、減額適用世帯の約8割が集中しているものの、減額適用世帯の負担区分ごとの平均総収入に占める家賃負担率の差は、見直し前の平成23年度（2011年度）が最大で6.9%であったのに対し、令和3年度（2021年度）は3.6%と縮まっており、家賃減額率・負担区分の均衡は保たれていると考えられる。入居者の中でも生活が厳しい世帯の居住の安定を確保する観点も併せ、現在の減額率・負担区分を継続することが妥当である。

(3) 減額後家賃の最低負担額

市営住宅の維持管理に最低限必要な経費を確保するという最低負担額の導入趣旨や適正な受益者負担の観点、根拠となっている各団地の近傍同種家賃に占める修繕費相当額割合の平均値が上昇し現状と乖離している状況から、その増加分が適切に反映されるよう、現状に合わせて見直すことが妥当である。

(4) 家賃全額免除

全額免除適用世帯数、家賃減免適用世帯に占める全額免除適用世帯の割合ともに減少傾向にあるものの、家賃全額免除は失職や病気などにより入居者の収入が無収入であると認められるなど、特別な事情に該当する場合のみ適用されるものである。入居者の中でも、特別な事情により生活が特に厳しい世帯に対する救済制度は、公営住宅の趣旨を鑑みて継続することが妥当である。

4 今後の課題について

住宅確保に配慮が必要な世帯（高齢者、子育て、低額所得など）が増加し、住宅に対するニーズは多様化している。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、市営住宅のあり方や民間住宅市場との役割分担について、新たな検討が必要となっており、住宅と社会福祉の部局間連携による政策展開が一層求められている。今回の審議に当たり実施した「市営住宅に関するアンケート」の結果からも多岐に渡る課題が見えてきたところである。本答申に至るまでの議論の過程やアンケートの結果が、様々な場において有用されることにより、「札幌市住宅マスタープラン」において掲げられている理念「未来につなぐ安全・安心な住まいづくり」の実現に寄与することを期待する。

(1) 家賃減免制度の見直し

「市営住宅に関するアンケート」では、公営住宅以外の居住者の8割以上が家賃減免制度の必要性を認めており、公営住宅の趣旨や目的を鑑みて制度の継続は必要であると考え。しかしながら、適正な受益者負担という観点から、前回平成24年度の答申のとおり、今後の社会経済情勢の変化などに対応するため、概ね4～5年ごとに定期的な確認を行う必要があると考える。特に生活保護制度における国の生活扶助基準の5年に一度の定期的な見直しは、一般低所得世帯の消費実態との均衡を適切に図ることを目的として行われるものであることから、国の見直しの内容が家賃減額基準額に連動されるよう制度を設計することが望ましい。

(2) 市営住宅に対するニーズへの対応

立地や設備の便益によって団地間で倍率に大きな隔たりがあるものの、その家賃について、団地近隣の民間賃貸住宅ほどの家賃の幅は見られない。市営住宅は、法の目的にあるとおり、低廉な家賃で供給する住宅であるが、その中でも立地や設備の便益が可能な限り反映されるよう、受益に見合った適正な家賃負担のあり方について検討することが望ましい。また、市営住宅の応募倍率は比較的高い水準で推移している。多くの市民の方が市営住宅への入居を希望している状況を鑑み、住宅ストックが有効活用されるよう、入居が見込まれる空き住宅の修繕を速やかに行い、新たな入居者の受入れがなされるべきと考える。