

第4章 整備・管理の課題

4-1 公営住宅施策の動向

(1) 「長寿命化」、「量から質へ」

終戦直後の住宅不足に対応するために「住宅金融公庫」、「公営住宅制度」、「日本住宅公団制度」といった基本的な住宅政策が昭和25年から30年にかけて相次いで整備されました。

昭和41年には高度成長、都市集中、大都市における住宅不足への対応にむけた「住宅建設計画法」の制定と同法に基づく5か年計画の策定・実施がなされました。同法に基づく第3期の5か年計画（昭和51年～55年）からは、40年代後半の住宅の量的な不足の解消をうけ、住宅の質的な向上について床面積の目標が定められるようになりました。

その後、社会経済情勢の変化に伴い、住宅政策は、量の確保から住環境を含めた質の向上へと転換されるとともに官から民へ、国から地方へという観点から住宅金融公庫、公営住宅、日本住宅公団の制度について抜本的な見直しが行われ、同法に代わる新しい制度的枠組みとして、住生活基本法をはじめとした以下の各種計画等が策定されました。

①住生活基本法(H18)・住生活基本計画(全国計画)

住生活基本法は、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策について、基本理念を定め、国及び地方公共団体並びに住宅関連事業者の責務を明らかにするとともに、基本理念の実現を図るための基本的施策、住生活基本計画等を定めることにより、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を推進し、国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図るとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的に定められました。

同法に基づく住生活基本計画では、住宅セーフティネットの確保を図りつつ、健全な住宅市場を整備するとともに、国民の住生活の「質」の向上を図る政策への本格的な転換を図る道筋が示されています。

こうした法整備・計画策定を通じ、「住宅のストックが量的に充足し、作っては壊す社会」から、「良質なものを作り、きちんと手入れして、長く大切に使う」社会への移行が図られています。

②長寿命化計画策定指針

ストック重視の社会的背景と厳しい財政状況を受け地方公共団体には、更新期を迎えつつある老朽化した大量の公営住宅ストックの効率的かつ円滑な更新を行いつつ、需要に的確に対応することが求められています。こうした背景のもと、公営住宅ストックの長寿命化を図り、ライフサイクルコストの縮減につなげていくための指針として、長寿命化計画策定指針が示されています。

(2)「住宅セーフティネット」

住宅市場の中では、年齢・所得・身体状況等が要因となり、独力では住宅を確保することが困難な方もいます。我が国では年齢、所得、身体面で住宅確保において配慮が必要な方がそれぞれの状況等に適した住宅を確保できるような様々な仕組みが準備されており、このような仕組みを「住宅セーフティネット」と呼びます。

公営住宅は、公営住宅法の中で「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、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する」と規定されており、住宅セーフティネットの一部に位置づけられています。

高齢化社会の進展等により、住宅確保において配慮が必要な高齢者が増加すること等を背景に、公営住宅のセーフティネット機能の充実を図るため、以下の各種法整備が行われてきました。

①高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者居住法）(H13)

公営住宅の使用条件を具備しない高齢者に使用させることが必要であると認める場合、公営住宅の事業主体は公営住宅を当該高齢者に使用させることができる規定が設けられており、高齢者の住宅確保に対する配慮がなされています。

②住生活基本法(H18)

同法には、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、低額所得者、被災者、高齢者、子供を育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを前提とする規定が設けられています。

また、要配慮者の特性に応じて適切な住宅を確保できるよう公営住宅等公的賃貸住宅を的確・公平に供給する規定も設けられており、公的賃貸住宅には要配慮者の住生活に関するセーフティネットとしての役割が求められています。

③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）(H19)

同法において国及び地方公共団体は、既存の公的賃貸住宅の有効活用を図ること、住宅確保要配慮者の生活の安定及び向上や居住環境の形成等の関連する各種施策との連携を図ることに努めることが規定されています。一方、公的賃貸住宅の管理者においては公的賃貸住宅の入居者の選考にあたり、住宅確保要配慮者の居住の安定に配慮するよう努める内容が規定されています。

(3)「福祉施策との連携」

全国的な高齢化の進展により、高齢夫婦や単身高齢者が増加するなか、セーフティネットとしての役割を担う公営住宅には住宅の確保の他、高齢者が快適で安全・安心して暮らせる環境の形成が求められるようになってきました。こうした公営住宅に求められる役割に対応するためにも、福祉施策との連携に関する以下の各種法整備等が行われてきました。

①住生活基本計画（全国計画）

豊かな住生活を実現するための他分野との連携による総合的な施策展開にむけて、医療・介護サービス、子育て支援サービス等の福祉分野との密接な連携を一層進めることにより、総合的に施策を展開する内容の規定が設けられています。

また、住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保のため、民間事業者等との協働により、公的賃貸住宅団地等の改修・建替えに併せた福祉施設等の設置を促進する内容が規定されています。

②社会資本整備計画関連公営住宅等整備事業対象要綱

100戸以上の公営住宅団地の建替えにおいて既定の保育所又は老人福祉法に定める施設等を併設するものについては当該事業の対象としており、公営住宅と子育て・福祉の連携を促す内容が設けられています。

4-2 市営住宅をとりまく本市の情勢

本市の市営住宅が抱える課題の検討にあたり、市営住宅をとりまく本市の情勢について以下のとおり整理します。

(1) 市内の人口減少が進んでいます

全国的に見られる人口減少は、本市においては特に著しい傾向が見られ、平成26年時点(約20.6万人)では平成17年比で約95%まで減少しています。また、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、2040年に14.5万人となることが予測されており、今後も減少傾向は続く見通しとなっています。また、人口減少に伴う税収の減少も予想されます。

(2) 既存市営住宅の老朽化が進行しています

既存の市営住宅は、昭和55年以前の高度経済成長期に建設された住棟が半数以上を占め、これらが築40年以上を経過したことに伴い、全体として老朽化が目立ち始めています。

今後は、大規模改修などをはじめとした維持管理・修繕に要するコストの増大が予想されます。また、老朽化した市営住宅の建替えも場合によっては必要と考えられますが、全ての住宅の建替えは財政的に困難な状況が続いています。

(3) 入居者の高齢化が進んでいます

現在の市営住宅では、入居者の3割強を65歳以上の高齢者が占めており、入居世帯の約6割が高齢者のいる世帯となっています。その中でも単身高齢者の世帯は、全世帯の3割を占めています。このように、市営住宅の高齢化率は市全体の高齢化率を大幅に上回るとともに、今後も増加する見通しとなっています。

また、近年では、エレベーターを備えたバリアフリー対応の住宅需要が高まっていますが、財政的な問題の他、敷地内の建物配置の点で増築が困難なこと、住み続けながらの設置工事が困難なこと等により設置に至っていません。

(4) 民間賃貸住宅市場の空き家が増加しています

民間の賃貸住宅市場においては、近年空き家(空き住戸)が増加傾向にあります。

本市ではこれまでも、民間賃貸住宅の新築物件を住宅所有者との契約を経て「借上型市営住宅」として活用してきていますが、今後も、民間住宅市場の空き家(空き住戸)を、市営住宅の集約・再編に伴う一時住替え用の移転住居として活用することが想定されます。

4-3 市営住宅が抱える課題

本市の市営住宅等の現状、市営住宅をとりまく本市の情勢及び入居者・入居希望者へのアンケート（巻末資料1・2）を踏まえ、市営住宅が抱える課題を以下のとおりまとめます。

（1）管理戸数の削減による適量化が必要です

今後の人口減少・税収の減少を見据え、市営住宅の適正な維持管理を継続していくためにも、公共施設ファシリティマネジメントの視点を取り入れた管理戸数の削減が必要です。

需要を正確に把握しながら施設現況・立地を踏まえた計画的な団地の集約や統廃合を進めて行く必要があります。

（2）高齢化に対応した居住環境の整備が求められています

本市の市営住宅にはエレベーターが設置されていない、内装設備が使いづらい等のバリアフリー未対応の住棟もあり、入居者・入居希望者からはバリアフリーに関する改善要望が多く見られます。今後は、市営住宅の適正化・適量化とあわせて住戸内のバリアフリー化を推進していくとともに、エレベーターの増設が難しい住棟については、1・2階に居住する若い世代と3階以上に住む高齢者との住替えを行えるような取組みが求められます。

こうした取組みは高齢者の住替えのみではなく、子育て層等の世帯構成の変更に伴う住み替えへの対応にも求められます。

（3）住宅セーフティネットとしての役割の強化が求められています

市営住宅は、住宅セーフティネットの一部として、今後増加する高齢者をはじめ、障害者・子育て世帯等の住宅確保要配慮者の日常生活を支える機能の充実と、住宅確保要配慮者それぞれの居住環境に適合した住戸への優先入居や特定入居の仕組みづくりが求められます。

また、市営住宅には高齢の居住者が多い現状から、多世代が住まう住宅への誘導にむけて、福祉施設と連携した多様なサービスの提供とあわせ、居心地の良い地域コミュニティの形成や交流の場づくりによる住宅の魅力向上が必要です。

（4）民間賃貸住宅を活用した集約・再編への対応が必要です

集約・再編の過程において必要となる建替え事業では、一時的な住替え住居が必要となる一方、市有の住戸のみでこれらの住替え用住居を賄うことは限界があります。建替え事業期間中の概ね10年間程度だけ必要となる住替え用住戸を順次供給していくためには、民間事業者と連携した民間賃貸住宅市場の空き家（空き住戸）活用が有効です。

その中でも、中古の民間賃貸住宅を借上げて市営住宅として供給する「既存借上型住宅」は、市営住宅の集約・再編に伴う住替えを円滑に行う面で有効な手法です。