

令和4年(2022年)12月19日

西宮市議会議長 坂上 明 様

建設常任委員会

委員長 たかの しん

建設常任委員会施策研究テーマについて(報告)

本委員会では、令和4年7月28日開催の委員会において、「市営住宅のあり方について」を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究をしましてまいりましたので、御報告申し上げます。

1 市営住宅のあり方について

令和4年8月22日、令和4年9月14日、令和4年10月13日、令和4年11月11日及び令和4年12月14日に委員会を開催し、市当局より、本市の現在の取り組み状況や課題等の説明を聴取するとともに、質疑、委員間協議等を行い、意見要望を伝えました。

また、管外視察としては、令和4年11月1日に東京都を訪れ、公営住宅における共益費徴収の外部化について、及び八王子市長房地区まちづくりプロジェクトについて調査を行いました。

当該施策研究テーマに対する各委員の個別意見は別紙のとおりです。

以 上

建設常任委員会

施策研究テーマ

「市営住宅のあり方について」

提言書

令和4年12月19日

【主旨】

本年度の建設常任委員会では、施策研究テーマに「市営住宅のあり方について」を選定した。本市は令和4年4月1日時点で、9,122戸の市営住宅を管理している。人口あたりの戸数を比較すると中核市平均の約2倍にのぼり、過大な水準であることが指摘されている。また、本市が保有する建築系公共施設の床面積のうち、市営住宅は最も多い約4割を占めている。厳しい財政状況を背景に、公共施設の維持・更新費用を適正化するための「公共施設マネジメント」が全庁的に推進されており、市営住宅の総量縮減は、避けては通れないテーマである。一方で、生活困窮者に対して住まいを提供することは行政の重大な責務であり、福祉的な観点は欠かせない。さらに、入居者の高齢化等に伴う管理面での問題も増加しているのが現状である。

こうした背景をふまえ、研究にあたっては、管理戸数の適正化や今後の整備・更新を見据えたハード面の課題を中心に取り扱った。各委員の所見・提言を次頁以降の項目①にて示す。ハード面以外の課題に対する提言を特に希望する委員については、項目②にその内容を記載した。市当局におかれては、本提言の主旨をご認識の上、市政運営に反映されることを強く期待するものである。

①管理戸数の適正化および今後の整備・更新について

たかの委員長

本年度改定の「市営住宅整備・管理計画」において、令和13年度末の目標管理戸数は約8,300戸とされた。本年4月時点の管理戸数は9,122戸であり、10年間で約800戸の縮減が必要となる。現在、戸数縮減の取り組みは複数の住宅を集約して建て替える形を中心に進められており、確実な推進が求められる。

集約先の新たな住宅を整備しても、既存の住宅を廃止しなければ管理戸数は減少せず、跡地を利用することもできないため、公共施設マネジメントとしての総量縮減や資産活用にはつながらない。多額の投資を伴う整備事業に目が向きがちだが、本来重要なのは、廃止にむけた具体的な取り組みである。計画の進捗は建替より廃止の状況でモニタリングすべきであり、まずは第2次建替計画で廃止とされた住宅について、具体的な廃止年度の目標を掲げるよう提言する。また、今後の計画見直しや第3次以降の建替計画においても、計画期間内に建て替える住宅・廃止する住宅を定めるだけでなく、実際にどのタイミングで、どれだけの戸数が減少するのかを明示することが重要である。そのうえで、入居者のスムーズな移転交渉を進めるための方策について、私は令和元年9月定例会の一般質問で複数の手法を提案しているが、それらに加えて指定管理者との連携や外部人材の登用、法定建替の検討等を多角的に進められたい。

整備等に必要な財源を捻出するためにも、集約によって生じた余剰地や、廃止後の跡地については売却・賃貸等によって活用しなければならない。今年度の管外視察で訪れた東京都をはじめ全国的にはそうした事例が多く、本市でも一部の住宅跡地が分譲されたり、貸し付けされたりしているが、今後は大規模な住宅に限らず全ての建替・廃止において公益目的以外の土地利用も検討すべきである。集約のための新しい住宅の整備は、施設総量や維持管理費用の増大を招く他の公共施設の新築と異なり、それらを縮減するために行う先行投資である。ついては、住宅廃止・入居者移転の円滑化と、跡地等の活用によって生み出される金銭価値を考慮して費用対効果を判断すべきであり、全庁的に投資的経費を抑制する傾向の中でも、一定の金額を確保すべき事業である。投資的経費を削減するために建替事業を中断することで、住宅数が減らずに維持管理費用が増大すれば、結果的には市の支出が増えかねない。

とはいえ、集約建替だけでは戸数縮減のペースが鈍く、長期的な水準として掲げられた「7,000戸」や「5,800戸」の達成は困難な状況にある。今後は移転先の住宅を新築したうえで住宅を廃止するのではなく、廃止事業を単独で実施し、既存住宅への移転を促すことも必要である。また、住宅確保要配慮者を公営住宅のみで受け入れるという発想を転換し、民間住宅ストックとのマッチング、見守り機能の強化など、重層的な住宅セーフティネットの構築が求められる。そもそも、他の中核市に比べて生活困窮世帯の割合が高くないにもかかわらず、人口あたりの市営住宅戸数が倍近くにのぼる本市は、「他市では受け

入っていないような世帯も市営住宅に入居している」可能性が高い。整備・管理計画で示された通り、公営住宅は真に住宅に困窮した方を対象とすべきであり、入居承継基準の見直し等も含めた厳格な対応を進められたい。

市営住宅管理戸数の適正化は、人口減少や財政状況の悪化が見込まれる今後の本市行政において、最重要課題の一つである。議会としても強く問題意識を持ち、当局と共にこの難局へ向き合っていきたいと考える。

坂本副委員長

前段に記載の通り、市営住宅の戸数は他の中核市と比較すると非常に多く、これからの整備費の増額を考えると、戸数の縮減については、迅速に進めるべきと考えている。

そんな中、旧耐震構造の建物は10年後の令和14年時点でも、約20%が残る想定となっており、旧耐震構造については危険であるという認識を行政が持ちながら、まだまだ解消されないという由々しき事態となっていることから、旧耐震構造の建物については、現在も新規募集をしていないながらも、できる限り早急に転居を促進し、居住者の集約を図るように努めてもらいたいと考える。

一方、建て替え集約における課題としてまず大きな問題としては、入居承継条件の見直しであると考えている。新しい住宅や、利便性の高い場所に所在している住宅については、非常に高い抽選倍率となっており、本当に必要な人に対して市営住宅が行き渡っているのか疑問である。それを踏まえて、予定通り今年度中にまとめていただきたいと考えている。

また、移転拒否に対する対応のマニュアル化、法的根拠も踏まえたうえでの建て替え通知から裁判に至るまでの対応や期間の定めも含めて、来年度早々にまとめることで、建て替え計画がある程度は予定通り進むようにしてもらいたい。それがないままだと、本年度に改定されている整備・管理計画の長期的な建て替え計画も実現しないように感じているため、非常に重要であると考えている。

また、高齢化が進む中、バリアフリー化の視点で老朽化している建物にエレベーターを付けるということについて必要ではあると認識しているものの、一人当たりのエレベーター一台数も多く、予算効率も良くないことから、基本的には階段室型の高齢居住者に対しては、転居を促すように対応を取っていただきたい。

また、建て替え集約に際しては、できるだけ無駄のない土地利用を心掛け、容積の消化によって、たくさんの土地を創出することを目指してもらいたい。

またそれによって生まれた創出地については、行政での利用が多くなっているが、財政面での改善を目指す意味でも、民間への借地や売却について前向きに検討してもらいたい。

草加委員

これまでの時代の市営住宅のあり方とこれからの時代の市営住宅のあり方とは、まず、これまでの高度成長時代を含む時代の財政状況とこれからの時代とは大きく違ってくる。これまでの時代の市営住宅は一言で言うと殆どが建物を提供するだけで良かったのが、これからの時代はこれまで以上に特に福祉的な政策が必要になってくる。

本市の現在の市営住宅の管理戸数は 9,359 戸(H30・3・31 現在)だが、包括外部監査結果報告書の中でも指摘されているように、非常に多いと感じる。他の中核市の平均管理戸数の 3,726 戸と比較しても約 2 倍である。阪神淡路大震災後に建設された災害公営住宅戸数 1,540 戸を差し引いても 7,819 戸で、それでもまだ多く感じる。

今後の市営住宅の建替事業は長期間にわたって継続されることが予測されているが、これからの時代は前述したように単なる建物を提供するだけでは済まないため、現在の管理戸数の 9,359 戸(H30・3・31 現在)を維持していくことは財政破綻に繋がりにかぬない。

市営住宅整備・管理計画書の中に「一般募集の応募数や空き家戸数の状況に限らず、兵庫県とも情報共有を継続的に行うことにより県営住宅の状況を把握するとともに、民間賃貸住宅の動向を反映させつつ、管理戸数の設定や市営住宅の必要戸数について検討を重ねていく」と記載されているように、将来を見据えた色々な情報も取り入れながら、最低必要戸数の見直しが必要である。

これからの時代に沿った市営住宅を維持管理していくためには、これからの市営住宅の最低必要戸数について状況を鑑みながら、どこまで戸数を削減していけるかが大きなポイントになるのではないか。

花岡委員

集合住宅タイプの市営住宅の今後

全国的に言われていることだが、今後多数出てくる空き家に、家賃補助をして住宅困窮者に住んでいただく等、公営住宅の考え方の根本的な変革。

上記の例の場合、公営住宅法や市条例の改正が必要になり、管理のシステムも複雑になるが、新しい住宅の整備費のカットと空き家問題を同時に解決できる。

まつお委員

国内的には全体として人口減少社会になっている中で本市も例外ではなく、市営住宅管理戸数の減少はやむを得ないとは考えるものの、本市の市営住宅がなぜ中核市平均の倍近い管理戸数となっているかということを見ておかなければいけない。歴史をさかのぼれば同和地域がたくさんあったことから多くの改良住宅建設を余儀なくされたこと、また、阪神淡路大震災を経験する中で住まいをなくした人たちのために復興住宅を建設、あるいはそれが間に合わずに民間からの借り上げ住宅を提供する必要があったことも要因としてある。

したがって、人口減少に即した市営住宅の管理戸数の削減はやむを得ないとするもの、歴史的背景をふまえること、また、今後も社会情勢の変化、例えばリーマンショック、コロナ不況などで住宅を失う人たちがうまれる可能性もないとは言えないこと。その対策として住宅確保給付金などの制度ができたが大変使いづらい制度だという声も聞くことから、安易に市営住宅削減という立場に立つてはいけなると考える。

管理戸数については建て替えのための一時的移転先や、災害などにおける一時的な住まいの確保も必要であり、一定数の余裕も必要であることから、個人的には長期的管理戸数として7,500戸程度を目標とすべきと考える。

建て替えにあたってはできるだけ戸数を減らさないように工夫をし、余剰地を生み出す中で、甲子園九番町市営や春風町市営で行ったように、今後さらに需要が高まる可能性の高い老人福祉施設などに借地として貸し出す方向がよいと考える。

やの委員

まず市営住宅の戸数を減らすことと、まちづくりの観点から整備する中で、市営住宅跡地や余剰地には西宮市に合った市民の希望する施設なり公園なりをつくりあげてもらいたいです。

公園でいえば、スポーツ公園が不足していると思います。

山口委員

管理戸数の適正化については、西宮市営住宅管理・整備計画を着実に進めていただきたい。今後の整備・更新については、有効的土地活用と建設費用の捻出が、公共施設の建替えにおいて、非常に重要な観点です。市営住宅の整備・更新における地域周辺のリサーチを強化するとともに、市営住宅を中心とした複合的施設などの整備も必要になってきます。また、複合的施設などの整備は、民間デベロッパーのノウハウがカギを握ります。固定概念に捉われず、大胆な手法を受け入れる必要があります。今後、更に市営住宅の整備・更新における有効的土地活用と建設費用の捻出をご検討ください。

吉井委員

本市における市営住宅の入居率は75%あたりを現在推移しており、入居率90%あたりが需要と供給のバランスが適正とされているので、その水準まで管理戸数を下げる必要があると考える。

まずは老朽化した大量のストックの整理が必要。

大胆な統廃合をテーブルにあげる時期にきていると考えるので、対応を急ぐべき。

②その他

たかの委員長

今後、阪急西宮北口駅～JR 西宮駅周辺に多く立地する改良住宅が耐用年数を迎えていく。当該地区は本市の中心的なエリアの一つであり、再整備にあたってはまちづくりの観点が極めて重要である。民間事業者の参画を促し、まちの魅力向上に資する施策を進められたい。あわせて、改良住宅は家賃体系や入居承継基準が普通市営住宅と異なっており、再整備を契機にこれらの課題にも取り組まなければならない。改良住宅のあり方および当該地区の将来像について議論を本格化していく必要がある。

花岡委員

本当の住宅困窮者が住めるシステムになっているのか。
抽選だと真の住宅困窮者のセーフティネットとはならないのではないか。
抽選以外の入居者の選定システムを作れないか。

まつお委員

①今後も全国的に空き家が増えていく予想がある中で、そのような空き家を活用するのも住宅困窮者対策にもつながる。そうした取り組みをするうえで、ほとんどの先進国の中で国の制度として住宅手当（家賃補助）がない（個別的には新婚世帯や移住世帯などへの補助がある自治体はある）日本において、そうした仕組みに全国に先駆けて取り組むことも検討すべきと考える。

②改良住宅については、共益費を徴収していないという逆差別になっているという側面が残っている。時間はかかるかもしれないがこの解決に向けて努力をすることが必要であると考えます。

山口委員

福祉施策としての公共住宅における住民が高齢化していく中で、清掃および電球の交換等、今まで住民が行ってきたことが高齢化にともないできなくなっている。西宮市は大学等が多くあることから、大学と提携を結び公共住宅の住民を補助する等の条件を付け、学生に住宅として貸し出すことなど、ご検討ください。

吉井委員

市営団地だけが対象となる訳ではないが、高須エリアの整理は近い将来必要になってくる。UR や分譲が入り乱れており、複雑なエリアとなるが、高須エリアをどうリデザインしていくかの準備を始めていくべきと考える。