

# 横浜市住宅政策審議会 中間整理

## 1. はじめに

- ・ 横浜市の住宅政策には本格的な少子高齢社会の到来、地球環境問題の深刻化等、多様な課題への対応が求められている。しかしながら、市の財政は、福祉・医療の経費である扶助費等の義務的経費が増加し、財政構造が硬直化する等、依然厳しい状況が続いている。このような状況に対して、住宅政策審議会は、横浜市から、市民の暮らしを重視し、長期的な視野に立った、『厳しい経済情勢を踏まえた本格的な少子高齢社会における今後の住宅政策のあり方』について諮問を受けた。
- ・ 我が国は成熟社会に移行し、量的拡大を追求する経済成長から、精神的豊かさや生活の質の向上が重視されるようになってきている。成熟社会の住まいづくりにおいて、市民の暮らしの充実を図り、安定した住生活を実現するには、住宅の質を高めることは勿論、福祉、まちづくり、コミュニティ政策等、暮らしを支える各種政策と住宅政策が連携し、総合的に多様な住宅ニーズに対応することが必要である。
- ・ さらに、2011年（平成23年）3月11日に発生した東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）は未曾有の被害をもたらし、加えて、福島第一原子力発電所の事故は、安全性とエネルギー供給に影響を及ぼし、世界中がその収束を願い、息を詰めて成り行きを見守っている状況になっている。
- ・ 今回の震災をうけて、耐震化の必要性や省エネを意識したライフスタイル、地域コミュニティの重要性などを再認識し、安全性や暮らしの観点から対応策を検討することが必要であると認識している。
- ・ 今日、住宅政策は多様な課題やニーズを抱えている。それにこたえるためには「選択と集中」の観点から、より効果的に政策を推進することが求められるのは当然として、財源確保に努める必要も出ていていると考える。それは住宅関連予算が1998年（平成10年）では公営住宅建設費を中心に約326億円であったが、2010年（平成22年）では約41億円に減少しており、その急激な減少が新たな住宅政策を打ち出すことを縛るおそれがあるからである。
- ・ また、住宅数が世帯数を上回る現状が続く中にあるのは、今ある住宅ストックを有効に活用し、持続可能な住まい、住環境を形成することも重要な要素になっている。さらに、住まいづくりにおいて、環境負荷の軽減に配慮することは、エネルギー問題を問いかけられた社会全体として早急に取り組むべき事項であり、持続可能性を高めることにも寄与し、その結果が住生活の安全性と快適性の確保につながってくる。
- ・ 安全性と快適性を兼ね備えた住まいを確保するには、住生活の主体である居住者が自ら住まいづくりやまちづくりに参加し、自らの想いを実現できることが主体的な取組みの動機となる。これからの住宅政策の基本スタンスとしては、参加や地域連携をより重視した取り組みへと転換することが望ましい。
- ・ 以上のようなことから、福祉、まちづくり等の関連施策との連携を強化すること、住まいの安全性をもう一段高いレベルで確保すること、住宅のストックを有効に活用すること、公共だけでなく民間も含めて、住宅市場全体や市民の主体的な取組と協働することなどを意識しながら、横浜市の今後の住宅政策のあり方について検討し、中間整理をとりまとめた。

## 2. 横浜市の住宅・住環境の現状と動向

### (1) 人口と世帯の動向

- ・ 2010年（平成22年）10月1日現在の人口は3,689,603人、1,583,344世帯となっている。世帯当たり人員は2.33人である。（国勢調査）
- ・ 我が国の人口は微増から今後減少に向かうが、横浜市では、2020年（平成32年）までは人口は増加し、世帯数は微増すると推計されている。
- ・ 郊外部の計画開発地や密集市街地では人口が減少傾向にあるが、中心市街地と北西部等では転入による人口増加が見られる地区がある。
- ・ 2010年（平成22年）1月1日現在の高齢化率は19.6%となっており、介護や、生活サポートの必要な高齢者が増加している。こうした傾向は、郊外部や中心市街地の一部での進行が目立っている。（住民基本台帳）

### (2) 住宅と住環境の動向

#### 【住宅ストック】

- ・ 2008年（平成20年）10月1日現在の住宅総数は、1,660,900戸であり、住宅数は増加傾向にある。また住宅数は、近年世帯数を上回って推移する状況が続いており、住宅総数の1割弱の約16万戸の空き家が発生している。（住宅・土地統計調査）
- ・ 持ち家率は57.6%で増加傾向にあり、建て方別の住宅数は61.1%を共同住宅が占めている。
- ・ 約4分の1の住宅総数が建築後30年以上経過しており、建替えや改修の必要な住宅が今後増加してくる。

#### 【公的住宅】

- ・ 市内に立地している公的賃貸住宅は約11万戸で、そのうち市営住宅は288団地31,449戸である。公的賃貸住宅は、1960年代半ば～70年代半ば（昭和40年代）に建築された住棟が多く、これらの中には大規模団地も多く存在している。
- ・ 市営住宅では、居住者の高齢化、建物の高経年化が併行して進んでいるため、エレベーター設置等のバリアフリー化のニーズは高くなっている。

#### 【民間賃貸住宅】

- ・ 民間借家は、住宅総数の28.0%を占め、割合は減少傾向にある。
- ・ 民間借家は、持ち家や公営借家等に比べ住戸面積が狭く、最低居住面積水準未達の世帯の割合が高い。また、手すり等の高齢者向け設備が設置されている割合も低く、持ち家に比べて水準が劣るものが多くみられる。

#### 【住環境】

- ・ 住環境の整った住宅地がある一方で、重点的に改善が必要な密集市街地として660ha、23地区が指定されている。また、急傾斜地の改善が必要な地区や、高低差があるために狭い道路の拡幅が困難な地域等が見られる。
- ・ 郊外部には、交通利便性や生活利便施設へのアクセスが不自由な地域が存在している。

### (3) 住生活を取り巻く動向

- ・ 長引く不況により、1993年（平成5年）末に約1万5千世帯であった生活保護の被保険世帯が2009年（平成21年）末では約4万4千世帯と急激に増加しており、高齢者、障害者、ひとり親世帯、外国人、DV被害者など、住宅困窮の原因も多様化している。（横浜市統計書）
- ・ 国は、住生活基本計画(全国計画)を策定し、住生活での安全・安心の確保、住宅の適正な管理及び再生、住宅市場の環境整備、住宅の確保、特に配慮を要する者の居住の安定の確保について目標を定めている。さらに、高齢者住まい法の改正等、住宅と福祉施設との垣根が取り払われつつあるなど様々な居住支援ニーズに対応した枠組みが構築されつつある。
- ・ また、国として、2020年（平成32年）までに温室効果ガスを30%削減することが目標に掲げられ、低炭素社会への対応が迫られており、家庭部門、特に住宅での一層のCO<sub>2</sub>削減が要請されている。
- ・ 東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）がもたらした影響として電力供給の逼迫があげられ、一層の日常の住生活面での節電、省エネルギーへの取り組みが要請されている。

### (4) 住宅市場の動向

- ・ 新設着工住宅数は、1994年（平成6年）から約4万戸程度で推移していたが、2009年（平成21年）では約2万5千戸に縮小しており、近年は、ストック重視の観点から、既存住宅の流通促進に向けた施策が求められている。
- ・ 新築住宅については、住宅を長期にわたって良好に使うため、「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」が2008年（平成20年）12月に公布され、認定された長期優良住宅の戸数についても増加傾向にある。また、既存住宅については、既存住宅の流通シェアを拡大する方針が国によって掲げられ、リフォーム支援や住宅エコポイント制度等の効果もあって、リフォーム需要は増加傾向にある。
- ・ 産業構造の変化や経済のグローバル化等によって、統合したり移転したりする工場があり、その跡地ではマンション開発がみられる。

### (5) 地域やNPOの取り組みの動向

- ・ UR公田町団地（栄区）での高齢者生活支援を始め、湘南桂台地区、ドリームハイツ、勝田団地等でコミュニティをベースとした居住支援の取り組みが拡大しつつある。
- ・ NPO横浜マンション管理ネットワークによる分譲マンション管理組合の運営支援、横浜市マンション管理サポートセンターによる情報交流や相談の取り組み等、非営利組織による住宅支援の取り組みが広がりつつある。
- ・ 横浜市では、市民の意識・発想・実行力が生きる協働の都市づくりをめざし、市民との様々な協働事業に取り組んでおり、住環境の整備・保全においては、地域まちづくり支援事業、ヨコハマ市民まち普請事業等の市民活動の支援をおこなっている。
- ・ 住民が主体となり、防災マップづくり及び自主防災組織の設立などの防災活動や、建築協定の運営等の住環境の保全活動が多くみられ、これらの地域での住民活動を支援する専門

家NPOも活動している。

- ・ 自治会及び社会福祉協議会等が参加する委員会により、プレイパークの支援、親と子のつどいの広場事業などの交流スペースの確保や、高齢者の見守り活動など、子育てや高齢者にむけた取組が始まっている。

### 3. 今後の住宅政策に求められる取り組み

- ・ 市では、現計画（横浜市住宅基本計画 1995年（平成7年）5月発行）や3次に渡る住宅政策審議会の答申に基づいて、延べ70に渡る住宅施策を展開してきている。
- ・ 一方で、住まいに関するニーズは多様化し、子育て世帯や高齢世帯等のライフステージに応じた支援、世帯数を上回るストックの有効活用や地域特性に応じた住環境整備など新たな課題が生じておりの確に対応することが求められている。
- ・ こうした点を踏まえて、既存施策の実施状況をこれまでの取り組みとして整理し、住宅や住環境を取り巻く現状及び動向に対応するための、今後の住宅政策に求められる課題と取り組みを以下に整理した。

#### (1) ライフステージに応じた住宅供給

##### 【これまでの取り組み】

- ・ 市営住宅、ヨコハマ・りぶいん、高齢者向け優良賃貸住宅等、多様な公的賃貸住宅の供給に取り組んでいる。
- ・ 高齢者向けには、緊急通報システムや生活相談室を備えた高齢者向け市営住宅の整備、既存市営住宅での住戸改善によるバリアフリー対策の実施、高齢者向け優良賃貸住宅の供給を促進している。
- ・ 子育て世帯向けには、市営住宅での当選倍率の優遇措置、ファミリー向けのヨコハマ・りぶいんを供給し、家賃補助を行ってきた。

##### 【求められている取り組み】

- ・ 市営住宅への応募倍率は依然高いが、昨今の厳しい経済情勢下にあって、市営住宅を含めた公的賃貸住宅を中心とした新規供給も難しい状況にあり、公的住宅を中心とした住宅政策から、民間との連携による住宅市場を活用した住宅政策の取り組み等、手法の多様化が求められている。
- ・ 人口増加傾向から、今後も新たな住宅需要が見込まれ、若い世帯を対象に、子育て支援や環境配慮がなされるなど、魅力的な住宅が市場のなかで供給されていくように誘導することが望まれる。

#### (2) 良好な住宅ストック形成の取り組み

##### 【これまでの取り組み】

- ・ 住宅のリフォーム支援、耐震改修の促進、マンション管理組合への支援等、居住者のニーズに応じた既存住宅の維持保全の支援に取り組んでいる。
- ・ C A S B E E横浜（横浜市建築物環境配慮制度）、環境配慮型の住宅の普及促進に向けた脱温暖化モデル住宅推進事業の実施など市が主体となり、住宅における環境対策の取り組みを進めている。
- ・ 保育所等を併設し、子育てにやさしい仕様のマンションを認定するなど、子育て世帯向けの住宅ストックの形成に取り組んでいる。

##### 【求められている取り組み】

- ・ 良好な住宅ストック形成のためには、新規供給だけでなく、リフォーム等により既存住宅の質の向上を図っていくことが求められる。
- ・ 持続可能な社会を形成するため、特に環境負荷を軽減する住宅ストックの形成については、今後さらに充実させていくことが求められる。
- ・ 今後、高経年化したマンションが増加してくるため、区分所有者の合意形成など建替えや再生に向けた支援が重要になる。
- ・ 大規模な震災に対する日頃からの備えとして、現状の防災対策に関する再点検の実施と、耐震改修に向けた支援策を充実していくことが求められている。

### (3) 高齢者、子育て世帯等の住宅困窮者への居住支援

#### 【これまでの取り組み】

- ・ あんしん入居事業(賃貸住宅への入居の支援)において、入居を円滑にする取り組みや、高齢者向けの市営住宅、高齢者向け優良賃貸住宅における生活相談、緊急通報システムの設置を行ってきた。
- ・ ハウスクエア横浜、横浜市住宅供給公社の住まいるイン等の場を整備し、住宅・建築相談や住み替え相談等の支援に取り組んでいる。

#### 【求められている取り組み】

- ・ 子育て世帯、高齢者が安心して快適に生活できる住環境整備、保育・医療・福祉サービスの提供が求められている。
- ・ 高齢者が住み慣れた地域に住み続けられるよう、身近な場所での相談や情報提供が求められており、住宅だけでなく、福祉的な情報も含めた地域の包括的な情報・相談需要への対応が課題になっている。
- ・ 戸建持ち家等に居住し、住み替え意向を持つ高齢者が存在する一方で、十分な広さの住まいを確保できにくいファミリー世帯が存在し、それぞれのニーズに応じた住まいが確保できるよう高齢者の不動産資産を活用する仕組みなど住宅市場では解決しにくい課題への対応が求められる。
- ・ 高齢者等の経済状況、身体状況等に応じ、集住の形態として様々な住まい方が見られ、安全や居住の安定確保のために、福祉と連携した対応が求められている。
- ・ また、ニーズに応じた民間住宅の活用がなされるように、賃貸住宅のオーナー等への情報提供や啓発により、民間住宅市場を有効に活用していく。
- ・ 賃貸住宅オーナーのリスクを軽減することで、これまで以上に住宅困窮者が賃貸住宅に入居しやすい環境整備が求められている。

### (4) 住環境整備の取り組み

#### 【これまでの取り組み】

- ・ 狭あい道路の拡幅、密集市街地の改善、急傾斜地の改善等に取り組んできた。
- ・ 地区計画、建築協定等の既存の手法を活用するとともに、市独自の開発調整条例や中高層建築物に関する条例を制定するなど、良好な居住環境の整備に向けた誘導を行ってきた。

#### 【求められている取り組み】

- ・ 孤立死の防止、団地での店舗撤退の影響への対応等、地域でのエリアマネジメントの展開等ソフト面での住環境整備を求められている。
- ・ 狭あい道路の拡幅や密集市街地の改善を阻害している建替え困難な住戸の存在、資金不足、居住者の高齢化による改善意欲の低下等の複合的な要因を的確に捉えた施策を推進することで、安全で安心できる市街地を形成していく必要がある。
- ・ 空き家を活用して、地域の拠点機能となる生活利便施設等を整備しようとする場合、既存の法律制度により制約を受ける場合があり、建物の用途転換や生活利便施設の導入をしやすくするために、制度の柔軟な運用や改善が求められている。
- ・ 統廃合された学校等を地域の NPO の活動拠点として活用するなど柔軟な施設運営によって、将来にわたって地域の居住を支える機能を持続することが求められる。
- ・ 横浜市では、液状化や地震の揺れを予測したハザードマップを公表している。こうした情報を活用して、建物の耐震改修や市民の防災意識の向上に取り組むことが必要になっている。

#### 4. 今後の住宅政策における重点的な取り組み

- ・ 住宅政策審議会では、3つの専門部会による検討を含めて、横浜市の住宅・住環境に関する現状及び動向の把握、現計画に基づく住宅・まちづくり施策の点検等に関して検討を行った。
- ・ 課題や動向を踏まえて、今後、安全で快適な住生活を実現するための重点的な取り組みを以下に整理する。

##### (1) 多様なニーズに対応した良質な住宅供給

- ・ 少子高齢化やグローバル化の進展、価値観の多様化等により、従来に比べてより多様な住宅が求められるようになってきている。少子高齢化が進む中であって、子育てを支援する住宅の供給や介護・医療・生活支援サービス付きの高齢者向け住宅の供給が求められており、また、障害者世帯向け住宅の供給の支援、外国人居住者の増加への対応等、様々な住まい方が可能となるよう、住宅供給、住宅流通面で市場を適切に誘導していくことが求められている。
- ・ 北部方面等人口が増加している地域や、鉄道延伸の計画があり今後も増加する地域がある。これらの地域では、今後も新設住宅の供給が進むことが予想される。新設住宅については、住生活の質を高めるとともに環境配慮の観点からも、建物として質が高く、長期にわたり使用することが可能な住宅となるよう、適切に誘導していくことが求められる。
- ・ 若年層にとって横浜市に住まうことが魅力となるよう、子育て支援、環境配慮等を組み合わせ付加価値のある住宅の供給を誘導することも必要と考えられる。
- ・ 長期優良住宅認定制度など既存の認定制度の活用により良質な住宅の供給を促し、新設、既存ともに住宅の品質の確保に取り組むとともに、住まい手に対する適切な情報提供を行い、質が高く魅力ある住宅の供給を誘導していくことが求められる。

##### (2) 地域特性を生かした住まいづくり

- ・ 横浜市は、都心部、臨海部、郊外部など市街地の形成の過程の違いに加え、地形的な特徴も相まって、多様な特徴をもった住宅地が形成されている。これらの中には、人口が増加し発展期にある地区がある一方で、高齢化が進み若者が転出する等、活力を失いつつある地域も見られる。また、高経年化する大規模団地や密集市街地のように個別の課題を抱えた地区もある。
- ・ 将来にわたって、地域の人口バランスを保ち、地域コミュニティを維持活性化するためには、若い世帯を呼びこむことのできる魅力ある住まいの供給が課題になっている。
- ・ これらの地域の特性に応じて、的確に住宅政策を展開していくには、市全体を対象に包括的に取り組むのと同時に、地域の特徴を踏まえ、個別の課題に対応していくことが求められる。
- ・ また、地域固有の課題は、まちづくり、福祉、コミュニティ形成など幅広い分野の課題が複合的に絡み合っているため、様々な施策と連携しながら取り組んでいくことが求められる。

- ・ 地域住民の意向を把握し、連携して取り組んでいくエリアマネジメントの手法を積極的に取り入れ、地域のポテンシャルを活かしながら、魅力ある住環境の形成に取り組んでいくことが求められている。

### (3) 安全で安心な住宅・住環境づくり

- ・ 東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）は、住まいや住環境を含めて日常生活の安全・安心がいかに大切であるかを教訓として示している。
- ・ 住宅総数の約4分の1が建築後30年以上を経過しており、耐震等の不安を有している可能性がある。
- ・ 防災上課題のある密集市街地の改善、狭あい道路の拡幅、がけ地防災対策事業による安全な住環境整備を引き続き進めるとともに、住宅の耐震診断や耐震補強をより積極的に展開することが必要になっている。
- ・ 住環境の安全性を高めるため、横浜市で整備している災害時の被害想定（ハザードマップ）を有効活用し、住宅のみならずライフラインを含めた災害対策を強化することが必要になっている。
- ・ さらに、震災から学べる点として、被災直後の自助、共助は地域の繋がりが大きな役割を果たすことと再認識されており、地域コミュニティづくり等の活動を支援することが重要になっている。

### (4) 住宅市場を活かしたストックの有効活用

- ・ 成熟社会においては、既存の住宅ストック等を重視した政策がより重要であり、有効に活用しながら、豊かな住生活を実現することが求められる。
- ・ 既存住宅については、適切な維持管理を実施していくとともに、バリアフリー・エコリフォームといった住宅の質や価値を高めるリフォームの促進、維持管理が負担となっている高齢者等の持ち家を有効に資産活用するなどの取り組みが求められている。
- ・ また、既存住宅の性能評価も課題であり、リフォームに関する建物調査を行い、住宅に関する様々な相談に応じられる人材を育成するなど、より地域の特性に則した市独自の制度を充実することが望ましい。
- ・ 横浜市においても空き家が発生しており、今後、全国的な人口減少を考えると、既存住宅の空き家の有効活用がより必要になってくる。空き家の活用にあたっては、耐震化による安全性の確保、ニーズに応じたリフォーム、情報の提供等、住宅ストックを有効活用するための総合的な取り組みが必要になっている。
- ・ そして、これらの取り組みは、民間の既存住宅を対象とするため、住宅施策は、既存住宅市場の整備、情報の透明性の確保など市場環境の整備を支援誘導することが重要となる。また、地域の住宅関連企業が担い手となることから、これらの担い手との連携はより重要になる。

### (5) 高齢者・子育て世帯等の住宅困窮者への居住支援の充実

- ・ 住宅に困窮する原因には、経済的要因に限らず、介護の発生、家庭の問題、大地震による被災など様々であり、住宅困窮者が賃貸住宅の入居を拒まれる理由も多様化している。
- ・ 厳しい財政状況下であって、従来の市営住宅の供給手法では、対応できない面も見られるため、民間の空き家や社宅を活用して低所得者向けの住まいを確保する等、様々な取り組みが考えられる。
- ・ そして、多様な住宅困窮要因を解決し、住宅セーフティネットを構築するには、福祉施設と公的住宅との連携、見守りや生活支援の充実など安心できる住環境づくりを推進することが求められ、今まで以上に、住宅施策と福祉施策とは密接な連携をしていく必要がある。
- ・ さらに、近年では高齢者などが共同生活を行うグループリビングやコレクティブハウスなど、新たな住まいづくりが見られるようになっており、これらを運営するNPO等と連携して、ハウスシェア、ルームシェア等を含め、居住支援の取り組みの幅を広げていくことも検討すべきである。
- ・ 居住支援として、住情報の提供があるが、これからの情報発信は、住宅情報に限らず、医療やサービスの情報など地域の住生活に係る包括的な情報が有効である。

#### (6) 大規模団地等の総合的な再生

- ・ 市営住宅では、1960年代半ば～80年代半ば（昭和40～50年代）に大量に供給された住宅の改善や建替え等の対応について、長期的な見通しを立てながら、整備費用や時期を平準化する方策の検討が必要になっている。
- ・ 他方、大規模団地では入居者は高齢化が進み、65歳以上の人口は35.1%と横浜市の平均19.6%(2010年(平成22年)1月1日現在 住民基本台帳)を大きく上回り、入居当初のファミリー世帯の多い住宅団地から変化している。
- ・ 郊外部に立地する大規模住宅団地では、入居時に年齢や家族構成の似た世帯が同時に入居したため、時代とともに世帯構成が偏ってきている。子ども世帯の独立等により、高齢者のみの単身世帯が増加、また、居住者の転出の増加により、空き家が増加している。地区人口が減少すれば、学校や生活利便施等の需要が減り、これらの機能の撤退が進めば、さらに利便性が低下し、転出が増えるという悪循環に陥る。
- ・ 市営住宅団地においても再生が必要となるが、公的資産の合理的な所有と利用という観点から、将来的な需要や経済財政状況等を踏まえつつ、住宅の建設時期、立地等を踏まえて、団地の集約化、敷地の売却、民間活用など多様な再生手法の導入について検討することが望ましい。
- ・ 団地再生については、合意形成を促進するために、法律、制度を使いやすくすることが求められる。また、建物の再生と同時にコミュニティの再生を併せて行うなど、持続可能な団地を形成する必要がある。

#### (7) 様々な主体との連携による住宅政策の展開

- ・ 横浜市の住宅供給は、地域の工務店が中心となって進められてきており、住宅建設業は地元経済に貢献してきている。

- ・ 環境モデル都市に選ばれた横浜市では、環境・エネルギー分野の実証プロジェクトである横浜スマートシティプロジェクト、太陽光・電気自動車の充電設備の設置補助など様々な取り組みが行われている。「脱温暖化モデル住宅」の取り組みでは、地場の工務店と大学がジョイントベンチャーを構築し、住宅建設に取り組むことで、工務店が環境技術を習得できることも目的としており、工務店の技術習得や研修等の支援することが求められている。
- ・ また、宅地・建物取引を中心とする不動産業者は、地域での住宅市場の円滑化に不可欠な存在となっており、地域経済の活性化の視点からも、市民が安心して住宅の取得やリフォーム、住み替えができるよう住宅政策の担い手として、住宅関連事業者の育成・支援を図ることが望ましい。大規模団地や郊外の戸建地域で行われている高齢者の生活支援など地域を主体とした居住支援の取り組みや、マンション管理組合の運営等を支援している非営利組織の取り組みについても、広がりをもった展開ができるよう支援していく必要がある。
- ・ こうした取り組みの担い手は、地域情報を把握することが重要であり、そのためには、地域で活躍している不動産、建設等の事業者、NPO等が積極的に関与することが期待され、これらを育成・支援することが求められる。
- ・ そして、これらの取り組みは、公社等と協力して、公平性の観点からの情報提供や、普及啓発を推進していくことが考えられる。