

公営住宅比率の高い地方小都市における民間賃貸住宅施策の役割

北海道夕張市における都市再編研究 その18

民間賃貸住宅 公営住宅 コンパクトシティ
人口減少 移住政策 北海道夕張市

正会員 ○松田 かりん *
同 瀬戸口 剛 **
同 櫻村 圭亮 ***
同 佐藤 愛美 ****
同 松村 博文 *****

1. 研究の背景と目的

地方小都市では人口減少が著しく、コンパクトシティ計画が進められている。また、地方小都市は公営住宅比率が高く、居住者のニーズに合った住宅の供給が不十分である。そのため、集約化を進める際には公営住宅整備だけではなく、民間賃貸住宅（以下、民賃）整備の可能性を検討する必要がある。本論では、研究室と共に集約型コンパクトシティ計画に取り組んでおり、公営住宅の割合が極めて高い北海道夕張市（図1）を事例とし、民賃建設による住民への効果と財政効果を把握することで、公営住宅比率の高い地方小都市における民賃施策の役割を明らかにすることを目的とする。

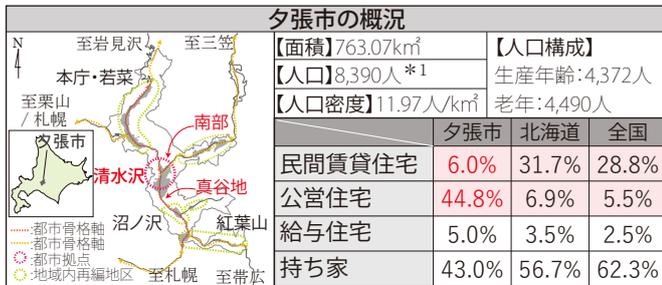


図1 夕張市の概況整理

2. 研究の方法（図2）

本論の研究方法は、①市の資料¹⁾より、住宅供給の課題を抽出する。②策定委員会資料²⁾と総合戦略アンケート調査³⁾より、人口移動の傾向を把握する。③総合戦略アンケート調査と市民・通勤者ヒアリング調査⁴⁾より、人口移動の決定要因を把握する。④民間賃貸住宅入居者アンケート調査⁵⁾より、民賃入居者の人口移動と生活実態を把握する。⑤財政シミュレーションと市ヒアリング調査⁶⁾より、民賃事業の財政効果および地域経済への影響を把握する。⑥収支シミュレーションと企業ヒアリング調査⁷⁾より、民賃事業推進の方法を把握する。⑦以上

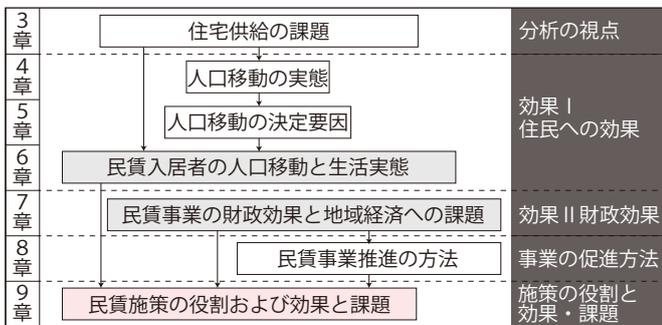


図2 研究の方法フロー

より、人口減少抑制と集約型コンパクトシティ実現に向けた民賃施策の役割と効果を明らかにする。

3. 夕張市における住宅供給の課題

市は財政破綻後、既存公営住宅からの住み替えによる市街地集約化を進めるため、公営住宅147戸を都市拠点となる清水沢地区に建設した。しかし、公営住宅建設は行政の負担が大きいため、今後は住み替え促進方法の見直しが求められる。また、市は若年層単身世帯の市内定住を目的に民賃66戸を清水沢地区と市外連携の強い紅葉山地区に建設させた。公営住宅に住む100名超の収入超過者の住み替えも想定されている。

以上より、【①市街地集約化促進】【②公営住宅からの住み替え促進】【③市外転出抑制】【④市内転入促進】【⑤財政負担軽減】を視点に分析を行う。

4. 夕張市における人口移動の実態

4-1. 夕張市の人口減少

夕張市の人口は最も多い1960年の107,972人から、2017年10月現在では8,390人と1万人を下回っており、2030年には3,885人になると予測される。夕張市の将来人口に対する社会増減の影響度は自然増減よりも高いため、社会増減に着目する必要がある。人口移動が0になった場合、2030年の人口は5,896人にまで上昇すると予測されている。

H25年度の人口移動の転入元は札幌市(65名)、道外(45名)、岩見沢市(17名)、江別市(13名)等、転出先は札幌市(157名)、栗山町(36名)、岩見沢市(27名)等、札幌市や周辺市町村への移動が多い。

4-2. 夕張市の人口移動の実態（図3）

人口移動の傾向を把握するために、以前の居住と将来の転居希望を元に市民を4つに分類し、さらに市外から市内企業に通う者が多いことから通勤者を加え調査対象を以下の5分類にした。

総合戦略アンケート調査より、市外から来て市外に出て行く「転住者」は回答者の42%と最も多く、公務員や教師、市外に親会社を持つ企業に勤める工業従事者が多い。市内に住み続けたい「定住者」は回答者の23%で、土地とのつながりが深い農業従事者や市の職員がいる。将来的に市内から市外に出て行きたい「転出者」は17%、市外から来て市内に定住したい「移住者」は17%であり「通勤者」は建設業(211名)と製造業従事者(207)が多い。

分類	時系列	対象数	▽移動①		▽移動②	
			過去	現在	未来	未来
市内に住み続けている 「定住者」		70/305 (23%)				
市内から市外に出ていく 「転出者」		51/305 (17%)				市外
市外から市内に住み替える 「移住者」		53/305 (17%)		市外		
市外から来て市外に出ていく 「転住者」		128/305 (42%)		市外		市外
市外に住み、市内に通勤する 「通勤者」				転出者の可能性		移住者の可能性

図3 人口移動の分類

5. 人口移動の決定要因 (図4)

調査結果を8つのQOL項目*3[経済][教育][利便性][医療・福祉][住環境][余暇][コミュニティ][地域性]で整理した。アンケート調査から転入転出に対し関心のあるQOL項目、ヒアリング調査から人口移動の決定要因となるQOL項目を把握し4つに分類した。

5-1. 市内転入の決定要因 (図5-i)

「移住者」の決定要因は[経済]転職や就職といった仕事上の都合がある。「移住者」には夕張市出身者も多く、地元に戻るため夕張市の就職先を選ぶ傾向がある。

「転住者」の決定要因は[経済]転勤や転職、就職といった仕事の都合で、望んで夕張市内にきた者は少ない。[教育]は関心はあるが決定要因にならない。

「通勤者」の決定要因は[利便性]夜遅くまで日常の買い物ができる場所を整備すること、[住環境]公営住宅は収入制限があるため、低家賃の民間賃貸住宅を整備することができる。[医療・福祉]は関心は高いが、周辺市町村の病院などに通うため、市内に機能はあまり求めてられていない。

5-2. 市外転出の決定要因 (図5-ii)

「転出者」の決定要因は[経済]高校卒業後の働き口が不十分なこと、収入が少なく転職すること、公共料金や税金⁸⁾、ガソリン代が高いこと、[教育]小中高が1校ずつしかなく子どもの選択肢がないこと、学力や部活動のレベルが低いこと、高校卒業後に進学できる大学や専門学校がないことがある。[利便性]と[医療・福祉]は周辺市町村や札幌市に行きつけがあり、市内の機能は最低限で十分なため決定要因にはならない。

「転住者」の決定要因は[経済]転勤があること、収入が少なく転職すること、[教育]子どもの選択肢がないことや市外の高校に通うサポートがないこと、子育てへのサポートがなく不安が大きいこと、[住環境]公営住宅は収入制限があり民間賃貸住宅は数が少なく家賃が高いことや市営住宅の除雪トラブルが面倒なことがある。[利便性]と[医療・福祉]は市外で補っているため決定要因にならない。

5-3. 人口減少を抑制するための方策

市内転入と市外転出の決定要因となる[経済][教育][住環境][利便性]の4つのQOL項目は優先度が高く、総合的な整備を進めていく必要がある。一方、[医療・福祉]は関心は高いが、市外機能を利用した生活が成り立っており、市内に多くの機能を求められていないため、なるべく市外の機能で補っていく。

人口移動の決定要因の分類		
QOL項目の分類	アンケート	ヒアリング
(1) 関心は高く、決定要因になるQOL項目	○	○
(2) 関心は低いが、決定要因になるQOL項目	×	○
(3) 関心は高いが、決定要因にならないQOL項目	○	×
(4) 関心は低く、決定要因にならないQOL項目	×	×

図4 人口移動の決定要因

[i] 市内転入の決定要因								
	経済	教育	利便性	医療・福祉	住環境	余暇	コミュニティ	地域性
移住者	27/53 (51%)	25/53 (47%)		3/53 (6%)	0/53 (0%)		19/53 (36%)	0/53 (0%)
	4/6 (67%)	0/6 (0%)	0/6 (0%)	0/6 (0%)	0/6 (0%)	0/6 (0%)	1/6 (17%)	0/6 (0%)
転住者	73/128 (57%)	70/128 (55%)		7/128 (5%)	1/128 (1%)		41/128 (32%)	1/128 (1%)
	7/10 (70%)	0/10 (0%)	0/10 (0%)	0/10 (0%)	0/10 (0%)	0/10 (0%)	0/10 (0%)	1/10 (10%)
通勤者	16/36 (44%)	10/36 (28%)	28/36 (78%)	18/36 (50%)	28/36 (78%)		9/36 (25%)	9/36 (25%)
	3/15 (20%)	5/15 (33%)	9/15 (60%)	7/15 (47%)	8/15 (53%)	2/15 (13%)	2/15 (13%)	0/15 (0%)

[ii] 市外転出の決定要因								
	経済	教育	利便性	医療・福祉	住環境	余暇	コミュニティ	地域性
転出者	37/51 (73%)	34/51 (67%)	30/51 (59%)	26/51 (51%)	18/51 (35%)	22/51 (43%)	1/51 (2%)	
	12/14 (86%)	8/14 (57%)	5/14 (36%)	3/14 (21%)	2/14 (14%)	2/14 (14%)	4/14 (29%)	1/14 (7%)
転住者	59/128 (46%)	86/128 (67%)	70/128 (55%)	75/128 (59%)	22/128 (17%)	61/128 (48%)	15/128 (12%)	
	6/10 (60%)	7/10 (70%)	3/10 (30%)	2/10 (20%)	5/10 (50%)	0/10 (0%)	2/10 (20%)	1/10 (10%)

図5 人口移動の決定要因

6. 民間賃貸住宅入居者の人口移動と生活実態

民賃入居者の人口移動の意向と転居理由、現在の生活環境に対する満足度を把握した。

6-1. 入居者の人口移動と入居理由 (図6, 7)

回答者の人口移動の意向をみると、「定住者」13%、「転出者」19%、「移住者」19%、「転住者」48%と「転住者」の割合が最も多い。「定住者」と「転出者」の入居理由としては、[利便性]買い物しやすいこと、[住環境]住宅の広さがちょうど良いこと等があり、以前は職員住宅や公営住宅入居者が多い。「移住者」の入居理由は、[経済]市内企業への就職、[住環境]断熱等の住宅性能の良さがあり、周辺市町村から来た20代前半の者が多い。「転住者」の入居理由は、[経済]市内への転勤、[住環境]ちょうど良い住宅の広さ等があり、公務員や教員、市内に子会社をもつ製造業の勤労者が多い。「転住者」は転勤のため既に転出が決まっている者が多い。

「通勤者」は入居していないため、既に市外に住んだ者を転入させることは困難だが、民賃建設がこれから就職や転勤になる者の市内転入の促進につながる。

6-2. 生活環境の満足度 (図8)

入居者に生活環境を4段階(1:とても不満、2:不満、3:満足、4:とても満足)で評価してもらった。

住宅の満足度は高く、特に部屋の大きさ(3.48)と除雪等の管理(3.07)、住宅の立地(3.39)の満足度が高い。一方、家賃制限がついていない民賃の家賃が高いため、家賃(2.61)の満足度は低い。周辺環境の満足度は[利便性](2.68)買い物する場所が近いこと等、[医療・福祉](2.79)介護施設が近いこと等、[コミュニティ]

(2.66) 程良い距離感の人間関係であること等、[地域性] (3.07) 自然環境が良いこと等が高い。[教育] (2.33)、[余暇] (2.18)、[経済] (2.21) の満足度は低い。

以上より、清水沢地区に民賃を建設することによって、人口移動の決定要因である [利便性] [住環境] は改善され始めている可能性がある。

7. 民間賃貸住宅建設による経済影響

7-1. 民間賃貸住宅施策による財政効果 (図 10)

実際の事業費*4*5 を元に、戸当たり 300 万円の補助金⁸⁾を交付して民賃を建設した場合と市営住宅を建設した場合の財政シミュレーションを行った。

民賃建設により、市は建物と売却した市有地の固定資産税および「移住者」と「転住者」の地方税を新たに回収できる。さらに人口増加による普通交付税の増額も見込める。以上より税収を視野に入れると、交付

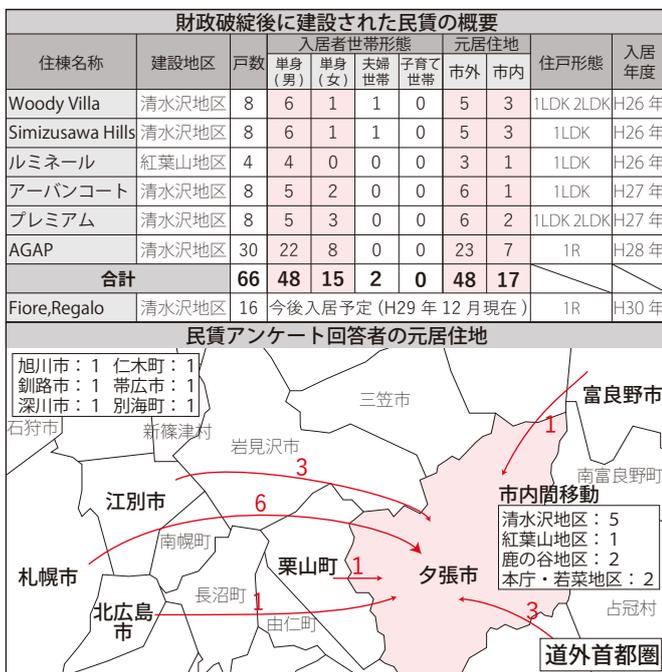


図 6 民間賃貸住宅入居者の元居住地

対象	転居理由							
	経済	教育	利便性	医療・福祉	住環境	余暇	コミュニティ	地域性
定住者	13% (0%)	0/4 (0%)	2/4 (50%)	0/4 (0%)	4/4 (100%)	0/4 (0%)	0/4 (0%)	0/4 (0%)
転出者	19% (33%)	0/6 (0%)	3/6 (50%)	0/6 (0%)	4/6 (67%)	0/6 (0%)	1/6 (17%)	0/6 (0%)
移住者	19% (67%)	0/6 (0%)	2/6 (33%)	0/6 (0%)	3/6 (50%)	0/6 (0%)	1/6 (17%)	0/6 (0%)
転住者	48% (100%)	0/15 (0%)	4/15 (26%)	0/15 (0%)	10/15 (50%)	0/15 (0%)	0/15 (0%)	0/15 (0%)

図 7 入居者の人口移動意向と転居要因

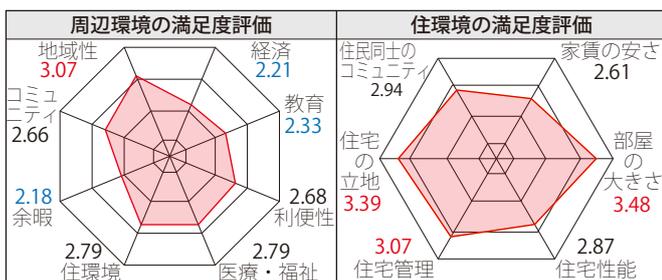


図 8 住環境および生活環境の満足度評価

した補助金はわずか8年で回収することができる。

公営住宅建設は事業費の回収に 45 年ほどかかることから、民賃建設による財政負担軽減の効果は大きい。

7-2. 民間賃貸住宅施策による地域経済への影響

公営住宅建設時には地元企業が大きく関わっていたが、今後公共の仕事が減る中でどのように地元企業を存続させるかは大きな課題となる。財政破綻後の民賃事業では地元の経営者や工務店が関わっているものもあるが、ほとんどは市外企業のみで建設されている。地元と市外の企業が連携して事業を進めるために、内外一体となった企業組織の設立⁹⁾や地元企業を支援する補助金制度*6の見直し等の必要性が考えられる。

8. 民間賃貸住宅事業の促進方法

8-1. 民間賃貸住宅事業の収支計画 (図 11)

実際の事業収支計画*7(図 9) を元に、民賃事業による建設企業の収支シミュレーションを行った。

建設費を 681 万円 / 戸、家賃 38,500 円 (家賃制限 40,000 円以下)、補助金 300 万円 / 戸の場合、入居率 100% で 15 年目に初期投資を全て回収し黒字経営になるが、補助金なしの場合、入居率を保っても回収するまでに 28 年かかり事業成果を出すことは難しい。

民賃事業 (木造 2 階建ての 1 棟 8 戸 1 K : 35.29 m ² / 戸)			
建設費	54,540,000 円	補助金	54,540,000 円
土地取得費 (市有地)	2,695,000 円	家賃 (駐車場 1,000)	38,500 円 / 戸
概要諸費 (保険料等)	1,498,000 円	借入金 (25 年貸入)	35,000,000 円

図 9 事業費概要

8-2. 民間賃貸住宅事業の促進方法

建設企業ヒアリング調査より、民賃事業推進の効果がある市の取り組みを把握した。

効果のある市の取組みとして、①公営住宅建設を抑制することによる民賃の市場開発や②市有地の提供による建設地探しの負担軽減、③都市拠点複合施設 (以下、複合施設) 建設など総合的な施策の展開による居住環境の向上等がある。民賃建設への補助金交付以外に、多方面からのサポートが重要となる。

9. 民間賃貸住宅施策の役割

8 章までの分析で示した住民への効果と財政効果より、民賃施策の 6 つの役割と効果を明らかにした。

【役割① 市街地集約化促進】

集約撤退対象である真谷地地区などからの住み替えはないため、現状では市街地集約化促進は見込めない。

対象地域には高齢者が多く、住民同士のコミュニティが強く根付いているので、住戸タイプの見直しや集団住み替えの検討を行う必要がある。

【役割② 公営住宅からの住み替え促進】

公営住宅と職員住宅から来た民賃入居者がいるため、公営住宅からの住み替え促進効果はある。

公営住宅に住む収入超過者の解消、維持管理費や管理人材の削減など行政の負担軽減につながる。

【役割③ 市民の市外転出抑制】

市外転出の決定要因である [住環境] が改善されているため、市民の市外転出抑制効果の可能性はある。

市民が住み続けるためには、単身向けだけではなく夫婦や子育て世帯向けの住戸整備や中古住宅の改修支援を行う必要がある。さらに〔教育〕放課後の居場所の整備（拠点施設）、〔経済〕主婦の働き口の整備（市内）など周辺環境の整備も進めることで効果は向上する。

【役割④ 「移住者」の市内転入促進】

市内転入の決定要因である〔利便性〕〔住環境〕が改善され、住宅性能の良さなどを理由に「移住者」が入居しているため、市内転入促進効果はある。しかし、一度市外に住んだ通勤者への効果は現状見込めない。

定住を促進するためには、ライフスタイルの変化に対応できる多様な住戸タイプの整備も必要になる。

【役割⑤ 「転住者」の一時的市内転入促進】

市内には「転住者」の割合が非常に多く、民賃入居者も転住者が半数近くを占めているため、「転住者」の一時的な市内転入促進も新たに認識する。

数年の間に転勤者が入れ替わるので、人数を把握し、循環させていく支援を行う必要がある。

【役割⑥ 財政負担の軽減】

民賃建設のために交付した補助金はわずか8年で回収できるため、財政負担軽減の効果は大きい。

10. 総合考察

民賃施策の効果を向上させるためには、複合施設整備など総合的施策の展開がされている都市拠点に建設を誘導したり、ニーズに合った多様性のある住戸プランを提供するなど市が民間活力を利用して戦略的に民賃施策を推進することが重要である。市民が住み続けていくためには、〔教育〕高校の魅力化（拠点施設）、〔経済〕職種の充実（市内）などの施策を住環境整備と共に今後どう進めていくか検討する必要がある。

【参考資料】*1 夕張市住民基本台帳 (2017. 10), *2 夕張市都市計画マスタープラン (2011), *3 「地方小都市における住民の生活意向に基づいた集約型都市像の計画研究」(長尾美幸: 北海道大学), *4 地方財政マップ (RESAS: 2018. 1 閲覧), *5 H29 年度市町村別交付決定額 (総務省 HP: 2018. 1 閲覧), *6 道内自治体が用意する主な住宅系補助金一覧 (北海道住宅新聞: 2017. 4), *7 夕張市清水沢宮前町 APA 棟新築工事業計画書 (潮産業: 2017. 8) 【注釈】1) 夕張市の住宅供給状況 (夕張市: 2017), 2) 夕張市策定委員会資料 (株式会社ドーコン: 2015), 3) 夕張市総合戦略アンケート (市民、通勤者) (夕張市: 2015), 4) 市民・通勤者ヒアリング調査 (実施日: 2015. 07 ~ 09 月中, 対象者: 中学生から高齢者までの 50 人、市外から通う通勤者 15 人), 5) 夕張市民間賃貸住宅入居者アンケート (実施日: 2017. 10, 対象者: 財政破綻後に建設された民間賃貸住宅に入居している 66 世帯, 回収率: 48%), 6) 市役所ヒアリング調査 (実施日: 2017. 11), 7) 潮産業ヒアリング調査, AKIRA ヒアリング調査 (実施日: 2017. 11), 8) 超過税率は H16 ~ H28 年で採用されていた。

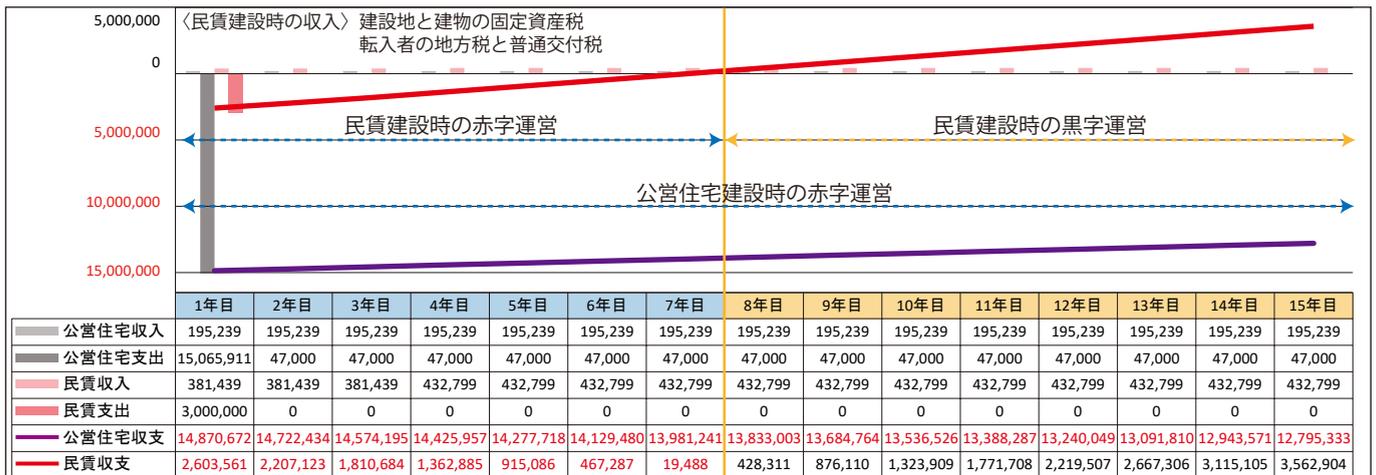


図 10: 民間賃貸住宅と公営住宅整備による財政シミュレーション

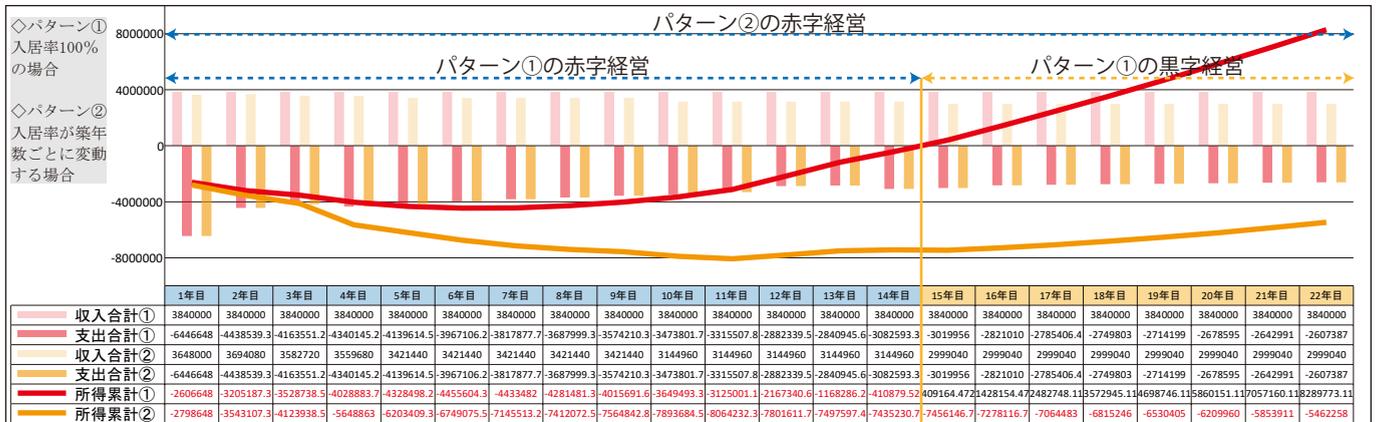


図 11: 民間賃貸住宅事業の収支シミュレーション

* 国土交通省 技官 工修
 ** 北海道大学大学院 副工学研究院長 教授 博士(工学)
 *** 竹中工務店 工修
 **** 北海道大学大学院工学院 修士課程
 ***** 北方建築総合研究所 地域研究部長
 * Engineering Official, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, M.Eng.
 ** Vice Dean of Engineering Faculty, Hokkaido Univ., Prof., Dr. Eng.
 *** Takenaka Corporation, M.Eng.
 **** Graduate Student, Graduate School of Engineering Hokkaido Univ.
 ***** Director, Northern Regional Regional Building Research Institute, Dr. Eng.