

平成30年 9月19日

桑名市議会議長 竹石正徳様

都市経済委員会  
委員長 佐藤 肇

## 都市経済委員会調査研究報告書

本委員会の所管事務調査について、下記のとおり調査研究結果を報告します。

記

### I 調査研究事項（事業評価対象事業）

1. 商店街活性化助成事業について
2. 市営住宅整備、改良住宅整備について

### II 委員会の開催状況及び内容

月 日	協議内容等
4月11日	○ 調査研究事項（事業評価対象事業）の検討、決定
4月27日	○ 現状及び課題等の確認 ○ 行政視察先の決定等
7月12日	○ 行政視察 【富山県高岡市】 商店街の活性化について
13日	【滋賀県長浜市】 改良住宅の譲渡について
19日	【静岡県藤枝市】 借上げ型公営住宅の取り組みについて
8月 3日	○ 行政視察の総括と具体的な事業評価内容の検討
8月23日	○ 委員会調査研究報告書の調整
9月19日	○ 委員会調査研究報告書の最終調整

### Ⅲ 先進地への視察

#### 1. 富山県高岡市 「商店街の活性化について」

高岡市の中心市街地は、高岡駅を中心とし、歴史・文化を受け継ぐとともに、産業、行政の様々な都市機能を担い発展してきた。しかし、近年では商業機能や人口、賑わい等の観点から、中心市街地の中心性の低下が懸念されている。

このような中、平成 19 年に第 1 期「高岡市中心市街地活性化基本計画」を策定し、国からの認定を受け、中心商店街の賑わい創出のための施策等に取り組んできた。平成 29 年 4 月には、これまでの取り組みの成果や課題を踏まえ、新たに第 3 期基本計画を策定し、中心市街地の活性化をより強力に推進している。

基本計画に記載された事業の推進を支援するため、「認定中心市街地支援事業」として、認定された中心市街地において、事業者や商店街等が自主的に取り組む各種ソフト事業に対し、国や県と連携して支援を行っている。

市の単独事業としては、中心市街地や観光地において、新規に出店する店舗での改修費や家賃等への補助、商店街に設置された街路灯に係る電気代への支援や、中心市街地以外の地域への空き店舗における開業支援を実施。特に、商店街が集中する駅北側周辺を重点支援区域と位置付け、補助率・補助額を嵩上げし、支援に努めている。その結果、開業支援制度を運用し始めた平成 19 年 11 月以降は、長期間にわたって増加傾向にあった空き店舗率・数ともに改善を見せた。

また、昨年度より県外客や外国人旅行客に対するサービス向上、広報、おもてなし力の強化のため、商店街や個店等の受け入れ環境整備の取り組みを支援する「がんばる商店街づくり推進事業」を創設し、フリーWi-Fiや電子決済の整備、免税カウンターの設置、多言語対応マップの制作等に対して対象経費の2分の1を補助している。

補助事業のほか、商店街連盟や商工会議所などとの意見交換を経て、平成 29 年 9 月に、議員による政策的条例議案として「高岡市商店街の活性化に関する条例」が制定された。条例では、商店街の活性化に関する基本理念を定め、商店街の事業者・商店会・市・各団体などの役割を明らかにし、連携を推進することで、商店街の活性化、市民生活の向上を目的としているが、現段階では目立った効果は現れていないようである。

その他、各商店街の単独事業として、富山大学と連携して再開発工事現場の防護壁に絵画を作成することで、消費者にまちなかへの集客を促す「ウォーク推進プロジェクト」や、高岡市のシンボルでもある高岡大仏を生かした「高岡大仏むすび縁日」をマルシェ等と同時開催することで、商店街と大仏寺周辺の回遊性向上に取り組んでいる。

以上のように、さまざまな事業を推進しているものの、店主の高齢化や担い手不足、大型店の進出やモータリゼーションの進展など、商店会を取り巻く環境は非常に厳しく、疲弊しているのが現状であり、商店街が自立していくことは現時点で非常に困難だと言わざるを得ない状況である。これまで商店街を牽引してきた年配の役員の方々は、半ば諦めに近い思いを持っておられることも、困難度を高める要因の一つとなっている。

一方で、若手商業者らが自らの力だけで連携し、マルシェや音楽ライブなどのイベントを企画・開催し、商店街を盛り上げようとしている。市としても、遊休資産の利活用と若い世代のまちづくりへの関与を狙って「リノベーションまちづくり」に取り組んでおり、現在幾つかのプロジェクトが進行中である。理解ある物件オーナーと意欲ある若手店主らのマッチングを図り、成功事例を生み出し、補助金に過度に依存しないまちづくりを浸透させていくことで、商店街全体の意識の変革を図っていきたいと考えている。

## 2. 滋賀県長浜市 「改良住宅の譲渡について」

長浜市では、改良住宅の持ち家化により、入居者の自主自立意識の高揚を図ることによって、地域コミュニティの形成及び地域活力の向上に資するため、改良住宅の譲渡を推進している。

長浜市の改良住宅は、虎姫地区、長浜地区、木之本地区の3地区にあり、虎姫地区においては、合併以前の旧虎姫町時代から改良住宅譲渡事業に取り組んできた経緯がある。虎姫地区において早くから改良住宅の譲渡を進めることができたのは、2戸の住戸が中央にある物置で接続しているタイプの住宅がほとんどで、物置の撤去工事を施工することで分離が可能であり、入居者の持ち家化への気運の向上に繋がっていたためである。

現在、改良住宅は虎姫地区に476戸、長浜地区に98戸、木之本地区に20戸、計594戸存在し、そのうち譲渡済みが417戸、管理戸数が130戸、空き家が47戸となっている。譲渡済みの417戸については、すべて虎姫地区のものであり、譲渡の希望があれば分離に要する予算の範囲内で随時対応している。また、長浜地区においても譲渡方針を策定し、平成31年度から平成35年度までの5年間を譲渡対象年度と定め、経過年数を考慮し、建設年度の古い団地から譲渡を進めていく計画である。長浜地区の改良住宅の中には、分離できないタイプの住宅が含まれており、譲渡の際は区分所有となる。ただ、このような例は全国的にも少ないため、協定書を取り交わし譲渡後のトラブルに備えるものの、現時点で発生しうる問題は想定できていない。

譲渡対象者については、自らが譲渡を希望し、かつ譲渡対価の支払い能力があり、原則として改良住宅の入居名義人であることを条件としている。ただし、名義人であっても居住していない者、同居人が異なる場合や、住宅使用料や市税に滞納がある者は、譲渡を受けることができない。

譲渡価格については、複成価格を基準に定めるとされてきたが、管理要領等の改正により、市場における取引価格（時価）での譲渡が可能となったことから、不動産鑑定士が鑑定評価した価格で、国の承認を得た額としている。

譲渡代金の支払い方法については、延納制度はなく、譲渡契約締結後、全額一括払いとし、ただし、資金調達が困難な事情が認められる場合については、譲渡資金貸付金制度を利用することができる。貸付条件については、譲渡価格を限度とし、原則として償還期間は10年以内、貸付利息は年1%などの条件が付される。

譲渡後の住宅に係る固定資産税及び都市計画税については、激変緩和措置として3年間は全額免除、後の2年間は一部減免措置をとり（4年目：50%、5年目：25%）、6年目から通常の額としている。

また、譲渡契約成立後の10年間については、所有権を移転すること、質権または抵当権を設定すること、居住の用途以外の用途に供用すること、形状を変更すること、第三者に貸し付けることを禁止行為としている。

アンケート調査や戸別訪問による聞き取りを実施し、譲渡の推進に努めているが、低所得者のためお金がない、こんな古い家はいらぬ、といった意見をいただくこともある。改良住宅の居住者は事業協力者であり、本来の趣旨からすると、いつまでも貸し続けるのではなく、自己の所有としていただくため、譲渡するのが大義であると考えている。

耐用年数が過ぎ老朽化した住宅が今後ますます増え、修繕や維持管理に伴う市の負担も膨らむことが予想される。居住者の自立のためにも、居住者の理解を得ながら、今後も改良住宅の譲渡を推進していきたい。

### 3. 静岡県藤枝市

#### 「借上げ型公営住宅の取り組みについて」

平成8年に改正された公営住宅法では、借上型住宅について、借り上げる期間を対象に国庫支援が受けられるようになった。このことも踏まえ、藤枝市では、①市の建設費の一時コストが、大きく抑制できること②耐用年数を経過した木造住宅が多く、県内でもワーストクラスに位置し、早期の対策が必須であったこと③静岡県が既に借上型住宅を導入し、一定の成果を上げており、導入するための環境が整っていたこと④市営住宅の必要管理戸数が将来的（約20年後）に減少が予測されることなどから、平成21年度に借上型事業の導入を決定し、開始に至った。

平成21年度に藤枝市営総合再整備計画の建て替え整備手法の変更を行い、4団地を直接施工から民間の借上げとすることを決定し、同年度に第1期の事業者を募集・決定、平成23年度に3オーナーにより3棟48戸の借上げ型市営住宅が完成し、平成24年4月から20年間の借上げを開始した。借上げにより用途廃止した4団地の跡地については、今後売却する予定である。

事業費については、民間建設費が5億1,280万3,000円、このうち10分の1を市が助成しており、その補助額は4,872万円（駐車場や外構部分など、対象外の部分が一部含まれる）。この補助額に対して45%を国費で賄っているため、市の実質的な負担額は2,680万円である。

借上げ料については、近傍同種の住宅の家賃の算定方法を準拠して、毎年協議することになっており、平成24年度については3,067万2,000円であった。借上げ料と家賃との差額の2分の1については国費負担のため、市の実質的な負担額は926万6,000円である。

直接建設型と比較し、借上げ型にした場合の市のメリットについては、人口減少の社会動態等による需要低下に対応し、必要戸数の調整に柔軟な対応が可能となり、将来の供給量の調整が図れること。民間資金の活用により、建設費等の初期費用を抑制した公営住宅の整備ができ、バリアフリー化など遅れている事業の促進が図れること。借上げにより不要となった市営住宅跡地を用途廃止し処分することで、市の新たな財源が確保できること。建物管理が減ることで、経年劣化に伴う市営住宅の屋根・外壁防水等の大規模工事を含めた修繕の対応と費用が発生しないこと。借上期間中は、国からの補助金が受けられ、財政負担の軽減化が図れるため、直接建設型による建て替えと比べ市の負担は少なくなること、などが上げられる。

また、オーナーに対するメリットとしては、建設工事費の一部が補助されること。市が全室借り上げているため、空き室になった場合でも、家賃が支払われること。入居者募集や家賃収納・精算、入退去の手続きや入居者との折衝等の管理業務は市が行うため、管理費がかからない、といったことが上げられる。

市営住宅については、今後も新規供給は行わず、民間活力を利用しながら建て替えを進めていく考えである。建て替えにおいては、利便性の高い地域は民間借り上げ、規模の大きい団地はPFIや買い取りの手法を利用し、不良ストックの改善を推進していく。

20年間の借上げ期間が終了した際は、原則所有者へ返還することとなっているが、協議によってはそのまま借上げを更新することも可能であり、将来需要への対応やコスト負担等を考慮し、状況に応じた選択が求められる。また、借上げ期間が終了するまでの20年間、国の補助金が受けられる保障がないため、補助制度が打ち切りになった場合、市の費用負担が生じるなど、今後の課題として対応していく必要がある。

#### IV 調査研究結果（事業評価）

会計名称	一般会計		
事業名	商店街活性化助成事業		
1. 現状の評価		2. 今後の方向性	
	「きわめて良好」		「拡充」
	「適正」		「現状のまま継続」
○	「おおむね適正」	○	「改善・効率化し継続」
	「一部不適正」		「見直しのうえ縮小」
	「不適正」		「休止・廃止」
3. 判定理由等			
<p>本市では、商店街及び中心市街地のにぎわいの創出と商業の活性化を図るため、商店街等が実施するイベント事業や空き店舗対策事業などに対して、補助金を交付してきた。</p> <p>主な助成事業のうち商連くわな楽市事業は、平成 21 年度に事業を開始し、市内商店街の認知度向上や次世代を担う子供たちに商店の魅力を発信することを目的として、子供の職業体験や桑名の名産物等を販売。昨年度からは、商工まつり、エキトピア、桑名まつり博が相互に連携し同時開催することで、にぎわいを見せている。</p> <p>また、空き店舗対策事業は、TMOとして設立された榎まちづくり桑名によって、平成 13 年度から事業を開始し、廃業等により空き店舗が増えることで、商店街が衰退していくことを防ぐため、空き店舗の情報を広報し需給のマッチングを図ってきた。事業実績としては、17 年間で助成件数が 89 件、うち 48 件が現在も店舗を利用している。しかし、老朽化が著しく貸すことのできない空き店舗が多く、また、所有者が貸すことに消極的であるといった理由等により、昨年度をもって事業を廃止した。</p> <p>補助金の交付は、中心市街地の空き店舗の減少に一定の効果があつたものの、商店街の現状を見ると、各助成事業ともに商店街の活性化に必ずしも繋がっておらず、費用対効果を考慮すると、補助金を削減してきたことはやむを得ないと思われる。</p> <p>しかしながら、商店街が活性化することは地域経済の発展において重要であり、当市の現状として、ただ単に助成するといった補助金の出し方や補助金依存の体質に問題があることを指摘する。</p> <p>以上を踏まえ、現状の評価については「おおむね適正」とし、今後の方向性としては「改善・効率化し継続」すべきものと評価した。</p> <p>なお、今後の事業推進に当たっては、次の事項に留意し、さらなる事業の推進に努められたい。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 商店連合会など各商業団体との連携を強化し、助成を受ける側の意見に耳を傾け、商店街の活性化や商店街の自立に繋がるよう、助成事業の見直しや新たな補助メニュー・施策を検討されたい。</li> <li>② 一定の共同化による合理的な土地利用を行い、商店街の核となる市民ニーズの高い施設を整備し、商店街が全体としてにぎわい、潤うような施策を検討されたい。</li> </ol>			

会計名称	一般会計		
事業名	市営住宅整備、改良住宅整備		
1. 現状の評価		2. 今後の方向性	
	「きわめて良好」		「拡充」
	「適正」		「現状のまま継続」
	「おおむね適正」	○	「改善・効率化し継続」
○	「一部不適正」		「見直しのうえ縮小」
	「不適正」		「休止・廃止」
3. 判定理由等			
<p>当市では、現在市営住宅を 266 棟 1,143 戸所有しており、そのうちの多くが、昭和 40 年代から昭和 50 年代に建設されたものであり、築 30 年以上経過した住宅は 948 戸で全体の約 83%、また、耐用年数を超過した住宅は 179 戸で全体の約 16%となっており、建物の老朽化が進んでいる。</p> <p>こうした中、平成 23 年 3 月に公営住宅等長寿命化計画を策定、平成 28 年 3 月には公共施設等総合管理計画を踏まえ、同計画の見直しを行い、用途廃止等の活用方針や大規模改修の年次計画を定め、老朽化した住宅の計画的な改修工事を実施してきた。</p> <p>平成 29 年度時点での改修工事の進捗率は、公営住宅等が 80.8%、改良住宅が 96.7%である。市営住宅の予防保守的な修繕及び耐久性の向上等を図り、効率的に維持管理することで、住宅の長寿命化とコストの縮減に取り組んできた。</p> <p>改良住宅については、譲渡に向けた意向確認を行うため、昨年度より、試行的に長島地区の各入居者に対して、聞き取り調査を進めているところである。</p> <p>また、用途廃止が決定している市営住宅については、退去等により空き家となった建物から順次解体撤去を進めており、平成 28 年度には羽田市営住宅について一部解体を実施し、財政負担の軽減や市営住宅の総量削減に努めている。</p> <p>しかしながら、耐用年数を超過する建物は今後ますます増え、整備工事費の増加が見込まれる。また、改良住宅については、数年後に耐用年数を超過する建物が多く、居住者も高齢単身者が増えており、譲渡に向けた着手時期の遅れとその進捗を指摘する。</p> <p>以上を踏まえ、現状の評価については「一部不適正」とし、今後の方向性としては「改善・効率化し継続」すべきものと評価した。</p> <p>なお、今後の事業推進に当たっては、次の事項に留意し、さらなる事業の推進に努められたい。</p> <p>① 長寿命化計画を推進しながら、老朽化した住宅については速やかに解体し、借上げ型住宅や家賃補助等、住宅需要の変化に柔軟な対応ができるよう、民間の資金やノウハウを積極的に活用するなど、新たな住宅提供の形を検討されたい。</p> <p>② 改良住宅建設の経緯を十分に理解し、全居住者に対し意向確認を行い、譲渡に向けた方針や体制を整理し、早急に改良住宅の譲渡を推進されたい。</p>			