

公営住宅の管理及び運営上の問題点 「民間事業者から見た視点」



日本管財株式会社 公共住宅管理室 室長
秋定 孝史

1 公営住宅の概要と現状

昭和26年に「公営住宅法」が制定され、戦後の国民の住宅不足を解消するため、国と地方公共団体が協力して住宅供給を促進した。

現在、住宅供給の目的は果たされ、住生活基本法の制定により量から質への転換が図られつつあり、令和元年において全国で約214万戸のストックを抱えている。(出典：国土交通省作成資料)

このうち、約7割の公営住宅が築後30年以上が経過していること、また、60歳以上の高齢者世帯が6割以上を占めるなど、いわゆる「2つの古い」の最前線に位置している。

この状況により、特に管理上において、様々な課題が顕在化しており、事業主体の所管課の皆様が苦慮されているのが実態である。

2 民間事業者の関わり

平成15年に地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、公営住宅においても、平成19年頃から各事業主体の公営住宅に指定管理者制度が取り入れられることとなった。現在、都道府県や政令指定都市は、そのほとんどが指定管理者制度を導入済みで(公社等が管理代行や指定管理者として管理を行っているものも含む)、中核市においても、多くが公営住宅の指定管理者制度を導入、あるいは導入検討を行っている状況である。

しかしながら、公営住宅の指定管理者は、民間事業者にとって参入障壁が高く、事業者数が少ない傾向にある。理由は、①公営住宅法の複雑さ(家賃計算の難しさ)、②事業費調達のリスクの大きさ(修繕費の立替など)、③人材の確保と育成(ノウハウの不足)などがあると思慮する。

今後においては、民間賃貸住宅や分譲マンションの管理実績などのノウハウが活用でき

るよう事業者の裁量権の拡大などが課題であり、民間事業者の立場で公営住宅の管理のあり方について、いくつか提言させて頂く。

3 修繕計画の策定方法

(1) 現状と背景

上述のとおり、公営住宅においては、住生活基本法の制定を契機とした住宅セーフティネットとしての活用への転換、また、ストック重視の社会的背景のもと、厳しい財政状況下において、更新期を迎えつつある老朽化した大量の公営住宅等の効率的かつ円滑な更新を行っていくことが事業主体の課題となっており、この課題解決のために公営住宅長寿命化計画策定の推進が図られている。

一方、民間の分譲マンションにおいては、快適な居住環境の確保、資産価値の維持・向上を図るために、建物等の経年劣化に対して適時適切な修繕工事等を行うことが重要視され、適切な長期修繕計画の立案ならびに計画に基づいた修繕積立金の設定を行うことが必要とされている。

長寿命化計画は事業手法の選定やライフサイクルコスト(LCC)の縮減が目的とされており、また、計画期間も10年が指針となることから長期修繕計画とはいえない。ほとんど

図1 公営住宅と分譲マンションの修繕周期(目安)の比較

	公営住宅	分譲マンション
屋上防水(補修)	12年	12年
屋上防水(修繕)	24年	24年
外壁塗装	18年	12年
給水管(更生)	記載なし	15年
給水管(取替)	管材により20~45年	30年
給水ポンプ(補修)	8年	8年
給水ポンプ(取替)	15年	16年
排水管(更生)	記載なし	15年
排水管(取替)	管材により20~50年	30年
電気幹線	30年	30年

出典：公営住宅：公営住宅等長寿命化計画策定指針(国土交通省)、分譲マンション：長期修繕計画作成ガイドライン((公財)マンション管理センター)

の事業主体で長寿命化計画の策定は進んだが、具体的な長期修繕計画の立案に至っていないのではないだろうか。

公共と民間での修繕周期の目安を掲載する。周期自体は外壁と排水管以外は大きな差異はない。しかしながら、実態は大きく異なる。

公営住宅では、外壁塗装は25年～30年周期、給水ポンプなどの設備機器については、修繕計画に含まれていないことが多く、また、減価償却という考え方もないため、機能しなくなってからの更新（事後保全）が通常であり、適正な管理ができていないという状況ではない。

(2) 提言

a 法定耐用年数を意識した長期修繕計画の立案をすること

例えば、鉄筋コンクリート造の場合、法定耐用年数の70年間で計画的に修繕すべき対象の工事がそれぞれ何回到来するかを基に修繕周期を考える。

外壁修繕を20年周期とすると建物存続中3回の実施だが、25年周期にすると2回で済む。さらに言うと2回実施するなら、25年目、50年目ではなく、20年目、45年目に実施するほうが建物の延命は図られるであろう。また、建物存続中、1回の実施で済む工事種別の場合、30年目で実施とする。なぜなら、築60年目以降は募集停止となっているはずであり、事後保全でいいと考えるためである。

図2 計画修繕周期案（代表的な項目）

	期間中の修繕回数	修繕周期
屋上防水（補修）		15年目・45年目・60年目
屋上防水（修繕）	1回	30年目
外壁塗装	2回	20年目・45年目
給水管（更生）		
給水管（取替）	1回	30年目
給水ポンプ（補修）		10年目・46年目・64年目
給水ポンプ（取替）	3回	18年目・36年目・54年目
排水管（更生）		
排水管（取替）	1回	30年目
電気幹線	1回	30年目

ただし、本案はあくまで、予算措置が厳しい中での修繕周期案であり、建物管理上、適切な維持管理とはいえない。また、立地条件や構造、部材、これまでの管理状況により適宜、修正が必要である。

b メンテナンスの考え方を取り入れること

民間の建物の場合、点検と修繕だけではなく、修繕周期の間にメンテナンスを取り込む

ことで建物、設備を延命している。

しかしながら、公共建築物においては、予算上、保守点検でも修繕でもない作業費を計上することが困難なのか、このような取組は少ないように思う。

特に効果的と思われるメンテナンスとして、給水ポンプの分解整備、屋上防水のトップコート塗布、雑排水管の清掃（本来は横引き管も共用部扱いで考えるべき）などが挙げられ、参考にして頂きたい。

4 民間賃貸住宅の管理手法

公営住宅も賃貸住宅の一つであることから、民間賃貸住宅で取り入れられている手法について、採用してもいいと感じるものがある。既にいくつかの事業主体で導入されているものも含めて、次にいくつかの事例を紹介する。

(1) 保証会社の活用

民間賃貸住宅では当たり前導入しているものとして、保証会社との契約の義務化がある。民法改正により連帯保証人に極度額が設定されたことにより、制度の見直しをした事業主体が多くあり、一部の事業主体ではこれを機に保証会社の選択を導入した。

保証会社活用の課題としては、与信審査が通らない入居者が一定数おり、この場合、保証人猶予の申請が必要となる。

保証料は年に5,000円から1万円程度、3か月の家賃債権が保証され、入金がなかった時点で保証会社から事業主体に支払われる。保証会社を導入している事業主体では現年度の収納率向上につながっている。

公営住宅には住宅セーフティネットの役割があることから、民間賃貸住宅と同列の取扱いをすることに慎重さは必要であるが、保証人制度の廃止は適切に家賃を回収することが前提であることから、これに代わる保証会社の活用は有効な手段であると考えられる。

(2) 原状回復義務

賃貸住宅においては、退去時に原状回復する義務があることが民法に規定されている。

民間賃貸住宅の原状回復義務については、国土交通省が発行しているいわゆる「ガイドライン」に沿って判断をしている。

「ガイドライン」では、自然損耗は家賃に含

まれていると解され、故意、過失、善管注意義務違反による破汚損を賃借人負担の対象にし、また、減価償却の考え方を取り入れることが推奨されている。

公営住宅においては、判例で自然損耗部分が家賃に含まれていないとの判断がなされているものの、実際には原状回復義務を負わせていない事業主体や、敷金までを上限として畳と襖だけ原状回復すればよい等それぞれの慣習上の定めとなっている。

しかしながら、公営住宅法や同法施行規則では、次の条文を根拠に条例で構造部分や主要設備部分以外の部位（表層部分や消耗部分）は入居者が負担することとしている。

（修繕の義務）

第二十一条 事業主体は、公営住宅の家屋の壁、基礎、土台、柱、床、はり、屋根及び階段並びに給水施設、排水施設、電気施設その他の国土交通省令で定める附帯施設について修繕する必要があるときは、遅滞なく修繕しなければならない。ただし、入居者の責めに帰すべき事由によつて修繕する必要があるときは、この限りでない。

（修繕の義務のある附帯施設）

第十条 法第二十一条に規定する国土交通省令で定める附帯施設は、事業主体が管理する給水施設、排水施設（汚物処理槽を含む。）、電気施設、ガス施設、消火施設、共同塵（じん）かい施設及び道とする。ただし、給水栓、点滅器その他附帯施設の構造上重要でない部分を除く。

実務上、入居中の修繕の負担については、規定された負担区分に拠っているが、退去時については、規定どおりに運用されていることは少なく、原状回復義務を負わせていないことが少なくない。（実務上、支払能力と居住年数が長く、自然損耗や減価償却を考慮していることから請求しづらい。）

本来、入居者が修繕すべきものを事業主体の負担で行うことは公平性に欠けることにもつながるため、明確な規定を定めるべきであろう。

民間賃貸住宅の場合は、契約時に原状回復義務について明確に定めることとなっているが、公営住宅については、退去時に費用負担の承認という形で義務を負わせることになっていることが多いため、入居時に契約書（請書）に明確に記しておく必要がある。

特にペット飼育や間取りの改造などの保管

義務違反をした入居者については、厳格に費用負担を求めることで、こういった行為の牽制になるのではと考える。

（3）損害保険の付保の義務化

民間賃貸住宅では付保を義務付けている借家人賠償責任保険や個人賠償責任保険などの損害保険についても、公営住宅では任意とされていることが多い。

任意としていることで、こぼし水が発生した場合の当事者同士での賠償が解決できず、また、事業主体も間に入らないことから被害者が泣き寝入りすることが少なくない。

また、失火時にも原状回復義務を果たせず退去することとなり、火災共済に加入していなければ事業主体が高額の修繕費を負担する可能性がある。

民間賃貸住宅では年間1～2万円の損害保険の加入が義務付けられていることが一般的であり、都道府県の共済等だと、年間6,000円程度で保障が付保できることもあり、付保の義務付けができる仕組みの導入を検討されたい。

（4）契約更新制度

民間賃貸住宅では賃貸借契約の更新期間が設定されていることが多く、「普通建物賃貸借契約」であっても、更新する機会を持つことで家賃の未払いや保管義務違反者に対して、更新を拒絶することができるための余地を持つことができる。（当然、拒絶には正当な理由が必要であり、直ちに認められるものではないが、牽制にはなりうる。）

公営住宅の場合、期間に定めのない賃借となっていることがほとんどであり、更新期間もないため、一度入居すれば長期間居住することができる。入居者が住宅確保要配慮者であることや住宅セーフティネットの目的からも、契約期間を設けないことが原則と考えるが、更新制度を設けることで一定の保管義務違反への牽制になるというメリットがあり、一部導入している事業主体もある。

5 福祉人材の活用

入居者の高齢化が進む中、加齢による認知症を疑うようなケースや入居者の精神疾患による迷惑行為の発生などが問題になっている。

同じ団地の人から狙われているとか、電磁波を流されるなどといった相談がこれに当たる。この場合、親族、保証人、緊急連絡先へ報告、医療機関への診察を勧奨するなどの対応を行うことになるが、なかなか解決に至ることは難しい。事業主体担当職員、指定管理者だけでは解決に至らず、解決の糸口として、社会福祉的な目線での関係機関への相談が近道となる。

今後、このような事案は減ることはないと思われ、公営住宅管理に専門知識を有した社会福祉士や保健師などの福祉人材の活用が求められる。

6 指定管理者制度のメリット、デメリット

指定管理者制度の導入について、相談や見積依頼を多く受けている。

導入後の大きな失敗事例（撤退や指定取消）は聞いておらず、制度としては定着してきたものと認識している。

ただ、失敗とまではいかないがいくつかの課題があるので、基本的事項も含め紹介する。

(1) 基本的事項

a 指定管理者制度と業務委託の違い

業務上の一番大きな違いは、裁量権の有無及び利用料金制度の導入が可能かどうかである。

しかしながら、公営住宅の場合は、公営住宅法に定められた権限行為があり、他の公の施設に比べると裁量権の範囲は少ない（＝事業主体に業務が残る）。また、現時点では家賃は利用料金にしないという立場であることから、こちらも活用範囲に乏しい。

b 公営住宅での利用料金制度の導入事例

駐車場の使用料金（外部貸しやコインパーキング含む）、自治会の共益費などを対象にしている事業主体がある程度で事例は少ない。

c 自治体と指定管理者の業務分担

大別すると次の各業務があり、これらについて、指定管理者の業務とするかの検討が必要である。（分担については後述）

- 1) 募集業務
- 2) 家賃決定業務
- 3) 家賃収納業務
- 4) 退去業務
- 5) 入居者対応業務

6) 施設点検業務

7) 施設修繕業務（一般・緊急修繕、空家修繕）

8) 駐車場管理業務

9) その他（防火管理や行政財産管理など）

10) 計画修繕業務 など

d 事務所の設置場所

指定管理者職員が執務する場所を庁舎の中とするか外とするか、あるいは両方かという選択肢がある。

内部に設置する場合のメリットは、費用が安価となること、連携が図られやすいことだが、入居者が指定管理者ではなく、所管課の窓口に来ることが少なくなく、自治体職員の入居者対応がやや残る可能性がある。

e 住宅管理システムの設置

家賃計算や入居者情報の管理のための住宅管理システムについては、事業主体が設置したものを指定管理者にも提供すべきと考える。一部、個人情報関係で指定管理者事務所には設置しない事業主体もあるが、この場合、家賃の決定等の業務については、事業主体で行うこととなる。

f 業務仕様の選択

事業主体と指定管理者の業務分担は、上述cのうち、全てとするか、一部（施設保全のみなど）とするかの選択肢がある。指定管理者を導入するのであれば、全てを対象にすることの方が効率は上がる。

g 精算項目の設定

修繕費や保守点検費などを精算方式（支出しなかった費用を年度末に返金する方式）とする事業主体も多い。精算方式には図3のようなメリットもデメリットもある。

精算方式でない場合は、非精算方式や渡切方式、請負方式と表現され、また、空家修繕には単価精算方式（1戸いくら）というものもある。

h インセンティブやペナルティの設定

収納率や特公賃等の入居率等にインセンティブやペナルティを設定する場合がある。指定管理者の意欲の向上につながるが、リスクにもなる。

i 各業務の中での分担

共通事項として権限行為（法令上、知事や事業主体に権限がある行為）は指定管理者の

図3 精算方式のメリット・デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> ・事業者側のリスクがないため、参入障壁は下がる。 ・精算方式でも正当な理由がない超過を認めないことが多く、予算管理がしやすい。 ・事業者の利益のために修繕をしないということを回避できる。 ・従前などの市内業者への発注がしやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者側のコスト抑制マインドが薄れるため、経費の縮減効果が図りづらい。（評価に絡むなどで成果を出すことは可能） ・発注先の競争原理が働きづらい。

業務にはできないが、それ以外は可能ということになる。

1) 募集業務

募集住戸の選定、募集、抽選、資格審査までが指定管理者、入居決定が事業主体。目的外や特定入居のうち災害によるものは事業主体が担当することが多い。

2) 家賃決定業務

収入申告の案内、用紙の発送、回収、不備の確認、未提出の督促、住宅管理システムへの入力指定管理者で実施可能。家賃決定そのものは事業主体しかできない。

収入申告書の回収までとしている事業主体もある。

3) 家賃収納業務

預金口座振替は事業主体と金融機関の契約が通常。納付書の発行、送付は指定管理者で実施可能。入金管理も事業主体が実施。滞納者への案内は指定管理者（現年度がメイン）、訴訟事務は事業主体。

4) 退去業務

返還届（退去届）の受理や退去確認、原状回復の指導は指定管理者、敷金の精算は事業主体であることが一般的。

5) 入居者対応業務

大半が事実行為となり、指定管理者が対応する。明渡し訴訟のみ事業主体が実施。

6) 施設点検業務

本業としている指定管理者も多く、全般的に指定管理者が実施、ただし、指定管理者は発注者側の立場と捉えられるべき。

7) 施設修繕業務（一般・緊急修繕、空家修繕）

6)と同様。よって、修繕に対する経費の加算は認められないケースが多い。

8) 駐車場管理業務

契約受付窓口、必要書類の確認、資格の事前審査は指定管理者、許可は事業主体で

実施。収納は家賃と同様。（利用料金制度でない場合）各業務の中での分担。

9) その他（防火管理や行政財産管理など）

防火管理者は指定管理者社員から選任、事業主体は管理権原者となる。

行政財産管理は受付や説明を指定管理者が実施可能、許可は事業主体で実施。

10) 計画修繕業務

入札を伴う修繕等は事業主体が実施。耐用年限が定まっている設備等は仕様に含まれることもある。例)水道メーター、給湯器、住宅用火災警報器の更新など。

近年業者の人手不足により入札が不調になることがあり、入札で行うレベルの修繕工事が仕様に組み込まれていることもある。

業務内容は事業主体の指定管理者制度のガイドラインや直営時代の状況により判断されているが、民間事業者としては、家賃決定業務などは職員の育成に時間を要することから、取次ぎだけであれば取り組みやすいと考える。ただし、事業主体側の労力が残る。

(2) 事業主体のメリット

a 事務作業や議会对応に専念できる

入居者への対応の多くを指定管理者に委ねることができるため、事務作業への専念につながる。

指定管理者が現年度を中心に督促し、事業主体が訴訟事務などをするなどの分担により、収納率が上がることが多い。

b 他の必要な部署に人員を回せる

導入後の人員は半減している（データはないが導入後に確認した所感）。これにより、所管課の業務を増やしたり、他の部署への異動を推進できたと聞く。

c これまでには取り組めなかったサービスを付加できる

例えば、高齢者への声掛け運動や共益費業

務（徴収や会計管理など）を仕様に組み込む、もしくは提案を求めることで入居者サービスの向上につながる。

d 予算管理を指定管理者に委ねることができる

保守点検費等の事業費において、入札などの手間が省ける。また、修繕費の予算執行の管理も指定管理者に裁量権を与えることで負担が軽減する。

e しがらみがなくなり、公平公正な判断がしやすい環境になる

自治体職員と市民の間に指定管理者が入ること、修繕の負担区分などの判断を粛々と判断できるようになる。また、入居者の自治体への甘えのような構造を変化させられるきっかけとなる。

f 夜間休日対応が激減する

夜間休日の緊急対応は指定管理者が一次対応者となるため、自治体職員の精神的な負担が軽減する。

g 修繕費の超過リスクがなくなる場合がある

修繕費に精算方式を採用していても、正当な理由なく予算を超過した分は指定管理者の責任とするケースも多い。指定管理者には厳しい内容の協定となるが、事業主体の立場では、超過リスクが回避できる。（自然災害等による予算超過の場合は、補正予算や予備予算で対応。）

(3) 事業主体のデメリット

a 一度導入すると元に戻れない

指定管理者制度を導入し一定の期間が経過すると、実務を理解している職員が少なくなり、業務品質が良くなくても元のレベルに戻せないことになる。（良い品質の事業者に変更すればいいが、地域的に事業者数が少ないこともある。）

b 修繕の負担が最大の問題

指定管理者、特に民間事業者の場合、採算が取れないと事業が成立しないことから、特に修繕費が非精算となる場合、修繕を極力したくないというマインドに陥り、適正な維持管理が困難になる可能性がある。また、高額修繕が発生した時の修繕の負担を毎度協議することとなる。これらを防ぐために事業主体でも緊急的な修繕費の予算は確保することが

望ましい。

c 指定管理者の撤退リスクがないわけではない

先述のとおり、事業が採算に合わない場合で、再公募時に予算が上積みされない時や会社の方針が変わることで、公営住宅の指定管理者から撤退することも可能性としてはありうる。（現に撤退している事業者もある。）

一方で、複数年、売上が確保できるという事業者側のメリットもあることから、適正利益の予算を措置できれば、継続を希望することとなる。

d 指定管理者の変更は他の公の施設と比べて少ない

入居者の存在があり、指定管理者の変更を理解できず、混乱することを懸念することから、継続率は他の公の施設と比べても高く、競争原理は働きづらい環境にある。

7 おわりに

民間事業者から見ると、依然として、公共と民間の違いが多く存在していると感じる。公営住宅は、自治体が管理する必要性はなく、セーフティネットとしての目的を担保さえすれば、積極的に民間を活用すべき分野であると感じるが、指定管理者制度導入後も直営時代の手法がそのまま取られることが多く、民間事業者の裁量の余地がない。

このことに対する変革が今後の公営住宅管理のキーワードになるのではと考える。コンセッション方式は応能応益制度とは相容れないものの、需要が少ない住宅においては、利用料金制度や目的外利用の拡充を図り、公募原則以外の制度は緩和してもよいのではないだろうか。

管理の実務においても、量から質への転換が図られることを期待したい。

著者略歴

秋定 孝史（あきさだ・たかし）

1972年大阪府生まれ。金融機関系の不動産会社を経て独立系建物管理会社である日本管財株式会社へ入社。分譲マンションの管理運営や総合企画を歴任。2011年から公営住宅管理に携わり、現在、同社公共住宅管理室室長。