

平成18年度 博士論文

低所得者向け住宅保障政策の必要性

東洋大学大学院 経済学研究科 経済学専攻

博士後期課程 学籍番号 4210020003

永井 攻治

平成 18 年度 博士論文

低所得者向け住宅保障政策の必要性



東洋大学大学院経済学研究科経済学専攻
博士後期課程 学籍番号 4210020003
永井 攻治

目 次

序 章 はじめに	1
1. 本論文の問題意識	1
2. 本論文の構成	2
第1章 社会政策から見た低所得者向け住宅保障政策	5
1. はじめに	5
2. 日本における低所得者向け住宅保障政策の現状	6
3. 社会政策の変化と低所得者向け住宅保障政策の役割	7
4. アフォーダビリティに基づく住宅保障政策	9
5. 低所得者への住宅保障政策の必要性	12
6. 望ましい低所得者向け住宅保障政策の検討	19
7. まとめ	22
第2章 先進諸国の低所得者向け住宅保障政策	24
1. はじめに	24
2. イギリスの低所得者向け住宅保障政策	25
3. ドイツの低所得者向け住宅保障住宅政策	30
4. フランスの低所得者向け住宅保障住宅政策	33
5. アメリカの低所得者向け住宅保障住宅政策	37
6. 日本の理想的な低所得者向け住宅保障政策	40
7. まとめ	42
第3章 日本における公営住宅の歴史的変遷	46
1. はじめに	46
2. 公営住宅法設立時の社会状況と公営住宅の特徴	47
3. 1959(昭和34)年における制度改正の経過	50
4. 1996(平成8)年における制度改正の経過	54
5. 2005(平成17)年度における制度改正の経過とその後の政策過程	57
6. 公営住宅政策の転換期と今後の役割	59
7. まとめ	60

第4章 公営住宅における家賃政策の問題点	63
1. はじめに	63
2. 1996(平成8)年改正以降の公営・民営住宅居住者の現状	64
3. 1996(平成8)年改正以降の公営住宅制度の問題点	69
4. 公営住宅割り当ての問題点(抽選倍率がもたらす問題点)	71
5. 抽選倍率の実証分析(公営住宅の第一の問題点)	71
6. 入居後の家賃算定における問題点	77
7. 入居後の家賃格差の実証分析(公営住宅の第二の問題点)	79
8. 分析の総括	81
9. まとめ	82
第5章 公営住宅入居希望動機に関する実証分析	85
1. はじめに	85
2. 公営住宅入居希望動機に関する実証分析	86
3. まとめ	94
第6章 低所得者向け住宅保障政策の創造に向けて	96
1. はじめに	96
2. 賃貸住宅市場において不利益を被る世帯	97
3. 公営住宅の新たな役割	99
4. 民営住宅の新たな役割	100
5. まとめ	102
参考資料	105
1. 公営住宅制度の概要	
2. 公営住宅法上の家賃算定方法(都営住宅を参考)	
3. 優遇抽選制度の適応条件(都営住宅を参考)	
4. 賃貸住宅におけるアンケート調査質問項目	
5. 賃貸住宅におけるアンケート調査集計結果	
参考文献	133

図表目次

第1章

図表1-1	日本におけるアフォーダビリティ指標例	11
図表1-2	現金給付（所得補助）政策の場合	13
図表1-3	家賃引き下げ政策の場合	14
図表1-4	現物給付（バウチャー）政策の場合	15
図表1-5	給付方法のメリット・デメリット	15
図表1-6	現金給付と現物給付の効用の違い	16
図表1-7	現物給付が好ましい要件	18
図表1-8	住宅に入居していて問題を抱えている世帯	21

第2章

図表2-1	各国における住宅保障政策の現状	41
図表2-2	各国の住宅に関する基礎データ	43

第3章

図表3-1	都営住宅における応益調整指数	56
図表3-2	1996(平成8)年公営住宅法改正のポイント	57
図表3-3	2006(平成17)年住宅改革要綱における公営住宅の役割	58

第4章

図表4-1	1ヶ月あたりの家賃格差（公営・民営）	65
図表4-2	一畳あたりの家賃比較（公営・民営）	65
図表4-3	延べ床面積比較（公営・民営）	66
図表4-4	平均家賃の変遷（平成10年の物価を基準に実質化）	67
図表4-5	所得別居住状況	67
図表4-6	所得別最低居住水準未満の割合	68
図表4-7	公営・民営住宅居住者の移転先割合（引越者を対象）	69
図表4-8	基本統計量	72
図表4-9(1)	推計結果(1)	73
図表4-9(2)	推計結果(2)	73

図表 4-10(1)	基本統計量	75
図表 4-10(2)	分析結果	76
図表 4-11(1)	抽選倍率と近傍同種の家賃格差率（東京 23 区）	76
図表 4-11(2)	抽選倍率と近傍同種の家賃格差率の有意判定	76
図表 4-12	平均土地評価額と市町村立地係数の比較(区別順位)	78
図表 4-13	同一所得階層別公営・民営家賃格差	80
図表 4-14	公営住宅の収入ごとの入居者分布	82

第 5 章

図表 5-1	アンケート調査方法	87
図表 5-2(1)	基本統計量	89
図表 5-2(2)	Hosmer と Lemeshow の適合度検定	89
図表 5-2(3)	分析結果（方程式中の変数）	89
図表 5-3	家賃負担率割合と公営住宅入居希望確率の計算式	90
図表 5-4	公営住宅に入居を希望する理由	91
図表 5-5	男性と女性の公営住宅入居希望確率の計算式	91
図表 5-6	賃貸差別世帯の公営住宅入居希望確率の計算式	92
図表 5-7	賃貸差別世帯を受けた世帯の主な原因	93
図表 5-8	公営住宅に入居を希望しない(できない)理由	94
図表 5-9	公営・民営、所得別家賃負担率格差	95

第 6 章

図表 6-1	住宅に入居していて困っている事	97
図表 6-2	民営住宅居住者に対する家賃補助の例	101

本論文にかかわる学会報告及び掲載事項

学会報告・掲載論文等

第1章 社会政策から見た低所得者向け住宅保障政策

掲載論文

永井政治・駒村康平[2006],「社会政策から見た低所得者向け住宅保障政策」,東洋大学論集
研究ノート掲載予定.

第4章 公営住宅における家賃政策の問題点

掲載論文

永井政治[2006],「公営住宅政策と所得再分配—特に家賃負担政策の観点から—」,明海大学
経済学論集,pp1-10.

駒村康平・永井政治[2003],「公営住宅家賃政策の再分配効果」,『少子高齢化・知識経済社会に
対応した社会保障システムの検討に関する研究報告書』(厚生労働科学研究費政策科
学推進事業),pp99-103.

学会報告

駒村康平・永井政治[2003],「公営住宅と所得再分配について」,日本経済政策学会第60回大会
報告(2003年6月・永井が報告).

永井政治[2004],「低所得者世帯への住宅政策」,生活経済学会関東部会報告(2004年10月).

永井政治[2005],「住居費と所得再分配について」,生活経済学会第報告(2005年5月).

永井政治[2006],「公営住宅の家賃政策—都営住宅を中心として—」,生活経済学会第報告
(2006年6月).

第6章 政策インプリケーション (まとめにかえて)

掲載論文

永井政治[2006],「公営住宅の家賃政策—都営住宅を中心として—」,『生活経済学研究第25
巻(生活経済学会誌)』(投稿中).

学会報告

永井政治[2006],「公営住宅の家賃政策—都営住宅を中心として—」,生活経済学会第報告
(2006年6月).

研究助成金

ユニバーサル財団 2005年研究助成(テーマ「豊かで活力ある長寿社会の構築をめざして」)

研究テーマ:「高齢者・障害者に対する住宅保障政策—公営住宅の在り方を中心として—」

序章

はじめに

<構成>

1. 本論文の問題意識
2. 本論文の構成

1. 本論文の問題意識

日本の住宅政策の柱は持家促進であり、低所得者に対する住宅保障を社会保障施策の基礎に据える姿勢は希薄である。それは、現在までの低所得者に対する住宅保障政策の現状を考えれば容易に理解できる。現在、日本における低所得者を対象とした住宅保障に値する政策は、戦後に創設された公営住宅制度しかない。公営住宅は、日本の経済成長と共に各地方自治体を主体とし、低所得の住宅困窮者に対して安価で質の良い住居を供給し続けてきた。その意味で筆者は、戦後から高度経済成長期の公営住宅制度は、低所得者向けの住宅保障政策として評価出来ると考えている。当時の低所得者が入居可能な民営住宅は、居住水準という質からみて問題が多く、政府の介入で良質な住居を提供する必要があったからである。

しかし近年、公営住宅を巡ってはさまざまな問題が指摘されるようになった。その最大の問題は、公営住宅制度が低所得者で住宅に困窮する人々に、必ずしも有効に機能していないという批判である。筆者もこれを問題視する。すなわち、公営住宅に入居する資格は十分有しながら抽選にもれ、高い家賃負担で、決して良質とは思えない民営住宅に居住せざるを得ない低所得者が存在し、水平的公平が損なわれているからである。本論文はこうした民営住宅に居住する低所得者に対する、住宅保障のあり方を主題としている。

また、その一方で収入超過者が居座って退去しないという問題も起こっている。しかしながら、これに対し有効と思われる手立ては講じられていない。さらに、公営住宅が特定の地域に立地していることから、外部不経済をもたらす恐れも指摘されている。その結果、低所得者が一定地域に集住し、スラム化の危険が生じているとされる。現在の欧米諸外国でも、公営住宅数を増加させることには必ずしも積極的ではない。それは、一定地域に低

所得者を集住させるデメリットを考慮してのことである。そのため、現在の欧米諸外国の低所得者向け住宅保障政策は、基本的に住宅・家賃補助政策に移行しつつある。

一定の居住水準を確保することは、貧困文化や健康面の向上に役立つ。しかし、その方法として、従来のように公営住宅を一定地域に大量建設する事は望ましくない。スラム化が生じる危険性が否定出来ないからである。そこで筆者は、現在の低所得者向けの住宅保障政策を、公営住宅制度から家賃補助制度に転換させる必要性を本論文で強調する。

現在の日本における民営住宅の質的側面は、戦後間もない頃とは異なり大きな改善がみられる。しかし、低所得者世帯が質の良い民営住宅に居住するには、いまなお大きな困難が伴う。相変わらず住居費負担が高いからである。そこで筆者は本論文において、アフォーダビリティという考え方をとり入れたバウチャー方式の家賃補助政策の必要性を述べる。低所得者世帯でも、良質な住宅に適切な家賃負担で入居をさせる方法が必要だからである。こうしたアフォーダビリティの考え方は、欧米諸外国では常識な考え方である。それは、低所得者向けの住宅保障問題、広義には住環境も含めたナショナル・ミニマムの保障という思想が、所得保障や医療・介護保障、教育保障等と同じような意味で存在しているからである。そしてこれを現実化するために、住宅手当制度や家賃補助の支給、公的主体による良質の賃貸住宅の建設、ケア付き住宅等の供給が行われている。

日本も欧米諸外国に倣い、低所得者向け住宅保障政策を公営住宅の直接供給から、住宅・家賃補助政策に移行させる時期に来ている。その際における給付方法は、バウチャー型の現物給付が経済学的に望ましい事を本論文では検証した。つまり、一定の居住水準にある民営住宅に対してアフォーダビリティの考え方を取り入れ、質の良い住宅提供を政府がバウチャーの形で発給する。それが結果として、所得再分配としての役割を果たす。さらに、低所得者が一定地域に集住している公営住宅制度とは異なり、各地域の民営住宅に分散させて入居させることは、外部不経済を防止する意味でも有効である。それは、質の良い住宅提供でもたらされる利点でもある。

そこで本論文では、現行の公営住宅供給の問題点や欧米諸国の例を踏まえて、日本において最も理想的な低所得者向け住宅保障政策のあり方を論じる。その際、日本における現状の公営住宅制度の諸問題を、データ及び、アンケート調査によって検討・分析する。特に、公営住宅と民営住宅に居住する同一所得階層世帯間の家賃負担率格差と抽選倍率に着目し、所得格差の実態を明らかにする。そして、現行の公営住宅の直接供給から、アフォーダビリティの考え方を取り入れた、バウチャー方式の現物給付型家賃補助制度を行う必要性を指摘・論証し、公営住宅と民営住宅の新たな役割を提案する。

2. 本論文の構成

本論文の構成は、次の通りである。

社会政策から見た低所得者向け住宅保障政策（第1章）では、低所得者向け住宅保障政策はなぜ必要であるかを経済学的に論証する。特に住宅補助を行う場合、現物給付（家賃

補助)で行うべきか現金給付(所得補助)で行うべきかを論議する。通常、経済学的に低所得者に対する住宅保障のあり方を考える際、現物給付よりも現金給付を用いる方が、効用水準が高くなるとされている。さらに、政府が所得再分配を目的としているならば、個人の消費決定を選択できない現物給付よりも、生活保護制度のような現金給付の方が、同じ効用水準をより小さい金額で達成できるとする見方もある。それは、特定の商品に補助するよりも、所得補助の方が消費者本人にしてみれば消費選択の幅が広がる為、効用水準が高くなると考えられる結果からである。

しかし筆者は、バウチャー制度を用いる場合には、現金給付(所得補助)よりも現物給付(家賃補助)が経済的に望ましいと考える。その理由は本論文の中に述べられている。また、住宅に対するバウチャー制度は、すべての有資格者に補助を与える事が可能であるため、水平的公平を実現する制度であることについても言及する。このような例を踏まえて、日本における低所得者向け住宅保障制度はどのような方法が望ましいのかを考察する。

先進諸国における低所得者向け住宅保障政策(第2章)では、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ各国における低所得者向け住宅保障政策の現状について触れる。特に、欧米諸外国の低所得者向け住宅保障に公営住宅を供給する政策は、廃止あるいは縮小傾向にある。それは、一定地域に集中して公営住宅を建設した結果、公営住宅がかえって地域の外部不経済要因をもたらし、地域のスラム化を引き起こす原因を作り出したとする反省からである。このような欧米諸国の現状を踏まえ、日本の低所得者向け住宅保障政策の新たな方向性を模索する。

日本における公営住宅の歴史的変遷(第3章)では、公営住宅設立の過程と主旨を明確にし、その後の公営住宅制度の改正について述べる。特に、公営住宅における家賃制度の改正問題を中心に論述し、今日の公営住宅制度の諸問題が生じた原因について考える。その際、1996(平成8)年改正の経過と、その後における公営住宅制度の変遷過程について詳細に述べている。

公営住宅における家賃政策の問題点(第4章)では、1996(平成8)年改正後の公営住宅制度の問題点について考える。特に、東京都の公営住宅である都営住宅を中心として、以下の2点について論述する。

(1)公営住宅と民間住宅の家賃格差が抽選倍率にもたらす影響について。

都営住宅入居申し込み者数は、年間で約15万人に達し、供給が需要に追いつかない状況にある。しかし、同じ都営住宅でも立地場所等で1,000倍以上にも及ぶ抽選倍率の違いが生じている。その理由を検討するとともに、都営住宅と近傍同種¹との家賃格差がその抽選倍率に影響しているとの仮説を立て、公営住宅と民間住宅の家賃格差と抽選倍率についての実証分析を行う。

(2)公営住宅制度の家賃負担格差の実態について。

上記の分析と関連させて、民間住宅の家賃を都営住宅の家賃算定方式を用いて算出し直し、民間住宅の実際の家賃と公営住宅の家賃とでは、どれほどの格差が生じているかを検

討・分析する。

公営住宅入居希望動機に関する実証分析（第5章）では、第4章で論じた問題点の説得力を増すために、民営賃貸住宅入居世帯が公営住宅への入居を希望する動機について分析する。分析資料は、筆者がおこなったアンケート調査から行う。そして、公営住宅への入居希望動機は何かを、ロジスティック分析の手法を用いて分析する。そして、分析によって得られた結果を基に、①全国の民営住宅に入居している世帯は、所得に占める家賃負担率の割合が1%上昇すると、公営住宅に入居したいと思う割合がどれほど上昇するのか。②男性と女性とでは、公営住宅への入居を希望するのはどちらがどれほどの割合で多いのか。③民間賃貸住宅の紹介を受ける際、不動産会社から不利益な経験を受けたことがある世帯は、受けたことの無い世帯よりも、どれくらい公営住宅への入居を希望する動機が高まるのかを検討・分析する。

そして、低所得者向け住宅保障政策の創造に向けて（第6章）では、本論文の実証分析で明らかにした「現状の公営住宅制度の問題点(特に、同一所得階層世帯の低所得者における、公営住宅と民営住宅の家賃格差の問題)」と、海外の事例や経済学的理論から明らかにした「望ましい低所得者向け住宅保障政策とは何か(特に、家賃補助政策の必要性)」を踏まえ、公営住宅と民営住宅の新たな役割について、筆者独自の提案を詳らかにする。さらに、本論文における今後の課題について述べている。

最後に、本論文の文末に参考資料を掲載した。これには、①都営住宅を参考とした現行公営住宅法上の家賃算定方法、②都営住宅を参考とした優遇抽選制度の入居資格、③筆者がおこなったアンケート調査内容及び、分析結果等が含まれる。

1 近傍同種家賃についての詳細は、本論文の参考資料に記載している。

第1章

社会政策から見た低所得者向け住宅保障政策

<構成>

1. はじめに
2. 日本における低所得者向け住宅保障政策の現状
3. 社会政策の変化と低所得者向け住宅保障政策の役割
4. アフォーダビリティに基づく住宅保障政策
5. 低所得者への住宅保障政策の必要性
6. 望ましい低所得者向け住宅保障政策の検討
7. まとめ

1. はじめに

日本では、低所得者への住宅保障問題についての研究が少ない。従来までの住宅政策は、住居の取得は資産形成と捉え、社会政策上の観点から捉える視点到に乏しかった。そのため現在も、持ち家政策のみが促進され、低所得者世帯は公営住宅か、あるいは狭小賃貸住宅に居住せざるをえない状況にある。しかし、現状の公営住宅の入居実態から考慮すると、単に公営住宅を増やすだけでは十分でない。

低所得者向け住宅保障政策を考える上で必要とされる概念は、アフォーダビリティである。これは、低所得者に対する適切な家賃のあり方を示すものである。アフォーダブルな家賃という概念の背後には、公営住宅居住者の不公平な受益の解消策等としての魅力が暗黙のうちに想定されている。また、居住水準の設定や財政負担の問題、所得捕捉率の問題、家計の住居費負担能力も想定されている。それに比べ、日本では、アフォーダビリティの考え方はあまり知られていない。

そこで、本章では、アフォーダビリティの観点と所得再分配の観点を踏まえて、社会政策的・経済的に望ましい住宅保障政策を考察する。

まず「2. 日本における低所得者向け住宅保障政策の現状」では、現在の日本における

住宅供給方法を述べ、「3. 社会政策の変化と低所得者向け住宅保障政策の役割」では、(1)現在における社会政策の変化及び、(2)質の良い住宅提供がもたらす役割とは何かを考える。

次に、「4. アフォーダビリティに基づく住宅保障政策」では、低所得者世帯への適切な住居費負担についての先行研究を述べる。さらに、「5. 低所得者への住宅保障政策の必要性」では、経済学的に必要とされる低所得者への住宅保障政策の給付方法について述べている。そして、「6. 望ましい低所得者向け住宅保障政策の検討」では、筆者が本章において述べた考えを総括し、社会政策上最も実現可能な住宅保障政策の必要性について考察し、「7. まとめ」では本章の統括と課題を述べた。

2. 日本における低所得者向け住宅保障政策の現状

(1)住宅保障政策

本章に限らず、本論文では低所得者向け住宅政策を説明するにあたり、住宅保障政策という用語を用いている。しかし日本では社会政策上、住宅保障政策という概念は存在しない。住宅政策という用語は存在するが、その概念は所得を問わず、持ち家、民営住宅、公営住宅、給与住宅等すべての住宅を含む要素である。また、生活保護制度の中に住宅扶助があるが、本論文では生活保護受給者のみを対象とするのではないため、住宅扶助という用語も適切ではない。つまり、日本では民営住宅に居住している低所得者に対して賃貸料を軽減させるような政策が存在していないために、住宅保障政策という概念が存在しない。

しかし、ヨーロッパ諸国の住宅政策を例にすると、低所得者に住居を提供する問題は社会政策や福祉施策の一環として位置づけられ、家賃補助や住宅手当まで盛り込まれる¹。ヨーロッパ諸国では、主として家賃補助を **Housing benefit** という用語で用いている。**Barr(1998)**²によると、**Housing benefit** は、地方政府により供給され、ミーンズテスト付きの住宅手当制度であると書かれている。その内容は、賃貸手数料や賃貸費に対して補助をする制度であり、家賃補助額は家族構成や所得によって異なり、ある一定の所得額を超えると補助を行わない設定となっている。

それに対し、日本では **Housing benefit** という言葉も存在しない。現在の給与の一部として支給される住宅手当とか住宅扶助という言葉は、**Housing benefit** の一部を占めるものでしか無い。また、住宅バウチャーや利用者補助という政策も存在していない。

上記の理由から、本論文でいう「住宅保障政策」という用語は、ヨーロッパ諸国における利用者補助を含めた **Housing benefit** を想定している。日本語訳としては適切ではないかもしれないが、あえて言うならば、「社会政策上の住宅政策」という造語で表現することも出来る。そこで、日本における社会政策上の住宅政策を一言で表現し、**Housing benefit** を包括的に捉える意味合いを込めて、「住宅保障政策」という用語をあえて用いた。

(2)政府による直接供給について（公営住宅）

現行の公営住宅は、低所得者・住宅困窮者等に対する事実上の家賃補助政策としての機

能を果たしている³。その制度は第二次世界大戦後の住宅難の時代には相応の役割を担ってきた。しかし、時代の変遷に伴い、その供給方法には多くの問題点が生じるようになった。

まず、①住宅提供者が望ましいと考えて供給している住宅と、実際に入居する住民が望ましいと感じる住宅との間に、住宅に対する質の乖離が生じていること。②公営住宅供給主体は公的な機関であるため、費用削減のインセンティブが乏しい。その結果として建設費、維持費の増額、及びその他の非効率の原因となっていること。③公営住宅への入居希望者が多い場合には、公平と思われる何らかの形で選別をしなければならないこと。それが「抽選倍率の問題」や「その後の家賃負担格差の問題」につながる⁴。そして幸運にも当選した世帯と当選しなかった世帯との間に大きな不公平が生じるという現実がある（分配の公平性の欠如）。したがって、低所得者用の公的住宅供給は、水平的公平性を大きく損なっていることが問題となっている。

(3)公的な家賃補助政策

日本における公的な家賃補助政策には直接補助と間接補助がある。直接補助とは、国が直接に住宅を建設し低所得者に公営住宅として供給する制度である。現状の都道府県・市営住宅等がそれに該当する。また、日本で実施されている公的な間接的家賃補助政策の代表例は「特定優良賃貸住宅」である。この制度は、民間の土地所有者が住宅を建設する際、建築費を補助するものである。

東京都では「都民住宅」がそれに該当する。この制度は、以前に農業を営んでいた土地所有者の租税対策として用いられているのが現状であり、低所得者への住宅保障政策というよりも、当該所有者への土地利用計画としての機能を果たしている。実際に、都民住宅への入居条件は、低所得者ではなく中・高所得者を対象としている。したがってそれは、所得再分配としての機能を果たしているとは言いがたい。その意味では、日本における低所得者向けの住宅保障政策は、現状では公営住宅制度しかない。

3. 社会政策の変化と低所得者向け住宅保障政策の役割

(1)社会政策の変化

社会政策は、1990年代に入り新たな転換期にさしかかった。90年代はソ連の崩壊やバブル経済の破綻、グローバル経済が進展し、欧州各国共、厳しい失業率の上昇と財政赤字に直面した。そして、継続的な失業がもたらす社会問題は、新しい貧困のタイプである「社会的排除」として認識されるようになった。つまり、90年代における欧州の福祉国家は、高い失業率と財政赤字という問題に対して、具体的・現実的にどのように対応したら良いかが問われた改革期であった。

このような状態の中で、90年代における社会政策は、従来型の所得保障を中心とした福祉国家型から、①所得保障＝現金給付の削減、②対人社会サービスにおける擬似市場原理の導入、③ワークフェア・人的資本活性化政策が中心となった⁵。そして、これらの改革の

結果、社会政策は地方政府により供給される分権的・対人社会サービス中心型へと大きく変化した。

低所得者への住宅保障政策においても、世帯にとって適切な負担で、適切な住宅に居住することの必要性を説いた、いわゆるアフォーダビリティという考え方が登場した。これを受けて住宅面でも世界的な潮流は、公営住宅供給を通じた公的な社会給付の体系から、市場重視型へと移行した。つまり、市場メカニズムで対応する事が可能な世帯においては、家賃補助を与えるという考え方が採用された。したがって低所得者への住宅保障政策を世界的な潮流から見いだす場合、①所得保障＝現金給付の削減、②対人社会サービスにおける擬似市場原理の導入における議論が不可欠となる。現金給付のみではなく、低所得者にも多様な社会的サービスが受けられるようにすることで、市場への参加を促そうとしている。

また、政府という公的主体が独占的に対人社会サービスを提供する仕組みも見直されている。従来の措置制度に見られたような、官僚機構の非効率性のゆえ生じた失敗を踏まえた結果である。現状ではそれに代わって、民間企業や社会的企業などの多様な主体が競い合って効率的に対人社会サービスを供給する擬似市場が導入されている。また、現物給付サービスは、地域の特性を重視して中央集権的な規制から、地方政府主体によるルール作りが重要視されるようになった。

(2)質の良い住宅提供がもたらす財の区分と役割

①質の良い住宅提供（アフォーダビリティ）の利点

筆者は、一定水準以上の居住面積を持つ、質の良い住宅は価値財⁶であると考えている。低所得者に質の良い住宅提供を行う事は、健康面等の向上に役立つ。そのためには、義務教育と同様、住宅に対する政府の介入は不可欠である。しかし、質の良い住宅を義務づけただけでは、低所得者にとって過重な住居費負担となる。それが原因となり、住居費以外の消費財への支出が困難となる恐れもある。

低所得者に対して、過重な住居費負担とならない為には、政府が租税等を通じて一定の住居費負担内で、良質な住宅を保障する必要がある。そのためには、アフォーダビリティの考え方が不可欠である。また、アフォーダビリティの考え方を取り入れた質の良い住宅提供は、所得再分配効果をもたらす、一方では外部不経済効果をもたらさない。つまり、一定の居住水準を保つ民営住宅に対して、租税によって賄われたバウチャーを低所得者に対し発給する。それが結果として、所得再分配としての役割を果たすからである。さらに、低所得者を一定地域に集住させている公営住宅とは異なり、民営住宅に分散させて入居させることは、地域に外部不経済をもたらさない。それは、質の良い住宅提供でもたらされる利点である。つまり、所得再分配効果と外部経済効果の質を高めるには、公営住宅供給よりも、質の良い住宅提供の方が優れていると考える。

②公営住宅供給の問題点

低所得者に良質な居住水準を確保することを目的に供給させている公営住宅そのものは、排除性や排他性が見られるので純粋な公共財ではない。むしろ、公営住宅は公的主体であるが私的財の性格が強い。その意味で、あえて公営住宅を財の区分で言い表すならば、私的財の性格が強い準公共財であると考えられる。

さらに、現状の公営住宅は外部不経済をもたらす恐れがある。確かに、公営住宅供給も所得再分配政策の一環として提供されているため、外部経済効果がまったく無いとは言い切れない⁷。しかし、現状の公営住宅供給は外部不経済をもたらす場合が多い。それは、低所得者を一定地域に集住させている事から生じている。早川(1979)は、低所得者を著しく質の悪い住宅に集住させると、独自の貧困文化を形成する要因を招くと指摘している。一定の居住水準の確保は、貧困文化の形成防止に役立つ。しかし、その方法として公営住宅を一定地域に大量建設させる事は望ましくない。一定地域に低所得者を集住させる事は、地域購買力の低下や、スラム化を促す結果となり、外部不経済要因となるからである。つまり、低所得者向けに公営住宅を供給させることは住宅保障政策としては望ましくない。確かに、戦後間もない頃の公営住宅供給は評価出来る。それは、当時の民営住宅に質の良い居住水準を満たしている住居が少なかったからである。しかし、現在の民営住宅の質は向上している。民営住宅への入居に問題なのは、低所得者世帯にとっては住居費負担が高いという点である。以上の考えから、居住による所得再分配政策と外部経済をもたらす為には、公的主体であるが私的財としての性格が強い準公共財である公営住宅供給を原則廃止すべきである。その代わりとして、価値財の性格が強い質の良い住宅提供（アフォーダビリティ）へと転換させる必要がある。

4. アフォーダビリティに基づく住宅保障政策

アフォーダビリティとは、「世帯にとって、適切な負担に応じて適切な住宅に居住する事」を意味する。しかし、①適切な負担の基準設定をどう行うのか、②住居費負担と居住空間との関係はどうあるべきか、という問題がある。それはまた、住宅に困窮している低所得者をどのように定義付け、いかなる方法で低所得者を選別するかということと不可分の関係がある。

既述のように、日本で低所得者向けに供給されている住宅は唯一公営住宅である。公営住宅は、住宅困窮者に対して安価で良質な生活基盤を提供するという意義を持ち、この政策指針は第二次世界大戦直後から続いている。

しかし現在は戦争直後とは異なり、量的にみた住宅の絶対的不足は解消され、質の問題が問われている。特に、多くの地方自治体が厳しい財政状況にあるなか、公営住宅には、効率性の確保はもちろんのこと、公平な入居者選定も求められる。また、公営住宅は、低所得者に対する居住面でのセーフティネットとしての役割も担っている。その目的からも入居対象者の明確化は、公営住宅の計画的整備を図る上で必要である。このような考え方

に立ち、公営住宅の入居者を選定する場合、アフォーダビリィの概念は非常に重要となる。

日本でも、アフォーダビリィの概念を踏まえ、住宅困窮者を定義する試みはいまに始まったことではない。谷(1967)によって行われた住居費負担の実証的考察がその嚆矢である。同論文によれば60年代後半には、住宅不足の問題は基本的に解決しており、これからの住宅問題は量から質の問題に移行していると指摘している。そして、所得に対する適切な住居費の関係を、居住水準や世帯数の相違だけで一概に判断するのは困難であると谷は指摘する。たとえば、適切な居住水準や世帯数は住んでいる地域毎に格差があり、そこから一人あたりの居住水準と住居費を測定すれば、都心部と地方では、住居費の質の面での格差がますます拡大してしまうからである。そこで谷(1967)は、戦前のデータを援用して、エンゲル係数と住居費の観点から適切な住居費負担額を世帯毎に割り出した。そこで採用された方式は「住居費負担限度率方式(谷方式)」と呼ばれ、日本における住居費負担能力を示す一手法となった。そこでは所得から一定の食費を確保した後、住居費負担能力を測定する。そしてこの谷方式ではそれを20%程度に止めるのが、家賃負担率としては最適であると指摘した。

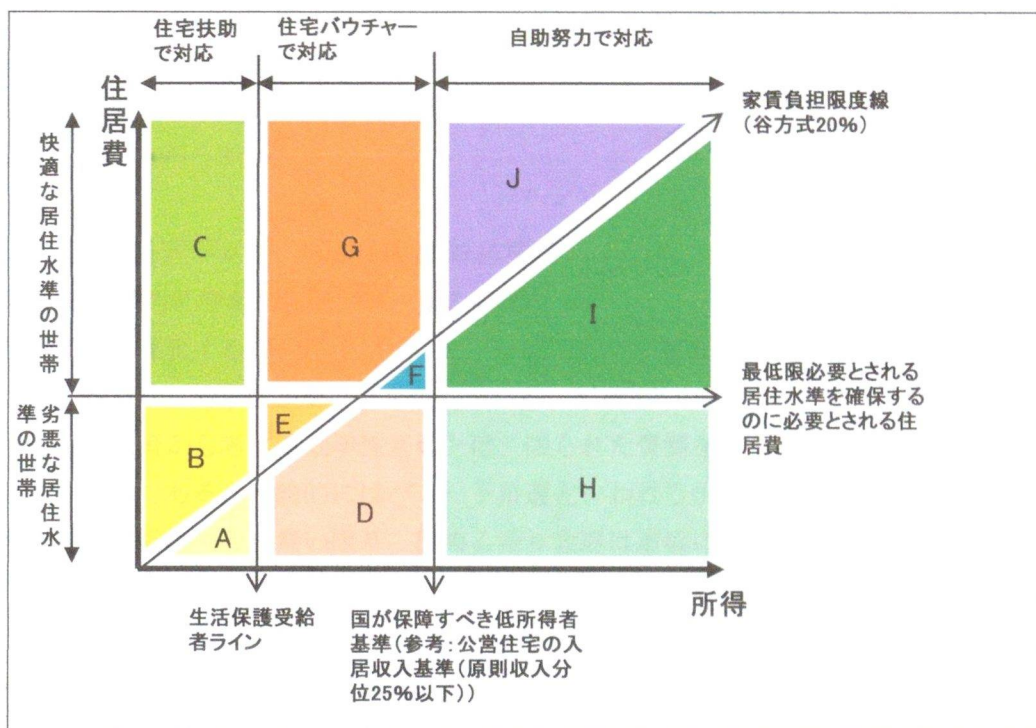
同じくアフォーダビリィの観点から谷方式とは異なる形で住宅困窮状況を捉えている研究がある。まず中村(2003)は、公営住宅が低所得者に低家賃で住居を提供することによって、事実上の所得再分配としての機能を果たしていると考えている。しかし、現状の公営住宅のような家賃補助的な住宅を供給する事による間接的な所得移転は、資源配分の非効率性を招き、所得補助と比較すると、そこから得られる効用水準は低くなると指摘している。さらに同論文は、岡山市の民間賃貸住宅と公営住宅のデータを用いて、アフォーダビリィの基準を満たしている世帯と、そうでない世帯との実証分析も行っている。

さらに、中村(2003)は、所得再分配の観点から、公営住宅の問題点を以下のように指摘している。「公営住宅を民営住宅より低い家賃で供給することは、低所得者世帯をはじめとする住宅困窮世帯にとっては、大きな便益を発生していることがわかり、公営住宅政策の効果が明らかになっている。しかしながら、現実には公営住宅に居住する資格以上の所得水準を有する世帯も入居しており、このことが便益を攪乱している要因となっていることもある。また、住宅経済理論に示されているように、低家賃での公営住宅の供給は、同額の所得補助額よりも効率性の面では低いことが示されている」。つまり、公営住宅供給そのものは所得保障政策と比べれば、経済学的に分配の非効率が生じていると指摘される。

次に、森田・小沢(2005)は、谷方式における住居費負担率の方法を更に発展させ、独自の手法を用いてアフォーダビリィの分類を詳細に検討している。この論文で特に注目したのは、谷方式をベースとしながらそれを更に発展させてアフォーダビリィを満たす水準の世帯を、経済学的手法で導き出した点である。

以上4人の先行研究の成果を見ると、現在の日本における公営住宅制度は、アフォーダビリィの目的を達成していない。それは、入居者の選別を抽選で行う事により、同一所得階層内での水平的公平性が保たれていないからである。

図表1-1 日本におけるアフォーダビリティ指標例



図表1-1は、筆者が必要と考えるアフォーダビリティ指標を示した図である。まず、縦軸に住居費、横軸に所得を示し、家賃負担限度率として谷方式で考えられている20%を仮に設定する⁸。また、本論文では生活保護世帯を中心に論じていないため、A、B、Cの世帯に関しては、今回の論述の対象とはしない。生活保護制度の住宅扶助で対応すべきである。本論文の対象は、図表1-1の生活保護受給者ライン以上の世帯で且つ、国が保障すべき低所得者基準以下の世帯(D、E、F、G)である。

良質な居住水準を保つのに、最低限必要とされる住居費の水準⁹を、横軸(所得)に平行な直線で表した場合、現行の公営住宅入居者は、生活保護受給者を除くとFの一部とIの一部の世帯に該当する。公営住宅は、約20%以下の家賃負担率で最低限必要と思われる居住水準を確保しているからである。しかし、Iの世帯は公営住宅法上での収入超過者であるから本来、公営住宅には入居出来ない世帯である。その一方で、生活保護基準には達していない低所得者世帯で、過重な家賃負担率となっている世帯(G)や、過重な家賃負担率で劣悪な住宅に入居している世帯(E)が存在する。また、住居費負担率は20%以下であるが、劣悪な住宅に入居している世帯(D)も存在する。つまり、現行の公営住宅は、Iの一部の世帯が入居している為に、D、E、F、Gの世帯で公営住宅への入居を希望しても、抽選による選別方法が原因で入居できない場合も生じている。

これらの世帯に対し住宅保障政策を行えば、低所得者で劣悪な居住水準しか保てていない世帯(D、Fの一部)や、過重な家賃負担率での居住を余儀なくしている世帯(G、E)

も、FやIの世帯と同様20%程度の家賃負担率で、最低限必要とされる居住水準を確保する事が可能である。同一所得階層内で低所得者への住宅保障政策を考える際、最も適切な方法は、公平性に叶う補助方法を検討することである。また、アフォーダビリティとして適切な住居費を選別する家賃補助政策も必要である。では、どのような家賃補助政策が最も望ましいのだろうか。

5. 低所得者への住宅保障政策の必要性

(1) 厚生経済学的に考えた住宅保障政策の必要性

経済政策を評価する場合、効率性、公平性の2つの価値基準があるとされている。そのなかで本章では、効率性基準と公平性基準から、家賃補助政策の必要性について考える。

住宅保障政策から考える効率性基準とは、限られた資源をどのように適切に配分するかという基準である。理論的にはパレート最適といわれる状態である。パレート最適から考えれば、市場の失敗が無い限り、出来る限り政府は市場に介入をしない方が望ましい。また、市場の失敗が生じている場合においても、対象となる者が少数の場合には効率性を優先させ、原則として政府は市場に介入すべきではない。そのため、効率性の基準では機会の均等を前提とすれば、所得は各人の能力や努力に対応するが、大きな所得格差を生ずる場合もある。効率性を重視すれば、ある程度の所得格差が生じることは避けられない。

一方、公平性基準とは所得や資源分配の格差が大きい場合において問題となる。つまり、公平性基準からすれば、過度の所得格差は望ましく無いと評価させる。しかし、どの程度の所得・資産格差ならば問題無いのかを考える必要があるが、それを実証的に示すのは難しい。各個人の効用水準は主観的だからである。その為、公平性基準は規範的な基準でしかなく、パレート最適のような客観的な基準は無いと言われている¹⁰。公平性基準の考え方は、ロールズの格差縮小原理が有名である。社会的に不遇な者にとって利益にならないような社会的・経済的不平等があるならば、それは政策的に正さなければならないという理論である。また、住宅保障政策においては前述したアフォーダビリティとしての考え方がある。

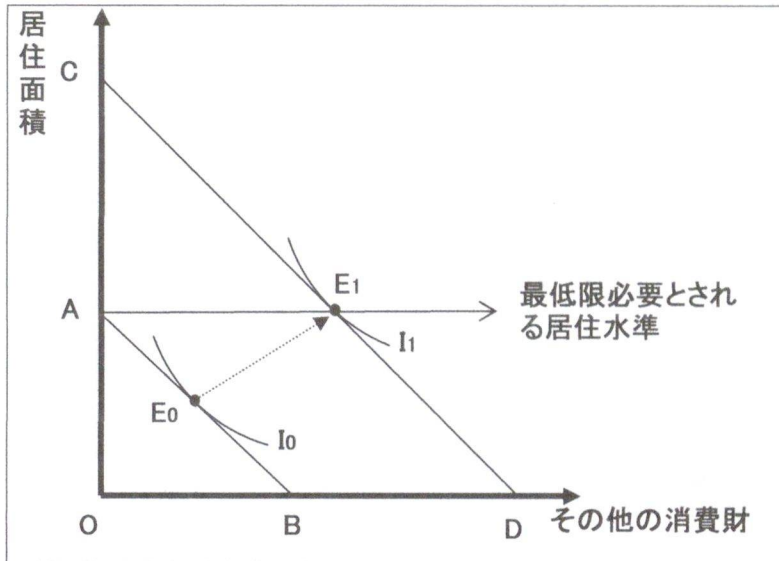
この2つの基準を本章の内容に即して考えるならば、住宅保障政策は所得再分配政策を行っている以上パレート最適とは言い難い。同時に、低所得者向けの住宅供給は公営住宅よりも民営住宅への家賃補助を通じ、市場メカニズムに任せた方が効率的であるともいえる。政府の市場への介入が少なくなるからである。しかし、市場メカニズムを最大限に活用して、民営住宅を機能させるにはパレート最適とは別に議論しなければならない問題がある。それは、市場の失敗によって、情報の非対称性による統計的差別が生じ、市場メカニズムから排除される世帯が存在しているからである。このような世帯に関しては、政府が積極的に住宅賃貸市場に介入すべきである。この説明に関しての詳細は「6. 望ましい低所得者向け住宅保障政策の検討」で述べる。

(2) 公営住宅供給以外の低所得者向け住宅給付方法

筆者は、公営住宅以外の住宅給付方法として①現金給付政策、②家賃引き下げ政策、③現物給付（バウチャー）政策の3通りが存在すると考える。そこで、以下では低所得者でも最低限の居住水準を確保させるための住宅給付の例を考える。

①現金給付政策

図表 1-2 現金給付（所得補助）政策の場合



まず、住宅保障を現金給付で行った場合を考える。図表 1-2 は、住宅給付を現金給付で行った場合の効用水準の変化を表した図である。縦軸に居住面積、横軸にその他の消費財を表す。そして、現金給付を行う前の低所得者の予算制約線は直線 AB で示される。このとき、低所得者が住居費とその他の消費財に費やした場合の無差別曲線を I_0 で描けるとすると、低所得者が得られている効用水準は、予算制約線 AB と、 I_0 が接する点 E_0 で示すことができる。

そこで仮に、政府が個人に対して最低限必要とされる居住水準を確保できるだけの住宅給付政策を現金給付で行った場合を考える。その場合、政府が給付した分だけ個人の予算制約が上昇するため、新たな予算制約線は直線 CD となる。そして、無差別曲線は I_0 から I_1 へとシフトし、効用水準は E_0 から E_1 へと上方にシフトする。

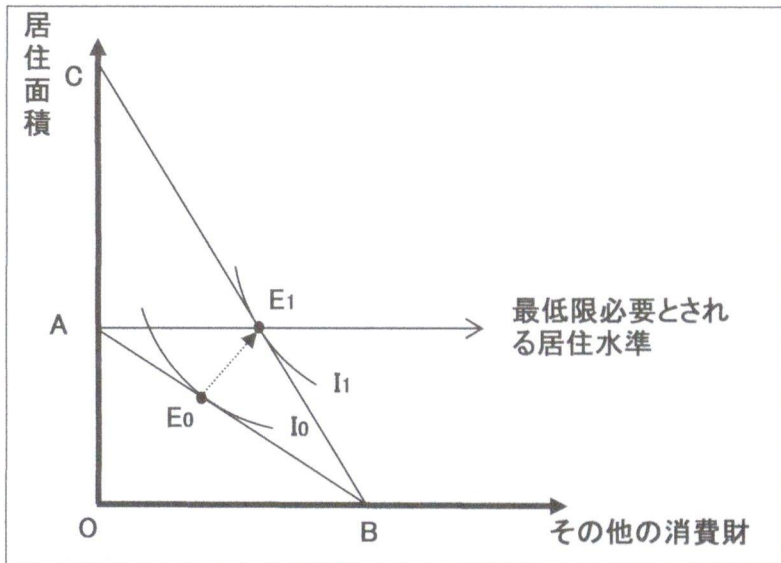
②家賃引き下げ政策

つぎに、家賃引き下げ政策を行なった場合を考える。図表 1-3 は、政府が意図的に賃貸住宅市場の家賃を引き下げた場合を示している。

給付前の予算制約線および、効用水準は現金給付の場合と同様である。そこで仮に、政府が居住水準向上の為に、公共政策によって何らかの家賃引き下げを行なったとする。その

際、住居費が安くなった分、住居費を増やさずに従前の住居よりも居住面積の広い民間住宅に入居することが可能となる。そのため、新たな予算制約線は居住面積の部分のみ上昇し、直線 CB となる。そして、直線 CB と接する無差別曲線を I_1 とすると、効用水準は E_0 から E_1 へとシフトする。

図表 1-3 家賃引き下げ政策の場合

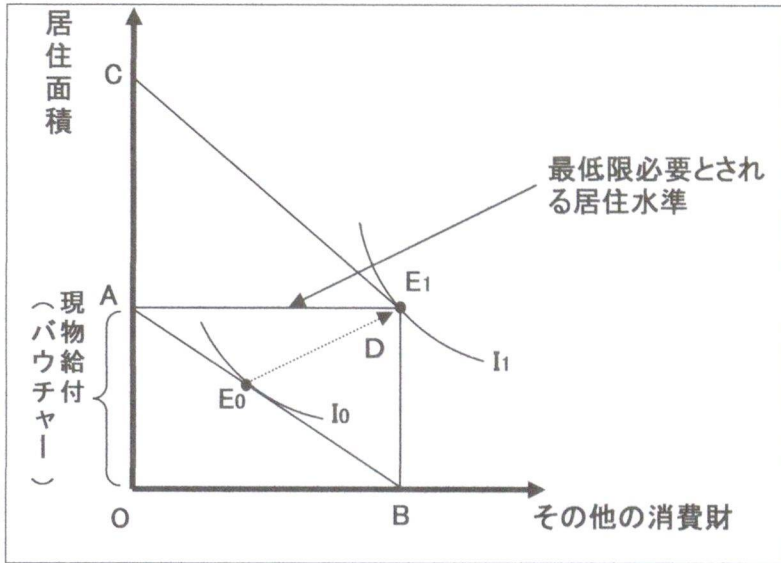


③現物給付（バウチャー）政策

そして最後に、住宅給付を現物給付（バウチャー）でおこなった場合を考える。（図表 1-4）給付前の予算制約線および、効用水準は前述 2 つの政策と同様である。そこで仮に、低所得者に限定して最低限必要とされる居住面積の分の費用を、バウチャー給付で行った場合、現物給付分を表す直線は $\square ADBO$ で表すことができる。その他の消費財に用いられる可能性はないから、予算制約線を示す直線は、DB 以上その他の消費財にシフトすることは無い。そのため、低所得者でも直線 AO 分だけの居住面積は所得の一部をその他の消費財に費やしても最低限確保される。つまり、新たな予算制約線は CDB で表される。また、無差別曲線は I_0 から、直線 CD と接する点 I_1 へとシフトし、効用水準も E_0 から、 E_1 へとシフトする。

バウチャー政策のメリットは、最低限必要とされる居住水準を確保しつつも、なお快適な居住水準を求めたい場合は、追加分の費用（直線 CD の部分）をその他の消費財を節約して居住部分に充てることが可能である。最低限の居住水準以上の住居に住むことは、消費者が独自に選ぶことができる。当然のことながら、住宅給付を 3 通りの方法で行った場合の効用水準はどれも上昇する。そのため、どの方法を用いるのが最も望ましいのかが問題となる。

図表1-4 現物給付（バウチャー）政策の場合



図表1-5 給付方法のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
現金給付(所得補助)	該当者全員に給付出来る	他の消費財に用いられる可能性がある
家賃引き下げ政策	該当者全員に給付出来る	低所得者を特定できない
バウチャー給付	該当者全員に給付出来る	金券屋等で換金してしまう恐れがある(該当者以外使用させない等の政策が必要)

図表1-5は、上記で説明した住宅給付のメリットとデメリットを記載した表である。3つの政策すべてに考えられるメリットは、該当者全員に給付できるという点である。しかしデメリットとして、現金給付は他の消費財に用いられる可能性が否定できない点が指摘できる。また、家賃引き下げ政策は必ず低所得者が良い居住水準の住居に移るようなインセンティブを引き出させなければ、本来の目的である低所得者向け住宅保障政策の役割を担うことは出来ない。その上、家賃引き下げは全国にいきわたるため、低所得者を特定できない点が指摘できる。そのため筆者は、低所得者に限定した住宅保障政策を行う場合には、家賃引き下げ政策は現実的ではないと考える。

最後に説明したバウチャー給付のデメリットであるが、バウチャーを金券屋等で換金してしまう可能性が否定できない。その為、バウチャー方式を採用する際には換金できないような譲渡制限を行うことが必要である。つまり、給付を低所得者に限定することである。

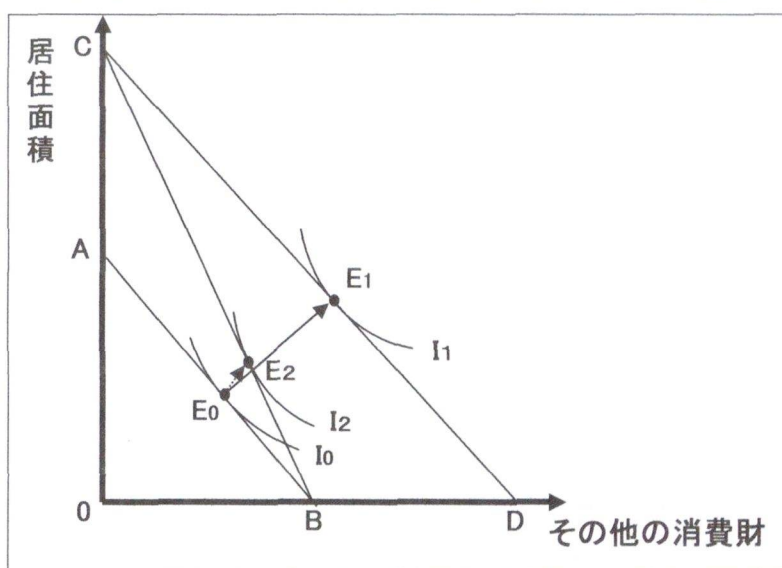
以上、3つの政策について論評した。筆者としては、三通りの政策のデメリットを比較

しても、バウチャー給付が低所得者向けの住宅保障政策としては最も望ましいと考える。そこで次に、2つの方法（現金給付と現物給付(バウチャー)）について経済学的にどちらが望ましいか考える。

(3)現金給付と現物給付の経済分析

一般に社会保障の給付形態を現金給付と現物給付で比較すると、現金給付がより効率的であるとされている。それは、Barr(1998)¹¹が説明するように、受給者に一定の効用水準を達成させるためには、現金給付の方が現物給付より少ないコストによって達成されると考えられるからである。さらには、所得再分配が政府の目的であると仮定するならば、個人の消費決定を選択できない現物給付よりも、生活保護制度のような現金給付の方が、同じ効用水準をより小さい金額で達成できるからである。それはまた、特定の商品を補助するよりも、所得補助の方が消費者本人にしてみれば消費選択の幅が広がる為、効用水準が高くなると考えられるからでもある。

図表1-6 現金給付と現物給付の効用の違い



図表1-6は、現金給付と現物給付の効用水準の変化の違いを表している。まず、縦軸に居住面積、横軸にその他の消費財を設定する。給付前の予算制約線をAB、直線ABに交わる無差別曲線をI₀とすると、そこから得られる効用水準はE₀となる。現金給付の価値をBDで測ると、予算線はABからCDへと平行にシフトする。そして新たな無差別曲線がI₁に描かれ、効用水準はE₁にシフトする。次に現物給付の場合について考える。現物給付は居住面積向上の為に費やす住居費に限定した補助である為、その他の消費財へのサービスは無い。そのため、現金給付よりも急な曲線CBが設定され、直線CBと、無差別曲線I₂とが交わる効用水準E₂へシフトする。現金給付の効用水準E₁と、現物給付の効用

水準 E2 を比較した結果、現金給付をした方が給付を受ける側にとっては効用水準が高い結果となる。しかし、これは制度の給付が受給者の効用水準を一定以上にすることを目的とした場合である。そこでは、どのような財の組合せでも、受給者の選好、自由な選択に委ねることが正しいという想定がある。そのうえ、低所得者向け住居の居住水準向上を考えると、効用水準の変化のみで議論することは望ましく無い。

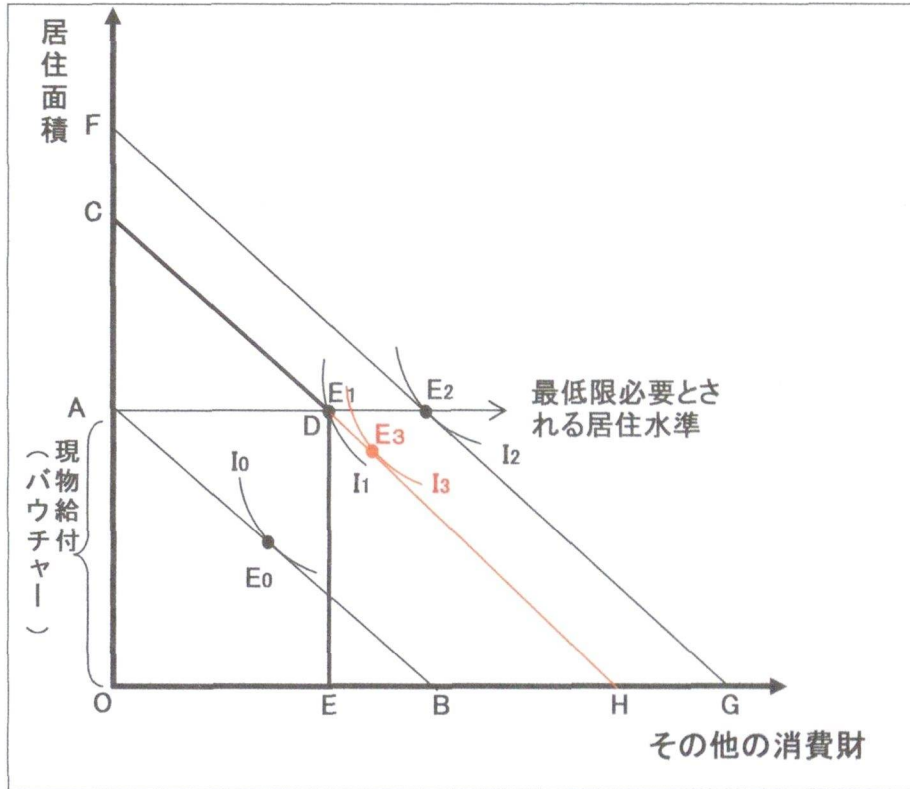
現在の日本における現金給付には、年金、生活保護、失業給付、休業給付、住宅手当、児童手当などがある。これに加え、私的保険にみられる医療費給付、介護費給付、さらには教育費給付、保育費給付というように、ある要件が発生した場合に必要な費用を現金で給付することは技術的には可能である。

しかし、現物給付をバウチャーで行なった場合は上述の説明とは異なる。

Hillman(2006)¹²は、政府が確実に一定の質を確保するためには、現物給付の方がより効率的であることを証明している。図表 1-7 は、Hillman の理論を参考にして住宅給付サービスを考えた場合、現金給付とバウチャーの現物給付とでは、どちらが望ましいかを考えた図である。

まず、縦軸に居住面積、横軸にその他の消費財を設定する。そして、縦軸 A から水平に引かれている直線は、快適な生活を営む為に最低限必要とされる居住水準を表す直線である。まず、政府の介入がない場合は E0 の効用水準が与えられている。予算制約線 AB に平行に引いた直線 FG は、政府が現金給付を行った場合を表しており、その場合の効用水準は無差別曲線 I2 と交わる点 E2 となる。一方、政府が必要最低限の居住面積を □ADEO で確保させた場合、バウチャー給付は屈折した直線 CDE で表される。その場合、最低限必要とされる居住面積を示す直線 A と無差別曲線 I1 が交わる点 E1 が、バウチャー給付をした場合の効用水準を示す事になる。E1 と E2 を比較した場合、効用水準が高いのは現金給付 (E2) となる。しかし、現金給付の場合よりも、バウチャー給付の方が少ない予算制約の下で必要最低限の居住水準を確保させる事が可能である。仮にバウチャー給付と同額の予算の補助を現金給付した場合、直線 AB に平行な線 C(D)H が引かれる。この場合、赤色で示した無差別曲線 I3 と、効用水準 E3 が、バウチャー給付と同額の予算で行った現金給付の効用水準である。つまり、バウチャーと同額の予算で現金給付を行うと、最小限必要とされる居住水準を確保出来ない結果となる。そのため、バウチャーが最も望ましい政策であるという結論に達する。

図表1-7 現物給付が好ましい要件



さらに Hillman は、現物給付が現金給付よりも優先される根拠として、①利用者の選択能力に限界があり現金給付では制度の目的が達成されないこと。②現物給付のサービス提供・供給体制に政府が介入する必要があること。③現物給付でなければ達成できない効果が存在すること等を挙げている。そのうえ、現金給付には以下のような問題が生じる。つまり、受給者が現金を住宅の為に用いないで、酒やギャンブル等に使ってしまう危険性である。これは、家賃補助を現金給付方式で行うことで生じる不可避な問題である。このような場合には、使途を限定した現物給付の方が効果的に意図した目的を達成できる。つぎに、補助金の不正受給者が存在するケースである。実際に、補助金の不正受給者の増加を食い止める為には、現金給付よりも必需品そのものの現物給付の方が望ましいとする意見もある¹³。筆者もこれに賛成であり、給付の使途を特定し、上記のケースが生じる可能性をできる限り回避するためにも、現金給付よりもバウチャー型の現物給付が必要であると考える。さらに、現金給付に比較して現物給付が優れている点としては、現金給付では達成出来ない効果が期待できる場合である。特に、現物給付型の家賃補助政策の場合、現物給付それ自体が外部経済性を持つことにも留意する必要がある。

しかし、現物給付が外部経済性を持つ場合があれば外部不経済性を持つ場合もあることを否定出来ない。それは、バウチャーでない現物給付を行なった場合である。前述でも簡単に触れたが、特定の地域に公営住宅を大量に建設し、そこに低所得者を集住させたとす

る。そのことが原因となり地域経済の購買力低下が生ずる。その結果、その地域の消費者物価を引き下げる要因が働き、経済発展の阻害要因となる可能性がある。結局その地域は、ますます低所得者が集中し、地域全体のスラム化や貧困の深化、貧困の連鎖と固定化を進めてしまうことにもなりかねない。このような問題を避けるには、基本的に低所得者向けの公営住宅供給という現物給付は廃止することが望ましい。つまり、当該給付サービスで、何が欠けているのかという判断について、一定の生活状態を確保するために必要な程度は、専門家が判断できたとしても、具体的にどのようなサービスをどこから購入するかは、利用者の方がよく知っている場合もある。この場合は、程度を確保するために必要な予算範囲内で、用途を限定したバウチャーを発給するという方法が有効になる。

6. 望ましい低所得者向け住宅保障政策の検討

低所得者層への住宅保障政策を検討する場合、市場メカニズムを活用することが前提である。しかし、すでに述べたように低所得者へ住宅保障は市場機構によっては対応できないため、政府が再分配政策として行うことが正当化される。

(1) 水平的公平性の保障

ここでいう水平的公平性とは、同程度に貧しい人々は同じように補助を受けることが社会的に望ましいという原則である。ところが、現状は一部の低所得者を対象に、公営住宅が提供されているのみである。しかも現行の公営住宅制度は、入居者が希望する地域の公営住宅ストックに乖離が確認される。1,000倍以上の申し込み倍率がある場合と、入居者が集まらない場合とが混在しているのである。そのため申し込み倍率が多い地区の場合は、抽選により選別的な入居方法が選択される。その場合、公営住宅への入居は、選別主義が原則であるが故に、あたかも宝くじの当選に近い状態となっている。そして、同一所得階層世帯において当選した世帯と落選した世帯とでは、その後の家賃負担と居住環境に大きな格差が生じている。そのため筆者は、現行の公営住宅を通じた低所得者向け住宅保障政策では、水平的公平性が損なわれていると考え、これを補正するためにバウチャー制度を活用した家賃補助制度を採用すべきであると指摘している。

バウチャー制度の種類について、駒村(2002)は、さまざまなタイプが存在していると論じている。本章で考えている住宅におけるバウチャー制度は、①家賃の設定は住宅市場によって決定される、②給付額については低所得者世帯に限定させ、低所得者程補助額を高くさせるように設定させる、③利用者は、自己負担と組み合わせてバウチャーを利用する事が出来る。このようなバウチャー制度の仕組みが事実上の家賃補助政策になると考える¹⁴。

(2) 住宅バウチャーの経済学

バウチャーは、政策目的実現のために支給される補助金に、市場の特性である選択と競争の要素を加える手段として期待されている。特に諸外国では教育分野に導入されている

ケースが多い。日本でも、教育訓練給付制度がバウチャーの一種として導入されている。

住宅に対するバウチャーは、アメリカにおける住宅政策の中心的なテーマとなっている。特に、O'Sullivan(2003)¹⁵は、公営住宅とバウチャー制度の経済的効果をまとめている。

それは第一に、補助額が等しい時、現金給付の受給者の効用水準は公営住宅に入居する場合よりも高い。また、公営住宅への入居は受給者の効用水準を高めるが、民間の住宅サービス消費を減少させる傾向がある。第二に、住宅バウチャーは、場合によっては受給者にとって現金給付と等しい場合もある¹⁶。そのため、公営住宅よりも高い効用水準を達成する事が可能である。また、この場合にも住宅需要の所得弾力性に依存していて、住宅サービス消費は増加する傾向となる。

また、住宅に対するバウチャー制度は、すべての有資格者に補助を与えるのが可能であるため、水平的公平性を実現する制度であると考えられる。少なくとも、現在の公営住宅制度で水平的公平性が損なわれている現状を改善させる効果が期待できる。さらに、将来的に所得が上昇した場合、その世帯を自動的に補助の対象から除外する事が可能であるため、補助を必要な世帯に、常に限定させる事が可能である。それは公営住宅に居住する収入超過者が、居住権を盾として立ち退きを拒んでいる問題の解決につながる¹⁷。

(3)バウチャー制度による家賃補助政策の必要性

バウチャー制度による家賃補助の対象に、一定の住宅の質を考慮させれば、近隣における住宅の質の向上は、住環境を考える上で重要な構成要素となる。仮に家賃補助により、近隣における住宅の質が向上したとする。そうすれば、周辺地域に外部経済効果をもたらすメリットがあったといえる。

また、居住者に対してバウチャー方式の家賃補助を行う際のメリットとしては、①居住者の住宅の選択肢が広がる。②極端に豪華な住居で無い限り、良質の居住環境にある住宅を選択することができることである。それに対しデメリットとしては、全国の借家に対する賃貸価格が上昇してしまう可能性が考えられるので、このような場合に備えた対策を講じる必要がある。

(4)市場の失敗に対応させるための公営住宅の役割

高齢者や身体障害者等、社会的弱者が自己実現を遂げたいと願っている場合における、日本の住宅と住環境への配慮は乏しい。また、仮に市場メカニズムを活用して、バウチャー型の家賃補助政策を行うにしても、市場メカニズムから排除されている人が存在する。それらに該当する世帯の典型は、高齢者や障害者である。図表1-8は、2001(平成13)年に内閣府が、高齢者が住みよい住宅に住むことを構築するためのアンケート調査を実施した表である。この表によると、各高齢者は全体の3%近くが家賃負担に対して経済的負担で不安を抱えている。さらに、1%以上が転居を迫られる心配があると回答している。それは、賃貸人が、高齢者・障害者等には住居を貸したがる傾向から生じている。

図表1-8 住宅に入居していて問題を抱えている世帯

(単位:人/%)

		賃貸住宅入居者で				有効回答数
		家賃・税金など、経済的負担が重い		転居を迫られる心配がある		
年齢	60～64歳	23	(4.3%)	9	(1.7%)	535
	65～69歳	18	(2.7%)	9	(1.3%)	670
	70～74歳	12	(2.3%)	2	(0.4%)	523
	75～79歳	9	(2.8%)	3	(0.9%)	322
	80～84歳	2	(1.6%)	3	(2.4%)	124
	85歳以上	2	(3.8%)	-	-	52
	合計	66	(平均2.9%)	26	(平均1.1%)	2226

資料) 内閣府[2001], 「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」。

それではなぜ、高齢者・障害者は一般の民間住宅への入居が困難なのだろうか。

それは第一に、「住居費負担能力が低い」と思われていることである。特に、都市部では10万を超える家賃額を強いられる住居も少なくない。そのため、高齢者は著しく劣悪な住居を選択せざるをえない。また、公営住宅も、現状の抽選倍率を考えると容易には入居出来ない場合がある。第二に、「家を借りることができない場合が多い」ことである。中川(2003)によると、多くの民間借家の家主は高齢者・障害者に家を貸さない傾向にある。それは、「家賃の値上げに応じない」、「近隣とトラブルを起こす」、「火事を引き起こす可能性がある」、「いつのまにか死んでいる」等の危険が起こると一方的に判断されてしまうのが原因である。このような統計的差別が原因で、高齢者・障害者は住んでいた住宅をいったん出ると、次に住む住宅を容易に見つけることが困難である。つまり、高齢者・障害者は居住条件の制約を受けてしまう傾向にある。第三に、「住宅の選択肢が少ない傾向にある」ことである。若年者は、新しい地域に移住しても独自の生活圏を作り上げることは比較的容易である。しかし、高齢者は新しい土地に移り住み、地域社会に馴染み親しむことや、新たな隣人を作り上げることはそう容易ではない。また、新しい住宅を住みこなすことも容易ではない。つまり、高齢者は住み慣れた家、勝手知った町、気心の知れた隣人、見慣れた風景の中で住み続ける事を望む傾向にある。また、障害者に関しても、現在通院している病院や、生活環境に慣れ親しんだ町での生活を望む傾向にある。見知らぬ土地で、従来と同等の生活を営むには、適応するのに時間がかかってしまうからである。そして第四に、「家屋構造・住宅地への不適応」である。バリアフリー化されていない住宅では、高齢者・障害者にとって安心して居住することはできない。現在、民間の賃貸住宅でバリアフリー化された住宅は決して多いとは言えない¹⁸。そのような世帯には、政府や自治体等の介入による住宅保障政策が不可欠である。特に、概述のような理由で、統計的差別を受けている者に対しては、市場メカニズムのみで対応するのは困難である。

その為、今後の公営住宅は高齢化への対応を念頭に、要介護高齢者やハンディキャップ

を持った方等に重点を置いたバリアフリー住宅としての設備を充実し、特に統計的差別を受けている、あるいは受ける恐れのある者への入居を優先させる役割を一層強化する必要がある。

7. まとめ

本章では、社会政策的・経済的視点から、これからの低所得者向け住宅保障政策はどのような方法が最も望ましいのかを述べた。特にそのなかで、所得再分配の観点から低所得者への住宅保障政策を考えるならば、「世帯にとって、適切な負担において適切な住宅に居住出来ること」、すなわちアフォーダビリティの考え方を取り入れ、良質の住居を低所得者向け住宅保障政策として取り入れる必要性を説いた。さらに、これからの公共政策は、公営住宅供給中心から、市場メカニズムを活用したバウチャー方式への移行の必要性を指摘した。しかしながら、市場の失敗や統計的差別から、市場メカニズムでは不利益を被る世帯が存在するのは事実である。そこで、今後の公営住宅はこのような世帯に限定させた政策に移行させることが望ましい。

最後に、本章の総括を含めて、筆者が社会政策的・経済的に理想的だと考える低所得者向け住宅保障政策の在り方をまとめる。これからの低所得者への住宅保障政策は、①市場メカニズムの最大限の活用、②アフォーダビリティ指標の設定、③供給方法はバウチャー方式を通じた現物給付型の家賃補助、④既存の公営住宅は、市場メカニズムでは対応できない統計的差別を受けている者に限定する。このような政策を講じる事が最も望ましいと考える。

¹ PeterG.Rosner[2003], pp29-30.

² Nicholas A. Barr[1998],pp362-400.

³ 公営住宅制度の概要に関しては、本論文の参考資料に掲載している。

⁴ 永井攻治[2006],pp1-10.

⁵ OECD編著、井原辰雄訳[2005].

⁶ 価値財の定義として、Musgraveは、「消費者選択を矯正することが公共政策の明示的目的である場合を価値財としている（木下和夫監修[1983],p382.）

⁷ ホームレスや、母子世帯等を優先的に入居させている現状もあるからである。

⁸ 20%に家賃負担率を設定させたのは、谷方式をベースとしたからである。

⁹ 最低居住水準とは、住宅建設五箇年計画において定められた基準をベースとして考える。本章では、最低居住水準を満たす為の最低限の住居費ラインを仮に設定した。

-
- 10 駒村康平[2001].
 - 11 Nicholas A. Barr[1998],pp362-400.
 - 12 Arye L.Hillman(井堀利宏監訳) [2006] ,pp355-356.
 - 13 Nichols, A. L. and R. J. Zeckhauser[1982],pp372-377.
 - 14 バウチャー制度の種類は、駒村康平[2002]に詳細が書かれている。
 - 15 O'Sullivan[2003]がバウチャー方式の効率性について経済学的に説明しており、2005年開催の日本経済政策学会第62回大会において、駒井正晶が紹介している。
 - 16 居住する地区が限定されてしまう公営住宅よりも、バウチャーは自由に利便性の良い民営住宅に移る事が可能である。そのため、公営住宅供給よりも現金給付に近いといえる。
 - 17 駒井正晶[2005].
 - 18 早川和男・岡本祥浩[1993].

第2章

先進諸国の低所得者向け住宅保障政策

<構成>

1. はじめに
2. イギリスの低所得者向け住宅保障政策
3. ドイツの低所得者向け住宅保障政策
4. フランスの低所得者向け住宅保障政策
5. アメリカの低所得者向け住宅保障政策
6. 日本の理想的な低所得者向け住宅保障政策
7. まとめ

1. はじめに

北欧をはじめ、概して欧米先進諸国には、住環境も含めたナショナル・ミニマムの保障という思想があり、所得保障や医療・介護保障、教育保障等と同じような意味で、住宅についても手厚い政策が講じられている。実際に、住宅手当制度や家賃補助の支給、公的主体による良質の賃貸住宅の建設、ケア付き住宅等の供給が高水準で行われている。公的な住宅手当制度を中心としているのも特徴的である。各国における住宅政策の歴史は古い。

イギリスの低所得者における住宅保障政策は、第二次大戦前に制定されたアディソン法に遡る。その後、戦後にかけて低賃金労働者の居住確保問題から、一定地域に大量の公営住宅が建設された。しかし、それが原因で一時期地域のスラム化が深刻な問題となった。サッチャー首相就任後、これらの問題を重要課題とし、公営住宅の割引払い下げを中心に持ち家促進政策が展開された。そして、現在における政策の柱は①住宅手当の推進と、②VAT減税¹である。また、既存の公営住宅では、民間の住宅協会が管理している。その目的は、①市町村の住宅管理負担を減らす、②ホームレス対策等の政策立案を国家から市町村へシフトさせる為である。しかし、低所得者向け住宅保障政策は形を変えて続けられている。これは後述する。

ドイツでは戦後、低所得者を対象に民間の活用力を利用した社会住宅²を約900万戸整備した。そのうえ、戦前の家賃統制の緩和とその補完政策として、住宅手当も導入した。つまり、ドイツでは従来から社会住宅の整備に関しては民間活用を基本としており、政府による直接整備や管理は原則行っていない。その後、住宅ストックの充足や財政的な制約を背景に、社会住宅の対象を中・低所得者向きの政策から、市場において住宅の取得が困難な者(障害者、多子世帯、母子世帯等)に移行させる方針を決めた。この法案が2002年施行の「社会的居住空間促進法」である。この法案は、戦後から住宅政策を担ってきた「第二次住宅建設法」(1962年施行)以来の大改革と言われている。そして、現在におけるドイツの中・低所得者に対する住宅保障政策の柱は、①住宅取得補助等による持ち家促進や、②住宅手当の充実等に置かれている。

フランスでは、戦後に民間住宅供給を促進するために家賃統制を緩和した。また、その補完政策として住宅手当を導入し、社会住宅を大量に供給する事により、住宅不足を解消しようとした。しかし、1970年代には、社会階層の分離や不公平性等の問題が生じてきた。その解決策として、住宅手当を大幅に拡充させる政策をおこなった。いわゆる「石への援助」から「人への援助」の政策転換である。そして現在は、①住宅手当、②低利融資・税制優遇による社会住宅(HLM住宅)の供給、③無利子融資等による持ち家促進政策を柱としている。

アメリカでは、自由主義の伝統と経済の活性化を背景に、今なお基本的には持家政策を重視している。現在の政策の柱は、①住宅ローン利子所得控除等による税制上の支援と、②住宅取得資金の供給支援³である。それに対し、アメリカにおける低所得者に対する住宅保障政策は、公営住宅供給が主流であった。しかし、公営住宅供給は1970年代からは縮小傾向にある。地域のスラム化が深刻化したからである。現在は原則として、新規の公営住宅供給は行わず、低所得者の住宅困窮者対策の中心はバウチャー方式による家賃補助である。ただし、補助は義務的なもので無い為、交付は限定的なものに留まっている。今後は、①民間企業やNGOを導入した市場メカニズムの活用(LIHTC等⁴)、②既存の公営住宅は、市町村による運営、③GSE⁵による支援等を中心とした住宅政策を展開させ、政府の役割は後退する方向である。

本章では、欧米の先進諸国で行われている低所得者向けの住宅保障政策の歴史と現状を吟味・検討し、その試行錯誤を跡づけるとともに、どのような形態の住宅保障政策がその中から選び取られてきたかを明らかにし、日本での示唆としたい。

2. イギリスの低所得者向け住宅保障政策

イギリスでは、サッチャー政権以降、公営住宅の売却化を推進させ、一部に残った公営住宅も、管理を民間(たとえばPFI)に委ねる政策をとった。それは、①公営住宅の大量建設により、一部の特定地域へのスラム化が深刻となり、貧富の格差が拡大したことや、②1980年代以降、先進国に特有な少子・高齢化で、公営住宅を維持する財政的基盤が悪化したか

らである。たしかにサッチャー政権を境に、持ち家に関する建設費補助が功を呈し、持ち家率の向上へと繋がった。一方、低所得者に対しては、公営住宅供給政策から民間賃貸住宅居住者に家賃補助を与える政策に方向転換した。イギリスはなぜこのような政策転換を行ったのか、歴史的な経緯もふまえながらこの内容について考える。

(1)イギリスの住宅保障政策導入の背景

①アディソン法成立の過程

19世紀から20世紀初頭にかけては、住宅問題が政治問題化した時期であった。特に住宅が政治の争点となるのは、1915年制定の家賃制限法、さらには1919年制定の都市計画法からである。

イギリスが公営住宅供給に本格的に乗り出したのは、ロイド・ジョージ内閣の時代である。ロイド・ジョージが率いる連立内閣(自由党・保守党)は、1919年に都市計画法を成立させた。この法を通称アディソン法と呼ぶ。アディソン法では、5年間で約50万戸の公営住宅の建設を目標として掲げた。つまり、この法律の制定に伴い、中央政府による住宅市場への大規模な介入が開始されたのである。それまでは、政府レベルでもその遂行は各自治体の裁量にゆだねられていた。当然その費用も当該自治体の負担となっていた。アディソン法では、すべての地方自治体が住宅需要を調査し、労働者階級への住宅供給の計画策定を義務づけたのが特徴である。また、公営住宅の建設に関しては、国庫補助が充当された⁶。これが、イギリスにおける住宅保障政策の嚆矢である。

②アディソン法の特色と問題点

1919年に制定されたアディソン法は、次のような特色をもっていた。第一に、公共セクターを軸とし、民間セクターはそれを補完する立場におかれた事。第二に、地方自治体は当該地区の住宅需要を把握してから、住宅を建設することを義務づけた事。そして、公営住宅建設時に負担したローンを支払う為、年間課税所得評価額1ポンドにつき1ペニーを地方財産税(rates)から捻出した。さらに、その額を超える支出に関しては政府が補填した。第三に、1,400平方フィートまでの新築の民間住宅についても補助金交付がなされた事。ただし、民間建築業者への助成に関しては、まず公共セクターを充足して、さらに民間セクターの建築をサポートできうる十分な資材と労働力が存在する場合に限定した。

しかし、アディソン法には次のような問題があった。第一に、労働力と資材の不足が、公営住宅の建築を遅延させた事である。そのため、建築費用が高額になった。それは、地方自治体が需要に対し、小さな民間建築業者が効率的に建築に応じるようにする施策を遂行出来なかったのが原因であった。実際、1921年まで、4,000戸が認可されたが、実際に建築されたのは17戸であった。それは、公営住宅建築業務の非効率性を伺えるものである。第二に、低所得者への住宅供給を法律で義務づけたわけではなく、私企業で例外的に応じきれない上層の労働者階級(熟練筋肉労働者とミドルクラス)を対象としていた事である。つ

まり、低所得者向けの住宅保障政策としては、ほとんど作用しない制度となっていた。実際に、大部分の地方自治体は、郊外団地に入居する借家人を慎重に選別し、その家賃は低所得の住宅困窮者には、手の届かないような高額なものであった。つまり、この当時の公営住宅は、住宅困窮者向けに設定されていたとは言い難いものであった。結局、アディソン法はわずか2年足らずで中止となった。その後、1924年に住宅法が制定させた。

③1924年住宅法、1935年住宅法の概要

1924年の住宅法は、アディソン法の趣旨とは逆に、公共セクターよりも民間セクターを重視した。そのため、民間の住宅建設は活性化した。また、住宅コストの低下効果も表れた。同時に、国による統制家賃が抱き合わせで行われた結果、公営住宅の安価な家賃で供給されるようになった。その意味で1924年住宅法は、戦間期で最も成功した住宅保障政策と言われている。しかし、その一方で新たな「スラム問題」を作り出したと言われている。

その後、1935年にも新たな住宅法⁷が制定された。この法律は、新たに出現した過密化したスラム問題を解消させることを目的としている。この施策の背景には、郊外で住宅建設が進捗したにもかかわらず、中心市街地の過密居住問題の改善にほとんど寄与していなかったとする認識がある。この世帯の大部分は、都市中心部で働いている低賃金労働者であったため、郊外の住居地に住んだ場合、交通費を払うことが出来ないという問題とも絡んでいた。そのことから、中心部のスラムでの居住を余儀なくされていた。

中央政府による住宅保証政策の端緒である1930年代の政策は、一定の成果を収めたものの一部の貧困者をスラムに追いやるきっかけを作り出してしまった。そのため、1930年代後半には、借家人の不満が露呈されるようになった⁸。

④戦後の住宅法の変遷

第二次大戦後は、田園都市をモデルとして公営住宅建設を急ピッチで行う傾向がみられた。そうした公営住宅の借家人の大部分は低賃金労働者であった。さらに1960年代には、高齢者向け住宅の建設と、民間賃貸に入居している貧困世帯を公営住宅に移動させる措置を講じたため、居住者に占める低所得者の割合が急増した。そして1970年代には、比較的裕福な世帯の持ち家所有率は高まり、所得格差が高まった。そのため、公営住宅には非健康者や失業者等、なんらかの問題を抱えた世帯が集中するようになった。また1980年代には、失業や地方自治体の財政危機、労働者階級の家族崩壊等の問題を深刻化させることになる。

公営住宅を大量に供給した影響と、公営住宅居住者層の変化で、1980年代にはスラム化問題や財源問題が深刻化した。そこで、サッチャー政権のもとで、公営住宅売却論が提唱されるようになった。つまり、安価な値段で公営住宅を市場に売却させる政策を講じたのである。そして、既存の公営住宅に関しては、PFI等を利用した、民間管理会社への委託が推進された。このことは、公営住宅管理を市場化させる政策転換の現れであった。しかし、

既存の公営住宅を売却した場合、低所得者への住宅供給が枯渇する可能性がある。そこで、公営住宅供給に替わる新たな住宅保障政策として、所得に応じた手厚い住宅給付、あるいは住宅補助金制度を推進させた⁹。

(2)住宅給付と住宅補助金制度

イギリスにおける現行の住宅補助の給付は 1983 年に実施された住宅給付制度(Housing Benefits)と住宅補助金制度(Housing Grants)によるものである。日本と違ってイギリスでは、低所得者への生活の基盤として、ある程度所得がある世帯でも、家賃補助などの住宅給付が受けられる事が特徴である。住宅給付自体は、1971年の保守党政権時代に住宅政策の改革を目指す為に行われた。住宅白書(Fair Deal for Housing)の提言に基づいて、1972年実施の住宅財政法(Housing Finance Act, 1972)の実施により全国的に義務づけられた。それらは、公営住宅に対する「家賃減額」と民間借家に対する「家賃補助」が基本となっている。

財源的な費用負担は、90～100%まで国庫負担である。また、イギリスでは土地や家屋を対象とする地方税は資産の所有者が負担するのではなく、占有者に支払い義務がある。そのため、すでに 1925 年から減額制度は取り入れられていた。その後、1966 年以降は、減額制度の実施が地方自治体の義務となった。その制度により、補足給付(Supplementary Benefits)の受給資格をもたない低所得者(持ち家、借家の両方とも)の負担を軽減する効果をもった。「住宅給付制度」と「住宅補助金制度」の概要は以下の通りである。

①住宅給付制度の概要

イギリスでは、補足給付委員会が、低所得者すべてに単一の住宅給付が必要であると主張している。補足給付委員会、初代委員長であった D.ドニソンは、相当数の受給権利をもつ人々が、何らかの原因により居住等に対して不利な選択をしてしまう問題点や、受給資格を持ちながら権利を放棄している問題点を指摘した¹⁰。そのため、低所得者が安心して一律の受給権利を持つ必要が議論された。しかし住宅給付制度は 1983 年、サッチャー政権による公営住宅払い下げ政策により変化を迎える。持ち家居住者にもサービスの公平化を図るという趣旨からである。その基本となる法律は 1982 年に施行された、「社会保障および住宅給付法(Social Security and Housing Benefit Act, 1982)」である。この制度における改革のポイントは次の通りである。

第一に、補足給付受給者は、公営・民営の借家人に関わらず、家賃および地方税減額を地方当局から受ける。第二に、持ち家居住の補足給付受給者は、地方税減額分を住宅給付として地方自治体から支給され、他の住宅費用(修理費、暖房費)は従来どおり DHSS¹¹から支払われる。第三に、補足給付を受給していない人は、家賃と地方税減額分を新たに住宅給付として、地方自治体から受給することが出来る。第四に、補足給付を受給していない人も、所得額によって住宅給付が支給される事である。

この新制度は、管理運営が地方自治に統一されるという行政上の目的に寄与した。しかし、制度の実施にあたっては、様々な問題点が指摘され、制度の実施後1年足らずで新たな改革を迫られた。そこで、1984年には、制度の再検討を目的とした委員会を設置、提言をおこなっている。この委員会の提言は、社会保障改革に関するグリーンペーパー(Reform of Social Security-Programme for Change)に改革の方向として示され、新たな住宅給付については以下のような方針を提案している。

第一に、地方自治体はすべての受給者の家賃と地方税への援助を管理する。第二に、補足給付の受給者は、さらに収入調査をすることなく援助を受ける事が出来る。第三に、地方税と公営住宅家賃については、援助は減額の形で提供される。第四に、民間住宅の家賃については、地方自治体の家賃を査定し、現金で手当てを支払う等である。そして、この提案は1986年社会保障法(Reform of Social Security Programme for Action)のなかで体系化されることになる。

②住宅補助金制度の概要

住宅補助金(Housing Grants)は、持ち家世帯に対する建築費補助としての意味合いが強い。つまり、老朽住宅の改善を目的としたものであり、高齢者や障害者の在宅を可能にする効果を有している。この制度によって、地方自治体から利用できる補助金には次の4種類がある。第一は、「中間補助金(Intermediate Grants)」である。これはおもに、洗面所や便所など、最低施設を備えていない住宅の修理や改修の場合に給付される。第二は、「特別補助金(Special Grants)」である。これはおもに、中間補助金と同じであるが、対象をホステル等の共同住宅にも給付する補助金である。第三は、「改良補助金(Improvement Grants)」である。これはおもに、建築年数が30年以上経過した住居に対して改良する場合や、1軒の家を2戸あるいはそれ以上に改築する場合に給付される。そして第四は、「補修補助金(Repair Grants)」である。制度の当初の目的は、住宅改良実施地域などを対象としたものであった。しかし、現在では1919年以前に建築された住宅の居住者、一定の地方課税額以下の持ち家居住者が、維持・補修費を必要とする場合に支給される。以上が4つの補助金の種類の概要である。これらの補助金の特徴は、特に年齢に関わりなく、身体に障害のある場合には、改修するのは義務であるとされ、補助率が75%と大変優遇されている。そのほか、建築年次による制限や、住宅の課税評価額による上限がないなど、一般に比べて条件が大幅に緩和され、身体障害者と同居している人はすべて対象となる。

以上のように、イギリスの低所得者向け住宅保障政策は日本のそれより、はるかに多様なメニューとなっている。サッチャー政権以降、公営住宅供給における深刻なスラム問題を解決させるために公営住宅を原則廃止した。それは一見すると、低所得者への住宅保障政策を縮小したように思える。しかし、その代わりに「住宅給付制度(住宅手当)」と「住宅補助金制度(建設補助)」を両立させた新たな住宅保障制度をおこなっている。特に、住宅補助金制度は、住宅の改良等をする事により、自立をしやすい制度としての役割を果たして

いる。また、公的提供から民間提供の潮流を促す政策を、上手に住宅保障政策に反映させて制度改革したのが特徴的である¹²。

3. ドイツの低所得者向け住宅保障政策

(1)社会住宅とは

ドイツの低所得者向け住宅保障政策の特徴は、社会住宅という制度である。正式名称は、「公的助成住宅」と言う。この名称からも推察できるように、社会住宅は日本の公営住宅のように、特定の住宅に対する所有関係を表す制度ではない。つまり、一定条件を満たすことにより、借家人や家賃水準、および居住面積に応じて、無利子あるいは低利子で公的資金を提供する住宅建設促進制度である。つまり、この制度は、民間を活用した建設費補助の要素が強い住宅手当制度である。

(2)社会住宅の特色と入居条件

まず、社会住宅の特色について説明する。この制度では、借家・持ち家を問わず公的助成を受けられる。これは、社会住宅制度が、市場メカニズムに対抗するものではなく、第二次大戦直後の住宅困窮期において、民間資金を活用した制度として発足したことと深く関係している。また、社会住宅の家主は、公的資金を全額返済すれば、さらに一定の拘束期間¹³を経て、その住宅は一般の民間賃貸住宅として民間市場で賃貸できるメリットもある。

入居にあたっては、「第一次住宅建設法¹⁴」に定められた合計所得の上限を超えない世帯に、「社会住宅入居資格証明書¹⁵」が交付される。制度発足当初には、人口の約60%が有資格者であった。このことは、この制度が非常に広範な国民層を対象としていたということが推測できる。また、家主は入居資格を持った対象者から入居者を選定する。ときには、各自治体が助成を条件として社会住宅への借家人指名権を有する場合もあった。一方、家賃に関しては、この時点では家賃統制が敷かれていた為、低額な家賃で入居する事ができた。しかし、1956年制定の「第二次住宅建設法」では、法定家賃に代わって、新たに費用家賃制度が導入された。これは、住宅の減価償却・借入金利子支払い・維持管理費等のコスト総額と、当初の補助金との差額から家賃を算定するもので、諸経費の上昇が家賃額に反映されている。その結果、同水準の住宅にも関わらず、当該住宅の建設時期により、著しい家賃格差が生じ、それは、後の社会住宅制度の問題点として議論されることになる。

(3)公的助成を通じた賃貸住宅から持ち家政策への方向転換

1950年代に、政府は大量の住宅供給をおこなった。このことで、政府内では住宅ストックの問題は解決したとの意見も出された。そのため、1960年「統制解除法」では、1948年以前に建設された住宅に関する家賃統制や借家人に対する保護規制は段階的に解除される政策をおこなった。

1967年には、第二次住宅建設法が改正され、民間金融市場からの借入金に対する利子補給を行う「第二助成制度」が導入された。加えて1976年には「住宅近代化助成制度」が制定された。これは、新規建設のみならず、ストックの改善に対しても公的な助成をあたえる建築補助制度である。一方で、1980年代初頭には、社会住宅制度の大幅見直しが行われた。その背景は、家賃設定の問題があった。社会住宅は本来、広範な国民にアフォータブルな住宅を供給する施策であった。しかし、その後の建設コストの急増と費用家賃制度の導入により、家賃水準は徐々に市場家賃に近づいた。そのような状態にありながら、入居後には所得再審査が行われなかった。それは、初期に建設された住宅に長く住み続ける借家人が、低家賃で住居に住み続ける事ができるというメリットを生んだ。つまり、制度上の不備から生じる「住宅配分の誤り」、あるいは「不適正入居」によって、低所得者層の入居が阻害された事が問題となり、見直しがおこなわれたのである。このような経過から、1970年代においては建設コストの上昇もあいまって、増大傾向にあった社会住宅に対する建設助成は次第に減額した。そして1986年には、政府は賃貸住宅建設への補助金供給から撤退した。

(4) ドイツにおける社会住宅の問題点

近年のドイツの住宅保障政策は、建築補助を主体としたものから、家賃補助を主体とした制度体系へと次第に移行してきた。社会住宅制度は、住宅窮乏の中で、量による解決を優先させる政策であった。しかしそれは、都市緑辺部での高層集合住宅の群生をもたらした。また、助成予算の削減と、持ち家および近代化助成へ政策をシフトさせたことは、高層集合住宅内におけるスラム化の原因になった。そのため1970年代以降は、住宅市場の分極化と特定地域におけるスラム化が進んだ時期であった。従来までの広範な住民層を視野に入れた直接的な国家助成による住宅保障政策は、住宅補助と建築補助を通じて行われていた。しかしそれは、市場を通じた供給を次第に優先させ、低所得者向けの限定的政策へと移行させていた。すなわち、1960年代以降のドイツの低所得者向けの住宅保障政策は、住宅市場の緩和政策¹⁶を背景として、社会住宅の建設戸数を次第に減少させた。また、社会住宅の重点も、貧困者援助を目的とする住宅手当（低所得者向け対人助成）と、持ち家・近代化助成（中間所得者向け対物助成）とに分化させた。これらの政策の変化は、次第に何らかの問題のある世帯が、一定の集合住宅団地へ集住する問題（いわゆるスラム化）を引き起こすきっかけを作り出した。

(5) ドイツにおける社会住宅制度の今後

2002年、これまでドイツの住宅保障政策の基幹的な役割を担ってきた「第二次住宅建設法(1956年制定)」(以下：旧法)が廃止された。それは、前述したスラム化等の問題への対応策の為である。旧法に代わり、新たなドイツにおける住宅政策の要となる「社会的居住空間助成法」(以下：新法)が施行された。この政策は、これまでの住宅に関する助成方式

に変わる新たなシステムである。この制度は、「居住の社会的保護」を第一に掲げ、以下4つの特徴を持っている。

①優先させる者を特定

旧法では、広範な国民層を供給の対象としていた。しかし、新法では住宅困窮世帯¹⁷への供給を優先させる内容を盛り込んでいる。特に、多子世帯の場合、賃貸住宅のみならず、持ち家についても供給を優先される特徴を有している。

②連邦政府と州の役割

旧法から、ドイツの住宅保障政策は連邦政府と各州の分業と協調によって維持されてきた。基本的に新法においてもこの政策は維持されている。しかし、新法制定以降、連邦政府の役割は縮小し、州の役割は拡大しつつある。新法での連邦政府の役割は、①社会的居住空間助成の一般原則及び目標の設定、②新法実施にあたって必要な全国一律の規則を示す、③各州が実施する助成に対して財政上の支援を行う事を柱とし、各州は、従来ならば連邦政府の役割であった財政方式の決定や政策を担う役割を引き受けるようになった。つまり、中央集権的給付から地方政府主導の給付への転換である。

③費用家賃制度の廃止

以前から問題視されていた、旧法における費用家賃制度は廃止となった。そして、各州が財政方式の決定を任された事に伴い、公的な助成住宅に対して、各自治体の比較家賃表を参考とした家賃額の決定を実施するようになった。その結果、「建設時期により同等水準の住宅間に著しい家賃格差が生じる」という問題点の解消につながった。

④市区再生施策との連携の強化

新法における助成対象は、世帯規模や年間所得の上限に応じて決定される。これは、社会的にバランスの取れた住民構成による居住地区の形成を目標としているからである。また、連邦政府と各州との共同で1999年にスタートした統合近隣開発支援プログラム「社会的都市」との連携を意識している現れである。このプログラムは旧西ドイツ地域に適応されているが、都市基盤の老朽化した都市、都心部周辺や、緑辺部の大規模住宅団地(特に旧東ドイツ地域の巨大団地)、その他居住者層の偏りによって社会的課題を抱えている地区を対象に実施されている。この内容は、プログラム対象地区に限り、目的集団に居住形態を改善可能な場合には、割り当て拘束無しに、住宅ストック改善にも公的助成を可能とする施策である。

(6)住宅手当制度の普及

社会住宅以外の家賃補助政策としては、1965年に新たな対人直接補助として導入された

住宅手当制度がある。この制度は、賃貸住宅居住者には家賃補助として、持ち家世帯には住居費負担に対する助成金としての機能があり、市場経済指向の住宅保障政策における重要な構成要素となった。

手当額は、家族構成・世帯収入・家賃額（持ち家の場合は負債額）の3つの指標をもとに算定され、それを連邦と州が半額ずつ負担している。また、借家人に対する家賃額の保護政策として、1971年に、「借家人保護法」が新たに制定された。この法律により、比較家賃制度が導入され今日に至っている。この制度は、住宅の建築年・規模・設備水準・立地条件を加味して、自治体・家主組織・借家人組織の三者間の協議により作成された家賃の比較対照表に基づき、当該地域の家賃の平準化を図っている。比較家賃制度は、社会住宅以外の住宅に対する一種の緩やかな家賃拘束制度的な性格を持つものとなっている¹⁸。

4. フランスの低所得者向け住宅保障政策

フランスでは、安全な地域・健康を保持させる清潔な住環境と住宅を、一体のものとして考えている。この考え方にに基づき、住宅の整備は国家責任のもとですべての国民に保障されるべきであると考えられている。また、住宅の権利は法によって基本的な社会権の一つであるとも位置づけられている。社会の意識も、住宅に対する公的且つ社会的な保障に疑義が呈された事は無い。このように、フランスの低所得者向け住宅保障政策は、当初から社会保障とともに、社会政策の要として考えられている。こうした考え方は、「ベッソン法」の影響が大きい。事実、現在フランスでは、ベッソン法の理念に基づき、住宅建築への公的補助と、社会保障給付としての住宅手当を行っている¹⁹。そこで本章では、ベッソン法について論述した後、現在のフランスにおける建築補助と住宅手当の実態について考える。

(1)ベッソン法について

①ベッソン法制定の背景

ベッソン法制定の背景には、主に二つの要因が存在する。第一に、1970年代に多数存在していた住宅困窮者問題である。この問題は、当時のフランスにおけるもっとも深刻な事態であった。住宅困窮者の主な階層は、高齢単身世帯や障害者・移民労働者等である。彼らが困窮者となる問題の理由は、社会的不適応によるものが多かった。

このような人々は1980年代になると公的に供給される社会住宅にも、市場で供給される賃貸住宅にも入居出来ない事態が生じた。それは、住宅困窮問題を更に深刻にした。そのため、住宅に対する需給関係の不均衡によるアフォーダブル住宅の不足は、首都圏や地方都市の中心部では特に深刻な問題であった。また、低所得の母子世帯や移民労働者、障害者福祉団体や、民間の人道支援団体等が住宅問題に対する対策を求める運動がなされたことも、住宅問題を政府の政策の中心課題に引き上げる上で大きな役割を果たした。

これらの諸問題を解決させるために、社会党政権はキヨ法を制定した(1982年)。この

法律は、居住権保障の理念を明確に打ち出し、困窮者支援の為の具体的な方策として家賃不払い基金や、困窮世帯を受け入れる家主への支援策等を盛り込んだ。その反面、この法律は空き家の貸し控えや事務所への転用、新規投資への投資の減少など、民間賃貸住宅の供給動向に大きな影響を与える問題も残した。

第二に、住宅政策を担当していた公共施設省が、住宅市場への積極的な公共介入を正当化させる必要に迫られていた。このような観点から考えるならば、キヨ法の制定はその後の住宅困窮者への支援策を推進する制度基盤の強化に役立った制度であった。

キヨ法の制定後、1984年には住宅困窮者支援問題が本格的に議論されるようになった。その結果、住宅困窮者の住宅確保や居住の安定確保の明確な位置づけが与えられた。さらに、社会住宅供給の拡大や対人助成制度の支援の拡大等も推進させた。すなわち「国の介入＝社会住宅政策」を支持したのである。しかし、キヨ法は借家人の権利が強い制度であり、それが原因で低所得者等が賃貸住宅に入居しづらいという問題も生じていた。その後、住宅管轄省に所属していたミュニユリィ氏は、低所得者等の住宅難の原因をキヨ法であると指摘した。そのため、民間投資家による住宅投資を促す新しい借家法を1986年に制定した。この法律は、キヨ法により格段に強められた借家人の権利を再び見直し、さらに家主の権利との調整を図る制度に代わるものであった。

さて、1988年にミッテラン大統領が再選を果たした。すると、新たに組織された社会党内閣は、住宅政策を優先政策と位置づけた。そして、「住宅への権利を実現するための法律」を制定、これが通称“ベッソン法”と呼ばれるものであり、今日におけるフランスの住宅保障政策の基本となっている。

②ベッソン法制定の特徴

ベッソン法の第一条は「住宅への権利を保障することは、国民にとって連帯の義務のひとつである」と宣言されている。この趣旨に則り、つぎのような特徴もっている。第一に、困窮者の住宅確保の為、①県の行動計画の策定、②住宅連帯基金の設置、③社会住宅供給組織や民間非営利団体との協働、④困窮者の住居費の助成、⑤民間賃貸住宅を活用する等の具体的な方針を打ち出している。第二に、国と地方、官民のパートナーシップを協調させることにより、社会住宅政策の推進主体としての国の役割と、社会住宅組織の位置づけを相対化させた。それとともに、民間非営利団体の役割をも明示した。第三に、住宅困窮者の増加を抑制することが肝要であるとの考え方から、持ち家・借家世帯のフロー・ストックを問わず、住宅投資への助成を厚くした。また、社会住宅・民間住宅の区別や、支援対象者の属性を問わない、いわゆる普遍主義に基づく対人助成を提起している。また、キヨ法とベッソン法の違いは、キヨ法が拘束力を持ち、賃貸住宅市場に直接的な影響を及ぼしたのに対し、ベッソン法は、規制的手法ではなく、住宅施策の遂行主体間による契約関係に依拠しながら、施策の推進を目指している点である²⁰。

(2)建設補助政策の概要

フランスにおける住宅政策は、「石への補助と人への補助」の2つの柱で展開させている。つまり、「石への補助→建築補助」と「人への補助→住宅ローンあるいは家賃補助」の政策である。ここではまず、建築補助について考える。フランスの建築補助は主として、公的な適正家賃住宅(HLM)²¹である。この制度は、住宅の建設時に公共主体が補助を行うものである。これは、日本の公営住宅建設時における国からの建設費補助に似たものである。

フランスの公営住宅は、第二次大戦前より低家賃住宅(HBM)という公的な組織が存在していた。その後、1953年から始まる「第二次社会経済研究」において、住宅の問題は国家が取り組む重要課題であると位置づけた。この研究が開始されて以降、公営住宅建設が本格化した。そして、公営住宅建設を促進するために、土地収用の迅速化や融資の拡充をはじめとするさまざまな施策が打ち出された。こうして、フランスの住宅問題には積極的な国家介入がなされ、その先兵として位置づけられた組織が低家賃住宅(HBM)組織である。その後、1950年7月21日、従来の低家賃住宅(HBM)の名称を適正家賃住宅(HLM)に改め、賃貸住宅を中心とする社会住宅を供給主体とする事で再編された。

社会住宅の建設は、1950年代後半から軌道に乗り始めた。フランスの建設産業の近代化と、大規模な社会住宅の建設により、建設戸数の飛躍的な増大をもたらした。当初のフランス政府の最大のねらいは、建設産業の近代化と経済の活性化であった。その結果、建設部門に大量の資金が注入され、マスハウジング²²を実現することが最もこの目的に適合していた。また、この時期におけるHLM組織は、国の政策遂行機関の役割を多く兼ね揃えていた。その結果として、コスト削減・工業化の追求・所得水準に応じた住宅区分を実現させた。しかしこのような施策は、魅力のない画一的な建築物である大規模団地の大量建設を招いた。魅力の無い住宅は、時の経過に伴い経済的な理由で退去が不可能な世帯のみが入居する結果となった。さらに、1960年代から、1970年代にかけて、既成市街地の再開発事業に伴い、不良住宅地区の一掃化が進むと、低所得の移民や労働者家族等が大量に社会住宅団地に移り住んできた²³。当然、生活習慣や価値観が異なる人々が多くなれば、中所得のフランス人は退去する傾向を生み出す。そこにまた、低所得の非フランス人等が入居することにより、その地区そのものが一種のスラムを形成することを助長する結果を招いた。その結果、1970年代には、家賃滞納者の増加等が目立ち、社会住宅のイメージが一変してしまった。いわゆる、低所得者の集住による、スラム化の発生である。

社会住宅に関する問題は、建物の立地も影響している。1950年代から大量に建設されていた社会住宅の多くは、新たに開発された都市緑辺部である優先市街化区域(ZUP)に集中していた。これらの地域は、公共基盤整備の立ち遅れもあり、中心都市から比較的隔絶された地域であった。その結果、公共交通はバスが主要であり、利用出来る近隣商業施設も限られていた。さらに、学校をはじめとする公共施設の整備も不十分であり、生活の利便性が著しく不便な場所であった。その一方で、初期に建設された社会住宅は、都市部の比較的恵まれた環境の地区に立地していた。また、建築水準も戦後の社会住宅よりも相対的に

高かった。このように、同様の社会住宅団地でありながら、立地場所による地域間の格差が生じていたのである。

HLM 制度の問題点は、①入居後、所得が上昇した者を退去させる手だてが無い為、居住者は、なかば既得権化された居住権を主張し、長期にわたって住み続ける世帯が存在した事²⁴、②新しく建築された住宅の家賃ほど高く設定される為、低所得者が閉め出されてしまった事、③ひとたび社会住宅に入居した者は、所得が上昇しても低家賃での入居が可能である事である。そのため、1980年代に入ると、入居算定基準や選考プロセスの不透明性をめぐって社会住宅供給への批判が噴出した。その結果、フランスの住宅政策は、「石への補助から人への補助」への政策転換を余儀なくされたのである²⁵。また、フランス政府も1990年代に入り、今日における住宅困窮状況を拡大させてしまった背景には、不十分な政策における社会住宅の建設であることを認めている²⁶。

(3)住宅補助政策の概要

フランスにおける低所得者向け住宅保障政策のもう一つの柱は、「人への補助→住宅ローンあるいは住宅補助」である。この制度は、前述したように、1970年代後半からの社会住宅に対する建設補助の衰退で、今日では顕著に拡大しつつある制度である。

フランスの住宅手当は、第二次大戦後の社会保障制度創設時まで遡る。当時としては、子供を養育している世帯への家族給付の一つとして「家族住宅手当(ALF)」の名称で普及した。その後1971年には、社会扶助(公的扶助)を受給している高齢者や障害者世帯が、そのスティグマからの脱却を目的とした社会福祉住宅手当(AFS)が創設された。この制度は、公的扶助としての給付ではなく、社会保障組織の家族手当金庫から住宅手当として支給されるものである²⁷。そして今日、住宅手当の受給世帯を大量に抱えるきっかけとなったのは、1977年の「住宅融資制度改革」である。この制度は、フランスにおける戦後の住宅保障政策を一変させる出来事であった。この制度が創設された後、フランスの住宅制度は「石への補助→建築補助」から「人への補助→住宅ローンあるいは家賃補助」へと転換していった。この改革の骨子は、主に以下の3点に要約できる。第一に、建設費助成制度の再編と、住宅融資に結び付く新たな対人助成制度の創設(住宅費対人助成制度:(APL))、第二に、既存ストック改善の為の助成強化、第三は、助成融資による持家促進政策である。

住宅費対人助成制度(APL)は、従来の住宅手当制度(AL)よりも手厚く、しかも住宅政策の一種の道具として、明確な位置づけが与えられていた。その意味では、従来までのフランスに存在していた家族住宅手当や社会住宅手当制度とは一線を画したものであった²⁸。この制度はまた、戦後の住宅保障政策の見直し、すなわち国家における住宅建設補助の間接化としての役割を担わせる意図があった。さらに、居住家族の属性を問わず、政府が一定の範囲内で家族数に応じて、ローンや家賃補助を行うものである。ただし、助成先は居住者や家族では無く直接、住宅供給者に行っている。

このような特異な助成方法を採用したのは、助成金によって家主への家賃の滞納やロー

ンの滞納に対する不安を払拭させるためであった。それによって、低所得向けの賃貸住宅建設の促進や、持ち家促進をしやすく出来ると判断したからである。しかしながら、1980年代に起こった、深刻な大量失業やホームレス問題で、住宅費対人助成制度(APL)による住宅建設誘導策は頓挫する。そのため、この制度は、当初の目的である「助成融資による持家促進政策」の性格よりも、もっぱらローン・家賃補助としての住宅手当の性格を強く持った制度として今日に至っている²⁹。

5. アメリカの低所得者向け住宅保障政策

アメリカも、他の先進諸国と同様、公営住宅政策を中心とする政策から住宅手当政策に転換させている。しかし、加えて他の先進諸国には無い、特徴的な住宅保障政策を講じている。アメリカの低所得者向け住宅保障政策の策定にあたって、他の先進諸国と同様、政府の役割は間接的なものにするべきだとする議論が大勢を占めている。その結果として、市場メカニズムの活用が強調される。しかし、NGO組織の活用や、住宅バウチャー制度の活用等を積極的に推進している面において注目できる点が多い。

(1) アメリカの低所得者向け住宅保障政策の起源

アメリカの低所得者向け住宅保障政策の起源は、1929年に起こった世界大恐慌からの脱却を目的としたニューディール政策である。主に、1934年「全国住宅法」及び1937年「合衆国住宅法」の存在は大きい。しかし、本格的に展開されたのは、戦後の復興期である。実際には、アメリカ本土はヨーロッパやアジア地域とは異なり、戦争による物理的な惨禍は少なかった。しかし、第二次大戦の勃発により、住宅建設に必要な物資や人材が戦争に利用されてしまったため、長期間において住宅の改善はなされなかった。そのなかで、戦後の住宅保障政策の基本的な枠組みとなったのは1949年制定の「住宅法」である³⁰。この法律制定の背景には、市中心部への人口の集積に起因する居住環境の悪化や、復員兵の帰還による住宅不足等の問題があった。そのため、全米国民に適切な住宅及び適切な生活環境を提供する目的を掲げた法律となっている。

1949年制定の住宅法は、第二条においてアメリカ国家の住宅保障政策の宣言が明記されている。その内容は、公共の福祉及び、国家の安全、国民の健康と生活水準を確保するためには、深刻な住宅不足を解消する事が大切であるという前提で成り立っている。その為の解決策として、住宅生産や地域開発、荒廃(スラム)地区の撤去を通じて、標準以下の住宅の解消、全米国民に適正な住宅及び適切な生活環境を提供する目標の必要性を指摘した。そして、最終目的として地域の発展及び国家の成長、富、安全の増進に寄与させることを意図している。この政策が今後のアメリカの住宅政策における基本的な枠組みとなる。

アメリカの住宅保障政策の手段については大まかに言えば次の三点が挙げられる。第一に、「住宅税制手段」である。アメリカの住宅税制は主に持ち家促進の為の政策であるといえる。住宅ローンの利子および、地方財産税の所得控除で構成される租税優遇措置の便益

は、累進所得税のもとで、所得が高い者ほど多くの便益を受けるように構成されている。すなわち、住宅税制は高所得者及び中間所得階層が持ち家を取得しやすくさせる制度として機能している。第二に、「住宅金融政策手段」である。その目的は、①住宅金融システムを安定させること。②住宅ローンのための資金を多く供給し、低利融資を実現させることで、住宅建設の促進を目的としている。住宅ローンの保険や保障、住宅金融市場での操作、さらには、直接融資など、高所得層から低所得層まで広範囲な階層に当てはまる制度として構成されている。第三に、「住宅補助政策手段」である。その目的は、低家賃住宅や、家賃補助制度等で供給している。主として住宅困窮者の中・低所得者向けの政策である。この3つの政策の中で、第三に挙げた政策が、アメリカにおける低所得者向け住宅保障の中心となっている。

戦前から低所得者に対するアメリカの伝統的な住宅供給は公営住宅であった。しかし、最近では民間賃貸住宅居住者に補助金を与える制度が主流である。民間住宅は、建設補助や家賃補助を受け取る代わりに、一定期間、居住者の所得階層や家賃に関する制限などを受ける。このような政策を受け、戦後から1970年代までには、アメリカにおける住宅に対する質の問題は一応解決したかに思えた。しかし、他方において新たな問題を生み出した。それは、住居費の増大である。通常、アメリカでは、調整後所得が30%より多くの住居費を充てている世帯の事を“アフォーダビリティ問題を抱えている世帯”と呼んでいる。この問題は特に低所得者ほど高い傾向にあり、アメリカの低所得者向け住宅保障政策において最も深刻な問題とされている³¹。アメリカではこのような問題を解決する施策として、以下のような方法で対応をおこなっている。

(2)公営住宅の政策と問題点

①公営住宅がもたらした社会現象

アメリカにおける公営住宅は、大恐慌と、ニューディール政策が直接的な契機となった。特に、1937年成立の合衆国住宅法において、公営住宅制度化への盛り込みを規定したのが、大きな役割を示している。その後、第二次世界大戦中、公営住宅の建設は一時中断されていた。その際、既存の公営住宅ストックは、軍事労働者と退役軍人の為に利用された。

終戦後、1945年に大統領に就任したトルーマンは、公営住宅を擁護する政策をとった。その一環として1949年に住宅法が制定され、これにより公営住宅は再び制度化された。しかし、公営住宅の建設は、その後における国民の社会階層と人種の問題を更に深刻化させた。それは、公営住宅建設の為に敷地に対する問題に起因している。公営住宅の敷地選定は、公営住宅庁と地方政府の合意が必要であったからである。このため、公営住宅は、中産階級の住宅地から切り離された。つまり、幹線道路や鉄道、河川等の境界付近に多くの場所が選定された。また、人種的な分離を公式の政策としていた。つまり、黒人の住居は黒人向けに建設され、白人には白人向けの公営住宅が建設されたのである。その政策は、既存の人種分布のパターンを縮小させるどころか、むしろ拡大させる結末となった。

戦後のアメリカで繁栄をもたらした要因は持ち家政策であった。そのため、中産階級者にとって、持ち家取得は社会の中心的役割を形成した。一方公営住宅は、持ち家政策から外れた者が、都市の緑辺部に住むための住居となってしまったのである。

②公営住宅における政策上の問題点

公営住宅は、1960年以降、政策上あまり好ましくない手段であるとの見方がなされるようになった。それは第一に、政府が直接に行う住宅建設が非効率であり、対象世帯へのコストが高くなってしまうことである。例えば、駒井(2005)は、公営住宅に対する1世帯あたりのコストはバウチャーの場合の2倍から3倍に匹敵するという研究報告を紹介している³²。もちろん、コストの差や効率性の他にも、バウチャーで既存住宅のストックを活用することで費用削減効果も期待できる。第二に、前述したとおり、公営住宅供給が一定地域に低所得者を集住させる現象をもたらし、居住者の社会参加の妨げになっている事である。そして第三に、アフォーダビリティの水準を達成することが出来ないという事である。このように、1960年代以降、公営住宅はアメリカの低所得者にとって、最適な政策であるという考え方が薄らいでいったのである。そこで、アメリカの近年における動向は、「政府関与の間接化」を中心に政策を転換するようになった。それが、住宅補助政策を用いた低所得者向けの住宅供給である。

(3)アメリカの家賃補助

近年のアメリカの住宅保障政策の指針となっている法律は、1937年制定の住宅法であることは前述した。そのなかでも、“第8条”³³に該当する法律が、アメリカの住宅補助制度の主軸となっている。しかし、この法律が、現在の家賃補助中心に改革されたのは、レーガン共和党政権期である。レーガン政権は、アフォーダビリティ問題に苦しむ低所得者への対策の為、従来までの法律を改正した。その中で、高齢者・障害者向けのものを除き、費用のかかる住宅供給型のプログラム³⁴は不要であるとの見解を示した。そのため、従来の法律に同様に組み込まれていたセクション・エイトから、公営住宅供給や新規住宅、大規模修復等のいわゆる建築補助の内容を同法から削除した。それにより、現在のセクション・エイトは、家賃補助としての性格を有している³⁵。それでは、家賃補助政策とは、どのような政策なのであろうか。

①アメリカ住宅政策のバウチャー制度

バウチャーとは、個人に対して、制約された財やサービスのセットからの選択を行わせる有限の購買力を与える補助金である。つまり、バウチャーは補助の為の制度であり、「利用権・切符・クーポン」等といった表現が使われる。それは、給付の典型的な形式に着目しているからである。

Steuerle(2000)は、バウチャーの定義を以下のように示している。第一に、購買力は個人

に対し、直接的あるいは間接的に与えられる。つまり、実際の支払いは消費者が行う場合もあれば、供給者(住宅の場合は家主)が行う場合がある点。第二に、バウチャーは支出あるいは租税補助(tax subsidy)のどちらの形でもあり得る点。第三に、バウチャーの額には通常は上限がある点。そして第四に、受給者は財やサービスの供給者を選択することができるが、その一方で、購入可能な財やサービスに制約がある点である。

バウチャー制度は、現行のアメリカの住宅保障政策に用いられている制度である。非常に低所得の世帯(地域の中位所得 50%以下)に対して、クーポンが支給され、受給者はこれを家賃支払いの為の一部に充当できる。バウチャーの補助額は、公正市場家賃と所得の30%の差額がバウチャーとして支給される。その計算式は、「バウチャーの額面＝公正市場家賃－0.3×所得」となっている。

アメリカにおけるバウチャー制度は、低所得者に対して公平的に一定の住宅手当を支給する事により、受給者がより高額の家賃の住宅に入居をしたいと考えた場合、一定金額を自助努力によって支払えば希望する住居に移り住む事ができる。つまり、居住選択の自由が与えられている点が大きな特徴である。

6. 日本の理想的な低所得者向け住宅保障政策

先進諸国における住宅保障政策の概要を簡単に記述したが、そこには一定のパターンがあることを指摘したい。それは第一に、各国ともに、戦後復興期における国民の住宅難を解消させる事を目的として低所得者向けの住宅保障政策を社会保障分野としての重要課題として取り組んだこと。第二に、戦後復興期の住宅問題解決策の一環として、各国は挙って公営住宅の建設を行ったこと。これは産業復興面、あるいは経済復興面においてかなりの重要性をもっていたこと。第三に、1970年代を境に公営住宅に対する新たな転換期を強いられたこと。それは、1973年におけるオイルショックによる景気後退の要因も指摘できるが、都市緑辺部に集中させて、大量且つ高層な大型公営住宅を建設したことに伴い、失業者等が公営住宅地域に集住し、一種のスラム化が生じたこと。第四に、スラム化が生じた事により、著しい家賃滞納問題や治安の悪化を引き起こし、住宅供給主体は赤字財政を余儀なくされたこと。第五に、交通の良い都市部と、交通の不便な都市緑辺部に住む住民との居住の二極化が、その後のスラム化を更に加速させたこと。第六に、そのため各国では公営住宅における市場の失敗を解消するために、市場解放化を推進させたこと。第七に、一般的には民間住宅への建設補助、住宅補助、優遇税制を行うことにより解決を促したこと。そして第八に、特にアメリカでは、住宅補助の用途を明確化させるために、住宅バウチャー方式を導入させた事という点に要約出来る。

各国における住宅保障政策の概要は図表2-1に示した。前述したように、先進諸国における住宅保障政策は、福祉政策の一環として位置づけられている為、社会保障制度の中で借家世帯の家賃負担を軽減させるような施策が行われている。諸外国では1970年代からの公営住宅供給への失敗の教訓を活かし、公営住宅を通じた政府による直接供給型の住宅

保障政策を、主要路線から補助路線へと変更させた。それに代わり、市場メカニズムを活用させた政策へ転換させ、建築補助や住宅手当政策への方向転換をおこなっている。それは、各先進諸国が、快適な住環境整備が社会保障政策の一環であるとの観点に立って取り組んできた結果である。

図表2-1 各国における住宅保障政策の現状

	イギリス	ドイツ	フランス	アメリカ	日本
供給方法	西ヨーロッパ型(基本的に現金給付型)			アメリカ型 バウチャー給付	公営住宅供給
住宅保障政策実施の起源	1919年	1956年 (旧西ドイツ)	1948年	1937年	1951年
現在の給付の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅賃借人については家賃減額、民間住宅賃借人については家賃手当が支給。 ・公営住宅はPFIが中心。 	<ul style="list-style-type: none"> ・賃貸住宅の居住者に住宅手当を支給。持家居住者に対する負担補助もある。 ・東西ドイツ統合後は旧東ドイツ地域にも拡大。 	<ul style="list-style-type: none"> ・被扶養者を有する世帯に家族住宅手当、高齢者・障害者等に社会住宅手当、住居費負担が過重な世帯に応能住宅援助を支給。 	<ul style="list-style-type: none"> ・民間賃貸住宅に居住する収入一定基準以下の世帯の家賃補助。 ・現在は、バウチャー方式の家賃補助政策が中心である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅法により、一定収入以下の世帯に対して公営住宅入居条件が得られる。 ・公営住宅入居方法は、抽選によるものと、ポイント方式、優遇抽選制度で決定する。
給付額	・家賃の60%にあたる基準値、世帯構成等による必要経費基準、収入により決定。	・世帯人員、収入による負担可能家賃と家賃支払額により決定。	・世帯構成と収入による最低家賃額と現実の家賃支払額により決定。	・収入の一定割合と基準家賃との差額を支給(家賃負担率を30%程度に調整)	—

この表では住宅政策のパターンを「西ヨーロッパ型(イギリス・ドイツ・フランス)」と、「アメリカ型(アメリカ)」に分類した。双方共、住宅供給方式は住宅手当制度を中心として用いており、公営住宅を通じた建築補助に関しては廃止あるいは縮小傾向を示している。

つまり、1970年代あたりから公営住宅を通じた直接供給型の住宅政策の見直し、住宅補助という形での個人補助が主流となっている。その中でもアメリカは、補助手段にバウチャーを用いている。このバウチャー方式は、OECD(1993)の調査によると、供給側に補助を与えるよりも行政コストを約半分に抑制させることが可能であり、懸念されている民間家賃上昇も約2%程度で抑える事が出来ると説明している。

第1章において簡単に触れたが、バウチャーにはその他の形態の補助金と比べて次のようなメリットがある。第一に、バウチャーを支給された個人は、住宅に対し選択の自由が

許される点、第二に、用途を住宅に限定させることにより、賃貸料としての財貨・サービスとしか交換出来ない点、第三に、譲渡制限を課すことにより、他の人に権利を譲る事が出来ない点である。譲渡制限が無ければ、受給者は金券ショップなどで住宅バウチャーを売却し、現金化してしまう可能性がある。このような現象に対しては、規制を設ける必要があるだろう。

住宅バウチャーを導入する事の効果としては、第一に、受給者が住宅選択を行うことにより、本人に最も適切である住宅を選好する事が可能である。このこと自体、受給者の効用を高める事に繋がる。第二に、供給者間(家主)での競争を活発化させ、それが住宅に対する質の向上等をもたらす事にもなる。筆者は、日本で低所得者に対して公平な住宅保障政策を実現させるならば、経済効率性も考慮に入れて、公営住宅を通じた直接供給を原則廃止させ、アメリカ型のバウチャー方式を導入させるのが最も望ましいと考える。その場合、最も懸念される問題がバウチャーにおける家賃補助政策の財源問題であろう。この問題に関しては、所得における補足率の問題等、更に詳細な分析が必要な為、具体的な金額に関しては今後の研究課題としたい。仮に、アメリカ型のバウチャー方式の家賃補助を考えるならば、アフォーダビリティとしての所得に占める住居費の割合を設定させることが不可欠である。その際、谷方式で考えられている住居費負担割合の上限を20%に押さえる政策が必要である。

7. まとめ

欧米諸国の低所得者向け住宅保障政策は、1970年代以降公営住宅供給から家賃補助へ移行させている。その主な原因は、前述でも延べているが、①公共政策による国の公営住宅の非効率性が高いこと、②戦後から1970年代前半までの都市緑辺部集中型の公営住宅建設が、スラム化を招いたことである。その状態からの回避策として、住宅補助あるいは建設補助としての住宅手当を通じた低所得者対策を施した。つまり、直接供給から間接供給への移行である。その方法は、住宅補助を通じた現金給付型の欧州型と、現物給付型を用いたアメリカ型の違いがあるにせよ、公営住宅に対する問題を住宅手当という観点から早急に解決させた点では共通している。

現物給付型公営住宅を基本的に据えた政策を講じているのは、欧米先進諸国では日本だけである。それは、低所得者に対する住宅保障問題を、社会政策の一環としてとらえているか否かに関わっている。図表2-2は、各国の住宅に関するデータである。このデータによると、西ヨーロッパ型(イギリス・ドイツ・フランス)は、住宅手当に比重を移しつつ、公営住宅供給と住宅手当の二本立てによる補助を行っている。しかし、公営住宅供給は、各国共縮小させている傾向にあることは前述した。一方、アメリカはバウチャー方式による住宅補助を基本としており、公営住宅供給はほとんど行っていない。

図表2-2 各国の住宅に関する基礎データ

	イギリス	ドイツ	フランス	アメリカ	日本
人口	59,554千人	82,532千人	59,630千人	288,600千人	126,926千人
世帯数	24,346千世帯	38,720千世帯	23,810千世帯	109,297千世帯	47,063千世帯
平均世帯人数	2.37人	2.13人	2.50人	2.69人	2.67人
住宅ストック数	25,770千戸	39,141千戸	29,495千戸	119,117千戸	53,866千戸
住宅着工戸数 (対住宅ストック比)	212千戸 0.80%	297千戸 0.80%	294千戸 1.00%	1,953千戸 1.60%	1,174千戸 2.20%
世帯あたり戸数	1.024戸	1.011戸	1.239戸	1.090戸	1.141戸
戸あたり床面積(注1)	87㎡	95㎡	97㎡	148㎡	96㎡
(内持ち家)	95㎡	124㎡	114㎡	157㎡	125㎡
(内借家)	75㎡	76㎡	76㎡	113㎡	48㎡
一人あたり平均床面積	44㎡	41.6㎡	40.7㎡	65.3㎡	36㎡
持ち家率	70.40%	42.60%	56.00%	68%	61.20%
新築住宅平均価格 (年収倍率)	2,547万円 3.8倍	2,513万円 6.0倍	1,576万円 4.7倍	2,129万円 3.4倍	3,515万円 4.9倍
社会賃貸住宅ストック数	5,104千戸	約2,300千戸	3,953千戸	1,632千戸	約2,179千戸
社会賃貸住宅フロー数	19,138戸	14,740戸	42,609戸	ほとんど無し	約21,000戸
住宅手当予算額(注2)	21,889億円	2,432億円	6,999億円	19,028億円	—

注1 戸あたりの平均床面積は、壁心換算値である。また、アメリカは長屋建・共同住宅を含まない。

注2 住宅手当予算額は、2003年の年平均為替レート(International Financial Statistics2004(IMF))により換算。

資料) 国土交通省[2005]参照。

さらに、日本の住宅事情を諸外国と比べると、持ち家率や平均床面積等ではあまり大差が無い。しかし、低所得者向けの住宅保障政策に至っては、1970年代から欧米各国が公営住宅供給から住宅手当制度に移行させているのに対し、日本だけが公営住宅供給のみに依存している。

日本の公営住宅も、現在、様々な問題を抱えている。その現状を解決させる為には、低所得者に対する住宅保障政策を見直す必要があるだろう。そのためには、公営住宅のみに依存している現状から、住宅手当制度の導入へ移行させることが必要である。さらに、経済的に効率的な住宅供給を行う為には、アメリカ方式であるバウチャー制度の家賃補助政策を採用するのが最も望ましい。しかし、家賃補助政策としてのバウチャー制度は、市場メカニズムの活用を大前提とした制度であるため、市場では対応出来ない者が発生してしまうのも事実である。障害者や高齢者等がその問題に該当してしまう主な例である。このような者に対して、公営住宅を通じた現物給付を行うのは、公共政策上必要不可欠である。

つまり、基本的にはバウチャー方式による住宅手当制度を、アメリカ型を参考に採用する。そして現状の公営住宅は、ストックを最小限に切り詰め、市場で対応が困難な者のみに限定した住居としての役割を強くさせること。それが現状制度の在り方として、最も望ましいであろう。しかし、この問題の詳細については本論文の第6章において説明したい。

それではどのような面が日本の公営住宅の問題点なのか。その問題については、日本の公営住宅の歴史的変遷から振り返り、次章以下で論述する。

-
- 1 一般的に、付加価値税の事を指す。
- 2 正式名称は、公的助成住宅という。
- 3 おもに、連邦住宅庁(FHA)保険、政府・政府支援機関(GSE)による住宅ローンの証券化を支援している。
- 4 「低所得者用住宅税額控除(LIHTC : Low-Income Housing Tax Credit の略)」であり、低所得者向け住宅を開発する民間ディベロッパーに税額控除を与える政策である。
- 5 「政府援助法人(GSE : Government Sponsored Enterprises の略)」であり、米国における特殊法人の事である。例えば、米国の住宅金融公庫等を指す。
- 6 Pooley, C. G[1992].
- 7 通称、グリーンウッド法と呼ばれ、公営住宅建設を郊外から都市中心部の再開発地域に切り替えたきっかけとなった法である。
- 8 小玉徹[1999],pp33-79.
- 9 小玉徹[2005],pp46-58.
- 10 Donnison, D. & Ungerson C[1982],pp237-240.
- 11 イギリスの社会保障省。
- 12 田端光美[1990],pp273-287.
- 13 1990年1月1日以降は10年間と規定される。
- 14 1956年以降は第二次とされている。
- 15 通常は1年間有効である。
- 16 連邦政府は、1989年に「住宅建設促進法」を制定して、地下貯蔵室、屋根裏等を住居に転換するために税制優遇と低利貸付を実施した。そのほか、1986年に一旦停止していた連邦の社会賃貸住宅建設への直接助成を再開した。
- 17 低所得者、高齢者、多子世帯、ひとり親世帯などが対象となる。(同法第1条2項)
- 18 大場茂明[2005],pp72-80.
- 19 都留民子[2005],pp33-45.
- 20 檜谷恵美子[2003],pp252-255.
- 21 HLM 適正家賃住宅=公社(HLM 公社、整備開発公社)とは、株式会社・協同組合で国の監督に服するHLMが建設し、低賃料で一定の低所得者に貸家を供給する組織である。また、整備開発公社とはHLM公社が転換された商工業的公施設法人で、締結する契約は私法契約となるが、良質なサービス提供に定評がある。
- 22 戦後における諸外国の住宅政策を代表するもので、大量生産を基本とする建設物の呼称である。
- 23 団地によっては、外国人が全居住者の半数を上回る地区も存在した。
- 24 住宅需給関係が逼迫していたパリ等の都心部では特にこの傾向が強かった。
- 25 都留民子[2005],pp36-38.
- 26 2004年12月21日に、フランス国家とHLM全国連合(USM)が結んだ「住宅建設議定書」では、「住宅をめぐる現在の危機は、この10年来の住宅建設が不十分であったことに由来している」と記されている。
- 27 財源は、ALFが事業主拠出なのに対し、AFSは国庫負担となっている。
- 28 住宅費対人助成制度(APL)と従来の住宅手当制度(AL)の相違点は、APLが持家促進政策を推進させる意味合いから住宅投資と結びつき、かつ所得を基本要件として、対象となる住宅に居住するすべての人に適応している点である。それに対しALは、家族政策や社会政策としての意味合いが強く、住宅側の要件よりも家族構成や扶養される子供の数、世帯主

の年齢等、いわば居住者側の要件が強く反映されていた。

²⁹ 都留民子[2005],pp38-39.

³⁰ Struyk, Raymond J, Margery A. Turner and Makiko Ueno[1988].

³¹ 岡田徹太郎[2005],pp59-71.

³² Struyk, Raymond J, Margery A. and Marc Bendick[1981].及び、Lowry, Ira S[1983].
及び、Houenstein, E.Jay[1986].の論文に、バウチャーのコストに関する記載がある。

³³ 連邦住宅法第8条という意味で、一般的に“Seccion8”と呼ばれている。この法律はアメリカにおける家賃補助制度の代名詞的な用語として一般的に用いられている。しかし、制定当初の同法は、新規建設、住宅修復、家賃補助までもが含まれる、総合的な施策であった。(詳細は、岡田徹太郎[2001].)

³⁴ 例えば公営住宅の建設。

³⁵ 岡田徹太郎[2004].

第3章

日本における公営住宅の歴史の変遷

<構成>

1. はじめに
2. 公営住宅法設立時の社会状況と公営住宅の特徴
3. 1959(昭和 34)年における制度改正の経過
4. 1996(平成 8)年における制度改正の経過
5. 2005(平成 17)年度における制度改正の経過とその後の政策過程
6. 公営住宅政策の転換期と今後の役割
7. まとめ

1. はじめに

公営住宅法は、1996(平成 8)年の改正までに、大小あわせて 16 回程度の改正がおこなわれた。そのなかでも、代表的な入居者の家賃政策に関わるものは 1959(昭和 34)年度改正と 1996(平成 8)年度改正である。

1959(昭和 34)年改正は、収入超過者に対する明け渡し努力義務や、割増賃貸料制度の規定を課した。それは、公営住宅における収入超過者への是正措置の先駆けとなる。その後、1969(昭和 47)年改正で高額所得者に対する明け渡し請求を自治体が行えるようになったのも、1959(昭和 34)年改正の影響が強い。この改正は、公営住宅居住者の内、収入超過者を対象に割増賃貸料を課す事から始まる。その額は、通常の賃貸料の 2 割から 8 割程度の割増を課すものであった。筆者は、この改正が成功したか否かはさておき、応能家賃制度の先駆けになっていたと考えている。また、この改正により、不十分ながらも同一所得階層間における公営住宅と民営住宅での居住者間の不公平はある程度是正された。

次の大改正は 1996(平成 8)年である。1959(昭和 34)年改正以降、小さな改正は行われたが、大きな公営住宅の家賃制度改革は 1996(平成 8)年改正まで行われていない。確かに、1969(昭和 47)年には、高額所得者に対する明け渡し請求を行える改正を行っている。しかし、その改正は高額所得者是正措置としては不完全な改正である。それは、公営住宅居住

者とはいえ居住権という権利性を持っている事や、彼らは住宅困窮者であるという見方から、思い切った改革に踏み切れなかったのが原因である。その意味で、従来からの家賃改正を根本的に変革させた改正といえ、1996(平成8)年の大改正である。

1996(平成8)年改正はまず、東京都における公営住宅条例の改正により転換期を迎える。公営住宅に居住していても、当該住宅の利便性に応じたメリットを負担する必要があるからである。それは、公営住宅における家賃算定方式を、従来型の法定限度額方式から応能・応益家賃方式に替えるものであった。それが現在の公営住宅の家賃体系の基本となっている。

最近の改正では、2005(平成17)年の住宅関連三法の成立¹がある。この改正は、公営住宅の市場化を促すものである。1996(平成8)年改正から議論されてきた内容で、従来型の公営住宅の在り方を根本から改正する制度であると言われている。2005(平成17)年の住宅関連三法の成立は、従来のような公営住宅における収入超過者の問題や、水平的公平の問題を払拭する足がかりとなるものである。その意味では、従来までの公営住宅が抱え込んでいた諸問題を、ようやく解決の糸口へ導き出した法律であった。

新たな制度改正が行われたことにより、従来型の公営住宅のスタイルから脱却し、①公営住宅の市場化、②水平的公平の実現、③バリアフリー住宅としての役割の確立等が可能となる。それは、新たな公営住宅制度の幕開けとも言える改正である。

そこで本章では、①公営住宅制度がどのようにして今日の姿を作り上げたのか、②制度の改正時の問題点と特徴は何か、③今日の公営住宅家賃制度の問題点を是正させるためにはどのような方法が望ましいのかを、歴史的観点から考察する。

2. 公営住宅法設立時の社会状況と公営住宅の特徴

公営住宅法の成立までの過程を考える場合、戦前の住宅営団の廃止と、国庫補助庶民住宅の登場を語らなければならない。この2つの出来事が、公営住宅法制定以前における日本の住宅困窮問題を物語る源流と思われるからである。

(1)住宅営団が廃止された背景

住宅営団は、1941(昭和16)年5月1日に、関東大震災後の復興政策の一環として設立された同潤会を引き継ぐ形で設立された。そして、戦時中には主に工場労働者に対する住宅供給機関という役割を果たしていた。

終戦を迎え、住宅困窮者対策の一環としての住宅営団の役割は大きくなるかのように思えた。それは第一に、当時の厚生省と並んで、住宅政策の推進に中心的な役割を担うものとして期待されていた点。第二に、住宅建設に関しても、地方公共団体と同等の役割が期待されていた点。特に、応急簡易住宅の建設や、既存の建物を転用させる意味において、住宅営団が中心となって行うことへの期待感からである。そして第三に、住宅営団は、広く住宅問題に関与することが期待されていた点である²。

しかし、住宅営団は、次第に業務の非効率等を巡って批判が強まった。その批判の第一は、経営の非効率であった。それは、住宅営団が建設した住宅コストが非常に高額であった事が原因として挙げられている。そして第二に挙げられた問題は、コストの高い住宅にも関わらず、住宅の質が著しく悪い事であった。さらに第三には、GHQが住宅営団のような特殊機関を廃止する方向であったのも無視出来ない。当時、住宅営団に関わらず特殊機関と称されていた団体に対し、GHQは非軍事化の名目の下で、廃止の方向で検討に進んでいた。それは住宅営団も例外ではなかったからである。

それではなぜ、GHQは特殊機関の廃止に追い込んだのだろうか³。それは第一に、国家資金あるいは補助金が、資本金あるいは経営費の全額あるいは50%以上投入されていた事。第二に、国家の指揮・監督権が付与されていたこと。第三に、資材、物資、資金、労働等の業務領域において独占的機能をもっていた為と言われている。すなわち、国家の直接的支配が行われるパイプ役としての機能を強くもっていた為である。それは、GHQが当初掲げていた「非軍事化」、「集中・独占の排除」が、民主化政策には必要不可欠であるとの考えに反していたからであろう。このような背景のもとで、1946(昭和21)年12月23日に住宅営団は廃止された。しかし、戦後の住宅営団の廃止は、その後における公営住宅法成立への大きなステップとなった。

(2)公営住宅法・制度の設立過程

戦後の住宅政策は、住宅不足数の解消を目的として、1945(昭和20)年9月に制定された「罹災都市応急簡易住宅建設要項」に始まる。それと前後して、1945(昭和20)年に「戦災復興院」が設立、それと相まって、1946(昭和21)年に住宅営団の廃止となった。また、海外からの復員兵や引揚者等の住宅需要に対し、住宅として利用する建築物を住宅化するために、既存の建物の住宅への転用を図る住宅緊急措置令が1945(昭和20)年11月に施行された。そうしたなかで、戦災復興院は1948(昭和23)年1月に内務省土木局と統合されて建設院として新たに発足した。その後、建設院は同年7月、建設省と改称して住宅政策とそれに基づく住宅行政は建設省に一元化される動きが本格化した。このような経過を経て1950(昭和25)年に住宅金融公庫法が、1951(昭和26)年に公営住宅法が、1955(昭和30)年に日本住宅公団法が制定・施行されたのである。この法律が制定された目的は、戦後の住宅難対策であった⁴。

日本における公営住宅制度の特徴は、①供給の主体が地方自治体であり、国は国庫補助を通じて間接的に供給しているとされる点、②入居基準に第一種・第二種といった種別が設定されており、収入に応じて入居条件が異なっている点⁵があり、後にこの特徴がかえって当該住宅に対する利用者負担の公平を損ねる原因の一つであるともいわれた。ではなぜ、このような問題を残したのかを簡単に振り返る。

①公営住宅供給に国庫補助が導入された経過

前述したが、戦後最初に実施された住宅困窮者向けの住宅政策は、「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」に始まる。この法律の当初の目的は、罹災者に対する越冬対策であり、政府の責任で住宅を供給するものであった。しかし、この応急簡易住宅供給の過程では木材の供給不足・労働者不足といった問題に悩まされ、応急簡易住宅の価格の上昇が避けられなくなった。当然、応急簡易住宅の価格上昇は、必然的に入居希望者の減少に繋がり、応急簡易住宅本来の機能も不全に陥った。そこで、この問題への対応策として、各地方団体等より国庫補助に対する要望がなされ、政府も「罹災都市緊急住宅対策費国庫補助要綱」を1945(昭和20)年11月22日に発布、これが後の公営住宅に国庫補助を盛り込む事へと繋がった。

②公営住宅供給が地方自治体主体である事の理由

戦前、特に関東大震災後、日本の公共住宅供給の事業主体は公共団体に限定されていなかった。1941(昭和16)年5月1日より、関東大震災後の復興を目的として設立された同潤会を引き継ぐ形で住宅営団が設立された。しかし、第2次大戦直後、住宅営団がGHQによって閉鎖機関に指定された事で、国庫補助付き庶民住宅の供給は専ら他の公共団体が担っていた。

その後、1948(昭和23)年の段階では「新築の事業主体はなるべく都道府県又は市」とされ、更に1949(昭和24)年では「事業主体は都道府県又は市とする」と限定された事で、公営住宅法制定以前の段階において国の補助による地方自治体の直営方式の骨子が形成されたのである⁶。

③公営住宅に第一種・第二種の種別がなされていた理由⁷

この種別が設けられたのは、公営住宅法設立時における建設省と厚生省の所管争いの結果である。住宅営団が閉鎖に追い込まれた後、1948(昭和23)年初頭には「建設院」が設置された。建設院は、「庶民住宅は建設院の手で」というスローガンのもと、①国庫補助全額化、②コンクリート共同住宅建設を実現させようとした。しかし、この案で最も懸念されたのは、応急簡易住宅の時と同様、住宅建設のコンクリート化による建設費の高騰のため家賃が高額となり、庶民住宅としての役割が果たせなくなる危惧感であった。そこで浮上した案として、国庫補助全額化の本格的な議論がなされた。

さらに、1951(昭和26)年の予算審議過程において、国営住宅案が建設省から提出された。その内容は①鉄筋コンクリート造国営住宅1万戸を建設する、②全額国庫支出とし、償還も利子も考えない、③1戸あたり十坪程度とする、④家賃は管理費と修繕費だけを見込んで月額400円程度、⑤入居者は当時の所得階層の15%を占める月収6千円以下の所得者を対象とする、⑥入居後に所得が上昇した場合には退去させる、といったものであった。

一方、これと同時期に厚生省からも厚生住宅案が提出された。この案は、①木造一戸あ

たり平均7坪半の専用住宅と鉄筋コンクリート・アパートの二本立て、②家賃は月額3百円程度、③地方公共団体の民生委員などの手によって「住宅困窮者のリスト」を作成し、入居者選定に対してはこのリストを利用する事であった。

このように、ほぼ同時期から建設・厚生両省から住宅政策に対する案が提出されたが、共に「低廉住宅供給の必要性」といった考え方では共通していた。しかし、厚生省が住宅政策に関与しようとした意図は、「生活困窮者の広い層を包含した住宅政策」策定にあったといわれており、そのような目的を持たない建設省とで、規格・家賃及び供給方法といった面で相違点が生じた。

その後、両省から住宅政策に関する予算案が提出され、その調整が経済安定本部でなされた結果、従来の庶民住宅に加えて“甲型”と呼ばれる庶民住宅が供給されることになった。この庶民住宅（甲型）の供給内容は、①住宅の規模を8坪とする、②建設に対する国庫補助2分の1、③事業主体が市町村の場合には更に都道府県から5分の1の補助、④家賃月額400円以下、とするものであった。この庶民住宅（甲型）は、建設省の意見よりもむしろ厚生省の意見が強く反映された内容であり、この庶民住宅（甲型）が後の公営住宅第二種に至ったといわれている⁸。その後、公営住宅法の制定により、第一種と第二種の明確な区分けがなされた。

制定時における第一種と第二種の入居条件としては、第一種は、入居者の平均月収から、扶養家族一人につき1,000円を控除した額が、家賃の6倍以上15倍(その額が2万円を超えるときは2万円以下)の世帯に対して賃貸する事としている。また、第二種に関しては、第一種の家賃を支払う事が困難な世帯(平均月収1万円以下)の低所得者に賃貸する事を規定した。公営住宅建設に関わる国庫補助も、第一種に関しては建設費の2分の1、第二種に関しては3分の2を負担する事になり、家賃は第二種公営住宅を、より低廉にする施策がなされて施行された。

このような条件の下で、公営住宅法が制定されたわけであるが、制度創設時には、建設省と厚生省内での所管争いがなされたにも関わらず、当時の住宅困窮者対策としてはかなり画期的なものであった事が伺える。それは第一に、低所得者を対象にしたとはいえ、第一種公営住宅の入居基準が6倍～15倍程度の月収を得ている者を対象としていたこと、第二に、日本の戦後における住宅水準の向上に一定の役割を果たしたこと、第三に、公的住宅の建設や供給を地域の意志と責任においておこなった事である。これはまた、地方分権的要素を内包した制度の現れであった⁹。

3. 1959(昭和34)年における制度改正の経過

1959(昭和34)年改正の焦点は、第一に収入超過者への問題。第二に、割増賃貸料の問題である。公営住宅は制度確立後、住宅困窮者に対する住居の確保を目的として建設された。そして、入居後に所得が上昇した場合には、退去させるという条件があった。しかし、30年代になると入居者が増え、その上一度抽選に当たった世帯に対しては将来、収入が超過

しても居住権を盾として明け渡しをしない世帯や、結婚をした世帯に対して世襲を行うような問題も生じた。以下、1959(昭和34)年改正に議論された内容を簡単に記述する。

(1)明け渡し努力義務

この問題の発端は、多くの低所得者が公営住宅に入居出来ないでいることが焦点となる。その原因の一つに収入超過者の明け渡し問題があった。1959(昭和34)年の「公営住宅法の一部を改正する法律案」の提案理由説明では、収入超過者についての意見が延べられている¹⁰。当時も現在と同様、抽選による選別をしなければならないほど多数の低所得者が公営住宅に入居出来ずにいた。これらの世帯は、公営住宅よりも高い家賃である民間住宅に入居をしなければならない。他方では、当時の公営住宅入居基準を収入面でオーバーして入居している世帯もいた。つまり、同一所得階層世帯における水平的公平が保たれていないという問題が浮上したのである。

しかし、この問題に関して野党の考えは違っていた。公営住宅における水平的公平が保てていないのは、社会政策の名において国家が建てるべき公営住宅の建設を怠った事が原因であるとした。つまり、明け渡しを強制させることは、住宅困窮者の問題を、一部の収入超過者だけに摩り替えてしまうだけであると反論した。そして、公営住宅に入居出来ない公営住宅のストック不足に関しては、政府の責任で公営住宅を大量建設するのが当たり前であり、それが社会政策として望ましいという考え方がなされた。

また、居住者側も、この法案は居住権を無視するものであると反対した。しかし、この問題の裏には、公営住宅に対する譲渡の問題があった。1951(昭和26)年制定の公営住宅は、かなり積極的に一定年限を経過した住宅に対して、譲渡を認める方針をとっていたと言われている¹¹。ところが1953(昭和28)年の通達によって、譲渡を慎重にする方針にかわっている。さらに1954(昭和29)年の通達では、原則として譲渡は認めない方針となった。このことは、それまでの公営住宅入居者の期待を裏切る結果となった。つまり、公営住宅入居者の多くが、将来的に公営住宅は安価な価格で払い下げてもらえるものと思いこんでいたのである。ところが、譲渡はみとめられなくなり、さらには収入超過者に関しては明け渡しを請求されたのである。明け渡しに対する改正法は居住者にとっては、とうてい受け入れられない法案であった。つまり、明け渡しに関する法案は上述のような経過から、公営住宅居住者にとっては、突如として浮上した法案であった。そのため、政府としても公営住宅明け渡しの徹底化をする事は困難であった。そこで、「明け渡し努力義務」と称す、いわば妥協的な改正をおこなったのである。この法案は、あくまでも入居者の立ち退きを目的としているのではなく、「強制的には追い出さない」、「話し合い」を行うというものであり、この制度は現在でも続いている。

結局のところ、明け渡し努力義務というのは、法律効果の緩い制度として機能させなければならなかった。そのため、明け渡し努力義務というのはただ単に、入居者に精神的・心理的な負担と打撃を与えるという、マイナスの作用しかない制度として存続してしまっ

たのである。また、政府は、明け渡しを承諾した世帯に対しては、公的部門が管理している別の居住団体である、公庫住宅や公団住宅に移る事が出来るように斡旋を行う方針であった。しかしそれは、つぎのような批判を受けた。第一の批判は、公庫住宅や公団住宅も入居希望者が高く、高い抽選倍率を示していた点である。その為、公営住宅の明け渡し努力義務の対象世帯に対して公庫住宅や公団住宅に優先入居出来る世帯を多く期待する事は不可能であった。第二の批判は、たとえ公庫住宅や公団住宅への優先入居が認められたとしても、経済的にそれらの住宅に移る余裕のある世帯は限られていたという問題があった。実際、当時の公団住宅の家賃はかなり高額なものとなっており、いくら公営住宅で収入を超過しており、明け渡し努力義務を課せられていたとしても、公団住宅の家賃を支払う事が困難な世帯も多かった。

結局、1959(昭和 34)年改正の収入超過者に対する施策は、法律として可決はしたが、いかにも曖昧な妥協案に終始してしまったのである。この背景には、行政側も、収入超過者が公営住宅明け渡しした後の対策を整備していなかった事が原因であった¹²。

(2)割増賃貸料制度の創設

1959(昭和 34)年改正のもう一つの柱は、割増賃貸料制度である。前述の如く、明け渡し努力義務の規定は、入居者の居住権を脅かすものとして批判の的となった。しかし、行政側も居住権の問題から、明け渡しを強制するまでには及ばず、結局この規定は単なる入居者の精神的・心理的増大を煽る程度の規定に留まった。

これにたいし、改正法の成立によって直ちに入居者の生活利益に現実的な影響を及ぼす問題として挙げられるのが、割増賃貸料制度の創設である。この改正法が意図する家賃の値上げには、性格の異なる二つの問題が含まれていた。それは第一に、収入超過者から割増賃貸料を徴収するという問題である。そして第二は、家賃の不均衡是正の為に家賃を上げ、それを修繕費等に充てるといったものであった。この二つの問題は、制度上の相互関係は無い。しかし、ともに家賃の事実上の値上げということで一致しており、批判の対象となった。以下、二つの問題について簡単に触れる。

①割増賃貸料制度

この制度は、収入超過者で明け渡し努力義務を課せられている世帯を対象とした、割増賃貸料を課す制度である。趣旨は、本来ならば収入超過者は公営住宅に入居すべきではないという前提から発している。公営住宅は低所得者の為に供給されており、収入超過者は公営住宅を通じた家賃補助の恩恵にあずかる資格は無いから、原則立ち退いてもらうのが前提である。その際、立ち退きが困難な世帯に対しては、家賃の割増で対応する考えの下に成り立っている。前述したように、明け渡し努力義務は収入超過者に対し心理的・精神的圧迫を与えるのみの制度となっていた。そこで、家賃を上昇させることにより、経済的な方法で明け渡しを促進させようとした。

公営住宅の魅力は住宅の質ではなく、近傍同種の民営住宅よりも低家賃であるという見方が多い。その家賃が上昇すれば、公営住宅の魅力も無くなり、高額な家賃を支払ってまで公営住宅に入居しようとは思わない。したがって、割増金を徴収すれば収入超過者は公営住宅を明け渡すだろうとの思惑があった。しかし、割増賃貸料制度の実施は、“割増賃貸料さえ払えば、収入超過者は出てゆかなくても良い”という構図を作り出してしまっていた¹³。事実上、たとえ割増賃貸料を払ったとしても、民間借家の近傍同種家賃と比較するならば低い家賃で押さえられていた。その結果として、収入超過者への明け渡しに対する諸施策は、事実上大きな効果を有する制度として機能しなかった¹⁴。

②修繕代金制度

修繕代金制度の創設による、家賃の値上げの目的は二つある。第一に、公平性の原則から、家賃の不均衡をできるだけ是正し、入居者の負担の不公平を少なくするのを目的としている点である。当時の公営住宅は、法定限度額方式が採用されており、住宅建設時における費用等に管理事務費等の維持費を考慮して、住宅ごとに家賃額が設定されていた。その為、公営住宅に入居していながら建物によって、一方では高額な家賃を支払わされ、他方では極端に安い家賃で入居していた。この問題を不合理であるとして議論がなされたのである。第二に、家賃と修繕費との関係で、あまり安い家賃のために修繕ができない状態にある場合、安い家賃の公営住宅は修繕目的として、家賃を値上げすることができるようにしたのである。

当然ながら、この問題に関しても居住者側から多くの異論が出た。その問題の根源には、家賃の値上げが住宅の修繕費の為であると行政側が主張しているにもかかわらず、それを入居者が信用していない結果であった。それは、公営住宅の事業主体は修繕に対しては予算の問題等でほとんどおこなわない現状があったからである。つまり、入居者自らが修繕費を捻出して、住宅を維持していたのである¹⁵。

結局のところ、行政側は家賃の値上げに踏み切ったが、大きなしこりをのこした。その原因は、行政側が採算性ばかりを協調させ、家賃が入居者の負担に耐えられる状態であるかどうかという問題を考えなかったからである。いわゆる、今日におけるアフォーダビリティとしての概念を少なからずもっているならば、このような反発は受けなかったであろう。

(3) 1959(昭和 34)年改正の問題点

公営住宅が、住宅困窮者に対して供給されている趣旨から考えるならば、入居後、収入を超過した場合に明け渡しをする事は当然である。しかしながら、当時の公営住宅は将来的に居住者に譲渡されるとの居住者側の期待感があった。そのため、明け渡しに対する居住者の反対は強く、行政側も当然である問題に対して、十分な対応を施す事が出来なかった。その背景には、政治化の影響も無視する事ができない。

結局、1959(昭和34)年改正では、割増賃貸料制度が導入され、入居収入基準が設定され、その基準を超えた入居者に対し、明け渡し努力義務が課せられた。その内容は、第一種で最高40%、第二種では最高80%の割増賃貸料を課するという内容の改正であった。さらに、明け渡し努力義務の規定が加わった。しかし、このような制度改正を設けたにも関わらず、家賃の不公平を是正する踏み込んだ改正は出来なかった。結局、公営住宅は民間住宅よりも家賃面や居住面において、優遇された住宅となった。そのため、収入超過者は割増賃貸料を支払っても、引き続き入居した。

その後1969(昭和47)年改正において、上述の内容を改善させるため明け渡しを強制する規制をおこなった。「明け渡し請求制度」の導入である。それは、「収入が一定基準を超えた世帯は、公営住宅には居住すべきではない」とする、公営住宅設立の趣旨に則っている。この改正が発端となり、公営住宅における収入超過者問題は、あらゆる所で議論の対象となり始めた。その意味で1959(昭和34)年改正は、現在の公営住宅問題である、収入超過者の問題や、水平的公平を巡る問題の出発点ともいえる重要な改正であった。

4. 1996(平成8)年における制度改正の経過

公営住宅の家賃制度は、1959(昭和34)年改正により収入超過者への対応や割増賃貸料制度、明け渡し努力義務、さらには、1969(昭和47)年改正における明け渡し請求によって、公平を確保しようとする対策が実施された。しかし、当時の公営住宅家賃は居住面積や立地場所等、あらゆる面において近隣における民間住宅よりも割安であった。そのため、前述のような改正がおこなわれていたにも関わらず、公営住宅の立ち退き問題はなかなか解決されなかった。この問題は、特に都心部において深刻な問題であった。都心部では、地価の高騰も影響し、民間住宅と公営住宅の家賃格差の乖離が多く見られるようになったからである。このような問題を背景として、公営住宅法の大改正である1996(平成8)年改正が行われた。この大改正で最も特筆できる点は、収入超過者に近傍同種の家賃を課すことを規定した点である。この問題は当初、東京都の都営住宅制度の家賃算定方式の改正から始まった。

(1) 都営住宅における旧制度と新制度の家賃の算定方式の変遷¹⁶

戦後、数回法律の改正がなされた¹⁷が、特に大きな改革は1996(平成8)年の制度改正である。改正前の公営住宅の家賃算定方式は、法定限度額方式¹⁸が採用されていた。しかし、都営住宅では、公営住宅法第1条の「住宅に困窮する低所得者に対して廉価な家賃で賃貸する」との目的を実現させる為、法定限度額方式とは異なり、入居対象者の負担が収入に対応した適切な水準になる事を家賃設定の基本的な仕組みとしていた。その仕組みは、使用料(家賃)を入居者の総収入月額的第一種では16%、第二種では15%の負担率で設定し、法定限度額との差額は、一般都民の税負担で賄う事になっていた¹⁹。

このような制度を採用していたが、実際には、この差額は地価及び工事費の高騰に伴い

年々増加傾向となり、現行家賃制度の具体的仕組みが時間の経過と共に必ずしも適切ではなくなってきた。東京都では1994(平成6)年の答申においては、旧制度の家賃体系の問題点として特に以下の3点取り上げており、この東京都の制度改正を契機として1996(平成8)年の公営住宅法改正へと至ったのである²⁰。

①家賃制度の応益調整の問題点²¹

旧制度では、入居者の家賃負担が収入の一定割合になるように基準家賃を設定し、これに個別住戸ごとに応益調整をおこなって個別の家賃を決定した。この応益調整は、住宅の応益性を「規模」、「経過年数」、「立地条件」、「設備」の4項目から取り上げている。具体的には、全体を1とする基準指数(基準となる住戸での指数)をそれぞれの項目に配分し、さらに各項目での応益度合により、それを変動させた応益調整指数を基準家賃に乗じることで算出している。しかし、実際には応益調整指数全体の変動幅に問題があり、住宅によっては基準家賃から85%減の家賃²²となる場合もあり、応益性そのものに不公平が存在していた。

②入居者の応能的家賃負担の改善

旧制度の都営住宅の家賃制度では、入居者それぞれの負担率でみて、収入の高い階層と低い階層との間で負担率の逆転現象がみられている場合もあった。また、収入超過層の家賃負担は、割増賃貸料を加算しても、同一収入階層の一部の都民の負担と比べ、著しくバランスを欠いていた。さらに、入居基準内の入居者より負担率が低く、都営住宅入居者の間でも公平性を欠く場合も存在していた。

③収入超過者への対応

前述したように、公営住宅法は1959(昭和34)年及び、1969(昭和47)年改正により、収入基準が適正化された。都営住宅も同様に入居基準が定められており、入居者が基準を超えた場合には、明渡しに努める事を規定している。(明け渡し努力義務)さらに一定の収入要件に達した場合は、高額所得者として明渡しの対象となり(明け渡し請求)、このような収入超過者には個別家賃に割増賃貸料を加算できるようになっている(割増賃貸料制度)。しかし、旧制度では、本来の入居者の負担水準に対応した個別家賃に割増倍率を乗じる事に留まり、近傍同種の家賃を考慮していなかった。そのため、収入超過者の負担が割増賃貸料を収めてもなお、同一所得階層である一般都民の家賃負担と比べて極めて低い負担水準であった。

このような現状を考え都営住宅では新たな家賃制度を導入した。この改善の方向²³は、第一の「応益調整の問題点」については、調整の差が極めて小さいと指摘されていた立地の差と、逆に極めて大きい事が指摘されていた築後の経過年数の調整を見直した。具体的には、図表3-1で示している。つまり、従来の応益調整の家屋便益に対する「規模」及び「経過年数」への指数配分が0.9、立地便益に対する「立地条件」への指数配分が0.1で

あったものを、法定限度額における土地分原価(立地便益)と家屋分原価(家屋便益)の構成比を参考にし、家屋便益に対する指数配分を0.6に減らし、立地便益条件に対する指数配分を0.4に増加させた。この改正により、従来よりも応益性を高める事が可能になった。

図表3-1 都営住宅における応益調整指数

家賃の算定方式
個別家賃＝基準家賃×応益調整指数合計 ※基準家賃は所得によって額が異なる。
応益調整指数の算定式
応益調整指数＝(規模係数×経過年数係数)＋立地係数＋設備等係数
指数配分の変更点
<従来<の制度>
家屋便益に対する「規模係数」及び「経過年数係数」への指数配分…0.9
「立地条件」への指数配分…0.1
<改正後>
家屋便益に対する「規模係数」及び「経過年数係数」への指数配分…0.6
「立地条件」への指数配分…0.4

資料)東京都住宅局[1996]。

第二の「入居者の応能的家賃負担の改善」に関しては、入居者間の負担水準の逆転現象を改善させる為に、家賃から収入に応じた負担額まで減額できるしくみを新たに導入させ、第一種住宅と第二種住宅にそれぞれ1つしかなかった収入区分を第一種に関しては二つ、第二種に関しては三つの区分を設けた。それにより、家賃負担率を所得の低下に対応して細かく区分けできる仕組みとした。また、第三の「収入超過者への対応」に対しては、近傍同種²⁴の家賃負担を課すことになった。

このような答申を受け、東京都では新家賃制度の改正に至ったが、これを契機として建設省においても本格的な新家賃制度の検討がなされ、1996(平成8)年の公営住宅法の改正に至った。ところが、依然として家賃算定方法を巡る問題点が解決したとは言い難い。

(2) 1996(平成8)年、公営住宅法改正の特徴

東京都における都営住宅制度の改正が先駆けとなり、1996(平成8)年の公営住宅法の改正に至った。それでは新制度は、旧制度に対してどのような点が改正のポイントであったのだろうか。前述したが、従来までの公営住宅における基準家賃の決定は、公営住宅建設時に工事費及び用地費については国から国庫補助があり、この補助金相当額を差し引いて算出された家賃を法定限度額家賃として算出していた。しかし、1996(平成8)年の公営住宅法の改正で大きな転機を迎える。その趣旨は、公営住宅であっても便利なところに立地していれば、そのメリットを負担すべきであるという考え方である。その為、市場価格である近傍同種の家賃を基準とした応益主義に基づく新しい公営住宅家賃体系が導入された事が一番注目出来る点である。

図表3-2 1996(平成8)年公営住宅法改正のポイント

①入居者資格の適格化
②事業主体は、毎年度、入居者からの申告に基づく収入及び住宅の立地条件、規模、建設時からの経過年数等を考慮した家賃を定める事になった。
③第一種、第二種の種別区分を廃止し、国は、公営住宅の建設に要する費用(用地費は除く)の2分の1を国庫補助。

資料) 住本靖[1997]。

新法により公営住宅法は、図表3-2のように改正された。この改正は第一に、入居者資格の厳正化を行ったことである。これにより、公営住宅入居時における収入基準が従来よりも、より明確となり(応能)、毎年収入調査を行うようになった。第二に、公営住宅事業主体が、当該建物に対して応益調整を行うようになった。第三に、戦後から続いていた公営住宅の種別が廃止となった。実際、公営住宅制度はこの法律改正により、収入超過者問題や、家賃に対する公平性の面をある程度改善させた。しかしこの改正は、公営住宅制度の趣旨である、「住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与する」という目的から考えると、所得再分配の観点からは問題がある。それは、仮にこの改正を家賃負担の不公平是正措置と見ても、低所得にもかかわらず、抽選に当たらない等の理由で民営住宅への入居を余儀なくしている世帯が存在する事である。これらの世帯は公営住宅と比べ、家賃負担率が著しく高い。つまり、同一の所得階層世帯で公営住宅に入居している世帯と入居していない世帯とでは、家賃負担率の格差によって実質的な所得格差が生じてしまうことである。その原因は、①アフォーダビリティの考え方を導入していない、②抽選倍率の影響、③公営住宅における入居基準が複数世帯を基本としている為、低所得世帯の単身者等の入居が困難、④現在の場所からの転居への嫌悪感が考えられる。

このような問題が生ずる主因は、戦後の公営住宅法制定後、国民の生活水準の向上やライフスタイルの変化等に公営住宅制度そのものが対応しきれなくなっているからである。それが結果として、新たな公営住宅問題を引き起こしている。

5. 2005(平成17)年度における制度改正の経過とその後の政策過程

(1)住宅関連三法について

2005(平成17)年6月の通常国会において、住宅関連三法といわれる法律が成立した。冒頭の脚注にも記したが、この法律は、①「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法(通称:公的賃貸特措法)、②「公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律(通称:公営住宅法等の一部改正)」、③「独立行政法人住宅金融支援機構法(通称:住宅金融機構法)のことを指す。これらの法律に共通する事柄としては、各自治体における公営住宅政策を縮小させ、

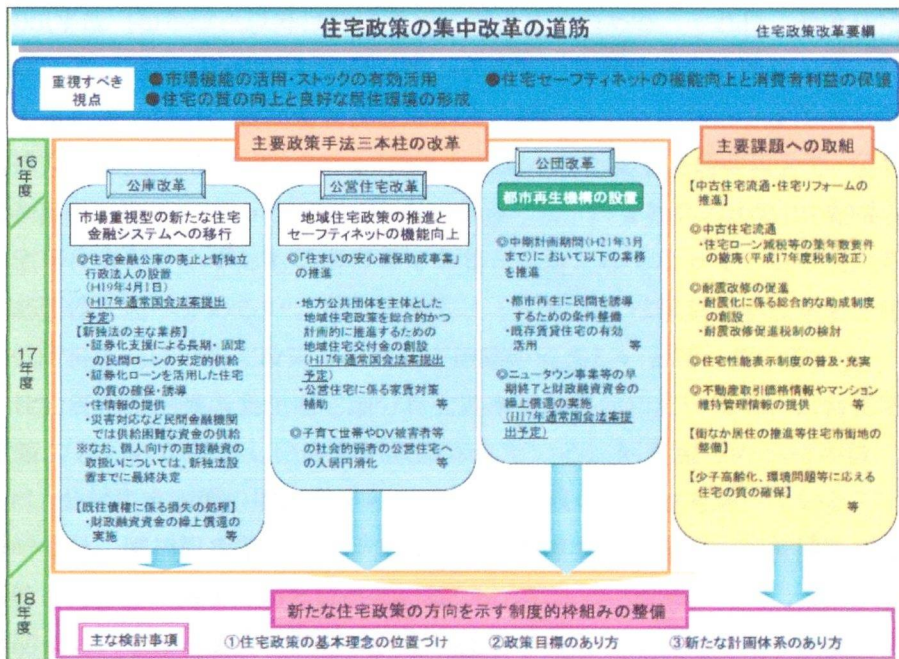
市場メカニズムを活用させた新たな住宅政策の構築を目指す政策である。この法律は、当時の小泉内閣が提唱している三位一体改革の一環である。この政策を通じて民営化の拡大を推し進め、住宅政策の市場化を盛り込んだのである。

また、1996(平成8)年改正の延長上の法律ともいえる。それは、公営住宅に収益性を加味させた事が、市場化への第一歩であると言われているからである²⁵。公営住宅の市場化に対して疑念の声もあるが、現状の公営住宅制度を維持する事だけが最善の方法ではない。今日の低所得者向けの住宅保障政策を考える際、現状の問題に見合ったセーフティネットの整備が必要である。つまり、超高齢化社会への整備が不可欠なのである。そのためには、公営住宅を新たに整備させることだけを目的とするのではなく、家賃補助政策等も含めた、広い意味でのセーフティネットを整備する必要がある。その意味で、この政策の断行は必要性の高いものであるといえる。この改正を踏まえて、さらに2006(平成18)年において住宅政策改革要綱の策定がなされた。それは、市場メカニズムを活用させた新たな住宅政策の幕開けとなった。

(2)2006(平成18)年、住宅政策改革要綱について

2006(平成18)年1月に国土交通省より提示された、住宅政策改革要項では公営住宅の新たな役割を以下のように明示している。(図表3-3)

図表3-3 2006(平成17)年住宅改革要綱における公営住宅の役割



資料) 国土交通省住宅局[2006], 「住宅政策改革要綱」, 国土交通省住宅局。

改革の要項において、「公的賃貸住宅の有効活用による住宅セーフティネット機能の向

上」を掲げている。公営住宅における具体的な方向性としては、住宅セーフティネット機能を向上させるために、低所得者や高齢者、災害被害者をはじめ、母子世帯、DV被害者等、多様な住宅困窮者や子育て世帯の居住確保を図る事を目標としている。さらに、子育てに適した居住環境の整備や公的賃貸住宅等のストックの有効活用を推進している。

そのため、地方公共団体が主体となり、地域の住宅政策を総合的かつ計画的に推進するための助成制度の創設など、地方の自主性や創意工夫を活かした取り組みを国が支援する仕組みへと替える施策が行われる²⁶。それは、高齢者、障害者、DV被害者等の社会的弱者の多様化や、国や地方公共団体を通じた財政制約の高まりなどの状況変化の中で、公営住宅のみを住宅セーフティネットの柱として、政策を講じる事は困難であるとの見方からである。今後は、市場メカニズムを活用させ、民間住宅市場全体のセーフティネット機能の向上を図る必要がある。その際、市場において適正な居住水準の住宅を確保できない住宅困窮者の安定については、所得再分配の観点も踏まえる必要がある。特に、公営住宅の供給に関しては、地方公共団体のみの取り組みでは地域の住宅困窮者に対して十分な供給が図れない恐れがある。そのため、新たな住宅政策の制度的枠組みの中においても政府の責任を明確に示す必要がある²⁷。

6. 公営住宅政策の転換期と今後の役割

家賃補助についての議論は、1975(昭和 50)年の住宅宅地審議会の答申に盛り込まれている²⁸。また、公営住宅に市場メカニズムを活用させる流れも 1996(平成 8)年改正時より始まり、2005(平成 16)年改正以降は特に急速に高まりつつある。それは、公営住宅が抱えている様々な問題に対し、根本的な解決をする必要に迫られたからである。そして、この問題を解決するためには、家賃補助制度を用いる政策が最も望ましいとする論者が多い。例えば八田達夫氏は、2006(平成 18)年 4 月 21 日に開かれた国土交通委員会で、参考人として家賃補助制度の必要性について延べている²⁹。さらに、同委員会の小宮山(泰)委員は、最近の公営住宅居住者が、必ずしも低所得者であるとは言えなくなっている事実から、家賃補助制度の必要性を述べている³⁰。それに対し、本間義人氏は家賃補助政策を否定する立場に立ち、低所得者向けの住宅政策は公営住宅供給が望ましいと延べている³¹。

また、社会資本整備審議会住宅宅地分科会基本制度部会においても、公営住宅供給と家賃補助政策のどちらが好ましいのかが議論されている。同審議会の臨時委員であった大竹文夫氏は、公営住宅制度の問題点から、家賃補助制度の必要性を述べている³²。さらに、同部会臨時委員、園田眞理子氏は水平的な権利を保障するならば、家賃補助制度の方が公営住宅供給を行うより望ましいと延べている³³。

家賃補助についての審議会の答申は、①居住者が自らのニーズにあった場所や広さの住宅を選択出来ること、②公共住宅の施策対象者であって、これに入居できない人々に対する手当て、③バランスのとれたコミュニケーションの形成等の観点から、導入すべきとの議論がある。一方、1975(昭和 50)年、1981(昭和 56)年、1995(平成 7)年の住宅宅地審議会

答申では、家賃補助政策の問題点として、①家賃の評価、家賃の支払い能力の把握等の技術的問題、②適正な運営の為の事務処理体制の整備が必要、③良質な賃貸住宅が不足している現状では居住水準の改善に必ずしも寄与しない恐れ、④財政上の負担の問題等の観点から、今後の検討課題としており、政策の実施にはいたっていない。

筆者は、今後の公営住宅の在り方を巡る問題は、家賃補助に対する問題が中心となりつつあると考える。今後は公営住宅供給に代わり、市場メカニズムの有効活用と家賃補助政策へ移行しつつあるだろう。家賃補助政策に賛同する筆者としては、家賃補助の導入こそ経済的に適切であり、現在のニーズに合う政策であると考えているからである。

7. まとめ

公営住宅は、第一種・第二種制度を盛り込むなどして、住宅困窮者が入居しやすい制度設計を構築したにも関わらず、その後は入居者の適正化を図る歴史であった。実際、入居者の適正化は解決しづらい問題であった。入居後に収入超過者となった場合、公営住宅法の入居条件に適切ではないにも関わらず、居座りが続いていた事実がそれを物語っている。また、公営住宅の大量建設推進派の高まりから、大量に公営住宅が建設された³⁴。そのため、用地確保の問題から、公営住宅に魅力のある立地場所と、そうでない立地場所をつくりだした。その結果、抽選倍率に大きな乖離が見られるようになった。さらには、一定地区集中型の公営住宅建設は、スラム化の原因を引き起こした。これらの問題は、今日まで存続している。公営住宅制度は、低所得者の住宅困窮世帯への入居を優先させるのが必要である。

筆者は、公営住宅法成立時からアフォーダビリティの考え方を盛り込んで住宅保障政策を説く必要があったと考える。その概念はアメリカのアフォーダブルハウジング法に由来している³⁵。すべての家族が適切な環境の基に、適切な住居費で良質な住宅を手に入れられるようにすることを規定し、真の住宅困窮者を選別しているのである。

実際に、日本でもこの問題に以前から取り組んでいた論者は存在した。第1章で述べた谷重雄氏がそれに該当する³⁶。しかし、アフォーダビリティの考え方が欧米各国よりも立ち遅れている現状を考えると、日本における低所得者向け住宅保障政策は、これからも問題を抱えるであろう。その問題の原因を作り出しているのは公営住宅である。それでは、日本の公営住宅の問題とは何か。特に1996(平成8)年改正以降の公営住宅の問題点について、実証分析等も踏まえて次章以下で明らかにする。

- 1 住宅関連三法とは、①「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法（通称：公的賃貸特措法）、②「公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律（通称：公営住宅法等の一部改正）」、③「独立行政法人住宅金融支援機構法（通称：住宅金融機構法）のことを指す。
- 2 上崎哉[2000],pp171-202.
- 3 ここで使われている特殊機関とは、営団・公庫及び公営企業を指している。
- 4 本間義人[1988].
- 5 平成7年の公営住宅法改正により、現在はこのような種別はおこなわれていない。
- 6 上崎哉[2000],pp171-202.
- 7 第一種、第二種の種別は、1996(平成8)年改正において廃止となった。(詳しくは1996(平成8)年改正の節を参照。)
- 8 上崎哉[2000],pp171-202.
- 9 本間義人[2004],pp135-137.
- 10 「入居後、収入が増加し、すでに定額所得者とはいえない者が、依然として低廉な家賃で公営住宅に入居している事態が相当見受けられ…中略…本来定額所得者に賃貸されるべきものであり…中略…適当とみとめられません」(下線は筆者)1959(昭和34)年の「公営住宅法の一部を改正する法律案」引用。
- 11 昭和26年5月15日衆議院建設委員会で、当時の委員であった田中角栄は以下の答弁を行っている。「公営住宅が建設後一定年数を経過し、入居者も安定したあかつきには、公営住宅としての使命を一応果たしたものと考えられますし、無理に地方公共団体の管理下に置くことは、住宅そのものの保全上からも上策ではないのでありまして、入居者の希望によっては譲渡し得るといふ道を開くことは適切なこととおもわれます。」(下線は筆者)
- 12 渡邊洋三[1961a],pp33-54及び、渡邊洋三[1961b],pp39-47.
- 13 昭和30年、3月20日における衆議院建設委員会では以下のような発言がなされている。「ここを出るわけにはいかないという方には、それは当然でありますから、割増しさえ払っていただければ、一つの権利としてそこにおっただいても、何もそれを追い出すという法的措置はとらないわけでありまして、そういう点については、良心的に御不安や恥じる点の一つも無いと思います。」(下線は筆者)
- 14 渡邊洋三[1961b],pp47-62.
- 15 渡邊洋三[1961b],pp47-62及び、渡邊洋三[1961c],pp39-47.
- 16 ここでいう旧制度とは、1996(平成8)年公営住宅法改正前をいう。
- 17 公営住宅法は、法律制定後1996年までに大小16回の改正がなされている。
- 18 この方式は、各事業主体が建設した費用から国等の補助金相当額を算定上の建設費用として、その建設費用のうちの償却費、修繕費、管理事務費、損害保険料及び家賃収入補助を控除した地代相当額の5つの要素を加えたものを法定限度額とするものである。
- 19 谷重雄[1970]は戦前の家賃支出を考察し、所得階層が低くなればなるほど、家賃/収入(支出)比率は上昇するというシュワーズの法則に基づき、低所得者世帯の家賃負担に上限を設定すべきという考えを示し、その後の公営住宅家賃上限の実証的根拠となった。
- 20 東京都住宅局[1996],pp127-147.
- 21 応益調整とは、基準家賃を個別住宅の面積・立地等の応益性を反映させて調整させる事である。
- 22 第一種住宅では9000円になる場合もあった。
- 23 海老塚良吉[1996],pp46-48.
- 24 算定式の詳細は参考資料に掲載。
- 25 本間義人[2006]では、以下のように記述されている。「本来、公共住宅(政策)の役割は、

近傍同種の民間住宅の家賃を公営住宅家賃に近づけさせることにあるのに、まさに逆の方向にカジが切られたのでした。これが意味するところが、公営住宅の市場化であることはいうまでもありません。」（下線は筆者）

26 国土交通省住宅局[2006], p 11.

27 八木寿明[2006],p46.

28 1975(昭和 50)年、住宅宅地審議会答申では、「賃貸住宅の家賃をその住宅供給サービスに見合うように適正に評価し、入居者はその収入、家族構成等によって定められる負担限度額までを家賃として負担するものとし、適正家賃との差額は公的補助対象とする方式」が考えられている。(国土交通省住宅局資料[2007],「住宅政策の現状と動向」.)

29 「やはり、人々は、住居に関しては、広さとか、日が入ってくるとか、そういうことよりも、便利さを求めるという人も中にはいるわけですね。いろいろなことを人々は好みとして持っている。なるべくその人たちが自由な選択ができるようにしてあげたらいい。それは低所得者についても同じだと思います。したがって、家賃補助がやはり一番いいのではないか、自分で見つけてきた家に対して公的に補助してもらおうというのが、基本分科会でも、非常に多くの人が延べた意見です。それから、基本問題小委員会でも延べましたし、住宅宅地基本分科会でも多くの委員が延べられました。」（下線は筆者）第 164 回国会衆議院国土交通委員会議事録第 15 号 p9 引用。

30 「最近、必ずしも公営住宅に住んでいるから低所得者の人だというものでもないのが現実ではありますけれども、家賃補助にすることによって、これは海外の事例もございすが、いろいろなところに住むことを可能にすることで、また社会的に一定に見られないという、枠にはめられない、だからこそまた自由な次の一步が進めるといふ面もあるかとおもいます。」（下線は筆者）第 164 回国会衆議院国土交通委員会議事録第 15 号 p9 引用。

31 「入居者につきましては、経済学者の中には、人に対する援助、石に対する援助を挙げまして、石というのは住宅そのものですね、人に対する援助の方がいいという声が大分あります。それは、例えば、家賃補助の費用を、中には、居住者が、居住水準の改善や家賃の負担軽減のために使うよりも、もっと欲求の緊急度の高いものへの支出に使える。…中略…これは、大正時代からも議論になっていることでありまして、当時の住宅会社の法案の審議中に、内務省社会局長官の長岡隆一郎という人は、そういうことがあるからこそ石に対する援助、石を通じての援助が必要なのであるということを申しております。つまり、社会政策としては、石による、石に対する援助こそ、やはり低所得層あるいは住宅困窮層に対する住宅の保障になるんだということを申しております。」（下線は筆者）第 164 回国会衆議院国土交通委員会議事録第 15 号 p9 引用。

32 「戦後の絶対的な住宅不足を補うために公営住宅が果たしてきた役割は大きかった。特に、借地借家法のもとで、供給が極端に不足していた低所得者ファミリー向け賃貸住宅を供給してきた。本来住宅弱者への補助は家賃補助が中心になるべきで、公営住宅という「石への補助」は問題が多い。公営住宅が老朽化し、人口減少時代を迎えた現在は、公営住宅の供給という「石への補助」政策から家賃補助という「人への補助」政策へ、政策変更を行う最大で最後のチャンスである。」（下線は筆者）大竹文夫[2005],pp43~44. 引用。

33 「高度成長期の公営住宅に入居する権利は、特に若年世帯を中心に、よりよい住宅に踏み出すためのいわばスプリングボードであった。…中略…貧困と言う入居権利のある者に対して、公営住宅でのみ対応するのは矛盾がある。水平的な権利としての居住を保障するならば、家賃補助制度の方が、普遍性が高い。」（下線は筆者）園田眞理子[2005],p47.引用。

34 例えば、古川明[1966],pp41-45.

35 正式名称は、「クランストン・ゴンザレス・アフォータブルハウジング法」と呼ばれている。

36 谷重雄[1953]、谷重雄[1970]、谷重雄[1971a]、谷重雄[1971b]、谷重雄[1984].

第4章

公営住宅における家賃政策の問題点

<構成>

1. はじめに
2. 1996(平成8)年改正以降の公営・民営住宅居住者の現状
3. 1996(平成8)年改正以降の公営住宅制度の問題点
4. 公営住宅割り当ての問題点(抽選倍率がもたらす問題点)
5. 抽選倍率の実証分析(公営住宅の第一の問題点)
6. 入居後の家賃算定における問題点
7. 入居後の家賃格差の実証分析(公営住宅の第二の問題点)
8. 分析の総括
9. まとめ

1. はじめに

社会政策の一環として低所得者向け住宅保障政策を考えるには、借家世帯、特に低所得世帯に対する福祉的配慮は不可欠である。第2章で論じたように、先進諸外国でも住宅保障問題への対応は、所得保障、医療・福祉サービス保障、教育保障問題と並んでナショナル・ミニマムの保障という考え方がある。つまり、住宅手当制度や公営住宅等の充実は、政府が介入すべき施策としている。先進諸外国で、アフォーダビリティという考え方がなされる背景はそこにある。しかし、日本における低所得者向け住宅保障政策は、決して十分ではない。第1章で述べたように、住宅保障政策の不十分さは、公営住宅制度の問題にある。さらに、現在の公営住宅制度は水平的公平が保たれていない問題も指摘した。その原因は、抽選倍率という方法による入居者の選別、及び入居後の公営・民営居住者間の家賃格差にある。抽選が事実上、宝くじ的なものとなり、当選した世帯と落選した世帯では、その後の家賃負担が大きく異なる。アフォーダビリティという考え方が無い為に、同一所得階層世帯間で公営住宅居住者のみが事実上の家賃補助を受け、結果的にその後における両世帯

間の生活水準にまで影響を及ぼすのである。

そこで本章では、公営住宅と民営住宅の現状について述べる。そして、第1章から述べてきた、公営住宅で生じている2つの問題点（抽選倍率・家賃負担格差）の実証分析を行う事に主眼を置いている。

本章の構成は「2. 1996(平成8)年改正以降の公営・民営住宅居住者の現状」では、公営住宅法改正以降における、公営住宅と民営住宅の居住者の現状について指摘する。次に、「3. 1996(平成8)年改正以降の公営住宅制度の問題点」では、各論者における公営住宅法改正後の問題点についてのサーベイを行い、現状の公営住宅が抱えている問題点をまとめる。そして、「4. 公営住宅割り当ての問題点(抽選倍率がもたらす問題点)」では、抽選倍率の問題点を指摘し、「5. 抽選倍率の実証分析(公営住宅の第一の問題点)」において、都営住宅をサンプルとした抽選倍率の実証分析をおこなっている。さらに「6. 入居後の家賃算定における問題点」では、公営住宅居住者の入居後の家賃についての問題点を指摘し、「7. 入居後の家賃格差の実証分析(公営住宅の第二の問題点)」において、同一所得階層世帯内における、公営住宅と民営住宅居住者の家賃格差の現状分析をおこなう。そして「8. 分析の総括」では、上記の実証分析の結果から、現状における公営住宅の問題点を明らかにし「9. まとめ」において、本章のまとめを述べる。

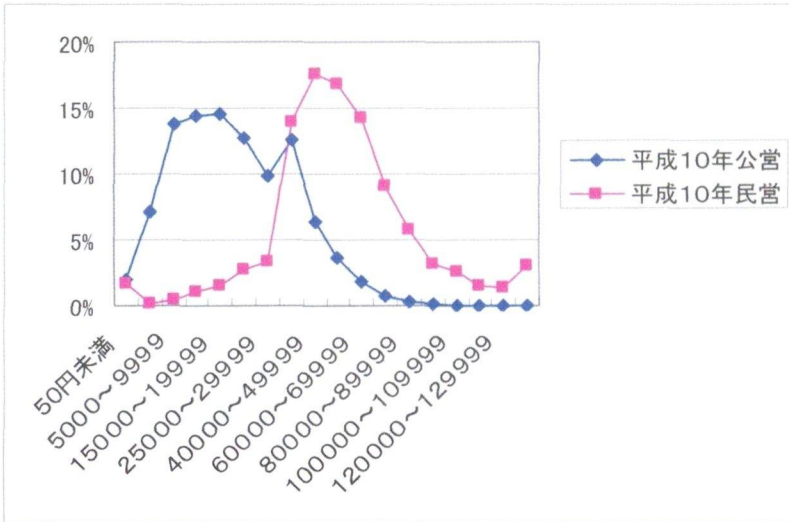
2. 1996(平成8)年改正以降の公営・民営住宅居住者の現状

公営住宅は、公営住宅法第一条の規定により、住宅に困窮する低所得者に対して低廉な家賃での住居の賃貸を目的としている。歴史的変遷についての詳細は第3章で述べているので、本章では抽選が導入された背景を強調して説明する。戦後間もない頃の公営住宅は、戦後の混乱期に住居を失った国民に対して公的な立場から比較的良質な住居を、安価な家賃で提供し続けてきた。また当時の生活水準では、国民が自らの努力で健康で文化的な生活を送る住居を確保することは困難であり、民営住宅は低所得者に対して良質な住居を提供する事も不可能であった。その為、公営住宅入居は国民の生活水準向上の為に必要不可欠であり、圧倒的な需要が生じた。このような背景のもとで、政府は公平な入居者の選定を行う必要に迫られた。そこで抽選による入居者の選別がおこなわれ、この制度は今日まで続いている。しかし、高度経済成長期を経て、安定成長期へと時代が進み、国民生活の向上やライフスタイルの変化により、公営住宅居住者にも変化が生じた。収入面等で公営住宅入居条件に適切で無い世帯が多く出現してきたのである。

そこで、1996(平成8)年に公営住宅法の改正がなされた。しかし、依然として公営住宅は近傍同種の家賃に対して割安である。そのため、収入超過者が居住権を盾に立ち退きをしない現状が多く存在している。つまり、現状の公営住宅は、一度抽選に受かりさえすれば、その後は事実上の家賃補助を受けられる。それが、公営住宅と民営住宅との、同一所得階層世帯間の所得格差にまで及ぶのである。それでは、公営住宅と民営住宅では、どれほどの家賃格差があるのだろうか。図表4-1は、公営住宅と民営住宅における、1ヶ月あた

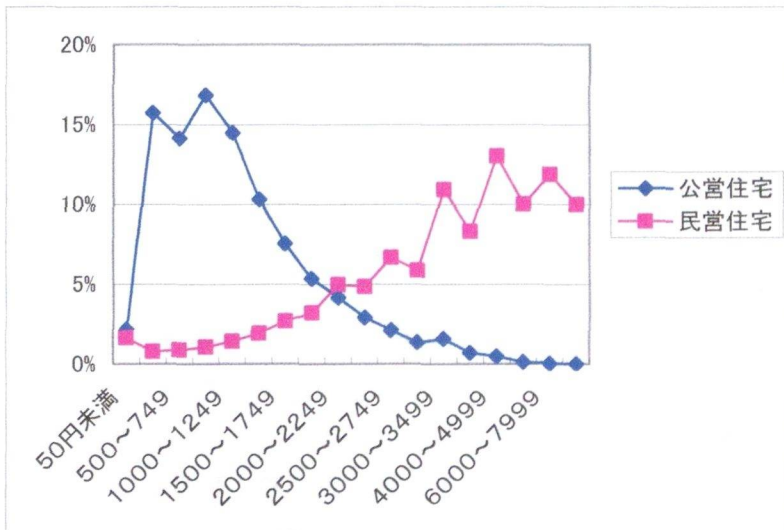
りの家賃の格差を比較している。この図によると、公営住宅における家賃は50円未満から4万円程度の家賃の世帯で大多数を占めている。それに対し、民営住宅では3万円から9万円程度の家賃負担をしている世帯が大多数を占めている。つまり、簡単に推測しても平均で約3万円程度の家賃格差が生じている。しかし、家賃格差だけで公営住宅と民営住宅における格差の存在を指摘するのは危険である。そのため、図表4-2において一畳あたりの家賃を分析することにより、詳細な家賃比較を試みた。

図表4-1 1ヶ月あたりの家賃格差（公営・民営）



資料) 総務庁統計局[1998]。

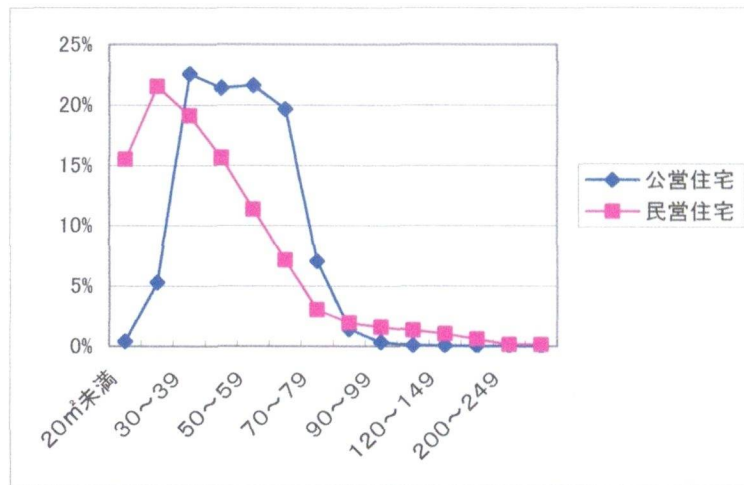
図表4-2 一畳あたりの家賃比較（公営・民営）



資料) 総務庁統計局[1998]。

図表4-2を見る限りでは、公営住宅居住者は、一畳あたり50円から2千円前後の家賃負担をしている世帯の割合が大多数を占めている。それに対し民間住宅居住者は、一畳あたり2千円以上の家賃負担をしている世帯の割合から、徐々に家賃負担額は上昇し、8千円以上の負担をしている世帯の割合は、全体の10%程度存在している。一畳あたりの家賃比較で考えると、公営住宅法の改正により応益性を加味したとはいえ、公営住宅は依然として家賃の面での優遇が強いと推測出来る。

図表4-3 延べ床面積比較（公営・民間）

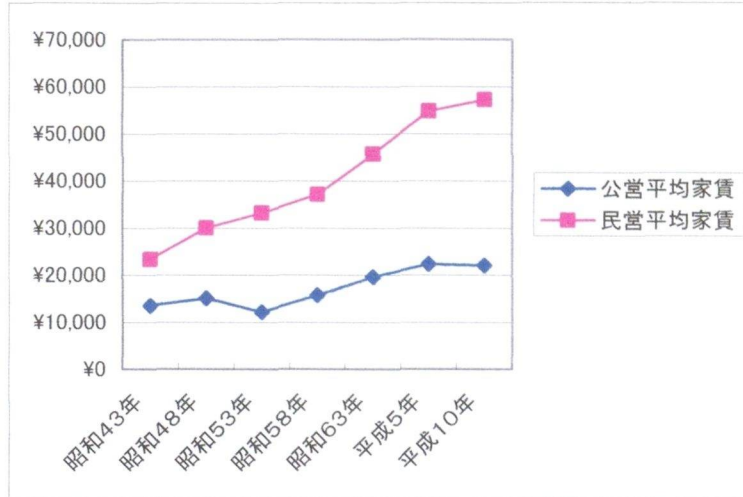


資料) 総務庁統計局[1998]。

図表4-3は、延べ面積の比較分析である。居住水準の面で、公営住宅と民間住宅とは、どのくらいの格差が生じているのかを比較する為である。図表4-3から推測すると、公営住宅は30㎡~80㎡の居住面積を有している世帯が多数を占めている。それに対し、民間住宅は20㎡から50㎡前後の居住面積の世帯が多い。つまり、延べ床面積で考えると、平均的に公営住宅居住者が安い家賃で、広い居住空間を確保している事が解る。

さらに図表4-4では、公営住宅と民間住宅における平均家賃を、1968(昭和43)年から1998(平成10)年まで抽出し、その数値を1998(平成10)年度における物価水準で実質化した。この図から推測できる事は、①1998(平成10)年時点で公営住宅と民間住宅における平均家賃格差は1968(昭和43)年と比べて約3倍程度上昇している。②公営住宅は、1968(昭和43)年から今日まで、平均家賃額の急激な上昇は無い。しかし民間住宅の上昇率は著しく、この開きは仮に公営住宅居住階層が民間住宅に居住することになった場合、荷重な家賃負担を強いられることを露呈している。③あえて住居費負担のみを比較するならば、公営住宅法が改正されたにもかかわらず、民間と公営の格差はさほど縮まっていないという結果が言える。

図表4-4 平均家賃の変遷（平成10年の物価を基準に実質化）

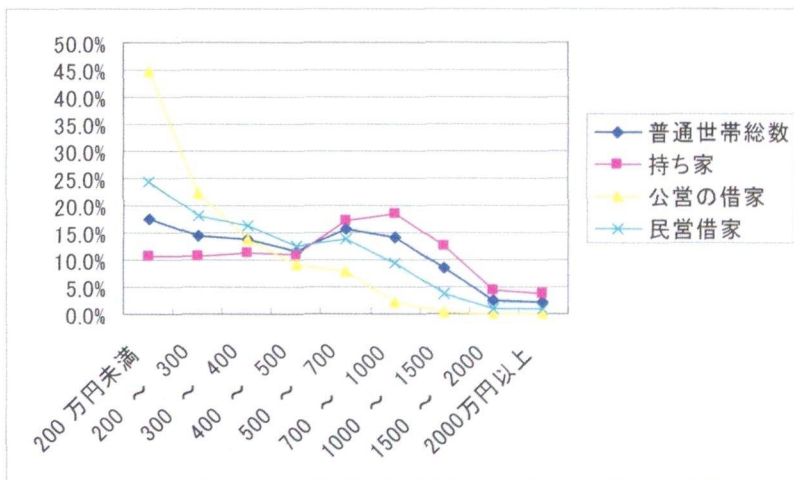


資料) 総務庁統計局[1968],[1973],[1978],[1983],[1988],[1993],[1998],『住宅・土地統計調査報告』。

総務庁統計局[2005],『消費者物価指数年報』。

ここまでの現状分析では単に、民営住宅と公営住宅の家賃比較のみを対象とした。その為、あえて所得を考慮に入れていない。それは、公営住宅居住者階層が抽選に落選しただけで荷重な住居費を強いられる民営住宅の現実と実態に着目するためである。それではつぎに、同一所得階層(低所得者)の内、公営住宅と民営住宅の居住者はどの程度存在しているのかを考える。

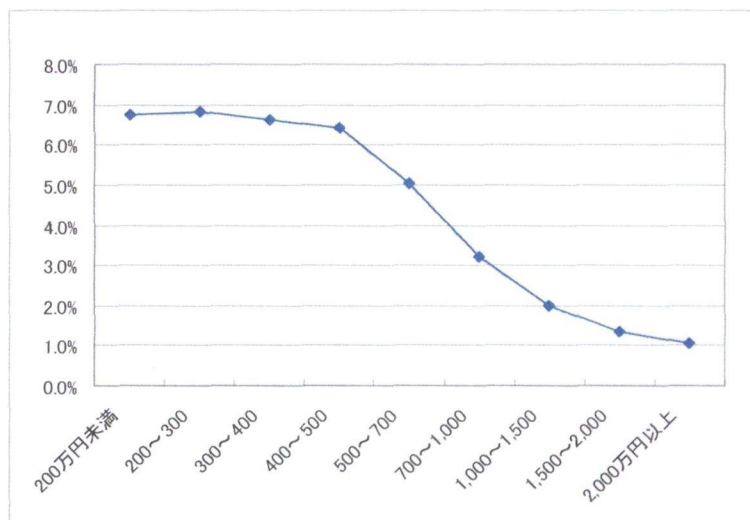
図表4-5 所得別居住状況



資料) 総務庁統計局[2003]。

図表4-5は、所得別の居住状況を表した図である。この図から公営住宅と民営住宅を所得別に比較すると、年間収入200万円未満で公営住宅居住階層が占める割合は約45%である¹⁾。公営住宅法の趣旨から考えると、200万円未満世帯が45%程度存在する事は納得できる。この世帯は、公営住宅入居を通じて一定程度の居住水準等が確保されていると考えられるだろう。これらの世帯に対しての住宅供給に関しては、第1章で指摘した、アフォーダビリティの観点から考えても問題は無い。問題なのは、低所得である民営住宅居住者である。民営住宅居住者は、年間収入200万円未満世帯が全体の割合で約25%程度存在している。現在の民営賃貸住宅の平均賃貸料は、東京都で約89,500円²⁾である。当然として民営住宅居住者は、住居費割合から考えても、東京都の平均賃貸料を支払う能力の無い世帯である。すると、所得200万円未満の民営住宅世帯は、最低居住水準を大幅に下回る狭小住居や、低廉であるが著しく劣悪な住居への居住を余儀なくされていると考えられる。つまり、アフォーダビリティの観点から考えるならば、快適な生活を営む事が出来ない世帯となる。実際に、最低居住水準に満たない世帯は、低所得者に多い傾向がある。(図表4-6)

図表4-6 所得別最低居住水準未満の割合

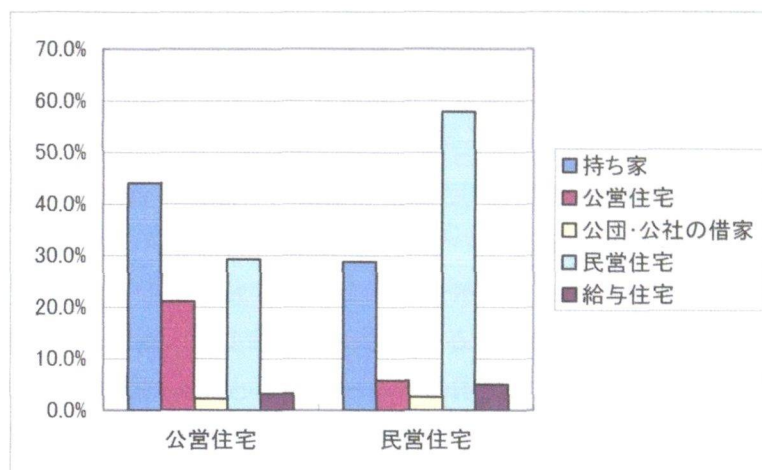


資料) 総務庁統計局[1998]。

注) この資料は、借家以外の世帯も含まれている。

つぎに、公営住宅入居者に対する入居後の現状について考える。図表4-7は、公営住宅と民営住宅世帯で、引越者を対象とした移転先を表した図である。つまり、過去5年間で引越しをした世帯を対象として、次の移転先を公営住宅と民営住宅に分けて分析した図である。

図表4-7 公営・民営住宅居住者の移転先割合（引越者を対象）



資料) 総務庁統計局[2003]。

この図から推測すると、公営住宅居住者は次の移転先として持ち家世帯となる割合が民営住宅居住者よりも多い。それに対し民営住宅居住者は、引越後も民営住宅に留まるケースが多い。強弁かも知れないが、こうした現象が生じる要因の一つは、家賃負担の格差の影響もあると筆者は考える。図表4-1の平均家賃の格差から推測しても、平均の公営家賃は民営家賃の約3分の1程度である。つまり、所得に占める住居費割合が低い分、収入の一部を貯蓄に回す事が容易となり、将来的に持ち家を購入できる可能性が高くなる要因も生じると考えられる。しかし、この問題については公営住宅に対する貯蓄率等の詳細な分析を行う必要がある。そのため、言い切るにはより詳細な分析・研究が必要である。それは今後の研究課題である。

しかし本章では、公営住宅居住者が貯蓄をする点を問題として指摘するのではない。ここで最も指摘したいのは、同一所得階層間で公営住宅居住者だけが事実上の家賃補助を受け、それが原因で、民営住宅居住者との間で貯蓄格差が生じている可能性である。それは結果として、同一所得階層者間である民営住宅居住者に不公平が生じた事を意味する。上述した資料から考えると、公営住宅と民営住宅の居住者に家賃負担格差が生じているのは明らかである。これらの問題が、抽選によってもたらされるならば、是正させる必要があるだろう。そこで次節において、1996(平成8年)改正以降に、各論者が指摘している公営住宅の問題点を整理する。

3. 1996(平成8年)改正以降の公営住宅制度の問題点

小林・大本(1996)は、新家賃制度の算定方法について3点の問題点を指摘している。それは第一に、新制度は居住者の負担能力を徹底させることが、市場家賃化への転換を意味している点。第二に、家賃の設定に際して、応益性の指標として市町村立地係数、規模係数、

経過年数係数、利便性係数を用いているが、これらの指標があくまで住宅の外的条件であり、居住性の本来の指標とはかなりかけ離れている点。第三に、家賃設定が全国一律の中央集権的な家賃基準である点である。つまり、新制度の応益性の矛盾点を批判しているのである。また、応益をより貫徹すべきであるとする考えを打ち立てている意見の一例は以下の通りである。

たとえば、内田(1998)は財政面との関係を指摘し、新家賃制度体系は居住者から見れば応益家賃であり、自治体からすれば公営住宅居住者への家賃扶助の実施となっている事実を指摘している。さらに、この新家賃体系により、地方自治体における公営住宅に係わる財政支出の減少を期待した点を肯定的に指摘している。しかし、1998(平成10)年の首都圏自治体へのヒアリング調査によると、従来から自治体の独自施策として一般会計から費用を補填し、公営住宅家賃を限度額家賃よりも大幅に引き下げていた東京都、横浜市等の一部自治体を除いてほとんどの自治体では公費負担は増大している事を指摘した。その理由としては、①建設省の定める近傍同種の住宅の家賃が低額すぎる事、②(規模係数)×(立地係数)×(経過年数係数)×(利便性係数)で示される応益度が1.0を大幅に下回り、結果的に基準値(入居者負担基準額)に比べて応能・応益家賃が大幅に低額になっている事。の2点を挙げている。

また、飯泉(1996)は、都営住宅の抽選倍率と家賃の関係を問題点として指摘した。都営住宅の応募倍率は数倍から、時には数千倍の開きができる場合もあり、新規入居者の間で、応募倍率の高い住宅に入居できた世帯と、応募倍率の低い住宅に入居した世帯とでは、享受できる便益に差が出て不公平が生じると指摘している。しかし、公営住宅は低額所得者を扱う事を目的としており、福祉施策の一環として供給されている。そのため、条件の良し悪しによって民営住宅と同等の家賃格差を設けるのは無理であると指摘した。さらに、応益の判断基準として水平的公平の視点を採用し、倍率格差を是正させる意味で、応益・応能のバランスを調整し、「便益をどれだけ家賃に反映させるべきか」を考え、特定の人々が優遇されないことの重要性を指摘している。

各論者の指摘をまとめると、1996(平成8)年度改正における問題点は、①公営住宅と民営住宅の家賃格差が抽選倍率にもたらす影響と、②公営住宅と民営住宅との家賃格差への指摘に集約できる。このような先行研究を踏まえ、公営住宅に対する家賃政策が、再分配政策上もたらす効果について考える。特に、近傍同種の民営住宅の家賃との乖離という点でどのような結果をもたらしているかを分析する必要がある。

そこで本章では、現状の公営住宅の問題点は同一所得階層世帯の不公平に原因があると考え、①公営住宅と民営住宅の家賃格差(率)は抽選倍率とどのようにかかわっているのか。②公営住宅とほぼ同条件の民営住宅(東京都広報における近傍同種家賃)を公営住宅であるとの仮説をたてるならば、民営住宅と公営住宅とでは、所得別にどれくらいの家賃格差が生じているのかを分析する。

4. 公営住宅割り当ての問題点（抽選倍率がもたらす問題点）

本章で指摘する公営住宅の第一の問題点は、抽選が低所得の住宅困窮者への選別に役立っているかどうかである。公営住宅に入居する世帯は、公営住宅法第1条に該当する、いわゆる“住宅困窮者”に限定される。住宅困窮者（住宅需要）が多ければ、必然的に公営住宅（住宅供給）は供給が追いつかなくなる。そこで住宅困窮者に対して公平な審査によって入居者を選定させる必要が生じる。その為の一手段として、抽選による選別方法を用いるのは仕方がない。

一方、公営住宅入居募集時に抽選がもたらされるのは、公営住宅ストック不足が原因であるとの指摘もある。その場合、不公平を解決させる対策には、公営住宅の大量建設を実施するのが良いと考える意見もある。しかし、公営住宅を大量建設して住宅に困窮している全低所得者に供給させるのは不可能である。さらに、平成16年度における都営住宅の応募状況を捉えると、入居倍率は都心部の最高で約1,758倍、郊外では応募者なし³、という地域間における抽選倍率の格差も生じている。実際、郊外の都営住宅は空き家となっている住居も多数存在している。それは、公営住宅本来の趣旨である、住宅困窮者の為に住居を提供させる目的よりも、住宅の立地条件等が抽選倍率格差をもたらしめている結果である。公営住宅の立地に魅力が生じることが先行して、低所得者及び住宅困窮者に対する配慮が十分で無くなりつつある事を指摘したい。抽選倍率格差が公営住宅の立地場所、ないしは地域の利便性に対する影響が優先しているのは問題である。なぜならば、公営住宅法は憲法第25条の規定が柱となっており、立地場所や利便性よりもまず、低所得の住宅困窮者に対する住居の提供が最優先されなければならないからである。公営住宅に魅力のある立地場所と、そうでない立地場所の格差が生じているのであるならば、何らかの方法を講じる必要がある。

では、実際の公営住宅の抽選倍率は、地域の立地、或いは利便性との相関が生じているのであろうか。そこで、これを公営住宅の第一の問題点として捉え、都営住宅と近傍同種との家賃格差が抽選倍率に影響しているとの仮説を立て、公営と民営の家賃格差と抽選倍率との関連性を分析する。分析方法としては、①東京都23区を基準とした区別の利便性を考慮した重回帰分析と、②2004(平成16)年度に東京都で応募された23区すべての区営住宅を対象とした実証分析をした。

5. 抽選倍率の実証分析（公営住宅の第一の問題点）

(1) 東京都23区を基準とした、区別の利便性を考慮した重回帰分析

抽選倍率を決定する要因⁴についての分析を行う。公営住宅の家賃と抽選倍率について考察し、公営住宅の家賃設定がどのような問題を引き起こすかを、抽選倍率に与える影響から、以下のデータと仮説を基に分析した。分析内容は下記の通りである。

①使用データ

平成10年2月26日「東京都広報」

②仮説・推計式

公営住宅において、その入居資格基準を超過した収入がある者に対しては、近傍同種の家賃を市場家賃とみなし、負担をさせている。この近傍同種家賃が正確に市場家賃を反映していると考えれば、近傍同種家賃に比較して、割安な公営住宅ほど得になる事になる。実際に、図表4-8の基本統計量で見ると、近傍同種家賃/公営住宅家賃=価格差率の格差は、1倍強から4倍とばらつきがある。そこで、相対的に割安な住宅ほど抽選倍率が上昇するという仮説を持った。

この仮説をもとに、公営住宅の抽選倍率を被説明変数に、近傍同種と公営住宅家賃の比を説明変数にして、重回帰分析を行った。

変数

Z_i = 推計量(23区を $Z_2 \sim Z_{24}$) α = 定数項 β = パラメーター

被説明変数：抽選倍率… X

説明変数：近傍同種設定家賃/公営住宅家賃=価格差率… Z_i

各区ダミー変数：江戸川区を基準とする⁵⁾… $Z_2 \sim Z_{24}$

回帰式

$$X = \alpha + \beta Z_i$$

図表4-8 基本統計量

基本統計量	家賃	近隣同種	推計倍率	価格差率
サンプル数	2285	2285	2285	2285
平均値	43870.8096	75417.4179	17.4647	1.7223
標準偏差	13316.759	25139.3242	9.7662	0.2623
最小値	9600	17300	0.1	1.028369
最大値	94900	173800	56.9	4.088
中央値	44700	75600	16.3	1.726415

推計結果は、図表4-9(1)、(2)のようになった。この分析により、近傍同種の家賃と公営住宅の家賃との比率、すなわち近傍同種の家賃に比較して、より低く公営住宅家賃が設定されている住宅ほど抽選倍率が上昇していることが判明した。このため、公営住宅の抽選が宝くじに近いような効果をもたらし、公営住宅の抽選に当選した世帯と落選した世帯との間の格差を大きくしていると考えられる。

図表4-9(1) 推計結果(1)

変数名	偏回帰係数	標準偏回帰係数	T値	判定
価格差率	2.943224	0.079056	4.273413	**
千代田区	-0.77971	-0.00334	0.204137	
中央区	15.83782	0.154751	9.028122	**
港区	17.86945	0.332238	16.89895	**
新宿区	7.18398	0.094069	5.261465	**
文京区	11.40906	0.069003	4.172496	**
台東区	3.883273	0.026247	1.575284	
墨田区	-0.5329	-0.00844	0.452969	
江東区	-3.97705	-0.11663	4.95091	**
品川区	5.183724	0.062372	3.530195	**
目黒区	4.734471	0.036462	2.171162	*
大田区	3.196719	0.062987	3.158276	**
世田谷区	9.892766	0.281687	12.24344	**
渋谷区	-4.0968	-0.04775	2.727244	**
中野区	13.8353	0.1925	10.66865	**
杉並区	5.615155	0.09908	5.182071	**
豊島区	13.67965	0.1168	6.905054	**
北区	5.849701	0.120763	6.016525	**
荒川区	16.29778	0.166582	9.679469	**
板橋区	-3.67259	-0.09197	4.244056	**
練馬区	4.234977	0.157803	5.765799	**
足立区	-4.63481	-0.16185	6.282192	**
葛飾区	0.065574	0.002228	0.087877	
定数項	10.07539		7.667682	**
修正済決定係数	0.403535			**: 1% 有意 *: 5% 有意

図表4-9(2) 推計結果(2)

判定が有意で偏回帰係数がマイナスの区
江東区 渋谷区 板橋区 足立区
判定が有意で偏回帰係数がプラスの区
< 1% 有意>
中央区 港区 新宿区 文京区 品川区 大田区
世田谷区 中野区 杉並区 豊島区 北区 荒川区
練馬区
< 5% 有意>
目黒区
判定結果が有意を示さず偏回帰係数がマイナスの区
千代田区 墨田区
判定結果が有意を示さず偏回帰係数がプラスの区
台東区 葛飾区

また、この分析結果から、公営住宅の家賃と、その地域における近傍同種の家賃との減額幅が大きい場所ほど倍率が集中していることも指摘できる。それは、公営住宅の家賃と近傍同種の家賃が実際の地域における近傍同種家賃とかけ離れてしまっていることが原因である⁶。特に、家賃算定時の「市町村立地係数」⁷は、各自治体が定めるのではなく、建設省が定めており、数値そのものがきわめて大雑把な区分けである。つまり本来ならば、駅からの距離や商店街等の有無等も考慮に入れた、いわゆる「地域の利便性」⁸を家賃に反映させるべきなのである。一部の住宅が著しく魅力あるものにするのを抑制することが不可欠である。地域の利便性が悪い上、近傍同種と公営住宅家賃との格差が比較的小さい公営住宅は、必然的に抽選倍率が低くなる。本来ならば、これらの住宅に対しては家賃を低く設定し、一方、抽選倍率の高い公営住宅に関しては、抽選倍率を下げる事を前提に家賃を若干引き上げる事が必要であろう。

(2) 2004(平成16)年度、東京都応募(23区)すべての都営住宅を対象とした重回帰分析

それでは次に、2004(平成16)年度に東京都で応募された23区すべての都営住宅を対象に、抽選倍率がもたらす原因について分析をする。前述したように、都営住宅の抽選倍率は申し込み地区によって、0倍～1,000倍以上という極端な格差が生じている。先程の分析においてその原因を、近傍同種の家賃と公営住宅の家賃との比率、すなわち近傍同種の家賃と比較して、より低く公営住宅家賃が設定されている住宅ほど抽選倍率が上昇している傾向にある事を分析した。つまり、公営住宅の家賃とその地域における近傍同種の家賃の減額幅が高い住居に倍率が集中している傾向にあると指摘した。それは、市町村立地係数の高低に関わらず。当該公営住宅が生活上便利な場所に立地している場所ほど、倍率が高くなっている事を露呈している。

そこで次の分析では、個々の公営住宅に的を絞った分析を行なう為、平成16年度に募集された抽選結果等の資料をもとに、募集された住宅ごとの分析をおこなった。なお、分析における使用データ及び、分析内容は下記の通りである。

①使用データ

平成17年3月15日「東京都広報」(平成16年度の家賃額が掲載されている)
東京都住宅供給公社公表の、都営住宅入居者募集の抽選結果(平成16年度5月、11月)
平成16年度、都営住宅募集案内(5月、11月募集要項)を使用した。

②仮説・推計式

東京都23区における都営住宅の抽選倍率が、下記の説明変数による要因が優先されている場合、抽選倍率は上昇するとの仮説をたてた。そこで、都営住宅の抽選倍率を被説明変数、①バリアフリー(X_1)、②バス停からの徒歩(分)(X_2)、③近傍同種との家賃差(X_3)、④駅からの徒歩(分)(X_4)、⑤建築年数(X_5)を説明変数として重回帰分析をおこなった。

また、近傍同種と公営住宅に対する家賃差⁹と、抽選倍率の関係の分析をあわせて行った。各変数及び回帰式の詳細は下記に示す。

変数

定数： α パラメータ： $a \sim e$

被説明変数：抽選倍率… Y （分析資料：東京都住宅供給公社公表の抽選結果）

説明変数： $X_1 \sim X_5$

X_1 ＝バリアフリー仕様：0＝バリアフリー無し、1＝バリアフリー有りで分析（分析資料：都営住宅募集案内）

X_2 ＝バス停からの徒歩(分)：最寄り駅からバスに乗り換え、バス停から当該公営住宅までの徒歩による所要時間（分析資料：都営住宅募集案内）

X_3 ＝近傍同種との家賃差：公営住宅家賃÷近傍同種家賃にて産出（分析資料：東京都広報）

X_4 ＝駅からの徒歩：最寄り駅から、当該公営住宅までの徒歩による所要時間（分析資料：都営住宅募集案内）

X_5 ＝建築年数：当該公営住宅の建築年数（分析資料：都営住宅募集案内）

回帰式

$$Y = \alpha + a X_1 + b X_2 + c X_3 + d X_4 + e X_5$$

図表4-10(1) 基本統計量

基本統計量	バリアフリー仕様	バス停からの徒歩(分)	近傍同種との家賃差	建築年数	駅からの徒歩(分)	抽選倍率
サンプル数	385	117	385	385	268	385
平均値	0.1662	4.2479	0.6698	25.0494	10.2910	83.3548
標準偏差	0.3723	2.3201	0.0874	11.9913	4.5831	194.6267
分散	0.1386	5.3830	0.0076	143.7924	21.0048	37879.5644
最小値	0	1	0.458239651	3	1	0.75
最大値	1	12	0.956406869	57	20	2393

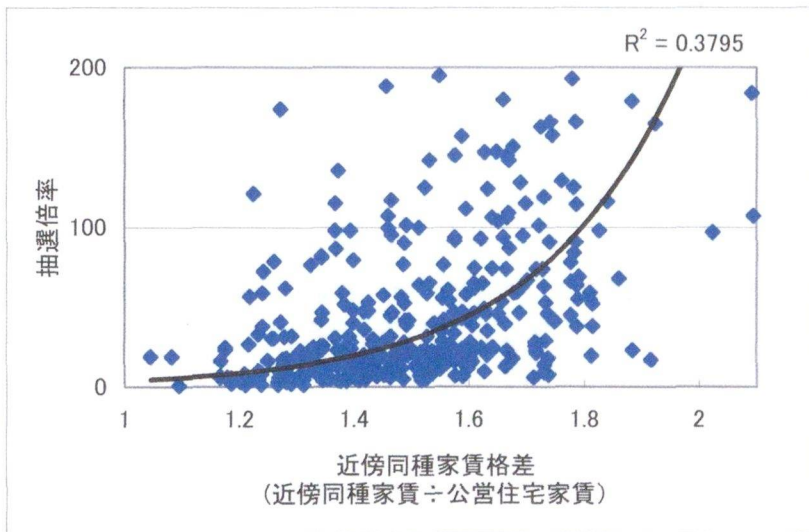
図表4-10(2) 分析結果

回帰統計	
重決定 R2	0.185535315
観測数	385

	係数	t	P-値	有意判定
切片	417.6363846	4.634380957	4.93185E-06	***
バリアフリー仕様	88.85277653	3.013285875	0.002757999	***
バス停からの徒歩(分)	-14.93989965	-2.848557546	0.004631285	***
近傍同種との家賃差	-378.3484931	-2.439640836	0.015159627	**
建築年数	-2.098516156	-1.804533162	0.07194144	*
駅からの徒歩(分)	-3.321895431	-1.669336821	0.095876383	*

***:1%有意 ** :5%有意 * 10%有意

図表4-11(1) 抽選倍率と近傍同種の家賃格差率（東京23区）



注) グラフの見やすさの便宜上、抽選の最高倍率は200倍までしか記載していない。

図表4-11(2) 抽選倍率と近傍同種の家賃格差率の有意判定

	B	t値	有意確率
定数	-536.299	-7.73345	***
家賃格差	408.0039	9.012217	***
		1%有意	***

分析結果は図表4-10(1)、(2)及び図表4-11(1)、(2)のようになった。分析結果から、公営住宅の倍率は、公営住宅と近傍同種の家賃格差率が高い住居ほど抽選倍率が高い。また、家賃格差率の低い住宅ほど低い傾向となっている。

つまり、①公営住宅の募集案内を見て、募集地区の(1)築年数、(4)都心部、(3)駅からの利便性、(3)住宅の仕様(バリアフリー仕様)等の要因が、抽選倍率に変化をもたらす関係がある。(図表4-10(1)、(2)) また、②抽選倍率は公営住宅の実際の家賃と近傍同種家賃との差が大きい住宅ほど高くなる。つまり、公営住宅家賃と近傍同種家賃との価格差が割安な所ほど、倍率が集中していることが判った。(図表4-11(1)、(2)) 一方、東京都広報における近傍同種家賃算定が不十分である点も指摘できる。近傍同種家賃は当該公営住宅本来の家賃であると一般的に言われるが、実際には目安にすぎない額である。これは、抽選倍率と近傍同種との家賃格差が有意を示していることから判明できる。本来、公営住宅家賃に見合った近傍同種家賃を算定するならば、公営住宅家賃も割高になり、抽選倍率との関係で有意とはならないからである。

6. 入居後の家賃算定における問題点¹⁰

次に、抽選に当選した世帯が入居後に支払う家賃の問題点について考える。

公営住宅入居者には、公営住宅法に基づく家賃算定方法により、応能・応益負担を考慮した家賃額が決定される¹¹。しかし、公営住宅の家賃算定方法については随所に不透明さが確認できる。特にこの算定方法は、1996(平成8)年の公営住宅法改正時に制定されたものであり、その後10年近く経過しているにも関わらず、さほど大きな係数の見直しがされていない。そのこと自体問題であるが、個々の係数を見るとさらに問題がある。係数の問題に関しては多くの論者が指摘¹²しており、筆者もそれらの多くに賛同している。特にその問題点は、家賃算定方法の各係数の不透明さである。

本章では、①市町村立地係数、②規模係数、③近傍同種家賃の算定方式の問題点を指摘したい。それは、公営住宅と民営住宅の家賃格差を分析するにあたり、3つの問題点が実際の家賃格差をさらに助長させてしまっていると考えられるからである。

(1)市町村立地係数の問題点

市町村立地係数は、市町村ごとに公営住宅法で分けられている。それは、公示地価をベースで勘案し、0.7以上1.6以下の数値で表わされている。しかし、この数値そのものの算出方法等は極めて不透明である。図表4-12は、東京都23区の平均土地評価額と、市町村立地係数を表した表である。市長村立地係数の算出方法は、公示地価をベースにしているため、当然のことながら平均土地評価額の価格と市町村立地係数との関係は、平均土地評価額が高い区ほど高い係数である傾向が見受けられる。しかし、一般的に土地評価額は、各地域の利便性を示す一つの指標であると仮定するならば、市町村立地係数は、各区の立地による利便性を考慮させる係数としては大雑把で不完全であると指摘できる。

図表4-12 平均土地評価額と市町村立地係数の比較(区別順位)

順位	区名	平均土地評価額 (円/㎡)	市町村立地係数	順位	区名	平均土地評価額 (円/㎡)	市町村立地係数
1	千代田区	1,897,121	1.6	13	杉並区	261,619	1.15
2	中央区	1,211,600	1.35	14	大田区	242,478	1.3
3	港区	786,541	1.5	15	墨田区	215,425	1.05
4	渋谷区	620,017	1.4	16	北区	215,193	1.2
5	新宿区	606,006	1.3	17	荒川区	215,058	1.1
6	台東区	382,852	1.2	18	板橋区	210,577	1.15
7	文京区	377,790	1.3	19	練馬区	195,809	1.15
8	目黒区	364,378	1.3	20	江東区	193,571	1.25
9	豊島区	314,803	1.25	21	江戸川区	182,060	1.15
10	中野区	296,486	1.15	22	葛飾区	162,032	1.1
11	品川区	292,502	1.35	23	足立区	135,309	1.1
12	世田谷区	288,762	1.25				

資料) 東京都主税局資料。

注) 平成16年度の平均土地評価額平均額で作成。

この表は東京都23区のみを表したが、見ても解るように、きわめて大雑把な係数の分けしかなされていない。都営住宅の立地場所等も勘案させるのであるならば、当該建物の立地場所等を考慮に入れた、より詳細な係数の配分が必要である。確かに東京都の場合、利便性係数において立地場所を多少なりとも考慮している。しかし、市町村立地係数において詳細な係数を割り当てれば、より適切な家賃額を算定できると考える。つまり、区市町村ごとの大雑把な分けでは無く、各地域での詳細な分けをしなければ、立地の利便性を家賃に反映させることは不十分であろう。

(2) 規模係数の問題点

規模係数は、当該公営住宅の床面積を70㎡で除した数値で算定している。内田(1998)の論文によると「住宅建設計画法の最低居住水準の住戸面積は世帯人員2人及び3人の場合で各々29㎡と39㎡、都市居住型誘導居住水準で各々55㎡と75㎡であり、都市居住型誘導居住水準の3人世帯用住戸を除き70㎡を大きく下回っている。」と記述されている。この記述から推測すると、規模係数を70㎡とした根拠は都市居住型誘導居住水準からである。しかし、70㎡という数値にあえて着目するならば、内田(1999)が指摘しているように、現在における一般的な公営・民営住宅における居住水準を大きく下回っている。実際に平成15年住宅・土地統計調査報告によると、住戸面積は公営の借家で平均44.11㎡、民営住宅で平均35.01㎡と、70㎡を大きく下回っている¹³。つまり、70㎡という数値は、あくまで質の良い居住環境を実現させる為の目標値であり、家賃算定基準の係数に用いるのであれば、非現実的な数値であると指摘できる。

(3)近傍同種家賃の算定方式の問題点

公営住宅の近傍同種家賃は、主に収入超過者に対する家賃算定に用いている。その算定方法は、不動産鑑定評価基準の積算法という算定方式に基づいて公営住宅法で規定している。しかし、この方法で算定された額は、実際上の市場価格である民営住宅のマンション価格よりも低く見積もられる傾向にある。

公営住宅管理に関する研究会が2003(平成15)年に行った「公営住宅管理に関する報告書参考資料」¹⁴によると、平均民間家賃と公営住宅法における平均近傍同種家賃は、東京都で約12,000円程度格差が生じている事を指摘している。このような結果が生じる主な原因は、公営住宅法上の近傍同種家賃算定方法は、民営家賃の算定が目安となっていないからである。家賃算定方法を用いて民営住宅の家賃を算定している業者は皆無といってよい。むしろ、民営住宅の家賃算定方法はその地域における利便性等から推測された相場、すなわち、需要と供給の関係が大きく働いている。また、公営住宅法上の近傍同種家賃の算定方式で民間業者が民営の家賃額を算定するとしても、建物・土地の複成価格や利回り、空き家等引当金、公課等の算定は極めて困難である。つまり、公的機関では算定できるが、民間業者では算定が困難な算定方法なのである。

以上3つの問題点を指摘したが、このような問題が、同一所得階層間の公営住宅居住者と民営住宅居住者との家賃負担格差をさらに助長させている。また、近傍同種家賃が低く見積もられている事が、かえって収入超過者への居座り助長の原因である点も指摘できる。つまり、現行の家賃算定方法では個々の係数配分に問題があるため、世帯ごとに適当と思われる家賃負担額を算定しづらいのである。この問題を考えると、実際に同一所得階層世帯間での公営住宅居住者と民営住宅居住者とは、どの程度の家賃格差が生じているかを分析する必要がある。そこで、公営住宅と民営住宅に対する家賃格差の分析を次節で行う。

7. 入居後の家賃格差の実証分析(公営住宅の第二の問題点)

(1)東京都足立区を対象とした実証分析¹⁵

東京都広報における近傍同種家賃を公営住宅であるとの仮説を立て、所得階層ごとに民営住宅と公営住宅の家賃格差を分析する。そのためにはいくつかの条件がある。まず、広報に記載されている家賃額と近傍同種家賃額のみから各所得階層別に家賃負担率を算定することは不可能である。それは、①各都営住宅の固定資産評価額が非公開である事、②広報による公営住宅の家賃額は一般世帯の都営住宅入居基準である月額収入178,001円以上200,000円以下(家賃算定基礎額61,400円(収入分位25%以下))のみを基準としているからである。そこで、東京都足立区の全都営住宅の家賃額を、家賃算定基礎額61,400円(収入分位25%以下)をベースに都営住宅家賃算定式にあてはめて逆算した。その結果得られた各都営住宅の推計固定資産税評価額から、各所得階層別に公営住宅居住者と、民営住宅居住者の家賃負担額を推計した。分析内容は下記の通りである。

①使用データ

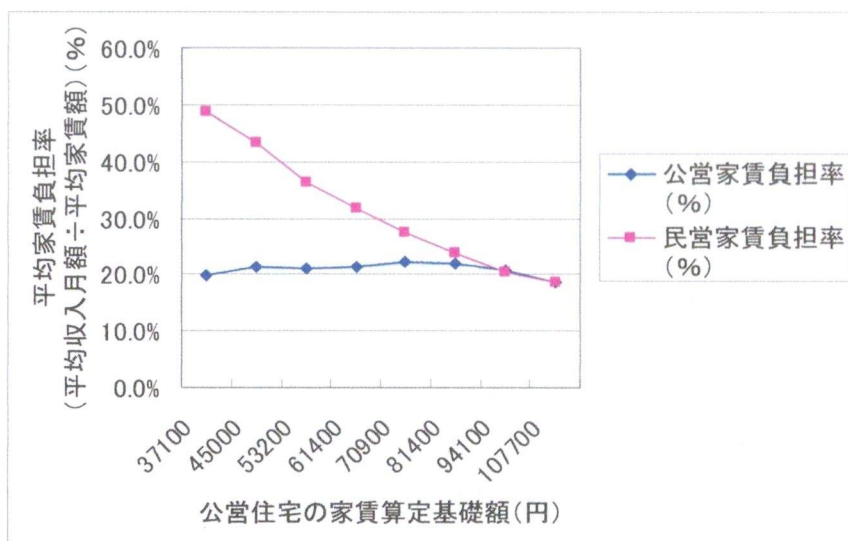
平成17年3月15日「東京都広報」(足立区を抽出)

サンプル数：517棟

②分析方法

東京都広報に記載されている足立区の全都営住宅を、都営住宅の家賃算定方法において所得階層別に家賃負担率を分析した。しかし、都営住宅の家賃算定の分析を行う際に必要である、固定資産税評価額相当額は非公開である。そのため、都営住宅家賃算定方法を逆算することにより、推計固定資産税評価額を算出した。その後、各所得別の家賃算定基礎額に、公営住宅個々の家賃負担率の平均額を分析した。なお、民営家賃は東京都広報における近傍同種家賃を基準に、同様の方法で分析した。

図表4-13 同一所得階層別公営・民営家賃格差



図表4-13は、公営住宅と民営住宅における平均家賃負担率を公営住宅法上の家賃算定基礎額ごとに算定した図である¹⁶。図表4-13によると、①公営住宅は、各所得階層の家賃負担率が約20%前後で留まっている。②家賃算定基礎額が低い世帯ほど、すなわち所得が低い世帯ほど公営と民営世帯の家賃負担格差率が高くなっているという傾向が読み取れる。また、家賃算定基礎額が94,100円の世帯(収入分位50%以下)以降のグラフが公営と民営で重なっている理由は、公営住宅の収入超過者にたいする家賃負担が、近傍同種家賃を課すまでに留まっているのが原因である¹⁷。この分析結果では、公営住宅と民営住宅の同一所得階層世帯で家賃負担率においてもっとも不公平が生じているのは、低所得の民営住宅居住者であると言える。

8. 分析の総括

抽選倍率と、入居後の家賃についての2つの分析結果を踏まえて、分析の総括として、(1)民営住宅と公営住宅の家賃格差が抽選倍率にもたらす影響、(2)公営住宅制度の家賃負担格差の実態について考える。

(1)抽選倍率に対する問題点

分析結果では、申込者が該当する公営住宅の地域の利便性等が高いと判断する住宅ほど、該当地区への抽選倍率が高くなっている傾向が判明された。それは、都営住宅の募集方法の限界を露呈している。つまり、都営住宅の応募倍率が、0~1,000倍以上もの差が生じる原因は、都営住宅に魅力のある立地場所とそうでない立地場所が存在しており、公営住宅法で規定されている「住宅困窮者への住居の提供」という目的は二の次になりつつある事を表している。しかし、今回の分析は一般公募を対象としている為、住宅困窮者にはポイント方式¹⁸等で対応すれば公平性は保たれるのではないだろうかとの指摘があるかも知れない。しかし、公営住宅法で公営住宅を住宅困窮者に限定している性格を考え、さらに、公営住宅に空き家が存在している現状を考えると、ポイント方式だけでは対応出来ない矛盾が抽選には生じていると考える。

(2)入居後の家賃格差の問題点

図表4-14は、所得別に見た公営住宅入居者の分布である。この表から考えると、公営住宅入居者は月額123,000円以下（家賃算定基礎額37,100円（収入分位10%以下））世帯が74.4%を占めていることになる。また、先程の分析から公営住宅に入居している世帯と入居していない世帯とでは、家賃格差が低所得者ほど高い事が判明した。つまり、月額123,000円以下（家賃算定基礎額37,100円（収入分位10%以下））世帯の民営住宅居住者は、公営住宅入居者と比べ、約30%程度の家賃負担格差が生じている。同一所得階層世帯で公営住宅居住世帯と民営住宅居住世帯で家賃負担格差が生じているという事実は水平的公平を実現していないことを証明している。

それでは、上記2つの分析に対する問題点の総括を含めて、本章の趣旨である公営住宅が、①低所得者向けの住宅保障政策に対する制度として機能しているのかどうか。②抽選に受かった者だけが公営住宅を通じた事実上の家賃補助を受けても良いものか。③現在の制度で水平的公平が保たれているのかを考える。

まず、①低所得者向けの住宅保障政策に対する制度として機能しているのかどうかであるが、抽選倍率がもたらす影響を考えると、住宅困窮者を選別する方法としては良い方法だとは思えない。それは、抽選による選別は、アフォーダビリティの役割を果たしていないからである。つまり、低所得者向けの住宅保障政策としては適切では無い。

次に、②抽選に受かった者だけが公営住宅を通じた事実上の家賃補助を受けても良いものかかどうかであるが、この内容は、③現在の制度で水平的公平が保たれているのか否かの

内容と一緒に考えてみる。図表4-14で解るが、公営住宅居住者階層は所得額が月額123,000円以下(家賃算定基礎額37,100円(収入分位10%以下))の世帯が大多数を占めている。さらに、図表4-5において民営住宅居住者で年収200万円未満世帯が約25%程度存在している事を考えると、抽選に受かった公営住宅居住者のみが事実上の家賃補助を受け、その後の家賃格差も著しい。それは、水平的公平性を保てて居ないと考えて良い。さらに、「公営住宅管理に関する研究会報告書」¹⁹⁾によると、民営住宅の家賃は広報における近傍同種の家賃よりも平均12,000円程度高いとしている。この報告書の内容を考慮に入れると、公営住宅と民営住宅の家賃負担率格差は更に大きくなると予想される。公営住宅制度にこのような問題が生じているならば、低所得者で何らかの理由により民営住宅への居住を余儀なくしている世帯に対して措置を講じる事は不可欠である。

図表4-14 公営住宅の収入ごとの入居者分布

公営住宅法上の収入 月額(円)		家賃算定 基礎額 (円)	入居者分布 (%)	収入分位 (%)
収入未申告		—	1.8	—
397,000	以上	107,700	1.3	60%超
397,000	以下		1.6	60%以下
322,001	以上	94,100		
322,000	以下			
268,001	以上	81,400	1.9	40%以下
268,000	以下			
238,001	以上	70,900	3.5	32.5%以下
238,000	以下			
200,001	以上	61,400	2.9	25%以下
200,000	以下			
178,001	以上	53,200	4.2	20%以下
178,000	以下			
153,001	以上	45,000	6.2	15%以下
153,000	以下			
123,001	以上	37,100	74.4	10%以下
123,000	以下			
0	以上			

9. まとめ

公営住宅は、住宅困窮者に対して低家賃で住居を供給してきた。それは、戦後の高度経済成長を住居の観点から下支えし、日本に欠けていた住宅問題を改善させる政策であった。すでに述べたように、従来型の公営住宅は公共目的としての色彩が強い為、原価主義を基本としている。つまり、利潤を目的としない事に大きな特色があった。

本章は、東京都の公営住宅である都営住宅に的を絞り、分析を2点行った。それは、(1)公営住宅と民営住宅の家賃格差が抽選倍率にもたらす影響についてと、(2)公営住宅制度の家賃負担格差の実態についてである。そして、今回おこなった都営住宅の分析結果からも

明らかなように、新家賃算定方式が導入されても運営面その他の問題から、同一所得階層世帯で公営住宅に入居できた世帯と、そうでない世帯とでは、家賃負担率格差等の面で依然として不公平が存在していた。公営住宅が低所得者向け住宅保障政策としての役割を果たしているならば、特に考えねばならない問題点は次の3点である。それは、①低所得者向けの住宅保障政策として機能しているのかどうか。②抽選に受かった者だけが公営住宅を通じた事実上の家賃補助を受けても良いものか。③現在の制度で水平的公平が保たれているかである。筆者は第1章において、現在の公営住宅は上述の問題点を解決していない事を指摘した。そして、本章の分析で公営住宅が低所得者向けの住宅保障政策としては適切では無い事を明らかにした。それは、新たな住宅保障政策の必要性からである。

そこで次章では、本章において明らかとなった分析結果を踏まえ、公営住宅に入居を希望する世帯の要因について考える。その際、筆者がおこなったアンケート調査をもとに分析する。

1 この場合の所得 200 万円以下は、税・社会保険料控除前の金額であり、後述の公営住宅法上の収入月額（控除後）とは異なる。

2 『平成 15 年住宅土地統計調査報告(東京都)』第 36 表の民営住宅(非木造)家賃 50 円未満を含む平均家賃額である。参考までに特別区は約 94,400 円である。

3 平成 16 年 5 月募集の世帯向一般募集住宅（文京区本郷四丁目…1,758 倍、多摩ニュータウン鹿島…応募者なし）

4 都営住宅の入居者の決定方法には(1)抽選方式によるものと(2)ポイント方式によるものがあり、概要は以下のとおりである。なお、本章の分析では公募抽選を参考としている。(なお、優遇抽選制度の募集対象者の一覧は、参考資料に記載)

(1)抽選方式

新築・空き家の入居者の募集は、平成 11 年度以降、従来の年 1 回の募集から年 2 回の募集となり、公募抽選と優遇抽選制度で決定されている。

公募抽選…区市町村で募集する地区ごとに「申込地区番号」を設定し、申込者が自分の希望する地区を申し込む事により抽選となる。

優遇抽選制度…新築住宅公募では、1947(昭和 22)年の第一回公募から抽選により入居者を決定しているが、応募倍率が高い為、1949(昭和 24)年からは抽選回数により、1956(昭和 31)年からは住宅困窮状況の申告により、当選率を一般より高める優遇抽選方式を採用し、入居者選考方法の改善に努めた。

1961(昭和 36)年からは、公共事業立退者、心身障害者、多人数世帯等に対して、第一種・第二種共通に優遇抽選を行う方法に統一した。その後、数回の制度改正により、対象者の拡大を図り、1979(昭和 54)年からは、新規

供給住宅の規模の増大に伴い、多人数世帯の優遇率を高めると共に、従来別枠方式によっていた母子・高齢者・心身障害者にも適用することになり、父子世帯については、1983(昭和58)年、多子世帯については1992(平成4)年、生活保護受給世帯及び、空き家募集については2001(平成13)年から適用している。

(2)ポイント方式

抽選によらないで、住宅困窮度に応じて点数を付け、点数の高い(困窮度が高い)者から順に入居させる方式であり、この方式は1971(昭和46)年から、特別低所得者世帯を対象に実施し、1973(昭和48)年からは、第一種及び、第二種の母子・高齢者・心身障害者世帯を対象を拡大し、1974(昭和49)年には募集を年二回とした。さらに、1975(昭和50)年には、車椅子使用者世帯向け住宅をポイント方式とする募集に切り替え、1993(平成5)年からは、18歳以下の児童が3人以上いる多子世帯を対象に加える等の制度の拡充が行われ、現在に至っている。

- 5 江戸川区を基準としたのは、各変数が平均値に近かった為である。
- 6 近傍同種の家賃に関しては、本論文の参考資料に詳細を記載した。
- 7 市町村別立地係数とは、建設大臣が各市町村の地価の状況を勘案して、0.7～1.6までの範囲内で、市町村ごとに定める数値である。(詳細は、参考資料に記載)
- 8 ここで主張する「地域の利便性」とは、公営住宅法で定める「利便性係数」ではなく地域の利便性を考える事を目的としている。
- 9 公営住宅家賃とは、東京都広報に掲載されている家賃算定基礎額61,400円(収入月額178,001円以上200,000円未満)に課せられている家賃額。近傍同種家賃とは、東京都広報に記載されている当該公営住宅の家賃を、不動産鑑定評価基準の積算法を参考に算出した家賃額である。(家賃算定方法は、参考資料に記載の参考図表6に記載)
- 10 公営住宅の家賃算定方法等は、参考資料に記載。
- 11 論文末の参考資料を参照。
- 12 問題点の指摘については「3. 1996(平成8)年改正以降の公営住宅制度の問題点」で述べている。
- 13 公営・民営共に、東京都特別区の平均数値であり、一戸建て、長屋建て、共同住宅、その他、が含まれる。
- 14 公営住宅管理に関する研究会[2003].
- 15 東京都足立区を分析対象としたのは、当該区が東京都の中でもっとも都営住宅居住者が多いからである。
- 16 家賃算定基礎額ごとに算出した理由は、広報に記載されている東京都23区の公営住宅すべての近傍同種家賃を、同一所得階層の公営住宅居住者に当てはめた為である。
- 17 収入超過者が公営住宅への居座りを助長させてしまっている原因の一つである。
- 18 ポイント方式については、脚注4を参照。
- 19 公営住宅管理に関する研究会[2003].

第5章

公営住宅入居希望動機に関する実証分析

<構成>

1. はじめに
2. 公営住宅入居希望動機に関する実証分析
3. まとめ

1. はじめに

日本の公営住宅は本来、低所得者に良質な住居を提供する為にある。筆者は再三にわたり、アフォーダビリティの考え方を取り入れた低所得者向け住宅保障政策には、公営住宅供給が適切では無いと述べている。その問題点を、第4章の二つの分析（(1)公営住宅と民営住宅の家賃格差が抽選倍率にもたらす影響、(2)公営住宅入居後における家賃負担格差）で明らかにした。分析の結果、公営住宅入居希望動機は、住宅困窮要因よりも、①応募する当該住宅が立地している近傍同種住宅との家賃格差、②バリアフリー仕様か否か、③駅からの距離等に影響していた。また、入居後の家賃格差率は、低所得者の民営住宅ほど過重な負担となっていた。つまり、現在の公営住宅供給の問題は、抽選による入居者の選別がなされるために住宅困窮者に公平に配分されておらず、水平的に不公平が生じているのである。

また、抽選には1,000倍以上の申込み倍率がある場合と、入居者が集まらない場合とが混在している。その原因は、当該公営住宅の利便性に影響しており、公営住宅が近傍同種の民営住宅に比べ、割安であると応募者が判断した住宅に入居者が集中する傾向がある。このような状況が公営住宅応募の実態ならば、低所得者向けの住宅保障政策としては適切では無い。本来ならば、すべての低所得者が良質な住居に住む必要があるからである。よって公営住宅は、入居者の選別がなされるため低所得者向けの住宅保障政策として適切でないとの結論に達した。

そこで本章では、第4章で論じた問題点の説得力を増すために、民営賃貸住宅入居者が

公営住宅への入居を希望する動機について分析した。分析資料は、筆者がおこなったアンケート調査から行う。そして、公営住宅への入居希望動機は何かをロジスティック分析の手法を用いて分析する。分析方法の詳細は後述するが、アンケート調査で回答を得た公営住宅・公団住宅・民営住宅の居住者から、民営住宅に入居している世帯のみを対象とした。そして、公営住宅入居を希望する動機が、どのような影響をもたらすのかを分析する。

2. 公営住宅入居希望動機に関する実証分析

(1) アンケート調査方法

分析を開始する為の事前アンケート調査は、図表5-1に示す方法でおこなった。(アンケート項目内容の詳細については、論文末の参考資料を参照のこと) 分析方法は、アンケート調査から得られた全世帯(516世帯)の内、民営住宅に入居している世帯(369世帯)を抽出した。そして、アンケート調査からクロス集計およびロジスティック分析を行い、公営住宅への入居希望動機についての実証分析を行う。

さらにその分析結果をベースとして、公営住宅入居を希望する動機がどのような影響によって引き起こされているのかを分析する。具体的には、①所得に占める家賃負担率割合が1%変化した場合、公営住宅への入居を希望する動機がどれほど変化するか、②男性と女性では、どちらが公営住宅への入居を希望する動機が、どれくらいの割合で高いのか、③民営住宅を借りた際、不動産業者等から不利益な扱いを受けた世帯と受けない世帯とでは、公営住宅への入居を希望する動機がどれだけ高いかを分析する。そして各分析結果から、公営住宅入居の実態について明らかにする。

図表5-1 アンケート調査方法

(1) 調査対象者		
① 全国の20歳から55歳までの世帯(年収500万円以下)		
② 全国の55歳以上の世帯(年収500万円以下)		
(2) 調査方法		
インターネット調査		
(3) 調査事項		
① 調査対象者の基本属性に関する事項		
② 賃貸住宅に関する事項		
③ 公営住宅に関する事項		
(4) 調査実施機関		
2006(平成16)年9月22から23日		
(5) 標本数及び有効回答数		
<事前調査>		
① 標本数	30000世帯を対象	
② 有効回収数(率)	20歳～54歳まで	5613世帯 18.71(%)
	55歳以上	630世帯 2.1(%)
<本調査>		
① 標本数	20歳～55歳まで	5613世帯の内400世帯
	55歳以上	630世帯の内400世帯
② 有効回収数(率)	20歳～55歳まで	258世帯 64.5(%)
	55歳以上	258世帯 64.5(%)
(6) 調査協力会社		
株式会社 マクロミル		
(7) 研究助成金		
ユニバーサル財団2005年研究助成		
「豊かで活力ある長寿社会の構築をめざして」		
研究テーマ:		
「高齢者・障害者に対する住宅保障政策—公営住宅の在り方を中心として—」		

(2)公営住宅入居希望動機に関する分析（ロジスティック分析）

①仮説・推計式

民営住宅入居世帯が公営住宅への入居を希望する際、その動機が、下記の説明変数が優先された場合、被説明変数である、公営住宅入居希望動機が高まるとの仮説を立てた。そこで、公営住宅入居を希望するか否かを被説明変数、①家賃負担率格差(年間家賃÷年間所得) (X_1)、②性別 (X_2)、③賃貸差別 (X_3)、を説明変数としてロジスティック分析をおこなった。(図表5-2(1)、(2)、(3)) また、図表5-3、図表5-4、図表5-5では、ロジスティック分析の結果に基づき、①家賃負担率が1%上昇した場合の公営住宅への入居を希望する確率、②男性と女性では、どちらが公営住宅への入居を希望する動機が高いか、③民営住宅を借りた際、不動産業者等から賃貸差別を受けた世帯と、受けない世帯とでは、どちらが公営住宅への入居を希望する動機が高いかを算出した。分析手法は下記の通りである。

変数

定数： α パラメータ： $a \sim c$

被説明変数：公営住宅入居希望（公営希望）

$$\log \left(\frac{\text{公営希望の予測確率}}{1 + \text{公営希望の予測確率}} \right)$$

…（0 = 公営住宅入居希望無し、1 = 公営住宅入居希望あり）

説明変数： $X_1 \sim X_3$

X_1 = 所得に占める住居費割合（家賃負担率格差）：年間民間家賃÷年間所得家賃にて算出

X_2 = 性別：（0 = 女性、1 = 男性）

X_3 = 賃貸差別：民営住宅を借りた際、不動産会社等から不利益な扱いを受けた経験があるか否か。（0 = 経験無し、1 = 経験あり）

回帰式

$$\log \left(\frac{\text{公営希望の予測確率}}{1 + \text{公営希望の予測確率}} \right) = \alpha + aX_1 + bX_2 + cX_3$$

図表5-2(1) 基本統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差	分散
公営住宅入居希望世帯	369	0	1	0.585	0.493	0.243
家賃負担率格差	360	0	102	29.486	17.228	296.791
性別	369	0	1	0.566	0.496	0.246
賃貸差別	369	0	1	0.103	0.304	0.093
有効なケースの数(リストごと)	360					

図表5-2(2) Hosmer と Lemeshow の適合度検定¹

カイ2乗	自由度	有意確率
12.886	8	0.116

図表5-2(3) 分析結果(方程式中の変数)

	B	Wald	有意確率
家賃負担率格差	0.019	7.681	***
性別	0.400	3.290	**
賃貸差別	0.729	3.433	**
定数	-0.502	3.584	**
			1%有意*** 5%有意**

分析結果により、民営住宅に入居している世帯は、所得に対する家賃負担率割合の格差(1%有意)、性別では男性(5%有意)、賃貸差別を受けた経験がある(5%有意)が、公営住宅への入居の希望が高まると判明した。特に、所得に占める民営住宅の家賃負担格差が1%有意となった事実は、所得に占める家賃負担率の格差が広がれば広がる程、公営住宅の家賃が魅力となることを物語っている。また、公営住宅入居希望動機は男性の方が多い。さらに、民営住宅を借りる際に賃貸差別(つまり不利益な扱い)があった場合に、公営住宅への入居を希望する傾向が証明できた。

それでは、この分析結果を踏まえロジスティック分析の回帰式から、①家賃負担率が1%変化した場合、公営住宅への入居希望割合が何パーセント変化するのか、②女性と男性では、どれくらい公営住宅への入居の希望が異なるのか、③賃貸差別を受けた経験がある世帯と、賃貸差別を受けてない世帯とでは、どれくらい公営住宅への入居希望が異なるのかを求めた。

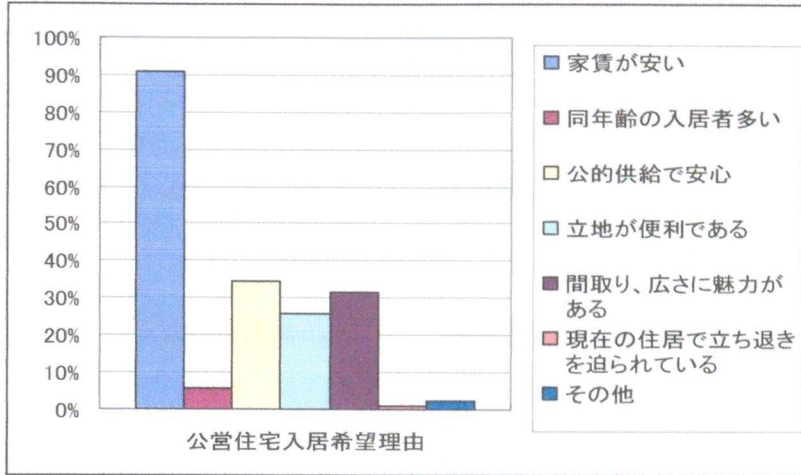
(3)家賃負担率の割合が、公営住宅入居希望動機に与える影響

図表5-3の表は、家賃負担率の割合が公営住宅への入居希望に及ぼす影響を計算している。この計算結果によると、民営住宅における所得に占める家賃負担率割合が1%変化すると、公営住宅への入居を希望する世帯の割合が0.5%変化することになる。また、図表5-4は、公営住宅への入居希望理由についてまとめた図である。この図によると、公営住宅に入居を希望する世帯は、家賃の安さを理由とするのが圧倒的に多い。つまり、所得に占める民営住宅の家賃負担率が上昇すると、家賃が割安である公営住宅に入居を希望したいと願うのである。それは、公営住宅が家賃の面で割安だと判断されている結果であると考えられる。公営住宅は、住宅に困窮している世帯に低廉な家賃で賃貸するものであり、決して家賃の割安さを売り物にした住宅では無い。しかし現状では、家賃の割安が公営住宅の魅力になっている。

図表5-3 家賃負担率割合と公営住宅入居希望確率の計算式

<p>ロジスティック回帰式</p> $\log \left(\frac{\text{公営希望の予測確率}}{1 + \text{公営希望の予測確率}} \right) = \alpha + aX1 + bX2 + cX3$ $= 0.019 \times (\text{家賃負担格差}) + 0.400 \times (\text{性別}) + 0.729 \times (\text{賃賃差別}) - 0.502$	
<p>家賃負担格差の限界効果①</p> $0.019 \times (29.4861) + 0.400 \times (0.5864) + 0.279 \times (0.1030) - 0.502$ $= 0.5602359 + 0.22656 + 0.028737 - 0.502$ $= 0.3135329$	
<p>0.3135329の確率の計算</p> $\text{確率} = \frac{\exp(0.3135329)}{1 + \exp(0.3135329)} = 0.577747$	
<p>家賃負担格差の限界効果②</p> $0.577747 \times (1 - 0.577747) \times 0.019 = 0.0046351 (\text{約}0.5\%)$	
<p>※よって、所得に占める家賃負担格差の割合が1%変化すると、公営住宅希望確率が0.5%変化することになる。</p>	

図表5-4 公営住宅に入居を希望する理由



資料) アンケート調査結果より筆者が分析。

(3)性別が、公営住宅入居希望動機に与える影響

図表5-5 男性と女性の公営住宅入居希望確率の計算式

<p>男性における、公営住宅入居希望の予測確率の計算</p> $0.019376 \times (29.48611) + 0.399747 \times (1) + 0.729344 \times (0.102981) - 0.50229$ $= 0.571322867 + 0.399747 + 0.075108574 - 0.50229$ $= 0.543888441$
<p>0.543888441から得られる公営住宅入居希望の予測確率</p> $\text{確率} = \frac{\exp(0.543888441)}{1 + \exp(0.543888441)} = 0.632717$
<p>女性における、公営住宅入居希望の予測確率</p> $0.019376 \times (29.48611) + 0.399747 \times (0) + 0.729344 \times (0.102981) - 0.50229$ $= 0.571322867 + 0.075108574 - 0.50229$ $= 0.144141441$
<p>0.144141441から得られる公営住宅入居希望の予測確率</p> $\text{確率} = \frac{\exp(0.144141441)}{1 + \exp(0.144141441)} = 0.535973$
<p>公営住宅入居希望の限界効果</p> $0.632717 - 0.535973 = 0.096744 (\text{約}9.7\%)$ <p>※よって、公営住宅入居希望の予測確率は、女性に比べて男性の方が9.7%入居希望が高いことになる。</p>

図表5-5は、男性と女性とでは、公営住宅への入居希望がどちらが高いかを計算によって分析している。計算の結果によると、男性と女性の公営住宅入居の予測確率から考え

た場合、男性の方が女性に比べて9.7%公営住宅への入居を希望する世帯が多い。筆者は、この分析結果の原因は、公営住宅集住地域のスラム化等と関わりがあるのではないかと考える。その理由は、第1章で紹介した早川(1979)の指摘からである。公営住宅集住地区は、独自の貧困文化を形成している。そのために、女性の方が入居したがりない傾向があるのではないだろうか。しかし、早川論文の理由だけで女性よりも男性の方が公営住宅への入居希望動機が高いという結論に結びつけることは説得力に欠ける。この問題に関しては今後の研究課題である。

(3)不動産会社による賃貸差別経験の有無が、公営住宅入居希望動機に与える影響

図表5-6 賃貸差別世帯の公営住宅入居希望確率の計算式

賃貸差別を受けた事がある世帯の、公営住宅入居希望の予測確率の計算	
$0.019376 \times (29.48611) + 0.399747 \times (0.566396) + 0.729344 \times (1) - 0.50229$ $= 0.571322867 + 0.226415101 + 0.729344 - 0.50229$ $= 1.024791968$	
1.024791968から得られる公営住宅入居希望の予測確率	
確率 =	$\frac{\exp(1.024791968)}{1 + \exp(1.024791968)} = 0.735905$
賃貸差別を受けた事が無い世帯の、公営住宅入居希望の予測確率の計算	
$0.019376 \times (29.48611) + 0.399747 \times (0.566396) + 0.729344 \times (0) - 0.50229$ $= 0.571322867 + 0.226415101 - 0.50229$ $= 0.294447968$	
0.294447968から得られる公営住宅入居希望の予測確率	
確率 =	$\frac{\exp(0.294447968)}{1 + \exp(0.294447968)} = 0.573085$
公営住宅入居希望の限界効果	
$0.735905 - 0.573085 = 0.16282 \text{ (約16.3\%)} $	
<p>※公営住宅入居希望予測確率から考えると、賃貸差別を受けた経験が無い世帯に比べて、賃貸差別を受けた経験がある世帯の方が16.3%公営住宅への入居希望が高いことになる。</p>	

図表5-6は、賃貸住宅市場において不動産会社から不利益な経験(賃貸差別)を受けた事がある世帯と無い世帯との、公営住宅への入居希望の違いを分析した計算である。この分析結果では、民間賃貸住宅の紹介を受ける際、不動産会社から不利益な経験を受けたことがある世帯は、受けたことの無い世帯よりも、16.3%の割合で公営住宅への入居を希望する動機が高いということが判明した。また、アンケートにおいて不利益な扱いを受けた経験があると答えた内、記述回答欄に記入された世帯20人についての意見を図表5-8に示す。この表によると、「高齢者」、「障害者」、「在日外国人等」、「低所得者」、「職業」という理由で差別を受けた世帯は、記述回答者のみでは7世帯、さらに60歳以上の年齢である

世帯をあわせると、世帯全体の約半分（10世帯）存在している。総数20人の回答のみから結論を出すことは早計であるが、中川(2003)の実証分析で指摘している通り、高齢者世帯が賃貸住宅市場において差別される傾向にあるという実態が伺える。

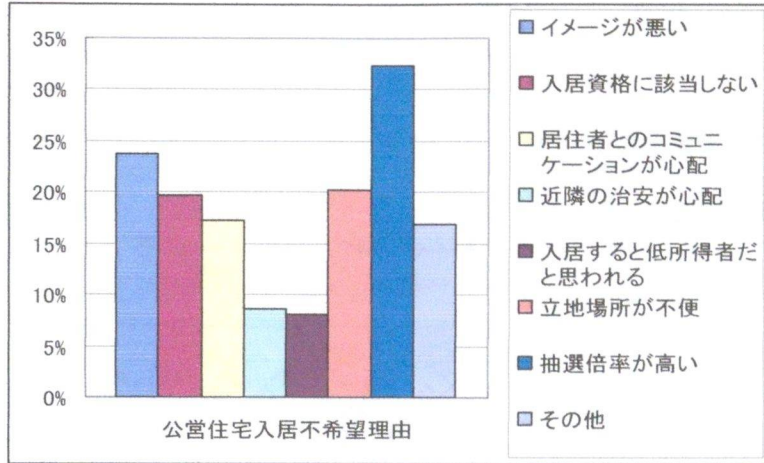
図表5-7 賃貸差別世帯を受けた世帯の主な原因

	理由	性別	年齢	都道府県	職業
1	精神疾患患者だから	男性	43	北海道	自由業
2	自営業だから	女性	38	大阪府	専業主婦
3	大家が存在しなかったから	女性	43	新潟県	自由業
4	当初の家賃を入居直後に引き上げた	男性	65	静岡県	その他
5	高齢のため賃貸そのものが不可。31歳独身サラリーマンの息子の名義で賃貸し家内と3人で同居中。賃料も共同出資というところである。	男性	68	東京都	その他
6	見た目	男性	41	鹿児島県	会社員(技術系)
7	不動産業者の性格	女性	28	宮城県	パート・アルバイト
8	引越し初体験者だったから	女性	24	東京都	会社員(その他)
9	近所の環境が悪いのを教えてくれなかった。近所にやくざがいた	男性	66	静岡県	その他
10	在日朝鮮人の介入	男性	63	兵庫県	パート・アルバイト
11	せっぱつまって探していたから、転居までの期間が短かった	女性	34	熊本県	専業主婦
12	短期間で決めなければならない状況	男性	28	北海道	会社員(技術系)
13	建築設備のプロだから	男性	69	栃木県	その他
14	若いから	女性	21	神奈川県	専業主婦
15	たまにクレームをつけるから	男性	31	埼玉県	公務員
16	元夫が外人だったから	女性	43	東京都	専業主婦
17	保証人が肉親ではないから	女性	27	愛知県	会社員(技術系)
18	手付金を支払って結局無駄になった事がある。	男性	58	兵庫県	その他
19	職業の差別を受けた	女性	55	大分県	パート・アルバイト
20	所得が少ないから	男性	32	愛知県	会社員(その他)

注) 黄色部分は、「60歳以上」、「障害者」、「在日外国人等」、「低所得者」、「職業差別」の世帯である。

また、図表5-8は、公営住宅に入居を希望しない(できない)理由について表した図である。この図で一番高い回答率を示しているのは、抽選倍率が高いという結果である。つまり、賃貸住宅市場で不利益を被る世帯が公営住宅への入居を希望しても、抽選が原因で入居が困難なのである。このような世帯に関しては、政府の何らかの介入が必要であろう。詳細は次章で述べるが、新たな公営住宅の役割は民営住宅での入居が困難な世帯に対応させるべきだと考える。

図表5-8 公営住宅に入居を希望しない(できない)理由



資料) アンケート調査結果より筆者が分析。

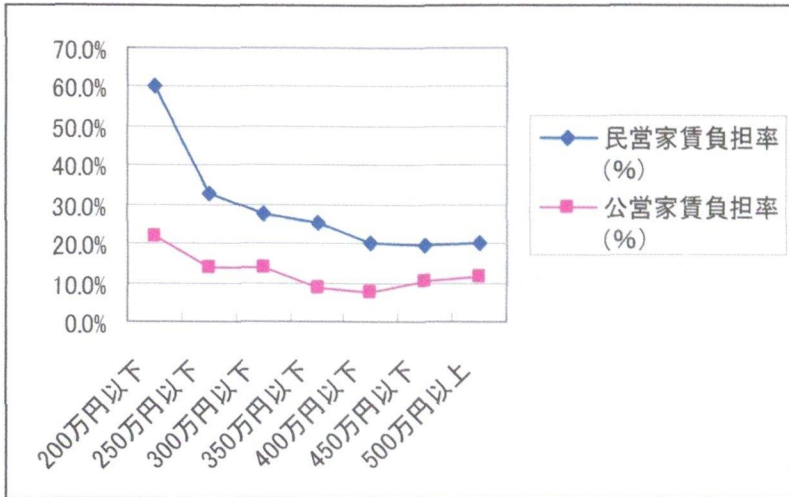
3. まとめ

今回の実証分析によって、何が公営住宅への入居を決定する動機になるのかを証明する事ができた。特に、①全国の民営住宅に入居している世帯は、所得に占める家賃負担率の割合が1%上昇すると、公営住宅に入居したいと思う割合が0.5%上昇する。②女性よりも男性の方が、9.7%公営住宅への入居を希望する世帯が多い。③民営住宅の紹介を受ける際、不動産会社から不利益な経験を受けたことがある世帯は、受けたことの無い世帯よりも、16.3%公営住宅への入居を希望する動機が高いという事実関係が証明できた。分析結果のうち、②に関しては今後の研究課題、③に関しては次章で述べる。本章では①について考えたい。

図表5-4で説明したが、公営住宅への入居を希望する動機は、家賃が安いというのが第一の理由である。また、図表5-9は筆者のアンケート調査の資料から、所得別の家賃負担率格差を分析した。この図と、第4章の図表4-13「同一所得階層別公営・民営家賃格差」の図と比較すると、都営住宅の家賃負担率は約20%程度なのに対し、全国を対象としたアンケート調査における公営住宅の家賃負担率は低所得者で20%と最も高く、平均で約12%程度である。さらに、アンケート調査の分析資料(図表5-9)において、民営住宅居住者の一番高い家賃負担率は約60%である。その格差は、東京都の家賃負担率格差よりも高い。つまり全国ベースで見た場合、低所得者の民営住宅居住者はかなり過重な家賃負担を強いられている。

本論文では、公営住宅供給の問題点を第4章、第5章でおこなった。これらの分析結果から、公営住宅供給は問題があるという結論に達した。それは、同一所得階層世帯間における家賃負担率格差は低所得者ほど著しく、それを決定づける要因が抽選倍率であるという実態からである。このような問題を無くす為には、公営住宅供給では無い、新たな低所得者向け住宅保障政策を講じる必要が不可欠である。

図表5-9 公営・民営、所得別家賃負担率格差



資料) アンケート調査結果より筆者が分析。

また、賃貸差別を受けた世帯ほど、公営住宅への入居動機が高まる事も今回の分析で明らかとなった。このような世帯は市場メカニズムにおいて不利益を被る世帯であり、政府の何らかの介入が必要であろう。詳細は次章で述べるが、これからの公営住宅は市場の失敗に対応する役割を担うべきであると考え。しかしそのためにはまず、公営住宅と民営住宅の役割を明確化させることが必要である。そこで次章「低所得者向け住宅保障政策の創造に向けて」では、公営住宅と民営住宅の新たな政策の提言を行う。

¹ Hosmer と Lemeshow の適合度検定とは、ロジスティック分析の R Square(R²)に該当するものである。有意水準=0.116 は、有意水準 $\alpha = 0.05$ より大きく、自由度 8 の時のカイ 2 乗分析の結果は、カイ 2 乗分析表での値=15.507 よりも小さい為、この仮説は棄てられない、つまり、求めたモデルは良く適合しているという結果になる。

第6章

低所得者向け住宅保障政策の創造に向けて

<構成>

1. はじめに
2. 賃貸住宅市場において不利益を被る世帯
3. 公営住宅の新たな役割
4. 民営住宅の新たな役割
5. まとめ

1. はじめに

現状の公営住宅が抱えている問題は、①抽選が住宅困窮者を公平に選別していない、②公営住宅入居者のみが公営住宅を通じた事実上の家賃補助を受けており、同一低所得世帯内における民営住宅居住者との家賃格差が著しい事である。第4章で行った都営住宅の実証分析から、これらの問題は証明できた。また、筆者がおこなったアンケート調査による実証分析から、①全国の民営住宅に入居している世帯は、所得に占める家賃負担率の割合が1%上昇すると、公営住宅に入居したいと思う割合が0.5%上昇する。②女性よりも男性の方が、9.7%公営住宅への入居を希望する世帯が多い。③民営住宅の紹介を受ける際、不動産会社から不利益な経験を受けたことがある世帯は、受けたことの無い世帯よりも、16.3%公営住宅への入居を希望する動機が高いという事実関係が証明できた。

同一所得階層世帯内で、抽選が原因による所得格差が生じているならば、低所得者である民営住宅居住者へのなんらかの政府の介入は不可欠である。それは、公営住宅本来の役割である、「住宅困窮者に対して低廉な家賃で住居を供給する」という趣旨を貫徹させることになる。解決策は、公営住宅における役割の明確化・徹底化を行う事である。そのためには、公営住宅は市場メカニズムに馴染まない世帯のみに限定させるべきであると筆者は考える。

日本は高齢化の要因により、将来を見据えた新たな社会政策を講じる必要がある。この

問題を住居の観点から考察するならば、高齢者・障害者に対し安心した住居をいかに提供したら良いか、といった問題に帰着する。本論文を通じて、日本における現状の公営住宅は、住宅困窮者に対し公平な分配をする役割を果たしていない事を明らかにした。そのうえで筆者は、公営住宅と民営住宅の新たな役割を提案したいと考える。

2. 賃貸住宅市場において不利益を被る世帯

(1) 高齢者の民間賃貸住宅の居住に対する政府の施策

2001(平成 13)年4月「高齢者の居住の安定確保に関する法律」は、日本における少子・高齢化を見据えて制定された。その後、この法律に対しての基本方針を示す報告書が、2001(平成 13)年8月の、国土交通省「高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針」で述べられた¹⁾。その報告書によると、民間賃貸住宅市場において、高齢者が入居を拒否されている事実をみとめている。また、単身高齢者については、緊急時の対応や病気になった際の支援が十分になされていない現状も報告されている。

さらに報告書では、バリアフリー住宅の整備状況について述べられている。そこでは、公的な賃貸住宅(いわゆる公営住宅等)においては、「加齢対応型構造等を備えた住宅の整備」との名目の下で建築が進展しつつあるとしながらも、民間賃貸住宅におけるバリアフリーの整備は立ち遅れているとの指摘もしている。また、内閣府生活統括官が2001(平成 13)年2月に実施した、「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」²⁾によると、約63.7%の者が住居に対して「困っていることは何もない」と回答しているが、36.3%の者が、現在住んでいる住居に対して「なんらかの問題がある」と回答している。その内もっとも多い意見は、「住まいが古く、かなりいたんでいる(平均13.6%)」、「構造や造りが高齢者には使いにくい(平均8.7%)」となっている。(図表6-1)

図表6-1 住宅に入居して困っている事

(単位:人)

		住宅において困っていること				有効回答数
		構造や造りが高齢者には使いにくい		住まいが古く、かなりいたんでいる		
年齢	60～64歳	45	(8.4%)	81	(15.1%)	535
	65～69歳	54	(8.1%)	91	(13.6%)	670
	70～74歳	39	(7.5%)	68	(13.0%)	523
	75～79歳	24	(7.5%)	39	(12.1%)	322
	80～84歳	11	(8.9%)	15	(12.1%)	124
	85歳以上	6	(11.5%)	8	(15.4%)	52
合計		180	(平均8.7%)	302	(平均13.6%)	2226

資料) 内閣府[2001], 「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」。

政府機関の報告書および意識調査の結果から推測すると、民営住宅における高齢者向け

バリアフリー住宅の整備は立ち遅れている傾向にあると考える。その原因の一つとして筆者は、賃貸人は高齢者に住居を提供したくない傾向にあるからだと考える。その理由については第1章で述べた。つまり、建築当初から高齢者向けの住宅を賃貸用として建設しないのである。そのことは、民営住宅におけるバリアフリー化の整備の難しさを露呈している。しかしこれだけでは、賃貸住宅市場において高齢者が差別を受けている事実を証明するには説得力に乏しい。上述の内容だけでは、高齢者が差別されていると言い切れないからである。そこで、この問題についてより説得力を持たせる為に、高齢者差別に対する先行研究を紹介して明らかにしたい。

(2) 高齢者差別に対する先行研究

民間賃貸住宅市場では、高齢者に対する入居を敬遠する傾向にある。それは園田(2003)が紹介している2000(平成12)年に日本賃貸住宅管理業協会が実施した調査において報告がなされている。その報告では民間賃貸住宅市場では、管理会社の約4割は管理する大部分の住宅において高齢者の入居を不可としている。その主な原因は、賃貸人は居住者の身体変化への不安や、将来的な経済状態への不安、身元保証の不安などである。また、高齢者差別の実態について実証分析を行った論者としては中川(2003)が有名である。中川氏の論文によると、①住宅賃貸市場において、高齢者に対して提供される物件情報量は、非高齢者と比べて約3割近く少ない、②高齢者差別の要因は、将来の家賃支払い能力が低い者が差別される点と、予想入居期間が長いと判断される者が差別されるという仮説データが支持されている、③しかし、高齢者の選好を予想する不動産業者の行動が結果的に高齢者差別をもたらすという仮説は、データから得られていない事を分析によって明らかにしている。この論文は、高齢者が統計的差別を受けているという実態を分析によって明らかにしている点において、筆者も非常に有意義な論文であると評価している。以下、この分析内容および分析結果について簡単に説明する。

① 高齢者に対する物件情報量について

中川(2003)は、「2001 大阪住宅監査調査」で得られたデータを使用して、Yinger(1986)³が1981年におこなった“Boston Audits”の分析に適用した手法を用いて、高齢者に対する物件提供量の分析をおこなっている。また、分析に対しては、変量効果モデル(GLS)による検定手法を用いている。

分析結果は、非高齢者と高齢者が民間賃貸住宅を借りに不動産会社を訪問した場合、仮に非高齢者が平均4,696件の物件を紹介されたとすると、高齢者はそれよりも1,261件少ない3,435件しか紹介されていないという結果(約30%程度、少ない物件情報しか与えられていない)を導出している。つまり、中川論文が指摘している「①住宅賃貸市場において、高齢者に対して提供される物件情報量が、非高齢者と比べて約3割近く少ない」という仮説が実証されている。

②高齢者差別の要因について

さらに中川論文では、賃貸住宅市場において、高齢者差別が行われている実態について検証している。検証にあたっては、2004年4月に日本賃貸住宅管理業協会で実施された「高齢者の入居に関する実態調査」が使われている。この調査における「高齢者が入居できなかった理由」の一部の項目を抽出し、仮説、「①将来所得仮説⁴⁾」、「②居住期間仮説⁵⁾」をたてて、分析がなされている。その分析結果によると、「①将来所得仮説」、「②居住期間仮説」では、有意の検定が認められている。つまり、高齢者は将来所得の低下と、居住期間の長期化等のリスクを賃貸人が懸念することにより、入居を拒否されるといった結果を導出している。

以上、政府の報告書ならびに先行研究から、高齢者は賃貸住宅市場において差別されていると証明できる。確かに、高齢者世帯に対する支援策として既述の法律が公布された。しかし、この法律だけでは不十分である。それは、第5章の図表5-7で示したように、低所得者である高齢者や、障害者あるいは在日外国人等、賃貸住宅市場においてはあらゆる条件で、入居が困難とされる世帯が存在するからである。このような世帯は、情報の非対称性による統計的差別を受けている世帯であるといえる。つまり、市場メカニズムでは馴染まない世帯であり、まさしく「住宅困窮者」といえるであろう。このような世帯への対応策としては政府が介入した公営住宅供給が望ましい。

3. 公営住宅の新たな役割

日本の住宅政策は市場メカニズムで運営されているが、高齢者・障害者は賃貸市場から排除されがちとなり、市場の失敗が発生している。また、公営住宅は地域におけるスラム化が問題となりつつある。つまり、低所得者が特定の地域に密集することによる地域間の格差が生じている問題である。この問題は、諸外国における公営住宅の問題点と類似している傾向も多い。このような格差を生じさせない為にも、公営住宅を低所得者のみを対象とする政策から脱却させる必要がある。そのためには、市場メカニズムを活用した民営住宅への居住を推進させるべきであろう。

しかし、中川論文が明らかにしている通り、民営住宅では、高齢者・障害者に対し積極的に自分の住居を提供したいと考える賃貸人は少ない。つまり、高齢者が民間賃貸住宅に入居する際に、賃貸人は「高齢者・障害者世帯」は火事や急病等の事件やトラブルが起こりうる可能性が高いと一般的に判断し、貸すのを差し控えようとする。住宅市場の中で、このような情報の非対称性による統計的差別が行われ、市場の失敗が発生しているならば、政府が何らかの対策を講じなければならない。筆者は、この場合の住居の提供は公営住宅が対応すべきであると考えている。

公営住宅は、高齢者・障害者が豊かで安心して暮せる社会環境整備構築の為に、その役割は従来以上に重要である。特に、民営住宅で積極的な市場介入が行われ難い分野に対して、公営住宅への期待は大きい。しかし、現在の公営住宅への居住要因は、第4章・第5

章での分析結果からも明らかなように、住宅困窮要因よりも家賃が割安だと判断できる住宅に集中する傾向が強い。それは、公営住宅本来の役割が時代の変遷と共に住宅困窮者への対策からかけ離れてしまっている事を露呈している。今後の公営住宅は、高齢化への対応を念頭に、要介護高齢者やハンディキャップを持った方等に重点を置いたバリアフリー住宅としての役割をさらに展開させるべきである。そして、統計的差別により賃貸住宅市場から排除されがちな傾向にある世帯への供給を推進させるべきである。

4. 民営住宅の新たな役割

一方、市場メカニズムにおいて対応できる世帯においては、民営住宅で対応するべきである。実際に、国土交通省（社会資本整備審議会住宅地分科会）は新たな住宅政策に対応した住宅政策改革要綱「住宅政策改革要綱～住宅政策の集中改革の道筋～」⁶を公表し、2005(平成 17)年の国会に提出している。この内容は、市場メカニズムを中心に住宅政策を進める事を柱としている。また、2001(平成 13)年 4 月 6 日公布の「高齢者の居住の安定確保に関する法律」では、統計的差別がなされている世帯等に関しても民営住宅での居住が可能となりつつある。しかし民営住宅では、ある一定の所得が必要であり、低所得者の入居は困難である。これは、日本の低所得者世帯に対する住居保障政策の希薄さが原因である。そこで考えられる方法として家賃補助政策が挙げられる。

筆者は、第一章において、家賃補助政策をアフォーダビリティの観点から分析している論者として谷(1967)を紹介した。そして、谷方式をベースとしながらそれを更に発展させた論者として森田・小沢(2005)を紹介した。森田・小沢(2005)の考え方は、真の住宅困窮者を選別する手法として筆者も賛同している。森田・小沢論文ではまず、谷方式に対する問題を指摘している。谷方式では、所得の中から一定の食費を確保した上で住居費負担能力を算出する。そして、所得に占める住居費の割合が一定限度を超えている場合、「住宅に困窮している世帯」⁷とみなしている。しかし、谷方式では、最低限必要とするべき食費額と、住居費との関係が曖昧である。そのため、所得に対し、食費を極端に切り詰めて住居費に充てる世帯も存在すれば、その逆の世帯も存在している事までは説明しきれていない。そこで、森田・小沢論文では“アフォーダビリティ指標”を独自に割り出した上で、最適な住居費と食費の関係を導出している。

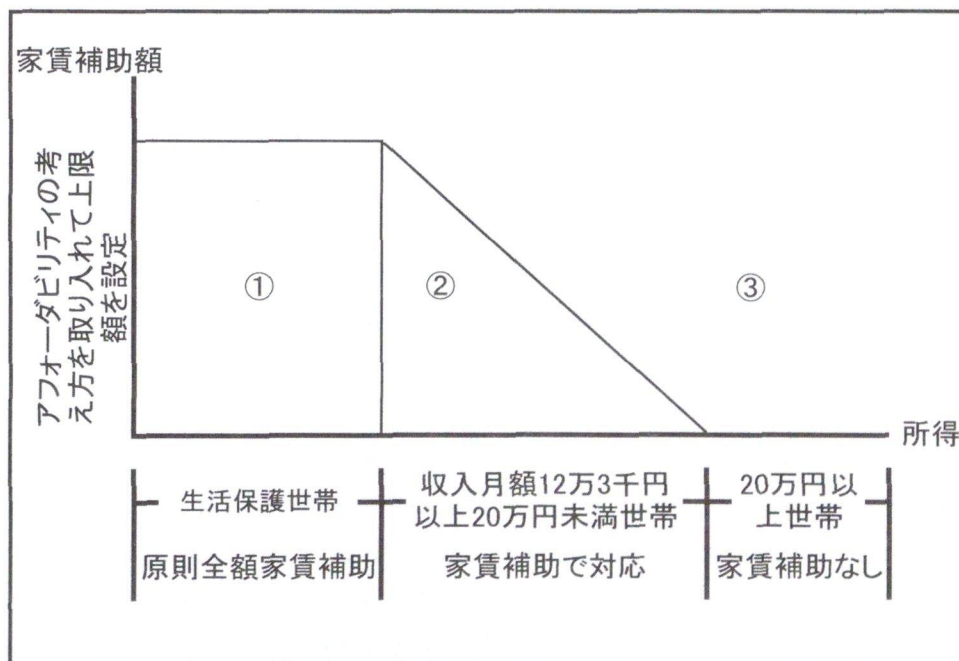
しかし森田・小沢論文では、最適な食費負担率における詳細な指標までは、簡単な設定方法を記述するまでにとどめている。それは、住居費負担率を実証的に算出することは容易ではないからである。その原因は、①世帯の多くが生活限度を上回る生活水準にあり、消費に関しての選択の自由が高いこと、②価値観の多様化により、同一世帯構成や同一年収でも、消費の構成が大きく異なっていることが影響していると論じている。

また、渡辺(1996)の論文では、住居費負担率に関しての分析は、水準の研究よりも、どのような方式で市場メカニズムを生かして、効率的な施策を展開できるかを考えるのが重要であると指摘している。

上記で紹介した各論者の考えと同様、筆者も家賃補助政策の具体的方法を簡単に算出する事は困難であると考え。そこで本論文では、家賃補助政策の具体的方法について言及することは避け、今後の研究課題にしたいと考える。そのため筆者は、第1章の図表1-6では家賃負担限度線を谷方式で算出した20%をベースとした。しかし、アフォーダビリティによる家賃補助政策を実現させるには、家賃負担限度額を20%程度にする何らかの政策が必要である。そのため筆者は、家賃補助政策へ移行する前段階として、現行公営住宅の家賃算定方法を基本とした方法で、上限を20%とした家賃負担率を設定させるのが望ましいと考える。

当面の間、現行公営住宅法上の算定方式で算定する事のメリットとしては、①現行公営住宅の家賃算定が、低所得者である収入分位25%以下を基準にしていること、②現在の公営住宅入居世帯に対する、家賃の急激な格差を防ぐ為の政策上の配慮、③現行の家賃算定方式が、所得に対する住居費割合を20%前後の上限に抑えていること⁸、④公営住宅居住者が民営住宅に入居しても、家賃負担率の大幅な上昇・加減を防げること、⑤住宅供給公社の活用を円滑に出来ることが可能だからである。しかし、現行の公営住宅法による家賃算定方式を用いる際、応益係数を現行の公営住宅法で規定されている方法よりも、更に詳細な区分けが必要であることは付記しておく。第4章で説明したように、現行の公営住宅法の各応益係数は、非常に大雑把であり、現実的とは言い難いからである。筆者が提案する低所得者向けの民営住宅居住者に対する住宅補助政策の一例は、以下の図の通りである

図表6-2 民営住宅居住者に対する家賃補助の例



図表6-2は、民営住宅居住者に対する住宅補助の案を考えた図である。ちなみに、こ

の図は公営住宅法による、応能部分を考えている。この図の縦軸は、家賃補助額をアフォーダビリティの考え方を取り入れて世帯ごとに設定し、所得額(横軸)は、公営住宅法上の家賃算定基礎額をベースに考えた⁹。家賃補助政策を、現行の公営住宅法の家賃算定方式を利用し、公営住宅居住者が民営住宅へ引っ越しても、従来と同様の生活水準を営む事が出来るようにするためである。

まず、収入月額 123,000 円未満世帯(収入分位 10%以下)及び、生活保護受給世帯について考える。この世帯に関しては、当面は公営住宅入居も考慮に入れる。しかし、民営住宅を希望する世帯、あるいはすでに民営住宅へ入居している世帯に対しては、原則全額家賃補助での対応が必要である。(図表 6-2、①の部分)次に、収入月額 123,000 円以上 200,000 円未満世帯(公営住宅居住者約 13% (収入分位 25%以下))に対しては、「統計的差別」を受けている世帯を別として、民営住宅への入居を前提とするべきである。当然、その際の家賃は所得に応じた累進的な家賃補助で対応する¹⁰(図表 6-2、②の部分)。そして、収入月額 200,000 万円以上(収入分位 25%以上)の世帯は、現行の公営住宅法においても収入超過者の対象世帯である。公営住宅の入居者階層である、収入分位 25%を上回っているからである。これらの世帯は、公営住宅からの退去等の徹底化をする必要がある。また、この世帯は民営住宅に居住しても家賃補助を行わないでもアフォーダビリティとして問題の無い世帯である。この世帯に対しては、家賃補助を行わないで民営住宅に居住させるべきである。(図表 6-2、③の部分)

さらに、この算定方式(応能部分)から、当該民営住宅の応益調整を行う必要がある(応益部分)。極端に高額な住居に、極端に高額な家賃補助をしてしまう場合があるからである。それを防止させる為には、応益部分に関して、現行公営住宅法の「市町村立地係数」、「規模係数」、「経過年数係数」、「利便性係数」を参考として、新たに考えた応益家賃算定方式を設定させる。そのときの各係数は詳細な区分けを必要とする。民営住宅の立地場所等の違いを、家賃額において調整させなければならないからである。その際、アフォーダビリティ指標を、当面は谷方式(20%)の住居費負担に押さえる必要があるのは言うまでもない。以上が、家賃補助を行う一案である。また、第1章で述べたように、家賃補助の用途を明確化させる為には、バウチャー方式が望ましい。

5. まとめ

既存の公営住宅は、高齢者・障害者等の「統計的差別」を受けている世帯に限定させるべきである。そうすれば、抽選による不公平や、入居後の同一所得階層間における格差の問題は改善の方向に向かうだろう。また、前述した公営住宅本来の役割も果たせるだろう。つまり公営住宅を、統計的差別を受けている世帯に限定させる事により、公営住宅の応募要因が弱まる。それにより、抽選がいわゆる宝くじ化している現状を解決できる。さらに、民営住宅に対する家賃補助を一定の居住水準に達している住居に限定させ、低所得者に対する居住基準に何らかの法的な手立てを講ずれば、居住水準の改善も期待できる。また、

家賃補助をバウチャー制度にすれば、現金給付よりも少ない予算で居住水準を向上させる事ができる。

公営住宅は、戦後復興期に創設され、いわばセーフティネットの役割を担ってきた。その後、何回かの制度改訂がなされ、1996(平成8)年に、応能・応益家賃制度や民間住宅を活用する供給方式を導入し、低所得者向け住宅保障政策の中心的な役割を果たした。しかし今日、公営住宅は本論文で説明したように、①抽選が住宅困窮者を公平に選別していない、②公営住宅入居者のみが公営住宅を通じた事実上の家賃補助を受けており、同一低所得世帯における民営住宅居住者との家賃格差が著しいという問題を有しており、その改革が急がれる。その一方で、在宅での高齢者介護を促進するため、介護政策と住宅保障政策の提携も急務である。こうしたなか、2001(平成13)年には高齢者向けのバリアフリー化された賃貸住宅の供給促進を目的とする、「高齢者向け優良賃貸住宅」を法制度化した。それは、市場補完政策の一環としての公的賃貸住宅制度の構築を示唆したものだらう。

諸外国における住宅保障政策を見ても、時代の変遷を通じて、公営住宅制度の限界が生じている。そのため、現物給付型の公営住宅供給政策から、住宅・家賃補助政策への転換を行っている。また、社会政策上の観点から考察しても、公営住宅供給という現物支給による手法は望ましくない。公営住宅が老朽化し、人口減少時代を迎えた現在は、公営住宅供給という「石への補助」から、家賃補助という「人への補助」への政策変更が求められる。さらに、財政上の観点から考察しても現在、所得税にかかわる控除を縮小ないしは廃止させる動きがある。その為、低所得者により多くの税負担が課せられる場合もある。それは、所得格差の拡大を招く可能性が高い。その意味でも、真の住宅困窮者を選別させる必要性は大きい。

筆者が分析した、東京都の分析結果とアンケート調査の分析結果をみても明らかなように、現行公営住宅制度は、抽選倍率の問題や家賃格差の問題を引き起こし、水平的公平が保たれていない問題がある。そのほか、公営住宅への入居希望動機が、住宅困窮要因よりも、家賃の安さに魅力を感じている世帯が多い事を証明した。それは日本が、低所得者に良質な住居を提供しようとする住宅保障政策という考え方が無かったからである。このような問題を解決するには、日本における低所得者への住宅保障政策は、公営住宅供給のみにとらわれるべきではない。アフォーダビリティの考え方を考慮した、バウチャー型の家賃補助政策に移行させるべきである。

最後に、この政策をより具体的にするためには、①家賃補助を実際に行う際の技術的問題、②家賃補助を行うことで公営住宅居住世帯と民営住宅居住世帯との家賃格差はなくなるであろうが、居住水準の改善がどれくらい解決されるか、③補助を実施する場合の非効率性はどの程度存在するか、④補助を行う場合の財源調達方法等の問題などが指摘できる。この問題についての詳細な分析を行えば、公平な低所得者への住宅保障政策の実現に踏み切れる。今後は、上記の問題を研究課題とする。

1 国土交通省[2001].

2 内閣府[2001].

3 Yinger,J[1986],pp881-893 では、高齢者が賃貸住宅市場で入居可能であった物件数及び、見学が可能であった物件数を用いて一般勤労世帯と、どの程度の違いが生じたのかを実証分析している。

4 高齢者は、入居時点で十分な所得があっても、将来その所得が保障されている訳ではない。このような原因に伴う家賃滞納のリスクを避けるために、家主は全般的に高齢者の入居に抑制的になる。つまり、家主は確実な収入の範囲内（例えば年金収入）で支払える低家賃住宅のみを高齢者に入居させる説。

5 高齢者は、賃貸住宅への入居が長期化する可能性がある。そのため家主は、全般的に高齢者の入居に抑制的になる。特に、残存耐用年数が長い新築住宅は、将来家賃の値上げを実行しづらいと判断する。つまり家主は、機会費用の観点から高齢者には老朽住宅のみを入居させる説。

6 国土交通省[2005].

7 谷方式では、住居費負担率を20%に設定している。

8 住居費負担割合は、谷方式では20%程度に抑える事が理想とされており、これ以上の家賃負担を強いることは、社会政策上望ましくないと考えられるため。

9 家賃算定基礎額の詳細は、参考資料に記載。

10 たとえば、家賃負担率を可処分所得の15~20%程度の負担で対応できるような方法もある。

参考資料

1. 公営住宅制度の概要
2. 公営住宅法上の家賃算定方法（都営住宅を参考）
3. 優遇抽選制度の適応条件（都営住宅を参考）
4. 賃貸住宅におけるアンケート調査質問項目
5. 賃貸住宅におけるアンケート調査集計結果

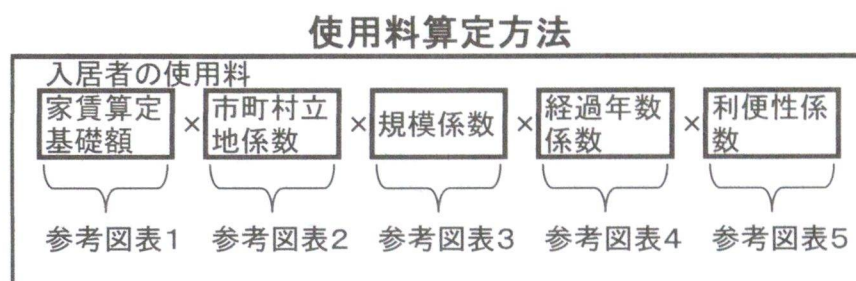
1. 公営住宅制度の概要

創設年度	1951(昭和26)年
目的	住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃の賃貸住宅を供給。
供給方式	①地方公共団体は、公営住宅を建設(又は民間住宅を買取り・賃上げ)して管理(供給義務)。 ②国は、整備費と家賃の減額に対して財政支援。
入居者	①原則として、収入分位0～25%(4人世帯年収510万円以下)を対象。ただし、高齢者等について、地方公共団体の裁量により収入分位25%～40%(4人世帯年収510～610万円)も対象。 ②原則、同居親族がある者を対象。
家賃	入居者の負担能力(応能)と、住宅の便益(応益)に応じて決定(算定方法の詳細は、次ページに記載)。 ※全国平均家賃 20,046円/月(2003年現在)
国の財政支援措置 (補助の義務)	①整備費:全体工事費の1/2(建設、買取りの場合)。 ②家賃の減額:近傍同種の住宅の家賃と、入居者負担基準額の差額の1/2を補助(残りの1/2は地方交付税交付金により措置)。

2. 公営住宅法上の家賃算定方法（都営住宅を参考）

公営住宅法上の家賃算定方法¹

（東京都都営住宅募集要項より抜粋）



- ・ 家賃算定基礎額（公営住宅法施行令第2条第2項²）

家賃算定基礎額は、公営住宅法施行令に基づき収入に応じて区分されている。（参考図表1）

参考図表1

家賃算定基礎額

公営住宅法上の 収入月額(円)		家賃算定基礎額 (円)	収入分位(%)	収入超過基準
322001	以上	107700	50%超	
322000	以下	94100	50%以下	
268001	以上	81400	40%以下	
268000	以下	70900	32.5%以下	
238001	以上	61400	25%以下	
238000	以下	53200	20%以下	
200001	以上	45000	15%以下	
200000	以下	37100	10%以下	
178001	以上			
178000	以下			
153001	以上			
153000	以下			
123001	以上			
123000	以下			
0	以上			

- ①＝一般世帯
②＝裁量階層(障害者世帯等)

¹ 利便性係数の算出は、公営住宅法において各都道府県の条例にゆだねられている為、都道府県ごとに算出方法は違う。本論文では都営住宅の分析をしている性格上、東京都の算出方法を記載している。

² 「家賃算定基礎額は、次の表(参考図表1)の上欄各項に定める入居者の収入の区分に応じてそれぞれ下欄各項に定める額とする。」

公営住宅に応募を希望する世帯は、世帯規模等を考慮し、公営住宅法上の収入月額区分にあてはめる。東京都の場合は、この区分の 178,001 円から 200,000 円迄の世帯（収入分位 25%以下）を公営住宅入居条件としている³。それ以上の収入階層に関しては収入超過者として原則応募する事は出来ない。この収入区分で 200,001 円以上、268,000 円に該当している世帯（収入分位 40%以下）を収入超過者、それ以上の世帯を高額所得者⁴として、東京都ではそれぞれの状況に応じて割り増し使用料を課し、明け渡し努力義務や明け渡し請求を行っている。

・ 市町村率立地係数（公営住宅法施行令第 2 条第 1 項第 1 号⁵）

市町村率立地係数とは、公営住宅法施行令で日本全国の区市町村を係数により区分けたものである。（参考図表 2）

参考図表 2

市町村立地係数(東京23区)

1.60	千代田区
1.50	港区
1.40	渋谷区
1.35	中央区 品川区
1.30	新宿区 文京区 目黒区 大田区
1.25	江東区 世田谷区 豊島区
1.20	台東区 北区
1.15	中野区 杉並区 板橋区 練馬区 江戸川区
1.10	荒川区 足立区 葛飾区
1.05	墨田区

・ 規模係数（公営住宅法施行令第 2 条第 1 項第 2 号⁶）

規模係数とは、実際に居住している公営住宅の床面積をベースとして 70 m²で除して算出している。（参考図表 3）

参考図表 3

規模係数

$$\boxed{\text{住戸専有面積} \div 70\text{m}^2}$$

³ 障害者世帯に関しては、268,000 円未満としている。

⁴ 国土交通省住宅局資料[2007]では、高額所得者を収入分位 60%以上としている。

⁵ 「公営住宅の存する市町村の立地条件偏差を表すものとして地価公示法第 2 条第 1 項に規定する標準値の同法第 6 条の規定による公示価格その他の土地の価格を勘案して 0.7 以上 1.6 以下で国土交通大臣が市町村ごとに定める数値のうち、当該公営住宅の存する市町村に係るもの」

⁶ 「当該公営住宅の床面積の合計(共同住宅にあっては、共同部分の床面積を除く)を 70 平方メートルで除した数値」

・ 経過年数係数（公営住宅法施行令第2条第1項第3号⁷）

経過年数係数とは、当該公営住宅建設時からの経過年数を係数に表したものである。（参考図表4）木造と非木造とに分類されているが、特別区に現存している都営住宅は、ほとんどが鉄筋構造である為、非木造で算出した係数が一般的に用いられている。

参考図表4

経過年数係数	
①既成市街地等(23区等)	
木造以外	$1 - 0.0044 \times \text{経過年数}$
木道	$1 - 0.0116 \times \text{経過年数}$
②その他の地域	
木造以外	$1 - 0.0114 \times \text{経過年数}$
木道	$1 - 0.0177 \times \text{経過年数}$

・ 利便性係数（公営住宅法施行令第2条第1項第4号⁸）

利便性係数とは、事業主体（東京都の場合は都市整備局）が当該公営住宅の区域、周辺地域の状況、設備等を勘案して、0.5 から 1.3 又は、市町村立地係数の上限 1.6 を市町村立地係数で除した数値のうち、小さい方までの範囲内で設定するものである。

市町村立地係数の数値設定は、不動産鑑定評価基準に定める土地及び建物に関する個別的要因を参考にし、地域の実情等を適切に反映した数値が設定されている。それに対し、利便性係数は、公営住宅法において各事業主体に任されている為、東京都の場合は参考図表5の算定方法を採用している。

参考図表5

利便性係数														
地域調整係数(①) × 設備利便係数(②)														
① $\frac{\text{Log10 都営住宅固定資産税評価額相当額}}{\text{Log10 区域内住宅地の公示地価の最上位額} \times 0.7}$														
②	{ <table border="0"> <tr> <td>浴室付・浴槽付(1100型・釜16号)</td> <td>1.000</td> </tr> <tr> <td>浴室付・浴槽付(800型・釜8号)</td> <td>0.985</td> </tr> <tr> <td>浴室付・浴槽付(ユニットバス)</td> <td>0.985</td> </tr> <tr> <td>浴室付・浴槽なし</td> <td>0.950</td> </tr> <tr> <td>浴室なし</td> <td>0.900</td> </tr> </table>	浴室付・浴槽付(1100型・釜16号)	1.000	浴室付・浴槽付(800型・釜8号)	0.985	浴室付・浴槽付(ユニットバス)	0.985	浴室付・浴槽なし	0.950	浴室なし	0.900	×	エレベーターあり	1.000
		浴室付・浴槽付(1100型・釜16号)	1.000											
		浴室付・浴槽付(800型・釜8号)	0.985											
		浴室付・浴槽付(ユニットバス)	0.985											
		浴室付・浴槽なし	0.950											
浴室なし	0.900													
エレベーターなし	3階建以下	1.000												
	4階、5階建	0.995												

7 「公営住宅の構造ごとに建設時からの経過年数に応じて1以下で国土交通大臣が定める数値のうち、当該公営住宅に係るもの」

8 「事業主体が公営住宅の存する区域及びその周辺の地域の状況、公営住宅の設備その他の当該公営住宅の有する利便性の要素となる事項を勘案して0.7以上1以下で定める数値」

・ 近傍同種の住宅の家賃（公営住宅法施行令第3条⁹）

近傍同種の住宅の家賃は、公営住宅法施行令第3条により規定されており、具体的な算定方法は、不動産鑑定評価基準の積算法を参考に、参考図表6の計算方法で算出されている¹⁰。

参考図表6

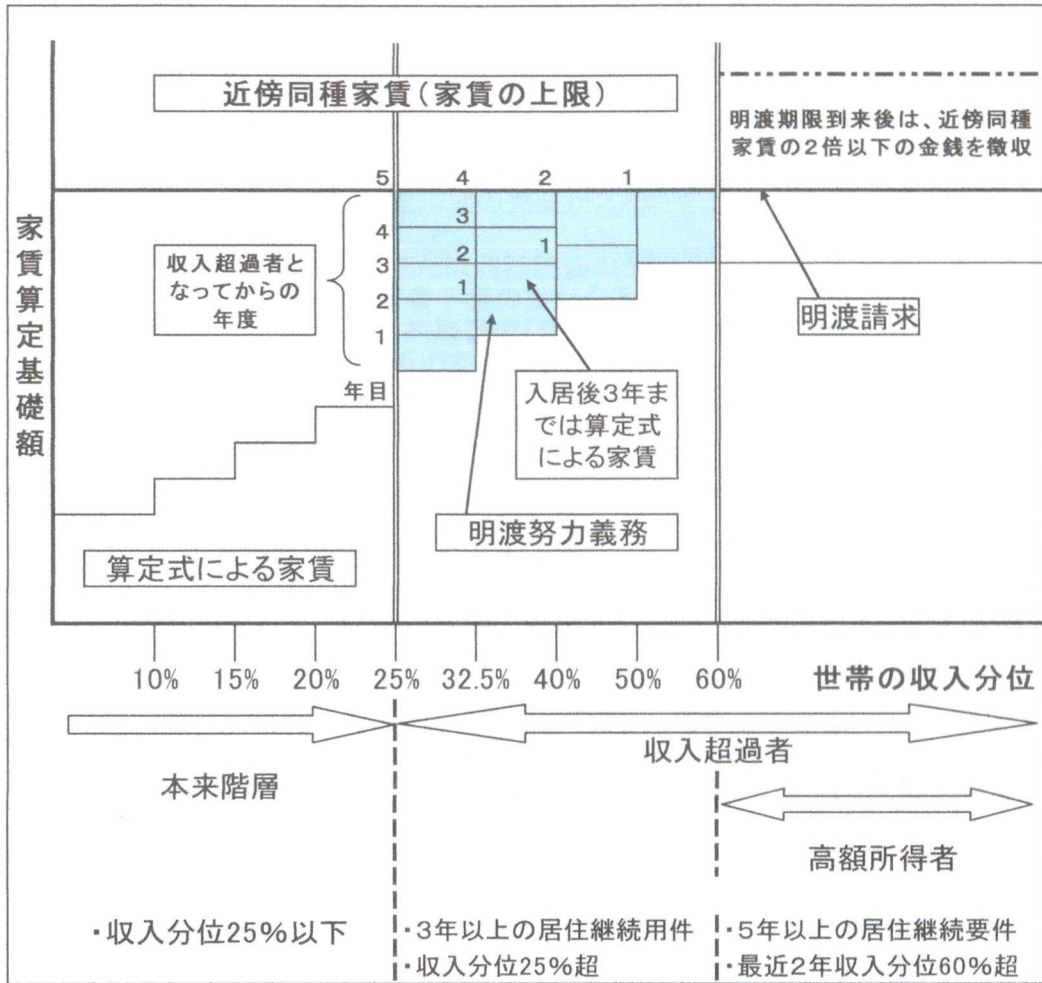
近傍同種の住宅の家賃

$\{(\text{建物・土地の複成価格} \times \text{利回り}) + \text{①} + \text{②} + \text{③} + \text{④} + \text{⑤} + \text{⑥}\} \times 1/12$	
① = 償却費	④ = 損害保険料
② = 修繕費	⑤ = 空家等引当金
③ = 管理事務費	⑥ = 公課

⁹ 「法第16条第2項の規定による近傍同種の住宅の家賃は、近傍同種の住宅(その敷地を含む)の複成価格(当該住宅の推定再建築費の額から経過年数に応じた減額額を除いた額として建設省令で定める方法で算出した価格及びその敷地の時価をいう。第12条第1項において同じ)に建設大臣が定める1年当たりの利回りを乗じた額、償却費、修繕費、管理事務費、損害保険料、貸倒れ及び空き家による損失を埋めるための建設省令で定める方法で算出した引当金並びに公課の合計を12で除した額とする。

¹⁰ 算定方法の詳細は（国土交通省住宅局総務課監修[2006], 『公営住宅の管理』, 日本住宅協会.) を参考にすると良い。

入居者の収入と公営住宅の家賃制度



資料) 国土交通省住宅局資料[2007]。

注) ①入居後3年を超えると、収入分位 25%以上の者は収入超過者と認定され、収入の超過の区分及び、収入超過者となってからの年度に応じて、青色部分の賃料が加算される。(近傍同種の住宅の家賃まで引き上げられる)。

②高齢者・障害者等の入居収入基準は、収入分位 40%以下で事業主体の判断により決定。

3. 優遇抽選制度の適応条件（都営住宅を参考）

優遇抽選の基準（東京都）

甲優遇の資格（当せん率が「一般」の5倍になる。）

申込区分	優遇扱いを受けられる資格
準多子世帯	申込者に18歳未満の児童が2人いて、その児童の全員が都営住宅に入居できること。
心身障害者世帯及び原爆被害者	申込者本人または同居親族のうち1人が次のいずれかにあてはまる ア 身体障害者手帳の交付を受けている軽度(5級～)の身体障害 イ 軽度の知的障害者(愛の手帳の場合は4度)もしくは精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている3級の障害者(障害年金等の受給に際し、障害の程度が同程度と判定された方を含む) ウ 原爆被爆者健康手帳の交付を受けている原爆被爆者
公害病認定患者	申込者本人または同居親族のうち1人が、公害医療手帳または大気汚染にかかる健康障害者に対する医療費の助成により医療券の交付を受けている方であること。
難病患者等	申込者本人または同居親族のうち1人が、東京都難病患者等に係る医療費等の助成に関する規則に基づく医療費の助成を受けている方。もしくは同規則別表に定める疾病にかかっていることが診断書により確認できる方であること及び結核予防法第34条に基づき医療を受けている方で、入居予定日までに退院が可能である方。
親子ふれあい同居	65歳以上の親と子世帯が同居し、家族の支援とふれあいにより高齢世帯の居住の安定を図ること等のため申し込む方。

※甲優遇の資格の方でも、60歳以上で構成されている世帯は乙優遇の高齢者世帯で申し込みできる。

乙 優遇の資格(当せん率が「一般」の7倍となる。)

申込区分	優遇扱いを受けられる資格
炭鉱離職者	申込者本人または同居親族のうち1人が、炭鉱離職者求職手帳の発給を受けたもので、次のいずれかにあてはまること。 ア 雇用促進住宅に現に入居している方 イ 公共職業安定所の紹介により就職し、かつ当該就職後2年を経過していない方
ひとり親世帯 (母子・父子世帯)	申込者本人が配偶者(内縁および婚約者を含む)のない方であり、同居親族が20歳未満の子供だけであること。
高齢者世帯	申込者本人が60歳以上であり、同居親族全員が次のいずれかにあてはまること。 ア 配偶者(内縁及び婚約者を含む) イ おおむね60歳以上の方 ウ 18歳未満の方 エ 身体障害者手帳の交付を受けている1級～4級の障害者 オ 重度または中度の知的障害者(愛の手帳の場合は総合判定で1度～3度) カ 精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている1級・2級の障害者(障害年金等の受給に際し、障害の程度が同程度と判定された方) 申込者本人または同居親族のうち1人が次のいずれかにあてはまること。
心身障害者世帯	ア 身体障害者手帳の交付を受けている1級～4級の障害者 イ 重度または中度の知的障害者(愛の手帳の場合は総合判定で1度～3度) ウ 精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている1級・2級の障害者(障害年金等の受給に際し、障害の程度が同程度と判定された方を含む) オ 戦傷病者手帳の交付を受けている恩給法別表第1号表ノ3の第1款症以上の障害者
多子世帯	申込者に18歳未満の児童が3人以上いて、その児童の全員が都営住宅に入居できること。
生活保護受給世帯	申込日現在、申込者本人または同居親族のうち1人が、生活保護を受給している方。(申込者と居住を一にしていなくても、同一世帯と認定された方及び修学のため世帯分離を認められた方を含む)

※65歳以上の親と同居していることにより、ひとり親世帯に該当されない方は、甲優遇の親子ふれあい同居で申し込みできる。

4. 賃貸住宅におけるアンケート調査質問項目

賃貸住宅に関する意識調査

(対象：20～55歳の世帯主 258 サンプル、55歳以上の世帯主を 258 サンプルで、賃貸住宅に入居している年収 500 万円以下の方(すべて学生は除く))

調査の目的

この調査は、みなさんが賃貸住宅に入居する際に、どのように考え、行動しているかを知るために行います。これから「あなたが賃貸住宅についてどのように考えているか」を中心として質問をさせていただきます。なにとぞご協力いただきますよう、よろしくお願い申し上げます。

いただきました回答は、統計的に集計いたします。個人が特定されたり個人のお名前が出ることは絶対にありません。また、集計された調査データは、学術研究以外の目的では利用いたしません。

本調査の目的をご理解の上、それぞれの質問に正直にご回答いただきますようお願いいたします。

ご記入にあたって

1. 必ずご本人がお答えください。
2. 回答は、特にことわりのないかぎり、もっともよくあてはまるものを1つ選んでください。(その他の欄が設けられている場合は、もっともあてはまる理由を一言で記入してください。)
3. 質問番号順にお答えください。

1. 現在の世帯に対する質問をさせていただきます。

問1 現在の職業形態は何ですか？最もあてはまるものをお選びください。

- (1)正規社員 (2)非正規社員(パート・アルバイト含む) (3)無職
(4)その他 ()

問2 あなたは結婚していますか。あてはまるものをお選びください。

- (1)未婚 (2)既婚 (3)離別・死別
(4)その他 ()

問3 あなたの世帯の人数をご自身を含めてお答えください。

- (1)単身 (2)2人 (3)3人 (4)4人
(5)5人 (6)6人 (7)7人以上

問4 あなたは現在、「あなたご自身の子供(15歳以下)」・「老人(65歳以上)」と同居していますか？同居している方をお選びの上、人数をお答え下さい。(複数回答可)

- (1)老人と同居 ()人
(2)子供と同居 ()人
(3)同居している老人・子供はいない

問5 現在お住まいの地域はどちらですか。

都 道 市 区
府 県 町 村

問6 あなた、もしくはあなたの世帯に現在、障害者手帳あるいは介護保険法による要介護認定を受けている方がいらっしゃいますか。いらっしゃる方は、あてはまるものをお選びの上、人数をあわせてお答えください。

※ 障害者の方については、地域によって区分が異なりますので、1級(重度)～7級(軽度)として、お答えください。

※ その他には、具体的な内容と人数をあわせてお答えください。

- (1)いない
- (2)障害者1級 (____人)
- (2)障害者2級 (____人)
- (3)障害者3級 (____人)
- (4)障害者4級 (____人)
- (5)障害者5級 (____人)
- (6)障害者6級 (____人)
- (7)障害者7級 (____人)
- (8)知的・精神障害 (____人)
- (9)知的・精神障害 (____人)
- (10)知的・精神障害 (____人)
- (11)知的・精神障害 (____人)
- (12)障害者その他 (____人)
- (13)要支援 (____人)
- (14)要介護1 (____人)
- (15)要介護2 (____人)
- (16)要介護3 (____人)
- (17)要介護4 (____人)
- (18)要介護5 (____人)
- (19)要介護者その他 (____人)
- (20)この質問には答えたくない。

問7 あなたの世帯の年収(税込)の合計額はおいくらですか。(複数の企業に勤務している方や共働きの方は、世帯すべての人数の合計額をお答えください。)

- (1)収入はない
 (1)～200万円未満
 (2)200万円以上 250万円未満
 (3)250万円以上 300万円未満
 (4)300万円以上 350万円未満
 (5)350万円以上 400万円未満
 (6)400万円以上 450万円未満
 (7)450万円以上 500万円未満

2. 現在お住まいの住居についての質問をさせていただきます。

問8 あなたが現在お住まいの住宅は、次のどれに該当しますか。

- (1)民間賃貸住宅
 (2)公団・公社の賃貸住宅
 (3)公営住宅
 (4)その他 (具体的に記入してください:)

※公団・公社の賃貸住宅とは、中所得者対象に公共機関で提供している賃貸住宅

※公営住宅とは、低所得者対象に公共機関で提供している賃貸住宅

問9 現在の住居に引っ越した理由は何ですか。あてはまるものをすべてお選びください。
 (複数回答可)

- (1)転勤
 (2)以前の建物の老朽化
 (3)立ち退きを迫られた為 (理由:)
 (4)介護が必要となった為
 (5)以前の住居の家賃が高額であったため
 (6)高齢者にとって、住みづらい住居であった為(バリアフリー化されていない)
 (7)その他 ()
 (8)引っ越したことは1度もない (現在の住居にずっと住んでいる)

問 10 現在お住まいの住居の床面積は何㎡ですか。また、鉄筋住宅ですか木造住宅ですか

- (1)鉄筋・鉄骨で約 _____ ㎡
 (2)鉄筋・鉄骨で「床面積」はわからない
 (2)木造で約 _____ ㎡
 (4)木造で、「床面積」はわからない

問 11 あなたは、現在お住まいの住居に何年入居しておりますか。また、その住宅の築年数は何年ですか。

約 _____ 年位入居 築年数は約 _____ 年

問 12 あなたの住居は駅から徒歩で約何分の所に立地していますか。

<電車のみの方> _____ <バス利用の方> _____
 最寄り駅から徒歩で約 _____ 分
 最寄り駅からバス停まで約 _____ 分、バス停から徒歩で約 _____ 分

問 13 現在入居している住居の総額の賃貸料は一ヶ月いくらですか。

毎月 _____ 円

3. 賃貸住宅を借りる時についての質問をさせていただきます。

問 14 現在あなたがお住まいの住宅で、困っていることがありますか。(複数回答可)

- (1)住宅がせまい。
 (2)部屋数が少ない。
 (3)台所、便所、浴室などの設備が使いにくい。
 (4)住宅の構造(段差や階段等)や造り方が高齢者には使いにくい。
 (5)住まいが古くなり、いたんでいる。
 (6)家賃など、住宅に関する経済的負担が重い。
 (7)転居を迫られる心配がある。
 (8)日当たりや風通しが悪い。
 (10)その他。
 (11)何も問題はない。

問 18-2 (問 18-1 で思うと答えた方にお尋ねします。)

それはなぜですか？

- (1)家賃が安いから
- (2)同年齢の入居者が多いと思うから
- (3)公共団体が供給しているから安心
- (4)便利な所に立地しているから
- (5)間取り、あるいは広さが魅力的だから
- (6)現在の住居で立ち退きを迫られているから
- (7)その他 ()

問 18-3 (問 18-1 で思わないと答えた方にお尋ねします。)

それはなぜですか？

- (1)公営住宅のイメージが悪いから
- (2)入居資格に該当しないから
- (3)他の居住者とのコミュニケーションが取れるかが心配
- (4)近隣の治安が心配
- (5)入居すると、低所得者の世帯だと思われるから
- (6)立地場所が不便だから
- (7)抽選倍率が高くて入居出来ないから
- (8)その他 ()

※ 以上、御協力ありがとうございました。

5. 賃貸住宅におけるアンケート調査集計結果

※ アンケート内の「その他」の項目および、記述回答の質問事項は紙面の都合上削除

<性別>

	性別 単一回答		
		人数	%
1	男性	293	56.8
2	女性	223	43.2
	全体	516	100.0

<年齢>

	年齢 単一回答		
		人数	%
1	12才未満	0	0.0
2	12才～19才	0	0.0
3	20才～24才	20	3.9
4	25才～29才	50	9.7
5	30才～34才	73	14.1
6	35才～39才	68	13.2
7	40才～44才	30	5.8
8	45才～49才	13	2.5
9	50才～54才	4	0.8
10	55才～59才	131	25.4
11	60才以上	127	24.6
	全体	516	100.0

<都道府県>

	都道府県 単一回答			都道府県 単一回答			
	人数	%		人数	%		
1	北海道	32	6.2	25	滋賀県	2	0.4
2	青森県	1	0.2	26	京都府	12	2.3
3	岩手県	2	0.4	27	大阪府	49	9.5
4	宮城県	8	1.6	28	兵庫県	20	3.9
5	秋田県	0	0.0	29	奈良県	3	0.6
6	山形県	0	0.0	30	和歌山県	0	0.0
7	福島県	5	1.0	31	鳥取県	1	0.2
8	茨城県	2	0.4	32	島根県	0	0.0
9	栃木県	5	1.0	33	岡山県	5	1.0
10	群馬県	3	0.6	34	広島県	13	2.5
11	埼玉県	30	5.8	35	山口県	2	0.4
12	千葉県	27	5.2	36	徳島県	0	0.0
13	東京都	97	18.8	37	香川県	3	0.6
14	神奈川県	60	11.6	38	愛媛県	3	0.6
15	新潟県	5	1.0	39	高知県	3	0.6
16	富山県	0	0.0	40	福岡県	32	6.2
17	石川県	0	0.0	41	佐賀県	1	0.2
18	福井県	2	0.4	42	長崎県	2	0.4
19	山梨県	3	0.6	43	熊本県	7	1.4
20	長野県	4	0.8	44	大分県	6	1.2
21	岐阜県	6	1.2	45	宮崎県	3	0.6
22	静岡県	10	1.9	46	鹿児島県	8	1.6
23	愛知県	33	6.4	47	沖縄県	3	0.6
24	三重県	3	0.6		全体	516	100.0

<地域>

	地域 単一回答		
	人数	%	
1	北海道	32	6.2
2	東北地方	16	3.1
3	関東地方	224	43.4
4	中部地方	66	12.8
5	近畿地方	86	16.7
6	中国地方	21	4.1
7	四国地方	9	1.7
8	九州地方	62	12.0
	全体	516	100.0

＜アンケート質問集計結果＞

問 1

現在の職業形態は何ですか？最もあてはまるものをお選びください。			
単一回答		人数	%
1	正規社員	161	31.2
2	非正規社員(パート・アルバイト含)	138	26.7
3	無職	156	30.2
4	その他【 】	61	11.8
全体		516	100.0

問 2

あなたは結婚していますか。あてはまるものをお選びください。			
単一回答		人数	%
1	未婚	161	31.2
2	既婚	273	52.9
3	離別・死別	82	15.9
4	その他【 】	0	0.0
全体		516	100.0

問 3

あなたの【世帯の人数】をご自身を含めてお答えください。			
単一回答		人数	%
1	単身	182	35.3
2	2人	174	33.7
3	3人	89	17.2
4	4人	52	10.1
5	5人	15	2.9
6	6人	4	0.8
7	7人以上	0	0.0
全体		516	100.0

問 4

あなたは現在、「あなたご自身の子供(15歳以下)」「老人(65歳以上)」と同居していますか？同居している方をお選びの上、人数をお答え下さい。(複数回答可)			
複数回答		人数	%
1	老人と同居 【 】人	60	18.0
2	子供と同居 【 】人	112	33.5
3	同居している老人・子供はいない	166	49.7
全体		334	100.0

問 6

あなた、もしくはあなたの世帯に現在、障害者手帳あるいは介護保険法による要介護認定を受けている方がいらっしゃいますか。いらっしゃる方は、あてはまるものをお選びの上、人数をあわせてお答えください。 ※障害者の方については、地域によって区分が異なりますので、1級(重度)～7級(軽度)として、お考えください。 ※その他には、具体的な内容と人数をあわせてお答えください。			
		人数	%
複数回答			
1	いない	426	82.6
2	障害者1級(【 】人)	19	3.7
3	障害者2級(【 】人)	5	1.0
4	障害者3級(【 】人)	13	2.5
5	障害者4級(【 】人)	4	0.8
6	障害者5級(【 】人)	3	0.6
7	障害者6級(【 】人)	4	0.8
8	障害者7級(【 】人)	0	0.0
9	知的・精神障害1級(【 】人)	0	0.0
10	知的・精神障害2級(【 】人)	3	0.6
11	知的・精神障害3級(【 】人)	4	0.8
12	知的・精神障害4級(【 】人)	1	0.2
13	障害者 その他(【 】)	4	0.8
14	要支援(【 】人)	3	0.6
15	要介護1(【 】人)	4	0.8
16	要介護2(【 】人)	3	0.6
17	要介護3(【 】人)	1	0.2
18	要介護4(【 】人)	1	0.2
19	要介護5(【 】人)	4	0.8
20	要介護者 その他(【 】)	3	0.6
21	この質問には答えたくない	23	4.5
全体		516	100.0

問 7

あなたの世帯の年収(税込)の合計額はいくらですか。 (複数の企業に勤務している方や共働きの方は、世帯すべての人数の合計額をお答えください。)			
		人数	%
単一回答			
1	収入はない	13	2.5
2	～200万円未満	80	15.5
3	200万～250万円未満	82	15.9
4	250万～300万円未満	72	14.0
5	300万～350万円未満	85	16.5
6	350万～400万円未満	69	13.4
7	400万～450万円未満	66	12.8
8	450万～500万円未満	49	9.5
全体		516	100.0

問 8

あなたが現在お住まいの住宅は、次のどれに該当しますか。 ※公団・公社の賃貸住宅とは、中所得者対象に公共機関で提供している賃貸住宅 ※公営住宅とは、低所得者対象に公共機関で提供している賃貸住宅			
		人数	%
単一回答			
1	民間賃貸住宅	369	71.5
2	公団・公社の賃貸住宅	81	15.7
3	公営住宅	66	12.8
	全体	516	100.0

問 9

現在の住居に引っ越した理由は何ですか。 あてはまるものをすべてお選びください。(複数回答可)			
		人数	%
複数回答			
1	転勤	88	17.1
2	以前の建物の老朽化	66	12.8
3	立ち退きを迫られた為(理由:【	28	5.4
4	介護が必要となった為	3	0.6
5	以前の住居の家賃が高額であった	99	19.2
6	高齢者にとって、住みづらい住居であった為バリアフリー化されていない	4	0.8
7	その他【 】	194	37.6
8	引っ越したことは1度もない(現在の住居にずっと住んでいる)	53	10.3
	全体	516	100.0

問 10

現在お住まいの住居は鉄筋・鉄骨住宅ですか、木造住宅ですか。 あてはまるものをお選びの上、「延床面積」をお答えください。 ※「延床面積」はできるだけお答えください。 どうしてもわからない方のみ 『2・4.「延床面積」はわからない』をお選びください。 単一回答		人数	%
		1	鉄筋・鉄骨で約【 】平方メートル
2	鉄筋・鉄骨で「延床面積」はわからない	210	40.7
3	木造で約【 】平方メートル	56	10.9
4	木造で「延床面積」はわからない	102	19.8
全体		516	100.0

問 14

現在あなたがお住まいの住宅で、困っていることがありますか。(複数回答可) 複数回答		人数	%
		1	住宅がせまい
2	部屋数が少ない	143	27.7
3	台所、便所、浴室などの設備が使いにくい	171	33.1
4	住宅の構造(段差や階段等)や造り方が高齢者には使いにくい	55	10.7
5	住まいが古くなり、いたんでいる	157	30.4
6	家賃など、住宅に関する経済的負担が重い	139	26.9
7	転居を迫られる心配がある	15	2.9
8	日当たりや風通しが悪い	85	16.5
9	その他【 】	71	13.8
10	何も問題はない	92	17.8
全体		516	100.0

問 15

賃貸住宅を借りる際、不動産会社に “物件の情報提供等で不利な扱いを 受けた”と感じた事がありますか。 ※不利な扱いを受けたことが複数回 ある方は、最も直近の出来事につい て年齢をお答えください。 単一回答		人数	%
		1 ある (その時の年齢は【 】歳)	48
2 ない	468	90.7	
全体	516	100.0	

問 16

問15で「物件の情報提供等で不利な扱いを 受けたことがある」とお答えの方にお聞きし ます。 何が原因で不利な扱いを受けたとおもいま すか？(最も該当すると思われるもの最高3 つまで記入ください) 複数回答		人数	%
		1 高齢であるから	8
2 所得が無いから	10	20.8	
3 定職に就いていないから	16	33.3	
4 自分もしくは家族に、病人もしくは障 害者が居るから	0	0.0	
5 自分もしくは家族に、介護が必要な 者が居るから	0	0.0	
6 就学前の子がいるから	2	4.2	
7 保証人がいないから	5	10.4	
8 母子・父子世帯だから	2	4.2	
9 多子世帯だから	0	0.0	
10 その他【 】	23	47.9	
全体	48	100.0	

問 17

あなたは、希望していた物件を断られたことはありますか？ ある方は、希望していた物件を断られた時、他の物件を何件紹介してくれたかもあわせてお答えください。 単一回答			
		人数	%
1	他の物件を紹介してくれた約【 】件	28	5.4
2	他の物件を紹介してくれない	29	5.6
3	断られたことがない	459	89.0
全体		516	100.0

問 18

「公営住宅」に入居したいと思いますか。 既に入居されている方は、今後も入居し続けたいかをお答えください。 単一回答			
		人数	%
1	思う	343	66.5
2	思わない	173	33.5
全体		516	100.0

問 19

「公営住宅」に入居したい(入居し続けたい)と思う理由はなんですか？ あてはまるものをすべてお選びください。(複数回答可) 複数回答			
		人数	%
1	家賃が安いから	311	90.7
2	同年齢の入居者が多いと思うから	20	5.8
3	公共団体が供給しているから安心だから	118	34.4
4	便利な所に立地しているから	88	25.7
5	間取り、あるいは広さが魅力的だから	109	31.8
6	現在の住居で立ち退きを迫られているから	3	0.9
7	その他【 】	9	2.6
全体		343	100.0

問 20

	「公営住宅」に入居したい(入居し続けたい) と思わない理由はなんですか? あてはまるものをすべてお選びください。(複数回答可)		
		人数	%
1	公営住宅のイメージが悪いから	41	23.7
2	入居資格に該当しないから	34	19.7
3	他の居住者とのコミュニケーション が取れるかが心配だから	30	17.3
4	近隣の治安が心配だから	15	8.7
5	入居すると、低所得者の世帯だと思 われてしまうから	14	8.1
6	立地場所が不便だから	35	20.2
7	抽選倍率が高くて入居出来ないか	56	32.4
8	その他【 】	29	16.8
	全体	173	100.0

分析上の基本統計量

基本統計量

Q8住まい	公営希望		度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差		
民間賃貸住宅	思う	性別	216	0	1	0.601852	0.490653		
		年齢	216	21	74	45.37963	14.87668		
		世帯人数	216	1	6	2.00463	1.089048		
		老人の数	215	0	4	0.102326	0.430978		
		子供の数	216	0	4	0.324074	0.699883		
		入居年数	216	0	67	6.37963	7.909038		
		交通手段	201	0	1	0.38806	0.488525		
		駅からバス	78	1	30	9.717949	5.877312		
		月賃貸料	216	15000	180000	64403.01	26021.34		
		未婚既婚	216	0	1	0.523148	0.500624		
		母子家庭	216	0	1	0.023148	0.150723		
		父子家庭	216	0	1	0.00463	0.068041		
		世帯年収	216	0	4750000	2878472	1256837		
		年間賃料	216	180000	2160000	772836.1	312256.1		
		家賃負担	211	0.074182	0.9108	0.315671	0.18151		
		有効ケース数	75						
			思わない	性別	153	0	1	0.51634	0.501374
				年齢	153	22	74	43.42484	14.8114
				世帯人数	153	1	6	2.189542	1.265699
				老人の数	153	0	6	0.130719	0.581432
子供の数	153			0	3	0.333333	0.71635		
入居年数	153			0	45	6.30719	7.697642		
交通手段	144			0	1	0.402778	0.492169		
駅からバス	58			1	60	12.27586	10.36829		
月賃貸料	153			0	185000	63418.1	25787.9		
未婚既婚	153			0	1	0.470588	0.500773		
母子家庭	153			0	1	0.039216	0.194745		
父子家庭	153			0	0	0	0		
世帯年収	153			0	4750000	3187908	1164610		
年間賃料	153			0	2220000	761017.3	309454.8		
家賃負担	149			0	1.02	0.265563	0.15433		
有効ケース数	56								

基本統計量

Q8住まい	公営希望		度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
公団・公社の 賃貸住宅	思う	性別	68	0	1	0.573529	0.498241
		年齢	68	30	77	57.70588	11.76265
		世帯人数	68	1	5	2.088235	0.988521
		老人の数	68	0	2	0.294118	0.520012
		子供の数	68	0	2	0.205882	0.505457
		入居年数	68	0	35	15.14706	10.60733
		交通手段	64	0	1	0.5625	0.5
		駅からバス	36	3	30	13.5	6.995917
		月賃貸料	68	5500	130000	49092.21	26262.35
		未婚既婚	68	0	1	0.470588	0.502845
		母子家庭	68	0	1	0.044118	0.206883
		父子家庭	68	0	1	0.014706	0.121268
		世帯年収	68	0	4750000	2613971	1239458
		年間賃料	68	66000	1560000	589106.5	315148.2
		家賃負担	66	0.024	0.972	0.260731	0.186989
		有効ケース数	35				
		思わない	性別	13	0	1	0.692308
	年齢		13	22	72	52.07692	16.45429
	世帯人数		13	1	4	2.153846	0.987096
	老人の数		13	0	1	0.153846	0.375534
子供の数	13		0	2	0.230769	0.599145	
入居年数	13		0	28	6.230769	7.865048	
交通手段	11		0	1	0.454545	0.522233	
駅からバス	5		3	10	7.6	3.361547	
月賃貸料	13		5000	160000	80079.23	47064.87	
未婚既婚	13		0	1	0.461538	0.518875	
母子家庭	13		0	1	0.076923	0.27735	
父子家庭	13		0	0	0	0	
世帯年収	13		1000000	4750000	3346154	943941.5	
年間賃料	13	60000	1920000	960950.8	564778.5		
家賃負担	13	0.012632	1.68	0.379436	0.425711		
有効ケース数	5						

基本統計量

Q8住まい	公営希望		度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
公営住宅	思う	性別	59	0	1	0.542373	0.502478
		年齢	59	27	72	54.28814	13.34173
		世帯人数	59	1	4	2.423729	1.003501
		老人の数	59	0	2	0.237288	0.536238
		子供の数	59	0	2	0.474576	0.816974
		入居年数	59	0	40	13.59322	12.81583
		交通手段	53	0	1	0.509434	0.504695
		駅からバス	27	1	60	12.74074	11.74273
		月賃貸料	59	8500	83000	28642.37	15818.16
		未婚既婚	59	0	1	0.305085	0.464396
		母子家庭	59	0	1	0.050847	0.221572
		父子家庭	59	0	0	0	0
		世帯年収	59	0	4750000	2716102	1233038
		年間賃料	59	102000	996000	343708.5	189817.9
		家賃負担	57	0.0448	0.3	0.132133	0.067851
		有効ケース数	27				
	思わない	性別	7	0	1	0.571429	0.534522
		年齢	7	35	65	49.42857	11.68842
		世帯人数	7	1	5	3.285714	1.603567
		老人の数	7	0	1	0.142857	0.377964
		子供の数	7	0	3	1.285714	1.380131
		入居年数	7	1	16	7.857143	5.336309
		交通手段	5	0	1	0.8	0.447214
		駅からバス	4	2	35	20.5	13.82027
		月賃貸料	7	15000	35000	25628.57	7213.347
		未婚既婚	7	0	1	0.285714	0.48795
		母子家庭	7	0	0	0	0
		父子家庭	7	0	0	0	0
世帯年収	7	1000000	4250000	2821429	1419465		
年間賃料	7	180000	420000	307542.9	86560.17		
家賃負担	7	0.042353	0.2568	0.141364	0.077552		
有効ケース数	4						

参考文献

C.Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George E.Peterson, and Robert D. Reischauer[2000], "Vouchers and the Provision of Public Services", Urban Institute Press, pp3-39.

Donnison, D. & Ungerson C[1982], "Housing Policy", pp237-240. (大和田健太郎訳[1984], 『あすの住宅政策』, ドメス出版.)

Hayden, D[1984], "Redesigning the American Dream: The Future of Housing, Work, and Family Life", W.W.Norton & Company.

Houenstein, E.Jay[1986], "Housing Vouchers: A Comparative International Analysis", Center for Urban Policy Research.

Lowry, Ira S[1983], "Experimenting with Housing Allowances: The Final Report of the Housing Assistance Supply Experiment", Cambridge, M.A.

Mills, E. S. and B. W. Hamilton[1989], Urban Economics, Fourth Edition, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois.

M.J.DAUNTON[1984], "Councillors and tenants: local authority housing in English cities", Leicester University Press.

Nicholas A. Barr[1998], "The Economics of the Welfare State", Stanford University Press; 3rd edition.

Nichols, A. L. and R. J. Zeckhauser[1982], "Targeting Transfer through Restrictions on Recipients," American Economic Review 72.

OECD[1993], "Managing with Market-type Mechanisms".

O'Sullivan[2003], "Urban Economics", McGraw Hill.

Peter G. Rosner[2003], "The Economics of Social Policy", Edward Elgar, pp.29-30.

Pooley, C. G[1992], "England and Wales" in Pooley, C. G., (ed), Housing Strategies in Europe, 1880-1930, Leicester : Leicester University Press.

Randall J.Pozdena[1988],”The Modern Economics of Housing:A Guide to Theory and Policy for Finance and Real Estate Professionals”,Quorum Books.

Rosen, H. S[1985],”Housing Subsidies : Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity”, in Handbook of Public Economics, edited by A.J. Auerbach and M Feldstein.

Struyk, Raymond J, Margery A. and Marc Bendick[1981],”Housing Vouchers for the Poor, Washington,D.C.”, The Urban Institute.

Struyk, Raymond J, Margery A. Turner and Makiko Ueno[1988],”Future U.S. Housing Policy”, Urban Institute.

Yinger,J[1986],”Measuring Racial Discrimination with Fair Housing Audits: Caught in the Act”,The American Economic Review,Vol.76,No.5,pp.881-893.

有泉亨[1961],『集団住宅とその管理』,東京大学出版会.

アリエ・L・ヒルマン・井堀利宏監訳[2006],『入門財政・公共政策－政府の責任と限界－』勁草書房.

飯泉英雄[1996],「都営住宅の募集倍率を均等化する応益的家賃体系の提案」,『日本建築学会計画系論文集』,pp161-166.

植草益[2000],『公的規制の経済学』,NTT出版.

上崎哉[2000],「住宅政策の政治過程」,『早稲田政治公法研究』,早稲田大学大学院政治学研究科,pp171-202.

内田裕造[1998],「公営住宅家賃体系の見直しと民間借家居住者への家賃補助制度の導入に関する提案」,『東洋大学工学部研究報告』,pp17-23.

H.ツィンマーマン・K.-D.ヘンケ著・里中恆志・篠原章・半谷俊彦・平井源治・八巻節夫訳[2000],『現代財政学』,文眞堂.

海老塚良吉[1996],「都営住宅の応能・応益家賃制度」,『住宅会議』(31号),pp46-48.

大竹文夫[2005],「公営住宅政策の改善点と今後の課題」,『住宅』,都市住宅協会,pp43-44.

大本圭野[2005],「占領期の住宅政策(1)―GHQ による住宅営団の閉鎖過程とその意味―」,『東京経大会誌』,東京経済大学経済学会,pp133-151.

大本圭野[1991],『日本の住宅政策』,日本評論社.

大場茂明[2005],「ドイツにおける社会住宅制度と家賃統制」,『海外社会保障研究』,国立社会保障・人口問題研究所,pp72-80.

岡田徹太郎[2001],「アメリカの住宅政策 ―政府関与の間接化とその帰結―」,渋谷博史・内山昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化』,東京大学出版会.

岡田徹太郎[2004],「アメリカ型福祉国家とコミュニティー住宅政策にみる市場と社会の論理―」,『季刊 経済理論(第 41 巻第 2 号)』,桜井書店.

岡田徹太郎[2005],「アメリカにおける住環境の保障と住宅政策」,『海外社会保障研究』,国立社会保障・人口問題研究所,pp59-71.

OECD 編・井原辰雄訳[2005],『世界の社会政策の動向 能動的な社会政策による機会の拡大に向けて』,明石書店.

金本良嗣(A)[1993],「住宅補助政策の経済学」,『都市住宅学』,都市住宅学会,pp12-19.

金本良嗣(B)[1997],「住宅に対する補助制度」,『住宅の経済学』,日本経済新聞社,pp83-116.

北岡敏郎[1998],「公営住宅における高齢者世帯の構成と住まい方に関する研究」,『有明工業高等専門学校紀要』,有明工業高等専門学校,pp1-6.

木下和夫監修[1983],『マスグレイブ財政学 I』,有斐閣.

木下和夫監修[1983],『マスグレイブ財政学 II』,有斐閣.

公営住宅管理に関する研究会[2003],『公営住宅管理に関する研究会報告書』,国土交通省.

厚生省編[1998],『平成 10 年度版厚生白書』,ぎょうせい.

国土交通省[2001],「高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針」.

国土交通省[2005],「第5回基本制度部会資料－住宅政策の基本理念及び施策の現状と方向性等について－」,国土交通省住宅局.

国土交通省住宅局[2006],「住宅政策改革要綱」,国土交通省住宅局.

国土交通省住宅局資料[2007],「住宅政策の現状と動向」.

国土交通省住宅局総務課監修[2006],『公営住宅の管理』,日本住宅協会.

国土交通省住宅局住宅総合整備課監修[2006],『公営住宅必携』,日本住宅協会.

駒井正晶[2005],「住宅バウチャー：アメリカの経験に学ぶ」,日本経済政策学会第62回全国大会報告論文.

駒村康平[2001],『福祉の総合政策』,創成社.

駒村康平[2007],「社会政策における現金給付・現物給付の変化と社会的企業の役割」,『企業の戦略と組織の変容に伴う生涯機会配分と家族の多様化に関する日仏比較研究』,平成15年度～17年度,厚生労働科学研究費補助金(基礎研究(B))研究成果報告書.

小玉徹[1999],「イギリスの住宅政策」,『欧米の住宅政策』,ミネルヴァ書房,pp33-79.

小玉徹[2005],「イギリスの住宅政策の変容と社会的排除」,『海外社会保障研究』,国立社会保障・人口問題研究所,pp46-58.

佐藤岩夫[1987],「家賃補助制度について」,『法の科学』,民主主義科学者協会法律部会,pp177-183.

白鳥令編[2000],『福祉国家の再検討』,日本政治総合研究所叢書,新評論.

社会保障研究所編[1990],『住宅政策と社会保障』,東京大学出版会.

下山瑾二・水本浩・早川和夫・和田八束編[1979],『住宅政策の提言』,ドメス出版.

C.ボルザガ・J.ドゥフルニ編・内山哲朗(他)訳[2005],『社会的企業 雇用・福祉のEUサー
ドセクター』,日本経済評論社.

島田良一[1999],「家賃補助・アフォータビリティ・特優賃・高齢者世帯」,『すまいろん』,
都市住宅学会,pp36-41.

住田昌二[1982],『住宅供給計画論』,勁草書房.

住本靖[1997],「公営住宅法」,大蔵省印刷局.

鈴木守[1981],『公共政策論』,東海大学出版会.

総務庁統計局[1968],『昭和 43 年住宅統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務庁統計局[1973],『昭和 48 年住宅統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務庁統計局[1978],『昭和 53 年住宅・土地統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務庁統計局[1983],『昭和 58 年住宅統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務庁統計局[1988],『昭和 63 年住宅統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務庁統計局[1993],『平成 5 年住宅統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務庁統計局[1998],『平成 10 年住宅・土地統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務省統計局[2005],『平成 15 年住宅・土地統計調査報告第 1 巻全国偏』.

総務省統計局[2005],『平成 15 年住宅・土地統計調査報告第 5 巻都道府県偏(東京都)』.

総務省統計局[2005],『消費者物価指数年報 (平成 16 年版)』.

園田真理子[2003],「高齢者の居住の安定確保に向けてー高齢者居住法の意義と展望ー」,『月
刊福祉(2月号)』,全国社会福祉協議会,pp18-21.

園田真理子[2005],「権利としての公営住宅」,『住宅』,都市住宅協会,pp47.

竹川正吾・塩野谷祐一編[1999],『先進諸国の社会保障(イギリス)』,東京大学出版会.

田端光美[1990],「イギリスの在宅福祉と住宅政策」,『住宅政策と社会保障』,社会保障研究所,pp273-287.

谷重雄[1953],「住居費の基準函数とその限界について」,『日本建築学会論文集』(47号),pp91-99.

谷重雄[1967],「住居費の負担限界について」,『労働法学研究会報』(722号),総合労働研究所,pp1-30.

谷重雄[1970],「住居費支出と家計消費構造」,『日本建築学会論文報告集』(171号),pp99-106.

谷重雄[1971a],「住居費配分率とエンゲル係数」,『日本建築学会論文報告集』(181号),pp49-56.

谷重雄[1971b],「家賃支出上限と世帯収入・世帯規模」,『日本建築学会論文報告集』(184号),pp101-111.

谷重雄[1984],「住宅政策の改革のために—応能家賃制度導入を中心として—」,『日本不動産研究所』,pp3-10.

田端光美[1991],「高齢世帯に対する家賃補助の福祉効果」,『社会福祉』,日本女子大学社会福祉学科研究室,pp17-26.

第 164 回国会衆議院国土交通委員会議事録第 15 号.

都留民子[2005],「フランスにおける住宅政策と社会保障」,『海外社会保障研究』,国立社会保障・人口問題研究所,pp33-45.

東京都住宅局[1996],『東京都住宅政策審議会等答申集』,東京都住宅局総務部住宅政策室,pp127-147.

東京都住宅局[1998],『平成10年住宅・土地統計調査東京都特別集計』,東京都住宅局総務部住宅政策室.

東京都住宅局[2002],『事業概要平成14年度版』,東京都住宅局総務部住宅政策室,p147.

内閣府[2001],「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」.

中村良平[2003],「賃貸住宅価格と公営住宅の評価」,『都市住宅学』,都市住宅学会,pp75-81.

中川雅之[2002],「社会実験と住宅補助政策の効果の検証」,『都市住宅学』,都市住宅学会,pp28-33.

中川雅之[2003],『都市住宅政策の経済分析』,日本評論社.

中川雅之[2003],「監査調査法の賃貸住宅市場への適応(第3章)」,『都市住宅政策の経済分析』,日本評論社,pp54-74.

永井攻治[2006],「公営住宅政策と所得再分配—特に家賃負担政策の観点から—」,『明海大学経済学論集』,明海大学経済学部 pp1-10.

日本住宅協会編[1992],『昭和の住宅政策を語る』,日本住宅協会.

早川和男[1979],『住宅貧乏物語』,岩波新書.

早川和男・岡本祥浩[1993],『居住福祉の論理』,東京大学出版会.

早川和男・横田清[1996],『論座 現代居住4居住と法・政治・経済』,東京大学出版会,pp169-200.

檜谷恵美子[2003],「住宅政策と住宅困窮者支援施策」,『欧米のホームレス問題(下)支援の実例』,法律文化社,pp252-255.

樋口美雄・シルヴァン ジゲール編[2005],『地域の雇用戦略—七カ国の経験に学ぶ“地方の取り組み”』,日本経済新聞社.

古川明[1966],「低家賃公営住宅の大量建設を」,『同盟』,全日本労働総同盟,pp41-45.

古瀬徹・塩野谷祐一編[1999],『先進諸国の社会保障(ドイツ)』,東京大学出版会.

藤井良治・塩野谷祐一編[1999],『先進諸国の社会保障(フランス)』,東京大学出版会.

藤田伍一・塩野谷祐一編[1999],『先進諸国の社会保障(アメリカ)』,東京大学出版会.

本間義人[1983],『現代都市住宅政策』,三省堂.

本間義人[1988],『内務省住宅政策の教訓』,お茶の水書房.

本間義人[2004],『戦後住宅政策の検証』,信山社.

本間義人[2006a],『どこへ行く住宅政策』,日本居住福祉学会.

本間義人[2006b],「住宅政策の新たな展開」,『現代経済政策』,生活経済政策研究所.

前田昭彦[1996a],「低所得向け一般的住宅対策の必要性についての考察」,『住宅』,日本住宅協会,pp31-42.

前田昭彦[1996b],「世帯の型から見た公営住宅階層の特性について」,『都留文科大学研究紀要第45集』,都留文科大学.

正村公宏[1989],『福祉社会論』,創文社.

正村公宏[1999],『経済学入門』,筑摩書房.

森田学・小沢理市朗[2005],「公的住宅のマネジメントーハウジング・アフォータビリティ指標の活用ー」,『Best Value』,価値総研.

森田学・中村良平[2004],「公営住宅における居住者便益と消費の非効率性」,『日本経済研究』,日本経済研究センター,pp19-37.

八木寿明[2006],「転換期にある住宅政策ーセーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として」,『レファレンス』,国立国会図書館調査及び立法考査局,p46.

横山北斗[1995],「福祉国家英国における公営住宅の売却」,『大原社会問題研究所雑誌』,法政大学大原社会問題研究所,pp15-26.

渡辺直行[1996],「住居費負担率の考察」,『住宅土地経済(第 42 号)』,全国社会福祉協議会,pp21-33.

渡邊洋三[1961a],「昭和三十四年改正公営住宅法の問題点(1)」,『自治研究』,良書研究会,pp33-54.

渡邊洋三[1961b],「昭和三十四年改正公営住宅法の問題点(2)」,『自治研究』,良書研究会,pp39-62.

渡邊洋三[1961c],「昭和三十四年改正公営住宅法の問題点(2)」,『自治研究』,良書研究会,pp39-47.

謝 辞

東洋大学大学院に入学して以来、今日の博士論文完成に至るまで、多くの先生方に御指導いただきました。まず、長年にわたり御指導いただきました主査の駒村康平教授に感謝申し上げます。駒村教授には、博士論文作成の指導だけでなく、社会保障に関する様々な考え方を教えていただきました。また、副査の八巻節夫教授と浅野清教授には、入学以来様々な面で御助言をいただき感謝いたします。さらに、中北徹教授、大野裕之教授にはお忙しい中、博士論文作成時に御助言をいただき、誠にありがとうございました。

東洋大学の諸先生ばかりではなく、私が非常勤講師をしている明海大学をはじめ、研究会や学会などで、多くの先生方に御指導をいただきました。また、共に大学院で研究をしている多くの大学院生にも色々とお世話になりました。特に、斎藤香里さん、中嶋邦夫さん、神田智弘さんは、共に社会保障の研究を志している仲間として様々な助言をいただき感謝しております。

最後に、私の大学院進学を認め、励ましてくれた両親に感謝いたします。高齢で病気がちな両親に多くの心配をさせました。両親が元気な時に博士論文を提出できたことが何よりも嬉しく思います。

2006年10月25日

永井 攻治

