

論文要旨

所属：東洋大学大学院経済学研究科経済学専攻博士後期課程3年

学籍番号・氏名：4210020003 永井 攻治

論文題目：低所得者向け住宅保障政策の必要性

主査 駒村康平教授 副査 八巻節夫教授 浅野清教授

提出日：平成18年10月25日

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内容を見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した。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した。

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た。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・分析した。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した。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した。

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した。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した。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した。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した。

先進諸国の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た。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。このような欧米諸外国の現状を踏まえ、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した。

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た。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た。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た。

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た。特に、東京都の公営住宅である都営住宅を中心にして、以下の2点について論述した。

(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1000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った。

(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・分析した。

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、民間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した。分析資料は、筆者が独自におこなったアンケート調査から行った。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した。そして、分析によって得られた結果を基に、①全国の民間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・分析した。

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、公営住宅と民間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、公営住宅と民間住宅の新たな役割について、筆者独自の提案を詳らかにした。さらに、本論文における今後の課題について述べた。

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。

3. 政策の提案と今後の課題

本論文における公営住宅の新たな役割は、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と結論づけた。そして、情報の非対称性による統計的差別を受け、賃貸住宅市場から排除されがちな傾向にある世帯に限定した役割は、公営住宅が担うべきであるとまとめた。

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、民間住宅で対応するべきであるという結論に達した。しかし、民間住宅では、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。そこで考えられる方法として、家賃補助政策を挙げた。筆者は、第1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かんがえるべきであると論じた。さらに、民間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の基準を法律等で規定すれば、居住水準の改善も期待できると考えた。また、家賃補助をバウチャー制度にすれば、他の消費財へ使用してしまう恐れの問題も解決すると結論づけた。

最後に、今後の課題として、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間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を指摘した。これらの問題に関しては今後の研究課題としてまとめた。

以 上