

附表 6 ひとり親と子ども 1 人世帯の推計結果と等価尺度(1994 年)

記述統計

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
食費/消費支出	3237	0.2821663	0.1234162	0.0227556	0.9104525
(食費-外食費)/消費支出	3237	0.1828369	0.1052018	0	0.7968578
食費/生活扶助相当消費支出	3237	0.3623007	0.1450581	0.0268846	0.9450996
(食費-外食費)/生活扶助相当消費支出	3237	0.2360315	0.1300617	0	0.8218243
消費支出(ln)	3237	12.02145	0.5502262	9.874084	15.12588
生活扶助相当消費支出(ln)	3237	11.75981	0.5731699	9.774346	15.10026
ひとり親世帯子ども数: 0~14歳	3237	0.22768	0.6153174	0	4
15~19歳	3237	0.0766141	0.3321465	0	3
持ち家ダミー(持ち家=1)	3237	0.2700031	0.4440296	0	1

推計結果

1994年	被説明変数			
	食費/ 消費支出	(食費-外食費)/ 消費支出	食費/生活扶助 相当消費支出	(食費-外食費)/ 生活扶助相当消 費支出
説明変数				
消費支出(ln)	-0.1099 [-30.34]***	-0.1095 [-40.04]***		
生活扶助相当消費支出(ln)			-0.1247 [-31.37]***	-0.134 [-41.59]***
子ども数: 0~14歳	0.0337 [10.51]***	0.0568 [23.46]***	0.0493 [13.59]***	0.0775 [26.36]***
15~19歳	0.0268 [4.49]***	0.0657 [14.57]***	0.042 [6.21]***	0.0898 [16.38]***
持ち家ダミー(持ち家=1)	-0.0064 [-1.46]	0.0466 [14.06]***	-0.0424 [-8.37]***	0.0374 [9.10]***
定数項	1.5947 [36.84]***	1.4681 [44.92]***	1.8258 [39.37]***	1.7773 [47.28]***
R-squared	0.228	0.3944	0.2745	0.4071
Adj-R-squared	0.2271	0.3936	0.2736	0.4064
N	3237	3237	3237	3237

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

等価尺度				
ひとり親(20~64歳)+子1人(0~14歳)	1.359	1.680	1.485	1.783
ひとり親(20~64歳)+子1人(15~19歳)	1.276	1.822	1.400	1.955

附表 7 ひとり親と子ども 1 人世帯の推計結果と等価尺度(1999 年)

記述統計

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
食費/消費支出	3279	0.2741886	0.1236874	0.0062117	0.9602109
(食費-外食費)/消費支出	3279	0.1825884	0.1045567	0.0008649	0.9602109
食費/生活扶助相当消費支出	3279	0.3533378	0.1415302	0.0062275	0.9602109
(食費-外食費)/生活扶助相当消費支出	3279	0.2377859	0.1297565	0.0008671	0.9602109
消費支出(ln)	3279	12.05239	0.5610653	9.704183	14.97222
生活扶助相当消費支出(ln)	3279	11.78034	0.5818042	9.463897	14.96969
ひとり親世帯子ども数:0~14歳	3279	0.253126	0.648814	0	4
15~19歳	3279	0.0789875	0.3353043	0	4
持ち家ダミー(持ち家=1)	3279	0.2610552	0.4392769	0	1

推計結果

1999年	被説明変数			
	食費/ 消費支出	(食費-外食費)/ 消費支出	食費/生活扶助 相当消費支出	(食費-外食費)/ 生活扶助相当消 費支出
説明変数				
消費支出(ln)	-0.1114 [-32.36]***	-0.1118 [-43.36]***		
生活扶助相当消費支出(ln)			-0.1186 [-31.64]***	-0.1341 [-43.50]***
子ども数:0~14歳	0.0254 [8.65]***	0.0472 [21.48]***	0.0409 [12.48]***	0.0655 [24.27]***
15~19歳	0.0184 [3.20]***	0.0564 [13.12]***	0.028 [4.37]***	0.0765 [14.50]***
持ち家ダミー(持ち家=1)	0.0007 [0.15]	0.0454 [14.01]***	-0.0338 [-6.87]***	0.0345 [8.53]***
定数項	1.6092 [38.98]***	1.5013 [48.59]***	1.747 [39.84]***	1.7863 [49.53]***
R-squared	0.2485	0.4107	0.2773	0.4183
Adj-R-squared	0.2476	0.41	0.2764	0.4176
N	3279	3279	3279	3279

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

等価尺度				
ひとり親(20~64歳)+子1人(0~14歳)	1.256	1.525	1.412	1.630
ひとり親(20~64歳)+子1人(15~19歳)	1.180	1.656	1.266	1.769

附表 8 ひとり親と子ども 1 人世帯の推計結果と等価尺度(2004 年)

記述統計

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
食費/消費支出	3020	0.2485041	0.1074113	0.0179348	0.7719923
(食費-外食費)/消費支出	3020	0.1740882	0.0951838	0.0059677	0.7676038
食費/生活扶助相当消費支出	3020	0.3316737	0.1293789	0.0271548	0.9460558
(食費-外食費)/生活扶助相当消費支出	3020	0.2343784	0.122574	0.0070191	0.9393631
消費支出(ln)	3020	12.03753	0.5300569	9.873286	14.53926
生活扶助相当消費支出(ln)	3020	11.73564	0.5687959	9.582628	13.94264
ひとり親世帯子ども数:0~14歳	3020	0.3195364	0.7097129	0	5
15~19歳	3020	0.0880795	0.355979	0	3
持ち家ダミー(持ち家=1)	3020	0.3102649	0.4626786	0	1

推計結果

2004年	被説明変数			
	食費/ 消費支出	(食費-外食費)/ 消費支出	食費/生活扶助 相当消費支出	(食費-外食費)/ 生活扶助相当消 費支出
説明変数				
消費支出(ln)	-0.0926 [-27.69]***	-0.0968 [-36.38]***		
生活扶助相当消費支出(ln)			-0.1082 [-29.39]***	-0.1238 [-39.03]***
子ども数:0~14歳	0.0191 [7.65]***	0.0332 [16.77]***	0.0336 [11.58]***	0.0491 [19.67]***
15~19歳	0.0158 [3.16]***	0.0464 [11.69]***	0.029 [4.99]***	0.0677 [13.53]***
持ち家ダミー(持ち家=1)	0.0168 [4.45]***	0.0467 [15.51]***	-0.0164 [-3.64]***	0.0358 [9.21]***
定数項	1.3508 [33.68]***	1.3101 [41.08]***	1.5929 [37.15]***	1.6547 [44.77]***
R-squared	0.2086	0.3627	0.2546	0.3828
Adj-R-squared	0.2075	0.3619	0.2536	0.382
N	3020	3020	3020	3020

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

等価尺度				
ひとり親(20~64歳)+子1人(0~14歳)	1.229	1.409	1.364	1.487
ひとり親(20~64歳)+子1人(15~19歳)	1.186	1.615	1.307	1.728

附表 9 高齢世帯の推計結果と等価尺度(1989年)

記述統計

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
食費/消費支出	4811	0.3016598	0.1325651	0.0183672	0.8146788
(食費-外食費)/消費支出	4811	0.2292469	0.1311453	0.0008447	0.8119321
食費/生活扶助相当消費支出	4811	0.3582556	0.1456597	0.0202201	0.9549645
(食費-外食費)/生活扶助相当消費支出	4811	0.2706629	0.1442745	0.0008947	0.880132
消費支出(ln)	4811	11.82764	0.5802886	9.281963	14.60826
生活扶助相当消費支出(ln)	4811	11.64203	0.5836118	9.281963	14.34314
大人(20~64歳)の人数	4811	0.4822282	0.499736	0	1
高齢者(65~85歳)の人数	4811	0.8850551	0.926334	0	4
持ち家ダミー(持ち家=1)	4811	0.5395968	0.4984814	0	1

推計結果

1989年	被説明変数			
	食費/ 消費支出	(食費-外食費)/ 消費支出	食費/生活扶助 相当消費支出	(食費-外食費)/ 生活扶助相当消
説明変数				
消費支出(ln)	-0.1317 [-45.74]***	-0.1383 [-58.62]***		
生活扶助相当消費支出(ln)			-0.1383 [-43.03]***	-0.155 [-56.97]***
大人(20~64歳)の人数	0.1506 [17.69]***	0.0669 [9.59]***	0.1529 [16.19]***	0.0604 [7.56]***
高齢(65~85歳)の人数	0.0987 [21.31]***	0.0952 [25.11]***	0.103 [20.06]***	0.1031 [23.72]***
持ち家ダミー(持ち家=1)	-0.0138 [-3.40]***	0.0321 [9.61]***	-0.0453 [-10.04]***	0.02 [5.25]***
定数項	1.7072 [52.16]***	1.7311 [64.57]***	1.8282 [51.40]***	1.9445 [64.59]***
R-squared	0.3099	0.5268	0.3049	0.4922
Adj-R-squared	0.3093	0.5264	0.3043	0.4918
N	4811	4811	4811	4811

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

等価尺度				
高齢(65~85歳)単身	0.674	1.227	0.697	1.317
高齢(65~85歳)2人	1.427	2.442	1.468	2.562

附表 9 高齢世帯の推計結果と等価尺度(1994年)

記述統計

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
食費/消費支出	6443	0.2839695	0.1213791	0.0112643	0.9725743
(食費-外食費)/消費支出	6443	0.2254663	0.1212114	0	0.9725743
食費/生活扶助相当消費支出	6443	0.3436098	0.1365282	0.0185148	1
(食費-外食費)/生活扶助相当消費支出	6443	0.2710001	0.1353512	0	0.9725743
消費支出(ln)	6443	12.01051	0.5799788	9.509778	15.04324
生活扶助相当消費支出(ln)	6443	11.80655	0.5883021	9.509778	14.47512
大人(20~64歳)の人数	6443	0.4007758	0.4900937	0	1
高齢者(65~85歳)の人数	6443	1.033514	0.9247578	0	4
持ち家ダミー(持ち家=1)	6443	0.5947246	0.4909834	0	1

推計結果

1994年	被説明変数			
	食費/ 消費支出	(食費-外食費)/ 消費支出	食費/生活扶助 相当消費支出	(食費-外食費)/ 生活扶助相当消
説明変数				
消費支出(ln)	-0.1236 [-53.60]***	-0.1305 [-66.39]***		
生活扶助相当消費支出(ln)			-0.1338 [-51.45]***	-0.1485 [-64.67]***
大人(20~64歳)の人数	0.1359 [20.42]***	0.0662 [11.66]***	0.142 [19.06]***	0.0594 [9.02]***
高齢(65~85歳)の人数	0.092 [25.69]***	0.092 [30.12]***	0.0997 [24.88]***	0.1019 [28.79]***
持ち家ダミー(持ち家=1)	-0.0068 [-2.06]**	0.0273 [9.70]***	-0.0442 [-11.92]***	0.0085 [2.60]***
定数項	1.6227 [61.33]***	1.6554 [73.36]***	1.7894 [61.61]***	1.8903 [73.69]***
R-squared	0.3143	0.4999	0.3247	0.4641
Adj-R-squared	0.3139	0.4996	0.3243	0.4638
N	6443	6443	6444	6444

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

等価尺度				
高齢(65~85歳)単身	0.701	1.219	0.729	1.331
高齢(65~85歳)2人	1.476	2.466	1.536	2.644

附表 9 高齢世帯の推計結果と等価尺度(1999年)

記述統計

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
食費/消費支出	8014	0.2808666	0.1190079	0.0062117	0.9602109
(食費-外食費)/消費支出	8014	0.2309839	0.1180915	0.0008649	0.9602109
食費/生活扶助相当消費支出	8014	0.3385776	0.1300627	0.0062275	0.9602109
(食費-外食費)/生活扶助相当消費支出	8014	0.2775362	0.1306674	0.0008671	0.9602109
消費支出(ln)	8014	12.07936	0.5761324	9.668398	14.97222
生活扶助相当消費支出(ln)	8014	11.87547	0.5863301	8.667336	14.96969
大人(20~64歳)の人数	8014	0.3204392	0.4666745	0	1
高齢者(65~85歳)の人数	8014	1.206014	0.9161032	0	4
持ち家ダミー(持ち家=1)	8014	0.6536062	0.4758502	0	1

推計結果

1999年	被説明変数			
	食費/ 消費支出	(食費-外食費)/ 消費支出	食費/生活扶助 相当消費支出	(食費-外食費)/ 生活扶助相当消
説明変数				
消費支出(ln)	-0.119 [-58.26]***	-0.1253 [-71.02]***		
生活扶助相当消費支出(ln)			-0.1225 [-53.87]***	-0.1385 [-67.71]***
大人(20~64歳)の人数	0.1196 [20.51]***	0.0583 [11.57]***	0.1189 [18.48]***	0.0493 [8.51]***
高齢(65~85歳)の人数	0.0826 [27.46]***	0.0842 [32.38]***	0.0873 [26.28]***	0.0924 [30.92]***
持ち家ダミー(持ち家=1)	0.0018 [0.59]	0.0274 [10.63]***	-0.0344 [-10.35]***	0.0068 [2.28]**
定数項	1.5793 [66.85]***	1.6067 [78.73]***	1.6725 [65.40]***	1.791 [77.85]***
R-squared	0.3059	0.4739	0.2959	0.4354
Adj-R-squared	0.3056	0.4737	0.2956	0.4351
N	8014	8014	8014	8014

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

等価尺度				
高齢(65~85歳)単身	0.733	1.230	0.773	1.365
高齢(65~85歳)2人	1.467	2.408	1.576	2.660

附表 9 高齢世帯の推計結果と等価尺度(2004年)

記述統計

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
食費/消費支出	9273	0.2629062	0.111898	0.0108861	0.9234853
(食費-外食費)/消費支出	9273	0.2251207	0.112999	0.0059677	0.9234853
食費/生活扶助相当消費支出	9273	0.3232522	0.123925	0.0124713	0.9735578
(食費-外食費)/生活扶助相当消費支出	9273	0.2761571	0.1269387	0.0070191	0.9735578
消費支出(ln)	9273	12.11154	0.5884837	9.774659	14.7311
生活扶助相当消費支出(ln)	9273	11.88577	0.59314	9.500058	14.25866
大人(20~64歳)の人数	9273	0.2373302	0.4254692	0	1
高齢者(65~85歳)の人数	9273	1.360254	0.8620715	0	4
持ち家ダミー(持ち家=1)	9273	0.7232047	0.4474386	0	1

推計結果

2004年	被説明変数			
	食費/ 消費支出	(食費-外食費)/ 消費支出	食費/生活扶助 相当消費支出	(食費-外食費)/ 生活扶助相当消 費支出
説明変数				
消費支出(ln)	-0.1193 [-69.97]***	-0.1264 [-82.11]***		
生活扶助相当消費支出(ln)			-0.127 [-64.75]***	-0.1422 [-77.87]***
大人(20~64歳)の人数	0.1044 [21.51]***	0.0562 [12.83]***	0.1095 [19.95]***	0.0522 [10.22]***
高齢(65~85歳)の人数	0.0789 [32.20]***	0.0823 [37.20]***	0.0872 [31.50]***	0.0939 [36.41]***
持ち家ダミー(持ち家=1)	0.0112 [4.45]***	0.0258 [11.31]***	-0.0231 [-8.02]***	0.005 [1.85]*
定数項	1.5674 [79.60]***	1.6125 [90.65]***	1.7045 [77.64]***	1.823 [89.14]***
R-squared	0.3544	0.4834	0.3311	0.4469
Adj-R-squared	0.3541	0.4832	0.3308	0.4467
N	9273	9273	9273	9273

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

等価尺度				
高齢(65~85歳)単身	0.808	1.229	0.839	1.341
高齢(65~85歳)2人	1.565	2.357	1.667	2.595

Ⅱ部 所得保障制度の国際比較とそこからの示唆

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する調査研究

「住宅手当（家賃補助）制度の国際比較」

研究分担者 丸山 桂 成蹊大学経済学部

研究要旨

日本の住宅政策は、公営住宅と生活保護の住宅扶助を中心に行われてきたが、社会状況の変化とともに様々な問題点が指摘されている。本研究では、欧米諸国で導入されている住宅手当の制度設計について検討することを目的とし、文献サーベイを行った。

住宅手当は、老朽化した狭小住宅を市場から退去させ、良質な住宅を安定供給させるために市場の機能を利用する制度であり、日本の住宅市場全体の質向上も目的とする制度設計とすべきである。

手段を整理した。

A. 研究目的

日本の住宅政策は、公営住宅と生活保護の住宅扶助を中心に行われてきたが、社会状況の変化とともに様々な問題点が指摘されている。本研究では、欧米諸国で導入されている住宅手当の制度設計について検討することを目的としている。

B. 研究方法

諸外国の住宅手当に関する文献サーベイを用いて分析を行う。

C. 研究結果

住宅形態を問わずに家賃の一定割合を保障する住宅手当は、現在の公営住宅と生活保護の住宅扶助制度に頼る住宅政策の不効率性を解消する新たな手法として評価できる。諸外国のモラルハザードを防ぐための

D. 考察

住宅手当は、老朽化した狭小住宅を市場から退去させ、良質な住宅を安定供給させるために市場の機能を利用する制度であるが、十分な供給量を確保するための移行期間の設定や高齢者、障害者等の人々に対する住宅支援のあり方など検討すべき点は多くある。

E. 結論

良質な住宅を広く低所得者に提供し、なおかつ民間住宅市場の活用できる住宅手当は新たな住宅政策として注目すべきである。また、居住環境の要件を住宅手当支給の条件に課すことによって、日本の住宅市場全体の質向上をねらうことも可能であろう。しかし、供給量の確保をした上での導入が

必要であり、移行期間もふまえた具体的な
制度設計に向けた議論が必要である。

F. 研究発表

1. 論文発表

丸山桂（2010）「低所得者向け住宅手当に
ついて」成蹊大学経済学部学会『成蹊大学
経済学部論集』第41巻第2号、pp. 169-186

2. 学会発表

なし

G. 健康危険情報

なし

H. 知的財産権の出願・登録

なし

第4章:住宅手当(家賃補助)制度の国際比較

丸山桂(成蹊大学経済学部)

要旨

本研究では、日本の低所得者向け住宅政策の現状と問題点を指摘し、欧米諸国で新たに導入されている住宅手当(家賃補助)の日本での導入可能性について検討することを目的としている。文献サーベイを中心に、諸外国で導入された住宅手当(家賃補助)の制度設計や導入効果について分析した。

OECD加盟国の多くが賃貸住宅居住者に対する、就労条件や年齢などを問わずに給付される住宅手当を導入している。過剰消費を防ぐために、世帯規模や広さ、所得要件などを課している国が多く、日本の導入の際にもらうハザードを防ぐ手段を検討すべきである。また住宅手当による「貧困のわな」の状況は実証研究からは必ずしも確認されていない。

1. はじめに

住まいの問題は、人間の基本的な営みの問題であるにもかかわらず、これまで年金や医療の問題に比較すると国民の関心度は低かった。そのため、日本の住宅政策は持ち家政策と企業内福祉の社宅制度が中心で、社会政策上のあまり注視されることはなかった。しかし、持ち家政策自体が終身雇用、年功序列を前提とした日本型雇用慣行モデルを前提としていたため、就業形態が多様化すると、その機能は十分に果たすことができなくなった。

住宅政策は1990年以降、市場を重視する方向に転換しつつあり、低所得者向け住宅政策も社会経済の変化に対応した新たな方向性を模索する必要がある。本稿は、日本の低所得者向け住宅政策の現状と問題点を指摘し、欧米諸国で新たに導入されている住宅手当(家賃補助)の可能性について検討することを目的としている。なお、住宅の種類を問わず、低所得者を対象に家賃の軽減を目的とする給付は、日本には現存しないため、研究者によって住宅手当、住宅給付、家賃補助などの毛名称で使用され、現在のところ統一名称がない。本稿では、もっとも多く使用される住宅手当と家賃補助という名称を併記して使用(住宅手当(家賃補助))することとし、研究論文の引用では原著者の使用名称を利用することとしている。

2. 日本の低所得者向け住宅政策の概要

一般に、低所得者向け住宅政策には、低廉な家賃で供給する公営住宅・社会住宅等による現物給付と、家賃の減額を目的とする住宅給付や税制上の優遇措置などの現金給付があげられる。日本では現物給付としては公営住宅が、現金給付としては生活保護の住宅扶助の2種類がこれまで展開されてきている。

以下、主な制度の現状と問題点についてみていこう。

(1) 公営住宅政策の展開と問題点

現在、公営住宅、改良住宅、都市再生機構賃貸住宅、公社賃貸住宅、地域優良賃貸住宅の5種類の住宅が、現物給付の公的賃貸住宅として提供されている。このうち、公営住宅が住宅に困窮する低所得者向けに低廉な家賃で良質な賃貸住宅を供給する役目をおっている。

本間(1993)によれば、日本の住宅政策の起源は、1918年の内務大臣の諮問機関である救済事業調査会による「小住宅改良要綱」の答申という。しかし、戦時下の財政不足問題などで戦前の低所得者層の住宅政策は十分に機能してこなかった。

終戦後、日本は圧倒的な住宅不足問題に直面した。そのため、住宅政策はもっぱら供給数を増やすことだけに力点がおかれ、本格的な住宅政策が確立されるのは、1949年の住宅金融公庫の発足、1951年の公営住宅法、1955年の日本住宅公団法の制定を待つことになった。その後、住宅金融公庫は、住宅建築資金の融資を利用した持ち家促進、公営住宅は住宅に困窮している低所得者向けの低額な賃貸住宅の供給、そして日本住宅公団法は公営住宅が対象とする所得階層以上の住宅不足の著しい地域で住宅に困窮する勤労者のための住宅供給という3本柱の住宅政策が開始される。

日本の住宅政策の主流は、「政府資金は産業復興に重点的に使わなければならなかったから、住宅は国民の自力建設に委ねられてしまった」(本間 1993 p.37)という理由から、持ち家政策にシフトした。しかし、こうした持ち家重視の住宅システムは、戦後の経済成長にともない、配偶者と家族をもち、正規雇用として企業で働き、高賃金を得るという「普通の人生」のモデルを歩むことを前提とし、そのモデルにあてはまることで住宅システムから援助を受けて持家取得を達成することができる(平山 2009)ものである。結果として、「住宅政策と福祉政策は、それぞれがその主たる施策の対象層と提供方法を異にして進められ」(八木 2006 p.44)、産業振興を意識した住持ち家政策と低所得者向け公営住宅は分断されることになった。

しかし、平山(2009)のいうキャリアの進展を前提とする持ち家政策は、日本型雇用慣行が崩れるとともに行き詰まりをみせ、福祉政策としての公営住宅も、多くの研究者によってその仕組みの矛盾点を指摘されるようになっていった。

①選考基準と横の公平性の問題

第1に問題とされたのが、その選考基準の公平性とそれによってもたらされる同一水準に世帯収入間での家賃負担の不公平の問題であった。

公営住宅の入居対象者は、「低収入で住宅に困窮している者」とされているが、「低収入」の基準や、収入要件さえ満たせば、入居の決定は「真に困窮している者」ではなく、「抽選」によって決められるという方法¹に、批判が集まった。

¹ 行政サイドからみた都営住宅の選考基準に関する紆余曲折は、広田(1970)に詳しい。数100倍を超える物件の入居希望者を書類審査だけで選定するのは不可能である。結局、妥協の産物ではあるが、もともと恣意性がなく、公正な方法の「抽選」が現在でも採用されている。

特に後者の問題については、入居基準を下回る収入であっても、収入や家族状況等の住宅困窮度を基準に決定するのではなく、「抽選」によって決定される是非や、抽選にもれた場合の家賃軽減策がないために、抽選にはずれて民間住宅に入居した者との著しい家賃負担の不均衡が問題視された。また、選考基準は「収入」のみで、預貯金等の資産が考慮されないことも、横の公平性が確保されていない。

公営住宅の抽選倍率はときに数 10 倍、100 倍を超え、入居はきわめて厳しいのが実情である。圧倒的な供給量の不足に対し、行政は「真の困窮者」への絞り込み手段として、入居者資格の基準である「入居収入基準」の引き下げ、対象範囲を限定するという対処方法をとってきた。

公営住宅法が制定された当時は、高額所得者であっても住宅取得が困難であるという事情から、所得の低い方から累積した収入分位の約 80%以下に基準が設定された。その後、経済成長や民間住宅の増加などを受け、入居収入基準は昭和 30 年代には約 60%、40 年代後半からは約 33%にまで引き下げられてきた。1996 年の法改正により、応能応益の考え方に立脚した家賃決定の仕組みが導入され、公営住宅の入居収入基準は約 25%とされ、4人世帯で給与収入稼得者が1名の場合で年収約 494 万円とされた。このほか、障害者や高齢者世帯、小学校就学前の子どもがいる世帯などは、裁量世帯とされ、地方自治体の裁量により入居水準を緩和することが認められている。しかし、平成 8 年以降、公営住宅の入居水準の見直しは実行されておらず、公営住宅の入居基準(年間収入)の目安は、2人世帯(扶養親族1名):415 万円、3人世帯(扶養親族2名):463 万円、4人世帯(扶養親族3名):510 万円となっている。総務省「平成 15 年住宅・土地統計調査」をもとに分析した国土交通省資料²によれば、普通世帯(約4700万世帯)で、年間収入が 200 万円未満の世帯は約 900 万世帯(うち2人以上世帯が約 350 万世帯)、400 万円未満の世帯は約 2,200 万世帯(うち2人以上世帯が約 1300 万世帯)で、社会全体の格差が拡大するなかで、公営住宅入居者だけがことさらに低所得状態にあるわけでないことがわかる。

入居水準基準の厳格化だけでは、抽選制ゆえの横の公平性は確保できない。公営住宅に関する個票を用いた実証分析では、森田・中村(2004)は入居前・入居後の居住者便益の比較を行い、民間住宅よりも公営住宅居住者が相対的に大きな便益を得ていることを指摘し、永井(2007)は、都営住宅の抽選倍率は利便性のよい物件や近隣近傍家賃に比べ相対的に安い物件ほど高くなり、福祉的な要素よりは入居便益の最大化が優先されており、公営住宅の入居者・非入居者の家賃負担格差は低所得者ほど大きくなることを明らかにしている。

②収入超過者の明け渡し問題

公営住宅を希望する者が多数いる一方で、入居後に収入が増加し、入居水準基準を大幅に上回る世帯が依然として公営住宅に入居し続けるという事象が起こるようになった。低

²国土交通省住宅局「公営住宅制度の課題について<参考資料>」(平成 17 年5月 30 日)
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/koutekishou/2-1-2.pdf>

廉な家賃の公営住宅に高額所得者が住み続けることは、低所得者の入居者の排除につながるだけでなく、同等の収入階層の者に比べ、より高い公共サービスの恩恵を受けるという問題点がある。

1959年の公営住宅法の改正で、入居者の居住の安定に配慮しつつ、収入が入居水準基準額を超える者が引き続き3年以上入居している場合には、明け渡しを求め、そのまま入居し続ける場合には割り増し賃料を求めることになった。しかし、明け渡しが「努力義務」で法的拘束力が弱く、割り増し賃料でも近傍地域の民間同種家賃よりも安いことから、なかなか問題の解決は進まなかった。

この問題については、1969年の法改正で5年以上居住している場合には明け渡し請求ができるようになり、1996年の法改正で収入超過者に対して近傍同種の家賃を上限とする割り増し賃料を課すとともに、おおむね収入分位60%以上の高額所得者については、近傍同種の住宅の家賃を徴収することとし、かつ明け渡し請求を受けてその期限をすぎても明け渡さない場合には、その2倍に相当する額以下の金銭を徴収できるようにした³。

だが、法改正から10年以上が経過しても、いまだ収入超過の入居問題は解決していない。国土交通省調べ⁴によれば、収入超過者数(公営住宅に引き続き3年以上入居し、かつ政令月収(各種控除後)20万円を超える者、高齢者、障害者等裁量階層については、26.8万円以下で事業主体が条例で定める額を超える者)は1995年度に62.5万人(30.0%)とピークに達し、1997年度までは横ばい傾向であったが、1998年度より大幅に減少傾向にある。それでも、2003年度の状況では収入超過者の居住者数は19.9万人(9.1%)であり、低所得の非居住者との公平性の問題が残る。さらに、収入超過者のうち高額所得者(公営住宅に引き続き5年以上入居し、かつ最近2年間の月収が政令に定める基準額(39.7万円)を超える者)は、2003年度で1.3万人(0.6%)いる。

永井(2007)はこの原因として、近傍家賃の算定方法があいまいで、近傍同種の住宅家賃上限ではまだ相対的に低い家賃であることからこれを見直す必要があるとし、山崎(2001)は、阪神・淡路大震災の仮設住宅建設でも、入居者が入居期間の2年を超過した後でも居住し続け、本来意図する仮設住宅ではなくなっていることを問題視し、住宅困窮者への現物給付は定期借地権等で対応すべきと主張している。

③モラル、自治機能の低下問題

家賃滞納⁵やモラルの低下問題もしばしば指摘される。持ち家に比べ、賃貸住宅居住者が住居や共有設備の管理意識が低下するモラルハザードをもつ傾向はあるものの、民間賃貸住宅では敷金の無変換や退去を勧告される可能性が、住宅管理の意識保持に寄与している。敷金のないことや高齢化などで自治会組織の機能が不十分な公営住宅では、居住者のモラルが低下し、様々な近隣トラブルの原因となっている。

³ 収入超過者の割り増し賃料の経過については、玉置(1993)に詳しい。

⁴ 注2と同じ。

⁵ 富山市営住宅では市営住宅の滞納家賃が2億5000万円を超えている(読売新聞 2010年9月12日)。兵庫県等は、徴収を外部団体に委託し、成果をあげているという。

また、高齢化などで自治機能の低下や老朽化にともなう入居者数の減少問題を抱える公営住宅は、地域から孤立しがちでスラム化に至る傾向もある。欧米の公営住宅の再生事業では、所得階層の混合したコミュニティを形成することで、居住環境の向上と低所得階層の居住分散化がなされている。

④公営住宅の老朽化と自治体の保持インセンティブ

1990年代に入ると、住宅政策3本柱は大きく転換される。「市場にもとづいた住宅供給の促進と、それを残余的に補うセーフティネットの構築という新自由主義的な性格を有する」(室田 2010 p.217)方向になり、2007年に住宅金融公庫は廃止され、独立行政法人住宅金融支援機構に転換すると同時に、住宅融資事業から撤退した。公営住宅については、1996年に公営住宅法が改正され、公営住宅の対象階層の引き下げが行われた。公営住宅建設の家賃収入補助(建設用地の金利負担分の補助金)は廃止されることになり、自治体に新規住宅建設の意欲を失わせることになった。

以降、公営住宅の建設はほとんどが建て替えとなり、公営住宅の総戸数は減少傾向にある。公営住宅の抽選倍率が高いことを理由に、より公営住宅の建設を促進すべきという主張(本間 2009)もある一方で、抽選倍率の高低を極端な需要と供給のミスマッチとする見方もある(永井 2007)。

また、老朽化した公営住宅のメンテナンスコストや家賃徴収等の業務は自治体の負担となっている。国土交通省調べ⁶によれば、公営住宅の管理戸数は219万戸あるが、築後30年以上のものが4割を超え、昭和40年代の建築物がもっとも多数を占めている。加えて、小泉政権時の三位一体改革で検討された、生活保護の地方財政負担の割合を増加すべきであるという法改正議論も考慮すると、生活保護受給者の増加につながる新規の公営住宅建設に自治体が二の足を踏む傾向は理解できる。また、低所得者が多く居住しても、あまり税収増は期待できず、自治体が公営住宅建設を積極的に推進できる制度環境にはなっていないのが実情である。

(2)住宅扶助

現金給付としては、生活保護の住宅扶助がある。生活保護は保護の捕捉性の原則から、資産価値のある持ち家に居住することは認められず、賃貸住宅に居住することになる。住宅扶助には、家賃上限が設定されており、2010年度では月額1.3万円以内である。実際には生活保護の級地ごとに特別基準が設けられており、東京都の場合は2人～6人以下の世帯であれば、月額69,800円まで認められる。

大阪府堺市は被保護者の住居および実際の家賃負担額を2年間にわたって詳細に調査した報告書⁷を公開している。それによれば、被保護者の2007年度(平成19年度)、

⁶ 注2に同じ。

⁷ 堺市監査委員事務局「平成21年度堺市における生活保護に関する事務の執行について」
http://www.city.sakai.lg.jp/city/info/_kansa/pdf/hk220326_08.pdf

2008年度(平成20年度)の公営住宅の居住者割合はそれぞれ約38%、37%で大差はなく、多くは公営住宅以外に居住している。このように低廉な家賃の公営住宅以外に居住する者が大半を占める理由は様々であろうが、先述したように公営住宅が限られた期間だけに行われる抽選制であることもその理由の1つであろう。もう1つの興味ぶかい点は、被保護者の家賃分布である。家賃等については、実際負担額のうち基準額に達するまでの金額が現金給付される。そのため、実際負担額が基準額を超える場合は、その他に支給される扶助費や他の収入から被保護者が負担することとされている。同市の調査によれば、多くの被保護世帯が基準額以内の住居に居住しているが、基準額を超える世帯が2007年度(平成19年度)、2008年度(平成20年度)でそれぞれ12.4%、11.3%いる。そのほとんどが単身者世帯である。現場ではすべてケースワーカーによって指導がなされているが、わずかな額が基準額をオーバーしている場合は、転居費用等を考慮し、そのままの居住を認めているともいう。堺市の住宅扶助の家賃・間代・地代等の特別基準額(月額)は単身者が4万円、2~6人世帯が5.2万円、7人以上が6.2万円となっており、単純計算では単身者世帯の1人あたり家賃がもっとも高くなるはずであるが、こうした住宅のミスマッチ現象の分析は今後の課題としたい。

最後の問題として、日本の生活保護の捕捉率は各種研究から20~30%程度といわれ、公営住宅と同様、制度を利用するだけの要件がありながら排除されている層が多数いる問題である。

(3) 住宅のセーフティネットをいかに確保すべきか

住宅は私的財であり、公営住宅や生活保護の住宅扶助のみで低所得者対策を行うのは限界がある。市場を活用した住宅政策の問題として、統計的差別から貸し主から賃貸を忌避される、市場の失敗への対処を講じなければならない。すでに2001年から高齢者安定居住安定化推進事業が始められ、高齢者の入居を拒まない高齢者円滑入居賃貸住宅の登録や高齢者家賃債務保証制度が導入された。また、2007年7月には「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」(通称:住宅セーフティネット法)が成立し、「低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者」など自己責任だけでは市場で適切な住宅を確保できない者への対処の基本方針が示された。民間賃貸住宅の賃貸事業者の責務としては、「民間賃貸住宅を賃貸する事業を行う者は、国及び地方公共団体が講ずる住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進のための施策に協力するよう努めなければならない」としたが、具体的な施策についての言及はなく、罰則もない⁸。

また、国土交通省は「あんしん賃貸支援事業」(2006年度)を開始し、自治体と不動産業者の協力のもと、居住支援団体によるサポートや家賃債務保証制度によって賃貸住宅の経営者の家賃不払い時の心配を軽減することで問題の対処にあたることになった。

⁸ これに対応する居住支援協議会を設置しているのは、愛知県と福岡市だけに留まっている(2010年1月現在、国土交通省資料)。

しかし、実際には現在でも民間大家の4分の1近くが、外国人、障害者、高齢者等の入居を制限している⁹。また、中川(2006)は監査調査法という方法で、実際に高齢者に対する賃貸住宅の入居差別を明らかにしている。貸し主が火の不始末、死亡のリスク、家賃滞納等¹⁰のリスクを考慮した場合、現行の借地借家法の下では、借り手を選別するか、老朽化等で借り手が見つからない物件等の場合にだけに居住を認めるという選択は、経済学的には合理的である。しかし、居住の選択肢が限定された者には、非常に質の低い住宅に居住するか、居住水準に比べ、不当に高額な家賃を徴収する悪徳業者¹¹を利用するしかない。

例えば、埼玉県の NPO ほっとポットは、家主との間にたって元ホームレス等に住宅を提供するだけでなく、生活習慣の指導なども含めた人的サポート、管理メンテナンスも行うことで、大家や地域住民の不安に対処している¹²。こうした動きは、板橋区等でも広がっているが、人的サポートが成否の鍵を握っているのが特徴である¹³。

3. 諸外国の住宅手当

このように、日本の低所得者向け住宅政策は、一定の機能は果たしてはいるが、そのセーフティネットからこぼれ落ちる層の存在が問題となっている。こうした問題に対処するには、対象者の年齢や世帯類型、居住形態を問わず、所得要件等だけで現金給付を行う住宅手当の導入が検討に値するだろう。

欧州各国ではすでに 1970 年代頃から低所得者向け支援は「コンクリート」の住宅給付から「人」の住宅給付に転換しつつある。以下、先進諸国の住宅給付の現状について概観していこう。

(1) 住宅政策の類型

住宅政策の根拠¹⁴の検討は、すでに多くの先行研究があるのでここでは取り上げない。平山(2009)は、ジム・ケメニーによる賃貸構成セクターをもとにした住宅政策類型論を紹介している。ケメニーは、国・自治体・公的機関・非営利組織などによって供給され低廉な家賃

⁹ (財)日本賃貸住宅管理協会が貸家経営者を対象に行ったアンケート調査(2002年)の結果では、25.3%の民間貸し主が入居対象者を限定しており、対象者は外国人がもっとも高く、高齢者、障害者、小さい子どものいる世帯、一人親世帯の順で続く。(国土交通省社会資本整備審議会答申参考資料)

¹⁰ 「家賃の滞納が発生した場合に、賃貸人が法的手続に従い建物の明渡しを求めるには、相当の期間と費用を要する。国土交通省が実施した調査によれば、強制執行まで至るケースでは、滞納発生から強制執行まで平均 8.7 月の期間を要し、その間の家賃の未回収額は平均 7.3 月分、強制執行費用は 1 件当たり 47.7 万円を要している。また、賃貸人からの契約解除については、2 ヶ月の滞納で認められた判例もあれば、9 ヶ月の滞納でも認められなかった判例もある」(国土交通省・社会資本整備審議会住宅地分科会・民間賃貸住宅部会「最終とりまとめ」(平成 22 年 1 月 24 日)、pp.16・17)

¹¹ いわゆる生活保護ビジネスといわれるもので、元ホームレス等に生活保護を受給させ、最小限の食事や狭小な部屋を提供するかわりに、生活保護費を不当に高い金額で徴収する方法が多い。大本(2009)に詳しい。

¹² ほっとポットの活動は、藤田・金子(2010)に詳しい。自前の住宅を用意しても、元ホームレスが居住することに対する近隣住民からの反発やその対処法が記述されている。

¹³ こうした支援を必要とする層への支援策の具体例は、日本住宅会議(2009)に詳しい。

¹⁴ 代表的な文献として、経済学の立場からは岩田(1977)、五井・丸尾(1984)、高橋(1990)、丸尾(1990)、五井(1992)などがあり、社会政策の立場からは武川(1996)がある。低所得者の家賃負担の現状と政策効果に関する研究として、小林・大本(1996)がある。

の社会賃貸セクターと、市場家賃の借家である民間賃貸セクターがあるという。彼は住宅政策には2つのタイプがあるとし、1つは社会賃貸セクターを残余化し、民間賃貸セクターから分離するデュアリズムと、もう1つは双方のセクターを統合して賃貸セクターをつくるユニタリズムと分類する。前者は、持ち家取得の優遇、公営住宅の少なさ、民間借家の高額家賃と劣悪な水準などが特徴であり、後者は持ち家と借家に中立的であり、持ち家率は必ずしも高くなく、住まいの多様性が特徴であるとする。

前者の代表的な国としては、アングロサクソン系のイギリス、アメリカ、カナダなどがあげられ、後者にはスウェーデン、デンマーク、フランス、ドイツなどの西欧諸国があげられている。平山(2009)は日本の住宅政策は、前者のデュアリズム型である(平山 2009 p.277)とし、政府による民間賃貸セクターへの支援は皆無に近いと、賃貸住宅全体の質の低下を招いているとしている。

表1は、OECD 加盟国の賃貸住宅居住者に対する、就労条件や年齢などを問わずに給付される住宅手当の有無、生活保護(公的扶助)の住宅扶助の有無、家賃負担の税制上の優遇措置の有無を組み合わせた表である。表1をみると、これらの制度すべてが導入されているのはイギリスであり、日本の場合、住宅手当はなく、住宅扶助はあるが、家賃負担の税制上の優遇措置はないことが分かる。

先述したデュアリズムとユニタリズムの類型とこの分類は、完全に合致しないが、OECD 加盟国では住宅手当を導入している国が多数派である。特にユニタリズムの国々では、ほとんどが住宅手当制度を導入している。また、家賃の税制上の優遇措置を設けている国は、少数派である。

表1 OECD 加盟国の賃貸住宅に関する住宅手当の類型

通常の住宅給付	住宅扶助	家賃に対する税制の優遇措置	国名
あり	あり	あり	イギリス
		なし	オーストラリア、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、アメリカ
	なし	あり	ギリシャ、イタリア
		なし	オーストラリア、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、オランダ、ニュージーランド、ポーランド
なし	あり	あり	カナダ
		なし	日本、韓国、ルクセンブルク、スロバキア
	なし	あり	なし
		なし	ベルギー、ポルトガル、スペイン、トルコ

出所: OECD(2008) pp.37-39 頁をもとに筆者作成

(2) 住宅手当(家賃補助)の特徴

次に、住宅手当(家賃補助)¹⁵の設計を比較していこう。

¹⁵ 各国の住宅手当については、森田(2006)、柳澤・井田(2004)、海老塚(2010a)、海老塚(2010b)、上田(1999)が詳しい。

一般的には、住宅手当の給付額を単純化してあらわすと、資源(所得あるいは資産含む場合も)、世帯人員数、家賃額から決定される(Kemp 2007 p.6-7)。それを式化すると、

$$HA = a (H - b Y)$$

HA:住宅手当の支給額

a:係数、一般的には1.0より小さい数値

H:適切な家賃支出額

b:世帯ごとの料率

Y:推定所得

であらわされる。つまり、住宅手当は家賃と実際所得の差に比例して決定されることになる。aの値は国によって異なるが、これが100%を超えることは通常内。世帯ごとに異なる料率であるbもまた、国によって数値が異なる。

表2は OECD 加盟国の住宅手当制度をあらわしているが、決定要因には世帯の種類・規模、所得のほか、住宅規模、地域、家賃など様々な規制が設けられている。給付内容を見ると、家賃全額を保障するという仕組みではなく、「標準的な家賃」を上回る部分の一定割合を現金給付するという仕組みを採用する国が多い。

aの値は国によって異なるが、例えば表1からみると、

金額面については国によって賃金水準や家賃水準が異なるので単純比較はできないが、イギリス、アイルランドなど平均賃金の20%相当にも達する国がある一方で、ハンガリーのよう1%という国もあり、かなり幅がみられる。

給付対象者の収入基準等は地方自治体が決定する国が多く、対象所得が比較できないが、表3の EU 主要国の制度を比較すると、フランスや北欧などのユニタリズムの国で対象者の割合が高い傾向にある。

表2 賃貸住宅に関する住宅現金手当(2007年)^{注1}

	決定要因					通常の住宅手当:注2 給付内容	最高給付額(平均賃金に対する比率(%))
	世帯の類型・規模	所得	住宅規模	地域	家賃		
オーストラリア	あり	あり	--	--	あり	基準家賃を超えた分の75%、上限あり。公共住宅に住む低所得者向け給付あり	6
オーストリア	あり	あり	あり	--	あり	「一般生活扶助」は、実際の家賃と理想的家賃との差	8
ベルギー	--	--	--	--	--	一般的な制度はない。公共の低所得者向け低家賃住宅がある	--
カナダ	--	--	--	--	--	一般的な制度はない。	--
チェコ	あり	あり	あり	あり	あり	推定家賃と基準家賃の差額	8
デンマーク	あり	あり	あり	--	あり	基準家賃60%と実際の家賃(所得の18%まで)の差額。限度額あり	8
フィンランド	あり	あり	あり	あり	あり	実際の家賃(上限あり)と「控除可能額」の差額の	16
フランス	あり	あり	--	あり	あり	低所得世帯向けの扶助がいくつかある	15
ドイツ	あり	あり	--	あり	あり	一般的制度・住宅の質などによるシーリングあり	3
ギリシャ	あり	あり	--	--	--	世帯の純所得が7500EUR未満の場合50%増額	13
ハンガリー	あり	あり	あり	--	--	地方自治体が運営。家賃および維持費が対象	1
アイスランド	あり	あり	--	--	あり	上限額まで家賃の50%	8
アイルランド	あり	あり	--	--	あり	家賃、住宅ローン補助=家族状況に応じた社会扶助給付水準-(所得-家賃・住宅ローン利子)-13EUR 最低家賃負担額	20
イタリア	あり	あり	--	あり	あり	低所得世帯向け家賃補助:受給資格と給付額は地域・自治体によって異なる	--
日本	あり	--	--	--	--	一般的な制度なし	--
韓国	あり	--	--	--	--	一般的な制度なし	--
ルクセンブルグ	あり	--	--	--	--	一般的な制度なし	--
オランダ	あり	あり	--	--	あり	最低「標準家賃」を超えた分の100%を「最低限住宅基準額」まで給付。「最低現住宅基準額」を超えた分については75%を上限まで給付	8
ニュージーランド	あり	あり	--	あり	あり	失業保険標準家賃の25%を超える分の70%。子がいる場合は、家族扶助の第1子給付額を支給	6
ノルウェー	あり	あり	--	あり	あり	18歳までの子がいる世帯と高齢者向けに実際の家賃と基準家賃の差額の70%を支給	10
ポーランド	あり	あり	あり	--	あり	実際の家賃と、住居規模別の「合理的家賃」との差額	15
ポルトガル	あり	--	--	--	--	失業や世帯主の死亡等、深刻かつ突発的な困窮者向け	--
スロバキア	あり	--	--	--	--	一般的な制度なし	--
スペイン	あり	--	--	--	--	一般的な制度なし。いくつかの地域では、住宅有夫を	--
スウェーデン	あり	あり	--	--	あり	受給者の年齢による	11
スイス	あり	--	--	--	--	一般的な制度なし。いくつかの地域では、低所得者世帯、高齢者、有子世帯向けの住宅給付を支給	--
トルコ	あり	--	--	--	--	--	--
イギリス	あり	あり	--	あり	あり	適格住宅にのみ支給。支給額=家賃-(純所得-世帯形態による社会扶助給付)×0.65	20
アメリカ	あり	--	--	--	--	連邦制度なし。いくつかの州に低所得者向け住宅扶助がある	--

注1:金額は年額。「-」は情報がないか、適用出来ないことを表す

2:特定のグループに向けた他の制度がある。たとえば、デンマークでは障害者、フィンランドでは年金受給者と学生、ギリシャでは高齢者、スウェーデンでは年金受給者

出所:OECD"Tax and Benefit Models"および OECD(2006)pp.37-39をもとに筆者作成