

第 44 卷第 2 号、pp.234-251

大石亜希子(2007)「公的年金における逆選択の分析」『千葉大学公共研究』Vol.4 No.2, pp.123-144

小椋正立・角田保(2000)「世帯データによる社会保険料負担の納付と徴収に関する分析」『経済研究』Vol.52, No.2, pp.97-110

小椋正立・千葉友太郎(1991)「公平性から見た我が国の社会保険料負担について」『フィナンシャル・レビュー』Vol.19, No.2, pp.27-53

会計検査院(2005)「平成 16 年度決算検査報告」

窪野鎮治(1984)『年金改革の基礎理論』年金研究社

駒村康平編(2007)『年金制度と個人のオーナーシップ NIRA研究報告書』総合研究開発機構。

駒村康平・山田篤裕(2007)「年金制度への強制加入の根拠－国民年金の未納・非加入に関する実証分析」会計検査院『会計検査研究』第 35 号、pp.31-49

————(2008)「公的年金に対する国民の知識・評価に関する分析」年金シニアプラン総合研究機構『年金と経済』第 25 巻第 4 号、pp.36-47

酒井正(2009)「就業移動と社会保険の非加入行動の関係」『日本労働研究雑誌』No.532、2009 年 11 月、pp.88-103

佐々木一郎(2005)「国民年金未加入行動に影響する要因の分析－大学生対象のアンケートから」『季刊社会保障研究』第 41 巻第 3 号、pp. 263-277

————(2007)「年金未納行動と親の影響」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』2007 年 9 月 pp.100-118

四方理人・村上雅俊・駒村康平・稲垣誠一(2010)「国民年金保険料の未納・免除・猶予・追納の意思決定についての分析」,RCSS ディスカッションペーパーシリーズ、No.105、関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構

社会保障研究所編(1988)『日本社会保障資料 Ⅲ』出光書店

鄭賢淑(2002)『日本の自営業層 階層的独自性の形成と変容』東京大学出版会

菅桂太(2007)「年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証分析」駒村康平編『年金制度と個人のオーナーシップ NIRA研究報告書』総合研究開発機構、pp.54-78

鈴木亘・周燕飛(2001)「国民年金未加入者の経済分析」『日本経済研究』, 第 42 巻、pp.44-60

————(2006)「コホート効果を考慮した国民年金未加入者の経済分析」『季刊社会保障研究』, 第 41 巻第 4 号、pp.385-395

清家篤・山田篤裕(2004)『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社

関ふ佐子(2008)「アメリカの自営業者の年金制度」『自営業者と公的年金制度 平成 18 年度総括・分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)

関根由紀・嵩さやか(2008)「フランスにおける自営業者の年金制度」『自営業者と公的年金制度 平成 18 年度総括・分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)

総務省行政評価局(2005)「厚生年金保険に関する行政評価・監査結果に基づく勧告」(平成 18 年 9 月)

橋木俊詔(1993)「自営業者の労働と所得保障」京都大学経済研究所、KIER9304

————・浦川邦夫・(2007)「日本の貧困と労働に関する実証分析」『日本労働研究雑誌』563 号、pp.4-19

塚原康博(2005)『高齢社会と医療・福祉政策』東京大学出版会

富永洋子(2010)「デンマークの年金制度」『年金と経済』Vol.29、No.2、pp.57-60

- 内閣府(2011)『平成 23 年度 年次経済財政白書』
- 中嶋邦夫・臼杵政治(2005)「国民年金の未納要因－主観的な視点の考慮－」、『ニッセイ基礎研 REPORT』2005 年 6 月号,ニッセイ基礎研究所,pp.1-6.
- ・—————・北村智紀(2005)「国民年金1号被保険者の加入・納付行動と効果的な情報提供のあり方」平成 16 年度厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業『個人レベルの公的年金の給付と負担等にかんする情報を各人に提供する仕組みに関する研究(平成 16 年度総括研究報告書)』pp.55-75.
- 中野妙子(2008)「スウェーデンの老齢年金保険と自営業者」『法政論集』226 号、名古屋大学法学部
- 日本商工会議所ほか(2011)「中小企業における消費税実態調査」
- 年金シニアプラン総合研究機構(2010)「調査研究シリーズ 各国の年金制度」『年金と経済』Vol.28 No.4
- 樋口美雄・石井加代子・佐藤一麿(2011)「貧困と就業－ワーキングプア解消に向けた有効策の検討－」独立行政法人経済産業研究所 RIETI Discussion Paper series 11-J-056
- ベヴァリッジ,ウィリアム(山田雄三監訳)(1969)『社会保険および関連サービス』至誠堂
- 丸山桂・駒村康平(2005)「国民年金の空洞化問題と年金制度のありかた」城戸喜子・駒村康平編『社会保障の新たな制度設計』慶應義塾大学出版会、pp.223-250
- (2008)『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』全労済協会
- (2010)「日本の年金制度の今後」日本 ILO 協会『世界の労働』2010 年1月号、pp.16-23
- 村上雅俊・四方理人・駒村康平・稲垣誠一(2011)「正確な年金知識の獲得は年金制度への信頼度を回復させるか？」RISS ディスカッションペーパーシリーズ、No.4、関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構
- 安田純子(2007)「欧米諸国(独・仏・米・瑞)における社会保険料徴収の仕組み－滞納対策のあり方の参考として－」『NRI パブリックマネジメントレビュー』、April 2007、vol.45、野村総合研究所,pp.1-9
- 山田篤裕(2009)『低所得層における国民年金保険料納付免除の実態』社会政策研究編集委員会編『社会政策研究9』東信堂、pp.64-93
- 山田篤裕(2010)「高齢期の新たな相対的貧困リスク」『季刊社会保障研究』Vol.46 No.2、pp.111-126
- 湯田道生(2006)「国民年金・国民健康保険未加入者の計量分析」『経済研究』Vol.57, No.3、pp.344-357
- (独)労働政策研究・研修機構(2008)「諸外国における労働保険及び社会保険の徴収事務一元化をめぐる実態と課題に関する調査研究」資料シリーズ No.49
- 和田良子(2006)「不確実性下における個人投資家の投資戦略分析－実験経済学によるアプローチ」貝塚啓明監修『パーソナルファイナンス研究』日本ファイナンシャル・プランナーズ
- 渡辺絹子(2008)「ドイツにおける自営業者の年金制度」『自営業者と公的年金制度 平成 18 年度総括・分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)
- 渡部記安(2007)「年金保険料拠出義務遵守論序説」『週刊社会保障』2007 年 1 月 29 日、法研
- Aronson,Robert.L(1991)*Self-Employment A Labor Market perspective*,ILRPress.
- Bardone,L and A.-C.Guid(2005)“In-Work Poverty: New Commonly Agreed Indicators at the EU level”, Statistics in Focus(Eurostat)-Population and social conditions,5/2005
- Boldrin,Michele and Sergi Jiménez-Martin,(2003)“Evaluating Spanish Pension Expenditure Under Alternative Reform Scenarios” in Gruber, Jonathan and David A. Wise ed., *Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications and Reform*, University of Chicago Press, pp.351-411

- Choi, Jongkyun (2009) "Pension Schemes For the Self-Employed in OECD Countries" OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No.84
- Eardley, Tony and Bruce Bradbury(1997) *Self-Employment and Social Security*, SPRC Reports and Proceedings, No. 133, February
- Enoff, Louis D. and Roddy McKinnon(2011) "Social Security Contribution Collection and Compliance: Improving Governance to Extend Social Protection" *International Social Security Review*, Vol. 64, 4/2011, pp.99-119
- European Foundations for the improvement of Living and Working Conditions(2010) "Self-employed workers: industrial relations and working conditions"
- Ginneken, Wouter van(2003) "Extending Social Security: Policies for Developing Countries" ILO ed. *International Labour Review*, Vol. 142 (2003), No. 3, pp.277-294
- (2009) "Social Security Coverage Extension: A review of Recent Evidence", *International Social Security Review*, Vol. 63, 1/2010, pp.57-76
- Hyrkkänen, Raili(2009) "Onko yrittäjien eläkevakuutaminen kohdallaan? YEL-työtulon tasotarkastelua eri näkökulmista" Discussion Paper, Finnish Centre for Pensions
- Komamura, Kohei and Atsuhiko Yamada. (2004) "Who Bears The Burden Of Social Insurance? Evidence From Japanese Health And Long-Term Care Insurance Data," *Journal of the Japanese and International Economies*, 2004, v18(4,Dec), pp.565-581.
- Mairhuber, I. (2003), "The Austrian Pension Systems", FORBA Research Report 2/1003, Vienna
- OECD (2007) *Pension at a Glance 2007*
- (2010) *Factbook 2010 Economic, Environmental and Social Statistics*
- (2011) *Pension at a Glance 2011*
- Sailer, Markus (2011) "Extending Pension Coverage in Germany: The Employment Insurance Approach" in Takayama, Noriyuki ed., *Priority Challenges in Pension Administration*, MARUZEN Co.Ltd. pp.75-90
- Tuominen, E. (1997), "Self-Employment and Pension Provision for the Self-Employed in Finland", Social Protection and the Development of Self-Employment in Non-Agricultural Occupations, ISSA, European Regional Meeting, Paris, 4-5 December 1997

# 第3章:短時間労働者に対する 厚生年金の適用拡大問題

丸山桂(成蹊大学経済学部)

## 要旨

本論は短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題について検討を行い、以下の結論を得た。

①適用拡大の要件はできるだけ簡素化し、第3号被保険者の労働時間および収入要件の引き下げを行うべきである。②保険料引き上げ分を価格に転嫁できない介護業等や零細業主には配慮が必要であるが、労働者が不利益にならない措置にすべきである。③標準報酬の上限と下限を見直し、所得再分配機能の強化と第3号被保険者分の基礎年金拠出金の負担の均衡措置を行うべきである。④パート労働者の労働供給への影響はいまだ不透明で、加入のメリットの説明いかんで行動が変わる可能性はきわめて高い。

## 1. はじめに

2011年6月30日に決定された社会保障・税一体改革成案の「年金」分野では、国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、社会保険方式の所得比例年金と税財源による最低保障年金で構成される「新しい年金制度の創設」実現に取り組むこと、年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改善を行うことと決定された。具体的には、①最低保障機能の強化+高所得者の年金給付の見直し、②短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、第3号被保険者制度の見直し、③在職老齢年金の見直し、産休期間中の保険料負担免除、被用者年金の一元化、④マクロ経済スライド、支給開始年齢の引上げ、標準報酬上限の引上げなどである。

本論文では、このうち②の短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大による影響とそれに付随して検討すべき分野について検討を行う。

## 2. 現行制度の問題点

現行の公的年金制度や医療保険制度は、国民皆保険・皆年金体制ではあるが、職業別に加入する制度、保険料負担、給付水準が異なっている。経済のグローバル化が進み、安価な労働力を求める傾向が強くなるにつれ、賃金水準が低く、社会保険の事業主負担がかからない非正規労働者が求められ、労働市場の非正規化は急速に進んだ。その結果、公的年金制度加入者の職業分布は自営業者・家族従業者は半数以下となり、無職と非正規労働者が大半を占めるようになった(図1参照)。非正規労働者を中心に国民年金の納付率は低下傾向にあり、事業主による社会保険の適用逃れ<sup>1</sup>とあいまって、経済的基盤が脆弱な者ほど社会保険のセーフティネットからこぼれ

<sup>1</sup> 丸山(2007)の推計によれば、被用者保険の加入要件を満たしている非正規労働者の被用者保険適用率は、従

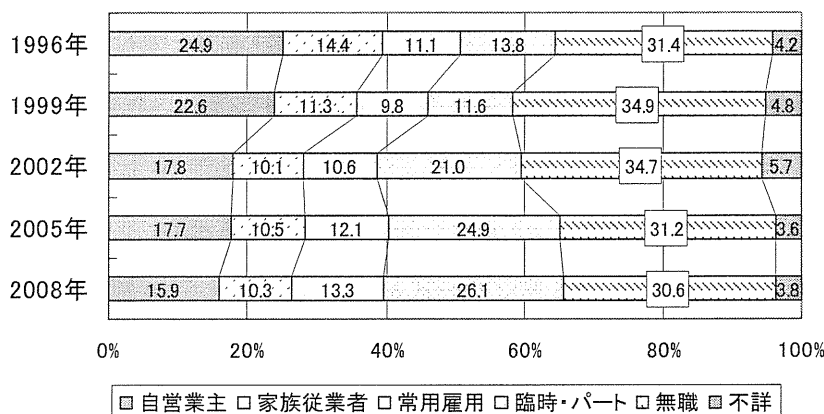
落ちる状況になっている。

医療保険でも同じ問題が起こっており、全世帯の4割が加入する国民健康保険は皆保険体制が整った当時は農林漁業、自営業者が6割を占めていたが、いまやパート労働者や無職世帯が7割を占め、低所得者が中心の保険集団になっている。保険料の収納率は 2009 年度には過去最低の 88%となり、滞納世帯の割合は2割、赤字保険者は 53.2%にもなる(厚生労働省「平成 21 年度国民健康保険(市町村)の財政状況等について＝速報」)。

非正規労働者の増加に対応するため、すでに、EU 諸国では、民間被用者年金と短時間労働者向け年金の統合や被用者保険の適用基準の緩和が実施されている<sup>2</sup>。短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大は、経済のグローバル化に伴う貧困、格差問題への処方箋となっている。

すでに日本でも、雇用保険制度は適用範囲の拡大を実施し、2011 年 10 月からは雇用保険の失業給付を受けられない者に生活費の支給と無料の職業訓練を受講できる求職者支援制度が導入された。今改革における年金保険と医療保険(介護保険)の適用拡大が実現すれば、ほころび始めた社会保険のセーフティネットはかなりの部分が修復される。

図1 第1号被保険者の就業状況の推移



出所：厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」各年版より作成

今改正は、「保険料負担がある労働者」の範囲の見直しであるため、「被扶養配偶者」である第3号被保険者制度の見直しにも関連する。配偶者が第2号被保険者である第3号被保険者は、パート等の収入があっても労働時間が通常の労働者の4分の3未満で、かつ年間収入が130万円未満であれば、独自の保険料負担は求められずに基礎年金を満額受給できる。第3号被保険者問題は、給付と負担の公平性や保険料負担を回避するために故意に労働時間を調整する就業調整の問題だけでなく、女性の労働力率の上昇を前提とする年金財政の持続可能性にも影響をあたえる。

業員規模に比例して高くなるが、平均 40%程度である。

<sup>2</sup> 詳細は丸山(2008)参照のこと。

短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題は、議論開始からすでに約 10 年の歳月が過ぎている。2004 年年金改革では事業主側の反発にあい、成立しなかった。2007 年には「被用者年金一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」でパート労働者に対する厚生年金適用の拡大案が示されたが、審議入りしないまま、廃案になった。同法律案では、①労働時間:「週所定労働時間が 20 時間以上」であること(雇用保険と同じ)、②賃金水準:「賃金が月額 98,000 円以上」であること、③勤務期間:「勤務期間が1年以上」であること、④学生の取扱い:学生は適用対象外とする、⑤ 中小零細事業所への配慮:「従業員が 300 人以下」の中小零細事業主には新たな基準の適用を猶予、のすべての基準を満たす労働者を適用対象としたため、新たに適用対象となる人数は約 10~20 万人程度にすぎず、政策効果が疑問視された。

### 3. 検討課題

現在社会保障審議会・短時間労働者の社会保険適用等に関する特別部会(以下、「特別部会」と省略)で検討が進められてきた。

社会保障・税一体改革成案では、試算として雇用保険(1週間の所定労働時間が 20 時間以上であること、31 日以上雇用見込みがあること、収入等の他の要件はない)と同様に適用拡大した場合、週労働時間が 20~30 時間までの労働者数 400 万人が新たな適用者数になるとしている。その内訳は、第1号被保険者から約 140 万人(フルタイムでない雇用者の 57.5%)、第3号被保険者から約 180 万人(同 69.2%)、うち非加入(同 62.3%)から約 70 万人、計 400 万人である。労災保険(適用事業に使用される労働者であること)の基準で適用拡大した場合は、さらに対象者は 300~400 万人が追加される(「特別部会」(第2回 2011 年9月 21 日))。

#### (1) 第 1 号被保険者との保険料負担と給付の問題

この問題は、労働時間要件の緩和によって低所得の労働者が厚生年金に適用されることによって、厚生年金の本人負担分の保険料が国民年金の保険料よりも低いにもかかわらず、給付は基礎年金+報酬比例部分の年金を受け取ることの給付と負担の不公平の問題である。

2011 年 11 月現在、国民年金の保険料は月額 15,020 円、厚生年金の保険料率(一般)は 16.412%で、報酬月額が 101,000 円未満の労働者の場合は、事業主負担も含めた額は 16,083.76 円で、かろうじて国民年金の保険料額を上回っているが、労使折半による本人負担は月額 8,041.88 円で国民年金の保険料を下回っている。短時間労働者を適用拡大し、標準報酬下限を引き下げると、この第1号被保険者と低所得第2号被保険者の保険料の逆転現象は、さらに拡大することになる。

事業主負担分の保険料の帰着問題は経済学を中心に分析されているが、事業主負担分の一部は労働者が賃金低下で引き受けているとする分析結果が多く、単純に第 1 号被保険者と第2号被保険者の保険料負担の高低を比較することはできない。結論から言えば、第3号被保険者の問題も含め、給付と負担の公平性を完全に確保するには、完全一元化しか解決に道はない。現改革は、できるだけ多くの国民を被用者年金に適用し、第1号被保険者の人数を減らしていく過程と考える

しかない。

先述の図1よりまず常用雇用労働者のすべてと第1号被保険者のパート・アルバイトの57.5%が適用拡大により厚生年金に移行し、無職者や低所得者は国民年金の免除制度で対応すると、第1号被保険者は現在の4割強程度まで減少する。

自営業者にも所得比例年金を適用する国々では、自営業者の保険料負担は事業主負担分も含めた負担となる。今後、個人事業主の法人化がすすみ、第1号被保険者の自営業・家族従業者の多くが厚生年金加入者に転換すれば、さらに国民年金のみの加入者は減少する。すでに法律改正によって、個人事業主の法人化の際の最低資本金の規制が撤廃され、法人設立は以前に比べ容易になった。むしろ法人化になれば、商業登記や決算や税務申告がより専門的になり、利益がなくても住民税の均等割分の税負担や家族以外の従業員の社会保険料の負担が生じるが、事業主負担分は家族分を含め税制上は経費として処理できる。被用者保険の適用になれば、家族の被用者保険分の保険料は労使折半の対象となり、老齢年金の増額や傷病手当金や育児休業期間中の保険料免除などのメリットも生じる。現時点では、個人事業主の法人化の予定は2%にも満たない(総務省統計局「平成22年個人企業経済調査」)が、民営の「個人経営」の事業所は減少傾向にあり、経営組織別では40.8%、従業員数ベースでは11.2%にまで低下している(同「平成21年経済センサス基礎調査」)。

## (2) 第3号被保険者の基準の見直し

生涯未婚率が上昇し、非正規雇用が拡大する日本では、今後、妻や家族を養えるにたる経済力をもつ正社員と専業主婦の組み合わせの夫婦は少数派になるだろう。このごく限られた恵まれた世帯の妻だけを「保険料拠出能力がない」として、被保険者全体で支える説明は一層難しくなる。女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会でも、日本の被扶養者認定の収入基準が諸外国よりも高いことが指摘されている。もちろん、この専業主婦層も病気や介護・子育てなどで働けない者と、夫に経済的余力があつて「働かない」者の両方がいる。景気が低迷するなか、国民の保険料負担に對す目はシビアになっている。「被扶養」は配偶関係と労働時間・年収だけで決定するのではなく、皆で支えるべき根拠を明確にしなければ理解が得られなくなっている。

特別部会では、これまで第1号被保険者同士であつた夫婦の一方が適用拡大によって第2号被保険者に移行すると、その被扶養配偶者が第1号から第3号被保険者にかわり、低額の保険料負担で2人分の基礎年金を受給できることが論点として指摘されている。一般的には低所得世帯の妻が専業主婦である可能性は低く、対象者数はごく少数と思われる<sup>3</sup>。

丸山(2007)で用いたデータ<sup>4</sup>から、新たな適用対象を週20～29時間労働である者と仮定し、配

<sup>3</sup> 傍証のデータではあるが、健康保険の扶養率(被扶養者数/被保険者数、被扶養者数は配偶者以外の家族も含まれる)で比較すると、協会けんぽの扶養率は0.772(2009年10月)であるが、属性が短時間労働者に相対的に近いと思われる人材派遣健康保険組合の扶養率は0.154(同年9月)である。

<sup>4</sup> 2006年9月に、20～40代のパート・アルバイト、兼業有職主婦(主夫)、無職者に実施したインターネット調査「非典型労働者に対する年金等に関する意識調査」による。詳細は丸山(2007)参照。

偶者のいるパート・アルバイトで働く第1号被保険者と年金未加入者の週平均労働時間と扶養関係のクロス表から、20～29時間労働の者160人(138+14+8人)中、「既婚(配偶者あり)」で「扶養家族がいる」者はわずか2人(1.2%)にすぎない(表1参照)。この「扶養家族」には「配偶者」だけでなく「子ども」も含まれるので、新短時間2号+3号夫婦の組み合わせはごく少数で、最低保障年金の受給世帯とも重なる可能性が高く、所得再分配上の措置とも位置づけられる。

表1 パート・アルバイト(第1号被保険者・年金未加入者)の配偶関係、週平均労働時間別扶養関係(単位:人)

|           |         | 扶養関係      |             |          |         | 合計  |
|-----------|---------|-----------|-------------|----------|---------|-----|
|           |         | 親に扶養されている | 配偶者に扶養されている | 扶養家族はいない | 扶養家族がいる |     |
| 未婚        | 19時間以下  | 103       | 0           | 61       | 1       | 165 |
|           | 20～29時間 | 81        | 0           | 51       | 6       | 138 |
|           | 30時間以上  | 133       | 0           | 200      | 5       | 338 |
| 既婚(配偶者あり) | 19時間以下  | 2         | 23          | 6        | 3       | 34  |
|           | 20～29時間 | 0         | 7           | 5        | 2       | 14  |
|           | 30時間以上  | 2         | 22          | 19       | 23      | 66  |
| 既婚(離死別)   | 19時間以下  | 3         | 0           | 2        | 6       | 11  |
|           | 20～29時間 | 0         | 0           | 2        | 6       | 8   |
|           | 30時間以上  | 4         | 0           | 5        | 10      | 19  |

今後必要な議論は、①「保険料拠出能力がない」者の新基準、②世帯単位での最低保障年金の設計(個人単位で受給の可否が決まると、収入0円の第3号被保険者が受給できる可能性があり、世帯としては過剰給付になる)、③標準報酬上限の引き上げである。③の議論については後述する。

### (3) 事業主負担と雇い止め

特別部会ではすでにパート労働者を多く雇用する事業主からは負担増を根拠に、第3号被保険者も手取りが減少するため、適用拡大に反対というアンケート結果が示されている<sup>5</sup>。少子高齢化や若年労働力不足する社会において、今後も第3号被保険者を豊富で安価な労働力として確保できるかは不透明で、県民所得に占める年金総額の割合がさらに上昇すれば、年金空洞化のツケは、低年金・無年金の高齢者の増加、地域経済の消費停滞をもたらす。社会保障国民会議最終報告の参考資料(2008年11月4日)によれば、「常用雇用」「臨時・パート」への厚生年金制度の適用拡大等の実施により、国民年金の納付率は10.2%上昇し、未納者は122万人減少し、社会保険の防貧機能の強化は地域経済の下支えにもなる。

また、事業主負担増によって、企業による雇い止めや労働需要の縮小という悪影響を懸念する

<sup>5</sup> 一般に、アンケート調査は標本の抽出方法、調査票の配布・回収方法、選択肢の順番や言い回しなどで、回答が大きく変動する。アンケート結果は事業主側によるものは適用拡大に反対とする結果が多く、労働組合側によるものは歓迎する意見が多い。内閣府「公的年金制度に関する世論調査」(2003年2月)による保険料増と給付増の説明をした上での調査結果は、適用拡大に賛成が58.0%で、年金の関心がある層の方がいない者よりも賛成とする者の割合が高かった。



見方があるが、ドイツの事例が参考になる。ドイツでは闇労働の取り締まりや低賃金労働市場の雇用拡大を図るため、月額賃金が400ユーロ以下の雇用者である僅少労働者(ミニジョブ)の社会保険料や税率を通常の雇用より低く設定してきた。2006年7月に同制度における使用者の社会保険料が25%から30%に引き上げられた際も、事業主側は負担増に反発し、雇用への悪影響が懸念されたが、統計上の人数ベースで見ると、一時減少傾向にあった僅少労働者数は、むしろ再び増加に転じている<sup>6</sup>。

健康保険組合連合会も、保険料収入が増加しても新たに被保険者となる者が低所得者で中高年層が多いこと、また高齢者医療拠出金が増加することを理由に反対の立場をとっている(健康保険組合連合会 2011)。高齢化による医療費負担をどう分かち合うかは大きな課題であり、被用者保険の適用拡大だけで解決できる問題ではなく、健保組合も含めた国庫負担のあり方を見直す必要がある。

さらに、介護保険市場が公定価格であるため、保険料を価格に転嫁できない介護産業や零細企業に対しては、負担増への配慮が必要である。ただし、産業や従業員数規模だけで適用除外とするのではなく、労働者が不利益を被らない形での配慮が必要であろう。

また、地方自治体で働く臨時・非常勤職員は約60万人いるが、共済年金が厚生年金と同等に加入要件緩和を実施するかはいまだ不透明<sup>7</sup>で、後述するように財政的なメリットが少ない短時間労働者を厚生年金だけに押しつけることは許されない。

#### (4) 標準報酬の上限、下限の見直し

短時間労働者の適用拡大を報酬等級表の変更なしに行えば、低所得者が最下限98,000円の報酬分の過大な保険料を負担することになり、健康保険と同等程度の報酬下限の引き下げが必要である。図2は、健康保険の被保険者(政府管掌健康保険と組管掌健康保険の合計)と厚生年金保険被保険者の報酬等級表別の分布をあらわしているが、厚生年金保険の上限(標準報酬62万円)に6.8%の被保険者が集中し、健康保険では厚生年金の報酬等級上限を超える階級に5.6%の被保険者がいる。

標準報酬上限の引き上げは、所得再分配機能を強化だけでなく、第3号被保険者の保険料負担の公平性を求める効果もある。厚生年金の基礎年金拠出金は保険料の一定割合で負担されており、世帯類型別の平均標準報酬を用いて計算すると、1人あたりの基礎年金保険料は第2号被保険者同士の夫婦がもっとも高く、第3号被保険者世帯がもっとも低い(駒村 2003 p.137)。

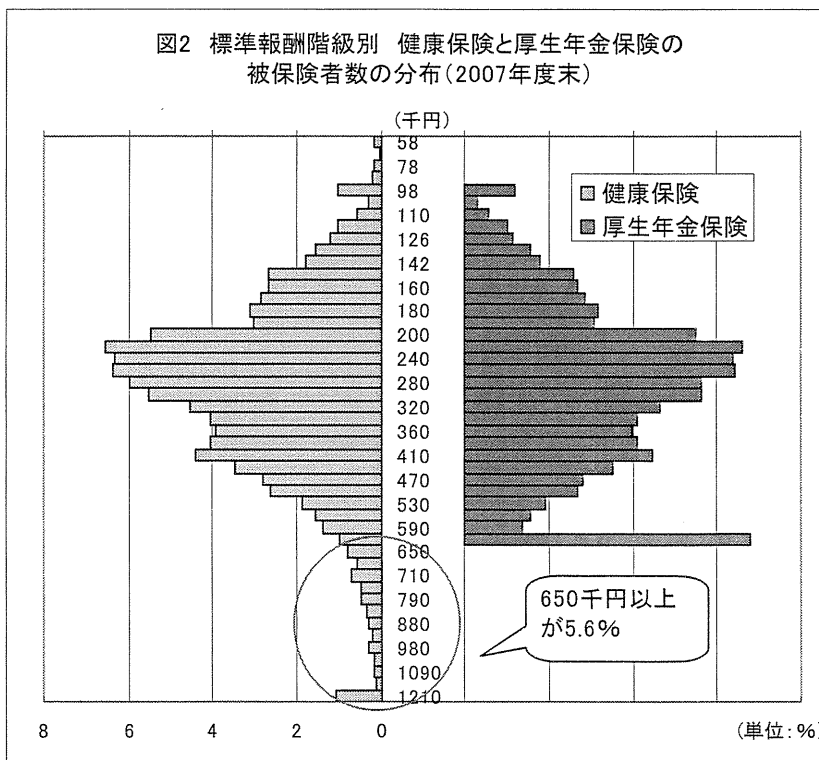
現行の標準報酬上限を健康保険と同等に引き上げると、現行の標準報酬の上限「60.5万円以上」は、「60.5～63.5万円未満」となり、標準報酬63.5万円未満(12倍すると762万円未満)の者は負担額の変化はない。表2は1年を通じて勤務した民間給与所得者の配偶者控除・配偶者特別

<sup>6</sup> ただし、僅少労働者自身は社会保険料の本人負担がないため、すでに社会保険に加入している者の副業が30%で、僅少労働専門者は70%という、日本とは異なる事情がある。詳細は厚生労働省(2009)p.52、(独)労働政策研究・研修機構「海外労働情報 ドイツ「ミニジョブ」の使用者負担、増加」(2006年3月)。僅少労働者の社会保険適用は、松本(2004)、土田(2011)、ハルトムート・ザイフェルト(2010)が詳しい。

<sup>7</sup> 地方財政審議会第17回地方公務員共済組合分科会 議事要旨(平成23年8月29日)。適用拡大後は、国の非常勤職員も共済年金に加入すべきである。

控除適用者と非適用者の給与分布を累積値であらわしている。階級が 100 万円きざみであるため、762 万円に近い給与階級 800 万円以下でみると、適用者の 81.9%、非適用者の 95.5%は保険料負担に変化はないことになる。逆に言うと、適用者の約 18%、非適用者の約5%が負担増となる。

両控除適用者と第3号被保険者の配偶者がほぼ重なる<sup>8</sup>と想定すると、標準報酬の上限引き上げによる保険料負担増は第3号被保険者世帯が中心に引き受けることになる。これにより、世帯類型別の 1 人あたりの基礎年金拠出金額はより公平なものになる。ただし、労働インセンティブの観点から、保険料増額は給付の増額に反映すべきで、過剰給付は累進税による所得税で調整すべきである。



出所：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」より作成

表2 配偶者控除・配偶者特別控除適用者と非適用者の給与階級の累積値(2010年)  
(1年を通じて勤務した給与所得者)(単位: %、人)

<sup>8</sup> 配偶者控除は配偶者のパート収入などが年間 103 万円未満である者、配偶者特別控除は控除後の年間所得が 1000 万円以下で、配偶者のパート収入などが年間 103 万円以上 141 万円以下の者に適用される。第3号被保険者の 88.2%が年収 103 万円未満で働いており、ほぼ配偶者控除の適用条件と重なる(女性と年金検討会報告書 p.108)。

| 給与階級     | 適用者        | 非適用者       | 合計         |
|----------|------------|------------|------------|
| 100万円以下  | 1.3        | 9.0        | 6.9        |
| 200 "    | 6.0        | 26.6       | 20.9       |
| 300 "    | 15.7       | 47.2       | 38.5       |
| 400 "    | 30.9       | 67.0       | 57.1       |
| 500 "    | 48.4       | 80.8       | 71.9       |
| 600 "    | 63.0       | 88.7       | 81.7       |
| 700 "    | 73.6       | 93.0       | 87.6       |
| 800 "    | 81.9       | 95.5       | 91.8       |
| 900 "    | 87.6       | 97.0       | 94.4       |
| 1,000 "  | 91.4       | 97.9       | 96.1       |
| 1,500 "  | 98.1       | 99.4       | 99.0       |
| 2,000 "  | 99.3       | 99.7       | 99.6       |
| 2,500 "  | 99.7       | 99.8       | 99.8       |
| 2,500万円超 | 100.0      | 100.0      | 100.0      |
| 人数       | 11,709,667 | 30,875,343 | 42,585,010 |

注1：「給与」とは、1年間の支給総額（給料・手当及び賞与の合計額をいい、給与所得控除前の収入金額）で、通勤手当等の非課税分は含まない。

2：2000万円以下の給与所得者は年末調整を行った者のみ掲載している

出所：国税庁「平成22年民間給与実態統計調査」第16表、第19表より作成

#### (5) パート労働者の労働供給と年金財政への影響

パート労働者の103万円の壁、130万円の壁の存在は、多くの研究者によって明らかにされてきた。適用拡大後、保険料負担が増加する第3号被保険者は、新たな適用基準内におさまるように労働供給を抑制する可能性がある。しかし、2003年度の配偶者特別控除の上乗せ部分廃止がパート労働者の労働供給に及ぼした影響はわずかであったという研究（坂田・MacKenzie（2006）、村上（2008））がある。また、2007年の「パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ報告書」では労使ともに調整による収入減の大きさや新たな採用コストを考慮すれば就業調整の可能性は少ないとしている。

同報告書は、適用拡大による年金財政への影響として、短期的には保険料収入が増加するが、長期的には保険料拠出額以上の年金給付額が必要で、この収支差を改善するには、短時間労働者が現在よりも労働供給を増やし、総報酬月額が10万円以上になることが必要であると分析している。

年金財政の安定化には、第1号被保険者より第3号被保険者の就業行動が鍵になる。(株)アイデム人と仕事研究所の「パートタイマー白書」(特別部会第7回資料)によれば、現在収入を調整しているパートのうち、「配偶者控除・配偶者特別控除の廃止」や「社会保険の適用基準の拡大」が実現したら、44.0%が「パート・アルバイトのままで、労働時間を増やす」と回答し、31.7%が「とくに働き方は変えない」と回答している。丸山（2008）によると、パート・アルバイトの適用拡大後の労働時間の調整意向は、第1号被保険者も第3号被保険者も「労働時間を変えるつもりはない」が33.8%、34.8%であり、「労働時間を現在よりも増やす」が20.5%、26.1%で、「現在よりも減らす」は3.4%、8.8%であった。ただし、いずれも「分からない」が42.2%、49.1%と高く、加入のメリットの説明いかんで行動が変わる可能性はきわめて高い。

## 5. おわりに

本論は短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題について検討を行い、以下の結論を得た。

- ①自営業者も含めた多くの国民が被用者年金に適用されるよう、適用拡大の要件はできるだけ簡素化し、第3号被保険者の労働時間および収入要件の引き下げを行うべきである。
- ②保険料引き上げ分を価格に転嫁できない介護業等や零細業主には配慮が必要であるが、労働者が不利益にならない措置にすべきである。
- ③標準報酬の上限と下限を見直し、所得再分配機能の強化と第3号被保険者分の基礎年金拠出金の負担の均衡措置を行うべきである。
- ④パート労働者の労働供給への影響はいまだ不透明で、加入のメリットの説明いかんで行動が変わる可能性はきわめて高い。

今回の年金改革を完全一元化に向けた前段階の改革であり、今後は保険料徴収体制と正確な所得捕捉のための番号制や歳入庁の整備が急がれる。

### <参考文献>

- 健康保険組合連合会(2011)「就業形態の多様化が医療保険制度に与える影響等に関する調査研究報告書」(平成23年6月)
- 厚生労働省(2009)『世界の厚生労働2009』TKC出版
- 駒村康平(2003)『年金はどうなる』岩波書店
- 坂田圭・C.R.MacKenzie(2006)「配偶者特別控除の廃止は有配偶女性の労働供給を促進したか」樋口美雄・慶應義塾大学経商連携21世紀COE編著『日本の家計行動のダイナミズム〔Ⅱ〕—税制改革と家計の対応』慶應義塾大学出版会
- 土田武史(2011)「ドイツにおける非正規労働者の社会保険適用」『週間社会保障』2011.10.24(No.2650)
- ハルトムート・ザイフェルト(2010)「第1章 ドイツの非典型雇用」(独)労働政策・研修機構『欧米における非正規雇用の現状と課題—独仏英米をとりあげて—』資料シリーズ No.79
- 松本勝明(2004)『ドイツ社会保障論Ⅱ—年金保険—』信山社
- 丸山桂(2007)「就業形態の多様化と非典型労働者の公的年金適用問題」『年金と経済』(材)年金シニアプラン総合研究機構 Vol.26 No.1
- 丸山桂(2008)『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』全労済協会
- 村上あかね(2008)「既婚女性の働き方は変化したか？」(財)家計経済研究所『制度変更と家計消費生活に関するパネル調査(第15年度)』家計経済研究所パネル調査研究報告書 No.3

# 第4章:居住水準を用いた低所得者向け

## 住宅政策の分析

丸山桂(成蹊大学経済学部)

### 要旨

本研究は、低所得者向け住宅政策の中心を占める公営住宅の居住水準と家賃負担の問題について検討し、住宅手当の試算を行った。本研究で明らかになったのは、以下の3点である。

- ① 公営住宅の入居水準判定に使用される「政令月収」は多人数世帯に有利な設計となっており、計算方法によっては本来階層の収入分位 25%、裁量階層の収入分位 40%以上の世帯収入があっても、入居可能となる。世帯規模を調整した新たな計算方法を検討する必要がある。
- ② 世帯人員、世帯年収を調整して公営住宅世帯と民間借家世帯の家賃・管理費額を比較すると、低所得者、最低居住水準未達の住宅でその格差が大きい。居住水準が高い住居の家賃が高いのは公営住宅・民間借家とも共通しているが、民間借家世帯の最低居住水準未達の家賃水準は公営住宅の誘導居住水準以上・設備ありの家賃額よりも高額である。
- ③ 世帯人員が増加するほど、民間借家、公営住宅とも居住水準が低下する。十分な広さをもったファミリー向け物件は民間借家、公営住宅とも供給数が限られており、低・中間所得層向け物件の供給増に対する自治体による支援が必要である。

### 1. はじめに

本研究は、日本における低所得者向け住宅政策の中心を占める公営住宅制度について、居住水準を考慮した民間借家世帯との比較を行うことを目的としている。公営住宅制度についてはこれまで経済学の見地から効率性や費用の問題や、同等所得水準での民間借家世帯との家賃負担の格差、収入超過者問題などが指摘されてきた。しかし、住まいの問題は家賃が低廉であれば良いという単純な問題ではなく、住まいの広さや設備による効用も考慮しなければならない。そこで、本研究は総務省統計局「住宅・土地統計調査」(平成5年、10年、15年)の調査票情報を独自に集計し、公営住宅と民間借家世帯の居住水準、家賃負担について比較検討を行う。あわせて、低所得者向けに家賃補助(住宅手当)を導入した場合の家賃負担への影響や費用推計を行う。

### 2. 公営住宅制度の入居基準

#### (1) 入居基準の計算方法

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、公営住宅法施行令で具体的な入居基準が定められている。現在の入居基準は、1996年より使用されている「最低居住水準の住宅を市場において自力で確保することが困難な収入」として、本来階層の入居基準として収入分位 25%(全国の2人以上世帯を収入の低い順に並べ、収入の低い方から4分の1番目に該当する収入に相当する分位)、裁量階層(高齢者、障害者など)として同収入分位 40%とする2つの基準が採用されている。収入超過者は、公営住宅を3年以上使用して、収入分位がこの基準を超えるものをさし、明け渡しの努力義務があるとされる。さらに、公営住宅を5年以上使用し、最近2年間継続して 60%の収入分位を超えると高

額所得者となり、事業者(自治体)は明け渡しを請求できるとされている。

この各収入分位に該当するか否かの手順は、国土交通省が収入分位別に「政令月収」<sup>1</sup>を計算し、各自治体は各応募世帯の所得の種類別に所得を計算し、所得税の各種控除の金額に類似した金額を控除して、この残金が政令月収(本来階層であれば政令月収の 15.8 万円、裁量階層であれば 21.4 万円)を下回れば応募可能であり、またその金額別に家賃水準を決定する仕組みをとっている。

2009 年4月より、現在の収入分位別の「政令月収」金額が使用されている(図1参照)。この政令月収の具体的な計算方法はつまびらかにはされていないが、総務省統計局「家計調査」の2人以上世帯(農林漁家世帯含む)の収入分位が根拠とされている。筆者の推測ではあるが、「家計調査」の収入分位の上限金額を当該階級の平均世帯人員数から割り戻し、標準3人世帯(夫が給与所得者で、扶養家族の妻と子1人)の収入分位を計算する。そこから、当該収入に該当する夫分の給与所得控除と妻と子の扶養控除 2 人分(38 万円×2)を差し引いた金額を差し引いた残金を 12 か月で除すと、「政令月収」が求められる。

ところが、所得税計算用の控除を本来の目的以外の公営住宅の入居基準用の判定に用いているために、いくつかの不合理な問題が生じている。①「政令月収」は標準3人世帯に該当する場合には、政令月収に各種控除を加算すれば、家計調査の収入分位の収入に還元できるため、合理的な判断基準となるが、実際の家族像は多様化している。収入源が異なれば、用いる控除の種類も異なるため、同じ世帯収入・人数であっても入居の可否が異なることになる。②多人数世帯になるほど、控除額が多くなるために、多人数世帯ほど有利な計算方法になっている。このため、世帯人員別に給与所得者の年収の目安(表1参照)をみると、世帯人員が多い場合は、家計調査の収入分位をかなり上回る金額でも入居できる仕組みとなっており、収入分位 25%、40%の概念と実際の入居基準の計算方法がそぐわなくなっている。③また、税制の扶養控除とは年収要件などの適用基準が異なるために、例えば、共働き世帯で妻に収入があっても妻の「扶養控除」が適用でき、子どもが 16 歳から 23 歳までであれば、1人につき 38 万円の扶養控除とは別に特定扶養控除 25 万円が加算される。70 歳以上の高齢者であれば年金所得控除は給与所得控除より同じ収入でもより高額が控除でき、家族内に高齢者の扶養家族がいれば、老人扶養控除 10 万円の加算もつく。高齢者がいる世帯は控除額と裁量世帯の収入分位の2つの基準で優遇されている。また、遺族年金など公租・公課の対象外の収入は、公営住宅の収入算定でも対象外となり、別途寡婦・寡夫には控除(所得要件あり)も適用される。

2009 年4月の政令月収改正は、景気悪化のために家計調査の収入分位が下がったためと説明されているが、その後も「家計調査」の収入分位の金額は低下傾向が続いている(表2参照)。簡便で客観的な計算方法として使用されている「政令月収」であるが、世帯人員の調整方法や収入分位にみあった実際の所得税額負担額などの新しい計算方法の開発が必要であろう。また、選考基準は「政令月収」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。

---

<sup>1</sup> 公営住宅施行令第1条3項において「入居者及び同居者の過去一年間における所得税法(昭和四十年法律第三十三号)第二編第二章第一節 から第三節 までの例に準じて算出した所得金額(給与所得者が就職後一年を経過しない場合等その額をその者の継続的収入とすることが著しく不相当である場合においては、事業主体が国土交通大臣の定めるところにより認定した額とし、以下「所得金額」という。)の合計から次に掲げる額を控除した額を十二で除した額をいう」と定められている。

図1 政令月収の目安

| 収入分位 |                          | 政令月収(円)  | 家賃負担率 | 家賃算定基礎額(円) | 年収の目安(4人世帯) | 入居基準 |      |
|------|--------------------------|----------|-------|------------|-------------|------|------|
|      |                          |          |       |            |             | 本来階層 | 裁量階層 |
| 1分位  | 0~10%                    | 10.4万円以下 | 15.0% | 34,400     | ~366万円      | ↑    | ↑    |
| 2分位  | 10~15%                   | 12.3万円以下 | 15.5% | 39,700     | ~394万円      |      |      |
| 3分位  | 10~20%                   | 13.9万円以下 | 16.0% | 45,400     | ~418万円      |      |      |
| 4分位  | 20~25% 本来階層の入居収入基準       | 15.8万円以下 | 16.5% | 51,200     | ~447万円      |      |      |
| 5分位  | 25~32.5%                 | 18.6万円以下 | 17.0% | 58,500     | ~489万円      |      |      |
| 6分位  | 32.5~40% 裁量階層の入居収入基準(上限) | 21.4万円以下 | 17.5% | 67,500     | ~531万円      | ↓    | ↓    |
| 7分位  | 40~50%                   | 25.9万円以下 | 18.0% | 79,000     | ~598万円      |      |      |
| 8分位  | 50~60%                   | 25.9万円~  | 19.0% | 91,100     | 599万円以上     |      |      |
| 高額   | 60%以上 高額所得者となる収入基準       | 31.3万円~  |       |            | 678万円以上     |      |      |

出所：国土交通省ホームページ、札幌市ホームページを参考に筆者作成

表1 世帯人員別 公営住宅入居基準の目安(税・社会保険料込みの年収)

1. 給与収入の場合

給与収入を得ている人が1人の場合で、金額は源泉徴収票の支払金額です。

| 年間収入 | 申込者数 | 単身               | 2人               | 3人               | 4人               | 5人               | 6人               |
|------|------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 金額   | 一般世帯 | 2,967,999<br>円以下 | 3,511,999<br>円以下 | 3,995,999<br>円以下 | 4,471,999<br>円以下 | 4,947,999<br>円以下 | 5,423,999<br>円以下 |
|      | 裁量階層 | 3,887,999<br>円以下 | 4,363,999<br>円以下 | 4,835,999<br>円以下 | 5,311,999<br>円以下 | 5,787,999<br>円以下 | 6,263,999<br>円以下 |

2. 年金収入の場合

年金収入を得ている人が1人の場合で、金額は源泉徴収票の支払金額です。

| 年間収入 | 申込者数 | 単身               | 2人               | 3人               | 4人               | 5人               | 6人               |
|------|------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 金額   | 一般世帯 | 3,028,000<br>円以下 | 3,534,666<br>円以下 | 4,041,333<br>円以下 | 4,495,294<br>円以下 | 4,942,352<br>円以下 | 5,389,411<br>円以下 |
|      | 裁量階層 | 3,924,000<br>円以下 | 4,391,764<br>円以下 | 4,838,823<br>円以下 | 5,285,882<br>円以下 | 5,732,941<br>円以下 | 6,180,000<br>円以下 |

3. 事業所得の場合

収入が事業所得のみの場合で、金額は確定申告書の「所得金額の合計額」です。

| 年間所得金額 | 申込者数 | 単身               | 2人               | 3人               | 4人               | 5人               | 6人               |
|--------|------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 金額     | 一般世帯 | 1,896,000<br>円以下 | 2,276,000<br>円以下 | 2,656,000<br>円以下 | 3,036,000<br>円以下 | 3,416,000<br>円以下 | 3,796,000<br>円以下 |
|        | 裁量階層 | 2,568,000<br>円以下 | 2,948,000<br>円以下 | 3,328,000<br>円以下 | 3,708,000<br>円以下 | 4,088,000<br>円以下 | 4,468,000<br>円以下 |

出典：神奈川県ホームページを参考に筆者作成

表2 「家計調査」の十分位境界値の推移(全国2人以上世帯、全世帯、年平均)(単位：万円)

|      | IとII | IIとIII | IIIとIV | IVとV | VとVI | VIとVII | VIIとVIII | VIIIとIX | IXとX  |
|------|------|--------|--------|------|------|--------|----------|---------|-------|
| 2011 | 274  | 337    | 391    | 448  | 514  | 590    | 688      | 815     | 1,032 |
| 2010 | 278  | 342    | 398    | 456  | 527  | 601    | 699      | 833     | 1,041 |
| 2009 | 282  | 345    | 400    | 463  | 536  | 617    | 720      | 858     | 1,078 |
| 2008 | 286  | 351    | 408    | 473  | 547  | 627    | 724      | 862     | 1,080 |
| 2007 | 284  | 350    | 408    | 474  | 545  | 628    | 729      | 869     | 1,094 |
| 2006 | 287  | 353    | 410    | 477  | 548  | 635    | 735      | 870     | 1,091 |
| 2005 | 288  | 356    | 419    | 486  | 558  | 639    | 738      | 871     | 1,090 |
| 2004 | 292  | 357    | 421    | 489  | 565  | 650    | 756      | 892     | 1,108 |
| 2003 | 297  | 364    | 428    | 500  | 575  | 658    | 760      | 891     | 1,107 |
| 2002 | 292  | 367    | 437    | 509  | 589  | 678    | 789      | 927     | 1,172 |
| 2001 | 297  | 377    | 448    | 527  | 607  | 697    | 805      | 941     | 1,170 |
| 2000 | 301  | 383    | 459    | 537  | 618  | 714    | 824      | 973     | 1,227 |

注：網掛けの2006年は2009年4月の政令月収改定の根拠とされたと思われる調査年

出典：総務省統計局「家計調査」より筆者作成。

### (3) 家賃負担

第2条公営住宅法（以下「法」という。）第十六条第一項 本文の規定による公営住宅の毎月の家賃は、家賃算定基礎額に次に掲げる数値を乗じた額（当該額が近傍同種の住宅の家賃の額を超える場合にあつては、近傍同種の住宅の家賃の額）とする。具体的な算定式は以下の通りになるが、この係数の不透明さについては飯泉（1996）、内田（1998）などが指摘している。

$$\text{家賃} = \text{家賃算定基礎額（応能）} \times \text{市町村立地係数} \times \text{規模係数} \times \text{経過年数係数} \times \text{利便性係数（以上応益係数）}$$

公営住宅の家賃が民間借家のそれよりも大幅に低いことへの疑問は多くの研究者から指摘されてきたが、実証分析でも明らかにされている。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ている。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。

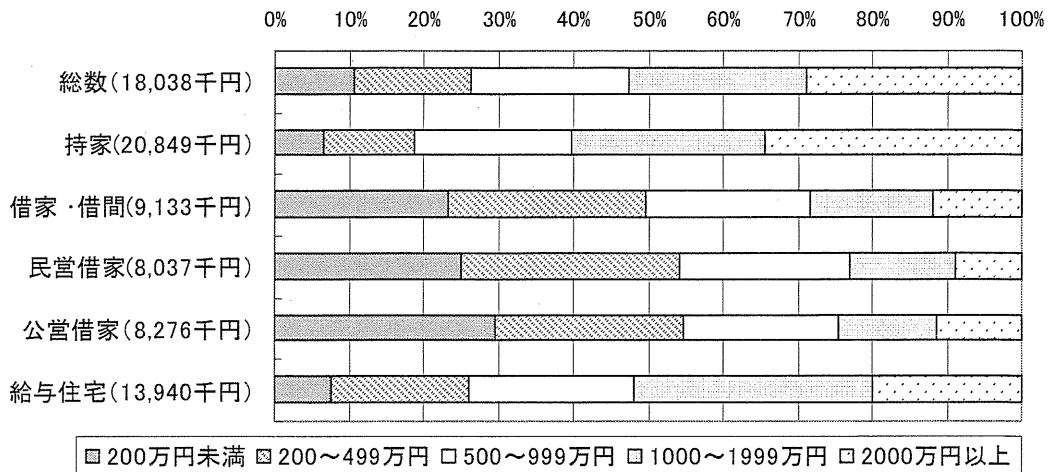
やや古い時点のデータであるが、総務省統計局「平成12年貯蓄動向調査」<sup>2</sup>による住居別の入居者の貯蓄残高を比較すると（図2参照）、貯蓄残高200万円未満の者の割合は公営借家居住者がもっとも高いが、借家・借間居住者や民営借家居住者と貯蓄残高の分布に大きな差異は見られず、（ ）内の平均貯蓄残高で比較すると、民間借家入居者がもっとも低い金額となっており、公営借家入居者のなかには、貯蓄残高が2000万円を超える層も1割超程度いる。近年は収入超過者が減少傾向にあることもあって、総務省統計局「家計調査」の両者の金融資産残高の格差はやや拡大している<sup>3</sup>。入居基準に資産要件を加えることも今後の課題であろう。

<sup>2</sup> 貯蓄動向調査は、平成12年末が最後となり、貯蓄及び負債については家計調査の貯蓄等調査票により調査されることになった。家計調査（貯蓄・負債編、e-stat）における住宅の所有別貯蓄・負債残高は、平均値のみが発表され、階級別の分布が掲載されていない。

<sup>3</sup> 総務省統計局「家計調査年報（貯蓄・負債編）平成22年」（2人以上の世帯）で確認すると、年間収入の平均値は民営借家世帯が532万円、公営住宅世帯が415万円であるが、金融機関の貯蓄残高は金融機関・金融機関以外の合計で783万円、公営借家が556万円であるが、負債はそれぞれ102万円、40万円であった。



図2 住宅の所有関係別 貯蓄現在高(2000年)



注：( )内の数字は、各住居居住者の平均貯蓄残高を示している。

出所：総務省統計局「平成12年貯蓄動向調査」より筆者作成。

#### (4) 収入超過者、高額所得者の明け渡し問題

低廉な家賃であるが故の問題として、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問題がおこっている。収入超過者や高額所得者が公営住宅に居住し続けることは、本来入居すべき低所得者の排除につながり、同等の所得階層に比べかなり高い公共サービスを享受する公平性の問題がある。また空室が少なければ、公営住宅の抽選倍率はさらに上昇するので、新規入居はきわめて難しくなる。

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、明け渡しは「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。

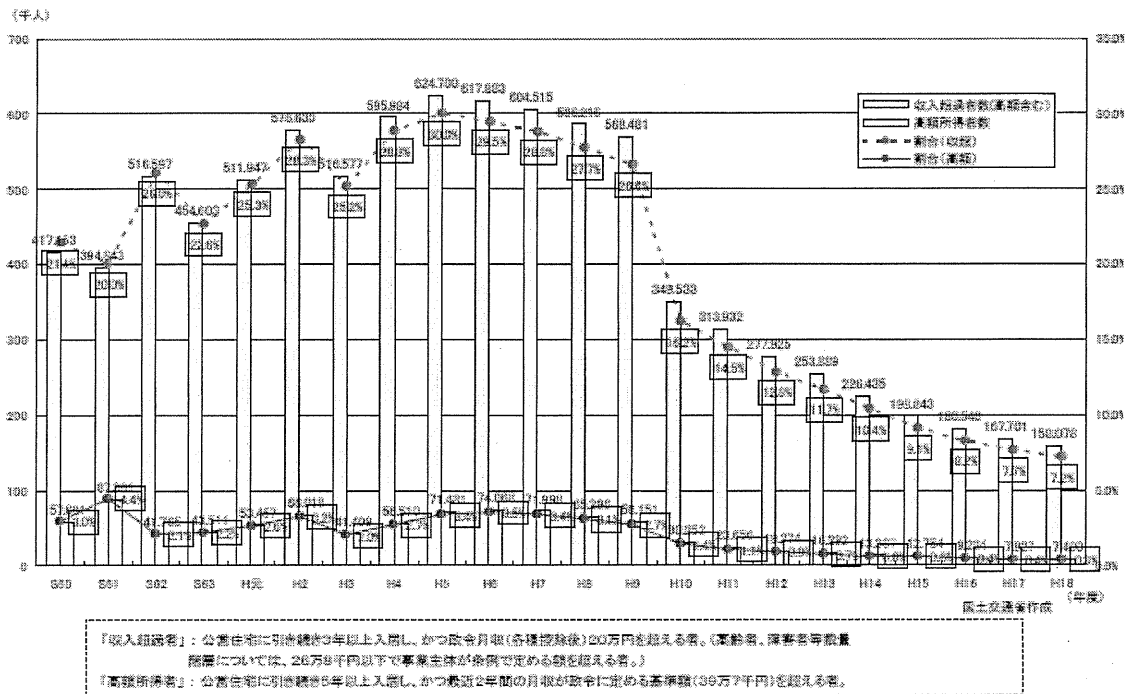
この問題については、1969年の法改正で5年以上居住している場合には明け渡し請求ができるようになり、1996年の法改正で収入超過者に対して近傍同種の家賃を上限とする割り増し賃料を課すとともに、おおむね収入分位60%以上の高額所得者については、近傍同種の住宅の家賃を徴収することとし、かつ明け渡し請求を受けてその期限をすぎても明け渡さない場合には、その2倍に相当する額以下の金銭を徴収できるようにした。

国土交通省調べによれば、公営住宅入居者の収入超過者数、高額所得者は減少傾向にはあるものの、解消には至っていない。図3をみると、1996年(平成8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改正をうけ、平成9年から平成10年にかけて収入超過者数は大幅に減少しており、法改正が明け渡しに有効であったことが分かる。収入超過問題の原因としては、永井(2007)は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と推測する。今井(2009)は公営住宅の収入超過問題に適用される近傍同種家賃が古い住宅になるにつれて民間賃貸住宅家賃よりも安くなること、本来家賃の係数が立地に対してほぼ一定であるために、制度が十分機能していないことを実証分析で明らかにしている。その結果として収入超過者が自主的に

退去するインセンティブがなく、本来家賃に立地を考慮していないことは、応募倍率の格差要因となることを示唆している。両者の研究とも公営住宅の入居者と非入居者との所得分配の公平性の観点から、障害者や高齢者などの配慮が必要な層を除き、公営住宅の直接供給から家賃補助への転換を提言している。

会計検査院(2003、2010)はいずれも公営住宅の収入超過者、高額所得者の存在について、国土交通省に対し、意見を表示し又は処置を要求している。

図3 収入超過者、高額所得者の推移



出所:国土交通省資料

収入超過者や高額所得者の家賃負担は2007年度よりこれまでの収入の超過度合いに応じた割増率に加え、収入超過者になってからの期間も加味されるようになった。しかし、その期間は2007年度以降の連続した収入超過者と認定された年数であるため、会計検査院(2010)による調査では、法改正の効果はまだあらわれていないように思われる。

会計検査院(2010)の「平成21年度決算検査報告」によれば、2008年度末の時点では調査対象となった677事業主体の管理する公営住宅のうち、高額所得者3,042戸、連続収入超過者35,421戸、収入未申告者8,173戸があり、その事業費は3900億1234万円(整備年度:昭和45年度～平成20年度)、上記に対する国庫補助金相当額2042億3304万円にのぼるといふ。

事業主体は、高額所得者に対して明渡請求を行う権限が与えられているが、明渡請求を行うかどうかの判断については、当該高額所得者の健康状態の悪化等の明渡請求を猶予すべき特別の事情がない限り、原則として明渡請求を行うことが必要であるが、特段の理由がないことを把握していても明け渡し請求をしていないのが高額所得者の戸数の10.5%、事情の有無を把握していないのが26.5%もあるという。

特に公営住宅の抽選倍率の高い自治体に対象を限定すると、5年以上連続して認定されている収入超過者に対して、公営住宅の明渡しを促進するための面談や公的資金により整備された住宅等のあっせんなどを行っていないものが、9事業主体で1,472戸(29市区の連続収入超過者2,600戸に対する割合56.6%)見受けられたという。

やや古いデータではあるが、会計検査院(2003)の試算は多くの示唆に富む。先述したように高額所得者には近傍住宅家賃が課されるが、管理開始から相当年数経過した公営住宅に居住している場合、近傍住宅家賃自体が管理開始時に比べ相当程度低い額となるため、高額所得者の1か月当たりの平均収入519,390円から、その平均家賃の49,279円について平均世帯人員を考慮した家賃負担率はわずか6.5%となるという。公営住宅の家賃負担率については、「今後の住宅政策の基本的体系についての答申」(昭和50年住宅宅地審議会答申)において、標準世帯の負担限度を世帯収入のおおむね15%程度とすることとされ、この率が公営住宅における入居者の家賃負担の考え方の基礎となっている。また、「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的体系について(答申)」(平成7年住宅宅地審議会答申)においては、中堅所得者等の家賃支出の目安は収入のおおむね20%程度とされている。図1でみたように、公営住宅居住者の家賃負担率は最低15%から最高19%と設定されているが、現実の高額所得者の家賃負担率6.5%はこれらに比べて著しく低いことになる。国土の狭い日本において、低廉で快適な住宅を求めるのは至難の業であり、設備の古さを我慢すれば、高額所得者にとって公営住宅の家賃設定は魅力的であり、民間借家に転居すれば、転居費用や敷金・礼金などが発生することを考えると、高額所得者の自主的な退去を促すには、近傍同種家賃よりも公営住宅が割高な物件にならない限り、難しいであろう。

また、最低収入区分の者で公営住宅に入居できず、民間賃貸住宅で近傍同種家賃で暮らす世帯の家賃と、公営住宅に入居できた場合の家賃を比較すると、その差額は5460戸(平成13年度末に入居している高額所得者に対して明渡請求を全く実施していない事業者における高額所得者の住戸数)分で17億2790万円(一戸当たりの平均は約31万円)となる。この家賃差額は、公営住宅への入居機会を失うことになった最低収入区分の者が負担する額であるが、かなり過重な負担であり、家賃負担を抑えるために最低収入区分者が公営住宅の水準以下の住居に居住している可能性は高い。京都市住宅審議会・公的住宅小委員会第3回資料(2009年1月20日)の「平成20年度公募 公営住宅応募者アンケート結果」によれば、京都市の公営住宅応募者の現住居の居住面積水準は、応募者の44%が最低居住面積水準に居住している状況にあったという。その者が応募住宅に入居できた結果、最低居住面積水準未満である者は2.3%にまで減少、誘導居住面積水準を達成できた者は31.8%にもなり、公営住宅が民間住宅より居住スペースが整った物件が多いことがわかる。

### 3. 低所得と居住水準

#### (1) 居住水準の指標

日本において使用される居住水準指標は、1976年の第三期第三期住宅建設五箇年計画に定められた最低居住水準、平均居住水準という指標に始まる。昭和40年代に入り、量的な居住問題が解消されるにつれ、質面での充実が課題となり(山岡 1976)、1967年の住宅対策審議会基本問題部会における「適正な住居水準についての中間報告」、いわゆる本城提案が具体的な居住水準指標の先駆けとなった。健康で文化的な住生活を営む基礎として必要不可欠な住宅の面積に関する最低居住水準は4人世帯で50㎡とされ、1985年をめぐりにすべての国民が居住水準を確保、1980年までに水準以下居住のお

おむね2分の1の解消を目標とされた。平均居住水準は4人世帯で 86 m<sup>2</sup>とされたが、1981～1986 年の第四期住宅建設五箇年計画では、平均居住水準にかわり、豊かな住生活の実現の前提として多様なライフスタイルに対応するために必要と考えられる住宅の面積に関する誘導水準が採用され、第五期住宅建設五箇年計画(1986～1992 年度)では、誘導居住水準として一般型誘導居住水準(都市の郊外および都市部以外の一部地域における戸建て住宅居住を想定)と都市居住型誘導居住水準(都市の中心及びその周辺における共同住宅居住を想定)の2種類の指標が、第八期住宅建設五箇年計画(2001～2005 年度)まで採用されていた。実際の居住水準の判定は、総務省統計局「住宅・土地統計調査」の世帯人員別の居室の畳数で行われてきた。畳数で判定した経緯は、居住水準をはじめて設定した 1976 年の第三期第三期住宅建設五箇年計画当時が、「一人一室」確保を重視し、まだ和室が主流であった名残といわれている。

しかし、ライフスタイルが多様化しても、第八期住宅建設五箇年計画(2001～2005 年度)で示されているのは標準世帯の「夫婦と子ども」の必要面積のみであり、世帯人数の増加は子どもまたはその親の増加のみが前提とされていた<sup>4</sup>。また、居室の畳数のみが判定基準となるので、居室がフローリングになることによって居住者が畳数を判断できなくなったり、浴室等のスペースが考慮されていないため、ワンルームマンションなどの狭小居住スペースの問題が過小評価されるなどの問題が出てくるようになった。また、単身者も年齢によって水準面積が異なるという問題もあり、「住生活基本計画」(平成 18 年9月閣議決定)では、居住水準の判定方法が改められ、「機能積上式」をもとにした居住面積水準が採用され、世帯員の年齢、世帯人員別に最低居住面積水準、一般型誘導居住面積水準、都市居住型誘導居住面積水準が設定されるようになった<sup>5</sup>。

## (2) 貧困がもたらす住環境の不利益

日本ではこれらの居住水準は指標であって、一部の自治体を除き<sup>6</sup>、イギリスのように住居法で最低基準を下回る過密住宅に対して規制(安田 1996)<sup>7</sup>を設けているわけではなく、韓国のように公共住宅の面積上限を設けているわけではない(海老塚 1998)<sup>8</sup>。

日本において最低居住水準が法的規制とならない理由については、安田(1996)は、狭い反面都心部の住居に居住するのは個人の選択であるという観念や住居を個人の問題とする考え方が底にあると指摘している(安田 1996 pp.265-266)。

貧困と住環境の問題については、建築学や社会福祉の分野から多くの先行研究がある<sup>9</sup>。狭小住宅や日当たりの悪いなどの住環境の悪さが引き起こす健康に及ぼす悪影響や近隣地域への外部不経済も多くの研究で指摘される場所である(伊藤・水野・堀内 1981、早川・岡本 1993、高・浅見 2000、河中 1988、入江 2011 など)。丸尾(1987)が指摘するように、住宅政策が近隣地域への外部効果をもつならば、住まいの広さや立地への規制は経済的根拠として成立する。

<sup>4</sup> 標準世帯をベースとした居住水準判定の問題については、田中(1984)がある。

<sup>5</sup> 最低居住面積水準は単身者は 25 m<sup>2</sup>、2 人以上の世帯は 10 m<sup>2</sup>×世帯人数+10 m<sup>2</sup>と計算され、子どもの場合は世帯人数の調整があるが、世帯類型を問わない計算方法となった。

<sup>6</sup> 東京都特別区では、マンルームマンションの居住面積や建築戸数に制限を設けている。これらはマンルームマンションの居住者の住環境の改善という福祉的観点というよりは、周辺地域居住者からの単身者のゴミ出しなどマナーの悪さに対する対応という色彩が強い。

<sup>7</sup> 行政体は調査のため居住者に賃貸簿などの情報提供を求めることもでき、家主が過密居住の原因をつくったり、それを容認した場合は刑事罰が科せられる。詳細は安田(1996)を参照せよ。

<sup>8</sup> 国土面積が狭い韓国における限られた宅地と財源の活用を意図したものである。詳細は海老塚(1998)を参照せよ。

<sup>9</sup> 山田(2010)、田端(1993)、岩佐(2003)、日本住宅会議編(2009)、塩崎(2006)などがある