

近年になると、大規模データを用いて貧困と居住環境の関連性をより統計的に明らかにする研究が蓄積されている。平山(2009)は、「平成15年住宅・土地統計調査」のマイクロ・データから、居住類型ごとの住宅所有形態と世帯年収を分析し、世帯内単身者の8割以上は持ち家に住んでいるが、これは親世代の持ち家であるため、親が加齢にともない世帯年収が減少すると、年齢35～39歳の単身者がいる世帯では、世帯年収300万円未満の低所得世帯が約3割を占めるという。平山(2009)が指摘するキャリアの進展とともに住まいの梯子を登ることは、こうした単身世帯には期待できなくなっている。また、平山(2007)は家計経済研究所のパネルデータから女性の持ち家保有率が配偶関係に大きく依存しており、女性は夫の住まいの梯子に依存しており、無配偶の女性の持ち家率の低さを指摘している。

上田(2005)は総務省統計局「平成10年住宅・土地統計調査」の10%抽出データを用いて、収入等の条件が同じであってもひとり親世帯は持ち家率や最低居住水準に満たない狭い住宅に居住する確率を高めていること、母子世帯では通勤時間が短い物件を選ぶために、収入から家賃にまわす金額が高いことを明らかにしている。阿部(2005)は「社会生活調査」を用いて、貧困と生活環境の剥奪の関係を分析し、炊事場やトイレなどの生活環境で質の低い住環境を余儀なくされている者が16.8%いることを明らかにしている。西村(2010)は、居住住宅別の貧困率を測定し、持ち家に住む世帯の貧困率が14～18%であるのに対して、民間賃貸または公社・公団住宅に住む世帯の貧困率は18～31%であると推定している。

浦川(2006)は、日本版 General Social Surveys (JGSS) の個票データを用いて、居住スペースの貧困と住まいへの満足度に関する分析<sup>10</sup>を行っている。その結果、世帯所得職種などの他の条件をコントロールした場合においても、民間の賃貸住宅居住者は、持ち家居住者に比べ、狭い住宅に居住している確率が高まること、また低所得と住環境の剥奪は密接な関係にあり、居住生活から被る貧困感が大きいことを明らかにしている。一方で、福田(2002)は低水準の住環境は貧困世帯に限ったことではなく、都市部の借家世帯で広範にみられることを確認している。

#### 4. 居住水準と家賃負担の実証分析

##### (1) 分析データ

本研究では、総務省統計局「住宅・土地統計調査」(平成5年、10年、15年)の調査票情報を筆者独自に分析ですすめる。同調査は、住生活関連諸施策の基礎資料として5年に1度、10月1日現在の住生活の調査を行っている。調査年の直近の国勢調査・調査区から住宅の所有、高齢者の世帯がいる割合などで層化している<sup>11</sup>。抽出率が非常に高いのが特徴で、ほぼ全国の市町村を網羅し、乗率で調整することでほぼ日本の住生活の状況を復元することが可能である。

住生活に関する情報が豊富なため、経済的指標に関する情報量が相対的に少ないという限界もある。世帯人員数は捕捉できるが、各世帯員の年齢は、平成5年は年齢階級別、平成10年、15年は実年齢が記載されているが、世帯人員8人までに限られている。収入に関する指標は世帯全員の階級別の世帯の年間収入が掲載されているが、世帯人員ごとの収入源や年間収入の金額は把握できない。家計を主に支える者の職種・性別・年齢は把握できるが、その年収、従業員規模や学歴などの情報は無い。

本研究では、この標本のうち、居住世帯のある住宅(空き家、建築中の住宅を除く)、主世帯(準世帯<sup>12</sup>

<sup>10</sup>質の低い住環境や設備の不備が居住者に及ぼす意識への影響としては、橋本・浦川(2006)、上枝(2010)がある。

<sup>11</sup>詳細は、総務省統計局「住宅・土地統計調査」の「調査の概要」を参照されたい。

<sup>12</sup>「準世帯」とは、単身の下宿人・間借り人、雇主と同居している単身の住み込みの従業員や、寄宿舎・旅館など住宅以外の建物に住んでいる単身者又はそれらの人々の集まりの世帯をいう

以外の世帯)、世帯人員数 10 人以下の世帯を分析対象とした。世帯人員数の上限を設けたのは、世帯人員別の居住水準を判断する際の居住室の畳数が 10 人世帯までしか判断材料がなかったためである<sup>13</sup>。低所得者の住宅問題としては、住宅喪失者、ネットカフェ難民や無料低額宿泊所の利用者などの問題が深刻化しているが、同調査ではこうした現状を把握することはできないが、日本全体の居住の貧困状態を分析する意義は大きい。

なお、本研究で使用する「住宅・土地統計調査」の調査期間は、現在の居住水準の根拠である「住生活基本計画」以前であるため、表3の第八期住宅建設五箇年計画の居住水準を用いる。なお、設備については誘導居住水準以上の判定について用いることとし、専用の台所があり、浴室、専用トイレ(2003 年は水洗トイレ)、洗面所がすべてあることを「設備あり」とした。

表 3 第八期住宅建設五箇年計画の居住水準 (2001~2005 年度)

最低居住水準			
世帯人員	居住室面積 (内法)		住戸専用面積 (壁芯、㎡)
	㎡	畳	
1人	7.5	4.5	18.0
1人(中高齢単身)	15.0	9.0	25.0
2人	17.5	10.5	29.0
3人	25.0	15.0	39.0
4人	32.5	19.5	50.0
5人	37.5	22.5	56.0
6人	45.0	22.7	66.0
7人		31.5	
8人		36.0	
9人		37.5	
10人		42.0	

誘導居住水準												
世帯人員	一般型居住誘導居住水準						都市型居住型誘導居住水準					
	居住室面積 (内法)		住戸専用面積 (壁芯、㎡)	(高齢者がいる場合)			居住室面積 (内法)		住戸専用面積 (壁芯、㎡)	(高齢者がいる場合)		
	㎡	畳		居住室面積(内法)	住戸専用面積 (壁芯、㎡)	㎡	畳	居住室面積(内法)		住戸専用面積 (壁芯、㎡)	㎡	畳
1人	27.5	16.5	50.0				20.0	12.0	37.0			
1人(中高齢単身)	30.5	18.5	55.0				23.0	14.0	43.0			
2人	43.0	26.0	72.0				33.0	20.0	55.0			
3人	58.5	35.5	98.0				46.0	28.0	75.0			
4人	77.0	47.0	123.0				59.0	36.0	91.0			
5人	89.5	54.5	141.0	99.5	60.5	158.0	69.0	42.0	104.0	79.0	48.0	122
6人	92.5	56.5	147.0	102.5	62.5	164.0	74.5	45.5	112.0	84.5	51.5	129
7人		62.5			66.5			50.0			56.0	
8人		68.5			70.5			54.5			59.5	
9人		70.5			76.5			58.0			64.0	
10人		76.5			82.5			62.5			68.5	

注1：標準的な世帯構成とは、世帯人員3人以上の場合、夫婦と分離就寝すべき子供により構成される世帯をいう。

2：居住室面積には、最低居住水準は寝室、食事室兼台所のみを、一般型誘導居住水準には寝室、食事室、台所(又は食事室兼台所)及び居間及び余浴室を、

都市型誘導居住水準には寝室、食事室、台所(又は食事室兼台所)及び居間のみを含む

3:住戸専用面積には、居住室面積のほか便所、浴室、収納スペース等を含むが、バルコニーは含まない

4：中高齢とは、30歳以上64歳未満をさす

4：世帯人員7人以上は、小川(1998)の推計結果による

出所：国土交通省住宅局住宅政策課(2011) p.28 および小川(1998)をもとに筆者作成。

## (2) 居住水準の比較

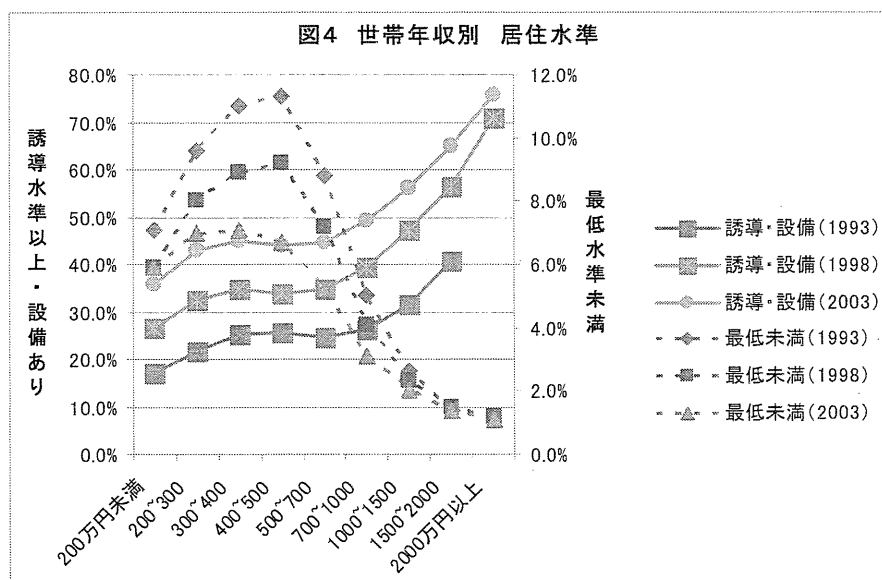
図4は、1993年、1998年、2003年の世帯年収別の最低居住水準未滿、誘導居住水準以上・設備ありの世帯割合の推移をあらわしている。最低居住水準未滿の住宅の割合は、予想に反して、200万円未滿

<sup>13</sup> ただし、主世帯ベースでは99%以上を占めている。

の最低年収階級ではなく、年収 300 万円から 500 万円の2階級でもっとも増加し、以降収入が増加するにつれて低下する動きをしている。誘導居住水準以上・設備ありの割合は、低所得者ほど低く、高所得者のほど高いという予想通りの結果ではあるが、年収 300 万円から 700 万円程度の間所得層ではほぼ横ばいの上昇で、700 万円以上以降で急上昇している。

なぜ低所得者層の最低居住水準未達の割合が必ずしも高い結果とはならないのかを、みていこう。表4は、家族類型・世帯年収別に最低居住水準未達の割合の推移をあらわしている。表中の網掛け部分は最低居住水準未達の世帯割合が 10%を超える世帯をさし、点線で囲った部分は、前回調査に比べて最低居住水準未達の数値があがった世帯をあらわしている。ほとんどの世帯では調査年を経るに従って、最低居住水準未達の世帯割合は大幅に減少していくが、高止まりを示しているのが子どものいる世帯、なかでも「夫婦と子のみの世帯」の最低居住水準未達の世帯割合で、低所得者層では10%以上となっている。また、父子世帯、単身世帯(男性)でも高い数値を示している。限られた予算制約のなかで、男性の住宅設備・住居費への優先順位が低いことが理由かもしれない<sup>14</sup>。

夫婦と子どものみの世帯の居住環境の改善が相対的に遅れている原因のひとつに、ファミリー向け物件が少ないことがあげられる。表5は、2003年の住宅の所有別に最低居住水準未達の世帯割合を比較したものであるが、とくに低所得者世帯で持ち家とそれ以外の居住かで、世帯割合が大きく異なる。また、同じ年収であっても、最低居住水準未達の世帯と誘導居住水準以上を確保できている世帯を比較すると、世帯人員数の違いが明白である。つまり、世帯人員が多くなるほど、最低居住未達世帯に陥りやすく、持ち家以外に居住する夫婦と子のみの世帯向けの最低限の広さを確保し、なおかつ予算内で支払える借家を見つけることは難しいことが分かる。日本では持ち家政策が重視され、家族は持ち家を遠くない期間中に確保することが前提とされてきたため、ファミリー向け賃貸物件の居住水準はこれまであまり重要視されてこなかった。事実、国土交通省調査による東京 23 区、川崎市、横浜市の新規供給物件をみると、アパート、マンションとも約8割が 50M<sup>2</sup> 未満で、ファミリー向け物件の平均坪賃料はより狭い住戸より安いため、供給側のインセンティブも乏しいことが示されている(国土交通省 2008)。



<sup>14</sup> 総務省統計局「平成 22 年家計調査」の単身世帯の温泉・銭湯入浴料(宿泊費、温泉テーマパーク利用料金は除く)の年間支出額を比較すると、男性の平均支出金額が 3,650 円であるのに対し、女性が 2,593 円と、男性が女性の約 1.4 倍支出している。浴室がない住居により多くの単身男性が暮らしている可能性を示唆している。一方で、男性単身世帯は女性単身世帯よりエンゲル係数が高く、黒字率も高い。

表4 家族類型・世帯年収別 最低居住水準未達の割合の推移

家族類型・世帯年収別 最低居住水準未達の割合(1993年)

	100万円未満	100~200	200~300	300~400	400~500	500~700	700~1000	1000~1500	1500万円以上	全階級	全居住水準合計世帯数
夫婦のみの世帯	12291 3.8%	23996 3.2%	25807 2.1%	20427 1.7%	15264 1.6%	12141 1.1%	5283 0.7%	1114 0.3%	531 0.3%	134703 1.90%	6956217 100.00%
夫婦と子供のみ の世帯	25135 25.0%	90001 25.5%	232866 23.7%	359443 21.2%	400846 18.3%	487492 13.2%	233299 7.0%	56399 3.4%	8738 1.5%	1947761 13.10%	14829076 100.00%
ひとり親と子のみ の世帯	26214 14.0%	51099 11.8%	41467 8.7%	28242 6.9%	18641 5.4%	15909 4.2%	7091 2.9%	1899 1.9%	289 0.9%	196771 7.40%	2643121 100.00%
夫婦、子供と両親 から成る世帯	590 11.4%	2515 11.4%	6654 8.3%	10272 6.2%	11838 4.4%	17830 3.3%	14535 2.4%	5587 1.7%	1772 1.3%	72679 3.40%	2149330 100.00%
夫婦、子供とひとり 親からなる世帯	1997 16.2%	6739 14.6%	15092 10.5%	20894 8.1%	22620 6.3%	30810 4.8%	21106 3.1%	6094 1.7%	1524 1.0%	129014 4.80%	2680369 100.00%
単独世帯(男)	38104 6.3%	50182 6.7%	71402 9.2%	84426 11.4%	76401 14.9%	59163 14.7%	22080 11.3%	7543 9.3%	1580 6.2%	433494 9.80%	4436092 100.00%
単独世帯(女)	29834 2.8%	40740 3.4%	35902 4.8%	26927 7.1%	13368 7.6%	6892 5.4%	1386 2.3%	277 1.4%	61 0.7%	161223 4.00%	3992021 100.00%

家族類型・世帯年収別 最低居住水準未達の割合(1998年)

	200万円未満	200~300	300~400	400~500	500~700	700~1000	1000~1500	1500~2000	2000万円以上	全階級	全居住水準合計世帯数
夫婦のみの世帯	17453 4.5%	17627 2.8%	16418 2.1%	12965 1.7%	9988 1.0%	4555 0.5%	1601 0.4%	193 0.2%	158 0.3%	82781 1.60%	5029927 100.00%
高齢夫婦世帯	15331 2.0%	9191 1.1%	3750 0.5%	1624 0.4%	1022 0.4%	565 0.4%	179 0.2%	68 0.2%	58 0.1%	31815 1.00%	3309379 100.00%
夫婦と子供のみ の世帯	97969 21.2%	191895 19.7%	276706 16.9%	285549 14.0%	345033 9.7%	177822 5.2%	46564 2.6%	6396 1.6%	2489 1.1%	1434176 9.80%	14613508 100.00%
父子世帯	7776 6.2%	8031 5.3%	7100 4.1%	5922 3.7%	5188 2.7%	2956 2.3%	755 1.5%	174 1.6%	110 1.5%	38495 3.80%	1011502 100.00%
母子世帯	63443 11.1%	32414 8.3%	16316 5.9%	8916 4.3%	7808 3.4%	3718 2.2%	984 1.3%	194 1.2%	157 1.9%	134315 6.90%	1950126 100.00%
夫婦、子供と両親 から成る世帯	2523 11.5%	5330 9.8%	8388 7.0%	9904 5.0%	17029 4.0%	13564 2.5%	6028 1.9%	1176 1.4%	609 1.2%	64620 3.60%	1802708 100.00%
夫婦、子供とひとり 親から成る世帯	5417 12.2%	10461 10.2%	15348 7.7%	16298 5.7%	22376 4.0%	16260 2.5%	5206 1.4%	769 0.8%	420 0.8%	92847 3.90%	2362571 100.00%
単独世帯(男)	103529 6.5%	83829 9.0%	107816 12.1%	102421 16.1%	98501 16.9%	44540 13.5%	14980 11.0%	1815 7.2%	1099 6.9%	559261 10.10%	5533552 100.00%
単独世帯(女)	64711 2.4%	50131 4.8%	42013 7.7%	25761 9.9%	17016 8.5%	6508 6.0%	2123 5.5%	557 5.2%	339 3.7%	209619 4.10%	5125170 100.00%

家族類型・世帯年収別 最低居住水準未達の割合(2003年)

	200万円未満	200~300	300~400	400~500	500~700	700~1000	1000~1500	1500~2000	2000万円以上	全階級	全居住水準合計世帯数
夫婦のみの世帯	17526 3.8%	17864 2.5%	15511 1.8%	9856 1.3%	9145 0.9%	4985 0.6%	1306 0.4%	264 0.3%	378 0.6%	78212 1.50%	5201518 100.00%
高齢夫婦世帯	18383 2.0%	10434 0.9%	4600 0.4%	1989 0.4%	1238 0.4%	963 0.6%	350 0.5%	98 0.3%	76 0.2%	38131 0.90%	4262048 100.00%
夫婦と子供のみ の世帯	104796 16.0%	188876 14.8%	225577 12.0%	185421 8.9%	195872 5.8%	96987 3.2%	25122 1.8%	3709 1.3%	1466 0.9%	1030806 7.20%	14242684 100.00%
父子世帯	9426 10.6%	5353 5.7%	3970 4.5%	2248 3.1%	2246 2.5%	1668 2.5%	604 2.2%	195 3.4%	260 5.5%	26090 4.80%	541132 100.00%
母子世帯	75759 8.3%	30483 5.2%	14673 3.5%	7646 2.5%	6740 2.0%	3198 1.5%	1019 1.3%	237 1.7%	32 0.3%	140157 4.90%	2873158 100.00%
夫婦、子供と両親 から成る世帯	2731 9.7%	4724 7.4%	6137 5.1%	7040 4.0%	11264 3.1%	9153 2.1%	2821 1.2%	631 1.1%	301 0.9%	44881 3.00%	1510095 100.00%
夫婦、子供とひとり 親から成る世帯	5339 9.1%	9005 7.3%	11862 5.8%	10457 3.9%	12689 2.6%	9065 1.7%	3288 1.1%	577 0.8%	274 0.7%	62653 3.00%	2093069 100.00%
単独世帯(男)	143713 7.6%	106156 9.9%	111237 12.2%	101939 16.2%	109613 17.0%	51452 12.6%	16478 10.6%	1972 7.2%	1162 5.4%	643802 10.20%	6295077 100.00%
単独世帯(女)	89881 2.8%	65646 5.3%	48985 8.4%	28638 9.7%	21112 8.2%	6750 4.9%	2376 4.8%	383 2.8%	342 3.0%	264125 4.30%	6192311 100.00%

注:全階級、全居住水準合計世帯数には、家族類型不詳、世帯年収不詳を含む

子とは18歳未満の子をさす。上段は世帯類型・年収階級のうち、最低居住水準未達世帯数をあらわし、下段は当該世帯における最低居住水準未達の世帯の割合をあらわしている。

この最低居住水準は「広さ」だけの指標で見ているが、最低居住水準未達の世帯は他にも様々な不利益を抱えていることが同調査から分かる。表6、図5はいずれも1993年、1998年のみの調査項目<sup>15</sup>であるが、表6からは最低居住水準未達の世帯では1日に1時間未満した日照がない世帯が6～7%もおり、図5からは調査員の目視による調査項目であるが、「大修理を要する」、「危険又は修理不能」という大規模震災時の被害が懸念される住宅に居住する世帯は最低居住未達の住宅で高く、最低居住水準未達もしくは腐朽破損が著しい住宅に居住している世帯割合は、持ち家以外の借家世帯で2割程度もいることが分かる。

### (3) 家賃負担の現状

表7は、住宅の所有・世帯年収階級別に家賃・管理費・共益費の年収に占める割合の平均値を計算したものである。「住宅・土地統計調査」では家賃・間代のほか、管理費・共益費が実額(月額)で調査されているが、年収は税・社会保険料込みの世帯全員の年収が階級で表されているため、世帯年収に占める家賃・管理費の割合は、12カ月分の家賃・間代・管理費・共益費の合計を各世帯年収の階級値で除して計算した。特に、低所得者世帯の場合はわずかな世帯年収の変動で、数値が大きく変動するため、階級値を分母とした数値の比較には注意を要する。また、家賃水準は居住地域によって異なるため、全国平均のほか人口集中地区、非集中地区別にも掲載した。

すべての居住世帯を示す合計で、経年変化を見ると、世帯年収に占める住宅費支出は増加傾向にある。しかし、住宅の所有別にみると、政策的に家賃が規制されている公営住宅と企業による補助金が大い給与住宅では比較的住宅費支出割合の変動は小さい<sup>16</sup>が、近傍同種家賃へシフト傾向にある公団・公社の借家や民営借家世帯の家賃負担は相対的に重くなっている。特に、低所得者世帯では、公営住宅と民間借家世帯では年収に占める家賃の負担割合は2倍以上の差がある。

<sup>15</sup> この調査項目は、住環境を示す重要な指標ではあるが、平成15年以降の「住宅・土地統計調査」にはない。

<sup>16</sup> 住宅費支出は、企業の法定外福利費のなかでもっとも大きい割合を占めているため、近年は削減対象にの筆頭に位置している(経団連「第55回福利厚生費調査結果報告」)。

表5 世帯年収・住宅の所有別 最低居住水準未達の世帯割合（2003年）

（単位：％、人）

世帯年収 (万円)	住宅の所有	最低居住水準未達	居住世帯の分布	最低居住水準未達世帯の平均世帯人員	(参考)誘導居住水準以上・設備ありの平均世帯人数	世帯年収(万円)	住宅の所有	最低居住水準未達	居住世帯の分布	最低居住水準未達世帯の平均世帯人員	(参考)誘導居住水準以上・設備ありの平均世帯人数
200万円未満	持ち家	1.1%	63.2%	3.6	1.6	700~1000	持ち家	1.2%	84.5%	4.8	3.1
	公営の借家	6.0%	12.5%	3.6	1.3		公営の借家	18.4%	0.2%	4.3	1.9
	公団・公社の借家	7.4%	3.7%	3.1	1.1		公団・公社の借家	12.8%	1.8%	4.0	1.9
	民営借家(木造)	11.0%	9.6%	2.1	1.3		民営借家(木造)	11.7%	4.4%	3.2	2.1
	民営借家(非木造)	10.3%	21.1%	1.8	1.2		民営借家(非木造)	10.1%	16.9%	2.2	1.9
	給与住宅	15.0%	0.8%	1.6	1.2		給与住宅	9.5%	8.2%	2.9	1.8
	合計	5.9%	100.0%	2.3	1.5		合計	3.1%	100.0%	3.4	2.9
200~300	持ち家	1.4%	72.6%	4.2	2.0	1000~1500	持ち家	0.9%	88.1%	4.8	3.4
	公営の借家	11.9%	5.2%	4.1	1.7		公営の借家	15.3%	0.1%	4.1	1.9
	公団・公社の借家	11.4%	3.0%	3.5	1.3		公団・公社の借家	8.4%	2.5%	3.9	2.1
	民営借家(木造)	14.9%	6.8%	2.7	1.5		民営借家(木造)	9.5%	5.6%	3.2	2.5
	民営借家(非木造)	14.1%	16.6%	2.0	1.3		民営借家(非木造)	8.6%	25.2%	2.1	1.9
	給与住宅	12.6%	1.6%	1.9	1.3		給与住宅	7.3%	14.3%	2.4	1.9
	合計	7.0%	100.0%	2.8	1.8		合計	2.0%	100.0%	3.4	3.2
300~400	持ち家	1.4%	75.8%	4.5	2.3	1500~2000	持ち家	0.9%	91.7%	4.3	3.4
	公営の借家	15.6%	2.5%	4.2	1.8		公営の借家	9.4%	0.0%	4.3	1.6
	公団・公社の借家	14.2%	2.8%	3.7	1.5		公団・公社の借家	8.1%	0.4%	3.8	2.0
	民営借家(木造)	16.5%	7.2%	3.0	1.6		民営借家(木造)	7.8%	1.7%	2.7	2.7
	民営借家(非木造)	15.1%	19.8%	2.2	1.5		民営借家(非木造)	6.6%	6.5%	2.6	1.9
	給与住宅	13.8%	2.8%	2.2	1.5		給与住宅	3.9%	2.6%	2.6	2.1
	合計	7.1%	100.0%	3.0	2.1		合計	1.4%	100.0%	3.6	3.3
400~500	持ち家	1.6%	77.3%	4.6	2.5	2000万円以上	持ち家	0.6%	91.0%	4.7	3.4
	公営の借家	17.0%	1.4%	4.4	1.9		公営の借家	2.7%	0.0%	4.1	1.5
	公団・公社の借家	15.5%	1.4%	3.9	1.6		公団・公社の借家	12.4%	0.0%	3.6	2.2
	民営借家(木造)	16.6%	3.7%	3.0	1.7		民営借家(木造)	4.1%	0.0%	2.2	2.7
	民営借家(非木造)	15.2%	11.5%	2.2	1.6		民営借家(非木造)	7.3%	0.1%	2.0	2.3
	給与住宅	16.7%	2.0%	2.4	1.7		給与住宅	1.9%	0.0%	1.8	2.6
	合計	6.7%	100.0%	3.0	2.4		合計	1.1%	100.0%	3.3	3.3
500~700	持ち家	1.4%	79.9%	4.7	2.8	合計	持ち家	1.3%	76.8%	4.5	2.6
	公営の借家	18.6%	0.7%	4.4	1.9		公営の借家	10.8%	3.4%	4.1	1.5
	公団・公社の借家	14.8%	1.7%	4.0	1.8		公団・公社の借家	12.2%	1.6%	3.7	1.5
	民営借家(木造)	14.9%	4.0%	3.1	1.9		民営借家(木造)	13.6%	4.0%	2.7	1.6
	民営借家(非木造)	13.2%	14.2%	2.2	1.7		民営借家(非木造)	12.4%	11.4%	2.1	1.5
	給与住宅	15.3%	3.7%	2.7	1.9		給与住宅	12.6%	2.2%	2.4	1.7
	合計	5.2%	100.0%	3.2	2.6		合計	5.3%	100.0%	2.9	2.3

表6 居住水準別 1日の日照時間の分布（1993年、1998年）

	1993年				1998年			
	1時間未満	1~3時間未満	3~5時間未満	5時間以上	1時間未満	1~3時間未満	3~5時間未満	5時間以上
最低居住水準未達	7.3%	19.3%	28.4%	45.0%	6.2%	16.4%	28.0%	49.4%
都市居住型誘導水準未達	4.5%	16.2%	29.7%	49.6%	3.9%	12.9%	27.7%	55.5%
都市居住型誘導水準以上・設備なし	5.3%	18.3%	31.1%	45.2%	5.0%	15.3%	29.5%	50.3%
都市居住型誘導水準以上・設備あり	2.1%	11.9%	27.8%	58.2%	1.9%	9.1%	25.0%	64.0%
一般居住型誘導水準未達	2.8%	12.3%	23.1%	61.8%	2.6%	9.2%	20.6%	67.6%
一般居住型誘導水準以上・設備なし	1.7%	8.3%	18.5%	71.5%	2.0%	7.4%	17.9%	72.6%
一般居住型誘導水準以上・設備あり	1.2%	7.4%	18.5%	72.8%	1.3%	5.8%	16.5%	76.5%
合計	3.0%	12.1%	23.5%	59.7%	2.6%	9.3%	21.5%	64.9%

注：カイ二乗検定によって、1%水準で独立性が認められた

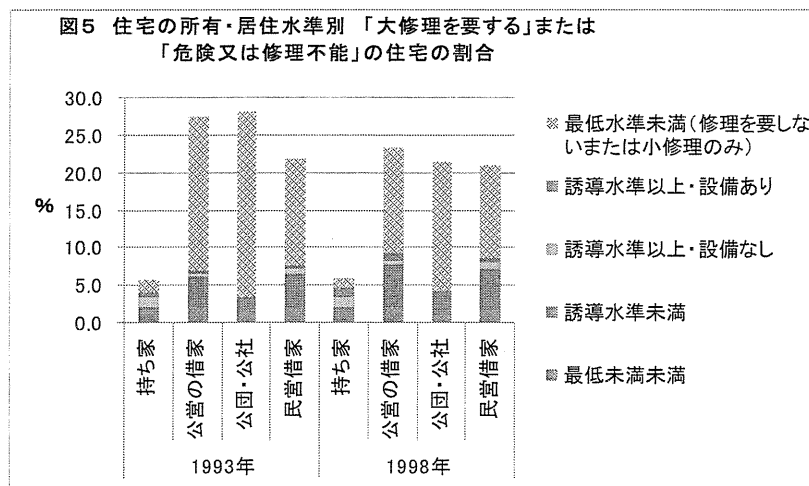


表9～11 は、世帯人数・世帯年収階級・居住水準・住宅の所有別 1 か月の家賃・間代・管理費の平均額をあらわしている<sup>17</sup>。度数が 100 を下回るセルは極端に標本数が少ないため、参考値とみるべきであるが、公営住宅と民間借家の1か月の家賃・間代を世帯人員、居住水準、年収を等しくした条件で比較すると、同じ条件下であっても最低居住水準未満の住宅において、公営住宅と民間借家の家賃差が大きい特徴がある。しかも低所得であるほどその差は大きい。また、世帯人員数と年収をそろえた状態で、公営住宅の誘導居住水準以上・設備ありの平均家賃と民間借家の最低居住水準未満の住宅の家賃を比較すると、民間借家の物件の方が家賃が高くなっている。とくに公営住宅入居者がきわめて少ない単身世帯ではその傾向がきわめて顕著である。

また、標本数自身の分布を比較すると、単身世帯、2 人世帯までの公営住宅世帯は誘導居住水準以上・設備ありの住宅に住む割合が高いが、3 人、4人、5人以上と世帯人員数が増加するに従って、最低居住水準未満の住宅に住む世帯の割合が増加し、逆に誘導居住水準以上・設備ありの住宅に住む世帯の割合が減少する。つまり、もともと単身者入居を想定して建設されてこなかった公営住宅に1人ないし2人世帯が居住すると、比較的広い住宅に住むことが可能であるが、最低居住水準を1つの建設目安としてきた公営住宅では家賃は安いものの、ファミリー世帯での居住になると、古い居住基準で建設された物件ではかなり手狭な物件が多いことが分かる。公営住宅の居住人数と住居の広さのミスマッチは国土交通省をはじめ、多くの自治体で明らかにされているが、なんらかの手段で適切な広さの住居への転居を促す施策が必要であろう。

<sup>17</sup> 分散分析で、1%水準で有意差がみとめられた。

表7 住宅の所有・世帯年収階級・人口集中・非集中地区別 家賃・管理費・共益費の年収に占める割合

(単位：%)

	世帯収入階級	1993年			世帯収入階級	1998年			2003年		
		平均値	集中地区	非集中地区		平均値	集中地区	非集中地区	平均値	集中地区	非集中地区
公営の借家	100万円未満	28.7	32.1	21.5	200万円未満	17.7	19.2	13.9	19.6	21.0	15.6
	100~200	12.8	13.8	10.1	200~300	9.9	10.7	7.8	10.5	11.2	8.6
	200~300	9.9	10.6	8.2	300~400	8.8	9.5	7.1	9.4	10.0	7.8
	300~400	8.5	9.0	7.1	400~500	8.3	8.9	6.4	9.0	9.6	7.0
	400~500	7.6	8.0	6.3	500~700	7.5	8.1	5.8	8.5	9.1	6.6
	500~700	6.4	6.7	5.0	700~1000	5.8	6.3	4.0	6.9	7.5	4.7
	700~1000	4.6	4.9	3.1	1000~1500	3.9	4.3	2.5	4.0	4.4	2.6
	1000~1500	2.9	3.1	2.0	1500~2000	2.1	2.3	1.4	1.6	1.8	1.4
	1500万円以上	2.1	2.4	1.1	2000万円以上	1.7	1.8	0.8	2.8	2.9	1.7
	合計	11.2	11.8	9.4	合計	11.7	12.6	9.4	14.0	15.0	11.2
公団・公社の借家	100万円未満	77.8	80.4	48.3	200万円未満	48.9	50.0	33.4	55.8	57.3	35.1
	100~200	28.1	28.9	18.3	200~300	21.3	22.0	15.5	24.9	25.9	15.4
	200~300	17.9	18.5	12.6	300~400	16.6	17.3	11.6	19.5	20.3	12.5
	300~400	13.9	14.3	11.0	400~500	14.1	14.5	10.8	16.7	17.3	10.3
	400~500	11.9	12.1	10.3	500~700	12.0	12.2	9.3	14.5	14.9	9.1
	500~700	10.1	10.1	9.8	700~1000	9.8	9.8	9.0	12.3	12.4	8.8
	700~1000	8.3	8.2	10.1	1000~1500	8.0	8.0	8.3	10.5	10.5	7.4
	1000~1500	6.7	6.5	11.0	1500~2000	6.3	6.3	4.1	8.7	8.8	3.0
	1500万円以上	7.2	6.9	14.1	2000万円以上	5.9	5.9	7.4	8.3	8.3	6.8
	合計	14.4	14.6	12.3	合計	18.7	19.2	13.4	25.2	26.0	15.9
民営借家	100万円未満	89.4	92.6	67.4	200万円未満	54.8	56.7	42.2	57.2	59.0	45.1
	100~200	32.0	33.0	24.7	200~300	25.2	26.1	19.9	26.4	27.3	21.3
	200~300	21.0	21.9	15.2	300~400	19.9	20.7	15.8	20.8	21.5	16.9
	300~400	16.3	17.1	12.0	400~500	17.0	17.7	13.4	17.6	18.2	14.0
	400~500	13.8	14.4	9.8	500~700	14.2	14.7	10.6	14.6	15.1	11.1
	500~700	11.1	11.7	7.5	700~1000	11.6	12.0	8.2	11.8	12.2	8.3
	700~1000	8.7	9.2	5.4	1000~1500	9.3	9.6	6.1	9.4	9.8	6.1
	1000~1500	6.9	7.2	4.1	1500~2000	8.5	8.8	4.9	8.4	8.8	4.4
	1500万円以上	9.7	10.1	5.0	2000万円以上	11.4	11.8	5.9	11.1	11.6	5.1
	合計	23.5	24.5	17.1	合計	27.8	28.8	21.4	30.6	31.7	23.8
給与住宅				200万円未満	18.0	20.8	12.0	21.2	23.7	16.1	
				200~300	7.3	8.1	5.4	8.7	9.6	6.8	
				300~400	5.8	6.3	4.4	6.7	7.3	4.9	
				400~500	5.2	5.5	3.9	6.0	6.4	4.6	
				500~700	4.4	4.6	3.1	5.1	5.5	3.6	
				700~1000	3.6	3.8	2.3	4.0	4.3	2.4	
				1000~1500	3.1	3.2	1.9	3.5	3.7	2.0	
				1500~2000	3.2	3.4	1.5	3.5	3.8	1.6	
				2000万円以上	5.6	6.3	2.1	6.0	6.7	2.0	
				不詳	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
			合計	5.2	5.4	4.0	6.2	6.5	5.0		
合計	100万円未満	79.2	84.3	52.0	200万円未満	47.4	50.3	32.0	49.2	51.9	34.5
	100~200	28.7	30.2	20.0	200~300	21.5	22.8	15.1	22.8	24.1	16.7
	200~300	19.0	20.2	13.1	300~400	17.0	18.0	12.3	18.2	19.2	13.7
	300~400	15.0	15.8	10.7	400~500	14.5	15.3	10.6	15.5	16.3	11.7
	400~500	12.8	13.4	9.1	500~700	11.8	12.4	8.4	12.6	13.2	9.1
	500~700	10.6	11.1	7.2	700~1000	9.1	9.6	5.9	9.7	10.2	6.2
	700~1000	8.5	8.9	5.4	1000~1500	7.1	7.4	4.3	7.7	8.1	4.5
	1000~1500	6.8	7.0	4.2	1500~2000	6.8	7.1	3.7	7.3	7.7	3.3
	1500万円以上	9.5	9.9	5.0	2000万円以上	9.9	10.5	4.3	10.0	10.6	4.1
	合計	21.4	22.4	15.1	合計	22.9	24.1	16.1	26.0	27.3	18.8

注：1993年の給与住宅居住者は標本数が少ないため、掲載していない  
分散分析の結果、1%水準で有意差が認められた。









## 5. 住宅手当導入の効果

公営住宅入居者のうちの収入超過者や高額所得者の居住物件の明け渡しが必要であることは言うまでもないが、現在の公営住宅では単身者入居は高齢者や障害者などに限定されており、低所得の単身者への支援は離職者による住宅喪失者に対する住宅手当などの一部の施策に限られる。しかも本分析では税・社会保険料込みの世帯年収をベースに家賃負担を比較したが、税や社会保険料負担が高齢世代に比べ相対的に重い現役世代で、これらの支援策に該当しない低所得者層への国の制度としての家賃補助は存在しない。

国土交通省・社会資本整備審議会の 2005 年9月の審議会答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」では、「民間住宅を活用した家賃補助」の導入が効率性の高い政策手段として提示され、制度としての課題は多いものの、具体的な方法として、地方自治体が民間住宅を借り上げ、公営住宅として貸し出す手法が示されている。その具体的な制度設計にはいくつかの論点があるが、建築学や住宅学の立場からも住宅手当(家賃補助)導入に前向きな論調は多い(岩田 1977、八田 2005、大竹(2005)、園田(2005)、内田(2004)など)。逆に山崎(2001)は家賃補助より所得補助を重視し、浅見(2005)、住田(2007)、本間(2004)は、民間の住宅ストックの質的問題から家賃補助の導入には慎重な立場をとる。すでに欧州を中心に、現金給付の住宅手当が採用する国は多い(OECD 2008、Fahey、Tony and Norris, Michelle 2010 など)。

そこで、本研究では「平成 15 年住宅・土地統計調査」の標本分布から、①住宅手当受給者数の推計、②住宅手当の金額、③所要額を推計することにした。①の住宅手当受給対象者数は、世帯収入の階級値を世帯人員の平方根で除した世帯等価収入十分位の第 1 分位(下位 10%)を対象者と考える。後述するように、この階層の家賃・管理費の世帯年収に占める割合は、第2分位に比べ極端に大きいためである。このうち、間接的な家賃支援を受けていると思われる公営住宅居住者と給与住宅、住宅に同居している世帯は除き、公社・公団住宅、民間借家居住者に限定する。また、世帯の主たる稼ぎ手の職業から、住宅手当が支給される公務員と親からの仕送りがある学生、職業・不詳は対象者から除く。雇用者(会社・団体・公社又は個人に雇われている者)は、企業からの住宅手当の支給の有無を勘案すべきであり、人事院「平成 23 年職種別民間給与実態調査」の住宅手当の不支給企業(企業規模計)の割合(48.3%)をとって支給対象とした。これは企業数ベースの数字であり、従業員数ベースの数字ではないが、簡易的にこれを用いる。この結果、職業と世帯年収、住居別に該当者がいる確率は、表 12 の通りとなった。該当世帯数は約 228 万世帯となったが、ここから生活保護の住宅扶助受給世帯(借家・借間世帯)の 46.6 万世帯<sup>18</sup>を無職者分として差し引くと、約 181 万世帯となる。

<sup>18</sup> 厚生労働省「被保護者全国一斉調査」の住宅扶助受給世帯のうち、民間の借家・借間世帯の数である。公営住宅居住者は含まない。

表 12 職業・住宅の所有、世帯年収別 住宅手当該当者の確率

世帯年収	民間借家		公団・公社	
	200万円未満	200～300万円	200万円未満	200～300万円
自営業主（農林・漁業業主）	100.0%	1.0%	99.20%	0.80%
自営業主 商工・その他業主	100.0%	0.38%	99.70%	0.30%
雇用者 会社・団体・公社又は個人に雇われている者	50.9%	0.03%	99.70%	0.30%
雇用者 臨時雇	100.0%	0.09%	99.90%	0.10%
無職 その他	100.0%	0.00%	100.00%	0.00%

②の住宅手当の金額は、この該当者に均一の手当額を支給する方法もあるが、家賃水準は居住地による差を考慮するため、本推計では生活保護の住宅扶助の級地別の支給上限額を利用した。1級地または2級地は月額13000円以内、3級地は月額8000円以内である。ただし、1か月の家賃・間代の金額がこれを下回るときは実際の家賃・間代の額とした。③これらの数字を利用して、12か月分の費用を推計した結果、所要額は約1998億円となった。

表13は、家族手当支給前後の世帯年収（階級値）に占める家賃・間代・管理費・共益費の割合をあらわしている。ほとんどの対象者が第1十分位なので、該当者がいない分位は掲載していない。おおよそ7%程度家賃負担が軽減することになる。

表 13 等価世帯十分位別の住宅手当支給前後の世帯年収に占める割合の変化  
(単位：%)

住宅の所有の関係	現在	手当支給後	住宅の所有の関係	現在
第1・十分位：公営の借家	19.6	19.6	第6・十分位：公営の借家	9.1
：公団・公社の借家	55.8	43.8	：公団・公社の借家	15.9
：民営借家	57.2	49.2	：民営借家	17.3
：合計	49.1	42.7	：合計	14.8
第2・十分位：公営の借家	10.9	10.9	第7・十分位：公営の借家	8.9
：公団・公社の借家	23.4	23.4	：公団・公社の借家	17.0
：民営借家	27.5	27.5	：民営借家	18.4
：合計	21.7	21.7	：合計	16.2
第3・十分位：公営の借家	10.2		第8・十分位：公営の借家	8.0
：公団・公社の借家	23.1		：公団・公社の借家	14.6
：民営借家	25.8		：民営借家	15.2
：合計	21.1		：合計	13.3
第4・十分位：公営の借家	9.3		第9・十分位：公営の借家	7.0
：公団・公社の借家	19.1		：公団・公社の借家	13.0
：民営借家	20.6		：民営借家	12.7
：合計	17.7		：合計	11.1
第5・十分位：公営の借家	9.9		第10・十分位：公営の借家	3.6
：公団・公社の借家	25.8		：公団・公社の借家	11.0
：民営借家	25.5		：民営借家	9.8
：合計	23.3		：合計	8.1
			合計	公営の借家 14.0
				公団・公社の借家 25.2
				民営借家 30.6
				合計 26.0

ただし、この数字の解釈は慎重に行わなければならない。一つは、本推計では世帯人数 10 人以下の世帯、普通世帯に限っており、また職業不詳、世帯収入不詳を支給対象外としているため、対象者が過小推計になっている恐れがある。また、手当が支給されることによって、対象者がより高い家賃への志向を高めたり、社会全体の家賃の上昇効果があるかもしれない<sup>19</sup>。こうした住宅手当の支給による効果の検討は今後の課題としたい<sup>20</sup>。

## 6. おわりに

以上、住宅・土地統計調査の独自の分析を通して、低所得者向け住宅政策の中心を占める公営住宅についてその居住環境と家賃負担の比較を行い、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、世帯年収を同等にして公営住宅と民間借家世帯を比較すると、低所得者、最低居住水準未達の住宅で家賃額の格差が大きい。居住水準が高い住居が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。

今後の住宅政策においては建設年数の経た古い物件の建て替えが重要な鍵になる。木造密集地域や老朽化した空き家対策、公園などの緑地整備など居住環境の整備には自治体の支援、一定の規制が不可欠である。また、これまでの広さだけの居住水準ではなく、日照、静音性、バリアフリー、安全性など複数の住環境指標を取り入れた新たな居住水準づくりも今後の課題となろう。

## <参考文献>

浅見泰司(2005)「公的賃貸住宅のあり方」『住宅』54巻7号、p.6

阿部彰(2005)「貧困、相対的剥奪、社会的排除:指標構築と相互関係:日本の社会保障制度における社会的包摂(ソーシャル・インクルージョン)効果の研究」,厚生労働科学研究報告書、pp.8-31

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』pp.161～166

泉原美佐(2005)「住宅からみた高齢女性の貧困—「持ち家」中心の福祉社会と女性のハウジング・ヒストリー」岩田正美/西澤晃彦編著『講座・福祉社会第9巻 貧困と社会的排除 福祉社会を蝕むもの』ミネルヴァ書房

伊藤豊治・水野弘之・堀内三郎(1981)「ミニ開発住宅の安全性に関する研究」『日本建築学会学術講演梗概集』、pp.879-880

<sup>19</sup>アメリカの家賃補助政策は長い待ち時間など、課題が多い(岡田 2005、海老塚 2011)。中川(2003)は、アメリカの住宅バウチャー導入の社会実験効果を紹介し、供給側への住宅補助より高い率の低所得者の参加が実現されたこと、低所得比率・犯罪発生率、公共サービスなどが良好な地域への転居の効果はあったものの、住宅の質改善以上の価格上昇は確認されなかったが、新築、建て替え、改修の促進も限定的な効果しか確認されなかった。住環境が居住者の厚生水準に及ぼす影響を特別なバウチャーを活用して実証する MTO という社会実験を紹介。

<sup>20</sup> 住宅手当制度の国際比較は丸山(2011)で行っている。

- 今井哲子(2009)「公営住宅家賃に関する考察等」政策研究大学院大学 まちづくりプログラム
- 入江建久(2011)「健康のための居住福祉」野口定久・外山義・武川正吾編『居住福祉学』有斐閣コンパクト、pp.38-59
- 上枝朱美(2010)「低所得者に対する社会保障のあり方—住宅と生活満足度—」『季刊・社会保障研究』Vol.46 No.2
- 上杉昌也・浅見泰司(2009)「日本における住宅規模水準の存在意義と研究動向」CSIS Discussion paper No.98
- 上田貴子(2005)「片親世帯と住居—平成10年「住宅・土地統計調査」個票データから—」『早稲田政治経済学誌』No.358, pp.45-59
- 内田雄造(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』pp.17~23
- 内田雄造(2004)「大都市の公営住宅行政の抜本的改革を」『月刊自治研』538巻、pp.82-98
- 浦川邦夫(2006)「居住生活の質に関する格差と貧困」経済論叢(京都大学)第178巻第3号、pp.85-109
- 海老塚良吉(1998)「韓国の住宅事情と住宅政策の概況」『住宅着工統計』165、pp.13-21
- (2011)「アメリカとイギリスの家賃補助政策」『東京経大会誌(経済学)』第269号、pp.97-123
- 大竹文雄(2005)「公営住宅政策の改善点と今後の課題」『住宅』54巻9号、pp.43-44
- 大塚路子(2005)「最近の住宅政策改革」国立国会図書館『調査と情報』第464号、pp.1-10
- 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」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』No.152、pp.59-71
- 小川正光(1998)「愛知県下における居住水準の検討—昭和53、58年住宅統計調査の分析—」『愛知教育大学研究報告。芸術・保健体育・家政・技術科学』37、pp.69-83 愛知教育大学
- 萩原愛一(2010)「住宅のセーフティネットは機能しているか—住宅弱者に対する政策と課題—」国立国会図書館『レファレンス』2010年3月号、pp.2-48
- 会計検査院(2003、2010)「平成14年度、平成21年度決算検査報告」
- 家計経済研究所(2006)『女性のライフコースと住宅所有』
- 金本良嗣(1997)「住宅に対する補助制度」岩田規久男・八田達夫編『住宅の経済学』日本経済新聞社、pp.83-116。
- 河中俊(1988)「住環境の観点からみた敷地コントロールに関する研究」『建築研究報告』117、pp.1-317
- 建設省住宅局住宅計画課・浅野宏(1976)「居住水準の向上と基本的体系について」『住宅』1976年2月号
- 高暁路・浅見泰司(2000)「戸建住宅地におけるミクロな住環境要素の外部効果」『住宅土地経済』38、pp.28-35
- 国土交通省(2008)「住宅セーフティネットの現状と課題」第3回都市再生・住宅セーフティネットあり方検討会資料(平成20年12月2日)
- 国土交通省住宅局住宅政策課(2011)『2011年(平成23年)度版住宅経済データ集』住宅産業新聞社
- 塩崎賢明(2006)『住宅政策の再生 豊かな居住をめざして』日本経済評論社
- 住田昌二(2007)『21世紀のハウジング—<居住政策>の構図』ドメス出版。
- 園田真理子(2005)「権利としての公営住宅」、『住宅』、54巻9号、p.47
- 橋本俊昭・浦川邦夫(2006)『日本の貧困研究』東京大学出版会
- 田中勝(1994)「現行居住水準における住宅規模指標の再検討—世帯の型と居住実態の分析」日本建築学会大会学術講演梗概集(東海)1994年4月
- 田端光美(1993)「女性の自立と居住保障」社会保障研究所編『女性と社会保障』東京大学出版会、pp.267-282
- 西村幸満(2010)「世帯収入による貧困測定の試み—1999-2005年の貧困率と世帯主の特徴との関連について—」『季刊社会保障研究』Vol.46, No.2, pp.127-138。
- 永井攻治(2007)「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『生活経済学研究』第25巻、

pp.117-126

中川雅之(2003)「都市住宅政策の経済分析—都市の差別・リスクに関する実験・実証的アプローチ」日本評論社

日本住宅会議(2009)『格差社会の居住貧困:住宅白書 2009-2010』ドメス出版

(財)日本住宅総合センター(1991)『居住水準の国際比較—居住水準の国際比較に関する基礎的調査』

早川和男・岡本祥浩(1993)『居住福祉の論理』東京大学出版会

八田達夫(2005)「新住宅答申にあたって」『住宅』54 巻9号、p.5

平山洋介(1989)「公営住宅の家賃滞納問題」『日本建築学会計画系論文集』第 402 号、pp.73-85

——(2009)『住宅政策のどこが問題か <持家社会>の次を展望する』光文社新書

福田泰雄(2002)『現代日本の分配構造—生活貧困化の経済理論』青木書店

本間義人(2004)『戦後住宅政策の検証』信山社

丸尾直美(1987)「社会保障と住宅政策との関連に関する理論的・実証的研究」『季刊社会保障研究』第 23 巻第 2 号、

pp.195-195

丸山桂(2011)「住宅手当(家賃補助)制度の国際比較」『厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業:低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に関する調査研究:平成22年度総括・分担研究報告書』pp.95-116

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」、日本経済研究センター『日本経済研究』、No.50、2004年9月、pp.19-37

安本典夫(1996)「住居法の歴史と体系」早川和男・横田清編『居住と法・政治・経済』東京大学出版会、pp.257-276

山田知子(2010)『大都市高齢者層の貧困・生活問題の創出過程—社会的周縁化の位相』学術出版会

OECD(2008)『図表でみる世界の最低所得保障 OECD 給付・賃金インディケータ 働くための福祉の国際比較』明石書店

Fahey, Tony and Norris, Michelle (2010) "Housing", Castles, Francis G., Leibfried, Stephan, Obinger, Herbert and Pierson, Christopher ed. *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, pp.479-493



厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）  
分担研究報告書

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研究

「地域包括ケアシステムの構築を通じた生活困窮者への対応  
～町村へのヒヤリング調査結果を手掛かりに」

分担研究者 沼尾波子 日本大学経済学部

地域の中で、低所得者、生活困窮者への支援を含めたケアを考えようとするならば、コミュニティにその機能を期待するには限界もあり、公的な対応が求められる。とくに、保護には至らないがケアに至らない人々に対する包摂をはじめ、地域ケアの普遍性の確保が課題となっている。

複数の町村への調査結果から見えてきたのは、介護保険を通じた市場原理を前提とした供給体制で、生活困窮者や低所得者のケアをきめ細かく行うことは困難だということである。行政が、民間事業所と連携を図りながら、需要を把握し、供給体制を構築することを通じて、低所得者や生活困窮者を含め、利用者のニーズを踏まえた対応が図られる。介護保険における保険者機能の在り方の再検討が求められる。

A. 研究目的

少子高齢化に伴うケアサービス需要の増大と、財政難による公的支援の限界、家族構造の変容に伴う世帯内でのケアの限界、等を背景として、「地域」に対するケアへの期待が高まっている。

しかしながら、とりわけ低所得者、生活困窮者への支援を含めたケアを考えようとするならば、コミュニティにその機能を期待するには限界もあり、公的な対応が求められるところ。

こうした状況に対し、行政が地域コミュニティと連携を図りながら、対応を図り、一定の成果を得ている事例を手掛かりに、

生活困窮者へのケアを可能とした介護保険制度の在り方について考察する。

B. 研究方法

今回は、大都市圏ではなく、地方圏、とりわけ町村部に限定して考察を行った。

具体的には、愛媛県松前町、久万高原町、香川県まんのう町を対象に、調査を行った。

介護保険や高齢者福祉分野での実施体制について、質問票に基づき、ヒヤリングを実施した。

特に、低所得者、生活困窮者への対応という視点から、町村部においては府県が担うこととされている生活保護制度との接合

や、低所得の非保護世帯への対応について、増大する医療・介護の費用負担等への対応などを中心に、調査を行い、そこから浮かび上がってくる課題について整理を行った。

#### C. 研究結果

愛媛県松前町では、地域包括支援センターに高齢者のあらゆるサービスをワンストップで担うための仕組みを構築し、低所得者、生活困窮者への対応についても一元的に担う地域包括支援センターの運営システムを構築しており、その中で低所得者や生活困窮者への対応を含む、多様なケアに対応できる柔軟性を確保している。

愛媛県久万高原町では、社会福祉協議会との連携により、生活困難者や高齢者虐待等への専門的な対応を担う体制を構築している。社協との二人三脚体制、地域コミュニティとの緊密な情報共有等により処遇困難ケースの早期発見、早期対応の仕組みを模索している。

香川県まんのう町では、行政が地域コミュニティに対して積極的な働きかけを行うことにより、集落単位での見守りの仕組みを構築したほか、保険者機能として、需要と供給の把握と調整にも力を入れている。

#### D. 考察

いずれの事例においても、自治体は、単に保険事務をこなすだけでなく、保険者として、多様なサービスの需要を把握し、対応することや、供給体制の確保、構築、効率化に向けた積極的な対応を図っている。とりわけ生活困窮者や低所得者に対するケアをきめ細かく行おうとすれば、市場原理による対応は困難なものとなる。

#### E. 結論

行政と民間事業所とが連携を図りながら需要を把握し、供給体制を構築することで限られた資源を活用しつつ、利用者のニーズに応じたサービスを供給する体制を構築することが必要である。こうした点で、基礎自治体の保険者機能の在り方の再検討が必要であり、保険者機能を発揮するために必要とされる人員と財源の確保が課題である。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

沼尾波子(2012)「一体改革」で求められる政府への信頼～自治体の取組みから信頼構築の可能性を考える』『生活経済政策』生活経済政策研究所, 518号。

##### 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5章：地域包括ケアシステムの構築を通じた 生活困窮者への対応

町村へのヒヤリング調査結果を手掛かりに

沼尾 波子(日本大学経済学部)

## 要旨

本研究では、低所得者、生活困窮者への支援をはじめ、ニーズに対応した柔軟なケアを実施するための行政体制について、町村(愛媛県松前町、久万高原町、香川県まんのう町)でのヒヤリング調査結果をもとに考察を行った。

調査結果から見えてきたのは、介護保険制度に当初期待された市場原理に任せた供給体制では、生活困窮者や低所得者のケアをきめ細かく行うことは困難だということである。行政が民間事業所と連携を図りながら、需要を把握し、供給体制を構築することを通じて、低所得者や生活困窮者を含め、利用者のニーズを踏まえた対応が図られる。だが、多くの自治体では、需給の把握と調整を含めた対応を図るだけの余裕を持たずにいる。更なる事例調査や検証が必要ではあるものの、調査を通じて、介護保険における保険者機能の在り方とそれを支える行財政体制について、課題が提起された。

## 1. はじめに

少子高齢化に伴うケアサービス需要の増大と、財政難による公的支援の限界、家族構造の変容に伴う世帯内でのケアの限界、等を背景として、「地域」に対するケアへの期待が高まっている。

しかしながら、とりわけ低所得者、生活困窮者への支援を含めたケアを考えようとするれば、コミュニティにその機能を期待するには限界もあり、公的な対応が求められるところでもある。

そこで、行政が地域コミュニティと連携を図りながら対応を図り、一定の成果を得ている自治体の事例を手掛かりに、生活困窮者へのケアを可能とした介護保険制度の運営について調査を行うこととした。

調査先の選定にあたり、大都市圏と地方圏では、置かれている状況が異なることを踏まえ、今回の調査では町村部を取りあげることとした。なかでも地域包括ケアシステムの構築に際し、独自の取り組みを行っているものの、先行研究においてあまり取り上げられていない愛媛県松前町、久万高原町、香川県まんのう町を対象に、調査を行うこととした。松前町、久万高原町は行政直営で地域包括支援センターを運営していることから、介護保険や高齢者

福祉分野での実施体制について、センターを対象に、ヒヤリングを実施した。まんのう町では、福祉保険課へのヒヤリングを実施した<sup>1</sup>。

特に、低所得者、生活困窮者への対応という視点から、町村部においては府県が担うこととされている生活保護制度との接合や、低所得の非保護世帯への対応について、増大する医療・介護の費用負担等への対応などを中心に、調査を行い、そこから浮かび上がってくる課題について整理を行った。

## 2. 地域包括ケアの理念

### (1) 地域包括ケア概念登場の背景

具体的なヒヤリング調査の話に入る前に、あらかじめ、地域に求められている地域包括ケアの考え方について整理を行っておく。

長寿社会開発センター編(2011)では、地域包括ケアを「地域住民が住み慣れた地域で安心して尊厳あるその人らしい生活を継続することができるように、介護保険制度による公的サービスのみならず、その他のフォーマルやインフォーマルな多様な社会資源を本人が活用できるように、包括的および継続的に支援すること」として、主に高齢者を対象とした介護保険制度を念頭に置き、周辺領域との連携を通じて途切れることのないケアを目指すことであるとしている。

その背景には、進行する少子高齢化とそれに伴う要介護(支援)認定者の増加、単独および高齢者夫婦世帯の増加、認知症高齢者数の増加、家族機能の低下、地域の相互扶助の弱体化、人々のニーズの多様化や変化があげられることは周知のとおりである。すでに国では、2025年、団塊世代が75歳以上の後期高齢者になる時期に、都市部の高齢者数の激増、認知症高齢者数の増加が生じることなどを見据えて、その対応が検討されてきた。

### (2) ケアシステム構築のための連携

地域の多様な担い手相互の連携によるケアを継続的に実施することを目指して、2005年の介護保険法の改正により、新たに以下のことが示された。第1に、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが連携した要介護者等への包括的な支援(地域包括ケア)を推進すること、第2に、日常生活圏域ごとに地域ニーズや課題の把握を踏まえた介護保険事業計画を策定すること、第3に単身・重度の要介護者等に対応できるよう、24時間対応の定期巡回・随時対応型サービスや複合型サービスを創設すること、第4に保険者の判断による予防給付と生活支援サービスの総合的な実施を可能とすること、そして第5に介護療養病床の廃止期限(平成24年3月末)を猶予するが、新たな指定は行わないこととし、改革のペースをゆるやかなものとしつつも、在宅でのケアを推進することである。

---

<sup>1</sup> 本調査を実施するに当たり、松前町地域包括支援センター、久万高原町地域包括支援センター、まんのう町福祉保険課にご協力をいただいた。この場を借りてお礼を申し上げたい。なお、本稿の内容に関するすべての責任は筆者にのみ帰属することはいうまでもない。