

居住水準を考慮した低所得者向け住宅政策の実証分析¹

丸 山 桂

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い、制度の問題点を検討する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。さらに、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、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、欧米諸国で公営住宅の代替手段とし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こととする。

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住宅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%²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世帯をさし、明け渡しの努力義務が生じる。さらに、

¹ 本論文は、成蹊大学長期国内研修制度の研究課題「低所得者、生活困窮者向け社会保障政策の分析（2011、2012年度）の研究成果の一部であり、丸山（2012）および生活経済学会第28回研究大会（2012年6月23日、24日）での筆者の報告「住環境を考慮した低所得者向け住宅政策の検証」を大幅に修正・加筆したものである。

² 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年）により、裁量階層の入居収入基準は事業主体の判断により収入分位50%を上限に条例で定めることとされた。

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る。

入居基準以内の収入であるかの判断は、公営住宅施行令で定められた計算方法で求めた「政令月収」が使用される。「政令月収」は、収入分位ごとに標準世帯（夫が給与所得者で残る世帯員は扶養家族）の世帯年収と世帯人員数を推計し、世帯年収から所得税の夫分の給与所得控除と世帯員の扶養控除（1人38万円）を控除した残金を12か月で除した金額で計算される。世帯年収と世帯人員数は、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）の各収入分位別の数値が使用されている。2009年4月以降の金額は、図1の通りで、どの収入分位に属するかで家賃水準も決定される仕組みとなっている。

ところが、この計算方法は一定の標準世帯を念頭においているため、家族像や収入源の多様化には対応しきれていない。例えば、給与所得控除は高額所得者ほど控除額が多く、扶養控除は多人数世帯に有利で、16歳から23歳未満の扶養家族があれば、1人あたり63万円の控除となる。その結果、世帯人員別の入居基準の目安（表1参照）をみると、多人数世帯であれば、「家計調査」の収入分位25%、40%をかなり上回る金額でも入居できる。また、税制の扶養控除とは年収要件の運用が異なるため、共働き世帯で妻に収入があっても妻の「扶養控除」が適用される。年金所得控除は給与所得控除よりも控除額が高く、さらに退職金などの一時所得は計算の対象外で、老人扶養控除10万円の加算もつくため、おなじ世帯収入でも高齢者の方が有利な仕組み³となっている。

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所得捕捉の厳格化、民間借家の入居が困難な低所得者層への抽選倍率の優遇措置などの再考が必要であろう。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の問題があり、内田（1999）が指摘するように全国一律の基準では、所得水準の高い大都市居住者が不利になる。

³ 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の対象外である。

| 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 | | |

注1：「収入分位 25%」とは、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をいう。

- 2：政令月収は、年間粗収入から、給与所得控除（高齢者世帯は公的年金等控除）、配偶者控除、扶養親族等控除を行ったうえで月収換算することにより算定。
- 3：高齢者、障害者等については、事業主体の判断により、裁量階層の入居収入基準まで引き上げ可能。
- 4：裁量階層とは、特に居住の安定を図る必要があるものとして、政令で定めている世帯（高齢者世帯、障がい者世帯等）
- 5：収入超過者とは、入居後3年以上で5分位以上（裁量階層は7分位以上）の入居者。
- 6：高額所得者とは、入居後5年以上で直近2年連続収入分位60%以上の入居者。

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。

図1 政令月収の目安

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。

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

| 年間収入金額 | 申込者数 | 単身 | 2人 | 3人 | 4人 | 5人 | 6人 |
|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 一般世帯 | 3,028,000円以下 | 3,534,666円以下 | 4,041,333円以下 | 4,495,294円以下 | 4,942,352円以下 | 5,389,411円以下 |
| 裁量階層 | 3,924,000円以下 | 4,391,764円以下 | 4,838,823円以下 | 5,285,882円以下 | 5,732,941円以下 | 6,180,000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 |
|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 一般世帯 | 1,896,000円以下 | 2,276,000円以下 | 2,656,000円以下 | 3,036,000円以下 | 3,416,000円以下 | 3,796,000円以下 |
| 裁量階層 | 2,568,000円以下 | 2,948,000円以下 | 3,328,000円以下 | 3,708,000円以下 | 4,088,000円以下 | 4,468,000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 | 1090 |
| 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2004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」(各年版)より筆者作成。

(2) 家賃負担

公営住宅法の規定により、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っては、近傍同種の住宅の家賃の額)を基準としている。家賃算定基礎額とは、先に示した図1の政令月収の各収入分位階級の階級値に家賃負担率⁴を乗じた金額である。

具体的な算定式は以下の通りになるが、この係数については飯泉(1996)、内田(1999)、今井(2009)などが問題を指摘している。

$$\text{家賃} = \text{家賃算定基礎額(応能)} \times \text{市町村立地係数}^5 \times \text{規模係数}^6 \times \text{経過年数係数}^7 \\ \times \text{利便性係数}^8 \text{ (以上応益係数)}$$

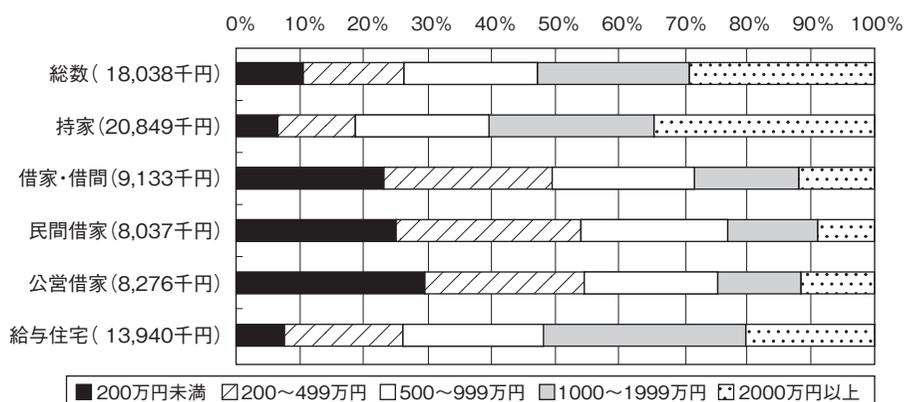
⁴ 家賃負担率の最低率15.0%は、「今後の住宅政策の基本的体系についての答申」(昭和50年住宅地審議会答申)において、「全国消費実態調査」の民営借家居住データから推計した収入と家賃支出の関係式から求めた住居費負担限度率の所得五分位階層の第一分位における標準世帯(夫婦と子ども2人の4人世帯)の負担限度が世帯収入の概ね15%とされたことが根拠にあり、19%は平成7年住宅地審議会答申において、中間所得層の家賃支出の目安を収入の概ね20%程度としたことが根拠とされている(住本他 2012 pp.70-71)。

⁵ 市町村の立地条件を反映するため、公示価格その他の土地の価格を考慮し、国土交通大臣が0.7～1.6の範囲内で定める数字である(住本他 2012 p.65)。

⁶ 当該公営住宅の床面積の合計を65㎡で除した数値で、床面積がこれより小さければ家賃も低下し、大きければ相対的に高くなる仕組みである。1996年の設定時には70㎡であったが、公営住宅の新規供給規模が約65㎡であることから、2007年施行令改正より65㎡となっている(住本他 2012 pp.65-66)。

⁷ 1996年以降に、公営住宅の老朽化の程度を示す係数として用いられている。民間賃貸住宅における経過年数と家賃との相関関係を勘案して設定されており、地域(規制市街地等、既成市街地以外の地域)および構造別(木造以外、木造)に0.0010～1以下の数字が用いられる(住本他 2012 p.66)。

総務省統計局「平成12年貯蓄動向調査」⁹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・借間居住者や民間借家居住者と貯蓄残高の分布に大きな差異は見られない。()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が¹⁰、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。



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。

図2 住宅の所有関係別 貯蓄現在高 (2000年)

(3) 収入超過者、高額所得者の明け渡し問題

入居後に収入が増加し、先に示した入居基準を大幅に上回るようになっても明け渡しをせず、依然として公営住宅に入居し続ける者の問題はかねてから指摘されていた。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楽しむ公平性の問題がある。会計検

⁸ 市町村立地係数が市町村内での交通条件の差などを考慮していないため、事業主体が設備や利便性の要素を勘案して、0.5～1.3の範囲内で設定される(住本他 2012 pp.66-68)。

⁹ 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引き継がれることになった。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、階級別の分布は掲載されていない。

¹⁰ 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間借家世帯が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民間借家世帯が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。

査院(2003, 2010)は高額所得者に明け渡し請求すらしていない自治体の問題や、収入超過者・高額所得者のために費やされる事業費が昭和45年度から平成20年度までの累計3900億円にもものぼること(会計検査院 2010)、高額所得者(1か月平均収入519,390円)の1か月あたりの家賃負担率が6.5%ときわめて低く、最低収入区分で民間賃貸住宅において近傍同種家賃で暮らす世帯との家賃差額は17億2790万円(一戸あたりの平均は約31万円)にも達すると指摘している(会計検査院 2003)。家賃負担を抑えるために民営の借家に居住する最低収入区分者が低水準の住居に居住している可能性は高く¹¹、公営住宅制度を通じた高額所得者への過度な所得移転は、所得再分配政策としても非常に問題が多い。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ため、低所得者の新規入居はきわめて難しくなる。

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。ただし、1996年(平成8年)の法改正¹²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した結果、1997年(平成9年)から1998年(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。

3. 低所得と居住水準

(1) 居住水準の指標

欧米諸国では、公共部門が介入する住宅政策の指標としては、①構造の老朽度、②アメニティ(設備)の充足度、③過密居住の3点が用いられている((財)日本住宅総合センター 1991 p.75)。

日本の住宅政策ではかつては「住宅難世帯」として、「非住宅居住」「同居居住」という量的側面と、「老朽住宅」「狭小過密住宅居住」という質的側面の計4つの指標を採用していたが、「狭小過密」の解消が遅れたため、「広さ」を重視する政策となっている¹³。本研究では、

¹¹ 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%にもなっている。

¹² 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るとともに、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なっている。

¹³ 1973年度の「住宅・土地統計調査」で住宅難世帯の割合が8%に減少したものの、結果としてそのほとんどが「狭小過密」によるものであったため、住宅規模を中心とする居住水準概念が導入されていくことになった。諸外国の居住水準比較は、早川(1990)、(財)日本住宅総合センター(1991)に詳しい。

総務省統計局「住宅・土地統計調査」(平成5年, 10年, 15年)で採用されている「居住水準」を用いる。具体的には, 健康で文化的な住生活を営む基礎として必要な不可欠な面積である「最低居住水準」, 豊かな生活を営むために必要と考える面積基準として, 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した「一般型誘導居住水準」と, 都市の中心及びその周辺における共同住宅居住を想定した「都市居住型誘導居住水準」である。

(2) 先行研究—低所得者の居住と公営住宅を中心に

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¹⁴, イギリスの住居法や韓国の公営住宅法にみられる面積の下限, 上限規制は設けられていない。

どのような住まいを選択するかは, 個人/世帯の選好¹⁵によるものではあるが, 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。すでに多くの先行研究で, 貧困と居住環境の不良状況や家計に占める家賃負担の割合の高さが指摘されている(阿部(2005), 上田(2005), 阪東(2006), 葛西(2007, 2010), 平山(2008, 2011)など)。

一方, 公営住宅と民営の借家をめぐる問題を個票分析によって明らかにした研究は限られている。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)は都営住宅のデータを用いて, 近年きわめて高くなっている抽選倍率の要因分析を行っている。その結果, 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抽選倍率が高くなり, 真の住宅困窮者に住宅を提供するという福祉的な要素よりは入居便益の最大化が優先されていることを明らかにしている。その結果, 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り, 低所得者向けの住宅政策が抽選による直接供給で行われることの所得再分配上の問題点を指摘している。

今井(2009)は, 公営住宅の抽選倍率と民間住宅との家賃比較を行い, 公営住宅の収入超過者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, 収入超過者が自主的に退去するインセンティブがなく, 本来家賃に立地条件が十分に考慮されていないことが, 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

¹⁴ 東京都特別区すべてが, ワ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る条例を定めている。豊島区では, 狭小住戸集合住宅税(通称「ワンルームマンション税」)を創設し, 集合住宅の1住戸専用面積が30㎡未満の1戸につき, 50万円の税を建設主に課している。

¹⁵ 広さ, 住居費, 環境等の住まいの選好の属性による違いは, 刀根・浅見(2006)を参照されたい。

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が、居住水準は分析に使用されていない。

4. 居住水準と家賃負担の実証分析

本研究の意義は、公営住宅と民間借家世帯の比較を、居住水準と家賃負担の両方の視点から全国を網羅した大規模個票データを用いて分析することにある。以下、実証分析の方法について解説する。

(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の分析によって使用する。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自己記入式で行っている。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、標本世帯を抽出している¹⁶。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。

居住にかかわる情報が豊富な反面、経済的指標や世帯員に関する情報量が相対的に少ないという限界もある¹⁷。

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)で、主世帯(準世帯¹⁸以外の世帯)の公営の借家(「給与住宅」は含めない。「県営住宅」、「市営住宅」と称されるもの)と民営の借家居住世帯を分析対象とした。また、公営の借家入居世帯のなかには、若年世代の人口増を目的とした施策による入居者も含まれる可能性があるが、本標本では入居の経緯は分からない。標本数は国勢調査をもとにした集計用乗率で調整した結果、公営の借家は約203世帯(1993年)、208万世帯(1998年)、218万世帯(2003年)、民営の借家が1,076万世帯(1993年)、1,205万世帯(1998年)、1,256万世帯(2003年)となっている。2003年時点では、全居住世帯のうち持ち家世帯が61%あるため、公営の借家世帯の割合は4.7%、民営の借家世帯の割合は26.8%であった。

なお、本研究で使用する「住宅・土地統計調査」の居住水準は、現在用いられている「住

¹⁶ 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。

¹⁷ 各世帯員の年齢は、平成5年は年齢階級別、平成10年、15年は実年齢が世帯人員8人までが記載されている。収入に関する指標は階級別の世帯収入のみで、世帯員別の収入源や可処分所得は把握できない。家計を主に支える者の職種・性別・年齢は把握できるが、世帯主の属性は把握できない。

¹⁸ 「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。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は把握できない。

生活基本計画」ではなく、第八期住宅建設五箇年計画(2001～2005年度)の居住水準を用いる。同計画では、それぞれ①住室等の構成及び規模、②性能・設備、③住宅の環境及び④世帯人員別住宅規模を中心に居住水準が示されているが、調査項目の制約から、世帯人員別住宅規模を居住水準として使用する。居住水準の定義は総務省統計局の「住宅・土地統計調査」(平成5年、10年、15年)で用いられた定義と同じである。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は標準的な世帯構成の居住水準を示している。

表3 第八期住宅建設五箇年計画の居住水準(標準世帯: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, m ²) |
|-----------|----------------|------|---------------------------------|
| | m ² | 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 |

誘導居住水準

| 世帯人員 | 一般型誘導居住水準 | | | | | | 都市居住型誘導居住水準 | | | | | |
|-----------|----------------|------|---------------------------------|---------------|---------------------------------|-------|----------------|------|---------------------------------|---------------|---------------------------------|-----|
| | 居住室面積 (内法) | | 住戸専用面積 (壁芯, m ²) | (高齢者がいる場合) | | | 居住室面積 (内法) | | 住戸専用面積 (壁芯, m ²) | (高齢者がいる場合) | | |
| | | | | 居住室面積 (内法) | 住戸専用面積 (壁芯, m ²) | | | | | 居住室面積 (内法) | 住戸専用面積 (壁芯, m ²) | |
| | m ² | 畳 | m ² | 畳 | m ² | 畳 | m ² | 畳 | m ² | 畳 | m ² | 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 |

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)及び居間及び余裕室を、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。

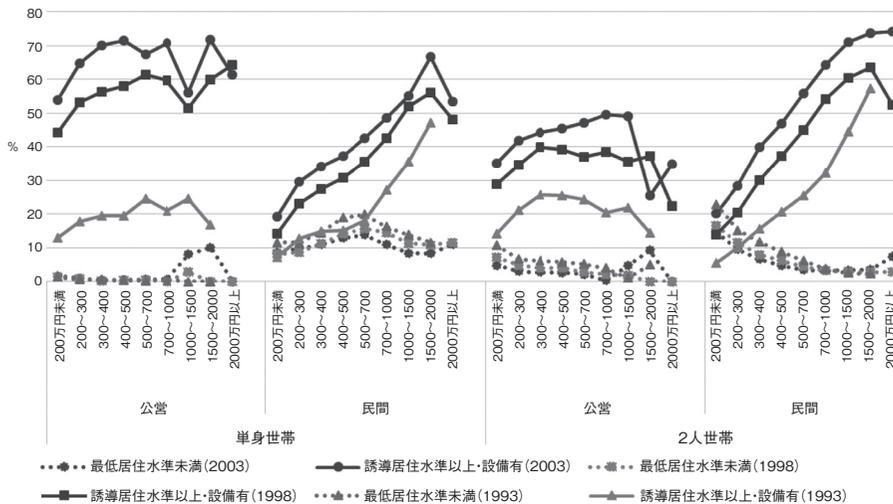
出所: 国土交通省住宅局住宅政策課(2011)p.28。

(2) 居住水準の比較

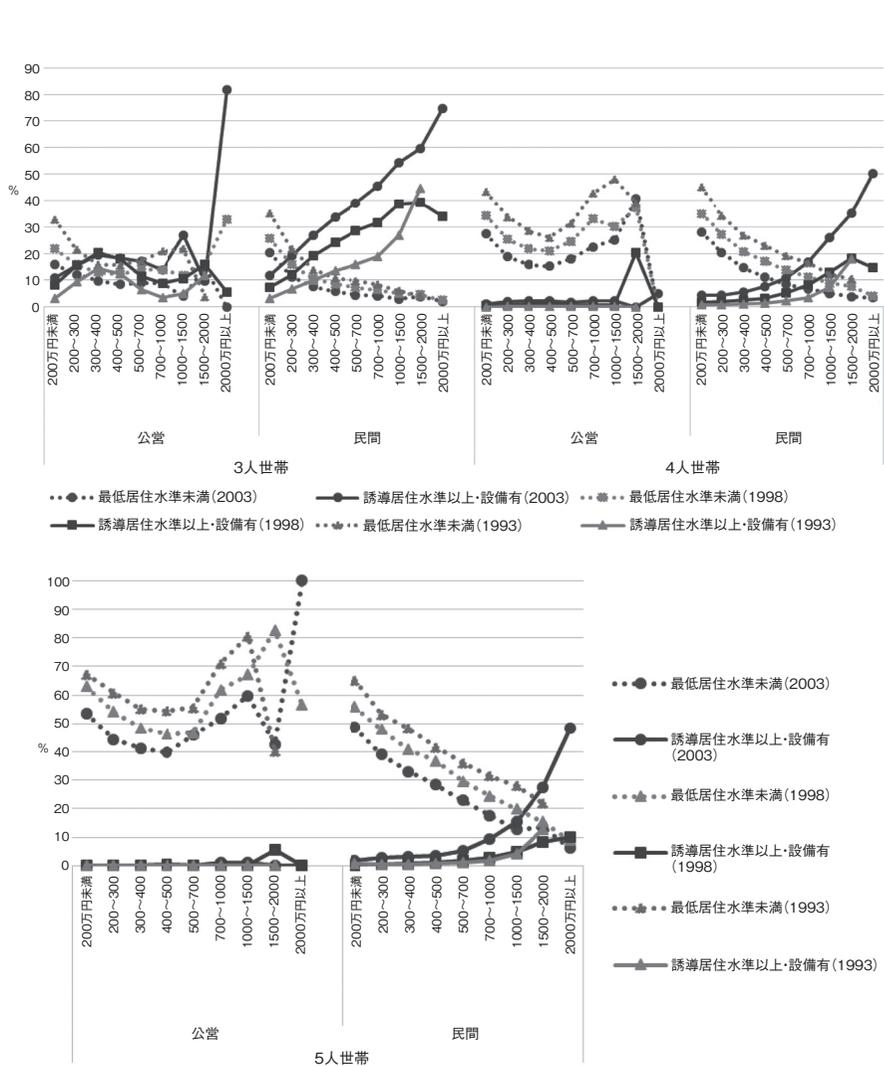
公営と民営の借家世帯の居住水準の比較には、世帯人数を考慮した分析が必要である。図3は、公営の借家、民営の借家世帯を世帯人数・世帯年収別に分類し、最低居住水準未満（以下、最低未満（点線））と誘導居住水準以上（以下、誘導以上（実線））の世帯割合を示している。母数には、面積不詳の世帯を含めている。

まず、世帯人数と居住水準の比較からみていこう。単身世帯の場合は、公営の借家では最低未満の世帯はほとんどなく、大半が誘導以上の住宅に居住している。一方、民営の借家では誘導以上の世帯割合は世帯年収とともに上昇するが、公営の借家に比べるとその水準は低い。一方で、民営の借家に居住する単身世帯の特徴として、世帯年収が上昇しても最低未満の世帯割合がむしろ微増しており、図には示していないが单身男性に多い¹⁹。

ところが、世帯人数の増加とともに図の形状は大きく変化する。2人世帯の場合は、公営の借家世帯の居住水準は単身世帯より全体的に低下するが、最低未満の世帯割合は微増に留まる。一方、民営の借家世帯は世帯年収200万円未満で最低未満の世帯割合が増加するものの、全体的な傾向としては単身世帯よりも居住水準は向上している。



¹⁹ 総務省統計局「平成22年家計調査」によれば、单身男性の温泉・銭湯入浴料（宿泊費、温泉テーマパーク利用料金は除く）は女性単身者の1.4倍で、浴室がない住居により多くの单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。



注1：1993年の世帯年収の上限は1500万円以上のため、1500～2000万円の階級に記載している。

注2：標本数のない世帯収入階級には記載していない。

図3 世帯人数・世帯年収階級別の居住水準の分布（1993年～2003年）

世帯人数3人世帯になると、公営の借家世帯の居住水準はさらに悪化し、誘導以上の世帯割合は2割を下回り、最低未達の世帯割合は急上昇する。この傾向は、4人、5人以上世帯になるとさらに顕著になり、公営の借家では、誘導以上を満たせる世帯は5%にも満たず、最低未達の世帯割合はさらに上昇し、5人以上世帯で50%を超える水準にまで上昇する。民営

の借家の場合でも、世帯人数が増加するほど、最低未満の世帯割合が増加し、誘導以上の世帯割合が減少する傾向が見られるが、公営の借家世帯と比較すると、誘導以上の世帯割合は相対的に高い。つまり、少人数世帯に対しては公営住宅は良好な居住水準の住宅を提供できるが、多人数世帯には低水準の居住水準である住宅しか提供できない。一方、民営の借家世帯では世帯年収の上昇とともに居住水準は向上するが、少人数世帯ではおなじ世帯収入であっても、公営住宅よりも居住水準の低い世帯割合が高くなっている。

次に、世帯収入と居住水準の関係についてみていこう。図5より3時点、いずれの世帯人数でも民間の借家世帯では最低所得階層（年収200万円未満）の居住水準がもっとも低水準である。公営住宅で比較すると、グラフの形状は、最低未満の割合は世帯収入の上昇とU字型の関係に、誘導以上は逆U字型、または3人以上の世帯人員数では高所得階層で高い居住水準を示す形状を描くが、いずれも最低所得階層の居住水準が他の所得階層よりも低水準となっている。公営住宅において、高所得層が低廉な家賃負担を優先して、狭い住居に居住している可能性が推測できるが、なぜ最低所得階層の世帯の居住水準が低水準であるのか、家賃負担を抑えるために基準よりも狭い面積の住宅に応募している可能性も考えられるが、詳細な分析は今後の検討課題としたい。

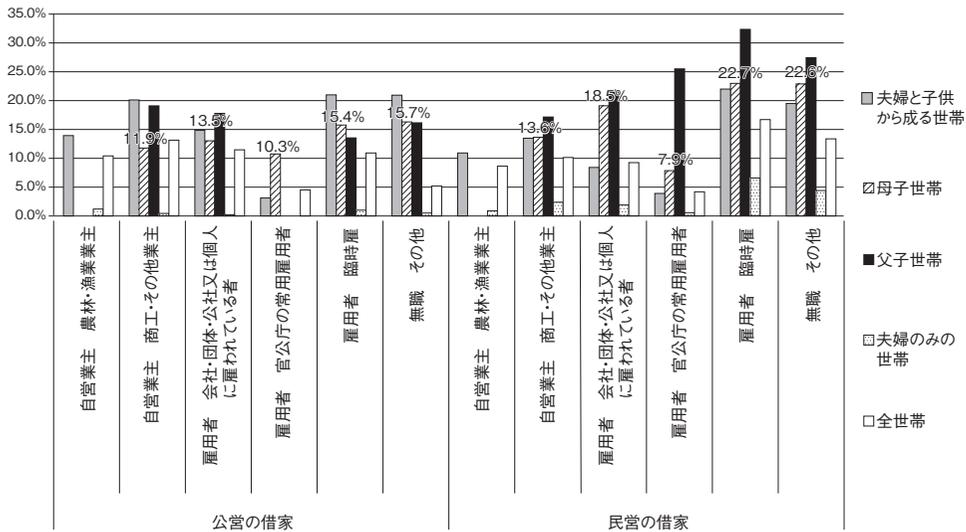
これらのことから、「公営住宅は民間市場で最低居住水準以上の住宅を確保できない世帯に住宅を提供する」ことが目的とされているが、最低所得階層、世帯人数が4人以上の世帯になると、低廉な家賃は実現できても居住水準の確保はできない公営住宅施策の限界がみえてくる。表4に示すように、公営と民営の借家の世帯人員別の1世帯あたりの畳数を比較すると、民営の借家の場合は、全体として居住室は狭いながら世帯人数が1人増加するごとに2畳程度の畳数の増加がみられるが、公営の借家は世帯人員が3人以上になると、ほとんど変化がない。つまり、公営住宅は公営住宅等整備基準（国土交通省令）で一戸の床面積の合計が25㎡以上と定められているが、提供できる住戸のバリエーションが少なく、単身世帯では広すぎる物件となり、3人以上の世帯には十分な居住面積を提供できていないという状況がわかる。

表4 世帯人数、住宅の所有関係別 1世帯あたりの居住室の平均畳数（単位：畳）

| 世帯人数 | | 1人 | 2人 | 3人 | 4人 | 5人 |
|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2008年 | 持ち家 | 33.60 | 39.23 | 41.68 | 42.91 | 48.57 |
| | 公営の借家 | 17.99 | 19.84 | 21.08 | 22.16 | 22.72 |
| | 民営の借家（非木造） | 13.89 | 21.63 | 24.50 | 27.30 | 29.34 |
| | 民営の借家（木造） | 11.99 | 20.21 | 22.40 | 24.39 | 25.33 |
| 2003年 | 持ち家 | 32.62 | 38.61 | 41.15 | 42.54 | 48.49 |
| | 公営の借家 | 17.32 | 19.34 | 20.65 | 21.60 | 21.93 |
| | 民営の借家（非木造） | 18.51 | 20.38 | 23.25 | 25.69 | 28.90 |
| | 民営の借家（木造） | 11.87 | 20.37 | 22.31 | 24.34 | 25.61 |
| 1998年 | 持ち家 | 31.32 | 37.36 | 39.92 | 41.11 | 46.99 |
| | 公営の借家 | 16.63 | 18.55 | 19.71 | 20.51 | 20.91 |
| | 民営借家（木造・設備専用） | 12.44 | 19.00 | 21.48 | 23.65 | 26.33 |
| | 民営借家（木造・設備共用） | 6.57 | 9.74 | 13.72 | 15.65 | 14.90 |
| | 民営借家（非木造） | 11.27 | 19.84 | 21.70 | 23.44 | 24.84 |

出典：総務省統計局「住宅・土地統計調査」（各年，e-stat）より作成。

公営住宅における世帯人員と住宅規模のミスマッチはすでに多くの自治体で問題視されているが、最新調査年の2008年時点でもその問題は解消できていない。新規建設がほとんどなくなっている公営住宅で、入居者間での居住室の転換やファミリー向けの広い物件を用意することは容易なことではない。さらに、日本では坪あたりの賃料は一戸あたりの面積が狭いほど高い傾向があり、民間の市場では貸し主はファミリー向け物件よりも単身者向け物件の建設を志向する傾向があり、民間賃貸住宅の空き家も狭い物件に集中している（国土交通省「平成21年空家実態調査」）。



注1：子供とは、18歳未満をさし、全世帯とは記載された世帯類型も含めた全世帯をあらわす。
 注2：母子世帯、父子世帯とも、女親あるいは男親と18歳未満の子供のみから成る世帯をさす。
 注3：自営業 農林・漁業業主（母子、父子世帯）と雇用者 官公庁の常用労働者（父子世帯）は、標本数がさきわめて少ないため、掲載していない。

図4 家計を支える者の従業上の地位・世帯類型別 最低居住水準未達の世帯割合
 （世帯年収400万円未満，2003年）

図4は、公営の借家と民営の借家の入居者層がほぼ重なる、世帯年収400万円未満の世帯のうち、主な世帯類型別に最低居住水準未達の割合を掲載している。グラフ中の%の数値は、母子世帯の最低居住水準未達の世帯割合をあらわしている。先にみたように、公営の借家居住世帯に比べ、民営の借家世帯の最低未達の世帯割合は相対的に高くなっている。民営の借家世帯について世帯類型別にみると、母子世帯と父子世帯で最低未達の世帯割合が高い。また、家計を支える者の従業上の地位で比較すると、臨時雇いや無職・その他など経済的に不安定な職業に従事している世帯で最低未達の世帯割合が高いことが分かる。前者の理由としては、ひとり親世帯の入居を不可とする家主の存在²⁰や二人親世帯に比べ大人の人数が少ないひとり親世帯では、相対的に狭い面積でも居住可能と考え、家賃を節約して家計支出を他の消費支出に振り向けている可能性も考えられる。後者は流動性制約の可能性が高いと思われる。

²⁰ (財)日本賃貸住宅協会「民間賃貸住宅の管理状況調査」(平成18年度)によれば、管理を委託している家主の約16%が入居者を限定している。もっとも多いのが外国人(11.6%)で、次が単身高齢者(8.4%)、高齢者のみの世帯(7.1%)、障がい者(3.1%)、子供のいる世帯(1.9%)、ひとり親世帯(1.1%)と続く。

(3) 最低居住水準未満の住宅の住環境

この最低居住水準は「広さ」だけの指標で見ているが、最低居住水準未満の世帯は他にも様々な不利益を抱えている。いずれも1993年、1998年をみの調査項目²¹であるが、表5からは最低未満の世帯では1日に1時間未満しか日照がない世帯が7～8%もあり、1998年の公営の住宅と民営の借家世帯を比較すると、民営の借家居住世帯は全世界帯平均よりも日照時間が短い世帯が多く、最低未満の世帯では1時間未満の日照時間の世帯が9.6%もいる。一方、公営の借家はおなじ最低未満の世帯でも、公営住宅等整備基準7条で「良好な居住環境を確保するために必要な日照を確保する」と規定されているため、日照時間では民営の借家に比べ、優位な立地にあることがわかる。

表5 居住水準別 1日の日照時間の分布

| | | 1時間未満 | 1～3時間未満 | 3～5時間未満 | 5時間以上 |
|------------------|------------------|-------|---------|---------|-------|
| 1993年 | 最低居住水準未満 | 7.9% | 20.2% | 28.3% | 43.6% |
| | 都市居住型誘導水準以上・設備あり | 1.8% | 10.8% | 27.0% | 60.4% |
| | 一般居住型誘導水準以上・設備あり | 1.0% | 6.8% | 17.7% | 74.5% |
| 1998年 | 最低居住水準未満 | 7.3% | 18.0% | 28.5% | 46.3% |
| | 都市居住型誘導水準以上・設備あり | 1.8% | 8.9% | 24.7% | 64.6% |
| | 一般居住型誘導水準以上・設備あり | 1.5% | 6.8% | 18.1% | 73.5% |
| 1998年 (公営の住宅) | 最低居住水準未満 | 2.1% | 12.3% | 29.3% | 56.3% |
| | 都市居住型誘導水準以上・設備あり | 1.8% | 10.7% | 27.9% | 59.5% |
| | 一般居住型誘導水準以上・設備あり | 0.4% | 3.2% | 16.7% | 79.6% |
| 1998 (民営の借家) | 最低居住水準未満 | 9.6% | 20.8% | 29.1% | 40.5% |
| | 都市居住型誘導水準以上・設備あり | 2.2% | 9.6% | 25.2% | 62.9% |
| | 一般居住型誘導水準以上・設備あり | 2.9% | 10.7% | 22.7% | 63.8% |

注：Pearson のカイ二乗検定によって、1%以下で棄却され、独立でないことが分かった。

また、表6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未満の住宅で高い。腐朽・破損の程度は、建物の老朽化と密接な関係にあるため、面積の狭い住居は老朽化という不利益もまたあることが分かる。なお、表には掲載していないが、「危険又は修理不能」の住宅の割合は、公営住宅では一般居住型誘導水準未満世帯で1.7%、民営の借家では最低居住水準未満と、一般居住型誘導水準以上・設備なし世帯でそれぞれ1.6%であった。

²¹ 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。

表6 住宅の所有・居住水準別「大修理を要する」または「危険又は修理不能」の住宅の割合

| | 1993年 | 1998年 | 公営の借家 (98年) | 民営の借家 (98年) |
|------------------|-------|-------|----------------|----------------|
| 最低居住水準未滿 | 11.4% | 15.2% | 14.1% | 15.4% |
| 都市居住型誘導水準未滿 | 4.4% | 6.0% | 6.0% | 6.0% |
| 都市居住型誘導水準以上・設備なし | 4.1% | 11.2% | 13.4% | 11.0% |
| 都市居住型誘導水準以上・設備あり | 1.4% | 2.6% | 3.7% | 2.3% |
| 一般居住型誘導水準未滿 | 6.3% | 17.4% | 20.6% | 16.7% |
| 一般居住型誘導水準以上・設備なし | 6.2% | 16.6% | 11.1% | 17.0% |
| 一般居住型誘導水準以上・設備あり | 2.2% | 9.2% | 6.2% | 9.4% |
| 合計 | 5.4% | 8.7% | 9.2% | 8.6% |

注：Pearson のカイ二乗検定によって、1% 以下で棄却され、独立でないことが分かった。

(4) 家賃負担の現状

図5は、公営の借家と民営の借家の1か月の家賃・間代を世帯人員、居住水準、世帯年収（1000万円以下）を等しくした条件で、1993～2003年の3時点の家賃・間代（管理費・共益費は含まない）の1か月の平均額をあらわしている。1993年から2003年の間には、1996年の公営住宅法改正による家賃制度の変更がある。同法の改正によって、原価（地価を含む）をもとにした家賃額から地方公共団体が減額する方式から入居者の収入と住宅の便益に応じた「応能応益家賃方式」に転換され、収入超過者への割り増し賃料の上限を近傍同種の家賃とすることや収入超過者（収入分位50%以上）の収入に応じて一定額の賃料を課することが法令上の義務とされた。制度変更の影響を分析するには、収入超過者のうち、法改正によって公営住宅の家賃に魅力を感じていない世帯はすでに退去し、まだ便益があると判断した者だけが公営住宅に居住し続けていることや、各住居の間取りや利便性などの詳細な情報は得られないという限界も考慮しなければならない。

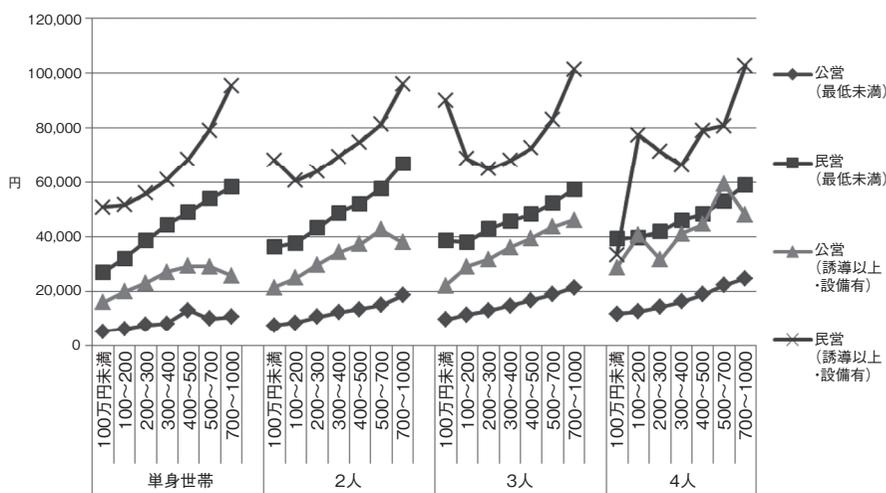
この図5からわかることを3点みていこう。1点目は、ほぼすべての年において、世帯人員数、世帯年収でも1か月の平均家賃・間代は、公営の借家の最低未滿世帯がもっとも低く、次に公営の借家の誘導以上世帯、民間の借家の最低未滿世帯、誘導以上世帯の順で高額になっていく。つまり、ほとんどの世帯人員のケースで、最低未滿の民営の借家に居住する世帯の家賃・間代よりも、公営の借家に居住する誘導以上の家賃・間代の方が安くなっている。さらに図からはわかりにくいのが、この2つの家賃差は相対的に低所得層の方が大きい傾向がある。先述した通り、世帯人数が少ない世帯では、公営の借家世帯の方が民営の借家世帯よりも、良好な居住水準を確保できている。結果として、単身や2人世帯などの世帯人数の少ない場合、公営の借家世帯は民営の借家世帯よりも、居住水準と家賃負担という両方の点で優遇されており、横の公平性が確保できていない。

2点目に、公営住宅の家賃制度の法改正の影響をみていこう。1998年以降、公営の借家に居住する世帯年収500万円以上の世帯では、誘導以上の家賃が上昇している。もちろん、この間、民営の借家世帯の家賃・間代も上昇してはいるが、公営の借家（誘導以上）と民営借家（最低未滿）の家賃差は世帯年収の上昇とともに接近しており、2003年には世帯人数3人、4人世帯では一部逆転もみられるようになった。これは、先述した割り増し賃料制度を導入した法改正の影響と考えられる。

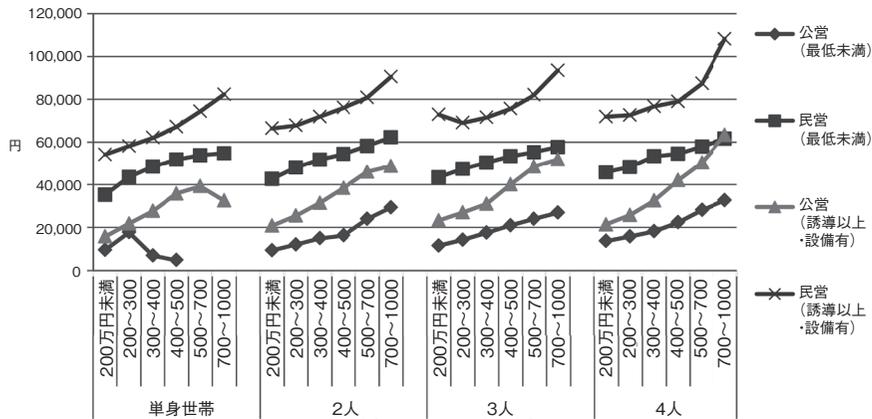
最後に、より詳細は分析が必要であるが、公営の借家に居住する単身世帯の家賃・間代（誘導以上）が、ある世帯年収以上から低下傾向を示す動きをしていることである。先述した通り、公営の借家に居住する単身世帯はそのほとんどが誘導以上の居住水準である。

問題はこうした低廉な家賃の恩恵が、公営の借家に入居できた者に限定されていることである。先述したように、低所得者ほど公営と民営の借家世帯の家賃差額が大きくなっているが、2003年の世帯年収200万円未滿の世帯では、民営の借家居住世帯数は公営の借家居住世帯の3.8倍になっている。特に公営住宅の入居が制限される単身世帯で比較すると、その差は約7倍にもなる。現行制度の規模係数は世帯人員にかかわらず一律65㎡（分析時の設定は70㎡）とされているが、世帯人数に応じた居住水準を規模係数の基準に使用すれば、世帯人員数が小さい世帯間において、収入超過者や高額所得者に該当する公営借家と民営借家の世帯間の家賃差はより小さくなるだろう。

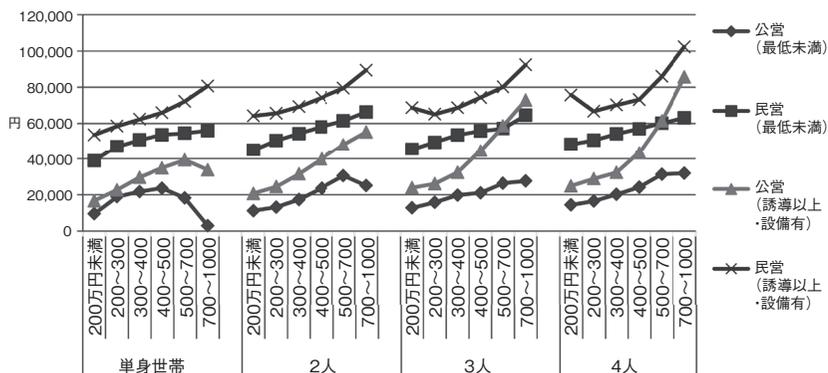
(1993年)



(1998年)



(2003年)



注1：公営の借家世帯の標本数には注意を要する。1993年については、単身世帯（最低未滿）の年収400万円以上、4人以上世帯（誘導以上）、1998年では単身世帯（最低未滿）の年収300万円以上、2003年では単身世帯（最低未滿）で年収300万円以上、2人世帯（最低未滿）の700万円以上で標本数が極端に少ないため、比較には注意を要する。

注2：分散分析の結果、1%水準で有意差が認められた。

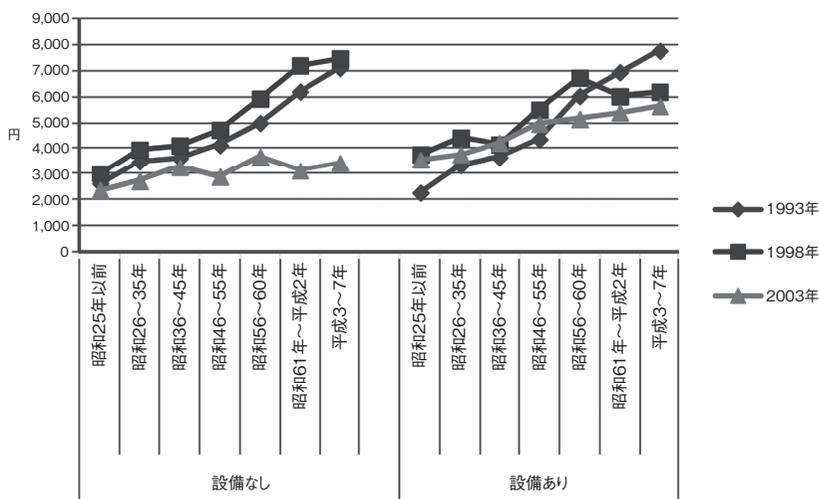
図5 公営の借家・民営の借家別 世帯人員・世帯年収階級別1か月の平均家賃・間代

公営住宅制度の恩恵は居住世帯に限られており、抽選による選別を主とした現物給付による住宅政策は公平性の点で課題が多い。より広範に低所得者世帯を支援するためには、これまで以上に公営住宅を建設するか、あるいは収入超過者・高額所得者の明け渡しを促進し、民間借家に居住する世帯との入れ替えを行うか、民間の借家に居住する世帯に対する家賃補助導入などを考慮する必要がある。しかし、公共事業関係費の減額や1996年の公営住宅法の改正による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）廃止の影響を受

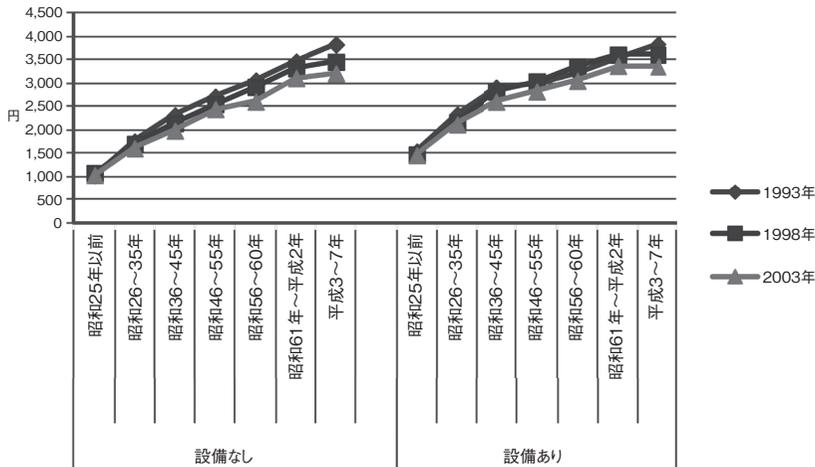
け、自治体による新規公営住宅建設は減少している。1996年の公営住宅法改正で、民間の借家を借り上げる借り上げ公営住宅制度が導入されたが、国の補助が共用部分／共同施設部分に限定されることや、借り上げ期間終了後の転居先の確保などの問題などがあり、借り上げ公営住宅の整備はほとんど進んでいない。

図6は、民営借家における最低居住水準未滿、誘導居住水準以上の住宅を設備の有無別に家賃・間代（月額）の平均額を畳数で除した結果である。通常、家賃水準は建築してからの年月を経るほど低下する。しかし、最低居住水準未滿・設備ありの住宅に限定すると、新耐震基準をクリアしていない昭和55年以前に建築された住宅については、むしろ家賃水準は下げ止まりしている。この結果だけで判断するのは早計であるが、再開発等で供給量が少なくなった「古くとも設備はある」という住宅の希少価値が増したとも考えられる。とはいえ、低所得者向けの老朽化した住宅の貸し主は、「アマチュア的な零細家主」（平山 2009 p.248）で、住宅修繕の投資インセンティブは働かない。こうした低所得者向けの民営の借家の供給数は、再開発等により今後も減少していく。反対に、誘導居住水準以上の住宅の家賃水準は、新築物件でやや低下傾向はあるが、大きな変化はみられない。

(最低居住水準未滿の住宅)



(誘導居住水準以上の住宅)



注：2003年の最低居住水準未満・設備なしの住宅については、建築年が新しいものは標本数が少ないことに注意が必要である。

図6 民営の借家における居住水準・建築年別の家賃・間代(月額:畳1畳あたり)の平均額の推移

5. 住宅手当導入の効果

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額を比較したが、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。(財)日本住宅総合センター(2002)は、日本の公共住宅の家賃は原価主義を採用しているため、借家市場の需給をまったく反映していない家賃水準になっているとする。その結果、民営と借家の家賃ギャップが拡大し続ければ、民間借家市場がクラウドディング・アウトされると指摘する。民業を圧迫しない低所得者のための住宅支援の方法として、居住形態を問わずに家賃を補助する住宅手当(家賃補助)の導入が考えられる。

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たが、生活保護との関係、財政負担、適正な運営のための事務処理体制、受給者の自助努力を促す方策のあり方など整理すべき課題が多いとされ、住宅手当(家賃補助)はまだ導入されていない。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(内田(2004)、八

田（2005）、大竹（2005）、園田（2005）など）。逆に山崎（2001）は家賃補助より所得補助を重視し、住田（2003）、本間（2004）、浅見（2005）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。

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、民間借家居住者を対象とする。また、世帯の家計を支える者の従業常の地位から、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7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²²については、職業分布が分からないため、無職者分として差し引くと、約181万世帯となる。注意しなければならないのは、公社・公団住宅の18%、民営の借家世帯の22%が世帯年収もしくは世帯の家計を支える者の従業上の地位を回答しておらず、これらすべてが対象者から脱落していること、寮や寄宿舎などに居住する準世帯は除いた数字であること、2003年以降の所得格差の拡大傾向を考慮すると、この数字は過小推計の可能性は否めない。

表7 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% |

²² 厚生労働省「平成15年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。

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、居住地による家賃水準の差を考慮するため、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13,000円以内、3級地は月額8,000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1,998億円となった。先述したとおり、世帯収入等が不詳のため分析から除外した世帯2割が分析対象者と均等な標本分布と仮定すれば、単純計算で2割程度費用は上昇し、所要額は2,400億円となる。

表8は、住宅手当支給前後の世帯年収(階級値)に占める家賃・間代の割合をあらわしている。シュワープの法則²³が示すように、「現在」で比較すると、公営住宅を除くと、低所得層ほど家賃負担の割合は大きくなり、第1・十分位では50%を超えている。家賃負担について政策的な目安があるわけではないが、第3期住宅建設五箇年計画(1976～1980年)で示された家賃負担限度率(第2・五分位の世帯人数4人世帯で18%、最高でも第5・五分位の単身世帯の23.3%)や「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)における中堅所得者等の家賃支出の目安とされた収入のおおむね20%程度という数値に比べてもきわめて高い。家賃負担の割合は、第2・十分位になると大幅に減少する。そのため、本推計では住宅手当の支給対象者を第1・十分位とした。

手当受給後の数字を比較すると(該当者がいない分位は掲載していない)、おおよそ10%ポイント程度家賃負担が軽減することになるが、それでも4割を超える高い水準となっている。

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、本推計は住宅に居住している普通世帯に限っているため、住宅喪失者などが対象者に含まれていないこと、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、対象者がかなり過小推計になっていることである。もう一つは世帯年収を階級値で計算したため、世帯年収200万円未満世帯の実際の所得分布とは乖離している恐れである。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る可能性や社会全体の家賃の上昇の可能性も考慮していない²⁴。

²³ 低所得世帯ほど、家計支出に占める住宅費支出割合が多いという法則。谷(1978)は消費支出に占める住宅費支出とエンゲル係数の相関を調査しているが、両者には正の相関があるものの、ある局面から住宅費支出割合の屈曲点があり、それ以降は住宅費支出割合が急減することを見いだしている。世帯人数が多い世帯では、食費を切り詰めるのは限界があるため、エンゲル係数は増加するが、住宅費を含めた他の支出を抑制するのではないかと推測している。

²⁴ アメリカの家賃補助政策は受給までの長い待ち時間など、課題が多い(岡田 2005, 海老塚 2011)。中川(2003)は、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している。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。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という。

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。

表8 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家賃・間代の割合(2003年ベース)

(単位：%)

| | 住宅の所有の関係 | 現在 | 手当 支給後 | 手当 支給後 (学生除 く) | | 住宅の所有の関係 | 現在 |
|--------|----------|------|-----------|-------------------------|---------|----------|------|
| 第1・十分位 | 公営の借家 | 18.4 | 18.4 | 18.4 | 第6・十分位 | 公営の借家 | 8.7 |
| | 公団・公社の借家 | 52.6 | 40.6 | 40.6 | | 公団・公社の借家 | 15.1 |
| | 民営借家 | 55.3 | 47.4 | 45.4 | | 民営借家 | 16.8 |
| | 合計 | 47.4 | 41.0 | 38.4 | | 合計 | 14.3 |
| 第2・十分位 | 公営の借家 | 10.2 | | | 第7・十分位 | 公営の借家 | 8.5 |
| | 公団・公社の借家 | 22.2 | | | | 公団・公社の借家 | 16.1 |
| | 民営借家 | 26.9 | | | | 民営借家 | 17.8 |
| | 合計 | 21.0 | | | | 合計 | 15.6 |
| 第3・十分位 | 公営の借家 | 9.6 | | | 第8・十分位 | 公営の借家 | 7.8 |
| | 公団・公社の借家 | 21.9 | | | | 公団・公社の借家 | 13.9 |
| | 民営借家 | 25.2 | | | | 民営借家 | 14.7 |
| | 合計 | 20.5 | | | | 合計 | 12.8 |
| 第4・十分位 | 公営の借家 | 8.9 | | | 第9・十分位 | 公営の借家 | 6.7 |
| | 公団・公社の借家 | 18.2 | | | | 公団・公社の借家 | 12.4 |
| | 民営借家 | 20.1 | | | | 民営借家 | 12.3 |
| | 合計 | 17.2 | | | | 合計 | 10.7 |
| 第5・十分位 | 公営の借家 | 9.4 | | | 第10・十分位 | 公営の借家 | 3.5 |
| | 公団・公社の借家 | 24.3 | | | | 公団・公社の借家 | 10.5 |
| | 民営借家 | 24.6 | | | | 民営借家 | 9.5 |
| | 合計 | 22.4 | | | | 合計 | 7.8 |
| | | | | | 合計 | 公営の借家 | 13.2 |
| | | | | | | 公団・公社の借家 | 23.9 |
| | | | | | | 民営借家 | 29.6 |
| | | | | | | 合計 | 25.1 |

6. おわりに

以上、総務省統計局「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4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が、民間・公営借家ともに最低所得階層の居住水準がもっとも低水準である。十分な広さをもったファミリー

一向け物件は民間の借家、公営の借家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国・自治体による支援が必要である。

③ 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、最低居住水準未満の住宅で家賃・間代額の差が大きい。居住水準の上昇とともに、家賃が上昇するのは公営、民営の借家ともに共通しているが、民営の借家世帯の最低居住水準未満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ほとんどの場合、高額である。

④ 世帯人数が少ない場合、公営住宅制度は居住水準が良好な低廉な家賃の住宅を供給できているが民営借家世帯の支援が取り残されている。公営住宅の供給増は難しく、居住形態を問わない住宅手当（家賃補助）の導入が必要である。

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の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、これまでの広さを重視した居住水準ではなく、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・統計指標の作成も今後の課題となろう。

(成蹊大学経済学部教授)

<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, pp.3-7

阿部彩 (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

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

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 (1999) 「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』第34号, pp.17-23

—— (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

海老塚良吉 (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

- 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
- 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」
- 葛西リサ (2007) 「母子世帯の居住水準と住居費の状況—大阪府及び大阪市の事例調査を中心として」『都市住宅学』59号, pp.15-20
- (2010) 「鳥取県と大阪府, 大阪市の母子世帯の住宅事情に関する研究—住宅所有関係, 最低居住水準達成率, 住居費負担の状況」『日本建築学会計画系論文集』第75巻, 第652号, pp.1533-1540
- 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
- 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
- 小林綏枝・大本圭野 (1996) 「家賃の原理と政策」早川和男・横田清編『講座現代居住4—居住と法・政治・経済』東京大学出版会, pp.169-200
- 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
- 住本靖・井浦義典・喜多功彦・松平健輔 (2012) 『逐条解説—公営住宅法改訂版』ぎょうせい
- 住田昌二 (2007) 『マルチハウジング論』ミネルヴァ書房
- 園田真理子 (2005) 「権利としての公営住宅」, 『住宅』, 54巻9号, pp.47-48
- 谷重雄 (1978) 『住宅問題入門—住宅水準へのアプローチ』日経新書
- 刀根令子・浅見泰司 (2006) 「住み替え前後の住宅の改善度比較による住環境要素の選好階層構造—2003年住宅需要実態調査を用いた分析—」『日本建築学会計画系論文集』第608号, pp.111-118
- 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
- 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
- (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—』日本住宅総合センター
- (2002) 『住居費の国際比較』同センター

- 早川和男 (1990) 「住居基準の国際比較」 社会保障研究所編 『住宅政策と社会保障』 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, pp.3-5
- 阪東美智子 (2006) 「生活保護被保護世帯・低所得世帯の住宅状況と居住水準—大阪市西成区の高齢費保護世帯調査を通して—」 『日本建築学会学術講演梗概集』 F-1分冊 pp.1111-1112
- 平山洋介 (2008) 『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
—— (2011) 『都市の条件 住まい, 人生, 社会持続』 NTT出版
- 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.185-195
- 丸山桂 (2012) 「居住水準を用いた低所得者向け住宅政策の分析」 『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対する調査研究 平成23年度総括・分担研究報告書』
- 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