

公営住宅政策と生活保護政策の統合に関する研究 —新制度導入に伴う自治体財政への影響の検証—

The Integration of the Public Housing Policy into the Public Assistant Policy
- Verification of Effect on Local Autonomous Finance by Introduction of New System -

○切原舞子*1、小林秀樹*2

KIRIHARA Maiko, KOBAYASHI Hideki

This study proposed that housing policy for low-income people is integrated into the public assistant policy that provides rent allowance. This paper showed the organization of the new system and verified effect on finance using data of A-city in local government. Although we found out the immediate improvement of finance can't be anticipated, realization of social mix can be expected and therefore, it was considered worthy to study adoption of the new system. This system is effective in the expansion of safety net by utilizing private vacant house. With the advancement of its stock management and the dissolution of temporary subsidy for dwellers leaving from the present public housing, we found out that the local autonomous finance will be better.

キーワード：住宅政策、低家賃住宅、所得階層のミックス、セーフティネット、民間住宅ストック利用
Keywords: Housing Policy, Low-Rent Housing, Social Mix, Safety Net, Existing Stock Utilization

1. 研究の背景と目的

本研究は、近年セーフティネットとしての役割が強まる公営住宅政策を、住宅の直接供給という形から、家賃補助による住宅扶助の形をとる生活保護政策へ統合する事を提案するものである。加えてその実現可能性を、自治体財政への検証を通して考察する事を目的としている。

1951年の制定当時、公営住宅は収入分位の82%を対象としていたが、そのカバー率は徐々に引き下げられ、現在では25%に絞られている^{※1}。そして2007年、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律により、公営住宅はセーフティネットの中核に位置づけられ、「真に住宅に困窮する世帯の入居を促進する」ため^{※2}、収入基準の引き下げ等により、さらなる対象者の絞り込みが進んでいる。

つまり、不燃住宅の先導役としての歴史的役割には終止符がうたれ、もっぱら低所得者向け福祉住宅としての役割を強めた公営住宅は、生活保護政策に接近しており、その再整理が求められているといえる。

ただしその実情は、大都市圏と地方とで異なる事が指摘されている^{※3}。例えば、その応募倍率には大きなひらきがあり、全国値9.6倍に対し、東京圏（東京、神奈川、埼玉、千葉）では20.4倍の高倍率である^{※4}。空室も目立つと言われる地方都市では、過疎対策やまち中居住対策として公営住宅を活用する試みがあり、福祉住宅の性格に限定することは適切ではない。一方、首都圏では多様な民間住宅ストックがあるため、公営住宅をセーフティネット、および低所得者向け福祉住宅の役割に限定していく事が適切な場合が多いと考えられる。

しかしながら、対象者の絞り込みは、高齢者や障害者、低所得者、母子家庭等の社会的弱者が、公営住宅へ集中して居住する状況を加速させ、その地域の荒廃や社会的差別を助長する事が指摘されている^{※5}。

また、大都市での高倍率を背景として、同程度の世帯収入でありながら、公営住宅に入居できた世帯と入居できなかった世帯間の家賃負担の不公平の存在^{※1}という課題も、未解決である。

*1 千葉大学工学部、非常勤講師、博士（工学）

*2 千葉大学大学院工学研究科、教授、工博

Part-time Lecturer, Faculty of Eng., Chiba Univ., Dr. Eng.
Prof., Graduate School of Engineering, Chiba Univ., Dr. Eng.

2. 新制度の提案

2.1 新制度の方針

以上の問題を解決すべく、本研究では次の方針に基づいた新制度の導入を提案する（図1）。

・生活保護を通じた家賃補助政策の重視：低所得者の住宅対策は、生活保護政策における住宅扶助制度に集約する。ただし、子育て支援等、別の政策目的に基づく住宅対策は、各自治体の判断で別途行うものとする。

・現公営住宅の変革- 所得階層のミックス化：現公営住宅には、市場家賃の8割程度（階層ミックスにより中所得者層から敬遠されることが予想されるため一定割合減額する）の基準家賃を設定し、住戸数の半数程度（例4〜7割）は基準家賃で入居する中所得者層、残りの半数程度（例3〜6割）は、生活保護の住宅扶助を受けて入居する者、および子育て世帯等の政策目的層とする。

・民間非営利組織等の運営する低所得者向け住宅の拡大：住宅ストック^{注2)}を活用し、非営利組織等が運営する低所得者向け住宅を拡大する^{注3)}。そのために審査の上、建設・運営に係る費用への補助を出す仕組みを創設する。

2.2 新制度導入による効果

新制度導入の目的と効果を仮説として以下に示す。

・低所得者向け住宅政策の統合と社会的公平の実現：低家賃住宅という経済的恩恵は、公営住宅入居者に限定されたものであるが、新制度であれば、どこに住んでいても、住宅困窮者であれば住宅扶助（家賃補助）を受ける事ができる。また、審査の統合により、行政事務の効率化をはかることができる。

・公営住宅不足解消とセーフティネット担い手の拡大：現公営住宅の家賃収入増と住宅ストックの活用により、財政負担増なく低所得者向け住宅対策を充実できる。

・ミックスコミュニティの実現：現行制度では、公営住宅への社会的弱者の集中居住が懸念されるが、新制度であれば、所得階層のミックスによる地域コミュニティの健全な発展が期待できる。同時に、福祉施設との複合化による地域の福祉拠点化等の政策を進めやすくなる。

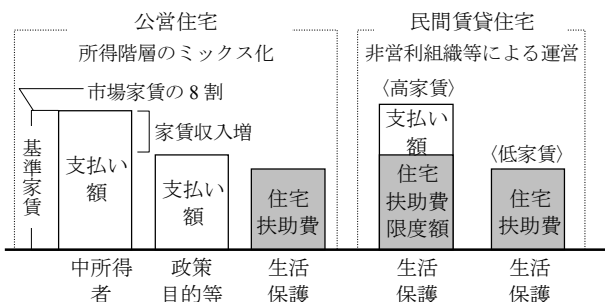


図1 新制度のしくみ

・収入超過者への対応の合理化：新制度の公営住宅では、借家契約上は基準家賃を支払う契約となるため、住宅扶助が打ちきられた場合には、基準家賃を全額自己負担、基準家賃が支払えなければ、より家賃の安い住宅に転居する事になる。つまり、借地借家法上の問題を避けつつ、収入超過者への対応が合理的になる。

本稿は、上記のうち、財政負担増なく低所得者向け住宅対策の充実が可能かどうかを検証するものである。他の仮説については今後順次検討を進める予定である。

2.3 新制度導入に伴う自治体財政への影響

現行制度に基づく公営住宅の平均家賃は、全国値で民営借家（非木造）の34.4%に留まる^{注4)}。そのため、所得階層のミックス化をはかり（図2）、中所得者からは市場家賃の8割程度の基準家賃を徴収すれば、家賃収入の増収を見込む事ができる。

新制度は、この増収分を住宅扶助費並びにNPO等の支援に充当することで、低所得者向けの住宅対策を充実することを想定している。

しかし同時に、公営住宅への中所得者層の入居に伴い退去をする溢れ出し層に対して、生活保護層と同等の家賃補助等の暫定措置を、一定期間せねばならないことが考えられる。その結果、住宅扶助費総額が、現在よりも増加する財政悪化も予測され、その検証が求められる。

3. 自治体財政への影響の検証方法

以下では首都圏にある政令指定都市A市^{注5)}が管理する市営住宅7,192戸（表1）、および市営住宅・生活保護政策に係る経費等（表2）のデータを用いて検証を行う。

A市を選定した理由は、新制度は市場家賃が一定水準以上、かつ公営住宅への需要が高い地域において有効と予測されるため、大都市圏が適切であること、および公営住宅等について詳細資料が入手できたためである。

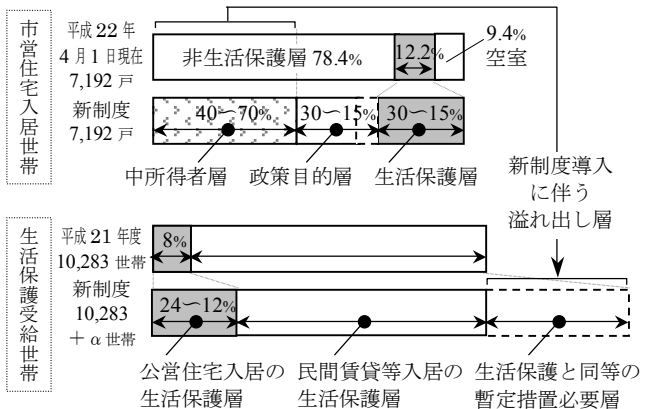


図2 A市 新制度導入に伴う世帯構成の変化

3.1 改善効果の検証方法

1) 公営住宅の所得階層ミックスの割合

市営住宅全 7,192 戸には、以下に示す 3 タイプ (小分類 4 タイプ) の階層が入居するものとし、その混合率を変数 X, Y, Z, P として検証する。

- ・中所得者層 X=40%~70%: 全 7,192 戸の 40%~70%とし、10%ずつ変動させた場合々々について検証する。
- ・政策目的層 Y (子育て) =28.5%~14.25%、Z (緊急時) =1.5%~0.75%: 全体から X を減じた残りのうち、半分を政策目的層とする。ただし、そのうち子育て世帯 Y は 95%とし、残りの 5%は罹災世帯・緊急時対応世帯 Z 用に確保しておくものとする。
- ・生活保護層 P=30%~15%: X、Y、Z を減じた残り分。

2) 所得階層別の住戸規模の割当

家賃算定に関わる住戸規模 (住戸専用面積) の割当について、中所得者層 X、および政策目的 (緊急時) 層 Z は、あらゆる家族構成に対応するため、いずれの面積台においても一定値とした (図 3)。

次に、政策目的 (子育て) 層 Y は、その世帯人員が、夫婦と子 1 人以上の 3 人以上の例が多い事が予測されるため、40 m²以上の住戸が望ましいと考え^{注6)}、40 m²以上、かつ相対的に規模が大きくなるよう、割り当てている。

これによって、20、30 m²台の住戸は、中所得層 X、政

表 1 A 市市営住宅概要 標本数 7,192 戸 (平成 22 年 4 月 1 日現在)

・団地数: 52 団地	・構造: 木造、耐火構造
・階数: 平屋~12 階建て	・室構成: 1K~4LDK
・住戸専用面積	平均値 48.6m ² 標準偏差 12.68 最小値 19.8m ² 最大値 81.1m ²
・経過年数 (平成 21 年を 0 とする)	31.8 年 11.81 0 年 57 年

表 2 A 市市営住宅・生活保護政策に係る経費等

- ・市営住宅家賃収入: ¥1,622,244,150 (平成 22 年 12 月現在)
- ・生活保護世帯数: 10,283 世帯 (平成 21 年度)
うち住宅扶助被保護人員: 9,272 人 (90.2%)
- ・生活保護費支出額: ¥23,756,307,000 (平成 21 年度)
うち住宅扶助額: ¥4,555,875,000 (19.2%)

住戸専用面積別	X 中所得者	Y 政策目的 (子育て)	Z 政策目的 (緊急時)	P 生活保護
計 N=7192	60.00	19.00	1.00	20.00
20m ² 台 633	60.00	1.00	39.00	
30m ² 台 1334	60.00	1.00	39.00	
40m ² 台 1802	60.00		22.75 1.00 16.25	
50m ² 台 1764	60.00		27.12 1.00 11.88	
60m ² 台 1513	60.00		28.90 1.00 10.10	
70m ² 台 146	60.00		28.08 1.00 10.92	

図 3 市営住宅住戸専用面積別の所得階層の割当 (X=60%)

策目的 (緊急時) 層 Z のほか、生活保護層 P に割り当てられることになる^{注7)}。これは、生活保護世帯の 75.6%が一人世帯^{注8)}である事からも、妥当であると考えられる。

3) 所得階層別の家賃 R 算定方法

・中所得者層の家賃 Rx

市場家賃 Rm は、「平成 20 年住宅・土地統計調査^{文7)}」より、延床面積別に示された A 市民営借家共同住宅 (非木造) の平均家賃 (表 3) を基に定めている^{注9)}。具体的にはこれを各々の面積台の中間値とし、そこから導きだした関数を市場家賃の算定式として用いている (図 4)。

そしてこの市場家賃 Rm の 8 割の値に、さらに築年数の新旧を考慮して、現公営住宅法の家賃算定に用いられている「経過年数係数」を乗じたものを、中所得者層の家賃 Rx として、次のように定式化した。

$$R_x = R_m \times 0.8 \times \text{経過年数係数}^{\text{注10)}$$

なお、市場家賃 Rm として用いる (表 3) の統計値から、その平均的な建築時期を 1993 年とみなし、これを経過年数の基準年として、経過年数係数を導きだしている。

・政策目的 (子育て) 層と生活保護層の家賃 Ry・Rp

ここでは、現公営住宅法と同様の算定方法を用いており、次のように定式化されている。

$$R_y = R_p = \text{家賃算定基礎額} \times \text{市町村立地係数}^{\text{注11)}$$

$$\times \text{規模係数}^{\text{注12)}$$

$$\times \text{経過年数係数}^{\text{注10)}$$

$$\times \text{利便性係数}^{\text{注13)}$$

上記のうち、家賃算定基礎額は入居世帯の政令月収に基づいて設定されているが、本研究では、次のように各所得階層の政令月収を想定している。

まず生活保護層 P については、「平成 21 年被保護者全国一斉調査^{文8)}」より、世帯人員別の月額最低生活費を参考にした^{注14)} (表 4)。この値を世帯数計で除した一世帯あたりの月額最低生活費と、世帯人員の構成比を基に、家賃算定基礎額の分布の割合を想定した (表 5)。

表 3 A 市民営借家共同住宅 (非木造) の 1 ヶ月あたり家賃

	延床面積						計
	29m ² 以下	30~49	50~69	70~99	100~149	150以上	
戸数	20,530	16,130	13,390	3,170	240	10	53,470
平均家賃	¥53,579	¥61,754	¥80,700	¥99,253	¥143,587	¥350,000	¥65,922

*「平成 20 年住宅・土地統計調査」より

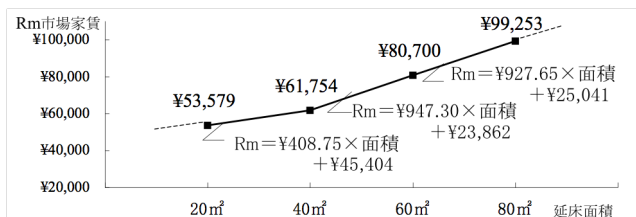


図 4 市場家賃 Rm 算定に用いる関数

次に、政策目的（子育て）層 Y については、比較的収入の多い裁量世帯以上についても、生活保護層 P に比べて相対的に多くなるように設定した^{注15)}（表 5）。

以上の政令月収の設定を、20㎡から70㎡の規模台々同様に適用した家賃算定結果は（表 6）のとおりである。

「平成 20 年住宅・土地統計調査」によれば、A 市の平均家賃は、公営借家 ¥24,508、都市再生機構・公社の借家 ¥56,421、民営借家（非木造） ¥66,117 であり、本研究での家賃設定も妥当であるといえよう^{注16)}。

4) 改善効果検証の算定式

以上の設定に基づき導きだした各所得階層からの家賃収入 Rx、Ry、Rp の合計値より、現在の市営住宅家賃収入^{注17)}を減じたものを、改善効果として求める。

$$\text{改善効果} = (Rx + Ry + Rp) - ¥1,791,093,270$$

3.2 悪化効果の検証方法

1) 住宅扶助必要層 3 タイプと住宅扶助費の算定方法

・公営住宅入居の生活保護層 P=30%～15%

$$\text{世帯数 } N_p = 7,192 \text{ (A 市市営住宅戸数)} \times P$$

・民間賃貸等入居の生活保護層 Q

$$\text{世帯数 } N_q = 10,283 \text{ (A 市生活保護世帯数)} - N_p$$

・溢れ出し層 R: 市営住宅に入居する中所得者層 X 世帯数分が、民間賃貸等入居へ溢れ出すとみなす。

$$\text{世帯数 } N_r = N_x = 7,192X \quad (X = 40\% \sim 70\%)$$

表 5 政策目的層 Y（子育て）と生活保護層 P の政令月収

収入部位	入居者の政令月収	家賃算定基礎額	Y政策目的	P生活保護
I 0-10%	¥104,000以下	¥34,500	15.0%	75.0%
本来 II 10-15	¥104,000を超え¥123,000以下	¥39,700	8.5%	5.0%
階層 III 15-20	¥123,000を超え¥139,000以下	¥45,400	8.5%	2.5%
IV 20-25	¥139,000を超え¥158,000以下	¥51,200	8.5%	2.5%
裁量 V 25-32.5	¥158,000を超え¥186,000以下	¥58,500	20.0%	3.5%
階層 VI 32.5-40	¥186,000を超え¥214,000以下	¥69,500	20.0%	3.5%
VII 40-50	¥214,000を超え¥259,000以下	¥83,400	14.5%	4.0%
VIII 50-	¥259,000を超える	¥101,200	5.0%	4.0%

表 6 所得階層別の家賃 R 算定結果

	平均値	標準偏差	最小値	最大値*
Rx 中所得者	¥51,666	9934	¥30,466	¥75,912
Ry 政策目的(子育て)	¥47,248	17183	¥19,601	¥111,987
Rp 生活保護	¥26,190	14047	¥12,007	¥113,864

* 本来階層 IV 以下の最大値は、Ry、Rp ともに ¥57,607 である

表 4 被保護世帯の世帯人員別月額最低生活費（1 級地—2）

	被保護世帯 世帯人員(1級地-2)						総数
	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上	
月額最低生活費 計	¥14,242,536,680	¥5,495,820,030	¥2,320,135,280	¥1,252,202,960	¥449,092,610	¥303,086,360	¥24,062,873,920
生活扶助	¥10,339,284,840	¥4,163,951,080	¥1,735,814,160	¥949,010,620	¥348,787,850	¥238,673,170	¥17,775,521,720
住宅扶助	¥3,816,664,220	¥1,201,695,370	¥409,596,800	¥189,862,200	¥60,489,400	¥33,289,000	¥5,711,596,990
教育扶助	¥53,300	¥38,912,490	¥75,239,120	¥56,496,130	¥21,406,860	¥19,781,900	¥211,889,800
一時扶助	¥86,534,320	¥91,261,090	¥99,485,200	¥56,834,010	¥18,408,500	¥11,342,290	¥363,865,410
世帯数 計	140,140	33,860	10,430	4,720	1,530	820	191,500
	73.2%	17.7%	5.4%	2.5%	0.8%	0.4%	100.0%
月額最低生活費/世帯数	¥101,631	¥162,310	¥222,448	¥265,297	¥293,525	¥369,618	¥125,655

* 最下段の月額最低生活費/世帯数は筆者によるもの、そのほかは「平成 21 年被保護者全国一斉調査」より

以上の 3 タイプのうち、公営住宅入居の生活保護層 P については、先に示したとおり、現公営住宅法と同様に算定した家賃を、住宅扶助費として補助するものとする。

一方、民間賃貸等入居の生活保護層 Q、および溢れ出し層 R の住宅扶助費については、生活保護法に定められている「A 市の住宅扶助上限額」に世帯数を乗じた検証（以下、悪化効果 1）と、平成 21 年度の A 市の実績に基づく「A 市の平均住宅扶助額」に世帯数を乗じた検証（以下、悪化効果 2）の 2 つの方法により算定している。

2) 住宅扶助費上限額に基づく悪化効果 1 の算定方法

A 市の世帯人員別の住宅扶助費上限額（平成 23 年度 11 月 10 日現在）は、1 人世帯 ¥45,000、2～6 人世帯 ¥59,000、7 人以上世帯 ¥71,000 と定められている。

この上限額に世帯数を乗じて住宅扶助費総額を求めるが、その世帯人員については、次のように想定した。

・民間賃貸等入居の生活保護層 Q の世帯人員

1. 全国の被保護世帯の世帯人員と世帯類型数から^{注8)}、世帯類型別の世帯人員構成比を割り出す（表 7）。
2. 次に、民間賃貸等入居の生活保護世帯数 N_q に、平成 21 年度現在の A 市の被保護世帯の世帯類型比を乗じて、世帯類型各々の世帯数を割り出す（表 8）。
3. 2 の値に、1 で導きだした世帯類型別の世帯人員の構成比の値（表 8 の墨塗り部分）を乗じて、世帯類型別の世帯人員、および各世帯人員の計を導きだす。

・溢れ出し層 R の世帯人員

「平成 20 年住宅・土地統計調査」の「A 市公営借家入居の世帯人員」からその構成比を求め、これに溢れ出し層 R の世帯数 N_r を乗じて、各世帯人員数とした（表 9）。

・住宅扶助費 R1 の算定方法

以上の手順で導きだした世帯人員をもとに、次のように算定する。以下では X=60%（P=20%）の場合を示す。

$$1 \text{ 人世帯数 } N_1 = N_{q1} (6,525) + N_{r1} (1,536) = 8,061$$

$$2 \sim 6 \text{ 人世帯数 } N_2 = N_{q2} (2,273) + N_{r2} (2,779) = 5,052$$

$$7 \text{ 人以上世帯数 } N_7 = N_{q7} (46) + N_{r7} (0) = 46$$

$$R_1 = ¥45,000 \times N_1 (8,061) = ¥362,745,000$$

$$R_2 = ¥59,000 \times N_2 (5,053) = ¥298,127,000$$

$$R_7 = ¥71,000 \times N_7 (46) = ¥3,266,000$$

$$R1 = (R_1 + R_2 + R_7) \times 12 \text{ヶ月} = ¥7,969,656,000$$

3) 平均住宅扶助額に基づく悪化効果 2 の算定方法

A市の住宅扶助支出額(表2)を、住宅扶助費受給世帯数で除し、これを1世帯あたりの年間平均住宅扶助額(¥491,358)とし、これに世帯数を乗じて次のとおり求める。以下ではX=60%(P=20%)の場合を示す。

$$Nq = 10,283 - 7192P = 8,845$$

$$Nr = 7,192X = 4,315$$

$$R2 = ¥491,358 \times (Nq + Nr) = ¥6,466,271,280$$

4) 悪化効果検証の算定式

以上の設定に基づき導き出した新制度導入後の住宅扶助費(Rp、Rq、Rr)の合計値から、現在の住宅扶助費総額(表2)を減じたものを、悪化効果として求めている。

$$\text{悪化効果1} = (Rp + R1) - ¥4,555,875,198$$

$$\text{悪化効果2} = (Rp + R2) - ¥4,555,875,198$$

4. まとめ

4.1 検証結果と考察

前章の方法により検証した結果は(表10)、(表11)、および(図5)のとおりである。

表7 生活保護被保護世帯の世帯人員と世帯類型(全国)

	世帯人員						計	
	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上		
高齢者	504,700	58,710	850	90	-	-	564,350	46.4%
	89.4	10.4	0.2	0.0			100.0	
世帯類型								
母子	-	40,550	33,050	13,660	3,460	1,370	92,090	7.6%
		44.0	35.9	14.8	3.8	1.5	100.0	
障害	331,730	59,130	15,510	5,660	2,350	1,180	415,560	34.2%
傷病者	79.8	14.2	3.7	1.4	0.6	0.3	100.0	
その他	83,840	36,960	13,440	5,490	2,960	2,150	144,840	11.9%
	57.9	25.5	9.3	3.8	2.0	1.5	100.0	
計	920,270	195,350	62,850	24,900	8,770	4,700	1,216,840	
	75.6%	16.1%	5.2%	2.0%	0.7%	0.4%	100.0%	

*「平成21年被保護者全国一斉調査」より

表8 民間賃貸等入居の生活保護層Qの世帯人員と世帯類型(X=60%)

	世帯人員						Nq 計	
	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上		
高齢者	3,472	404	6	1	-	-	3,883	43.9%
	89.4	10.4	0.2	0.0			100.0	
世帯類型								
母子	-	241	197	81	21	8	548	6.2%
		44.0	35.9	14.8	3.8	1.5	100.0	
障害	1,717	286	69	22	8	4	2,105	23.8%
傷病者	81.6	13.6	3.3	1.0	0.4	0.2	100.0	
その他	1,336	589	214	87	47	34	2,308	26.1%
	57.9	25.5	9.3	3.8	2.0	1.5	100.0	
Nq 計	6,525	1,521	486	191	76	46	8,845	
	73.8%	17.2%	5.5%	2.2%	0.9%	0.5%	100.0%	

* 墨塗り部分の値は(表7)からの固定値

表9 溢れ出し層Rの世帯人員(X=60%)

	1人	2人	3人	4人	5人	6人	Nr 計
	1,536	1,390	731	439	183	37	4,315
	35.6%	32.2%	16.9%	10.2%	4.2%	0.8%	100.0

* 構成比は「平成20年住宅・土地統計調査」より

公営住宅入居の中所得者層Xの割合に比例して家賃収入は増加するが、溢れ出し層Rや、生活保護層Qへの住宅扶助費である悪化効果がこれを上回る。

ただし、家賃補助対象者の所得の増加、またNPO等の運営による低家賃住宅の整備が進めば、暫定措置に係る費用の軽減が期待できる。そこで、溢れ出し層Xが年に5%ずつ減り、20年後には暫定措置が解消されると仮定する(ミックスコミュニティ実現には中所得層X=60%が望ましいと考え、これを初年度の値とする)。

その結果、平均住宅扶助額に基づく「悪化効果2」では3年後に、上限額に基づく「悪化効果1」であっても13年後には、改善効果額を下回る数値を示した(図6)。

表10 改善効果検証の数値内訳(単位:千円)

		X=40.00%	X=50.00%	X=60.00%	X=70.00%
中所得者	係数X Rx/年	Nx 2877	3596	4315	5034
		¥1,761,687	¥2,220,214	¥2,681,519	¥3,146,737
政策目的	係数Y Ry/年	Ny 2050	1708	1366	1025
(子育て)		¥1,146,259	¥963,471	¥779,508	¥597,062
政策目的	係数Z Rz/年	Nz 108	90	72	54
(緊急時)		¥0	¥0	¥0	¥0
生活保護	係数P Rp/年	Np 2158	1798	1438	1079
		¥669,386	¥563,169	¥455,224	¥346,567
市営住宅家賃収入	R'	¥1,791,093	¥1,791,093	¥1,791,093	¥1,791,093
改善効果	(Rx + Ry + Rp) - R'	¥1,786,239	¥1,955,761	¥2,125,158	¥2,299,273

表11 悪化効果検証の数値内訳(単位:千円)

		X=40.00%	X=50.00%	X=60.00%	X=70.00%
公営入居	係数P Rp/年	Np 2158	1798	1438	1079
生活保護		¥669,386	¥563,169	¥455,224	¥346,567
民営入居	Nq=10,283-Np	8125	8485	8845	9204
生活保護					
溢れ出し	Nr=Nx	2877	3596	4315	5034
R1住宅扶助(上限額)		¥6,616,272	¥7,292,964	¥7,969,656	¥8,646,180
R2住宅扶助(平均額)		¥5,406,019	¥5,936,096	¥6,466,173	¥6,996,250
住宅扶助費総額 R''		¥4,555,875	¥4,555,875	¥4,555,875	¥4,555,875
悪化効果1=(Rp+R1)-R''		¥2,729,783	¥3,300,258	¥3,869,005	¥4,436,872
悪化効果2=(Rp+R2)-R''		¥1,519,530	¥1,943,390	¥2,365,522	¥2,786,942

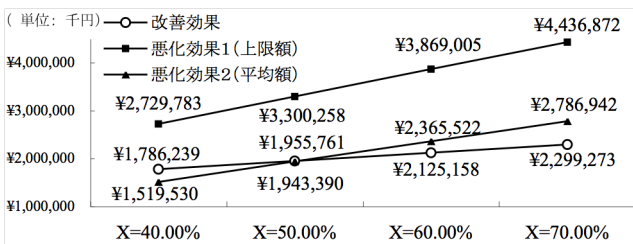


図5 改善効果と悪化効果の検証結果

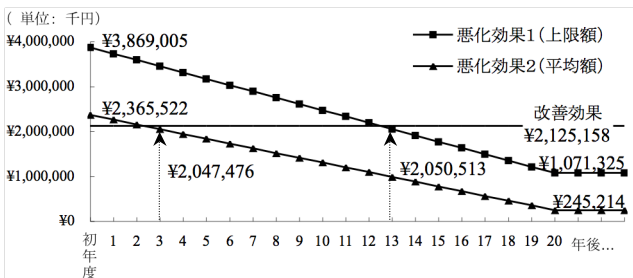


図6 暫定措置に係る費用の長期解消(初年度X=60%)

以上をふまえると、新制度の導入後、直ちに財政が改善する事は見込めないが、公営住宅からの溢れ出し層(主に生活保護層ではない現公営住宅入居者)^{注19)}への家賃補助による暫定措置が解消されれば、財政に余裕が生じる可能性が高いことが分かる。

老朽化が進むも、財政逼迫で建て替えや新規建設が難しい中、民間の空き家活用によりセーフティネットの拡充をはかる方針をとる点^{注3)}、また精査が必要ではあるが、ミックスコミュニティの実現が期待できる点に着目するならば、新制度の導入を検討する価値があるといえよう。

4.2 今後の課題

2.2 で述べた仮説を検証する他、本稿の検証結果についても下記の課題が残されている。

・ミックスコミュニティに係る効果の精査：立地や住戸規模構成等の特性をもとに、各団地別の所得階層ミックスの割合を設定し、財政効果や実現可能性を精査する。

・条件の異なる自治体での検証：市場家賃で見ると、A市以上の水準は9都市存在する^{注20)}、検証結果に影響を与えるその他の諸条件も含め、これらの差が、新制度の有効性にどう影響するのかを検証する必要がある。

・経済効果の経年変化予測：各自治体の人口推移や、公営住宅・民間賃貸のストック状況、住宅市場動向をもとに、新制度導入による長期的な経済効果を予測する。

・家賃補助対象者の審査基準と市場家賃算定法の確立：現在の日本には、最低生活費未満の世帯が、生活保護受給者数をはるかに上回る数存在しているといわれている^{注21)}。所得階層と居住水準の実態を整理した上で、住宅困窮者への扶助が適格に遂行されるための家賃補助審査基準、および家賃補助額が過不足なく支払われるための、現行制度に代わる家賃算定法^{注9)}を確立せねばならない。

注

注1) 標準的な公営住宅の施策対象層の住居費負担水準は、民間賃貸住宅(全国)では約16%~21%である一方、公営住宅では約7~8%と大きな乖離がある事が指摘されている。文2) 参考。

注2) 賃貸用住宅の空き家数(腐朽・破損なし)は全国で3,260,700戸。A市では27,200戸、うち共同住宅非木造は19,900戸であり、市営住宅数7,192戸、および生活保護世帯数10,283世帯を超えている。文7) 参考。

注3) NPO等の非営利組織によるセーフティネット住宅の供給・管理事業が拡大している。代表的研究文6)等。これら団体を支援する事で、セーフティネット住宅の拡大をはかる事が、新制度の主要方針の1つであるが、どのような団体を支援するのか、悪徳貧困ビジネスとの区別が課題である。

注4) 公営借家の1か月あたり家賃は、全国値で¥22,390であり、民営借家(非木造)¥65,099の約34.4%である。文7) 参考。

注5) 推計人口958,518人(平成24年3月31日現在)の政令指定都市である。他の政令指定都市に比べ生活保護率や高齢化率が低いため、平成21年度決済における財政力指数は、平均値を大きく上回るが、政令市移行に伴う都市基盤整備等に地方債を活用した事等により、市債残高が高い水準で推移しており、厳しい財政状況が今後も継続する見通しである。

注6) 平成23年度3月15日に閣議決定された、平成23年度から32年度までの新計画に基づく、最低居住面積水準。これによれば、2人以上の世帯

は10㎡×世帯人数+10㎡、従って3人以上世帯では、40㎡以上となる。注7) 政策効果を安全に見積もるため、同じ面積規模台の中では、負担家賃が大きい順(中所得者X>政策目的Y>生活保護P)に小規模の住戸を割り当てて、家賃を算定している。

注8) 全国の被保護世帯1,216,840のうち、世帯人員一人の例は、920,270で全体の75.6%である。文8) 参考。

注9) 公営住宅の近傍同種住戸家賃として、不動産鑑定評価基準の評価法のうち、積算法による算定が定められているが、近年これと実際の市場家賃との乖離が問題視されており、本研究でもA市の近傍同種家賃を市場家賃として用いるのは適切でないと判断した。文9)、文10) 参考。

注10) 非木造1-0.0039×経過年数、木造1-0.0087×経過年数で算出する。なお、Rxでは1993年を、Ry、Rpでは2009年を基準年としている。

注11) A市の場合は1.20を乗じている。

注12) 延床面積を65.0㎡で除した値。

注13) 通常の0.7~1.0の間をとって0.85を乗じている。

注14) 「平成21年被保護全国一斉調査」結果として公開されている月額最低生活費の最小分類値は、扶助額の基準値に関わる6区分の級値別であり、A市も含まれる「1級地—2」の値を参考にした。文8) 参考。

注15) 子育て世帯の支援を目的としたA市の特定優良賃貸住宅制度において、収入分位25~50%を対象階層としている事を考慮し、市営住宅の本来階層40.5%のほか、先の階層を54.5%と多く設定している。

注16) 本研究では、平成21年度より適用されている改正公営住宅法施行令の新家賃算定基準を採用している。改正前後で異なる数値として、市町村立地係数(1.10から1.20)、規模係数算定の基準値(70㎡から65㎡)等があり、これらを考慮すると、平成20年に実施された住宅・土地統計調査に基づく家賃と、本研究での家賃とに乖離はないと判断できる。

注17) (表2)に示す平成22年12月現在の家賃収入¥1,622,244,150を、平成22年4月現在の入居世帯数6514で除し、この値(¥249,040)に空室678戸を乗じた額¥168,849,120を先の家賃収入に加算し、これを、A市市営住宅全7192戸からの家賃収入¥1,791,093,270として設定している。

注18) 住宅扶助上限額の最高額7人以上世帯については、民間賃貸等入居の生活保護層Qの6人以上の世帯数を、これに該当させて算定している。

注19) 平成22年4月1日現在、公営住宅入居者の86.5%は非生活保護層。

注20) A市民営借家(非木造)の平均家賃¥66,117水準以上(最小¥63,597、最大¥96,701)の政令指定都市は、A市を除き9都市みられる。文7) 参考。

注21) 2007年国民生活基礎調査に基づく推計によれば、最低生活費未満の収入の世帯中、生活保護利用世帯の比率は所得のみに着目すると15.3%、資産を含めても32.1%にとどまるという推計がある。文11) 参考。

参考文献

文1) 国土交通省住宅局: 公的賃貸住宅のあり方に関する基本的方向についての論点整理—参考資料—, 2005.6.13, p1, <http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/koutekishou/3-2.pdf>, 2012.1.15 参照

文2) 国土交通省住宅局: 公営住宅法施行例等の一部改正について, 2006.8.1, 別紙3(参考資料)p4, <http://www.mlit.go.jp/pubcom/06/pubcom95/01.pdf>, 2011.5.12 参照

文3) 久保園洋一, 瀬田史彦, 矢作弘: 公営住宅の残余化に関する研究—大都市圏と地方の違いに着目して—, 日本建築学会計画系論文集, 第75巻, 第649号, pp.659-666, 2010.3

文4) 国土交通省: 平成20年度国土交通白書 第1章第1節2 住宅に関する現状と課題 図表I-1-1-17 公営住宅の応募倍率の推移, <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h20/hakusho/h21/index.html>, 2012.1.15 参照

文5) 日本住宅会議編: 格差社会の居住貧困—住宅白書2009-2010, ドメス出版, pp.103-109, 2009.10.30

文6) 米野史健, 五十嵐敦子: 民間賃貸住宅における高齢者等を対象とした居住支援の特徴と効果—特定非営利活動法人が福岡市で実施する居住支援活動の事例より, 日本建築学会計画系論文集, 第76巻, 第661号, pp.663-671, 2011.3

文7) 総務省統計局: 平成20年住宅・土地統計調査, 政府統計の総合窓口e-Stat, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001028768>, 2011.5.12 参照

文8) 厚生労働省: 平成21年被保護者全国一斉調査, 政府統計の総合窓口e-Stat, https://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020101.do?_toGL08020101_&statCode=000001041164&requestSender=search, 2011.5.12 参照

文9) 国土交通省住宅局住宅総合整備課: 既存民間住宅を活用した借上公営住宅の供給の促進に関するガイドライン(案), pp.16-17, 2009.5, <http://www.mlit.go.jp/common/000116309.pdf>, 2012.1.15 参照

文10) 巽一造, 小長谷一之, 瀬田史彦: 公営住宅政策における応能応益を反映させる家賃算定方法について—京都市を事例として—, 都市住宅学59号, pp.75-80, 2007

文11) 生活保護問題対策全国会議監修: 生活保護「改革」ここが焦点だ!, あけび書房株式会社, pp.10-11, 2011.7