



---

# 研究レポート

---

No.286 April 2007

---

---

住宅セーフティネットの再構築

主任研究員 米山 秀隆

---

富士通総研（FRI）経済研究所

## 住宅セーフティネットの再構築

主任研究員 米山秀隆

[yoneyama.hide@jp.fujitsu.com](mailto:yoneyama.hide@jp.fujitsu.com)

### 要旨

現在の住宅セーフティネットの主な仕組みとしては、公営住宅、都市再生機構賃貸住宅、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅の四つがある。施策対象者別に住宅を供給する仕組みになっているが、入居について不公平感が強い上、一部では空室も目立つなどの非効率さが目立っている。また、今後老朽化が進展していく中で、住宅セーフティネットをどのように再構築していくかが問われている。

今後については、各種公的賃貸住宅の制度を一本化し、施策対象者も共通化すべきである。具体的には、収入分位 50%以下の人が一括された公的賃貸住宅の入居資格を持つものとし、うち収入分位 25%以下の低所得者および収入分位 40%以下の子育て層・高齢者が家賃の優遇を受けられるものとする。家賃は所得に応じて上昇し、家賃優遇を受けられる上限所得で市場家賃になるように設定する。こうすることによって、ストックを有効に活用できるとともに、現状よりは入居に関する公平性を確保することが可能になる。

また、ストックの更新については、PFI など民間資金を活用して行えるもの以外は原則として行わないこととする。同時に、一定の条件を満たす民間賃貸住宅を公的賃貸住宅としても利用できるようにし、そうした条件を満たす民間賃貸住宅を増やすため、支援を行うべきである（例えば、証券化によって建設する場合には、都市再生機構等が証券の一部を購入）。こうして民間賃貸住宅市場の整備を進めていけば、将来的には住宅セーフティネットについて、直接供給に代わり、家賃補助（バウチャー）制度に移行していくことも可能になる。

## 目次

1. 問題の所在.....	1
2. 公営住宅が抱える問題.....	2
2.1 公営住宅の家賃と応募倍率 .....	2
2.2 公営住宅のその他の問題.....	6
2.3 公営住宅についてなお残る問題.....	9
3. 住宅セーフティネットの果たす役割 .....	10
3.1 他の公的賃貸住宅の現状と課題.....	10
3.2 住宅セーフティネットの種類と今後の選択 .....	13
3.3 住宅バウチャー：アメリカの事例.....	16
4. 住宅セーフティネット再構築の方向性.....	18
4.1 第一段階：公的賃貸住宅の一本化.....	18
4.2 第二段階：バウチャー制度への移行 .....	19
参考文献 .....	20

## 1. 問題の所在

日本の公的賃貸住宅の仕組みとしては、公営住宅、都市再生機構賃貸住宅（旧公団住宅）、特定優良賃貸住宅（特優賃）、高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃）などがあるが、入居について不公平感が強いこと、また、今後老朽化が進み更新が必要になってくること、さらに、施策対象者別に住宅を供給する仕組みが時代に合わなくなり一部では空室が目立つことなどにより、その機能を今後どのようにして再構築していくかが問われている。

こうした課題に応えるために、国土交通省内に設置された社会資本整備審議会住宅宅地分科会は、06年8月に「今後の公的賃貸住宅制度等のあり方に関する建議」（以下建議）を公表した（建議とは審議会が述べる意見のことで答申とは異なる）。建議では、今後の住宅セーフティネットの方向性として、住宅困窮者に住宅を提供する住宅セーフティネットのコアとしての公営住宅、公営住宅を補完する公的賃貸住宅、さらにはそれを補完する入居制限のない民間賃貸住宅という、重層的かつ柔軟な賃貸住宅の環境を整備するというイメージが示されている。

公的賃貸住宅の仕組みの見直しと併せ、民間賃貸住宅の環境を整備することによって、全体として住宅セーフティネットの枠組みを整えていくという、建議の方向性自体は悪くはない。しかし建議においては、個々の公的賃貸住宅が抱える課題に対する取り組みや、公的賃貸住宅の直接供給に代わる代替的な手段（バウチャー制度など）との比較検討、あるいは今後の公的賃貸住宅のストックの更新についてどのように対処していくのかなどについて、なお十分ではないという点で不満が残る。

本稿においては、建議では明確ではないこうした問題について分析を行うことで、より具体的かつ効果的な住宅セーフティネットの見直しの方向性について検討する。本稿の構成は以下のとおりである。2章では公営住宅が抱える問題について分析を行う。3章では公営住宅以外の他の公的賃貸住宅の抱える問題について分析を行った上で、そもそも住宅セーフティネットが果たすべき役割は何かについて再検討を行い、直接供給の代替手段についても考察を加える。最後に4章では、今後の住宅セーフティネットの再構築の方向性を示す。

## 2. 公営住宅が抱える問題

### 2.1 公営住宅の家賃と応募倍率

まず、住宅セーフティネットのコアである公営住宅の問題点について考えていく。公営住宅は、住宅に困窮する低額所得者を施策対象とした公的賃貸住宅で、原則、収入分位 25% 以下（4人世帯の場合約 510 万円以下）の層が入居対象となる。公営住宅についてはかねてから、入居資格を持ちながら入居できた人とそうでない人、また入居できた人でも、人気が高く高倍率の物件に入居できた人とそうではない低倍率の物件に入居した人との間の不公平が問題の一つとして指摘されてきた。

公営住宅の入居者を決めるに際しては、通常、希望者が募集戸数を上回るため、抽選が行われる。都営住宅の場合、人気の高い物件では応募倍率は数百倍にも達する。高倍率になるのは条件が良い物件で、条件の良くない物件は低倍率である。物件により、倍率にこうした大きな不均等が生ずるのには、家賃設定に一因があると考えられる。

家賃は、収入に応じて決められる部分（支払い能力に応じたという意味で応能部分＝家賃算定基礎額）と、立地、規模、経過年数など物件の特性によって決められる部分（物件の特性から便益を享受できるという意味で応益部分）から成り、近くの同じような物件の家賃である「近傍同種家賃」を上限として決められる。公営住宅家賃と近傍種家賃と算定式は以下の通りとなっている。

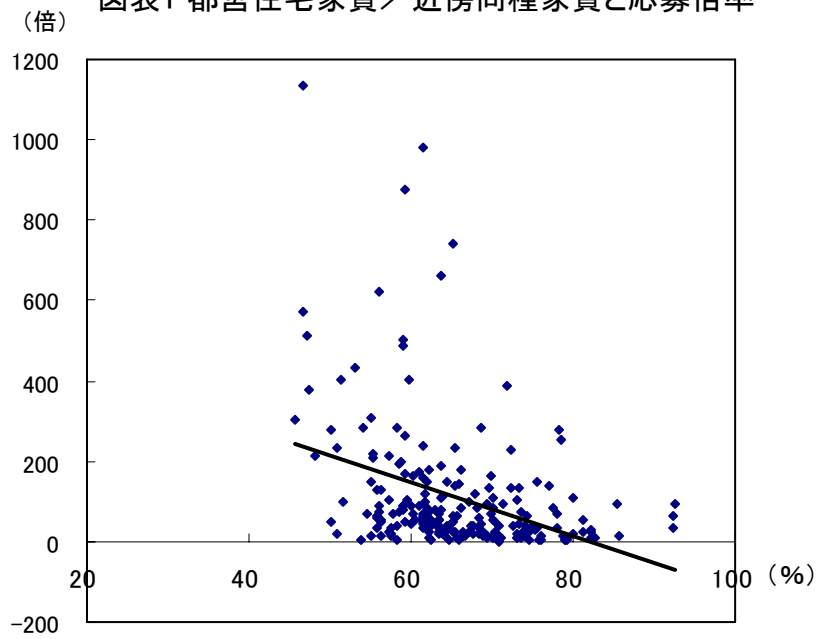
$$\text{公営住宅家賃} = \text{家賃算定基礎額} \times \text{市町村立地係数} \times \text{規模係数} \times \text{経過年数係数} \\ \times \text{利便性係数}$$

$$\text{近傍同種家賃} = (\text{基礎価格} \times \text{利回り} + \text{修繕費} + \text{管理事務費} + \text{損害保険料} + \text{公課} \\ + \text{空家等引当率}) / 12$$

以下では、2005 年 11 月に募集された都営住宅（一般募集住宅）を例にとり、応募倍率に影響を与える要因を分析し、家賃設定の問題について考察を加えていく。

まず、都営住宅家賃／近傍同種家賃と倍率の関係をみると、右肩下がり関係にあることがわかる（図表 1）。都営住宅家賃の近傍同種家賃に対する比率が低いほど、つまり、都営住宅家賃が近傍同種家賃に比べ相対的に割安であるほど、応募倍率が高いことを示している。次に、経過年数と応募倍率の関係をみると、右肩下がり関係にあることがわかる（図表 2）。すなわち、物件が新しいものであるほど、応募倍率が高いことを示している。以上から、相対的な家賃の安さや物件の新しさが高倍率をもたらしている要因になっていることが推察される。

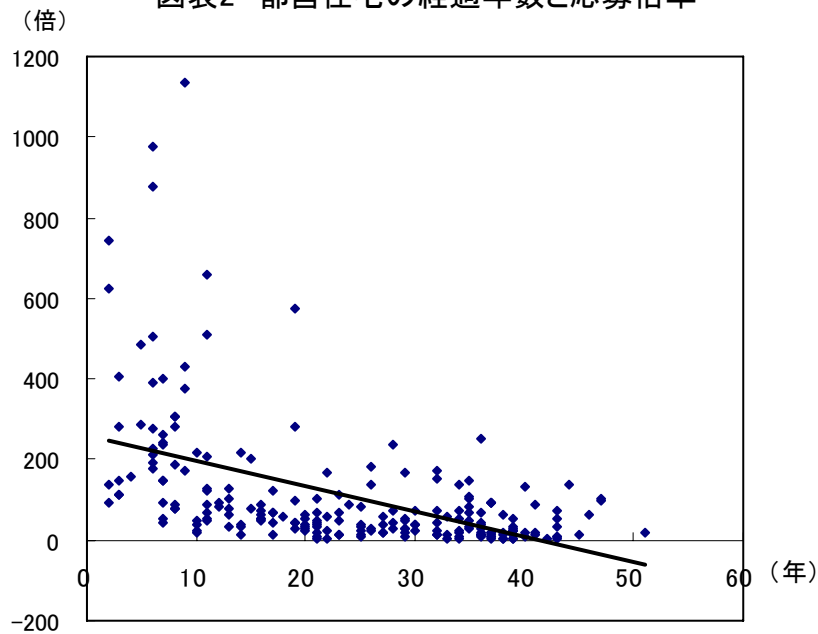
図表1 都営住宅家賃／近傍同種家賃と応募倍率



(出所) 東京都「都営住宅募集のご案内」2005年11月、東京都住宅供給公社「平成17年11月世帯向(一般募集住宅)都営住宅抽せん倍率表」2005年11月、東京都『東京都公報』2005年3月15日

(注) サンプル数216(都営住宅、2005年11月世帯向一般募集住宅)募集戸数1319

図表2 都営住宅の経過年数と応募倍率



(出所) 東京都「都営住宅募集のご案内」2005年11月、東京都住宅供給公社「平成17年11月世帯向（一般募集住宅）都営住宅抽せん倍率表」2005年11月、東京都『東京都公報』2005年3月15日

- (注) 1. サンプル数216（都営住宅、2005年11月世帯向一般募集住宅）募集戸数1319  
 2. 経過年数は築後年数またはスーパーリフォーム後の年数。スーパーリフォームとは、昭和40年代に建設された住宅について、リフォームによって新築とほぼ同様にしたもの

次に、これらの要因を含む応募倍率を説明する関数の推定を行う（図表3）。変数として用いたのは、家賃／近傍同種家賃、経過年数、区部都心部ダミー、区部南西部ダミーである。推定結果によれば、これらの変数はいずれも有意となっている。すなわち、家賃／近傍同種家賃が低いほど、経過年数が少ないほど応募倍率は高く、地域別では区部都心部の応募倍率が一番高く、次に区部南西部で、それ以外の地域はこの二つの地域に比べて応募倍率は低くなっている。この推計結果から、応募倍率に影響を与える要因として、相対的な家賃の安さ、経過年数の少なさ、立地の良さが影響していることが確認された。

図表 3 都営住宅の応募倍率の要因分析

$$\ln(\text{応募倍率}) = a_0 + a_1 \ln(\text{家賃} / \text{近傍同種家賃}) + a_2 \ln(\text{経過年数}) + a_3(\text{区部都心部ダミー}) + a_4(\text{区部南西部ダミー})$$

	推定値	t 値
定数項	11.150	5.36
$\ln(\text{家賃} / \text{近傍同種家賃})$	-1.080	-2.07
$\ln(\text{経過年数})$	-0.997	-10.85
区部都心部ダミー	1.259	5.98
区部南西部ダミー	0.593	4.04
R <sup>2</sup>	0.505	

(出所) 東京都「都営住宅募集のご案内」2005年11月、東京都住宅供給公社「平成17年11月世帯向（一般募集住宅）都営住宅抽せん倍率表」2005年11月、東京都『東京都公報』2005年3月15日

- (注) 1. サンプル数 216（都営住宅、2005年11月世帯向一般募集住宅）募集戸数 1319  
 2. 経過年数は築後年数またはスーパーリフォーム後の年数。スーパーリフォームとは、昭和40年代に建設された住宅について、リフォームによって新築とほぼ同様にしたもの  
 3. 区部都心部：千代田、中央、港、新宿、文京、台東、渋谷、豊島（千代田区のサンプルはなし）  
 4. 区部南西部：品川、目黒、大田、世田谷、中野、杉並、練馬（目黒区のサンプルはなし）

これらの変数のうち、建築されてからの経過年数や立地そのものは変えることはできないが、経過年数や立地などの条件を反映させて決める家賃は変えることができるため、家賃を調整すれば人気の高い物件の倍率をより低下させることにより、倍率を全体として均等化する方向に向かわせることが可能になる。これは、家賃のうち物件の特性から得られる便益によって支払う部分（市町村立地係数×規模係数×経過年数係数×利便性係数）、すなわち応益部分についてより高くなるように調整することによって、ある程度は実現できるはずである。応益部分がより高くなる家賃設定を行えば、条件の良い物件ほど、より多くの家賃負担を負わなければならないことになる。

しかしこれには限度がある。現行の仕組みでは、収入分位が上限の場合でも、家賃は近傍同種家賃の水準とはならないからである（入居後に収入が上限を超えた場合は、段階的に近傍同種家賃に引き上げられていく）。しかも、近傍同種家賃の水準は市場家賃より低い水準となっている（内田（2004）によれば、市場家賃の8割程度の水準）。収入分位の上限で家賃が市場家賃の水準と同じになるという仕組みであれば、上限家賃ないしそれに近い水準の家賃を支払わなければならない人は、少なくとも家賃面で公営住宅に入居するメリットはなくなるため、入居を希望しなくなり、それだけ倍率は下がるはずである。しかし、そうした仕組みになっていないことが、家賃面で公営住宅に入居することのメリットを大



きなものになっている。

このように、家賃の応益部分を高め、条件の良い物件について、従来より家賃を高めたとしても、現状では家賃の上限が市場家賃より低く設定されているため、公営住宅に入居することのメリットはなお残ることになる。したがって、現行の枠内での家賃設定の調整では、条件の良い物件ほど倍率が高水準になる状況をそれほど改善できないことになる。

以上述べてきたことをまとめると、公営住宅の家賃について、実態として、市場家賃>近傍同種家賃>公営住宅家賃という関係があることが、公営住宅に入居することの金銭的なメリットをより大きなものとし、入居資格を持ちながら入居できた人とそうでない人、また入居できた人でも、条件の良い物件に入居できた人とそうではない物件に入居した人との不公平感を強いものになっているということになる。

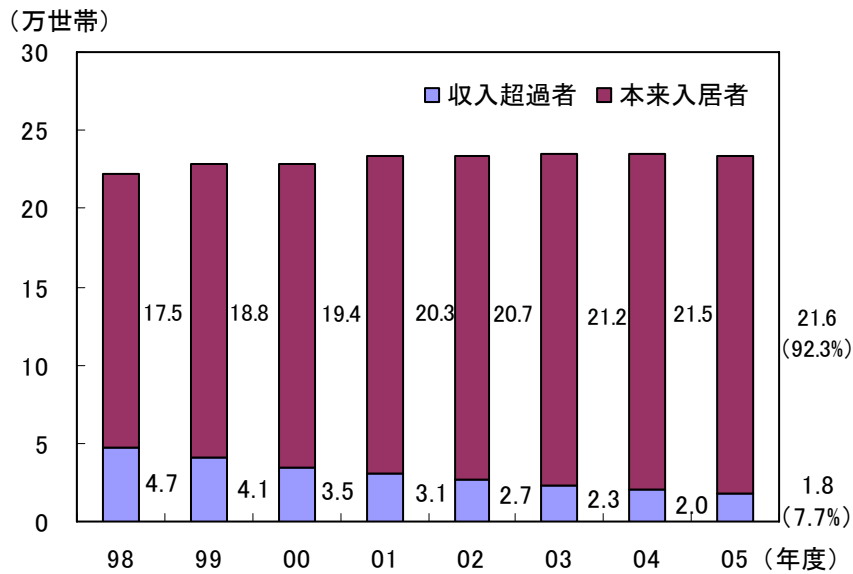
## 2.2 公営住宅のその他の問題

ここまで、公営住宅の家賃設定の問題について述べてきたが、これと関連するが、公営住宅の家賃負担の水準が民間賃貸住宅と比べて低いという問題がある。公営住宅に住む人の、収入に占める住居費支出の割合 11%（全国、05年）であるのに対し、民間賃貸住宅に住む人の住居費支出割合は 14%となっている（図表4）。公営住宅の家賃負担については、制度設計の段階では少なくとも 15%程度が想定されていたといわれるが、前述の家賃設定の問題や、後述する収入超過者の存在などの理由により、家賃負担率が民間に比べ低いものになっているものと推察される。家賃負担率の低さは、公営住宅に対する不公平感を高める要因になっていると考えられる。

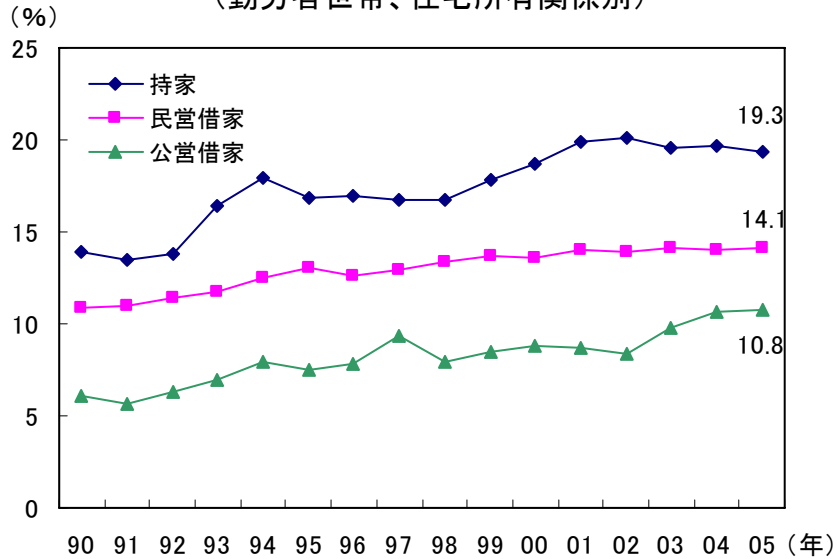
収入超過者とは、入居時点では収入が公営住宅に入居する制限内であったが、その後の収入増加により、収入が入居資格の上限を上回る状態になった人のことである。都営住宅の入居者に占める収入超過者の割合は、近年は漸減傾向にはあるが、それでもなお8%近く存在する（図表5）。

収入超過者については段階的に家賃の引き上げが行われ、最終的には近傍同種家賃の水準となる。しかし先に述べたように、近傍同種家賃は市場家賃の8割程度である。そして、収入分位が60%を超えた段階で退去が強制され、さもなければ近傍同種家賃の2倍のペナルティが課せられるのが一般的である。つまりは、収入分位60%までは公営住宅への入居は許容されているということになる。このように、収入超過者に対するペナルティが厳しくないことは、入居資格を持ちながら入居できない人の不公平感を高めることにつながっていると考えられる。

図表4 都営住宅の入居者及び収入超過者の推移



図表5 住居費支出割合の推移  
(勤労者世帯、住宅所有関係別)



このように公営住宅はいったん入居すると、収入面で当初の入居資格を満たさなくなっても、入居を継続することについてかなり寛容な仕組みとなっている。このほか、入居資格面での問題点としては、高額な金融資産保有者の入居や親族間の継承が容易であるという問題がある。現状では入居資格について金融資産の制限はないため、所得は少ないもの

の多額の金融資産を保有する人については入居可能になっており、これが公平性の観点から問題視されてきた。また、公営住宅への入居を希望する人が多数ある中、親子など親族間の使用継承により、長年にわたって同一親族が居住を継続するという例が少なくなく、やはり公平性の観点から問題視されてきた。

このうち親族間の継承の問題については、今後は改善が図られることになっている。国土交通省は06年12月に、公平性を確保するという観点から、承継については原則として「同居している配偶者及び高齢者、障害者等で特に居住の安定を図る必要がある者」にするとの指針を示した（「公営住宅管理の適正な執行について」）。これを受け、都営住宅では、従来は、承継は原則として名義人の配偶者または一親等の親族（親または子）としていたのを、今後については（07年8月以降）、原則として名義人の配偶者のみにすることとした（ただし、高齢者、障害者、病弱者については、居住の安定に配慮し、従来どおり名義人の三親等親族まで）。

このように公営住宅の仕組みには様々な問題が含まれている。さらに問題なのは、公営住宅にはそもそも住宅困窮者のために住宅を提供するという目的があるが、現状ではこの目的が十分達せられているとはいえないという点である。住宅困窮者に最も該当すると考えられるのは生活保護世帯であるが、生活保護世帯が公営住宅に必ず入居できているかといえば、現状ではそうはなっていない。全国の生活保護世帯（94万世帯）のうち、住宅扶助を受給する世帯は78万世帯であるが、公営住宅に入居している生活保護世帯は18万世帯に過ぎない（02年度）。

公営住宅に入居できない場合には、民間賃貸住宅に入居せざるを得ないが、住宅扶助額は、公営住宅に入居できた場合には何とか家賃を賄える水準にはなっているものの、民間賃貸住宅の家賃を賄える水準ではないため、民間賃貸住宅に入居した場合には家賃負担が過大なものになるという現実がある。

ここまで述べてきたような問題を解決するためには、まず、限られた数の公営住宅に入居できる優先順位を明確にすることが必要である。住宅困窮度を客観的に計測する指標を作り、困窮度のポイントが高い人ほど優先的に入居させるようにする仕組みを作ることが一案である。家賃については、公営住宅の入居資格の上限の収入で市場家賃になるように設定し、家賃負担の低さから公営住宅に対する需要が過度に増大しないようにする。さらに、定期借家に対する入居を基本とし、入居資格を満たさなくなった後の居座りを防ぐことも必要である。

こうした仕組みを導入するに当たっては、例えば、住宅困窮度を示す指標をどのように設定するか、市場家賃をどのように計測するかなどの技術的な問題は残るものの、基本的には現行制度の枠組みを大きく変えないで対処できる性質のものであると考えられる。

## 2.3 公営住宅についてなお残る問題

こうした改革の方向性については、これまでも部分的にはしばしば指摘されてきた。しかし、公営住宅にはこうした改革では解決できないさらに難しい問題も存在する。

その第一は、そもそも公営住宅のストック数が、有資格者に対して絶対的に足りないという問題である。これについては、すべての有資格者に対して公営住宅を用意することは財政事情が許さないため、公営住宅の数が、実質的に施策対象者数の上限としての役割を果たしているとも考えることもできる。こうした実態になっていることは現実問題として理解できるが、有資格者が希望すればすべて入居できるという意味での水平的な公平を満たさないことは明白である。少なくとも、他の代替的な施策によって、水平的な公平をより達成できないかを検討してみる必要はあるだろう。

第二は、公営住宅の性質上、やむを得ないことではあるが、公営住宅に特定の入居者層が集中することによる、コミュニティに与える悪影響である。アメリカなど海外では、公営住宅を設けることによって低所得者が一カ所に集中することのデメリットとして、周囲のコミュニティとの隔絶や、最悪の場合、スラム化するなどの問題が指摘される場合が少なくない。

しかし、日本の場合はそうした懸念は少なく、むしろ問題となるのは近年の入居者の高齢化と考えられる。入居者の多くが高齢化すれば、互いの助け合いなどのコミュニティの基本的な機能が失われることになりかねない。公営住宅に住む高齢者だけの集団が、周囲のコミュニティから隔絶されるということもあり得るだろう。一般には、特定の入居者層を一カ所に集中させず、様々な層が交じり合って居住する状態（ソーシャル・ミックス）を作り出すことが、コミュニティを維持していく上では望ましいと考えられている。ただし、こうした問題については、公営住宅が最初から高齢者向けのケア付き住宅として制度設計されているとすれば生じないと考えられる。しかし、それは公営住宅を高齢者向け施設に変えるということの意味する。むしろ、そうした住宅も必要であるが、施策目的が全く異なったものになってしまうため、公営住宅の議論とは分けて行う必要がある。

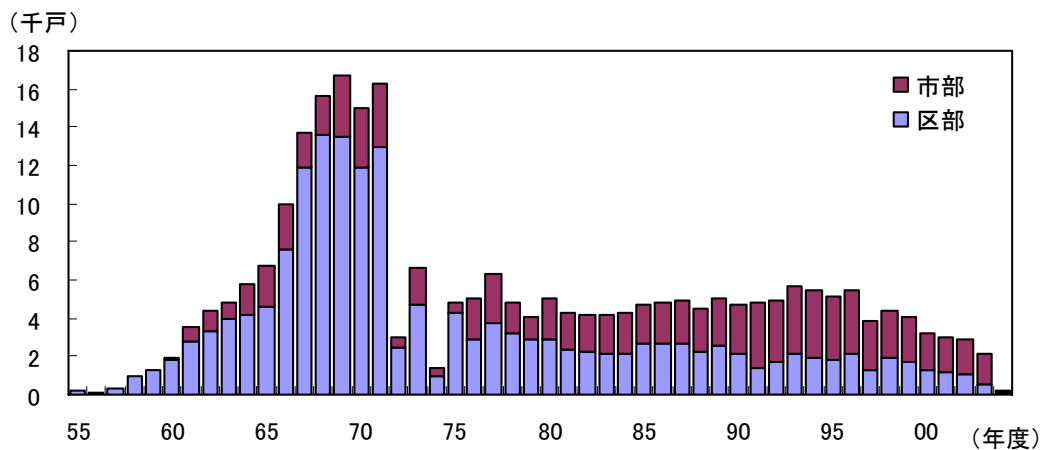
第三は、今後公営住宅の老朽化が急速に進展していくという点である。都営住宅の例をみると、70年代までに作られたものが極めて多くなっている（図表6）。今後も公営住宅の仕組みを維持していくとすれば、これらのストックを今後どのような形で更新していくのが大きな課題となる。厳しい財政事情により、すべての公営住宅について建て替えることはおそらく困難と考えられる。

以上の三つの問題は、公営住宅の存在意義そのものの関わる問題である。すなわち、住宅困窮者に住宅を直接供給するという仕組みは、そもそも住宅の数が足りない状態では水平的公平を満たすことができないという点、また、必然的にソーシャルミックスとは逆の方向になってしまうという点、さらに、仕組みを維持していくためには行政が維持更新を行っていかねなければならないという点で、一定の限界があることを示している。

これらの問題の解決を図るためには、直接供給の仕組みそのものを変えなければならな

いことも念頭におかなければならなくなる。ただし、制度の枠組みの問題を考えるに際しては、単に公営住宅のみならず、他の公的賃貸住宅を含む住宅セーフティネット全体の問題として捉える必要がある。そこで次章では、公営住宅以外の公的賃貸住宅の現状と課題について概観する。

図表6 都営住宅の建設年度別ストック数



(出所) 東京都 (2007)

### 3. 住宅セーフティネットの果たす役割

#### 3.1 他の公的賃貸住宅の現状と課題

日本の住宅セーフティネットは、基本的に施策目的によって縦割りの制度設計がなされている。公営住宅以外の主な公的賃貸住宅としては、都市再生機構賃貸住宅(旧公団住宅)、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅がある(図表7)。

図表 7 住宅セーフティネットの仕組みとストック数

	施策目的	施策対象	家賃設定	ストック数 (04年度末)
公営住宅	住宅困窮者への供給	原則収入分位 25%以下(4人世帯で約 510 万円以下)	応能応益家賃	219.0 万戸
機構賃貸住宅	主にファミリー世帯への供給	収入制限なし	近傍同種家賃との均衡	75.3
特定優良賃貸住宅	中堅所得者への供給	原則収入分位 25~50% (4人世帯で約 510~690 万円)	近傍同種家賃との均衡(建設費補助を受けた場合、限度額家賃以下)	15.9
高齢者向け優良賃貸住宅	高齢者の単身・夫婦世帯への供給	収入制限なし	近傍同種家賃との均衡(建設費補助を受けた場合、限度額家賃以下)	1.9
改良住宅等	住宅地区改良事業の実施に伴う代替住宅の供給	収入制限なし	建設費補助を受けた場合、限度額家賃以下	15.6

(出所) 国土交通省「公的賃貸住宅等をめぐる現状と課題について」2006年6月により作成

都市再生機構(55年に日本住宅公団として出発し、その後住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団と名前を変え04年に現在の組織に移行)が供給する都市再生機構賃貸住宅は、主に大都市圏におけるファミリー世帯向けの住宅供給を目的としたもので、入居に際し収入制限は設けられておらず、家賃は近傍同種家賃となる。現在の入居者層をみると、収入分位で25%以下の世帯が4割を占めるなど制度発足当初と比べ低所得化が進むとともに、入居者の高齢化も進展している。低所得化、高齢化の進展は、古い機構賃貸住宅ほど顕著である。これに対し、最近新しく建築された機構賃貸住宅は、需要層が民間賃貸住宅と競合するケースもあり、これが民業圧迫している面があることは否定できない。このほか、60年代半ば頃までに郊外において大量供給されたストックが更新時期を迎えるが、それによりにどのように対処していくかも大きな問題である。

特定優良賃貸住宅(特優賃、93年創設)は、中堅ファミリー世帯向けの住宅供給を目的としたもので、原則収入分位25~50%(4人世帯で約510~690万円)の人が施策対象である。民間の土地所有者や地方公共団体が供給主体となり、建設費や家賃に対して助成が行われる。家賃は近傍同種家賃であるが、建設費補助を受けた場合には限度額家賃(建設費、土地取得費等を基準に算定)以下の設定となる。家賃に対する助成は、収入分位40%以下の子育て層に対して行われている(06年度以降。05年度以前は収入分位50%以下に対して行われていた)。家賃(入居者負担基準額)は段階的に上昇し、最終的には近傍同種家賃になる仕組みになっている(傾斜型の家賃設定の場合、毎年3.5%ずつ家賃が上昇)。

特優賃の供給は当初は比較的順調に増えたが、97年をピークとして減少が続いており、最近の供給はごくわずかとなっている(04年度までの累計は15万9千戸)。また、空室率が高い点も問題とされている。中でも地方公共団体の供給による特優賃の空室率が7.7%と

高くなっている（04年度末、全体の空室率は6.6%）。特優賃の空室率が高く、供給も増えていない要因としては、家賃が段階的に上昇していく仕組みや、周辺の民間賃貸住宅との競合といった点があげられる。

高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃、01年創設）は、高齢者の単身・夫婦世帯向けの住宅供給（バリアフリーで、緊急時対応サービスの利用が可能）を目的としたもので、収入制限はない。民間の土地所有者や地方公共団体、都市再生機構が供給主体となり、建設費や家賃に対する助成が行われる。家賃は近傍同種家賃であるが、特優賃と同様、建設費補助を受けた場合には限度額家賃以下の設定となる。家賃に対する助成は収入分位40%以下の世帯に対し行われている（06年度以降。05年度以前は収入分位原則25%以下に対して行われていた）。これまで都市再生機構による供給が中心であったが、供給戸数は伸び悩んでおり、04年度までの累計は1万8千戸に過ぎない。

これらの制度が創設されたのには、それぞれ歴史的背景がある。公団住宅として出発した機構賃貸住宅は、高度成長期において、大都市圏への大量の人口流入に伴う住宅不足に対応する役割を果たした。特優賃は、バブル期の地価高騰に伴い、ファミリー向けの優良な賃貸住宅の供給がとりわけ不足した時期に制度が設けられた。高優賃の制度創設の背景には、高齢化が進む一方、高齢者が安心して入居できる賃貸住宅が少なかったことがある。

しかし、機構賃貸住宅は当初の役割はすでに終えており、近年は一部、公営住宅を代替する役割を果たすようになってきている。特優賃については、その後地価が大幅に下落する中で分譲マンションも取得しやすくなり、また、段階的に家賃が上昇していくという仕組みが、一般の家賃の動きに逆行するものであったことが、不人気の要因となった。高優賃については、民間では最近になり、高齢者向けのサービス付き賃貸住宅の開発が活発となっており、高優賃の枠組みを使わなくとも十分な需要が見込めることが、高優賃の供給が伸びない要因となっている。

このように、いずれの公的賃貸住宅も、需要が当初のねらいとはもはや異なる状況となっており、存在意義を改めて問われる状況となっている。当初想定していた需要がなく空室がある場合には、ストックの有効活用のために相互利用することも必要であるが、その自由度は必ずしも高くはない。機構住宅を公営住宅として活用する際には大臣承認等の手続きは不要であるが、他の公的賃貸住宅を相互に活用する際には、大臣承認等の手続きが必要となる。それでも、空室の目立つ特優賃を公営住宅や高優賃に転用した例はこれまで500戸弱ある。また今後は、特優賃と高優賃は「地域優良賃貸住宅制度」として統合し、入居対象者を子育て層、高齢者世帯、障害者世帯、災害被災者などとして、施策目的をよりニーズにあったものとするとも検討されている。

しかしながらもはや相互利用や一部の統合を行うだけでは不十分で、この際、その果たすべき役割も含め、公的賃貸住宅の枠組み全体を見直さなければならない段階に来ていると考えられる。先に、単に公営住宅のみならず、他の公的賃貸住宅を含む住宅セーフティネット全体の再構築が必要になっていると述べたが、その理由は公営住宅のみならず、他

の公的賃貸住宅もその存在意義を問われる状況になっているという点にある。

### 3.2 住宅セーフティネットの類型と今後の選択

住宅セーフティネットの枠組み全体の問題を考えるに際して、そもそもセーフティネットの形態としてどのようなものが考えられるかをここで整理しておこう。セーフティネットを提供する手段としては、大きく分けて直接供給と家賃補助の二つがある。

直接供給は施策対象者に住宅そのものを提供する形態であり、公営住宅や機構賃貸住宅がこれに当たる。直接供給の方法としては、公的主体自らが建設して供給する方法のほか、民間賃貸住宅を借り上げて供給する方法もある。公営住宅の一部には借り上げのタイプもある。

これに対し、公的主体が直接供給するのではなく、施策対象者が民間賃貸住宅に入居する際、所得に応じ家賃の一部を補助するというタイプのセーフティネットの形態がある。後に述べるアメリカの住宅バウチャーはこのタイプである。

この中間的なものとしては、良質な民間賃貸住宅の供給について、公的主体が建設費を助成したり、家賃の一部を補填するというような形態があり得る。これに当たるのが、特優賃や高優賃である。

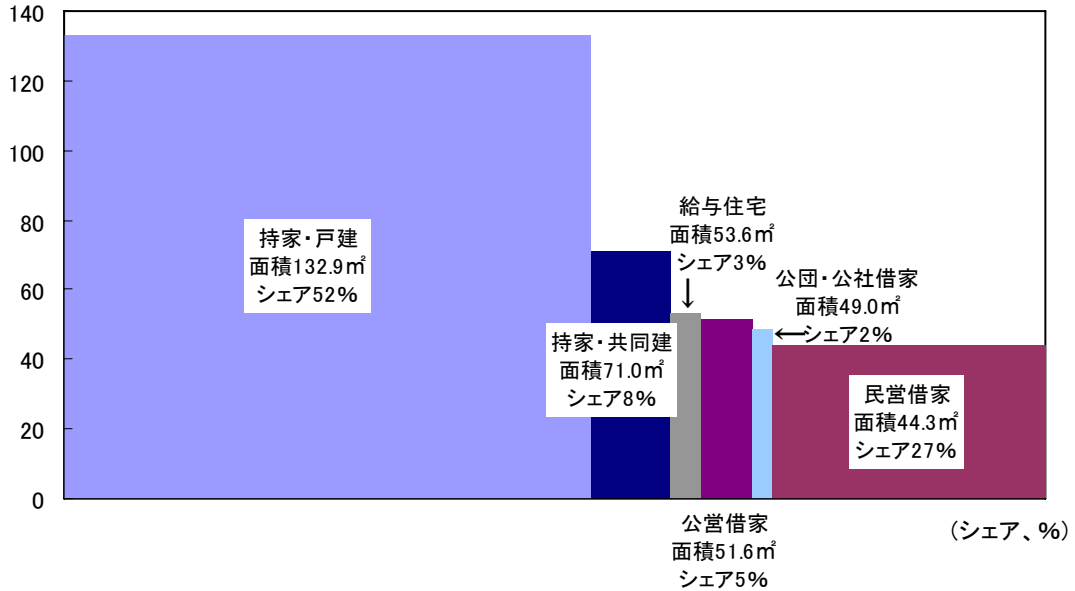
結局、セーフティネットの制度設計は、公的主体が住宅供給についてどこから関与するのが最も適当なのかという問題になる。つまりは、公的主体が直接建設して供給するのがいいのか、それとも供給は民間に任せて家賃補助を行うだけでいいのか、あるいはその中間的な形態がいいのかという問題である。これは民間賃貸住宅市場の成熟度合いにもよる。もし、良質な民間賃貸住宅のストックが潤沢で、かつ入居者の選別が行われないような市場の状態であれば、家賃補助を行うだけで足りるということになる。しかしこれまでの日本の民間賃貸住宅市場はこうした条件を満たしてこなかった。

現在の民間賃貸住宅市場の状況をみると、平均的には面積、質ともに決して高いレベルとはいえない。住宅所有関係別の一戸あたり床面積をみると、民営借家が一番狭くなっている（図表8）。また、入居者を限定する賃貸住宅のオーナーは25%にもものぼっており、限定の内容は「外国人」、「単身者世帯」、「単身高齢者世帯」、「高齢者のみ世帯」、「障害者のいる世帯」、「小さい子供のいる世帯」などとなっている（図表9）。



図表8 住宅別ストックシェアと一戸当たり床面積(2003年)

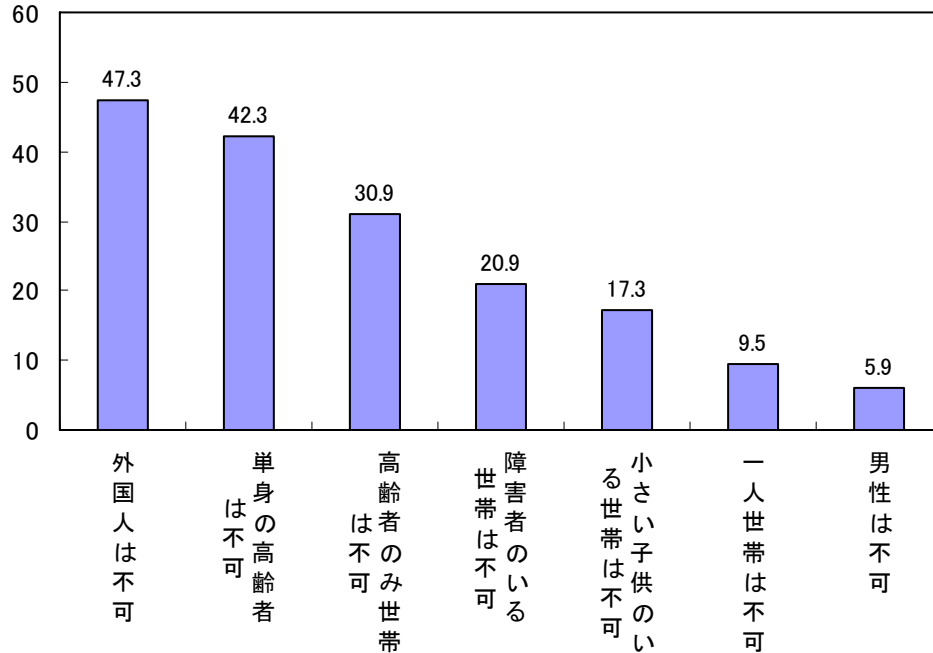
(平均床面積、㎡)



(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」

図表9 民間賃貸住宅における入居者限定の内容

(%)



(出所) 国土交通省「住宅事情について」2005年2月

- (注) 1. 日本賃貸住宅協会のアンケート調査(2002年6月)による  
 2. 入居者を限定しているオーナー(全体の25.3%)にその内容を聞いたもの(複数回答)

ファミリー向けの賃貸住宅については、定期借家権が導入されたことで、従来の借地借家法の制約（いったん貸すと立ち退きを要求しにくい）による供給抑制要因は基本的にはなくなったが、分譲マンションとの競合により、供給が不足しているという状況には大きな変化はない。しかし最近では、証券化を活用することで、大都市部において、良質なファミリー向け賃貸住宅を供給するという事例も現れている。従来は、土地所有者の節税対策型の賃貸住宅建設が多く、資金面の制約から良質な物件が供給されにくいという事情もあった。

このように日本の賃貸住宅市場は、依然、従来からの問題が解決されているとはいえない状況にある。住宅セーフティネットとしてなお直接供給の必要性が主張される場合、こうした点が一つの論拠になると考えられる。しかし最近の賃貸住宅市場では、ファミリー向けの良質な物件を供給する新たな試みも現れている。こうした市場の変化がある時に、例えば機構が利便性の高い地域にファミリー向けの新しい物件を建設すれば、多少なりとも民業を圧迫することになるのは容易に想像できる。

さらにいえば、現状で膨大な公営住宅が存在することは、仮に民間がビジネスとして、中堅所得以下の層向けの良質な物件を供給しようと考えたとしても、市場家賃以下で供給する公的賃貸住宅には、家賃面で対抗できないため断念せざるを得ないということになる。このことは、今までは民間賃貸を補う役割を果たしてきた公的賃貸住宅であるが、今後は場合によっては、公的賃貸住宅の存在が民間賃貸住宅の成熟化を妨げる要因になる可能性もないわけではないということの意味する。

こうした点を考慮に入れると、今後は政策的には、賃貸住宅供給の新しい試みを育てることによって民間賃貸住宅の質を高めることに注力し、こうした賃貸住宅に入居する際、住宅困窮者に対しては家賃の一部を補助する形にしていくことが、民間賃貸住宅の成熟化を促していくことにもつながり、望ましい方向と考えられる。つまりは、良質な物件が少ないからといって、公的主体が直接供給するのではなく、民間が良質な物件を民間から供給されるように支援することに徹し、入居者に対して必要に応じ家賃補助を行うという方向に転換するということである。こうした方向に転換すれば、公的主体が直接供給し、その後の維持更新も行っていくことに比べれば、コスト面でも安くなるというメリットがある。

さらに付け加えれば、こうした仕組みに移行した場合には、2.3の「公営住宅についてなお残る問題」で述べた三つの問題を原理的には発生させないことになる。

第一に、公営住宅の物理的な数の制約によって施策対象者が限られることはなくなる。物理的な上限がないため、有資格者で希望するすべての人に対し、家賃補助を行うことが可能になる。ただ、そうはいつでも財政制約から希望者すべてに補助を出すことは現実には難しいかもしれないが、直接供給するよりは施策対象者を増やすことが容易になり、水平的公平性を現在よりは満たせるようにはなるはずである。

第二に、家賃補助の場合には、施策対象者は家賃補助を受けた上、どの賃貸住宅に住む

かは自由に選択できるため、一カ所に低所得者や高齢者が集中するという問題は発生しなくなる。つまりソーシャルミックスは、自然に実現されることになる。

第三に、家賃補助に移行すれば、民間のストックを活用すればすむため、公的主体がストックの維持更新について責任を持つ必要がなくなる。なおこの点については、今後、財政制約により、建て替えが困難になっていく事情を考えると、いずれは民間ストックを活用するという方向に否応なく向かわざるを得なくなることも現実には考えられよう。

このように、家賃補助は直接供給に比べ優れた特徴を持つ。しかし、これまでの日本でこうした類の政策が全く行われてこなかったというわけではない。特優賃や高優賃の仕組みがまさにこうした考え方に基づいていた。しかしこれらはどちらかといえば、個人の土地所有者が良質な賃貸住宅を建設することに対して支援する仕組みであり、また家賃設定などの制度設計もよくなかったため、供給が増えなかった。

ここで述べたような点を考慮した住宅セーフティネット再構築の方向性については、最後に論じることにするが、その前に、家賃補助に移行する場合に、どのような制度設計があり得るのかを考えるため、アメリカの住宅バウチャーの例をみておくことにしよう（駒井（2005）、中川（1998）などによる）。

### 3.3 住宅バウチャー：アメリカの事例

アメリカの住宅バウチャー制度は、低所得層（地域の中位所得の 50%以下）に対して、家賃補助を行う制度である（1985 年導入）。施策対象者は所得の 30%について家賃を支払うものとし、公正市場家賃といわれる家賃水準が施策対象者の所得の 30%を上回っている場合には、その差額を補助するというものである。公正市場家賃とは、一定の質の基準を満たす地域別世帯別に定められた家賃水準のことである（それぞれの市場で家賃分布の低位から 40%の水準）。

つまり、施策対象者が所得の 30%を家賃として支払っても、それが一定の質の住宅に住むために必要な家賃に満たない場合、その差額を補助するという制度である。施策対象者は、自己負担額を増やせば、公正市場家賃の水準以上の家賃の住宅に住むことができる。逆に、施策対象者は、一定の質を満たした住宅であれば、公正市場家賃以下の住宅に住んでもよい。この場合、実際の家賃支払額と公正市場家賃の差額を住宅費以外の支出に充てることも可能である。所得が上昇して補助を受ける基準を上回るようになった場合には、受給資格を失う。

アメリカで、直接供給に代わってバウチャーが導入された背景には、民間賃貸住宅市場が成熟し、住宅問題が質の問題ではなくなったという点があげられる。バウチャー導入当初には、家賃補助を支給することが市場家賃の上昇をもたらすのではないかという懸念もあったが、大きな影響はなかった。財政的制約から、現状では受給資格を満たしていてもすぐには受けられない状態にある（待ち行列が発生）。バウチャー受給者は有資格者の 3 割程度となっている。アメリカではバウチャーのほか、直接供給の仕組みもなお残っている

が、バウチャー導入以降、再び直接供給中心の仕組みに戻すべきという議論は出ていない。

なお、家賃補助を、他の生活費補助と分けて支給することの理論的な根拠としては、他の生活費と分けずに支給した場合に、外部不経済が発生する恐れがあることがあげられる（八田（1997）による）。施策対象者が住宅費以外で支給額の大半を使い、劣悪な住宅に住むような場合には、その子供の健全な発育を阻害しかねないという点で外部不経済が発生する可能性がある。また、施策対象者が単身者の場合でも、住宅費以外で全部使い果たし、ホームレスとなって公共の場所で寝泊りするようなケースには、やはり外部不経済が発生することになる。

## 4. 住宅セーフティネット再構築の方向性

### 4.1 第一段階：公的賃貸住宅の一本化

これまでの議論を踏まえて、今後の住宅セーフティネットの再構築の方向性を示すと以下のようになる。

まず、公営住宅、機構賃貸住宅、特優賃、高優賃の制度は一本化し、家賃優遇を行う施策対象についても共通化すべきである。その場合、家賃優遇が受けられる施策対象者をどのように設定するかが問題となる。現在の仕組みでは、公営住宅では原則収入分位 25%以下の低所得者層、特優賃では収入分位 40%以下の子育て層、高優賃では収入分位 40%以下の高齢者に対し、家賃の優遇が行われる形になっている。これらの仕組みは残し、一本化された公的賃貸住宅において、家賃優遇を受けられる施策対象を、収入分位 25%以下の低所得者および収入分位 40%以下の子育て層・高齢者とするのが一案である。家賃設定については、所得に応じ段階的に上昇するようにし、家賃優遇を受けられる上限の所得で市場家賃（近傍同種家賃ではない）になるようにする。

一方、現状では、公的賃貸住宅に入居できる所得の上限は、機構賃貸住宅と高優賃では設けられておらず、公営住宅は実質的に収入分位 60%以下までは入居が許される形になっており、特優賃では入居できるのは収入分位 25～50%となっている。四つの公的賃貸住宅を一本化する場合には、入居できる所得制限を収入分位 50%以下にするのが一つの目処になると考えられる。

以上をまとめると次のようになる。四つの制度を一本化した公的賃貸住宅の所得制限は収入分位 50%以下とし、家賃優遇を受けられるのは、一般の低所得者については収入分位 25%以下、子育て層・高齢者については収入分位 40%以下の人とする。家賃の優遇度合いは所得の上昇に応じ少なくなるようにし、優遇を受けられる上限の所得で、家賃が市場家賃になるようにする。なお家賃には、立地や経過年数などによる応益部分も適切に反映されるようにする。有資格者の希望者の中から、入居者を選ぶに当たっては、住宅困窮度を客観的に示すポイント制度を導入し、ポイントの高い人から入居できるようにする。このほか、入居資格を満たさなくなった後の居座りを防ぐため、定期借家による入居を基本とする。この制度を実際に運用するに当たっては、実務的には、適正な市場家賃の計測と住宅困窮度を示す指標の設定が課題となろう。

このように現在四つある制度を一本化すれば、空室があるストックを有効に活用することができ、また機構賃貸住宅が公営住宅の役割を一部担っているような現状を、より適切な形に変えていくことが可能になる。一本化された公的賃貸住宅には、収入分位 50%以下の範囲で様々な立場の人が住むことになり、現状の縦割りの仕組みに比べれば、ソーシャルミックスが進む効果も期待できる。

ただこの制度設計の下では、現在、公営住宅、機構賃貸住宅、高優賃に住んでいるに収入分位 50%を超える人については入居できなくなる。しかし、これらの人々は近傍同種家

賃を支払っており、現状では近傍同種家賃が市場家賃より割安になっているとはいえ、民間賃貸住宅市場で十分住宅を確保し得る能力を持っているものと考えられる。

今後のストックの更新については、PFIなど民間資金を活用するによって、他の公的施設や民間施設などと一体的に整備できるような場合を除いては、原則行わないこととすべきである。その代わりとして、一定の条件を満たす民間賃貸住宅を公的賃貸住宅として活用できるようにすべきである。

条件を満たす物件を増やすため、民間事業者が例えば証券化によって優良な民間賃貸住宅を建設するような場合には、公的主体が証券の一部を購入することで建設を支援するということが考えられよう。例えば、都市再生機構がそのような役割を担うということが考えられる。また、民間賃貸住宅で入居制限がなお行われている現状を改めるため、民間賃貸住宅に公的賃貸住宅の施策対象者が入居する場合には、家主に家賃保証を行う仕組みを公的に作ったり、入居トラブルを迅速に解決する機関を設けることも必要となろう。

#### 4.2 第二段階：バウチャー制度への移行

こうした施策によって、公的賃貸住宅としても使える民間賃貸住宅が次第に増えていけば、いずれはアメリカのようなバウチャー制度に移行することも可能になる。バウチャー制度の場合は、市場家賃と適切と考えられる家賃負担額（アメリカの場合所得の30%）との差額を家賃補助として支給する仕組みになる。家賃補助の受給対象者は、上記の仕組みを踏襲するとすれば、収入分位25%以下の低所得者、収入分位40%以下の子育て層・高齢者になる。

こうした仕組みで、バウチャー受給者が、公的賃貸住宅と一定の条件を満たす民間賃貸住宅の中から、入居する住宅を自由に選択できるようになれば、不人気の住宅については、自ずと市場から淘汰されていくことになる。そうなれば、不人気で空室率の高い公的賃貸住宅について、今後は無理に更新していく必要もなくなるはずである。

以上述べたプランは、公的賃貸住宅の運用を一体化し施策対象を共通化した上、これに一定の条件を満たす民間賃貸住宅を加えていくことで民間賃貸住宅市場の整備を行い、最終的にはバウチャー制度に移行していくというものである。一本化することによってストックを有効に活用するとともに、現状より水平的公平性を高める効果も期待できる。

アメリカにおいては、民間賃貸住宅市場の成熟化がバウチャー制度導入の前提になったが、今後の日本においては、民間賃貸住宅市場の整備と積極的に組み合わせることにより、住宅セーフティネットの再構築（最終的にはバウチャー制度への移行）を図っていくことが望ましいと考えられる。

## 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
- 飯泉英敏 1996 「都営住宅の応募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』第 486 号、pp.161-166
- 八田達夫 1997 「住宅市場と公共政策」岩田規久男・八田達夫編『住宅の経済学』日本経済  
新聞社、pp.1-51
- 国土交通省住宅局 2006 「社会資本整備審議会住宅宅地分科会公的賃貸住宅部会配布資料」
- 駒井正晶 2005 「住宅バウチャー：アメリカの経験に学ぶ」慶応義塾大学『総合政策学ワー  
キングペーパーシリーズ』No.73
- 内閣府政策統括官 2002 「バウチャーについて—その概念と諸外国の経験」『政策効果分析  
レポート』No.8
- 中川忍 1998 「米国の住宅政策について—住宅金融および制度面を中心に」日本銀行調査統  
計局
- 大竹文雄 2005a 「住宅弱者対策」『都市住宅学』50 号、pp.51-56
- 大竹文雄 2005b 「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
- 東京都 2007 「東京都住宅マスタープラン 2006-2015（素案）」
- 東京都住宅政策審議会 2006 「東京における新たな住宅政策の展開について」
- 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』46 巻、pp.82-98