

# 転換期にある住宅政策

— セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として —

八 木 寿 明

## 目 次

はじめに	3
I 住宅建設計画	4
1 住宅政策の三本柱の形成	5
2 住宅建設計画法の制定	6
3 住宅建設五箇年計画の実績	III 住宅セーフティ・ネットの再構築
4 居住水準に関する目標の変遷	1 公的賃貸住宅制度の再構築
II 公営住宅政策の変遷	2 民間住宅を活用した家賃補助
1 公営住宅法の制定	おわりに
2 公営住宅の建設供給方式の変遷	

### はじめに

わが国の戦後住宅政策は、終戦直後の絶対的な住宅不足を解消するための大量供給を緊急課題とした時期、高度経済成長期の3大都市圏等への人口の急激な社会移動に対応するために大都市地域での大量供給を重要課題とした時期を経て、昭和48年の住宅統計調査の結果すべての都道府県で住宅数が世帯数を上回ったことを受けて、政策の重点を住宅の供給量の確保から住宅規模、住環境などその質の向上へ転換することとなる。

昭和41年以降住宅建設計画法（昭和41年法律第100号）に基づき、8期、40年にわたって策定された住宅建設五箇年計画の推移を見ると、当初の2期は住宅難の解消、一世帯一住宅、一人一室が主たる目標であったが、昭和51年に策定

された第3期住宅建設五箇年計画からは居住水準、住環境水準、住宅性能水準を順次設定することにより、住宅の質的向上を主たる目標として掲げている。あわせて住宅を取り巻く社会経済状況の変化を踏まえ、住宅ストックの活用、住宅に関する市場の整備、誘導とその補完などが目標として重視されるようになった。

この間の住宅政策は、住宅金融公庫、日本住宅公団、公営住宅制度を主たる実施手段として遂行されてきたところであるが、近年の特殊法人改革、地方分権の推進を背景として、これら主要実施手段と実施方法が抜本的に改革されることとなった<sup>(1)</sup>。

このような状況を踏まえ、社会資本整備審議会は、平成17年9月26日答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」<sup>(2)</sup>を提出した。

本稿では、戦後住宅政策を概観したうえで、

(1) 最近の住宅政策の動向については、大塚路子「最近の住宅政策改革」『調査と情報』464号、2005.8. 参照。

(2) 国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/07/070926.html>>

低額所得者、高齢者などに対するセーフティ・ネットとしての公営住宅を中心にその変遷と今後の課題について言及する<sup>(3)</sup>。

## I 住宅建設計画

### 1 住宅政策の三本柱の形成

終戦直後の応急対策を経て、わが国の住宅政策については、住宅金融公庫、日本住宅公団、公営住宅制度を三本柱として、それぞれが一定の所得階層を対象とする枠組みの下で、住宅供給に関する実施体制が構築された。

すなわち、昭和25年に住宅金融公庫が、「国民大衆が健康で文化的な生活を営むに足る住宅の建設及び購入に必要な資金<sup>(4)</sup>」を融通することを目的として、昭和30年には日本住宅公団が、「住宅不足の地域において、住宅に困窮する勤労者のために耐火性能を有する構造の集合住宅及び宅地の大規模な供給<sup>(5)</sup>」を行うことを目的としてそれぞれ設立された。他方、昭和26年には「公営住宅法」(昭和26年法律第193号)が、「国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与」(同法第1条)することを目的として制定された。

これにより戦後住宅政策の基本をなす公的住宅の供給体制は整備され、その後鳩山内閣による昭和30年を初年度とする「住宅建設十箇年計画」など数次の住宅建設計画が策定され、これらに基づき住宅建設が進められたが、高度経済

成長期を迎えた昭和30年代は、想定を超えた人口の都市への移動と世帯の細分化が急速に進み、これが住宅需要の大きな増加要因となった。特に大都市地域の住宅事情は極めて厳しく、当時の住宅政策の目標である「一世帯一住宅」の実現は困難な状況であった。

### 2 住宅建設計画法の制定

所得倍増を旗印とした池田内閣の後を受けて昭和39年11月に成立した佐藤内閣は、経済成長の成果を国民の真の福祉に結びつけるため、キャッチフレーズとして「社会開発」を唱え、その議論の中で住宅政策が大きな柱として浮かび上がった。当時公営住宅法に基づく公営住宅建設三箇年計画はあったが、その時々々の経済政策との関連で策定されたその他の住宅建設計画には法的根拠がなく、政府全体の計画としての位置づけがなかった。そこで建設省は、政府全体の総合的な計画の下で、当時の目標であった「一世帯一住宅」の実現を図るため、住宅建設計画法を作成することとなった<sup>(6)</sup>。

このような状況を背景としていたため、住宅建設計画法は、「住宅建設に関し、総合的な計画を策定することにより、その適切な実施を図り、もって国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること」(同法第1条)を目的として、他の公共事業に関する長期計画の根拠法の名称が、時限立法を示す「緊急措置法」であるのとは異なり、恒久法として昭和41年に制定された<sup>(7)</sup>。

住宅建設計画は、民間の自力建設による住宅をも含む住宅建設全体の計画であるが、その柱は政府施策住宅であり、重点が置かれたのは公

(3) 戦前戦後を通じた住宅政策の変遷については、亀本和彦「わが国の住宅政策の変遷と評価そして今後の考察」『レファレンス』618号、2002.7、pp.6-53. に詳しい。

(4) 「住宅金融公庫法」(昭和25年法律第156号)第1条。なお、住宅金融公庫は、平成19年4月に独立行政法人住宅金融支援機構に承継されることとなっている。

(5) 「日本住宅公団法」(昭和30年法律第53号)第1条。なお、日本住宅公団は、昭和56年住宅・都市整備公団、平成11年都市基盤整備公団を経て、平成16年7月独立行政法人都市再生機構に承継された。

(6) 大本圭野『<証言>日本の住宅政策』日本評論社、1991.6. での大内健价氏の談(pp.431-433.)参照。

的賃貸住宅、とりわけ民間借家に入居するだけの家賃負担能力がない低額所得者に供給する公営住宅であった。そこで、従来公営住宅法に基づき策定されていた三箇年計画も新しい住宅建設計画に包含することとした<sup>(8)</sup>。

なお、住宅建設計画には、総合性を確保するため、厚生省の厚生年金住宅、労働省の雇用促進住宅、大蔵省の公務員住宅などの住宅も公的資金による住宅（表1の「公的資金住宅」に含まれる。）として含めることとされた。

同法の主要な内容は以下の通りである。

- ① 建設大臣は、国民の住生活が適正な水準に安定するまでの間、昭和41年度以降の毎五箇年を各1期として、住宅建設五箇年計画の閣議決定を求めること。
- ② 同計画には、五箇年間の住宅建設の目標と公的資金による住宅の建設事業量を明らかにすること。
- ③ 住宅建設の目標を定めるに当たっては、住宅の需要及び入居者の負担能力を考慮し、かつ、適切な規模、構造及び設備を有する居住環境の良好な住宅が建設されるよう配慮すること。

④ 建設大臣は、同計画に基づき、地方住宅建設五箇年計画を作成し、関係都道府県の意見を聴き、都道府県の区域ごとの五箇年間の公営住宅整備事業量を定め、通知すること。

### 3 住宅建設五箇年計画の実績

住宅建設計画法に基づき、昭和41年度以降8期にわたり五箇年計画が策定され、今日に至っている。各期の五箇年計画が掲げた住宅建設戸数の計画とその実績は、表1の通りである。

第2期住宅建設五箇年計画（昭和46～50年度、以下「第〇期計画」と省略表記する。）、第4期計画（昭和56～60年度）、第5期計画（昭和61～平成2年度）をはじめ各期の建設戸数については、計画と実績との間にかなり大きな乖離が見受けられるが、これは、民間自力による建設戸数が計画戸数全体の過半を占めていることのほか、住宅建設が特に経済動向や土地の需給と地価の動向などの影響を強く受けやすいことによるものである。

他方、公的資金による住宅については、公庫住宅の実績が各期とも計画を上回り、特に経済対策の一環として融資の拡大が図られた時期の

表1 住宅建設戸数の計画と実績

(単位 千戸)

	1 期	2 期	3 期	4 期	5 期	6 期	7 期	8 期
建設戸数	6,700 6,739	9,576 8,280	8,600 7,698	7,700 6,104	6,700 8,356	7,300 7,623	7,300 6,841	6,400
公的資金住宅	2,700 2,565	3,838 3,108	3,500 3,231	3,300 3,138	3,300 3,138	3,700 4,017	3,525 3,487	3,250
公営住宅等	520 479	678 494	495 361	360 251	280 216	315 333	425 313	513
公庫住宅	1,080 1,087	1,370 1,664	1,900 2,547	2,200 2,457	2,250 2,496	2,440 3,139	2,325 2,718	2,185
公団住宅	350 335	460 284	310 163	200 105	130 107	140 108	105 83	125

(出典) 国土交通省住宅局監修『住宅・建築ハンドブック』2003, 社団法人日本住宅協会, 2003.11. から作成

(注) 上段は計画戸数、下段は実績戸数である。

「公営住宅等」には、改良住宅、地域特別賃貸住宅、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅等を含む。

(7) 住宅建設計画法の立案経緯について、政府委員は、「住宅対策審議会答申、行政管理庁の指摘及び昭和38年に実施した住宅調査の結果を踏まえ、建設計画の確立と各省の総合調整が急務であるとの結論に至り、緊急措置法でも基本法でもなく、計画法という形になったこと、基本法的な要素は今後検討されるべき問題として残っていること」などを詳細に説明している。(第51回国会衆議院建設委員会議録第25号 昭和41年5月13日 p.2.)

(8) 大本 前掲書での大内健价氏の談 (pp.439-441.)

増加が顕著であるのに対し、直接供給である公営住宅等及び公団住宅の実績は、地価の高騰や建設用地の確保が困難となったことなどから、各期とも総じて計画を下回り、なおかつ、計画における建設戸数は逡減傾向にある。

特に公営住宅等の建設戸数については、第1期計画（昭和41～45年度）及び第2期計画は50万戸弱と量を重視した実績を残したが、第3期計画（昭和51～55年度）以降は急速に建設戸数が減少し、しかも徐々にその建設の中心は老朽化した公営住宅団地における土地の高度利用と住宅規模の拡大を目的とした建替えに移行した。なお、第6期計画（平成3～7年度）及び第7期計画（平成8～12年度）の建設戸数増加の要因は、特定優良賃貸住宅等民間活力を活用した制度の導入に伴うものである。

この間の公営住宅の管理戸数<sup>(9)</sup>（ストック）の推移を見ると、五箇年計画が策定される直前の昭和40年度末が709千戸、45年度末1,210千戸、50年度末1,592千戸と飛躍的に増加したが、55年度末1,807千戸、60年度末1,948千戸と伸びが鈍化し、平成2年度末2,040千戸、7年度末2,101千戸、12年度末2,175千戸、15年度末2,190千戸とさらにその伸びは鈍化している。

#### 4 居住水準に関する目標の変遷

住宅建設計画法は、住宅建設に関する目標を明らかにするとともに、適切な規模、構造及び設備を有する居住環境の良好な住宅が建設されるよう配慮することとしている。このため、各五箇年計画では、居住水準に関する目標を定めており、その推移からその時々々の住宅事情や住宅を取り巻く政策課題を窺うことができる。

第1期計画及び第2期計画においては、未だ住宅の絶対量が不足していた時期でもあり、「住宅難の解消」、「一世帯一住宅」、「一人一室」の実現などが主たる目標で、居住水準に関してはいわゆる狭小過密居住の解消を目標<sup>(10)</sup>とする程度のものであった。しかし、昭和48年に実施された住宅統計調査の結果、すべての都道府県で住宅数が世帯数を上回ったことが判明し、これを受けて、昭和50年代以降の住宅政策は「量から質へ」と転換することとなった。第3期以降の計画では、住宅の質の向上に着目した目標が、居住水準、住環境水準として逐次具体的に設定、充実された<sup>(11)</sup>。

現在の第8期計画<sup>(12)</sup>（平成13～17年度）は、次のような目標を定めている。

(9) 国土交通省住宅局住宅政策課監修『新世紀の住宅政策』ぎょうせい、2002.8, pp.52-56; 15年度については、社会資本整備審議会住宅地分科会基本制度部会（第6回）配布資料、資料3「公的賃貸住宅の現状と課題」

国土交通省HP <[http://www.mlit.go.jp/jutakuentiku/house/singi/syakaishihon/bunkakai/6seido-3.pdf](http://www.mlit.go.jp/jutakuentiku/house/singi/syakaishihon/bunkakai/6seidobukai/6seido-3.pdf)>

(10) 第1期及び第2期の計画にも「居住水準の目標」として、小世帯（2～3人世帯）については9畳、一般世帯（4人以上の世帯）については12畳以上の居住室の規模を有することなどを掲げた。（建設省五十年史編集委員会編『建設省五十年史 I』建設広報協議会, p.481.）

(11) 第3期計画では、居住水準の目標として従来の水準よりも相当に高い最低居住水準（4人世帯で、3DK、居住室面積32.5㎡（19.5畳）、住戸専用面積50㎡）のほか、全体のレベルアップを確保するための平均居住水準（4人世帯で、居住室面積57.0㎡（34.5畳）、住戸専用面積86平米）を設定した。（国土交通省住宅局住宅政策課 前掲書 pp.281-284.）

第4期計画では、新たに住環境水準を設定した。（同上 pp.290-292）

第5期計画では、従来の平均居住水準に代えて誘導居住水準として、都市居住型（4人世帯で、居住室面積59.0㎡（36.0畳）、住戸専用面積91㎡）及び一般型（4人世帯で、居住室面積77.0㎡（47畳）、住戸専用面積123㎡）の目標を設定した。（同上 pp.298-301.）

第7期計画では、居住水準のうち性能・設備のニーズが高度化・多様化していることを勘案して、その充実を図った。（同上 pp.326-328.）

居住水準については、住宅ストックの質の向上を誘導する上での指針となる誘導居住水準及び健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な水準である最低居住水準を定め、後者については、特に大都市地域の借家居住世帯に重点を置いて、その水準未達の世帯の解消に努めるものとしている。

住宅性能水準については、居住者ニーズ及び社会的要請に応える基本的性能を有する良質な住宅ストックを形成するため、耐震性、防火性、耐久性、保健性、遮音性、高齢者等への配慮などの項目について指針を示している。

住環境水準については、住宅市街地の改善等の指針として、安全性、利便性、快適性、持続性の各項目についての指標を掲げるとともに、第8期からは、阪神淡路大震災の経験を踏まえて住宅市街地の安全性を確保するため、緊急に改善すべき密集住宅市街地の基準を追加し、その速やかな解消に努めるものとしている。

住宅セーフティ・ネットに関係の深い最低居住水準に関する目標については、第3期計画及び第4期計画では「昭和60年までにすべての世帯が最低居住水準を確保できるようにする」ことを目標としていたが、第5期以降第8期までの各計画では「健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な水準である最低居住水準については、特に、大都市地域の借家居住世帯に重点を置いて、その水準未達の世帯の解消に努める」ことを目標としている。

しかしながら、減少しつつあるとはいえ、最低居住水準未達の世帯は、平成10年の「住宅・土地統計調査」では全世帯数の5.1%、平成15年の同調査では4.2%存在しており、特に借家居住世帯の最低居住水準未達の割合は、平成10年が11.3%、平成15年が9.5%であり、この解消が依然としてわが国の住宅政策の最重要課題のひとつとなっている。

## II 公営住宅政策の変遷

社会資本整備審議会の答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」（以下「答申」という。）は、「II. 住宅政策の方向性を示す制度的枠組みの構築」において、「住宅政策に関する基本法制の必要性」を指摘した上で、「目指すべき豊かさが実感できる住生活の姿」として、

- ① 良質な性能、住環境及び居住サービスを備えた住宅ストックの形成
  - ② 多様な居住ニーズの適時適切な実現
  - ③ 住宅の資産価値の評価・活用
  - ④ 住宅困窮者の安定した居住の確保
- の4項目を掲げている。

答申は、上記項目のうち「住宅困窮者の安定した居住の確保」に関しては、次のように述べている。

市場において自力で住宅を確保することが基本であるが、低所得であること、不合理な入居選別を受けることなどを理由に、市場において自力では適正な水準の住宅を確保することが困難となる場合が少なくない。そのため、弱者切捨てとならないよう、市場において適正な水準の住宅を確保できない国民に対し、公営住宅を柔軟かつ公平に提供するとともに、その他の公的賃貸住宅や民間賃貸住宅の活用等により住宅セーフティ・ネットの一層の強化・重層化を図ることを通じ、住宅困窮者の安定した居住の確保を図ることが必要である。

今後とも、『住宅困窮者の安定した居住の確保』を住宅政策の基本理念の一つと位置づけ、これを踏まえて、公営住宅制度をはじめ必要な個別具体の施策を講ずることにより、住宅分野において憲法25条の趣旨の具体化に努めるべきである。

(12) 同上 pp.133-149.

そこで以下においては、「住宅困窮者の安定した居住の確保」を図るための主たる施策である公営住宅について、その法制化の経緯とその後制度、運用の変遷、今後の課題などについて述べることにする。

## 1 公営住宅法の制定

終戦直後には、戦災による滅失、海外からの引揚者、戦時中の供給不足などにより、住宅不足数は420万戸にのぼった。このため、昭和20年9月に閣議決定された罹災都市応急簡易住宅建設要綱に基づく国庫補助応急簡易住宅（越冬住宅）の建設が行われた。昭和21年度からは住宅復興事業は公共事業<sup>(13)</sup>として実施すべきこととされ、一般国民を対象とする国庫補助庶民住宅の建設が行われた<sup>(14)</sup>。

昭和25年当時においても予算補助による庶民住宅の建設が行われていたが、勤労者の深刻な住宅難はなお長期的に持続すると見込まれ、制度に恒久性と計画性を持たせるためには立法化を図るべきであるとの声が次第に高まった<sup>(15)</sup>。

そこで、建設省住宅局で草案を作成し、衆議院建設委員会に設けられた小委員会において、この草案などを参考として公営住宅法案が起草され、衆議院に提出された。この間厚生住宅法案を起草していた衆議院厚生委員会から法案修正の申し入れがあり、「両委員会の代表の協議及び建設、厚生両省の打ち合わせにより、修正について意見の一致を見たが、国会審議の都合上、参議院で修正するという政治的了解のもとに<sup>(16)</sup>」参議院での修正を経て、公営住宅法は成立した。

公営住宅法案の主な内容は、

- ① 健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に賃貸すること<sup>(17)</sup>
- ② 家賃算定は建設費の償却額等に基づく原価方式とし、第1種公営住宅に加え、その家賃を支払うことができない程度の低額所得者などを対象とする第2種公営住宅を設けること<sup>(18)</sup>
- ③ 入居資格として一定の収入額を定めること<sup>(19)</sup>
- ④ 昭和27年度以降の毎三箇年を各一期として、

(13) 前田光嘉氏は、「21年5月、GHQから『日本公共事業計画原則』が出され、住宅は公共事業として行うこととなった。」と述べ（大本 前掲書 p.251.）、また、川島博氏は、「失業者の雇用促進策として公共事業政策の一環に住宅政策が組み込まれた。」と述べている（大本 前掲書 p.273.）。

(14) 建設省五十年史編集委員会 前掲書 p.458. 参照。

(15) 同上 p.464.

(16) 鬼丸勝之『公営住宅法詳説』理工図書, 1951.10, p.42.

(17) 公営住宅法案立案当時の建設省住宅局担当課長であった鬼丸勝之氏は、「公営住宅の供給という施策が、ただ勤労階層の住生活を安定させるだけでなく、積極的な社会福祉対策として勤労階層の生活文化の向上を目指しており、これは「今後の一般住宅政策にはっきりした方向付けをするもの」であるとしている。（同上 p.44.）

(18) 鬼丸勝之氏は、「入居者の家賃負担能力に見合うように個々に家賃を定めることが理想だが、こういうのはじきだしを確実にやるのは至難であり、それにもまして全体の経営採算を成り立たせることと調和させることは難しい」と、応能家賃を導入しなかった理由を述べている。（同上 p.55.）

(19) 鬼丸勝之氏は、「公営住宅はあくまで貸家であるから、一定の家賃を支払うことのできる程度の収入が毎月あるということを入居の基本要件の一つとしていることは、自明の理である。従って、たとえば生活保護法の適用を受ける要保護者に該当する者のうちには、家賃補給等別途の措置を講じない限り、入居資格のない者がありうるわけである。」（同上 p.118.）としたうえで、第2種公営住宅については、他により低額の所得者を対象とする公営住宅がないことから、家賃の支払い能力がある限り入居資格者の範囲を広くするため、収入の最低限の制限を設けなかったとしている。（同上 p.120.）

また、川島博氏は、「底辺の階層は置き去りなんです。」「もしどうしても入れたければ、生活保護費は、公営住宅の家賃を支払うだけのものを支給すべきではないか。」と述べている。（大本 前掲書 p.275.）

公営住宅建設三箇年計画を定めること<sup>(20)</sup>などである。

なお、第2種公営住宅は、国庫補助率を3分の2（第1種は2分の1）とし、また、住宅の規格を26-40㎡（第1種は33-50㎡）とすることにより、低家賃となるよう制度設計された<sup>(21)</sup>。

他方、厚生住宅法案<sup>(22)</sup>の主な内容は、

- ① 住宅に困窮している国民で、生活の困難なために、一般の方法により住宅を得るみちのない者に対して、その支払い能力に応じた低家賃（応能家賃）により、健康で文化的な最低限度の生活水準を維持するに足る住宅を供給し、合わせて生活の維持向上のための指導を行うこと
- ② 生活保護法による住宅の現物給付（居所提供施設）を受ける者は対象外とし、生活保護の基準を上回るボーダーライン層を対象とすること
- ③ 入居申請を受けて要入居者に該当するか否かを決定することが原則であるが、急迫した事情がある場合は職権で入居決定できることなど施設提供型の福祉政策の色合いが強いものであった<sup>(23)</sup>。

両法案の差異の第一は、厚生住宅法案が生活

保護の基準を上回るボーダーライン層を対象とするかなり限定的なものであったのに対し、公営住宅法案は生活保護法の住宅扶助とは対象の中心を異にするもので、ボーダーライン層に加えてかなり広範囲な低額所得層を対象とするものであった。第二は、厚生住宅法案が入居者の支払い能力に応じた応能家賃を掲げているのに対して、公営住宅法案は経営採算の立場から建設費の償却額などに基づく原価家賃を採用するものであった。

両法案の調整の結果、厚生住宅法案が目的としたボーダーライン層を対象とする住宅対策については、公営住宅法案に、「建設大臣は、第2種公営住宅について、公営住宅三箇年計画の決定、国の補助金の交付決定、家賃または入居者選考方法の変更、譲渡の承認などに関する処分をする場合には、あらかじめ厚生大臣と協議しなければならない<sup>(24)</sup>」旨の修正を加え、成立することとなった<sup>(25)(26)</sup>。

## 2 公営住宅の建設供給方式の変遷

公営住宅法の制定当時は、「公営住宅の建設は、…今後少なくとも十数年は引き続いて実施する必要がある」が「公営住宅をいつまでも公

<sup>(20)</sup> 公営住宅三箇年計画に関する規定には当時の立法関係者の強い思い入れが感じられる。すなわち同法第6条では、三箇年計画を閣議決定し、その大綱について国会承認を求め、内閣は、国の財政の許す範囲内において、同計画を実施するために必要な経費を予算計上しなければならないと規定している。この点について、鬼丸勝之氏は、「このような計画を閣議にかけ国会の承認まで求めるということは、公営住宅の供給を国の施策として政治的に推進するという効果を期待する趣意にほかならない。」と述べている。（鬼丸 前掲書 p.79.）

<sup>(21)</sup> 第1種及び第2種の公営住宅の制度設計の考え方については、同上 pp.54-57. 参照。

<sup>(22)</sup> 厚生住宅法案については、大本 前掲書 pp.319-324. 参照。

<sup>(23)</sup> 越田得男氏は、「厚生住宅についての機運が出てきた契機は、住宅難のために病院からの退院や生活保護関係施設からの退所がはかばかしくなく、また神社仏閣に浮浪者が寝泊りして管理上困るといった問題が出てきたこと」と述べている。（大本 前掲書 p.313.）

<sup>(24)</sup> 制定時の公営住宅法第30条、現第52条

<sup>(25)</sup> 公営住宅法案の成立経過について、大本圭野氏は「この段階で建設省主導の住宅行政が決定的に確立されることになった」と述べ（大本 前掲書 p.318.）、住田昌二氏は「三箇年計画を法律に組み込んだことと次年度以降の用地取得を補助対象としたことにより、公営住宅の供給は法制定時から昭和30年代を通じ、年5万戸台の供給が保障されることとなり、その慣性でもって昭和40年代の大量供給に雪崩れ込んでいった。」としている（住田昌二「公営住宅政策の評価と展望」『住宅』50巻10号, 2001.10, p.7.）。

営の貸家としておくことは、…好ましいことではない。」との考え方<sup>(27)</sup>に基づき、耐用年限の4分の1を経過した場合（たとえば木造の場合は5年）には建設大臣の承認を得て入居者などに譲渡できることとしていた。しかし、昭和30年代になっても、公営住宅の量的充足はなく、このため譲渡処分を限定的なものとするとともに、引き続き大量建設の努力をする一方で、老朽化した主として木造の公営住宅について、その敷地の有効利用と住宅の規模の拡大など質的向上を目指した建替え政策に徐々に転換していくこととなる。

まず昭和34年の法改正により、「耐用年限の4分の1を経過した場合において、建設大臣の承認を得て譲渡できる」旨の規定に「特別の事由があるときは」という文言を追加することにより、その譲渡を限定的なものとした<sup>(28)</sup>。これにより恒久性を備えた公的賃貸住宅としての公営住宅の性格が明確になった。

なお、改正法案の審議においては、「建設費などその住宅にかけた費用を償却すれば、その居住者に譲渡するという思想が家賃決定の中に入っているのではないか。」との趣旨の質問に対して、「管理上むしろ入居者に譲渡したほうが妥当であるという場合には譲渡できると決めているが、賃貸住宅を供給していくのが公営住宅法の根本であり、譲渡処分を建前とすることはできない。」との趣旨の答弁がなされている<sup>(29)</sup>。

しかし、経済成長と人口の大都市圏への集中が進むにつれ、地価の高騰、開発適地の減少などにより市街地近郊での公営住宅建設用地の確

保が困難になる一方、昭和20年代から30年代にかけて建設された公営住宅は木造や簡易耐火構造のものが多く、老朽化した住宅を建替え、土地の高度利用による大量供給が急務と考えられるようになった。

このため、昭和44年公営住宅法に建替え事業を実施するための関係規定の追加が行われた。すなわち「事業主体は、公営住宅の建設を促進し、及び公営住宅の居住環境を整備するために必要があるときは、公営住宅建替え事業を施行するよう努めなければならない。<sup>(30)</sup>」としたうえで、建替え事業実施の要件として、①一定規模以上の団地であること、②除却すべき住宅の大部分が耐用年限の2分の1を経過していること、③建替え事業により建設される戸数が除却される戸数の2倍以上であること、④建替え事業により建設される住宅は耐火構造であること、が法律上明記された。あわせて入居者の居住の安定を図るため、説明会の開催、居住者に対する明け渡し請求や建替え後の住宅への入居に関する手続き、仮住居の提供、移転料の支払い、家賃の特例等に関する規定が整備された<sup>(31)</sup>。

なお、昭和55年には新築公営住宅の一戸当たりの規模の向上に対応して、建替え事業により建設される戸数の除却戸数に対する比率は、2倍以上から1.2倍以上に緩和された。

さらに平成8年の公営住宅法の抜本的改正により、公営住宅の供給方式の多様化、社会福祉施設の整備など福祉行政との連携の強化が行われた。

従来の公営住宅の供給は、事業主体である地

<sup>(26)</sup> 本間義人氏は、「公営住宅法が厚生住宅法案を潰してスタートしたことにより」、その後の公営住宅法改正の歴史は、量的に不足する公営住宅を的確に低所得者に供給するための「当局が苦労を重ねた歴史」であり、「結果として公営住宅そのものが厚生住宅にきわめて近い性格を帯びることになるのは避けられないことであった。」と述べている（本間義人『戦後住宅政策の検証』信山社出版、2004.3, pp.158-159.）。

<sup>(27)</sup> 鬼丸 前掲書 p.142.

<sup>(28)</sup> 改正時の公営住宅法第24条第1項、現第44条第1項

<sup>(29)</sup> 第31回国会衆議院建設委員会議録第19号 昭和34年3月18日 p.9. 山中吾郎委員、稗田治政府委員（建設省住宅局長）

<sup>(30)</sup> 改正時の公営住宅法第23条の2、現第35条

方公共団体による直接建設方式だけであったが、この改正により、民間事業者等が保有する住宅を買い取り、または借り上げて、これを公営住宅として低額所得者に賃貸または転貸することが可能となり、災害復興時などに被災者に対して臨機応変の対応ができることとなった。

この借り上げ方式の導入について、福山市立女子短期大学長の住田昌二氏は、「一定期間公共住宅として活用され、その後民間住宅となるわけで…財政改革下の公共住宅政策のあり方として、また民間住宅市場の刺激策として意義をもっている。また、本来の役割は供給対策の一環をなすものであるが、まちづくり政策の中のリロケーション対策などにも効果を発揮するであろう。<sup>(32)</sup>」としている。

また、この法改正においては、建替え事業により建設される住宅の戸数を除却戸数の1.2倍以上から1倍以上に緩和するとともに、社会福祉施設、他の公共賃貸住宅などを併せて整備する場合には現に入居者がいる戸数まで緩和できることとした。あわせて社会福祉法人がグループホームなどとして公営住宅を使用することを可能とした。

### 3 入居者資格の限定と新たなニーズへの対応

公営住宅法第1条の趣旨は、住宅政策面において憲法第25条の生存権の理念を実現するものとされている<sup>(33)</sup>。

公営住宅法が規定する「住宅に困窮する低額所得者」とは、住宅市場において、健康で文化的な生活を営むに足る最低居住水準の住宅を

自力で確保することが困難である者を意味しており、これを公営住宅への入居者資格として具体化したものが、「同居親族要件」、「入居収入基準」、「住宅困窮要件」である。従って、公営住宅に入居するためにはこれらの3要件を具備していることが必要である<sup>(34)</sup>。

制度発足以降一貫して公営住宅の入居資格については、わが国全体の住宅事情の量的充足から質の向上への変化、所得水準の全般的な向上、高齢化の進展などを背景として、また、公営住宅供給戸数の量的増加の限界などを踏まえ、より住宅困窮度の高い者が的確に入居できるよう、また、入居者相互間や入居者と入居を希望する者との公平が確保されるよう、入居収入基準の引き下げによる対象者の限定を図る一方で、住宅困窮者の多様化に対応したきめ細かな入居管理に向けて制度、運用の変更が行われることとなる。以下では要件ごとにその変更の推移を追ってみることとした。

#### (1) 同居親族要件

法定定時の提案理由説明では、同居親族があることという条件を設けた理由を「独身者を除外したのは、(公営住宅の供給が)当分そこまで手が伸び得ないと予想したから<sup>(35)</sup>」としているが、その後の住宅事情をみても民間賃貸住宅の供給の状況は、単身者向けの小規模借家は比較的多いものの、住宅規模の大きな家族向けものは限られており、同居親族要件は維持されてきた。

しかし、高齢化の進展に伴い高齢単身世帯数

(31) 住田昌二氏は、「昭和40年代に入ると、住宅の老朽化、住環境の悪化が目立つ」ようになり、また、「地価の高騰が進みはじめ、公共住宅建設用地の確保が極めて困難」となり、「この2つの問題への対処として、建替え事業が法改正の形をとって明確化された。公営住宅については、国会議員などから選挙目当ての払い下げ論が絶えず出されていたが、建替え事業の着手が、公営住宅の建替え再利用に道を開き、払い下げ論を封殺したことの意義は大きい。」としている。(住田 前掲論文 p.8.)

(32) 同上 p.10.

(33) 住本靖『新公営住宅法逐条解説』商事法務研究会, 1997.6, p.5. 参照。

(34) 同上 pp.124-125. 参照。

(35) 第10回国会衆議院建設委員会議録第20号 昭和26年5月15日 p.4. ( )内は筆者の補足。

が増加したこと、特に一人暮らしの高齢者や障害者は、一人暮らしのゆえに適切な住宅の確保が困難であることなどを踏まえ、昭和55年の法改正により、高齢者、身体障害者、被生活保護者その他特に居住の安定を図る必要のある者に限定して、単身入居を可能とした<sup>(36)</sup>。

## (2) 入居収入基準

公営住宅は、最低居住水準の住宅を自力では確保することが困難な低額所得者に対して供給される住宅であり、入居者資格として収入が一定以下であることを条件としている。ただし、その収入基準については、過去対象範囲を大きく限定する方向に引き下げられてきている。

法制定時の昭和20年代は住宅、資材の絶対的不足の時代であり、たとえ所得の高い階層であっても自力で住宅を手当てすることが困難な状況にあったため、所得の低い者から累積した収入分位の約80%という広範な所得層を対象とした。その後高度経済成長に伴う国民の所得水準の向上、世帯人員数の減少、民間賃貸住宅の供給状況など住宅の確保を取り巻く諸事情の緩和に応じて、公営住宅本来の供給対象である低額所得者の範囲を昭和30年代後半には収入分位約60%、40年代前半には収入分位約40%と対象者を徐々に限定し、40年代後半からは収入分位約33%としていた<sup>(37)</sup>。

なお、この間、より低額の所得層を対象とする第2種公営住宅に関する入居収入基準は、概ね上記の第1種公営住宅のその下位2分の1の収入分位とされてきた。

現在は、平成8年の法改正により応能応益の考え方に立脚した家賃決定の仕組みを導入したことに伴い、第1種、第2種という種別区分を廃止し、公営住宅の入居収入基準は収入分位約

25%、入居収入基準額としては月収20万円としている。これは4人世帯の粗収入に換算すると年収約510万円、2人世帯では年収約415万円、単身世帯では年収約368万円に相当する。

また、高齢者や障害者世帯については、たとえば家賃支払い能力があっても、民間賃貸住宅への入居を不当に制限されたり、拒否されることがあり、また、設備面で身体機能に合った住宅を確保することが困難な状況もみられることから、公営住宅の事業主体である地方公共団体の裁量により入居収入基準を収入分位約40%、入居収入基準額としては月収26万8,000円まで引き上げ、このような高齢者や障害者が公営住宅に入居できることとした。この場合の入居収入基準は4人世帯の粗収入に換算すると年収約612万円、2人世帯では年収約517万円、単身世帯では年収約470万円に相当する。

## (3) 住宅困窮要件と選考基準

法律上は「現に住宅に困窮していることが明らかなる者」が入居資格者であり、入居者の選考については、住宅に困窮する実情を調査し、公正な方法で決定しなければならない。選定基準を定めた公営住宅法施行令（昭和26年政令第240号）第7条では、保安上危険または衛生上有害な状態の住宅に居住していること、他の世帯と同居していること、正当な事由による立ち退き要求を受けていることなどを例示しており、これを踏まえて各事業主体が条例に具体的な選考基準を定めている。

各事業主体では、従来から母子世帯、老人世帯、心身障害者世帯、多子世帯等に対する優先的な入居の取り扱いのほか、住宅困窮度をポイント化する方法など独自の取り組みがなされている。さらに近年では、各事業主体によりその

<sup>(36)</sup> 「離婚し障害のため仕事がない50歳になる一人暮らしの生活保護受給者が、いわゆる「一人暮らし裁判」を起こしたのをきっかけに、法律の改正がなされ単身者の入居を認めるようになった。」（関川孝考「住居保障と社会福祉」日本社会保障法学会編『住居保障法・公的扶助法』（講座社会保障法 第5巻）法律文化社、2001.11, p.60.）

<sup>(37)</sup> 入居収入基準の推移については、住本 前掲書 pp.8-10. 参照。

地域の実情を踏まえて、子育て世帯、失業世帯、マンション建替え、事業再建等に伴う一時的住宅困窮者のほか、DV被害者、犯罪被害者などの一時的かつ緊急に入居させる必要のある者の期限付き入居などの新たな検討と取り組みが行われはじめている<sup>(38)</sup>。

#### 4 収入超過者等と明け渡し

公営住宅制度発足後の大量供給にもかかわらず、昭和30年代になっても住宅に困窮する低額所得者が公営住宅に入居できない状況が続く一方で、公営住宅居住者の中には入居後に収入が増加し、既に低額所得者とはいえない者が依然として公営住宅に入居している場合が見られるようになった。

そこで、公営住宅が低額所得者のための唯一の住宅政策であることから、昭和34年の法改正により、入居者の居住の安定に配慮しつつ、収入が入居収入基準額を超える者が引き続き3年以上入居している場合には、明け渡し努力義務を課し、そのまま入居を続ける場合には割り増し賃料を徴収することができることとした。

なお、このとき同様の趣旨目的から前述のように耐用年数の4分の1を経過した公営住宅の入居者への譲渡を限定するための改正も行われている。

しかし、収入超過者について明け渡し努力義務と割り増し賃料徴収に関する規定が設けられたとはいえ、努力義務に過ぎないこと、割り増し賃料を払っても市場家賃に比べればなお安いこと、住み慣れた土地に対する愛着が強いことなどの理由から、所期の目的は必ずしも達成されなかった。

加えて収入超過者の中には一般の勤労者の所得水準からみても相当高額と認められる所得を有するにもかかわらず、引き続き入居している状況が見受けられるようになった。このような状況は、公営住宅への入居を希望している多くの住宅に困窮している低額所得者との公平を著しく欠くのみならず、公営住宅法の本来の趣旨にも合致しない。

このため、昭和44年の法改正により、一定の基準を超える高額収入者に対しては、その居住の安定に配慮しつつも、引き続き5年以上入居している場合には明け渡しを請求することができることとした。なお、この改正では、公営住宅の規模の拡大と戸数の増加を目的とした公営住宅建替え事業実施に関する諸規定の整備も行われた。

しかし、収入超過者や高額所得者に課す割り増し賃料の額については、その法定限度額に基づく上限のみを定めていたので、事業主体によって決定方法がさまざまであった。このため、平成8年の公営住宅法の改正にあたっては、収入超過者に対して近傍同種の住宅の家賃を上限としてその収入に応じて算定した割り増し賃料を課すとともに、高額所得者<sup>(39)</sup>に対し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過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こととした。

なお、これらの措置による公営住宅の明け渡しを容易にするため、事業主体に対しては、他の適当な住宅のあっせん、他の公的住宅を希望したときの特別の配慮などの努力義務を課すとともに、他の公的賃貸住宅の管理者には、事業

<sup>(38)</sup> 期限付き入居、ポイント制などの取り組みは、東京都、大阪府などで行われている。須藤栄「東京都の期限付き入居制度について」『住宅』53巻3号, 2004.3, pp.13-17.; 大阪府建築都市部住宅管理課「住宅困窮度に応じた入居者選考についての取り組みについて」『住宅』53巻3号, 2004.3, pp.18-23. 参照。

<sup>(39)</sup> 現在高額所得者の基準は、収入分位60%以上として運用されている。これは4人世帯の粗収入に換算すると年収約789万円に、2人世帯では年収約705万円に相当する。

主体の措置への協力を求めている。

以上のように収入超過者や高額所得者の居住の安定に留意しつつも、入居者と入居を希望する者との公平を確保するため、限られた公営住宅を本来の施策対象者である低額所得者に的確に供給することを目的として、公営住宅の入居者管理は逐次厳格化されてきた。

## 5 法定限度額家賃から応能応益家賃へ

公営住宅は低額所得者に対して賃貸されるものであるため、その家賃は低廉であること、言い換えれば入居者である低額所得者が負担可能な家賃であること、そして同種同等の民間賃貸住宅のそれよりも低廉であることが求められる<sup>(40)</sup>。

制度発足時から公営住宅の家賃の決定については、いわゆる「法定限度額方式」が採用されてきた。これは、建設費から国庫補助金を控除した残額の償却費に、修繕費、管理事務費、地代相当額などを加算することにより算出されるものである。そのため、特に低額所得層向けとして位置づけられている第2種公営住宅については、国庫補助率を高くし、かつ、住宅の規模を小さくすることによってその家賃を抑制してきた。

しかし、法定限度額方式による家賃制度には次のような問題が生じていた<sup>(41)</sup>。

① 建設費や地価の高騰に伴い、原価を基にした法定限度額が入居者の負担能力を超える高額なものとなり、低額所得者に対して低廉な家賃で住宅を供給するという公営住宅法の趣旨に反し、また、家賃決定の指標としての意

義が失われていたこと

② 法定限度額方式は、家賃の上限のみを定めているに過ぎず、個々の住宅の家賃の決定ルールが明確でないため、適切な家賃改定をすることが困難となり、その結果、入居者間や入居者と非入居者との間で著しい家賃の不均衡が生じていたこと

③ 公営住宅の種別が第1種と第2種の2区分しかないため、1区分の入居者の範囲が広くなり、例えば第1種公営住宅において標準4人世帯の場合で年収100万以上の差がありながら同じ家賃を負担するという現象が生じていたこと

このような問題を解消し、住宅に困窮する低額所得者にとって適正で公平な家賃負担とするため、平成8年の法改正により、住宅から受ける便益の程度と入居者の収入に応じた負担可能額を基に家賃を決定する「応能応益方式」への変更が行われ、新しい公営住宅の家賃は、「毎年度、入居者からの収入の申告に基づき、当該入居者の収入及び当該公営住宅の立地条件、規模、建設時からの経過年数その他の事項に応じ、かつ、近傍同種の住宅の家賃以下で」(公営住宅法第16条第1項)定められることとなった<sup>(42)</sup>。

この改正により従来の第1種、第2種の区分は廃止されるとともに、たとえば収入分位25%以下の入居者をその収入に応じて4区分に細分化し、それぞれに負担可能な額を設定することとした。これにより公営住宅法制定当初から目指していた応能家賃の思想がより明確に家賃の決定に反映されることとなった<sup>(43)</sup>。

(40) 住本 前掲書 p.10. 参照。

(41) 同上 pp.71-72. 参照。

(42) 住田昌二氏は、この家賃決定方式の変更について次のように述べている。公営住宅、公団・公社住宅、公庫住宅を三本柱とし、大まかには「階層対応」の住宅政策として機能してきたといわれる。しかし、公営住宅についていうと、収入階層について、対象が明確にされていたわけではない。収入超過者の定義を収入分位で33%超とみなしていた点が一応の目安となるが、実際の家賃は、建設原価に従って、建設時期別、立地別にばらばらの家賃が設定されていた。家賃体系を建設原価への従属から切り離れたことの意義は大きい。(住田 前掲論文 p.9.)

(43) 前掲注(18)参照。

## 6 公営住宅と福祉政策の連携

戦後の住宅政策は、公営住宅法制定時の経緯でも記したように、国民の大半にかかわる絶対的な住宅不足に対処することが急がれたこともあって、公庫融資、公団住宅及び公営住宅の主要政策手段により、それぞれが対象とする所得階層別に住宅あるいは住宅取得資金を供給する形で進められた。

他方、住宅分野に関する社会福祉政策は、生活保護法に基づく住宅扶助として、金銭給付または居所提供施設の現物給付により進められたほか、児童、身体障害者、老人など保護を要する者を対象とした各福祉法に基づく措置制度を基本とする施設福祉を中心に進められた。

いわば住宅政策と福祉政策は、それぞれがその主たる施策の対象層と提供方法を異にして進められてきたといえよう。

この両者の間であって、社会福祉政策との接点と位置づけられる住宅政策の手段が公営住宅であり、とりわけ法制定の経緯を踏まえ、家賃が特に低廉となるよう設計された第2種公営住宅であった<sup>(44)</sup>。

そして、昭和39年には第2種公営住宅の入居者選考にあたり、母子、高齢者などの世帯に対して特別枠を設けて優先入居の取り扱いを行う特定目的公営住宅の制度化がなされ、社会的弱者に対する福祉的配慮がなされることとなる。

さらに昭和55年には、同居親族要件に基づき

従来認めていなかった単身入居について、限定的とはいえ高齢者、身体障害者、生活保護受給者など特に居住の安定を図る必要のある者について認めることとなる。

昭和60年代になると、高齢者住宅と福祉の連携を図るシルバーハウジング構想が出され、高齢者の生活に配慮した設備・構造を持つ公営住宅に生活援助員を配置して日常生活の支援サービスを提供することとしたが<sup>(45)</sup>、他方、福祉政策においてもケアハウス（介護利用型軽費老人ホーム）のように自立した生活を確保できるよう居室空間に配慮した福祉施設が整備されるようになる。

いわば前者は「住宅という居住の場」に「福祉（生活支援）サービス」を付加するものであり、後者は「施設という収容の場」に「居住サービス」を付加するものである。高齢社会の到来を控え、住宅政策と福祉政策が相互に接近してきたといえよう。

このような住宅政策と福祉政策との連携は、平成8年の公営住宅法改正により、建替え事業実施にあたっての福祉施設の併設<sup>(46)</sup>、社会福祉法人によるグループホームとしての公営住宅の利用などの規定が整備され、制度的にも明確化されることとなった。

以上のような住宅政策と福祉政策との接近を反映して、現在の第8期住宅建設五箇年計画（平成13～17年度）では、「第1 住宅建設の目標」「5 施策の推進」の「(2)いきいきとした

(44) 第2種公営住宅の供給に関して、本間義人氏は、「建設省は第2種住宅にはあまり熱心でなかった。…第1期公営住宅3ヵ年計画における第2種の実施率は53%にすぎなかった。」（本間 前掲書 p.156.）とし、住田昌二氏は、「昭和20年代は第1種が6～7割台を占めていたが、30年代になると第2種がほぼ6割を維持するようになった。」としている。（住田 前掲論文 p.8.）

(45) シルバーハウジングプロジェクトとして整備された公的賃貸住宅は、昭和62年～平成15年の累計で、698団地、18,984戸である。（社会資本整備審議会住宅地分科会基本制度部会（第1回）配布資料、資料5「住宅セーフティ・ネットの現状と課題」）

国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/syakaishihon/bunkakai/1seidobukai/kihonseidobuk>>

(46) 大規模公共賃貸住宅団地の建替え等に際し合築・併設された福祉施設は、平成15年度末までの累計で、992団地、1,466施設である。（同上）

少子・高齢社会を支える居住環境の整備」において、

- ① 加齢等による身体機能の低下や障害が生じた場合にもそのまま住み続けられる住宅の供給及び普及、社会福祉施設との併設の推進等医療・保険・福祉施策との連携の強化
- ② 高齢者が安心して居住できる住宅市場の環境整備、高齢者が居住しやすい住宅の効率的な供給
- ③ 子育てがしやすい広くゆとりのある賃貸住宅の供給、住宅と保育所等の子育て支援施設の一体的整備

などの福祉との連携に力点を置いた施策を掲げている。

社会の高齢化が進む中で、昭和55年改正による高齢者の単身入居、平成8年改正による高齢者入居資格の弾力化と法定限度額家賃から応能応益家賃への変更などにより、公営住宅居住世帯の高齢化が急速に進行することとなった。

本格的な高齢社会を迎え、近年とみに接近してきた住宅政策と福祉政策がより一層連携を高めることにより、高齢者をはじめとする住宅弱者に対するセーフティ・ネットとしての機能を充実することが期待される。

なお、住宅政策におけるセーフティ・ネットと密接な関係にある生活保護制度については、平成16年12月15日社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会が報告書<sup>(47)</sup>をまとめている。報告書の「第4 制度の実施体制」の「2 低所得者対策等他施策との連携」では、

「生活保護制度は、他の社会保障制度や社会福祉サービス等を補完する位置にあり、…このため、特に生活保護の適用前及び保護脱却後の低所得者への対応については、住宅等に関する

低所得者対策…との密接な連携を図っていくことが求められる。」とし、また、「第5 その他の指摘事項」の「(2)現行の扶助体系と給付方法」では、「住宅扶助について、他の扶助と切り離れた支給を可能とすること<sup>(48)</sup>」としている。

生活保護法（昭和25年法律第144号）は、憲法第25条にいう生存権、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を具体化したものであり、保護請求権を明確に規定している<sup>(49)</sup>。いわば国民生活全般を通じた普遍的かつ最終的なセーフティ・ネットである。

したがって、今後住宅政策の分野において住宅セーフティ・ネットの再構築を進め、また、社会福祉政策との連携を深めるにあたっては、現在進められている生活保護制度の見直しの動向にも十分留意する必要がある。

### Ⅲ 住宅セーフティ・ネットの再構築

#### 1 公的賃貸住宅制度の再構築

答申は、「Ⅲ新たな制度的枠組みの下での政策展開」、「2. 重点的に講ずべき施策分野」、「(3)住宅セーフティ・ネットの機能向上に向けた公的賃貸住宅制度の再構築」において、次のように述べている。

戦後の住宅政策の中で住宅セーフティ・ネットとして重要な役割を果たしてきた公営住宅などの公的賃貸住宅のあり方についても、これまでの枠組みにとらわれることなく、制度の根本から見直しを行うことが必要である。このような考え方のもと、これまで住宅セーフティ・ネットの中心的な役割を担ってきた公的賃貸住宅に関しては、少子高齢化の進展、家族形態の多様化などの社会経済情勢の変化を踏まえ、施策対象に対して公平かつ的確に供給されるよう見直

(47) 厚生労働省HP <<http://mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>>

(48) 竹下義樹『生活保護「改革」の焦点は何か』あけび書房、2004.4、p.27。も同趣旨の指摘を行っている。

(49) 阿部和光「公的扶助法における権利と法の構造」日本社会保障法学会 前掲書 p.108。参照。

しを行うことが必要である。

また、高齢者、障害者、DV被害者等の社会的弱者の多様化や国・地方公共団体を通じた財政制約の高まりなどの状況変化の中で、公的賃貸住宅のみを住宅セーフティ・ネットの柱として国民の居住の安定を図っていくことは、もはや困難であり、今後は、賃貸住宅市場全体のセーフティ・ネット機能の向上を図っていくべきである。その際、市場において適正な居住水準の住宅を確保できない住宅困窮者の居住の安定については、所得再分配等の観点も踏まえ、今後とも国が責任を持って確保すべきである。特に、公営住宅の供給に関しては、地方公共団体のみでの取り組みでは地域の住宅困窮者に対して十分な供給が図られないおそれがあることから、新たな住宅政策の制度的枠組みの中においても国の責務を明確に示すことが必要である。

答申は、続いて「①「住宅セーフティ・ネットの再構築」、「i) 適正かつ効果的な公的賃貸住宅の供給」、「ア)公営住宅供給の適正化」において、「施策対象」、「入居制度」、「家賃制度」、「供給の仕組み」の分野ごとに、社会経済情勢の変化に伴う住宅困窮者の多様化への対応、地域の住宅事情の反映、入居者と非入居者との公平性の確保などの観点から広範な課題を掲げて、公営住宅が真に住宅に困窮する低額所得者に供給されるよう、住宅セーフティ・ネットとしての再構築に向けた検討を求めている。

また、公営住宅、特定優良賃貸住宅、都市再生機構賃貸住宅など目的別、事業主体別に運用されている公的賃貸住宅について、多様化する居住ニーズに的確に対応するため、事業主体間の連携強化、制度の弾力的運用などの必要性の指摘も行っている。

## 2 民間住宅を活用した家賃補助

答申は、「ii) 住宅セーフティ・ネットの機能向上に向けた賃貸住宅市場の整備」において、民間賃貸住宅における高齢者、障害者、子育て世帯などに対する入居制限をなくし、セーフティ・ネットとして活用するには、賃貸人、賃借人双方の不安解消が必要であり、このため、入居制限を行わない賃貸住宅に関する情報提供、福祉政策、NPO等との連携による賃貸人、賃借人双方に対する居住支援などが必要であると指摘している。

なお、高齢者に関しては、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」（平成13年法律第26号）により、高齢者円滑入居賃貸住宅の登録制度、家賃債務保証制度、終身建物賃貸借制度などが整備されている<sup>50)</sup>。

答申は、続いて「ウ)民間住宅を活用した家賃補助」において、次のように指摘している。

公営住宅における入居者・非入居者間の不公平の存在、コミュニティバランスの低下など、現行制度が抱える問題点を抜本的に解消するためには、民間住宅を活用した家賃補助が効率性の高い政策手段である。他方、国の制度として家賃補助を導入することに関しては、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も多いため、当面は、地方公共団体が民間住宅を借り上げ、公営住宅として施策対象者に低廉な家賃で提供する手法（借上げ型公営住宅）を活用していくとともに、これらの諸課題の克服に向け、具体的な検討を進めることが必要である。

公的主体による住宅の直接供給から民間住宅

50) 大本圭野氏は、市場化、規制緩和、地域活性化としての都市再生という住宅対策の帰結として、居住リスクの高い高齢者が民間借家を借りにくくし、政府も「高齢者の居住の安定確保に関する法律」をつくらざるを得ない状況にあると指摘し（「居住問題と住宅政策」日本社会保障法学会 同上 p.43.）、関川芳孝氏は、同法が障害者を対象としていないことは問題であり、その改正が今後の課題であるとしている（「住居保障と社会福祉」日本社会保障法学会 同上 p.63.）。

市場の整備、誘導、補完を中心とした住宅政策への転換を進めていくにあたって、将来的には民間住宅市場に家賃補助制度を導入することにより、公営住宅を補完し、あるいは公営住宅に代わる住宅セーフティ・ネットとして位置づけようとするものであり、そのための検討を求めている。

家賃補助の導入に関しては、この答申の取りまとめに参加した委員をはじめ、多くの識者からさまざまな見解が提起されている。その主なものは以下のとおりである。

社会資本整備審議会住宅地分科会基本制度部会長で、国際基督教大学教授の八田達夫氏は、次のように述べている<sup>(51)</sup>。

再分配政策の基本は、現金給付であるが、住宅に関しては、住宅に用途を限定した家賃補助が正当化できる。なぜなら、自由な家賃市場では、低所得者が差別を受け、家賃不履行を起こさない大部分の低所得者まで借家市場から締め出される。このような事態を防ぐため、大家に対してリスクプレミアムを公的に支払うことが正当化できるからである。すなわち家賃補助は、借家市場における情報の非対称性という市場の失敗への対策として位置づけられる。日本でも、今や定期借家権が導入されたため、公営住宅の提供から、民間住宅を活用した家賃補助に方向を切り替えることが可能になった。

同部会臨時委員で、大阪大学社会経済研究所教授の大竹文雄氏は、次のように述べている<sup>(52)</sup>。

戦後の絶対的な住宅不足を補うために公営住宅が果たしてきた役割は大きかった。特に、借地借家法のもとで、供給が極端に不足していた低所得層のファミリー向け賃貸住宅を供給してきた。しかし、本来住宅弱者への補助は家賃補助が中心になるべきで、公営住宅という「石へ

の補助」は問題が多い。公営住宅が老朽化し、人口減少時代を迎えた現在は、公営住宅の供給という「石への補助」政策から家賃補助という「人への補助」政策へ、政策変更を行う最大で最後のチャンスである。

同部会臨時委員で、明治大学助教授の園田眞理子氏は、次のように述べている<sup>(53)</sup>。

高度成長期の公営住宅に入居する権利は、特に若年世帯を中心に、よりよい住宅に踏み出すためのいわばスプリングボードであった。しかし、90年代半ば以降、経済成長の達成と衰退、高齢化等のために、公営住宅は文字通りセーフティ・ネットに変貌した。しかし、貧困と言う入居権利のある者に対して、公営住宅でのみ対応するのは矛盾がある。水平的な権利としての居住を保障するなら、家賃補助制度の方が、普遍性が高い。しかし、現実的には、財源の確保、所得・資産捕捉の方法など、そして、何よりモラルハザードにどう対処するか等の点をクリアすることが難しい。次善の策として、当面は「権利としての公営住宅」を使って貧困層のセーフティ・ネットを構築していかざるをえない。

豊島区住宅対策審議会会長で、東洋大学教授の内田雄造氏は、同審議会を通じて現行の公営住宅行政の実態を知り、改めて公営住宅行政の改革の必要性を実感したとして、次のような提案を行っている<sup>(54)</sup>。

公営住宅居住者に対する公的助成額が、生活保護の住宅扶助の上限額を大幅に上回り、何ら位置づけもないまま結果的に公営住宅供給が生活保護施策として機能している現状は是正されるべきである。段階的に改革を行うにあたっては、まず現在の応能応益家賃体系の見直し、入居収入基準、入居者選定方法などの改善を行う必要がある。そして、最終段階の公的住宅施策

51) 「新住宅答申にあたって」『住宅』54巻9号, 2005.9, p.5.

52) 「公営住宅政策の改善点と今後の課題」『住宅』54巻9号, 2005.9, pp.43-44.

53) 「権利としての公営住宅」『住宅』54巻9号, 2005.9, p.47.

54) 「大都市の公営住宅行政の抜本的改革を」『月刊自治研』46巻(通号538) 2004.7, pp.82-98.

の抜本的改革の方向として、財源の問題、対象者の範囲の確定、更に公営住宅の既存居住者の既得権の扱いなどの難しい問題の解決が必要であるが、公営住宅の入居資格を有し、公営住宅への入居を希望しながら民間賃貸住宅に居住を余儀なくされている者に、公平性の確保をめざして公営住宅居住者と同一レベルの家賃補助を行うことを追求すべきである。

同部会臨時委員で、東京大学教授の浅見泰司氏は、公営住宅の体系から家賃補助の体系に移行することを躊躇する理由として、次の5点を挙げている<sup>(55)</sup>。

①現物支給の場合には、戸数に限りがあることで実質的に財政的な「歯止め」をかけることができること、②家賃補助の場合には、良質な住宅ストックの形成に対して直接的には働きかけることができないこと、③民間賃貸住宅があまりない地域では、市場家賃や適切な家賃補助額の算定が難しいこと、④金銭給付という直接的な補助の場合には、給付額の多寡の理由が明確になることが重要となり、今のような困窮度把握の精度では制度としての妥当性に疑問が出てくる可能性も指摘されていること、⑤膨大な公営住宅に加えて、家賃補助を導入することは財政的に厳しく、現在のストックの有効利用が優先されるべきであること。

先述の住田昌二氏は、次のように述べている<sup>(56)</sup>。

公共住宅の直接供給を家賃補助に切り替えていく議論がある。これの実施は、民間借家のストックが一定の水準に達していることが大前提である。現状でこれを実施しても、良好な居住水準が保障されず、家賃補助の費用が、家主に吸収されるだけである。

八田氏及び大竹氏の考えは、戦後の賃貸住宅市場に多大な影響を与えてきた借地借家法が改正され、定期借家制度が導入された今こそ公営

住宅を中心とした直接供給から民間住宅市場を活用した家賃補助に変更する素地が形成されたとの認識に基づくものであるが、その実施のための手順、方法や課題について具体的には触れていない。

園田氏及び内田氏は、住宅政策上セーフティ・ネットを必要とする者については、公営住宅に既に入居している者とそうでない者との公平確保の観点から、将来的には家賃補助が優れているとするものの、これを具体的に導入し、実施するには解決すべき難しい課題があることを指摘している。

浅見氏及び住田氏は、家賃補助の導入には解決すべき課題が多く、民間賃貸住宅の質に関する現状とこれを良質な住宅ストックの形成に誘導する観点から、当面は公営住宅などの公的賃貸住宅ストックの活用が好ましいとしている。

民間住宅市場を活用した住宅政策を進めるにあたっての公的主体の役割は、民間住宅市場の整備、誘導、補完である。特にその補完としての住宅セーフティ・ネットの構築に関しては、公営住宅などの公的賃貸住宅の直接供給が主たる役割を果たしてきたが、このたびの答申においては、民間賃貸住宅を活用した家賃補助制度という選択肢が検討課題として指摘された。

その選択あるいは組み合わせを検討するにあたっては、公営住宅については、数量的制約があるとはいえ、地方公共団体にとっては直接的な政策手段として機動的かつ多角的に活用できること、しかし、国、地方公共団体の財政状況を考えれば今後供給量の増加はさほど期待できないこと、他方、民間賃貸住宅を活用した家賃補助制度については、普遍性、柔軟性などの点からは優れているものの、未だ質、量両面において十分な民間賃貸住宅ストックが形成されてはいないこと、また、家賃補助制度を公正かつ効率的に運用するシステムの整備が必要である

<sup>55)</sup> 「公的賃貸住宅のあり方」『住宅』54巻7号, 2005.7, p.6.

<sup>56)</sup> 住田 前掲論文 p.15.

ことなどに留意する必要があると思われる。

さらには、近年その重要性が高まっている住宅政策と福祉政策の連携を円滑に進めるための観点、また、地震災害時などに倒壊し、火災の危険が高い木造賃貸住宅の密集地域を整備し、安全なまちづくりを進めるための観点など、「安全、安心の地域づくり」といった政策分野横断的な検討も必要ではないだろうか。

おわりに

本稿では、戦後住宅行政について、住宅不足の解消を目指した建設戸数重視の時代から質の向上、ストックの活用重視の時代への変化の過程、その間にあって一貫して住宅に困窮する者に対するセーフティ・ネットとしての公営住宅の位置付けの変遷と今後の検討課題を中心にみてきた。

ところで、現在住宅政策は、人口・世帯減少社会の到来と国・地方を通じた行政の仕組みと役割分担の大きな改革という一大転換点に立っている。このたびの答申もこのような認識の下

に、「目指すべき住宅政策の基本理念の確立」、「各主体の役割の明確化」、「住宅政策に関する基本法制と新たな計画体系の整備」の必要性を指摘している。

住宅政策に関する基本法制の必要性に関しては、過去国会においても何度となく議論<sup>(57)</sup>され、また、附帯決議<sup>(58)</sup>が行われてきたところである。

特に第162回国会では、衆参両院において、住宅基本法に関する論議<sup>(59)</sup>がなされ、衆議院においては、「少子高齢化の進行、国民の価値観や家族形態の多様化等社会経済情勢の変化に対応した住宅政策を推進するため、住宅建設計画法及び住宅建設五箇年計画に替わる新たな制度的枠組みのあり方について、広く国民の意見を求めつつ早急に検討すること。<sup>(60)</sup>」との、また、参議院においては、「住宅建設計画法及び住宅建設計画五箇年計画に替わる新たな住宅基本法制の在り方について、広く国民の意見を求めつつ早急に検討を行うこと。<sup>(61)</sup>」との付帯決議がそれぞれ行われた。改めて総合的な観点からの議論がなされることを期待したい。

(やぎ としあき 国土交通調査室)

57) 第51回国会衆議院建設委員会議録第25号 昭和41年5月13日 pp.1-4.; 第51回国会参議院建設委員会会議録第24号 昭和41年6月24日 p.5.; 第94回国会衆議院建設委員会議録第2号 昭和56年2月20日 p.3.; 第94回国会参議院建設委員会会議録第3号 昭和56年3月26日 p.4.

58) 第51回国会衆議院建設委員会議録第26号 昭和41年5月25日 p.11.のほか、第77回国会、第84回国会、第96国会の衆議院建設委員会で附帯決議が行われている。

59) 第162回国会衆議院国土交通委員会議録第13号 平成17年4月22日 pp.10-11.; 同第15号 平成17年4月27日 p.27.; 第162回国会参議院国土交通委員会会議録第21号 平成17年6月9日 p.13.; 同第22号 平成17年6月14日 p.5.; 同第23号 平成17年6月16日 p.13.

60) 第162回国会衆議院国土交通委員会議録第15号 平成17年4月27日 p.36.

61) 第162回国会参議院国土交通委員会会議録第23号 平成17年6月16日 p.17.