

公的住宅のマネジメント ～ハウジング・アフォードビリティ指標の活用～

戦略調査事業部 研究員 森田 学
主任研究員 小沢 理市郎

はじめに

現在、我が国の公営住宅のあり方が問われている。公営住宅制度は、戦後の住宅不足解消を掲げ、昭和26年に創設された。そして、現在、国と地方の税財政改革（三位一体改革）の中で公営住宅の補助金削減と税源移譲が地方側から提案されている。一方では、住宅の直接供給ではなく、家賃補助という間接的な補助の形態を主張する声も聞かれる。

今後の公営住宅制度はどのような道を歩んでいくことになるのだろうか。

「公営住宅管理に関する研究会報告書(国土交通省住宅局)（平成15年9月）座長：小林重敬 横浜国立大学大学院教授」では、公営住宅の適正な管理に向けた基本的な考え方として、

- ・ 適正な管理に向けた見直しに当たっては、公営住宅が国及び地方公共団体の財政負担を前提とした、住宅困窮者を対象とする施策のための地域共通の財産であるという基本認識の下、特に「公平性」・「効率性」という視点から見直しを行うべきである。
- ・ ・・前述した見直しの基本的視点を踏まえ、「居住の安定の確保」に引き続き配慮するとともに、「地域の実情」、「福祉施策としての対応」という新しい観点からの配慮が不可欠である。

と述べられている。

また、住宅困窮事情に適切に対応できる管理のあり方として、

- ・ 国は、入居時における保有資産の把握・反映の取扱いについてのガイドラインを策定し、各事業主体に働きかけることが必要。住宅困窮事情の判断については、基本的には事業主体の裁量に委ねられることが適当であるが、社会的・心理的要因について、複数の要因が重複する場合の評価の視点等も含めた整理、検討が求められる。

とされている。

すなわち、公営住宅の管理、住宅困窮者（入居者）の選考にあたっては、各事業主体の役割が重要視されると捉えられる。実際に、公営住宅の管理については、地方自治法の一部改正により、公営住宅の管理についてもNPOや民間事業者が行えるようになっている。

しかし、地域の実情に応じて住宅困窮者を判別するにはどのような方法があるのだろうか。

自治体によっては、住宅困窮度判定シートを作成し、項目毎に評価点をつけていく方法で入居順位の優先順位を定めたりしており、様々な工夫が見られる。

しかし、すべての人々にとって平等な客観的な判断指標はないものだろうか。

そこで、弊社で考案したハウジング・アフォードビリティ指標を紹介する。

ハウジング・アフォードビリティ指標については、Best Value06でその概要を紹介しているが、ここではさらに従来の概念であった住宅困窮度指標との相違点と、ハウジング・アフォードビリティ指標の具体的な活用方法について紹介する。

住宅困窮の判別指標とは

実態としての住宅困窮は住宅費負担、居住状態といった側面から捉えられるが、それ（困窮しているか否か）を判別する指標とはどのようなものであろうか？

1 つは、所得に対する住宅費の比率として表現される。すなわち、所得に占める住宅費の割合が一定限度を超えている場合、住宅に困窮しているとみなされる（住宅費負担限度率）。¹

¹ 我が国では、住宅困窮の指標として、長年、『住宅費負担限度率』が用いられてきた。これは、谷重雄により考案されたもので、所得の中から一定の食費を確保した上での住宅費負担能力を、所得に対する比率で表したものである。

それでは、住宅費負担限度率を用いた判別指標とアフォーダビリティの考え方に基づく指標とでは、捉えられる困窮層が、どう異なり、どう同じなのであるのか？

これを示したのが図-3 である。住宅費負担率が高く、住宅サービス水準が低い層については、どちらの指標においても困窮層として捉えられている。

他方、所得が低く、住宅費負担率も抑えている層を捉えるにはアフォーダビリティ指標を用いる必要があること、アフォーダビリティ指標と住宅費負担限度率指標を重ね合わせることで所得と住宅費負担率が高い層を他と識別することも示されている。

捉えられる困窮層が一部重なり合っていることは、両指標を併用することで、住宅困窮の状況を詳細に捉えることが可能であることを意味する。両指標を用いることによって困窮層は以下のように分類される。

分類基準

x 円 = 基準家賃

社会的に最低限必要とされる住宅サービス水準を確保するのに必要な金額

y 円 = アフォーダビリティ指標値

z 円 = アフォーダビリティ指標値－基準家賃

その他の財について、社会的に最低限必要とされる水準を確保するのに必要な金額

□領域 Aa : $\text{支払い家賃額} < x \text{ 円}, (\text{所得} - \text{支払い家賃額}) < z \text{ 円},$

$\text{住宅費負担率} > (x \text{ 円} / y \text{ 円})$

住宅サービス、その他の財ともに最低限必要とされる基準が満たされていない。住宅費負担も重い。

□領域 Ab : $\text{支払い家賃額} < x \text{ 円}, (\text{所得} - \text{支払い家賃額}) < z \text{ 円},$

$\text{住宅費負担率} < (x \text{ 円} / y \text{ 円})$

住宅サービス、その他の財ともに最低限必要とされる基準が満たされていない。住宅費負担を抑えている。

□領域 B : $\text{支払い家賃額} > x \text{ 円}, (\text{所得} - \text{支払い家賃額}) > z \text{ 円}$

住宅サービス、その他の財ともに基準を満たしている。

□領域 Ca : $\text{支払い家賃額} > x \text{ 円}, (\text{所得} - \text{支払い家賃額}) < z \text{ 円},$

$\text{所得} < y \text{ 円}$

住宅サービスについては基準を満たしているが、その他の財については基準が満たされていない。また、アフォーダビリティを達成するのに必要な所得水準に達していない。

□領域 Cb : $\text{支払い家賃額} > x \text{ 円}, (\text{所得} - \text{支払い家賃額}) < z \text{ 円},$

$\text{所得} < y \text{ 円}$

住宅サービスについては基準を満たしているが、その他の財については基準が満たされていない。ただし、アフォーダビリティを達成するのに必要な所得水準には達している。

□領域 Da : $\text{支払い家賃額} < x \text{ 円}, (\text{所得} - \text{支払い家賃額}) > z \text{ 円},$

$\text{所得} < y \text{ 円}$

その他の財については基準が満たされているが、住宅サービスについては基準が満たされていない。また、アフォーダビリティを達成するのに必要な所得水準に達していない。

□領域 Db : $\text{支払い家賃額} < x \text{ 円}, (\text{所得} - \text{支払い家賃額}) > z \text{ 円},$

$\text{所得} > y \text{ 円}$

その他の財については基準が満たされているが、住宅サービスについては基準が満たされていない。非経済的制約、すなわち所得とは無関係な性、年齢、世帯状況、職業等、努力や心がけては変更や改善が不可能な事柄によって入居や居住の継続が阻まれ、住宅に困窮している可能性が高い。

住宅困窮層の分類

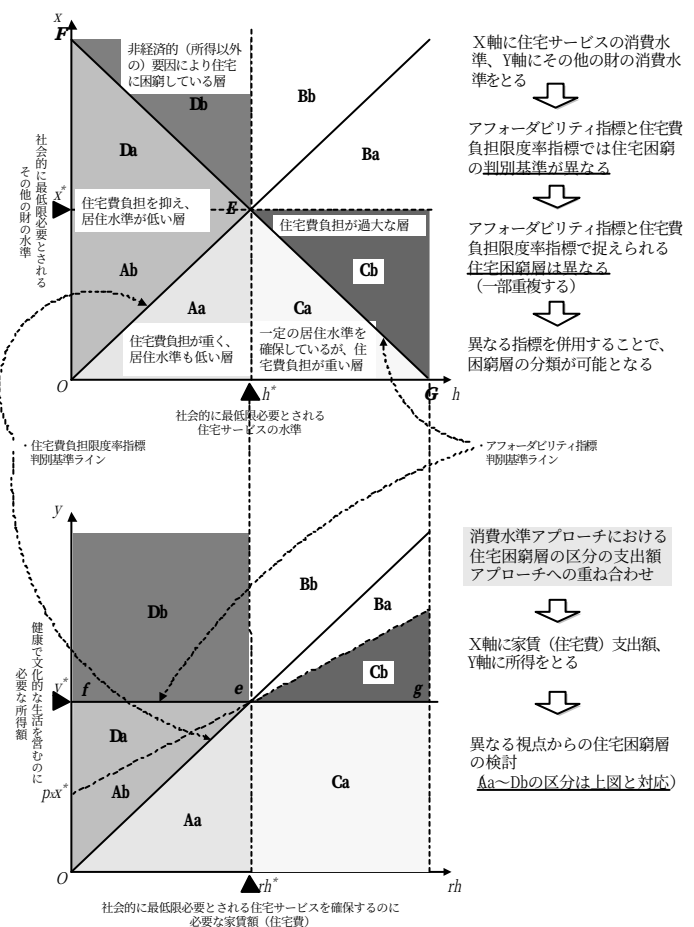
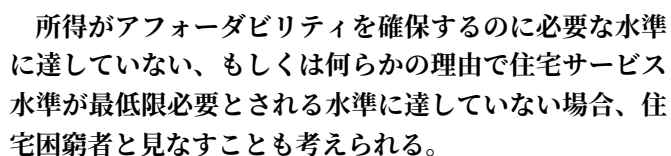


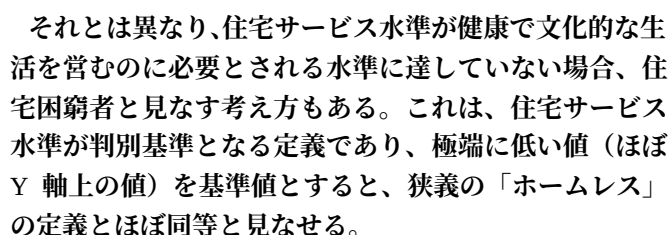
図-4 住宅困窮層の分類

さて、ここまでは個々の世帯の状況と住宅困窮との関係についてみてきたが、社会的にはどのような場合、住宅に困窮していると思なされるのであろうか？

しかしながら、困窮者の定義は時と場所に応じて異なり、その基準は一概には決められない。では、どのような定義があり得るのであろうか？



これは、自助努力だけでは適切な住宅を確保することができない、すなわち、何らかのサポートが必要と考えられる場合、住宅に困窮していると見なすものである。



指標を用いることで、個々の世帯の住宅困窮状況を把握し、社会的に認知される困窮基準を定めることが可能であることは分かったが、どのような活用の仕方があるであろうか？

1 つは、住宅困窮者の「住宅困窮」の実態把握に用いることが考えられる。図-4 で示される困窮層の分類図

・住宅サービスの水準

住宅サービスの水準には、通常、遮音性能をはじめ断熱性、換気通風性といった建物の性能に関わる条件と、台所、水洗便所、浴室等の有無やその利用形態が含まれる。住む側からすると、間取りや設備の使い勝手だけでなく、広さも重要な要件となる。さらに、利便性が高い、騒音が少ない、緑が多い等、住環境の質も問題となる。

これらすべてを網羅し表現できる指標はないが、それでもなお、住宅が居住空間を提供するものであるとすると、居住空間の広さは絶対的条件であると考えられる。住戸面積の基準値としては、世帯構成員数に応じた最低居住水準等が考えられる。

表-1 居住水準²

最低居住水準	
世帯構成員数	住戸専用面積 (㎡)
1人	18
1人(中高齢者)	25
2人	29
3人	39
4人	50
5人	56
6人	66

・住宅費負担率

住宅費負担率について、家計を圧迫しない範囲、すなわち負担率の上限を客観的に算出することは容易ではない。これは、世帯の多くが生活限度を上回る生活水準にあり、消費に関して選択の自由度が高いこと、また、価値観が多様化し、同一世帯構成、同一年収でも、消費の構成が大きく異なっていることが影響している。³ すなわち、家賃補助を通じて生活レベルを同一にすることはできないので、所得に応じた適切な住居費負担限度は、なんらかの価値判断を伴わなければ求めることができない。さらに、負担に耐えられるほどの収入を定期的に確保できるか否かも問題となる。そもそも、所得が減ったから、家賃が高くなったからといって簡単には住居を変えにくい。しかし、そうであるとしても、住宅費負担率には一定の限界が他の物価や社会サービスに対する対価とのバランスで存在するものと思われる。

以下では、住宅費負担率の設定方式を、幾つか紹介する。

マーケット・バスケット方式

米は何キロ、野菜は何キロ、肌着は何枚というように生活に必要な家計品目を生活科学の知識によって積み上げ、金銭換算する。これと設定された住宅サービス水準を達成するのに必要な家賃額を用いて、住宅費負担率の推計をおこなう。

住宅ローン負担率方式

住宅ローンの返済は長期にわたるものであり、他の支出とのバランスを考え、「無理のない返済計画」を立てる必要がある。住宅ローンの返済だけで家計を過度に圧迫してしまうのは考えものであることから、住宅ローン負担率を住宅費負担率の代理指標として用いることは妥当なものと思われる。なお、住宅金融公庫では、融資限度額を毎月の返済額が月収の20%以内になるような借入金額として設定している。

最低生活費方式

最低生活費を「健康で文化的な最低限度の生活が営めるだけの費用」とし、最低生活費には課税しない原則に立つと、所得税の課税最低限を所得額の代わり用いることができる。

おわりに

「住宅困窮」の状態をいかに定義し、それをいかに測定するのかという問いに対して、アフォーダビリティ指標と従来用いられてきた指標（住宅費負担限度率）との相違点、及びその活用方法等について述べることを通じて1つの答えを紹介した。

客観的に事象を捉えるという観点では、定量的把握、すなわち指標による評価は有効な手段である。政策効果の把握のみならず、住宅困窮の理由や問題解決を阻止している要因の把握等に活かされることが期待される。

参考文献

- 森田 学(2003)「アフォーダビリティの観点からの住宅困窮世帯の識別—岡山市における事例—」『都市住宅学』第20号、pp.121-131.
- 渡辺直行(1996)「住宅費負担率の考察」『住宅土地経済』第42号、pp.21-33.

Hancock, K. E. (1993) "Can Pay? Won't Pay?" or Economic Principles of 'Affordability', *Urban Studies*, Vol.30, No.1, pp.127-145.

² 居住水準には第7期住宅建設5箇年計画において設定された水準を用いている。

³ 渡辺(1996)に詳しい。