

社会資本整備審議会住宅宅地分科会基本制度部会
公的賃貸住宅のあり方に関する小委員会（第2回）

日 時 平成17年5月30日（月）

16：00～17：45

場 所 国土交通省2階 特別会議室

◆事務局 ただいまから第2回公的賃貸事務局のあり方に関する小委員会を開会させていただきます。本日は委員の皆様方にはご多忙のところご出席いただきましてまことにありがとうございます。

第1回の小委員会に所用のためご出席いただけませんでしたが、今回ご出席いただいている委員の方々を私からご紹介させていただきます。

まず、東京大学教授・浅見泰司委員でございます。

日本女子大学教授・岩田正美委員でございます。

東京大学教授・野城智也委員でございます。

次に、本日お手元にお配りしております資料の確認をお願いしたいと思います。

資料1-1 公営住宅制度の課題について

資料1-2 公営住宅制度の課題について〈参考資料〉

資料1参考 公営住宅制度の概要について

資料2 住宅セーフティネットにおける民間賃貸住宅の活用について

資料3 前回の主な意見及び検討課題について

資料4 岩田委員提出資料（生活保護等社会的弱者への対応について）

以上の資料をお配りしておりますので、どうぞご確認ください。落丁等ございましたら、事務局にお申し出ください。

それでは、以降の議事進行につきまして、八田委員長をお願いいたしたいと存じます。八田委員長よろしく申し上げます。

◆委員長 それでは議事に入らせていただきます。

本日は前回の議論を受けまして、「公営住宅制度の課題について」、「住宅セーフティネットにおける民間賃貸住宅の活用について」、この2つの項目についてご議論いただきます。これについては、最初に事務局から一括してご説明受けて、その後で議論をしたいと思います。

それでは事務局からご説明をお願いいたします。

◆公営住宅管理対策官 それでは、まず資料1-1と資料2に基づきまして、公営住宅制度の課題についてご説明をしたいと思います。両資料併せてご覧いただければと思いますのでよろしく申し上げます。

1-1ですが、公営住宅制度の課題を施策対象以下3つ掲げております。公営住宅政策

制度については、将来的には住宅困窮者の居住の安定をいかなる形で確保していくのかという点について、市場全体の中で検討していく必要があると考えていますけれども、ここではそういった検討の前提として、現行制度の中で何を課題としてとらえるかということを中心にご説明していきたいと思います。

1 ページおめぐりいただきまして、1. 施策対象であります。これにつきましては、前回の議論もございましたけれども、検討の視点として少子高齢化の進展等社会経済情勢の変化を踏まえて、真に「住宅に困窮する低額所得者」、これは公営住宅の施策対象であります。これに対して公平・的確に公営住宅を提供できるようにしたい、こういうものがございます。

公営住宅の入居の基準でございますけれども、法律上3つの基準・要件がございます。その1つが入居収入基準でありまして、施策対象に関する最も基本的な要件であります。

具体的には下に書いておりますとおり、まずは①本来入居者でありまして、月収20万円以下の者が対象になっております。

②、③は裁量階層ということで、26万8,000円以下の者でありまして、具体的にはここに書いておりますとおり、障害者、50歳以上の者、戦傷病者等特に居住の安定を図る必要がある者ということで取り上げているところでございます。

2 ページをご覧くださいますと、入居収入基準設定の考え方でありまして、これは1回目のところでもご説明いたしました。基本的な考え方といたしましては、「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者」ということで設定をしているところであります。

参考資料をご覧くださいければと思います。別様でありますけれども、1 ページ以下、これは前回と重複しますので説明は省略いたしますが、公営住宅は全国で219万戸が、各地にわたって存在するところであります。

2 ページには、応募倍率が掲げておりますが、全国で9.4倍ということで、今非常に倍率が高いというものであります。

3 ページは、収入超過者等の状況でございます。

次の4 ページですが、入居収入基準については、従来、社会経済情勢の変化に伴い見直しをしてきたところであります。ご覧のとおり、収入分位は下げてきたところでありますが、基準額自体は、右肩上がりということもあって上げてきたというような状況にございます。現在の基準額については、平成8年の設定以来、約10年ほど見直しておりません。

で、現下の社会経済情勢下にあつて、どう対応していくかというような問題意識でございます。

次の5ページをご覧くださいますと、その状況ですが、平均年収、民間賃貸住宅の平均家賃とも下がっておりまして、こういったものも含めて見直しをしていく必要があるかと考えているところであります。

6ページは、これは前回ご覧いただいたものですが、所得が下がっている中で、現行制度では400～500万円ぐらいのところまでが公営住宅の施策対象になるわけですが、結果として、3～4割の方々が入ってきてしまっていると、そういった状況です。

また、7ページをご覧くださいますと、先ほど裁量階層として50歳以上と言いましたけれども、この年齢につきましても、他の給付制度等においては見直しを行っているところでありまして、これも今後見直しをしていく必要があるのではないかと考えているところです。

そういった問題意識のもとに資料1-1の2ページにお戻りいただきますと、検討課題を掲げています。1つは今の社会経済情勢に合わせた形で入居収入基準を見直していくべきではないか。2つ目に、そうは言っても地域格差がそれぞれあるので、そういったものを導入していくことはどうであろうか。さらに生活保護との関係、あるいは一定期間ごとの見直しをルール化していったらどうだろうか、そういった点についてご議論いただければと思います。

また、当面の対応として、これは私どもが今年度中の実施を目途に具体的に検討しているものを掲げておりますけれども、先般ご紹介申し上げた子育て世帯への入居収入基準の緩和、あるいは今申し上げたような50歳以上の見直しなども検討しているところでございます。

次に資料1-1の3ページです。他の2つの要件、同居親族要件、住宅困窮要件についても見直し、検討していく必要があるかと思っております。(2)の同居親族要因については、検討課題のところに書いていますとおり、親族以外の者との同居、いわゆるルームシェアなどを家族形態の変化に伴って検討していく必要があるのではないかと、そういった問題意識であります。

(3)の住宅困窮要件についても、今の状況に照らして、できるだけ明確化していく、そういった検討でございます。

次に4ページをご覧くださいいただければと思います。2. 入居制度であります。

検討の視点は、入居者・非入居者間、入居者相互間の公平を確保しながら、的確に公営住宅を提供できるようにするというもので、具体的な入居に当たってのものです。

この考え方としては、実は同じ所得階層でも公営住宅に入れた人、入れなかった人とは家賃、居住水準が大きく違うといった状況がありまして、公営住宅の居住実態に不公平感が生じているというようなことをどう改善していくかというものです。具体的には下に書いておきますとおり、入居者の選考については、法令で一定の基準を決めております。また、通知では「※」に書いていますとおり、一定程度優先的に入居すべき者を通知で示して事業主体の判断に任せているところであります。そういった形で公平に入居していただいています。

次に同居承認、承継承認ということで、一旦入った人が他の人を同居させる、あるいは名義人が引き継がれる場合には事業主体のチェックをしながら入っていただいているというものです。

次の5ページをご覧くださいますと、特に具体的には「※」のところで運用しているのですが、三親等を限度として同居を承認し、それが引き継がれていっているというような状況もございます。

また、5ページの下のところ、収入超過者、高額所得者、これらについてはそれぞれ明け渡し努力義務であるとか、明け渡し請求権が付けられているところです。そういったものをどうするかということでもあります。

参考資料の10ページをご覧くださいますと、入居に当たっては、これは東京都の例ですが、一定の者に対して、特にポイント制による入居という形で努力・工夫をしているところです。具体的には、こういった住宅困窮度の判定項目を設けて、工夫しながら優先順位をつけて入居をしていただいているというようなものでございます。

次の11ページは優先入居制度の概要であります。

1枚飛びまして13ページをご覧くださいますと、結果として公営住宅に、長い年月住んでいらっしゃる方がいるということで、場合によっては、50年以上の居住年数となっている人がいます。その中でも特にこの折れ線グラフのところですが、長いほど入居承継の割合が高いわけでありまして、こういった人たちをどうするかということが検討課題だと考えています。

14ページは、公営住宅への入居者の承継承認の具体的な態様でありまして、親とか子、孫、祖父母、兄弟姉妹、おじ・おばに至るまで幅広く承認している例もありまして、それ

をできるだけ絞っていくべきではないかという意見も相当あるわけです。

続きまして1枚飛びまして16ページですが、そういったものへの具体的な対応として、これも東京都の例ですが、定期借家なども入れながら、できるだけ公平・円滑に入居していただくということで取り組んでいるところです。具体的には若年ファミリー世帯等々について定期借家を導入しているということです。

これに関連して、次の17ページですが、公営住宅と定期借家制度に関する政府見解でございます。これは定期借家の制度が導入されたときの政府の答弁書ですが、一般的には一番下の2行のところですが、公営住宅については定期借家になじまないという政府見解があります。ただ、これはあくまでも一般論でありまして、東京都が導入される際には、私どももこういった形で導入するに当たっては、より公営住宅を公平・的確に使う観点から望ましいだろうということで、東京都と相談しながら検討を進め、東京都において導入していただいているというものでございます。

そういった中で、資料1-1の6ページに戻りますが、具体的な検討課題として、住宅困窮事情をよりの確に反映した入居者の選考方法などが検討されるべきであろう。中でも特に高額な保有資産のある人が入っているというような問題意識もありまして、これをどうやっていくか、あるいは定期借家をどうやっていくかというものです。

また、当面の対応としては、細かいですが、優先入居についての考え方を整理したり、できる範囲で保有資産についても把握、反映をしていく。さらには事業主体の判断により、入居者の承継承認の対象範囲を厳格化できるようにするといったものがございます。また、一番下ですが、一定の場合に定期借家ができるような形で我々としても考え方を明確にしていく。そういった検討をしていきたいと考えています。

次に7ページ、3.家賃制度ですが、検討の視点としては、今の公営住宅の原則である応能応益制度、能力と便益に応じた家賃であることを原則として、ただ、あまり市場の実態とかけ離れたものにならないような形で検討していきたいと考えている次第です。

7ページ(1)家賃決定、ここに考え方が書かれておりますけど、今の家賃は、この四角の中に書かれてありますとおり、①の家賃算定基礎額をベースに、②以下の応益係数で補正した家賃となっているところであります。家賃算定基礎額は下の表の右のところにそれぞれ収入分位に分けて、こういったものがベースとなっているというものでございます。

次の8ページをご覧くださいますと、それぞれの応益係数の説明は記載のとおりです。かつ、8ページの(2)収入超過者、高額所得者の家賃制度については、それぞれ割増家賃、

高額所得者については近傍同種家賃という形で、9ページに行きますけれども、いただいている形になっております。

これだけだとわかりにくいのですが、10ページをご覧くださいますと、それを図示したものであります。具体的にはそれぞれの収入に応じて家賃が変わってくるものですが、収入超過者については一定の割増家賃をこのグレーの網かけのところでいただいている。高額所得者については近傍同種家賃をいただいているというものでございます。

これにつきまして、参考資料の18ページをご覧くださいただければと思います。ここで言いたいことは、公営住宅の家賃については、民間賃貸と比べて相当低いものになっています。また、平均の近傍同種家賃についても、市場家賃と乖離しており、これをどうしていくかというのが課題・意識でございます。

次の19ページをご覧くださいますと、いろいろなケースがある中で市町村立地係数、規模係数については、平成8年度以降見直しをしておりませんで、実態との乖離が生じております。それを全部かけ合わせると、左上のところですが、平均係数を用いた家賃の計算ということで、全部かけ合わせると0.4570という形で、それを家賃算定基礎額に掛けると相当程度低い家賃となってしまう、これをどう改善していくか。市場と連動性をとっていくかというものです。

20ページ、21ページは市町村係数の例です。

次に22ページをご覧くださいますと、それに加えて事業主体で裁量により家賃の減免をしている事業主体がかなりあるわけでありまして、その状況をグラフ化したものです。33万6,000戸ということで、219万戸の約15%につき減免しているということです。その具体的な例につきましては、23ページにそれぞれ東京、大阪の具体的な例を掲げておりますが、その実績として、23ページの下の方ですが、相当程度家賃がまた低くなっているというようなものでございます。

そういった中で、資料1-1の10ページにお戻りいただければと思いますが、課題として、家賃についても社会経済情勢の変化にきちんと対応していくべきではないかということで、係数についての見直しをやっていくべきだろう、あるいはこれについても一定期間の見直しをルール化すべきだろうというような問題意識を持っております。

また、当面の対応としては、先ほど収入超過者対策という形で申し上げましたけれども、その割増家賃につきましても、一定程度の期間内で近傍同種家賃にするとともに、それを市場家賃と連動化していくようなやり方があるのではないかと。また、ミスマッチ解消のた

めにも家賃制度を使うことによって、自主的な住替えを促進していくやり方があるのではないかとということで具体的に検討しているわけでございます。

こういったものも含めて、制度のあり方の議論に当たっては、公営住宅をきちんと見直すことによって、より適切に機能させていくことが前提になるというわけでございます。

◆住宅経済対策官 続きまして、資料2に基づいて、住宅セーフティネットにおける民間賃貸住宅の活用につきまして、いくつかの現状のデータ、課題として認識していることをご説明申し上げたいと思います。

資料をめくっていただき1ページでございます。これは現在の公的賃貸住宅制度において、実際に民間賃貸住宅を活用している事例でございます。例えば公営住宅の借上型ですが、平成8年の公営住宅法改正により、民間事業主体が建設したものを地方公共団体が借り上げて公営住宅として提供しているというものです。供給実績は、平成13年度以降、1,000戸から千数百戸程度で推移しているものでございます。

また、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅については、それぞれ民間事業者が建設・管理したものに對し一定程度補助を行い供給している実績がございます。

めくっていただきまして2ページでございます。これは高齢者に視点を当てまして高齢者の居住の安定を確保するための仕組みとして民間賃貸住宅を活用している例でございます。

高齢者円滑入居賃貸住宅の登録制度については、高齢者の入居を拒まない賃貸住宅を都道府県知事が登録するものです。また、賃貸人・借入人の申し出に応じ、登録住宅を対象とする家賃債務保証が実施されてございます。登録住宅戸数ですが、平成16年度で約7万戸という実績でございます。

おめくりいただきまして、3ページ以降では、このように活用されている民間賃貸住宅の現状について、簡単にご説明申し上げたいと思います。世帯数とストック数、これを比較しますと、民間賃貸住宅に居住されている世帯数が1,256万世帯であり、ストック数は1,555万世帯でございます。量的には充足をしていると、こういう状況かと考えております。

他方で、3ページの下側のグラフをご覧いただきたいと思うのですが、これは住宅別の延べ床面積の分布状況でして、民間借家を見ていただくと、一番下の平均床面積で29㎡以下という、小さいものが3割強ございまして、居住水準を比較するとまだ低いという状況でございます。

4 ページですが、左側のグラフは民間借家に居住されている世帯人員別の構成と延べ床面積別の戸数を比較したのですが、世帯人員で見ると、2名以上の世帯が600万戸余ございます。他方で床面積を見ると、50㎡以上のストックが430万戸余で、この差168万戸、これがファミリー向け賃貸住宅ストックの不足分ではなかろうかと認識しております。

また、右側の資料は、バリアフリー化についても低水準にとどまっているという資料でございます。

5 ページでございますが、今、非常に悪いことばかり申し上げましたが、さはさりながらという面でございます。民間賃貸住宅のストックについて、昭和58年から3つのグラフを掲げております。昭和58年では、50～69㎡のものが12.9%でしたが、平成15年では22.9%と、10%ポイント増えているということでございまして、着実にストック面でも、ファミリー向けの住宅が増加していることが傾向として見えます。

5 ページの下のグラフは、持家の賃貸化の例でございまして、居住水準の底上げに寄与するものと期待されるもので、賃貸化されたマンションストック数については、昭和55年度から平成15年度に向け約5倍増となっております。

6 ページについては、これは民間賃貸住宅の供給・管理手法の新たな話題とお受けとめいただければと思いますが、不動産証券化スキームの活用がある程度進んできております。平成16年度末でJリークの物件取得資産額のうち約1割を住宅が占めておりまして、投資対象の物件となることで、例えば管理面での質の向上が期待されると考えております。

7 ページでございますが、このような民間賃貸住宅の現状を受けまして、これを住宅セーフティネットとして活用する場合、課題としてどのようなことがあるのだろうかということでございますが、左側のグラフにございますように、民間賃貸住宅においては、一番上の帯グラフを見ていただければと思いますが、約4分の1が入居者限定をしております。限定の中身ですが、左側のグラフ、外国人、高齢者を対象として入居を認めないという入居制限があります。

このような入居限定をしている理由は、右側のグラフにございますように、一番多いのは、半数近くになる家賃の支払いに対する不安でございます。

家賃の支払いに対する不安への対応として、右側の表にあるように、保証人を確保できない者に対し、民間ベースでの家賃債務保証サービスが普及しつつあります。他方で、民間のビジネスベースの話ですので、必ずしも社会的弱者がこのサービスを楽しむことは

限らないということでございます。

以上のとおり、民間賃貸住宅をセーフティネットとして活用するためには、賃借人・賃貸人の不安解消の仕組みづくりが一番大きな課題だろうと考えているところでございます。

これに対応します事例が、いくつかの地方公共団体でそれぞれの実情に応じてございます。これを8ページ以降で紹介したいと思っております。まず横浜市の事例です。保証人が確保できずに民間賃貸住宅の入居を断られてしまう高齢者等を対象として、住宅困窮者の受け入れに協力いただけるような不動産店、さらに家賃滞納の保証をしていただけるような保証会社を募りまして、それぞれ保証会社との間では協定を結び、また、入居について相談があった場合には協力店、協力いただく業者を紹介する。さらに賃貸借契約に当たりましては、協力いただく保証会社が滞納保証を行うと、こういう仕組みをつくっているという事例でございます。

めくっていただきまして9ページは、これは東京都の事例でございます。ホームレスを対象にして、公共団体が2年間で約2,000室でございますが、家賃5万円／月前後の住宅を借り上げまして、さらに低家賃で貸し付けをしているという例でございます。実際の運用はNPO法人等に委託されているようでございますが、このようなことを通しまして、ホームレスの自立を支援しているという事例でございます。

10ページでございますが、これも東京都の事例でございます。高齢者を対象とした見守りサービス等を提供しているという事例でございます。実際の事業の運営は、資料にございます防災・建築まちづくりセンターにより実施されているようですが、これについて、必要な情報を市区町村等が入居相談に応じて提供しており、約150件程度の実績と聞いております。

続いて11ページですが、セーフティネットとは離れてくる話ですが、例えば定住促進やまちづくり、このような施策目的に応じ、民間賃貸住宅に入居する際に一定程度の家賃を助成している事例でございます。11ページは東京都23区内での実施事例です。例えば千代田区ですと、一番上にございますのが、親世帯が区内に居住されている場合で、例えば新婚世帯が同じく千代田区に居住する際には、5年間ですが、家賃を助成という事例がございます。

12ページですが、先ほどは東京23区ですが、地方部におきましても、定住促進や中心市街地の活性化を目的として家賃等に対する助成を行って、民間賃貸住宅を活用している事例のご紹介でございます。

13ページ、家賃補助についてです。家賃補助については、社会資本整備審議会の前身でございます住宅宅地審議会の時代から様々ご議論をいただいております。まず、家賃補助につきまして、これは昭和50年の審議会答申でございますが、応能家賃方式として、賃貸住宅の家賃をその住宅供給サービスに見合うように適正に評価し、入居者はその収入、家族構成等によって定められる負担限度額までを家賃として負担しましょうと、この適正家賃等の差額を補助する方式と、このように定義されたところでございます。

次に家賃補助をめぐりましては、これまでにご議論いただいた内容でございます。ここにごございますように、家賃補助については、居住者のニーズを的確に反映できる制度ではないか、また、そもそも公共住宅に入居できない方々に対する手当として必要ではないか、バランスのとれたコミュニティの形成上適切ではなからうか、このように導入すべきという強いご議論があることは、承知しております。

他方で、住宅宅地審議会答申においても、現実に運営する際においては、例えば家賃の評価、支払い能力をどのように適切に把握したらいいのかということですか、不正受給を防止するなどの適正な運営のための体制の整備をどうするかという問題ですか、良質な民間の賃貸住宅が不足している現状で、居住水準の改善という住宅政策の面から見ていかなものだろうか、さらには無視できない問題として財政上の負担が相当重くなるだろうと、こういう現実的にいろいろ課題があるということをご指摘いただき、引き続き検討していくという答申をいただいているところです。

14ページは今ご紹介いたしました昭和50年、56年、平成7年の答申でございます。お目通しいただければと思います。

15ページでございますが、家賃補助について、海外ではかなり事例がございます。ご紹介させていただきます。15ページはアメリカの住宅手当制度、いわゆるバウチャーと言われているものです。これにつきまして、居住者の収入に応じて一定の負担額を定めます。また基準家賃を地域ごとに定めます。この差額を補助するということで、全額連邦負担という仕組みになっております。予算額は約2兆2,000億円、支給世帯数で210万世帯余でございます。

その仕組みですが、PHA（地方住宅公社）が中心になってこの事業を運営しているようでございます。約3,200のPHAが組織されておまして、イメージとしては、各公共団体ごとに設置されている感じかと思っております。このPHAが実際に対象世帯、所得要件等がございますが、審査をしてリストを管理するという形になっております。リストそ

のものは非公開で管理されているようです。

さらに対象となる住宅について、これはかなり細かな品質基準が作成されているようですが、住宅の審査を行い、その上で補助金額の算定を行い、対象世帯にバウチャーを交付する。さらに家主とは補助金契約を結びまして、補助金を家主に交付するという形でございます。

今、申し上げた仕組みですが、政府としては予算の範囲内ということになっているようでございまして、先ほど申し上げた待ちリストですが、実際リストに登載されまして、補助金が交付されるに至るまでかなりの期間がかかるということが指摘されておるようです。資料等によりますと、10年超に及ぶ事例ですとか、さらにはPHAによっては、なかなか新たな交付の見込みが立たない場合にはリストを閉鎖するという事例もあることが指摘されておるようです。

16ページでございますが、左側でございますのが、今ご紹介申し上げたアメリカの事例でございます。これと対比するような形でイギリス、フランス、ドイツの事例のご紹介をさせていただきます。

制度の概要のところでございますように、先ほどアメリカは予算の範囲内ということでございましたが、イギリス、フランス、ドイツについては、基本的には資格要件を満たす者から請求がありましたら、これを給付するという形の制度でございます。

支給対象については、いずれも所得要件、イギリスでは一部資産要件があるようでございます。

また、支給実績ですが、イギリスにおいては2兆4,000億円、対象世帯が390万世帯でございます。これは全額国庫負担という仕組みでございます。

フランスにおいては、支給額で約1兆8,000億円、対象世帯が600万世帯です。フランスの場合はかなり財源が多岐にわたっており、国費ですとか雇用者負担金等をいくつか基金をつくって管理していて、システムとしては複雑なものになっているようでございます。

ドイツにおいては、連邦及び州で半額ずつ負担するようでして、支払総額が6,400億円余となっております。

資料の説明は以上でございます。

◆委員長 どうもありがとうございました。

それでは、次に生活保護についてお詳しい岩田委員からご説明を伺いまして、その後で

意見交換をしたいと思います。岩田委員よろしくお願いたします。

◆岩田委員 お手元に資料4というのがございますけれども、最初綴じてある表紙を除いた2枚が全体のレジュメでして、この後に何枚か、前回お出しいただいた資料が中心だと思えますけれども、事務局でもう一回、編集し直していただいたものです。

2つの点を申し上げたいと思っています。1つは低所得という、公営住宅の基本的な対象をとらえるときに、低所得と生活保護という制度があるわけですが、それらをどう考えるかということが1つ。もう一点は、住宅と住宅ではない居場所とといいますか、住宅以外の居場所との関係ということについて少し申し上げたいと思います。

最初の低所得とか貧困ということなのですが、これは通常は当然、例えば日本の生活保護のように、ある貧困線を決めまして、その基準以下は低所得であるとか貧困であるとか、こういうふうに言うわけですが、近年これを経験という少し長い期間をとりまして、その期間の中に固定されて貧困であるような層と、つまりずっと低い層と、少しそこを上下して、低くなったり高くなったりするような層と、一回も貧困とか低所得になったことがないような層と分けて観察してみると、かなり固定した貧困と、それより少し上なのだけでも、一時的に貧困になる層、全く貧困とは関係ない層と3つぐらいタイプが分かれてきて、それによって少し施策が違うはずであるというような議論が少しあります。

これは家計経済研究所というところがやっています比較的若い女性集団の9年間の追跡調査から、この貧困タイプというのを少し算定してみたものです。これは生活保護基準を利用して、その年収を使って「基準以下」、「基準以上」という分け方で、9年間の中で、ずっと貧困というのと、1~2回上がったことはあるが、平均すると貧困基準、生活保護の基準以下というのを「固定貧困」、1~2回は貧困線より下回るのだけど、平均すると、それより上を「一時貧困」、それから、ずっと安定しているという層と3つ分けると、大体そこに書いてありますような分布になります。比較的若い世代のわりに35%が9年間のうち貧困基準を下回る経験をしているということになります。

平均貧困倍率を見ていただきたいのですが、固定貧困というのは、平均しますと、生活保護の基準の0.7ぐらいのレベルにあるということです。一時貧困で上下する層というのはその1.5倍。つまり1.5倍というのは大体社会福祉などの領域では低所得というときに、生活保護基準の1.4から1.6というところでとることが比較的多いのですが、大体その間ぐらい、1.5というところにおさまっています。だから、すごく大きく変動するのではなくて、貧困を経験するというのはちょっと上の層でも、その安定層のよ

うな2. 4倍というところにはかない線のちょっと上のところでうろちょろしているとい
いますか、そんなような層があるということがわかるわけです。

その下に、今度はどういう要因を持っている人が貧困経験層になりやすいか、なりやす
さをオッズ比で示したものです。これは値が高いほうがなりやすいということでご覧いた
だければいいわけですが、例えば離死別の経験者とか子どもが多いとか、学歴が義務教育
レベルだとか、ずっと単身であるとか、離職の経験者であるとか、借家層とか、こうい
うところで比較的なりやすいというような感じが出ているものです。

今のような見方が低所得の比較的広い見方で、いろんな要因で低所得になる層は、これ
は若い層だけですから、中高年層は入っていませんので、中高年層を入れるとまた少し違
う様相になりますけれども、このぐらいいるといことが予想されるわけです。

それに対して生活保護というのはどういった位置にあるかということです。これはその
後ろに付けていただきました資料が生活保護制度の概要、最低生活費の算出方法とか、住
宅扶助の基準、あるいは生活保護の動向が出ていますので、ご参照いただければ、今の生
活保護層は主に働いていない、私の分類で言いますと、固定貧困に大体対応していると
お考えいただくといいかと思います。

しかも単身世帯が非常に多くて、それもほとんどが高齢層であるというようなことにな
っています。ですから、これは生活保護制度が発足したときと大分変わってきているとい
うことです。

それから、生活保護制度が貧困線より下の層のどのぐらいいをとらえているかという推計
があるのですがけれども、1999年の全国消費実態で見ますと、生保基準以下層は9.3
2%と推計されますけれども、捕捉率は18.47%ですから非常に低いです。これは主
にストック、金融資産やその他のストックの保有によってかなり制限されることが多いと、
東洋大学の駒村先生が推計されているのですがけれども、そんなふうな分析があります。で
すから、ここでの公営住宅との関係でいいますと、これは若い層なのですがけれども、例
えば子どもが3人以上いるとか、離死別の経験のあった母子世帯とか、こういう離職を経験
している層が恐らく住宅においてもかなりいろいろな困難な要因を抱えているだろうとい
うことが予測されるわけですがけれども、それに対して生活保護は、住宅扶助はご承知のよ
うに持っておりますし、生活保護の中での公営住宅の割合は高いわけですがけれども、その
制度が今のところうまくはまっているのは固定貧困のところはかなり限定されているので、
少し一時貧困の方にも住宅保障を拡大していくと。一番柔軟なのは、さっきの家賃補助の

ような形だと思えますけれども、それと公的扶助のストック利用と両方が対応すると、こういう1.5倍あたりを上下するような、やや不安定な層の生活基盤がかなりしっかりしていくであろうという予想は立つということです。

もう一枚目は、多分住宅政策に関しては、こういうことは普通はお考えにならないと思いますけれども、そこに図を書きましたけれども、私たちが日本の中で住んでいる場所は、点線の中のアパート、マンション、一戸建て、公営住宅と書いたものが、私たちが普通「住居」と呼ぶわけですが、それ以下に、上は病院とか福祉施設、あるいは矯正的な施設、軍隊とか、例えばそういうもの。

もう一つの枠では、旅館、宿泊所、最近で言いますと、マンスリーとかウィークリーで貸し出されているようなホテルとアパートの間のような存在。

それともう一つは、労働と結びついた社宅とか寮とか、作業員宿舎とか住み込みとか、船舶とか、そういうような性格の違う居場所がかなりあります。これをちなみに国勢調査で分類は世帯分類の中で、施設と世帯という分類があるのですけれども、これで見ると、約197万人ぐらいいるのですね。それから、住宅／土地調査の方で見て、住宅以外の建物に居住する世帯の人員数で見ますと238万人。ですから大体200万前後の人たちがこういうところにいると考えていいのではないかと思います。

こういうところと点線の中はどういう関係になっているかということが次の問題なのですが、一般的に今の外枠のところの居場所は、単身の人たちが短期的にそこに何らかの理由でいるということです。これは短期型、単身型。それに対して真ん中の点線の中の、いわゆる住居というのは、これまでは家族居住で長期であると。ただし、そこにあるような、いわゆる住宅すごろくといいますか、上がり戸建てみたいな、こういうことが日本では言われてきたわけですが、現実にはここの中から外側に向かって移動があるわけです。それから、外側に行った人たちは、短期ですから、また中に戻ってこようとするのですが、このステップがなかなかうまくいかないで、外枠でぐるぐる回るといって、こういうことが現実にはかなりあります。

その下にホームレスになる前の居場所を挙げておきましたけれども、いわゆる普通の住宅、点線の中の住宅が直前では3割ちょっとありますけれども、あとの多くは、むしろ寮とかドヤ（簡易宿所）とか旅館とか、そういうようなところにいるということがわかっています。

それから、資料の中に、ホームレスが自立支援センターを出てからの行き場所も今のと

似たような形で出てまいりますし、例えば10ページにDVの被害者のことが書いてありますけれども、これも福祉施設と住み込み型です。11ページがホームレスの自立支援センターの退所後ですが、住み込み、入院、福祉施設ということが多くあります。

行ったり来たりというものと、公営住宅あるいは住宅政策が機能しながら、短期的にこういうところに出るということは必要な場合もありますけれども、もう一回戻って来れる装置をどういうふうにつくっていくかというのが、恐らくもう一つの住宅政策の1つの課題といたしますか、可能な対応になるのではないかと思います。

以上です。

◆委員長 どうもありがとうございました。ただいまの岩田委員のお話も含めて、本日の資料について、委員の皆様方のご意見、ご質問をお願いいたします。

◆〇〇委員 〇〇先生の先ほどの捕捉率のところで理解が十分できなかったので質問したいのですが、生活保護基準以下の人は、1999年の調査だと、全所帯の9.32%程度いるのだけれども、そのうちの捕捉率というのは、生活保護の対象になっている人は18.47%だと理解して、その理由は、先ほどストック、金融資産の有無で対象にならないとおっしゃったのですが、そうすると、これは全部フローの所得で計測されていて、ストックの部分というのは生活保護の対象にするときには緩和されるけれども、その辺の関係をお伺いしたいのですが。

◆〇〇委員 計測上、年収を使ってやりますと、収入との対比だけで単純に出てきます。駒村先生は、その後、金融資産の要件を入れて算定を2段階でしているのですが、そうするとだんだん縮小するというようなことを言われています。その数を信じるとすると、資産保有の条件がかなり厳しいためにフローは非常に小さいのだけれども、対象にならない層が多いというような結論が出されています。

ここで2つの算定があるものですから、その要件を入れて一気にやって、普通の捕捉率の計算は年収だけでやります。

◆〇〇委員 9.32%は年収だけ。

◆〇〇委員 捕捉率も年収です。ですから、9.32%のうちの18.47%です。ですから非常に小さいのですが、今、手持ち現金の制限などが非常に厳しいので、そうになっていくということです。もちろん自発的に来ない人も当然いますし、さっきの一時貧困の場合は非常に煩雑ですから生活保護まで来ないという可能性が高いとは思いますが。

◆〇〇委員 ついでなのでちょっと伺いたいのですが、1つは用語の問題ですが、「生活

様式脱落」というのは、これは例えばアル中とか麻薬とか、そういう意味なのですか、どういう意味なのですか。

◆〇〇委員 これはちょっとややこしい話で、この調査の中で判明している限りの、例えば、耐久消費財の保有ですとか、生活慣習、旅行に行っているとか、携帯電話を持っているとか、友人とどういう関係を結んでいるというようなことの指標をいくつかつくりまして、そのうち、全くそういうことがないというようなものを3つ以上持っている世帯を脱落と呼びます。これは通常ソーシャル・ディプリヴェーションという言葉で言われている生活様式の方から見た、つまり一般的にみんながやっていることがやれない、そういう意味です。

◆〇〇委員 もう一つ、伺いたいのですが、2枚目の方の「居場所」の存在と公営住宅というので、この図では公営住宅を特に位置づけているようには見えないのですが、つまり両矢印が点線にわたって書いてありますけれども、ここの短期的な措置として公営住宅を使ったらどうかと、そういうご趣旨かなと思ったのですが、その場合に現在の公営住宅の制度でどういったところが一番使いにくいとか、問題になるかというのをもし教えていただければと思うのですが。

◆〇〇委員 1つは帰属を問うということだろうと思います。一定の地域へ何年以上とか、そういう帰属を問うということ。それがとても窮屈だということですね。こっちの外側に出ますと、フォーマルな地域の構成員としてなかなか見出しがたくなる。メリットは民間のアパートに比べて、さっき言った保証人の問題とか、最初の敷金・礼金の問題とか、そういうところが小さいのと、いろいろな社会サービスとセットされやすいというようなことがあるかと思います。

ここはおっしゃるとおり、きちんと位置づけているわけではないのですけれども、むしろ位置づかないものですから、行ったり来たりができないで、ぐるぐる回るか、ここを出たときに一時的にホームレスになってしまう。ここで居場所がないものですから。要するに、今まで宿泊所、旅館、下宿、間借りというあたりがバッファになっていたのですね。そこが縮小しているわけですね。

それから、アパートの中でも非常に低質なアパートというのは、こちらの政策でいうとあってはならないものなのですから、ホームレスのこういう外枠との関係でいうとあった方が、実はホームレス化しないですね。だからアメリカなどでも、キュービックホテルというのですか、ああいうのをもう一回つくろうなんていう話が一時期あったぐらいで、

ちょっと変な話ですけども、もちろんそういうのは必要悪であって、必ずしもいいものではないので、公営住宅の枠を非常に柔軟に流用して何か一時的な受け皿、例えば病院から、よく「帰来先なし」という表現を私たちはするのですが、病院から帰り先がないという人たちも結構いるのです。そうすると病院のソーシャルワーカーの仕事の大半は住宅探し、あるいは次の病院探しなんですね。だから社会的入院というのは社会的コストとしても非常に高いですから、ここでうまい受け皿を一回つくって、次のアパートなり何なりにつなげないものかということです。これは福祉施設が今までやってきたのですけれども、なかなか福祉施設の方も十分な機能ができないというようなこともあって、ここに乗れない。乗れば地域住民としての帰属性がはっきりしますので、いろいろな保障にも乗りやすくなるんですね。何かそういうものが、さっきの家賃補助のようなものとセットで出てくるといろいろな使いようがあると思います。

ついでに申しますと、下の方も縮小しているんですね。ご承知のように、今まで企業がかなりカバーしていたわけですね。そこが非常に縮小していますから、ここからもたくさん出てくるということになります。

◆〇〇委員 〇〇先生のコメントの中の家計経済研究所のパネルのところなのですが、ちょっと驚いたのは、要するに27.2%も一時貧困があるということです。女性で若い方は主に失業ということが原因であるのかということが1つと、それから、一時的貧困の期間はどのくらいかということです。といいますのは、〇〇先生は、一時的貧困を公営住宅などで吸収できればというお話ですね。そうしますと、一時的貧困は、例えば半年とか1年というターゲットなのか、それとも3年なのか。その長さによって公的住宅への受け入れというのは少し色合いが違ってくると思いますので。

◆〇〇委員 そこまで私は考えていませんけれども、一時的貧困のありようというのは非常に様々です。これは1年ごとの調査ですので、1年の間はわからないのですけれども、ぎざぎざの人もいれば、1回だけ落ちて上がってという人もいたりして、非常に多様です。出たり入ったりがちょっと多いかと私は思いましたけれども、たまたま1990年度から2000年にかけての調査なので、バックグラウンド自体も非常に不安定な時期だったということもあると思うのですけれども、この辺をどうとらえるかがやっぱり大きいかなと。施策にうまいこと乗ってないのではないかとと思われるわけです。いろいろな施策に、公営住宅だけでなくて。

◆〇〇委員 変動すると、そのところから出てしまいますものね。ですから対象外にな

ってしまいますね。

◆〇〇委員　そうです。

◆〇〇委員　公営住宅は、そのところを取り入れるような仕組みではないと、入居ターゲットとしては。

◆〇〇委員　でも平均で1.5倍ぐらいですから、収入はそんなに高くはないです。ですから、収入の設定によってはかなり押しえられる。これは生活保護基準自体の設計の問題もあるのでこういうふうに出てしまうのかもしれないのですが、子どもが3人以上になると必ず貧困になってしまうのは、多人数世帯の基準がやや高いからだ。その要因もあるのですけれども、1つは多人数型の家族が大きくなると少子化対策に貢献しようとする落ちてしまうというのと、これは女性の調査ですが、女性のフルタイムの就労の場合は上がっていきます。だから結婚して、女性が高学歴でフルタイムである層が安定層の代表です。そうでない層は、一時貧困に行きやすいのですね。この場合は女性がパートタイム労働で出たり入ったりするということ、それと子どもだとか、費用がかさむ方の要因との両方であるだろうと。

一時的な、あるオーダー面での所得の捕捉で、十分ここがキャッチできるかどうかという問題は残ると思いますけれども、ただ、平均の貧困倍率が9年間で見て1.5ぐらいですから、通常、社会福祉の領域などですと、生活保護基準の、さっき申しました1.4あたりを低所得階層対策の基準にこれまで使ってきた経緯があるのですね。例えば生活福祉金貸付なんていうのは、地域によって違うのですけれども、1.4倍ぐらいが平均的な基準でやってきましたので、そのあたりは1つあるかなと。

それから、母子世帯等の婚姻変動と就業変動というのは非常に大きな要因なのです。ですから離婚した後の、これは男性の方もそうかもしれませんが、母子とか父子になった場合の住宅の問題も、これは今でも少し特定の施策対象になっていると思いますけれども、特に子どもを育てる期間、住宅が安定しているということは生活安定につながるのではないかと思います。

◆委員長　それでは、私の方から質問させていただきたいと思います。住所を持つことがいろいろな社会サービスを得るために必要です。生活保護自体も、一定の住所がないと得られないと理解しています。それに対して、公営住宅の場合には保証人も要らないし、敷金・礼金もなくて、しかも住所が定まるから社会的なサービスが受けられるという利点があります。保証人が要らないとか、敷金・礼金が要らないというのはドヤにも共通する特

色ですね。しかしドヤに住んだ場合に住所が認められるのでしょうか。いろんな社会サービスが得られるのでしょうか。

このようなことを御質問する理由は、通常の民間賃貸住宅に補助するとしても、民間賃貸住宅への入居には、保証人が必要であるといった敷居が結構いろいろあるのに対して。ドヤでもし社会サービスが得られるならば、例えばホームレスの人をうまく内側に入れていくのに役に立ち得る可能性もあるのではないかと思うのです。その辺の帰属、社会的サービスとドヤとの関係はどうなっていますか。

◆〇〇委員 これは大変論争的な問題で地域によって違うのですが、大阪は一切ドヤ保護をしないということにして、ドヤに入っていたら生活保護はかけないという方針で、1～2例外は実際上あるみたいですが、やってきています。だから福祉施設へ入れるという選択をするのです。

それに対して東京都はドヤ保護を実質的に認めていまして、そのときに6カ月以内は都がマル都とか都単というのですけど、都が全額負担して、都のお預かりみたいなのですね。6カ月以上ドヤに泊まっていますと、そこを居住地と認定しまして、その地域の居住者として生活保護を出すというやり方をしている。

ただ、当該地域はとてもそれを嫌がるということが当然ありまして、例えば東京だと台東区などは山谷みたいな地域を持っていますから、なかなか扱いかねてしまって、介護保険などのときも大変苦慮されたと聞いています。今、ドヤのちょうど代替わりみたいな時代になってきて、やめるところなども出てきているのですね。だから、こういうストックをどういうふうにしていくかという問題もあって、ホームレスの支援団体などはそこを借り上げるなりしてほしいということを随分言ってきているのですね。大阪の場合は、ドヤの人たちがむしろグループホーム化していこうというような動きもあって、福祉施設化になりますけれども。

ですから、ちょうど点線のところに両方にまたぐような可能性のあるものがもしかするとだんだんできるかもしれない。いきなり公営住宅といっても住むかなという気もちょっとはするのですけれども、そのあたりと、さっきの東京都の場合はむしろ家賃政策でアパートの安い方にくっついたわけですけれども、何かそういうようなやり方はさらにあり得るだろうと思います。

◆委員長 1980年代の初頭に、レーガン政権のときに大量にニューヨークでホームレスが出てきました。その原因はドヤに対するそれまでに存在した補助をレーガン政権が取

り払ったためにドヤ住民が外へ出てホームレスになってしまったとされています。ところがドヤのシステムを再構築するのは大変難しいのだそうです。先ほどおっしゃったところと関係するかもしれないけれども、そのような社会的システムは、普通は大切に思われていないけれども、実はある伝統的な仕組みがなければいけなくて、つぶれてしまうと再構築が非常に難しいということですね。

◆委員 そうです。特に今自立支援で、就労支援が言われているのですが、場との関係がはっきりしないものですから、半分ぐらいうまくいく例もあるようではございますけれども、難しい。

それから、今、寮とか作業員宿舎とかが縮んだことによってホームレスは生み出されていますので、そのあたりの問題を、今まであまり見なかったわけではございますけれども、少し考えた方がいいのではないかというのが私の意見です。

◆委員長 ありがとうございます。今の生活保護関係だけでなく、公営住宅一般も含めてご質問、ご意見ございましたらお願いします。どうぞ、〇〇委員。

◆〇〇委員 前回、第1回の集まりで住宅局長さんからもお話いただいて、文字どおり、地域・地方の特性を生かした形での公営住宅のあり方といったものの中での話でありましたものですから、提案も含めてお話しを申し上げたいと思うわけですが、公営住宅そのものは、どうしても低所得者、低家賃というものの、そういったニーズに一定の成果を上げて来たということは、今までの資料の中からも明らかだと思いますし、地方は地方で、そういったものの恩恵を受けながら対応してきたというものでもあるわけでございます。

しかし、一方では、都市部が、地方と比較した場合、経済が非常に活力があり、基盤も安定しているという中で、低所得者の方々に対する一定の公営住宅の役割という部分は当然その中にあったのではないかと。ただいまの生活保護世帯の場合などもそういったものとして位置づけられていると思っておるのですけれども、これで経済的魅力に伴って、地方から都市部に人口がどんどん移動していったというのが戦後のこれまでの流れの中でもあったのではないかと考えているわけでございます。

そこで第1回目するときにも触れたと思っておるのですけれども、いわゆる団塊の世代を中心とした人口移動が、都市から農村、いわゆる地方へという部分での動きが始まるのではないかとことも言われておりました、例えば北海道などでは道庁挙げてそういった者に帰ってこいというような動きをするのだというようなものも報道もされておりました、我々地方にとっては1つの切り口としてこの問題も非常に大きいなと思っているわけでござ

ざいます。

そこで低所得という入居基準で対応する部分は、そのとおりだと思うのですが、都心部から地方に転居、これは「2地域居住」というような言葉でもいろいろ取り上げられているようでございますけれども、そういった部分で、この公営住宅が役割を果たすというような切り口もあっていいのではないかと考えておまして、今、我々は人口を取り戻したいという部分は当然あるわけで、人口がなければ活力がないと。活力のバロメーターは人口だということにもなるわけで、中心市街地の活性化といっても、人一人通っていないところで活性化と叫んでも虚しさを感じるというのも事実でございます、そこに何とか人口を取り戻したいという1つのニーズがあると。

「セーフティネット」という言葉でいろいろ言われておるのですが、これからの国土のバランスのある発展ということを考えてみた場合、これからの国民ニーズに対応できるようないろいろな要件をどう満たしていくかという部分も1つのセーフティネットの概念の中に入れるということもあっていいのではないかとおっしゃりまして、そうなった場合に2地域居住という中で、例えば、これは非常に抽象的な言葉なのですが、低所得者という部分もあれば、抽象的なことになりますけれども、都心部で日本の政治・経済で一生懸命頑張ってきたと。子育ても終わったし、家内と二人、ゆっくりと地方で、しかし、家を離すわけにいかんし、息子もこっちにいるし、地方には職場もないしといった場合においては、“スローライフ”という言葉もあるとおり、ゆっくりとした形での第2の人生を過ごしたいものだなといった場合においては、農地も荒廃していますから、ちょっとした家庭菜園の中で農業にも従事しながら、蓄えと年金の範囲内でもゆっくりした人生を過ごそうかというような部分に、この公営住宅が何かの形で接点を見出せないのかなど。

その場合に、我々も今やる気だと。やる気が一番大事だというようなことで、また、やればできるというような気概で取り組もうということで今取り組んでいるのですが、そういった方々に対するニーズに応えられるような対応もいろいろな議論の中で考えていただければなというようなことも考えております。

農村公営住宅という言葉になるか、ならないか。そのような新たな経済基盤を地方にも創出するのだと。その1つの切り口が公営住宅だというような考え方もひとつ議論していただければなという思いで今おります。今言いましたとおり、生活保護世帯は我々の地方にもございますし、最近は今お話ございましたとおり、離婚でどうしても母子家庭が増え

ています。これは1つの社会現象なのかどうなのか。本当に若い方があっさり離婚してしまい、我々の言葉では「在」というのですけれども、農村部から町場に移ってきて、そして、また、公営住宅に入ってというニーズも確かにありますけれども、もちろんそういったものにきちんと対応していかなければならないのだけれども、一方においては、都市と農村という構図の中から地域活性化のため、新たな経済基盤をつくるため、経済活力を生み出すための切り口としての公営住宅という部分の中での家賃制度であるとか、セーフティネットの概念であるとか、そのようなものもいろいろな形での議論の対象にしていたらければという要望と、またお願いというような形でのお話でございます。

とりあえず以上です。

◆〇〇委員 私はフランスのホームレス対策などをみてきたものですから、さきほどの〇〇先生のお話を、それと重ね合わせながら伺っていたのですけれども、先進国では、生活の個人化が進む中で、多様な困窮世帯が生み出されるという状況が広範囲に見られます。それで、こうした問題に対して、住宅制度もフレキシブルに対応していかなければならないということを、まず第1に申し上げたいと思います。

その際に、いろいろなツールが必要ではないかと思っています。家賃補助も場合によってはその中の選択肢であろうし、民間賃貸住宅の活用といった視点も入れておかなければいけない。さらに、公営住宅にそうした困窮世帯が入っていけるよう、しっかりとした枠組みをつくるということも必要です。地方の視点にたって考えれば、困窮世帯ばかりが公営住宅に入ってくるということには、相当な抵抗感があるだろうと思うのです。ですから、ナショナルなレベルできちんとした基準を決めて。一定数の困窮世帯を受け入れるという原則をしっかりと確立しておくことが大事だと思います。けれども、困窮世帯が公営住宅に集中してしまうと、それもまた大変な、別の問題がいろいろと地域的に出てくるだろうと思います。ですから、一方では、こうした課題に柔軟に対応できるように、慎重な制度設計をする必要があります。

私は大阪都市圏で母子世帯の調査をしたことがあります。母子生活支援センターにいらっしゃる方と公営住宅に入居された母子世帯を比較すると、地域によって多少状況は違うのですけれども、往々にして母子枠のある公営住宅はかなり辺鄙なところに立地していて、そこに入居すると、就労を継続することが非常に難しくなるという状況があります。それに対して、母子生活支援センターに入所すれば、就労をサポートするサービスがありますし、雇用へのアクセスに恵まれた場所に立地していれば、仕事に就くこともそれだけ

容易です。要は、住宅が確保できさえすればよいということではなく、住宅に困窮する個々の世帯の事情を勘案して、それぞれの置かれた状況、ニーズに一番ふさわしい援助の形が選べるよう、制度を設計することが大切で、可能な限り、そういう方向に進んでいくのがよいのではないかと考えています。

◆委員長 ありがとうございます。どうぞ、〇〇委員。

◆〇〇委員 〇〇先生のお話は大変興味深かったです。きょうはかなり具体的に課題についてとなっているので、それに沿って意見述べさせていただきたいと思いますが、その前に、この間から、〇〇先生がおっしゃっているように、公営住宅が集中していることに問題があるというお話なのですが。もし、そうであるならば、家賃補助ができれば一番いいのですが、現状では困難であるのならば、生活保護世帯に公営住宅に優先して入っていただくということがよいと思いますが、集中するということが問題であるならば、公営住宅分散化をするということがよいわけです。しかし、〇〇先生のお話だと、生活保護も実は、〇〇先生がおっしゃっているように、いろいろな障害の方が全部対象であるわけです。

したがって、低所得だけを対象にしているのではないということなので、そういった意味では、生活保護世帯の優先入居は集中というイメージがちょっと違うかなと思います。もし集中が問題であるならば、公営住宅を分散化させればいいわけで、非常に立地のいいところは、例えば半分売って、その分で10km以上離れたところに建てて、残りの半分のところには民間に売って、民間にお任せして、ある程度きちんとしたものを建てていただくというような考えも可能ではないかという気がこの間の議論の後いたしました。

きょう〇〇先生のお話を聞いて、公的住宅にも役割分担があるのかなと思いました。先程生活保護の一時的貧困ということでご質問したのは、どうやら長期的に入る人と短期的に出たり入ったりする人がいるのであるならば、公的住宅の中の独法の機構のところも利用すればよい。機構も大分公営住宅化しているというのを前回伺ったわけですが、そうであるならば、機構も十分取り入れて、短期的に出入りする方はそちらとか、何か役割分担ができるのではないかという気がいたしました。

それから、きょうの課題というところに戻りますと、どうやら施策対象の尺度を変えていかなければいけないように思います。現状では所得だけで区切っているから、所得だけによったキャラクターの世帯が入ってくるということですから、それをもう少し広くとらえるということと、それから、ここにも書いてありましたが、保有資産を調べるのは私は非常に重要ではないかと思います。保有資産以外にも母子家庭であるとか、いろんな尺度

をまずまとめることが大事であると考えます。

きょうの〇〇先生のお話でもヒントがあったと思うのですが、生活保護の収入の1.4倍を様々なところで利用しているというなら、それを考慮に入れてみてはどうかというのが私の第1の施策対象というところに対する意見です。

次に、入居制度と施策対象は、かなりかぶると思うのですが、所得が上昇していくと、民間のところに出ていくような仕組みを考えなければいけないと思うのです。それには議論の幅が広がるのですが、民間の方が公営よりも悪いという状態ではなかなか出て行きづらいというので、もう少し幅広の議論も必要かと思いました。

それから、家賃制度なのですが、まず、ご質問したいのは、基準家賃というのは、家賃算定基礎額はどうやって出しているのかというのがわからないので、それを後で教えてくださいたいと思います。地方公共団体では家賃の、要するに市場から排除されてしまうような人に対して保証の仕組みがあるということでしたが、ぜひ、それをもう少し幅広くやっていくような仕組みを考えたらどうかということが1つ。

それから、高額所得者の家賃について、市場家賃を徴収ということですが、私はそれだけでは不十分だと思います。市場家賃を支払うというのだったら絶対動かないわけです。民間より公営の方がいいわけですから、それは一種のペナルティーというか、社会的費用というものも考える必要があります。要するに入れる人を排除しているというコストがあるわけですね。ですから、その分も考慮して、市場家賃より高く取るというのは、それはいいのではないかと思います。

以上です。

◆委員長 どうもありがとうございました。家賃の算定基準などご説明していただきたいのですが、時間がないので、まずは委員の皆様のご意見を優先してということにします。

〇〇委員。

◆〇〇委員 前回、休みましたので出ているのかもしれませんが、きょうのお話を伺いながら、公営住宅制度、それに関連する制度を再設計する際に、一律の運用とか主体でできるかということでもちょっと疑問が出てきました。それで既に前回ご紹介あったかもしれませんが、英国におけるハウジングアソシエーションのような枠組み制度、その中で幾つかタイプの違う事業主体を設定して、そこに助成金のようなものを入れていくあり方の方が対応できるのではないかと。

つまり、英国でも昔からハウジングアソシエーションによる制度はございましたけれど

も、特に公営住宅をやめるというサッチャー政権の政策の中で、払い下げはしたのですが、払い下げに耐えない、つまりだれも買い手がつかない公営住宅の中で、そのリジェネレーションというか、再生をどうするかという中で様々なタイプのハウジングアソシエーションが出てきました。要はそこで枠組みの方としては、恐らくそのハウジングアソシエーションたる要件は幾つか設定されておりますが、相当多様なものがあって、日本で言えば、公社住宅に相当するようなものから、きょう大阪の方でありましたホームレスの方々のグループホームのようなものの受け皿としてのハウジングアソシエーションなどに相当幅があるものもありましたし、先ほど〇〇委員がおっしゃったようなUターンをされる方とか、要するに大事なことは、それぞれ法人格的なものを持つわけですから、十分にその中で当事者がどんどん行くというわけではなく、経営を精査させることが1つ。もちろん社会制度上建設的なものについては、そこは補助率が手厚くなるし、あるものは極めて薄い補助になるけれども、それはいずれにしてもニーズに応じて幾つかのメニューがあればいいのですが、どんぶり勘定でどうこうではなくて、あくまでもそれぞれの主体が、そういう中で autonomous に経営するという観点が出てまいりますし、また、それぞれの事情に応じた政策もとれる。

要は公営住宅制度というのは一律の運用の中で成立するのか、幾つかございましたような、様々な困窮者を対象にしていくと、大きな枠組みの中で幾つかのニーズに合わせた助成金受給資格のある半官半民的な主体というものを設定していく方が現実的なのか、検討に値するのではないかと思います。

もちろん経営規模がありますから、場合によっては、例えば自治体制度と同じように、自治体の範囲を超えたような形で複数の自治体がアソシエーションを経営するといったようなものも当然あり得るかと思うんですね。極端な例で言いますと、ホームレスについて、一時期、ホームレスの人たちに、要はセルフエイドというか、自分たちで住宅をつくれということで、持っている遊休地に部材だけを提供して、ホームレスの方々に実際に住宅を、もちろんインストラクターが指導しながら、つくり方はもちろん勉強しながら、そこで住んでもらうような形のものすらあったように記憶しております。

いずれにしても申し上げたいことは、一律の制度、つまり事業主体もある単一的な主体を想定して、そこでの補助率などについても一律にするのは、どうもきょうのお話を聞いていると苦しい。そうすると複数の様々なタイプの事業主体を想定して、それに対してフレームになるような方法を考えていくのが出口があるのではないかという感じがいたします。

す。

以上でございます。

◆〇〇委員 公営住宅の制度設計を考える上で1つ重要な点は自助努力をどういうふうに促すかだと思うんですね。例えば、所得が上がれば出て行けばいいというのは簡単に言えるのですが、実際にそうすると所得が上がらない可能性もあるわけですね。例えば、イギリスでたしか住宅給付の議論をしているときに、厳しくチェックして逆ざやにならないように、必ず少しでも上がっていくように努力をすれば若干はよくなると。例えば補助が減ったりなどしても少しはよくなるというようなことを随分検討しているわけですが、そうすると公営住宅の制度について考えるときも、あるいは公営住宅以外の公的な家賃制度を考えるときも、それを考える必要があるわけですね。それが1点。

それから、先ほど〇〇先生が高額所得者は市場家賃よりも高く設定すべきではないかと。実は長期居住者も同じなんです。長期居住者は自分がずっと住んでいることでほかの可能性を排除しているわけですから、もしそうだとすると、長期居住すると何となく負担が増えていくみたいな、そういうことが本来はあり得ると思うんですよ。これもどういうふうに自助努力を促すかということで、つまりあるところまで行ったら、ほかの人にバトンタッチして、自分はある程度公的な補助を受けたので、別の人にあげましようという気にさせるか。そういう制度設計がまず重要かと思います。

もう一つは、これは開発途上国に学べという例を申し上げたいのですが、例えば開発途上国で必ずしも成功したスキームではないのですが、サイト・アンド・サービスというのがあるんですね。サイト・アンド・サービスというのはどういうことなのかというと、土地を与えて、そこに最低限の上水道・下水道ぐらいを与えて、あとはあんたでやりなさいと。日本でそれと同じことをするというわけではないのですが、場合によっては住宅のグレードも、今の公営住宅のグレードと同じようなものだけを考えるのではなくて、いろいろなグレードのものを考えて公的住宅制度を設計すれば、もう少し先ほどおっしゃったような幅広いニーズに応えられるのではないかと。

◆委員長 どうもありがとうございました。ほかに。

◆〇〇委員 先ほど生活保護の1.4倍というお話がありましたけれども、東京都では今ポイント制をやったり、また、ポイント制でなくて抽選による場合でも、例えば生活保護世帯とか、高齢者世帯の当選確率を上げて優先入居をしているわけですね。その結果、今の公営住宅の新規入居者を見ても、大体収入分位で下から1割（10%）ぐらいの人が8

割を超えているんです。これはむしろストックの状況よりも、新しく入ってくる人の方がより所得の低い人の割合が高いという状況になっています。

その収入分位置の下から10%ぐらいというのは、これは帰ってチェックしなければいけないのですが、生活保護の1.4倍とか1.5倍とか、その辺の領域をカバーしている可能性があって、したがって、福祉部局の人たちからも言われるのですが、結構都営住宅は生活保護との関係で役に立っていると。そこら辺を都営住宅がカバーしてくれているから、生活保護の人が転落しないで済むとか、あるいはそんなに生活保護の負担を大きくしないで済んでいるとか、そういう声を聞きます。

我々は、困窮度というものをしっかりと見て都営住宅をやっつけていかなければいけないのですけれども、そこはある程度幅があっていいのかなというのが現場の印象です。特に現場の声ということでお話ししたいのですけれども、地元自治体、区とか市は困窮世帯をぎちぎちに選別して、そこから入れていくことにしますと、とてもではないけれども、都営住宅お断りということで大反発がまいります。それから都営住宅に住んでいる人たち自体、都営住宅の自治会自体もできるだけ若い人を入れてほしいと。ある意味、お年寄り結構だというような、そういう声もあります。

もちろん公営住宅の事業主体も全国の事業主体の集まりがあるのですけれども、バランスということが大切で、困窮者を選ぶ一方で、ある程度定期借家のようなものも活用しながら、活力のある層も入れていってほしいなど。そこでさらに建て替えの際には、単純再生産ではなくて、先ほどご提案があったような、いろいろな住宅をミックスしていくというようなこととか、公営住宅を半分にして残りをというところまではなかなかダイナミックにはいきにくいのですが、民間住宅を混ぜるといったような、そういったことも努力しながらやっていくというのが私どもの方向性としてあります。

◆委員長 ほかにございませんか。〇〇委員。

◆〇〇委員 前回以来、ずっと今ほども続いている議論なのですが、きょうの論点という、資料が公営住宅と民間におけるセーフティネットに分けて議論すると、なかなかそこが解けないのではないかと思うのですが、1つは施策対象ということで、まず生活保護世帯が優先されるべき権利として、それはすごく納得できるところで、きょうの〇〇先生のお話だと、もう一つ、それに一時的貧困層も加わってというところなのですが、先ほど来、いろんな先生がお話になっている。

ところがそういう権利のある人が100世帯1つの建物に集まるとか、あるいはそれが

何棟も建って、いわゆる公営住宅団地500戸か2000戸というふうに集まると非常にいびつな社会をつくってしまって活力が失われるという問題があって、そこをどう解くかということですが、1つには集中を防ぐという意味では、今まとまり過ぎている公営住宅を、先ほど〇〇先生もおっしゃったのですが、むしろ立地のいいところとか、売れるところは売って、そこは縮小していくと同時に、減っている分はやはり確保しなければいけないので、それをどうするのかというときに、民間の中に、いろいろなものはありますけれども、例えば町中で空き家があるとか、あるいは古くなって使われないようなものをリニューアルすることによって、小さなまとまりで地域になじませて生み出していくことができると思うので、減らすところと増やすところのバランスを、今まで公営住宅と呼んできた非常にタイトな中ではなくて、広げた中で量的なバランス、コミュニティとしての活力をどうやっていくのかというのが施策対象を考える上で非常に重要なのかなと思いました。

もう一つは、先ほどの〇〇先生の2枚目にあったのですが、実は住宅政策というのは、ずっと二人以上というか、同居人がいることを対象にしてきて、単身はこぶつきみたいな感じでやってきたのですが、先ほど来、資料にあるように、これから一番増えるのが単身世帯ですね。単身というと、中年、高齢とあるのですが、私は意外と若年単身というところを今しっかりやらないと、若年単身も10年たつとただの中年になって、そういう人たちが全然社会的な負担を担わない。例えば医療保険に入らない、介護保険に入らない。それがすべて年金まで連なって社会の負担になってくるので、特に施策対象というときに、単身をどうやっていくのか。むしろ若年単身のところを、これは政策的に少してこ入れしないと、将来大きな問題になるのではないかというのが1点あります。

それから、入居制度なのですが、入り口というのはすごくわかりやすく、私もこういう制度設計をやると、入り口は何分以下とかすごくきれいにできるのですが、問題はそこが変化していくことに対する対応がうまくできていないということが一番の問題だと思うのです。高齢者のことをやっていると、例えばお二人で入居されたシルバーハウジング2DKが、お一人になられると、必ず一人になるのですが、転居するというのが原則なのですが、高齢になって、そういう状態で転居できるかというところとできないですね。ところが家賃はもとのままで、一人になると年金額も当然減るわけですから、いろいろな矛盾が出てくるのですが、ここできょうの資料で同居継承とか、収入超過者、高額所得者もそうなのですが、経過変化の中で悪意の住み続けと善意の住み続けというのでしょうか、そこをもう少し入り口のようにきれいにはなかなか判断ができないので、その経過変化のと

ころの、この方はその方の代限り住んでいただいていたか、この方は収入オーバー・高額所得者なので、先ほどこれも〇〇先生がおっしゃった、かなりペナルティ的に家賃を上げていくというようなことを臨機応変にやらないと、なかなかうまくいかないのかなというふうに思いました。

そういう意味で、家賃補助の問題とかがあって、この辺、ずっと先ほど資料2で後半議論があって、今までの審議会でもいろいろということで、所得捕捉の問題で、先ほど私が〇〇先生にご質問したこととも関係あるのですが、フローの所得捕捉と、もう一つは、特に高齢者の場合、資産の捕捉という難しい技術的な問題があって、そこをどうしていくのか、事務的処理をどうしていくのかというので、ただ、1970年代、80年代とすごく違うのは、まさに情報化が進んでいるので、本気でやろうと思えば、事務处理的なものとか、そういうのは実はできる環境は整ってきていると思うのですが、ここの部分は意見がないのですけれども、相当過去議論された状況とは違ってきているのだけれども、そこはどう踏み出したものか、個人的にはちょっと迷っていることがあります。

◆委員長 時間が過ぎていきますので、簡潔にお願いします。

◆〇〇委員 今のお話で、まさに私はそういったところで、地域という言葉が大きなキーワードになっていますので、今、先生がお話なさったことと、まさに私も意見同じなのですけれども、市営住宅という言葉の中に込められたものは、うちでもかなりの市営住宅を持っているのですけれども、何かあると市営住宅の、例えば子どもさんであっても、市営住宅に入っているそうだという部分で、言うところの低所得・低家賃というものの概念というか、定義の中で、地域コミュニティの中に位置づけられている部分、これは見直していないのではないかと。

私も役所の中では議論しているのですけれども、市営住宅という言葉も変えてみたらどうかという話もしたりしております。そして町場の中にも、あるいは少々土地が高くて、そこに行政が関与する中で、そこに公的な資金を導入しながら住宅を整備する中で、それぞれのニーズと申しますか、家族構成、高齢者、身体障害者の方、あるいは一人暮らしの方もいらっしゃる、母子家庭もいると。ニーズが多様化してきていますから、その方々に対応できるような形で分散型で、それぞれの町場の活性化、文字どおり、地域づくりにつながるような形で公営住宅を位置づけることが非常に必要ではないかということを実感として感じております。

ただ、地方の場合は、民間といっても、民間の活力がはっきり言えないわけです。そ

うすると、どうしても公的な支援の中から、そのような環境整備をしていかなければならないというところがありますので、補助金が交付金化されるという大きな時代の流れにありますので、公営住宅のあり方の中にも、そういった交付金化という中であって、地域・地方の特性を生かした公営住宅のあり方という部分で、今、先生がおっしゃったことについては、私もそういう意味で地域づくりしなければならないと思っているのですけれども、公的な支援をその中に持っていく、家賃もまたそれぞれの実情に応じて対応するというようなことなども、これからの公営住宅の整備には必要ではないかと思っています。

◆委員長 いろいろな立場の議論が出たのですけれども、ご指摘頂いた様々な問題に、共通の原因があるのではないかと思います。それは、「補助金が交付金化されたら自治体は生活保護はなるべく支給したくなくなる」ということです。生活保護を充実させた自治体には、担税力のない人がどんどん移住してきます。ますますお金がかかってくるから、自治体はそれだけは避けたい。自治体が生活保護に金をを出ししづるようさせる仕組みを今つくりつつあるわけですね。

公営住宅も全く同様の問題をかかえています。ほっといたら、どこの自治体もこんなものやりたくない。地方の政治家にとっては、公営住宅を元来の目的に沿って低所得の人のためにつくると、自分達を選んでくれた選挙民が反対するという政治力学があると思うんです。したがって公営住宅にこそ、直接財政負担する国の役割があると思います。

公営住宅入居者には、3種類のカテゴリーがあります。第1は、生活保護の対象の人達です。彼らだけが入ると、地区に集中して近隣が困るというなら、それはそれなりの対策を立てないといけないし、分散も委員がおっしゃったようないろいろな方法で考えなければいけない。しかし、とにかくこの方たちは資産のテストも受けた方たちなのだから、完全に入っていただくという仕組みをどこかでつくっておく必要があります。

第2は、いわゆる収入超過者です。今まで住みついてきたとか、今、〇〇委員がおっしゃったような、地方で余った公営住宅を活用したいというような人に対しては、市場家賃を十分取った上で住んで頂く。もちろん近隣に民間借家がなければ市場家賃はわかりません。しかし入居者を募って十分家賃が高いために空き室が多少でるくらいに高い家賃を設定すれば市場家賃の代わりになります。第3は、生活保護は得ていないが、収入超過者でもないという中間の方達です。生活保護の基準はパスしていないのだけれども、明らかに貧困で、先ほどのお話のカテゴリーで言えば、行ったり来たりというような方などは典型です。そういうところに何とか援助しようとしてもこれははっきり言ってミーンズテス

トはないのです。しかし住宅局単独での資産のテストをするというのは非常に難しいから、ミーンズテストは生活保護をやっている役所にやっていただかざるを得ない。しかし今のところはミーンズテストはないのだから、それに合わせた制度を持たざるを得ません。

ところで、第3の категорияに、公営住宅をミーンズテストなしに供給するということは、〇〇委員が御指摘になったモラルハザードが起きてしまいます。ミーンズテストなしに、モラルハザードを防ぐには、あまりいい公営住宅をつくらないということですね。質の悪い不便なところにある住宅だが、本当に必要な人だけが住まざるを得ないと感じるような住宅をつくるべきです。少しでもお金があれば外へ出て行きたいと思うような最低限の住宅にするというのがモラルハザードを救う手なのではないかと思います。

今のは私の感想ですけど、一般的に言って、そういう3つの categoria を今まで議論してきたのではないかと思うので、これからの議論でも、その categoria が繰り返し出てくるのではないかと考えております。

あと、ご意見ございませんでしょうか。

以上で、本日の予定した審議は終了いたしました。次回は将来に継承できる良質な社会資産の形成などについてご議論いただいた後で、公的賃貸住宅のあり方に関する基本的な方向の取りまとめに向けた論点の整理を行いたいと思います。

後の進行は事務局にお返しいたします。

◆公営住宅管理対策官 家賃算定基礎額については、次回、簡単にご説明いたします。

◆委員長 それでは、本日はどうもありがとうございました。

◆事務局 事務局からご連絡させていただきます。本日は長時間、ご審議いただきましてありがとうございました。次回の日程のつきましては、6月13日（月曜日）午後4時より、国土交通省のこの場になりますが、2階の特別会議室にて開催を予定しております。

これもちまして、本日の小委員会を閉会させていただきます。ありがとうございました。