

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 30 日現在

機関番号：34315

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2015

課題番号：23760594

研究課題名(和文)住宅アフォーダビリティ問題と家賃補助政策に関する研究

研究課題名(英文)Study on Housing Affordability and Rental Assistance Policy

研究代表者

式 王美子 (SHIKI, Kimiko)

立命館大学・政策科学部・准教授

研究者番号：10512725

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本における住宅アフォーダビリティ問題の実証的な把握と、低所得世帯に関する国内外の家賃補助政策論の分析を目的としている。研究結果は以下の3点に集約される。(1)日本の大都市において近年急速に、低質・低家賃住宅が減少しており、若者や高齢者の世帯では居住費負担が増加している。(2)国内の住宅政策の議論の動向として空き家の上昇を背景に家賃補助などの民間賃貸住宅を活用した政策に注目が集まっているが、実質的な家賃補助の導入には至っていない。(3)欧米では住宅アフォーダビリティ問題が住宅問題の主流になっており、特に米国では家賃補助政策と労働・福祉・交通政策を複合した政策研究がさかんになっている。

研究成果の概要(英文)：This study investigates recent changes in housing problems among the low-income population (working-age poor renters, in particular) in two major metropolitan areas in Japan, Tokyo and Osaka. My findings show that classic dilapidated rental housing, old wooden-structure multi-family housing without living facilities, has rapidly been disappearing or largely occupied by poor elderly households. In contrast, the young working-age urban poor have been increasingly living in better conditioned housing but facing the new housing problem: higher housing cost burden. This study also examined the housing and social welfare/labor policies for the working-age urban poor. The housing policy is opting out of the new construction of public housing. The social welfare policy/labor policies considers housing problems as labor problem. The affordable housing problems are emerging in big cities though they are hardly recognized as critical agenda in current policy discussion for the poor in Japan.

研究分野：住宅政策

キーワード：住宅問題 家賃補助 住宅政策 居住費負担 アフォーダビリティ 低家賃住宅 民間賃貸住宅

1. 研究開始当初の背景

「住宅のアフォーダビリティ」とは、住宅の適正住宅費負担のことを指す。一般的に、ローンや家賃などの住宅費支出が世帯所得の30%以内であることが適正住宅費負担の最低基準とされており、それ以上の割合の住宅費支出をしている世帯はアフォーダビリティ問題を抱えているとされる。アフォーダビリティの問題は、近年欧米の先進諸国を中心に新しい住宅問題として認識されており、対策として家賃補助制度が導入されるなど政策研究や議論が進んでいる。

日本においては長年の住宅課題であった、住宅不足や老朽狭小住宅などの「量と質の住宅問題」は近年解消しつつあるといわれている。一方で、住宅の質の向上は低質ながらも低廉な賃貸住宅ストックの減少を意味し、住宅アフォーダビリティという新しい住宅問題を生み出し、この問題は低所得世帯において特に深刻であると予想される。しかしながら、住宅政策や住宅研究の分野において、「住宅アフォーダビリティ問題」や対応政策に関する学術的研究は極めて乏しい。

2. 研究の目的

これらの問題意識を踏まえて、本研究は以下の3点を明らかにする。

(1) 設備不良や構造などの物理的な住宅問題と住宅費の負担という住宅アフォーダビリティ問題を計量化し、日本における住宅問題の変化及び所得階層別の住宅問題の状況を明らかにする。

(2) 日本における家賃補助政策に関する論点、特に日本の住宅状況や現在の住宅・社会政策環境を踏まえた上で家賃補助政策導入への課題を明らかにする。

(3) 欧米における低所得世帯の住宅問題の状況や家賃補助政策の導入時の経緯や社会状況、現在の政策課題について把握する。

3. 研究の方法

前述の3つの目的に関して、それぞれ以下の研究方法を実施する。

(1) 既存の公表データにおいては社会階層と住宅問題の関係を分析できないため、独立行政法人日本統計センターが所有する匿名データ、全国消費実態調査(平成元年、6年、11年、16年)及び住宅・土地統計調査(平成5、10、15年)を利用する。これらの2つのデータを利用して、設備不良、住宅構造、住宅費負担などの住宅問題の、社会階層(収入階層、住宅所有、世帯主の年齢・性別、世帯構成)や都市圏別(東京と大阪)でのクロス集計分析を行う。

(2) 国内における住宅問題や家賃補助に関する学術・政策議論については、学術文献や政策資料の分析、また住宅問題や住宅政策に関

わる民間団体、研究者、政府関係者へのインタビューや関連会議への参加を通して、調査をすすめる。特に、2011年に発生した東日本大震災被災者へのみなし仮設住宅の提供を日本における初めての大規模な家賃補助政策の実施例として注目し、関連行政組織や業界団体へのインタビューを通して政策実施過程の考察を実施する。

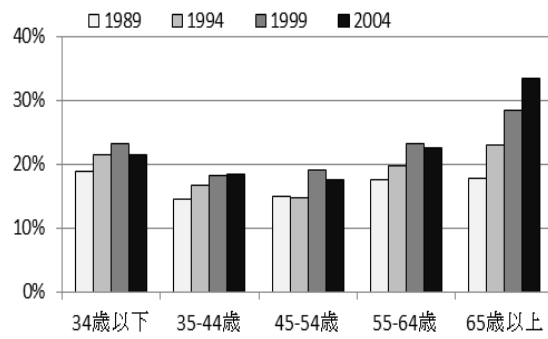
(3) 低所得者向けの住宅政策において家賃補助制度の導入が進んでいる米国に関する情報を中心に、欧米の学術文献や政策資料のレビューや、国際的な住宅会議への参加により、海外における家賃補助制度に関する学術・政策議論の動向について情報収集を行う。

4. 研究成果

3つの研究目的についての、主要な研究成果をまとめる。

(1) 持家世帯と比較して、民間賃貸世帯において住居費負担が重く、近年はその負担はさらに大きくなっている。1994年以降、民間賃貸世帯の約20%の世帯において負担が30%以上となっており、住宅アフォーダビリティの問題は民間賃貸世帯、特に年収250万円において深刻化している。図1に示す年齢別では、若年世帯と高齢世帯において住居費負担が重く、特に高齢世帯においては、1994年の住居負担率中央値は約18%なのに対して2004年では33%へと急速に負担が重くなっている。

1993年から2003年までの家賃4万円未満の低家賃借家の戸数の変化の分析を行った。1993年において東京都で約25万戸以上あった低家賃借家は10年後の2003年には約16万戸に減少し、大阪府では約35万近くあった低家賃借家戸数は約22万戸に減少した。全体的な借家ストック自体は大阪府が多いものの、それぞれ約3分の2に減少した。低家賃借家の減少分の多くを占めるのが、木造共同住宅や長屋であり、特に浴室無木造共同



出所：全国消費実態調査マイクロデータを独自集計

図1：民間賃貸世帯における年齢区分別の住居費負担率中央値の推移

住宅は、東京都では3分の1に、大阪府では半数以下に減少している。

低質低家賃住宅が消えていく中で、そこに居住するのは低所得の高齢世帯であり、低所得の若年世帯に関しては低質住宅離れが顕著であり、大阪府にいたっては木造住宅離れも進んでいる。住宅設備や構造の改善は長年の都市住宅政策の目標であり、住宅の質の向上は確実に進んでいる。しかしながら、低質・低家賃住宅の減少は家賃の上昇も意味しており、若年層の低所得借家世帯の居住費の負担が新たな住宅問題として浮上していることがわかった。

(2) 2006年の住生活基本法の成立により、住宅政策では、住宅不足と低水準居住という戦後の住宅問題がある程度解消されつつあるという認識が定まりつつあり、そのような政策傾向を反映し、公営住宅管理戸数は2003年の2,169,687戸をピークに年々減少していることがわかった。公営住宅の居住者の多くは高齢者等であり、申請資格が家族世帯となっていることから、若者世帯は入居できず稼働年齢世帯の居住者の多くはひとり親世帯である。さらに、住宅政策の議論においては住環境における雇用環境についての観点が弱いこともわかった。

その一方でホームレス、ネットカフェ難民、脱法シェアハウス居住者などの、民間市場において適切な住宅にアクセスできない世帯の存在、いわゆる居住の貧困が問題化し、市支援団体等では、低所得世帯に対する民間賃貸住宅居住支援策として家賃補助を求める動きが高まっている。しかし、居住の貧困問題は、家賃の高さの問題だけでなく、賃貸住宅入居の際の保証人の確保の問題や入居差別の問題も大きいことがわかった。

社会保障の分野では、2013年に成立した生活困窮者自立支援法において住宅確保給付金事業が恒久化された。しかしこの家賃補助制度は、あくまで失業者の求職支援を目的とした労働政策としての位置づけである。社会保障の政策議論においては、身体・精神的な問題により「働けない人」が対象になっており、いわゆるワーキングプアや住宅問題を視野に入れた政策とはなっていない。

2011年に発生した東日本大震災では仮設住宅の提供に際して、民間賃貸住宅を地方公共団体が借上げて応急仮設住宅として提供する制度（以下借上げ仮設）が、被災地都市部を中心に急速に広まった。東日本大震災の借上げ仮設住宅のように民間賃貸住宅を大規模及び広範囲に活用して住宅を提供するやり方は、これまでの災害時及び平常時の住宅政策を通して前例がなく、政策実施者や不動産事業者にとっては今後の民間賃貸住宅の活用と住宅施策を考える上で貴重な学びの機会となったといえる。

2015年度の住宅関連の審議会では、若者の住宅負担の増加が課題として取り上げられた

ほか、空き家増加を背景に民間住宅を「準公営住宅」として指定する新制度が計画された。また研究機関へのヒアリングを通して、社会保障分野でも住宅の福祉施策や就労支援に留まらず家賃補助等の居住面からの困窮世帯支援への関心の高まりがうかがえた。

(3) 欧米の住宅政策では、家賃補助制度の普及には、住宅の質の向上と家賃の上昇に伴って発生する住宅アフォードビリティ（適正住居費負担）問題が政策課題として背景にあることがわかった。住宅アフォードビリティの問題は、戦後いち早く不良住宅などの物理的な住宅問題を克服した米国において、1960年代後半以降、新しい住宅問題として認識され、70年代には対策として家賃補助政策が導入されている。

米国だけでなくEU諸国でも政策転換が進み、北欧諸国及び英仏で特に家賃補助支援が普及している。米国の家賃補助制度がこれらのEU諸国の制度と異なるのは、低所得世帯の居住地選択肢の向上、つまりは移住による雇用や教育・子育てサービス等の機会に関する居住環境の向上、ひいては雇用促進効果を重視している点にある。対照的にEU諸国においては家賃補助制度が社会保障制度における所得補填として議論され、米国のような移住による雇用促進効果等の学術的政策的な議論は進んでいない。

米国の家賃補助の移住効果の議論は、大都市圏の中心市の衰退と貧困集中及び人種問題を背景に1980年代にさかんになり、1992年には家賃補助制度を使用して低所得世帯が所得のより高い地域へ移住することを支援しその効果を検証することを目的に、10年間の「機会への移住(Moving to Opportunities for Fair Housing: MTO)」実証調査が5つの大都市圏で実施された。近年はその調査データも公表され、都市圏空間における低所得世帯の生活実態と支援策に関して、住宅政策と、社会保障政策、労働政策、交通政策等の複合的な政策視点から研究が実施されていることがわかった。これらの研究は今後の日本の住宅政策及び関連政策研究議論の発展に有益であると思われる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

式王美子、風呂なし住宅の実態：消失する風呂なし住宅と変わる住宅問題、住宅会議、査読無、93、18-23、2015

式王美子、東京都における低家賃民営借家ストックの変化に関するデータ分析：低質低家賃住宅の喪失と住宅アフォードビリティ問題の顕在化、都市住宅学、査読無、87、154-159、2014

式王美子、住宅アフォードビリティの近年の動向に関する研究：全国消費実態調査マイクロデータによる住居費負担分析の中間報告、都市住宅学、査読無、83、

116-120、2013

式王美子、応急仮設住宅としての民間賃貸住宅借上げ制度にみる家賃支援型住宅施策の論点：宮城県仙台市・多賀城市を事例に、都市住宅学、査読無、79、105-110、2012

式王美子、地方分権化と公営住宅の行方、住宅会議、査読無、82、6-10、2011

〔学会発表〕(計8件)

Vanishing, or just Ignored, Housing Problem/Policy for the Urban Poor in Japan? Shiki Kimiko, the 12th Annual Conference of the East Asian Social Policy Research Network, National University of Singapore, Singapore, 2015/07/31

Housing policy and changing private housing markets for the urban poor: the state of policy discussion for introducing the housing allowance program in Japan, Shiki Kimiko, European Network for Housing Research Conference 2015, ISCTE at Lisbon University Institute, Portugal, 2015/06/30

東京都における低家賃民営借家ストックの変化に関するデータ分析：低質低家賃住宅の喪失と住宅アフォーダビリティ問題の顕在化、式王美子、都市住宅学会第22回学術講演会、奈良女子大学、奈良県、2014/11/29

大都市における低家賃民営借家ストックの変化に関するデータ分析：東京と大阪の低所得世帯の住まい、式王美子、貧困研究会第7回研究大会、県立広島大学サテライトキャンパスひろしま、広島県、2014/11/09

低所得世帯の居住移動及び住宅・居住地選択：稼働年齢の低所得世帯(ワーキングプア)の居住の課題、式王美子、2014年度都市住宅学会関西支部総会・記念シンポジウム:実践事例から考える住宅セーフティネットのあり方、大阪市立大学文化交流センター、大阪府、2014/04/26

住宅アフォーダビリティの近年の動向に関する研究：全国消費実態調査ミクロデータによる住居費負担分析の中間報告、式王美子、都市住宅学会第21回学術講演会、東北大学、宮城県、2013/12/1
応急仮設住宅としての民間賃貸住宅借上げ制度にみる家賃支援型住宅施策の論点：宮城県仙台市・多賀城市を事例に、式王美子、都市住宅学会第20回学術講演会、鹿児島大学、鹿児島県、2012/11/25
日米における住宅問題の変化と政策転換：米国の低所得世帯における新しい住宅問題への対策と日本における住宅問題の解消、式王美子、日本公共政策学会関西支部第29回例会、関西大学千里山キャンパス、大阪府、2011/10/1

6. 研究組織

(1) 研究代表者

式王美子 (SHIKI, Kimiko)

立命館大学・政策科学部・准教授

研究者番号：10512725