

公的部門の『生産性』向上策

公営住宅の事例を手がかりにー

21 世紀政策研究所研究プロジェクト

「公的部門の『生産性』向上策」
報告書

研究主幹：上 山 信 一

2008 年 10 月

21 世紀政策研究所

報告書：公的部門の『生産性』向上策
公営住宅の事例を手がかりに

目次

はじめに 「生産性」への着眼	1
. 公的部門の生産性分析の方法論	3
. 公営住宅事業の現状	8
. 公営住宅事業の生産性分析	14
(1) インプット	
(2) アウトプット	
(3) アウトカム	
(4) まとめ	
. 政策とシミュレーション：	23
都市部における公営住宅事業の生産性向上策	
おわりに フロー対応の制度をストック対応に変える	35
(別添) 本報告書に対して行政実務担当者および有識者より頂いた意見	36

はじめに 「生産性」への着眼

わが国は、830兆円を超える公的債務を抱える¹。その上、高齢化に伴う社会保障費の増大が見込まれる。一方で、教育、福祉など、きめ細かなサービスへのニーズは高まっており、行政の経営革新が必須である。

既に、公共事業の削減などによる歳出抑制、公務員の定員削減などが進められている。また、情報公開制度や政策評価、PFI、市場化テストなどの改革ツールも導入された。しかし、公的セクターには、まだまだ非効率な部分が存在する。また、それが時代遅れの規制とあいまって民間の生産性向上をさまたげている可能性が高い。

こうした問題意識にたって21世紀政策研究所は、公的部門の改革の方向性を「生産性」の観点から見直すプロジェクトを立ち上げた。

バブル崩壊以降、民間企業は構造改革に取り組み、一定の成果をあげてきた。その手法は大きく3つに分類することができる。すなわち、コストダウン等による生産性の向上、戦略のイノベーション、そしてディスクロージャーやコンプライアンスの強化などのガバナンス改革である。公的部門の構造改革においても、この3つの手法が有効である。例えば、イノベーションとしては戦後の国民皆保険制度があげられる。加えて、様々な評価はあるものの、CO₂の排出権取引制度や、電波オークションなどが先例としてあげられる。また経済財政諮問会議を活用した官邸主導の財政規律の強化は、ガバナンス改革の実例である。しかし、多くの場合、政策のイノベーションやガバナンス改革には強力な政治の力が必要となる。古い制度と組織を刷新する必要があり、実現までの過程で価値観や政治的信条の差異による激しい対立が避けられない。つまり改革に要するコストが大きい。

これに対して生産性の向上は、様々なステークホルダーが共有しやすいテーマであり、あまり政治的対立を引き起こさない。数値を使った目標の明示が可能であり、合意形成や進捗管理も比較的スムーズである。具体的には、まずデータをもとに分野別・部門別の生産性を分析する。その上で現状を過去や他国の状況、あるいは民間企業と比較する。選択肢をあぶりだして、数字や事例を使って実態と問題のありかを情報公開した上で世論喚起につなげる。その後は国民の良識と政治の判断に委ねればよい。すなわち、生産性分析はその後の政策のイノベーションやガバナンス改革に発展させやすく、改革の糸口をつくる上で有効な手法でもある。本プロジェクトでは、こうした発想にたって公的部門の生産性に着目することにした。

¹ 2006年3月末時点での残高(2007年12月25日、財務省発表)。

なお、本プロジェクトは、以下のメンバーで検討を行った。

< 委員メンバーリスト >

顧問	塩川正十郎(東洋大学総長)
研究主幹	上山信一(慶應義塾大学教授)
委員	飯尾潤(政策研究大学院大学教授)
	池毅(住友商事総合研究所情報調査部課長)
	稲岡稔(セブン&アイ・ホールディングス常務執行役員)
	木下敏之(東京財団客員研究員、前佐賀市長)
	田中一昭(拓殖大学名誉教授)
	玉村雅敏(慶應義塾大学准教授)
	土居丈郎(慶應義塾大学准教授)
	富山和彦(経営共創基盤 CEO)
	油木清明(21世紀政策研究所主任研究員)
	辻垣卓也(21世紀政策研究所主任研究員)

I. 公的部門の生産性分析の方法論

(1) 基本方針

生産性の定義

生産性分析は本来、企業活動を評価する手法である。具体的には、インプットに対してどれだけのアウトプットが生じたのか、さらには当初の目的(利益や満足度の最大化等)をどの程度達成したか(アウトカム)を評価する。

本プロジェクトでは、この生産性の考え方を公的部門、すなわち国(独立行政法人等を含む)や自治体の政策や事業に応用する。なお、本プロジェクトでは公的部門におけるインプット、アウトプット、及びアウトカムを以下のとおり定義した。

インプット： 当該政策や事業に投入される予算、人員・組織体制等

アウトプット： 当該政策や事業がもたらす社会資本やサービスの量と質、及びその利用状況(利用者数や施設稼働率等)、受益者の満足度

アウトカム： 当該政策や事業による政策目標の達成度

公的部門における生産性向上の意味

公的部門の生産性を向上させるということは、第一義的には公的部門が実施する事業のインプット-アウトプットの比率(input-output ratio)を改善することである。これに加えて本プロジェクトでは、現行の政策がアウトカムを最大化する適切なものであるかどうかの検証も行う。

なお、公的部門の事業には、政府が直接自らアウトプットを生み出さないものもある。例えば、規制・補助金等によって、企業や人々の行動を一定方向に誘導する場合(省エネ運動など)である。このような場合は規制の実施や補助金の提供などをインプット、これに関わる企業などの活動の変化をアウトプットととらえる。そしてアウトカムは、結果としてもたらされる公共の福祉向上の度合いで測ることができる。

分析の基本方針

以上を前提に、本プロジェクトでは次の作業方針を確立した。

可能な限りデータを用いて、実証的な分析を行う。データがない場合でも、専門家や関係省庁、自治体、企業等へのヒアリングを通じて、合理的な推論を行う。

なるべく特定の機関が担当する具体的な事業に即した分析と提言を行う。即ち、特定機関が実際に手がけている個別事業について、問題の所在と課題を特定し、そこから当該事業一般についての生産性に関する問題提起を行う。なお、一定

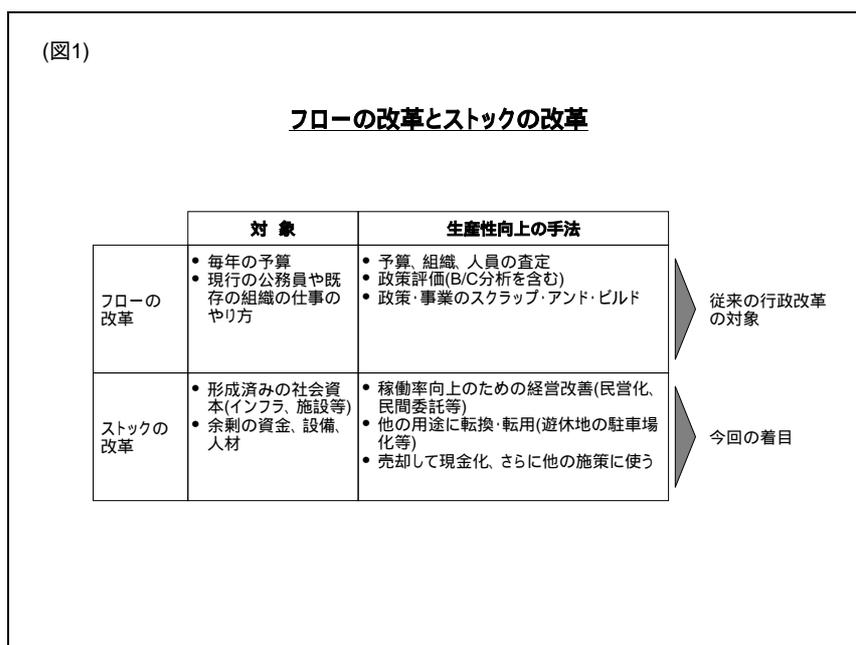
の仮定条件のもとで経済モデルを使って行う試算は現実性に疑問があり、今回は行わない。

改革策についてはなるべく代替案をいくつか提示する。それぞれについて適宜、シミュレーションを行う。

分析対象の事業としては、財政上のインパクトや社会的影響が大きく、かつこれまであまり行政改革の検討対象にされてこなかった分野・事業を優先する。改善策や代替案を考える際には、生産性の向上によって、当該事業の関係者や一般国民など様々なステークホルダーにとって広くメリットがもたらされる策(いわゆる“win-win”の状況)を検討する。

当面の分析対象 資産(ストック)に着目

当面の分析対象としては、特に公的部門の資産(ストック)に関わりの深い事業を取り上げることとした。

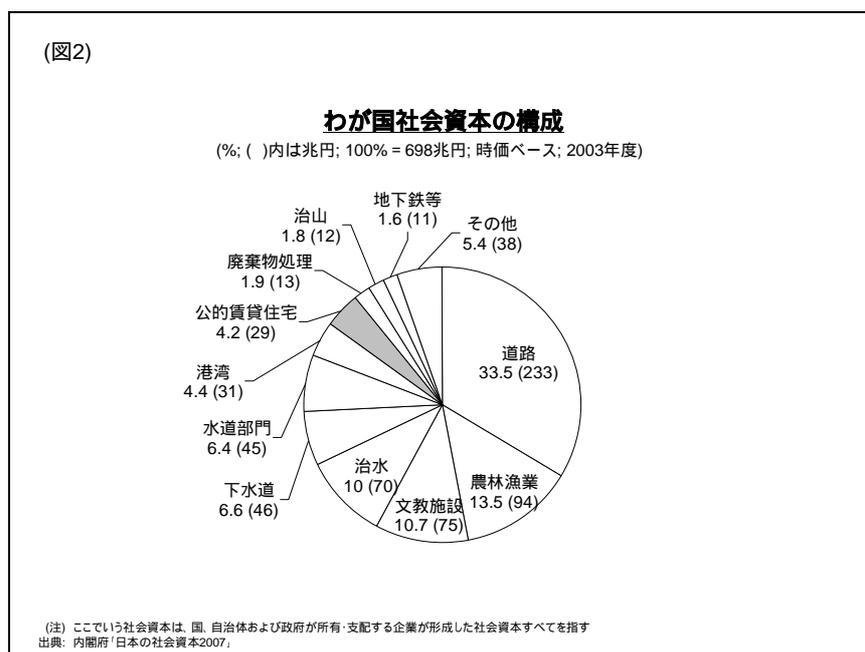


わが国の行政改革を振り返ると、予算削減などのフロー面の改革に比べ、ストック面の検討が遅れている。即ち、中央・地方政府が持つ土地、建物、機材、資金などの活用策や流動化策、さらには資産そのものを保有することの是非などの課題はまだまだ手付かずである。これら資産の多くは老朽化による価値低下のリスクにさらされるものが多い。その一方で、法制度上の制約から転用や売却が難しいものも多い。結果として過去の政策の延長で多額の税金が投入され続けている場合が目立つ。このまま放

置すると、国民の資産の損失につながる。

逆にこうした資産を売却、証券化したり、運用・管理を民間に委ねることができれば事業の生産性は大きく高まる。それだけでなく関連する民間活動も活性化し、結果的にGDPの拡大と税収増をもたらす。

内閣府の「日本の社会資本 2007」によれば、わが国には約 700 兆円(2003 年度の時価ベース)の社会資本が存在する²。これらは、国、自治体及び政府が所有・支配している企業によって整備された社会資本である。そのうち、道路が最大で全体の 33.5% (233 兆円)を占め、続いて農林漁業関連(かんがい排水施設、林道など)が 13.5% (94 兆円)、学校等の文教施設が 10.7% (75 兆円)と続く(図 2)。これらの全てが劣化しつつあるわけではなく、有効活用されているものも多い。全てが見直しの対象になるわけではない。また民営化や売却、証券化がもともと難しいものも多い。しかし、これら社会資本のあり方を国民のストックという観点から全体を棚卸しする作業はこれまであまり行われてこなかった。本報告書がストックのあり方についての議論の嚆矢となれば幸いである。



² 「日本の社会資本 2007」〔内閣府政策統括官(社会システム担当)〕では、社会資本を 20 部門に分類し、部門毎の特性に応じた推計方法 (PI 法、BY 法、PS 法) を用いて、国民経済計算における公的固定資本形成(Ig)に準じたデータを名目投資額として推計し、I-O デフレーターを用いて実質化している。本レポートでは、同書の部門別の粗資本ストック基本ケースの数字を社会資本の金額として用いている。

(2) 公的賃貸住宅事業の分析アプローチ

わかりにくい全貌

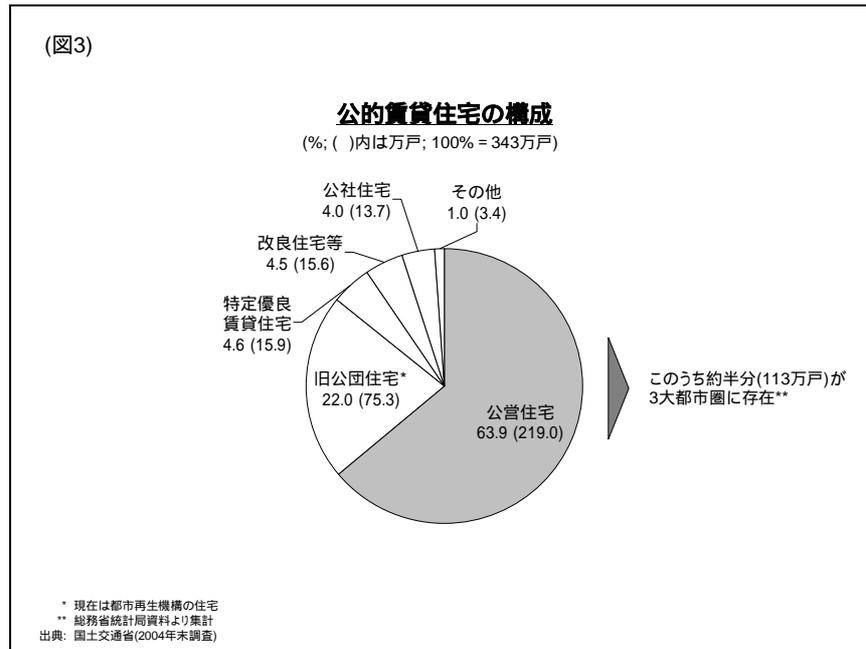
さて先述の総額 700 兆円の社会資本のうち、道路や公共インフラについては道路公団の分割民営化をはじめ、一連の公共事業の見直しでこれまで改革の俎上に乗せられてきた。一方、公営賃貸住宅事業はこれまで本格的な改革論議の対象とされてこなかった。しかし、この事業は 29 兆円の規模があり、わが国の社会資本の 4% を占める（2003 年度）。また公営賃貸住宅は全国に 343 万戸もあり、民間物件を含めた全賃貸住宅(1,717 万戸)の 13% (2004 年度) を占める。

なぜ公的賃貸住宅事業は、これまで本格的な改革論議の対象とされなかったのか。事業主体が多様であるという要因が大きい。直接の事業主体は全国各地の自治体と独立行政法人(UR 都市機構など)であり数が多い。その上、それぞれに対して国の補助金などが出ており、複雑である。個々の事業主体についての見直し論はしばしばあったものの、全貌が議論されることはなかった。国の予算額は把握できる。個々の自治体の予算額ももちろんわかる。しかし、個々の自治体の公営住宅の予算を集計した数字はどこにも見当たらない。加えて、自治体の事業の場合、事業のやり方が公営住宅法で細かく決められ、かつ国の補助金が入る。そのため自治体の予算や方針を見ただけでは実態がわかりにくい。

三大都市圏の公営住宅事業へのフォーカス

本プロジェクトでは分析対象を、公的賃貸住宅事業の中でも自治体を実施する公営住宅事業に絞ることにした。この事業は、低所得の住宅困窮者を対象とするもので、各種公的賃貸住宅の中でも供給数が最も多い。また地域全体の住民生活のあり方にも大きな影響を与えているからである。

ちなみに図 3 の通り、2004 年末の時点で公営住宅は 219 万戸供給され、全公的賃貸住宅の約 3 分の 2 を占める。その次には旧公団住宅(現在は都市再生機構(UR)の住宅、原則としてファミリー向け)が約 75 万戸で続くが、供給戸数は公営住宅の 3 分の 1 程度である。その他にも都道府県などの地方住宅供給公社が勤労者向けに提供する賃貸住宅(公社住宅)や高齢者が住みやすいバリアフリーなどの物件を提供する優良賃貸住宅などもあるが、それぞれ 16 万戸弱しか供給されていない。したがって公営住宅事業が中核を占めるといってよい。



さらに本プロジェクトでは、都市部(首都圏、中部、関西等)における今後の在り方を想定した検討をする。例えば首都圏、中部、関西の三大都市圏には、全国の公営住宅(219万戸)の約半数(113万戸)が存在する³。都心部に立地する公営住宅も多く、今後のあり方は都市再生の方向性をも左右しうる。しかも三大都市圏における民間賃貸住宅の空き家数は、約200万戸存在し、これは同地域にある公営住宅戸数の2倍近くに相当する⁴。こうした観点から本プロジェクトでは特に都市部を想定した改革案を検討する。

今回の分析手法

作業は、先述の基本方針に沿って行った。即ち、可能な限りデータに基づく実証分析を行った。その際には、国土交通省が作成した各種資料・データならびに大阪市役所の市政改革本部が2007年1月に公表した「大阪市営住宅の事業分析」結果などを活用した。また、大阪市役所市政改革室(2007年5月)、東京都庁都市整備局(2007年8月)、UR都市機構経営企画部(2007年8月)、横浜市役所まちづくり調整局(2008年2月)に対するヒアリング・インタビューを実施した。本報告書に対して頂いた政府・自治体の実務担当者、住宅問題を専門とする有識者からのご意見は、別添というかたちで紹介させていただいた。各位のご協力にここで改めて感謝する。

³ 総務省統計局「平成15年度住宅・土地統計調査」より集計。また、平成15年度大都市比較統計年表によると、政令市および東京都区部において、全戸数に占める公営住宅の割合が最も高いのは神戸市(10.5%)、次いで大阪市(9.7%)、名古屋市(9.2%)、北九州市(9.2%)。

⁴ 総務省統計局「平成15年度住宅・土地統計調査」によると、賃貸用空き家は首都圏(東京、神奈川、千葉、埼玉)で105万戸、東海地方(岐阜、静岡、愛知、三重)で39万戸、関西(滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山)で75万戸存在する。

II. 公営住宅事業の現状

本プロジェクトは、主として都市部の公営住宅事業のあり方を検討する。だがそれに先立ち、全国の公営住宅事業全体の現状を整理する。

目的・制度 終戦直後に開始された低所得者対策

公営住宅事業とは公営住宅法に基づき、都道府県ならびに市町村が住宅を建設ないしは借り上げをして、低所得の住宅困窮者向けに安い家賃で提供するものである。なお、この事業は、戦災や引揚者の帰国などにより、全国で約 420 万戸の住宅が不足していたとされる 1951 年に始った⁵。

制度の概要は以下の通りである。

国交省令に定められた整備基準に従って、自治体が整備する。

土地代を除く公営住宅の建設費は、自治体と国が折半する。

家賃は自治体が入居者の収入状況等を勘案した上で、近傍同種の住宅の家賃以下に設定する。また国は、近傍同種の家賃額と入居者負担額の差の半額を地方自治体に補助する⁶。

入居資格があるのは、住宅に困窮している低所得者世帯⁷、原則として収入分位下位 25%、即ち、4人世帯で年収 510 万円以下の世帯とする⁸。

建替えのときにも新規建設と同様の国庫補助が受けられる。ただし、以下を満たすことが必要。

- 公営住宅法による法定耐用年数(70年)の2分の1(35年以上)を経過していること
- 建替え後の戸数が従前の戸数以上であること^{9 10}

予算額 国・地方を通じた投資額の公式データは存在しない

公営住宅事業には、国と自治体がそれぞれ公費を投じている。国の予算額は、2004

⁵ 公営住宅法は、道路整備臨時措置法、国土総合開発法、電源開発促進法などとともに、田中角栄氏が手がけた議員立法である。

⁶ 2005 年度以前に管理が開始された公営住宅への家賃補助は、補助相当額が三位一体改革で自治体に税源委譲されたことに伴い、国による家賃助成は行わないこととなった。2006 年度以降に建設・買取された公営住宅については、地域住宅交付金の公的賃貸住宅家賃低廉化事業により、国の助成は差額の概ね 45%となっている。

⁷ 原則として同居親族要件を満たす者。

⁸ 昨今、大都市圏で公営住宅の応募倍率が高まっていることから、2009 年 4 月より収入分位下位 25%に相当する収入基準を見直し、4人世帯で年収 447 万円に引き下げることとなっている。

⁹ 例外規定として、公共公益施設等を併せて整備する場合や特別な事情があると判断される場合は、従前入居戸数超を整備すればよいことなどが定められている。

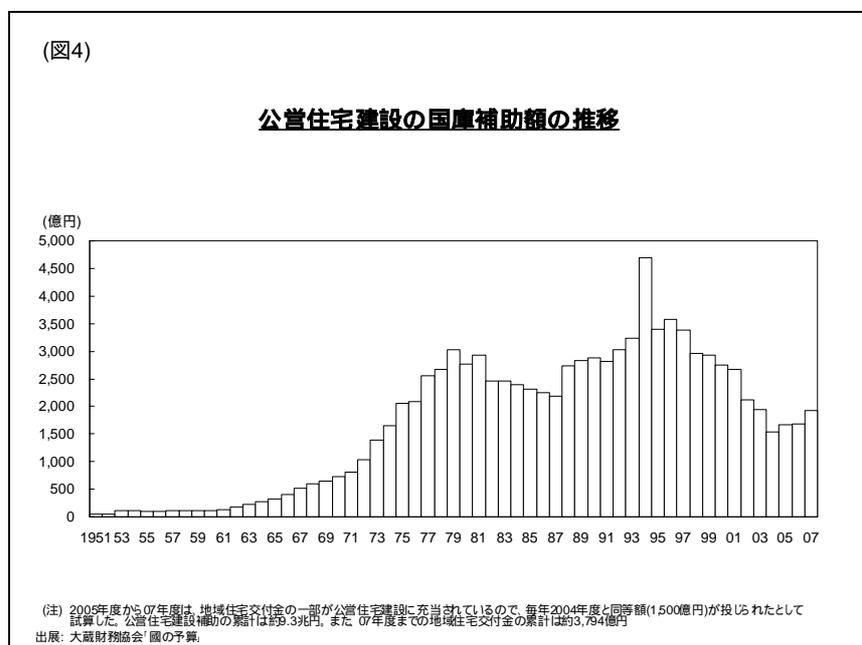
¹⁰ 任意建替の場合には、この戸数要件がかからない。戸数要件のかかる法定建替と任意建替では、移転に反対する人に対する強制力が異なる。過去 3 年の実績によると、建替事業全体の約 4 割が法定建替となっている。

年度の場合で3,017億円である。内訳は自治体に対する建設費の補助と家賃補助がほとんどである。自治体の予算は、個々については把握可能なケースもある¹¹。しかし全自治体の予算総計を示すデータは存在しない。

したがって、国と自治体がトータルで公営住宅事業にどれだけの予算を投じているかを把握するのは困難である。だが本プロジェクトでは、国と自治体が1951年度から2006年度の間を上物の建設費に投資した総額を1951～2006年度の55年間で約19兆円(名目ベース)と推計した¹²。1951年度から2006年度までの国の建設費補助の予算額(名目)の総計は約9兆6,000億円である。制度の趣旨から、ほぼ同額を自治体が負担したと考えられることからこのように推計した。

上物の実質投資額は内閣府の国民経済計算からも推計できる。国民経済計算によると、公営住宅を含む公的賃貸住宅全体の実質投資額(固定資本形成)は、1953年度から2003年度までの累計で約46兆円である¹³。供給戸数に比例して投資が行われてきたと仮定すると¹⁴、同期間に公営住宅にはその約7割の32兆円程度が投資されたという試算になる。

以上2つの推計から類推すると公営住宅事業には50年間でおよそ20～30兆円の税金が投入されてきたということがわかる(図4)。



¹¹ 大阪市の場合、2006年度の場合、公営住宅予算は512億円で一般会計予算の3%、住宅局関係予算の42%を占める。

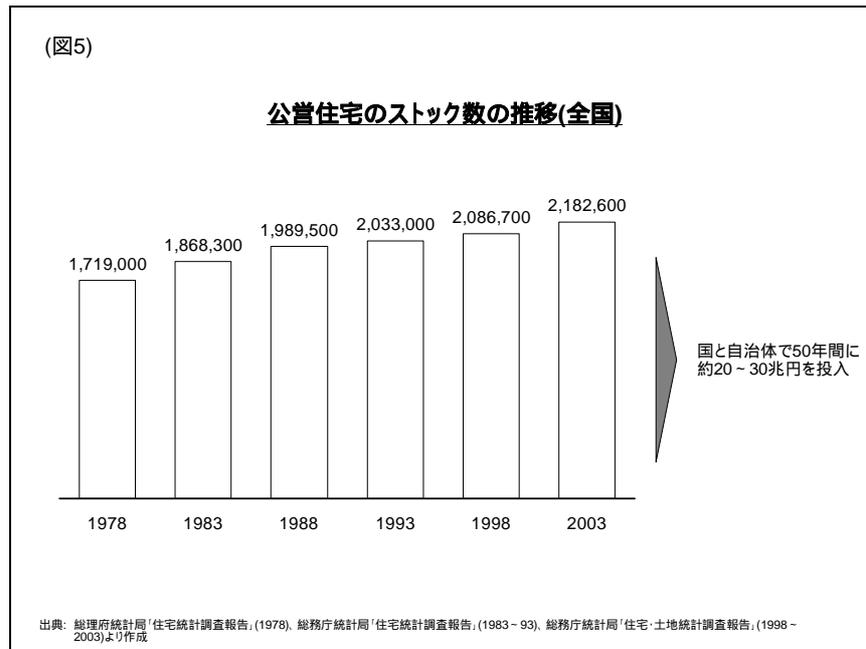
¹² 国の予算額より推計。

¹³ 「日本の社会資本2007」。

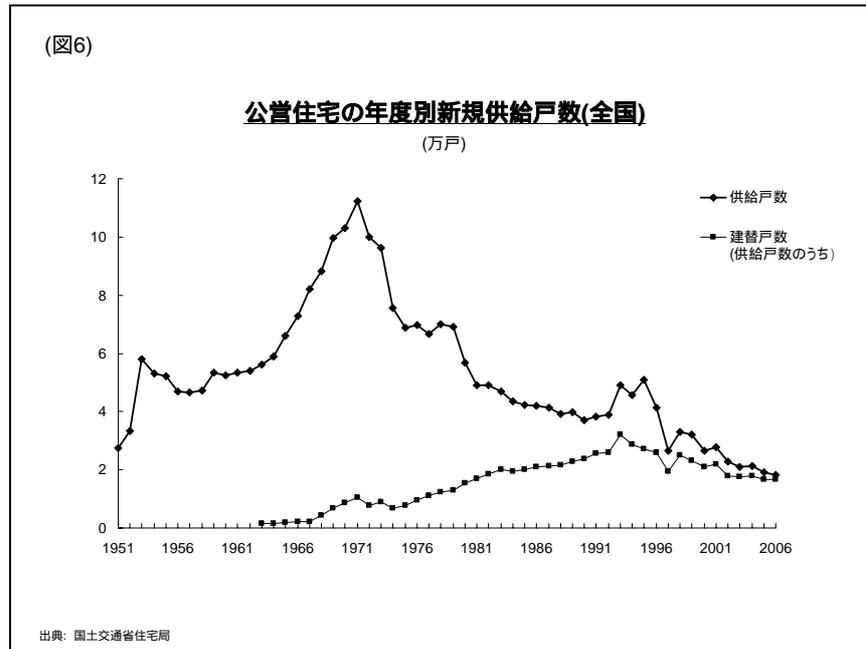
¹⁴ 図3「公的賃貸住宅の構成」参照。

物件数 供給総数は入居有資格世帯の4分の1程度で、しかも頭打ち

現在、公営住宅は全国に219万戸存在する。単身世帯を除く世帯数は3,460万世帯あり(2005年度国勢調査)。その下位25%に公営住宅への入居資格があると考えると、入居有資格世帯数は865万となる。即ち、現状ではわずか4分の1程度の世帯しかカバーできていない。一方で、供給戸数はほとんど増えていない(図5)。



また、年度別の新規供給が最も多かったのは1960年代後半から1970年代末ごろまでで毎年7万戸以上が新規供給されていた(図6)。ピークは1971年度の11万戸超だった。しかし、ここ数年は年間2万戸弱にまで落ち込んでいる。しかも大半は老朽物件の建替えである。2006年度の場合、新規供給物件(18,091戸)のうち、9割超が建替えだった。つまり入居有資格世帯の4分の1程度しかカバーできない状況がずっと続いている。



供給方法 自治体が建設したものが殆どで、借上げ制度は機能せず

当初、公営住宅の供給方式は自治体による直接建設方式のみだった。しかし 1996 年度から借上げ制度も導入された。しかし、2007 年末までに借上げで供給された物件は総戸数の 1.0% (2 万 1794 戸)にとどまる。

借上げが少ない理由は主に 3 つ考えられる。第一は各種の事細かに定められた基準である。2002 年に公営住宅等整備基準(省令)が改正されるまでは、借上げの場合でも断熱性や給水・排水、ガス設備等の様々な基準を全てクリアしなければならなかった¹⁵。こうした条件を満たす物件は、現実には予めこの基準を前提に新規建設された物件か、基準に合致するために大幅改良を施した物件に限られた。

第二の理由は、借上げ物件の新規建設や改良の際の国庫補助要件である。国は、公営住宅として 20 年以上貸し出される予定の物件について建設費や改築費を補助する方針を定めた¹⁶。しかし、この補助を受けるためには自治体は 20 年間の借上げ契約を民間のオーナーと結ばなければならなかった。ところがオーナーにしてみると 20 年の契約はあまりに長過ぎる。そのため貸し手がなかなか現れなかった。2006 年には、この国庫補助要件が 20 年間から 10 年間に緩和された。しかし、借上げ物件数の大幅な増加にはつながっていない。

第三の、そしてより根本的な理由は、年間収支のみを考えると実は直接建設方式の

¹⁵ 公営住宅等整備基準第 8 条。2002 年の改定により、借上げ物件は断熱性等の詳細な基準を全て満たす必要はなくなった。

¹⁶ 公営住宅整備事業等補助要綱には、2001 年の改正まで、この旨を記した規定があった(補助要綱第 3 の二)。

方が自治体にとって安上がりだという事情である。多くの公営住宅は自治体がもともと所有する土地の上に建設されている。土地代を支払う必要はなく、建設費も半額が国から補助される。一旦建設すれば毎年の維持・管理費のみの負担だ。しかし、借り上げるとなると、土地代分を含む家賃を負担しなければならない。直接建設方式と比べ必ずしも安上がりとは限らない。

以上の理由から、公営住宅は殆どが自治体の直接建設方式になっている。

実施体制 自治体による直営主義

自治体の公営住宅事業は、大きく建設事業と維持・管理事業に分類される。前者は、新規の建設や老朽化物件の建替えなどであり、自治体が国の各種基準に則って具体的な事業計画を策定・実施する。設計・施工などの実務は、企業に委託発注する。後者は、入居者の募集や入居者や物件に関するさまざまな維持・管理業務である。この仕事の一部は自治体の外郭団体である住宅供給公社に委託されることが多い。しかし、民間への委託は限定的で、内容も例えば補修作業などにとどまることが多い。

総じていえば現状では、建設事業も維持・管理事業もともに現場の施工実務以外の仕事は、日常的な住民との連絡作業等も含めたほとんどを自治体や公社が実施している¹⁷。こうした直営中心主義の背景には、公営住宅の管理は入居者の権利や義務に直接関係し、かつ年収や住宅困窮度などの多くの個人情報扱う業務であり、公務員による公平・適正な実施が求められるという考え方がある。具体的には、自治体が自ら業務を行う原則（法第15条）のほか、法違反の場合には地方住宅供給公社の役職員も職務の性質上公務員と同様の規範が求められるため、刑法などの罰則の適用を受けることなどが定められている¹⁸。

応募倍率 公営住宅へのニーズは高まる

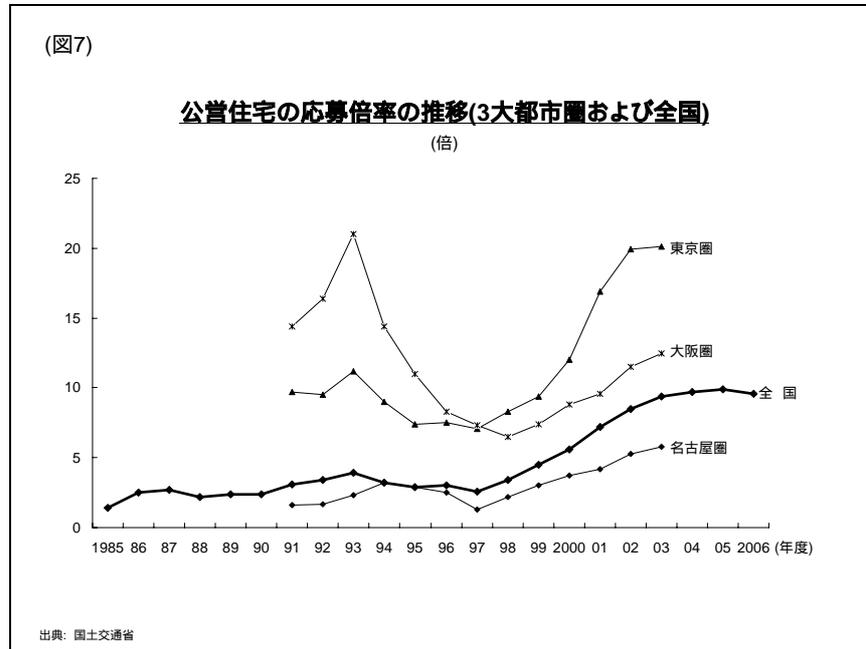
公営住宅への応募倍率¹⁹は、近年、急上昇している。1990年代の後半までは全国平均で3倍程度だったが、2005年度には9.9倍となった。応募倍率は特に大都市圏で高く、2004年度の場合、東京都は28.5倍、大阪府は13.2倍となっている。理由としては、年金生活世帯の増加により低所得者層が増加したことなどがあげられている。しかし、内容をよくみるといわゆる「宝くじ物件」といわれる都心の築年数の浅いタワー物件などが著しく高い倍率となっており、これらが平均倍率を押し上げている。

¹⁷ 宮崎県、神奈川県、石川県、香川県では条例の改正により、地方住宅供給公社以外の者を指定管理者に指定する試みを2006年度から始めている。

¹⁸ 地方住宅供給公社法第20条。

¹⁹ (応募倍率)=(申込者総数)/(募集総戸数)

一方で倍率が1を切ったり、殆ど入居希望者がいない物件もある。入居者が選り好みしているという現実がある。



III. 公営住宅事業の生産性分析

以上、公営住宅事業の現状を概観した。次は、主として都市部に焦点をあてて、インプット、アウトプット、アウトカムの3つの観点から、公営住宅事業の生産性を分析する。生産性とはまず、インプットとアウトプットの比率、そしてインプットとアウトカムの比率で測る。ここでは公営住宅事業のインプット、アウトプット、アウトカムのそれぞれについて評価をした上で、これらの比率について考えたい。

(1)インプット

制度の建て前と現実のずれ

「 」の方法論で記した通り、公的部門の生産性に関するインプットとは、当該事業に投入される予算、人員、組織体制等を意味する。

公営住宅の供給計画は、都道府県が住民の意向や市町村との協議を踏まえて策定する。供給計画に地域や住民のニーズが適切に反映され、妥当な予算が投入されていれば問題はない。

さて、現行では多くの自治体において予算の殆どが老朽物件の建替えと既存入居者への家賃補助に充てられている。例えば、大阪市の2005年度の決算を見ると、公営住宅事業の歳出額は605億円である。その3分の1の207億円が公営住宅整備のために起債された地方債の償還に充てられ、残りの約400億円のうち、老朽化物件の建替えと維持管理に374億円(それぞれ283億円、91億円)が充てられている。ここ数年、新規建設は行われていない²⁰。しかし大阪市では入居資格があり、かつ入居を希望する人たちが多数いて、収容しきれていない。先述のとおり全国ベースでみても入居の資格を有する人たちのうち約4分の1しか収容できていない。公営住宅法が要請するとおり、入居有資格者向けに十分な数の住宅を供給することがインプットの目標だとすれば、現状は法が求めるインプットが十分に投入されていないことになる。この状況は他都市でも同じだ。入居資格があるにもかかわらず入居できない市民が多数いる。

さて、この状況は今後もおそらく変わらない。なぜなら、これから1970年代後半に大量に供給された物件が築35年を迎え建替え対象となる一方で、財政状況の好転は当分想定できない。このためインプットの大半が建替えと維持管理に投入されるという現状は変わらないと推測される。その上、建替え予算すら十分に確保されない傾向にある。すると、現行ストックが次第に老朽化、スラム化する。いずれにしても現在のインプット量はそもそも法律が建て前とする供給量に達していない。それどころ

²⁰ 大阪市資料より。

か今後は老朽化と財政危機のなかで、ますます国と自治体は法が求める建前と現実のインプットの間ギャップに悩み、また政策面での自由度を失っていく。

資金投入量の把握が困難

以上、現行制度を前提にした場合、インプットの投入量が制度に照らして足りていないことを述べた。加えて、そもそも現状ではインプット量をきちんと把握することができないという問題もある。

自治体の公営住宅事業の予算は多くの場合、一般会計に組み込まれており、個別事業の詳細予算額が一見してわからない。担当部局が出す細かな資料や行政評価の報告書を分析するとわかるものの、多くは建物(物件)別の予算になっていない。特別会計として決算を公開している自治体は、神戸市や東京都のみである。

また国の予算については近年、透明性が低下した。2005年度に地域住宅交付金制度が創設されたためである。この交付金は「三位一体の改革」で導入された。住宅政策に関わる国からの補助金を一本化し、自治体の裁量を高め、独自の取り組みを支援する狙いで作られた。しかしこの制度に変わった結果、逆に各自治体に対してどれだけの国の補助金が公営住宅に投入されているかが把握しにくくなった。

いうまでもないことだが公営住宅事業の生産性向上や改革には、インプットの投入状況の正確な把握が必須である。ところが現状ではきわめて大まかな数字、つまり国全体の関連予算、そして個々の自治体の住宅部門の予算の内訳しかわからない。典型的な問題は、個々の建物(物件)別の投入量という超ミクロなデータがなく、また全国の自治体で使われる予算の総体という超マクロなデータもないことである。これでは、政策の見直しができない。すでにふれたとおり公営住宅は全国の賃貸住宅全体の13%を占めるほどの大きな存在である。にもかかわらず、そこに投入される資金の実態が明らかにされていない。こうした事情はひたすら作ることに追われた高度成長期であれば理解はできる。だが、成熟期においてはもっと綿密な情報の開示が必要である。

(2)アウトプット

冒頭でも述べたが公的部門の生産性に関するアウトプットとは、直接的には一定の予算を投じてどれだけのサービスを提供したか、そして当該事業によってもたらされた社会資本やサービスの量と質のことをいう。また、利用者の数や満足度などもアウトプット指標となる。

なお、アウトプットは毎年のフローとこれまでのストックの2つの角度から測定できる。前者については何戸建てたか、入居数や入居率、そして入居者は住居に満足し

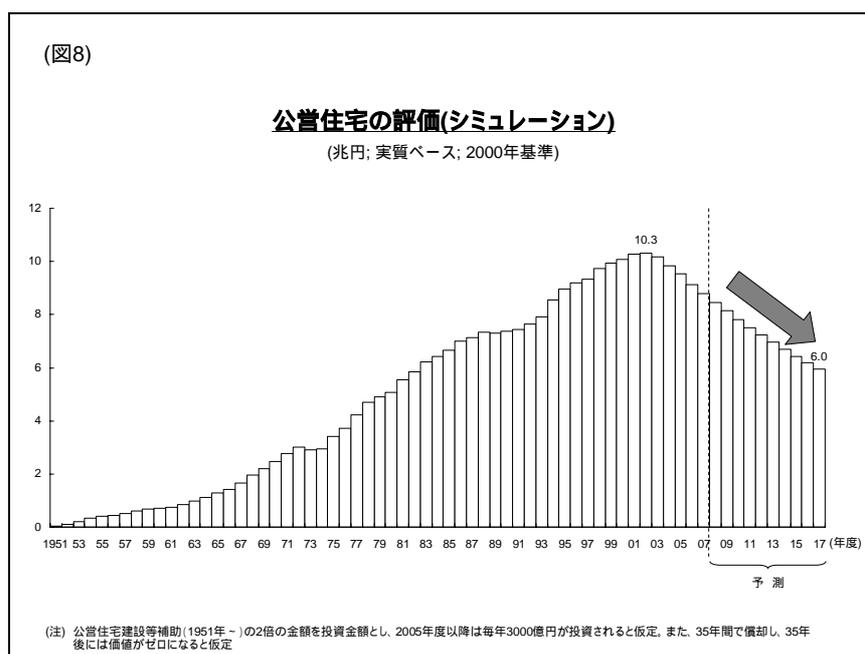
ているかといった指標で測ることができる。このようなフローの面での生産性はアウトプットをインプットと対比させた時の費用対効果を測る。即ち一定額で何戸建てられたか、あるいは家賃補助によって入居者がどれくらい満足したか、といった分析によって測れる。

ただし、本プロジェクトの主眼は、このようなフローに関する分析ではなく、ストックとしての公営住宅事業のアウトプットを評価することである。即ち、分析の対象は、これまでに形成された個々の建物と建物群の価値、それぞれの維持の状態の総体である。またそこに入居する人々の福祉水準、そして住宅・地域コミュニティの形成状態などが課題となる。以下ではこのようなストックとしてのアウトプットの生産性を評価する。

急速な資産価値の劣化が進行

公営住宅では老朽化物件の比率が大幅に高まり、資産価値の急激な劣化が進んでいる。現在全国ベースで築35年以上の物件が毎年、7万～10万戸のペースで増加している。これに対して、建替えは年間2万戸弱にすぎない。

さて築35年以上の物件の割合は現在は26%(56万戸)である。このままのペースで推移すると10年後の2017年度には49%(106万戸)に上昇する。建替え対象となる築35年で建造物の資産価値がゼロになると仮定して試算してみた。すると今後10年の間に毎年3,000億円、合計3兆円を建設費に投じたとしても、上物の資産価値は、大幅に目減りすることがわかった(図8)。即ち2002年度の10.3兆円をピークに、2017年度には6兆円にまで落ち込むと予測される。



先述のとおり、過去 50 年間に国と自治体から建物に投入された予算、つまりインプットはおよそ 20～30 兆円である。これに対してストックとしてのアウトプットの価値は現状でも 10 兆円でしかない。それが今後 10 年の間に 3 兆円を投入したとしても 6 兆円にまで目減りする。もちろん個人住宅とは異なり、公営住宅は資産形成を目的として建てられたものではない。だが、原資は税金であり、それが著しく目減りしていくことは決して好ましくない。ちなみに個人住宅であれば持ち主が自分の資産の価値を考え適切なタイミングで投資をする。しかし、公営住宅の場合には制度や予算の制約、そして権限の錯綜のためにそれが行われにくい。以上のことから、アウトプットの尺度の 1 つである資産価値から公営住宅を見た場合、インプットに対するアウトプットの比率はかなり低いことが伺える。

福祉としての水準の低下

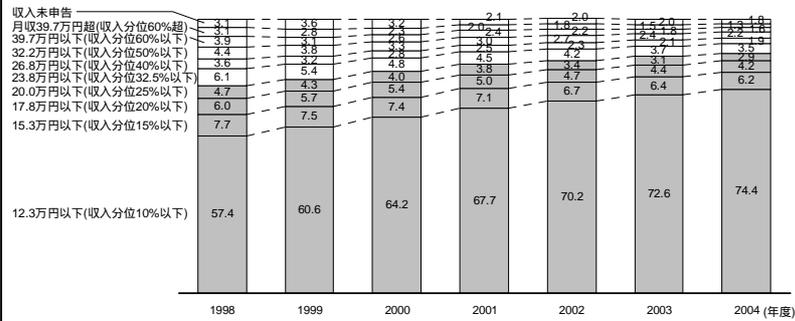
さて、ストックとしての公営住宅のアウトプットは建物(物件)だけではない。ソフト面、つまり入居者の福祉水準や住宅・地域コミュニティの形成状態についてはどうか。建物が老朽化すると当然居住性は下がる。老朽化に加え、昔の基準のものは現代人のニーズに合わない。例えば、エレベーターや風呂のない住居はかつては珍しくなかった。しかし、今やあって当たり前の時代である。それがなくなるとやはり福祉の水準は上がらない。さらに老朽化と居住性の低下が進むと、入居者の低所得化と高齢化が進む。入居世帯の収入は、月収 12.3 万円以下の世帯(収入分位下位 10%)が 1998 年には 57.4%だった。それが 2004 年度には 74.4%に上昇した。高齢化も進行中である。全国ベースで入居名義人の年齢を見ると、70 歳以上の高齢者世帯の比率が年々上昇し、2004 年度には 23%を超えた。

住人が老人ばかりになると相互扶助のコミュニティがなりたたなくなる。また、低所得者層だけが住む物件は様々な属性、所得水準の人たちが混在した方が活力があってよいとするダイバーシティ(diversity)の観点からも好ましくない。住宅・地域コミュニティの形成という観点から評価すると、インプットの制約がもたらす物件(建物)の老朽化は今後の公営住宅事業のアウトプットを下げていく。

(図9)

公営住宅の入居世帯の月収

(%)



出典：国土交通省住宅局

(図10)

公営住宅の入居者(名義人)の年齢別構成比

(%)

年齢区分	2000	2001	2002	2003	2004
70歳以上	18.0	18.7	20.6	21.6	23.1
65～69歳	10.1	10.4	10.5	10.3	10.6
60～64歳	10.1	10.4	10.2	10.5	10.3
50～59歳	21.1	20.7	20.6	20.2	19.9
40～49歳	16.6	16.0	15.1	15.1	14.7
30～39歳	16.2	16.3	16.1	16.0	15.5
29歳以下	7.8	7.6	6.9	6.3	5.9
60歳以上の数	767,850人 (38.3%)	760,753人 (39.4%)	776,325人 (41.4%)	802,924人 (42.4%)	853,139人 (44.0%)

(注) 年齢不詳を除く
出典：国土交通省

(3)アウトカム

公的セクターにおける事業のアウトカムとは直接的な受益者の利便性や満足度を越えて、その事業が本来の政策目標をどれくらい達成したかを示す。そこでは予め決めた政策や事業の効果に加え、もともとその事業がめざした政策の妥当性も問われる。さらに原資が税金であることから、入居者だけでなく幅広く納税者、有権者が満足し、信頼しているかという観点からの評価も必要である。即ち公平性や手続きの透明性も問われる。

低所得の住宅困窮者の救済は不十分

まず、低所得の住宅困窮者の収容という本来の政策目的が達成できているかという点についてみる。これは不十分である。第一にこれまでに見たとおり入居有資格者の4分の1程度しかカバーできておらず供給量が少なすぎる。また、全国で79万の生活保護世帯が賃貸住宅に居住している(2006年7月)が、そのうち、公営住宅に入居できているのは約21万世帯と、全体の27%どまりである²¹。

第二に、以上の現実があるにもかかわらず収入基準を超えた人たちが数多く入居している。すでに述べたが入居資格は原則として収入分位下位25%以下である。しかし、入居者全体の1割弱(8.2%、18.1万世帯)が収入基準を超過している(2004年度)²²。

第三に、自治体自身が低所得者のニーズから逸脱した優良物件(いわゆる宝くじ物件)を格安で提供しているという問題がある。したがって、政策目的は十分には達成できていない。

以下では、このうち第二の所得水準オーバーの入居者の問題と第三の宝くじ物件の存在についてさらに分析する。

入居の既得権益化

まず所得の高い人が公営住宅に入居している問題について考える。背景には、大きく二つの理由がある。第一は、契約形態の問題である。公営住宅の場合は、民間住宅の賃貸契約とは異なり、無期限の賃貸契約となっている。入居者が毎年収入金額を申告する仕組みはあるものの、契約更新時に収入超過者とは更新を行わないことにより居住者の適正化をはかるプロセスが機能しない。一部の自治体は期限付き契約の制度化を国に要請している。しかし現時点では、国交省が活用方針を示す程度にとどまっ

²¹ 厚生労働省「被保護者全国一斉調査(2006年7月)」より。

²² 図9「公営住宅の入居世帯の月収」参照。これによれば、2004年度で月収20万円を超え収入分位下位25%に該当しない世帯は、全体の10.5%となる。高齢者、障害者等の場合には、月収基準が緩和されるため、実際に収入基準を超過している世帯は8.2%となる。

ている。

第二に、公営住宅の入居者にも借地借家法上の権利が認められており、立ち退きの同意を得ることが極めて難しい。公営住宅法上は、一定期間を超えて収入超過が続いた時などには明渡し請求ができる²³。しかし、借地借家法 28 条では、貸家について正当な事由があると認められる場合でなければ借主による更新の拒絶や解約は行えないとされている。

公営住宅は行政財産であり、入居者は一般の借地借家人と同様の地位にはいないと考えられるべきではないか。しかし、最高裁は 1984 年、無断で公営住宅の改装を行った居住者と東京都との間で争われた事件で、「公営住宅の利用者が公営住宅法に定める明渡し請求事由に該当する行為をした場合であっても、賃貸人である事業主体との間の信頼関係を破壊するとは認め難い特段の事情があるときには、事業主体の長は、当該利用者に対し、その住宅の使用関係を取り消し、明け渡しを請求することはできない」という判断を下した²⁴。

高裁レベルでは、借地借家法第 1 条の 2（現行の借地借家法 28 条）の規定にかかわらず、高額所得者に対する明け渡し請求は可能であるとの判例もあるが²⁵、明け渡し請求に消極的な自治体もある²⁶。また、明け渡し請求が行われても、入居者が居座る事例が少なくない。

ニーズと人気の片寄り

次にいわゆる「宝くじ物件」について考える。これは、例えば、都心の一等地の高層タワー物件などである。これらの中には応募倍率が 1000 倍を超えるものがある²⁷。こうした物件には、「良い物件に割安で入居したい」という一般市民のニーズが集中する。一方で人気のない物件には入居者がいない。例えば大阪市の場合、2005 年の公営住宅の応募倍率は 35.6 倍だが、全体の 8 割の応募が約 2 割の人気物件に集中した。一方で全物件の約 2 割を占める不人気物件に対する応募は総件数の僅か 0.1%にとどまった(図 11)²⁸。

²³ 公営住宅法第 29 条、32 条、

²⁴ 最高裁 1984 年 12 月 13 日第一小法廷判決。

²⁵ 東京高裁 1987 年 5 月 28 日判決など。

²⁶ 例えば、朝日新聞(2007 年 12 月 6 日大阪版)「市営住宅に高額所得者」では、京都市では高額所得者に対する明け渡し請求を行っていないことが報じられている。

²⁷ 東京都に対するヒアリング(2007 年 11 月)。

²⁸ 大阪市に対するヒアリング(2007 年 5 月)。

(図11)

応募倍率の分布(大阪市)

【応募倍率別申込数】(H17年度募集分 公営(一般空家))

応募倍率	募集戸数	応募件数	申込総数に対する割合
100以上	81	19,645	61.2%
40～100未満	110	7,235	22.5%
20～40未満	81	2,359	7.4%
5～20未満	226	2,325	7.2%
1～5未満	229	479	1.5%
1未満(0を含まない)	118	44	0.1%
応募なし	57	0	0.0%
合計(平均35.6倍)	902	32,087	100.0%

出典：大阪府役所市政改革本部、大阪市住宅局調べ

ここから2つの疑問が浮かび上がる。第一には、そもそも本当に住宅に困窮している人に供給されているのかという疑問である。第二に、そもそも自治体は本当に生活困窮者向けの住宅づくりを目指しているのか、という疑問である。ひょっとするとサービス(公営住宅)を供給する側も需要する側も本来の制度の趣旨から逸脱しつつあるのではないか。もしそうだとすれば、この制度はもはや制度としての寿命を終えつつある可能性がある。現に自治体関係者の中には「ストックの劣化を恐れると本当はもう建てたくない」、「しかし公営住宅という事業がある以上、全く建てないわけにはいかない」、「このため都心の老朽化が進んだ物件をタワー物件など資産価値の高いものに建替えることになる」という見方がある。

以上から、現行の公営住宅事業は果たして低所得の住宅困窮者対策として妥当かどうか疑問がある。

(4)まとめ

以上の生産性分析の結果をまとめると図12のようになる。

即ち、インプット面では老朽化対応に追われ、また財政危機ともあいまって、新規のニーズに対応できていない。また、柔軟な資金投入計画が立てられない。そして、そもそも全国でどれだけの予算が投じられているのかすら正確に把握できない。

アウトプット面では、今後の資産価値の大幅低下が避けられない。また、入居者の高齢化や低所得者層の比重の増加によって、住宅、コミュニティとしての質の低下のおそれがある。アウトカム面では、本来の政策目的が達成されなくなりつつある。

一部の物件では高所得の人々が入居している。また、入居が既得権益として過度に保護されている。「宝くじ物件」の出現はこうした制度変質の象徴ともいえる。要するに、この事業は本来の趣旨から乖離しつつあるといわざるをえない。

以上を総合すると、インプット、アウトプット、アウトカム全ての面に深刻な課題があるとわかった。つまり公営住宅事業の生産性は低いと評価せざるをえない。

公営住宅の制度と法律は、戦後間もない住宅難の時代には大きな役割を果たした。だが、その後大きな制度変更がないまま、今日に至っている。このまま推移すれば、インプット、アウトプット、アウトカム全ての面において、矛盾が拡大していく。税金の使途、資本の生産性という見地からも問題が大きくなる。公営住宅事業は抜本的な改革を必要としている。

(図12)

生産性分析のまとめ

	インプット	アウトプット	アウトカム
分析結果	<ul style="list-style-type: none"> 50年間に20～30兆円を投入(国と自治体) 資格者の2割弱のみ入居 生活保護者の3割弱のみをカバー 新規建設はほとんどが建て替え そもそも情報が不備 	<ul style="list-style-type: none"> 急速な資産価値の劣化 <ul style="list-style-type: none"> 10年後、35年超物件の比率が5割に 今後10年間に毎年3,000億円、合計3兆円を失う 老朽化に伴う入居者のアメニティの低下 <ul style="list-style-type: none"> 低所得者が集中(ダイバーシティ問題) 高齢化 	<ul style="list-style-type: none"> 一部入居者の既得権益化(長期入居) 高所得者が入居(1割弱) 「宝くじ物件」の提供と倍率上昇
意味合い	<ul style="list-style-type: none"> インプット不足 今後とも制度の建前と実態のズレが続く 	<ul style="list-style-type: none"> ハード(建物)もソフト(入居者の福祉)も次第に劣化 	<ul style="list-style-type: none"> 本来の政策目的を十分に果たしていない(注:住宅絶対数が不足していた1970年代までは目的を果たしていた)
評価	～×	～×	～× (かつては)

IV. 政策とシミュレーション：都市部における公営住宅事業の生産性向上策

以上の現状分析を踏まえ、以下では今後の政策転換を提言したい。但し、提言といっても単に理想を述べるだけでは意義が少ない。そこで今回は最初に、前章で述べたような悪循環を断ち切るための基本戦略を述べる。そして、次には実際にそれを実行する上で必要になる公営住宅法の抜本改正を提案する。そして最後に改革に取り組む上での自治体への動機づけについて述べたい。

(1) 悪循環を断ち切る基本戦略

前章までに述べたとおり都市部における公営住宅事業は、このまま放置すると以下のような悪循環に陥ると想定される（図 13）。

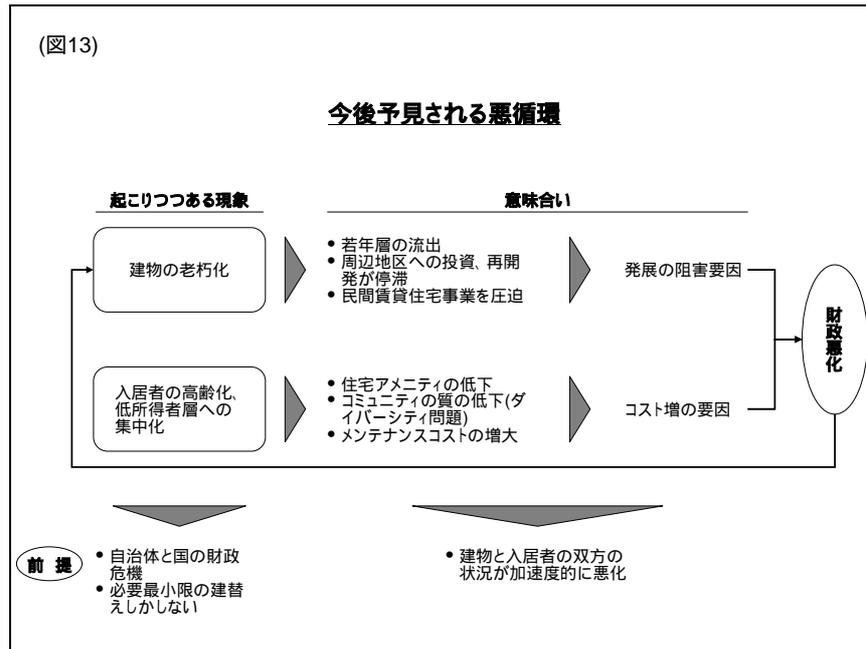
《今後の悪循環シナリオ》

自治体財政が現状のまま推移すると公営住宅の建替え予算がますます減る。建物はどんどん老朽化するだろう。やがて若い世帯や元気な居住者はよそに転出し、公営住宅に住み続けるのは他に行き場がなく、住み慣れた場所を好む低所得の老人独居世帯が中心となる可能性がある。そうなるとコミュニティとしての機能が低下し、犯罪や災害に対する耐性もどんどん落ちていく。維持管理に手間がかかるようになり、本来、地域の自治会がやるべきことまで公務員がやらなければならなくなる。

建物の資産価値も当然、下落する。民間の建物の場合、最適の時期を見計らって集中投資をして修繕するのが普通である。だが公営の場合、予算の縛りがある。また「資産価値を維持するための投資」という考え方自体が財政の論理の中には希薄である。かくして建物は朽ち果てていく。それでも賃料は安い。入居し続ける人はいる。強制退去は迫りにくい。やがて広大な土地に建つ老朽化物件にわずかな数の入居者が残る。だが、法に従って自治体は維持管理を続けなければならない。組織防衛という意味でも、物件の取り壊しは避けておきたい。また、維持管理費程度なら、出し続けることができる。

こうした状況を続けていくと公営住宅の周辺地域の衰退や地価の下落を誘発する。やがて周辺地域から得られるはずの固定資産税や住民税の税収も落ち込む。

かくして多数の公営住宅を抱える自治体の財政はますます悪化する。自治体財政は生活保護や公営住宅の維持補修にひたすら追われ、その他の行政サービスの水準がどんどん低下する。そして地域から担税能力のある住民や若い世帯がいなくなる。かくして地域全体が衰退に向けた悪循環に陥っていく。



以上はあくまで最悪の場合を想定したシナリオであり、実際に全ての自治体、公営住宅がこうなるわけではない。だが、建物は確実に老朽化する。予算の制約のもとでの現状の建て替えペースを前提とした場合、多かれ少なかれ、こうした状況に陥ると想定される。

二つのシナリオ

こうした悪循環を断ち切る方策は、大きく二つ考えられる。一つは潤沢な資金投入で老朽物件を一掃するシナリオ、つまり「拡充シナリオ」である。もう一つは老朽物件など自治体が直接建設した物件を順次、廃止し、事業を変質させていくシナリオ、つまり「転換シナリオ」である。ちなみに現状はこのどちらでもない。老朽物件がじわじわ増えていくのをそのまま抱えつつ予算の範囲内でやりくりしている。だが、これは先ほどの悪循環に陥る可能性が高い(図14)。

(図14)

2つのシナリオ

	内 容	評 価
1. 拡充シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> • 建て替え促進 • 入居資格者をフルにカバー(法の方針) 	<ul style="list-style-type: none"> • 財源が足りない • 民間賃貸住宅市場を圧迫し兼ねない
2. 転換シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> • 建て替えせずに戸数削減 • 入居者にバウチャーを付与し、民間賃貸住宅に誘導 • 土地建物は用途転換or売却 	<ul style="list-style-type: none"> • バウチャーはコスト的には現行と同レベル • Win-Win <ul style="list-style-type: none"> - 入居者のアメニティ向上 - 土地と建物の有効活用 • 財政再建と都市再生に貢献

第一の「拡充シナリオ」は現行の公営住宅法の趣旨にかなったものである。公営住宅法の本来の趣旨からすれば老朽物件は建て直しすべきだし、住宅困窮者はすべて救済すべきである。数量的には建替えを含めて現在の約4倍の戸数を新規建設すべきということになる。しかし現在の国と自治体の財政を前提とすると実現は難しい。このシナリオは財政危機に照らし、また土地の手当ての難しさ、そして民間賃貸住宅市場の余剰感の全てに照らし、現実味に乏しい。

悪循環を断ち切るための「転換シナリオ」

第二の「転換シナリオ」はどうか。現行の公営住宅法は作り続けることを前提としている。そのためこのシナリオは法改正を必須とする。だが、それを前提に筆を進めたい。まず事業を縮小させるとなると新規物件の建設はもとより、老朽物件の建て替えをやめなければならない。さらに踏み込めば、耐用年数に達していない物件についても民間事業者に一括で払い下げる、あるいは入居者に格安で販売するといった選択肢が加わる。

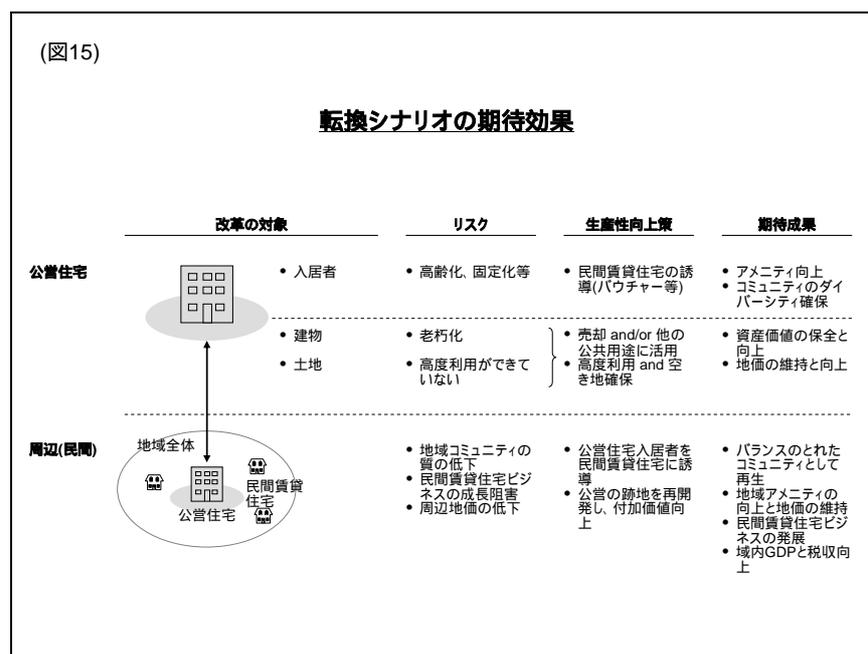
だがここで考えなければならない重要な要素が2つある。一つは入居者をどこに誘導するかという問題、もう一つは老朽物件と跡地を何に利用するかという問題である。

まず老朽物件の入居者をどこに誘導するかという問題である。都市部の民間賃貸住宅市場では余剰感が高まっている。家賃補助などの措置を講じたうえでそちらに移転してもらう方法が考えられる。ちなみに生活保護には住宅補助の制度がある。生活保護世帯については現在でもこれを適用すれば移転が可能である。

さて家賃補助の原資はどうか。現在でも国と自治体は入居者に対する家賃補助を行い、その上で建物の維持管理をしている。その予算を振り向ければよい。それでも足りない場合はどうか。例えば老朽化物件を取り壊した跡の更地を民間に売却した資金をもとに基金を組み、それでまかなえばよい。もちろん公園などの公共用途に使われるものもあるだろうが、高層の民間住宅に向けた土地も多いと考えられる。その売却益を家賃補助に活用する。

ちなみに再開発は物件の所在地や規模によっては都市再生につながる可能性を秘める。公営住宅の跡地はうまく再開発できればその後の自治体の都市戦略や財政再建にも弾みがつく。移転にともなう家賃補助にはもちろん資金の確保の工夫が必要だ。しかし、既存のストックを活用して資金の捻出ができれば、都市政策上もメリットも見込めて魅力的である。

このような転換シナリオを図にすると、図 15 のようになる。



転換シナリオは Win-Win 戦略

これまで公営住宅事業は、物件の周辺地域のあり方や民間の住宅市場との関連性をあまり意識せずに展開されてきた。当初は住宅そのものが不足しており、これで問題はなかった。しかし近年では、先述の「宝くじ物件」のように、新規の民間住宅建設との競争をきたし、またそれを通じて間接的に古くからある民間の賃貸住宅などのストックの悪化や劣化に影響を与えつつある。また、公営住宅が都心の一等地に存在する場合には、敷地を民間の商業施設や集合住宅に利用する場合に比べ、経済効果が低

い。結果として、公営住宅は民間の経済活動を抑制する形になってきたという側面が否めない。

既に指摘したとおり、今後は既存の入居者に対して民間賃貸住宅への転居を促す。それとともに老朽化物件の売却・転用を進めるべきである。その際には民間の資金とノウハウを投入した再開発事業を積極展開すべきである。そのことによって、民間賃貸住宅市場を通じた地域経済の活性化を図る。また公営住宅の建物や土地を再活用することで、公民館など地域の活動拠点の整備も低コストでできる。さらに、公営住宅と民間住宅の混住も推進する。それを通じて多様な人たちから成るコミュニティを形成し、地域の活力向上につながる。このように公営住宅は都市再生の起爆剤に活用しうる。

なお、以上述べてきた転換シナリオは、自治体がこれまで直接建設してきた物件を廃止し他の用途に変えていく戦略である。低所得の住宅困窮者のための住宅対策そのものを取りやめるというものではない。つまり、家賃補助などを通じて、民間賃貸住宅への住み替えを促す。資産価値が急速に劣化する物件に住み続けるよりは、むしろ民間賃貸住宅に移ることで居住の満足度も高められる。転換シナリオは、コミュニティの再生や地域社会の活力を高めると同時に、地域住民の福利厚生も高めるものである(図16)。

(図16)

転換シナリオによるWin-Winの追求

入居者		自治体		周辺地区	
入居者	未入居者	自治体	民間賃貸住宅事業者	周辺地区	自治体
<ul style="list-style-type: none"> 良質な民間賃貸物件への転出による住居アメニティの向上 コミュニティミックスのもとでの福祉の向上(ダイバーシティ) 	<ul style="list-style-type: none"> 低所得の困窮者はパウチャー利用により民間賃貸住宅への入居支援を受けることができる 既得権益や高所得層へのサービスの廃止(公平性) 	<ul style="list-style-type: none"> 老朽化による資産価値の下落から解放される 売却益 組織と人員のスリム化(直接建設の部隊を縮小化) 	<ul style="list-style-type: none"> パウチャーによる新規需要が出現 	<ul style="list-style-type: none"> 地価水準の維持 跡地の再開発によるGDP向上と雇用促進 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の活性化 税収増 <ul style="list-style-type: none"> - 住民税 - 固定資産税

ストックの活性化と地域の再生

しばしばいわれることだが官においても民においても改革の要諦は不活性のストックを有効活用し、イノベーションを生み出すことである。民間企業は、不要となった事業や資産を売買し、全体としての生産性を高めている。公的サービスにおいても同様の工夫が考えられる。公営住宅は都市における巨大な不活性ストックとなりつつある。一方でその潜在価値は極めて大きい。これをいかに活用するかが大都市の都市再生を大きく左右するだろう。

なお、転換シナリオは個々の自治体を作る。地元の自治体が地図を開き、どの土地をどう活用すれば地域にとって最善かを考える。住宅はいったん建てられてしまうと30年以上存続し、後からの政策変更が難しい。だからこそ地域に根ざした現場主義のマネジメントが求められる。自治体が中心になって地域の将来像についての選択肢を提示し、住民も入れた合意形成をしていく。この作業を経た上で各物件の将来の帰すうを決めるべきである。その際には都市再生の視点、人の動態、企業動向なども加味する。公営住宅のあり方を見直すことは地域の戦略づくりそのものである。これまで公営住宅は自治体がもともと所有する土地に建設されてきた。しかし今後はこのような「建てられるところに建てる」という場当たりのアプローチはやめる。地域戦略に根ざした真の事業計画をめざす。

こうして考えてみると、現状のまま悪循環に陥るよりは、抜本的な制度改革を経た上で「転換シナリオ」をとったほうがよいことがわかる。

そこで次にこのシナリオを実現するために必要な制度改革について述べる。ちなみにここでいう制度改革とは第1に公営住宅法の抜本改正、第2にさまざまな制度を通じた地方自治体に対する改革インセンティブの付与である。

(2) 公営住宅法の抜本改正について

前述のとおり公営住宅事業は自治体を実施するものの国の関与が強い。事業内容は、詳細に公営住宅法や関連省令で決められ、また自治体は、国からの補助金を前提に事業を営んでいる。以下では「転換シナリオ」を実施するために公営住宅法をどのように改正すべきかを述べたい(図17)。

(図17)

公営住宅法の改正テーマ

方針	関連する条文
戸数維持原則の撤廃	<ul style="list-style-type: none"> 国庫補助の条件(36条)
資産処分規制の緩和	<ul style="list-style-type: none"> 営利法人への売却禁止(44条1項) 売却益用途の限定(法44条2項)
直接建設原則の放棄	<ul style="list-style-type: none"> 直接建設方式の原則(7条)
パウチャー制度の導入	<ul style="list-style-type: none"> 現行法になし 生活保護法に住宅補助制度あり
入居者権利の再確認	<ul style="list-style-type: none"> 借地借家法上の権利 公営住宅への入居契約の有期限化(更新可) (入居者の借地借家法上の権利の調整に向けた特別法の制定) (最高裁判例)

(注) さらに、これ以外にも、生活保護との統合、低所得者対策の観点から他の公的賃貸住宅事業との整理・統合、公営住宅事業に関するBSの整備・公開、都道府県や政令都市レベルに権限(と財源)を大幅に移譲・集約、収支の明確化が必要

戸数維持原則の撤廃

現状では、築35年以上経過した公営住宅の建替えに当たって、従前以上の戸数を確保する場合には、建設費の半分を国が補助する。これが実質的な供給戸数の維持装置として機能している。この制度は自治体を「補助金がもらえるなら現状のものを単に建替えてしまえばよい」という安易な発想(あるいは思考停止に近い状態)へと誘導している。国による建替え規制と補助金は廃止すべきである。かわりに公営住宅事業への投資対効果の明確化に配慮した上で²⁹、一般財源として自治体が自由に使える資金に転換するべきである。

現行制度の背景には、公営住宅の供給総数が全有資格世帯数の4分の1程度にとどまっていることがある。しかし、それを10割にするのは現実的ではない。公営住宅の供給数は、地域の状況に応じて自治体はその都度、決定するべきである。現行制度は、住宅供給が圧倒的に不足している時代には意味があった。だが、今や逆に公営住宅事業の柔軟な展開を阻害する要因のひとつにすらなっている。

また、現行制度は、都道府県と市町村を区別せず双方に対して供給戸数維持を求めている。住宅は立地や築年数により価値が大きく異なる。また入居動向は地域事情やタイミングにも左右される。建替えの判断は地域の実態に精通する自治体が自らの都市計画のプランにあわせて行うべきである。

²⁹ 後述の「現行制度のもとでのインセンティブの欠如 透明な会計・組織体制の確立」(P33)参照。

資産処分規則の緩和

戸数維持の原則を廃止しても、現在の規定では、老朽物件の売却先はその敷地を含めて、営利法人には売却できない（法第 44 条第 1 項）³⁰。また公的機関に売却しても、売却益の用途は公営住宅の建設や修繕などに限られる（法第 44 条第 2 項）。

自治体関係者はしばしば、資産処分について「国の補助金が入っているから自由に処分できない」という。これは、公営住宅用地の取得に際して、1968 年までは 2 分の 1 または 3 分の 2 の国庫補助が行われていたことが理由となっている。しかし、公営住宅の半数以上は 1968 年以降に供給されており、現在は緊急時の例外を除き、公営住宅整備に関する国庫補助は上物の建設費のみを対象としている。従って、老朽化が進み上物の資産価値が殆どゼロとなった物件について国の意向は関係ないはずだ。売却益は全額、自治体が自由に使えるようにすべきだ。あるいは、上物が資産価値を有している築浅のものについても、売却益のうち、減価償却を考慮した額を国に返還した上で残りは全て自治体が自由に使える資金とすべきである。

直接建設原則の放棄と民間ストック活用方式への転換

これまで述べてきたとおり現在の直接建設の方式を維持する限り、自治体は老朽化物件の建替えて手一杯となる。それでも急激な資産の劣化が避けられない。現行方式はこれまでは安上がりだった。自治体が自ら所有する土地に国の半額補助を受けて建設すればよかったからである。限られた予算でスピーディに戸数を増やすことができ、目先の出費抑制にもつながった。だがこの方式ではいずれストックの劣化と建替えてを迫られる。決して効率的な方法とはいえない。また単年度の出費は抑制できても、資産価値の低下や都市環境の悪化を招く。その結果、別の行政コストもかさむ。そしてもし先程述べた悪循環シナリオに陥れば、周辺地価も下がって税収も減る。このようにトータルの生産性をみると、直接建設方式は今や税金の無駄使いのもとになりかねない。

直接建設原則を放棄することで、公営住宅サービスは、既存の民間ストックを有効活用する方向に転換できる。また現在でも、公営住宅の入居有資格者の約 4 分の 3 が民間の賃貸住宅に居住している。公営住宅事業が方針転換をすることで、新たな公営住宅サービスが始まり、それによって民間ストックが有効活用されれば、この約 4 分の 3 の世帯を含め、多くの住民の福利厚生が高まる。

³⁰ 営利法人への売却が認められるのは、災害等により物件の使用が困難になるといった例外的なケースのみである。

バウチャー制度の導入

公営住宅事業を民間ストック活用方式に徐々に転換させていく上ではバウチャー制度の導入が有効である。これは有資格者に対して、バウチャーを利用し自分でえらんだ民間賃貸住宅に住んでもらい、家賃を補助するものである。

実はわが国にはすでに住宅バウチャーの制度がある。生活保護制度の中の住宅扶助である。生活保護世帯が賃貸住宅に入居する場合に家賃補助(住宅扶助)がなされる。2007年度の場合、79万世帯を対象に国・地方あわせて3,600億円が投じられた。一世帯当たりの平均補助額は月額3.8万円となる。これは、公営住宅事業で国と自治体が一戸当たりにかけている予算とほぼ同じ金額である。

例えば東京都の場合、公営住宅事業において国と自治体がトータルで負担する額を試算すると、1戸当たり年間44万円、月額で3.7万円である³¹。これを前提に考えると、現在行政が公営住宅事業で入居者向けに使っている予算を本人に対する住宅扶助、つまりバウチャーに切り換えることは予算総額からみても支給額からみても妥当性が高い。

入居者権利の再確認

前述のとおり現行制度では入居者の権利は一般の借地借家法の借り手に準じて手厚く保護されている。しかし公営住宅は単なる貸家ではない。税金を投じて作られた国民、市民共有の財産である。そして入居人は多数の応募の中から抽選で選ばれたラッキーな存在である。したがって所得水準が一定レベルを上回った場合には賃料の値上げではなく、即刻の退去を求めるべきである。また前述のような最高裁判所の判例の妥当性についても今日の住宅事情や財政事情に照らし、法改正を通じて見直していくべきである。

また入居者の新陳代謝を促すために、入居契約は無期限賃貸契約を改め、期限付きで更新可能な普通の契約形態とすべきである。

(3)自治体の財政・組織体制の見直しと国によるインセンティブの付与

(2)で述べた公営住宅法の改正の方向性は、自治体に資産の有効活用を求めることを意味する。つまり、これからは企業と同様に自治体も自ら積極的に資産を処分し、つまり売り、貸し、あるいは資産を他の目的に転用する。そのことで土地や建物を「流動化」し、あるいは「財源化」し、ストック面での生産性向上を進める。これはまた、

³¹ 2000年度の場合。都営住宅の管理費、維持補修費、支払利息、減価償却費などに加えて、一般財源からの補填、公営住宅であるために発生しない地代相当や公課(固定資産税等)を加えたものを実質的な負担額としている。東京都都市整備局に対するヒアリング(2007年8月)より。

官の事業の改革そのものである。ところが自治体にはこうした方向へのインセンティブがあまり与えられていない。国の予算制度や地方財政、公会計の原則がこういうことを予定していないからである。以下では、この面からの制度改革について考える。

現行制度のもとでのインセンティブの欠如

原因は、第一には予算制度が単年度の歳出管理に注力する仕組みになっており、資産の価値や負債の圧縮に向けてのインセンティブに乏しいことがあげられる。自治体はきびしい財政事情に照らし、現在のストックを効率的にやりくりして毎年の予算の出費を抑制したいと考えている。しかし今の財務マネジメントは毎年の経費節減と調達のやりくりにすぎず、資産（ストック）の有効活用まではいかない。自治体も中央省庁もあくまで単年度予算主義で発想し行動する。建設コストや維持費の節約には目を向けても既存資産の有効活用による増収可能性や資産売却による借金の圧縮へのメリットはあまり感じない。

第二は現行の公営住宅部門があくまでも公営住宅を「直接建設」し、それを維持管理することを使命にしていることである。本来はハードが公営であろうと民営であろうと住宅困窮者の悩みを解決するのが役所の仕事のはずである。しかし自らが直接に建設、管理する住宅以外のことについては責任も権限もないというのが今の自治体の住宅事業部門の現実である。公営住宅事業の中で、入居できない住宅困窮者に対して余剰となっている民間賃貸住宅を紹介したり、民間住宅市場の活性化を通じて住宅困窮者対策を講ずるといった活動メニューは殆ど見られない。また周辺コミュニティの活性化策や地域全体の価値向上については課題としては意識され、議論もされるが、あくまで事業目的の範囲外のことであり、現実の事業にはあまり反映されない。

第三には公営住宅事業が資産の維持管理を含む事業であるにもかかわらず、殆どの自治体が、一般会計で管理していることがある。一般会計の事業では原則として直接の収支均衡は求められない。また一般会計の事業は毎年の税収を原資として必要な予算を必要なものに対して使うという使い切りの発想に立つ。つまり翌年以降に持ち越す資産の価値の維持管理には無頓着である。また、一般会計の事業では赤字は悪という概念が薄い。なぜなら教育、福祉のように民間でできない公的サービスが中心だからである。支出が多いほどサービスがベターだとされ、効率という概念も希薄になりがちである。また、投資という概念も希薄である。

かくして、現行の財政運営の原則下にある限りは、公営住宅法を改正するだけでは公営住宅の「流動化」や事業改革は起こりにくい。自治体の行動原理を変えるには財政運営や組織、会計のくくりもあわせて変える必要がある。

具体的にどう変えるか。 透明な会計・組織体制の確立、 直接建設の部隊の縮小、 建設戸数削減政策の3つが重要である。以下で具体的に解説する。

透明な会計・組織体制の確立

改革の手始めとして“ひたすら作ること”を前提としたこれまでの予算制度や補助金の仕組みを改める必要がある。そのためにはまず個々の自治体において公営住宅事業を一般会計からくり出し、ガラス張りの独立採算の事業とすることが先決である。特別会計でもよいができれば、財団法人か会社、もしくは地方独立行政法人の事業として、そこに資産も借金も事業も人も移してしまう。そうすることでバランスシートを管理する意識とインセンティブが生まれてくる。

すでに公会計制度の改革が進行中である。そこでは、自治体もバランスシートなど民間企業並みの財務書類を作成し、財政の透明度を高めることが要求される。そこでは自治体が一体どれだけの資産を持ち、売却可能な資産はどの程度あるかといった点が明らかにされていく。公営住宅事業の整理はこうした公会計制度の改革とあわせて進める必要がある。

直接建設の組織の縮小

自治体、特に担当部局は今のところはいくまで毎年の建替え事業をこなすことを至上命題とする。作り続けることを前提に組織と人員が張り付けられている。計画をたてて次々に建替え事業を行っていく。しかし、これを続けていると、組織・人員・予算がいつの間にかある種の権益化し、放っておくと自己増殖すらしかねない。ひいては組織があって人がいるから今年も予算を使う、あるいは建て続けるという目的と手段の逆転現象が起きる。こうした惰性を断ち切るためにも予算と組織の仕組みを変える必要がある。具体的には、直接建設のために雇う人材の採用をストップする。そして、配置転換させていく必要がある。組織と人を少しずつダウンサイジングすることが、転換シナリオへの誘導を促すのである。

また、行政機関における政策の変更とは、現実には予算と人員と組織の3つをセットでどうコントロールするかということである。いくら転換型への政策変更を決めても、組織と人員のあり方が旧来のままでは改革は進まない。

建設戸数削減政策

従来は戸数を維持することが法律で求められ、またそのための建設補助金が出された。これを逆にする。自治体にそのためのインセンティブを与えるのである。先例が

ある。政府は1970年代後半からアルミニウム精錬の国内生産を縮小させて海外シフトを進めていった。当時、二度の石油ショックによる電力コストの上昇を受け、国内でのアルミニウム精錬産業は国際競争力を失っていた。そこで政府は、国内企業に構造改善資金を交付するとともに、アルミ地金の関税免除制度などを導入した。やがて海外での地金開発プロジェクトの積極展開につながった。

公営住宅事業の場合も、国が同様のインセンティブ政策を自治体に対して与える。そのことによって低所得の住宅困窮者の生活の福利厚生を維持・向上させつつ、供給方式を直接建設から民間市場活用に転換していく。先述のバウチャーは入居者に対するインセンティブ付与だが、自治体に対してもインセンティブを与える必要がある。例えば、バウチャー制度に転換した戸数の実績に応じて補助金を支出するといった措置が考えられるだろう。

(4)まとめ

以上、転換シナリオの戦略について、国の公営住宅法の改正、そして自治体の財政・組織体制の見直しと国によるインセンティブ付与の2つの側面から見てきた。改革にあたっては前者が必要条件だ。だが自治体レベルにおいて後者がなければ実際の改革への動きはおそらく期待できない。

集権と分権のミックスが必要

公営住宅問題は現場の自治体において大きなリスクとなりつつある。それにもかかわらず、実際の制度変更の要は中央省庁が握っている。その土地の住民のニーズ、都市政策のあり方は自治体が考えるべきである。その意味では、基本的に公営住宅事業は国から自治体へ権限委譲していくべき事業である。しかしことは単純ではない。仮に公営住宅法を廃止し、全てを自治体の自由裁量に委ねるとする。するとどうなるだろうか。本来 win-win である転換戦略はなかなか住民や入居者、そして議会の理解を得られない可能性がある。一時的には「入居者が退出を迫られる」という現実が出てくる。これに対する短絡的な反発が必ず出てくるだろう。公営住宅事業が抱える悪循環のリスクや転換戦略をとるメリット、さらには入居者自身の福利厚生レベルが上がることなどは、なかなか冷静に考慮されないだろう。だとすればまずは国レベルにおいて「上からの規制緩和」(公営住宅法改正)や「上からの転換促進」(戸数減に向けた補助金付与)といった施策をとっていく必要があるのではないか。また、それに沿った行動を促していくため、自治体に対しては何らかのインセンティブを与えるような仕組みも必要になるだろう。

おわりに フロー対応の制度をストック対応に変える

以上、本稿では公営住宅事業の生産性について分析し、また改革案を提示してきた。この事業は困っている人たちを支援する政策という意味では福祉や教育などのサービス行政に似ている。だがこれらはフローの行政サービスである。こうした事業における生産性の改善、あるいは行政改革とは、毎年の予算の使い方と専門人員（ケースワーカー、教員など）の活性化策を考えることが主たる課題であった。ところが公営住宅事業は違う。この問題の本質は、これまでにつくってきたストックをどうするかというところにある。つまり老朽化する建物というストックと入居期間が長期化する入居者、そして公営住宅に入居できない低所得者という「ストック」をどうするかという問題である。

数学的な解は明快である。建物ストックを流動化して最適配分する。つまり、老朽化した建物は壊す。壊して土地は現金に変える。役所が直接施設を作って管理するのはやめ、その代わりに余剰の民間賃貸住宅を有効活用して入居者はそちらに移ってもらう。家賃が高過ぎる場合にはその補助をする。その際には生活保護の住宅扶助制度との統合も考え、より居住者の効用を高める。

だが現行の公営住宅法も地方自治体の予算・組織も建物と入居者というストックに対する規定を欠いている。いや建物ストックの形成はすべからく善であり、ひたすらストックの形成を図れば良いという制度になっている。だからこれまではひたすら作り続けるための制度と予算と組織が維持されてきた。

今回の提言はこれを180度転換させ、蓄積したストックを流動化させようというものである。そこには当然摩擦が生まれる。また規制緩和やバウチャー制度などのイノベーションも必要になる。この改革は至難の業である。だがこれからの財政再建にはストックの生産性の向上が必須である。そのためにはこの道は避けて通れない。また、税収が細り、人口が高齢化する中ではこれまでに蓄積したストックを流動化し、最適配分、あるいは最適活用しなければ財政は確実に破綻する。また、既存ストックのあり方を見直さなければ、悪循環シナリオに陥り、公営住宅の住民はもとより、地域住民の福利厚生の水準も低下する。

ちなみに大都市圏の公営住宅事業はダムやトンネルなどの他のインフラに比べ、人々にとって身近な存在である。ところがやがて建物の老朽化と入居者の高齢化の2つのストックの問題に直面する。ひいてはそれが財政面と都市再生面の両方で大都市経営の大きな課題になる。その意味ではこの問題は人々が行政のストックの生産性の問題に着目する格好の材料ともいえる。関係者は、この問題が顕在化するまえに今から制度改革に取り組むべきである。

以上

(別添) 本報告書に対して行政実務担当者および有識者より頂いた意見

本プロジェクトのメンバーによる議論を経て報告書を取りまとめる過程で、政府、自治体の実務担当者、および住宅問題を専門とする高田光雄京都大学大学院教授より、事実関係についての指摘や示唆に富む意見を頂いた。本報告書で十分に議論が尽くせていない論点を示すとともに、今後の議論活性化のために主な意見を紹介する。

(1) 政府、自治体実務担当者からの意見

公営住宅事業の生産性分析に関する指摘

公営住宅の資産価値減少および居住者の低所得化に関して

- ・ 老朽化や居住性の低下が生じないように、計画的な修繕を適切に実施している。
- ・ 低所得化は社会全般の流れであり、老朽化や居住性の低下とは関連がないと考える。

宝くじ物件(高層マンション)は居住者のニーズを逸脱しているという指摘、および優良物件を格安で提供しているという批判に対して

- ・ 立地の如何に関わらず公営住宅の需要はあり、「低所得者のニーズから逸脱した」という表記は正しくない。

自治体が明け渡し請求に消極的であるという記載に関して

- ・ 高所得者と認定された者や暴力団員などには積極的に明け渡しを求めている。長期滞納する者についても明け渡し訴訟を行うなどして適切に対応している。
- ・ 「多くの自治体は明け渡し請求に消極的」という記載があるが、退去促進の努力の成果として高額所得者の割合は年々減少傾向にある。

事業推進の姿勢について

- ・ 既存の公営住宅の維持管理および建て替えを適切にかつ計画的に行い、自治体の貴重な財産として有効活用するよう努めている。
- ・ 公営住宅事業が存在するゆえに建て替えを行うという消極的な取り組み方はしていない。

政策シミュレーション：都市部における公営住宅事業の生産性向上策に関する指摘
悪循環シナリオについて

- ・ 当自治体では、報告書にある「悪循環シナリオ」は生じない。今後は建替え事業

を段階的に拡大し、また団地の集約化を通して用地の創出および土地の高度利用を進めていく。また建替までに期間がある物件については、定期的に修繕を行うと共に、エレベーターの増設やバリアフリー向上の施策を実施している。

転換シナリオの課題について

- ・ 拡大シナリオと転換シナリオという極端な2つのシナリオ設定に疑問がある。
- ・ 直接建設からバウチャー制度への転換は非現実的である。当自治体では、現行制度下で対象世帯の審査厳格化などの努力による公営住宅のストック削減に取り組んでいる。
- ・ 本レポートではふれていないが、転換シナリオを実現する過程で必要なバウチャー制度、既存居住者の民間賃貸住宅への移転問題、公営住宅の民間業者への売却等の課題が実務者としては重要。

直接建設原則を廃止し、民間賃貸住宅ストックを活用する事に関して

- ・ 現在の民間賃貸住宅の設備や規模を考えた場合、従前の公営住宅と同水準の民間ストックが十分にあるとは考えられず、一気に転換する事はできない。

バウチャー制度の財政圧迫について

- ・ バウチャー制度については補助対象世帯に関する一定のルールを設ける必要がある。そうでないと年々予算額が膨らむ。

生活保護制度と家賃補助制度について

- ・ 生活保護世帯の民間賃貸住宅への移転は極めて困難である。
- ・ 生活保護世帯に対する家賃補助で、従前の公営住宅と同水準の民間賃貸住宅を提供することは難しい。

バウチャー制度と生活保護との比較に関して

- ・ 対象が異なる公営住宅事業と生活保護を単純に比較するのは適切ではない。

公営住宅改革のあり方について

- ・ 公営住宅には既にそこに暮らす人達がいる。その事を踏まえて改革を進めなければならぬ。
- ・ 対象世帯の厳格化を進め公営住宅のストックを減少させるとともに、限定的な家

賃補助制度を導入し、既存の民間賃貸住宅市場を活用する必要がある。また、今後公営住宅を整備する際には、自治体の視点も十分に取り入れ、コミュニティの活性化戦略と併せて実施されるべき。

(2)高田光雄京都大学大学院教授から頂いた意見

ストックへの着目

- ・ ストックに注目するという視点は重要。現在、建築分野では、新たに建設する話ではなく、今あるストックをいかに有効活用するかが最大の課題となっている。

段階的な改革の必要性

- ・ 都市部では戦前まで、借家比率が高かった。1941年の調査で東京では75%が借家、大阪は9割が借家、京都でも8割が借家だった。しかし、敗戦直後、借家経営の再生にむけた施策は講じられず、民間による借家再建は不可能となったばかりか、家賃統制や財産税などの施策により、既存借家も払い下げが行われた。戦争で大都市の住宅は壊滅的な打撃を受け、戦後復興として公営住宅整備を行わざるをえず、当時は必然性のある政策だった。
- ・ しかし、1973年に初めて全都道府県で住宅数が世帯数を上回り、住宅政策の課題は「量から質」に移行した。このタイミングで住宅政策を抜本的に転換すべきであった。研究レベルでは、1970年代ごろより、直接供給政策から家賃補助(バウチャー)制度などによる間接供給への移行が議論され始めたが、ドラスティックな改革にならなかった。もっとも、住宅政策は、そもそもドラスティックな改革になじまない側面があり、改革の目標とともにそこに至るプロセスを緻密なシナリオとして設計することが重要である。間接供給に向けた段階を踏んでの政策立案こそが重要である。

住宅というストックの特殊性

- ・ 公営住宅は建物の中で特殊なストック。公営住宅は公共ストック・モデルというよりも本質は住宅政策の手段ととらえるべきである。公営住宅には、居住基盤整備と居住福祉という2つの政策目標を担っている。前者は土地や地域を、後者は人を対象とする。戦後復興期の日本では、この二つの目標を公的住宅の直接供給という手段によって同時に実現する方策がとられた。民間借家政策に別の方法があったとは考えられるが、当時の状況ではこの方策に一定の合理性があった。しかし、「量から質」への転換のなかで、この2つをもっと明確に分離した改革

が進められるべきであった。この 2 つを切り離す議論として応能応益家賃制度の導入やバウチャー制度の議論がなされてきた。しかし現在でも、「人の住む住宅として存在が許容される」最低限の住宅(ストック)のレベルについて合意がなされていない。家賃の支払い能力がないゆえに経済的支援を行うだけでは、最低水準の住宅は保証されない。

- ・ 公営住宅を含む都市住宅は、個人の居住空間としてだけでなく、それを取り巻くインフラ設備、共用部分、そして長年付き合いしてきた近隣住民とのコミュニティも含めた複合財(ハウジングシステムという概念)としてとらえた上で、そのあり方が議論されるべきである。
- ・ 公営住宅への入居資格は、収入のみで判断できない。保有資産を含めて総合的に判断する必要がある。一方、過度な入居制限は高齢かつ低所得者層の集合体を作ってしまう。かえってダイバーシティに乏しい高齢者施設と化してしまう危険性があるので注意が必要。間接供給手法を段階的に導入して公営住宅のソーシャルミックスを促進すべきである。

社会福祉政策との関連

- ・ 公営住宅の家賃は緻密な議論により決定されている。しかし、政策を実行する多くの自治体では、現実には、政令月収 0 円を含む収入を想定した最低家賃の徴収ができない世帯が多数存在し、家賃減免措置を行っている。生活保護制度との関係の調整も現場にゆだねられ、公営住宅の家賃の議論と現場での対応には釈然としないところが残ってしまう。住宅政策の論理は、最低家賃が支払えるところから始まっており、住宅政策から見れば、そこまでは本来は福祉政策の領域ということになる。しかし、生活保護の論理は必ずしもこれに対応しておらず、国の政策として、一貫した論理が存在するようには見えない。この問題こそ早急に解決すべきである。

公営住宅の資産価値について

- ・ RC 造の公営住宅は築 35 年で資産価値がほとんど無くなってしまおうということはない。建物の老朽化は、建築材料や施工の仕方、維持管理などによって異なり、コンクリートの中酸化速度を基礎とした耐用年数(70 年程度)は実態とはかけ離れているうえ、その 1/2 に技術的な意義は乏しい。実際の老朽化は個別論である。民間物件と比較して公営住宅は優良な建物が多く、再生や活用の仕方によっては地域の活性化に寄与できる可能性もある。

今後の改善課題について

- ・ 日本の公営住宅は低所得者向け住宅として機能をしてきたし、大部分の団地はきちんと管理されてきた。住宅政策的には、家賃補助制度の導入等の間接供給手法への段階的移行が的確に進められるべきであるが、低所得者向けの住宅政策は必要でなくなるということはない。また、公的住宅を廃止、売却して、新たに民間住宅の家賃補助政策を開始するのではなく、公的住宅の家賃制度改革により、市場家賃と家賃補助の関係付けをまず公的住宅で実践して、ソーシャルミックスを考慮しながら徐々に民間住宅への家賃補助政策を進めるべきである。その際、住宅政策と福祉政策の関係を明確化することが不可欠である。なお、国全体のハウジングシステムの再編や公的住宅制度の段階的改革のシナリオこそが重要で、ジャーナリスティックにとりあげられる宝くじ物件の問題などは、真先に論じるべき大きな問題とは思えない。
- ・ 公営住宅に限らずストック活用に関する新たな法律の枠組みが必要である。現在では様々な法律が重なり合って、今あるストックの再生・活用を図りにくい。姉歯問題を契機とする建築基準法改正もストックの再生・活用を困難にするような方向での改正であった。特別法を設けることも選択肢であろう。
- ・ 民間住宅市場全体の統計データが圧倒的に欠如しており、正確な把握と分析ができない。とりわけ住宅ストックや流通に関するデータが不足している。住宅政策改革のためには、データ整備を充実させる必要がある。

以 上

公的部門の『生産性』向上策
公営住宅の事例を手がかりにー

研究プロジェクト
「公的部門の『生産性』向上策」報告書

(研究主幹: 上山 信一)

2008年10月発行
日本経団連
21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町1 - 9 - 4
経団連会館6階 〒100-8188

電話 : 03 - 5204 - 1764

FAX : 03 - 5255 - 6279

E-mail : info@21ppi.org

URL : <http://www.21ppi.org/>

本中間報告へのご質問、ご意見があれば上記メールアドレスに
e-mail にてご連絡ください。