

高齢者住宅の普及策の検討

有 賀 平

I はじめに

平均寿命の延びと高齢者人口の増加によって、日常生活動作（ADL）で制約を受ける人口の増加が予測される。ADLで制約を受ける人口が増加すれば、要介護認定者の増加となり、介護保険給付費の増加率が上昇することが危惧される。こうした状況の中、近年の介護保険制度改革では、保険給付が施設介護と比較して少ない在宅介護を介護の中心として位置づける方向で、制度改定が行われている。しかし、在宅介護を推進するには、介護サービスの提供の場である高齢者の住環境が整備されていることが前提となる。しかし、日本では、高齢者のための住環境が、いまだ十分なレベルに達しているとは言えない。つまり、在宅介護を推進するためには、高齢者住宅を普及する政策を並行して実行する必要である。

もっとも、在宅介護の推進は、介護保険の給付額の増加に一定の歯止めとなることが期待されていることを、前提として考える必要がある。例えば、実質的には施設介護と代わらないような状況を作り出すのではなく、介護サービスを受けやすい・提供しやすい場としての住宅を整備することで、在宅介護の選択をしやすくすることが重要だと考える。

II 高齢者住宅の定義

1 これまでの日本の住宅政策における定義
これまでの賃貸住宅関連の政策の中では、「高

齢者円滑入居賃貸住宅（高円賃）」「高齢者専用賃貸住宅（高専賃）」「高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃）」「サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）」が高齢者向け住宅として扱われている。このうち、高円賃と高専賃は、高齢者の入居を拒まないことで、高齢者の居住場所を安定的に提供してきた。従って、高齢者に適した構造（加齢対応構造等）を備えることまでは義務ではなかった。但し、介護保険法の特設施設である適合高専賃や高優賃には、バリアフリー化等の加齢対応構造等が義務化されていた。更に、適合高専賃やサ高住では、加齢対応構造等に加えて、介護サービスの提供が義務づけられた。

また、「高齢者向けの住まい」と呼ばれるものには、上記住宅に加え、特別養護老人ホーム、老人保健施設、療養型医療施設や、有料老人ホーム、ケアハウス等を加えることが一般的となっている。これらの「住まい」は介護サービスが居住場所と一体となって提供されている。

つまり、高齢者住宅の範囲を広く捕らえると、これまでの住宅政策では、高齢者が入居可能なこと、加齢対応構造等を備えていること、介護サービスが一体として提供されること、のいずれかを最低でも満たすことが高齢者住宅の要件といえる。

2 本稿での高齢者住宅の定義

本稿で検討する高齢者住宅については、在宅介護にともなう負担と介護保険給付額に与える影響に着目して、高齢者住宅を定義する。具体的には、在宅介護での介護者の身体的負担の軽減や、介護

保険制度の収支バランスの安定化に寄与することを必要な要件とする。

例えば、バリアフリーや手すり等の加齢対応構造等は、これが整っていれば、家族による介助に係る身体的負担を軽減することができるため、高齢者住宅に必要な要件となる。特に、加齢対応構造等は、現状では施設で介護せざるを得ないような介護状態にある高齢者を、在宅で介護することを可能にさせる期待がある。更に、加齢対応構造等が備わっていることによって、介助を必要としないADLの範囲が拡大する。これは、要介護状態となる時期を先延ばしする効果や介護状態の重度化を抑制する効果を期待できる。

一方、住宅に介護サービスが一体として付帯されていることは、現状の在宅介護と比較して、介護サービスへのアクセスが向上する。確かに、アクセスの向上は、居住者にとっては利便性が高いが、常に必要かつ適正な時間数だけの介護サービスが利用されるとは限らない。また、既存の介護サービス事業者等、地域にある介護サービスを利用することができることを考えると、介護サービスが居住場所と一体となって提供されることが高齢者住宅に不可欠な要件と考えることは難しい。

こうした考えに基づき、本稿では、高齢者住宅を加齢対応構造等を備えた住宅と定義する。

Ⅲ 高齢者住宅の現状とこれまでの政策

1 高齢者住宅の現状

「平成25年住宅・土地統計調査」(総務省)によれば、何らかの「高齢者等のための設備がある」住宅は、住宅総数全体の50.9%であり、過半数を超えた。但し、平成20年(2008年)の調査との比較では、2.2ポイントの上昇にとどまり、平成20年(2008年)調査が平成15年(2003年)調査から8.9ポイント上昇したことを考えると、普及にかけりが見える。また、持ち家と借家で区分では、持ち家の65.7%に対して借家は29.2%と大きく差がある。特に、建築の時期を加味すると、持ち家では2001年以降に建築された住宅では、「高齢者等のための設備がある」住宅が85%を超えている

一方で、借家では、2011年以降に建築された住宅でも43.8%と半数に満たない。持ち家・借家別の数値を見る限り、高齢者住宅を普及させるには、借家への対策が重要と考えられる。

ここで言う「高齢者等のための設備がある」とは、「手すりがある」「またぎやすい高さの浴槽」「廊下などが車いすで通行可能な幅」「段差のない屋内」「道路から玄関まで車いすで通行可能」のいずれかを備えていることを意味する。高齢者住宅が備えるべき設備との関係では、この「高齢者等のための設備がある」との要件だけでは、高齢者住宅として十分とはいえない。2011年3月に公表された「住生活基本計画(全国計画)」(国土交通省)では、「高齢者等への配慮」として高齢者の居住する住宅のバリアフリー化を目指しているが、このバリアフリー化について、2箇所以上の手すり設置又は屋内の段差解消に該当すると「一定のバリアフリー化」とし、2箇所以上の手すり設置、屋内の段差解消及び車椅子で通行可能な廊下幅のいずれにも該当すると「高度のバリアフリー化」と見なしている。「平成20年住宅・土地統計調査」(総務省)をもとに推計すると、「一定のバリアフリー化」は住宅総数の30%であり、「高度のバリアフリー化」は7.8%に過ぎない。つまり、加齢対応構造等に対応した住宅であっても、在宅での介護を行うには不十分な環境であることも少なくない。

2 これまでの住宅政策の特徴

戦後の住宅政策の全体をみると、住宅金融公庫(公庫)、公営住宅(公営)、公団住宅(公団)、地方住宅供給公社(公社)が中心となって、展開されてきた。公庫は制度としては、持ち家取得と賃貸住宅建設のための融資を行うことになっていたが、事実上は持ち家取得のための融資が中心であった。公営は、地方公共団体が国の補助を受けて低所得者のために建設する住宅であるが、財政上の優先順位が持家融資よりも低いこともあって、計画通りの供給が行われてこなかった。公団は、発足した1955年当時には、賃貸住宅の供給が中心であったが、1980年代以降は、分譲住宅の供

給が主力となった。公社も、制度としては賃貸住宅の供給を行うものであったが、実際には分譲住宅の供給を主として行ってきた。税制においても、住宅を取得するための融資は、課税控除等の優遇を受け、持ち家の取得が後押しされてきた。

持ち家を持たない借家人に対しては、低所得者と中心に公営住宅を供給した。合わせて、民間賃貸住宅の質の向上を目的として、一定の居住面積を満たす賃貸住宅を対象として、建築費用融資を優遇した。つまり、賃借人については、公営住宅を安価な家賃で提供するというかたちでの支援が中心で、例外的に、サ高住のような賃借人への家賃補助政策が行われてきた。

高齢者住宅に関する政策では、持ち家については、1986年の住宅金融支援機構(旧住宅金融公庫)の「老人・身体障害者用設備設置工事割増し」等に見られるように、借入金利の優遇や割増融資による支援が行われてきた。近年でも、1999年の「住宅の品質確保の促進等に関する法律」によって、一定以上の「高齢者等配慮対策等級」を満たす住宅について、住宅金融支援機構からの借入金利を一定期間引き下げることが行われ、2008年の「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」では、バリアフリー化された住宅に対して、住宅金融支援機構融資や税制面で特例が与えられている。一方、賃貸住宅については、シルバーハウジングプロジェクトや高齢者向け優良賃貸住宅制度のように、加齢対応構造等を備えた公共住宅を供給する政策が中心であった。

このように、戦後の住宅政策の特徴の第1として、持ち家取得の促進が中心となっていることが挙げられる。また第2として、賃借人については、公共住宅や優良な民間賃貸住宅の建設といった供給面の充実が中心となっていることが特徴といえる。

3 これまでの住宅政策の課題

持ち家の取得を促進する政策によって、1住宅当たりの延べ床面積が拡大する等、持ち家の住宅環境は改善した。しかしその一方で、持ち家と賃貸住宅との格差は、居住面積や加齢対応構造等に

おいて、むしろ拡大してきた。この持ち家が賃貸住宅かの違いは、世帯所得の違いを実質的に反映している。世帯の年間収入階級別の持ち家・借家率を見ると、明らかに収入の高い世帯ほど持ち家率が高い(図1)。つまり、収入面で持ち家の取得可能性のある世帯は、住宅政策の便益を享受して住環境を向上させてきたが、持ち家取得を期待できない低所得の世帯は便益を相対的に享受してこなかったと考えられる。

また、世帯の年間収入階級別の居住環境を持ち家と賃貸住宅で比較すると、賃借人の居住環境は、世帯の収入階級間の格差が持ち家居住者よりも大きい。例えば、1世帯当たりの畳数を比較すると、賃貸住宅は持ち家よりも収入階級間での格差が大きい(図2)。同じことが、「高齢者等のための設備」についてもいえる。つまり、「高齢者等のための設備」がある住宅の割合は、持ち家居住者以上に、所得階級の違いによる設備率の違いが賃借人では大きい(図3)。

一方、補助の対象を住宅市場における需要側と供給側との区分で整理すると、持ち家政策では需要側への政策であったが、賃貸住宅については供給側を対象とした政策が中心となっている。例えば、これまでの補助金給付、融資優遇、税制優遇等は、住宅建築費用の支払者が対象であり、持ち家政策では持ち家を建築・購入する需要側への政策といえる。しかし、賃貸住宅の場合、建築費用の支払は賃貸人が行うことになり、その賃貸人は賃貸住宅市場においては供給側である。すなわち、補助金給付、融資優遇、税制優遇等の政策は、賃貸住宅市場では供給側への政策といえる。また、賃貸住宅市場では、公営住宅の建築といった供給側に直接的に介入する政策が行われてきた。つまり、住宅建築費用を補助することを中心とした住宅政策により、持ち家取得市場では需要側への政策が、賃貸住宅市場では、供給側への政策が行われてきた。

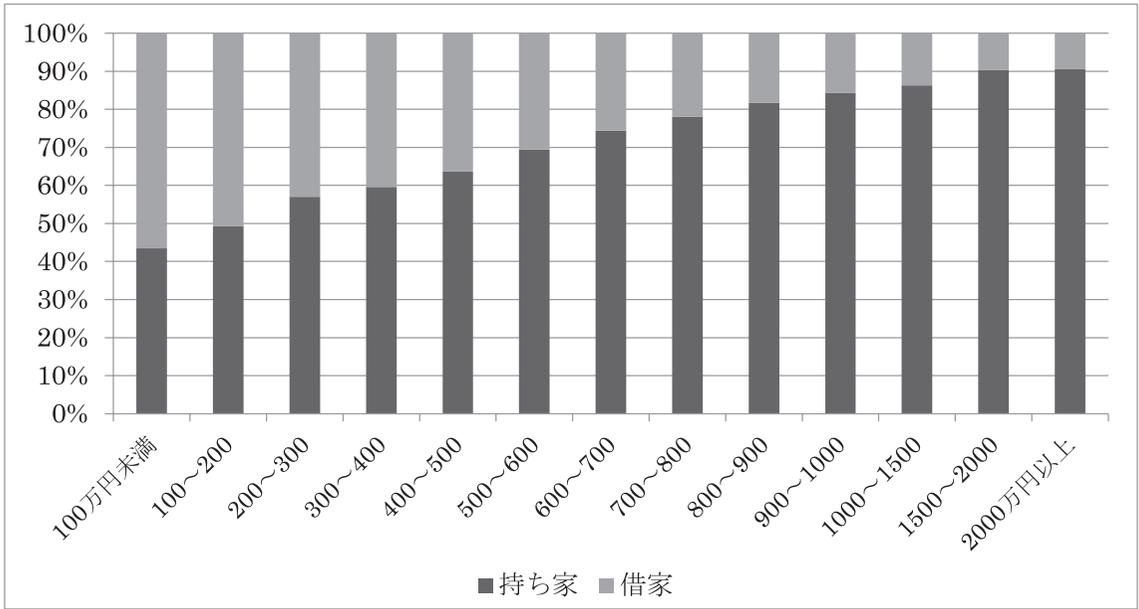


図1 世帯の年間収入階級別の持ち家・借家割合

(出所) 総務省 (2010) 『平成20年住宅・土地統計調査』

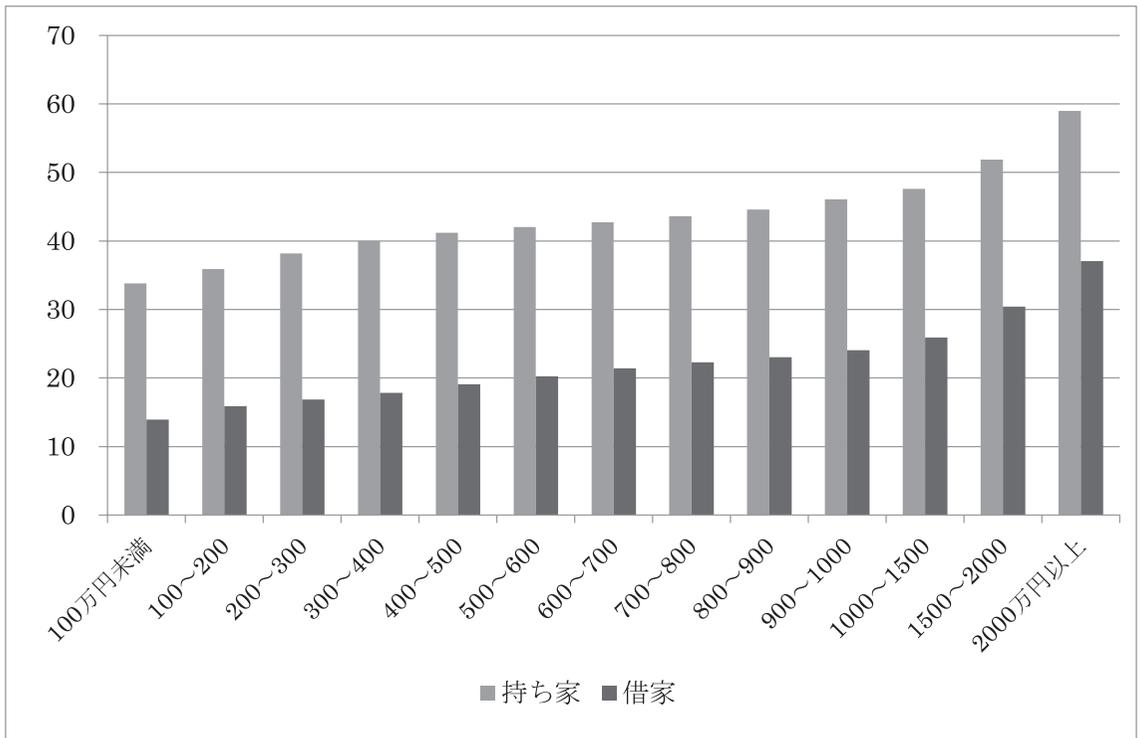


図2 世帯の年間収入階級別の1住宅当たりの量数

(出所) 総務省 (2010) 『平成20年住宅・土地統計調査』

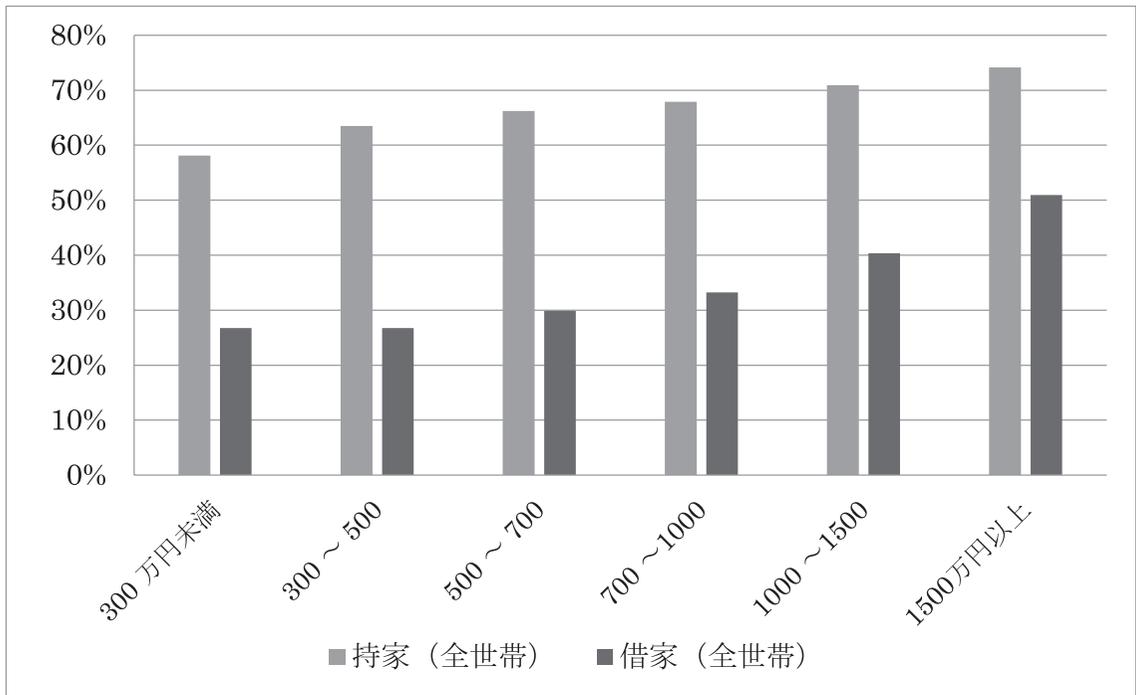


図3 世帯の年間収入階級別の「高齢者等のための設備」がある住宅割合

(出所) 総務省 (2010) 『平成20年住宅・土地統計調査』

Ⅲ 本稿で検討する住宅政策

1 賃貸住宅を対象とした住宅政策

これまでの住宅政策の課題を踏まえると、賃貸住宅を対象とした住宅政策が高齢者住宅の普及に適していると考えられる。なぜならば、例えば、加齢対応構造等の普及を考えると、持ち家と比較して、賃貸住宅における整備状況は極めて低く、全体的な普及率を引き上げるには、賃貸住宅の普及率を引き上げることが効果的と考えられる。前述のとおり、建築年数が少ない持ち家では「高齢者ための設備がある」住宅の割合が85%を超えており、これ以上の政策の追加は効果が薄い。一方、賃貸住宅はいまだに「高齢者のための設備がある」住宅の割合は低水準にあり、これまで積極的に政策が行われてなかったことも加味すると、対策を講じることの効果が大きい。つまり、より効果的な政策を行うことを考えれば、賃貸住宅を対象とし

た政策を検討する必要がある。

更に、賃貸住宅を対象とした政策は所得の再分配の点でも、持ち家を対象とした政策よりも適している。一般的に、賃貸住宅に住み続ける世帯は、持ち家の取得を期待できる程の所得にないことが多い。一方で、持ち家取得を期待できる世帯は、ある程度の所得水準にある。賃貸住宅の住環境を引き上げることは、所得水準の低い世帯の住環境を引き上げることでもあり、所得の高い世帯の住環境の整備よりも優先される必要がある。

2 需要側への住宅政策

また、市場での需給関係では、需要側に対して行う政策が適していると考えられる。但し、需要側といっても、対象とする市場が異なることによって該当するプレーヤーは異なる。例えば、住宅を取得する住宅市場では、需要者は住宅の建築者や購入者である。しかし、建築や購入をした住宅が、賃貸住宅である場合、住宅取得市場では需要側で

あったプレーヤーは、賃貸住宅市場では、賃貸人として供給側となる。前述したように、戦後の住宅政策は、結果として、持ち家取得市場では需要側を対象としていた一方で、賃貸住宅市場では、供給側を対象とした政策が中心となっていた。今後は、賃貸住宅市場においても需要側を対象とした政策を行うことが妥当である。

需要側への補助金政策は、効率面でも供給側への補助金政策よりも優位になることが期待できる。

米国では、賃貸住宅市場の需要側への補助金政策としてバウチャー (Housing voucher) 制度がある一方で、老朽公営住宅の再開発や賃貸住宅への補助金政策等も行われており、両者の政策効率面での比較が行われている。米国会計検査院 (GAO) のレポートでは、米国で行われている主要な住宅政策について、建築費を含めて、住宅建設から向こう30年間に要するコストを比較した。

同レポートによれば、バウチャー制度は、課税措置や老朽公営住宅の再開発等と比較して、平均的にコストが低く推定された [GAO (2002),p4]。また、都市部とそれ以外とに区分した検証では、都市部以外のバウチャー制度のコストが都市部よりも相対的に低いこともあり、他の政策に対する効率面での優位性が高まる [GAO (2002),p18]。30年間のコストの比較については、米国内でも一部より反対意見が出されているが [GAO (2002) pp83-85]、30年は建物の使用年数を考慮した年数であり、有用な推計と考えられる。GAOのレポートについては、Edger O. Olsen (2009) が行った米国住宅政策の効率性に関するレポートレビューにでも、GAOの結論を過小評価だと示唆する研究は見当たらないとまとめている [Olsen (2009),p35]。

3 バウチャーによる家賃補助政策

賃貸住宅を対象とした需要側への政策といった要件を満たす政策を、欧米の政策を参考に考えると、賃貸住宅の賃借人に対するバウチャー制度が該当する。

日本の住宅政策では、バウチャー制度そのものが行われたことはなく、家賃補助制度もサ高住や特定優良賃貸住宅等の一部で適応されているのみとなっている。しかし、これまでの住宅政策の特徴と結果とを比較すると、持ち家から賃貸住宅へ、賃貸住宅の供給者から賃借人へ、といった大きなスタンスの変更を検討する必要があると思われる。持ち家政策での需要側への政策が一定の成果を挙げたことを考えると、バウチャーによる家賃補助政策を、高齢者住宅の普及を目指す住宅政策の中心に位置づけることが適切と考えられる。

具体的には、一定年齢以上の高齢者と同居する世帯が、一定の要件を満たす加齢対応構造等を備えた賃貸住宅に居住する場合には、バウチャーを給付する。但し、年齢や加齢対応構造等の水準等の要件項目については、数年毎に、年齢別のADL、加齢対応構造等の技術水準・コスト等によって定める。

IV バウチャーによる家賃補助

1 バウチャーによる家賃補助制度の長所

(1) 公営住宅建設・賃貸住宅建築費用補助政策との相違

理論的には、O'Sullivan (2009) は、無差別曲線を用いて、公的住宅を供給するよりも住居費補助による政策の方が少ない支出で同様の効用を達成することを説明している [O'Sullivan (2009) pp364-375]。

また、選択の自由やソーシャルミックスの面でも、バウチャーによる補助金制度が優位と考えられる。公的住宅の供給や建設費補助の政策では、該当の住宅に居住することが給付要件となり、当該住宅から転居すると給付が受けられなくなることが多い。その為、当該住宅に居住した人は、他の地域に就業機会があっても、転居によって給付が停止する不利益を考えるが故に転居しにくく、就業機会を失う可能性が高まる。また、給付対象者の所得が向上して給付対象から外れた場合、当該住宅からの転居を強いられてしまう。つまり、所得の向上が住居喪失というリスクを生むことに

なり、所得向上へのインセンティブの妨げになることも危惧される。更に、給付対象者が特定の住宅に集中すると、同じ様な要件を満たした人々が同一地域に住むことになる。確かに、高齢者住宅の場合は、介護サービスを提供する側から考えれば、まとまったの居住は効率が良い。しかし、異なった世代との交流等、いわゆるソーシャルミックスの推進といった考え方からすれば、高齢者がまとまって居住することの推進を無批判には受け入れられない。

これに比べ、バウチャー制度は居住地域を給付対象者が自由に選択でき、条件を満たすならば、住居を移転しても給付を受け続けることができる。つまり、転居をせざるを得ない就業機会があった場合、公営住宅等と比較して転居が容易であるためにそれを受け入れやすい。就業できる範囲を広げることは、就ける仕事に限られる高齢者世帯主にとっては、生活の向上や自立にとって重要と考えられる。給付対象者が自立しバウチャーの給付が必要なくなれば、制度全体の支出を抑制できる。また、所得が増加し給付対象から外れても、単にバウチャーの給付が受けられなくなるだけであって、転居をする必要が無い。つまり、自助努力による生活の改善と引き換えに生活環境の基本である住居を変える必要がなくなる。この様に、居住場所を選択する権利が広く認められているため、給付対象者が各地域に分散することが期待でき、いわゆるソーシャルミックスが図られ、より良好なコミュニティが形成されることが期待できる。

公的住宅供給や建設費補助の政策では、給付対象者は自分の選好と食い違っていたとしても与えられたリストの中なら選択をせざるを得ない。しかし、バウチャー制度の場合、基準を超えていれば住居の選択は自由であり、自分の嗜好にあった住宅を選択することができる。個人個人の嗜好は加齢対応構造等の水準に限らず、教育環境、防犯、自然環境等に関する価値観にも依存する。バウチャー制度はこうした嗜好を住宅の選択に反映させることができる。また、給付対象者は、市場で基準を満たし且つ自分の嗜好にマッチしたできる

だけ安価な住宅を選択する。なぜならば、安価な住宅を見つけだすことができれば、本来ならば住居費として支出する自己資金を他の支出に回すことができるからである。こうした給付対象者の行動は、住宅供給者間の価格競争を生みだし、適正な価格での住宅供給が期待できる。

公的住宅による供給ではこうした市場メカニズムが働かない。また、入居者の負担の軽減を目的として、家賃を市場家賃よりも低く設定するため、補助金を受けていない住宅の家賃が割高となり、いわゆるクラウディングアウトが発生する。バウチャー制度であれば、政策に起因して供給側に不公平が生じることはなく、適正な価格競争による市場メカニズムを生かした効率性の追求が期待できる。

(2) 現金給付との相違

無差別曲線で考えると、現金給付の方がバウチャーよりも少ない費用で個人の効用を増加させることができるため、現金給付の方が効率性が高いと言える。しかし、現金給付では給付金の全てが他の費用に支出される可能性が否定できない。例えば、家賃を目的とした給付金が食料や嗜好品のために消費されてしまうこともある。給付額のお大半が他の用途に転用され、住宅政策としての効果を期待できない可能性も否定できない。バウチャー制度は、給付されたバウチャーを他の用途に転用できないため、家賃に対して資金が確実に支出される。政策目的は、生活全体の向上ではなく在宅介護を前提とした住宅を普及させることであり、家賃以外に給付金が直接支出されることのないバウチャーによる給付が適切といえる。

また、他の用途に転用できないため、現在の住宅に満足をしている世帯がバウチャーの給付を受けようとするインセンティブは起きにくい。現金給付であれば他の用途への消費が可能のため、それを目的として給付要件を偽装し不正に給付を受ける者が現れなくはない。不正受給は排除すべきであり、この点でバウチャー制度は現金給付よりも優れている。

更に、家賃に関するバウチャーは、他人に譲渡

することや売買することが出来ない。フードスタンプとは異なり、商品の購入者を特定しやすく、給付対象者以外の者が不正に入手したバウチャーを使って家賃を支払うといった不正を防止することは容易にできる。

2 バウチャー制度の問題点

(1) 市場家賃の算定

バウチャーの給付額はその地域の標準的な家賃と給付対象世帯の所得によって定められるのが一般的となるが、標準的家賃（市場家賃）の算定が困難との批判がある。特に、民間賃貸住宅が少ない地域では、参考となる賃貸住宅が市場家賃を決めるだけの数に至らず、その適正性が疑問と主張されている。地方においては参照すべき賃貸住宅もないことも想定され、その場合の市場家賃の算定方法については難しい。

(2) 供給側への直接的影響

高齢者住宅を普及するには需要を喚起する一方で、その需要をカバーするだけの量と質をもつ供給が必要である。バウチャー制度によって高齢者住宅に住むことに対する需要は増加する。しかし、バウチャー制度は高齢者住宅の建設費用等に補助金を直接給付する仕組みではなく、需要に見合った高齢者住宅の供給が行われないと批判がある。確かに、需要が喚起されたとしても供給が過小となれば、供給量の低迷が要因となって高齢者住宅の普及が進まない可能性がある。

(3) 価格の上昇

バウチャーの給付によって、賃貸住宅市場内の資金流通量が増加する。資金流通量が増加すれば、賃貸市場内の価格（家賃）が上昇する可能性がある。万一、資金流通量の増加分の全てが価格上昇に反映してしまえば、市場全体の需給量は変化せず物価上昇のみが発生するとも考えられる。全てではないにしろ、物価上昇として反映される分だけ給付金が無駄になるとの批判がある。

(4) 給付総額の予測が困難

公的住宅の供給や建設費補助等であれば、建設計画を定めることによって事前に給付額の規模が予測できる。財政の事情に応じて建設計画を調整することによって、全体の給付費を調整することが出来る。一方、バウチャー制度では、給付条件を満たす世帯数を予測することが難しく、更に、給付の対象となった各世帯の所得水準を把握することも極めて困難である。つまり、給付条件を満たす全ての世帯に給付することとした場合、政策全体に必要な費用は予測することが出来ない。日本の財政事情を考えると給付総額が調整可能な公的住宅供給や建設費補助住宅の普及の政策の方が適していると考えられる。

V バウチャー制度の問題点への対応

1 家賃補助額の算出方法

(1) 先行研究

家賃補助制度の補助額の算出については、世帯収入に占める家賃負担率の適正値を任意に定め、この負担率で算出されて金額と実際の家賃との差額を補助額とする場合が多い。必要以上の補助金の給付を回避するために、補助額の上限もしくは家賃の上限を設けている。室田（2010）は、適正な家賃負担率を20%としてこの算出方法を日本に適用し、収入分位別の家賃補助額を示し、家賃の上限を世帯収入の40%とした〔室田（2010）pp227-228〕。

世帯収入を基準として補助額を決めると、収入の高い世帯の方がより高い便益を享受する可能性がある。等しい家賃の賃貸住宅に居住していれば収入の低い世帯がより多くの補助金の給付を受けることになるが、一般的には収入の高い世帯ほど家賃の高い賃貸住宅に居住している。たとえば、賃料が世帯収入に比例し、月収20万円の世帯が月8万円（月収の40%）の賃貸住宅に居住し、月収10万円の世帯が月4万円の家賃とすると、月収20万円の世帯への補助金が4万円（8万円－20万円×20%）となり、月収10万円では2万円（4万円－10万円×20%）となる。上限家賃を設けたとしても、

自己負担能力が高い世帯が上限家賃に張り付く傾向が高く、一方、収入が低い世帯は、家賃上限を大きく下回る住宅に居住する可能性が高く、給付額の格差を是正する効果は薄い。つまり、世帯収入の一定割合を適正な負担とする算出方法は、給付対象者の内部で逆進性が生じる可能性がある。

(2) 標準的家賃の内部構成

バウチャー給付額の基準を決めるには、あくまでもその地域の標準的な家賃を算出する必要がある。そこで、標準的家賃の算出方法について検討する。

標準的家賃は市場の需給関係で決定するという考え方にたてば、市場価格の形成が困難な地域や他に該当物件がない場合には標準的家賃を算出することは難しい。しかし、求めるのは市場の均衡価格ではなく、給付基準となる家賃の価格であるから、必ずしも市場均衡から導きださなければならない理由はない。例えば多くの商品で、「標準小売価格」が製造原価に基づいて設定されている。つまり、市場での均衡価格が明確でない場合に、特定の指標を用いて価格を算出することは、現実

にも広く行われている。ましてや、給付の基準を定めるだけで良いのであって、市場価格を公定することではないことを考慮すれば、いわゆるプライスメーカーの立場で標準家賃を算出することに問題はない。

D.ディパスケル/W.C.ウィートン (2001) によれば、住宅賃料は、農業地代、建築賃貸料、立地地代、から形成されている。ここで、農業地代は、農地から都市の土地に転用するのに必要な地代。建築賃貸料は、住宅を建築する費用を賄うのに必要な賃料。立地地代は、通勤費用の節約によりもたらされる地代と定義される。D.ディパスケル/W.C.ウィートン (2001) は、雇用の中心からの距離と地代との関係を見た場合、農業地代と建築賃貸料は距離にかかわらず一定で、立地地代は距離が遠くなるにつれて減少する (図4) [ディパスケル/ウィートン (2001),p50]。

住宅賃料のこうした価格構成を参考として標準的家賃を算出する方法を考えると、建物評価基準額と土地評価基準額に区分して算出した結果の合計を標準的な家賃とすることになる。ここでいう建物評価基準額は建築賃貸料に該当し、土地評価

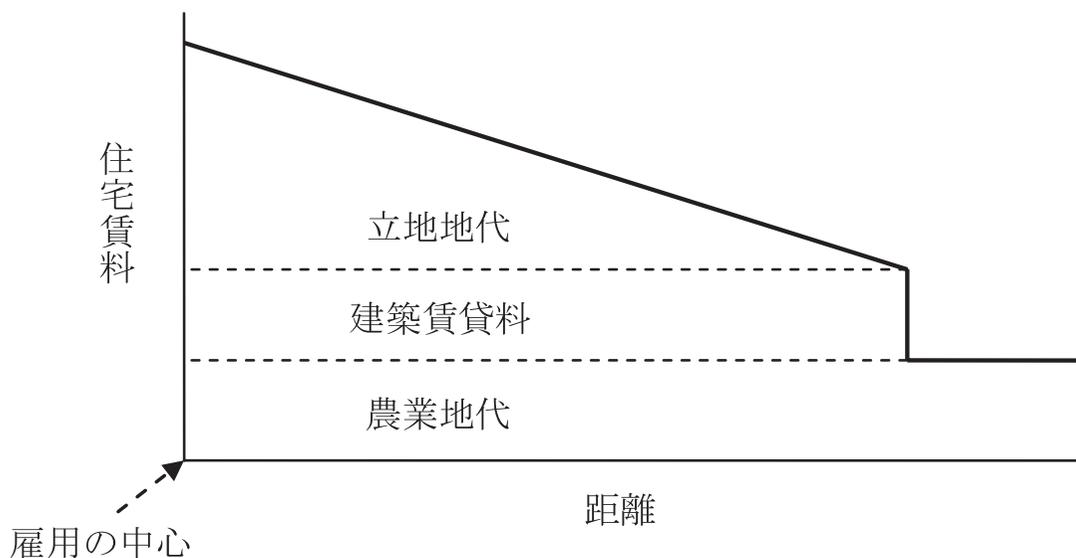


図4 住宅賃料の構成要素

(出所)「都市と不動産の経済学」(D.ディパスケル/W.C.ウィートン 創文社 2001,p50)

基準額は農業地代と立地地代の合計に該当する。

(3) 建物評価基準額

D.ディパステル/W.C.ウィートン(2001)のように、建築賃貸料は距離に対して不変であり、建築費用に地域差がないとの主張は可能と考えられる。日本における公的な建物評価基準を見渡すと、固定資産評価基準では、木造家屋において、東京都(特別区の区域)を基準(1.00)として、それ以外の市町村の家屋評価については「1.00」「0.95」「0.90」の3段階に区分して物価水準による補正をしている。しかし同基準でも、非木造家屋については、全国一律としている〔固定資産評価基準第二章第4節2〕。

また、(財)資産評価システム研究センターが、「家屋に関する調査研究」(2007)において、家屋評価に関する物価水準による補正に関する検討を行っている。同研究では、木造家屋について、「建築統計年報」の「建築費」、建設工業経営研究会の「標準建築費指数」、建設物価調査会の「都市間価格指数」を用いて1㎡単価について、物価水準による補正率を検証している。検証の結果、「標準建築指数ベース」では、最大が長野県の1.0225、最小が青森県の0.9307で差は0.918、「都市間格差指数」ベースでは、最大が長野県の1.0020、最小が宮崎県の0.9212で差は0.0808、となった〔資産評価システム研究センター(2007) pp12-13〕。非木造家屋についての検証は行われていないが、木造家屋の差異を見る限り、建築費の1㎡単価については、地域差を無視できると考えられる。故に、標準的な原材料費・工賃で積算した建築単価を建物評価基準額の算出に用いれば良い。

建物の建築費用は、居住面積にも依存するが、適正な居住面積は世帯の構成員数や年齢構成によって異なる。制度として保障する居住面積は、単身世帯に対して保障する居住面積を基本として定め、これに、世帯人数と年齢構成を考慮した係数を乗じて当該世帯の適用居住面積を決定する。

こうして決定した建築単価と適用居住面積とを乗じて当該世帯に適した高齢者住宅の建築費が算

出する。つまり、給付対象世帯に適用される標準的な高齢者住宅の建築費をC、標準的な高齢者住宅の建築単価を α 、単身世帯の必要居住面積q、世帯人数をn、年齢構成m、としてこれまでの説明を整理すると、建物評価額の基準となる建築費(C)は、

$$C = \alpha \times q \times \beta(n, m) \quad \because \beta(\) \text{は } n \text{ と } m \text{ の増加関数} \dots \text{①}$$

として表すことができる。

一般に、建物価格をP、賃料(地代を除いた建物だけの賃料)をR、利子率r、資産税率 τ 、償却率 δ 、とすると、

$$(1+r_t)Pt = P_{t+1} + Rt - (\tau_t + \delta_t)Pt \quad \text{但し、} t \text{ は時間を表す}$$

が成り立ち、これをPtで解くと、

$$Pt = \frac{1}{1+r_t+\tau_t+\delta_t}(P_{t+1}+Rt)$$

となる。

R_t , r_t , τ_t , δ_t を不変と仮定すれば、

$$Pt = \frac{1}{r+\tau+\delta}Rt$$

$$Rt = (r+\tau+\delta)Pt \dots \text{②}$$

と変換できる。

建築・不動産業者の利益や事務費を無視すると、 $C = Pt$ が成り立つ故に、上記①と②より、

$$Rt = (r+\tau+\delta) \times \alpha \times q \times \beta(n, m)$$

となり、 Rt が、給付対象世帯に適用される標準的な高齢者住宅の建物に掛かる賃料となり、建物評価基準額となる。

(4) 土地評価基準額

立地地代である土地評価基準額は、高齢者住宅所在地の地価額に基づいて算出する。日本における公的な地価評価には、国交省土地鑑定委員会の「時価公示」、都道府県の「都道府県地価調査」、国税庁・国税局の「相続税路線価」、総務省・市町村の「固定資産税路線価」がある。評価対象をみると、地価公示と都道府県地価調査は予め定められた標準地(規準地)が対象となり、相続税路線価は相続した土地が対象となっており、どれも網羅的に地価を評価している調査ではない。固定

資産税路線価は、固定資産税の対象となっている土地を評価する。固定資産税の納付義務が土地の所有権に伴って発生することを考えると、固定資産税路線価は、全国の土地を網羅的に評価していると言える。固定資産税路線価は、地価公示の標準地において地価公示の70%程度の評価をしているため、土地評価基準額の算出については、減額された約30%を戻し入れる。

(5) バウチャー給付額

建物評価基準額と土地評価基準額とを加算して求めた標準的家賃と当該世帯の家賃負担能力に基づいてバウチャーの給付額を決定する。家賃負担能力は世帯所得の増加関数として求められ、家賃負担能力が標準的家賃を下回る範囲の世帯所得者に対して、その差額をバウチャーとして給付する。

例えば、標準的家賃 (Re) が決定した時、世帯所得がY1の場合は、家賃負担能力 γ (Y1) と標準的家賃との差額がバウチャーとして給付されるが、世帯所得がY2の場合は家賃負担能力が標準的家賃を超えているためバウチャー給付の対象外となる (図5)。

(6) 給付対象者の転居への対応

標準的な家賃を建物評価基準額と土地評価基準額とに区分することで、給付対象者が転居する場合に対応させている。標準的家賃は地域によって異なるため、給付対象者が転居すれば標準的家賃が変更となる可能性が高い。但し、提案の制度では土地評価基準額のみが変更となるだけであり、建物評価基準額は世帯構成が変化しない限り変更がない。仮に、移転先の標準的家賃情報を入手することができないと、安心して住居を選択することができず、必要な転居の妨げとなる。提案の制度では、建物評価基準額は現在の給付額と変更がなく、土地評価基準額は概算額を公表することが可能といえる。それ故に、確実に給付される金額が分かる状況で移転先を検討ことができ、転居に関する選択の範囲が容易に拡大すると思われる。

2 供給側への対処

バウチャー制度は、需要政策であり供給サイドに直接の影響を与えるものではない。需要が喚起されても高齢者住宅が十分に供給されなくては高齢者住宅は普及しない。例えば、米国ではパウ

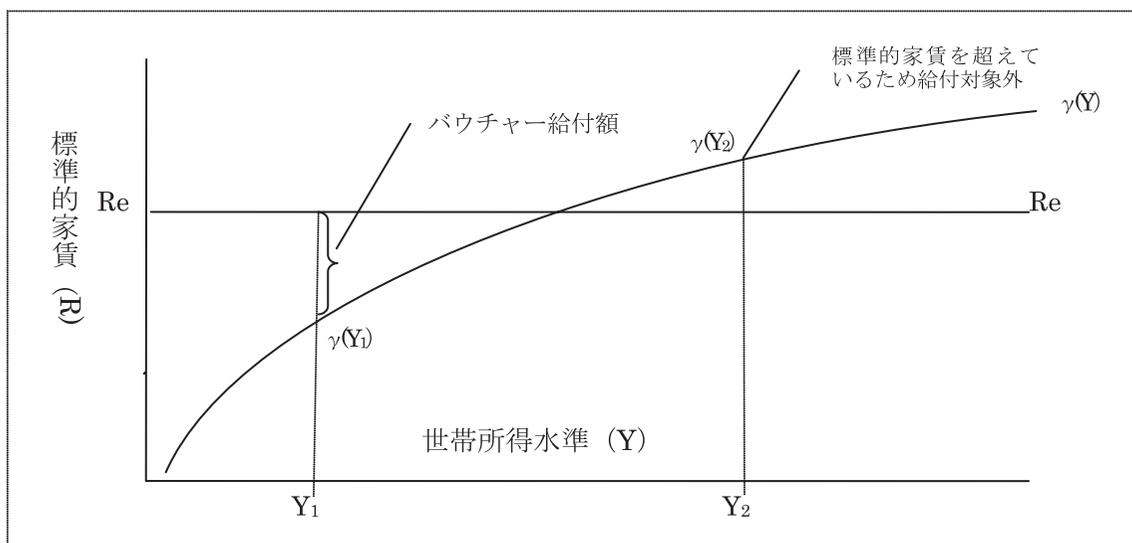


図5 バウチャー給付額の原理

(出所) 丸尾直美「住宅政策と福祉」(『住宅政策と社会保障』(東大出版会1990) ,p12) (一部記号を変更)

チャー制度等の住居費補助政策と並行して、都市住宅開発省（HUD）による高齢者住宅向けの融資制度があり、1990年代には、その融資対象が賃貸住宅にも拡大した。スウェーデンでは、1970年代に『住宅が移動能力や方向感覚等の低下した居住者にもすみこなさえるようにすること』〔外山（1999）,p322〕という規制を設ける一方で、住宅ローンに対する利子補給は賃貸住宅も対象としている。日本においても住宅融資制度の拡大等が考えられるが、財政の現状から考えると積極的に供給政策を行うことはできない。

しかし、バウチャーとして給付された資金は間接的に住宅市場に還元される。つまり、供給側としては、これまで公的部門から直接給付された資金が、市場を介して消費者から還元されることになる。その意味では、バウチャー制度が供給サイドに影響を与えないということはなく、新しい資金の流れに適応した事業モデルが前提となれば、バウチャーの発行で供給も喚起することが期待できる。

例えば、バウチャー制度では、給付対象者が入居した場合、補助金分を供給者は確実に受け取ることができるが、一般の賃貸住宅では、この部分の不払いリスクを排除することはできない。つまり、給付対象者を居住させることによって、一般の賃貸住宅とことなり家賃収入を確実に獲得できる部分が発生する。この特性を活用すれば、バウチャーや家賃補助の対象者への勧誘と並行して土地所有者等に対しては高齢者住宅の建設を打診する事業が考えられる。つまり、住居費補助対象者、土地所有者との調整を行い、入居予定者数、高齢者住宅の規模、地域性をマッチングさせた上で住宅の建設を行う。住宅完成後は、入居者と地域サービスと仲介等を含め、住宅全体のコミュニティーの運営に携わることも出来る。つまり、バウチャーの給付対象者が魅力を感じる高齢者住宅やビジネスを提示することができれば、その供給者は給付金の便益を享受できる。

3 価格上昇

一般的な需要供給曲線を考えるとバウチャー制

度によって需要曲線が右側にシフトする。供給曲線が右上がりを描く場合は、需給量が増加すると同時に価格も上昇する。特に、供給の価格弾力性がゼロの場合は、需要曲線が右側にシフトしても価格が上昇するだけであり、需給量は増えない。住宅建設は一朝一夕で完成するものではないため、短期的な供給の価格弾力性はゼロに近いともわれるので、バウチャーの給付は価格を上昇させるだけであり、高齢者住宅の普及にはつながらないとする意見がある。

貧困層への住宅政策としてバウチャー制度を導入している米国での実証研究では、Scott Susin（1999）が、1974年から1993年の家賃変化と1995年の家賃との関係から、平均的な都市部では、バウチャー給付によって家賃が16%上昇していると推定している〔Susin（1999）,p28〕。また、供給の価格弾力性についても低いとの結論を出している〔Susin（1999）,p9〕。しかし、Michael D. Eriksen/ Amanda, Ross（2013）は、2000年から2002年までのバウチャーの増加は、家賃の上昇にほとんど寄与していないと推定している〔Eriksen/ Ross（2013）,p13〕。また、家賃水準で区分した検証では、適正市場家賃（FMR）より2割以上家賃が高い住宅では家賃が上昇し、FMRの8割未満の家賃の住宅では家賃が低下したと推定している〔Eriksen/ Ross（2013）,p16〕。米国での先行研究を見る限り、必ずしもバウチャー制度によって住宅価格だけが上昇し、高齢者住宅の普及には寄与しないという結論にはならない。

また、提案のバウチャー制度は高齢者住宅であることを条件として給付される。それ故に、普及させることを意図した住宅の価格がそれ以外の住宅の価格と比較して相対的に上昇する。批判者のロジックの通り、高齢者住宅の需給量に影響がなく価格だけが上昇させるだけになったとしても、相対価格の上昇によって供給サイドの選択が高齢者住宅に偏れば、それは高齢者住宅の供給につながる。特に日本の現状は、空き家率が13.5%（2013年）であり、空き家の活用が大きな課題となっている。したがって、家屋全体で見れば供給量は十分にある。高齢者住宅の賃料が上昇してこの市場

への参入メリットが高くなれば、費用対効果が生まれやすい空き家の加齢対応構造等へのリフォームが促され、高齢者住宅が増加することも期待できる。

4 給付総額の予測困難性

公的住宅供給や建設費補助金給付の場合は、事前に定めた予算の範囲内で政策運営をすることが容易であるが、バウチャーや家賃補助政策において該当者の全てに給付を行うとすると必要となる財源規模が判らないという批判がある。確かに、公的住宅供給や建設費補助給付とは異なり、財政支出を一定枠内に確実に納めることはできない。米国では、バウチャー給付の総限度額を設け、給付条件に基づいた給付対象者リストから給付の必要が高い順番で給付を実施し、給付総額をこえた後順位の資格者には給付を行っていない。

しかし、医療保険、介護保険制度と並べて考えれば、バウチャー制度特有の欠点とは言えない。保障する水準と財源の制約の問題は、社会保障制度に内在する課題であり、高齢者住宅の普及を社会保障政策として位置付ければ、保障する水準と財政制約の関係は継続して検討、論議をすることは回避できず、あるいは必要な論点と考えられる。

また、本稿の給付額の決定方法は、給付対象者の大半が標準家賃以上の住宅を選択する傾向となり、財政負担を引き上げる圧力になる可能性が高いと指摘される。この指摘については、家賃の上限ではなく、1世帯当たり給付額に上限を設けることで財政負担の増加に対処することができる。1世帯当たりの給付額の上限は、世帯年齢と家族構成人数等に基づいて決定し、給付額全体の増加を調整することが考えられる。

VI おわりに

欧米では導入されている賃借人に対するバウチャー制度が、日本では導入されることがない。また、地方自治体の一部で導入されている家賃補助政策も、導入の広がりは見られない。この様に、日本での実績がないに等しい状況の中では、導入

した場合の影響を予測することが難しく、バウチャー制度を現実化することは困難だといえる。但し、本稿にあるように、欧米では、短所は指摘されているものの、効果を疑う主張はなく、バウチャー制度の廃止の主張は行われていない。特に米国では、その効率面での優位さが評価され、バウチャー制度を住宅政策の中心として位置づけようとする姿勢が見える。

住宅市場の内の高齢者住宅に限ってバウチャー制度の導入し、日本におけるバウチャー制度の適性の検証と改善を前向きに検討することが必要であると思う。

参考文献

- 大竹文雄 (2005) 「住宅弱者対策」『都市住宅学』50号
 大竹文雄・大田總一 (2002) 「デフレ下の雇用対策」『日本経済研究』No.44
 金本良嗣 (1997) 「住宅に対する補助制度」『住宅の経済学』日本経済新聞社
 五井一雄・丸尾直美 (1984) 『都市と住宅』三嶺書房
 駒井正晶 (2005) 「住宅バウチャー:アメリカの経験に学ぶ」
 外山義 (1999) 「住宅政策と都市計画」『先進国の社会保障⑤スウェーデン』東京大学出版会
 中川雅之 (2006) 「変わる住宅政策」『季刊家計経済研究』第69号
 本間義人 (2004) 『戦後住宅政策の検証』信山社
 丸尾直美 (1990) 「住宅政策と福祉」『住宅政策と社会保障』東京大学出版会
 同上 (1990) 「スウェーデンの住宅政策と高齢者住宅」『住宅政策と社会保障』東京大学出版会
 同上 (2001) 「都市における住宅理論と住宅政策」『環境都市整備論』有斐閣
 室田信一 (2010) 「「住宅セーフティネット」の拡充」『参加と連帯のセーフティネット』ミネルヴァ書房
 八田達夫 (1997) 「住宅市場と公共政策」(『住宅の経済学』日本経済新聞社
 八木寿明 (2006) 「転換期にある住宅政策」『レファレンス』2006.1
 八代尚宏 (1997) 「高齢者住宅の経済分析」『住宅の経済学』日本経済新聞社
 山上俊彦 (2009) 「住宅補助政策の効率性測定に関する考察」『日本福祉大学経済論集』第39号
 米山秀隆 (2007) 「住宅セーフティネットの再構築」『富士通総研経済研究所研究レポート』No.286
 同上 (2011) 『少子高齢化時代の住宅政策』日

- 本経済新聞社出版
 同上 (2012)『空き家急増の真実』日本経済新聞社出版
- D.ディバスケル・W.C.ウィートン (2001)『都市と不動産の経済学』創文社
- 国土交通省 (2011)『住生活基本計画 (全国計画)』
 (財) 資産評価システム研究センター (2007)『家屋に関する調査研究』
 (財) 自治体国際化協会 (2006)「米国の住宅政策」『CLAIR REPORT』No.292
 (財) 日本住宅総合センター (2012)「欧米主要国における家賃補助制度および公共住宅制度等に関する調査研究」『調査研究レポート』No.09305
- 総務省 (2010)『平成20年住宅・土地統計調査』
 同上 (2014)『平成25年住宅・土地統計調査』
- 内閣府政策統括官「バウチャーについて—その概念と諸外国の経験」(2001)
- Alex F. Schwartz (2006) “HOUSING POLICY IN THE UNITED STATE”, Routledge
- Arthur O’Sullivan (2009) “Urban Economics 7th ed”, McGraw-Hill
- Edger O. Olsen (2009) “The Cost-Effectiveness of Alternative Methods of Delivering Housing Subsidies”, the 31th Annual APPAM Research Conference
- Edward L. Glaeser/John M. Quigley (2009) “Housing Markets and The Economy”
- Edward L. Glaeser/Joseph Gyourko (2008) “Rethinking Federal Housing Policy”
- Michael D. Eriksen/ Amanda, Ross (2013) “Hosing Vouchers and the Price of Rental Housing”, the 2013 Community Development Research Conference
- Scott Susin (1999) “Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing”, Institute of Bussiness and Economic Research WORKING PAPER NO.W98-004
- United Sate General Accounting Office (GAO) (2002) “FEDERAL HOUSING ASSISTANCE - Comparing the Characteristics and Costs of Housing Programs”, GAO-02-76
- (あるが・たいら MS&AD基礎研究所主任研究員)