

社会保障と住宅政策との関連に関する理論的・実証的研究

高齢社会に向けてこれからの社会保障は、住宅政策と連携しながら施策を進めていく必要があるであろうという問題意識のもとに、昭和60年度から2ヵ年計画で「社会保障と住宅政策との関連に関する理論的・実証的研究」に取り組んできた。本年は最終年度であるため住宅のナショナル・ミニマムとノーマライゼーションをテーマに全体のとりまとめを行った。研究会の委員を中心に以下のように研究成果の内容を構成する。

本報告は全体の一部をここに掲載する。他に関しては研究所内資料としてまとめる。

「社会保障と住宅政策との関連に関する理論的・実証的研究」

研究報告の全体構成

住宅政策と福祉

丸尾 直美(研究主査・中央大学教授)

住居水準についての考え方と国際比較

早川 和男(委員・神戸大学教授)

アメリカの老人住宅政策

袖井 孝子(委員・お茶の水女子大学助教授)

英国の老人住宅政策 武川 正吾(委員・中央大学講師)

北欧の老人住宅政策

丸尾 直美(研究主査・中央大学教授)

住宅政策評価への再分配的視点——住宅補助金受給——

城戸 喜子(委員・社会保障研究所主任研究員)

住宅金融と住宅——厚生年金積立金を中心に——

木村陽子(委員・同 研究員)

固定資産の分布と在宅サービスの利用

村上 雅子(委員・国際基督教大学教授)

資産としての住宅の活用と社会保障

堀 勝洋(委員・社会保障研究所調査部長)

住宅政策の家計住居費負担に及ぼす効果

都村 敦子(委員・同 研究部長)

大都市高齢者世帯の住宅・住生活

山崎 清(委員・富山大学教授)

在宅福祉と住宅保障

田端 光美(委員・日本女子大学教授)

高齢者・障害者の住宅問題

野村 敏(委員・日本大学助教授)

老人の生活保障と住居

大本 圭野(幹事 社会保障研究所主任研究員)

公衆衛生と住宅

西 三郎(委員・都立大学教授)

住宅政策と福祉

——社会保障との関係を中心に——

丸 尾 直 美

Ⅰ 住宅と福祉のかかわりあい

衣食住という言葉があるように、住宅は人間の生活の基盤であり、広義の福祉の支柱である。

社会保障と住宅および住宅政策もいろいろな面でかかわりあっている。第1に社会保障給付の一環としての住宅手当(家賃補助)としてである。もっとも日本では生活保護世帯を別とすれば、社会保障としての住宅手当は行われていないが、そ

れが必要かどうかが社会保障としての住宅政策を考える場合に大きな関心事になる。第2に老人ホーム等の介護機能をもつ住宅の供給と運営へ社会保障がどう関係するかが問題となる。ことに近年では従来型の老人ホームだけでなく、一方でナーシング・ホームあるいはいわゆる入所型中間施設等、医療機能をそなえた施設にも生活の場として住居的性格をもたせるべきだとの考えがある（たとえばスウェーデンのローカル・ナーシング・ホームの考え）。他方、基本的には住宅であるケア機能付きの集合住宅（スウェーデンのサービス・ハウジングやイギリスのシェルタード・ハウジング）での介護機能を社会保障としてどこまで行うかが問題になる。これまでのわが国ではこの種のケア付き集合住宅は、ケア付き有料マンションとして民間でつくられるだけであり、入居者が病気になったとき以外は、社会保障の対象外であるが、公営のケア付き集合住宅も生まれようとしており（たとえば横浜市の旭区の神奈川県住宅供給公社の計画等）さしあたり、公的ケア付き住宅での介護と社会保障とのかかわりあい問題になる。第3に、人口高齢化の進行にともない、一般住宅での寝たきり老人等の要介護老人にたいする在宅ケアが社会保障の福祉サービス（厚生省では昭和60年度の『厚生白書』で社会サービスという用語を用いている。英語でいう *personal social services* の概念に近い）として重要になってくると予想されているが、在宅ケアを行うためにも、また家庭におけるケア機能を家庭に過大な負担を課すことなく生かすためにも、要介護老人や障害者の在宅ケアの場としての住宅の在り方が、社会保障政策としても関心事となる。第4にいわゆるノーマライゼーションの理念に基づく、住宅および住環境づくりが社会保障政策と関係する。

このように住宅政策は社会保障ともいろいろな面で関係しているが、本稿ではより広い福祉の観点から、住宅政策の果たす役割を検討する。ことに上記のような点で社会保障との関係の深い点には重点を置いて、検討する。

なお住宅政策といっても、経済社会政策としての住宅政策と、建築工学や都市計画論の観点から

の住宅政策とでは当然、対象も関心も対策も問題点も異なるが、本稿で扱うのは経済社会政策としての住宅政策である。

II 住宅政策への新たな関心

最近、わが国で住宅および住環境政策への新たな関心が生まれつつあるが、その背景には次のような事情がある。第1に、日本国民の1人当たりGNPは1987年には現行為替レート（1ドル＝140～150円）で計算すると1,700ドル以上になり、スイス、アメリカ、北欧、西ドイツ等と並ぶ世界最高の所得水準の国になるが、その割には住宅と住環境の相対的遅れが目立つことである。ことに大都市圏についてはそうである。「兎小屋」と評されても仕方ない面があることは否定できない。

第2に、このことと関連して日本人が経済的物質的にゆたかになるにつれて生活の質とくに環境アメニティに目覚めはじめ、アメニティの観点から質の高い住宅と住環境を求めるようになってきたためである。

第3に内需拡大の柱として住宅投資とこれに関連する社会資本投資の拡大が期待されているからである。

第4にわが国の生活費と物価のうち質の割に欧米に比べて何が高いかをみると、大抵は土地にかかわる財とサービスであり、ことに大都市の住宅コストが異常に高いことがわかる。土地・住宅だけでなく、牛肉等の農産物や、「土地集約性」の高い財やサービスの値段は高い。そこで大都市の土地（とくに農地と空闲地）改革、農業改革、都市再開発をセットにした改革と開発が行われる可能性が強まっており、この点からも大都市の住宅と土地改革が国民的関心になろうとしている。さらに1987年は国連の国際居住年だという事情もある。

以上のほか先に指摘したように社会保障との関係でも関心が高まり、この点からも住宅政策の在り方が問われている。ことに人口高齢化にともなう増加する高齢者の住宅とサービスをどうするかが重要な問題となっている。

北欧では、所得保障、医療・福祉サービス保障、教育保障と並んで住宅と住環境に関してもナショナル・ミニマムの保障という考えがあり、この考えを具体化するための住宅手当制度や公的住宅、ケア付き住宅等の供給と住宅融資への利子補給を積極的に行っている。年金と生活保護の組み合わせによる所得保障、医療、教育という点では制度的には最先進国としての体裁をととのえるにいたった日本でも住宅、住環境、ケア付き住宅等についてもナショナル・ミニマムの保障を政策的に進めるべきかどうか問題になる。

本稿では、住宅政策についての以上のような関心にこたえることを意図しながら論を進めることにしよう。

Ⅲ 住宅政策の目的と政策手段

住宅政策への関心がいかに高くとも、住宅・住環境問題へ政府（中央、地方政府およびその代行公的機関を含む）が介入すべきだということには必ずしもならない。住宅政策という政府介入を行うとすれば、それなりの根拠が必要である。経済学的には、住宅・住環境問題への政府介入の根拠としては、第1に資源配分の最適性という観点からの根拠が挙げられる。すなわち住宅とくに住環境には公共財性、メリット財性、外部効果が大いこと、住宅購入には個人にとっては個人による調達が困難な巨額の資金が必要であること、住宅・土地等についての情報や信頼性に問題があること、等のために、民間の市場メカニズムと個人の力に委ねれば社会的に望ましい水準以下の住宅投資しか行われず資源配分の最適性という観点から好ましくないとの指摘がある。第2に分配公正上の観点からの根拠がある。住宅・住環境についてもナショナル・ミニマムを保障すべきであるとの考えや土地所有と地価上昇によるキャピタル・ゲインにともなう分配上の不公正を抑制すべきだとの論がそれである。第3に景気変動の安定という観点（不況で失業率の高い時期に有効需要喚起政策として住宅投資を促すこと等）からの理由が挙げられる¹⁾。

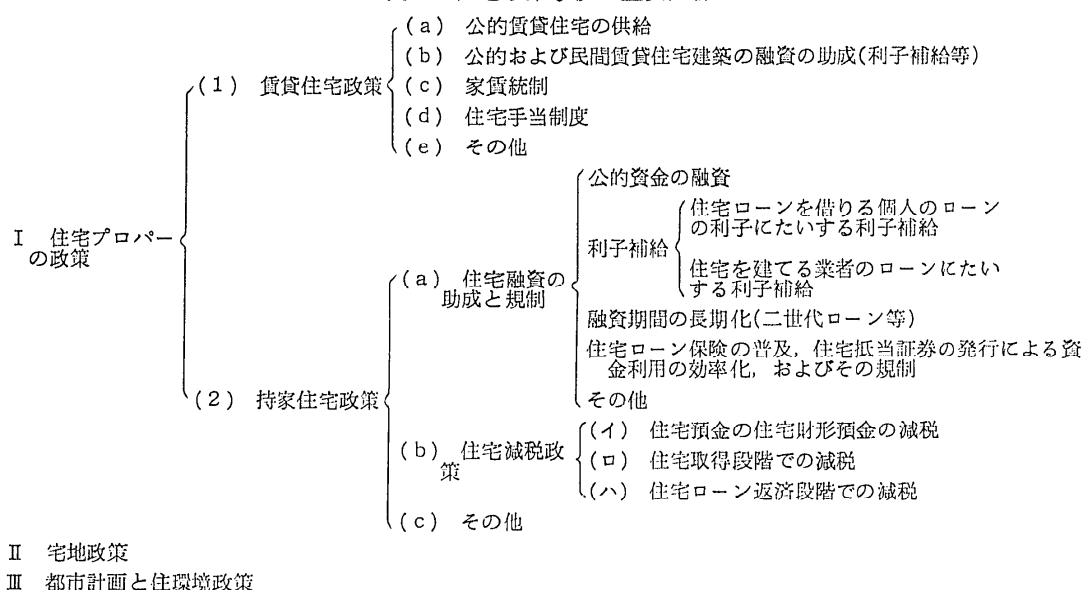
住宅・住環境への公的介入を政策的計画的に行うとすれば、政策目的ないし基準が必要であり、政策手段が必要であるが、経済社会政策としての住宅政策の主な目的と政策手段を示すと、表1と表2のようになる。表1の縦欄は、政策目的の感性的素材ともいふべきものであり、経済要因の所得・資産と非経済要因の生活の質の内容を示している。横欄は、こうした目的をより効率的、公正に、安定的に達成することが好ましいことを示している。この表に示す政策目的ないし基準は、必ずしも住宅政策だけの目的ではなく経済社会政策に共通する政策目的であり、通常、暗黙裡に想定されている政策目的を体系的に明示したものである。もとよりこのような政策目的の選定と体系化は価値評価に基づく仮説的便宜的なものであるが、政策目的を暗黙裡に恣意的に用いるよりは、体系的仮説的に明示するほうがかえって政策分析が客観的になるとの考え²⁾から敢えて明示したものである。どのような政策手段がどのような理由で好ましいか好ましくないかは、このような政策目的あるいは政策基準と関連させなくては判断できないであろう。先に挙げた住宅・住環境問題への政府介入の必要性ということ自体が既にこのような政策目的を想定しているからである。

住宅政策の手段もいろいろな観点から分類できるが、表2では、住宅政策を住宅プロパーの政策とこれに関連する宅地政策と都市計画・住環境政策の3つにまず分け、住宅プロパーの政策を賃貸住宅にたいする政策手段と持家住宅にたいする政策手段とに分けた。本稿ではこのうち住宅プロパーの政策を扱うことにする。

表1 住宅・住環境政策の目的・基準

		効果(率)的 改善と充足	公正な分配	安定的充足
生活の質 (非経済 的福祉)	人間性	生きがい・文化・芸術・学習・人間的ふれあい等		
	アメニ ティ	快適性・自然の保全とふれあい・歴史環境の魅力・個性・プライバシー・利便性・多様性等		
	安 全	安全・健康・衛生等		
経 済 的 福 祉	所 得 資 産	所得と資産の増加・公正分配・安定・保障等		

表 2 住宅政策手段の主要内容



IV 賃貸住宅に関する政策

公的住宅の供給

賃貸住宅に関する政策としては表2のIの(1)に示すような政策手段がある。(a)の公的住宅の供給は、日本でいえば自治体の公営住宅建設や住宅公団による公団住宅の建築がこれに当たる。北欧やイギリス等の福祉国家的国々では、住宅のナショナル・ミニマム政策の一環として公的住宅の供給を重視してきており、たとえばスウェーデンでは1980年代はじめても公的住宅と協同組合住宅が総住宅供給の約40%である。ただ1970年代末から北欧でもイギリスでも公的賃貸住宅供給の比重は低下する傾向にある。ことにイギリスでは1979年以降のサッチャー政権下で公営住宅の民営化が積極的に進められている。近年における民営化への動きは住宅にかぎらず、先進工業国の多くで公的事業、産業等全般にみられる傾向であるが、このことは、①公的部門の肥大と財政赤字問題への対応が要請されていること、②公的部門の非効率性が認識されてきたこと、③公的事業では消費者のニーズの高度化・多様化への対応が弾力的に行われないこと、④住宅政策への公的関与が必要であるとしても必ずしも公的供給である必要はない

こと、⑤住宅とその周辺の住環境は所有者と利用者が同じのとき適切に利用されることが認識されるようになったこと、⑥北欧の場合には供給不足が解消し、量から質の時代になり、住宅ナショナル・ミニマムの一応の目的が達成されてきたこと等の事情のためと推定される³⁾。

しかし、自由市場では供給がニーズのほんの一部しか充足できない高齢者・障害者のためのケア付き集合住宅や自由市場に委ねれば定住人口のドーナツ化を生むおそれの大きい都市の中心部等に関しては住宅の公的供給の役割は今も大きい。住環境整備の面では一層、公的供給の役割は大きい。北欧やイギリスと違い、日本では公的住宅供給の比重が元々低かったこと、ケア付き集合住宅の公的供給は殆どなかったこと、住環境関連の社会資本の公的供給がまだはるかに遅れていること(たとえば公園や下水道整備)等を考えると、欧米で民営化の動きがあるからといって日本についても同様に考える理由は必ずしもない。また、公的な直接供給の方式が効率性や弾力性の点で劣るとしても、公的助成と規制の必要性を否定することにはならない。民間部門の効率性や弾力性の長所を生かし、財政負担も比較的少ない方法で、公的政策の目的とすること(マイナスの外部効果を抑えプラスの外部効果を生かすこと、ナショナル・ミ

ニマムを保障すること、分配上の公正をはかること、経済安定に資すること等）を実現することは必要であり、可能である。

公営住宅の供給にしても、直接、中央地方の公的事業としてでなく、第3セクターの住宅企業をつくり、その企業への融資の利子補給を通じてケア付き賃貸住宅等の建築を助成する方式（表2のIの(1)の(b)）もある。

家賃統制

(c)の家賃統制は住宅不足の戦中戦後は、賃貸住宅政策として低所得賃貸住宅生活者の生活と福祉を守る上で重要な役割を果たしたが、1970年代以降は重要な政策ではなくなってきた。スウェーデンのように住宅供給のナショナル・ミニマム保障政策を重視する国でも家賃統制は1970年代に廃止された。その理由としては、(1)量的住宅供給不足が解消されたこと、(2)北欧では公的住宅供給の比重が高いので、この部門の家賃が市場家賃の値上げを抑制する対抗力の役割を果たすこと、(3)やはり北欧では賃貸生活者が組織されており、家主にたいして交渉力と対抗力をもつことが挙げられる。わが国の場合には上の項目のうち(2)と(3)を欠くので、地価高騰等の理由で資源配分の点からも公正の点からも不当な家賃が生まれる可能性が残されている。

公的住宅手当制度

(d)の公的住宅手当（家賃補助）制度は欧米の多くの国々で社会保障の一環として重要な役割を果たしている。ことに福祉国家的国々では住宅ナショナル・ミニマム政策としても必須の政策とみなされており、たとえばスウェーデンでは1980年代中頃にGDP（国内総生産）の約0.9%相当が公的住宅手当として中央政府の一般会計から支出されている。

福祉国家的国々では住宅手当制度は表3に示すような理由から要請された。

これらの要請の大部分の意味することは自明であろうし、既に説明もしたが、(5)、(6)については若干の説明が必要であろう。ここでフェア・

レントとは市場メカニズムによって決まる一物一価（同一使用価値の住宅は同一の家賃になること）の家賃のことである。家賃そのものには支払い能力で差をつけずに、支払い能力の不足を住宅手当で補うことによってこのような市場原理による家賃が可能になるが、このことによって住宅の階級区分も少なくなる上に競争による効率化と資源配分の効率化が促されるというのである⁴⁾。(6)の持家補助とのバランス上の配慮というのは、持家をもてる人々は、賃貸住宅に住む人々よりも概して所得水準が高いといえるが、住宅ローンや住宅減税で持家取得者だけを補助すると、持家をもてない、より低所得の賃貸住宅生活者とのエクイティ（衡平）上、問題がある。しかし、賃貸住宅者の中の低所得層を公的住宅手当で補助すれば、持家の公的助成を行い易くなるというわけである。

公的住宅手当制度にはこのような要請があり、意義があるといわれるが、公的住宅手当（家賃補助）は、わが国では生活保護世帯以外には導入されていない。日本の雇用者（employees）は職場で住宅手当が支給されているので、これと生活保護世帯の住宅手当の組合せで十分であるとの考えもある。それに今日のような財政支出抑制ムードの下では公的住宅手当導入の実現可能性は乏しい。しかし、公的基礎年金の満額またはそれ以下の年

表3 公的住宅手当の要請と意義

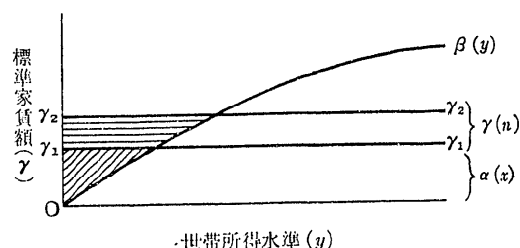
- (1) ナショナル・ミニマム住宅以上に誰もが住めるようにするため（住居・住環境の平等化）
- (2) (1)により、低所得層もスラム的住宅に住む必要がなくなり、スラムをなくすることが可能になるため（住宅・住環境の平等化）
 - { スラムのマイナスの外部効果（美観・安全・衛生上のマイナスの外部効果）をなくする。種々の所得階層の住宅のインテグレーションが可能になる（人間的連帯にとって好ましい）
- (3) 所得の補完としての防貧機能を果たすため
 - { 年金の補完としてさもなくば生活保護に陥る人の住宅費を補助することによって防貧機能を果たす。多子世帯の所得を補完して防貧機能を果たす
- (4) ケア付き住宅や年金生活者アパートの賃貸者の家賃の自己負担を可能にして、その種の住宅を隔離的でない一般住宅にするため（ノーマライゼーションの理念から好ましい）
- (5) 住宅家賃について市場メカニズムを生かし一物一価のフェア・レント（公正家賃）を可能にする（資源配分の効率化にとって好ましい）
- (6) 持家住宅への公的補助（利子補給と減税）とのバランス上必要なため（所得分配の公正のための配慮）

金生活者には生活保護としてでなく、年金の補完して住宅手当を支給する年金補完住宅手当の導入は十分検討に値する。というのは、公的基礎年金には住宅費部分は含まれていないので、今後、人口高齢化につれて一人暮らしと老夫婦だけの年金生活者が増加していくと予想されるが、そのような高齢者が生活保護に陥るのを防ぎ、自立生活を可能にするために年金補完住宅手当制度の導入は有意義である。またやはり今後、増加していくケア付き賃貸集合住宅や中間施設で住居費部分の一部自己負担制を導入すると、住宅手当支給によってその負担が可能になる者が増えるであろう。そのような低所得者の場合には低所得者用の老人ホームやケア付き住宅を公費でつくるか、ケア付き集合住宅の家賃を免除すればそれで済むとの考えもあるが、その差は選別主義的救済的社会保障と普遍的防貧的社会保障の違いにかかわる重要な違いである⁵⁾。スウェーデンでは住宅手当の大部分は年金生活者と多子世帯に支給されており、年金生活者の約半分が住宅手当を受給している。日本の大企業と共済年金制度の対象の雇用者の場合には職場での住宅手当を受給している者が多いが、年金生活者には職場での住宅手当も失われるから、その意味でも年金補完の住宅手当制度は有意義であろう。

住宅手当給付の原則

住宅手当給付の方法は国により様々であるが、基本原理は図1のように説明できるであろう。この図の横軸は世帯所得であり、縦軸は標準家賃の水準を示す。 $0-\beta(y)$ 線は、世帯所得水準に応ずる家賃支払い能力を示す。つまり家賃支払い能力は世帯所得 y の増加関数であると想定される。 $\beta(y)$ という記号はこのことをあらわす。次に $\gamma_1-\gamma_1$ 線は単身世帯の場合の標準家賃あるいはナショナル・ミニマム住宅に見合う家賃を示す。その水準は地域等によって異なるので、地域の住居費等 x の関数としてあらわされる。

こうして $0-\beta(y)$ 線と $\gamma_1-\alpha(x)$ 線が描かれると、これら2つの線に挟まれる三角形の斜線の部分は、当該世帯の家賃支払い能力を超す家賃部



$$\text{住宅手当給付額} = r_1 + r_2 - \beta(y) = \alpha(x) + r(n) - \beta(y)$$

r_1 : 単身世帯の標準家賃, r_2 : 家族(子供)数に応ずる住宅手当割増分, x : 地域の住宅費指数, n : 家族(子供)の数, y : 世帯所得
 α, r, β はいずれも増加関数

図1 住宅手当給付の原理

分を示す。住宅手当はこの部分の家賃を補助することを原則とする。ただし、標準住宅とその家賃の水準は世帯員が多くなれば大きくなる。図上で示せば、 $\gamma_1-\gamma_1$ 線が上方にシフトする形になり、両者の差は $\gamma(n)$ となる。 n は家族数であり、 n が多いほど $\gamma(n)$ は大きくなることを示す。こうして家族が多くなると同じ世帯所得でも住宅手当給付額は図1の横線の四角形の部分が示す額だけ付加されることになる。

このように公的住宅手当給付額の大きさは原理的には、(1)世帯所得水準 y 、(2)家族(子供)の数 n 、(3)地域の住宅費水準 x の3つの変数とそれぞれの係数によって決められることになる。すなわち世帯所得水準が低く、子供の数が多く、住宅費の高い地域に生活している世帯ほど住宅手当を受給することになる。

V 持家助成政策

住宅ローンの助成

次に持家助成に関しても表2のIの(2)に示すように種々の政策手段があるが、わが国でも今ではこの(2)に示す政策手段のすべてが行われている。かつては住宅ローンの返済期間は短く利子補給付きの公的融資枠も小さかったが、返済期間も延長され、親子二世帯ローンも昭和58年から導入されるようになった。公的および準公的資金からの住宅融資の枠も大きくなった。

わが国の公的住宅ローンは昭和25年に発足した

住宅金融公庫を中心に年金福祉事業団、地方公共団体、雇用促進事業団等が利子補給付きの融資を行っている。建築事業者にたいする融資も行われ、昭和47年から民間事業主体も対象とされるようになった。現在ではケア付き有料マンション建築の事業者への融資も行われるようになっている。

民間金融機関の住宅ローンは昭和30年に東京労働金庫がはじめてといわれている。都市銀行による住宅ローンは昭和35年にはじまったが、当初は預金の積立てを条件とし返済期間も3～5年と短かった。住宅ローンの全国銀行貸付残高に占める比率も昭和30年代は1%以下であり、昭和45年でやっと1.5%だった。(ただし労働金庫のように昭和45年当時から今日まで貸付残高の50%以上を住宅融資に向けている金融機関も例外的にある) 欧米諸国の金融機関が1960年代当時から貸付残高の10～40%を住宅融資に向けてきたのと対照的である。その頃から日本は産業優先の資金配分を行ってきており、経済成長と国際競争力で他の先進工業国を圧倒してきたが、住宅と住環境の面ではその経済力の割には相対的遅れがみられる1つの理由はここにもあるといえよう。

しかし、日本でも住宅ローンは次第に重視され、拡大されてきている。昭和40年代後半から50年代の中頃までわが国の民間住宅金融ローンは拡大して昭和55年には、全国銀行貸付残高の9.4%、民間金融機関全体の12.4%にまでなった。その後、一時その比率は低下したが、昭和62～63年には、資金過剰と低金利のため住宅ローンの比重は再び高まっている。後にみるように個人および事業者への住宅ローンの利子補給を拡充することは内需拡大政策としても有効である。

住宅減税

住宅建築助成のための減税は表2にも示すように、(1)住宅資金を積み立てる貯蓄助成のための貯蓄段階での減税、(2)住宅購入期での減税(たとえばそれまで住んでいた住宅を売却する場合、一定額までは不動産譲渡所得を減免する税措置等)、(3)住宅ローンの返済・利払い段階における減税とに分けられる。

住宅減税として規模も大きく、論議の対象となることが多いのはこの(3)の減税である。この段階での減税方式としては、住宅建築を投資とみなしてその減価償却部分、返済金、ローンの利子等について所得を減免する方式が通常とられる。わが国の場合には、住宅ローン額の $\alpha\%$ (民間ローン2%、公的ローン1%)を税額控除するという方式がとられている。すなわち当該者の所得を y 、住宅ローン額を d とすると、税額控除額は αd となる。ただし税額控除の上限は年間40万円であり、期間は借り入れ後、5年間だけである。

スウェーデンでは一方で住宅の帰属収入を計算しこれから住宅ローンの利子コストを所得控除して、後者が前者を上回ればその分が課税対象所得から控除される方式になっている。すなわち原理的には次式により、所得額または欠損としての所得控除額が決められる仕組みになっている。1970年代の後半から1980年代はじめまではインフレ等のため利子率が高くなったが、その割には持家の資産評価額が上がらなかったの下式の $i\alpha$ が rh をかなり上回り、住宅ローンの借り手の欠損が大きく計算される結果になったので、相当の減税が行われた。1984年度には115億クローナ(1986年度には135億クローナ——推定)、GDPの1.46%相当の住宅減税が行われている⁶⁾。

$$\begin{aligned} R &= rH - iA \\ &= rh\bar{H} - i\alpha\bar{H} \\ &= \bar{H}(rh - i\alpha) \end{aligned}$$

$$\left(\begin{array}{l} R : \text{住宅資産の純所得} \\ i : \text{住宅ローンの利子率} \\ A : \text{住宅ローン額} \\ r : \text{住宅資産の帰属家賃} \\ H : \text{住宅資産の評価額} \\ \bar{H} : \text{住宅資産の実際の値} \\ \alpha : A/\bar{H} \\ h : H/\bar{H} \end{array} \right)$$

住宅減税による住宅補助の1つの問題は、重い税金を払う高所得層に有利になることである。分配上のこの難点を緩和させる1つの方法は、イギリスのように減税と住宅ローンの利子補給とを選択制にすることである。

VI 内需拡大の住宅政策

最近のわが国における住宅政策は、内需拡大政策の柱としても注目されていることは既に述べたとおりである。現に住宅投資は不況と経済停滞に悩まされた1986年度の日本で経済成長を下支えする1つの柱となった。同年度の実質経済成長率2.5%を支える上で実質約10%の成長をした民間住宅投資の寄与は大きかった。1987年度も低金利と政府の助成拡大政策に支えられて住宅投資は1986年度に引き続いて増加している。住宅投資の対GNP比は5%程度であるが、住宅投資は伸びるときは大きく伸びるし、それに住宅投資には乗数効果があり、波及効果が大きいので経済成長への寄与は大きい。問題はいかにして住宅投資を促すかである。公営住宅や住宅公団の公的住宅投資を急増させれば、住宅投資は増え、内需拡大に役立つが、経済成長を実質1%（1987年度でいうと3兆4,000億円以上）も増加させるほどの住宅投資を政府の財政支出に依存して行えば、財政赤字を大幅に拡大することになる。財政赤字の縮小も政策目標として重視されている近年のわが国の事情を考えると、公的住宅投資の拡大にはあまり期待できない。そこで財政赤字を拡大せず、内需を大きく拡大させる政策として注目されるのは住宅融資への利子補給の大幅拡大である。利子補給は僅かな財政支出で大きな投資と内需を拡大できるので、直接公共投資の一部を減らして利子補給に用いれば財政赤字を拡大せずに内需を拡大できる。住宅ローンへの利子補給がその何倍の内需拡大に寄与するかは理論的には次式によって示すことができる。

今、住宅を建てるに必要な追加資金を ΔH とあらわし、そのうち ϕ だけの比率が自己資金で調達されると想定し、他が融資され、そのローンの利子率を i 、利子のうち利子補給される割合を β とあらわすと、 ΔH 額の住宅資金を動かすのに必要とされる公的利子補給のための財政支出の増加額（ ΔG ）は次のようになる。

$$\Delta G = \beta i \Delta H (1 - \phi) \quad (1)$$

$$\therefore \Delta H = \frac{1}{\beta i (1 - \phi)} \Delta G \quad (2)$$

この ΔH が住宅投資に向けられたと想定し、そのうち土地購入費等に用いられて実需にならない部分を除き、住宅建築に向けられ実需に用いられる割合を α とあらわし、物価上昇はゼロと想定すると、利子補給のための財政支出の増加 ΔG は（4）式に示すようにその何倍かの実需増加（ ΔD ）をもたらす。なおここで k は投資乗数である。

$$\Delta D = k \alpha \Delta H \quad (3)$$

（3）式の ΔH に（2）式を代入すると、利子補給への財政支出が実需増加との関係を示す次のような一種の乗数式が導かれる。

$$\Delta D = \frac{k \alpha}{\beta i (1 - \phi)} \Delta G \quad (4)$$

仮に政府が財政支出増加の ΔG を直接に公的住宅投資に用いれば、その $k \alpha$ 倍だけの実需しか生まないが、 ΔG を寛大な利子補給に回し、 ΔH の資金が動く想定すれば、 ΔG は $k \alpha$ 倍でなく $k \alpha / \beta i (1 - \phi)$ 倍だけの実需をもたらすという計算になるが、 $k \alpha / \beta i (1 - \phi)$ は $k \alpha$ よりもはるかに大きく、おそらくその10倍以上であるから、利子補給が十分魅力的で、 ΔG の財政支出で ΔH の住宅投資が行われる場合の財政支出 ΔG の「乗数」は公的直接投資とは比べものにならないほど大きい。それゆえ一般会計からの直接公的投資を少し減らし、これを住宅融資の利子補給に用いて、間接的に住宅投資を拡大できれば、財政赤字拡大ともなわずに内需拡大が可能になる。

現在の日本は財政収支はたしかに赤字であるが、社会保障会計の収支を含めれば、一般政府の収支はほとんど均衡している。それに個人貯蓄率（全世帯の可処分所得にたいする個人貯蓄率）は約16%と1950、60年代の高度成長期並みに高い。公的年金を中心とする社会保障積立金による貯蓄と企業年金による貯蓄（積立金の純増）がここ数年、年々9兆～10兆円あり、当分はそうである。それゆえ国際經常収支と財政収支をともに均衡させようとすれば、大変な貯蓄過剰になり、深刻な不況になるおそれがある。このジレンマを避ける道は、上に述べたように住宅の個人ローンおよびケア付

き住宅等の賃貸集合住宅の建築等に大規模な利子補給を行い、年金積立金等の貯蓄を実需に転換させる政策を積極的に推進することである。

VII 高齢者・障害者のケア付き集合住宅

老人住宅というと老人ホームを思い起こす人が多いであろうが、ノーマライゼーションの理念では高齢者も障害者も可能なかぎり施設に入所しなくて住めるようにすることが目的とされている。すなわち「究極目標は必要とされるあらゆるケアとサービス付きで自分自身の家で人生の最後まで生活することである⁷⁾」といわれる。このような理念に基づく福祉政策を行うと、福祉サービスと住宅政策の関係は深くなる。このような理念に基づいて福祉サービスを行おうとしているスウェーデンを中心とする北欧の場合について、社会保障の一環としての福祉サービスが住宅および住宅政策とどうかかわりあっているかをみてみよう。

北欧の経験と動向

スウェーデンでは、何らかの介護が必要となっても、できるかぎり自分の家で介護を受けることができるようにするために、非常に多数の公的ホームヘルパー（人口838万人のスウェーデン全国で7万人近く）と多数のナース（看護婦）が配置されている。また在宅ケアの拠点となり、在宅ケアを支援するデイセンター付きのいわゆる在宅支援型の中間施設が住宅地に配置されている。自宅での生活が困難になったり不安になった高齢者や障害者の場合にも、老人ホームへの入所はできるかぎり避け、サービス・ハウジング (Servicehus) あるいはサービス・ブロックと呼ばれるケア付き集合住宅に住むことを本人も望み、政府もできるかぎりそれを可能にさせる方針である。このような方針に基づき、スウェーデンでは旧来の収容施設の老人ホームは増設せず、できるかぎり在宅で生活できるような在宅ケア支援施設と支援ケアシステムを整備しつつある。若干の介助が必要な場合にはサービス・ハウジングというケア付きの集合住宅に住み、重介護 (intensive care) が必要な場

合にはナーシング・ホームといういわゆる中間的施設に入るが、そのナーシング・ホームも次第に住宅地域内に建て、部屋もトイレ、シャワー付きの個室にするなど住居性格を強める方向に向かいつつある。つまり施設というよりもナーシング機能付きの集合住宅の感じを出そうとしている。サービス・ハウジングのほうは勿論、住宅であり、入居者は普通の家賃を払う（ただし入居している年金生活者の大部分は公的住宅手当を受給して、これで家賃を支払う）。このサービス・ハウジングの大部分は自治体か自治体所有の会社によってつくられており、他の集合住宅の場合と同様に初年度の利子率が2.5~3%になる利子補給付きの住宅融資を受けてつくられる。公的住宅融資の対象となる以上、住宅としての必要な基準をみたしており、とくに高齢者や障害者が利用し易いように配慮してつくられている。通常、サービス・ハウジングには、同住宅内および近隣の高齢者・障害者の利用に供し、あわせて在宅ケアの拠点としての機能を果たすデイセンターを併設しており、レストラン、ティーサロンをもち、ストックホルム市では一般人もこれを利用している。一般の集合住宅との主な違いは、共同のレストランやティーサロン等をもつこと、緊急の場合の通報システムをそなえており、各入居者の部屋とセンターとが連絡でき、センターから医療機関やホームヘルパーとすぐ連絡して必要に応じてホームヘルパーやナースが駆けつけるようになっていないこと、管理人がおり、夜もナースが泊まり込んでいること等である。勿論、高齢者・障害者が安全に利用できるように特別の配慮をもってつくられている。

わが国における高齢者住宅とケアシステムの将来

わが国では65歳以上の高齢者数にたいする老人ホーム入居者は1.6%程度であり、公的ケア付き住宅入居者は今のところほとんどいないので、何らかのナーシング機能と介護機能をそなえた住宅の比重を高めることが必要である。一方、高齢人口自体が今後20年で1,200万人台から2,400万人台へと約倍増する。したがって仮に老人ホーム等、介護機能付きの集合住宅の65歳人口の比重も20年

間に2倍にするとすれば、その種の住宅戸数を20年で4倍にすることが必要になる。欧米の平均並みにその種の福祉施設と福祉住宅に住む高齢者の比重を5%くらいにするとすれば、その種の集合住宅の戸数を6倍以上にすることが必要になる。加えてプライバシーを重視し、1人1部屋主義にしていくとすれば、部屋数の増加倍率は上の数字以上になる。

このようにナーシング機能と介護機能をもつ集合住宅へのニーズは急増すると予想されるので、そのニーズにこたえていかななくてはならないが、従来型の老人ホームを増やしてそのニーズを充足していくことはノーマライゼーションの観点からも北欧、イギリス等の経験からみても妥当でない。スウェーデンでは従来型老人ホームの建築は1970年代からしなくなっているし、サービス・ハウジングの建設さえ一時、ストップさせ、在宅ケア支援に最大の力を入れている。

これからの日本ではケア付き・ナーシング機能付き住宅を大量に増加させていかななくてはならないが、それらの大部分は施設というよりも基本的には住宅とし、ノーマルな住宅に住みながら介護や看護を受けられるシステムを発展させることが必要になる。また、ナーシング・ホームの中間施設の場合にも、収容施設でなく、個人のプライバシーとノーマルな生活をできるかぎり維持できる住居的性格を強くもつことが望まれることになる。

このような意味で、福祉サービスと住宅政策との関係は一層深まるものと予想される。

またこのように急増するケア付き・ナーシング機能付き住宅の供給を公的供給だけに依存することは財政的にも困難であり、必ずしも効率的なニーズ充足方式でもない。①公的な中間施設およびケア付き集合住宅と、②民間の中間施設およびケア付き有料集合住宅をともに供給し、さらに③高齢者や障害者の可能性を生かすことができるかぎりノーマルな生活ができるように配慮してつくられる一般住宅と在宅ケアを支援するシステムを充実していくことが必要であろう。いわゆる「福祉ミックス」⁸⁾あるいは「福祉の混合経済」⁹⁾は高齢者のケ

ア付き・ナーシング機能付き住宅についても必然的であろう。しかし、このことは公的福祉サービスの後退を意味するのではない。ナーシング看護および重介護 (intensive care) は医療に準ずる基礎的生存ニーズの充足であることを考え、これを医療に準ずる社会保険の対象にしていくのが妥当であろうが、そうであるとすれば、日本の場合、この点では福祉サービスの拡充が必要になる。また、既に述べたように、その種の高齢者住宅の公的支出による直接の供給は限定的なものになるとしても、公的支出をその種の住宅建設に必要な資金の利子補給を大幅に拡大することと¹⁰⁾、年金補完の住宅手当を導入することによってその種の需要と供給を促す政策を政府は拡大することが必要であろう。このように公的支出は、基礎的緊要なニーズの充足と、「乗数」効果の大きい「効率」的な支出に重点化することによって、財政赤字を拡大させることなく、急増していく福祉ニーズにこたえていくことが可能になるであろう。

注

- 1) 五井一雄・丸尾直美編著『都市と住宅』三嶺書房、1984年刊参照。
- 2) このような政策論の方法論的根拠については、グンナー・ミュルダール、丸尾直美訳『社会科学と価値判断』竹内書房新社、1978年刊、および丸尾直美『福祉の経済政策』日本経済新聞社、1979年刊の第1、第2章参照。
- 3) 住宅民営化の賛否についての最近の要約的論としては Christine M.E. Whitehead, "Privatisation and Housing", edited by Julian Le Grand and Ray Robinson, *Privatisation and the Welfare State*, George Allen & Unwin, 1984所載参照。
- 4) しかし、住宅手当制度支持でフェア・レントには反対の立場もある。Anthony Crosland, *Towards a Labour Housing Policy*, Fabian Tract 410, 1971, pp. 11-12参照。
- 5) スウェーデンでは、公的に特別に補助された低家賃の住宅に低所得層を入居させる方式は、住居の面での差別感を生むと考え、その種の低所得層向け住宅や住宅区をつくらない。「スウェーデンの賃貸資産部門の重要な面は、低家賃での賃貸のための補助住宅を建てる政策がないことである。こうすることによって低所得のために住む場所の選択が排除されるという恥辱^{スチグマ}をなくしている」(International Federation for Housing and Planning, *Special Issue—Sweden*, IFHP, 1979, p. 27)。住宅手当はスラムや低所得階層の住宅区を生じさせないためにも

有益である。

- 6) Ministry of Finance, *The Swedish Budget 1986/87*, Stockholm 他による。
- 7) Carl Rådemyr, *Long-term Care of the Elderly*, Socialstyresen, Stockholm, 1985.
- 8) Richard Rose & Rei Shiratori, *The Welfare State: East and West*, Oxford University Press, 1986 参照。
- 9) Adrian Webb & Gerald Wistow, *Social Work, Social Care and Social Planning: Social Services Since Seebohm*, Longman, 1987 参照。
- 10) 住宅利子補給は、一般会計からの利子補給を累増させ、長期的には財政負担を大きくするといわれるが、ローン返済の初期にのみ傾斜的に利子補給すればそのおそれは少い。

(まるお・なおみ 中央大学教授)