

# 高齢世帯に対する家賃補助の福祉効果

田 端 光 美

1. はじめに—なぜ、家賃補助を問題にするか
2. 大都市高齢者の住宅問題
3. 諸外国における住宅手当・家賃補助の考え方—イギリスを中心に—
4. 高齢世帯に対する家賃補助の効果と課題  
—江戸川区を例として—

## 1. はじめに—なぜ、家賃補助を問題にするか。

家賃補助制度は住宅問題に対応する施策として、わが国でもようやく関心が高まってきているが、本稿の目的は住宅政策としての意味ではなく、高齢者の在宅福祉への効果という視点から検討することにある。

地域福祉、あるいは在宅福祉が重視されるようになって以来、その基本的な課題として指摘されてきたことの一つは、住宅問題であった。実際、イギリスにおいてサッチャー政権下の厳しい福祉予算の削減動向の中でも、年金生活者とその生活秩序を維持し得た背景に、公共住宅政策とともに家賃補助の効果が大きいことを具体的に学び、在宅福祉の条件である住宅の確保とともに、家賃補助の制度化について、これまでもその必要性を強調してきた。しかし、わが国の高齢者住宅に関する政策的研究は、従来、三世帯同居を推進する政策を重視する傾向にあったので、容易に関心を高めるには到らなかったといえる。一方、大都市の悪化する住宅事情は、次第に高齢者や障害者世帯の居住を脅かすようになり、地方自治体として

は差し迫った状況からアパート借り上げ、その他の緊急的な対応を余儀なくされてきたが、80年代後半になって国もようやく、高齢化対応の一貫として高齢者住宅へのとり組みを始めたという状況にある。

しかし、周知のように都市の異常な土地高騰、とりわけ東京では国際都市化を意図する業務集団の影響で、公営住宅の建設予定を消化することさえも次第に困難となり、さらに新規に東京都の補助事業となった高齢者住宅（シルバー・ピア）の建設も、都内各区では土地取得の困難から設置が遅れがちというのが実情である。

したがって、それらの限られた募集戸数に対する応募倍率はきわめて高く、たとえば1990年8月に、高地価の先端とされる港区が都から7億円で取得した土地に、2億5千万円で建設した区立「ピア白金」10戸の入居者募集では、入居資格のある区内高齢者350人のうち、41%にあたる142人が応募し、関係者があらためて高齢者の住宅問題の深刻さを認識したといわれている。（各戸はバス・トイレ付き1K、25.2㎡で、家賃は月額5万1千円、それでも民間借家家賃より相当に低額であり、もちろん敷金、権利金、契約更新時の礼金がない）。このような切迫した高齢者の住宅需要に対して、家賃補助制度は自治体が土地を取得して公営住宅を建設する場合より財政的に可能で、行政サイドからすれば民間活用の推進にもなり、かつ、住民の要望の増大に対応するものとして、あらためて政策的に注目されるようになったといえるであろう。それには、すでに中野区が実施し

てきた民間アパート借り上げ事業が、家賃補助に相当する仕組みをとりいれていることも無関係ではなかったといえるが、さらに、東京都住宅政策懇談会におけるかなり集中した論議も、行政に及ぼしたインパクトは少なくなかったと考えられる。同懇談会の結論は後述するさまざまな理由によって、意見は必ずしも一致せず、結果的に木造賃貸住宅地区の整備促進事業に限定した報告にとどまざるをえなかったが、住宅政策全体としてみれば論議が残されているのも事実である。

しかし、区レベルで独自の実施を検討し始めていた江戸川区が、1990年に実施にふみきったところ、その社会的反響は予想以上に大きく、他の自治体や住民にも波及して、行政は福祉サイドからも検討せざるをえなくなってきた。すでに、東京都社会福祉審議会も緊急を要する状況に対応し、在宅福祉の基盤として、1990年9月、「高齢者等の居住の安定のために一家賃負担の軽減について」の意見具申を行なった。これらはいずれも緊急的対応として実施されたといってもよく、いずれ抜本的な検討を必要とする課題を多く含んでいるといえる。それは住宅政策として総合的に体系化することであり、また生活保護受給者との関係が具体的に論議の一つになったことからすれば、社会保障との関係を整合させることも検討課題である。本稿では、さしあたり高齢者の在宅福祉の視点から、すでに実施されている家賃補助の効果を明らかにするとともに、今後の課題の所在を検討する。

## 2. 大都市高齢者の住宅問題

立ち退きを迫られた高齢者が移転先に悩み、「駆け込み相談」したのに対して、中野区が民間アパート借り上げ事業を開始し、大都市高齢者の住宅問題が社会問題として注目されるようになったのは1970年である。1980年代になると、次第に

都心を中心に相談を受けても、収入の限られた高齢者の移転先を確保できないというのが、福祉事務所職員などの深刻な悩みとして報告されるようになった。一方、その間に建設省や東京都住宅局の統計によると、好景気に支えられて住宅戸数は需要を上回ったとされている。確かに、価格や住宅の質を問わなければ戸数は増加し、また、一部では質的に改善が進められたことも事実であるといえよう。

しかし、高齢者の住宅事情は少しも改善されないどころか、さし迫った悩みを持つ人が少なくないことを、1990年度に東京都が実施した社会福祉基礎調査「高齢者の生活実態」は明らかにしている。高齢世帯の中でもひとりぐらし高齢者の民間借家・アパート居住者の割合は30%と依然と高率であり、また、「困っていること」のある人は〈表1〉に示したように、民間アパート居住者では43%ときわめて多く、借家で38%である。公社・公団の賃貸住宅でも33%が悩みをもっているが、居住者の総数が全体で僅か2%なので、民間アパートと民間借家の居住者が、現実にもっとも深刻な問題に直面しているといってもよいであろう。借家の場合には、「老朽化」を悩みとしている人がもっとも多いが、それはまた、再開発や立替えを理由に「立ち退きを迫られる」原因にもなっている。一方、民間アパートについては借家ほど古いものばかりでない反面、何よりも「高家賃」が問題であり、それにもかかわらず「狭い」、しかも「風呂がない」というのが実態である。もちろん、すでに述べたように他の住居も問題がないわけではなく、公社・公団住宅では「高家賃」と「狭い」ことの悩み、また持家居住者も戸建て住宅では「老朽化」、その他では「狭い」の他に、「構造上」の悩みは多くの住宅の共通した問題として指摘されている（同上、東京都調査）。

〈表1〉 住宅で困っていること（2つ以上の複数回答） —世帯類型、住居の種類別—

	総 数	困 つ て い る こ と が あ る	老 朽 化	狭 い	収 納 ス ペ ー ス が 少 な い	向 き で な い	構 造 等 が 高 齢 者	風 呂 が な い	ら れ て い る	立 ち 退 き を 迫 ら れ て い る	環 境 が わ る い	家 賃 が 高 い	広 す ぎ る	そ の 他	困 つ て い る こ と が な い	不 明
総 数	100.0 (8,715)	16.7 [100.0]	30.3	19.8	6.1	21.2	11.5	11.2	12.9	8.7	1.6	7.8			82.2	1.1
ひとりぐらし	100.0 (1,286)	20.9 [100.0]	23.4	10.8	2.2	22.3	19.3	16.0	15.2	14.9	1.9	9.7			76.3	2.8
夫婦のみ	100.0 (2,821)	15.5 [100.0]	30.3	14.0	4.6	20.6	11.7	12.6	14.2	9.6	2.1	6.2			84.0	0.5
二世帯	100.0 (2,199)	18.9 [100.0]	34.1	21.4	7.0	17.8	11.5	10.8	13.7	7.5	1.4	7.5			90.2	0.9
三・四世代	100.0 (2,122)	13.8 [100.0]	28.7	33.8	9.6	26.3	4.8	5.1	8.9	3.1	1.0	9.9			85.5	0.7
持家 (一戸建て)	100.0 (6,314)	12.6 [100.0]	41.8	14.8	5.8	24.9	5.7	5.2	13.4	0.1	2.5	10.6			86.7	0.7
持家 (その他)	100.0 (574)	10.8 [100.0]	14.5	32.3	22.2	25.8	3.2	3.2	16.1	3.2	4.8	6.5			88.5	0.7
公営住宅	100.0 (553)	23.1 [100.0]	7.8	28.1	4.7	26.6	24.2	14.8	14.1	3.1	—	0.8			76.5	0.4
公社・公団 (賃貸)	100.0 (157)	32.5 [100.0]	9.8	45.1	21.6	27.5	2.0	2.0	5.9	25.5	—	2.0			67.5	—
借家 (一戸建て)	100.0 (464)	38.1 [100.0]	31.1	19.2	3.4	8.5	17.5	29.4	9.6	19.2	—	6.2			61.4	0.5
民間アパート	100.0 (489)	42.7 [100.0]	11.0	23.0	1.0	13.9	23.0	19.6	14.8	34.0	—	4.3			55.6	1.7

資料：平成2年度東京都社会福祉基礎調査「高齢者の生活実態」

このように多くの高齢者が住宅に関する悩みをかかえている中で、とりわけ異常な土地投機の対象となった都心区の民営賃貸住宅居住の高齢者は、家賃・地代の高騰、さらに地上げに脅かされ、家賃や更新料の補助を強く希望している。1987年に港、新宿、中野、杉並各区を担当する東京都社会福祉協議会・新宿高齢者無料職業紹介所が、1986年の新規求職者のうち、持家・公営賃貸住宅以外の住宅に住む220名について行った調査結果では、公営住宅入居を第1に、家賃・更新料の補助も45%が希望していることが明らかにされている。

1985年を境に都内の民間借家居住者の消費支出に占める家賃・地代の割合が急速に上昇していることは、東京都「生計分析調査報告」にも明らかであるが、とくに、高齢世帯が実際に支払った住居費については、生活文化局価格流通部が1989年12月に都内全域の55才以上を対象に実施した調査

に示されている。それによると、55才以上の借家世帯が支払った家賃・共益費の平均額は4.61万円、65才以上では4.23万円であったが、75才以上になると3.14万円で、高齢世帯ほど低くなる傾向が示されている。借家の種類による住居費の差も大きく、もっとも低額な3万円台の賃貸住宅、給与住宅が約66%で、7万円台のマンション・アパートは19%にすぎないことから、たとえ転居を必要としても家賃負担の増加は大きな問題になることが推察できる〈表2参照〉。(なお、このマンション・アパートの平均規模は、居住室数2.4室、一人あたり畳数6.4畳に相当する広さの家賃などの額である。)

東京都内における民間借家の異常な家賃上昇は、都心区に限らず、次第にその周辺に拡大し、一方公営住宅の供給が停滞状況にあるために、実際に立ち退きを要求されたり、あるいは虚弱であって

も自立した生活を望む高齢者の居住は、民間借家に求めるほかないのが現状である。しかし、民間の家賃は収入の限られた高齢者の支払い限度をこえるものである。建設省の資料によると、1987年1～12月に首都圏で新規に供給された民間賃貸住宅1985戸の家賃月額、ワンルームが5.6万円、1DK6.2万円、1LDK8.4万円、2DK7.7万円であった。契約には敷金・礼金、さらに更新時にはその費用が必要なことはいうまでもない。また、地域別にみたマンション・アパートの家賃・共益費支払い額は、1988年には〈表3〉のとおりである（東京都生活文化局「民間家賃等に関する調査」）。調査時点では南部や東部にはなお2万円未満のアパートが存在するが、それがどのような水準のものであるかを想像することは容易である。マンションとよばれる集合住宅では、最低でも東部の4.1万円、しかし、同時にその平均が7.1万円であることをみると、4万円台の空室を探すことは、それほど容易なことではないと考えなければならないであろう。

ところで、先に利用した「高齢者の生活実態調査」結果によると、高齢者は通常、できるだけ住み替えはしたくないと考えている。しかし、持家居住者の89%が住み続けることを希望しているのに対し、民間アパートでは51%、戸建て借家では57%にとどまる。その住み替え先の希望は約半数が公営住宅を希望している。住み替えたくない理由をみると、持家居住者の場合は住み慣れた『家』そのものが主な理由であり、借家・借間でも住み替えたくないのは、住み慣れた『地域』が理由である。その結果、住み続けたいが住み続けられない時に、公営住宅に住みたいということになる。すなわち、住み慣れた地域に住み続けたい願望を、家賃が低額であること、不当な立ち退き要求や2年毎の契約更新がないという居住条件の安定の中で、住み替えを求めているのである。

この結果からみればこれらの条件のうち、少なくとも「払える家賃」という経済的側面を保証するならば、必ずしも公営住宅でなければならない理由は半減することになり、そこに家賃補助の意味が浮上してくるということである。さらに、たとえ公営住宅への入居が可能になっても、現状ではその多くは住み慣れた地域からの移転を余儀なくされる状況を考えると、高齢者にとっての家賃補助は、たんに経済上だけにとどまらない効果として考えることができるのであろう。

〈表2〉借家世帯の住居費（平均月額）—年齢、借家の種類別

（単位：世帯・万円）

		件数	家賃	共益費等	合計
全 体		310	4.31	0.30	4.61
年齢 期別	準備期(55～64歳)	182	4.56	0.33	4.89
	高齢期(65歳以上)	128	3.97	0.26	4.23
	前期(65～74歳)	105	4.19	0.27	4.46
	後期(75歳以上)	23	2.94	0.20	3.14
借家 の 種 類 別	一 戸 建	28	6.62	0.17	6.79
	長 屋 建	13	4.10	0.31	4.41
	マンション・アパート	58	7.17	0.36	7.53
	公団等賃貸住宅	179	3.28	0.32	3.60
	給 与 住 宅	19	3.37	0.11	3.48
	間 借 り・下 宿	6	3.00	0.29	3.29
借 家 全 体		310	4.31	0.30	4.61

資料：東京都「高齢者の住まいと費用—高齢者の住まいに関する調査」報告書、平成2年

(注)「公団等賃貸住宅」には都営、公社住宅も含んでいる

〈表3〉借家の種類と1ヶ月当たり家賃（家賃＋共益費）

（千円）

区 分 地 域	マ ン シ ョ ン				ア パ ー ト				
	最低	最高	多料金幅	平均	最低	最高	多料金幅	平均	
区 部	都 心	72	210	89～180	137.1	35	143	35～143	78.2
	山の手	65	380	65～201	126.8	24	110	39～73	55.3
	下 町	44	166	54～111	84.0	31	85	39～67	53.8
	南 部	54	150	68～113	91.9	17	175	28～87	59.5
	西 部	63	232	65～143	103.5	25	160	36～89	63.1
	北 部	59	158	60～110	88.0	31	78	41～66	51.8
東 部	41	93	59～87	71.3	14	78	32～63	47.1	
計	41	380	54～142	98.2	14	175	33～79	56.5	

資料：東京都生活文化局「民間家賃等に関する調査」1989年6月

(注)「マンション」は集合住宅のうちの中高層(3階以上)の鉄骨又は鉄筋コンクリート造のもの。但し、低層でも契約時には不動産会社がマンションと呼称したものを含む  
「アパート」は低層(1～3階建)の木造及び木造モルタル造の集合住宅

### 3. 諸外国における住宅手当・ 家賃補助の考え方 —イギリスを中心に—

家賃補助や住宅手当について外国の状況を理解することは容易なことではない。たとえば、もっとも早く導入したイギリスでは、都市計画を基盤に、住宅改良、住宅財政、さらに社会保障政策など関連政策との関係のもとで展開されてきた政策であり、しかも、それぞれの財政構造や社会保障の仕組みなどの相違を考えると、その政策的な位置づけ、あるいは所得保障効果などを比較することは相当に困難である。東京都住宅政策懇談会においても、アメリカ、イギリス、スウェーデン、ドイツ、フランスなどの現状が参考にされたが、いずれの国の制度も主な対象が年金生活の高齢世帯、多子世帯、その他の低所得世帯などであるため、検討にあたってはとくに福祉サービスとの関係を総合的に把握することが必要とされる。しかし、それは国によってきわめて複雑なシステムであり、限られた検討期間の中では、制度そのものとして参考とするのにとどまざるを得なかったのである。

現在、東京都内の区レベルで実施し、あるいはしようとしている家賃補助に対して、上記の各国の制度が異なることの共通点は、いずれの国も高齢者や障害者、あるいは収入の少ない若年世帯などのように、高齢者だけを特別の対象として援助を目的にした制度ではないということである。すなわち、第1次大戦後に導入を始めたイギリスは、早くから労働者の生活基盤として住宅問題を重視し、公営住宅の供給を始め、労働者層の生活保障という視点から導入したものであり、その他の国も第2次大戦後の家賃上昇に対応して、低所得者世帯一般の家賃負担軽減を目的としたものである。したがって、実際の受給者は結果として年金生活者や多子世帯が多いとしても、基本的には低所得

者の生活安定という社会政策的意味に重点がおかれているのであって、たんに、住宅政策として位置づけられているのではないことに注目する必要がある。したがって、このような政策意図のもとで、もう一つ各国に共通する点は、①世帯所得、②世帯人数、③支払い家賃を基礎にして、現行制度が運用されていることである。

これらの国の中で、イギリスの制度についてはこれまでも紹介されているが、現在のような全国的制度になったのは1970年代であり、住宅財政法(Housing Finance Act, 1972)によって具体化されたものである。それは、公営住宅居住者を対象とする家賃減額(Rent Rebate)と民間借家居住者の家賃手当(Rent Allowance)、および唯一の地方税であるレイト(Rate)支払い者に対するレイト減額を柱として、借家、持家いずれの居住者にも住宅費を援助するシステムが基本である。1983年にはサッチャー政権の持家政策のもとで、持家居住者への給付を改善するという目的から改正が行われた。その結果、運用が効率化されたといわれる反面、地方自治体への申請と、補足給付受給者は保健・社会保障省によるという二重の運営が、さまざまの混乱や問題を生じたことも報告されている。

その後、1986年に社会保障法(Social Security Act, 1986)が改正され、年金、補足給付、世帯所得補足とともに住宅給付についても改革が行われ、一般的に従来の複雑な仕組みを合理化する方向が意図された。この結果、改革後の住宅給付は補足給付について「世帯類型ごとに標準化された扶助基準に基づいて所得の補助をする」所得補助制度(Income Support)が新設されたことにより、1988年4月以降は、従来の補足給付受給者に対する「証明付き給付」と非受給者に対する「標準給付」にかわって、所得補助の基準が算定に用いられることになった。具体的には純収入

が所得補助の基準額以下の場合には家賃の全額と地方税の8割が給付の対象となり、上回る場合には家賃補助は所得補助基準を上回る純収入の65%、レイトは20%を差し引かれた分が給付されることになる。

新制度の主な改正は次の点にある。

- ①基本的には所得補助 (Income Support) 受給者のレベルに連携して運用される (対象となる家賃とレイトは、所得補助の受給、非受給を問わず、申請者すべてが同じ方法で算定される)
- ②家賃補助は支払い額の100%を基準に、レイトは最高80%を基準にする。
- ③従来、6種類であった逡減率を、家賃補助に対する65%とレイト減額に対する20%に単純化する。
- ④受給資格の認定に総収入を用いてきたのを、純収入にする。
- ⑤資本の保有の上限を引き上げる。

改正後の受給者総数は、社会保障省の統計によると1988年5月末には所得補助を受給している世帯と受給していない世帯の合計で、住宅手当が約549万、レイト減額者が約518万世帯であった。受給者は高齢者世帯 (60才以上世帯) に限らず、60才未満の世帯でも身体障害、単親世帯などに対する付加給付、拋出制の失業手当受給者、その他の世帯が受給している。すなわち、それぞれの家族の必要生計費と収入によって、必要な居住水準を維持するための所得が不十分である場合には住宅給付の受給資格をもち、居住の安定が保障されているということである。〈表4参照〉。その中で高齢者 (約80~90%は退職年金有資格者で、他の国家手当受給者などが20~10%という構成である) が占める割合は、所得補助を受給しているケースでは住宅手当、レイト減額とともに46%であるが、所得補助を受給していないケースでは、それぞれ

73%、75%を占め、高齢者の比率が高いのが特徴である。それぞれの受給額については、それだけを示しても必ずしも有効な意味をもつとはいえないが、参考までに〈表5〉に示した。それによると、全体として所得補助を受給しているケースの方が、受給していないケースより過当たり受給額、あるいは減額分が高く、高齢者と60才以下世帯の比較では、所得補助を受給している場合の方がやや差が大きいようである。いずれにしても借家の場合に、所得補助の対象にはならない世帯も、収入に応じて相応の家賃補助を受けられるシステムは、高齢者にとって住み続けることを保障する役割を担うものとして注目される。

〈表4〉住宅給付の受給数—住宅所有別、社会保障資格別

(1,000世帯、%)

	受給総数	60才以上世帯	60才未満世帯				
		計	身体障害 付加給付	単親 給付	拋出制 失業手当	その他	
所得補助を受給しているケース	住宅手当						
	総数	3,120	1,440(46.2)	150	560	90	880
	公営住宅	1,890	840(44.4)	100	410	40	500
	民間住宅	570	220(38.6)	20	80	20	220
	持家	660	370(56.1)	30	70	20	150
	レイト減額						
	総数	3,040	1,400(46.1)	150	550	90	850
	公営住宅	1,860	830(44.6)	90	400	40	490
	民間住宅	520	200(38.5)	20	80	20	200
	持家	660	370(56.0)	30	70	20	150
家賃減額	1,890	840(44.4)	100	410	40	500	
家賃手当	560	220(39.3)	20	80	20	220	
所得補助を受給していないケース	住宅手当						
	総数	2,370	1,720(72.6)	140	90	50	370
	公営住宅	1,290	970(75.2)	100	60	20	150
	民間住宅	430	210(48.8)	20	10	30	170
	持家	640	530(82.8)	30	20	10	50
	レイト減額						
	総数	2,140	1,610(75.2)	130	80	40	270
	公営住宅	1,190	910(76.5)	90	50	20	130
	民間住宅	310	180(58.1)	20	10	20	90
	持家	640	530(82.8)	30	20	10	50
家賃減額	1,240	950(76.6)	90	50	20	130	
家賃手当	410	200(48.8)	20	10	30	150	

資料: DSS, Social Security Statistics, 1989から作成  
(注) 1988年5月

〈表5〉住宅給付の受給額

ポンド/週当り

	所得補助受給		所得補助非受給	
	平均	60才以上世帯	平均	60才以上世帯
住宅手当				
総数	20.11	18.06	12.72	12.47
公営住宅	23.65	22.54	15.61	15.68
民間住宅	25.66	22.42	16.18	17.13
持家	5.38	5.31	4.28	4.31
レイト減額				
総数	5.33	5.13	3.95	4.00
公営住宅	5.59	5.19	4.00	3.92
民間住宅	4.12	4.42	3.10	3.50
持家	5.38	5.30	4.28	4.31
家賃減額	18.16	17.42	12.33	12.32
家賃手当	21.88	18.41	14.47	14.56

資料：〈表4〉と同じ  
(注)1988年5月

#### 4. 高齢者世帯に対する 家賃補助効果と課題 —江戸川区を例として—

わが国では同じ第二次大戦の敗戦国である旧西ドイツと比較しても、住宅政策全般の立ち遅れが指摘されてきた。これまでの住宅に対するもっとも強い市民要求は公営住宅の供給であり、住宅給付については生活保護受給者を対象にするもの、あるいは、高齢者の居住する住宅改善費用の貸付、給付を別として、家賃補助に関してはそれほど関心を示されることは少なかったのが事実である。しかし、1990年1月に江戸川区が高齢者を対象とする家賃補助を実施して以後、都心区では人口減に対する定住対策、あるいは人材確保など、それぞれ独自の意図による家賃補助事業を開始した自治体もある。一方、高齢者を対象として事業を開始したにもかかわらず、利用者がほとんどないケースもある。そこで、予想どおりに利用希望が増加している江戸川区の資料により、現状での利用者

への効果と今後の課題について若干の検討を試みたい。

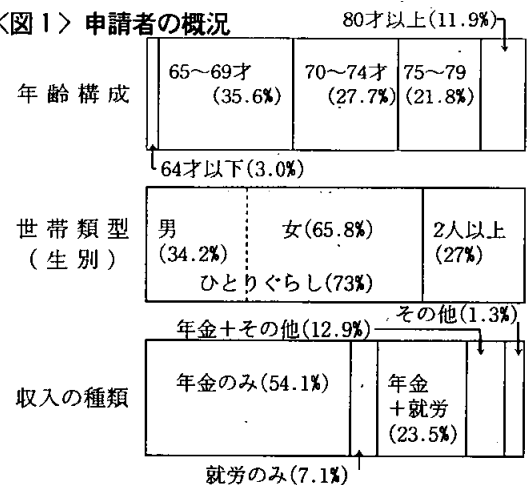
まず、家賃補助を実施する上でもっとも問題になるのは、利用対象と補助対象、そして助成の内容であるが、江戸川区の特徴は公的助成に必ずといってよいほど設定される所得制限がないことである。区の民間賃貸等助成条例、および施行規則によると、その条件は次のように定められている。

- 対象者 転居を要求されている区民で、①65才以上のひとりぐらし世帯、②65才以上の者を含む60才以上の者のみの世帯（ただし生活保護をうけていない世帯）
- 助成の内容 ①転居した住宅の家賃と申請時に居住していた家賃の差額  
②転居一時金（契約時の敷金、礼金、及び仲介手数料）  
③契約更新料

助成の対象については運用上の原則として、助成を申請する側で探した、従来とほぼ同程度の規模の住宅を対象としている。

1990年1月から12月まで12か月間の申請総数152人の年齢、世帯、類型、収入源は、〈図1〉に示すとおりで、65～69才がもっとも多く35.6%、

〈図1〉申請者の概況



80才以上も12%あり、7割がひとりぐらしで、そのうち、66%は女性である。収入は年金だけが54%、年金と就労によるものが24%でほぼ8割を占めるが、その額については、資料の関係上1990年4月から91年1月までの申請者の申請時の収入額は、単身世帯では10～12万円の層がもっとも多く、2人世帯でも生活保護基準の周辺という所得状況が示される〈表6参照〉。

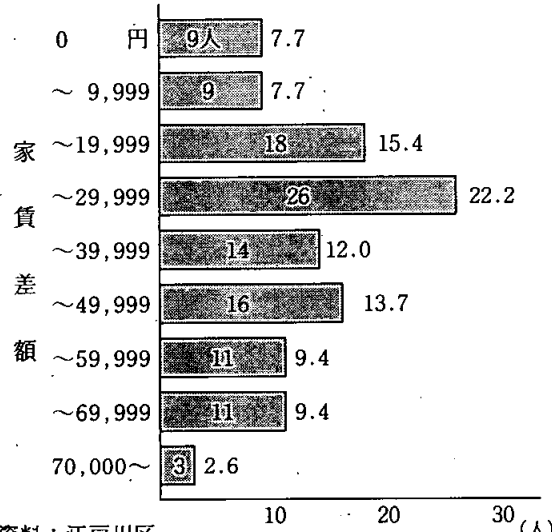
〈表6〉申請者の平均収入月額

収入区分	0	2	4	6	8	10	12	14	16	18	20
	未	未	未	未	未	未	未	未	未	未	以上
	2	4	6	8	10	12	14	16	18	20	以上
ひとり世帯	1	2	1	10	10	17	9	7	2	—	3
2人以上	—	—	—	—	2	1	3	5	4	1	7

〈資料〉江戸川区資料

これに対して助成が決定した117人への助成額は〈図2〉のように、転居時の一時金のみで家賃差額支給のない、0円が9人、家賃としての補助額は2万円から3万円未満がもっとも多く、22%、平均35,038円であるが、その幅はかなりあるといえよう。参考までに転居前と後の家賃の関係をみ

〈図2〉支給月額別人数及び構成比

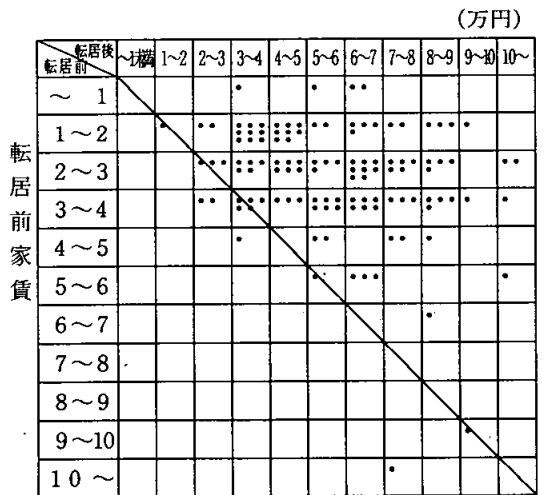


資料：江戸川区

ると、同程度の規模の住宅という条件に抑えられていても、転居後の家賃負担は相当に重くなること〈図3〉に示されている。すなわち、斜線から離れるほど前後の家賃差が大きいことを示すものがあるが、従前の家賃は大半が4万円未満であったのが、転居先の半数は倍額以上を必要としている。それはすでに述べた収入状況からみて、もし家賃補助がなければ相当の生計費への圧迫に耐えるか、その余地もない場合には、否応なしに住み慣れない地域への移転を余儀なくされることを語るものである。

したがって、家賃補助の効果は第1に、立ち退き要求に対する転居先を可能な限りこれまでの生活圏の範囲で確保するために、その経済的保障を得られたことである。第2にその結果として、住み慣れた地域に住み続けられることであり、それが次第に虚弱化する高齢者の生活に大きな意味をもつことはあらためていうまでもない。実際、転居先はほとんどが同じ町丁内であった。第3は、転居によって最低必要な居住条件が改善されたことである。とりわけ設備の専用率については、転

〈図3〉転居前・後の家賃別受給者分布



資料：江戸川区



居前の住宅の浴室専用率はわずか13.8%であったのが61.5%に増加し、トイレも77.6%から97.4%が専有に改善されている。〈表7参照〉

〈表7〉 転居前後の設備専用世帯及び率

	総数	浴室	トイレ	台所
転居前	152	21 (13.8)	118 (77.6)	143 (94.1)
転居後	117	72 (61.5)	114 (97.4)	116 (99.1)

資料：江戸川区

以上のほかに資料では示されない効果として、たとえば都営住宅の供給が低所得層の偏在を固定化すると指摘されたように、高齢者住宅は高齢者だけのコミュニティを形成しやすいことに比べると、家賃補助による住宅確保はソーシャルミックスを図り、ノーマライゼーションの実現という意味でも効果的であるといえる。さらに、行政サイドからすれば公営住宅を新規に供給するよりも、財政負担が少なく需要に対応しようという面も現実と考えられるが、ここではその論議は別にする。

このような効果について十分な評価や検討の結果というよりは、政策的には地域福祉の推進、そしてより現実的には高齢者や障害者の切迫した住要求にこたえるものとして、東京都社会福祉審議会が家賃助成制度の必要を意見具申したことは、すでに述べたとおりである。その結果、東京都が平成3年から高齢者、障害者、単親世帯に家賃補助を実施する方向にあるのは注目すべきであるが、具体案としての「家賃負担軽減事業」では、予想したとおり、所得制限や家賃の上限が設定されようとしていることは一つの焦点になる。生活保護との関係や市場家賃の実態などとの関係で、どこに線を引くかは政策的にも、理論的にも論議の多い課題であるが、経過的には現実的側面をも無視することはできないであろう。江戸川区に比較し

て利用者がほとんどないとされる他区が、必ずしも所得制限等の条件だけの理由ではないとしても、現実に即さない政策的な基準設定が制度を育てない結果になった例は、これまでにもないわけではない。その意味で今後なお検討しなければならない課題は、社会サービスとしての側面からの課題と、住宅供給、住宅経済など住宅政策にかかわる課題とに大別することができよう。

第1は、どのような階層を対象とするかであり、江戸川区は高齢者等、東京都は福祉審議会の意見具申という性格もあり、特定の対象が限定されている。しかし、高齢者だけを対象にして家賃を補助するのは、所得の少ない若年世帯に対し不公平であるという理由から政策検討の場で反対された経験もあり、すでに台東区は新婚世帯、墨田区は中堅ファミリー世帯を対象とす補助制度を発足させている。事実、人口流出に悩む都心区や老朽化した都営住宅群の高齢者偏在などが指摘されているように、人口の世代間バランスがくずれすることは問題である。さらに所得について一定の線を引く場合、家賃補助を受ける世帯と受けられない世帯との間に不公平が生じるという意見に対しては、どのように社会的コンセンサスを得るかという問題がある。イギリスのように基準生活費を算定し、支払い家賃と収入との関係により、一定の基準で補助するとなれば相当の財政負担となり、それに対する合意も必要である。

第2は家賃補助が公営住宅の供給や民間家賃規制、その他の住宅政策と一体的に機能していない場合、老朽化した劣悪な民間住宅が残存する現状で行政が家賃補助をすることは、却ってそれらを温存することになり、良質な住宅供給を遅らせるという問題が指摘される。さらに、今日の異常な高家賃のもとで助成することは、行政が民間家賃の吊り上げを助長し、高家賃を固定化することにもなりかねないことも考えなければならない。そ

れに対して基準家賃を設定して助成する方法もあるが、その場合には基準家賃の設定の仕方だけでなく、老朽、狭隘などの理由で基準以下とされた住宅に居住する世帯は、排除されるという結果を生じることにもなる。したがって、公共住宅の供給など、住宅政策の総合的、体系的整備と連動する制度としての家賃補助の検討が必要である。

以上のような検討課題をみると、江戸川区の実施例はやはり経過的な側面を含むものといわなければならない。すなわち、利用者に所得制限や住み替えによる支給額の制限がないことは、新しい制度を普及し、その結果として制度の効果を確認するためにはきわめて望ましい運用であるが、一方で住宅政策全体の体系的整備、さらに所得保障との整合性が前提にないまま継続するならば、今後の需要増や2年毎の更新による助成額の増加などにどこまで対応するかが、江戸川区のみではなく他の自治体にも共通する基本的な問題になるであろう。しかし、対象の拡大にともなう給付の合理性を求めてあまりにも複雑な制度にすることは、行政量の増大だけでなく市民にとっても不評であることは、すでにイギリスの例にみるところであり、いずれにしても先行事例に示された家賃補助の効果を積極的に実質化する制度を、体系的に検討することが必要である。

〈参考文献および資料〉

1. 内田勝一「戦後イギリスにおける住宅法制の展開を政策」『比較法学』17巻1号、1983
2. 岩間大和子「住宅給付」社会保障研究所編『イギリスの社会保障』1987、東京大学出版会
3. 社会保障研究所編「住宅政策と社会保障」。1990、東京大学出版会
4. Donnison, D. & Ungerson, C.; Housing Policy, 1982. 大和田建太郎訳「あすの住宅政策」1984年、ドメス出版

5. Kincaid, J.C; Poverty and equality in Britain, 1987. 一圓光彌訳「イギリスにおける貧困と平等」, 1987, 光生館
6. Carl, B; Nobody's benefit—A Survey of the Housing benefit Scheme—, 1984, CPAG
7. Social Security Act 1986—Housing benefit Scheme—1988, NCVO
8. Social Security Statistics, DSS
9. Social Trends, HMSO
10. 東京都社会福祉協議会・新宿高齢者無料職業紹介所「働く高齢者の住宅問題」1967
11. 全国市街地開発協会「都心部における住宅供給に関する調査報告」（概要）1988
12. 建設省住宅局「住宅需要実態調査」1989.
13. 東京都住宅政策懇談会「欧米の都市・住宅政策に関する調査」1989
14. 東京都「民営家賃等に関する調査」1989
15. 東京都社会福祉審議会「高齢者等の居住の安定のために」1990
16. 東京都福祉局「高齢者の生活実態—社会福祉基礎調査」1990
17. 東京都生活文化局「高齢者の住まいと費用—高齢者の住まいに関する調査」1990
18. 東京都住宅局および政策審議室資料
19. 江戸川区「すこやか住まい助成事業データ」1991