

重点事項推進WG：横断的制度分野担当SW

第8回会合 議事録

1. 日時：平成18年5月15日（月）11:00～11:30
2. 場所：永田町合同庁舎1階第1会議室
3. 項目：公営住宅家賃の決定について
4. 出席： 規制改革・民間開放推進会議  
鈴木主査、黒川主査、原委員、安念専門委員、大橋専門委員  
国土交通省  
住宅局 住宅総合整備課 公営住宅管理対策官 坂根 工博

黒川主査 お待たせして申し訳ありません。今日のワーキングは、横断的制度分野という分野でして、国の地方に対する過剰な規制の可能性について、個別に自治体と国ということだとなかなかちががかないことを一括して議論するという分野でございます。それで、今日の分野は公営住宅家賃の決定について、公営住宅法によって算出方法が決まっていると。これは自治体で自由に算定する方式でもいいのではないかという要求が地方六団体の方から出されていて、これについて御意見を伺いたいということです。今日のこの会の議事録は公開で、全体で30分を考えていますけれども、最初の10分以内の時間でこちらからこの見解についての御意見を伺って、残された時間を討論に充てたいと思いますので、よろしく願いいたします。

早速、見解をお聞かせいただきたいと思います。

坂根公営住宅管理対策官 国土交通省の住宅局で公営住宅管理対策官をやっております坂根と申します。今日はどうぞよろしく願いいたします。

今日ちょうだいした問題意識といたしまして、今、黒川主査の方からありましたとおり、国の方で公営住宅の家賃の算定方法が決められている、したがって、地方の実情に応じた施策を行うことができない、というものをちょうだいしているところです。

これについて、公営住宅制度の本旨も踏まえてどうしていったらいいかというのは、我々も常々部内でも議論し、また、地方公共団体との間でも議論をしているところでございますので、その議論の一端を今日は御紹介させていただければと思います。

お渡しいたしました紙をごらんいただければと思います。3番のところでございますが、国と地方との関係、関与の具体的な内容でございます。

まず、公営住宅の性格ですが、ここにも書いておりますとおり、憲法25条の趣旨にのっとった制度でございます。国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的として制度が成り立っております。住宅に困窮する低額所得者に対して、国と地方公共団体が協力して、低廉な家賃で賃貸する住宅ということでございます。この趣旨は公営住宅法の1条に書いてあるところでございます。

こうした公営住宅の本旨を実現するために、公営住宅の家賃制度については法律で国の関与が定められているという形になっております。具体的には16条1項、それから、4項でございます。

1項については、応能応益家賃制度と申しております。記述のとおり、入居者の収入に応じた部分が応能部分でございます。つまり、能力に応じた家賃設定をする部分。それから、当該公営住宅の立地条件、規模、経過年数その他の事項に応じて決められる部分が応益部分、すなわち公営住宅からの便益を市場性も勘案しながら反映させていく部分があるという形になっております。

なお、4項につきましては特別の事情がある場合においては家賃を減免することができるということで、事業主体が裁量をもって減免することができるということになっておりますが、法律上この裁量にも一定の制約がかかっているところでございます。

家賃の制度は、具体的には3ページをご覧いただければと思います。16条の規定に基づいて、具体的な家賃の算定方法は公営住宅法施行令の2条で決められているところでございます。

その算定式は四角囲いの中でございまして、応能部分である の家賃算定基礎額に 以下の応益部分をかけていくという形になっております。

すなわち、家賃算定に当たっては、低額所得者が負担し得る額を家賃算定基礎額という形で決めまして、それを基本としながら公営住宅の個々の便益を勘案して補正をしていくという形になっているところでございます。

個々の係数等についての御説明をいたします。 以下 までです。

家賃算定基礎額については、今、申し上げた形で、入居者世帯の収入に応じて幾ら負担していただくかということを経済統計に基づいて国の方で一律に出しているというものでございます。

以下の応益係数のうち、市町村立地係数、規模係数、経過年数係数につきましては、私どもが把握しております住宅、土地等に関する諸統計に基づいて、客観的に算定できるものでございますので、国の方で統計処理をして一律に出しているところでございます。

の利便性係数につきましては、これは国のいろんなデータではわからないところがあり、例えば同じ市町村内においても、立地条件の違いにより公営住宅の便益は異なってきますので、そういった細かな状況を各事業主体、公営住宅法上都道府県と市町村、すなわち県営住宅、市町村住宅が相並び立っているわけですが、そうした事業主体が個々の細かなところを見て裁量を持って係数を決めていくという形になっているところでございます。

1ページにお戻りいただければと思います。この制度は平成8年の公営住宅法の改正によって導入されたわけですが、従来の制度はちょっと違っていたわけですが、すなわち、ここに書いてありますとおり、公営住宅法は昭和26年に制定されたわけですが

が、制定以来、平成8年改正までの家賃制度は、法定限度額家賃制度と申しまして、公営住宅の建設等にかかった原価に損害保険料とか、修繕費などを加えたものを限度額にして、公営住宅の家賃は低廉なものであるということが法律で求められていますので、補助金相当額を抜き、それを法定限度額にしながら、事業主体が裁量でもって家賃を決めていくという形になっていたわけです。

すなわち、法令上はアッパーを決めている。その範囲内で事業主体が家賃を決めていくという形になっておりました。

ところが、社会経済状況の変化の中で、 から に書かれているような問題が生じてきたわけでございます。

1つは、地価が高止まりしていく中で、法定限度額がべらぼうに高い額になってしまったということにより、法律上許容される限度額を超えてしまっているという問題点がございました。

一方で、そういった限度額の中で、地方公共団体がどういうふうにか家賃を定めていたかということ、実態はなかなか家賃を上げることができず、実際には、これはある一時点のデータなのですが、法定限度額の49%という非常に低い家賃を定めていたという状況でございます。

また、 に書いておりますとおり、公営住宅の建替えが行われた場合、新しい住宅なので、家賃というのは上がるべきものなのですが、実際には各事業主体において、なかなか引上げをすることは難しいという状況にございました。そういった状況にあって、平成2年の行政監察の中でも「家賃設定が低過ぎる、きちんと国土交通省は指導せよ」というような監察結果もいただいていたところでございます。そういった状況を踏まえて、平成8年の改正を行ったところでございます。中身については、今、御紹介申し上げたところですので、省略いたします。

2ページをご覧くださいいただければと思います。「当該関与を無くした場合の影響」という問いをちょうだいしているところでございます。

この家賃制度に関する国の関与を無くした場合、すなわち法16条の関与を無くした場合と理解しておりますが、我が国のあらゆる地域で「住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で住宅を賃貸する」という公営住宅法の目的を制度上担保することができないのではないか。すなわち、憲法25条が定める国の責任を果たすことができなくなるのではないかと考えております。

この制度は、住宅という物の供給をもってという形ではございますけれども、所得再分配の観点から実施している色合いが非常に濃い制度でございます。そういう意味でも国の一定の関与というのは、やはり必要なのかと考えております。

もっと平たく言いますと、地方公共団体の裁量にすべて任せてしまいますと、担税力のない低額所得者の追い出しにつながりかねないというような懸念も持っているところでございまして、一定程度の国の関与は必要と考えているところでございます。

そういった中で、今回の問題に関しまして、私どもの見解を6．に述べているところでございます。この家賃制度につきましては、現行の応能応益制度、これは低廉な家賃確保の根幹でございますので、それを維持しながら応益部分については事業主体の裁量の在り方について、これからまた必要な検討をしていきたいと考えているところでございます。

次のポツで実情も含めて申し上げているところですが、各事業主体は、建替え等の際に、家賃の上げができなくなったり、あるいは入居者を含めた各方面からの家賃引下げの圧力が高まることを懸念して、私どもも常々各事業主体と意見交換をしておりますけれども、実際には裁量の拡大に慎重な意見を有していることが一般的でございます。

これは、地方公共団体の中でいろんな部局があるかと思えますけれども、私どもが常々話しているのは、公営住宅の担当部局でございまして、そういったところからは、今申し上げたような意見をちょうだいしているのが実情でございます。

したがって、この検討に当たりましては、各事業主体の意見等を十分踏まえて事に当たるといことが前提になろうかと思えます。

そういったことから、是非、今日の議論の場でも、今、黒川主査の方から地方六団体からの御意見だと伺いましたが、その六団体の意見というのは、公共団体の個々のどういったところから出てきているのかということもできればお教えいただければありがたいと思えます。

また、現行制度はこういった成り立ちになっておりますので、裁量を拡大するといっても、いろんなやり方があるのだろうなと考えておりますが、具体的に現行制度のどこに問題があって、公共団体においては家賃を上げたいのか、あるいはもっと下げたいのかということも含めて議論を詰めていただき、私どもとしてもきちんとした対応ができればということで、今日はやってまいりました。

以上です。

黒川主査 どうもありがとうございました。今の御意見は、裁量の範囲というのをなかなか決定しにくい状態で、だけれども国交省の方で認識していらっしゃる、いわゆる公営住宅の担当の都道府県や市町村の方と議論をすると、裁量制というのは微妙な議論で、あると困るという人もいらっしゃるということです。

全国いろんな自治体があって、六団体で集約されてきている意見というのは、どこか一部で出たらそのまま乗っているのか、それとも全体で議論をして、これが共通の問題だと出てきているのかということについて、我々の方からもヒアリングをしたいと思っております。

それでは、早速質問に入りたいと思えますが、どなたかございますか。

原委員 また、基本的なところで大変恐縮ですけれども、実際に公営住宅の家賃制度の家賃の算定を見ると、利便性係数のところが各自治体によって、ある程度自分たちの裁量を加えることができるというふうに見えるのですが、利便性係数で、数字か何かが出ているので、よくわからないのですけれども、どのぐらいの変動の幅を持たせることが

できるのか、全体を 100 としたとき、どの程度なのか、どれくらい裁量の余地が残っているのかということをお教えいただきたいと思っております。

それから、とても基本的に恥ずかしいのですが、家賃収入がありますね。この家賃収入はどこに入るというか、この公営住宅の大元のところに入るのか、その家賃収入がどういう形で、どこに入っていくのか、ちょっと教えていただけたらというふうに思います。それから、入っている方々なのですが、入っている方々の新陳代謝というとおかしいですけども、入居者の回転率というの、わかれば教えていただきたいと思っております。よろしく申し上げます。

坂根公営住宅管理対策官 まず 1 点目の利便性係数ですけども、家賃の算定式をご覧いただければと思っております。応益係数のうち、仮に、以下の までを 1 としますと、例えば収入が 12 万 3,000 円以下の方の場合は、3 万 7,100 円ちょうどいしようという形になっているのです。

、 で勿論変わってくるのですけれども、これを仮に に影響を与えないとすると、利便性係数で、口は若干ややこしいのですけれども、0.5 ~ 1.3 までかけることができるということで、これをそのままかけますと、3 万 7,100 円かける 0.5 ということで半分まで下げることができる。

それから、上限は 1.3 倍までなので、3 割増しの家賃までちょうどいできるという形になっています。

勿論、例えば東京都心部にある住宅というのは地価も高い、利便性も高いというので、市町村立地係数でまた高くなりますし、地方部だと安くなったりします。また、規模とか経過年数によっても違ってきます。 だけを見ますと、5 割減、3 割増しという形になっております。

それから、2 点目の家賃収入がどこに入るかということですが、公営住宅制度では公営住宅の建設に当たって、国からの補助金が出るようになっております。2 分の 1 補助が出まして、その後の費用をどうやって回収していくか簡単に言いますと、家賃の低廉化に対する補助的なお金が国から出まして、そのまた半分につき家賃収入で回収していくという形になっております。

そういう意味で、家賃収入は、各事業主体、県営住宅なら各県、市町村営住宅なら各市町村に入っていくという形になっております。

それから、3 点目、公営住宅における新陳代謝はどの程度あるかということなのですが、問題といたしましては、これは住宅土地ワーキングでも相当議論になったところですが、公営住宅は居住年数が長期化しているという実態がございます。収入が上がっていけば、公営住宅から出て、民間賃貸住宅で最低居住水準を確保していくという制度設計になっているわけですが、昨今の経済状況、特に高齢者が増えてまいりますと、所得がなかなか上がらないということで、実際には長くなっているところがございます。

平均してどれくらいかというデータはないのですけれども、例えば 5 年ごとに切ってみ

ると、5年未満で出ていらっしゃる方が、一番多いのですけれども、30年以上とか、0年以上居住されている方も実際にはあるところでございます。

したがって、低額所得者で住宅に困窮している限りは公営住宅に居住していただくということを前提としながら、収入が上がって基準を超えた場合には、出ていただくようなインセンティブを強くせよというような御議論も住宅土地ワーキングでございまして、そういった制度を昨年導入させていただいたところでございます。

言ってみれば、公営住宅を、本当に困っている人に、公平・的確に供給できるように、そういった管理の面でもきちんと、できるだけ悪い意味の既得権益を無くしていくような制度に組み替えつつあるところでございます。

黒川主査 平成17年度に公営住宅家賃収入補助というのが一般財源化されたということを契機に、地方団体の方は、だったら地方自治体の裁量の余地をもう少し拡大してくださってもいいのではないですかと。それに伴う裁量の話というのが、今回の場合は基本的な意見として出てきているのですけれども、これについては、どういうふうにお考えですか。

坂根公営住宅管理対策官 私どもでは手元に具体的な意見をちょうだいしていないものですから、何を目的に、具体的にどうしていったらいいかというところがすぐに出てくるわけではないのですけれども、基本的な方向としては、地方公共団体の裁量拡大の在り方については、当然検討していかないといけないと思っておりますので、公共団体の具体的なニーズも伺いながら、今後検討していきたいと思っております。

その意見は、何かペーパーで出されているものですか。あるいはこのワーキングの中で、地方六団体なりからヒアリングをされたときに出されたペーパーなり、御意見でしょうか。

黒川主査 ヒアリングの中で出ている。自治体の首長さんのお話を伺ったときに、この話が出てきました。

坂根公営住宅管理対策官 わかりました。もし差し支えなければ、こういった自治体が何をおっしゃっているかということも含めて、意見をちょうだいしたいと思います。私どもも常々地方公共団体とは意見交換をしておりますので、だれが何を言っているかということできるだけ明らかにしながら議論を進めていきたいと思っております。

黒川主査 実際に、今日の話は、全国知事会が出されている過剰な規制に関する委員会の意見から出てきていることで、それは平成18年度の5月に出てきたものです。それと、私たちがヒアリングしている中でも、この件について、そういう意見を言われた方がいらしたということです。

これは、全体として自治体にいろんな自由度、ある種、全国一律にものの考え方をするのもいいけれども、自治体によっては随分状況が違うので、自由な判断ができるところが広がっていくことが望ましいという流れの中で議論されているということです。

ほかに、どうぞ。

大橋専門委員 事実の確認なのですけれども、国土交通省から地方公共団体に対しては公営住宅の家賃の上限というのは、これぐらいの額だと示しているのですか。

坂根公営住宅管理対策官 この係数設定の中で、事実上出てくるような形になっております。公営住宅の家賃をどの程度低額所得者が負担できるのかについては、従来、私どもも審議会の中でさんざん議論をしてきたところでございます。1つの考え方の目安として、所得の15～16%ぐらいの家賃負担をしていただき、それを制度化していくということを念頭に置きながら検討をしてきたものでございます。

勿論、住宅の利便性の違いによって上下は出てくるわけでございますけれども、そういう家賃の負担可能率といいますか、家賃負担可能額は、大体どれぐらいだろうということのをベースに制度が組まれております。

大橋専門委員 特定の額を上限として示しているのではなくて、今、見せていただいた公営住宅の家賃制度の家賃の決定のいろいろな算定要素というか、そういうものを積み上げていくと、これ以上はできないと、これがそういう結果としてそうなっているということでございますか。

坂根公営住宅管理対策官 そうです。結果としてそうなっているということでございます。

大橋専門委員 それは、おおよそでいえば、どれぐらいの額ですか。金額的にいえば。

坂根公営住宅管理対策官 今、確かめまして申し上げますけれども、例えば家賃算定基礎額がベースになって、以下の係数の積がそういう意味ではマックスになるのですけれども、の上限がここに書いておりますとおり1.6です。それから、公営住宅の床面積、平均的なものが70平米なのですが、例えば80とか85平米、多人数家族用のものはそういう広いものもありますので、そうしたものについては70分の85ぐらいになります。それが大体上限だと考えていいかと思えます。

それから、の経過年数係数、これは新しい住宅を1としまして、年数が経過するごとに低くなっていくので、マックス1。

それから、利便性係数、これは1.3ということで、だけは個々の住宅の規模によりけりですけれども、大体そんな感じかと思えます。

大橋専門委員 それから、調査票の資料の最後の6番を御説明されましたけれども、この御説明の趣旨はどのようなことですか。要するにやらぬということですか。

坂根公営住宅管理対策官 やりたいと思っております。

大橋専門委員 応益部分について。

坂根公営住宅管理対策官 はい。

大橋専門委員 やりたいと。

坂根公営住宅管理対策官 やりたいというか、我々がこの中で議論をしている限りは、基本的な方向として、地方公共団体の裁量拡大は当然あるべきだろうと考えております。ただ、具体的にそれが地方公共団体の担当部局まで含めて、これはいろんな現場を抱え

ておられますので、そういったところまで含めて、本当に望むものかどうか。望むとしたら具体的にどういった内容を望むのかという検証が必要だということで、「前提」ということを書いているわけでございます。

鈴木主査 それと関連して、できるだけ地方に裁量を認めてやれというのが、我々の主張の基本です。そうすると、応益については、考えますと書いてありますけれども、応能についても、例えばある地域における 10 万円の収入と、別の地域における 10 万円の収入というのは、バリューとして同じとは限らないでしょう。だから、そこら辺については、日本国中同じ収入は同じ価値だとして扱う必要はないのではないのか、そういう点も考えるべきではないですか。

坂根公営住宅管理対策官 そういった議論は、確かにございます。どういう言い方をしたらいいか、ちょっと難しいのですけれども、「どこに住みたい」という前提が居住者によって違って来るのだと思いますけれども、制度としては、ある程度どこに住んだとしても、相応の家賃で入れるような形にしようということで、家賃の低廉化の意思が強く働いた制度になっているがゆえに、こういった一律のシステムでもってやらせていただいているところではあります。

鈴木主査 生活費の大変安いところの場合の 10 万と、高いところの 10 万円とは意味が違いますね。そんなものを一律に 10 万は同じ割合にしようとする必要はないことで、そこら辺は地方の判断に任せてよいではないかという問題だと思います。

坂根公営住宅管理対策官 恐らくそういう話もあると思います。今、東京都は 26 万ほどの公営住宅を管理しておられます。現在、それぐらいの居住者の方々が住んでいらっしゃるということになるのですが、東京都と、例えば北海道の地方部との間で、最低居住水準を達成するのに必要な家賃の額は、当然異なってくると思います。

ただ、実際にそれを厳密に適用してしまうと、東京都の都心部分の家賃が上がり過ぎるということで、現に居住している方々を事実上家賃制度でもって追い出すのではないかという議論も当然出てくると考えています。

そういったことから、私ども理念的には応能部分も含めて、きちんと負担は何か、あるいは居住者の受ける便益は何かということを考えながら、地方の裁量も含めて制度をセットしていくべきものと考えておりますけれども、そこは引き続き検討課題かなと考えております。

鈴木主査 しかし、よく考えてみると、応能だと言っておいて、応益のところの係数をつくることによって違う話になってしまうのだから、要するにそんな細々しいルールを余りつくるなというのが基本なのだと思うのですが。

坂根公営住宅管理対策官 そういう応益の部分も割と細かく決めてはありますが、特に利便性係数などについては、細かいところは地方公共団体にお任せするというのも大きなあるべき方向なのかなと考えています。

原委員 今、大体結論が出てしまったような感じなので、恐縮ですが、ちょっと確認を

させていただきたかったのですが、利便性係数で確かに0.5をかければ半分になるということになりますけれども、例えば沖縄であれば生活費は半分ぐらいで済むということになれば、0.5をかければいいということにもなりますけれども、こうやって取られた係数の妥当性というものについて、チェックをしていらっしゃるのか、それともそこは完全に任せていらっしゃるのかどうかということだけ、ちょっと確認させていただきたいと思います。

坂根公営住宅管理対策官 個々の利便性係数の設定については、任せております。

原委員 ほかは。

坂根公営住宅管理対策官 ほかの係数は、勿論地域による微妙な差というのはあるかもしれませんが、こういったものは統計処理上、恐らく地方公共団体が作業するにしても同じような作業を各団体においてやらないといけないので、各団体の事務負担などを考えると、私どもがある程度のもを決め、それで縛るわけではなくて、利便性係数で上下できるようなシステムを組んでおくのが、世の中にとって説明しやすい制度なのかなと思っているわけでございます。

黒川主査 どうもありがとうございました。応能部分については全国一律で、憲法上の議論から出てくるのかもしれませんが、今、議論がありましたように、応能部分についても、生活する環境で収入の意味も異なってくる。東京の場合だと、代官山の旧国鉄宿舎跡地のところを目黒区は区営住宅にするとおっしゃっている。だけれども、ものすごい地価のところ、目黒区にはなかなかないのですけれども、東京都でそういうことをやろうとすると、結果的に東村山とか、特定の地域に集中的に立地することになってしまって、東村山市なんかは、全面積の15%が公営住宅敷地になっているとか、すごい偏りが起こってしまう。それで自治体として困ってしまうということで、全体としてこういう公営住宅のシステムというのは、もう少し地域開発のモチベーションと合うような形にうまくフィットしてほしいという認識がある。そういうことからすると、地域の裁量性というか、それぞれの地域がどういう場所を選んで、どういうふう立地するとか、それから憲法上の理由から代官山にあってはいけないということにはならないと思います。けれども、そういう工夫というか、どういう配慮すべきかというのは、すごく難しい問題。是非今後地域の自主性ということも加えながら、考え方としては、国が技術的助言という形で指導していくのはいいと思うのですけれども、計算の仕方、配慮しなければいけないファクターについては、こういう考え方でいいのかもしれないけれども、できるだけ地域がうまく自分たちの都合で運営できるようなメカニズムにもっていければと思っていますので、今後とも御協力お願いいたします。

坂根公営住宅管理対策官 いろいろ御指導いただきたいと思います。よろしく申し上げます。

鈴木主査 上限規制だけにして、後は自由にするというのが一つの解かもしれないですね。

坂根公営住宅管理対策官 上限下限と、ある程度のバランスの中で、細かいところは公共団体に責任を持って決めてもらうということですかね。

鈴木主査 運賃関係はみんな上限規制だけにして、下限はなしということにしてあるはずなのだけれども、下限を一生懸命定めておられる。

坂根公営住宅管理対策官 公営住宅法は減免の規定がありますので、そういう意味では、勿論法律の求める理屈はつかないといけないのですけれども、下限がない状況です。

実際に、公共団体によっては入居世帯のうち3割とか、3割5分ぐらいの世帯に対して減免規定を適用して、相当安い家賃設定をしているところで、それはそれで一つ問題をはらんでいるのかなと考えております。

黒川主査 社会常識と合致もしていなければいけないけれども、どんどん所得の高い人と格差が開いてきていると、ぎりぎりで生活するというこの意味がどんどん変わってきているのですね。

坂根公営住宅管理対策官 入居者と非入居者間の公平の問題というのは、非常にバランス上難しいところだと思いますけれども、そういったことも含めて検討していきたいと思います。

黒川主査 団体というのが、つまり東京や神奈川のようなところから意見が出てきているのか、それとも地方から意見が出てきているのか、それは我々の方で確認するように努力したいと思います。

坂根公営住宅管理対策官 是非私どももきちんとした意見を踏まえながら検討していきたいと思っていますので、是非よろしく願いいたします。

黒川主査 どうもありがとうございました。

以 上