

住宅復興政策の経済的 効果とその課題 —公営住宅の評価を中心として—

下 村 明 弘*

はじめに

震災から2年以上が経過しているにもかかわらず、生活再建の目処が立たない被災者が非常に多い。これは住宅被害の持つ特徴に対して復興策が対処しきれていないことによる。その特徴とは、市街地において住宅ストックの約四割が全・半壊の被害を受けたという「大規模性」、その被害が市街地の中でも特に既成市街地に集中していたという「地域性」、低所得層に多大な影響を及ぼしたという「階層性」である¹。東灘区、灘区、中央区、兵庫区及び長田区において倒壊率が約50%前後と非常に高い。全壊棟数については、これらの5区だけで神戸市全体の86%に達する。このような状況に対して、神戸市は公営住宅の供給、民間住宅の供給支援を柱とする『住宅復興計画』を出した。この計画により多くの被災者が仮設住宅から公営住宅に移転し、自宅を再建した。しかし、公営住宅にも当選せず、自宅を建設するほどの資力もない被災者は、仮設住宅にとどまるしかなく、なかなか避難生活から抜け出すことができない。この計画の隙間を埋めない限り、仮設住宅での生活を余儀なくされる世帯はいつまでも公営住宅当選を待ち続け、その結果住宅復興は停滞することになる。

本稿では、被害の特徴、特に階層性に十分に対処しきれていない住宅復興計画の問題点を明確にし、なぜその問題が生じたのか、計画をどのように改善する必要があるのかについて考察する。

*神戸大学大学院国際協力研究科学生

1. 平山（1996年）、108頁。

本稿の構成は次の通りである。まず次節では、住宅統計と被害調査結果から住宅被害にはどのような階層性があったのか、その被害によって住宅市場はどう変化したのかを述べる。次に、階層性に対処できないために生じる問題点、公営住宅がもたらす弊害を明らかにする。続いて公営住宅には実際どのような効果が期待されるかを試算し、前節で述べた問題を被災者に対する所得効果として数値で示す。最後に、問題に対する改善策を提示し、神戸市がクリアすべき政策課題について述べる。

I. 震災による住宅被害

(1)被害の特徴

被害の対策を講じる際に対象者の状況を正確に把握しなければならない。そこで、前述の3つの特徴の中でもっとも注意すべき「階層性」を中心に見ていく。被害の階層性は、住宅形態や建築時期などから知ることができる。第1図は住宅形式の区別比率を示している。神戸市東部2区（東灘区、灘区）及び西部2区（兵庫区、長田区）では一戸建てが比較的に少ないのが特徴である。長田区には市内の長屋建て住宅の30%弱が集中しているが、その94%が少なくとも何らかの被害を受けており、全・半壊だけで70%に達する。また、火災に関しては、神戸市全体で見た場合、住宅被害（半壊・半焼以上）全体の6%

にとどまっているが、区別で見ると長田区ではその20%が火災によるものである²。

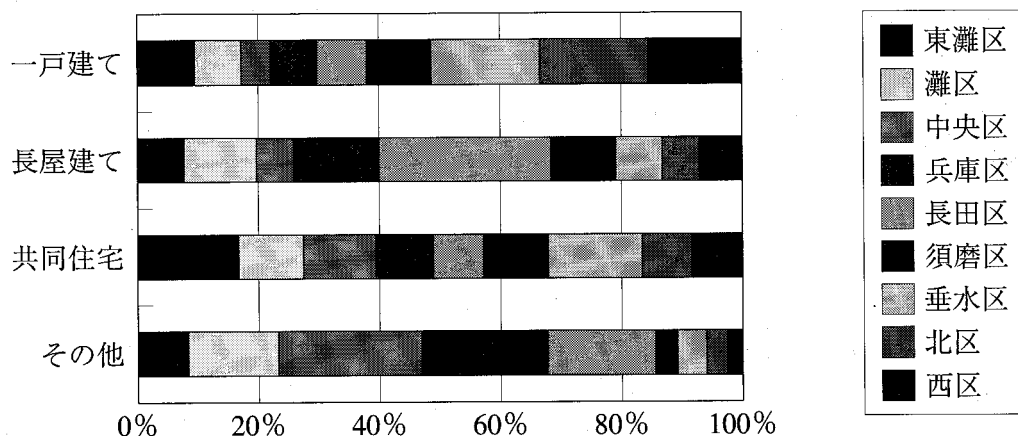
第1図の「共同住宅」の内訳には、新しい鉄骨系プレハブ・アパートだけでなく、老朽木造賃貸住宅（いわゆる木賃アパートや文化住宅など）も含まれている。1993年の住宅統計調査をもとに共同住宅全体に含まれる老朽木造賃貸住宅の割合を推計すると、東灘区16%、灘区23%、兵庫区30%、長田区35%となり、長田区の非木造率の低さがここにも現れている。この非木造率は住宅が建築された時期に大きく影響されている。

第2図は形式別の建築時期を示したものである。これによると、神戸市内では終戦までに建築されたものが全体の30%を占めており、さらに1981年施行の新建築基準以前のものになると60%を超える。長屋建て住宅に関しては、終戦前に建築されたものが全体の25%に達しており、新建築基準の適用以前のものも含めると、80%以上が現在の基準を満たしていなかったことになる³。

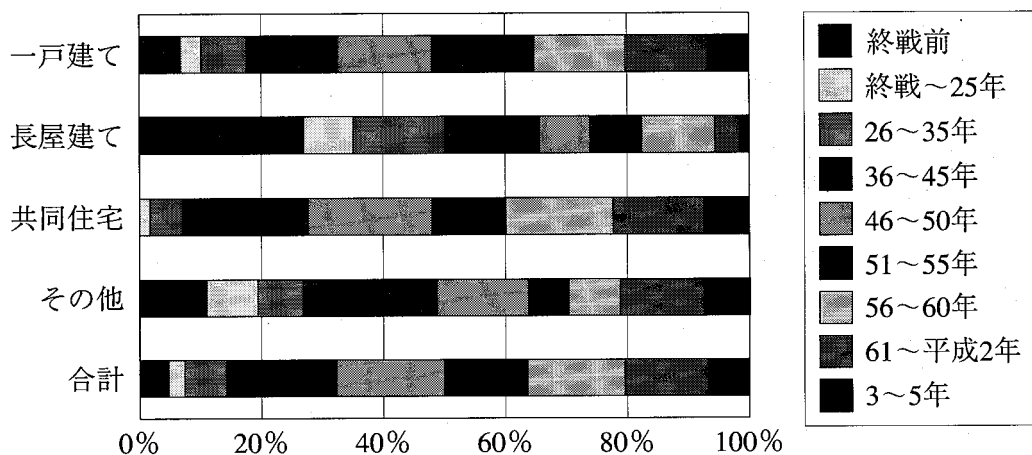
2. 長田区における延焼は、狭小で未接道の宅地が広範に存在していたことにもよる。また、被害の大きかった5区の中で、住宅の非木造比率が最も低かったのが長田区で30%、その他の4区は約50%であった。

3. 震災による犠牲者のうち約73%が家屋倒壊による窒息・圧死であった。1981年施行の新耐震設計基準によって設計された住宅は、震度6～7の大地震において最悪の場合でも人間の生命は助かることが前提とされている。

第1図 各種住宅形態の区別割合



第2図 住宅形態別の建築時期



神戸市では1960年代以降の再開発進行に伴い、東灘区、灘区、長田区、兵庫区の4区の人口は1965年の76万人をピークとして徐々に減少し、それと同時に高齢化が進んでいった。今回の震災で被害が集中したのは、その再開発から取り残された長屋建て、木質住宅、零細一戸建て等であるが、これらは高額の家賃負担に耐えられない低所得者や高齢者を吸収

してきたものである⁴。これらの質は非常に低いものであっても、彼らに「アフォーダブル」な居住の場を提供してきた。この長屋建てや木質住宅の壊滅が意味することは、彼らが新たに住宅を得るには、これまで回避して

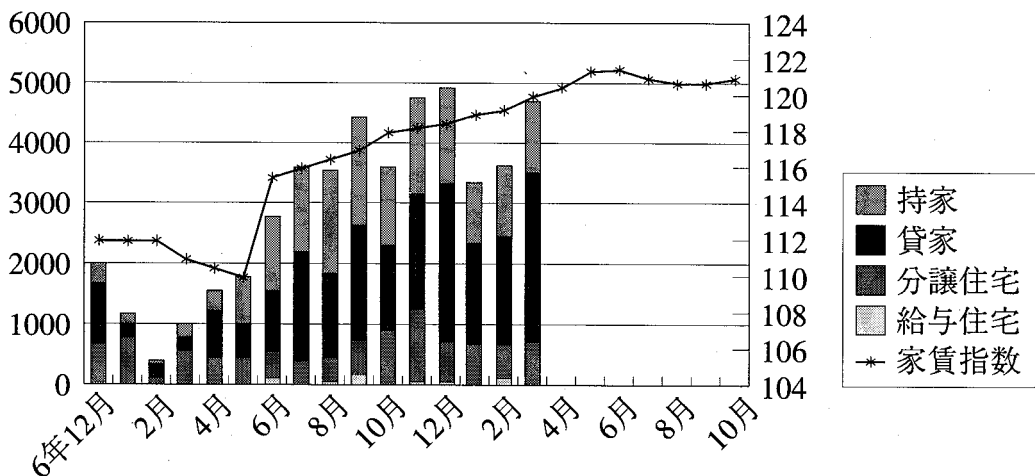
4. 仮設住宅居住世帯の多くが占める年間所得300万円以下という所得水準は、震災以前では神戸市全世帯の29.1%を占めていた。この年間所得300万円以下の世帯における住宅所有の比率は持家30%、公営住宅14%、民間借家50%となっている。

きた住宅市場の中に入っていかなるを得ないということである。つまり、以前のような低家賃での入居は望めず、彼らの住宅復興は非常に困難を要するものとなる。では実際に震災前後の市場の状況はどうだったのかを次項で見ていくことにする。

(2) 市場の変化

第3図は平成6年12月からの着工戸数（棒グラフ）及び家賃指数（折れ線グラフ）をそれぞれ示したものである。この図によると、震災の混乱により平成7年2月には新設住宅着工戸数が大きく落ち込み、それ以降徐々に回復している。

第3図 新設着工戸数と家賃指数の変動



これは、神戸市の復興計画が進行していくに伴う動きであると見られる。また、家賃指数の方を見ると、指数が上昇し始めるのは震災直後よりも、むしろ新設着工戸数が増加し始めるころと一致する。震災により倒壊した住宅よりも家賃の高い新設住宅の供給増加により、家賃指数は急激な上昇を示している。家賃指数に関しては、平成6年を100とすると、平成5年は97.1、平成7年は102.9となり、平成5年からの2年間はほぼ同程度の上昇率である。しかし、平成8年になると108.1に上昇する（第1表）。また、総合費目では

1994年から1995年にかけて大きく低下しているのに対し、家賃指数は逆に上昇している。供給戸数が増加することは住宅復興に必要なことではある。しかし、新築による家賃の上昇は住宅に困窮している世帯にとってマイナスの効果を与えることになる。

次に、第4図は市内在住一世帯当たりの一ヶ月平均消費支出額に占める家賃地代の比率を示している。これによると、1994年の平均家賃地代比率を100とした場合、震災が発生する一ヶ月前の1994年12月は77.1であったのに対して、震災直後の1995年1月には一時的

に205.7まで上昇し、同年3月以降から徐々に低下している。上昇の理由としては、家主が被害補修に要した費用を家賃へ転嫁したこ

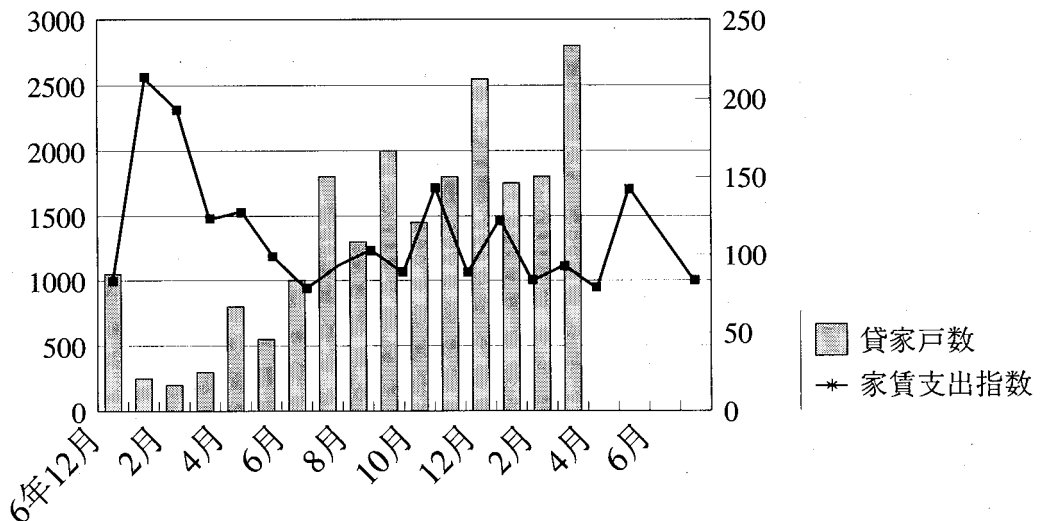
とや借家人の失業等による所得の大幅な減少、避難所での生活を避けるため公営住宅に比べて負担比率の大きい民間賃貸住宅に入居

第1表 物価指数の推移

(1994年 = 100)				
費 目	1993年平均	1994年平均	1995年度平均	1996年度平均
家 賃	97.1	100.0	102.9	108.1
総 合	99.3	100.0	99.6	101.3

(出所) 神戸市震災復興本部総括局企画調整部企画課『データこうべ』各号より作成

第4図 新設貸家着工戸数家賃支出指数の変動



したことが考えられる。一方、低下の理由としては、住宅の供給増加による全体的な家賃低下というよりも、震災直後に比べ若干混乱が緩和され、その結果所得が回復したことによるものと見る方が適切である⁵。市場の混乱が緩和されたにもかかわらず待機所やその他の避難所（旧避難所やテント村など）もしくは仮設住宅にとどまる世帯があるとい

うことは、倒壊することなく無傷または多少の修繕で残った住宅の中には、低所得層や高齢者世帯にとってアフォーダブルなものなかったということを意味する。

以上の結果から、低所得層のアフォーダブ

5. 震災前後の勤労者一世帯当たり1ヶ月の可処分所得は、1994年平均で45万円、1995年1月で39万円、2月で48万円、3月で44万円となっている（神戸市企画調整局企画部総合計画課、『データこうべ』7-1、1995年）。

ル住宅としてその役割を果たしてきた長屋建て等の木造共同住宅に代わるアフォダブル住宅をどのように提供していくかが住宅復興の課題であることがわかる。住宅を再建できるほどの資力を有する世帯や転居に対して自由に対応できる世帯は、自主的な住宅復興を進めていくこともできる。しかし、流動的な対応ができない世帯が多数存在するのが現状であり、一定の居住水準を満たし、しかも家賃が低く抑えられている住宅を民間市場で大量に供給するというシステムは存在しない。では、市場からの供給がない場合、良質な住宅を大量に供給するにはどうするか。現行の住宅政策の下で低所得世帯や高齢者世帯にとってアフォダブルな住宅となり得るものは、公営住宅しかない。公営住宅の供給は居住水準改善と戸数確保をもっとも確実にする方法である。しかし、居住水準を改善するはずの公営住宅が、逆に被災者を避難生活から抜け出せなくする要因として働いている。次節では、公営住宅の供給がどのような弊害を生み出しているのか詳細に見てみることにする。

II. 公営住宅が生み出す弊害

(1) 公平性の歪み

公共部門による公営住宅の直接建設・供給は、市場家賃がアフォダブルではないため住宅に困窮している世帯に、市場よりも低い家賃支出で一定水準の住宅を得られる機会の提供を目的としたものである。所得の高いものだけでなく、どの世帯にも一定水準の住宅

に住むことができるという居住の公平性を達成するための施策の一つであるが、公営住宅はその戸数が制限されるため、何らかの優先順位もしくは供給方法に基づいて配分される。つまり、その配分の手法により、対象となる被災世帯は低家賃で一定水準の住宅に住むことができるのか、仮設住宅での避難生活もしくは家賃負担の高い民間借家での生活が続くのか、その生活内容は大きく左右されることになる。よって住宅復興に関わる施策は慎重かつ被災者の実状に則したものでなければならない。ところが、公営住宅の建設、その配分方法は一見公平性を達成するかのようであるが、実のところは住宅に困窮するすべての世帯が公平に機会にアクセスできるわけではない。「仮設入居者優先枠」及び「抽選方式」による配分方法が公平性に歪みを生み出している。

(2) 仮設入居者優先枠

災害復興住宅（公営住宅の一種で国庫補助の割合が最も高い）と一般の公営住宅が異なる点は、仮設入居者優先枠（以降、優先枠とする）が設定されていることである。この優先枠に仮設居住世帯がその対象となることは言うまでもない。しかし、待機所やテント村で生活する世帯も仮設住宅居住扱いを受けるのに対し、仮設住宅や避難所等での避難生活を避けるため、もしくは仕事や学区といった家庭の事情等により、無理をして民間賃貸住宅に入居している世帯には何の優遇策も講じられない⁶。仮設住宅ではなく民間賃貸住宅

に入居していることが、支援を必要としない理由にはならない。

第2表及び第3表は1996年8月に実施された災害復興住宅入居募集に対する応募状況

である。第2表は優先順位別応募状況を示しているが、最も応募が多かったのは第5順位、つまり優先事項にまったく当てはまらない世帯である。

第2表 優先順位別応募状態

(単位：人)

応募区分	仮設入居者	仮設外	合 計	比 率
第1順位	3,751	1,309	5,060	22.7
第2順位	3,451	1,610	5,061	22.7
第3順位	1,918	1,873	3,791	17.0
第4順位	858	389	1,247	5.6
第5順位	3,400	3,475	6,875	30.8
一 般	—	258	258	1.2
合 計	13,378	8,914	22,292	100.0

(出所) 神戸市住宅局1996年8月23日記者発表資料

(注) 優先順位は以下の通り

- 第1順位 ①70歳以上の者のみの世帯（単身者を含む）
 ②いずれか一方が70歳以上の夫婦のみの世帯
 ③70歳以上の者と18歳未満の児童のみの世帯
 ④70歳以上の者と中度以上の障害者のみの世帯
 ⑤重度障害者のいる世帯
- 第2順位 ①60歳以上の者のみの世帯（単身者を含む）
 ②いずれか一方が60歳以上の夫婦のみの世帯
 ③60歳以上の者と18歳未満の児童のみの世帯
 ④60歳以上の者と中度以上の障害者のみの世帯
 ⑤3歳未満の乳幼児を扶養する母子世帯
 ⑥特定疾患傷病により早急に居住の安定を図る必要があると医療部局により判定された者がいる世帯
- 第3順位 ①高齢者（65歳以上の者）がいる世帯
 ②中度以上の障害者がいる世帯
 ③3歳から18歳未満までの児童を扶養する母子世帯
 ④3歳未満の乳幼児のいる世帯
 ⑤18歳未満の児童を3人以上扶養する世帯
- 第4順位 ①応急仮設住宅で5人以上居住する世帯
 ②病弱な者がいる世帯
- 第5順位 ①上記4つの区分に当てはまらない世帯

次に、第3表は応募者状況別応募状況を示したものである。収入基準適合者は80%以上

となっているが、この収入基準適合者というのは、月収20万円以下の者をさす⁷。仮設外応募者のうち収入基準に適合しているのが

6. 仮設居住者は優先枠で抽選漏れをしても、再度一般枠で抽選される。つまり、優先枠が6割に設定されていたとしても、実質的には6割以上になっている。

7. 震災により住宅が滅失したもの等については、震災発生日から三年間は収入基準が撤廃される。

8,914人中6,648人（75％）であり、これは全応募者の三割にあたる。これらの数値から、仮設外世帯の公営住宅に対する需要もかなり大きいことがわかる。仮設住宅における高齢

者比率の高さや低所得層の多さを考慮に入れることが重要である一方で、注目されることのない住宅困窮世帯に対しても何らかの施策が必要である⁸。

第3表 応募者状況別応募状況

(単位：人)

応募者状況	仮設入居者	仮設入居者	仮設入居者	仮設入居者
収入基準適合者	11,438	6,648	18,086	81.8
収入基準超過者	706	1,084	1,795	8.1
若年単身者	1,220	834	2,054	9.2
市外被害者	14	85	99	0.0
一般	—	258	258	0.0
合 計	13,378	8,914	22,292	100.0

(出所) 第2表に同じ。

(注) 1 収入適合者は月給20万円以下の者をいう。

2 若年単身者は、①男性60歳以上、女性50歳以上、②重度または中度の身体障害者、③生活保護受給者のいずれにも当てはまらない者をいう。

この問題が解決されなければ、公営住宅だけで避難生活の解消が達成されることはない。災害公営住宅の抽選に際して優先枠を受けられるように、それほど住宅に困窮していなくても仮設住宅の入居手続きだけを済ませておき、仮設住宅には入居せずに物置代わりとして使用しているケースも生じた。このことから、優先枠の有無は被災者にとって切実

な問題であることがわかる。

(2) 抽選方式

公営住宅入居は抽選で決定されるため、被災世帯は運良く公営住宅に当選し自立していく（であろう）世帯と、自立できない（もしくはそう思い込む）世帯とに分化されることになる。抽選は所得等の明確な基準に基づき入居が決定されるのではなく、誰に当たるかわからない「運」によって決定される。優先枠そして抽選という一見「公平」を達成するかのように見えるシステムも、逆に格差を生み出す原因となっている。また、いつまでも当選できない世帯の残留により仮設住宅を撤去できないという事態も生じ得る。被災者自身が住宅を選択できないということは、公営

8. 1996年より建設省住宅局は住宅難を客観的に示すために、住宅の質的不良状態を①非住宅居住、②同居、③老朽住宅居住、④狭小過密居住（2、3人世帯で9畳未満、4人以上世帯で12畳未満の住宅に居住）の4つに分類している。「困っている点がある」または「何とかしなければならぬほど困っている」と回答した世帯は「住宅困窮世帯」と称され、住宅困窮の理由として「住宅が狭い」、「住宅の老朽化」、「日照・通風等の衛生条件の悪さ」などが揚げられている。[山田（1980年）]。ここでは、特に両者を区別せず、避難生活を送っている世帯すべてを「住宅困窮世帯」としている。

住宅への依存度を必要以上に大きくする。さらに、公営住宅に当選・入居できるまで仮設住宅から出ることはできないと思い込み、仮設残留が長期化し、住宅復興を遅らせることにもなる。いかにして迅速に配分するかという行政的効率性を目指す市当局と、誰もが手頃な住宅にアクセスできる機会を求める被災者との間には論理的に相反するものがある。つまり、いち早く住宅を復興させるために同じタイプの住宅を大量に供給し、決められた基準範囲の中から抽選で入居者を決定するのか、住宅需要を細分化することで必要に応じたタイプの住宅補助を供給し、各世帯の収入等の状況に合わせて入居者を決定するのか、これら両者の間にはトレードオフの関係がある。抽選は行政的効率性に基づいた公平性（この場合の公平性とは基準を明確に絞り込むことで所得の再分配を達成しようというものではなく、基準範囲内の世帯から無作為に選別されること、つまり優先枠対象者だけの機会の平等を意味する）と行政的手続きの迅速さを達成することができる⁹。しかし、それは被災者の個別のニーズにきめ細かく対応

できない。

住宅復興の最大の問題はここにある。つまり、効率性の追求のため、本来なら対象とされるべき住宅取得が困難な世帯に対して手頃な住宅にアクセスできる機会を十分に提示しきれていない。市場原理では供給されないその機会は公共部門が供給すべきものである。多くの低家賃住宅が震災により滅失した状況で、低所得世帯や高齢者世帯にとってのアフオーダブル住宅を供給するのは、現在の住宅市場の状況では公共部門以外には難しい¹⁰。ただし、そのアフオーダブル住宅は必ずしも公営住宅である必要はない。公営住宅の場合、その戸数が限られていることにより住宅に困窮している低所得世帯や高齢者世帯は、ただ自分が当選するのを待つしかない状況が作り出される。結局、公営住宅への入居待ちで仮設住宅等から動くことのできない低所得世帯や高齢者世帯に対して、公営住宅に限定されない住宅へアクセスできる機会が提示されない限り、彼らの避難生活は長期化することになる。

（3）仮設住宅残留の合理性

公営住宅に入居するには、現実問題として「仮設住宅居住」という事実が必要であり、そのために仮設住宅にとどまることは公営住宅への入居を希望する被災者にとっては合理的な選択となる。逆に、優先枠があるにもかかわらず、仮設住宅等ではその設備や立地面等の制約から、あえて民間賃貸住宅に入居している世帯は、公営住宅入居に対して非合理

9. 公営住宅入居の一元化募集はまさに「迅速さ」の代名詞である。一元化されることによって応募する側の混乱が解消されることは好ましいことだが、「区別に募集をしてほしかった」といった地域別や形態別による募集を望む声もあった。

10. 災害復興住宅の建設では、迅速かつ円滑な大量建設を行うために工期短縮や標準設計作成による住宅部品及び設備の規格化の推進を通じ、低コスト化を図ることが計画に示されている。限られた資源の利用効率化を達成するため、このような点に配慮することは非常に重要である。しかし、それが公営住宅だけではなくむしろ民間賃貸住宅において実現されるような施策を講じていく必要がある。

的な行動をとっていることになる。自力復興を進める神戸市にとっては後者の方が望ましいが、実際には優先枠が存在するため「仮設住宅から公営住宅へ」という図式の下で被災者はその行動をとることになる。必ずしも仮設住宅にとどまっていなくてはならないというわけではない。しかし、「何も環境の悪いところにとどまる必要はないのではないか」と一見非合理的であるように思われることが、住宅復興のための公営住宅建設によって合理化されてしまうのである。高額の家賃負担に耐えることのできない低所得世帯や高齢者世帯が入居可能なものは、所得に応じた家賃軽減措置を受けることができる公営住宅しかない。住宅困窮者に対して一定水準の住宅を大量供給するには、公営住宅の供給が対応しやすい施策であることは既に述べた。低所得世帯や高齢者世帯に対するアフォーダブル住宅の戸数確保は重要であるが、その必要戸数を必ずしも公営住宅だけでまかなわなければならないというわけではない。神戸市は様々な復興策を実施してきているが、これらの措置が彼らの生活を十分には復興しきれていないのは、そもそも計画自体に被災者側の選択の幅を広げるという視点が欠けていたためである。

Ⅲ. 復興策の効果と問題点

(1) 公営住宅の効果

公営住宅供給の目的は、消費者（ここでは住宅に困窮している被災者）が市場よりも低い価格で住宅を得られるようにすることにあ

る。消費者選択の理論に従うと、公営住宅の供給は、立地や間取りなどの制約から受益者（ここでは被災者）の効用が最大化されない、つまり非効率性が生じることになる¹¹⁾。しかし、公営住宅には、市場では供給されないアフォーダブル住宅を供給することにより低所得層の都市居住の場を確保するだけでなく、供給量の増大による市場全体の家賃低下、居住水準の上昇という役割も果たすことになる。また、公営住宅は、自治体が直接建設することによって目標とする居住水準を容易に

11. アメリカでは家賃補助に比べ、公的住宅プログラム対象者の便益には10～15%の損失が生じるとの試算がある[H. J. Aaron and G.M. Von Furstenberg (1971)]。
12. 補助の割合は災害復興住宅、公営住宅第1種、第2種の順にそれぞれ四分の三、二分の一、三分の二となっている。
13. 各プログラムから得られる便益を Bt^n 、プログラムによる補助を受けた対象者の所得を y 、実際の所得を y_0 とすると、対象者がプログラムから得られる純便益は、

$$Bt^n = y - y_0$$

となる。また、補助を受けた際の対象者の効用水準を u 、その点での消費の組み合わせを価格 px の非住宅財 x 単位、価格 h の住宅 h 、補助率 a とすると、効用関数及び所得制約線はそれぞれ、

$$u = h^b x^{1-b}$$

$$y = px^a + aph$$

となる。補助対象者の純便益の推定値を得るには、以上の式から次の変数の観察値が得られればよいということになる。公営住宅の市場家賃、公営住宅の補助家賃、対象者の所得、家賃所得費率である。公営住宅の市場家賃は、公営住宅の供給が市場での民間供給と同様に効率的であると仮定し、同等の住宅の家賃を市販の賃貸情報誌から推定する。対象者の所得は「すまい復興プラン」における公営住宅の家賃決定に用いられている設定所得を代用値として用いる。家賃所得費率は個別の数値が観察不可能であるため、震災前後の家計調査からの計算値を用いる。以上から、公営住宅の所得効果を計算するための式は次のようになる。

$Bt^n = (R_m / b)^b [(y_0 - R_p) / (1 - b)]^{1-b} - y_0$
それぞれの変数は次の通りである。 Bt^n : 対象者の純便益、 R_m : 市場家賃、 R_p : 減額家賃、 y_0 : 対象者の所得、 b : 対象者の家賃所得費率 [Joseph S. Desalvo (1971)]。

満たすことができ、その建設費用のかかなりの部分を国庫補助からまかなわれる¹²。供給する側から見れば、公営住宅を建設、配分する方が確実に目的を達成することができる。そこで、実際にはその効果がどの程度のものなのかを推計してみることにする。

第4表は一人世帯のケースに関して推計した結果を表にしたものである¹³。受益者をa. 給与所得者、b. 65歳未満年金所得者、c. 65歳以上年金所得者の3つに分類したのは、『神戸のすまい復興プラン』における分類に

従っている¹⁴。このプランによると適正な家賃低減化を図るため、入居者の収入や住宅の立地条件・規模・経過年数に応じて段階的な入居者負担額を設定し、現行制度に基づく本来の家賃との差額について減額される。また、収入が低い場合、一般減額制度による減額後の家賃負担が困難な入居者を対象にして特別減額制度が適用される¹⁵。この表から、災害復興住宅に入居することで得られる純便益は、所得がより低い層ほど大きい、つまり低所得層にとって公営住宅入居による所得効果

第4表 公営住宅の効果：一人世帯のケース

a. 給与所得

(単位：円)

	年間所得	家賃所得費率30%		家賃所得費率15%		家賃所得費率12%	
		純便益	所得効果(%)	純便益	所得効果(%)	純便益	所得効果(%)
特別減額	～ 890,000	651,017	73.1	366,878	41.2	294,968	33.1
	～1,130,000	650,711	57.6	368,075	32.6	291,143	25.8
	～1,370,000	638,395	46.6	364,066	26.6	283,530	20.7
	～1,610,000	616,067	38.3	354,501	22.0	271,531	16.9
一般減額	～2,367,999	633,600	26.8	456,126	19.3	371,723	15.7
	～2,833,999	562,162	19.5	455,801	15.8	375,221	13
	～3,311,000	474,972	14.3	433,012	13.1	357,456	10.8
	～3,675,999	383,040	10.4	398,190	10.8	327,880	8.9

b. 65歳未満年金所得者

(単位：円)

	年間所得	家賃所得費率30%		家賃所得費率15%		家賃所得費率12%	
		純便益	所得効果(%)	純便益	所得効果(%)	純便益	所得効果(%)
特別減額	～ 940,000	666,939	71.0	382,463	40.7	309,041	32.9
	～1,180,000	662,775	56.2	381,711	32.3	303,688	25.7
	～1,460,000	654,396	44.8	385,485	26.4	303,647	20.8
	～1,610,000	635,845	35.7	389,685	21.9	305,348	17.2
一般減額	～2,468,000	632,878	25.6	469,949	19.0	386,121	15.6
	～2,948,001	558,246	18.9	462,640	15.7	382,817	13.0
	～3,348,001	471,491	14.1	436,099	13.0	361,114	10.8
	～3,700,001	380,100	10.3	399,872	10.8	330,013	8.9

c. 65 歳以上年金所得者

(単位: 円)

	年間所得	家賃所得費率30%		家賃所得費率15%		家賃所得費率12%	
		純便益	所得効果 (%)	純便益	所得効果 (%)	純便益	所得効果 (%)
特別減額	～2,140,000	820,689	38.3	637,455	22.3	552,862	25.8
	～2,380,000	765,306	32.2	609,141	20.6	525,623	22.1
	～2,626,666	706,224	26.9	580,322	18.7	498,477	19.0
	～2,946,000	637,654	21.6	556,411	15.8	477,655	16.2
一般減額	～3,634,666	541,254	14.9	582,416	8.1	514,685	14.2
	～4,114,666	421,288	10.2	547,898	4.9	489,302	11.9
	～4,514,666	303,371	6.7	502,297	2.9	452,072	10.0
	～4,835,294	194,482	4.0	450,642	1.7	407,380	8.4

(出所) 著者作成

(注) 純便益は R_m を90万円として Bt^n を計算したもの。 y_0 及び R_p は家賃低減化対策の表に従っている。所得効果はプロジェクトによって得た便益の年間所得に占める割合を計算したもの (Bt^n / y_0)。

は大きいということがわかる。65歳以上年金所得者の場合、純便益自体は非常に大きい数値を示しているが、対象となる所得階層が他の階層よりも高く設定されているため、所得効果の割合は低くなっている¹⁶。また、特別減額対象世帯は、一般減額対象世帯と比べて家賃所得費率により公営住宅から得られる便益には大きな差がある。給与所得者を例にとると、一般減額対象世帯は12%の場合と30%の場合とでは、所得効果の差は多くても11.1%ポイントしかないのに対し、特別減額対象世帯は家賃所得費率の違いによって最低でも21.4%ポイントの差が生じ、最高では

40%ポイントもの差が生じることになる。家賃所得比率については、12%及び15%は震災以前の住宅ストックに対するものであるためあまり適切ではない。むしろ、これから新たに住宅を探そうとしている世帯は、所得の30%を負担しなければならないと見る方が妥当である。

自然災害による被害に対して個人補償が認められないため、被災者、特に低所得世帯や高齢者世帯にとって公営住宅に入居できることは上述のように非常に大きな意味を持つ¹⁷。逆にいえば、公営住宅入居の可否によって、被災者間に著しい格差が生じ得ることにな

14. 『神戸のすまい復興プラン』では、災害復興住宅として供給される公営住宅及び再開発系住宅に入居する低所得の被災者のうち、1998年までに入居の決定がなされたものに対して家賃低減化が適用される。
15. 減額率は一般減額制度の最低所得水準該当世帯が支払うべき家賃の10%から70%までの4段階に減額率が設定されている。
16. 家賃所得費率12%という数値は、『平成5年住宅統計調査』及び『神戸市統計要覧』より、借家一ヶ月当たり家賃を一世帯当たり一ヶ月間の可処分所得で除したもの（両者とも1993年の数

値）である。15%は、借家一ヶ月当たり家賃を一世帯当たり一ヶ月間の消費支出額で除したものの（12%同様1993年の数値）である。

17. 震災の被災者に対して個人補償を望む声は多く、朝日新聞社の全国世論調査（1996年7月14日朝刊）によると、「国による個人への補償を求める」人が全体の85%に達しており、被災者の生活再建のための個人補償を求める声が全国で支持されていることがわかる。国はこの状況に対して、「個人補償をしない」という原則を貫いている。

る。その格差は先に見たように、低所得層ほど大きくなる。

(2) 家賃補助制度

公営住宅以外にも家賃低減化対策として阪神淡路復興基金（以降復興基金とする）による家賃補助制度が実施されている。これは、選択した住宅の家賃によってその補助額が決定されるというものである。家賃補助制度は公営住宅への入居の可否による格差を埋める役割を期待されるが、この制度自体の目的は低所得層への恒久住宅提供ではなく、あくまで民間賃貸住宅に入居する際の初期負担の軽減である。対象とする期間の終了後（2001年4月以降）のことまでは考慮されていない。つまり、この家賃補助制度は補助が給付される期間内だけを考えるのであれば、公営住宅の代替的手段となり得る。しかし、中・長期的に見た場合、補助給付終了後の家賃負担の大きさから低所得世帯や高齢者世帯にとって民間賃貸住宅が恒久的な住宅とはなり得ない。

第5表は公営住宅に入居できた場合と、それ以外の補助（ここでは家賃補助を意味する）を利用した場合、それぞれから得られる純便益（家賃補助支給期間の5年目まで）がどの程度異なってくるのかを示したものである。aは一人給与世帯（最低所得階層）の便益を計算したものである。同レベルの所得階層に属する世帯が公営住宅と家賃補助を受けて民間賃貸住宅にそれぞれ入居したとする。災害復興住宅は入居後5年間家賃低減化措置が適

用される。一方、家賃補助は入居後5年間補助を受けることができるが、その補助額は5年目に半減し、6年目以降は支給されなくなる。利用する補助制度の違いによる便益の差は特に一人世帯の場合に大きくなる。家賃比率により得られる便益は異なるが、公営住宅と同規模の1DKを民間で賃貸しようとした場合、7万5000円程度の月額家賃を支払わなければならない。最初の5年間は補助を受けることで何とか生活できたとしても、6年目以降は全額家賃を支払わなければならない、居住を続ければその負担は非常に大きいものとなる。また、家賃補助を受けるには「住戸専有面積が25㎡以上で、専用の浴室・台所・便所を備えているもの」という条件は満たされなければならないが、この基準をクリアできるほどの低家賃住宅の多くはすでに震災で倒壊してしまっている。結局、民間賃貸住宅の家賃負担に耐えられないと判断すれば、公営住宅の当選待ちしか選択肢は残らない¹⁸。

18. 複数世帯になると、所得さえ基準に適合していれば特定優良賃貸住宅（特優賃）に入居することができる。申し込みに関しては、一般の世帯及び神戸市外の世帯も申し込みできるが、被災者の申し込み資格を満たす世帯のうち、神戸市内で被災した世帯は神戸市外で被災した世帯よりも優先され、被災者の申し込み資格を満たす世帯は一般の世帯よりも優先される。第5表のbは月額所得19万円二人世帯の便益を計算したものである。この場合も公営住宅以外は公営住宅に比べてその家賃負担率が若干大きいように思われるが、複数世帯、中間所得層という要件は、その世帯の選択肢を広げることになる。ただし、特優賃にも所得制限が設けられているため、複数世帯であってもその要件を満たしていなければ補助は受けられない。

第5表 住宅プログラム別による便益の純現在価値

a. 年収89万円の一人給与所得世帯のケース (単位：千円)

	公営住宅	家賃補助 (民間賃貸住宅)		
		7.5 / 6 万円	5 万円	4 万円
1 年目	651 (8.9)	360 (60.7 / 40.4)	300 (33.7)	240 (27.0)
2 年目	648 (8.9)	358 (60.9 / 40.4)	298 (34.0)	239 (27.1)
3 年目	644 (8.8)	356 (61.1 / 40.7)	296 (34.2)	238 (27.2)
4 年目	641 (8.8)	354 (61.3 / 41.1)	295 (34.3)	235 (27.6)
5 年目	638 (8.7)	157 (83.5 / 63.3)	147 (50.9)	117 (40.8)
合 計	3,510	1,585	1,336	1,069

a. 年収228万円の二人給与所得世帯のケース (単位：千円)

	公営住宅	公営住宅	家賃補助 (民間賃貸住宅)		
			8.5 / 7.5 / 6 万円	5 万円	4 万円
1 年目	709 (8.9)	516 (33.7)	360 (28.9 / 23.7 / 15.8)	300 (13.2)	240 (10.5)
2 年目	706 (8.9)	513 (33.5)	358 (29.0 / 23.8 / 15.9)	298 (13.2)	239 (10.6)
3 年目	702 (8.8)	511 (33.3)	356 (29.1 / 23.9 / 16.0)	296 (13.3)	238 (10.6)
4 年目	698 (8.8)	508 (33.2)	354 (29.2 / 23.9 / 16.0)	295 (13.4)	235 (10.7)
5 年目	695 (8.7)	505 (33.0)	157 (37.9 / 32.6 / 24.7)	147 (19.9)	117 (16.0)
合 計	3,510	2,553	1,585	1,336	1,069

(出所) 著者作成

(注) 1 割引率には利子率0.52を用いて計算した。カッコ内の数値は、各年に支払う家賃の年収に占める割合 (家賃負担率) を示している。

2 特優賃の便益は補助額 (所得) が一定であると仮定している。

IV. 神戸市の政策課題

(1) 施策の改善

これまで、公営住宅及び家賃補助制度のそれぞれの問題点について述べた。それぞれの施策に関して個別の問題を解消することも重要である。しかし、両者が補完的に機能しないところにも問題がある。被害の特徴ゆえ、どちらか一方だけで対処すると歪みが生じることになる。それが仮設住宅での避難生活長期化に現れているのである。この章では、まず個別の問題点に対しての改善策を議論する。

公営住宅の建築時期を早めることは難しいが、入居の決定方法を変更することは比較的容易である。低所得世帯や高齢者世帯は公営住宅への入居に今後の生活がかかっているのだから、「運を天に任せる」では生活もままならない。よって抽選方式は改める必要がある。優先順位 (年齢や障害度) 及び所得基準に従い、より必要とする世帯が優先的に入居できるようにしなければならない。次に、家賃補助制度だが、目的を「初期負担の軽減」から「アフォーダビリティの確保」にすべきである。公営住宅以外にも低家賃での入居が

可能な住宅が存在すれば、被災者は優先枠確保のために仮設住宅に滞留する必要がなくなる。また、補助額の算定は賃貸する住宅の家賃ではなく、被災者の所得によって決定される必要がある。アフォードビリティの確保には「器」そのものではなく、各世帯の生活状況を反映した負担額の算定方法が不可欠である。そこで、代替的な制度を考察するために、既に実施されているものを参考にする。

数年前から東京都特別区において、家賃補助制度が実施された。神戸市とはその目的や補助対象に違いはあるが、神戸市の住宅復興に取り入れるべき視点が含まれている¹⁹。東京都では都心地域において住居費負担が大きくなり、特に若年世帯が都心から郊外へ移転する傾向が見られた。このような状況に対して、都心居住を可能にする方策として出されたものが家賃補助制度である。各区で実施された家賃補助政策は、対象となる世帯に居住継続可能な条件を整えるという目的は共通しているが、区によりその補助対象、補助の仕組み、補助対象世帯数などに違いがある。補助の仕組みに関しては、住み替えにより居住水準の上昇した世帯を対象にその家賃差額を補助するもの（文京区、台東区など）、一律の金額を補助するもの（目黒区）などがある。新宿区でも民間賃貸住宅家賃補助制度を1991年に始めており、その形式は、区内居住者を

対象に適正な負担額との差額を補助し、家賃負担率を20%以下（認定負担率と呼ばれている）にするというものである。復興基金の家賃補助制度に、この支給限度額と負担率の誘導という2つの概念を導入してみることにする²⁰。

第6表は公営住宅入居の所得基準範囲内にある世帯の所得階層別補助額と負担率を示している。aは一人世帯の数値を示しており、b、cも同様にそれぞれ二人世帯の場合、三人世帯の場合の補助額と負担率を示したものである。各所得階層の左側の住宅規模は、都市居住型誘導居住水準（公営住宅と同規模）での負担率、右側は最低居住水準の住宅規模での負担率である²¹。新宿区と同様、家賃負担率を20%以内に誘導しようとする場合、年収が約140万円以上でない限り、最高額の5万円の補助を受けたとしても都市居住型誘導居住水準を満たすことはできない。一般的に

20. 加藤（1995年）によると、新宿区で家賃補助を受けている世帯のうち、認定負担率におさまる世帯は、全体の62.9%、補助を受けても家賃負担率が21%以上となる世帯は全体の約3割となり、その割合は低所得層ほど高い。月収20万円未満層では、約半数の世帯が家賃に30%以上を支出している。また、補助により達成される居住水準は、最低居住水準未満41%、都市居住型誘導居住水準以上3.2%、最低居住水準以上都市居住型誘導居住水準未満55.8%となり、家賃補助を受けても適正居住水準に達する世帯はほとんどなく、居住状況の実態はかなり厳しいという結果が出ている。

21. 居住水準は住宅建設五ヶ年計画の中で定められている。平成8年度から12年度（1996～2000年）までの第七期の設定によると、最低居住水準とは「健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な水準」であり、水準未満の世帯の解消に努めることとされている。一方、都市居住型誘導居住水準は住宅ストックの質の向上を誘導する上での指針としての水準であり、平成12年度を目処に全国で半数の世帯がその水準を確保できるようにすることが目標とされている。

19. 制度の種類により、対象は「新婚世帯」や「低所得の高齢者世帯」、「一人親世帯」、「満18歳未満もしくは義務教育終了前の児童を扶養する世帯」などそれぞれ異なっている。加藤（1995年）の研究では構成員が二人以上の世帯を対象としている。

第6表 負担率誘導型の家賃補助制度の補助額（便益）とその負担率

a. 一人世帯のケース (単位：%)

年 収(千円) 補助額(万円)	～ 890		～1,130		～1,370		～1,610		～1,850	
	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K
5	33.7	13.5	26.5	10.6	21.9	8.8	18.6	7.5	16.2	6.5
4.5	40.4	20.2	31.9	15.9	26.3	13.0	22.4	11.2	19.5	9.7
4	47.2	27.0	37.2	21.2	30.7	17.5	26.1	15	22.7	13.0
3.5			42.5	26.5	35	21.9	29.8	18.6	25.9	16.2
3					39.4	26.3	33.5	22.4	29.2	19.5
2.5							37.3	26.1	32.4	22.7
2										
1.5										
1										
0.5										
0	101	80.9	79.6	63.7	65.7	52.6	55.9	44.7	48.6	38.9

年 収(千円) 補助額(万円)	～2,090		～2,330		～2,570		～2,810		～3,000	
	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K
5	14.4	5.7	12.9	5.2	11.7	4.7	10.7	4.3	10.0	
4.5	17.2	8.6	15.5	7.7	14.0	7.0	12.8	6.4	12.0	
4	20.1	11.5	18.0	10.3	16.3	9.3	14.9	8.5	14.0	
3.5	23.0	14.4	20.6	12.9	18.7	11.7	17.1	10.7	16.0	
3	25.8	17.2	23.3	15.5	21.0	14.0	19.2	12.8	18.0	
2.5	28.7	20.1	25.8	18.0	23.3	16.3	21.4	14.9	20.0	
2	31.6	23.0	28.3	20.6	25.7	18.7	23.5	17.1	22.0	
1.5	34.4	25.8	30.9	23.2	28.0	21.0	25.6	19.2	24.0	
1			33.5	25.8	30.4	23.3	27.8	21.4	26.0	
0.5						25.7	29.9	23.5	28.0	
0	43.1	34.4	38.6	30.9	35.0	28.0	32.0	25.6	30.0	

b. 二人世帯のケース (単位：%)

年 収(千円) 補助額(万円)	～1,270		～1,510		～1,830		～2,170	
	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K
5	35.0	23.6	29.4	19.9	24.3	16.4	20.5	13.8
4.5	39.7	28.3	33.4	23.8	27.5	19.7	23.2	16.6
4	44.4	37.8	37.4	27.8	30.8	23.0	26.0	19.4
3.5			41.3	31.8	34.1	26.2	28.8	22.1
3					37.4	29.5	31.5	24.9
2.5							37.3	27.6
2								
1.5								
1								
0.5								
0	82.2	70.9	69.1	59.6	57.0	49.2	48.1	41.5

年 収(千円) 補助額(万円)	～2,510		～2,850		～3,190		～3,530
	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK
5	17.7	12.0	15.6	10.5	13.9	9.4	12.6
4.5	20.1	14.2	17.7	12.6	15.8	11.3	14.3
4	22.5	16.7	19.8	14.7	17.7	13.2	16.0
3.5	24.9	19.1	21.9	16.8	19.6	15.0	17.7
3	27.3	21.5	24.0	18.9	21.4	16.9	19.4
2.5	29.6	23.9	26.1	21.1	23.3	18.8	21.1
2	32	26.3	28.2	23.2	25.2	20.7	22.8
1.5		28.7	30.3	25.3	27.1	22.6	24.5
1		31.1		27.4	29.0	24.5	26.2
0.5				29.5	30.8	26.3	27.9
0	41.6	35.9	36.6	31.6	32.7	28.2	29.6

c. 三人世帯のケース

(単位：%)

年 収(千円) 補助額(万円)	～1,270		～1,510		～1,830		～2,170		～2,510		～2,850		～3,530
	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK	1 K	1 DK
5	37.6	26.7	30.7	21.9	26.0	18.5	22.5	16.0	19.9	14.1	17.8	12.6	16.1
4.5		30.4	33.7	24.8	28.5	21.0	24.7	18.2	21.8	16.1	19.5	14.4	17.6
4		34.0		27.8	31.0	23.5	26.9	20.4	23.7	18.0	21.2	16.1	19.2
3.5				30.7		26.0	29.0	22.5	25.6	19.9	22.9	17.8	20.7
3						28.5	31.2	24.7	27.5	21.8	24.6	19.5	22.3
2.5						31.0		26.9	29.4	23.7	26.3	21.2	23.8
2								29.0	31.3	25.6	28.0	22.9	25.4
1.5								31.2		27.5	29.7	24.6	26.9
1										29.4	31.5	26.3	28.4
0.5										31.3		28	30.0
0	73.7	62.9	60.3	51.4	51.0	43.5	44.2	37.7	39.0	33.2	34.9	29.7	31.5

(出所) 著者作成

(注) 各所得層の住宅規模は左側が公営住宅に相当する居住水準、右側は住宅計画5ヶ年計画で定められている最低居住水準である。それぞれの月額家賃は1Kが6万円、1DKが7.5万円、2DKが8.7万円、3DKが10.2万円で計算してある。これらの金額は市販の住宅情報誌によるものである。各世帯の所得階層の分け方は『神戸市のすまい復興プラン』に従っている。

家賃補助制度の下では、最低居住水準しか満たせなければその補助を受ける資格を失うことが多い。しかし、復興基金の家賃補助制度では、中高齢単身世帯の最低居住水準である住戸面積25㎡以上であれば補助が給付されることとなっている。大規模震災という特別な状況を考えれば、避難生活から抜け出すには最低居住水準でも補助を受けられるようにし

なければ意味がない。そこで、居住水準は「必ずしも都市居住型誘導居住水準を満たさなくても良いが、最低居住水準以上でなければならぬ」とする。また、年間所得300万円未満の世帯が仮設住宅居住世帯の70%を占めることから、300万円以下の世帯を家賃補助の対象となる住宅困窮層と仮定する。この基準に従うと、最低居住水準を満たし、かつ

家賃負担率が20%を超えないようにするには、第6表の結果から次のようになる。100万円未満の世帯に月額5万円の補助で年間60万円、200万円未満の世帯には月額4.5万円で年間54万円、300万円未満の世帯には月額4万円で48万円がそれぞれの世帯に給付される²²。対象となる世帯数は、仮設入居世帯は全入居世帯数の7割に当たる約1万6,000世帯、仮設外に居住する住宅困窮世帯を住宅被害調査から約3万世帯であると推定した場合、合計4万6,000世帯になる²³。仮設住宅入居世帯に関しては、所得階層別の世帯数が実態調査から観察可能であるため、それぞれの補助総額を計算することができる。しかし、仮設外に居住する世帯の所得階層別世帯数については観察不可能であるため、一世帯当たり平均4.5万円と仮定すると合計16億円となる。全体では仮設入居世帯9億円、仮設外世帯16億円の合計25億円の財政負担が一年間で必要となる。

(2) 施策の組み合わせ

次に、個々の施策に対してその対象となる世帯を細分化することで、各世帯により適した対応ができることも事実である。しかし、その結果が一つしか選択の余地がないというのであれば、その唯一の施策に縛られること

になる。家賃補助では最低居住水準においても負担率20%を達成できない所得階層の世帯も存在する。彼らの場合、家賃補助でより高い負担率にさらされるよりは、多少不満があったとしても負担率の低い公営住宅の方がいいかもしれない。選択肢を提供する側は、「公営住宅か家賃補助か」のどちらかという二者択一の選択をするのではなく、費用及び便益、各世帯の負担率等の情報に基づいて公営住宅を何戸建設するか、家賃補助を何世帯に供与するかという配分比率の選択が必要になる。ここで「公営住宅か家賃補助か」の二者択一をしてしまうと、被災者の選択肢も「選択されたどちらか一方か仮設残存か」の二者択一になってしまう。被災者の選択の幅を広げるには、両方を組み合わせなければならない。その組み合わせのためには以下の問題が生じる。

一つ目は「補助対象期間」である。公営住宅の場合、家賃低減化措置の5年間が終了しても、その家賃は民間賃貸住宅ほど高くなることはない。しかし、家賃補助の場合、5年間という一時的な補助にしかならない。被災者が家賃補助を利用して仮設住宅から移転できると判断するのは、おそらくその補助期間が公営住宅並みに長期である場合に限られる。

二つ目は「仮設入居者優先枠」である。これが取り除かれないう限り、いつまでも被災者は仮設住宅に縛られることになる。優先順位は「仮設居住」という事実によって決められるのではなく、所得及び家族構成によって設

22. 各所得層の月額、第6表の網掛け部分（最低居住水準）の平均値を求めたものである。

23. 対象世帯数は、都市住宅学会の被害戸数調査をもとに求めたものである。住宅困窮世帯の多くは被害度の大きかった市街地6区の低家賃住宅に住んでいたことから、被害調査の中から長屋建て、共同低層住宅の倒壊戸数を困窮世帯数と仮定し、その中の避難世帯を仮設入居世帯数、潜在避難世帯数を残りの世帯数とした。

定されるべきである。現在の優先枠がなければ、仮設にとどまることの合理性が崩れ、被災者は自由に動くことができるようになる。

三つ目は「民間建築の支援」である。特に長田区など倒壊率の高かった地域では、依然として更地が広がっており、人口の減少も著しい²⁴。そういった地域には規制等の問題からなかなか再建が進まないというものもある。民間からの供給が進まなければ、その地域には住むこともできず、結局は公営住宅に頼らざるを得なくなる。市は被災者を規制するのではなく、逆に地域住民が納得して復興を実現できるようなインセンティブ（例えば町の再生に期限を設定しないであるとか、都市計画の見直しなど）を生み出していかねばならない。

四つ目は「将来的な役割分担」である。家賃補助に関して復興期間当初においては、その居住水準が最低居住水準でも補助が支給され、その補助対象は公営住宅とほぼ同じとなる。しかし、今後5年間、10年間といったある程度の期間が経過し、状況が落ち着いてくる頃には、それぞれが対象とするグループを分けることで差別化を図る必要がある。その基準となるのが第6表で示した所得階層とそれぞれの負担率である。現行制度の場合、基本的には家賃補助制度と公営住宅の両者はま

ったく個別のものであり、家賃補助を受けながら公営住宅の募集に応募したとしても当選するかどうかはわからない。まして「優先枠」の存在から、待ち続ければ公営住宅に入居できるかもしれないという状況にある世帯が、わざわざ高い家賃を払ってまで仮設住宅を出て、家賃補助を受けるというのは非合理的な行動である。

この状況に対して仮設居住という「優先枠」を取り除いたとすると、仮設居住世帯にとっては必ずしも仮設にとどまる必要はなくなり、家賃補助も利用可能になる。家賃補助を受けつつ公営住宅に当選すれば公営住宅に移転する。また、ある程度の期間が経過して、所得基準の超過により公営住宅を退去しなければならない、もしくは居住水準を満たすことができず家賃補助を打ち切られた場合は、そのまま補助を受けなくてもいいし、それぞれ家賃補助や公営住宅に切り替えることができる（それぞれの基準は満たしていなければならないのは言うまでもない）ようにする。このように所得水準や居住水準にあわせて公営住宅や家賃補助などの施策を相互に利用できる柔軟な対応が必要とされる。

（3）神戸市の政策課題

前章でも見たように、公営住宅に入居することによって、特に低所得層は多大な所得効果を得ることができる。しかし、恒久住宅に移転するための選択肢が「公営住宅」しかないのでは、一部の運の良い世帯のみが公営住宅に入居でき、その他大勢の被災世帯は置き

24. 特に既成市街地での人口減少が目立つ。震災以降、東灘区で3万5000人、灘区で3万人、中央区で1万人、兵庫区で2万人、長田区で3万9000人、須磨区で1万5000人減少している。その他の区では逆に増加傾向にある。避難生活及び人口流出による地域住民の不在は、地域の零細な小売店等に多大な影響を与えている。

去りにされてしまうことになる。自治体の基本的な政策課題は、地域住民の暮らしを発展させていくことであり、その中で住宅が果たす役割は非常に重要なものである。神戸市の復興においてもそれに変わりはない。しかし、住宅という「器」を再建するだけで十分というわけではない。住宅困窮層の経済的負担を軽減し、その負担軽減を公平に確保していくことが重要である。居住権は基本的人権なのだから、十分な選択肢が提供されることのない最低居住水準未達の居住状態は人権侵害である²⁵。被災者の住宅復興はこのような観点から行われる必要がある。ただし、現実の問題として財源には限界があるため、その資源はもっとも必要とされるところから順に向けられなければならない。これまでの神戸市における住宅政策では、居住階層、家族規模、高齢者家族の有無などに対応しながら公営住宅を供給する施策に大きなウエイトが置かれてきた。その結果、総住宅数に占める公営住宅の比率は、全国レベルが10%にも満たないのに対し、神戸市では14%に達した。この数字は、「神戸市民の福祉を守る条例」第25条

の中の「住宅に困窮する低所得者の住宅確保」に基づいて実施されてきた政策によるものである²⁶。今回の住宅復興においても震災以前と同様、公営住宅供給に大きなウエイトが置かれている。しかし、この方向を偏重しすぎれば、これまでに述べてきたような歪みが生じ、公平性に配慮した復興という点から大きなマイナス要因となることは間違いない。

住宅復興の課題は「住宅困窮者の居住水準をいかにして改善するか」、「低所得世帯や高齢者世帯の住居費負担をいかにして所得に見合ったアフォードブルなものにするのか」、「既存の住宅ストックに新たな住宅を建設する際、どのような手段を用いるのか、そしてどうコミュニティの形成を行うのか」であり、公営住宅の建設はその一手段にすぎない。

家賃補助制度を改善し、既存ストックを活用することで足りるのであれば、必ずしも新たに建設する必要はないのである。しかし、一つの手法に傾斜するあまり住宅市場全体が視野に入っていない。

おわりに

震災から2年後、仮設住宅で暮らしている人たちの中で、「復興から取り残されている」と感じる人が次第に増えてきているという調査結果が出た（朝日新聞1997年1月16日）。また、仮設住宅での暮らしに限界を感じている人や、生活再建に対する神戸市当局の施策を十分とは思わないという人も増加していた。公営住宅の直接建設は、供給側の神戸市から見れば、国庫補助を受けることができる

25. 1985年の人権大会において近畿弁護士連合会によって決議されている。

26. この条例では、「市民の福祉の理念を確立し、市民福祉の向上に果たすべき市、事業者及び市民それぞれの役割と責任を明らかにするとともに、市民福祉に関する施策の基本となる事項を定め、もって福祉の都市づくりの総合的推進を図る」ことを目標としている。この目標に沿って第24条から28条にかけて市民の「住宅確保」について述べられている。その中で公営住宅については、「市長は、住宅に困窮する低所得者の生活の安定及び福祉の増進を図るため、公営住宅の供給に努めるものとする」（第25条）と述べられている。

という資金面において、需要側の被災者から見れば、民間賃貸住宅よりも低い家賃の面においてメリットがある。しかし、復興計画の「まず都市計画、公営住宅」という硬直性が逆に被災者を仮設住宅にとどまらせている原因になっている。神戸市が住宅復興において直面する政策課題は、公共投資に基づく都市基盤整備ではなく、被災者の生活状況に合わせた復興を可能とする施策体系を整備することであり、その例として公営住宅の入居決定基準及び家賃補助制度自体の改善と、これら二つの施策の組み合わせを提示した。

復興計画により多くの公営住宅が建設され、入居も進められてはいるが、その一方では依然として仮設住宅からの移転の目処が立っていない世帯も存在する。公営住宅抽選の際に「仮設優先枠」が設けられていること、震災により住宅を失い、住宅に困窮している低所得世帯や高齢者世帯にとって、公営住宅以外に移転先として選択できるものがないということは、公営住宅に当選するためには仮設住宅にとどまる必要があり、当選するまで仮設住宅から出ることができないという固定観念を彼らに生み出させることになる。

神戸市は公営住宅だけではなく民間賃貸住宅も含めた住宅ストック全体で、住宅に困窮している低所得世帯や高齢者世帯に対して最大限のアフオーダブルな住宅を供給するべく、被災者の生活実態に基づいてその対策を講じていかなければならない。本当に公営住宅だけで十分なのか、もし十分でないのであれば、どのような施策が必要なのか、民間賃

貸住宅との配分をどのような基準に設定すれば、住宅を失った被災世帯、中でも特に住宅に困窮している低所得世帯や高齢者世帯にとっての選択肢を広げることができるのかを常に問い直す必要がある。

今回の震災はその被害の特徴から、従来の住宅政策や補償制度により対応には限界があるということはすでに明白になっている。いち早く復興を遂げ、地域を活性化させるには、そこで経済・社会活動を営む住民なしでは実現しないことも長田区の状況から再確認されたことである。被災者の実態に対して柔軟な対応をしていくには、常に被災者の生活を知り、神戸市はその情報をもとに対象となる被災者の便益を最大にできる施策体系を整えていかなければならない。

今後の課題としては、実際に公営住宅への入居を済ませた世帯、家賃補助を受けた世帯それぞれの費用及び便益を計測し、その数値を用いて低所得世帯や高齢者世帯の効用を最大化するためにはどのような資源配分を行うのかを検討することである。それには、公営住宅の急増及び家賃補助導入によって住宅市場がどのような影響、例えば家賃の水準や空家率の変化等を受けているか、そしてその影響が施策の対象となる被災者やその他の市民にどう波及していくかについて詳細に調査する必要がある。

参考文献

(和文)

浅野弥三一 「阪神・淡路大震災から一年半

- 被災者救済・住まい再建の課題を考える——
長崎県雲仙・普賢岳災害における被災者救
済に学びながら』、『賃金と社会保障』、No
1185、労働旬報社、1996年。
- 阿部泰隆 『大震災の法と政策 阪神・淡路
大震災に学ぶ政策法学』、日本評論社、
1995年。
- 伊豆 宏 『新しい住宅経済』、ぎょうせい、
1988年。
- 梶 秀樹 「メキシコ地震後の住宅再建計画
に関する研究—我が国への教訓—」、『住
宅・土地問題研究論文集』、第14集、日本
住宅総合センター、1989年。
- 加藤由利子 「家賃補助受給世帯の居住実態
と家賃負担に関する研究」、『都市住宅学』、
No11、都市住宅学、1995年。
- 叶 芳和編 『経済学者による震災復興への
提言』、日本経済新聞社、1996年。
- 近畿弁護士連合会公害対策・環境保全委員会
『シンポジウム阪神淡路大震災と人権資料、
住宅復興に必要な施策の提言』、1996年。
- 神戸市 『神戸市復興計画』、1995年。
—— 『阪神・淡路大震災—神戸市の記
録1995年—』、1996年。
—— 『データこうべ』、各号。
—— 『平成7年兵庫県南部地震神戸市
災害対策本部民生部の記録』、
1996年
- 国土庁編 『防災白書』、平成6・7年版。
- 財団法人神戸都市問題研究所震災復興政策研
究会 「震災復興への政策課題Ⅰ—神戸市
の財政運営」、『都市政策』、第84号、都市
問題研究所、1996年。
- 総務庁統計局 『平成5年住宅統計調査報告』、
各巻、1995年。
- 玉置伸吾編 『地域と住宅』、勁草書房、
1994年。
- 日本都市問題会議関西会議編 『都市の展望
京都・大阪・神戸からのアプローチ』、都
市文化社、1996年。
- 八田達夫 「どのような住宅補助政策ならば
正当化できるか」、『都市住宅学』、No11、
都市住宅学会、1995年。
- 林 宜嗣 『都市問題の経済学』、日本経済
評論社、1993年。
- 阪神・淡路大震災住宅復興問題研究部会WG
「被災状況と住宅復興プロセス」、『都市住
宅学』、No14、都市住宅学会、1996年。
- 兵庫県都市住宅部 『ひょうご住宅復興3カ
年計画—住宅によるまちの再生』、1995年。
- ひょうご住宅復興会議 『ひょうご住宅復興
に向けての提言〈住宅によるまちの再生〉
をめざして』、1995年。
- 平山洋介 「住宅・住環境の復興をめぐる論
点」、『造景』、No 1、建築資料研究社、
1996年。
- 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 『阪
神・淡路大震災調査報告書』、東京都、
1995年。
- 本間義人 『官の都市・民の都市』、日本経
済評論社、1986年。
—— 『住宅』、日本経済評論社、1987年。
—— 『自治体住宅政策の検討』、日本経
済評論社、1992年。

山田浩之 『都市の経済分析』、東洋経済新報社、1980年。

H.J.Aaron, and G.M. von Furstenberg, "The Inefficiency of Transfers in Kind: The Case of Housing Assistance," *Journal of Western Economics* (1971) , No.9, pp.184-191.

N.Agrawal, "The Economic Effects of Public Housing in Australia," *The Economic Record* (1988) , pp.254-267.

J.S.DeSalvo, "A Methodology for Evaluating Housing Programs," *Journal of Regional Science*, Vol.11, No.2 (1971) , pp.173-185.

M.P.Murray, "A Potential Hazard of Housing Allowances for Public Housing," *Journal of Urban Economics*, No.4 (1977) , pp.119-134.

J.I.Ruin, J.J.Seneca and J.G.Stotsky, "Affordable Housing and Municipal Choice," *Land Economics*, Vol.66, No.3 (1990) , pp.325-340.

M.H.Schill, "Distressed Public Housing: Where Do We Go From Here?," *The University of Chicago Law Review*, No.60 (1993) , pp.497-554.

The Economic Effects and Problems of Housing Reconstruction Policy: Evaluating Public Housing

Akihiro SHIMOMURA *

Abstract

Over two years have passed since Great Hanshin-Awaji Earthquake. Many sufferers are struggling for habitation even now. This situation seems to be made by “plan of reconstructing houses” which is a series of policies of providing public housing and interest assistance for private construction.

Object of this paper is to point out problems of the plan and consider what causes them and how the policies should be improved.

There are three characteristics in the damage. They are “scale” : 40% of housing stock is destroyed completely or partially in the city area, “region” : 50% of the damage concentrates on the established city area, and “class” : the sufferers who have difficulty in residence are lower income and the aged. The last one is very crucial for the plan. The extent of the damage is the different from each income class and family size. Most of affordable houses for the sufferers are destroyed. Construction of public housing makes sure of the upgrading the standard of residence and providing the houses which rent is lower than private provision. Besides, there are advantages for Kobe City, state subsidy and control of the number of houses provided. But this gives rise to distortion. Public housing is allocated in accordance with two methods. One is priority that is given to tenants of temporary houses. The other is lot. It is difficult for them to pay proper rent of private rented houses. This means that only public housing is affordable for them and they have to keep staying temporary houses till they are elected.

With alternatives, they would be able to decide themselves which option is suitable

*Graduate Student, Graduate School of International Cooperation Students, Kobe University.

for them. Kobe City should not limit the course of reconstructing houses, but suggest another course or associated one with another. It is impossible to achieve reconstruction and vitalize the economic and social activities in the region until the residents come back. Kobe City has to know the actual condition of those who not only live in the temporary houses but also struggle for housing and arrange their policies to maximize the benefit of target group.