

# 低所得層向け住宅政策はいかにして可能か？

——民間賃貸住宅の零細家主に着目して——

佐藤 和宏

本論文は、低所得層向け住宅政策の不十分さを克服するため、民間賃貸住宅の家主の社会的な考察を行う。家主研究は豊富な蓄積とは言い難いが、取り上げたのはそれが現在の住宅政策へのインプリケーションを持つと考えられるためである。経済成長期に叢生した木賃アパート群は大都市部への人口流入の受け入れ口となったものの、その家主が土地持ち高齢者であったり兼業経営であったりするために、狭小な土地において供給される住宅はえてして低質であった。その低質さをカバーするために低廉な家賃が設定され、低所得世帯向けの住宅となっていた。木賃アパートが建築基準との関連で建て替えを迫られても、生活保障的な経営を行う家主にとって建て替えは消極的にならざるを得ず、これが現在の空家や低所得世帯向け住宅不足の背景の一部を構成している。ここから、住宅政策を考える上で、土地・都市という前提と、家主とは誰かという問いの重要性が提起される。

## 1 問題設定

### 1-1 目的意識・方法・先行研究

本論文では、現代の住宅問題の解決の視座を提供するために、民間賃貸住宅の零細家主についての社会的な考察を行う。というのは、現代の住宅問題を政策的に解決するためには家主についての理解が不可欠であるように思われるからである。そこで本論文では、本章にて問題設定を行なったのち、現代の住宅問題として空家と低所得世帯向け住宅の不足を検討する（2章）。次に、民間賃貸住宅の家主についての実証分析を確認する（3章）。結論として、住宅政策の方向性としての供給側へのインセンティブの重要性を指摘する。

本論文の目的意識は、現在の住宅政策がとくに低所得層向けに適切な施策が採られておらず、民間賃貸に対する公的介入が希薄であることを批判することにある。現在、日本の住宅政

策として重点的に取り組まれてきた持家誘導はもはや成功しているとは到底言い難く、「持ち家社会の次」が望まれている（平山 2009）。その「適切な」政策的実現の前提として、賃貸住宅の実態を検討する必要がある<sup>1</sup>。

そもそも政策は実現すべき目的に対する手段であり、住宅政策の課題は高品質・低家賃の住宅を供給することにある。そのため的手段として、賃貸住宅に限定すれば直接供給（公共借家）や間接供給（住宅手当・建築助成）があるが、本論文では、日本の現状を踏まえて建築助成に着目する。現在の住宅問題の解決のためには、日本でも取り入れられている住宅支援給付<sup>2</sup>のような需要側への視点のみならず、例えばドイツなどで用いられている建築助成のような供給側への視点が重要であると思われるためである。この建築助成の特殊性は、家主が——法人の場合もあれば個人の場合もあるが——民間でありながら、公的助成がなされる点にあ

り、これまで直接供給に傾斜していた日本の公共借家<sup>3</sup>のあり方を問い直すとするものである。

本論文は上記の目的意識を、次のような方法によって明らかにする。すなわち、1970年代から1980年代を中心に行われた家主の分析をサーベイすることで、家主の社会学的分析を行う。これは、現在の住宅問題である低所得者向け世帯の不足や空家問題を考える上で、それらの時期が問題の源泉となっているという単に素材的な意味のみならず、それらの理解のための理論枠組みが用いられたからという方法論的な意味も含まれている。

このような方法・対象を用いる理由は、先行研究と本論文との問題関心の距離による。本論文の当初の問題関心としては、日本型福祉国家における住宅政策<sup>4</sup>の位置づけを明らかにするものであった。本論文もそこから多くを学んでいるが、住宅政策研究においては、基本的に「公的な」住宅「直接」供給政策に限定される色合いが強く（本間 2004）、住宅問題の解決のための住宅政策という視点が弱いのではないかと考えた。そこで本論文での目的意識に照らして、次の二点において差異化を図った。すなわち先行研究と本論文の差異は、第一に先行研究のように住宅政策の策定過程（渡辺 1962; 原田 1985）、策定に携わった官僚などの政治主体に着目する（大本 1991）という手法を用いるのではなく、現代の住宅問題の構造的背景を示すためにその淵源と思われる木造民間賃貸住宅（木賃アパート）に視野を設定したことにある。第二に、先行研究は政策文書や議事録を素材として政党や官僚などの対立・協調などの関連を考察したものだが、本論文では政策と相互前提をなす当時の住宅事情を前提にして、生活保障型の住宅経営による木賃アパートの存在理

由を明らかにするための社会学的考察を行う。先行研究では、住宅が社会保障の対象にならない理由として官庁セクショナリズムや持家誘導の「成功」が挙げられているが、本論文ではむしろ、住宅が社会保障の対象にならない結果、どのような問題が生じ、翻って、それがどのような政策的課題として表出したのかを検討する。先行研究においては、土地規制・都市計画の「不在」が問題とされていることは了解されているものの、直接供給および家賃統制が中心に考察されるために（渡辺 1962; 原田 1985）、住宅事情には仔細に踏み込んでいない。本論文では、木賃アパートを対象として、需給双方の階層性を含み込んだ実態を記述することで、間接供給とくに建築助成という供給側へのインセンティブを検討しようとするものである。

## 1-2 本論文の意義と課題

本論文の意義は、民間賃貸を住宅システムにおける代行主義<sup>5</sup>の一形態として捉える点にある。住宅システムとは、第一に住宅供給の前提としての土地政策・都市計画の諸要素を含み込むこと、第二に住宅政策に限定されない住宅供給を総体として捉えた上で各テナユア（住宅の所有形態）の位置づけを考察することを含む概念である。代行主義とは、公共借家の相対的な少なさを補う形で他のテナユアが存在することを踏まえたうえで、公的主体以外によって担われる住宅供給——企業、家族、零細家主——のことを指す。本論文のオリジナリティは、住宅システムという包括的視座を前提に、低所得居住者と零細家主という民間賃貸の需給双方の階層性を踏まえた実態を記述する点にある。

本論文ではそれら概念の精緻化を本格化することはできないが、本論文において民間賃貸に限定する戦略的意図としては、次のようなもの

が挙げられる。つまり現在、財政難および空間資源の「不足」を背景に一から公共借家を建築することは困難であるばかりでなく、家族の個人化や企業福祉のスリム化などによって、代行主義でさえも縮小されている。こうしたことから、住宅政策として間接助成を行うことで、民間賃貸をある種の「みなし公営住宅」のような形で活用することが望ましいと考えるが故である。

これに関わって、本論文は、関連諸領域に対して、次のように貢献する。第一に住宅政策研究にとっては、「政策」カテゴリの拡大である。政策は何らかの問題に対する解決策であるから、政策そのものの成果を検討するという方法も重要だが、こと日本の場合には、住宅の供給に限定した意味での住宅政策の適用範囲は、国際的に見て大きいとは言い難い。したがって他国であれば公共借家に吸収されるであろう居住者層を捉えるために、住宅システムという概念が必要である。本論文は、住宅政策研究において明示的な課題として扱われてこなかった家主の分析を行うことで、土地と生活保障という観点を強調する。

第二に社会政策研究にとっては、住宅政策を社会政策の中に位置づける重要性を示すことにある。近年では、住宅政策を社会政策的な視点から検討したものが見受けられるが、そこでは「住宅が社会保障の対象とみなされていない」と語られることが多い（菊地・金子 2005; 武川 2012a）。これまで日本の住宅政策研究は、住宅に関する省庁・研究機関・対象領域に依存することもあって、建築学や都市工学（住宅総合研究財団 2009）、都市法／借家法などの法学（渡辺 1962; 原田 1985）によって担われてきたように思われる。ただ、例えばベバリッジ報告においても5つの巨人のひとつとして

の陋隘 squalor に対応するために住宅が挙げられていることから分かるように、住宅政策は社会政策に含まれる（Beveridge 1942）。単に住宅が社会政策として基礎づけられるのみならず、住宅が生活に不可欠なものだからこそ、その戦略的連関性（武川 2009）を意識する必要がある。この点、住宅が社会保障の対象とみなされない理由が、上記の先行研究が示したような官庁セクショナリズムや持家誘導の「成功」によるとしても、言い換えればそれらが解消・改良されたとしても、それでもなお社会政策的な問題は残存することを強調した。

第三に社会学にとっては、公共政策との距離感である。武川正吾は、公共政策の社会学を提起する立場から、公共政策との関わりを妨げた（日本の）社会学のあり方として理想主義、価値中立、批判主義という要素を挙げている（武川 2007）。筆者としては、住宅という素材を介してこの問いに一定の留保をつけたい。つまり、社会学が実際になしていることを社会調査と社会的想像力だと仮に考えるとすれば（武川 2012b）、この評価は再構成を迫るものではないかと思われる。第一に、本論文の素材がまさにそうであるように、住宅政策研究において「社会学」を「事実上」担ってきたのが建築学であるという点であり、第二に、社会学（者）による社会調査において住宅調査の蓄積は少なくとも（祐成ほか 2011）——目的意識や技術の継続性という点で限界を有するものの——公共政策との関連が希薄だったわけではないのではないか。公共政策の社会学を推進するという立場には筆者も同意するが、その実現のための一助として、社会学を再帰的に、いわば社会学の社会学を行おうとするのであれば、それらの要素が考慮されてよいのではないかと思われる。

## 2 現代の住宅問題

### 2-1 住宅とはなにか

論文タイトルに掲げたように低所得層向け住宅政策というとき、低所得層向けに住宅政策が必要とされ実施されることは普遍的に見られることであり、ある意味では自明であるようにも思われる。さりとして改めてこのことを言及するのは、それが時代的・地域的な偏差を持つものとして現代的に考察されるべきものだからである。

近年、住宅が改めて社会問題として認知されつつあるように思われる。2007年にはネットカフェ・漫画喫茶などの非住宅に宿泊・生活するネットカフェ難民が問題となったし、2008年末の派遣村では、労働契約の終了に伴って社員寮からも追い出される派遣社員が取り沙汰された。ここ数年では、無料低額宿泊所をはじめとする脱法ハウスの実態がその劣悪さとともに示されたが(稲葉 2009; 小田川 2013)、それらは都市部不安定就労層の問題として認識されたようにも思える。しかし当然に住宅の問題をも含み込み、それは住宅費負担の面でも住宅の質の面でも適切な住宅の不足を大きな背景としていると言える。本章では、住宅不足と空家という一見矛盾した状況を取り上げ、現在の住宅問題がどのような実態なのかを検討したい。

#### 2-1-1 住宅の規定

まず、住宅問題の前提としての住宅について確認しておく。日本で最も大規模な総務省統計局『住宅・土地統計調査』によれば、「一戸建ての住宅やアパートのように完全に区画された建物の一部で、ひとつの世帯が独立して家庭生活を営むことができるように建築または改造さ

れたもの」(総務省統計局 2008)とされており、その要件としては、①ひとつ以上の居住室、②専用の台所、③専用のトイレであり、②と③に関しては、共用であっても他の世帯の居住部分を通らずにいつでも使用できる状態のものを含む。④専用の出入口、屋外に面している出入口又は居住者やその世帯への訪問者がいつでも通れる共用の廊下などに面している出入口、をもつものとされている。

「居住室」とは、居間、茶の間、寝室、客間、書斎、応接間、仏間、食事室など居住用の室をいう。したがって、玄関、台所、トイレ、浴室など、また店舗、事務室、旅館の客室など営業用の室は含めない。なお、ダイニングキッチン、流しや調理台などを除いた広さが3畳以上の場合には居住室の数に含めている。また同居世帯がある場合には同居世帯が使用している室数も含めている(総務省統計局 2008)。

現在の脱法ハウス(と呼ばれる建築物)やサービス付き高齢者向け住宅などがそうであるように、必ずしも上記「住宅」の「世帯」や「家庭生活」が自明なものではなく、それらが——公的な定義としてはさておくとしても実態としては——相対化されているとはいえ、このような定義が一般的と言ってよいであろう。

#### 2-1-2 最低居住水準とその意味

紙幅との関係で建築基準法や消防法などの住宅に関する諸法規に立ち入った検討は避けるものの、本論文の目的に照らして注意すべきは、日本にも最低居住水準が公的に定められているということである。1976年の第三期住宅建設五カ年計画において定められ、10年後に最低居住水準未満の世帯を半分にすることが目標とされた。この内容は、居住室、設備、住環境、住戸規模の多岐にわたり、例えば性別分離就寝

表1 2008年の空家の内訳(上段：戸数，下段：割合) (総務省統計局 2008)

空家総数	二次的住宅			賃貸用の住宅	売却用の住宅	その他の住宅
	総数	別荘	その他			
7567900	411200	243700	167500	4126800	348800	2681100
100	5.43	3.22	2.21	54.53	4.6	35.4

や専用の便所・洗面所・浴室の設置、世帯人数に応じた広さの確保など(山岡・京須 1976)、その基準以下のものが3割を超えることから分かるように、当時としてはかなり高いハードルを設けたものといえる。

本論文から見たその問題は、最低居住水準が定められているにもかかわらず、それはあくまでモデルとしての基準にとどまり、実態に対する解決策や政策としての強制力を欠くという点にある(上杉・浅見 2009)。1980年代以降、住宅の低質さが批判される際には建設省による計測の基準を批判する手法が採られ(早川 1990)、確かにそれは重要な指摘だが、現在の住宅問題から見た問題は、実態と基準との距離感であるように思われる。日本では違反建築物に対する事前規制<sup>6</sup>はなく、また建てられた後の、例えば既存不適格建築物となった、基準以下の「住宅」に住む人々への政策的介入にも基本的にはなかった。政策的に強制力をもった規制がなければ、例えばスラムに代表されるような悪質な住環境を受容せざるをえないなど、人々の居住権が犯されるであろうし、それは住宅政策の目的としての低廉・高品質な住宅の確保ということの失敗を意味しよう。

## 2-2 現在の住宅問題

### 2-2-1 空家問題

では、現在の住宅問題とはどのようなものを指すのか。ここでは空家、低所得世帯向け住宅

の不足の二点を指摘しておきたい。ここでこわっておくべきは、第一に筆者にとってこの二つしか住宅問題がないと認識しているわけではなく、日本の住宅政策の問題の顕著な現れであり、かつ政策的インプリケーションを導くための視点としてそれらを挙げているということである。第二に、しかしこれは、住宅問題の早急な処方箋として、例えば空家を低所得世帯向けに活用せよなどといった直接的な政策提言をここで言う意図がないことを申し添えておく。

第一の住宅問題は、空家である。日本で最も大規模な住宅に関する調査である、5年ごとの『住宅・土地統計調査』では、年々空家が増えているとされて現在は空家が13.1%に達している(総務省統計局 2008)。内訳としては表1の通りであり、二次的住宅/賃貸用住宅/売却用/その他のカテゴリからなるが、賃貸用が多くを占めていることがわかる。

表1の典拠となった『住宅・土地統計調査』は全国調査であるが、国土交通省では『空家実態調査』もこれまで複数回にわたって行われており、当該調査は、全国ではなく都市部を対象にしており、東京都心から40km以遠の茨城・埼玉・千葉・神奈川の市町と大阪市からサンプリングを行っている。これは、厳密には違いもあるものの、3章で見る木賃アパートの調査との地域的重なりを確認できる。最新の空家調査が示すように(日本住宅総合センター 2011)、

空家の属性としては次のようなものが多いという。まず住宅そのものである。構造については「木造」が4割で多く、地上階数は「1～2階建」が65.8%、敷地に接している道路の幅員についてみると、建築基準法42条2項に関わるいわゆる2項道路に違反した4m未満の道路が45.3%と約半数に達する。このような低層高密度木造住宅が長期間空家として存在し、空家は、トイレは洋式・水洗でないものが22.5%、浴室がないものが12.8%、洗面所がなく日照時間も短いなどの特徴をもった空家が多いとされている（日本住宅総合センター2011）。空家となっている住宅は、現代の標準から照らせば、かなりの低質な住宅群であることが理解できよう。

また本論の目的意識から、家主の属性にも着目する。所有者像は、無回答の24.8%を考慮する必要があるものの、60歳以上の高齢者が56.5%と多く、職業は無職が29.1%・賃貸専業が21.0%であり、他のカテゴリの中で無回答を除けば最も大きい割合である。空家所有との関係で言うと、自宅以外に当該空家のみを所有している場合が多く1・2戸のみの所有を合わせて小規模な賃貸住宅経営となっている(56.9%)。所有者の自宅と空家の距離は、同一市町村の範囲内までで48.7%であり、調査の技術上の問題もあって持主不明なものが少なくないことを考えれば、自宅の近隣に住んでいる家主が多いことが分かる。

こうした現状は空家対策にとっての大きな問題といえよう。というのは、空家の有効活用が、行政のみならず住宅に関わるNPOなども巻き込んだ大規模な取り組みとして模索されているが（日本住宅会議2012）、こうした低質住宅は空家の活用にとって桎梏となると考えられるためである。ではなぜこのような低質住宅

が、激しいビルドアンドスクラップが批判されてきた（平山2009）日本の住宅事情にあって、現在に至るまで住宅市場に——商品になっていなくとも少なくとも消滅せずに——残っていたのだろうか？ 大家はどのような住宅利用を行っていたのであろうか？

以上が空家問題の概括であるが、注意すべきは次の点であろう。第一に、住宅が余っているのであれば、それを斡旋・活用すれば、直接・間接の給付的な政策的介入は必要ないという意見がありうる。これに関して、まずハコの視点として住宅の質を担保するという問題があり、建築基準や最低居住水準を到底満たしていないような住居に居住することによってかえって生活が危険にさらされる可能性をはらんでいる。またヒトに関する問題として、雇用や家族の形態に住宅選択が規定される部分があるために、空家があったとしても世帯の生活運営にそぐわない場合がある。総じて、空家を住宅に転用しさえすれば住宅問題が解決するという議論に筆者は与しない。第二に、「空家とは何の問題なのか」という問いにこそあろう。調査主体である国土交通省が認めているように（日本住宅総合センター2011:5）、調査技術の彫琢は必要だが、空家に対する目的意識が明確でなければ、数値のひとり歩きだけで実際の政策には資するものがないように思われる。本論文では、空家問題を、空間規制の不在の帰結としての空間資源の非効率的利用と捉え、その問題が、以下で見る特定の諸条件を踏まえることによって住宅政策に接続可能と考える。

## 2-2-2 低所得世帯向け住宅の不足

第二に、低所得世帯向け住宅の相対的な減少である。これを考える媒介項として、まず住宅費負担について検討する。対可処分所得比

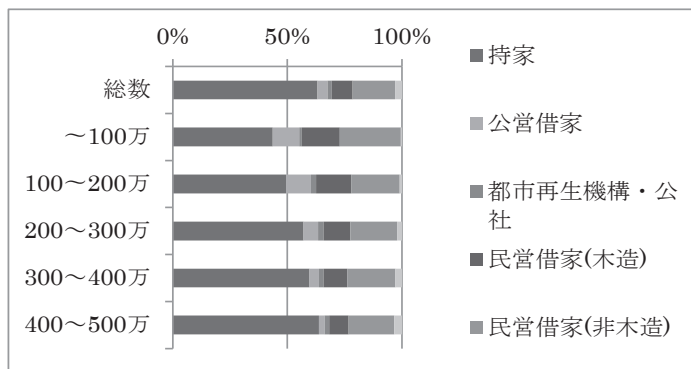
の住居費負担率 after housing income——例えば毎月の可処分所得が 20 万円の家賃が 5 万円だとすれば 25% という計算になる——について現在の日本で家計支出を基に算出してみると、年々その負担が重くなっているという（平山 2013: 2-3）。借家では 1989 年に 10.9% であったものが 2009 年では 16% に、持家では 1989 年に 12.8% であるのに対して 2009 年には 18.5% になっており、住宅費負担の傾向的の上昇が見て取れる。

住宅費負担を考える上では、収入と支出の関係を考慮する必要がある。一方の可処分所得で言えば、1990 年代後半までは世帯収入が増えていたものの、それ以降は減少傾向を見せており、ここ 10 年ほどで言えば、高齢化の相対的の上昇による年金生活層の増大、雇用の不安定化などが要因と考えられる。他方で住居費負担の増加は、収入の増減とは関係なく増加し続けているが（平山 2013）、これは私たちに違和感をつきつけないだろうか。というのは、上記に見たような空家の傾向的増加がまさにそうであるように、需要サイドが供給サイドに対して相対的に減少すれば賃貸住宅の家賃は安くなるは

ずだが、そのようにはなっておらず、矛盾した状況のように思われるためである。

では、これは矛盾なのだろうか。ここで住宅費負担と住宅不足の関係を見ることにしたい。上記の平山の指摘は全階層的な分析であるが、低所得層に関してはどうか。低所得層の住宅費負担が上昇しているかどうかについて『全国消費実態調査』のマイクロデータなどを用いて検証可能であるが、データの手続きとの関係もあるため今後の課題としたい。ここではカテゴリとしての低廉な家賃の住宅——公共借家、木賃アパート——が減少していることを示すことにしたい。準備作業として低所得層の住宅分布を見ておこう。現在の平均年収が 550 万円ほどとされるため、これをひとつの目安として 100 万円未満から 500 万円まで 100 万円ごとに年収階層を区分して『平成 20 年住宅・土地統計調査』を基に世帯収入別・住宅形態別に整理してみると、表 2 のようになる。低所得層は公営借家、公団・公社、民営借家が多く、持家が少ない。また逆に住宅形態から見ても、公営借家、公団・公社、民営借家には低所得者が多いことが示されている（樋田 2013: 18）。

表 2 世帯年収別住宅形態の割合(単位：%)



(『平成 20 年度住宅・土地統計調査』確報集計第 40 表より、筆者作成)

この住宅分布を前提に、市場の階層性を分析することによって低所得世帯向け住宅の不足を理解できよう。つまり、需要側の問題はいったんおくとしても、供給側の問題として低廉な住宅が減少したということである。後者の要因は、公共借家の減少と木賃アパートのデッドストック化である。まず公共借家に関して言えば、公営住宅は1970年代以降減少の一途をたどっており、公団住宅（現：UR）に関しても賃貸住宅部門は増加していない。市場に参入できない社会層のために公共住宅が存在するとは一般論のレベルでよく言われるものの、公団住宅や地方住宅供給公社は、都市部での住宅不足の対応や各地域での持家取得を促すためのものであるから、低所得世帯向けの住宅政策をそもそも目的としていない（本間 2004）。低所得者には公共借家が多いが、現在、公共借家は全住宅の中で6%に満たないなど、そのカバレッジは非常に狭い。また木賃アパートは、平成10・15・20の各年度『住宅・土地統計調査』の調査を見る限り、居住者が減少している。では、低所得層向け住宅の一契機としての木賃アパートはどのような居住実態に基づくものであったのか？そしてどのような経営に基づくものであったのだろうか<sup>7</sup>？

### 3 木賃アパート——現在の住宅問題の源泉

#### 3-1 木賃アパートとはなにか

##### 3-1-1 木賃アパートの生成

前章で見たような現在の住宅問題は、果たしてどのように生まれてきたのであろうか。そのような問いに対する回答の一端として、ここでは1970年代から1980年代の時期を中心に、住宅カテゴリとしての木賃アパートを対象に検討を行いたい。というのは、低所得者向け

世帯にしても、空家問題にしても、当該の時期の木賃アパートのあり方がそれらの問題の源泉になったと考えられるためである。

そもそも、木賃アパートはどのように生まれてきたのだろうか。1970年代に蓄積された住宅研究のなかで、三宅醇は次のように説明を行なっている（三宅 1971）。木賃アパートが集積している木賃アパートベルト地帯——現在の、北、荒川、文京、豊島、新宿、中野、渋谷、目黒、品川、大田の10区——は、山手線から京浜東北線へかけて形成されていた。これらの地区は、いずれも職住近接地にあり戦前の借家急増地区でもあった。というのは、都市化にともなって山手が西進していったとされるが、大正末から戦前におけるスプロールの最前線として形成された住宅地がその更新の過程で木賃アパート地区に変化していったとされるためである。1950年代以降、若年単身者・若い世帯形成者の小住宅が大量に必要とされるにあたって、木賃アパートが大量に供給されるようになった。昭和30年代の人口急増の時期には、市街地内にすっぽりはまって、都心のオフィスへの通勤上はきわめて有利な立地条件の部分となった。ここでは、建て替えを機会とするアパート建設が進んで、多くの単身者、新婚者など、新しく流入した若い世帯を引きつける過密住宅地となった（東京都住宅局 1971: 238）。

こうして住宅供給における一定のシェアを占めた木賃アパートは、1970年代以降、政策課題とみなされるようになった（東京都住宅局 1971）。一方では経済成長を背景として富の均霑が一定程度果たされ、社会保障の制度化も進行していきながら、他方ではそこから取り残された「新しい貧困」として、住宅がピックアップされたためである。



### 3-1-2 木賃アパートの問題群

では、木賃アパートはどのような存在としてみなされていたのであろうか。それは、低質・低廉な住宅ということであった。1970年に建設省が行なった調査では、低所得層が民営借家に「沈殿」していることが分かり、2万円以下の月収の階層は4分の1が6畳以下のアパートに入居しており、ほぼ木造賃貸であった民営借家のシェアは4割を超えていた。問題はその価格にある。つまりあまりにも狭いために絶対的な家賃としては低額であっても、単位当たりで見た家賃は高くならざるを得ず、その実、住居費負担割合は、低所得者ほど重くなる傾向があった。月収6万円以下の層では30%を超える住居費を負担しているのが3割を超えるのに対して、月収8万円以上の層では30%以内の層が圧倒的に多くなっていることが示されている（建設省1970:17）。

そしてそれは、10年ほど経っても、大きく事情が変わったとは言い難い状況であった。国民生活センターが1981年に民間賃貸居住者にした調査でも、上記と同様の結果が得られた。ダイニングキッチンを含む居住室数の平均は2.1室、延床面積23.7㎡であり、非常に狭いことが見て取れる。しかも全体の18.1%は1室のみの住宅に住んでいる。その上専用の風呂のない世帯51.4%、便所のない世帯9.9%、台所のない世帯1.2%、木造アパート居住率は63.9%に達する（国民生活センター1981）。また住宅公団が調査した民間賃貸調査でも、建築基準からいくつかの特徴が見て取れる。つまり、木賃アパートは建ぺい率の上限近くに設定しており、さらには接道状況もいわゆる2項道路違反のものが60.8%見出され（日本住宅公団1981:119）、建築基準法が守られているとは言い難い状況であった。

では、なぜこのような、低質・低廉の木賃アパートが、大量に建設・維持されたのであろうか。原田純孝は、民間貸家の大部分が狭小かつ低設備となったメカニズムを次のように述べている（原田1985:385）。すなわち、第一に、戦後復興の時点での土地政策や都市計画の「不在」が経済成長期に放置されたまま、「無秩序な」住宅建設促進政策が進められた。すなわち、住宅金融公庫は融資拡大を行うことによって持家の郊外化を推進し、住宅公団も財政や計画の裏付けなく郊外の土地を購入し、さらには民間ディベロッパーも投機目的をも含む土地買い占めを行っていったことが先行研究によって確認されている（東京都住宅局1971;原田1985）。こうしたことから地価上昇がもたらされ、地価を基に算出される固定資産税の上昇として土地所有者の上にはねかえり、そのことが零細地主をして、土地の利用密度と地代家賃の引き上げに向かうことを必然化せしめた。

第二に、しかしその場合、借家人の家賃負担能力に限界がある以上、このような地主・家主の意図は、結局、借家人の負担能力に見合うまでの住居水準の切り下げという形でしか実現され得ない。つまり借家への間接支援として、家主に対する建築助成もなければ居住者に対する住宅手当もなかったため、借家人の負担能力とはすなわちそのまま居住者の低賃金を意味していた（渡辺1962:620）。1976年までは最低居住水準が設定されず、また設定された以降も強制力を伴った措置が取られてこなかったことを2-1-2にて確認したが、それはここに関わる。つまり低質・低廉な住宅を供給することでもって、家主が利益確保ができる——後述するように、これは適正家賃と比べて圧縮された利益であるが、そうはいつでも生活補助程度の収入を見込めるものである——のであれば、低所

得(の居住者)のための住宅水準の切り下げが際限なき狭小性を追求することになり、ここから最低居住水準の逸脱には——「悪徳家主」のような家主の個別的特性に還元されえない——構造的な背景が存在することになる。

第三に、公共賃貸住宅の決定的な量不足が、このような家主の行動を下支えする役割を果たした。民間賃貸への間接支援も公的住宅の直接供給もなければ、とくに低所得者は木賃アパートのような劣悪な住宅へ入らざるを得ない。住宅の国際比較を行うケメニーによれば、零細家主が生まれるのは本来的には持家を持ってない層への持家誘導の帰結だとされるが(Kemeny 1995: 51-6)、特殊日本の零細家主の生成の必然性は、土地規制の脆弱性と住宅市場への公的介入の限定性にこそあると言えよう。

### 3-2 くいつぶし経営のモデル

こうしたことを踏まえつつ、家主の経営実態を検討する前に、くいつぶし経営を議論していた森本信明の主張を見ておくことにする。くいつぶし経営とは、利潤をあげることで生産を拡大するという経済原則に則らず、利潤が圧縮されても継続される賃貸住宅経営のことを指す。森本はこの議論の目的に触れながら、「これまでの研究で指摘されてきた「老後の生活保障」を目的とした経営者、あるいは「副収入を得ること」を目的とした経営者といった、いわゆる「なりわいの経営」の問題を、「単純再経営型」と「くいつぶし経営型」とに区別して扱い、後者の影響が決定的に重要なものであることを明らかにしようとした(森本 1976: 17)」としている。

というのは、実質利回り率が期待利回り率より下回る場合が存在するからであり、その場合、期待以上には利潤が出ないということを意

味するからである。森本が批判した、当時の期待利回り率論は、紙幅のため詳細な言及は避けるが(森本 1976: 35)、材料費や家賃など住宅経営のコストが当時の相場からは乖離した非現実的な数値を設定することで優位さを印象付けていた。また地代を入れずに計算しても実際の利回り率が低いことを確認した上で、地代を考慮すればなおのこと利潤は引き下げられることにも言及している。当時の市況に照らして、次のような問題を有していた(森本 1976: 24)。

第一に償却年限がくれば、ただちに建て替えが可能であると仮定している点である。賃貸経営にあっては、居住者の補充をしないようにしてから最後の居住者が転出するまでの期間が重要となってくる。とりわけ 1970 年代当時の住宅事情の下で、一室木賃から二室木賃への移行が進んでいる反面、一方ではそこに住み続けている「沈殿層」が形成されてきていることが指摘されている。したがって、たとえ初期に予定していた償却期限が近づいたとしても、実際に居住者が退去しない場合には、当人を無理に追い出さない限り建て替えを行うことができず、むしろ入居者を継続的に募集・入居することで空家を避けようとする。しかしその場合、建て替えはいっそう遅れることになる。

第二に、建物の老朽化と経営期間中の競争激化による「利回り率」の低下である。民間賃貸住宅市場は独占的なものではなく、むしろ零細土地所有者が容易に参画しうるため、競争によって「利回り率」が低下してゆく。当時のような民間による「自由」な競争——これは土地規制 = 土地利用に対する「不自由」に對置される——は、その経営をますます再経営不可能な「くいつぶし型」へと推し進めざるを得なかった。老朽化に伴う相場家賃との競争のため、家賃を低下させたり、入居時の制限を緩めるなど

して、空家の多発化を防がねばならないという状況に陥っていた。

第三に、インフレの影響を十分に考慮することができない点である。当時、一般の物価上昇以上に地価上昇が激しいにも関わらず、市井に出回る賃貸経営のノウハウ本ではこれらが考慮されていなかった。このような不正確な情報が、いっそう木賃アパートの賃貸経営を推進させることになり、これがまた競争を激化させる効果を持つことも指摘されなければならないだろう。

### 3-3 くいつぶし経営の実態——家主とは誰か？

#### 3-3-1 1970年調査

では、実際に家主はどのように経営をしていたのであろうか。家主の側にまで踏み込んだ調査は刊行本のレベルではあまり多くなく<sup>8</sup>、ここでは1970年に建設省によってなされたものと、1981年の日本住宅公団の二つの調査を確認することにする。それぞれ、家主の属性、経営状況、今後の見通しを見ることにする。

1970年調査は、増加しつつある二部屋の木賃アパート（二室木賃）を分析することで公共住宅の方向性や計画を導こうとする目的で行われ、山手・都下・下町からそれぞれ数箇所の木賃アパート地帯が選出され、調査が行われた。第一に家主の属性である。家主はほぼ個人であり（96%）、家主の年齢は50代で32.1%、60代以上で31.6%となっており、比較的高齢層に偏っていることが分かる。職業で見ると、賃貸経営専業が27.5%であるが、民間雇用者20.4%、農業20.4%など、兼業している者も多い。不動産収入は平均して14.2万円であり、不動産以外の収入は10.1万円であるから、当時の物価を考慮すれば、比較的余裕のある世帯

だと言えよう。これに関して、経営開始の主観的動機を聞いているが、自身の生活に照らした回答では、「現状ではやっていけないから」が19.2%、「増収したい」「将来のため」がそれぞれ13.2%、11.4%であり、老後の生活保障的な側面が多いことがわかる。

第二に、経営状況である。敷地は、持地が89.7%と、所有地である場合がほとんどであり、親の代・戦前から継承しているものが過半を超えている。アパート建設前は住宅地が3割、田畑4割であり、土地の有効利用を図ったことが考えられる。アパートの取得は敷地を前提にしており、建て替えが11.6%だが、新築が84%であり、取得年次と経営開始年次は（調査時の1970年から見て）5年ほどの間でなされたのがほとんどであり、所有者が自分の代になってアパートにしたことが分かる。こうしたことから分かるように、経営開始の客観的条件としては、「土地を持っていた」が52.5%で過半を超えており、あとは「建て替えを機会に」、「資金の目安が付いた」などが後押しされたことが挙げられている。特徴的なのは、非常に零細な経営だということである。1棟が8割を超えていて、3棟以上もつ家主は3.9%にとどまる（建設省1970:82）。また1棟が10戸未満が9割ほどであり、1棟のみを持つものがちょうど半数（50.0%）であり多くとも2・3棟であることから、一経営者の経営規模も大きくない。

第三に、今後の見通しである。住宅の償却年数は平均7年となっていることから、こと高齢者の場合は、償却を終えた時点での建て替えはあまり積極的でないことが示唆されよう。さらに、今後の見通しとして、「拡大したいので検討中」19.4%、「拡大したいが難しい」17.6%と4割が経営に積極的であるとされるが、他

方では、「現状維持」60.6%「いつかやめたい」2.4%であり、この層が、たとえ外部からの何かしらの働きかけがあっても、積極的にはそれに関わろうとしない層であることが見て取れよう。

### 3-3-2 1981年調査

次に、1981年の公団調査である。こちらは、木賃アパートの建替えおよび共同化へと誘導するための条件整備のために行われ、木賃アパートが密集している西大久保、田端、北池袋、沼袋の4箇所において調査が行われている。第一に、家主の属性についてであるが、先と同様、個人家主が9割を超えており、50代が30.1%、60代以上が4割を超えている。また職業も同様に、賃貸経営専業が4割ほどいるが、兼業として自営業(20.1%)、一般雇用(13.6%)などを行なっているものも少なくない。この調査では不動産収入とそれ以外の収入が区分されていないが、グラフにて表現された不動産収入は10万円近辺に偏っており(日本住宅公団1981:94)、年収を100万単位の階層別に見れば、200万から600万円ほどがそれぞれ十数%を占めており、とくに特徴的な階層分布を有するものではない。

第二に、経営状況である。敷地に関しては家主による所有が6割を超えているが、先ほどの調査に比して借地の割合が多いのは、建築時期が古いものに関しては借地上にて経営開始ができたことや、木賃の老朽化によって更新が困難になったためではないかとされている(日本住宅公団1981:81)。昭和30年代の建築が多く、注文新築が7割ほどを占めるのは先ほどの調査と同様である。敷地面積と延床面積を図示してその分布を見たものによれば、ほとんどが敷地面積100㎡以下に収まっており、小規模な経

営であることが分かる。

最後に今後の見通しであるが、「アパート経営を継続する」が7割近くであり、複数の主体が自身の所有権を保有しつつ建て替えを行う共同化については「必要なし」が7割で「条件付きで賛成」が2割ほどなので、共同化にはおおかた消極的であることが分かる。

### 3-3-3 家主調査の小活

木賃アパートは、経済成長期に大量の人口流入をまかなうために叢生したが、むしろ1970年代以降は、その手狭な土地に密度を高める形で供給された住宅が、建築基準との関連で問題視されるようになった。しかし、それを建て替えようと政策的介入を行っても、実際にはなかなかうまく行かなかったとされている。実際の調査における家主の属性と経営に着目した結果、いずれの調査においても高齢者や兼業の経営者が多く、土地所有を前提にした零細経営であることが分かった。これは森本が示したように、利潤が圧迫されてもなお経営を維持する層であり、彼らのライフコースを考慮すれば、建て替えに積極的でないことは留意されよう。この10年間で家主の性質が変わったと言えるかどうかは別にして、低質・低家賃の住宅を供給することが、生活保障型の経営を行う家主には都合がよいものであったと言うことができよう。木賃アパートの自己改良化——一室から二室へ、木賃から鉄賃へ、など——には一定の評価が与えられるもののそれには限度があり(日本住宅公団1981)、その低質なストックが実際に建築基準や最低居住水準に抵触する段にあって、政策的介入としては建て替えという形態を取らざるを得ない。しかしその建て替えは政府の思うようには進まない。資料から見る限りでは、くいつぶし経営を背景としたこの木賃

アパートに対する介入の困難が、現在の住宅問題の淵源を構成したと考えられる。

## 結論

本論文では、低所得層向けの住宅政策の可能性を見出すため、現代の住宅問題の源泉として木賃アパートについて検討し、家主の社会学という視点の必要性を提起した。つまり、現在の問題として空家と低所得世帯向け住宅の不足を取り上げるとともに、その問題の原因の一部には木賃アパートがあることを指摘し、公共借家の減少に並んで、木賃アパートのデッドストック化が問題であることを説いた。これは日本の土地・都市政策の不備を前提にした、住宅システムの不全と表現できよう。つまり土地という要素と家主とは誰かという問いが既存の政策において軽視・欠落していたために、空家と住宅不足という一見矛盾した状況が生まれたのではないかと指摘した。

そしてこの理由を探るために、木賃アパートの需給双方の階層に着目した。1980年代までの調査を踏まえると、居住者側の低所得が一つの原因であるが、供給側にも原因の一端が存在する。建築基準や最低居住水準の「不在」を背景に、家主が適正利潤を求めない／求められない条件におかれていることが低廉・低質な住宅を大量に供給する市場のあり方と相互作用をなしていたのであり、生活保障目的の経営は適切な利潤がくいつぶされても継続されることから、政策的介入を困難なものにした。ここから、経済学ではなくて社会学的な観点から、政策提言の前提となる諸条件を明らかにする必要がある。そしてそれは、現在の住宅問題の解決の重要な視点を構成しているように思われる。仮説的には、住宅政策へのインプリケーションとし

て次のことを指摘できよう。つまり第一に、住宅供給の前提として、土地規制・都市計画を厳密にかつ具体的に定める必要があるということであり、第二に、もし仮に現在も零細家主が賃貸供給を担っているとすれば、彼らの生活保障からは相対的に独立した建築助成を行う必要がある、ということである。

本論文においては、現在の住宅問題の解決のための手法を意識してこのような記述の方法を採用したが、多くの課題が残されている。まずなによりも、データの限界について言及せねばならない。本論文にて用いた素材は1970年から80年におけるものであるから、時代的な変遷がわからず、かつ現在の家主の実態も不明確である。『土地・住宅統計調査』のデータを用いることで一定部分明らかになると思われる<sup>9</sup>が、やはり詳細な資料を得るためにも、今後は聞き取り調査や量的調査を家主をはじめとした供給側に行う必要がある。相続や建て替えによる土地利用の変化などの諸要素と併せて、家主の性質がどのように変わり・あるいは変わっていないのかを知ることができ、そこから政策的介入の契機を見出すことができよう。関連して、第一に既存の住宅政策研究との関連が求められる。つまり公的住宅供給のみならず、土地利用や住宅建設に関してそれを促す／抑制するための財政措置・法制度がどのように行われたのかを検討することである。また日本では一般的に建築助成が採用されていないが、その「代わり」——このように呼称してよいかはおくにしても——に企業助成や公団による宅地開発がなされていたという点を掘り下げる必要がある。第二に、社会政策研究に対しては、住宅政策がハコとヒトの支援の二重の宛先を持つということを確認したい。つまり本論文の家主分析によって、需要側へのインセンティ

ブだけではハコとしての住宅の質を担保できないことを強調したが、住宅の機能の考察は、住宅費（＝所得保障）の視点のみならず空間や福祉の視点——これは家族や都市の機能との住宅との体系化が必要であろう——からの体系化も求められている、ということである。最後に社会学に対しては、政策の前提としての社会調査の重要性を指摘した。これまでの住宅研究を問い直すのみならず、家主を社会的に考察することは——まだほぼ取り組まれていない不動産会社・管理会社・保証会社など住宅産業のあり方という視点も合わせて——福祉社会学や産業社会学をはじめとする日本の社会学に少なくない貢献をもたらすものと予想される。（家主の社会学という着想については平山洋介氏から、代行主義という概念については祐成保志氏から、それぞれアドバイスをいただいたことを、記して感謝したい。）

## 注

<sup>1</sup> 公共賃貸住宅も民間賃貸住宅に並んで重要であることは疑いないが、本論文では検討対象から除外する。

<sup>2</sup> 本論文では割愛したが、住宅手当それ自体の拡充も当然求められるべきである。というのも住宅手当は（佐藤 1999）、借家人の住居費負担を緩和したり住宅選択の自由度を高めたりする機能を有するのみならず、借家人を介して家主に納まることによって間接的ながら住宅の質を高める機能を有するためである。

<sup>3</sup> 日本の公共借家というとき、公営住宅および公団住宅（現 UR）の賃貸部門を指す。

<sup>4</sup> 本論文の時期設定は、1970年代が日本型福祉国家にとってのアクセルとブレーキという両義的な意味をもつ（武川 2009）ために、住宅政策を福祉国家（の変動）の中に位置づけるという作業を行

うに適しているという理由も含まれる。ただ本論文ではそれについて十分に検討することができなかったため、他日を期したい。

<sup>5</sup> 「代行」という表現につき、そもそもスラムなどに代表される劣悪な住環境を問題視し改善しようと介入したことが住宅政策の発端であるのだから、零細家主が政府の住宅供給を代行しているというのは逆転した表現ではないか、とのコメントを佐藤岩夫氏からいただいた。加えて、代行主義という表現を用いることでもって、佐藤（佐藤 2009）に示されたような、自助努力による持家主義を日本の住宅システムとして企業福祉と借家法をその補完／サブシステムと位置づける主張との異同等の問題が生じる。筆者はこれらに対して適切な回答を準備できていない。ただ目的意識を述べるとすれば、「代行」概念は、既存の住宅政策研究において「負担」のしわ寄せとしての企業福祉・家族・零細家主が描かれていることを、住宅をめぐるルール（財政支出・税制など）を設定する政府（代行させる側）と、居住者や家主（代行する側）といった階層のライフコース・ライフスタイルとの関係から表現しようとしたものである。

<sup>6</sup> 1968年の新都市計画法によって建築の事前申請制度が導入されたものの、1000㎡以下のものについては申請の対象外であり、本論文で扱う住宅はそのほとんどが1000㎡以下である。

<sup>7</sup> ただ、木賃アパートの絶対数と居住者の減少は一致しているとは限らない。というのも、低所得世帯の選好によって、多少家賃がはっても低質な住宅は回避する可能性があるからである。

<sup>8</sup> 学術雑誌の探索エンジンである Cinii によれば、論文や学会発表まで掘り下げれば木賃についての研究は非常に豊富であることが分かるが、本論文ではそれらを扱わない。

<sup>9</sup> 当該データにおいて、次の点に留意する必要がある。第一に、手続きを踏むことによって一般に公

開されているデータとは別に匿名データやマイクロデータが利用可能であり、ある程度の詳細な住宅情報を補足することは可能である。第二に、データそのものの比較可能性がやや不明確である。5年ごとの調査で必ずしも設問が固定されていないようで、例えば平成20年度版の確報集計86表では、

世帯主の収入階級と（借家の）家賃がクロスされているが、これは過去の同調査においては聞かれていない。これが通時的に比較可能であれば、住宅費負担の上昇が階層性を伴うものであるのかをある程度把握できると思われる。

## 文献

- Beveridge W., 1942, *Social insurance and allied service*. (=山田雄三監訳, 1969, 『社会保険および関連サービス——ベヴァリジ報告』至誠堂.)
- 原田純孝, 1985, 「戦後住宅法制の成立過程——その政策論理の批判的検証」東京大学社会科学研究所編『福祉国家6——日本の社会と福祉』東京大学出版会.
- 早川和男, 1990, 「住宅基準の国際比較」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』東京大学出版会: 23-39.
- 平山洋介, 2009, 『住宅政策のどこが問題か——〈持家社会〉の次を展望する』光文社.
- , 2013, 「持ち家社会と住宅政策」社会政策学会第127回大会.
- 樋田幸恵, 2013, 「住宅確保に関する現状分析——住宅政策の視点から」『淑徳短期大学研究紀要』52: 15-26.
- 本間義人, 2004, 『戦後住宅政策の検証』信山社.
- 稲葉剛, 2009, 『ハウジングブア——「住まいの貧困」と向き合う』山吹書店.
- Kemeny J., 1995, *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, London: Routledge.
- 建設省建築研究所住宅計画研究室・日本住宅公団審議室調査研究課編, 1970, 『民間木造アパートの居住・経営実態調査——東京都における2室木造アパートの場合』.
- 菊地英明・金子能宏, 2005, 「社会保障における住宅政策の位置づけ」『海外社会保障研究』152: 3-17.
- 国民生活センター, 1981, 『大都市の賃貸住宅居住に関する研究』.
- 三宅醇, 1971, 「住宅地の形成更新過程——東京の高密度木賃アパート地区の場合」日本建築学会学術講演梗概集: 865-6.
- 森本信明, 1976, 『民間貸家の更新に関する研究』.
- 日本住宅会議, 2012, 『住宅会議』86.
- 日本住宅公団企画調査室調査課編, 1981, 『民間木賃アパート経営者等の建て替え意向に関する調査——昭和54年度調査研究』.
- 日本住宅総合センター, 2011, 『空家の地域特性と空家長期化要因に関する分析——平成21年度空家実態調査(国土交通省)結果を踏まえて』.
- 小田川華子, 2013, 「住宅困窮問題と生活保護及び住宅政策」埋橋孝文編『生活保護』ミネルヴァ書房.
- 大本圭野, 1991, 『証言』日本の住宅政策』日本評論社.

- 佐藤岩夫, 1999, 『現代国家と一般条項——借家法の比較歴史社会学的研究』 創文社.
- , 2009, 「『脱商品化』の視角からみた日本の住宅保障システム」『社会科学研究』60 (5・6) : 117-41.
- 総務省統計局, 2008, 『住宅・土地統計調査』.
- <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/1-1.htm#01> (最終閲覧 2014 年 1 月 13 日)
- 祐成保志・平井太郎・西野淑美, 2011, 「戦後日本の社会調査における住宅の対象化——住宅の社会的意味に関する調査データベースの構築」『住宅総合研究財団研究論文集』38: 303-15.
- 武川正吾, 2007, 「公共政策と社会学」武川正吾・三重野卓編『公共政策の社会学——社会的現実との格闘』東信堂: 3-45.
- , 2009, 『社会政策の社会学——ネオリベラリズムの彼方へ』ミネルヴァ書房.
- , 2012a, 「住宅は社会政策の対象たりうるか——『居住福祉学』の刊行に寄せて」『書齋の窓』614: 49-53.
- , 2012b, 『福祉社会学の想像力』弘文堂.
- 東京都住宅局, 1971, 『東京の住宅問題』.
- 上杉昌也・浅見泰司, 2009, 「日本における住宅規模水準の存在意義と研究動向」『CSIS Discussion Paper』98: 1-7.
- 渡辺洋三, 1962, 『土地・建物の法律制度』[中] 東京大学出版会.
- 山岡一男・京須実, 1976, 『これからの住宅政策——第三期住宅建設五箇年計画の解説』住宅新報社.
- 住宅総合研究財団編, 2009, 『現代住宅研究の変遷と展望』丸善.

(さとう かずひろ、東京大学人文社会系研究科社会学研究室、ushini\_negaiwo3416@yahoo.co.jp)  
(査読者 角能、佐藤岩夫)



## **How can be possible housing policy for low-income-class?**

Paying attention to small landlord of privately rent housing

*Kazuhiro SATO*

This article consider sociologically about small landlord of privately rent housing for the purpose of dealing with insufficiency of housing policy for low class. In Japan, although they don't have abundant accumulation in the study of landlord, we get some implication for housing policy by thinking about them. Many of privately rent housing making of wood, which was supplied in post-war economic growth, house many population in metropolis. However, some of the owner of housing were old, and some of them managed privately rent housing aside another job. Because of the character of landlord, housing supplied in small area often were inferior and cheap. At the front of need of rebuilding them in relation with building standards, however, the landlords were reluctant to do. The conditions of privately rent housing constitute part of background for contemporary housing problems, that is vacant houses and housing shortage for low class. In conclusion, we submit importance of the factor from the viewpoint of housing policy, such as land/urban and landlord.