

特別号 (55号) 災害公営住宅の 収入超過者問題

みやぎ県民センター ニュースレター

特別号 (55号) 2018年12月15日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925

http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail:miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の内容

県民センターは、災害公営住宅から退去を迫られる収入超過者の居住継続を可能とする政策提言をまとめ、2018年11月16日に、郡仙台市長に提出するとともに、市長に直接面会して、提案の趣旨を説明し、懇談しました。本号でその内容について紹介します。

なお提言本文、同概要説明版は県民センターホームページに掲載しております。

<http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/>

収入分位階層

	階層	収入分位
本来階層	I	0~10%
	II	10~15%
	III	15~20%
	IV	20~25%
裁量階層	V	25~32.5%
	VI	32.5~40%
	VII	40~50%
	VIII	50%~

※収入分位：全世帯を収入の低い順に並べたとき、各世帯の収入順位が下から何%に位置しているかを示す数値。

なお東日本大震災では、I階層に加え「特I~IV」までの階層を設け、特別低減措置が取られました。

「収入超過者」問題で 仙台市長に政策提言

■県民センターが仙台市長へ提案したこと

- ①住宅被災者（震災で住宅が滅失した人々）を「特に配慮が必要な」裁量階層に認定すること
- ②裁量階層の収入上限を公営住宅法施行令で許された25万9千円に引き上げること
- ③それが可能となるように、仙台市営住宅条例第6条の一部を改正すること

■「裁量階層」って？

上記のように、三つのことを提案しました。しかし、「裁量階層」という言葉は一般にはなじみのないもので、ピンとこない方が多いかも知れません。このことを理解するために、最初に現在の仙台市の市営住宅（公営住宅）の収入面からみた入居資格を整理して提言内容を見てみましょう。

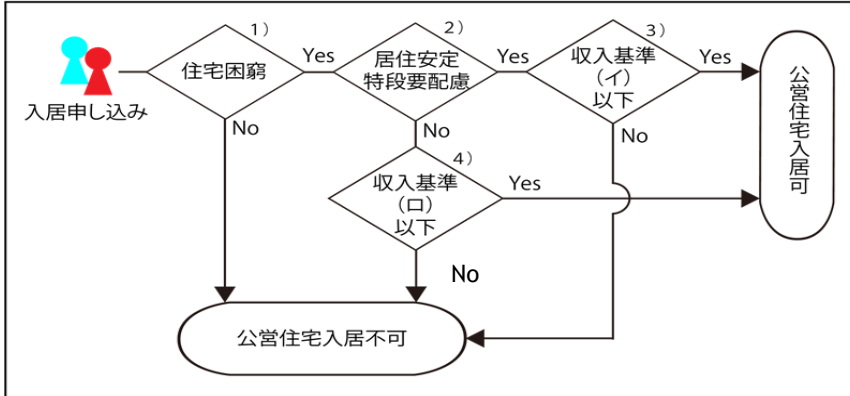
仙台市は、市営住宅の入居資格として2段階の収入上限を定めています。通常は、世帯の総収入から日常生活に不可欠な経費等を差し引いた「政令月収」で15万8千円以下です。収入の低い順に（収入分位）下位25%（I~IV階層）までが、市営住宅の本来の対象者という意味で、便宜的に「本来階層」と呼ばれています（左表参照）。ただし、高齢者世帯、障害者が家族にいる世帯、子育て世代など、住宅確保の緊急性が高く「居住の安定に特に配慮が必要な」世帯では収入上限が21万4千円（収入分位40%）に緩和されます。

どの世帯を「特に配慮が必要」とみなすのか、その収入基準をいくりにするのかは、自治体の裁量によるので「裁量階層」と言います。公営住宅法施行令の2011年の改正で、本来階層、裁量階層とも25万9千円（収入分位50%）まで収入基準を引き上げることが可能となりました。現在は本来階層として取り扱われている住宅被災者（震災で住宅が滅失した人々）を、仙台市営住宅条例を改正し、収入上限を25万9千円に引き上げて「特に配慮が必要な」裁量階層対象者として取り扱うことによって、収入超過者問題を打開することができる、というのが提案の内容です。

ではもう少し詳しく「収入超過者」問題が発生しているのか、見ていきましょう。

■公営住宅入居資格と「収入超過者」問題

公営住宅の入居資格



番号	内容	
1) 住宅困窮	住宅を探していること	
2) 居住安定特段要配慮 (裁量階層)	高齢者や障がい者が家族にいる場合、子育て世帯など、住宅確保の緊急性が高く、居住の安定に特に配慮が必要な世帯。条件や入居収入基準は自治体が条例で定める。	
3) 収入基準 (イ) 裁量階層	25万9千円（収入分位50%）以下	仙台市は21万4千円（収入分位40%）以下
4) 収入基準 (ロ) 本来階層	裁量階層に該当しない低所得世帯について15万8千円（収入分位25%）を目安（参酌標準）として25万9千円以下	仙台市営住宅は国の示す参酌標準通り、15万8千円以下

公営住宅は、このように入居資格のルールを定め、運用されているのですが、東日本大震災では、特例として入居資格が緩和され、震災で住宅が滅失した世帯にも収入の多寡や世帯条件に限らず、災害公営住宅に入居できるようにしました。しかし、入居世帯が、入居3年後において、一般の公営住宅の入居収入基準を超える政令月収がある場合、住宅明け渡し努力義務が生じ、割増家賃が課せられるのです。最終的（遅くとも5年後）には近傍同種家賃(*)となります。つまり、入居後3年後から家賃が上がり、例えば昨年度は19,300円だった家賃が今年度は99,400円に上がる例（荒井東市営住宅）のような事例が発生しています。

災害公営住宅に入居した住宅被災者の一部世帯が、市営住宅の入居基準を超える収入があるという理由で、3年後から割増家賃を課され、結果的に退去を迫られていることが、「収入超過者」問題なのです。

*** 近傍同種家賃**
 当該公営住宅の近傍において、当該公営住宅と同等の住宅を建設して賃貸住宅経営を行う場合に、民間賃貸住宅として経営が成り立つ家賃。現に存在する民間賃貸住宅の家賃を意味するわけではない。

このままでは災害公営住宅を退去せざるを得ない

石巻市災害公営住宅（戸建て）



仙台市災害公営住宅（集合）



一般災害時に建設される災害公営住宅は、低所得者向けである通常の公営住宅と同じく、自治体が定めた入居収入基準以下の低所得者しか入居できません。東日本大震災で、震災特例として入居資格が緩和されたのは、被害が甚大で被災者が多数にのぼったこと、また沿岸部の津波被災地の多くが災害危険宅地となって、住宅の建築が制限されるなど、収入は高くても持ち家の自力再建を断念する世帯の発生が予想されたためです。（実際、仙台では、約 3000 戸の住宅のうち 300 世帯程度が通常の公営住宅の収入基準を上回る世帯でした。）

「こうした事情を酌んで震災特例は所得の多寡に関係なく災害公営住宅への入居を認めたはずだ。特別法で迎え入れるが、その後は一般法に従ってもらおうというのでは竜頭蛇尾と言うほかない」「何のため、誰のための災害公営住宅なのか」（18年6.29河北新報社説）という主張は十分納得のいくものです。

■退去しても災害公営住宅並み賃貸住宅はほとんどない

仮に収入超過者が災害公営住宅を退去せざるを得なくなった場合、借家入居か持ち家再建ということになります。

しかし、県民センターが調べてみると、災害公営住宅並みの家賃や広さ、利便性を伴う賃貸住宅の空き家はほとんどありません。インターネットで検索できる2万2千件を超える入居募集中の賃貸住宅（2018年3月現在）のうち、災害公営住宅並みの家賃で入居できるファミリー向け住戸はわずか0.8%未満、そのほとんどすべてが、市中心部から遠く交通不便な老朽住宅です。

従って、退去すると、いきおい持ち家取得に向かうことになります。しかし、そもそも収入が一定程度あるのに災害公営住宅に入居したのは、多重ローンの不安などから持ち家再建を断念したからと考えられます。既に金融公庫の復興住宅融資の申し込み期限も過ぎており、加算支援金を受け取れても、持ち家取得は過重な負担となる可能性が高いのです。災害公営住宅に入居したことが、生活再建を阻害するという結果を招くなら、これほど理不尽なことはありません。

■「収入超過者」問題の解決は住まいの復興の試金石

災害公営住宅をめぐる様々な問題は、住宅被災者の住まいの復興を担うべき災害公営住宅を、低所得者向けの公営住宅制度に押し込めてしまったことに起因します。国の制度設計に問題の根源があるのですが、それが端的に表れたのが収入超過者問題なのです。私たちは、この問題を解決できるかどうか、住まいの復興の試金石だと考えます。

公営住宅家賃制度と矛盾する割増家賃

今までみてきたように、市営住宅の入居基準を超える収入があるという理由で、割増家賃を課され退去を迫られているという収入超過者問題の根本問題として通常の公営住宅でも、一定以上の収入のある世帯に割増家賃が課せられるということがあります。しかしこのことに道理はありません。

公営住宅の家賃制度の根幹は、収入が高ければ家賃も高く、また広さや利便性が優れていれば、家賃も高くなるという枠組み、すなわち「**応能応益家賃**」制度にあります。所得税と同じように、収入に対して累進的に定められたもので、運用を誤らなければ社会通念上、妥当性があります。

ところが、収入超過者への割増家賃は、「応能応益家賃」とは正反対に逆進的です。

家賃は、上述のように、**収入に応じる応能部分と、広さや利便性に応じる応益部分**の二つで構成され、所得が最も低い方から並べて10%が含まれる第Ⅰ階層から、50%以上の第Ⅷ階層までの8段階の所得区分別に定められます。このうち、応能部分の基準になるのが公営住宅法施行令に定められた**家賃算定基礎額**ですが、各所得区分別に世帯の総収入の平均に、家賃負担率を掛けて算出したものです。第Ⅰ階層なら15.0%、そこから徐々に上がって第8階層では18.0%の負担率が設定されている。収入が増えれば家賃負担率も上がるという仕組みです。（下表参照）

収入分位と家賃算定基礎額

収入分位階層		政令月収	家賃負担率	家賃算定基礎額 (円)
I	0～10%	104,000円以下の場合	15.0%	34,400
II	10～15%	104,000円を超え、123,000円以下の場合	15.5%	39,700
III	15～20%	123,000円を超え、139,000円以下の場合	16.0%	45,400
IV	20～25%	139,000円を超え、158,000円以下の場合	16.5%	51,200
V	25～32.5%	158,000円を超え、186,000円以下の場合	17.0%	58,500
VI	32.5～40%	186,000円を超え、214,000円以下の場合	17.5%	67,500
VII	40～50%	214,000円を超え、259,000円以下の場合	18.0%	79,000
VIII	50%～	259,000円を超える場合		91,100

※「家賃算定基礎額」とは

家賃算定基礎額とは、家賃の算定式の中で、入居者の収入による負担能力に応じて設定されるもので、応能応益家賃のいわゆる応能部分にあたるもの。家賃算定基礎額は、8段階の収入区分ごとと平均粗収入（所得控除前の総収入の、当該収入分位にある世帯における平均値）に家賃負担率をかけて算出した額をもとに、施行令であらかじめ額が決められている。

上記の表の通り、収入分位が上であるほど家賃負担率は大きくなる。すなわち、家賃の応能部分は累進的な制度設計がなされている。

より収入の低い世帯に過酷な割増家賃

前頁表の8段階の所得区分のうち、どこから収入超過者となるかは、自治体が決めることになっていますが、仙台市では第V階層以上が収入超過者となります。つまり、収入超過者にも第V階層から第VIII階層まで、4段階の収入区分があるのですが、その収入区分に関わらず、4区分全ての世帯が最終的に近傍同種家賃という同じ法外な金額の家賃になる、というのが割増家賃です。荒井西市営住宅の4Kタイプ（68㎡）では18万2200円（!）にもなります。

より詳しく「あすと長町市営住宅」の場合を示す表を見てみましょう。（下表参照）

例えば、第V階層の家賃は、最終的に2.28倍になります。本来の家賃負担率は17%なので、最終家賃では、 $17.0 \times 2.28 = 38.76\%$ になるのです。税引き前、社会保険料控除前の総収入の約4割ですから、可処分所得に対しては6割以上になるかもしれません。

ところが最も収入の高い第VIII階層では、最終家賃でも1.47倍。家賃負担率は18%から26.46%に増加するに止まります。可処分所得に対しても、多い場合でも4割未満でしょう。第V階層は確実に退去しなければなりません。第VIII階層では、住み続けることができる可能性もあります。収入超過者とはいえ、より収入の低い世帯に過酷な割増家賃は大問題です。

「あすと長町市営住宅」における収入超過者の割増家賃

収入階層（円）	家賃負担率	本来家賃	近傍同種家賃	差額	変化倍率
V ~185,000	17.0	45,000	102,600	57,600	2.28
VI ~214,000	17.5	52,000	102,600	50,600	1.97
VII ~259,000	18.0	60,800	102,600	41,800	1.68
VIII 259,000~		70,100	102,600	31,600	1.47

■県民センターの提案は適法的で実現可能

このように収入超過者問題は、国の制度設計の問題なのですが、自治体の権限で問題を緩和することは可能なのです。公営住宅法は、その運用に自治体の裁量を幅広く認めており、収入超過者問題も、同法に則って概ね解決できるのです。

それを次頁で見ていきましょう。

市町村の判断で収入超過者の「家賃減免可能」

復興庁は、17年11月各県災害公営住宅担当課宛の事務連絡を発し、自治体の裁量権について喚起を促しました。郡市長は、災害公営住宅管理開始から6年目以降10年目まで、著しい低所得者に対する特別低減家賃の継続を決断しましたが、そのきっかけの一つとなったのがこの通知です。

復興庁17年11月事務連絡

東日本大震災の災害公営住宅における収入超過者等の家賃について

別紙

【災害公営住宅の家賃について】

- 入居者の収入に応じた応能応益家賃
 - ⇒入居収入基準は、従前は原則収入分位25%とされていたが、H23年法改正後、**収入分位50%まで引き上げ可能** ※本来階層・裁量階層とも(H23地方分権一括法による公営住宅法改正)
 - ⇒入居後3年経過し、入居収入基準を超える収入のある者は、段階的に近傍同種家賃となるが、入居収入基準の引上げにより、**収入に応じた家賃とすることが可能**
- また、地方公共団体の判断により、**収入超過者の家賃の減免が可能**

※国は、収入分位40%の入居住戸まで家賃補助

参考

公営住宅の入居収入基準について(改正経緯) (H23地方分権一括法による公営住宅法改正)

【改正前】

本来階層：収入分位25%(15万8千円)
 裁量階層：収入分位40%(21万4千円)を上限として地方公共団体が条例により定める。
 ※被災者については、発災後3年間は収入分位40%、4年目以降は収入分位25%が上限(政令)

【改正後】

- ・**本来階層・裁量階層とも収入分位50%(25万9千円)を上限**として地方公共団体が条例により定める。
- ・**本来階層の参酌基準：収入分位25%(15万8千円)**

(国土交通省住宅局 作成資料)

この通知において大事なことは、収入超過者への対応を最初に取り上げ、まず、応能応益家賃制度の意味を強調しています。つまり、入居収入基準は、従来収入分位25%を上限としていたが、2011年改正で50%まで拡大することが可能となったこと、それにより、改正前は収入超過となる世帯でも、収入基準を引き上げて「収入に応じた家賃」で居住できるようになったと太文字下線付きで強調しています。それに付け加えて市町村の判断で収入超過者の「家賃減免も可能」と言うのが、事務連絡の論旨です。

収入超過者に対する規定が、応能応益家賃の本旨とは矛盾するという欠陥を国は自覚しており、収入基準を上げれば「応能応益家賃」で対応できると、自治体にその欠陥緩和を促したのです。

これまでみてきたように、県民センターの提案で、収入超過者の大半をなくすことが可能です。最新の調べによれば、収入超過者となりうる世帯（第5階層以上、未申告層を除く）は261世帯。しかし、裁量階層としてその収入上限を25万9千円とすれば、収入超過世帯は最大でも33世帯まで減らすことができます。33世帯が残されることには忸怩たる思いが残りますが、近傍同種家賃でもその家賃負担率は25%程度で、居住継続の可能性もあります。

■提案の具体化は、コミュニティ形成と維持に貢献

今、災害公営住宅のそれぞれにおいて、コミュニティ維持に極めて困難な状況が生じています。居住者の一番の心配は、高齢化が進み、孤独死も増加する兆しがある中で、急な体調悪化や災害時にどうやって要支援者を救護したらいいのかと言う切実な懸念・不安です。収入超過者の多くは比較的若くて健康であり、これまでコミュニティ維持・形成で重要な役割を果たしてきた人たちです。その退去が続くことに懸念が高まっているのです。収入超過者の退去を抑止することはコミュニティ維持にとって極めて重要なことなのです。

■期待される仙台市のリーダーシップ

今夏以降、大阪北部地震、西日本豪雨、台風21号、北海道胆振東部地震と相次いで大規模な自然災害が発生し、かつてない規模の被災者を生んでいます。ところが、周辺の府県や隣接自治体が激甚災に指定されている地域にあっても指定から外れる自治体があるなど、同じ災害でも被災者が受け取ることのできる支援に違いが生まれることが大きな問題となっています。このような場合、住宅被災者を裁量階層とすることは、国の支援の枠内から漏れる被災者の救済に道を開くこととなります。

仙台市にとって、公営住宅の空き家問題は最も深刻な課題の一つですが、収入超過者問題の解決は空き家問題の緩和に貢献します。また、収入超過者が、裁量階層となり収入に応じて応分の負担をし続けることは、家賃収入維持に貢献し、財政的にはプラスになります。さらに、この提案の実行により空き家問題が緩和され、コミュニティ維持に貢献すれば、公営住宅の管理コストは低減されます。また、孤独死等の増加などの深刻な問題は、生き生きとしたコミュニティの維持を基礎に、居住者の自助、共助が機能すれば、行政の負担も緩和されるのです。

収入超過者問題の解決は、居住者と市の信頼関係を高め、市の負担を軽減し、住宅政策の前進に貢献することになるでしょう。

仙台市は、東日本大震災で甚大な被害を受けた唯一の大都市です。全国的な注目度も高く、影響力も大きい。ぜひ、収入超過者問題でもリーダーシップを発揮してほしいと期待しています。

東日本大震災 100の教訓

地震・津波編

みやぎ震災復興研究センター・網島不二雄・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美／編著

発行/  クリエイトかもがわ
CREATES KAMOGAWA

CONTENTS

序・東日本大震災の特徴

1. 発災前

- (1) 発災前の地域構造
- (2) 過去に学ばなかった震災への備え

2. 発災・緊急対応

- (1) 生死を分けた避難
- (2) 困難を極めた救援活動
- (3) 避難所

3. 応急対応

- (1) 行政復興戦略
- (2) 応急仮設住宅
- (3) 災害医療・公衆衛生

4. 復旧・生活再建

- (1) 人口減少
- (2) コミュニティと住まいの再建
- (3) 災害公営住宅

(4) 家族・生活困難・生活再建支援

- (5) なりわいの再建
- (6) 教育・文化・芸術
- (7) 災害とマスメディア
- (8) ボランティアとNPO

5. 復興

- (1) 地域資源の活用と循環型社会・経済システム
- (2) 原発事故と再稼働問題
- (3) 復興予算
- (4) 創造的復興論批判
- (5) 人間復興

6. 防災・減災

- (1) 防潮堤
- (2) 復旧・復興支援組織
- (3) 災害経験の伝承
- (4) 災害法制度整備

2019
1月下旬
発行

未曾有の大災害の現場で、何が起きていたのか。被災者の視線で編んだ救援・応急対応・復旧・復興のプロセスにおける経験と教訓。いまだ復興の途上、住民本位からの問題と課題を提起する。

予約特価2000円+送料サービス
(予価2000円+税)

必ず起こる大災害に備える知恵とヒントが満載!

注文先FAX 「みやぎ震災復興研究センター臨時事務所」

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター 事務局長 小川静治 宛

fax 022-213-9752

注文書	東日本大震災100の教訓〈地震・津波編〉		予約特価2000円+送料サービス (予価2000円+税)	冊
	(フリガナ) 氏名	住所 〒		
	電話番号	メール		

*FAXでお申し込みください。 *書店ではご利用にはなりません。