

貧 困 の 抑 止 力 、 生 活 再 建 の 切 り 札

住宅政策提案書



2013年10月
住宅政策提案・検討委員会
認定NPO法人ビッグイシュー基金

目次

はじめに——貧困の防波堤、生活再建の拠点としての住宅政策	1
第1章 不安定居住の変遷と広がり——野宿から脱法ハウスへ	2
第2章 住宅事情の変化をどう読むか？——増え続ける住宅ローンや家賃の負担	4
・世帯の変化——いまや単身世帯が最も多い	
・持家市場の変化——ローン返済額の対可処分所得比が急上昇	
・賃貸住宅市場の変化——家賃の対可処分所得比も上昇	5
・住宅政策の市場化——公的賃貸セクターの縮小	6
・高齢期の施設居住——12年間で1.6倍増に	
第3章 ハウジング・リスクをもつ人々	
——単身者、母子世帯、不安定就労層、障害者、低所得高齢者など	7
・世帯内単身者——増え続け、30代前半では4分の1に	
・単身女性——3割が相対的貧困、6割が低所得の非正規雇用	
・母子世帯——124万世帯、5年で8%増、経済的困窮から1割以上が家賃を滞納	8
・不安定就労層——住居費、収入の5割前後に	9
・障害者——進まない「脱施設化」、「地域福祉」	
・低所得高齢者——無年金者118万人の住宅は？	10
・刑務所出所者——ホームレス化と犯罪再発の予防のための住宅	11
・期間工、飯場生活者——減る仕事、高くなる住居（寮）費	
第4章 住宅セーフティネットを検証する——ほぼ皆無の家賃補助と減る公営住宅	12
・公営住宅制度——募集戸数、10年で54パーセント減	
・住宅扶助——貧困ビジネスを支える？	
・住宅支援給付——初の家賃補助制度、支援策としては後退中	13
・保証人問題と追い出し規制——排除を生む、滞納者のデータベース化	
・震災被災者向け住宅施策——「融資」より「補助」が必要	14
・地域生活移行支援事業——成果あげたハウジングファースト型の支援	15
第5章 住宅政策の再構築に向けての課題——投資としての公的住宅の拡充と居住政策へ	16
・公的住宅保障の確立を——必要かつ必然。社会の安定、福祉コスト抑制に効果	17
・住宅政策から居住政策へ——セーフティネットから予防的連携・連動の方策へ	
・賃貸住宅政策の再構築を——公的住宅の拡大と、公的保障制度の導入、家賃補助の恒久化を	18
・住まいとケアの結合を——有効なアウトリーチによる見守り	
・居住支援体制をつくろう——実現可能かつ、多様な支援プログラムの展開	19
おわりに——ヒト/モノの「縦割り」と個人の「甲斐性」を乗り越える	20

はじめに——貧困の防波堤、生活再建の拠点としての住宅政策

貧困が増えていて、これからさらに増える可能性がある。住む場所の不安定さが貧困を増やす重大な原因になっているし、そしてまた、居住が不安定なままでは貧困から抜けだせない。

ところが、日本では、貧困対策といえば、雇用と福祉の施策が中心を占める。所得さえあれば、それで必要なものを買えるし、住まいも確保できるという暗黙の仮説があるように思われる。だとしたら、それは、間違いである。たとえ、雇用がみつかったも、不安定・低賃金の仕事では、適切な住まいは得られない。生活保護を受給すれば、住宅扶助が支給される。しかし、保護受給が必要になるほど困窮しないと住居費の援助を得られないというシステムは、住宅対策の不十分さを表している。

住宅を雇用・福祉の付属物としてしか扱わないという伝統から抜けだし、住宅保障の独自の施策を構築する必要がある。住まいの安定は、それ自体が重要であると同時に、雇用・福祉の基盤をつくる。「住む場所さえ安定していれば、生活の崩壊は避けられる」「住まいを確保できれば、仕事を探し、生活を立て直せる」という仕組みをつくる点に住宅保障の意義がある。

戦後日本の住宅政策は、中間層の持家取得ばかりに支援を集中した。公的賃貸住宅は6%と少なく、生活保護の住宅扶助を除けば公的家賃補助はほぼ皆無。この政策編成は、経済先進諸国のなかで、特異である。欧州では、社会賃貸住宅が2割程度、家賃補助受給世帯も2割前後という国が多い。低所得者向け住宅対策が貧弱な米国でさえ、家賃補助制度をもつ。

日本では、終戦からバブル破綻の頃まで、経済は成長し続け、中間層が拡大した。だから、政府は、たいていの世帯は家を買えると仮定し、持家促進に傾く政策を続けた。低所得者に対する施策は弱いままであった。しかし、バブルが破綻して以来、経済の不安定さが増し、中間層は縮小し始めた。これから、住まいに困窮し、そして貧困に陥る人たちが増える可能性がある。

住宅政策に関するこの提案書は、住宅安定の保障が貧困の防止と緩和のために決定的に重要な役割をはたす、という考え方にもとづいている。まず、1章では、不安定居住の実態を描き、2章では、その背景としての住宅事情の変化をみる。3章では、住まいの安定を失うリスクの高いグループに着目し、その実態と将来予測を示した。ここまでの状況分析をふまえ、住宅保障のあり方を探る必要がある。4章では、住宅セーフティネットに関する現行施策を検証し、その改善のあり方を述べる。5章では、住宅政策のより体系的な見直しについての考え方を示す。

住宅政策の再構築には、短期と長期の2種類の課題がある。まず、「野宿」とか、「脱法ハウス」とか、「追い出し」とか、あってはならない問題状況は、ただちに解消しなければならない。次に、将来に向けて、社会的に利用可能な住宅ストックを蓄積していく必要がある。雇用・福祉領域の施策と異なる住宅政策の独自性は、それが投資の役割をはたす点である。欧州諸国の多くは、終戦から1960年代頃まで、社会賃貸住宅を大量に建てた。そのストックが、いま、役に立っている。住宅建設に必要であった借入金の償還がすでに終わったので、「成熟」したストックの家賃は低い。これに対し、私物の住宅ばかりを建ててきた日本では、社会的なストックが著しく乏しい。このままで超高齢社会を迎えると、どういうことになるのか、想像してみてほしい。将来の貧困増大をくいとめるために、住宅政策という投資を、いま、始める必要がある。社会的に使える「成熟」した住宅ストックこそは、人口・経済・政治の変動から人びとを守る最重要の基盤である。(平山)

第1章

不安定居住の変遷と広がり

野宿から脱法ハウスへ



1990年代前半、バブル経済の崩壊がきっかけとなり、全国の大都市で仕事と住まいを失った人々が野宿へと追い込まれるようになった。その多くは中高年の日雇労働者であり、各地の路上や公園、河川敷などで野宿生活をおくる人々の数は2000年前後にピークを迎えた。

その後、大都市を中心に自立支援センターなどの対策が整備されたことや生活保護の適用が進んだこともあり、野宿者の数は徐々に減少していったが、2004～05年頃から中高年だけでなく若年非正規労働者の不安定居住の問題が表面化した。この問題は「ネットカフェ難民」という流行語で世に知られるようになったが、実際にはネットカフェだけでなく、個室ビデオ店や24時間営業のファストフード店、カプセルホテル、サウナ、友人宅など、安定した住まいを失った人々が寝泊まりする場所は多様化し、拡散していった。

こうした不安定居住が広がった背景には、労働分野での規制緩和が進み、派遣などの非正規労働者が増加したことに加え、民間の賃貸アパート市場で入居者の居住権を侵害する業者が増え、家賃を少し滞納しただけで入居者を立ち退かせる「追い出し屋」の被害が広がった影響もあると見られる。

2008年の年末には世界同時不況の影響で、大量の派遣労働者が失職する「派遣切り」問題が発生した。その際、最も生活に困窮したのは、派遣会社の用意した寮に暮らしていたために仕事と同時に住まいを失った人々であった。従前から労働者向けの低家賃住宅が整備されていれば、こうした問題も生じなかったと言えるわけで、この「派遣切り」問題も労働政策の問題であると同時に、日本の住宅政策の貧弱さが生み出した問題であると言える。

2013年には、「レンタルオフィス」や「貸し倉庫」などの名目で人を集めて居住させる「脱法ハウス」問題が社会問題となった。国土交通省はこうした居室を建築基準法に基づく安全基準などに違反する「違法貸しルーム」と呼び、その規制に乗り出している。しかし、「脱法ハウス」に暮らす人々のほとんどは、ネットカフェなどに寝泊まりする人々と同様、アパートの初期費用（敷金・礼金等）や保証人を用意できない状況にあることがわかっており、入居者が適切な住居を確保するための支援策を実施しないまま規制だけが進んでしまえば、多くの人々が路頭に迷うだけの結果になりかねない。

「違法貸しルーム」のイメージ



国土交通省発表資料より

また、生活保護や高齢者福祉の分野でも、劣悪な居住環境とサービスしか提供していないにもかかわらず高額の家賃や利用料を徴収する「貧困ビジネス」施設の問題が、2000 年以降、何度も社会問題化したが、抜本的な対策が取られないまま今日にまで至っている。

このように、過去 20 年もの間、不安定居住の問題はかたちを変えながらも、確実に日本社会に広がってきた。「住まい」と呼ぶには不適切な場所に寝泊まりをせざるをえない人々の数は、年齢や性別を問わず増えていると見られるが、その全体像を把握するための概数調査すらいまだ実施されたことはない。

私たちの社会では「自分の住まいを確保するのは自己責任である」という考えがあまりに根強いために、長年、低所得者向けの住宅政策を軽視してきた。今こそ、住まいの貧困を直視し、住宅政策の見直しについての議論を始めることを広く呼びかけたい。(稲葉)



2013 年 6 月に強制退去問題が起こった、
千代田区の「脱法ハウス」外観



同業者が経営する豊島区の「脱法ハウス」

第2章

住宅事情の変化をどう読むか？

—— 増え続ける住宅ローンや家賃の負担



脱法ハウスなどにおける不安定居住の実態は、それ自体が深刻な問題状況を形成すると同時に、その背後の住宅事情の変化に注目する必要がある。ここでは、不安定居住を生み出す“母体”ともいえる住宅事情について、その変化のあり様をみる。

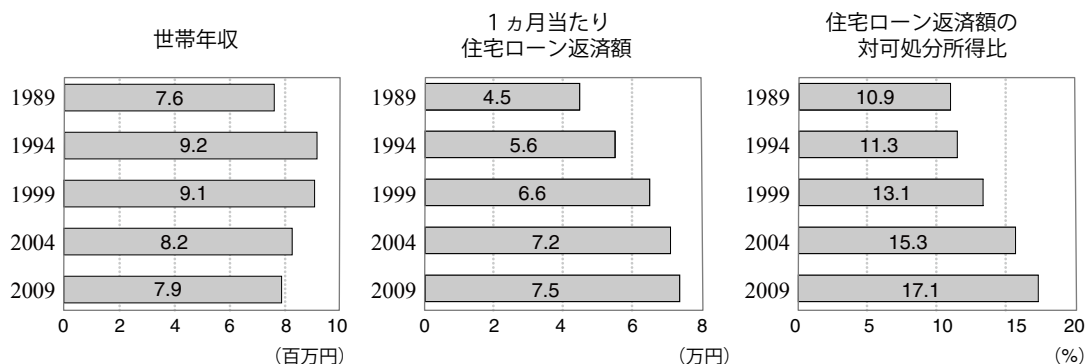
世帯の変化 —— いまや単身世帯が最も多い

少子高齢化、未婚化の進展、離婚の増加、家族に関する価値観の変容などから、世帯構成は大きく変化した。これまで「標準世帯」とされてきた夫婦と子の世帯は、1980年代半ばまでは、全世帯の約4割を占めていたのに対し、2010年には約3割にまで減った。現在、最も多いのは単身世帯で、その比率は3割を超える。これに加え、夫婦のみの世帯、ひとり親と子の世帯、非親族からなる世帯などが増加傾向にある。これら増えているタイプの世帯では、経済的困窮、社会的孤立、そして劣悪な居住条件などの問題をかかえているケースが多くみられる。(平山・川田)

持家市場の変化 —— ローン返済額の対可処分所得比が急上昇

日本の住宅政策は、持家促進を重視してきた。しかし、住宅購入はより困難になった。バブル経済は1990年代初頭に破綻し、それ以降、住宅価格は低下し、住宅ローンの金利は下がった。だが、経済の長い低迷のために、所得は減少した。このため、住宅ローンの頭金を少ししか用意できず、大型借入を必要とする世帯が増大した。住宅ローンをかかえている世帯では、その返済額の対可処分所得比(※)が上昇し、1989年では10.9%であったのに対し、2009年では17.1%に達した(図1)。

図1 持家世帯の年収と住宅ローン



注) 1) 住宅ローンのある2人以上勤労者世帯について、平均値を図示。 2) 不明を除く。
資料) 『全国消費実態調査報告』より作成。

人々が持家を求めた理由の一つは、住宅所有が不動産資産の形成に結びつくことであった。しかし、バブル破綻後に増えたのは、資産価値が不安定になった持家のためにより重い債務を負う世帯である。住宅ローンを返済している持家世帯（二人以上勤労世帯）に関するデータによれば、1989年から2009年にかけて、住宅・土地のための残債（一世帯当たり平均）は780万円から1560万円に増え、住宅・土地資産額（同）は4380万円から2650万円に減った。

持家を得た世帯は、それを保持しようとするが、住宅ローン破綻が増大した。借入が大型化し、住宅資産価値が下がったことから、住宅ローンを返済できなくなった世帯の多くは、「持家を処分しても借金が残る」という担保割れの状態にある。中小企業等金融円滑化法の2009年12月施行によって、返済猶予などの措置があったことから、不動産競売は2010年から減った。しかし、同法の2013年3月終了のために、住宅ローン破綻が再び増える可能性がある。（平山）

※ 可処分所得とは、個人所得から支払い義務のある税金や社会保険料を引いた、残りの手取り収入を指す

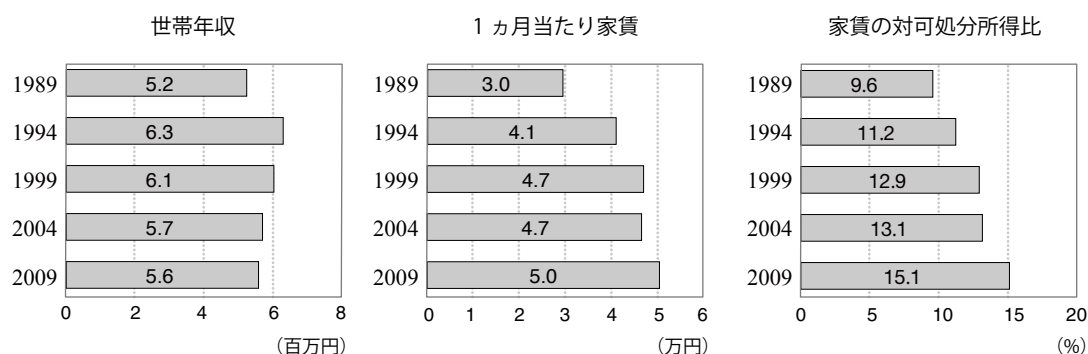
賃貸住宅市場の変化——家賃の対可処分所得比も上昇

借家市場では、より低い所得しか得られないのに、より高い家賃を支払う世帯が増えている。家賃の対可処分所得比は、1989年の9.6%から2009年には15.1%に上がった（図2）。

経済が停滞し、借家人の所得が減れば、市場家賃は下がると予測される。にもかかわらず、高い家賃を支払う世帯が増えた。その原因は、低家賃ストックの減少である。経済状況からすれば、同一住宅の家賃が上昇したとは想定できず、したがって、低家賃住宅の減少によって高家賃住宅の比重が増したと考えられる。

賃貸セクターのなかで、公的賃貸住宅と給与住宅は、市場メカニズムにもとづかない低家賃の「非市場住宅」である。このストックが、1993年では全借家戸数の31%を占めていたのに比べ、2008年には25%に下がった。賃貸セクターの構成により強く影響するのは、量の多い「市場住宅」の変化である。民営借家の市場では、零細家主が木造アパートを供給し、低質ではあっても、低家賃の住む場所を提供してきた。しかし、低家賃のアパートの多くは老朽化し、再開発などによって取り壊されてきた。木造共同建ての民営借家は、1983年では全借家の24%を占めていたのに対し、2008年には13%に減った。（平山）

図2 借家世帯の年収と家賃



注) 1) 2人以上勤労者世帯について、平均値を図示。 2) 家賃は地代を含む。 3) 不明を除く。
資料) 『全国消費実態調査報告』より作成。

住宅政策の市場化——公的賃貸セクターの縮小

政府は、1990年代半ばから、住宅政策を転換し、住宅とそのファイナンスに関する市場化を押し進めた。この政策再編は、住宅事情の変化に反映した。

経済が停滞し、所得が減少するにもかかわらず、持家促進の政策が続いた。その結果、無理をして家を買ひ、住宅ローン返済の重い負担に苦しむ世帯が増大した。住宅金融公庫は、1990年代末から融資を減らし、2007年に廃止となった。これに代わって、市場経済にもとづく持家促進政策が進展した。民間住宅ローンの金利規制は1994年に廃止され、その結果、銀行による貸出競争が激化し、大型ローンの利用を促進した。とくに増えたのは、変動型金利の住宅ローンの利用である。このタイプのローンは、借入時の金利が低い一方、将来の金利の不透明さというリスクをもつ。税制を使った持家促進は、1970年代から小規模な施策として続いていたが、90年代に大型化し、景気対策手段としての位置づけを与えられた。

住宅政策の市場化を追求する政府は、公的賃貸セクターをさらに縮小した。公営住宅の新規建設はほとんど停止し、さらにストックの絶対数が減り始めた。住戸数の減少をともなう建て替え事業が増え、それがストック縮小のおもな要因となった。住宅・都市整備公団（旧日本住宅公団）は、1999年に都市基盤整備公団、そして2004年に都市再生機構に再編された。新しい再生機構は、住宅建設の事業を大幅に減らすと同時に、保有する住宅ストックを削減し始めた。さらに、団地の建て替え事業は家賃を上昇させた。（平山）

高齢期の施設居住——12年間で1.6倍増に

長寿命化、それにともなう要介護・要支援老人の増大、家族扶養に関する価値観の変化、在宅ケアを支えるべきサービスの不十分さは、住宅以外の施設に「居住」する高齢者を増やしている。高齢（65歳以上）の施設居住者数は、2000年の102.4万人から2012年の166.8万人に増加した。介護施設や医療施設などの施設に居住している人口の割合は、65歳以上では5.7%であるのに対し、85歳以上では21.7%におよぶ。

こうした施設居住の問題状況として、第1に、家族の受け入れを期待できず、また介護施設などにも入所できず、治療の必要がなくとも入院を続ける「社会的入院」の状態にある人たちが多く、高齢患者の約4割に達すると推計されている点がある。第2に、介護施設にも、病院にも入ることができず、短期入所の施設などを渡り歩く不安定な高齢者の存在が指摘される。さらに、第3に、低所得の高齢者、生活保護受給者などを対象とした劣悪な居住環境の介護施設が存在する。厚生労働省が2012年10月に実施した調査によると、有料老人ホームの約5%が無届けであった。ある自治体の調査は、無届施設の約8割に防火設備などが備わっていないことを明らかにした。（平山・川田）

第3章

ハウジング・リスクをもつ人びと

—— 単身者、母子世帯、不安定就労層、障害者、低所得高齢者など

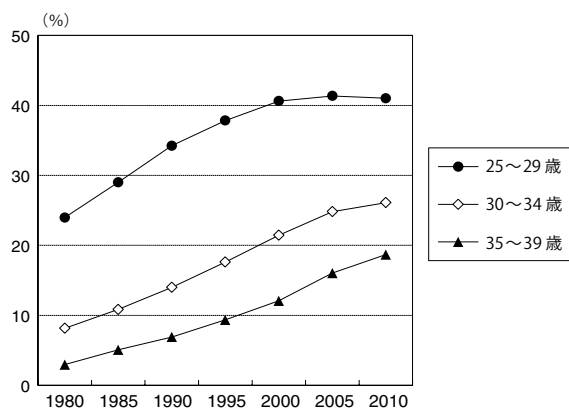


世帯内単身者 —— 増え続け、30代前半では4分の1に

若い世代では、親もとに住む未婚の世帯内単身者に増大した。その割合は、1980年から2005年にかけて、25～29歳では24%から41%、30～34歳では8%から25%に増え、年齢の高い35～39歳においても3%から16%に上がった(図3)。多くの世帯内単身者の経済状態は、不安定である。低賃金であるがゆえに、親の家を出られない人たちが多い。

親同居の未婚者は親の所得に「パラサイト」しているという見方がある。しかし、親の定年退職と加齢によって、その収入は減るだろう。世帯内単身者の大半は、親の持家に住み、その居住の安定性は高い。しかし、老朽化する住宅の修復コストを負担できない世帯が増える可能性がある。世帯内単身者の増大は、若年層の変化として注目されてきたが、その年齢は着実に上がってきている。今後は、経済力の不安定さに加え、老親の扶養・介護に関する問題状況が生じる可能性がある。(平山)

図3 世帯内単身者率の推移



注) 1) 世帯内単身者は、2人以上の世帯に属し、続き柄が子の無配偶者。
 2) 1985年以前の2人以上世帯は20%抽出結果の数値。
 3) 一般世帯人員について集計。 4) 不明を除く。

資料)『国勢調査報告』より作成。

単身女性 —— 3割が相対的貧困、6割が低所得の非正規雇用

女性のライフコース、すなわち結婚、就労、子育てなどの選択のあり方は多様化している。晩婚・非婚化の進展により、シングル女性が急増した。女性の高学歴化や社会進出が進むなかで、職業キャリアを形成し、安定した所得を得る女性が増えた。一方で、女性労働者の約6割は、派遣社員やパート、臨時・契約社員といった不安定、かつ低所得の非正規雇用である。とくに、ひとりで暮らすシングル女性の経済基盤は弱く、国立社会保障・人口問題研究所が2009年の国民生活基礎調査を分析した結果によると、その約3割が相対的貧困の状態におかれている。

住居費は低所得のシングル女性の家計を圧迫する。2009年の全国消費実態調査によると、30歳未満の勤労単身世帯の消費支出に占める住居費の割合は、男性の21.6%に対し、女性では31.1%におよんだ。女性は男性に比べて、セキュリティの側面などから水準の高い住まいを選択せざるを得ない。どんなに経済的に困窮しても、路上生活にいたる女性は少ない。厚生労働省が2012年に実施した調査では、路上生活者のうち女性は4.5%であった。路上生活を回避するために、旅館・ホテルや性

風俗産業の従業員など、寮・住み込みの住まい付きの労働に従事するシングル女性は多い。また最近では、女性専用の低家賃のシェアハウスが都市部を中心に普及し、低所得のシングル女性の住まいの受け皿にもなっている。(川田)

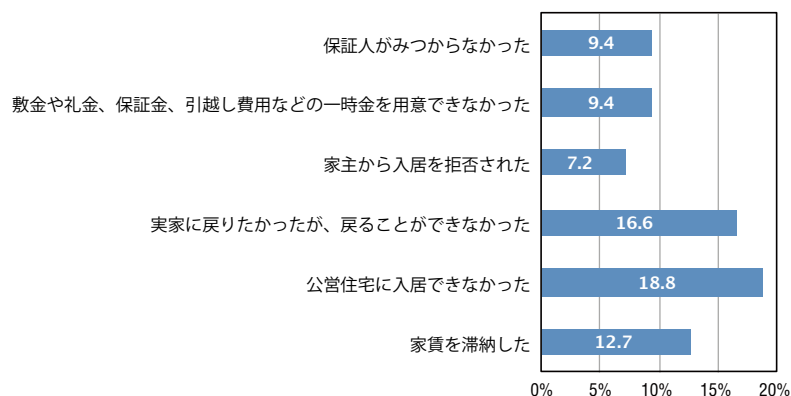
母子世帯 —— 124 万世帯、5 年で 8% 増、経済的困窮から 1 割以上が家賃を滞納

1970 年代以降、日本においては離婚の増加が顕著である。子どものいる夫婦の離婚にともない、母子世帯の数が増大している。2011 年度の全国母子世帯等調査によると、20 歳未満の未婚の子と母親のみの世帯は 123.8 万世帯であり、2006 年の 115.1 万世帯と比較して大きく増加した。母子世帯を特徴づけるのは、その経済的基盤の弱さである。同調査によると、母子世帯の母親の就労収入は 181 万円と少なく、他の同居家族の収入等をあわせた世帯収入も 223 万円しかなかった。母親ひとりでの子育てになるために、長時間の勤務ができないこと、労働市場から長期に離脱した経験があることなどの理由により、パートなどの非正規雇用を選択せざるを得ない母親が多いことがその背景にある。

低所得であることに加え、子育てと仕事の両立という課題を抱える母子世帯は、住宅問題に直面する可能性が高い。著者らが独自に実施した調査によると、離婚後に母子世帯を形成した女性は、「公営住宅に入居できなかった」、「実家に戻りたかったが戻れなかった」、「家賃を滞納した」、「敷金や礼金、引越し費用などの一時金を用意できなかった」、「家主から入居を拒否された」などの多くの住宅問題を経験していた(図 4)。

全国母子世帯等調査によると、母子世帯の住まいでは、民間借家などが最も多く約 3 割を占める。一般世帯では 6 割以上を占める持家率も、母子世帯では約 3 割と低い。また、公営住宅の割合が 2 割と比較的高いことも特徴である。多くの自治体では、公営住宅において、母子世帯の優先入居制度を設けている。しかし、とくに利便性の高い地域では、公営住宅の応募倍率が極めて高く、円滑に入居できない場合が多い。また、公営住宅の立地の偏在から選択肢になり得ないことも多い。さらに、自力で住まいを確保できず、居候の状態におかれている世帯が約 1 割存在していることも、注意すべきである。また、母子世帯を一時的に保護する母子生活支援施設などがあるが、施設の老朽化や地域偏在などが大きな課題となっている。(川田)

図 4 離婚後に母子世帯を形成した女性の住宅問題の経験



資料)「離婚と住まいに関する調査」(2009 年・川田らによる独自調査)
注)離婚後に母子世帯を形成した女性の抽出集計(N=181)

不安定就労層——住居費、収入の5割前後に

2008年、リーマンショックで話題となった「派遣切り」は、不安定就労層が急速に広がっていることを明らかにした。そのような派遣労働者を含む非正規雇用で働く人々の数は、過去最高で、全労働者のうち、38.2%を占めると報告された（2013年7月総務省発表）。非正規労働者は、一般的に昇給や賞与がなく、十分な賃金や身分保障がないため、生活が不安定になりやすい。貯蓄も少ないため、準備がないまま失業や解雇を経験した場合、容易に生活困窮や家賃滞納等のハウジング・リスクが発生する。生活困窮者の多くは、そのような元労働者だ。その労働者が家賃や光熱水費などのライフラインに必要な最低限の生活費にも事欠く状態に陥ってしまう。

そのなかでも生活費に占める住宅費の割合は極めて高い。相談者の多くが住宅費を払うことが困難になり、ネットカフェや友人宅を住居として利用している。例えば、先日相談に来られた都内在住の倉庫整理業の派遣労働者の30歳代男性の場合、毎月の収入は手取りで約12万円である。家賃は月額6万円、ワンルームを借りている。住宅費に収入の約50%が支出される。他に光熱水費を支出し、食費を捻出すると手元には毎月数百円しか残らない生活が続いている。男性は体調を崩し、休職する日が続くと収入は減額されるため、生活ができないと相談を寄せられた。

別の埼玉県在住、書店アルバイトの40歳代男性の場合、毎月の収入は手取りで約16万円である。男性の家族は、病弱な妻と幼い娘がいるため、収入は男性に依存せざるをえない。家賃は2LDKで月額8万円である。ここでも住宅費に収入の約50%が支出される。このような相談者の多くが生活困窮を抱えて苦しんでいるが、特筆すべきは、その住宅費の負担の大きさであろう。上記の事例で、例えば住宅費が1万円～3万円程度と想定したらどうだろうか。低所得であっても安心して暮らすことは可能かもしれない。今後も広がり続ける非正規労働者や不安定就労者のために、住宅費の軽減は必要不可欠であることは言うまでもない。（藤田）

障害者——進まない「脱施設化」、「地域福祉」

2000年に社会福祉基礎構造改革が行われた。その時のテーマは、地域福祉の推進であった。地域福祉とは、住み慣れた地域で誰もが安心して住み続けられるように、支援システムを整備していくことである。障害者が一人暮らしをしたいと思ったときにも可能なように支えていくことだろう。しかし、未だにその支援システムの整備は進んでいない。

そのため、家族などの介助者がいれば、地域で住み続けることは可能だが、介助者がいなくなった場合、介助困難を理由として、施設への転居を勧められることは頻繁に行われている。軽度知的障害のある50歳代の男性は、介助者の母親の死をきっかけに、役所から施設への転居を勧められたが、拒否をした。その後、家賃の支払いや生活全般に関して、介助なしでは困難なため、住み慣れた公営住宅を解約し、ホームレス生活に至ってしまう。公営住宅で一人暮らしを支える仕組みや支援者がいれば、施設入所することなく、その場で生活することは可能であったろう。

そして、障害者にとって必要な住宅支援とは何か、という議論が不足している。障害年金で住み続けることが可能であり、バリアフリーなどの特別な配慮のある住宅は、十分な量の供給がない。移動に制限があるにもかかわらず、公共交通機関から離れた不便な場所に住み続けざるを得ない人々の姿も見られる。

また、社会福祉分野では「社会的入院」という言葉がある。これは、医療機関における治療や静養が必要なく、退院が可能にもかかわらず、医療機関に留まっている人々を表す言葉である。例えば、精神科病院の患者は、平均 291.9 日間、療養病棟では 171.8 日間、入院継続している。20 年、30 年というより長期間にわたる入院患者も存在している。

このように何らかの障害を有し、日常生活に何らかの配慮を必要とされる人々の住宅が足りない。病院以外の場所で生活することは可能であるが、低廉な、バリアフリー住宅、グループホーム、ケア付き住宅が不足している。

地域福祉が推進され、「脱施設化」が叫ばれ、障害者の地域生活支援を支える仕組みが整えられてきているが、障害者にとって住みやすい住宅とは何か、という議論は今も不足したままだ。(藤田)

参考文献・資料：厚生労働省「平成 24 年（2012）医療施設（動態）調査・病院報告の概況」

低所得高齢者 ――無年金者 118 万人の住宅は？

平成 23 年度末における公的年金の受給権者数は 3,867 万人（他の公的年金の受給権を持たない老齢福祉年金受給権者を含む）、その受給額は、厚生年金で平均 15 万 2 千円、国民年金のみの受給者で平均 5 万 5 千円に過ぎず、都市の住居費負担を想定した金額とはなっていない（※ 1）。特に、国民生活基礎調査によれば、高齢者のいる世帯のうち、単身世帯は年額 50 ～ 100 万円未満が最多となっており、より厳しい家計であると思われる（※ 2）。さらに、見込み者を含めた無年金者は最大で 118 万人で、一般的な年金受給年齢である 65 歳以上の者のうち、今後保険料を納付しても年金を受給できない者は、現時点において最大で 42 万人と推計されている（平成 19 年旧社会保険庁調べ。 ※ 3）。また、生活保護の被保護者の年齢別の内訳をみると、60 歳以上の比率が年々増加しており、平成 21 年度には約 52% を占め（※ 4）、低所得高齢者の増加は社会保障の根幹にかかわる問題として捉えざるを得ない状況にある。

その背景には、高齢者数の増加、とりわけ都市部における急速な高齢化がある（※ 5）。これまでの「地方に残された親」の高齢化問題から、「都市に転出した子」の高齢化問題が量的にはより大きくなる。前者については、低所得であってもすでに土地・住宅等の資産を持ち、長年暮らす地域のコミュニティとの近接性もあるが、都市の高齢化問題は、低所得者ほど、借家居住・共同住宅居住・単身者が多く、住まいや地域との関係が自立した生活を維持できるかどうかということに直接結びつきやすい。とりわけ家賃や維持コスト（マンションの修繕積立金等含む）などの固定的な住居費負担は、年金生活者の家計にとって過重になることは容易に想定される。しかし、都市の高齢者の住居費の実態は年金制度に反映されておらず、都市の高齢者は、不安定居住のもと、生活困窮に陥りやすい条件を有している。こうした課題に対応した社会保障制度や住宅政策はあまりにも貧弱である。

以上のように、少なくとも、国民年金のみの低年金世帯などの家計条件に適応した、公営住宅並み住居費負担で安定した居住が得られるようなハウジングシステムの構築が急務である。(佐藤)

※ 1 厚生年金保険国民年金事業年報 平成 23 年度

※ 2 国民生活基礎調査（平成 19 年）

※ 3 第 7 回社会保障審議会年金部会 平成 23 年 12 月 1 日参考資料

※ 4 被保護者全国一斉調査（基礎調査）、第 1 回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会資料「生活保護制度の状況について」平成 24 年 4 月 26 日より

※ 5 「都市部の高齢化対策に関する検討会」厚生労働省老健局が、平成 25 年 5 月に発足

刑務所出所者 —— ホームレス化と犯罪再発の予防のための住宅

ハウジング・リスクがある人々は、刑務所にも入所している。刑務所出所者は 54,199 人（2010 年法務省調べ）、出所後に受け入れ先や帰来先がない人は約 7,200 人（2006 年法務省特別調査）、これらの人は、ただちにホームレス状態に至る危険性を持っている。更生保護施設や自立準備ホームなど法務省管轄の入所施設が整備されているが、まったく足りていない。そのため、刑務所出所後に相談に来られる人々が後を絶たない。

例えば、60 歳代の男性は窃盗と傷害の罪を犯し、3 年間首都圏の刑務所に服役した。満期出所後に頼る場所がなく、仕事もないため、相談に来られてすぐに生活保護申請を行った。現在は仕事を探しながら、持病の治療をして暮らしている。NPO 法人などの相談窓口を知らなければ、「もう一度、刑務所に帰りたいので、犯罪をしていたかもしれない」と話される。

また、1 年半服役していた 30 歳代の男性は「仕事がなくやむにやまれずに、悪いと知りつつ無銭飲食をしてしまった。家がなく生活が苦しかった」と犯行理由を語った。彼らが置かれている状態はネットカフェ生活やホームレス状態に近く、ハウジング・リスクを受けている状況が見えてくる。

そのため、住宅や仕事の確保など当事者の抱える問題を早期に解決しない限り、犯罪に追い込まれてしまう可能性は高くなる。（藤田）

期間工、飯場生活者 —— 減る仕事、高くなる住居（寮）費

建設会社を中心として、工事が終わるまで仕事ができる期間工や住み込みの寮生活、いわゆる飯場生活をしている人々もいる。工事や仕事がある期間は寮生活が可能だが、順風満帆に継続的な仕事があるとは限らない。50 歳代の男性から、「社員寮に住みながら建築現場を行き来する仕事をしていたが、受注量が減って最近の仕事のない日が多い。仕事のない日でも寮費や生活費は会社に徴収されるので、生活していけない」と相談を寄せられた。男性はその後、仕事をやめ、生活保護を一時的に受けて、民間賃貸住宅に住みながら、再就職先を探している。

このような、住まい付きの雇用は、以前から広がりを見せている。企業は、従業員への福利厚生の一環として、低家賃の寮や社宅などの給与住宅などの提供によって、労働者の採用を有利にしたり、仕事に専念できる環境を整備してきた。しかし、近年、企業の業績が悪化しているため、福利厚生を削減する方向が見受けられる。そのため、社員寮に住んでいるにもかかわらず、寮費が他の民間賃貸住宅と比較しても低廉でない場合も見られる。さらに食費や光熱水費も自己負担で、負担が重たいケースもある。当事者は社員寮から出されるとホームレス生活になってしまうため、負担が重くても仕事にしがみつくしか選択肢がない状況が生まれている。（藤田）



左からネットカフェの個室ブース、簡易宿泊所

第4章

住宅セーフティネットを検証する

—— ほぼ皆無の家賃補助と減る公営住宅



公営住宅制度 —— 募集戸数、10年で54パーセント減

公営住宅法は「住宅に困窮する低額所得者」のために1951年に創設された。国庫補助をもとに地方公共団体が建設・所有・管理する低家賃の公営住宅は、セーフティネットを構成する中心手段である。しかし、住宅政策の市場化が進むなかで、公営住宅の役割はしだいに限定されてきた。

第1に、量が減った。経済が停滞し、住宅確保の困難な世帯が増大したにもかかわらず、公営住宅の新規建設はほとんど停止に近い水準にまで減少し、さらに、ストックさえ減り始めた。公営住宅を建て替える事業では、管理戸数の減少をとまなうケースが増大し、それがストックの縮小に結びついた。管理戸数は、2005年のピーク時に219.2万戸であったのに対し、10年度末には217.1万戸に減った。募集戸数は、1997年の21.0万戸をピークとして急減し、2007年には9.7万戸となった。このため、応募倍率は高く、2010年のデータによると、東京都では29.8倍、大阪府では17.6倍であった。

第2に、供給対象が狭められた。公営住宅入居要件である収入基準のカバー率（入居資格をもつ世帯数の総世帯数に対する割合）は、1960年代半ばでは60%であったのに対し、70年代に33%まで低下し、96年の法改正によって、25%まで下がった。さらに、公営住宅は、「福祉住宅」と化し、「高齢」「障害」「母子」などの「福祉カテゴリー」に合致する世帯をおもな対象とする傾向を強めた。これは、住宅セーフティネットの対象を稼働能力の弱い世帯に限定し、公営住宅の少なさを正当化する政府方針を表している。高齢でも母子でもない、といった世帯は、稼働能力をもつとみなされ、たとえ低所得であっても、公営住宅入居の機会をほとんど与えられず、就労収入によって市場住宅を確保するように求められる。

第3に、地方分権の影響をみる必要がある。前世紀の末から、中央政府は、地方政府に対して、より自主的な施策展開と経済自立を求めてきた。この枠組みのなかで、住宅政策の主体を中央から地方に移そうとする力が強まった。しかし、低所得者向け住宅対策は、地方政府の税収の伸びに貢献せず、福祉関係の財政支出を増大させる。このため、地方公共団体が公営住宅を積極的に供給し、セーフティネット整備に熱心に取り組むことは、ほとんどありえない。地域主権一括法にもとづく2011年の公営住宅法改正によって、入居者資格の設定などに関する自治体の裁量範囲が拡大した。住宅施策のこうした変化は、地域実態をふまえた住宅施策の展開を促すという積極面をもつ一方、セーフティネットの拡充には結びつかない。住宅政策の分権にともない、公営住宅の管理戸数を減らそうとする自治体が増えている。（平山・川田）

住宅扶助 —— 貧困ビジネスを支える？

生活保護制度には、住宅扶助制度があり、居住地域ごとに最低限度の家賃が支給される。生活保護受給期間に定めはなく、保護受給中は無期限の住宅扶助支給が可能な制度である。また、住宅

扶助に限らず、礼金や敷金、更新手数料や火災保険料、連帯保証料など住宅を確保するために必要な一時金の支給も行われる。

住宅扶助は、家賃の金額に応じて必要な金額が支給されるため、保護受給中は家賃滞納のリスクや住居喪失の恐れは軽減される。生活に困窮した場合、積極的に生活保護申請を行い、早期に住宅扶助や一時金の支給を受けることにより、住居喪失等を免れることが可能である。

しかし、福祉事務所による生活保護「水際作戦」と呼ばれる保護費支給抑制策は相変わらず跡を絶たない。必要な人が保護を受けられていない状況は続いている。そして、福祉事務所が住宅にかかる費用を抑制するために、民間団体が運営する劣悪な居住環境の宿泊所を紹介し、いわゆる貧困ビジネスの隆盛を支えてしまっている状況もある。福祉事務所は生活保護における「居宅保護の原則」を徹底して貫き、積極的に地域生活支援をしなければならない。貧困ビジネスなどの施設を安易に利用することのないように、福祉事務所だけではなく、分野横断的な支援体制を構築することが求められる。公営住宅への入居支援、民間不動産業者との連携、ケア付き住宅など社会福祉事業の整備である。行政内部において、福祉部局と住宅部局が連携をとりながら、新しい支援体制を構築していく努力を求めている。（藤田）

住宅支援給付 —— 初の家賃補助制度、支援策としては後退中

2009年10月、世界同時不況の影響で住まいを喪失する人々が急増したのを受け、住宅手当緊急特別措置事業が新設された。厚生労働省が主管するこの事業は、離職者がハローワークで就労支援を受けることを条件に6ヶ月間（プラス3ヶ月間の延長が可）、家賃の補助を受けることができるという制度で、対象者は住居がないか、住居喪失のおそれがある低所得の離職者とされた。

民間の賃貸住宅入居者への支援策が国レベルで制度化されるのは生活保護以外では初めてであり、将来的には普遍的な家賃補助制度へと発展していくことが期待される制度であった。

しかし、住宅手当の実際の運用が始まると、様々な使い勝手の悪さが露呈した。例えば、この制度にはアパートの初期費用を捻出する仕組みがないため、住まいのない人が住宅手当を活用する場合は別途、社会福祉協議会から貸付を受けなければならない。ところがこの貸付の審査が厳しいために、結果的に住宅手当も使えない人が続出。貸付を受けられた人も借金を抱えながら新生活をスタートせざるをえなくなった。また、離職者のみを対象としているため、「脱法ハウス」に暮らしているワーキングプアなど、仕事のある人はこの制度を使えない、という欠点も明らかになった。

そのため、2009年10月から2013年1月までの住宅手当の利用実績は13万2754件（延長決定分含む）にとどまっている（2011年度の常用就職率は54・5%）。「第2のセーフティネット」と呼ぶには規模が小さすぎると言わざるをえない。

さらに、2013年度からは「住宅支援給付」と名称変更されたのに伴い、家賃補助を受けられる期間が原則3ヶ月に短縮された。これにより再就職までの一時的な支援という性格がさらに強まり、居住支援としては後退したと言えよう。

政府は2015年度からこの制度を「住居確保給付」という名称で恒久化させる方針である。しかし、現在の仕組みのまま恒久化しても効果は限定的なものにとどまるであろう。（稲葉）

保証人問題と追い出し規制 ―― 排除を生む、滞納者のデータベース化

高齢化や家族関係の希薄化などを背景に、賃貸借契約の際に、安定した収入のある親族を連帯保証人として確保できないケースが増加している。そのため、近年では、連帯保証人を代行し、家賃滞納などが発生した場合に、賃借人によって代位弁済をする家賃債務保証会社のサービスを利用した賃貸借契約が普及している。国土交通省が2010年に事業者や家主を対象に実施した調査によると、賃貸借契約における保証の状況は、「連帯保証人のみ」が6割、「家賃債務保証会社のサービスのみ」が2割、「両方」が2割であった。連帯保証人に加えて、家賃債務保証会社のサービス利用も求めるなど、厳しい契約条件を設定する家主も少なくない。

多くの人々が所得の低下や離職を経験する時代にあって、家賃を継続的に支払うことは容易なことではなくなっている。不動産適正取引推進機構が2013年に実施した調査によると、1か月以上の家賃滞納が管理物件の1割以上で発生している管理業者の割合は12.2%を占める。2008年の世界金融危機の際には、離職などにより家賃を支払えない人たちが急増し、数か月の家賃滞納により、家賃債務保証会社から強制的に自宅を追い出される被害が続出した。現在では、このような違法な追い出し行為の事例は少なくなっている。しかし、保証会社による追い出し行為を規制する法制度の整備はいまだなされていない。また、家賃滞納に関する情報が、家賃債務保証会社によってデータベース化され、運用されることで、信用力の低い人たちが民間賃貸住宅市場から排除される危険性が高まっている。

国土交通省は、近年、高齢者、障害者、外国人、子育て世帯、および母子世帯等の入居を拒まない賃貸住宅の登録や情報提供を行う事業を実施した。また、一部の自治体や財団法人では、公的家賃保証事業(※)を行うなどの先駆的な取り組みを行っている。しかし、事業規模は極めて小さく、住まいのセーフティネットとして十分に機能するにはいたっていない。(川田)

※ アパートやマンション等の賃貸借契約を締結する際に、保証専門の会社や信販会社等が借主の連帯保証人に近い役割を果たすシステム

震災被災者向け住宅施策 ―― 「融資」より「補助」が必要

東日本大震災(2011年)に襲われた東北太平洋沿岸地域では、住まいの再生が重要な政策目標になる。阪神・淡路大震災(1995年)の経験をへて、そして近い将来における大震災の発生が予想されるなかで、住宅復興の制度はしだいに整備されてきた。しかし、被災者の住宅確保に関する課題は多い。

応急生活段階では、仮設住宅の供給が大きな役割をはたす。この仮設住宅は、短期の暫定生活を想定するがゆえに、入居者に耐乏を求める低水準の空間としてつくられてきた。だが、大災害では、応急生活は短期間では終わらず、その安定を抜きにして、被災者の生活再建は困難である。①広さと遮音・断熱などに関する性能の向上、②供給方式の多様化などによる立地の改善、③高齢者などの見守りとコミュニティ形成に関する施策の充実、などの必要性が指摘される。

東北の被災地では、民営借家を利用する「みなし仮設」が大量に供給された。「みなし仮設」は、恒久建築であることから、高い性能を備え、その多くは、利便性の高い市街地に立地する。しかし、「みなし仮設」の被災者は、ばらばらに散らばるため、孤立状態に陥る場合がある。また、入居期限が

終わるときに、被災者の安定をどのように守るのか、という難しい問題がある。

恒久住宅のセーフティネットを形成する中心手段は、公営住宅建設である。阪神・淡路大震災では、不便な場所に大規模な団地が開発され、そこに高齢者などが過度に集中し、孤立するという問題が生じた。これに対し、東北沿岸地域では、木造低層の団地建設、コミュニティ形成を促す建築計画、同一集落からのグループ入居などが試されている。災害復興の経験を重ねるなかで、公営住宅の供給方式にさらに工夫を重ねる方向性が期待される。

また、東北の被災地では、阪神・淡路大震災の場合に比べて、震災前に持家に住んでいた被災者が多く、その再建が課題となった。住宅再建支援の中心手段は住宅ローンの供給である。しかし、経済が停滞し、高齢者が多い状況下では、「融資」ではなく、「補助」がより重要な手法になる。被災者生活再建支援法（1998年創設、2004・2007年改正）は、住宅再建に対する最大300万円の補助を可能にした。これに加え、多くの自治体が持家再建支援の補助制度を用意した。しかし、住宅再建を促進するには、補助のさらなる充実が求められる。とくに大切なのは、被災者生活再建支援法の拡充である。最大300万円の補助では持家を再建できない世帯が多い。自治体による独自制度は、地域ごとの住宅事情の特徴に配慮するという積極面をもつ一方、補助金額の違いをみせ、援助の公平性という側面での問題をはらむ。国の制度である支援金を増額すれば、それは、持家再建を促進すると同時に、自治体の制度を補完として位置づけ、公平性の問題を緩和する効果を生む。（平山）

地域生活移行支援事業——成果あげたハウジングファースト型の支援

2004年度から2009年度にかけて東京都は「ホームレス地域生活移行支援事業」を実施した。これは都内の主要な公園等に暮らす野宿者を対象に、民間アパートを借り上げて原則2年間（延長あり）、月3000円で提供するという事業で、計1945人がこの事業を利用した。

入居者には、希望者に対して約半年間、都立公園の清掃などの軽作業の工作在が提供されたほか、NPOなどのスタッフによる訪問相談や様々な社会資源につなげるための同行支援なども実施された。事業終了時には全体の83.6%にあたる1626人が一般住宅で地域生活を継続できることになった。

この事業は、海外のホームレス支援団体が実践している「ハウジングファースト・アプローチ」を日本で初めて公的な支援現場に持ち込んだものとして大きな注目を浴びた。従来の自立支援センターを中心とする日本の「ホームレス自立支援事業」が「いったん施設に入り、そこで一般就労を確保できた者のみがアパートに移行できる」ことを前提としていたのに対して、「ハウジングファースト・アプローチ」では「まず安定した住まいを確保した上で支援をおこなう」という特徴を持っている。この方式は従来の対策を忌避していた野宿者にも歓迎されたが、財政上の理由から事業は2009年度をもって終了することになった。

この事業は各地で増えつつある民間アパートの空き室を利用したという意味でも画期的であった。居室のサブリース契約のあり方にあいまいな点が残るなど、法的に改善すべき問題点もあるが、今後、低所得者向けの居住支援策を発展させていく上で参考にすべき事業であると言える。

アメリカでは、Pathways to Housing という NPO が重度の精神障害を持つ野宿者を対象にしたハウジングファースト型の支援事業を成功させている。日本でもこうした実践が進むことを期待したい。（稲葉）

第5章

住宅政策の再構築に向けての課題

——投資としての公的住宅の拡充と居住政策へ

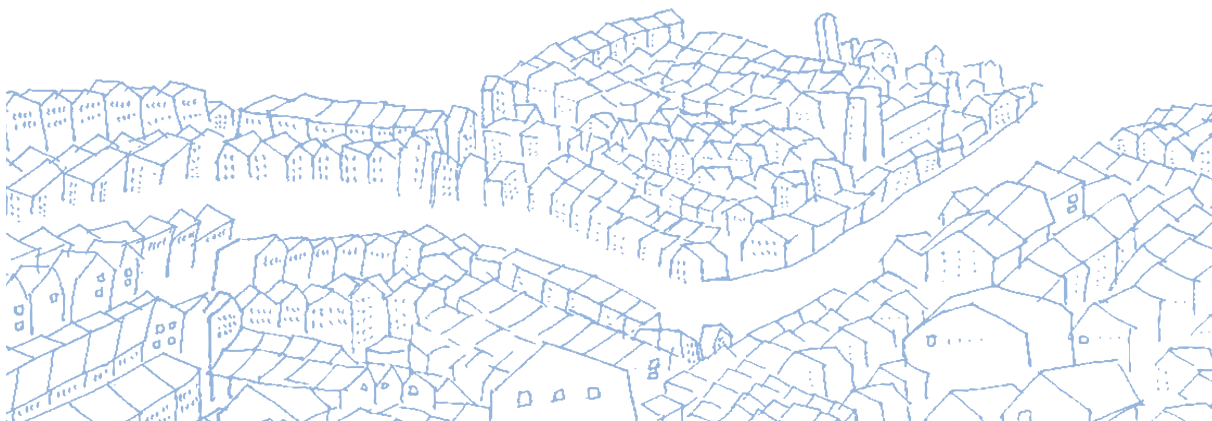


公的住宅保障の確立を —— 必要かつ必然。社会の安定、福祉コスト抑制に効果

住宅供給を市場経済にゆだねるのか、あるいは公的に推進するのかは、これまでも、住宅政策のあり方に関する基本的な争点となってきた。現実には、すべての人々が市場で住まいを確保できるという社会は存在しないし、政府がすべての住宅供給をコントロールするという社会も存在したことがない。政府と市場の役割をどのように組み合わせるのが問題になる。

しかし、まず、重要なのは、住宅の公的保障の必要に関する理念の確立である。日本では、市場での住宅確保が困難な人たちがさらに増大すると予測される。人口は超高齢化し、経済は不安定なままで推移する。雇用と所得の安全性が回復する見込みは乏しい。家族世帯は減少し、より低所得の単身・母子世帯などが増える。社会・経済条件のこうした変動のもとでは、公的住宅保障の対象範囲の拡大が必要かつ必然になる。

住宅政策のための財政支出に社会的な合意が得られるかどうか、という問題がある。しかし、その投資が社会安定を支え、社会保障・福祉などのコストの増大を抑制する効果をもつ点を見る必要がある。住宅供給をもっぱら市場にゆだねる方針は、住む場所を得られない人びとを増やし、そこから増大する貧困は、膨大な対策コストを社会に要求する。この文脈において、これからの脱成長・超高齢社会では、住宅の公的保障を充実する政策は高い合理性をもつ。(平山)



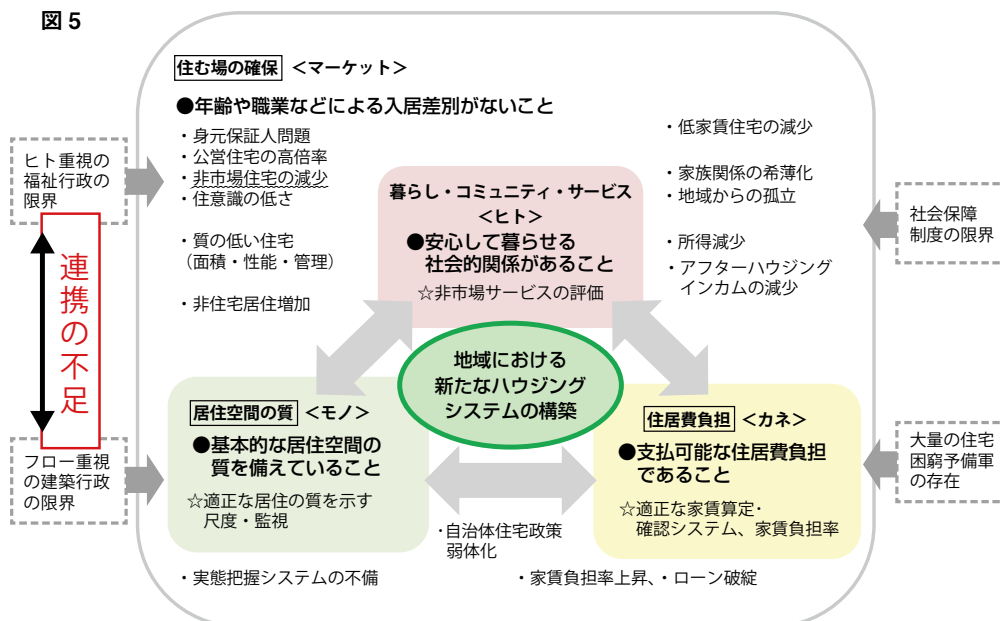
住宅政策から居住政策へ——セーフティネットから予防的連携・連動の方策へ

非正規雇用者や単身世帯、低所得高齢者等の居住不安定層の増加が予想される中、市場からこぼれ落ちる人たちを「住宅セーフティネット」で救う、だけでは量的に限界があり、予防の観点から、様々な施策と関係付けた総合的な政策体系としていくことが必要と考えられる。

そもそも安定した住生活を実現するためには、支払い能力に応じた適正な住居費負担で、モノとして居住空間の基本的な質が担保され、安心して暮らすことができる社会的な関係が備わっていることが求められる。また、そうした居住を確保する際、年齢や世帯構成、職業などによる入居の差別がない公正な市場が形成されていることが前提条件となる。

これらの条件を満たす住宅政策を実現するためには多くの課題がある。例えば、適正な住居費の負担を追及するには、まず、それぞれの家計条件にとって適正といえる住居費負担（率）を明らかにすること、その住宅が当該居住世帯に適合した基本的な質を有しているかどうか、その家賃が住宅の質に対し適正であるかどうかなどを判断するための尺度や計測する仕組みがあること、医療・福祉施策やまちづくり・コミュニティ施策と連携・連動していることなどが求められる。住生活基本法制定後、様々な市場施策や連携施策が生まれているが、これらを今一度、住生活の安定という観点から検討する必要がある。とくに、普遍的住宅手当などを円滑に機能させるためには、これまで住宅政策の中で見落とされていた「モノ：居住空間の質」「ヒト：社会的関係」「カネ：住居費負担」の相互の関係性を重視し、上記のような周辺システムを整備していくことが求められる。

そのためには、国や都道府県などが主導する広域対応の市場政策と、基礎自治体（市区町村）による日常生活上の課題に対応した部局横断型の連携施策を組み合わせ、居住政策として一体的に取り組んでいくことが望まれる。（佐藤）



賃貸住宅政策の再構築を ―― 公的住宅の拡大と、公的保障制度の導入、家賃補助の恒久化を

低所得、かつ不安定な雇用の拡大により、住宅購入が困難な世帯が増加している。戦後、持家取得の促進を中心に展開されてきた住宅政策を、住宅所有形態の選択に中立的な政策へと転換する必要性が高まっている。賃貸住宅政策の再構築にあたり、まず、全住宅のわずか4%にまで落ち込んだ公営住宅ストックの供給量の拡大を図るとともに、老朽化した住宅の適切な改善・更新が求められる。次に、民間賃貸住宅市場を維持した住宅セーフティネットの整備が急務である。公的援助を通じ、低所得者や高齢者、障害者、母子世帯等の生活困窮世帯が入居可能な、低廉かつ良質な民間賃貸住宅ストックの形成が図られることが求められる。このような生活困窮世帯向けの賃貸住宅の管理・運営の主体として、民間非営利組織などが活用され、生活相談などのサービスも含んだ包括的な居住支援がなされることが期待される。また、賃貸住宅市場へのアクセスを可能にし、家賃滞納を保証する公的な仕組みの整備が必要である。さらには、低所得者を対象とした家賃補助の恒久化が求められる。(川田)

住まいとケアの統合を ―― 有効なアウトリーチによる見守り

核家族化や単身世帯の増加、高齢社会の拡大、貧困や格差の拡大など社会構造の変化が大きい時代になっている。そのなかで特徴的なことは、家族相互の扶養や介護などに期待ができない状況が出てきたということだろう。個人では解決できない家族問題や生活問題の社会化が求められている。介護や介助、生活支援、見守りなどのニーズを有する人々に対し、家族以外の人や社会が、対応していくことを求められてきている。

その前提において、住宅政策も議論することが重要だ。一人で暮らせないなら施設という従来の考え方を超えて、支援体制を組み合わせながら、住み慣れた地域で暮らせるように支える仕組みが必要となる。

例えば、地域で空き家となっている住宅を有効活用しながら、ケア付き住宅やシェアハウスとして、活用していくことも必要だろう。住まいとケアの統合を福祉や住宅の垣根を越えて議論し、新しい実践の取り組みを進めていくことが求められる。そのようなケア付き住宅には、ソーシャルワークなど社会福祉援助技術を学んでいる専門職人材を積極的に配置していくことが不可欠だ。

そして、孤立死対策でも有効性が明らかとなっているのは、アウトリーチによる見守りである。一人暮らしでは誰も訪問することがなく、異常があっても気づかれない。しかし、多少のケアを導入する工夫をするだけで、訪問者が常にいる状況を作り出せる。食事提供や介護等をしなくても話し相手や相談相手になるだけでも生きがいを持てる人々も多い。施設でもなく、住宅提供だけでもない見守り型の中間施設の整備が今後必要となってくるだろう。(藤田)

居住支援体制をつくろう ――実現可能かつ、多様な支援プログラムの展開

2007年に制定された住宅セーフティネット法は、低所得者、被災者、高齢者、障害者、子育て世帯など「住宅の確保に特に配慮を要する者」が民間の住宅に円滑に入居できるようにするため、地方自治体ごとに居住支援協議会を組織できると定めている。居住支援協議会は、それぞれの地域の自治体、不動産業者、民間の居住支援団体等によって構成されるとしている。

国土交通省は居住支援協議会の設立を各自治体に呼びかけており、1協議会ごとに年間1000万円の補助を出しているが、2013年5月時点で協議会を設立している自治体は32団体（24道県、2特別区、6政令市）にとどまっている。

各協議会の取り組みは様々だが、なかでも注目すべきは、シングルマザーなどを支援するNPOと連携して空き家・空き室を活用したモデル事業を実施している東京都豊島区の居住支援協議会である。ただ、実際にモデル事業を進めると、空き家の家主の理解がなかなか得られない、空き家が現在の耐震基準を満たしていないので活用できないなどの問題が生じているようだ。

それぞれの地域の実情にあった居住支援プログラムを実施していくためには、行政と不動産業界、居住支援NPOの連携は不可欠である。住まいの貧困が深刻化している大都市部では、すべての基礎自治体で居住支援協議会を設立してほしい。そしてすでに設立している自治体でも、市民に開かれた議論を行なうことで、協議会を活性化してもらいたい。（稲葉）



第1回「住宅政策提案・検討委員会」の様子

おわりに——ヒト／モノの「縦割り」と個人の「甲斐性」を乗り越える

日本において住宅政策見直しの議論が進まない要因の一つに「住宅に困窮するヒトへの支援は厚生労働省、公的住宅などモノの整備は国土交通省」という中央省庁の縦割り問題がある。近年の政策でも、住宅手当などの対人支援は厚労省、脱法ハウスなどの物件規制は国交省という縦割りの壁が問題解決を遠ざけている。

この縦割りの壁を破ろうとしたのが、鳩山政権時に内閣の緊急雇用対策本部に設置された「セーフティ・ネットワーク実現チーム」である。同チームは2010年5月、「離職などによる貧困・困窮者の『居住の権利』を支え（中略）諸外国でとられている家賃補助政策等の状況や課題も踏まえつつ、『居住セーフティネット』の整備に向けた検討を進める。」とする中間とりまとめを発表したが、その直後に鳩山首相が退陣した影響もあり、この提言が生かされる機会は失われた。

ヒト／モノの縦割りは省庁だけではない。学問の世界でも社会福祉の専門家と住宅建築の専門家が意見交換をする機会はほとんどなく、それゆえ近年の居住貧困の広がりにもかかわらず、この分野の学際的な研究は進んでいるとは言い難い状況がある。

縦割りに加えて、問題の解決を困難にしている要因に、住宅に対する人々の意識がある。中間層の持家取得に社会資源を集中させた戦後日本の住宅政策は、「住宅を確保できるかどうかは個人の甲斐性の問題である」という意識を人々に植え付けた。この「甲斐性」意識は社会状況が大きく変化した現在でも根強く存在しているため、基本的人権としての住宅保障を求める声は弱いままだ。こうした状況を1970年代から日本の住宅政策の問題点を指摘してきた早川和男神戸大学名誉教授は、「日本人は住宅に公的支援がないことに疑問を感じない。マインドコントロールにかかっているようなものだ」という言葉で表現している。

縦割りや「甲斐性」意識という住宅政策をめぐる二重の困難は、生活困窮者支援に取り組むNPO関係者の間でも「住宅政策は動かしようのない問題である」という諦念を生み出しているように見える。ただでさえ、貧困対策に対する社会的注目が充分とは言えない中、動きそうもない住宅政策の転換に力を注ぐよりも、福祉や就労の分野での個別援助や政策提言に自らのリソースを注ぎ込んだ方が有益である、という判断が働くのはやむをえないことだ。

こうした状況を踏まえると、住宅政策の転換に向けた道のりは、気が遠くなるほど遠いと言わざるを得ない。

だが、本提案書を読まれた方には、日本社会の持続可能性を確保する上で住宅政策の見直しは不可欠であることはご理解いただけたのではないかと思います。「住宅政策の転換は合理的な選択である」という認識が少しずつでも広まっていけば、状況は変化し得るはずだ。

まずは私たち一人ひとりが縦割りの意識や「甲斐性」意識を乗り越え、あるべき住宅政策について語っていくこと。誰もが「住まい」については当事者である、という意識を持って、それぞれの地域の住宅問題に目を向けていくこと。そこから、マスメディアや政治家、官僚、研究者を巻き込んだ議論が始まることを期待したい。

本提案書は、薄い冊子の中に多くの情報量を盛り込むことを優先したため、すらすらと読み進められるものになっていない点をご容赦いただきたい。その代わり、噛めば噛むほど味のある内容になっているので、ぜひ各地で本提案書をもとにした読書会や学習会、シンポジウムなどを開催していただけるとありがたい。

千里の道を進む第一歩を、読者のみなさんとともに踏み出せればと心より願っています。（稲葉）

From The Big Issue Foundation（編集後記にかえて）

ホームレスの支援を行うビッグイシュー基金にとって、「住居」は問題の発端であり、問題解決を担う大きな要素の一つでもあります。

このたび、長年念願していた、平山委員長を中心に専門家・実践家のみなさんによる「住宅政策提案・検討委員会」を開くことができ、「住宅政策提案書」を取りまとめていただきました。大変嬉しく思っています。

住宅政策の再構築が日本社会の貧困化の進行を抑止する力になり、人口の減少する縮小社会における成熟した豊かな生活の拠点をつくることであるという視点をもって、「提案書」を素材にあらゆるところで市民的な議論をまき起していくための第1歩を踏み出したいと思います。

ビッグイシュー基金では、引きつづき市民的な共感を高め、多くの人々にご参加をいただきながら、「住宅政策提案書」をもとに、これを深める作業を行い、政策の具体化に向けた活動を行いたいと考えています。

ご意見、そして、ご参加いただけることを心より願っています。

『住宅政策提案・検討委員会』委員

平山洋介 （委員長：神戸大学大学院 人間発達環境学研究科 教授）
稲葉 剛 （NPO 法人 自立生活サポートセンター・もやい代表理事）
川田菜穂子 （大分大学 教育福祉科学部 講師）
佐藤由美 （大阪市立大学 都市研究プラザ 特任講師）
藤田孝典 （NPO 法人 ほっとプラス代表理事）

デザイン 株式会社 Marble 中本 真由美
表紙絵 清村知世
事務局 高野太一、津端幸江、瀬名波雅子、長谷川知宏

*この提案書は、2013年5月～8月に3回開催された
「住宅政策提案・検討委員会」での議論をもとに作成されています。

発行日 2013年10月30日

編集・発行 認定NPO法人ビッグイシュー基金

発行者 佐野章二

〒530-0003 大阪市北区堂島2丁目3-2 堂北ビル4F

TEL 06-6345-1517 FAX 06-6457-1358

Eメールアドレス info@bigissue.or.jp

HP <http://www.bigissue.or.jp/>

