住生活基本法体制の到達点と課題

―居住弱者の住生活に着目して―

主査　塩崎賢明*1
委員　阪東美智子*2，川崎直宏*3，稲葉　剛*4，見上崇洋*5，岡本祥浩*6，川田菜穂子*7，鈴木　浩*8

本研究は、2006 年に制定された住生活基本法とそれにもとづく一連の住宅関係法制を「住生活基本法体制」とし、その到達点を明らかにすることを通して、人間らしい住まいと環境を享受できていない居住弱者の実態を明らかにし、居住弱者をなくし国民の住生活の向上を図るうえでの課題を導こうとした。住生活基本法と住宅セーフティネット法の法的性格を検討し、ホームレス、若者、被災者等の居住弱者の実態を明らかにし、居住貧困に対して住生活基本法体制及びそのもとにある住宅セーフティネット法とその改正の施策について評価を加えた。

キーワード：１）住生活基本法，２）住宅セーフティネット法，３）居住貧困，４）ホームレス，５）住宅確保要配慮者，６）家賃補助，７）居住支援協議会，８）登録住宅制度

RESULTS FROM THE BASIC ACT FOR HOUSING SYSTEM IN JAPAN

-From the view point of people with housing vulnerability-

Ch: Yoshimitsu Shiozaki
Mem: Michiko Bando, Naohiro Kawasaki, Tsuyoshi Inaba, Takahiro Mikami, Yoshihiro Okamoto, Nahoko Kawata, Hiroshi Suzuki

This study defines the 2006 Basic Act for Housing and related laws as the Basic Housing Act System and intends to confirm the results of this system over the past ten years. Through that investigation, this study also intends to clarify the situation of housing conditions of people suffering from housing vulnerability and to formulate policy which addresses those housing problems and provides improved housing conditions. In this study we also evaluated the legal character of the Basic Housing Act and Housing Safety Net Act, along with an investigation of the housing situation of the homeless, young poor, disaster victims and others.

はじめに

本研究は、2006 年に制定された住生活基本法とそれに関連する一連の住宅関係法制を「住生活基本法体制」とし、その到達点を明らかにすることを通して、人間らしい住まいと環境を享受できていない人々（居住弱者）の実態を明らかにし、国民の住生活の向上を図るうえでの課題を導こうとするものである。

住生活基本法は、それ以前の住宅建設計画法と住宅建設 5 か年計画のシステムを廃し、住生活の向上を目的とするものであったが、現状では、それが達成できたとは言いがたい。いまなお、居住弱者は大量に存在するだけでなく、新たな形態の居住弱者も登場してきている。すなわち、低所得者層の住宅問題や増大する高齢者の住生活問題に加え、若者を中心とするハウジング・プアなど、さらには東日本大震災、熊本地震の被災者など、多種多様な形態で住生活の問題が生み出されている。

住生活基本法体制は、発足から 10 年を経過しているが、この間に実現できたものは何であり、実現できていないことは何であるのか。本研究では、居住弱者に焦点を当て、住生活基本法体制が、これらの問題解決にどこまで成功してきたのか、残された課題は何かという問題意識のもとに、以下の諸点を明らかにする。

（１）　住生活基本法と関連法制の特質
（２）　居住弱者の住生活の実態
（３）　居住弱者に対する施策とその効果
（４）　残された課題と必要な施策

1.　住生活基本法および関連法制の特徴

1.1 住宅建設計画法体制から住生活基本法体制へ

2005 年はわが国の住宅政策における大きな転換点となった。それまで 8 期 40 年にわたって「住宅建設 5 か年計画」を展開してきた「住宅建設計画法」は廃止され、

*1 立命館大学教授　*2 国立保健医療科学院上席主任研究員　*3 市浦ハウジング＆プランニング代表取締役社長
*4 立教大学大学院特任准教授　*5 立命館大学教授　*6 中京大学教授　*7 大分大学准教授　*8 福島大学名誉教授

「住生活基本法」制定に向かった。その背景は次のように説明される。「新規供給を主眼とした従来の住宅政策の枠組みは、人口減少社会の到来、少子高齢化の進行、国民の居住ニーズと住宅ストックのミスマッチそして財政的制約など、新たな政策課題に応えきれなくなってきた」（社会資本整備審議会・住宅宅地分科会「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みのあり方に関する中間まとめ（案）」、2004.12.6）。

住宅建設計画法に基づく住宅政策は、「持家主義」、「戸数主義」、「新規建設（フロー）主義」などの特質をもっていたが、のみならず、人々の生活や地域コミュニティにおける住まいの包括的な意義や役割を捉えきれず、住宅戸数が目標に掲げられ、量的確保と質的水準の向上とを切り離してきた。しかし、住宅建設計画法は個別法であるとはいえ、住宅建設における量と質の問題を統一的に捉え、国民の住まいを向上させるという基本的な認識を備えるべきであった。

2005年の「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」では地域住宅交付金（後に社会資本整備総合交付金）が制度化され、地方自治体の公共住宅建設を担う受け皿としての仕組みができた。しかし現実には、公共住宅建設に総量規制がかけられただけでなく、基幹事業と提案事業に区分され、基幹事業が提案事業の前提条件になるなど、「住生活基本計画」策定のための交付金などを個別に申請することが出来なくなった。こうした運用は基礎自治体における住宅政策への取り組みを弱めるものであったといえる。

1.2　住生活基本法の法的性格

基本法の名称をもつ法律が現在47あるが、実はおおむねある政策分野の方向性を示すという以上の統一的性格はなく、憲法理念をより具体化するもの（改正前の1950年教育基本法）とか、ある分野の構造を緩やかに示す内容のものとか（1961年災害対策基本法など）、今後の政策転換の方向性を示そうという政策誘導的なもの（最初は1960年の農業基本法）といったタイプが指摘されてきた。

住生活基本法の理念と目標は、1 条に示されている。「住生活の安定の確保及び向上の促進」施策について（対応する分野）、「基本理念」と「国及び地方公共団体並びに住宅関連事業者の責務」を明らかにし（施策上の重要考慮事項）、「基本的施策、住生活基本計画その他」を定め（基本的手段）、「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進し」（具体的措置）、「国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図る」（法律の現実目標）とともに、「国民経済の健全な発展に寄与すること」（究極的目標）を目的とする、と定められている。

「国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図る」等は、国民生活の重要事項に関わるが、憲法理念の具体化でもない。憲法では、主に25条生存権《健康で文化的な最低限度の生活》および13条 《幸福追求権＝豊かな住生活》の具体化に関わるが、これらを深める手がかりにはならない。また居住の権利性についての定めもない。他方、「国民経済の健全な発展に寄与する」という究極目標は、個別の政策誘導を超えて、国民経済全体や市場の活性化などを対象とするもので、個々の国民の生活に対する具体的な配慮とはいえない。

住生活基本法は、大きく言えば政策誘導的ではあるが、最初に挙げた基本法のどのタイプとも異なる。基本法の大半は90年代末から制定されたものであり、新自由主義的な特徴を持っていると言われるが、法の理念や目標、後述する施策の仕組みからみて、この法律もその一つといえる。この法律の施策の構造は、市場に流通する住宅とそれを扱う業者の「質」を確保することを、主として計画を定めることによって、実現することである。市場流通に乗らない住宅は対象とされない。つまり、住生活「基本」法は住生活・住宅に関する全分野を対象としているわけではない。

市場に流通する住宅について、住宅の質が、様々な水準という目標ないしは目標値として行政計画に定められる。この計画に定められる「水準」が、政策誘導的な枠組みとして、それを根拠として業者に働きかけがなされ、それに基づく業者の営業活動がそのまま消費者・住宅利用者としての国民の住生活上の質の改善・向上となるはずだ、というもので、この点にこそ、住生活基本法のひとつの「積極的な存在理由」があるといえよう。

なお、行政計画によって「質」を確保することと並んで重要な手法は、業者の質の向上を図ることである。この点は、関連個別法律の規程に直接規定される（瑕疵担保責任の特例、より詳細な住宅性能の説明責任、税制上の優遇措置など）いくつかの私的取引の安定を図る定めにより、総じて住宅販売＝市場活動における突出的違背への規制を行う。住宅そのものの質、住宅の有り様の直接規制はない。

質の保証が計画での「水準」設定によることは、「法律による行政」ではなく「計画による行政」の問題点をもつ。つまり法令によって計画で定めるべきところが直接保障されておらず、また計画に対する直接の国民的コントロール手段がないため、行政評価が介在するとはいえ、行政によって内容が伸縮自在とされるおそれがある。

今日の住生活基本法の運用についての評価は、市場流通する住宅の質の向上、住宅の長寿化と中古市場の活性化により、国民の住生活上の質の改善・向上に資するものとなっているかどうかにかかる。現在の計画内容は、市場に流通する住宅の質の向上を中心とし、いわば居住基盤整備を市場原理で行うものであり、市場流通に乗らな

い公営住宅や要配慮課題については、建設計画法時代よりも薄くなり、行政政策における住宅の公共性、居住福祉が後退したともいえる。ここでは住生活基本法を補完するものとされることが多いいわゆる住宅セーフティネット法（住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律 2007 年）と本法のとの関係が問題になる。「セーティネット」の語が先行して喧伝されるなかで制定されたこの法律は、法の理念や法構造からみれば、住生活基本法とは実は無関係とみえなくもない。しかし現行計画上は関連づけられている点があり、現実的な住生活の政策展開において両者が相互補完的で「セーフティネット」が正しく機能する運用が求められる。

もう一点、全国計画－都道府県計画は法定であり相互に関係づけられるが、市町村計画は法定ではなく、義務的ではないので、市町村では住宅計画が空白となり得る。国－地方が対等であり国からの指示はあり得ず、また、財政等で力のある自治体は施策展開できるが力のないところは断念せざるを得ないことになっている分権改革の結果、住生活分野の施策が市町村レベルでは不均等なものになるおそれが多い。

1.3　セーフティネット法の位置づけ

住生活基本法と関連する法律（条文の中に住生活基本法の語がある法律）は 10 本あるが、住宅セーフティネット法との緊張関係が最も大きい。

1990 年代半ば以降の住宅政策はバブル経済崩壊後の低成長経済に対応するため大きな転換が余儀なくされ、住宅政策の市場化に舵を切っていった。住生活基本法は、基本理念に「住生活の基盤である良質な住宅の供給、良好な居住環境の形成、居住のために住宅を購入するもの等の利益の擁護・増進、居住の安定の確保」が謳われている。こうした理念に基づいて展開する住宅市場政策は健全な市場メカニズムの下、適正な住宅の取得・確保が出来る市場状態を構築する（住宅市場の健全化）と共に、市場のセーフティネットを構成するための制度・政策の構築の両輪によって展開するものと想定されている。

これを受けた「住生活基本計画」（2006 年）では「国民の居住ニーズに的確に対応するには、市場による対応が最も効果的である」としつつも、他方で「住宅は、安全、環境、福祉、文化といった地域の生活環境に大きな影響を及ぼすという意味で社会的性格を有する」とし、国民の豊かな住生活を実現するためには「市場において自力では適切な住宅を確保することが困難な者に対する住宅セーフティネットの構築」が必要であるとした。

2007 年の住宅セーフティネット法では、対象となる住宅困窮を、真に困窮する者への対応（狭義）と市場における対応が困難となる住宅困窮（広義）への支援とに大別し、狭義のセーフティネットとしての公共事業と民間事業による市場の活用等による重層的セーフティネットの構築を図ることが示されている。しかし、住宅セーフティネット法は生存権理念のもとにあり、公的責任の妥当するものであるが、住生活基本法では傍系の位置づけとなっている。つまり憲法理念が計画を拘束する仕組みにはなっていないため、住宅市場の制御困難、公共性の撤退、居住福祉についての行政基盤・組織の脆弱化、行政責任の希薄化といった問題が生じうる。

狭義のセーフティネットは、昨今は公営住宅の供給が進まず、生活保護対象の増加を招き、生活保護政策と並行して進んでいるようである。住宅困窮を解消するセーフティネット政策は、福祉・生活保護・雇用・消費者保護・業界保護等の様々な行政政策と連携しつつ対応していくことが不可欠である。広義のセーフティネットは、市場機能の活用を原則とし、アフォーダビリティー（適正家賃）と入居制限や入居拒否の無い住宅供給（フェアハウジング）方策が主となるが、市場プレーヤーの社会貢献への取り組み姿勢が重要である。成熟した市場は健全な市場環境とプレーヤーのモラル、社会貢献に対する積極的な姿勢等によって形成され、そのような賃貸住宅市場の構築こそが求められる。

２．居住弱者の住生活の実態

2.1　住宅統計に見る居住弱者

本研究で取り上げるホームレス等の居住弱者に関する統計は十分に整っておらず、住宅土地統計調査などでその全体像を正確に把握することは困難である。しかし、利用可能な統計や調査研究によれば、住生活基本法の制定後も住宅事情が全般に改善されたとはいいがたい実態がうかがえる。

住宅事情を知る一つの有力な指標は最低居住水準であるが、住宅・土地統計調査によればその割合は上昇している。とりわけ民営借家（H25 年 20.6%）や単身世帯（H25 年 13.7%）の未満世帯率が高い（**表１**）。民営借家では、年収 300 万円未満の低所得世帯が多くを占める（H25 年・45.0%）。なかでも年収 100～200 万円未満の世帯、単身世帯と５人以上の世帯では、未満世帯率が極めて高い（**表２**）。民営借家に居住する低所得世帯の住宅事情は住生活基本法制定後も、改善されずむしろ悪化している。

一方、この 25 年間に勤労世帯の住居費負担率は上昇し、住生活基本法の制定後も大きな改善は見られない（**図１**）。

また、住宅以外の施設等の居住者、とりわけ社会施設（老人ホーム・養護施設等を含む）の入所者が増加している（**図２**）。厚生労働省の調査によると、生活保護受給者等を対象とした無料低額宿泊事業を行う施設（537 施設 15,600 人）[注1] に加え、社会福祉各法に法的位置付けのない施設（1,236 施設 16,578 人）[注2] が多数確認されており、近年増加傾向にある。施設等の居住者は住生活

基本法の対象にされておらず、さまざまな形で住宅以外の施設に住む居住弱者の問題も増大していると考えられる。

表1　最低居住面積水準未満世帯の割合（所有関係別・世帯人員別）

		H20			H25		
		総数	未満世帯	%	総数	未満世帯	%
主世帯総数		49,598,300	3,313,500	6.7	52,102,200	3,693,600	7.1
所有関係	持ち家	30,316,100	219,600	0.7	32,165,800	288,700	0.9
	借家	17,770,000	3,093,900	17.4	18,518,900	3,404,800	18.4
	公営の借家	2,088,900	186,100	8.9	1,958,600	165,700	8.5
	UR・公社の借家	918,000	86,000	9.4	855,500	61,100	7.1
	民営借家	13,365,500	2,621,400	19.6	14,582,500	3,000,100	20.6
	給与住宅	1,397,600	200,500	14.3	1,122,300	178,000	15.9
世帯人員	単身	14,734,600	1,985,000	13.5	17,307,400	2,363,000	13.7
	2人	13,763,000	376,200	2.7	14,548,200	405,300	2.8
	3人	9,232,000	340,900	3.7	9,286,400	347,900	3.7
	4人	7,277,100	366,700	5.0	6,943,800	350,500	5.0
	5人	2,828,200	165,900	5.9	2,563,600	148,100	5.8
	6人以上	1,763,400	78,800	4.5	1,452,800	78,700	5.4

表2　民営借家の最低居住面積水準未満世帯の割合（世帯人員別・世帯年収別）

		H20			H25		
		総数	未満世帯	%	総数	未満世帯	%
民営借家 主世帯総数		13,365,500	2,621,400	19.6	14,582,500	3,000,100	20.6
世帯人員	単身	7,401,900	1,760,000	23.8	8,406,500	2,115,800	25.2
	2人	2,756,900	304,700	11.1	2,941,900	325,900	11.1
	3人	1,726,800	227,600	13.2	1,786,200	235,600	13.2
	4人	1,111,200	213,000	19.2	1,081,000	210,100	19.4
	5人	293,500	86,000	29.3	287,900	80,300	27.9
	6人以上	75,100	30,000	39.9	79,100	32,300	40.8
世帯年収	100万円未満	1,313,700	211,400	16.1	1,452,400	262,800	18.1
	100-200万円未満	2,086,400	415,400	19.9	2,448,900	577,300	23.6
	200-300万円未満	2,347,100	442,100	18.8	2,655,000	538,300	20.3
	300-500万円未満	3,761,200	673,600	17.9	4,017,000	749,300	18.7
	500-700万円未満	1,657,900	276,700	16.7	1,710,100	286,600	16.8
	700-1000万円未満	847,900	113,800	13.4	802,800	108,400	13.5
	1000万円以上	290,400	25,600	8.8	312,500	31,200	10.0

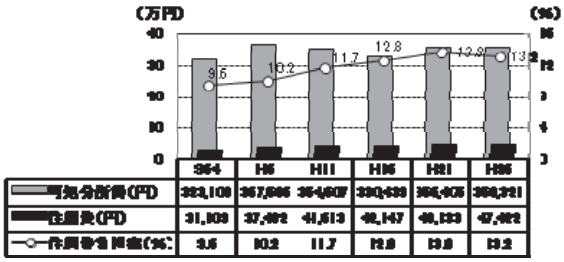

図１　住居費負担率（出所：全国消費実態調査）

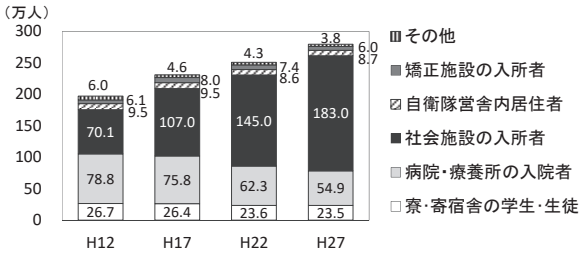

図２　施設居住者の増加　（出所；国勢調査より作成）

2.2　住宅セーフティネットとしての公共住宅の現状

「住生活基本計画（全国計画）」（2016 年改訂）では、居住弱者の住生活に関係する施策（住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保の基本的な施策）として、「公営住宅、ＵＲ賃貸住宅等の公的賃貸住宅を適切に供給」としている。しかし、公的賃貸住宅の現状を見ると（**表３**）、2006 年度から 2013 年度の８年間で、公営住宅は２万８千戸減少している。また、ＵＲ賃貸住宅も８年間で２万戸超の減で、全ストックに対する住宅減の割合はＵＲ住宅が高い。これは 07 年に「10 年間で８万戸のストック削減計画」を立て、実行しているからである。

公社賃貸住宅は、８年間で２千７百戸の減少で相対的

表３　住生活基本法以降の公的賃貸住宅の推移（単位・戸）

種　別	2006年度	2009年度	2013年度	8年間の増減
公営住宅	2,190,438	2,179,505	2,162,316	▲28,122
ＵＲ賃貸住宅	768, 608	763, 507	748, 394	▲20,214
公社賃貸住宅	150, 003	149, 044	147, 300	▲ 2,703
公的賃貸　計	3,109,049	3,092,056	3,058,010	▲51,039

出所；国土交通省資料による

には少ない。各地方公共団体の施策等が反映していると考えられる。かくして、住生活基本法以降の公共住宅は計５万戸以上の削減が行われ、現在も進行中であり、「公的賃貸住宅を適切に供給」ではなく、「公的賃貸住宅を着実に削減」というべき現状にあると言えよう。

一方、公営住宅の応募状況をみると、06 年の 93 万１千世帯（9.6 倍）から 13 年は 64 万２千世帯（6.6 倍）となっている（**表４**）。一見、公営住宅に多くの世帯が入居でき応募者が減少したかに思えるが、事実はそうではない。06 年度と 13 年度の対比で、応募者数、応募倍率が減少しているのは、09 年度から公営住宅の入居収入基準が引下げられた結果である。

表４　公営住宅の応募状況

都府県	2006年度			2013年度		
	募集戸数	応募者数	応募倍率	募集戸数	応募者数	応募倍率
東京都	6,281	215,414	34.3	7,317	172,351	23.6
愛知県	7,394	57,844	7.8	6,108	43,158	7.1
大阪府	8,360	119,312	14.3	7,825	90,396	11.6
福岡県	4,178	52,374	12.5	3,784	29,863	7.9
全国	96,763	931,771	9.6	97,556	642,614	6.6

出所；国土交通省資料による

入居収入基準は、08 年度までの月収 20 万円以下から 15 万８千円に４万２千円の大幅引下げが行われた。これにより、公営住宅への応募ができなくなり、特に入居収入基準の引下が徹底された 2011 年度から応募者数は大幅減となった。06 年度と 13 年度対比では、29 万世帯も応募者が減り、公営住宅の応募と入居から締め出されたということができる

４都府県の応募世帯の減を見ると、東京都 43, 063、愛知県 14, 686、大阪府 28, 916、福岡県 22, 511、合計約１１万世帯である。全国の約４割を占めている。このような公営住宅の応募状況であるが、現状でも東京都の 23. 6 倍、大阪府の 11. 6 倍をはじめ、全国平均でも 6. 6 倍と公営住宅への入居は極めて強い要求となっている。

表５　４都府県の公営住宅管理戸数（戸）

都府県	2006年度	2013年度	増減
東京都	265, 644	267, 902	2, 258
愛知県	140, 373	138, 659	▲1, 714
大阪府	244, 002	241, 165	▲2, 837
福岡県	118, 729	116, 637	▲2, 092

出所；国交省資料による

以上のような公営住宅の応募実態の中で、４都府県の公営住宅管理戸数の状況を示したものが**表５**である。東京都の場合は、都営住宅の建替えを通じて一定の戸数増となっていて、**表４**の募集戸数でも 06 年度の 6, 281 戸から 13 年度 7, 317 戸と約１千戸増となっている。しかし、応募倍率は 20 倍以上で全国一の狭き門である。

愛知県、大阪府、福岡県はいずれも管理戸数を減少させ、募集戸数も愛知県 1,286 戸、大阪府 535 戸、福岡県 394 戸の減となっている。このように、公営住宅入居を望む人々が多数にのぼるにも関わらず、公営住宅を巡る現状は厳しさを増している。

住生活基本法による「全国計画」は、「地方公共団体は、常にその区域内の住宅事情に留意し、低額所得者の住宅不足を緩和するために必要があると認めるときは、公営住宅の供給を行わなければならない」と定めており、公共住宅の減少という現実に対する国と地方公共団体の責務が問われている。

2. 3 ホームレス対策の展開と現状

2.3.1 背景

1990 年代の本格的な経済のグローバル化とバブル経済の崩壊を背景に新宿のダンボールハウス(1993～1994 年頃)などホームレス問題が顕在化した。派遣労働が一般化し資本と労働力の自由な移動が進行する中で、不安定な就労が住まいを失う要因であり、居所は就労によって確保するという認識が一般的であった。

2.3.2 経緯と対策

バブル経済の崩壊が露になった頃、阪神淡路大震災(1995 年)が、そしてアジアの金融危機(1997 年)が起こり、日本の景気低迷が鮮明になった。人件費削減のための派遣労働者の活用から職業能力の低い若年層や人件費の高い中高年層の正規雇用が減少した。また低賃金労働者が一般化することで、寄せ場の求人機能も低下した。大都市の寄せ場および公園や駅舎などで野宿者が顕在化した。

寄せ場を抱える自治体、厚生労働省、国土交通省などがホームレス対策会議を設立し、就労能力の向上による施策として、2002 年に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定された。法に基づきホームレス実態調査が実施され、極めて狭い定義(法 2 条)にも拘らず、25000 人を超えるホームレスの人々が全都道府県に広がっていることが明らかになった。政府の基本方針が定められ、野宿からシェルター、自立支援センターを経てアパート居住に至る就労自立を基本とするホームレスの自立ルートが定められた。就労が困難なホームレスには生活保護の適用や福祉施設での保護が残された。

ホームレスの自立に際して住宅はほとんど活用されなかったが、東京都の地域生活移行支援事業は 2004 年から 2009 年までの間に 1945 名のホームレスの人々に 3000 円の家賃で 2 年間の居住を提供し、84%を一般住宅で暮らせるようにしたことは特筆に値する。

従前から生活保護制度があるが、住居に住まないホームレスの人々に援助などができないとしてあまり活用されなかった。ホームレス当事者者も集団生活になじめないなどの理由から生活保護の利用を考えていなかった。2008 年～2009 年のリーマンショック後の大不況は就労と住居を同時に失った派遣労働者を大量に生み出し、年越し派遣村を出現させた。この出来事が生活保護適用のハードルを下げ、野宿からアパート居住への道を開いた。しかしながら賃貸住宅契約の慣行として保証金と保証人が必要でホームレスが住居で暮らすことは困難で、保証人提示の必要が無い、無料低額宿泊所、無届け施設、脱法ハウス、インターネットカフェなどで暮らさざるを得なかった。また、ホームレス自立支援のための社会資源や更生施設が整っている地域は大都市に限られ、その他の地域では無料低額宿泊所や未届け施設を利用せざるを得ない状況にある。

2.3.3 ホームレスの実態

2016 年のホームレス概数調査や生活実態調査によると全国のホームレス数は 5534 名まで減少した。93%以上が男性であり 2000 年代と比べて性別に変化は見られないが、平均年齢が 61.5 歳と高齢化が進み、野宿期間も長期化している。野宿の理由は就労を失ったことが多いが、住居が雇用と結びついている例が多い。直前住居は、持家が 1 割、民間借家が 4 割、その他の不安定な居住が多い。雇用を得てホームレスから脱却できても、雇用期限があったり、トラブルに巻き込まれたりしてホームレスに戻るケースが多い。安定した雇用を得るためにも住居が必要になっている。就労状態に依存せず、まず安定した住居を確保することを重視し、専門家の集団による居住支援でホームレスの人々を支えるハウジング・ファースト施策が必要である。

2.4 若者の居住貧困

1990 年代以降、経済の低迷のもとで雇用と所得が不安定化し、非正規雇用や格差の拡大が若い世代に大きく影響し、親世帯からの自立の困難、晩婚化や非婚化、低出生率、貧困の増大が顕著になっている。

2.4.1 住居費の過重負担

全国消費実態調査によると、40 歳未満の単身世帯（勤労世帯）の可処分所得に占める住居費の割合は、2004 年は 18.3%であったが、2014 年には 20.5%に上昇している。とくに低所得層では住居費の過重負担が顕著である。ビッグイシューの行った調査 (注 3) によると、可処分所得の 40%以上を住居費にあてているものが 4 割以上を占める。住居費を支払った残りの金額は生活を賄える水準になく、健康保険や年金に加入していない者が少なからず存在する。

2.4.2 居住の自立・結婚の困難

総務省統計研修所の資料 (注 4) によると、親と同居の若年未婚者（20～34 歳）は 2016 年において 20～34 歳人口の 45.8%を占める。ビッグイシュー調査では、回答者の約 8 割が親と同居しており、同居する理由は「家賃が負担できないから」が約半数を占めている。

低所得の若者にとって、親の家はセーフティネットの

役割を果たすが、その居住状況は必ずしも良好でない。ビッグイシュー調査では、親と同居する若者本人が低所得であるのみならず、世帯所得も低水準である。また、親の家は老朽化するなど、住宅の質において様々な問題を抱えている。子どもは老朽化した家を適切に管理・維持していく経済力や気力を備えておらず、将来的に不良住宅ストックが蓄積されていくことが懸念される。

2.4.3　社会的孤立・ホームレス経験

低所得の若者は、社会的に孤立する傾向にある。ビッグイシュー調査では、多くが近隣や職場の人、友人などに頼れるような人間関係を形成していない。生まれ育った親の家に長く居住していても、近隣に頼れる人もおらず、同居する親にさえも頼れない者が２割も存在する。

定まった住まいを持たずネットカフェや漫画喫茶、カプセルホテル、友人の家などで寝泊まりするという広義のホームレス経験者が少なからず存在する。その数は統計的にはほとんど明らかにされていないが、ビッグイシュー調査ではその割合は全体の７％であり、「親と別居」している者では 14%、社宅・官舎、独身寮、住み込み、間借り・下宿、シェアハウスなどの不安定な場所に居住している者では４分の１近くに及んでいる。

2.5 被災者の住宅事情

被災者の居住の安定確保も住生活基本法（6 条）や住宅セーフティネット法（2 条）において対象とされている。しかし、東日本大震災や熊本地震が相次ぐ中で、少なからぬ被災者がなお住まいの確保に難渋する現実があり、住生活基本法体制の下で被災者の居住の安定確保が抜本的に改善されたとはいいがたい状況にある。

2016 年 11 月時点で東日本大震災の避難者は 14 万人存在し、そのうち福島県からの避難者は 8.8 万人を占め、うち県内 4.7 万人、県外 4.1 万人である。14 万人の避難者のうち約 3 分の 2 にあたる 10.9 万人が 5 万戸弱の仮設住宅等に暮らしている。プレハブ等の仮設住宅 22,537 戸に 45,827 人、みなし仮設などの民間住宅 22,982 戸に 52,156 人、その他公営住宅 4,286 戸に 10,832 人である。

また、近年の災害では直接死に対する関連死の割合が高くなっている傾向があり、その主な原因は避難所への移動やそこでの生活による心身の疲労といわれている。被災者に対する配慮は避難段階から注意深く行わなければならないことを示している。

応急仮設住宅は、使用期間が原則 2 年とされているが、東日本大震災ではすでに６年を超えている。

2011 年から行われている岩手県沿岸部の住民１万人を対象とした大規模な健康調査（RIAS Study）によると、仮設住宅に暮らす住民は以前と同じ住宅で暮らす住民に比べて、①心の健康に問題を抱えている者、②不眠症が疑われる者、③社会的孤立が疑われる者、④喫煙者、⑤運動量が少ない者、⑥男性における肥満者の割合が高いことが明らかとなっている。

深刻な問題の一つは、在宅避難者である。ボランティアグループ「チーム王冠」や「石巻医療圏　健康・生活復興協議会」（RCI）による、2011 年 10 月から 2012 年に及ぶ調査活動では、のべ 1.2 万世帯の在宅被災者に接している。在宅被災者は被災直後だけでなく、いまなお様々な不利益を受けながら生活再建を阻まれている。

他方、阪神・淡路大震災後の借上げ公営住宅に入居した被災者が 20 年後に退去を迫られ、神戸市や西宮市では被災者が行政から提訴されている。高齢の被災者の居住の安定を脅かす重大な問題で、住生活基本法や住宅セーフティネット法の理念に反する事態である。

原発被災者の住まいの状況について、復興庁・福島県・当該市町村の共同調査によると、町村によってはいまなお 50%前後が応急仮設住宅居住を強いられている。しかし、持ち家を取得している被災者であっても、孤独に苛まれ仮設住宅に行きつ戻りつしたり、住民票を移動していないなどの実態に注目しておく必要がある。

ふるさとへの帰還意向については、双葉町と大熊町はなお避難指示が解除されず、事故収束の見通しも立たず、さらに中間貯蔵施設の設置などによって、「戻らない」と決断している被災者は 6 割を超えている。東電から個人への損害賠償が支払われてきたが、帰還困難区域の被災者からは、壊滅してしまったコミュニティの再生に対して何の手立てもないとの指摘がある。

福島県の「住まいに関する意向調査結果」（2016 年 6 月）では、支援が打ち切られる 1 年前の時点で、2017 年 4 月以降の住まいが決まっていない世帯は、県内避難世帯で 56.1%、県外避難世帯では 77.7%に及んでいる。

このような状況の中で、「自主避難者」の支援が打ち切られ、「避難指示」解除地域の避難者も 2018 年 3 月に支援が打ち切られようとしている。災害復興において最も重要な被災者の生活再建とりわけ住まいの確保はなお後景に追いやられている。

３．居住弱者に対する施策の実施状況とその効果

3.1　住宅確保要配慮者に対する事業の経緯

住宅セーフティネット法に対応する施策として最初に実施されたのは、「あんしん賃貸支援事業」である。国土交通省が主体となり、民間賃貸住宅市場において高齢者・障害者・外国人・子育て世帯の入居を受け入れる「あんしん賃貸住宅」とその仲介業務等を行う「協力店」、居住支援を行う「支援団体」の情報提供や、支援団体に対する助成を行った。高齢者住宅財団が各種情報のデータベース化とホームページの整備、あんしん賃貸住宅の入居者の家賃債務保証を請け負い、ハウジングアンドコミュニティ財団が支援団体に対する助成や支援団体に対する助言・研修等を実施した。また、市区町村は不動産関

係事業者団体や協力店・支援団体との連携推進を行うこととし、不動産関係四団体（日本賃貸住宅管理協会、全国宅地建物取引業協会連合会、全日本不動産協会、不動産流通経営協会）は「あんしん賃貸住宅推進協議会」を設置した。この事業は、厚生労働省による「居住サポート事業」（障害者自立支援法に基づく住宅入居等支援事業）との連携も意図されていた。事業は、住宅セーフティネット法公布の前年である 2006 年 10 月に開始され、2010 年度に廃止されたが、その実績は 2 冊の報告書にまとめられている（注5）。

2011 年度以降は、各都道府県等において居住支援協議会を通じた支援として行うことになり、一部の自治体でこの事業が引き継がれ現在に至っている。居住支援協議会は2010年3月時点で愛知県と福岡市で設置されていたが、全国的には進んでおらず、2010 年度予算で居住支援協議会の活動に対する支援制度が創設された。

一方、2010 年度から、新たに既存の空き家を活用した「ストック活用型住セーフティネット整備推進事業」が開始された。居住支援協議会等の設置を事業要件とし、整備費補助が可能となった。これは「民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業」（2012～2014 年度）、「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業」（2015～2016 年度）と名称を変えているが、これらは要配慮者の入居等を条件（2012 年度からは被災者の利用も条件に追加）として当該改修工事に要する費用の一部（補助率 3 分の 1。空家 1 戸当たりの限度額 100 万円。2015 年度からは 50 万円）を補助するものである。事業主体数及び国庫補助金交付額は、22 年度事業で 2,693 事業主体、80 億 7301 万余円、24 年度事業で 4,429 事業主体、95 億 1720 万余円に上るが、国の直轄事業であったため自治体との連携が十分でなく事業を受けた住宅が必ずしも有効に活用されていない側面もみられた。補助事業により登録された物件は「あんしん住宅」として 2015 年から専用のウエッブサイトで公表されている。

これらの制度が、後述する新たな住宅セーフティネット制度につながるのだが、補助制度の違いなどから一元的な管理ができるかどうか不明であり、自治体によっては 3 種のシステムが並行した状態が続く可能性もある。

3.2　住生活基本計画（全国計画）の改訂の特徴

「住生活基本計画」は、2006 年 9 月に最初の計画が策定され、おおむね 5 年で見直すこととなっていることから 2011 年 3 月に見直しの計画が策定され、さらに 2016 年 3 月に改訂（計画期間 10 ヵ年）が行われた。

この計画では、居住者からの視点として、次の目標が掲げられた。すなわち、目標 1 ：結婚・出産を希望する若年世帯・子育て世帯が安心して暮らせる住生活の実現、目標 2 ：高齢者が自立して暮らすことができる住生活の実現、目標 3：住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保、である。

このほか[住宅ストックからの視点]（目標 4 ～ 6）、[産業・地域からの視点]（目標 7 ～ 8）があるが、[居住者からの視点]を第 1 に掲げたことに特徴がある。特に「目標 3 」の基本的な施策の最初に「住宅確保要配慮者の増加に対応するため、空き家の活用を促進するとともに、民間賃貸住宅を活用した新たな仕組みの構築を含めた、住宅セーフティネット機能を強化」が盛り込まれたことは重要である。その具体化が住宅セーフティネット法の改正となり、新たな制度創設に結びついた。

こうした特徴をもつ全国計画の改訂は、一定程度評価できるが、以下の問題点を持っている。

改訂前の全国計画では、「はじめに」という前文があり、その中には重要な点が記載されていた。「住宅困窮者が多様化するなかで、住生活の分野において憲法 25 条の趣旨が具体化されるよう、公平かつ的確な住宅セーフティネットの確保を図っていくことが求められる」とし、「住宅は、都市や街並みの重要な構成要素であり、安全、環境、福祉、文化といった地域の生活環境に大きな影響を及ぼすという意味で社会的性格を有するものである」といった「住宅の位置づけ」も含まれていた。2016 年全国計画で、こうした記述を削除したことはある意味で後退と言えよう。

他方、住生活の安定の確保にとって重要課題である住居費負担について記載がなく、「結婚・出産を希望する・・」とし、若年世帯をことさら限定していること、「高齢者の住生活の実現」では、後期高齢者のための公営住宅の建設・供給、入居施策の改善を取り上げていないことなどの問題点を指摘することができる。

3.3 都道府県・市町村レベルの計画策定状況

住生活基本法に基づく都道府県計画は 38 自治体が、国の全国計画の見直しと同じ年の 2016 年度内に改定を行っている。市区町村には計画策定の義務はないが、政令指定都市や東京特別区の 9 割以上、中核市の 8 割以上が、住宅マスタープラン・住生活基本計画を策定している。一般市町でも、居住支援協議会を設置している市町は、これらの計画を策定している（注6）。

自治体が策定する住宅関連計画には、この他に、高齢者の居住の安定確保に関する法律に基づく高齢者等居住安定確保計画、公営住宅法に基づく公営住宅等長寿命化計画、社会資本整備総合交付金を受けて事業を実施するために必要とされる社会資本総合整備計画（地域住宅計画）、空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく空家等対策計画などがある。

高齢者等居住安定確保計画の策定状況は、都道府県で 9 割強、政令指定都市で 5 割であり、中核市以下ではほとんど策定されていない。国土交通省資料でも、2013 年 9 月時点でこの計画を策定している市町村はわずか 10 市

町村にとどまる。

公営住宅等長寿命化計画は、都道府県はもとより、市区町村でも、公営住宅事業を実施しているほぼすべての自治体が策定している。

社会資本総合整備計画は、都道府県・政令指定都市では 100%であるが、中核市は都道府県との共同策定を含めても 6 割程度である。

空家等対策計画は、都道府県ではなく市区町村レベルで計画を策定することになっているが、策定状況は政令指定都市で 8 割弱、中核市で 6 割強である。

2016 年に、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」が公布・施行された。これに伴い、高齢者居住安定確保計画については、市町村に策定を促す文面が付け加えられた。市町村はこの計画により、サービス付き高齢者向け住宅の登録基準や終身賃貸事業の認可基準を強化又は緩和することができる。高齢者等居住安定確保計画は、市町村老人福祉計画や市町村介護保険事業計画との調和を図ることが必要であり、これらの計画期間との摺合せなどの見直しが求められている。したがって、今後はさらに市町村レベルでの計画策定が進むことが予想される。

3.4 居住支援協議会の現状

3.4.1 居住支援協議会の設立状況

高齢者、子育て世帯、障がい者等のいわゆる住宅確保要配慮者に対して、入居を拒否したり拒否感を示す賃貸人は少なくない。居住支援協議会は、こうした問題に対して民間賃貸住宅を活用した住宅セーフティネットを構築するための機軸として、住宅セーフティネット法に規定されている。地域の自治体、不動産関係団体、NPO 等の関係団体で協議会を構成し、意見・情報交換、住宅確保要配慮者への住宅情報の提供や住宅相談･紹介･斡旋、啓発・広報等の活動が期待されている。

国は、居住支援協議会に対する支援制度を設け、1 協議会あたり 1,000 万円を上限に補助し、協議会設立までの手順や、協議会の会則例を示している。また、毎年、居住支援全国サミットを開催し、先進的な協議会の活動内容を紹介している。

しかし、全都道府県で協議会が設立されたのは 2016 年であり、市区町レベルで自ら協議会を設立したのは 2017 年 5 月末時点で 21 区市町に過ぎない（**表６**）。都道府県の居住支援協議会に参画するケースを含めると、全市区町村の約 4 割で､国はこの割合を 2020 年度末までに 80%にすることを目標としているが、都道府県が設立した居住支援協議会の構成員となることを以って居住支援協議会の市区町村カバー率とすることには疑問が残る。

住宅セーフティネット法改正により、2017 年 10 月 25 日から、新たな賃貸住宅の登録制度が開始される。居住支援協議会は「住宅確保要配慮者居住支援協議会」と記載され大きな役割が期待されているが、設立については改正法でも「できる」規定にとどまっている。

表６　居住支援協議会の設立状況（2017 年 5 月末時点）

68 協議会が設立。 ○都道府県（47 都道府県） ○区市町（21 区市町） 北海道本別町、山形県鶴岡市、船橋市、千代田区、江東区、世田谷区、杉並区、豊島区、板橋区、八王子市、調布市、日野市、多摩市、川崎市、岐阜市、京都市、神戸市、 北九州市、福岡市、大牟田市、熊本市

3.4.2 各地の事例

国の調査（2016）によると、何らかの居住支援サービスを提供しているのは全 50 協議会中 21 協議会である。提供・紹介しているサービスの内容は、家賃債務保証サービス（30%）、見守り（20%）、生活支援や家財整理（ともに 12%）などであり、全般的にサービスを行っている協議会は少ない。とくに都道府県の協議会は情報交換・共有をする会議体としての色合いが強く、以下のような区市町自らが設立した協議会の方が具体的な生活支援サービスを提供している傾向がみられる。

（1）京都市すこやか住宅ネット

2012 年 9 月設立。構成メンバーに、高齢者介護に係る団体が複数入っている。2014 年から実施している京都市高齢者住まい・生活支援モデル事業は、構成メンバーである京都市老人福祉施設協議会が京都市から委託を受け、低廉な住まいの確保と社会福祉法人による見守りなどのサービスを提供している。相談者に寄り添い、協力不動産店と密な連携を結ぶなどして、件数は必ずしも多くはないものの確実に住まいを確保する支援を行っている。

（2）福岡市居住支援協議会

2009 年 3 月設立。福岡市社会福祉協議会（社協）が実質的な活動を担っており、2014 年から福岡市高齢者住まい・生活支援モデル事業「住まいサポートふくおか」を受託している。社協では 2003 年度から市の補助事業である高齢者民間賃貸住宅入居支援事業を、2011 年度からはその後身である高齢者住宅相談支援事業と独自事業として「ずーっとあんしん安らか事業」を実施しており、これらの活動の蓄積がモデル事業に活かされている。

（3）熊本市居住支援協議会

2011 年 7 月設立。構成メンバーには、高齢者・障がい者・子ども・ひとり親世帯・外国人などの居住支援を行う各種団体や社会福祉協議会などの居住支援団体が参画し、熊本市も関連部局全てが構成員となっている。事務局は障がい者支援を行う NPO 法人が担い、協議会の活動はこの法人のネットワークや知識・経験によるところが大きい。2012 年の九州北部豪雨災害や 2016 年の熊本地震では、不動産団体の協力により民間賃貸住宅の提供や被災した要配慮者の住宅相談に取り組んでいる。

（4）大牟田住みよかネット

2013年6月設立。構成メンバーには不動産団体として全国組織の協会だけでなく地元の協同組合も参画している。大学・高専が参画しているのも特徴的で、民生委員や学生による調査活動を実施し、空き家の利活用を検討している。事務局は社会福祉協議会。住宅部局と福祉部局の人事交流も協議会の活動に大きな影響を与えている。

これらの協議会には、構成メンバーに地元で活動している団体が含まれており、事務局機能がしっかりしているなどの共通点がある。一方、運営資金はどの協議会も課題となっている。居住支援協議会のさらなる展開を進めるには、これらの自治体での具体的運営状況やその成果と問題点を踏まえて、対策を検討する必要がある。

3.5　家賃補助施策の現状

住宅セーフティネットにとって公的賃貸住宅と民間賃貸住宅のいずれも必要であるが、両者の間には住宅の質と家賃負担の両面でギャップがあり、これを埋める施策として家賃補助政策が重要である。国には一般的な家賃補助制度がなく、新たな登録住宅制度で一部家賃低廉化措置が導入される予定であるが、住宅セーフティネット法改正においても、家賃補助の規定は盛り込まれなかった。これまで地方自治体において家賃補助施策に取り組んできたのは東京都であり、その経験を今後に生かすことが必要である。

3.5.1　東京都特別区のこれまでの家賃助成制度

東京都特別区では 1990 年代前半からファミリー世帯の定住化対策としての家賃助成が行われたが、2000年頃から財政難を主な理由として縮小・廃止されてきた。

台東区は 1990 年に新婚家庭家賃補助制度を開始し、翌年ファミリー世帯にも拡大、1995年には900件超4.6億円に達したが、その後規模は小さくなり近年は500件1.2億円程度である。新宿区は1991年から開始し、1997年の約700件3億円程度がピークであり、近年は75百万円程度の規模に縮小している。目黒区は1993年の制度開始後から急激に規模を拡大し、3年後の1996年には1,000件超の世帯に対して4億円弱の助成を行ったが、翌年から急減した。1990年代に創設された新婚世帯、ファミリー世帯、障害者世帯向け家賃助成など8区14制度が、2000年代前半までに廃止されている。廃止理由は、定住化促進等の「当初目的達成」が多く、その他、都の補助金廃止、財政難、居住水準の向上につながらない等である。

2014年度末までの累計で、台東区20,291件6,290万円、新宿区10,418件31億6,300万円、目黒区10,749件52億100万円の実績で、この24年間に、3区で延べ4万超の世帯に対し146億円超が支給された。

他の区では 1990 年代前半に定住化対策の目玉として取り組まれたが、財政難等の理由により急速に縮小した。

3.5.2　現在の家賃助成制度の実施状況

2016年10月に23区に対しアンケート調査（郵送配布、全区回答）を行ったところ、現在、家賃助成を実施しているのは12区（22制度）であった。制度の主な目的は子育て支援が7区（7制度）、高齢者の居住安定が8区（9制度）、低所得者支援が6区（6制度）であった。このうち住み替え家賃助成制度は、2005年以前に東京都と連動して全区で行っていた制度を、都の廃止後も継続しているものとみられる（**表7**）。

助成件数は数件～400 件超とばらつきがあり、最も多いのは千代田区の次世代育成住宅助成の419件で、1億4千万円超（2015年度）となっている。次いで台東区の加算型ファミリー世帯家賃支援制度が408件、1億円弱であるが、2012年度で新規募集を終了、継続予定なしとなっている。

23区全体では2,331件、6億4700万円（2015年度）で、助成単価は2～3万円/月程度のものが多い。

特徴的なものは、要件として世帯収入を問わない制度（新宿区、単身向け、最大3年）、居住支援協議会による家賃助成制度（豊島区、協議会を通じて入居）がある。

表7　現在の家賃助成制度（2016.3.31現在）

区	制度名称	開始年	助成期間	給付件数（H27）	決算額(千円)（H27）	助成額/件・月（千円）
千代田区	次世代育成住宅助成	H19	最長8年	419	144,291	29
	居住安定支援家賃助成	H19	5年	16	7,195	37
新宿区	民間賃貸住宅家賃助成（世帯向）	H3	5年	228	67,633	25
	民間賃貸住宅家賃助成（単身向）	H5	3年	100	8,820	7
	子育てファミリー世帯居住支援（転居助成）	H17	2年	66	14,318	18
文京区	高齢者・障害者・ひとり親世帯移転費用等助成	H3	2年	9	5,724	53
台東区	加算型ファミリー世帯家賃支援制度	H14	最長10年	408	99,550	20
目黒区	高齢者世帯等居住継続家賃助成	H5	6年	272	41,124	13
	ファミリー世帯家賃助成	H18	3年	174	40,561	19
	高齢者世帯等住み替え家賃助成	H3	資格を欠くまで	53	20,542	32
世田谷区	せたがやの家子育て世帯補助	H26	最大5年、特優賃管理終了まで	－	－	－
	せたがやの家フリーレント制度	H23	2ヶ月	4	1,040	22
	せたがやの家トラまち★おすすめ物件	H24	最大3年、特優賃管理終了まで	4	1,920	40
渋谷区	高齢者世帯等住み替え家賃補助	H3	取消要件に該当するまで	106	48,102	38
豊島区	高齢者世帯等住み替え家賃助成	H6	5年	41	7,606	15
	子育てファミリー世帯への家賃助成	H21	子どもが15歳に達した年度末まで	99	13,249	11
	住宅確保要配慮者家賃助成	H28	－	－	－	－
荒川区	高齢者住み替え家賃等助成事業	H21	契約解除まで、世帯全員が死亡/施設等入所時まで	16	5,769	30
板橋区	新婚・子育て支援制度	H19	最長3年	38	10,885	24
練馬区	高齢者優良居室提供事業	H13	10年	71	41,788	49
江戸川区	民間賃貸住宅家賃等助成制度（高齢者）	H2	退去まで	200	65,290	27
	民間賃貸住宅家賃等助成制度（ひとり親）	H3	第1子18歳到達まで	7	1,775	21

直近5年で応募者が「増えている」のは3区（豊島区、荒川区、練馬区）、「横ばい」は5区（千代田区、新宿区、文京区、渋谷区、江戸川区）、「減っている」は2区（板橋区、葛飾区）である。

どの区も応募者や入居者データはあるが、要件審査以外の分析はしていない。世田谷区では、家族構成や収入状況等は応募要件の確認のみに用いられており、助成世帯の居住実態（広さ、家賃負担率等）の改善等については調査されていない。いずれの区でも現在の家賃補助制度の効果の検証など、今後の住宅政策立案に生かすといった作業は取り組まれていない。

3.5.3　今後の家賃助成制度

今後も家賃助成を「継続」するのは 7 区 10 制度で、目黒区のファミリー世帯家賃助成は「募集世帯を拡大」していくとしている。一方、「廃止」は 3 区 4 制度、「未定」は 1 区 3 制度であった。

住宅困窮者への施策として、家賃補助が効果的と考えているのは 10 区（千代田区、中央区、新宿区、墨田区、目黒区、大田区、渋谷区、豊島区、練馬区、葛飾区）で、公営住宅の直接供給が効果的とするのは 6 区（港区、世田谷区、北区、荒川区、練馬区、足立区）であった。練馬区は両施策とも効果的としているが、他の自治体はどちらか一方を効果的と回答している。

東京都で家賃助成を実施している区は半数あり、20 年超の長い制度、近年創設された制度等、多様な取り組みが見られるが、対象が子育て世帯や高齢者世帯に限定された制度が多く、広く低所得者全体をカバーするような取り組みとはいえない。また、新規募集停止や今後廃止される制度もあり、現状では拡大・発展の方向は見いだせない。財政的サポートを含めた国の制度の裏付けが必要といえよう。

3.6　住宅セーフティネット法の改正

3.6.1 法改正の問題点

改正前の法は全 12 条であったが改正法は全 64 条となり、そのうち 32 条（第 8 条～39 条）は「住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅事業」に、11 条（第 40 条～50 条）が「居住支援法人」に充てられている。すなわち、法改正の主眼は、空き家を活用した住宅登録制度の創設に置かれている。

しかし、本来住宅セーフティネット法は住生活基本法の基本理念を実現する役割を担うものである。住生活基本法の基本理念とは、①現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、②良好な居住環境の形成、③居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進、④居住の安定の確保とされている。住宅セーフティネット法は、基本理念④と住生活基本計画の目標 3 に対応するものであり、本来、居住の安定確保が現行法で達成できているかどうかの検討の上に立ち、その実現にむけて必要な改正を総合的・全面的に行うべきものである。

この観点からみれば、もっぱら空き家活用による住宅登録制度の創設を主眼とした今回の法改正は、住宅確保要配慮者の居住の安定にとって、一歩前進とはいえるものの、十分とはいいがたい。

第 1 に、公営住宅、UR 賃貸住宅等の公的賃貸住宅の適切な供給についての方策が改正法に盛り込まれていない。先述のように公営住宅への応募倍率は高く、その一方で、公的住宅がこの 10 年間で 5 万戸も減少しているという現実に対処することが求められている。

国土交通大臣は、「住宅確保要配慮者の居住の安定を確保するために公営住宅や UR 賃貸住宅が果たしてきた住宅セーフティネットとしての役割は今回の法改正によっていささかも変わるものではない」と述べているが（2017 年 4 月 7 日衆議院国土交通委員会）、その役割が低下していることに対して、対応策が求められる。

第 2 に、新たな住宅セーフティネット制度としての登録住宅制度についても、現状の住宅確保要配慮者の困窮状態を救済し、解決するには十分でない（後述）。

改正法では、賃貸住宅供給促進のための都道府県計画及び市町村計画が新たに導入され、重要な改正点と思われるが、いずれも「できる」規定にとどまっている。都道府県・市町村レベルでの計画策定を標準施策とし、かつその計画内容に公的住宅の供給も盛り込まれるようにすることが、真に居住の安定を図るうえで重要である。

改正法で「被災者」を「災害発生から 3 年を経過していないものに限る」としている点は、現実に合わない。阪神・淡路大震災でも仮設住宅の解消に 5 年を要し、東日本大震災ではすでに 6 年を経過しているが、なお住まいに困窮する被災者が大量に存在する。

この点について、衆議院の付帯決議で、「3 年を経過した被災者についても、必要が認められる時には、住宅確保要配慮者として支援措置を講ずること」となったが、本来、改正法本体において、「3 年」の規定を取り除くべきである。

3.6.2 新たな住宅セーフティネット制度

住宅セーフティネット法改正による新制度は、主に次の 3 つの柱から成り立っている。①住宅確保要配慮者（以下要配慮者）向け賃貸住宅の登録制度、②登録住宅の改修や入居者への経済的支援、③要配慮者の居住支援。

①がこの制度の根幹とされ、都道府県・市区町村が要配慮者向け賃貸住宅供給促進計画を策定し、計画に基づき、賃貸人が要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅として都道府県・政令市・中核市に登録するものである。登録住宅の情報開示は都道府県等が行い、賃貸人の指導監督も都道府県等が行う、としている。

「要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅」は、2016 年度まで「住宅確保要配慮者あんしん居住推進住宅」等で登録が行われてきたが、新たな制度によって、地方公共団体が全面的に関与し、登録制度を実施することは積極的な意義がある。これは自治体住宅政策の枠組みを広げることになるが、それだけに自治体住宅部局の体制強化が不可欠である。

国土交通省の推計では、収入 5 分位以下は 1300 万世帯、そのうち公営住宅以外の借家居住は 727 万世帯、また、公営住宅以外の借家居住で収入分位 25%以下または 25～50%で高齢者・障害者・子育て世帯で、最低居住水準未満・高家賃負担の世帯は 28 万世帯といった数字が上げ

られている。これに対して、登録住宅の計画戸数は、年間５万戸（2020 年までに 17.5 万戸）とされており、決して十分な水準とはいえない。また、この登録住宅の中で、「要配慮者専用の住宅」（専用賃貸住宅）がどの程度確保できるかといった点も課題である。

②の「住宅改修や入居者への経済的支援」が新たな制度の大きな特徴である。登録住宅の改修は国と地方の補助合わせて１住戸最大 200 万円、入居者への支援は、家賃低廉化（家主に対する家賃補助）が同最大４万円（月・戸）、家賃債務保証料低廉化（家賃保証会社等への補助）が同最大６万円（戸・入居時）である。

このうち家賃低廉化は、部分的ではあるが入居者への家賃補助と言えるもので、全国的な制度につながる可能性として評価しうる。しかし、これらの補助は、「専用賃貸住宅」のみに対してで、かつ「入居者への支援」は公営住宅入居対象の低額所得者に限定されている。対象となる住宅戸数は年間５千戸（計画）であり、登録住宅の１割という水準で全く不十分である。こうした極めて限られた支援・補助では住宅確保要配慮者の実態と要求に応えるものにならない。登録住宅全体を支援対象とするような抜本的拡充が必要である。

③の「要配慮者の居住支援」も新たな制度の特徴であり、積極的な意義を持つ。これは、居住支援法人や居住支援協議会による「居住支援活動の充実」が目指されている。「居住支援法人」は、入居者への家賃債務保証、入居に係る情報提供・相談、見守りなどの生活支援を行なう法人（ＮＰＯ法人、社会福祉法人など）を、都道府県が指定するものである。

居住支援協議会は支援活動の中核となるもので重視されている。全都道府県で設立されているが、支援の現場で活動する市区町村では 21（17 年５月末現在・全国の自治体の１％強）にとどまっている。基礎的自治体での設立と支援活動の推進が求められている。

3.7　住宅行政と福祉行政の連携

住生活基本法においては、住宅行政だけでなく福祉行政等との連携が強調されている。国は「福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会」を設置し、これまでに 3 回（2016 年 12 月、2017 年 2 月、2017 年 6 月）、厚生労働省と国土交通省の関係局職員による情報共有や協議が行われている。連絡協議会の成果の一つは、住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策の見取り図を作成したことである。施策のほとんどは対象者ごとに縦割りであり、所管省庁や実際の措置等を行う主体（国か都道府県か市町村か）が分かれていて、全体を俯瞰することが困難であったが、見取り図により、制度間の隙間をどう埋めるかという議論も行えるようになった。新たな住宅セーフティネット制度や生活困窮者自立支援制度、地域包括ケアシステムの強化など、従来のような縦割りではなく横串を刺す施策も見られるようになった。

一方、都道府県や市町村における住宅行政と福祉行政の連携は十分とは言えない。佐藤・阪東（2017）によると（注７）、高齢者等に対応した民間住宅施策について、法的に連携が求められる「サービス付き高齢者向け住宅の指導監督」や、個別対応が求められる「一般住宅における住宅改修や改善の相談」では連携が行われているが、「住宅全般に関する住宅相談・情報提供」はどの部局とも連携しない割合が５割を超える。ほとんどの自治体では住宅部局と福祉部局との協議・情報交換が行われているが、都道府県の住宅部局と市町村の福祉部局との連携については、協議・情報交流無しが４分の１で、その理由は「きっかけ・窓口なし」「必要性が明確でない」という点にある。今後の連携の意向については、住宅部局・福祉部局とも約３分の２が「連携強化したい・している」と回答しているが、「連携目的の明確化・共有」「情報交換や相互理解の推進」が課題として挙げられている。

居住の安定確保のためには、ハード面の供給、住宅扶助・家賃補助・低廉化などの所得補償や入居・生活支援など対人サービスが不可欠で、国レベルの連携はもとより、都道府県の住宅部局と市町村の福祉部局の連携が重要であり、そのための協議の場やルール整備が必要である。

４．結論

我が国の住宅政策はもともと国民の健康で文化的な住まいを保障するという視点が弱く、経済政策的傾向を有していたが、1990 年代以降の景気後退と労働・雇用法制の改変がホームレスなどの居住貧困を一気に噴出させた。そうした中で、新規供給中心の住宅政策の枠組みは、人口減少、少子高齢化の進行、国民の居住ニーズと住宅ストックのミスマッチ、財政的制約などの新たな課題に応えきれず、住生活基本法体制へ転換した。

しかし、住生活基本法は、憲法理念の具体化や居住の権利性については触れず、むしろ国民経済の健全な発展を究極目標とし、市場における住宅とそれを扱う業者の質を確保することで住生活の安定確保の実現をめざすといった構造を持ち、市場流通に乗らない公的住宅等については、建設計画法時代よりも薄くなり、住宅の公共性、居住福祉が後退した側面も否定できない。

住生活基本法と強い緊張関係にある住宅セーフティネット法は、対象を、真に困窮する者への対応（狭義）と市場における対応が困難となる住宅困窮（広義）への支援とに大別し、前者を公共事業に、後者については市場の活用によってセーフティネット構築を図るとした。

しかし、現実には憲法理念で計画を拘束する仕組みにはなっていないため、住宅市場の制御困難、公共性の撤退、居住福祉についての行政基盤・組織の脆弱化、行政

責任の希薄化といった否定的側面がある。

こうした点にかんがみるならば、住生活基本法および住宅セーフティネット法を、憲法理念に沿って位置づけ、あまねく生存権の実現に向けて施策を展開するべく再構成することが求められよう。

居住貧困の状況は住生活基本法体制が構築されたのちも、ほとんど改善されていない。低所得、単身者、若者、ホームレスなどの居住弱者の日常的住生活は引き続き深刻であり、また頻発する災害の被災者や原発事故被災者はなお厳しい住宅・住環境に置かれている。これらは市場原理だけでは容易に対処できない分野であり、上述のごとく、広く住生活の安定を図りうる仕組みの必要性が改めて確認できる。

住生活基本計画は都道府県レベルで策定されているが、現状を大きく改善する成果に結びついていない。居住支援協議会は都道府県レベルでは設立されているが、市町村レベルで実質的に取り組んでいる例は少数にとどまる。市町村レベルで居住の安定に取り組みうるよう、人的・資金的な強化・支援が必要である。

居住安定の施策として公的住宅の供給は欠かせないが、現実にはそのストックは減少している。多くの先進諸国では家賃補助施策が行われているが、わが国では国レベルの一般的家賃補助制度はなく、東京都区部では一定程度の施策が行われてきたが、現状では今後の積極的な展開は望めない。これまでの実践に学びながら、国レベルでの一般的家賃補助制度を導入することが必要である。

住宅セーフティネット法改正により、空家を活用した登録住宅制度が発足することとなり、住宅確保要配慮者への住宅提供の可能性を見せているが、これを文字通り実現し、有効性を発揮させるには制度の紹介・普及はもとより、対象の拡大、家賃補助（低廉化）などへのより大きな財政的サポート等が必要である。

＜注＞

1) 厚生労働省「無料低額宿泊事業を行う施設に関する調査について（平成 27 年調査)」2016 年 8 月
2) 厚生労働省「社会福祉各法に法的位置付けのない施設に関する調査について（平成 27 年調査)」2016 年 8 月
3) 住宅政策提案・検討委員会「若者の住宅問題」NPO 法人ビッグイシュー基金、2014 年 12 月、
調査対象；首都圏（東京都、埼玉・千葉・神奈川県）と関西圏（京都・大阪府、兵庫・奈良県）在住の、20 ～ 39 歳、未婚、年収 200 万円未満の個人（学生除く)。インターネットによるアンケート調査、2014 年８月。回答数 1,767 人
http://www.bigissue.or.jp/pdf/teiannsyo2.pdf)
4) 西文彦「親と同居の未婚者の最近の状況（2016 年)」総務省統計研修所 2017 年 2 月
5) ハウジングアンドコミュニティ財団「民間賃貸居住支援に関する全国調査報告書」2007 年 3 月、および同「あんしん賃貸支援事業　居住支援体制に関する調査報告書」2008 年 3 月
6) 佐藤由美「住宅・福祉等連携による居住支援とは～居住支援協議会型アプローチの可能性」,『地域ケアリング』, Vol.19 No.6, pp.55～57, 北隆館, 2017 年 6 月
7) 佐藤由美, 阪東美智子：住宅・福祉等の連携による居住支援の実態―住宅部局の取組み―, 日本福祉のまちづくり学会第 18 回全国大会;2017 年 8 月、および阪東美智子, 佐藤由美「住宅・福祉等の連携による居住支援の実態―高齢福祉部局の取組み―」, 日本福祉のまちづくり学会　第 18 回全国大会;2017 年 8 月

＜参考文献＞

1) 国土交通省住宅局安心居住推進課「居住支援協議会への支援の取組」『住宅』pp.10～15, 2015 年 11 月
2) 泉水健宏「住生活基本計画の見直しと今後の住宅政策の在り方―居住者及び住宅ストックからの視点に立った課題の状況―」『立法と調査』No.373, pp.112～126, 参議院事務局企画調整室, 2016 年 1 月
3) 国土交通省住宅局「平成 27 年度　居住支援協議会へのアンケート調査」2016 年 3 月
4) 杉浦小枝「基礎自治体における家賃補助の実態」, 日本女子大学卒業論文, 1994 年 3 月
5) 中島明子／加藤由利子「東京都特別区における家賃補助対策の実績と廃止理由：東京都特別区における民間借家居住者に対する家賃補助対策その 1, その 2」2000 年 7 月
6) 齋藤純子「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」『レファレンス』(755)、国立国会図書館,2013-12,
7) 国土交通省住宅局「新たな住宅セーフティネット制度」2017 年 7 月
8) 国土交通省住宅局「社会資本整備審議会住宅宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料」2016 年 7 月
9) 鈴木浩「自治体における地域居住政策の展開に関する研究」平成 18 年度～平成 20 年度科学研究費補助金研究報告書、2009 年
10) 塩崎賢明編著「住宅政策の再編」日本経済評論社、2006 年
11) 日本住宅会議「深化する居住の危機」ドメス出版、2016 年
12) 稲葉剛「生活保護から考える」岩波新書、2013 年
13) 中島明子編著「HOUSERs」萌文社、2017 年
14)「特集・住宅保障―貧困の拡大をくいとめるために」,
岩波書店『世界』2017 年 7 月号

＜研究協力者＞

祐成保志　東京大学教授
坂庭国晴　NPO 法人　住まいの改善センター
岸岡のり子（株）市浦ハウジング＆プランニング