

住宅の貧困を考える

—全ての人に居住権を保障するには—

田中 香帆

目次

はじめに

1. ハウジングプアとは何か
 - 1.1 ハウジングプアの定義
 - 1.2 ハウジングプアに陥る原因と苦悩
 - 1.2.1 日本の住宅政策の特徴
 - 1.2.2 低所得者、若者・単身者、無配偶者
 - 1.2.3 ネットカフェ難民
 - 1.2.4 ホームレス
 - 1.3 ハウジングプアの問題点

 2. 行政による政策・支援
 - 2.1 住宅政策の歴史・変遷
 - 2.1.1 第二次世界大戦以前の住宅政策（～1945年）
 - 2.1.2 戦後の住宅政策（1945年～1973年）
 - 2.1.3 1973年以降の住宅政策（1973年～）
 - 2.2 住宅政策の問題点
 - 2.3 所得保障の問題点

 3. 諸外国の事例
 - 3.1 スウェーデン
 - 3.2 イギリス
 - 3.3 韓国

 4. 望ましい支援のあり方
 - 4.1 住宅政策について
 - 4.1.1 住宅政策における政府のあるべき役割
 - 4.1.2 公営住宅の拡充
 - 4.1.3 空き家の活用
 - 4.2 所得保障について
- おわりに
- 参考・引用文献

はじめに

世の中には多くの格差があるが、ゼミではその格差が必ずしも当人個人のせいではないということを学んだ。格差の中でも貧富の格差は、個人のせいではなく社会の仕組みや生まれた時の環境が原因でどうしようもない状況に陥ってしまい改善することが難しい現状に問題意識を感じてきた。

貧困問題の中でも住宅の貧困、つまりハウジングプアに関心を抱いたのは、大学2年の後期に半年間アイルランドに留学をした際、路上で物乞いをしているホームレスが大勢いた状況を目の当たりにして驚いたことがきっかけだ。アイルランドだけでなくイギリス、ベルギーなど先進国と言われる国でも似たような光景を目にした時、なぜ豊かな国である先進国においても職や賃金に困り、家を持つことができない人々が存在するのだろうと疑問に思った。また、日本に帰り就職活動を進めていく中で将来一人暮らしをするときのことを考えた時、想像以上に住宅手当を施している企業の少なさや住宅の負担感を身にしみて感じた。この時、住宅の貧困つまりハウジングプアの問題はホームレスの人々に特有の問題ではなく、私のようにこれから一人暮らしをしようとする若者や低所得者など多くの人が関わる問題だと感じた。住宅の負担が大きすぎると生きて働くことの目的が住宅費を稼ぐことだけになってしまうし、満足のいく住宅が確保されていなければ、安定的な職に就くことも健康的な生活を送ることも難しくなる。この意味で住宅という最低限の保障をすること、さらにはただ住宅を保障すればいいのではなく住みやすく満足のいくアフオーダブルな住宅を提供することは国の責務であると感じたためハウジングプアをテーマに設定することにした。

本論文の目的は、ハウジングプアに陥りやすい人々の現状や国の住宅政策の問題点を明らかにした上でハウジングプアを生み出さない社会に必要な住宅政策、政府のあるべき姿を提示することである。本論文は4章構成になっている。第1章では、ハウジングプアの定義を明確にし、ハウジングプアに陥りやすい人々の特徴を明らかにする。第2章では、行政によるハウジングプアに対する支援・政策の課題を探る。主に住宅・所得保障政策の観点から捉える。第3章では、諸外国による住宅政策の実例をまとめ日本に足りない点を参考にする。第4章では第1章から第3章を踏まえ、「ハウジングプアを脱し社会参加するための支援あり方」について住宅政策と所得保障の両面から考え、社会のあるべき姿について述べる。

1 ハウジングプアとは何か

本章では、そもそも「ハウジングプア」とはどのような人々を指すのかについて明らかにする。1節において、ハウジングプアには三段階あることを示す。2節ではハウジングプアを生み出す日本の社会構造に触れ、それぞれの苦悩について述べる。3節では全体の問題点をまとめ論文の方向性を示す。

1.1 ハウジングプアの定義

稲葉（2009）によるとハウジングプアとは、貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるをえない状態、のことである。ハウジングプアは①家¹はあるが居住権が侵害されやすい状態、②屋根はあるが家がない状態、③屋根がない状態の三つに分けることができる。①の家はあるが居住権が侵害されやすい状態には、低所得者・単身者・若者・無配偶者などが該当する。②の屋根はあるが居住権が侵害されやすい状態には、ネットカフェ難民などが該当する。③の屋根がない状態には、ホームレスなどが該当する。それぞれの詳しい特徴については次節で述べる。

1.2 ハウジングプアに陥る原因と苦悩

1節では、「ハウジングプア」の定義を紹介した。本節では、ハウジングプアを生み出す日本の住宅政策の概要について触れ、ハウジングプアのそれぞれの段階についてまとめる。

1.2.1 日本の住宅政策の特徴

日本住宅会議（2008）によると、日本の住宅政策の特徴は四つに要約できる。一つ目は、中間層をターゲットとした持家取得促進である。政府は、公共賃貸住宅の需要が大きいかかわらずそれらの拡充ではなく住宅購入促進に注力してきた。その結果、金銭的な状況から家を持つことが難しい低所得者層などが阻害されてきている。二つ目は、家族向けの住宅供給を重視した点である。日本では昔から結婚して家庭を持つことが標準的なライフコースとされてきている。そのため政府の手がける政策も個人単位ではなく家族単位中心で考えられてきた。そのため、住宅も家族向けのものは多く存在するが家族を持たないものに対する住宅供給は軽視されてきた。実際、公営住宅の大半は家族向けであり、若年・中高年の単身者は未だ入居資格を与えられていない。三つ目は、企業福祉の一環と

¹ ここでいう「家」とはプライバシーが守られ、借地借家法によって居住権が保障された住宅のことを指す。

しての住宅供給促進である。ここでの問題点は、大企業では比較的社員への独身寮・社宅、家賃補助、持家取得融資などの供給が進んでいるが、中小企業では進んでおらず企業福祉の一環としての住宅供給が全くないこともある点だ。また、企業福祉としての住宅供給は標準的なライフコースを想定している。例えば、女性は実家から通うことを想定され、社宅は家族を持つ社員を想定している。このような場合、実家を頼ることができない人々や単身者は住宅の負担感に苦しむ可能性がある。四つ目は、市場化を推し進めている点である。政府は1990年代半ばから住宅政策の市場化を進めてきた。この問題点は、市場化により高家賃化が進むため、高い家賃を払うことが難しい低所得者などが阻害されているということである。以上をまとめると、日本の住宅政策は「中間層」「家族」「持家」を重視し、結婚して家庭持つという標準的なライフコースを歩む人々を優遇する傾向がある。逆にいうと、標準的なライフコースから外れている低所得者、若者・単身者、無配偶者などは日本の住宅政策とは合わず阻害されてしまっているのだ。

1.2.2 低所得者、若者・単身者、無配偶者

低所得者、若者・単身者、無配偶者は1章1節で述べた定義の①家はあるが居住権が侵害されやすい状態にあたる存在である。それぞれがなぜ居住権を侵害されやすい存在なのかについて述べていく。

まず低所得者である。低所得者は特に非正規雇用労働者において多い。非正規労働者の割合はバブル経済崩壊後増加しており、2007年には全労働者の37.8%を占めている。(稲葉 2008) 国税庁の民間給与実態統計調査²によると、年間を通じて勤務した非正規雇用の平均年収は175万と正規雇用の503万に比べ圧倒的に低い。非正規労働は賃金が低いのみならず賃金が上がっていかない傾向にある。そのため正規雇用に比べ住宅の金銭的負担が大きくなってしまっている。また、今日ワーキングプアと呼ばれる「働く貧困層」も増加している。彼らは正社員並みにフルタイムで就労しているにもかかわらず、生活保護の水準である年収200万円以下の収入しか得ることができない社会層である。このように非正規労働者やワーキングプアのように働いていても満足いく賃金が得られず低所得に苦しんでいることから賃貸借住居の家賃が払えず、ハウジングプアに陥ってしまう人が出るのだ。

次に若者である。若者は加齢に伴い世帯内単身者、単身者、世帯形成者と移行することで標準的なライフコースを形成し住まいの梯子に加わると想定されてきた。(日本住宅会議 2008) 世帯内形成者とは、世帯形成者が自分ではなく大抵親元に住んでいる無配偶者を指す。単身者は、当人が世帯形成者であるが無配偶の者を指す。最後に世帯形成者は、当人が世帯主であり二人以上の世帯を形成しているものを指す。つまり、若者は結婚し世

² 国税庁「令和元年分 民間給与実態統計調査」
<https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/minkan/gaiyou/2019.htm#a-01> (2022.2.7)

帯を持つことで世帯内単身者もしくは単身者から世帯形成者へと移行することが標準的なライフコースとされている存在である。しかし、近年未婚率が上昇している。25歳から29歳の若者の未婚率は1970年の32.2%から2005年には65.3%に大幅に増加しており男性に特に多い。(日本住宅会議 2008) この未婚率の上昇により、世帯形成者が減少し世帯内単身者・単身者が増加した。これにより結婚して世帯を形成するという家族中心の住宅政策では賄えなくなってきたため、ハウジングブアに陥る若者が増えてしまっている。

最後に無配偶者である。無配偶者には母子世帯や以前は配偶者がいたが離婚や死別などによってシングルになってしまった人々を想定している。厚生労働省によると、ひとり親の相対的貧困率は58.7%と非常に高く、ひとり親の8割は母子世帯である。また、母子世帯は年々増加傾向にある。母子世帯が抱える大きな問題の一つに経済力の低さがある。彼女らの平均所得は243万、平均稼働所得は183万と低い。(葛西 2017) 彼女らの就業率は8割を超えているにも関わらず、その多くが不安定な低賃金労働に依存しているため十分な収入を確保することが難しいのだ。そのため、働いていても低所得な状況にいる母子世帯にとって毎月の住宅費は大きな負担になってしまっている。母子世帯に対しては、所得保障として夫と死別したものに対しては遺族年金、離婚や未婚のものに対しては児童扶養手当が現在与えられている。特に児童扶養手当に関しては厳しい所得制限があるものの、約8割の世帯が受け取っているものであり需要の多さが見て取れる。しかし、これらの手当があってもなお母子世帯の多くは日々の暮らしをするのに精一杯であり二つの所得保障が状況を改善しているとは言い難い。また、その他の所得保障に関しては生活保護があるが受給率は1割に留まっており彼女らの状況を改善する制度とはなっていないのが現状である。

このように低所得者、若者・単身者、無配偶者は、家はあるものの居住権が侵害されやすいもしくは無くなりやすい存在となっている。近年はこれらの住宅貧困層をターゲットにしたゼロゼロ物件というビジネスが台頭しており問題になっている。ゼロゼロ物件とは、敷金ゼロ、礼金ゼロ、仲介手数料ゼロを売りにした賃貸借物件のことである。(本間 2009) ゼロゼロ物件は初期費用が安く手軽に購入できる点に特徴があるため、すぐに大金を準備できず家にあまりお金をかけられない層にとっては魅力的に映るものである。しかし、この物件を巡っては様々な問題が起きた。家賃が数日遅れただけで鍵が交換される、違約金が支払わされる、部屋へ無断立ち入りされる、荷物撤去させられる、荷物処分させられるといったようなことだ。このような被害が後を絶たないため、2008年には入居者が不動産管理会社を相手に損害賠償を求める訴訟を東京地裁に起こした。(稲葉 2007) これを機に不動産業界の貧困ビジネスが社会的に注目され、制裁が加えられた。しかし、今なおゼロゼロ物件のような入居者の居住権を不当に扱うような物件は後を絶たない。このように低所得者、若者・単身者、無配偶者はハウジングブアに陥りやすい状況に置かれており、自分達にあった住宅を見つけることが難しいだけでなく貧困ビジネスのターゲットになりやすい存在となってしまっている点で問題である。

1.2.3 ネットカフェ難民

ネットカフェ難民³は、「安定した居住の場を持たず、終夜営業のインターネットカフェなどの施設を起居の場所とし、不安定な雇用状態に置かれている又は現に失業しているもの」と定義することができ、1章1節の定義の②屋根はあるが家はない状態にあたる存在である。ネットカフェ難民は、2007年度のネットカフェ難民報道がきっかけで注目を浴びるようになった。これを受けて政府は同年、住居喪失不安定就労者などの調査を実施した。この調査によって、ネットカフェなどを週に3回以上オールナイト利用する常連の利用者は全国に約5400人いると発表されている。しかし、この調査はネットカフェ難民の正確な実態を把握しているとは言い難い。なぜなら、調査対象住居不定者のうち居住の場としてネットカフェのみを利用する者は、東京で4.0%、大阪で14.6%と非常に低いからだ。(稲葉 2009) 多くの人はネットカフェだけを利用するのではなく、友人宅、サウナ、カプセルホテル、ゲストハウス、ファストフード店、病院、各種福祉施設など多岐に渡る施設を利用している。また、ネットカフェなどに泊まれる余裕がないときは路上生活者として暮らすものもいる。このようにネットカフェ難民と言ってもずっとネットカフェを利用して生活しているわけではない。さらに存在も可視化しにくくなっている。そのため、ネットカフェ難民の全体像を把握するのは非常に難しい。

1.2.4 ホームレス

ホームレスは⁴、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所として日常生活を営んでいる者」と定義することができ、1章1節の定義の③屋根がない状態にあたる存在である。厚生労働省はこの定義に基づいて、毎年一月にホームレスの実態に関する全国調査を行なっている。この調査によると、平成19年度に18,564人だったホームレスが平成31年度には4,555人まで減っており毎年減少の傾向が見られている。⁵しかしこの調査は日中に目視で行われるため、就寝時のみ路上で暮らす人々の存在を考慮しておらず実際の人数よりも少なく出るという問題がある。(稲葉 2008) また、ホームレスは単に家を失い路上生活をしている者ではなく社会のメンバーとして生きていく定点を失うことも強調される。(岩田 2017) そのようなホームレスの問題が世の中に現れ始めたのは1992年以降のことである。バブル経済崩壊の影響により失業者が増え、東京・大阪といった大都市を中心に問題が発生した。政府が初めてホームレスの問題に対応したのは1994年と

³ 衆議院 HP 「衆議院議員山井和則君提出ネットカフェ難民に関する質問に対する答弁書」
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b169332.htm
(2022.2.7)

⁴ 衆議院 HP 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/15420020807105.htm
(2022.2.7)

⁵ 厚生労働省 「ホームレスの実態に関する全国調査 (概数調査)」
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/63-15b.html> (2022.2.7)

1996年の新宿駅西口ダンボールハウス強制撤去の強行である。政府のホームレスに対する対応は冷たいものであり、実際石原慎太郎や青島幸男はホームレスがその状態になったのは彼らの自己責任だという貧困自己責任論をもっていた。また、今日のホームレスの存在を特に明るみに出した出来事として年越し派遣村がある。これは不景気が影響で、人件費削減に踏み切った企業で派遣切りや雇い止めにあい住処を失った者たちが東京の日比谷公園に集まった出来事である。このように今日ホームレスの存在は広く認知されるものとなったが彼らに対する社会的な視線は批判的なものであり支援も満足のものとはなっていない。

1.3 ハウジングプアの問題点

これまでハウジングプアの三段階を見てきた。本節では、ハウジングプア問題の全体像を踏まえた上で本論文の方向性を示す。ハウジングプアには大きく三段階あるがこれら3つは別々なものではなく連続性のあるものだ。例えば、「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるえない状態」にいる者が日々の家賃を支払えなくなり、家を失った結果、ネットカフェなどで生計を立てるようになったのが「屋根はあるが家がない状態」であり、ネットカフェなどの生活も維持できなくなった結果が「屋根がない状態」である。そのため、切り離して考えるのではなく連続性があるものと捉えて問題を考えなければならない。一度ハウジングプア状態になってしまうとその状態を抜け出すことは容易ではない。そのような日本の社会構造は問題であると感じる。その中でも、本論文では「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるえない状態」にある者に焦点を当て論ずる。理由としては二つある。一つ目は、「屋根はあるが家がない状態」「屋根がない状態」にある者と比べ可視化しにくく貧困状態に陥っていることすら注目されにくいいため、十分な対策がなされていないことに問題意識を感じるからだ。二つ目は、「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるえない状態」の者が減ることで「屋根はあるが家がない状態」「屋根がない状態」と状況が悪化する人も必然と減ると考えているからだ。もちろんすでに「屋根はあるが家がない状態」「屋根がない状態」に陥っている人々への対策も満足がいくものではないし、「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるえない状態」者への解決策がハウジングプア問題全体の解決に結びつくとは必ずしも限らないが、上記の理由から「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるえない状態」に焦点を当てて以降の章から述べていく。(以降ハウジングプアは①貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざる得ない状態の人々のことを指す。)

2 行政による政策・支援

前章ではハウジングプアの定義を明確にし、それぞれの段階の特徴を紹介した。続く本章では、政府がこれらハウジングプアをどのように捉え過去にどのような政策をとってきたのかについてまとめる。1節では住宅の観点から政府がどのように住宅問題を捉えてきたかについて述べる。2節では住宅政策の総合的な問題点について述べ、3節では所得の観点からハウジングプアに対しどのようなセーフティネットを提供してきたかについて述べる。

2.1 住宅政策の歴史・変遷

2.1.1 第二次世界大戦以前の住宅政策（～1945年）

日本の住宅政策の歴史は1914年の第一次世界大戦勃発に遡ることができる。1914年にヨーロッパを主戦場に第一次世界大戦が始まった。日本は軍需品を供給する立場として第一次世界大戦に関わったため、第一次世界大戦中経済が急激に発展・重化学工業も発展し工業国へと成長した。さらに、経済の発展と共に人口も急激に増加する。特に大都市圏である東京・大阪で急増しており、東京では1898年に約210万人だった人口が1920年には約370万人、1940年には735万人と年々増えており急激に伸びているのが分かる。このように第一次世界大戦勃発期に日本は産業の急成長、人口の急増を経験することとなる。

（住田 2015 :20-23）

これに伴い、住宅の問題が明るみになる。第一次世界大戦直後の1919年には、人口の急激な増加に住宅市場が追いつけなくなり量的に住宅難な状況となる。一般に住宅市場の循環がうまくいくためには空き家率は3%が妥当だと言われており、空き家率が低いと住宅が不足しており高いと住宅が飽和していると言える。1914年の空き家率は8.36%であるのに対して1919年には0.15%と下がっており住宅が異常に不足していることがうかがえる。また、住宅不足によって家賃の高騰化、敷金・権利金の法外引き上げ、悪質な周旋業者の登場など様々な問題が浮上し、借家人には生きづらい社会となった。このような状況で借家人と家主の立場が対立し借家争議も大きな社会問題となった。一方で1925年頃になると、経済の不況到来により空き家率は3.88%と元に戻り量的住宅難の状態は一旦落ち着いた。しかし、不況による収入減少によって家庭の圧迫、失業や貧困の上昇により居住状況が悪化し今度は質的住宅難が問題となった。このように第一次世界大戦直後の日本は、量的住宅難と質的住宅難の二つを経験することとなった。（住田 2015:25-27）

このような社会情勢の中で政府は住宅政策に初めて取り組んだ。それが、原敬首相の元発表された1918年の小住宅改良要綱である。これは全12項に加え希望事項3項がついているものであり、完全ではないものの戦前・戦後の住宅政策に関わる骨組みとなったこと

で注目に値する。この要綱を受けて、政府は1919年4月に都市計画法・市街地建築物法⁶を交付、6月に公益住宅⁷の建設勸奨に取り組んだ。公益住宅の建設勸奨により、1919年から1923年の間に36府県で公益住宅の建設が行われ、この取り組みは全国的に行われた。

(住田 2015:30, 33-35) このように質的・量的住宅難の二つが問題となり始めた中で、政府は初めて本格的に住宅の問題に取り組み始めたのであった。

続く1920年代は1923年に起こった関東大震災により大量の住宅が焼失し住宅不足が深刻となった。そのため復興作業が行われ、中でも震災復興土地区画整理事業、同潤会のアパートメントハウス事業、社会実験的スラムクリアランス事業、モデル郊外住宅地開発の四つの事業が注目された。まず、一つ目の震災復興土地区画整理事業は、東京、横浜など市街地消失の被害が大きい地域で行われた。これにより街路の構成は大きく変わり道路整備が進んだ。二つ目は同潤会のアパートメント供給事業だ。財団法人同潤会は、1924年に関東大震災の義捐金をもとにできた公的組織である。彼らは初めて住宅供給事業に取り組み、仮住宅、普通住宅、アパートメントハウス、分譲住宅と性質の異なる多様な住宅を展開していった点で注目される。三つ目は社会実験的スラムクリアランス事業⁸だ。前述した第一次世界大戦や関東大震災の影響により都市全体の下層である不良住宅地区が問題となっていた。この問題に対して初めて不良住宅地区改良事業をおこなったのは財団法人同潤会であったが、1925年には政府も実施の方向性を示し調査を行った。四つ目はモデル郊外住宅地開発である。これは主に産業の発展により誕生したサラリーマンや自由業を主体とした新中間層を対象に行われた。彼らはモダンライフに高い関心をもち、多くが持ち家で30から36坪である中流住宅を好んだ。これを受け電鉄や土地会社が主体となって郊外に住宅を作っていった。このように関東大震災後の住宅不足の中で上述した四つを軸に取り組みが行われ住宅の問題は進展していった。(住田 2015:51, 55, 58, 72-73, 96)

1930年代になると、人口は第一次世界大戦後の1920年代よりもさらに増加することとなる。人口増加の背景には、1929年の世界恐慌後高橋是清によって行われた積極財政による景気回復と戦争に伴う軍需産業の発展が考えられる。人口の急激な増加の中で1936年の二・二六事件、1937年の盧溝橋事件、1938年の国家総動員法などを経験し日本は軍拡路線・戦時体制の方向へと進んでいった。(住田 2015:105-106)

このような状況の元、住宅難が社会問題として注目を浴びた。当時の住宅事情の深刻さは厚生省生活局が1941年に実施した「大都市住宅調査」「工業都市住宅調査」から読み取ることができる。二つの調査によると、この時期の住宅問題は次の通りである。一つ目は、住宅の数が圧倒的に不足しており量的に住宅難な状態であったことだ。これは1941年全都市での空き家率が0.72%であったことから読み取れる。二つ目は、戦前は借家社

⁶ これにより国民の都市住宅政策に対する関心は高まることとなった。(住田 2015:34)

⁷ 公共団体が政府から融資を受け建てられた非営利住宅のこと。(住田 2015:34)

⁸ イギリスのスラムクリアランス事業をほぼ真似したものであり、不良住宅地区改良事業と呼ばれている。

会であり質的に住宅難な状況であったことだ。規模の小さい家が多く、暮らしの居住水準を示す一人当たりの畳数も低く、人々は過密な状態で過ごしていた。(住田 2015:112-115)

このように 1930 年代以降の日本社会は質的にも量的にも住宅難な状況に陥っていた。これに対し、政府は戦時労働政策と共に戦時住宅政策に取り組んだ。1938 年 8 月「地代、家賃に関する中央物価委員会答申」「8・4 通帳」を近衛文麿内閣の元出す。これらの目的は家賃の高騰を抑えることであり、8 月 4 日の価格以上に家賃の値上げをしてはいけない等、家賃の適正な設定を促した。しかし、結果としては二つの答申・通帳は法的拘束力を持たなかったため家賃の高騰化を止めることはできなかった。そこで政府は新たに 1939 年 9 月「9.18 オールストップ令」を出した。これは地代を含め全ての価格を 9 月 18 日の価格に設定するというものであり 8・4 通帳に比べ拘束力がある内容となった。しかし、この法令も既存の住宅には効果があったが、新築の住宅には拘束力がなかったため既存住宅と新築住宅の家賃格差が問題となった。そのため政府は 1940 年に新たに新統率令を出し、全ての住宅に対して地代・家賃の適正基準を定めた。また、政府はこの時期家賃の価格に関する法令以外にも様々な住宅に関する法令を出している。1939 年 6 月、厚生省が主体となり「労務者住宅供給三箇年計画」を出し、住宅難の状況が特に深刻な 12 府県に対し必要となる住宅を建設・供給する計画を明記した。同年 12 月には、住宅政策を取り扱う住宅課が初めて作られた。更に翌年 11 月に全 15 項目からなる「住宅対策要綱」が閣議決定されることとなる。このような住宅課の新設や住宅対策要綱の発表は日本国家が住宅の問題を社会問題と捉え真剣に取り組み始めたことの証であり、その点で評価に値する。(住田 2015:120-126)

このように、第二次世界大戦以前の日本社会は人口の急増や経済の好景気、不景気を経験しながら量的・質的住宅難が問題となり始めた時代であった。そのような状況の中で、国家は増え続ける国民に対して大量に住宅を供給することが課題となり、迅速に一度に多くの住宅を提供するマス・ハウジングシステムの確立が必要不可欠となった。

2.1.2 戦後の住宅政策 (1945 年～1973 年)

第二次世界大戦後の日本は、空襲などの影響で約 300 万棟の住宅が焼失し、空き家率は 1948 年時点で全国 0.6%であり絶対的に住宅不足な状況であった。戦後の住宅に関して大きく変わったことは持家率の上昇である。戦前は借家社会であったが、例えば東京において持家率は 1941 年の 25.2%から 1948 年には 48.5%に急上昇している。この傾向は東京だけでなく全国的に見られ借家社会から持家社会に戦争を通じて移行していることがわかる。これは、住宅難にも関わらず借家供給は停滞していたため、自分で家を建てたり購入したりする方針にシフトしていったことが原因であった。(住田 2015:155-160)

敗戦後の日本は、アメリカの GHQ(連合国総司令部)の管理下の元、民主主義に関する五代改革がなされていった。住宅政策は五代改革に入らず GHQ は住宅政策に関心を示さなか

ったため、十分な対策が取られず住宅の問題は個人の努力でどうにかするものだと捉え始められていた。それでも政府は1945年11月幣原重一郎内閣の元、戦災復興院を設置し戦災都市の復興、住宅課による住宅政策が進められる方針となり、戦後5年間で、政府が想定した住宅不足数約420万戸に対して約240万戸の住宅を供給することに成功した。(住田 2015:177-179)

住宅の課題は依然として「量」と「質」の二つの側面であった。そんな中1950年に住宅金融公庫法、1951年に公営住宅法が制定される。住宅金融公庫⁹の目的は、国民が住宅の建設の際に必要な資金に対して銀行などが融資することが難しい場合、代わりに融通することであり、個人住宅、賃貸住宅などに対しなされた。公営住宅法の目的は、低所得者層に対して低廉な住居を提供し住宅不足を緩和することにあった。両法とも憲法25条の生存権について明記しており、生存権と住宅政策を一緒に考えようとしていることが読み取れる。(本間 2009:103-105)

1955年から約20年間は、戦後復興が一段落し経済成長の時代となる。日本は神武景気、岩戸景気、いざなぎ景気などの好景気に恵まれ、高度経済成長期に突入することで経済大国へと成長した。人口は全国全体で見ると増加の傾向が見られたが、地域別にみると首都圏、中京圏、京阪神圏、沖縄地域での人口増が全体の87.1%を占めており、人口の都市化集中が起きている時代であった。また、この時期地方から大都市圏への人口流入が起きているのも大きな特徴である。そのような社会背景の中で住宅の問題は大都市に特に顕著に現れる問題として捉えられるようになった。この時代においても住宅問題の中心は「量」の住宅難を解消することであり、政府想定 of 住宅不足数は年々減少傾向にあった。(住田 2015:205, 208, 221)

1955年鳩山内閣の元日本住宅公団法が成立する。これにより高度経済成長期、日本の住宅政策は公庫・公営・公団の三本柱を基調としたものに確立したのが大きな特徴である。公庫住宅は持家取得を切望する高所得層を、公営住宅は低家賃借家を希望する低所得層、公団住宅はリーズナブルな持家または借家を望む中間層を対象にしていた。それぞれ異なる層を対象にしていたため階層に応じた住宅供給システムが確立した。また、1966年佐藤内閣の元「住宅建設五箇年計画」が発表され一世帯につき一住宅を目標とした住宅の供給が行われた。これらの取り組みにより1973年には住宅戸数が世帯数を上回り「量」の住宅難問題は解決されることとなった。(住田 2015:226-227, 230-231)

このように、戦後の日本は戦争被害による住宅不足の問題に追われ、「量」の住宅難解消に注力した時代であった。また、公庫・公営・公団の住宅政策の三本柱が確立することで高所得層、中間層、低所得層と異なる対象に組みが行われるシステムができ住宅政策に動きがあったことが大きな特徴であった。

⁹ 衆議院 HP 「住宅金融公庫」

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/00719500506156.htm (2022.2.7)

2.1.3 1973年以降の住宅政策（1973年～現在）

1973年以降は、ドルショックやオイルショックの影響により高度経済成長から低成長の時期となった。また、それ以前盛んであった大都市への人口流入は落ち着いたが東京圏への人口集中は継続した状態であった。さらには、1973年に住宅戸数が世帯数を上回ったことから住宅政策の目的が「量」的住宅難の解消から「質」的住宅難の解消へと変わり、政府が住宅の質を考え始めた時代であった。（住田 2015:259-261）

このような社会状況の中で、住宅形式も大きく変わっていった。一つ目は持家だ。1948年の825万戸から1973年に1410万戸、1998年には2467万戸と着実に戸数を伸ばしていることから戸建て持家を取得することが主流になってきていることがわかる。二つ目はマンション¹⁰だ。戸数が1973年以降急上昇し新たな住宅形式として普及していることがわかる。三つ目は公共借家だ。これは1955年に公庫・公営・公団の三本柱体制が確立して以降着実に戸数を伸ばしている。四つ目は非木造民間借家だ。1973年以前は木造が主流であったが、劣化しやすい点が問題視されてきた。そのような中で鉄骨や鉄筋コンクリート造の借家が注目され、木造に代わる借家住宅の主流として成長していった。このように1973年以降多様な住宅形式が誕生し戸数を着実に伸ばしていった。（住田 2015:263）

住宅政策に関しては、1974年住宅地審議会の住宅部会が、「今後の住宅政策の基本的体系についての中間報告」を出し、政府が量ではなく質の住宅政策を取る必要性を明記した。また、住宅政策の理念も規定し内容は次の通りであった。「全ての国民がその能力に応じた適正な費用を負担することにより、良好な環境のもとに一定水準以上の住宅を確保できるようにすることである。（住田 2015:269）」これを受け、政府は最低居住水準と平均居住水準の二つの概念を導入した。最低居住水準はこの水準以下の居住の解消を目的にしており、平均居住水準は一人一室、一世帯に共同室を目標にしていた。この二つの概念は第三期から第五期の五箇年計画の中でより具体的な形となっていった。また低成長期に入ると住宅事情に地域差が見られるようになった。そのため住宅の問題は国・都道府県だけでなく市町村レベルで取り組むべきものとして認識され始めた。（住田 2015:268-272, 300）

1980年代に入ると大幅な貿易黒字により純資産が増加し日本は経済的に地位の高い国へと成長した。住宅を取り巻く環境については、1983年に持家率が62.4%になり持家社会の道を順調に歩んでいた。しかし、持家の平均床面積は120㎡で他の先進国の水準と同レベルなのに対し借家の平均床面積は44㎡となっており持家と借家の間で水準の格差が広がり始めていた。また、持家率は階層によって異なり収入が高くなればなるほど持家率は上がるが低いほど下がるという比例関係ができており、低所得層は借家、高所得層は持家というふうに格差が出来上がってきていた。（住田 2015:313, 315, 317）

¹⁰ 共同建分譲持家のこと。

このような状況の中で新たな住宅形式が現れてくる。それがプレハブ住宅だ。プレハブ住宅とは英語の prefabrication を日本語に訳したもので、可能な限り工場で生産、加工、組み立てを行う手法を用いて建てられた住宅のことである。この住宅が多く的大手ハウスメーカーで取り入れられるようになり急速に住宅の商品化が進んでいった。また、1980年代はマスハウジングシステムの担い手が民間へと受け継がれていった。プレハブ住宅を扱うような民間の住宅産業によって以降持家の大量供給が展開することとなった。もう一つはパッケージ・サバーブである。パッケージ・サバーブとは住宅をパッケージ化し地域に根付かせるシステムのことであり、住宅のパッケージ化はマイホーム需要の高まり、乗用車の大衆化、住宅ローンの大衆化などを背景に浸透していった。このように住宅の大衆化が進んでいくことで特定の住宅需要層を特定の地域に集中させることが可能になっていった。(住田 2015:320-321, 324-325)

1990年代はバブル経済が崩壊し失われた10年の時代に突入した時期だった。この時期家族構造の変化が見られ始めた。家族の高齢化・単身化が進み、進学や就職を理由に家族から離れる層・配偶者と死別する層の増加で世帯規模が縮小するのに伴って世帯数が上昇した。住宅を取り巻く環境に関しては空き家率の上昇が見られる。1973年住宅供給数が世帯数を追い抜いて以降も住宅供給はとまらず年々空き家の数は増えていった。例えば、1978年に7.56%だった空き家率は2008年には13.14%にまで上昇した。また、日本は諸外国と比較すると新築住宅中心である。日本の住宅の平均築後年数は27年であり短命である。そのため新築住宅数は増えるものの中古住宅市場が流通しておらず住宅のストックがないのが問題であった。(住田 2015:395, 401)

住宅政策においては1955年に確立した公庫・公営・公団の三本柱体制が2005年に終焉を迎えた。以降は2006年に成立した住生活基本法に基づいて住宅政策は行われる。住田(2015)によると住生活基本法は次の4点を柱としている。「①良質な住宅の供給・建設・管理、②良好な居住環境の形成、③住宅市場の整備と住宅ユーザーの保護、④要配慮世帯の居住の安定」である。この法律は見かけ上素晴らしいが問題点もある。例えば、四つ目の要配慮者を低額所得者、被災者、高齢者など特定の層にラベリングしてしまい、結果としてラベリングから外れているが住宅難に苦しむ人々の存在を無視してしまっているなどである。また、国民の居住権を明記しておらず四つの方針を謳っているもののそれが実現されているとは言い難いものとなってしまっている。(住田 2015:409-411)

このように1973年以降の日本は「量」の住宅難から「質」の住宅難に移行していった時代であった。また、住宅をめぐる環境や家庭環境にも大きな変化が訪れ持家が主流となっていく、借家需要と持家需要の間で格差が現れ始めた。住宅政策に関しては三本柱体制が壊れ、新しく住生活基本法ができたものの居住弱者を救うような内容にはなっておらず政府の住宅政策は行き詰まっていた。

以上1910年代から現在に至るまでの国の住宅政策を見てきたが、国の住宅政策はいかに効率的に多くの人に住宅を供給できるかについて焦点が当てられており、ハウジングブ

アのような居住弱者に対する政策は展開されてこなかった。そのため住宅政策においてハウジングプアは蔑ろにされていると言わざるをえないのである。

2.2 住宅政策の問題点

前節では、日本が今までどのような住宅問題を経験しどのような政策・対策をとってきたのについて見てきた。本節では現在の住宅政策の問題点についてまとめる。

日本の住宅政策の問題点の原点は、住宅問題が市場や民間任せになっていることである。本間（2009）は、小泉純一郎内閣の元行われた特殊法人改革、三位一体改革と住宅関連三法の改正、住生活基本法の制定の三つが住宅政策の市場化に大きく貢献したという。2001年特殊法人等改革基本法が成立したのをきっかけに、2003年公団住宅が廃止され独立行政法人都市再生機構（UR）となり2005年住宅金融公庫が廃止され独立行政法人住宅金融支援機構となった。（本間 2009:115）生まれ変わった独立行政法人都市再生機構は以前の間所得層への賃貸住宅供給事業から撤退し、民間の開発事業の支援などを業務の中心とした。独立行政法人住宅金融支援機構も高所得層を対象とした業務ではなく一般金融機関の住宅融資を支援する立場となった。（本間 2009:116）つまり業務の対象が住居を求める国民ではなく民間企業になってしまったのである。さらには2005年に住宅関連三法¹¹の制定により公営住宅への補助金がほぼ廃止され、従来の10分の1しか資金が確保できなくなった。これにより公営住宅は自然消滅する形となり、低所得層へ低家賃の賃貸住宅を供給する業務が行えなくなった。以上のように、戦後住宅政策の三本柱として日本を支えた公庫・公営・公団の事業は消滅したのである。また、前節で住生活基本法の内容について述べたが、この法律は国民の居住権が明記されていない点で問題がある。本間（2009）は国家が国民の居住権を守る義務を放棄している点で問題があると述べている。このように住宅政策の三本柱が崩壊し住宅問題が市場任せとなったことで政府の介入がほぼないことが一つ目の問題点である。

また、住宅政策の市場化の結果、公営住宅に頼ってきた低所得層、若年単身者、高齢世帯層は路頭を迷うようになった。戦後は持家社会であり民間セクターが供給する住宅も持家でありいわゆる標準なライフコースを進む人々を対象としていたためだ。住宅供給の担い手が民間になったことでハウジングプアに対する安価な住宅供給がとまってしまい、公営住宅の供給も不十分になったことは多くのハウジングプアを苦しめており第二の問題点である。

第三の問題点として日本では新築住宅は多いが中古住宅が少ないということがあげられる。実際日本の中古市場流通シェアは13.5%でありさらに新築で建てられた住宅が寿命を

¹¹ 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、公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律、独立行政法人住宅金融支援機構法の三つのこと。

迎えるのも平均 30 年と他の諸外国と比較すると圧倒的に低くなっている。(砂原 2018) その結果人々は自分達だけで消費することを念頭に新築住宅を買うようになり結果としてハウジングプアが住みやすい安価な中古住宅が少なくなってしまうている。

このように住宅の市場化によって住宅政策における政府の役割が撤退し、ハウジングプアに対するセーフティーネットがないことが大きな問題である。

2.3 所得保障の問題点

前の 2 節において日本の住宅政策について見てきた。本節では所得保障としての生活保護における住宅扶助に着目し、ハウジングプアとの関係について述べる。

厚生労働省¹²によると生活保護制度は「生活に困窮する方に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長すること」を目的にしており、憲法 25 条の生存権規定を具体化するものである。生活保護の内容は、教育扶助・医療扶助・生活扶助など多岐にわたる。住宅扶助の補助の対象は、家賃などの他に敷金・礼金、契約更新料、住宅維持費が対象となっており「定められた範囲内で実費を支給（厚生労働省¹³）」としている。日々の家賃を払うことに追われ苦しい生活をしている低所得者層、若年単身層、無配偶者層にとって住宅扶助を受けることができれば生活保護は非常に有難い制度である。しかし、実際これらの層が生活保護制度を利用することは非常に少ない。受給率が低い原因としては主に二つのことが考えられる。一つ目は、稼働能力のあるものは生活保護制度を利用できないことが多いためだ。生活保護制度はそもそも働くことができない人を前提にした制度となっているため、18 歳以上 65 歳未満の稼働年齢であり現時点で働くことができるものに対しては生活困窮状態にあつたとしても稼働能力があることを理由に制度利用を断っている。(稲葉 2009) そのためハウジングプア状態にあつても所得保障を受けることができず困難な状況を抜け出せずにいる。二つ目は、生活保護制度に対するスティグマである。松岡 (2021) によると生活保護に対して負のイメージを持つ人は利用する人、利用しない人共に多いという。例えば、利用者側では生活保護を申請したり利用したりすることで家族に迷惑がかかるのではないかという不安から利用を躊躇するという。また、社会的に生活保護に対するイメージが良くないことが生活保護を利用することの恥ずかしさへとつながり結局利用することを拒否することにつながることもある。

¹² 厚生労働省「生活保護制度」

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatu_hogo/index.html (2022.2.8)

¹³ 厚生労働省社会・擁護局保護課「住宅扶助について」https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000030047.pdf (2022.2.8)

このように、ハウジングプアは住宅政策の市場化によって自分の支払い能力に応じた適切な住宅を見つけることが難しいだけでなく、経済的に困窮していても利用できる制度がないといった点でハウジングプアから抜け出せなくなってしまっており、問題である。

3 諸外国の事例

本章では、諸外国の住宅に関する捉え方や政策を参考にし、日本社会に求められる政策・支援の手がかりとする。

3.1 スウェーデン

スウェーデンは住宅水準が世界一と言われている国であり、ヨーロッパ諸国の中でも住宅政策が整っていることで有名な国だ。ここではスウェーデンの住宅政策が政府主導で行われていることに注目し参考にしたい。水村（2014）によれば、スウェーデンの住宅政策の特徴は以下通りである。

- ①都市では土地の公有部分が大きく、住宅の多くが公有の賃貸地に建設されている。
- ②公的住宅と協同組合住宅の比重が高い。
- ③住宅手当や住宅取得者への減税、住宅ローンへの利子補助などの施策を通じて、住宅政策のための公的支出の対国民所得比が高い。
- ④住宅についての医療や介護や教育の場合と同様、少なくともナショナル・ミニマムの水準を保障することが政府の責務とされている。
- ⑤住宅支出にも所得再分配的性格が強い。
- ⑥高齢者・障害者に配慮した住宅を数多く供給している。
- ⑦ノーマライゼーションに基づく住宅・環境づくりが、ヨーロッパの中で最も一般化している。

①によって、自治体は安定した収入を得て住環境整備に資金を費やすことができている。②について、スウェーデンの全自治体 284 のうち 280 の自治体が住宅会社を持っており、1987 年度の公的住宅と協同組合住宅¹⁴の全住宅に対する割合は 61.2%と非常に高いことから住宅政策が公的機関主体で行えていることが分かる。③については特に住宅手当に注目したい。増井（2020）によると、住宅手当は子供のいる世帯向け、若者向け、年金受給者

¹⁴ 土地の所有権は協同組合にあり、公的な賃貸住宅と私的な持家の中間に位置する住宅のこと。

向けを主に対象としており持家・賃貸に関係なく給付される。給付内容は子供の数、所得水準、その地域の家賃の三要素で決まり、例えば子供が1人いる家族の場合住宅費の57%で最大3500クローナを住宅手当として受け取ることができる。スウェーデンの住宅手当の特徴としてはまず、受け取ることができる対象の範囲が広いということだ。その対象は子供がいる世帯だけでなく子供のいない単身者や結婚はしていないが子供がいるという世帯も対象に含まれている。(小玉 2017) 日本の住宅手当の対象者が、一定所得以下のものもしくは離職後2年以内かつ65歳未満の者に限られていることと比較するとスウェーデンの住宅手当の対象者は幅広く門戸が開かれていることがわかる。住宅手当の金額に関しては、もちろん一定所得水準を超える場合全額はもらえないものの減額されるにとどまる。また、住宅手当と社会扶助が併用可能な点も大きな特徴である。日本の場合、生活保護の住宅扶助と住宅手当は併用不可であり、ここにおいても違いが見られる。④⑤について、ナショナルミニマムとは国が国民に対して保障する生活の最低水準のことだがスウェーデンの住宅手当は低所得層など社会的弱者に多く支給される仕組みになっているためナショナルミニマムを実現するために政府が動いているといえる。⑥に関しては、例えば老人病棟、ナーシング・ホーム、老人ホーム、サービス・ハウジング、グループハウジング、高齢者向けアパートなどを展開している。最後に⑦に関して、1982年の社会サービス法が制定されノーマライゼーションの理念が法制化されたことで住宅政策においてもノーマライゼーションを重視する方針が根付いている。

スウェーデンの住宅政策は上記から分かるように公的機関が主体となっていて行われている点が必要な特徴である。スウェーデンでなぜ住宅問題を国家主体で考える体制ができたのか少し歴史を振り返ってみたい。スウェーデンはかつて産業革命の出遅れによって、貧困国の位置付けにいた国であった。そんな中、1934年ミュルダール夫妻による「人口問題の危機」という著書内で人口問題の観点から住宅政策に取り組む必要性を訴えたことをきっかけに住宅問題への関心が高まった。そこで1945年と1947年の政府による報告書には重要な考え方が二つ示された。それが

「住宅市場は自由市場原理に乗っ取ってはならない」

「住宅市場および住宅生産の健全化のために公的介入は不可欠である」

という二つの考えである。このような考えのもと住宅政策を公共主導で行うという方針ができ、具体的な政策を行うようになった。(水村 2014:12-14)

このように日本では住宅政策は市場任せになっているが、スウェーデンでは住宅問題を政府主体となって考える体制ができている。だからこそ、住宅政策に毎年一定の資金を費やし国民一人一人が恩恵を受けることができているのである。政策の展開に関しても、低所得層など社会的弱者に着目して行うことで誰も置き去りにせず国民に対し住宅を確保することができており、日本ができていない点で参考に値する。

3.2 イギリス

イギリスは、産業革命の到来により人口が急激に増加し住宅問題が社会問題化しており、1919年の住宅法成立以前までは住宅問題が民間主体で考えられていた国であった。この意味で一昔前のイギリスの状況と日本の状況は酷似しているため本節ではイギリスの住宅政策を取り上げたい。特にイギリスの住宅政策の中でも公営住宅対策と空き家対策について取り上げ日本の住宅政策に足りない点の足掛かりとする。

まず、イギリスの住宅政策の中心が民間主体から公共主体に移動したきっかけは1919年に成立した住宅・都市計画法である。椿（2013）によると、同法はフェビアン社会主義者の働きかけにより成立しその後公営賃貸住宅の供給事業が政府主導の住宅政策の根幹となった。つまり、イギリスの公営住宅政策はかつて公共機関主導となっていた点が大きな特徴であった。政府はその後公営住宅の建設を促進し、1939年までに1200万戸まで数を伸ばし、1952年から54年の間には年間20万戸建設され着実に戸数を伸ばしていった。しかし、1980年代に入り、サッチャーが首相になると公営住宅の払い下げが行われ再び公営住宅の主体は公的機関から民間へと移ることになってしまった。その結果、公営住宅が全住宅数に占める割合は1981年の31%から2017年には6.9%にまで下がってしまった。（一般財団法人住宅改良開発公社 2019）ここから言えることはその当時の政府の意向で公営住宅の担い手が政府主体か民間主体かによって公営住宅の普及率が大幅に変わってしまうということだ。この意味で公営住宅普及に関して政府主体で取り組むことの重要性がうかがえる。このような公営住宅の減少という事態を危惧したブラウン政権が2007年にグリーンペーパーを発表したのを機に公営住宅は再び公的機関主体で考えられるようになった。グリーンペーパーではイギリスの住宅においてアフォーダブルなものを増やすという方針のもと、社会的弱者の人権を回復するため特に低所得者層を対象にした社会住宅¹⁵の拡充に注力する旨を発表した。2019年度のイギリス政府発表¹⁶によると、社会住宅セクターへの政府からの投資は年々増加傾向にあり121億ポンドが費やされ、ロンドンでは全住宅の25%を占めている。イギリスにおいて、社会的弱者の住居を普及していくにあたってこの社会住宅の役割が今後も重要となるだろう。

次にイギリスの住宅政策をめぐる空き家対策については、イギリスでは行政主導で空き家を市場に戻す働きをしている点に特徴がある。空き家状況については、近年の中で2008年の78万戸が最も多くそれ以降は減少を続けており空き家率も2008年の約3.5%から減少傾向にあり2016年時点で約2.5%である。（倉橋 2018）日本の空き家率、空き家戸数は共に増加傾向にある点からもイギリスと日本では空き家状況、取り組みがだいぶ異なってい

¹⁵ 公営住宅と各地の非営利法人の住宅協会によって供給される低所得者を対象にした住宅の総称。政府からの資金援助を受けている。

¹⁶ GOV.UK 「Global accounts 2019 published」

<https://www.gov.uk/government/news/global-accounts-2019-published> (2022.2.9)

る。具体的に空き家をなくすために二つの取り組みが行われている。一つ目は、空き家に関して自治体が介入する権利が法的にあるということだ。劣悪な状態であったり周囲に害を与えたりするような住居に対し自治体は干渉する権利を持っているのだ。また、住居の所有者はいるがそれを放置しているような場合には重税を課すことで空き家を売却・賃貸することを促している。それでも所有者が空き家を手放さない場合は、自治体はその空き家の利用権を強制的に入手することで空き家をそのままの状態にしないよう努めている。二つ目は、空き家プログラムである。このプログラムでは空き家をただ利用するのではなく、アフォーダブルな住宅として人々が住めるように改修することを目的にしたものである。政府はこの空き家快適利用に毎年資金を費やしている。アフォーダブル住宅に低所得層・中堅所得層が住みやすいように家賃も市場家賃の80%までに設定するよう取り決めたり、保証人がいない人に対しては事業者が協力したりすることで家を借りることができるようにする取り組みがなされている。このようにイギリスの空き家対策は自治体など公的機関を主体に行なっている点に特徴があり、公的機関が積極的に関わることで空き家の数解消、その空き家の有効活用を実現することができている。

イギリスの事例からは、住宅政策の中心が民間になってしまうと公営住宅などハウジングプアに対する支援が手薄になることから、住宅問題を政府中心に考えることの重要性が分かる。また、空き家対策に関しても日本では政府が空き家に介入する権利はないが、自治体や国が空き家に積極的に干渉することで空き家解消につながるということがわかった。これら二点からイギリスの事例は日本にない点であり参考に値する。

3.3 韓国

ここでは韓国の憲法と住宅法を取り上げ、国家が住宅政策をどのように捉えているかを示す。まず、韓国の憲法は国民の居住権について規定している点に大きな特徴がある。尹載善（2008）によると、特に憲法16条と35条ではそれぞれ

全ての国民は居住の自由を侵害されない。住居の押収や捜索を行う時には、検事の申請によって司法官が発行する令状を提示しなければならない（憲法16条）

国家は住宅開発政策などを通じてすべての国民が快適な住居生活を送れるよう努力しなければならない（憲法35条3項）

と記載されており、国民の居住権は守られるべきものであり国家が主体となって行わなければならないという意味が見られる。

次に住宅法であるが、2003年に住宅建設促進法¹⁷を改訂して制定されたものであり、全11章121条からなる。この法律の目的は、国民の住居生活における国・地方自治体・住宅関連事業者の責務を明らかにし国民の住生活安定と水準の向上に寄与することであり（第1条）、全ての国民に対し最小限の居住福祉を保証することを目標としている。具体的には3条で国・地方自治体の責務・義務を示し、国民が快適に住みやすい居住空間を提供するだけでなく、低所得層や無住居層などの対象に優先的に住宅を供給しなければならないとしている。（住宅法3条）5条では、最低居住水準を設定し3条で述べた最低居住未満世帯に対する優先政策に関する項目が盛り込まれている。（住宅法5条）7条では、国民の居住安定と水準の向上を達成するために、住宅建設・居住福祉・住宅環境・住宅管理などを含む住宅総合計画を作成し施工する必要性が明記されている。（住宅法7条）

韓国の住宅法はさまざまな観点で参考にするべきところがある。一つ目は居住福祉の実現である。第3条・第5条から読み取れるように、国・地方自治体の役割を明記し国民の居住権を守るために社会的弱者に注目しており国としてナショナルミニマムの考え方が浸透していることがわかる。この点は日本の住生活基本法にはない部分であり参考にするべきである。また、住宅法の制定にとどまらず住宅法に記載されている理念を達成するために宅地開発、住宅建設、住宅供給、住宅管理および消費者保護、再開発・再建設住居環境改善の五分野にわたる幅広い法律が存在しているのも居住福祉の実現に貢献している。2つ目は民間の介入を制限しているところだ。例えば、民間企業が共同住宅を建設する場合は政府が定める基準以下で住宅を供給しなければならないことに加え（住宅法38条2項）、投機加熱地区を指定し住宅開発を公的機関のみに限定する地区を設けている。（住宅法41条）このように住宅法で示すことによって民間の力を抑え、家賃や住宅の高騰を抑えることができている。

このように、韓国の住宅法は住宅難民者を含む全国民の快適な住生活を守るために国・地方自治体がなすべき義務を具体的に明記し、国民の居住権についても明記している点で意義があるものである。日本の住生活基本法には国民の居住権に対する記載はないし、政府が居住権を国民の義務とする認識も薄い。そのため、国民の居住権を守るという意識において日本政府は韓国の住宅法から学ぶべき点が多々あるのだ。

¹⁷ 1972年に制定されたものであり、内容としては住宅の量的拡充に焦点を当てたものであった。

4 望ましい支援のあり方

本章では第1章から第3章を踏まえ、ハウジングプアがその状況を脱し生きていくことができる社会を実現するために何が必要であるかを住宅政策、所得保障、社会のあるべき姿の三つの観点から述べる。

4.1 住宅政策について

まず本節では住宅政策の観点から政府のあるべき役割、必要な具体的政策について述べる。

4.1.1 住宅政策における政府のあるべき姿

2章で確認したように、現在の日本の住宅問題に対する政策は民間自力建設と市場任せになっており政府の介入がほぼないに等しい。その結果、ハウジングプアに対する住居供給が不十分なにも関わらず住居を確保することは個人の自己責任になっておりセーフティネットがない状況となっている。ハウジングプアを生み出さないためには大前提として住宅政策の担い手を民間主体から公的機関主体にする必要がある。民間主体ではどうしても利潤が絡みハウジングプアのような少数派に対する住宅供給が手薄になってしまう。かつての公庫・公営・公団の三本柱のように政府が主体となって住宅政策を行いハウジングプアに対する住居供給、支援をしていくことが望まれるだろう。また、3章でスウェーデン、イギリスなど住宅政策が整っているヨーロッパ諸国を見てきたが、それらの国も始めから制度が整っていたわけではなく、政府が住宅政策を公的機関主体で展開することを明言して以降、低所得者などハウジングプアに対する住居支援や住居供給を行うことができている。このことから住宅問題を国家主体で考えることの重要性が伺えるだろう。そのため、スウェーデンやイギリスが住宅問題を国家主体で考えている点を見習い、ハウジングプアへの支援に関するスタート地点として住宅政策を政府主体で考える体制を整えることが必須であると考えられる。

また政府主体で住宅政策を行う上で、全ての国民には居住権があり政府はそれを守る義務があることを法律で示す必要があると考える。日本ではすでに憲法25条で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と生存権を記載している（本間 2009）。居住権はこの文言で言う健康で文化的な最低限度の生活を達成する上で必要な権利である。もし、住む場所がなければ安定した職に就くことも難しくなる可能性があるし健康に暮らすことも難しくなる。その意味で居住権は政府が義務として守るべきものであり国民が自己責任で解決しなければならない問題ではないと考える。しかし、2章でも確認したように現状生存権としての居住権は国が守るべき義務ではない。居住権を守るた

めの具体的記述もなく目標程度にとどまっている。政府は今一度憲法 25 条にある生存権としての居住権の意味を見直し、国民の居住権は政府が守るべき義務であることを示すことが望まれる。法律としてどのように明記するかについては韓国の住宅法を参考にした。3 章で見たように、韓国の住宅法では居住権を明記することとどまらず最低居住水準の設定や民間介入の制限の記載があり居住権をどのように守るのかということが具体的に示されている。まずは居住権に対する国の責務を法律上で明らかにし、最低居住水準の設定や最低居住水準以下で暮らす人々への対策が何よりも優先されることを明記することが望まれる。

4. 1. 2 公営住宅の拡充

公営住宅は住宅困窮する低所得層などハウジングプアに対して安価な家賃で供給される住宅のことである。しかし 2 章で確認したように、低所得層向けの住宅を供給するはずの独立行政法人都市再生機構(以下 UR とする)は民営化の道を進み低所得層向けの賃貸住宅供給事業から手を引いてしまった。本来の役割は発揮されていないのが現状である。そのため、公営住宅を拡充するためにもまず民営化している UR の機能を再び公的な立場に戻す必要がある。つまり都市再生機構 (Urban Renaissance Agency) としてではなく、住宅再生機構 (Housing Renewal Agency) としてハウジングプアに対する住宅供給業務を行う役割が期待される。(増永 2012) また、政府や自治体は UR が業務を行う上で必要な財源を確保し UR が営利団体としてではなく非営利団体としてハウジングプアに住居供給ができるよう支援することが望まれる。さらに、UR が提供する住宅はただ安価なだけでなく、アフォーダブルである必要がある。公営住宅の需要は高いものの、家賃の高騰化や民営化の動きによって住み続けたりこれから入居したりするのに不安を抱える層も一定いる。

(多和田 2017) 公営住宅に住む人々が快適な空間で安心して過ごすために、公営住宅をイギリスの社会住宅¹⁸的機能を持ったものに変換していくことも有効であろう。

以上のように低所得層などハウジングプア向けの公営住宅を拡充するために、UR の機能を民営化から公営化に戻し政府が必要な資金を確保することで非営利組織としての役割を果たすことが必要なのである。そして提供する住宅は質も担保したものであることが必要である。

4. 1. 3 空き家の活用

前節で公営住宅を拡充する必要性を述べた。しかし、公営住宅を新たに建設することになったとしてもその分の土地を確保することは非常に難しい。労力的にも金銭的にも負担が大きくなり拡充は不可能だと政府は判断する可能性がある。そこで日本の空き家率の高

¹⁸ 増永(2012)は社会住宅を「国、自治体、その他の公的機関が直接供給もしくは財政等支援し、良質かつ適度な負担で入居できるような、アフォーダブル賃貸住宅」と定義している。

さに注目したい。2008年の日本の空き家率は13.1%であり年々上昇している。(長嶋2014) 2章で確認したように通常の空き家率は3%であることから近年の空き家率の高さは異常であることがわかる。空き家率が高いということは、住宅の量は十分あるにもかかわらず使用されていない住宅が多く住宅の中古市場が流通していないということである。中古市場が流通していなければ、人々は新築を買わなければならないが新築は費用が嵩み結局ハウジングプアに適した住宅が永遠に増えないということになる。日本にある多くの空き家を活用することで住宅の中古市場を活性化させ、ハウジングプア向けの住宅に変えていくことで時間や労力、金銭を抑えて住宅を供給できるし空き家率の解消にも繋がるのではないかと考える。具体的には、政府が空き家に対する使用权を握り、積極的に空き家を市場に戻していくことが望まれる。3章で見てきたイギリスの事例のように空き家に対して政府や自治体が介入する権利を得ることで放置されている空き家を低所得者などハウジングプア向けの住宅に改築し住宅の中古を増やしていくべきである。また、空き家をただハウジングプアに対して提供するのではなくその住宅がハウジングプアにとってアフォーダブルなものであるかを検討する必要もあるだろう。ハウジングプアも含め国民にとってどのような条件がアフォーダブルなのかに関しては最低居住水準などの条件を考えて盛り込む必要があるだろう。

このように、政府は新築持ち家を推奨するのではなく今ある資源を活用しアフォーダブルな中古住宅増やしていくことでハウジングプアも住むことができる環境を整えていくことが望まれる。

4.2 所得保障について

次に、本節では所得保障の観点からハウジングプアの住宅に関するセーフティネットとして何が必要であるかを考察する。

日本には生活保護の住宅扶助が住宅における所得保障制度としてあるが、ハウジングプアの中でも利用できているのはごくわずかであり機能していないことを2章で確認してきた。そのため、ハウジングプアに対する所得保障として生活保護を見直し新たな制度を作る必要がある。増井(2020)によると近年住宅扶助に代わる所得保障制度として①住宅セーフティネット制度の家賃及び家賃責務保証料の低廉化に係る補助¹⁹②生活困窮者自立支援制度の住宅確保給付金²⁰③地域優良賃貸住宅制度の家賃低廉化助成²¹の三つがあるとい

¹⁹ 住宅局「新たな住宅セーフティネット制度の推進について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000656689.pdf> (2022.2.9)

²⁰ 厚生労働省「住宅確保給付金」<https://corona-support.mhlw.go.jp/jukyokakuhokyufukin/index.html> (2022.2.9)

²¹ 全国地域PFI協会「地域優良賃貸住宅制度について」http://pfi-as.jp/case/cat2652/cat4697/post_22.html (2022.2.9)

う。①については、2017年に成立した住宅セーフティネット法（住宅確保要配慮者²²に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律）に示されている内容である。ここでは月収15.8万円以下の世帯の者に対して適用され、最大補償額は4万円となっている。また、同制度では居住支援法人制度を設けており、一般財団法人などの団体を居住支援法人として指定し、入居者の家賃債務保証業務や入居に関する相談や情報提供を行い居住者の円滑な入居を支援している。②については、離職や個人の責任に関係ない理由で収入が著しく減少し住居を維持することが困難なものに対して金銭面と就労面の両側面から支援する制度である。支給額は生活保護の住宅扶助で支給される額と同等であり、例えば東京特別区に1人で居住している者は最大で53700円支給される。支給期間は原則3ヶ月間としているが、新型コロナウイルス禍で困窮する世帯が増えているため、現在では最長12ヶ月延長することが可能となった。③の制度は、月収が21万4千円以下の高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯が最大月4万円まで補助を受けることができる制度である。

これらの三つの制度は生活保護の住宅扶助と比べると、受給できる対象が幅広く制度自体も利用しやすいものになっている点は評価できるだろう。しかし、欧米諸国の住宅手当制度のように幅広い対象に給付を行い所得保障として充実させる必要がある。具体的には日本の住宅手当制度として四つのが求められると考える。一つ目は、世帯ごとの状況にあった金額の給付である。現時点の制度では給付額は決まってしまう。例えば①の制度では給付限度額は4万円だが給付を必要とする全ての世帯が4万円に足りるとは限らないし世帯によって必要な額は違う。そのため、保障限度額を一律に決めてしまうのではなく、スウェーデンのように子供の数、所得水準、その地域の家賃、住宅の広さなど様々な観点からその世帯の状況を調査し給付額を定めることが望まれる。そうすることで世帯にあった金額を給付することができ住宅手当が所得保障としての役割を發揮できるのではないかと。二つ目は、継続的な給付を行うことである。②の制度は基本3ヶ月間の給付とその期間が決まってしまう。コロナウイルスの影響で12ヶ月間延長が可能になったが、働いていても住宅費の負担感に苦しんでいる人々はコロナウイルス禍のような緊急事態時でなくても多くいる。そのため緊急時だけ給付期間を伸ばすのではなく継続的な給付を行うことでセーフティネットとして機能できるのではないかと。三つ目は、幅広い対象に給付を行うことである。日本の住宅手当制度はどれも所得制限が設けられているのが特徴でその所得制限額も低いため、住宅手当を受けることができる対象が狭められてしまっている。欧州の国々のように中所得者層も対象範囲としたり、スウェーデンのように子供を持つ家庭には所得制限を設けなかったりなどとする事で現時点はハウジングブアでない者も今後ハウジングブアにならないような支援をすることが望まれる。四つ目は、制度に関するわかりやすい説明を行うことである。住宅手当を利用しようと思っても、簡易な説明がなければ利用者は受給手続きを躊躇してしまう可能性がある。そのため②の制度

²² 低所得者、発災後3年以内の被災者、高齢者、障害者、子供を養育する者、外国人などが含まれる。

のように厚生労働省のホームページで動画にて説明をしたり、相談機関を設けたりすることで所得保障として住宅制度を人々が使いやすい体制を整えることが望まれる。

おわりに

以上、本論文ではハウジングプアが陥っている現状を分析し、日本の住宅政策に関する歴史を振り返ることでハウジングプアに対する支援の問題点を考察した。そして、住宅政策、所得保障政策の観点からハウジングプアに対する支援の望ましいあり方を論じてきた。

ハウジングプアはその人個人の理由が原因でなるのではなく、政府が「中間層」「持家」「家族」を重視し標準的なライフコースを歩む人達を優遇するような対策をとった結果排除された存在である。しかし、住宅は一部の人にとって快適で住みやすいものであればいいのではなく国民一人一人が適切なアフォーダブルな住宅に住めることが必要である。そのために住宅政策は国民の「居住権」を担保するものでなくてはならない。政府は市場中心の住宅政策を公的機関主体の体制に変え、ハウジングプアにとって必要な公営住宅などの住居供給、住宅手当のような所得保障を行い住宅のセーフティネットを確立させることが必要である。

本論文では、財源について取り上げることができなかったが、民間主体の住宅政策を政府主体のものに変える以上財源をどのように確保するのかについてはこれからの住宅政策を考える上で大きな問題である。また、ネットカフェ難民やホームレスについて取り上げることができなかったがこれらの対象に対する支援のあり方も考えることでハウジングプア全体の解決につながる。これらは残された課題として制度を調べ、ニュースを見ることで社会問題に日頃から関心を向け今後も考えていきたい。

参考・引用文献

- 一般財団法人住宅改良開発公社, 2019, 『英国の公営住宅の歴史と政策に関する調査研究報告書』 https://www.kairyokousya.or.jp/wp-content/uploads/2019/10/History_and_Policy_of_UK_Public_Housing.pdf (2021. 11. 27)
- 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
- 岩田正美, 2017, 『貧困の戦後史 貧困の「かたち」はどう変わったのか』 筑摩書房
- 海老塚良吉, 2008, 『国際比較・住宅基本法』 信山社
- 葛西リサ, 2017, 『母子世帯の居住貧困』 日本経済評論社
- 小玉徹, 2017, 『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』 明石書店
- 砂原庸介, 2018, 『新築がお好きですか？－日本における住宅と政治－』 ミネルヴァ書房
- 住田昌二, 2015, 『現代日本ハウジング史－1914～2006－』 ミネルヴァ書房
- 多和田栄治, 2017, 『検証 公団居住 60 年－＜居住は権利＞公共住宅を守るたたかい』 東信堂
- 椿建也, 2013, 『イギリス住宅政策史研究一九一四～一九四五年 公営住宅の到来と郊外化の進展』 中京大学経済学部
- 長嶋修, 2014, 『「空き家」が蝕む日本』 ポプラ社
- 日本住宅会議, 2008, 『若者たちに「住まい」を！』 岩波書店
- 本間義人, 2009, 『居住の貧困』 岩波書店
- 増井英紀, 2020, 『欧州各国の住宅手当制度』 http://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/2020winter_articles03.pdf (2021. 11. 18)
- 増永理彦, 2012, 『UR 団地の公的な再生と活用 高齢者と子育て居住支援をミッションに』 クリエイツかもがわ
- 松岡是伸, 2021, 『生活保護におけるスティグマの付与に関する考察－援助者に対するインタビュー調査を通じて－』 https://hokusei.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=2525&item_no=1&attribute_id=45&file_no=1 (2021. 12. 09)
- 丸尾直美, 1992, 『スウェーデンの経済と福祉－現状と福祉国家の将来－』
- 水村容子, 2014, 『スウェーデン「住み続ける」社会のデザイン』 彰国社
- 米山秀隆, 2018, 『世界の空き家対策－公民連携による不動産活用とエリア更生』 学芸出版社

