

住宅のセーフティネットは機能しているか

—住宅弱者に対する政策と課題—

萩 原 愛 一

- ① 近年、解雇されたり、派遣労働を打ち切られたりすることにより、居宅を喪失し、ハウジングプアに陥る人が増えている。ハウジングプアとは「貧困ゆえに居住権を侵害されやすい環境で起居せざるを得ない状態」のことである。「ゼロゼロ物件」「無料低額宿泊所」など、こうした状態にある人々をターゲットにした貧困ビジネスには、違法行為も数多く見られ、住宅困窮者をますます窮地に追いやっている。行政のハウジングプア対策は、細切れ的、場当たりの批判があり、縦割り行政による弊害も目立つ。
- ② 住宅弱者の問題を考えるにあたって、戦後の住宅政策やそれによって形成された住宅システムを検証してみると、次のような特徴がある。公営住宅は、主として低所得者層向けに建設・供給された。しかし、その後、公営住宅の建設は次第に停滞していった。度重なる公営住宅法の改正のなかで、公営住宅の性格も変化していった。他方、政府が強力に推進したのは、住宅金融公庫の貸付により持家取得を促進する政策であった。これにより、中間層—持家セクターが我が国の社会のメインストリームとなり、低所得者層—賃貸セクターという二層構造の住宅システムが形成されていった。
- ③ 1990年代半ばごろから、住宅政策は市場化へ転換する。市場を通じた住宅供給を中心とし、公共による供給はそれを補完するものという位置づけとなった。こうしたなかで、市場で住宅を確保できない者のために、住宅のセーフティネットの構築が必要であることが認識されるようになった。
- ④ 2006年に制定された住生活基本法では、国民の住生活の実現を目指すにあたって、相互に関連し合う4つの理念が示され、そのうちの1つとして、住宅市場を補完する住宅セーフティネットの構築が掲げられている。さらに、この理念を踏まえて、住宅セーフティネット法が制定された。
- ⑤ 住宅セーフティネット法では、公営住宅等の公的賃貸住宅及び民間賃貸住宅が、住宅確保要配慮者に対してセーフティネットの役割を担うものとされている。しかし、中核となるべき公営住宅の供給量は極めて限られている。民間賃貸住宅も、低所得者層の住宅需要に対応している低家賃の住宅は低質であるものが多いうえ、今後、減少していく懸念もある。定期借家契約により居住が脅かされる可能性もある。
- ⑥ 公営住宅等の建設・供給の増大を再考すべきであると同時に、家賃補助等の支援策を行う必要がある。そして、何よりも、居住の安定こそが生活の原初的条件であることを踏まえて、住宅政策を、雇用政策や福祉政策とリンクさせ、それらを、社会政策の枠のなかで一元的に捉え、実施していくべきであろう。

住宅のセーフティネットは機能しているか —住宅弱者に対する政策と課題—

国土交通調査室 萩原 愛一

目 次

はじめに

I ハウジングプアの実態

- 1 ハウジングプアとは何か
- 2 ハウジングプアをめぐる状況
- 3 ハウジングプア対策の問題点

II 戦後の住宅政策の特質とその転換

- 1 住宅政策の三本柱
- 2 公営住宅とその変容
- 3 住宅金融公庫と持家取得促進政策
- 4 家族と企業に依存する住宅システムと居住保障
- 5 住宅政策の市場化への転換

III 住宅セーフティネットの構築とその評価

- 1 住宅セーフティネット構築への動き
- 2 住生活基本法と住宅セーフティネット
- 3 住宅セーフティネット法の成立
- 4 住宅のセーフティネットは機能しているか
- 5 今後の課題

おわりに

はじめに

平成 20 (2008) 年 12 月 31 日に、東京の日比谷公園に開設された年越し派遣村は、仕事を失うとたちどころに住むところも失ってしまうという人々の存在を、われわれにまざまざと見せつけることとなった。派遣村は、サブプライム問題に端を発する世界的な不況により、自動車産業をはじめとする様々な製造業の現場や工場で契約を打ち切られた派遣労働者—いわゆる「派遣切り」にであった労働者—に対する支援活動の一環として、様々な NPO や労働組合などによって設置されたものである。それは、意図においては、「派遣切り」に対する問題提起であり、迅速な雇用対策を求めるものであった。しかし、職を失うと同時に、生活の基盤であるべき住居も失うという実態が明らかとなったことにより、居住の確保がより深刻で緊急の解決を要する問題として浮かび上がった。生活の原初条件である居住が確保できなければ、仕事探しもままならないばかりか、様々な社会保障すら受けられない。こうしたかたち以外でも、現在、居住を脅かされている人は少なくない。この数年、格差の拡大とともに貧困の問題があらためてクローズアップされるなかで、いわゆるハウジングプア（居住の貧困）の問題も正面から対処すべき大きな課題としてわれわれの前にたちはだかっている。本稿では、そうしたハウジングプアの実態を概観したうえで、我が国において、低所得者を中心とする住宅弱者のためのセーフティネットはどのようなものか、どのように機能しているか、どうあるべきかを、我が国の住宅政策の変容をたどりながら探ることとする。

I ハウジングプアの実態

1 ハウジングプアとは何か

平成 19 (2007) 年に、ネットカフェで寝泊まりせざるを得ない人びとの実態のルポがテレビで放映され、「ネットカフェ難民」という言葉とともに、そうした居宅喪失者の存在が社会的にクローズアップされた。平成 20 (2008) 年 10 月には、大阪の個室ビデオ店放火事件において、個室ビデオ店を仮の住まいとして利用している人々が犠牲になった。生活困窮者の支援活動を行っている稲葉剛氏が、その事件に関する朝日新聞への投稿記事において、ネットカフェ、個室ビデオ店、ファーストフード店など宿泊場所の特異性に関心が向きがちな不安定居住の問題の核心は、「ワーキングプア状態にある人が安定した住まいを確保するのが困難な状況にあること、いわばハウジングプア（住まいの貧困）と言うべき状況から抜け出せないこと⁽¹⁾」であると述べ、はじめてハウジングプアという概念を提示し、その背景には、貧困層への住宅政策を怠ってきた国の無策があると、問題提起を行った。

稲葉氏は、この問題について考察を進めるなかで、ハウジングプアを、「貧困ゆえに居住権を侵害されやすい環境で起居せざるをえない状態」と定義している⁽²⁾。そのうえで、ハウジングプアを、特定の人物の属性として捉えるのではなく、あくまで「状態」を示す語として使用すべきであることを強調している。さもないと、「ホームレス」の語が「路上生活者」「野宿者」という意味で使われるようになり、「権利として主張できる住居を持っていない状態」という本来の語の示す範囲が狭くなってしまったのと同様の事態に陥ることを避けるためである⁽³⁾。しかしながら、厚生労働省は、ホームレスを文

(1) 稲葉剛「個室ビデオ店放火「住まいの貧困」が問題だ」『朝日新聞』2008.10.7.

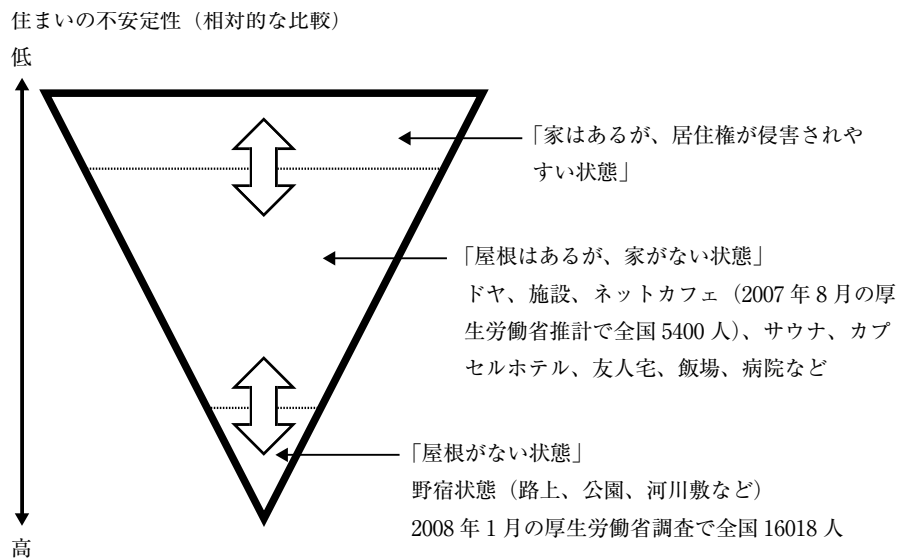
(2) 稲葉剛「ネットカフェ難民からハウジングプアへ」(ハウジングプア原論～「住まいの貧困」と向きあう 第 1 回)『賃金と社会保障』1480 号, 2008.12 月下旬, p.8.

(3) 同上, p.9.

字通り「路上生活者」と定義⁽⁴⁾し、「住宅喪失不安定就労者」と定義するネットカフェ生活者等とを区別している。厚生労働省は、路上生活者と住宅喪失不安定就労者の実態調査⁽⁵⁾を別々に行い、別々に対策を立てているのである⁽⁶⁾。しかし、このような区別は、生活困窮者の実態を無視している。路上生活者であるか、ネットカフェや個室ビデオ店などに宿泊しているかは、その日その日の困窮の度合いによるものでしかなく、両者は連続しているからである。

上に述べたハウジングプアの定義は、下の図のように、住まいの不安定性を連続的で相対的な高低差として捉えることによって、次節で紹介する、現在生じている様々な居住の貧困の問題に、個別的ではなく、一体的にアプローチする鍵となる。次節では、近年、ハウジングプアの人々の居住を脅かして社会問題となっている事例を取り上げ、その深刻な状況を見ることとする。

図 ハウジングプアの全体像概念図



(出典) 稲葉剛「ネットカフェ難民からハウジングプアへ」(ハウジングプア原論～「住まいの貧困」と向きあう 第1回)『賃金と社会保障』1480号, 2008.12月下旬, p.9.

- (4) 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(p.35 参照) 第2条において、「この法律において「ホームレス」とは、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、日常生活を営んでいる者をいう」としている。それに対し、ヨーロッパのホームレスの人々への支援組織の連合体である FEANTSA (ホームレスの人々と共に活動する全国組織のヨーロッパ連合) では、各国の「ホームレス」についての共通の理解を促すために、「ホームレス」を、①野宿生活者—いかなる種類の住宅もなく、野宿している人々、②ハウスの人々—時的施設や緊急シェルターに居住している人々、③不安定な住居で暮らしている人々—不安定賃借、立ち飲み、ドメスティック・バイオレンスなど深刻な住宅の排除に脅かされている人々、④不適切な住居で暮らしている人々—不法キャンプ地のトレーラーハウス、水準未滿住宅、過密居住にある人々、の4つに類型化しており(中島明子「居住問題を浮き彫りにした個室ビデオ店火災」『世界』785号, 2008.12, pp.22-23.)、我が国の限定的な定義と対照的である。また、イギリスでは、法律上、野宿状態はもちろん、不安定な居住状態を含めて、「ホームレス」状態と定義している。(岡本祥浩『居住福祉と生活資本の構築』(Minerva 社会福祉叢書 21) ミネルヴァ書房, 2007, p.29.)
- (5) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課『ホームレスの実態に関する全国調査報告書』2007.4. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/04/h0406-5.html>>; 厚生労働省職業安定局就労支援室『住宅喪失不安定就労者の実態に関する調査報告書』2007.8. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>>

2 ハウジングプアをめぐる状況

(1) ゼロゼロ物件

ゼロゼロ物件とは、敷金ゼロ・礼金ゼロを謳い文句に、不動産賃貸業者により賃貸される住居である。こうした物件があらわれた背景には、賃貸物件の供給過剰にともなう競争激化がある。つまり、駅から遠い物件、古くなった賃貸アパートやマンションに空き室が目立つようになり、消費者にとって魅力的な条件を提示する必要に迫られた結果の苦肉の策であるという⁽⁷⁾。だが、敷金・礼金をゼロにしながらか、別の名目で費用負担を要求するケースがあらわれるなど、ゼロゼロ物件をめぐるトラブルが後を絶たない状況が生じていた。しかし、最近問題化している事例は、ハウジングプアの人々の居住権を脅かす、きわめて悪質なものである。

ゼロゼロ物件は、入居時の初期費用が低額に抑えられることから、非正規労働者や低所得者層などの貧困層の人々が賃借人になることが多い。そのような賃借人に不利な契約を結ばせて、暴利をむさぼる業者が出てきたのである。その1つに株式会社スマイルサービスがある。スマイルサービスは、平成14(2002)年12月に設立され、新宿区、渋谷区など城西地区を中心に拡大を続けてきた⁽⁸⁾。スマイルサービスは、実態はアパートやマンションの賃貸借契約であるにもかかわらず、「施設付鍵利用契約」という名目の契約の下に、賃料を1日でも滞納すると部屋の鍵を無断で交換し、高額の違約金を請求する。のみならず、無断で居室に侵入する、部屋の中の荷物を無断で撤去するなど、非常に悪質な行為が見られた⁽⁹⁾。それらについて、以下のような法的問題が指摘されている⁽¹⁰⁾。

(i) 施設付鍵利用契約

施設付鍵利用契約とは、「貸しているのは鍵であり、部屋はそれに付随しているに過ぎない」という「屁理屈」に基づく契約である。しかし、実態が建物の貸借である以上、建物の賃貸借契約として、賃借人の権利が保護される借地借家法が適用されるはずである。施設付鍵利用契約は、借地借家法の脱法を目的とするものである。また、施設付鍵利用契約を締結する際に提出させる「承諾書」に含まれる条項のなかには、次に触れる違約金や居住者の荷物処分等、一方的に利用者の利益を害するものが含まれており、消費者契約法第10条または公序良俗(民法第90条)に違反していると見られる。

(ii) 違約金

スマイルサービスは、賃借人から、賃料以外に「違約金」「施設再利用料」「生存確認出張料」「新規契約手数料」など、様々な名目で金を徴収しているが、それらは実質的には賃料支払い義務の履行遅延による遅延損害金である。それらの遅延損害金を年率に換算すると、数百~数千%にも及ぶ。これほど高率な違約金等の徴収は、消費者契約法第9条第2号による違約金等の制限(14.6%)を大きく超過するものである。

(iii) 鍵交換、居室への立入り及び荷物撤去

スマイルサービスの鍵交換、住居への立入り等は、生活の平穩を脅かし、プライバシーを侵害するもので、犯罪行為の疑いが強い。建物の鍵の交換により賃借人の占有を排除して自らの占有を取得する行為は不動産侵奪罪(刑法第235条の2)に、鍵交換の際に賃借人に無断で建物に侵入する場合には、住居侵入罪(刑法第130条前段)に、賃借人の荷物の撤去や廃棄

(6) この背景には、ホームレス問題を所管する社会・援護局(旧・厚生省に属する)と住宅喪失不安定就業者問題を所管する職業安定局(旧・労働省に属する)の間の「縦割り行政」の弊害が垣間見える、との指摘がある。(湯浅誠「ネットカフェ難民」調査、その意義と限界』『賃金と社会保障』1453号、2007.11月上旬、p.43.)

(7) 「敷金・礼金ゼロの死角」『日本経済新聞』2005.6.15、夕刊。

(8) 「「ゼロゼロ物件」の被害続出! 住宅「貧困ビジネス」の強欲」『週刊東洋経済』6170号、2008.10.25、p.46。

(9) 戸舘圭之「ゼロゼロ物件業者「スマイルサービス」の貧困ビジネス」『賃金と社会保障』1480号、2008.12月下旬、p.14。

(10) 宇都宮健児「ゼロゼロ物件に関する諸問題」『司法書士』450号、2009.8、pp.14-16; 戸舘 同上、pp.15-16。

は窃盗罪（刑法第235条）又は器物損壊罪（刑法261条）にそれぞれ該当する恐れがある。仮に賃借人の債務不履行により契約解除が許されるとしても、賃貸人のこれらの勝手な振舞いは自力救済にあたり、やはり問題である。

なお、スマイルサービスに対しては、平成20（2008）年に被害対策弁護団が、損害賠償を求める集団訴訟（第1次、第2次）の提起を東京地方裁判所に対して行い、平成21（2009）年3月には、東京検察庁に刑事告訴を行った。刑事告訴の直後に、スマイルサービス側から裁判所を通して和解の申し入れがあり、同年4月15日、第1次、第2次集団訴訟に関して、裁判上の和解が成立した⁽¹¹⁾。

スマイルサービスは、ゼロゼロ物件問題がマスコミで大きく取り上げられ、批判を浴びたことから、最近では、施設付鍵利用契約という、詭弁でしかない契約を改め、合法的な定期借家契約（定期建物賃貸契約）への移行を進め、現在居住している入居者に対しても、定期借家契約への切替えを求めている⁽¹²⁾。しかし、定期借家契約は、借家人にとって不利な内容を含んでおり、ハウジングプアの問題において看過できないものであるが、これは、後に触れることとする。

(2) 家賃保証会社

一般に家賃保証会社と呼ばれている家賃債務保証業者は、賃貸住宅契約において、借り主から委託を受け保証料の支払いを受けて連帯保証人（機関保証）を主たる業務としており、借り主が家賃を滞納した場合に、代わって家賃を

支払う。家賃保証会社は、ここ数年で急増している⁽¹³⁾。これらの業者が、本来の顧客であるはずの借り主側ではなく、貸し主側に立って家賃の取り立てを行い、払えない人を追い出す「追い出し屋」になっているケースが増え、社会問題化している⁽¹⁴⁾。また、借り主が連帯保証人を自分で準備できる場合であっても、不動産仲介業者が機関保証を条件として特定の家賃保証会社を指定するケースもあらわれている⁽¹⁵⁾。家賃保証会社の業務も、様々な違法性が指摘されている⁽¹⁶⁾。業者が作成する保証委託契約書に記載された契約事項が、借り主に一方的に不利であり、住宅への立入りの事前認容、住宅の使用阻害（鍵交換など）、住宅内の動産の搬出・処分、求償権の高率の違約金等、ゼロゼロ物件の場合と同様の問題行動が見られる。

さらに、家賃債務保証業界は、家賃滞納の「悪質常習者」を排除するという目的で、入居者の信用情報のデータベース構築に乗り出した⁽¹⁷⁾。近年の家賃の滞納率の上昇に対処し、賃貸住宅市場からの滞納常習者の排除を容易にすることで市場の活性化につながるとしている。しかし、滞納履歴がデータベース化されて、業界で共有されることにより、住まいの確保が困難になる人々があらわれることが懸念されており、データベース化の撤回を求める声が高まっている。

なお、国土交通省は、家賃債務保証業者の法制化や、追い出しなど行き過ぎた督促行為に対する規制、営業許可を担保する登録制度の必要性を認め、平成22（2010）年の通常国会への関連法案の提出を予定している⁽¹⁸⁾。また、入居者情報のデータベース化について規制するか

(11) 宇都宮 同上, pp.16-17.

(12) 稲葉 前掲注(2), p.18.

(13) 帝国データバンクによると、国内の主要な家賃保証会社29社の2008年1年間の売上高は、前年比42%増の216億3000万円で、消費者金融業からの参入組が目立つという。（「家賃保証会社 売上高42%増」『朝日新聞』（大阪）2009.4.14, 夕刊。）

(14) 戸舘圭之「広がる「追い出し屋」被害 「住まいの貧困」を救済せよ」『エコノミスト』2009.10.27, p.36.

(15) 増田尚「家賃債務保証業者の法的諸問題」『司法書士』450号, 2009.8, p.19.

(16) 同上, pp.20-21.

(17) 「滞納対策に劇薬」『朝日新聞』2009.8.15.

否かについても検討課題となっている⁽¹⁹⁾。

(3) 無料低額宿泊所

住むところを失った生活保護受給者等を受け入れる無料低額宿泊所のなかには、入居者から高額な料金を徴収するなど、問題の多い施設があることが明るみに出てきた⁽²⁰⁾。無料低額宿泊所とは、社会福祉法第2条第3項に定める第2種社会福祉事業のうち、その第8号にある「生計困難者のために、無料又は低額な料金で簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他施設を利用させる事業」に基づき、設置される施設の中で、NPO法人が主な運営主体である。厚生労働省が平成21(2009)年10月に公表した無料低額宿泊所の実態調査によると、同年6月末現在、全国で439施設に14,089人が入居しており、うち生活保護受給者は12,894人となっている⁽²¹⁾。最も多くの宿泊所を運営するのは、平成12(2000)年に設立されたNPO法人エス・エス・エスである。このNPO法人は、その前身の政治団体日本人権連合(NJR)だった平成10(1998)年ごろから都内の競売物件を次々に購入して、宿泊所に転用し、路上生活者を集めて入所させた。そして、宿泊所の住所を所在地にして生活保護の一斉申請を行った⁽²²⁾。こうして、エス・エス・エスは、入所者の生活保護費のなかから宿泊費と食費を徴収する手法を編み出して、経済的な成功を収め⁽²³⁾、多くの追随者が出てきた。そのなかには、生活保護費の大半を「天引き」するなど、不当に高額な料金⁽²⁴⁾

を徴収している施設のほか、生活保護費の不正受給や不適切な金銭管理などの問題を起こしている団体等もあり、新聞紙面をにぎわす話題に事欠かないような状態である。

これらの宿泊所には、居住・衛生環境がきわめて劣悪なところが多く、ほとんどが相部屋方式で、居住者は、プライバシーが守られない、ストレスの多い集団生活を強いられている。また、生活保護費をほとんど徴収されて、職探しもできず、身動きがとれないでいる入居者が多い。現在のところ、宿泊所の運営・管理に法的規制がなく、行政のチェックも不十分で、悪質さに気がつきながら、受け皿として黙認する、あるいは「必要悪」とみなす自治体も多いという。

3 ハウジングプア対策の問題点

以上、ハウジングプア状態に置かれた人々が直面している問題の一部を取り上げた。ゼロゼロ物件の提供、無料低額宿泊所などは、「貧困ビジネス」と呼ばれている。前出の稲葉氏とともに活動している湯浅誠氏は、貧困ビジネスを、「貧困層をターゲットにしている、かつ貧困からの脱却に資することなく、貧困を固定化するビジネス」と定義し、典型例として、「収入が不安定で、担保にする資産も持たない層に高金利でお金を貸し付ける消費者金融、日々の生活費に事欠き、月給仕事などに就くことができない労働者を安く使う日雇い派遣会社」をあげ、ゼロゼロ物件のスマイルサービス社は「さ

(18) 「追い出し行為の法規制 家賃保証業に許可制も」『住宅新報』2009.12.22.

(19) 「滞納情報のデータベース 法規制は検討課題」同上.

(20) 「「貧困ビジネス」対策待ったなし 無料低額宿泊所で高額徴収」『日本経済新聞』2009.11.13.

(21) 厚生労働省『社会福祉法第2条第3項に規定する無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査の結果について』2009.10.20. (プレスリリース) <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/dl/h1020-4a.pdf>>

(22) 稲葉剛「ハウジングプアへの公的施策の貧困」(ハウジングプア原論～「住まいの貧困」と向きあう 第4回)『賃金と社会保障』1487号, 2009.4月上旬, p.9.

(23) 売上高43億2205万円(2008年10月末)で、初年度(1999年)の11.6倍に急成長している。(「貧困ビジネス 社会的弱者の敵か、味方か」『週刊ダイヤモンド』4270号, 2009.3.21, pp.54-55.)

(24) 入所者が受給する月額約12万円の生活保護費から、家賃や食費として9万円前後を徴収し、残りの訳3万円を本人に渡すケースが多い。施設の家賃は、生活保護費の「住宅扶助」の上限額(自治体によって異なるが、5万円前後)に設定されることが多い(「貧困ビジネス 見極め困難」『毎日新聞』2009.11.25.)

しずめ貧困ビジネス居住部門の代表格」と述べている⁽²⁵⁾。貧困ビジネスが貧困層をターゲットにしている以上、近年の多様な分野での貧困ビジネスの存在とその拡大の背後には、貧困層の拡大がある。そして、それに大きく与っているのが、ワーキングプアの拡大であろうことは想像に難くない。労働者派遣法の改正（平成16（2004）年3月1日施行）による派遣労働の増大、なかでも、「ワーキングプアの温床」と呼ばれているのが、登録型派遣における細切れ労働であり、その極限が日雇い派遣（スポット派遣）である。明日の仕事が保障されないなかで働かざるを得ない日雇い派遣労働者は、建築・土木の日雇い労働者同様、不安定な就労を強いられる。彼らの中から生活に困ってハウジングプアへと追い込まれる者が増えていると考えられる⁽²⁶⁾。それらの人々が、本稿の冒頭で触れた「年越し派遣村」に集まったのである。派遣労働者以外でも、近年、企業が正社員をパートやアルバイトに切り替えてリストラを進めた結果の非正規労働者の増大が、低収入の労働者を増やしており、こうした人々のなかにも、賃貸住宅の家賃を払えず、ハウジングプアに陥る人が出てきている。

以上の状況に対して、行政のハウジングプア対策は、細切れ的、場当たりの、統一的な視点に欠けるとの批判がある。それが象徴的に表れているのがハウジングプアの定義をめぐる問題である。先にも触れたように⁽²⁷⁾、同じ厚生労働省内でも、旧厚生省の部署が「ホームレ

ス」を、旧労働省の部署が「住宅喪失不安定就労者」や「解雇による住宅喪失者」を別々に定義して扱い、さらに、国土交通省は「住宅確保要配慮者」を定義しているのである⁽²⁸⁾。法律においても、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（いわゆる「ホームレス自立支援法」。平成14年法律第105号）と「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」（いわゆる「住宅セーフティネット法」。平成19年法律第112号）が併存し、厚生労働省、国土交通省がそれぞれを所管している。縦割り行政が貫徹していて、両者間の連携はないに等しい。この現状は、我が国では、住宅政策と福祉政策がリンクして横断的に展開されていないことを物語っているといえよう。国民の居住を保障することが憲法で保障された生存権（第25条）を確立するうえで重要な要素であるとすれば、それを具体的に展開するためには、住宅政策は福祉政策や労働政策とリンクさせるべきである⁽²⁹⁾と指摘されている。

次章では、戦後の住宅政策やそれによって形成された住宅システムについて、住宅弱者、とくに低所得者層に対する配慮はあったのかどうか、あったとすればどのようなものか等の問題に目を配りつつ、主要な特徴や変容を概観する。

II 戦後の住宅政策の特質とその転換⁽³⁰⁾

1 住宅政策の三本柱

(25) 湯浅誠「貧困ビジネスとは何か」『世界』783号、2008.10、p.193。

(26) 稲葉剛「ワーキングプアとハウジングプア」（「ハウジングプア原論～「住まいの貧困」と向き合う 第2回」）『賃金と社会保障』1481-82号、2009.1月合併、pp.51-52。

(27) 湯浅 前掲注(6)参照。

(28) 稲葉剛「派遣切り緊急対策からハウジングプア総合対策へ」（「ハウジングプア原論～「住まいの貧困」と向き合う 第3回」）『賃金と社会保障』1485号、2009.3月上旬、p.32。

(29) 本間義人『居住の貧困』（岩波新書）岩波書店、2009、pp.12-13。

(30) 我が国の住宅政策を扱った近年の当館の資料には、以下のものがある。

亀本和彦「我が国の住宅政策の変遷と評価そして今後についての考察」『レファレンス』618号、2002.7、pp.6-53；大塚路子「最近の住宅政策改革」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』464号、2005.2.8；八木寿明「転換期にある住宅政策—セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として—」『レファレンス』660号、2006.1、pp.32-49。

公共政策としての我が国の戦後の住宅政策は、しばしば指摘されるように、三本柱に譬えられる3つの法制度、すなわち、住宅金融公庫、公営住宅、公団住宅によって展開されてきた⁽³¹⁾。それらは、終戦直後の住宅難を解消するための緊急の住宅対策として繰り出された様々な施策のあと、1950年代になって体系的に整備されていったものである。それら公的資金による住宅供給の制度は、大雑把に見れば、それぞれ所得階層に対応している。昭和25(1950)年に設立された住宅金融公庫は、比較的富裕な層を対象に、住宅の建設、購入、住宅の増改築に必要な資金の貸付けを行う。それに対し、翌年の昭和26(1951)年に制定された公営住宅法(昭和26年法律第193号)により、地方公共団体が事業主体となってその建設を行うことになった公営住宅は、低所得者に対して低廉な家賃の住宅を供給することを目的としている。さらに、日本住宅公団が、昭和30(1955)年に、中堅所得層の住宅需要に対処することを目的として設立された。このように、所得階層の低い方から、公営、公団、公庫が対応する住宅供給の体制が形作られたのである。これらのほか、1960年代に、やはり中堅所得層を対象とする地方住宅供給公社による住宅供給が加わった(住宅政策の三本柱に、これを加えて四本柱とすることもできるが、一般には、公社・公団でひとくくりになれることが多い)。戦後の住宅政策は、このように、階層別に対処するかたちでスタートした。

2 公営住宅とその変容

戦後の深刻な住宅不足に対しては、応急簡易住宅や国庫補助庶民住宅の建設が行われていたが、国が安定した住宅供給を進めるための仕組みが必要となり、公営住宅法が制定された。その成立には、次のような経緯がある⁽³²⁾。

まず、低家賃の国庫補助住宅の建設・供給を企図した厚生省が、厚生住宅法案を作成した。

住宅行政の一元化を目指していた建設省側が、厚生省の動きを察知して、同じく国庫補助住宅としての公営住宅建設を目的とする法案を、衆議院建設委員会の小委員会作成の議員提出法案というかたちで準備した。ともに、低所得者を対象としているものの、厚生省が目論んだ厚生住宅は、社会福祉政策の観点から構想された「福祉住宅」であり、それに対して、建設省の公営住宅法案において想定されていたのは庶民のための「国民住宅」で、生活保護世帯や、一般国民と生活保護世帯との間のボーダーライン層も考慮外であった。厚生住宅法案と公営住宅法案を比較すると、その目的において、前者の方がより具体的に社会福祉的方向性を示しており、供給対象も、後者の、単なる「住宅に困窮する低額所得者」に対し、前者は「住宅に困窮している国民で、生活の困難なために、一般の方法により住宅を得るみちのない者」となっている。家賃については、公営住宅法案では「低廉な家賃」としか記されていないのに対し、厚生住宅法案では、「その支払能力に応じた低家賃」と、応能負担的な考え方が示されている。

結局、建設省案と厚生省案との調整が行われ、建設省案の公営住宅に第1種と第2種の区分を設けることで決着した。第2種には第1種の家賃を支払うことのできない程度の低所得者層を対象とすることで社会福祉的な装いも整えたわけである。建設省には、そもそも社会福祉的な発想が無かったということは、当時、公営住宅法案の作成に当たっていた者の証言からも知ることができる⁽³³⁾。建設省にとっては、公営住宅の建設は、何よりも、住宅の絶対的不足の解消が目的だったのである。とはいえ、こうした経緯を経て成立した公営住宅法第1条は、憲法第25条の理念に沿って、「この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃

(31) 本間義人『戦後住宅政策の検証』信山社、2004、p.274.

(32) 同上、pp.153-160.

貸し、又は転貸することにより、国民生活の増進に寄与することを目的とする」と述べており、そのために第3条（公営住宅の供給）⁽³⁴⁾や第4条（国および都道府県の援助）⁽³⁵⁾が規定されている。それは、社会保障における給付行政の一環として、低所得者に住宅供給を行うべきであるということを指示していると理解できる⁽³⁶⁾。ただし、その運営は住宅経営の事業として扱われた。すなわち、家賃制度は、入居者の所得と家賃水準を関連づけず、投下資本の回収を前提とする原価主義に基づいたものであった⁽³⁷⁾。

公営住宅法は、その後、たびたび改正が行われた。そのなかで、とくに公営住宅の性格を大きく変えた平成8（1996）年の公営住宅法の抜本改正について触れておきたい。この改正の最大の要点は、家賃を、原価主義から応能応益方式に移行させたことである。この方式の家賃制度では、入居者の所得に応じた家賃が算定され、収入が一定基準を超えた世帯は、近傍同種の住宅並みの家賃の負担が求められるのである。これにより、それまでの公営住宅の第1種、第2種の区別は意味を失い、廃止された。この改正による新たな家賃制度の下で、所得が上昇

した世帯はメリットを失い、公営住宅からの転出を促される⁽³⁸⁾。公営住宅が対象とする低所得者の範囲は一層縮小していくことになった。こうして、公営住宅は当初の「国民住宅」としての位置づけから大きく変化して、「救貧住宅」的な性格を強めるようになっていった⁽³⁹⁾。このような公営住宅の展開と裏腹の関係にあるのが、住宅金融公庫の住宅建設資金融資を軸に展開された持家取得推進の政策である。

3 住宅金融公庫と持家取得促進政策

公営住宅法制定の前年にあたる1950（昭和25）年に発足した住宅金融公庫の目的は、「国民大衆のための住宅建設と宅地の取得、造成資金の融通」であった⁽⁴⁰⁾。住宅金融公庫は、その初期においては、少数の富裕層に対する優遇政策と見られていたが、厳しい住宅難、不十分な公的住宅供給、インフレの進行による金利負担感の軽減化などから、次第に申込者が増え、それにともない、融資限度額も拡大されていった⁽⁴¹⁾。こうした流れのなかで、住宅金融公庫は、中間層の持家取得支援において、大きな役割を与えられていく。すなわち、政府は、中間層の

(33) 当時、建設省住宅局で同法案の作成に当たっていた川島博氏は、次のように述べていたという。「底辺の階層は置き去りなんです。それは厚生省の所管で建設省の所管ではない。建設省が考える公営住宅は最底辺の階層は相手にしない。その対策は厚生省でおやりください。私のほうは住宅経営だから、経営が成り立つような、少なくとも一定の家賃が払える人でなければ入れませんよ…貧乏人は切り捨てる。それはそうでしょう。とにかく住宅の絶対数が足りないんですから。どこからつくっていくかです。日本の復興に貢献する人をさておいて、お荷物になる人だけを優遇していたら、日本国家の再建はできない。」（同上、p.157。なお、引用部分は次の資料に収録。川島博、大本圭野対談「公営住宅法はいかにしてつくられたか（下）」『土地住宅問題』87号、1981.11、pp.69-70。）

(34) （第3条）「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。」

(35) （第4条）「国は必要があると認められるときは、地方公共団体に対し、公営住宅の供給に関し、財政上、金融上、及び技術上の援助を与えなければならない。」

(36) 本間 前掲注(29)、p.104。

(37) 平山洋介『住宅政策のどこが問題か—〈持家社会〉の次を展望する』（光文社新書）光文社、2009、p.246。

(38) 同上、pp.249-250。

(39) 本間 前掲注(31)、p.134。

(40) 「住宅金融公庫法」第1条1項「住宅金融公庫は、国民大衆が健康で文化的な生活を営むに足る住宅の建設及び購入（住宅の用に供する土地又は借地権の取得及び土地の造成を含む。）に必要な資金について、銀行その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを自ら融通し…」

(41) 塩崎賢明編『住宅政策の再生—豊かな居住をめざして』日本経済評論社、2006、p.68。

持家取得の促進に力を注ぎ、公的援助の多くが住宅金融公庫の融資を通じて、中間層に集中していくようになったのである。住宅公団も地方住宅供給公社も、賃貸住宅を建設する一方、住宅・宅地分譲の事業を進め、中間層の持家購入を促進した⁽⁴²⁾。特に、昭和41(1966)年に始まる住宅建設計画5か年計画の第2期(1971-1975)、第3期(1976-1980)にかけて、政府は、民間デベロッパーも支援しつつ持家の取得を強力に推進した⁽⁴³⁾。

終身雇用・年功序列の雇用関係の下での右上がりの所得、中間層が社会の中核として厚い層を形成していった高度成長期において、住宅は労働の成果として、いわば自分の「甲斐性」で買い、所有するもの、という価値観に誘導されていった。「持家社会」という視座から我が国の社会の変化との関係において住宅政策の展開を跡付けている平山洋介神戸大学大学院教授の言葉を借りれば、「家族の「梯子」において結婚して子どもを育て、仕事の「梯子」では安定した雇用を確保し、住まいの「梯子」を登って持家を取得する⁽⁴⁴⁾」というパターンに沿って生きる人々に支援を集中することになったのである。このようなパターンは「住宅すごろく」にも喩えられる、居住の変遷の「標準コース」である。すなわち、社会人になってアパートでのひとり暮らしからスタートし、結婚や出産を契機に都心での分譲マンション暮らし、そして家族数の増加や子供の教育環境を考えて、また所得の上昇に合わせて、郊外の庭付き一戸建てへと住環境をステップアップさせていくライフスタイルである。い

ずれにしる、中間層の増大と持家の増加が、我が国の社会におけるメインストリームとなった。政府による持家取得の推進を、国の住宅整備として成功したととらえるむきもある⁽⁴⁵⁾。しかし、中間層と持家セクターがメインストリームとなるなかで、低所得者層と賃貸セクターは、周縁に追いやられ、先に触れたように、持家取得促進政策の陰で、低所得者向けの住宅供給は次第に中心的な施策ではなくなっていった⁽⁴⁶⁾。

公共の賃貸住宅の建設が消極的になり、民営借家の供給を援助する施策も無きに等しく、その入居者に対する家賃補助の制度もない。中間層と持家セクター、及びその外に置かれる低所得層と賃貸セクターという「二層構造」が形づくられるなかで、その二層構造が、持家—有利、借家—不利という格差の構図を生みだし、持家指向をさらに刺激することになった。「住宅取得を奨励する政策と持家指向は、互いに増幅し合うサイクルを構成した⁽⁴⁷⁾」のである。

持家取得推進政策と密接な関係をもつ、戦後の住宅政策のもう1つの大きな特徴は、経済政策への従属である⁽⁴⁸⁾。昭和41(1966)年に制定された「住宅建設計画法」(昭和41年法律第100号)は、「三本柱」が個別に展開してきた計画と民間による住宅建設を一体化して投資効果をあげるための恒久法であった⁽⁴⁹⁾。これにより、戸数を増大させ、住宅着工面積を伸ばす持家建設の推進にますます拍車がかかり、高度経済成長を支える経済政策の一環として、住宅政策が展開されていった。1970年代に高

(42) 同上

(43) 本間 前掲注(31), p.94.

(44) 平山 前掲注(37), pp.10-11.

(45) 例えば、島田晴雄『住宅市場改革』東洋経済新報社, 2003, pp.6-8.

(46) 平山 前掲注(37), pp.32-33.

(47) 同上, p.33.

(48) 同上, pp.34-35.

(49) 本間 前掲注(29), p.110.

度成長が終わると、それ以降は、住宅政策は景気対策としての側面を強めつつ、一層、持家建設が推進された。特に、1980年代半ば以降、大幅な対米貿易黒字を減らすべく内需主導型の経済構造への転換を迫られるなか、内需拡大政策の重要な柱として、住宅投資促進が位置づけられてきた⁽⁵⁰⁾。

このような事情を反映して、住宅建設計画は、公庫融資の持家建設を中心に据え、また公的資金による住宅建設の計画戸数のうち、公庫住宅が占める割合は、第1期5か年計画（1966-1970）では40%、第2期（1971-1975）では36%であったが、第3期（1976-1980）、第4期（1981-1985）、第5期（1986-1990）と進むにつれて、54%、63%、66～68%と増え続けた。それに対して、公営住宅の比率は、第1期の19%から第4期の10%に低下し、第5期以降では1割にも届かない⁽⁵¹⁾。このように、公庫融資の位置づけが上昇する一方で、公営住宅の建設は消極化の一途をたどっていった。

4 家族と企業に依存する住宅システムと居住保障

ここで、我が国の住宅システムや居住保障における家族と企業の意味や機能に簡単に触れておきたい。先の持家取得促進政策と軌を一にしているのが、家族向けの住宅供給重視の政策である⁽⁵²⁾。我が国では、結婚して家族を形成してはじめて住宅政策の対象となる。持家取得促進に与った住宅金融公庫は、1980年代に至るまで、単身者を融資の対象からはずしていた。

また、公営住宅の大半は家族向けであり、公営住宅の入居資格から単身者ははずされていた⁽⁵³⁾。前節で述べたように、多くの者が、安定した職を得て、結婚して家族を持つという標準パターンのライフコースを歩むという前提にたって、家族単位の持家取得を援助する住宅政策であったのである。しかし、社会が大きく変化し、未婚者が増え、就労の不安定化が進むなかで、かつて想定されてきたライフコースと実態としてのそれとの間に乖離が生じている。労働市場の変容のなかで、世帯形成に必要な雇用と所得を得られずに、いわゆる「パラサイト・シングル」として、親元に同居する若者が増えている⁽⁵⁴⁾。彼らが今後、親元から離れざるを得なくなったときに、「住まいの梯子」をよじ登れないまま、住宅弱者となり、ハウジングプアに転落していく可能性がないとは言えない。

我が国の住宅システムにおいて企業に依存する比重も相対的に高かった。企業福祉の一環として、住宅供給が促進されてきたからである。大企業の住宅制度は社員に独身寮・社宅、家賃補助、持家取得融資などを供給してきた⁽⁵⁵⁾。ただし、大企業とそれ以外では、制度の水準に著しい格差がある。また、我が国では、企業の福利厚生としての社宅や独身寮のほか、炭坑や建設などの労働現場に付属する寮や宿舎、サービス業や飲食店の寮や住み込みなど、雇用と結びついた多様な形態の「労働型住宅」が提供されてきた⁽⁵⁶⁾。こうした住宅は、雇用の終了とともに失われる。ハウジングプアの人々を生み出す要素の1つである。

(50) 塩崎 前掲注(41), p.6.

(51) 平山 前掲注(37), p.34.

(52) 平山洋介「若年層の住まいの全体像」日本住宅会議編『若者たちに「住まい」を!』（岩波ブックレット No. 744）岩波書店, 2008, pp.8-9.

(53) 最近の報道によると、国土交通省の政務三役は、家族で住む世帯にしか入居を認めていなかった公営住宅の基準を見直し、自治体の判断で単身者の入居を認める等、入居基準緩和の方針を決めた。（「公営住宅、単身者もOK 国交省、基準緩和へ」『朝日新聞』2009.11.9, 夕刊。）

(54) 平山 前掲注(52), p.14.

(55) 同上, p.9.

(56) 岩田正美「住宅セーフティネットの再構築」『季刊 住宅土地経済』53号, 2004 夏季, p.4.

5 住宅政策の市場化への転換

戦後の住宅政策は、1990年代半ば以降に大きな転換を迎える。その方向づけを行ったのは、平成7(1995)年6月に出された住宅宅地審議会の答申「21世紀に向けた住宅・宅地の基本体系について」である。それは、規制緩和により市場化を進めるよう政策転換を促したものである⁽⁵⁷⁾。この答申のなかで、新しい政策体系の考え方として、住宅市場が円滑かつ適正に機能するような条件整備、住宅市場を活用した政策目的の達成、市場を補強・補完するための住宅の公的供給の3つがあげられている⁽⁵⁸⁾。すなわち、住宅政策は、公共が市場を歪めないように留意しつつ、住宅市場を誘導すべきであり、国民が住宅市場において良質な住宅を確保できるようにし、市場において自力では必要な住宅サービスを確保できない人々に対しては、公共住宅制度を充実させる、としているのである。市場を通じた住宅供給が中心で、公共による供給はそれを補完するものという位置づけが明確になったのである。この答申では、そうした政策の転換に合わせて、住宅金融公庫、昭和56(1981)年に住宅・都市整備公団に衣替えをしていた日本住宅公団、地方住宅供給公社等の業務の見直しを求めている。その後、住宅・都市整備公団は、平成11(1999)年に都市基盤整備公団となり、平成16(2004)年には、小泉内閣の下での特殊法人改革の一環として独立行政法人都市再生機構に再編されて、住宅建設の事業を大幅に減らしていくことになる。住宅金融公庫も、その役割に終止符を打つ準備に入る。

平成12(2000)年の答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」では、「住宅宅地の取得、利用は国民の自助努力で行われ

るべきという原則⁽⁵⁹⁾」が示され、市場重視の方針が確認されている。この答申では、公の役割は「市場の環境整備」「市場の誘導」「市場の補完」に限定していくことが必要であるとされている。このなかで、公営住宅は、「市場を補完し、居住に関するセーフティネットとしての役割を担うことが基本である⁽⁶⁰⁾」と述べられており、公営住宅は、市場で住宅にアクセスできない人々にとってのセーフティネットとして明確に位置づけられた。

公共政策としての戦後住宅政策の終焉と住宅の市場化の方向を決定的なものとしたと言われるのが、平成17(2005)年の住宅関連3法の成立である。住宅関連3法とは、①「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」(平成17年法律第78号。以下「公営住宅法等の一部改正」という。)②「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」(平成17年法律第79号。以下「公的賃貸特措法」という。)③「独立行政法人住宅金融支援機構法」(平成17年法律第82号。以下「住宅金融支援機構法」という。)である。

①の「公営住宅法等の一部改正」を立案した国土交通省は、法案の背景として、「戦後の住宅政策を支えてきた公営住宅、公庫融資、公団住宅などの公的資金による新規供給を主眼とする政策手段では、住宅のストックの質を向上させ、それを最大限に活用するといった課題に十分に対応しきれなくなっている」とし、「住宅を基本とした政策から、市場機能を重視し、ストックを有効活用した政策へと本格的に転換を図るとともに、併せて、弱者切り捨てとならないよう、公営住宅をはじめとする住宅困窮者

(57) 本間 前掲注(31), pp.275-276.

(58) 住宅宅地審議会編『21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的体系について』(住宅産業シリーズ)住宅産業情報サービス, 1995, p.10.

(59) 住宅宅地審議会「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について 住宅宅地審議会答申」『住宅』49巻8号, 2000.8, p.10.

(60) 同上, p.44.

の居住対策を地域のニーズに応じて実施することが重要な課題となっている⁽⁶¹⁾』としている。この法律は、それぞれ別個の5つの法案(「公営住宅法の一部改正」「住宅金融公庫法の一部改正」「独立行政法人都市再生機構法の一部改正」「地方住宅供給公社法の一部改正」「公営住宅法の一部を改正する法律(平成8年)の一部改正」)が束ねられたうえで改正される、という異例の形式をとったものである。それら1つ1つの改正は、テクニカルなものであり、ここで逐一取り上げるのは煩瑣であるので省略するが、共通項は、住宅政策の「整理・合理化」である⁽⁶²⁾。

②の公的賃貸特措法は、小泉内閣のいわゆる三位一体改革による国の補助金の削減、税源移譲に伴って、公営住宅建設に係る補助金が廃止されるため、その代替措置として、交付金を創設するというものである。「地方公共団体が、その自主性と創意工夫を生かして地域の実情に応じた公的賃貸住宅等の整備及び管理を推進することにより、国民生活の安定と豊かで住みよい地域社会の実現に寄与することを目的⁽⁶³⁾』とするとされているが、初年度に計上されたその額の低さ(580億円)もさることながら、「この法律の本質的な側面は、国が住宅政策に果たすべき責任や役割を半ばあいまいにしたまま、地方公共団体を主体とした住宅政策(自治体の責務も明確ではない)を実施しようというもの⁽⁶⁴⁾」である、といった批判がなされた。

③の住宅金融支援機構法は、住宅金融公庫を廃止し、この後継組織として独立行政法人

住宅金融支援機構を設置するものである。同機構は、住宅ローンの直接市場から退き、その証券化業務を担う。その背景には、民間金融機関の住宅ローンの拡大があり、「財政投融资改革、特殊法人改革等の要請により、従来の財政融資資金等を前提とした住宅金融システムから、市場機能を活用した新たな住宅金融システムへの転換を図ることが必要となってきた⁽⁶⁵⁾』としている。公庫が住宅ローン市場から退くことにより、持家取得により居住改善を図ろうとする人々は、民間金融機関の厳しい選別にさらされることになった⁽⁶⁶⁾。

III 住宅セーフティネットの構築とその評価

1 住宅セーフティネット構築への動き

住宅政策において、「セーフティネット」ということが言われ始めたのは、10年ほど前からで、住宅宅地審議会の基本問題小委員会が平成10(1998)年10月に出した「今後の賃貸住宅政策の方向について」に「社会のセーフティネットとして公営住宅等低所得者向けの住宅政策の充実が不可欠」という文言がセーフティネットという言葉の初出であろうという⁽⁶⁷⁾。その後、住宅宅地審議会、それを引き継いだ社会資本整備審議会住宅宅地分科会の建議や答申には必ず現れるようになった。先に見たように、平成12(2000)年の答申でも、公営住宅のセーフティネットとしての位置づけがなされている。平成15(2003)年9月の住宅宅地分科会建

(61) 井浦義典「住宅政策改革三法① 公的資金による住宅及び宅地の供給体制を整備するための法改正」『時の法令』1752号, 2005.12.30, pp.6-7.

(62) 坂庭国晴「住宅政策の転換—その危険性を糾す」『建築とまちづくり』333号, 2005.5/6, p.11.

(63) 勝又正秀「住宅政策改革三法② 地域住宅協議会・地域住宅計画・地域住宅交付金等の導入による公的賃貸住宅等の整備・管理の推進」『時の法令』1752号, 2005.12.30, p.20.

(64) 坂庭 前掲注⁽⁶²⁾, p.13.

(65) 笹川敬・吉田和史「住宅政策改革三法③ 市場重視型の新たな住宅金融システムの構築」『時の法令』1752号, 2005.12.30, p.32.

(66) 本間義人「戦後住宅政策の終焉—進む市場化、なくなる居住のセーフティネット」『世界』743号, 2005.9, p.203.

(67) 前田昭彦「住宅セーフティネットはなぜ政策課題となったか」『地方自治職員研修』41巻6号, 2008.6, p.29.

議⁽⁶⁸⁾では、「住宅セーフティネットの再構築」というテーマが提起された。後述するように、それは、平成17(2005)年9月の答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて⁽⁶⁹⁾」を受けて立案され、制定された「住生活基本法」(平成18年法律第61号)において盛り込まれた。平成18(2006)年の「今後の公的賃貸住宅制度のあり方に関する建議⁽⁷⁰⁾」も、同じ答申における「住宅セーフティネット」の議論に、さらなる検討を加えて取りまとめられたものである。平成19(2007)年には、「住宅セーフティネット法」(第I章第3節において既出)が成立した。

住宅のセーフティネットの構築は、前章の最終節で述べた、1990年代半ば以降の住宅政策の転換、すなわち住宅政策が市場化へ舵を切り始めるのに合わせて、あらわれてきた概念である。上記の審議会の答申等は、総体的に見て「住宅不足」から「住宅余剰」に移行したということ、住宅の需給関係を住宅市場メカニズムに委ねる根拠の1つとしているが、低所得者が入居可能な低家賃住宅は依然限られている。そのうえ、市場経済は低所得者層の住宅需要に反応せず、市場では住む場所を確保できない多数の世帯が存在する⁽⁷¹⁾。このような状況にあって、そうした世帯や人々に対して、政府はセーフティネットを準備する必要がある。ただし、市場領域を拡大するためにセーフティネットの役割は限定せざるを得ないという矛盾がある⁽⁷²⁾。

以下、住宅のセーフティネットを住宅政策の基本理念の1つであると謳った住生活基本法と、それを受けて、文字通り、「住宅確保要配慮者」に対するセーフティネットの構築のため

に制定された住宅セーフティネット法について述べる。

2 住生活基本法と住宅セーフティネット

住生活基本法制定のもとになったのは、先に触れたとおり、社会資本整備審議会答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」である。この答申は、平成16(2004)年に国土交通大臣から社会資本整備審議会会長に対して行われた、「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みはいかにあるべきか」についての諮問に答えたものである。この諮問は住宅宅地分科会に付託された。同分科会は、2つの当面の制度的課題—①住宅金融公庫に代わる独立行政法人の設置に伴う市場重視型の新たな住宅金融システムのあり方、②公営住宅をはじめとする公的賃貸住宅ストックの有効活用等による住宅セーフティネットの機能向上—について審議を行い、同年12月に中間とりまとめが出された。さらに、それまで5年区切りで策定実行されてきた住宅建設計画5か年計画の第8期が、平成17(2005)年度末に終了することを見据えて、住宅計画法及び住宅計画5か年計画に替わる新たな制度的枠組みのあり方を中心に検討を進めた。こうした経緯ののち、平成17(2005)年9月26日に八田達夫住宅宅地分科会長から北側国土交通大臣(当時)あてに答申がなされたのである⁽⁷³⁾。

答申では、住宅政策が目指すべき住生活の姿として、①住宅そのものの性能はもちろん、良好な住環境を備え、良質な居住サービスを享受できること、②市場において多様かつ豊富な

(68) 社会資本整備審議会住宅宅地分科会『新たな住宅政策のあり方について(建議)』2003.9. <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/07/070911/01.pdf>>

(69) 社会資本整備審議会答申『新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて』2005.9. <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/07/070926/01.pdf>>

(70) 社会資本整備審議会住宅宅地分科会『今後の公的賃貸住宅制度等のあり方に関する建議』2006.8. <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070831/04.pdf>>

(71) 平山 前掲注37, p.244.

(72) 同上

(73) 国土交通省住宅局住宅政策課「社会資本整備審議会住宅宅地分科会の審議経緯」『住宅』54巻9号, 2005.9, p.6.

住まいの選択肢が存在し、ライフステージやライフスタイルに応じて、安心して、無理なく住宅を選択できること、③市場において良質な住宅の資産価値を確保する努力が適性に評価されることを通じ、長期にわたり住宅を資産として活用できること、④経済的または社会的理由によって市場において自力では適正な水準の住宅を確保することが困難な者の安定した居住を確保すること、の4点が挙げられ、これに基づく住宅政策の普遍的な基本理念や各主体の役割を明らかにすべきことが提案されている。このうちの④が、言うまでもなく、住宅セーフティネットの構築に関わるものであり、住生活基本法に反映された。

住宅政策に関する基本法を制定すべきであるとの議論は、昭和41(1966)年の住宅建設計画法を制定した当時からあり、法律名としては「住宅基本法」が想定されることが多かったという。しかし、この法律は、「住宅の「量」の確保を図る政策から本格的な転換を行い、国民の住生活の「質」の向上を図る政策の基本となる法律」で、「住宅単体のみならず、住宅市街地における居住環境を含めた良質な住宅ストックの形成など住生活における幅広い分野を施策の対象とすることが必要」であり、「施策の推進にあたって、住宅関連事業者、居住者のほか、保健医療サービスまたは福祉サービスの提供者等住生活に関連するすべての者を施策の担い手に位置づける必要」があるので、「住生活」基本法と命名された⁽⁷⁴⁾。

住生活基本法には、4つの基本理念が掲げられている。「少子高齢化の進展等社会経済情勢の変化に的確に対応して、現在及び将来における国民の住生活の基礎となる良質な住宅の供給等が図られること」(第3条)、「自然、歴史、文化等の地域特性に応じて、環境との調和に配

慮しつつ、住民が誇りと愛着を持つことのできる良好な居住環境の形成が図られること」(第4条)、「民間事業者の能力の活用及び既存住宅の有効活用を図りつつ、住宅購入者等の利益の擁護及び増進が図られること」(第5条)、「住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠であることにかんがみ、低額所得者、高齢者、子供を育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られること」(第6条)である。

これら4つの基本理念をまとめると、第3条、第4条で、良好な居住環境を備えた良質な住宅というモノの「質」の向上を図り、第5条で、そのモノを流通させる市場環境の整備を図り、第6条でその市場を補完する住宅セーフティネットの構築を図るという構成であり、これら4つの基本理念は、相互に関連しあって、国民の住生活の実現を目指すとされている⁽⁷⁵⁾。

住生活基本法は、国と都道府県に対して「住生活基本計画」を定めることを義務付けている。国が平成16(2004)年9月に定めた「全国計画」の計画期間は、平成18年度から平成27年度までの10年間である。この計画においては、基本法で示された4つの基本理念に沿うよう「目標」「基本的な施策」「目標の達成状況を示す成果指標」が示されている⁽⁷⁶⁾。このなかで、住宅のセーフティネットに関する部分の基本的施策としては、「高齢者、障害者、小さな子供がいる世帯、外国人、ホームレス等の居住の安定を確保するため、公的賃貸住宅ストックの有効活用を図るほか、高齢者等の入居を受け入れることとしている民間賃貸住宅の情報の提供等を行う」ことなどが挙げられている。

この基本法に対しては、「基本法」でありながら、「住生活の基本であり、出発点である「国民の居住の権利」を明確にしていない⁽⁷⁷⁾」、す

(74) 榊正剛「豊かな住生活の実現に向けて—住生活基本法について」『季刊 住宅土地経済』2006年秋季号, p.3.

(75) 同上, p.5.

(76) 国土交通省『住生活基本計画(全国計画)』2008.9. <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070915/02.pdf>>

なわち、「住宅政策の基本法が本来目指さなければならぬのは、国民の居住権を保障するうえで国が果たさなければならない責務と基本的方策に関わる理念を明確にするところにある⁽⁷⁸⁾」はずであるのに、「住宅政策の理念というよりも、市場主義的な住宅政策の展開方向を示したものである⁽⁷⁹⁾」という批判がある。条文に再三あらわれる、「住宅関連事業者の責務」とか「民間事業者の能力の活用」などの表現からも垣間見られるように、むしろ、住宅関連事業者の事業支援法である⁽⁸⁰⁾と皮肉られてもいる。先に見たように、基本法制定の契機となった社会資本整備審議会への諮問の課題自体が、「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」であることから「新たな政策理念を審議し、その理念に基づく母法が新しく提起されたのではなく、1990年代末から進められてきた公共住宅供給の縮小と、住宅政策領域における規制緩和策による市場開放、すなわち住宅政策の公共後退という政策空洞化路線の仕上げにもっともな理由を後づけとしてなされた法制定であった⁽⁸¹⁾」とする、きわめて否定的な評価も見られる。

次に、この基本法における「住宅のセーフティネット」に対する評価を見てみよう。

立案した国土交通省の担当者は「低額所得者に限らず、高齢者、子育て世帯まで含め、広く「住宅セーフティネットの確保」を住宅政策の理念として位置付けた点でも画期的な法律⁽⁸²⁾」と述べている。しかし、以前から住宅

弱者のためのセーフティネットの構築を訴えてきた人々の評価は、以下に見るようにきわめて厳しい。

- ・セーフティネットに関わると考えられる第9条(関係者相互の連携及び協力)及び第14条(居住の安定の確保のために必要な住宅の供給の促進等)において、福祉、医療サービスなどと連携して社会的弱者のための賃貸住宅供給に努めることが述べられているが、具体的に何をどのように行うのが曖昧である⁽⁸³⁾。
- ・住宅セーフティネットのためには、公共住宅の充実・強化が図られるべきであるのに、それがまったく重視されていない⁽⁸⁴⁾。
- ・「住生活」や住宅セーフティネットは、まさに地域密着型の政策展開や行政サービスによって成り立つものであるが、基本法に基づいて策定される「住生活基本計画」が、地域において最も身近な存在である市町村が立案することになっていない⁽⁸⁵⁾。
- ・公共住宅政策の撤退と住宅の市場化により必然的に生じる住宅困窮者に対して一定程度対応せざる得ないために掲げられた「住宅のセーフティネット」である限り、その内容は乏しいものでしかない⁽⁸⁶⁾。

3 住宅セーフティネット法の成立

住生活基本法の成立にあたっては、参議院国土交通委員会で付帯決議がなされている⁽⁸⁷⁾。そのなかに、「住宅弱者のためのセーフティネットを確保する上で、公営住宅等公的賃貸住宅の

(77) 坂庭国晴「住宅基本法をめぐる動向と「住居法」提言の意義」『建設政策』106号, 2006.3, p.6.

(78) 本間義人「住生活基本法の成立—居住格差固定化へ?」『世界』754号, 2006.7, p.32.

(79) 鈴木浩「住宅・まちづくりをめぐる状況と新たな基本法の論点」『建設政策』106号, 2006.3, p.2.

(80) 本間 前掲注(78), pp.30-31.

(81) 岸本幸臣「セイフティ・ネット法の幻想」『住宅会議』72号, 2008.2, p.46.

(82) 依田晶男「住生活基本法が示す住生活という新たな視点」『厚生福祉』2007.8.21, p.3.

(83) 本間 前掲注(29), p.127.

(84) 坂庭 前掲注(77), p.8.

(85) 鈴木浩「住生活基本法のポイントと問題点」『生活協同組合研究』391号, 2008.8, pp.18-19.

(86) 中島明子「断想「住生活基本法と建築技術者」」『建築とまちづくり』350号, 2006.11/12, p.26.

(87) 第164回参議院国土交通委員会会議録第21号 平成18年6月1日, p.31.

役割は依然として重要であることにかんがみ、需要に対応した供給等が今後も継続して適切に行われるよう十分配慮すること」という1項がある。これに応えるかたちで、衆議院国土交通委員会委員長により提出され、国会審議を経て、平成19(2007)年7月に制定されたのが住宅セーフティネット法である。この法律は、住生活基本法の4つの基本理念のうちの4番目(第6条)を踏まえたもので、第1条で、「低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者(以下「住宅確保要配慮者」という。)に対する賃貸住宅の供給の促進に関し、基本方針の策定その他の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施策の基本となる事項等を定めることにより、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進を図り、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」と規定している。すなわち、この法律の狙いは、住宅確保要配慮者の居住安定のために、公的賃貸住宅及び民間借家を活用することにある。公的賃貸住宅とは、①地方公共団体、都市再生機構又は地方住宅供給公社が整備する住宅(公営住宅、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅等)、②地方公共団体が住宅確保要配慮者の居住の安定を確保し、その供給の促進を図るために補助を行う賃貸住宅であり、それ以外の賃貸住宅は「民間賃貸住宅」としている。

この法律に対しても、厳しい評価が見られる。たとえば、自力では市場の住宅供給に対応できない者を「要配慮者」と位置づけ、それらの人たちに特定の住宅を提供しようとしているが、それは、「競争社会の敗者に慈悲としての住宅を与えるという救済的な内容」であり、すべての人々に、人権として等しく与えられる住宅保障ではない⁽⁸⁸⁾とする批判がある。

また、セーフティネット法における住宅確

保要配慮者に位置づけられるカテゴリーに、一貫した基準がないことも問題点として指摘されている⁽⁸⁹⁾。すなわち、この法律では、その対象者として、世帯の稼働能力がその属性ゆえに低いと見なされる「高齢」「障害」「母子」などのカテゴリー、住宅確保の必要の緊急性を根拠とする「被災者」、人口の少子化に対処するために住宅確保の優先性が与えられた「子育て世帯」など、具体的な類型が示されている。低所得者も住宅確保要配慮者に含まれるが、低所得である以外に特徴のない人々が、それ以外の特徴的な類型のカテゴリーの人々に優先して、数的に限度のある公営住宅等に入居できる可能性は高くない。

4 住宅のセーフティネットは機能しているか

そもそも、住宅セーフティネット法においてセーフティネットとされている公共住宅や民間借家は、実際にセーフティネットとしての機能を十分果たしているのだろうか？

まず、公営住宅であるが、先にも述べた通り、持家取得促進に傾斜していった住宅政策のなかで、公営住宅は次第に周辺的な性格を帯びようになり、全国的にも「建替え」は行っても、新規建設はゼロという事態が続いている。全国の公営住宅は219万戸で、平成15(2003)年度以降、戸数はまったく増えていない。また、少ない募集戸数に応募が殺到して高倍率(平成18(2006)年度の全国平均9.6倍。東京都は34.3倍、大阪府は14.3倍)となり、容易に入居できない⁽⁹⁰⁾。そのうえ、最近の公営住宅法施行令改正(「公営住宅法施行令の一部を改正する政令」平成21年4月1日施行)は、さらに、セーフティネットとしての役割に疑問を投げかけるものである。これは、「応募倍率の上昇により、公営住宅への入居を希望する住宅困窮者の多くが入居出来ない状況を踏まえ、「重層的かつ柔軟な住

(88) 岸本 前掲注(81), p.47.

(89) 平山 前掲注(37), pp.252-254.

(90) 坂庭国晴「住宅困窮者の居住地確保と住宅セーフティネット」『建設政策』125号, 2009.5, p.36.

宅セーフティネット」の中核となる公営住宅を住宅困窮者に対し、公平・的確に供給するため、必要な見直しを実施」という目的のもと、10年以上見直しの行われていなかった公営住宅の入居収入基準等の見直しと家賃制度の見直しを行おうとしたものである⁽⁹¹⁾。入居収入基準の引下げ（政令月収20万円から15.8万円）により、約12万世帯が新たな収入超過の世帯として出されることになり、すでに超過となっている世帯と合わせると30万世帯が住居を明け渡さなくてはならない。さらに、応募できなくなる世帯が10万世帯生じることになるという。これでは、セーフティネットを広げずに、現在の大きさのネットに収まるだけの人を救うために基準を修正したようなものであり、倒錯していると言わざるを得ない。改正の効果として、住宅困窮度の高い者に対し、よりの確に供給することが可能となる、とされているが、「追い出された」世帯が適正な家賃の住宅を見つけられる保障はなく、新たな住宅困窮者を増やすことになる。

公営住宅の供給量が圧倒的に少ないうえに、先に触れたように、住宅困窮者のカテゴリー化が行われている現状について、第I章で紹介した、ハウジングプア問題に取り組んでいる稲葉剛氏は、「現在の公営住宅政策はハウジングプアの全体をカバーする「安全網」ではなく、政府の定める「カテゴリー」に該当して抽選をくり抜けた人だけに届く「蜘蛛の糸」になってしまっている⁽⁹²⁾」と批判している。

公営住宅を補完する役割をもつ都市再生機

構のUR賃貸住宅（旧公団住宅）、公社住宅などの公的賃貸住宅についても、住宅セーフティネットとしての機能を期待したいが、以下のような問題が指摘されている⁽⁹³⁾。

まず、家賃が高いことである。公団住宅、公社住宅の家賃は、かつては、長期間で住宅建設に要した費用を回収する原価家賃で、入居時は高家賃でも長期的には低家賃となるように組み立てられていた。しかし、その後、近隣の民間の賃貸住宅の家賃と均衡を失わない家賃へと改変され、3年ごとに値上げも行われるようになった。家賃の高さは、実質的な入居制限となる。セーフティネットの役割を果たすには、家賃の引下げや家賃減免も考慮すべきである。さらに、公団住宅・公社住宅は、現在、民営化の標的になっている。空き室の多い東京都足立区のUR花畑団地⁽⁹⁴⁾は、現在、再生計画が持ち上がっているが、その計画は、80棟2,752戸の大規模団地の半分を取り壊し、一部に高級マンションを建て、団地の土地の多くの部分も、民間企業に売却するというものである。このほかにも、民営化の検討が進められている公団・公社住宅はいくつもある。ただし、住宅セーフティネット法により、公団・公社住宅が、公的賃貸住宅に位置づけられたことで、民営化の歯止めになるという期待もある⁽⁹⁵⁾。

それでは、賃貸住宅ストックの7割以上を占める民間賃貸住宅はどうであろうか？民間賃貸住宅にファミリー用が少ない。そのうえ、低所得者層の住宅需要に対応しているのは、主として、「アマチュア」的な零細家主が供給する、

(91) 国土交通省『公営住宅法施行令の一部を改正する政令案について』2007.12.20. <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/07/071220_2.html>

(92) 稲葉剛「月収10万円ですぐ安心して暮らせる住まいを！」（ハウジングプア原論～「住まいの貧困と向き合う第7回」）『賃金と社会保障』1494号、2009.7月下旬、p.6.

(93) 坂庭 前掲注(90), p.37.

(94) 2009年2月に、団地内の空き室状況を見学する「空いてるじゃん！住まわせてよ！花畑団地見学ツアー」が催され、プアハウジング状態に置かれている人々等が参加した。（「団地の空き部屋「貸してほしい」足立、失業者ら見学」『朝日新聞』2009.2.12.）

(95) 坂庭国晴「若者の住宅問題をどう解決するか」日本住宅会議編『若者たちに「住まい」を！』（岩波ブックレット No.744）岩波書店、2008、p.72.

木造賃貸住宅を中心とする低質な民間借家である⁽⁹⁶⁾。対象が低所得者であるために、低家賃であるが、そのために家主に、住宅修繕への投資のインセンティブは働かない。老朽化した住宅は取り壊される傾向にあり、昨今の住宅の市場化の流れのなかで、民間賃貸住宅は、高級マンション等、高家賃住宅にシフトし、低所得者のための低家賃住宅の供給は一層減少していくであろう⁽⁹⁷⁾。

また、民間賃貸住宅については、第I章で取り上げた「追い出し屋」による被害、家賃保証会社が介在することにより生じる問題などがあるが、ここでは、定期借家権に係る問題について触れておきたい。

定期借家権は、民間賃貸住宅市場の拡大を狙って、「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」(いわゆる「定期借家法」。平成11年法律第153号)により創設された新たなタイプの借家権である。従来の借地借家法では居住者保護の側面が強く打ち出されていたが、この法律に規定された定期借家権は貸主の権利が前面に押し出されたものである⁽⁹⁸⁾。すなわち、従来の借地借家法に基づく賃貸借契約では、正当な事由がない限り、貸主は契約更新を拒絶することができず、自動的に契約が更新されるのに対し、定期借家権による契約では、契約で定めた期間が満了すると、自動的に賃貸借契約が終了する。従来の賃貸契約では、貸主は、いったん物件を貸すと容易に返ってこないというリスクを負うことになるため、居住者の回転の速い賃貸物件の供給が主であった。定期借家制度を導入することによって、家族向け借家、水準の高い賃貸住宅の拡大を図ることができると目されていたが⁽⁹⁹⁾、現在のところ、期待どおり

には進んでいない。他方で、住んでいる人たちの居住権より貸主の財産権のほうが優先される結果、入居者の居住が脅かされかねないことは、制定当初から問題視されている⁽¹⁰⁰⁾。低所得者、高齢者、障害者、生活保護受給者、路上生活経験者など、社会的差別や偏見により賃貸借物件にアクセスしにくい層をターゲットに、定期借家物件を勧める不動産業者もいる⁽¹⁰¹⁾。ゼロゼロ物件を提供するスマイルサービスが、批判を受けた施設付鍵利用契約から、定期借家契約による賃貸への切り替えを進めていることは、第I章で述べたとおりである。

5 今後の課題

以上述べたように、結局のところ、公的住宅は、政府が住宅セーフティネットの中核に位置づけているにもかかわらず、その供給は限定的である。民間賃貸住宅ストックも、低所得者が利用可能な住宅に関しては不足しているのが実態である。我が国では、住宅総数に占める公的住宅の割合が7%で、英国(19%)、フランス(17%)と比較して、かなり低い。公的住宅の建設・供給は、財政状況が厳しさを増している地方自治体にとっては、難しい課題であろうが、あらためて、打開策を考えてみる必要がある。

他方、社会資本整備審議会住宅宅地分科会において臨時委員を務めた大竹文雄大阪大学教授は、公営住宅による住宅弱者対策は、公営住宅に住宅弱者が集中すると、コミュニティが形成されず、負の外部性が大きい、一度つくった公営住宅はその必要がなくなっても用途を換えることが困難、などの理由で、デメリットはあってもメリットなし、と論じ、低所得の住宅弱者には、公営住宅という直接供給ではなく、生活

(96) 平山 前掲注(37), p.248.

(97) 同上, pp.262-263.

(98) 本間 前掲注(31), p.276.

(99) 同上, pp.112-113.

(100) 本間 前掲注(29), p.15.

(101) 稲葉 前掲注(26), p.53.

保護受給者に限った家賃補助政策に変更していくべきである、としている⁽¹⁰²⁾。また、大竹教授とは立場が異なるが、本稿で、その論述をたびたび引用・紹介してきた平山教授も、公的住宅の直接供給のほか、家賃補助としての「公的住宅手当」の必要性を訴えている⁽¹⁰³⁾。平山教授によると、欧州各国は、借家の支援策に力を入れているのに対し、我が国は、主要先進国のなかでも政府による借家人に対する支援策が際立って低い国であるという。先に述べたように、民間賃貸住宅市場において低所得者向けの低家賃住宅は減少しつつあるにしても、全体としての住宅のストックが増えているのであるから、それらを適切に配分するために、公的な家賃補助を行うことにより低所得者に住宅の選択機会を提供することは合理的な政策である⁽¹⁰⁴⁾。

より大きな課題としては、第I章で触れた通り、国土交通省所管の住宅セーフティネット法と厚生労働省所管のホームレス自立支援法が並立しているような現状にあって、ハウジングプア問題に取り組んでいる人々が訴えているように⁽¹⁰⁵⁾、住宅政策・住宅行政の一元化が図られるべきであろうし、さらには、これも第I章の最後で述べたように、住宅政策と雇用政策、さらには福祉政策との連携や一体的な運用が目指されるべきである。住宅行政を、社会政策の枠のなかで捉え、低所得者を対象とする住宅手当や住宅補助も、社会保障の一環として行うほか、雇用等の労働政策とも連携して、失業や離

職に対応できる居住確保・居住継続も保障する⁽¹⁰⁶⁾ということが目指されるべきである。それこそが、真の意味での住宅セーフティネットと言えるのではないか。

終わりに

本稿では、住宅のセーフティネットというテーマを扱うにあたって、ハウジングプアの人々が置かれている苛酷で極限的な現状の紹介から出発した。一見、ごく一部の不運な人々の特殊な状況と思われるであろうし、そう思いたい。しかし、戦後の長期にわたる高度成長に対応して形成された経済社会のモデルは、この10数年の間に崩れた。雇用面に目を向けると、労働市場は大きく変質し、非正規雇用者は急速に増えている。正規雇用者も、右上がりの所得を期待できないばかりか、いつ非正規雇用者に転じるかわからない。中間層の持家取得を中核として組み立てられてきた住宅システムは、安定した所得や世帯の形成など、それを可能としてきた条件が希薄化したことにより、不安定化している。それに代わる新たな住宅システムもまだ形成されていない。ハウジングプアに陥る可能性は、今や限られた人だけのものではなくなっている。居住の安定こそが、生活の原初的な条件であることをあらためて確認する必要がある。

(はぎわら あいいち)

⁽¹⁰²⁾ 大竹文雄「住宅弱者対策」『都市住宅学』50号, 2005. 夏, pp.54-56. なお、家賃補助に関するより詳しい検討は、注(30)に掲げた八木論文(pp.46-48)を参照されたい。

⁽¹⁰³⁾ 平山洋介「「公的住宅手当」の恒久化急げ」『朝日新聞』2009.10.21.

他に、小玉徹大阪市立大学教授(住宅政策)の投稿「ハウジングプア 住と職の安定策作りを急げ」『朝日新聞』2009.5.10)など、現在のハウジングプア問題に鑑み、同様の主張を行う識者は多い。

⁽¹⁰⁴⁾ 平山洋介「インタビュー 住宅のセーフティネットをどう構築するか」『議会と自治体』136号, 2009.8, pp.66-67.

⁽¹⁰⁵⁾ 稲葉 前掲注(92), p.7.

⁽¹⁰⁶⁾ 本間 前掲注(29), pp.193-194.