

住宅セーフティネット政策 ～生活困窮者のための住宅政策とは

山本 美香

(東洋大学 ライフデザイン学部 生活支援学科 教授)

1. 住宅がないのは「自己責任」か

住宅の確保は自己責任とする論調は日本において強い。

2016年に「反貧困ネットワーク」が「家賃下げろデモ」を実施した際に、twitterには「(正社員で)働け」「(実家や親元に)帰れ」「日本から出て行け」といった内容が寄せられた¹。

筆者は、2014年に、生活困窮者やホームレスを支援するNPO法人の利用者40名に対して聞き取り調査を行った。結果として、年齢・性別においてそれぞれ住宅を喪失する過程や理由に特性が見られた。中高年男性においては、疾病や障害の発生とそれに伴う失業であった。疾病も、激しい肉体労働を要因とする場合が多く、そのことで壮年期に体を壊し、失業に結びついていた。彼らの職業は建築や土木が多かったが、社会保険に入っていない人も少なくなかった。家族関係も、実家に頼れない、自分自身の家族を形成していない者が多かった。

中高年女性の場合は、DVや子どもの障害など「家族関係」によるものが原因として多くを占めた。若年層では、本人の精神的な疾患、親からの虐待などの理由で、親元を出ており、就労も困難な状況であった。わずか40事例からではあるが、住宅の喪失は、家族、健康、仕事などの要因が絡むものであり、自己責任だけとは到底言えないことがわかる²。

住宅の喪失は、そこまでに至る過程で多くのものを失っていることにある。湯浅(2008)は、貧困を「もろもろの“溜め”が総合的に失われ、奪われている状態である」とし、その“溜め”とは、①金銭、②人間関係(頼れる家族・親族・友人)、③精神的なもの(自分への自信、自分を大切にできる気持ち)であり、「溜め」を失う過程は、さまざまな可能性から排除され、選択肢を失っていく過程でもある」とする。いったん失った住宅を再び得るのは容易ではないが、それは“溜め”を失っているからであるとしている³。

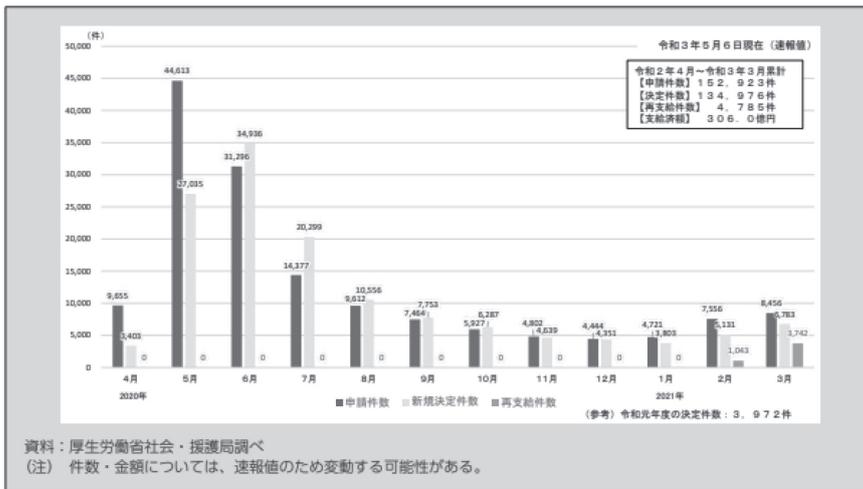
住宅の喪失は、複層的な要因によるものであることを社会的な共通認識とすることがまず問題解決のスタートではないか。

2. コロナ禍における住宅問題

コロナによって失業し、仕事と同時に住宅を失って路上生活になった人や、住宅ローンや家賃の支払いが滞り、住宅を失いかけている人のことは多く報道されている。ただ、こうした人々は、これまでも多く存在しており、問題の構図に大きな変化があったというよりも、コロナによって顕著に表出されたというべきだろう。

従来、その利用要件から使いにくいとされていた生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金制度は、コロナ禍における条件緩和によって利用が大幅に伸びた。図1は、

図1 住居確保給付金の申請・決定件数の推移



出典：「令和3年版 厚生労働白書」厚生労働省

2020年4月から2021年3月までの住居確保給付金の申請数および決定数を示したものであるが、2020年5月と6月は激増している。その後、申請数も落ち着きを見せているが、これは問題をもった人が減少したというよりは、5・6月で給付金を得られた人がいったん住宅喪失の難を逃れたという状態であろう。

筆者が委員を務める市の居住支援協議会において、2020年のコロナ禍以降、住宅相談は当初はそれほど相談件数が激増というわけではなかったが、2021年度後半になって徐々にその影響が出始めている。これは住居確保給付金制度などを利用して、なんとか住宅を維持してきたが、それらが切れて、家賃やローンを支払うことができなくなっている人が

増加していることが要因と思われる。コロナ禍による住宅問題の激化がこれからおこることが危惧される。

3. 住宅政策は社会保障制度になりえているか

住宅は本来、社会保障の一環として再配分の要素を持つはずであるが、わが国ではそのようになっていない。戦後の住宅政策は、持ち家主義・家族主義で進められてきた。平山(2009)は、「日本の住宅システムは保守主義の傾向をもち、持家社会の形成を促進した」とする⁴。持ち家を自力で確保できない生活困窮者などは、住宅政策の対象というよりも福祉が対応して、「住む場」を提供してきた。そのことは、住宅さえあれば独立して生活で

表1 「20世紀型」住宅政策の枠組み

所管	対象	目的	住まいの提供
建設省	・上昇できる労働者 ・標準家族	・居住水準のステッ プアップ	・持ち家 ・公的住宅
厚生省	・高齢者、障害者、低所得者などのサポートを必要とする者 ・単身者などの標準家族を形成できない者	・残余的救済 ・保護	・社会福祉施設 ・生活保護（住宅扶助）

筆者作成

きた人々をも福祉の中で、生活を人生を丸抱えにしてきたということだ。

住宅を喪失した人は、福祉で対応し、住宅政策としては対象外となる暗黙の了解があった。

しかし、こうした20世紀型の住宅政策の枠組みが、雇用形態の多様化（非正規労働者の増大、終身雇用制の終焉など）、家族形態の変化（単身世帯の増加）などによって崩れ、住宅政策や福祉政策そのものを見直さざるをえなくなった（表1）。

4. 住宅セーフティネットを構築するために

(1) 住宅扶助のありかた―単給化と扶助額の検討

「住所があるのはありがたいですね。税金も払うようになって、やっとふつうの市民になれたような気がします」。先にあげた筆者のヒアリング調査において語ってくれたある男性の言葉だ。Aさんは、15年間サウナで暮らしてきた。あることを契機に、支援団体につながりアパートに入った。Aさんは、長く非正規で働いてきた。それでも住まいを持つことは難しかった。Aさんの場合は、生活保護ではなく、住宅扶助の単給または家賃補助制度があれば、それを利用してアパートなどへの転居も可能だったはずだ。

日本においては、公的な家賃補助制度は不十分である。住宅扶助以外では、住居確保給付金制度と、「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（通称：住宅セーフティネット法）」の家賃補助だ。先述したように、コロナ禍では、住居確保給付金制度の要件も緩和されたが、こうした要件緩和の恒久化が求められる。

生活保護制度における住宅扶助の単給が行われることも重要であるが、その額が適切であるかも再検討しなければならない。住宅扶助の規準となっている53,700円（東京都23区（一部の区を除く）・単身世帯）では、質的な面で問題が残る場合がある。特に壁の薄さなどは、音に敏感である精神障害者等にとってトラブルの一因となっている⁵

(2) 居住支援協議会を中心にした地域での支援態勢の確立

本来であれば、生活困窮者に対しては、公営住宅が住宅保障の役割を果たすべきである。しかし、自治体は公営住宅の新規増設は計画していない。この理由は、今後、人口減少社会が来ること、民間賃貸住宅などに空き室が多いこと、全国に約850万戸も空き家があり、それらを利用できる（と見込まれる）ことなどが理由である。

住宅セーフティネット制度は、民間賃貸住宅を活用することで成立する制度であるが、貸す側にもメリットがなければ拡大しない。現在の内容では、貸し手の「理解と協力」をいかに得るかに依存している状態といえる。

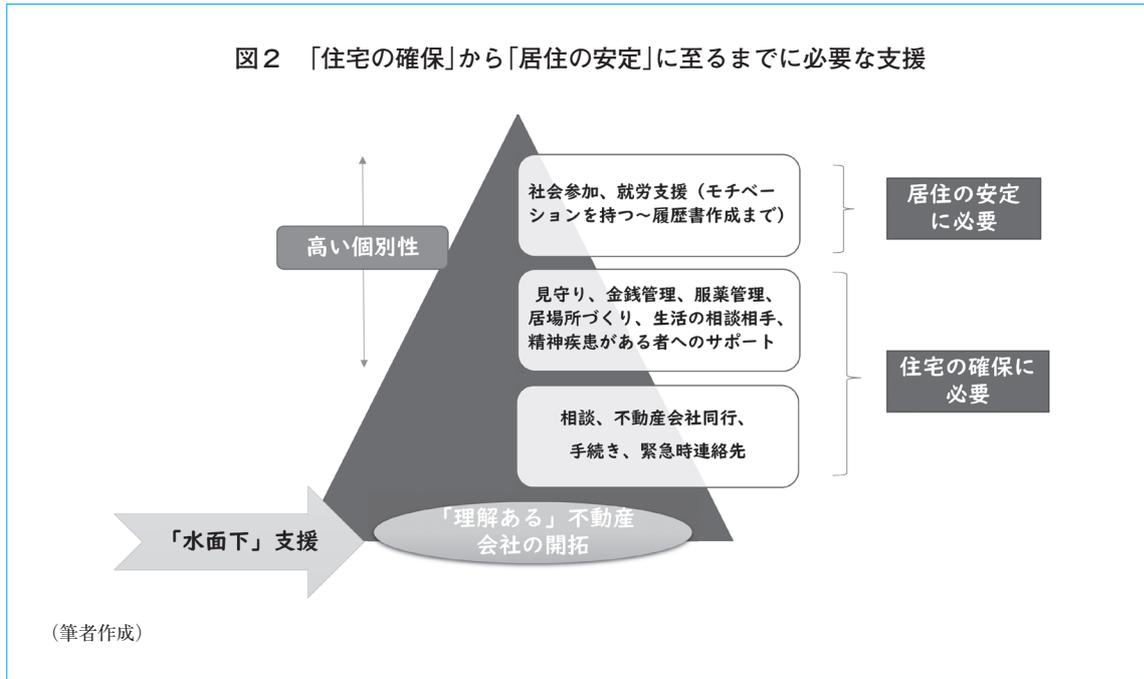
この理由として、川崎（2019）は、「現実の住宅市場は賃貸住宅市場が適正なビジネスとして構築されていない」からとする⁶。高齢者や障害者等が容易に民間賃貸住宅に入居できるようにするためにも、賃貸住宅市場が機能するような支援策を取っていくことが重要となる。

一方で、各自治体において居住支援協議会の設置が進められていることで、従来の住宅政策の在り方が変化してきた。

これまで住宅政策は、住宅部門の専売特許であったが、高齢者や障害者、生活困窮者といった生活課題を抱えた人々に対応していくためには、福祉部門との連携が不可欠となった。自治体によっては、居住支援協議会の事務局を福祉担当部門に置き、高齢者や障害者、生活困窮者に対する相談やサービス提供、専門職の連携をスムーズに進めようとしているところもある。居住支援協議会は、住宅セーフティネットの要としての役割を担っているが、住宅を得るためにも、そしてその後の生活を継続していくためにも、その地域において支援が整備されているかに大きく委ねられている（図2）。

民間住宅市場のみで住宅セーフティネットを図ることは難しい。公的住宅をどう整備していくのか、どのような特性を持った人を入

図2 「住宅の確保」から「居住の安定」に至るまでに必要な支援



居対象とするのか、民間賃貸住宅を活用しながら、どのような支援態勢を取っていくのかといった自治体あげでの総力戦を行えるかがいま問われている。

- 1 佐藤和弘「反貧困運動としての2016年家賃下げろデモー背景・「失敗」・展望」『住宅会議』日本住宅会議105 2019年 51
- 2 「生活困窮者の地域居住の実現に向けた住まいの確保と居住の安定に関する研究」
山本美香博士論文 明治大学大学院理工学研究科建築学専攻 2017年度
- 3 湯浅誠『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波書店 2008年 79
- 4 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 2009年 10
- 5 桑田久嗣「知的・精神障害者の住宅問題と課題」『住宅会議』日本住宅会議103 2018年 27。なお、住宅扶助は2015（平成17）年に基準額が引き下げられている。
- 6 川崎直宏「住宅セーフティネット制度の限界と今後」『都市住宅学』105 2019年 17