

特集 2

住宅セーフティネットを改めて構築する：
コロナ禍前からポスト・コロナへ

ゆうき
結城

つばさ
翼

●認定NPO法人自立生活サポートセンター もやい 生活相談・支援事業コーディネーター

1. はじめに

本稿では、新型コロナウイルスの感染拡大（以下、コロナ禍）を受けてのセーフティネットの課題について、住まいの確保の困難に焦点を絞って論じる。本稿の主張は次の通りである。第1に、日本の住宅政策は賃貸住宅で生活する单身者に対する恒久的かつ一般的な支援を欠如したまま整備されてきた。2015年に生活困窮者自立支援制度の一環として導入された住居確保給付金は、コロナ禍を受けて支援対象を広げたものの、一時的かつ限定的な住宅手当に留まっている。第2に、とりわけ大都市部において住宅確保の困難が高まり、2000年代以降違法もしくは脱法的な住宅、ないしは合法ではあっても居住者の権利が保障されないインフォーマル・ハウジングが増加してきたとみられる。こうした事態の解決のためは、住宅手当の制度化に留まらない根本的な政策的介入が必要である。

2. 一般的な住宅手当の不在

戦後まもなく日本では住宅政策の三本柱となる住宅金融公庫法（1950年）、公営住宅法（1951年）、日本住宅公団法（1955年）が制定された。これらは一方では戦後における住宅不足に対応するために用意されたものであるが、他方では戦後の開発主義国家体制を補完するという側面も持っていた。戦後住宅政策は主に中間階層の標準世帯による持ち家の取得を支援し、大量の住宅建設による内需の創出を促進するものだったのである（本間1996）。さらに、バブル経済崩壊後には住宅政策の新自由主義化——公的な住宅供給の削減と民間開発の促進——が進められた（平山2020）。中でも、2000年代からは公営住宅団地の建て替え、複数の団地の集約、売却などにより、公営住宅のストック自体が減少傾向に転じ、すでに乏しかった低所得層向けの住まいのセーフティネットはさらに縮小してきたのである¹。

1. 国土交通省社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会において東京都都市整備局が提出した資料によれば、2015年時点で東京都では居住者のいる住宅のうち公営住宅が占める割合はわずか3.9%にとどまっている。

日本の住宅政策に関して、2点強調しておくべきことがある。第1に、単身者はこれらの政策の支援対象からは長らく排除されており、とくに公営住宅に関しては1980年まで原則的に単身者を受け入れていなかった。2012年以降は自治体ごとに条例で条件が決められることとなったものの、多くの自治体では単身者向け住宅は限定的な運用となっている。第2に、低所得層向けの恒久的で一般的な住宅手当が今日に至るまで整備されていない。現状、賃貸住宅入居者に対する公的な手当は生活保護制度の住宅扶助か、2015年に開始された生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金に限られている。コロナ禍を受けて、2020年4月20日に生活困窮者自立支援法施行規則の一部を改正する省令（令和2年厚生労働省令第86号）により、「主たる生計維持者が離職・廃業後2年以内である場合」という要件が、「もしくは個人の責任・都合によらず給与等を得る機会が、離職・廃業と同程度まで減少している場合」へと拡大され、給付期間も延長された。この改正を受けて、住居確保給付金の利用者は一度目の緊急事態宣言発出時前後をピークとして全国的に大幅に増加したものの、その後急減している（安藤ほか 2022）。つまり、持家を取得できるほどの所得はなく、かといって生活保護制度の対象ともならない低所得層にとっては民間賃貸住宅が安定した住まいを確保するほぼ唯一の選択肢でありながらも、恒久的かつ一般的な住宅手当は未だ整備されていないのである。

3. 悪化する民間賃貸住宅へのアクセスとインフォーマル・ハウジング

住宅に関するセーフティネットが乏しい状況の中、とくに大都市部においては手ごろな民間賃貸

住宅が減少しており、住居費負担が増加している。東京では住宅政策の新自由主義化と並行して「都市再生」政策が推進され、民間による都心再開発を経済成長の要として促進する「起業家主義的」都市政策が導入された（上野 2008、高木 2016など）。これに伴い東京都特別区では60,000円未満の低家賃住宅が1993年から2018年にかけて実数・割合ともに大きく減少している（表1）。

なお、全国消費実態調査の匿名データをもとにした研究によれば、雇用の不安定化と所得の低下を背景として、とくに若年層、単身女性、シングルペアレント世帯において世帯支出に占める住居費負担の割合が1989年から2004年にかけて増加していることが指摘されている（川田・平山 2016）。地域レベルないし個人レベルでの家賃の動向と住居費負担の動向を直接対応させることができるデータがないため、これらのデータを合わせた際の解釈には注意が必要であるが、全国的に住居費負担が増加しているなか、少なくとも大都市部ではさらに低家賃住宅の減少が低所得世帯の負担となっているとみられる。

こうした状況の中で、とりわけ大都市部でインフォーマル・ハウジングの存在が2000年代以降明らかになってきた。インフォーマル・ハウジングとはもっぱらグローバル・サウスにおけるスラムやスクワッター・コミュニティのように、公有地の不法占拠をとまなう住まいを指して使われてきたが、近年ではそれ以外の地域で、土地自体は合法に取得されたものの土地利用や建築に関わる法規に違反した住宅の増加が指摘されており、Shrestha et al. (2021) は住宅を生産、供給、そして融通 (negotiation) するさまざまな非標準的な手法をまとめてインフォーマル・ハウジング・プラクティスと呼んでいる。これらの議論を踏まえてここではひとまず違法もしくは脱法的な住宅、もしくは合法ではあるものの居住者の権利

が保障されない住宅を広くインフォーマル・ハウジングと呼ぶ。

このような意味でのインフォーマル・ハウジングの日本における代表例はネットカフェ等であろう。コロナ禍初期の緊急事態宣言時に、東京都でネットカフェ等の休業要請がなされたことにより路頭に迷う人が続出したことは記憶に新しいが、コロナ禍前の2017年時点で、こうした人びとは東京都内だけで約4,000人に上ると推計されていた。このうち8割以上がネットカフェ等に寝泊まりしながら主に派遣もしくはパート・アルバイト等の仕事をして収入を得ているが、9割以上が住宅確保に困難を感じている（東京都福祉保健局 2018）。その理由として最も多い回答は「アパート等の入居に必要な初期費用（敷金等）をなかなか貯蓄できない」（62.8%）であり、次いで「アパート等に入居しても家賃を払い続けるための安定収入がない（不安がある）」（33.3%）、「アパート等の入居に必要な保証人を確保できない」（30.9%）となっている。つまり、就労収入があるにもかかわらずネットカフェ・ホームレスが住宅にアクセスできない理由には、月々の家賃の支払いに加えて、初期費用や連帯保証・緊急連絡先という問題があるのである。

ここには日本の民間賃貸住宅市場における慣行が大きくかかわっている。民間企業による調査報告によれば、東京都では敷金・礼金がゼロの物件の割合は10.3%と全国平均よりも低く、敷金・礼

金の合計は平均で賃料の1.68か月分である（東急住宅リース株式会社・ダイヤモンドメディア株式会社 2019）。これに加えて、実際の入居の際には不動産会社の仲介手数料や各種保険料など多額の初期費用がかかる。さらに、近年では賃貸借契約に際して、連帯保証人の代わりに家賃債務保証会社の利用が一般的となってきた²、これを利用するために必要な緊急連絡先を提供できない場合には物件の審査もままならない。

フォーマルな住宅へのアクセスの困難さを背景として、借主の権利保護を骨抜きにするために賃貸借契約ではなく「施設付鍵利用契約書」などを結ばされる「脱法ハウス」が増加してきた（稲葉 2009）。これと関連して、建築基準法等に違反したシェアハウス等の存在が2010年代に明るみとなり、国土交通省は2013年以降こうした「違法貸しルーム」の疑いがある物件の情報提供窓口を設置し、これに基づき調査と是正指導を行っている。2018年度の調査の結果、調査対象となった物件2,078件のうち、建築基準法違反が判明した物件は1,469件に上り、とりわけ東京都では1,583件の調査対象のうち1,164件が建築基準法違反と判断されている。低所得層にとってフォーマルな住宅としてはほぼ唯一の選択である民間賃貸住宅へのアクセスが悪化している中、こうした権利保障の乏しいインフォーマル・ハウジングに依存せざるを得ない事態がコロナ禍以前から続いているのである。

2. 公益財団法人日本賃貸住宅管理協会の2014年度「家賃債務保証会社の実態調査報告書」によれば、2014年時点で対象となった賃貸借契約のうち56%で家賃債務保証会社が利用されており、2022年12月2日に開催された第4回家賃債務保証業者会議では国土交通省の担当者から全賃貸取引の8割で家賃債務保証が利用されているとの報告があった。

表1 東京都特別区における低家賃住宅の推移（1993年から2018年）

| | 低家賃住宅の数 | | | 借家総数に対する割合 | | |
|------|-----------|---------|-----------|------------|------|-----------|
| | 1993 | 2018 | 2018-1993 | 1993 | 2018 | 2018-1993 |
| 東京都 | 1,218,700 | 964,800 | -253,900 | 49.3 | 31.2 | -18.1 |
| 特別区 | 797,590 | 597,700 | -199,890 | 45.6 | 25.6 | -19.9 |
| 千代田区 | 3,630 | 2,790 | -840 | 74.4 | 13.5 | -60.9 |
| 中央区 | 5,680 | 5,410 | -270 | 45.9 | 10.6 | -35.3 |
| 港区 | 15,570 | 8,290 | -7,280 | 51.4 | 13.3 | -38.1 |
| 新宿区 | 31,550 | 22,160 | -9,390 | 44.3 | 22.8 | -21.5 |
| 文京区 | 14,360 | 8,050 | -6,310 | 39.5 | 13.0 | -26.4 |
| 台東区 | 11,020 | 7,340 | -3,680 | 39.9 | 13.9 | -26.0 |
| 墨田区 | 20,710 | 15,580 | -5,130 | 49.2 | 21.6 | -27.6 |
| 江東区 | 42,750 | 30,760 | -11,990 | 60.3 | 25.2 | -35.2 |
| 品川区 | 30,290 | 21,230 | -9,060 | 43.5 | 19.5 | -24.0 |
| 目黒区 | 17,940 | 10,210 | -7,730 | 33.3 | 15.8 | -17.5 |
| 大田区 | 58,330 | 43,440 | -14,890 | 43.0 | 24.7 | -18.3 |
| 世田谷区 | 75,690 | 48,520 | -27,170 | 38.5 | 24.0 | -14.5 |
| 渋谷区 | 15,080 | 9,190 | -5,890 | 35.7 | 13.7 | -22.1 |
| 中野区 | 32,390 | 25,750 | -6,640 | 39.6 | 23.1 | -16.5 |
| 杉並区 | 48,230 | 38,670 | -9,560 | 37.9 | 25.8 | -12.0 |
| 豊島区 | 32,840 | 18,790 | -14,050 | 45.9 | 20.6 | -25.3 |
| 北区 | 48,640 | 31,940 | -16,700 | 59.7 | 32.6 | -27.1 |
| 荒川区 | 16,030 | 10,340 | -5,690 | 54.4 | 24.9 | -29.6 |
| 板橋区 | 54,640 | 55,030 | 390 | 50.0 | 35.0 | -15.0 |
| 練馬区 | 54,780 | 49,610 | -5,170 | 39.9 | 29.2 | -10.7 |
| 足立区 | 77,540 | 55,680 | -21,860 | 61.1 | 42.2 | -18.9 |
| 葛飾区 | 44,410 | 35,150 | -9,260 | 56.3 | 42.5 | -13.9 |
| 江戸川区 | 45,540 | 43,800 | -1,740 | 40.1 | 31.2 | -9.0 |

出所：住宅・土地統計調査より筆者作成³

3. ここでは「低家賃」の操作的定義を家賃60,000円未満としている。これは、都内における生活保護制度の住宅扶助基準の上限額が単身で53,700円であることを踏まえて設定している。複数人世帯の場合には上限額は60,000円を超えること、さらに2015年から床面積別に住宅扶助が減額される措置が取られていることには留意が必要である。

4. 終わりに：これからの住宅セーフティネット

コロナ禍を受けて、住居確保給付金の支給件数が大幅に増加し、住宅手当に対する相当のニーズがあることが明らかとなった。政府内でも恒久的な住宅手当が議論の俎上に上るようになってきた（安藤ほか 2022）が、第3節の後半で示したように、月々の家賃に対する支援では住まいへの権利を保障するには不十分である。2017年の「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法律」の改正を受けて新たな住宅セーフティネットが開始しているが、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度など民間住宅市場の促進にとどまっておらず、直接的な住宅供給や

金銭給付は行われていない。恒久的な住宅手当と組み合わせることで住宅へのアクセスを一定程度高めることはできるかもしれないが、入居費用は保証の問題がクリアされるわけではない。

この現状は、低所得者向けの住宅供給を極めて限定的にしか行わずに民間賃貸住宅市場に依存してきたというコロナ禍以前からの住宅政策の帰結である。安定した住宅へのアクセスが憲法第25条に言う健康で文化的な最低限度の生活に含まれるのであれば、低所得層への住宅供給は公的な責任のもとで行われるべきである。公営住宅の新設のみによってこれを達成するのが非現実的であれば、民間住宅市場の慣行の是正や公的な保証制度の構築などが必要である。いずれにせよ、住宅手当の導入のみならず、より抜本的な住宅政策の転換が求められる。

参考文献

- 安藤道人, 古市将人, 大西連, 2022, 「雇用保険と生活保護のはざまの所得保障ニーズへの政策的対応: コロナ禍の住居確保給付金・特例貸付と三層のセーフティネット」『社会保障研究』7(3), 246-261.
- 稲葉剛, 2009, 『ハウジングプア: 「住まいの貧困」と向き合う』山吹書店.
- 上野淳子, 2008, 「規制緩和にともなう都市再開発の動向」『日本都市社会学会年報』26, 101-115.
- 川田菜穂子・平山洋介, 2016, 「所得格差と相対的貧困の拡大における住居費負担の影響」『住総研研究論文集』42, 215-225.
- 高木恒一, 2016, 「ジェントリフィケーションと都市政策」『日本都市社会学会年報』34, 59-73.
- 東急住宅リース株式会社・ダイヤモンドメディア株式会社, 2019, 「全国の賃貸マンションの一時金共同調査結果」<https://www.tokyuhousing-lease.co.jp/info/news/pdf/20190326details.pdf> (最終閲覧日2019年9月26日)
- 東京都福祉保健局, 2018, 「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」.
- 平山洋介, 2020, 『「仮住まい」と戦後日本: 実家住まい・賃貸住まい・仮設住まい』青土社.
- 本間義人, 1996, 『土木国家の思想: 都市論の系譜』日本経済評論社.
- Shrestha, P., Gurran, N., & Maalsen, S., 2021, "Informal housing practices." *International Journal of Housing Policy*, 21(2), 157-168.