Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-15

住宅セーフティネット政策をどう読むか

平山，洋介

(Citation)
住宅会議,118:25-31

(Issue Date)
2023-06

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100483085

6 住宅セーフティネット政策をどう読むか

平山　洋介
（摂南大学現代社会学部）

すでに書いたように、住宅セーフティネットを形成しようとする政策は、ほとんど成果をあげていない（「これが本当に住まいのセーフティネットなのか」『世界』21年4月、「続・これが本当に住まいのセーフティネットなのか」『住宅会議』22年6月）。本続報では、住宅セーフティネット政策の実績が依然として乏しいことを示すとともに、その実態をどう読むべきかを論じる。住まいに関する何らかの状況の検討では、その〝描写〟にとどまらず、それがどういう原因から生じているのかを〝説明〟する必要がある。小稿では、住宅セーフティネットの貧しさが、それ自体の工夫の不足ではなく、住宅政策の枠組みに起因することを述べる。

政府は、1990年代半ばから、住宅政策を大胆に縮小し、住まいの大半を市場にゆだねる改革に乗りだした。それは、必然の結果として、市場住宅を確保できない人たちの存在を浮かび上がらせる。このため、2007年に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）が制定された。そこでは「低所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを養育している者、その他住宅の確保にとくに配慮を要する者」（同法第2条1項要約）などの〝住宅確保要配慮者〟に対する賃貸住宅の供給が目標とされた。

続く2017年4月の同法改正では（10月施行）、市場利用の住宅供給を推進する方針がとられ、民営借家ストックを住宅セーフティネットとして使う手法が導入された。民営借家の空き家が増える一方、家主の多くは、家賃滞納、近隣トラブル、単身者死去などの管理上のリスクを避けるために、低所得者、高齢者、障害者、母子世帯などの入居を拒む傾向をもつ。ここから、要配慮者に民営借家の空き家を配分しようとする技法が考案された。

その核を占めるのは、民営借家などの家主または管理者が要配慮者を拒まない物件を都道府県などに登録するシステムである。くわえて、住宅登録を促進する経済支援として、住宅改修、家賃低廉化および家賃債務保証料低廉化への助成が用意された。さらに、要配慮者は、住宅探しの相談、入居後の見守り、死亡時の家財・遺品整理などの居住支援を必要とする。これをになう団体として、地方公共団体、不動産関連団体、社会福祉法人、NPOなどが構成する居住支援協議会の設置、さらに都道府県によるNPOなどの居住支援法人の指定が可能になった。

1．登録住宅の実態

既報では、「セーフティネット住宅情報システム」（一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会）のウェブサイトから取得した2021年3月7日現在、ほぼ1年後の22年3月20日現在の登録住宅のデータを分析し、住宅セーフティネットが住宅確保要配慮者にほとんど対応していない実態を明らかにした。以下では、さらに1年後の23年3月19日現在のデータにもとづき、住宅セーフティネットの実績が依然として少ないことを示す。

(1) 異様に多い特定企業物件

政府は、住宅セーフティネット形成に関する2021年3月末までの目標として、17万5000戸の登録住宅の確保をかかげた。登録住宅は、同年3月7日時点で32万3390におよび、目標の2倍近くに達していた。その数は、翌22年3月20日までに、前年の2・5倍近く、71万1149戸に増大し、それ以降、増加のペースは下がっているが、23年3月19日には82万7267戸まで増えた。

住宅登録が増加したのは、その制度が民営借家の家主層に受け入れられ、浸透したからではない。登録住宅の大半は特定企業の扱う物件で占められ、21年3月時点で、大東建託リーシング株式会社の物件が29万45

戸（89・7％）に達し、それ以外では、ビレッジハウス・マネジメント株式会社の物件が2万1185戸（6・6％）を示した（表1）。これは、改正法の施行から3年近くたっても、登録住宅が増えなかったことから、政府が不動産業界に協力を要請し、それに特定企業が応じたという経緯を反映する。住宅登録が市場利用ではなく、行政介入によって増えたことに注意する必要がある。大東建託物件は増え続け、23年3月には79万98戸（95・5％）となった（表1）。住宅セーフティネットとは、同社物件を意味するといって過言ではない。一般家主の登録住宅は少ないままで、たいして増えず、23年3月になっても1万5993戸（1・9％）にすぎない。

表1　管理者、種別、部屋状況別　登録住宅数

	2021年3月		2022年3月		2023年3月	
	戸	(%)	戸	(%)	戸	(%)
〈管理者〉						
大東建託	290,045	(89.7)	675,785	(95.0)	790,098	(95.5)
ビレッジハウス	21,185	(6.6)	21,185	(3.0)	21,185	(2.6)
一般家主	12,160	(3.8)	14,179	(2.0)	15,993	(1.9)
〈種別〉						
専用住宅	4,142	(1.3)	4,728	(0.7)	5,242	(0.6)
一般住宅	319,248	(98.7)	706,421	(99.3)	822,034	(99.4)
〈部屋状況〉						
空室	7,035	(2.2)	7,244	(1.0)	9,303	(1.1)
入居中	306,720	(94.8)	693,958	(97.6)	807,671	(97.6)
改修中	4,092	(1.3)	4,275	(0.6)	4,460	(0.5)
要問い合わせ	5,543	(1.7)	5,672	(0.8)	5,842	(0.7)
計	323,390	(100.0)	711,149	(100.0)	827,276	(100.0)

注）1）2021年3月7日時点、2022年3月20日時点、2023年3月19日時点での数値を表示。
2）大東建託は、大東建託リーシング株式会社、ビレッジハウスは、ビレッジハウス・マネージメント株式会社。
3）一般家主は、大東建託、ビレッジハウス以外の管理者。
4）専用住宅は、登録住宅のうち、住宅確保要配慮者のみが入居できる住宅。一般住宅は、専用住宅以外の登録住宅。

⑵ 極端に少ない専用住宅

登録住宅には、住宅確保要配慮者のみを対象とする「専用住宅」と、要配慮者を拒まず、同時に、それ以外の一般世帯をも受け入れる「一般住宅」がある。登録住宅の内訳をみると、専用住宅はきわめて少なく、2021年3月時点で1・3％にとどまった。この値は、22年3月に0・7％、23年3月に0・6％とさらに減少し、ほぼゼロとなった（表1）。登録住宅の大半を占める大東建託物件では、専用住宅がまったくなく、それが登録住宅全体の専用率をゼロに近づけた。要配慮者は、登録住宅の大部分を占める一般住宅への入居を望むとき、一般世帯との競合関係に置かれる。

登録物件の空室は少ない。大半の登録住宅は一般住宅で、その住人の多くは、要配慮者ではなく、一般世帯とみられる。一般住宅に空室が出ても、そこに入居するのは要配慮者とは限らない。登録物件の空室率は、著しく低いままで推移し、23年3月では1・1％であった（表1）。これは、大東建託物件に空室がほとんどないためである（23年3月0・6％）。同社物件では、登録前に要配慮者が入居していたケースは少ないと推測され、登録後の極度に低い空室率からは、空室が大量に登録され、そこに多数の要配慮者がただちに入居したとは考えられず、したがって、一般世帯がすでに住んでいたケースが多いと推測される。住宅セーフティネット政策とは、いってしまえば、一般世帯の入居している特定企業物件を登録する作業をさすにすぎない。

⑶ 明示される入居拒否

登録住宅の管理者は、住宅確保要配慮者のうち受け入れ可能な入居者のカテゴリーを選択し、明示する。一般家主の登録物件を2023年3月のデータから観察すると、「低額所得者」「身体障害者」「外国人」「中国残留邦人」「児童虐待を受けたもの」「DV被害者」「帰国被害者等」「犯罪被害者等」などを受け入れる住宅が5割台と少なく、「知的障害者」「精神障害者」「その他障害者」「ハンセン病療養所入所者等」「生活困窮者」「保護観察対象者等」などの受け入れは3～4割台とさらに少ない（表2）。受入率は、それを100％から引くと拒否率に

なるという含意をもつ。住宅セーフティネットの運営者は、住む場所を求める人たちのなかから誰を救済する／しないのかを選別し、宣言する。

欧米諸国の多くに「公正住宅」（fair housing）という言葉・概念がある。これは、人種、国籍、性別などを理由とする入居差別を禁止する法律の根拠になっている。日本の住宅セーフティネット政策では、家主または管理者が、外国人、母子世帯、DV被害者などに関し、彼らがたとえ家賃負担力を有していても、そうした存在であることを理由に入居を拒むことが、ごく当たり前であるかのように認められ、明示される。大東建託物件のほぼ全部は、すべてのカテゴリーの要配慮者を拒まないとされている。しかし、同社物件の説明には入居可否の「審査あり」との記載がある。同社は、要配慮者のほぼ全員を拒まないとしたうえで、入居審査によって受入世帯を選別するとみられる。

表2　管理者別　登録住宅の入居対象者別受け入れ率（2023年3月）

	大東建託 %	ビレッジハウス %	一般家主 %	計 %
低額所得者	100.0	100.0	57.4	99.2
被災者	100.0	100.0	63.4	99.3
高齢者	100.0	100.0	94.2	99.9
身体障害者	100.0	100.0	57.3	99.2
知的障害者	100.0	100.0	41.7	98.9
精神障害者	100.0	25.7	37.8	96.9
その他障害者	100.0	100.0	48.3	99.0
子育て者（一人親以外）	100.0	100.0	60.2	99.2
子育て者（一人親）	100.0	100.0	61.4	99.3
外国人	100.0	100.0	56.2	99.2
中国残留邦人等	100.0	100.0	57.3	99.2
児童虐待を受けたもの	100.0	100.0	55.1	99.1
ハンセン病療養所入所者等	100.0	100.0	48.2	99.0
DV被害者	100.0	100.0	56.4	99.2
帰国被害者等	100.0	100.0	51.4	99.1
犯罪被害者等	100.0	100.0	52.3	99.1
生活困窮者	100.0	100.0	49.9	99.0
保護観察対象者等	100.0	100.0	38.5	98.8
国土交通大臣が指定する災害の被災者	100.0	100.0	61.6	99.3

注）1）2023年3月19日時点での数値を表示。
2）大東建託は、大東建託リーシング株式会社、ビレッジハウスは、ビレッジハウス・マネージメント株式会社。
3）一般家主は、大東建託、ビレッジハウス以外の管理者。
4）大東建託を管理者とする住宅の相当数について調べたところ、その全てにおいて、全ての入居者に対する「ご入居時審査あり」との条件が記載されていた。

民営借家市場では、家賃滞納リスクに対応するため、家賃保証会社を利用する家主が増えた。住宅登録への経済支援の一つである家賃債務保証料の低廉化助成の導入は、家賃保証ビジネスの普及を反映する。登録住宅は要配慮者を拒まないとされているが、そこへの入居希望者は保証会社の審査によって拒絶されることがありえる。家賃保証ビジネスについて、不明瞭な契約・請求、滞納家賃の強引な取り立て、保証会社と連帯保証人の両方が必要とされるケースの存在など、多くの問題点が指摘されてきた。その検証と改善を待たずに、住宅セーフティネット政策は、家賃保証会社の利用を前提とした。

⑷ 穴だらけの網

登録住宅のほぼ全部、9割以上は大東建託シーリングの物件である。このため、住宅セーフティネットは、同社の活動地域にのみ存在し、その物件の立地しないエリアは〝空白地帯〟となる〝穴だらけの網〟でしかない。登録住宅の分布を都道府県別にみると、戸数が最も多いのは愛知県である（表3）。これは、大東建託株式会社が本社を1990年に東京に移すまで名古屋に置いていたという経緯に関係する。このほか、東京都、埼玉・神奈川県、大阪府などで住宅登録が多く、これらの都府県でも登録物件の大半を大東建託物件が占める。特定企業に依存し、セーフティネットの偏在をつくりだす施策を住宅政策あるいは社会政策の一環と呼べるのかどうかが問われる。

⑸ 市場家賃の登録住宅

住宅セーフティネット制度は、家賃をコントロールする手段をほとんど備えず、したがって、市場住宅と似たような住宅しか供給できない。登録住宅は物的規制を受け、原則として、耐震性を有し、25㎡以上の床面積をもつことを求められる。その一方、家賃は市場家賃（近傍同種住宅の家賃との均衡を失しない家賃）でよいとされた。住宅確保要配慮者の収入は低い。しかし、家賃を市場水準より低くすることを家主に課すと、登録は進まないと予想され、市場家賃の設定が認められた。

登録住宅の専有面積では、「40～50㎡」（34・0％）、「50～60㎡」（34・4％）が多く、家賃では、「4万～6万円未満」（53・8％）、「6万～8万円未

満」（36・1％）の割合が高い（2023年3月）（表4）。登録住宅は、広さと家賃に関し、市場住宅とたいして変わりないとみられる。大都市では、市場住宅は狭く、家賃が高いことから、低所得者の住宅確保はより困難になる。東京都の登録住宅では、専有面積40㎡未満が54・1％を占め、家賃8万円以上が53・9％、10万円以上が23・8％におよんだ。市場住宅と大差のない登録住宅が要配慮者に対応できるのかが問題になる。

表3　都道府県別登録住宅数

	戸	(%)
愛知県	59,990	(7.3)
東京都	49,996	(6.0)
埼玉県	49,795	(6.0)
神奈川県	38,379	(4.6)
大阪府	37,003	(4.5)
千葉県	36,570	(4.4)
静岡県	34,898	(4.2)
福岡県	33,992	(4.1)
茨城県	30,155	(3.6)
兵庫県	29,150	(3.5)
その他	427,348	(51.7)
計	827,276	(100.0)

注）1）2023年3月19日時点での数値を表示。
2）登録住宅数の多い順に10位までの都府県については都府県別の数値を表示し、11位以下の都道府県についてはまとめて「その他」とした。

表4　登録住宅の専有面積と家賃（2023年3月）

	全国 %	東京都 %
〈専有面積〉		
20㎡未満	0.3	0.9
20～30㎡未満	6.7	26.9
30～40㎡未満	16.8	26.3
40～50㎡未満	34.0	25.7
50～60㎡未満	34.4	13.7
60～70㎡未満	6.9	5.5
70㎡以上	0.9	1.1
〈家賃〉		
4万円未満	2.2	0.3
4万～6万円未満	53.8	5.0
6万～8万円未満	36.1	40.9
8万～10万円未満	5.4	30.1
10万～12万円未満	1.4	11.2
12万～14万円未満	0.6	6.8
14万円以上	0.4	5.8
（戸数）	(827,276)	(49,996)

注）2023年3月19日時点での数値を表示。

2. 民間家主依存の伝統

以上のように、住宅セーフティネットの成果は少ない。その原因は、住宅政策の全体の枠組みから説明される必要がある。日本では、低所得者向け住宅供給に関して、政府の住宅政策はごく小規模にしか展開せず、住宅市場を利用し、民営借家の家主に依存する方式がとられた。この〝伝統〟が住宅セーフティネット政策に受けつがれ、その成果の乏しさの一因となった。

民間家主への依存は、戦時および終戦直後の地代家賃統制令にみられた。それは、地代家賃を規制し、戦争遂行と戦後復興のために、社会不安を予防しようとした制度であった。さらに、罹災都市法（罹災都市借地借家臨時処理法）は終戦直後（1946年）に制定され、滅失建物に住んでいた借家人に対し、その建物が建っていた土地を優先的に借りる権利を与え、建物再建では、借家人は優先して借家を得ると規定した。地代家賃統制令は1950年、罹災都市法は2013年まで機能し、民間家主および地主の負担で借家人を保護する伝統をつくった。

同様に、借家法の1921年創設は〝相当賃料〟制度をともない、同法41年改正は〝正当事由〟制度を導入した。民営借家の家主による借家人との契約の更新拒絶および解約申入れは、正当事由の存在が条件とされ、家賃値上げに関し、家主と借家人の合意が成立しないとき、借家人は、裁判所の判断が確定するまでは、相当賃料を支払えばよいとされた。これらの借家規制は、民営借家での居住を安定させるコストを家主に負担させる手段となった。

政府の低所得者向け住宅政策の柱となったのは、1951年創設の公営住宅法である。しかし、公営住宅は少なく、2018年の住宅・土地統計調査によると、全住宅のわずか3・6％にすぎない。戦後復興期から高度成長期にかけて、きびしい住宅不足が続いた。この時代に低所得者のおもな住まいとなったのは、木賃アパートであった。東京都では、木賃住宅が全住宅の3割以上を占めていた。その家賃は、低収入の入居者からすれば、けっして低廉とはいえなかったが、他の民間住宅より低く、地価と利回りの関係からは説明がつかない水準に抑えられていた。

政府は公営住宅のための補助金を少ししか用意しなかった。これに比べ、木賃住宅の家主は、地価に見合う家賃を得ていないという意味で、入居者に「補助金」を供与していた。木賃セクターに頼ることで、公営住宅を増やさず、それへの財政支出を節約する施策が成り立った。

民間家主層に依存する政策の実施が可能であったのは、その政治力が低い点に一因があるとみられる。この階層は小規模で、それを代弁しようとする政治勢力はほとんど存在しない。家主層には、自身の労働ではなく、相続などで土地・家屋を手に入れ、不労所得を稼いでいるという暗黙のイメージがある。ここに負担を課す施策の政治上のリスクは小さいと考えられた。

多くの先進諸国は、住宅市場を利用し、低家賃住宅の供給を促進する施策を展開した。欧州諸国では、民間住宅を低所得者に配分させる誘因として、大規模な公的補助が使われた。これに比べ、日本における住宅市場の利用は、公的資金の投入をほとんどともなわず、もっぱら規制手法にもとづく点に特色をもつ。しかし、この方式は、成功したためしがない。地代家賃統制令は、民営借家の経営基盤を壊し、その建設を停止させた。借家法は、借家人の居住を保護する役割をはたす一方、物的住宅の改善には結びつかない。木賃アパートは、多くの低所得者に住む場所を提供していたが、劣悪であった。理論と実践の双方において、経済上の十分な誘因がなければ、市場住宅は低所得者には供給されない。

住宅セーフティネット政策もまた、財政支出を抑える伝統にもとづき、そのうえ、住宅の市場化を進める改革のもとで、最小限の公的資金しか与えられず、その結果、一般家主に経済上の誘因を与えられず、その住宅登録を増やせなかった。住宅改修、家賃低廉化などへの助成はある。しかし、民間家主がこれらの支援を受けるには、所有住宅を専用住宅として登録することが条件になる。家主のほぼ全員は、所有物件の専用住宅化を望まず、助成の規模と条件が釣り合っていないとみなすため、経済支援を利用しない。

3．対物／対人補助

低所得者向け住宅供給では、家賃負担軽減が課題になる。先進諸国では、住宅政策の中心手段の一つとして、公的家賃補助の制度が発達した。ところが、日本では、公的家賃補助はほとんど供給されない。それは、住宅セーフティネット政策を成功から遠ざける原因になった。日本の住宅政策は、国土交通省（旧建設省）の所管のもとで、社会資本整備の一環とされた。そこでは、住宅関連の補助金は、物的改善のための「対物」支援を構成し、借家人などへの「対人」支援には使われない。

住宅セーフティネット制度では、家賃低廉化助成が設けられた。それは、借家人への「対人」支援とはいえず、むしろ「対物」支援の一種で、住宅が一定以上の物的水準を満たすことを条件とし、家主に供与される。ここには、国交省による住宅政策の伝統の承継が認められる。家賃低廉化助成の利用実績は、きわめて小さい。先述のように、家主にとって、助成の条件は金額に見合っていない。かりに家主が助成を使うとしても、その適用は登録物件に限られ、利用はたいして広がらない。くわえて、家賃低廉化助成は家主向け制度であるため、手続負担は家主に課せられ、それが利用抑制の一因となった。

他方、厚生労働省の所管する家賃負担軽減の制度は、人びとの住宅確保を支える「対人」支援として機能する。たとえば、東日本大震災では、被災者が入居可能な民営借家を探し、それを自治体が「みなし仮設」住宅として借り上げ、被災者に無償で貸与する手法が使われた。この仕組みは、家賃補助とはいえないが、それと同質の効果をもち、多数の被災者の住宅確保に役立った。新型コロナウイルスの感染拡大によって、多くの人びとの居住が不安定になったことから、離職者への支援を目的とする住居確保給付金の受給要件が緩和され、その利用が増えた。厚労省所管の「みなし仮設」は災害救助、住居確保給付金は離職対策の手法で、住宅政策の枠組みには入っていない。家賃負担に関する厚労省の「対人」支援は、国交省の「対物」支援とは異なり、物的住宅の改善を促す仕組みを備えていない。しかし、「対人」支援の制度は、住む場所を求める人たち自身による住宅を探す行動を引きだし、促進することから、「対物」支援に比べて、より広く使われる。ここには、家賃負担軽減のあり方に関する一つの示唆がある。

困窮者支援に取り組むNPOなどの民間団体のいくつかは、生活保護制度の住宅扶助を活用することで、住宅確保の成果をあげてきた。その実績は、住宅セーフティネット制度を上回るとみられる。支援団体は、登録住宅をほぼまったく利用せず、自分たちのネットワークから困窮者に住まいを貸す家主を探しだす。空き家率の高い民営借家市場では、住宅扶助を支給され、NPOなどが見守る借家人を新たな顧客とみなし、その家賃滞納リスクは低いと考える家主が増えている。先述のように、住む場所を必要とする人たち自身の住宅探しを促進する家賃補助は、広範に利用される。これに似て、特定の登録住宅しか用いない住宅セーフティネット制度より、NPOなどが低所得者の入居可能な住まいをより自由に探す活動は、より大きな成果をあげる。生活保護の受給にいたらず、しかし、住宅を確保できない困窮者は多い。この階層をも対象とする「対人」家賃補助の制度があれば、NPOなどによる住宅関連の支援活動はより広く展開すると推測される。

4. 特殊化のテクノロジー

すでに書いたように、低所得者向け住宅政策の展開では、支援対象の選別における「カテゴリー」化の技術が発達した（『「仮住まい」と戦後日本』青土社など）。社会福祉の対象分類指標である「高齢」「障害」「母子」などを用い、支援対象を定義する手法が「カテゴリー」化である。低所得者の住宅需要は多く、公営住宅の供給は少ない。この需給ギャップのもとで、住宅対策を運営する政府は、対象を減らすために、低所得グループの全体ではなく、「カテゴリー」に当てはまる世帯のみを「救済に値する」と位置づける方針を強めた。そこでは、住まいを必要とする人たちは、おもに稼働力をもつかどうかによって分類される。たとえば、病弱な高齢者は、低い稼働力しかもたず、市場住宅を自力では確保できないとみなされ、住宅政策の支援対象に含められた。他方、増大した〝ワーキングプア〟の人たちは、収入が低いにもかかわらず、稼働力を備えることから、自力での住宅確保を求められる。

住宅セーフティネット制度は、「カテゴリー」化の技法をよりはっきり導入した。支援対象となる住宅確保要配慮者のリストは、「カテゴリー」の〝列挙〟から作成された。この列挙は、住宅セーフティネットが幅広い人たちに対応することを示す意図をもつ。しかし、さまざまな「カテゴリー」グループでは、「高齢」「障害」「母子」などのいくつかの大きなグループを除けば、小さなグループが多く、それらを並べることは、政策の大規模化の必要・必然を意味しない。さらに、多彩な「カテゴリー」を列挙すればするほど、住宅セーフティネットを形成しようとする施策が「特殊」な人たちのための小さな試みでしかないというイメージが生成する。要配慮者の「カテゴリー」の長いリストは、住宅対策の必要を増やすのではなく、むしろ減らす効果をもつ。

住宅政策を市場化する改革の根底には、〝社会認識の仕方〟の再構築がある。戦後住宅政策の形成では、社会の「階層」化が認識され、階層ごとに異なる手段を対応させるシステムがつくられた。たとえば、中間層には持ち家融資が供給され、低所得層には公営住宅への入居資格が与えられた。階層別施策の構成のバランスは適切とはいえず、たとえば、持ち家支援は拡大し、公営住宅の供給は少なかった。しかし、階層化した社会に対応する住宅施策の必要が指摘され、「不平等」を減らすために、「再分配」の手段をどうつくるのかが論じられた。

これに対し、住宅政策の市場化は、その根拠として、社会が「内／外」に二分しているという認識の構築をともなった。市場におおわれる「内」は〝脱階層化した均質かつ広大な空間〟を形成し、「外」は、ごく少数の「カテゴリー」化した人たちを収容する、ごく狭い空間にすぎないと想定された。ここでは、「階層」「不平等」「再分配」などの言葉・概念はほとんど廃棄される。

社会認識の方式の再構築は、「階層別供給」から「市場とセーフティネットの組み合わせ」への住宅政策の転換を支える役割をはたした。そこでの住宅セーフティネット形成は、社会の「外」に配置された「特殊」なグループのための小さな施策として扱われる。

5.「中立の住宅政策」という神話

住宅セーフティネットをどう改善するのかに関する技術論が盛んである。住宅安定を得られない母子世帯に対応するには、どういう手法を使えるのか。増加したシェアハウスを若年層向け住宅対策に使えるのではないか。これに対し、小稿では、住宅セーフティネットの貧しさの原因を住宅政策の全体のあり方との関連で把握する必要を主張した。民営借家の空き家が増えても、そのセーフティネットとしての利用は、大規模な公的支援がなければ、ほぼ不可能である。

住宅研究者の多くは、住宅政策を検討するとき、それがすぐれて社会科学の対象であるにもかかわらず、手法論に傾く傾向をもつ。欧米諸国では、住宅の社会的側面の研究は、社会学、地理学、政治経済学などの社会科学分野の研究者が発展させた。これとは異なり、日本では、おもに建築分野の研究者が住宅研究をにない、住まいの物的側面にとどまらず、その社会的側面をも対象とした。戦後日本の住宅政策は、述べたように、旧建設省の所管のもとではじまった。建築研究者が住宅研究にたずさわったのは、住宅行政の所掌に関係する側面を多分にもつ。日本の住宅研究は、建築分野で進んだことから、社会科学の研究者は、少数の法学者が住宅法制を考察したことを除けば、住まいにほとんど関心を示さなかった。

日本では、建築学は工学のフレームのなかにある。このため、住宅の社会的側面に関する研究の「座り」は必ずしも安定しなかった。建築研究者による住宅研究では、住宅階層論、住宅需給構造論、住居費分析など、住まいの状況を社会のなかに位置づけ、とらえようとする仕事が展開していた。しかし、建築研究者は、自身の仕事の工学での「座り」を落ちつかせるように求められる。その程度はしだいに強まった。住宅政策の研究は減少し、そのなかでは、制度手法などの技術論が増えた。

この文脈において、住宅研究の世界にひそやかに入りこむのは、「中立の住宅政策」という神話である。住宅政策とは社会的な構築物でしかありえない。それは、人口・年齢、世帯・家族、階層構成などの社会条件の変化のもとで、イデオロギーと政治経済力学からつくられる。だとすれば、住宅政策を運営する国家または政府が何を重視するのか――たとえば、経済界の要求なのか、住まいを必要とする人たちの状況なのか、中間層を安定させる施策なのか、低所得層の困窮をやわらげる対策なのか――が大切な問いになる。しかし、工学上の技法としての住宅政策の研究では、その中立性を暗黙のうちに前提とするケースが増える。

さらに、建築分野の住宅研究は、「学界」で展開するとは限らず、住宅づくりの「業界」に近いという特徴をもつ。その研究者の一部または多くは、学術上の仕事に専念せず、たとえば、政府・自治体の審議会などの委員をつとめ、住宅関連企業、実務専門家らと交流し、シンポジウム登壇、雑誌執筆などで「活躍」する。ここで好まれるのは、「中立の技術」をどう改善するのかについて意見を述べる、といった所作である。

住宅セーフティネット形成の手法を改善する必要はある。NPOなどが実践する困窮者支援の現場には、住宅確保の方法に関し、参照に値する経験と実績がある。しかし、低所得者向け住宅対策を最低限の規模にとどめる伝統は保たれ、そこに住まいの市場化を進める施策が重なった。ここから住宅政策のフレームは「広大かつ均質な市場」と「特殊なセーフティネット」の組み合わせに転換した。これを「所与の条件」として受け入れ、その範囲のなかで、住宅セーフティネット形成の技法ばかりに議論を傾かせることは、結局のところ、住宅政策の既成フレームを保全する効果を生む。住宅セーフティネットの「カテゴリー」化のもとで、住宅研究者が「高齢」「障害」「母子」世帯などの細分された特別のニーズにどう対応するのかというテクニカルな問題にばかり専念するとすれば、それは、セーフティネットを「特殊」な「中立の技術」として合理化する結果に結びつく。必要なのは、住宅政策の技法の検討に埋没することなく、その枠組みを問いなおす仕事である。