



住宅保障政策を問いなおす（特集2 住宅保障：貧困の拡大をくいとめるために）

平山, 洋介

(Citation)

世界, 897:179-191

(Issue Date)

2017-07

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004666>



住宅保障政策を 問いなおす



ニューヨーク、ロウアー・マンハッタン
の公共住宅団地（2013年、筆者撮影）

平山洋介

ひらやま・ようすけ 神戸大
学大学院人間発達環境学研究所
教授、著書に『都市の条件』N
IT出版、『住まいを再生する』
（共編著、岩波書店）など。

世界 SEKAI 2017.7

住宅セーフティネットをどうするか？

政府が住宅セーフティネットをつくりはじめたのは、一九九〇年代半ばであった。それは、住宅政策の市場化を進める新自由主義の方針を反映した。新自由主義とは、——その定義に関する込み入った論争に深入りせず、多くの論者におおむね共通する見方をとると、——資産私有と市場を制度枠組みとし、そこでの人びとの競争と企業家精神の促進が経済進歩を達成すると断言する経済・政治イデオロギーである（Davies, 2016; Harvey, 2005; Springer et al., 2016）。住宅政策の新たな展開に向けて、住宅基本法が二〇〇六年に制定され、それにもとづく住宅基本計画が策定された。これに関連して、翌〇七年、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）が成立した。最新の住宅基本計画は一六年につくられ、セーフティネット法の一七年改正がこれに続いた。住宅セーフティネット政策は、それ自体として自立・完結するのではなく、住宅政策全体の大がかりな転換から生みだされ、ネオリベラルの政策フレームに組み込まれている。

政府は、住宅政策の規模を大胆に縮小し、住まいの生産・消費とファイナンスにおける市場領域を拡張した。新たな住宅政策は、原則として、人びとに市場住宅の確保を求め、それが困難な人たちのためにセーフティネットを形成するという枠組みをもつ。

そして、この枠組みは、矛盾から逃れられず、住宅保障の政策展開は、より困難になる(平山、二〇二二)。住宅の市場領域が拡大するにしがたい、市場住宅を得られない人たちが顕在化する。住宅政策の運営は、この事実から無関係ではありえない。しかし、市場重視の政策は、住宅セーフティネットに周縁的な位置づけしか与えない。政府は、市場のなかで住まいを確保できない世帯が存在することから、セーフティネットを用意せざるをえず、そして同時に、市場領域を拡張するためにセーフティネットの役割を限定する、という矛盾した政策をとる。

住宅問題の分野では、多くの研究者、専門家あるいは運動家が「住宅セーフティネットをどうするか」を考えている。住宅セーフティネット法の改正をめぐる、多岐にわたる議論がある。しかし、住宅政策の枠組みを「所与の条件」とし、その範囲内での手法論ばかりに関心を集中するとすれば、それは、政策批判を構成するどころか、ネオリベラルの政策を支え、促進する効果さえ生む。この点をふまえ、住宅保障の政策フレームを問いなおすことが、本稿の関心事である。

低所得者向け住宅政策

戦後日本の住宅政策の体系は、一九五〇年代に整備された。その基軸は、住宅金融公庫法(一九五〇年)、公営住宅法(一九五一年)および日本住宅公団法(五五年)の「三本柱」であった。

地方公共団体は低所得者のために低家賃の公営住宅を建設し、住宅公団は大都市地域の間層層に向けて賃貸・分譲団地を開発した。住宅金融公庫は中間層の持ち家取得に低利融資を供給した。住宅建設計画法は一九六六年に成立し、これにもとづく住宅建設五箇年計画の策定は、「三本柱」と民間住宅に関する建設戸数目標の明示によって、住宅政策に根柢を与えた。政府が力点を置いたのは、公庫融資による持ち家促進であった(Hirayama and Ronald, 2007)。これに比べ、低所得者向け住宅供給は、少量のままで推移した。住宅政策の特徴は、住宅ストックの構成に反映した。住宅・土地統計調査の二〇一三年の結果から住宅の所有形態をみると、持ち家が最も多く、全住宅戸数の六一・七%を占める。持ち家に次いで多い民間借家は二八・〇%であった。しかし、民間借家に対する政策支援はほとんど存在せず、そのストックの多くは良質とはいえない。公営住宅は三・八%にすぎず、都市再生機構(旧日本住宅公団)などの公的賃貸住宅は一・六%と少ない。

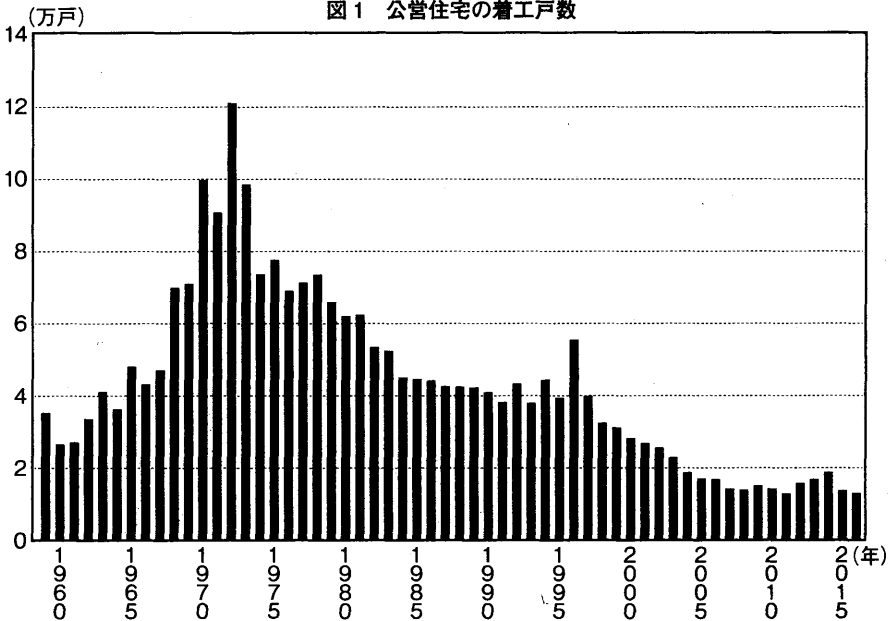
低所得者に対する住宅保障の政策は、公営住宅の供給をほぼ唯一の手段とする。しかし、公営住宅制度は残余的な位置づけしか与えられなかった。公共政策における「残余」の施策とは、中心的な施策では対処できない「余った部分」に対する対応を意味し、その実施は、小規模かつ消極的である。

公営住宅の着工戸数は、一九七〇年代初頭まで増大し、七二年に一二万一一六〇戸というピークを記録した(図1)。し

かし、一九七〇年代に住宅政策は持ち家促進にいつそう傾き、公営住宅建設は減りはじめた。その着工は、一九八〇年代半ばに年間約四万戸まで減少し、二〇〇〇年代半ばには年間二万戸を下回った。さらに、着工戸数の大半は、建て替えによる戸数となった。着工が一九九六年に増えたのは、阪神・淡路大震災からの住宅復興の推進という特殊な状況に起因する。公営住宅のストックは、少ないとはいえ、少しずつ増えているのに対し、二〇〇五年度の二一九万戸をピークとして減少に転じ、二〇一四年度では二一六万戸となった。そのおもな原因は、住戸数の減少をとともなう建て替え事業の増加である。低収入の住宅困窮者は数多く、良質かつアフターダブル（適正範囲の家賃・価格負担で入居可能）な住宅は少ない。このため、住宅の需給ギャップが拡大した。これに対処する方法は、二つしかない。一つは、適切な住宅の供給を増やし、需給関係の「実態」を調整する政策である。もう一つは、住宅困窮者に関する制度上の定義の操作である。住宅政策の守備範囲を狭めれば、その「制度」空間における需給関係は調整される。政府は、後者のアプローチをとり、より多くの困窮者を助けようとするのではなく、制度上の整合性を保つことに腐心した（平山、二〇〇九）。

公営住宅制度の対象である「住宅に困窮する低額所得者」（法一条）の範囲は、より低収入のグループに狭められてきた（平山、二〇〇九、玉置、一九八〇）。公営住宅法の一九五九年改

図1 公営住宅の着工戸数



資料：「建築統計年報」より作成。

正は、収入超過者の「明け渡し努力義務」を導入し、収入が増えた世帯は公営住宅に住むべきではないという考え方を示した。同法「一九六九年改正は、制度対象をより明確に限定するため、高額所得者に対する「明け渡し請求」を可能とした。公営住宅入居資格をもつのは、収入基準以下の低収入の世帯である。この基準のカバー率（収入が基準以下の世帯数の全世帯数に対する割合）は、下がり続け、一九六〇年代初頭では六〇%であったのに対し、六八年では四〇%、七三年には三三%となった。

公営住宅制度は、入居資格に「同居親族要件」を設け、同居親族をもたない単身者を排除した。これは、過密居住のケースが多い家族世帯の住宅改善を優先させたためとみられる。しかし、単身者は、公営住宅入居の資格を与えられず、住宅改善の選択肢を狭められた。高齢者などに限って、一九八〇年から単身入居が認められた。しかし、若年・中高年の単身者の排除は解消されなかった。

新自由主義の政策転換のなかで、公営住宅法は一九九六年に改正され、カバー率は二五%にまで下げられた。バブル経済が一九九〇年代初頭に破綻して以来、経済は長く停滞し、低所得者が増えたことから、公営住宅への入居希望が増大した。応募倍率は上昇し、二〇〇五年では、全国九・九倍、東京都三・二倍、大阪府一五・七倍に達した。収入基準は一定に保たれていることから、低所得者が増えるにつれて、カバ

ー率は上昇し、二〇〇五年に三六%となった。このため、政府は、施行令改正（二〇〇七年）にもとづき、二〇〇九年に収入基準を下げ、カバー率を二五%に戻した。これを反映し、応募倍率は下がった。政府は、住宅困窮者の増大という「実態」に対し、「制度」上の困窮者を減らし、公営住宅の需給関係を調整しようとした。しかし、応募倍率の絶対値は、依然として高く、二〇一四年度では、全国五・八倍、東京都二・八倍、大阪府八・八倍におよんだ。

地方分権の文脈のもとで、地方公共団体は、公営住宅の入居資格に関し、単身入居を受け入れ、収入基準のカバー率を五〇%まで上げることが二〇一二年から可能となった。しかし、とくに大都市では、公営住宅の応募倍率が高いことから、収入基準を上げ、単身入居を認めると、より大量の世帯が公営住宅入居を望み、需給ギャップがさらに拡大する。このため、旧来の入居資格を踏襲する地方公共団体が大半を占めた。

欧米諸国との比較から

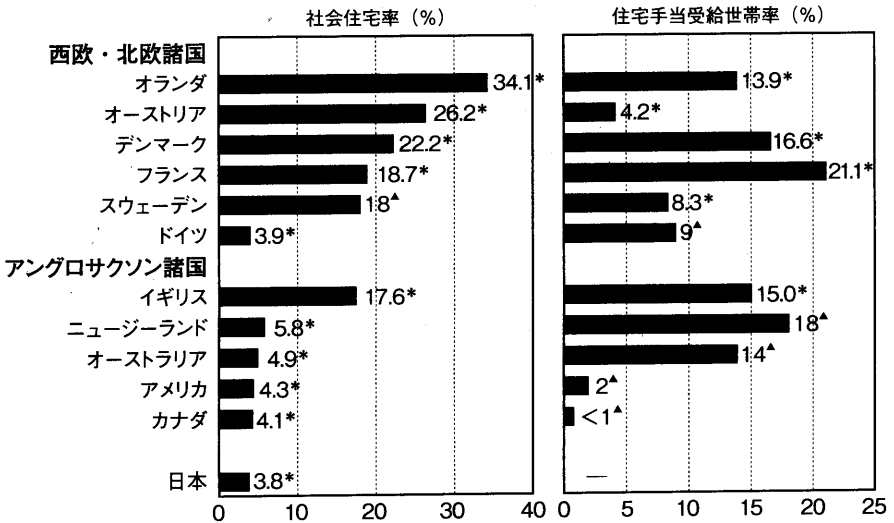
日本と欧米諸国における低所得者向け住宅施策の規模を比べると、日本の政策スケールはきわだつて小さい。低所得層の住宅改善のための政策手段の中心は、社会住宅と住宅手当の供給である。社会住宅とは、何らかの公的補助をとめない、地方政府・民間非営利組織・民間家主などが所有・管理し、公共セクターが入居者選定に介入する賃貸住宅をさし、その

家賃は、利潤を含まず、市場家賃より低い (Scanlon, et al., 2014)。住宅手当とは、住居費負担軽減のために供給される所得補助で、おもに借家人に対する家賃補助を意味し、住宅所有者向け給付をも含む (Kemp, 2007)。

新自由主義の普及にともない、多くの国は、住宅政策を持ち家促進にシフトさせ、社会賃貸セクターに対する支援を減らした。しかし、住宅事情に対する政策変化のインパクトの程度と内容は、国ごとの政策経緯に応じて異なる (Folmer and Htaynta, 2009)。住宅政策の重要な特徴は、過去の成果物が物的な住宅ストックとして存続し、現在と未来の住宅事情に影響する点にある。西欧・北欧諸国とアングロサクソン諸国の社会住宅率をみると、アングロサクソン・グループでは、イギリスを除く国の社会住宅は少ない (図2)。これに比べ、西欧・北欧グループでは、一九六〇年代頃まで社会住宅が大量に建てられたことから、八〇年代頃から住宅政策の市場化が進んだとはいえ、社会住宅率が依然として高い国が多い。社会住宅の割合は、オランダでは三四・一%、オーストリアでは二六・二%、デンマークでは二二・二%におよぶ。日本の社会賃貸セクターを構成する公営住宅の比率が三・八%にすぎないことは、述べたとおりである。都市再生機構の賃貸住宅は、公的セクターが所有・管理する公的住宅であるにもかかわらず、その家賃が一九九九年から市場家賃になったことから、社会住宅とはみなされない。

特集2

図2 社会住宅と住宅手当に関する国際比較



注：1) 西欧・北欧諸国とアングロサクソン諸国のそれぞれについて、社会住宅率の高い順に並べた。
 2) 図中の「*」は OECD (2016) *New OECD Affordable Housing Database* にもとづく 2012~15 年のいずれかの値、「^」は Kemp, P. A. (ed.) (2007) *Housing Allowances in Comparative Perspective*, Policy Press にもとづく 2000 年代前半の値。

欧米では、低所得者向け住宅施策のおもな手法は、社会住宅の建設から住宅手当の供給に移ってきた(平山、二〇一一、齋藤、二〇一三)。その理由の第一は、住宅問題の内容の変化である。終戦から一九六〇年代にかけて、住宅不足が深刻であった。住宅建設の進捗にしたがい、住宅不足はおおむね解消した。しかし、一九七〇年代から、より不安定な就労、より低収入の母子世帯、より貧困な高齢者などが増え、住宅問題の核心は住居費負担力の低さにあるという見方が支配的になった。第二に、住宅政策の不公平に対処する必要があるようになった。社会住宅に入居する世帯が存在する一方、民間借家に住み、政府援助を得られない低所得者が多い。この不公平に対応するうえで、民間借家向け家賃補助の供給は、有力な選択肢となった。第三に、住宅手当の手法は、新自由主義の政策方針に合う側面をもつ。家賃補助の典型は、低所得者が借家市場のなかで入居可能な住宅を探し、選ぶというパターンをもつ。これは、市場利用に根ざしている点から、新たな政策方針に合致した。

住宅手当は、アメリカなどで予算上限をとまうシステムとなっているケースを除けば、多数の国において、受給資格者に請求権を認める制度である(Kamh, 2007)。住宅手当の受給資格をどこまで広げ、守備範囲をどう設定するのかは、国によって違いをみせる。しかし、住宅手当は、請求権をもつ受給資格者の範囲内に限れば、より多くの世帯に対応できる

可能性をもつ。西欧・北欧グループの多くの国では、社会住宅率が高く、さらに、多数の世帯が住宅手当を受けている。住宅手当受給世帯の割合は、フランスでは二二・一%、デンマークでは一六・六%、オランダでは一三・九%を示す(図2)。ドイツでは、社会住宅は少ないが、住宅手当受給世帯が9%を占める。アングロサクソン・グループをみると、イギリス以外の国の社会住宅率は低くなっているが、住宅手当受給世帯は、ニュージーランド(二八%)、イギリス(二五%)、オーストラリア(一四%)で多い。アメリカ、カナダでは、住宅手当を受ける世帯は少ない。日本では、住宅手当の支給は、きわめて小規模である。その中心である生活保護制度の住宅扶助は、生活保護を受ける限られたグループのみを対象とし、生活扶助などの他の扶助と合わせて供与され、単独では支給されない(受給世帯率は推計一%程度)。住宅扶助以外に、離職者向けの住居確保給付金、住宅セーフティネット法改正にもとづく家賃低廉化助成などの住宅手当があるとはいえ、これらの供給は皆無といつてよいほど少ない。

ネオリベラル社会

ピエール・ダルドーとクリスチャン・ラヴァルによると、新自由主義のイデオロギーは、対抗政治力との対決の段階を終え、社会のすみずみにすでに浸透・定着し、「ネオリベラル社会」を生みだしている(Dardot & Laval, 2013)。そこでは、

「競争と企業家精神」を社会原理とし、経済・政策の市場化と金融化を進めることが「自然化」し、それへの異論はしだいに弱化する。マーガレット・サッチャーとロナルド・レーガンは新自由主義の政策を実践するために、政治対決を挑んだ。しかし、トニー・ブレア、ビル・クリントン、ゲアハルト・シュレーダーが「競争と企業家精神」を受け入れたことは、「ネオリベラル社会」が「自然化」の段階に入ったことを含意する。イデオロギーの勝利とは、脱イデオロギー化にほかならない。

世界金融危機（二〇〇七～〇八年）によってネオリベラルの金融資本主義は終わったという見方があった。より近年の欧州での極右勢力の台頭、イギリスのEU離脱（二〇一六年国民投票）、アメリカ大統領選挙でのドナルド・トランプの勝利（二〇一六年）などは、反新自由主義の勢いを反映し、次の時代の到来を示唆すると解説された。しかし、私有資産と市場競争を原理とする社会形成の枠組みに変化は起きないし、金融セクターは衰えそうにない。そして、トランプ派にせよ、ブレグジット派にせよ、住宅困窮者の実態には、ほとんど興味をもっていない。ネオリベラル社会は、変化するとはいえず、その「奇妙な不死」に注目する必要がある（Gough, 2011）。

新自由主義の時代に入ると、多くの国は、住宅政策などの社会政策を後退させ、市場領域を拡大した（Chen, 2009）。その根底には、社会認識の仕方の転換がある。福祉国家の社会

政策が立脚したのは、社会の「階層化」の実態をとらえ、「不平等」を減らすために、「再分配」を進めようとする方針であった。不平等対策がどの程度の重要性をもったのかは、国と時期によって異なるとはいえず、社会が階層化し、再分配を必要としている点についての広い同意がみられた。

ネオリベラルの社会政策では、社会の「内／外」への分割が認識され、「外」に「排除」された人たちを「内」に「包摂」する手法が重視される。社会的排除／包摂に関する理論と実践は、困窮に陥った人たちについて、マテリアルな資源の不足だけではなく、社会との切断・接合関係を見る点で、新しい視角を提供した（岩田二〇〇八）。しかし、ネオリベラルの社会政策がもどづくのは、長期失業者、貧困者、ホームレスの人たちなどを、社会全体の構造から切り離し、「外」に配置したうえで、「特殊」化し、それぞれの「特別のニーズ」に対応し、「内」に戻そうとするピースミール・アプローチである。ここでの困窮者は、社会階層などの社会集団の「成員」であるよりは、固有の事情をもつ「個人」として把握される。そして、「競争と企業家精神」を基調とする社会の「内」のあり方それ自体は、そのまま「自然化」し、たとえ「不平等」が増え、「階層化」が進んでいても、「再分配」政策はほとんど講じられない。社会的包摂に向けた施策が重視される一方、長期失業者を復帰させようとする先の社会が、不安定かつ低賃金の仕事しかなく、政府支援の減った階層化社会にすぎな

いとしても、そうした状況を問いただす考察は減少し、ホームレスであった人たちが社会復帰をはたすとしても、「競争と企業家精神」の空間で生きていけるのかどうかという問いは二の次になる。

日本では、住宅保障の政策は、もともと小規模で、さらに縮小した。それは、単なる後退ではなく、政策フレームの転換をともなった。戦後住宅政策の「三本柱」が構成したのは、階層別住宅供給の体系であった。その再分配は不十分であった。政府は、持ち家促進を重視し、公営住宅の建設は少量であった。しかし、社会の階層化が認識され、それにもとづくシステムが組まれた。これに対し、新自由主義の政策転換は、住宅供給の階層別「三本柱」を解体した。住宅金融公庫は、二〇〇七年に廃止された。住宅・都市整備公団(旧日本住宅公団)は、一九九九年に都市基盤整備公団、二〇〇四年に都市再生機構に再編され、新しい機構は、住宅事業を大幅に減らした。公営住宅の建設がほぼ停止したことは、先述のとおりである。住宅建設の階層別目標戸数を示すことで、住宅政策の根拠となっていた住宅建設計画法は、二〇〇六年に廃止された。

新自由主義の新たな住宅政策が立脚するのは、社会の「内／外」への二分という認識である。社会の「内」は、脱階層化した均質の空間を構成するとイメージされ、そこでの住宅生産・消費のほとんどすべては市場にゆだねられる。ネオリベラル社会は、けっしてレッセフェール社会ではない。私有

資産と市場を中心とする社会制度を守るために、国家がはたす役割は、より重要になる。日本では、住宅市場の制度フレームとして、たとえば、住宅品質確保法(住宅の品質確保の促進等に関する法律)が一九九九年に制定された。それは、住宅性能表示、紛争処理、瑕疵担保責任などに関する規定をもち、消費者保護を意図した。そして、住宅市場の「外」に位置するごく少数の「特殊」な人たちのために、最小限のセーフティネットをつくる方針が示された。ここでは、社会認識に必要と考えられていた「階層化」「不平等」などの概念はすべて消失したかのようなのである。

「カテゴリー」の技術

住宅保障の政策は、住宅困窮に立ち向かう手段である。そして、住宅困窮は、「社会的構築」の産物である。その定義は、自明ではありえず、社会政治力学のなかで変化する。誰が「救済に値する」のかは、けっして「科学的」に決まるのではない。これに関連して、住宅政策における「カテゴリー」の技術の発達に注意する必要がある(平山、二〇〇九)。「高齢」「母子」「障害」などの社会福祉の対象分類指標を用い、「救済に値する」人たちを定義しようとする手法が、「カテゴリー」化である。その基本は、稼働力をもつかどうかによって、困窮者を分類する点にある。「高齢」などの人たちは、稼働力を十分にはもたない、あるいはまったくもない

がゆえに、市場住宅を自力では確保できないとみなされ、したがって「救済に値する」と認められた。

住宅セーフティネット政策は、その対象を「住宅確保要配慮者」とし、そこに「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」を含めた。その多くは、稼働力の弱い人たちである。一方、「住宅確保要配慮者」とされる子育て世帯のうち、母子世帯は、多くの場合、低い就労収入しか得ていないのに対し、夫婦と子世帯は、労働市場参加が難しいとはいえない。しかし、少子化対策を重視する国家方針のもとで、子育て世帯に対する住宅支援が認められた。この点では、「住宅確保要配慮者」の定義は、一貫性を欠き、政治的柔軟性をもつ。なお、「住宅確保要配慮者」とは、ややひねくれた見方をすると、「政府は配慮し、しかし責任はもたない」ことをほめかす言葉であるように思える。

住宅困窮者を「カテゴリー」で分類することは、第一に、「救済に値する」範囲をさらに狭める効果をもつ。増大しているワーキングプアの人びとは、低収入であるにもかかわらず、稼働力をもつことから、市場住宅の確保を求められる。「単に低所得」の人たちが公営住宅に入居できる可能性は、さらに減った。第二に、「カテゴリー」化の技術は、貧困者、ホームレス、DV被害者などのグループを「特殊」化し、それぞれにどのように対応するのかというテクニカルな検討を

促す。それは、住宅政策の全体が縮小し、住宅生産・消費の市場化が進む状況を「自然化」する力と表裏一体の関係を形成する。そこでの関心は、「階層化」「不平等」などをともなう社会の組み立て方ではなく、社会から排除された人たちの「特別のニーズ」に向けられる。したがって、第三に、住宅困窮の「カテゴリー」化は、その脱政治化を促進する。住宅問題の研究者と専門家、さらに運動家の一部は、障害者、母子家庭などの「カテゴリー」ごとに細切れになったグループの住宅状況に関する専門的な検討に専念するにしたがい、住宅困窮の政治力学に対する興味を失っていく。

住宅政策の対象を切り出すための指標が「物」から「人」に移る傾向に注目する必要がある（平山、二〇二二）。政府は、住宅建築の量と質を計測し、それに関連づけて政策対象を決めていた。住宅建設五箇年計画の第一期（一九六六～七〇年）では「一世帯一住宅」の達成、第二期（七一～七五年）では「一人一室」の実現が政策目標とされ、住宅不足と過密居住に苦しむ世帯が支援対象となった。同計画の第三期（一九七六～八〇年）では「最低居住水準未滿」世帯を減らす方針が示された。居住水準とは、おもに居住密度を表す指標である。これに対し、住宅セーフティネット法は、「住宅確保要配慮者」を支援対象とした。この変化は、政策対象を決めるおもな指標が、住宅の物的状態から市場のなかでの世帯の位置づけに移ったことを表す。社会の「内」では、稼働力をもち、

市場住宅を得ることが原則とされ、「外」に押し込まれ、稼働力の弱い人たちがだけが政府支援の対象になった。

異様といつてよいほどの圧縮

住宅セーフティネット法の最新(二〇一七年)の改正には、住宅保障政策の性質がよく表れている。この改正に向けてセーフティネットのあり方を審議した「新たな住宅セーフティネット検討小委員会」(社会資本整備審議会住宅地分科会)では、施策対象をいわば極限にまで圧縮する方向が示された。事務局(国交省住宅局)が用意した資料によると、住宅確保要配慮者は、約二八万世帯と試算される。この数値は、公営住宅を除く借家に住む世帯のうち、公営住宅入居資格のある収入分位二五%以下の世帯(全世帯のうち収入の低い順から二五%の世帯)、同二五~五〇%の高齢者・障害者・子育て世帯で、最低居住面積水準未達かつ高家賃負担の世帯の数である。この計算には、住宅困窮の「実態」に対応するのではなく、「制度」対象としての住宅困窮を減らそうとする苦心の跡がうかがえる。

たとえば、この計算では、低レベルの居住水準「かつ」高家賃負担の世帯のみが住宅セーフティネットの対象とされた。しかし、その根拠説明は、成り立たない。最低居住面積水準未達は、住生活基本計画(二〇〇六年)が導入した居住水準の新たな指標で、政府は、その早期解消を政策目標とした。高家賃負担ではない世帯の低水準状態の解消はめざましいとい

う方針は、ごく素直に考えれば、ありえない。最低居住面積水準未達「または」高家賃負担の世帯数を計算すると、収入分位二五%以下では二七七万世帯、同二五~五〇%では六五万世帯、計三四二万世帯になる。「かつ」と「または」では、セーフティネットの対象の規模に一二倍以上もの差がある。

検討小委員会では、公営住宅入居資格をもたない、収入分位二五~五〇%の世帯を住宅セーフティネットの対象に加える可能性が示唆された。しかし、収入が相対的に高いグループについては、「高齢」「障害」「子育て」の「カテゴリー」世帯だけが施策対象に入れられた。これらの「カテゴリー」には当てはまらず、しかし、低レベルの居住水準、高家賃負担などの住宅困窮を経験している多数の世帯が存在する。

さらに、「高家賃負担」の定義として、家賃負担率三七.三%以上という異様に高い値が使われた。この数字は、低年収(二五〇万円)世帯の家賃負担率の現状を推定し、使用したものである。低収入の世帯は過度に重い家賃負担に苦しんでいるにもかかわらず、その家賃負担率の実態をそのまま政策対象の定義設定に援用している点に違和感がある。しかも、この異様な「高家賃負担」指標を使うとしても、収入分位二五%以下での該当世帯数は一七七万に達し、過重負担問題の深刻な広がりがうかがえる。ここで注意すべきは、政府は、公営住宅の家賃算定基礎額の計算においては、家賃負担率を一五~一八%と設定している点である(住本ほか、二〇一七)。こ

の公的基準がすでに存在するにもかかわらず、それへの言及を避け、そこからかけ離れた数字を捻出することの根拠が不明である。政府自身が決めた家賃負担の基準を用いれば、住宅確保要配慮者の数は、大幅に増大する。

ここにあるのは、住宅困窮の「実態」に対処するのではなく、需給ギャップの「制度」操作を繰り返し、低所得者向け住宅対策の残余化を正当化しようとする、ほとんど伝統といつてよい政策パターンである。住宅保障の政策規模が小さいことをくつがえることのない「条件」とみなしたうえで、それに合致するように、住宅確保要配慮者の数をあらかじめ想定し、その数を根拠づけるための資料操作が行われる。

では、新たな住宅セーフティネット政策はどのような特徴をもつのか。法定時のセーフティネットは、公営住宅を中心とし、そこに民間借家などを組み合わせたシステムとされた。これに比べ、法改正によるセーフティネット形成では、民間借家ストックの利用がより強調され、住宅確保要配慮者の入居を受け入れる民間借家の登録、登録住宅の改修に関する補助、入居者に対する家賃低廉化と家賃債務保証料の補助などの仕組みが用意される。この背景の一つは、民間借家の空き家率が高い点である。増大する空き家を住宅困窮者に配分しようとする新しい手法に注目が集まった。しかし、長期にわたって空き家になっているストックは、たいていの場合、立地不便・老朽などの欠陥をもつ。住宅確保要配慮者を受け

入れる登録住宅には、一般市場では競争力をもたない物件が多い。民間借家の家主に老朽空き家を修繕させ、登録住宅をつくるように誘導するには、強いインセンティブが必要とされ、この点に関し、改修費補助などが十分な効果をもつかどうかが問われる。さらに、新たな住宅セーフティネット政策は、きわめて小規模にしか展開されない。国土交通省の計画によると、二〇二〇年度末までの登録住宅確保の目標戸数は、一七万五〇〇〇にすぎず、家賃低廉化助成はその一割程度にしか適用されない。

住宅保障の抜本的拡大を

本稿の結論は、日本では、住宅保障の政策スケールが過度に小さく、それが「所与の条件」として「自然化」している点に、住宅困窮を解決できない原因の根本がある、というものである。政策の公平性には、水平／垂直の二種類がある（平山、二〇〇九）。政府は、公営住宅収入基準のカバー率を下げてきた。それは、より低い階層の範囲内でより多数の世帯に公営住宅入居の機会を与え、水平方向の不公平を減らす意味をもつ。しかし、水平の公平性を重視すると、垂直方向の不公平が拡大する。収入が少し高いがゆえに公営住宅への入居資格をもち、狭小な民間借家に住み、高い家賃を支払っている世帯は数多い。低所得者向け住宅を十分に増やし、住宅需給の「実態」を調整すれば、水平／垂直の不公平はいつき

よに解消する。しかし、公営住宅の残余化は不変の前提とされ、施策対象の「制度」操作による不公平対応が追求された。

新自由主義の住宅政策は、住宅困窮者の「カテゴリー」との「特別のニーズ」に対応しようとする。このアプローチは、住宅困窮を社会階層の構造から切り離し、「特殊」化することで、水平／垂直の不公平の可視性を弱める意味を有している。しかし、低所得者向け住宅政策が小規模である点に変わりはない。そこに生じるのは、ある「カテゴリー」と別の「カテゴリー」のどちらが「より困っているのか」という陰鬱な「競争」である。住宅困窮が増え、住宅保障の政策が小規模のままである限り、「誰かを助ける施策が別の誰かを排除する」という関係が発生せざるをえない。

必要なのは、まず、公営住宅を増やす政策である。新自由主義の時代に入り、多くの国は、持ち家促進を重視し、社会住宅支援を後退させた。日本では、公営住宅を「建てないこと」が決まっている「状況がある。しかし、欧州諸国では、世界金融危機の影響によって、持ち家市場が停滞するなかで、社会住宅の役割を再評価し、その供給を再び拡大しようとする動きがある。東アジアの住宅政策には、持ち家重視の傾向がある。しかし、住宅を購入できない若年層の不満が拡大し、中国、韓国は、公的賃貸住宅の大量建設をめざす計画を策定した（*e.g.*, Zhou and Ronald, 2017）。公営住宅を増やさないことが「自然化」しているのは、日本ぐらいいである。

低所得者に対する住宅供給の手段を公営住宅制度に限る必要はない。民間セクターに公的補助を配分し、社会住宅供給を誘導する施策が検討されてよい。西欧・北欧諸国の社会住宅は、民間非営利組織が所有・管理しているケースが多い。アフオーダブル住宅をつくる手段を複数化することで、ストック蓄積を促進する必要がある。さらに、家賃補助のシステムを請求権制度として創設し、より幅広い人びとに対応する方針が求められる。先進諸国では、住宅手当制度がほとんど存在しないのは、日本を含む少数の国だけである。社会住宅と家賃補助の制度を確立することは、公営住宅に関する不公平の緩和につながる。

住宅政策の展開は、財政支出をとまなう。しかし、それは、「投資」としての役割をはたし、貧困「予防」の機能をもつ。住宅政策向け支出の高い合理性をみる必要がある。社会政策のなかで、たとえば所得保障の施策は、所得フローを供給するのに対し、公営住宅などをつくる政策の成果は、物的ストックとして蓄積される。所得保障は、貧困に対する事後対処をめざすのに比べ、住まいの安定は、貧困予防のインフラストラクチャを形成する。新自由主義の政策は、社会住宅向け支援を減らした。しかし、欧州諸国では、過去に建てた社会住宅の大量のストックが現在・未来の住宅困窮者を救い、その貧困化を防ぐ役目を担っている。これは、社会住宅投資の成果である。超高齢・脱成長社会の日本では、不安定な就労

が増え、高齢者の割合がさらに上がる。より低所得の人たちが増大する将来に向けて、公営住宅などに投資し、社会的に利用可能な住宅ストックを蓄えることで、貧困の拡大をくい止める必要がある (Hirayama and Izuwara, in press)。

住宅セーフティネットのあり方についての手法論が盛んである。非正規雇用の若者が増加した。このグループに対応しようとするならば、どういう手法を使えるのか。シェアハウスが増えている。その一部は新しいライフスタイルを反映していて、セーフティネットとして使用できるのではないか。こうした手法論は、必要で、役に立つ。しかし、住宅政策の規模は大幅に縮小し、市場化とセーフティネット形成の組み合わせが新たなフレームとなった。この枠組みを「自然化」した「条件」とみなすべきではない。住宅困窮が増え、貧困がさらに拡大する可能性があるときに、そして、セーフティネット政策が驚くほど小規模な計画しか示さないときに、「ピースミール・アプローチ」をとることの限界を知る必要がある。住宅保障の枠組みと政策スケールを問いなおすときを迎えている。

引用文献

- Crouch, C. (2011) *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press.
 Dardot P. and Laval C. (2013) *The New Way of the World. On Neoliberal Society*, Verso.
 Davies, W. (2016) *The Limits of Neoliberalism*, SAGE Publications.

Forrest, R. and Hirayama, Y. (2009) The uneven impact of neo-liberalism on housing opportunities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(4).

Glynn, S. (ed.) (2009) *Where the Other Half Lives: Lower Income Housing in a Neoliberal World*, Pluto Press.

平山洋介 (二〇〇九) 『住宅政策の何が問題か』 光文社

平山洋介 (二〇一一) 『都市の条件——住まい、人生、社会持続』 NTT出版

Hirayama, Y. and Ronald, R. (eds.) *Housing and Social Transition in Japan*, Routledge.

Hirayama, Y. and Izuwara, M. (in press) *Housing in Post-Growth Society*, Routledge.

Harvey, D. (2005) *A Short History of Neoliberalism*, Oxford University Press.

岩田正美 (二〇〇八) 『社会的排除』 有斐閣

Kemp, P. A. (ed.) *Housing Allowances in Comparative Perspective*, Policy Press.

齋藤純子 (二〇一三) 「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」『フロンティア』七五五号

Scanlon, K., Whitehead, C. and Arrigoitia, M. F. (2014) *Social Housing in Europe*, Wiley Blackwell.

Springer, S., Birch, K. and MacLearay, J. (2016) *The Handbook of Neoliberalism*, Routledge.

住本靖・井浦義典・喜多功彦・松平健輔 (二〇一一) 『逐条解説 公営住宅法——改訂版』キョウセウ

玉置伸倍 (一九八〇) 『公営住宅に関する計画論的研究』京都大学 学位論文

Zhou, J. and Ronald, R. (2017) The resurgence of public housing provision in China, *Housing Studies*, 32(4).