



これが本当に住まいのセーフティネットなのか (特集 貧困と格差の緊急事態)

平山, 洋介

(Citation)

世界, 944:189-196

(Issue Date)

2021-05

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90008354>



これが本当に住まいの セーフティネットなのか

平山洋介

（N T 出版）『住宅政策のどこが問題か』（光文社新書）ほか。

ひらやま・ようすけ 一九五八年生まれ。神戸大学大学院人間発達環境学研究所教授。専門は住宅政策・都市計画。著書「仮住まい」と戦後日本（青土社）、マイホームの彼方に（筑摩書房）、都市の条件（N T出版）、「住宅政策のどこが問題か」（光文社新書）ほか。

新型コロナウイルスの感染拡大は、医療、経済、雇用などの広範な領域に危機をもたらすと同時に、多くの人がびとの居住を不安定にした。このパンデミックによる住宅問題は、突発の特異な現象ではなく、平時の住宅政策のあり方の反映として把握される必要がある。感染症の蔓延のなかで、仕事・収入の減少または喪失に見舞われた人たちは、家賃支払いに苦しむ住宅ローン返済を続けられず、居住の安定をたちまち失った。しかし、住宅困窮者のための政策は平時から弱く、パンデミックの危機に対応する力をもっていない。

以下では、住宅確保の困難な人たちへの新たな対応として展開した住宅セーフティネット政策にとくに焦点を合わせ、その実態を調べる⁽¹⁾ところから、住宅政策のあり方を見なおす必要を論じる。

市場競争を重視する新自由主義の政策改革にともない、政

府は、一九九〇年代半ばから住宅関連の公的支援を大胆に縮小し、住宅生産・消費の大半を市場にゆだねた。戦後日本の住宅政策は、国土交通省（旧建設省）の所管下で、物的住宅の建設促進とそれにもとづく経済刺激を追求し、社会政策の一環としての側面をほとんどもたなかった。中間層の持ち家取得への支援は拡大し、公営住宅供給などの低所得者向け対策は小規模なままとなった。この歴史経緯に新自由主義の台頭が重なったことで、低所得者への住宅供給は周縁化した。

住まいを市場化する政策は、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、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）が二〇〇七年に制定され、新しい住宅対策がはじまった。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」(法第二条一項要約)が「住宅確保要配慮者」と定義され、このグループへの賃貸住宅供給が促進される。しかし、市場重視の政策改革のもとで、住宅セーフティネット構築のための公的支援は最小限にとどめられた。

さらに、住宅困窮への対応に市場利用の方法が導入された。住宅セーフティネット法は二〇一七年四月に改正され(二〇月施行)、それによって、民間借家ストックを活用する方針が強調された。民間賃貸セクターでは空き家率が上がっていたが、多くの家主は、家賃滞納、近隣トラブル、単身者の死後への対応などの入居管理に関連するリスクを懸念し、低所得者、高齢者、障害者、母子世帯などの入居を拒んでいた。ことから、増大する空き家を住宅確保要配慮者に配分しようとする新たな手法が考案された。しかし、民間借家市場を利用する施策が住宅困窮に対応できるとは限らない。

増えなかつた登録

住宅セーフティネット形成の核を占めるのは、住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅を登録するシステムである。民間借家の家主が要配慮者を排除しない物件を都道府県などに登録し、都道府県などがその情報を要配慮者などに提供する仕組みが構成された。登録住宅には、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。家主は、受

け入れ可能な要配慮者として、高齢者、子育て者などのカテゴリーを指定し、その範囲を限定できる。登録住宅の家賃は、市場家賃(近傍同種住宅の家賃との均衡を失しない家賃)とされた。要配慮者の多くは低所得で、低家賃の住まいを必要とする。しかし、民間借家をセーフティネットとして使おうとする施策では、家賃を市場水準以下に下げることが家主に求めるとすれば、登録が進まないと予測されるため、市場家賃の設定が認められた。

国交省は、改正法による新たな住宅セーフティネット形成の二〇二〇年度末までの目標として、一七万五〇〇〇戸の登録住宅の確保をかけた。公営住宅入居への応募は二〇一五年度で五六万四九三件に達し、また、二〇一三年データにもとづく国交省推計によれば、低所得の借家世帯のなかで、最低居住面積水準未滿は一〇〇万、高家賃負担は二〇四万におよんでいた。これらの点からすれば、登録戸数の目標値は控え目といわざるをえない。そのうえ、住宅登録の実績の伸びは遅かった。登録住宅数は、改正法施行からほぼ三年後の二〇二〇年九月末日現在で八万一八九三戸にとどまっていた。

その理由の一つは、住宅登録に対する経済支援が弱く、家主の経営上のメリットがほとんどない点である。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準備された。しかし、経済支援の大半は、まず地方公共団体から補助

金が提供され、そこに国費が上乘せられる、というかたちをとる。しかし、自治体が低所得者向け施策に積極的に取り組むことは、経済・政治上の理論と実践の双方において、ありえない。住宅困窮者のための財政支出は、税収の伸びに寄与せず、それどころか、低所得者などを引き寄せ、福祉関連の負担を増大させるとみられている。有権者の中心を占めるのは、中間層である。低所得グループへの支援は、中間層の支持を得られず、首長への選挙票には結びつかない。だから、自治体のほぼすべてにとって、住宅セーフティネット形成への出費を控えることが、合理的な行動になる。

さらに、借家経営にとって、経済支援の規模とその条件は釣り合わない。改修費助成では、地方公共団体は支出せず、国の直接補助のみにもとづくパターンが設けられた。しかし、この制度の利用は、「公営住宅に準じた家賃」の一〇年以上にわたる維持を条件とするため、家主から避けられた。経済支援は、住宅確保要配慮者のみを対象とする専用住宅の家主に供給される。大半の家主は、所有物件の専用化を受け入れず、助成制度を利用しない。住宅改修助成の利用に必要な煩雑な手続きは、家主負担になる。家賃低廉化助成についても、それが借家人向けではなく、家主向けであるため、手続き負担は家主に課せられる。

もう一つの理由は、住宅確保要配慮者をめぐる入居管理上のリスクである。住宅セーフティネット政策では、要配慮者

への居住支援（住宅探しの相談、入居後の見守り、生活相談、死亡時の家財・遺品整理など）を担う団体として、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。しかし、借家管理者が想定するさまざまなリスク（家賃滞納、近隣トラブル、死後対応など）を減らすシステムは十分には整っていない。

結局のところ、賃貸住宅の家主にとって、そのセーフティネットとしての登録は、空き家への入居者を得る機会を増やすとはいえず、住宅確保要配慮者の受け入れは、経営上の誘因をともなわないうえに、リスクを増大させる。住宅セーフティネット形成に対する公的支援の実績はきわめて少ない。居住支援協議会・法人の活動に対する補助金はしだいに増え、二〇一九年度では一七九件、五億六五六〇万円となった。しかし、経済支援の二〇一七〜一九年度の実績をみると、登録住宅への改修費助成はわずか二一六戸、家賃と家賃債務保証料の低廉化助成は、それぞれたったの一六四戸と二三戸に供与されただけであった。国の補助金は、二〇一九年度では、改修に三一八五万円、家賃低廉化に一六六四万円、保証料低廉化に二二万円にとどまった。

登録目標はどのように達成されたのか

住宅確保要配慮者を排除しない登録住宅は、二〇二〇年の

冬頃から急増し、二一年二月五日現在で目標を上回る二二万七三〇八戸におよび、三月二八日現在では、目標戸数の二倍を突破し、三六万六七一七戸となった。登録目標を達成しようとする国交省は、各種不動産業団体に協力を求め、特定の不動産業者（ビレッジハウス・マネジメント株式会社と大東建託リーシング株式会社）がそれに応じた。まず、ビレッジハウス・マネジメントの住宅登録が増え、続いて、それを大きく上回る規模で、大東建託リーシングの登録した住宅が増大した。住宅登録の目標が市場ではなく、行政関与によって達成された点に注意したい。

旧労働省が所管していた雇用促進事業団は、衰退産業からの移転就職者を受け入れるために、公共住宅の一種である雇用促進住宅を所有・管理していた。そのストックは、二〇〇〇年代から一〇年代にかけて、住宅供給を市場化する政策に沿って、民間セクターに払い下げられた。国交省は、多数の雇用促進住宅を取得したビレッジハウス・マネジメントにその登録を促した。大東建託株式会社は、土地所有者によるアパート建設などを促進し、それを借り上げ、転貸するサブリース・ビジネスを展開してきた。国交省は、住宅登録を増やすよう、日本賃貸住宅管理協会に働きかけ、そこに所属する同社関連企業の大東建託リーシングが多数の物件を登録した。

登録住宅の特性を調べる

■極端に多い特定企業物件 政府は、一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会に「セーフティネット住宅情報提供システム」のウェブサイトを運営させ、関連情報を提供してきた。以下では、このシステムから取得した二〇二一年三月七日現在のデータを用い、登録住宅の特性をみる。

まず、同システムに表示される「問い合わせ先」を、仲介・経営などをも担う場合がある広い意味の管理者とみなし、その構成を調べると、登録住宅全体（三三万三三九〇戸）のうち、大東建託リーシングの物件が八九・七％（二九万四五戸）と大半を占め、ビレッジハウス・マネジメントの物件は六・六％（二万二八五戸）におよんだ（表1）。この二社が関与する物件以外の一般家主の登録住宅は三・八％（二万二六〇戸）にすぎない。「住宅セーフティネットとは大東建託物件のこと」といっても、それほど過言ではない。

■きわめて少ない専用住宅 登録住宅には、先述のように、住宅確保要配慮者のみを対象とする専用住宅がある。しかし、その数は、登録住宅全体のなかで、たったの一・三％（四二四二戸）でしかない（表1）。大半の登録住宅は、要配慮者だけではなく、一般世帯をも対象とする一般住宅である。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に関し、一般世帯との競合関係に置かれる。大東建託リーシングの物

表1 管理者別 登録住宅の種別と部屋状況
(2021年3月7日現在)

	大東 建託 %	ビレッジ ハウス %	一般 家主 %	計 %
〈種別〉				
専用住宅	0.0	0.8	32.8	1.3
一般住宅	100.0	99.2	67.2	98.7
〈部屋状況〉				
空室	1.2	9.4	13.0	2.2
入居中	98.8	69.3	45.0	94.8
改修中	0.0	17.3	3.5	1.3
要問い合わせ	0.0	4.1	38.5	1.7
計(戸数)	(290,045) [89.7%]	(21,185) [6.6%]	(12,160) [3.8%]	(323,390) [100.0%]

件では、専用住宅はゼロで、ビレッジハウス・マネジメントの物件では、専用住宅の割合は〇・八%と著しく低い。大東建託、ビレッジハウスの大量の物件での専用住宅率の低さが、全体のそれを引き下げている。一般家主のグループでは、専用住宅の割合は三二・八%と相対的に高い。しかし、その絶対数は小さい。

■大半の住宅は入居中 セーフティネットとして登録された住宅は、空室とは限らず、入居中の物件を含む。登録住宅の大部分は、専用住宅ではなく、一般住宅である。入居中の

世帯は、必ずしも住宅確保要配慮者とはいえず、むしろ一般世帯が多いとみられる。一般住宅に空室が出て、そこに入居するのは要配慮者とは限らない。登録住宅の状況を見ると、「入居中」が九四・八%と大半を占める一方、「空室」率は二・二%と著しく低く、「改修中」が一・三%、「要問い合わせ」は一・七

%であった(表1)。専用住宅の空室はわずか四五九戸にすぎない。登録住宅数が目標値を超えたとはいえ、要配慮者の入居機会は、ほぼ皆無といってよいほど限られている。

登録住宅の空室率が低いのは、量が多い大東建託物件の空室割合がきわだって低いためである。空室率は、一般家主の住宅で一三・〇%を示すのに対し、ビレッジハウス物件では九・四%と低く、大東建託物件では一・二%といっそう少ない。急増した大東建託リーシングの登録住宅では、登録前の住宅に要配慮者が住んでいたケースは少ないと推測され、登録後の著しく低い空室率からは、空室が大量に登録され、そこに多数の要配慮者が直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。

■本当に拒まないのか 登録住宅の管理者は、住宅確保要配慮者のなかで、受け入れ可能な入居者のカテゴリーを選択する。一般家主の登録住宅を観察すると、カテゴリーによって受け入れ率が違いがみられ、「高齢者」を拒まない物件が九四・六%と高い比率を示す一方、「被災者」(五四・九%)、「低額所得者」(五二・八%)、「子育て者」(五一・五%)、「身体障害者」(四七・五%)、「外国人」(四六・一%)、「DV被害者」(四六・〇%)などを受け入れる物件は四割台から五割台と少なく、「ハンセン病療養所入所者等」(三八・〇%)、「知的障害者」(三六・三%)、「精神障害者」(三三・六%)、「保護観察対象者等」(三三・二%)などの受け入れ物件は三割台とさらに少ない。受

け入れ割合の低いカテゴリーの要配慮者は、家主から入居管理のリスクがより高いとみなされている。

大東建託リーシングの登録住宅のほぼ全部は、すべてのカテゴリーの要配慮者を拒まないとなっている。ところが同社物件について数十件のデータを調べたところ、そのすべてにおいて入居可否の「審査あり」と記されていた。同社は登録住宅の供給に関し、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け入れ世帯を選別するとみられる。

民営借家市場では、家賃滞納のリスクに対応するため、家賃保証会社を使う家主が増えた。住宅登録への経済支援の一つとして、家賃債務保証料の低廉化助成が導入されたことは、家賃保証ビジネスの普及を反映する。要配慮者の収入は、たいていの場合、少なく、就労は不安定である。要配慮者を拒まない登録住宅への入居を希望する要配慮者を、保証会社が審査し、排除することがある。

■偏る住宅立地 都道府県別に登録住宅の分布を観察すると、その偏在が目立つ(表2)。これは、大東建託リーシングおよびビレッジハウス・マネジメントの物件立地の反映である。愛知県では、登録住宅数が最も多く、五万五八四九戸に達し、その大部分(九七・五%)が大東建託物件である。名古屋発祥の企業である大東建託株式会社は、本社を一九九〇年に東京に移すまで、名古屋に置いていた。この経緯から、愛知県の登録戸数がきわだって増えた。登録住宅が二番目、三

番目に多い埼玉県(四万二四〇二戸)、千葉県(三万四〇七九戸)においても、大東建託物件がほとんど全部を占め、それぞれ九七・二%、九八・五%におよぶ。住宅セーフティネット形成の大部分を大東建託リーシングに依拠する施策のもとで、登録住宅総数の四〇・六%が愛知・埼玉・千葉の三県に集中した。大阪府では、登録住宅数が三万二七六〇戸と四番目に多く、そのうちビレッジハウス物件の割合が一三・〇%と相対的に高い。これは、大阪府に多数の雇用促進住宅が立地していたことに関係する。

■この家賃で住めるのか 登録住宅の特徴を示す指標として専有面積と家賃をみる(表3)。専有面積では「四〇〇〜五〇〇平方メートル未満」(三三・三%)と「五〇〇〜六〇〇平方メートル未満」(三〇・四%)が多い。家賃をみると、「四万〜六万円未満」(四一・六%)、「六万〜八万円未満」(四一・七%)の割合が高い。登録住宅は、住宅確保要配慮者の入居を拒まない点で、セーフティネットを形成するとされているが、その広さとコストは市場住宅と変わりない。登録住宅の家賃は市場水準とされ、家賃低廉化助成の利用は少ない。大都市の家賃は高い。ここでは、市場住宅と似たような登録住宅が困窮者に対応できる度合いは低い。東京都では、登録住宅のうち家賃八万円以上が六四・〇%、一〇万円以上が二九・五%に達する。家賃一二万円以上の登録住宅さえみられ、一六・三%を占める。居住コストがここまで高い住宅をセーフティネットと呼ぶべ

表2 都道府県別 管理者別 登録住宅数
(2021年3月7日現在)

	大東 建託	ビレッジ ハウス	一般 家主	計 (戸数)
愛知県 %	97.5	0.5	2.0	(55,849)
埼玉県 %	97.2	1.7	1.1	(41,402)
千葉県 %	98.5	1.2	0.4	(34,079)
大阪府 %	75.2	13.0	11.8	(32,760)
東京都 %	90.4	1.8	7.8	(31,196)
静岡県 %	96.8	2.9	0.4	(29,001)
兵庫県 %	94.6	4.5	0.9	(23,021)
熊本県 %	96.4	3.1	0.5	(13,846)
宮城県 %	88.0	10.7	1.3	(10,337)
その他 %	70.7	22.3	7.0	(51,899)
計(戸数)	(290,045)	(21,185)	(12,160)	(323,390)

* 戸数が1万以上の都府県については、都府県別の数値を表示し、1万未満の道府県については、まとめて「その他」とした。

表3 登録住宅の専有面積と家賃
(2021年3月7日現在)

	全国 %	東京都(再掲) %
〈専有面積〉		
20㎡未満	0.5	1.1
20～30㎡未満	9.9	31.3
30～40㎡未満	18.5	25.5
40～50㎡未満	32.3	23.3
50～60㎡未満	30.4	11.3
60～70㎡未満	7.6	6.2
70㎡以上	0.9	1.3
〈家賃〉		
4万円未満	4.4	0.4
4万～6万円未満	41.6	3.9
6万～8万円未満	41.7	31.6
8万～10万円未満	8.2	34.5
10万～12万円未満	2.2	13.2
12万～14万円未満	1.0	8.6
14万円以上	0.8	7.7
計(戸数)	(323,390)	(31,196)

住宅政策の抜本的な見直しを

きかどうかが問われる。

以上から導かれるのは、住宅セーフティネットは——少なくとも現在の制度のもとでは——住宅困窮への対応に関し、ほとんど役に立ちそうにないという結論である。住宅対策のために、市場利用の手法が導入された。しかし、登録住宅の制度は、家主層一般から見むきもされず、民営借家市場にまったく浸透しなかった。国交省は、住宅登録の戸数目標を達

成するために、大東建託リーシングおよびビレッジハウス・マネジメント、とくに前者に依存し、その結果、セーフティネットを構成する住宅のほとんど全部(九六・二%)が同二社の物件となった。大東建託がビジネスを展開していない地域には登録住宅が増える可能性がほとんどないという奇妙な「地図」がつくられた。

居住支援活動を担う居住支援協議会・法人に対する補助金の供給は増えた。しかし、登録住宅の大半が市場家賃の一般住宅で、入居中であることは、居住支援のための資源が乏しいことを意味する。要配慮者が入居可能な低家賃の住宅ストックが十分に存在してはじめて、それを条件として、居住支援活動が成り立つ。

登録住宅を増やすことは、セーフティネットを構築し、住宅困窮に対応するという「目的」のための「手段」にすぎない。しかし、登録住宅の確保それ自体が目的化することで、それが困窮者を実際に助けたのかどうかは問われなくなった。何世帯の住宅確保要配慮者が登録住宅に入居できたのか。登録住宅の入居者のうち何割が要配慮者なのか。これらの

データを探し、国交省住宅局にたずねたところ「そういう資料はない。調べていない。調べる予定はない」とのことであった。ここで示したデータからは、「登録住宅が要配慮者に供給されたケースはきわめて少ないと推測される」。

新型コロナウイルスの感染拡大は、多くの人たちから居住の安定を奪った。この危機を理解するには、感染症の影響だけでなく、危機に反応すべき公的支援の制度基盤が弱い点を見る必要がある。住まいを市場化する政策枠組みにおいて、低所得者向け住宅施策は周縁化し、新しい住宅セーフティネットはほとんど機能しない。危機に挑戦できるかどうかは、住宅支援のための平時の公的制度がどこまで確立しているのかにかかっている。危機が起こったからといって、それに対処するために、まったく新しいシステムを迅速につくることがはまず不可能で、「手持ちの札」の応用を手段とせざるを得ない。この意味で、パンデミック下の住宅問題の原因は、感染症だけではなく、平時の公的支援制度のあり方に関係する。

新自由主義の政策改革は、「緊縮国家」のイデオロギーをとらなう。そこでは、市場競争の刺激が社会・経済を進歩させると主張され、低所得者向け社会政策に対する財政支出は極限にまで切り詰められる。住宅セーフティネットの新しい手法の核心は、公的補助を最低限に抑え、民営借家市場を利用する点にある。しかし、住まいの市場は、大がかりな公的支援があつてはじめて、社会目的に沿う機能を与えられ、低

所得の高齢・障害・母子世帯などへの低家賃住宅の供給が実現する。住宅に困窮する人びとが増えるなかで、新たな施策が展開したとはいえ、その規模と実績はおどろくほど小さい。住宅セーフティネットに関するここでの分析は、住宅政策の枠組みとスケールの抜本的な見なおしの必要を示唆している。

(1) 関連拙論として「住宅セーフティネット政策を問いなおす」「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、二〇二〇年)所収を参照されたい。

(2) 「専用住宅」は政府使用の用語であるが、「一般住宅」とは、こゝで便宜的に使う言葉である。

(3) ここでの「低所得」とは、収入分位二五%以下(全世帯のうち収入の低い方から二五%)、「高家賃負担」とは、年収二〇〇万円以下の民営借家世帯における平均家賃負担率(三七・三%)以上の負担をさす。国土交通省住宅局(二〇一七)『参考資料集』(第四回新たな住宅セーフティネット検討小委員会資料)を参照。

(4) ウェブサイト上で、企業名をキーワードとし、検索すると、「問い合わせ先」などに当該ワードを含む住宅のデータが得られる。「入居中」物件については、「問い合わせ先」は伏せられている(その理由は不明である)。しかし、キーワード「大東建託リーシング」で得られた住宅データについては、多様な数十件の物件を観察したところ、そのすべてにおいて、契約詳細、保険、更新・保険料、入居対象者の範囲・条件など項目の内容が完全に同じであったことから、同社物件であると判断される。また、大東建託リーシングの物件が登録住宅全体のおよそ九割を占めることについて、国土交通省住宅局に問い合わせたところ、「その認識で間違いない」とのことであった。