



住宅セーフティネット法の改正をどう読むか

平山 洋介 Hirayama Yosuke 神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授

専門は住宅政策、都市計画。著書に『都市の条件』(NTT出版、2011年)、『住宅政策のどこが問題か』(光文社、2009年)など。近刊共著に『Housing in Post-Growth Society』(Routledge)。

はじめに

住宅セーフティネット改正法(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の一部を改正する法律)は、2017年4月19日に成立し(4月26日公布)、同年10月25日から施行されました。市場経済のもとでは適切な住まいを確保できない「住宅確保要配慮者」に対応しようとする法律が、住宅セーフティネット法です。住宅政策の体系のなかで、住宅セーフティネットはどのような位置と意味を有し、その改正法はどのような内容と課題をもつのでしょうか。

住宅政策の市場化

戦後日本の住宅政策は、“階層別住宅供給”の体系として構成され、住宅金融公庫法(1950年)、公営住宅法(1951年)および日本住宅公団法(1955年)の「3本柱」を中心手段としました。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、住宅公団は大都市の中間層に向けて集合住宅の団地を開発しました。住宅金融公庫が供給したのは、中間層の持ち家取得に対する低利の住宅ローンです。住宅建設計画法の制定(1966年)に基づき、政府は、住宅建設5カ年計画を定期的に策定しました。この計画は、「3本柱」と民間住宅の建設戸数目標を明示することで、“階層別住宅供給”の政策に根拠を与えました。

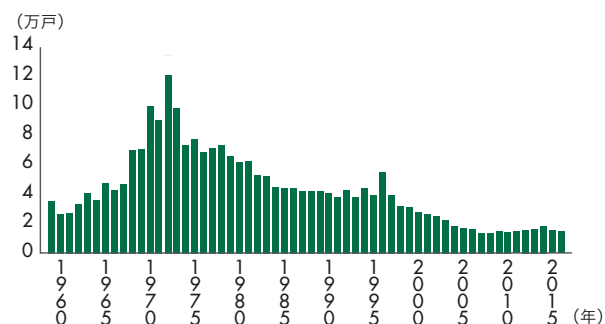
しかし、住宅政策は、商品住宅の市場拡大を

重視する方向に向かい、公営住宅の建設は、次第に周縁化し、1960年代までは、増えていたのに対し、70年代以降では、ほぼ一貫して減少しました(図)。

市場重視の傾向は、1990年代に、より鮮明になりました。住宅地審議会による1995年の答申は「住宅サービスは私的に消費されるものである。……どの程度の支出によりどのような住宅サービスを楽しむかは、第一義的に個人の選択に委ねるべきものである」と述べたうえで、「より広く自由な市場の機能を活用」する必要性を主張し、続く2000年の答申は「住宅地地の取得、利用は国民の自助努力で行われるべきという原則」のもとでの「市場重視」の方針を打ち出しました。さらに、社会資本整備審議会の2005年答申は、市場指向の住宅政策のための新たな制度枠組みを描きました。

住宅供給の「3本柱」は解体し、住まいの市場領域を押し広げる作業が進みました。公営住宅の建設は、1990年代後半から、さらに減少しました(図)。そのストックは、少ないとはいえ、少

図 公営住宅の着工戸数



(資料)『建築統計年報』より筆者作成。

しずつ増えていたのに対し、2005年度の219万戸をピークとして減少に転じ、2014年度では216万戸となりました。その主な原因は、住戸数の減少を伴う建て替え事業の増加です。住宅公団は、1981年に住宅・都市整備公団、1999年に都市基盤整備公団、そして2004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ました。住宅金融公庫は2007年に廃止され、その後継組織である住宅金融支援機構は、住宅融資の直接市場から原則的に退き、主に住宅ローンの証券化支援に取り組んでいます。公庫の廃止によって、銀行は、巨大な住宅ローン市場を得ました。

住宅セーフティネットの矛盾

住まいのセーフティネットをつくろうとする方針は、それ自体として完結するのではなく、住宅政策の市場化と密接な関係をもちます。戦後住宅政策を支えていた住宅建設計画法は、2006年に廃止されました。住宅のための新たな法律である住生活基本法は、同年に成立し、それに基づく住生活基本計画が策定されました。この法律は、政府セクターだけではなく、民間セクターの責務を設定し、市場利用を想定した住宅政策の組み立てを示しました。これに関連して、住宅セーフティネット法が翌2007年に制定されました。最新の住生活基本計画は2016年につくられ、セーフティネット法の2017年改正がこれに続きました。

新たな住宅政策は、原則として、人々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ちます。戦後住宅政策を形づくった“階層別住宅供給”のフレームは解体し、“市場化とセーフティネットの組み合わせ”が新たなフレームとなりました。

しかし、新しい枠組みがそれ自体に矛盾を内在させている点を見る必要があります。住宅の市場領域が拡大するに従い、市場住宅を得られない人たちが顕在化します。住宅政策の運営は、

この事実から無関係ではあり得ません。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ません。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得ず、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最小限に抑制する、という矛盾した政策をとります。

住宅確保要配慮者

では、住宅セーフティネット政策は、矛盾のなかで、どのように展開し、どのような課題をもつのでしょうか。まず、重要なのは、政策対象の設定の仕方です。住宅セーフティネット法は、「住宅確保要配慮者」を対象とし、その内訳を「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」としました。さらに、省令によって、地方公共団体は、例えば、中国残留邦人、ホームレス、被生活保護者、失業者、DV被害者などを支援対象に含めることができます。

公営住宅の対象は、「住宅に困窮する低額所得者」(公営住宅法1条)です。これは、政策対象に普遍性があることを意味します。しかし、公営住宅の周縁化に伴い、その供給対象は、1960年前後から、「高齢」「母子」「障害」などの福祉カテゴリに合致する世帯に次第に絞り込まれました。

この「カテゴリ」化の傾向がより鮮明に反映したのが、「住宅確保要配慮者」の定義です。「カテゴリ」世帯に対する住宅支援が必要であることは、いうまでもありません。しかし、施策対象の「カテゴリ」化によって、「カテゴリ」に合致しない「単なる低所得者」が政策支援を得る可能性はますます減りました。増えているワーキングプアの人たちに対する援助もまた、後回しになります。

低所得者向け住宅供給が少量であるがゆえに、その対象を限定する施策がとられます。さらに、住宅の市場化をめざす政策がセーフティネット

形成を最小限にとどめようとすることは、述べたとおりです。「住宅確保要配慮」の範囲を拡大し、「住宅に困窮する低額所得者」の全体を対象とする普遍的な制度を構築するには、住宅政策の枠組みのあり方を問い直す必要があります。

◆◆◆ 民営借家空き家の活用 ◆◆◆

住宅セーフティネット法の制定時では、公営住宅を中心とし、そこに民営借家などを組み合わせたシステムを構築する方向性が想定されていました。これに比べ、改正法は、民営借家ストックを利用する方針を強調しています。用意されたのは、①住宅確保要配慮者の入居を受け入れる民営借家の都道府県等への登録、②登録住宅の改修に対する補助、入居者の負担軽減のための家賃低廉化・家賃債務保証料助成などの経済支援、③住宅確保要配慮者の入居を円滑にする支援などのしくみです。民営借家の空き家率は上昇しています。にもかかわらず、家主は、家賃滞納のリスクなどから、高齢者、母子世帯などの入居を拒む傾向をみせます。この状況を背景とし、増大する空き家を住宅確保要配慮者に配分する新しい手法が考案されました。

しかし、長期にわたって空き家と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っています。住宅確保要配慮者を受け入れる登録住宅には、市場では競争力をもたない物件が多くなると予想されます。民営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問われます。

そして、民営借家ストックを利用するセーフティネット政策は、極めて小規模です。公営住宅入居への応募者数は、2013年度では64万2614でした。これに比べ、国土交通省の計画によると、2020年度末までの登録住宅確保の目標戸数は17万5000戸に過ぎず、家賃低廉

化助成はその1割程度にしか適用されません。さらに、改修費補助と家賃低廉化・家賃債務保証料助成は、法律では定められず、予算措置となりました。法的根拠をもたない施策は、持続するとは限らず、安定しません。ここには、住宅セーフティネットのための財政支出を最小限に抑えようとする方針が現れています。

住宅セーフティネット法によって、不動産関連団体、地方公共団体、社会福祉法人、NPOなどが構成する、入居支援のための居住支援協議会の設置が可能になりました。しかし、その実績は、乏しいままでした。これに対し、改正法は、都道府県によるNPOなどの居住支援法人の指定を可能にしました。この法人は、居住支援協議会の構成団体として、登録住宅に関する情報提供と入居相談、家賃債務保証などを実施します。入居支援の新たなシステムが適切に機能するかどうかをみていく必要があります。

◆◆◆ おわりに ◆◆◆

先進諸国のなかで、日本の低所得者向け住宅施策は、際立って小規模です。例えば、公的借家の割合は、オランダでは34%、デンマークでは22.2%、フランスでは18.7%、イギリスでは17.6%を示すのに対し、日本では3.8%に過ぎません。家賃補助などの住宅手当の受給世帯は、フランスでは21.1%、デンマークでは16.6%、イギリスでは15.0%、オランダでは13.9%を占めるのに比べ、日本ではほとんど皆無です*。

低所得者向け住宅対策が伝統的に驚くほど小規模であることに加え、住宅をさらに市場化する政策が進展しました。そこでの住宅セーフティネットは、周縁的な位置づけしかもっていません。改正法がセーフティネット形成の新たな手法を用意したことは、事実です。新しい法律のもとで、住宅対策が少しでも進むとともに、その実践から、住宅政策の全体の枠組みを見直す機運が生まれることが、期待されます。

* 2012-2020年のOECDデータ New OECD Affordable Housing Database
<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>