

住宅セーフティネット政策の位置と性質について



神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授 平山 洋介

～要旨～

住まいの確保に困難をきたす人たちが増えるなかで、政府は、住宅セーフティネット政策を展開した。その手法のあり方について、多くの議論がみられた。しかし、必要なのは、住宅セーフティネットの手法論ではなく、位置づけの政策論である。住宅領域のセーフティネット形成をめざす施策は、新自由主義の政策改革に密接に関連する。政府は、1990年代半ばから、住宅政策を大胆に縮小し、住宅生産・消費の大半を市場にゆだねた。それは、住まいに関する人びとのセキュリティを傷つけ、社会安定を損なうことから、セーフティネット構築を必要とした。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。ここに政策形成上の矛盾がある。小稿では、住宅セーフティネット政策をどう理解すべきかを、住宅政策の全体の枠組みに関連づけて考察する。

1 新自由主義の住宅政策

住まいの確保に困難をきたす人たちが増えるなかで、政府は、住宅セーフティネット政策を展開した。その手法のあり方について、多くの議論がみられた。低所得者向け住宅施策の中心手段である公営住宅の制度をどう利用すべきか。増大する民営借家の空き家を低所得者に配分するには、どういう技法を使えばよいのか。しかし、住宅困窮は減らず、住まいのセーフティネットをつくろうとする政策はほとんど成果をあげていない。その原因をとらえるには、手法の工夫の不足を指摘するだけでなく、住宅政策の全体がどういう枠組みを有し、そのなかで、住宅セーフティネットがどういう位置を占めるの

かをみる必要がある。住宅セーフティネット政策は、それ自体として自立するのではなく、より広い政策フレームの一環を構成する。必要なのは、住宅セーフティネットの手法論ではなく、位置づけの政策論である（平山, 2020）。

住宅領域のセーフティネット形成をめざす施策は、新自由主義の政策改革に密接に関連する。新自由主義とは、——その定義をめぐ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（e.g., Dardot and Laval, 2013; Harvey, 2005）。新自由主義の影響下

の政府は、1990年代半ばから、住宅政策を大胆に縮小し、住宅生産・消費の大半を市場にゆだねた。住宅関連の公的支援を減らし、住宅市場を自由化する政策は、住まいに関する人びとのセキュリティを傷つけ、社会安定を損なうことから、セーフティネット構築を必要とした。

市場重視の新たな住宅政策を根拠づける住生活基本法は2006年に成立し、住生活基本計画が策定された。この法律は、住宅市場の環境整備をめざすと同時に、住宅困窮者のためのセーフティネットをつくる必要を示した。これを受けて、翌2007年には、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。住生活基本計画は、おおむね5年ごとに見直される。その2016年の策定に続いて、住宅セーフティネット法は翌17年に改正された。住宅セーフティネットの政策形成は、住宅政策の全体の改革に連動した。

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に住宅セーフティネットを提供するという枠組みをもつ。そして、この枠組みは、矛盾から逃れられない。住宅の市場領域が拡大するにしたがい、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、住宅セーフティネットをつくらざるをえず、そして同時に、市場領域を拡張するために住宅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（平山、2020）。住宅セーフティネット法は、低所得者、高齢者、障害者などを「住宅確保要配慮者」と定義・表現し、このグループに対する賃貸住宅供給を促進するために、公共賃貸住宅を利用し、

さらに、増大する民間借家の空き家を活用する方針を示した。しかし、公共賃貸セクターは縮小し、民間賃貸セクターに対する政策支援は少量のままであった。

小稿では、住宅セーフティネット政策をどう理解すべきかを、住宅政策の全体の枠組みに関連づけて考察する。人生の道筋には多くのリスク——収入減、失業、傷病、離婚、災害、老齢……——がある。新自由主義の政策展開の結果、人びとが市場経済の変動にダイレクトにさらされる度合いが増え、生きることのセキュリティはより脆くなった。そこでは、人生の軌道を整えるうえで、住宅安定の確保は、特に重要な課題になる。この文脈において、住宅セーフティネット政策に対する期待が高まった。多くの研究者、専門家、政策担当者、さらに運動家が住宅セーフティネットのあり方を考えている。しかし、住まいに関連する現在の政策フレームを「所与の条件」とし、その範囲内での住宅セーフティネット形成の手法ばかりに関心を集中するとすれば、それは、住宅困窮に対する適切な対応に結びつくどころか、新自由主義の施策展開を支え、促進する効果さえ生む。小稿では、住宅セーフティネットの充実をめざすのであれば、それ自体の技法の工夫だけではなく、より広い住宅政策の枠組みの再考が不可避になることを述べる。

2 低所得者向け住宅政策

住宅領域における新自由主義の政策改革は、どういう結果をもたらしたのか。この点を調べるには、改革前の住宅政策がどのような軌跡をたどったのかを把握することが必要になる。なぜなら、住まいに関する政策改革は、それ自体として完結するのではなく、それまでの政策経路との組み合わせによって、住宅状況に新たな

インパクトを及ぼすからである。

戦後日本の住宅政策の特徴は、社会資本整備とそれに関連する経済対策の手段として展開し、所得再分配を進める社会政策としての位置づけを明確にはもっていなかった点にある。これを反映し、中間層の持ち家取得に対する政策支援が重視され、低所得者のための住宅供給は一貫して残余化してきた。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”に対する対応をさし、その実施は小規模かつ消極的である（平山, 2009）。

住宅政策の体系は 1950 年代に整備され、住宅金融公庫法（50 年）、公営住宅法（51 年）および日本住宅公団法（55 年）の「三本柱」を中心手段とした。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、日本住宅公団は大都市地域の中間層に向けて賃貸・分譲団地を開発した。住宅金融公庫の主な任務は、中間層の持ち家取得に対する低利融資の供給であった。住宅建設計画法は 1966 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、住宅政策に根拠を与えた。

政府は、公庫融資による中間層向け持ち家促進に特に力点を置き、低所得者のための住宅供給は、少量のままで推移した。住宅政策のあり方は、住宅ストックの構成に反映した。住宅・土地統計調査の 2018 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、その戸数は全住宅戸数の 61.2% を占める。持ち家に次いで多い民間借家は 28.5% であった。しかし、民間借家の建設に対する政策支援はほとんど存在せず、借家人向け公的家賃補助の供給はほぼ皆無であった。公営住宅は 3.6% にすぎず、都市再生機構（旧住宅公団）などの公的賃貸住宅は 1.4% と少ない。

政府は、1970 年代初頭から、住宅政策を持ち家促進に一層傾けた。オイルショックを契機とし、高度成長から低成長に移った経済を刺激するために、持ち家建設の推進が重視された。この結果、1970 年代初頭まで増大していた公営住宅の着工は、72 年に 12 万 1,160 戸というピークを記録した後に、ほぼ一貫して縮小し、80 年代半ばに年間約 4 万戸、2000 年代半ばには年間 2 万戸を下回るレベルに減った。着工戸数の大半は、建て替えによる戸数となった。さらに、公営住宅のストックさえ縮小しはじめ、管理戸数は、2005 年度の 219 万戸をピークとして減少に転じ、14 年度では 216 万戸となった。その主な原因は、住戸の減少を伴う建て替え事業の増加である。

公営住宅制度の対象である「住宅に困窮する低額所得者」（公営住宅法 1 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, 2009, 2020）。公営住宅法の 1959 年改正では、収入超過者の「明け渡し努力義務」が導入され、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が示された。同法 1969 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。公営住宅入居要件である収入基準のカバー率は、下がり続けた。カバー率とは、全世帯のなかで、入居収入基準以下の収入の世帯、すなわち収入面での入居資格をもつ世帯が占める割合をさす。その値は、1960 年代初頭では 60% であったのに対し、68 年では 40%、73 年には 33% となった。

低収入の住宅困窮者は多く、公営住宅は少ない。このため、公営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（平山, 2009）。一つは、公営住宅を増やし、需給関係の「実態」を調整する政策である。もう一つは、公営住宅が対象とする困窮者についての「制度」

上の定義の操作である。公営住宅の守備範囲を狭めれば、その制度が対象とするグループの範囲内での需給関係は調整される。政府は、後者のアプローチをとり、より多くの困窮者に対応しようとするのではなく、制度上の整合性を保とうとした。それを表したのが、「明け渡し努力義務」「明け渡し請求」制度の導入であった。

政府は、低所得者向け借家供給に関し、公営住宅を増やすのではなく、民間地主に依存した（平山，2020）。この点は、戦前から続く「伝統」ともいうべき傾向である。地代家賃統制令は、戦時および終戦直後の地代家賃を規制し、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。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、建物再建のケースでは、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年に改正され、それ以降に着工した借家建築とその敷地は適用除外となった。罹災都市法は、災害時などの権利関係を混乱させる面をもつことから、2013年に廃止された。しかし、これらの制度は、地主の負担で借家人を保護する「伝統」をつくっていた。

同様に、借家法の1921年創設は「相当賃料」制度を伴い、同法41年改正は「正当事由」制度を導入した。民営借家の家主が借家人との契約を終わらせるため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、また、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。これらの制度は、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。

政府は、前世紀末から、住宅領域における新

自由主義の政策改革を推進し、その結果、住宅政策は市場化し、低所得者のセキュリティは減退した（平山，2020）。すでに残余化していた公営住宅制度は、1996年法改正によって、入居収入基準のカバー率が25%に下げられ、さらに周縁化した。バブル経済が1990年代初頭に破綻して以来、経済は長く停滞し、公営住宅への入居希望が増えた。入居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、2005年に36%となった。このため、政府は、同法施行令の2007年改正にもとづき、09年に収入基準を下げ、カバー率を25%に戻した。公営住宅に対する需要の増大という「実態」に対し、「制度」上の需要を減らす施策がとられた。

住まいを市場化する政策のもとで、1999年に定期借家制度が導入された。この制度における賃貸借は、契約で定めた期間の満了によって、更新されることなく、確定的に終了する。したがって、定期借家制度の利用は、より明確な収益予測を可能にし、経済合理性に立脚した賃貸住宅経営を促進する。家主の利益に配慮する定期借家制度は、借家人保護を重視した旧来の借家法とは異なる性質をもつ。借家市場では、空き家が増大し、ポストバブルの不況によって、住宅需要は停滞した。このため、民間家主の多くは、入居者を確保する必要に迫られ、借家人不利の定期借家制度を利用する状況にはなかった。しかし、この制度の導入は、商品住宅の市場形成を推進する政策改革を構成した。

3 経路と改革

新自由主義の普及にしたがい、多くの先進諸国は、住宅政策の市場化を推し進めた。しかし、政策改革によるインパクトの程度と内容は、均質ではなかった（Forrest and Hirayama, 2009）。

戦後住宅政策の展開は、国ごとに、固有の経路をもつ。新自由主義の改革は、国によって異なる政策文脈と交錯することで、異なる効果を生む。さらに、社会政策の体系のなかで、たとえば所得保障の施策は、現金フローを供給するのに対し、住宅施策は、物的ストックを生産し、蓄積する。住宅政策の重要な特質は、過去の成果物が存在し続け、現在と未来の住宅事情に影響する点にある（平山，2020）。住宅領域における新自由主義の政策改革は、国ごとの政策経路と住宅ストックの実態に応じて違う結果をもたらした。

社会賃貸セクターの形成は、低所得者の住まいを安定させる中心手段であった。社会賃貸住宅とは、何らかの公的援助を伴い、自治体、公的機関、民間非営利組織、民間家主などの多様な主体が供給する、市場家賃より低い家賃の借家をさし、その入居者は、自治体などの公的セクターによって選ばれる（Scanlon et al., 2014）。西欧諸国の多くは、1960年代頃まで、社会賃貸住宅を大量に建設し、そのストックを蓄積した。そこでは、前世紀末から住まいの市場化が進む一方、大量の社会賃貸ストックが残っているケースがある。たとえば、OECDによる2010年代前半のデータによれば、全住宅数に占める公的賃貸住宅の割合は、オランダでは34.1%、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%に及んだ（平山，2020）。これに比べ、日本では、社会賃貸セクターを構成するのは、公営住宅のみで、その割合は、先述のように、3.6%（2018年）と極端に低い。日本の公営住宅は、もとより残余的なセクターしかついていた。この経路に新自由主義の政策改革が重なることで、公営住宅の残余化が徹底した。

日本住宅公団は、1981年に住宅・都市整備公団、99年に都市基盤整備公団、さらに2004年に都市再生機構に再編された。これらの機関の住

宅事業は、大幅に縮小した。そして、公団住宅の家賃は、1999年に市場家賃（近傍同種家賃）となった。社会賃貸住宅の定義の一つは、市場家賃以下の家賃の設定である。したがって、公団住宅は社会賃貸セクターから離脱したとみなされる。それは、“公的な市場家賃住宅”という奇妙なタイプの住宅に転化した。住まいの国際統計では、現在の都市再生機構が所有する賃貸住宅は、社会賃貸住宅としてカウントされていない。

公的住宅手当を受けている世帯の割合は、2010年代前半のOECDのデータによると、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%を示した（平山，2020）。住宅手当は、借家人に対する家賃補助を中心とし、持ち家世帯向け住居費補助を含む。その供給量と制度内容は、国ごとに異なる。しかし、欧米の多くの国で、住宅手当は、低所得者の住宅確保を支援する中心手段の一つとして確立されてきた。

これに対し、日本では、公的家賃補助の支給は、皆無に近い。日本の住宅政策は、国土交通省（旧建設省）が所管し、社会資本整備の枠組みのなかに置かれてきた。それは、対物投資を重視し、対人支援の家賃補助を供給しない。一方、厚生労働省が所管する生活保護制度は、住宅扶助のシステムを備える。しかし、住宅扶助は、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。その受給世帯は、2%程度と推計される。厚労省所管の家賃補助には、住宅扶助以外に、離職者向けの住居確保給付金があるが、その供給は極めて少ない。家賃負担軽減のための厚労省の制度は、国交省の制度に比べ、対人支援の観点に立脚しているが、住宅の物的改善を促進する機能はもっていない。

先進諸国のなかで、日本は、公営住宅の残余化、公的家賃補助の未発達という経路をもち、

そのうえで、新自由主義の改革を進めた。このため、低所得者向け住宅対策は、一層縮小した。定期借家制度の創設は、借家供給に関して、民間家主に負担をかける規制システムを解体し、市場化を進める方針を反映した。しかし、市場メカニズムは、低所得者が入居可能な良質の住宅を産出しない。欧州諸国の多くは、市場での借家確保が困難なグループのために、社会賃貸住宅のストックを蓄積し、公的家賃補助の制度を運営した。ここでは、賃貸セクターの安定は、社会賃貸住宅と公的家賃補助を供給する施策と市場の組み合わせから成り立つと考えられている。公営住宅が極めて少なく、公的家賃補助がほぼ皆無の日本では、借家市場の規制緩和によって、低所得者の住宅確保はより困難になった。

4 住宅セーフティネットの限界

政府は、公営住宅の供給を基盤とし、そこに民間借家などを組み合わせることで、住宅セーフティネットを構成しようとした。最初の住生活基本計画（全国計画）（2006年）では、「公的賃貸住宅のみならず民間賃貸住宅も含めた住宅セーフティネットの機能向上を目指す」方向が示され、その2011年改定は、住宅確保要配慮者のために「公営住宅等公的賃貸住宅を的確に供給するとともに民間賃貸住宅への円滑な入居の支援を推進し、これらが相まった重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの構築を目指す」方針を打ち出した。

続いて、2016年策定の住生活基本計画（全国計画）は、民間借家セクターの利用を重視し、その空き家が増えている状況をふまえ、「住宅確保要配慮者の増加に対応するため、空き家の活用を促進するとともに、民間賃貸住宅を活用した新たな仕組みの構築も含めた、住宅セーフティネット機能を強化」することを基本施策の一つ

とした。ここには、低所得者向け住宅政策における空き家増大への着眼とともに、民間家主依存の「伝統」が表れている。

改正住宅セーフティネット法（2017年）では、民間借家活用の方針が強調され、①住宅確保要配慮者の入居を受け入れる民間借家の都道府県などへの登録、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・家賃債務保証料低廉化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仕組みが用意された。民間借家市場の空き家率は上がった。にもかかわらず、家主の多くは、家賃滞納、近隣トラブル、死後対応の必要などのリスクを懸念し、高齢者、障害者、外国人などの入居に対する拒否感をもつ。これを背景とし、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しい手法が考案された。

しかし、住宅セーフティネット政策は、極めて小規模な成果しかあげていない。ここには住宅政策の枠組みのあり方が関係しているとみる必要がある。低所得者向け住宅施策は、残余化の道程をたどり、その延長線上で、市場重視の政策転換が起こった。この経路と改革のもとで、住宅セーフティネットの整備は最小限にとどめられた。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17万5,000戸にすぎない。これは、たとえば公営住宅入居への応募者数が2013年度で64万2,614に達していた点からすると、控えめな計画といわざるをえない。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、予算措置となった。法的根拠をもたない施策は安定せず、持続するとは限らない。

住宅政策の前提となる社会認識の仕方が変わった点に注意する必要がある（平山，2020）。戦後住宅政策の「三本柱」が形づくったのは、

“階層別供給”の体系であった。中間層向け持ち家促進が重視され、低所得者向け公営住宅の供給は少なかった。しかし、政策の組み立て方は、社会階層形成についての認識をふまえていた。これに比べ、“市場化とセーフティネットの組み合わせ”に転換した新自由主義の住宅政策は、社会の「内/外」への二分という認識に立脚する。この「内」は“脱階層化した均質かつ広大な空間”を形成するとイメージされ、そこでの住宅生産・消費のあらかたすべては市場にゆだねられる。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概念は消失したかのようなのである。政府は、住宅セーフティネットの必要を認め、同時に、その規模を極小に抑えた。この矛盾した方針を支えるのが、「特殊」化の戦略である。

住宅セーフティネット政策では、目標が控えめである以上に、実績が乏しい。登録住宅の戸数は、2019年12月現在で2万戸弱にすぎない。民営借家の家主に空き家を修繕させ、登録住宅をつくるように導くには、強い誘因が必要になるが、しかし、改修費補助などは十分とはいえない。家賃および家賃債務保証料の低廉化助成は、国だけではなく、地方公共団体の負担にもとづく。地方公共団体は負担を回避しようとするため、家賃等の低廉化助成の実績は著しく少ない。

住宅セーフティネット政策の家賃低廉化助成は、借家人に支給されるのではなく、住宅の物的状態が一定水準を満たすことを条件として、家主に供給される。これは、地域優良賃貸住宅の制度における家賃低廉化助成に似た仕組みである。対物投資に傾き、対人補助を供給しない社会資本整備としての住宅政策の性質が、家賃低

廉化助成の——物的整備に関連する限りにおいて供給されるという——仕組みに反映した。低所得の人たちが家賃補助を受け、市場のなかで入居可能な住まいを選ぶという方式の制度は、先進諸国の多くで見られるが、日本では、依然として導入されない。さらに、家主向け家賃低廉化助成は、家主に煩雑な手続きをとることを求める。これは、住宅セーフティネット政策の実績が伸びない要因の一つとなった。

単身高齢者、母子世帯、外国人などの住まいを確保するには、民営借家入居関連の支援が必要になる。住宅セーフティネット法は、この入居支援のために、不動産関連団体、地方公共団体、社会福祉法人、NPOなどが構成する居住支援協議会の設置を可能とした。しかし、その実績は、乏しいままであった。改正法では、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。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担う。これに加え、必要なのは、入居後の居住を安定させる支援である。多くの家主は、前述のように、入居管理に関するリスク——住宅確保要配慮者の入居後の家賃滞納、近隣関係、死後対応などのリスク——を避けようとし、そのために、登録住宅が増えなかった。物的住宅の建設を重視してきた住宅政策の枠組みにおいて、入居支援を充実させ、さらに入居後のリスクを減らすソフト面の施策をどのように展開するのかが問われる。

5 「カテゴリー化」という技術

住宅政策は、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、「科学」によって決まるのではない。

新自由主義の影響下で、低所得者向け住宅政策は、一層小規模になった。この枠組みのなかで、住宅困窮の定義を操作し、「救済に値する」人たちを減らす工夫が重ねられた。住まいに関する公共政策の性質を知るには、「政府は誰を助け、誰を助けないのか」をよくみる必要がある。

住宅施策の対象選定における「カテゴリー」化の技術が発達した（平山、2020）。「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、稼働能力を十分にはもたない、あるいはまったくもたないがゆえに、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」グループに配置された。

「住宅に困窮する低額所得者」を対象とし、普遍性の程度の高い制度であった公営住宅は、残余化したがい、福祉関連の「カテゴリー」に合致する世帯を選び、入居させる傾向を強めた。母子世帯向けなどの特定目的公営住宅の供給は、1960年代から拡大した。公営住宅法の1996年改正では、入居収入基準のカバー率が下げられ、その一方、高齢者などについては、カバー率の引き上げが可能となった。これらの施策の背景には、「カテゴリー」世帯の住宅事情の深刻さがあった。入居要件に「カテゴリー」を使用する政策は、それに当てはまる人たちの住宅安定を確保しようとした。しかし、公営住宅の供給対象の「カテゴリー」化は、「救済に値する」人たちの範囲を狭め、制度の普遍性を減らす意味ももっていた。福祉関連の「カテゴリー」に当てはまらない「単に低所得」の人たちが公営住宅に入居できる可能性は減った。増大しているワーキングプアの人びとは、稼働力をもつことから、

低収入であるにもかかわらず、市場住宅の確保を求められる。

住宅セーフティネット政策の対象である住宅確保要配慮者は、より明確に「カテゴリー」化され、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特に配慮を要する者と定義された（住宅セーフティネット法第二条一項）。この文脈において、住宅セーフティネット政策の「基本的な方針」に関する2017年10月の国土交通省告示は、住宅確保要配慮者を定義する「カテゴリー」が多様でありえることを、以下のように説明した。

「具体的には、ホームレスや生活保護受給者等を含む低額所得者、被災者（発災から3年以内の災害又は大規模災害によるものに限る。）、高齢者、身体障害者、知的障害者、精神障害者、その他の障害者、ひとり親家庭等の子どもを養育する者、外国人、中国残留邦人、児童虐待を受けた者、ハンセン病療養所入所者等、DV（ドメスティック・バイオレンス）被害者、拉致被害者、犯罪被害者、生活困窮者及び矯正施設退所者が住宅セーフティネット法において住宅確保要配慮者として規定されている。また、地域の実情等に応じて、海外からの引揚者、新婚世帯、原子爆弾被爆者、戦傷病者、児童養護施設退所者、LGBT（レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダー）、UIJターンによる転入者、これらの者に対して必要な生活支援等を行う者等多様な属性の者が住宅要配慮者に含まれ得る」。

ここでの住宅確保要配慮者の「列举」は、住宅セーフティネットが幅広い人たちを対象とすることを示す意図をもつ。しかし、どの「カテゴリー」を施策対象とするのかを決定するための基準と根拠は、けっして明確ではない。さらに、さまざまな「カテゴリー」のそれぞれは小

さなグループで、それらを並べ立てることは、政策展開の大規模化の必要・必然を意味しない。留意すべきは、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の対象が「特殊」で、その構築が普遍性をもつ施策ではないことを示唆する効果が生まれる点である。住宅確保要配慮者の長大なリストの作成は、住宅困窮の範囲を拡大するのではなく、むしろ狭める意味を有している。

6 住宅政策の枠組みの再考を

戦後日本の政府が低所得者向け住宅政策を残余化したのは、経済の力強い成長と住宅所有を促進する政策によって、大半の世帯が住まいの「はしご」を登り、持ち家取得に到達すると想定したからであった。しかし、持ち家促進の政策は、ある特定の条件——順調な経済拡大、分厚い中間層の形成、結婚と世帯形成の増大——のもとで成り立っていた。前世紀の末から、日本社会は“成長後”または“ポスト成長”の段階に入った(Hirayama and Izuhara, 2018)。人口の減少・高齢化、経済の不安定化、中間層の減少、社会的不平等の増大、結婚と世帯形成の減少などは、持ち家促進の条件をほとんど消失させ、住まいの「はしご」をぐらつかせた。この新しい条件のもとでは、住まいを市場化し、住宅セーフティネットの規模を最低限にとどめる施策は、住宅困窮の増大に対応する力をもちようがない。

人口減少を根拠として住宅政策の縮小を正当化しようとする考え方がある。しかし、貧困状態の人たち、あるいは貧困リスクをかかえる人たちは増えている。低年金の高齢者、低賃金のワーキングプア、母子世帯、不安定雇用の単身者などが増大した。労働市場の規制が1990年代末に緩和されて以来、非正規就労者が急増した。このグループ人たちは、無年金の場合が多く、

高齢期に入ると、貧困に陥る可能性が高い。人口の全体が減るとはいえ、どのグループが減少し、どのグループが増えるのかをみる必要がある。

成長後の時代では、社会資本整備と経済対策の枠組みのなかに置かれていた住宅政策を社会政策の一環として位置づけ直し、増大する低収入グループに対する住宅保障を拡大する方針が求められる。住宅政策の領域に限らず、多くの政策領域の制度は、経路依存の性質をもつ。制度の経路依存とは、その変化が歴史経緯から制約を受け、過去の道筋から無縁ではありえないことをさす。新自由主義の政策改革は、急進的であった。しかし、低所得者向け住宅供給の残余化という戦後住宅政策の歴史経路をふまえることで、それを一層周縁化する政策が成り立っている(平山, 2020)。

住宅保障を拡大する政策形成をどのように展望できるのかが問われる。経路依存の性質をもつ住宅政策の長期傾向に「劇的」な変化は起こらないという見方がある。しかし、成長後の社会の新たな条件は、住まいと政府の関係のあり方についての再考を促す根拠と契機になるとみられる。経済は不安定なままで推移し、高度成長が再現するとは考えられていない。人口は減少し、高齢者の割合はさらに上がる。経済上のセキュリティが弱い人たちは、さらに増える。ここから住宅保障に関する抜本的な政策拡大が必要かつ必然になる可能性がある。

新自由主義の政策改革を信奉する勢力は、“緊縮国家”(austerity state)の必要を断固として主張するイデオロギーにもとづき、社会政策に対する出費を切りつめようとする。しかし、公営住宅などの建設は、「投資」としての役割をはたし、貧困「予防」の機能をもつ(平山, 2020)。住宅政策に関する支出を評価するには、その効果をみる必要がある。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する。所得保障は、貧困に対する事後対処をめざすのに比べ、ローコスト住宅のストックは、貧困予防のインフラストラクチャになる。新自由主義の政策は、社会賃貸セクターに対する支援を減らした。しかし、欧州諸国では、過去に建てられた社会賃貸住宅の大量のストックが現在・未来の住宅困窮者に対応し、その貧困化を防ぐ役目を担う。これは、社会賃貸セクターに投資した政策の成果である。成長後の社会をつくる日本では、貧困リスクをかかえる人たちが増大する将来に向けて、社会的に利用可能な住宅ストックの蓄積が必要とされ、それへの投資は、貧困の拡大をくいとめる点で、財政支出に見合う効果を生む。

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。不安定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、どういう技法を使えるのか。民営借家の空き家が増えた。その修復と活用にどういう方法がありえるのか。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「所与の条件」とみなすべきではない。新自由主義の住宅政策は、「救済に値する」範囲を徹底的に狭めた。住宅安定を得られない人たちが増え、貧困がさらに拡大する可能性があるときに、そして、住宅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、手法論のみにもとづく施策改善には限界があることを認識する必要がある。住宅セーフティネットの技術上の工夫に取り組むだけでなく、その前提として、住宅政策のスケールと枠組みのあり方を問いなおすことが、いま、求められている。

【参考文献】

- Dardot, P. and Laval, C. (2013) *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, London: Verso.
- Forrest, R. and Hirayama, Y. (2009) The uneven impact of neo-liberalism on housing opportunities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (4) , pp.998-1013.
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press. 渡辺治 (監訳)、森田成也・木下ちがや・大屋定晴・中村好孝 (訳) (2007) 『新自由主義—その歴史的展開と現在』作品社
- 平山洋介 (2009) 『住宅政策のどこが問題か—<持家社会>の次を展望する』光文社
- 平山洋介 (2020) 『マイホームの彼方に—住宅政策の戦後史をどう読むか』筑摩書房
- Hirayama, Y. and Izuwara, M. (2018) *Housing in Post-Growth Society: Japan on the Edge of Social Transition*, New York: Routledge.
- Scanlon, K., Whitehead, C. and Arrigoitia, M. F. (eds.) (2014) *Social Housing in Europe*, West Sussex: Wiley Blackwell.

ひらやま ようすけ

1981年神戸大学工学部環境計画学科卒、1988年同大学院自然科学研究科博士課程修了。現在、同大学院人間発達環境学研究科教授。

【著書】

『マイホームの彼方に—住宅政策の戦後史をどう読むか』筑摩書房、2020年

『都市を再生する—東北復興の政策・制度論』(共編著)岩波書店、2013年

『都市の条件—住まい、人生、社会持続』NTT出版、2011年

『住宅政策のどこが問題か—<持家社会>の次を展望する』光文社、2009年

Housing in Post-Growth Society: Japan on the Edge of Social Transition (共著) Routledge、2018年

Cities and the Super-Rich: Real Estate, Elite Practices and Urban Political Economies (分担) Palgrave Macmillan、2017年

Housing East Asia: Socioeconomic and Demographic Challenges (分担) Palgrave Macmillan、2014年

Housing and Social Transition in Japan (共編著) Routledge、2007年 など。

日本建築学会賞(論文)受賞(2016年)。
