

## 少子化時代の住宅政策について

### 1. はじめに

#### (1)

平成 29 年 10 月 25 日、改正住宅セーフティネット法が施行された。住宅セーフティネット法（正式には「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」）は、平成 18 年に制定された住生活基本法の理念を実現するための具体的な政策を規律する法律として平成 19 年に制定された。同法は第 2 条で①低所得者②被災者③高齢者④障害者⑤子育て世帯⑥その他省令で定める者を「住宅確保要配慮者」と位置づけ、彼らの住宅確保を支援するため種々の制度を用意している。

今次の法改正でとりわけ注目されたのが「住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度」の創設である。改正法施行前の国土交通省による説明によれば、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅として都道府県・政令市・中核市に登録した事業者に対して、改修費の補助および入居者負担軽減のための家賃補助を行う、という制度である。特に家賃補助については、次節で述べる通りほとんど家賃補助の仕組みを持たなかった日本の住宅政策の中で、部分的ではあるが画期的なものとして注目された。改正法そのものに明記されているわけではないが、近時急増している空き家を住宅確保要配慮者向けの賃貸住宅に転換して供給することが実質的な制度の目的となっている。国土交通省によれば、平成 25 年現在で全国に 820 万戸存在する空き家のうち、「耐震性等があり駅から 1 km 以内の住宅」は約 185 万戸（うち賃貸用の住宅が 137 万戸、その他の住宅 48 万戸）に上るといふ。同じく平成 25 年時点で公営住宅が管理戸数ベースで 216 万戸<sup>1</sup>であることを鑑みれば、非常にインパクトのある戸数と言ってよいだろう。日本全体が人口減少局面にあり、また厳しい財政的制約のもとにおかれた自治体が多いことから、新規の公営住宅建設という選択肢は容易には取りづらい。そうした状況下で、住宅政策の一つのフロンティアとして、空き家には大きな期待がかかっている。

#### (2)

一方でどの程度の空き家が公営住宅に準ずるものとして住宅確保要配慮者に供給されるかは、現時点で明らかにされているデータからは不透明だ。まず、改修費の補助と家賃補助を受けるためには賃貸者側が住宅セーフティネット法に基づく登録をする必要がある。登録率が低迷すれば、実質的には意義の乏しい政策になってしまう。また、空き家は住宅確保要配慮者への住宅供給、という文脈からだけ注目されているわけではない。民泊施設として活用することや、リノベーション等を通じて中・高所得者向けの物件とすることもあろう。さらに全国の空き家は総数としては把握されていても、その所在地、面積、間取り等が住宅確保要配慮者の需要と一致するかは必

---

<sup>1</sup> 空き家の個数を含め、国土交通省住宅局「新たな住宅セーフティネット」（平成 29 年 7 月）による。なお平成 25 年住宅・土地統計調査における「公営の借家」は

ずしも詳らかになっていない。例えば所在地についてだが、公営住宅の応募倍率は地域によって大きな差があり、平成 26 年のデータでは全国平均が 5.8 倍であるのに対し、東京都は 22.8 倍、神奈川、埼玉、千葉を含めて「東京圏」とした場合でも 15.5 倍に上る。全国レベルで十分な数の空き家を住宅確保要配慮者向けの賃貸物件に転換できたとしても、相対的に公営住宅の不足度が低い地域に偏って分布していれば、少なくとも短期的には十分な意義を発揮できないだろう。実際、平成 25 年における空き家率は全国平均では 13.5%だが、最も高い山梨県の 22.0%から最も低い宮城県の 9.4%までバラつきがあり、首都圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）はいずれもやや平均を下回っている。住宅に困窮している人のニーズと現実の空き家ストックがどの程度対応するか、検証が不十分なまま制度が走り出しているのではないだろうか。

実際にどの程度公営住宅を補完しうるかは別としても、空き家のストックが住宅政策上重要であることは間違いないだろう。ただ本稿ではあえて、住宅政策としては古典的かつ典型的な選択肢である公営住宅の供給と家賃補助に注目し、特に日本ではほとんど取り入れられていない<sup>2</sup>家賃補助の充実を提唱したい。

## 2. 日本の住宅政策

### (1) 公共住宅

前節では住宅確保要配慮者支援のための最新の制度改正を紹介しつつ、本稿が全体としては家賃補助に着目することを述べた。では、実際に日本の現在の住宅政策にはどのような特徴があるのだろうか。

日本では伝統的に、個人が市場を通じて持家を獲得できるよう、主に住宅ローンを通じて支援することが、住宅政策の基本となっていた。ネオリベリズムが既に十分受容された現在において、政府が市場の役割を補完する、という構図は必ずしも特徴的でないように感じるかもしれない。しかし他の政策領域と比較しても、住宅の供給において市場を中心とする見方は、より長期的に、かつ強固に存在してきた。社会学者の武川正吾は次のように述べている。

年金・医療・福祉サービスの領域でネオリベリズムに由来する政策提言が開始するのは 20 世紀末と英米両国に比べると遅いが、(中略) 少なくとも住宅の領域では 1990 年代においてすでに市場が基本で社会政策は例外だとの考え方が確立されていた。(野口定久・外山義・武川正吾編『居住福祉学』有斐閣、2011 年)

住宅政策における政府の役割が小さいことは、日本における実際の住宅テニユアか

---

<sup>2</sup> 本節で取り上げた「住宅確保用配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度」の他にも離職者を対象にした住宅支援給付などが、家賃補助類似の制度の例として挙げられる。

らも明らかである。平成 25 年の住宅・土地統計調査によれば、公営借家の実数は平成 15 年の約 218 万戸をピークとして概ね減少傾向にある<sup>3</sup>。全ての住宅に占める割合は更に早く、昭和 58 年の 5.4%をピークとして以降は一貫して減少している。その結果、特に首都圏において、公営住宅の応募倍率は非常に高い水準で推移している。

公営住宅の数が減少しているという問題とは別に、どのような人が公営住宅にアクセスできているか、という点にも大きな問題点がある。公営住宅入居者のうちの高齢者の割合は増加傾向にあり、平成 26 年時点で全体の 59.8%が 60 歳以上を世帯主とする世帯、うち約 2/3 にあたる 37.1%が 70 歳以上を世帯主とする世帯であった。公営住宅においては、社会全体をはるかに上回る水準で高齢化が進んでいる状況にある。例えば東京都によれば、平成 25 年時点で都全体の高齢化率は 21.9%であるのに対し、都営住宅居住者では高齢化率は 63.2%に上り、うち単身世帯に限っては実に 78.0%に達している。このように公営住宅の入居が高齢化する一方で、若年単身世帯や子育て世帯には、公営住宅への十分なアクセスが確保されていない。

ここまで、自治体が供給する狭義の公営住宅について見てきた。もう一つ、公営住宅と並んで公的な住宅とされることの多い、都市再生機構（UR）や住宅供給公社の賃貸物件、いわゆる公団・公社住宅について簡単に述べたい。これらは伝統的には公共的な住宅と考えられてきたが、少なくとも現在では民間の物件と大きな違いはない。元毎日新聞編集委員で政治学者でもある本間義人は以下のように述べている。

小泉構造改革の中で国民の居住にもっとも大きなダメージをもたらしたのは、三位一体改革です。（中略）この法制度は、自治体に公営住宅建設への意欲を喪失させ、また同時に行われた公営住宅法と地方住宅供給公社法の改正により、公営住宅や公社住宅の管理を他にゆだねることを可能にしました。（中略）さらに構造改革の一環として行われた特殊法人改革によって、都市基盤整備公団（旧日本住宅公団の後身）が廃止され、代わりに新規賃貸住宅建設を行わない都市再生機構（UR）が設置されました。（本間義人『居住の貧困』岩波新書、2009 年）

公団・公社住宅がもはや低所得者層に対する公的な支援となっていないのは、その賃料からも明らかである。平成 25 年時点での一畳あたり平均家賃は非木造の民営借家が 3883 円であるのに対し、都市再生機構（UR）・公社の借家でも 3449 円であり、一方公営住宅はわずか 1120 円である。少なくとも居住者にもたらす家賃負担という点では、公団・公社住宅は明らかに民間賃貸に類するものになっている。やや古いデータだが川田・平山（2015）によれば、2004 年時点で住居費負担率が 30%以上の過重負担世帯の割合は、民営借家で 23.4%だったのに対し公団・公社の借家では 24.3%と、わずか

---

<sup>3</sup> 平成 26 年度が前年比増となるなど一時的な増加も見られるが、これは東日本大震災を受けての災害公営住宅整備によるものである。

に上回っている。

また単純に規模の面から言っても、公団・公社住宅は住宅政策における重要性を失いつつある。公営住宅同様、実数、全住宅に占める割合ともに減少傾向にある。また公営住宅と異なり、公団・公社住宅は現在ではほとんど新築が行われていない。本間によれば、2000年時点では公営住宅の新規建設戸数が2万6500戸、公団が1万3200戸、公社が4000戸あったのに対し、2007年時点では公営が1万5000戸まで減少、公社は600戸に激減した。公団を引き継いだURに至っては、既存物件の管理が中心で、原則として物件の新築は行っていない。こうした状況が続いていけば、公団・公社住宅の比重は加速度的に低下していくだろう。

## (2) 住宅扶助

ここまで日本の住宅政策において公営住宅、公団・公社住宅がいずれも影響力を減らしつつあることを指摘した。一方、住宅困窮者への支援としてはもう一つ、生活保護の枠内で支給される住宅扶助が重要な役割を果たしてきた。厚生労働省実施の被保護者調査（平成29年10月分概数）によれば、平成29年10月時点で受給者は1816791人。ここ数年で大きな変化はない。家賃、間代、地代等への補助と修理費等住宅維持費への補助からなり、前者は原則として都道府県、政令指定都市、中核市ごとに定められた特別基準額を上限に支給される<sup>4</sup>。ただし住宅扶助はあくまでも生活保護の枠内にある制度であり、生活保護の認定を受けた人は住宅扶助を受けられるが、認定を受けない人はほとんどの場合住居費を全額自己負担しなければならないという、オール・オア・ナッシングの構造になっている。こうした状況について、経済学者の児玉徹は以下のように述べている。

日本には一般的な住宅手当はないが、生活保護に住宅扶助が内包されているため、住宅問題も生活保護で対応可能だという考え方もある。しかしながら生活保護は、実際にはきわめて制限的に運用され、民間賃貸を利用する若年のワーキングプアは、生活保護以下の所得であっても保護を受けておらず、狭小な住居で高額の家賃負担を余儀なくされている。公営住宅であれば家賃負担は比較的軽いですが、その入居は難しい。（小玉徹『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』明石書店、2017年）

日本では公営住宅と生活保護（住宅扶助）が低所得者の住宅確保を支える主要な公的制度になっているにもかかわらず、小玉が指摘するようにそのどちらもニーズをカバーできておらず、特に若年層が支援から漏れているのである。公営住宅の入居者に占める高齢者の割合が非常に大きいのは既に述べたとおりであるし、生活保護の受給

---

<sup>4</sup> 特別基準額とは別に国全体としての一般基準額があるが、少額に過ぎるため、実態としては参照されていない。

者も高齢者が半数前後を占めている<sup>5</sup>。公営住宅では、子育て世帯や高齢者に限らない単身者向けの住宅が整備されつつあるものの、入居が期限付きであったり、応募倍率が非常に高かったりと、未だ利用しやすいものとは言えない。

### 3. 住宅政策の国際比較

#### (1) ジム・ケメニーによる住宅政策のモデルと日本の特色

前節では日本において公営住宅と生活保護（住宅扶助）のどちらもが不十分、非高齢者に対して十分な福祉を提供できていないことを述べた。では、海外では中・低所得者の住宅確保を政府はどのように支援しているのだろうか。本節では先に挙げた小玉徹の研究を主に参照しつつ、諸外国の住宅政策を概観したい。欧米諸国の住宅政策を分類するモデルとして、小玉はジム・ケメニーによるユニタリーモデルとデュアリストモデルという区分を紹介しつつ、次のように述べている。

ケメニーは、欧米の住宅政策をユニタリー（unitary）モデルとデュアリスト（dualist）モデルの二つに分類する。前者は非営利セクターの原価賃貸（cost renting, 家賃を経常費補填に必要なレベル＝費用家賃に設定）と民間賃貸とが競合し、かつ併存しうる市場メカニズム（ソーシャル・マーケット）を有するのに対し、後者は利潤目的の借家市場に依拠しながらも、結果的には住宅テニユア（tenure、不動産などの保有条件）を持家と公営賃貸に収束させてしまう。（小玉徹『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』明石書店、2017年）

ユニタリーモデルに分類される国は主にスウェーデン、オランダ、ドイツ、フランスなど、大陸ヨーロッパ北半の国が中心である。これらの国では概して公的住宅<sup>6</sup>の比率が多く、社会扶助とは別個の独立した住宅手当を持つ。また民間賃貸の家賃相場は家主が市場原理に基づいて自由に決めるわけではなく、何らかのコントロールがかかっている。

デュアリストモデルに分類される国は典型的にはイギリスであり、南欧諸国やアメリカ、カナダ等が含まれる場合もある。ただし特にデュアリストモデルのなかでは住宅手当の規模や住宅テニユアに占める公的住宅の割合にかなりの差があり、日本の位置づけを考える際にも注意する必要がある。この点について、この点についてマーク・ステファンらはデュアリスト型をさらにアメリカなど住宅手当の乏しい救急サービス型と、独立した住宅手当を有するイギリスに代表されるセーフティネット型に分

---

<sup>5</sup> 被保護者調査（平成 29 年 10 月分概数）によれば、受給世帯の 52.9%が高齢者世帯であり、さらにその大多数が高齢単身世帯である。

<sup>6</sup> 狭義の公営住宅だけでなく、社会住宅や、非営利目的で民間が運営する賃貸住宅を含む。

類しており、小玉もそれを援用している。

これまで繰り返し述べたように日本では市場を通じた持家獲得が基本であり、デュアリストモデルに分類できる。しかし、日本は独立した住宅手当を有さず、住宅ストック全体に占める公営住宅の割合も低い。住宅政策における政府の役割は非常に小さく、どちらかといえばイギリスよりもアメリカなど救急サービス型に近いと言えるだろう。なお救急サービス型の代表例であるアメリカは連邦制国家であり、州や市は独自に住宅政策を決定・変更することができることは、日本との比較の上で考慮すべきであろう。小玉は日本が「どちらかといえば救急サービス型に該当」するとしつつ、次のように述べている。

他方、パラサイト・シングルという文言が喧伝されるように、家族支援のネットワークに依拠しながら、国の制度としての住宅手当が不在となっている点では、日本は南ヨーロッパ諸国と類似した性格をもっている。(小玉徹『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』明石書店、2017年)

## (2) 東アジアの住宅政策

ここまで欧米諸国の例を概観しながら、日本の住宅政策が国際的に見ても市場主義に偏傾していることを述べた。では、非欧米諸国はどうであろうか。ここでは、文化的にも経済的にも比較的日本との比較がしやすいと思われる韓国について、簡単に参照したい。

日本に限らず東アジア諸国はデュアリストモデルに分類されることが多いが、必ずしも日本のように、政府が中・低所得者の住宅確保に対する役割を縮小させてきたわけではない。例えば韓国では、2003年に制定された住宅法に基づき、2012年までの10年間に100万戸の国民賃貸住宅を建設することが目指された。本稿では賃貸住宅に焦点を絞ったが、住宅法で分譲価格を制限し、市場価格の変動をある程度コントロールしている点も日本とは大きく異なっている。日本の住宅政策が基本的には「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とした憲法25条に基づいているのに対し、韓国憲法は35条3項で明示的に住宅政策を国の責務としている点は、特筆に値する。

## 4. 提案と課題

以上、日本の住宅政策の現状について、海外との簡単な比較を交えて概観した。公営住宅の供給が少なく、家賃補助も生活保護の一部である住宅扶助以外は非常に乏しいという日本の住宅政策の特徴は、もちろん広い意味での所得再分配政策に関わることではあるが、ここではむしろ少子化との関連について述べたい。

第2節で述べた通り、日本における公営住宅と住宅扶助は、全体として不十分である

という点とは別に、その恩恵が高齢者世帯に集中しているという問題がある。このことが家族形成に与える影響は主に二つある。一つは未婚の若年者が親へのパラサイトから離脱することを困難にしている点である。この点について、本稿で繰り返し引用した小玉は次のように述べている。(小玉徹『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』明石書店、2017年)

通常、欧州(南欧をのぞく)における若者の親へのパラサイトからの離脱、つまり若年単独世帯からパートナー形成をとまなうステップ・アップには、社会住宅が一定の役割を果たしている。イギリスにおいて離家した男性では、20~24歳の31.3%は社会住宅を利用している。(中略)これに対して日本の場合、先の東京の事例にもあるように公営住宅は全ストックの4.3%(UR、公社は3.7%)にすぎず、(中略)34歳以下の単身、夫婦世帯の利用は過少となっている。(小玉徹『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』明石書店、2017年)

こうした状況は残念ながら、最初に紹介した住宅セーフティネット法の改正を踏まえても改善されそうにない。同法が定義する住宅確保要配慮者には、世帯形成前の単身者は含まれていないからである。

もう一つ重要なのは、子育て世帯が高い家賃負担率を受忍しなければならないことが、出産を躊躇させるという点である。石坂・秦(2000)においては次のように述べられている。

居住状況に関しては出生率向上のためには「居住の安定感の確保」が重要である。具体的には2LDK、3DK以上の規模の住宅に家賃負担率が10%以下の負担で継続的に居住できる状況を整備することが望まれる。(石坂公一・秦中伏「出生率と居住状況の関連分析」『日本建築学会計画系論文集』第533号、2000年)

こうした状況を改善するために、やはり日本においても住宅政策への公的支出を大幅に増やすことが必要であろう。仮に家賃補助を導入するとすれば、現行の住宅扶助に代えて、生活保護という形でパッケージ化され、スティグマ化されていない、独立した住宅手当を創設する必要があるだろう。また、公営住宅の不足の程度や住居費負担率には国内でも地域によって大きな差があること、現状の住宅扶助でも都道府県ごとに定めた特別基準額が参照されていることから、国の補助金による下支えまたは自治体への財源移譲を前提として、都道府県レベルで運営するのがよいだろう。

国・地方の双方で財政的制約は厳しいが、特に都市部において、若年者の住居費負担はあまりにも過重である。比較的住居費負担の低い地方への人口移動を誘導するこ

とも可能性としては論じうるが、そのための有効な手立てが必ずしも明確でない以上、まずは対症療法として、住居費負担の軽減に取り組むべきである。

## 5. 参考文献

- 海老塚良吉・寺尾仁・本間義人・尹載善著『国際比較・住宅基本法』信山社、2008年  
小玉徹『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』明石書店、2017年  
野口定久・外山義・武川正吾編『居住福祉学』有斐閣、2011年  
本間義人『居住の貧困』岩波新書、2009年  
石坂公一・秦中伏「出生率と居住状況の関連分析」『日本建築学会計画系論文集』第533号、2000年  
川田菜穂子・平山洋介「所得格差と相対的貧困の拡大における住居費負担の影響―住居費控除後所得（After-housing income）を用いた実証分析を通じて―」『住総研 研究論文集 NO. 42』2015年  
厚生労働省「住宅扶助について」（第16回社会保障審議会生活保護基準部会資料2  
[http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000038831.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000038831.pdf))  
厚生労働省「生活保護被保護者調査（平成29年10月分概数）」  
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2017/d1/10-01.pdf>)  
国土交通省「社会資本整備審議会 住宅宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会 参考資料」(<http://www.mlit.go.jp/common/001139782.pdf>)  
総務省「平成25年住宅・土地統計調査」  
東京都「都営住宅の現状と公的住宅における取組事例（資料集）」  
([http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku\\_kcs/pdf/h27\\_02/shiryo\\_27\\_02\\_06.pdf](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku_kcs/pdf/h27_02/shiryo_27_02_06.pdf))

