

# 貧困問題から見える日本の住宅政策の課題

小林 秀 樹

はじめに

千葉大学大学院工学研究科の小林と申します。主に住環境計画を専攻しています。

私は現在の職に就く前、一九八七年から二〇〇二年まで、茨城県つくば市にある建設省建築研究所（現・国土交通省国土技術政策総合研究所）に勤務し、そこで住宅計画研究室長を六年間務めた経歴があります。住宅計画研究室とは、国の住宅政策を裏付けるためのいろいろな研究を行うところです。

本日はそこでの経験や知見に基づき、「貧困問題から見える日本の住宅政策の課題」をテーマにお話をさせていただきます。

## 1. 日本の住宅政策の戦後史

### (1) 旧住宅政策の三本柱

最初に、日本の住宅政策の歴史について簡単に振り返っておきたいと思います。

日本の住宅政策は、戦後から本格的に始まり、

まず一九五〇年代に成立した、以下の三本柱が中心になりました。

一つは、中低所得者向けの「公営住宅」制度の導入です。根拠となる「公営住宅法」（昭和二十六年六月四日法律第一九三号）は一九五一年の制定です。

第二は、主に大都市の中所得者向けに住宅供給を行う「住宅公団」の設立です。日本住宅公団は一九五五年の発足で、数回の機構再編を経て、二〇〇四年以降は「独立行政法人都市再生機構（UR都市機構）」となっています。

第三は、中高所得者向けに持ち家支援を行う「住宅金融公庫」の設立です。住宅金融公庫は一九五〇年の設立で、二〇〇七年以降は「独立行政法人住宅金融支援機構」が業務を引き継いでいます。右記の三つによる住宅政策の枠組みをつくり、所得階層に応じてそれぞれ対応してきたということとです。

### (2) 「公営住宅法」の制定の経緯

一九五一年の「公営住宅法」の制定にあたって

は、建設省と厚生省から同じような法律案が出されました。いずれも公営住宅に関する法律案ですが、趣旨が異なっていました。

建設省のものは、住宅は燃えにくく近代化しなければいけないという理念で、国が主導して、近代化の先導役としての住宅をつくる、という趣旨です。建設省系の公営住宅は、関東大震災の後に建てられた「同潤会アパート」が念頭に置かれており、終戦からわずか二年後には、燃えにくいコンクリート製住宅がつくられています。

これに対して厚生省のものは、救貧対策ないし貧困者対策としての福祉住宅をつくるという趣旨でした。こちらは木造の長屋が中心でした。

これら二つの法律案が出されたとき、国会提出する法律案として一本化し、所管する省をどちらにするか決めなければならず、最終的に、建設省所管とすることで決着しました。その調整の労をとったのが田中角栄といわれています。

現在は廃止されていますが、かつて公営住宅には第Ⅰ種と第Ⅱ種の区別があり、より所得の高い世帯を対象とする第Ⅰ種と、より所得の低い世帯を対象とする第Ⅱ種に分かれていました。第Ⅱ種

は厚生省系の法律案を基につくられていました。一方で、生活保護制度の住宅扶助は厚生省の所管です。

このような調整を経てつくられた公営住宅のあり方には、建設省系の「近代化の先導役としての住宅」と厚生省系の「低所得者向けの福祉住宅」が混在していましたが、これらは本来的に矛盾するものです。しかし、国内ではその後、高度経済成長などがあつたため、住宅は急速に良くなり、その矛盾が顕在化しませんでした。一九七〇年代には、当初の住宅不足も大方解決し、これ以上国が主導して公営住宅をつくる必要はないと考えられるようになり、住宅供給は民間主導に転換していきました。

### (3) バブル期の住宅政策と「公営住宅法」の抜本改正

一九九〇年代初頭のバブル経済の時代、土地と住宅の価格が大きく上昇しました。そのため、一般的なサラリーマンなどの中堅所得者が住宅の取得に困るという事態が発生しました。そうした状況への対応としては、民間の地主がつくる賃貸アパートを借り上げ、家賃補助を行う「特定優良賃貸住宅」（一九九三年）という方式や、期限付きの借地によって住宅価格を下げる効果を狙った「定期借地権」の導入（一九九二年）などが試みられました。一方で、公共住宅の土地が確保できないため、民間地主の住宅を借り上げる「借り上げ公営住宅」（一九九六年）の導入を検討しました。

また、バブル崩壊後に不良債権となった土地を住宅都市整備公団が購入することも行いました。

こうしたバブル経済期の住宅政策の流れを受けて、一九九六年に、「公営住宅法」が抜本改正されました。当時、中堅所得者さえもが住宅取得に困るなかで、公営住宅は家賃が安い割には良質であり、相対的に良いのではないかと、新聞等で相当批判されたからです。地方議会などでは「なぜ低所得者が良質な住宅に住んでいるのか」という批判が出るようになりました。ここに至って、公営住宅の持つ「近代化の先導役としての住宅」と「低所得者向けの福祉住宅」という矛盾が限界に達したと言えます。あわせて、当時、公営住宅への入居条件の収入額を超過しながら入居している人たちがいたり、子世帯へ相続するといった問題も発生していました。

### (4) 「公営住宅法」の改正内容とその影響

一九九六年の「公営住宅法」の抜本改正の目的は、一言で言えば、公営住宅を低所得者向けの福祉住宅に限定するということです。これ以降、先導的な公営住宅建設はほぼ行われなくなっています。改正の主な内容は、以下の三点です。

第一に、第一種と第二種の区別を廃止し、「応能応益」家賃制度に転換したことです。「応能」は能力（所得）に応じて家賃を払うこと、「応益」は立地等の利便性に応じて家賃の設定を変えることです。さらに、本来階層の二五%以下の低所得者層に入居対象者を限定するとなりました。

第二に、福祉政策との連携の強化です。これにより、公営住宅をグループホーム等の福祉施設に転用することが可能とされたほか、公営団地の建て替え時に、高齢者福祉施設を設置するといったことも可能になりました。

第三は、先ほども触れたとおり、各自治体が民間賃貸住宅を借り上げて、これを公営住宅とすることを制度化したことです。これらの改正により、以下のような影響もありました。

第一に、「応能応益」家賃制度に転換した結果、ほとんどの自治体で家賃収入が大きく減りました。公営住宅の入居者は、高齢者、すなわち、事実上所得のほとんど無い方が多いということですから。ここで所得に応じて家賃の設定を行うと、概ね月額一万円ほどになります。改正前の第一種公営住宅の場合、家賃は月額五万円ほどでありましたので、これらが無くなって月額一万円程度の世帯ばかりになると、当然、自治体は大きな収入減につながりました。このような事態になることは全くの予想外でしたが、一度下げた家賃は政治的にも再値上げはできず、そのまま現在に至っています。

第二に、公営住宅を低所得者向けの福祉住宅の役割に限定した結果、生活保護制度との間で重複を生じました。この部分の調整は試行錯誤の段階で、生活保護制度と公営住宅制度をどう関係づけるかは引き続き課題になっています。

第三に、特優賃等の借り上げ住宅が制度化された後、デフレになったことで、自治体に過剰な負

担がかかっていることです。自治体は民間賃貸住宅を借り上げる際に、概ね二〇〇年契約で契約していますが、デフレ下で市場家賃の額が下落してしまつたため割高な借り上げ額となり、これも自治体に予想外の負担をかける要因になっています。

なお、従前は国が決めていた公営住宅の入居条件について、二〇一二年四月以降は各自治体が地域の事情に応じて自ら決定できるようになりました。しかし、今のところ、自ら入居条件を大きく変える自治体はまだ現れてきていません。

公営住宅制度改革後の二〇〇〇年代においては、旧住宅政策の三本柱は以下のような状況にあります。公営住宅の入居対象は収入分位二五%以下(二〇〇七年、二四八万円)を中心とし、生活保護階層(一〇分の一分位、一七〇万円)と大部分が重複するようになりました。かつては中所得者向けであった住宅公団(現・UR都市機構)は、同公団が供給した住宅に継続して入居する者が高齢化し、所得が下がり、公営住宅階層と半分以上が重なってきています。持ち家支援は、バブル経済崩壊後の経済対策の一環で、「ゆとりローン」など、より所得の低い人にもローンを借りやすくしたため、一定の無理がかかつており、これは現在も問題になっています。

#### (5) 現行の住宅政策の枠組み

現行の日本の住宅政策は、枠組みとしては以下のようになっています。

第一は、二〇〇六年に「住宅建設計画法」(昭

和四一年六月三〇日法律第一〇〇号)が廃止され、これに代えて「住生活基本法」(平成一八年六月八日法律第六一号)が新たに制定されました。前者は、住宅不足を前提に、建設戸数の量的確保を目的としていたのに対し、後者は、量は十分に確保されているという前提で、「住生活の安定の確保及び向上の促進」を図ることを目的としています。

第二は、官から民への転換です。官主導で進めてきた住宅政策を後退させ、民間中心に転換していくということです。その具体的な動きとしては、先ほど触れた「公営住宅法」の一九九六年改正による民間借り上げ公営住宅の制度化などのほか、住宅公団および住宅金融公庫をそれぞれ独立行政法人化して、住宅金融支援機構および都市再生機構に改組し、直接融資や直接供給から撤退させました。

あわせて、二〇〇〇年には「住宅性能表示制度」を創設し、一般向けに良質な住宅の性能(耐震性や断熱性など)を五段階で数値化して表示するようになりました。これは当時の説明では、これから民間住宅が中心になっていくなかで、市場が適正に機能するためには、消費者が正確な情報を把握しておく必要があるから、とされていました。

第三は、規制緩和・市場重視への転換です。期限付きの定期借地(一九九二年)や定期借家(二〇〇〇年)を、それぞれ家賃や地代を下げるという想定で導入したほか、「区分所有法」を改正(二〇〇三年)し、マンションの建て替えがより容易にできるようになりました。

第四は、福祉政策との連携の強化です。二〇〇〇年代に入り、厚労省と国交省の連携が強化され、人事交流も積極的に行われています。その結果、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」(平成一三年四月六日法律第二六号)、いわゆる「高齢者住まい法」が改正(二〇一一年)されて、サードス付き高齢者住宅(サ高住)が制度化されたほか、「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」(平成一九年七月六日法律第一一二号)、いわゆる「住宅セーフティネット法」の制定により、民間賃貸住宅への入居支援や「居住支援協議会」の設置などが制度化されました。

なお、「セーフティネット」という言葉は、国内では二〇〇〇年前後より盛んに使われるようになりました。市場に参加している人々が病気・事故など何らかのリスクに遭って失業し、市場からこぼれ落ち、収入を失ったときに救ってくれる安全網のことです。この言葉の背後には、まず市場重視の理念があるということです。

#### (6) 住宅政策の変遷と今日の課題

これまでの日本の住宅政策の歴史をまとめると、以下ようになります。

戦後の一九四五年から一九九〇年頃までは、官主導により、不足する住宅の量を確保することが中心でした。

この間、一九七五年頃からは、量の確保を進めつつも、面積の拡大、耐震性や断熱性の強化の追求など、質の向上も検討され始め、これは今日も

続いています。

バブル経済が崩壊した一九九〇年代以降は、フロー重視（新築の重視）からストック重視（既存住宅の積極的な活用）への転換、市場重視による官主導から民間主導への転換が進められるとともに、本格的な人口減少時代を迎えるにあたって、コンパクトなまちづくりと住宅政策を連携させる立地重視の時代になっています。

あわせて、これらの流れとは別に、低所得者対策としての住宅提供の問題は当初から一貫してあります。貧困対策は生活保護制度での対応が基本とされてきましたが、現在では生活保護制度と公営住宅制度の連携のあり方などが課題になっています。

## 2. 貧困問題と住宅政策を考える前提

### (1) 住宅政策の転換の基本的な考え方

昭和時代の住宅政策は、近代化政策（住宅・都市の不燃化、住宅の近代化の推進、産業育成と金融の整備など）と、居住福祉政策（住宅不足への対応、困窮者対策・居住保障の実現など）とを合わせて推進してきました。この時期、生活保護制度は住宅政策の枠外にありました。

このような住宅政策を転換し、貧困対策との関係から今後の住宅政策のあり方をどうするかを考えると、近代化政策と居住福祉政策を分け、それぞれ目的を見直すことが必要です。近代化政策については、市場誘導政策とし、民間住宅を中心

に、住宅の質の向上やストック形成などを図っていくようにする一方、居住福祉政策は生活保護制度の扶助対象との重複が拡大してきているので、公営住宅制度と生活保護制度をまとめて再編し、住宅セーフティネットを見直していくことが必要です。

### (2) 低所得借家層の現況

「平成二〇年住宅・土地統計調査」の結果によると、収入のわかる四六二〇万世帯のうち、年収四〇〇万円以下（低所得）の借家層は五九八万世帯、年収二〇〇万円以下（低所得）の借家層は四六一万世帯に上ります。

低所得の借家層のうち無資産の世帯が生活保護世帯（一二〇万世帯）の対象であり、それ以外は公営住宅の対象になります。

なお、持家層であっても、年収五〇〇万円以下の層（低所得および低所得）は、年金が国民年金だけしかなく、所得が低い世帯もあり、この層も今後は対策が必要になると見られています。

### (3) 公共住宅のストック

公共住宅のストック数は、二〇〇六～二〇一〇年では、総計約三四万戸です。これは住宅総数の約七％、賃貸住宅総数（約一七二万戸）の約二割に当たる数です。

その内訳を見ると、二〇一〇年では、公営住宅が約二一八万戸、特定優良賃貸住宅が約一六万戸、

高齢者向け優良賃貸住宅が約三・三万戸、改良住宅等が約一五・四万戸、都市再生住宅等が約二・五万戸、都市再生機構提供の賃貸住宅が約七〇・八万戸、公社住宅が約一二万戸となっています。

### (4) 公営住宅と生活保護の関係

意外なことに、低所得者向けであるはずの公営住宅に入居している生活保護世帯の割合は高くありません。二〇〇九年では、全体（二一九万戸）の九・五％（二二〇万九〇〇世帯）にとどまり、一割程度の水準です。

その理由は、一つは、公営住宅の入居審査では資産調査が行われないため、預貯金の有無にかかわらず、現行の収入額だけで審査されること、もう一つは、単身世帯よりも同居親族がいる者を優先的に入居させることです。生活保護世帯は単身者が多い状況にある一方、単身者は基本的に公営住宅に入居させないという方針が続いてきたので、これが保護世帯の公営住宅への入居を抑えてきた背景の一つです。

逆に言えば、公営住宅入居者は、生活保護世帯より所得階層が若干上の家族世帯が中心を占めてきたと言えます。入居時は家族世帯であっても、時が経過するうちに単身になり、そのまま公営住宅に住み続けている世帯が多くなっています。また、UR賃貸住宅も、近年は入居者の高齢化が進み、六割が公営住宅階層になってきています。このような現状をよしとするか見直すかは政策判断です。



(5) 低所得借家層の居住水準の格差問題

年収四〇〇万円以下の借家層は、約一〇六〇万世帯（二〇〇八年時点）あります。このうち、単身世帯は五四〇万世帯、非単身世帯は五二〇万世帯です。

生活保護世帯、公的住宅入居世帯、一般住宅入居世帯の内訳は、単身では、生活保護九〇万、公的住宅一〇〇万、一般住宅三五〇万、非単身では、生活保護三〇万、公的住宅二四〇万、一般住宅二五〇万、となります。

約二五〇万の非単身世帯（家族世帯）は、自力で住宅を確保していることになります。このうち、三人以上の家族、すなわち、子育て世帯で、民間の借家に住む世帯は五二万あります。

問題は、公的低家賃住宅に入居できた層（低所得支援層）と、民間の低家賃住宅に入居した層（低所得自力層）の間で、所得の低い方が居住水準が高いという逆転現象と居住水準の格差が生じていることです。

この問題を解決しようとするならば、単純計算で公営住宅を現状の二倍に増やせば解決できますが、それは財政的に容易ではありません。そのため、良質な民間賃貸住宅を借り上げて公的住宅とし、公的住宅に入居できなかった層を対象に家賃補助をして入居を支援する取り組みが続けられています。

(6) 脱法ハウス問題

近年、都市部で公的住宅に入居できない単身者

や、生活保護を受給する単身者が悪徳の貧困ビジネスの被害に遭うことが問題になっています。主に生活保護受給者を対象とした無料低額宿泊所という施設があり、NPO法人等が空き家を活用して整備した良心的なところもありますが、非常に劣悪なところもたくさんあります。

例えば、『毎日新聞』（二〇一三年七月一日朝刊）で、江戸川区内のあるマンションで、3LDKの部屋を改装し、一二人が入るシェアハウスにつくり換える計画が業者から提案され、管理組合がこれを拒否するというトラブルがあったと報じられています。家賃は一人当たり五万円で、二人入居したとすれば、この一室だけで月に六〇万円の家賃収入になります。家賃が五万円という設定は、生活保護の家賃補助の限度額に由来しています。このような施設の場合、家賃はせいぜい月額二万円程度だと思いますが、差額の三万円は悪徳業者の収入になっています。

現在はこのような形態のシェアハウスは明確に違法であるとされ、取り締まりの対象になっていますが、良心的な施設と悪徳貧困ビジネスの施設を見分けるのが難しいという問題は依然としてあります。

(7) 居住支援協議会の活用

貧困対策の視点から見た場合、現行の住宅政策の問題点は、低所得支援層と低所得自立層の間の居住水準の逆転現象と、特に生活保護受給者にかかる悪徳貧困ビジネスの被害の二点です。このよ

うな問題点を解消していくためには、「住宅セーフティネット法」第一〇条に定められている「居住支援協議会」の積極的な活用が今後有効になっていくかもしれません。

「住宅セーフティネット法」は、「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「住宅確保要配慮者」とし、このような人々に対する民間賃貸住宅の供給の促進を図ることを目的としています。

居住支援協議会は、自治体が中心になって設立するものであり、設立すると、国から様々なバックアップが受けられますが、自治体ごとに温度差があるようです。現状では、地域優良賃貸住宅への入居支援の推進、高齢者等への入居支援などが行われていますが、今後は、一戸建て住宅のシェアによる安価で良質なセーフティネット住宅への入居の推進や、そのための空き家の活用の推進なども期待されます。あわせて、貧困ビジネス対策についても、居住支援協議会に優良事業者を登録させ、公開性を高めつつ、悪徳事業者を選別していくことも一案です。

3. これからの居住支援政策の提案と課題

貧困対策における今後の住宅政策はどうあるべきか、私の考える解決策を述べていきたいと思います。

「住宅セーフティネット法」にある「住宅確保要配慮者」とは、若年単身者、若年夫婦、子育て世

帯、高齢夫婦、高齢単身者、障がい者、外国人等の低所得層と、場合によっては住宅の確保に困る可能性のある、子育て世帯、高齢夫婦、高齢単身者、障がい者の中所得層ということになります。なお、外国人については、原則として生活保護制度の適用対象にはなりません、公営住宅制度の入居対象には含まれます。

これらの住宅確保要配慮者は、世帯類型によって、直面する問題がそれぞれ異なります。若年単身者には脱法ハウスやネットカフェ難民の問題が、外国人には不法共同居住の問題が、それぞれあります。また、子育て世帯、高齢夫婦、高齢単身者、障がい者は、民間賃貸住宅に入居する際、入居選別を受ける場合があるため、中所得層であっても公的な支援が必要になる可能性があります。さらに、貧困ビジネスは、生活保護を受給している高齢単身者を対象としているケースが多くなっています。

住宅確保要配慮者の抱える問題を以上のように整理した上で、これらをどう解決していくか、私の考えを述べると、以下のようになります。

まず、既存の公営住宅については、限られた戸数を最も有効に活用するという観点から、子育て支援に重点化していくことが望ましいと考えています。そうすると、現在は公営住宅に多く入居している高齢単身者についてはどうするかと言えば、ストック活用型セーフティネット住宅を提供するようにしてはどうかと考えています。ストック活用とは現在増えている空き家の活用であり、その中には非常に良質な家屋も含まれているので、こ

れを低所得者も安心して住めるセーフティネット住宅として活用するということです。あわせて、高齢夫婦や高齢単身者の中所得層については、この層も将来不安や様々な問題を抱えていますので、共助（助け合い）を含む多様な住まい方を工夫して、安心できる居住の場をつくっていくことが課題であると考えています。

以上を整理して、これからの居住支援政策のあり方として、以下の四つの方針を提案したいと思っています。

#### (1) NPO運営のセーフティネット住宅の拡充

第一は、NPO法人などの民間非営利組織の運営するセーフティネット住宅を増やすことです。

国や自治体が直接経営できればいいのですが、それは社会的・財政的に困難ですし、少なくとも現在は政治的にほぼ不可能です。それに代わって、NPO法人、福祉団体、協同組合などの民間非営利組織への支援を拡充していくということです。

この点で推進が期待される国や自治体の政策は、一つは、空き家活用によるシェア居住を進めて福祉的住宅を増やすこと、もう一つは、セーフティネット住宅の運営や福祉サービスの提供の担い手となる事業者、すなわち、NPO法人等に対する支援を拡充することです。

東京の事例を一つ紹介すると、「フリーター全般労働組合」では、派遣切りに遭った人たちを住まわせるため、木造アパートを借り上げて改修し、二〇〇九年に「自由と生存の家」を開設しました。

ハードとしては非常に貧しいのですが、入居者は様々なサポートを受けられるので、暮らしには一定の豊かさ、満足度があります。

なぜ民間非営利組織がセーフティネット住宅の運営主体として望ましいかと言うと、無償ボランティアと営利企業の間にあるからです。無償ボランティアは、楽しみや生き甲斐を兼ねて、好き好きに好きな時間だけ参加できるのが理想である反面、専従スタッフの確保や専門家への依頼費などの面で難があるため、運営の持続が難しい。

一方、セーフティネット住宅は適正に運営すると採算が取りづらく、そもそも公的補助と営利性は両立しにくいいため、営利企業はその主体には向きません。その中間にあるNPO法人等は、専従スタッフや専門性を持った組織である上に、ボランティアとも公的機関・公的補助とも連携がとりやすいという強みがあります。

問題は、悪徳貧困ビジネスをどう見分けるか、ということ。悪徳貧困ビジネスの事業者もNPO法人を騙っているケースが多いのです。その見分け方については議論が続けられていますが、基準づくりが上手く行っていない。さしあたり、良い貧困ビジネスでは、家賃が適正であるため、生活保護受給者だけでなく非生活保護者も入居可能である、一人当たりの床面積が比較的広い、自立支援の活動が見られる、活動や財務の公開性・透明性が高い、施設見学への対応が早い、といった特徴が指摘できます。このうちどれか一つが当てはまれば、これまでの経験則から、良い貧困ビジネスと言えます。これに対して悪徳貧困ビジネス

スの場合、家賃が生活保護の住宅扶助費の限度額（五万円程度）に設定されている、居室が狭く窓がない、火災の危険性が高い、自立支援の活動がない、入居者の自由の欠如・囲い込み、施設見学の拒否、といった特徴が見られます。今のところは、居住支援協議会を通じた登録や審査、プロポーザルの実施などによって個別に判定していくほかありません。

## (2) 空き家の活用の推進

第二は、近年増加している空き家の活用の推進です。これを上手く進めていけば、比較的安価な家賃の住宅が確保しやすくなります。しかし、空き家を活用するといふとき、現在はいろいろな困難や課題が生じています。

### ア 用途転用にかかる困難とその克服

一つは、例えば一戸建ての空き家を数人でのシェア居住につくり替えるといふとき、「建築基準法」（昭和二十五年五月二十四日法律第二〇一号）上の寮ないし寄宿舎に該当するようになり、また、空き家をデイサービスに利用するといふとき、その面積が一〇〇平米を超えると、福祉施設に該当するようになります。寮・寄宿舎も、福祉施設も、同法の定める「特殊建築物」に当たり、建築基準が厳しくなるため、簡単には空き家の転用はできません。空き家からの用途転用には、建築確認申請を出し、特殊建築物としての建築基準を満たす必要があります。

しかも、国土交通省は二〇一三年九月、「違法貸しルーム対策に関する通知について」を発出し、事業者が運営するシェアハウスは全て寄宿舎とするという技術的助言を通知しました。この通知は元々、東京都内で脱法ハウス問題が頻発したため、これを「建築基準法」上違法であることを明確にしたいという趣旨で発出されたものであり、脱法ハウス対策としては上手く行ったのですが、副作用として健全なシェアハウスや高齢者グループホームなどにも適用され、それらを潰しかねない状況です。同通知は、健全な事業者による空き家の活用の推進にとっては支障になることが危惧され、同省は二〇一四年八月、あらためて通知を発出し、二〇〇平米以下の寄宿舎については基準を緩和しています。

第二に、空き家が既存不適格建築物である場合、用途の転用が難しいという問題があります。既存不適格建築物とは、建築時の法律の要件は満たしているが、現行法の要件は満たしていないものです。既存不適格建築物の住宅は、住宅として使い続けることは可能ですが、寮・寄宿舎や福祉施設へ用途転用をする場合、その途端に現行法の基準に合わせなければならなくなります。この問題はまだ解決したとは言えない状況にあります。

私の個人的な意見は、自治体が条例などを制定し、そこに空き家の中間用途を定め、事業者の自己責任を明記しながら、運用するという方式をとることです。この中間用途に活用された空き家は、「特定住宅」などと名付け、二階建て以下や一定面積以下などの一定の条件を付し、シェアハウス、

グループホーム、グループリビング、空き家活用型デイサービスなどの用途を包含します。特定住宅は自治体の条例で定め、「建築基準法」上の用途は、特殊建築物ではなく住宅と判断します。なぜ条例を定めるかというと、条例の中に、安全確保の責任が事業者と居住者にあることを明記し、その上で自治体が特定住宅を運営すると定める必要があるからです。安全確保の責任を条例で明記しておかないと、何か事故が起きたときに、すぐに自治体や建築主事とその責任を問われることになります。この取り組みが全体として萎縮してしまえば、安全と活用のバランスをどのようにとるか、ということになります。安全を最優先すれば、基準は厳しくなりますし、逆に活用を積極化すれば、基準は緩められていきます。行政機構ではこのバランスはとれませんので、政治（議会による条例制定など）が決めるしかありません。

### イ 大都市での空き家活用の推進策

なお、特に大都市の場合、一戸建住宅を福祉目的に活用できるケースはさほど多くありません。大都市では、一定の質を備えた一戸建は買い手がつかない、なかなか福祉目的に活用できる適当な物件はなく、回ってくるのは既存不適格建築物などの複雑な事情があるものが多くなります。

そのため、空き家の種類を、①一戸建住宅全体が空いている状態の「空き家」、②共同住宅（賃貸アパートなど）の部屋が空いている状態の「空き室」、③広い一戸建住宅の中の部屋が空いている状態の「空き部屋」――の三タイプに区分し、



それぞれ活用方法を考えることを提案しています。

このうち「空き室」の使い方として、サテライト型グループホームという形態があります。グループホームは、入居者の部屋五室とヘルパーの部屋一室の計六部屋が一つの基準になりますが、一般的なアパート一住戸での空き室活用では、六部屋の確保はまず不可能です。しかし、「障害者総合支援法」の二〇一四年四月施行分が施行され、その中でサテライト型が幅広く認められたので、例えば二つのアパートで空き室を三部屋ずつ確保することで、計六部屋を確保できます。これにより、空き室活用は相当進むのではないかと期待しています。

また、「空き部屋」の活用は、広い一戸建住宅で一人暮らしをしている高齢者が増加し、これに伴い、その事例が急速に増えていきます。東京に限って言うと、福祉目的に活用できるところが最も出やすいのは、三タイプの中ではこの「空き部屋」であると思っています。

現在は、空き部屋を若者などに安く提供する「ホームシェア」が新しい住まい方として注目されています。昔からある下宿に似ていますが、下宿との違いは、家賃を安く設定する代わりに、例えば家主の高齢者が病気等で倒れた場合に病院に連絡をしてもらうなど、ちょっとした安心感の提供を求めることにあります。このような取り組みはすでに社会実験が始まっていますが、なかなか上手に行っていない。その要因の一つは、話し相手になつてほしいとか、一緒に食事をとりたいたいとか、高齢者の側が若者に期待を持ちすぎるからで、そ

うなると若者に逃げられます。高齢者と若者の間の距離の取り方をサポートするNPO法人等が発達することが必要のようです。

一緒に住むことはハードルが高ければ、空き部屋を地域の居場所などに提供することもあり得ます。世田谷区で実践されている、「地域共生のいえ」（一般財団法人世田谷トラストまちづくり）などがその実例です。このような取り組みは、空き部屋を場として地域の人たちが集まってきますので、一人暮らし高齢者が元気になるきっかけにもなります。

このほか、親族ではない高齢者同士が一つの住宅に集まってシェア居住する事例も近年急激に増えてきています。二〇一五年では約一〇万世帯だったのが、二〇一〇年では一六万世帯にまで増えました。このうち六〇七割はいわゆる「茶飲み同居」と推測されています。二人で住むことは、光熱水費などの面で見ても、生活費は非常に安上がりになり、済むだけでなく、安心感や生活の豊かさも向上し、高齢者の自衛手段としても非常に合理的です。

**ウ 日本でホームシェアを推進するための要件**  
ホームシェアの先進国は米国やフランスです。フランスの取り組みを参考に、日本で今後ホームシェアを推進していくとすれば、以下の二つの条件が必要です。

第一は、事業を推進するNPO法人等の事業者の発展です。その役割としては、高齢者と同居人のマッチングと、同居後の相談体制の構築です。これは今のところ、マッチングして入居先を紹介

して終わりですので、一度の紹介で得られる収入はせいぜい二万〜三万円程度であり、そのNPO法人等が継続的に活動できるだけの資金は入ってきません。これについては自治体がバックアップするという方法も有効で、すでに東京都や世田谷区などはそのような活動を行うNPO法人への支援を実践しています。

第二は、事業推進のためのノウハウの蓄積が必要で、例えば契約方式を複数用意して、それを選ぶようにするということです。フランスの場合、①家賃無償で、平日の夕食後は家にいる、②家賃半額で、週二日は夕食後家にいる、③家賃七〜八割で、特に条件はない――の三つの契約方式があります。どれを選ぶかは、マッチングするNPOが、高齢者と若者の状況を総合判断して決めています。日本でもこのような方法が今後普及すれば、空き部屋活用は進んでいくものと思います。

(3) 共助・互助を工夫した多様な安心居住の推進

第三は、共助・互助を工夫した多様な住まい方を普及させていくことです。これは低所得層だけでなく、中所得層の高齢者世帯や子育て世帯までも対象に、助け合い居住を推進していくものであり、現在急速に増加しています。

例えば、川崎市にある「ペアレンティングホーム高津」はシングルマザー対象のシェアハウスです。ここには複数のシングルマザーが入居し、共同生活を送っています。ベビーシッターを一人雇っ



ていますが、費用は共同雇用のため安く済んでいます。また、京都市にある「NPO法人東山やすらぎの会」は、高齢者四人程度のグループリビングに取り組んでいます。このほか、ある団地では青空市場と買い物お助け隊が実践されていますし、都市部では子育て世帯限定の賃貸住宅が建てられたりもしています。また、一頃は否定的な見方をされていた親子の同居、親世帯と子世帯の隣居・近居も、お互いの安心感などの面から再評価を受けています。

こうした取り組みの背景には、社会における共助・互助の再評価があります。歴史を振り返ると、近代化以前の村落共同体では共助しかなかったのが、近代の産業社会への移行に伴い、個人と市場の関係において自助が、個人と政府の関係において公助が発達する一方、従前からの共助は衰退し、組合思想の中にわずかに残る程度になりました。これが現代の縮小社会（成熟社会）の到来に至って、共助・互助があらためて注目を浴びるようになっていきます。その理由は、自助も公助もその基盤を不安定化させているからです。自助が収入格差の拡大、将来のリスクへの不安の増大、単身化などによって不確実性を増し、公助は経済縮小と財政難の深刻化によって将来的に社会保障の切り下げが予想され、少子・高齢化がそれに追い打ちをかけています。また、世帯ではなく個人が市場にさらされる状況は、精神的にも厳しいものです。自助も公助ともにその基盤を不安定化させていくなかで、人々の共助・互助を求める動きが、助け合いの領域を再構築していく動きが現実化して

います。共助・互助の再評価が、今日のNPOセクターの活性化や、新しい住まい方の背景にあります。

とはいえ、共助・互助には限界があります。例えば、同居している高齢者が寝たきりになったとしたならば、親族でもない同居者が介護できるかといえば、それは不可能でしょう。助け合いは時には重荷にもなります。共助とは楽しみも兼ねた日常での軽い助け合いであり、お金でサービスを購入する自助と、国や自治体などが提供する公助と組み合わせることで上手にいくものです。これらをどう組み合わせるかが今後の課題になります。

#### (4) 公的住宅を子育て支援に重点化

第四は、公営住宅やUR賃貸住宅などの公的住宅は、子育て支援に重点化し、子育て世帯を優先的に入居させていくことです。政策目標としては、すべての子育て世帯に良質住宅を提供することです。公的住宅（公営住宅＋UR賃貸＋地域優良民賃）は現在約三五〇万戸ありますが、実は数としてはほぼこれで子育ての借家世帯すべてをカバーできます。

この施策の狙いとしては、質が高くなった公営住宅は次世代を担う子どもたちに提供するという理念に立ち、居住水準の格差は正の観点から、公営住宅に入る世帯は期限付き入居として、次の子育て世帯が順次入居できるようにする必要もあります。あわせて、保育所等の地域施設を複合化して、子育て環境を整える必要もあると思います。

そうすると、公営住宅を子育て支援世帯として位置づけるには、従前のように低所得層だけを入居対象とするのは不十分であり、所得層のミックスが必要になります。この点は二〇一二年四月から自治体の裁量が拡大されており、各自治体の判断で規制の緩和が可能です。

公営住宅入居資格での階層ミックスが必要になる理由としては、低所得世帯だけが集まることで、学校からの排除問題の発生など、コミュニティに悪影響を及ぼす可能性があるほか、公営住宅の質が上がったなかで世帯収入と居住水準が不公平になる問題を防ぐという狙いもあります。

ただし、公営住宅にはすでに一人暮らしの高齢者などが多数入居しているので、入居者を子育て世帯に入れ替えるという政策は、すぐには実行不可能です。新築の公営住宅をモデル住宅とするなどして、徐々に進めていく必要があります。

例えば、大阪府では3DKの公営住宅をグループホームに転用していますし、名古屋市中では同じく3DKの公営住宅で高齢者三人によるルームシェアを行っています。なぜこれらの例を紹介したかというと、2DKや3DKの公営住宅に一人で暮らしている高齢者が現在非常に多いからです。2DKや3DKの公営住宅は、本来的には家族世帯に提供することが望ましいのですが、かといって現に入居している人たちを追出すことはできないので、これら二つの事例はそれらへの対策として考えられています。

一人暮らしの高齢者にとって、暮らしの豊かさとは、ハードの質の高さよりも、仲間が一緒にい

るとか、ヘルパーが近くにいるといったことが重要だろうと思います。このような高齢者に対しては、一人で暮らすよりも、シェア居住をした方が安心感が高まるというメリットを上手く伝えていくことで、公営住宅の入居者の入れ替えも徐々に進んでいくのではないかと思います。

公営住宅改革と空き家等を活用したセーフティネット住宅の拡大を進めようとするならば、後者にはやはり財源が必要になります。その部分の試算をしたところ、公営住宅改革で所得者が公営住宅に入ってくるようになると、市場家賃より若干安い設定（七〜八割）をするといえ、自治体（中核都市以上のみ）への家賃収入が増えることになります。その収入増になった部分を、様々なセーフティネット住宅の運営主体となるNPO等への支援に回すという構図です。千葉市で試算したところ、市の財政負担の増減はゼロでありながら、NPO支援を相当拡大できるという結果が出ました。

#### 4. 住宅政策の理念の変遷と今後の展望

日本の住宅政策の理念は、元々は、「官業主義」と「共助主義」を二本柱として進められてきました。官業主義とは、政府系企業（公社、公団など）が平等をある程度意識しながら住宅提供を進めてきた経過を表しています。また、共助主義は、昔からの集落における慈善重視の考え方です。いずれも競争より助け合いを重んじる立場です。

これが二〇〇〇年前後の時期に理念が転換し、

助け合いよりも競争を重視する「民業主義」と「公共主義」に変わりました。民業主義とは、国主導での住宅提供は今後難しくなるので、民間中心で住宅提供を行うという考え方です。ただし、それだけでは市場からこぼれ落ちる人が出てくるので、弱者救済を目的としてセーフティネットの形成を重視すること、すなわち、公共主義という考え方も出てきました。一九九〇年代後半以降の住宅政策は公共主義に立っています。

ところが、公共主義に立った住宅政策は、その後の財政難によって実現できず、その結果、小さな政府と競争重視の民業主義へと偏っていくことになりました。これが小泉構造改革のもたらした状況です。当時「官から民へ」という標語が喧伝されましたが、それは官業の否定と民業の重視を意味しています。しかし、弱肉強食の民業主義の考え方のもと、社会に不安感が増し、将来が懸念されるようになりました。

そうした状況下にあつて、国（国土交通省住宅局）は現在、「中程度の政府」を掲げています。つまり、競争の重視はやむを得ないにしても、公共が社会保障で弱者を一定程度救うていく必要は引き続きあり、しかし、財政難ですべてを救うことは不可能なので、中程度は救うという理念を掲げているわけです。二〇〇〇年代以降につくられた住宅関係の制度・政策はこの「中程度の政府」を基本理念としています。

しかし、今後さらに財政状況が悪化していくならば、「中程度の政府」の理念の実現も難しくなります。それで今日、共助主義の再評価、共助の

再構築が求められているのです。ただし、共助の軸となるのは、昔のような地縁・血縁に基づくつながりではなく、NPO法人のような非営利組織を通じた助け合いです。

以上のような、「中程度の政府」と「民間での共助の再構築」を目標に、これからの住まいのあり方を変えていこうという認識は、住宅政策に関わる者の一定数と、住宅政策をサポートしているNPO関係者との間で共有されているものです。

△こばやし ひでき・千葉大学大学院工学研究科教授△

本稿は、二〇一四年一月九日に開催した「第二五回生活権研究会」の内容をまとめたものです。  
文責・編集部