

レジリエンス社会に向けた住宅保障

島村 玲雄

熊本大学大学院人文社会科学部准教授

はじめに

近年の我が国は、リーマン・ショックやコロナショックといった経済不況に見舞われる度に、「住宅弱者」が住宅という生活の基盤を失うリスクに晒されてきた。年越し派遣村やネットカフェ難民など、その度に住宅問題は社会問題として認識されてきた。さらに日本は社会的なショックだけでなく、100万棟以上の被害を出した東日本大震災や、2016年の熊本地震のように、多くの度重なる自然災害が住宅被害を出している。度重なるショックや自然災害を避けることはできないが、必要なのはショックから平時への復興・回復力を持つことであり、「レジリエンス社会」の構築が求められる。た

しまむら れお

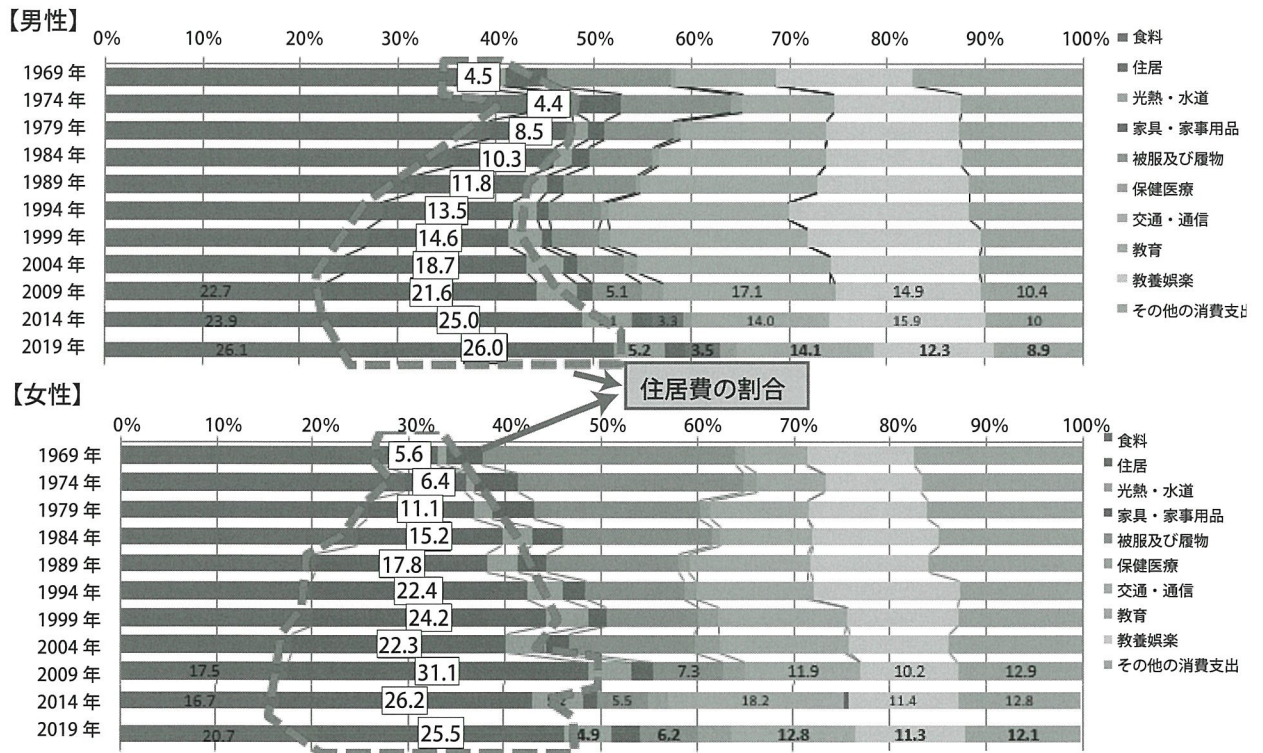
慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。専門は財政学、地方財政論（オランダ）。2017年より熊本大学大学院人分社会科学部専任講師、2020年より同准教授。
著作に『『オランダモデル』形成期の財政・社会保障改革—ルベルス政権とコック政権の政策連続性に着目して』四方理人、宮崎雅人、田中聡一郎編著『収縮経済下の公共政策』（慶應義塾大学出版会、2018年）、「第10章 オランダ—自由市場化と社会住宅のターゲット化」田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所編『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える』（慶應義塾大学出版会、2021年）、「オランダ住宅政策における住宅協会の変容と地方分権改革—1988年ヘルマメモを中心に」日本地方財政学会編『観光政策と地方財政 日本地方財政学会研究叢書第30号』（五紘舎、2023年）など。

だし、複雑に絡み合う住宅問題を網羅するのは筆者の能力を超えるため、本論では、住宅弱者が抱える住居喪失リスクに柔軟に対応する住宅保障について、オランダの経験から示唆を提示したい。

空き家の増加と住宅困窮の 広がりアイロニー

日本における住宅政策は他国に比べて脆弱であり、特に若年・単身世帯への住宅保障の一端は、住宅手当や社宅制度などの企業の福利厚生が担ってきたため、非正規労働者やシングルマザー、入居を断られる高齢者などの増大が、そのまま住居喪失リスクを抱える人々の増大につながっている。そのため、近年は社会生活の基盤である住宅を保障する、住宅保障の必要性が指摘されている。30歳未満の勤労単身世帯における住居費負担の推移を見ると90年前後から上昇し近年では平均で1/4を占める（図1）。住居費が収入の20～25%程度は日本の標準のように思えるが、貧困状況に関する実証分析では、民間賃貸に住む高齢者および現役世帯の貧困率が上昇し、住居費が重くのしかかり、住宅困窮は幅広い層で起きていることが明らかになっている（田中（2021）、渡辺（2021））。住宅困窮の一方、他方では、東京一極集中が進み2018年住宅・土地統計調査で全国の空き家は850万戸にのぼり、依然増加の一途を辿っている。これに対し、空き家対策特措法が制定

図1 30歳未満の勤労単身世帯の男女別1ヶ月平均消費支出の費目構成の推移



(出典) 国土交通省住宅経済データより引用。

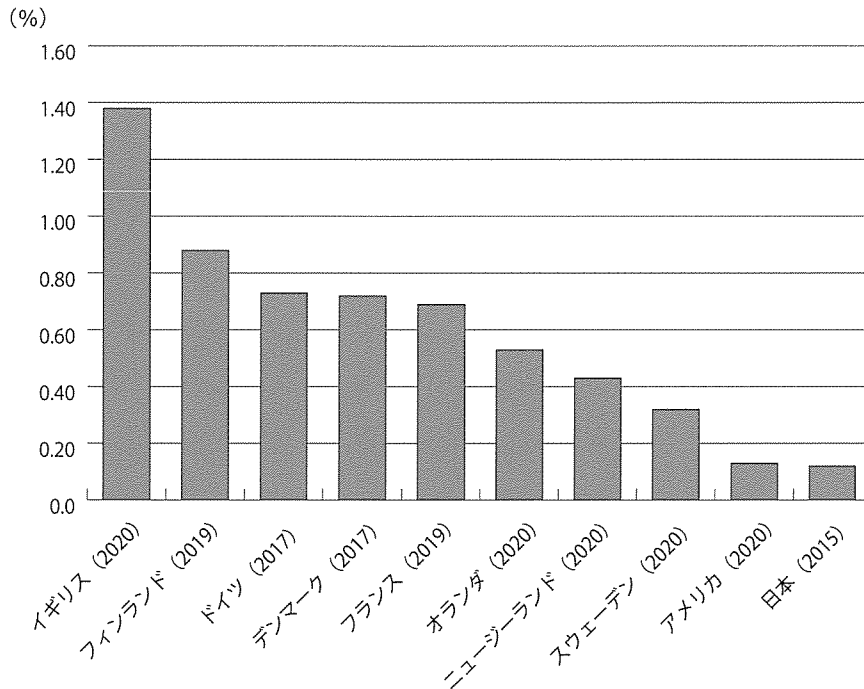
されたが、即時解決には至らないであろう。住宅が放置される一方で、住宅に住めない弱者が出るという日本のアイロニーには、空き家を利用すれば解決するほど単純なものではないのである。

戦後日本の住宅政策は、3本柱（1950年の住宅金融公庫法、1951年の公営住宅法、1955年の日本住宅公団法）で構成され、低所得者向けの公営住宅、都市部の中間層向けの公団住宅、持ち家層への住宅金融公庫による支援という、階層別での住宅供給支援策あった（平山（2020））。1995年以降、住宅市場と住宅ストックを重視した政策目標に大きく転換し、民間住宅を前提とし、公的セクターの役割が縮小する方向で、法改正・組織再編が行われた。今日までに、サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）などの建設促進を目的とした高齢者住まい法（2001年、2011年改正）や、ホームレス特措法（2002年）、さらに住生活基本法（2006年）に基づき住宅セーフティネット法（2007年、2017年改正）などが制定され、重層的で柔軟な住宅セーフティネットの構築が構想されてきた。しかし、これらの対

策がとられながらも、今日の住宅市場におけるセーフティネットとして十分に機能しているとは言い難い。政府は住宅困窮者を「住宅確保要配慮者¹」と定義し、民間借家ストックを活用する方針に基づき、2017年改正住宅セーフティネット法で、彼らへの専用物件をウェブサイト上の登録数17.5万戸を目指した。しかし、住宅登録に対する経済支援が弱く、家主にメリットがほとんど無く、対象者の入居に伴うリスクを軽減する措置も無いため、登録数が増えなかったため、政府は大手不動産業団体に働きかける形で登録数が2020年冬から急増した。しかし、その実態は大手不動産業社の一般的な物件であり、家賃の安い要配慮者専用住宅に限って見れば1.3%に過ぎないことが指摘されている（平山（2021））。

このように民間家主の民間賃貸住宅市場を前提とするならば、居住リスクの高い人々が一定水準の住居を安価に確保できるようにするには、家主・借家人に経済的な支援もしていくことが必要になる。今後の住宅保障のカギを握るのは、政府と民間に

図2 各国の住宅手当(家賃補助)への財政支出(対GDP比)



(出典) OECD affordable housing databaseより作成。カッコはデータ採用年次。

よる社会的政策上の目標を共有し協働する制度設計であるが、自由な民間市場を前提に家主に社会政策目的の負担を負わせるだけでは進まず、経済支援だけでも高くつくことになる。必要な場所に必要な住宅を公的に供給することも忘れてはならない。

オランダ住宅市場のコントロール

日本とは対照的に住宅政策が行われてきたオランダにおいても、90年代に市場化が進められ、社会住宅の役割は後退しつつあったが、コロナ禍を経て再びニーズと政策優先度が高まっている。オランダ住宅政策の経験から、目指すべき方向性について検討してみたい。

オランダの住宅政策は、非営利民間組織の住宅協会が運営する安価な社会住宅(自治体が運営していたこともあるが、日本の公営住宅とはやや異なる)と、国による家賃手当の2つの柱で構成されている。オランダは住宅ストック約800万戸のうち、社会住宅が約270万戸で全体の3割(2020年時点)を占める「社会住宅国家」であり、近年持ち家率は半数

を超えているが、賃貸住宅市場の多くが社会住宅という構成である。オランダでは賃貸住宅市場が自由市場部門と規制部門に分かれ、いわゆる大家が自由に家賃設定できる前者と、後者では最低限の質を伴う住宅を適切な家賃価格帯で供給するため、住宅評価を基に家賃設定に上限(2023年は808.06ユーロ、2022年は763.47ユーロ)が定められており、この規制部門の住宅が社会住宅である。低所得者を中心に住宅に困窮する層が入居するが、入居の所得基準は、世帯年収で48,625ユーロ(日本円で約750万円。単身世帯で44,035ユーロ)以下であることを考えると、日本に比べればその対象は広い。ただし、緊急度が高い者が優先されるため、人口過密地だと入居希望申請から何年も待たされるという実態もある。

オランダでも社会住宅は「量から質へ」と住宅ニーズが変わり、画一的な住宅から多様な住宅供給が求められ、住宅供給そのものは非営利の住宅協会に頼りつつ、住宅政策は現物給付から家賃手当による現金給付に政策の重点が移行した。家賃手当の給付額は所得や家族構成、家賃に基づき、月額0～380ユーロ程度であるが、2020年の受

給者数は約150万人（オランダの人口は約1700万人）であることを考えると、その給付対象は広い。低所得層の社会住宅入居者の40%が受給し、受給額は平均家賃の約40%に相当する。社会給付支出全体に占める割合は7～9%だが、社会住宅の家賃が上昇しているため、受給者数と給付額は増加傾向にあり、2021年の支出額は約40億ユーロに上る。オランダの家賃手当の歳出規模は決して大きいわけではないが、低所得層でいわゆるワーキングプア層に広く給付していることから、生活保障機能としての役割を担っていると言える（図2）。ただし、近年は社会住宅の縮小と引き上げ続けてきた上限家賃に伴って、低所得者にもかかわらず所得に対して適切な家賃の住宅ではなく、高い家賃に入居せざるを得ない事態も発生し、その分を家賃手当で補うことになり、歳出規模は一貫して増加傾向にある。したがって、日本でも導入が期待される、家賃補助を目的とした社会手当の給付には、所得に応じた適切な家賃であり、且つ家賃に見合わず質の低い住宅に入居することがないように、制度設計が求められる。

この現金給付の家賃手当と現物給付の社会住宅供給を繋ぐ重要な役割を果たしているのが、住宅評価制度（ポイント制度ともいう）である。これは住宅の質をポイント化して評価し、社会住宅の質が下がらないようにし、都市部に近く需要が多い住宅でも家賃が適正家賃を超えて高くなるようにする役割を果たす。また家賃に対して質の悪い社会住宅だった場合、借家人は当局に訴えることができ、不当であれば家賃を引き下げることができる。これらの制度が特徴的なオランダの住宅市場を構成し、住宅市場におけるセーフティネットとして機能し、国民生活の住宅保障の役割を果たしてきたと言える。

ただし、社会住宅を整備してきたオランダにおいても、住宅市場の持ち家促進と自由市場化方針が取られた後、住宅価格・家賃価格の上昇と、並行して引き上げられてきた規制部門の上限家賃によって、住居費の負担を重くなっている。とりわけ、社会住宅に入居が難しい中間所得層は、自由な家賃設

定が可能な自由市場部門の賃貸住宅から選ばなければならない、その供給量も多くないのが現状だ。家賃価格は毎年インフレ率に合わせて3～4%程度上昇を続けており、特にアムステルダムなどの都市部で顕著である。アムステルダムにあつては、投資目的に海外投資家が分譲住宅を購入することが増加していたことがあり、2020年には市議会で512,000ユーロ以下の住宅を購入した場合、自身で居住しなければならない、賃貸を禁じる条例が可決されている²。新たに注目すべき現政権の政策動向は、中間所得層（年収45,000～75,000ユーロ）への低廉な家賃の住宅供給（上限家賃月額1,100ユーロ以下）として2030年までに5万戸の新規建設、加えて、長期的には30万戸以上の中間層向けの住宅家賃が平均190ユーロ下落することが想定される自由市場部門の家賃を低廉に抑制する家賃適正化法（Wet Betaalbare huur、2024年1月1日から施行。）の制定がある³。

以上に見られるオランダの事情は、低廉な家賃の住宅を確保することを目的とする住宅協会と、今日に適合した形での住宅保障のあり方を模索し、市場に介入せずに国内ニーズは充足できないという政府の強気の姿勢が窺える。オランダは移民流入による人口増加局面であるが、高齢化・都市部集中は日本と同様であり、高齢者向け社会住宅の建設計画など、生活安定の基盤として住宅に向ける姿勢は参考になろう。

損して得取る「レジリエンス社会」の住宅保障

本論の含意として、オランダの住宅政策と住宅市場制度を日本に導入すべき、という実現可能性の低い主張をするものではなく、増加する空き家と民間家主の賃貸住宅市場を前提とする日本において、住宅保障のあり方を模索することの重要性である。

その一つとして、住居費負担の軽減策としての恒常的な家賃補助の可能性である。コロナ禍で要件を緩和したことで採択数が急増した住宅確保給付

金は、申請業務などの課題はありながらもその必要性を示したと言える(坂庭(2021))。また生活保護制度の住宅扶助を広げる可能性も指摘される(岩田(2021))。経済的不安を抱える住宅困窮者にとって、今ある住宅を利用しながら住居費を安く抑える家賃補助の住宅保障に果たす役割は大きい。

他方、オランダの経験にあるように、家賃補助は社会手当の性格上、財政支出への予算制約・政治制約の問題は避けられないことから、家賃補助政策に依存しないためには、入居者の所得と家賃に開きのある住宅ではなく、低廉な住宅を確保することも重要となる。ただし、単身世帯が増加する今後の都市部で、戦後の公営住宅の抑制に寄与した低品質・低家賃の民間木賃アパートのような住宅を活用しても、住宅保障と呼べないことは言うまでもない(平山(2023))。だからこそ、公営住宅を中心に低廉な家賃の住宅を公的に計画的に供給することの意義についても、再び検討することが必要だ。また賃貸住宅市場の価格高騰につながる、投資目的の不動産購入の抑制を検討することも一案だ。

住宅という生活基盤に対し、住宅市場におけるリスクとセーフティネットの制度を見直し、公民一体が「レジリエンス社会」を目指し、「損して得取る」ルール整備こそ、今後の日本に求められるものではないか。■

《注》

- 1 住宅確保要配慮者とは、低所得者、高齢者、被災者、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など、と定義されている。
- 2 Verhuurverbod (zelfbewoningsplicht) nieuwbouw koopwoningen (新築持ち家の賃貸禁止(専有義務)) 2020年7月8日より施行。海外勤務による一時的な貸し出しや、親族等への賃貸は認められている。
- 3 Ministerie van BZK, 2023, "Vergroten aanbod middenhuurwoningen: woningcorporaties aan zet (中間層向け賃貸住宅の供給を増やす:住宅協会)" <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-betaalbare-huur/documenten/praktijkverhalen/2023/06/15/vergroten-aanbod-middenhuurwoningen-woningcorporaties-aan-zet> (最終閲覧日:2023年7月14日)

《参考文献》

- 岩田正美(2021)『生活保護解体論』岩波書店。
 金子勝(1999)『セーフティネットの政治経済学』筑摩書房。
 川崎直宏(2019)「住宅セーフティネット制度の限界と今後」『都市住宅学』(105), 12-18頁。
 — (2022)『これからの住まいーハウジング・スモールネスの時代へ』岩波新書。
 葛西リサ(2017)『母子世帯の居住貧困』日本経済評論社。
 坂庭国晴(2021)「コロナ禍の住宅背柵と住生活基本計画、住宅セーフティネットを考える」『賃金と社会保障』(1780) 4-23頁。
 佐藤和宏(2023)「社会保障としての居住保障ー自己責任論批判・社会保障運動・公営住宅」『経済』新日本出版社、62-71頁。
 島村玲雄(2021)「オランダー自由市場化と社会住宅のターゲット化」田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所編(2021)『日本の居住保障ー定量分析と国際比較から考える』慶應義塾大学出版会、211-229頁。
 — (2022)「オランダ住宅政策におけるターゲット化の失敗」週刊社会保障 76(3170)、44-49頁。
 田中聡一郎(2021)「所得貧困、資産貧困、経済的不安定ー『2019年全国家計構造調査』の検討を通じて」『週刊社会保障』3140、48-53頁。
 田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所編(2021)『日本の居住保障ー定量分析と国際比較から考える』慶應義塾大学出版会。
 日本住宅会議編(2008)『若者たちに「住まい」を!ー格差社会の住宅問題』岩波書店。
 平山洋介(2020)『「仮住まい」と戦後日本ー実家住まい・賃貸住まい・仮設住まい』青土社
 — (2021)「これが本当に住まいのセーフティネットなのか」『世界』岩波書店、189-196頁。
 — (2023)「木賃アパートと住宅政策」『都市問題』114(5)、61-71頁。
 山口幹幸・川崎直宏編(2015)『人口減少時代の住宅政策ー戦後70年の論点から展望する』鹿島出版会。
 渡辺久里子(2021)「住宅費負担と貧困ー現役世代へと広がる住宅困窮」田邊国昭、岡田徹太郎・泉田信行(監修)、国立社会保障・人口問題研究所(編集)『日本の居住保障: 定量分析と国際比較から考える』慶應義塾大学出版会。