

「新たな住宅セーフティネット制度」に関する考察

岡本 祥浩

1. はじめに

2017年4月に「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」が改正され、10月25日に施行された。本法律は通称を「改正住宅セーフティネット法」と言い、新たな住宅セーフティネットが制度化された、と一般に認識されている。改正法施行に当り、新たな住宅セーフティネット制度に関する説明会が2017年7月に全国主要都市7箇所で開催され、多くの人々が参加した。「新たな住宅セーフティネット制度」への関心の高さが示された。この改正法は社会保障と住宅政策の融合の第一歩だとみる意見もある。

本稿は本改正法の「居住のセーフティネット制度」構築への寄与を考察する。まず、第二次世界大戦後の「居住」に関わる世界の主な宣言や規約などを通して世界的な認識となっている目指すべき「居住」概念を確認する。次いで、「日本における居住に関わる法制度」を検討することを通して日本で「居住」を法制度上、どのように捉え、位置づけているのかを確認する。そして「新たな住宅セーフティネット」制度の概要を確認し、「居住」を保障し得るのかどうかを検討する。最後に「居住」を保障する仕組みとしてのセーフティネット構築の方向性を提起した

い。

本項では以下で法制定の背景として日本の居住問題を確認する。

日本の居住問題は、「住宅の余剰と居住困窮者の存在」である。その問題の大きな特徴の第一は住居が土地と不可分な不動産であることである。ホームレス生活者や居住困窮者が存在するにも関わらず、大量の空家が存在し、しかも日々その数が増えている。通常の商品であれば需要の高まりに合わせて供給が増え、商品が需要者に行き渡ることによって需要が徐々に減少し、問題が解消される。ところが現在日本の居住問題はそうした市場メカニズムが働かず、住居の需給がアンバランスな状態を保っていることにある。これは生活が展開される立地と住居が供給される立地のミスマッチに起因している。

第二の特徴は、居住問題がさまざまな要因によって引き起こされていることである。居住困窮者と空家の増加が全く異なる社会的要因で引起され、さらに居住困窮者と空家をつなぐ不動産業や大家も更に異なる要因で行動している。

居住困窮者、特に高齢単身者やその他住宅確保要配慮者の増加は次の要因によるが、居住困窮者の増加は、無料低額宿泊所、未届け施設、無届け施設、脱法ハウス、シェアハウス、ネットカフェ、漫画喫

茶などの住居ではない居所の増加を招くとともに、居住費負担能力の低い高齢者の集住住宅を生んでいる。そしてしばしば老朽木造住宅に集住した生活保護受給高齢者の焼死事件としてマスコミに報道されている。例えば、2018年1月31日に札幌で生じた自立支援施設出火による11人死亡事案など（2018年2月1日付「中日新聞」）。

居住困窮の大きな要因は居住費用の負担能力の低下である。費用負担能力の低下は退職や不安定、低額な所得が招く。失職や退職は事故、病気、様々なトラブルなど多様な出来事が引き金となるが、加齢による離職はほとんどの人にとっては避けられない。人口の高齢化が進展することで退職者が増える。退職直後は退職金や年金などをやりくりする事で生活が営めるが、貯蓄が減少することで居住費が賄えなくなり、居住困窮に陥る。一方、不安定や低額な所得は経済のグローバル化を背景に特に若者層を中心に非正規雇用が増えたり日本型雇用慣行が弱体化したりすることによって引き起こされた。

更に、経済のグローバル化や産業構造の転換が世帯の脆弱性を高めている。就労地が全国、全世界に広がる事で三世帯同居や近居、隣居の可能性が低下している。その事が世帯規模の縮小を招くが、小規模な世帯は世帯構成員の病気や怪我に対応しつつ、収入を維持する事が困難になる。世帯規模の縮小は世帯形成が困難な低・不安定な収入の若年層の増加も影響している。

親世代と子世代の就労地や居住地が地理的に離れると居住資源の継承が困難になる。親世代亡き住宅を活用できず放置する場合があります。適切な市街地の環境維持にも悪影響を与えている。市街地が多くの私有財産としての住宅によって形成されているために居住資源の利活用が困難になっている。また、低収入や不安定収入の若年層は住宅の購入や賃貸が困難であることに留意しておかねばならない。住宅需要が減退しているにも関わらず、例えば、「アパート融資過熱」（2017年7月11日付「読売新聞」9頁）などのように超低金利を背景に投資目的の賃貸住宅経営や相続税対策の賃貸住宅建設は高水準を記録し

ている。

市場に供給された住宅や物件として顕在化していない住宅と住宅を必要としている人々とを結びつける役割を不動産仲介業が担っているが、住宅確保要配慮者に大家が拒否感を持つために仲介機能が適切に発揮できず、容易に問題が解消しない。その主な理由は「家賃滞納」、「要居住支援」、「居住者死亡後の処置」である。いずれの理由も借家経営の障害になる。「家賃滞納」は当然であるが、「要居住支援」とは近隣居住者の居住に悪影響を与えない状況を維持する為に支援が必要である事を意味する。安心できる居住環境の提供は大家として安定的な借家事業を展開していく為に重要な要件である。しかしながら精神障害などの案件は、大家として居住者を支える方法が不明な場合が多く、関わりたくないということだ。「居住者死亡後の処置」は、役所などへの届出や遺品の整理、居室の修復に時間を要する。孤独死ということになればそれぞれの処置や判断に時間を要し、借家として貸し出せない期間が伸びてしまう。いずれにしても結果として借家事業が阻害される可能性が高いということで大家が借家の提供に拒否感をもってしまう。

そこで、誰も排除しない住宅を市場に供給させる必要性が生じ、その実現を目的として「改正住宅セーフティネット法」が制定された。

2. 世界における居住に関わる法制度

第二次世界大戦後、世界を対象としたいくつかの居住に関わる宣言や規約などが創られている。それらは、住宅の保障ではなく、居住の保障を主張している。なぜなら生活を実現するには住宅だけでなく、居住を実現する社会機能の利活用が必要だからだ。

「世界人権宣言」では、第25条で「自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利およびそれが達成できない場合に保障を受ける権利」を有するとし、その基盤としての衣食住、医療及び

必要な社会的施設等の整備が提示されている。

「国際人権規約」は、「世界人権宣言」に示された諸権利の大半を承認し、それらをより詳細に規定している (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/pdfs/kiyaku.pdf#00> 2017年12月13日閲覧)。「国際人権規約」の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(以下、「社会権規約」と略称)が居住に密接に関わっている。「社会権規約」第11条で「自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利」として「居住の保障」を明示している。この規約は「報告制度」が設けられ、締約国は権利の実現についての進捗状況の報告義務が課せられ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/kiyaku.html> 2017年12月13日閲覧)、日本政府は2009年12月に第三回目の政府報告書を提出している。同報告に関する社会権規約委員会の最終見解が2013年5月17日に出され、それに対する日本政府の意見が2015年3月に出されている。報告書、委員会見解、政府意見などのやりとりを通じて社会権が実現される(例えば、東日本大震災や福島原発事故による高齢者などの扱い、アイヌの先住民族としての扱い など)ように努められている。

「居住」を正面から取上げた国連の会議として「国連人間居住会議」がある。環境、公害問題が激しくなり、人間居住の状態を正確に把握する必要に迫られ、第1回国連人間居住会議(ハビタットⅠ)が、1976年にバンクーバー(カナダ)で開催された。都市環境を整備し生活の質を改善していく人間居住政策が人権を守る上で重要であるとの共通認識のもと「国連人間居住宣言」が採択された。この会議は東西冷戦や南北問題の中で「人間居住」を地球規模で初めて考えたことに意義があった。

第2回国連人間居住会議(ハビタットⅡ)は、1996年にイスタンブール(トルコ)で開催された。ここでは東西冷戦後の大都市への人口集中を背景に、人としての居住を実現する「居住への権利」を認め、問題の基本的な指針を示す「ハビタット・ア

ジェンダ」並びに「イスタンブール宣言」として採択した。

2016年10月には、第3回国連人間居住会議(ハビタットⅢ)がキト(エクアドル)で開催された。適切な人間居住の実現を妨げるものとして、ますます都市に集中する人口と地球温暖化を背景とした過酷な気象現象、格差の拡大と社会的排除問題が認識された。地球環境を維持し、適切な居住を実現する「都市」システムを構築するためにすべての人々の都市への権利を認めた「ニュー・アーバン・アジェンダ」が採択された。

個別の居住問題への対応として住居のない人々への住居建設対策として1987年に「国際居住年」が定められた。日本では主に発展途上国の問題だと認識されていたが、1990年代後半以降の日本では住宅を維持できない人々として「ホームレス生活者」が全国に広がってしまった。また、高度経済成長期の1961年にはILOが労働者の生活が雇用主に従属せず、自立した生活を維持できるように住宅政策と連動した労働者住宅の実現を勧告した。日本政府がこの勧告の実現に努めていれば2008年のリーマンショック後の「派遣切り」による仕事と住まいを失う多くの労働者は生まれなかったであろう、と考えられる。

3. 日本における法制度上の居住の位置づけ

(本項は、スチュアアート・ロー著、祐成保志訳(2017)に触発された)

本項では、日本における法制度上の「居住」の位置づけを確認する。

日本国憲法は第25条で包括的に国民の「健康で文化的な最低限度の生活」を行う権利を明記し、それを政府が保証することを定めている。しかしながら他の居住に関わる法律は「住宅の供給」、「住宅」を獲得するための「就労」促進や「家賃等」の支給に留まり、極めて限られた側面から居住を保障しようとしている事がうかがえる。東西冷戦が終了した

1990年代を境に前半と後半に区分すると、住宅建設に重きを置いていた前半と、住宅の確保や居住を支える環境の整備に重きを置いていた後半に区分される。

第二次世界大戦直後、日本では世帯数に比べて420万戸の住戸数が不足したとされる。同時期は、概ねヨーロッパの国々でも住宅不足の解消が主要な居住問題であった。それぞれの国が住宅不足解消に向けてそれぞれの方策を展開した。例えば、公営住宅を主としたイギリス、社会的住宅で居住水準を向上させた旧西ドイツ。地域のNPOなど地域社会が住宅建設を支えたデンマークやオランダ。生活協同組合活動を中心に住宅を供給したスウェーデン。我が国、日本は住宅市場を通して民間が中心となって住宅を建設してきた。1970年代には各国でほぼ世帯数と住戸数がつりあい、住宅不足が解消される最終段階に進んだ。この時期までに制定された主な日本の住宅法制度は、公営住宅法（1946年）、日本住宅金融法（1950年）、日本住宅公団法（1955年）、住宅建設計画法（1966年）であった。

1970年代から1990年代は居住法制に関して世界的に次の段階への移行期であったと考えられる。1960年代に盛んに議論され実施されていた福祉国家の枠組みが1970年代半ばからうまく機能しなくなった。政府の役割が直接供給者から環境を整える事へと移行した。1990年代には東西冷戦の終結を背景に資本と労働力の移動が自由になった。そして大量の住宅が市場に投入されるという大きな変化が生じた。社会主義国における住宅が政府所有から個人所有に移行された。自由主義国では政府主導で進められてきた住宅整備から脱却する時期であった。世界を舞台とした住宅を対象とした市場が現れ、大量の資金が流れ込む事となった。住宅のブームは次の破裂に向かう前兆になった。次第に富裕者と貧困者の二極化現象が顕著になってきた。日本においてもその現象は否定できなくなってきた。日本の場合、経済の仕組みの再構築とともに、世帯の縮小や人口の急速な高齢化も同時に進行し、前述した居住困窮層が一気に顕在化することとなった。

居住困窮への対応として住宅市場を修正する副市場の形成が目指された。高齢者を排除しない住宅の登録制度が「高齢者住まい法」（2001年）で導入された。更に2011年の改正で介助や居住支援を賃貸住宅と一体化した「サービス付き高齢者向け住宅」（以下、サ高住）が導入された。サ高住は老人ホームと一般賃貸住宅を結びつける画期的な制度であり、厚生労働省所管と国土交通省所管の橋渡し役を担った。しかしながら居住費用負担の高額化（厚生年金満額程度）などで、高齢者一般の居住困窮の解決策にはなっていない。

2002年には1990年代後半より顕著になってきたホームレス生活者対策として「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、「ホームレス特措法」とする）が制定されたが、就労による自立を基本方針としていたため安定した居住生活を実現することは困難であった。

2006年に「住宅建設計画法」に代わり「住生活基本法」が制定され、住生活における政府、企業、住民の役割分担が明確にされた。この法律は前述のように世界的に政府を環境整備者として位置づける潮流に乗るものであるが、ヨーロッパ各国と比較すると日本の住宅ストックの水準が低い事に留意する必要がある。すでに1970年代までの期間に民間住宅建設を主とする住宅建設体制を形成していた日本であるが、この法律によってその性格をますます強めることとなった。日本の住宅政策は世界の住宅政策潮流に乗っているようで、まったく異なる軌道を走っている事を認識しておくべきである。

高齢者住まい法やホームレス特措法の制定で居住困難者対策を意図してきたが、その解決の様相は現れなかった。確かにホームレス生活者数は2002年以降減少傾向を示しているが、ホームレス生活者のホームレス期間の長期化や高齢化が示すように日本の住宅政策にホームレス生活者が路上生活を脱して、直ちに住居で生活できる仕組みはない。その上、ホームレス特措法の主な対象は、公園、街路、駅舎などで現に生活している者だけで不安定な居住生活を営んでいる者は含まれない。すなわち安定した居

住生活から不安定な居住生活に移行してもその状態から安定した居住に戻す施策はみられない。簡単に住宅を失うが、住宅を得る事は困難である。そこで住宅を失った高齢者、低所得者、障がい者などの住宅確保要配慮者が住宅を確保しやすいように排除しない住宅の登録制度を設ける「住宅セーフティネット法」を2006年に制定した。しかしながら前述したようにその住宅登録制度や居住支援施策の連携を意図した居住支援協議会の支援機能を強化する必要が生じ、2017年に「住宅セーフティネット法」が改正された。

「改正住宅セーフティネット法」の性格は、その正式名称が示すように、大家が住宅確保要配慮者に提供する住宅を増やす住宅供給者側の法制度である。居住困窮を予防し、解消するには居住の喪失を予防する住宅需要者側の法制度が必要である。

ところで、社会福祉分野では1950年に日本国憲法第25条を具体化したものとして「生活保護法」が制定されており、「健康で文化的な最低限度の生活」を実現する住宅を確保するために住宅扶助が給付されている。高齢化の進展や世帯構造の変化と経済状況の悪化から生活保護受給者は戦後最大に達している。そこで生活保護受給に至る前に生活の更正を図るために2013年に「生活困窮者自立支援法」が制定された。ここでは住居を失う恐れのある者に住宅確保一時金を支給し、住居喪失を防ごうとしている。

以上のように日本の居住法制度は住宅の供給を軸に構成され住宅供給者を支援する仕組みはあるが、居住者の需要を満たし、住居喪失を未然に防ぐ制度の性格は乏しい。

4. 新たな住宅セーフティネット制度

新たな住宅セーフティネット制度がどのような仕組みになっているのか、国土交通省のホームページ（国土交通省『新たな住宅セーフティネット制度の施行に向けて』2017年6月、第3回 福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会、資料2、2017年6

月29日）などからまとめる。

(1) 必要性

高齢者、低額所得者、子育て世帯、障がい者、被災者など住宅の確保に特に配慮を要する者の状況を次のように提示されている。「今後10年で高齢単身者が100万人増加し、うち民間賃貸住宅居住者は22万人である。若年層の収入（30歳代の給与）はピーク時の1997年の474万円から2015年には12%減の416万円になった。若年夫婦が理想の子ども数を持たない理由として16%が「家が狭いから」と回答している。一人親世帯の収入は夫婦世帯の43%に過ぎない。例えば、2014年の一人親世帯の収入が296万円に対して、夫婦子世帯は688万円だった。住宅確保要配慮者は、家賃滞納、孤独死、子どもの事故・騒音等の不安から入居を拒否されている」。さらに、障がい者は医療技術の進歩と高齢化の進展の影響で増加しており、障がい者が住める住宅を増やす必要性が高まっている。また経済のグローバル化を背景に労働力の移動が盛んになっている。例えば、日本では外国人が外国人技能実習生などとして製造業や一次産業などの貴重な労働力として国内に受け入れられている。外国人の居住者が増えている中で、そうした人々の居住実態は、「一部屋に5人が居住し、家賃が一人4万円」（樽松佐一（2017）、p.14-17）という悲惨さだ。外国人が安心して住める住宅を増やす必要性が高まっている。

住宅ストックの状況は「民間の空家・空き室の増加傾向にあり、総人口が減少する中で公営住宅の大幅な増加は見込めない」（国土交通省、2017.6.）状況にある。従って「空家等を活用して住宅セーフティネット機能を強化」しなければならない、と国土交通省は説明している。

(2) 従来制度

では、これまでの制度概要を再度確認しておこう。「あんしん賃貸支援事業」として特定の居住者を排除しない住宅を登録し、居住支援を組み合わせる居住者および賃貸人に安心させようとする制度が

あった。国が実施（2006～2010年度）し、愛知県も実施していた。愛知県のホームページによると、「あんしん賃貸事業」とは「高齢者、障害者、外国人、一人親、小さい子どもがいる、被災者、失業者、DV（配偶者等からの暴力）被害者の世帯」（高齢者等）の入居を受け入れる民間賃貸住宅登録し、その仲介業務を行う不動産店及び居住支援を行う団体の登録を行い、高齢者等及び賃貸人双方の不安を解消するための居住支援を行う」ことである（<http://www.pref.aichi.jp/soshiki/jutakukeikaku/0000047102.html> 2017年12月10日閲覧）。高齢者居住に関わる登録住宅や介護・居住支援の制度は、これまで高優賃（「高齢者の居住の安定確保に関する法律」に基づき、国が事業者（UR都市機構）に対して住宅の改良及び家賃負担の軽減のため、補助を行う制度を取り入れた賃貸住宅 <https://www.ur-net.go.jp/chintai/whats/system/eldery/> 2017年12月25日閲覧）、高専賃（主に民間事業者などによって設置・運営され、都道府県単位で認可・登録された賃貸住宅。主に自立（介護認定なし）あるいは軽度の要介護状態の高齢者。入居者を高齢者に限定し、都道府県単位で情報を登録、高齢者向けに居室や設備の条件が定められている。（https://kaigo.homes.co.jp/manual/facilities_comment/rent/ 2017年12月25日閲覧）、サ高住などが実施されてきた。登録住宅制度は、2001年の高齢者住まい法制定以降、引き続き試みられてきた制度であった。

安心できる居住を実現するために多分野の連携の下に住宅情報の提供、相談、見守りサービスの紹介などを実現する「居住支援協議会」の設置が住宅セーフティネット法に盛り込まれた。多くの自治体で設置されていたが、「安心居住政策研究会」の提案（居住支援協議会の取組強化の方向性等のとりまとめ（2016年4月8日公表））もあり「改正住宅セーフティネット法」ではその機能の強化が期待されている。

（3）新たな住宅セーフティネット制度概要

新たな住宅セーフティネット制度の概要を国土交

通省のホームページで確認すると、「登録住宅制度」「登録住宅への支援措置」「住宅確保要配慮者への居住支援」の三項目にまとめられる。この三項目によって大家の住宅確保要配慮者への入居拒否感を取り除き、空家を活用すると共に居住に困窮する者を無くするというものである。

（http://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000116.html 2017年12月13日閲覧）

（<http://www.mlit.go.jp/common/001206762.pdf> 2017年12月13日閲覧）

（ア）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導入

まず、都道府県や市町村による賃貸住宅供給計画の策定が必要である。法律では第5条で都道府県の賃貸住宅供給促進計画が策定「できる」と、第6条で市町村の賃貸住宅供給促進計画が策定「できる」と定められている。この賃貸住宅供給計画が策定されていなければ、地域の居住状況に合わせた施策が展開できない。例えば、対象となる住宅確保要配慮者の属性や登録住宅の構造・設備、床面積等である。

次に第4章第8条以下で都道府県等によるセーフティネット住宅の登録と情報提供が定められている。2017年10月20日より運用が開始されている。2017年12月5日現在、総登録件数は5件（20戸）である。埼玉県1戸、岐阜県4戸、静岡県15戸。

（イ）セーフティネット住宅等に対する支援措置

登録住宅の改修や入居を容易にするための住宅確保要配慮者の家賃債務保証料や家賃低廉化のための国や地方公共団体による補助が実施される。2017年9月25日より国による改修費に対する補助の事業者の募集が開始された。（独）住宅金融支援機構による改修費に対する融資がある。

（ウ）住宅確保要配慮者等に対する居住支援

住宅確保要配慮者の居住を維持すると共に入居を円滑化させるために居住支援を提供する法人の指定、住宅扶助費等の代理納付、家賃債務保証の円滑化が措置される。具体的には以下に示すとおりである。

1) 都道府県による居住支援法人の指定

- 円滑な入居を支援する活動を公正かつ適確に行うことのできる法人を居住支援法人として指定する、と法40条に定められている。
- 2) 生活保護制度の住宅扶助費等の代理納付に係わる手続き
 - 3) 国による家賃債務保証業者の登録と情報提供
 - 4) (独) 住宅金融支援機構による家賃債務保証保険の提供
法20条に規定。

5. 課題と展望

最期に新たな住宅セーフティネット制度の課題をこれまでの制度や世界的な居住保障の観点から検討し、真の居住を保障する制度を展望しよう。

(1) 改正住宅セーフティネット制度の課題

① 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

登録予定戸数は、2020年度末までに17.5万戸と提示されている。年間5万戸相当が想定されているが、民間賃貸住宅居住の単身高齢者が今後10年間で22万人増と想定されている数と比較すると少ない。「総人口の減少」から公営住宅の大幅増は見込めないとされるが、2013年でも公営住宅の比率は全住宅の3.8%（「住宅・土地統計調査」）に過ぎず、公営住宅入居対象世帯の需要を満足させていない。今後の増加が予想されている住宅確保要配慮者の需要に対応するには公的住宅の充実も図る必要がある。

需要に対して数少ない登録住宅の供給量は、居住できた者と居住できなかった者との間に不公平感を生む。登録住宅に居住できた者に残余感（スティグマ）を与えてしまう。セーフティネットであれば、登録住宅に住むことで安心感を与えなければならない。すべての人が住めるという条件を構築することが必要である。

また、賃貸住宅供給促進計画が当該自治体で策定

されるかどうかが問題である。被災から3年以上の被災者をどう取扱うかなどの住宅確保要配慮者の具体的な定義や登録住宅の基準が計画の策定に委ねられていては、住宅セーフティネットの実効性を判断することは困難だと言わざるを得ない。

② セーフティネット住宅等に対する支援措置

登録住宅への居住を円滑化する方策として家賃の低廉化や家賃保証が措置されるが、家賃低廉化措置は予算に依存しているため、家賃滞納時に家賃保証会社が追い出し屋にならない仕組みを別途構築しておくことが必要だ。

③ 住宅確保要配慮者等に対する居住支援

住宅確保要配慮者にとって最も重要な問題は居住支援である。適切な居住支援を必要な時に受けられることが大切だ。そのためには登録住宅と居住支援法人の地理的關係が重要だ。地理的距離が離れていれば、居住支援を提供する時間的余裕や臨機応変な対応が困難だ。登録住宅と居住福祉法人の地理的關係がどうなるのかは、今後の事業展開を見守る必要がある。

住宅確保要配慮者の状況を適確につかんでいる者が居住支援を提供する場合と初めて居住支援を提供するのではその的確性が異なる。状況をわきまえているのかどうかでサービス提供者や受け手の安心の度合いが異なる。サービス提供者と受け手の組み合わせが変化しないフローティング・サポートが制度化されるのかどうか、見守る必要がある。

いずれにしても居住支援は特定の者だけが受けるのではなく、誰もが受けられる必要がある。加齢が進めば、介護保険による見守りや居住支援を受けることになるが、制度間の継目のない、スムーズな受け渡しを実現するように見守ることが必要だ。

(2) 居住のセーフティネット構築のための課題

「住宅セーフティネット」から「居住セーフティネット」を構築するための課題を提起して本稿を終える。

本制度は、通称「住宅セーフティネット法」の正式名称が「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」であるように現存し、活用されていない賃貸住宅を活用しようとするサプライサイドの制度的性格を有している。賃貸住宅が活用されない理由は「家賃滞納」「要居住支援」「居住者死亡後の措置」などの不安である。そこで「家賃滞納」などの費用面の不安を「生活保護受給者の住宅扶助費等の代理納付」「家賃債務保証」で払拭しようとしている。「要居住支援」「居住者死亡後の措置」への対応は「居住支援法人による相談や援助」で対応する。住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅の登録と情報提供によって活用を促そうと言う仕組みである。大家の入居拒否感の上位に上がっていないが、賃貸住宅のほとんど(2013年で95%)がバリアフリー対応となっていないことも住宅確保要配慮者への住宅提供が進まない要因であると考えられる。そのために改正制度では住宅改修等への支援も用意されている。このように賃貸住宅がより活用できるように条件整備を定めている。

しかしながら住宅セーフティネットとして機能するためには、全ての人の居住を支える機能が必要である。居住者が人生におけるさまざまな出来事による居住の喪失を防いでこそ住宅セーフティネットであろう。例えば病気・怪我・会社の倒産・定年退職・失職などで収入を失った場合に住居を失うことなく住み続けられる仕組みである。家賃、固定資産税などの税金、電気・ガス・水道などの費用など居住を維持するための費用を保障する事である。また、配偶者や同居者の死亡や退去などで居住の権利を喪失した場合にも住み続けることを保障する事である。居住喪失の危険性が顕在化した場合にも居住を維持できる仕組みを提供するのが「居住セーフティネット」であろう。

ところで「住み続ける」ことを強調したのは、居住には適切な広さや設備の「住宅」とともに暮らしを支える社会機能の利用が必要だからだ。生活費用を稼ぐ就労の場、学修する学校、病気や怪我を治療する医療機関、生活を支える福祉施設、生活に必要な食料や衣料品などを手に入れる商業施設、文化やエンターテインメントを楽しむ文化やレクリエーション

施設、豊かな自然などが必要だ。それぞれの居住者に必要な資源を利用できる場所で「居住」が保障されるべきである。多くの場合、居住自体が居住条件を満たしていることを示している。転居は改めて居住者の暮らしを支える居住条件を整備し、生活基本を構築する必要性を生む。適切な居住条件を形成するには住宅政策が都市計画やその他の政策と連携することである。現在の「住宅セーフティネット制度」が「真の居住のセーフティネット」になるためには都市計画などとの適切な融合が必要である。

具体的には小学校区程度の地域内で様々な人の生活が成り立つように居住地を整備することだ。居住者は最近高齢過疎が問題になっている郊外住宅団地のような偏った年齢構成ではなく、さまざまな年齢や職業や世帯の人々が暮らせることが望ましい。そのためには居住地に立地する住宅は居住者の年齢や世帯のステージに合わせて多様なことが望ましい。多様な住居が居住地に立地していることで、居住者は生活に合わせた住居を選べ、転居で生活資本を失うこともない。

また、居住は住宅や生活を支える社会資源だけでなく、人間関係(いわゆるソーシャル・キャピタル)も必要である。前二者は公式な資源であるが、後者は非公式な居住資源だ。非公式な関係性ほど臨機応変で必要なときに適切な支援を提供できる。近年問題になっている孤立死を防ぐ大きな力になると考えられるし、非公式な情報や手助けは居住困窮を防ぐ役割を果たす。

居住地区内での自由な転居や空家の有効活用を進めるには、住居資産の地域所有化が望まれる。現在は住居が個人資産であるために所有者の承諾が無ければ利用できないし、所有者を特定できなければ放置せざるを得ない状況だ。居住地区にとって最も望ましい利用が実現せず、居住者がいないために治安や災害時の不安要因となっている。空住居を地域所有とし、居住費用負担ができない高齢者や住宅確保要配慮者に無償で貸出せば、地区の空洞化や衰退が予防できる。また、地域所有住居が増えれば、ライフステージに合わせた適切な住居を選択し、地

区内転居が可能となる。居住地区内での居住者の構成が変わらず、同じ居住を支える社会資源を利用しながら生活を継続させることが可能になる。

こうしたことがらが真の「居住セーフティネット」になる。「新たな住宅セーフティネット」制度がきっかけとなって「居住セーフティネット」の構築に進むことを期待したい。

【謝辞】

本稿は、JSPS 科研費 17K04273 の助成を受けた研究成果の一部です。

【参考文献】

- ・ILO 労働者住宅勧告 正式名：労働者住宅に関する勧告（第45回総会で1961年6月28日採択。最新の勧告。）国際労働機関（ILO）「労働者住宅に関する勧告」（第115号）（http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-recommendations/WCMS_239246/lang-ja/index.htm 2017年12月09日閲覧）
- ・IYSH 国連居住年（家のない人々のための国際居住年）（1987年）
国際居住年は、開発途上国等の劣悪な居住環境の改善を促進することを主目的として設定されたもので、国連決議においても「西暦2000年までの長期的展望に立って、世界各国、特に開発途上国において、それぞれ当面する貧困層の劣悪な住居及び居住環境を順次改善していくとともに貧困層全体の居住問題に関する実際的な解決方法を見出すこと」が目的とされています。（一般社団法人日本住宅協会「国際居住年事業」）（<http://www.jh-a.or.jp/contents/iysh/index.html> 2017年12月09日閲覧）
今や我が国内でも居住を維持できない人々が多く存在する。
- ・樽松佐一（2017）『ニッポン最暗黒労働事情 外国人「SNS相談室」より』風媒社
- ・高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者住まい法；2001年制定、2017年改正 http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=413AC000000026&openerCode=1 2017年12月09日閲覧）

- ・国際人権規約社会権規約（1966年12月16日、第21回国連総会において採択。わが国は、1979年6月21日、社会権、自由権両規約を批准。）
経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_001.html 2017年12月09日閲覧）
- ・国連人間居住会議（ハビタット I、II、III）（http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk1_000076.html 2017年12月09日閲覧）
- ・住生活基本法（2006年制定、http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=418AC0000000061&openerCode=1 2017年12月7日閲覧）
- ・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（通称「住宅セーフティネット法」、2007年制定、2017年最終改正、http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=419AC1000000112&openerCode=1 2017年12月09日閲覧）
- ・生活困窮者自立支援法（2013年制定、<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/joubun.pdf> 2017年12月09日閲覧）
- ・生活保護法（1950年制定、2017年最終改正、http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=325AC0000000144&openerCode=1 2017年12月09日閲覧）
- ・世界人権宣言（1948年第3回国連総会で採択）（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/> 2017年12月09日閲覧）
- ・スチューアート・ロー著、祐成保志訳（2017）『イギリスはいかにして持ち家社会となったか』ミネルヴァ書房
- ・日本国憲法（1946年）（http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=321CONSTITUTION&openerCode=1 2017年12月09日閲覧）
- ・ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（通称「ホームレス特措法」、2002年制定、2017年最終改正、<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/homeless01/pdf/data.pdf> 2017年12月09日閲覧）

