

1 序論

1-1 研究の背景

筆者は、2006年から2012年にかけての約5年半にわたって家賃債務保証事業会社の経営に携わり¹、家賃滞納の現場をつぶさに見る機会を得た。そこで見たのは、家賃滞納によって住居を失う人々である。なかには、生活保護を受給しているにもかかわらず家賃を滞納し、裁判を経た明け渡しの強制執行時に、裁判所の執行官が「またあなたですか」と言ったケースもある。

生活保護ではほとんどの場合、住宅扶助として家賃(ただし共益費・管理費は含まれない)が実費支給される²。生活保護住宅扶助費(以下「住宅扶助費」という)には代理納付という制度もあるが、それは十分に活用されておらず、住宅扶助費を含めた扶助費は、月初支給となっており金銭管理が不十分な場合には、支払い期限が月末であることが一般的な家賃支払いの滞納を簡単に引き起こす。一般の生活者であっても、同じような所得でも家賃滞納する場合としない場合があり、それを入居前に判断することは極めて難しい。

なぜ、戦後70年を経て、このような住居を失う状況が続いているのか。もっと適切な制度があり得るのではないか。これが本研究の出発点である。

戦前の日本の住宅は、特に都市部においては借家を中心であった。日中戦争から太平洋戦争中の1941年(昭和16年)に戦没者家族が借家から追い出されることを防ぐために借地法・借家法が改正され、「正当事由制度」が導入され借家人の権利が強く保護されることとなった³。

戦後の日本の住宅制度は、特に都市部における戦災復興を優先し、国家財政の余力が小さかったことから、国民の自助に主力を置いた持家促進政策がとられた。住宅金融公庫法(1950年:昭和25年)、住宅公団法(1955年:昭和30年)を中心とする持家促進政策の成立である。1951年(昭和26年)には公営住宅法も成立したが、戦後の日本では、公営住宅が住宅供給の主流になることはなく、現在もその状況は変わらない。さらに、高度成長期には地方から都市部への大規模な社会移動が起きたため、住宅はさらに逼迫することとなった⁴。

一方、戦災による貧困家庭の増加に対しては、1950年(昭和25年)に生活保護法が成立して最低限の住居と生活の保障が行われる体制が確立した。

その後、1990年代以降、住宅政策は転換され、低所得者向け住宅政策では、①所得再配分政策の一環として住宅に用途を限定しない所得保障(金銭給付)が望ましいというもの、②住宅に用途を限定した助成が必要だというもの、に政策検討の方向性が大きく二分された。なお、②のように住宅に用途を限定する場合でも、住宅バウチャー等の家賃補助が良いのか、公営住宅等の現物支給がよいのか、という選択肢があること、公営住宅には水平・垂直的公平性、残余化の課題等が議論されてきたがそれは解決していないといった課題が残されている。

具体的研究としては、生活保護については社会福祉分野に研究が多く、住宅政策については

¹ 株式会社リクルートフォレントインシュア代表取締役社長(2006年11月-2011年7月)同取締役(2011年7月-2012年9月)

² 厚生労働省(2016a:厚生労働省非保護者調査(平成28年3月分概数))によれば、平成28年3月の生活扶助受給者数193万人に対して住宅扶助受給者数は184万人で受給比率は95.5%である。

³ 国土交通省(2016a)など参照。

⁴ 戦後の住宅政策の先行研究は多数ある。例えば住田(2003)、平山(2009)など

建築・工学分野に研究が多いという状況であり、学際的な研究が必要とされる状況になっている。

以上のような問題意識に立ち、本研究では、まず現代における低所得者にとっての居住の安定の必要性を再度確認し、戦後の政策の推移を振り返る。その上で、事実上の低所得者向けの唯一の家賃補助制度である住宅扶助および民間賃貸住宅の家賃滞納の実態を明らかにする。

また、低所得者の住居確保の実現性を左右する要素である空き家の実態についても、住宅・土地統計調査の空き家率・空き家数の妥当性を検証し、家賃や空き家の空間的分布を明らかにする。

これらの研究成果をもとに、本研究では金銭給付の流用を防ぐことの難しさ、(バウチャーや家賃補助が流用されることがないか、どうすれば限定できるのか、という制度設計を含む議論は詳細には行われていない)、流用を防ごうとすればするほど家主への直接支払いに近づくことを論じる。そして、借地借家法では明け渡しの課題が大きく、公営住宅と法制度が異なること、流用を防ぐために家主への支払いを直接行うのであれば、民間賃貸住宅を借り上げ公営として運営することが適切な対処策となる可能性があることを論じる。

1-2 研究の目的

本研究の大きな目的は、低所得者の居住安定を図るために最も合理的で実現可能性が高い政策とはどのようなものであるか、を明らかにすることである。

低所得者の居住安定が十分に確保されない状態では、ホームレスが増加し地域の治安や環境が阻害されることとなり、生活保護等の社会保障コストも増加する。そしてホームレス状態におかれた人々の生活満足度・幸福度は低く、憲法第 25 条の「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」ことにも反しかねない。このため低所得者の居住安定を図るべきである、という命題については自明のものとしてよいと考えられる。問題はその保証水準と政策としての方法論である。

本研究でいう「居住安定」とは、①住居を現に失っている人々に住居を提供すること。②住居を失う可能性がある人々の住居喪失を抑止すること、である。住宅政策としては、a) 同じ住居費負担でより高い水準の住居への居住を可能とする、b) 居住水準を落とさずに所得に占める住居費の割合を下げる、というものもあるが本研究では扱わない。

本研究でいう「低所得者」とは、概ね税込み年収が 300 万円未満の世帯を指す。概ねという前提が付くのは、住宅価格・家賃や物価には大きな地域差があり、全国一律の所得による定義が困難であるためである。

たとえば、生活保護制度では、まず市区町村別に定められた級地⁵というものがあり、級地に応じて生活扶助基準額が算出される。単身者の場合の住宅扶助基準費と生活扶助基準額の合計は 1 級地-1 で年額約 168 万円、2 級地-1 で年額約 137 万円となる。ただし、生活保護の場合には、納税義務・社会保険支払い義務がなく医療費も全額公費負担であることを考慮すれば、税込み年収が 300 万円未満というのは、概ね生活保護受給基準よりもやや高い水準であると言えるだろう。

低所得者の居住安定を図るための政策を検討するための具体的な研究目標としては、第一に、

⁵ 1 級地-1 及び 2、2 級地 1 及び 2、3 級地 1 及び 2 の 6 区分がある。東京 23 区・武蔵野市・三鷹市・八王子市・さいたま市・横浜市・川崎市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市等が 1 級地-1、札幌市・仙台市・千葉市・広島市・福岡市等が 1 級地-2、青森市・奈良市・那覇市等が 2 級地-1、夕張市・日立市・佐世保市等が 2 級地-2、網走市・都城市・浦添市等が 3 級地-1、その他が 3 級地-2 となっている。詳細は厚生労働省(2016b)などを参照。

これまでの政策の経緯・成果を整理することである。低所得者の居住安定を図るために、生活保護住宅扶助費の運用は細かい事項に渡って運用の改善がなされてきた。緊急的な金銭支給政策としては 2009 年より住宅手当の運用が開始されており、ハードとしての住宅確保策としては国土交通省の住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業といった補助事業も存在する。公営住宅制度の変遷を含めて、これらの政策の経緯・成果を整理する。あわせて今後の低所得者の居住安定に大きな役割を果たすと考えられる賃貸住宅管理業・サブリース業・家賃債務保証業の歴史、機能比較も行う。

第二の目標は、居住安定に大きく貢献している住宅扶助の現状を明らかにすることである。これまでも住宅扶助の研究は行われてきたが、住宅扶助は生活保護受給者の居住安定に貢献しているのか(家賃滞納による住居喪失を抑止できているのか)、住宅扶助費は市場家賃と比べて適切なのかを独自のデータとアンケート調査結果を用いた研究成果を提示する。

第三の目標は、居住安定を阻害している要因を特定することである。住居を失う大きな要因には家賃滞納の存在があるが、これまで家賃滞納について十分な研究の蓄積があるとは言いがたい⁶。本研究では独自のデータとアンケート調査結果を用いて、家賃滞納の原因を研究成果として提示する。

第四の目標は、800 万戸以上存在するとされる空き家の実態を検証し、低所得者の居住安定のために利活用可能な空き家の空間的分布を示すことである。本研究では住宅土地統計調査の空き家率・空き家数を、国土交通省調査、各自治体調査、国勢調査等の結果と比較検証し、SUUMO・ゼンリンデータから実際の空き家率・空き家数の空間的分布を研究成果として提示する。

上記の研究成果に加えて、筆者の家賃債務保証業・不動産情報サイト運営経験⁷から得られた知見をもとに、低所得者の居住安定のための新たな政策提案を行い、加えて今後の研究課題・方向性を提示することが本研究の結論となる。

そして、研究目的である「低所得者の居住安定」のための方策を考える場合には、様々な分野のこれまでの取組みを体系的に整理する必要がある。このため 2 章の本研究の位置づけの中では、社会福祉分野の先行研究・取組み、公営住宅や最低居住面積水準といった過去の住宅政策の先行研究・取組み、日本と欧米との制度比較を整理する。

そして、これまであまり実証的な研究の蓄積がなかった生活保護住宅扶助費や家賃滞納、空き家に関する独自の研究成果を示すことで、社会福祉領域と建築・工学系領域を学際的に接続することを試みている。

このように本研究は、社会福祉領域と建築・工学系領域にまたがる学際的領域を対象としており、政策的にも厚生労働省と国土交通省の政策を繋ぐ位置づけを持つ。

研究領域も政策も分断されている現状において、このような学際的位置づけは、政策的含意を提示するだけでなく、新たな研究分野の視点・起点を提示することができる可能性もある。

⁶ 家賃滞納の研究はわずかに平山(1989)がある程度である。

⁷ ForRent.jp 編集長(2003年9月-2005年3月)など

1-3 研究の構成

本研究の全体構成をフロー図として図 1-1 に示す。

第 2 章では、生活保護・ホームレス・住宅政策・公営住宅・最低居住面積水準といった課題に対するこれまでの研究動向を、社会福祉領域及び建築・工学領域の両面から把握する。また、欧米諸国の住宅政策の整理も行う。そして、「ハウジング・ファースト」という居住安定の前提となる重要な概念を取り入れたうえで、本研究の位置づけを明確にする。さらに本研究で使用するデータ・アンケート結果等の概要を説明する。

第 3 章では、低所得者の居住安定に関するわが国の戦後の政策の推移を、社会福祉領域(厚生労働省関連の法制度等)と建築・工学領域(国土交通省関連の法制度等)の両面から俯瞰してその関連性を時系列で整理する。具体的な政策研究として、①住宅扶助運用の変遷、②住宅手当制度、③住宅要配慮者向け住宅確保のための補助事業についてその経緯・評価について整理する。また、低所得者の居住安定に対する役割が増大していくと考えられる業種として⁸、①賃貸住宅管理業、②賃貸住宅サブリース業、③家賃債務保証業⁹についてその設立の経緯・機能等を、整理する。

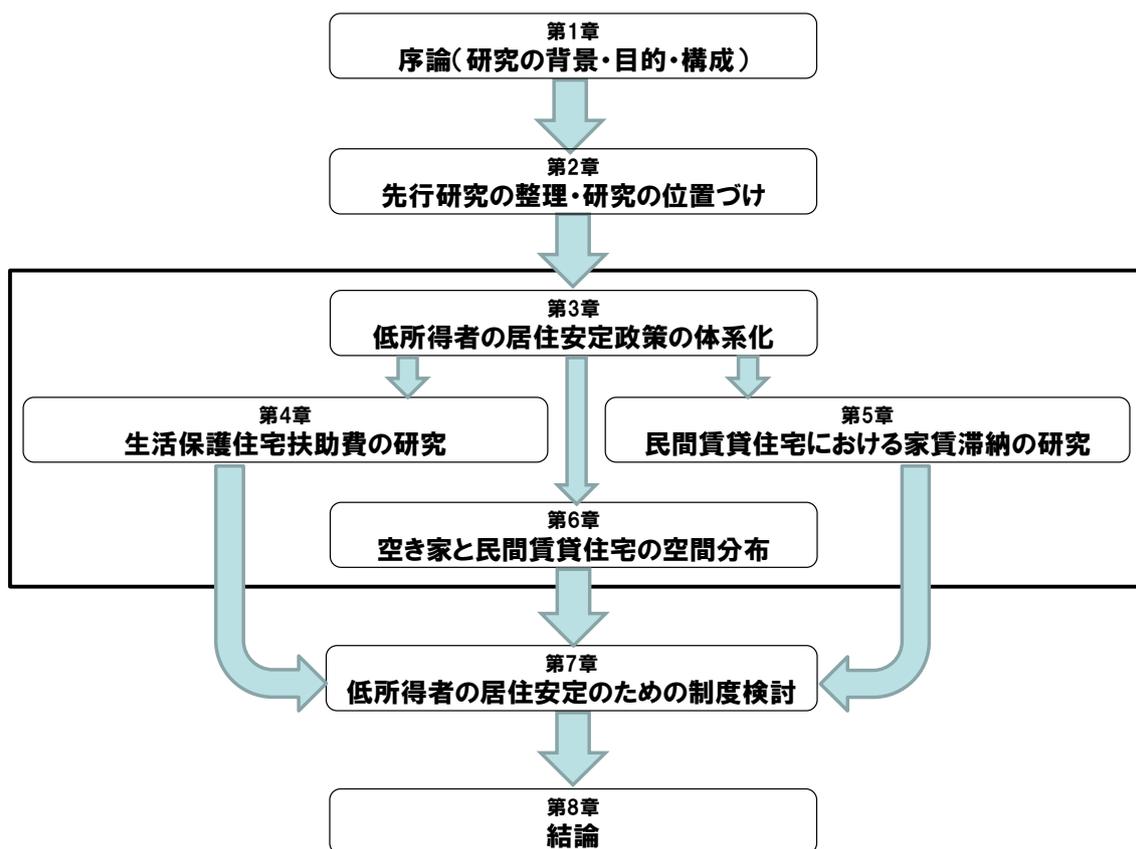


図 1-1 本研究のフロー

⁸ 国土交通省は 2016 年 4 月より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を開催しており、家賃債務保証業についての言及がある。

⁹ 国土交通省(2016b)によれば「家賃債務保証業は約 6 割の契約において利用されている」にもかかわらずこれまで研究として整理されたものはほとんど存在せず一般社団法人全国賃貸保証業協会(2012)がある程度である。

第4章では、宗(2016a)を基にした生活保護住宅扶助費の実証研究から、住宅扶助費が市場家賃と必ずしも整合的ではなく、インセンティブが存在しない現状では住宅扶助費自体が高止まりしてしまう可能性があることを示す。

第5章では、宗(2014a,2015,2016b)を基にした家賃滞納の実証研究から、家賃滞納の実情を明らかにし、家賃滞納が所得の低さのみによって起きるものではないこと、特に生活保護受給世帯の滞納確率が高いこと(これは住宅扶助が住居喪失を抑止しきれていないことを示す)、また家賃滞納の外部不経済性が年間数千億円に及ぶ可能性があることを示す。

第6章では、宗(2014)を基にした空き家の実証研究から、住宅・土地統計調査では空き家率13.5%、空き家数820万戸とされている空き家の実態の検証を行う。大量に存在する空き家を住宅セーフティネットに活用すべきである、という指摘・主張は多いが、実際の空き家はそこまで多くなく、特に都市部の一部ではむしろ不足気味の場所もあるということを示す。

第7章では、第3章・第4章・第5章・第6章の研究成果を基に、新たな低所得者の居住安定の制度について様々な角度から検討を加え必要な政策のあり方について論じ、民間賃貸住宅の借り上げによる住宅政策の具体的な制度提案を行う。同時にその適用可能性についても論じる。

最後に第8章で、本研究で得られた成果と今後の研究課題・研究の方向性について述べる。

<参考文献>

- 1) 厚生労働省(2016a):非保護者調査(平成28年3月分概数), <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/03.html>
- 2) 厚生労働省(2016b):生活保護制度, http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuuhogo/
- 3) 国土交通省(2016a):定期借地権の解説, <http://tochi.mlit.go.jp/chiiki/lease/doc2-1.html>
- 4) 国土交通省(2016b):資料3 住宅セーフティネットを巡る現状と課題, 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
- 5) 住田章二(2003):マルチハウジング論 住宅政策の転回, ミネルヴァ書房
- 6) 一般社団法人全国賃貸保証業協会システム委員会(2012):代位弁済情報(家賃支払情報)データベースの意義と現状及び課題, 都市住宅学,77号(2012SPRING)
- 7) 宗健(2014a):LICC データ分析:民間賃貸住宅における家賃滞納の定量分析, 都市住宅学,86号(2014SUMMER)
- 8) 宗健(2014b):空き家率の推定と滅失権取引制度,リクルート住まい研究所,2014.7.28
- 9) 宗健(2015):属性別家賃滞納分析:民間賃貸住宅の家賃滞納に家賃・敷金・契約者属性等が及ぼす影響, 都市住宅学,89号(2015SPRING)
- 10) 宗健(2016a):生活保護受給世帯における住宅扶助費に関する研究,社会福祉学,57-1,2016.5
- 11) 宗健(2016b):行動・思考様式が家賃滞納に与える影響,都市住宅学(2016.10.31投稿,査読中)
- 12) 平山洋介(1989):公営住宅の家賃滞納問題,日本建築学会計画系論文報告集第402号,pp.73-85.
- 13) 平山洋介(2009):住宅政策のどこが問題か, 光文社

