

# 格差と住宅政策

—— 困窮者及び要介護高齢者に関して ——

芝 田 文 男

## 1 はじめに

日本の住宅政策は、住宅金融公庫による持家取得支援が中心で、公営住宅等低所得者向けの賃貸住宅の確保政策は残余的であった。1990年代以降、公的な住宅供給や金融支援はさらに役割を縮小している。福祉施設も、個室が少なく、居住面積が狭い状況にある。

また、1990年代後半以降の経済の低迷により、非正規雇用が増加し、ホームレスや住宅に関する貧困ビジネスが社会問題化された。高齢化の中で老人ホームや高齢者向け住宅の不足から、未届有料老人ホーム等も増えている。

本稿ではこうした格差と高齢化による住宅困窮者問題について、現状・課題・対策の方向性を検討することを目的としている。

以下、2で日本の住宅政策を低所得層対策を中心に概観する。3で社会福祉政策における居住環境の現状や、近年生じている住宅に関する貧困ビジネスの問題状況と対策を概観する。4で特に低所得層、高齢者に対する住宅・福祉政策について、改革の方向性について考察を行いたい。

## 2 戦後日本の住宅政策の経緯

### (1) 住宅政策の三本柱と持家取得促進

住宅政策に関する先行研究<sup>(1)</sup>によれば、1951年の公営住宅法による公

---

(1) 本間義人『居住の貧困』岩波新書(2009)、八木寿明「転換期にある住宅政策 ——」

営住宅は低所得層に限定され、中高所得層向けには住宅金融公庫（1950）の住宅融資や日本住宅公団（1955）の住宅供給が進められた。

公営住宅は第一種と第二種に分かれ、第一種は当初は下から収入分位で80%を対象とし、第二種は第一種の下位2分の1を対象とした。家賃は建設費原価を元に算定され、第二種は面積を狭くして低額家賃とした。入居資格に同居親族要件があり単身者は入居できなかった。したがって、単身等の低所得層は、低質の民間賃貸住宅を利用した。

住宅は、一世帯一住宅を目標に1966年に住宅建設計画法が制定され、2005年度の第8期まで計画が制定された。（表2-1）

建設戸数の半分程度は公的資金住宅のうち公庫住宅が3分の2を占め、住宅政策は持家取得支援が中心となった。

公営住宅の整備は第3期には減少し、土地の高度利用等建替え中心となった。第7期、第8期は整備数が増えるが、民間事業者を活用する特定優良賃貸住宅等の方式が増えている。

表2-1 住宅建設計画の計画戸数（上段）と実績戸数（下段）（単位 万戸）

		第1期	第2期	第3期	第4期	第5期	第6期	第7期	第8期
建設戸数	計画	670	958	860	770	670	730	730	640
	実績	679	828	766	610	836	762	684	—
公的資金住宅	計画	270	384	350	330	330	370	353	325
	実績	257	311	328	314	313	402	349	—
公営住宅等	計画	52	68	50	36	28	32	43	52
	実績	48	49	36	25	22	38	31	—
公庫住宅	計画	108	137	190	220	225	244	233	219
	実績	109	166	255	246	250	314	272	—
公団住宅	計画	35	46	31	20	18	14	11	13
	実績	34	28	16	11	11	11	8	—

出典：前注1 八木（2006）、原典国土交通省住宅局監修『住宅・建築ハンドブック』（社）日本住宅協会（2003）

注1：公的資金住宅には第3欄以下の公営住宅等、公庫住宅、公団住宅の他、地方住宅供給公社の住宅等が含まれる。

注2：公営住宅等には、改良住宅、地域特別賃貸住宅、特別優良賃貸住宅を含む。

ㄨ セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として『レファレンス2006年1月号所収』、  
平山洋介『住宅政策のどこが問題か（持家社会）の次を展望する』光文社新書（2009）。

公営住宅の入居資格収入基準は、70年代前半には下から33%に限定し、少ないストックを低所得層に利用させるため1959年に収入基準超過者への明渡し努力義務と割増賃料徴収を導入した。1969年にはもう一段高い所得層への明渡し請求を可能とした。他方、1980年に高齢者、生活保護受給者等の単身入居を可能とした。

## (2) 住宅政策の市場化から最近の住宅政策まで

日本住宅公団は1981年に、住宅・都市整備公団、1999年に都市基盤整備公団となり、2004年に独立行政法人都市再生機構（UR）となって既存団地の管理と民間都市再開発事業の支援に事業を限定された。

1996年の公営住宅法改正で民間住宅借上げ方式が導入され、第一種と第二種を統合し、収入基準を下から25%に下げ、それを超える者の家賃は近傍同種の住宅の家賃以下とする方式に変更された。

住宅金融公庫も、2005年に独立行政法人住宅金融支援機構となり、民間融資債権の証券化や融資保険を通じた間接支援の役割に変更された。

また、1993年特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律が制定され、民間事業者等が設備基準に合う住宅を整備する場合に補助する「特定優良賃貸住宅」を整備した。2001年に高齢者の居住の安定確保に関する法律が定められ、民間事業者がバリアフリー構造の住宅を整備する場合に補助する仕組みで「高齢者向け優良賃貸住宅」の整備が進められた。

他方、90年代後半以降の不況で、民間平均給与<sup>(2)</sup>は1997年467万円から2014年415万円に11%低下し、年収200万円以下の比率は1997年17.9%から2014年24.0%となった。背景には給与の低い非正規雇用者の比率が1985年の16.4%から2014年には37.4%<sup>(3)</sup>に増加しており、持ち家の希望を抱けない階層は増えている。

政府は2006年住生活基本法を制定し、第6条で低額所得者、被災者、

---

(2) 国税庁「民間給与実態調査」。2014年の正規の平均給与は478万円であるのに対して、非正規の平均給与は170万円。

(3) 総務省「労働力調査」

高齢者、子ども育成家庭等、住宅確保要配慮者の居住の安定確保を掲げた。この法律に基づき2000年より住生活基本計画が作られたが、住宅整備の量的目標は定めず、バリアフリー化、最低居住面積以下の住宅解消、住宅確保要配慮者の居住安定確保等の質的目標を掲げている。

また、2007年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を制定し、住宅確保要配慮者のために、民間を活用した公営住宅等の整備、民間賃貸住宅への円滑入居のための相談・情報提供・家賃保証サービス等の支援を行っている。

公営住宅はその数の減少で2014年度の応募倍率は全国で5.8倍、東京圏で15.5倍と入室困難は続いている。

特定優良賃貸住宅は約13万戸、高齢者優良賃貸住宅は約3.9万戸整備されが、これらを引継ぎ要綱<sup>(4)</sup>に基づき住宅確保要配慮者であって収入分位70%以下の者の賃貸住宅を整備し、中低所得層<sup>(5)</sup>の家賃低廉化助成を行う地域優良住宅は、2013年度末で6000戸にとどまる<sup>(6)</sup>。

### (3) 住宅政策小括

住宅総数は世帯数を上回り、住宅の13.5%は空家である。持ち家率は6割程度で推移し、公営住宅数は5%台と少なかったが、2003年の218万戸をピークに減少し、比率も2013年に3.8%に減少している。UR住宅も2013年には86万戸に減少している。かつては事業主が社宅等を提供していたが、社宅を表す給与住宅は、1993年の205万戸（5%）から2013年には112万戸（2.2%）と半減している。（表2-2）

住生活基本計画（2016）の高齢者に関する目標は、高齢者向け住宅比率を2014年の2.1%から2025年には4%とすることや高齢者向け住宅の福

(4) 国土交通省通知2007年3月28日付け国住備第160号

(5) 収入分位25%（月収15.8万円）以下の低所得の住宅確保要配慮者、収入分位40%（月収21.4万円）以下の高齢者世帯、障害者等世帯若しくは小学校前の子どものいる世帯、または収入分位50%（月収25.9万円以下）の新婚・子育て世帯を対象としている。

(6) 国土交通省社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会2016年7月参考資料

表 2-2 所有関係別住宅のストック推移（単位：万戸、％）

	住宅 総数	居住 住宅 a	持家 b (b/a %)	借家計 c (c/a %)	借 家			空き家 (%)
					公営 d (d/a %)	UR・ 公団 e (e/a %)	民間等 f (f/a %)	
1963	2109	2037	1309 (64.3)	728 (35.7)	94 (4.6)		634 (31.1)	52 (2.5)
1978	3545	3219	1943 (60.4)	1269 (39.6)	172 (5.3)	72 (2.2)	1025 (31.8)	268 (7.6)
1988	4201	3741	2295 (61.3)	1402 (38.7)	199 (5.3)	81 (2.2)	1122 (30.0)	394 (9.4)
1993	4588	4077	2438 (59.8)	1569 (38.5)	203 (5.0)	85 (2.1)	1281 (31.4)	448 (9.8)
1998	5025	4392	2647 (60.3)	1673 (38.1)	209 (4.8)	86 (2.0)	1378 (31.4)	576 (11.5)
2003	5389	4686	2867 (61.2)	1717 (36.6)	218 (4.7)	94 (2.0)	1405 (30.0)	659 (12.2)
2008	5759	4960	3032 (61.1)	1777 (35.8)	209 (4.2)	92 (1.9)	1476 (29.8)	757 (13.1)
2013	6063	5210	3217 (61.7)	1852 (35.5)	196 (3.8)	86 (1.6)	1571 (30.1)	820 (13.5)

出典：総務省「住宅・土地統計調査」

注：空き家率は住宅総数に対する空き家の率、民間等は民営賃貸と給与住宅（社宅・官舎等事業主から与えられる住宅）の合計。

社・医療介護施設との併設、住宅バリアフリー化が上げられている。

また、最低居住面積として、単身者 25 m<sup>2</sup>、2 人以上の世帯は 10 m<sup>2</sup>×世帯人員+10 m<sup>2</sup> を定め、基準面積未満の住宅の早期解消を目標としているが、最低居住面積未満の住宅は 2008 年 4.3% から 2013 年 4.2% と減らず、持ち家では 1% だが、借家では 2 割前後<sup>(7)</sup> となっている。

### 3 福祉分野の居住環境と住宅困窮者・貧困ビジネス問題

#### (1) 福祉分野における居住環境

生活保護は居宅保護が中心だが、2015 年の住宅扶助基準額は単身世帯で東京都 23 区の月 53,700 円から地方郡部の 3.2 万円程度であり、質の良いアパートの利用は難しい。最低居住面積を満たす一般世帯は、単身世帯で 76%、2 人以上世帯で 86% であるが、保護受給世帯では単身世帯で 46%、2 人以上世帯で 67% にとどまる<sup>(8)</sup>。保護施設の救護施設、更生施設の

(7) 総務省「住宅・土地統計調査」(2013)

(8) 厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会報告書 (2015 年 1 月 9 日)

(9) 基準は、入所者一人当たり 3.3 m<sup>2</sup> と狭く、1 室の入居者は 4 人以下で個室ではない。

1996 年に介護保険法が制定され、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養病床の 3 つが介護保険上の施設サービスとされた。介護療養病床は 4 人部屋が多く、ベット以外居場所がないので居住面積も 1 人当り 6.4 m<sup>2</sup> と狭い。介護老人保健施設も個室でない所も多い。介護老人福祉施設はリビング的な居場所も整備するため 1 人当り面積は 10.65 m<sup>2</sup> 以上とされており、4 人部屋が主流だったが、2006 年以降 10 人程度のユニットに分けユニットごとに利用者の個室とリビング・ダイニングを作り担当職員もユニット単位の専従として、利用者のニーズに合わせた個別ケアを行うことが推奨され、新規整備は原則ユニット型とすることとされた。(表 3-1)<sup>(10)</sup>

しかし、個室ユニット型の居室・食費の自己負担は 6 万円に対して従来

表 3-1 介護保険の 3 施設と医療療養病床の概要

		介護老人福祉施設	介護老人保健施設(従来型)	介護療養病床	医療療養病床(医療保険対象)
基本的性格		要介護老人の生活施設	要介護老人にリハビリ等を行い在宅復帰を目指す	医療必要な要介護高齢者の長期療養施設	慢性疾患患者の長期療養施設
居室面積*1 定員	従来型	10.65 m <sup>2</sup> 以上 原則個室*2	8 m <sup>2</sup> 以上 4 人以下	6.4 m <sup>2</sup> 4 人以下	6.4 m <sup>2</sup> 以上 居室は 4 人以下
	ユニット型	10.65 m <sup>2</sup> 以上 個 室			
人員配置 (100 床当り)		医師 非常勤可 看護師 3 人 介護職員 31 人	医師 1 人 看護師 10 人 介護職員 24 人	医師 3 人 看護師 18 人 介護職員 18 人	医師 3 人 看護師 20 人 看護補助者 20 人

注 1：居住面積は利用者 1 人当りの面積

注 2：介護老人福祉施設 1 室定員は厚生労働省令を参考に条例により各自治体で 1 人以上にできる。

(9) 救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する基準 (1966 年 7 月 1 日厚生省令第 18 号)

(10) 「介護保険事業にかかる保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針」(厚生労働省告示第 314 号) では 2014 年度までに介護老人福祉施設の定員のうちユニット型が占める比率を 50% とすることが目標とされた。2010 年の個室比率は 54.2%。厚生労働省社会保障審議会療養病床の在り方に関する特別部会第 4 回資料 26 頁 (2016 年 10 月 26 日)

型多床室は1万円<sup>(11)</sup>であり、従来型の入所希望が多かったことから、地方公共団体では基準緩和要望が強かった。このため「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(2011年)が通り、国の省令基準は参考指標とし、介護福祉老人施設の1室あたりの定員は条例で定められることとなった。2013年4月現在<sup>(12)</sup>109自治体中、国基準に近い「定員1人、入所者のサービスの必要があれば2人にできる」は29自治体(26.8%)、「定員1人。一定の条件下で2~4人以下にできる」が65自治体(60.2%)、「定員4人以下とする」が14自治体(13.1%)で従来型の整備も続いている。

2014年の介護老人福祉施設利用者は54.1万人、介護老人保健施設は36.2万人、介護療養病床は6.5万人<sup>(13)</sup>である。

他の高齢者施設として、経済的理由で自立生活ができない老人のための養護老人ホームは、一人当りの居住面積は10.65m<sup>2</sup>、居室は1室1人が原則である<sup>(14)</sup>。家賃上限額を定め、居室と食事等を提供する軽費老人ホーム等は、1室原則1人とし、居室の床面積は15.63m<sup>2</sup>以上だが、都市部は7.43m<sup>2</sup>以上に緩和している<sup>(15)</sup>。2014年の養護老人ホーム利用者は6.4万人、軽費老人ホームは9.3万人である(厚生労働省「社会福祉施設調査」)。また、認知症高齢者が1ユニット9人単位で個室とリビング・浴室・食堂の設備で介護サービスを受けるグループホームがある(2014年17.1万人、厚生労働省「介護施設・事業者調査」)。

さらに、高齢者を居住させ、食事、介護(入浴・排泄・食事)、洗濯・掃除等の家事又は健康管理の4種類のいずれかのサービスを提供する施設

(11) 介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養病床は、第1~第3段階の低所得の被保険者は介護保険制度の中で税と介護保険料を財源に居住費や食費が補助される。

(12) 社会保障審議会介護保険部会2015年9月18日資料2「施設サービス等について」

(13) 厚生労働省「介護保険事業調査」。介護療養病床は医療療養病床との役割分担がいまいであったので、2017年度までで廃止され、その後医療機能を持つ福祉施設とするか、医療機能は併設する診療所・病院に外付けするか現在厚生労働省の介護療養病床の在り方等に関する検討会で検討中である。

(14) 養護老人ホームの設備及び運営に関する基準(1946年7月1日厚生省令第19号)

(15) 軽費老人ホームの設備運営に関する基準(2008年5月9日厚生労働省令第107号)

を老人福祉法では有料老人ホームと定義し、設置者に届出義務を課すとともに、設置運営標準指導基準<sup>(16)</sup>で指導しているが、高額な富裕層向けから低質低料金型まで様々で、2014年には38.8万人が利用している。

厚生労働省は、表3-1の3施設の費用が一人当たり月額30~40万円と高く、個室が少なく自由が少ないことから、近年「地域包括ケア」といって、ニーズに応じた住宅供給の上に、医療、介護や生活支援サービスが適切に提供できるような地域の体制（「地域包括ケア研究会」2009 厚生省委託 座長田中滋）を整備する構想を推進している。この住宅の整備のため、2011年に高齢者の居住の安定確保に関する法律が改正され、サービス付き高齢者住宅が整備されている。バリアフリー構造で居室・トイレ・洗面を含む18m<sup>2</sup>以上の個室専有部分を有することとしており、有料老人ホームの一種でもある。<sup>(17)</sup>

24時間職員による安否確認・生活相談サービスの提供が必須とされる他、96%の住宅で食事を提供し、デイサービス、訪問介護事業所を隣接したり、介護事業者と連携している所が多い。これらの設備・サービス基準を満たし、暴力団等を排除する欠格規定を満たす事業者を都道府県が登録することで一定の質を確保している。整備戸数は2016年3月には19.9万戸となった。問題は、家賃・安否確認等必須サービス料金だけで平均9.9万円かかり、食事提供サービスを利用し月3~4万円、要介護で介護保険の1割負担に2~3万円かかると15万円前後となり、月額6万円の基礎年金しか受給できない高齢者には利用が難しい。

このため、国土交通省は2015年から住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業<sup>(18)</sup>として、既存住宅をバリアフリーに改造し、一定の所得以下の高齢

---

(16) 「有料老人ホーム設置運営標準指導指針」（厚生労働省老人保健局長通知2002年7月18日老発第0718003号）これは各都道府県が定める指導指針の標準であり、各都道府県では老人福祉法で定めている事項以外は別の基準で指導できる。

(17) 国土交通省（2016-1）「サービス付き高齢者向け住宅の整備等の在り方に関する検討会」 「とりまとめ参考資料」によると18m<sup>2</sup>以上25m<sup>2</sup>未満の住宅が76%となっている。

(18) 「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業補助金交付要綱」（平成27年4月9日国住心第229号）



者世帯、子育て世帯、障害者世帯に、8万4700円の基準額に地域の家賃相場の比率をかけた額<sup>(19)</sup>以下の家賃で貸す場合は、住宅改装費を補助する事業を始めている。問題点としては、単なる低所得者は対象でなく住宅改造補助だけのため2015年度200戸の整備にとどまる。

高齢者については、要介護や孤独死リスクがあり、年金収入に頼るため、賃貸住宅大家には入居に拒否感を持つ者が60%あり、実際に単身高齢者(60歳以上)11.9%、高齢者のみ世帯8.9%に入居拒否している<sup>(20)</sup>。その対策として、自治体が不動産業者や居住支援を行う社会福祉事業者等とともに居住支援協議会を作ることを推進し、不動産情報提供・相談、家賃保証、社会福祉事業者による安否確認サービス等を行っている。

持家比率(2013年)は高齢者のいる世帯では82.7%と高いが、バリアフリー化は手すり(2か所以上)、段差のない屋内、廊下幅が車椅子通行可の3つのいずれかに対応できている住宅は37%、すべてに対応できている住宅は8.7%にとどまる<sup>(21)</sup>。介護保険では住宅改修費を支援するが、その上限額は20万円(1割自己負担を除けば18万円)にとどまり、それだけでは、手すりや便所の改装で終わってしまう問題がある。

## (2) 住宅困窮者の増加と貧困ビジネスに関する問題

1990年代後半以降住宅に関わる貧困ビジネスが生じている。その問題点と対応策について先行研究<sup>(22)</sup>を参考にしつつ概観したい。

### ① ホームレス、年越し派遣村、住宅手当とネットカフェ難民

ホームレスは野外を生活の場とする者と定義されているが、90年代までは都市部の自治体に対策が任されていた。しかし、不況の深刻化でホー

(19) 京都府の例(2015年) 京都市内は9万4000円、他の市町村は6万~8万5000円

(20) (公財)日本賃貸住宅管理協会「家賃債務保証会社の実態報告」(2014年度)

(21) 総務省「平成25年住宅・土地統計調査」(2014)

(22) 柳沢房子「ホームレス支援策をめぐって——各国の動向——」『レファレンス2010年3月号』(2006)、稲葉剛「ネットカフェ難民からハウジングブアへ」(ハウジングブア原論~住まいの貧困と向きあう第1回)『賃金と社会保障』1480号(2008)、荻原愛一「住宅弱者に対する政策と課題」『レファレンス2010年3月号』。

ムレスが増加すると、1999年5月に「ホームレスに対する当面の対策」がまとめられ、2000年度から自治体が宿泊・食事提供、健康管理、生活相談、職業相談等の自立支援事業を行った場合に、費用の2分の1を国が補助している。2002年にはホームレスの自立の支援等に対する特別措置法が成立した。また2003年から実態調査<sup>(23)</sup>を行い25,296人と報告されたが、直近2016年には6,253人と減少している。大阪府1,611人、東京都1,473人と大都市に多い。対策は、緊急避難的に寝場所を提供するシェルターと数か月滞在させ自立につなげる自立支援センター、無料低額宿泊所を提供し、そこから公営住宅や民間賃貸住宅を斡旋する方針が示されている。

他方、2008年秋のリーマンショック後非正規の雇止め<sup>(24)</sup>で全国では15万7000人の失職が生じ、同時に社宅を追い出され年末には日比谷公園に年越し派遣村と言われるテント村が生じた。2009～12年度に緊急対策として、65歳未満で離職後2年未満である者で、かつ世帯収入（単身世帯13.8万円）と預貯金が一定（上限100万円）以下で、求職活動をしている者に原則3ヶ月（最大9ヶ月）<sup>(25)</sup>生活保護の住宅扶助額を上限とする住宅手当を支給した。その後2012年の生活困窮者自立支援法により恒久的な住宅確保給付金となった。

EU先進国ではホームレスはシェルターや低質の宿泊施設に住む者も含めて定義されることが多い。日本においても非正規特に短期契約の「日雇い派遣労働者」が増加し、アパートに住めない者が増えた。漫画喫茶やネットカフェが、オールナイト利用者を対象に利用料金割引サービスを提供し、そこに長期又は夜間滞在するネットカフェ難民が注目を浴びた。厚生労働省職業安定局も「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告」<sup>(26)</sup>を2007年に実施し、オールナイト利用者が全国で約5400人いると発表した。そのアンケート調査によれば、住居喪失理由として「仕事をやめ

---

(23) 厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査」

(24) 「非正規労働者等の雇止め等の状況について」（2009年2月27日厚生労働省報道発表）

(25) 当初は6ヶ月が上限。

(26) 2007年8月28日厚生労働省職業安定局報道発表資料

て家賃が払えなくなった」が32.6%であり、敷金、礼金等の「アパートの入居初期費用が貯蓄できない」が66.1%となっている。ネットカフェの実態<sup>(27)</sup>は、1時間100円程度でシャワールームがあるが、個室もリクライニングシートとパソコンで一杯となるほど狭く、窓がなく、天井までの間仕切りのない場合が多い。また24時間利用すれば月7.2万円、夜だけ利用でもシャワー室利用を行えば月5-6万円になり、敷金・礼金、保証人の障害をなくせれば民間アパートの方が低コストになり得る。

## ②住宅にからむ貧困ビジネス：囲い屋

囲い屋とはホームレスに住居を提供し、生活保護を申請させつつ、食事提供や金銭管理等の契約も結び、保護費の多くを徴収する形態である。社会福祉法2条3項の無料低額宿泊施設と法的根拠のない施設がある。厚生労働省社会援護局は、2009～10年3月まで「無料低額宿泊施設の在り方に関する検討チーム」で対策を検討した。その第1回資料（2009年10月30日）によると、無料低額宿泊施設は2009年8月現在で439施設、利用者は14,089人で、うち12,894人が生活保護を受給していた。1施設を除き1人当たり3.3m<sup>2</sup>の面積基準を満たしていたが、3割は個室ではなく、スプリンクラーの整備は1割に満たなかった。他方、法律の位置づけがない1,437施設で12,587人の保護受給者が生活し、個室は6割程度で、過半数が金銭管理契約を結んでいた。無料低額宿泊施設は第二種社会福祉事業であり、事業開始後都道府県知事に届出が必要だが届出がない施設も多い。

厚生労働省は、無料低額宿泊施設への通知を2015年4月に改正し、社会福祉法70条の報告・調査で実態を把握すること、調査・報告に応じない場合や不適切な経営を行っている場合、社会福祉法72条により社会福祉事業の経営制限や停止命令、罰則（6ヶ月以下の懲役又は50万円以下の

(27) NHK クローズアップ現代「街をさまよう若者たち —— 新しい形のホームレス」2007年6月27日放映

(28) 「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額で宿泊所を利用する事業を行う施設の設置及び運営について」（平成15年7月31日社援発第0731008号厚生労働省社会・援護局長通知）

罰金)を適用することを指示している。そして、次に掲げる場合を不適切な経営であると指示した。

- ・居室、金銭管理以外のサービスを強要し、あいまいな名目で不適切な金銭支払を求める場合
- ・金銭管理契約等他の費用契約を結ばない時に退去を求める場合
- ・その他利用者の生命・身体の安全に危害を及ぼすおそれがあるとき

また、「無料低額宿泊所の設備・運営等に関する指針」を定め、原則個室とし一居室面積を7.43 m<sup>2</sup> (地域の事情で4.95 m<sup>2</sup>以上に緩和)、居室は地下に設けない。採光・間仕切りは建築基準法を遵守すること。金銭・預金管理は本人が希望した場合のみ施設が管理する、居室使用料は無料又は低額とし、近傍同種住宅より低いか生活保護の住宅扶助内の額とする。問題点としては、社会福祉法の規定の具体化が通知にとどまり、設備基準で個室や面積基準を義務としていない。

### ③住宅にからむ貧困ビジネス：ゼロゼロ物件と悪質な家賃保証会社

アパート入居時に、敷金・礼金等家賃数か月分の初期費用を要し、その貯金がないことが低所得層の住宅確保を困難としている。(助)日本賃貸住宅管理協会(2014)によると連帯保証人契約(41%)、家賃債務保証会社契約(37%)、連帯保証契約と家賃債務保証会社の両方の契約(16%)等を求められ、全くなしは3%にすぎない。このため、身元保証人が得られない者は賃借しにくく、家賃保証会社は初回家賃の30~100%の保証料、以後年5千円~1万円の保証料をとる。中にはサラ金まがいの強引な家賃取立てを行う業者がある。

2008年当時敷金、礼金を取らないゼロゼロ物件という契約にしつつ、賃貸借でなく施設付き鍵利用契約であるとして借地借家法の賃借人保護規定を逃れようとしたり、家賃滞納で違約金や損害金を取る、鍵を交換して賃借人が利用できなくする、アパートに立入る、賃借人の動産を差押える等の問題行為を行う業者が現れた。これに対して、賃借人側は2008年に

---

(29) (助)日本賃貸住宅管理協会の「家賃債務保証会社の実態調査報告書」(2014年)

民事損害賠償訴訟を行うとともに、住居侵入、窃盗、器物損壊で刑事告訴した。この業者との間では2009年4月に和解が成立したが<sup>(30)</sup>、国土交通省の調査<sup>(31)</sup>によると無断の借家侵入、鍵交換、財産処分、強制退去、執拗な督促、高額な違約金の被害を受けたという相談の延べ件数は2004年の42件から2008年の255件まで増加し、家賃保証会社が行う強引な取立が問題となった。このため「賃貸住宅における賃借人の居住の安定確保を図るための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案」を2010年に国会提出した。この法案には次の内容が規程されていた。

- ・家賃保証業に登録制度を導入し、契約時の書面交付義務、暴力団等の使用禁止、14.6%を超える違約金契約の禁止、求償債権の暴力団への譲渡禁止、不適切な業者の業務停止命令や登録取消処分を規定する。
- ・家賃保証、賃貸、住宅管理業者による面会強要・文書送付・貼り紙、電話による威迫的な家賃取立て、鍵交換・動産持出保管・深夜早期の督促等私生活や業務の平穩を害する言動を禁止し、2年以下の懲役、300万円以下の罰金を規定する。

しかし、賃貸業者側の家賃督促行為の何が威迫的か明白でなく、滞納者を利するだけという署名運動もあり、2011年末に廃案となった。

現在は、(財)日本賃貸住宅管理協会が自主ルールとして年利14.6%を超える損害請求の禁止、貼り紙、午後9時から午前8時までの電話・FAX・訪問による督促、勤務先への電話・FAX・訪問、居宅・勤務先訪問時契約者の退去要請に応じないことの禁止等を定めている。問題点は、協会と無関係な業者を規制できず、刑法規定に触れない限り賃借人は被害を受けても民事手続をとるしかない。

#### ④住宅にからむ貧困ビジネス：違法貸しルーム

事務室や倉庫に間仕切り等を作り多人数の住居とする「違法貸しルーム」

(30) 宇都宮健児「ゼロゼロ物件に関する諸問題」『司法書士』450号（2009）

(31) 国土交通省「賃貸住宅における家賃支払いの遅延等に伴う家賃回収方法をめぐる相談実績」（2005～08）

が2013年頃から社会問題化した。窓がなく、狭く寝るだけの場所を住居とし、防火上の問題も多い。2013年6月に国土交通省<sup>(32)</sup>はそのような施設は建築基準法上「寄宿舍」に該当する可能性がある<sup>(33)</sup>と発表し、通知で地方自治体<sup>(33)</sup>に実態把握を求め、寄宿舍の採光、防火・防災等の基準に反する場合<sup>(33)</sup>は是正計画の提出を求め、正当な理由なく是正が行われない場合は、建築基準法第9条に基づく是正命令（建築物の増・改築・修繕命令、住宅としての使用禁止があり得る）ができるとしている。

2015年1月30日の国土交通省発表では、2014年12月末時点で調査した1398件中1143件（82%）に建築基準法違反が発見され、主な違反は、非常用照明がない864件（75%）、防火・準防火構造でない間仕切り617件（54%）、採光基準（窓等の開口面積が床面積の1/7以上）の違反が371件（32%）等となっている。

#### ⑤住宅にからむ貧困ビジネス：未届有料老人ホーム

有料老人ホームは規制が弱い。設置は届出であり、老人福祉法自体の規制は、1）省令で定める事項（一時金・利用料の受領記録、供与した介護・日常生活の便宜内容、入居者を身体拘束した記録、苦情内容、事故とそれへの対処記録）を帳簿に記録すること、2）家賃・敷金・介護や日常生活の便宜供与の対価以外の権利金等の受領禁止、3）利用料を前払受領した場合は、途中退所時に返還できるよう必要な保全措置を講じること、4）都道府県知事への報告・質問への回答・立入検査の受忍義務、5）都道府県知事は事業者の違反、不当な行為や入居者の利益を害する行為をした場合に改善命令を出せること、が規定されているだけである。

設備基準（個室とし、1人当りの床面積を13m<sup>2</sup>以上とすること、廊下幅を1.8m以上とすること）<sup>(34)</sup>や職員の配置基準は、国の通知で定める設置

---

(32) 国土交通省住宅局建築指導課2013年6月10日「多人数の居住形態がありながら防火関係規定などの建築基準法違反の疑いのある建築物に対する対策について」

(33) 建築指導課長通知平成25年6月10日国住指657号

(34) 厚生労働省老健局長通知2002年7月18日老発第0718003号「有料老人ホームの設置運営指導指針について」

運営標準指導指針に基づき、都道府県、政令指定都市等が定める設置運営指導指針に定められ、地域の状況に応じて緩和できる他、必ず守るべき法律上の義務ではない。このため、低質低料金の施設があり、届出をしない未届有料老人ホームがある。2009年3月18日に群馬県の「たまゆら」という未届有料老人ホームで火事が生じ10人が焼死した。さらに2012年2月に認知症グループホーム火災で死者5名が出たために消防法施行令が改正され、有料老人ホームも含め要介護高齢者が入居する高齢者施設では原則スプリンクラー設置が義務化された。国は届出有料老人ホームのスプリンクラー整備を補助している。2009年から調査が行われているが、2009年の届出有料老人ホーム4,864件、未届施設は389件（未届率7.4%）が、2015年には届出有料老人ホーム10,627件に対して、未届施設は1,017件（未届率8.7%）と増加している。

### (3) 住宅困窮者の現状小括

日本の相対的貧困率<sup>(35)</sup>は2012年に16.1%に達し、主要先進6か国ではアメリカ17.4%、イギリス10.0%、スウェーデン9.1%、ドイツ8.8%、フランス<sup>(36)</sup>7.9%と、アメリカに次いで高い。他方、日本の生活保護受給率は2016年2月で1.7%、ドイツ<sup>(37)</sup>9.70%、イギリス9.27%、フランス5.70%、スウェーデン<sup>(37)</sup>4.50%と比べて低すぎる。これは生活保護の受給に恥辱感を感じ、申請をためらうためであり、日本国内でも比較的これが見られない大阪市は5.45%だが、恥辱感が強く親族扶養が多い富山県は0.33%となっている。国際比較や国内の保護率の差から、4~5%の国民が生活保護を受給できるほど低所得である可能性がある。生活保護受給者中自宅以外に住む者の比率は<sup>(38)</sup>85%であり、その比率をかければ生活保護受給者並みの低所得による住宅困窮者は粗い推計で約3.4~4%程度である可能性が高い。

(35) 厚生労働省「国民生活基礎調査」。中位所得の2分の1以下の所得の者の比率。

(36) OECD「Income Distribution and Poverty」。アメリカは2009年、他国は2010年の数値。

(37) 生活保護対策全国会議監修『生活保護「改革」ここが焦点だ』あけび書房（2011）。

(38) 社会保障審議会生活保護基準部会2014年3月4日資料「住宅扶助について」p.6

住宅困窮者の中で最も困窮している者は、ホームレスやネットカフェ利用者等安定した住所を持たない者である。住所は選挙・国民健康保険加入等の権利行使の基礎条件である。また、雇用も日雇や短期の有期雇用にしか就けず自立が難しい。

福祉施設は必ずしも個室でなく無料低額宿泊施設、違法貸しルーム等は狭く、窓等がない、防火設備が不十分等、建築基準法違反や文化的最低限度の生活とは言い難いものがある。

さらに高齢化により要介護となりバリアフリーでない現在の住宅に住み続けられない者が増大しているが、介護福祉施設の不足や低所得高齢者向けの住宅政策の遅れがある。

#### 4 住宅困窮者政策の改革方向についての考察

次に、現在政府が進めている住宅困窮者の対策を超えてより大胆な対策の提言とその問題点等について考察してみたい。

##### ①住宅確保給付金の低所得住宅困窮者への普遍化案

イギリスや大陸 EU 先進国では住宅手当が低所得層に支給されている。他方、日本の住宅確保給付金は、65 歳未満、離職後 2 年以内の低所得者で、ハローワークで求職活動をしている者に対象を限定している。対象者は景気回復とともに 2009 年の 19,741 人から 2014 年には 8,758 人に減少し、支給期間も 3ヶ月（更新しても 9ヶ月が上限）であるため、国の予算額も 2016 年度 17 億円にとどまる。

坂庭氏、湯浅氏、塩崎氏は、住宅確保給付金について収入要件、支給額は現行通りとしつつ、全年齢対象の無期限の低所得者向け住宅手当とすることを提言している。その対象者数は 130 万世帯（2010 年当時の生活保護世帯数）、財源所要額は 5,500 億円（130 万世帯×住宅手当の全国平均額

---

(39) 坂庭氏（国民の住まいを守る全国連絡会代表幹事）、湯浅氏（反貧困ネットワーク事務局長）、塩崎氏（日本住宅会議理事長）「住宅政策の転換」（2010）、坂庭氏「家賃補助、公的保証の実現と居住セーフティネットの確立を目指す提言」『住宅会議 82 号』（2011）



3.5万円×12月)としている。しかし、生活保護世帯(2016年には160万世帯に増加)には、現在も住宅扶助として6000億<sup>(40)</sup>円ほどが支給されておりその分の所要額は変わらない。むしろ3(3)で述べた恥辱感が少ない住宅確保給付金とすると国民の1.7%でなく3.4~4%が受給し、所要額が $2(=3.4\div 1.7)\sim 2.35$ 倍( $=4\div 1.7$ )の1.2~1.3兆円に増加する恐れがあることが問題点の一つである。また、自立には金銭給付だけでなく、就労や生活相談のケースワーク的支援が必要であることや、住宅給付に資産要件を課さなくていいかといった理論的な問題もある。

その意味で、離職後2年の限定を外し、求職意欲があり住宅に困窮している低所得者には、住宅手当の支給と集中的就労支援を行い、9ヶ月を超えても困窮する者は生活保護に移行することが、実現可能性のある改善策かもしれない。障害者、高齢者等稼働能力のない者に住宅給付を出すべきかどうかは、使途に制限のない所得保障と比較した理論的整理や財源の議論が必要と考える。

## ②住宅環境の最低限度を確保する規制

民間に低所得者向けの賃貸住宅を供給させるには、最低限度の住環境を事業主体に確保させる規制が必要である。

第一に、違法貸しルーム等、窓がなく、間仕切りが防火・準防火構造でない住宅には、建築基準法の「寄宿舎」規定を適用して改善命令、使用禁止命令を行う必要がある。

第二に、ホームレスは早期に安定した住環境に移行させ、それらの住居・福祉施設は、寝室個室を原則とすべきである。また要介護者が利用する可能性のある施設は消防法のスプリンクラー規制を徹底し、補助金で改善を促進すべきである。

第三に、家賃保証会社の法に基づく登録制を導入し、欠格要件で暴力団等を排除すること、業界ルールでも不適切とされる家賃督促、賃借人宅への無断侵入、動産の差押え・持去り等に対しては、停止命令、登録取消、

(40) 2016年保護予算3.4兆円×16.1%(2014年住宅扶助費比率)=6000億円と推計。

罰則等を導入すべきと考える。

### ③低所得者、高齢者、障害者の住宅の確保と生活支援

公営住宅の既存ストック、一定の質を保つ民間賃貸住宅を活用し、不安定な居住空間にいる者に最低限度の質を保った安価な賃貸住宅を速やかに斡旋することが望ましい。あんしん居住推進事業の整備が進まない原因を探り、有効な支援方策を検討すべきである。

自立には、就労・生活の相談、福祉・生活支援サービスとの連携が必要なので、各市町村で生活困窮者自立支援法の相談体制、地域包括支援センター、居住支援協議会のネットワークを作り、住宅と生活に困窮する者を全般的に支援する体制を整備すべきである。

### ④介護等のニーズを持つ高齢者の居住サービス支援

要介護等から現在の住居に住み続けられない高齢者が問題となる。

第一に、高齢者の持家率は8割<sup>(41)</sup>と高いので、現行介護保険では18万円が限度の住宅改造費を、要介護度に応じて増額すべきである。

第二に、サービス付き高齢者住宅は低所得者が利用しにくいので、あんしん居住住宅、軽費老人ホームの整備、サービス付き高齢者住宅の一定割合の低所得への提供を促進する補助や税制優遇が求められる。

第三に、高齢者施設について個室を原則とし、低質の届出・未届有料老人ホームがある現状に対しては、一定の質を確保した施設の登録制を導入し、質の確保に対応した補助を導入や悪質施設を保護受給者の利用や介護サービスの対象から排除することで質の高い施設の普及が望まれる。

## 5 おわりに

以上、2で戦後日本の住宅政策に関して、住宅困窮者の政策のウェイトは小さく、近年の市場化政策でさらに低下しているを見た。

3で福祉施設は個室が原則でなく居住基準が低いこと、近年の住宅困窮

---

(41) 総務省「住宅・土地基本調査」(2013)

者と貧困ビジネスの現状と対策を見た。

4では、①住宅確保給付金の低所得者一般への普遍化策の是非、②住宅環境の最低限度を確保する規制、③低所得者、高齢者、障害者の住宅確保と生活支援、④要介護高齢者の居住支援について考察を行った。未だ不十分な分析であり、さらに研究を続けていきたい。

【参考文献】

- 稲葉剛「ネットカフェ難民からハウジングプアへ」(ハウジングプア原論～住まいの貧困と向きあう第1回)『賃金と社会保障』1480号(2008)
- 宇都宮健児「ゼロゼロ物件に関する諸問題」『司法書士』450号(2009)
- 荻原愛一「住宅弱者に対する政策と課題」『レファレンス2010年3月号』
- 坂庭国晴、湯浅誠、塩崎賢明「住宅政策の転換」国民の住まいを守る全国連絡会・反貧困ネットワーク・日本住宅会議(2010)
- 坂庭国晴「家賃補助、公的保証の実現と居住セーフティネットの確立を目指す提言」『住宅会議82号』(2011)
- 生活保護対策全国会議監修『生活保護「改革」ここが焦点だ』あけび書房(2011)
- 平山洋介『住宅政策のどこが問題か〈持家社会〉の次を展望する』光文社新書(2009)
- 本間義人『居住の貧困』岩波新書(2009)
- 八木寿明「転換期にある住宅政策——セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として」『レファレンス2006年1月号所収』
- 柳沢房子「ホームレス支援策をめぐって——各国の動向——」『レファレンス2010年3月号』(2006)