

平成 30 年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)）

「我が国の貧困の状況に関する調査分析研究」

(H28 - 政策-指定-006)

総合研究報告書

研究代表者 泉田信行（国立社会保障・人口問題研究所）

研究班の構成

分担研究者

泉田 信行 国立社会保障・人口問題研究所

阪東美智子 国立保健医療科学院

岡田徹太郎 香川大学

森周子 高崎経済大学

安藤道人 立教大学

大津唯 埼玉大学

小西杏奈 帝京大学

佐藤格 国立社会保障・人口問題研究所

渡辺久里子 国立社会保障・人口問題研究所

藤間公太 国立社会保障・人口問題研究所

研究協力者

浦川邦夫 九州大学

倉地真太郎 後藤・安田記念東京都市研究所

佐藤吉宗 ストックホルム商科大学欧州日本研究

所

島村玲雄 熊本大学

土橋康人 King's College London

要旨

**目的:** 本研究の目的は、日本における貧困および貧困研究の現状を把握し、また貧困の背景要因等に関する実証分析を行うことにより、これまでの貧困研究の体系化と総括的な評価に取り組むことである。

**方法:**

まず、研究者による現代の日本における貧困を考えるうえでの視点の整理、社会・援護局担当者による現在から将来にかけての政策上の課題についての論点整理、を相互に持ち寄り、それぞれの認識を共有した。そのうえで、貧困率の測定に関する研究、今後の貧困の動向についての測定手法開発に関する研究、住宅・居住を含む剥奪・排除指標に関する

研究、住宅政策にかかる各国調査の4つに大別された研究課題に取り組むこととした。

研究の実施に当たっては、文献検討をまず行い、その上で、厚生労働省『国民生活基礎調査』、総務省統計局「住宅・土地統計調査」、「社会生活基本調査」などの公的統計の二次利用申請による個票データを用いた分析を行った。各国調査については、住宅手当（家賃補助）及び社会住宅に内容を焦点化した上で、スウェーデン、フランス、イギリス、デンマーク、オランダ、米国、ドイツについて、3年間に順次行った。実態調査の実施前に事前調査を行い、研究班で報告会を行った際に各国共通して調査する項目、各国独自に調査すべき項目について認識を合わせた上で実査に入ることを原則とした。

**結果:**公表データの再集計から、持ち家取得の遅れと給与住宅に居住する世帯の減少が観察される一方、その減少分が民間賃貸住宅で吸収されており、特に若年層において家賃負担率が增大している可能性が示唆された。

住宅・土地統計調査の個票の分析から、低所得層において住宅に課題のある世帯が無視し得ない割合で存在し、所得が高いほど住宅の課題のある割合が低下していた。また、最低居住面積水準未達世帯の割合は、人口が多く借家層が多い特定の都道府県でのみ高いが、家賃負担率30%以上世帯の割合は、ほとんどの都道府県で2割を超えていた。

さらに、国民生活基礎調査の個票データの再集計により、住宅の種類別に相対的貧困率の経年推移を推定した結果、公営賃貸・民間賃貸住宅に居住している者の相対的貧困率は他の種類の住宅に居住者よりも高く、かつ、経年的に高まっていた。

また、物質的剥奪は「年に一度の旅行」について4分の1の世帯が出来ないほか、「食事が買えない経験」、「衣服が買えない経験」、「不意の出費に備えた貯蓄がない」世帯が10%を超える割合で存在した。この物質的剥奪と（子育て世代に限る結果であるが）居住環境の質の剥奪は低所得であるほど発生する確率が高いことが「生活と支え合いに関する調査」の再集計を活用した分析から示された。

マイクロシミュレーション分析では、今後相対的貧困率は上昇していき、2025年にピークを迎えることが予測された。政策変更を加味したシミュレーションでは、女性や若年層に焦点化した上で非正規雇用者を正規雇用へ転換するケースで相対的貧困率の相対的に大きな低下が予測された。住宅手当を支給したケースでも相対的貧困率はわずかながらも低下すると予測された。この結果から、今後も相対的貧困率は重要な政策課題であり続けると考えられた。

各国の実態調査からは、住宅手当（家賃補助）施策と組み合わせて、ほとんどの国で社会住宅の制度の他、家賃規制などの付随的な施策を組み合わせて居住保障政策が実施されていることが明らかになった。

**考察:**これらの結果を踏まえると、賃貸住宅居住層に対する家賃額と所得額を踏まえた形での金銭的給付が家賃負担率と相対的貧困率を低下させるために有効と考えられた。女性・若年層の非正規雇用者を正規雇用へ転換するなど労働所得を引き上げる政策と住宅手当（家賃補助）を組み合わせて実施することが有力な選択肢であると考えられた。住宅

手当（家賃補助）については、被用者が有力な受給者層になることから雇用者の事業主負担を含む形での社会手当として構想することが考えられた。

**結論：**今後も持続的な状態が維持される相対的貧困率と居住の課題を抑制・解決するために、住宅手当（家賃補助）を社会手当の形態の制度として構築し、他の所得保障施策と合わせて実施される必要がある。

## A.研究の目的

### 1. 研究目的

本研究の目的は、日本における貧困および貧困研究の現状を把握し、また貧困の背景要因等に関する実証分析を行うことにより、貧困対策について総合的に検討し、政策的に必要なかつ分かりやすい基礎資料を提示することである。

## B.研究の方法

まず、研究者による現代の日本における貧困を考えるうえでの視点の整理、社会・援護局担当者による現在から将来にかけての政策上の課題についての論点整理、を相互に持ち寄り、それぞれの認識を共有した。そのうえで、貧困率の測定に関する研究、今後の貧困の動向についての測定手法開発に関する研究、住宅・居住を含む剥奪・排除指標に関する研究、住宅政策にかかる各国調査の4つに大別された研究課題に取り組むこととした。

### B-1) 貧困率の測定に関する研究

平成 28 年度は先行研究の整理と『国民生活基礎調査』等の公的統計の個票データの二次利用申請を行った。平成 29 年度は、世帯タイプや居住する住宅別などの 2015 年現在の貧困率の推計を行った。30 年度には「子ども（18 歳未満）」、「現役（18 歳～65 歳未満）」、「高齢（65 歳以上）」に分類し、

居住する住宅のタイプ別の相対的貧困率を 1985 年からの 6 年ごとについて算出し、その推移などについて検討した。

### B-2) 今後の貧困の動向についての測定手法開発に関する研究

平成 28 年度は将来国民生活基礎調査等を利用してパラメータをより現実に近いものに置き換えて分析することを目指しつつ、まずは仮想的なデータを用いたシミュレーションにより、各個人の学歴や就労状態、所得分布を明らかにし、正規・非正規の労働者数の将来の値が、正規・非正規の比率の変化にどの程度反応するかという観点からモデルの性能を検証した。平成 29 年度は二次利用申請を行った国民生活基礎調査の個票から得られたパラメータ値をまず算出した。具体的には、所得については 2010 年と 2013 年の国民生活基礎調査を用いて、その 2 時点間の変化率をもとに計算した遷移確率を与えた。特に雇用者所得については、3 歳階級・男女・雇用形態別に算出し、近年の非正規雇用の労働者の増加が将来的にどのような所得の状態をもたらすのかを明らかにできるようなモデル設定とした。LIAM2 と呼ばれる分析プログラムを用いて、シミュレーション分析の全体枠組みの構築を行った。平成 30 年度は構築されたシミュレーション分析の枠組みを修正しながら将来予測値のベースライン推定、非正規職の正規

職への転換および住宅手当の導入それぞれの政策効果の分析を行った。

住宅・居住を含む剥奪・排除指標に関する研究は、B-2)「住宅の質に関する研究」、B-3)「低所得者等の住宅・居住の実態及び課題の把握」、B-4) 剥奪・排除とその指標に関する研究として実施された。

### **B-3) 「住宅の質に関する研究」**

平成 28 年度は社会福祉施設・婦人保護施設・児童相談所一時保護所の現状について、居住水準の観点から検討を行った。平成 29 年度は住宅土地統計調査の基本的な集計を行い、平成 30 年度には最低居住面積水準の充足と推計された家賃負担率と世帯属性の関係を記述的に検討した。

### **B-4) 「低所得者等の住宅・居住の実態及び課題の把握」**

平成 28 年度は総務省統計局「住宅・土地統計調査」の二次利用申請を行いつつ、本報告では、「住宅・統計土地調査」の市区町村別の集計データを用いて、所得水準と居住水準との関連の分析を行った。平成 29 年度は、住環境の貧困と健康の関係についての重要文献を収集・整理する。また、住宅剥奪指標の構築に関連する方法論についても検討を行う。また、MTO のファイナルレポートや MTO についての個別の学術論文をレビューした。

### **B-5) 剥奪・排除とその指標に関する研究**

平成 28 年度は先行研究を整理し、日本における剥奪指標の在り方を検討した。そのうえで、平成 29 年度に国立社会保障・人口問題研究所で実施する全国調査である『生

活と支え合いに関する調査』に剥奪・排除指標の構築に必要な調査項目を提案した。平成 29 年度社会的排除の概念・指標について経済学・社会学（特に社会階層論）の観点から文献検討を行った。平成 30 年度には「排除指標に関する研究」、「剥奪に関する研究」については国立社会保障・人口問題研究所「生活と支え合いに関する調査」の再集計結果を活用することによる分析を行った。

### **B-6) 住宅政策の各国比較研究**

社会保障における居住保障のあり方は日本と各国では大きく違うため、各国の住宅手当（家賃補助）及び社会住宅に焦点化した居住保障政策の実態把握をスウェーデン、フランス、イギリス、デンマーク、オランダ、米国、ドイツについて、3 年間に順次行った。実態調査の実施前に事前調査を行い、研究班で報告会を行った際に各国共通して調査する項目、各国独自に調査すべき項目について認識を合わせた上で実査に入ることを原則とした。

## **C.結果**

### **C-1) 貧困率の測定に関する研究**

平成 30 年度の渡辺研究分担者の報告では、住居形態別年齢階級別相対的貧困率の推移について報告されている。全年齢計では 2015 年に最も貧困率が高いのは公営賃貸 (30.0%) であり、ついでその他 (27.0%)、民間賃貸 (22.8%)、持家 (13.2%)、給与住宅 (7.5%) の順であった。

貧困率は全体として 1985 年の 12.0% から 2009 年の 16.0%、2015 年の 15.7% へと増加傾向にあったが、特に公営賃貸住宅居住者の 16.9% から 31.3% (2009 年)、30.0%

(2015年)の増加が際立っていた。

公営賃貸住宅の居住者について年齢階級の貧困率の推移をみると、18歳未満については、1985年に16.5%であったものが34.4%(2009年)、34.0%(2015年)と非常に高くなっていた。現役世代については1985年に15.2%であったものが29.4%(2009年)、24.8%(2015年)と高くなっていた。65歳以上の高齢世帯については、1985年に41.2%、1991年に45.0%であったものがその後低下し、32.6%(2009年)、34.8%(2015年)となっていた。

### C-2) 今後の貧困の動向についての測定手法開発に関する研究

平成30年度の研究分担報告書にこれまでのマイクロシミュレーション分析の結果がとりまとめられているが、マイクロシミュレーションによる相対的貧困率の将来推計の結果、基準ケースでは、図表1のとおり推計結果となり、2025年に24.97%とピークを迎える結果となった。非正規から正規への転換の形で政策的介入を行った場合について2025年のピーク時の相対的貧困率を比較すると図表2のとおりとなる。いずれのケースにおいても相対的貧困率は低下していた。

### C-3) 「住宅の質に関する研究」

ここでは、平成30年度にまとめられた最低居住面積水準の充足と推計された家賃負担率と世帯属性の関係について述べる。

住宅の質の指標として、最低居住面積水準の未充足状況と家賃負担率を選択した。最低居住面積水準未満世帯の割合は、人口が多く借家層が多い東京都と隣接県、大阪

府と隣接県、および沖縄県で高かった。また、これらの都道府県では、世帯年収が200万円未満の世帯で最低居住面積未満である割合が、東京都:18.6%、神奈川県:13.7%、大阪府:15.4%、沖縄県:11.5%と他県と比較して非常に高くなっていた。

世帯主の年齢で見ると、30歳代で最も割合が高かった。また、非正規雇用者は水準未満世帯の割合が高かった。

家賃負担率30%以上世帯の割合は、ほとんどの都道府県で2割を超えていた。低所得世帯、世帯主が25歳未満である世帯、世帯主が女性の世帯、配偶者なしの世帯主の世帯、世帯主が無職・学生・非正規職員の世帯、単独世帯、民営賃貸住宅居住世帯、において高かった。

### C-4) 「低所得者等の住宅・居住の実態及び課題の把握」

低所得世帯において住宅の属性別の剥奪に該当する割合が一般的に高かった。その上で、賃貸住宅に居住する就労世帯主のケースに限定して、住環境7項目のうち3つ以上の項目で剥奪の状態にある世帯の割合(H)、住宅の貧困にある者が平均して何項目だけ剥奪にあるか(A)、両者の積である調整貧困率は、2013年データで見ると、100万円未満の世帯ではH=5.9%、A=76.5%、調整貧困率=4.5%であった。それぞれの項目は所得の増大とともに低下していく傾向があり、2000万円以上の世帯では、H=0.7%、A=75.5%、調整貧困率=0.5%であった。いずれか1項目でも該当する場合、と基準を厳しくすると、100万円未満の世帯ではH=65.0%、A=38.8%、調整貧困率=25.2%、2000万円以上の世帯では、H=42.0%、

A=31.5%、調整貧困率=13.2%であった。

## C-5) 剥奪・排除とその指標に関する研究

### C-5-1) はく奪指標にかかる研究

大津研究分担者による平成 28 年度の分担研究報告書において剥奪指標の方法論の整理、EU を始めとする諸外国における活用事例の紹介、日本における剥奪指標に関する調査研究の整理を行った。

剥奪指標を定めるプロセスは次のように理解される。社会で利用可能な財・サービスの集合  $X = \{x_1, \dots, x_n\}$  について、必需財の集合 ( $X$  のべき集合  $\Sigma$  の要素  $S$ ) を定める関数  $f$  を考える。関数  $f$  は様々なものが考えられ得る。特定の研究者の評価  $E_R$  のみを反映するもの  $S = f(x_1, \dots, x_n; E_R)$  の代表例が Townsend(1979) によって提案された相対的剥奪にかかる 12 項目と言える。また、一般的市民  $\{A_1, \dots, A_m\}$  の評価  $\{E_1, \dots, E_m\}$  を反映して決定する方法

$$S = f(x_1, \dots, x_n; E_1, \dots, E_m)$$

も考えられ得る。「50%の市民が必要と判断した項目を社会的必需項目として選定したのが Mack and Lansley(1985)であり、「合意に基づく方法」と呼ばれるものである。

主観的な評価(のみ)を反映するものであるため、必需財を判断する際に各個人の所得で購入できるか否かを問うていない。それゆえ、所得で見て貧困にない状態の者であってもはく奪の状態にある場合もあり、貧困の状態にあってもはく奪の状態にない場合も当然あり得る。それなるがゆえに、所得を基準とした、例えば相対的貧困率、などの指標が与えるのとは異なる情報が得られることとなる。

個人単位でのはく奪の状態  $D^i$  は次のよう

に指標化される。

$$D^i = \frac{\sum_{x_j \in S} W_j \times d_j^i}{\sum_{x_j \in S} W_j}$$

ここで、 $d_j^i$  は個人  $i$  が  $x_j$  を所有しているときに 1 の値を、していないときに 0 の値を取る。 $W_j$  は必需財・サービス  $x_j$  の社会における普及率である。すなわち、分子は個人  $i$  が所有する必需財・サービス  $x_j$  の個数をそれぞれの財の普及率でウェイト付けして足し上げた数値となる。分母は、

$$\sum_{x_j \in S} W_j = \sum_{x_j \in S} W_j \times 1$$

であることに注意すると、個人  $i$  が必需財・サービス  $x_j$  を全て保有したときの必需財・サービスのウェイトづけられた個数となる。それゆえ、 $D^i$  は財の普及率を踏まえた上で、必需財・サービスとされる者を個人  $i$  がどの程度の水準だけ所有しているかを 0 から 1 の間の数値で表現したものとなる (阿部 2006)。

大津分担研究報告は、「EU 加盟 28 か国においては共通の調査様式に基づく剥奪の測定が毎年行われているのをはじめ、剥奪指標は国際的に広く活用されている。」「今後日本においても、全国規模の継続的な調査による剥奪指標の整備が行われることが望ましいであろう。」とまとめられている。

そこで、実際に継続的な調査のための剥奪指標の整備を行い、その経過を報告したのが平成 30 年度の大津・渡辺研究分担報告である。概念上の整理を超えて、実際に調査票に項目を反映していく場合には、被調査者負荷を考慮する必要がある。調査負荷が重い場合に特定の階層において回答率が低くなることが否定できないのであれば、相対的な意味での貧困の状態が把握できなく

なる。それを回避するような工夫が大津・渡辺研究分担報告ではなされている。

具体的には、

**手順 1：EU の「物質的剥奪率」に用いられる 9つの項目を調査候補に採用**

**手順 2：阿部（2012）で必要度が 50 %以上の項目を調査候補に追加**

**手順 3：調査項目の候補について、類似するものをカテゴリー化**

**手順 4：原則として 1つのカテゴリーから 1つの項目みを残す**

である。最終的なカテゴリー化の結果とそこからの指標例については同研究分担報告図 1 にまとめられている。上記の手順 1 で候補として採用された指標(1)家賃等の支払い、(2)部屋の温度調節、(3)予期せぬ支出への対応、(4)1 日おきに、肉、魚またはそれに相当するたんぱく質を食べること、(5)休暇、(6)自動車、(7)洗濯機、(8)カラーテレビ、(9) 電話は全て最終的に指標として採用された。それゆえ、EU-SILC との比較可能性はほぼ担保された。

この剥奪指標案は国立社会保障・人口問題研究所が 2017 年度に実施した「生活と支え合いに関する調査」において調査項目として採用され、実査に付された。

「生活と支え合いに関する調査」の研究班として調査結果である個票データを活用した分析が行われている。その再集計結果を活用した分析が、平成 30 年度に藤間研究分担報告と渡辺・大津研究分担研究報告として報告されている。藤間分担研究報告は、剥奪指標を居住環境、世帯の生活、個人の生活

と三分類し、子育て世代の世帯構造について、ふたり親世帯（二世帯）を基準として、剥奪の状況と世帯構造の関連についての回帰分析を実施し、居住環境の剥奪に対しては、ふたり親世帯（三世帯）のみが有意に剥奪水準が高いこと、世帯の生活については世帯構造の違いが有意な差異をもたらしていないこと、個人の生活については、ふたり親世帯（三世帯）、ひとり親世帯（三世帯）、ひとり親世帯（二世帯）のすべてがふたり親世帯（二世帯）よりも剥奪水準が高かいことを示した。

大津・渡辺研究分担者は上述の普及割合を加味した剥奪指標値を算出し、その関連要因について Tobit モデルによる分析により、有子の二人親世帯を基準とすると、有子の二世帯ひとり親世帯であることは剥奪指標値との関連が強いことを示した。

### C-5-2)排除にかかる研究

国内における社会的排除にかかる先行研究のレビューを指標にかかる研究動向を把握する視点、支援施策展開のための視点、そして社会階層論の視点から実施した。

平成 29 年度の大津分担報告では、欧州での社会的排除の概念の誕生と展開がまず説明されている。1970 年代にフランスで登場した社会的排除という言葉は 1980 年代にはフランスにおいて失業の問題だけではなく、経済、政治、文化等のあらゆる側面における問題として議論されていた。その後、1997 年のアムステルダム条約において社会的排除との戦いが EU の主要な目標に加えられ、2001 年には貧困と社会的排除にかかる「ラーケン指標」が示された。18 の指標、

- 1 相対的貧困率（所得移転後、中位所得の60%未満）
- 2 所得分布の不平等度（上位・下位20%比）
- 3 相対的貧困継続率（中位所得の60%未満）
- 4 貧困ギャップ
- 5 地域別雇用率の格差
- 6 長期失業率
- 7 就業者が一人もいない世帯の者
- 8 教育や訓練を受けていない早期退学者
- 9 平均寿命
- 10 自己評価の健康状態
- 11 相対的貧困線周辺のばらつき
- 12 現在に置き換えた相対的貧困率
- 13 所得移転前の相対的貧困率
- 14 所得の不平等度（ジニ係数）
- 15 相対的貧困継続率（中位所得の50%未満）
- 16 長期失業率
- 17 超長期失業率
- 18 低学歴の者

から構成される。European Commission (2003)によれば、これらの指標は社会的包摂の4つの重要な次元（所得貧困、雇用、健康と教育）をカバーし、社会的排除の減少の多次元性を強調するものであるとされている。

大津分担報告は続いて、2010年にEUは「欧州2020戦略」を策定し、次の①~③のうちひとつが当てはまれば貧困または社会的排除の状態とする「貧困と社会的排除指標」を設定したことを説明している。条件①~③は、①所得貧困、②深刻な物質的はく奪、③、就労意欲の低い世帯に属すること、である。②は本稿C-5-1)で示した9項目である。

大津分担報告では日本における研究は2006年に実施された「社会生活に関する実

態調査」による研究のみであることが示されている。同調査では大カテゴリーとして、

- 1.基本ニーズ
- 2.物質的はく奪
- 3.制度からの排除
- 4.社会関係の欠如
- 5.適切な住環境の欠如
- 6.レジャーと社会参加の欠如
- 7.主観的貧困（家計の状況）
- 8.所得ベースの相対的貧困

示されている（阿部 2007）。このうち、5.適切な住環境の欠如、について見ると、それは①住居の不安定、及び、②住環境、から構成されている。①住居の不安定は、過去1年間の家賃の滞納経験、という指標で測定され、②住環境は、住居に関する以下の6項目のうち3項目以上が経済的な理由で持てないこととして測定される。1) 家族専用のトイレ、2) 家族専用の炊事場（台所）、3) 家族専用の浴室、4) 炊事場と別の洗面所、5) 寝室と食卓が別、6) 複数の寝室である。

#### C-6) 住宅政策の各国比較研究

平成28年度報告書にはスウェーデン、平成29年度方向書には、フランス、イギリス、デンマーク、オランダ、平成30年度報告書には米国、ドイツの調査報告資料が掲載されている。また、平成30年度報告書には国際比較についての分担報告書が作成されており、以下この結果について紹介する。

住宅手当（家賃補助）、家賃規制、施策で参照される家賃、社会住宅の項目について国際比較を実施した。住宅手当（家賃補助）の制度が存在する国を調査対象としているが、その対象国中でスウェーデンでは社会住宅は制度として存在しなかった。



家賃補助の対象となる（主に民間賃貸住宅の）家賃について、フランス・英国と米国を除いて、何らかの施策を用いて市場での家賃価格形成に介入を行っていた。フランスは家賃規制について家賃上限規制が特定の地域での実施が再度試みられる状況にある。

住宅手当（家賃補助）の給付額を算定する際には a)申請者が直面している実家賃額の情報と別途制度的に定められている家賃の上限額の情報を用いる国（スウェーデン、オランダ、デンマーク、フランス）、b)実家賃額では無く別途地域ごとに設定された家賃額の情報を使用する国（ドイツ・米国）があった。

## D.考察

前節の結果を受けて、本節では次のように考察を進める。まず、居住にかかる保障について D-a)にて、戦後日本における位置づけ（D-a-1）、住宅政策と社会保障政策の連携の薄さについての議論を紹介する（D-a-2）。その上で、住宅や住居を保障することを考えるためには住宅そのものについて検討することが必要であるため、建築・都市工学分野での住宅・住居の定義を確認し（D-a-3）、これまでどのように住宅・住居が捉えられてきたかいくつかの文献を紹介し（D-a-4）、住居において行われる生活行為について分類・整理する（D-a-5）。これらを踏まえて、住宅の保障と住居の保障を概念上区別して考えることを提案する（D-a-6）。

「居住」にかかる課題は社会的排除の文脈でとらえることが可能であると考えられるため、次に D-b) 物質的はく奪と社会的排除

についてこれまでの議論を踏まえて本研究での成果を位置づける。D-c)では、物質的剥奪、社会的排除と密接に関連するとされる所得貧困について、居住との関連性を示した本研究の成果が位置づけられた上で、今後の日本でも所得貧困が持続する可能性が示された。所得貧困が持続する中で社会的排除としての居住困難についての課題を検討するために D-d)において、住宅の定義から改めて検討し、生活を踏まえた居住の保障のあり方について考察し、住宅手当（家賃補助）制度の日本における必要性を論じた。D-e)においては住宅手当（家賃補助）の性能について検討を行った。

### D-a)居住保障をめぐって

#### D-a-1)日本における社会保障制度に住宅政策を位置づける初期の試み

住宅にかかる課題の解決を社会保障制度に取り込む作業は戦後すぐに行われていた。社会保障研究所編（1968）によって整理すると、以下のとおりである。

昭和 22 年 10 月 8 日に社会保険制度調査会が公表した『社会保障制度要綱』では、第一の基本理念中において、三 社会政策諸部門との関係の尊重、として『この制度は、雇用賃金、住宅、衛生、医療、教育その他の公共の福祉等に関する政策並びに施設との関係を密接にし、これらの諸政策の拡充強化とならんで、国民生活の保障を確立せんとするものである。』とされている。

昭和 24 年 5 月から活動を開始した社会保障制度審議会は、昭和 24 年 11 月 14 日に『社会保障制度確立のための覚え書』を公表し、さらに昭和 25 年 6 月 13 日に『社会保障制度研究試案要綱』を公表した。後者で

は、第5編 社会福祉中に第4部 住宅がおかれていた。そこでは、

第一 国民生活の安定を図るには社会保障制度によつて経済保障の途を講ずるとともに居住の安定を図ることが不可欠の要件である。

第二 更に不良住宅地区の存在は社会的害悪の温床ともなり、又公衆衛生の見地からみても、これを放置すべきではない。

第三 これが対策として不良住宅地区を清掃するとともに、国及び地方公共団体の負担で公営住宅を建設し、これを不良住宅地区居住者並びに住居に窮する低額所得者に対し、低償で貸付けるものとする。

とされ、国民生活の安定の観点と公衆衛生の観点も含めて公営住宅を建設することが企図されていた。最終的には、社会保障制度審議会（1950）の勧告において第4編 社会福祉において、第5（住宅援護）が

住宅金融公庫及び庶民住宅を利用することのできないような低額所得者であつて、住宅扶助をうけるに至らない者に対し、公営住宅を建設して低家賃で利用せしめることが望ましい。なお、右の公営住宅の利用については、一定の入居基準を設け、かつ、適格者の詮衡の方法については、特に考慮する必要がある。

という形で掲げられることとなった。

なお、その後の公営住宅整備は、よく知られているとおりであるが、厚生省は「1951年度公共事業費による「厚生住宅」を新規予算として」、「引きつづき厚生住宅法案として国会に提出」した（大本 1985）。しかしながら、とくに所得の低い層のために、新たに第二種公営住宅の制度を設けた建設省の

公営住宅法案として一本化された（原田 1985）。この結果、「住宅行政が一低額所得者を対象とする「社会政策的」なものを含めて一原則として一元的に建設省の所管に属することも、また最終的に確認」された（原田 1985）。

#### D-a-2) 住宅政策と社会保障政策について

このように、戦後すぐにおいては社会保障・社会福祉政策において住宅問題を取り扱う動きがあつたものの、社会保障・社会福祉政策における住宅問題への対処の無さ、ないしは社会保障・社会福祉政策と住宅政策の連結性の悪さが指摘されてきた。たとえば、大本（1985）は「わが国は、住宅政策の側面からみた場合、福祉国家とは言えないであろう。」と、原田（1985）は「この時期までのわが国住宅法制と住宅政策が、本章の序説で見たような“福祉国家の住宅政策”たる論理や内容をもつものでなかつたことは、もはや他言を要すまい。」、都村（1990）は「これまでの我が国の住宅施策は、持ち家取得の促進に偏りすぎており、全国では総世帯数の約4割、大都市では約半数に及ぶ、家賃を支払っている借家世帯に対する施策を軽視しすぎたといつてよい」と指摘している。

平山（2009）は「戦後日本を特徴づけるのは、その持ち家社会としての存立である。」（p.7）、「持ち家社会とは、持ち家が多いだけでなく、人びとのマジョリティが住宅所有に価値があると判断し、持ち家取得を目指す社会を指す。」（p.7）、「日本の住宅システムは保守主義の傾向をもち、持ち家社会の形成を促進した。」（p.10）とした上で、「現代社会を特徴づけるのは、暮らしの条

件の不確実さである。この不確実さは二〇世紀の末からいっそう増大し、メインストリームの安定という住宅システム的前提を壊し始めている。」(p.13)と指摘し、「新たな住宅システムの構想が不可避になる」(p.15)と述べている。

鶏と卵の関係でもあるかも知れないが、政策の不在の陰には研究の不在もあるかも知れない。平山(2009)は「日本では、住宅問題研究を担ったのは、おもに建築分野の研究者であった。その一因は戦後の住宅政策が建設省所管のもとで始まった点にある。」としている。他方、武川(2005)は住宅と社会保障(社会政策)の研究をすることが社会保障・社会政策研究者側の事情でままならなかった部分があることを述べている。

武川(2014)は「そもそも日本には住宅政策がない」という観念に対して、「貧弱であることも含めて、それが日本の住宅政策の姿であるとの認識を持つことが重要である。公共政策、あるいは社会政策のありようは、作為だけではなく不作為も含めて把握しなければ、その全容を把握したことになるからである。」と述べている。諸外国では住宅政策によって何が保障され、日本では何が保障されてこなかったのか。そして諸外国でも何が保障されてこなかったのか。今後の日本において居住についての保障政策によって何が保障されるべきであるか、を考えるためには、そもそも住居とは何か、に一旦立ち返って考える必要がある。この点について次節から考察していく。

#### D-a-3) 住宅・住居とは何か(定義)

都市計画の分野では住宅・住居の言葉遣

いは明瞭に区別されている。浅見編(2001;p.3)では、

・住戸：集合住宅の単位を構成する個々の住宅

・住宅：ひとつの世帯が独立して家庭生活を営むことができる建築物または完全に区画された建築物の一部

・宅地：建築物の敷地として供される土地

・住環境：住居を取り巻く諸条件からなる生活環境、自然条件、施設条件、地域社会条件を含む

・住居：人の居住する場。住まい。住宅・宅地のほか、住環境を含む総称

・居住：住生活。住むという行為。物としての住居と生活する人との相互関係を示す語

として定義されている(下線は本報告者による)。このように明瞭な定義を踏まえることによって、「住宅」の保障を考える場合と「住居」の保障を考える場合において、検討されるべき政策の範囲や保障内容の射程が異なってくることは明らかであろう。「住宅」・「住居」という単語を上記の定義に沿って使い分けることとして、「住宅」・「住居」の具体的内容について再検討していく。

#### D-a-4) 住宅・住居とは何か

地理学者であるイーファー・トゥアンは建物が特定の機能を持つ部屋によって分節していく経過が社会と個人のかかわりの変化と関連しているかを歴史的な観点から示している(Yi-Fu 1982; 第4章)。彼の議論では住居に対して少なくとも3つの機能を期待していることが窺える。「生命や健康を守るシェルターの機能」、「個人のプライバシーを保護する機能」、「社会的な関係性を構

築・維持する機能」である。

まず同書 p.76 にて「防護壁の内側では、注意を払い、感じ、考えるという能力が、理解も制御もできない出来事による破壊的な一撃から守られているのだ。」と記述されており、住居のひとつの機能として暴力や自然から生命や健康を守るシェルターの機能が想定されている。

その後、古代中国、アテネ、ローマの住宅における中庭の使われ方について触れた後、西洋における個人やプライバシーの観念に対する高い価値の付与が家族の歴史の中でどのように発達してきたかが描き出されていく。すなわち、中世以降において家屋全体が部屋へと分節すること（空間が差異化されること）によってプライバシーが享受されていく経過が示されている。

その一方で、同書 p.101 には「一六〇〇年以前のヨーロッパ社会には、中流および上流階級のメンバーが集まって打ち解けた付き合いをしたり仕事をしたりするような、居酒屋や隠れ場所がなかったのである。当時はカフェもパブも存在しなかったのだ。居酒屋は込み合い、いやな臭いがし、労働者やみすばらしい風来坊で一杯だった。必然的に大きな屋敷の広間が、イングランドよりもフランスの方がそうであったが、集合という目的にたいするこのような要求を満たしていたのである。」と記述されている。下流階級の人々は住宅外の居酒屋がその機能を果たしていたのかも知れないが、中・上流階級の住居には社会的な関係性を構築・維持する機能があったことが描写されている。

#### D-a-5)住居と生活

この住居の社会的な関係性の構築・維持機能について、人類学の観点からの研究も同様のことを示している。石毛（1971）は「人間の住居と動物の住居のちがいのひとつは、人間の住居は客を招じ入れる設備でもある」と主張している。

彼はオセアニア・アフリカにおける8つの社会における住居を含む文化についての調査結果を踏まえて、これらの文化において住居で行われる行為を類型化し、日本の住宅において行われる行動と比較している。これにより、住宅の一般的機能を示そうとする試みである。彼による分析から、「睡眠・休息」、「育児・教育」、「炊事」、「食事」、「家財管理」、「接客」、「隔離」が共通に行われていることが示される。ここで「隔離」とは、「男性と女性、兄弟と姉妹、外来者とウチの者などを隔離しておく」機能とされている。

日本の住宅で通常手行われている行為、これを生活と呼ぶことにする、を想起すると、この住宅の一般的機能は非常に狭いと感じられる。当然のことであるが、文化的範囲を西欧と日本（の共通と思われる部分）に局所化していくと「排泄」、「入浴・行水」、「洗濯」、「知的活動」など生活上において住宅に期待される一般的機能の幅が拡大する。

家族の生活を家庭生活とよぶことにすれば、家庭生活は、子育て、介護・看護などの（家族内）ケア、接客を含む社会関係性の維持、日々の睡眠や食事、入浴等の各自の生活行為、から構成されるものと理解することもできる。すると、住居をその立地を含めて選択することは、そもそもの住宅としての性能のみならず、（家族内）ケア関係、社会関係性の維持、個々の家庭における日々の生活の有り様を選択することを意味する。

たとえば、単身の働き手から構成される家族（一名から構成される家族）と、保育の必要な子と単身の働き手から構成される家族を想定すれば、それぞれが住居の立地位置と日々の生活と（家族内）ケアの有り様が異なるであろう。家族のありようについての考え方や家族構成が異なること、経済的状況により、住宅に期待する一般的機能の範囲や水準についての認識は異なることが考えられる。その認識が共有された上で、公的にどの範囲・水準を保障するかについて合意がなされることが国民に住宅を保障するための前提条件となると考えられる。

#### **D-a-6)住宅の保障と住居の保障**

ひとつの問題は住宅を保障することで生活のどこまでを支えることができるかという点にある。佐藤編（1998）では、エヴェン・ヤクートの住まいにかかる記述の冒頭（p.107）で、「寒冷地に適したもっとも進化した住まいのデザイン、それは幾重にも防寒処置をほどこした越冬用の住まいではなく、意外なことに、定住しないための工夫であった。人間が厳寒の地で生計を維持してゆくうえで、食物を確保するための移動が必要不可欠であるという、かんがえてみればじつに単純な話である。」と述べている。

遊牧民は生活を維持するために必要に応じて住居を移動するとしても、固定的な住宅で居住する文化圏において特定の位置にある住宅で生活が成り立たなくなった場合はどのように対処すべきか。本研究での解答は、所得・医療・介護などの社会保障制度をマクロの生活保障政策と呼ぶならば、そこに一定水準の一般的機能を持つ住宅を保障する政策を加えた上で、ミクロの生活支

援政策を拡張することによって住居の保障を含めた生活の支援を行う、というものである。この点を説明するために、一旦迂回して本研究における剥奪・排除、貧困についての研究成果について確認し、それらと住居の保障との関連について吟味することとする。

#### **D-b) 物質的はく奪と社会的排除**

本報告でも用いている、（所得）貧困、はく奪、社会的排除の間の概念の相違は福原（2007;p.15）による整理がわかりやすい。3つの概念ともに「生存のための基礎的なニーズの欠如」を示すものであることは共通であるが、はく奪は「標準的な生活のための物的資源の剥奪」を追加的に示し、社会的排除はさらに追加的に、「社会的な参加・つながりの欠如」を示す。この違いからも分かるとおり、貧困は一次元の概念であり、はく奪と社会的排除は多次元の概念である。さらには、社会的排除は動的な概念であるとされている。すなわち、低所得、はく奪、社会関係性の欠如といった複合的な過去の（不利な）状況が現在の状況に影響を与え、現在の社会システムが媒介（増幅）してさらに影響要因となる、といったプロセスを指している。

岩田（2008）は「排除と呼ばれる「何」が生じているのか」について、空間的排除と福祉国家の制度との関係の側面に焦点を当ててきている。空間的排除は排除される人々が特定の場所に集められることであり、その結果として特定の場所それ自体が排除された空間として意味づけられていくことを指摘している。福祉国家の制度との関係の側面は、そもそも社会的排除が「古

い福祉国家」の諸制度が対応できないところに生まれたと認識されていて、制度との関係では二つの側面があると指摘している。ひとつは、制度の適用対象となる資格要件を満たさない場合ないしは資格要件は付与されるが利用にあたっての自己負担等が支弁できず、実質的に制度へのアクセスが妨げられている場合である。もうひとつは公営住宅の一定地域への集中建設がそこへ低所得者の集住を促してしまう、制度が排除を生み出す場合である。

日本での社会的排除に至るプロセスを明らかにする作業のひとつに社会的排除リスク調査チーム（2012）による、排除のプロセス事例を類型化した分析がある。分析から3つの類型（生まれつきの本人の持つ「生きづらさ」、家庭環境の問題、学校や職場の環境の問題）が提出されている。

Paugam(2005)はフランスで導入された社会参入最低所得保障（RMI）受給者についての分析から、「社会的降格」の概念から「降格する貧困」の概念へ議論を展開した。RMI受給者は3つのタイプ；1）経済・社会生活への参加が安定していない者、2）年齢や健康状態、職業経験の不足のために少なくとも競争的な経済セクターでは安定雇用を望むことができないが、自分の身の周りにある資源（地下経済・社会福祉サービスの合理的な利用）を活用し、狭いながらも社会や家族との関係がある者、3）少なくとも短期的には雇用にアクセスできないだけでなく、家族や社会とのつながりさえもすっかり失っている者である。Paugamの分析では制度とのつながりも分析されている。タイプ1）の受給者は扶助に対して距離をおく態度をとること、タイプ2）の受給者は

ソーシャルワーカーによって規則的な支援を受けていること、タイプ3）の受給者は制度からより遠ざけられている場合が多く、ソーシャルワーカーにたいしてより疑い深く、社会福祉制度の終焉にとどまっていることが示されている。社会経済が変動する際には、既存の社会システムが効果的に困難を助ける機能を果し得るかを常に注意深く確認することが必要であると考えられるが、その際にプロセスについて注視する社会的排除の考え方は有用であり必要なものであると考えられる。

Castel(2009)はその第12章において「排除」の状況を構成する本質的特徴は、こうした状況の中には存在しない」ことを指摘している。別の個所で「社会に統合されていた者も、特に労働関係の不安定化につれて、脆弱な存在となり、日々「排除」と呼ばれる状況に陥っている。しかし、そこで見いだすべきなのは、社会全体を貫き、社会生活の周縁部ではなく中心に端を発するプロセスの結果である。」と述べている。社会的排除のプロセスを分析するためにはまさに社会の中でのプロセスを分析する必要があることの指摘であろう。

制度というシステムが変化しつつある社会経済状況の中でどのように機能しているかを知るためには何らかの指標を設定して統計的に把握する必要がある。EUで社会的排除指標が設定されたことは、まずもって排除されている個人がどの程度存在するかを明らかにする意味がある。その際に用いられる指標は、当初の18指標についてみれば、所得貧困と物質的剥奪のみであり、関係性についての指標や居住に関する指標は含まれていなかった。その後、いわゆるリーマ

ンショックの影響を受けて、指標値の悪化（畠山 2018）を示した。その後、EU が 2010 年に策定した「欧州 2020 戦略」では 3 つの「優先事項」の中に『包摂的成長』が入り、5 つの主要目標のひとつとして「各国の貧困線以下の生活を送っている欧州人の数を 25%減らし、そうすることで 2 千万人以上の人々を貧困から救い出す」が採用された（中村 2012）。そこでは、主要指標（primary indicator）として「家賃・公共料金の未納」が含まれている。家賃・公共料金の未納は賃貸住宅からの退去や電気・ガス・水道の利用上の不自由につながり得るため、居住の不安定性の指標と解釈できよう。しかしながら、住居の喪失はともかくしても住宅・住居の質などは主要指標に含まれていない。居住についての指標を主要指標に含むためにはさらなる検討が必要とされていて、それらは参考指標（secondary indicators）に含められている（Social Protection Committee Indicators Subgroup 2015:p27-28）。それらは過重住居費負担（Housing cost overburden rate）、過密住居（Overcrowding rate）、住宅の質上のはく奪（Housing deprivation by item）である。過重住居費負担は住宅にかかる費用が住宅手当（家賃補助）を控除した上で世帯所得（住宅手当（家賃補助）を控除した額）の 40%以上である世帯に暮らす個人の割合として定義される。過密住居は、自己の可処分所得で少なくとも次の条件を満たす住居を取得できない個人の割合として定義される； 1）1 世帯に一部屋、2）1 カップルに一部屋、3）18 歳以上の単身者に一部屋、4）12~17 歳の同性の単身者 2 名に一室、5）12~17 歳の異性の単身者ごとに一室、

6）12 歳未満の子ども 2 名に一室。住宅の質上のはく奪は、各質上のはく奪項目ごとの人口割合、および、項目数ごとの人口割合として定義される。項目としては

- ・天井の雨漏り、壁/床/基礎の腐食、窓枠や床の湿気がある
- ・バスまたはシャワーの設備がどちらも無い
- ・世帯専用の屋内の水洗トイレがない
- ・十分な採光ができていない

が検討されている。

社会的排除についての指標化された情報の一部は『生活と支え合いに関する調査』から得られる。

『生活と支え合いに関する調査』は個票データが利用可能であるが横断面調査であるため、社会的排除と貧困・相対的はく奪の間の因果関係は明らかにすることはできない。とは言え、まずは日本におけるそれぞれの間の関係性を丁寧に分析することが必要であり、同調査の個票データはそれを可能にするものである。住宅について例示すると、はく奪指標については、家賃の滞納、住宅ローンの滞納が含まれている。図表 3 は同調査報告書から所得階級 10 分位別過去 1 年間に家賃の滞納・住宅ローンの滞納のあった世帯の割合を算出し、図示したものである。ただし、非該当・無回答の世帯は比率の計算から除外されている。この図表から、多少の変動はあるものの、所得水準が高くなるほど家賃や住宅ローンの滞納のあった世帯の割合が低下していることがわかる。逆に、所得水準が低いことは家賃や住宅ローンを滞納する可能性が高い居住の不安定な状態にあることを意味する。居住の不安定がさらなる困難を招くかは優れて実証的な

課題ではあるものの、所得貧困・物質的はく奪を含む社会的排除の指標を周期的に把握しつつ、プロセスを解明する研究の実施することを通じて、社会的排除に備える施策へとつなげることが可能になると考えられる。

#### D-c) 所得貧困について

所得で測った貧困については、国内外で膨大な蓄積があり、良書(橘木・浦川 2006)にまとめられている部分も多いため、ここでは本稿で得られた住宅の種類別の貧困状態について焦点化して検討する。

国民生活基礎調査を用いた現状の相対的貧困率についての渡辺分担報告により、年齢階級別に見ると70代～80代が最も貧困率が高く、かつ、同年代の女性は男性よりも7～9%ポイントほど上回っていることが(改めて)確認された。

その上で、居住する住宅の状況別に現状の相対的貧困率を見ると、公営賃貸住宅居住者の貧困率は33.2%と最も高く、民間賃貸住宅居住者の25.8%が続き、最も低いのは給与住宅居住者の5.2%であった。

これまでも賃貸住宅居住者の持ち家住宅居住者に比した低所得は示されてきている。たとえば、都村(1990)は昭和63年の総務庁『家計調査年報』を用いて、年間収入五分位のうち、第I五分位において借家・借間に居住する世帯が54.4%を占めること、それ以上の各階級では持ち家が最も大きい割合を示しており、借家・借間居住者の所得の低さを示している。しかしながら、これまで居住する住宅の種類別の貧困率は明確には示されておらず、渡辺分担報告は貴重な貢献である。

都村(1990)は勤労者世帯について、居住する住宅の種類別の家賃負担率を昭和59年の総務庁『全国消費実態調査』を用いて示している。最も高いのは民間借家(設備専用):12.8%、次いで公団・公社借家:11.8%、民間借家(設備共用)・借間:11.4%、公営借家:6.2%、給与住宅:3.1%と続いている。同様にして平成26年の『全国消費実態調査』を用いて可処分所得に占める住居費の割合を算出すると、民間借家:19.7%、次いで公営借家、都市再生機構・公社等借家:15.3%、給与住宅:4.6%となり、住居の種類別の家賃負担率の基本的な構造は維持されていることがわかる。

渡辺分担報告では貧困率が高い高齢者についても居住する住宅の状況別貧困率についての推計している。民間賃貸住宅居住者の貧困率(40.3%)がかなり高く、公営賃貸住宅居住者(39.5%)を上回っていた。一方で持家住宅居住者は、最も貧困率(15.6%)が低かった。民間賃貸住宅居住者は、低所得である割合が高く、また公営住宅にも入居できていないため、相対的に高い家賃を支出し、生活を圧迫している可能性があると考えられた。

佐藤分担報告は国民生活基礎調査のデータをもとにした貧困率のマイクロシミュレーションにより現状での相対的貧困率の高さが将来も継続し、2025年まではさらに高くなる可能性を指摘している。この結果、本研究が対象とする貧困問題が将来にわたっても重要な課題でありうる事が確認された。

2025年に相対的貧困率がピークに到達する理由は、高齢化により引退世代の割合が増加し、労働所得を得ることができなく



なる個人が増加することによって考えられた。2025年以降さらに高齢化が進み、その後は引退世代が死亡により減少していくために相対的貧困率が低下傾向を示すと考えられた。

政策シミュレーションにおいて、特に女性に限って非正規雇用者を正規雇用者限定したケースにおいて相対的貧困率が大きく低下したのは、元々の賃金の水準を反映したものであると考えられた。すなわち、性別や年齢を考慮せずに一律に非正規職を正規職に転換することは、相対的貧困率を政策アウトカムとする場合には、政策効果が薄くなると考えられた。

住宅手当の政策効果のシミュレーション結果についても同様であり、住居の種類だけを給付の基準とすると高所得層にも住宅手当が支給されることとなり住宅手当を給付することによる再分配効果が小さくなると考えられた。

現状の貧困率は高齢層において高いが、将来の貧困率は非正規雇用の者を含む若年層の貧困化を如何にコントロールできるかにもかかっている。短期的に高齢層の貧困に対応しつつもより長期の視点から若年層、特に賃金率の低い非正規雇用の女性、の貧困の予防に非正規から正規雇用への転換などによる所得水準の向上策が必要となる。

#### D-d)生活を踏まえた居住の保障のあり方

武川（1996）は英国の住宅政策の歴史を整理している。最初に公的に認知された住宅問題は、過密による不衛生だったこと、ついで第1次世界大戦時の民間賃貸住宅における家賃の高騰とそれによる居住の不安定性であったことを指摘している。第1の問

題に対しては、不良住宅の取り壊しが行われ、第2の問題に対しては家賃統制と借家権の保護を行った。借家権の保護は民間による住宅投資を減少させたため、公共部門による賃貸住宅の供給が行われた。第2次世界大戦後にこれらの手段が一定の成果を上げた段階で1970年代以降に住宅手当制度が出現してきたとしている。

小玉（2017）は戦後の欧米の住宅政策について、1）戦時中の家賃統制を戦後も継続しながら社会住宅建設を推し進め、2）社会住宅の家賃上昇とともに低所得階層を対象とした住宅手当を導入、という「物への助成」から「人への助成」への転換の経路を南欧（ギリシャ、ポルトガル、スペイン、イタリア）や日本が経ていないことを指摘している。

このような欧米の住宅政策の流れに対して、日本の住宅政策はこれまでどのような経緯をたどってきたのか。詳細については、論文としては、大本（1985）、原田（1985）、書籍では本間（2004）や住田（2015）などの住宅政策史にかかる労作があるため、ここではこれまでの住宅政策と福祉施策における居住に関わる部分について概括的に展望する。

図表4では、主要な住宅政策（住宅一般）と福祉政策の対象となる個人の属性別の居住施設についての施策が概括的に整理されている。

第1次世界大戦後の好景気で住宅需要が増大したが建築資材の高騰などで住宅投資が伸び悩んだ結果としての住宅問題（大本1985）に対して、借地借家法が1921年に制定されている。戦時中は資材を軍需に振り向けるための国家総動員体制の下で

1939年に地代家賃統制令が施行された。民間住宅行政研究会編（1980）によれば地代家賃統制令の実施には次の背景がある。満州事変から日中戦争へ進みつつある日本において、都市へ急激に人口が集中するも、物資統制の結果としての住宅建築資材欠乏、労働力の不足から地代家賃が騰貴した。戦時経済運営を確保する上から抑制が必要となり、中央物価委員会の対策答申に基づいて、厚生・商工・内務三時間連名依命通牒を発して家主が自発的に地代家賃の抑制を地方長官に図らせた。しかしながら強力な地代家賃対策を要望する声が大きくなったため、国会総動員法第19条による有効期間1年間の地代家賃統制令（昭和14年10月18日勅令704号；第一次地代家賃統制令）を同年10月20日から実施し、昭和13年8月4日以降に増額した地代家賃は昭和13年8月4日における額まで引き下げるなどとした。翌昭和15年に第二次地代家賃統制令が施行された。先行遂行のための法律である国会総動員法は役割をなくし、国会総動員法廃止法（昭和二十一年法律第44号）によって廃止されることとなった。ただし、（第二次）地代家賃統制令については同法付則により経過措置を設け、同年9月30日に失効することとされた。しかしながら、戦後の物価安定策の一環として地代家賃の統制を継続する必要が認められたため、「ポツダム宣言受諾に伴い発する命令の件」（昭和二十年勅令第五四二号）による第三次地代家賃統制令（昭和二十一年勅令第四百四十三号）が施行された。昭和25年7月の改正で昭和25年7月11日以後に新築に着手した住宅及びその敷地を適用除外にするなど、戦後物価が安定に向かうにつれて統制

は緩められていった。最終的には「許可、認可等民間活動に係る規制の整理及び合理化に関する法律」（昭和60年12月24日法律第102号）により地代家賃統制令24条の2（この勅令は、昭和六十一年十二月三十一日限り、その効力を失う。ただし、同日以前にした行為に対する罰則の適用については、同日後も、なおその効力を有する。）が追加され同統制令は効力を失った。実際の所、昭和53年において、全国の住宅総数は3,219万戸、借家総数は1,269万戸であったため、統制借家数約118万戸は住宅総数に対しては、3.7%、借家総数に対しては9.3%と同等政令の廃止前から統制借家数のウェイトは小さくなっていったと考えられる。

戦後においては、いわゆる日本の住宅政策の3本柱が1950年代に出揃うこととなる。このうち公営住宅法については、1951年の制定以降、1959年改正での割増し賃料の規定の明記、1969年改正での高額所得者に対する明渡し請求の規定、1980年改正での高齢者、身体障害者の単身入居制度の導入などを経て1996年改正において、公営住宅の対象階層は原則として全所得階層の下から25%までとされた（本間2004）。

1950年に設立された住宅金融公庫、1955年に設立された日本住宅公団はそれぞれ2007年に独立行政法人住宅金融支援機構に、2004年に都市再生機構に転換され、役割を大きく変えた。

2006年に施行された「住生活基本法」は高齢者、障害者、子育て世代（ひとり親世帯）、DV被害者など住宅困窮リスクの高いものを「住宅確保要配慮者」と総称し、2007年に施行された「住宅確保用配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」は

支援策として、公営受託の供給に加え、民間賃貸住宅の円滑な活用を謳っている。

その後、2008年に発生したいわゆるリーマンショックによる雇用状況の不安定化からの居住の不安定化があり、2009年に緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）事業として住宅手当緊急特別措置事業が実施され、2013年4月からの住宅手当緊急特別措置事業の住宅支援給付事業への改正をへて、2015年に生活困窮者自立支援法の施行により、離職などにより住居を喪失または喪失する恐れの高い者に、就職に向けた活動をするなどを条件に、一定期間家賃相当額を支給する住宅確保給付金事業の創設（住宅支援給付事業の制度化）が行われた。

その後、2016年に住生活基本計画の策定、2017年「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」の改正が行われた。

日本の住宅政策の基本的な現状は欧米と異なり、家賃統制は行われず、公営住宅の供給は大きくなく、かつ、就職に向けた活動をするなどを条件とした住宅手当（家賃補助）が行われている状態、と整理されるであろう。

福祉の対象となる属性別の施設としてボリウムが大きいのは、高齢化社会を反映して、高齢者向けのものである。2011年には「高齢者の居住安定確保に関する法律」の改正によりサービス付き高齢者住宅の登録制度がスタートした。

住宅政策と福祉施策の連携の重要性は徐々に理解され、生活困窮者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等のうち生活や住宅に配慮を要する方々の住まいの確保や

生活の安定、自立の促進に係るセーフティネット機能の強化に向けて、福祉行政と住宅行政のより一層の緊密な連携を図るため、厚生労働省と国土交通省の関係局職員による情報共有や協議を行うための「福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会」2018年に設置され、定期的開催されている。

高齢者以外についての詳細は割愛するが、居住施設の供給以外にも、「多様な制度の中に自立支援が埋め込まれ」（白瀬 2018）、地域での居住の支援が進められている。

#### D-d-2) ケア関係と住宅

「ケア」という単語は医療的ケアや介護サービスなどの専門職によるもののみならず、家庭内で行われる育児や在宅介護におけるインフォーマルケアなども含む。この家庭内で行われるケアは、当然そのための時間を必要とするものであるため、家庭内でのケアを充実することは就労による所得の低下、就労の不安定化から離職をもたらす可能性がある。それゆえ、家庭内でケアを行っている世帯については相対的な低所得に起因する居住の困難に配慮する必要がある。阪東(2010)は、住宅政策の中に居住者の生活の安定や保障という概念をしっかりと位置づけること、ハードの整備だけでなく、住宅の取得とそれを維持するための支援、労働政策や子育て政策など関連する他の政策との連携を図ること、が必要であると指摘している。

平成28年度の阪東分担報告では、日本の社会福祉施設を、「身体的理由や経済的理由、家庭環境の事情などにより、在宅での生活が困難な人々を受け入れる施設」としている（なお、介護保険施設も社会福祉施設に含

めて論じられている)。「在宅での生活が困難」という言葉は、本総合報告での言葉では「自身の住居の持つ機能では生活をおくることが困難」と言い換えられる。

たとえば、認知症の症状がある者は特別養護老人ホーム等の施設に入所することがある。認知症の現れ方のひとつに徘徊がある。本人が住宅を出入りできるという意味で住居が社会に対して閉ざされているのであれば徘徊は発生しない。徘徊は居住する住居が社会関係性を維持できる性質を持っているがゆえにコントロールしにくくなり、それは本人にとって生命的なリスクを招来する可能性もある。

高齢者に限らず、適切かつ十分なケアが自宅で受けられないと考えられてきたため、これまでの日本においては高齢者に限らずケアニーズのある個人は社会福祉施設に入所することがほとんどであったと言っても過言ではないだろう。

図表 5 は総務省統計局「平成 27 年国勢調査」を用いて、性・年齢階級別人口と施設等居住割合を示したものである。施設等の世帯は、寮・寄宿舎の学生・生徒、病院・療養所の入院者、社会施設の入所、自衛隊営舎内居住、矯正施設の入所者、その他(定まった住居を持たない単身者や陸上に生活の本拠(住所)を有しない船舶乗組員など)から構成される。

施設等居住割合は全人口で見れば 2.2% であるが、年齢階級別で見ると、50~54 歳階級から徐々に増加し始め、75~79 歳階級より高い年齢階級で急激に上昇していく。男女別で見れば、70~74 歳階級までは男性の施設等居住割合は女性のそれよりも高いが、75~79 歳階級からは女性の方が高くな

る。高い年齢層では女性の人口が男性の人口よりも多いため、合計の施設等居住割合は女性のそれにそった水準となっている。

15~19 歳、20~24 歳においても施設等居住割合が相対的に高くなっている。これは学校の寮や寄宿舎、自衛隊の宿舎で生活する者がいるためである。ただし、これらを除いても、社会福祉施設居住者は少なくない人数で存在する。平成 28 年度の阪東分担報告の表 1 では約 183 万人とされている。入所者数は高齢者施設が全体の 87.0% を占め最も多いが、保護施設：約 1 万 8 千人、障害者支援施設：約 13 万 9 千人、児童福祉施設：約 5 万人と無視できない人数が各施設に入所している(数値はそれぞれ同報告表 2)。

社会福祉施設に入所することはそこで生活することを意味する。とすれば、社会福祉施設も住居としての側面を持つことになり、(適切かつ効率的なケアの提供などのそれぞれの種類の施設で優先すべき事項はあるにしても)居住面での質が問われ得ることとなる。平成 28 年度の阪東分担報告はこの点について検討し、「居住性が重視されユニット化が進む高齢者施設でさえ、居住面積は住宅の最低基準の半部以下」、「生活保護施設や婦人保護施設などの措置施設に至っては、1 人あたりの居室面積はいまだ畳 2 枚程度であり個室化も最低基準にはふくまれていない」等の、住居に比較した施設の居住性の悪さを指摘している。

阪東分担報告はさらに、措置から契約への流れの中で、低所得層の高齢者を受け入れる施設の著しい不足があることを指摘している。その理由として、「介護保険制度によって、経済的困窮度よりも要介護度の重

さが入所の優先順位を決める尺度となっていること」も指摘している。これは特別養護老人ホームについていえば、平成 27 年 4 月から新規入所者を、原則として要介護 3 以上の要介護高齢者に限定する介護保険法改正が例に挙げられる。

施設入所の基準として、低所得であることよりもケアの必要性が重視され、ケアが必要である要介護高齢者の数が施設定員に対して大きくなるほど、低所得層の高齢者を施設で受け入れる余地は小さくなる。この点に加え、白川（2014）は高齢者の居住施設の「介護化」を指摘している。具体的には軽費老人ホームと養護老人ホームについては、特定施設入居者生活介護の事業所として認可を受けることによって介護サービスをそこで利用できることになることを指摘している。サービス付き高齢者向け住宅についても同様に認可を受けることによって特定施設入居者生活介護が利用できる。

低所得層の高齢者は施設での受け入れ余地が小さくなっていると考えられるが、無料低額宿泊所などで受け入れられている部分もある。厚生労働省社会・援護局保護課が 2015 年に実施したふたつの調査がある。

そのうちのひとつである『社会福祉各法に法的位置付けのない施設の状況に関する調査』では、サービス付き高齢者向け住宅（有料老人ホームの届け出義務の対象外とされている施設を除く）：8 施設のほかに高齢者向けの施設：626 施設が回答していた。高齢者向けの施設の入所者数は 7,952 人であり、そのうち 5,339 人（67.1%）が介護サービスを利用していた。無回答等が 2,613 人となっているが、これが全員介護サービスを利用していないとしても 7 割近い入所

者が介護サービスを利用していることになる。社会福祉各法に法的位置付けのない施設であっても、入所高齢者はケアニーズを抱え、ケアを受けているのである。

もう一方の調査である『社会福祉法第 2 条第 3 項に規定する無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査』では施設数：537 施設、定員数：18,201 人であり、入所者数：15,600 人に対して生活保護の被保護者数が 14,143 人（90.7%）であることが示されている。入所者数に対して 65 歳以上高齢者は 6,026 人（38.6%）であった。無料低額宿泊事業の利用者にも要介護状態、認知症、障害により独居が困難な場合があることが指摘されている（滝脇 2016）。

ケアニーズのあることが高齢者の施設の要件であり、低所得であることだけでは施設入所はできにくくなっているということが平成 28 年度の阪東分担報告であるが、公的に公的な制度で認定されたケアニーズではないボーダー層のケアニーズを持つ低所得高齢者も少なくない数が存在しているのである。

公的な制度で認定されたケアニーズでないケアニーズを世帯員が持つ世帯はどのような困難に直面するのであろうか。その典型例は母子世帯であろう。葛西（2017）は困難に直面しやすい母子世帯の生活について居住の視点から分析を行っている。離別による母子世帯の場合は所得低下への直面から住宅確保が困難になる場合があること、DV があった場合には緊急に住宅を確保する必要が発生すること、父子世帯を含めたひとり親世帯では子どもの養育時間が必要であることなどの居住に関わる課題が存在することが示されている。

同書の「要配慮者の安定的な生活はハードルの提供のみでは実現しえず、そこに、恒常的なケアが付されて初めて成立する。」という指摘は重要である。そして、「そのケアを誰が、どのような法的根拠に基づき担うのか。そこが大きなハードルとなる。」という問題提起は引き続き解決を図るべき課題であろう。実際、田宮・四方（2007）は社会生活基本調査の公表データと米国・欧州の生活時間調査との比較から、日本のシングルマザーは欧米のシングルマザーよりも仕事時間が非常に長く、育児時間が短いことを示している。それゆえ、当事者に家族ケアを委ねることは自己責任どころではなく、虐待などの **maltreatment** につながってしまうリスクを深刻に考慮すべきであろう。

葛西（2017）は生活保護を活用した居住支援について、「ひとり親は、生活保護受給率が低いため、上記のような事業モデルを当てはめることはまず難しい。かといって、家賃支払いもままならない低所得なひとり親から、ケア費用を徴収することも現実的ではない。では、ひとり親に適応できる仕組みとしてどのような可能性が残されているのであろうか。」という問題意識から、他人同士で住まうシェア・ハウジングの事例について検討している。

公的な制度で認定されたケアニーズに対しては、ケア提供は公的な給付という形で行われる。ケアを提供する個人、国家資格などの保有者、への報酬はサービス提供主体との雇用関係に従って行われる。公的な制度で認定されていないケアニーズの場合はケア提供が公的な給付の形とならず、ケアを提供する個人への報酬も制度化されていない。シェア・ハウジングにおける相互のケ

ア提供は、この制度化されていないケアの授受であることにより持続可能性に不安定さが残るように思われる。

家庭内での子育てをはじめとするケア時間確保の困難さはひとり親家庭だけの問題ではなく、共働き家庭などでもケアを行っている世帯では同様である。家庭内におけるケアに対して給付を行うことは、その評価の難しさから困難であるかも知れない。他方で、必要に応じて所得制限なども設定しつつ、住宅手当（家賃補助）の給付を行うことによって家庭内でケアを行うことが困難な世帯のケアと就労選択の幅を広げることを通じて、生活の困難を緩和し、就労や住宅に関わる社会的排除のプロセスに落ち込ませないことが期待される。

#### **D-d-3) 住宅そのものの質について**

安藤分担報告では総務省統計局『住宅・土地統計調査』を用いて住宅の剥奪にかかる個別の指標、多次元の住宅貧困率や集計された住宅の貧困率（調整貧困率）いずれも所得水準が高くなるほど低くなっていた。安藤分担報告で使用している情報は、

1. 住居の質：腐朽・破損の有無
2. 住居の広さ：最低居住面積未満
3. 住居の安全性 1: 木造（防火構造を除く）
4. 住居の周囲の広さ：敷地に接する道路の幅員 4m 未満
5. 住居の安全性 2：旧建築法基準
6. 家賃負担：（月額家賃×12）／年収（※賃貸世帯のみ）
7. 住居と職場：通勤時間 1 時間以上（※世帯主・就労のみ）
8. 住居のアメニティ：浴室またはトイレが無い（※2008 年のみ）

である。

これらの欠如が無い方が好ましい住宅であることは理解できる。他方で、これらの欠如が何らかの問題を引き起こすであろうか。阪東（2015）は、「窓の安全柵欠如」については子ども（0～14 の障害死）との関連が WHO の資料で指摘されていることを示している。Tin Tin et.al（2016）はガス暖房機を使うことや室外廃棄式でないガス暖房機を使うことが乳幼児の急性呼吸器感染症のリスクの高さと関連することを示している。また、Hughes, et.al,（2017）は低質な住環境（壁/床/窓の破損、配管の破損、電気配線の露出、のいずれかがあること）は子どもが喘息の診断を受けること、喘息で救急外来を受診することと関連していることを示している。

安藤分担報告では最低居住面積未満水準も分析に含まれている。最低居住面積水準については、阪東分担報告においても、人口が多く借家率が高い大都市部と沖縄県で最低居住面積未満世帯率が高いなど地域的な特徴がみられたことが指摘された。また、これらの都道府県では、世帯年収が 200 万円未満の世帯で最低居住面積未満である割合が他県と比較して非常に高くなっていた。

住居の過密についても Marsh, et. al,（2019）が住宅の過密が子どもの問題行動指標と関連することを示している。

このように、子どもの健康や福祉と関連する過密を含む住宅の低質さについて本研究班の分析は所得水準と関連することを示した。他の物質的はく奪と同様に低所得であることと住宅の質の面での剥奪との関連を示したのである。安藤分担報告では住宅の剥奪への政策的な介入は、高所得層より

は低所得層の住宅の状況の改善をもたらす可能性があることを指摘している。

社会的排除のプロセスに陥ることを予防するためには、住宅の質上のはく奪についても定期的にモニターする必要がある。国立社会保障・人口問題研究所による「生活と支え合いに関する調査」では住宅の質上のはく奪の項目として

- （1）水洗トイレがある
- （2）浴室またはシャワー室がある
- （3）雨漏り、湿気、破損などの問題がある
- （4）窓から十分な光が入らない
- （5）世帯の人数からすると手狭だ
- （6）交通の便が悪い
- （7）近隣の騒音がひどい
- （8）大気汚染、悪臭がひどい
- （9）地域の犯罪、暴力、荒らし行為に困っている
- （10）病院、公共施設、買い物・生活施設が遠い

が 2017 年調査から含まれている。図表 6 はこの住宅の質上の剥奪について所得階級 10 分位別の状況を見たものである。所得階級が低い層ほど住宅の質が充足されず、グラフが中心に近い形となっている。また、他の所得階層も含めて全体的に（3）雨漏り、湿気、破損などの問題がある、（6）交通の便が悪い、（10）病院、公共施設、買い物・生活施設が遠い、各項目が充足している割合が低く剥奪されている世帯の割合が相対的に高くなっている。

これらの住宅の質上のはく奪項目は、浅見（2001）が示している住環境の評価に使われる 5 つの軸のうちの 4 つ（安全性の評価、保険制の評価、利便性の評価、快適性の評価）をカバーするものとも言える。住民に

対する調査票調査となるため主観的な評価にならざるを得ないが、個人の置かれている状況によって住宅の質がどのようにはく奪されるかが明らかにできることが期待される。

#### D-d-4)住居と社会関係性

元々は、公営賃貸住宅入居する世帯主の職業は終戦直後の昭和 28 年には筋肉労働者 28.1%事務雇用者 59.7%、会社及び団体の役員 4.2%、個人事業主 6.2%、無職 1.8%となっていた(有泉 1956)。しかし、D-d)でも触れたように、入居にあたっては所得の制限があること、障害者、ひとり親家庭などの優先的な入居が行われている。それゆえ、特定の社会階層が集中する可能性が高い。

岩田・平野(1986)は、二種公営住宅において生活保護受給者割合が 5.6%(1970年)、8.5%(1975年)、12.4%(1980年)と上昇してきたのは、公営住宅制度と生活保護制度の両制度から作り出されたと指摘している。その後公営住宅政策に大きな変更が無かったことを考えると、指摘された傾向は継続している可能性がある。実際、渡辺分担報告は、1985年から1997年にかけて公営賃貸住宅の居住者について相対的貧困率が 16.9%から 29.4%と急速に増大したことを国民生活基礎調査から示した。公営住宅の高齢化率の高さを踏まえると、65歳以上の高齢者の相対的貧困率の増加がその背景にあると考えることが自然であるが、同時期の 65歳以上高齢者の相対的貧困率は 41.2%から 40.8%に微減している。それゆえ、低所得高齢層がさらに公営住宅に集中したか、若年層の貧困化が公営住宅居住層

全体にも影響したことが予想される。この時ふたつの可能性が考えられる。既に居住している住民が貧困化したのか、貧困層が新しく入居者となったのか、である。

いずれにしても、ある地域に特定の社会階層が集中して居住することは生活上の困難が集中して発生したり、増幅したりする可能性がある。たとえば、新井・榊原(2015)は名古屋市営住宅の居住の高齢者 442 人に社会的孤立状況と栄養状態に関する質問紙調査を実施し、社会的孤立の状況にある可能性がある者が 44.1%であることを示した。また、川村(2016)は公営住宅居住者に実施したアンケート調査データを用いて、重回帰分析を行い、生活保護世帯、母子世帯について地域社会に対する意識得点が低い可能性を示した。

このような結果は公営住宅に限らず、多様な社会階層の住民が地域で暮らすことが重要であることを示唆する。浅見(2005)は公的賃貸住宅(公営住宅と都市再生機構賃貸住宅)の今後のあり方について述べ、公営住宅制度についてはソーシャルミックスの配慮が重要であると指摘している。そしてソーシャルミックスを強調するのであれば、実質的に家賃補助に近い制度の導入が必要になるのではないかと指摘している。しかしながら、公営住宅の体系から、家賃補助の体系に移行することを躊躇する理由として次の 5 点挙げている。1) 現物支給の場合には、戸数に限りがあることで実質的に財政的な「歯止め」をかけることができる。しかし、家賃補助のような金銭給付となると、同じような境遇の世帯で給付する世帯としない世帯が現れることへの大きな抵抗感があり、他方で、全て救済するようにし



ようとするとは財政的に破綻しかねなくなること。2) 家賃補助の場合に、良質なストック形成に対して直接的には働きかけることができないこと、ただし、家賃補助の条件として住宅の質の要件をもうけることである程度の誘導効果は維持できる。3) 市場家賃や適切な家賃補助額の算定が難しいこと。地域によっては、民間賃貸住宅があまりない所もあり、そのような地域では確かに市場家賃の把握が難しい。4) 金銭給付という直接的な補助の場合には、給付額の多寡の理由が明確になることが重要となり、今のような困窮度把握の精度では精度としての妥当性に疑問が出てくる可能性も指摘されていること。5) 現在の膨大なストックをそのままにさらに家賃補助を導入することは財政的に厳しく、現在のストックの有効利用が優先されるべきであること。

#### D-d-4) 住居と日常の生活行為

日常の生活行為の中には「炊事」、「食事」があり、幅広い文化圏においてそれが住宅の中で行われていることを D-a-2-3) 節においてみた。「炊事」、「食事」は、食材の通信販売、配送サービスやそもそも食事を住宅外で行う外食などの方法で行うことも可能であるが、食料品を外部で購入し、自宅へ持ち帰り、調理し、食事として摂取、というプロセスから構成されることが大半であろう。

調理のプロセスも住宅の性能によって影響を受けると考えられるが、食料品の調達（購入・自宅への持ち帰り）は居住環境に影響を受ける。すなわち、狭く捉えると「買い物難民」、広く捉えると「フードデザート問題」である。フードデザート問題とは、ソーシャル・キャピタルと食料品アクセスのい

ずれか、ないしは双方が低下することによって発生する住民の食生活悪化と健康被害の拡大に関する社会問題を指すとされている（浅川 2017, 岩間編 2017）。買い物難民とは、距離が越えがたいバリアとなり、買い物に支障をきたす人々をさす（杉田 2008）。

「買い物難民」、「フードデザート問題」は日本においても実証研究が行われている。古賀・定行（2016）は都営戸山ハイツの住民に買い物行動にかかるアンケート調査を行い、男性は家族が買い物に行く割合が女性よりも高いことや男女ともに身体状態が悪くなったり歩行状態が不自由になったりすると家族が買い物を行う割合が高いことを示した。

新井・榊原（2015）は名古屋市営住宅の居住の高齢者 442 人に社会的孤立状況と栄養状態に関する質問紙調査を実施し、社会的孤立状況と低栄養状態に、経済状況を考慮に入れても、関連があることを示している。

買い物のみならず、医療施設受診や公共施設・生活施設利用なども日常的生活行為であるが、その行為に困難を感じる世帯が存在するのは特定地域での課題ではない。国立社会保障・人口問題研究所が 2017 年に全国を地理的範囲として実施した『生活と支え合いに関する調査』では、「病院、公共施設、買い物・生活施設が遠い」という設問に対して、総回答数 10,369 世帯のうち、2,348 世帯（22.6%）が「あてはまる」と回答し、高齢世帯では 2,599 世帯中 710 世帯（27.3%）が当てはまるとしていた（国立社会保障・人口問題研究所 2019）。高齢世帯については既に直面している居住上の課題と考えられる。

日常の生活行為ではあるが住宅内で行われないものして就労があげられる。就業者に占める被用者の割合が 8 割を超えることを踏まえると、職場と住居が一致していないケースが通常である。就労が生活を構成するのであれば、住居の質として職場との近接性も考慮されるべきである。本研究班で総務省統計局の社会生活基本調査の個票データを用いて分析を実施したところ、記述的な分析から、1) 持ち家居住者は賃貸住宅居住者よりもケアニーズの有無にかかわらず通勤時間が長いこと、2) 持ち家の場合、正規職よりも非正規職の通勤時間が長いこと、3) 最も低所得な群と最も高所得な群において、中間の所得層よりも通勤時間が長いこと、が明らかになった。今後のさらなる検証が必要であるが、高所得層は(持ち家、長時間の通勤時間)を選択し、低所得層は(借家、長時間の通勤時間)を選択していると考えられる。男性中心のサンプルであることもあり、高所得層は男性が働き、女性が専業主婦のカップルであり、それゆえ相対的に長時間の通勤時間を選択できると考えられる。

逆に最低所得層においても相対的に長時間の通勤時間を選択するのはなぜか。その回答は平成 30 年度の阪東報告にあると考えられる。住宅・土地統計調査により、低所得世帯、世帯主が 25 歳未満である世帯、世帯主が女性の世帯、世帯主が無職・学生・非正規職員の世帯等において家賃負担率 30%以上の割合が高かったと報告している。持ち家に手が届かない低所得層においては過重家賃負担を避けるために、長時間の通勤時間を選択するのは極めて厳しい制約条件の中でのやむを得ない選択かもしれない。

日常の生活行為という活動が行えない状況に陥れば、自宅での居住から施設居住への転換、就労の断念といった選択を個人は選択するかも知れない。それゆえ、個々人の極めてプライベートな側面を含む活動ではあるが、自宅住居での生活を確保するためには公的なサポートが必要である。岡本(2007)は「生活の基盤である住居を確保し、命の安全、健康、人としての尊厳を守り、安心して豊かな暮らしが営める状態を支えることを意味する。」という「生活資本」の概念を提唱している。その後、岡本(2014)は「生活資本」の概念を用いて日本の住宅が不十分な規模や質、不適切な立地であることの原因として「住居が就労、店舗、医療、福祉など生活を支える他の機能と密接に連携できていないからである」ことを指摘している。さらに、2016年の「住生活基本計画(全国計画)」の閣議決定を受けて、「住宅確保要配慮者」枠組みを広げた「社会的要居住支援者」を考慮に入れて、居住福祉について述べている(岡本 2016)。

特に、今後、2015年から2040年までの間に65歳以上男性の独居率は14.0%から20.8%へ、女性は21.8%から24.5%へと上昇すると推計されている(国立社会保障・人口問題研究所 2018)。買い物を含む日々行われる生活行為が適切に支援される必要がある高齢者の増加に対する施策について十分な準備が必要である。

#### **D-e)住宅手当(家賃補助)について**

##### **D-e-1)これまでの日本における住宅手当(家賃補助)の議論**

浅見(1997)は住宅政策について活発に意見を表明する住宅経済学者と都市計画学

者の間の、住宅手当（家賃補助）についても含めて、意見の鋭い対立が存在することを指摘している。経済学者である八田（1997）は政府が市場に介入する必要がある場合としての市場の失敗を列挙し、そのうちのひとつである再分配の手段として、生活保護こそが低所得者への再分配政策の基本であり、住宅の直接供給や住宅に限定した現金補助を行うにしても例外的な理由のある受給者に限定して、最低限の規模で行われなければならないとしている。同じく金本（1997）は高齢者の特性について家主が把握できないという非対称性情報によって、逆選択の問題が発生していることで高齢者用住宅の補助が正当化される可能性があることを指摘している。

その後、八田は八田（2005）において、政府が市場に介入する根拠は①市場の失敗への対策、②再分配政策、③政府の失敗への相殺措置、とした上で、「戦後の住宅政策は、「正当事由」という規制によって発生した政府の失敗への相殺措置として必要であった。」と述べている。再分配政策の基本は現金給付とした上で、住宅については住宅に用途を限定した家賃補助が正当化できるとしている。住宅の貸主は、個別の借家人が家賃支払不履行になるかどうかは事前にはわからないため、低所得者が差別され、不履行を起こさない低所得者まで借家市場から閉め出される可能性があるためとしている。

大竹（2005）も同様に、「本来住宅弱者への補助は家賃補助が中心になるべきで、公営住宅という「石への補助」は問題点が多い」としている。公営住宅を直接供給する場合にはどの程度の質の住宅にするかが問題になるとし、こうした問題の解決には家賃

補助政策が望ましく、長期的な課題としては、公営住宅政策から家賃補助政策への転換を図っていくべきであるとしている。

#### D-e-2)住宅手当の考え方

これまで議論に上ってきたように、住宅手当（家賃補助）の必要性から実際に設計するにしても、住宅手当（家賃補助）とは一体どのような内容・性質を持つものであるか。

斉藤（2013）は住宅手当の基本要件を①消費者に対して支払われること（場合によっては消費者が支払うべき相手、家賃であれば家主に支払われることもある）、②住居費に関連して支払われること、③所得に応じて支払われること、の3点としている。この斉藤の整理を踏まえて岩永（2015, 2017）は実質的に④一定の社会的事態にある者への給付、という条件を加えて、社会政策としての住宅手当の要件になるとしている。

塩崎（1992）は米国・イギリス・旧西ドイツの家賃補助について概観した上で、日本における自治体ベースの家賃補助制度について検討している。その文脈の中で今後日本において必要とされる家賃補助制度の骨格として、その目的・性格は①民間賃貸住宅居住者の家賃負担減（居住の安定性確保）、②公共賃貸住宅居住者、持家居住者との格差是正、③良好な民間賃貸住宅の供給促進、④居住水準の向上、におかれるべきとしている。家賃補助制度の問題点としては、家賃統制、家賃の適正負担率の問題があることを指摘している。すなわち、家賃統制無き家賃補助は補助額分だけ家賃を引き上げる可能性があること、及び家賃の適正負担率は一義的に決める根拠に乏しいことを指摘し

ている。これらの欠点がありながらも、「四点の目標のもとに民間賃貸住宅に居住する低所得層向けの家賃補助を行うことは可能であろう。」としている。

住宅手当(家賃補助)の給付の仕方について、Kemp (2007)による住宅手当の一般的な算式を見てみよう。

$$HA = a(H - bY)$$

HAは住宅手当額である。世帯の収入額Yに対して支払うべき標準家賃負担率bが設定されていれば、実家賃支出額Hに対して、bYは世帯が支払うべき家賃額となり、(H - bY)はこの世帯の超過家賃負担額となる。H - bY > 0という暗黙の条件の下で、このうち1以下である補助率aだけを補助することとすれば、上式右辺が住宅手当額となる。

### D-e-3) 住宅手当(家賃補助)の有効性について

室田(2010)はKempの家賃補助率の算定式を出発点とし、標準家賃負担率:20%、補助限度額:収入の20%、家賃不足分の補助割合:0.7ないしは0.8とした上で、公営住宅法施行令(2008年時点)の政令月収区分ごとに4万円から10万円までの実家賃額に対して家賃補助率、補助額、補助後の家賃、補助前後の家賃負担率、をシミュレーションして示している。たとえば、10万4千円の月収の者が4万円の家賃の住居に居住する場合、38.5%の家賃負担率は補助割合0.7の家賃補助で25.5%まで低下することなどが示されている。ただし、シミュレーション分析では世帯人員の規模、立地については考慮はなされていない。

丸山(2013)は総務省統計局「住宅・土

地統計調査」の平成15年度の調査票情報を用いて、世帯等価収入第1十分位の世帯のうち、間接的な家賃支援を受けていると思われる公営住宅・給与住宅、住宅に同居している世帯を除き、世帯の家計を支える者のうち公務員と親からの仕送りのある学生、職業不詳のものを除く。さらに住宅手当の不支給企業割合を乗じて、住宅手当の対象世帯とした。この給付により、世帯年収に占める家賃・間代の割合は、公団・後者の借家の場合は52.6%から40.6%に低下し、民間借家は55.3%から47.4%に低下している。

本研究班の平成30年度の佐藤分担報告では、住宅手当(家賃補助)を民間賃貸住宅、都市再生機構・公社等の公営賃貸住宅、借間・その他のいずれかに住む世帯に限定して給付する形でシミュレーションを行った。しかしながら、アウトカムを相対的貧困率で測定する限り大きな効果は見られなかった。これは住居だけを基準にすると高所得層にも住宅手当が支給されることになるため、相対的貧困率を政策アウトカムとする場合には、効果が低下することは自然である。家賃の過重負担の軽減に加えて、相対的貧困率の効果的な低下も目的にする場合は住宅手当(家賃補助)に何らかの所得制限を付ける必要があると考えられた。

### D-e-4) 住宅手当(家賃補助)の財源論

住宅手当(家賃補助)のある程度のスキームが定まると必要な財源の算出が粗い推定ではあるが可能となる。

丸山(2013)は総務省統計局「住宅・土地統計調査」の平成15年度の調査票情報を用いて、世帯等価収入第1十分位の世帯の

うち、間接的な家賃支援を受けていると思われる公営住宅・給与住宅、住宅に同居している世帯を除き、世帯の家計を支える者のうち公務員と親からの仕送りのある学生、職業不詳のものを除く。さらに住宅手当の不支給企業割合を乗じて、住宅手当の対象世帯とした。ここから生活保護の住宅扶助世帯の 46.6 万世帯を差し引いて 181 万世帯が対象となった。これらの世帯について、生活保護の住宅扶助の級地別の支給上限額（1 級地・2 級地：月額 13,000 円以内、3 級地：月額 8,000 円以内）を用いて 12 か月分の費用を推計した結果、2000 億円程度の給付額になると推計した。

白川（2016）は空き家活用の可能性について概観した上で、民間借家居住者に対する家賃補助制度の必要財源の粗い試算を行っている。収入分位 25%以下の世帯は全世帯、25%～50%の場合は高齢者単身世帯、高齢者夫婦のみ世帯、子育て世帯（子どもは 18 歳未満）、障害者世帯に限定すると約 298.1 万世帯となり、住宅扶助の受給世帯数約 163.3 万世帯を除外すると約 134.8 万世帯が給付対象となり、1 世帯に月額 3～4 万円給付するならば、年間 5,000 億円から 6,000 億円規模の支出が必要となることを示している。

現状の財政状況を鑑みれば財源が公費となってしまう公的扶助制度とすることは現実的ではない。制度の性質的には社会保険制度になじまないと考えられるため、住宅手当（家賃補助）を実施していくためには何らかの社会手当制度として構築される必要がある。

本研究班の平成 30 年度泉田分担報告では、企業負担が実質的に投入されることに

より低廉な家賃で供給されていた給与住宅（社宅）が 1993 年のピーク時と比較して、90 万世帯近く減少し、民営賃貸住宅居住によって代替されたことが示された。若者層における持ち家取得の遅延も指摘されているが、給与住宅の減少を民営賃貸住宅居住の増加で代替されている現状では、若年層における家賃負担の増大を招き、結果的に持ち家取得できない若者層を増大させる可能性や貯蓄水準の低下を通じて貧困化リスクを高める恐れがある。すなわち、住宅費負担からの社会的排除のプロセスに陥る可能性も考えられる。震災をきっかけにした仮設住宅からの離脱の困難について指摘している岩永（2015, 2017）やリーマンショック後の雇い止めをはじめとする居住の不安定について分析している北條（2009）、村上（2009）、小田川（2014）、住宅困窮者についての施策を提案している稲葉（2009）、小田川（2013）、稲葉（2016）は社会的排除のプロセスにおける住宅確保の問題についての検討、対応策の提案を行っているとも言えよう。資本主義社会である限り、今後も産業構造の変化などによる雇用の不安定から居住の不安定が起こることは否定できない。居住が安定していることにより産業間での労働者の移動が円滑に行われるのであれば、事業主としても被用者層全体の居住の安定からメリットを受けることになる。給与住宅の減少という点で居住の確保についての事業主のコミットメントが減少したが、社会手当としての住宅手当（家賃補助）について事業主負担の抛出という形で居住の確保に対して改めて（更なる）コミットメントを求めることが必要では無いだろうか。その際に、「社会手当は、支給対象及び内容につ

いて普遍性を指向すればするほど、実際のニーズと乖離し、その結果、財政制約の影響を受けやすい(黒田 2016)ことをふまえて、同世代内の助け合いとしてまずは若年層(現役層)の借家居住層に給付することが考えられる。

#### D-e-5) 住宅手当(家賃補助)に付随する社会システムについて

これまでの議論からも住宅手当(家賃補助)には付随的な住宅手当(家賃補助)を補完するシステムが必要であることがわかる。この点について論究している研究は、家賃手当の給付対象となる住宅の質の担保(住田 2003, 本間 2004, 小田川 2013, 白川 2016)、公正市場家賃の設定(篠原 2013)、そのための賃貸住宅の適正な不動産査定や不動産仲介の仕組みの構築の必要性(阪東 2013)、生活保護の住宅扶助との関係整理(白川 2016, 増井 2016)、適正な事務処理体制のあり方(白川 2016)である。

日本での住宅手当(家賃補助)をさらに具体的に検討する際にはこれらの付随的なシステムについてさらに詳細な制度設計や背景にある社会保障上の思想などについて検討される必要がある。その方法として、居住福祉施策の国際比較を行うことが有力な手段となる。

既存の研究の代表的なものについて確認しておこう。丸尾(1990)は賃貸住宅政策のひとつとして家賃統制をあげ、スウェーデンにおいては1970年代に廃止された理由として、1)量的住宅供給不足が解消されたこと、2)北欧では公的住宅供給の比重が高いので、この部門の家賃が市場家賃の値上げを抑制する対抗力の役割を果たすこと、

3)北欧では賃貸住宅の居住者が組織されており、家主に対して交渉力と対抗力を持つことをあげ、日本では2)、3)に欠けることを指摘している。

日本住宅総合センター編(2012)は英米独仏の家賃補助(住宅手当)、公共住宅制度等を比較分析している。しかしながら、家賃をどのようにコントロールするか等の財源とのバランスの上で関連制度を一体としてどのように整備しているのかという点は検討課題からは外れている。

篠原(2013)は英米独仏の家賃補助(住宅手当)と社会住宅の制度について比較分析を行った上で、日本において家賃補助(住宅手当)を導入する際の検討すべき論点を示している。大きく分けると、(1)家賃補助制度導入の目的は何か、(2)支給対象と要件をどう設定するのか、(3)支給規模・学・範囲をどうみるか、(5)公営・公団住宅と家賃補助制度は別個の支援施策とするのか、連動させるのか、(6)民間住宅市場への影響はないか、である。(1)についてはさらに、①居住環境、住宅の質的水準の改善、②子育て世代や高齢者世帯等のアフターナビリティの確保、③健全なコミュニティの形成、④なぜ、これまで家賃補助制度は住宅政策の主軸とならなかったのか、に分けられる。(2)についても同様に、①要件を満たせば支給権を与えるのかどうか、②借家に加え、持ち家や高齢者施設など、その他の居住施設居住も支援対象とするのか、③住宅の質的要件を付すのか、④所得要件をどうデザインするのか、⑤資産要件を設けるのか、⑥公正市場家賃をどう設定するのか、そもそも市場家賃のデータ整備はできるのか、に分けられる。

## D-e-6)住宅政策の各国比較研究

本研究による各国調査によって明らかにされた点を述べる。

家賃補助(住宅手当)は、本研究で調査した各国で違いはあるものの、居住を給付要件とする社会手当とまとめられる。対象となる住宅の範囲は賃貸住宅が基本であるものの、持ち家を含む場合(スウェーデン・デンマーク・フランス)もある。受給者の要件として所得制限が基本的に課されており、資産制限(保有貯蓄額が1万6千ポンド以下;英国)が課されている国もある。給付額は給付対象となる住宅の部屋数や面積、世帯人員数に応じたものであるが、給付上限額が設定されている。

家賃補助(住宅手当)を受給する受給割合はスウェーデン(子育て世帯合計:11.4%、ひとり親世帯:35.1%、二人親世帯:5.0%)、デンマーク(非年金受給者:約6%、年金受給者:約35%)、オランダ(低所得層の約40%)、フランス(個別住宅支援金:約4%、家族住宅手当:約2%、社会住宅手当:約3%;併給不可)、イギリス(約7%)となっている。他制度との比較で言えば、スウェーデンを例にとれば、子育て世帯全体の5.7%、ひとり親世帯の16.0%が生活保護受給となっており、現実として受給者の多い、より普遍性の強い制度となっている。

市場家賃と政策家賃(公営住宅等の家賃)の二元性の解決策として、ヨーロッパ諸国では政策家賃が市場家賃から遊離しないように家賃補助および公共住宅の建設などの公的負担で個人負担を軽減している。それが可能であるのは、市場家賃の決定の前提となる都市計画、土地利用計画などにより、

地価をはじめまちづくりに厳しい規制がかけられていることによる(大本1996)。

しかしながら、家賃補助(住宅手当)を導入することによって受給者が本質的に便益を受けられるのかはひとつの論点となる。例えば、補助金を交付した際に補助金額分だけ家賃が上昇するのであれば、賃借人が受け取る便益は存在しないことになる。この家賃の帰着をコントロールするためには別の政策手段が必要であり、家賃規制はそのひとつである。本研究の調査においても、スウェーデン、オランダ、デンマーク、フランスにおいて導入されていることが報告されている。さらには、オランダでは1896年以降首都における土地の私有が認められないなどの規制も導入されている。日本についても住宅扶助受給世帯の家賃がそうでない世帯に比べて統計的に有意に高いことを指摘する研究もある(宗2016)。

各国では住宅の需要サイドに対する補助である家賃補助(住宅手当)と住宅供給サイドへの規制が各国においてセットで導入されているが、それらが惹起する住宅需要の増大と供給減少の問題に各国は直面しているとも考えられる。

(賃貸)住宅市場に限らず市場をコントロールすることは一般的に困難な政策課題である。それゆえ、市場を経由させずに必要な者に住宅を直接供給することも志向される。日本における公営住宅はそれに該当する。各国では社会住宅と呼称されるものである。ただし、社会住宅の定義はそれほど明確ではない。最近の研究では、社会住宅とは金銭的資源の多寡のみによって規定された世帯に対して分配システムや補助金によって長期間居住できる住宅を供給するシステムで

ある、という定義が提案されている (Hansson and Lundgren 2018)。現状では各国により社会住宅と呼称する客体に違いがある。本研究班の平成 28 年度佐藤研究協力者による報告はスウェーデンでは社会住宅というシステムは存在しないと指摘している。

社会住宅は非営利の組織によって供給されている (オランダ、デンマーク、フランス、イギリス) が、ドイツでは国庫融資を用いて建設された住宅を指している。社会住宅による住宅供給は民営賃貸による住宅供給と併存している。OECD のデータによると、社会住宅が全住宅に占める割合はオランダ：34.1%、デンマーク：22.2%、フランス 18.7%、イギリス：17.6%、米国：4.3%、ドイツ：3.9%とされており、日本の 3.8%よりもいずれも高い割合となっている。

社会住宅の課題は入居について所得制限をかけると特定の属性の世帯が集住する可能性をもたらすことである。日本の公営住宅についても同種の課題があることは既述のとおりである。このため本研究の調査でも、入居調整 (デンマーク) が行われたりすること、貧困層の半数しか社会住宅に入居できていないこと (フランス) も確認した。

居住保障制度の各国比較からの日本への政策含意について述べる。個別に見ると家賃補助 (住宅手当)、社会住宅は制度的な課題が目につくが、両者を同時に用いれば利潤動機を持たない (ないしは家賃の設定が規制されている) 非営利組織が供給する社会住宅に対して家賃補助 (住宅手当) を給付することにより、居住者にもたらされる家賃補助 (住宅手当) の便益の割合が大きくなることも可能と考えられる。もちろんこの

場合でも、上記のフランスの低所得者の事例のように、残余としての民間賃貸住宅に居住する者とのバランスをどのように解決すべきかが課題として残る。また、小玉 (2017) が指摘するように、戦後に他のほとんどの欧州諸国が推し進めてきたほどには社会住宅建設を行っていない。それゆえ、家賃補助 (住宅手当) を実施する際には、家賃の上昇などの副作用が大きく出る可能性もある。しかしながら、小玉が指摘するように若年層でも入居できる社会住宅、ワーキングプアなどが社会手当として利用できる住宅手当の導入は、政府の財政負担を増大させるとしても、未婚若年者のカップル形成をある程度容易にすることは考えられる。

#### D-e-7) 居住保障と人口減少について

山崎 (2017) は一定面積における居住者数の減少を「居住空間の希薄化」とし、それが進むと商業施設や医療・介護施設の存続が困難になること、住空間が希薄化した地域においてこれらの施設が存続できずに撤退をすると居住者の生活がさらに困難になることを指摘している。これに対して生活に必要なサービスを拠点に集約する方法や、逆に居住者がより狭い範囲に集住する「コンパクトシティ+ネットワーク」の考え方を提案している。後者の文脈において「空き家」・「空き地」対策が重要であることを指摘し、「コンパクトシティ」に資する「空き家」・「空き地」への居住であることを要件として住宅手当を給付することを提案している。

この考え方には幾つかの越えるべきハードルがあるようにも思われる。「空き家」・「空き地」は (元) 居住者や所有者が居住するメリットや他者に貸し出すメリットが無



いため「空き家」・「空き地」になっていると考えられる。これを住宅手当によってメリットを増大させることにより埋めることを企図する考えであるが、持続することが予想される人口減少社会においてこれが財政的に合理的であるかは慎重に検討すべきと思われる。すなわち、住宅手当によって「空き家」・「空き地」を一定期間埋めたとしても、人口減少が続く場合にはどこかの時点、地域で、「空き家」・「空き地」が発生・拡大すると考えるべきであろう。どの程度の期間を想定するかにもよるが、一定期間後に「居住空間の希薄化」が発生すると想定する地域を当面住宅手当によって維持することを、人口減少が反転する可能性を過大に見積もることなく、合理化することは難しいのではなかろうか。なぜ空き家が発生するかを丁寧に考えて対応を考える必要があるように思われる。

居住地を選択することは、住宅を購入して居住するケースであれば、将来にわたる非常に大きな選択であるし、賃貸住宅に居住するケースであっても就業先の選択やどこで子育てをするかなどと密接に絡む長期的な意思決定であると考えられる。それゆえ、一時的では無く空き家になるということは、その住宅や地域はそういった長期の選択に関して、選択されにくい劣位な状況であることを意味する。そうであるならば、将来的に相対的に大きな人口の減少が見込まれる地域は現時点で空き家率が高くなる形で将来の情報が現在の情報に反映されるかも知れない。

中川 (2017;p.195) は「時間のやりくりが一層求められるため、共働き世帯の多くは長い通勤時間を嫌う。また東日本大震災以

降、歩いて帰れる安心感を優先し、勤務地に近い住宅を選択する人も増えている。」として、生活上の利便性を満たさない住宅は敬遠されがちであると指摘している。

実際に、総務省統計局「平成 25 年住宅土地統計調査」から算出された都道府県別の空き家率（二次的住宅分を除く）と、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（平成 30（2018）年推計）から 2045 年の都道府県ごとの将来人口指数の相関を見たのが図表 7 である。都道府県ごとの将来人口指数は 2015 年の各都道府県の人口を 100 としたときの 2045 年人口を表すものであり、数値が大きいくほど人口減少が小さい都道府県であることを意味する。同図では、将来人口指数の大きさと空き家率の間に負の相関（-0.40）があることが示されている。厳密には他の関連要因を調整して両者の関係を確認する必要があるが、なぜ空き家になるのか、を踏まえる必要がある。同様の問題として、所有者不明土地の問題が顕在化している状況（吉原 2017）や住宅の老朽化の進行が地域によって異なる状況（斉藤 2018）などを踏まえると、全国的な基本的な制度設計の上で地域の実情を反映させた形で運用される形が必要となる。

#### D-f) 総括的検討

本研究では住宅も含めた貧困の多面的・多次元の把握を個票データの分析を通じて行った。その結果、1) 相対的貧困率は今後も上昇する可能性があり、貧困対策は重要な施策であり続けること、2) 居住する住宅の種類において相対的貧困率が持続的に高いものがあること、3) 所得が低いほど過密

居住を含む住宅の質が低いこと、4) 家賃負担率 30%以上世帯の割合は全国的にどの自治体も借家世帯の 2 割前後となっていたが、低所得、世帯主が 25 歳未満、世帯主が女性、世帯主が無配偶、世帯主が無職・学生・非正規職員の世帯、単独世帯、民営賃貸住宅居住世帯、である世帯において高いことが個票データの分析から明らかになった。

また本研究では、5) EU で用いられている物質的剥奪指標と比較可能な剥奪にかかる調査項目を開発した。それらの調査項目が公的統計の調査項目として採用された結果、当該統計調査の結果を用いて、6) 物質的剥奪と所得の低さが関連すること、を明らかにできた。

7) 本総合報告書において住居・住宅について改めて検討し、住宅そのものの質の担保の他に、ケア関係、社会関係性、日常の生活行為を維持できる住宅の保障(居住保障)が重要であると考えられた。

このような相互に関連する、低所得、低質な住宅への居住、住宅費過重負担、(家族内)ケアニーズへの不十分な対応、に対してどのような政策的な対応が考えられるであろうか。低所得に対しては最低賃金を始めとする各種労働市場政策、生活保護制度、公的年金制度が対応している。低質な住宅については最低居住水準や、さらに誘導居住水準が設定されてそれを上回るように誘導が行われてきている。(家族内)ケアニーズに対しては医学的なニーズに対する公的医療制度を始めとして、介護保険制度、子育て支援制度、障害者総合支援制度などが対応してきている。しかしながら、住宅費過重負担に対しては政策的対応が公営住宅制度しか存在しない状況である。上記の課題が相互

に関連することを踏まえると、それで充分であるとは考えにくい。

これまで見てきたとおり、居住の課題は低所得、疾病、障害や子どもの養育などの生活課題と密接に関連している。生活課題の解決はこれまで、一般的な生活リスクに対応する所得保障や医療保障などのマクロの生活保障と個別的な生活問題に直接対応するサービス給付中心のミクロの生活支援(既存制度で言えば社会福祉)に大別できる(中川 2018)。生活課題を居住の課題を含む場合には、都市政策・住環境政策等と密接に連携しつつ、生活保障施策として一定水準以上の品質の住宅を所得水準の如何に依らず保障し、その住宅を拠点とした生活課題解決をミクロの生活支援で支援する形が考えられ、これにより居住保障がなされると考えられる。この考え方は白川(2014)の第 4 章、第 5 章で展開される考え方と軌を一にするものと考えられる。

社会的排除はプロセスとして動的的に捉える必要があるが、上記の 1)～6)の結果から、所得の低さと物質的剥奪と住居の剥奪が関連していると考えられており、貧困や住宅の困窮を起点とする社会的排除のプロセスを遮断するために居住保障の施策、具体的には住宅手当(家賃補助)の施策が必要であると考えられた。社会住宅(公営住宅)供給などの住宅供給側の施策を併用しつつ、住宅手当(家賃補助)の財源として事業主負担を含み、給付に所得制限を含めた就労層を対象とする社会手当として構築することが選択肢として考えられた。

## E. 結論

本研究では住宅も含めた貧困の多面的・

多次元把握を個票データの分析を通じて行った。その結果、1) 相対的貧困率は今後も上昇する可能性があり、貧困対策は重要な施策であり続けること、2) 居住する住宅の種類において相対的貧困率が持続的に高いものがあること、3) 所得が低いほど過密居住を含む住宅の質が低いこと、4) 家賃負担率 30%以上世帯の割合は、低所得、世帯主が 25 歳未満、世帯主が女性、世帯主が無配偶、世帯主が無職・学生・非正規職員の世帯、単独世帯、民営賃貸住宅居住世帯、である世帯において高いことが個票データの分析から明らかになった。また、5) EU で用いられている物質的剥奪指標と比較可能な剥奪にかかる調査項目を開発した。それらの調査項目が公的統計の調査項目として採用された結果、当該統計調査の結果を用いて、6) 物質的剥奪と所得の低さが関連すること、を明らかにできた。7) 住宅そのものの質の担保の他に、ケア関係、社会関係性、日常の生活行為を維持できる住宅の保障（居住保障）が重要であると考えられた。

社会的排除はプロセスとして動的に捉える必要があるが、上記の結果から、所得の低さと物質的剥奪と住居の剥奪が関連していると考えられており、貧困や住宅の困窮を起点とする社会的排除のプロセスを遮断するために居住保障の施策が必要であると考えられた。

一定の品質の住宅の保障を医療・介護などの生活保障施策に組み込むとすれば、住宅を含む生活保障制度とそれを踏まえた生活支援の連携が重要であると考えられた。一定の品質の住宅を保障する方法として住宅手当（家賃補助）が好ましく、社会住宅供給などの住宅供給側の施策と併用すること

が必要であり、その財源として事業主負担を含み、給付に所得制限を含めた就労層を対象とする社会手当として構築することが選択肢として考えられた。

政策への反映として、文化的な差異が EU 諸国と存在することを踏まえつつ、日本における相対的剥奪を測定するための指標を構築し、国立社会保障・人口問題研究所による 2017 年実施の「生活と支え合いに関する調査」の調査項目として提案し、実際に調査項目として使用された。今後も継続して多面的・多次元な貧困を把握していく必要がある。

また、本研究の成果を踏まえると、現行の住居確保給付金や住宅セーフティネット制度における家賃低廉化に係る補助等の取組も参考としつつ、まずは若年層に焦点化して社会手当としての住宅手当制度について、事業主負担のあり方についても含めて、制度の必要性を議論していくことが期待される。

## F. 健康被害情報

該当なし

## G. 研究発表

### 1. 論文発表

・泉田信行「自由論題報告 生活時間と居住地、就労の選択：社会生活基本調査を用いた分析」『貧困研究』第 22 巻,p.136,2019 年 6 月,大月書店。(印刷中)

### 2. 学会発表

1) 泉田信行「居住保障において企業が果たしてきた役割とそれを代替する機能について」生活経済学会関東部会, 2018 年 11 月 24 日(土), 嘉悦大学。

2) 泉田信行「生活時間と居住地、就労の選択—社会生活基本調査を用いた分析—」

『貧困研究会』第 11 回研究大会,2018 年 12 月 9 日 (日), 新潟県立大学.

H. 知的所有権の出額・登録状況 (予定もふくむ)

1. 特許取得
2. 実用新案登録
3. その他

該当なし

### 参考文献

浅川達人 (2017) 「街なかに潜む低栄養リスク高齢者—都市のフードデザート問題」『都市問題』2017 年 6 月号,pp.27-32.

浅見泰司 (1997) 「第 9 章 住宅政策における市場と計画」岩田規久男・八田達夫編『住宅の経済学』日本経済新聞社,pp.287-322.

浅見泰司編著 (2001) 『住環境 評価方法と理論』東京大学出版会.

浅見泰司 (2005) 「公的賃貸住宅のあり方」『住宅』2005 年 7 月号,pp.3-7.

阿部彩 (2006) 「相対的剥奪の実態と分析: 日本のマイクロデータを用いた実証研究」社会政策学会編『社会政策学会誌』No.16,pp.251-275.

阿部彩 (2007) 「日本における社会的排除の実態とその要因」『季刊社会保障研究』第 43 巻,第 1 号,pp.27-40.

新井清美・榊原久孝 (2015) 「都市公営住宅における高齢者の低栄養と社会的孤立状態との関連」『日本公衆衛生雑誌』第 62 巻第 8 号,pp.379-389.

石毛直道 (1971) 『住居空間の人類学』鹿島出版会.

稲葉剛 (2009) 『ハウジングプア 「住まいの貧困」と向きあう』山吹書店.

稲葉剛 (2016) 「「住宅確保要配慮者」の住

宅事情と住宅セーフティネット」『都市問題』2016 年月号,pp.54-63.

岩田正美・平野隆之 (1986) 「大都市における公営住宅と生活保護問題の変容」『社会福祉学』Vol.27(1),pp.29-50.

岩田正美 (2008) 『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.

岩永理恵 (2015) 「借り上げ仮設住宅から住宅手当へ—社会的弱者の「被災後」から「平常時」の生活を支える制度の単給—」『貧困研究』Vol.14,pp.82-94.

岩永理恵 (2017) 「「非日常」と「日常」をつなぐ普遍的な住宅政策を」『世界』2017 年 7 月号,pp.211-218.

岩間信之編著 (2017) 『都市のフードデザート問題—ソーシャル・キャピタルの低下が招く街なかの「食の砂漠」』農林統計協会. 大竹文雄 (2005) 「公営住宅政策の改善点と今後の課題—答申にあたって期待すること—」『住宅』2005 年 9 月号,pp.43-44.

大本圭野 (1985) 「第七章 福祉国家と我が国住宅政策の展開」東京大学社会科学研究所「福祉国家」研究会編『福祉国家 6』東京大学社会科学研究所,pp.397-452.

大本圭野 (1996) 「家賃の原理と政策」早川和男・横田清編『講座現代居住 4 居住と法・政治・経済』東京大学出版会,pp.169-200.

岡本祥浩 (2007) 『居住福祉と生活資本の構築』ミネルヴァ書房.

岡本祥浩 (2014) 「生活資本の変容と居住貧困」『社会政策』第 6 巻第 1 号,pp.24-39.

岡本祥浩 (2016) 「住宅政策と他行政施策の連携—居住福祉の実現へ」『都市問題』2016 年 9 月号,pp.82-90.

小田川華子 (2013) 「住宅困窮問題と生活保護および住宅政策」埋橋孝文編『福祉+α④

- 生活保護』ミネルヴァ書房。
- 小田川 (2014)「不安定な住まいに滞留する生活困窮者一狭小・窓無しシェアハウス調査からみえるもの一」『貧困研究』第 13 巻,pp.66-75,大月書店。
- 小玉徹 (2017)「「賃貸世代」の苦闘する住宅問題」『世界』2017 年 7 月号,pp.202-210.
- 金本良嗣 (1997)「第 3 章 住宅に対する補助制度」岩田規久男・八田達夫編『住宅の経済学』日本経済新聞社,pp.83-116.
- 葛西リサ (2014)「ケアを必要とする人々の居住問題とそれへの新たな取り組み」『社会政策』第 6 巻 1 号,pp.40-53.
- 葛西リサ (2017)『母子世帯の居住貧困』日本経済評論社。
- 黒田有志弥 (2016)「社会手当の意義と課題——児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆——」『社会保障研究』vol. 1, no. 2, pp. 370-381.
- 厚生労働省社会・援護局保護課『社会福祉法第 2 条第 3 項に規定する無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査』  
<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12002000-Shakaiengokyoku-Shakai-Hogoka/0000134574.pdf>
- 厚生労働省社会・援護局保護課『社会福祉各法に法的位置付けのない施設の状況に関する調査』  
<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12002000-Shakaiengokyoku-Shakai-Hogoka/0000134575.pdf>
- 古賀繭子・定行まり子 (2016)「大都市中心部に位置する公営住宅における高齢者の買物行動の変化に関する研究 都営戸山ハイ
- ツを対象に」『日本建築学会計画系論文集』第 81 巻第 721 号,pp.551-558.
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2018)『日本の世帯数の将来推計 (全国推計)』  
[http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/hpri2018\\_PR.pdf](http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/hpri2018_PR.pdf)
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2019)『生活と支え合いに関する調査』  
[http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017\\_kekka.pdf](http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017_kekka.pdf)
- 財団法人 日本住宅総合センター編 (2012)『欧米主要国における家賃補助制度および公共住宅制度等に関する調査研究』調査研究レポート No.09305.
- 斉藤純子 (2013)「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」『レファレンス』2013 年,12 月,pp.3-26.
- 斉藤誠編著『都市の古い 人口の高齢化と住宅の老朽化の交錯』勁草書房,2018.
- 佐藤浩司編著 (1998)『住まいをつむぐ』学芸出版社。
- 塩崎賢明 (1992)「家賃補助論」塩崎賢明・竹山清明編『賃貸住宅政策論』都市文化社,pp.150-169.
- 篠原二三夫 (2013)「季刊 住宅土地経済」『社会政策』No.90,pp.27-35.
- 社会的排除リスク調査チーム (2012)『社会的排除にいたるプロセス～若年ケーススタディから見る排除の過程～』内閣官房社会的包摂推進室/内閣府政策統括官 (経済社会システム担当) .
- 社会保障制度審議会 (1950)『社会保障制度に関する勧告』昭和 25 年 10 月 16 日.
- 白瀬由美香 (2018)「第 1 章 社会保障制度における支援の変遷」遠藤久夫・西村幸満監修・国立社会保障・人口問題研究所編『地域

- で担う生活支援』東京大学出版会,pp.15-38.
- 白川泰之 (2014)『空き家と生活支援でつくる「地域善隣事業」』中央法規.
- 白川泰之 (2016)「空き家活用と家賃補助制度を巡る基本的論点」『都市問題』2016 年月号,pp.74-81.
- 社会保障研究所編 (1968)『戦後の社会保障資料』至誠堂.
- 杉田聡 (2008)『買物難民—もうひとつの高齢者問題』大月書店.
- 住田昌二 (2015)『現代日本ハウジング史』ミネルヴァ書房.
- 宗健 (2016)「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』第 57 巻第 1 号 pp.15-29.
- 総務省統計局「平成 26 年度全国消費実態調査」  
<https://www.stat.go.jp/data/zensho/2014/index.html>
- 滝脇憲 (2016)「地域における生活支援の現状」『社会政策』第 7 巻第 3 号,pp.56-64.
- 武川正吾 (1996)「社会政策としての住宅政策」早川和男・横田清編『講座現代居住 1 歴史と思想』東京大学出版会,pp.169-200. 『』 pp.61-87.
- 武川正吾 (2005)「趣旨 住宅と社会保障」『海外社会保障研究』No.152,p.3.
- 武川正吾 (2014)「座長報告：居住保障と社会政策」『社会政策』第 6 巻第 1 号,pp.5-10.
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2006)『日本の貧困研究』東京大学出版会.
- 田宮遊子・四方理人 (2007)「母子世帯の仕事と育児—生活時間の国際比較から—」『季刊社会保障研究』Vol.43,No.3,pp.219-231.
- 土田将之 (2018)「障害者グループホーム制度についての研究—ノーマライゼーションの実現に向けて—」『仏教大学大学院紀要 社会福祉学研究科編 社会学研究科編 教育学研究科編』第 46 号,pp.99-115.
- 都村敦子 (1990)「第 8 章 住居費と社会保障」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』東京大学出版会.
- 中川寛子 (2017)「空き家問題の現場から」『世界』2917 年 7 月号,pp.194-201.
- 中村健吾 (2012)「EU の雇用政策と社会的包摂政策—リスボン戦略から『欧州 2020』へ—」福原寛幸・中村健吾『21 世紀のヨーロッパ福祉レジーム』糺の森書房,pp.1-42.
- 畠山光史 (2018)「第 6 章 社会的排除と社会的包摂—欧州社会政策は社会的包摂を推進できたのか—」島田巧・高屋定美・棚池康信編『危機の中の EU 経済統合—ユーロ危機、社会的排除、ブレグジット』文眞堂.
- 八田達夫 (1997)「第 1 章 住宅市場と公共政策」岩田規久男・八田達夫編『住宅の経済学』日本経済新聞社,pp.1-52.
- 北條憲一 (2009)「住居喪失不安定就労者に関する厚生労働省全国調査について」『貧困研究』第 2 巻,pp.5-11,大月書店.
- 中川清 (2018)『近現代日本の生活経験』左右社.
- 八田達夫 (2005)「新住宅答申に当たって」『住宅』2005 年 9 月号,pp.3-5.
- 原田純孝 (1985)「第六章 戦後住宅法制の成立過程—その政策論理の批判的検証—」東京大学社会科学研究所「福祉国家」研究会編『福祉国家 6』東京大学社会科学研究所,pp.317-396.
- 阪東美智子 (2010)「住宅とジェンダー」木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子編著『社会政

- 策のなかのジェンダー』明石書店,pp.236-258.
- 阪東美智子(2013)「家賃補助に関する考察」『建築とまちづくり』No.420,pp.28-33.
- 阪東美智子(2015)「住宅環境の社会疫学的影響」『貧困研究』Vol.14,pp.64-72.
- 平山洋介(2009)『住宅政策のどこが問題か<持ち家社会>の次を展望する』光文社新書.
- 平山洋介(2016)「"賃貸世代"の住宅事情について」『都市問題』2016年月号,pp.91-99.
- 福原宏幸(2007)『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社.
- 本間義人(2004)『戦後住宅政策の検証』信山社.
- 丸尾直美(1990)「第1章 住宅政策と福祉—社会保障との関係を中心に—」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』,pp.3-21.
- 丸山桂(2013)「居住水準を考慮した低所得者向け住宅政策の実証分析」『成蹊大学経済学部論集』第44巻第1号,pp.77-102.
- 民間住宅行政研究会編(1980)『判例・注解地代家賃統制令』ぎょうせい.
- 村上英吾(2009)「ネットカフェ生活者の雇用と住居の流動性」『貧困研究』第2巻,pp.20-27,大月書店.
- 室田信一(2010)「"住宅セーフティネット"の拡充—家賃補助—」埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言—』ミネルヴァ書房,pp.215-235.
- 山崎史郎(2017)『人口減少と社会保障 孤立と縮小を乗り越える』中公新書.
- 吉原祥子『人口減少時代の土地問題』中公新書,2017.
- Castel R. (2009) *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 北垣徹訳(2015)『社会喪失の時代 プレカリアテの社会学』,明石書店.
- European Commission (2003) "Laeken' Indicators -Detailed Calculation Methodology-," WORKING GROUP STATISTICS ON INCOME, POVERTY & SOCIAL EXCLUSION" 28-29 APRIL 2003.
- Granath Hansson, A. and Lundgren, B (2018) "Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria," Housing, Theory and Society,pp.1-18.
- Hughes H. K., MD, Matsui E. C. et. al, (2017) "Pediatric Asthma Health Disparities: Race, Hardship, Housing, and Asthma in a National Survey," Academic Pediatrics, Vol.17(2),pp.127-134.
- Kemp, P. A. (2007) "Housing allowances in context," in Kemp, P. A. ed., *Housing allowances in comparative perspective*, The Policy Press, UK, pp.1-16.
- Mack, J. and S. Lansley (1985), *Poor Britain*, London: Allen and Unwin.
- Marsh R., Salika T., et.al, (2019) "The association between crowding within households and behavioural problems in children: Longitudinal data from the Southampton Women's Survey," Paediatric Perinatal Epidemiology, vol.33,pp.195-203.
- Paugam, S. (2005) *Les formes elementaires de la pauvreté*, 川野英二・中條健志訳(2016)『貧困の基本形態』新泉

社.

Social Protection Committee Indicators Sub-group (2015) *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*, European Union.

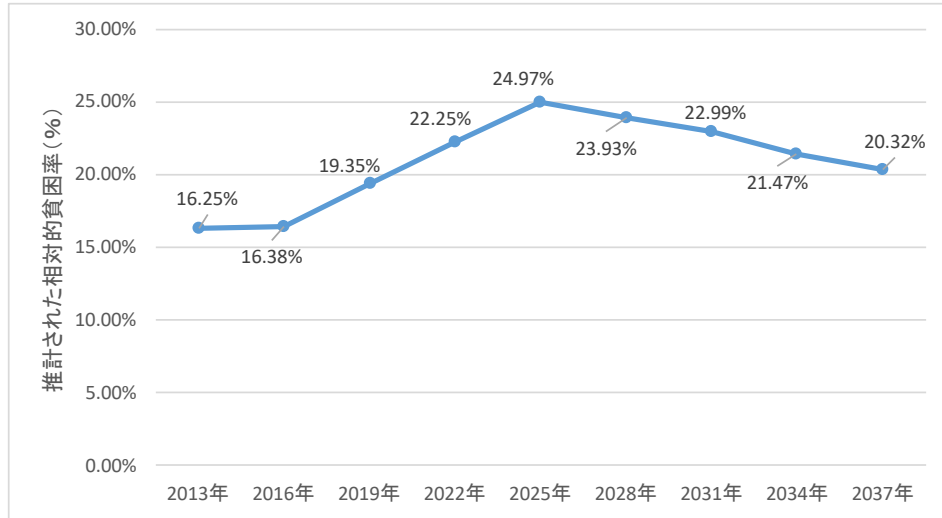
Tin Tin S., Woodward A. et.al, (2016) "Internal living environment and respiratory disease in children: findings

from the Growing Up in New Zealand longitudinal child cohort study," *Environmental Health*, vol.15:120.

Yi-Fu Tuan, (1982) *Segmented Worlds and Self: Group Life and Individual Consciousness*, the University of Minnesota Press, 阿部一訳 (1993)『個人空間の誕生 食卓・家屋・劇場・世界』せりか書房.

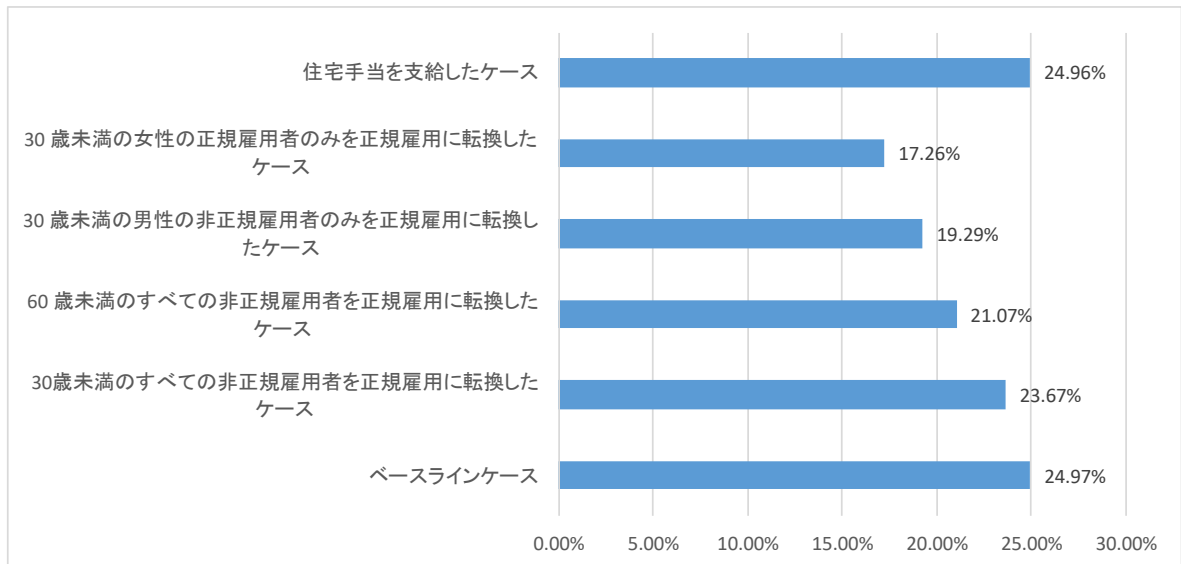


図表 1:相対的貧困率の将来推計  
シミュレーション結果



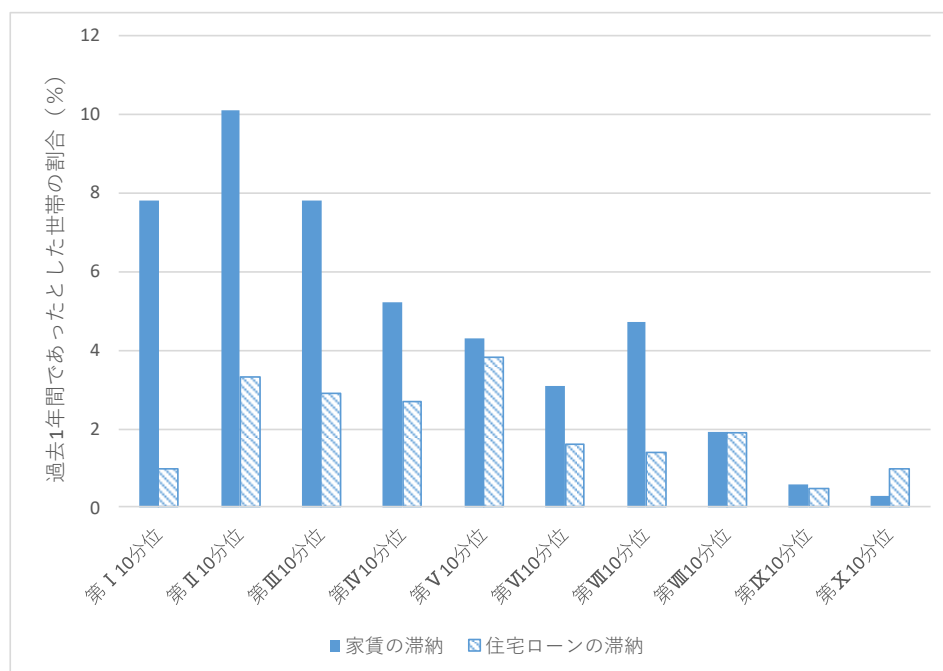
出所：平成 30 年度佐藤分担報告より作成

図表 2:相対的貧困率の将来推計  
ケース別結果



出所：平成 30 年度佐藤分担報告より作成

図表 3:所得階級 10 分位別過去 1 年間に家賃の滞納・  
住宅ローンの滞納のあった世帯の割合 (%)



出所：2017 年社会保障・人口問題基本調査「生活と支え合いに関する調査」報告書表 18 から作成（非該当・無回答の世帯は比率の計算から除外されている。）

図表 4:住宅施策年表

年度	住宅一般	低所得/失業	高齢者	障害者	ひとり親	その他
1921年	借地借家法					
1923年	同潤会					
1929年			救護法により養老院が救護施設 の一種として認可を受ける。			
1938年					「母子保護法」により 母子寮が法律上位置づ けられる	
1939年	国会総動員法第19条による有 効期間1年間の地代家賃統制 令（第一次）					
1940年	第二次地代家賃統制令					
1946年	「ボツダム宣言受諾に伴い発 する命令の件」（昭和二十年 勅令第五四二号）による第三 次地代家賃統制令（昭和二十 一年勅令第四百四十三号）					
1950年	住宅金融公庫が設立。	養老施設、救護施設、 更生施設、宿所提供施 設が生活保護法により 位置づけられる				
1951年	公営住宅法の施行	無料低額宿泊所が社会 福祉法により位置づけ られる				
1955年	日本住宅公団が設立。					
1957年						婦人保護施設が売春防 止法により位置づけら れる。

出所：著者作成

図表 4:住宅施策年表（続）

年度	住宅一般	低所得/失業	高齢者	障害者	ひとり親	その他
1959年	公営住宅法の改正。収入超過者に対する明け渡し努力義務、割り増し賃料の規定。					
1963年			老人福祉法制定により、戦後生活保護法の下で「養老施設」となっていた養老院が養護老人ホームへと改称。また、要介護高齢者向けの「特別養護老人ホーム」、「軽費老人ホーム」が創設され、「有料老人ホーム」が法的に位置づけられた。			
1969年	公営住宅法の改正。高額所得者に対する明け渡し請求の規定。					
1971年				国立コロニーが運営を開始。精神薄弱者通勤寮の制度が創設。		
1979年				精神薄弱者福祉ホームの制度が創設。		
1980年	公営住宅法の改正。		公営住宅法の改正により、高齢者、身体障害者の単身入居制度が導入される。			
1986年	「許可、認可等民間活動に係る規制の整理及び合理化に関する法律」（昭和60年法律第102号）2により地代家賃統制令は、昭和61年12月31日限りで効力を失う。		老人保健法改正により「老人保健施設」が創設され、医療的ニーズと生活上のニーズ双方に対応。			

出所：著者作成

図表 4:住宅施策年表（続）

年度	住宅一般	低所得/失業	高齢者	障害者	ひとり親	その他
1989年			ケアハウス導入。ゴールドプラン。	精神薄弱者地域生活援助事業により知的障害者グループホームが制度化。		
1992年			医療法改正により、患者の生活面にも配慮した「療養型病床群」が創設。			
1993年	特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律の施行により中堅層向けの良質な賃貸住宅の供給促進を図る。			精神障害者地域生活援助事業により精神障害者グループホームが制度化。		
1994年			新ゴールドプラン。			
1996年	公営住宅法の改正。応能家賃制度の導入、入居対象者の収入分位を33%から25%（50歳以上の高齢者、障害者等は40%まで）に引き下げ。高額所得者については明け渡し請求がなされ、明け渡ししないときは近傍同種の民間住宅並み家賃徴収。第1種、第2種の区分の廃止。					
1998年					改正児童福祉法により「母子寮」の名称を「母子生活支援施設」に改称。	
2000年			ゴールドプラン21。			

出所：著者作成

図表 4:住宅施策年表（続）

年度	住宅一般	低所得/失業	高齢者	障害者	ひとり親	その他
2001年			「高齢者円滑入居賃貸住宅」と「高齢者向け優良賃貸住宅」が高齢者の居住の安定確保に関する法律によって位置づけられる。			
2002年			特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律			婦人保護施設などにおける配偶者からの暴力被害女性の保護が配偶者暴力防止法に基づく業務として位置づけ。
2004年	日本住宅公団は1981年に住宅・都市整備公団に転換、1999年に都市基盤整備公団に転換していたがこの年に都市再生機構に転換。		高齢者の居住の安定確保に関する法律施行規則			改正配偶者暴力防止法により母子生活支援施設が一時保護施設として位置づけられる。
2005年			高齢者の居住の安定確保に関する法律施行規則により「高齢者専用賃貸住宅」が位置づけられる。			改正配偶者暴力防止法により母子生活支援施設が一時保護施設として位置づけられる。
2006年	「住生活基本法」は高齢者、障害者、子育て世代（ひとり親世帯）、DV被害者など住宅困窮リスクの高いものを「住宅確保要配慮者」と総称し、支援策として、公営住宅の供給に加え、民間賃貸住宅の円滑な活用を謳っている。障害者については障害者自立支援法により地域生活援助と呼ばれていたグループホームが共同生活援助（グループホーム）と共同生活介護（ケアホーム）に分けられた。					
2007年	住宅金融公庫が廃止され、独立行政法人住宅金融支援機構に転換。	「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」により、住宅確保要配慮者に対する公的賃貸住宅の適切な供給の促進、住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進を図る。				

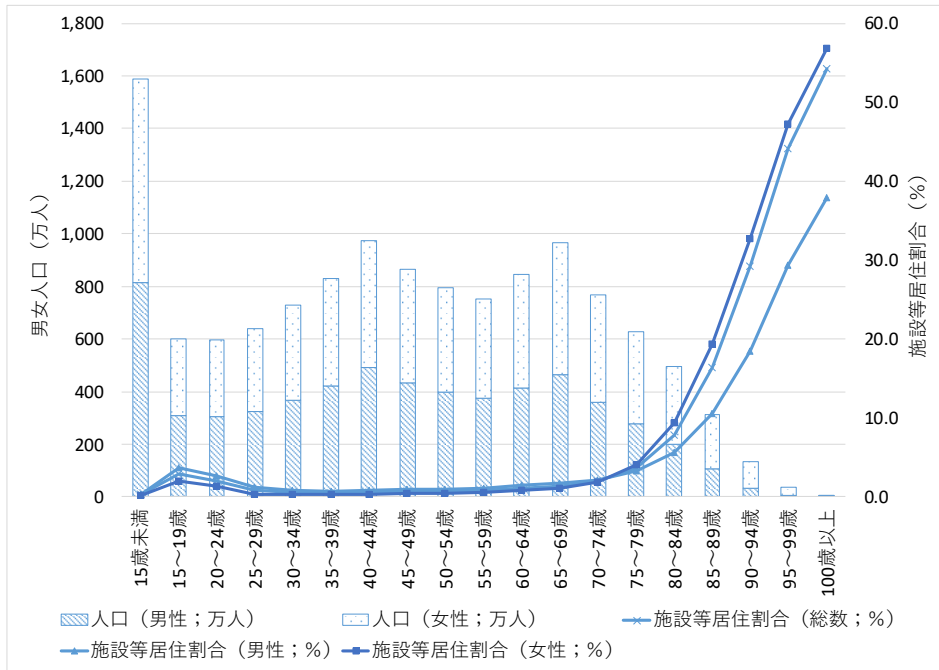
出所：著者作成

図表 4:住宅施策年表（続）

年度	住宅一般	低所得/失業	高齢者	障害者	ひとり親	その他
2009年		緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）事業として平成21年10月から住宅手当緊急特別措置事業を実施				
2011年			「高齢者の居住安定確保に関する法律」の改正により「サービス付き高齢者住宅」の登録制度がスタート。			
2013年		4月より住宅手当緊急特別措置事業が住宅支援給付事業へ改正				
2014年				障害者総合支援法により、グループホームとケアホームの一元化。		
2015年		生活困窮者自立支援法の施行により、離職などにより住居を喪失または喪失する恐れの高い者に、就職に向けた活動をするなどを条件に、一定期間家賃相当額を支給（住宅支援給付事業の制度化）	特別養護老人ホームの入所は原則として要介護度3以上に。			
2016年	住生活基本計画					
2017年	「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」の改正により都道府県及び市町村による賃貸住宅供給促進計画の作成、住宅確保要配慮者の円滑な入居を促進するための賃貸住宅の登録制度等が始まる。					

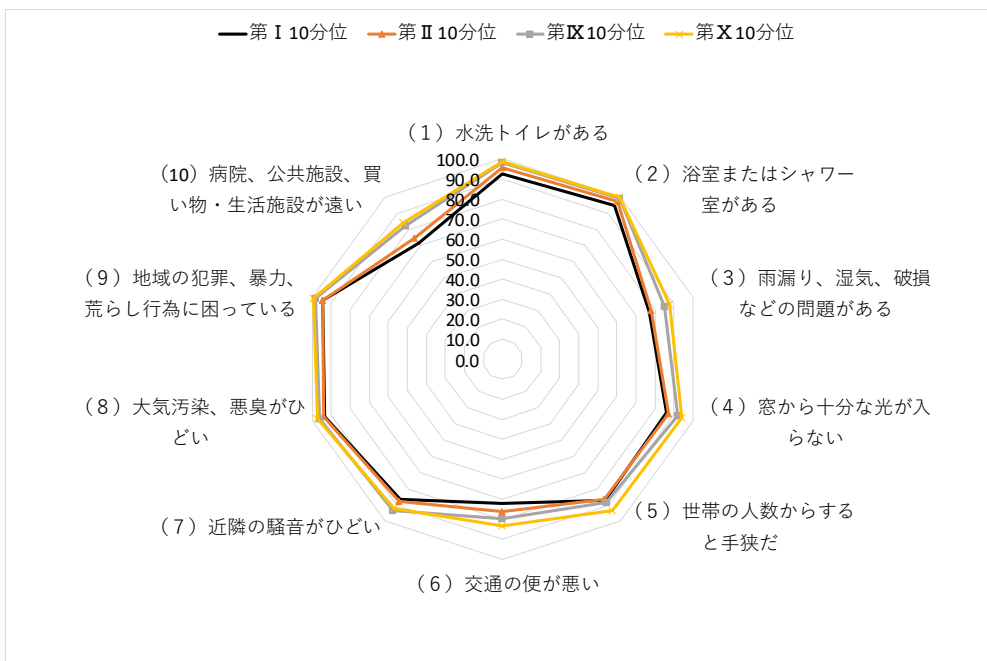
出所：著者作成

図表 5：性・年齢階級別人口と施設等居住割合



出所：総務省統計局「平成 27 年国勢調査」より筆者作成

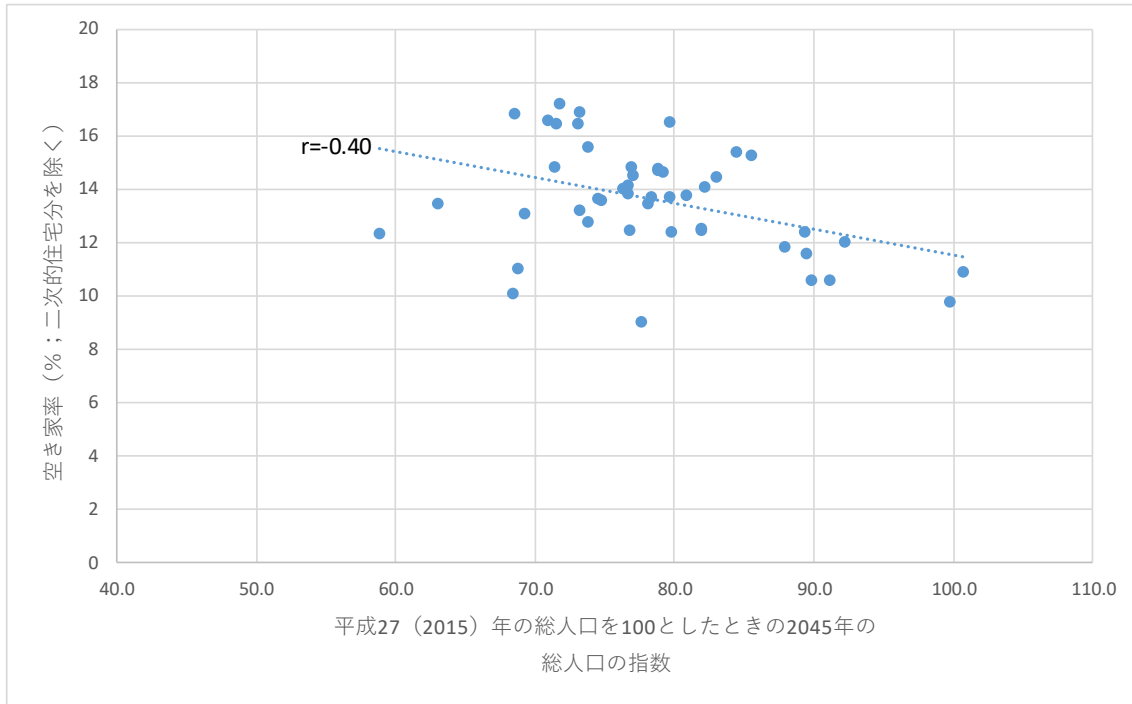
図表 6:所得階級 10 分位別住宅の質上の剥奪 (%)



出所：2017 年社会保障・人口問題基本調査「生活と支え合いに関する調査」報告書表 18 から作成（無回答の世帯は比率の計算から除外されている。）



図表 7：都道府県別将来人口指数と空き家率



出所：総務省統計局「平成 25 年住宅土地統計調査」及び国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（平成 30 (2018) 年推計）より筆者作成