

## 国民生活・経済をめぐる諸課題

### — あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築 —

大山 尚

(第二特別調査室)

1. はじめに
2. 我が国の住宅政策
3. 住宅困窮者に対する住宅政策
4. ひとり親世帯をめぐる住まいの状況
5. 若年者をめぐる住まいの状況
6. 高齢者等をめぐる住まいの状況
7. おわりに

#### 1. はじめに

国民生活・経済に関する調査会は、平成28（2016）年9月26日に設置され、以来、3年間の調査テーマである「あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築」の下、「格差」に着目して調査を行っている。

あらゆる立場の人々が参画できる社会を構築するに当たっては、格差をめぐる様々な問題を解決することが求められる一方、その対象となる人々あるいは対応策は広範多岐にわたっている。このため本稿においては、主に2年目の調査において取り上げた子ども、若年者、高齢者、障害者のいずれの分野においても有識者から課題として指摘されることが多かった、「住まい」に関連する問題を一つの切り口として、幾つかの課題を取り上げている。

これは、就労や教育を始めとする社会生活を営む上で「住まい」が重要な基盤となっており、低所得であるために「住まい」が確保できず、結果として貧困状態からの脱却が困難となっている状況も見られるためである。

## 2. 我が国の住宅政策

### (1) 住生活基本法

従前の我が国の住宅政策においては、住宅不足を背景として昭和41（1966）年に制定された住宅建設計画法に基づいて住宅建設五箇年計画が8期にわたって策定されていた。この計画は、住宅の量的確保を優先課題としたものであり、住宅や住宅資金の直接供給による公的資金住宅<sup>1</sup>の計画的建設を軸としていた。

これに対して、平成18（2006）年6月に施行され、現在の住宅政策の基本法制となっている住生活基本法（平成18年法律第61号）は、国民の豊かな住生活の実現を図るため、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策について、その基本理念、国等の責務、住生活基本計画の策定その他の基本となる事項について定めるものであり、住宅の質や住環境の改善を図るとともに、低額所得者、高齢者等の居住の安定の確保を図るなど、「量」から「質」へと住宅政策の転換を目指すものとなっている。

### (2) 住生活基本計画

住生活基本法に基づいて平成18（2006）年9月、平成18（2006）年度～27（2015）年度を計画期間とする住生活基本計画（全国計画）が閣議決定された。また、平成28（2016）年3月には、その後の社会経済情勢の変化及び施策の効果に対する評価を踏まえて現行の住生活基本計画（全国計画）が閣議決定されている。

この計画は、住生活をめぐる現状と平成37（2025）年度までの今後10年の課題を取り上げており、まず現状について、「少子高齢化・人口減少の急速な進展、大都市圏における後期高齢者の急増」等に触れているほか、「世帯数の減少により空き家がさらに増加」、「地域のコミュニティが希薄化しているなど居住環境の質が低下」、「少子高齢化と人口減少が住宅政策上の諸問題の根本的な要因」などとする考え方も示している。

同計画は、課題に対する政策として①居住者からの視点、②住宅ストックからの視点、③産業・地域からの視点の3つを示しており、居住者からの視点の中では、結婚・出産を希望する若年世帯・子育て世帯が安心して暮らせる住生活の実現、高齢者が自立して暮らすことができる住生活の実現、住宅の確保に特に配慮を要する者（以下「住宅確保要配慮者」という。）の居住の安定の確保を目標に掲げている。

また、同計画は、若年世帯・子育て世帯に対する公的賃貸住宅への入居支援、高齢者に対する需要に応じたサービス付き高齢者向け住宅等の供給促進、住宅確保要配慮者に対する民間賃貸住宅を活用した新たな仕組み構築も含めた住宅セーフティネット機能強化、公営住宅、独立行政法人都市再生機構（UR）等の公的賃貸住宅の適切供給等、基本的な施策を示している。

<sup>1</sup> 公営住宅、独立行政法人住宅金融支援機構（旧住宅金融公庫）の融資を受けて建設される住宅、独立行政法人都市再生機構（UR）が賃貸・分譲する住宅等を指す。

### 3. 住宅困窮者に対する住宅政策

#### (1) 住宅セーフティネット

最近よく使われるようになってきている「住宅セーフティネット」がどのような内容を指すかについては、平成19（2007）年に制定された、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（平成19年法律第112号）（以下「住宅セーフティネット法」という。）の条文においても明確には定義されていないが、国土交通省住宅局が平成20（2008）年1月に作成したパンフレット「高齢者・障害者等の住まいの確保」によれば、「住宅市場の中で独力では住宅を確保することが困難な方々が、それぞれの所得、家族構成、身体状況等に適した住宅を確保できるような様々な仕組み」が住宅セーフティネットと呼ばれている。また、国会審議においては、低額所得者等に該当する若年者やホームレスについても施策の対象となる旨が国土交通省から答弁されている<sup>2</sup>。

#### (2) 住宅確保要配慮者の居住支援

人々が就労あるいは教育を始めとする社会生活を営む上では、インターネットカフェやカプセルホテル等の一時的な寝泊まりを前提とする場所ではなく、住民登録等が可能な定まった住居に継続して住むことが必要であり、住宅の確保が不可欠である。

しかし、住宅確保に当たっては課題があり、住宅確保要配慮者に対する居住支援について厚生労働省の関係局と国土交通省住宅局が出席した会議の資料<sup>3</sup>は、低家賃の住宅が少なく、民間賃貸住宅において住宅確保要配慮者の入居を拒否する傾向があること、連帯保証人や緊急時の連絡体制の確保等の課題があることを取り上げている。

この中では、ハード面における対応として、住宅確保要配慮者が入居することを拒めない低家賃の住宅の確保に言及しており、その支援例として、民間の空き家・空き室の活用による賃貸住宅の供給促進等が挙げられている。

また、ソフト面における対応として、連帯保証人や緊急時の連絡体制の確保、訪問等による見守り支援を取り上げている。その支援例としては、介護保険法に基づいて行われる地域支援事業<sup>4</sup>の一つである高齢者の安心な住まいの確保に資する事業、障害者支援施設やグループホーム等を利用していた障害者でひとり暮らしを希望する者に対する自立生活援助、社会的孤立状態にある生活困窮者等を対象とする生活困窮者地域居住支援事業<sup>5</sup>、里親等への委託や児童養護施設等への入所措置を受けていた者が18歳（措置延長の場合には20歳）に到達した後も原則として22歳の年度末まで引き続き居住できるようにするための

<sup>2</sup> 第193回国会参議院内閣委員会会議録第2号39頁（平29.3.9）

<sup>3</sup> 国土交通省住宅局、厚生労働省社会・援護局、老健局、障害保健福祉部、子ども家庭局「全国厚生労働関係部局長会議資料」（平成30年1月18日）〈<https://www.mhlw.go.jp/topics/2018/01/dl/tp0115-s01-06-01.pdf>〉（平30.11.26 最終アクセス）

<sup>4</sup> 平成18（2006）年度から市町村による事業として開始され、要支援や要介護になるおそれのある高齢者に対して要介護状態となることの予防のためのサービスが提供される。

<sup>5</sup> 平成30（2018）年度から予算事業（2億円が計上）として実施されており、地域に単身等で居住し、親族等の支援が見込まれない「孤立した生活」を送る生活困窮者等に対して住宅確保や見守り・生活支援等を行い、これらを通じた互助の関係づくりを行う。

社会的養護自立支援事業や身元保証人確保対策事業が挙げられている。

なお、住宅困窮者に対する政策について定めている法律には、国土交通省が主管省庁となっている住宅セーフティネット法、厚生労働省が主管省庁となっている生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）等があり、住宅困窮者にとって必要な支援を行うためには、ハード・ソフトの両面にわたる施策を一体のものとして実施することが求められる。また、国や地方自治体のいずれにおいても、住宅関係を担当する組織と福祉関係を担当する組織の連携あるいは情報共有が不可欠となる。

### （3）福祉行政と住宅行政の連携

国における福祉・住宅行政の連携強化の一例として、平成28（2016）年の厚生労働省と国土交通省による「福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会（以下「連絡協議会」という。）」の設置が挙げられる。

連絡協議会は、「住まいは生活の拠点」であり、「その住まいに医療・介護・生活支援等のサービスを包括的に提供する体制を地域ごとに構築することが生活を支えるために不可欠である」という認識の下に設置されたものである。

また、連絡協議会は、「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情報共有や協議を行う」こととしており、平成30（2018）年9月までに4回開催されている。

## 4. ひとり親世帯をめぐる住まいの状況

子どもが安心して勉強に取り組める環境づくりやひとり親世帯における母親等の就労確保の観点からも安定した住まいの確保は重要であり、親に対する生活支援が子どもの貧困に対する支援にもつながることになる。

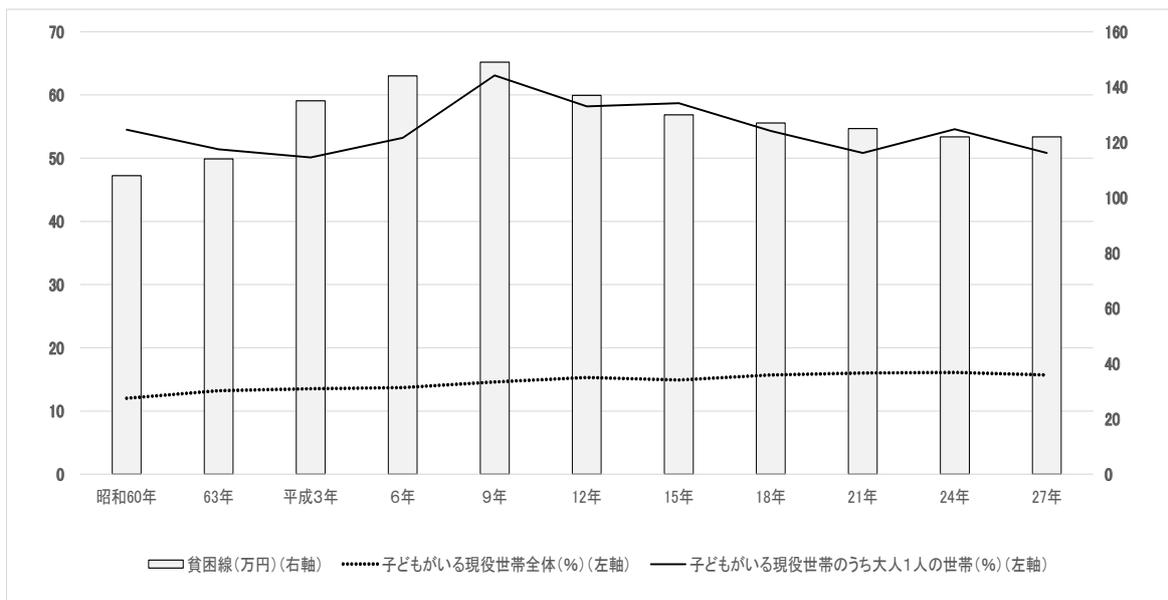
ひとり親世帯の世帯収入は低額にとどまっていることも多く<sup>6</sup>、公的年金等による収入が大部分を占める高齢者世帯より低収入の世帯も見られ、1世帯当たりの平均所得を比較すると、夫婦と未婚の子のみの世帯が712万6,000円であるのに対し、ひとり親と未婚の子のみの世帯の場合は317万5,000円となっている<sup>7</sup>。また、子どもがいる世帯の貧困率の推移を見ると、子どもがいるひとり親世帯は子どもがいる全世帯の平均と比較して、貧困率が著しく高くなっている（図表1参照）。

ひとり親世帯は子育てと就労の両立を始めとする課題を抱えていることが多いことを考えると、世帯収入に対する住居費負担が重くならないようにすることも重要となる。

<sup>6</sup> 厚生労働省の国民生活基礎調査においても、子どもがいる現役世帯で大人が一人の世帯の貧困率は昭和60（1985）年以降50%を超える高い割合となっている。

<sup>7</sup> 厚生労働省「国民生活基礎調査」（平成29年）

図表1 子どもがいる世帯の貧困率



(注) 平成6年は兵庫県を、平成27年は熊本県を除いた数値となっている。

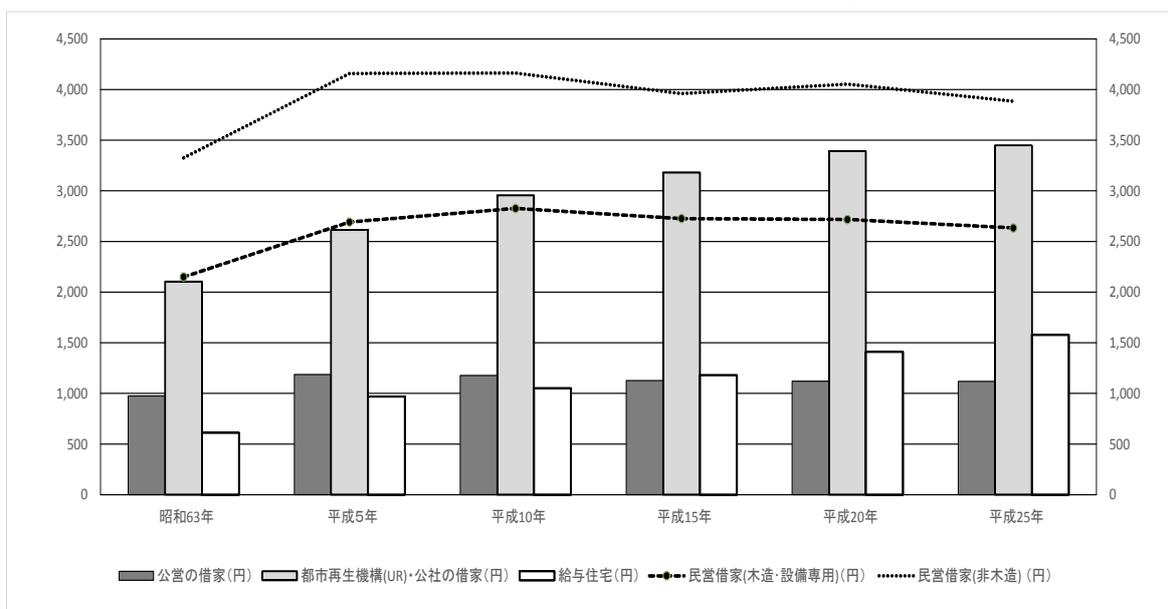
(出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」を基に作成

## 5. 若年者をめぐる住まいの状況

### (1) 家賃負担

若年者が自立し活躍する上では、就労による経済的基盤の構築が重要となるが、その前提として定住できる住まいの確保が大きな問題となっている。

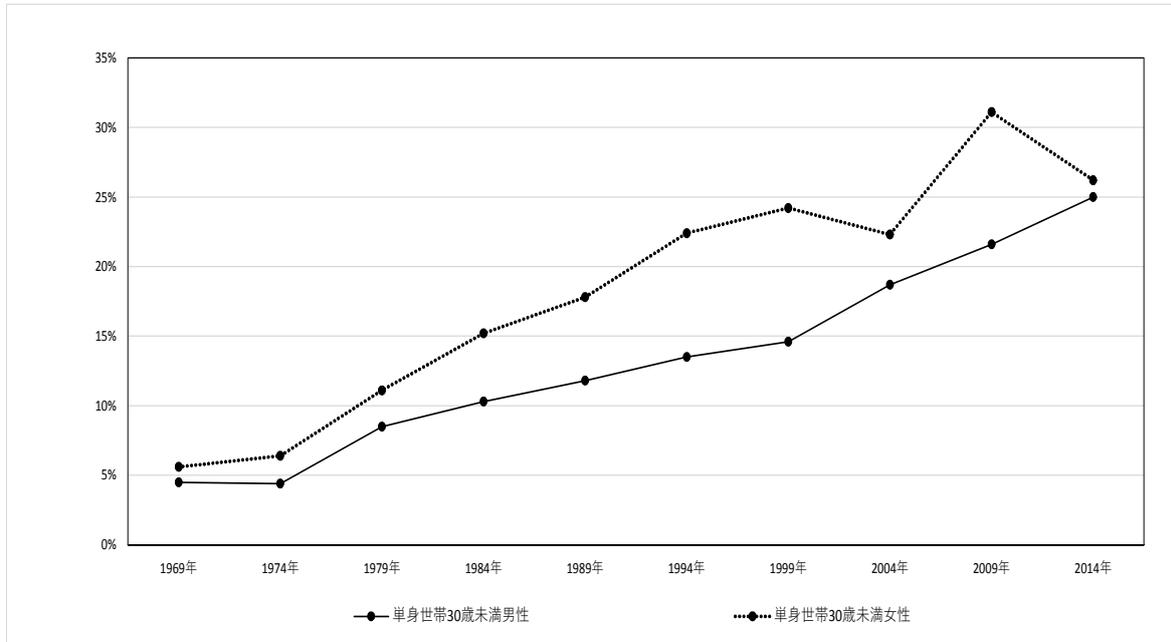
図表2 住宅所有関係別の1畳当たり家賃



(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」を基に作成

平成26（2014）年に認定特定非営利活動法人ビッグイシュー基金が発表した「若者の住宅問題」という調査報告<sup>8</sup>においては、家賃負担に苦慮することから実家から独立して生計を営むことが困難となっている状況等が取り上げられており、公営住宅と民間の借家の家賃を1畳当たりで比較すると、2倍以上の差がある（図表2参照）。

図表3 若年単身世帯における住居費負担



（出所）総務省「全国消費実態調査」及び国土交通省住宅局「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参考資料」（平成29年2月）を基に作成

また、30歳未満の勤労単身世帯における1か月当たりの住居費が消費支出に占める割合を見ると男女とも増加傾向にあり、昭和44（1969）年には5%程度の負担にとどまっていたものが、平成26（2014）年には25%程度まで上昇している（図表3参照）。

## （2）公営住宅への入居

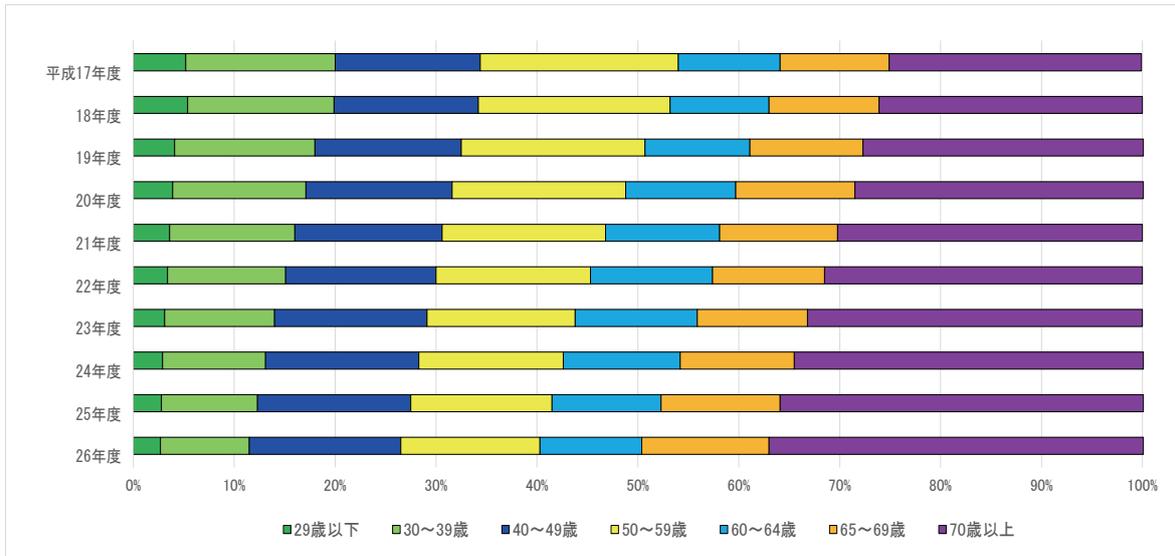
公営住宅の戸数が近年あまり変化していないこともあり、例えば平成27（2015）年11月募集における都営住宅の平均応募倍率は26.2倍となっている。区市町村により状況は大きく異なるが、中には100倍を超える倍率も見られる<sup>9</sup>。

また、公営住宅における世帯主の入居年齢（図表4参照）を見ると平成26（2014）年度における29歳以下の年齢層は2.7%となっており、平成17（2005）年度の5.2%から減少する傾向にある。

<sup>8</sup> ビッグイシュー基金ホームページ<<http://www.bigissue.or.jp/pdf/teiannsyo2.pdf>>（平30.11.12 最終アクセス）

<sup>9</sup> 東京都の住宅政策（住宅セーフティネット）の現状と取組等（平成29年6月東京都都市整備局：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提出資料）

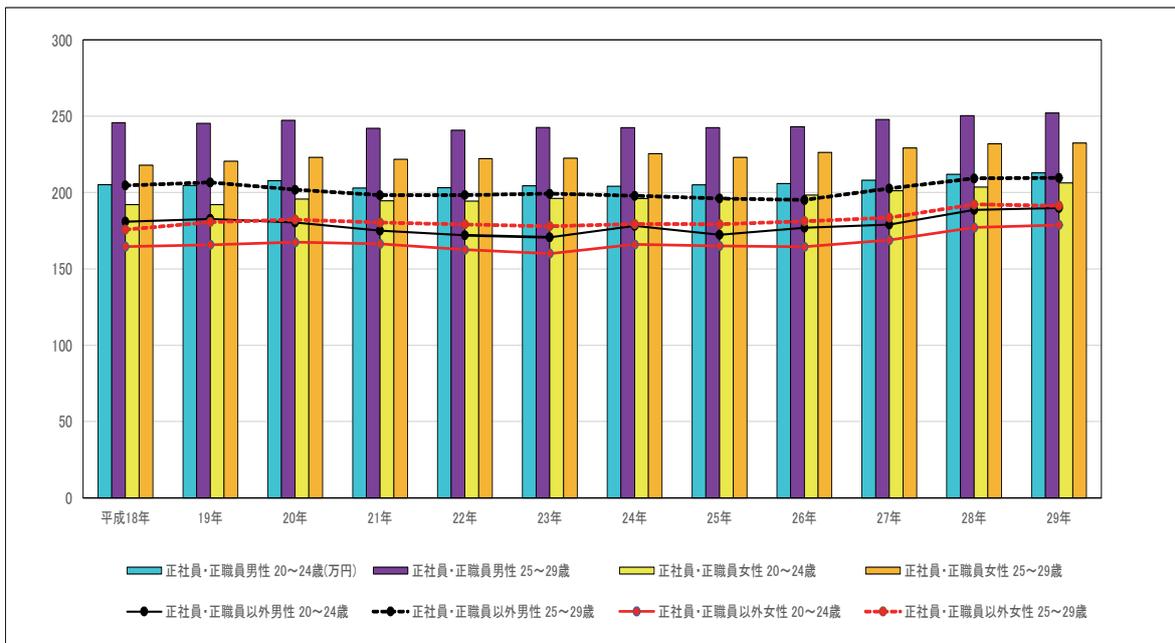
図表4 公営住宅の入居者（世帯主）の年齢



（出所）国土交通省住宅局「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参考資料」（平成29年2月）を基に作成

さらに、前述の若年単身世帯における住居費負担の変化（図表3参照）と雇用形態別に見る若年者の賃金の推移（図表5参照）を照らし合わせると、近年の若年者、特に非正社員の住居費負担が重くなっている。このことから、住まいの確保に困難を来す若年者が少なからず存在していると推測される。

図表5 雇用形態別に見る若年者の賃金



（出所）厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に作成

### (3) 住まい確保と実態の把握

住まいの確保対策の一例として、平成25（2013）年12月に成立した生活困窮者自立支援法は、生活保護から脱却して自立できるようになった者が再び生活保護を受けなくて済むようにするため、再就職のために居住の確保が必要な者を対象にした住宅確保給付金の支給を必須事業として定めている。

一方、この住宅確保給付金制度に対しては、離職者のみが対象となっており、派遣労働に従事していることが多いインターネットカフェで生活している人々はこの制度を利用できないため、結果として制度の利用が進んでいないという指摘もある<sup>10</sup>。

このような状況を考えると、対応策を考える上で若年者の住宅事情の実態把握が重要となる。また、若い世代にとって住宅費負担は大きいことから、少子化対策においては若年層や低所得者層に対する住宅支援も重要であることが政府側の国会答弁においても示されている<sup>11</sup>。しかし、国が住宅事情に関して行っている調査としては総務省が5年ごとに行っている住宅・土地統計調査、国土交通省が5年ごとに行っている住生活総合調査等があるが、いずれも若年層に特化したものではないため<sup>12</sup>、若年者の住宅事情に関し詳細に実情が把握されているとは必ずしも言い切れない状況が見られる。

なお、平成30（2018）年1月に東京都が発表した住居喪失不安定就労者<sup>13</sup>等の実態に関する調査報告書によれば、東京都内におけるインターネットカフェのオールナイト利用者<sup>14</sup>の概数は、月曜日から木曜日までの平日1日当たりで約1万5千人であるという推計値が示されている。また、その理由を「現在住居がなく、寝泊まりするために利用」していると回答した者の割合は25.8%となっており、住居喪失者等<sup>15</sup>の年齢構成を見ると30～39歳が38.6%と最も多く、20～29歳は11.8%となっている。

この東京都の報告書については国会においても取り上げられているが、国による調査については、平成19（2007）年8月に発表された住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書以降、新たに行われていない旨が厚生労働省から答弁されている<sup>16</sup>。

## 6. 高齢者等をめぐる住まいの状況

### (1) 住宅確保要配慮者の入居

高齢者あるいは障害者、特に単身高齢者が持家以外の住居に居住している場合、借家、特に公営住宅以外の民間賃貸住宅に入居している状況が一定の割合で見られる（図表6参照）。

<sup>10</sup> 第196回国会参議院国民生活・経済に関する調査会会議録第3号3頁（平30.2.14）

<sup>11</sup> 第193回国会参議院内閣委員会会議録第2号37頁（平29.3.9）

<sup>12</sup> 第189回国会参議院内閣委員会会議録第4号16頁（平27.4.7）

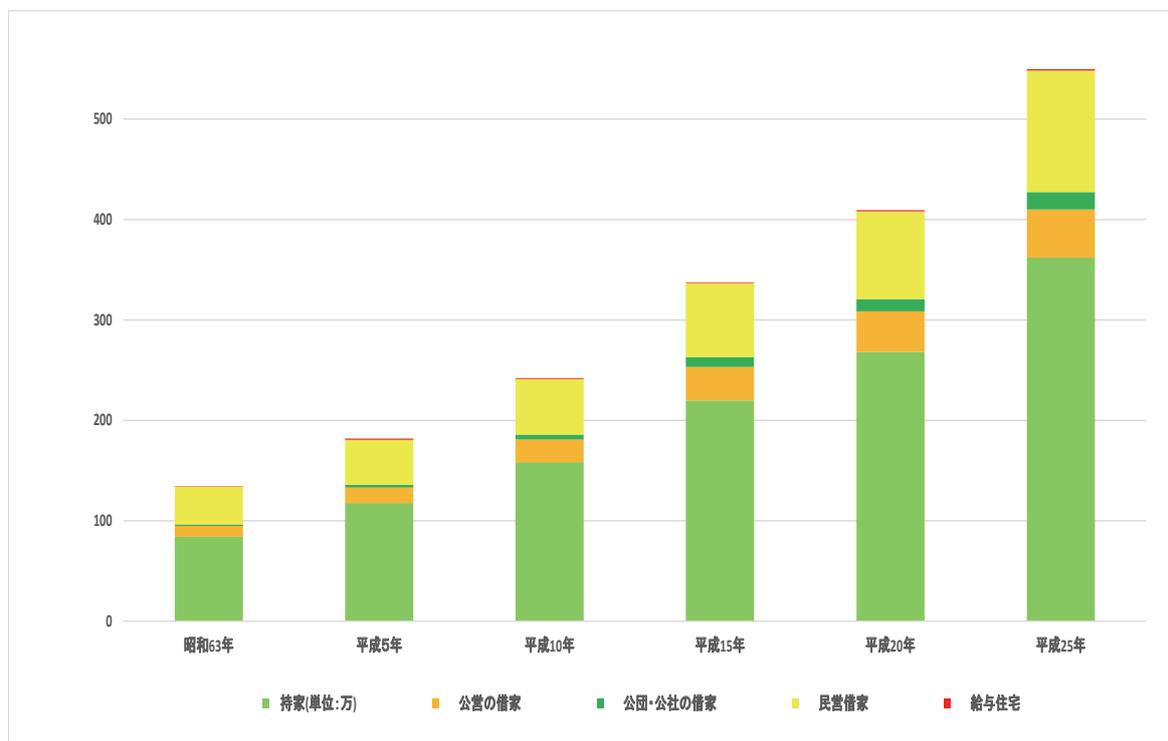
<sup>13</sup> インターネットカフェ、漫画喫茶等の昼夜滞在可能な店舗で寝泊まりしながら不安定就労に従事する者を指している。

<sup>14</sup> 平日1日において深夜から朝まで最低5時間以上通しで利用し、各店舗のオールナイト料金の対象となる者

<sup>15</sup> 住居喪失者及び住居喪失のおそれがある者を指している。

<sup>16</sup> 第196回国会参議院内閣委員会会議録第3号33～34頁（平30.3.20）

図表6 高齢単身世帯の住宅所有状況



(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」を基に作成

しかし、平成27（2015）年12月に公益財団法人日本賃貸住宅管理協会が管理会社を対象に行った調査<sup>17</sup>によれば、単身高齢者、高齢者のみの世帯、小さい子どものいる世帯等の住宅確保要配慮者の入居を拒否している賃貸人が一定の割合で見られ、拒否には至らないまでも入居に拒否感がある賃貸人も高い割合を占めており、何らかの対応が必要となっている。また、拒否の理由としては、家賃の支払いに対する不安、居室内での死亡事故等に対する不安、他の入居者・近隣住民との協調性に対する不安等が上位となっている。

このうち家賃の支払いの問題に対しては、大部分の賃貸借契約において何らかの保証が求められている実態がある。近年は、連帯保証人のみではなく、民間の家賃債務保証会社あるいは連帯保証人と家賃債務保証会社の両方を利用する件数が増加する傾向にあり、高齢単身世帯の増加あるいは社会の人間関係の希薄化等が背景にあると思われる。

さらに、家賃債務保証会社の審査において高齢者あるいは外国人や生活保護受給者の審査が通りにくい状況も見られるという指摘もあり、一般財団法人高齢者住宅財団あるいは各地の社会福祉協議会等の公的な機関による家賃債務保証サービスによる対応が重要となる。また、入居時の事故に対して民間事業者による見守りサービスを利用することも考えられるが、費用負担の面を考えると、住宅確保要配慮者がこのサービスを利用できるのかどうかという問題もある。

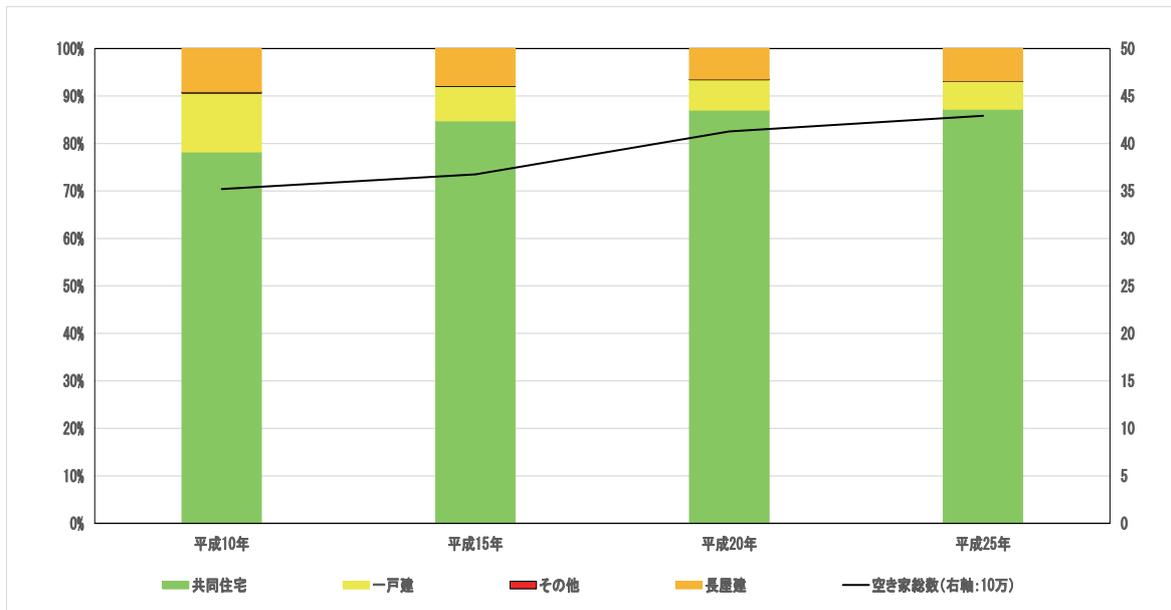
<sup>17</sup> 安心居住政策研究会「住宅確保要配慮者の居住支援の充実に向けたガイドブック」（平成28年4月）  
安心居住政策研究会は学識経験者及び関係団体から成る委員で構成され、国土交通省住宅局安心居住推進課が事務局となっている。

## (2) 空き家の増加

我が国においては、年ごとに空き家が増加する傾向にあり<sup>18</sup>、防災・防犯面だけでなく、国民経済の観点からも問題であり、対応が必要な状況になっている。

空き家が増加する理由は様々であるが、平成25年の住宅・土地統計調査の結果から空き家の状況を見ると、賃貸用の住宅が約429万戸と空き家全体の52.4%を占め、これに売却用の住宅約31万戸を合わせると56.1%となっており、空き家の有効活用が重要な課題となっている（図表7参照）。

図表7 賃貸用住宅の空き家に占める共同住宅等の割合



(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」を基に作成

このような空き家の増加と住宅確保要配慮者の住まい確保の問題に対する解決策の一つとして、平成29（2017）年4月に住宅セーフティネット法の改正が行われている。

この改正は、住宅確保要配慮者が入居することを拒まれない賃貸住宅の都道府県等への登録制度、国の基本方針とは別に、地域の住宅事情に応じて地方自治体が住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の供給促進計画を策定できること等を内容とするものである。しかし、住宅セーフティネット制度の施行状況（平成30（2018）年9月18日時点）を見ると、住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅の登録は28都道府県、3,680戸（他に受付・審査中が1,765戸）にとどまっており、賃貸住宅供給促進計画についても1市16都道府県が策定しているにすぎない<sup>19</sup>。

このような状況となっている原因について国土交通省は、賃貸住宅の所有者に制度が十分知られていないこと、地方自治体が賃貸住宅供給促進計画の策定に時間を要しているこ

<sup>18</sup> 総務省「住宅・土地統計調査」

<sup>19</sup> 国土交通省住宅局「新たな住宅セーフティネット制度の施行状況等」（平成30年9月25日）

と、登録に当たっての申請事務等の負担が大きいこと等を理由として挙げており<sup>20</sup>、国民生活・経済に関する調査会に出席した参考人も、住宅登録の目標達成が危ぶまれる状況となっている旨の意見を述べている<sup>21</sup>。

## 7. おわりに

住まいに関係する問題は個々人の就労状況や所得水準、資産等の経済状況にも深く関わることであり、多角的な視点からの議論が求められる。

また、紙幅の制約のためあまり触れられなかったが、高齢者あるいは障害者の住まいをめぐる問題の解決も重要な課題である。住まいという言葉が単に住宅というハード面にとどまらず、居住している地域の近隣住民とのつながりといったソフト面の機能も含めた意味合いも持つことを考えると、共同居住による生活の互助を地域の互助づくりに生かし、地域を一つの住まいのようにするという特定非営利活動法人の取組<sup>22</sup>も注目に値する。

さらに、若年者の住まいをめぐる状況の調査を始めとして、現状に対する調査が十分に行われていない問題もあることから、まず事実関係を十分把握することが重要となる。その上で認識を共有し、より良い施策の実現に向けて議論が進むことを期待したい。

### 【参考文献】

内閣府『平成29年度子ども・若者の状況及び子ども・若者育成支援施策の実施状況（子供・若者白書）』（平成30年6月）

厚生労働省『平成29年版厚生労働白書』（平成29年10月）

(おおやま ひさし)

---

<sup>20</sup> 第196回国会衆議院国土交通委員会議録第17号36頁（平30.5.23）

<sup>21</sup> 第196回国会参議院国民生活・経済に関する調査会会議録第3号3頁（平30.2.14）

<sup>22</sup> 第196回国会参議院国民生活・経済に関する調査会会議録第4号11頁（平30.2.21）