

住宅建設5ヵ年計画から住生活基本計画への移行と公共住宅政策

坂庭国晴(住まい連代表幹事)

はじめに—住宅建設5ヵ年計画と住生活基本計画

「住宅供給を計画的に進めるため、住宅建設計画法に基づいて行われ、5年を1期として、公営、公庫、公団住宅の建設戸数などを策定」—1966年から8期40年続けられた。

住宅建設計画法—住宅の建設に関し、総合的な計画を策定することにより、その適切な実施を図り、もって国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与する。入居者の負担能力を考慮。2006年に建設計画法、5ヵ年計画は廃止、住生活基本法と住生活基本計画となった。

I. 住生活基本法について—2006年6月の参考人意見から（資料1）

基本法で欠落しているもの

- (1) 基本法の目的と居住の実態、(2) 居住の権利、公共住宅の重視、
- (3) 公共住宅の改善の重視、(4) 居住者の視点、住民参加の実現、

II. 東日本大震災と2011年「住生活基本計画」（資料2）

- (1) 東日本大震災と公的住宅入居
- (2) 住宅困窮者の多様化、住宅セーフティネットの確保
- (3) 地方公共団体と公営住宅の供給
- (4) 自助努力による住宅確保、民間住宅市場まかせ
- (5) 住生活に関する国民アンケート(2010年)
- (6) 住宅要求の結集と公共住宅

III. 住宅危機と2021年「住生活基本計画」（資料3）

- (1) 基本法、基本計画と住宅市場化の進展
- (2) コロナ危機での住宅問題
- (3) 公営住宅の提供の実態
- (4) 「基本計画」の見直しと論点、問題点
- (5) 住宅宅地分科会、「災害と住まい」
- (6) 住宅危機—求められる論点と施策検討
- (7) 公共住宅の拡充・強化と改善について

住生活基本法案についての参考人意見

2006年6月1日

住まい連代表幹事 坂庭 国晴

1. 居住の実態と住生活基本法の目的

全国借地借家人組合の相談事例から

・母子家庭のお母さん ・リストラで職をなくしたサラリーマンの男性 ・車中で生活している元建設業の社長 等々 住生活の安定が大きく損なわれている実情にある。

基本法の目的「住生活の安定の確保及び向上の促進」にとって何が必要か、以下5点述べたい。

2. 法案に求められる主なポイント

① 居住の権利について

・国民の居住の権利を明確にしない限り、国や地方公共団体の本当の責務は明確にならない。そして、住宅関連事業者の責務、国民、居住者の位置と役割もまた明確にならない。第6条の「住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤である」のあとに「その確保は国民の基本的権利である」ことを明記し、第1条に盛り込むことが必要。

② 公共住宅の重視について

・公共住宅の空家率は1%以下 ・公営住宅の応募者100万人超える ・第8期5ヵ年計画の公的資金住宅の建設戸数は目標の30%台 ・公営、公団、公社の3本柱の充実・強化 第14条に「地域の実情等に応じて、住宅の確保に配慮を要する者の居住の安定を図る計画を立案し、公共賃貸住宅の供給の促進などの施策を講ずる」を全面的に補強すべき。

③ 住居費負担の問題について

・「依然として高い住居費負担率」ー東京都住宅マスタープラン ・75年住宅地審議会答申「第1分位の世帯の負担限度をおおむね15%程度とする」 ・居住者の負担能力を考慮した住居費負担率は「15%～17%」が妥当 ・住生活の安定の確保にとって決定的に重要家賃補助制度の検討と導入とともに、第11条の基本施策の中に「中低所得層に対する適正な住居費負担による住宅供給を確保する施策」を追加すべき。

④ ストック重視の住宅政策と既存住宅の改善・改修について

・「心配な住生活基本法の条件」(岡山S工務店、日本住宅新聞5月号) ・本来の意味でのストック重視の住宅政策が確立していない ・公共住宅ストックの十分な修繕、改善の重視 耐震・防災のための既存住宅の改善、改修は国民の命と生活を守る公的事業であり、国と自治体の本格的な制度として確立し、中小建設業、地域住宅産業等の活用と振興を図る。

⑤ 居住者の視点と住民参加の実現

・第9条に「居住者」が登場するが、「関係者相互の連携及び協力」の一環としての「居住者の協力」でしかない ・住生活の主体者である住民、居住者の視点によって組み立てるべき 第18条の2項に「居住者、住民団体」を加え、地域住宅協議会にも住民参加を保障する。

ナス二〇一〇年度戸数)／一〇年度戸数×百で算出したもの。UR賃貸住宅は、一一年度と〇六年度の数値です。

5 公的住宅の削減政策をやめ、住宅セーフティネットを

わが国では、高齢化、貧困がすすむなかで、また、大地震や大災害がいつ襲うかも知れないという現状のもとで、公的住宅を柱とした住宅の確保と居住の安定に実効ある住宅セーフティネットの実現は、もつとも優先すべき緊急の課題です。

東日本大震災による大きな被害が、公的住宅の果たしている役割の重要性をあきらかにしたことは論をまちません。公的賃貸住宅の削減・縮小の実施は直ちにやめ、充実、強化を図ることを強く求め、とりくむことが必要となっています。

●東日本大震災と公的住宅

東日本大震災による住宅被害は、全壊で十三万戸にのぼります。住宅を失った被災者は、国と自治体の建設、供給による応急仮設

住宅(直接建設約五万戸、民間賃貸住宅借上げ約六万八千戸)に居住しています。そして、全国で一萬七千世帯が公的賃貸住宅に入居しています。この公的賃貸住宅は空き家となっていた住宅で、公営住宅等(公社住宅ふくむ)約九千戸、公団(UR)住宅約一千戸、雇用促進住宅約七千戸です。雇用促進住宅(厚労省所管)は住宅の廃止・売却の方針が決定され、空家が多数生まれていたものが、大震災の受け入れ住宅として大いに役立つています。同様に、公営住宅、UR住宅も、縮小・削減方針のもとで空き家となっていた住宅に被災者が入居し、住宅の確保に大事な役割を果たしています。

このように、大地震や大災害のとき、公的住宅の空家をふくめたストック(既存住宅)があれば、積極的な役割を果たします。そのためにも、短絡的な方針を撤回させ、これ以上の公的賃貸住宅の削減を許さないとりくみが必要です。

また、災害公営住宅として、被災三県では二万八千戸以上(宮城県一万五千二百戸、岩手県五千七百戸、福島県七千三百戸)の建設がすでに計画され、すすめられています(一二年六月現在)。これは、大震災による全復

興住宅約十萬戸(推定)の約三割を占め、三県の全公営住宅(七萬九千戸、〇八年時点の既存公営住宅)の三五%にあたります。それだけ、公的住宅の位置は大きなものです。被災者、住民の要求を全面的に反映した災害公営住宅の建設・供給へのとりくみが重要です。

●住生活基本計画、住宅セーフティネット

国の住宅政策の具体化でもある「住生活基本計画一(全国計画)が二〇一一年三月に改定され(二〇二〇年度までの十カ年計画)、実施に移されています。そのなかには、「住宅困窮者が多様化する中で、住生活の分野において憲法二十五条の趣旨が具体化されるよう、……住宅セーフティネットの確保を図っていくことが求められている」、「地方公共団体は、常にその区域内の住宅事情に留意し、低所得者の住宅不足を緩和するため必要があると認めるときは、公営住宅の供給をおこなわなければならない」など、前向きな記述や計画があります。

しかし、この基本計画全体は、「住生活は、一人一人が自ら努力することを通じて実

現されることを基本とすべき、「国及び地方公共団体の役割は、市場環境整備と（住宅を）確保できない場合の誘導・補完を行うことにある」として、自助努力による住宅確保、民間住宅市場まかせ、国・自治体の役割放棄という欠陥を持っています。こうした重大な問題を克服し、公営住宅の建設、整備、改善を中心とした実効ある住宅セーフティネット実現のとりくみが求められています。

なお、全国計画の策定後、各都道府県で二〇一二年三月までに「住生活基本計画」（住宅マスタープランなど）がつくられていますので、計画内容の点検、実施に対するとりくみが必要となっています。

●住宅要求の結集と公的住宅改善・再生

先の「住生活基本計画」の改定にあたって、国交省は「住生活に関する国民アンケート」（二〇一〇年六月発表、インターネットモニター約一千人が回答）を実施しました。そのなかの意見・要望で、「住宅セーフティネットに関するもの」に次のような声があります。

「高齢者が優先的に入居できる賃貸住宅の

供給のみならず、低所得の若年層への支援も強化すべき」（二十二歳、男性、学生）、「月当たり五万円以下の高齢者用賃貸共同住宅の普及を強く希望」（七十歳、男性、無職）、「公営住宅の入居条件を緩やかにして欲しい」（二十五歳、男性、学生）、「セーフティネットとしての住宅をたくさん供給して欲しい」（三十二歳、男性、専門職）、「賃貸に対する支援が重要、今後は質の高い公的賃貸住宅を供給していくことが有効。一方で国民の求める質の高い賃貸住宅は不足しているのが現状」（二十八歳、女性、無職）。

このように国交省の発表によっても、住宅セーフティネット、公的賃貸住宅に対する要求は強いものがあります。とくに若年層の住宅要求をはじめ各層の要求を結集して、実現をはかる住宅運動にとりくむことが大事になっています。それとともに、良質で住みやすく、住み続けることができる公的賃貸住宅にするために、住宅の修繕・改良、団地の生活環境・居住環境の諸問題を改善、解決する団地再生をめざしていくことが求められています。

（さかにわ・くにはる）

二〇一二年住宅研究交流集会の案内

【日時】 二〇一二年十月二十七日（土）午前十一時～午後五時

【会場】 東京・保育プラザ研修室（新宿区納戸町二六一三）

【開催団体】 日本住宅会議、住まい連、住まいの貧困に取り組むネットワーク

【全体会】 午前十一時～十二時三十分
基調講演「震災復興とこれからの住宅・都市政策」（仮題）、塩崎賢明・日本住宅会議理事長（立命館大学教授）

特別報告「住宅団地の改善・再生と自治会活動」（仮題）、小池田忠・全国公住協事務局長（森の里荘自治会長）

【分科会】 午後一時三十分～午後四時三十分
第1分科会「住宅団地の改善・再生と自治会活動」、第2分科会「民間賃貸住宅の現状と新たな住宅憲章」、第3分科会「住宅まちづくりNPOと事業の課題・展望」

【問い合わせ先】
NPO住まいの改善センター
電話 〇三（三三三七）七六一一
FAX 〇三（三三三七）八四五〇

「住生活基本計画」は 住宅危機に込めるか

坂庭国晴

国民の住まいを守る全国
連絡会代表幹事
さかにわ・くにはる

はじめに―住宅市場化政策がもたらしたもの

2006年6月、それまでの住宅政策の法律であった「住宅建設計画法」が廃止され、「住生活基本法」が成立、施行された。基本法第1条の「目的」はつぎのように結ばれている。「……国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」。これは、「計画法」が謳っている「国民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与すること」から、国民の住宅を「経済の発展」に従属させ、市場化するという目的への転換を意味した。

事実、基本法により、同年9月に閣議決定された最初の「住生活基本計画」は、「市場重視の施策展開」が強調され、「住生活は、一人一人が自ら努力することを通じて実

現されることを基本とすべきである」という「住宅の自己責任化」が書きこまれた。まさに新自由主義に基づく住宅政策の展開であり、本特集テーマ「奪われる住」と言われる事態は、同計画の下で進行してきた。それから14年後の今年、コロナ危機の中で国民の住宅は翻弄され続け、来年改定される「住生活基本計画」の論議、検討が進められている。本稿はこれらの実態、特質と諸問題を追究する。

1 コロナ禍の拡大と住宅問題の実態

「緊急事態宣言」解除（5月25日）から2週間後の6月6日、「コロナ災害を乗り越えるいのちとくらしを守る何でも電話相談会」が全国の支援組織、法律家などで取り組

〔別記1「電話相談会」の内容から(6月6日相談分)〕

【家賃滞納について】

- ① 50代女性独居非正規労働者。新型コロナによる減収で家賃の支払いができず、一時滞納。家主から「今後は分割の支払いは認めない。2ヵ月滞納したら退居。こちらは弁護士をつける」と言われた。
- ② 3月中旬に解雇になった。風俗店の電話番をしていたが、どこも閉店した。もともとホームレスで、いまから仕事を探せない。家賃を3ヵ月滞納している。
- ③ 派遣が切られ家賃が払えない。休業手当ももらえない。
- ④ 2月から始めた繁忙期対応のアルバイトを4月に辞めざるを得なくなった(勤務先の売り

上げ減小の為)。所持金4万円となり、借金もあり家賃額8万円が不安。

【住宅ローン滞納について】

- ① 職場はまだ休業中で給料は約半分くらいになってしまっている。住宅ローンの負担や、市県民税の支払いについてどうしたらよいか。
- ② バスドライバー、自業により基本給だけになった。住宅ローンの支払いが厳しくなった。
- ③ 住宅ローンの支払いに関する助成金がないか。
- ④ 障害手帳所持。昨年6月に退職、開業に準備していたがコロナで断念した。住宅ローンの返済が出来なくなるか心配。
- ⑤ 住み替えローンを利用して、

新しく住宅を購入し、古いマンションを売りに出したが、コロナで内覧に来る人がいないので、売れず、ローンの負担があり生活がきつい。

別記2(4月18・19日分)

【アパート経営者、家主から】

- ① 借家の家賃が入ってこない。それでも固定資産税を払わなければならない。固定資産税を下げしてほしい。(70代)
- ② アパートを経営している。コロナの影響もあり空室が埋まらない。アパート建設のローンもあり経営が苦しい。
- ③ スナック3店にテナントを貸している。店子が賃料を下げてくださいと連絡。賃料で生活している。ぎりぎりまで下げていいと思っているが。

まれ、「住まいの貧困に取り組むネットワーク」も参加した。そこでは別記1のような「住まいに関する相談」が寄せられた(実行委員会の相談集計によるもの。声は集計のママ)。生活相談552件中、住宅問題は計92件、家賃滞納に関する相談32件、住宅ローンに関する相談17件であった。そこでの「休業で家賃が滞納」「住宅ローンの返済が困難」などの切実な声と訴えは、コロナ禍の住宅問題の実態であり、家賃負担、住宅ローン負担の重さを示している。

同じ実行委員会が実施した4月の電話相談会(18・19日)では、生活費問題2723件中、住宅問題では計234件もの相談があった。別記2は、そのうち、アパート経営者、家主からの相談の内容である。実行委員会のまとめで、「各種相談窓口の整備により、既に相談につながっていることもある」と注記されているが、「住まいに関する相談」についても、対応したものもあると思われる。

なお、6月の相談会では「家賃を大家に補償する制度を早く作ってほしい」との要望が出されている。「住居確保給付金」の支給では、「賃貸住宅の賃貸人又は不動産媒介事業者等への代理納付」となっている。家主への実質的な「補償制度」ともいえるが、その補償は部分的である(後述)。

このように、コロナ危機での住宅問題は、賃借人、賃貸人、借家、持ち家の別なく、広範な部面での被害と影響が広がっている。まず、住宅ローン滞納と持ち家の現状を取り上げ、つぎに賃貸住宅の諸問題を見ていきたい。

2 持ち家・住宅ローン破綻とコロナ禍対応

(1) 「住宅ローン破綻・危機」の厳しい実態

コロナ禍の住宅ローン滞納増大の中で、住宅金融支援機構への「住宅ローンの支払いに関する相談」は、3月20日だったものが4月には1200件となった（5月14日時点）と発表されている。これは機構への直接相談分でも多くは地元の金融機関に相談しているので、この何倍もの相談があり、5月、6月と激増していると考えられる。その後機構や国交省は滞納状況を明らかにしていない。

「住宅ローン破綻、サラリーマン危機最前線」という衝撃的なタイトルを掲げて、NHK「クロースアップ現代プラス」が放映したのは19年5月14日であった。番組内では、「住宅ローンが払えなくなった人の、駆け込み寺、任意売却の相談現場にカメラが密着する。見えてきたのは、収入が安定しているはずのサラリーマンに忍び寄る危機の実態だ。『働き方改革』で年収が100万円単位で減ったり、転職したものの収入が大幅に減ってしまったり、副業で始めた不動産投資で思うような収入が得られなかったり……。サラリーマンに忍びよる危機の最前線を伝える」と冒頭で語っている。

それから1年、コロナ危機が襲い、持ち家のローン破綻

の危機は何倍も増幅されている。その持ち家の購入とローン支払いの3大都市圏の最近状況を表1に見る。「注文住宅（新築）」とは、「自分自身が居住する目的で建築した新築住宅」である（17年4月～18年3月に建築、購入した住宅）。購入資金は分譲マンションが一番高く4000万円を大きく超え、注文住宅、戸建住宅も約4000万円となっている。

以前から持ち家取得は「年収の5倍以内」とされ、住宅ローン融資審査の判断基準にもなってきた。最近の状況はこれをかなり超え、かつ8割前後の人がローンを組んでいる。住宅ローンの年間返済額も約120万円～130万円、月額10万円となり、返済期間は30年以上と長期にわたる。生活の基盤である住宅が生活を圧迫し、平時でもローンの滞納、破綻に結びつく可能性は大であり、コロナ危機の拡大で深刻の度を増している。

表1 最近の持ち家の購入額、住宅ローンの状況(3大都市圏)

項目	注文住宅 (新築)	分譲 マンション	分譲戸建 住宅
購入資金	3,971万円	4,577万円	3,933万円
年収 (年収倍率)	779万円 (5.10)	840万円 (5.45)	738万円 (5.33)
世帯主年齢	41.4歳	42.7歳	39.7歳
住宅ローン(あり)	79.9%	68.1%	72.6%
年間返済額	116.5万円	130.9万円	116.7万円
返済期間	33.7年	33.7年	33.3年

※3大都市圏は、首都圏、中京圏、近畿圏。
(出所) 2018年度「住宅市場動向調査」(国土交通省住宅局19年4月発表) から作成。

(2) コロナ禍の持ち家対策と政策の現実

コロナ禍での持ち家、住宅ローンに対する国交省の対応

はほとんど見るべきものはなかった。「住宅金融支援機構の住宅ローン返済にお困りの方へのお知らせ」(3月23日、4月22日)、「住宅取得支援策(住宅ローン減税の適用要件弾力化)」(4月30日)のみである。

前出の電話相談でも、「ローン滞納で「住宅ローン」の支払いに関する助成金がないか」の声があがっているが、こうした要望は無視されている。現行の「住生活基本計画」(2016年度)では、持ち家に関係する政策としてつぎのことを掲げている。「住宅購入でゴール」のいわゆる「住宅すころく」を超えて、購入した住宅の維持管理やリフォームの適切な実施により、住宅の価値が低下せず、資産として次の世代に継承されていく新たな流れ(新たな住宅循環システム)を創出」。

これは、高負担の住宅購入や住宅ローン負担への対応、政策はなく、極めて空疎なものである。わが国の持ち家政策はそれなりに手厚いと言われてきたが、自己責任に終始している現実にある。

3 賃貸住宅への国・行政の施策の検証

(1) 民間賃貸住宅の状況と家賃負担

直面する家賃滞納の実態をみる上で、最近の民間賃貸住宅の状況を簡単に確認しておこう(2018年度住宅市

場動向)から、17年4月～18年3月までの入居。

入居者の年齢は30歳未満31.3%、30歳代28.2%で6割が若年層。入居人数別では1人34.4%、2人29.2%、単身と2人世帯で約3分の2を占める。年収は400万円未満が32.1%で3分の1近く、400～600万円未満26.2%、平均年収は508万円となっている。

月額家賃は平均で7万7442円(3大都市圏)、共益費4472円で計8万円を超える。「家賃の負担感」は、「負担感がある(非常に)と少し合わせて」55%と5割を超える。このほか、入居費用には、敷金・保証金1～2ヵ月、礼金1ヵ月、仲介手数料があり、更新手数料に1ヵ月などその負担は膨らむばかりである。

(2) 「住居確保給付金」の申請、支給決定を見る

こうした状況のもとコロナ危機を迎えた。注目された施策が厚労省の「住居確保給付金」である。この制度は「離職等により住居を失った又は住居を失うおそれのある方へ家賃相当額(生活保護の住宅扶助費と同額、東京都単身で5万3700円)を有期(原則3ヵ月)で給付し、住居と就労の確保に向けた支援を行う」もので、15年「生活困窮者自立支援法」で制度化された。もとはリーマンショック時の09年の「住宅支援給付事業」(14年まで)であった。支給実績は、10年・3万7000件、11年・2万4000件であったが、制度化された15年・7000件、17年・

表2 「住居確保給付金」
11都道府県の4月度実績

都道府県	申請件数A	決定件数B (B/A%)
北海道	251	77 (30.7)
宮城県	212	61 (28.8)
埼玉県	425	150 (35.3)
千葉県	492	144 (29.3)
東京都	2,261	690 (30.5)
神奈川県	889	205 (23.1)
愛知県	328	173 (52.7)
京都府	249	28 (11.2)
大阪府	970	184 (19.0)
兵庫県	612	113 (18.5)
福岡県	312	74 (23.7)
全 国	9,067	2,861 (31.6)

(出所) 厚生労働省資料 (6月10日時点速報値) から。

4000件、18年・4000件と大幅に減少する事態となっていた。その要因は以下の対象と支給要件の限定にあった。

(3) 公営住宅の提供、公的賃貸住宅の家賃問題

県は「特定警戒都道府県」に重なり合い、全国の申請件数の約8割、決定件数の約7割を占める。支給件数が1カ月で3000件近くに上ることは、一定の改善の反映であるが、問題は9000件の申請に対し、3割の支給決定しかないことである。前出の弾力化などが適用されていないことが考えられるが、収入要件、資産要件の緩和などの改善が必要であることを示している。

① 65歳未満、かつ離職から2年以内の者、② 収入基準額(東京都・単身13・8万円)以下と合わせ預貯金額(同50・4万円)以下の者、③ 常用就職の意欲があり、ハローワークへの求職申し込み者、など給付を絞る枠組みである。また、国の補助率は4分の3で、4分の1の自治体負担がある。

こうした限定化等に対し、今回のコロナ禍での深刻な状況から、多くの要望と問題点の指摘が上がった。厚生省は4月20日になって「休業等により収入が減少し、住居を失うおそれがある方」にも支給する変更を行った。そして①の65歳未満の廃止(4月1日から)、③の求職申し込みは不要(4月30日から、ただし「熱心に求職活動を行う」要件付)となり、一定の改善、弾力化が行われた。しかし、②や家賃相当額、支給期間はそのままであった。

その結果が表2にある。4月1日～30日の1カ月間、申請2000件以上の11都道府県の実態である。この11都道府

国交省のコロナ対策での唯一の具体的施策は「公営住宅の提供」であった。これは「新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い住宅を失った者の公営住宅への入居について」で、4月7日、15日に全国の都道府県、政令市に要請が行われた。

「解雇等により住宅の退去を余儀なくされる者に対する目的外使用による公営住宅の入居」である。「目的外使用」とは、「公募等の手続きを経ないで公営住宅を使用させることができる」制度で、リーマンショック時にも行われた。

その提供を表3に示す。コロナ禍で非正規・派遣労働者の解雇・雇い止めが3万人におよぶと予測され、職とともに住居を失う人たちが続出する事態にある。その中で入居戸数は3000戸に満たない。もともと公営住宅の空き家は少なく、あっても遠隔地の世帯向けであり、単身者は入居

表3 「公営住宅の提供」
10都道府県の状況
(特別警戒都道府県・政令市)
(6月19日時点) (戸)

都道府県	確保戸数(※1)	入居戸数
北海道	81 (市20)	3
埼玉県	149 (市8)	63
千葉県	50 (市10)	6
東京都	60	54
神奈川県	135 (市75)	24
愛知県	110 (市40)	31
京都府	40 (市20)	1
大阪府	110 (市10)	25
兵庫県	500 (市100)	39
福岡県	100 (市30)	9
対象県市	1,439戸程度	256戸(※2)

(注※1) ()内は政令市の公営住宅分で内数、都道府県は上記以外に茨城県、石川県岐阜県があり、13都道府県になる。(※2) 退去済みを含む延べ戸数。
(出所) 国交省資料から作成。

しづらい。煩雑な書類提出や家財も用意しなければならぬ。公営住宅政策の問題点とともに「典型的な役所仕事」との批判が出ている。

公的賃貸住宅の家賃滞納も民間賃貸住宅とともに深刻になっている。国交省は3月23日「公営住宅等入居者の家賃滞納等への対応」を全国の自治体住宅部局に発出した。

「収入が減少し、やむを得ず家賃が支払えない状況にある者に対して、家賃減免の適用等の負担軽減措置を講じるなど、適切な対応」を要請している。この適切な対応は、地方住宅供給公社の賃貸住宅に対しても行われた。ところが、公的賃貸住宅の一角であるUR都市機構住宅に対しては、「UR賃貸住宅の家賃分割払いの協議等の対応を要請」(3月18日)というもので、家賃減免を求める自治会、居住者の要求は無視され、問題となっている。

公的賃貸住宅の家賃滞納の状況について、国交省は6月

段階になっても明らかにしていない。なお、URの家賃問題については後述する。

(4) コロナ対策補正予算とセーフティネット住宅の現実

国のコロナ対策補正予算が三次にわたって組まれた。住宅政策を所管する国交省の補正予算はつぎのものであった。住宅関係予算はゼロであり、問題の「GOTOキャンペーン」が目玉である。

(1) 第1次補正予算(4月30日成立) ①「GOTOキャンペーン事業」(国内に向けた観光需要喚起策など) 国費1兆679.4億円、経済産業省に計上の上、国土交通省において執行する経費がある。②「反転攻勢に備えた観光基盤の整備」 国費185.1億円。③「海外に向けた大規模プロモーション」 国費96億2400万円。④「強靱な経済構造の構築」(建設生産プロセス等の全面的なデジタル化など) 国費178億円。

(2) 第2次補正予算(6月12日成立) ①「地域公共交通における感染拡大防止対策」 国費138億円。②「国土交通省におけるテレワーク環境の整備」 国費31.2億円。

(3) 「住居確保給付金」と「家賃支援給付金」 厚労省の「住居確保給付金」は第一次補正27億円、二次補正73億円、計100億円が組まれた。また経産省の「家賃支援給付金」は二次補正で2兆24.2億円である。

▼「セーフティネット住宅」の家賃補助の姑息さ
このように、コロナ禍での国民の住宅保障に対する国の

対応は見るべきものはなく、国交省の姿勢はとりわけ貧弱である。若干お金に関係するものとして「家賃低廉化補助の増額」がある。「セーフティネット住宅の家賃低廉化補助」について、新型コロナウイルス感染症の影響により収入が減少した低額所得者に対し、補助の総額が240万円を超えない範囲で、国費限度額を4万円/戸・月（地方公共団体と合わせて8万円/戸・月）とすることを可能にする（4月7日付）というもの。

*セーフティネット住宅 「住宅セーフティネット法」（正式名称・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、2007年施行、2017年に大幅改正）による住宅のことで、主に民間賃貸住宅の空き家、空き室を活用するもの。

いかにも家賃低廉化補助を大幅増額するようにみえるが、前出のように補正予算では何もない。からくりは「補助の総額が240万円を超えない」にある。この補助はセーフティネット住宅（低額所得者への専用住宅のみ）へ、毎月最大2万円（年額24万円）を10年間行うシステムである。つまり、国費4万円というのは、予算をいわば先食いし、充てるということに過ぎず、実績も不明である。「姑息な対応」と言うべきか。以上が「コロナ禍の住宅施策」の実態であり、住宅危機の事態に見合うものとは言えない。こうしたもとで、「住生活基本計画」の改定論議が進められている。

4 「住生活基本計画」見直しと出されている論点

(1) 本来の「住生活計画」について

「はじめに」で触れたが、最初の「住生活基本計画」は06年9月策定であった。住生活基本法第15条は「政府は、……国民の住生活の安定の確保及び向上の促進に関する基本的な計画（全国計画）を定めなければならない」とし、同第17条で「都道府県は、全国計画に即して、……基本的な計画（都道府県計画）を定めるものとする」としている。政府と都道府県に基本計画の策定を義務づけているが、都道府県計画は「全国計画に即して」とあるように、政府計画を下敷きにするという問題がある。

国民の住生活は地方、地域に密着したものであり、その状況と住要求に基づく計画策定が本来のあり方である。市区町村の計画は任意となっているが、この基礎自治体での計画と実施こそが求められ、政府と都道府県はこれに対する各種支援を行うべきである。

上意下達の「計画」は地方自治、分権の時代からもかけ離れている。実際、「全国計画に即した」都道府県計画は「策定後棚」の状況が多く見られ、市民・住民の関心も寄せられていない。計画策定の枠組み自体を見直す必要がある。こうした点も念頭におき、以下諸問題を取り上げる。

(2) 「住生活基本計画」(21年3月予定)の検討状況

「住生活基本計画」(以下「計画」)は10カ年計画であるが、「政策評価や社会経済情勢の変化等を踏まえて、おおむね5年後に計画を見直し、所要の変更を行う」ことになっている。06年策定後、11年3月、16年3月にそれぞれ変更され、今回が3回目の見直し・変更となる。

現在、2021年3月の閣議決定に向けて、19年9月から国土交通大臣の諮問機関である「社会資本整備審議会・住宅地分科会」(以下「分科会」)が毎月のように開催されている。この中で、「見直しにあたっての主な論点」、「個別論点(ストックの視点)、同(居住者の視点)、など」が出され、6月末に「中間とりまとめ・案」がつけられた。8月以降、「計画」の骨子案などが策定され、来年1月のパブコメ、都道府県意見聴取などを経て、3月に決定される運びである。

▼コロナ禍での住まいの問題はどう検討されているか

コロナ危機は「社会経済情勢の変化」に該当することは明らかであろう。6月26日開催の分科会での「見直しに当たっての主な論点」に補足されたのは、「在宅勤務など新しい働き方が浸透する中、新しい生活様式に対応するため、どのような住まいが求められるか」であった。委員の主な意見「コロナ後の大きなライフスタイルの変化が起こり、住むことと働くこととの関係が相当違ってくるだろう」

などを受けてのものである。また、「住生活をめぐる状況」の補足では、「感染を予防するための『新しい生活様式』の浸透などにより、住生活関連産業においても、新たな動きがみられる」などとしている。コロナ禍にある住宅問題の現実、住まいの困難と深刻さを何一つ反映せず、検討しない分科会とその論点は驚くばかりである。

以下「主な論点(居住者について)」を箇条書きで追う。

①「住宅確保要配慮者」の現状と論点

〔現状〕○公営住宅(全国で約216万戸)の応募倍率は、大都市圏を中心に高水準。東京では20・0倍、全国でも3・8倍。○生活保護受給世帯は約162万世帯、うち約8割は公営住宅・借家・借間に居住。○障害者(身体・知的・精神障害者)は約411万人。○新たな住宅セーフティネット制度のもと、登録された住宅の戸数は約2万戸(注:昨年9月時点)。

〔論点〕○住宅確保要配慮者の居住の安定や、入居後の見守り・生活支援をどのように確保するか、賃貸人が抱える問題(残置物処分等)に関するトラブルなど)にどのように対応するか。○セーフティネット住宅の登録戸数を増加させるために、どのような対策が必要か、など。

〔問題点〕○公営住宅、生活保護、障害者の実状を示しながら、困窮者への住居の確保・安定の具体的な論点は少ない。論点は抽象的で具体的なものは「賃貸人が抱える問題」である。

表4 8都道府県のセーフティネット住宅(空室分)の戸数(戸)
()は専用住宅(注②)

都道府県	登録住宅	(戸)
北海道	145	(8)
東京都	1,200	(301)
埼玉県	115	(2)
千葉県	60	(20)
神奈川県	107	(61)
大阪府	3,240	(1,953)
京都府	3	(3)
兵庫県	128	(8)
全国	7,967	(2,699)

(注) ①7月5日現在の「セーフティネット住宅」の登録住宅のうち「空き室」の住戸。②(専用住宅)は「住宅確保要配慮者」のみが入居できる住戸。
(出所) セーフティネット住宅・情報提供システム、国交省資料から作成。

セーフティネット住宅の最近の状況(8道府県)を表4に示す。

全国では、

総登録戸数5万6970戸(7月5日現在)で、2020年度末までの目標(17万5000戸)の33%。また「家賃低廉化」の予算措置を行っている自治体は45団体(全国1700団体)である(19年度)。東京都では5区1市にとどまる。「改修費」補助も46団体であり、少数となっている。

② 「高齢者世帯」の現状と論点

〔現状〕 ○高齢者世帯数は、2030年に約1500万世帯まで増加し、このうち単身高齢者世帯は約800万世帯に迫る見通し。○夫婦世帯の約9割、単身世帯の約7割が持家に居住。単身世帯のうち世帯年収200万円以下の世帯では公営を含む借家に4割が居住。○サービス付き高齢者向け住宅(サ高住)の登録数は約25万戸。住戸面積の平均は22・1㎡。約8割には、介護事務所等の生活支援施設が併設・隣接。

〔論点〕 ○高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けるために必要な住まい・サービスはどのようなものか。○単身高

齢者世帯の増加が見込まれる中、…今の支援制度で不十分な点は何か。○サ高住について、量・質とも十分なものが供給されているといえるか、など。

〔問題点〕 ここでも現状

は具体的であるが、論点は

抽象的にとどまる。高齢世

帯の居住不安は、持家は「住宅の修繕など必要な経費を払えなくなる」、借家は「家賃などを払い続けられない」が多く出されている。こうした不安解消が必要な論点である。サ高住の負担の現状を表5に示す。

③ 「子育て世帯」の現状と論点

〔現状〕 ○子育て世帯は一貫して減少傾向にあり、1130万世帯、全世帯の約2割。○40歳未満の女性が、理想とする子どもの人数を「2人以上」と回答。実現できない理由は「家が狭いから」を含む「経済的理由」が高い。○子育て期の最低居住水準達成率は43%で、居住面積確保に至らず。

〔論点〕 ○子どもを産み、育てやすい子育てフレンドリーな住まいの実現に向け、どのように取り組むか。○仕事と子育ての両立を図るために求められる住宅・住環境は。○経済的な理由から、子育てに望ましい住宅への入居が困

表5 「サービス付き高齢者住宅」の家賃、住宅費用(円)

	家賃	家賃含む住宅費用(※2)
全国平均	57,232	134,349
東京都	100,071	194,320
首都3県(※1)	76,269	168,758
政令市・中核市	57,080	135,498

(※1) 埼玉県、千葉県、神奈川県。(※2) 家賃のほか、共益費、基本サービス費、食費の合計費用。
(出所) 住宅地宅分科会・井上由紀子臨時委員の提出資料から。

難な世帯に対する支援として、どのような対策が求められるか、など。

〔問題点〕「子どもを産む」ことを当然の前提とした論点。現行「計画」は、「希望出生率1・8の実現につなげる」目標を掲げ、問題視された。子育て世帯のみならず、若者単身者を含めた若年世帯全体の住宅施策が必要である（本特集、小田川論文を参照されたい）。

5 住宅地分科会「中間とりまとめ」を点検する

以上みたような検討をうけて、6月26日分科会で「中間とりまとめ案」（たたき台）（以下「中間案」）が提出され、30日に公表された。「住生活を巡る現状と課題」、「検討の方向性」の二つの構成で、「今後の検討を進めるに当たったの課題や方向性、施策のイメージ、留意点を中間的に整理したもの」としている。内容は、①「居住者」の視点、②「ストック」の視点、③「まちづくり」の視点、④「産業・新技術」の視点、の四つである。このうち、①は前節で問題点を指摘している。以下では②について点検するが、その前に、③の中の「災害と住まい」は重要であるので簡潔に取り上げる。

（1）「災害と住まい」をどうとらえているか

「中間案」では、「我が国全体について見ると、約4分の

1の世帯が土砂災害警戒区域、津波浸水想定地域、浸水想定地域のいずれかの災害リスク地域に居住すると推計されている」と現状を示す。この約4分の1の世帯といえは約1200万世帯にのぼり、膨大な世帯が災害リスク地域に居住するという実態にある。対する「具体施策のイメージ」は、「災害危険区域のより一層の指定の促進、災害危険エリアからの移転又は条例による制限内容への適合の促進、災害の強度や頻度を考慮した安全な立地の促進」を示している。エリアからの移転、立地の促進などは簡単にはできない。現に居住している住まいを災害リスクからどう守り、諸対策を講ずるのがの施策はない。

「指標のイメージ」として、「密集市街地における地域防災力の向上に関する指標」を掲げる。これは密集市街地等の大規模再開発のことで、低家賃住宅の排除、住民追い出し、まち壊しにつながっている。「災害と住まい」の喫緊の重要課題をどうしていくのか、今後の追求が必要である。

（2）「ストック」の視点―住宅供給と「負動産」への対処

そこで視点②の「ストック」であるが、これは既存住宅の意味で、最初の「基本計画」から「ストック重視の施策」が謳われてきた。即ち「これまでの『住宅を作っては壊す』社会から、『いいものを作って、きちんと手入れして、長く大切に使う』社会へと移行する」といっているのであ

った。それから14年、どうなっているのか。

「中間案」での「現状と課題」では、①新設住宅着工戸数は、近年は横ばいで推移してきている。また、住宅の平均購入価格は、注文住宅を除き上昇傾向にある。②新設住宅の「戸当たり」の着工床面積は持ち家を中心に減少傾向にあり、近年は首都圏・近畿圏を中心に、コンパクトな共同分譲住宅の着工が増加傾向にある。などとしている。

つまり、住宅購入費は上昇しているが、住宅の床面積は減少している。持ち家取得にとつてはつらい現実である。

これは「市場重視の施策展開」の必然でもあり、「ストック重視」にはならず、新設・新築を追い求める構造を形成する。「検討の方向性」では、「戸建住宅が適切に管理され「負動産」とならず資産として活用できる仕組みの構築」とあるが、まさに「負動産」を生み出してきた新自由主義の住宅政策である。市場重視一辺倒からどう脱却していくのか問われている。

(3) 「空き家・ストック管理」への対応と施策

「ストック」の視点では、「空き家」問題が取り上げられている。「現状」については「空き家の総数はこの20年間で約1.5倍になり、なかでも賃貸・売却用等以外の「その他の住宅」が1.9倍と増加している。「その他の住宅」の中では一戸建（木造）の割合が最も高く、特に地方部で増加している」と述べている。「その他の住宅」とは、「長

期にわたって不在の住宅や建替えなどのため取り壊すことになっている住宅」である。この空き家は全国で約350万戸あり、賃貸用の空き家約430万戸（いずれも2018年統計調査）に次いでいる。賃貸用が膨大な数に上るのは市場による供給過剰が引き起こしているものである。

「特に地方部で増加している」には理由がある。大きな問題は大都市部への産業・経済・人口集中による長年にわたる「過疎化」がある。解体・除却費用等の負担、更地にするに課税される税制、また、新築優先で中古住宅を軽視する問題もある。「中間案」にはこれらへの対応はほとんどない。対応策的な施策でなく、現状の都市政策、住宅政策の見直し・改革が求められている。

6 住宅危機に即して求められる論点と住宅政策

以上、分科会での「論点」、「中間案」を見てきたが、「国民の住生活の安定の確保及び向上の促進」にも不可欠な以下のような論点と施策検討が欠落している。

①住居費負担の軽減と家賃補助制度、②公営住宅をはじめとした公的賃貸住宅の拡充・強化と大幅改善、③公的賃貸、民間賃貸の家賃引下げ、減免の施策、④持ち家取得の支援と軽減策、持ち家、借家の大規模修繕・リフォームに付する支援など。④は一部ふれられているが、住居費負担、公的住宅に関する記述はほとんどない。

表6 「緊急事態宣言」8都道府県の家賃+共益費の負担額(専用住宅) ()内は全国平均との比%

都道府県	1カ月当たり家賃(A)	同共益費・管理費(B)	合計(A+B)
北海道	42,648円 (75)	3,836円 (86)	46,484円 (76)
東京都	82,360円 (145)	5,192円 (117)	87,552円 (143)
埼玉県	60,319円 (106)	4,168円 (94)	64,487円 (105)
千葉県	58,590円 (103)	4,863円 (109)	63,453円 (103)
神奈川県	69,212円 (122)	4,749円 (107)	73,961円 (121)
大阪府	56,401円 (100)	5,102円 (115)	61,503円 (100)
京都府	55,810円 (98)	5,144円 (116)	60,954円 (99)
兵庫県	56,486円 (100)	5,080円 (114)	61,566円 (100)
全国	56,875円 (100)	4,453円 (100)	61,328円 (100)

(注) ※A「1カ月当たり家賃」は、敷金、権利金、礼金などは含まれない。※B「1カ月当たり共益費・管理費」は、家賃とは別に支払われる共用部分の水送料、電気料、清掃費等。※「専用住宅」は「居住の目的だけに建てられた住宅で、店舗、作業場、事務所など業務に使用するための設備された部分がない住宅」。(出所) 2018年住宅・土地統計調査より作成。

超える負担を余儀なくされ、コロナ禍とその後生活を大きく圧迫している。特に、東京都は群を抜いて高負担であり、神奈川県が続いている。この住居費負担の実態は、先に見た「住居確保給付金」の

他にも諸問題があるが、ここでは①、②、③について記していきたい。なお、「基本計画」は18年実施の「住宅・土地統計調査」結果を反映することになっているので、現状はすべてこの資料を用い、論点と求められる政策を記述する(同調査については、別記事「解説データ」71頁参照)。

(1) 住居費負担の実態と家賃補助制度の検討

表6は「緊急事態宣言」が発出された8都道府県の1カ月の住居費(家賃+共益費等)負担額である(18年調査)。持ち家以外の全借家の住居費であり、低額な公営住宅や給与住宅も含んでいる。それでも北海道以外は毎月6万円を

申請件数と比例している。

冒頭の「相談会」の声では、「最低限、家賃補助がないと生活できない」、「家賃の支払いについて補助が欲しい」の声が多数となっている。一部改善された「住居確保給付金」、セーフティネット住宅の「家賃低廉化補助」、生活保護費の「住宅扶助費」、各自治体の「家賃補助」などを土台に、再編成を含めた検討を行い、全国的な家賃補助制度の検討と実施が必要である。今回「家賃支援給付金」が短期間の中で検討、実施されることから見ても、十分可能であろう。

(2) 公的賃貸住宅の拡充・強化と改善の実施

表7(74頁)は公的賃貸住宅の暦年推移と現状である。18年の公営借家は192万2000戸、UR・公社の借家は74万7000戸。03年は公営218万3000戸、UR・公社93万6000戸であった。この間に公営住宅は26万1000戸、UR・公社賃貸住宅は18万9000戸、計45万戸も減少した。また、全住宅に占める割合(1993年比)も、公営は5.0%から3.6%に、UR・公社は2.1%から1.4%になり、国民の住宅への役割を減退させている。

17年施行の「改正住宅セーフティネット法」は、公営住宅、UR賃貸住宅、公社賃貸住宅を公的賃貸住宅と定義し、第53条では「公的賃貸住宅の供給促進」を規定してい

表7 公的賃貸住宅(公営・UR・公社)の暦年推移と現状 (単位:万戸、()内は全住宅に占める割合%)

年次	公的借家数	公営借家	UR・公社借家	借家総数	民営借家
1993年	287.8 (7.1)	203.3 (5.0)	84.5 (2.1)	1,569.1 (38.5)	1,076.2 (26.4)
1998年	295.1 (6.8)	208.7 (4.8)	86.4 (2.0)	1,673.0 (38.1)	1,205.0 (27.4)
2003年	311.9 (6.7)	218.3 (4.7)	93.6 (2.0)	1,716.6 (36.6)	1,256.1 (26.8)
2008年	300.7 (6.1)	208.9 (4.2)	91.8 (1.9)	1,777.0 (35.8)	1,336.6 (26.9)
2013年	281.5 (5.4)	195.9 (3.8)	85.6 (1.6)	1,851.9 (35.5)	1,458.3 (28.0)
2018年	266.9 (5.0)	192.2 (3.6)	74.7 (1.4)	1,906.5 (35.6)	1,529.5 (28.5)

(出所) 2018年住宅・土地統計調査より作成。

表8 借家の1カ月当たり家賃 (全国平均・2013年、2018年) (円、%)

年次/住宅の種類	民営借家(非木造)	民営借家(木造)	UR・公社の借家	公営の借家	給与住宅
2013年	63,005	51,030	67,005	22,394	30,684
2018年(増減率)	64,041 (1.6)	52,062 (2.0)	69,897 (4.3)	23,203 (3.6)	34,049 (11.0)

(出所) 2018年住宅・土地統計調査より作成。

る。「国及び地方公共団体は……既存の公的賃貸住宅の有効活用を図りつつ、公的賃貸住宅の適切な供給促進に関し必要な施策を講ずるよう努めなければならない」である。自ら改定したこの規定を重要な論点とし、供給促進を含めた拡充と各種改善を具体化することは当然ではないか。

(3) 家賃の引き下げ、減免措置、追い出し禁止など

表8にすべての借家の月額家賃を示す。公営住宅の家賃は仕組み上低廉化されているが、「応益」部分があり、最近上昇している。大きな問題は「UR・公社の借家」の家賃で、民営借家をかなり上回り、市場家賃化のもとで上昇

し続けている。「民営借家」も木造、非木造問わず上がってきている。こうした高家賃をどう抑制し、引き下げを行うことができるのかは、国民の求める論点である。UR、公社の家賃は「減免措置」が規定(都市機構法25条4項など)されているので、その適用を直ちに行うことを検討すべきである。

また、家賃滞納による住居からの「追い出し問題」も重要課題である。日本弁護士連合会は「賃料の支払いが困難になった場合に、一定期間の賃料の支払いを猶予し、それらの滞納に基づく賃貸借契約の解除を制限する必要があり、そのための特別措置法」制定を求めた(5月1日)。コロナ後も経済困窮による家賃滞納は引き続き、政府の対応が求められることはいままでもない。

2節で取り上げた「迫るローン破綻」との関連で、平山洋介氏(神戸大学大学院教授)から送られてきた著書『マイホームの彼方に』(筑摩書房、20年3月刊)を読み返した。平山氏は「はじめに」で次のように述べている。「『夢のマイホーム』はいまなお『夢』なのか、それとも『夢』はずでに色あせたのか。新たな時代の社会の新しい『かたち』をどのように構想し、その建設に向けて、住宅システムをどのように再設計すべきかが問われている」。コロナ後の社会と住宅政策の再設計への示唆である。「住生活基本計画」はこれに應えるか、引き続き追及していきたい。