

セーフティネット論と住宅政策

檜谷 美恵子

Written by Mieko Hinokidani

はじめに

バブル経済が破綻し、地価と金利が著しく低下した後、住まいの取得環境は大きく変化した。ここ数年、新設住宅の供給戸数は順調に伸びており、利便性の高い市街地で、最新の設備を備えた広い住まいを確保する世帯も増えている。その一方で、適切に維持管理されていない住宅や、十分な性能を備えていない住宅に居住する世帯もいる。また、人口や世帯増の趨勢が停止もしくは鈍化し、空き家が増加しているなかで、恒久的な住まいを確保できず、野宿生活を余儀なくされている者が顕在化している。

この一〇年余りの間に、住宅制度も大きく変貌してきた。三本柱と呼ばれた公庫、公団、公営住宅制度のうち、前二者は廃止、残された公営住宅制度についても、さらなる見直しが行われている。二〇〇六年二月には住生活基本法案が閣議決定され、今後はこれが現行の住宅建設計画法にとりかわる。同法案は、その第三条で、「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、わが国における近年の急速な少子高齢化の視点、生活様式の多様化その他の社会経済情勢の変化に的確に対応しつつ、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給、建設、改良または管理が図られることを旨として、行われなければならない」とうたっている。そのためには、将

来の生活基盤形成をも視野に入れた、高い住宅価値の実現に向けての投資が十分に行われるよう、これまでもまして人々の意識を方向付けることが肝要である。

ここで住意識に着目する理由は二つある。一つは、「住生活の安定の確保及び向上」を公共が直接的な方法で促す政策手段が乏しくなってきたからである。唯一残された公営住宅制度も、財政制約の影響を免れない状況におかれている。

もう一つの理由は、社会として共有すべき価値や具体的な政策目標を再構築することが要請されているからである。住宅建設五力年計画で採択されてきた最低居住水準や誘導居住水準は、住宅には、夫婦と未成年の子¹からなる

核家族が住むとの規範に基づき、その広さや居室の数、設備水準を設定してきた。そのよしあしは別として、少なくともそこでは、住宅はかくあるべき、との規範が共有されていた。より正確にいえば、共有されている、と前提することができた。だが実態としての家族が規範としての家族を超えてしまい、誰とどのように住まうのかが問われている現在、従来の規範の妥当性を自明視することはできない。目標とすべき住まいの規範を明確にし、それを共有するための方法を探るうえで、その手がかりとなるのは、住まいの多様化を方向付けている人々の意識や価値観である。以下では、そこに着目しながら、本稿のテーマである住生活のサーフティネットをめぐる議論を考えてみたい。

住宅サーフティネットの論理

サーフティネットとは、もともとサーカスで用いられている言葉である。空中で危険をとまなう高度な技を披露する曲芸師の命を守るために張られる落下防止の網を指す。曲芸師が高度な技に挑戦することに伴うリスクを軽減するネットは、万一失敗しても、命を失う大事には至らないことを保障する。

サーカスの落下防止の網に由来するこの用語は、近年さまざまな制度改革論議に頻出している。そこに通底するのは、現在進行している人口や経済構造の変化に対応しながら、活力ある



社会を構築するためには、雇用の流動化を促すこと、また、国家や企業が担ってきた役割や仕組みを抜本的に見直し、個人の責任と公共の役割のバランスを最適化することが必要だ、との認識である。なかでも、社会保障の分野で、この用語が頻繁に登場するようになったのは、人口減少と少子高齢化の進展により、従来どおりの方法では、現行の負担と給付の関係を維持できないからである。対象者を絞り込もうとするサーフティネット論は、したがって、疾病や障害、加齢にともなう健康リスク、失業、所得減少などのリスクに備えるよう自助や相互扶助を促すとともに、そうすることができなかった者への保障を最低限にとどめることで、それに依存する状態をつくらないことを目指してもいる。

この考え方は、住宅政策にも大きな影響を及ぼしている。「急速な少子高齢化の視点、生活様式の多様化その他の社会経済情勢の変化」

を踏まえても、なお正当化される公共介入とは、真に住宅に困窮している世帯にのみ提供される住宅サーフティネットであり、公営住宅制度は、この趣旨に即して再編されようとしている。いうまでもなくそれは、「市場重視」の住宅政策と対をなしている。個々の世帯は、市場でみずからの要求に適合した住宅を確保するよう要請されており、正当な理由で、そうできないと認められる場合に限って、公営住宅という希少資源が動員されるからである。

もっとも、新聞やテレビ報道などでもしばしば取り上げられてきたように、大規模な公営住宅団地に困窮世帯が集中すれば、福祉丁ズが一挙に高まり、団地が立地する地域社会に重い負担を強いることになる。したがって、住宅困窮者を支援するために公営住宅を活用するといった対応は、あくまでもセカンドベストであり、本来であれば家賃補助(対人助成)で対応すべき、とも主張されている¹⁾が、ここでは対人か対物かという助成方法をめぐる議論には立ち入らず、サーフティネット論に依拠する住宅政策の副次的作用、また、支援に動員する資源や支援対象を絞り込むというアプローチに着目し、そこに潜む問題点を考えてみたい。

自己責任論の罠

その一。サーフティネット論に依拠する住宅政策は、生活不安をかかえ、将来に展望をもて

ない者の住宅に対する権利意識や要求水準を抑制し、住生活の向上の促進を社会課題として人々が共有することを妨げはしないか。

住宅セーフティネットは、大半の人々は市場で適切な住宅を確保でき、それを維持できるといって了解のもとに、一時的に、あるいは社会的に許容されるまうような理由で、どうしてもそうすることができないと認められる者にのみ適用される最低限の住宅保障である。サーカスや起業と異なり、住宅は誰もがそれを必要としているので、このルールは社会の構成員すべてに及ぶ。つまり、望むと望まざるにかかわらず、人々は、挑戦しないもの、挑戦したが失敗したもの、挑戦し成功したもの、という序列化されたカテゴリーに分類される。上位にランクされるのは市

場で適切な住まいを確保するもので、挑戦しない、あるいははじめから挑戦できないものは、等しく下位に位置づけられる。

この規範を内面化した個人は、適切な住まいを確保できない、あるいは維持できない責任は自らにあると考える。努力する余地があり、成功する可能性があると考えられるものは、現状に「不満である」と表明できても、その可能性が乏しいと考えるもの、あるいは、住宅の効用を高めるよりも、差し迫った別の生活不安に対処することを迫られているものは、住宅への投資を控える自らの選択を正当化するために、少々不満には目をつむり、住めば都、現状に満足しようとするだろう。

一般に、住まいに対する要求水準は、他の社会保障サービスに対する要求と同様に、低次かつ基本的なものから、資源配分問題を念頭において、あるいは、住まいと結びつく文化的規範によつて導かれる、より高次の要求までいくつもの段階がある。要求のレベルは、個々人の権利意識や価値観と結びついているが、それは、主体の置かれている状況や社会規範と無関係ではありえない。このため、要求が未充足であつても、「満足」であると表明されることもあれば、その逆のケースも想定されるのである。

住まいは、現在それを利用している者のみならず、未来の利用者の生活水準をも左右する。また、まちを構成する要素であり、当人のみならず、その周囲に居住する者にも影響を及ぼす。住宅政策が要請されるのは、こうした住宅の特性と深く結びついている。しかし、個人の負

担と責任を強調する社会では、選択肢をもたないものほど、自己防衛機制が働き、自らの要求水準を抑制しようとする。そこでは、セーフティネットを権利として捉える意識や態度は醸成されない。ましてや住まいが地域社会の持続可能性と結びつく社会資源であることを了解するのは難しい。

原理的に考えても、住宅セーフティネットは、それを必要としない者が自力で過剰な住宅消費をおこなうことに寛大である一方、それを必要とする者には、その水準を低く抑制すること、それに甘んじる状態から抜け出すよう方向付けることをとする。したがって、最低限として保障される住宅が、それを必要としない者の住宅よりも立派であつてはならない。人々を序列化し、最下位の者に最低限の住宅を保障するというセーフティネットの論理と、誰もがよりよい住まいを構築するという社会目標を共有し、その実現に向けて努力することを促すとする住宅政策を両立させるのは至難である。

住宅困窮問題へのアプローチ

その二。セーフティネット論に依拠する住宅政策は、それが意図するように真に住宅に困窮する者に、的確で効率的な支援を提供できるだろうか。

住宅セーフティネットは、人々が住宅困窮にい



たる理由や、そこから脱出するための方法について深く立ち入ることなく、資格要件を厳格に適用し、また、保障の水準を最低限にとどめることで、それに依存することを防止しようとする。またこれにより、制度を不当に利用しようとするものを排除できると考える。しかし、それだけで効率性は担保されるのだろうか。市場で供給される住宅を確保するための費用が、要支援者の住居費負担能と著しく乖離していれば、また住宅市場が分極化し、連続的でなければ、自助による住宅改善は進まない。最低限保障を甘受する住宅困窮者がそこから脱却で

きず、セーフティネットに依存する状態が長期化すれば、その状況を改善する意欲や希望すら失つかもれない。だとすれば、そのような支援は非効率であるのみならず、不適当である。的確で効率的な支援をおこなうためには、住居費負担能力の不足や欠如という状態が引き起こされる理由を正確に掴む必要がある。

住宅困窮は、それを生み出す社会の側の条件と深く結びついている。住宅数が世帯数を大きく上回り、住宅の質的向上がはかられてきた先進諸国では、住宅困窮者や困窮世帯が出現する背景として、家族関係や雇用関係の不安定化、住居費負担能力の低下、また、自立して住生活を営む能力の劣化などが指摘されている。住宅困窮に陥りやすいのは、雇用への参入が困難な者や、家族資源・地域資源に恵まれない者であり、そのような理解をもとに、住宅困窮とは、文字どおり住むための家がないという極限状態はもとより、不安定な居住や、住まい手のニーズと適合しない不適切な住宅、住環境のもとで生活することを余儀なくされ、そのために社会生活に参入することが困難になっている状態をさす、と捉えられているのである。

ハビタット(国連人間居住センター)は、「不適切な住宅」と対置される「適切な住宅」について、「適切な住宅とは、屋根があるという以上のことを意味する。すなわち、適度のプライバシーを保持することができる、適切な広さがある、障害がない(バリアフリー)という状態を満足することや、防犯・防災面での安全性、テュア(住

宅の所有や利用をめぐる権利)の安全性、建物の恒久性や維持可能性、適切な照明・暖房・換気設備、水道や排水・衛生設備などの適切な生活基盤の存在、また、健康的で居住環境としてふさわしい環境の質を備え、雇用や基幹施設に容易にアクセスできる立地条件を有すること、を意味する。しかも、そのすべてが許容範囲内の費用で利用可能でなければならぬという(United Nations Habitat Agenda 1100)。

この定義は理念的で、政策実践と直接結びつけられているわけではないものの、注目されるのはここに、物的性能の低さに起因する問題、また、セーフティネット論が想定する住居費負担能力の欠如というアフオーダビリティ問題のみならず、テュアの安全性や居住と結びついた生活関連サービスの有無、その利用可能性など、個々の世帯における居住ニーズとの対応という視点が包摂されていることである。住宅困窮が、住生活の不安定化やこれを安定化させるための資源の有無、また、その利用可能性と結びつき、所得のみならず家族関係や雇用状態の不安定化、居住地特性などをも含む諸条件に左右されているのなら、その状態から脱するための支援は、包括的でなければならず、その居住ニーズやライフスタイルを的確に把握することにより可能となる個別的なものとなるはずである。

住宅困窮者が、その状態から脱するために必要な支援は、公営住宅を割り当てることや家賃補助を給付することに限定されない。公営住宅に住まうことができて、周囲に利用でき

る社会資源がなければ、自助による住生活の安定や向上は望めない。たとえば、さまざまな生活課題を抱える高齢者が一箇所に集中すれば、そこにさらなる公的支援を追加しなければならなくなる。それは公的扶助に依存する状況を生み、そこから抜け出ることをいつそう困難にする。ここから導かれるのは、住宅政策を雇用や教育、福祉と連携する包括的な居住政策に再編することである。そのうえで、ソーシャルサポートと結びつく多様な住宅を開発し、その供給を促すこと、また、人々がリスクに直面したとき、これを回避し、克服するための資源がどこでも利用可能となるよう、住宅の立地や配置を工夫し誘導することが求められる⁽²⁾。

おわりに

住まいの多様化も、そしてそれを促している意識も、社会の潮流や規範から逃れられないと同時に、その返す力で社会のルールや仕組みを変える力ともなる。親との同居生活にも、また、最小限の床面積とユニット設備しかもたないワンルームマンションでのねぐら暮らしにも飽き

足らない若者や中年単身者。あるいは、高齢者への配慮に欠け、維持管理にも骨が折れる住まいに我慢できなくなった高齢者。彼らが新しい住まいを探そうとする時、また、誰もが住む場所を自由に選択し、そこで自らのニーズに適合する住宅を確保できるわけではない⁽³⁾。ところが、個人の問題ではなく、社会の問題であると認識される時、住宅政策には、誰もがその居住ニーズやライフスタイルに適合する住宅を確



保できるよう、住宅資源の配分を変化させる役割が求められる。そうならば、セーフティネット論に依拠しようとする住宅政策の限界性はよりいっそう、明確になるように思われる。

CEL

(1)「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みはいかにあるべきか」を特集した二〇〇五年九月の「住宅」(日本住宅協会発行)誌上で展開されている八田達夫氏や大竹文雄氏、園田真理子氏らの議論を参照された。

(2)住宅困窮概念と支援方策については、檜谷美恵子ほか「場」に着目した住宅困窮概念と支援方策に関する研究—英仏の「社会的排除の克服」を目指す住宅施策の現状と効果—(「住宅総合研究財団研究論文集」No.三二二〇五年版二四九—二六〇頁、二〇〇六年)を参照された。

(3)檜谷美恵子「都市生活のデザイン—居住・消費・福祉(植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編、岩波講座都市の再生を考える 第二巻 都市のカバナンス、六七—九三頁、岩波書店二〇〇五年)では、住まいの現状や都市の居住環境が提起している政策課題を若者や高齢者、女性のライフスタイルと関連付けて論じている。

□ 檜谷 美恵子(ひのきだに・みえこ)

大阪市立大学大学院生活科学研究科助教授。専門は、住居学、居住政策論。主な著書は、『欧米の住宅政策—イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ—』(共著、ミネルヴァ書房)ほか。