

「若者の『離家』・「若者の自立」・「学び」・「子育て」を支援するための 住宅費負担軽減に関する提言

— 「ハウジングファースト」（住まいは人権）と「居住福祉」の実現を目指して —

2024年9月30日

教育費負担軽減へ向けての研究会

学びと住まいのセーフティネット研究チーム

<目次>

○ 提言の社会的背景

1. 戦後日本の生活保障を支えた「日本型雇用」の再編による教育費・住宅費負担の困難。 1
2. 住宅政策の市場化による「高い住宅費」と「ハウジングプア」（住まいの貧困）の深刻化。 3
3. 「高い住宅費」がもたらす「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」の困難、そして「急激な少子化」。 5

○ 提言

- 1 「ハウジングプア」（住まいの貧困）と「高い住宅費」を社会問題として可視化する。 7
- 2 「ハウジングプア」（住まいの貧困）の実態、「高い住宅費」が引き起こしている社会問題について、政府・自治体に本格的調査を実施することを求める。 8
- 3 政府・自治体に対して、「ハウジングプア」（住まいの貧困）を解決し、「ハウジングファースト」と「居住福祉」の理念に基づき、すべての人に「適切な住居への権利」を保障する住宅政策を2030年までに策定し、公表することを求める。また、特に「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」を支援するための具体的な住宅政策を策定し、公表することを求める。 9
- 4 「社会住宅・非営利住宅」など低家賃住宅ストックの拡充を進める。 9
- 5 公的な住宅手当（家賃補助）制度を拡充する。 11
- 6 高等教育を受ける学生への住宅費支援を強化する。 12
- 7 NPOや困窮者支援団体の居住支援を促進する。 13

○ 教育費負担軽減へ向けての研究会

- 学びと住まいのセーフティネット研究チームについて 14

◆ 資料・参考文献 （別冊）

「若者の『離家』・「若者の自立」・「学び」・「子育て」を支援するための住宅費負担軽減に関する提言—「ハウジングファースト」（住まいは人権）と「居住福祉」の実現を目指して—

2024/09/27

提言の社会的背景

1 戦後日本の生活保障を支えた「日本型雇用」の再編による教育費・住宅費負担の困難。

戦後日本の1990年代までの生活保障の特徴は、社会保障への支出の少なさと格差の相対的な小ささにあった。社会保障への支出の少なさと格差の相対的な小ささを実質的に支えたのが、日本型雇用を支えられた「雇用保障」である。雇用保障の主な対象となる「男性稼ぎ主」の賃金は、妻と子の扶養のコストも含めた家族賃金として支払われた。現役世代の生活保障が雇用と家族に委ねられたがために、相対的に小さな社会保障支出は、退職し、家族の力も頼りにくくなる人生後半にシフトした。その結果、現役世代への社会保障支出は極めて少ないものとなった（資料・参考文献1）。

終身雇用と年功序列型賃金を特徴とする日本型雇用は、1960年代～70年代にかけての高度経済成長期に確立した。高校進学率は1950年の42.5%から1974年の90.8%へと急上昇し、ほぼ普遍化した。また、4年制大学の進学率は1950年の7.9%から、1974年には25.1%にまで上昇した。高校・大学への進学率の上昇を支えたのは、経済成長と日本型雇用による中間層の形成であり、彼らの可処分所得の増大であった。

1950年代に打ち出された戦後の住宅政策は、中間層の「持ち家」取得に対して長期・固定低利の住宅ローンを供給する住宅金融公庫法（1950年）、大都市に集合住宅を開発する日本住宅公団法（1955年）、そして低所得者向けの低家賃の公営住宅の建設と供給を定めた公営住宅法（1951年）の3本柱を特徴としていた。大量に分譲住宅を建設し、中間層を住宅金融市場に誘導する政策は、「住宅の商品化」を進めることとなった。さらに、終身雇用、年功序列という雇用慣行が中間層の住宅購入を下支えし、「住宅の商品化」政策は社会システムの中に組み込まれることとなったのである（資料・参考文献2）。

しかし、経済成長率の低下、経済のグローバル化にともなう雇用環境の悪化によって、1990年代以降、日本型雇用（終身雇用・年功序列型賃金）の再編が急速に進み、生活保障を支えることが困難となっている。

第一に、賃金の安い非正規雇用労働者の増加である。安定した正規雇用に代わって、非正規・派遣労働が急増した。非正規雇用労働者数は1993年の986万

人から増加し、2023年には2124万人に達している（資料・参考文献3）。非正規雇用の増加は、その位置づけの変化をともなっている。1990年代までの正規雇用労働者の給与を「補助」するための「家計補完型」の非正規雇用労働から、家計の担い手としての非正規雇用労働への変化である。一定数以上の非正規雇用労働者が家計の主たる担い手に移行しているにもかかわらず、所得が少ないことに加えて、正規雇用労働者と比較して社会保障がより不足している。

第二に、男女の未婚化率の上昇の影響である。1980年代以降、男性・女性ともに、未婚率は急速に上昇した。男性について、25歳～29歳の未婚率は1980年の55.2%から2020年の72.9%、30歳～34歳の未婚率は1980年の21.5%から2020年の47.4%、50歳時の未婚率（資料・参考文献4）は1980年の2.6%から2020年の28.3%に上昇した。女性について、25歳～29歳の未婚率は1980年の24%から2020年の62.4%、30歳～34歳の未婚率は1980年の9.1%から2020年の35.2%、50歳時の未婚率は1980年の4.5%から2020年には17.8%に上昇している（資料・参考文献5）。

女性の未婚化率の上昇は、「男性稼ぎ主」に支えられることのない女性の増加を意味する。2022年、女性の非正規雇用労働者の割合は53.3%と依然として半数を超えている（資料・参考文献6）。2022年、男性一般労働者を100とした場合の女性一般労働者の給与水準は75.7にとどまっており、男女の賃金格差は大きい（資料・参考文献7）。

第三に1990年代後半以降、年功序列型賃金の再編が進み、男性中高年労働者の賃金抑制が進んでいる。厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」で大卒男性社員の2022年の年収を算出して2000年と比較すると、増加は29歳以下だけであり、30歳以上は軒並み減少している。年齢や勤続年数が上がるにつれ、賃金が右肩上がりに上昇する年功序列型の賃金体系が崩れつつある（資料・参考文献8）。

1990年代以降の日本型雇用の再編は、不安定かつ低賃金の雇用を増大させた。高度経済成長期に広く普及した、学校卒業→就職→結婚→出産・子育て→老後というライフコースを歩む人々は減少した。それは特に若年層に強く影響し、「親元を離れる」＝「離家」せずに、未婚のまま親元に住み続ける人々が増加した。若い世代で未婚率が上昇し、晩婚化が進み、結婚しない人々も増加している。日本社会では、大半の人たちは結婚するまで持ち家を取得しない。未婚化は「持ち家」取得の減少と直結している。

その一方で、民間賃貸住宅ではひとり暮らし世帯の比重が高い。戦後、住宅政策の大半は単身者を対象に含めず、民間賃貸住宅の改善のための施策は不十分であった。雇用の不安定化は、人生の予測可能性を引き下げ、長期返済を必要とする住宅ローンの制度利用を難しくする。若い世代では、「持ち家」所有率

が急速に低下し、民間賃貸住宅利用の割合が大幅に上昇した。中高年世代の「持ち家」所有率も低下している（資料・参考文献9）。

戦後日本の「持ち家の大衆化」は、高い経済成長、雇用と所得の安定、分厚い中間層、若年層割合の高い人口構成、結婚と世帯形成の増加などの「特定の条件」によって成立した。しかし、1990年代以降の低成長時代には、上記の「特定の条件」は成り立たない。2024年現在から考えれば、1960年～1990年の「高成長」時代は歴史上の「例外」状況として捉える認識が求められている。成長率の低下、雇用・所得の不安定、中間層の縮小、人口の高齢化、結婚と子育ての減少という条件下での住宅政策を構想することが求められている。そうしなければ、ハウジングプア（住まいの貧困）問題の深刻化は避けられない。

非正規雇用・低賃金労働者、低賃金・不安定雇用の若年層、単身者、ひとり親世帯、低年金高齢者などの増加は続いており、今後も急激に減少すると予想することは困難である。特に低年金高齢者の増加は必至の状況である。

戦後日本の特徴の一つは、多くの人々が「結婚」し、「持ち家」を所有することが社会の「標準」として強い力をもった「結婚・持ち家社会」である（資料・参考文献10）。低成長時代に入って以降、「結婚・持ち家社会」は大きく揺らいでおり、持ち家取得に資源を集中的に配分し、賃貸住宅に資源を配分しないこれまでの政策は、多くの人々のライフコースと合わなくなっている。特定パターンのライフコースのみを「標準」とみなし、そこに支援を集中するのではなく、多様化する生き方に中立に対応する住宅政策が求められている。

本提言では「収入に対して住宅費負担の割合が高い」ことを「高い住宅費」と定義する。収入に対して住宅費や教育費負担の割合が高いことが、日本社会の特徴である。日本型雇用は、その高い教育費や住宅費を支払うことを可能にするシステムであった。しかし、1990年代以降に進んだ日本型雇用の再編は、高い教育費と住宅費を支払うことが困難な人々を急増させている。教育費と住宅費の私費負担を軽減することは、今後の日本社会の生活保障によって重要かつ喫緊の課題となっていることは間違いない。

2 住宅政策の市場化による「高い住宅費」と「ハウジングプア」（住まいの貧困）の深刻化。

稲葉剛はハウジングプア（住まいの貧困）を「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるを得ない状態」と定義している。1990年代以降の日本型雇用の再編と住宅政策の市場化によって、ハウジングプア（住まいの貧困）が深刻化した。

1980年代、経済対策としての公営住宅の民営化が進められた（資料・参考文

献 11)。市場重視の政策による居住格差の拡大は新たな「居住の貧困」を生み、低価格の住宅の必要性を高めた。しかし、1990年代には住宅政策の市場化が一層進められた。政策転換の契機となったのが、1995年の住宅宅地審議会の答申「21世紀に向けた住宅宅地政策の基本的体系のあり方」である。この答申のポイントは下記の3点である。

- (1) 住宅市場が円滑かつ適正に機能する条件整備
- (2) 市場を活用した政策目的の達成
- (3) 市場を補完する公共住宅供給

この答申において住宅を「市場原理」や「自助努力」に委ね、公共の役割を縮小させる方向が打ち出された。

日本住宅公団は住宅・都市整備公団を経て、1999年に都市基盤整備公団に改編し、この時期に分譲住宅供給事業からは撤退した。2004年には都市基盤整備公団も廃止され、独立行政法人都市再生機構（UR都市機構）へと組織形態を転換した。このことは長年、住宅政策の柱であった住宅公団がその役割を終えたことを意味する（資料・参考文献12）。

政府は1990年代半ばから、住宅と住宅ローンの大半を市場経済に委ねる方向に住宅政策を転換した。また、1990年代初頭までは給与住宅（社宅・公務員住宅など）（資料・参考文献13）が、公営住宅など公共賃貸住宅の不足を補う一定の役割を果たしてきた。特に企業が提供する給与住宅（社宅・公務員住宅など）はバブル経済の時期に建設が進み、『住宅統計調査報告』と『住宅・土地統計調査報告』によれば、給与住宅のストックは1988年から1993年にかけて増加したが、1990年代初めのバブル経済崩壊以降、経済停滞が続くなかで急激に減少した（資料・参考文献14）。

戦後の生活保障を支えてきた日本型雇用の再編が進み、高い住宅費を支払うことが困難な人々が増加するなかでは、公営住宅の拡充や住宅手当（家賃補助）の導入などによって、住宅費を下げるのが整合的な政策である。しかし、日本型雇用の再編によって高い住宅費を支払うことが困難な人々が増加した時期に、「住宅の商品化」を促進したことで住宅費はより高くなり、ハウジングプア（住まいの貧困）と中間層の「住宅費負担」がより深刻となった。

この時期、中間層、そのなかでも特に若い世帯においては、住宅ローン返済負担は重くなった（資料・参考文献15）。その結果、若い世代ではこの時期以降、「持ち家」取得が困難になるにつれて、賃貸住宅に住む世帯が増加した。賃貸住宅ではより低所得・高い家賃の世帯が増え、家賃負担率のより高い世帯が増加した。特に若い世帯では低所得者が多く、家賃負担の重さは深刻となった（資料・参考文献16）。

また、「全国消費実態調査」によれば、この時期以降、全世代においても状況

は深刻化した。住宅ローンを返済している世帯の1ヶ月当たり可処分所得（平均値）が減少し、1ヶ月当たりの住居費（平均値）が増加したことによって、平均可処分所得に対する平均住居費の比率は上昇した（資料・参考文献17）。

『住宅統計調査報告』と『住宅・土地統計調査報告』によれば、家賃3万円未満の低家賃住宅に住む世帯は、1988年の47.6%から、2018年の17.5%へと急激に減少した。一方、家賃7万円以上の世帯の比率は1988年の7.4%から、2018年の25.2%へと大幅に上昇した。家賃が上昇したにもかかわらず、賃貸住宅市場では延べ床面積が29平方メートル以下の狭小借家は1988年の27.3%から2018年の28.6%とほぼ変わらず、面積70平方メートル以上の広い借家は1988年の9.5%から2018年の13.8%へと少ししか上昇していない。家賃の大幅上昇にもかかわらず、「住宅の質（部屋の広さ・部屋数）」は十分には向上していないことが分かる。

3 「高い住宅費」がもたらす「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」の困難、そして「急激な少子化」。

1990年代以降の日本型雇用の再編と住宅政策の市場化は、ハウジングプア（住まいの貧困）に加えて、「高い住宅費」による「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」の困難を多くの人々にもたらした。

住宅についての新自由主義政策がもたらしたのは、家族依存の強まりであった。住まいを商品化し、住宅費が高くなればなるほど、「脱商品化した住宅」の必要性の度合いが高まる。公的な住宅政策を縮小する政府は、商品化した住宅を得られない人たちを保護する役割を家族に割り当てた。雇用の非正規化・不安定化を含めて、新自由主義改革は家族への依存を強めた。これが若年層から中高年世代の「親同居」率の増加となってあらわれた。「親の持ち家」は、日本社会で不足する脱商品化した住宅の「代替物」としての機能を果たしていると言ってよい。

若い世代では1980年代～90年代にかけて「無配偶・親同居」の世帯内単身者が大幅に増加した。親元に住むことを積極的に選ぶ人だけでなく、雇用・所得が不安定なために住宅の確保に必要な経済力をもてず、「親元を離れる」＝「離家」できない人々が急速に増加した。

若年層（30歳～34歳）の「無配偶・親同居」率は1995年の18.8%から2010年の27.6%に増大し、2015年には27.1%とその後高い水準で安定している（資料・参考文献18）。若年層の「親元から離れる」＝「離家」は困難となり、「離家」の遅れは近年の若年層を特徴づける現象となった。特に低所得の若年層の状況は深刻である。2014年に認定NPO法人ビッグイシュー基金の住宅政策

提案・検討委員会が行った首都圏と関西圏の若年層（20歳～39歳）の調査によれば、「年収200万円未満」の親同居の割合は77.4%に達している。

若年層における「離家」の困難は「若者の自立」を妨げ、未婚化・少子化を促進する要因の一つとなった。年間出生数は1973年の209万人から1989年の124万人、そして2005年には106万人へと減少した。特に2016年に出生数が97万6979人と100万人を割って以降、出生率の下落率は上昇し、コロナ禍の影響もあって2022年の出生数は前年比5.1%減の79万9728人で、1899年の統計開始以来、初めて80万人を下回った。

国立社会保障・人口問題研究所は2017年に示した将来推計で、日本人の出生数が77万人台になるのは2033年としていた。2022年の出生数は、政府機関の推計より10年ほど早いペースで少子化が進んでいることを示している。そして、2023年の出生数は75万8631人とさらに減少し、少子化に全く歯止めがかからない。このまま「急激な少子化」が続けば、基幹産業や地域社会の維持・存続そのものが困難となり、日本社会全体にとって危機的な状況が生み出される。「急激な少子化」に歯止めをかけることは、極めて重要な社会的課題である。

結婚するかどうか、子どもを産むかどうかは、あくまで個人の選択の問題であることは明らかである。しかし、結婚と出産を望んでいるにもかかわらず、それが困難な人たちが増えている状況を改善することは重要な社会課題である。また、若年層の貧困は、結婚や出産への意欲をも奪っている可能性も高く、その点にも着目する必要がある（資料・参考文献19）。

未婚化・少子化と、若者の貧困や雇用の不安定との関係は話題になることが増えたが、「若者の『離家』」や「若者の自立」の困難、未婚化や少子化と、「高い住宅費」との関係に焦点を当てた調査・研究はこれまで十分には行われてこなかった。

若年層の未婚率は大幅上昇の後に、2000年代半ばから、ほぼ横ばいが続いている。政府の住宅政策は、家族世帯を重視する傾向が続いている（資料・参考文献20）。しかし、若年層で増えたのは低賃金の不安定労働、親元に住み続ける世帯内単身者、賃貸住宅にとどまる単身者である。こうした深刻な状態があるにもかかわらず、公的賃貸住宅のストックは少ないうえに、若い単身者はそこに入居する資格を与えられないことがほとんどである。

未婚・低所得の若年層を住宅政策の対象に含める必要性が高まっている。これまでの少子化対策は「現に子どもを育てている世帯」に対する支援に集中しており、実質的には「少子化対策」ではなく、「子育て支援策」であることが多い。「子育て支援策」に加えて、若者の自立、結婚、出産を支えるための支援が必要である。

「学び」「子育て」について、親の経済力や「子育て費用」との関連について

は多くの議論が積み重ねられ、施策も徐々に進められつつある。しかし、「高い住宅費」が「子どもの貧困」を促進していることへの考察は不十分である。また「住宅の質（広さ・部屋数）」と子どもの学びとの関連性についても、認識が広く共有されているとは言えない（資料・参考文献 21）。現在、日本の子育て世帯の居住環境には大きな問題がある。子育て期の最低居住面積水準達成率は43%であり、十分な居住面積の確保に至っていない（資料・参考文献 22）。住宅が狭いために子どもの学習環境が整備できないなど、「住宅の質」が教育の質に影響を与え、出身階層による教育格差を拡大する危険性がある。

また、奨学金制度の問題点や高等教育の費用の高さはすでに議論が深められているが、学生の「高い家賃負担」が学生の学びに悪影響（長すぎる通学時間、ブラックバイト、望まない進路選択）を及ぼしている点についての考察は不十分である（資料・参考文献 23）。

「高い住宅費」や「住宅の質（広さ・部屋数）の低さ」は若年層の経済的・社会的自立の困難をもたらし、彼らの学びにも悪影響を与えている危険性が高い。これらの問題を解決するためにも住宅費負担の軽減が必要不可欠である。

提言

1 「ハウジングプア」（住まいの貧困）と「高い住宅費」を社会問題として可視化する。

ハウジングプア（住まいの貧困）が多くの人々の生活を追い込んでいる実態と「高い住宅費」が「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」を妨げ、「急激な少子化」を引き起こしている状況を社会問題として可視化する。

ハウジングプア（住まいの貧困）は重大な問題であるが、その重要性に比べて社会問題としての「可視化」は不十分である。また、「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」、「急速な少子化」についても、「高い住宅費」や「住宅の質（広さ・部屋数）の低さ」との関連性は、社会的に広く共有されてはいない。

ハウジグプア（住まいの貧困）については、非正規雇用・低賃金労働者、若年層、単身者、ひとり親世帯、障害者、低年金高齢者などに着目することが重要である。

「高い住宅費」や「住宅の質（広さ・部屋数）の低さ」については、「高い住宅費」によって「若者の『離家』・結婚・出産が困難となっている実態、「住宅の質（広さ・部屋数）」が子どもの学習時間や将来の教育達成にどんな影響を与えているか、若年世代にとって子育て・教育費用と住宅費用を合わせた負担がいかに重くなっているか、子育てのために住居面積の拡大や部屋数の増加をす

ることが住居費をどれだけ高くするか、などの視点が重要となる。

2 「ハウジングプア」(住まいの貧困)の実態、「高い住宅費」が引き起こしている社会問題について、政府・自治体に本格的調査を実施することを求める。

2022年12月、全世代型社会保障構築会議の報告書の中で、「住まいを社会保障の重要な課題として位置づける」と明記された。住まいを社会保障の要と考えるのであれば、「ハウジングプア」(住まいの貧困)は政府・地方自治体の重要な政策課題となる。また、急速な少子化、子どもの貧困、子育ての困難、子どもの教育達成の困難が「高い住宅費」と関連する可能性が高いことから、この関連を分析することは国・地方の将来にとって重要な課題となる。

しかし、日本社会における「ハウジングプア」(住まいの貧困)の全体像をつかむことができるだけの調査は、政府・地方自治体によってこれまで行われたことはない。今後より深刻化することがほぼ確実な「ハウジングプア」(住まいの貧困)を解決するためにはまず、その実態をつかみ、より正しい将来予測を行うための本格的調査が必要である。

また、子育てと教育について出産費用、子育て費用、保育料、給食費、学費との関連については注目されてきたものの、子育てと教育、「急速な少子化」が、「高い住宅費」や「住宅の質(広さ・部屋数)」といかに関連しているのかについて、十分に認識されてきたとは言い難い。

住宅政策が「持ち家」取得の推進に特化し、家賃が高く、住宅の質(広さ・部屋数)が不十分であるなど賃貸住宅の条件が劣悪な国では、若年層の世帯形成のための住宅コストが大きく、そのことが結婚と出産を妨げている可能性が高い。欧米の住宅研究の分野では、若者の親からの自立や結婚、出生率の動向などを、住宅との関係から明らかにしようとする試みが行われている(資料・参考文献24)。

収入に対して高い割合の住宅費負担が若者の離家、結婚、出産にどのような影響を与えているのか。「高い住宅費」が子育て費用や子育て世帯の生活にいかなる影響を与えているのか。「住宅の質の低さ(住宅の狭さや部屋数の少なさ)」が、子どもの学習時間や成績、子どもの将来進路にどんな悪影響を与えているのかなどについて、実態を捉えることができる調査を行う必要がある。

具体的には政府・地方自治体に、全国、そして各都道府県・市町村でのハウジングプア(住まいの貧困)の実態、そして「高い住宅費」や「住宅の質(広さ・部屋数)の低さ」が「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」や「急激な少子化」に与える影響について、本格的調査を実施することを求め

る。

3 政府・自治体に対して、「ハウジングプア」（住まいの貧困）を解決し、「ハウジングファースト」と「居住福祉」の理念に基づき、すべての人に「適切な住居への権利」を保障する住宅政策を2030年までに策定し、公表することを求める。また、特に「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」を支援するための具体的な住宅政策を策定し、公表することを求める。

SDGs (Sustainable Development Goals) は、2015年9月の国連サミットにおいて全会一致で採択された「持続可能な開発目標」である。2030年を期限とするSDGsの世界共通の17の目標の一つに「住み続けられるまちづくりを」がある。2の調査を行った上で、政府・自治体は「ハウジングプア」（住まいの貧困）を解決し、「ハウジングファースト」と「居住福祉」の理念に基づき、すべての人に「適切な住居への権利」を保障する住宅政策を2030年までに策定し、公表すべきである。

「ハウジングプア」（住まいの貧困）を解決するためには「ハウジングファースト」と「居住福祉」の視点が重要である。

「ハウジングファースト」とは、ホームレス状態にある人々に対して、安心して暮らせる恒久的な住まいを提供することを最優先とする支援アプローチであり、1990年代のアメリカで、重度な精神疾患をかかえ、慢性的なホームレス状態にある人々への支援手法として開発されてきた。その実践を支えているのは、「住まいは基本的人権である」という理念である（稲葉剛ほか編『ハウジングファースト』）

「居住福祉」とは、「居住は基本的人権であり、福祉の基礎である」という考え方である。人間にふさわしい居住の実現が、いのちの安全や健康や福祉や教育やほんとうの豊かさや人間としての尊厳を守る基礎であり、安心して生きる社会の基盤と捉えている（早川和男『居住福祉』）。

また、特に「若者の『離家』」、「若者の自立」、「学び」、「子育て」については、それらを支援するための住宅政策を策定し、公表することを求める。4～5の提言に関わる「社会住宅・非営利住宅」など低家賃住宅の拡充数や家賃補助の財政規模についても議論を進め、より具体的に政策化されることが望ましい。

4 「社会住宅・非営利住宅」など低家賃住宅ストックの拡充を進める。

先進諸国の低所得向け住宅政策は、多くの場合、社会住宅・非営利住宅と住宅手当（家賃補助）の供給を両輪とする。日本では社会住宅・非営利住宅を構

成するのは少量の公営住宅にほぼ限られているが、民間住宅に公的資金を投入し、新たな社会住宅・非営利住宅など低家賃住宅ストックの拡充を進めるべきである。

ライフコース選択に関する自由の幅を広げようとするならば、社会住宅・非営利住宅など低家賃住宅の拡充を進める必要がある。社会住宅（社会賃貸住宅）とは、何らかの公的援助をとらない、自治体、公的機関、民間非営利組織、民間家主などの多様な主体が供給する市場家賃より低い家賃の借家のことである（資料・参考文献 25）。日本では社会住宅・非営利住宅を構成するのは少量の公営住宅にほぼ限られている。

日本の公営住宅、公団・公社賃貸住宅の着工数は、1972年に公営住宅は12万1160戸、公団・公社賃貸住宅は8万6256戸をピークとし、1980年代半ばには、それぞれ年間約4万5000戸、約2万戸まで減った。日本政府は住宅政策において新自由主義の方針を1990年代半ばに明確に打ち出し、住宅のほとんどすべてを市場にゆだねるようになった。1999年に創設された都市基盤整備公団は、分譲住宅事業から撤退し、その2004年の転換から設立された都市再生機構は、賃貸住宅建設を原則として取りやめ、ニュータウン開発事業を廃止した。新たな用地取得をとまなう公的賃貸住宅の建設プロジェクトは、ほとんどなくなった。

建設戸数が減ったとはいえ、2000年代前半までは、公営住宅、公団、公社賃貸住宅全体ではストックは少しずつ増えていた。しかし、2000年代半ばになると、そのストックも減少しはじめた。「住宅・土地統計調査」によれば、公営住宅は2003年の218万2600戸から2018年には192万2300戸に、公団・公社賃貸住宅は2003年の93万6000戸から2018年には74万7200戸に、それぞれ減少した（資料・参考文献 26）。

ヨーロッパでは、多数の国々で社会住宅・非営利住宅などの低家賃住宅が一定以上の割合で存在している。社会住宅・非営利住宅の全住宅に占める割合は、オランダ29%、デンマーク20%、フランス17%、スウェーデン16%となっている。これに対して日本の「社会住宅・非営利住宅（公営住宅を含む）」の全住宅に占める割合はわずか5%である（資料・参考文献 27）。

社会住宅・非営利住宅など低家賃住宅の拡充には、財政支出が必要になる。しかし、その財政支出はその効果との関連で評価されることが重要である。社会住宅・非営利住宅の供給は「投資」としての役割を果たし、貧困を「予防」するインフラとしての機能を果たすことが期待できる（資料・参考文献 28）。

ハウジングファースト（「住まいは人権」）と「居住福祉」を実現するためには社会住宅・非営利住宅の拡充によって、低所得層が利用可能な住宅ストックを蓄えることが必要となる。社会住宅・非営利住宅の拡充について、民間賃貸

住宅を自治体や政府が借り上げ、入居者に低家賃で貸すことで当該物件を公営化するという方法がある。また、政府から補助や税控除を受けて民間非営利団体が民間賃貸住宅を借り上げ、管理運営する方法もある。さらに、公営住宅の政策空き家（建て替え等を行うための空き家）など公的な住宅ストックを民間営利団体と連携して活用する方法もある（資料・参考文献 29）。

これまで日本の公営住宅は主として「家族向け」であり、単身者を排除してきた。日本の住宅政策において、これまで若年・未婚・低所得者への支援が極めて不十分であった。住宅政策もその一つである。「低所得」・「単身」・「賃貸」層に公的資源を配分しない現在の住宅政策は若者の「離家」を妨げ、親から自立した大人としての「人生のスタート」を用意できない状況をつくりだしている。社会住宅・非営利住宅など低家賃住宅ストックを拡充し、「若年」・「未婚」・「低所得」層へ供給を拡大することが重要である。経済的困難によって「親同居」を強いられている状況から、若者に親から自立した大人としての「人生のスタート」の条件を整備し、若者の人生の選択肢を拡大することが強く求められる。

5 公的な住宅手当（家賃補助）制度を拡充する。

住宅手当（家賃補助）制度は先進国では一般的に広がっているが、しかし、日本における低所得世帯向けの住宅手当は生活保護制度の住宅扶助しかなく、普遍的な住宅手当制度が欠落している。住宅手当（家賃補助）制度を拡充することは、公営住宅などの低家賃住宅に対する不公平の緩和にもつながる。

社会住宅・非営利住宅など低家賃住宅の拡充だけでは、低所得層の住宅需要を満たすことはできず、民間賃貸住宅の家賃負担軽減のための公的な住宅手当（家賃補助）制度の拡充が必要である。具体的には、まず住宅確保給付金制度の「就労」条件を外し、その後住宅確保給付金制度を抜本的に拡充して、誰もが困った時に利用しやすい恒久的・普遍的な住宅手当（家賃補助）制度を創設すべきである（資料・参考文献 30）。

住宅手当（家賃補助）制度を拡充するに際しては、欧米諸国同様に、住宅困窮者が借家市場のなかで入居可能な住宅を探す方式を取ることが重要である。日本では国土交通省が住宅政策を所管し、社会資本整備の一環として進めるがゆえに、住宅セーフティネット政策における家賃低廉化助成は、登録住宅の物的基準の充足を条件として家主に供与されている。自治体の多くがその負担を避けている。自治体が家賃低廉化助成に取り組む場合にも、住宅確保要配慮者はごく少数の登録住宅しか利用できず、家主には手続き負担が課されるため、住宅セーフティネット政策の実績は低い水準にとどまっている。

東日本大震災からの住宅復興では「みなし仮設」住宅が供給された。この制度は、被災者が市場のなかで自由に探した民間賃貸住宅を仮設住宅として位置づけ、行政が家賃を負担する方式で大きな実績を上げた。ここには、住宅困窮者の自発的行動にもとづく住宅手当（家賃補助）制度の有効性が示されている。

住宅手当（家賃補助）の対象としては特に、若年層と低年金高齢者を挙げることができる。若年層の貧困への関心は高まってきたが、貧困の要因として雇用の不安定や低賃金に関心が集約される傾向があった。それに対して、住宅費が若年層の生活に及ぼす影響力は、十分に注目されていない。若年単身者の多くは所得が低く、家賃負担の重さは彼らの生活を圧迫する。世帯内単身者の増加は、若年層の「親元から離れる」＝「離家」の困難を物語っている。若年層に住宅手当（家賃補助）が提供されれば、彼らのライフコースにおける選択肢は大きく広がる可能性が高い。

一方、高齢層では、多くの世帯は持ち家に住み、借家人は少数派となっている。多くの人たちは、高齢期の安定を求めて持ち家を所有しようとする。しかし、高齢期までに持ち家を取得し、住宅ローンを返済し終わらなかった人たちは、生活の危機に直面する。持ち家取得が支配的な日本社会では、高齢者を支える年金制度は、住宅ローン返済が終わった持ち家の所有者を「暗黙のモデル」として、住宅費負担の軽さを前提としている。住宅ローン返済が終わった持ち家は、老後生活を支える重要な経済的基盤となる。

一方、住宅ローン返済が終わった持ち家を所有しない高齢者の生活は、とても困難となる。特に、国民年金（満額は年間 81 万 6000 円、2024 年）のみ加入している非正規雇用労働者の多くは低年金であり、彼らにとって老後の家賃負担の重さは極めて深刻である。非正規雇用労働者の増加からも分かるように、今後低年金高齢者は急増することが予想される。低年金高齢者向けの住宅手当（家賃補助）制度は、彼らの老後の生活保障として極めて大きな役割を果たすことになる。

6 高等教育を受ける学生への住宅費支援を強化する。

高等教育を受ける学生にとって、学費+生活費の負担はとても重くのしかかっている。生活費のなかでも特に高い住宅費の負担は、「親元から通う」自宅通学生を増加させている（資料・参考文献 31）。高等教育は地域による偏在が大きいことから、自宅通学できる範囲から進学先を選ぶことは、学生本人の希望通りの進学先・分野を選びにくくし、「学ぶ権利」を制約している。また、そのことは高等教育進学率のとても大きな地域間格差をも生み出している（資料・参考文献 32）。

自宅通学生の増加は、大学・短大・専門学校への遠距離通学生の増加をもたらしている。遠距離通学による通学の長時間化は、講義、ゼミ、自習に加えてサークルやボランティアなどの自主活動にも悪影響を与えている。

高等教育で学ぶ学生たちの「学ぶ権利」を守るために、学生の住宅費支援を強化すべきである。地域単位での学生寮の設置とそれへの税制支援、自宅外通学生への家賃補助や給付型奨学金の拡充などが求められる(資料・参考文献 33)。

特に求められるのが、社会的養護出身の若者たち向けの対策である。社会的養護とは、虐待や経済的理由などの家庭的な理由で保護者のもとで暮らせなくなった子どもたちを、公的な責任において社会的に養育する制度である。「親の傘」のない彼らの高等教育への進学は経済的に著しく困難である。彼らへ向けての住宅費支援を充実させる必要がある(資料・参考文献 34)。

7 NPO や困窮者支援団体の居住支援を促進する。

ハウジング・ファースト(住まいは人権)や居住福祉を実現するためには、NPO や民間の困窮者支援団体が住宅支援をしやすくする体制を整備することが重要である。

自力で住宅を探すことが難しい人と住宅を貸す人のあいだに入って調整を行ったり、入居希望者に対して必要な情報を提供したり、入居するに際して様々な支援を NPO や民間の困窮者支援団体が担うことができれば、ハウジングファースト(住まいは人権)や「居住福祉」実現への有効な方法となるだろう(資料・参考文献 35)。

住宅は入居が決まればそれで終わりではない。住宅に入居するにあたり何らかの支援が必要な人たちに対しては、入居後も定期的な見守りを行い、何かトラブルが発生したときには解決に向けて支援を行うことが必要である。NPO や民間の困窮者支援団体が入居者に必要なケアやニーズを把握し、コーディネーターとしての役割を果たせるよう、NPO や民間の困窮者支援団体が入居後の支援にも関わりやすくする仕組みを整えることが望ましい。

教育費負担軽減へ向けての研究会 学びと住まいのセーフティネット研究チームについて

1. 開催趣旨

労働者福祉中央協議会（略称：中央労福協）は、私費負担に依存してきた教育と住宅を社会で支える仕組みに転換し「学びと住まいのセーフティネット」をつくることを2030年ビジョンや活動方針に掲げている。こうした方針を具体化しこれからの運動の方向性を明確にするため、2022年4月に「教育費負担軽減へ向けての研究会」（主査：大内裕和武蔵大学教授）を設置し、有識者の協力を得て2つの研究チームを立ち上げた。

初年度（2022年4月～23年2月）は「高等教育費負担軽減へ向けての研究チーム」で1年にわたる検討を経て、2023年3月に[「高等教育費の漸進的無償化と負担軽減へ向けての政策提言」](#)をまとめた。

2年目（2023年4月～2024年2月）は、住宅費負担の軽減や住宅セーフティネットにも視点を広げ、居住支援に関わる実践家や研究者も加えた「学びと住まいのセーフティネット研究チーム」において検討を行い、本年9月30日に本提言を取りまとめた。

2. 「学びと住まいのセーフティネット研究チーム」の構成

主査 大内 裕和	武蔵大学教授、教育学・教育社会学
稲葉 剛	立教大学大学院社会デザイン研究科客員教授、 つくろい東京ファンド代表理事
藤田 孝典	聖学院大学客員准教授、NPO 法人ほっとプラス理事
小田川 華子	公益社団法人 ユニバーサル志縁センター理事 東京都立大学非常勤講師
南部 美智代	中央労福協事務局長

3. 開催経過

第1回	2023年4月11日	研究会の論点について
第2回	2023年5月23日	ハウジングファーストをテーマに論議
第3回	2023年6月27日	居住保障について国際比較の観点から論議
第4回	2023年7月25日	平山洋介氏（摂南大学教授）より課題提起 住宅政策～脱商品化／再商品化の視点から
第5回	2023年9月26日	提言（たたき台）の討議
第6回	2023年10月24日	NPO や生活困窮者支援団体の住宅支援の促進
第7回	2023年11月28日	提言（たたき台）のブラッシュアップ
第8回	2024年1月23日	提言（原案）の討議
第9回	2024年2月27日	提言（案）の取りまとめ

以上