

生活保護制度における住宅扶助の 歴史的検討

岩永 理恵

はじめに

- 1 住宅扶助に関する先行研究と史資料について
- 2 住宅扶助基準の改定経過
- 3 住宅扶助基準額の運用・被保護世帯実態家賃
おわりに

はじめに

本稿は、生活保護制度における住宅扶助基準額、その策定方針と運用の歴史的検討を課題とする。このテーマを取り上げる理由は三つある。

一つ目は今日のかつ実際的な理由である。2011年から取り組まれてきた生活保護基準の検証作業において、住宅扶助への注目が高まりつつある。「平成25年度予算執行調査結果（財務省2013年7月26日）」および「平成25年度予算編成に向けた考え方（財政制度等審議会2013年1月21日）」は、住宅扶助のあり方の検討を開始する必要性に言及し（第15回生活保護基準部会資料4（2013年11月22日））、現在、生活保護基準部会で議論が続けられている。しかし、生活保護制度の構造上の由来もあって、住宅扶助に関する研究は少ない。まずは、住宅扶助基準の歴史を明らかにする研究が必要と考える。

二つ目は、「住宅」がキーワードになる貧困問題の深刻化への対策を根本から問い直すためである。ホームレス、ネットカフェ難民、ハウジングプアといった語句による社会問題化、貧困ビジネスと告発された無料低額宿泊所の実態から、住宅状況と深く関わる貧困問題の存在が知られるようになった。その状況を受け、漸次対応策がとられ、2013年成立の生活困窮者自立支援法（法律第105号）では「住宅確保給付金」が立法化された。とはいえ、いまだアドホックな対応に終始している感は否めない。よく知られているように、日本の住宅政策には人びとが居住するために必要な住宅を供給するという社会政策の視点が欠けていた（武川 1996）。低所得者に対する住宅政策がないわけではないが、主には公営住宅の供給であり、公営住宅の入居者と非入居者双方の不公平が生じる。この不公平を緩和する家賃補助は、日本では不在である（平山 2009：264）。住宅扶助は事実上、唯一の家賃補助制度であった。その実績の検証から、低所得者に対する住宅政策への示

峻が得られると考える。

三つ目は、阪神淡路大震災や東日本大震災後に被災者支援のなかで、「住宅」の生活拠点としての重要性が再認識されている⁽¹⁾。被災者の生活再建の出発点は住宅再建・再獲得である（津久井 2012）。被保護世帯の住宅再建・再獲得の困難さはいうまでもないが、たとえ復興住宅などが提供されたとしても、生活基盤の脆弱性を克服することは容易ではない（岩永 2014）。平常時でも、被保護世帯にとって、「公営住宅への入居が居住条件の改善につながるとしても、その居住条件の改善はそれ以上の効果を発揮しえない」といわれる（平山 1988：241）。平山は、「若齢時から一定の居住条件が確保されていることが、生活基盤の安定化を促し、保護廃止の前提条件を形成することになる」とし、「住宅の供給が『事後的』であってはならない」（平山 1988：241）と述べた。住宅の事前的供給の必要が強調されている。

住宅は生活を築く土台である。もちろん本稿で焦点をあてる住宅扶助は、生活保護の一部、公的扶助制度であり、救貧、事後対策と位置付けられる（一圓 1996）。しかし、以下でみる住宅扶助をめぐる議論、その運用の歴史から読み取れるのは、生活扶助とは異なる住宅扶助の意義である。本稿では、低所得世帯、要保護世帯の安定した生活基盤の確保という点から住宅扶助の在り方を検討する。

1 住宅扶助に関する先行研究と史資料について

住宅扶助に関する先行研究は多くはない。庄谷（1975）は、住宅扶助規定の運用の歴史と現状を検討するとともに「そこで考えられている住生活と、生活保護基準の前提としている生活基盤を、現実の被保護層の生活実態と比して格差とその意味するもの」を考察した。日常生活の仕組と厚生省の保護基準の考え方を図式化し、「一定のストックの水準を保障するという考えがない」ことを批判した。「戦後一貫して最低限の応急処理的な生存水準すれすれの住生活しか保障してこなかった」という。

この庄谷（1975）より少し後の時期である1970～80年代の住宅扶助、特別基準の問題点を指摘したものに六波羅（1986）がある。住宅扶助が、地方自治体においてどのように解釈され、とりわけ特別基準の設定が、どのような機能を果たし、現実の被保護者の生活にかかわっているかという問題について検討した。結論として、「現行生活保護基準における住宅扶助の問題は、最低生活の保障という見地から様々な問題点を包含していた」という。具体的には、不十分な住環境、家賃の不足であり、現行の住宅扶助制度の根本的見直しが必要であるという。

本稿も庄谷（1975）や六波羅（1986）と同様に、住宅扶助の基準額、運用の変遷をたどり、被保護世帯の生活実態として実態家賃を検討する。庄谷や六波羅の論稿を踏まえ、これらから40年近くを経た運用の蓄積を分析し、あらためて考察を加えることは意義あることと考える。

外国との比較を試みた研究には、住宅扶助制度の日独比較をおこなった嶋田（2005）がある。

(1) 被災者支援事業としては、復興基金によって、行政が拠出できないような個人の財産形成に対する支援を柔軟に実施できることから、災害復興住宅資金貸付金利子保険制度、公営住宅家賃補助、民間賃貸住宅家賃補助、親族宅等同居支援といった様々な住宅再建支援メニューが用意されている（田近・宮崎 2013）。

嶋田（2005）では、生活保護の住宅扶助基準は低く、これが被保護者の負担、他の扶助額の流用や食い込みというかたちで解決され、居住水準を守るという発想に乏しいことが指摘されている。住宅扶助基準の引上げは急務であり、ドイツの経験に照らして、実費支給に切り替える、あるいは定額給付を導入するなど抜本的改革も検討に値するという。

他国の住宅扶助、さらに住宅手当の状況については、齋藤（2013）、丸山（2010）などが詳しい。齋藤（2013）は、政府の『新仕分け』においても、基準を超える家賃の住宅に住むかどうかは本人の自由であり、『ほかのところを切り詰めて生活扶助でもらっているお金の一部を回せばいい』との意見が述べられているが、「これは、究極的には、独立の扶助としての住宅扶助の意義を認めない立場であると言えよう」と述べている⁽²⁾。

住宅扶助の抜本的改革案の一つとして、住宅扶助単給の積極的適用という、歴史上繰り返し提起されてきた案に留意しておくべきであろう⁽³⁾。生活扶助以外の扶助のうち、医療ニーズには積極的に対応しており、医療扶助単給の実績は多い⁽⁴⁾。これに倣って住宅扶助を運用せよ、というのが住宅扶助単給の提案である。もちろん住宅扶助単給は原理的に可能であり、後で述べるように歴史上実施例がないわけではない。住宅扶助の歴史からあらためて住宅扶助単給の可能性に言及したい。

その際、戦後の住宅政策、特に住宅セーフティ・ネットをめぐる議論への目配りは欠かせないと考える。八木（2006）は住宅セーフティ・ネットの議論をまとめ、住宅政策と社会福祉政策との連携を深めるには、生活保護制度の見直しの動向にも十分留意する必要があると述べている。このような住宅セーフティ・ネットの再構築の議論を念頭に置きつつ、住宅扶助の分析を進め、最後に考察をまとめる。

本稿の議論には、次の史資料を用いる。雑誌『生活と福祉』⁽⁵⁾、生活保護専門分科会など生活保護関連の委員会資料、国会会議録、官報、『戦後創設期／社会福祉制度・援護制度史資料集成 第Ⅰ期』等である。ただし、これらでは住宅扶助の基準額すら十分に把握できず、情報公開請求制度を利用し、国・地方自治体の関係者に話を聞いて収集した資料も用いる⁽⁶⁾。なお基準額の変遷の

(2) 嶋田（2005）でも同趣旨の指摘がされている。

(3) 「第171回国会 少子高齢化・共生社会に関する調査会 第3号」（2009年2月25日）において、川上昌子参考人は、次のように述べた。「住宅扶助単給をつくるべきであるという提言は、かなり昔から私なども発言してきております。籠山京先生という生活保護関係の第一人者でいらした（中略）その先生が厚生省と強くかかわっていらして、いろいろ政策提言なさる立場にいらしたときから住宅扶助単給にすべきであるというふうにおっしゃってございました。古くからその研究者の人たちは住宅扶助単給をつくるべきであるというふうと考えてきているのです。」

(4) 実のところ、住宅扶助を含む生活扶助以外の扶助は、生活扶助と性質が異なる。違いのもっとも分かりやすい例は医療である。籠山（1978：153）が説明したように、生活扶助は収入が最低生活費を割る者に対して最低生活費の高さまで補填するものであり、医療扶助はその支出増によって最低生活費を割ることを防止する。生活扶助以外の扶助が対象とする事象は、「生活困窮者にも一般の者にも差異なく発生」し「生活困窮に陥らしめる恐れはあっても、生活困窮そのものではない」、「生活困窮の原因」である（籠山1978：156-157）。

(5) なお紙幅の関係で、同雑誌の引用は雑誌名・号数とし、参考文献への記載を省略した。

(6) 史資料収集にご協力くださった国・地方自治体の関係者および神奈川県立保健福祉大学図書館職員のみなさま、史資料を整理してくださった増田桂子氏に深く感謝申し上げます。

詳細は「表1 旧法時代の住宅扶助基準の変遷」と「表2 住宅扶助基準に関する告示の変遷」にまとめたので、随時参照されたい。

表1 旧法時代の住宅扶助基準の変遷

	日付	生活扶助基準額のうち 家賃額（最高額）	参照資料
第1回	1946年3月13日	—	—
第1次 (第2回)	1946年4月1日	12円（1坪3円・4坪）	資料集成 第I期コマ番号236 資料番号010103-0101 1-A-(3)-1 第2回生活扶助費の算定
第2次	1946年7月1日	12円（1坪3円・4坪） 14円	資料集成 第I期コマ番号360 資料番号010111-0401 1-A-11-4ab 大都市に於ける生活扶助費標準額（1世帯 5人）算出調
第3次 (第4回)	1946年11月1日	（1坪3円50銭・4坪）	黒木編（1954：36）
第4次	1947年3月1日	19.25円	岡田（1947）
第5次	1947年7月1日	19.25円	岡田（1947）
第6次	1947年8月1日	19.25円	岡田（1947）
第7次	1947年11月1日	—	—
第8次	1948年8月1日	30.66（5人）	厚生省社会局保護課編（1948）
第9次	1948年11月1日	53.64（5人）	厚生省社会局保護課編（1948）
第10次	1949年5月1日	72.00（5人）	黒木編（1954）

注：(1) 参照資料が「戦後創設期／社会福祉制度・援護制度史資料集成 第I期」の場合は「資料集成」と略した。
 (2) 神奈川県民生部厚生課（1949）『第10次生活扶助費基準額改訂実施要領』によると、家賃（東京都の区に存する地域、5大都市及びこれと事情をおなじくする地域）について、1～2人110円、3人130円、4人135円、5人150円となっている。ここでは、『生活保護三十年史』にも記載されている上記の数字を採用した。

2 住宅扶助基準の改定経過

(1) 旧法時代

旧法時代の家賃額として最初に確認できるのは、1坪3円の4坪と計算されている12円である。この3円と4坪の根拠は不明であり、根拠を確認できるのは第8次改定（1948年8月）である。第8次改定によって、「解釈及び運用上の一範疇として住宅扶助が独立」した（厚生省社会局保護課監修 1958：44）。そこで示された家賃額の算定根拠は、終戦後の緊急援護事業、生活保護法による集団収容施設等の規模、東京都内の要援護世帯の実情から、畳数について1～2人世帯3枚、3～4人世帯4.5枚、5～6人世帯6枚とし、地代家賃統制令（1946年3月）による共同住宅（貸室一畳当たり月額）の指示価格5円11銭というものである（厚生省社会局保護課編 1948：76、154-5）⁽⁷⁾。

算定根拠は、被保護世帯を含む国民の多数が住宅に困窮し間借世帯が多数という生活実態と、地代家賃統制令におかれた。根拠は明らかにされたが、基準額は低かった。基準引上げの足かせにな

(7) この地代家賃統制令の指示価格の根拠について調査し、国会図書館のレファレンスも利用したが、史資料は見つからなかった。詳細は、レファレンス協同データベースのリンク先を参照されたい（http://crd.ndl.go.jp/referencemodules/d3ndlcrdentry/index.php?page=ref_view&id=1000153494 2014.6.16アクセス）。

っていたのは、地代家賃統制令の存在であった。

ここで地代家賃統制令について簡単に説明しておこう。地代家賃統制令は、戦前には国家総動員法に基づいて制定され、戦後は同法の廃止により「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件」（1945年勅令第542号）により1946年9月に公布された。地代家賃統制令は、どの時期にも①経済秩序の安定化②賃借人の保護、の二つの要請を備えているが、変遷があり、漸次②が求められるようになったという（川井 1957）。

地代家賃統制令の存在によって思うように基準が引き上げられないと考えていた保護課は、「家賃が基準額以上である場合には、最低生活費認定基準表（第2類）の範囲内で彼此流用され得る限度においてのみ基準の家賃以上の実費を認める」（厚生省社会局保護課編 1948：補遺5）ことにしていた。

地代家賃統制令は、1986年の撤廃まで何度も改正されたが、生活保護法に関わって重要なのは、1950年改正である。統制対象から事業用の賃貸を除き主として住宅とその敷地に限定し、1950年7月以後新築に着手した建物とその敷地を対象から除外した（民間住宅問題研究会編 1972）。1950年改正によって「統制令は、物価の安定というよりはむしろ住居費の安定」、しかも1950年以前の「古い借家についての住居費の安定を目的とするものとしてその跛行的な性格をもつに至った」（大塩 1956）。地代家賃統制令廃止の影響を研究した山本他（1987）には、戦前借家の住民の多くは高齢世帯で経済的に困窮する世帯が増えているという指摘があり、少なくない被保護世帯が、漸次減少する地代家賃統制令対象の住宅に住んでいたと推測できる。

（2）現行法：1963年以前

住宅扶助が新たな扶助として創設されたのは、現行法制定時である。当時保護課長であった小山（1951：233）によれば、戦災による極度の住宅不足のため住宅価格が高騰しているが、他方で公定価格があり、「家賃の不足を他の費用でカバーしている例がきわめて多」かった。「住居費を他の費用から分離してこれに喰込む余地をなくし、然る後この問題を個別的に解決する以外に方法はない」と考え、住宅扶助を創設した。

ところが、独立した住宅扶助基準についても、その基準引上げは困難であった。しかも住宅扶助が生活扶助の中に含まれていたときは可能であった他の費用（薪炭費、水道料）からの流用もできず、問題は一層深刻さを加えた面もあるといわれた（小山編 1951：44-5）。そこで「現行基準の実施に当り特別基準の設定を活発に行うことが必要であり又単給の適用も当然あって然るべきである」（小山編 1951：45）とした。

敷衍すれば、住宅扶助について、基準引上げが困難で住宅費を保障するという扶助創設の目的達成が危ぶまれるなかで推奨された運用が、特別基準の設定と単給の適用であった。実際に積極的に運用されたのは、前者であった。

特別基準とは、「基準及び程度原則」（法第8条）により、「一般基準で測定したのではその人にどうしても必要な最低限度の需要が満たされない」場合に、「厚生大臣に対し保護の実施機関から特別基準設定の申請」をするものである（小山 1951：171-2）。特別基準は、要保護者の事情に応じてその都度厚生省に申し出なければならないものであるが、住宅扶助基準については実施

要領改正により、その事務手続きを簡素化することが進められた。

その端緒は1957年の実施要領改正である。「住宅扶助費の特別基準を各都道府県知事において公営住宅法の家賃の額を標準として設定できるもの」とした（『生活と福祉』15号）。1958年の実施要領改正の解説によれば「(1) 第2種公営住宅又はこれに準ずる引揚者寮、母子寮等公営の低家賃住宅に入居している者の住宅費については、特別基準の設定があったものとして、その実費の額を認定すること」、「(2) 地代家賃統制令（一部略）」の適用を受ける家賃、間代又は地代であって、一定基準の額により難しいものについては、別に定める限度額の範囲内において、統制令による停止統制額又は認可統制額を限度として、特別基準の設定があったものとして、必要な額を認定して差し支えないこと」である（『生活と福祉』29号）。

これらの改正により、公営住宅法（1951年）による第2種公営住宅の家賃等は実費が認定されることになった。さらに1961年には、「地代家賃統制令の有無に拘らず、一般基準により難しい場合は」すべて「都道府県知事が毎年1月1日現在の管内第2種公営住宅家賃の最高額を標準として、厚生大臣の承認を得たうえ、その年の4月から始まる年度毎に定める限度額の範囲内において、都道府県知事の承認を得たうえ、特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差し支えないこと」とした（『生活と福祉』61号）。

以上の実施要領改正から、住宅扶助基準の策定における方針が読み取れる。「住宅費実費主義」（『生活と福祉』71号）である。とりわけ地代家賃統制令について、これが施行されていれば当然「統制価格の許す範囲内での適正家賃間代の範囲内で基準を決定する」のであり「自由価額による地代家賃を認めることはできない」はずであった（黒木 1956：257）。この立場を1961年の実施要領で一転させ、実態に近づけるという方針で基準改定をした⁽⁸⁾。

(3) 現行法：1963年以後

1963年は、拡大させてきた実施要領上の措置を厚生省告示に書き込んだという点で、画期である（表2）。以後、住宅扶助基準は、この厚生省告示を改定する形で示されてきた。別表第三の1のいわゆる一般基準と2の特別基準は、それぞれ異なる改定過程をたどる。

一般基準は、1961年の基準額が1968年まで改定されなかった。1968年度は「行政管理庁の勧告もあり」改定したという。強調されるのは、特別基準によって「地域の実態に即応できるよう配慮している」点である（『生活と福祉』145号）。次に一般基準額が改定されるのは1973年であり、国民の生活水準も物価も上昇した高度経済成長期に対応してきたとはいえない。実際、1973年の改正では「一般基準額をこえる場合には、別に定められる特別基準額が適用されることになっているため、今回の改定は、実質的な影響はほとんどないが、一般基準額として、被保護世帯の実態に対応させた」（『生活と福祉』205号）と説明されている。1974年、1977年も住宅費、実態家賃の上昇に対応して引き上げるが、やはり特別基準の存在が強調されている。そして一般基準は、1989年度に「消費税の影響等を総合的に勘案し改善」（『生活と福祉』397号）されて以降、2013

(8) ただし、地代家賃統制令が全く無視されるようになったわけではない。厚生省社会局保護課（1966：63）には、1950年以前の住宅には「地代家賃統制令の適用により停止統制または認可統制が行なわれていることに留意する必要がある」と書かれている。

表2 住宅扶助基準に関する告示の変遷

年月日	告示	内容	最高額
1951. 6.15	厚生省告示第121号	住宅扶助の基準は、別表第二「住宅扶助基準額表による」別表第二：地域別（5級地まで）×世帯人員（5人以上まで）25の基準額	1級地 5人以上 300円
1952. 5.20	厚生省告示第114号 (121号は廃止)	住宅扶助の基準は、別表第二「住宅扶助基準額表による」別表第二：地域別（5級地まで）×世帯人員（5人以上まで）25の基準額	1級地 5人以上 730円
1953. 7. 1	厚生省告示第226号 (114号は廃止)	住宅扶助の基準は、別表第二「住宅扶助基準額表による」別表第二：地域別（甲乙丙）×世帯人員（1・2, 3, 4, 5人以上）9の基準額	甲地 5人以上 1,100円
1957. 4.17	厚生省告示第95号 (226号は廃止)	住宅扶助の基準は、別表第二「住宅扶助基準額表による」別表第二：地域別（1・2, 3, 4級地）×世帯人員（1・2, 3, 4, 5人以上）9の基準額	1・2級地 5人以上 1,100円
1961. 4. 1	厚生省告示第78号 (95号の一部改正)	別表第二：地域別（1・2, 3, 4級地）×世帯人員（1・2, 3, 4人以上）6の基準額	1・2級地 3人以上 2,000円
1963. 4. 1	厚生省告示第158号 (95号は廃止)	住宅扶助の基準は、別表第三「住宅扶助基準額表による」別表第三 1. 地域別（1・2, 3, 4級地）×世帯人員（1・2, 3人以上）6の基準額 2. 家賃・間代・地代等については、当該費用が1の表に定める額をこえるときは、次に掲げる額とする。 (1) 公営住宅法（昭和26年法律第193号）にいう第2種公営住宅又はこれに準ずる公営の低家賃住宅に入居している世帯については、その支払うべき家賃等の額 (2) (1) 以外の世帯については、都道府県知事又は地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市（以下「指定都市」という）の長が厚生大臣の承認を得て、前年度の2月1日現在における当該都道府県又は指定都市の区域内に所在する第2種公営住宅の家賃の最高額を標準とし、各年度ごとに定める額の範囲内の額	1・2級地 3人以上 2,000円 以内
1968. 4. 1	厚生省告示第120号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別（1・2, 3, 4級地）3の基準額	1・2級地 2,800円 以内
1973. 4. 5	厚生省告示第59号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別（1・2, 3, 4級地）3の基準額	1・2級地 4,500円 以内
1974. 4. 1	厚生省告示第71号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別（1・2, 3, 4級地）3の基準額	1・2級地 5,500円 以内
1977. 3.31	厚生省告示第64号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別（1・2, 3, 4級地）3の基準額	1・2級地 9,000円 以内
1985. 3.30	厚生省告示第54号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別（1・2, 3, 4級地）3の基準額 2. 家賃・間代・地代等については、当該費用が1の表に定める額を超えるときは、都道府県知事又は地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市（以下「指定都市」という）の長が厚生大臣の承	1・2級地 9,000円 以内

		認を得て、当該都道府県又は指定都市の区域内に所在する第2種公営住宅の家賃の額等を参考とし、各年度ごとに定める額の範囲内の額とする。		
1989. 3.31	厚生省告示第85号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別 (1・2, 3, 4級地) 3の基準額	1・2級地	13,000円 以内
1996. 3.25	厚生省告示第132号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別 (1・2, 3, 4級地) 3の基準額 2. 中「いう。)」の次に、「若しくは同法第252条の22第1項の中核市 (以下「中核市という。))」を「又は指定都市」の次に「若しくは中核市」を加える。	1・2級地	13,000円 以内
1996. 8.29	厚生省告示第217号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別 (1・2, 3, 4級地) 3の基準額 2. 中「第2種公営住宅」を「公営住宅」に改める	1・2級地	13,000円 以内
2000. 3.31	厚生省告示第158号 (158号の一部改正)	別表第三の1. 地域別 (1・2, 3, 4級地) 3の基準額 2. 中「都道府県知事」を「都道府県」に、「の長が厚生大臣の承認を得て、当該都道府県又は指定都市若しくは中核市の区域内に所在する公営住宅の家賃の額」を「ごとに、厚生大臣が別に定める額」に改める。	1・2級地	13,000円 以内

注：「家賃・間代・地代等」に関する変更箇所のみ記載。

年度まで改定されていない。

次に、特別基準の改定過程についてである。既に述べてきた告示の文言があり、通説として、特別基準は第2種公営住宅の家賃に準拠したものとされてきた。しかし、時代によって根拠の説明には変化がある。1982年度の説明では、「毎年実施している第2種公営住宅の家賃の実態調査、被保護者全国一斉調査の住宅調査等関係資料を参考として」とある（『生活と福祉』313号）。改定の根拠は第2種公営住宅等の家賃額と被保護世帯の実態家賃とされている。

1985年度には、「一部の開設第2種公営住宅の家賃については極めて高額なものもあり、地域の一般民営借家借間との均衡を失する場合」があること、「一般世帯に対して減免措置を講じながら、被保護世帯にはかかる措置を講じていない例も見受けられる」状況から、第2種公営住宅等に関する住宅扶助費の認定を一般民営借家借間と同じ扱いとした（『生活と福祉』349号）。以後重視するのは「各地域の被保護世帯の家賃の実態等」（『生活と福祉』373号）である。2003年度は「家賃消費者物価の動向を反映し実態に見合った額を設定するとともに、一般世帯との均衡等を確保する」（『生活と福祉』566号）とある。

この説明の変化を確かめるには、第2種公営住宅家賃額および被保護世帯家賃額等と特別基準額表を照らし合わせる必要がある。公営住宅の家賃であるが、当時の算出方式は「建設費（国又は都道府県の補助に係る部分を除く。）を70年、年6分で償却した額に修繕費、管理事務費及び損害保険料を加えたものの月割額を限度として、事業主体が定める」（公営住宅20年史刊行委員会1973：60）というものであった⁽⁹⁾。この方式では、地方自治体・建物ごとに額が異なり、一定額は存在しない。

(9) この方式は「法定限度額方式」とよばれ、1996年の法改正により、後に言及する「応能応益負担方式」に変更された（八木 2006）。

資料での確認はできなかったが、住宅扶助基準算定で参照されてきた公営住宅家賃額は、地方自治体と厚生省の独自調査によるものであったようである。地方自治体の生活保護担当関係者のヒアリングによれば、地方自治体は所管区域の調査をもとに厚生省に改定額を申請し、厚生省はこれと独自調査をもとに額を決め通知した。1980年代半ばを境に取扱いが変わり、地方自治体の申請手続きがなくなったという⁽¹⁰⁾。このことからすると、告示の文言にかかわらず、特別基準の策定作業の主体は厚生（労働）省であったと推測できる

2005年9月15日開催の「第4回 生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」で厚生労働省が提出した資料3にも、住宅扶助基準の設定方法について「厚生労働大臣が、都道府県、指定都市、中核市ごとに、その地域の実家賃額を基礎として、基準を設定」と書かれている⁽¹¹⁾。住宅扶助の基準改定は、特別基準に重点がおかれてきて、第2種公営住宅等の家賃額と被保護世帯の実態家賃額を目安に、家賃の実費をカバーする金額になることを目安としている。基準改定における一貫した方針は「住宅費実費主義」である。

ただし、直近の国の説明資料によると、別の要素が加わったようである。2011年7月26日に開催された「生活保護制度に関する国と地方の協議（事務会合）第4回議事要旨」には、地方自治体からの「住宅扶助の特別基準額はどのように決めているのか。」という問いに対し、次のように厚生労働省側の答えが記録されている。「現行の特別基準額に消費者物価指数（CPI）の伸び率を基本として、その地域の大部分の生活保護受給者の家賃がカバーされる額となるよう調整している」⁽¹²⁾。別の要素として、「消費者物価指数（CPI）」への言及がある。

ただし、この物価への言及の仕方は、資料によって差異がある。「第3回生活保護基準部会 資料2」（2011年6月28日）には、「現行の住宅扶助基準額に「家賃物価指数（家賃CPI）」（持家の帰属家賃を除く家賃物価指数）の伸びを乗じて得た額を改定額とし、原則これに基づいて改定を行う」とある。「消費者物価指数（CPI）」が「家賃物価指数（家賃CPI）」と変化している⁽¹³⁾。「第15

(10) 厚生労働省に対する情報公開請求により入手した都道府県・政令市の特別基準額が一覧となった資料は1984年度からのものである。1984年度以前については、同形式の資料がないとのことだった。このことは、本文に述べた証言にある地方自治体からの申請手続きがなくなった時期に、基準策定手続き上の変化が生じたことを裏付けると考える。

(11) 同資料にもとづき、「住宅扶助の基準の設定・実施、地域によって相当異なるという状況の中で、地方自治体の裁量、責任の在り方についてどう考えるか」（第4回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会議事録、中村厚生労働省社会・援護局長発言より引用）という課題が提起されている。これに対し、地方自治体側は、例えば岡崎高知市長が、「制度設計そのもの、全体として国の責務だ」と反論したが（第4回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会議事録）、第6回には厚生労働省から「保護の実施自治体が住宅扶助額の基準を設定し、保護の実施自治体の一般財源化」が提案されている（第6回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 資料3）。

なお、この協議会は議論の応酬で終わっている。その後「生活保護制度に関する国と地方の協議」が数回開催される。その事務会合の2011年6月13日の議事録には、「住宅扶助の基準設定は自治体への権限移譲を想定したものではない」と書かれており、2005年当時の提案は撤回されたようである（生活保護制度に関する国と地方の協議（事務会合）第1回議事要旨）。以上の資料は、すべて厚生労働省HPからの引用である。

(12) 厚生労働省HP (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001m952.html> 2014.6.16アクセス)。

(13) 厚生労働省HP (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001h27t-att/2r9852000001h2a6.pdf> 2014.6.16アクセス)。

回社会保障審議会生活保護基準部会 資料4」(2013年11月22日)には、「家賃物価の動向や被保護世帯の支払家賃の実態等を勘案して改定」とあり、実態を勘案することへの言及が復活している⁽¹⁴⁾。他方で同じ資料に、「平成25年度予算編成に向けた考え方(財政制度等審議会2013年1月21日)」における、「一般低所得者の家賃実態との均衡を継続的に図る観点から、住宅扶助基準と家賃CPIとの連動性を高めるべきである」という指摘が引用されている。2014年3月28日の「財政制度分科会 資料3」においても同趣旨の主張が提示されている⁽¹⁵⁾。

3 住宅扶助基準額の運用・被保護世帯実態家賃

前節で述べたように、直近の資料において変化はみられるが、住宅扶助基準の改定における一貫した方針として、「住宅費実費主義」がある。生活保護法の原則にあって、住宅費実費を保障するという意図がある。そこで次に問うべきは、「住宅費実費主義」がどの程度実現されているかであろう。実際に、住宅費実費が保障されているか、が問題である。

住宅扶助基準額が被保護世帯実態家賃をカバーする程度を明らかにした資料はいくつかある。神奈川県民生部保護課(1962)によれば、調査した住宅扶助受給者世帯について9.4%が赤字(特別基準による給付額が家賃に満たない)であった。基準額は調査した被保護世帯の90.6%をカバーしていた。また、厚生労働省から入手した全国の特別基準額表のうち1988年度の備考に「カバー率1・2級地97.2%、3級地94.1%、全国96.5%」とある。2011年7月12日開催の「第4回社会保障審議会生活保護基準部会配付資料 1」では、正確な数字は不明だが、特別基準額を超えた家賃を支払う世帯が確認できる⁽¹⁶⁾。「2010年3月26日堺市監査委員公表第15号」によると、2007年度で12%程度、2008年度で11%程度は家賃実費が基準額を超えており、「その他に支給される扶助費や他の収入から被保護者が負担することとなる」とされている⁽¹⁷⁾。

以上に挙げた資料の限り、住宅扶助特別基準額でも家賃の実費をカバーできない世帯が1割程度は存在してきたと考えられる。では、基準額が住宅費実費をカバーできない場合、被保護世帯はどうやって生活しているのか、そして、実施機関はこの状況をどのように捉えているのであろうか。

まず前者について、先に引用した神奈川県民生部保護課(1962:47-8)には、住宅扶助基準額が実態家賃額に満たない赤字世帯は、その「赤字額支払い有無」の質問について、滞納26.3%、その他の方法で支払う71.9%、不明1.8%と回答している。その他の方法とは「勤労控除の額の範

(14) 厚生労働省HP (http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000030047.pdf 2014.6.16アクセス)。

(15) 財務省HP (http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia260328.html 2014.6.16アクセス)。

(16) 同日の議事録には、三石社会・援護局保護課長の「実際には、住宅扶助の上限を超えて、ある意味、生活扶助の一部を住宅費に充てながら住宅扶助の上限を超えるような住居に入られている方も実態としてはいらっしゃるのかなと考えております」との発言がある。(厚生労働省HP <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/> 2014.1.26アクセス)。

(17) 堺市HP (<http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/sonota/kansa/kansakajokyo/hokatsu/22326kansa15.html> 2014.6.16アクセス)を参照。同資料については、四方理人氏(関西学院大学)にご教示頂いた。

困内で、1回乃至数回に繰延べて」などである。『生活と福祉』48号では、無申告の収入（資産活用・仕送りなど）でまかなっている割合が高い、とも報告されていた。つまり、他の費目や扶助費の流用、稼働収入の申告逃れ、滞納などにより、無理に収支を合わせる。敷衍すれば、被保護世帯が基準額内で無理に収支を合わせ、最低生活費を下回る生活を強いられる。

実施機関は、この状況を問題とは認識していたようである。神奈川県民生部保護課（1962）では、正攻法の運用として、実際家賃支払額に見合う特別基準を申請する、という方法があることに、言及している。しかし、その場合基準を超える「住居の程度が果して最低生活の内容として応しいものか否か」論議しなければならない（神奈川県民生部保護課 1962：47）として、実施機関・ケースワーカーは、この議論するという正攻法をとることが、あまり現実的でない、と判断しているようである。

神奈川県（1956）には、ある地区担当員が「被保護世帯の住宅費の実態について」と題した報告を行った記録がある。そこには「保護は“必要即応”の原則により実施されるのでありますが」、大部分のものが基準額では賄い得ない、「勿論保護法上に於いては“特別基準の設定”という手段もありますがその手続のハンサなこと、又その理由付の困難性ということにより現実問題としては“特別基準の設定”の手続きがなし得ないというのが現場のケースワーカーの姿ではないでしょうか」と記されていた。

最近の資料である、堺市監査委員資料では、住宅扶助基準内家賃の住宅への引越しを指導している実態がうかがえる。すなわち基準家賃を超えている被保護者に対する転居指導調査をした全ての案件について、ケースワーカーの訪問時に毎回、引越し指導がなされていた。しかし、堺市監査委員会の調査中、「現実に基準内家賃の住居への転居は西区を調査した案件の中では1件であった」という。

このように住宅扶助基準の運用では、基準の策定と異なり、実費保障は重視されない。むしろ住宅扶助特別基準は、給付上限として機能し、本来的な意味での特別基準の運用は抑制されている。事実上、「基準及び程度の原則」「必要即応の原則」の趣旨に合わない運用がなされ、被保護世帯には基準額にあわせたやり繰りを求める。

新法で住宅扶助を創設した趣旨に照らせば、この運用が慣例化するなかで、住宅扶助単給の措置が抑制されたのではないかと推測できる。住宅扶助単給が積極的に行われるには、これらの原則を厳密に実現しようとする契機が欠かせない⁽¹⁸⁾。ただし、神奈川県民生部保護課（1962）には、わずかな数であるが、図上に住宅扶助単給世帯が認められる。庄谷（1975）は、厚生省社会局保護課監修（1958）によって、住宅扶助単給が、「急迫度合が医療費に較べて軽いからという理由で当分見送る」とされたとしているが、これは資料の読み違いと思われる。厚生省社会局保護課監修（1958：52）において「当分の間は、生活扶助又は医療扶助を現に受けている世帯に限り

(18) 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 第9回」（2004年3月22日）資料1の1頁において、この時点での厚生労働省の要否判定の考え方が示されている。ここでは、住宅扶助単給は、「資産要件を緩和したうえで住宅扶助を支給することとなり、生活保護制度の考え方（補足性の原理）から困難である」としている。ただし、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（2004年12月15日）では、「(2) 現行の扶助体系と給付方法・住宅扶助について、他の扶助と切り離れた支給を可能とすること」と書かれている。

適用する」としたのは、住宅扶助のうち修理費である。生活保護の歴史上、住宅扶助単給の実績は皆無ではない。

おわりに

住宅扶助基準の歴史をたどり、その策定方針として確認できたのは、地代家賃統制令の足かせを自ら外し、第2種公営住宅等の家賃額や被保護世帯の実態家賃額を目安に実費をカバーする「住宅費実費主義」である。これは、生活保護法の原則に照らして妥当な方針と、ひとまずは評価できる。

問題は、その方針が基準額を運用した結果にも貫かれているわけではないことである。住宅扶助特別基準額でも、被保護世帯の実態家賃をカバーし切れているわけではない。カバー率は9割前後で推移してきたと考えられる。実施機関において、家賃に合った特別基準を申請することはためらわれてきたようである。結果として、被保護世帯が無理に収支を合わせ、他の費目や扶助費の流用、収入の申告逃れ、滞納が生じている。生活保護の運用によって最低生活費を下回る生活を強いることになり、あるいは不正を強いる結果となり、適当な状況とはいえない。

この状況と、住宅扶助が対応する家賃は他の費目（飲食物費や被服費等）の支出と異なりやり繰りできる余地のほぼないことを踏まえれば、基準額設定時の方針と一貫して実費を保障する運用をすべきである。とはいえ、この運用は、極論すれば基準額はあっても無いようなものになる、という批判が考えられよう。家賃基準は、バヴァリッジ報告で指摘されたように、あらゆるケースに適当なものの策定は困難であり、難問なのである。

この難問の解決の糸口を見出すには、少なくとも住宅セーフティ・ネットの再構築との関係で議論を深めることが欠かせない⁽¹⁹⁾。1節で触れた八木（2006）にまとめられた住宅セーフティ・ネットの再構築の提案は二つある。「公的賃貸住宅制度の再構築」と「民間住宅を活用した家賃補助」である。ここでは、本稿の議論と特に関係する後者に触れたい。

八木（2006）によれば、「民間住宅を活用した家賃補助」について導入を支持する声は大きく、「貧困と言う入居権利のある者に対して、公営住宅でのみ対応するのは矛盾」があり、他方で公営住宅行政について、「現在の応能応益家賃体系の見直し、入居収入基準、入居者選定方法などの改善を行う必要」があると指摘している。

公営住宅改革案を四段階に分けて論じた内田（2004）は、セーフティ・ネットとしての公営住宅の必要性、公営住宅行政と生活保護行政（住宅扶助）との理念の違いを前提として、両者の役割分担について早急な整理が必要と指摘する。たとえば、公営住宅の一戸当たりの公的助成は住宅扶助費を大きく上回るが、多額な預貯金を有しながら低額家賃の公営住宅に入居する者がいて、公営住宅への入居資格を有しながら何ら公的支援を受けずに民間借家に居住している者との公平性に欠けるといえる問題である。

(19) なお、生活保護における住宅扶助基準裁定の問題と、低所得・賃貸住宅層への住宅手当の基準裁定の問題を同様に扱ってよいのか、そしていずれについても、基準裁定にあたり、その妥当性をいかに判断するのか、住居の質の最低限をどう考えるのか、という点は重要であり、今後の研究課題としたい。

これらの議論を踏まえ、住宅扶助基準額の設定、現在国の審議会で進められている検証にあたっては、公営住宅、特に応能応益家賃との関連の検討は不可欠と考えられる。住宅扶助基準額の策定経過の歴史上、公営住宅家賃額との関連が重視されていたことを思い起こしたい。他方で、唯一の家賃補助制度であった住宅扶助の意義に照らして、再び注目されている、住宅扶助単給化案も検討すべきである。

菊池（2004）は、住居保障は所得保障に含めれば足りると考えてきたが、住居にはまとまった費用を要し生活維持に困難をきたす場合が少なくないこと、自立助長の目的からすれば施設ではなく在宅での生活を望む本人の意思が極力尊重されるべきことから、住宅扶助の単給を緩やかに認めるべきであるという。岩田（2012）は、高齢者の生活保障が、現在の生活保護＋年金ではなく、年金によって基礎づけられ、生活保護は短期的な貧困に対応することを提案し、その際、賃貸住宅層への住宅扶助と何らかの医療扶助の継続は必要であり、住宅扶助の単給化が課題になるという。

このように単給化の提案で重視されているのは、生活基盤としての住居、賃貸住宅の重要性である⁽²⁰⁾。はじめに述べたように、公的扶助である生活保護は事後的な救済手段に位置付けられるが、住宅の特性に鑑みれば、医療扶助に倣って住宅扶助の要否判定を構築することは一考に値する。本稿に述べた歴史を踏まえ、現在の制度の枠内で考えられることからスタートして、他の住宅セーフティ・ネットの進捗状況をみながら、議論を深めていくべきと考える。

（いわなが・りえ 神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部社会福祉学科講師）

〈付記〉本研究は、平成25～27年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）「災害・事故に対する脆弱性の高い『社会的弱者』の生活を支える制度の在り方の探究」（課題番号25780339）（研究代表 岩永理恵）による助成を受けている。

また、本稿の執筆にあたり、匿名の査読者から多くの有益なコメントをいただいた。記して感謝申し上げたい。もちろん、本稿の瑕疵はすべて筆者の責任である。

〈参考文献〉

- 五石敬路『現代の貧困 ワーキングプアー雇用と福祉の連携策』日本経済新聞出版社、2011。
 一圓光彌『自ら築く福祉—普遍的な社会保障を求めて』大蔵省印刷局、1996。
 早川和男・岡本祥浩『居住福祉の論理』東京大学出版会、1993。
 平山洋介『公営住宅政策と社会福祉政策の関係に関する基礎的研究』神戸大学博士学位論文、1988。
 平山洋介『住宅政策のどこが問題か—（持家社会）の次を展望する』光文社、2009。
 稲葉剛『ハウジングプアー「住まいの貧困」と向きあう』山吹書店、2009。
 岩田正美『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房、1995。
 岩田正美「生活保護を縮小すれば、本当にそれで済むのか？」『現代思想』40-11：54-68、2012。
 岩永理恵『生活保護は最低生活をどう構想したか』ミネルヴァ書房、2011。
 岩永理恵「神戸市の借上げ復興住宅問題—住宅保障と被災者」『神奈川県立保健福祉大学誌』11-1：

(20) 同様に、八代（2003：125）も次のように述べている。「現在、住宅扶助は生活扶助に付随するものとして位置づけられているが、住宅はもっとも基礎的な財であり、フローとしての日常生活費とは異なった性格を持っている。（中略）住宅扶助だけ支給されれば、年金との組合せで生活が安定する高齢者や障害者がかなり存在すると考えられる。（中略）住宅扶助単給は医療扶助単給同様に、生活扶助よりはややゆるいミーンズ・テストで行うことも考えられる。」

3-11, 2014。

籠山京『公的扶助論』光生館, 1978。

神奈川県『第1回生活保護研究発表大会』1956。

神奈川県民生部保護課『住宅扶助(家賃・間代)受給者世帯実態調査』1962。

川井健「一時使用のためにする賃貸借と昭和25年政令第225条による改正前の地代家賃統制令適用の有無」『法学協会雑誌』73(6):786-91, 1957。

菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方—「自由」基底的社会保障法理論の視角から—」『季刊社会保障研究』39(4):424-36, 2004。

公営住宅20年史刊行委員会編『公営住宅20年史』日本住宅協会, 1973。

厚生省社会局保護課編『基準額の内容とその運用—生活保護百問百答第2輯』日本社会事業協会, 1948。

厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会, 1981。

厚生省社会局保護課監修『生活保護法の運用(続)—生活保護百問百答第11輯』社会福祉調査会, 1958。

厚生省社会局保護課『生活保護法の運用—百問百答17輯』全国社会福祉協議会, 1966。

小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用(復刻版)』全国社会福祉協議会, 1951。

小山進次郎編『収入と支出の認定—生活保護百問百答第4輯』日本社会事業協会, 1951。

黒木利克編『保護基準・不服申立—生活保護百問百答第7輯』全国社会福祉協議会連合会, 1954。

黒木利克編『生活保護の諸問題—生活保護百問百答第9輯』全国社会福祉協議会連合会, 1956。

丸山桂「低所得者向け住宅手当について」『成蹊大学経済学部論集』41(2):169-89, 2010。

民間住宅問題研究会編『地代家賃統制令の解説』帝国地方行政学会, 1972。

小田川華子「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, 2013。

岡田好治『生活保護百問百答第1輯』日本社会事業協会, 1947。

荻田武, リム・ボン『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』法律文化社, 1989。

大本圭野『<証言>日本の住宅政策』日本評論社, 1991。

大塩洋一郎「地代家賃統制令の一部を改正する法律」『建設時報』8(5):36-41, 1956。

齋藤純子「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』63(12):3-26, 2013。

桜井啓太「最低賃金と生活保護—最低賃金決定における生活保護水準の妥当性」『貧困研究』10:97-107, 2013。

六波羅詩朗「低成長期の生活保護行政—住宅扶助特別基準の機能を中心として」日本社会事業大学編『社会福祉の現代的展開:高度成長期から低成長期へ』勁草書房, 1986。

嶋田佳宏「住宅扶助の日独比較—最低生活保障と住宅の接点」『日本社会保障法』20:83-97, 2005。

庄谷怜子「生活基盤としての住居と住宅扶助基準—農村被保護世帯の実態を通して」『社会問題研究』25(1・2・3・4)1975。

武川正吾「社会政策としての住宅政策」『講座現代居住Ⅰ歴史と思想』東京大学出版会, 61-87, 1996。

田近栄治, 宮崎毅「震災における被災者生活再建支援のあり方—制度の変遷と課題—」『季刊社会保障』49(3):270-282, 2013。

玉置伸吾『公営住宅に関する計画論的研究』京都大学博士学位論文, 1981。

津久井進『大災害と法』岩波書店, 2012。

内田雄造「大都市の公営住宅行政の抜本的改革を」『月刊自治権』538:82-98, 2004。

八木寿明「転換期にある住宅政策—セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として」『レファレンス』56(1):32-49, 2006。

山本美香編著『臨床に必要な居住福祉』弘文堂, 2008。

山本善積他「京都の高齢者世帯と戦前借家の統計分析:地代家賃統制令撤廃後の高齢者住宅問題・その1」『日本建築学会近畿支部研究報告集』1987。

八代尚宏『規制改革「法と経済学」からの提言』有斐閣, 2003。

『生活保護手帳(2013年版)』(2013年9月20日発行)中央法規出版。