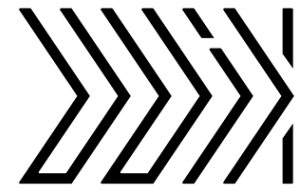


大学発アーバンイノベーション神戸 研究成果報告書



大学発アーバンイノベーション神戸
University's Urban Innovation Kobe

研究課題名：コロナ住居喪失危機を契機とした
ハイブリッド型住宅セーフティネットの構築

研究期間：2023年4月～2025年2月

交付決定額(研究期間全体)：2,694千円

申請区分：一般助成型
課題番号：A 2 3 1 0 4

研究代表者：神戸大学 都市安全研究センター
教授 近藤 民代

1. 研究成果の概要

①コロナ住居喪失危機の実態を明らかにした（4頁参照）

平時より家賃負担率が高く、公的支援からも排除される「見せかけの安定居住」が、コロナ禍において顕在化したことを、定量的に示した。

具体的には以下の通り

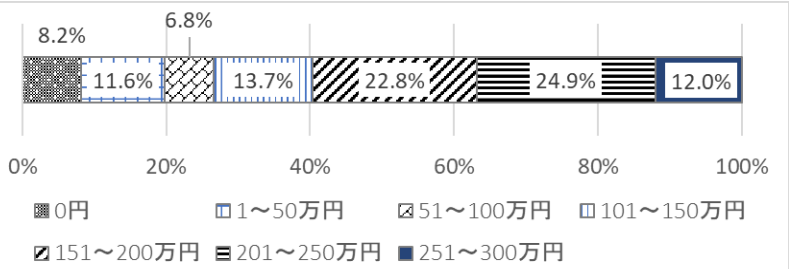
- ・住居費過重負担の状態にある人が5割を超え、その負担は、アフターコロナで更に高まった。
- ・住居確保給付金や特例貸付の利用層は、平時と比較して、収入階層が高く、家賃の額も高かった。
- ・公的支援を得たのは2割強で、その多くが家族や私的なネットワークに依存していた。
- ・高い家賃負担率にも拘わらず、私的な援助により、居住継続の努力をするがゆえ、その危機がほとんど可視化されていない。可視化した結果をふまえた、住宅政策への反映が必要である。

1. 研究成果の概要

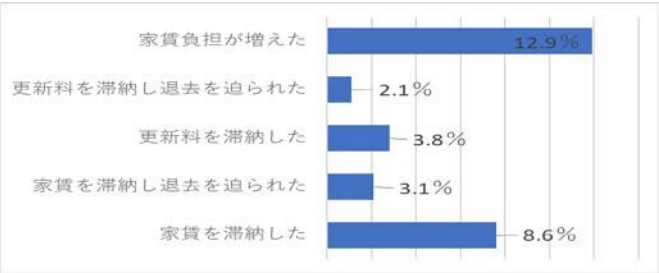
②住居喪失危機に適応するための住宅政策の課題を、コロナ禍の実態に基づいて指摘した。

- 日本の生活困窮者自立支援法の対象は限りなく生活保護受給層に近く、かつ、住宅政策は、そのターゲットをより低所得階層へと焦点化してきた。それが、「みせかけの安定居住」を一層、脅かす原因となっている。
- 多くの自治体が、本稿のターゲットである若年単身者を公営住宅制度から排除している。その供給率の低さから、公営住宅の本来階層の多くが民間の賃貸住宅に依存する構造となっている。民間の賃貸住宅の家賃は公営住宅に比して高額なものとなりがちで、それが慢性的な高家賃負担につながっている。
- 住居確保給付金は住み続けることを支援する、いわゆる家賃補助制度である。しかし、これが住宅政策として位置づけられていない点に問題がある
- 今後検討されるべきは、生活困窮者自立支援法等の救済の対象を拡大することである。コロナ禍では、住居確保給付金の利用率が増大したが、それがカバーした対象は、オンライン調査の実態を見る限り、極めて限定的であった。

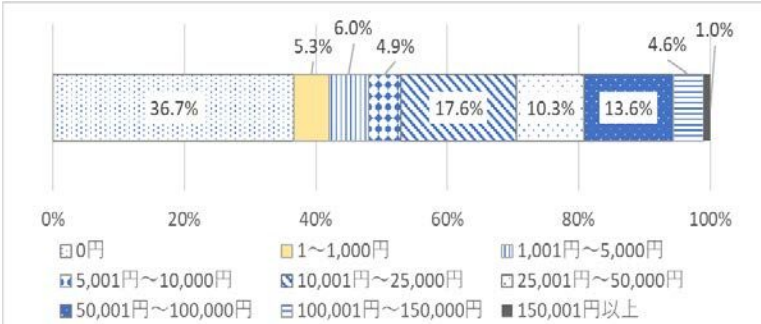
コロナ住居喪失危機の実態 (n=1000)



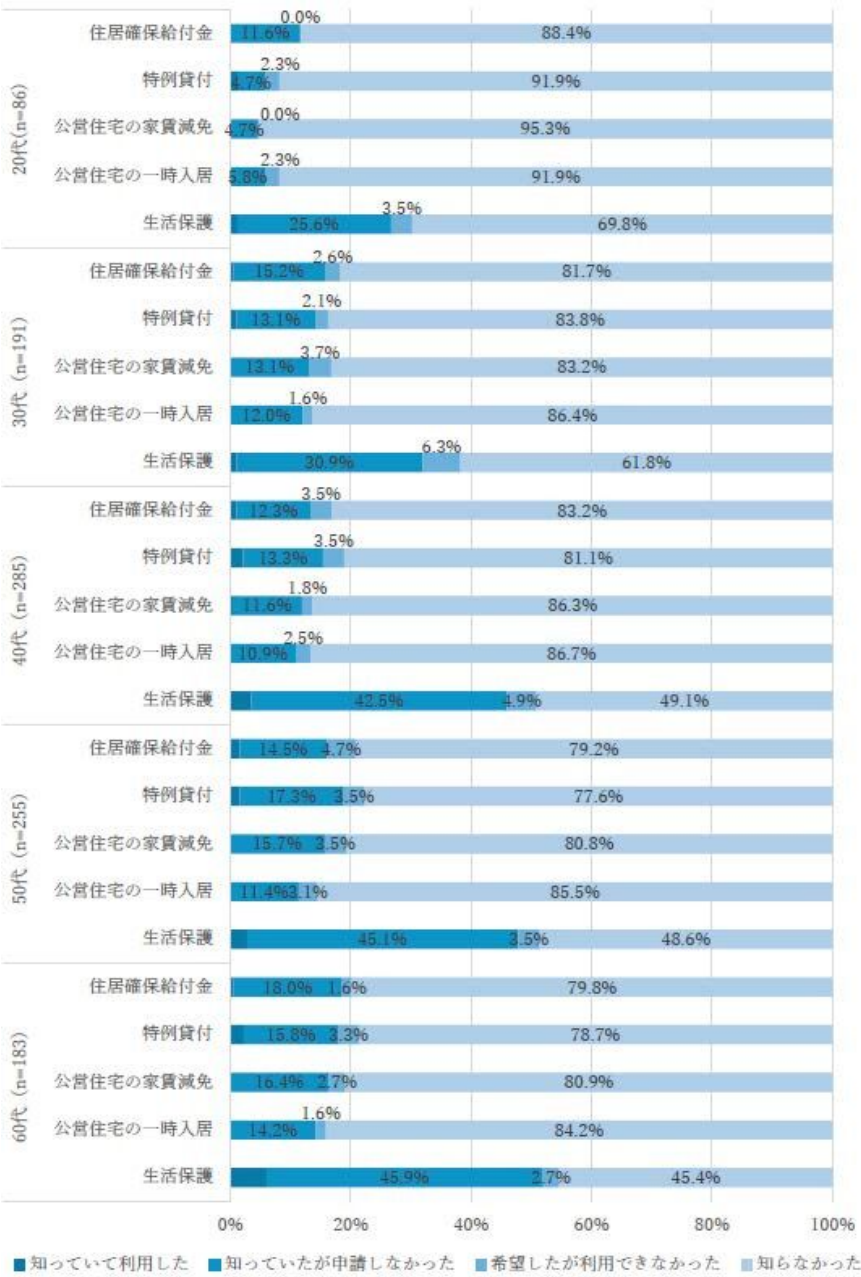
回答者世帯の2023年度の世帯年収



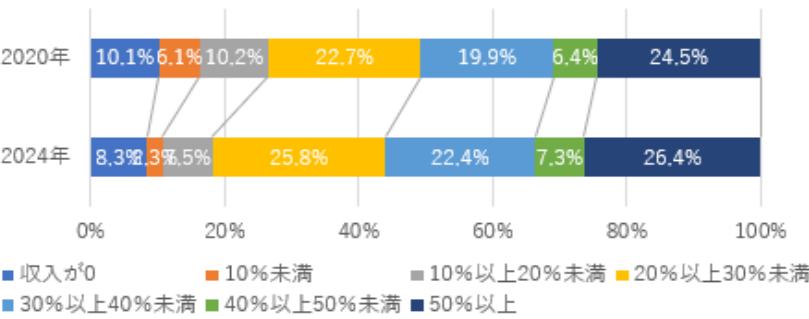
家賃、更新料の滞納と住居費負担 (M.A)



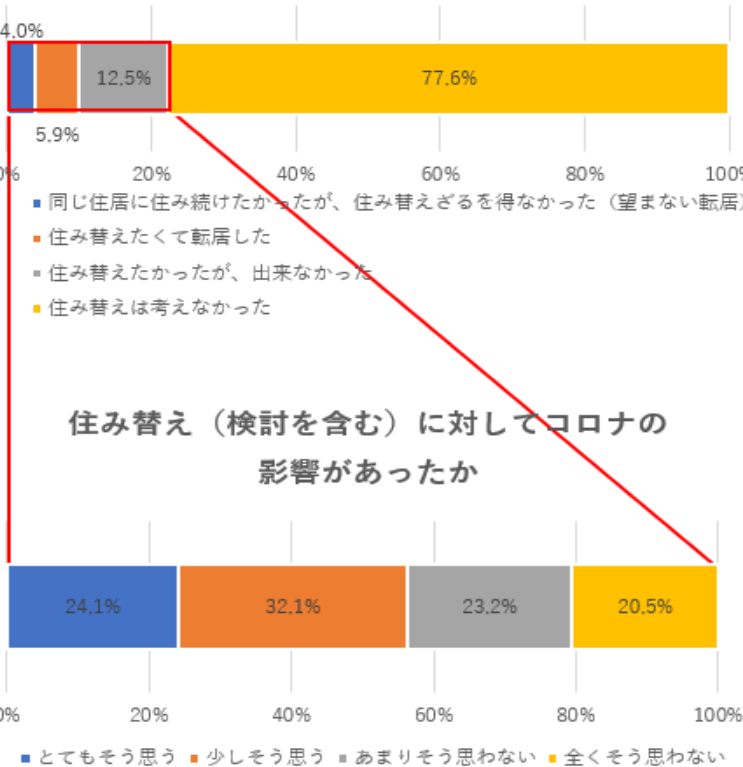
住居費支払い後に手元に残る額



制度の認知度と利用状況 (年齢別)



住居費負担率の変化



住み替えの意向とコロナの影響

出典：葛西・長尾・近藤 (2025)

ヒアリング調査を行った居住支援法人の類型化・特徴・課題

住宅の提供方法 連携の主導	自社物件利用型	サブリース型	併用型
行政	A：官民連携 ○地域資源や制度を柔軟に活用できる △民間団体と担当部署との相互理解が不可欠		
不動産		B：見守り ○当事者の変化に敏感に対応できる △支援を行う人材の確保や育成が課題	
NPO	D：つなぎ ・支援終了時に当事者が持つ「つながり」を増やすことが目標 ○柔軟な入居支援が可能 △物件の選択肢が限られる	C：当事者主体 ・当事者同士、地域の互助を団体が後押しする形 △物件が空室時の管理費が負担となる	E：広い間口と受け皿 ○幅広い属性の受け入れが可能であり、柔軟な支援体制を整えている △開設資金、運営資金の調達

A：行政と対等な立場で連携し、地域資源や制度の活用を行っている

B：不動産会社が主導しているが、支援を行う人材の確保や育成が課題

C:NPO主導×サブリース型は、物件が空室になっている時の管理費が負担になる

D:NPO主導×自社物件利用型は、入居支援が可能である一方で物件の選択肢が限られてしまうという課題

E：自社物件とサブリースを併用することで、柔軟な支援体制を整えている

コロナ住居喪失危機に対する住宅支援プログラムの日米比較

	アメリカ	日本
国家の災害関連法	スタフォード法(災害救助・緊急支援法)	災害救助法、災害対策基本法
災害法に基づいた緊急事態宣言	○	×
コロナの責任省庁	連邦危機管理庁(FEMA)	—
コロナ禍で適用中の法律(コロナ前含む)	コロナウイルス支援・救済・経済保証法(CARES Act) (応急期)	新型インフルエンザ等対策特別措置法(住宅支援なし×)
	米国救済計画法(ARPA) of 2021 (復興期)	生活困窮者自立支援法
平時の住居法	全米アフォーダブル住宅法	住生活基本法、住宅セーフティネット法
住宅・福祉政策の制度・仕組み	家賃補助 Section 8(コロナの特別対応あり)	家賃補助なし、生活保護法による住宅扶助あり
	サポータティブハウジング(住宅とケアがセット)	居住支援協議会(住宅確保要配慮者に対する支援)
災害時の住宅復興政の制度・補助金	仮住まいの家賃補助、適用なし	被災者生活再建支援法、適用なし
	災害ケースマネジメントDCMP(FEMA)、適用なし	応急仮設住宅:建設なし、みなし仮設の適用なし
独自施策	Emergency Rental Assistance(財務省)	住居確保給付金、緊急小口資金等の特例貸付(厚労省)
	CDBG-CVを用いた自治体独自制度(ケースマネジメント含む)	公営住宅の目的外使用による住宅喪失者の緊急入居支援(国交省)
	APRA法に基づく自治体に対する復興補助金(家賃補助、ケースマネジメント等)	
	共通: 非営利セクターによる支援(シェルター開設、住居斡旋、ケースマネジメント)	
各国に着目する理由・ポイント	平時と災害時の住宅制度を活かした制度創設と運用	リーマンショック期に用意した住居確保給付金をコロナ禍にも適用(就労支援)
	自治体主導のコロナ禍住宅政策(CDBG-CV Action Plan)	国の制度を保管する自治体およびNPOの独自の住居支援

居住安定化に資する住宅セーフティネットモデルの構築に向けて：発見と課題

- 日米のコロナ禍における住宅支援プログラムを平時、災害時との住宅政策との関連性に着目して分析した結果、以下の特徴が明らかになった。
 - 1) コロナは「災害」として位置づけられたか？（災害法制で対処すべき事案か？）
 - 日本ではコロナは「災害」として扱われていない。災害対策基本法における災害の定義に依る。
 - 米国ではコロナは「災害」として扱われた。スタフォード災害救済及び緊急援助法に依る。
 - 2) コロナ禍における住宅支援の運用
 - 日本：公的支援はリーマンショック時の支援制度と生活困窮者自立支援法を基盤とした制度の横出しに留まる。ただし、居住支援法人による支援は被災地での経験が活かされている。
 - 米国：平時、災害時の両方の住宅支援を組み合わせ、それらを基盤として追加されたパンデミック新制度を含めたハイブリッド型で対応が行われている。物理的破壊を伴う災害を前提とした法制度では、コロナ禍に迅速に、柔軟に対応できないため、新制度が追加された。
 - 両国とも既存制度の上乗せ・横出しがあり、制度運用の経験を活かされている
- ↓
- 平時と災害時の制度を組み合わせたハイブリッド型のセーフティネットでコロナ禍を乗り切ろうとしている。その効果と限界についての検証は今後の課題である。



2. 研究成果の学術的意義や社会的意義

学術的意義（学術的な成果）

- ・コロナ禍の困窮者支援を行う実践者は住居喪失危機や不安定居住を報告してきたが、それらの全体像は明らかにされてこなかった。その実態を定量的に示し、それに基づいて住宅政策の課題を提示した
- ・自然外力による物理的破壊を伴う災害、パンデミック、貧困などの理由にかかわらない「居住不安定」に対して働きかける住宅政策再編の方向性を提示した。

社会的意義（実践的な成果）

- ・平時の居住不安定がコロナ禍の住居喪失危機として現れたと捉えるならば、コロナ禍の経験を踏まえて居住安定確保計画や住生活基本計画の見直しを行うことができる
- ・日本は住居確保給付金や公営住宅の目的外使用などを施策として展開したが、政策評価を行っていない。米国では国勢調査局がコロナ禍が国民生活に与える影響を継続的に調査しているだけでなく、議会図書館の調査局が客観的な政策分析を行い、議員が議会への立法活動を支援しているのとは対照的である。この不備を本研究で多少は埋めることができた。

3. 研究開始当初の背景

- 新型コロナウイルス感染症拡大に端を発した「住居喪失危機の実態」と「コロナ独自施策・平時の住宅・居住政策」の関係を分析・検証し、居住安定化に資する住宅セーフティネットモデルを構築することが求められる
- アウトプットとする住宅セーフティネットのイメージは、災害ケースマネジメントをモーターとし、コロナ禍・平時・災害時の多様な施策を動力源として組み合わせる居住安定化を実現するハイブリッドモデルである。危機にどのような施策（部品）をどう組み合わせ（構造）運用したのか（動力）を分析し、そのハイブリッド性と結果を検証する。
- 本研究はコロナ危機対応を柔軟性、適応性、冗長性等から評価する災害レジリエンス研究でもある。

4. 研究の目的

- コロナ住居喪失危機の実態と居住支援政策体系の内容と運用実態を整理し、その効果と限界を分析して、政策体系・運用と住居喪失危機の実態との乖離を明らかにする。
- 平時と災害時の住宅・居住政策は共に脆弱で社会変化に対応できるシステムではないとの前提の下で、いかにコロナ住居喪失危機に接近して居住政策を再編すれば危機を乗り越えられるかを問う研究課題である。
- 居住不安定状態が急激に悪化したコロナ禍での経験を踏まえて、平時、災害時の住宅政策を見直し、フェーズフリーの住宅セーフティネットとして再編していくことが課題である。



5. 研究の方法

- コロナ禍の住居喪失危機と居住不安定の実態を明らかにするため、オンライン調査を実施した。調査対象者は単身世帯、20歳から64歳、賃貸住宅に居住、年収は300万円未満と設定し、1000名からの回答を得た。設問は①コロナ禍における生活困窮と居住の不安定化、②コロナ禍に得た支援の内容、③回答者の職業や住まいの属性
- コロナ禍に活用された主な公的支援の活用実態に関する情報収集と整理を行った。公営住宅の一時入居の状況に関しては国土交通省による自治体への聞き取り調査、住居確保給付金の利用実態については厚生労働省が公開している「生活困窮者自立支援制度支援状況調査」から、自治体別の住居確保給付金の支給件数を抽出し、支給件数上位5番目までを整理した。
- コロナ禍の住居喪失危機を支援する居住支援法人（n=10ほど）に対するヒアリング調査を実施し、どのような状態に対して、どのような施策を組み合わせ対応しているかについて分析を行った。

オンライン調査の概要

調査時期	2024 年 8 月
調査の方法	オンライン調査
割付条件	性別 男性：500 名、女性：500 名
選定条件	年齢 20 歳から 64 歳 世帯 単身世帯 年収 300 万円未満 住まい 調査時点で賃貸住宅に居住する者
回答者数	1000 名
設問項目と構成	①コロナ禍の生活困窮や居住の不安定化（減収と失業、収入が最も少なかった時期と月収、住居費、住居費支払い後に手元に残る金額、住み替えの意向、転居の実態、住宅事情の変化、住居喪失危機の具体的な事象：家賃滞納、家賃を滞納して退去を迫られた経験、家賃負担が増えた等） ②コロナ禍の支援（公的支援の認知、活用状況、支援を受けた主体、役に立った支援など） ③回答者の基本属性（性別、年齢、雇用形態、世帯年収、住まい・職業）

分析対象とした住宅支援制度

分析対象	施策名称	機関	関連法	種別
○	公営住宅一時入居（目的外使用）	国土交通省	公営住宅法	物的支援
	公営住宅の家賃減免	国土交通省	公営住宅法	金銭的支援
○	住居確保給付金	厚生労働省	生活困窮者自立支援法	金銭的支援
	一時生活支援（シェルター事業）			物的支援
	自立相談支援事業			生活支援
	居宅生活移行支援事業			生活支援
○	生活福祉資金		社会福祉法	金銭的支援
	生活保護		生活保護法	金銭的支援

6. 研究成果

1) 長尾 元輝, 近藤 民代, 葛西 リサ (2024)

2次データを用いて住宅確保要配慮者の住居喪失危機から生活再建、居住維持に至るまでのプロセスとニーズを整理し、それに居住支援法人がどのような支援を実施しているのかをインタビュー調査で明らかにした。

2) 葛西 リサ, 近藤 民代 (2024)

平時、母子世帯は、高負担の民間賃貸住宅に依存する傾向が高く、収支バランスの崩れや、減収による住居喪失のリスク有している傾向が高く、それがコロナ禍で深刻化したということを明らかにした。

3) 近藤 民代, 葛西 リサ (2024)

平時と災害時をまたいだ居住支援の日米比較を行った。災害の定義が異なること、平時・災害時の住宅支援の違いが、コロナ禍の支援プログラムの特徴に影響していることを指摘した。

4) 葛西 リサ, 長尾 元輝, 近藤 民代 (2025)

1. 研究成果の概要で記述した通り

5) 近藤 民代, 葛西 リサ (2025)

フェーズフリーの視点で日米の住宅プログラムの特徴を分析し、課題を明らかにした

【査読無し／学会発表】

- 1) 長尾 元輝, 近藤 民代, 葛西 リサ (2024) 住居喪失危機から生活再建に至る過程に対応した支援プログラムの実態と課題, 日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集, 22 巻, pp.149-152
doi:10.11361/cpijkansai.22.0_149 (発表奨励賞を受賞: <https://www.cpij-kansai.org/research/2516.html>)
- 2) 葛西 リサ, 近藤 民代 (2024) コロナ住居喪失危機を契機とした居住不安定化と住宅セーフティネットの特徴と課題その1 母子世帯の事例から見る平時の居住貧困とコロナ住居喪失危機の関係、日本建築学会大会（関東）、F-1分冊, pp.27-28
- 3) 近藤 民代, 葛西 リサ (2024) コロナ住居喪失危機を契機とした居住不安定化と住宅セーフティネットの特徴と課題その2: 平時と災害時をまたいだ居住支援の展開と日米比較、日本建築学会大会（関東）F-1分冊, pp.29-30

【査読有／投稿済・審査中& 投稿予定】

- 4) 葛西 リサ, 長尾 元輝, 近藤 民代, 新型コロナウイルス感染症を契機とした住居喪失危機の実態に関する研究: 民間賃貸住宅単身居住者に対するオンライン調査を通じて、日本建築学会計画系論文集、2025年5月投稿済
- 5) 近藤 民代, 葛西 リサ, コロナ住居喪失危機に対する日米の公的支援プログラムの特徴－フェーズフリー概念に基づいた住宅プログラムの分析（仮題）、日本建築学会計画系論文集、2025年度中投稿予定 = 上記 4 掲載決定後を予定