

新たな政策課題としての居住支援

白川 泰之*

抄 録

社会保障と税の一体改革では、地域包括ケアシステムの構築が掲げられたが、居住支援については言及されていなかった。その後、地域包括ケアシステムにおける「住まいと住まい方」という概念を端緒として、地域共生社会に向けた取組において居住支援の推進が明確に打ち出されることになった。

住宅政策においては、公営住宅の量的限界と空き家の増加を背景に、住宅セーフティネット制度の充実を図り、一方の社会福祉政策においても居住支援の取組を推進している。しかし、地方公共団体では、行政と現場との認識のずれや住宅部局と社会福祉部局の連携に課題を抱えている。

今後、国の法令レベルで住宅政策と社会福祉政策の連携強化、都道府県と市町村との役割分担の明確化が求められる。また、中長期的には住宅手当も課題として挙げられる。

キーワード：居住支援，住宅セーフティネット，地域包括ケアシステム，地域共生社会

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.530-544.

I 一体改革と「地域包括ケアシステム」

「社会保障・税一体改革」（以下「一体改革」という。）においては、消費税の用途を「毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付ならびに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるもの」とされた（消費税法第1条第2項）。これらのいわゆる「社会保障四経費」の充実、1つには給付や反対給付の視点からとらえることができる。例えば、遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大、年金生活者支援給付金の支給、国民健康保険や介護保険における低所得者保険料軽減措置の強化が挙げられる。しかし、改革

の内容は給付や反対給付そのものについての見直しにとどまらず、給付や反対給付の土台となるシステムにも及んでいる。代表的な例としては、子ども・子育て支援に係る新システムの導入がある。このほかにも、介護の分野では、地域包括ケアシステムの推進が挙げられる。地域包括ケアシステムの構築については、「社会保障・税一体改革大綱について」（2012年2月17日閣議決定）において、今後のサービス提供の方向性の1つに「在宅サービス・居住系サービスの強化」が掲げられ、具体的には、「切れ目のない在宅サービスにより、居宅生活の限界点を高めるための24時間対応の訪問サービス、小規模多機能型サービスなどを充実させる」、 「サービス付き高齢者住宅を充実させ

* 日本大学文理学部社会福祉学科 教授

る」としている。

このように、地域包括ケアシステムの構築において、「在宅」は1つのキーワードになっている。この場合の「在宅」は、住宅の確保に配慮を有する者に対する何らかの支援策を含むものではなく、既に住居を有し、そこで生活を送っている者を対象としてとらえていると考えられる。しかし、地域包括ケアシステムにおいては、後述のとおり、「住まいと住まい方」は構成要素の1つであり、欠くことのできないものである。よって、一体改革時においては、居住支援について触れられていないものの、その後の政策の流れにおいて、「在宅」という状態を作り出すための取組（居住支援）をいかに進めていくかは避けては通れない、いわば必然であったと言えることができる。

一体改革の議論の中では、居住支援については明記されていなかったが、近年、住宅政策及び社会福祉政策の両面から充実が図られている。これは、地域包括ケアシステムの推進が地域共生社会の実現に向けた政策へと発展・充実したことと関連付けてとらえることができる。すなわち、地域を基盤とした社会福祉政策を推進する上で、これまで社会福祉の範疇とは意識されてこなかった住宅問題に強い関心を寄せざるを得なくなったのである。

本稿では、これまでの社会福祉と住宅政策の概史を振り返りつつ、地域包括ケアシステム及び地域共生社会における居住のとらえ方を確認する。その後、住宅政策及び社会福祉政策の両面から居住支援に関する政策動向や実態における課題を考察する。最後に今後の居住支援政策のあり方について、私案を論ずることとする。また、本稿では、低所得、高齢、障害などの理由により、居住の確保が困難な者に対し、住宅の確保と入居前後の支援を一体的に行う政策を居住支援政策と定義する。

Ⅱ 社会福祉政策から見た「住宅」、 「居住」

1 社会福祉政策から見た「住宅」の概史

(1) 制度審勧告と戦後の組織改編

戦後の我が国の社会保障制度の在り方に大きな影響を与えた「社会保障制度に関する勧告」（1950年10月16日、社会保障制度審議会）においては、社会保障の定義を「疾病、負傷、分娩、廢疾（※原文ママ）、死亡、老齡、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」とした。この定義の中では「住宅」は列挙されていない。しかし、「第4編社会福祉」の「第2節福祉の措置」においては、被扶助者、身体障害者、児童などと並んで「住宅援護」が掲げられている。具体的には、「住宅金融公庫及び庶民住宅を利用することのできないような低額所得者であつて、住宅扶助をうけるに至らない者に対し、公営住宅を建設して低家賃で利用せしめることが望ましい」としている。すなわち、生活保護制度のいわゆる「ボーダーライン層」に対する低家賃の公営住宅の提供を社会福祉政策の一分野と位置付けていると見ることができる。この勧告時点では、その後建設省が所管することとなる公営住宅法は成立していない。住宅政策は、もともとは内務省が所管していたが、これが厚生省設置に伴い、同省に移管された経緯がある。そして、昭和20年11月に戦災復興院が創設されたことに伴い、住宅に関する事務を同院に移管し、当時の社会局住宅課が廢止されている¹⁾。戦災復興院は、その後、内務省国土局と統合され建設院となり、さらに昭和23年に建設省が発足している²⁾。この勧告当時は、住宅政策は厚生省の手を離れていたものの、完全に社会保障あるいは厚生省の守備範

¹⁾ 厚生省五十年史編集委員会編（1988）『厚生省五十年史記述篇』 p.623。

²⁾ 建設省三十年史編集委員会編（1978）『建設省三十年史』 p.5。

囲から外れていなかったと見ることができる。現在、居住支援は住宅政策と社会福祉政策の連携が強く求められているが、低所得のいわゆるボーダーライン層への住宅の供給が社会福祉の一分野として意識されていたことは、現在から振り返ると示唆的である。

(2) 公営住宅の社会福祉的展開と限界

終戦直後の住宅政策としては、「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」(1945年9月4日閣議決定)に基づく、罹災者、引揚者に対する国庫補助応急簡易住宅の供給が端緒とされ、また、翌1946年からは公共事業としての国庫補助賃貸庶民住宅の建設が行われていた³⁾。こうした予算補助による住宅建設を恒久的かつ計画的な住宅制度とすることが公営住宅法につながっている。

一方で、厚生省も生活保護受給者等の生活困窮者を対象とした低家賃住宅の建設・供給を推進するため、「厚生住宅法案」⁴⁾を作成し、公営住宅法案と同時期に国会に提出された経緯がある。競合する両法案のうち、公営住宅法案が先に成立したが、両省による調整の結果、公営住宅を一種と二種の2つの区分とし、二種住宅は、より低所得の者を対象とするものとされた⁵⁾。これは厚生省の意向を汲んだものであり、また、建設大臣は、二種住宅について、公営住宅三箇年計画の決定、国の補助金の交付決定、家賃または入居者選考方法の変更、譲渡の承認などに関する処分をする場合には、あらかじめ厚生大臣と協議しなければならない旨の法案修正が加えられた⁶⁾。二種住宅という低所得者に対する法定の国庫補助住宅制度の創設という面では、厚生住宅法案が実質的には実現したと見することもできるが、厚生住宅法案にあって公営住宅法にないものは、ソーシャルワークの視点である。厚生住宅法案第29条では、「設置者が当該入居者に対して、生活の維持、向上のための

指導を行うに当たっては、入居者の自由を充分尊重しなければならない」としている。直接的に入居者への指導を行う規定はないが、この第29条はそれを前提とした規定と解釈することができる。現在の居住支援政策においては、単に住宅の確保だけではなく、生活面でのサポートを一体的に推進するものとして仕組まれているが、今日になってこれらを組み合わせる政策設計を行うことになったのは、公営住宅法の成立が1つの重大な分岐点であったと言えよう。

(3) 1990年代の議論

社会保障制度審議会社会保障将来像委員会は、その第一次報告(1993年12月)において、社会保障の概念には含まれないが、「社会保障に関連する」制度の1つとして「住宅政策一般」を挙げている。ここでは、「社会保障そのものではないが、社会保障が機能するための前提であり、社会保障と深く関連する制度として整備されなければならない」としている。さらに、第二次報告(1994年9月)では、「社会保障制度の実効をあげ、安心して暮らせるため、住宅、まちづくりなど、従来の枠を超えて社会保障施策の対象を広げることも肝要である」として、「住宅」に対して社会保障施策が踏み込んでいく姿勢を明らかにしている。この第二次報告では、21世紀に向けての社会保障の基本的な考え方の中で、高齢者や障害者などに配慮した住宅確保の必要性、特に高齢社会において在宅介護推進の視点から、「住宅基盤を整備するなど福祉との連携を重視した住宅政策の展開が不可欠である」としている。具体的な施策としては、在宅の介護や医療を念頭に、バリアフリー住宅の供給、住宅改造に対する公的助成、ケア付き住宅の整備が明記されている。

以上の報告書を見てみると、その主眼は、在宅福祉の推進という社会保障政策の方向性と軌を一

³⁾ 建設省(1978), p.330。

⁴⁾ 法案の条文については、大本圭野(1991), pp.319-324に掲載されている。

⁵⁾ 本間(2004) p.154。なお、一種住宅、二種住宅という種別区分は、平成8年の公営住宅法改正時に廃止され一本化されている。

⁶⁾ 八木(2006), p.38。

にしたハードとしての住宅の在り方にあると言える。主に、既存住宅の在宅介護への適合、ケアとワンセットになった住宅整備といったストックの形成に関心が向けられている。これは、持ち家の世帯やケア付き住宅の入居費を負担できる所得階層にとっては有効と言えるが、持ち家を取得できない階層、低所得、高齢、障害などを理由に民間賃貸住宅への入居が困難な者への対応といった現在の居住支援の視点は含まれていない。在宅福祉の推進という政策の方向性の一方で、その前提となる住宅の確保それ自体には関心が向けられていないと言える⁷⁾。

2 地域包括ケアシステムにおける「住まいと住まい方」

「地域包括ケア研究会」の累次にわたる報告書の中では、当初（2008年度報告書）より住宅について言及していたが、地域包括ケア研究会（2012年）においては、「住まいと住まい方」という概念で、地域包括ケアに係る居住の在り方を明確化している。地域包括ケアの5つの構成要素の1つとして、「住まいと住まい方」を位置づけ、「生活の基盤としての住まいが整備され、そのなかで高齢者本人の希望にかなった住まい方が確保されていること」が地域包括ケアシステムの前提とされている⁸⁾。そして、その具体的な内容の1つとして、「低所得・低資産高齢者の住まいの確保」が掲げられている。介護サービスの必要性以前の問題として、そもそも安定した住まいを持つことができない高齢者が存在することを念頭に、「①低廉な家賃を実現するために既存ストックを活用すること、②相当量の供給を実現するために民間事業者の協力を求めることが必要となる。また、家賃債務保証による入居支援の取組や、居住支援協議会等の活用を通じた空家の把握に基づく高齢者と住まいのマッチングなども、既存ストックを活用す

る手法の一つとして有効と考えられる」としている⁹⁾。

地域包括ケア研究会における「住まいと住まい方」は、在宅介護の問題にとどまらず、広く高齢者が地域に基盤を持ちながらいかに暮らしていくか、という重要な問題提起だと言える。それと同時に、こうした考え方は、その後に展開されていく居住支援政策のいわば萌芽としてとらえることができる。「在宅」とは、既に住宅に居住していることを前提としているが、その前提を社会福祉政策としてどのように受け止めるのか、また、自らの領域の問題として対策を講じていくのかは、「住み慣れた地域」、「在宅」を論じる上では結局は避けて通ることができない問題だったのである。一方で、一体改革においては「在宅」は1つのキーワードであったものの、「住まいと住まい方」の発想は、一体改革のシステム論に明確に反映されることはなかった。「住まいと住まい方」を提示した地域包括ケア研究会の報告書は、一体改革の大綱とほぼ同時期であり、「住まいと住まい方」の議論が「居住支援」として本格的に政策論として浮上してくるのは、その後の「地域共生社会」に関する議論を待つことになる。

3 地域共生社会における居住支援

「厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部」がとりまとめた「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」（2017年2月）においては、「改革の骨格」として、「地域課題の解決力の強化」、「地域丸ごとのつながりの強化」、「地域を基盤とする包括的支援の強化」、「専門人材の機能強化・最大活用」の4つの柱に沿って進めることとされている。このうち、1点目の「地域課題の解決力の強化」においては、福祉分野だけでなく、さまざまな分野の多機関が連携することが示されており、この中には、「住まい」が含まれている。

⁷⁾ 早川は、いわゆる「コールドプラン」、「新ゴールドプラン」における在宅介護推進の方向性について、基本的に望ましい方向としつつ、「介護する場としての「宅」がなければ、在宅介護は困難である」、「総じて、現在の高齢者福祉政策は介護の場となる「宅」抜きに論じられている」と評している〔早川（1997）、p.88〕。

⁸⁾ 地域包括ケア研究会（2012）、p.3。

⁹⁾ 地域包括ケア研究会（2012）、p.16。

また、3点目の「地域を基盤とする包括的支援の強化」では、「地域を『丸ごと』支える包括的な支援体制」の構築を謳っているが、その発想は、「地域包括ケアの理念を普遍化」することであるとされている。さらに、「当面の改革工程」においては「国土交通省との密接な連携のもと、生活困窮者、高齢者、障害者などへの居住支援を進める」ことが明記されている。

高齢者福祉分野の政策である地域包括ケアシステムは、その理念が地域共生社会の実現に向けて普遍化され、「住まいと住まい方」として提示された地域包括ケアシステムの「前提」は、高齢者にとどまらない居住支援の推進へと展開している。「地域」を基盤として、地域住民が主体性を発揮しながら地域の課題解決を目指すという考え方に立った場合、地域包括ケアシステムにおける「住まいと住まい方」の発想は、地域共生社会でも不可欠なものとなる。

「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」（2017年12月12日付け子発1212第1号、社授発1212第2号、老発1212第1号、厚生労働省子ども家庭局長、社会・援護局長 老健局長通知）においても、地域福祉計画に盛り込むべき事項として、「居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り方」が掲げられている。具体的には、後述する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（以下「住宅セーフティネット法」という。）の一部改正を踏まえ、「生活困窮者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等のうち、生活や住宅に配慮を要する者の住まいの確保や生活の安定、自立の促進に係る取組の在り方」に関し、地域福祉として一体的に展開することが望ましい事項」を計画に盛り込むべき事項としている。

そして、「〔地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会〕（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ」（2019年12月26日）においては、「市町村における包括的な支援体制の構築に向けた事業の枠組み等」として、「断らない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を内容とする新たな事業

の創設を提言している。このうち、参加支援は、「本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援」とされ、その1つに居住支援が位置付けられている。

III 住宅政策と社会福祉政策における居住支援制度

1 「居住支援」をどうとらえるか

居住支援の事業を位置付けている法令上、「居住支援」は明確には定義づけられてはいない。冒頭、低所得、高齢、障害などの理由により、居住の確保が困難な者に対し、住宅の確保と入居前後を通じた支援を一体的に行う政策を居住支援政策と定義した。現行の居住支援に係る制度を踏まえた私見となるが、具体的には、「住宅の確保」に関しては、その者の収入等に応じて無理のない家賃で、できるだけ希望にかかった住宅への入居を図ることである。「入居前後を通じた支援」は、入居前の相談に始まり、アセスメント、住宅とのマッチング、転居などの入居前の支援、入居後の日常生活支援、地域とのつながりをつくるための支援などである。これは入居者に対する支援であると同時に、住宅の賃貸に不安を感じている賃貸人に対する支援という両面性を持っている。

既述のとおり、地域共生社会推進検討会の最終とりまとめでは、居住支援は参加支援の1つとして位置づけられていた。すなわち、単に建物内に存在するという状態をつくり出すにとどまらない意味を与えている。地域社会とのかかわりの中で生活する基盤形成という価値を付与していると言えよう。この点は、第3回「国際連合人間居住会議」（ハビタット3）の「ニュー・アーバン・アジェンダ」（2016年10月採択）において、「適切な居住を得る権利」を「差別のない適切な生活水準、安全で安価な飲み水や衛生に対するユニバーサル・アクセス、及び食の安全保障や栄養、健康、教育、インフラ、移動と交通、エネルギー、大気質、生計等の分野における公共財と質の高いサービスへの平等なアクセスを得る権利の一構成要素」¹⁰と

しており、参加支援の考え方は、これに通じるものがある。

2 住宅セーフティネット制度

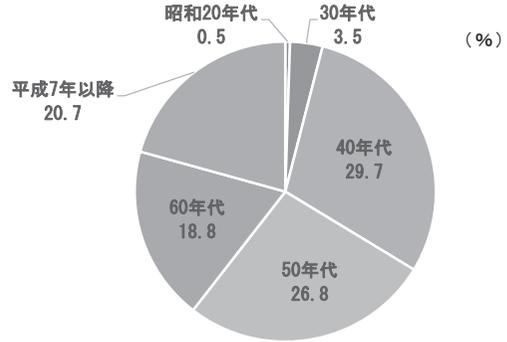
(1) 公営住宅の限界と空き家の増加

住宅に困窮する者に対する制度として、公営住宅が存在する。公営住宅法では、その目的を「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること」とし、これは憲法25条を受けたものとされている¹⁰⁾。

公営住宅は、市場から住宅を確保できない者にとってはセーフティネットとしての役割が期待されるが、供給面では大きな課題を抱えている。1つは応募倍率である。入居者は、原則として公募により決定される（公営住宅法第22条第1項）¹¹⁾が、総務省行政評価局（2018）によると、平成27年度時点で、全国平均で応募倍率は約4.9倍となっており、抽出調査の結果では、最も応募倍率が高い都道府県等で67.0倍となっている¹²⁾。

もう1つは老朽化と改修に関する問題である。〈図1〉は、平成27年度末時点における公営住宅の建設時期の構成比である。調査時点で60%以上が築後30年以上を経過している。国土交通省は、予防保全的な管理・修繕等による公営住宅の長寿命化を地方公共団体に求めているが、当然、その費用は地方公共団体に押し掛かってくることになる。財政状況にもよるが、現在の戸数をどの程度維持できるかは不透明である。

憲法25条を受けたものとされる公営住宅の今後の見通しをどのように考えればよいか。国土交通省の公表資料¹³⁾によると、住宅セーフティネット法の2017年改正の背景に関し、住宅ストックの状



出典：国土交通省「公営住宅等長寿命化計画 策定指針（改定）」（平成28年8月）より作成。

図1 公営住宅の建設時期の構成比（平成27年度末時点）

況として、「総人口が減少する中で公営住宅の大幅増は見込めない」としている。応募倍率から見れば、ニーズに見合った供給がなされていない状況がありつつも、公営住宅の供給に期待することは困難な状況にある。

一方で、空き家は増加の一途をたどっている。直近の総務省「平成30年住宅・土地統計調査」では、全国で848万9千戸の空き家があり、空き家率（総住宅数に占める空き家の割合）は13.6%となっている（〈図2〉参照）。

空き家の種類別に見てみると、「賃貸用の住宅」が432万7千戸（空き家全体に占める割合は約51.0%）、「売却用の住宅」が29万3千戸（同約3.5%）、「二次的住宅」が38万1千戸（同約4.5%）、「その他の住宅」が348万7千戸（同約41.1%）となっており、これらのうち、賃貸用である空き家の状況を見てみると、腐朽・破損¹⁵⁾のない住宅が352万1千戸であり、賃貸用である空き家の81.4%を占めている¹⁶⁾。倒壊の危険等があるために除却が必要な空き家に注目が集まりがちであるが、実

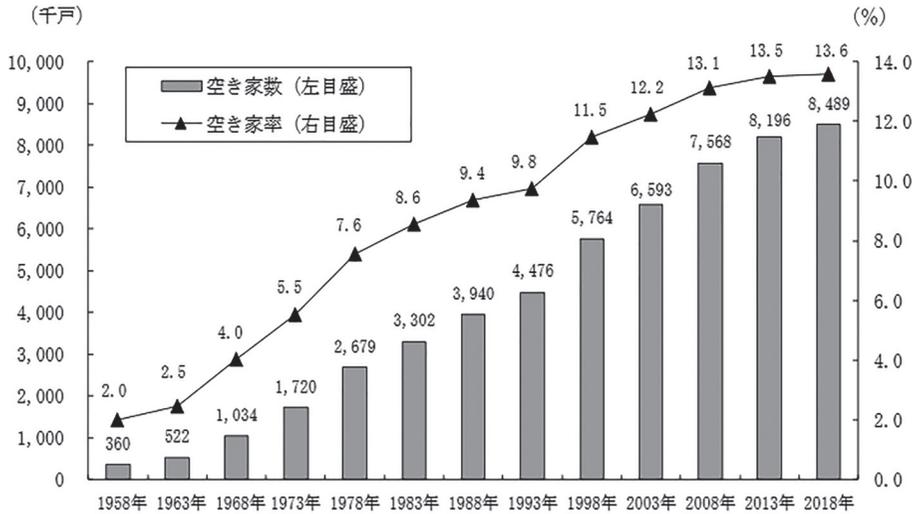
¹⁰⁾ 外務省「ニュー・アーバン・アジェンダ」<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Japanese.pdf>（2020年11月6日最終確認）。

¹¹⁾ 公営住宅法令研究会（2018），p.5。

¹²⁾ なお、高齢者世帯、障害者世帯、著しく所得の低い世帯、母子世帯や父子世帯など特に居住の安定が必要な者は優先入居の取り扱いを行うことが適当とされている〔公営住宅法令研究会（2018），p.15〕。

¹³⁾ 総務省行政評価局（2018），p.6。

¹⁴⁾ 国土交通省「新たな住宅セーフティネット制度について」<https://www.mlit.go.jp/common/001292026.pdf>（2020年11月6日最終確認）。



注：*は、沖縄県を含まない。

出典：総務省「平成30年住宅・土地統計調査住宅及び世帯に関する基本集計結果の概要」。

図2 空き家数及び空き家率の推移

際には、賃貸用である空き家の約8割は活用可能性が高いものであることが分かる。

このように空き家の増加という現象に着目して、住宅の確保が困難な者に対する住宅供給を促進し、セーフティネットの機能を付与しようとするのが、住宅セーフティネット制度である。

(2) 住宅セーフティネット制度の概要。

国土交通省所管の住宅セーフティネット法では、住宅の確保が困難な者を「住宅確保要配慮者」(以下、「要配慮者」という。)と定義しており、具体的には、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どものいる世帯などを指す。こうした要配慮者に対し、「賃貸住宅の供給の促進を総合的かつ効果的に推進し、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与する」ことが同法の目的となっている。

2017年に住宅セーフティネット法が大幅に改正

され、居住支援の充実が図られた。その内容は、大きく3つの柱に分けることができる。1つは、登録住宅制度の創設である。床面積、耐震性、家賃が近傍同種の住宅と均衡を失わないことなどを条件として、要配慮者の入居を拒まない住宅について、賃貸人は、都道府県知事(政令市、中核市を含む。)の登録を受けることができる(以下、登録を受けた住宅を「登録住宅」という。)。2点目は、経済的支援である。登録住宅のうち、要配慮者への賃貸を専用にする住宅については、賃貸人に対してバリアフリー化や耐震のための改修費の補助、家賃の低廉化に対する補助、家賃債務低廉化に対する保証業者への補助が行われる。3点目は、対人支援の充実である。登録住宅入居者の家賃債務保証、要配慮者の賃貸住宅への円滑な入居の促進に関する情報提供や相談などの援助、賃貸住宅に入居するよう配慮者の生活の安定及び向上に関する情報提供や相談などの援助を行う居住支援法

¹⁵⁾ 「腐朽・破損」とは、「建物の主要部分やその他の部分に不具合があるもの。例えば、外壁がところどころ落ちていたり、壁や基礎の一部にひびが入っていたり、かわらが一部はずれているものや、雨どいが破損してひさしの一部が取れている場合など」とされている(「平成30年住宅・土地統計調査」,「用語集」p.8)。

¹⁶⁾ 総務省「平成30年住宅・土地統計調査」。

人制度が創設された。2017年改正前から存在した居住支援協議会¹⁷⁾と相まって、対人支援やそのための仕組みづくりが推進されることが期待される。

2020年12月3日現在、登録住宅は17,920件、136,873戸となっている¹⁸⁾。既述の腐朽・破損のない賃貸用の空き家352万1千戸との比較では、登録

促進の余地があると言えよう。また、居住支援協議会は、都道府県ベースではすべてに設置されているが、市区町ベースで見ると、2020年11月末現在で54協議会にとどまっている¹⁹⁾。社会福祉政策に係る事業のほとんどは市町村行政となっていることを考えると、社会福祉政策との連携によって居住支援を進める上では、やはり、基礎自治体

表1 世帯類型別に見た受け入れたくない世帯とその理由

世帯種別毎の順位別：1位：◎、2位：○、3位：△

住宅確保要配慮者の世帯種別	入居を受け入れたくないと思う	入居を受け入れたくないと思う場合の理由 〔該当項目に○印をお願いします。○はいくつでも〕							
		不安 家賃の支払いに	衛生面や火災等の不安	近隣住民との協調性に不安	孤独死などの不安	異なる習慣や言語への不安	保証会社の審査に通らない	特に理由はない	その他
高齢者単身世帯	541 65.7	△149 27.5	○190 35.1	50 9.2	◎466 86.1	19 3.5	113 20.9	6 1.1	26 4.8
高齢者のみの世帯 (夫婦など)	226 27.4	△72 31.9	○85 37.6	36 15.9	◎101 44.7	11 4.9	57 25.2	10 4.4	26 11.5
障害者単身世帯	403 48.9	100 24.8	◎170 42.2	○150 37.2	△131 32.5	25 6.2	60 14.9	18 4.5	54 13.4
障害者のいる世帯	182 22.1	△36 19.8	○56 30.8	◎63 34.6	26 14.3	10 5.5	30 16.5	17 9.3	33 18.1
子育て世帯	99 12.0	18 18.2	16 16.2	◎25 25.3	5 5.1	6 6.1	△20 20.2	9 9.1	○21 21.2
ひとり親世帯	114 13.8	◎48 42.1	△25 21.9	22 19.3	24 21.1	9 7.9	○28 24.6	10 8.8	19 16.7
外国人世帯 (留学生を含む)	433 52.5	△155 35.8	133 30.7	○242 55.9	20 4.6	◎318 73.4	73 16.9	7 1.6	25 5.8
所得の低い世帯 (生活保護受給世帯など)	421 51.1	◎332 78.9	77 18.3	△95 22.6	54 12.8	13 3.1	○129 30.6	11 2.6	25 5.9
その他	32 3.9	5 15.6	8 25.0	◎12 37.5	3 9.4	6 18.8	◎12 37.5	1 3.1	△10 31.3
いずれかの世帯で 回答した回答者数	680 82.5	431 63.4	340 50.0	374 55.0	489 71.9	338 49.7	198 29.1	37 5.4	90 13.2

n=824

出典：名古屋市・名古屋市区住宅確保要配慮者居住支援協議会（2020年）「居住支援に関するアンケート調査報告書」。

¹⁷⁾ 地方公共団体、居住支援法人などの支援団体、不動産関係の業者等により構成され、要配慮者の民間賃貸住宅への入居促進に関し必要な措置について協議するもの。

¹⁸⁾ 「セーフティネット情報提供システム」<https://www.safetynet-jutaku.jp/guest/index.php>（2020年12月3日最終確認）。

¹⁹⁾ 国土交通省「居住支援協議会一覧（令和2年11月30日時点）」<https://www.mlit.go.jp/common/001375253.pdf>（2020年12月3日最終確認）。

ベースでの設置促進を進めていく必要がある。

(3) 賃貸人の抵抗感

住宅セーフティネット制度では、単に住宅を供給するという視点だけでなく、入居後の対人支援も含めた構成になっている。その背景としては、要配慮者の入居に対する抵抗感がある。

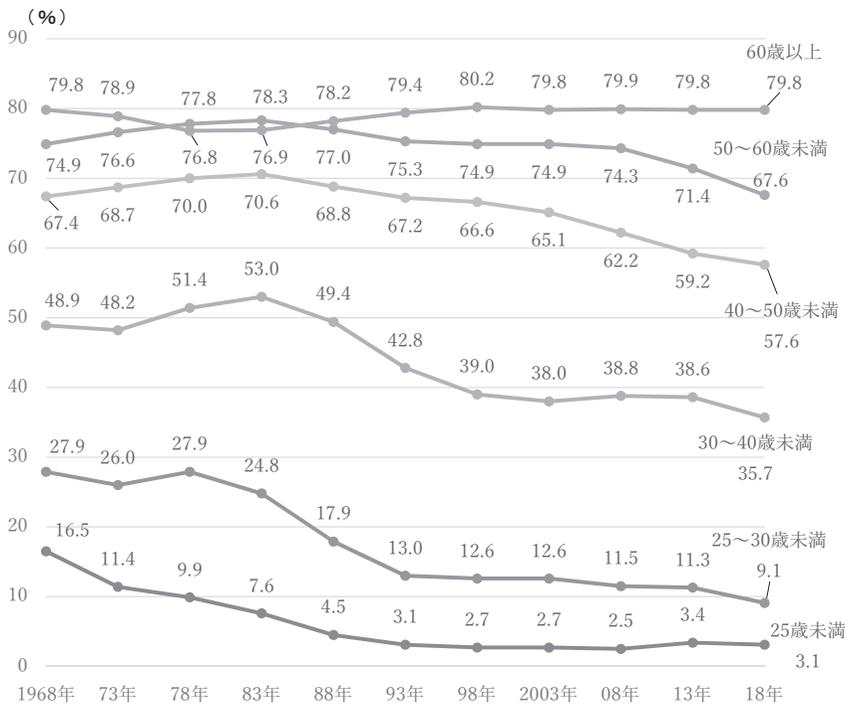
各種の調査があるが、ここでは、最近の調査結果である名古屋市と名古屋市住宅確保要配慮者居住支援協議会による調査結果を見てみたい（<表1>参照）。入居を受け入れたくないと思う世帯類型としては、「高齢者単身世帯」（65.7%）が最も高く、受け入れたくないと思う理由の1位は「孤独死などの不安」（86.1%）となっている。次いで、「外国人世帯（留学生を含む）」（52.5%）で、同じく理由の1位は「異なる習慣や言語への不安」（73.4%）である。3番目に多いのが「所得の低い世帯（生活保護受給世帯など）」（51.1%）で、同じく理由の1位は「家賃の支払いに不安」（78.9%）

となっている。障害者単身世帯についても、ほぼ半数（48.9%）が入居を受け入れたくないと言われ、その理由の1位は、「衛生面や火災等の不安」（42.2%）である。賃貸用の空き家があっても、賃貸人が不安に思う入居後のリスクへの対応を行わない限り、要配慮者への住宅供給を進めることは難しい。このため、登録住宅を増やしていくためには、入居までの支援だけではなく、入居後の支援体制をワンセットで整備し、こうした抵抗感を緩和していくことが求められる。

2 社会福祉分野における居住支援

(1) 「地域住民像」の再定義

我が国は、長く持ち家政策を中心に住宅政策が展開されてきた。社会福祉政策の発想において、どの程度明確に意識されているかは明らかではないが、「在宅」、「地域住民」（特に高齢者）は持ち家を中心として想定しているのではないだろうか。しかし、今後は、民間住宅の賃借人に今まで



出典：総務省「住宅・土地統計調査」より筆者作成。

図3 年齢階層別に見た持ち家率の推移

よりも目を向けていく必要性が想定される。

〈図3〉は、年齢階層別に見た持ち家率の推移である。60歳以上は、約8割の持ち家率を維持しているが、それ未満の年齢階層を見ると、持ち家率が減少傾向にある。平山（2009）は、賃貸住宅から持ち家へ、小さな住宅から大きな住宅へ、マンションから一戸建て住宅への住み替えを住まいの「梯子」を上ると表現した上で、「普通の人生」のモデルがぐらつく中で、「梯子」の安定は崩れ、梯子を上る人たちの流れの停滞が21世紀の持ち家社会を特徴付けていると指摘している²⁰⁾。〈図3〉を改めて見てみると、40代、50代の者が現在の60歳以上のように持ち家を取得できるのかについては、非正規雇用や就職氷河期世代といった背景を考慮したとき、楽観的な見通しを立てることができるのか疑問もある。「住み慣れた地域」や「地域住民」を語るとき、これまでは、特に高齢者世帯は持ち家を前提としたイメージを当然視してきたかもしれないが、借家層がいかに継続的・安定的にその地域住民として居住し、支える側・支えられる側の垣根を越えて地域にコミットできるようにするかは、「地域包括ケアシステム」や「地域共生社会」を考えた場合、中長期的な課題となりうる。持ち家がメインという「地域住民像」は再定義を迫られる可能性があると言えよう。

(2) 各種の居住支援制度

① 高齢者福祉

介護保険の地域支援事業において、任意事業として、「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」がある。この事業は、地域支援事業実施要綱の2014年6月28日付の改正で、事業内容が拡充されており、それまで、公的賃貸住宅入居者に対す

る支援に限られていたが、民間賃貸住宅へ的高齢者の円滑な入居のため、住宅に関する情報提供、入居に関する相談・助言、入居者に対する日常生活上の生活相談・指導、安否確認、緊急時の対応等を行うことが可能となった。

② 障害者福祉

2016年の障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律の改正により、新たに「自立生活援助」が創設された。それまでも、施設等からの地域生活への移行のため、住居の確保などの支援を行う「地域移行支援」や、居宅の単身生活者等と常時の連絡体制を確保し、緊急の事態等の相談支援を行う「地域定着支援」が存在した。これらに加え、自立生活援助は、施設の退所者等が居宅での自立した日常生活を営む上での各般の問題につき、定期的な巡回訪問や随時通報を受けて、相談対応、必要な情報の提供、助言等を行うものである。

③ 生活困窮者

生活困窮者に関しては、2018年の生活困窮者自立支援法の改正により、生活困窮者一時生活支援事業の見直しが行われた。それまでの一時生活支援事業は、一定の住居を持たない生活困窮者に対して、衣・食・住の提供等を行うものであったが、これに加え、退所者や現在の住居を失うおそれがあり、かつ、地域社会から孤立している生活困窮者に対し、訪問による情報提供、助言など現在の住居で日常生活を営むのに必要な便宜を供与する事業が新設された。

④ 生活保護受給者

2018年の社会福祉法改正では、いわゆる「貧困ビジネス」対策として、無料低額宿泊所の規制強化が行われている²¹⁾。これと併せて生活保護法の

²⁰⁾ 平山洋介（2009）、p.82。なお、「普通の人生」とは何かについての回答には慎重さが求められるとしつつも、「住宅所有が普及するにつれて、雇用を確保し、結婚して子どもをもち、より広い住宅に住み替え、世帯の収入が増え、そして持ち家を手に入れ、資産を蓄え…といった経路を「普通の人生」としてイメージする人たちが増大した」としている〔平山（2009）、p.8〕。

²¹⁾ それまでの第二種社会福祉事業の規制に、新たに「社会福祉住居施設」という規制のカテゴリーを設け、国、都道府県、市町村、社会福祉法人以外の者が、社会福祉住居施設の設置・経営をしようとするときは、事前に都道府県知事に届出を行うべきこととした。このほか、社会福祉住居施設の設備の規模、構造、福祉サービスの提供の方法などの最低基準が設けられ、この基準に適合しない場合には、基準に適合するために必要な措置を採るべき旨を命ずることができることとされた。

改正が行われ、「日常生活支援住居施設」が創設された。これは、無料低額宿泊所のうち、被保護者に対する日常生活上の支援の実施に必要なものとして厚生労働省令で定める要件に該当すると都道府県知事が認めたものとされている。「貧困ビジネス」対策として規制を強化する一方で、ニーズの受け皿を整備するために、日常生活上の支援を提供する施設を創設したのと言える。

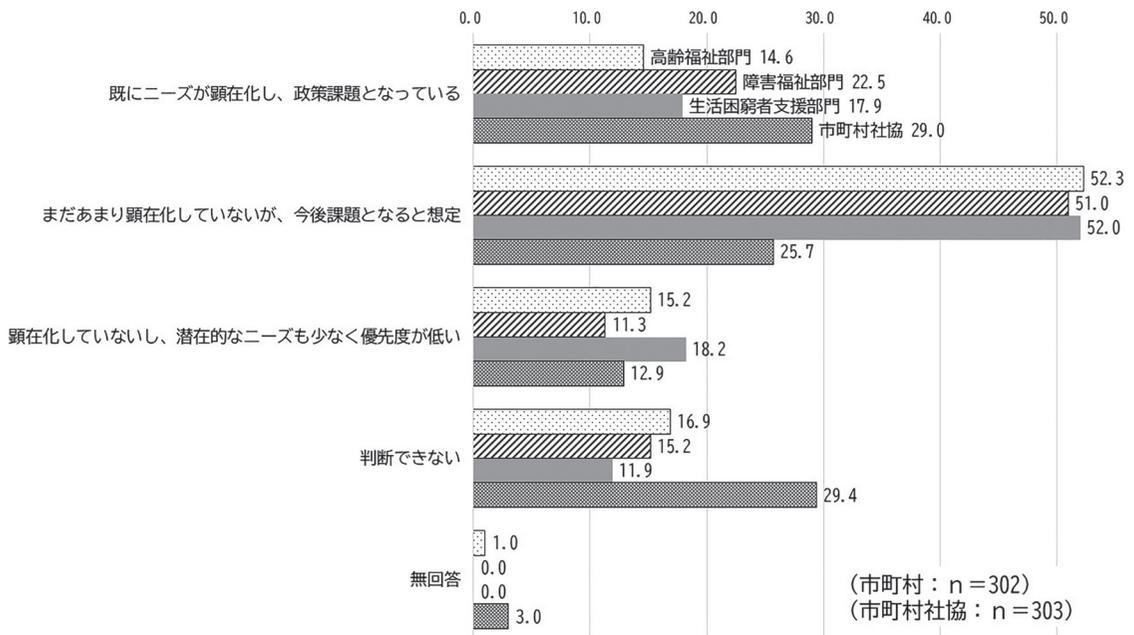
3 現状と課題

筆者も委員を務めた高齢者住宅財団の研究事業において行った市町村、社会福祉協議会、居住支援活動を行っている団体に対する抽出アンケート調査の結果から、居住支援の現状と課題を見ていきたい。

1点目は、市町村と社会福祉協議会の居住支援ニーズに対する認識のずれである。「既にニーズが顕在化し、政策課題となっている」との回答は、市町村の高齢者福祉部門で14.6%、障害福祉部門で22.5%、生活困窮者支援部門で17.9%となっ

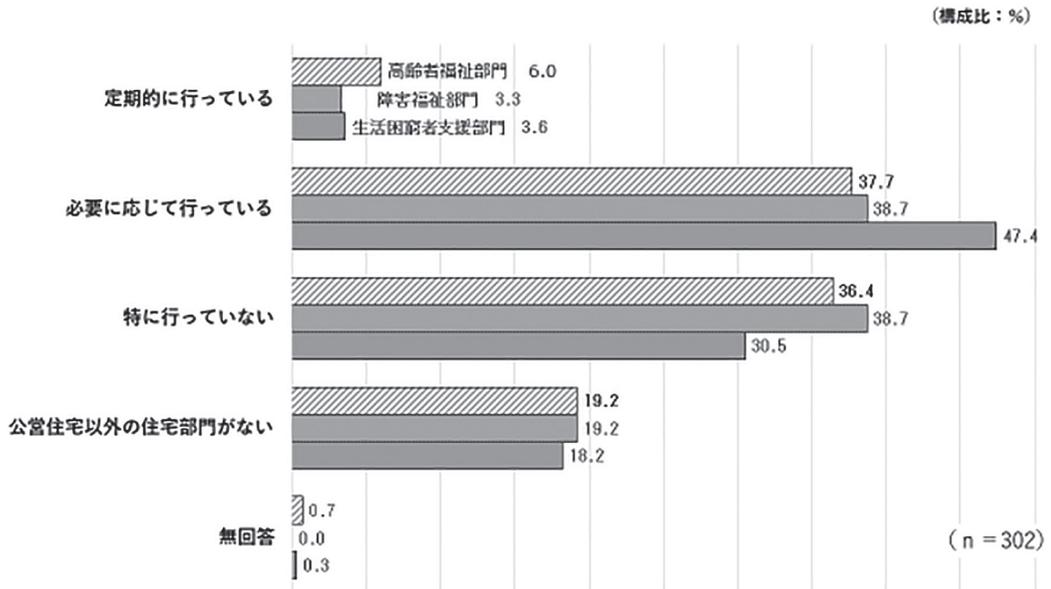
ているが、一方、現場の第一線で相談支援業務に当たっている社会福祉協議会では、29.0%と市町村のいずれの部門よりも高くなっている（＜図4＞参照）。市町村は、各部門の半数近くが、「まだ顕在化していないが、今後課題となる可能性がある」との認識である。相談支援の現場で現に生じている居住支援ニーズを市町村が十分に汲み取れていない可能性が示唆される。

2点目は、住宅部門と福祉部門との連携の状況である。「必要に応じて行っている」が高齢者福祉部門で37.7%、障害福祉部門で38.7%、生活困窮者支援部門で47.4%となっており、一定の連携が行われていると見ることもできる（＜図5＞参照）。しかしながら、「特に行っていない」も高齢者福祉部門で36.4%、障害福祉部門で38.7%、生活困窮者支援部門で30.5%となっており、「必要に応じて行っている」と大きな差はない状況にある。住宅をどのように確保していくのかという主に住宅政策のテリトリーと、入居前後を通じてどのように支援を行っていくのかという社会福祉政



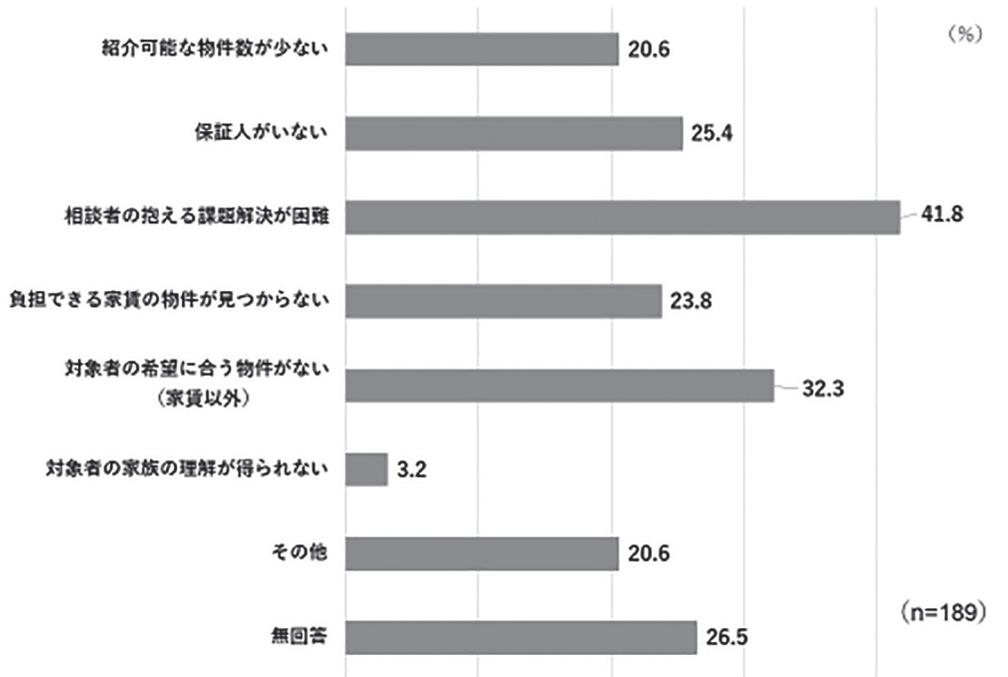
出典：高齢者住宅財団（2019）より筆者作成。

図4 市町村における居住支援ニーズの認識



出典：高齢者住宅財団（2019）より筆者作成。

図5 市町村における各福祉部門と住宅部門との情報連携の状況



出典：高齢者住宅財団（2019）より筆者作成。

図6 入居につながらなかった主要因（複数回答）

策のテリトリーの縦割りの壁がうまく超えられていない現状も垣間見える。

3点目は、居住支援に係る課題解決の難しさである。同じく高齢者住宅財団の調査で、居住支援活動を行っている団体に対する抽出アンケート結果によると、居住支援を行ったものの、入居に至らなかった主要な要因として最も多かったのは「相談者の抱える課題解決が困難」(41.8%)となっている(＜図6＞参照)。

地域共生社会に向けた取り組みの中で、今後推進されていく「断らない相談支援」においては、居住支援への対応も課題になるであろう。その場合にどのような支援体制を構築できるかは重要な鍵になってくるものと考えられる。

Ⅳ 「居住」セーフティネットに向けて(私案)

居住支援政策は比較的新しいものであり、未だ本格的に機能しているとは言い難い面もある。1つには、居住支援が住宅政策と社会福祉政策の垣根を超えるものであるため、これまで一定の距離を保ってきた両者をどのように連結させていくかが重要な鍵となる。それは、公営住宅法制定時から続く住宅と社会福祉の分離、すなわちハード＝住宅政策、ソフト＝社会福祉政策という長い離別の期間を乗り越えていく取組にほかならない。しかし、歴史を振り返れば、もともと一体であった住宅と社会福祉が本来の姿を取り戻そうとしているのであって、実は「新たな連携」ではないのである。

そう考えたときに、1つには国の法令レベルから住宅政策と社会福祉政策にブリッジを架けていくことも必要ではないだろうか。住宅セーフティネット法は、要配慮者に対する住宅供給を目的としつつ、(あくまでその手段ということにはなるだろうが)居住支援法人のような対人支援にも守備範囲を拡充してきている。実際には、「住宅」セーフティネットというよりも「居住」セーフ

ティネットへと発展してきていると見ることができる。そうであるならば、住宅セーフティネット法の目的を「賃貸住宅の供給の促進」ととどまらず、「居住の安定」を加えたものに見直していくことが考えられる。その上で、同法を厚生労働省との共管の法律とし、社会福祉政策における居住支援の事業とも連携を図る姿を模索していったはどうだろうか。さらに、法令上、地方公共団体の住宅部局と社会福祉部局がどのような責務を負うかを明らかにし、連携の方向性を提示することも考えられる。

また、都道府県と基礎自治体の居住支援協議会の役割分担をどのように整理するかも一定の方向性を明らかにすることが望まれる。住宅セーフティネット法では、条文上、居住支援協議会の設置主体は明記されていないが、実態上は都道府県単位のものとする市町村単位のものに分けることができる。広域的なエリアである都道府県と住民により身近な基礎自治体単位の居住支援協議会では、実施することが適当な業務に違いがあるのではないだろうか。実際に個別ケースの支援を行うための体制づくりは、やはり基礎自治体単位の方が適当であり、都道府県単位の居住支援協議会は、基礎自治体の居住支援協議会の連絡調整や研修などの人材育成といった業務がふさわしいのではないかと考える。

最後に恒久的な住宅手当制度である。生活困窮者住居確保給付金の支給期間は、最大で9カ月間²²⁾である。また、住宅セーフティネット制度の家賃低廉化補助は、原則10年以内である。「住み慣れた地域」を実現する上では、恒久的な住宅手当制度の検討は、中長期的な課題ではないだろうか。これには財源の問題、生活保護の住宅扶助との適用関係、実施主体をどうするかなどさまざまな課題がある²³⁾。もちろん、家賃負担の解決だけが居住支援を進める上での有効な手段ではないことは、＜図6＞で見たとおりであるが、公営住宅が残余的な供給にとどまっている現状を考えたとき

²²⁾ 新型コロナウイルス感染症対策として、一定の要件の下、2020年度中の新規支給申請については、最大12カ月間まで延長できる。

²³⁾ 住宅手当の導入に関する課題については、白川(2016)で論じているので参照されたい。

に、それを補完する、または入居者と応募に落選した者との公平性を確保するという視点からも説得力はあるのではないだろうか²⁴⁾。

参考文献

- 大本圭野 (1991) 『証言 日本の住宅政策』, 日本評論社。
- 菊池馨実 (2019) 『社会保障再考 - <地域> で支える』, 岩波書店。
- 建設省三十年史編集委員会編 (1978) 『建設省三十年史』, 建設広報協議会。
- 公営住宅法令研究会 (2018) 『逐条解説公営住宅法第二次改訂版』, ぎょうせい。
- 厚生省五十年史編集委員会編 (1988) 『厚生省五十年史記述篇』, 厚生問題研究会。
- 高齢者住宅財団 (2019) 「要援護高齢者等の居住支援・生活支援の取組に関する普及啓発等事業報告書」。
- 白川泰之 (2016) 「空き家活用と家賃補助制度を巡る基本的論点」, 『都市問題』, vol.107, pp.74-81。
- 総務省行政評価局 (2018) 「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視 結果報告書」。
- 地域包括ケア研究会 (2008) 「地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理～」。
- (2012) 「<地域包括ケア研究会> 地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点」。
- 早川和男 (1997) 『居住福祉』, 岩波書店。
- 平山洋介 (2009) 『住宅政策のどこが問題か - <持ち家社会> の次を展望する』, 光文社。
- 本間義人 (2004) 『戦後住宅政策の検証』, 信山社。
- 八木寿明 (2006) 「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』, 平成18年1月号。

(しらかわ・やすゆき)

²⁴⁾ 菊池は、生活困窮者住居確保給付金について、住宅政策との連携が必要とした上で、生活困窮者住居確保給付金について、生活困窮者の就労促進に限られない「より普遍的な所得制限付き住宅手当(家賃補助)として拡充していく方向性」が考えられるとし、これは、現役世代の低所得層だけでなく、低年金の高齢者にも有効だと指摘している〔菊池 (2019), p.18〕。

Residence Support in New Policy Issues

SHIRAKAWA Yasuyuki*

Abstract

In the integrated social security and tax reform, the government referred to “the community-based integrated care system” but residence support policy was not mentioned. Subsequently, based on the concept of “housing and life style” in the community-based integrated care system, the promotion of residence support policy was clearly set out, in efforts to establish a “community-based symbiotic society.”

Against the backdrop of the quantitative limit of public housing and the increase in vacant houses, the housing safety net system improves in terms of housing policy, while the social welfare policy promotes residence support. However, there are misunderstandings between the local governments and those working in the field, and a lack of cooperation between the housing and the social welfare departments.

In the future, it will be necessary to strengthen cooperation between housing policy and social welfare policy at the national and legal levels, and clarify the division of roles between prefectures and municipalities. In the medium to long term, housing allowance would also be an issue.

Keywords : Residence Support Policy, Housing Safety Net System, Community-based Integrated Care System, Community-based Symbiotic Society

* Professor, Nihon University