

すべての人のくらしを支える“社会福祉と住まい”をめぐる問題状況

児玉 善郎（日本福祉大学）

1. わが国における“社会福祉と住まい”

(1) わが国の社会保障の枠組みにおける住まいの位置づけ

憲法 25 条が規定する「生存権」をすべての国民に保障することが、社会保障の役割であり、戦後の社会保障制度、政策の整備を通じてその実現を目指してすすめられてきた。社会保障は、疾病、老齢、失業やその他の要因で生活困窮に陥った者に対して、国が公の負担によって、すべての国民が健康で文化的な生活を営むことができるようにすることである。これらを実現していく社会保障の枠組みとして、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生および医療、老人保健の制度・政策が位置づけられている。

本来、「住まい」は生活の基盤となる存在であり、社会保障の重要な要素といえるが、わが国において「住まい」は社会保障の枠組みに位置づけられず、今日に至っている。このことが、今日の問題状況に繋がっていると考えられる。生活に困窮している人の「住まい」を国が保障していないことは、憲法に反するのではないかという議論が法廷で何度か争われてきたが、司法は住まいの保障を規定する実定法がないことを理由に、消極的な判断を示しているのが現状である。

(2) わが国の住宅政策における社会福祉の視点の欠如

戦後のわが国の住宅政策の所管が建設省（当時）となり、住宅建設計画法にもとづき、建設経済的側面を重視した政策として展開してきた。昭和 20 年代後半から 30 年代初めに、公営住宅法、住宅金融公庫法、日本住宅公団法といういわゆる住宅三法が制定され、低所得層に限定した公営住宅の直接供給、持ち家取得の金融支援、中間所得層への公団住宅という経済階層に応じた住宅政策の枠組みが作られた。その中でも住宅政策の中心は持ち家取得支援であり、公営住宅は現状において全住宅ストックの 5%未満と少なく、低所得層・住宅困窮層の居住を保障する役割を担えていない。その結果、住宅政策の枠の外にある民間賃貸住宅が、住宅困窮層の居住の受け皿とならざるを得なかった。民間賃貸住宅は住宅政策によるコントロールを受けないことから、住宅困窮層ほど広さ・設備の質が低く、いつ立ち退きを迫られるかわからない不安定な居住を強いられているのである。社会福祉の支援対象となる人たちの多くが、住宅政策の枠の外にある住まいで生活するという矛盾を生じてしまったわけである。

わが国の住宅政策は、住宅建設を計画的に進めることによる経済活性化への寄与が重視され、人々の人間らしい生活を支える上で、居住の質を重視する視点が欠けてきたといえる。住宅建設計画法にもとづく第 3 期住宅建設 5 か年計画（1976-1980）において、世帯の人数に

対して最低限満たすべき住宅の広さや設備の水準について定めた「最低居住水準」をはじめて示し、10年以内に最低居住水準に満たない世帯を0%にすることを目指すとした（平成15年第8期住宅建設5カ年計画より居住面積水準を改定）。しかし、それを達成する有効な手立てが住宅政策にはなく、低質な民間賃貸住宅に生活困窮層が多く居住することから、水準設定から40年以上を経た現在も、最低居住水準未達世帯を0にするという目標は未だに達成できていない。さらに、民間賃貸住宅に入居できない一人暮らし等の生活困窮層は、社会福祉法にもとづく施設である「無料低額宿泊所」や路上生活での不安定な暮らしを強いられるなど、住宅政策に社会福祉の視点が欠けてきたことが、現状において居住が不安定な人たちを多くつくりだすことに繋がったといえる。

2. “社会福祉と住まい”の問題状況

(1) 社会福祉と住まいの連携

社会福祉と住まいの関係を考えたとき、生活の器としての住宅とそこで営まれる生活に支えが必要な人への支援は、本来一体的に考えられるべきものである。戦後のわが国において、社会福祉は厚生省（現厚生労働省）、住宅政策は建設省（現国土交通省）と所管が分かれたことにより、この社会福祉と住まいを連携して取り組むという本来のあるべき姿が進まない状況が続いた。

1980年代に入り高齢化が進展する中、生活に見守りや支援を必要とする高齢一人暮らし・夫婦のみ世帯の増加により、その住まいと支援を連携して取り組むことが求められるようになった。そこで、厚生省と建設省がはじめて共同プロジェクトにより検討を行い、1987年から高齢者向けの見守り支援付き住宅である「シルバーハウジング」が公共住宅（公営、公団、公社）として供給された。これまでに全国で2万数千戸が供給されたが、高齢一人暮らし・夫婦のみ世帯の1%にも満たない数であり、ニーズに対して十分な役割を果たすことはできていない。シルバーハウジングは、バリアフリー化した高齢者向け住宅に、生活に不安のある高齢者の見守り支援としてLSA（生活支援員）を配置したが、その役割は日常的な見守りと緊急時対応に限定されており、住まいと社会福祉が十分に連携する取り組みには至らなかった。

2000年代以降、高齢化がさらに進み、シルバーハウジングのような公共住宅の直接供給では対応が難しいことから政策を転換し、初めて民間賃貸住宅を活用した政策が打ち出された。2001年に高齢者の居住安定確保に関する法律（高齢者住まい法）により、民間の事業者による高齢者向け賃貸住宅「高齢者向け優良賃貸住宅」の供給促進策として、建設費の一部補助と家主に対する家賃減額補助の制度を打ち出した。それでも、ニーズに十分対応できないことから、2005年に高齢者の入居を拒まない「高齢者専用賃貸住宅」登録制度を開始した。しかし、この登録制度には、住宅や支援サービスに関する基準がなかったことから、2009年に高齢者住まい法の一部を改正し、「高齢者専用賃貸住宅」の登録基準として、居室25㎡以上、各住戸に台所、トイレ、洗面、浴室等を設置することを定めた。さらに、「適合高齢者専用賃貸住宅」を設けて、「食事の提供」、「介護」、「洗濯・掃除等の家事」、「健康管理」のい

れかを提供することにより登録ができるとともに、この登録により「有料老人ホームとしての届出を不要とする」とした。

この「高齢者専用賃貸住宅」「適合高齢者専用賃貸住宅」は、高齢者の入居を拒まない民間賃貸住宅を登録する制度であり、その住宅整備に対する公的な補助制度は一切なかったことから、ニーズに対して供給は伸び悩んだ。そこで、2011年に再度「高齢者住まい法」の一部を改正し、「サービス付き高齢者向け住宅」登録制度を開始した。これにより「高齢者専用賃貸住宅」および「適合高齢者専用賃貸住宅」の登録制度は廃止となった。サービス付き高齢者向け住宅の登録制度の、広さ、設備の基準は同様であったが、サービスとして「安否確認・生活相談」を付けることを義務化した。また、「食事の提供」、「介護」、「洗濯・掃除等の家事」、「健康管理」のいずれかを提供することにより、有料老人ホームとしての届出を不要とした。さらに、時限措置ではあるが建設費の一部を補助することとした。その結果、国土交通省の所管する高齢者向けの「住まい」としてこの「サービス付き高齢者向け住宅」の供給が促進されたが、その内実は、厚生労働省が所管する「有料老人ホーム」とほぼ同様の空間形態、サービス内容のものが多くという実態であった。国土交通省は10年間で約80万戸の供給を目標としたが、制度開始から8年近くを経た2019年9月末時点で24万7千戸あまりの供給に留まっている。

この見守りや支援を必要とする高齢者を対象とした“社会福祉と住まい”が連携した取り組みは、1980年代後半のシルバーハウジングの供給を皮切りに、2000年代以降になって法律や制度を新たに設けて、取り組みが進められてきた。しかし、その内容は、民間事業者の誘導により見守りや支援サービスを付加した高齢者向け住宅を供給するというものであり、結果的には従来からある有料老人ホームとほぼ同様のものが多く供給されることとなった。また、取り組みの対象が高齢者に限定されているとともに、高齢者の中でも一定の経済的負担ができる層が主な対象となっており、支援が必要な生活困窮層への対策としては十分ではなかったといえる。

(2) 生活困窮者の居住支援

超少子高齢社会が進展する中、単身者、高齢者、障害者、母子世帯など生活に困窮し、不安定な居住生活を強いられて、住まいや生活の支援を必要とする世帯への対応が課題となっている。とくに、2008年に発生した「リーマンショック」により、会社の寮や住み込みで働いていた人たちの多くが仕事と住まいを同時に失い、路上生活やネットカフェでの不安定な生活を強いられたことから、この問題がクローズアップされた。派遣労働者、期間工といった非正規雇用で働く人たちが多数いる社会において、仕事と住まいを同時に失うことにより、生活困窮に陥るリスクを誰もが抱えていることが露わになり、社会的に大きなインパクトを与えた。

この問題への対応として、生活困窮者自立支援法が2013年に成立し、2015年4月から同法の施行に基づき生活困窮者自立支援制度が実施されるようになった。この制度は、生活困窮者に対する支援を包括的に行うもので、仕事や住まいを失い不安定な生活を強いられている人々に対する相談・就労支援と仕事をみつけて自立生活が送られるようになるまでの住まいの支

援として住宅確保給付金を支給するというものであった。ただし、この制度の主旨が自立した暮らしができるまでの緊急的、一時的な支援を行うものであることから、住宅確保給付金については原則3ヵ月間（就職活動を誠実にやっている場合は3ヵ月延長、最長9ヵ月）に限定された。人は本来、安心して寝起きや食事ができ、心安らぐ休息の場としての住まいが安定していてこそ、これからの生活や仕事について前向きに考えられるものだと思う。期限の切られた一時的な住まいの場で、就労による自立を急ぎ決めたととしても、その仕事がどの程度継続できるか、その収入で住まいを安定させることができるかという不安を抱えながらの生活が想定される。本来、就労自立を目指す前提として、恒久的に住み続けられる住まいの確保を公的に支援することが先行すべきではないだろうか。

生活困窮者に対する住まいの支援が法律、制度に基づき取り組まれるようになったのは、2017年10月25日の「改正住宅セーフティネット法」の施行による同制度の実施からと考えられる。この制度は、高齢者、障害者や子育て世帯等で住まいを確保しようと思っても、入居拒否や保証人等の条件がなく適切な住まいが見つけれない人に対して、住まいの確保と入居後の安定した生活の支援を行うことをねらいとしたものである。このような取り組みは、この法律、制度ができる以前から、先駆的な自治体やNPO法人等が地域の実情に応じて独自に取り組み一定の成果を挙げており、それらの先駆的な取り組みを参考にしてこの制度が設けられた経緯がある。

この制度は、①住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度、②賃貸住宅の改修や入居者への経済的な支援、③住宅確保要配慮者に対する居住支援の3つの柱から成り立っている。住宅確保要配慮者向けの賃貸住宅については、全国で増え続ける空き家、空き室の活用を想定し、その改修費の一部を補助する制度と家主に対する家賃低廉化補助制度を設けている。しかし、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅は、2020年度までに全国で17万5千戸の登録を目標としていたが、制度開始から2年を経た2019年10月時点で12,245戸と目標の7%程度と少ない現状にある。この要因は、この登録制度が大家にとってメリットが少ないのに対して、家賃滞納や孤独死などのリスクが大きいことがあげられ、そのリスクを軽減する上では、この制度のもう一つの柱である入居後の居住支援が重要なポイントとなる。

住宅確保要配慮者に対する居住支援については、居住支援協議会、居住支援法人がその担い手として期待されるが、地域によって設置状況および活動状況に差があるのが現状である。2019年7月時点で、居住支援協議会は47都道府県と38市町に設置されている。2017年度に筆者らが居住支援協議会を対象に行った質問紙調査の結果によると、「入居可能な住まいの情報発信」は9割が取り組んでいるが、「入居時の本人支援」「住み替え後の本人支援」を行っているのは2～3割に留まっていた。居住支援法人については、2019年度8月15日時点で、全国の41の都道府県で252の法人が活動している。最も多いのは大阪府の56、次いで東京都19、福岡県18、愛知県17、北海道12である。一方、県内に設置されている法人が3未満と少ない県が20あり、41都道府県の約半数を占めている。

筆者らがいくつかの居住支援法人の訪問調査を行い、居住支援の活動内容について伺ったところによると、居住支援法人が地域の不動産業者の信頼を取り付けて、法人として入居後の生

活の見守り、支援を行うことを前提に、保証人を必要とせずに（或いは居住支援法人が保証人となって）、高齢者、障害者、DV 被害者等の居住支援を実質的に担っている実例があることが把握できた。しかし、このような先駆的実例は、まだ限られた地域に留まっており、今後いかに全国各地での取り組みに拡げていくかが課題である。

居住支援法人が行う民間賃貸住宅等への入居の円滑化に係る活動に対して、国土交通省は改正住宅セーフティネット法施行から 2019 年度まで、単年度毎に 1 法人当り上限 1,000 万円（補助率 10/10）の補助金による支援を行ってきた。しかし、この補助事業は 2019 年度で終了することが予定されており、2020 年度以降、居住支援法人が活動にかかる経費をどうやって捻出していくかが、課題となっている。

この居住支援協議会、居住支援法人を通じた、生活困窮者に対する居住支援の取り組みは、安定した住まいの場の確保とそこでのくらしの支援に取り組んでいるという点で、社会福祉と住まいの一体的取り組みを具現化したものと捉えられる。今後、国や自治体が、省庁間、部局間の縦割りを排して、この取り組みを公的に支援する仕組みを構築していくことが求められる。

3. “社会福祉と住まい” のこれから

戦後 74 年を経て、生活に困窮する人たちが安心して暮らすための住まいと生活の支援が大きな課題となっている背景には、社会福祉と住まいが一体的な政策、制度として取り組まれてこなかったことがその要因になっていると考えられる。さらにいえば、憲法で示している生存権、幸福追求権をすべての人に可能にしていく上では、人間らしい安定した居住を保障する法律を整備することが必要である。

社会福祉法、生活保護法の一部を改正する法律（2018 年 10 月制定）により、「無料低額宿泊所」の運用を改善する取組みが 2020 年 4 月よりはじまる。貧困ビジネスによる低質な施設での劣悪な運営を排除することをねらいとして、事前届出制とするとともに設備・運営に関する最低基準を法定化し、その基準を満たさない事業所に対する改善命令を創設した。また、単独での居住が困難な方への日常生活上の支援の実施を福祉事務所が委託し、その費用を交付する仕組みを創設した。

このことは、生活困窮層が劣悪な「無料低額宿泊所」での生活を強いられている現状を改善する上では、一定の効果があると考えられる。しかし、これからの社会福祉と住まいのあり方を考える上での問題点について指摘したい。今回の法改正についての厚生労働省の検討会資料において、無料低額宿泊所を「社会福祉住居施設」と示している点である。生活保護受給者等の宿所提供を行う施設としては、救護施設、宿所提供施設があるが、これらの施設は、生活保護法にもとづき入所する福祉施設である。無料低額宿泊所についても、社会福祉法にもとづく施設という位置づけであるにも関わらず、今回の法改正により「社会福祉“住居施設”」という表現を用いて、その面積基準を法で定めたことが、わが国の住居のあり方との関係で問題を呈している。つまり、住居一般において、最低居住水準という計画目標は示されているが、いまだに法律により人として暮らすに相応しい住居の基準が定められていない現状にある。そういう状況の中で、「社会福祉住居施設」という呼称で、法により面積基準を定めたことにより、わ

が国における「住居」として備えるべき基準のダブルスタンダードとなりかねないことに危惧を感じる。無料低額宿泊所は、一時的な利用に供する施設という位置づけにあり、民間賃貸住宅への入居を促進していくこととされている。しかし、先にも述べたように、改正住宅セーフティネット法により期待された、住宅確保要配慮者の安定した居住の場となる民間賃貸住宅の供給が拡がらない中では、無料低額宿泊所が終の住処としての役割を担わざるを得ない状況にあるといえる。一時的な利用施設であることを厳格化し、民間賃貸住宅への入居促進を本格化していく手立てをこれから講じていくのであれば、「社会福祉住居施設」という表現をするべきではないと考える。

本来的に考えると、生活保護受給者が一時的に暮らす場であっても、人間としての尊厳が守られて、健康で文化的な暮らしを可能にする為に求められる基準は、同じであるべきだと考える。生活保護受給者だから、一時的に暮らす場だから、劣等処遇でも良い、仕方ないという考え方は改めていく必要がある。

すべての人が安心して生きることを保障するという観点から、空間の質においてもサービスの質においても、人間としての生活に相応しい統一した基準を定めて、社会福祉と住まいの一体的な取り組みを、すべての人の居住を保障する新たな法整備を含めて、広範に目指していくことが求められる。

参考文献

「居住福祉資源」の思想（早川和男／東信堂／2017年10月31日）

社会福祉と諸科学 8－福祉と住居（河野通祐・三輪泰司・小川信子／一粒社／1979年9月30日）

住宅確保要配慮者の居住支援を担う居住支援協議会の活動実態と今後の課題（岡部真智子・児玉善郎／日本建築学会大会学術講演梗概集／pp1245～pp1246／2018年9月5日）

住宅確保要配慮者等のための居住支援に関する調査研究報告書（公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会／2019年3月）

社会福祉住居施設及び生活保護受給者の日常生活支援のあり方に関する検討会（第1回資料）

（厚生労働省／2018年11月5日／<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000377963.pdf>）