

論文

変動する住宅政策・生活困窮者対策における住宅支援

岩永 理恵

Housing Support in Changing Housing Policy and the Support System
for Self-reliance of Needy Persons

Rie IWANAGA

2000年代前後から、住宅をめぐる問題状況が次第に明らかにされ、社会問題としての世の認識が深まり、対策が模索されてきた。本稿では、先駆的な事業の一つである埼玉県住宅支援事業から住宅支援が必要とされた経緯を探り、生活困窮者自立支援法や変化する住宅政策における住宅支援の位置を明らかにし、その意義を述べるものである。

住宅政策はいまだ限定的な施策に留まっているが、一方で、住宅支援が展開されてきた過程をみると、その内容には、①住宅そのものを確保すること、②居住を継続すること、③一般住宅間もしくは施設等へ転居すること、の3つの要素があると分かった。これらを組み合わせながら個別の事情に応じた支援が必要とされている。高齢者に対する居住支援、障害特性に応じた居住支援もそれぞれ展開されており、住宅支援には、福祉サービスを提供する基盤としての意義もある。

キーワード：住宅政策、住宅支援、生活困窮者

1 住宅支援とは

「住宅支援」と聞いて、どのようなことをイメージされるだろうか。「就労支援」や「教育支援」と比べて、馴染みが薄いのではないだろうか。実のところ、あまり一般的な用語ではなく、もう少し普及した似た用語に「居住支援」がある。中島(2005)は、従来の住宅政策と異なり住宅と人的サービスの結合が重要であるという観点から「居住政策」という言葉を用いている。本稿で論じる「住宅支援」は、どちらかといえばこの「居住政策」に含まれ、「居住支援」も互換的な意味で用

いる。

2000年代前後から、住宅をめぐる問題状況が次第に明らかにされ、社会問題としての世の認識が深まり、対策が模索されてきた。その試行錯誤の一環ともいえるのが、埼玉県が実施してきた住宅支援事業である(駒村・田中編著 2019)。同事業は、主に無料低額宿泊所に入所する生活保護受給者を対象として、一般の住宅もしくは福祉施設への転居を促し、住宅転入後もおおむね6ヵ月間、居宅生活が安定するまで生活支援を行う先駆的な事業であった¹⁾。

本稿では、この埼玉県の住宅支援事業から住宅支援が必要とされた経緯を探り、生活困窮者自立支援法や変化する住宅政策における住宅支援の位置を明らかにし、その意義を述べる。2 節では、まず埼玉県の事業の背景にあった「無料低額宿泊所」問題を取り上げる。これが一つの契機となって生活困窮者自立支援法のなかに住宅支援が位置付けられており、その展開を 3 節で述べる。4 節では、住宅政策を概説し、高齢者と障害者への住宅支援について説明する。5 節では、本稿の議論をまとめ、「住宅支援」の意義と今後について考察を述べる。

2 無料低額宿泊所とその問題

無料低額宿泊所とは何か、根拠法と埼玉県の実態を最初に説明しておこう。無料低額宿泊所（以下、無低と略す場合がある）とは、社会福祉法第 2 条第 3 項に定める第二種社会福祉事業第 8 号にある「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」にもとづく。社会福祉法第 69 条により、宿泊所事業を開始したときは、事業開始の日から 1 ヶ月以内に事業経営地の都道府県知事に第 67 条第 1 項²に掲げる事項を届出なければならないとされている。

無低の運営については、入所者の大半を生活保護受給者が占めており、寮費などと称して保護費のほとんどを徴収するとか、劣悪な生活環境であ

ることから問題化した。厚生労働省は、2003 年 7 月 31 日付の通知で、無低の設備や運営などについての「指針（ガイドライン）」を作成して公表した。無低の設置数の多い自治体では、独自のガイドラインを作成しており、埼玉県福祉部社会福祉課は、2002 年 6 月 21 日「第二種社会福祉事業（無料低額宿泊所）の届出の事務処理及び運営に関するガイドライン」を定めている。しかし、問題状況が改善せず、前述の通り、厚生労働省は、「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム」（以後、「検討チーム」と略す）を発足させた³。

検討チームの第 1 回会合で公表されたのが、厚生労働省による無料低額宿泊施設及び法的位置付けのない施設の実態調査結果であった。これが第 1 回目であり、2011 年 6 月には、第 2 回実態調査の結果が公表されている。それによれば、2010 年 6 月末時点で、無料低額宿泊施設は、施設が 488 箇所、利用者が 14,964 人、このうち生活保護受給者が 13,790 人である。前回より施設数、利用者数、このうち生活保護受給者数ともに増加している。埼玉県（さいたま市を除く）も、前回調査は施設数 21、入所者 1221 人であったが、2011 年は施設数 29、入所者 1451 人となっている。入所者のうち 60 代以上が 54%、3 年以上の長期入所者が 571 人（39.3%）である⁴。

無低は 1951 年に第二種社会福祉事業社会福祉施設に位置づけられた施設だが、宿泊所そのもの

¹ 埼玉県アスポート編集委員会（2012）によれば、正式な事業名称は「住宅ソーシャルワーカー事業」である。先駆的な事業として、さまざまところで取り上げられ、例えば健康・生きがい開発財団（2012）（2013）がある。同事業を受託した埼玉県社会福祉士会の事業を扱った報告には、高齢者住宅財団（2017a）、岡部・児玉（2014）がある。書籍により、事業の呼称が異なるため、本稿では便宜上、住宅支援／事業と称する。

² 社会福祉法第 67 条第 1 項には、「1 経営者の名称及び主たる事務所の所在地」「2 事業の種類及び内容」「3 条例、定款その他の基本約款」とある。

³ 第 1 回目の審議は 2009 年 10 月 30 日であり、2010 年 3 月 16 日の第 5 回までの開催記録が厚生労働省ホームページ上で確認できる。

⁴ 第 2 回目実態調査については山田ほか（2012）を参照。

は戦前より存在し、雑多な施設であった⁵。岩田(1995)によれば、法定の無料低額宿泊所に限らず宿泊所とは、たとえば、保証人や住民登録の問題があり、住宅政策の進展でも解決つかない「不定住の貧困」に対応する側面が強いという。社会福祉の体系が整備されるなかで、宿泊所はさまざまな扱いを受け位置づけが変わっている。

最近になって宿泊所が増加した背景にも、「不定住の貧困」とりわけ路上生活者への政策対応の変化がある。「社会福祉施設等調査」によれば、1998年以降、宿泊所が急激に増加している状況がみてとれる。大手の宿泊所運営者であるエス・エス・エスが活動を開始したのは、1998年2月に死者3名重態2名を出した新宿駅西口地下道火災発生後で、1999年に東京都より無料低額宿泊所の運営打診を受けたという(小川2010a)。エス・エス・エスの宿泊所運営が経済的に成功して、路上生活者に宿泊所の住所を現在地にして生活保護の申請をさせ、入所者の生活保護費から宿泊費と食費を徴収する運営形態が広まった(稲葉2009)。

厚生労働省が、路上生活者への生活保護適用基準を明らかにしたのは、2003年7月「ホームレスに対する生活保護の適用について(社援発第0731001号)」の発出による。この通知があって、「住所がない」ことを口実に追いつ返す、「稼働能力があること」を口実に申請させないという対応は、近年大都市では少なくなってきた一方で、居宅保護が原則にも関わらず民間宿泊所などで保護を開始しアパートへの転居をなかなか認めないという(稲葉2009)。この措置は、上記の通知に「直ちに居宅生活を送ることが困難な者について」保

護施設や無低、「養護老人ホームや各種障害者福祉施設等への入所を検討すること」とあることによると考えられる。

ただし、宿泊所がマスコミで取り上げられる際に批判されたのは、ひとまず宿泊所を居所とする生活保護の運用実態というより、居住環境の劣悪さ、食費やサービス料と称して保護費の大半が徴収され最低生活以下の生活を強いられる、入所期間の長期化、入所者の自由が保障されていないといったような実態であった⁶。この実態は、「貧困ビジネス」という名称で、広く知られるようになった。

象徴的には、2009年3月19日の群馬県渋川市のNPO法人彩経会が運営する老人ホーム「たまゆら」における、死者10名、負傷者1名の火災であった。入所者の多くが都内からの生活保護受給者であり、十分な設備のない施設へ入所させられていた実態を露呈した。「たまゆら」の火災事故について、これを取り上げた国会審議では、スプリンクラーの未設置といった設備の不十分さが繰り返し言及された。最近の宿泊所問題を扱ったどの立場の論者も、劣悪な処遇の施設への規制の必要性について意見が一致しているとみられる。

意外なことは、宿泊所の問題を指摘する論者の間で、現状での宿泊所の必要性を否定していないことも一致している点である。現在の宿泊所利用者には何らかの支援を必要とする者が多く含まれるという現状認識が共有されている。もちろん宿泊所の必要をどの程度認めるかには濃淡がある。宿泊所運営者は、宿泊所の意義を強調し財政支援の必要性を訴えているのに対し、社会福祉士は、宿泊所はシェルター機能としては重要だがケア機

⁵ 以下本節では、この歴史に鑑み、無低を含む施設を宿泊所とする。

⁶ この点は、2010年8月3日に「生活保護問題対策全国会議」が「貧困問題と貧困ビジネスを考える民主党議員の会」に提出した「無料低額宿泊所等に関する議院立法案の根本的訂正を求める意見書〜これでは『規制法案』ではなく『温存育成法案』だ〜」を参照した。

能まで委ねるべきでなく代替サービスの構築を提案している。現状での宿泊所の必要性を否定しないのは、支援体制の構築には、生活保護はもとより、介護保険、障害者自立支援法など他制度のあり方や、在宅福祉、地域福祉の推進という大きな課題に取り組まなければならないからだとされている⁷。

埼玉県は住宅支援事業開始にあたっては強調されたのは、宿泊所を全否定するものではなく、問題があるところに対応する事業だという点である。『Governance 2010年10月 連載“地域”というセーフティネット19』の記事では、埼玉県では無料低額宿泊所の入所期間は平均2年で、「宿泊所をつぶせというような論調の報道もあったが、決してそういう趣旨ではない。県の方もきちんと指導しているので、ほとんどの事業者はトラブルがあってもすぐに改善している。問題は入所期間が長期化していること。あくまで宿泊する場所であって、短期間に利用するのが望ましい」という趣旨にもとづく事業、とされる。

3 生活困窮者自立支援法成立とその前後

無料低額宿泊所の問題から明らかになったのは、貧困ビジネスと呼ばれるような違法・脱法行為を伴う劣悪な住居や施設と、そこに入るしか選択肢のない人びとの実態であった。違法・脱法行為は、強く批判されるべきだが、「不定住的貧困」に対応する側面があって、単純に宿泊所を廃止すればよいと言い切れない（山田2016、岩永2018）。このことが徐々に理解されて、生活困窮者が抱える住宅問題への対策が必要と考えられるようになってきた。

2018年現在、全国的な動向としては、生活困

窮者自立支援法（以下、本節では自立支援法と略す）の枠内に、生活困窮者に対する施策が収斂しつつあるが、そこに至るまで、そして現在でも、各地で地域事情に応じた取り組みがなされてきた。本節では、埼玉県の住宅支援事業を含む先駆的な取り組みがなされた自立支援法成立前、2015年の同法成立時、改正法が検討されている現在、と3つに時期区分して、動向を整理して述べる。

■生活困窮者自立支援法成立前

前節で触れたように、生活困窮者が抱える住宅問題といて、主にはホームレス（路上生活者）問題がクローズアップされた時期であった。自立支援法前、ホームレスから脱する公的施策の中心は、生活保護法とホームレス自立支援法（2002年成立）であった。ただし、ホームレス自立支援法による施策を有しているのは大都市のみで、大都市以外の大都市圏、地方の諸都市では、生活保護費を利用した無低、あるいはケア付支援住宅（社会福祉法に基づく届出なし）のみが存在した（水内2015）。

その流れが変わったのは、2008年の世界金融危機後である。ホームレス対策の予算は、2008年度までは全国30億円規模が、100億円規模に増加し、その財源は、緊急雇用創出事業臨時特例交付金（住まい対策拡充等支援事業）のうちの「社会的包摂・『絆』再生事業」で賄われた（水内2015）。緊急一時宿泊事業として、大都市以外でもシェルター事業が始まった。このシェルター事業は、2015年度からは自立支援法の枠内に移されるが、その前の状況を、水内（2015）は次のように整理している。

ホームレス自立支援法による自立支援センター

⁷ 宿泊所運営者は、小川ほか（2009）、小川（2010ab）、社会福祉士は、藤田（2009）、藤田（2010）その他、垣田（2010）、元田（2010）、鈴木（2010・2011）、山田（2009）を参照した。また、無料低額宿泊所に関する政策動向や調査研究は、山田（2016）に詳しい。

やシェルター事業によって、就労して自活していけそうな人、生活保護に支障なく移行し後に就労できそうな人、という「出口がはっきりした人」は、「福祉事務所的には比較的処遇しやすい」ため、支援の流れが明確になった。しかし、「出口が見えにくい事例」、シェルター退所後のアフターケアが相当必要な場合は、「中間ハウジング」が必要であるが、それが量的、質的に少ない。事実上、この穴を埋めているのが、無低やケア付支援住宅であるという。

このことは、自立支援法成立後も大きな問題であり、以下でも言及する。他方で、たとえ「出口がはっきりした人」でも住宅そのものの確保や転居にあたっての支援の必要性も論じられ、実践されてきた。東京都では、2004～2009年にかけて「ホームレス（公園等生活者）地域生活移行支援事業」を実施した⁸。同事業は、民間賃貸住宅や都営住宅を利用した居住の場の確保をまず優先し、次に「自立」に向けて必要な支援を行う、“ハウジング・ファーストによる複合型支援”であった（ハウジング・ファースト研究会 2013）。

また、2010年度より、生活保護受給者について、無低から一般住宅への移行を促す目的で、「居宅生活移行支援事業」が始まった。同事業の内容は、山田（2016）によれば、「無低への委託ないし（引用者注：保護の実施機関等の）実施主体による直接雇用によって専門職員を配置し、入所者ごとの支援計画作成、支援計画の達成状況の検証等を通じて入所者への生活指導、就労支援および居宅移行支援等を行うもの」である。これは埼玉県の住宅支援と似た事業に見えるが、主な委託先が無低事業者であること、対象を生活保護受給者としている点が異なる。また、時期的には埼玉が先である。

このように住宅に関する支援とあって、①住宅

そのものを確保すること、②居住を継続すること、③一般住宅間もしくは施設等へ転居すること、の三つ（もしくはその組み合わせ）がそれぞれの抱える問題に応じて必要である。2013年12月成立、2015年4月施行の自立支援法によって支援の全国的な枠組みは決められたが、各地の状況に応じた支援活動が模索されていく。

■生活困窮者自立支援法における住宅支援の位置

自立支援法による住宅に関する支援としては、必須事業として家賃相当を有期で支給する「住宅確保給付金」と、任意事業として先に述べたシェルター事業を引き継ぐ「一時生活支援事業」がまず挙げられる。そもそも必須事業が「住宅確保給付金」と「自立相談支援事業」の二つ、任意事業も四つのメニューが提示されるに留まっており、住宅関連の支援は重要視されているとも解釈できる。

岩間（2016）は、中核事業である自立相談支援事業による総合相談のなかに居住支援も一体となって展開されると述べ、「居住福祉とは、この総合相談の展開と重なり合いをもちながら推進されることになる」という。これが実際にどのように展開されるべきか、先進的な取り組みの紹介と、普及可能な事業モデルの提示が、NPO法人ふるさとの会（2014）によってなされている。

NPO法人ふるさとの会（2014）は、2014年12月から2016年1月、つまり自立支援法が実施される前の時期に開始された調査報告書である。調査の初期段階で、全国の自治体、社会福祉協議会、各種支援団体等宛て（合計794件）に郵送で依頼文と調査票を送付し、生活困窮者の居住支援と生活支援を行っている組織団体のリスト作成を行った（同3頁）。回収率は、35.1%で、生活困窮者自立支援法主管課のうち指定都市や中核市で回収

⁸ 同事業については、ハウジング・ファースト研究会（2013）に詳しい。

率が低い(同11頁)、自立支援法実施以前の各地の取り組みが集約された貴重な報告書である。

解答のあった153団体のうち、「生活困窮者の生活支援を実施している」と回答した119団体に関する調査結果がまとめられている(13頁)。団体種別は、NPO法人が最も多く(48.7%)、次いで社会福祉法人(22.7%)である(13頁)。事業形態は、団体独自事業として実施が最も多く(48.7%)次いで第二種社会福祉事業として実施(23.5%)である(13頁)。行っている支援内容は、相談支援、居住支援、就労準備・中間的就労、家計相談、生活支援、居場所づくり、である。居住支援の内容は、「60%程度が『不動産業者の紹介・斡旋、アパート等の賃貸借契約の支援』や『緊急一時保護(シェルター)、一定期間の宿泊場所や衣食の提供(一時生活支援)』」である(20-21頁)。

気にかかるのは、「支援開始当初、生活保護受給者が約11,055人(65.0%)であり、それ以外の生活困窮者が約5,796人(34.1%)であった(19頁)」という点である。というのも、自立支援法は、その対象を「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(法第2条第1項)とし、生活保護受給者は対象としていない⁹。自立支援法以後、自立支援法と生活保護法の関係、さらには生活保護受給者への支援はどうなったのだろうか。

そこで、参照したいのが高齢者住宅財団(2017a)である¹⁰。NPO法人ふるさと会(2014)の継続調査ともいえる内容で、自立支援法の改正を見据え、2016年12月から2017年1月に居住

支援の実態把握調査を行い、その後、10団体にヒアリング調査を実施している。「住まいに関する相談の頻度」は、全体では高くないが、「指定都市においては『相談のほとんどを占める』と回答した自立相談支援事業所が17.2%」であった(15頁)。

住まいに関する相談について、①「生活困窮者自立支援法に基づく支援を利用したケース」②「生活困窮者自立支援法以外の支援を利用したケース」③「住宅確保の課題解決に向けて、他機関につないだケース」に分けている。①は住宅確保給付金又は一時生活支援事業を利用したケースで、「該当ケースがあった自立相談支援事業所の割合は63.2%(354事業所)」である(16頁)。

②の「支援の際に活用した機関・団体等」は、「行政の福祉部局」(51.9%)、次いで「不動産事業者」(45.9%)の割合が高いとされ、③も同様に「行政の福祉部局」が68.2%と多い。そこで利用した制度の頻度は明らかでないが、③について困難や課題と感じたことの記述には「生活保護以外に選択肢が残っていない相談者が多い」(30頁)などの記述があり、生活保護への繋がりが少なくないと推察される。

住宅支援は、自立支援法のなかで一定の位置づけはなされたが、次にみる法改正の議論から明らかのように現状で充分とはいえない。自立支援法施行以前の支援活動との整合性、より本質的な問題としてみれば、法の縦割りに左右されず住宅確保に困難を抱える人へ継続し安定した支援を行なうにはどうしたらよいか、試行錯誤の段階である。新たな制度環境のもとでなされる支援活動が

⁹ 子どもの学習支援事業のみは、生活保護受給世帯の子どもも対象とする。

¹⁰ 高齢者住宅財団(2017a)のヒアリング対象に、埼玉県の住宅支援事業を担った「埼玉県社会福祉士会」が含まれていた。高齢者住宅財団(2017a)は、ヒアリング対象について、自立支援法の実施主体とは明記しておらず、「住宅の確保が困難な者(以下、「支援対象者」という)等に対する支援を行っている公民の支援団体・組織を対象」(4頁)としている。「埼玉県社会福祉士会」は、埼玉県の住宅支援事業を受託した実績があって、調査時点で、埼玉県、さいたま市、他5自治体から「居宅生活移行支援事業」を受託している。

どのようなものか、更なる調査を待たなければ、明確には論じられない¹¹。

■生活困窮者自立支援法改正動向

このようにやや混沌とした状況であるが、早くも2017年5月11日から「社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会」において、法改正に向けた動きが実質化している。同部会は、2017年12月15日に報告書を提出し、住宅支援については、Ⅲ各論の「3 居住支援の強化」として(1)住まいをめぐる課題、(2)いわゆる「貧困ビジネス」の存在、に分け論点提示された。

(1)住まいをめぐる課題では、一時生活支援のあり方について、「実施自治体が増加するよう、引き続き広域実施の推進などを進めていく」ことや、「ホームレス自立支援センターの運営を引き続き推進していくとともに、借上型シェルターについても、退所後に向けた居住・見守り支援を組み合わせるなどにより、効果的な活用を図るべき」とされた。

居住支援のあり方としては、次節に述べる住宅政策、特に住宅セーフティネット制度との「実効的に連携」とともに「ハード面での対応のみならず、ソフト面での対応」が重要であると指摘する。その際、「相互の支え合い(互助)を促す取組」を紹介する一方で、「社会的に孤立している生活困窮者に対し、必要な見守りや生活支援、緊急連絡先の確保などを行い、支援を必要とする

人同士や地域住民とのつながりをつくり、相互に支え合うことにも寄与する取組を新たに制度的に位置付けるべきである」として、新たな制度展開を示唆している。

(2)いわゆる『貧困ビジネス』の存在では、「悪質な事業に対する規制と良質な事業に対する支援の両方の視点から検討することが重要」とする。具体的には「単身で生活することが困難と認められる生活保護受給者については、支援サービスの質が担保された無料低額宿泊所等において、必要な日常生活上の支援を受けて生活できるような仕組みを検討すべきである」とする¹²。

(1)(2)ともに、新たな支援策を提案しており、住宅支援は発展段階にある。(1)は、物理的な住宅を確保できたとして、そこに安定・安心して暮らしていくための仕掛けが必要であること、(2)は「中間ハウジング」のように支援付の住宅の必要性を論じている¹³。この支援付き住宅については、法改正により、「住居の用に供する施設を設置して第二種社会福祉事業を行う場合の施設(社会福祉住居施設)について最低基準を設けるとともに、単独での居住が困難な生活保護受給者の日常生活上の支援を一定の質が確保されている無料低額宿泊所等(日常生活支援住居施設)に委託できる仕組みを創設すること(平成32年4月1日施行)」となっており、「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在り方に関する検討会」にてその中身が議論されている¹⁴。

¹¹ たとえば、上記でも詳しく取り上げた報告書を作成し、住宅支援のモデルの一つとされるふるさと会の取り組みで、この点をどう理解して事業運営されているのか、滝脇(2017)や高齢者住宅財団(2017a)による聞き取り内容では不明である。

¹² このあとに、保護施設の現状と論点にも触れられている。

¹³ 『朝日新聞』2017年12月12日「無料低額宿泊所に法規制『貧困ビジネス』を排除へ」によると「厚労省は法律で施設の質に関する最低基準を設け、下回る場合は業者を調査したり行政指導をしたりした上で、事業改善命令や業務停止命令を出せるようにする。一方、自立支援に積極的に取り組む施設には財政支援をする。」とのことである。その後、2019年1月末時点で、結論は出ていない。

¹⁴ 「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在り方に関する検討会 第1回<資料1 開催要綱>」より引用。

住宅に関する支援といて、①住宅そのものを確保すること、②居住を継続すること、③一般住宅間もしくは施設等へ転居すること、の三つがあると述べたが、ここでも①～③の支援の区別、それらを組み合わせて個々に応じた支援の必要性をあらためて確認できる。

4 変わる住宅政策のなかでの支援の位置

ときに、戦後日本の住宅政策は、1950年代に成立した「三本柱」、すなわち住宅金融公庫法、公営住宅法、日本住宅公団法が中心であった。平山（2009：32-33）は、この政策によって政府が力点をおいたのは、中間層の持家取得促進であり、「低取得者向けの住宅供給は残余的な施策」であって、「住宅政策は『二層構造』」であると論じた。しかも「住宅政策は建設政策の要素として扱われ、社会保障の体系に住宅施策を含まない」とされてきた（平山2009：40）。

1990年代半ばからは、住宅供給・消費の市場化を進めると同時に、公営住宅を核とする住まいのセーフティネットを形成した。住宅政策の新たな枠組みを形成する住生活基本法（2006年）に関連して2007年に成立した「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」（平成19年法律第112号。略称、住宅セーフティネット法）は、低所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを養育する者などを「住宅確保要配慮者」と定義した。

住宅セーフティネット法の主眼は、主に公営住宅による公的賃貸住宅の供給と、民間借家の活用によって「住宅確保要配慮者」の居住安定を図る

ことにある（平山2009：253-4）。公営住宅の供給戸数は、公営住宅に対する需要に比べて少ないため、公営住宅に入居できる／できないの不公平が発生する。住まいを市場経済に委ねる政策では、もともと残余的であった公営住宅の守備範囲はいっそう狭く、セーフティネットの役割は限定される（平山2009：244）

そこで、住宅供給の過少性には民間借家に対応しようというのが住宅セーフティネット法による施策である。同法には、住宅確保要配慮者の賃貸住宅への円滑な入居を促進し、関係機関の連携を図るべく設置する居住支援協議会の規定をおいている。しかし、平山（2009）が指摘するように、これだけでは公営住宅に入居できる／できないの不公平は解決しない。民間借家の入居者に対する家賃補助が必要である。

2018年末時点で、上記でみてきた国交省系列の施策において、家賃補助の仕組みが成立したとは言い難い¹⁵。2017年4月に成立した改正住宅セーフティネット法では、賃貸住宅供給をさらに促すため、空き家の一部を活用する住宅登録制度を設けた。国交省は、同改正法の議論の過程で、家賃や家賃債務保証料を低廉化する施策（家賃の補助限度額4万円）も提案していたが、改正法には盛り込まれなかった。予算措置にとどまり、小規模でありいつでもやめられると批判がある¹⁶。

以上にみてきた住宅政策の趨勢は、住宅支援の基礎的条件を規定する。適切な住宅そのものを確保する困難さ、場合によっては居住継続にも影響する。とはいえ、すでにみてきたように、生活保護（住宅扶助）によって家賃補助されたとしても、

¹⁵ 家賃補助にとどまらず普遍的な住宅手当を望みたい（岩永2017）。

¹⁶ 例えば、日本共産党「各分野政策2017」のうち「25、住宅・マンション」のなかで、「家賃の低廉化助成は法律に書き込まれず予算措置だけ」であり「あまりに小規模」とする（http://www.jcp.or.jp/web_policy/2017/10/2017-25-jyutaku-mansyon.html）。同趣旨の批判は、稲葉剛氏（立教大学大学院特任准教授、一般社団法人つくろい東京ファンド代表理事）による「住宅セーフティネット法改正案は「住まいの貧困」解決の切り札となるのか？」（HUFFPOST 2017年03月12日更新）においても述べられている（http://www.huffingtonpost.jp/tsuyoshi-inaba/house-safety-net_b_15288440.html）。

住宅支援は必要である。ここでは、すでに述べてきた生活困窮者（低所得者）に先行して、もしくは重なり合いながら展開している「住宅確保要配慮者」への支援のうち、高齢者、障害者に対する内容をみてみよう¹⁷。

前節で触れた生活困窮者自立支援及び生活保護部会の報告書は、制度見直しにあたって、「高齢者の生活困窮者に着目した支援」の重要性を強調し、「高齢者に対する居住支援」は別立てで言及している。高齢者が抱える住宅問題への注目は高い。高齢者は、在宅福祉を推進した1989年「高齢者保健福祉推進計画（ゴールドプラン）」より居住環境整備が書き込まれ、2001年「高齢者の居住の安定確保に関する法律」（平成13年法律第26号）が定められるなど、対策が先行したカテゴリーのように思われる。

高齢者の居住支援については、各種の調査研究がある¹⁸。たとえば、高齢者住宅財団は、2011年度から2013年度まで低所得高齢者の住宅確保に関する研究事業を行った。中心を担った白川（2014）は、地域包括ケア実現に不可欠な居住の施策を法的、歴史的に考察したうえで、住まいの確保と住まい方の支援の両面を実現する「地域善隣事業」を提唱する。同事業は、2014年度から3年間、厚生労働省「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」として制度化された。

この取り組みをまとめた高齢者住宅財団（2017b）によれば、「地域善隣事業」は、「低所得で身寄りのない、地域から孤立しがちな高齢者等」を対象とし、「地域の社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO法人等が高齢者の見守りや生活

支援を行うことで、家主の安心を保障し、住まいの確保を行おう」とするもので、「対象者を一方的に支援される側にするのではなく、入居者同士や地域の方とつながりを作って互助の関係を築いていくこと」がポイントであるという。

障害者については、2006年の障害者自立支援法の地域生活援助事業に居住サポート事業が位置付けられ、本格的にスタートした（古山2014）¹⁹。従来、障害者に対する住宅施策の中心は、公営住宅の利用が中心で、近年は障害者の入居に配慮した賃貸住宅が整備されつつある。障害者の居住支援にかかわる組織、団体は多く、協議会形式の組織も障害者総合支援法による「自立支援協議会」と住宅セーフティネット法による「居住支援協議会」の二系統が関わる。

具体的な支援の実践についてみると、①入居支援、②居住継続支援、③退去支援の三段階に分けることができ、3節に述べた内容に重なる。ただし、障害特性に応じた支援が必要なことは強調されている。たとえば入居支援にあたって、障害の特徴を把握して、契約などは本人が理解できる方法で説明すること、引越に当たっては整理整頓方法を一緒に習得することなども求められる。精神障害の場合は「住環境の整備、基礎的な生活ニーズの充足、自己実現に向けた社会関係とライフスタイルの形成」が必要である（鈴木2013）。

以上にみてきた現状に鑑みて、社会政策としての住宅政策が十分に展開されているとは言い難い。住宅セーフティネット法の役割は限定されており、公営住宅の供給は残余化している。とはいえ、国交省系列と厚労省系列の施策の連携が少し

¹⁷ ただし、カテゴリーを設定して支援対象を区分することで政策の公平性をクリアしようとする手法が、施策対象の限定化、住宅保障の残余化を進めることがあり、住宅システムがライフコースに中立であるべきとする平山（2009）の指摘は重く受け止めたい。

¹⁸ 次に取り上げる報告書より少し前の時期の調査研究として、健康・生きがい開発財団（2012）（2013）がある。

¹⁹ 以下、障害者の記述については、古山（2014）を参照した。この論文は、知的障害者に焦点をあてて書かれたものだが、障害者全体の施策を踏まえた内容である。

ずつ進んでいる様子もみてとれよう。高齢者、障害者ともに福祉施策の推進にあたり、その基盤としての住宅の重要性が認識され、住宅支援も実施されてきたのである。

5 住宅支援の意義

国勢調査は、「当該住居に3か月以上にわたって住んでいるか、又は住むことになっている者」を調査対象とし、その住居について、次のような選択肢を設けている。「一般世帯（一人世帯 会社等の独身寮の入居者を含む）、学校の寮・寄宿舎の学生・生徒、病院・療養所の入院者、老人ホーム等の社会施設の入所者、その他」。住居とって多くの方が思い浮かべる以外にもいろいろある。人によっては、これらを移動したり、行き来したりして、その過程に障壁や困難が生じる場合がある。

現実にさまざまな理由で住宅や居住場所を確保できない者の存在が顕在化し、先駆的な住宅支援が行われた。無料低額宿泊所は、「不定住的貧困」に対応してきた一方で、「貧困ビジネス」と呼ばれるような劣悪な居住環境が問題であった。これを批判するだけでは済まず、宿泊所の必要性が否定できないところに本質的な問題がある。埼玉県は住宅支援事業は、そのことを理解しながらも、事業の利用者が、地域での生活基盤を得られるように支援を進めた。

埼玉県のような先駆的な事業が興された生活困窮者自立支援法成立前、同法成立時、改正法が検討される時期に区分して、住宅支援の展開をみていくと、その内容として、①住宅そのものを確保すること、②居住を継続すること、③一般住宅間もしくは施設等へ転居すること、の3つの要素があり、これらを組み合わせながら個別の事情に応じた支援が必要とされていることが分かる。生活困窮者に対する施策は、生活困窮者自立支援法の枠内に収斂しつつあるが、支援の実際はまだ混沌

としている。

厚労省と国交省が、それぞれに、または連携して、全国的な法制度の整備を進めてはいる。しかし、住宅支援の基礎的条件を規定する住宅政策は、市場化を進める方向で進み、住まいのセーフティネットも設けられつつあるが、限定的な公営住宅供給と、賃貸住宅の供給促進という策が中心であり、家賃補助は限られた予算措置で始まったばかりである。

他方で、埼玉県の事業が必要とされたことに明らかのように、生活保護（住宅扶助）によって家賃補助されたとしても、住宅支援は必要である。高齢者に対する居住支援、障害特性に応じた居住支援もそれぞれ展開されていて、住宅支援そのものの必要性と同時に、福祉サービスを提供する基盤としての意義も確認できた。

脚光を浴びる先駆的事业のおかげで、支援の地域格差も生じており、いまだ地域の実情に応じた支援対象や手法の模索段階でもあり、これらの現状を明らかにする研究が必要とされている。今後さらに、社会政策や社会福祉の観点からの住宅支援・住宅政策の研究が求められよう。

参考文献

- 藤田孝典（2009）「宿泊所依存を見直し居宅保護の推進と社会資源の創造を求めて」『賃金と社会保障』1503：16-29
- 藤田孝典（2010）「求められる無料低額宿泊所の規制—シェルター機能への特化を」『都市問題』101（7）：78-83
- ハウジング・ファースト研究会（2013）『東京都ホームレス地域生活移行支援事業 2004 - 2009～自立支援と結合したハウジング・ファースト・アプローチに着目した分析～』
- 平山洋介（2009）『住宅政策のどこが問題か——<持家社会>の次を展望する』光文社新書
- 稲葉剛（2009）『ハウジングブア——「住まいの貧困」

- と向きあう』山吹書店
- 岩永理恵 (2018) 「書評 山田壮志郎 (2009) 『無料低額宿泊所の研究——貧困ビジネスから社会福祉事業へ』」『社会政策』9 (3) : 141-144
- 岩永理恵 (2017) 「『非日常』と『日常』をつなぐ普遍的な住宅政策を——東日本大震災、阪神・淡路大震災、生活保護から考える」『世界』: 211-218
- 岩田正美 (1995) 『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房
- 岩間伸之 (2016) 「生活困窮者自立支援制度における居住支援のあり方と今後の課題——地域を基盤としたソーシャルワークとの接点から」『居住福祉研究』22 : 24-29
- 牧園清子 (2017) 『生活保護の社会学——自立・世帯・扶養』法律文化社
- 垣田裕介 (2010) 「『無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム』を傍聴して」『ホームレスと社会』2 : 22-27
- 健康・生きがい開発財団 (2012) 『低所得高齢者を対象とした住宅事業の実態調査研究及び居住支援ニーズ調査事業 報告書』(平成 23 年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康推進等事業)
- 健康・生きがい開発財団 (2013) 『低所得高齢者の居住支援事業・住まいのセーフティネットの仕組みづくりにかかる調査研究事業 報告書』(平成 24 年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康推進等事業)
- 駒村康平・田中聡一郎編著 (2019) 『検証・新しいセーフティネット——生活困窮者自立支援制度と埼玉県アスポート事業の挑戦』新泉社
- 高齢者住宅財団 (2017 a) 『生活困窮者の賃貸住宅居住支援にかかる具体的な方策の普及に向けた検討事業 報告書』
- 高齢者住宅財団 (2017b) 『低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援の効果的な対応方策に関する調査研究事業報告書』
- 古山周太郎 (2014) 「知的障害者に関する居住支援、住宅施策の現状と課題、今後の展望」『発達障害研究』36 (4) : 339-348
- 水内俊雄 (2015) 「ホームレス支援における届出なしのケア付支援住宅の現状」日本居住福祉学会・大阪市立大学都市研究プラザ共編『居住福祉を切り拓く居住支援の実践』、大阪公立大学共同出版会、OMUP ブックレット No.52 (URP 先端的都市研究シリーズ No.2) : 55-68
- 元田宏樹 (2010) 「無料低額宿泊所の実態と利用者支援機能のあり方について」『社会福祉士』17 : 167-173
- 中島明子 (2005) 「日本の居住政策の動向と課題 -- 新しい居住問題に応える政策の枠組み」『作業療法ジャーナル』39 (7) : 563-570
- NPO 法人ふるさと会 (2014) 『居住支援と生活支援の展開に当たっての社会資源・地域ネットワークの実態に関する全国調査及び普及可能な事業モデルの検討に関する調査研究事業報告書』
- 岡部真智子・児玉善郎 (2014) 「8153 低所得高齢者の住宅喪失要因：埼玉県住宅ソーシャルワーカー事業を利用したケースの分析を通して」『学術講演梗概集 2014 (建築社会システム)』317-318
- 小川卓也 (2010a) 「無料低額宿泊所からみえる『生活困窮者問題の現状』」第 15 回定例貧困研究会報告資料
- 小川卓也 (2010b) 「無料低額宿泊所の現実 -- 行き場のない人を支える最後のセーフティネット」『都市問題』101 (7) : 72-77
- 小川卓也ほか (2009) 「最後のセーフティネット、無料低額宿泊所」『福祉のひろば』116 : 36-45
- 白川泰之 (2014) 『空き家と生活支援でつくる「地域善隣事業」——「住まい」と連動した地域包括ケア』中央法規出版
- 埼玉県アスポート編集委員会 (2012) 『生活保護 200 万人時代の処方箋～埼玉県の挑戦』ぎょうせい
- 鈴木孝典 (2013) 「精神障害者の居住支援とソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究 39』(3) : 16-23

- 鈴木亘 (2010) 「無料低額宿泊所問題とは何か」『ホームレスと社会』2: 22-27
- 鈴木亘 (2011) 「迷走する無料低額宿泊所問題と経済学から見たその対策」『社会福祉研究』110: 47-54
- 滝脇憲 (2017) 「居住・生活支援による住まい・まちづくりをどのように支えるか? —— 高齢者・生活困窮者の住宅確保と地域包括ケア連携への取組み」五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編者『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社、107-122
- 特定非営利活動法人ホームレスネットワーク・広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査検討委員会 (2011 年 3 月) 「広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書」
- 山田壮志郎 (2009) 「無料低額宿泊所問題について」 「無料低額宿泊施設のあり方に関する検討チーム第 2 回資料 (2009 年 11 月 19 日)」 (『賃金と社会保障』1507 所収)
- 山田壮志郎 (2009) 『無料低額宿泊所の研究——貧困ビジネスから社会福祉事業へ』明石書店
- 山田壮志郎ほか (2012) 「無料低額宿泊所および法的位置づけのない施設に関する厚生労働省調査」『貧困研究』8: 108-122
- 山田壮志郎 (2016) 『無料低額宿泊所の研究——貧困ビジネスから社会福祉事業へ』明石書店

* 本研究は、JSPS 科研費 16K17276 の助成を受けたものです。

* なお、本稿の脱稿は 2018 年の法改正以前である。