

「これからの居住支援の在り方に関する意見メモ」

第二回 2023年8月1日

住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会資料

NPO 法人抱樸、全国居住支援法人協議会、
生活困窮者自立支援全国ネットワーク、ホームレス支援全国ネットワーク、
全国日常生活支援住居施設協議会、全国定着支援センター協議会
奥田知志

1. 居住支援体制を議論するための整理

① 社会保障としての「すまい保障」の確立

「住宅確保」は生活の基盤であって、すべてに優先されるべき事柄である。たとえ自力では住宅確保が困難であっても「すべての人に住宅が保障される仕組み」が必要となっている。しかし、単身化や家族の脆弱化は、住宅の確保のみならず入居後の日常生活支援等が必要であることを示している。「住宅確保」と「入居後支援」を一体的に行う居住支援が「すまい保障」として社会保障の中に位置づけられることが重要である。

公営住宅や一般住宅市場によって担われてきたこれまでの住宅政策の強化に加え、一般住宅(空き家)を政策的に活用し、入居後支援等が付加された「社会的な新たな住宅資源」を創設する。

「住宅確保の支援」は国交省が担当し、「入居後の支援」は厚労省が担当する。かかる費用はそれぞれが分担する。

② 滞留低廉家賃物件活用の仕組み

滞留している低廉家賃物件を活用する新たな仕組みを創る。既存の公営住宅や UR 住宅のさらなる活用に加え、一般の空き家が活用できることがカギとなる。このためには大家の理解を得る工夫が重要である。空き家の一括借り上げ、税制優遇措置、さらに支援の仕組みなどを検討する。これにより「貸す側の安心」を確保し低廉家賃物件を確保する。

③ 住宅の質

耐震・耐火・面積に留まらず「住める住宅」から「住みたい住宅」に広げた議論をする必要がある。

④ 「居住支援付住宅」の創設

困窮者や単身者の増加に伴い「施設ほどではないが見守りや支援が付いている」住宅が必要とされている。(平成 27 年社会福祉推進事業「これからの低所得者支援の在り方に関する検討会」報告)これを満たすものとして新たに「居住支援付住宅」を創設する。

「居住支援付住宅」とは以下のような要素を持つ。

1) 入居を断らない

- 2) 収入に見合った低廉家賃の実現
- 3) 安心して暮らせる、安心して貸せるための居住支援が付いている
- 4) 住宅提供に関して改修補助や税制優遇などの措置があり大家が貸しやすい
- 5) 入居前から死後事務までの「長い時間軸」で支援が実施される(支援開始から終結に至る自立支援とは違う)

このような「居住支援付住宅」を「日本型社会住宅」として位置づける。

⑤ 居住支援法人の働き(居住ケアマネジメント)と拡充

支援の主な担い手である居住支援法人を拡充強化する。また、その働きの枠組みを明確化するために「居住ケアマネジメント」の概念を確立する。

居住支援法人の支援活動費は、公的制度からの支出に加え、サブリース等の新しいソーシャルビジネスモデル育成し官民協働での実施を模索する。

2. 具体的な課題

① 収入に合わせた家賃の実現と低廉家賃物件市場の構築

1) 問題意識

収入に対し家賃が高すぎる現状をどう考えるか。コロナ禍のような収入減の事態においては食費等の支出はある程度調整可能だが、家賃は固定費であり調整不可能である。「収入に合わせた家賃の仕組み」が検討されるべきではないか。

家賃は「収入の 30%ルール」とされてきた。しかし基礎年金のみ世帯や非正規の就職氷河期世代などの低所得層において家賃 30%を確保するのは困難である。

本来、空き家が増えると家賃は低廉化するはずだが、この市場原理が上手く機能していない。これでは家賃補助や新たな住宅手当等の施策を創設しても家賃が高止まりすることにもなりかねない。家賃そのものの低廉化をどう実現するかが問われている。

■事例1 一般ケース

月収 30 万円の場合、手取り 24 万円で家賃 30%なら 7 万円程度。生活費は 17 万円。

■事例2 基礎年金ケース

基礎年金のみ月収 6.6 万円で 30%なら家賃 2 万円。しかし、この金額で入れる物件はほぼない。あつたとしても生活費他で 4.6 万円は生活困窮状態。そもそも基礎年金の平均支給額は 4.8 万円に留まっている。

■事例3 非正規雇用ケース

非正規雇用の平均年収約 200 万円(R3 国税庁)月収 16.6 万円の場合、手取り 13 万円。30%で家賃約4万円。生活費他で 9 万円。これをどう見るか。低収入によって関係の希薄化が促進され結婚等にも支障がでる。(正規雇用男性 30 歳の既婚率約 60%。非正規雇用男性 30 歳の既婚率約 25%:2012 年国税庁)人口減少問題においても重要な課題と言える。

また家族構成の変化や収入減が継続した場合、収入や家族状況に見合う物件への引っ

越しが必要となる。しかし、転居に伴う初期費用、引っ越し費用、ダウンサイジングで生じた家財の処分費用などが賄えない問題が生じている。転居に対する支援が必要ではないか。空き家が問題となっている一方で低廉物件が市場に出にくい状況になっている。不動産取引上、低廉家賃物件では仲介手数料などが低く魅力がないことや低廉家賃物件の多くが築30年以上を経過した償還を済み物件が多く、大家側に「リスクを負っても貸したい」という気持ちが薄いこともその要因だと思われる。低廉家賃物件を市場に出し活用するための仕組みが必要である。

2) 課題

① 滞留低廉家賃物件の確保

市場に現れていない滞留低廉家賃物件の調査とその活用に関する研究を実施する。その上で低廉家賃物件市場を構築するための方策を考える。

大家が貸しやすい環境を整えるため改修費補助やサブリース化促進補助、税制優遇、残置物や死後事務に関する支援などを強化、創設する。

② 収入に見合った家賃設定が出来る仕組み

「収入に見合った家賃設定」は、既に公営住宅で実施されている。公営住宅を有効に活用するための方策の強化する。さらに一般住宅(空き家)においても「収入に見合った家賃設定」を実現するための仕組みを検討する。

例えば、空き家を市場家賃の5-6割程度で居住支援法人が一括で借り上げ、低廉家賃の「居住支援付住宅」(後述)として活用する。

居住支援法人が低廉家賃で借り上げた上で既存の家賃低廉化補助や住居確保給付金などを活用することで、居住支援法人の収益部分が増え入居者が負担する家賃を引き下げることが出来る。また、家賃設定次第で居住支援法人の収入が増え支援費充当分を増やすことが出来る。(その上で支援費の公的支出は必要である。後述)

③ 滞留低廉家賃物件をSN専用住宅として登録

SN専用住宅化によって改修費補助や家賃低廉化補助が受けられること、空き家の提供が社会問題を解決の一翼を担えること、居住支援法人による支援が付加されることで安心して貸せることなどを大家に理解してもらうことで低廉空き家物件をSN専用住宅として登録を進める。この登録促進も居住支援法人の業務とする。

④ 住宅の質

「住みたい住宅」の確保。現在の「バリアフリー改修補助」を今後「居住支援付住宅の整備補助」として壁紙等の意匠にも使えるようにする。

② 居住支援の確立

1) 問題意識

「居住支援」は「手前」と「すき間」に存在している。(図1参照)

「手前」とは、「福祉制度(フォーマルサービス)手前」であり、これは従来家族が担ってきた部分である。単身化や家族の脆弱化に伴いこの「機能」が失われつつある。厚労省の諸制

度の多くが身体ケア(病気、高齢、障害など)を中心に構築されてきたが、居住支援においては、これら制度(フォーマルサービス)の「手前」にあった「日常的な家族機能」をカバーできるかが第一の課題と言える。さらに民間住宅市場活用という「ソーシャルビジネス・経済活動」をも含めた総合的で包括的な枠組みが居住支援の範疇となる。

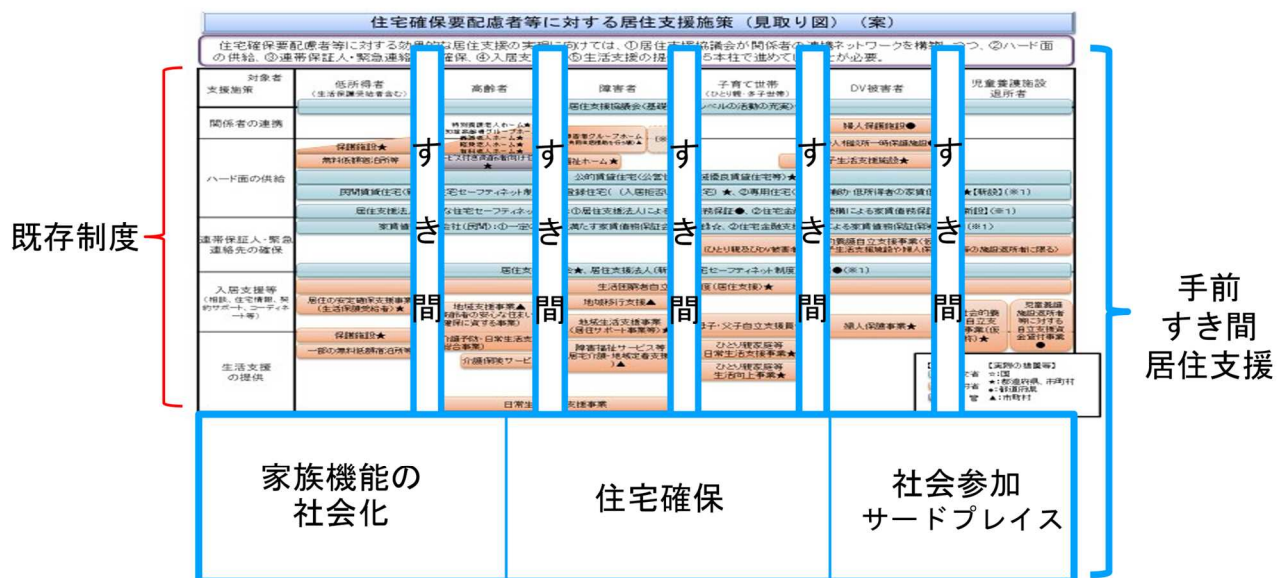
一方で制度があったにも拘わらず上手くつながることが出来ないまま「制度のすき間」に落ちた人々が存在した。これもまた単身化や家族の脆弱化により制度へつなげてくれる人の不在が要因だと言える。居住支援は、これら「すき間」にいた人が制度につながるための仕組みでもある。

単身世帯が4割(2022年内閣府男女共同参画局)に近づく中で、これまでのようにケアを「身内の責任」に押し付けることはできない。よって居住支援は「家族機能の社会化」が課題となる。

例えば、葬儀は家族の役割であったが、これを担う家族の不在が大家側の「単身高齢者への入居拒否感情」につながっている。「家族以外の人」が葬儀を担う仕組み(家族機能の社会化)」を居住支援の一環として位置付けることによって入居拒否が減ることになる。

2030年には単身高齢者世帯は約800万世帯となる。生涯未婚者も増加している。さらに賃貸人の約6割が高齢者の入居に対して拒否感を持ち、高齢単身者に対して11.9%、高齢者のみの世帯に対しては8.9%が入居拒否制限をかけている(日本賃貸住宅管理協会「家賃債務保証会社の実態調査」)。「日常的な家族機能」がカバーされないと孤独死をも招きかねず、最悪の結果がさらなる入居拒否感情を生むことになる。

図1



2) 課題 居住支援の5つの項目

①総合相談体制

住宅だけに困っている人はいない。就労支援、福祉制度へのつなぎなど、総合的な相談体制と支援計画作成が必要。当然、既存の総合相談事業（生活困窮者自立支援制度、地域包括システム、障害福祉、重層的支援整備事業など）との連携体制が重要。相談対象者を「入居者」、「大家」、「近隣住民」としてこれら「3者の安心」を確保する。

②物件紹介・入居マッチング・債務保証人確保・転居支援

低廉家賃物件の掘り起こし、低廉家賃物件の SN 住宅登録の促進。大家の理解促進と地元不動産事業者連携構築。収入状態の変化、家族構成、身体状態、近隣環境などに合わせて柔軟に転居できる体制。断らない債務保障の確保。

③見守り・生活支援と制度マッチング

日常の見守り。家族機能の社会化・日常生活支援。既存制度へのつなぎ。身元引受け。

④死後事務・残置物処分

「残置物の処理等に関するモデル契約条項」活用と共に亡くなった時の対応、死後事務支援などの充実。残置物等に関する相続関係の法整備。

⑤社会参加支援

孤独孤立の防止。地域活動や他 NPO との連携体制の構築。サードプレイス創造とサードプレイス付住宅の確保。専門職による居住支援に加え、地域参加型の相互的支援体制の構築。

③ 民間住宅/SN 住宅活用により「居住支援付住宅」を創設する

1) 問題意識

2017 年のセーフティーネット法の改正によって「セーフティーネット(SN)住宅」と「居住支援法人」が誕生した意義は大きい。SN 住宅の登録は目標をはるかに上回ったが、空き家率は低く(福岡県 2.2%)入居可能な物件が少ない。これは入居済みの住宅が登録された結果であるが、空室になり次第活用できる物件が確保されたとも言える。今後は、現状の空き物件を SN(専用)住宅として登録する仕組みが必要である。

居住支援法人も 600 法人となったが5割が収支赤字となっている。補助金終了に伴い活動を止める居住支援法人が出かねない状況である。居住支援法人の活動が継続できるための仕組みが必要である。厚労省の既存施策の活用や「新たな居住支援事業」の創設を検討する。また、居住支援法人が継続的に支援活動を行うためのソーシャルビジネスを起業できるための支援も必要である。

大家が安心して物件を提供できるためには「支援が付いていること」が何よりも必要である。前回の住宅セーフティーネット法改正で残された課題は、SN 登録住宅と居住支援法人を一体的に運用する仕組みが無かったことである。今後、SN 住宅活用に対して居住支援法

人が日常的な支援も担う「居住支援付住宅」の創設を検討する。

2) 課題 「居住支援付住宅」の仕組み

①住宅の確保

「専用住宅」における経済的支援や新たに税制優遇措置を講じることは大家説得に有効だと言える。さらに住宅確保要配慮者の入居そのものに関する大家の心配を軽減するために空き家を居住支援法人等が一括で借り上げサブリース物件として「居住支援付住宅」を創設する。

大家にとって家賃を下げてでも空き家が切れ目なく活用され一定の家賃収入が確実になることは大きなメリットとなる。なお、借り上げにかかる費用、借り上げ後の空室時の家賃負担などは国交省が担当する。

②居住支援法人による一括借り上げサブリース型「居住支援付住宅(断らない住宅)」

大家物件の場合「入居の可否」は大家側の判断となる。「貸したいが不安」という気持ちを解消するために居住支援法人が一括で借り上げることによって入居の判断は居住支援法人が行える。これにより「入居を断らない住宅」が一層可能となる。居住支援付住宅の運営および支援は居住支援法人が担う。この時、居住支援にかかる費用捻出については、公費による支出に加え、ソーシャルビジネスモデルを構築することで費用の一部を捻出する。この部分は厚労省が担当する。

■サブリース方式

マスターリース・サブリースにおいて生じる差益と公的補助を合わせて必要な支援経費を賄う。

例) 北九州・抱樸の場合

家賃 3 万円の物件を 2 万円でマスターリース。55 室運用。サブリース家賃を生活保護の住宅扶助 2.9 万円に設定。一物件あたり 9000 円の差益。本人負担の生活支援費 2000 円を加え一物件辺り 1.1 万円の収益。年間 726 万円確保。スタッフ 1.5 名配置可能。ただし、公費は入っておらず、55対してスタッフ1・5人では負担が大きすぎる。

例)「2020 年抱樸コロナ緊急クラファン」の場合、集まった寄付 1.1 億円を全国 10 都市のNPOに委託し「支援付住宅」が約 200 戸確保できた。イニシャルコスト等として一団体 800 万円を提供。一室 40 万円のイニシャルコストで成立。地域によって家賃の差があるが、おおむね40室程度のサブリース差益で一名の支援員を確保できることが判明。公費は入っておらず、40対1の配置はやはり厳しい。

■アウトソーシング方式

大家が管理運営する物件として、居住支援を居住支援法人にアウトソーシング(外部委託)する。この支援サービスを居住支援法人のソーシャルビジネスとして確立する。

④ 社会参加の仕組み

1) 問題意識

孤独孤立や単身化が進行している。住まうことは、社会や地域とのつながりの基盤である故に「つながりの創造」や「社会参加」は居住支援にとって重要な要素となる。

かつては「ファーストプレイス」としての「自宅」があり、そこには家族がいた。さらに長期雇用慣行は「セカンドプレイス」としての「職場」を提供した。しかし、現状においては、「自宅に帰っても誰もいない人」が増えている。また非正規雇用が4割近くなり、ジョブ型就労への移行もあり「職場において長期の人間関係が築きにくい人」も増えている。

このような現状に対して「住居の確保」と共に「サードプレイスの確保」、「社会参加支援」が必要となっている。

ただ、それらは必ずしも地理的概念で捉える必要はなく、オンライン上の居場所なども合わせて検討すべきであるし、既存の社会資源を活用することは重要である。その場合、「社会参加」を促すコーディネータやリンクワーカーの役割を居住支援法人が担う。

2) 課題 サードプレイスの仕組み

① サードプレイスの要素

「社会参加支援」を居住支援として位置づける。居住支援法人は、住宅確保と大家等も含めた入居者への支援と共に社会参加のコーディネート役、あるいはリンクワーカー役となる。

サードプレイスを提唱したオルデンバーグは、その構成要素を次のように捉えている(みすず書房「サードプレイス」)。

- ・中立の領域
- ・人を平等にする
- ・会話がおもな活動
- ・利用しやすさと便宜
- ・常連となる
- ・目立たない存在
- ・その雰囲気には遊び心がある
- ・もう一つのわが家

これらは何かを「する」場所というよりも「いる」場所である。サードプレイスは、職場や相談窓口のような「強目的」な場ではなく「弱目的」な場だと言える。「家族というものが」「何気ない日常の連続」であったようにサードプレイスを成立させるのは「何気なさ(弱目的)」である。これを「制度」として考えることは、従来の制度の枠組みからすると相当困難であると思われるが、社会の現状はそれを必要としている。

例) 抱樸では、2013年に「地域互助会」を設立。現在270名が加入。専門職による支援ではなく住民参加型の相互支援組織として展開。日常の見守り、お見舞い、旅行、

誕生会、引っ越し、そして看取りと葬儀など、家族が担ってきた機能を相互の働きとして展開。家族がいない場合葬儀を出す人がおらず、それが大家の入居拒否理由となってきたが、互助会(赤の他人)による葬儀の実施(家族機能の社会化)によって入居拒否が無くなった。家族を機能でとらえることが大事で「家族だから葬儀をする」から「葬儀に出た人が家族」への転換。

② サードプレイスを付加した居住支援付住宅

居住支援付住宅にサードプレイスが付加されていることが重要である。既存のコミュニティカフェやサロン、NPOなどのボランティア活動、さらに商業的受け皿としての行きつけのカフェや居酒屋、風呂屋などとの連携コーディネート・リンクワークは居住支援の一部となる。

また、地域に資源がない場合は、居住支援法人が運営するサードプレイスの創設も検討する。

このサードプレイス設置の費用は、居住確保にかかる部分なので国交省が担当。

サードプレイスの運営や連携コーディネート・リンクワークに関する費用は厚労省が担当。

⑤ 居住支援法人について

1) 問題意識

居住支援は「住宅の確保」と「入居後の支援」が一体的に実行され成立する。ゆえに居住支援法人の働きは、フォーマルサービスとインフォーマルサービスを内包する総合的なものとなる。

さらに、「時間軸」としても自立支援において見られた「問題解決型」の有期・短期的支援ではなく、看取り・死後事務をも含む「伴走型」で長期的にならざるを得ない。よって、「居住ケアマネジメント」は、従来の制度内に留まることが多かった「ケアマネジメント」を越えるより広い概念となる。そのようなことも踏まえ今後「居住ケアマネジメント」という分野の構築が必要ではないか。

その観点からすると居住支援法人の位置付けが国交省施策内に留まっていることは、「横ぐし」的存在である居住支援の担い手としてはいかがなものか。国交省にのみ留めず、厚労省を含む複数の省庁が同時に位置付ける必要があるのではないか。

2) 居住支援法人の今後

① 居住支援をコーディネートする「居住ケアマネ」の育成

居住支援は「制度の手前」から始まり、総合相談(先述の「三者の安心」)、日常生活支援、制度へのつなぎ、そして死後事務に至る総合的で「長い時間軸」を持つ。「居住ケアマネージャー」は、これら居住支援全体の設計、コーディネートを行う。さらに、地域における居住支援法人の育成、運営支援などもその範疇となる。

居住支援における「居住ケアマネジメント」の概念や手法、育成方法などを整理するた

めの研究会を設置する。

②認定居住支援法人の創設

居住支援付住宅をサブリース型で展開する場合、空室時の家賃保障などリスクが伴うことが想定される。居住支援付住宅を運営できる居住支援法人を一定の基準の元を選定し「認定居住支援法人」とする。

国交省は、認定居住支援法人にサブリース事業が可能になるための支援を行う。認定居住支援法人には、上記の住宅ケアマネージャーの配置を義務付ける。

③居住支援法人協議会の設置

すでにいくつかの都市において「居住支援協議会」に併設する形で「居住支援法人協議会（あるいは連絡協議会）」が創設されている。現在「居住支援協議会」の増設が「住生活基本計画」の元に進められているが、同時に「居住支援法人協議会」の設置を進める。

「居住支援協議会」が当該地における住宅および居住支援施策の方向等を検討し、「居住支援法人協議会」が「個別の居住支援を実施するための協働体制」を構築する。

以上

これからの居住
支援の在り方に
関する意見
230801
奥田知志

