

【主旨】

令和 4 年に発表された「全世代型社会保障構築会議報告書」は、「住まい政策」を「社会保障の重要な課題」と位置づけている(以下参照)。従来の「家族あり」「持ち家あり(それを可能とした長期安定就労)」という前提が脆弱化し、社会構造の前提が大きく変化する中「住まい政策」は大きな転換点を迎えている。

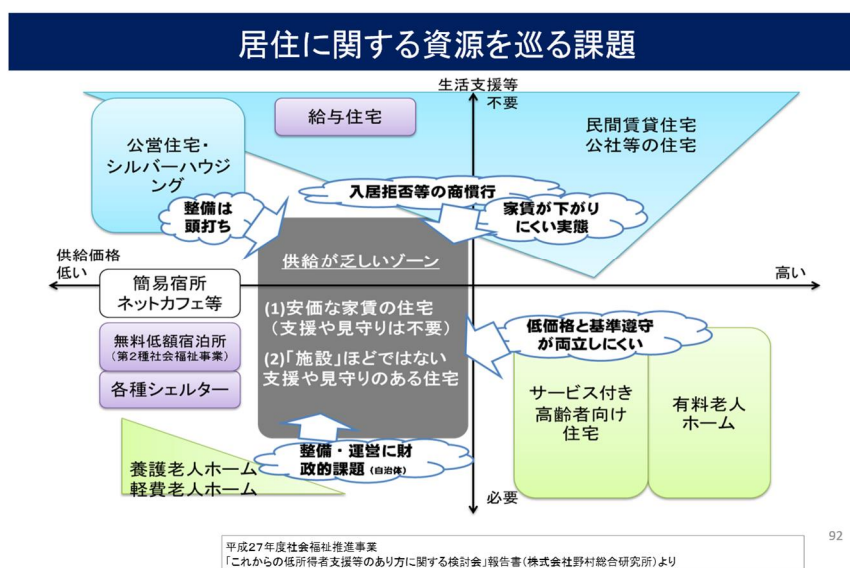
人口減少、少子化、高齢化に加え、「単身化」が急激に進んでいることに着目したい。2000 年に実施された「社会福祉基礎構造改革」においては「核家族化」が課題とされたが、すでに 2020 年時点で「単身世帯」は 38%となっており、標準世帯である「夫婦と子ども世帯」は 25%に留まっている。2050 年には単身世帯が 44%を超えると見込まれており(国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」)「家族・身寄り」前提の社会構造ではもたなくなる。低所得層の増大も課題である(低所得者層とされる 300 万円以下の世帯は合計で 31.8%「国民生活基礎調査」2021 年)。これらは「住生活」全体に関わる課題であると言える。

このような「家族あり」「持ち家あり」の前提の変化に対応するため「包括的居住支援政策」が必要となる。課題となるのは「低廉」かつ「施設程ではない家族機能が付加された」住宅の整備である。昨年改正された「住宅セーフティーネット法」において本年 10 月からスタートする「居住サポート住宅」は、現状の課題への対応の一つの方向性を示すものとして評価できる。今後これらの施策が住まいを含む複合的な課題を抱える人々を包摂するものとなるように大きく育てなければならない。

そのため国における更なる法および制度の整備を進めると共に、地方自治体が従来の「住宅政策」から福祉等と一体的に行う「包括的居住政策」への転換を図る必要がある。

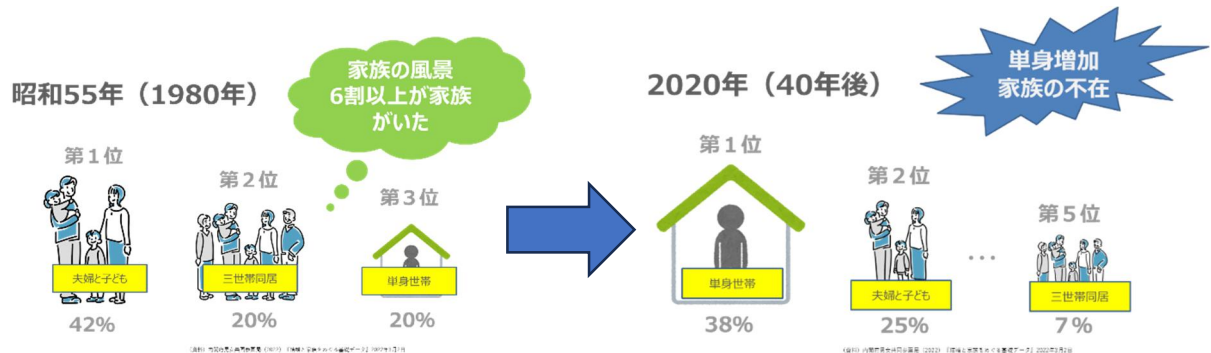
1, 二つの課題—「低廉家賃」と「施設ほどではない支援がある」

平成 27 年度に行われた「これからの低所得者支援等のあり方に関する検討会」(厚労省)は「住居支援に関する資源をめぐる課題」として(1)「安価な家賃の住宅」、(2)「『施設』ほどではない支援や見守りがある住宅」としている。

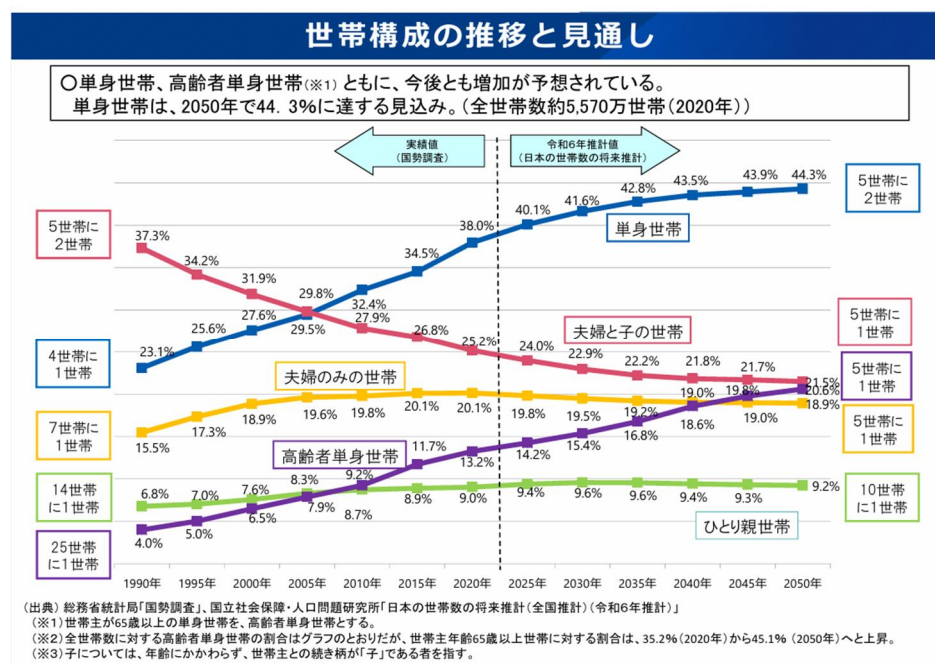


戦後の社会構造(あるいは社会保障制度)は「家族と持ち家(それを支える安定雇用)」を基盤として形成された。しかし、単身化が進み非正規雇用等の不安定就労層が増加し、持ち家率は低下した。ちなみに正規・非正規で年収は半減、30歳男性の既婚率は非正規が正規の半分以下に留まっている。

以下は、1980年と2020年を比べた世帯区分の現状である。



今後単身化世帯の増加はさらに進むと予測されている。2050年で44.3%。さらに2020年の国勢調査によると、男性の生涯未婚率は28.3%となっている。



このように従来の前提が崩れたにも拘わらず意識においては、他国に比べて「身内頼み」の傾向が依然として強く「単身化の現実」に意識が付いて行っていないことがわかる。

病気の時や日常生活に必要な作業について頼れる人の有無 (国際比較)

(※複数回答)

	60歳以上の単身者が頼れる人 (2015年)				
	別居家族	友人	近所の人	その他	頼れる人なし
日本	67.3%	21.1%	15.8%	7.0%	12.9%
米国	55.9%	48.0%	27.0%	9.2%	13.1%
ドイツ	63.3%	46.0%	45.0%	5.9%	6.1%
スウェーデン	58.0%	49.1%	30.1%	9.6%	9.2%

(資料) 藤森克彦(2016)「単身高齢世帯(一人暮らし高齢者)の生活と意識に関する国際比較」(内閣府政策統括官(共生社会政策担当)『高齢者の生活と意識—第8回国際比較調査結果報告書』2016年3月)。

以下は、2000年の「社会福祉基礎構造改革」時に示された「地域包括ケアシステムの図」である。植木鉢に「医療・介護・福祉」の制度の葉っぱが一体的に生えている様子が示されている。しかし、この制度の「土台」は「本人と家族」、「植木鉢本体」が「住まい・住まい方(持ち家)」、さらに「土」は「生活支援(家族機能)」が制度の前提として想定されている。

地域包括ケアシステム



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

出所) 植木鉢の絵: 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書」(地域包括ケア研究会)、平成27年度老人保健健康増進等事業。



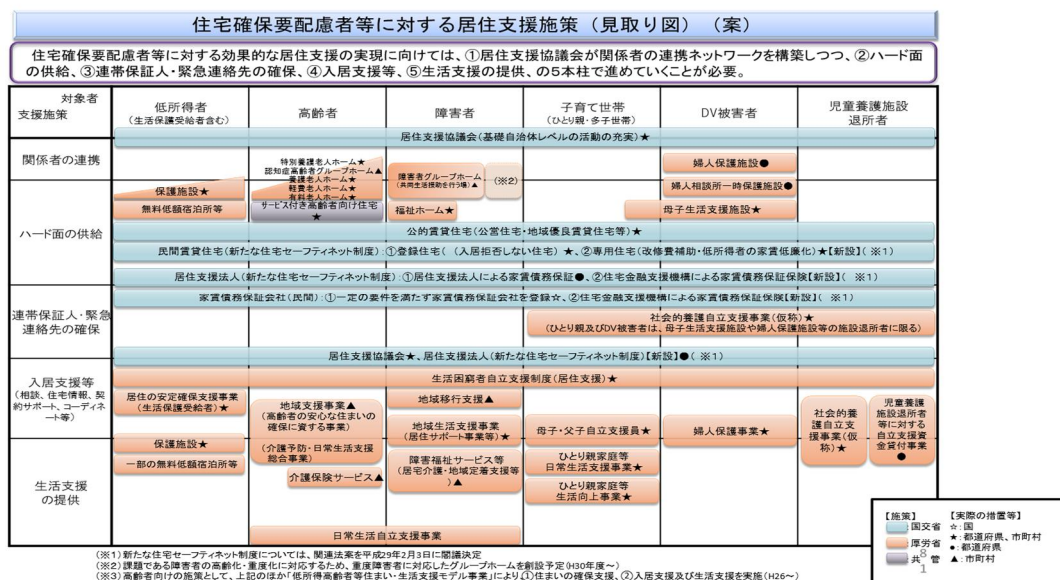
家族の機能は種々あるが最も日常的であるのは「気づき」と「つながり」にある。家族は日常を共にしているからこそ変化に「気づく」ことができる。しかし、家族は専門職ではないので必要な「制度」あるいは「専門職」に「つなぐ」ことになる。単身化によりこの部分が脆弱化すると、どれだけ良い制度があったとしても上手く制度を活用できない事態が起こることが想定される。

結果、なされるべき手当が遅れ、重篤化した後の対応が増える分、福祉等の社会的コストや不動産リスクが高まることになる。ゴミ屋敷や孤独死のリスクを恐れ大家の7割が単身高齢者への住宅提供に抵抗感を感じる理由はここにある。『施設』ほどではない支援や見守りが必要であることが改めて確認できる。

今回の「住宅セーフティーネット法改正」によって創設される「居住サポート住宅」が担う役割は、まさにこの「施設ほどではない支援」をカバーするための初めの一步であると考える。「低廉化」などの課題も残っている、今後さらなる拡充が必要であると思う。

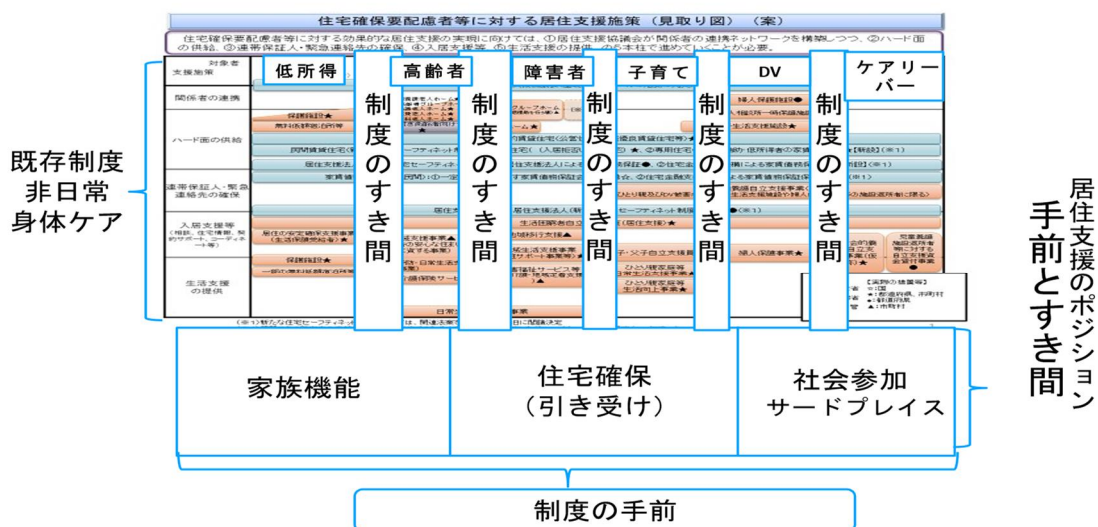
2, 家族機能を中心とする居住支援のポジション

以下は、居住および居住者に関する厚労省と国交省の制度を一つの図に表したものである。



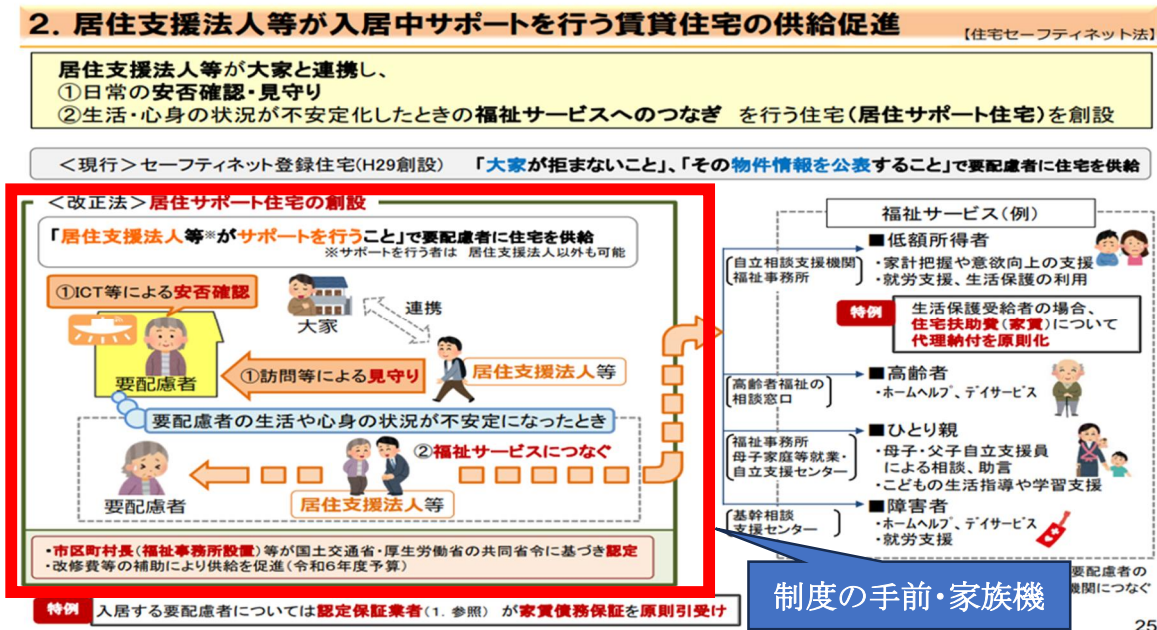
縦軸が厚労省の制度、横が国交省の制度。対象者別の厚労省の制度に対して国交省の制度が横ぐしを刺す。だが、この図に登場するのは「制度につながった人」である。例えば先に述べた「気づきとつながり」はこの表の手前に存在しており図には表されていない。この図表自体が「家族ありき」の前提で構成されていると言える。

さらに「つながり機能」が不全となる結果、本来制度を利用すべき人が「制度のすき間」に留まることになる。だから「居住支援」において「既存の制度の活用」のみを議論することには限界がある。



3, 居住サポート住宅の課題

住宅セーフティーネット法改正に伴い 2025 年 10 月に始まる「居住サポート住宅」の果たす役割は、①安否確認、②訪問による見守り、③福祉サービスにつなぐという「三つの援助」が想定されている。これはすでに述べた「制度の手前」に存在する「家族機能」を意味している。



今回創設された「居住サポート住宅」が示す「ニーズ」は、「単身化」に対応する指針となる。ただ、課題もあり今後一層の制度拡充が期待される。

以下課題を記す。

■第一に住宅基準

先の「登録(セーフティーネット)住宅」は 25 ㎡が基準とした。自治体が独自に基準を定めることも出来たが大半の自治体では国の基準を踏襲している。都市部における低廉物件でこの基準を満たすのは困難である。「居住サポート住宅」における広さの基準の緩和が必要であると思う。

■第二にサポート費用

見守り等を受ける入居者はもちろん、物件の保全や空き家活用においては大家も受益者だと言える。特に ICT 等を活用した「安否確認」は大家にとって重要なサービスとなる。入居者、大家双方の応分の負担が行われるように誘導するべきである。

一方で「お金のある人だけが活用できる」という事にならないことが重要である。「困窮」と「孤立」がセットになるとき生活上のリスクは高まる。今回、公的補助は検討されていないが「低所得単身者」が活用するためには一定の収入制限等を行った上で公的補助を考える必要がある。特に生活保護受給者においては生活扶助費の中から支出は困難であると思われるので「新たな扶助」等の創設に向けた検討が必要である。制度が行き渡るためには「アフォーダビリティ」の観点が必要となる。

また、サービス内容や利用料金など一定のガイドライン等を示す必要がある。

■第三に「三つの援助」以外のサポート

福祉サービスへのつながりでは対応できない「日常生活上のサポート」が必要となった場合（いわゆる入れ歯問題）の対応をどう考えるのか。今回想定されているサポートは「気づき」と「つながり」であるが、家族が担った機能はそれだけではない。日常生活に関わるさまざまな「手助け」を行ってきたのが家族であった。今回の法律が厚労省との共管となったことも鑑み、この部分をどう埋めるのかの関係省庁における更なる協議が必要である。

■第四にICT活用の可能性

安否確認について、ICTの活用が考えられているが「孤独死防止」という「大家目線」の活用に留めず、さらなるDX化により「支援者目線」での活用を検討すべきである。

例えばAI等の活用により入居者の状態を把握し蓄積されたデータを分析することで「認知症初期状態の早期発見」が期待できる。福祉等人材が不足する中で、不動産（住宅）保全のみならず、福祉的観点からICTの多機能化を進める必要がある。

■第五にソーシャルビジネスモデルの提示

誰しもが使えるためには「アフォーダビリティ」を意識する必要があるが「低所得単身者」が安心して暮らせるためには「サポート費用の低廉化」が鍵となる。

一方で実施事業者が経済活動として持続継続性を担保することも重要である。入居者や大家の負担以外に収入を確保するため「新しいソーシャルビジネスモデル」を創造する必要がある。これまでの議論では「借り上げ形式」で物件を確保し、マスターリースとサブリースの差額等を用いて必要経費を補充することが議論されてきた。このモデルを進める一方でさらに有効なソーシャルビジネスモデルを開発するための研究・検討を進める。また、その結果を受けてそのモデルが実用化できるための援助（イニシャルコスト補助など）や規制緩和を国が実施することが重要である。

■第六に物件確保

「居住サポート住宅」を確保するための工夫が必要。改修補助や家賃低廉化に加え、大家が提供し易いように税制優遇なども検討すべきである。

■第七に貧困ビジネス防止

「居住サポート住宅」単体の事業化が困難となる場合、外付けのサービスを活用し収益を確保する事業者が登場すると思われる。必要なサービスを活用することは当然であるが、すでに障害 GHなどで必要以上の医療（訪問診療や訪問看護）を実施する問題が指摘されている。本人の意思決定権の確保も含め、過剰な制度活用など「貧困ビジネス」への対応が必要となる。

ただ、公費が入ることなく民・民の経済活動として実施される「居住サポート住宅」において、どれだけ「規制」がかけられるのか。一方であまり規制や報告義務が煩雑になると参入の妨げともなる点も考えるべきである。

4. 地方自治体の課題—「居住支援協議会」の今後

これまで地方自治体は公営住宅を中心とした「住宅政策」が中心であった。今後は福祉等の他分野と一体的に「住」と「生活」の政策として「包括的居住政策」への転換が必要となる。今回の住宅セーフティーネット法改正が国交省と厚労省の共管化によって進められたことは意味のあることであった。これが地方自治体においてどのように具現化されるのかに注目したい。

その上で重要となるのが「居住支援協議会」の役割である。今回改正で「居住支援協議会」の設置について「人口カバー率を9割とする」ことを目標として定めた。「数が増えた」に留まらず「居住支援協議会」の一層の実働化が問われることになる。限られた参加者、年数回の協議をする会議体で終始するようなことが無いようにすることが重要である。

同時期に法改正された「生活困窮者自立支援法」は、居住支援の強化を掲げている。「住まい相談員の配置」、「シェルター事業」、「地域居住支援事業」、「住居確保給付金(ダウンサイズ転居費用負担)」が強化された。さらに介護保険法における「地域支援事業」の活用、「再犯防止実施計画」との連携、「子ども家庭庁」が実施する施策との連携、現在議論されている「地域共生社会の在り方検討」における包括支援体制などの動きを「統合的に活用するプラットフォーム」として「居住支援協議会」が活用されることが望ましい。

これら「包括的居住支援」を実施する上での第一歩として今回の「住宅セーフティーネット法改正」における国交・厚労両省共管の意味を各地の「居住支援協議会」において具体的に示していく必要がある。

従来の機能に加え、「居住支援協議会」が地域の「居住サポート住宅」など「登録(セーフティーネット)住宅」などの計画的整備や監督、運用などを検討していく。さらに下記に記す公営住宅の地域アセット化の戦略的役割を果たす。

これらの「居住支援協議会」の多機能実働化を踏まえ補助金の拡充は必要だと考える。

5, 居住支援法人の今後

単身化社会への対応として「居住サポート住宅」が担う役割は大きい。その成否を握るのは「サポート」の質と持続性の確保にある。

サポートを担うのが「居住支援法人」だと考えている。現在、居住支援法人の数は1000団体に近づいている。居住支援法人全体の質的底上げに加え、今後「居住サポート住宅」や特に「サブリースモデル型の居住サポート住宅」の普及を考えると、「質が高く事業の持続継続性を担保した居住支援法人(例えば『認定居住支援法人』)」を確保する必要がある。

現状、原則すべての居住支援法人に対して執行されている補助金について政策的なメリハリをつけた執行の仕方も検討すべきである。

6, 公営住宅活用について

地方自治体における「居住政策」を進める上で「居住支援協議会」の実働化が欠かせないことは先述の通りである。その具体的な課題として「公営住宅活用型の居住サポート住宅」を創設しそれを「居住支援協議会」の指導や見守りの元に運営することが重要だと考える。現在の公営住宅数は213万戸、空き家率は15%、約32万戸(政策空き家含)が空き家となっており、すでに「放置状態」となっているものを存在する。

公営住宅を「居住支援法人」にマスターリースし「居住サポート住宅」として利活用する。その際、マスターリースを無償、あるいは超低価格で提供する。公営住宅は収入に合わせた家賃変動を実現してきたが、この良さを担保し、今後も「廉価物件」として提供するためにも原則無償提供が望ましい。その上で改修等の費

用は国が負担する。

さらに、コミュニティミックス型の活用をすることで新たな「地域アセット」としてリノベーションを果たす。例えばマスターリース物件総数の半分を「住宅確保用配慮者」向けとして活用すれば残りは街づくりなど広範な可能性にチャレンジできるように「目的外使用」の範囲を緩和することが重要である。

「サブリース型公営住宅活用居住サポート住宅」の政策的な運用を各地の「居住支援協議会」において進めることで地方自治体における「居住支援」が主体的に前進することを期待したい。

従来☞公営住宅中心の「住宅政策(ハコ)」から

☞「居住政策(ハコとケア)」への転換

- ①5階建20室
- ②支援付住宅として運用
 - ☞無料もしくは3千円程度マスターリース
 - ☞1万～4万円でサブリース
 - ☞平均差額2万円×20室 40万円／月
- ③年間の収入とスタッフ体制
 - ☞480万円
 - ☞スタッフ0.5名配置
- ④公営住宅の目的外利用
 - ☞コミュニティミックス型
 - 5割目的内、残りを自由化
 - まちづくり、商業等経済利用
 - ☞耐用年数問題(コンクリート70年)
- ⑤ボランティア居住(若者無償提供)
 - ☞見守り(きづきとつなぎ)
 - ☞相乗効果期待
- ⑥居住支援法人の役割
 - ☞つなぎ先として役割
 - ☞定期訪問



以上

【参考資料】

② 住まいの確保

○ 今後、地域社会を取り巻く環境が変化する中で、独居高齢者、生活困窮者をはじめとする地域住民が安心して日々の生活を営むことができるよう、入居後の総合的な生活支援も含めて、地域住民の生活を維持するための基盤となる住まいが確保されるための環境整備が必要である。

○ こうした観点から、住まい政策を社会保障の重要な課題として位置づけ、そのために必要となる施策を本格的に展開すべきである。その際、年齢層や属性などを考慮した支援対象者の具体的なニーズや、各地域における活用可能な資源等の実態を十分に踏まえつつ、住宅の質の確保や既存の各制度の関係の整

理も含めて議論を深め、必要な制度的対応を検討すべきである。

○ また、今後、住まいの確保に向けた取組を推進していくにあたっては、各地方自治体において、住まい支援の必要性についての認識を深めていく必要がある。

■ソフト面での支援の強化

「住まいに課題を抱える者」は、複合的な課題を抱えている場合が多く、ハードとしての住宅の提供のみならず、個別の状況に応じて、ICT も活用しつつ、地域とつながる居住環境や見守り・相談支援の提供をあわせて行うことが求められる。そのため、行政における様々な分野の関係部署や、居住支援法人及び居住支援協議会、不動産団体、社会福祉法人、NPO 等の関係団体が連携を深めつつ、住まい支援に関する総合的な窓口や支援体制について、それぞれの地域の実情に合った形で構築していくべきである。

■住宅の所有者との関係、空き地・空き家の活用

入居者だけではなく、「大家の安心」という視点も含めて、入居後の支援について一体的に検討する必要がある。また、空き地・空き家の活用や、まちづくりといった観点から、地域の実情に応じた対応を検討する必要がある。

（「全世代型社会保障構築会議報告書～全世代で支え合い、人口減少・超高齢社会の課題を克服する～」

令和4年12月16日全世代型社会保障構築会議）