

# 「生活困窮者自立支援法改正における居住支援に関する意見」

2024年3月26日衆議院厚生労働委員会

参考人 特定非営利活動法人抱樸(ほうぼく) 理事長 奥田知志

## 1, はじめに

生活困窮者自立支援法(以下、生困法)の改正において「居住支援の強化」が第一の課題とされたことをまず評価したい。住まいの確保は日常生活、社会生活、経済活動など、人の暮らしの前提で「住まい確保と居住支援」は、この国の社会保障の根幹だと言える。

全世代型社会保障構築会議報告書(令和4年12月16日)は「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」と提言している。今回の改正はこの第一歩だと考える。

その上で以下、課題を述べる。

## 2, 対象者に関する課題

「一時生活支援事業」の対象者を「ホームレス」と捉え「対象者がいない」を理由に事業を実施しない自治体が多数存在している(実施率4割:令和5年)。

だが「住まい確保の課題」はホームレスに加え全世代に広がっている。「住宅確保要配慮者」(国交省)はホームレスのみではない。

この点で事業名を「生活困窮者居住支援事業」と改めたこと、さらに自治体に「努力義務」を課したことの意義は大きい。

一方「生困法」の対象者は「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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」(第三条)とされている。「経済的困窮」に重点が置かれているため「経済的課題のない身寄り無し高齢単身者」などへの対応は困難になる恐れがある。

さらに「自立支援」は問題解決を目的とし「支援開始から支援終結」までの期間限定(通常半年から一年)で実施される。一方、居住支援は「相談⇄物件探し⇄入居支援⇄生活支援・見守り⇄大家・近隣の支援⇄社会参加⇄死後事務・残置物処分」までの一貫通貫の伴走型支援が必要となる。対象者を「包括的」に捉えるための議論が必要となる。

その上で生困法を受け皿とするならば「第三条定義」の見直しが今後必要となる(これは「孤立」を課題と明記した点からしても課題)。当然、この法律だけで引き受ける必要はなく他法他施策との協働を進める必要があり包括的な議論のテーブルを今後も設置すべきである。

## 3, シェルター事業と地域居住支援事業の課題

シェルター事業の対象者も「ホームレス」とされてきたため狭小、相部屋などのシェルターが多く存在している。「ホームレスだからこの程度」という認識は問題であるし、上記の通り対象者は全世代に広がっている。現在のシェルターでは入居を躊躇する人が出ている。

すべての人が利用できる「シェルター」を検討すべきである。特に現存の「生活困窮者・ホームレ

ス自立支援センター」については「居住支援の観点」から抜本的な改革・改修が必要である。

現状シェルター利用には「所得水準」が定められている。結果「今日の今日行くところがない人」への対応がこれまで困難であった。今回「緊急一時的な居所確保が出来るための加算」が創設された意義は大きい。

一方「経済的困窮」だけが「住宅確保要配慮者」の抱える課題ではないので「所得水準」自体を廃止すべきだと考える。

これまでシェルター事業に紐づけられていた「地域居住支援事業」の単独実施が可能となった意義も大きい。ただ、先述の通り生困法の対象者は「生活困窮者」であり「すべて人」が対象ではない。利用期間も原則一年であり、期間延長(柔軟化)ができたとしても「入居から死後事務までの一気通貫の居住支援」を実施するには限界がある。この点を踏まえさらなる改革を求める。

#### 4、相談事業の課題

生困法の自立相談員が居住支援を行えるための研修等の強化が必要となる。全体のスキルアップを図りつつ大都市部には「居住支援専門員」を配置すべきと考える。

重層的支援体制整備事業(以下、重層事業)の今後の見直しにおいても「居住支援の強化」が課題となる。介護、障害、子育て、生困を加えた重層事業は、上記で述べた対象の狭隘性を超える可能性があり期待できる。

今後拡充される「居住支援協議会」に生困制度や重層事業が確実にコミットできるようにすべきである。この中で地域の居住支援法人との連携が強化されるべきであり、生困法における居住支援法人の位置づけ、居住支援法人への委託事業の確保などを検討すべきである。

#### 5、無料低額宿泊所の届け出義務の課題

今回の改正で無届けの宿泊所の届け出を義務化するが、これは「貧困ビジネス防止」の観点から重要である。

しかし、規制の強化の一方で最も大切なのはそれに代わる受け皿の拡充である。令和2年より始まった「日常生活支援住居施設(以下、日住)」がさらに拡充される必要がある。日住開設の支援や委託費見直しについての検討が必要である。

#### 6、住宅扶助の代理納付の課題

今国会で「住宅セーフティーネット法(以下、SN法)」の改正が行われる予定である。その中で「居住サポート住宅の創設」が計画されている。この住宅に被保護者が入居した場合「住宅扶助の代理納付」が原則実施されることになる。代理納付についてはSN住宅法(平成29年)が施行された時から推進されてきたが今回のことでさらに前進することになる。

代理納付は大家の安心と滞留物件の市場化を進める上で重要である。現在、被保護世帯の55%が高齢者世帯(R5)であり大半が単身世帯である。大家の拒否感が強い強い方々でもある。民間賃貸住宅の21.4%(R4)、公営住宅の65.2%において代理納付は実施されている。民賃においても最低公営住宅並みの代理納付を実施すべきであり、「居住サポート住宅」のみならずすべての被保護世帯に広げていくことで大家が貸しやすい環境を作るべきだと考える。

## 7, 住居確保給付金の課題

コロナ禍への対応として住居確保給付金が多く活用された(コロナ前比 34 倍の活用)。要件緩和がその後も継続されたことは良かったと思う。

今回の「低廉家賃物件への転居のための初期費用の補助」が加わることも評価できる。

ただ、現在の給付基準(市町村民税の均等割が非課税となる額の 1/12 と家賃【上限は住宅扶助額】の合計額を超えない)は低すぎる。単身世帯の場合所得が 11 万円程度以下になった時にその差額が対象となる。もっと手前の支援が必要であると考ええる。

## 8, 再犯防止における矯正施設出所者への対応の課題

矯正施設出所者の入居が困難であるのは事実である。再犯防止の観点からもこれは大きな課題である。今回の生困法の改正において出所者の居住支援が強調されるべきである。

この点においては厚労省社会援護局が担当する「地域生活定着促進事業」との連携を強化すべきだと考える。

## 9, おわりに—「住まい保障」を社会保障とするための課題

### ① 三省共同検討会の継続

R5 年より国交、厚労、法務の「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等の在り方に関する検討会」が実施され、R6年2月に「中間とりまとめ」が公表された。

この議論を受けて生困法と SN 住宅法の改正が同時に進められている。また、SN住宅法改正においては実質的に国交省、厚労省の共管の枠組みが始まる。

「中間とりまとめ」において大変重要な方向性が示されている。これを実行に移すために「誰(官民)が、いつ、どのように実施するのか」をさらに明確にしていく必要がある。そこで「中間とりまとめ」で一旦終結した「検討会議」の継続を強く求めたい。

### ② 「低廉+見守り」住宅の実現—空き家活用サブリース型支援付住宅

平成 27 年に開催された「これからの低所得者支援等のあり方に関する検討会」(厚労省社援局)は「供給が乏しい住宅資源」を(1)「安価な家賃の住宅」、(2)「『施設』ほどではないが支援や見守りがある住宅」と結論づけている(図1)。

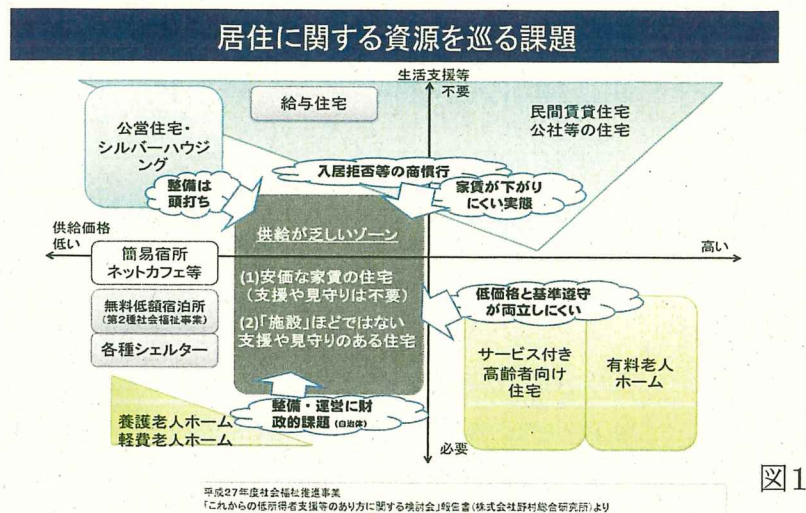
一方で全国に 800 万戸以上の空き家が存在している。大家の不安を軽減し単身者が安心して暮らすために「低廉で見守りが付いた空き家活用サブリース型支援付住宅」の創設が急がれると思う。

今回、国交省はこのニーズに応える形で「居住サポート住宅」を今後 10 年間で 10 万戸を創設するとしている。ただ、サポートをする居住支援法人等の支援費を誰が負担をするかということは今後の課題となる。公費投入を検討すると同時に居住支援法人等が物件を借り上げ(マスターリース)住宅扶助基準以下程度で転貸(サブリース)し、差額などの収入で入居者や大家等への支援を実施するソーシャルビジネスモデルを拡張するための国による支援が必要だと思う。

抱樸では 2017 年よりこのモデルを実施した。3万円程度だった物件を2万円でマスターリースし当該地区の住宅扶助基準の2万9千円で貸し出し9千円の差益を生んだ。さらに債務保証会社との協働で「生活支援付債務保証商品」を開発し入居者からの生活支援費を 2000 円とした。これにより「支援があること」を前提に「審査で落とさない債務保障」が実現した。

結果一部屋につき1万1千円の収入となり 55 室で年間 726 万円の収入を確保できた。これにより住み込み管理人1名、支援員 1 名を公費なしに配置した。「低廉+見守り」の住まいのモデルの実例である。

今後始まる「居住サポート住宅」が持続継続性を保持するためにもこのような事業モデルを国が推進する必要がある。



### ③ 居住支援のポジション—制度の手前

神戸大学の平山洋介教授は戦後の住宅政策として「政府は、人々の『持ち家』取得を促しました。(中略)『家族・中間層・持ち家』が重んじられてきました」と述べている(朝日新聞デジタル「持ち家への一本道、薄れた先は」2021年12月28日)。

しかし、単身化・身寄り無しの増加は加速度的に早まっている。内閣府の調べ(男女共同参画局)では 2020 年時点で「単身世帯」が約 4 割で第一位。「夫婦と子ども世帯」(標準世帯)は第二位で 25%に留まった(図2)。また 2018 年に国勢調査を元に国立社人研が出した「日本の世帯の将来推計」によると単身世帯が 37.9%になるのは 2030 年とされており 10 年前倒しで「単身世帯化」が進んだことがわかる。

「家族・中間層・持ち家」が戦後日本型社会保障の基盤とされてきた。つまり「見守り・ケア、住宅確保」は家族が担い、企業は長期雇用慣行でこれを支えた。収入が安定した中間層は住宅ローン組み「持ち家」を確保できた。

しかし、この 30 年余りで非正規雇用が 4 割に近づき「前提」が崩れた。「持ち家率」は低下しており 40 歳代に限れば 1998 年の 66.6%あった持ち家率は 2018 年には 57.6%に低下してい



る。50歳代でも7.3ポイント低下。退職金などもなく老後の蓄え(資産)が乏しい人が増えた。

これまで年金など社会保障は「家族・中間層・持ち家」を土台として構築されたが、その「土台」が揺らいだ結果、年金だけでは生活できない人が今後増加することになる。ならば「低廉な住宅」を提供できれば年金で暮らせる人は増えることになる。空き家等の現物給付か家賃補助を拡充するかが課題となる。住まいの保障が社会保障制度を支えることになる。

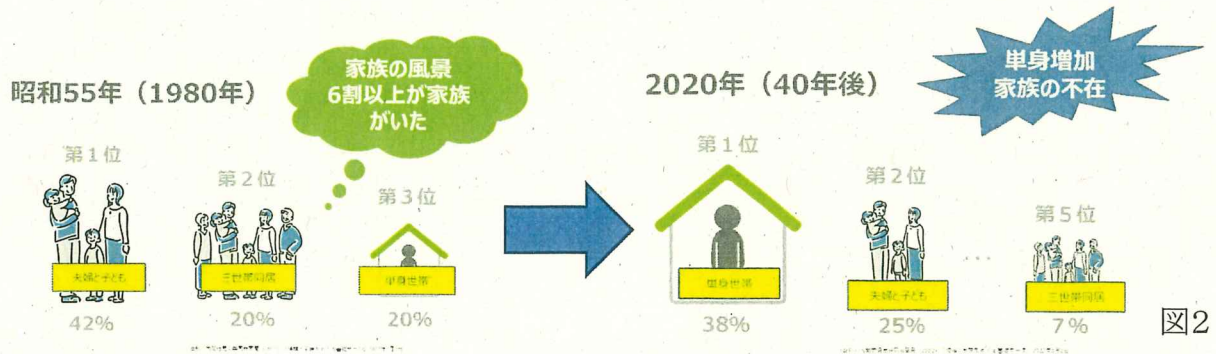


図2

これまで家族の役割は「きづきとつなぎ」にあった。日常を共にしている分、変化に「きづき」、制度へと「つなぎ」。この機能(家族機能)が脆弱化すると制度につながらない人が増える。「手遅れ状態」となり高度な医療や福祉が必要となる。結果、社会コストもかさむ。

厚労省が使う「地域包括ケアの図」(図3)を見ると「制度の葉っぱ」の土台の植木鉢は「家族」と「住まい」で構成されている。従来、個人や身内に任されてきたこの部分を「社会保障」や「地域共生社会」によっていかに担えるか、つまり「家族機能の社会化」が今後の大きな課題だと言える。「低廉+見守り」のある包括的居住支援システムの構築が急務である。

「住まい保障」が社会保障制度の根幹を支えるのなら、今回の法改正に留まらず日本社会における「住まい保障」に関する議論が省庁、官民を越えて今後も行われることを心より望む。

## 地域包括ケアシステム



図3