

第9回 脱分断社会と新しいつながりのかたち研究会 (2024年7月12日)

インフラとしての住宅保障—住宅セーフティネット法の改正を素材として

東京経済大学現代法学部 准教授

常森 裕介氏 (招聘講師)

■住宅確保の困難と住宅セーフティネット法の課題

直近で住宅セーフティネット法の改正がありました。住宅自体を供給するだけでなく、個々の借り手あるいは住宅を求める人々を支援する、個別的な支援と政策上の結びつきが強まっていると認識しています。というのも住宅保障は、住居費(金銭)の保障としての側面をもつ一方、改正で問題となった高齢者等の住宅確保要配慮者に対する契約拒否は、住宅そのものが空き家等の形で市場にあり、借り手に家賃支払い能力があったとしても、住居を得ることができない点に問題があります。すなわち、住居の保障とは、単に住宅が市場に存在している、あるいは個々の国民が住居を得られるだけの所得を有していることを意味するのではなく、実際に住居を得て、かつ継続して居住できる環境を整備することだと考えられます。

住宅確保の困難については、家賃支払いの不安など低所得に起因するものと、高齢者や障害者、外国人、元犯罪者など借り手の属性によるものがあります。例えば、高齢者であれば、病気や障害などによる経済状況の悪化や孤独死、死亡後の契約や残置物処理の問題が貸し手の不安となり、契約拒否につながります。

こうした問題に対して、解決策を与えようとしたのが住宅セーフティネット制度です。これは、住宅の確保が困難な人々を、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子供を養育している者など類型化し(住宅確保要配慮者)、高齢者や障害者などの入居を拒まない賃貸住宅(セーフティネット住宅)を任意で登録してもらう制度です。さらに貸し手に対するインセンティブとして改修費補助や家賃補助(家賃低廉化)や、居住支援法人によるマッチングや情報提供も行っています。このように、民間の住宅市場の中に保護された市場を作るというのが住宅セーフティネット制度の狙いです。

しかし、住居の確保が困難な人々の属性が持つニーズや、生活の基盤としての住居はどのような性質や機能を備える必要があるのか、十分な検討がなされていなかったために実態が伴わない制度となりました。さらに、大家さんに対するインセンティブが乏しかったため、セーフティネット住宅の数は非常に低調で、それが今般の改正につながったといえます。

■社会サービスの仕組みの応用でニーズを持つ人々の住居確保を可能に

今回の改正では、終身建物賃貸借の利用促進や家賃債務保証業者の認定制度のほか、入居者に対して継続的なサポートを提供する「居住サポート住宅」が創設されました。これは、居住支援法人等が要配慮者のニーズに応じて安否確認や見守り、適切な福祉サービスへのつなぎを行うもので、従来からあった仕組みです。ですが、新たな側面を持っているともいえ

ます。では、この安否確認や見守りを行う賃貸住宅とはどのようなものなのか。

支援（社会サービス）と住居が一体となった例は、児童養護施設や有料介護付き老人ホーム、特別養護老人ホームなどがあります。しかし、社会サービスにおいては、日々のサービスを提供するためには住居空間が不可欠であることを認識しつつ、住居確保のための費用を社会化することに慎重でした。つまり、住居部分については、自己責任であるということが社会サービス内でも維持されてきたといえます。

これに対し、低所得者の住居については、サービスと住居の一体的な提供が進んでいます。例えば、入居者に対し見守りや就労支援、生活支援に加え、状況把握や軽微な相談にも対応する日常生活支援住居施設がありますが、これは無料低額宿泊所を制度化することで劣悪な施設を排除するとともに、無料低額宿泊所で行われてきた積極的な側面、生活支援を改めて捉え直す制度であると理解しています。

社会サービス（介護、障害福祉、保育）において、生活支援は基本的に切り離されてきたといえます。例えば、介護保険であれば支援の理由は要介護状態であるから、要介護状態に対応していない洗濯や買い物は給付の範囲外ということにされてきました。しかし、実際には非定型的なニーズ、ただ見守るだけ、訪問するだけ、何かあった時に駆けつけるといったことがサービス化されている部分もあります。

社会サービスは、「必要性の認定」「事業者の指定（質を確保するための規制）」「公定価格及び応能負担の考え方に基づく利用者負担の設定」により供給体制（≒準市場）を構築してきました。住宅市場においても、例えば公営住宅は入居要件の設定や、公的な主体による運営、所得に対応した価格（家賃）設定といった供給の仕組みに、社会サービスとの共通点を見いだすことができます。とすれば、社会サービスの仕組みを応用、拡大することで民間賃貸住宅市場に依存しつつ、ニーズを持つ人々の住居を確保することができるのではないかと考えられます。

■支援付住宅の「支援」の必要性に着目した「量の把握」と「供給」

どのような住居がどれくらい必要であるかを定めるためには、住居確保に関する要保障事由、ニーズを設定する必要があります。現行は、配慮を要する事項を定義せず、住宅確保要配慮者の数を把握していません。例えば、高齢者のように需要の大きい住宅確保要配慮者については他の要配慮者とは別に類型を定め定義を規定し、必要性を認定し、需要量を把握すべきです。

また住居を必要としているかどうかは、非常に大まかで掴みどころがないため、「見守り支援」という社会サービス類似の支援を必要としている人がどれくらいいるかが明らかになれば、一定程度、住宅の確保についてサポートを必要とする人々の需要と重なると考えられます。

民間賃貸住宅そのものの量の確保は、住居確保支援にとって限定的な意味しかなく、民間賃貸住宅単独で「セーフティネット住宅」を構成するのではなく、施設に類似する住居も含めて住宅の供給と考え量を算定すべきであると考えます。

（文責：全労済協会）