

住宅セーフティネット法案への参考人としての意見 配布資料

土肥 真人

東京工業大学 環境・社会理工学院建築学系 准教授

(一財) エコロジカル・デモクラシー財団 代表理事

ARCH (Advocacy and Research Centre for Homelessness) 会員



- 2020東京オリンピック・パラリンピックに向けて、
「ホームレスの人々を放置しない、優しい都市・東京を実現する」
というグループ、ARCHの研究者として

- ・ 2009～ 英・米・豪・国内におけるホームレス政策の一連の研究 ※1
- ・ 2015～ 東京ストリートカウント（市民参加型の調査）の実施

- コミュニティ・デザイン、都市デザインを、
長年研究してきた研究者として

- ・ 1991～ コミュニティ・デザインの研究と実践
都市オープンスペースに関する理論的、制度的研究
- ・ 2016～ エコロジカル・デモクラシーの研究と実践

1. 住宅確保要配慮者の定義における「ホームレス」への言及について
2. 「ホームレス」その他の住宅確保要配慮者の入居後の支援の必要性について
3. 公共投資としての家賃保障や改修費補助について
社会住宅ストックの拡充（＝家賃の低廉化）
4. ソーシャルミックスという都市経営、地域づくりの視点について

意見 1. 住宅確保要配慮者の定義における 「ホームレス」への言及について

第二条一項の「住宅確保要配慮者」の定義に、「ホームレス」の明記が必要と考えます

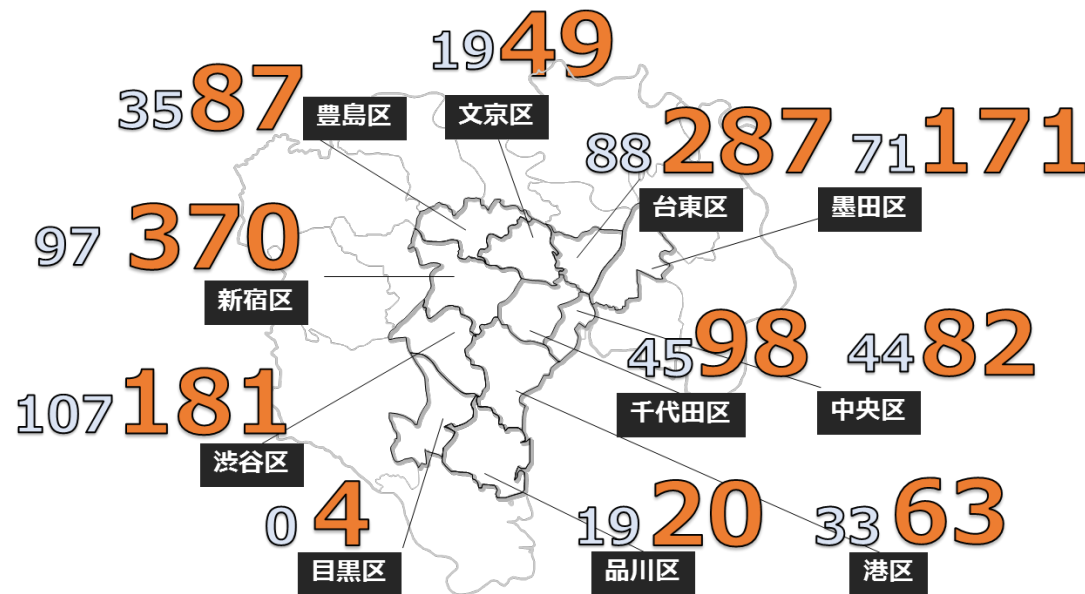
- ホームレスの人々は本法が対象とする「住宅の確保に特に配慮を要する人々」の最たるグループ
- 年間で路上生活に一時的にでも陥る不安定居住層は約8万～11万人、うち約5万～7万人はその年に初めて路上ホームレス状態に陥る人々であると推計される



ホームレス問題は無視できない規模かつ、**継続的な対策や持続的な仕組みづくりを必要とする社会的課題**であり、今回の法案はこうした社会的課題に資する可能性を大いに持っている。

東京ストリートカウントの結果（各区最新）

東京中心部11区での、都調査－ストリートカウント 最新の結果を比較



【東京ストリートカウント】 ※2

市民による深夜の路上ホームレス人口調査。
2016年にARCHがはじめて実施し、これまでに計9晩、市民245名(のべ471名)が終電後に実際に徒歩などで都内11区を調査した。



約2.5倍
558 名 1412 名

※最新(2016年1月)の該当11区
の総計 (但し国管理河川除く)

※2017年3月時点で対象とした各区
における最新のストカン結果の総計

東京ストリートカウントによる路上ホームレス人口推計（一晚）

	厚生労働省 概数調査 (2016年1月)		東京ストリートカウントによる 夜間路上人口の推計値
東京都	1,473人	→	約2,650人
全国	6,235人	→	約7,500人～1万人

年間路上ホームレス人口（一年間に路上ホームレス状態を経験する人の数）の推計

● 日本の年間での路上ホームレス人口の推計

※3 出典

・ Greater London Authority, CHAIN Annual Report (2010-2015年度)

・ Department for Communities and Local Government, Rough Sleeping in England (2010-2015年)

全国の一晩での路上
ホームレス人口（推計値）

約7,500人～1万人



唯一路上ホームレスの個人別デー
タベースが整備されたロンドンに
おける一晩-年間との係数（※）

平均10.8倍



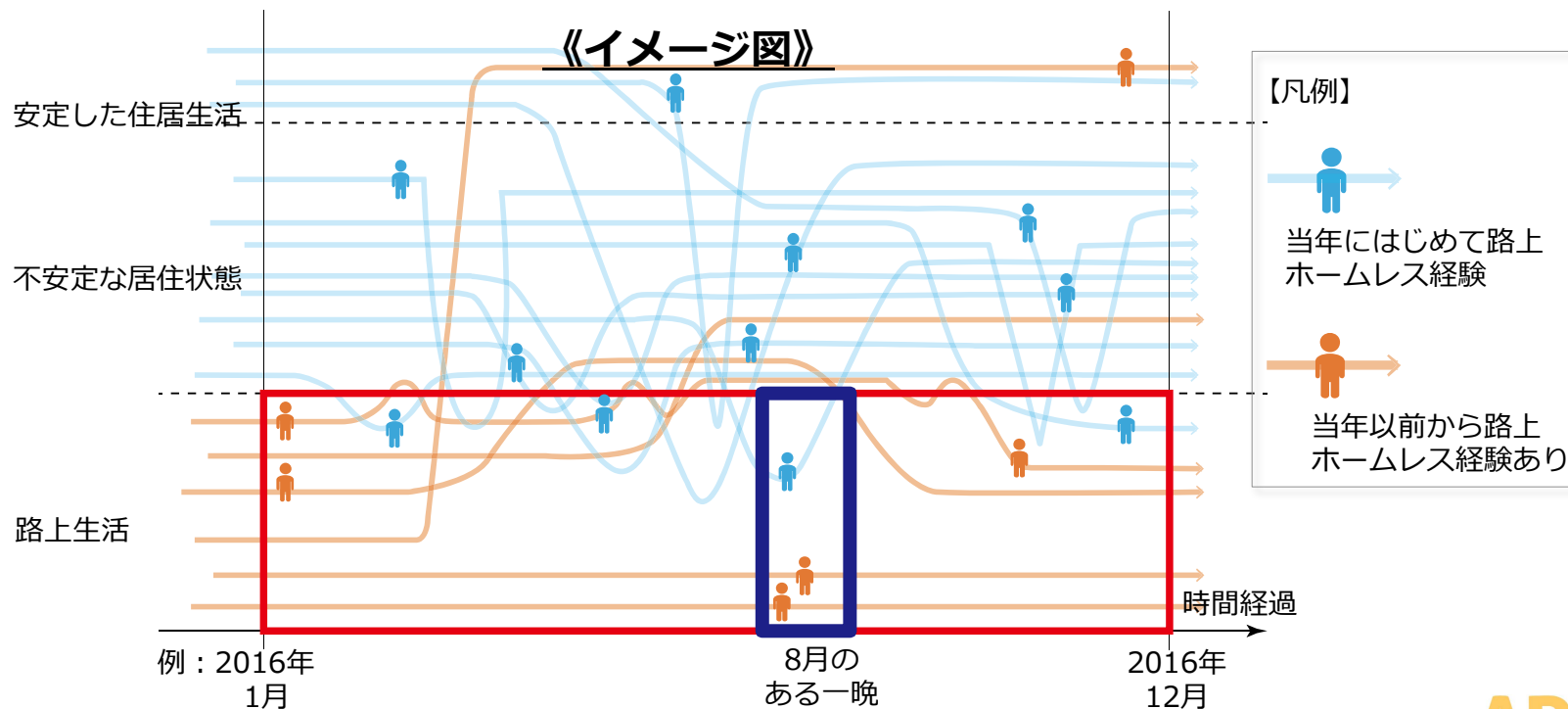
1年間に路上ホームレス状態を
経験する人の数（推計値）

約8万～11万人

※年間路上ホームレス人口の65.7%が新規層に当たる

⇒日本全国では**毎年約5万～7万人**が新たに路上ホームレス状態に陥っていると推計

⇒**継続的な対策や持続的な仕組みづくり**が求められる



意見2. 「ホームレス」その他の住宅確保要配慮者の入居後の支援の必要性について

第四十二条「居住支援法人」の業務に就労・福祉・医療など入居後の支援内容を、第五十一条「居住支援協議会」を構成する団体に上記の入居後支援を行う者を加え、協議会が扱う協議内容に入居後の必要な支援を途切れなく提供することを明記すべきと考えます。

- 本法案はホームレスに恒久住宅を提供する「ハウジングファースト」政策を支えると考えられ、画期的なものです。
- ホームレスの方々には、安定した居住のために就労支援、生活支援、福祉や医療などを、必要とする方々もいる。入居に関わる支援から、入居後にも途切れることなく、安定した居住のための各種支援サービスを提供できる体制を整える必要があります。

支援サービスありきで場所を提供するのは「施設」、住むことがはじめに確保されてそこに必要な支援を挿入するのが「住宅」、住宅に安定居住できるように、必要な支援サービスを受けられるようにする事が必要です。住宅行政と福祉行政の連携が求められます。

施設中心の支援施策からハウジングファーストの発想へ

● 現在のホームレスの人々に対する主な居住支援施策

ホームレス自立支援施設



食事提供, 健康診断, 生活相談・指導, 職業相談

ホームレスの自立の支援等に関する基本方針

無料低額宿泊所



相談, 就労指導等

社会福祉法第2条3項

⇒生活支援や就労支援のサービスが、施設とセットで提供されている

● 「まず住宅に入る」ハウジングファーストの考え方

ホームレスの人々



- ・簡易アセスメント
- ・家賃補助／扶助



恒久住宅への入居



- ・深いアセスメント

自宅に住みながら必要に応じた支援
(就労・生活・福祉・医療などのサービス)

〈アメリカにおけるハウジングファースト事業の成果〉

本人の安定

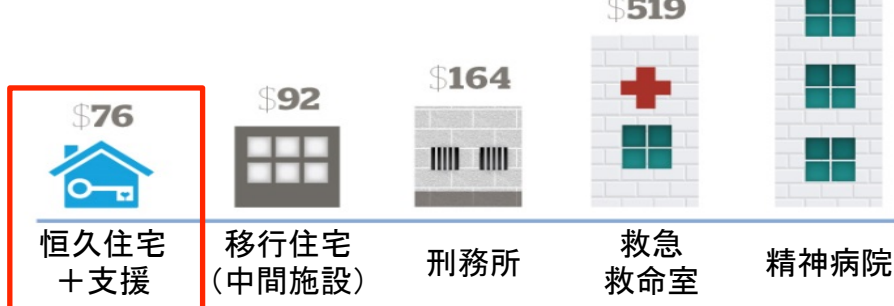
- 12～18ヶ月間の住宅定着率が80～93% ※4
- 中間施設を経由する場合と比べて住宅定着率が高く、本人が幅広い選択肢があると感じている ※5

※4 Fairmount Ventures, Inc. (2011) *Evaluation of Pathways to Housing PA*; ※5 Tsemberis, et al. (2004) *Housing First, Consumer Choice and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis*

社会的コストの削減

一人に一晚当たりかかる費用(\$)

※ Pathways to Housing (<https://pathwaystohousingpa.org/>)

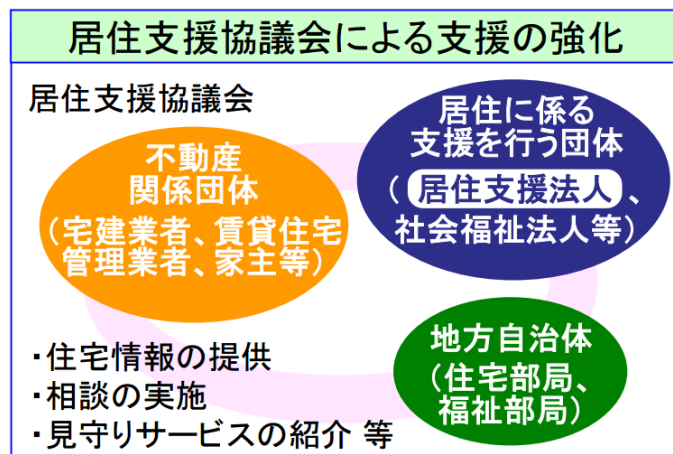


住宅セーフティネット法改正法案：要配慮者への恒久的住宅提供の機会

⇒自宅に住みながら、必要に応じ支援を受けられる仕組みづくりへ

居住支援法人・居住支援協議会の役割

● 改正法案における居住支援法人・協議会の位置づけ



※7：国土交通省報道発表資料（2017年2月3日）

居住支援法人の業務（第42条）

- 家賃債務保証
- 入居に関する情報提供、相談その他の援助
- **生活の安定・向上に関する情報提供、相談その他の援助**

居住支援協議会の主旨（第51条1項）

要配慮者・賃貸人に対する**情報提供、その他入居の促進に必要な措置**について協議

…**入居支援**までに主眼が置かれている

アセスメントを行い、支援を必要とする方々には入居後も途切れることなく、安定した居住のための各種支援を提供できる体制が必要

住宅行政と福祉行政の連携が求められる

意見3．(1)公共投資としての家賃保障や改修費補助： 市場を尊重した社会住宅ストックの拡充（＝家賃の低廉化）

**(1)現在予算措置のみとされている家賃補助（保障）・改修費補助制度は、
法文に明記されることが必要だと考えます**

- 生活保護制度や生活困窮者自立支援制度を通じた**個人への住宅扶助に加え、供給サイドである住宅への補助／貸主への保障**は我が国になかった社会住宅への第一歩だと考えます。
- **住宅セーフティネットの形成と良好な社会住宅のストックの拡充**のためには、大幅な増額が必要だと考えます。

**住宅セーフティネットの形成と良好な社会住宅のストックの拡充を
実現するためには、家賃補助（保障）・改修費補助を法に位置づける
必要があります**

意見3. (2)公共投資としての家賃保障や改修費補助： 市場を尊重した社会住宅ストックの拡充（＝家賃の低廉化）

(2)住宅セーフティネットという公共財として機能しているか、継続的にチェックする必要があります。

- 住宅セーフティネットとして機能しているか、継続的KPIの再検討（登録家屋数、支援協議会組織自治体数では不足）
- 公共財として、良好な社会住宅ストックが形成されているかを、継続的にチェックする必要

実際に入居された、住宅確保要配慮者の数、属性、場所などでKPIを測るべきです。

適正に改修され、適正な家賃で賃貸された件数を、KPIとして評価すべきです。
住宅確保要配慮者の実態を明らかにするための大規模調査が必要です。

(1)日本における住宅扶助と家賃保障

● 個人への住宅扶助

- 生活保護 住宅扶助費：**5917億円**（うち国庫負担 3/4）

※保護世帯159万、保護費総額3兆6746億円のうち、住宅扶助に占める割合は16.1%（H26年度）

● 住宅への補助/貸主への保障

厚生労働省

- 生活困窮者に対する自立支援事業 住居確保給付金：**23億円**（うち国庫負担3/4）

※新規支給決定件数6,613件（H27年度）

国土交通省

- 本法案の住宅セーフティネット制度における予算措置

改修に対する補助：**概ね30億円**（うち国庫負担2/3）

家賃の低廉化への補助、家賃債務保証料への補助：**概ね3億円**（うち国庫負担1/2）

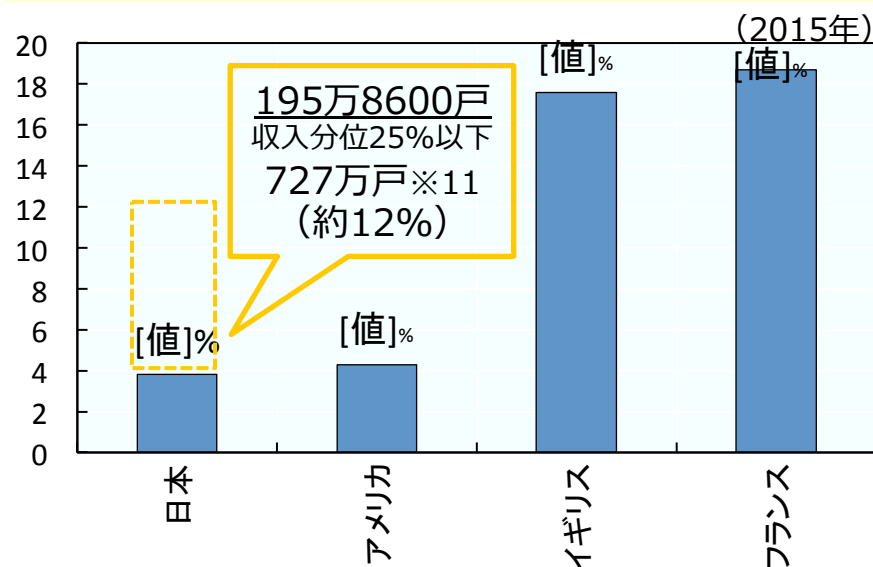
※8 金額はH28.11.5.国土交通省住宅局「新たなセーフティネット」
P4.「新たなセーフティネット制度に係る予算・制度（案）」より

▶ 日本で家賃補助制度を導入する場合の試算：6000億～1兆円

※9：埋橋孝文ら「福祉+a④生活保護」ミネルヴァ書房

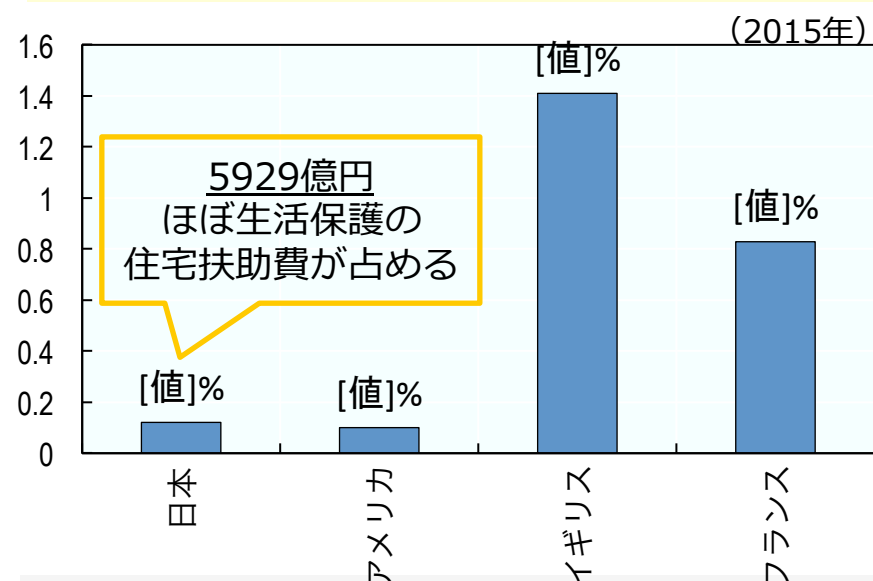
(1)社会住宅整備における国際比較（戸数・政府支出額）

全住宅ストックに対する
社会住宅ストックの割合（％） ※10



- 日本の社会住宅戸数は先進諸国の中で最低水準
- 日本の社会住宅のほとんど全てが公営住宅
→家賃補助住宅整備が特に遅れている

GDPに対する政府の住宅手当
(家賃補助・住宅扶助) 支出額（％） ※10



- 日本の住宅手当（家賃補助・住宅扶助）は先進諸国の中で最低水準
- 日本の住宅手当のほとんどが住宅扶助
→家賃補助制度が未発達

日本における社会住宅整備は、戸数・政府支出額の両方においてヨーロッパ先進国に比べて最低水準であり、特に家賃補助住宅整備が未発達である

※10 OECD「New OECD Affordable Housing Database」より筆者作成

※11 借家（公営住宅除く）に住む収入分位25%以下世帯数 727万世帯

新たな住宅セーフティネット検討小委員会 参考資料（平成28年7月）国土交通省住宅局より

(2)福祉・住宅行政両者から見る、KPIの再検討

《現在示されているKPI》

【目標・効果】

空き家等を活用した住宅セーフティネット機能を強化することにより、住宅確保要配慮者の住生活の安定の確保及び向上を実現
(KPI) 登録住宅の登録戸数 0戸 ⇒ 17.5万戸(年間5万戸相当)(2020年度末)
居住支援協議会に参画する市区町村(①)及び自ら設立する市区町村(②)の合計が全体(1,741市区町村)に占める割合
39%(①669+②17=686市区町村)(2016年11月) ⇒ 80%(①+②≥1393市区町村)(2020年度末)

※12 出典：国土交通省HP「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の一部を改正する法律案」概要より

● 住宅行政からの視点

「空き家を活用した住宅確保要配慮者向けの住宅の登録～（中略）住宅の改修（中略）への支援を行う」

※13 H29.1.住宅局関係予算概要 p.8より

改修への補助・家賃保障を行う登録住宅には公共投資をしていることになる
→公共財として住宅ストックの機能を果たす必要があり、どれだけ社会住宅としてストックされ、どれだけ社会住宅として使われたかをKPIとすべき

● 福祉行政からの視点

「子育て世帯や高齢者世帯などの住宅確保要配慮者の増加に対応するため～」

※13 H29.1.住宅局関係予算概要 p.8より

→本制度によりどれだけ住宅確保要配慮者が住宅を確保できたかを測る調査が必要であり、
住宅確保要配慮者の該当者（現状では、低所得者、被災者、高齢者、障がい者、子育て世帯、その他）毎の登録住宅への入居件数をKPIとすべき（前提として母数の把握）

意見4. 都市経営、地域づくりの視点。 ソーシャルミックスというビジョンを明確に示し、 自治体を、力づけて欲しい

本法が住宅供給のみならず多様で持続的な地域コミュニティ形成に資するものとして位置づくよう、**国がソーシャルミックスの理念（基本方針）**を持って、地方公共団体を**啓発し（計画）、居住支援協議会が、当該業務に当たれるよう支援することが必要だと考えます。**

- 近年わが国においても居住者の多様性を考慮した地域づくりやコミュニティの形成が重視されている。社会住宅も分散配置により密度や地域的均衡を考慮し、バランスの良い社会を構築すべきである。
- 地域の中で住宅を得て、安定した居住生活を送る住宅確保要配慮者は、次の要配慮者を支える社会的資源となりうる

→公共投資としての家賃保障の根拠

本法は住宅供給のみならず、**包摂的な地域づくり、持続的なまちづくり**に**資する可能性を有する**ものであり、**都市経営の戦略**としても、本法がソーシャルミックスという大きな理念を背景に持つこと、また各自治体において多様性ある社会が実現されるように、国が指導的役割を果たし、必要な支援施策を実施することが求められる

- 「様々な所得者が混在した地域社会や居住地の形成には、中低所得者向けの社会住宅を特定の地域や地区に集約して立地させるのではなく、**分散配置**により地域的均衡を考慮した**バランスの良い社会を構築する**ことが重要である。」

※14「居住者の多様性を考慮した居住環境に関する研究」（国土交通政策研究第94号 平成22年11月）より抜粋

- 「**生活困窮者自立支援を通じた地域づくり**」を大きな目標として掲げてきた。（中略）一人ひとりに合わせた就労や参加の場を地域の行事、商店街、企業等において開拓することや、住まい、暮らすことを互助で支える取組を進めること、さらに、農林水産業、観光業、商工業、地場産業とつながることなどにより、生活困窮者が地域で孤立した存在ではないこと、**「支えられる」だけではなく「支える」側に立つこと**を、地域全体で共有することが可能となる。

※15「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」
（生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会 平成29年3月）より抜粋

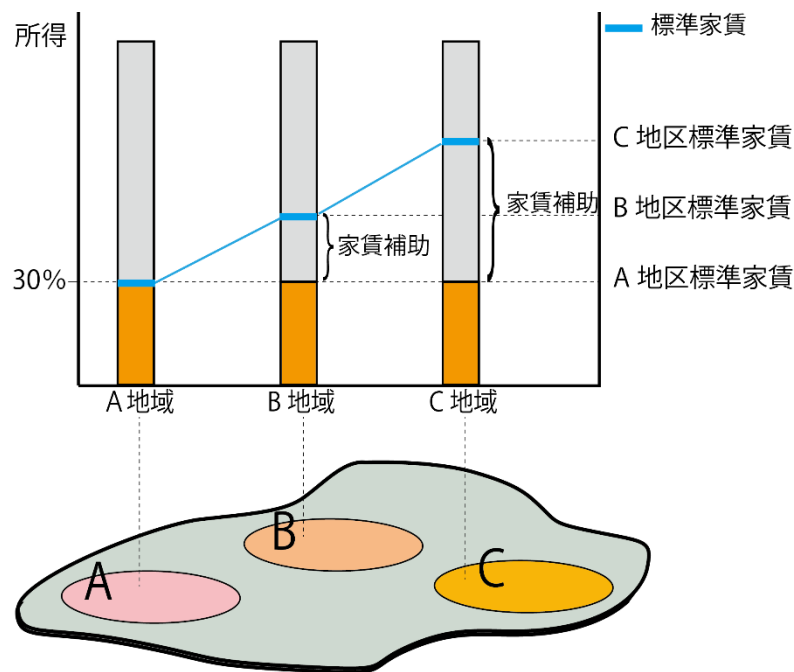
● アメリカ「セクション8プログラム(Section8 Housing Choice Voucher Program)」 住宅コミュニティ開発法(Housing and Community Development Act of 1974)による

各地域の住宅公団が
定める標準家賃※1

借りる世帯の調整後
所得の30%

＝ 家賃補助

※1)連邦政府住宅都市開発省の定める公正市場家賃(Fair Market Rent)の90%～110%で定められる



賃貸世帯の各種調整後所得の30%と、居住地域の適正市場家賃を元に定められた標準家賃を比較し、30%を越える部分を住宅公団が直接補助する

賃貸人に対して：
適正市場な家賃の安定収入を保障する

賃借人に対して：
様々な地域での居住を可能にする

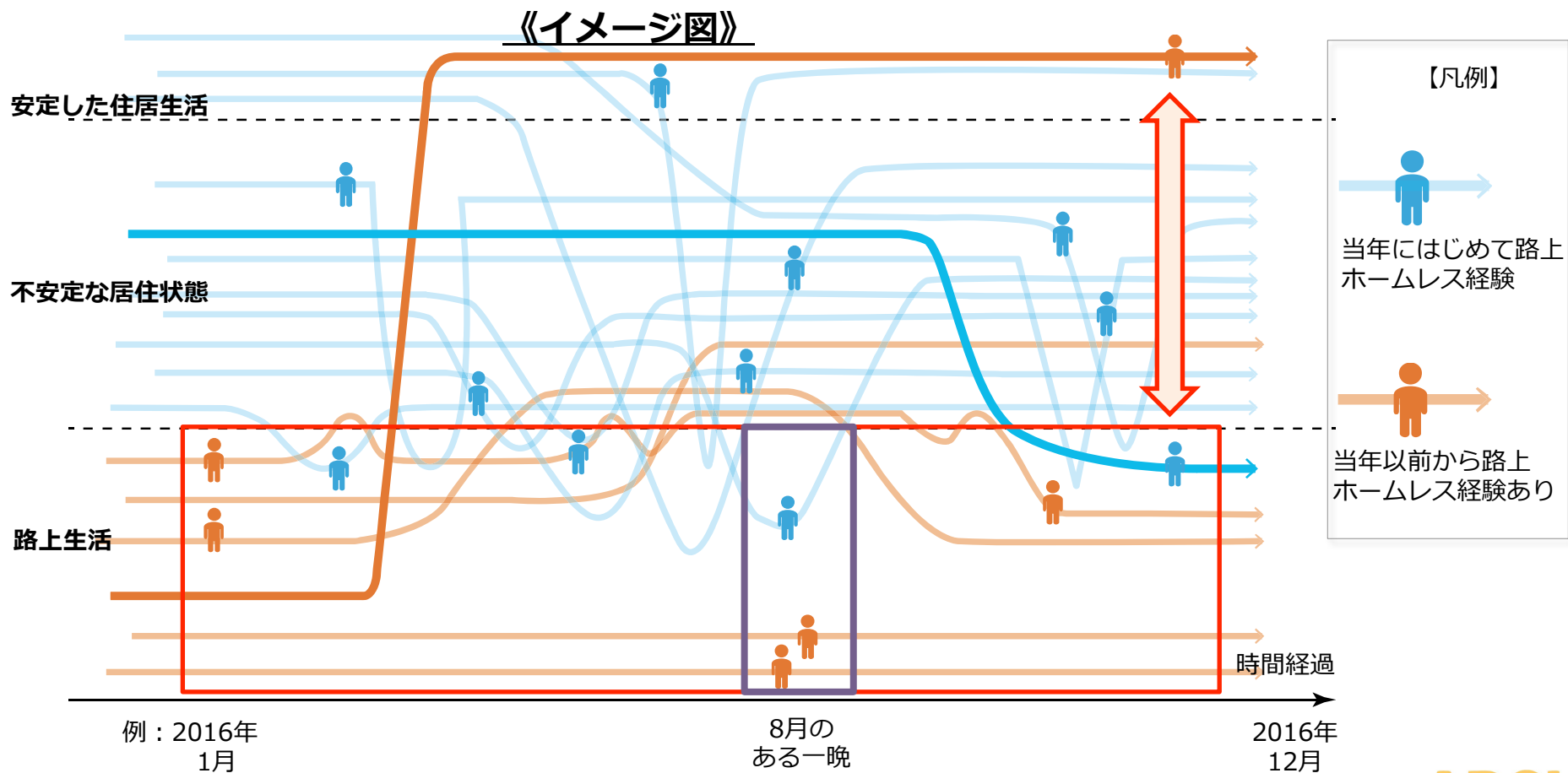
※セクション8プログラムの適用を受ける住宅の家賃には上限が設定されている

※標準家賃以上の家賃の借家を選択することもできるが、補助額を超える部分は自己負担(但し、初めて家賃補助を受給する世帯は、調整後所得の40%を超えて住宅費にあてることができない)

※16：「CLAIR REPORT No.422 ニューヨーク市における住宅政策の現況について」
(一般財団法人 自治体国際化協会 Jun 15,2015)

ソーシャルミックスがもたらす地域づくり、都市の持続性

ホームレス状態を経験した人やその他の人が、同じ地域・コミュニティ内の不安定居住状態やホームレス状態にある人を支える側になる



1. 住宅確保要配慮者の定義における「ホームレス」への言及について
2. 「ホームレス」その他の住宅確保要配慮者の入居後の支援の必要性について
3. 公共投資としての家賃保障や改修費補助について
社会住宅ストックの拡充（＝家賃の低廉化）
4. ソーシャルミックスという都市経営、地域づくりの視点について

ご清聴ありがとうございました

【参考資料】

※1 英・米・豪・国内におけるホームレス政策の一連の研究を示す。

■英国（ロンドン）における研究

- 『2012年五輪・パラ五輪を契機としたロンドンにおけるラフスリーピング政策の展開と実態』河西奈緒/土肥真人（2016）都市計画論文集Vol.51 No.3
- 『ロンドンにおけるラフスリーパー政策と支援システムの実態に関する研究』河西奈緒/土肥真人（2011）都市計画論文集Vol.46 No.3

■オーストラリア（シドニー/メルボルン）における研究

- 『行政機関が締結している公共空間におけるホームレス・プロトコルの研究-オーストラリアNSW州シドニー市を対象として-』北畠拓也/河西奈緒/土肥真人（2014）都市計画論文集Vol.49 No.3
- 『オーストラリアにおけるホームレス支援の実態に関する研究』河西奈緒/杉田早苗/土肥真人（2010）都市計画論文集Vol.45 No.3

■米国（ワシントン州/サンフランシスコ/ニューヨーク）における研究

- 『米国ワシントン州におけるホームレス政策の資金・データ体系-連邦政策と州独自の政策の関わりに着目して-』菅原翔大/河西奈緒/北畠拓也/土肥真人（2015）都市計画論文集Vol.50 No.3
- 『ハームリダクション理念に基づく米国サンフランシスコ市のホームレス支援-成果主導型政策と貧困地域における包摂的な支援活動のあり方に関する一考察』河西奈緒/杉田早苗/土肥真人（2015）都市計画論文集Vol.50 No.1
- 『アメリカ合衆国におけるホームレスへの政策的取り組みとその実態-ニューヨーク市を事例として-』関口玲美/河西奈緒/土肥真人（2014）都市計画論文集Vol.49 No.1

■日本国内（川崎市、ほか）における研究

- 『川崎市におけるホームレスの寝場所の移動と排除に関する研究』杉田早苗/小林宣洸/土肥真人（2010）都市計画論文集Vol.45 No.3

- 『ホームレスの居宅移行プロセスにおける効果的な社会的資源の投下に関する研究-HLの持つ阻害要因に着目して（川崎市の事例より）-』瀬田裕/杉田早苗/土肥真人（2016）Discussion Paper No. 2016-07
- 『ホームレス支援における支援情報の現状と課題』杉田早苗/吉田祐記/土肥真人/市川泰子（2016）Discussion Paper No. 2016-03

※2 ARCHウェブサイトより

<http://archcd.wixsite.com/arch/tokyo-street-count>

※3 Greater London Authority, CHAIN Annual Report (2010-2015年度)

Department for Communities and Local Government, Rough Sleeping in England (2010-2015年)

※4 4 Fairmount Ventures, Inc. (2011) Evaluation of Pathways to Housing PA;

※5 Tsemberis, et al. (2004) Housing First, Consumer Choice and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis

※6 Pathways to Housing (<https://pathwaystohousingpa.org/>)

※7 国土交通省報道発表資料（2017年2月3日）

※8 金額はH28.11.5.国土交通省住宅局「新たなセーフティネット」P4.「新たなセーフティネット制度に係る予算・制度（案）」より

※9 埋橋孝文ら「福祉+α④生活保護」ミネルヴァ書房

※10 OECD「New OECD Affordable Housing Database」より筆者作成

※11 借家（公営住宅除く）に住む収入分位25%以下世帯数 727万世帯 新たな住宅セーフティネット検討小委員会 参考資料

（平成28年7月）国土交通省住宅局より

※12 国土交通省HP「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の一部を改正する法律案」概要より

※13 H29.1.住宅局関係予算概要 p.8より

※14 「居住者の多様性を考慮した居住環境に関する研究」 （国土交通政策研究第94号 平成22年11月）より抜粋

※15 「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」 （生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会 平成29年3月）より抜粋

※16 「CLAIR REPORT No.422 ニューヨーク市における住宅政策の 現況について」（一般財団法人 自治体国際化教会 Jun 15,2015）