

## これからの鳥取県の住宅セーフティネットのあり方について

鳥取県 砂川 祐貴



### 1 章 はじめに

現在、私は県営住宅の管理業務を行っており、様々な住宅困窮者の現状を目の当たりにし、安定した住まいの確保の重要性を肌で感じているところである。

また、三世帯同居型世帯が中心であった時代から、夫婦のみの世帯や独居暮らしの世帯が増えているため、従来は存在していなかった問題が顕在化してきている。例えば、在宅介護が進む中、高齢者等の生活に対して別居の家族の支えを期待することが難しくなっている状況を鑑みると、自宅で安定して生活を行うことのハードルは高くなっている。そうした状況の中、適切な広さ、適切な価格、適切な場所で、住宅を見つけることができない人への対応が必要であり、これは居住権の確保といった基本的人権の尊重という観点からも重要な問題である。

本論文の目的として、私は住宅部局と福祉部局が独自に住宅施策に取り組んできたことから生じた制度の谷間部分を明らかにした上で、両者の持つ特徴を組み合わせることによる空き家を活用した住宅セーフティネットのあり方について検討してみたい。

### 2 章 鳥取県内の住宅の現況について

本章では本県の住宅の状況を示す。

#### 2-1 鳥取県内の世帯数と住宅戸数の関係

まず、鳥取県内の世帯数と住宅戸数の関係を概観する。表 1 に示したのが、住宅の所有関係別の一般世帯数の推移である。

公営住宅や給与住宅の戸数が減少しており、持ち家及び民営の借家の戸数が増加している。また、平成 22 年から平成 27 年の世帯数の変化を見ると、持ち家よりも民間の借家の増加数が多く 1 割程度の増となっており、借家の需要が増えていることがわかる。

表 2 は住宅戸数と世帯数の推移を示したものである。昭和 43 年頃までは住宅数を世帯数が上回っていたが、それ以降は常に住宅数が世帯数を上回り住宅が余る計算となっている。つまり、戦後の課題であった住宅の量の問題から、どういった住宅に住むかという質の問題を軸に置いて考えることが現在では求められる。それに加え、表 3 のとおり、平成 22 年頃をピークに世帯数が減少することから、今後ますます住宅数と世帯数の差が広がり、空き家となる住宅が増えることが伺える。

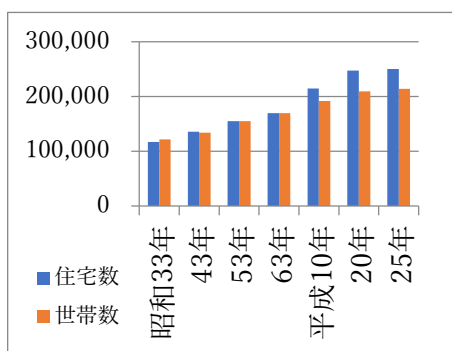
<表1 鳥取県内の居住住宅の種別ごとの世帯数推移>

所有関係	世帯数(世帯)			増減数(世帯)		増減率(%)	
	平成27年	平成22年	平成17年	平成22 ~27年	平成17 ~22年	平成22 ~27年	平成17 ~22年
総数	213,484 (100.0)	209,331 (100.0)	205,828 (100.0)	4,153	3,503	2.0	1.7
持ち家	148,066 (69.4)	147,185 (70.3)	144,931 (70.4)	881	2,254	0.6	1.6
公営・都市再生機構・公社の借家	9,440 (4.4)	10,148 (4.8)	11,061 (5.4)	-708	-913	-7.0	-8.3
民営の借家	48,949 (22.9)	44,503 (21.3)	41,666 (20.2)	4,446	2,837	10.0	6.8
給与住宅	4,378 (2.1)	5,476 (2.6)	6,183 (3.0)	-1,098	-707	-20.1	-11.4
間借り	2,651 (1.2)	2,019 (1.0)	1,987 (1.0)	632	32	31.3	1.6

(注) 住宅に住む一般世帯は、一般世帯のうち住宅以外(寄宿舍・寮や病院・学校・旅館・会社・工場・事務所など)に居住している世帯を除いたものである。  
世帯数の( )内の数値は、住宅に住む一般世帯に占める割合。

※鳥取県「平成27年国勢調査—人口等基本集計結果—」から引用

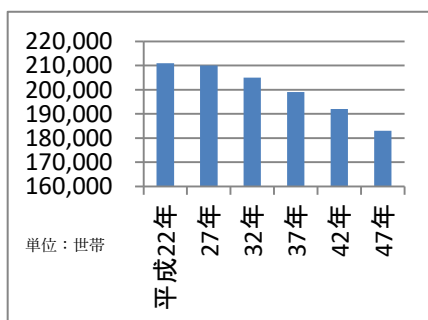
<表2 住宅数と世帯数の推移>



区分	昭和33年	43年	53年	63年	平成10年	20年	25年
住宅数(戸)	117,000	135,940	165,300	189,800	214,800	247,200	250,100
世帯数(世帯)	121,800	133,860	155,200	169,400	191,800	209,100	216,894

※鳥取県「平成25年住宅・土地統計調査(確報)」から引用

<表3 世帯数の今後の推計>



区分	平成22年	27年	32年	37年	42年	47年
世帯数(世帯)	211,000	210,000	205,000	199,000	192,000	183,000

※国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数将来推計(都道府県)」から引用

## 2-2 生活保護(住宅扶助)の近年の状況

次に、鳥取県内の生活保護の状況を見ていくこととする。

平成23年度から平成27年度までの状況をまとめたのが、表4である。

<表 4 鳥取県内の受給者推移>

年度	住宅扶助受給 世帯数 (注 1)	県内全世帯に 占める割合 (注 2)
平成 23 年度	4, 904 世帯	2. 1%
平成 24 年度	5, 154 世帯	2. 2%
平成 25 年度	5, 358 世帯	2. 3%
平成 26 年度	5, 507 世帯	2. 4%
平成 27 年度	5, 630 世帯	2. 4%

注 1  
厚生労働省「被保護者調査」  
から引用

注 2  
鳥取県「住民基本台帳人口  
(年報)」から算出

2-1 で見たとおり平成 22 年～25 年頃を境に世帯数は減少しているにも関わらず、過去 5 年間で生活保護（住宅扶助）受給世帯数が 1 割以上増加しており、生活に困窮している者への対応が急務であることが伺える。

### 2-3 小括

今後世帯数が確実に減っていくことを考慮すると住宅の戸数自体が不足することは生じない。また、近年シェアハウスなど多様な住まい方が一般的になってきていることを考えると、今後の住宅施策で考えるべくは、希望する家に住むことができる環境を整えること、また自分の所得水準に合った住居を見つける支援をすることである。

近年の生活保護の住宅扶助受給世帯数の増からも住宅に困窮している世帯が増えてきていることが伺える。さらに今後は高齢者の割合の増加、核家族化が進行すること等を鑑みると、今後安定した住環境の確保という課題がますます大きくなっていくことになる。

## 3 章 鳥取県内の住宅施策について

第 2 章で述べたとおり、今後は希望する住宅に住める環境をつくる必要がある。現在鳥取県内で実施されている住宅施策は大きく①県営住宅、②あんしん賃貸支援事業、③生活困窮者自立支援制度、④生活保護の 4 つに分類される。本章では、そのうち①から③に絞り、その特徴を整理し、次章以降での提言へと繋げていくこととする。

### 3-1 鳥取県営住宅

まず、鳥取県営住宅（以下「県営住宅」という。）とは、公営住宅法（昭和 26 年法律第 193 号）に基づき、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、もって県民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とした制度である。

民間賃貸住宅家賃の平均額が 41, 362 円であるのに比べ、県営住宅の平均家賃額は 16, 905 円であることから、住宅に困窮する低額所得者への住宅の安定した供給という公営住宅法の目的は一定程度果たしているものと評価できる。

しかし、県営住宅が抱える問題が大きく 2 点挙げられる。

一点目は、高倍率であることである。平成 27 年度の実績は、募集戸数 138 戸に対し、

485名の申込みがなされた（倍率3.37倍）。東京等の大都市圏に比べると比較的倍率は低い傾向にあるとはいえ、市街地に位置する人気団地となるとその倍率は10倍以上となることもあり、抽選に当選するというハードルは大変高いものとなっている。

二点目は、戸数を増やすことが容易にはできないことである。当然のことながら、県営住宅の建設には多額の費用を要するため、住宅困窮者すべての方が入居する部屋数を確保することはできない。また、人口減の状況の中、新たに住宅を建設していくということに対しては慎重にならざるを得ない。

ここで、県営住宅の今後のあり方について、一つ提案したい。現在、県営住宅は2DK以下の部屋が654戸、3DKが3037戸、4DK以上が228戸存在する。昔に比べ家族の構成人数も減ってきていることから、4DKの部屋に入居する家族がおらず、1年以上空室となっている部屋も10戸以上ある状況であり、問題となっている。これは、県営住宅の供給が人口減少や家族構成の変化に対応できていないことから生じる問題である。そこで、今後は4DKの部屋を順次改修し、2DK以下の単身世帯又は夫婦のみの世帯に対応した部屋としていくべきである。

また、4DKの部屋をそのままの形で活用する方法の一つとして、グループホームとしての利用も検討していきたい。社会福祉法人等のグループホームを運営する法人に対し、県営住宅を提供し、3～4名程度の共同生活の場として活用することで、一人きりでは生活を営むことが困難な方が地域の中で暮らしていくことができる一助となる。

### 3-2 あんしん賃貸支援事業

次に県が公益社団法人宅地建物取引業協会（以下「宅建協会」という。）と連携して行っている「あんしん賃貸支援事業」という制度について紹介する。これは平成25年から県が行っている事業であり、居住支援協議会の事業の1つ。事務局である宅建協会において、東部中部地区に1名、西部地区に1名の計2名の住宅に関する相談員（宅地建物取引士）を配置している。高齢者や障がい者、ひとり親家庭、子育て世帯など住宅に困った方からの相談に基づき、登録された住宅等から個人に合った住宅を紹介するという制度である。

相談員が要望に従い住宅を紹介できるため、一人ひとりの個別事情に応じることができることが本制度の強みである。平成28年度の実績として245人からの相談に対して146人に希望の住宅を紹介することができ、住宅困窮者に対して大変大きな力となっている。

しかし、本制度も解決すべき大きな課題を抱えている。

一つには、福祉的支援が必要な方への住宅支援についてである。本制度で設置している相談員は宅地建物取引士、つまり不動産のプロである。当然、相談に乗って行く中で、様々な福祉的支援制度についての理解が進んでいくということもあろうが、各相談員による自主的な勉強に頼っている点が多いというのが実態である。しかし、住宅に困窮する方は、高齢者や障がい者といった心身上のハンデキャップを抱えている方が多く、またそうした方は就労や医療、介護など様々な分野の支援が必要な状態にあることが多い。そういった問題を抱える方の住まいを、宅建士である相談員が1名で支援しているという状況であり、

福祉的視点からの住宅支援ができているかという点、難しい状況にある。

平成 29 年 9 月に相談員からヒアリングを行った。福祉部局と連携して住居探しを行うことの重要性を感じているとのことであった。また、登録住宅の家賃も問題として挙げられた。登録されている民間賃貸住宅の家賃は平均 42,529 円となっており、その家賃を支払うことができない者にとっては、そもそも入居できる部屋がないという状況である。

<表 5 あんしん賃貸支援相談員からの聞き取り（平成 29 年 9 月 19 日実施）>

どういった方の相談が多いか。	高齢者や母子家庭の方が多い。今現在住んでいるアパートの家賃が払えず、生活に困窮する方からの相談を受けることが多い。
対応が困難な方はどういった状況が多いか。	介護が必要な方や、障がいを持った方について、どういった住宅に住むのが適当なのか判断ができない。
今現在の一番の問題点はどこにあるか。	担当者は宅建士であるので、高度な福祉的支援が必要な相談者への対応が困難である。福祉部局の支援が必要。また、民間賃貸住宅の家賃を支払うことになるため、それを払えない人はそもそも支援できない。

### 3-3 生活困窮者自立支援事業

平成 27 年 4 月に始まった生活困窮者自立支援制度について述べる。生活困窮者、つま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が自立した生活を行うことができるよう支援するための制度であり、市町村がその役割を担っている。

本制度は、以下のとおり必須 2 事業と任意 4 事業から成る制度であり、一人ひとりの状況に応じた支援を行い、自立促進を図るものである。

必須事業：自立相談支援事業（必要な支援プランを考え、自立に向けた支援を行う。）

住宅確保給付金（就職活動を行う離職者に対して家賃補助を行う。有期）

任意事業：就労準備支援事業、家計相談支援事業、子どもの学習支援、就労訓練事業

本事業の基本的な考え方として、離職者に対して就労を促すことを原則としている。住宅支援もそうした考え方に則っており、対象者が離職者に限られ、また期限付きとなっている。仕事には就いているが収入が少ない者、就労を希望する者などの住宅困窮者に対して、十分な支援とは言いがたいものである。

本事業の優れている点として、高齢者やひとり親家庭等を問わず、生活に困窮している者に寄り添って生活を考えていく、寄り添い型の支援を行っていることが挙げられる。

### 3-4 小括

住宅部門で行っているあんしん賃貸支援事業、福祉部門が行っている生活困窮者自立支援事業において、それぞれ独自に住宅に困窮する者への対応を行っている状況である。し

かし、本章で見てきたとおり、それぞれの部局で対応可能な範囲には限界が見えてきており、両者の連携が必要不可欠な状況となっている。つまり、住宅部門の持つ住まいに関する見識や業者同士のネットワーク、また福祉部門の持つ福祉的支援、それぞれをうまく組み合わせることによって、これまでより多くの住宅困窮者への支援ができるのではないかと考えている。

<表 6 鳥取県内の住宅施策整理>

事業名	施策の狙い	課題・問題点
(1) 県営住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政による直接の住宅供給</li> <li>・低廉な家賃での住宅提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高倍率</li> <li>・供給戸数を増やすことができない</li> </ul>
(2) あんしん賃貸支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間賃貸住宅と住宅困窮者とのマッチング</li> <li>・宅建士による住宅相談、支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉的視点からの支援が困難</li> <li>・民間賃貸住宅の家賃を支払うことが必要</li> </ul>
(3) 生活困窮者自立支援制度（住宅確保給付金）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・離職者が次の職を見つけるまでの間の一時的な家賃補助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対象者が離職者で、かつ就職活動をしている者に限られる</li> <li>・期間が定まっている</li> </ul>

#### 4 章 これからの住宅セーフティネットのあり方の検討

これからの住宅セーフティネットのあり方を検討するにあたり、福岡県大牟田市の取り組み及び NPO 法人おかやま入居支援センターの取り組みを参考としてみたい。この 2 事例を取り上げたのは、福祉部局と住宅部局、また行政と各種支援団体等の連携が取れている先進的な取り組みであるためである。

##### 4-1 大牟田市

まず、福岡県大牟田市の事例を取り上げる。

大牟田市は、平成 27 年 4 月時点で人口 115,972 人であり、高齢化率 35.0% の全国的に見ても高齢化が進んでいると言われる自治体である。

住宅部局においては、空き家が急増していること及び高齢者や障がい者の住宅確保が課題として挙げられていた。また、福祉、医療関係では、施設から在宅、地域への自立支援の流れから、退院、退去後の住宅の確保ということが重要な問題として挙げられていた。両者の課題は共有されるべき部分が多く含まれていたにもかかわらず、セクションの違いから個別に対応しているという状況であった。

そうした背景の元、平成 25 年 6 月に「大牟田市居住支援協議会」が設立されることとなった。居住支援協議会とは、不動産関係団体と医療・福祉関係団体、その他の団体が住まいに関する課題を共有し、協働して住宅確保要配慮者の居住支援に取り組むための会議体である。都道府県レベルでは順次設立が進み、現在では全都道府県において設置されている。

るが、人口 10 万人程度の地方都市での設置は、大牟田市が初である。

大牟田市居住支援協議会の活動の中で特筆すべきなのは、空き家と生活困窮者とのマッチング制度である。空き家の実態調査を行い、活用可能と判断された物件をストックとして把握しておく。そして、住宅困窮者からの相談を受け、入居後の生活を見越した上でマッチングを行っていく。空き家の有効活用及び住宅困窮者の住宅確保という 2 つの大きな課題への重要な取組みである。

大牟田市の担当者に聞き取り（表 7）を行ったところ、特に強調されたのは、住宅の相談に来られる方というのは複合的な問題を抱えているケースが多いため、住まいに関する相談は単に住宅をマッチングするだけでは不十分であり、福祉部局と連携し相談者の生活全般を見て支援していくことが今後求められているということであった。

<表 7 大牟田市建築住宅課からの聞き取り（平成 29 年 12 月 19 日実施）>

質問	回答
問題意識はどこにあるか。	まず居住支援協議会が始まった最初の契機は、増加する空き家への対応をどうするかというものであった。その対応を検討している際、福祉部局との連携がうまくできないかとの方向となり、今の形となった。
住宅困窮者への相談窓口はどこが対応しているか。福祉との連携はどのようにされているか。	住宅困窮者は福祉的な支援を必要としている方が多いので、社会福祉協議会に入居支援の窓口をお願いしている。社協のみでの対応が難しい場合は、福祉の各課につないだり、住宅部局に住居の相談をすることがある。（空き家の利活用相談がメインの方は建築住宅課が窓口）
どういった方が相談に来ることが多いか。また、対応が困難な事例は。	単身高齢者や生活困窮者が多く、複合的な問題を抱えている方が多く、住宅部局のみの解決は困難。福祉との連携が不可欠。
空き家とのマッチングは	基本的には社協で空き家と住宅困窮者とのマッチングを行っている。社協だけでは対応が困難な事例があった場合は、福祉や住宅部局が間に入ることもある。

#### 4-2 NPO 法人「おかやま入居支援センター」

次に、NPO 法人「おかやま入居支援センター」の取組みを取り上げる。

当法人が担う役割は、主に①入居者支援ネットワーク形成・維持の支援、②物件探し、③入居保証、④退去時の対応の 4 つである。①及び②が重要であることは、大牟田市の事例からも伺える。ここでは、③入居保証について検討する。

本制度は、賃貸住宅に入居する際に求められる連帯保証人等を見つけることができない者で、審査を通過した者に対して NPO 法人が保証を行うものである。通常の機関保証と異なるのは、ただ家賃滞納等の支払いを促すのみではなく、入居者の生活実態に応じて各関係団体と連携を取ることができるという点である。貸主としても、家賃滞納等に連携し

て対応を行う体制があるということは最大の安心感を生んでいる。

おかやま入居支援センターの担当者から聞き取りを行った（平成 29 年 9 月 19 日実施）。要点は次のとおりである。「当法人は入居保証の業務も行っているが、経験から思うに、生活困窮となる方のその現状が表れてくる場所は家賃である。1 か月、2 か月と家賃の滞納が始まったかと思うと、支援が必要な状況となっている場合が多い。早期の対応を取ること、手遅れとなるような状況を防ぐことができると思う。その実態を最初に把握しうるのは、借家を管理している貸主である。」

#### 4-3 先進地からの学び・小括

以上のことから住宅困窮者への支援について見えてきたことは次のとおりである。

- (1) 住宅に困窮する理由は様々な要因が絡まり合うことが多く、縦割りの関係の中では解決することが非常に困難である。住宅部局と福祉部局との綿密な連携が必要である。
- (2) 住宅困窮者への対応にあたり、最初の入居時の支援のみを考えても意味がない。入居後、その住居において営まれる日常生活という視点での住居支援が重要である。
- (3) 日常生活の異変は家賃の未払いから表面化することが多い。つまり、住宅困窮の第一の現場となるのは不動産関係者である。生活を立て直す早めの対応の鍵となるのは、貸主であるということである。

### 5 章 提言

以上の検討から、私は次のような提言をしたい。

#### 5-1 提言の概要

<空き家を活用した居住支援体制の確立>

##### 【入居支援編】

ステップ 1：市町村による利用可能な空き家の把握

ステップ 2：県のあるしん賃貸支援相談員への利用可能住宅の情報集約

ステップ 3：市町村での住宅困窮者の相談窓口設置

ステップ 4：相談窓口での居住支援（入居の相談だけでなく、その後の日常生活を視野に入れた上での支援が必要。また、各種支援団体との協働・連携が必要。）

ステップ 5：住宅の支援が困難な事例である場合には、県のあるしん賃貸支援相談員（＝宅地建物取引士＝不動産のプロ）によるサポート

備考：県はあんしん賃貸支援相談員の設置に加え、各市町村への財政的支援、市町村内のネットワーク形成の技術的知識の提供等による十分なバックアップ体制を取ることとする。

##### 【入居中の支援編】

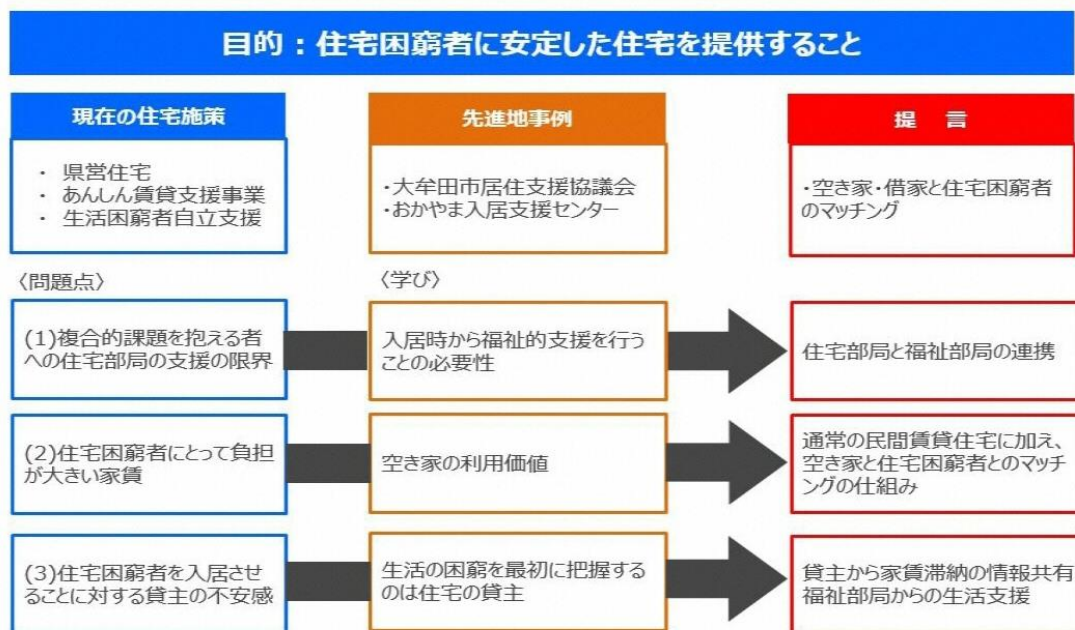
ステップ 1：希望者については民生委員などによる定期的な見守り活動体制を取る。

ステップ 2：家主は、3 か月程度の家賃滞納となった場合は、市町村の相談窓口へ情報提供を行う。

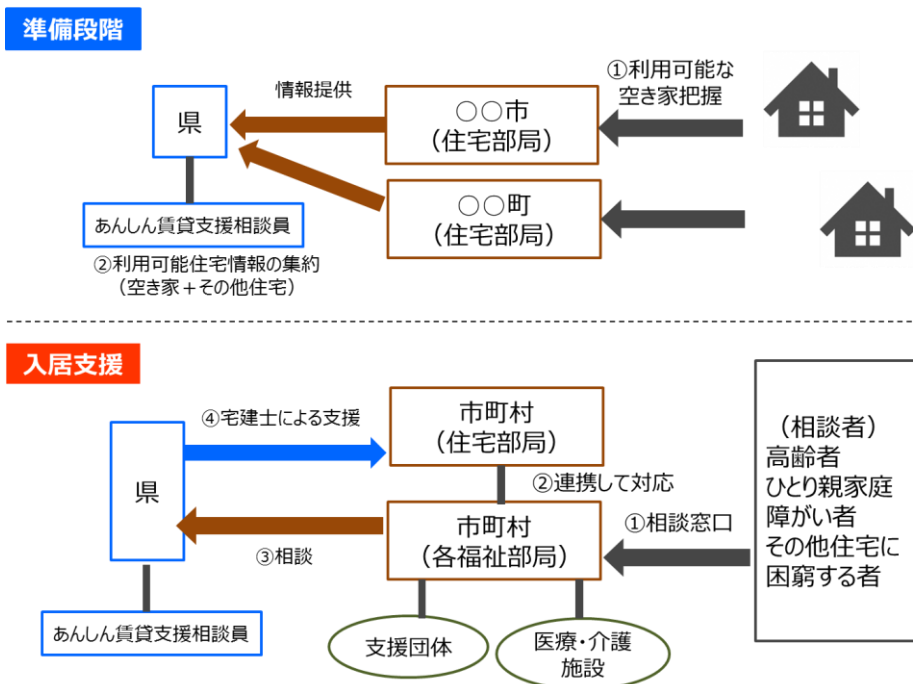


ステップ3：相談を受けた市町村は各関係団体と連携を行い、必要な対応を検討する。  
 備考：家賃滞納が複数月とにならないよう情報共有を行っていく。家賃滞納が続いている  
 ということは、生活状態が悪い可能性が高く、早い段階での対応が必要となる。  
 また、行政のそうした対応から、家主も安心して空き家を住宅困窮者に提供する  
 ことが可能となる。

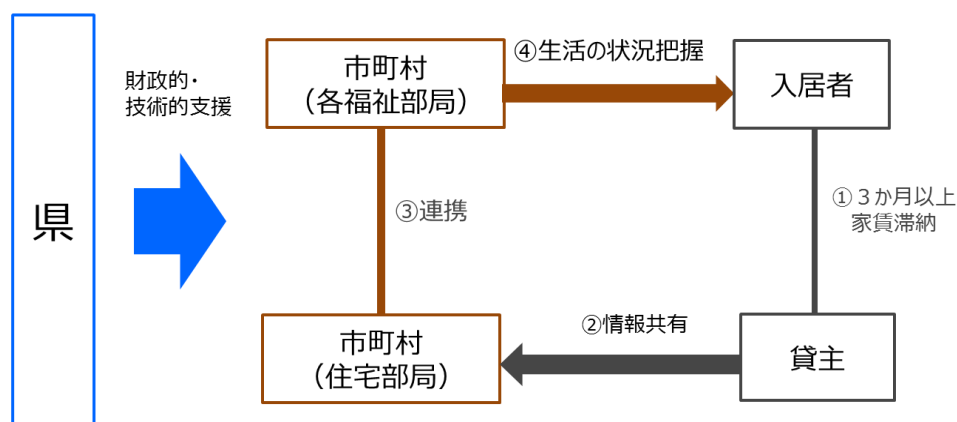
<表8 提言の整理>



<イメージ図>



### 入居中の支援



- ・支援を受け空き家に入居した方が家賃を3か月程度滞納した場合、貸主から市町村に情報を共有する。(目的は、福祉的支援が必要な状況にある蓋然性が高い者を把握すること。あくまで家賃回収は貸主が行うもの。)
- ・貸主からの情報共有を受け、市町村による生活の状況把握を行い、必要な支援を行う。

## 6 最後に

衣食住と言われるとおり、生活の根本に位置する住まいというものの安定性が持つ意味は大きなものである。住まいに不安を持つということは、生活に不安を持っていることと同義である。これからは、同じ行政庁における住宅部局・福祉部局の連携を深めていくことは当然とし、県と市町村が業務範囲を明確にした上で連携を行っていくこと、また各福祉支援団体や不動産業界等と連携を取り合っていくこと、これらは鳥取県の住宅施策の前提となっていくものであり、今後深化させていく必要がある。

### 参考文献

早川和男「居住福祉」岩波新書 1997年

本間義人「居住の貧困」岩波新書 2009年

山崎史郎著「人口減少と社会保障 孤立と縮小を乗り越える」中公新書 2017年