

No. 1060 (2019. 6.25)

住宅セーフティネット政策の課題

はじめに

- I 戦後の住宅政策の変遷
- II 住宅セーフティネットのための住宅の不足と空き家の活用
- III 改正住宅セーフティネット法の概要
- IV 住宅セーフティネットの状況
- V 住宅セーフティネット政策の課題

おわりに

キーワード：住宅政策、住生活基本法、住宅セーフティネット法、公営住宅、住宅確保要配慮者、居住支援法人、居住支援協議会

- 住生活基本法が掲げる「居住の安定」に資するため、住宅セーフティネット法の下で、低額所得者、高齢者、障害者等に対する住宅供給が行われてきた。
- 2017（平成29）年の住宅セーフティネット法改正では、新たに空き家を活用した民間賃貸住宅登録制度が設けられ、登録を促す各種制度も整備された。
- 総務省は、住宅セーフティネットの中核となる公営住宅の供給状況や改正前の民間賃貸住宅活用事業の問題点を挙げ、新たな登録制度にも参考となる指摘を行っている。このほか、有識者は住宅セーフティネット政策全体についての課題を論じている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課長 つかだ ひろし 塚田 洋

はじめに

住宅セーフティネットとは、住宅市場の中で独力では住宅を確保することが困難な人々が、それぞれの所得、家族構成、身体状況等に適した住宅を確保できるような様々な仕組みである¹。これらの人々のために最低限の安全な暮らしを保障するための環境を整えるという発想から、2006（平成18）年には「住生活基本法」（平成18年法律第61号）において「居住の安定の確保」が基本理念の一つに掲げられ（第6条）、2007（平成19）年の「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」（平成19年法律第112号。以下「住宅セーフティネット法」）では、これを具体化するため、民間賃貸住宅を活用した住宅セーフティネット制度が創設された。

しかし、これらの法律制定以降も、リーマンショック後の「派遣切り」に端を発する「年越し派遣村」や、数日の家賃滞納で強制退去に遭ういわゆる「（敷金・礼金）ゼロゼロ物件」の横行²など、低額所得者の居住は形を変えて社会問題化してきた。2014（平成26）年には住宅セーフティネットの中核を担う公営住宅において、家賃滞納によって強制退去を求められた母子世帯が心中を図るといった痛ましい事件も発生している³。また、民間賃貸住宅における高齢者等への入居制限も後を絶たない。

住宅セーフティネット政策は、居住の安定にどの程度寄与しているのだろうか。本稿では2017（平成29）年の住宅セーフティネット法改正の主眼であった空き家となっている賃貸住宅の登録制度の動きに加えて、2018（平成30）年に総務省が公表した公的住宅の供給に関する調査を手掛かりに、近年の状況を概観し課題を整理する。

I 戦後の住宅政策の変遷

我が国の戦後の住宅政策は、戦災による深刻な住宅不足を解消し、その後は急激な人口増と都市化に対応することが課題とされた。そのために所得階層別に住宅供給を行う体制が整えられ、住宅に困窮する低額所得者向けの公営住宅、都市部の中堅勤労者向けの公団住宅、持ち家階層向けの住宅金融公庫による融資制度が住宅供給の三本柱に位置付けられた。「住宅建設計画法」（昭和41年法律第100号）により策定が義務付けられた住宅建設5か年計画により、公的資金によるこれら住宅の建設目標が定められ、住宅は新規かつ大量に供給され、1973（昭和

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2019（令和元）年6月7日である。

¹ 国土交通省住宅局住宅総合整備課「高齢者・障害者等の住まいの確保『住宅セーフティネット』」2008.1, p.1. WAM NET ウェブサイト <[https://www.wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/0/ea26fbe908cd2c6549257405002e2af2/\\$FILE/20080310_1shiryous.pdf](https://www.wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/0/ea26fbe908cd2c6549257405002e2af2/$FILE/20080310_1shiryous.pdf)>

² 家賃滞納を盾に無断で部屋の鍵を交換したり、荷物を撤去したりする「追い出し屋」によって深刻化し、訴訟となる事例も見られた。「「追い出し屋」要注意 家賃滞納すると…玄関に督促状掲示・勝手に鍵交換・家財撤去」『朝日新聞』2009.3.20.

³ 「中2殺害 「娘のため出費」家賃滞納」『読売新聞』2014.10.3; 「生活困窮 なぜ救えなかった 県営住宅退去母と娘「生きていけない」」『朝日新聞』2015.3.27.

48) 年には、全都道府県で住宅戸数が世帯総数を上回る状態となった⁴。

それ以降も、住宅政策は景気対策としての側面を強め、持ち家建設を中心に推進された。特に1980年代半ばからは、対米黒字削減のための内需拡大政策において、住宅投資政策が重視された。住宅建設5か年計画における計画戸数においては公庫融資の持ち家の比率が上昇し続け、その一方で公営住宅の比率は低下した⁵。

1990年代半ば以降、住宅政策は大きく方針転換され、1995(平成7)年の住宅宅地審議会答申「21世紀に向けた住宅・宅地の基本体系について」は住宅市場を機能させる条件整備や住宅市場を活用した政策目的の達成を打ち出した⁶。さらに2000(平成12)年の答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」は、住宅・宅地取得は国民の自助努力で行われるべきことを原則とした上で⁷、公営住宅は市場にアクセスできない人々のセーフティネットであるとした⁸。2005(平成17)年には、こうした市場重視の方針を反映して住宅関連3法⁹が成立した。

2006(平成18)年には住宅建設計画法が廃止され、新たに住生活基本法が制定された。同法の提案に当たって政府は、国民の住生活の充実のためには、住宅の量的確保から質的向上への本格的な政策転換を図り、健全な市場環境の整備とともに住宅セーフティネットへの配慮を行う必要があると説明した¹⁰。市場重視の住宅政策への転換が進められた一方、住宅市場を機能させるには、自ら市場で住宅を確保できない人々への対応も求められることから、住宅セーフティネットは重要な政策課題となった¹¹。住生活基本法は、基本理念の一つとして「居住の安定の確保」を掲げ¹²、「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定が図られることを旨として、行われなければならない」と定めている(第6条)。

2007(平成19)年には、この基本理念に基づき住宅セーフティネット法が制定された。同法は、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子育て世帯のほか、住宅の確保に特に配慮を要するものを「住宅確保要配慮者」(以下「要配慮者」)と位置付け、これらの人々に対し賃貸住宅の供給を促進するための施策を定めた。

さらに2016(平成28)年には、住生活基本法に基づいて策定される「住生活基本計画(全国

⁴ 当時の住宅数3106万戸に対して世帯数は2965万世帯であり、以後、住宅戸数は世帯数を上回っている。国土交通省「我が国の住生活をめぐる状況」(社会資本整備審議会住宅宅地分科会(第36回)資料7) p.21. <<https://www.mlit.go.jp/common/001087737.pdf>>

⁵ 第1期5か年計画(1966(昭和41)～1970(昭和45)年)では公庫融資の持ち家比率は40%、公営住宅は19%であったが、その差は拡大し続け、第5期には前者が66～68%である一方、後者は1割を切っている。平山洋介『住宅政策のどこが問題か』光文社, 2009, p.216.

⁶ 住宅宅地審議会編『21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的体系について』住宅産業情報サービス, 1995.

⁷ 「「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」住宅宅地審議会答申」2000.6.21, [p.1]. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/press/h12/120621-1.pdf>>

⁸ 同上, [p.74].

⁹ 「公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律」(平成17年法律第78号)、「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」(平成17年法律第79号)及び「独立行政法人住宅金融支援機構法」(平成17年法律第82号)を指す。

¹⁰ 第164回国会衆議院国土交通委員会議録第13号 平成18年4月14日 p.38.

¹¹ 阪東美智子「住宅セーフティネットにおける公営住宅の役割」『生活協同組合研究』457号, 2014.2, p.28.

¹² このほか「現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等」(第3条)、「良好な居住環境の形成」(第4条)、「居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進」(第5条)が掲げられている。

計画)」(平成28年3月18日閣議決定)において、「住宅確保要配慮者の増加に対応するため、空き家の活用を促進するとともに、民間賃貸住宅を活用した新たな仕組みの構築も含めた、住宅セーフティネット機能を強化」¹³することが掲げられた。これを受け2017(平成29)年に、空き家となっている民間賃貸住宅の登録制度を主眼とする住宅セーフティネット法の改正が行われた。

II 住宅セーフティネットのための住宅の不足と空き家の活用

1 住宅セーフティネットの対象者・世帯

住宅セーフティネットが本来カバーすべき対象者は必ずしも要配慮者のみではないが、政府は要配慮者数に限っても把握も困難であるとしている¹⁴。また、ホームレスのように実際に居住の安定が失われていながら全国調査がほとんど行われていない者もあり、対象者の全体像は明らかではない。しかし、利用可能な各種統計等からすると、少なくとも対象者は増加傾向にあると見られる。例えば、世帯主65歳以上の高齢世帯は2015(平成27)年時点で約1918万世帯あり、10年後の2025(令和7)年には2103万世帯を超えると推計されている。そのうち特に単身世帯は、この間に約126万世帯増え751万世帯に達すると見込まれるが¹⁵、配偶者の死亡等による収入減少や、立地やバリアフリー等の生活の利便性低下を背景に、新たに賃貸住宅に転居する単身高齢者が多く存在するとされる¹⁶。また、子育て世帯や若者についても、住宅セーフティネットの需要が高まると考えられる。2016(平成28)年の調査によれば、全国の母子世帯数は123万2000世帯であった¹⁷。その年収は子育て世帯全体の年収の49.2%に相当する348万円にとどまり¹⁸、母子世帯全体の51.3%の世帯が借家(公営住宅を除く。)に居住していた¹⁹。若者についても非正規化の拡大などにより年収の減少が生じており、例えば30歳代の給与はピーク時であった1997(平成9)年から1割減少し2015(平成27)年度には約416万円となった²⁰。2014(平成26)年の民間調査²¹によれば、大都市圏の若者で定まった住所を持たずネットカフェ等で寝泊まりした経験を持つ者は、親元を離れている者の13.5%に達し、低額所得の若者も住居喪失のリスクを抱えていることが分かる。

¹³『住生活基本計画(全国計画)』2018.3.18, p.8. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001123468.pdf>>

¹⁴「参議院議員牧山ひろえ君提出「新たな住宅セーフティネット制度」の施行状況に関する質問に対する答弁書」(平成30年12月18日内閣参質197第65号) <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/197/toup/t197065.pdf>>

¹⁵ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計(全国推計)―2015(平成27)～2040(平成52)年―2018(平成30)年推計』p.6. <http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/hprj2018_gaiyo.pdf>

¹⁶ 社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会「最終とりまとめ」2017.2, p.5. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001172708.pdf>>

¹⁷ 厚生労働省「平成28年度 全国ひとり親世帯等調査結果の概要」2017.12.15, p.1. <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11920000-Kodomokateikyoku/0000188182.pdf>>

¹⁸ 同上, p.3.

¹⁹ 厚生労働省「平成28年度 全国ひとり親世帯等調査結果報告(平成28年11月1日現在)」2017.12.15, p.9. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11920000-Kodomokateikyoku/0000190327.pdf>>

²⁰ 社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会 前掲注(16), pp.9-10.

²¹ ビッグイシュー基金編『若者の住宅問題―若年・未婚・低所得者の居住実態調査―住宅政策提案書「調査編」』2014.12, pp.25-26. <https://bigissue.or.jp/wp-content/uploads/2018/09/waka_chosa.pdf>

2 住宅セーフティネットを支える住宅ストック

住宅セーフティネット法では公営住宅等の公的賃貸住宅²²及び民間賃貸住宅が、要配慮者に対するセーフティネットの役割を担うものとされている。特にその中核となるのは公営住宅である。公営住宅とは、「公営住宅法」（昭和26年法律第193号）に基づき、地方公共団体が、建設、買取り又は借上げを行い、低額所得者に賃貸し、又は転貸するための住宅及びその付帯施設で、公営住宅法の規定による国の補助に係るものをいう（第2条）。公営住宅の管理戸数は2005（平成17）年度の219万戸をピークに減少傾向にあり、2014（平成26）年現在では約216万戸である²³。これは全住宅戸数のわずか3.9%である。公営住宅のうち6割の131万戸が築後30年を経過しており²⁴、地方公共団体の財政事情から老朽化したストックの改修や建て替えが優先され、新規の大量供給は困難な状況にあるとされる。これに対して、公営住宅の応募倍率は大都市圏を中心に高く、東京都は22.8倍、全国平均でも5.8倍（いずれも2014（平成26）年）を示しており²⁵、希望しても入居できない世帯が多数存在する。

民間賃貸住宅を活用した取組としては、地域優良賃貸住宅制度がある。これは、高齢者、障害者、子育て世帯等、要配慮者に対する賃貸住宅の供給を促進するため、地方公共団体が負担する住宅の整備費用、家賃低廉化費用を支援するものであり、関連の諸制度との複雑な再編を経て現在に至っている²⁶。このほか、2015（平成27）年から2016（平成28）年にかけては、住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業も実施された。同事業は、低所得の高齢者、障害者、子育て世帯等を対象に空き家を活用して住宅を提供する取組であり、改正法による登録住宅制度の導入（Ⅲ3で後述）により廃止された。民間賃貸住宅を活用した住宅セーフティネットの取組は表1のとおりである。供給実績からは、いずれも公営住宅を十分補完しているとは言えない。

3 賃貸人が持つ拒否感

全国には2018（平成30）年時点で空き家・空き室が約846万戸あり、5年前の前回調査から26万戸増加した。そのうち賃貸用の住宅では約431万戸、賃貸・売却用以外の「その他の住宅」が約347万戸ある²⁷。

増加傾向にあると見られる要配慮者等に対し、公営住宅の不足分を空き家・空き室で補うことが容易であればよいが、実際には二つの課題が存在する。一つは、高齢者、障害者等、居住者に合わせたバリアフリー化の改修費用であり、もう一つは賃貸人（大家）が持つ拒否感である。

²² 同法第2条は、公的賃貸住宅として、公営住宅のほかに独立行政法人都市再生機構が整備する賃貸住宅、地方住宅供給公社が整備する賃貸住宅等を挙げている。

²³ 社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会 前掲注(16), p.4.

²⁴ 同上

²⁵ 同上

²⁶ 同制度は、まず「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（平成5年法律第52号）に基づく「特定優良賃貸住宅制度」（特優賃）と「高齢者の居住の安定確保に関する法律」（平成13年法律第26号。通称「高齢者住まい法」）に基づく「高齢者向け優良賃貸住宅制度」（高優賃）として導入された。その後、2007（平成19）年の住宅セーフティネット法制定により、特優賃は「地域優良賃貸住宅」（地優賃）に再編され、さらに2011（平成23）年の高齢者住まい法の改正により、高優賃は「サービス付き高齢者向け住宅制度」（サ高住）として地優賃に一体化された。権奇法「住宅セーフティネット法の改正—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（平成29年法律第24号）—」『自治総研』44(2), 2018.2, p.18.

²⁷ 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 住宅数概数集計 結果の概要」2019.4.26, p.2. <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/g_gaiyou.pdf>

表 1 民間賃貸住宅を活用した住宅確保要配慮者向け賃貸住宅制度

	借上公営住宅	地域優良賃貸住宅	住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業住宅
概要	低額所得者の居住の安定を図るため、地方公共団体が、民間住宅を借り上げ、公営住宅として転貸	地域の住宅政策推進の観点から、地方公共団体が必要と認めるものについて、民間事業者等が賃貸住宅を供給	公営住宅を補完する観点から、民間空き家等の既存ストックを改良し、民間事業者等が賃貸住宅を供給
施策対象	低額所得者	高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯等（一定の所得要件あり）	低額所得者である、高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯
ストック数	2.5 万戸	0.6 万戸（前身の特定優良賃貸住宅等を含め 17 万戸）	0.02 万戸（前身の民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業によるものを含め 2.9 万戸）
事業主体	地方公共団体	民間事業者等	民間事業者等
家賃	入居者の収入及び住宅の立地・規模・築年数・利便性に基づく応能応益家賃	近傍同種家賃と均衡を失しない額 地方公共団体は任意の額の家賃低廉化支援を行う	公営住宅の家賃に準ずる
国の支援	整備・改良及び家賃低廉化に要する費用について、地方公共団体を支援	整備・改良及び家賃低廉化に要する費用について、事業主体を支援する地方公共団体を支援	既存ストックの改良費用について、民間事業者等を直接支援

（出典）国土交通省住宅局「社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料」2016.7, p.11. <<http://www.mlit.go.jp/common/001139782.pdf>> を基に筆者作成。

特に後者については、障害者に対しては賃貸人の約 7 割が、高齢者に対しては同じく約 6 割が拒否感を持っており、実際に、生活保護受給者は不可（12.8%）、単身高齢者は不可（11.9%）、障害者のいる世帯は不可（7.2%）等の入居制限が行われている。入居制限の理由として挙げられた不安には、家賃の支払いが最も多く（57.3%）、以下、住宅の使用法（33.5%）、入居者以外の出入り（25.3%）、居室内での死亡事故等（18.8%）、他の入居者・近隣住民との協調性（16.7%）が続く²⁸。外国人についても同様の拒否感が示されている。こうした拒否感は根強く、例えば、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 65 号。通称「障害者差別解消法」）に基づく各種指針の整備によって、障害者に対する明文での入居制限が見られなくなったとはいえ、今後も様々な形の入居差別が残ると懸念されている²⁹。

III 改正住宅セーフティネット法の概要

「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」（平成 29 年法律第 24 号。以下「改正法」）は 2017（平成 29）年 4 月 19 日に成立し、同年 10 月 25 日に施行された。改正法の主眼は、民間の空き家・空き室を有効活用し、要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度を創設することである。そのために要配慮者の定義を明らかにするとともに、賃貸人の持つ拒否感を緩和する各種制度を導入した³⁰。

²⁸ 国土交通省住宅局「社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料」2016.7, p.25. <<http://www.mlit.go.jp/common/001139782.pdf>> このデータは日本賃貸住宅管理協会による 2014（平成 26）年度の家賃債務保証会社の実態調査報告書に基づくものとされる。

²⁹ 稲葉剛「日本の「住まいの貧困」問題」『福祉労働』160 号, 2018.Aut, pp.16-18.

³⁰ 改正内容の説明は主に、国土交通省住宅局住宅総合整備課「改正住宅セーフティネット法の概要」『市民と法』107 号, 2017.10, pp.21-26; 鈴木健介「新たな住宅セーフティネット制度の創設」『時の法令』2041 号, 2018.1.15,

1 住宅確保要配慮者の定義（第2条関係）

改正法は、要配慮者の定義を新たに設けている。要配慮者とは、①低額所得者³¹、②被災者（災害発生から起算して3年以内の者）、③高齢者、④障害者（「障害者基本法」（昭和45年法律第84号）の定義に基づく。）、⑤18歳未満の子どもを養育している者、⑥別途、国土交通省令で定める者を指す。国土交通省令は、外国人、中国残留邦人、児童虐待被害者、ハンセン病療養所入所者、ドメスティック・バイオレンス被害者、拉致被害者、犯罪被害者、矯正施設退所者、生活困窮自立支援対象者等を加えている³²。

2 国の基本方針と都道府県等の賃貸住宅供給促進計画（第4条～第6条関係）

国の基本方針に、新たに賃貸住宅の供給目標や管理の適正化に関する事項が追加された。これに基づき、都道府県及び市町村は「賃貸住宅供給促進計画」を作成できることとなり、同計画には要配慮者向け賃貸住宅の供給目標や計画期間が記載される。

3 住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅事業

(1) 登録制度（第8条～第15条関係）

要配慮者の入居を拒まない賃貸人（以下「登録事業者」）は、建物ごとに、都道府県知事³³の登録を受けることができる。申請を受けた都道府県知事は、①床面積は25m²以上、②台所、浴室等、一定の設備を備える、③入居可能な要配慮者の範囲を限定する場合も不当に差別的でない、④近傍同種の住宅の家賃と均衡を失しない等の基準に適合している場合、これを住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅（以下「登録住宅」）として登録する³⁴。

(2) 供給促進に係る措置（第18条～第21条関係）

登録住宅の供給促進のため、独立行政法人住宅金融支援機構³⁵は、耐震化、バリアフリー化等、登録基準に適合させるための改修費用を融資することができることとなった。また、同機構は、家賃未納に対する登録事業者の不安を低減させるため、要配慮者が適正な家賃債務保証業者の保証を受けて登録住宅に入居する場合には、家賃債務についての保険の引受けも可能となった。

なお、これとは別に予算措置として、国・地方公共団体による改修費補助や低額所得者の入居負担軽減のための補助も行われている（表2）。

pp.19-31; 石坂聡「新たな住宅セーフティネット制度について」『日本不動産学会誌』32(1), 2018.6, pp.80-84（筆者はいずれも国土交通省住宅局住宅総合整備課所属）によった。

³¹ 「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施行規則」（平成29年国土交通省令第63号）第2条により、15万8000円以下の者とされる。

³² 同施行規則第3条

³³ 本賃貸住宅事業において都道府県又は都道府県知事の権限に属する事務は、政令指定都市及び中核市においてはその長が行うものとされる（改正法第58条）。

³⁴ 登録事項の公示の方法としてはインターネットの利用又は公衆の見やすい場所への掲示が挙げられている（施行規則第18条）。2017（平成29）年10月に、セーフティネット住宅情報提供システムウェブサイト <<https://www.safetynet-jutaku.jp/guest/index.php>> が開設され、登録住宅の検索、閲覧のほか、事業者の登録申請も可能である。

³⁵ 「独立行政法人住宅金融支援機構法」（平成17年法律第82号）に基づき、2007（平成19）年4月に住宅ローンの証券化を支援することを主要業務とする独立行政法人として発足した。同機構の前身である旧住宅金融公庫（2007年廃止）の権利・義務を引き継ぎながらも、それまで主力としてきた個人向け住宅ローンなどの直接融資業務を原則廃止し、民間金融機関における長期・固定金利の住宅ローン融資を支援する証券化業務を柱としている。

表 2 登録住宅の改修・入居への経済的支援の概要

1. 登録住宅の改修に対する支援措置（補助を受けた住宅は要配慮者向けの専用住宅とする）

補助対象工事	バリアフリー工事、耐震改修工事、用途変更工事等
補助率	【補助金】：国 1/3（制度の立ち上り期、国の直接補助） 【交付金】：国 1/3＋地方 1/3（地方公共団体が実施する場合の間接補助）
入居者要件等	入居者収入及び家賃水準（特に補助金）について一定要件あり

2. 低額所得者の入居負担軽減のための支援措置（専用住宅として登録された住宅の場合）

補助対象	①家賃低廉化に要する費用（国費上限 2 万円/月・戸） ②入居時の家賃債務保証料（国費上限 3 万円/戸）
補助率	国 1/2＋地方 1/2（地方公共団体が実施する場合の間接補助）
入居者要件等	入居者収入及び補助期間について一定要件あり

（出典）国土交通省住宅局「新たな住宅セーフティネット制度に係る取組等について」2018.10, p.9.
https://jutakusetsumeikai-file.jp/safetynet_2018/doc/safetynet2018_doc01.pdf を基に筆者作成。

4 住宅確保要配慮者居住支援法人（第 40 条～第 50 条関係）

要配慮者に対する住宅供給を促進するには、各地域において居住支援を行う NPO 法人、社会福祉法人等の積極的な取組が不可欠である。これらの法人のうち一定基準に適合する団体を、都道府県知事が「住宅確保要配慮者居住支援法人」に指定することが可能となった。新たに法的位置付けを付与することで、居住支援の活発化を期待したものである。

5 住宅確保要配慮者居住支援協議会（第 51 条、第 52 条関係）

要配慮者への居住支援には、地方公共団体、住宅確保要配慮者支援法人、宅地建物取引業者等、様々な機関・団体等が関与する。これらの団体等が必要な措置を協議する場として、「住宅確保要配慮者居住支援協議会」（以下「支援協議会」）を設置することができる。支援協議会による支援内容としては、①登録住宅についての情報発信、紹介・あっせん、②住宅相談サービス（住宅相談会の開催、相談員の配置等）の実施、③家賃債務保証制度、安否確認サービス等の紹介、④賃貸人や要配慮者を対象とした講演会の開催等が想定されている³⁶。なお、支援協議会については従来の居住支援協議会を改称したもので、改正前後で位置付けや機能に変更はない³⁷。

IV 住宅セーフティネットの状況

近年の住宅セーフティネット関連施策の状況は、総務省行政評価局が公表した「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視 結果に基づく勧告」（以下「勧告」）³⁸によってある程度把握できる。勧告は国土交通省、厚生労働省、69 都道府県等（16 都道府県及び 53 市区）、関係団体等を対象に、2016（平成 28）年 12 月から 2017（平成 29）年 10 月までに総務省が行った調

³⁶ 国土交通省住宅局住宅総合整備課 前掲注(30), p.24.

³⁷ 住宅セーフティネット法制研究会編『平成 29 年改正住宅セーフティネット法の解説 Q&A』ぎょうせい, 2017, p.68.

³⁸ 総務省「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視 結果に基づく勧告」2018.1. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000527762.pdf>

査に基づいており、改正法施行後の状況はカバーしていない。しかし、改正法以前にも登録住宅に類する民間賃貸住宅活用事業は実施されており、また、支援協議会は名称変更が行われたのみであることから、改正後の状況を推し量る材料となる。

1 公営住宅の供給目標の設定と実績

住生活基本法は、国は全国計画を策定し、都道府県は全国計画に基づいて都道府県住生活基本計画を策定し、計画期間における公営住宅の供給目標量を設定することとしている。さらに、全国計画は、供給目標量の設定に当たっての考え方として、①公的支援により居住の安定を図るべき世帯（要支援世帯）の数を的確に把握すること、②要支援世帯のために必要な公営住宅の目標量を設定すること、③公営住宅以外の公的賃貸住宅の活用を図ることの三点を示している³⁹。これらを受け、国土交通省は都道府県に対して、5年後及び10年後の要支援世帯数の推計や同期間における供給計画の算出を支援する専用のコンピュータプログラムを提供している。

勧告によれば、16都道府県中15都道府県が2016（平成28）年度からの10年間の供給計画において上記のプログラムを使用していた⁴⁰。しかし、同プログラムで算出する要支援世帯数には低収入であっても金融資産を保有するなど、公営住宅への入居を希望しない高額貯蓄者が含まれ、要支援世帯を正確に推計することが困難であることが指摘された。また、勧告は、2011（平成23）年度から2015（平成27）年度までの供給についても問題があった⁴¹。5都道府県では、供給実績を正確に把握しておらず、供給計画に見合う実績（約89～127%）を上げたと言われる6都道府県も、要支援世帯の入居は全体の約53%から76%にとどまっていた。このように公営住宅の供給目標は、必ずしも要支援世帯数及びその入居実績を踏まえたものとなっていなかった。

2 公営住宅の供給実態の問題点

勧告では、公営住宅の提供実態についても二つの課題が指摘された。第一は、入居時の保証人についてである。公営住宅法に保証人に関する規定はないが、国土交通省が通知⁴²で示した公営住宅管理標準条例（案）は、保証人の確保を原則としており、これが入居希望者にとって高いハードルとなる可能性があった⁴³。

勧告によれば、69都道府県等はいずれも条例等で入居手続として保証人を求めているが、うち48都道府県等（全体の69.6%）では保証人を免除する措置も導入しており、3都道府県等（4.3%）では家賃保証会社を保証人とすることも認めていた。このように制度上は免除措置を設ける都道府県等が多数であった一方、実態としては2015（平成27）年度に11都道府県等で計65件、保証人が確保できないことによる入居辞退が発生していた。さらに、12都道府県等では入居辞退件数、14都道府県等では入居辞退の有無すら把握していなかった。

³⁹ 「公営住宅の供給の目標量の設定の考え方」『住生活基本計画（全国計画）』前掲注(13), p.27.

⁴⁰ 総務省 前掲注(38), p.12.

⁴¹ 同上, p.14.

⁴² 「公営住宅管理標準条例（案）について」（平成8年10月14日付け住総発第153号建設省住宅局長通知）

⁴³ 勧告を受け、国土交通省により、2018（平成30）年3月30日に公営住宅管理標準条例（案）が改正され、保証人に関する規定は削除された。「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告に対する改善措置状況（1回目のフォローアップ）の概要」p.3. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000572730.pdf>

第二は、家賃滞納者への対応である。公営住宅法は、入居者が家賃を3か月以上滞納した場合、地方公共団体は明渡しを請求できるとしている（第32条第1項第2号）。また、国土交通省は通知⁴⁴で、家賃滞納が発生した場合、支払督促等の措置を早急に講ずるとした一方、入居者の収入等の状況を十分把握すること、滞納がやむを得ない状況にある者に対しては負担軽減を行い、その際は民生部門との連携を図ることなどを求めている。本稿の冒頭で述べた母子世帯の心中事件を受け、この通知の徹底が求められていた。

勧告によれば、2015（平成27）年度末現在の公営住宅の1か月以上の家賃滞納は全体で20万7232世帯あり、このうち3か月以上は12万253世帯（全体の約58%）であった⁴⁵。状況を把握できた67都道府県等の中には、滞納整理事務を実施するに当たって滞納者の事情を的確に把握するという考えが及ばなかったとする例、不定期ではあるが滞納家賃が納付されているとして滞納理由を積極的に把握していない例も見られた⁴⁶。また、住宅部局と生活保護担当部局又は自立相談支援機関が連携して家賃滞納者を支援することについて明文化した仕組みがあるのは僅か2都道府県等であった⁴⁷。

3 民間賃貸住宅活用事業の停滞

II2で触れたように民間賃貸住宅を活用した住宅セーフティネットの取組は、改正法による登録制度が初めてではない。勧告は、このうち住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業（前身である民間住宅活用型セーフティネット整備推進事業を含む。）の整備状況について、必ずしも期待した成果が上がらなかったことを示している。

改修後最初の入居者を要配慮者とする民間住宅活用型セーフティネット整備推進事業は、2012（平成24）年度から2014（平成26）年度までに改修された2万9684戸のうち要配慮者の入居戸数が6,622戸（22.3%）にとどまり、空き家となっているものも6,721戸（22.6%）あった⁴⁸。また、入居対象者を要配慮者に限定する住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業は、国土交通省が年間実施見込みを5,000戸としたにもかかわらず、2015（平成27）年度の実績は148戸（見込みの約3%）、2016（平成28）年度は640戸（同じく約13%）と極めて低調であった⁴⁹。

住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業については、居住支援協議会（現在の支援協議会）等がその所管区域について、入居対象者の世帯数及び整備が必要な住戸の供給量の把握等を行うものとされた⁵⁰。しかし、調査した15協議会のうち、2協議会では把握等が実施されておらず、13協議会も国土交通省が示した「入居対象世帯」や「事業実施が見込まれる世帯」をそのまま用いるのみであった。勧告は、居住支援協議会が独自に行うとされたニーズ把握が形骸化しているとした⁵¹。

⁴⁴ 「公営住宅の管理の適正な執行について」（平成元年11月21日付け住総発第79号建設省住宅局長通知）

⁴⁵ 総務省 前掲注(38), p.25.

⁴⁶ 同上, pp.26-27.

⁴⁷ 同上, p.27.

⁴⁸ 同上, p.36.

⁴⁹ 同上, p.37.

⁵⁰ 「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業補助金交付要綱」（平成28年4月1日付国住心第267号）

⁵¹ 総務省 前掲注(38), p.40.

4 低調な居住支援協議会の取組

居住支援協議会（現在の支援協議会）は、地方公共団体及び要配慮者の居住支援を行う各種団体等で構成される組織で、要配慮者の民間賃貸住宅への入居に関して必要な措置を協議することを目的としており、2017（平成29）年9月末時点では、全ての都道府県及び22市区町村において計69団体が設立されていた。

勧告が調査対象とした16都道府県協議会における2015（平成27）～2016（平成28）年度（2016年度は12月1日まで）の活動を見ると、年数回の総会や意見交換会等の開催のみとなっているものが5協議会、ホームページによる住まいに関する情報提供のみを行っているものが7協議会であり活動は低調であった⁵²。住宅提供等を行っていない都道府県協議会の中には、区域内の自立相談支援機関が要配慮者の相談を受けた事実を把握しないまま、居住支援のニーズはないと回答したところも見られた⁵³。

5 改正法の実施に向けた課題

勧告は、これまでの民間賃貸住宅活用事業がいずれも停滞したことを踏まえ、改正法による登録住宅制度の課題にも言及している。国土交通省が、登録住宅制度の重要業績評価指標（Key Performance Indicator: KPI）として、2017（平成29）年度中に2万5000戸、以後、年間5万戸ずつ整備し、2020（令和2）年度までに17万5000戸を整備する⁵⁴とした点に触れ、新制度の進捗を適切に評価し、評価結果を施策に反映することが重要であると指摘した⁵⁵。また、支援協議会に関するKPIとして2020（令和2）年度までに都道府県協議会に参画する市区町村及び自ら協議会を設立する市区町村の合計を80%に設定（2016（平成28）年度末の実績は40%）⁵⁶した点についても、支援協議会の活性化を伴わなければ居住支援の充実は図られないことから、政策効果の検証が必要であるとした⁵⁷。

国土交通省は、勧告に対する改善措置として登録手続の簡素化、支援協議会の先進的な取組事例の共有等を実施しているが⁵⁸、2019（令和元）年6月時点の登録住宅の戸数は8,962戸⁵⁹（最終目標の約5.1%）であり、KPIを大きく下回っている。

⁵² 同上, pp.42-43.

⁵³ 同上, p.43.

⁵⁴ 福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会「新たな住宅セーフティネット制度の施行に向けて」p.1. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001191112.pdf>> この数値目標は「高齢社会対策大綱」（平成30年2月16日閣議決定）でも掲げられている。

⁵⁵ 総務省 前掲注(38), pp.41-42.

⁵⁶ 福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 前掲注(54) 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40%(①669+②17=688市区町村)を80%(①+②≥1393市区町村)とする。この目標も、登録住宅の整備目標と同様に「高齢社会対策大綱」前掲注(54)に掲げられている。

⁵⁷ 総務省 前掲注(38), p.44.

⁵⁸ 「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告に対する改善措置状況（1回目のフォローアップ）の概要」前掲注(43), pp.12, 45.

⁵⁹ 前掲注(34)のセーフティネット住宅情報提供システムウェブサイトに登録された戸数。

V 住宅セーフティネット政策の課題

このように、住宅セーフティネットの中核である公営住宅は絶対数が不足している上に、供給目標の設定や供給実態に問題が少なくない。また、公営住宅の不足を民間賃貸住宅の活用で補おうとする各種事業はいずれも停滞し、こうした状況は、改正法によって登録住宅制度が導入された後も、抜本的な改善に向かうかは予断を許さない。近年の住宅セーフティネット政策に対して、有識者からは次のような課題が指摘されている。

1 総合的な住宅セーフティネット政策の不在

塩崎賢明立命館大学政策科学部特別招聘教授は、居住弱者の全体像を把握できる統計がないことを指摘しつつ、限られた統計からも、住宅事情が改善しているとは言い難い実態があるという。例えば、住宅・土地基本統計調査によれば、民間借家における最低居住水準未満の世帯は年収 300 万円以下の低所得世帯が多くを占めるなど、低所得世帯の住宅事情は住生活基本法制定後むしろ悪化している。また、全国消費実態調査によれば、勤労世帯の居住費負担率は上昇し続けており、住生活基本法制定後も大きな改善は見られないと指摘する⁶⁰。

その上で、塩崎教授は、本来、住宅セーフティネット法は、住生活基本法の基本理念の一つである居住の安定を実現するため、必要な方策を総合的、全面的に行うべきものであることを強調する。今回の改正は、空き家を活用した登録制度の創設に主眼が置かれる一方、公営住宅の適切な供給についての方策は盛り込まれていない。また、公営住宅の応募倍率が依然として高い中、この 10 年間で 5 万戸以上も減少している現実への対処策を具体的に示すことを求めている⁶¹。

総合的な住宅セーフティネット政策を検討する上では、例えば、欧州各国の二つの政策が参考となる。第一は、社会住宅である。社会住宅とは、保有・管理主体の公民を問わず何らかの公的支援が組み込まれ、住戸の割当てに制約が課されている住宅のことであり、フランスのように大量供給が行われ、住宅ストックにおいて一定の比重を占める国もある⁶²。第二は住宅手当である。欧州各国の住宅手当はエンタイトルメント・プログラム（受給資格を得れば予算の上限に関係なく受給できる制度）で、イギリスやスウェーデンにおいては全世帯に占める受給率が 15%を超えるなどの普及状況にある⁶³。

2 住宅セーフティネットの市場化への懸念

住宅セーフティネットの市場化そのものへの懸念も示されている。平山洋介神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授は、政府は、市場の中で住まいを確保できない世帯が存在すること

⁶⁰ 塩崎賢明ほか「住生活基本法体制の到達点と課題—居住弱者の住生活に着目して—」『住総研研究論文集・実践研究報告集』44号, 2017, p.27.

⁶¹ 同上, p.34.

⁶² 檜谷美恵子「公的賃貸住宅政策の行方—アフォーダブルな賃貸住宅市場の構築を目指して—」『都市問題』109(4), 2018.4, p.41.

⁶³ 小玉徹「いまなぜ住宅手当か、住宅手当をどう論じるか」『財団ニュース』131号, 2016.3, p.27. 政府は財政負担の増大等を理由に住宅手当には慎重である。「参議院議員牧山ひろえ君提出低所得者層の住宅保障に関する質問に対する答弁書」（平成 30 年 12 月 10 日受領答弁第 64 号）p.2. <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/197/toup/t197064.pdf>>

から、セーフティネットを用意せざるを得ず、同時に、市場領域を拡張するためにセーフティネットの役割を最小限に抑制するという矛盾した政策を採ってきたという⁶⁴。また、今回の改正前に国土交通省が示した資料の中で要配慮者のうち特に 28 万世帯が強調されたことにも⁶⁵、住宅困窮の実態に対応するのではなく、制度対象としての住宅困窮を減らそうとする苦心の跡が見られるという。28 万世帯は、公営住宅を除く借家世帯のうち、公営住宅入居資格のある収入分位⁶⁶25%以下の世帯、同 25～50%の高齢者・障害者・子育て世帯で、最低居住面積水準未滿「かつ」高家賃負担の世帯数である。しかし、住生活基本計画等の政策目標に照らせば、最低居住面積水準「または」高家賃負担の世帯が算入されるのが自然で、この前提で計算し直しただけでも対象世帯は 12 倍以上の 342 万世帯に増加すると平山教授は指摘する。このように住宅保障の政策スケールが過度に小さいことが住宅困窮を解決できない根本原因であるとされる⁶⁷。

3 登録住宅制度の制度設計上の限界

改正法の主眼である登録住宅が目標値を大きく下回っている原因について、国土交通省は制度の周知不足や登録手続の煩雑さを挙げ、対策に着手している⁶⁸。しかし、浅見泰司東京大学大学院工学系研究科教授によれば、制度設計上、登録住宅の大規模な展開は容易ではないとされ、次のように指摘されている⁶⁹。

登録住宅は、要配慮者の居住の安定に加え、空き家の有効活用という二重の目的を持つ。空き家は改修を必要とするものが多いが、改修しても費用に見合う家賃収入が得られる潜在市場があるとは限らない。一般に要配慮者の需要が多い地域は大都市が中心であるが、空き家の有効利用が必要な地域は大都市以外に多く、登録住宅の供給にはミスマッチが生じやすい。さらに、支援措置における地方負担も、登録を限定的にする一因である。表 2 (Ⅲ3) のとおり、登録住宅に対する改修補助は、交付金の場合、補助率として国が 1/3、地方が 1/3 を、低額所得者の入居負担軽減のための支援措置の場合、補助率として国が 1/2、地方が 1/2 をそれぞれ負担する方式となっている。地方公共団体の厳しい財政事情から、大都市以外でこの事業に対応できる場所は限られる。

おわりに

これまで概観したように、近年の住宅セーフティネット政策は、住生活基本法の基本理念である「居住の安定の確保」に明確に寄与したと言える実績をあげているとは言い難い。現行制度の下では増加傾向にある要配慮者に見合った戸数を確保できる見通しが立たないことから、今後は、有識者の指摘及び諸外国の事例等も参考に、政策の選択肢を幅広く検討し、早急に総合的な住宅セーフティネット政策を構築することが求められよう。

⁶⁴ 平山洋介「住宅セーフティネット法の改正をどう読むか」『国民生活 ウェブ版』65号, 2017.12, p.12.

⁶⁵ 国土交通省住宅局 前掲注(28), p.24. 「借家(公営住宅を除く)に居住する世帯の状況」として、収入分位と居住面積を条件とした集合の積として、特に約 28 万世帯に焦点が当てられている。

⁶⁶ 全世帯を収入の低い順に並べたとき、各世帯の収入順位が下から何%に位置しているかを示す数値。

⁶⁷ 平山洋介「住宅保障政策を問いなおす」『世界』897号, 2017.7, pp.188-189.

⁶⁸ 「「高齢者 OK」賃貸 低迷 一人暮らし支援 登録 目標の 2%」『読売新聞』2018.10.27, 夕刊.

⁶⁹ 浅見泰司「住宅セーフティネット」『日本不動産学会誌』32(1), 2018.6, p.78.