

## 住宅セーフティネットの現状と課題

### — 新しい住宅セーフティネット制度を中心とした状況 —

泉水 健宏

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 住宅セーフティネットの現状と課題
  - (1) 住宅確保要配慮者の状況
  - (2) 公的賃貸住宅等をめぐる状況
  - (3) 民間賃貸住宅等をめぐる状況
3. 新しい住宅セーフティネット制度の概要と課題
  - (1) 新制度の概要
  - (2) 新制度をめぐる現状と課題
4. おわりに

#### 1. 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方々が、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」<sup>1</sup>のことである。我が国の住宅政策に関する基本法制である住生活基本法（平成18年制定）第6条では、「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の確保が図られることを旨として、行われなければならない」とされ、住宅セーフティネットによる居住の安定確保は、住宅政策の基本理念として位置付けられている。

このことを受け、平成19年には、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関し、①国による基本方針の策定、②施策の基本となる事項（公的賃貸住宅の供給の促進、

<sup>1</sup> 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』」（平20.1）

民間賃貸住宅への円滑な入居の促進、住宅確保要配慮者の生活の安定及び向上に関する施策等との連携など)、③居住支援協議会(住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進に関し必要な措置について協議するための組織)の創設等を内容とする「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」(以下「住宅セーフティネット法」という。)が制定されている。

これらの法律を踏まえ、これまで国・地方自治体により住宅セーフティネットに関する施策が進められてきたが、28年3月に閣議決定された現行の「住生活基本計画(全国計画)」(今後10年間の我が国の住宅政策の方向性を提示する計画)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」することとされた。

これを受け、29年4月には、住宅確保要配慮者の入居を拒まない民間賃貸住宅の登録制度の創設等を内容とする改正住宅セーフティネット法が成立した。同法は、29年10月25日に施行され、現在は法施行後約10か月という状況にある。

なお、27年4月には、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための生活困窮者自立支援法が施行されるとともに、同法の改正により、生活困窮者一時生活支援事業が拡充され、地域社会から孤立している者等に対する訪問等による見守り・生活支援事業が創設(2019年4月施行予定。2018年度は予算措置として実施。)されるなど、福祉政策においても居住支援の強化が図られてきている。

本稿では、改正住宅セーフティネット法に係るこれまでの国会論議、衆参両院の委員会附帯決議などを参照しつつ、住宅セーフティネットの現状と課題について見ていきたい。

## 2. 住宅セーフティネットの現状と課題

### (1) 住宅確保要配慮者の状況

住宅セーフティネットの現状と課題について検討するため、その前提として、当該施策の対象となる住宅確保要配慮者をめぐる状況について概観していく。

まず、改正住宅セーフティネット法における住宅確保要配慮者は、図表1のとおりである(第2条)。なお、国土交通省令に定める者なども含めれば、その対象者は極めて多様であり、かつ対象者が複数の要件に該当する場合もあることから、その総数は必ずしも明確ではないものの、全体として住宅確保要配慮者は増加傾向にあるとされる。

本稿では、高齢者、子どもを養育している者を中心に、住宅確保要配慮者について、その状況を概観することとしたい。

#### ア 高齢者の状況

高齢単身世帯の増加が特徴的な動向となっている。65歳以上の高齢単身世帯は約625万世帯であるが(平成27(2015)年時点)、その10年後(2025年)には約126万世帯増えて約751万世帯となることが見込まれている<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 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)ー2015(平成27)～2040(平成52)年ー 2018(平成30)年推計」(平30.2.28) <[http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/houkoku/hprj2018\\_houkoku.pdf](http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/houkoku/hprj2018_houkoku.pdf)>(以下、URLの最終アクセスの日付けはいずれも平成30年8月22日)

なお、総務省「平成25年住宅・土地統計調査」によると、高齢単身世帯は、34.0%が借家<sup>3</sup>に居住しており、高齢者のいる世帯全体では82.7%が持ち家、17.1%が借家に居住しているのに比べ、借家居住の割合が高い。また、民営借家に転居した高齢者世帯は21年から25年の間に約41万世帯あり、うち25%が持ち家からの転居となっている。これは、配偶者の死亡等による収入の減少や、生活の利便性の低下を背景として、賃貸住宅に転居する高齢者が多く存在することの現れとされている<sup>4</sup>。

これらのことから、高齢単身世帯の増加は、今後必要となる賃貸住宅戸数の増加にもつながるものと考えられる。なお、高齢者の住宅セーフティネットとして、サービス付き高齢者向け住宅があるが（平成30年7月末時点の登録戸数約23.3万戸）、その入居者は、一定の所得や資産を有する高齢者が中心となっており、低所得の高齢者のニーズには十分応え切れていないとされ<sup>5</sup>、低廉な家賃の高齢者向け住宅の供給が課題になる。

図表 1 改正住宅セーフティネット法における住宅確保要配慮者

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① その収入が国土交通省令で定める金額を超えない者（低額所得者）</li> <li>② 災害<sup>6</sup>により滅失若しくは損傷した住宅に当該災害が発生した日において居住していた者又は災害に際し災害救助法が適用された同法第2条に規定する市町村の区域に当該災害が発生した日において住所を有していた者（被災者）</li> <li>③ 高齢者</li> <li>④ 障害者基本法第2条第1号に規定する障害者</li> <li>⑤ 子ども（18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者をいう。）を養育している者</li> <li>⑥ その他住宅の確保に特に配慮を要するものとして国土交通省令で定める者<sup>7</sup></li> </ul> |
|--|

（出所）国土交通省資料等より作成

## イ 子どもを養育している者の状況

子どもを養育している世帯は1,000万以上あり、住宅の確保に向け必要とされる配慮も様々であると考えられるが、住宅セーフティネットの観点からは、一人親世帯、とり

<sup>3</sup> 借家には、公営の借家、都市再生機構（UR）・公社の借家、民営借家、給与住宅が含まれる。

<sup>4</sup> 国土交通省住宅局「新たな住宅セーフティネット制度」（平29.7）〈<http://jutakusetsumeikai-file.jp/safetynet/text/safety-text01.pdf>〉

<sup>5</sup> 国土交通省サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会「とりまとめ」（平28.5）〈<http://www.mlit.go.jp/common/001132653.pdf>〉

<sup>6</sup> 発生した日から起算して3年を経過していないものに限る。なお、住宅セーフティネット法施行規則第3条により、国土交通大臣が指定する大規模な災害の被災者については、その定める期間まで住宅確保要配慮者とすることが規定されている。

<sup>7</sup> 住宅セーフティネット法施行規則第3条では、①外国人、②中国残留邦人等、③児童虐待を受けた者、④ハンセン病療養所入所者等、⑤DV（ドメスティック・バイオレンス）被害者、⑥拉致被害者、⑦犯罪被害者、⑧矯正施設退所者、⑨生活困窮者が住宅確保要配慮者とされている。また、同条では、地方自治体が作成する賃貸住宅供給促進計画で定める者についても、住宅確保要配慮者とすることが規定されている。同計画で定める者に関しては、「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基本的な方針」（平成29年国土交通省告示第965号）において、①海外からの引揚者、②新婚世帯、③原子爆弾被爆者、④戦傷病者、⑤児童養護施設退所者、⑥LGBT（レズビアン・ゲイ・バイセクシャル・トランスジェンダー）、⑦U I J ターンによる転入者、⑧これらの者に対して必要な生活支援等を行う者などが例示されている。

わけ母子世帯への留意が求められる。母子世帯数は約123万世帯（平成28年度）、同世帯の平均年間収入は348万円（27年の1年間）であるが、この額は、国民生活基礎調査による児童のいる世帯の平均所得の49.2%にとどまっている<sup>8</sup>。また、母子世帯では、「持ち家」に居住している世帯は約35.0%である<sup>9</sup>。総務省「平成25年住宅・土地統計調査」によると、平成25年の持ち家世帯率は61.5%であり、時期、手法が異なる統計ではあるが、母子世帯は高い比率で借家等<sup>10</sup>に居住しているといえ、居住の安定に向けた施策の充実が求められる。

#### ウ その他の住宅確保要配慮者の状況

その他の住宅確保要配慮者も借家に多く居住しており、その居住世帯数は、障害者：90万世帯、外国人：37万世帯、生活保護受給世帯：75万世帯などとなっている<sup>11</sup>。

以上、住宅確保要配慮者の状況について見てきたが、比較的多くの者が、民営又は公営の賃貸住宅に居住しており、住宅セーフティネットを、今後一層充実させるためには、民営あるいは公営の賃貸住宅を中核に、その構築を図っていくことが必要となる。

### （2）公的賃貸住宅等をめぐる状況

住宅確保要配慮者をめぐる状況等を踏まえ、前述の「住生活基本計画（全国計画）」では、住宅セーフティネットに関する基本的な施策として、「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」するとともに「公営住宅、UR賃貸住宅等の公的賃貸住宅等を適切に供給」することを掲げている。ここから住宅セーフティネットについては、公営住宅を始めとする公的賃貸住宅等と、民間賃貸住宅（空き家・空き室を含む）から成る重層的な制度として位置付けられているということが出来る。

公的賃貸住宅の重要性は法的にも明確化されている。改正住宅セーフティネット法第53条において、国及び地方自治体は、住宅確保要配慮者の住宅の確保について配慮を必要とする事情を勘案し、既存の公的賃貸住宅の有効活用を図りつつ、公的賃貸住宅の適切な供給の促進に関し必要な施策を講ずるよう努めなければならない旨定められているところである。そこで、公的賃貸住宅等の概要と管理戸数について見ていくと、図表2のとおりである。以下では、管理戸数が比較的多く、「住生活基本計画（全国計画）」において、公的賃貸住宅の代表例として掲げられている、公営住宅及び都市再生機構（UR）賃貸住宅について見ていくこととする。

#### ア 公営住宅

<sup>8</sup> 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」（平29.12.15）〈<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11923000-Kodomokateikyoku-Kateifukishika/0000188136.pdf>〉

<sup>9</sup> 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）（平29.12.15）〈<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11923000-Kodomokateikyoku-Kateifukishika/0000190325.pdf>〉

<sup>10</sup> 借家等には、公営借家、公社・公団住宅、賃貸住宅、同居、その他が含まれる。

<sup>11</sup> 前掲注4

住宅セーフティネットの構成要素の一つである公営住宅は、公営住宅法に基づき、「住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸」する住宅であり（同法第1条）、地方自治体が整備主体となるものであるが、国において、公営住宅は、住宅セーフティネットの根幹を成すものと位置付けられており<sup>12</sup>、その供給は大変重要である旨の認識が示されている<sup>13</sup>。

図表2 公的賃貸住宅等の概要と管理戸数

種別	概要	管理戸数（平成28年度）
公営住宅	地方自治体により、住宅に困窮する低額所得者に対して供給される賃貸住宅	約216万戸
改良住宅	不良住宅地区の住環境改善等に伴い、住宅に困窮する従前居住者向けの公的賃貸住宅を供給	約 14.5万戸
UR賃貸住宅	独立行政法人都市再生機構により整備される賃貸住宅	約 74万戸
公社賃貸住宅	地方住宅供給公社により整備される賃貸住宅	約 13.2万戸
地域優良賃貸住宅	民間の土地所有者等に対し、整備費等及び家賃減額のための助成を行い、高齢者世帯、子育て世帯等を対象として供給される賃貸住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定優良賃貸住宅等 約 9.4万戸</li> <li>・高齢者向け優良賃貸住宅等 約 4.2万戸</li> </ul>

(注) 1 URが管理する賃貸住宅戸数には、高齢者向け優良賃貸住宅等を含む。

2 公社賃貸住宅の管理戸数には、特定優良賃貸住宅等及び高齢者向け優良賃貸住宅等含まない。

(出所) 国土交通省資料等より作成

公営住宅の管理戸数は、平成28年度末で全国約216万戸である。管理戸数の推移を見ると、17年度末の約219万戸をピークとして減少傾向にあり、25年度末には約216万戸となった。26年度以降、東日本大震災に係る災害公営住宅の整備等に伴い一時的に増加傾向となったが、28年度は再び減少した。それに加え、今後加速化する人口減少や厳しい行財政事情のもと、大幅な増加は見込めない状況であるとの認識が、国から示されている<sup>14</sup>。ちなみに、公営住宅のうち、築後30年以上経過したストックは28年3月末時点で約134万戸で、全体の62%を占めている。

公営住宅については、家賃の低廉性や適切な民間賃貸住宅の不足等から、応募倍率が4.4倍（平成28年度末全国平均）と比較的高い水準にあるが、東京都のように20倍を超えるところもあれば、応募倍率が1倍を下回る県もあり、大都市圏とそれ以外の地域の相違も大きくなっている。

<sup>12</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第7号14頁（平29.4.7）における石井国土交通大臣答弁。

<sup>13</sup> 第193回国会参議院国土交通委員会議録第9号20頁（平29.4.18）における石井国土交通大臣答弁。

<sup>14</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第7号14頁（平29.4.7）、第193回国会参議院国土交通委員会議録第9号20頁（平29.4.18）における石井国土交通大臣答弁。

公営住宅に関しては、改正住宅セーフティネット法に係る衆参国土交通委員会の附帯決議において、「本法による住宅セーフティネット機能の強化と併せ、公営住宅を始めとする公的賃貸住宅政策についても、引き続き着実な推進に努めること。」<sup>15</sup>とされたところである。このような中、社会資本整備総合交付金による国の支援等が講じられており、管理戸数を適切に維持する観点等から、長寿命化・老朽化対策が実施されてきた。

その一方で、公営住宅は、前述のように現在でも住宅確保要配慮者全体をカバーできるような管理戸数水準にはなっていない上、管理戸数の大幅な増加も今後見込めない状況にある。そのため、公営住宅に関しては、財政事情を踏まえた施策のプライオリティに配意しつつ、既入居者の居住の安定の確保と、入居者と入居できない者との間の公平性等の確保について適切なバランスを図ることが重要となる。住宅確保要配慮者の増加が予想される中で、他の住宅セーフティネットとの連携・役割分担のもと、適切な管理戸数水準の在り方等に留意が求められる。

## イ UR賃貸住宅

UR賃貸住宅は独立行政法人都市再生機構法に基づきURにより管理等が行われている賃貸住宅である。URでは5年ごとに賃貸住宅居住者定期調査を行っており、同調査によると、65歳以上の高齢単身世帯は、平成27年20.7%であり、17年11.3%から大幅に増加している（なお、我が国全世帯で見ると、65歳以上の高齢単身世帯の割合は、27年12.4%である<sup>16</sup>）。また、ひとり親+子世帯は、27年8.9%であり、17年の7.5%から若干増加している。その一方で、夫婦+子の世帯は、27年、65歳以上の高齢単身世帯と同率の20.7%であり、17年の27.4%から大きく減少している。加えて、世帯全体の年収は27年453万円であり、17年505万円から10.3%減少している（なお、我が国全世帯の一世帯当たり平均所得金額は、27年545.4万円であり、17年563.8万円から3.3%の減である<sup>17</sup>）。このような状況の中、UR賃貸住宅については、大都市圏の中堅勤労者向け住宅供給から住宅セーフティネット機能の発現にその役割が変化しているとの認識も示されている<sup>18</sup>。

UR賃貸住宅の整備等に関しては、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）において、「すべての賃貸住宅団地を対象に、居住者の居住の安定に配慮した上で、賃貸住宅の削減目標や団地ごとに建替え、リニューアル、規模縮小、売却等の方向性を明確にした再編計画を平成19年内に策定し、できる限り規模の適正化に努める」こととされている。

これを受け、URでは「UR賃貸住宅ストック再生・再編方針について」（平成19年

<sup>15</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第7号27頁（平29.4.7）、第193回国会参議院国土交通委員会会議録第9号30頁（平29.4.18）

<sup>16</sup> 内閣府「平成29年版高齢社会白書」13頁

<sup>17</sup> 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査の概況」（平29.6.27）10頁、「平成27年国民生活基礎調査の概況」（平成28.7.12）10頁

<sup>18</sup> 独立行政法人都市再生機構「UR賃貸住宅の現状と今後の方向性について」（平25.10.18）〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/wg4/dai2/siryoku6.pdf>〉

12月26日、更新：平成20年2月29日）を策定している。ここでは、平成30年度末までに、バリアフリー対応の住宅の供給を、約40万戸（ストックの約55%）まで拡大する一方で、合計約77万戸のストックについては、約10万戸について再編に着手し、約5万戸を削減（約8万戸程度の既存ストックを削減し、建替えによる従前居住者のための戻り住宅等を約3万戸程度供給）することとしている。さらに、平成60（2048）年頃までに、現在のストックの概ね3割を削減することとしている。このような状況の下、UR賃貸住宅の管理戸数は、19年度の約77万戸から約3万戸減少し、28年度約74万戸となっている。

URのメインストックである昭和50年代前半までに建設された団地の多くは、大都市近郊地域に存在する広さ40～50㎡の低廉な賃貸住宅であり、その広さ・家賃水準等を踏まえ、「超高齢化社会への対応には、UR賃貸住宅ストックを活用することが効果的」との見解も示されている<sup>19</sup>。一方で、URは「独立行政法人として経営の健全性を確保することが従来にもまして求められて」いる<sup>20</sup>。UR賃貸住宅の担う住宅セーフティネット機能としては、まず、一定の管理戸数を維持しつつ、住宅のバリアフリー化、長寿命化を進め、高齢世帯が可能な限り長く在宅生活を維持できるような環境を提供することが挙げられるものと考えられる。加えて、「UR賃貸住宅ストック再生・再編方針に基づく実施計画」（平成27年3月 独立行政法人都市再生機構）では、高齢化が進展するUR賃貸住宅団地における「多様な世代が生き生きと暮らし続けられる住まい・まちづくり」が指向され、高齢者、子育て世帯等が安心して住み続けられる環境の整備を図るため、医療福祉施設の誘致等による、UR団地の地域における医療福祉拠点化が進められており<sup>21</sup>、その着実な推進も課題となっている。

### （3）民間賃貸住宅等をめぐる状況

（1）で概観したように、住宅確保要配慮者は増加傾向にあり、賃貸住宅に多く居住している実態にあるが、（2）で見たように、公的賃貸住宅等では、現状でも要配慮者全体をカバーできるような整備水準とはなっておらず、今後の住宅確保要配慮者の増加に見合うよう管理戸数を増やしていくことには限界が存在する。そのため、民間賃貸住宅を、住宅セーフティネットの機能強化のために活用することが求められることになる。以下では、民間賃貸住宅の状況について見ていくこととする。併せて、住生活基本計画で言及された空き家の活用に関連し、空き家・空き室の現状についても見ていくこととしたい。

#### ア 民間賃貸住宅におけるバリアフリー化・耐震化の状況

総務省「平成25年住宅・土地統計調査」によると、民営借家の総戸数は約1,458万戸である。この戸数は、我が国の住宅ストック（居住世帯のある住宅総数）の28%を占め、主な公的賃貸住宅等の管理戸数全体の4倍以上の規模であり、そのことから、住

<sup>19</sup> 前掲注18

<sup>20</sup> 独立行政法人都市再生機構「UR賃貸住宅の長寿命化に関する計画」（平26.4）〈[https://www.ur-net.go.jp/stock-kaisyu-tech/pdf/201404\\_chojumyo.pdf](https://www.ur-net.go.jp/stock-kaisyu-tech/pdf/201404_chojumyo.pdf)〉

<sup>21</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第7号20～21頁（平29.4.7）

宅セーフティネットの機能強化のために民間賃貸住宅を活用することは、一定の妥当性を有すると考えられる。

しかしながら、民間賃貸住宅は、特にバリアフリー化において、持ち家より低い水準にあるとされる。公営借家等を含めた統計となるが、住戸内のバリアフリー率は、持家が11.7%に対し、借家は4.1%となっている<sup>22</sup>。ここから、民間賃貸住宅については、バリアフリー化の遅れにより、高齢者、障害者等の住宅確保要配慮者の居住に適した住宅が十分には供給されていない状況にあるといえ、バリアフリー化を進めるための施策の推進が求められるところである。

なお、高齢単身世帯が居住する民間借家の43%は旧耐震建築であり（平成25年）<sup>23</sup>、住宅全体の耐震化率が82%（平成25年）であることに鑑みれば、住宅確保要配慮者は比較的耐震性の低い住宅に居住している傾向が見て取れる。国は、平成32（2020）年までに住宅全体の耐震化を95%とする目標を掲げているが、住宅確保要配慮者が居住する民間借家の耐震化にも重点を置いて推進していく必要がある。

#### イ 住宅確保要配慮者の入居に対する賃貸人の消極性

民間賃貸住宅に関しては、バリアフリー化、耐震化などハード面に加え、住宅確保要配慮者の入居に対する賃貸人（大家）の消極性というソフト面の課題もある。「（公財）日本賃貸住宅管理協会（平成26年度）家賃債務保証会社の実態調査報告書」を典拠とする国土交通省資料<sup>24</sup>によると、住宅確保要配慮者の入居に対する大家の意識として、高齢者に対して約6割、障害者に対して約7割、子育て世帯に対して約1割、外国人に対して約6割が拒否感を有している。また、実際に入居制限をしている大家も一定割合存在し、外国人は不可（16.3%）、生活保護受給者は不可（12.8%）、単身の高齢者（60歳以上）は不可（11.9%）、高齢者のみの世帯は不可（8.9%）、生計中心者が離職者の世帯は不可（8.7%）、障害者のいる世帯は不可（7.2%）、子育て世帯は不可（3.4%）、一人親世帯は不可（2.1%）などとなっている。

なお、入居を制限する理由としては、家賃の支払いに対する不安が57.3%と最も多く、次いで、住宅の使用方法に対する不安（33.5%）、入居者以外の者の出入りへの不安（25.3%）、居室内での死亡事故等に対する不安（18.8%）、他の居住者・近隣住民との協調性に対する不安（16.7%）、習慣・言葉が異なることへの不安（16.4%）、生活サイクルが異なることへの不安（4.4%）などとなっている。

このことから、住宅セーフティネットに民間賃貸住宅を活用するに当たっては、賃貸人の不安を軽減していく施策の推進が課題となる。

#### ウ 空き家・空き室の状況

<sup>22</sup> 総務省「平成25年住宅・土地統計調査」（一部特別集計）による。バリアフリー化とは、A（手すり2か所以上）、B（段差のない屋内）、C（廊下幅が車椅子通行可）の全てに対応することをいう。ちなみにA又はBに対応（一定対応）する割合は、持家45.0%、借家17.6%であり、整備水準の差異がより際立っている。

<sup>23</sup> 国土交通省住宅局「住宅セーフティネット」（平28.11.5）〈[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/H27\\_review/H28\\_fall\\_open\\_review/siryo/13\\_1.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/H27_review/H28_fall_open_review/siryo/13_1.pdf)〉

<sup>24</sup> 国土交通省住宅局「家賃債務保証の現状」（平28.10）〈<http://www.mlit.go.jp/common/001153371.pdf>〉

我が国は人口減少社会を迎え、空き家・空き室が増加しており、平成25年度の空き家・空き室は、約820万戸となっている。このうち賃貸用の住宅は約429万戸あり、そのうち耐震性等があり駅から1 km以内の比較的容易に活用可能な住宅が約137万戸あるとされている。加えて、賃貸用又は売却用の住宅でもなく、別荘など二次的住宅でもない、「その他の住宅」と呼ばれる空き家・空き室が約318万戸あり、そのうち耐震性等があり駅から1 km以内の住宅は約48万戸あるとしている<sup>25</sup>。空き家・空き室については、防災・防犯、衛生、景観、地域活性化等の観点から、その利活用等が求められており、耐震性を有し、比較的活用が容易な空き家・空き室を中心に、住宅確保要配慮者の居住の安定策と適切に施策のマッチングができれば、住宅セーフティネットの機能強化に加え、空き家・空き室対策にも資することが期待されることである。

### 3. 新しい住宅セーフティネット制度の概要と課題

#### (1) 新制度の概要

ここまで住宅セーフティネットの現状について俯瞰してきたが、住宅確保要配慮者が増加する一方で、公的賃貸住宅等の管理戸数の大幅な増加は今後とも見込めず、民間賃貸住宅（空き家・空き室を含む）の活用が求められる状況にあること、その一方で、民間賃貸住宅に関しては、一部活用の容易な空き家・空き室があるものの、民間賃貸住宅全体としては、バリアフリー化・耐震化が必ずしも十分とはいえない状況にある上、住宅確保要配慮者の入居に対し、家賃の支払いへの不安等から消極的な賃貸人が一定程度存在することなどが指摘できる。

このような状況の中、平成29年常会（第193回国会）において、改正住宅セーフティネット法が成立し、同年10月25日に施行された。法律事項、予算措置を含めた新たな住宅セーフティネットの制度の主な概要は図表3のとおりである。

#### ア 制度の根幹と賃貸人に向けたインセンティブ措置

新しい住宅セーフティネット制度の根幹は、住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅を賃貸人が都道府県等に登録し、登録住宅を増やすことで、今後一層の増加が予想される住宅確保要配慮者が入居しやすい環境を整えていくことにある。しかしながら、賃貸住宅を登録するだけでは、賃貸人にとっては、空き室が埋まる可能性が高まるメリットなどが生ずるものの、家賃の未納や、高齢者の事故等による住宅の価値低下への懸念などのデメリットは解消されず、登録住宅が増加しない可能性もある。

そこで、改正住宅セーフティネット法によって、①住宅の価値を高めること（国・地方自治体による住宅の耐震化・バリアフリー化改修への補助等）、②家賃未納の懸念を低減化すること（(i)賃貸人から生活保護受給者の家賃滞納等の情報提供を受けた市町村等が、当該生活保護受給者に係る住宅扶助費等の代理納付を行う必要性等を判断するため速やかに事実確認を行う措置の創設、(ii)住宅確保要配慮者が家賃債務保証を受けやすくなるよう、適正に家賃債務保証を行う業者について、住宅金融支援機構による保

<sup>25</sup> 前掲注4

険の引受けの対象に追加等)などのインセンティブを制度に組み込むことにより、賃貸人において、より積極的に住宅の登録を行うことが期待されている。

改正法の国会審議においても、登録に向けて賃貸人の動機付け(インセンティブ)の必要性について指摘がなされており<sup>26</sup>、政府からは、新制度においては、登録を推進する観点から、賃貸人の不安を払拭できるよう様々な支援措置を講じる旨の答弁がなされている<sup>27</sup>。

図表3 新たな住宅セーフティネット制度の概要

<b>【法律事項】</b>	
(1)	国の基本方針に加え、地域の住宅事情に応じ、地方自治体は住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の供給促進計画を策定できる。
(2)	登録制度の創設
①	住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅を賃貸人が都道府県等に登録する制度の創設
②	都道府県等は登録住宅の情報開示を行うとともに住宅確保要配慮者の入居に関し賃貸人を指導監督
③	登録住宅の改修費を住宅金融支援機構の融資対象に追加
(3)	住宅確保要配慮者の入居円滑化に関する措置
①	住宅確保要配慮者の円滑な入居を支援する活動を公正かつ適確に行うことができる法人を居住支援法人として都道府県が指定
②	賃貸人から生活保護受給者の家賃滞納等の情報提供を受けた保護実施機関が、生活保護受給者に代わって賃貸人に住宅扶助費等を交付する代理納付の必要性等を判断するため速やかに事実確認を行う措置の創設
③	適正に家賃債務保証を行う業者について、住宅金融支援機構による保険の引受けの対象に追加
<b>【予算措置】</b>	
(1)	国・地方自治体による改修費への補助
・ 国の直接補助	— 国が工事費の1/3を補助。限度額50万円/戸
又は・ 地方自治体の裁量による	
国と地方自治体による補助	— 国(1/3)と地方自治体(1/3)合わせて工事費の2/3を補助。限度額100万円/戸
(2)	国・地方自治体による家賃・家賃債務保証料の低廉化への補助
※両補助の実施は地方自治体の裁量による。	
・ 家賃低廉化補助	— 限度額1戸当たり1か月 4万円 (国・地方自治体 各2万円)
・ 家賃債務保証料低廉化補助	— 限度額1戸当たり 6万円 (国・地方自治体 各3万円)
* 入居時の初回保証料の減額分のみが対象	

(出所) 国土交通省資料等より作成

<sup>26</sup> 第193回国会参議院国土交通委員会会議録第9号21頁、28頁(平29.4.18)

<sup>27</sup> 第193回国会参議院国土交通委員会会議録第9号21頁(平29.4.18)

## イ 住宅確保要配慮者に向けた支援制度の必要性

賃貸人側のインセンティブの議論は重要であるが、その一方で、登録住宅について、家賃水準を始めとして、住宅確保要配慮者のニーズに合ったものとしていかなければ、登録住宅への住宅確保要配慮者の入居が進展せず、また、登録住宅も増加せずにセーフティネット機能も十分には働かないという悪循環に陥りかねない。

登録住宅の要件として、「賃貸住宅の入居者の家賃の額が、近傍同種の住宅の家賃の額と均衡を失しないよう定められるものであることとする」（住宅セーフティネット法施行規則第14条）とされているが、すべての住宅確保要配慮者が、生活保護制度による住宅扶助費や生活困窮者自立支援制度による住居確保給付金などの支援を受けているわけではない。そのため、資力が十分でない住宅確保要配慮者が、耐火性、耐震性等が不十分な住宅に流れることを防ぐなど、住宅セーフティネットの機能を強化する観点から、新制度では、家賃・家賃債務保証料の低廉化等、住宅確保要配慮者の負担軽減のための支援制度などがビルトインされている。

## (2) 新制度をめぐる現状と課題

### ア 住宅の登録促進に向けた地方自治体への適切な対応を含む支援の在り方

新しい住宅セーフティネット制度の概要について見てきたが、同制度では、今後10年間で50万戸の住宅の登録が目指されるとともに<sup>28</sup>、2020年度末までに17万5,000戸の登録が目標とされている。その一方で、平成30年8月27日時点における登録数は3,386戸にとどまり、大阪府（2,481戸）など一部地域を除き、登録は必ずしも十分には進んでいない現状にある。

その理由として、国土交通大臣は、平成30年6月時点で、「制度が創設されてまだ約半年であり、賃貸住宅の所有者に制度がまだ十分知られていないこと、地方公共団体が地域の実情に応じて登録基準の緩和や要配慮者の追加等を行うことができる賃貸住宅供給促進計画の策定に時間を要していることが考えられるほか、事業者団体からは、事務の手間や費用負担、登録に対して手数料を取っているところがあることについて御指摘をいただいている」としている<sup>29</sup>。

ここで、まず地方自治体の状況を見ていきたい。家賃低廉化補助に関し、平成29年度予算では、法律制定後初年度の下半期分として約5,000戸分が見込まれていたが<sup>30</sup>、30年5月時点の国会答弁では、29年度の実績について、14戸に対する補助が行われているなどとしている<sup>31</sup>。また、都道府県又は市町村による賃貸住宅供給促進計画の策定は、平成30年8月15日時点で17にとどまっている。

このように、地方自治体における住宅セーフティネットに係る支援策の実施は、法律施行から間もないという事情はあるものの、必ずしも順調に推移しているとはいえない

<sup>28</sup> 「登録住宅を今後10年間で50万戸に」『月刊不動産流通』（2017.7）57頁

<sup>29</sup> 第196回国会参議院決算委員会会議録第7号26頁（平30.6.4）

<sup>30</sup> 第193回国会参議院国土交通委員会会議録第9号20頁（平29.4.18）

<sup>31</sup> 第196回国会衆議院国土交通委員会会議録第17号35頁（平30.5.23）

現状にある。なお、賃貸住宅供給促進計画の策定は、地方自治体が補助を実施する前提では必ずしもないが、区域内における住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の目標等を定める同計画は、地域における住宅セーフティネット確立に向けた基本的な計画であることに加え、補助の対象となる登録住宅の面積要件（25㎡）の緩和等を行うためには同計画に明記することが求められることとなっている。

このように重要な意義を持つ計画の策定を含め、住宅セーフティネットに係る支援策の実施が余り進んでいない理由としては、生活困窮者（住宅確保要配慮者に含まれる。）に対してなされてきた公営住宅の供給・生活保護世帯への住宅扶助との関係等から、どれだけの住宅確保要配慮者が民間賃貸住宅に入居するかの需要予測、さらには、その予測に基づいた改修費補助や家賃・家賃債務保証料の低廉化補助の所要額の算定が困難であることなどが挙げられている。なお、国土交通省が平成29年度、事業を実施する意向のある地方自治体を募ったところ、数十自治体にとどまり、30年度も同様の規模と見られるとの報道も一部なされているところである<sup>32</sup>。

これらの点に関し、平成30年1月に総務省から提出された「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」によれば、国土交通省は「都道府県等が賃貸住宅供給促進計画を策定するに当たり、住宅確保要配慮者に係る賃貸住宅のニーズを的確に把握できるよう支援を行うこと。」<sup>33</sup>などとされている。国土交通大臣からは、「地方公共団体に対して、賃貸住宅供給促進計画の策定や補助制度の創設を働きかける」との答弁がなされているが<sup>34</sup>、政府においては、住宅確保要配慮者に関連する前述の住宅扶助など諸制度との関係の整理等も含め、地方自治体が賃貸住宅供給促進計画の策定や補助制度の創設の検討を適切に行えるよう、一層の取組が求められる。

なお、地方自治体が補助を行わない場合でも、改修費に関する国の直接補助は可能であるが、制度上の効果は限定される。住宅の登録に向けたインセンティブを万全にする上でも、地方自治体による支援の実施が期待される場所である。

## イ 登録手数料に係る課題

次に事業者団体の指摘（前述）に係る登録手数料徴収について見ていきたい。賃貸人が住宅を登録する際に地方自治体が登録手数料を徴収するか否かについては、地方自治体の裁量に任されており、例えば一戸建てを1件登録する際の手数料について、全く徴収していない地方自治体がある一方、最高で1万1,000円を徴収している地方自治体も存在する（平成30年4月2日時点）。

新しい住宅セーフティネット制度では、多数の住宅の登録が、その制度の効果的運営にとって肝要となる。そのためには、住宅の登録を検討している賃貸人にとってマイナス方向に働くおそれのある登録手数料の徴収のような対応は、煩瑣な登録手続などと併せ、極力少なくしていくことが重要と考えられる。

<sup>32</sup> 『朝日新聞』（平30.5.6）

<sup>33</sup> 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」（平30.1）〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000527682.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000527682.pdf)〉

<sup>34</sup> 第196回国会参議院決算委員会会議録第7号26頁（平30.6.4）

この点に関し、国土交通省からは、地方自治体において、制度趣旨を踏まえた、適切な手数料設定は重要であるとしつつ、①登録手数料の設定について、全国的にばらつきが見られるが、全国の登録を受け付ける地方自治体の約6割が手数料を取らないこととしていること、セーフティネット住宅は要配慮者向けの住宅であるため賃貸人の利益が生じにくいことなどについて、全国の地方自治体に情報提供を行うこと、②登録時の申請書類等の合理化が適用される際には、地方自治体の審査に要する負担が軽減され、手数料を免除又は軽減することが可能であることについて通知することなど、適切な手数料設定を促していきたい旨の答弁がなされている<sup>35</sup>。このことなどを受け、平成30年7月10日には、改正住宅セーフティネット法施行規則が公布・施行され、申請書の記載事項や添付書類の簡素化、申請の電子化などが図られており、今後の動向が注視されるところである。

### ウ 居住支援協議会の在り方

前述の住宅確保要配慮者の入居制限に係る賃貸人の不安は、新しい住宅セーフティネットにより設けられた賃貸人に係る支援制度が適切に運用されれば、一定程度払拭できるものと考えられる。家賃未納の懸念の軽減に向けた支援策（前述）に加え、バリアフリー改修補助（前述）は、居室内での死亡事故等に対する不安解消に資するものとなる。しかしながら、バリアフリー改修だけでは居室内の死亡事故を防ぐには十分でなく、定期的な見守り等住宅確保要配慮者への生活支援などが必要になる。

これら新たな支援制度によっても払拭できないリスクを含め、住宅確保要配慮者の入居に関するリスクについては、従来、原則として賃貸人が負い、そのため入居制限も行われてきたと思われるが、登録住宅を増やしていくためには、これらのリスクを減少させていく必要がある。特に空き家問題なども併せ考えれば、一定のリスク対応が図れる賃貸業者に加え、親から相続した家を空き家に行っているような個人についても、積極的に住宅の登録が進められるようにしていくことが求められる。

そのような中、改正住宅セーフティネット法では、住宅確保要配慮者居住支援協議会（以下「居住支援協議会」という。）<sup>36</sup>などによる住宅確保要配慮者や賃貸人等への支援の一層の強化に向け、住宅確保要配慮者の円滑な入居を支援する活動を公正かつ適確に行うことができる法人を住宅確保要配慮者居住支援法人（以下「居住支援法人」という。）として都道府県知事が指定できることとするとともに、居住支援法人を居住支援協議会の構成員とすることができることとしている。居住支援協議会と居住支援法人等との連携により、構成員相互の情報共有、住宅確保要配慮者や賃貸人に対する住宅情報の提供、相談の実施、家賃債務保証サービスの紹介・提供、見守りなど生活支援サービスの紹介・提供等について、一層の充実が図られることが期待されている。

<sup>35</sup> 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第14号40頁（平30.5.22）

<sup>36</sup> 住宅確保要配慮者居住支援協議会の前身は、前述の住宅セーフティネット法制定（平成19年）により創設された居住支援協議会（以下「法改正前の居住支援協議会」という。）である。住宅確保要配慮者居住者支援協議会の構成団体には、①地方自治体（住宅部局、福祉部局等）、②居住に係る支援を行う団体（居住支援法人、社会福祉法人等）③不動産関係団体（宅建業者、賃貸住宅管理業者、賃貸人等）などが挙げられる。

なお、改正住宅セーフティネット法では、居住支援協議会等による支援強化を図ることとしているが、法改正前の居住支援協議会においても、ホームページ等による単なる情報提供等にとどまらず、社会福祉法人等と連携した生活支援サービスの提供など、より積極的な取組を行うことは可能であった。この点に関し、「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」（前述）では、市区町村居住支援協議会の中には、民間事業者が提供する高齢者向けの居住支援サービス等を活用して安否確認等を行っているものなど、個別ケースに対する支援を行っている例も見られる一方で、都道府県居住支援協議会には、活動状況が年数回の総会や意見交換等の開催のみとなっているものなどもあるとの指摘がなされている。

改正住宅セーフティネット法においても居住支援協議会が行う活動内容は各協議会の裁量に任されており、居住支援法人が構成員になることができるものの、一部の法改正前の居住支援協議会と同様に、その活動が低調に推移するおそれもある。改正住宅セーフティネット法案に対する参議院国土交通委員会の附帯決議では、「住宅セーフティネット機能の強化のためには、住宅確保要配慮者居住支援協議会の設立の促進とその活動の充実等を図ることが重要であり、また、地方公共団体の住宅部局及び福祉部局の取組と連携を強化することが不可欠であることに鑑み、各地域の実態を踏まえ、必要な支援を行うこと。」<sup>37</sup>とされた。平成30年6月、国土交通大臣からも「厚生労働省とも連携をして、居住支援協議会の活動の更なる充実を図り、住宅セーフティネット機能の強化に努めて」いく旨の答弁がなされているところであり<sup>38</sup>、福祉政策として実施される居住支援事業（前述）を担う福祉部局との一層の連携等による居住支援協議会の取組強化が重要な課題となる。

また、活動内容の充実に加え、より多くの住宅確保要配慮者、賃貸人等が居住支援協議会に係る支援を受けられるようにすることも重要である。一方、居住支援協議会の設置は、地域における住宅事情等の相違から、地域の裁量に任されており、平成30年7月2日時点では、全ての都道府県と25の区市町の計72の協議会が設立されている。この点に関し、改正住宅セーフティネット法の趣旨に則り策定された「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基本的な方針」（平成29年国土交通省告示第965号）において、「政令市、中核市等の比較的規模の大きな地方公共団体においては自ら居住支援協議会を設立するとともに、比較的規模の小さな地方公共団体においては都道府県の居住支援協議会の構成員となる等、地方公共団体が居住支援協議会の活動に積極的に取り組むことが重要である」としているところであり、2020年度末までに居住支援協議会に参画する市区町村を80%とする目標が掲げられている。実効性のある活動への市町村の参画の在り方を含め、今後の動向が注視される。

なお、前述した住宅確保要配慮者の入居を制限する理由のうち、入居者以外の者の出入りへの不安、他の居住者・近隣住民との協調性に対する不安、習慣・言葉が異なるこ

<sup>37</sup> 第193回国会参議院国土交通委員会会議録第9号30頁（平29.4.18）

<sup>38</sup> 第196回国会参議院決算委員会会議録第7号28頁（平30.6.4）

とへの不安、生活サイクルが異なることへの不安などについては、賃借人と賃貸人の間にとどまらない、周辺地域に関わる問題であるといえることができる。

賃貸人が住宅確保要配慮者に住宅を賃貸する場合には、周辺地域の状況・近隣住民の感情なども考慮しているのが実態であり、今後、空き家・空き室を、登録住宅として住宅確保要配慮者に賃貸する上で、周辺地域・近隣住民の理解を得るための取組も課題となると思われる。具体的には、事前に調整することなく空き家・空き室を登録住宅とし、住宅確保要配慮者を受け入れることなどにより、今後、近隣・周辺住民との間でトラブルが発生する懸念なども完全には払拭できないところであり、このような事態の未然防止のための対応を整えておくことも課題になると考えられる。居住支援協議会や居住支援法人が賃貸人からの相談等を受けて、このような周辺地域との調整などに関わることは可能とされるが、これら団体への支援など適切な対応が求められる。

#### 4. おわりに

住宅確保要配慮者の置かれた状況は極めて多様であり、それを支える住宅セーフティネットの在り方も様々である。また、公営住宅の応募倍率の相違からうかがわれるように、大都市圏とそれ以外の地域でも、状況は大きく異なるものと思われる。このような中、住宅セーフティネットを効果的に機能させていくためには、多様なニーズに適切に対応できるよう、様々な住宅の登録を推進していく必要があるが、そのためには、住宅確保要配慮者のニーズの的確な把握は不可欠である。

住宅セーフティネットの充実のためには、国・地方を通じ、住宅行政と福祉行政が一層連携して、居住支援に係るサポート制度を周知・提供する中で、住宅確保要配慮者のニーズの的確な把握に努め、必要に応じて制度の見直しを行いつつ、多様な登録住宅が用意されるようにしていくことが求められる。

また、住宅セーフティネット制度を住宅確保要配慮者、賃貸人、関係業界だけでなく広く国民に周知し、空き家・空き室を住宅確保要配慮者のための住宅として活用していくこと等について、認識を深めてもらうことも、住宅の登録を円滑に進める上で重要である。

新しい住宅セーフティネットの一層の実効性が確保され、住宅確保要配慮者の居住の安定により資するものとなるよう、更なる取組が期待される。

(せんずい たけひろ)