

## Working Paper Series (J)

No.33

日本における社会保障としての住宅施策の展開  
Evolution of housing policy as part of social security in Japan

阪東美智子（国立保健医療科学院）

Michiko Bando

2020年11月

[http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS\\_WPJ33.pdf](http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ33.pdf)



〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-3 日比谷国際ビル 6階

<http://www.ipss.go.jp>

本ワーキング・ペーパーの内容は全て執筆者の個人的見解であり、国立社会保障・人口問題研究所の見解を示すものではありません。

## 日本における社会保障としての住宅施策の展開

はじめに

日本の住宅政策と言えば、1950年の住宅金融公庫法、1951年の公営住宅法、1955年の日本住宅公団法の3本柱を思い浮かべる人が多いだろう。しかし、バブル経済崩壊後の1995年ごろから、日本の住宅政策はドラスティックに転換し、住宅市場や住宅ストックを重視した政策目標へと移った。住宅金融公庫は2007年に廃止され、替わって独立行政法人住宅金融支援機構が設立され、業務の中心は民間住宅ローンの証券化支援に移り、住宅融資は基本的に民間の住宅ローン市場に委ねられることになった。公営住宅は1996年の公営住宅法の改正により、後述するようにその役割や性格を大きく変えた。日本住宅公団は、幾度かの改組を経て、2004年から独立行政法人都市再生機構に組織替えとなり、住宅建設や大規模団地開発から民間再開発事業の基盤整備などに重点が移っている。

住宅分野で「セーフティネット」という言葉が用いられ始めたのもこの頃からである。1998年の住宅地審議会基本問題小委員会の中間報告「今後の賃貸住宅政策の方向について」に、「今後、借家世帯の中でも高齢世帯が急増すると予想され、賃貸住宅は豊かな高齢化社会を支える上で重要な生活基盤となる。特に、稼働能力が失われ、家賃等の住居費負担ができない高齢者も増加すると見込まれることから、社会のセーフティネットとして公営住宅等低所得者向けの住宅対策の充実が不可欠である」との記載がある。

住宅市場を機能させるためには、自力では住宅市場で適切な住宅を確保できない人々への対応が必須である。とくに近年は雇用環境等の悪化や高齢化・少子化により、住宅市場に参入できない住宅困窮層が増加しており、住宅セーフティネットの整備は重要な政策課題となっている。また、医療・介護・福祉制度は脱施設化・地域居住を推進しており、住宅保障は福祉行政分野においても重要な課題となっている。

本稿では、主に2000年以降の住宅行政・福祉行政の住宅施策や居住支援施策に着目し、日本における社会保障としての住宅施策の展開について論じる。

### 住宅行政と福祉行政における住宅施策

図1は、社会保障としての住宅施策を、主な施策対象と政策手段の観点から整理したものである。図の左半分（現物支給の「市場環境整備・市場誘導」「住宅供給」の部分）が住宅行政によるもの、右半分（現物支給の「福祉施設等の供給」と現金給付の部分）が福祉行政によるものである。住宅行政による施策はもっぱら現物給付であり、福祉行政による施策は施設収容と現金給付が主体となっている。

図2は、厚生労働省と国土交通省の関係職員で構成された「福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会」で提示された資料である。この連絡協議会は、生活や住宅に配慮を要する方々の住まいの確保や生活の安定、自立の促進に係るセーフティネット機能の強化に向けて、福祉行政と住宅行政のより一層の緊密な連携を図ることを目的に2016年12月に設

置され、2018年9月までに5回の会合が持たれた。

図2のうち、青の網掛は住宅行政の施策、赤の網掛は福祉行政の施策である。福祉行政による施策は、低所得者（生活保護受給者含む）、高齢者、障害者、子育て世帯（ひとり親・多子世帯）、DV被害者、児童養護施設退所者など対象者別の縦割り施策が主流であるが、支援施策は、ハード面の供給として各種福祉施設が供給されているほか、入居支援等や生活支援の提供など多岐にわたっている。一方、住宅行政による施策は、対象者を区分せず横断的にカバーしているが、もっぱらハード面の供給が主体である。

		政策手段			
		現物給付			現金給付
		市場環境整備 ・市場誘導	住宅供給	福祉施設等の 供給	
主な 施策 対象	低額所得者	新たな住宅セーフ ティネット制度 (①住宅確保要配 慮者の入居を拒ま ない賃貸住宅の登 録制度、②登録住 宅の改修や入居者 への経済的な支 援、③住宅確保要 配慮者に対する居 住支援)	公営住宅制度	無料低額宿泊所	生活保護 (住宅扶助)
	(離職者、高齢者、 障害者など) 特定のニーズへの対応		公的賃貸住宅 (地域優良賃貸住 宅等)	生活困窮者自立支 援制度 (一時生活支援事 業) 社会福祉施設 (特別養護老人ホ ーム・グループホ ーム等)	生活困窮者自立支援 制度 (住居確保給付金)

図1 社会保障としての住宅施策

※ 第3回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 資料1 平成24年5月30日

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002bsud-att/2r9852000002bsvu.pdf>

を参考に、現在の制度内容にあわせて改変。

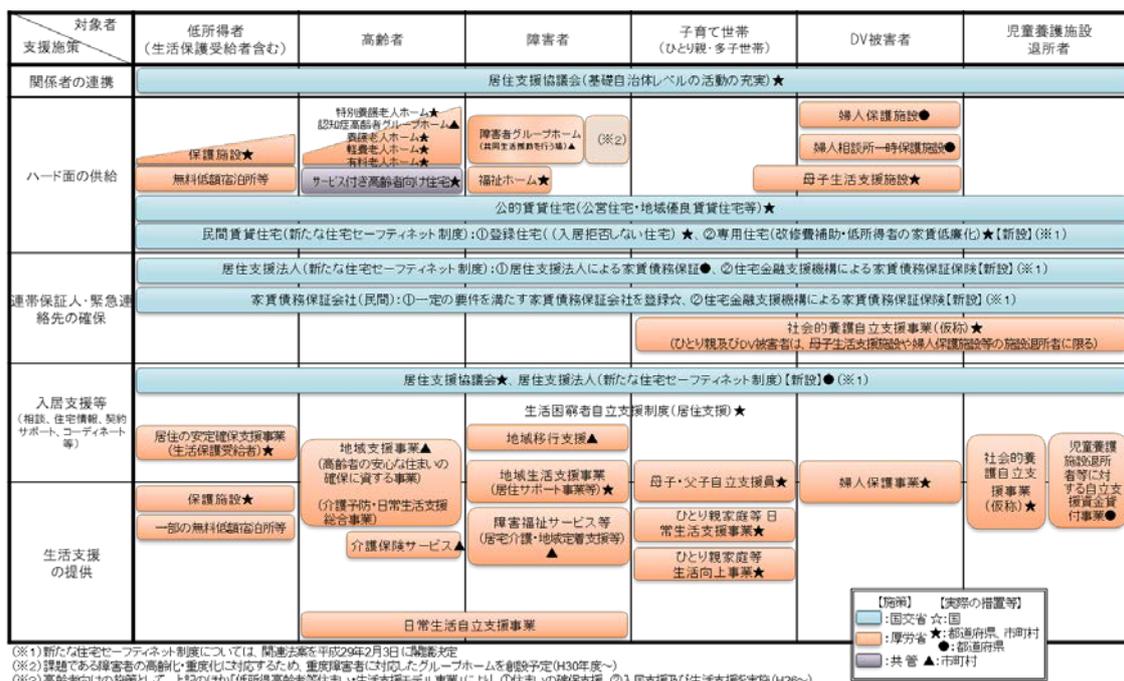


図2 住宅確保要配慮者に対する居住支援施策(見取り図)(案)

(出典) 福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 第2回資料 平成29年2月27日

<https://www.mlit.go.jp/common/001174630.pdf>

### 2000年以降の住宅政策の展開

住宅行政、福祉行政による各住宅施策についてみる前に、2000年以降の住宅政策の展開について簡単に整理しておこう。

戦後の日本の住宅政策は、1966年以来40年間にわたって「住宅建設計画法」により進められ、公庫・公営・公団による公的資金の投入により新規住宅供給が行われた。その結果、早期に住宅不足は解消され、住宅政策の目標は量的充足から質の向上に転換し、居住水準も向上した。

急激な少子高齢化や人口・世帯の減少に伴い、居住ニーズは多様化してきたことから、これに対応するため、2006年に「住生活基本法」が制定された。新しい法律では、基本理念として、①現在及び将来の住生活の基盤となる良質な住宅の供給、②住民が誇りと愛着をもつことのできる良質な居住環境の形成、③民間活力、既存ストックを活用する市場の整備と消費者利益の保護、④低額所得者、高齢者、子育て家庭等の居住の安定の確保、を規定した上で、基本的施策として、①住宅の品質又は性能の維持及び向上並びに住宅の管理の合理化、②地域における居住環境の維持及び向上、③住宅の供給等に係る適正な取引の確保及び住宅の流通の円滑化のための環境の整備、④居住の安定の確保のために必要な住宅の供給の促進等、を掲げた。

基本理念の④および基本的施策の④の実施に向けて、2007年に「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」(通称「住宅セーフティネット法」)が制定された。この法律では、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、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を「住宅確保要配慮者」と位置づけ、これらの人々に対する賃貸住宅の供給の促進を図ることを目的に、公的賃貸住宅の供給の促進や民間賃貸住宅への円滑な入居の促進、情報の提供、居住支援協議会の設置などが定められた。

住生活基本法に基づき、国及び地方自治体は 10 年間で計画期間として基本計画を定め、具体的な住宅施策を実施している。基本計画は 5 年ごとに見直しを行うこととされており、これまでに 3 回の見直しが行われ、現在の住生活基本計画(全国計画)は 2016 年に閣議決定されたものである。

2015 年度の国土交通省の住生活基本計画に対する政策レビュー結果(報告書)では、住宅施策の展開について、「住宅は公共財ではなく民間所有となることを踏まえつつ、国及び地方の長期債務残高の増大、社会保障関係費の増大等により住宅関連予算が限られている中、政策手段の重点化や効果的な組み合わせが一層重要となっており、これに伴い、市場原理に委ねるべきものは委ね、市場の失敗が存在すればその除去に施策の重きを置くとともに、福祉施策、環境・エネルギー施策等の各分野との連携や、国、地方公共団体、地域住民の団体、NPO、民間事業者等様々な主体間の連携が必要である」との考えが示されている。

2020 年度の国土交通省関係予算は、一般会計で 5 兆 9311 億円、臨時・特別の措置を含めると 6 兆 7363 億円であり、このうち住宅対策予算は 1558 億円である。住宅セーフティネット関連では、「若年・子育て世帯や高齢者世帯が安心して暮らせる住まいの確保」に国費として 1101 億円が計上されており、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅等を活用した住宅セーフティネット制度の強化、公的賃貸住宅の建替・改修等と併せて子育て支援施設等を導入する取組への支援、サービス付き高齢者向け住宅の整備の促進やモデル的取組への支援、子育てしやすい住まいへのリフォームに対する支援の強化、子育て環境の整備促進のための地方公共団体と協調した金融支援の推進、住宅ストックの活用と医療福祉施設等の誘致による UR 団地の医療福祉拠点化の推進、などの事業が予定されている。また、国土交通省関係予算のうち、社会資本整備総合交付金は 7627 億円であり、地方公共団体等に交付され住宅対策等に用いられる。このほか、復興庁が予算計上している東日本大震災復興交付金等の一部が災害公営住宅の供給促進や自力再建支援等に充てられている。

#### 住宅行政による住宅施策～公営住宅～

住宅行政による住宅セーフティネット制度の基本的な考え方は、住宅困窮度が非常に高い人には公営住宅を供給し、住宅困窮度が比較的高い人には民間賃貸住宅への入居支援を行うものである。

公営住宅の端緒は、終戦直後に戦災者や引揚者に対する住宅を確保するため、国庫補助により建設された越冬用の応急簡易住宅で、その所管は厚生省であった。それを恒久性と計画性を持った制度として確立するために公営住宅法の制定が検討された。立案過程では厚生

省案と建設省案が対抗し、最終的には建設省案が先行する形で1951年に公営住宅法が制定された。厚生省案では、従来の国庫補助住宅の家賃も支払えないような生活困難者層が対象者とされ、生活保護法の被保護世帯（最終案では生活保護世帯には住宅扶助があることから、その上のボーダーライン層に絞った）や身体障害者、母子世帯なども含んでいた。入居の選定方法は、社会福祉主事や民生委員等の協力を得て、要入居者の生活困難の程度や住宅困窮度を判定し、入居後も社会福祉主事や民生委員等が生活指導を行うことが予定されていた。家賃は支払い能力に応じた応能家賃を設定していた。一方、建設省案は、生活保護法の被保護世帯やその上のボーダーライン層は対象外とし、住宅経営上必要な家賃を支払える一般国民を対象としていた。最終的には公営住宅に第一種と第二種の区分を設け、第二種は第一種よりも低所得者向けとすることで厚生省案に歩み寄る形を示したが、当初の収入基準の設定は、第一種公営住宅で当時の標準勤労者世帯の80%、第二種公営住宅で40%をカバーするなど、広範な所得階層を対象としていた。入居者の選定は、「公正な方法によるもの」とし、具体的には収入基準を満たす入居希望者の中から抽選で決定するという方法が採られた。家賃は応能家賃ではなく建設費に見合う経済家賃が採用された。

その後、公営住宅法は改正を重ね、公営住宅は徐々に福祉住宅的な性格を強めるようになった。公営住宅の入居要件の一つである入居収入基準は、第一種公営住宅で、当初の80%が、1960年代には60%、1960年代後半には40%、1970年代からは33%に引き下げられた。また第二種公営住宅では、それぞれ第一種公営住宅の2分の1の収入分位に引き下げられた。1996年には公営住宅法は抜本的に改正され、第一種・第二種の区分廃止と入居収入基準を一律に収入分位25%にすることにより、対象は高齢者や低所得者に限定化されることになった。同時に、家賃制度の見直しが行われ、応能応益家賃制度が導入された。応能応益家賃制度とは、入居者の収入および公営住宅の立地条件や規模などを勘案して近傍同種の住宅の家賃以下で事業主体が家賃を設定するものである。また、1996年の改正により、買取り・借上げ方式による公営住宅の供給が導入された。2011年の改正では、多様化する住宅困窮層に対応するため、入居収入基準の上限を収入分位50%として、その範囲で地方公共団体が条例で入居収入基準を定められることになった。これにより、地域の実情に応じてより柔軟な入居基準を設けることが可能になったが、ほとんどの地方公共団体では現行の収入基準と同じ水準（収入分位25%以内）にしている。なお、収入分位25%とは、基準収入額にすると、月収（世帯の年間所得額から扶養親族控除額と特別控除額を差し引き12ヶ月で割った金額）が15.8万円までの世帯である。

公営住宅法の施策対象者は、「住宅に困窮する低額所得者」であり、逐条解説では「最低居住水準の住宅を住宅市場において自力で確保することが困難な者」と定義されている。

「最低居住水準」は、住宅建設計画法に基づく第三期住宅建設五箇年計画（1976～1980年度）において、すべての世帯が確保すべき設備・規模の水準として定められた。現在の住生活基本計画では、「住宅性能水準」「居住環境水準」「誘導居住面積水準」「最低居住面積水準」が示されており、「最低居住面積水準」は「住宅性能水準」の基本的機能（各居室の適正

な構成・規模、専用の台所・便所・洗面所及び浴室、適正な収納スペース、共同住宅の場合には基本的な共同設備の確保)を満たしていることを前提に、原則として、単身世帯の場合は25㎡、2人以上の世帯の場合は10㎡×世帯人数+10㎡である。

「住宅に困窮する者」とは、施行令によると、①住宅以外の建物若しくは場所に居住し、又は保安上危険若しくは衛生上有害な状態にある住宅に居住している者、②他の世帯と同居して著しく生活上の不便を受けている者又は住宅がないため親族と同居することができない者、③住宅の規模、設備又は間取りと世帯構成との関係から衛生上又は風教上不適当な居住状態にある者、④正当な事由による立退きの要求を受け、適当な立退き先がないため困窮している者(自己責任による場合を除く)、⑤住宅がないために勤務場所から著しく遠隔の地に居住を余儀なくされている者又は収入に比して著しく過大な家賃の支払を余儀なくされている者、⑥上記に該当する者のほか現に住宅に困窮していることが明らかな者、である。

公営住宅の入居要件には「同居親族要件」もあったが、現在では廃止されている。公営住宅に同居親族要件が設けられたのは、法の制定当初は独身者まで供給をカバーすることは困難と予想していたことや、単身者向けの小規模住宅が民間賃貸住宅でも比較的多数供給されていたことによる。しかし、単身高齢世帯数の増加に伴い、特に1人暮らしの高齢者の住宅の確保が困難となってきたことから、1980年に法を改正し高齢者や障害者等の単身入居を可能にした。2005年の施行令改正で、精神障害者や知的障害者、DV被害者も単身入居が可能になり、さらに2011年の法改正で同居親族要件そのものが廃止された。しかし、世帯向け間取りの有効活用等を理由に、多くの自治体が今もなお同居親族要件を継続している。

公営住宅の全国の管理戸数は2015年度末時点で約217万戸である。うち、入居戸数は約188万戸で、管理戸数に対する入居の割合は86.6%である。公営住宅以外にも高齢者や障害者・子育て世帯等に対応した公的賃貸住宅としてUR賃貸住宅や地域優良賃貸住宅、公社賃貸住宅があるが、その戸数は2015年度末時点でUR賃貸住宅が74万戸、地域優良賃貸住宅が約15万戸、公社賃貸住宅が約13万戸である。

表1に見るように、近年の公営住宅等整備費補助費は国庫ベースで15~20億円で推移している。また、公的賃貸住宅家賃対策補助の予算は、2017年度で98億円である。公営住宅は、建設費のおおむね45%が国の社会資本整備総合交付金であり、地方負担分は国からの助成と入居者からの家賃などで回収されている。家賃は、前述のとおり、入居者の家賃負担能力と個々の住宅からの便益に応じて補正する「応能応益制度」に基づいて、地方公共団体が決定する。公的賃貸住宅家賃対策補助は、公的賃貸住宅等に係る家賃及び家賃債務保証料の減額についてその経費の一部を補助することにより、地方公共団体の負担する当該経費の地域間の不均衡を調整するものである。公営住宅の場合、家賃低廉化助成として、近傍同種家賃(近傍同種の住宅の時価、修繕費、管理事務費等を勘案して定めた家賃で、公営住宅の入居者が支払う家賃の上限となる額)と入居者負担基準額の差額の45%(借上げ住宅の

場合は 50%) が国により補助されている。助成期間は、用地取得をともなう建設・買取りの場合は 20 年、用地取得をともなわない場合は 10 年、借上げの場合は借上げ期間である。

ところで、全国の公営住宅の管理戸数は 2005 年をピークに減少に転じている。2014 年度以降は東日本大震災に係る災害公営住宅の整備等に伴い微増したが、災害公営住宅を除けば公営住宅の新規供給戸数は年々減少している。40 年前には年間 7 万戸の公営住宅が新築されていたが、2010 年の供給戸数は約 1 万 6000 戸にまで減少しており、しかもその大半は建替えによるものである。既設の公営住宅の老朽化は進んでおり、2015 年時点で約 6 割が築後 30 年以上の建物である。

公営住宅の供給戸数が限定されている中、住宅困窮者は多様化し増加しているので公営住宅の需要は高い。しかし、応募倍率は全国平均で、2011 年度 8.0 倍、2012 年度 7.5 倍、2013 年度 6.6 倍、2014 年度 5.8 倍、2015 年度 4.9 倍と減少傾向である。老朽化が激しい住宅や立地の悪い住宅には応募がなく、都心部では応募が集中するなど、公営住宅の応募状況には偏在がみられる。

都道府県別の公営住宅比率は、表 2 のとおりである。住宅総数に占める公営住宅の割合は全国レベルで 3.6% であるが、埼玉県、千葉県は 1% 台前半と少なく、北海道と九州 4 県は 6% 台で多くなっており、都道府県により公営住宅数には偏りがある。借家総数に占める公営住宅の割合は全国レベルで 10.1% である。借家の割合が低い (持ち家率が高い) 都道府県では相対的に公営住宅の割合が高くなっているが、借家の割合が高い首都圏や東海地方では借家総数に占める公営住宅の比率は低い。

表 1 公的賃貸住宅の供給に係る主な予算の推移

(単位:百万円)

	平成25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
公営住宅等整備費補助	—	1,500	2,000	1,800	1,700
住宅建設事業調査費	233	333	333	333	329
公的賃貸住宅家賃対策補助	14,976	10,089	8,780	9,100	9,800
民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業	10,000	10,000	—	—	—
住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業	—	—	2,500	2,500	—
重層的住宅セーフティネット構築支援事業	—	—	230	210	450

(注) 1 国土交通省の資料に基づき、総務省が作成。

2 「—」は、該当事業に予算措置がされていないことを示す。

3 公営住宅関連予算としては、本表に掲げるもののほか社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金及び沖縄振興公共投資交付金がある。

表2 都道府県の公営住宅の割合（2018年住宅・土地統計調査から作成）

地域	総数	借家	公営の借家	住宅総数に 占める割合	借家総数に 占める割合
全国	53,616,300	19,064,700	1,922,300	3.6%	10.1%
北海道	2,416,700	998,600	155,500	6.4%	15.6%
青森県	501,500	141,300	17,200	3.4%	12.2%
岩手県	483,600	138,400	19,800	4.1%	14.3%
宮城県	953,600	368,700	41,500	4.4%	11.3%
秋田県	383,800	83,000	12,400	3.2%	14.9%
山形県	393,200	90,900	9,900	2.5%	10.9%
福島県	731,100	217,100	37,400	5.1%	17.2%
茨城県	1,126,600	291,600	26,900	2.4%	9.2%
栃木県	761,400	216,000	15,700	2.1%	7.3%
群馬県	786,600	208,500	28,000	3.6%	13.4%
埼玉県	3,023,300	936,600	36,800	1.2%	3.9%
千葉県	2,635,200	832,100	33,300	1.3%	4.0%
東京都	6,805,500	3,343,300	247,600	3.6%	7.4%
神奈川県	4,000,000	1,486,200	95,000	2.4%	6.4%
新潟県	844,300	205,100	17,600	2.1%	8.6%
富山県	390,900	84,500	10,100	2.6%	12.0%
石川県	455,000	129,900	10,100	2.2%	7.8%
福井県	279,300	63,700	7,600	2.7%	11.9%
山梨県	329,200	88,200	14,000	4.3%	15.9%
長野県	806,600	215,000	24,700	3.1%	11.5%
岐阜県	750,300	174,000	13,800	1.8%	7.9%
静岡県	1,425,100	428,600	31,700	2.2%	7.4%
愛知県	3,069,200	1,156,800	114,600	3.7%	9.9%
三重県	720,000	184,600	14,000	1.9%	7.6%
滋賀県	543,000	140,900	9,100	1.7%	6.5%
京都府	1,158,900	401,700	32,000	2.8%	8.0%
大阪府	3,949,600	1,627,400	210,300	5.3%	12.9%
兵庫県	2,308,700	755,600	114,700	5.0%	15.2%
奈良県	529,000	127,500	14,000	2.6%	11.0%
和歌山県	383,900	95,500	13,900	3.6%	14.6%
鳥取県	215,600	62,600	8,700	4.0%	13.9%
島根県	264,700	75,100	13,300	5.0%	17.7%
岡山県	771,100	243,000	18,600	2.4%	7.7%
広島県	1,208,800	431,800	37,200	3.1%	8.6%
山口県	591,000	179,900	31,400	5.3%	17.5%
徳島県	305,300	84,500	12,500	4.1%	14.8%
香川県	397,600	115,200	11,100	2.8%	9.6%
愛媛県	581,400	182,800	21,000	3.6%	11.5%
高知県	315,400	100,200	14,900	4.7%	14.9%
福岡県	2,239,000	993,400	118,000	5.3%	11.9%
佐賀県	300,300	93,800	12,500	4.2%	13.3%
長崎県	555,200	189,700	34,200	6.2%	18.0%
熊本県	698,100	240,600	41,700	6.0%	17.3%
大分県	481,800	163,700	21,700	4.5%	13.3%
宮崎県	460,200	151,500	27,800	6.0%	18.3%
鹿児島県	709,000	239,800	42,300	6.0%	17.6%
沖縄県	577,000	285,900	26,200	4.5%	9.2%

住宅行政による住宅施策～民間賃貸住宅の活用～

民間賃貸住宅への対応としては、円滑な入居を促進するために市場環境の整備や誘導が行われてきた。しかし、賃貸人側には住宅困窮者に対する入居拒否感が強く、賃借人側では所得減による家賃負担の増加や入居・家賃債務保証における保証人の確保が障害となっている。これまでの住宅セーフティネット法には具体的事業・予算に関する定めがなく、制度としては高齢者住まい法による家賃債務保証制度（高齢者住宅財団が家賃債務等を保証し連帯保証人の役割を担うことで賃貸住宅への入居を支援する制度）や高齢者に対する終身建物賃貸借制度（高齢者が死亡するまで終身にわたり居住することができる一代限りの契約制度）しか活用できるものがなかった。国は、「民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業（2012～2014年）」や「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業（2015～2016年）」など、既存の空き家等に改修工事補助を行うことによりセーフティネット住宅の整備推進を図る事業を任意事業として実施してきたが、要配慮者への供給は進まず、居住支援協議会による支援の不十分さや、要配慮者の家賃負担等への支援メニューがないことなどが指摘されてきた。

2017年に住宅セーフティネット法が改正されたことにより、新たな住宅セーフティネット制度として、①住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度、②専用住宅の改修・入居への経済的支援、③住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援、がメニューとして加わった。①の登録制度では、登録できる住宅は、床面積や耐震性など一定の基準を満たす住宅で、共同居住型の住宅も基準を満たせば登録することができる。②については、入居対象者を住宅確保要配慮者に限定した専用住宅として登録する場合、改修費への補助や家賃および家賃債務保証料低廉化への補助を受けることができる。改修費の補助限度額は戸あたり50万円、共同居住用住宅の場合は戸あたり100万円で、補助率は国と地方公共団体がそれぞれ3分の1である。2019年度末までは国の直接補助も用意された。家賃低廉化への補助は、国と地方公共団体がそれぞれ2分の1で、限度額はあわせて戸あたり月額4万円、補助期間は最長10年間である。家賃債務保証料への補助は国と地方公共団体をあわせて戸あたり6万円が上限である。専用住宅でない場合も、登録住宅には改修費への融資や、住宅確保要配慮者に対する居住支援が用意されている。③の居住支援は、居住支援協議会や居住支援法人が主体となり、要配慮者の入居の円滑化に関する入居相談や各種住支援サービス等の活動を行うもので、年間1000万円を限度額とする国の補助金が用意されている。さらに家賃債務に対する支援として、家賃債務保証業者の登録制度や住宅金融支援機構による家賃債務保証保険、生活保護の住宅扶助費の代理納付の推進がある。また、広報パンフレットやハンドブックの作成、セーフティネット住宅情報提供システムの開発・提供などが行われている。

居住支援協議会は、2020年8月末時点で、全都道府県を含む100協議会が設立されている。しかし、市区町村での設立はほとんど進んでいない。居住支援法人は、全国で344法人

が指定されている。最多は大阪府の56法人であり、指定実績がないのは1県である。登録住宅の実績は、2020年8月末時点で68190戸で、受付・審査中を合わせると16万4794戸となり、2020年までの目標登録戸数17万5,000戸をほぼ達成している。2020年度の補助事業実施見込みは、セーフティネット住宅の改修費が35団体、家賃低廉化が35団体、家賃債務保証料低廉化のみ実施が6団体となっている。

#### 福祉行政による住宅施策～生活保護制度の住宅扶助～

福祉行政では、生活保護制度の住宅扶助や住居確保給付金など家賃額に相当する現金給付施策が実施されている。

生活保護制度を受けている世帯は、2018年度の1か月平均で164万世帯であり、うち約139万世帯が住宅扶助を受けている。

生活保護制度の住宅扶助の基準額は、要保護者の世帯構成や障害程度、所在地などによって異なる。2019年度の基準額を見ると、1人世帯の場合は最も低い富山県の3級地で2万2000円であり、最も高い東京都内の1級地、川崎市では5万3700円である。難病や障害などやむを得ない事情がある場合は、上限額に1.3倍を乗じた特別基準額が適用される。

なお、2015年から、貧困ビジネス対策として、1人世帯においては、住居等の床面積（専有面積）が15㎡以下の場合に床面積に応じて上限額が別途規定されることとなった。また、地域の住宅事情や世帯員の状況によっても特別基準額が適用されるようになった。

2020年度の国家予算のうち生活保護負担金は2兆8219億円である。住宅扶助の割合は2007年度の予算ベースの保護費の構成を参照すると約14%に相当するので、約3950億円と推測される。

生活保護制度では、住宅扶助のほかに、2020年4月から、単独での居住が困難な者への生活支援を強化する施策も開始されている。

生活保護被保護世帯の住宅状況（2013年）を見ると、持家が3%、公営住宅が17%、借家（公営住宅除く）が48%、借間が13%、その他が19%である。一般世帯よりも公営住宅の比率が高いものの、借間やその他が高い状況がみられる。生活保護被保護世帯には単身世帯が多いが、公営住宅には単身世帯向けの住戸プランが少なく、また入居要件として同居親族要件を条件とする自治体が多いことが、生活保護被保護世帯の公営住宅の入居を難しくしている可能性がある。

#### 福祉行政による住宅施策～住居確保給付金～

住居確保給付金は、住宅を喪失または喪失する恐れのある離職者に対して、賃貸住宅の家賃を給付する制度である。リーマンショック後の失業者対策として緊急的に始まった住宅手当であったが、2013年4月からは住宅支援給付事業として位置づけられた。その後、2015年に始まった生活困窮者自立支援制度で、必須事業として位置づけられた住居確保給付金の給付として引き継がれている。生活困窮者自立支援制度には、このほかに任意事業として

一時生活支援事業が設けられており、住居がなく収入等が一定水準以下の者に対して、一定期間（原則3月）内の宿泊場所の供与が行われている。また、2019年4月からは、施設退所者や孤立者の見守り・生活支援など居住支援の強化が図られている。

住居確保給付金の支給期間は原則3ヶ月を上限としており、条件が合えば3ヶ月ごとに2回までの延長を認めている。支給額は生活保護の住宅扶助の基準に準じた地域ごとの上限額内の実費であり、収入に応じた調整がある。

2020年4月からは、新型コロナウイルス感染症の拡大による休業などで収入が低下した人にも対象を拡大し、給付が行われている。申請件数は2020年の4～8月で計約10万9千件に上り、このうち支給が決まったのは約9万6千件で、これはリーマンショック後の2010年度1年分（3万7151件）の約2.6倍となっている（2020年10月15日、共同通信）。

2020年度予算では、住居を失うおそれのある生活困窮者等への支援の拡充として27億円、補正予算で住まい対策の推進に99億円が計上されている。給付金の急増を受けて第2次補正予算の予備費でさらに219億円が追加されている。

#### その他の家賃補助に類する施策～被災者に対する借上げ仮設住宅～

図1には含まれていないが、東日本大震災における応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げも、被災者に対して家賃相当分を補助するものであり、社会保障としての住宅施策の一つと言えるだろう。その数は68597戸（2012年4月3日時点の入居戸数）にのぼり、建設型仮設住宅53194戸（2012年10月1日時点の着工済み戸数）を上回った。借上げ仮設住宅の契約は被災3県でそれぞれ異なっており、岩手県は2年の普通賃貸借契約であったが、宮城県と福島県は定期賃貸借契約であった。対象となる物件の上限家賃額は、間取りなどによっても異なるが、岩手県は8.9万円以内、宮城県は3LDK・4人以上世帯で目安額8.9万円で、プラス2万円が上限額の目安、福島県は6万円以内（5人以上世帯は9万円以内）であった。

災害救助法では、救助は現品によって行うことを基本とし、家賃等に対する金銭の支給による救助は原則認めていないが、会計検査院の報告書（2012年10月）は、東日本大震災後の経験を踏まえて、家賃に対する金銭の支給も有力な方策であるとした。

国土交通省では、『災害時における民間賃貸住宅の活用について【被災者に円滑に応急借上げ住宅を提供するための手引き（本編）】』を公表している。また、その後の災害では、民間賃貸住宅を借上げ仮設住宅として活用する自治体が増加している。

#### その他の家賃補助に類する施策～東京都ホームレス地域生活移行支援事業～

2004年度から2009年度までの6年間にわたって実施された東京都ホームレス地域生活移行支援事業もまた、家賃補助に類する住宅施策と呼べるものである。この制度は、公園などに生活するホームレスの人々を対象に、東京都の委託を受けた支援団体が家主との契約でアパートを借上げ、それをホームレスの人々に低家賃でサブリースし、アパートを拠点に

して就労や生活相談など自立に向けた支援活動を行うものであった。アパートはおおむね生活保護の住宅扶助の基準額内の家賃額（5万円程度まで）のものが用意され、事業の利用者は原則2年間、月額3000円の家賃で借りることができた。2004年度、2005年度の利用者の場合はさらに1年間事業の利用を延長することができ、収入に応じて、3000円、5000円、10000円の家賃が導入された。1945人がこの事業を利用し、事業終了時にはその内の84%にあたる1626人が一般住宅において地域生活を継続することができた。

#### 自治体による家賃補助制度

福祉行政では家賃補助に類する施策が実施されているが、住宅行政においては、新たな住宅セーフティネット制度による専用住宅の家賃低廉化以外に国による家賃補助制度はない。

一方、自治体による家賃補助は1980年代後半のバブル経済期以降から見られる。東京都台東区は、特別区でいち早く1990年に新婚世帯向け家賃助成を行った。その後、同様の家賃助成は他の特別区にも広がったが、その多くは1997～98年に廃止された。2019年度時点で東京都特別区で家賃助成を行っている区は13ある。新宿区では「学生・単身勤労者向け家賃助成」が1993年度から2019年度まで実施された。大阪市では1991年から20年以上にわたり新婚世帯向け家賃補助が実施された。

国土交通省が実施したアンケート調査によると、2009年度に独自の家賃助成を実施している地方公共団体は75団体である。延べ事業数は120事業あり、うち23事業は国が支援している。これらの事業によって、平成21年度に家賃助成を受けた世帯は総計37,503世帯ある。家賃助成事業の対象は、①新婚・子育て世帯等、②高齢者・障害者等、③離職者・立退き者等、である。

中島（2020）は、不動産総合サイト(<https://house.goo.ne.jp/chiiki/kurashi/>)から若者向け家賃助成と新婚世帯向け家賃助成を調べている。若者向けの家賃補助は28の自治体で実施されており、うち14の自治体は単身者（含学生）を対象とし、単身者のみを対象としている自治体は4自治体である。助成額の上限は2万円、助成期間は2年が多い。新婚世帯向け家賃補助は62の自治体で実施されている。

家賃補助制度について、国の検討会等ではこれまでに何度もその導入を巡って議論が繰り返されてきた。しかし、2008年11月の第170回国会における参議院国土交通委員会の付託請願で「公営住宅を大量に建設して希望する人が入居できるようにすること。当面、入居できない低所得者に家賃補助を実施すること」が盛られた際にも、「民間賃貸住宅に入居する者に対し単に家賃を補助することについては、賃貸住宅の質の向上に繋がらないのではないかと、財政負担が際限なく増大するのではないかと、適正な運営のための大規模な事務処理体制が必要ではないかと、などの課題があるため慎重に検討すべきである」との理由から保留にされた。家賃補助制度の導入には慎重な意見が多く、今日に至るまで積極的な動きは見られない。

## 社会保障としての住宅施策の在り方

### ・ 公営住宅の役割の再考

公営住宅は住宅セーフティネットの中核であるが、欧米に比べてその供給量が少ない。欧米に見られる社会住宅のような住宅資源もない。公営住宅は、今後も新規供給による供給量の拡大は見込めないことから、できるだけその活用を循環させるか、公営住宅以外の住宅セーフティネットの方策（家賃補助制度や民間賃貸住宅の活用など）を充実させることが必要である。

たとえば東京都は都営住宅に期限付き入居制度（定期借家制度）を導入している。若年ファミリー世帯・多子世帯向けは10年間、事業の再建により住宅を失うことになった中小企業者向けは5年間に限り入居することができ、この期間を経過すると住宅の返還が求められる。東京都以外にもこの制度を導入している自治体は散見される。公営住宅に定期借家制度を導入することは居住の安定性に反するという反論もあるが、住宅困窮にある一時期のための住宅セーフティネットとしては有効である。重要なのは公営住宅入居後の対応であり、いずれは住宅市場に参加できる対象として必要な支援を提供していくことが求められるよう。

### ・ 家賃補助制度

福祉行政分野では家賃補助に類した複数の施策がかなりの規模で実施されている。

家賃補助の目的は、「①民間賃貸住宅居住者の家賃負担軽減（居住の安定性確保）、②公共賃貸住宅居住者、持家居住者との格差是正、③良好な民間賃貸住宅の供給促進、④居住水準の向上」（塩崎 1992）である。しかし、従来の福祉行政による家賃補助に類する事業を実施は主に①の目的しか果たしてこなかった。生活保護の住宅扶助で、床面積に応じた扶助額の見直しが行われることとなったが、これは居住水準の向上を目指したのではなく、あくまで貧困ビジネス対策に過ぎない。家賃補助の残りの目的を果たすためには、住宅行政において家賃補助に取り組む必要があるだろう。

制度の導入については、賃貸住宅の質の向上に繋がらないのではないか、財政負担が際限なく増大するのではないかと、適正な運営のための大規模な事務処理体制が必要ではないかと、などの懸念が挙げられているが、財政負担や事務処理についてはすでに福祉行政分野で実施している家賃補助に類した施策を検証することにより具体的な対応策が見えてくると思われる。賃貸住宅の質の向上については、後述するような小規模な個人家主が多い現状を踏まえ、家主に対する支援・補助を検討することが必要であろう。

### ・ 民間賃貸住宅の活用

高齢者・障害者・子育て世帯等の多くは経済的要因だけでなく非経済的要因により住宅に困窮している。したがって、住宅政策においては、家賃補助等の経済的助成だけでなく、住宅市場の制約の解消に取り組むことが必要である。

空き家数の増加に象徴されるように、民間賃貸住宅は世帯数に比較してストック数はその1.2倍もあり量的には充足している。問題は世帯規模に見合う広さの住宅が少なく最低居

住水準を満たさないことや、入居者を限定している住宅が少なくないことである。

民間賃貸住宅の85%は個人所有であり(2003年住宅土地統計調査)、個人経営者の6割は60歳以上の高齢者である。また、賃貸住宅の所有戸数は「21~50戸」(30.9%)が最も多く、50戸以下が全体の86%を占めており、小規模家主が多い((財)日本賃貸住宅管理協会「民間賃貸住宅市場の実態調査(家主)」2008年)。このような民間家主の不安・リスクを軽減し、安心して貸せる環境を整備することが必要である。

図2の住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策(見取り図)(案)にも示されているように、住宅行政による施策では連帯保証人・緊急連絡先の確保が行われている。これに加えて、福祉行政が実施している入居支援や生活支援の提供が、入居する当事者だけでなく、家主の不安やリスクの解消にもつながると思われる。住宅行政と福祉行政の連携を一層進めることが、民間賃貸住宅の活用の推進につながるとと思われる。

#### ・ 欧米との比較

住宅行政や福祉行政による住宅施策以外にも、日本の特徴として、企業による住宅手当・社宅制度等の厚生福利の充実がある。厚労省「就労条件総合調査」(2015年)によると、大企業の約6割、100人未満の中小企業の約4割が住宅手当を支給しており、その平均額は月1万7000円である。

一方、非正規雇用が増加している現状において、企業による住宅手当や社宅制度等の恩恵に与れない者が増加している。非正規雇用者は所得自体も正規雇用者と比べて低いので、その格差はより大きくなる。非正規雇用者に対する企業手当の在り方の見直しも必要であろう。

また、日本の賃貸住宅契約における慣行も、住宅確保の障壁になっていると思われる。たとえば、敷金(保証金)や礼金などの高額な入居一時金が必要であることや、入居契約時に保証人や連帯保証人が求められることである。生活保護制度では敷金の給付が用意されており、家賃債務保証会社の活用、死後委任事務制度などの活用も増えているが、まだまだ不十分である。これらについては、繰り返しになるが、現行の住宅行政と福祉行政の連携を一層進め、とくに入居支援や生活支援の提供を推進することが求められる。

その際懸念されるのは、日本では、住宅行政が国や都道府県レベルで動いているのに対し、福祉行政は市町村が主体となっていることである。両者が融合的に連携するためには、住宅行政においてさらに地方分権を進める必要があると思われる。住宅は地域の慣行や風土などによりその事情が大きく異なることから、地域事情を反映した施策の在り方を模索していくことが必要である。

#### 参考文献

小林秀樹「なぜ自治体にとって住宅政策が重要なのか」『ガバナンス』(183)2016.7、14-16、  
塩崎賢明「家賃補助論」, 塩崎賢明・竹山清明編『賃貸住宅政策論』, 都市文化社, 1992, 150-169

中島明子「住宅費負担の軽減—家賃補助制度—」日本住宅会議編『借家の居住と経営—住宅白書 2017-2019—』、2020.9、147-153

萩原愛一「住宅のセーフティネットは機能しているか—住宅弱者に対する政策と課題—」、『レファレンス』、2010.3、29-48

原田純孝「戦後住宅法制の成立過程—その政策倫理の批判的検証—」、東京大学社会科学研究所『日本の社会と福祉 [福祉国家 第6巻]』、1985、317-396

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. 2014;2(457):28-37.

阪東美智子. 家賃補助に関する考察. 建築とまちづくり. 2013;6(420):28-33.

八木寿明「転換期にある住宅政策—セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として—」、『レファレンス』、2006.1、32-49

山口幹幸・川崎直宏編『人口減少時代の住宅政策 戦後70年の論点から展望する』、鹿島出版会、2015