

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1256 (2024. 2. 1)

住宅セーフティネットの現状と課題

—コロナ以降の状況を踏まえて—

はじめに

I 住宅セーフティネットの対象

II 住宅セーフティネットに係る制度と実施状況

III 欧州の住宅手当制度

IV 住宅セーフティネットをめぐる課題

おわりに

キーワード：住宅セーフティネット、居住支援、住宅確保要配慮者、公営住宅、登録住宅、住居確保給付金、住宅手当

- コロナ禍を通じて、雇用情勢等の悪化により家賃の支払が困難になるなど潜在的な住まいに困窮する人の多い状況が明らかになった。
- 政府は、これまで公営住宅制度、住宅セーフティネット制度、住居確保給付金等により、住まいに困窮する人々を支援してきたが、様々な課題が指摘されている。一方、欧州では、住居費負担の軽減を図る住宅手当制度が導入されている。
- 近年、公営住宅の空き住戸やサブリース方式を活用する住宅供給の動きが見られる。今後、単身高齢者が増加する中、住宅セーフティネットの強化に向けて、住宅と福祉両分野の連携を図るとともに、一貫した支援体制の構築が求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 すずき けんいち 鈴木 賢一

はじめに

新型コロナウイルス感染症拡大の影響下（以下「コロナ禍」）においては、雇用情勢等の悪化により家賃の支払が困難になるなど、潜在的に住まいに困窮する人の多い状況が明らかになった¹。住まいに困窮する人々への支援（以下「住宅セーフティネット」²）については、「公営住宅法」（昭和 26 年法律第 193 号）及び「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」）を国土交通省が、「生活困窮者自立支援法」（平成 25 年法律第 105 号）を厚生労働省が所管し、各省において取組が進められている。

本稿では、制度上の住宅セーフティネットの対象を確認した上で、住宅セーフティネットに係る制度と実施状況、欧州の住宅手当制度を概観し、近年の住宅セーフティネットをめぐる課題を整理する。

I 住宅セーフティネットの対象

1 住宅セーフティネットの対象

公営住宅法は、同法第 1 条の目的規定の中で、その入居対象を「住宅に困窮する低額所得者」と定めている。ここでいう「住宅に困窮する低額所得者」とは、「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」と解されている³。

また、住宅セーフティネット法では、賃貸人から入居を拒否される等の理由から住宅の確保に特に配慮が必要な者を「住宅確保要配慮者」（以下「要配慮者」）と定め、①低額所得者に加えて、②被災者（発災後 3 年以内）、③高齢者、④障害者、⑤子ども（高校生相当まで）を養育する者、⑥その他住宅の確保に特に配慮を要する者として国土交通省令で定める者（外国人、東日本大震災等の大規模災害の被災者（発災後 3 年以上経過）、都道府県や市区町村が供給促進計画において定める者等）のように幅広く定義している（第 2 条）。

2 要配慮者の総数

要配慮者の総数については、公的に整理された統計データは存在しない⁴。そこで、参考までに、上記①～⑥に示した要配慮者の対象カテゴリ（被災者、国土交通省令で定める者を除く。）ごとの世帯数・人数（推計値含む。）を、各種統計から表 1 のとおりまとめた。

中でも、高齢者世帯は増加傾向にあり、特に単身高齢者は令和 12 年には約 800 万世帯に迫

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 6 年 1 月 24 日である。

¹ 「借家迫われる危機急増」『東京新聞』2021.12.15。

² 住宅セーフティネットとは、低所得者、障害者、高齢者などが独力で速やかに住宅を確保できるようにする社会的な仕組み（「住宅セーフティネット」『日本大百科全書』JapanKnowledge Lib（有料オンライン辞書））。

³ 「住宅に困窮する低額所得者」を具体的な要件に書き直したものが公営住宅法第 23 条各号に定める入居収入基準及び住宅困窮要件であるとされる（公営住宅法令研究会編『逐条解説公営住宅法 第 2 次改訂版』ぎょうせい、2018, pp.5-6, 102-103）。

⁴ 全国居住支援法人協議会は、居住支援を必要とする者の数量データは示されていないと指摘し、対象者の数量的規模の明確化を国に要望している（一般社団法人全国居住支援法人協議会「2022 年度要望書（提言）」2022.12.8, p.2. <https://www.zenkyokyou.jp/app/download/11219900552/【確定版】2022_全居協_国への要望書.pdf>）。

る見通しである⁵。なお、それぞれの世帯数・人数には重複して数えられる者や持ち家世帯も含まれると考えられるが、これらの数字から要配慮者の総数は相当数に上ることが推察される。

表 1 主な住宅確保要配慮者の世帯数・人数

住宅確保要配慮者の種別	世帯数・人数
低額所得世帯（収入分位 25%以下）	約 1350 万世帯（平成 30 年時点）
65 歳以上の者のいる高齢者世帯	約 2266 万世帯（令和 2 年時点）
うち、単身高齢者世帯	約 672 万世帯（令和 2 年時点）
障害者	約 490 万人（平成 28 年、令和 2 年の統計による推計）
子ども（高校生相当まで）を養育している世帯	約 1073 万世帯（令和 2 年時点）

（出典）低額所得世帯：総務省統計局「平成 30 年住宅・土地統計調査」を参照し、総世帯数の 25%を試算；65 歳以上の者のいる高齢者世帯・単身高齢者世帯・子ども（高校生相当まで）を養育している世帯：総務省統計局「令和 2 年国勢調査」を参照；障害者：内閣府「令和 5 年版障害者白書」から身体・知的障害者（18～64 歳）と精神障害者（20～64 歳）の計。なお、数値の出所、試算の方法は「居住者をめぐる状況 3」（第 50 回社会資本整備審議会住宅地分科会 資料 8-3）2020.2.18, p.42. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001329465.pdf>> を参考とした。

Ⅱ 住宅セーフティネットに係る制度と実施状況

住宅行政による住宅セーフティネット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というものである⁶。また、コロナ禍においては、後述するように、家賃滞納など住宅困窮のおそれのある人に対して政府の緊急支援策が実施された。

以下では、政府の緊急支援策を含め、住宅行政による①公営住宅制度、②住宅セーフティネット法に基づく支援制度（以下「住宅セーフティネット制度」⁷）と、福祉行政による③生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者自立支援制度の生活困窮者住居確保給付金（以下「住居確保給付金」）について、各制度の概要と実施状況を概観する。

1 制度の概要

（1）公営住宅制度

公営住宅の供給は住宅セーフティネットの中心的な施策であり、公営住宅法は、その目的を「国及び地方公共団体が協力して、…（中略）…住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で〔住宅を〕賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること」（同法第 1 条）と規定している。地方自治体（都道府県・市区町村）は、国から原則 50%の費用の助成を受けて公営住宅を整備・供給している⁸。

⁵ 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）—2018（平成 30）年推計—（概要）」2018.1.12, p.6. <https://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/hprj2018/hprj2018_gaiyo_20180117.pdf>

⁶ 「住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策（見取り図）（案）」（第 2 回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 資料 3）2017.2.27, p.4. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001174630.pdf>>

⁷ 政策名について、国土交通省は住宅セーフティネット、厚生労働省は居住支援とする例が多い。なお、本稿では、①公営住宅制度、②住宅セーフティネット制度、③住居確保給付金を取り上げ、これら制度の総称として「住宅セーフティネットに係る制度」を用いているが、「②住宅セーフティネット制度」はこのうちの一つであることに留意されたい。

⁸ 住宅建設研究会編『公営住宅の整備 令和 5 年度版』日本住宅協会, 2023, pp.62-63; 竹村好史「現在の公営住宅政策の概説」『都市住宅学』111 号, 2020.Aut, pp.3-4 等を参照した。

入居者資格には、「入居収入基準」と「住宅困窮要件（現に住宅困窮が明らかであること）」の二つの条件がある（同法第 23 条）。このうち入居収入基準については、政令で定められた月収⁹25.9 万円¹⁰を上限として、月収 15.8 万円¹¹を参酌して事業主体である地方自治体が条例で定めることとされている（同法第 23 条、同法施行令第 6 条）¹²。家賃は近傍同種の住宅の家賃¹³以下とされ、入居者の収入及び公営住宅の立地条件・規模・築年数等に応じて政令で定めるところにより地方自治体により決定される（同法第 16 条）。

コロナ禍においては、令和 2 年 4 月 7 日及び 15 日に国土交通省は、緊急支援策として、新型コロナウイルス感染症拡大の影響による解雇等により住宅の退去を余儀なくされる者に対して、公営住宅の目的外使用制度¹⁴等を活用して対応するよう地方自治体宛てに要請した¹⁵。目的外使用による公営住宅の提供方法は、地方自治体によって様々であるが、条件として利用期間は 6 か月から 1 年、敷金不要、使用料は対象住戸の最低家賃額（又は最低家賃額から減額された額）などが多く見られた¹⁶。

（2）住宅セーフティネット制度

住宅セーフティネット制度は、住宅セーフティネット法に基づき、公営住宅等の公的賃貸住宅¹⁷に加え、有効に活用されていない民間賃貸住宅（空き家・空き室）を活用することにより要配慮者の住まいを確保するとともに、円滑な入居・居住のために必要な支援を行う取組を推進するものである¹⁸。制度創設の背景には、要配慮者に対して家賃滞納、居室内の事故や孤独死、騒音等の懸念があることから要配慮者の入居が制限されることがあったとされる¹⁹。主な内容は、次の三つの柱により構成されている（図）。

「①要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度」：賃貸人は、要配慮者の入居を受け入

⁹ ここでいう月収とは、入居者全員の所得税法（昭和 40 年法律第 33 号）による所得金額の合計から所定の控除額を差し引いた金額を 12 で除した額をいう（公営住宅法施行令（昭和 26 年政令第 240 号）第 1 条）。

¹⁰ この金額は、収入分位 50%に相当する（公営住宅法令研究会編 前掲注(3), pp.107-108）。

¹¹ この金額は、収入分位 25%に相当する（同上）。

¹² 事業主体は、入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、特に居住の安定を図る必要がある場合を条例で定めることとされ、入居収入基準についても月収 25.9 万円を上限として条例で定めることとされている（同上, p.108）。なお、ほとんどの地方自治体では収入基準を収入分位 25%以内にしている（阪東美智子「社会保障としての住宅政策—住宅行政と福祉行政の手段と体系—」田辺国昭ほか監修、国立社会保障・人口問題研究所編『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える—』慶應義塾大学出版会、2021, p.28）。

¹³ 近傍同種の住宅の家賃は、近傍同種の住宅の時価、修繕費、管理事務費等を勘案して、政令で定めるところにより、毎年度、事業主体が定める（公営住宅法第 16 条）。

¹⁴ 事業主体は、公営住宅の本来の入居対象者（低額所得者等）の入居を阻害せず、用途又は目的を妨げない範囲内で（地方自治法第 238 条の 4 第 7 項（行政財産の使用許可））、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号。以下「補助金適正化法」）第 22 条に基づき国土交通大臣の承認を得た上で公営住宅を目的外使用させることができる（公営住宅法令研究会編 前掲注(3), p.201）。

¹⁵ 「新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い住宅を失った者の公営住宅への入居について」（令和 2 年 4 月 7 日国住備第 10 号）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001347151.pdf>> 等。なお、この場合においては、公営住宅を目的外使用した後、地方整備局長等に事後報告することにより、補助金適正化法第 22 条の規定による国土交通大臣の承認があったものとして取り扱うこととされた。

¹⁶ 「新型コロナウイルス感染症の拡大に係る住まいの確保」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000076.html> の都道府県・政令市のリンク先から筆者が確認した。

¹⁷ 住宅セーフティネット法は、公的賃貸住宅として、公営住宅のほか独立行政法人都市再生機構又は地方住宅供給公社が整備する賃貸住宅等を挙げている（同法第 2 条第 2 項）。

¹⁸ 田代洋介「新たな住宅セーフティネット制度と居住支援について」『刑政』1546 号、2021.3, p.74 等。なお、平成 29 年の住宅セーフティネット法改正等について詳しくは、塚田洋「住宅セーフティネット政策の課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1060, 2019.6.25. <<https://doi.org/10.11501/11298237>> も参照されたい。

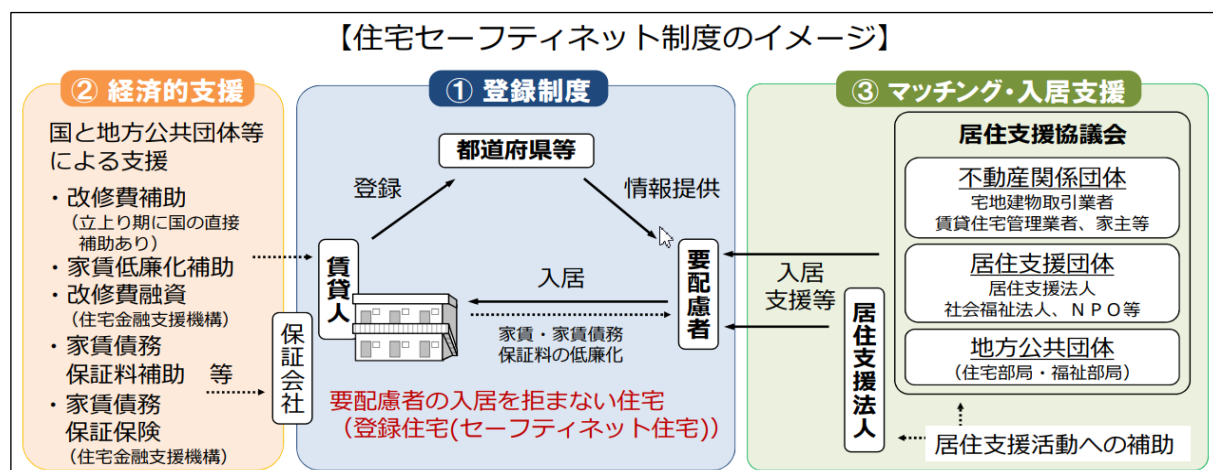
¹⁹ 住宅セーフティネット法制研究会編『平成 29 年改正住宅セーフティネット法の解説 Q&A』ぎょうせい、2017, p.3.

れることとしている賃貸住宅（住宅確保要配慮者円滑な賃貸住宅）について都道府県知事の登録を受けることができる（住宅セーフティネット法第8条）。登録に際して、住宅の規模、構造等について一定の基準があり、それに適合し登録された住宅を登録住宅（同法第10条）、そのうち入居者の資格を要配慮者等に限定した住宅を住宅確保要配慮者専用賃貸住宅（以下「専用住宅」）という（同法第9条第1項第7号）。

「②登録住宅の改修・入居者への経済的支援」：登録住宅のうち専用住宅については、大家等への改修費の補助（国費限度額50万円/戸）と入居者（低額所得者等）の負担軽減のための家賃低廉化の補助（国費限度額2万円/戸・月）、登録住宅については、家賃債務保証料等の低廉化に係る補助（補助限度額3万円/戸）と登録住宅への住替えに係る補助（国費限度額5万円/戸）が用意されている²⁰。なお、改修費の補助を受けた場合、10年以上は専用住宅として管理する必要がある²¹。

「③要配慮者のマッチング・入居支援」：要配慮者の居住の安定を図るためには、各地域における住宅相談、家賃債務保証等の入居支援、見守り等の入居後の生活支援の取組が重要となる²²。このため、都道府県知事は、家賃債務保証の提供、賃貸住宅への円滑な入居の促進や生活の安定及び向上に関する情報の提供・相談、援助等の業務を行うNPO法人等を住宅確保要配慮者居住支援法人（以下「居住支援法人」）として指定することができる（同法第40条、第42条）。居住支援活動には、地方自治体、居住支援法人、宅地建物取引業者、賃貸住宅を管理する事業を行う者等の様々な主体が関与するが、これらの団体等が要配慮者の円滑な入居の促進に関しての必要な措置について協議を行うことを目的として住宅確保要配慮者居住支援協議会（以下「居住支援協議会」）を組織することができることとされている（同法第51条）。

図 住宅セーフティネット制度のイメージ



（出典）国土交通省住宅局「住宅セーフティネット制度の推進について」（第3回住まい支援の連携強化のための連絡協議会 資料8）2022.7, p.2. <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001577717.pdf>>

²⁰ 経済的な支援の詳細については、「セーフティネット登録住宅への支援の強化」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001609604.pdf>> を参照されたい。なお、改修費の補助や入居者の家賃低廉化の補助は、住宅セーフティネット法に規定されたものではなく、予算補助として行われている。

²¹ 住宅セーフティネット制度活用ハンドブック研究会・国土交通省住宅局「第2章 住宅セーフティネット制度 Q&A」『住宅セーフティネット制度 Q&A 集—大家さん向け住宅確保要配慮者受け入れハンドブック解説版—』2017.10, p.60. <<https://www.mlit.go.jp/common/001207615.pdf>>

²² 住宅セーフティネット法制研究会編『逐条解説住宅セーフティネット法』第一法規, 2018, p.96.

(3) 住居確保給付金

住居確保給付金の支給は、生活困窮者自立支援制度に基づく事業の一つである²³。元々は、65歳未満であって離職や廃業から2年以内の失業者を対象に、就職活動等に取り組むことを条件に、一定期間（原則3か月。最長9か月まで延長可能）、生活保護制度の住宅扶助特別基準額（東京23区の場合、単身世帯は53,700円、2人世帯は64,000円）を上限として家賃相当額を都道府県・市・区等が支給するという制度であった²⁴。

コロナ禍においては、休業等により住まいに困窮した者に対して安定した住まいの確保を支援するため、「離職・廃業後2年以内」の要件を維持したまま、「65歳未満」の要件を撤廃し、休業等に伴う収入減少等により住まいを失うおそれが生じている者に支給対象を拡大²⁵した。さらに、求職活動要件の緩和、再支給の特例措置等が実施された²⁶。

2 制度の実施状況

(1) 公営住宅制度

全国の事業主体²⁷が管理する公営住宅の総管理戸数は、平成17年度の約219万戸をピークに減少傾向にあり、令和3年度末で約213万戸となっている²⁸。なお、公営住宅ストック（管理戸数）のうち、築後30年以上が経過した戸数は約7割を占めるなど老朽化が進んでいる²⁹。また、年間の整備戸数は、昭和40年代には7～11万戸で推移していたが、令和3年度には約9千戸（大部分は建替え）まで減少した³⁰。

公営住宅の応募倍率は、大都市圏を中心に高水準で推移しており、特に都市部において入居が容易でない状況となっている。例えば、令和3年度の応募倍率は全国で3.6倍、東京都で16.9倍となっている³¹。

公営住宅の入居者（世帯主）は、平成29年度末で60歳以上の高齢者世帯が約6割を占め、年々高齢化が進んでいる。また、入居者のうち所得が低い者の割合も増加傾向にある³²。

なお、Ⅱ1(1)で述べたとおり、令和2年4月7日及び15日付の地方自治体宛での通知により、公営住宅の目的外使用制度等の活用が要請された。これを受けて、全国で1,441戸程度の

²³ リーマンショック後の平成21年10月から住宅手当緊急特別措置事業が始まり、平成25年4月からは住宅支援給付事業として制度化され、平成27年4月から生活困窮者自立支援制度に基づく住居確保給付金となった（阪東 前掲注(12), p.35）。

²⁴ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度について」2015.7, p.13. <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/2707seikatukonnkyuushajiritsusieniseidonituite.pdf>>

²⁵ 支給対象者は、①離職・廃業後2年以内の者、②給与等を得る機会が当該個人の責に帰すべき理由・当該個人の都合によらないで減少し、離職や廃業と同程度の状況にある者である（令和2年4月20日省令改正により拡大）。

²⁶ 「居住支援のあり方について」（第18回社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 資料1）2022.8.10, pp.21-22. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/12501000/000974782.pdf>>

²⁷ 平成30年度末で全地方自治体（1,788団体）の94%に当たる1,673団体で実施されている（竹村 前掲注(8), p.5）。

²⁸ 「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ（案）参考資料」（第5回住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会 資料3）2023.12.5, p.30. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001711229.pdf>>

²⁹ 数値は令和2年度末時点。住宅建設研究会編 前掲注(8), p.110.

³⁰ 同上, pp.413-424.

³¹ 「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ（案）参考資料」前掲注(28), p.30.

³² 竹村 前掲注(8), p.5.

公営住宅が確保され、延べ 813 世帯が入居した³³。

(2) 住宅セーフティネット制度

同制度は、平成 29 年 10 月の改正法の施行後、施行状況について検討を加える時期とされる 5 年が経過した。この間に登録住宅の戸数は、令和 3 年 3 月に国の目標とする約 17.5 万戸³⁴を達成し、令和 5 年 6 月末には約 87 万戸（うち専用住宅は 5,357 戸）まで増加した³⁵。一方で、登録住宅の空室率は、令和 4 年 12 月末時点で 2.3%と少ない³⁶。

令和 5 年 3 月末時点で、居住支援法人は 47 都道府県に計 668 者が指定されている。また、居住支援協議会は 47 全都道府県に設立されている一方、市区町村は 87 市区町となっている³⁷。

(3) 住居確保給付金

コロナ禍においては、雇用情勢の悪化等により、離職や廃業、休業などで収入が減少し、家賃の滞納や住まいを失うおそれが高まり、住居確保給付金への申請が急増した。

新型コロナウイルスの感染が始まった令和 2 年度の住居確保給付金の支給実績は、新規決定約 13.5 万件と再支給約 5 千件の合計約 14 万件となり、令和元年度の約 4 千件から約 35 倍となった³⁸。令和 2 年度から 4 年度までの住居確保給付金の支給決定実績は、新規決定約 20.5 万件と再支給約 5.2 万件の合計約 26 万件となった。同期間の支給済額は、571.5 億円に及ぶ³⁹。

令和 2 年度の住居確保給付金の受給者については、64 歳以下の現役世代が 9 割以上を占めた⁴⁰。また、世帯構成では、令和元年度と比べて、2 人以上世帯の割合がやや増加した。

³³ 令和 3 年 1 月以降に緊急事態宣言の対象となった 21 都道府県及び管内政令市への聞き取り調査。「都道府県・政令市の取組み状況（緊急事態宣言対象：R3.12.28 時点）」（新型コロナウイルス感染症の拡大に係る住まいの確保）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001347734.pdf>> なお、確保戸数には、常時募集枠の範囲内で目的外使用による提供を実施した兵庫県の戸数を含めていない。

³⁴ 住宅セーフティネット法制研究会編 前掲注(19), p.19.

³⁵ 「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ（案）参考資料」前掲注(28), p.2.

³⁶ 同上, p.27.

³⁷ 国土交通省「国土交通省説明参考資料」（第 1 回住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会）2023.7.3, p.3. <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001618158.pdf>> なお、石井啓一国交相（当時）は、居住支援協議会の機能強化に関連して、地域の実情を踏まえて適切な居住支援が行われるためには、居住支援を行う NPO などの民間団体との連携など、様々なレベルで連携を進めることが重要となると述べた上で、「特に、市町村レベルでの取り組みが重要であることから、住宅部局、福祉部局が連携して居住支援に取り組む居住支援協議会につぎまして、市町村レベルでの設立や参画を進めるとともに、NPO や社会福祉協議会などの民間団体の居住支援協議会への参画を働きかけてまいります。」と発言している（第 193 回国会衆議院国土交通委員会議録第 7 号 平成 29 年 4 月 7 日 pp.12-13）。

³⁸ 「居住支援のあり方について」前掲注(26), p.23.

³⁹ 「令和 2 年 4 月～令和 5 年 10 月住居確保給付金の申請・決定件数の推移」p.2. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/000956652.pdf>> なお、令和 3 年度以降の支給決定件数・支給済額は漸減している。

⁴⁰ 「居住支援のあり方について」前掲注(26), p.24.

Ⅲ 欧州の住宅手当制度

住宅手当とは、住居費負担の軽減のために供給される所得補助である。先進諸国では、1980年代に入る頃から社会住宅⁴¹の建設助成から家賃補助（いわゆる住宅手当）へとその施策の重心をシフトさせ⁴²、現在では、多くの国で低所得者向け住宅施策として住宅手当制度が設けられている。一方、日本では類似施策はあったとしても、恒久的な住宅手当制度（生活保護に係る住宅扶助を除く。）は未整備である⁴³とされ、同制度の導入を検討すべきとの指摘がある⁴⁴。

本章では、住宅手当⁴⁵に焦点を当て、フランス、ドイツ、スウェーデンの制度の概要を下表（表2）にまとめた。

表2 欧州諸国の住宅手当制度等（概要）

	フランス	ドイツ	スウェーデン
対象者 (対象費用)	①社会住宅等に居住する一定の所得以下の世帯、②子ども・高齢者・障害者等の扶養家族のいる世帯、③低所得世帯（家賃、住宅ローン）	公的扶助を受給していない、一定の所得以下の世帯（家賃、住宅ローン）	①子どものいる世帯、②一定の所得以下の若者、③高齢者（年金受給者）（家賃、住宅ローン）
給付内容	家族構成、世帯収入、地域、家賃又は住宅ローン等により算出される額	世帯人数、世帯所得、地域、家賃又は住宅ローン等により決定される額	世帯人数、所得、住宅の広さ等により決定される額
住宅要件	床面積の要件あり	なし	床面積の要件あり
助成額*	平均月額 210 ユーロ（約 3.3 万円）（2020 年末）	平均月額 192 ユーロ（約 3 万円）（2021 年末）	子持ち世帯（子 1 人）の場合、月額上限 3,400 クローネ（約 4.4 万円）（2022 年）
GDP 比%	0.69（2019 年）	0.73（2017 年）	0.32（2020 年）
受給世帯数	約 667 万世帯（フランス人口の約 20%）（2020 年末）	約 59.5 万世帯（全世帯数の約 1.5%）（2021 年末）	約 19 万世帯（全世帯数の約 4%）（2022 年末）

* 1 ユーロは約 158 円、1 クローネは約 13 円。令和 5 年 11 月分報告省令レートに基づく。

（出典）フランス：小西杏奈「フランスの住宅政策—理念としてのユニバーサルな住宅保障の成果と限界—」『IPSS Working Paper Series (J)』24 号, 2020.8. 国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト <https://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ24.pdf>; Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Minima sociaux et prestations sociales: Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Édition 2022, 2022.9.29, pp.268, 272, 274. <<http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-10/Minima2022Maj2510.pdf>>; ドイツ：森周子「ドイツにおける低所得者向け住宅政策の現状と課題—社会住宅助成と住宅手当に着目して—」『IPSS Working Paper Series (J)』23 号, 2020.7. 国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト <https://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ23.pdf>; “3.7% weniger Haushalte bezogen im Jahr 2021 Wohngeld,” 2022.12.5. Statistisches Bundesamt <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_514_22311.html>; スウェーデン：佐藤吉宗「社会住宅を持たない国の居住保障政策—スウェーデンの普遍的政策の現状と課題—」『IPSS Working Paper Series (J)』27 号, 2020.8. 国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト <https://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ27.pdf>; “Hur många får bostadsbidrag?” Försäkringskassan website <<https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/barn-och-familj/statistik-inom-omradet-barn-och-familj---bostadsbidrag/hur-manga-far-bostadsbidrag>>; 欧州各国：増井英紀「欧州各国の住宅手当制度」『個人金融』14(4), 2020.冬, pp.24-35; “Figure PH 3.1.1. Public spending on housing allowances in OECD countries.” OECD website <<https://www.oecd.org/els/family/PH3-1-Public-spending-on-housing-allowances.xlsx>> 等を基に筆者作成。

⁴¹ 社会住宅とは、何らかの公的補助を伴い、地方政府・NPO・民間家主などが所有・管理し、公共セクターが入居者選定に介入する賃貸住宅を指し、その家賃は利潤を含まず、市場家賃より低い（平山洋介「住宅保障政策を問いなおす」『世界』897 号, 2017.7, pp.182-183）。

⁴² 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, pp.42-43.

⁴³ 結城翼「住宅セーフティネットを改めて構築する—コロナ禍前からポスト・コロナへ—」『労働調査』628 号, 2023.4, p.12.

⁴⁴ 藤森克彦「経済を見る眼 社会保障で重要性が増す「住まい政策」」『週刊東洋経済』7103 号, 2023.3.25, p.9.

⁴⁵ 住居費に対する給付には、住居費（家賃、住宅ローン）のみを対象とする住宅手当のほかに、公的扶助としての住宅扶助があるが、本章では前者のみを取り上げる。

これらの国の住宅手当制度の特徴は、世帯収入、世帯構成及び住居費の支払額等によって、受給資格及び給付額が決定される点にある。対象者は、主に低額所得者であるが、フランスは中所得者層を含めて対象としている。給付対象は、家賃又は住宅ローンである。住宅要件（居住水準の確保）については、フランス、スウェーデンで床面積等の要件がある一方、ドイツでは要件はない。助成額は、条件によって異なるが、例えば一世帯当たりの平均受給月額はフランスやドイツで 3 万円程度となっている。受給世帯数は、フランスで約 667 万世帯（2020 年末）、ドイツで約 59.5 万世帯（2021 年末）、スウェーデンで約 19 万世帯（2022 年）となっている。

IV 住宅セーフティネットをめぐる課題

住宅セーフティネットについては、様々な課題が挙げられている。中でも、住宅セーフティネット制度は制度改正から 5 年が経過し、後述するように成果が挙がっていない等の指摘が見られる。以下、住宅行政の公営住宅制度及び住宅セーフティネット制度と、福祉行政の住居確保給付金について、有識者の指摘を踏まえて、主な課題を整理する。

1 公営住宅制度の課題

(1) 都市部の公営住宅の不足

Ⅱ2(1)で述べたとおり、公営住宅の応募倍率は大都市圏を中心に高い状況にある⁴⁶。兵庫県立大学の久保園洋一客員研究員は、公営住宅の不足は対象者の入居を阻害し、高齢世帯の居住者の偏りは自治会活動の停滞やコミュニティの弱体化につながる可能性があると指摘する。その上で、若い世帯の割合を増やし、居住者の循環を促す工夫が求められるとし、また、公営住宅の空き住戸を速やかに公募に回す仕組みや公営住宅の建替え促進の必要性を提案している⁴⁷。

(2) 公営住宅を増やす必要性

摂南大学の平山洋介特任教授は、日本は公営住宅が極めて少なく、家賃補助の制度が未整備なままで、安定した住まいを確保できない人々が増えるとするれば、更に社会の負担が重くなると述べる。その上で、超高齢・低成長の将来に向けては、国による十分な財政支援によって、地方自治体に公営住宅の充実を促す政策の形成・実践が望まれると提言している⁴⁸。

一方、国立保健医療科学院の阪東美智子上席主任研究官は、公営住宅の大幅な供給拡大が望めない現状では、期限付きで若年世帯等に公営住宅への入居を認めるなどし、その活用を循環させるか、あるいは家賃補助制度等の住宅セーフティネットの充実を現実的な方策として挙げている⁴⁹。

(3) 増加する空き住戸の活用

公営住宅の空き住戸は令和 2 年度末現在、全国で約 4.7 万戸と平成 23 年度末に比べ倍以上に増加しており、その活用が課題となっている。こうした状況において、入居要件を緩和し、単

⁴⁶ 「表参道の物件に応募 16 倍 都営住宅、結婚予定の 40 歳未満限定募集」『日本経済新聞』（地方経済面 東京）2023.6.14.

⁴⁷ 久保園洋一「公営住宅による住宅セーフティネット—現状とこれから—」『都市問題』107(9), 2016.9, pp.71-72.

⁴⁸ 平山洋介「自治体と公営住宅」『ガバナンス』259 号, 2022.11, p.37.

⁴⁹ 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.36.

身の若者世代を受け入れて自治会活動の活性化を図る取組が各地で見られる⁵⁰。

また、大阪府営住宅清滝団地では、NPO が大阪府、四條畷市等と連携し、平成 29 年 4 月から用途廃止予定の空き住戸を活用（公営住宅の目的外使用許可）して、不安定な就業状況にある若者（おおむね 15～39 歳）を対象として「住宅つき就職支援事業」を実施している⁵¹。

大分大学の川田菜穂子准教授は、このような公営住宅の空き住戸を活用する NPO 等の取組を評価する一方、こうした取組は公営住宅の目的外使用により行っていることから短期計画にならざるを得ず、NPO 等の採算性を確保するのが容易でないと指摘する。その上で、ハード整備は本来は地方自治体がなすべきことであるとし、修繕後の引渡しや改修費補助等を併せて地方自治体が提供しなければ、こうした事業の普及は難しいのではと疑問を呈している⁵²。

（4）入居の制約となる保証人規定

多くの地方自治体は、公営住宅の入居要件として保証人の確保を条例に規定しており、これが単身高齢者等の入居の障壁となっている。国土交通省は、平成 30 年 3 月に単身高齢者等の増加を見越し、全国の地方自治体に例示している「公営住宅管理標準条例（案）について」（平成 28 年 10 月 14 日建設省住総発第 153 号）から保証人を義務付ける規定を削除する⁵³とともに、入居希望者の努力にもかかわらず保証人が見つからない場合には、保証人を免除するなど特段の配慮を行うよう各事業主体に対して要請した⁵⁴。

しかし、令和 5 年 4 月時点の国土交通省の調査によると、公営住宅の入居要件に保証人を求めないとする事業主体は、1,667 団体のうち 25%に当たる 417 団体にとどまり、多くの地方自治体が要請に応じていない状況が明らかとなった⁵⁵。

2 住宅セーフティネット制度の課題

（1）登録住宅の空き住戸と専用住宅の過少

登録住宅は、要配慮者の入居を拒まない住宅であると同時に、一般世帯も入居できる住宅である。II 2(2)で示したとおり、すぐに入居可能な登録住宅の空き住戸は少ない上に専用住宅も極端に少ない。登録住宅は、改正住宅セーフティネット法の施行から 3 年近く経過しても増えなかったことから、政府が不動産業界に協力を要請し、特定企業がそれに応じたことにより増

⁵⁰ 全入居者のうち 65 歳以上が占める割合は平成 23 年度の 44%から 59%に上昇し、高齢化が進んでいる（「公営住宅 若者カモン！」『読売新聞』2022.9.25）。入居要件を緩和した例として次のとおり報じられている。「県営団地 学生で活性化／家賃 5000 円、県と横浜国大連携」『神奈川新聞』2022.4.30;「京都市営住宅 空き住戸 若年世帯へ賃貸し活用 全国初、所得制限なく 今夏「第一弾」」『毎日新聞』（京都版）2023.4.14;「名古屋市営住宅に学生入居 空室対策で同朋大と提携」『日本経済新聞』（電子版）2022.3.17。

⁵¹ 「住宅つき就職支援プロジェクト MODEL HOUSE」HELLO life ウェブサイト <<https://co.hellolife.jp/projects/model-house2022/>>; 川田菜穂子「住宅制度ホットニュース 公営住宅の空き住戸を活用した住まいに困窮する者への自立支援」『住宅会議』115 号, 2022.6, pp.58-59。

⁵² 川田 同上, p.60。

⁵³ 「「公営住宅管理標準条例（案）について」の改正について」（平成 30 年 3 月 30 日国住備第 505 号）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001369102.pdf>>

⁵⁴ 「公営住宅への入居に際しての取扱いについて」（平成 30 年 3 月 30 日国住備第 503 号）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001369101.pdf>>; 「公営住宅への入居に際しての保証人の取扱いについて」（令和 2 年 2 月 20 日国住備第 130 号）同 <<https://www.mlit.go.jp/common/001369103.pdf>>

⁵⁵ 国土交通省「公営住宅への入居に際しての保証人の取扱い等に関する調査（R5.4.1 時点）」<<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001633274.pdf>> 主な理由として、地方自治体は家賃滞納の増加などの懸念を挙げている（「公営住宅 「保証人必要」なお 7 割」『読売新聞』2023.1.31）。

加したとされる。しかし、実態としては特定企業 2 社が登録住宅の大半（98%）を占め、そこには一般世帯が既に入居済みであったと指摘されている⁵⁶。

こうした課題について、全国居住支援法人協議会の共同代表副会長の奥田知志氏は、「既に入居済みの物件が登録された結果であるが、空き住戸になり次第、要配慮者の入居が可能になる住宅が確保されたとも言える」とし、今後は現在の空き物件を登録する仕組みが必要であるとしている⁵⁷。一方、要配慮者は、登録住宅への入居を望むとき、一般世帯との競合関係に置かれるとして、仮に空き室が出ても、要配慮者が入居できるとは限らないとの悲観的な見方が示されている⁵⁸。また、平山特任教授は、登録住宅の大半を特定企業に依存し、都道府県によってその分布に偏在が生じているとして、こうした施策を住宅政策と呼べるのかと疑問視している⁵⁹。

専用住宅が少ないこと（登録住宅の 1%未満）に関しては、専用住宅にすると要配慮者以外に貸すことができなくなるため、大家が二の足を踏むケースも多いとの見方がある⁶⁰。

（2）低家賃の登録住宅の過少

現在、登録されている住宅のうち、家賃が 5 万円以下の住宅の割合は、全国で 19%にすぎず、今後増加が見込まれる単身世帯の需要に対応できなくなるおそれが指摘されている⁶¹。例えば、名古屋市では、登録住宅のうち低所得者向けの低家賃帯の住宅が少ないとの声がある⁶²。全国居住支援法人協議会は、国の登録住宅の基準について低賃料に配慮すべきと指摘している⁶³。

（3）補助制度の普及の停滞

住宅セーフティネット制度の改修費補助や家賃低廉化補助の支給が専用住宅のみを対象としている点について、改善の余地が指摘されている⁶⁴。令和 5 年 8 月の国土交通省の調査では、改修費補助を実施している地方自治体は 40、家賃低廉化補助を実施している地方自治体は 49 となっている⁶⁵。同制度は、例えば家賃低廉化補助の場合、国と地方自治体が半額ずつ補助する仕組みのため、財政的に余裕のない地方自治体には広がりにくいとの指摘がある⁶⁶。

⁵⁶ 平山洋介「住宅セーフティネット政策をどう読むか」『住宅会議』118 号、2023.6、p.26; 坂庭国晴「日本の居住保障はどうなっているか—住居確保給付金、セーフティネット住宅の実態から—」『建設政策』207 号、2023.1、pp.4-5。

⁵⁷ 奥田知志「これからの居住支援の在り方に関する意見メモ」（第 2 回住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会 資料 6）2023.8.1、p.5。国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001622180.pdf>>; 「要配慮者の居住支援検討会 支援法人の 5 割が収支赤字」『住宅新報』2023.8.15 を参照。

⁵⁸ 平山 前掲注(56)、p.26。

⁵⁹ 同上、p.27。

⁶⁰ 「住宅弱者（下）使いにくい支援システム」『毎日新聞』2022.4.30。

⁶¹ 国土交通省住宅局「住宅セーフティネット制度の現状について」（第 1 回住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会 資料 3）2023.7.3、p.7。<<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001618148.pdf>>; 「「住宅弱者」向け賃貸 空室少なく、家賃割高」『読売新聞』2021.11.20。

⁶² 名古屋市「住宅確保要配慮者の居住支援機能等の確保に関する取組み」（第 2 回住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会 資料 5）2023.8.1、p.1。国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001621956.pdf>>

⁶³ 一般社団法人全国居住支援法人協議会 前掲注(4)、p.4。

⁶⁴ 「検証・住宅セーフティネット—施行 5 年目の真価（上）要配慮者の賃貸入居にハードル」『住宅新報』2022.2.8。

⁶⁵ 「セーフティネット登録住宅（専用住宅）への補助制度を創設している地方公共団体（令和 5 年 8 月時点）」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/docs/top_002.pdf>

⁶⁶ 「「住宅弱者」向け賃貸 空室少なく、家賃割高」前掲注(61)

(4) 居住支援法人・居住支援協議会の課題

賃貸人の一定割合は要配慮者の入居に拒否感があるとされる⁶⁷。居住支援法人は、大家等の安心材料となる入居中の見守り等の生活支援も実施する。しかし、居住支援法人が、居住支援事業を公的な支援制度を活用して実施している割合は4割以下にとどまっており、収支状況が赤字の法人は5割を超えている⁶⁸。全国居住支援法人協議会は、居住支援法人について、補助金に頼らずに事業継続を目指すためには、支援付き住宅⁶⁹、死後事務、サブリース⁷⁰、生活支援・見守りの事業モデルの確立が求められているとし、これらの実態調査の検討を要望している⁷¹。

3 住居確保給付金の課題—住宅手当導入をめぐる議論—

(1) 住居確保給付金の課題

厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会では、住居確保給付金について、コロナ禍において安定した住まいの確保に一定の効果があったとの評価がある一方、就労による自立を目的とした制度であるにもかかわらず、求職活動要件の緩和により就労支援よりも家賃補助としての性質が強くなっているとの指摘があった。また、住まいを喪失するおそれのある人の多さ（裾野の広さ）が顕在化した以上、住宅手当といった家賃補助的な施策も含め、普遍的な社会保障施策として検討する必要があるといった意見も出された⁷²。

(2) 住宅手当導入をめぐる議論

住宅手当制度の導入に向けた方策については、様々な意見がある。

和洋女子大学の中島明子名誉教授は、「住居確保給付金の制度改善や生活保護の住宅扶助を切り離すなどの抜本的な改革を行い、困窮する人がより高い質の住宅を確保する家賃補助を実現する」ことを提案している⁷³。

阪東上席主任研究官は、家賃補助の目的⁷⁴のうち居住の安定性確保以外の目的（居住水準の向上等）を果たすには住宅行政において家賃補助に取り組む必要があるとし、その際には、既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言われると言及している⁷⁵。また、小樽商科大学の片桐由喜教授は、ヨーロッパの住宅手当制度に倣い、日本でも住宅セーフティネット法の登録住宅に用いられる家賃低廉化補助事業を法定化し、普遍的な居住保障型現金給付に昇格させる、あるいは公営住宅政策を見直す等の検討がなされるべきと述べている⁷⁶。

⁶⁷ 「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ（案）参考資料」前掲注(28), p.16.

⁶⁸ 国土交通省住宅局 前掲注(61), p.10.

⁶⁹ 要配慮者が入居した後も見守りや生活支援サービスを受けられる住宅。

⁷⁰ サブリース会社が賃貸人から一括して物件を借り上げ、入居者に転貸する仕組み。

⁷¹ 一般社団法人全国居住支援法人協議会 前掲注(4), p.4.

⁷² 「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理（抄）」（第18回社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 参考資料 1）2022.8.10, pp.5, 7. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/12501000/000974789.pdf>>

⁷³ 中島明子「コロナ禍で起きている居住にかかわる諸問題と住宅・居住政策の課題—家を失わない住宅・居住政策をどうつくるか—」『建設政策』197号, 2021.5, p.26.

⁷⁴ 家賃補助の目的として、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、持ち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居住水準の向上を挙げている。

⁷⁵ 阪東 前掲注(12), p.39.

⁷⁶ 片桐由喜「コロナ禍における居住危機とその支援策」『週刊社会保障』74(3090), 2020.10.5, p.53.

おわりに

コロナ禍を通じて、近年、公営住宅の空き住戸やサブリース方式⁷⁷を活用するセーフティネットの住宅供給の動きが出てきた。将来的に、要配慮者の入居に向けて一定の質を備えた賃貸住宅が増え、要配慮者の住宅選択の余地が広がることが期待される。

一方、住居確保給付金については、住宅手当の制度化に向けた検討を示唆する声も上がった。住宅手当は、社会住宅の建設と比較して、支援を必要とする世帯に的を絞ることのできる効率性の高い政策手段であるとされる⁷⁸。今後の検討に当たっては、欧州諸国で実施されている住宅手当制度は、一つの参考になるであろう。

最後に最近の政策動向を紹介しておきたい。厚生労働省、国土交通省及び法務省の3省合同により設置された「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会」は、令和5年12月に中間とりまとめ（案）を公表した⁷⁹。同案では、今後の取組として、居住支援法人等について、経済的な支援の在り方や事業継続のモデルの構築（低廉な空き家・空き室を活用したサブリース事業）等を挙げており⁸⁰、居住支援法人等への期待は大きい。

住宅セーフティネットは、住宅政策と福祉政策の両分野にまたがる問題である。今後、住宅セーフティネットの機能強化を図るためには、両分野の連携⁸¹を図るとともに、要配慮者が安心して暮らせるような、一貫した支援体制の構築が求められる。

⁷⁷ サブリースによる住宅供給の例は次の資料に紹介されている。「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ（案）参考資料」前掲注(28), pp.32, 34, 35.

⁷⁸ 齋藤純子「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」『レファレンス』755号, 2013.12, pp.5-6. <<https://doi.org/10.11501/8392373>>

⁷⁹ 「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ（案）」（第5回住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会 資料2）2023.12.5. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001711228.pdf>>

⁸⁰ 同上, p.6.

⁸¹ 住宅と福祉行政の連携については複数の識者から指摘がある。阪東 前掲注(12), p.40; 白川泰之「新たな政策課題としての居住支援」『社会保障研究』5(4), 2021.3, p.542.