



居住安定に向けた 国内の取り組みと 住宅セーフティネット

株式会社リクルート住まいカンパニー
住まい研究所 所長**宗 健**
(そう たけし)

1987年九州工業大学卒業、リクルート入社。通信事業部門・ForRent.jp編集長・ISIZE住宅情報編集長等を経て2006年10月リクルートフォレントインシュア代表取締役社長。2012年10月より現職。ITストラテジスト・博士(社会工学)。

1. はじめに

現時点でも居住安定を必要とする人々は相当数存在し、生活保護受給者も2017年7月時点で212万人、164万世帯にのぼっている。このうち高齢者世帯は過半数の52.9%を占めている。日本人の平均年齢はすでに47歳であり今後の平均年齢と高齢者比率・未婚率の上昇や、持ち家率の低下、所得格差の拡大、年金給付水準の削減等を考慮すれば、居住安定に向けた住宅セーフティネット制度の充実と取り組みがますます重要になることは間違いない。

そのような状況において「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）」の一部改正が、本年10月25日に施行されることは大きな進歩である。

本稿では、これまでの制度変遷や家賃滞納、国内での取り組み事例等の複数の視点から住宅セーフティネットのあり方を論じ、今後の課題を整理したい。

2. 制度の変遷

今回の住宅セーフティネット法改正では、①住宅確保要配慮者（以下「要配慮者」という）向け賃貸住宅の登録制度、②登録住宅の改修・入居への経済的支援、③住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援の3つが主な枠組みとなっている。

要配慮者向け賃貸住宅登録制度の源流は、1993年の特優賃に遡るが、特優賃が建築に対する補助であったのに対し、2010年には既存住宅ストックの改修に対する補助として「ストック活用型住宅セーフティネット整備推進事業」が開始された。この時点では、補助を受けた住宅は要配慮者の入居を条件としていたが、募集開始後3ヶ月以上経てば制限なく誰でも入居させることができた。2012年には「民間賃貸住宅を活用した住宅セーフティネットの強化に取り組む地方公共団体との連携が図られる区域内^{補注1}」という制限と改修工事後の家賃上限額が設けられた。さらに2014年には、「応募・交付申請時点で入居者募集から3ヶ月以上人が居住していないもの」という条件が追加され、2015年には「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業」となった。

今回の制度^{参考文献4}では、改修後の住宅については、家賃と入居時の家賃債務保証料の補助が付加されていること、改修資金を住宅金融支援機構の融資対象としていることが特徴だが、補助金を受け取った場合は要配慮者のみに賃貸できることとなってお



り、家賃上限も設けられている。

要配慮者のマッチング・入居支援については、新たに居住支援法人の指定、家賃債務保証会社の（任意）登録制度、住宅金融支援機構による保険引き受け、生活保護受給者の住宅扶助費等についての賃貸人からの通知に基づく代理納付の要否を判断するための手続きの創設など、これまでの制度から踏み込んだ意欲的な制度設計がなされている。

特に居住支援法人は、「住宅相談など賃貸住宅への円滑な入居に係わる情報提供・相談」や「見守りなど要配慮者への生活支援」を行うとされ、年間1,000万円までの支援措置も設けられている。

一方、厚生労働省でも要配慮者とは定義が異なるものの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」がある。生活困窮者自立支援相談支援機関は、福祉事務所を設置している自治体には設置義務があり全国の901自治体で設置されている。この機関は、社会保険や労働保険など雇用を通じた第1のセーフティネットと第3のセーフティネットである生活保護の中間に位置する第2のセーフティネットで、「生活に困窮している人に対し、生活保護受給に至る前の段階で、自立に向けた支援を行うことによって、課題がより複雑化・深刻化する前に自立の促進を図る」ものである。

現場では、国土交通省の制度と厚生労働省の制度を有機的に組み合わせた細やかな対応が進められているが、国レベルでも、国土交通省と厚生労働省の間での人事交流に加え、「福祉・住宅行政の連携協会のための連絡協議会」が設置され、2016年12月に第1回会合が行われている。

なお、生活保護住宅扶助費については家賃滞納抑制の観点から代理納付制度があり、2000年以降対象の拡大と手続きの簡素化が進められているが、住宅

扶助費が上限額近辺に集中していることや、市場家賃に上乗せされている可能性なども指摘されている参考文献7。

また、2009年からは初めての全国共通の住宅手当制度として「住宅手当緊急特別措置事業」が創設されている。

また、2009年からは初めての全国共通の住宅手当制度として「住宅手当緊急特別措置事業」が創設されている。

3. 家賃滞納問題

今回の制度では、家賃債務保証事業者の登録制度、入居時の家賃債務保証料の補助、住宅金融支援機構による家賃債務保証保険の引き受け、生活保護住宅扶助費の代理納付の要否を判断するための手続きなどが導入されているが、これは要配慮者の入居にあたって、それだけ家賃滞納が心配されているということでもある。

家賃滞納による社会的損失は、優に5000億円を超えると推定されるが参考文献8、社会的に注目を浴びることは少ない。しかし、家賃滞納は小規模経営で高齢者の多い家主から見れば、いったん発生すれば経営への影響や心理的負担は大きい。そのため、要配慮者の入居に対して家賃債務保証の制度整備が行われることには大きな意味がある。

実際、生活保護受給世帯の家賃滞納率は、年齢や性別、所得や金融資産、職業等を統制しても1.94~17.96倍高いという推計もある参考文献6・9。

また、現在の借地借家法では、家賃滞納が概ね3ヶ月以上になって初めて契約解除が可能であり、場合によっては1年程度の時間を要する裁判による手続きが必要になることも多い。このような長期滞納



新たな住宅セーフティネット制度 ～安心できる住まいの確保のために～

者の比率は全体の1%にも満たないが、家賃滞納額全体の半分以上を占める^{参考文献5}。

さらに、家賃滞納の原因を詳細に分析していくと、所得や資産だけではなく、その背景には人間関係を構築する力や、自律性・リスク回避志向といった個人の行動・思考様式が影響を与えている可能性が高いことが示唆されている^{参考文献9}。ただし、要配慮者が必ず家賃滞納に至るということでは全くないことに留意が必要である。そして、家賃滞納の主要な原因が、所得の少なさだけではない可能性がある以上、登録住宅の拡充や入居のマッチングだけではなく、入居後のきめ細やかな支援が必要であることは自明であろう。

4. 取り組み事例

4.1. 自治体の取り組み事例

滋賀県野洲市の取り組みは極めて先進的で示唆に富む事例である。

野洲市では、「家賃滞納から生活苦のサインが始めるのが通例で、電気やガス代を払わずに利用を止められるのは最後と分かった」ことから、「不動産管理会社に家賃滞納者を発見してもらい、就労支援、債務整理、消費者相談などを一つの部署で総合的に支援する既存のパーソナル・サポート・サービスと結びつけることにした」という「生活弱者発見緊急連絡プロジェクト」を2012年5月に開始している^{参考文献10}。

野洲市の実績報告書^{参考文献11}によれば、以下のよう
な成果があげられている。

- ・23-24年度の相談者は497人で、333人(66.8%)が他部署・他機関からの連携によるもの。
- ・他部署・他機関からの紹介は、生活保護や住宅手

当等を所管している社会福祉課が34人(23.1%)、納税推進室が33人(22.4%)、子ども家庭課が29人(19.7%)、住宅課が4人(2.7%)、不動産会社が3人(2%)などとなっている。

- ・平成24年度の支援延べ件数は、3749件であり、生活保護受給に至った件数は10件である。

このように人口が約5万人の野洲市において、多数の相談事例を発掘できたこと、それが必ずしも生活保護受給につながるわけではなくきめ細やかな相談・支援によって第2のセーフティネットとして機能していることは注目される。

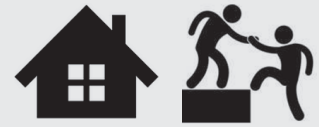
なお、野洲市の民間賃貸住宅入居数3,043世帯(平成22年国勢調査)のうち協力不動産管理会社10社の管理戸数は2,083戸(68.5%)となっている。

野洲市の取り組みは、2015年の厚生労働省の自立相談支援事業に先行する先進的な取り組みであり、要配慮者への居住安定だけではなく、生活困窮にまで視野を広げたものとして、高く評価されるべきだろう。

この野洲市の取り組みの方向性と一致する方針が厚生労働省の自立相談支援事業にも見られ、「生活困窮者は複合的な課題を抱えているため、自ら支援を求めることが困難な場合も多く、早期の支援につながりにくい。そのため自立相談支援機関は『待ちの姿勢』ではなく積極的にアウトリーチを行い、生活困窮者の把握に務める必要がある。その際、ライフライン事業者と連携を図るなど多様な方法を取り入れて早期把握に向けた効果的な方法を創意工夫により講じる必要がある。こうした潜在的なニーズを具体的な支援につなげる取り組みを継続的に行うことが極めて重要である」^{参考文献2}とされている。

4.2. 居住支援協議会の取り組み事例

居住支援協議会は、住宅セーフティネット法に基



づく組織で2008年9月に愛知県で最初に設立され、2017年5月末現在、全都道府県に67協議会がある。

2012年9月に設立された京都市居住支援協議会では、高齢者を対象にした「すこやか賃貸住宅」を協力不動産事業者「すこやか賃貸住宅協力店」が登録し、行政・不動産・福祉が連携し年4回の相談会を実施するなどしている。登録物件は2016年10月末時点で4,687件となっている。また、低廉な「住まい」と社会福祉法人による「見守りサービス」等を一体的に提供するモデル事業を実施している^{参考文献3}。

2013年6月に設立された大牟田市居住支援協議会では、地域包括ケアの構築に向けて、住宅情報システム「住みよかネット」を構築するとともに、悉皆調査によって明らかとなった約1,000戸の空き家を改修・活用できる仕組みをつくり、要配慮者の円滑な入居を推進している。無料相談会等を経て、これまでに14件の入居支援の実績がある^{参考文献3}。

4.3. NPO法人の取り組み事例

NPO法人による取り組み事例も多数があるが、その活動期間の長さの実績において、NPO法人抱樸（北九州市）の取り組みは特筆すべき事例である^{参考文献3}。

抱樸は、1988年に数名のボランティアによって始まった北九州におけるホームレス支援活動が発展したもので、「抱樸館」という名の自立支援住宅を運営しており、自立後、地域で暮らす1,200名のサポートを行っている。また、200名が参加する互助会組織も運営している。

さらに、生活支援付き保証人制度「保証人バンク」を運営し、滞納家賃の立替えや遺留品の引き取り・処分等のほか、生活支援員による生活安定のための継続的支援も実施している。なお、家賃滞納にともなう立替分の求償権は放棄しているとのことである。

る。2016年3月現在の利用件数は730件である。

このほか、福岡市10社、北九州市40社の不動産事業者を会員とする「自立支援居宅協力者の会」も運営し、生活支援員との連携等も図っている。

4.4. 民間企業の取り組み事例

株式会社リクルートフォレントインシュア^{補注2}（以下「インシュア」という）は2006年に家賃債務保証事業を開始した業界大手の1社である。

インシュアでは、家賃債務保証業という事業の性格上、要配慮者や生活困窮者との契約も一定数存在する。しかし、最初からそのような状態であると認知できているわけではなく、その多くは家賃滞納をきっかけとして対応と相談が始まる。

2015年4月の自立支援法の施行後、家賃滞納の解消が本人のためでもあり事業にも資することから、各種制度や窓口の研究を開始し、行政窓口156カ所を訪問し、その仕組みと実態の把握に努めた。

各窓口へのヒアリングでは、「自ら困窮者を見つけ支援することが、実際できていない。もっと見えない困窮者に対し支援を行っていかなくてはならない」、「市の納税課や水道局からの情報提供も検討したが、個人情報等の問題もあり実際には難しい」、「窓口に来るには勇気がいる。インシュアさんは対象者の背中を押すことはできるのではないか」といった声があったとのことである。

ヒアリングも含めて、野洲市の取り組みのように、「家賃滞納」が自立支援を必要としている人々とのファーストコンタクトであるという確信から、積極的に各種制度や窓口の紹介を2015年12月に開始した。2016年12月末までに234件の支援窓口への案内を行い、137件（58.5%）が実際に窓口に行き、55件（23.5%）が住居確保給付金等の支援決定につながっており、33件（14.1%）がプログラム検討中である。



5. 今後の課題

5.1. 取り組み事例の共有と予算措置

行政や居住支援協議会、NPOや民間企業による多数の取り組みがありそれぞれに大きな成果をあげつつあるが、これらの取り組み事例を共有し、取り組みを広く展開していくことがまずあげられる。

そのためには、一定規模の予算措置による事業者等への運営費の直接補助も検討する必要がある。現状の国土交通省の補助事業は、建物の改修や家賃補助が中心で、運営に対する支援は居住支援法人への年間上限1,000万円とするものに限られている。

要配慮者や生活困窮者の支援には、住居以外にも、生活支援など人による支援が欠かせないが、そのためのコストを捻出するために、住宅扶助費の一部が当てられているケースもあると聞く^{補注3}。

また、取り組み事例で紹介したように、必要とする人々の制度へのアクセスを確保することを共有することも重要な課題であろう。

5.2. 家賃債務保証制度の充実

要配慮者や生活困窮者に民間事業者が住居を賃貸するには、家賃滞納に対する不安を解消することが重要な検討課題である。

しかし、現状の制度では家賃債務保証事業者の登録は任意であり、保証引受けも任意である。要配慮者への家賃債務保証に対して住宅金融支援機構による保険があるとはいえ、営利事業としては、引き受けに躊躇する十分な理由がある。また、2008年頃から指摘されているいわゆる「追い出し屋問題」も解決されたとは言えない。

このため、家賃債務保証事業者の登録を任意ではなく、義務的登録制度とすることが考えられる。登

録した家賃債務保証事業者に対して、その規模に応じて一定の要配慮者に対する家賃債務保証の引受けを割り当て、その損失に対して一定比率を事後的に補助するということも考えられる。

このような制度であれば、要配慮者の受け入れに対する家主の不安も相当程度解消され、入居促進も進む可能性があり、「追い出し屋」問題も縮小に向かう効果も見込める。

5.3. 賃貸借ルールの整備

高齢者等の入居を家主が制限する理由として、居室内での死亡事故等への不安があげられ、明け渡し処理にも課題がある。賃貸借契約は相続されるものであり、契約者の死亡時には厳密には相続人全員の合意がなければ明け渡しが行えない。賃貸借契約では、「契約の終了」と「明け渡し」は別の概念であり、「定期借家」や「終身契約」でも契約は終了したとしても、即座に明け渡しが可能となるわけではない。このため、現状でも広い範囲で自力救済が行われているのが実情であるとしても、高齢者等の入居において契約者が死亡した場合の、契約の終了と明け渡しのルールを整備する必要がある。

同時に、住宅セーフティネットの重要な位置を占める公営住宅において、所得限度を超えている場合でも退去義務がないということも再検討されるべきだろう。

5.4. 行政間のさらなる連携

各自治体では、取り組み事例でもわかるように住宅部門と社会福祉部門の連携が進んでいる。部署が違うとはいえ、同じ自治体に所属し対峙している住民は同じだからである。もちろん自治体での取り組みには首長のリーダーシップは欠かせないが、民間との連携も進みつつある。

一方、国レベルでは、国土交通省と厚生労働省の



連携も進みつつあるが、より緊密な連携が求められる。国土交通省のハード主体の考え方と厚生労働省のソフト主体の考え方を融合し、より効果的な制度を構築することは十分に可能だと考えられる。

その際、連携からさらに一步踏み込んで、たとえば生活保護住宅扶助と公営住宅制度や登録住宅の制度的統合なども検討する価値がある。

6. むすび

生活保護受給世帯の約半数が民間賃貸住宅居住の高齢単身者であることから、今後の高齢化と持ち家率の低下、未婚率の上昇等によって居住の安定はますます社会的に重要な課題になってくる。

このとき、「ハウジング・ファースト^{参考文献1}」という考え方からもわかるように、居住の安定は人々の生活基盤であり幸福感の確保に極めて重要な意味を持つ。

今回の住宅セーフティネット法の改正による新たな制度は、大きな意味を持つ第一歩であり、さらにこれを発展させていく必要がある。

居住安定の必要性は、今現在の要配慮者や生活困窮者だけの問題ではなく、失業や病気などの状況変化によって誰もがその対象となる可能性を持つ、という当事者意識のもと、社会全体の課題として取り組んでいく必要がある。

〈謝辞〉

本稿の作成には、元リクルートフォレントインシュア取締役の豊田茂氏に、取り組み事例等の情報提供を頂いた。ここに記して感謝する。

〈補注〉

- 1) 具体的には居住支援協議会が設立されている都道府県。
- 2) 株式会社リクルートフォレントインシュアは2017年10月3日に株主が変わり現在は株式会社オリコフォレントインシュアとなっている。
- 3) 古い共同住宅を借り上げ、生活保護住宅扶助費の上限額の家賃を設定し、借り上げ家賃との差額を支援費に充てるといった手法である。

〈参考文献〉

- 1) 岩田正美(2011)『『ホームの喪失』と福祉国家－『住宅保障』を介した社会的包摂への道，社会保障と福祉国家のゆくえ，齋藤純一・宮本太郎・近藤康史編，ナカニシヤ出版
- 2) 厚生労働省(2015)「自立相談支援事業の手引き」
- 3) 厚生労働省(2016)「社会・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 資料2」，2016.12.22
- 4) 国土交通省(2017)「新たな住宅セーフティネット制度の概要」，2017.2
- 5) 宗健(2014)「民間賃貸住宅における家賃滞納の定量分析」，都市住宅学86
- 6) 宗健(2015)「民間賃貸住宅の家賃滞納に家賃・敷金・契約者属性等が及ぼす影響」，都市住宅学89
- 7) 宗健(2016)「生活保護受給世帯における住宅扶助費に関する研究」，社会福祉学57-1
- 8) 宗健(2017)「低所得者の居住安定に関する制度検討」，博士論文(筑波大学)
- 9) 宗健(2017)「行動・思考様式が家賃滞納に与える影響」，都市住宅学97
- 10) 中日新聞(2012)「生活弱者を積極的支援 家賃滞納が最初のサイン 野洲市が不動産会社と連携」，2012.6.17
- 11) 野洲市(2013)「野洲市パーソナル・サポート・サービスモデル事業 実績報告書」