

7 低所得者の居住安定に向けた住宅制度の提案とその適用可能性

本章では、6 章までの研究成果を元に低所得者の居住安定のための制度についての検討を行いその適用可能性について探る。

第 1 節では第 2 章の先行研究レビューで明らかになった低所得者の居住安定に関する課題に対して、2-5-3 制度提案に至る検討手順で示した 8 項目について第 3-6 章の研究成果を元に分析・考察を行う。第 2 節では、これらの結果を統合し低所得者の居住安定のための制度についてその概要、制度詳細、補完制度について述べる。そして第 3 節で、制度の適用可能性および課題について述べる。なお、低所得者の居住安定に向けた住宅を「居住安定住宅」と呼ぶこととする¹。

7-1 制度検討の前提となる課題の検討

本節では、第 2 章で行った先行研究レビューから導き出され 2-5-3 で記述した低所得者の居住安定に関する 8 つの検討課題について、第 3-6 章の研究成果を元に考察を行う。

7-1-1 政策目標の明確化と公共性・社会的合理性

本項では、居住安定住宅の政策目標の明確化とその公共性・社会的合理性について整理する。

①政策目標の明確化

低所得者の居住安定を図るのは、ハウジング・ファーストの概念を実現するための住宅政策であるのか、それ以上の所得の再配分・所得保障を目的としたものか、という政策目的を明確にする必要がある。

低所得者に限らず居住の安定は重要な政策課題であることは間違いない。なかでも第 2 章で述べた「ハウジング・ファースト」という概念は居住安定の重要性をよく表しており極めて重要な概念である。「ハウジング・ファースト」とは、「住居喪失者に対して就労自立ばかりを強調する施策に対し、まず住宅を提供したうえで、就労支援やその他支援を行う施策のあり方をハウジング・ファーストという。『就労よりも住宅を優先する政策により利点がある』(岩田 2011)というものである。

一方「ハウジング・ファースト」の概念をどのように解釈するのも低所得者の居住安定を考える上で極めて重要であり、その論点は以下のように整理できる。

- ・ まず普遍的に住宅を提供することが重要である。住宅とは単に雨風を凌ぐ生命維持装置としての機能だけではない。住居があることで住民登録が可能になり行政サービスを受けられるといった機能もあるが、より重要なのは、安心して暮らすことができる、ここが自分の居場所であ

¹ 「公営住宅」「サ高住」といった様々な住宅制度が存在し、「準公営住宅」といったものも検討されている。本研究ではこれらの制度とは異なる低所得者の居住安定のための住宅を対象としているため、区別を容易にするために「居住安定住宅」という用語を用いる。行政が提供する低所得者向けの居住安定のための住宅という意味で英語では Public Stable Housing と訳すことを想定している。Stable Housing では一般的な「所有関係等が安定した住宅」という意味になる。なお、アメリカではホームレスの一時収容施設は単に Shelter と呼ばれており、イギリスでは Sheltered Housing が高齢者向けの介護サービス付き住宅の名称として使われている。また、2016 年 4 月 19 日より開始された社会資本整備審議会住宅宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会でも民間賃貸住宅を活用した準公営住宅の議論が行われている。この小委員会ではまだ具体的な制度案が提示されていないが、報道等(2016 年 1 月 16 日付け日経新聞「空き家を『準公営住宅』に 国交省、子育て世帯支援」など)でも「準公営住宅」が使われている。しかし本研究で提案する制度は必ずしも準公営住宅と同じとは限らない。また新たな名称を用いることで、スティグマを抑制する効果も見込める。

ると認識すること、その上で社会との接点の基盤になることが極めて重要である。

- ・ 普遍的な住宅の提供により居住安定が図られることと、そのうえでどのような所得保障・就労促進が行われるべきかについては、別問題として考えることができる。
- ・ すなわち、住居の提供は基本的な生存権を確保するためには極めて重要ではあるものの、それが連続的に社会保障・所得保障の拡充を意味するものではないとも言える。

さらに、特に高齢者の居住安定に持ち家が極めて重要で非常に大きな貢献があることを考慮しなければならない。平山(2011)は、「住宅ローンを完済した、もしくはそもそも住宅ローンを使わずに住宅を取得し債務のない状態をアウトライトという」と述べており、住宅ローンの返済が終わった持ち家は、高齢時の住宅費用を大幅に低下させる。

このため、低所得者の居住安定とは、賃貸住宅居住者に対するものだけではなく、低所得者の持ち家取得を可能とする政策も検討すべきものである。

そして、住宅政策を巡る議論では、実際には所得の再配分を目的としたものや所得保障を目的としたもの、事実上の経済対策となっているものが多く見られる。例えば国土交通省の「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業²」は、空き家等の改修工事に対して補助を行い改修後3年間は一定の所得以下の高齢者世帯・障害者世帯・子育て世帯等で現に住宅に困窮している世帯の入居を条件とするものであるが、行政事業レビューでは厳しい指摘を受けている³。

低所得者の居住安定を図るための政策目的としては、住宅を現に失っているもしくは失う蓋然性が高い場合に、住居を提供することを政策目的とすることが適当であると考えられる。この場合、家賃滞納等には至っていないが住居費の負担感が大きいといった場合⁴の所得保障(住宅手当の支給等)は本研究で意図する政策とは別の課題である。なぜなら、支給された住宅手当等が住居費に使われるとは限らず、家賃以外の用途に流用されてしまえば住居の喪失を防げないからである。これは生活保護受給者の住宅扶助費が流用され、家賃滞納を引き起こす可能性が高いことから明らかである。ただし、所得の絶対額が非常に低く住居費の占める割合が極端に高い場合にはケースによっては政策目的に含めることもあり得る。例えば、基礎年金5万円程度の収入しかなく家賃が3万円といった場合である⁵。

また、所得保障政策は、住宅政策の範疇には留まらず、年金制度等の社会保障政策、労働政策等にまたがる横断的な大きな政策課題であり、住宅政策として限定的に議論することは適切ではない。そして、住居の確保に絞った政策目的は生活保護制度に比べて必要なコストが少なく、より広範囲のハウジング・ファーストの実現にも寄与する可能性が高い。

居住安定住宅の政策目的は、ハウジング・ファーストの概念を実現するための住宅政策とすることが適切であり、それ以上の所得の再配分・所得保障を目的とした議論とは、切り分ける必要がある。また、居住安定住宅政策は、所得の再配分・所得保障政策とは独立しているほうが論点を整理しやすく、所得の再配分・保障政策の中に低所得者の居住安定住宅政策を含まないほうが政策目的も明確にしやすい。

² 詳細は「3-2-4 賃貸住宅補助事業」を参照。

³ 行政事業レビュー2014年6月20日で旧事業である「民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業」は「効果的な政策をゼロベースで検討すべき」と指摘されている。

⁴ いわゆる Affordable Housing の議論である。

⁵ 具体的水準については本研究では定めない。

②政策目標の公共性・社会的合理性

本研究で提案する居住安定住宅には、以下のような公共性・社会的合理性があると考えられる。

まずあげられるのは、国民の厚生の上昇である。諸外国では数十万人規模のホームレスが存在するが、我が国ではホームレスの規模は比較的小さい。とはいえ、生活の基盤となる住居を所得や置かれている環境に関わらず安定的に提供することは、生活に対する安心感を高め、幸福感も高める効果があると考えられる。そして、社会全体の安心感や幸福感が高まることは、犯罪の抑制や環境改善等を通じて、同じ地域に居住する人々の安心感や幸福感も高められる可能性がある。

また、社会保障等のコストから考えても、住居を失っている人々に対するホームレス対策や支援のための活動、生活保護への支出等を考えれば、住居を安定的に供給することで、全体としてのコストを効率化できる可能性もある。

このとき、住居を失っているという状況に着目すれば、たとえある程度の所得があったとしても、住居を提供することには一定の合理性がある。現状では、公営住宅の入居基準には所得に関する条件があり、一定以上の所得がある場合に民間賃貸住宅を家賃滞納によって退去せざるを得ない状況になった場合の救済の仕組みは存在しない。しかし、5章で論じたように金銭管理能力は所得に依存しているわけではなく、行動・思考様式の影響を強く受ける。そのため、たとえ一定以上の所得があったとしても、家賃滞納を繰り返す、結果として外部不経済性の発生を抑制できない場合もある。このような場合には、住居の提供にかかるコストよりも外部不経済性が大きい場合には、一定以上の所得のある世帯への住居の提供に一定の合理性が存在する。

以上のように、住居を失っているという状態に着目した居住安定住宅の提供には、低所得者に対しては生活の安心を提供し社会全体の厚生を上昇させるものであり、一方で自己責任として放置されがちな一定以上の所得がある場合への提供についても、全体としてみれば、一定の公共性と社会的合理性を持つと考えられるのである。

そして、このような制度が必要な背景には、そもそも住居喪失者に対して安定的に住居を提供する仕組みが存在せず、数万人規模以上の住居喪失者が継続的に存在しており、今後の高齢化に伴ってその規模が拡大することが想定されるという社会状況がある。

7-1-2 給付対象：居住安定を必要とする人々の規模

現在、日本で導入されている住宅手当は利用が伸びないことが課題とされている。しかし、そもそも政策目的の対象となる人々の規模は必ずしも明確ではない。そのため利用すべき人々が多いのに利用されないのか、それとも利用すべき人数(または利用可能な人数)がそもそも少ないのかということを明確にする必要がある。

対象となる人々は、①現に住居を失っている人達(すなわちホームレスまたはネットカフェ等で宿泊している人達)、②家賃滞納等によって住居を失う蓋然性が高い人達、③極端な低所得で収入にしめる住居費比率が非常に高い人達、である⁶。

これらの人々がどの程度の規模で存在するか精緻に把握・推定することは困難だが、ここでは各種調査等のデータからその概数を整理する。

⁶ 金銭給付で解決できる場合と、金銭給付では解決できない(金銭管理能力が低い場合)がある。極端な低所得で収入に占める住居費比率が非常に高い場合で、家賃滞納等が長期間ない場合等には金銭給付で解決できる可能性がある。

① 現に住居を失っている人達

ホームレスの実態に関する全国調査検討会(2012)では、「ホームレスの数は、平成24年の概数調査では9,576人と数えられ、平成19年の18,564人の約6割に減少している。」とされている。また、「一方で路上には現れないが、慣習的な住居をもたないでネットカフェや簡易宿泊所などで寝泊まりしている人々や、家賃を滞納してアパートから退去させられる寸前の人々、契約満了になれば会社の寮から退去しなければならない人々、病院や刑務所から退院・退所しても行き先のない人々など、いわゆる広義のホームレスは、むしろ拡大しているとの指摘もある。」ともされている。

厚生労働省(2007)では、「ネットカフェ等を週の半分(3~4日程度)以上オールナイト利用する『常連の利用者』である『①住居喪失者』は、全国の<存在数>ベースで約5,400人と推定される。」としている。

簡易宿泊所に関しては、いわゆる三大ドヤ街である大阪の釜ヶ崎、東京の山谷、横浜の寿町について以下のような報告がある。大阪市立大学(2011)は、釜ヶ崎について「簡易宿所は2000年以降、~中略~この10年で4割減の102軒となった。」「宿泊者については、~中略~2010年で5,000人と、最盛期の1.6万人台から7割減となっている。」としている。小田・梶川(2007)は、横浜の寿町について「平成18年(2006年)11月時点での簡易宿泊所の軒数は120軒、宿泊室数は8,653室、宿泊者数は6,461人とされている。」としている。城北労働・福祉センター(2010)は、東京の山谷について「旅行客・ビジネス客を除く簡易宿泊所宿泊人数を約4,700人としており、ホームページには「昭和38年10月には、222軒の簡易宿所に約15,000人が宿泊していました。」「平成18年12月には、166軒の簡易宿所に約5,000人弱(ピーク時の3分の1)が宿泊していました。」と記載している。

以上をまとめると、現に住居を失っている人々は、ホームレスが1万人前後、ネットカフェ等の利用者が5000人強、簡易宿所の利用者が東京・横浜・大阪の合計で約1.6万人程度、合計すると約2.1-2.2万人程度と考えられる。もともと、簡易宿所は全国に存在し、住居を失って友人宅に身を寄せたり、飯場等で生活しているケースも考えられるため、住居を失っている人々はこれよりも多いと考えられる。それらを考慮しても、住居を喪失しており緊急に居住安定を必要としている人々は概ね数万人規模に留まるのではないかと考えられる。

なお、日本総研(2011)では、各国のホームレス人数について、「アメリカ:ニューヨーク市の路上にいるホームレスは、2010年で3,111人。(公設)シェルター入居者は2011年3月3日で37,725人」「イギリス:『屋根のない状態にある人』は2009年時点でイングランドで464人(国の推計値)。民間統計によるロンドン地域だけで年間を通じて3,000人超。ホームレス法に基づく認定件数は2009年度で41,730件、一時的宿泊施設入居者は49,680世帯」「フランス:2000年代後半に『家なし』とカウントされた人はおよそ13万3000人」「ドイツ:民間団体調査によると2008年時点で上記定義のホームレスは33万人」となっている。

② 家賃滞納等によって住居を失う蓋然性が高い人達

総務省(2014)によれば公営住宅等を含む借家居住の世帯数は約1857万世帯、世帯人数は約3392万人である⁷。家賃滞納で4ヶ月以上の滞納者の比率は0.73%であるので該当する世帯数は約13.5万世帯、約25万人となる。この全てが家賃滞納によって住居を失うわけではなく、退去

⁷ 第2表:住宅の種類(2区分)・住宅の所有の関係(9区分)別住宅数及び 建物の種類(4区分)・建物の所有の関係(2区分)別住宅以外で人が居住する建物数並びに世帯の種類(4区分)別世帯数及び世帯人員一全国、市部、人口集中地区。なお、旅館・宿泊所に居住するのは8,600世帯32,400人となっている。

せざるを得ない状況になっても親族宅等への転居を含めて住居を確保できるケースも多いと考えられる。データがないため仮に半数程度が住居を失う蓋然性が高いとすれば、世帯数で約 6-7 万世帯、人数では家賃滞納が単身者に多いことから 10 万人弱程度が該当することになる。

これらは、毎年発生する家賃滞納による住居喪失の規模だと考えられるが、その全てが家賃滞納を繰り返し、継続的な住居喪失の状態を長期間にわたって継続しているとは限らない。

第 3 章第 3 項では、住宅手当の 2009 年 10 月から 2012 年 3 月までの 2 年半の利用実績が 168,224 件であったと記載しているが、その数字とも概ね整合的であると考えられ、住宅手当は「十分な成果が上がっているとは認められ」ないわけではなく、そもそもの対象者数を過大に見積もっていた可能性がある。

③ 極端な低所得で収入に占める住居費比率が非常に高い人達

総務省(2014)によれば、年間収入が 100 万円未満の世帯は約 331 万世帯、そのうち持ち家世帯が約 144 万世帯、借家世帯が約 186 万世帯となっている⁸。年収 100 万円未満の借家世帯約 186 万世帯のうち 1 ヶ月当たり家賃が 4 万円以上(年額 48 万円以上と年収の半分程度以上を占めることになる)の世帯数は約 85 万世帯と 45.7%を占める⁹。これらの世帯の多くは高齢者世帯であると考えられ、生活保護受給率も高いと想定されるが、極端な低所得者で収入に占める住居費比率が非常に高い人々が数十万世帯以上存在する可能性が高い。

これらの世帯は必ずしも住居を喪失する蓋然性が高いとはいえないが、住居は確保されているものの非常に困窮した生活を送っていることが容易に推察できる。

居住安定住宅の対象となる人々は、①現に住居を失っている人達(すなわちホームレスまたはネットカフェ等で宿泊している人達)が数万人程度、②家賃滞納等によって住居を失う蓋然性が高い人達が 10 万弱程度であり、③極端な低所得で収入に占める住居費比率が非常に高い人達は数十万世帯以上存在する可能性が高いが、本研究で提案する居住安定住宅の対象とはならない。

このようなことから、本研究で提案する居住安定住宅の対象者は十数万人程度であると考えられるが、高齢化や非正規雇用者の増加等により、今後は対象者数が増加していくと考えられる。

今後の対象者の増加を正確に予測することは困難だが、当初の対象者への対応が完了すれば一時的に対象者が減少し、その後緩やかに年間数万人程度の規模で新たに対象者が発生していくが、累積でも、生活保護受給世帯の 200 万世帯よりは規模が小さい可能性がある。

7-1-3 生活保護住宅扶助の課題

生活保護の住宅扶助は、低所得者の居住安定に大きな役割を果たしており、小田川(2013)の「住宅扶助受給要件を緩和し、住宅扶助の単給を認めるなどして」という住宅扶助の単給化を検討するべきだといった指摘もあるが、扶助費の流用によって引き起こされる家賃滞納による住居喪失や、反社会的勢力が経営する不動産会社等に扶助費が流れているといった問題¹⁰がある。

生活保護制度自体は、年金も医療保険も確立していなかった 1946 年(昭和 21 年)に制度化されたものであり、当時は主に旧植民地および戦地からの引き揚げ者と国内の空襲等による戦災被

⁸ 第 46 表:世帯の種類(3 区分), 世帯の年間収入階級(10 区分), 世帯人員(7 区分), 住宅の所有の関係(6 区分)別普通世帯数一全国

⁹ 第 103 表:居住室数(7 区分)・主世帯の家計を主に支える者の入居時期(7 区分)・主世帯の年間収入階級(10 区分)・延べ面積(14 区分), 1 か月当たり家賃(10 区分)別借家(専用住宅)数一全国

¹⁰ 詳細は 3-3-2「賃貸住宅サブリース業の成立の経緯と概要」を参照。

害者の生活困窮を救うためのものであった¹¹。

その後、1959年の国民年金法、1961年の国民皆保険の達成等の社会保障制度が整備されたにもかかわらず生活保護では、医療扶助・生活扶助が抜本的に見直されることはなかった¹²。

生活保護法では第11条(種類)第2項で「前項各号の扶助は、要保護者の必要に応じ、単給または併給として行われる。」とあるにもかかわらず、住宅扶助のみを単給するといった運用はなされていない。そのため、住宅さえあればなんとか自立した生活を維持できるといった場合にも、生活扶助・医療扶助等が一括して支給されることになり生活保護から脱却を難しくしている¹³。同時に生活扶助・医療扶助等が一括して支給されることで必要とされる予算は膨張し、いわゆる水際作戦¹⁴で生活保護受給者の財政負担の抑制を図らなければならない状況を生み出している。そのような状況のなか、政策としては住宅扶助の単給化の検討を行うべきだという指摘もあるが、議論は進んでいない。

住宅扶助は、2000年以降の度重なる厚生労働省・国土交通省通知によって運用の改善が図られてきた。現在では、「家賃滞納がなくとも」「本人の同意がなくとも」「共益費を含めて」代理納付が可能になっている。各自治体の事務負担を減らすためのシステム改修等の課題はあるものの、代理納付は拡大しており、福岡市(2010)では平成21年度末の代理納付比率は38.6%と報告されている¹⁵。一方で住宅扶助が暴力団の経営する不動産会社に流れているという事例も報道されているが、それを規制する手段は存在しないことも問題になっている¹⁶。

厚生労働省の社会保障審議会でも、生活保護制度の見直しの議論は行われているが、生活保護制度の抜本的な見直しは政治的に極めて困難な状況に置かれている。大きな議論が巻き起こった2014年(平成26年)の住宅扶助の見直し議論では、「社会保障審議会生活保護基準部会検討作業班」は非公開とされた¹⁷。その理由として「作業過程のものがひとり歩きしてしまうと、非常に議論が阻害されてしまったり、心配される方もいるかと思えます(駒村部会長)」、「公開することにより～中略～不当に国民の皆様の中に混乱を生じさせたりするおそれがあるといった場合～中略～には非公開とするという判断もあり得る(大西保護課長)」¹⁸とされた。

そして、住宅扶助の見直しには、日本弁護士連合会(2015)、日本司法書士連合会(2015)など反対意見の表明が相次いだ。

¹¹ 戦前から戦後にかけての社会保障制度については、田多(2007)に詳しい。

¹² 本来であれば医療保険が整備された段階で生活保護の医療扶助は健康保険料相当額の支給に変更すべきであったろうし、生活扶助については全廃できなかつたとしても高齢者への支給水準は年金支給水準との比較を行うべきであったろう。また年金制度には保険料の減免があるため生活保護受給者には年金保険料を減免すれば良かったはずである。さらに年金保険料の納付期間不足等による無年金問題の解決によって生活扶助の一部を解決することもできたはずである。

¹³ 玉田・大竹(2004)、道中・杉本(2006)は、生活保護受給が就労を阻害していると指摘している。

¹⁴ 水際作戦に言及しているものには、例えば牧園(2013)がある。

¹⁵ 福岡市営に入居している生活保護受給世帯は全体で4,402世帯、代理納付者が1,700世帯(38.6%)、非代理納付者が2,702世帯(61.4%)。また生活保護受給世帯の滞納状況も記載されており、平成18年度で代理納付者の滞納率は1.9%、非代理納付者の滞納率は6.7%、合計で5.0%、平成21年では滞納者の代理納付が進んだため代理納付者の滞納率が2.3%、非代理納付者の滞納率が2.9%、全体では2.7%となっている。

¹⁶ 2014年1月9日 YOMIURI ONLINE 関西発「生活保護2000人の家賃、暴力団に流れる」

¹⁷ 筆者は当該作業班において「民間賃貸住宅市場の動向と家賃の分析(2014年8月8日)」、「生活保護世帯の住宅の現況と現行制度について(2014年8月29日)」を報告している。

¹⁸ 厚生労働省(2014c)

さらに、検討作業班の非公開での議論という決定そのものにも、『作業部会』の議論は非公開とすることが決定されました。非公開の調査により、生活保護世帯の暮らす住宅の家賃が一般低所得者の家賃よりも割高である、という結論を導き出し、「一般低所得者世帯との均衡」を口実として、住宅扶助基準を引き下げる報告書をまとめるつもりでしょう。居住実態調査は、言うまでもなくオープンに科学的に行わなければなりません。」¹⁹という指摘もなされている。

一方で住宅扶助費の代理納付の運用改善等に成果は見られるが、その課題の抜本的な解決は極めて難しいと言わざるを得ない。

7-1-4 給付方法

本項では、居住安定住宅をどのように提供するのか、住宅手当・住宅バウチャー・現物給付といった方法論および公営住宅の課題と役割分担、契約手法による実務的影響について整理する。

①住宅手当と住宅バウチャーの機能的差異および現物給付の妥当性

低所得者の居住安定のために住宅手当を導入すべきだという指摘は多いが、住宅手当と住宅バウチャーは、同じものなのか、制度的な欠陥はないのか、といった検討は十分とは言えない。

いわゆる住宅手当に代表される金銭給付と住宅バウチャーには、大きな機能的差異²⁰がある。バウチャーには、内閣府(2001)が指摘する「選択権」「使途制限」「譲渡制限」という3つの基本特性があるが、金銭給付では「選択権」があることはバウチャーと同じだが、原理的に「使途制限」「譲渡制限」の機能を持ち得ない。住宅扶助費は、金銭給付であるため家賃以外の用途に流用され容易に家賃滞納を引き起こす。それを抑制するために生活保護住宅扶助では代理納付が行われており、住宅扶助の代理納付は事実上の住宅バウチャーなのである。

そして、住居費は住居を決めるまでは「選択権」があるが、住み始めてしまえばそれ以降の選択権は基本的に存在せず、バウチャーを支給したとしてもそれはそのまま家主への支払いに充てられるだけで、代理納付のような直接支払いとなら変わらない。このため、そもそも住居費にはバウチャーそのものが適さないと言え、現物給付はある程度の住居の選択が可能であれば住宅バウチャーとほぼ同じ機能を持つと言える。

このように、住宅手当と住宅バウチャーは機能的に大きく異なり、居住安定住宅のための手段としては住宅手当よりも住宅バウチャーまたは住居選択がある程度可能な現物給付が適当である。

実務面でも、住宅バウチャーの対象者への交付や換金のための行政コスト等を考慮すれば、家賃相当額を家主等に直接支払いを行う現物給付が適していると考えられる。

②公営住宅の課題と役割分担

公営住宅には、水平的公平性と垂直的公平性の課題が存在する。平山(2009)の指摘する「同一階層内における公平性」が水平の公平性の課題であり、「上位階層と下位階層の間の公平性」が垂直の公平性の課題である。水平の公平性とは、公営住宅への入居を必要として望んでいるにもかかわらず入居できない、という問題であり、垂直の公平性とは主に公営住宅に入居している収入超過者が退去しないという問題である。さらに公営住宅の残余化の問題も指摘されている。

都市部では、公営住宅の入居倍率が非常に高い場合もありその絶対量は不足しているが、公営住宅に入居する人々が本研究でいう低所得で居住安定が必要な人々とは限らない。住居を喪

¹⁹ 生活保護問題対策全国会議(2014)

²⁰ 詳細は「2-3-10 日本と欧米の制度比較に関連する先行研究」を参照。

失するほどの低所得ではないが、住居費負担を下げたいという人々も多数いると考えられからであり、公営住宅には収入超過者が多数居住しており、収入超過者の退去義務、収入超過者の退去規定がないことが、公営住宅の不足を生んでいる原因の一つにもなっている。

地方では、公営住宅に余裕がある場合もあるが、地方ではそもそも持ち家率も高く、低所得で居住安定を必要とする人々の規模が小さいことも考えられる。

こういった状況と年金と医療に多くの社会保障費が積み込まれている現状では、財政的余力が少ないことから大量の公営住宅を今後建設し供給することは現実的ではない。将来の世帯数の減少も予測されていることから、公営住宅の新規建設は、将来的に過剰なストックとなり、その維持費等が新たな財政負担となることも考えられる。また、現状の公営住宅の家賃は近傍同種家賃として算出されており、基本的にコストを下回る設定となっていることから財政負担を拡大させるリスクがあり自治体が公営住宅の供給に消極的になる要因にもなっている。そのため、低所得者の居住安定のために現存する公営住宅を活用することや、公営住宅の新規建設は現実的ではない。

一方、公営住宅は、必ずしも土地・建物を政府が保有することが前提とはされておらず、民間賃貸住宅を転貸することで提供することも法律上認められており、そのためのガイドライン²¹も存在している。

居住安定住宅のために利活用できる公営住宅が十分に存在しない現状から、賃貸管理事業者・サブリース業者等を組織的に活用した民間賃貸住宅を使った住居提供を検討すべきである。

また、その提供方法には、家賃滞納を抑止できることが必要であり、金銭支給では原理的にそれを抑止できないため、住宅扶助費の代理納付のような一種のバウチャー方式か、現物支給が適切である。

③住宅の契約方法：滞納・明渡し処理の主体・手法の違い

住宅の契約方法としては借地借家法に基づく賃貸借契約と公営住宅法に基づく使用許可に基づく請書によるものがあるが、法律上の効果は同じとされている²²。

ただし、公営住宅として住宅を提供している場合には、契約方法にかかわらず、居住安定を図る対象となる契約者が家賃滞納を起こしたり、所在不明となったり、死亡したりした場合には、その対応は公務員が行う必要があり、明渡し訴訟には議会の議決が必要である²³。このため、サービスの提供主体が行政なのか民間なのかというのが、重要な観点となる。行政が提供主体の場合には公営住宅方式となり、民間が提供主体となる場合には、借地借家法に基づく賃貸借契約でのサービス提供ということになる。

また、公営であっても民間であっても賃貸借契約を普通借家契約にするのか、定期借家契約にするのか終身契約にするのか、といった技術的な課題も存在する²⁴。

高齢者等の場合で、収入等が増加する見込みが小さい場合には、長期的なサービス提供となり、かつサービス自体は相続されないことから終身契約が適していると言えるが、一時的な失業者等

²¹ 国土交通省(2009)

²² 適用される法令は異なるものの昭和59年12月13日の最高裁第一小法廷判決では「事業者と入居者との間の法律関係は、基本的に私人間の家屋賃貸借関係と異なるところはなく、したがって、公営住宅の使用関係については、法及び条例に特別の定めがない限り、原則として一般法である民法及び借家法の適用があり、その契約関係を規律するについては、信頼関係の法理がある」としている。

²³ 公営住宅法の運用を定める条例案には明渡しの認定を行政の長が行える記載がある。第3章注54参照。

²⁴ 公営住宅は使用許可による請書による契約が一般的であるが法解釈上は借地借家契約の信頼関係破壊法理が適用されることから賃貸借契約を締結する場合もある。

の場合には、サービス提供が期間限定的であることから定期借家契約によるのが適切である。普通借家契約の場合には契約自体が相続されるが、低所得者の居住安定を図る目的であれば、サービス提供は相続されないため²⁵普通借家契約を適用しないことが原則となる。

また、一時的な失業者等の場合にはサービス提供終了時に住宅の契約主体を行政から民間に移行できるような仕組みも検討する必要がある。なぜなら、行政が契約主体になった場合には、収入超過等については家賃改定(上乘せ)を行うことはできるものの、収入超過を理由とした契約解除は認められず、家賃滞納の場合の法的処置についても議会の承認が必要であるといった制約が存在するからである。民間が契約主体となれば、少なくとも家賃の上乗せの結果家賃滞納等が起きた場合の法的処理は比較的スムーズに行うことができる。

新たな制度として居住安定住宅を提供するには、家賃設定に制約の多い公営住宅法に基づく契約ではなく、行政が転貸の貸主となる借地借家法による賃貸借契約が適切である。ただし、民間への契約移行ルール等の整備が必要であり、公営住宅法を適用しないための法的な裏付けも必要である。

7-1-5 最低居住面積水準の解釈

最低居住面積水準以下の住宅は原則として公的住宅政策には活用できないが、限定的であっても水準以下の住宅の利活用を検討する必要がある。このとき、最低居住面積水準を国が定めた絶対的基準として解釈するか、例外のある基準として解釈するか、という問題がある。

現実に多数存在する最低居住面積水準以下の住宅は、高度成長期以降のバブル景気時代までは更新による建て替えが期待でき、経年的に解消することができる可能性もあったが、現在の状況では全ての住宅の更新は現実的ではなく、その利活用を限定的にであっても考える必要がある、ということである。

300万円未満の世帯所得の住宅は、生活保護受給世帯と比較して低い場合が相当数存在する。これは公営住宅における水平的公平性と近似する問題であり、最低居住面積水準の解釈とも関係するが、これらの居住水準は絶対的貧困レベル・公衆衛生上問題となるレベルとは必ずしも言えない。

最低居住面積水準の取り扱いについては生活保護基準部会でも激しい議論が行われたが、実際に大量の最低居住面積水準を満たさない(しかし旧基準を満たす)住宅が存在し、その多数の居住者がいることも事実である。そして、現状の最低居住面積水準を満たさない住宅に居住している人々は自らの所得を考慮し住宅を選択している(選択せざるを得ない)可能性が高く、最低居住面積水準を満たさない住宅に居住している人々に公衆衛生上の問題や、具体的な生活上の問題が大きく発生しているという実証研究はない。

現行の最低居住面積水準には、旧基準ではなかった例外規定が存在することから、低所得者の居住安定のための住居では旧基準を最低基準とすることが現実的である。実際、最低居住面積水準を満たす住宅の空き家は少なく²⁶、現状の最低居住面積水準を教条的に適用することは、水平的公平性の観点からもコストの観点からも現実的ではない。

²⁵ 高齢の父母が障害者の子と同居している場合等、サービス提供の継続性を考慮しなければならない場合も存在するがその場合のサービス提供は相続という形態である必要はなく、新たにサービス提供の認定を行うことで対応可能だとも考えられる。

²⁶ 詳細は「6-2 利活用可能な賃貸住宅の空間的分布」を参照。

最低居住面積水準については、第 16 回社会保障審議会生活保護基準部会議事録：厚生労働省(2014b)で園田委員は、「実は、私、その 25 平米の根拠をつくった仕事をした人間なので正確にお答えしたいと思います。そもそも日本で最低居住水準というのが出てきたときには、単身 16 平米だったのです。16 平米というのは非常にわかりやすく、4畳半に押し入れがついていまして、更に畳1枚分のところに台所があって、便所がついている、お風呂はなしという形です。それを建築的に積み上げていくと 16 平米²⁷になります。それが 25 平米になった経緯は、実は単身世帯でも高齢者を想定したときに 25 平米という数字が出てきたのです。16 平米の今、申し上げたものに対して、何が付加されたかという、四畳半だった寝室が6畳になったことと、浴室が加わりました。もう一つは、高齢者の単身であると、非常に在宅時間が長いだろうということで、小さなダイニングキッチンを条件に加えました²⁸。これらを図面で設計しますと、25 平米という数字が出てきたわけです。それを最低居住面積水準として定めたということなのです」と述べている。

第 18 回の同会議：厚生労働省(2014c)で阿部委員は、「国交省さんが出されました最低居住面積水準というのは、科学的な根拠に基づいて住宅の専門家の方々がつくったものです。これはいわゆる絶対的基準なのです。」と述べている。

最低居住面積水準については、「ただし、最低居住面積水準の定義は、『最低限度』の面積水準ではなく、『基礎として不可欠』という表現になっており、生存権規定にいう『最低限度』の文言とは厳密には一致していない。」(高齢者住宅財団：2013)という指摘もある。

さらに、最低居住面積水準には「3 次の場合には、上記の面積によらないことができる。①単身の学生、単身赴任者等であって比較的短期間の居住を前提とした面積が確保されている場合。②適切な規模の共用の台所及び浴室があり、各個室に専用のミニキッチン、水洗便所及び洗面所が確保され、上記の面積から共用化した機能・設備に相当する面積を減じた面積が個室部分で確保されている場合」という注記がある。これが例外規定である。これに呼応するかのようにサービス付き高齢者住宅については、「国土交通省・厚生労働省関係高齢者の居住の安定確保に関する法律施行規則第15条第1項及び第2項の国土交通大臣及び厚生労働大臣が定める基準」というものがあり、1 戸あたり面積の下限を緩和して良い、ということになっている。実際、東京都では、「既存建物を改修してサービス付き高齢者向け住宅を整備する場合、各住戸の面積基準を緩和する。1 戸あたりの床面積は原則 25 m²以上→20 m²以上(メーターボックスの面積は住戸面積に含めないこととする。):東京都(2016)」という緩和がなされている。

以上のように、居住安定住宅には、最低居住面積水準の規定の但し書きを適用し、限定的ではあるにしても、最低居住面積水準以下の住宅を利活用すべきである。

7-1-6 必要住宅の確保：利活用可能な空き家・賃貸住宅および地域区分の設定

住宅セーフティネットに大量に存在するとされる空き家を活用すべきであるという主張に対して、本研究では、6 章において全国で空き家率は 10%弱、空き家総数は 4-500 万戸であるという論証を行った。特に首都圏などの都市部では賃貸住宅の空き家率は 5-8%程度であり、居住安定住宅のための家賃の安い賃貸住宅を大量に、まんべんなく確保することはできないと考えられる。

²⁷ 1985 年頃から普及した 3 点ユニットバス(バス・トイレ・洗面が一体化したもの)を備えた 15~18 m²程度の単身者用賃貸住宅は現在でも大量に存在する。

²⁸ 「高齢者の在宅時間が長い」という前提があるため、最低居住面積水準に但し書きがついた、という可能性も考えられ、必ずしも絶対的基準ではないとい解釈する余地もある。

首都圏では中心部を中心に家賃は同心円状に分布しており、郊外部に比べて家賃は高い。

また、都心部では、建替え等の投資を行わなくても十分な入居者を確保することができるため、建物の更新が進まず旧耐震物件も相当数残っている。旧耐震物件は、比較的家賃は安いですが、これらの物件を居住安定住宅として長期間使用することは、防災対策等による建替え等を阻害する。さらに、都心部の物件の家主は、既に入居者を十分に確保できていることから、積極的に居住安定住宅に物件を提供しようとする動機が小さいと考えられる。

一方、郊外では居住安定住宅として利活用することが可能な比較的家賃の安い物件が一定数存在し、空き家率も10%以上である地域もある。このため、郊外部では、空き室期間に家賃収入が得られない損失、入居者募集の手間やコスト、家賃滞納によるリスク等を考えれば、居住安定住宅へ物件を提供しようとする動機が一定程度存在する可能性が高い。

これらのことから、居住安定住宅は、家賃や空き家率、空き家の絶対数、都心への通勤等が可能な距離等を考慮して、誘導地域や限定市域等を設定するのが現実的であると考えられる。

第6章で述べたように、特に首都圏においては地域毎に平均家賃が大きく異なり、利活用可能な賃貸住宅の分布も大きく異なるため、首都圏全域で居住安定住宅の制度を運営するのは現実的ではない。そのため、首都圏では居住安定住宅をどの地域へ誘導するか、という地域区分が必要となる。その地域区分の分類は以下のような考え方で設定することができる。

- ・ 促進地域 : 地域全体の平均坪家賃²⁹より0.5標準偏差以上安い地域。
- ・ 準促進地域 : 平均坪家賃のプラスマイナス0.5標準偏差の地域。
- ・ 準限定地域 : 平均坪家賃より0.5標準偏差以上高く、1標準偏差より安い地域。
- ・ 限定地域 : 平均坪家賃より1標準偏差以上高い地域。

ここで設定している地域区分は、家賃単価を基準に設定しているが、この基準は大まかな地域指定である。実際には、地域内でも家賃分布や物件の分布が異なるため、実務的には都県が需要を考慮しながら建物ベースで、物件の提供要請や募集を行うこととなる。その際、都県は、家賃や空き家率といった指標以外にも、都市計画上の観点(例えば震災時の防災のための建替え等を促進するために除外地域を指定するなど)を考慮することも必要である。

また、本項では平均坪家賃の上下0.5標準偏差を基準に地域を区分しているが、0.5標準偏差という基準は便宜的なものであり、実際の地域区分設定については、地域の事情に応じて区分を設定することになる。

なお、公営住宅についても同様の地域区分を適用することも考えられる。都心部に立地する公営住宅は多数あるが、必ずしも都心立地が必要とされる公営住宅ばかりではない。場合によっては、都市部で不足している特別養護老人ホーム等の施設への転用や、再開発等も考えられる。このことは都市構造を適正化するという都市計画の観点からも検討されるべきであると考えられる。

さらに、郊外部に促進地域を設けることは、都心部等への過度の人口集中を和らげ、高齢者向けサービスの需給ひっ迫を緩和することにもつながると考えられ、都市計画上の立地適正化の思想とも整合的である。

図7-1は、首都圏(埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県)での居住安定住宅の適用について促

²⁹ 管理費・共益費を含む額。データは2015年9月15日のSUUMO掲載データ(取引態様先物を除く)を使用。

進地域・準促進地域・準限定地域・限定地域を区分したものである³⁰。

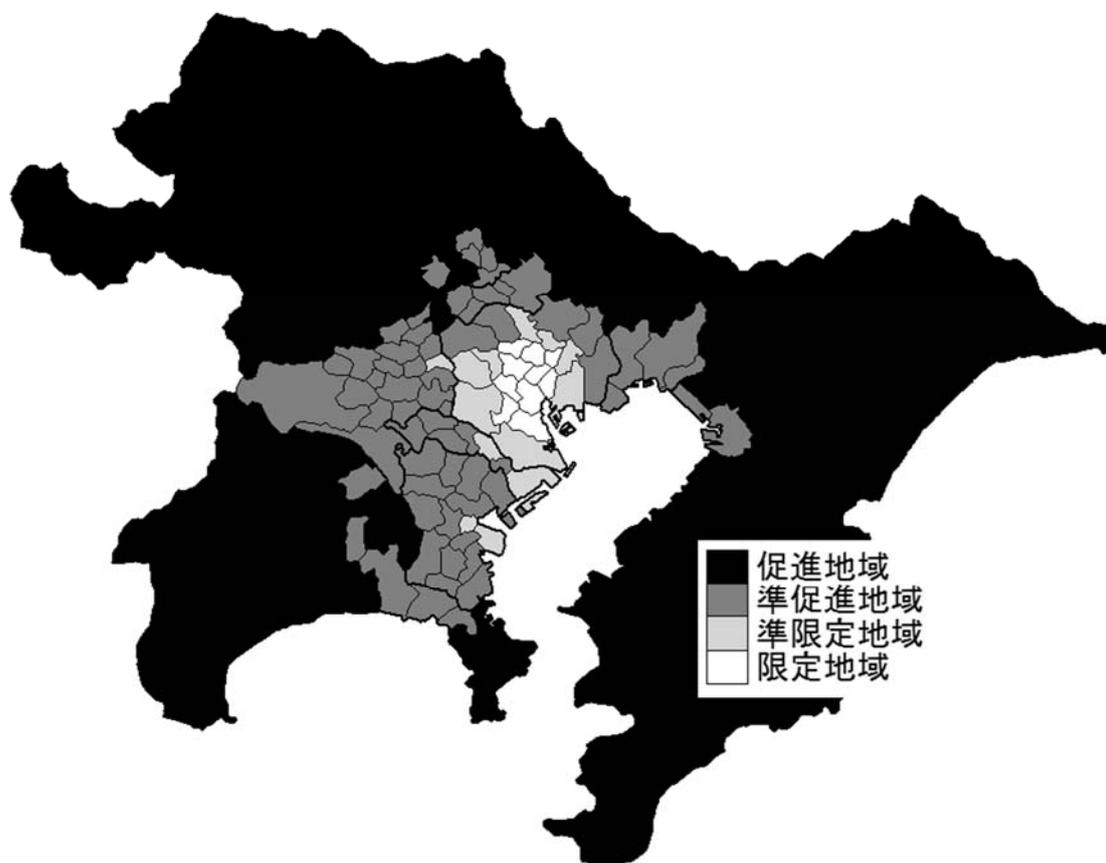


図 7-1 首都圏の居住安定住宅の地域区分

促進地域は、郊外部であるが、就業先がさいたま市・千葉市・横浜市である場合には十分に通勤可能な範囲であり、家賃が安いことからコストも抑えることができる。

限定地域は、千代田区・中央区・港区・新宿区・文京区・台東区・品川区・目黒区・渋谷区・豊島区の都心地域であり、たとえ家賃の安いアパート等が存在したとしても、それらは都市計画の観点からは建て替え等によって土地が高度利用される必要がある地域である。これらの都心部で居住安定住宅を運営すると事実上建て替え等が行えないことから、居住安定住宅を運営すべきではない。

準限定地域は、東京都では墨田区・江東区・大田区・世田谷区・中野区・杉並区・北区・荒川区・武蔵野市、神奈川県では横浜市西区・中区・川崎市川崎区・中原区が該当する。これらの地域は限定地域ほどではないが、家賃が比較的高く積極的に居住安定住宅を運営すべきではない。

準促進地域は、促進地域と準限定地域に挟まれた地域であり、これらの地域は比較的家賃も安く、就業先が都心部であっても十分に通勤可能な地域である。

このように同一都道府県内であっても、居住安定住宅の確保を促進すべき地域と限定すべき地域が存在するため、居住安定住宅の運営は都道府県レベルで運営する必要がある。実際の住居

³⁰ 市郡区別の数値は付録参照。

選択においても、入居対象となる人々は必ずしも同一行政区内で住居を確保する必要はなく、居住安定住宅の空き状況と就業先等を考慮しながら、比較的広域での住居提供を行うことができる。

さらに、居住安定住宅を行政区単位で運営すれば、それぞれの行政区で事務や入居斡旋等を行うこととなり、行政効率も低下する可能性が高い。

なお、低所得者の就業では、雇用主が通勤交通費を支払わない場合も多いと考えられ、交通費が支給されていない場合にも、交通費負担が可能な居住地域を考慮する必要がある。

図 7-1 を見ると、東京 23 区は限定地域または準限定地域であるが、その外側に準促進地域が広がっており、交通費負担が可能な範囲に居住安定住宅を確保することで、ある程度解決することができると考えられる。非正規雇用者への交通費支給については、すでに報道されているように³¹、非正規雇用社員にも正社員と同様の通勤手当等を支給するように促すガイドラインが 2016 年 12 月 20 日の働き方改革実現会議が示されていることから、改善の方向に進む可能性もある。

図 7-2 は関西圏の地域分布である³²。限定地域は、大阪市福島区・西区のみであり、準限定地域は、京都市上京区・中京区・東山区・下京区、大阪市都島区・天王寺区・浪速区・淀川区、神戸市中央区のみである。準促進地域が広く広がっており、その外側に促進地域がある。

首都圏と比べると家賃の地域差が小さいため、大阪市中心部が就業先であったとしても十分に通勤可能な範囲に促進地域が広がっている。

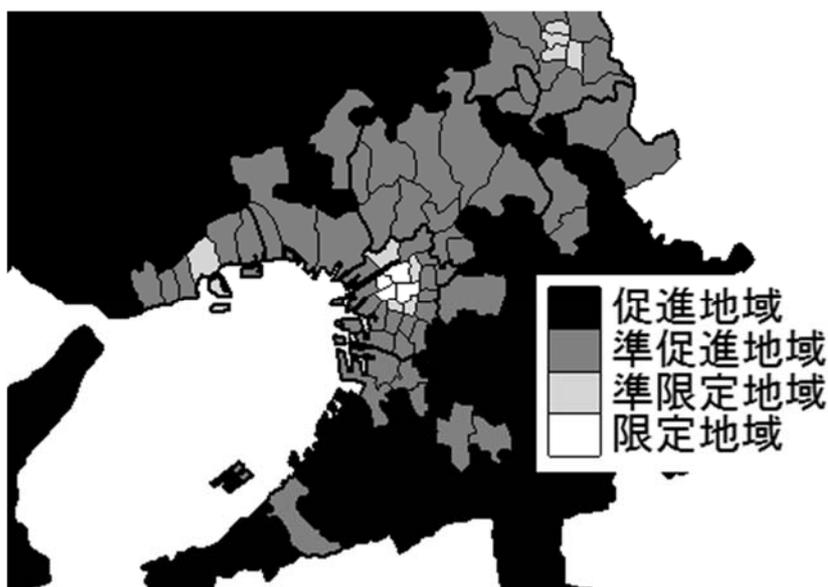


図 7-2 関西圏の居住安定住宅の地域区分

図 7-3 は愛知県・岐阜県の地域分布である³³。限定地域は名古屋市東区・中区のみであり、準限定地域は名古屋市千種区・西区・中村区・昭和区・瑞穂区・熱田区である。

図 7-4 は福岡県の地域分布である³⁴。限定地域は福岡市中央区のみ、準限定地域も福岡市博

³¹ 2016 年 12 月 16 日日経新聞「非正規にも賞与 政府指針案、同一賃金へ支給求める」など

³² 市郡区別の数値は付録参照。

³³ 市郡区別の数値は付録参照。

³⁴ 市郡区別の数値は付録参照。

多区のみである。北九州市には限定地域・準限定地域ともに存在しない。福岡市・北九州市ともに都心部であっても郊外部であっても就業先への通勤が十分に可能な促進地域が存在する。福岡県は一般的な地方の状況を表していると考えられ、地方都市では限定地域・準限定地域がほとんど存在しないケースが多いと考えられる。

このように、首都圏以外の都市圏では、限定地域・準限定地域の範囲が狭いことから、低所得者の就業先が交通費を支給しないため、交通費負担が可能な範囲に居住する必要があるといったケースは少ないと考えられる。



図 7-3 愛知県・岐阜県の居住安定住宅の地域区分

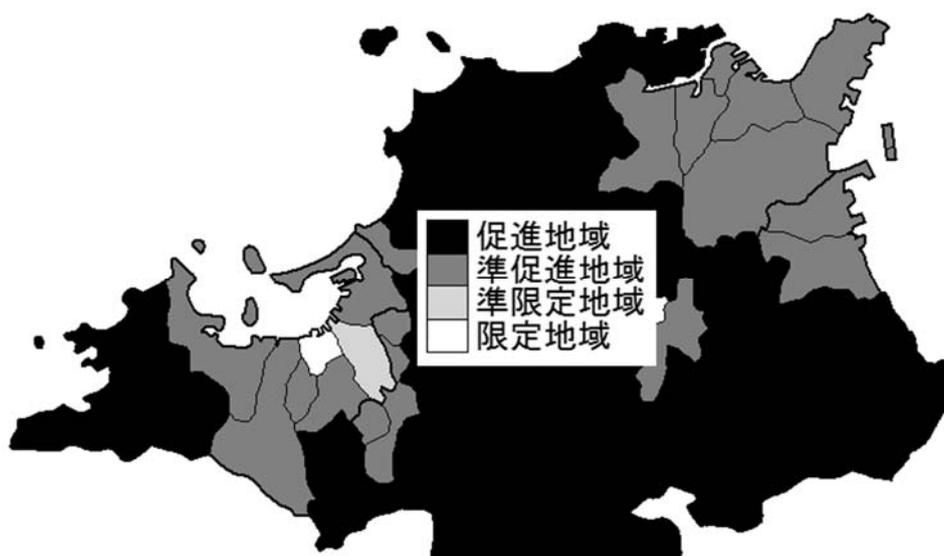


図 7-4 福岡県の居住安定住宅の地域区分

7-1-7 サービスの提供主体

本項では、居住安定住宅のサービス主体となる行政単位はどのような単位が望ましいか、そして実際に居住安定住宅の契約、建物、入居者管理等を指定業者制度という形で行うことについて整理する。

①提供主体となる行政単位

居住安定住宅について、前項で述べたような誘導地域や限定地域を設けるならば、必然的にサービスの提供主体は最低でも都道府県単位にならざるを得ない。例えば東京都の場合で、千代田区・中央区・港区・新宿区・文京区・台東区・品川区・目黒区・渋谷区・豊島区といった都心地域で居住安定住宅を提供しないのに、サービスの運営主体を区とすることは考えられない。豊島区で住居を喪失している人に対して豊島区がサービスを提供できないためである。同時に誘導地域・限定地域等の地域区分を設定した場合には、財政的負担を強いられる地域と財政的負担から逃れられる地域が存在し、不公平な制度となる。

このため、サービスの提供主体は都道府県となる。ただし、首都圏や関西圏、中部圏のように通勤圏や生活圏が都府県をまたがる場合があり、基本的なサービス提供主体は都府県としつつ、都市圏内での調整を行う協議会等を置くことが考えられる³⁵。

②指定業者制度

都道府県にはそれぞれ公営住宅を所掌する部署が存在するため該当部署が居住安定住宅を所掌することとなる。ただし、既存の都道府県公営住宅が都道府県によって直接運営されているのに対して居住安定住宅は直接の運営を行わない。都道府県は民間賃貸住宅の借り上げと家賃の支払い、入居斡旋のみを行う。個別の借り上げ物件の建物管理、入居者管理、契約管理、家主への家賃支払い等の業務は指定業者制度として業務を委託する。

指定業者制のメリットとしては、行政は複数の物件について借り上げ家賃の一括の支払いが可能であり業務の効率化が図れること、指定業者側の契約管理等がシステム化されていることから入居状況、空室状況等の情報収集が容易であること、もともと賃貸住宅管理等を行っていることから規模の利益があり委託業務を効率的に行うことができ管理コストを削減できること、入居者管理や建物管理等の専門知識を保有することから高い品質で業務を行うことができること等があげられる。

また、個人家主の場合には、原状回復ルール等の知識に乏しくトラブルが発生する可能性があること、家賃改定時等に市場家賃に関する知識が不足していること(相場を理解していないこと)によるトラブルが発生する可能性があること、個人家主の死亡時には契約の相続が行われその契約処理の変更に手間がかかること等のリスクもあり、個人家主との契約自体は指定業者が担い、サブリースとして行政に貸し出すことでこれらのリスクも回避することができる。

指定業者制のデメリット・リスクとしては、生活保護世帯への住宅提供に反社会的勢力が関与しているようなケースをどうやって防ぐのか、という点がまずある。反社会的勢力の排除は、判別の難しい個人家主からの借り上げを行わず、反社会的勢力排除条項が明示されている賃貸管理業登録制度に登録している賃貸管理業者またはサブリース業者のみを指定業者として借り上げを行うことで実現できる。

反社会的勢力の排除以外にも、生活保護住宅扶助費に見られるような市場家賃よりも高い借り

³⁵ 同様の機能を持つものには、例えば「首都圏広域地方計画協議会」「首都圏広域防災拠点整備協議会」「首都圏大規模水害対策協議会」といったものがある。

上げ家賃を設定されるリスクもあるが、これは現在では大量に取得できる民間賃貸住宅の募集広告データ等を利用した統計的なチェック手法を活用することで抑止することが可能である。

居住安定住宅への入居者斡旋は、都道府県の公営住宅管理部門で行う。元々既に運営している公営住宅と入居斡旋窓口を共有することができるため、状況に応じた斡旋が可能となる。

具体的には、ホームレスや生活保護の対応を行っている福祉部局やホームレス支援を行っているNPO等の団体、入居者との契約がある不動産管理会社・サブリース会社・家賃債務保証会社等からの家賃滞納によって住居喪失の蓋然性が高いケースの申告・連絡を受けた場合に、居住安定住宅の空室情報を提供し、入居場所をそれぞれの申告元が入居予定者と相談のうえ決定し、決定した居住安定住宅への入居に伴う契約等は指定業者が行う、という仕組みである。

こういった仕組みであれば不動産会社への仲介手数料支払いは発生しない。サブリース事業者が自ら賃貸の立場で宅建業法の適用除外となって仲介手数料が発生しないのと同じ仕組みである。住居喪失者は自ら不動産会社で居住安定住宅を探すわけではなく、行政窓口で斡旋を受けるため、仲介手数料が発生しないというのも指定業者制度のメリットの一つである。

ほぼ全都道府県に存在する居住支援協議会は、具体的な斡旋業務等を行わないが、都道府県の所掌部署を中心に福祉部局、NPO、不動産業者等が各種の連絡・調整を行うという本来の機能を充実させていくことになる。

7-1-8 コスト

本項では、居住安定住宅が、公営住宅の新規建設と比べてコスト面で優位であるのか劣位であるのかについて整理する。

居住安定住宅の大きな特徴は、比較的古い(それでも新耐震の1982年築は概ね築35年程度である)民間賃貸住宅を活用するという点にある。木造の賃貸住宅の場合、法定耐用年数は22年であり、居住安定住宅として借り上げられるアパート等はほぼ減価償却が終わっていることになる。これはコストとして建物の建築費をほぼ考慮しなくても良いということである。

このことだけでも公営住宅を新規建設するよりもコストを抑えられる可能性が高いことを示しており、建物の管理、契約の管理等を民間の指定業者に委託することで管理コストも削減できる。

公営住宅では特に基礎自治体では数名の自治体職員が管理業務を行っているため規模の経済性が働きにくく、必要な専門的な知識・スキルも不足しているが、指定業者は、現に賃貸不動産を管理している会社であり、一定以上の規模があるため規模の経済性が働く。

さらに、居住安定住宅は、原則として入居者からの家賃収受を行わない現物支給であるため、家賃滞納のリスクもコストも家賃回収のコストも仕組みも必要がない。このこともコストを抑えられる要因となる。

ただし、一定数の居住安定住宅を確保するためには相応のメリットが貸主・指定業者になければならず、家賃滞納リスク、空室リスクがないといっても市場家賃よりも大幅に低い家賃で借り上げられるとは限らない。それでも、市場家賃と同額程度の家賃で借り上げるとなれば、家主・指定業者にもメリットがあり必要な住宅数を確保しやすいと考えられる。その際、家主・指定業者は、自ら入居者を探す場合よりも利益が大きいと考えられるが、その利益の上乗せを考えると、償却費や管理コスト等のことを考えれば、公営住宅の新規建設よりもコストが高くなることはない。

福井ら(2012)によれば、公営住宅の戸あたり建設費は、木造で1400-1600万円、耐火構造では

1600-1800万円となっている。使用年数を仮に50年³⁶とすれば建設費の月額費用は、2.3-3.0万円となる。これは一見、民間賃貸住宅の借り上げのコストよりも低く見えるが、今後の人口減少を考慮すれば50年という使用年数は現実的ではなく、使用年数を30年とすれば、月額コストは3.9-5万円となる。これは5章で示した民間賃貸住宅の全国平均家賃約5.5万円よりも低いですが、上記コストには土地代や運営のための人件費、修繕費等が含まれず実際のコストが上乘せられるが、居住安定住宅では、比較的家賃の安い地域指定を行うこと、単身者が入居者の中心となることから家賃額が低くなること、等を考慮すれば、居住安定住宅の方がコストを押さえられる。

さらに、居住安定住宅では借り上げであるため、需要に応じた調整が可能であり、最終的な撤去コストも不要であることから、新規建設する公営住宅よりも運営上も柔軟な対応が可能である。

なお、居住安定住宅の家賃の算定方法は、基本的には市場家賃の分布を基準としたものであり、従来までの公営住宅の家賃設定の考え方とは異なることとなる。

公営住宅の家賃設定の考え方は、「健康で分化的な最低限度の生活を営む権利」の具体的なアプローチとして、エンゲル係数等も考慮した上での所得に対する家賃支出の比率がどの程度の範囲であれば、公共政策上許容しうる水準かという適正家賃負担率の考え方に基づくものである。

一方、居住安定住宅は現物支給の方式をとるため、入居者は家賃支払いの必要がないため、適正家賃負担率というものが算出できない。そして、住居を喪失している人々への住居提供が目的であるため、従来の公営住宅の家賃設定の考え方と一致していないことは、従来の公共政策上の理念自体を見直すことではない。また、そもそも公営住宅の家賃も生活保護住宅扶助費も市場家賃との乖離が指摘されている状況では、公営住宅の家賃設定の手法そのものも見直す必要がある。

さらに、公営住宅の新設と比較したコスト優位性以外にも、7-2-6で述べる生活保護受給の抑制効果や生活保護住宅扶助費の適正化の効果も見込めるため、社会保障コスト全体を削減できる可能性がある。

ここまで整理してきた制度検討の前提となる課題の構造は、**図 7-5** のようになる。

生活保護住宅扶助の課題から、給付方法は現物給付の方が望ましいという結論が得られ、現物給付とするためには、行政には専門的能力や人材的余力が足りないことが考えられるため、住宅を確保・管理するためのサービス提供体制として、既に業として確立されている賃貸管理業等の民間の能力を活用する必要がある。

また、居住安定のための住宅を確保するには、空き家・賃貸住宅の分布を把握することが必要であり、その際には最低居住面積水準の扱いを検討する必要がある。同時に賃料の地域差が大きな場合には、サービス提供地域を区分する必要がある。その場合には必然的にサービス提供の範囲は基礎自治体ではなく、都道府県単位となる。

さらに、民間賃貸住宅を民間の賃貸管理事業者等への委託によって、サービス提供することは、公営住宅を新設するよりもコスト的に優位性を持つ。

このように低所得者の居住安定のための制度検討には、様々な要因が複雑に関係している。このため、低所得者の居住安定の制度検討にあたっては、制度のコンセプトも重要だが、その実現可能性の検討が非常に重要なのである。

³⁶ 公営住宅法施行令では、耐用年限は耐火構造で70年、準耐火構造で45年、木造で30年とされている。

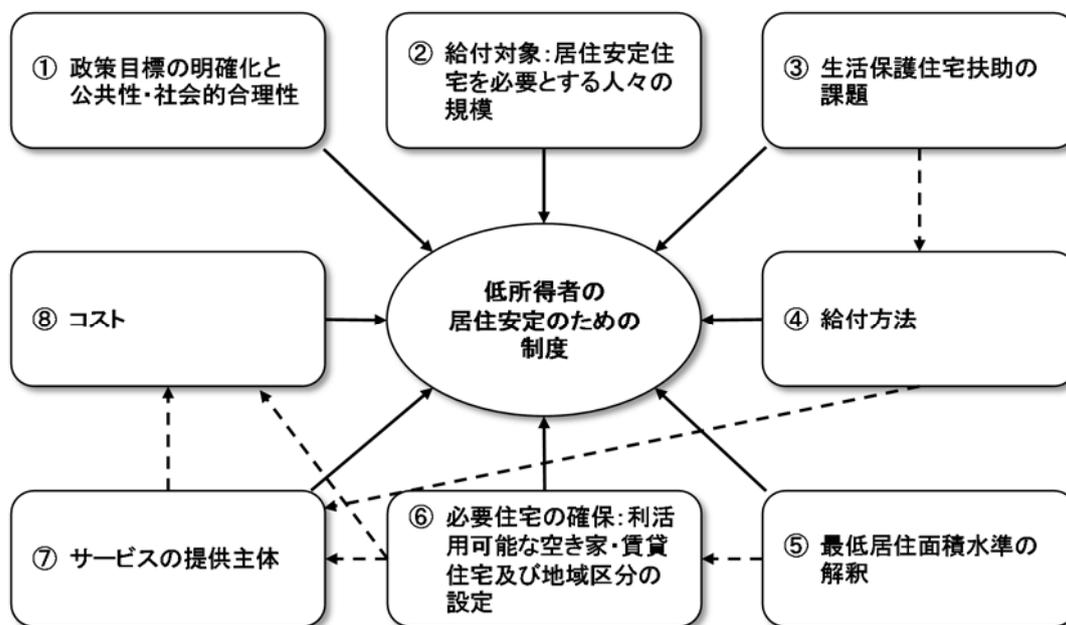


図 7-5 制度検討の前提となる課題の構造

7-2 低所得者の居住安定のための制度

本節では、居住安定住宅制度の基本的な枠組みおよび制度の詳細について述べる。

7-2-1 制度の枠組み

本項では、前節で整理した制度検討のための留意点に関する検討項目を整理した上で、制度の骨格、最低居住面積水準の扱い、生活保護制度との関係、補完制度等を整理し、全体像を図示する。

①制度の目的

制度の目的は、「住宅を現に失っているもしくは失う蓋然性が高い(実際に家賃滞納している)場合に、住居を提供すること」である。まず、生活の基盤である住居を安定的に確保するという「ハウジング・ファースト」を実現することが重要であり、所得再配分政策や所得保証、各種の社会保障制度の基盤となるものである。

そして、この制度目的には十分な公共性・社会的合理性があると考えられる。

②入居対象は、現に住居を失っているまたは住居喪失の蓋然性が高い場合とする。

対象者と規模は以下の3種類に分類できる。

①ホームレスやネットカフェに泊まっているおり既に住居を喪失しているケースが数万人程度。

②家賃滞納によって住居を喪失する可能性があるケースが10万人弱程度。ただし、この全てが住居を失う訳ではない。

③極端な低所得で収入に占める住居費比率が非常に高い人達が数十万世帯。ただしこのケースは必ずしも住居を失う蓋然性が高いとはいえず、制度としては補完的に対応することとなる。ホームレス状態にある人々や、ネットカフェ等に寝泊まりしている人々、家賃滞納等によって住居を失う蓋然性の高い人々を居住安定住宅の入居対象とする。入居に際しては一定以下の所得であること、一定以下の金融資産しか保有しないこと等の制限を設ける必要がある。これは 5 章で示したとおり家賃滞納によって住居を失うケースでは、所得が充分にあるにも関わらず金銭管理が杜撰であるため家賃滞納を引き起こしているケースもあり、一律に救済することは、原則として社会的合意を得られないと考えられるからである。

ただし、アルバイトを掛け持ちしていたり、日雇い等の場合で所得の証明が困難な場合等には所得の証明を求めず入居を認めるといった柔軟な対応は必要である。

③新たな居住安定住宅制度とする。生活保護住宅とは直接の関係を持たない。

新たな制度とすることで、少なくとも住居提供に関しては生活保護の水際対策による漏給の一部を抑制することができる³⁷。また、生活保護制度に固着しているスティグマを一定程度回避することができる³⁸。同時に公営住宅に存在する水平的不公平の一部を解消することができる³⁹。

生活保護住宅扶助費に関する様々な課題を 4 章で示したが、特に市場家賃よりも上乗せされている賃貸借契約を抑制出来る点、劣悪な住環境にもかかわらず家賃が扶助費上限額に設定されているといった課題を解決することができる。

④住居は民間賃貸住宅を借り上げて居住安定住宅として現物給付を行う。

多数存在する民間賃貸住宅を借り上げて居住安定住宅として提供する。ただし、制度としては公営住宅とは切り離し別の制度として運営する。現状の公営住宅の制度では、収入超過者の退去義務がないこと、代理納付の制度運用体制が整っていないといった課題があるからである。

借り上げの単位は原則として棟単位とし、入居者の有無にかかわらず借り上げを行う。いわば行政によるサブリースである。ただし棟のなかで空室になった順番に順次借り上げ対象を増やしていくといった手法も検討されるべきである。

また、借り上げ賃料は、市場家賃相当額から空室リスク・家賃滞納リスクを考慮し、サブリース業者の管理コストを考慮した額とする。これは現状の公営住宅で算定されている近傍同種家賃とは異なる方法で算出を行うことになる。そして一定以上の空き家率の地域では適切な家賃算定が行われれば、居住安定住宅に貸し出そうという家主が一定程度以上存在する可能性が高い。

借り上げる対象物件は、賃貸管理業者登録制度の登録業者に限定する指定業者制をとる。これ

³⁷ ただし事実上の生活保護への防波堤となる可能性は否定できない。大阪府(2012)に掲載されている大阪府知事から厚生労働大臣および国土交通大臣に提出された「住宅バウチャー(家賃補助)制度の提案について」の別添資料には、制度を導入することによる効果として「生活保護世帯への移行の抑止」が明記されている。なお、高齢の借家世帯の生活保護受給率は非常に高くなっている。2014年8月時点の生活保護受給世帯数は160万9,000世帯でこのうち65歳以上の世帯数は75万7,000世帯である。平成25年住宅・土地統計調査(速報)では、65歳以上の単身世帯数は552万世帯、高齢者のいる夫婦のみ世帯数は584万世帯で合計1136万世帯である。持ち家率を80%とすれば借家世帯はこのうち227万世帯となり、生活保護受給世帯76万世帯の比率は33.5%となる。試算上、65歳以上の借家世帯の生活保護受給率は極めて高く、今後も増大する可能性が高い。

³⁸ ただし居住安定住宅にスティグマが全く存在しえないというわけではない。新たな制度であるため当初はスティグマが固着していないというだけであって、時間の経過とともに一定のスティグマが新たに生まれる可能性がある。しかし、公的な住宅であり現状でも存在する制度に近い場合スティグマは発生しにくいと考えられる。

³⁹ 公営住宅と同じ入居基準ではないため公営住宅の入居基準を満たして入居を希望する全ての人が入居できるわけではない。

により反社会的勢力等の排除を担保することができる。また指定業者がサブリースしている場合には、そのサブリース物件の所有者が反社会的勢力ではないことの確認義務を設ける。

また、余剰となっている民間賃貸住宅の居住安定住宅への利活用は、住宅インフラ全体の効率化にもつながる。

なお、郊外部等の比較的余裕のある公営住宅も居住安定住宅として活用する。これにより公営住宅エリアの一部で問題となっている急激な人口減少や、余剰となっている公営住宅インフラを活用することができる。同時に、一部で進められている公営住宅の民間への運営委託も推進されるべきであろう。

⑤最低居住面積水準の例外規定を適用する。

本制度は、住宅を失っているもしくは住宅喪失の蓋然性が高い場合の緊急措置であり、恒久的な居住を前提としたものではないため、最低居住面積水準の規定の例外措置を適用する。すなわち「3 次の場合には、上記の面積によらないことができる。①単身の学生、単身赴任者等であって比較的短期間の居住を前提とした面積が確保されている場合。」を適用することで、単身者については台所・水洗便所・浴室が確保されており、1981年の新耐震を満たしている物件については、最低居住面積水準を適用しないこととする。

これにより多数存在する25㎡未満の築35年以内程度のアパート・ワンルームマンションを有効に活用することができる。最低居住面積水準25㎡以上に対象物件を限定すると、そもそも対象となる物件の空き家率が低く、十分な物件数を確保できない可能性もある。

⑥居住安定住宅の提供地域区分を設ける。

居住安定住宅の入居対象者が、通勤等が可能な範囲で新耐震基準を満たし一定の居住面積を持つ住宅を、市場家賃と整合的な範囲で確保するために、都市圏毎に提供地域区分を設ける。

例えば、首都圏では都心部は限定地域または準限定地域となり、その外側に準促進地域、促進地域が位置することとなる。このことにより、十分な量の居住安定住宅を確保することができるが、地域の限定によってサービスの運営主体の制限が発生する。

⑦サービスの運営は原則として都道府県単位の運営とする。

7-1-6 で示したように居住安定住宅には、誘導地域等の地域区分を設定することから、千代田区・港区・中央区等ではサービス提供しない。このため自治体間でサービス提供の負担格差が生じるため、サービスの運営は原則として都道府県単位での運営とするが、首都圏や関西圏、中部圏ではより広域での運営主体を構築すること、または協議調整機関を設置することが考えられる。

都道府県単位のサービス運営は、基本的には既存の住宅部門が借上げの事務処理と入居斡旋のみを行い、実際の契約処理、建物管理、支払い処理、入居者対応等は後述の指定業者に業務を委託する。

ただし、現物支給であり広域でのサービス運営ということは、公営住宅への入居と同様に、対象者の居住地・住居の選択に一定の制限がかかるということになる。そのため生活保護制度のように自らが住居を選択し、その住居費を受け取るということとはできない。

⑧指定業者が契約・建物・支払い・入居者対応等の業務を担う。

居住安定住宅は、対象者への現物支給の形態をとるため、家賃の支払いは入居者を經由しない。そして、行政からの支払いは指定業者へ一括で支払いを行い、指定業者が個別の家主へ支払いを行う。支払い方法は家主が行政へ請求書を発行することで行う。

これにより行政は特別の支払い管理システムを構築することなく、通常の支払い業務フローに載

せることができる。指定業者側も、すでに運用している業務管理システムを使った業務が可能であり、新たなシステム構築やコストはほとんど発生しない。

また、建物の設備補修や清掃等の管理業務、個別の入居者との契約書締結・管理・更新、退去時の契約終了処理・精算処理、日常の入居者対応などは、一般的な賃貸管理業の業務と同様であり、これらの業務も行政から指定業者へ委託する。

このように、指定業者を活用することで、行政側の事務処理負荷を最低限に抑えながら、制度の構築・運用が可能となる。

⑨必要コストは基本的には全額国費でまかなう

居住安定住宅は、生活の基盤となる住居を国民一般に保証するものであり、そのサービスの運営主体も基礎自治体ではなく、都道府県単位の運営となる。また首都圏等の広域都市圏では、都県間での受給の調整や世帯の移動も考えられ、コストを都県負担とすると利害関係が発生し、サービスの運営に支障を来すことも考えられる。このためコストは全額負担とし、法定受託事務として都道府県にその運営を任せる形態をとる。

想定されるコストは、仮に 10 万世帯に居住安定住宅を月額 4 万円の借り上げ家賃で提供した場合で年額 480 億円となり、現状の生活保護受給費のおよそ 1/10 程度の規模となる。

⑩自立に備えて家賃債務保証の事前付帯を行う。

居住安定住宅の入居者が、就業等によって自立した生活を行える状態になった場合の仕組みを事前に整備しておく必要があり、一定以上の所得水準に到達した場合に、住居の現物支給から自らの賃貸借契約へ切り替えることとなる。もっとも本人が希望すれば自分で新たな住居を見つけ、契約することも考えられるが、引越しには費用や手間がかかり、そのまま居住を継続したいという要望が多いことも考えられるからである。

このとき、家主と指定業者間の賃貸契約を維持したまま、指定業者と行政の間の賃貸借契約を、入居者本人と指定業者間の契約に移管し、行政の関与を無くすという仕組みである。このために必要な特約等はあらかじめ契約書に盛り込んでおくことになる。

また、この移行措置によって公営住宅等で問題となっている収入超過者がサービス提供を受け続けるといった問題を抑止することができる。契約を行政から指定業者に移管する際、指定業者には家賃滞納のリスクが発生するため、契約移管に備えて入居時に家賃保証の付帯を行う。

ただし、家賃債務保証会社はこの保証を引き受ける経済合理性がなく⁴⁰、任意での引き受けは行わないと考えられるため、家賃債務保証会社の法的な登録制度を創設し、規模に応じた入居者の割り当てを行う⁴¹といった制度が考えられる。家賃債務保証事業者については、国土交通省(2016)で任意の登録制度の創設が提案されているが、この登録制度を発展的に拡充していくという考え方である。

自立状態になった場合の家賃設定は、原則として行政が指定業者から借り上げていた家賃額とすることが考えられるが、地域によっては公営住宅の家賃算出方法や、家賃減免基準等との整合性を取ることも考えられる。この場合、借り上げ家賃よりも低い家賃額を設定した場合の差額は行

⁴⁰ そもそも住宅困窮者であるため家賃滞納の可能性は高い。そのため家賃保証会社は通常こういった入居者の契約を引き受けない。

⁴¹ これは問題があると指摘されている家賃滞納時の処理を適正化すると同時に社会インフラになりつつある家賃債務保証事業者の経営破綻等による混乱を抑止することにもつながる。また家賃の督促業務についての規制は家賃債務保証会社だけでなく、不動産管理事業者・サブリース事業者・一般家主も対象とすべきである。

政負担となるため、家賃額の設定や減免等は慎重に検討される必要がある。

なお、生活保護でも所得を上げて生活保護受給額が減額されることが自立への阻害要因になっていると指摘されていることから、自立時の家賃請求額を順次増額していく、といった工夫も必要である。自立基準の所得に達してから、半年間は家賃を1万円として、その後半年ごとに1万円を増額していく、といった移行緩和措置といったものである。この移行期間中は、行政から指定業者に家賃差額を補助する形態となる。

⑪例外的処置

高齢者や障害者等が入居する居住安定住宅は、サービス提供が長期に渡るケースも考えられるが一時的な失業者等の場合には期間限定的なサービス提供が原則となる。すなわち就労や所得の増加等の場合にはサービス提供を打ち切ることとなる。

ここで問題となるのは、一定以上の所得があるにもかかわらず金銭管理能力の低さ等の原因によって家賃滞納によって住居を失い、居住安定住宅を提供され、そのサービスが打ち切られた際に再度家賃滞納によって住居を失うといった場合である。

このような場合には、金銭管理能力の著しい低下を一種の障害とみなし居住安定住宅を長期間にわたって提供するという例外的処置を検討する必要がある。

また、当初の居住安定住宅への入居時にも、金銭管理能力等を考慮した柔軟な例外処置の適用も検討される必要がある。もし、所得が一般的水準であったとしても、提供される住居水準は相対的に低いため、そこにあえて入居するためにホームレスになったり、家賃滞納を意図的に起こす、ということは考えにくく⁴²、たとえ一定以上の所得があり、居住安定住宅の提供が一見不公平に見えたとしても、家賃滞納等による外部不経済性を抑制するという公共性があるからである。

⑫制度の法的裏付け

居住安定住宅の制度は、公営住宅とも生活保護住宅扶助ともその制度の目的も構成も異なるため、新たな立法措置が必要となる。この場合、公営住宅法を改正してこの制度の規定を作る場合と、新たな枠組みとしての立法を行う場合の2つの選択肢がある。現実的には、公営住宅法の対象世帯数は200万世帯を超える規模となり、既存居住者への影響を懸念する意見が出ると考えられることから、新たな立法とするほうが社会的合意を得やすい。

また、自立に向けた家賃債務保証の付帯のためには家賃債務保証会社に対する法的制度の枠組みを構築する必要があり、指定業者の業務品質や資格を担保するためには、賃貸管理者・サブリース業者に対する法的制度も構築することが必要である。この場合、家賃債務保証事業者が運営している家賃支払いデータベース等を含め、個人家主の定義等を含め賃貸関連の業法として全体を統合した立法措置も考えられる。

ただし、現実的には、個別地域で居住安定住宅のコンセプトに基づいた制度を試験的に運用する場合には、既存の公営住宅法に基づいたサービス提供を行うことも考えられる。

制度の枠組みを図示すると図7-6のようになる。

⁴² 意図的な滞納による不正入居を抑制するためにも、家賃支払い情報データベースの運用を強化する必要があると考えられる。

生活保護制度とは別の制度とする。
 新たな制度として法的枠組みを構築する。

- 一定の所得・資産要件を設ける。
- 所得が証明できない場合や、現に住居を失っている場合等には、柔軟な対応を行う。
- 例外処置として、所得要件を満たさなくても家賃滞納を繰り返す場合等の入居を認める。
- 運営する行政の単位は、原則として都道府県単位とする。
- 首都圏や関西圏等では広域の調整機関を設ける。
- 行政は斡旋のみ行い実務は指定業者へ委託する。
- 必要コストは全額国庫負担とする。

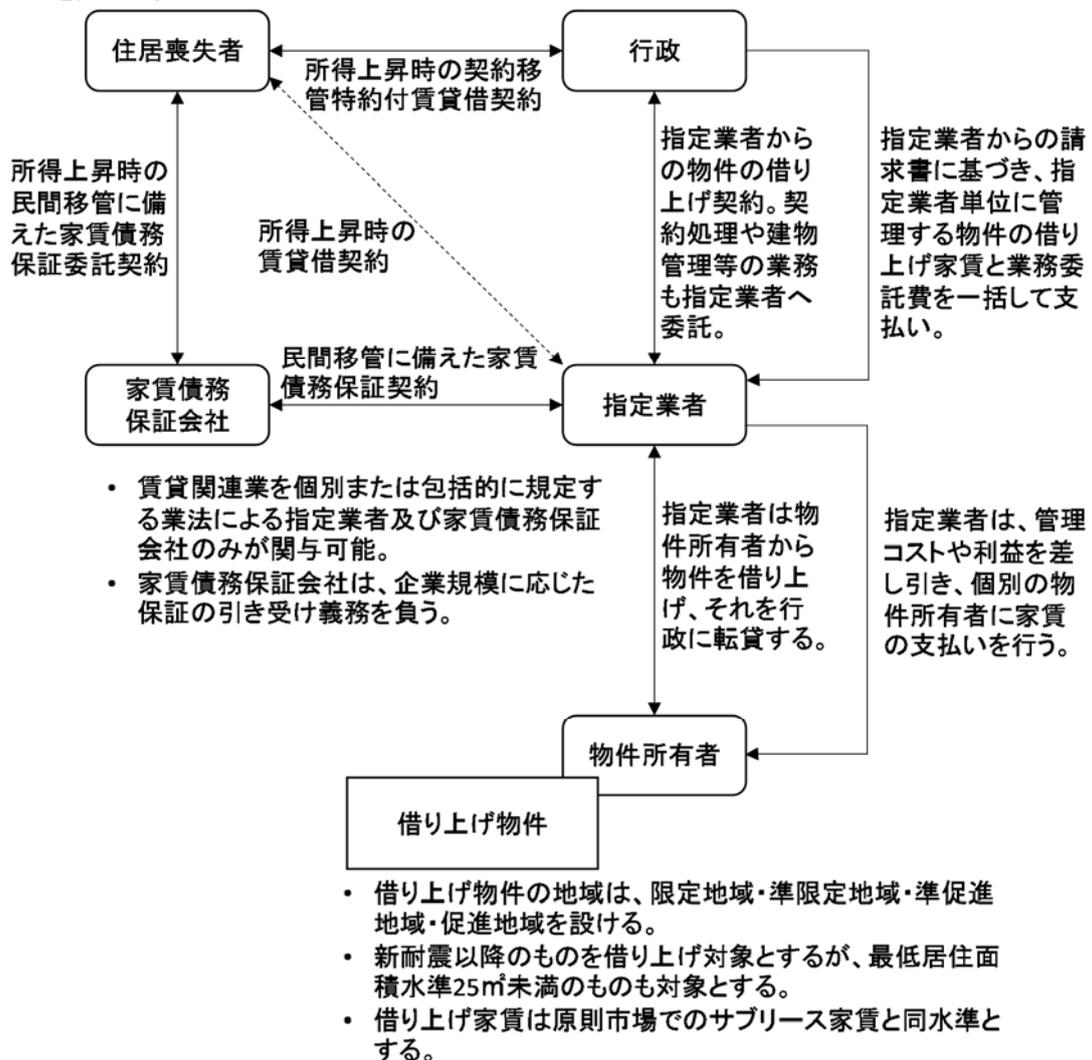


図 7-6 居住安定住宅の枠組み

7-2-2 制度の詳細

制度の詳細は、表 7-1 の通りである。

表 7-1 居住安定住宅の制度詳細

項目	内容
制度名称	・ 民間賃貸住宅を活用した居住安定住宅
制度の目的	・ 住宅を失っているまたは失う可能性の高い人の居住安定を図るための制度
制度の対象	・ 住宅を失っている場合、もしくは家賃滞納等によって住居を失う可能性が高い場合 ・ 一定の所得・資産要件を設けるが、柔軟な運用を行う。
対象となる住宅	・ 台所、水洗便所、浴室があり1981年耐震基準を満たす住宅。面積基準は設けない。 ・ 該当都市圏で平均家賃が一定以上高い地域は対象とせず、限定地域、準限定地域、準促進地域、促進地域等の地域区分を設ける。地域区分の基準は個別に設定する。
費用負担	・ 必要コストは全額国庫負担とする。
家賃算定	・ 公営住宅の近傍同種家賃とは異なる算出方法を適用する。具体的にはSUUMO等の不動産情報サイト、家賃債務保証会社等の契約データを用いて算出を行う。 ・ 家賃算定においては、空室リスクがないこと、家賃滞納リスクがないことを考慮し、建物管理、契約管理、入居者管理、家賃収受業務等のコストを勘案したものとす。結果的には市場のサブリース家賃に近似することが想定される。
借り上げ期間	・ 原則として5年または10年間の借り上げ契約として、5年毎の家賃見直し条項を入れる。これは家賃下落率が毎年1%程度であることから、コストをかけて毎年見直しを行う必然性が薄いと考えられるため。
指定業者	・ 物件の所有者だけでなく、物件の所有者からサブリースしているものを含めて、借り上げ契約を行う。 ・ 契約者は賃貸管理業登録制度等の登録業者とし、指定業者と呼ぶ。 ・ 指定業者は、反社会的勢力ではないことを誓約する義務があり、サブリースの場合には物件所有者等が汎社会的勢力ではないことを確認する義務を負う。 ・ 物件の所有者が変更された場合で、新たな所有者が反社会的勢力であった場合には、行政は家賃支払いを停止することができる。
入居斡旋	・ 福祉関係部署・家賃債務保証会社・不動産会社・一般の家主等が制度対象となる人々を都道府県等の運営主体の部門へ申告し斡旋を受ける。運営部門は都道府県営住宅の部門とすることが考えられる。
敷金礼金等	・ 敷金、礼金は設定しない。 ・ 家賃滞納等により住居を失う可能性がある場合には引越し代の実費を負担する。
契約形態	・ 入居者との契約は賃貸借契約とし公営住宅法に基づく使用許可とはしない。 ・ 賃貸借契約には、一定の所得を超えた場合には、賃貸人を行政から指定業者に変更することができる特約を規定する。 ・ 賃貸人が指定業者に変更された場合、行政が指定業者に転貸する形をとり、元となるサブリース契約はそのまま継続する。 ・ 賃貸人が指定業者に変更された場合、入居者は家賃支払いを指定業者に行う。その場合の家賃は行政の借り上げ家賃を原則とする。ただし、家賃全額の支払いを開始するのではなく、当初支払い額を抑え順次増額していく等の緩和措置を設ける。 ・ 所在不明となった場合には、一定期間経過後、契約を終了とし、残置物等については一定期間保管後、国庫に寄付することを事前に契約に盛り込む。 ・ 入居者の死亡時には契約は当然終了することとし、相続対象とはせず残置物等については一定期間保管後、国庫に寄付することを事前に契約に盛り込む。
家賃債務保証	・ 賃貸人が指定業者に変更された以降、家賃滞納が起きる可能性があるため、それに備えて家賃債務保証契約を入居時に締結しておく。 ・ 家賃債務保証会社は別途整備する制度において登録しなければ営業できないものとして、反社会的勢力ではないこと、家賃督促等の一定の規制、資本要件等を定める。 ・ 家賃債務事業者は、その事業規模に応じて地域毎に一定の屋家賃債務保証契約の引き受け義務を負う。
物件の修繕等	・ 指定業者は、物件に修繕等が必要になった場合には修繕義務を負う。 ・ 原状回復には特約を認めず、ガイドラインを適用するが、死亡時等汚損の激しい場合には、実費を国が負担する。
例外処理	・ 家賃滞納等によって複数回、準公営住宅に入居したものは、適切な医療診断を行う。 ・ 診断結果によって、保護が必要と判断された場合には、民間賃貸住宅への移行の条件となる所得要件を緩和する。

7-3 制度の適用可能性及び課題

本節では、居住安定住宅の適用可能性及び課題について整理する。

7-3-1 公共性・社会的合理性と立法事実

居住安定住宅の政策目的は、「ハウジング・ファースト」の実現であり、国民全体の居住の安定を確保するという大きな意義がある。

居住安定住宅の制度では、制度そのものが新たな立法措置を必要とし、指定業者である賃貸管理業者・サブリース業者や、家賃債務保証会社に関する立法措置も必要である。

立法措置が必要であるということは、それだけの立法事実が必要であり、それは同時に公共性・社会的合理性が必要だということになる。立法事実としては、以下のようなものがあげられる。

- ・ 住居を失っている人々および失う蓋然性の高い人々に住居を提供する必要性があること。
- ・ 住居喪失に直結し、公営住宅・民間賃貸住宅の合計で年間およそ 6000 億円を超える家賃滞納による経済的損失喪失をもたらしている家賃滞納を抑制し、家主や保証人等の心理的負担や犯罪の誘発等の外部不経済性を抑制する必要性があること。
- ・ ステイグマの強さなどの要因から漏給が指摘されている生活保護制度を補完する機能があり、政策の組み合わせによっては社会保障コスト全体の効率化に繋がる可能性があること。
- ・ 利活用可能な資源・資産としての空き家活用によって、社会の効率性を向上させること。

このような点を考慮すれば、居住安定住宅には十分な公共性・社会的合理性があり、立法事実もあると考えることができる。

7-3-2 居住安定住宅の確保

居住安定住宅は、そもそも借り上げられる民間賃貸住宅が充分になれば制度として存在しない。借り上げ可能な民間賃貸住宅については、6章で示したように都心部では家賃も高く、物件を確保することは難しいと考えられるが、郊外部では十分に確保することが可能だと考えられる。

その際、新耐震物件に限ったとしても最低居住面積水準25㎡の例外規定を活用すれば、十分な量の住宅を確保することができる可能性が高い。

また、所有者から見ても空き家率の比較的高い地域では、借り上げ家賃が市場家賃と同じ程度の水準であり、家賃滞納や空室期間による損失や管理コスト等を回避できることを考えれば、居住安定住宅へ物件を提供しようとする動機は十分に形成可能であると考えられる。

このようなことから、居住安定住宅制度のための住宅の確保は可能であると考えられる。

7-3-3 指定業者の確保

居住安定住宅の契約処理や家賃の収受業務、建物管理業務等は指定業者である賃貸管理業者やサブリース業者が担うことになるが、制度を運営するためには十分な数の指定業者を集めることができるか、という点も課題になる。

3-2-2で整理したように、家主団体である全国賃貸住宅経営者協会連合会は、生活保護住宅扶助費の代理納付の適用拡大について要望を出しており、借り上げ家賃水準が市場でのサブリース賃料と同水準であり適切な管理費等のコストが支払われるのであれば、指定業者制度を新たなビジネスチャンスととらえ積極的に受託すると考えられる。上記の全国賃貸住宅経営者協会連合

会の構成員は、日本賃貸住宅管理協会の会員と多数重複しており、賃貸管理業界としても積極的に取り組むことが予想される。

このように、賃貸管理業者にとっても合理的な制度であれば、十分に指定業者を確保することができると考えられる。

7-3-4 行政組織の運用可能性

居住安定住宅のための賃貸物件が確保でき、それを管理する指定業者が確保できたとしても、制度の司令塔となる行政組織の体制が整わなければ、制度を運営することができない。

居住安定住宅の制度は、基本的には都道府県の単位でサービス提供することとなるが、この場合既存の都道府県の公営住宅担当部門がその運営を担うことになることとなる。

しかし、既存の公営住宅担当部門にも、活用できる十分な体制があるとは考えにくい。基本計画の策定や予算措置等は既存業務の範囲でカバーし、実務としての斡旋は既存の都道府県営住宅の部門が担うことで運用が可能になると考えられる。

住居を失っている人々および住居を失う蓋然性の高い人々の相談を受け、適切な指定業者を紹介することができれば、その後の契約処理や家賃収受業務、建物の管理業務等は分担する必要がないため、既存の体制で十分に対応可能だと考えられる。

また、行政組織の運営可能性を検証するためには、新たな立法措置を待たず、公営住宅法の枠の中で居住安定住宅的なサービスを社会実験として実施することは充分可能である。

7-3-5 コスト合理性

居住安定住宅は新たな制度であるため、行政コストから見れば新たな予算措置が必要ではある。しかし、居住安定住宅によって家賃滞納による外部不経済性が抑制されることにより社会全体としては十分な投資効果・乗数効果が得られると考えられる。

おりしも所得保障政策の一環として年金受給資格の短縮⁴³や低所得者への現金給付⁴⁴が発表された。年金受給資格の短縮によって無年金者が多数救済され⁴⁵、低所得者への所得保障がある程度充実すれば、住居さえ確保できればなんとか生活していくことができる、という人々も増えていくと考えられ、高齢者の生活保護受給者数を抑制することができる可能性がある。

厚生労働省(2016a)によれば2016年6月時点の生活保護受給世帯数は約163万世帯、約215万人となっており(このうち約44%は65歳以上である)、厚生労働省(2016b)では2014年度の扶助費の総額は約3.8兆円となっている。

仮に、このうちの10%(世帯数にして16.3万世帯)が居住安定住宅の提供によって生活保護受給を回避できたとすれば、約3,800億円の扶助費が減少することになる。居住安定住宅のための費用を仮に1世帯当たり年間60万円(月額5万円)とすれば必要コストは978億円であり、差し引き3000億円弱の予算が削減できることになる。

また、方法論としても需給に柔軟に対応することができず多額の初期投資が必要となる公営住宅の新設に比べれば、十分なコスト優位性があることは、7-1-8で示したとおりである。

⁴³ 2016年7月16日付け日経新聞「年金受給資格の短縮、対象60万人超 財源650億円に増加」など

⁴⁴ 2016年7月27日付け日経新聞「経済対策、事業規模28兆円 現金給付1万5000円に」など

⁴⁵ 無年金者は救済されるが必ずしも十分な額の年金を受給できるとは限らないことには注意が必要。

7-3-6 対象者の制度認知と受容性

どのような制度であっても、それが対象となる人々に認知され、受容されなければ利用されず政策目標を達成できない。それは居住安定住宅制度でも同様である。

居住安定住宅の対象者への認知のための取組みは、以下の2点に集約される。

ひとつは、現に住居を失っているホームレスやネットカフェ等に寝泊まりしている人々への告知である。既にホームレス対策に取り組んでいる民間団体等は多数あり、これらの団体への制度の告知は比較的容易だと考えられ、ネットカフェ等についても施設に対する告知で一定程度の認知を得ることが可能であると考えられる。

二つ目に、現在は住居を確保できているが、家賃滞納等によって住居を失う可能性のある人々への告知がある。住宅の困窮はまず家賃滞納という現象となって表出することが多く、それを初期の段階で把握することができるのは、不動産管理会社や家主、家賃債務保証会社である⁴⁶。居住安定住宅制度が想定する立法措置により、これらの事業者に対して、住宅困窮者への制度告知を義務づけることにより、早い段階で制度の告知を対象者に行うことができる可能性がある。

実際に、家賃債務保証会社である株式会社リクルートフォレントインシュアは、家賃滞納に陥った人々に対して、住宅確保給付一時金等の制度の案内や、自治体の相談窓口の告知等を行っている⁴⁷。家賃債務保証会社等から見ても、家賃滞納が長期にわたって継続するよりも居住安定住宅で住居が確保されることは、事業としての合理性もあり積極的に告知を行う動機となる。

対象者にとっても、ホームレスであれネットカフェ等での寝泊まりであれ、家賃滞納をしている状態であれ、安心して居住できる住宅が現物支給されることに十分なメリットを感じ、なにより安心して住めるという状態は、受容性が高いと考えられる。

このように、対象者への制度認知を高め、対象者の受容性を獲得することは充分可能であると考えられる。

7-3-7 生活保護制度との関係

居住安定住宅が、生活保護制度とどのような役割分担が可能であるかも確認が必要な点である。生活保護住宅扶助については、単給化することで住宅困窮者の居住安定を図るべきだという議論もあり、実現できれば居住安定住宅に近い機能を持つことができると思われるが、現実的にはそれは困難であると考えられる。その理由は以下の通りである。

- ・ 生活保護受給者の家賃滞納率は高く、代理納付を普及させるための行政システムの整備が進んでいない。
- ・ 住宅扶助費には住宅の面積・設備等の要件がなく、居住水準が保証されない。
- ・ 住宅扶助を受けている住宅の家賃は市場家賃とは整合的ではなく、地域による上限額が適切な水準ではない。
- ・ 住宅扶助を受けている住宅の家賃は市場家賃よりも上乗せされている地域が存在する可能性が高く、その是正措置が取られていない。
- ・ 住宅扶助を受けている住宅の家主または不動産会社が、反社会的勢力であっても、それを排

⁴⁶ 2012年6月17日中日新聞「生活弱者を積極的支援 家賃滞納が最初のサイン」での野洲市の事例など。

⁴⁷ 第3回生活困窮者自立支援全国研究交流大会(2016年11月12-13日:川崎市教育文化会館・慶應義塾大学日吉キャンパス)の分科会4「まずは安心して住むことから!-これからの居住支援と住宅確保給付一時生活支援」においてリクルートフォレントインシュアの豊田茂取締役が、家賃滞納者への制度告知等を報告している。

除する仕組みがない。

現実の運用では、住宅扶助費は法文上、単給化が可能であるように記述されているにもかかわらず、生活保護制度自体が健康で文化的な最低限度の生活を保障するためのものであるという理由から、単給化が実現できなかったという経緯もある。

さらに、200万人に上る生活保護受給者を抱えている現制度を変更するためには、政治的にも相当の調整と期間が必要であることが想定される。

これらの理由により低所得者の居住安定を図るための政策は、現実的には生活保護制度とは別の制度として位置づけざるを得ない。このため居住安定住宅は制度としては生活保護制度とは独立して設計・運用されるべきであると考えられ、その理由は以下の通りである。

- ・ 生活保護制度との関係の整理を検討するには長い時間が必要になる。その間にも住居を喪失した人々は存在することから、低所得者の居住安定を早期に図る必要がある。
- ・ 居住安定住宅は、都道府県単位で運営されることを想定しており、行政区単位で運営される生活保護制度とは運営主体が異なる。
- ・ 居住安定住宅と住宅扶助費は、行政執行上の仕組みが大きくなることから、生活保護とのシステムの整合性等を検討するには膨大な時間とコストがかかる。

このように生活保護制度と独立した制度として居住安定住宅を運用することには合理性があると考えられる。

7-3-8 インセンティブの検討

居住安定住宅の制度に必須のものではないが、検討課題としてインセンティブの検討がある。

生活保護住宅扶助は、受給者に自分が許容できる適正な家賃を選択するためのインセンティブが存在しないため上限額近辺に明確に集中する傾向となっており、家主・不動産会社にも違法ではない法律の範囲内で家賃を上乗せしようとする動機が生まれる。4章で示したように住宅扶助費が市場家賃よりも有意に高い地域が存在する。

所得再配分・所得保障を目的とする場合にはインセンティブ設定の必要性は薄いですが、住宅確保についてはインセンティブの設定が必要であると考えられる。住宅扶助の現状から明らかなように居住安定住宅が現物支給としてサービス提供されたとしても、選択できる住宅のなかで最も条件の良い住宅(例えば都心からの距離が近い、駅からの距離が近い、築年が新しい、出来るだけ広いといったもの)を選択する強い動機が発生する。これは本人がより低い水準の住宅を受容できたとしてもサービスの上限まで利用しようとする意識があるからである。

そこに、4章で示したようなインセンティブがあれば、自身が許容できる住宅水準とインセンティブを比較して住宅選択行動が最適化される。これは制度設計次第では本人の満足度を下げることなく必要なコストを削減できる可能性があることを示している。

居住安定住宅は、選択できる住宅そのものに地域や品質に差異があるため、インセンティブの設定は重要な検討課題であり、インセンティブには例えば、より条件の悪い居住安定住宅を選択した場合には、住居の現物支給に加えて、一定の額の現金給付(数千円から1万円程度)を行うことが考えられる。いわば負の所得税(給付付き税額控除)のようなものであるが、どのようにしてその現金給付を行うかという技術的な課題は存在するものの、一定の効果を発揮する可能性がある⁴⁸。

⁴⁸ ただし、こういったインセンティブは本研究の制度では具体的検討は行わない。

7-3-9 社会的合意の形成

居住安定住宅の制度を実現するための最も重要で大きな課題は、いかにして社会的合意を形成するか、という点である。

表 7-2 は、社会的合意形成のための論点をまとめたものである。

表 7-2 居住安定住宅を巡る社会的合意形成のための論点

課題	本研究での選択肢	考えられる別の選択肢
1 政策目標	低所得者の居住安定としての住宅政策に絞り込むに制度を検討する。	所得再配分・保障政策の一部として低所得者の居住安定政策を包含して制度を検討する。
2 政策対象となる人々の規模	住居を喪失しているまた喪失する蓋然性が高いという条件に該当する10万人前後を制度の対象として考える。	住居費の負担が重いといった広い範囲で政策を考えれば、その対象となる人々の規模は数百万人規模になる。
3 生活保護の課題	抜本的な見直し・改善は政治的にも極めて困難であり、容易には実現できない可能性が高い。	憲法で定められた最低限の生活を提供するために、財政的優先順位を上げて対応すべきである意見もある。
4 住宅手当とバウチャー	住宅手当は流用される可能性があり、バウチャーは、事務処理が煩雑であり事実上の現物給付である。	用途限定性が明確ではなくとも、住宅手当を所得再配分・保証の観点から広く普及させるべきであるという意見もある。
5 公営住宅の課題	財政的制約や今後の人口減少による需要減少を考えれば新規建設は困難である。都市部で公営住宅が不足している大きな要因は収入超過者問題であるが解決は容易ではない。	憲法で定められた最低限の生活を提供するために、財政的優先順位を上げて対応すべきである意見もある。
6 最低居住面積水準	住居喪失者への住居提供という場合には、例外規定を適用し郊外部に一定量存在する単身者向け民間賃貸住宅を活用することが考えられる。	最低居住面積水準は厳密に遵守すべきであるという意見もある。
7 住居提供地域	特に首都圏中心部は家賃が非常に高く、周辺部との差が非常に大きく、居住安定のための住居提供には経済的合理性が薄く、社会的合意も得られにくい可能性が高い。	居住地の自由選択のためや、就業場所への通勤、飲食業等での深夜勤務等も考慮すれば、都心部でも安価な住居を提供すべきであるという意見もある。
8 賃貸住宅の空き家分布	首都圏中心部では空き家率は5%前後であり、これは通常の居住地移動に必要な空き家数であり利活用可能なものは限定的である。	どこにでも大量の空き家が存在するのだから、それを活用すべきであるという意見もある。
9 インセンティブの検討	社会保障全般にいえることだが、時間割引率や用途選択性等によるインセンティブの設定を検討する余地がある。	すべての福祉サービスは一律に公平に提供されるべきであるという意見もある。
10 生活保護制度との関係	生活保護制度とは関連しない、独立した制度として低所得者の居住安定政策を構築するほうが実現性が高い。	生活保護住宅扶助費の単給化や、生活保護制度の適用拡大によって対応すべきであるという意見もある。

低所得者の居住安定政策に限らず、住宅政策・所得保障・所得再配分政策等には様々な立場・意見・思想があり、政治的課題となりやすい。そのため合意形成は容易ではなく、理論的な正しさだけでは政策の実施に至らないことも多い。政策の実現性を考える際には、政治的合意が得られるかどうかは非常に重要な観点なのである。

そもそも、所得再配分政策や住宅政策は政治・思想的に合意を得るのが困難であることが多い。それは平等を追求する立場と自由を追求する立場、最大多数の最大幸福を追求する功利的な立場がそもそも異なる立ち位置を持っていることが原因である。

そして、このような政治・思想的対立は、既存制度を変更する場合に最も激化する。変革に抵抗

する立場と変革を推進する立場が、合理的な議論ではなくそれぞれの主張の最大限の実現を要求するからである。

住宅扶助費見直し検討でも、扶助費の上限額は地域毎に定められているが、市場家賃の分布とは明らかに乖離しており、その乖離を無くするためには上限額の改定が必要であるにもかかわらず、上限額が上がる地域と下がる地域が生まれるため、それが政治・思想的な反発を生み合意形成を極めて困難な状況を生み出した。

一方、新しい制度については、既存制度を変革する場合よりも多少は対立が少ない。それは、新しい制度であるがゆえ、制度の既適用者がおらず直接の利害関係者が存在しないことが大きな要因である。

このように考えれば、居住安定住宅を既存の制度を切り離して議論し、制度設計を考えることは政治・思想的対立を抑制する効果がある。ただし、制度の戦略的位置づけなど、曖昧にしておかなければ合意を得ることを阻害する場合もあり、こうした制度の検討には、極めて政治的に高度な判断が要求される。

社会的合意の形成に向けた適用可能性と課題の構造を整理すると図 7-7 のようになる。

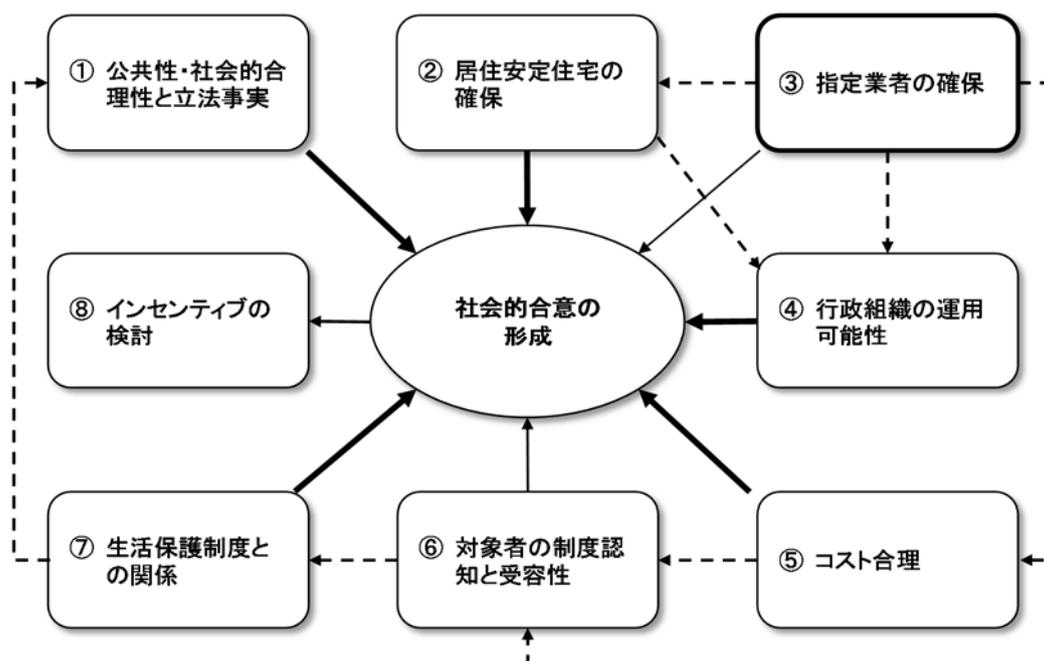


図 7-7 制度の適用可能性及び課題の構造

制度の適用可能性に対して最も重要な要素は指定業者の確保である。指定業者は主に賃貸管理事業者・サブリース事業者を想定しているが、これらの事業者はどこにどのような民間賃貸住宅が存在し、その所有者がどのような経営方針なのかを熟知している。このため、賃貸管理事業者等を指定業者として確保することができれば、居住安定住宅の確保が容易になることが想定され、行政から関連業務を委託することによって行政組織の運用可能性も高まる。さらに、公営住宅を新設する場合・民間賃貸住宅の借り上げの業務を行政自身が行うよりもコスト合理性が高まる。さらに、

生活に困窮し家賃滞納等の状況に陥っている人々も容易に把握できることから、対象者への制度告知も可能となる。

社会的合意形成のためには、第一には公共性・社会的合理性と立法事実が必要であり、そのうえで居住安定住宅が実際に確保でき、行政組織の運用可能性があり、コスト合理性もある、という状況を作り出す必要がある。同時に、生活保護制度と並立する制度とすることで、生活保護制度の課題の一部を解決できる可能性もある。

インセンティブの検討は、これらの社会的合意が得られたあと、その適用範囲や手法について検討するという位置づけになる。

7-4 本章のまとめ

本節で提案する制度の概要は以下の通りである。

1. 制度の目的は、「住宅を現に失っているもしくは失う蓋然性が高い(実際に家賃滞納している)場合に、住居を提供すること」である。
2. 新たな制度として、民間賃貸住宅を借り上げた居住安定住宅制度を創設する。
3. 借り上げる居住安定住宅は指定業者からの借り上げとする。借り上げる地域を指定する。
4. 借り上げ地域を限定することから運営は原則県単位で行う。首都圏・関西圏・中部圏について都府県をまたがる調整・協議組織を設置する。また各県等に設置されている居住支援協議会を積極的に活用する。行政組織は入居の斡旋と指定業者への家賃の支払いのみを行う。
5. 居住安定住宅は一時的な住居確保を目的とすることから、最低居住面積水準の例外規定を適用する。
6. 居住安定住宅の入居には一定の所得・資産基準を設けるが、状況によって柔軟な対応を余地を残し、金銭管理能力の欠如等によって家賃滞納を繰り返す場合等には、例外処置として一定以上の所得等の場合であってもサービスを提供する。
7. 居住安定住宅は現物支給とし、家賃を収受しない。借り上げ家賃の支払いは指定業者への一括支払いとして、契約管理、建物管理等も指定業者に委託する。
8. 一定の所得水準を超えた場合には、退去ではなく民間賃貸住宅への契約の切り替えを行う。その際の家賃滞納等のリスクを回避するために入居時に家賃債務保証契約を付与する。家賃債務保証契約は義務的登録制度による家賃債務保証会社へ規模に応じて割り当てを行う。
9. 必要な予算は全額国負担として、必要な立法措置をとる。

居住安定住宅は、最低居住面積水準を適用しないことから、多数存在する 25 m²以下の賃貸住宅を有効に活用でき、公営住宅を新規建設する場合よりもコストを抑制できる。

また、生活保護制度とは独立した制度であり、所得保障の充実とともに生活保護制度への流入を抑制できる可能性もある。

そして、制度の実現性は高い。ただし、制度の設計・運用には様々な課題が残っている。

<引用文献>

- 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) 大阪市立大学都市研究プラザ編(2011):あいりん地域の現状と今後-あいりん施策のあり方検討報告書
- 3) 大阪府(2012):大阪府における住宅バウチャー(家賃補助)制度の検討経緯等について, 第 32 回大阪府住

宅まちづくり審議会(平成24年6月5日:資料2)

- 4) 小田昭・梶川浩(2007):寿地区簡易宿泊所街の高齢化と課題, 調査季報 Vol.161・2007.10
- 5) 小田川華子(2013):生活保護改革論議の課題, 福祉+α 生活保護 埋橋孝文(編著)ミネルヴァ書房,pp.109-120.
- 6) 厚生労働省(2014b):第16回 社会保障審議会生活保護基準部会議事録
- 7) 厚生労働省(2014c):第18回 社会保障審議会生活保護基準部会議事録
- 8) 厚生労働省(2016a):被保護者調査(月次調査:平成28年度6月)
- 9) 厚生労働省(2016b):生活保護制度の概要等について, 第23回社会保障審議会生活保護基準部会(平成28年5月27日)参考資料1
- 10) 厚生労働省(2007):住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書 平成19年8月
- 11) 財団法人高齢者住宅財団(2013):平成24年度 老人保健健康増進等事業 低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討 ～「住まい」の確保と「住まい方」の支援を一体的に行う「地域善隣事業」の提案～ 報告書
- 12) 国土交通省(2009):空家実態調査報告書(平成22年3月)
- 13) 国土交通省(2016):家賃債務保証の情報提供等に関する検討会(2016年12月5日開催),資料5「家賃債務保証業の情報提供等のための制度(イメージ)」
- 14) 公益財団法人城北労働・福祉センター(2010):城北労働・福祉センター利用者実態調査報告書～変わりゆく山谷～平成22年5月
- 15) 生活保護問題対策全国会議(2014):生活保護の住宅扶助基準引き下げの動きに反対する共同声明, <http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-208.html>
- 16) 宗健(2014),家主は事業者か消費者か,リクルート住まい研究所レポート
- 17) 総務省統計局(2014):平成25年住宅・土地統計調査
- 18) 田多英範(2007):日本における社会保障制度体系の確立(上), 流通経済大学論集 36(4), 1-19, 2002-03
- 19) 玉田桂子・大竹文雄(2004):生活保護制度は就労意欲を阻害しているか-アメリカの公的扶助制度との比較, 日本経済研究 (50), 38-62, 2004-09
- 20) 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(2012年6月17日)
- 21) 東京都(2016):【別表】登録要件基準表(第5条第2項関係)
- 22) 内閣府政策統括官(2001):「バウチャーについて-その概念と諸外国の経験」
- 23) 日本司法書士会連合会(2015):生活保護の住宅扶助基準及び冬季加算引き下げに反対する会長声明
- 24) 株式会社日本総合研究所(2011):ホームレス等生活困窮者の支援の現状に関する調査事業報告書, 平成22年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業
- 25) 日本弁護士連合会(2015):生活保護の住宅扶助基準、冬季加算の引下げの撤回を求める会長声明
- 26) 平山洋介(2009):住宅政策のどこが問題か, 光文社
- 27) 平山洋介(2011):都市の条件、住まい、人生、社会持続, エヌティティ出版
- 28) 福井淳一・馬場麻衣(2012):公営住宅事業収支改善のための修繕費等に関する調査研究, 日本建築学会北海道支部研究報告集 No.85(2012年6月)
- 29) 福岡市(2010):包括外部監査結果報告書 平成22年度 福岡市 福岡市包括外部監査法人公認会計士青木幸光
- 30) ホームレスの実態に関する全国調査検討会(2012):平成24年「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」報告書 平成24年12月
- 31) 牧園清子(2013):生活保護の動向-2000年以降の生活保護-, 松山大学論集 24(6), 159-189, 2013-02-01
- 32) 道中隆・杉本正(2006):生活保護における最低生活費と就労インセンティブ:被保護者の就労支援方策と就労自立の困難性, 帝塚山大学心理福祉学部紀要 2, 97-120, 2006

博士論文:低所得者の居住安定に関する制度検討(宗健,2017,筑波大学)