

「住宅セーフティネットと居住支援」

# 日本の住宅セーフティネットの制度的課題

宗 健

麗澤大学工学部教授

## 1. はじめに

最新の令和2年（2020年）国勢調査によれば、日本の総人口は約1億2614万人で、2015年から0.7%の減少となっている。2015年時点の人口も2010年よりも減少していることから、日本の人口は2011・2012年ころがピークだったようだ。2020年の総人口に占める65歳以上人口の割合も28.6%に達し、2000年時点の17.3%から10%以上上昇している。このような人口構成の大きな変動は、住宅政策にも大きな影響を及ぼしており、住宅セーフティネットの在り方も当然変わっている。

そうした状況もあり2007年に制定された「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）」は、2017年の改正で大幅に拡充された。住宅セーフティネット法では、低所得者、災害の被災者、高齢者、障害者、子育て世帯、その他省令で定める者といった住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給を促進し、円滑な入居を促進するための賃貸住宅の登録制度等を定めることなどが定められているが、有効に機能しているとは言い難い。

そのため、2024年5月に再改正され2025年10月1日に施行されている。

これらの背景には、人口減少や高齢化、単身世帯の増加、所得格差の拡大といった社会の変化に対して、住宅を取り巻く制度が適応できていないことがある。

住宅セーフティネット法でも、民間賃貸住宅に大きな役割が期待されているようだが、高齢者の死亡時の対応など貸主のリスクヘッジは充分とは言えない。

また、日本には2024年末時点で約377万人（前年比10.5%増）の外国人が居住しているが、民間賃貸住宅への外国人の入居を拒否するケースも無くなっていない。

さらに、公的住宅と民間賃貸住宅の役割分担も明確ではない。

本稿では、そうした住宅セーフティネットを取り巻く制度的な課題と解決策について整理してみたい。

## 2. 住宅セーフティネット法改正

2025年10月1日に施行された住宅セーフティネット法の再改正の概要は国土交通省の資料によれば以下の通りである。

### （1）大家が賃貸住宅を提供しやすく、要配慮者が円滑に入居できる市場環境の整備

賃借人の死亡時まで更新がなく、死亡時に相続人に相続されず契約が終了する終身建物賃貸借の利用促進のための認可手続きが簡素化（住宅ごとの認可から事業者の認可へ）された。

入居者からの委託に基づく入居者死亡時の残置物処理を、都道府県が指定する居住支援法人の業務に追加された。

また、要配慮者が利用しやすい家賃債務保証業者を国土交通大臣が認定し、独立行政法人住宅金融支援機構が家賃債務保証保険を提供することとなった。

なお、これらの対応は住宅セーフティネット法だけでなく、高齢者住まい法、住宅金融支援機構法も関係している。

### （2）居住支援法人等が入居中サポートを行なう賃貸住宅の供給促進

居住支援法人等が要配慮者のニーズに応じて、安否確認、見守り、適切な福祉サービスへのつなぎを行なう居住サポート住宅を市区町村長等が認定する制度が創設された。

また、生活保護受給者が入居する場合は、住宅扶助費（家賃）について保護の実施機関が賃貸人に直接支払いを行なう代理納付が原則化された。

### （3）住宅施策と福祉施策が連携した地域の居住支援体制の強化

国土交通大臣及び厚生労働大臣が共同で基本方針を策定し、市区町村による居住支援協議会設置を努力義務化し、住まいに関する相談窓口から入居前・入居中・退去時の支援まで、住宅と福祉の関係者が連携した地域における総合的・包括的な居住支援体制の整備を推進することとされている。

### 3. 制度的課題

低所得者、高齢者、障害者、母子家庭、外国人など多くの人々が適切な住まいを見つけられないという問題があるが、関連する法律には、民法、借地借家法、公営住宅法、住宅セーフティネット法、宅地建物取引業法、生活保護法など様々なものがある。

そして、住宅セーフティネットの制度的課題は多岐にわたっており一つの法律でカバーできるものではない。

そのため有効な政策を実現するためには住まいに関係する制度を大幅に変更する必要があるが、所管する省庁も異なる法律を総合的に見直し新しい枠組みを構築することは政治的にも極めて難易度が高い。

例えば、借地借家法を所管しているのは国土交通省だと思っている人も多いようだが、実際の所管は法務省であり、公営住宅法は国土交通省、生活保護法は厚生労働省と所管はバラバラなのである。

住宅セーフティネットには、こうした複数の省庁にまたがる複数の制度的課題がある。

さらに、そもそも住宅確保要配慮者が住宅を確保しにくい要因には、住宅セーフティネット法が注力しているような貸す側の問題だけではなく、住宅確保要配慮者が負担できる範囲の賃貸住宅（アフォードブル賃貸住宅）の絶対数が十分に存在しない（逆にいえば住宅確保要配慮者の負担能力が十分ではない）、という問題もある。

#### （1）借地借家法の正当事由

民間賃貸住宅では老朽化や自宅建築等といった正当事由があれば、入居者に建物の明け渡しを求めることができるが、例えば入居者が高齢で長年にわたって居住しており、入居者が強く居住の継続を望んだ等の場合、老朽化の程度によっては正当事由として認められず建て替えが出来ないといった判例もある。

いったんそうした判決が出てしまえば、その建物は当分の間、建て替え等ができないとされて市場価格が下落する可能性もある。

正当事由は住宅が不足していた時代には、その存在意義があったかもしれないが、住宅が数としては充足している現在においては、金銭補償との組み合わせでもっと柔軟に運用されるべきではないだろうか。でなければ、特に高齢者等に対して民間賃貸住宅を貸し渋ることに繋がりがかねない。

正当事由が適用されない契約として定期借家制度もあるが、期間満了の通知義務等、契約手続きが煩雑であること、長く住み続けることを前提としないため家賃を市場相場よりも低くせざるを得ないケースが多いといった理由から普及し

ていない。

そして住宅確保要配慮者から見ても、長く住み続けることが保証されていない定期借家は選択しづらい。

#### （2）信頼関係破壊の法理

賃貸住宅では、家賃滞納等によって賃貸借契約の終了と建物の明け渡しを要求せざるを得ない場合があるが、契約条項の違反がそのまま契約終了に繋がるわけではなく、信頼関係破壊の法理が適用される。

例えば一般的な金銭消費貸借契約書では一度でも返済が滞れば期限の利益を喪失し一括して返済する義務が発生するが、建物の賃貸借契約では、家賃等を滞納したからといって即座に契約が解除できるわけではない。

一般的には3ヶ月以上の家賃滞納があって始めて、信頼関係が破壊されたとされ、賃貸借契約の解除が認められ賃貸借契約が終了する、ということになる。

宗健（2015）では、家賃滞納が1ヶ月の場合は1年後に62.7%の滞納が解消されているが、2ヶ月の場合の解消率は24.1%に過ぎず、3ヶ月程度の家賃滞納には一定の合理的根拠があると言える。

信頼関係破壊の法理を撤廃する必要はないが、信頼関係破壊の法理が適用されない賃貸借契約があってもよいのではないだろうか。

現時点では、信頼関係破壊の法理が適用されない住居形態として旅館業法に基づいたウィークリーマンションもあるがあまり一般的ではない。また、定期借家契約を用いたマンスリーマンションもあるが、定期借家契約にも信頼関係破壊の法理は適用されるため、家賃滞納して居座られてしまえば、裁判が必要になる。

信頼関係破壊の法理は確かに家賃滞納したとしても一定期間の居住継続を保証することになるが、滞納した家賃の支払い義務がなくなるわけではない。そのため裁判中に家賃滞納が増加するよりも、早期に公営住宅等に移った方が本人の返済すべき家賃滞納債権が結果的に小さくなる場合も多い。

#### （3）契約の終了と明け渡し

誤解されていることが多いが、賃貸借契約の終了と建物の明け渡しは別の概念となっている。

たとえ家賃滞納等によって信頼関係が破壊されたという判決が得られ賃貸借契約が終了したとしても、建物の明け渡しには別の判決が必要になる。

そして、高齢者等の場合で次の引っ越し先が見つからない場合で、特に冬季等の場合には契約の終了は認められても、建物の明け渡し認められないことがある。

さらに、民法では建物の賃貸借契約は相続されることと

なっているため、借家人が死亡した場合には本来であれば相続手続きが完了するまでは賃貸借契約を終了することはできず、当然建物の明け渡しも行いうことができない。このことは、コンプライアンスに厳しい大手企業や上場企業が高齢者に賃貸することを躊躇する充分な理由になっている。

こうした問題を回避するために、国土交通省は2021年6月に「残置物の処理等に関するモデル契約条項」を発表した。このモデル契約条項では、60歳以上の単身高齢者が賃貸住宅を借りる場合に、入居者が死亡した場合備えて入居者の推定相続人のいずれか、推定相続人を受任者とするのが困難な場合は居住支援法人、管理業者等の第三者に、賃貸借契約の解約、残置物の処理等を受任してもらうことを定めている。

しかし、二人以上の高齢者世帯や60歳未満の場合にはこの条項を適用することはできないうえ、適用できたとしても受任者が民法等の規定から免責されるわけではない。その意味で、入居者死亡時の根本的な解決策になっているわけではない。

さらに、本来であれば民法693条によって委託契約は死亡によって終了するのが原則とされているなかで、民法896条の相続規定に優先して残置物の処理を行なうことについての法的整理が終わっているとは言えない。

また、2001年に制定された「高齢者の居住の安定確保に関する法律」で定められた都道府県知事等が認可した住宅に適用される終身建物賃貸借契約は、借家人の死亡時に賃貸借契約が自動的に終了することとなっているが、そもそも賃貸借契約の終了と建物の明け渡しについては別の概念であり、終身建物賃貸借契約に基づく建物の明け渡しについて法的整理が終わっているとは言えない。

#### (4) 自力救済の禁止

建物賃貸借契約の終了と明け渡しは別の概念だが、民間賃貸住宅では入居者が死亡した場合や、長期にわたって連絡がつかず居住も確認されないようないわゆる夜逃げの場合、外国人が無断で帰国した場合などで、家主や管理会社等が契約を一方的に終了させ、建物内にある動産等を撤去することが行われている。こうした行為は、法律的には自力救済とされる可能性が高く、厳密には裁判に訴え、強制執行の手続きを経る必要がある。

しかし、入居者が死亡した場合には、相続人を探し出し相続手続きを完了させ、賃貸借契約の終了について相続人全員の同意を取得する必要がある、夜逃げの場合には公示送達を経て判決を取得する必要がある。

外国人の場合にはさらに当該国の公用語に文書を翻訳した外国送達や外国公示送達といった手続きを行う必要があ

る。

こうした手続きには多くの手間と数ヶ月の時間、数十万円以上の費用がかかり、数万円の家賃の場合には経営的に負担しきれものではないことも多い。

建物賃貸借契約における自力救済を広く認める必要はないが、前述の「残置物の処理等に関するモデル契約条項」の法的整理が終わっているとは言えない状況もあり、受任者が完全に免責される法整備を行なうか、公的機関が責任を負うような制度が必要だろう。

#### (5) 公営住宅法

公営住宅は約216万戸あるが減少傾向にあり約6割は築30年を超えるなど老朽化も進んでいる。

公営住宅は住宅セーフティネットで大きな役割を担っているが、少し古いが2016年の国土交通省の資料によれば空き家率は全国で0.8%、三大都市圏で0.6%、東京圏では0.1%と極めて低く、応募倍率も、全国で5.8倍、東京圏で15.5倍、東京都全体で22.8倍となっている。

公営住宅は公営住宅法に基づいて運営されており1990年の最高裁判決で民間賃貸住宅の賃貸借契約とは異なり「その相続人は、その使用权を当然に継承するものではない」とされている。

しかし、実際の運用としては、例えば東京都では都営住宅の使用継承制度というものがあり、東京都住宅政策本部のホームページには「公募の例外である使用承継によって長年にわたり同一親族が居住し続けることとなり、入居者・非入居者間の公平性を著しく損なっている現状がみられます」という記載がある。

さらに公営住宅法では、公営住宅の入居条件である所得制限を超える所得があったとしても退去義務がない。基準を超えた収入があったとしても、「当該公営住宅を明け渡すように努めなければならない」という努力義務しか規定されていないのである。

こうした運営が入居者の固定化に繋がり応募倍率が高くなる要因となっている。

こうした状況を改善するために公営住宅法の改正も検討されるべきだろう。

#### (6) 生活保護法

生活保護法による住宅扶助は、特に高齢者の住宅セーフティネットを支える大きな役割を担っている。

実際、厚生労働省の生活保護の被保護者調査（令和3年・2021年11月分概数）によれば、非保護実人員は203万9439人、非保護世帯数は164万3782世帯となっており、そのうち高齢者世帯は55.5%の90万7945世帯を占めてい

る。

2020 年国勢調査では、公営住宅・UR・民営借家に居住している夫65歳以上妻60歳以上の夫婦世帯は68万5107世帯、65歳以上の単独世帯は212万6371世帯、合計281万1478世帯となっており、生活保護を受給している90万7945世帯は32.3%を占めていることになる。

生活保護法では、第11条で生活扶助・教育扶助・住宅扶助・医療扶助・介護扶助・出産扶助・生業扶助・葬祭扶助の8種類の保護の種類が規定されており、第二項で「前項各号の扶助は、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われる」とされている。

この条文を素直に読めば、住宅扶助だけを支給することも可能に思えるが、岩永（2014）が指摘しているように医療扶助では単給の実績もあるようだが住宅扶助の単給はほとんど行われていない。

さらに、住宅扶助については市場家賃よりも上乗せされている可能性が高いことが、宗（2016）で指摘されており、宗（2015）では生活保護受給世帯の家賃滞納確率が高いことも指摘されている。

住宅扶助の家賃滞納については、家主に直接家賃を送金する代理納付の制度がかなり普及してきていることからある程度解決されてきているが、市場家賃との乖離については解決されているとは言えない。

また、東京23区の都心部のように平均的な給与水準では居住することが困難である場所でも生活保護制度が運営されていることが妥当かどうか議論する余地もあるだろう。

財政的な観点では、2023年予算で総額3兆6007億円に上る生活保護費のうち16.8%の6031億円を占める住宅扶助の単給を認めれば、生活保護世帯数自体を抑制し、より広く住宅セーフティネットを予算的に拡充できる可能性がある。

しかし、住宅扶助費の単給化は、全体の50.9%の1兆8341億円を占める医療扶助の縮小に繋がりがかねないことから、その実現は政治的に極めて難しいと考えられる。

そもそも生活保護法自体が国民皆保険成立以前の1950年に施行されており、本来であれば医療扶助も1961年の国民皆保険成立時に見直すべきだったのだろう。

生活扶助は全体の28.7%1兆334億円となっており、既存の保険制度を適用するが保険料を免除するといった制度であれば、現状と同じ予算規模で生活保護受給世帯数を大きく拡充できた可能性がある。

さらに生活保護住宅扶助費には反社会的勢力が関与しているという看過できない問題もある。

大阪市では反社会的勢力がサブリースした部屋を約2000

人の生活保護受給者に転貸することで年間約2億円の利益を得ていたという事例が2014年に新聞報道されたが、市の担当者は「暴力団から部屋を借りていることが明白でも、生活困窮者の住居を確保するという住宅扶助の目的は達成されており、対応の取りようがない」と話したという。

#### （7）その他

母子家庭や障害者に特化した住宅セーフティネットの制度についても検討されるべきだろう。

母子家庭については生活保護の受給にはかねてからスティグマの強さや子どもへの影響が懸念されており、保育制度との関連も含めて、生活保護以外の児童手当の拡充等も検討されるべきだろう。

障害者についてもバリアフリー設備への対応などが必要とされることから、別途の検討が必要だろう。

### 4. 検討されるべき制度変更

ここまで述べてきたような制度的課題は法律の改正が必要なものが多く、利害関係者の調整や制度全体としての整合性などを考えると実現は極めて困難であると判断せざるを得ない。

そのため、当面は優先順位が高いと考えられる課題について、以下のような現実的に有効な解決策が見込めるものに個別に対応していくしかない。

#### （1）明け渡しガイドライン策定

既に運用が開始されている「残置物の処理等に関するモデル契約条項」の適用範囲を拡大し、国が関与する公益財団法人等を受任者とする制度構築が考えられる。

本来であれば、建物賃借権が相続されない新たな契約を認める立法措置が必要なのだが、定期借家制度や終身建物賃貸借契約のように法律間の整合性をとり、立法事実を明確にしていけばいくほど、限定的な契約体系となり、実効性が担保できない可能性がある。

そのため比較的早期に現実的な解決策を考えるとすると、立法措置が不要な枠組みのほうが実効性を担保できる可能性があり、国が関与する公益法人等の受任者であれば、そのリスクは社会全体が負うこととなり、個別の団体や賃貸事業者のリスクが回避され、実質的に立法措置と同様の効果が期待できる。

#### （2）公的住宅の最適配置

全国的に空家の増加が問題となっている一方で、財政的余力が無くなっていることから老朽化している公的住宅の更新は進んでいない。そのため住宅ストック数の適性化のために老朽化した公営住宅の減失を促進することが考えられる。

地方では減失によって空家を削減し、都市部では減失後に再開発を行うこともできる。また、そもそも大都市中心部に公営住宅を配置すべきかどうかとも議論があるところだろう。土地は有限の資源でありその利用には高い公共性が求められる。そして大都市中心部ほど土地の有効活用が求められるわけであり、都心の一等地に格安の家賃で公営住宅を提供することの必要性・公平性と、再開発等によって活用された場合の経済合理性も議論されるべきだろう。

また、都市部では公共交通が発達しており、中心部に住まなければ成り立たない生活というものは極めて限定的となっている。そうした交通機関の発達等も加味した公営住宅の最適配置が議論されるべきだろう。

### (3) 借り上げ公営住宅の拡充

老朽化した公営住宅の減失を促進すると公営住宅が不足することになるが、民間賃貸住宅を借り上げて公営住宅として供給することが可能である。こうした制度は公営住宅法で規定されており、東日本大震災の時にも大規模に運営された実績がある。

今後減少していく世帯数に対して公営住宅に新規投資することは投資回収できない可能性があり、民間賃貸住宅を活用することで財政的な負担も小さくすることができる可能性がある。

さらに、公営住宅の貸主は国や市区町村となるため現状の民間賃貸住宅市場で起きているような貸し渋りは構造的に起きず、借り上げ公営住宅を提供する家主にも現状のような様々なリスクが生じない。

なお、公営住宅を巡る議論では民間賃貸住宅を活用するにしても、住宅手当を支給すればよいではないかという議論もあるが、住宅手当の場合には死亡時の対応や家賃滞納時のリスクを家主が負うことになるため貸し渋りを抑制できないこと、住宅手当は流用されてしまう可能性を排除できないことといったデメリットがあるため、公営住宅としての現物支給のほうが有効な政策となるだろう。

また、公営住宅の現物支給が拡大すれば生活保護受給世帯の自立を促す効果がある可能性もある。

### (4) 生活保護制度、借り上げ公営住宅からの反社排除

現状の制度では反社排除の仕組みがないため、生活保護受給世帯が居住する住宅の所有者や貸主が反社会的勢力である、という事態が起きている。そのため、少なくとも生活保護制度における住宅扶助を支給する条件として、物件の所有者や貸主から反社会的勢力を排除する枠組みを整備する必要がある。

また、借り上げ公営住宅の対象となる物件の所有者や貸

主から反社会的勢力を排除する枠組みも整備する必要がある。

### (5) 低価格不動産の流通促進

住宅セーフティネットは賃貸住宅に限る必要はなく、近年増えている数百万円で購入可能な低価格不動産の流通を促進することも検討されるべきだろう。

この時、宅建業法で規定されている仲介手数料では重要事項説明資料作成、募集広告等のコストが賄えない恐れがあり仲介事業者は積極的に関与しない。そのため低価格不動産に対する仲介手数料の更なる増額や、専用の住宅ローンを整備することも検討されるべきだろう。

## 5. 新しい借り上げ公営住宅の制度

実現可能性が高いとは言えないが、宗（2017）で提案された新しい借り上げ公営住宅の制度について述べておきたい。この制度は、生活保護制度における住宅扶助とも公営住宅とも異なる枠組みで、「居住安定住宅制度」と名付けられている。制度の概要は以下の通りである。

### (1) 運営主体は都道府県

この制度は都道府県が運営するが、その目的は都道府県内で家賃水準や空き家率等を考慮した促進地域・準促進地域・準限定地域・限定地域といった地域区分を導入するためである。これは一般的な所得であっても家賃を支払うことが難しいような地域での供給を抑制するためである。そしてこうした運用は大都市圏では基礎自治体単位では行うことができない。

### (2) 最低居住面積水準以下の住宅の活用

2006年の住生活基本計画で単身者の最低居住面積水準はそれまでの18㎡が25㎡に引き揚げられた。しかし25㎡未満の住宅ストックが大量に存在することから、最低居住面積水準以下の住宅であっても提供可能な制度とすることで、コストを抑制することが可能で、入居者の地域選択も広がると考えられる。

### (3) 指定管理業者制度

公営住宅の管理は行政が行っているが、賃貸住宅の管理や滞納処理など業務は専門化しており都道府県といえども十分な管理体制を確保できているとはいえない。

そのため民間賃貸住宅管理事業者を指定業者として、民間賃貸住宅の借り上げ交渉、家賃設定、契約処理等を委託する制度とする。

この際、借り上げる住宅の所有者が反社会的勢力でないことを確認することや、反社会的勢力への所有権移転を制限すること等で、反社会的勢力を排除することが可能となる。

また、現状の生活保護住宅扶助費は市場家賃との乖離が問題となっているが、民間事業者であれば、市場家賃との乖離を小さくすることができる。

#### (4) 現物支給だが民民契約への移行が可能

この制度は現物支給であり家賃は指定管理業者を経由して家主に直接支払われるが、入居者が適用条件から外れた場合に、そのまま住み続けることが可能となるよう民民契約への移行を可能とする。指定管理業者であれば通常行っている業務であり対応は容易である。

#### (5) 入居者へのインセンティブ制度

都道府県単位で地域区分を設けて運用されるため、地域によって家賃水準が異なる。この時、より安い家賃の地域を入居者が選択した場合に、削減された家賃の一部を入居者へのインセンティブとして金銭支給することが考えられる。

## 6. おわりに

日本の住宅セーフティネットには様々な課題があるがそれらを全体として解決する、最適化することは極めて難しい。それでも少しずつだとしても有効な解決策を検討するべきだろう。

そうした制度の改善は思想的な主張や個別事例の解決を目指すものではなく、定量的なデータに基づいた科学的な根拠を元に行われるべきである。

そして、縮小していく社会では全ての課題をそもそも解決することができない、ということも受入れる必要があるだろう。

#### <参考文献>

- 1) 国土交通省ホームページ  
[https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk7\\_000054.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk7_000054.html) 2025.10.5 最終閲覧
- 2) 社会資本整備審議会住宅地分科会新たな住宅セーフティネット検討小委員会参考資料（平成 28 年 7 月）国土交通省住宅局  
<https://www.mlit.go.jp/common/001139782.pdf> 2025.10.5 最終閲覧
- 3) 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 号, pp.101-107
- 4) 暴力団資金抜け道生活保護 2000 人マンション 70 棟に（読売新聞 2024.1.9）※ 2025.10.5 最終閲覧（有償のヨミダス）。
- 5) 岩永理恵（2014）「生活保護制度における住宅扶助の歴史的検討」大原社会問題研究所雑誌 No674, pp.51-64
- 6) 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 巻 1 号, pp.15-29
- 7) 宗健（2017）「所得者の居住安定に関する制度検討－生活保護住宅扶助及び民間賃貸住宅の家賃滞納を題材とした学際的アプローチ」博士論文（筑波大学 2017.3）