

社会資本整備審議会答申

「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」（抄）

平成17年9月26日

Ⅲ 新たな制度的枠組みの下での政策展開

2. 重点的に講ずべき施策分野

(2) 住宅市場における重点分野

② 賃貸住宅市場の整備

土地神話の崩壊や雇用慣行の変化等を背景として、住替えの自由度が高い賃貸住宅の役割は、今後の住宅市場の中で一層重要性を増すと考えられる。

(健全な賃貸住宅市場の形成)

賃貸住宅に安心して入居ができ、退去についても円滑に行えるよう、透明性が高く健全な賃貸住宅市場の形成を図ることが重要である。

このため、従来から賃貸住宅標準契約書や原状回復をめぐるトラブルについてのガイドラインの作成等の取組みがなされてきたが、現状においても、管理や家賃・敷金をめぐるトラブル等消費者利益の保護の観点から問題となるケースが多く発生している。

こうした現状にかんがみ、賃貸借契約の適正化を推進するとともに、住宅の賃貸業、賃貸管理業のあり方等についても検討を行っていく必要がある。

(ファミリー向け賃貸住宅等の確保)

賃貸住宅市場においては、戦後の借家法制の下で供給が円滑に進まず、土地所有者が相続税対策や土地の有効活用のため自ら建築主となって比較的小規模の賃貸住宅を建設してきたこと等の事情もあり、長期の使用に耐え得る良質なストックが少なく、特に、大都市部を中心に床面積が狭く、ファミリー世帯に適した賃貸住宅ストックが不足している。また、超高齢社会の到来を目前に控え、高齢者等が安心して暮らせるバリアフリー化された賃貸住宅も不足している。

このため、これらの賃貸住宅の供給を促進するとともに、これまで供給を進めてきた公団住宅（現機構住宅）、公社住宅、特定優良賃貸住宅等について、今後は、これらの貴重な既存ストックが持つ

良好な住環境等を活かしながら、例えば、子育て期のファミリー層や高齢者等にふさわしい再整備を行うなど、有効に活用していくべきである。

また、民間が良質な賃貸住宅を供給しやすい事業環境づくりが重要であり、都市再生機構による民間供給支援事業を着実に推進していくとともに、近年のREITをはじめとする不動産市場の大きな変化を的確に捉えながら、良質な賃貸住宅供給の事業環境づくりを検討していく必要がある。

(持家の賃貸化の促進)

賃貸住宅の水準の向上に向け、既存の良質な戸建て住宅やマンション等の持家ストックを賃貸化して活用することが重要である。このため、貸主の不安解消に資する定期借家制度の一層の普及等を図ることにより、賃貸住宅の供給手法を多様化していくことが必要である。また、事業者が借り上げることにより、所有者の賃貸住宅経営の手間やリスクを軽減できるサブリース契約についても、より円滑に利用できる仕組みや契約に関するルールづくり等を進めるべきである。

(3) 住宅セーフティネットの機能向上に向けた公的賃貸住宅制度の再構築

戦後の住宅政策の中で住宅セーフティネットとして重要な役割を果たしてきた公的賃貸住宅（公営住宅、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅、都市再生機構賃貸住宅、地方住宅供給公社賃貸住宅）のあり方についても、社会経済情勢の大きな変化の中で、これまでの枠組みにとらわれることなく、制度の根本から見直しを行うことが必要である。

その際、市場重視、ストック重視の住宅政策への本格的な転換が図られる中で、市場において自力では適正な居住水準の住宅を確保できない者の居住の安定の確保及び市場においては十分な量が確保されない賃貸住宅の供給については、住宅セーフティネットとして、市場全体を視野に入れた施策の再構築を図っていくことが必要である。

このような考え方のもと、これまで住宅セーフティネットの中心的な役割を担ってきた公的賃貸住宅に関しては、少子高齢化の進展、家族形態の多様化などの社会経済情勢の変化を踏まえ、施策対象に対して公平かつ的確に供給されるよう見直しを行うことが必要である。

また、高齢者、障害者、DV（ドメスティック・バイオレンス）被害者等の社会的弱者の多様化や国・地方公共団体を通じた財政制約の高まりなどの状況変化の中で、公的賃貸住宅のみを住宅セーフティネットの柱として国民の居住の安定を図っていくことは、もはや困難であり、今後は、賃貸住宅市場全体のセーフティネット機能の向上を図ることにより、公的賃貸住宅と相俟って、重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの構築を図っていくべきである。

その際、市場において適正な居住水準の住宅を確保できない住宅困窮者の居住の安定については、所得再分配等の観点も踏まえ、今後とも国が責任を持って確保すべきである。特に、公営住宅の供給に関しては、地方公共団体のみでの取り組みでは地域の住宅困窮者に対して十分な供給が図られないおそれもあることから、新たな住宅政策の制度的枠組みの中においても国の責務を明確に示すことが必要である。また、今般、地方公共団体の自主性と創意工夫を生かした住宅政策の推進への財政支援を求める声を踏まえて創設された地域住宅交付金を積極的に活用することにより、国の責務である住宅困窮者の居住の安定を確保しつつ、地域の実情に応じた住宅セーフティネットの確保を図って

いくべきである。

さらに、多様化する住宅困窮者の居住支援等を重層的かつ柔軟に進めていくため、住宅セーフティネットの担い手として、NPO、民間事業者など地域で自立的に活動する様々な主体を住宅政策上明確に位置付け、柔軟な支援を行う仕組みを構築すべきである。

① 住宅セーフティネットの再構築

i) 適正かつ効果的な公的賃貸住宅の供給

(ア) 公営住宅供給の適正化

(施策対象)

公営住宅の施策対象者に関する要件のうち、入居者の収入に係る基準（入居収入基準）については、「市場において最低居住水準の達成を図ることが困難な低額所得者」を適正に対象とすることができるよう、国民所得水準、民間賃貸住宅の家賃水準等の社会経済情勢の変化を踏まえ、恒常的に点検を行っていくべきである。

併せて、所得水準、家賃水準等の地域格差を入居収入基準に反映することについても検討を行っていくことが必要である。

その際、生活保護制度等の施策対象の考え方も視野に入れて、真の住宅困窮者の入居が図られるよう、基準のあり方について点検を行っていくべきである。

また、入居収入基準の緩和が認められる高齢者の年齢（50歳以上）についても、実態を踏まえた見直しを行うべきである。

さらに、公営住宅への入居者については原則として同居する親族があることが要件（同居親族要件）とされているが、家族形態の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、単身での入居や親族以外の者との入居等のあり方について検討を行うべきである。

(入居制度)

公営住宅の入居者の選考基準においては、地域の実情や入居希望者の住宅困窮事情をよりきめ細かく反映させることが必要である。

その際、高額の資産を保有する者が公営住宅に入居している実態が指摘されていることから、入居しようとする者の資産の保有

状況を入居者選考を行う際の考慮事項とする仕組みを検討すべきである。

また、近年、犯罪被害者、DV被害者など一時的かつ緊急に住宅を提供する必要がある者が増加している現状を踏まえ、これらの者に適時適切に住宅を供給できるよう公営住宅のストックを確保する仕組みを検討すべきである。

併せて、子育て世帯、マンション建替え、事業再建等に伴う一時的住宅困窮者などの住宅確保の必要性に的確に対応するとともに、入居機会の公平性の確保を図るため、入居者の居住の安定に配慮しつつ、公営住宅における定期借家制度（期限付き入居）の活用を幅広く進めていくことが必要である。また、これらの者への対応については、都市再生機構賃貸住宅や特定優良賃貸住宅なども幅広く活用していくべきである。

なお、公営住宅における定期借家制度（期限付き入居）については、当初の入居者資格を満たさなくなった者を一定期間ごとに点検する観点からも、その活用のあり方について検討していくべきである。

さらに、公営住宅が、真にそれを必要とする住宅困窮者に適切に供給されるよう、同居者による入居承継の範囲の厳格化を図るとともに、収入超過者の退去を促進するための対策を進めていくべきである。

(家賃制度)

公営住宅の家賃負担水準については、民間賃貸住宅における家賃の実態を踏まえると、入居者・非入居者間で著しく公平性を欠く状況も生じている。このような公営住宅家賃の適正化を図る観点から、入居者の負担能力に応じた家賃算定基礎額（応能部分）や立地条件、規模等に応じた係数（応益部分）の見直しを行うべきである。その際には、所得水準、家賃水準等に係る地域格差を家賃に反映する仕組みについても検討することが必要である。併せて、事業主体がそれぞれの判断により講じている減免制度についても、同様の観点から再点検すべきである。

また、収入超過者に対する割増家賃や住宅の規模と居住人数との関係による便益の違いの家賃への反映など、その便益を一層的

確に家賃に反映させる仕組みの構築を図るべきである。

(供給の仕組み)

公営住宅の供給については、地方公共団体が地域の実情を踏まえて作成する地域住宅計画に基づき、今後とも、地方公共団体と国が協力して進めていくことが必要である。

このうち、公営住宅の整備に関しては、地域住宅計画に基づき、他の公的賃貸住宅を含めた既存ストックの有効活用、福祉との連携、活力ある都市・地域づくり等も視野に入れた整備を行うとともに、民間住宅の買取り・借上げや PFI 的手法による整備など、幅広く民間活用を進めていくべきである。

また、公営住宅の管理については、住宅に困窮する低額所得者の居住の安定のため、中立・公平な立場に立った適切な判断が求められることから、地方公共団体が責任を持って行うべきであるが、その際にも、今般新たに導入された管理代行制度（事業主体以外の地方公共団体又は地方住宅供給公社が公営住宅の管理権限を代行する制度）、地方自治法に基づく指定管理者制度、民間委託による管理などを有効に活用していくことが必要である。

さらに、今後は、公共と民間のパートナーシップ（PPP ; Public Private Partnership）の考え方に立ち、NPO や民間事業者等の役割の拡大等について、従来の公・民の役割分担の枠にとらわれることなく幅広く検討を進めていくべきである。

なお、地震等の災害によって地域の住宅ストックに大規模な被害が生じた場合及び当該災害からの復興期などの緊急時においては、既存の公的賃貸住宅の活用や民間住宅の借上げを進めた上で、その後の活用方策も念頭に置きつつ、適時適切に公営住宅を供給していくことが必要である。

(イ) 公的賃貸住宅制度間の連携・弾力的運用による機能強化

上記（２）②で述べたとおり、ファミリー向けの比較的規模の大きい賃貸住宅やバリアフリー対応がなされた賃貸住宅の供給については、今後とも促進していくことが必要であるが、当面は、多様化する居住ニーズに的確に対応するため、目的別、事業主体別に運用されている公的賃貸住宅制度について、地域住宅協議会

等を活用して事業主体の連携強化を図るとともに、地域住宅計画に基づき特定優良賃貸住宅を弾力的に運用する制度等の活用を進めるべきである。

また、広域的な住宅需要に対応するために供給されてきた都市再生機構賃貸住宅のうち、現在の利用実態において地域内の住宅需要の受け皿となっているストックについては、入居者の居住の安定に留意しつつ、地域の住宅政策の中で今後の位置付けを明確化した上で、有効に活用していくべきである。

さらに、従来にないスピードで多様化する住宅困窮者の居住の安定を図るとともに、地域の実情に的確に対応した住宅セーフティネットの構築を図るため、各種の公的賃貸住宅を一体的に運用し、必要に応じ、柔軟な利活用・転用を可能とする仕組みを導入すること等について検討を進めるべきである。特に、今後、新たな住宅政策の制度的枠組みの検討を行っていく際には、公的賃貸住宅の供給に関する国及び地方公共団体の役割を明確に位置付けるとともに、当該枠組みにおける政策体系のもと、地方公共団体が地域の需要に柔軟かつ的確に対応しながら、公的賃貸住宅の供給を進めていく枠組みの構築も含めて、幅広く検討していくべきである。

ii) 住宅セーフティネットの機能向上に向けた賃貸住宅市場の整備

(ア) 賃貸住宅市場の環境整備

賃貸住宅市場全体のセーフティネット機能の向上を図るためには、まず、上記(2)①及び②で述べた市場の環境整備を進めていくことが必要である。

(イ) 民間賃貸住宅への入居制限を受けやすい者の居住支援

こうした中で、特に、民間賃貸住宅における高齢者、障害者、小さな子どもがいる世帯等に対する入居制限をなくし、住宅セーフティネットとして有効に活用していくためには、民間賃貸住宅への入居に係る賃借人・賃貸人双方の不安解消を図ることが必要である。このため、入居制限を行わないなど一定の要件を満たす賃貸住宅について、耐震性など住宅の性能に関する情報と併せて、賃借人に広く情報提供を行うとともに、福祉政策、NPO等と連携

し、入居後の賃借人・賃貸人双方に対する居住支援等を行う体制の整備に取り組むことが必要である。併せて、このような賃貸住宅の供給を促進するための支援策について検討を進めるべきである。

また、現在、地方公共団体と公益法人、NPO 等との連携による高齢者、障害者等の居住支援、自立支援の取組みの萌芽が見られるところであるが、今後、こうした取組みについて住宅政策上の位置付けの明確化を図るとともに、国としてもこれらの取組みに対する支援方策を検討すべきである。

(ウ) 民間住宅を活用した家賃補助

公営住宅における入居者・非入居者間の不公平の存在、コミュニティバランスの低下など、現行制度が抱える問題点を抜本的に解消するためには、民間住宅を活用した家賃補助が効率性の高い政策手段である。他方、国の制度として家賃補助を導入することに関しては、生活保護との関係、財政負担、適正な運営のための事務処理体制、受給者の自助努力を促す方策のあり方など整理すべき課題も多いため、当面は、地方公共団体が民間住宅を借り上げ、公営住宅として施策対象者に低廉な家賃で提供する手法（借上げ型の公営住宅）を活用していくとともに、これらの諸課題の克服に向け、具体的な検討を進めることが必要である。

② 地域政策への貢献等

i) 地域の課題への対応

地方においては、若年層を中心とした人口減少が続くなど、地域の活性化・再生が大きな課題となっており、中心市街地活性化や過疎・中山間地域における定住人口確保などの観点から、公的賃貸住宅を戦略的に供給するとともに、その有効な活用方を検討していくことが必要である。

このため、住宅セーフティネットの確保と併せて、地域の住宅政策を総合的に展開していくことを目的として創設された地域住宅交付金の仕組みを積極的に活用すべきである。

さらに、各種の公的賃貸住宅を一体的に運用し、必要に応じ、柔軟な利活用・転用を可能とする仕組みを導入すること等について検

討を進めるべきである。その際には、公的賃貸住宅と併せて交流拠点の整備を図るなど、子育て世帯や高齢者世帯等の多世代が交流できるコミュニティづくりを目指していくことが必要である。

また、密集住宅市街地整備等のまちづくり事業を進めるためには、同一生活圏域内で従前居住者の居住の安定を図るなど、円滑な事業実施に向けた取組みを強化していく必要がある。このため、公的賃貸住宅ストックを活用して従前居住者の居住の安定を図るとともに、公的賃貸住宅の建替えと併せて戦略的に密集住宅市街地の整備を推進するなど、そのストックをこれまで以上に有効に活用していくことが重要である。

ii) バランスのとれたコミュニティの形成

一部の大規模な公的賃貸住宅団地、特に公営住宅団地においては、高齢化の進展等により、コミュニティバランスが低下し、自治会活動の低下などにより住宅の維持管理や地域社会の維持が困難になっている事例も見られるところである。

このような状況を踏まえ、地域の実情に応じ、子育て世帯などについて公営住宅への優先入居の活用を図るとともに、公的賃貸住宅団地の建替え等に際しては、必要に応じ、民間の施設・住宅の導入や団地内における各種の公的賃貸住宅の弾力的な活用等による団地の再編を進めることにより、様々な人々が幅広く交流する地域の生活拠点としての再生を図るべきである。さらに、街なか居住のための中心市街地活性化事業等の実施と併せて、民間住宅を公営住宅として借り上げる方式を活用するなど、地域における各種住宅の適正配置によるミックストコミュニティの形成を弾力的に進めるべきである。

また、コミュニティとしての適切な機能の維持を図るためには、NPO 等を活用したソフト面での支援措置についても検討を進めていくことが必要である。

③ 将来世代に継承できる良質な社会資産の形成

既に述べたように、ファミリー向けの比較的規模の大きい賃貸住宅など、ストック重視の住宅政策の前提となる良質な賃貸住宅の供給を引き続き促進していくことはもとより、今後の市街地における居住環

境整備についてコンパクトな市街地形成への政策転換を図っていく際には、公的賃貸住宅が地域の住宅政策において担う役割も踏まえ、良好な住環境の形成、耐震化等による安全の確保などの様々な課題に対応し、将来世代に継承できる良質な社会資産としてのストック形成を進めていくことが必要である。