

今後の公的賃貸住宅制度等のあり方に関する建議（素案）

1. はじめに

昨年9月の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」は、新たな制度的枠組みの下で政策を展開するに際して重視すべき基本的視点として、市場重視、消費者政策の確立、ストック重視、福祉・まちづくり等との連携強化、地域の実情への配慮等を掲げたところである。

そして、これらの基本的視点を踏まえつつ、賃貸住宅市場の整備、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等を重点的に取り組むべき施策分野と位置づけたところである。

具体的には、賃貸借契約の適正化の推進等により健全な賃貸住宅市場の形成を図ることや既存ストックの有効活用を含め良質なファミリー向け賃貸住宅等を確保していくことを求めるとともに、住宅に困窮する低額所得者に公営住宅が公平かつ的確に供給されるよう供給の適正化を図ることや公営住宅を補完する公的賃貸住宅制度間の連携・弾力的運用により機能強化等を進め、民間賃貸住宅を含む市場全体のセーフティネット機能の向上により重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットを構築していくことを求めたところである。

すなわち、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十分な量が確保されない賃貸住宅の供給について、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求められたところである。

この答申を受け、公営住宅制度については、収入超過者対策の強化、入居収入基準の見直し等に順次取り組まれており、また、公営住宅以外の公的賃貸住宅及び民間賃貸住宅についても、地域住宅計画に基づく特定優良賃貸住宅の既存ストックの弾力的運用が推進されるとともに、住宅弱者が入居可能な民間賃貸住宅を登録し情報の提供や居住支援等を行うあんしん賃貸支援事業の創設などが措置されたところである。

しかしながら、今後の公的賃貸住宅制度等のあり方に関する制度的措置については、既存ストックの積極的活用を基本としつつ、特定優良賃貸住宅や高齢者向け優良賃貸住宅等の各種の公的賃貸住宅の一体的運用や柔軟な利活用・転用、住宅弱者が安心して居住できる民間賃貸住宅市場の整備、賃貸住宅ストック全体の質の向上等により、公的賃貸住宅及び民間賃貸住宅を総合的に活用した重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットを効率的に構築していく上での課題がなお残されていることから、さらに詳細な検討を加えるため、本分科会の下に公的賃貸住宅部会を設置し、集中的に議論を行ったところである。

今般、これまでの審議を踏まえ、今後の公的賃貸住宅制度等のあり方について取りまとめを行ったものである。

2. 賃貸住宅の現状と課題

わが国の住宅事情は、量的には、総世帯数 4,716 万世帯に対し、総住宅数 5,389 万戸と充足している。また、今後、世帯増加は緩やかとなり、2010 年代半ばをピークに減少に転ずると推計されている。

一方、質的には、住宅の広さについて、持家の一戸当たり平均床面積が、戸建ては 133 m²、共同建ては 71 m²という水準であるのに対し、民営借家の一戸当たり平均床面積は 44 m²にすぎないなど、賃貸住宅の質は未だに低い水準にある。

市場重視、ストック重視の住宅政策への本格的な転換を図っていく中で、ストックが量的には充足している現状を踏まえ、住宅弱者の居住の安定の確保や賃貸住宅の質の向上など賃貸住宅に関する施策の展開が求められる。

(1) 公的賃貸住宅の現状と課題

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等）のストック数は 343 万戸であり、賃貸住宅全体 1,717 万戸の約 2 割を占めている。

一方、ストックの質について見ると、公営住宅について築後 30 年以上を経過したものが全体の 4 割を超えるなど、建替えや改修の必要な老朽ストックが数多く存在している。

これまで公的賃貸住宅に関しては、それぞれの時代の要請に対応しながら、国民の居住の安定を図るための制度的改革が積み重ねられてきたところであり、市場において住宅を確保することが困難な住宅困窮者の居住の安定の確保等の機能を果たしてきたところである。例えば、公営住宅制度を補完する公的賃貸住宅制度として、中堅ファミリー世帯向けの良質な賃貸住宅の供給を促進するための特定優良賃貸住宅制度が平成 5 年度に、また、高齢者向けの良質な賃貸住宅の供給を促進するための高齢者優良賃貸住宅制度が平成 13 年度に創設されたほか、公営住宅制度についても、平成 8 年度に高齢者世帯の入居者資格の弾力化、借上げ・買取方式の導入等を内容とする改正が行われたところである。また、近年では、国庫補助金改革の流れの中で、公営住宅家賃対策等補助について廃止・地方への税源移譲が行われるとともに、地域住宅計画に基づき、地域の創意・工夫を活かして公的賃貸住宅の供給等を行うための地域住宅交付金制度が創設されたところである。

しかしながら、公的賃貸住宅の各制度に関しては、現状において、さまざまな課題が生じている。例えば、

- ① 低額所得者を対象とする公営住宅については、入居者全体のうち収入超過者が年々減少しているものの、いまだに 8.2%の水準となっており、本来の施策対象である住宅に困窮する低額所得者の入居の阻害要因となっている。
- ② 中堅所得者等を対象とする特定優良賃貸住宅については、空家率が全国平均で 6.6%となっており、良質な賃貸住宅として整備されたストックが有効に活用されていない地域が生じている。
- ③ 高齢者向け優良賃貸住宅については、今後、高齢者単身世帯の急速な増加が見込まれる中、高齢者が安心して暮らせる賃貸住宅の必要性が高いにもかかわらず、供給戸数が伸び悩んでいる。

これらは、公的賃貸住宅に関して生じている課題の一例であり、住宅

セーフティネットとしての機能の向上等に向けた制度の再構築が求められる。

(2) 民間賃貸住宅の現状と課題

近年、民間賃貸住宅の新設着工戸数は増加している一方で、平均床面積は減少傾向にある。ストックの規模で見ると、床面積が 29 m²以下のものが 32%を占めるなど居住水準は低いレベルにとどまっている。

また、民間賃貸住宅に関する市場環境について見ると、貸主がさまざまな理由により、高齢者、障害者、小さい子どものいる世帯、外国人等について、入居者限定を行っている状況が見られる。

さらに、賃貸住宅を巡る相談・紛争の現状を見ると、相談件数は一貫して増加しており、内容的には原状回復に係る問題等多岐にわたっている。

一方、民間賃貸住宅の経営体制は、個人経営が 86%を占め、そのうち 65%が高齢者による経営という現状にあり、経営動機についても相続対策等が上位を占め、多くが副業経営となっている。

このような民間賃貸住宅に関する現状を踏まえれば、民間賃貸住宅の質の向上に加えて、住宅弱者の居住の安定を図る市場環境の整備や効果的な誘導方策の導入等により民間賃貸住宅市場の健全な発展を図っていくことが求められる。

3. 公的賃貸住宅制度等の再構築に関する基本的方向

(1) 重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの全体像について

市場重視、ストック重視の住宅政策への本格的な転換を図るためには、住宅市場の機能を最大限発揮させることが不可欠であり、そのためのルール・仕組みづくりなどの環境整備を進めていく必要がある。

一方、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、市場においては十分な量が確保されない良質な賃貸住宅の供給などについては、一定の公的関与のもとで、賃貸住宅市場の環境整備や市場を補完・誘導する賃貸住宅の供給を進めていくことが必要である。

住宅におけるセーフティネット機能の向上を図るためには、公営住宅における当該機能を強化するとともに、公営住宅を補完する公的賃貸住宅や民間賃貸住宅における枠組みの充実も進め、市場全体を見据えた視点から、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。

【全体像の検討に際しての総合的な視点】

重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの構築に際しては、家賃負担が問題となり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低額所得者のための施策と、民間賃貸住宅への入居制限を受けやすい高齢者、障害者、小さな子どもがいる世帯、外国人等のための施策という二つの視点から検討していくことが必要である。

また、既存の賃貸住宅ストックについて、リフォーム・建替え等の活用も含め、様々な方法での活用を図りつつ、賃貸住宅の質の向上のための支援と入居者の家賃負担軽減を図るための支援それぞれのあり方について施策を検討していくことが必要である。

【賃貸住宅の質の向上に係る視点】

ファミリー向けの比較的規模の大きい賃貸住宅や高齢者向けのバリアフリー対応がなされた賃貸住宅などが、市場において十分な量を確保できていないことを踏まえ、住宅セーフティネットとして活用するに足る一定の質に関する水準を満たしたストック、市場から排除すべき住宅の質が劣悪なストックなど住宅の質について留意しながら既存ストックの有効活用を図っていくことが必要である。

また、社会的資産としての住宅ストックの活用、環境負荷の低減等の観点から、高い耐久性と可変性を備えた次世代に承継できる質の高い賃貸住宅ストックの形成を図っていくべきである。

【入居者負担の軽減のための助成の検討に係る視点】

入居者負担の軽減のための助成の検討においては、公的賃貸住宅制度間や助成を受ける者と受けない者との間での公平性の確保、助成を受け

る者の自助努力を促す仕組みの整備、制度運営の効率化、地方公共団体の自主性の尊重、地域の住宅政策上の課題解決への活用等に留意することが必要である。

【その他留意すべき視点】

民間賃貸住宅市場の状況や公的賃貸住宅の果たす役割は、地域によって大きく異なっており、地域的な特性を踏まえた住宅セーフティネットが構築できるよう地域の実情に精通する地方公共団体の主体的取組みが活かされる仕組みとすることが必要である。

また、これまで住宅弱者を支援する観点から、高齢者の居住の安定確保に関する法律の制定等高齢者向けの施策が講じられてきたが、これに加えて、少子化対策の観点から、若年層、子育て層への支援強化も必要と考えられる。

さらに、コミュニティバランスが崩れることのないよう、多様な世帯が地域に居住するミックストコミュニティの形成の促進に十分配慮することが必要である。例えば、老朽化した大規模な公営住宅団地の建替えにおいては、地域における住宅セーフティネット整備のあり方を踏まえつつ、高度利用により生じた土地を活用して、多様な住宅、福祉施設、コミュニティ施設等の導入を行っていくべきである。

(2) 公的賃貸住宅のセーフティネット機能の向上について

これま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については、国・地方を通じた財政制約の高まりなどの状況変化の中で、できる限り既存のストックを有効活用するかたちで、少子高齢化の進展、社会的弱者の多様化を踏まえつつ、施策対象に対する公平かつ的確な供給を徹底していくことにより、セーフティネット機能を強化させていくことが必要である。

【公営住宅供給の適正化等】

公営住宅制度は、最低居住水準確保のための市場家賃の支払いが困難な低額所得者に対して、健康で文化的な生活を営むに足りる低廉な家賃

の賃貸住宅を供給するものである。住宅セーフティネットの中核となる制度として、真に住宅に困窮する低額所得者に対し、より公平かつ的確に供給する方向で、公営住宅供給の適正化を徹底していくとともに、国民の所得水準や民間賃貸住宅の家賃水準などの社会経済情勢を踏まえて恒常的に入居収入基準や家賃等について点検・見直しを行っていく必要がある。

また、住宅に困窮する低額所得者に対する公平かつ的確な供給を行っていくに際し、所得上昇が見込まれない高齢者等の入居者と若年層の入居者への対応は、将来にわたる居住の安定確保の必要性等を踏まえて、区分して検討する必要がある。若年層については期限付き入居の活用等入居者が基本的には一定期間で入れ替わる仕組みを導入し、入居者が自助努力により住宅に関してステップアップしていくことを促すことを考えるべきである。

なお、住宅に困窮する低額所得者の居住の安定確保のための公営住宅制度と、生活に困窮する者に対し最低限度の生活を保障するための生活保護制度については、両制度の目的に則した役割分担により、両制度をできるだけ連携させ、効果的に機能させていく必要がある。

【公営住宅制度を補完する他の公的賃貸住宅制度の再構築等】

現行では、特定優良賃貸住宅制度、高齢者向け優良賃貸住宅制度という形で入居対象者ごとに整備段階から制度が区分されているが、地域によっては特定優良賃貸住宅に多くの空家があるなど需要と供給のミスマッチが生じている。将来のニーズの変化への柔軟な対応、ストックの需給のミスマッチの解消のためには、現行のような縦割りの制度を再編・一体化し、地域において効率的な制度運営ができるものとしていくべきである。これまでも各制度の本来の入居対象者のニーズが低下した際には、本来の入居対象者以外に住宅を供給するため、目的外使用等の手続きにより一部では相互活用が行われてきたが、さらに柔軟な利活用や転用ができる仕組みとするべきである。

なお、こうした制度の再編・一体化については、公営住宅制度を補完する観点からは、将来、公営住宅制度と一体化した制度とすることも視野

に入れ、そこに至るプロセスとして、他の公的賃貸住宅制度の再構築を行っていくべきである。

【公的賃貸住宅制度における助成措置】

現行の特定優良賃貸住宅制度や高齢者向け優良賃貸住宅制度においては、供給事業者に対し二つの種類の助成が行われている。一つは、一定の質が確保された住宅の整備（改良及び建設等）に要する費用に対する助成であり、供給事業者の整備費負担を軽減することで良質な住宅の整備を促進するためのものである。もう一つは、入居者の家賃負担の軽減に要する費用に対する助成であり、入居者の家賃負担を軽減して、その居住の安定を図るとともに、入居率の向上により賃貸住宅事業のリスクを軽減することで住宅の供給を促進するためのものである。この二つの種類の助成については、前者の助成が行われた住宅の供給事業者に後者の助成を行う形で基本的には一体的な運用が図られてきたが、制度の再編・一体化に当たっては、既存賃貸住宅ストックの効率的な活用等の観点から、二つの種類の助成を再構築し、それぞれの助成の政策効果が効率的に発揮される運用とすることも検討すべきである。

この場合、賃貸住宅の質が低い現状を踏まえると、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な賃貸住宅ストックの形成が必要である。こうした観点から、地域の住宅ストックや住宅需要の状況に応じて、基本性能（共用部分のバリアフリー化等）を備えた賃貸住宅の整備を促進するため、当分の間、助成措置、政策融資、税制等を活用した誘導方策が必要である。

また、入居者の家賃負担を軽減するための助成については、公営住宅制度を補完するセーフティネットの観点から、地域の住宅市場の状況等を十分に勘案した上で、既存の民間・公的賃貸住宅ストックを有効活用しながら、管理・性能が一定水準以上である住宅に、子育て世帯、高齢者・障害者世帯等地域の政策課題を踏まえ助成の必要性が高いと考えられる世帯が入居する場合に重点化して行うことが考えられる。この場合、応能応益の原則のもと、公平性の観点に十分配慮し、定期での助成を導入する等効率的に行うとともに、地方公共団体が、地域の実情やス

トックの状況等を踏まえて柔軟に対応できる仕組みとすべきである。

【新規供給の厳格化】

住宅ストック数が世帯数を上回っていること、厳しい財政状況にあること等の現状を踏まえると、今後の公的賃貸住宅の新規供給については、地域における住宅需要の見通し、既存ストックの状況・活用可能性等を十分に踏まえ、既存ストックの活用のみで住宅需要に十分に対応するのが困難で、地域が必要とするストック形成を図るうえで新規供給が不可欠である場合に限る等十分な政策効果が期待できるもののみに限定したものとすべきである。

【公的主体が保有するストックの活用】

都市再生機構や地方住宅供給公社の賃貸住宅、改良住宅等の公的主体が自ら保有する既存賃貸住宅ストックについては、現状において公営住宅階層が入居し、地域において公営住宅を補完する住宅セーフティネットの機能を果たしている場合がある。この現状を踏まえ、これらの公的賃貸住宅については、公営住宅を補完する観点からの住宅セーフティネットとしての位置づけや活用方策を検討する必要がある。

【地域の政策課題への対応】

このほか、密集住宅市街地整備等における従前居住者向け住宅、中心市街地等における定住促進用住宅、福祉施設等との複合的整備など、住宅政策としてだけでなく、まちづくりや福祉施策などとも連携し、地域の政策課題への対応ツールとして、公的賃貸住宅を活用していくべきである。

(3) 民間賃貸住宅市場の環境整備について

賃貸住宅市場全体においてセーフティネット機能の向上を図っていく上で、国民の多様化する居住形態に対応した住宅を的確かつ効果的に提供できる民間賃貸住宅市場の環境整備を図ることが必要である。

【住宅弱者の円滑入居に対する支援】

民間賃貸住宅市場において高齢者、障害者、外国人や子育て世帯に対する入居者限定が行われている現状を踏まえ、これら住宅弱者の円滑入居と安心できる賃貸借関係を整備するため、住宅弱者が入居可能な民間賃貸住宅に関する情報の提供、家賃債務保証や居住支援を行える仕組みを構築すべきである。

なお、入居者限定への対応については、法的規制措置によらず、賃貸人が入居者限定を行っている理由・背景を十分に踏まえ、定期借家、保険や債務保証等の手法により、住宅弱者の入居受入れに係る賃貸人のリスクを低減・分散させる仕組みづくりを検討することが重要である。特に定期借家制度については、ファミリー向け賃貸住宅の供給促進等の観点から有効な制度であることから、制度の周知に努めるとともに、活用実態に関する調査や更なる活用に向けた制度の点検等を行うことが重要である。

このほか、住宅弱者の居住支援については、行政が個々の住宅弱者を直接支援するだけでなく、NPO等の支援団体と連携した機動的な支援の仕組みの整備についても進めていくべきである。

【市場環境のルールづくり等（紛争防止等に係るルールづくり）】

賃貸住宅に関する紛争・相談が増加傾向にあることを踏まえ、紛争の防止等を通じて借入者の居住の安定と賃貸住宅の経営の安定を確保し、市場の健全な発展を図るため、紛争の実態や解決事例等を収集・分析した上で、客観性・具体性のあるガイドライン等の整備・普及を進めていくべきである。

また、民間賃貸住宅市場の健全な発展につなげていくため、紛争や入居者限定の一因となっている各種一時金や連帯保証人等の様々な市場慣行について調査研究を行い、その成果を踏まえて「賃貸住宅標準契約書」等の見直しを進めるなど、市場慣行の合理化に向けた環境整備を図っていくべきである。

さらに、紛争に係る当事者の負担を軽減し、市場の健全な発展を図るため、定期借家、保険、債務保証や裁判外紛争処理等の手法を活用し、

紛争の未然防止や簡易・迅速・円滑な処理が図られる仕組みを検討することが必要である。

【市場環境のルールづくり等（経営・管理の適正化）】

民間賃貸住宅の大部分が個人による副業経営であるという現状を踏まえ、管理の質の向上による良質な賃貸住宅ストックの形成を図るため、管理能力を有する者への管理委託やサブリース等の手法を活用することにより、長期修繕や家賃の合理的な設定・変更等を適切に行える体制を整備するなど、合理的な賃貸住宅経営体制の確立を推進していくことが必要である。

さらに、賃貸人が安心して管理会社を利用できる環境を整備するため、人材の育成をはじめ、賃貸住宅管理業の健全な発展を進めていくための仕組みづくりを検討すべきである。

【民間賃貸住宅ストックの質の向上】

未だ低水準の民間賃貸住宅の質の向上を促進するため、当分の間、賃貸住宅の整備等に係る助成措置、政策融資、税制上の特例措置を講じていくことが求められる。

また、民間賃貸住宅と比べて一般的に居住水準が高い持家ストックを有効に活用することにより、良質な民間賃貸住宅の供給を図るため、持家の賃貸化を促進していくべきである。この場合、定期借家権の活用を図るほか、高齢者の住替えニーズに着目し、高齢者が所有する持家を長期・継続的に借り上げて転貸し、家賃収入が得られる取組みについて更なる促進を図っていくことが重要である。

さらに、住宅の性能等に係る情報のディスクロージャーを進め、良質な賃貸住宅ストックの形成を図るため、住宅性能評価制度の普及等を進めるとともに、国土交通省等が運用している賃貸住宅の登録システムにおいて耐震性など住宅の性能等に係る情報についても提供していくことなどを検討すべきである。

4. おわりに

本建議は、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、住宅セーフティネットとして、賃貸住宅市場全体を視野に入れた施策の再構築の基本的方向を示したものである。

今後、公的賃貸住宅制度等の見直しが進められる中で、今回示した基本的方向を踏まえ、具体的な制度設計が行われることを期待するものである。