

## 論 説

## 住宅セーフティネット制度と住居確保給付金の現状と課題 ーコロナ禍における高知市の実態からー

西 島 文 香  
行 貞 伸 二

### 【目次】

はじめに

#### 第1章 1990年代における「住宅の貧困」と住宅セーフティネット法

1. 1990年代の「住宅の貧困」と住宅政策
2. 住宅セーフティネット法の意義
3. 住宅セーフティネット法の概要

#### 第2章 高知県における住宅セーフティネット制度の概要

1. 住宅確保要配慮者
2. 居住支援協力事業者登録制度
3. セーフティネット住宅登録制度

#### 第3章 高知市における居住支援ニーズと住居確保給付金の現状

1. 高知市における居住支援ニーズ
2. コロナ禍における住居確保給付金の拡充
3. 高知市における住居確保給付金の現状

#### 第4章 住居確保と居住支援に関する問題点と課題

1. 住居確保給付金の問題点と課題
2. 居住支援の今後のあり方

おわりに

## はじめに

2020年以降のコロナ禍のなか、所得の減少などにより非正規雇用者やひとり親世帯など低所得層の居住の不安定化が危惧されている。「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」(2007年制定、以下「住宅セーフティネット法」と略記する)が制定されて15年が経過するが、住居を確保し安定的に居住するための支援がますます重要な課題となっている。

住宅政策の中心を住宅供給から居住支援へとシフトさせたのは住生活基本法(2006年制定)と住宅セーフティネット法であるといえる。その背景には、1990年代以降に急増した路上生活者やホームレスなどの「住居喪失者」や、高齢者、障害者、若者などいわゆる「居住弱者」の「住宅の貧困(ハウジング・ブア)」問題があった。平山(2014)は、持ち家の大衆化を支えた条件が失われ、住居の階層化が進んだにもかかわらず、住宅政策における低所得層や単身世帯に対する支援が不十分であったと指摘する<sup>1</sup>。

都市化・過疎化が進み、高齢化が加速する社会において、単なる「住処(すみか)」としての住居確保だけでなく、地域社会のなかで安心して豊かに「暮らす」ための居住支援がより重要となってきている。こうした現状をふまえ、本稿では、住宅セーフティネット法に規定された「住宅確保要配慮者」の住居確保や居住支援に係る制度の実態を明らかにし、今後の課題を考察することを目的とする。構成は以下の通りである。

まず、住宅セーフティネット法の概要をふまえ、施策の意義と役割を検討し(第1章)、高知県におけるセーフティネット住宅の確保・登録の実態を確認し、住宅改修や家賃低廉化などの補助事業について概説する(第2章)。次に、高知市における自立相談支援事業や住居確保給付金の支給状況などを概観し、居住支援の取り組みやニーズの実態などについて検討する(第3章)。さらに、住宅セーフティネット制度と生活困窮者自立支援制度における事業の意義と役割をふまえたうえで、住居確保および居住支援の課題について考察する(第4章)。

---

<sup>1</sup> 平山(2014), p.21

## 第1章 1990年代における「住宅の貧困」と住宅セーフティネット法

### 1. 1990年代における「住宅の貧困」と住宅政策

建築学を専門とする早川和男が「居住福祉」を提起したのは非正規雇用の増加による不安定就労と低所得が深刻化した1990年代の終盤であった。都市災害・住宅災害でもあった阪神淡路大震災の被災者だけでなく、いわゆる「ホームレス」<sup>2</sup>として把握された路上生活者は2001年には24,090人とされ<sup>3</sup>、2003年には25,296人にのぼった。さらに、若者だけでなく中高年にも広がる「ネットカフェ難民」は60,909人(2007年)<sup>4</sup>と推計されるなど、多様かつ深刻な「住居喪失者」の問題が急激に広がっていった。

当時の住宅政策は住宅建設計画法(1966年制定)にもとづき、「持ち家主義」, 「戸数主義」「新規建設(フロー)主義」<sup>5</sup>などの特徴を有していた。これらの特徴は公営住宅, 公団住宅, 住宅金融公庫融資の3本柱とされる制度で支えられ、戦後から高度経済成長期における公共住宅供給と持ち家取得を推進した。

1980年代後半のバブル経済期には、都市中心部の地価や住宅価格が高騰していくなかで、より早く住宅を取得しようとする消費者の行動がさらなる住宅需要を喚起し、民間事業者による住宅供給がさらに進んだ<sup>6</sup>。バブルが崩壊したのちの1990年代以降は、団塊世代の持ち家取得時期や団塊ジュニア世代の家族形成時期と重なり、川崎(2022)はこの時期の住宅需要の拡大が居住の質や住宅の性能の向上に向けた政策が十分に展開されなかった1つの要因であると指摘している<sup>7</sup>。

---

<sup>2</sup> 2002年に特別措置法として制定された「ホームレス自立支援法」において、ホームレスとは「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」(第2条)と定義されている。

<sup>3</sup> 「ホームレスの実態に関する全国調査」として毎年厚生労働省が公表する数値であり、各自治体において目視によって把握される概数である。2001年9月調査は3,240の全市町村を対象にした初めての全国調査であった。

<sup>4</sup> 厚生労働省が全国の24時間営業のインターネットカフェや漫画喫茶など3,246店舗を対象に行った「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査」において、「オールナイト利用者」として把握された概数である。

<sup>5</sup> 塩崎他(2018), p.26

<sup>6</sup> 川崎(2022), pp.26-27

<sup>7</sup> 同上, p.32

## 2. 住宅セーフティネット法の意義

8期40年にわたる住宅建設5カ年計画にもとづき住宅供給を推進してきた住宅建設計画法が廃止され、住生活基本法が制定されたのは2006年である。住生活基本法と2007年に制定された住宅セーフティネット法について、塩崎他（2018）は政策展開において「相互補完的な関係」にあると指摘している<sup>8</sup>。

住生活基本法は「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図るとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的」（第1条）としている。この規定に関し、①憲法25条の生存権や13条の幸福追求権の具体化に関わりながら、これらを深める手がかりにはならない、②居住権に関する定めもない、③計画を定めることによって、市場に流通する住宅とそれを扱う業者の質を確保するという施策、などの特徴が指摘された（塩崎他，2018）。すなわち、行政の計画に定められる水準や目標数値が住宅の質や供給において政策誘導的な役割を果たしうるとしても、市場流通に乗らない住宅や人々は対象とされない点において限界があった。

バブル経済期から続く市場重視の住宅供給と1990年代後半以降急激に広がった住居喪失者や居住弱者の問題を背景として、市場において適切な住宅を確保することが困難な者（「住宅確保要配慮者」）に対するセーフティネットの構築が重要な政策課題となった。健全な住宅市場において適切な住宅を供給することと、住宅市場のなかにセーフティネットを組み込むことが車の両輪とってはじめて、住生活の安定・向上と社会福祉の増進が実現可能となるのであり、住宅セーフティネット法制定の意義は大きいといえる。

## 3. 住宅セーフティネット法の概要

住宅セーフティネット法は「住宅確保要配慮者の円滑な入居を促進するための賃貸住宅の登録制度等について定めることにより、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施策を総合的かつ効果的に推進し、もって国

---

<sup>8</sup> 塩崎他（2018），p.27

民生活の安定向上と社会福祉の増進に寄与することを目的」(第1条)としている。

対象となる「住宅確保要配慮者」(以下、「要配慮者」と略記する)については法第2条に定める者として、①低額所得者(収入分位25%以下)、②被災者(発災後3年以内)、③高齢者、④障害者、⑤子どもを養育している者、⑥住宅の確保に特に配慮を要する者としている。⑥については省令において、外国人、東日本大震災等の大規模災害の被災者(発災後3年以上経過)、都道府県や市区町村が供給促進計画において定める者(児童養護施設退所者やLGBT、UIJターンによる転入者などが例示されている)などとされている。

国土交通省告示で定められた基本方針は以下の3つである。要配慮者に対する①賃貸住宅の供給の促進、②公的賃貸住宅の供給の促進、③民間賃貸住宅への円滑な入居の促進である。また、特に円滑な入居の支援については、①要配慮者を受け入れる民間賃貸住宅の情報提供等を行う「あんしん賃貸支援事業」、家賃債務保証制度、②民間賃貸住宅の入居に関する情報の一元的な提供、相談体制の整備、③民間賃貸住宅に入居した要配慮者に対する自立支援・福祉サービス等を併せて提供するための体制整備、④各地域において関係者が連携し入居円滑化に係る支援活動を行う居住支援協議会の活用、といった具体的な施策が示された。

ここで居住支援の施策の柱となったのは「あんしん賃貸支援事業」である。これは国土交通省が主体となり、要配慮者の入居を受け入れる「あんしん賃貸住宅」とその仲介を行う「あんしん賃貸住宅協力店」、さらに入居の支援を行う「あんしん賃貸支援団体」などの情報提供などを行う事業である。入居者の家賃債務保証や支援団体に対する助成や助言などの業務を高齢者住宅財団などが請け負った<sup>9</sup>。

その後2017年、要配慮者の住宅の確保とセーフティネットの強化をさらに進めるために住宅セーフティネット法が改正された。改正の背景として指摘されたのは、高齢者等要配慮者の今後の急増と要配慮者を拒まない賃貸住宅の必要性である。そのため重要な柱として、都道府県及び市区町村が策定する「賃貸住

---

<sup>9</sup> 同上, p.30

宅供給促進計画」にもとづき要配慮者に対する民間賃貸住宅を供給する（第4～6条）ことと、「住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅事業」（第8～15条）が規定された。そのための具体的な施策として、①要配慮者の入居を拒まない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要配慮者のマッチング・入居支援の3つがあげられる。

以下では、高齢化が急激に進み、またひとり親世帯や若年世代などの低所得層に対する居住支援のニーズが高まる高知県および高知市を事例とし、新たな住宅セーフティネット制度の概要や運用の実態、セーフティネット住宅の整備状況などについて検討していく。

## 第2章 高知県における住宅セーフティネット制度の概要

### 1. 住宅確保要配慮者

民間の住宅市場において要配慮者の入居を拒まない住宅を確保することは簡単ではない。営利を目的に事業を行う賃貸事業者にとって、家賃の滞納や債務は経営にかかわる大きな問題である。要配慮者が安心して入居できる住宅を整備するためには、住宅改修などを行うための補助だけでなく、家賃の低廉化や債務保証制度を公的に整備することが不可欠である。賃貸者も要配慮者も双方が安心できるような制度とすることが重要であるが、以下で住宅セーフティネット制度の概要をみていく。

住宅セーフティネット制度による居住支援の対象者とされる要配慮者について、高知県では次のように定めている<sup>10</sup>。まず、「住宅セーフティネット法」に定められる低額所得者、被災者（発災後3年以内）、高齢者、障害者、子どもを養育する者である。また「住宅セーフティネット法施行規則」に定められる外国人、中国残留邦人、児童虐待を受けた者、ハンセン病療養所入所者、DV被害者、北朝鮮拉致被害者、犯罪被害者、更生保護対象者、生活困窮者なども対象としている。

さらに、「高知県住宅確保要配慮者賃貸住宅供給促進計画」における、海外

<sup>10</sup> 高知県「住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅(セーフティネット住宅)の登録について」  
<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/171901/snjuutaku.html>

からの引揚者、新婚世帯、原子爆弾被害者、戦傷病者、児童養護施設退所者、LGBTをはじめとする性的マイノリティ、UIJ ターンによる転入者、要配慮者に対して必要な生活支援等を行う者が加えられている。

このように対象者は多様であり、住宅困窮の理由は複雑であることが想像できる。個々の要配慮者の住宅ニーズを把握し、適切な住居を確保し、安定的・継続的に居住できるようにするためにはきわめて専門性・個性性の高い支援が求められることになる。

## 2. 居住支援協力事業者登録制度

多様な要配慮者の住居確保に関して、まずは賃貸事業者などに広く協力を求めることが必要である。居住支援協力事業者登録制度は、民間賃貸住宅への入居を希望する要配慮者が円滑に入居できるよう協力する事業者「居住支援協力事業者」として登録することを求めるものである。

具体的には、一定の登録要件<sup>11</sup>を満たす事業者が居住支援協議会に申請し、登録されると協力事業者として公表される。協力事業者は要配慮者に物件の紹介や入居に関するアドバイスをするとともに、賃貸者に要配慮者の希望や入居条件などについて相談し、居住支援のための情報提供などを行っていく。

高知県における居住支援協力事業者の登録数は、現在17事業者である（2023年1月時点）。所在地別に内訳をみると、高知市で7事業者、香南市で3事業者、四万十市で2事業者であり、土佐清水市、香美市、須崎市、津野町、本山町で各1事業者が登録している<sup>12</sup>。

また協力事業者には、要配慮者の入居を拒まないセーフティネット住宅を確保していく取り組みにも協力することが期待されている。以下でこの制度の概要をみていく。

---

<sup>11</sup> ①宅地建物取引業法の免許を有している、②宅地建物取引業法に基づく免許取り消し処分を受けていない、③宅地建物取引業法に基づく業務停止処分期間でない、④不動産団体（宅地建物取引業協会や全日本不動産協会など）に所属している、以上4項目すべてに該当することが必要とされる。

<sup>12</sup> 高知県居住支援協議会「高知県居住支援情報」

<http://kyojyusien-kochi.net/wp-content/uploads/2014/03/202212kyouryoku.pdf>

### 3. セーフティネット住宅登録制度

#### (1) セーフティネット住宅登録制度の概要

住宅確保要配慮者を拒まない賃貸住宅の情報を管理し、確実に提供していくために、セーフティネット住宅登録制度がある。これは賃貸者が一定の基準をみたす住宅を「セーフティネット住宅」として都道府県等に登録するもので、住宅の規模や構造などによって一定の基準を満たすことが必要である。登録基準は共同住宅や戸建て住宅などの「一般住宅」と、シェアハウスなどの「共同居住型住宅」に区別され、それぞれに床面積や設備などの基準・要件が設けられている（図表1）。国による登録基準には、①要配慮者の入居を拒まない、②床面積が原則25㎡以上などの要件が定められているが、独自に強化・緩和することが可能であり、高知県では床面積や専用居室などの一部の基準を緩和し、セーフティネット住宅の登録促進を図っている<sup>13</sup>。

図表1 セーフティネット住宅の登録基準（高知県の場合）

	一般住宅	共同居住型住宅
面積	住戸の床面積 18㎡以上 台所・浴室等が共同利用の場合 13㎡	住宅全体の面積 14㎡×居住人数+10㎡以上 専用居室 8㎡以上
耐震性	有すること	有すること
設備	台所、便所、浴室等を設置していること	共同して利用する居間、食堂、台所、便所、洗面設備、浴室、洗濯室等を適切に設置していること
家賃	近傍同種の住宅と均衡を失しないこと	近傍同種の住宅と均衡を失しないこと

出所：高知県居住支援協議会「高知県居住支援協力事業者登録制度」（2021年度）をもとに作成

また、セーフティネット住宅のうち要配慮者のみが入居できる専用住宅を対象に、一定の条件を満たした場合に国や都道府県等が改修費や家賃低廉化、さらに家賃債務保証料低廉化のための補助を受けられる制度があり、これについては後述する。

<sup>13</sup> 高知県居住支援協議会「居住支援協力事業者登録制度について」  
<http://kyojyuusien-kochi.net/seido/>



## (2) セーフティネット住宅の登録状況

新たな住宅セーフティネット制度の施行から5年を経た2022年、セーフティネット住宅の登録総数は全国で76万448戸となった<sup>14</sup>。都道府県別では、愛知県で5万9698戸、東京都で4万1564戸、大阪府で3万6262戸となっており、特に都市部での増加が顕著である。高知県におけるセーフティネット住宅の登録数は2022年7月時点で539棟3,056戸であり、その46%を高知市が占めている（図表2）<sup>15</sup>。

図表2 セーフティネット住宅の市町村別登録数（高知県）

市町村名	棟数	件数
高知市	248	1,408
安芸市	22	116
南国市	30	170
土佐市	71	418
須崎市	10	54
宿毛市	17	85
四万十市	48	291
香南市	60	329
香美市	21	111
吾川郡いの町	8	52
高岡郡佐川町	3	18
高岡郡日高村	1	4
合計	539	3,056

出所：高知県土木部住宅課「セーフティネット住宅登録数と国の支援について」（令和4年度第1回 高知県居住支援協議会地域包括ケア高齢者等の住まいの確保対策部会資料，2022年9月）をもとに作成

なお、高知市の登録住宅のうち、要配慮者のみが入居できる専用住宅は2棟4戸と非常にわずかである（2023年1月末現在）<sup>16</sup>。住宅セーフティネット制度では専用住宅を対象に国による様々な補助が実施されており、以下でその概要についてみていく。

<sup>14</sup> 全国賃貸住宅新聞（2022年11月4日付け）

<sup>15</sup> 高知県土木部住宅課（2022a）参照

<sup>16</sup> すまいづくりまちづくりセンター連合会「セーフティネット住宅情報提供システム」  
<https://www.safetynet-jutaku.jp>

### (3) セーフティネット専用住宅への補助

セーフティネット住宅の拡充が求められるなか、改修や家賃補助などの補助制度の必要性は高まっている。現在、国によるこれらの補助制度は要配慮者専用のセーフティネット住宅（専用住宅）に限定されている。以下ではこの点について詳細をみていく。

まず改修費補助制度であるがその対象は、①共同居住用住居に用途変更するための改修・間取り変更、②バリアフリー改修、③防火・消火対策工事、④子育て世帯対応改修、⑤耐震改修、⑥「新たな日常」に対応するための工事、⑦居住のために最低限必要と認められた工事、⑧居住支援協議会等が必要と認める改修工事、とされている。⑥はコロナ禍において需要が高まった宅配ボックスや非対面式インターホンの設置などであり、2021年度から拡充された事項である。また、補助率は国3分の1、都道府県等が3分の1となっており、それぞれの補助限度額は1戸当たり50万円である。

次に家賃の低廉化のための補助制度についてみてみる。家賃低廉化の対象は月収15.8万円（収入分位25%）以下の世帯であり、後述する生活困窮者自立支援制度における住居確保給付金を受給している世帯は対象外とされる。補助率は国2分の1、都道府県等2分の1であり、国の補助限度額は1戸当たり2万円（月額）である。ただし、新型コロナウイルス感染症の影響による離職、病气等の事情により収入が著しく（減少割合が概ね20%以上）減少した場合、補助限度額を月額4万円にすることが可能である。ただし、同一入居者への補助総額が国の費用で240万円を超えない限りとされている。補助期間は原則10年以内であるが、総額が240万円を超えない限り、最長20年間の補助が可能である。

最後に家賃債務保証料低廉化のための補助についてである。これは家賃債務保証会社や保険会社を事業主体とし、対象となる費用は家賃債務保証料、孤独死・残置物に係る保険料である。対象となる世帯は月収15.8万円（収入分位25%）の低額所得世帯である。補助率は国2分の1、都道府県等2分の1で、国の補助限度額は1戸当たり3万円である。またここでも、補助総額が国の費用で240万円を超えない限り、家賃低廉化との併用が可能である。

このようにセーフティネット専用住宅については、10～20年間という長期に

わたり比較的柔軟に家賃や債務保証費用の低廉化補助が受けられることから、対象となる専用住宅に入居する低額所得者にとっては大きなメリットがある制度といえる。

### 第3章 高知市における居住支援ニーズと住居確保給付金の現状

#### 1. 高知市における居住支援ニーズ

2015年度に国の制度として施行された生活困窮者自立支援制度は生活困窮者が生活保護制度を利用する手前で市区町村が関係機関と連携しながら様々な支援を行っていくことを目的としている。具体的には、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給、③就労準備支援事業、④家計改善支援事業、⑤就労訓練事業、⑥生活困窮世帯の子どもの学習・生活支援事業、⑦一時生活支援事業を行うこととされ、このうち①自立相談支援事業および②住居確保給付金の支給が必須事業とされている。

高知県では生活困窮者自立支援制度の各事業については、四万十市を除き各市町村の社会福祉協議会が事業実施者となっており、34市町村で36か所の相談窓口を設置・運営している（2022年11月現在）。

本稿では特にコロナ禍以降の生活困窮者の増加と住居確保困難に関する問題に着目し、以下では高知市における自立相談支援事業および住居確保給付金支給事業の実態を検討していく。

高知市では、制度施行に先立ち2013年度から高知市社会福祉協議会が委託を受け、モデル事業を開始し、先進的かつ積極的に取り組んできた。自立相談支援事業では相談者の複合的な課題を把握し、本人の意思を十分に確認しながら、個々の状況に応じた支援計画を作成し、関係機関と連携した包括的支援を行っている<sup>17</sup>。

2020年3月には、新型コロナウイルスの影響により経済的困窮に陥り、社会福祉協議会が実施する生活福祉資金の貸付を申請する相談者などが急増し、前年同月の8倍以上となった<sup>18</sup>。これは貸付限度額や返済までの据置期間を大き

<sup>17</sup> 高知市社会福祉協議会「令和3年度事業報告」p.24

<sup>18</sup> 生活福祉資金貸付等の月別相談件数は2019年3月では193件であったが、2020年3月

く緩和した新型コロナウイルス特例貸付のうち緊急小口資金の申し込みが爆発的に増えたことによる。同様に自立相談支援事業における相談件数も前年同月に比べ約2.7倍に増加した。2019年度から2021年度にかけての相談総数をみると2020年度に突出した増加傾向があり、特に40～50代の中高齢世代を中心に生活困窮が広がったといえる（図表3）。

図表3 生活困窮者自立相談支援事業における相談件数

		2019年	2020年	2021年
相談総数		749	1,384	708
	本人特定		1,104	498
性別	男性	337	577	264
	女性	396	527	231
	不明・その他	16	0	3
年代	10代	8	5	2
	20代	46	125	47
	30代	75	178	59
	40代	109	250	82
	50代	98	233	90
	60代	113	163	63
	70代	95	108	72
	80代	38	17	28
	90代	3	3	5
	不明	164	22	50

注：2019年度については本人が特定できていないケースを含む相談総数の内訳、2020年度および2021年度については本人が特定できた相談総数の内訳である。

出所：高知市社会福祉協議会「事業報告」（各年度版）をもとに作成。

---

には1,596件にまで急増した。

図表4 生活困窮者自立相談支援事業における課題別相談件数（複数計上）

	2019年度	2020年度	2021年度
課題別相談総数	1,602	1,828	972
収入・生活費	496	756	301
仕事探し、就職	116	96	106
住まい	176	108	99
家賃やローン支払い	104	558	96
債務	95	39	50
税金や公共料金の支払い	88	55	47
病気や健康、障害	186	68	84
食べるものがない	38	30	46
家族関係・人間関係	102	38	46
仕事上の不安やトラブル	33	12	8
ひきこもり・不登校	27	15	14
DV・虐待	22	6	10
子育て	21	9	11
介護	15	13	10
地域との関係・社会参加	8	3	2
その他	75	22	42

注：課題別相談総数は相談内容ごとに複数計上されることがあるため、相談総数と一致しない。

出所：高知市社会福祉協議会「事業報告」（各年度版）をもとに作成。

またこの間の相談内容を課題別にみても、「収入・生活費」に関するものに次いで多いのは「住まい」や「家賃やローン支払い」など住居確保に関する相談である（図表4）。コロナ禍による所得の減少や失業などにより、家賃の滞納や公共料金の支払いが困難な状況が続けば非常に深刻な生活困窮に陥ることになる。つぎに、こうした生活困窮者への支援策として重要な住居確保給付金事業についてみていく。

## 2. コロナ禍における住居確保給付金の拡充

住居確保給付金は2013年に制定された生活困窮者自立支援法にもとづき2015年から施行された。これは生活困窮者のうち離職等により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権もしくは使用権を失い、または居住する賃借住宅の家賃などの支払いが困難になった者であって、一定の要件を満たす者を対象にその就

職活動などを支援することを目的に支給されるものである（第3条3）。

支給額は賃借する住宅の1か月当たりの家賃額<sup>19</sup>であり、その賃貸者や不動産事業者等に代理納付される。支給期間については、原則3カ月であるが、求職活動等を誠実に行っている場合は3カ月の延長（延長）、最大9カ月まで（再延長）である<sup>20</sup>。

その後コロナ禍において国が特例制度を設け、支給対象者や支給要件、支給期間などの改善を図り、2020年度の1年間で申請総数は15万件を超えた。支給件数は約13万5,000件となり、これは前年度実績の約20倍であった<sup>21</sup>。ここでは、コロナ禍で国が進めた住居確保給付金事業の拡充について詳しくみていく。

まず2020年3月、住居確保給付金の支給対象者について、「申請日において65歳未満」とされていた年齢要件を2020年4月1日支給決定分以降は撤廃し、かつ「65歳以上の受給希望者からの申請に係る相談を積極的に受け付けていたきたい」との事務連絡を発した<sup>22</sup>。また、①「離職・廃業後2年以内の者」としていた対象者に新たに、②「給与等を得る機会が当該個人の責に帰すべき理由・当該個人の都合によらないで減少し、離職や廃業と同程度の状況にある者」が加えられた<sup>23</sup>。

さらに、「公共職業安定所に求職の申込をし、誠実かつ熱心に求職活動を行うこと」としていた求職活動要件について、新たに追加された支給対象者②に対して、9カ月の再延長期間においては求めないとする要件緩和を行った<sup>24</sup>。

さらに2020年12月から、2020年度に申請・支給決定された場合、最長9カ月としていた支給期間をさらに12カ月まで支給期間を延長（再々延長）することが可能となった。その後2021年2月より施行規則が改正・施行され、緊急事態宣言等の影響をふまえた特例措置として、3カ月間に限り住居確保給付金の再

---

<sup>19</sup> ただし、市区町村ごとに設定される生活保護制度における「住宅扶助基準額」がその上限とされている。

<sup>20</sup> 生活困窮者自立支援法施行規則第11条

<sup>21</sup> 坂庭国晴（2021）、p.16

<sup>22</sup> 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2020 a）参照

<sup>23</sup> 2020年4月20日厚生労働省令「生活困窮者自立支援法施行規則」の改正による。

<sup>24</sup> 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2020 b）参照

支給（再申請）が可能とされた<sup>25</sup>。この時3月末までとされた再支給の申請期間についても、その後6月末までに延長され<sup>26</sup>、さらに9月末まで再延長され<sup>27</sup>、最終的に2023年3月末まで延長されている（2023年1月末現在）。

このように多数回かつ頻繁に施行規則の改定を繰り返し、支給期間の延長および再支給の申請期間の延長を図ってきた。しかし当初から再支給を受けられるのは3カ月間だけであり、申請も1度きりである。コロナ禍の終息が見通せないなか、新規申請や再申請などの数は減少傾向にある。

### 3. 高知市における住居確保給付金の現状

住居確保給付金事業の実施主体は市区町村となっており、ここでは高知市の住居確保給付金の相談や申請の実態を検討する。コロナ禍の前後として2019年度から2021年度までの相談数と申請（新規、延長、再延長、再々延長）および再申請の件数は以下の通りである（図表5）。2020年度の新規申請数は前年度の56倍を超え、申請世帯の97.7%が申請時の年収試算で300万円未満、約6割が単身世帯であった<sup>28</sup>。コロナ禍における所得の減少や失業などによる家賃の滞納や支払い困難が急激に増加したことが伺える。

図表5 住居確保給付金の相談・申請・延長・再申請の件数および支給総額

		2019年度	2020年度	2021年度
住居確保給付金	相談	20	2,123	418
	申請（新規）	10	567	84
	（延長）	—	159	40
	（再延長）	—	67	18
	（再々延長）	—	2	3
	再申請	—	134	95
	支給総額（千円）	710	82,097	27,779
<b>(参考)</b>				
課題別相談内容	住まい	176	108	99
	家賃やローン支払い	104	558	96

出所：高知市社会福祉協議会「事業報告」（各年度版）および吉岡章（2022a）をもとに作成

<sup>25</sup> 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2021a）参照

<sup>26</sup> 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2021b）参照

<sup>27</sup> 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2021c）参照

<sup>28</sup> 吉岡章（2022b），p.31

先述したように、住居確保給付金の給付額は生活保護法にもとづく住宅扶助が限度額となっている。国が定める住宅扶助の基準額は非常に低い<sup>29</sup>。実際の家賃等が基準額を超える場合、都道府県や指定都市・中核市ごとに級地別・世帯人員別に「特別基準」<sup>30</sup>が定められており、これが住居確保給付金の支給上限となる。高知市の場合、上限額は単身世帯で32,000円、2人世帯で38,000円、3～5人世帯で42,000円（いずれも月額）という水準である<sup>31</sup>。

## 第4章 住居確保と居住支援に関する問題点と課題

### 1. 住居確保給付金の問題点と課題

#### (1) 支給要件

コロナ禍において住居確保給付金は、離職・廃業や所得減少などの状況にある者にその対象が拡大されたものの、他に、①収入要件、②資産（預貯金）要件、③求職活動要件が設けられている。こうした要件について、以下でその問題点を検討する。

収入要件は、直近の世帯収入合計額が市町村民税の均等割が非課税となる額の12分の1（以下、「基準額」と略記する）と「家賃額」の合計額を超えないこととされている。預貯金については、世帯の預貯金の合計額が「基準額」の6カ月分（ただし、100万円を超えない額）を超えていないこと、とされている。

このように一定の基準額を要件に設定することは、支給対象者を生活困窮者とする以上やむを得ないことではある。しかし、その基準が妥当であるか、その根拠や効果をふまえて検証されるべきである。特に、収入要件の「基準額」は住民税均等割非課税という生活保護と大差のない低いものであり、また、一定

<sup>29</sup> 都市部が該当する1級地および高知市などの中核市などが該当する2級地では「家賃、間代、地代」が月額13,000円以内、それ以外の3級地では月額8,000円以内となっている。

<sup>30</sup> 2022年度の特別基準（限度額）は、例えば東京都23区（1級地）の単身世帯では月額53,700円、高知市（2級地）は32,000円、高知市を除く県下の市町村（3級地）では29,000円となっている。

<sup>31</sup> 吉岡（2022b），pp.35-36



の基準を置くことにより、その基準を上回る世帯であっても同様の生活困窮状態にあるボーダーライン層には支給できないという問題を逃れられない。また、併せて用いられる「家賃額」は実際に支払っている額ではなく、自治体ごとに定められている「標準的な家賃額」とされているが、実際には住宅扶助の「特別基準」が用いられている。先述した通り、これは一般的な家賃相場よりかなり低いことから、申請に際して厳しい基準となる。さらに、預貯金についても世帯人員数ごとに基準があるが、これには100万円を超えないとされる上限が設定されている。高知市の基準では3人以上世帯でこの上限が適用されることから、特に多子世帯などにとっては非常に厳しいものといえる。

求職活動についても、ハローワークへの登録・求人の申し込みという要件が一定程度緩和されたものの、無職の高齢者などはもちろん、コロナ禍以前から低所得でぎりぎりの生活をしている非正規労働者なども新たに求職活動を行わない限り申請することはできない。また、時短営業や休業などを余儀なくされた零細自営業者が多くあったが、支給実務を担う相談員からは、長引くコロナ禍のなかで半ば廃業を促すような対応をせざるを得ないという指摘もある<sup>32</sup>。

このように、収入や預貯金、求職活動に関する要件を満たさず住居確保給付金が支給されないものの、現に経済的に困窮し、家賃の支払いが困難となった場合、退去を迫られるなど非常に厳しい状況に陥る。このような場合、緊急小口資金や総合支援資金などの一時的な貸付金を利用するか、生活保護を申請するかという選択を迫られることになる。

## (2) 支給水準

住居確保給付金の支給上限額には生活保護制度における住宅扶助の特別基準が適用される。そもそも住宅扶助はどのような役割を果たし、どのように決定されるのか、さらに決定方法の問題点について以下で検討していく。

住宅扶助には生活保護利用者の住居の家賃・間代・地代として支給されるものであり、転居の際の敷金や礼金、賃貸事業者への手数料、火災保険料、保証

---

<sup>32</sup> 同上, p.32

料、契約更新料なども対象となる。これらの費用の実費が限度額の範囲内で安定的に支給されることで、家賃滞納やそれによる住居喪失などのリスクを軽減し、健康で文化的な生活を継続することが可能になる。

先述したように、住宅扶助の支給限度額は厚生労働省の告示により1、2級地は月額13,000円、3級地で8,000円となっている。しかしこの金額で住居を確保することは現実的には困難であり、厚生労働大臣が都道府県・指定都市・中核市別かつ世帯人員数別に基準（「特別基準」）を設けており、この金額は地域における物価や家賃水準、住宅供給状況などによって大きく異なっている。

住宅扶助の特別基準は毎年改定されるが、その際、①「現行の基準額」、②「物価指数改定額」、③「97%カバー額」の3つの指標が参照される。②は現行の基準額に地方別の家賃物価指数の伸び率を乗じた金額であり、③は「住宅扶助受給世帯の実態家賃の下から97%をカバーする額」に家賃物価指数の伸び率を乗じた金額であるが、実際の改定に用いられるのは、①～③のうち「2番目に高い額」である<sup>33</sup>。

住宅扶助の引き下げが議論された2014年当時、受給者の家賃額が住宅扶助特別基準額の95～105%である世帯が約4割を占めており、その他の多くの世帯は95%未満のさらに低廉な住居に居住していることが指摘されている<sup>34</sup>。吉永（2015）はこうした「張り付き現象」について、受給者の家賃が住宅扶助を上回る場合には家賃の引き下げが、反対に下回る場合は家賃の引き上げが行われることによるものであり、「家賃準拠型決定方式」の問題点であると指摘している<sup>35</sup>。

生活保護受給者や生活困窮者はもちろんすべての人に対して、健康で文化的な生活の基礎となる住宅として国が定める最低居住水準を確保・保障することが最も重要である。居住面積水準の他、専用の台所、水洗トイレ、浴室、洗面所などの設備水準が確保されない民間賃貸住宅が多く残されるなか<sup>36</sup>、単に家

<sup>33</sup> 厚生労働省（2014a）「第17回社会保障審議会生活保護基準部会資料」参照

<sup>34</sup> 同上

<sup>35</sup> 吉永（2015），p.38-41

<sup>36</sup> 最低居住面積水準（設備等の条件を含み）が未達成の世帯の割合は、当時全国の民間借家の約3分の1あった。厚生労働省（2014b）「第18回社会保障審議会生活保護基準部

賃を保障することが最低居住水準を保障することに結びつかないことは明らかである。今後、住宅扶助特別基準および住居確保給付金が住居のナショナルミニマム保障を具現するものとなるよう、最低居住水準を満たす住居の家賃を基準に、その金額を見直していくことが必要である。

## 2. 居住支援の今後のあり方

小田川（2014）は低所得者の賃貸住宅へのアクセス阻害について、①初期費用を工面できない、②家賃を払うことができない、③保証人・緊急連絡先を頼める人がいない、④家賃債務保証会社を利用できない、⑤不安定就労層の仕事の实情にあった住まいがない、という5つの要因を指摘している<sup>37</sup>。要配慮者の住居確保を進めるためには、住居確保給付金などの現金給付だけでは不十分であり、セーフティネット住宅の整備、登録、入居支援と継続的な居住支援がより重要だといえる。

すまいまちづくり連合会が運営する「セーフティネット住宅情報提供システム」は全国のセーフティネット住宅の登録数、都道府県・市区町村や家賃などの条件で物件の検索や空室情報などが確認できる検索サイトである。これによると現在セーフティネット住宅の登録総数は、82万6,495戸であるが、専用住宅は3,236戸にすぎない。またセーフティネット住宅のうち16,293戸が「空室」という現状にある（2023年1月末現在）<sup>38</sup>。このことから、専用住宅の整備・供給不足とともにセーフティネット住宅に関する情報提供やマッチング、入居支援が課題として指摘できる。

住宅セーフティネット制度は、既存の民間の賃貸住宅を活用し、要配慮者の入居を拒まない良質な住居の確保をめざすものである。住宅改修や家賃低廉化などに対する補助制度が最も重要な役割を果たすと考えられるが、現状ではこれらの対象となるのは専用住宅のみである。

坂庭（2021）はセーフティネット住宅に対する改修への補助金について、

---

会資料」参照

<sup>37</sup> 小田川（2014），p.85

<sup>38</sup> すまいづくりまちづくりセンター連合会，<https://www.safetynet-jutaku.jp/>

2017年度で20戸（716万円）、2018年度で141戸（7182万円）、2019年度では55戸（3185万円）の実績であったと指摘している。また、入居の際の保証料の低廉化については、3年間で計23戸・総額26.7万円、実施した自治体は全体の2%にも満たないという驚くべき実態である。さらに家賃低廉化については、2017年度で14戸（34万円）、2018年度で39戸（495.3万円）、2019年度で111戸（1663.6万円）という状況で、3年間で計164戸・総額2,192万円に過ぎず、「殆ど機能していない」と断じている<sup>39</sup>。このような状況では、制度を活用して要配慮者の入居支援や継続的な居住支援がなされているとはいえ、こうした補助の対象をセーフティネット住宅全般に拡充するなどの抜本的な見直しが必要であると考える。

また、入居における阻害要因は、低所得、高齢、障害、ひとり親など様々である。要配慮者の個別の状況をふまえた支援が十分に行われているか、検証が必要である。特に専門的な相談機関に関する情報はもちろん、相談体制や窓口の数も不十分であり、要配慮者と賃貸事業者・賃貸者とのマッチングや入居支援・居住支援のためのしくみをさらに強化する必要がある。そのためにも、全国的にも広がり、高知県においても活動している居住支援法人の取り組みの現状や課題など、さらに検討すべき事項は多いが、これらについては次稿の課題としたい。

## おわりに

2000年代以降、公営住宅の管理戸数の減少傾向が続くなか、特に都市部において応募倍率は高い水準で推移している。高知県においても2022年度の県営住宅の定期募集で最高55倍の応募倍率となるなど、良質な公営住宅の供給不足は深刻なままである<sup>40</sup>。住生活基本計画における「公営住宅の供給の目標量」は新規建設や建替えなどによる供給目標を都道府県ごとに定めるものであるが、全国の総供給戸数の約9割が「目標量」のうちの「既存公営住宅の空室募集の

<sup>39</sup> 坂庭（2021），p.13

<sup>40</sup> 高知県土木部住宅課（2022b）参照

戸数」を占めるという指摘もあり<sup>41</sup>、「既存ストックの最大限の活用」策にとどまっている。

今後は公営住宅の新規建設や増改築などをすすめ、良質な賃貸住宅を安定的に整備・供給することが重要となる。そのためにも、民間賃貸住宅を含むすべての住宅で最低居住水準を確保し、居住水準に応じた適切な家賃水準を実現することが必要である。そのうえで、低所得層だけでなく、若年層や子育て世帯なども対象にした公的な住宅手当制度の創設を検討すべきではないだろうか。

日本において「持ち家主義」は根強く、私有財産としての住宅の所有を進める施策がいまだ住宅政策の中心となっている。しかし、少子高齢化が進み、全国的にも空き家問題が深刻化しているなか、その方向性を転換していく時期にある。良質な住宅を供給するとともに、より普遍的な住宅手当制度を整備し、社会の共有財産として地域で維持しながらさまざまな形で活用できるよう、住宅供給と居住の保障・支援を一体化したより積極的な政策が求められている。

#### 【参考文献・資料】

- 阿部彩・上枝朱美 (2014) 「最低限必要な住まいとは何か」『社会政策』6 (1), pp.67-82
- 朝見泰司 (2008) 「これからの住宅のセーフティネットのあり方」『住宅』56, pp.3-6
- 早川和男 (1997) 『居住福祉』, 岩波新書
- 平山洋介 (2014) 「持ち家社会と住宅政策」『社会政策』6 (1), pp.11-23
- 岩田正美 (2009) 「『住居喪失』の多様な広がりとはホームレス問題の構図—野宿者の類型を手がかりに—」『季刊・社会保障研究』45 (2), pp.94-106
- 垣田裕介 (2019) 「貧困と居住—居住支援をめぐる政策・支援実践の動向と論点—」『貧困研究』22, pp.12-22
- 川崎直宏 (2022) 『これからの住まい—ハウジング・スモールネスの時代へ—』岩波新書
- 川崎孝明 (2016) 「地方自治体における生活困窮者自立支援制度の実施状況と今後の課題—自立相談支援事業の直営・委託方式に関する事例観察を踏まえて—」『社会関係研究』21 (2), pp.79-100
- 国土交通省住宅局住宅総合整備課 (2008) 「重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの構築に向けて—地域優良賃貸住宅制度の活用—」『住宅』56, pp.7-14
- 国土交通省「住宅セーフティネット制度について—制度の概要—」

---

<sup>41</sup> 坂庭 (2021), p.11

- <https://www.mlit.go.jp/common/001464023.pdf>（閲覧日2023年1月31日）  
国土交通省「住宅セーフティネットに関する現状と論点」
- <https://www.mlit.go.jp/common/001107437.pdf>（閲覧日2023年1月31日）  
国土交通省（2019）「新たな住宅セーフティネット制度について—制度の概要—」
- [https://www.koreisha.jp/service/dl/sn\\_2-1.pdf](https://www.koreisha.jp/service/dl/sn_2-1.pdf)  
国土交通省「新たな住宅セーフティネット制度の概要と現状について」
- 国土交通省（2021）「新たな住宅セーフティネット制度における居住支援について」
- <https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000750359.pdf>（閲覧日2023年1月31日）  
高知県「住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅（セーフティネット住宅）の登録について」
- <https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/171901/snjuutaku.html>（閲覧日2023年1月31日）  
高知県土木部住宅課（2022a）「セーフティネット住宅登録数と国の支援について」（令和4年度第1回高知県居住支援協議会地域包括ケア高齢者等の住まい確保対策部会資料）
- 高知県土木部住宅課（2022b）「令和4年度第1回高知県営住宅入居者選考基準等審査委員会資料」
- 高知県居住支援協議会「高知県居住支援協力事業者登録制度について」
- <http://kyojuusien-kochi.net/seido/>（閲覧日2023年1月31日）
- 高知県居住支援協議会「高知県居住支援情報」
- <http://kyojuusien-kochi.net/wp-content/uploads/2014/03/202212kyouryoku.pdf>（閲覧日2023年1月31日）
- 高知市生活支援相談センター（2015）「生活困窮者自立促進支援モデル事業報告書」
- 高知市社会福祉協議会「事業報告」（各年度版）
- 厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）」
- <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/63-15b.html>（閲覧日2023年1月31日）
- 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」
- <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>（閲覧日2023年1月31日）
- 厚生労働省（2014a）「第17回社会保障審議会生活保護基準部会資料（2014年5月16日）」
- <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-SeisakutoukatsukanSanjikanshitsu-Shakaihoshoutantou/051602.pdf>（閲覧日2023年1月31日）
- 厚生労働省（2014b）「第18回社会保障審議会生活保護基準部会資料（2014年5月30日）」
- [https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikan-shitsu-Shakaihoshoutantou/053002\\_1.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikan-shitsu-Shakaihoshoutantou/053002_1.pdf)（閲覧日2023年1月31日）
- 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2020a）「新型コロナウイルスに関連した生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の活用について（令和2年3月9日 事務連絡）」<https://www.mhlw.go.jp/content/000605807.pdf>（閲覧日2023年1月31日）
- 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2020b）「住居確保給付金の支給対象の拡大に係る生活困窮者自立支援法施行規則の改正について（令和2年4月7日 事務連絡）」<https://www.mhlw.go.jp/content/000620018.pdf>（閲覧日2023年1月31日）

- 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2021a）「住居確保給付金の再支給に係る手続きについて（令和3年2月1日 事務連絡）」  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000732432.pdf>（閲覧日2023年1月31日）
- 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2021b）「生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の再支給の申請期間の延長について（令和3年3月16日 事務連絡）」<https://minna-tunagaru.jp/wp-content/uploads/2021/03/000754369.pdf>（閲覧日2023年1月31日）
- 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2021c）参照「生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の再支給の申請期間の延長及び職業訓練受講給付金との併給について（令和3年6月4日 事務連絡）」  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000789222.pdf>（閲覧日2023年1月31日）
- 葛西リサ（2014）「ケアを必要とする人々の居住問題とそれへの新たな取り組み－ひとり親の住生活問題とケア補完型シェア居住の可能性」『社会政策』6（1），pp.40-53
- 小田川華子（2021）「コロナ禍の住宅困窮への東京都の対応と課題」『賃金と社会保障』1780，pp.24-33
- （2014）「低所得層の住まい保障の課題－賃貸住宅へのアクセス阻害要因の観点から－」『社会政策』6（1），pp.83-93
- 嵯峨嘉子・仲野浩司郎（2022）「生活困窮者自立相談支援機関・支援員に対するアンケート調査」『社会問題研究』71，pp.129-138
- 坂庭国晴（2021）「コロナ禍の住宅施策と住生活基本法，住宅セーフティネットを考える」『賃金と社会保障』1780，pp.4-18
- 泉水健宏（2018）「住宅セーフティネットの現状と課題－新しい住宅セーフティネット制度を中心とした状況－」『立法と調査』404，pp.84-98
- 塩崎賢明・阪東美智子・川崎直宏・稲葉剛・見上崇洋・岡本祥浩・川田菜穂子・鈴木浩（2018）「住生活基本法体制の到達点と課題－居住弱者の住生活に着目して－」『住総研研究論文集・実践研究報告集』44，pp.25-36
- すまいづくりまちづくりセンター連合会「セーフティネット住宅情報提供システム」  
<https://www.safetynet-jutaku.jp/>（閲覧日2023年1月31日）
- 吉永純（2015）『生活保護「改革」と生存権の保障～基準引き下げ，法改正，生活困窮者自立支援法～』明石書店
- 吉岡章（2022a）「コロナ禍における高知市の生活支援策の概要とその課題－新型コロナウイルス感染症における生活困窮者支援の取り組みから－」，第37回自治総研セミナー（2022.9.17）報告資料
- （2022b）「コロナ禍における高知市の生活支援策の概要とその課題－新型コロナウイルス感染症における生活困窮者支援の取り組みから」『コロナ禍で問われる社会政策と自治体－住まいの支援を中心に（自治総研ブックレット26）』，公人の友社