

## アメリカとイギリスの家賃補助政策

海老塚良吉

### 第1部 アメリカの家賃補助

#### 1 家賃補助と公共住宅

アメリカの人口は3億900万人(2008年)で人口は増加傾向にあり、2050年には4億人を突破すると予測されている<sup>1</sup>。居住者のいる住宅総数は1億1069万戸(2007年)、持ち家が68%、借家が32%である<sup>2</sup>。地方住宅公社(Local Housing Authority)が所有、管理する公共住宅は約120万戸(全住宅の約1%)で、この10年間で約10万戸減少している。アメリカは欧米先進国の中では、公共住宅の比率がもっとも低い国となっている(表-1)。

低所得者向けに供給管理される公共住宅に加えて、アメリカでは民間借家に居住する低所得者に対して家賃補助政策が実施されている。アメリカの家賃補助受給世帯は、216万世帯で、前年度より16万世帯増加する予定である。これに必要な予算は178億ドル(前年よりも18億ドル増)、1世帯あたりに換算して8200ドル、行政経費<sup>3</sup>を含め月額700ドルあまりの家賃補助が行われている。借家人ベースの家賃補助のほかに、プロジェクトベースの家賃補助(非営利組織が運営する低所得者住宅や高齢者住宅など)の予算として81億ドル(前年より10億ドル増)があり、家賃補助予算の合計額は259億ドルと住宅都市開発省全体の予算463億ドルの56%を占める。ちなみに、公共住宅運営費補助は46億ドル(前年比1.4億ドル増)、公共住宅資本補助は22億ドル(前年比2.0億ドル減)となっている(表-2)<sup>4</sup>。

表-1 アメリカの公共住宅の戸数と家賃補助受給世帯

	1995年	2003年
公共住宅	130万戸	120万戸

<sup>1</sup> UN, World Population Prospects: The 2006 Revision (URL: <http://esa.un.org/unpp/>)

<sup>2</sup> American Housing Survey 2007、なお、table 1A-7には、公共住宅が194万戸、政府の家賃補助住宅が320万戸などの数字があるが、これは抽出調査による誤差を含むと思われる。

<sup>3</sup> 1970年代の家賃補助実験事業では、家賃補助の1世帯あたり費用は年平均1,150ドル(うち900ドルが世帯取得分、250ドルが行政費用)としている。上野[1991]、p19より

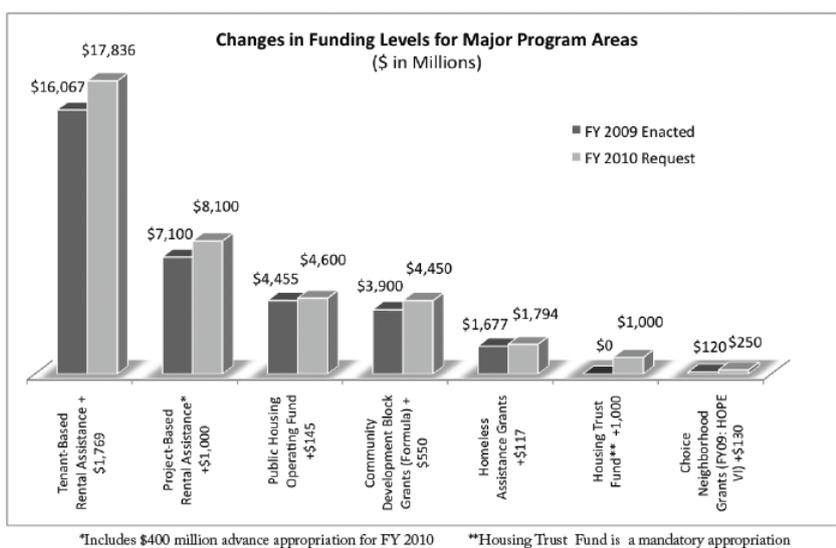
<sup>4</sup> FY2010 Budget, U.S. Department of Housing and Urban Development

家賃補助	150 万世帯	210 万世帯
------	---------	---------

出典) Solomon[2005]、p67

表一 2 住宅都市開発省主要事業の予算の変化 単位：億ドル

	2009 年実績	2010 年予算	増加額
借家人ベースの家賃補助	168.2	178.4	10.2
公共住宅資本補助	24.5	22.4	-2.1
公共住宅運営補助	44.6	46.0	1.5
プロジェクトベース家賃補助	71.0	81.0	10.0
コミュニティ開発一括補助金	39.0	44.5	5.5
ホームレス支援補助金	16.8	17.9	1.2
合計	418.3	463.4	45.1



出典) FY2010 Budget, U.S. Department of Housing and Urban Development

### 各都市の家賃補助・公共住宅の実情

2010 年度では若干の増加がみられる家賃補助の予算であるが、全住宅の 2% というわずかな補助世帯であることから推測されるように、低所得者の住宅問題は深刻である。

ニューヨーク市の家賃補助世帯は、2008 年末で 92,432 世帯である。市の公正市場家賃の 110% ということで算定されている標準家賃 (2009 年 10 月) は、1 寝室 1,344 ドル、2 寝室 1,495 ドルなど (ガス、電気代を含む) とかなりの高い水準にある。入居者はこの金額と調整後所得の 30% の差額を家賃補助として受給できる。しかし、家賃補助の受給希望者が多いにもかかわらず、予算が少なく対応できないとして、2009 年末にニューヨーク市は、家賃補助申請の新規申し込み受付を中止した。17 万 5 千戸の公共住宅の申し込みは

受け付けている<sup>5</sup>。

サンフランシスコ市の住宅公社は、1万2千戸の公共住宅の管理と2万1千世帯の家賃補助を実施しているが、2010年1月に公共住宅の新規の応募申し込みを中止すると発表した。これは、入居を待っている登録世帯が3万世帯余りあって、現在の空き家発生ペースだと解消に10年余りを要するためであるとしている。家賃補助の申請申し込みは受け付けている。市の公正市場家賃の110%ということで算定されている標準家賃（2008年10月）は、1寝室1,457ドル、2寝室1,823ドルなどとなっている<sup>6</sup>。

## 家賃補助の制度内容

アメリカの家賃補助（Section 8 Housing Choice Voucher Program）は、低所得者が民間借家から、物理的に適切なアフォーダブルな住宅を選択できるようにするものである。資格要件を満たしたすべての世帯が受給できるという制度ではなく、アメリカでは住宅補助の要件を満たす世帯の約4分の1が住宅補助を受けているに過ぎず、2005年には資格要件のある世帯の9%、約200万世帯が家賃補助を実際には受けているとされている<sup>7</sup>。

家賃補助の受給資格は、その地域における所得中位値の80%以下の世帯で、申請した世帯は登録リストに掲載される。受給希望者が多いためにバウチャーを受けられる世帯には限りがある。毎年の新規にバウチャーを受給する世帯の75%以上は、その地域における所得中位値の30%以下の世帯でなければならない。バウチャーが支給されると、60日ないしは120日以内<sup>8</sup>に、住宅都市開発省の住宅水準と地域の基準に適合した、その地域の市場家賃としてリーズナブルな家賃の住宅を見つけなければならない。基準を満たして、家主がこの制度に合意した場合は、入居者に住宅を貸して、地方住宅公社（Public Housing Authority）と契約を締結することになる<sup>9</sup>。

一般的には、地方住宅公社が民間借家の家主に、入居者の調整後所得の30%と公社が算定した支払い標準額の差額を支払う。家賃はリーズナブルなもので、入居者は公正市場家賃（過去15ヶ月間に居住者のいる借家の市場家賃の下から40%に相当する家賃<sup>10</sup>）よりも高い借家を選択しても良いが、その場合は差額を家主に支払わなければならない。ただし、入居者は調整後所得の40%以上を家賃として支払うことはできない。

## 2 家賃補助政策の評価<sup>11</sup>

<sup>5</sup> ニューヨーク市住宅公社のホームページ <http://www.nyc.gov/html/nycha/>

<sup>6</sup> サンフランシスコ市住宅公社のホームページ <http://www.sfha.org/>

<sup>7</sup> Newman[2006]、p87

<sup>8</sup> サンフランシスコ市は、「バウチャーが発行されると90日間以内に入居する借家を選択することになり、もし見つけることができない場合には90日間の延長ができる」としている。

<sup>9</sup> Newman[2006]、p89

<sup>10</sup> Newman[2006]、p99

<sup>11</sup> Newman[2006]、p90 以下を参照

家賃補助政策は、1) 適切な住宅、2) 良好な居住環境、3) 適切な住居費負担の住宅に入居できたかという伝統的な住宅政策の目的から評価される。近年の視点では、家賃補助の受給世帯が、補助を受けたことにより経済的な自立性、所得水準、就労状況、福祉受給状況にどのような変化が生まれたかが評価される。この評価は、2000年から6つの都市で開始された福祉から就労への家賃補助政策の実験事業（Welfare to Work Voucher）の8,732世帯の調査結果も参照した。

#### **バウチャーを得た借家人のどれだけの世帯が、借家を見つけて補助制度を利用できたか**

48の都市圏の住宅公社を対象にした2000年の調査によれば、バウチャーを得た借家人の69%は、地域内で借家を見つけることに成功している。賃貸住宅市場の厳しい都市圏では成功率は61%と低くなり、市場が緩やかな都市圏では成功率は80%と高くなっている。借家人の人種、性別、世帯主が障害者かどうかなどによって成功率の差は見られず、借家人が極めて低所得者な場合のほうが、それ以上の所得の入居者よりも成功率が高くなっている。

#### **住宅水準**

家賃補助を受給することによって、より良質な住宅に居住することになったかどうかを比較する調査は、ほとんど行われていないが、1993年に実施された調査から、家賃補助を受給できる資格のある世帯の居住する住宅について、漏水があるか、ネズミがいるかなどの住宅の物的状況の比較では、家賃補助を受給している世帯の住宅の方が、やや良質であった。1970年代の家賃補助実験事業（EHAP）では、住宅手当により受給者の住宅水準にはほとんど影響がなく、それは水準の低い住宅が実験事業には参加しなかったためとされている。福祉から就労への家賃補助実験事業（Welfare to Work Voucher）の調査では、家賃補助を受給することで、1室あたりの居住人数が劇的に減少している。

#### **住宅のアフォーダビリティ**

2002年に所得の30%以上を家賃に支払っていた一般の借家世帯は62%である（2000年より8%の減少）。2000年の50の大都市圏に居住する家賃補助受給者の平均家賃が所得に占める比率は29%であり、一般の借家世帯と比較して著しく低くなっている。1990年の調査では、家賃補助受給世帯は、補助を受給する前は所得の平均52%を家賃として支払っていたが、受給後は所得の35%と大幅に減少した。低所得世帯ほど家賃負担率の軽減効果は高い。

#### **近隣地区の水準**

バウチャー受給者の大多数は、貧困線以下の世帯が20%以下の近隣地区に居住している

が、受給者の10%は、貧困世帯が40%以上となる地区に居住している。子供のいる世帯では、バウチャーを受給する前後での近隣地区の貧困率、失業率、人種、片親比率や就学の落伍率などの変化は、ほとんど見られないが、受給後はマイノリティが多く居住する地区に居住している。公共住宅の居住者にバウチャーを支給して貧困者が少ない地区に移転を促す実験事業（Moving to Opportunity）では、公共住宅では貧困率が59%であったが、移転後の地区は貧困率が27%と半減している。

家賃補助政策の評価を要約すれば、家賃補助を受給することで、住宅の水準が高まることはないが、過密居住は著しく少なくなった。居住する地域の水準が良くなったということはない。家賃補助を得ることで就業状況が良くなり、所得が上がるとの効果も見られない。家賃補助の受給者が居住することで近隣の不動産価値に影響が出るということはない。家賃補助によりこれまでの重い住居費負担が軽減されたが、2005年の調査によれば、受給世帯の38%は家賃負担率が31%を超えていて、家賃負担が所得の40%を超える世帯が16%いる。これらの調査結果は1970年代の家賃補助実験事業（EHAP）の調査内容と類似している。家賃補助により住居費負担を下げ、生計費を他の支出に振り向けることができるようになっている。

### 現在の家賃補助政策の論点

2003年から2005年の住宅ブームの中で、低所得者向けの住宅政策は、国内の政策論議の焦点からは外れている。一般的な関心が薄い中で、住宅の専門家の中では政策論争は続いている。

第1は、住宅支援は、他のセーフティネットと同様に、有資格者には全員に支給すべきもの（entitlement）なのかどうかという点である。この議論はアメリカ住宅政策の中では、「供給側への補助か需要側への補助か」の論争と同様に長年議論されてきた。資格者に全員支給とするためには、支給者を最も貧しい人に限定するなどの対象層の縮小や、他の住宅政策を取りやめるなどして財源確保が必要となる。

第2は、家賃補助事業は、州及び地方住宅公社の実施する住宅事業の一括補助金にした方が良いのかという点である。現在、地方住宅公社は、承認を受けた住宅数の家賃補助しか実施することができず、予算に余裕があっても追加の家賃補助を実施できないで、住宅都市開発省に残金を返却している。また、一括補助金であれば算定式に基づいてあらかじめ予算額を知ることができるが、現在は、会計年度が始まるまで、予算がいくらつくかわからない。一括補助金になれば、住宅公社が地域のニーズと優先度に合わせて柔軟に対応できるというのであるが、一括補助金にすると連邦政府の低所得者の住宅に対する責任の及ぶ恐れがあるという議論がある。ブッシュ政権下の2003年、2004年に一括補助金化の提案がされたが否決された。

第3は、現行の家賃補助政策の行政効率をあげるることについてである。この中には、バ

ウチャーの受給者が適切な借家を見つける成功率を高め、家賃補助の利用率を高めること、そのためには、ある行政地域で利用できなかったバウチャーを他地域に振り向けたり、的確性の要件を緩和することを含む。家賃補助の実務を、地方政府から地域に広げて広域対応ができるようにすれば、より環境の良い地域や就労機会のある地域に移動できるとの提案もある。的確性要件の緩和は、それにかかわる行政コストや正確性の問題だけではなく、それによって、最も深刻な住宅問題を抱えている世帯が補助を受けられなくなるという公平性の問題にも関係している。

## 結論

今日の住宅問題は、住宅の水準ではなく、住居費負担（アフォーダビリティ）にある。それでは、所得保障の問題として良いのであろうか。低所得者の快適な暮らしにとって、適切で安定したアフォーダブルな住宅は重要であり、社会にとっても重要である。低所得者に現金給付をおこなったならば、好きなことに浪費してしまうので、先進諸国では、住宅への支出がされるように一定の規制をおこなっている。アメリカでは、この30年間にたびたび、住宅に用途を制限しない所得補助の提案が出されているが、このような提案が本格的に導入されたことはない。この提案は再び浮上することはないと思われるが、住宅支援により、低所得者に快適な暮らしを本当にもたらしめているのか、単にアフォーダビリティを高めたに過ぎないのか、きちんとした調査が求められている。住宅とサービスを結び付けた補助事業だと、自立性の高まりなどのメリットが顕在化するかなど、今後の調査が必要とされている<sup>12</sup>。

## 3 家賃補助政策の歴史

連邦政府による住宅政策は、1930年代に開始されたが、家賃補助政策が採用されたのは、1965年の家賃手当（rent supplements and section 23 program）が初めである<sup>13</sup>。この時期に、民間の住宅を借り上げて公共住宅とする事業（leased Housing）と家賃手当プログラム（Rent Supplement Program、家賃と所得の25%の差額を補助）が開始された。これ以前の住宅政策は、低所得者に住宅の供給をするか、住宅金融への補助が行われていた。すなわち、連邦政府の補助は、住宅建設や大規模改修の利子補給や融資を、低中所得者向けの開発事業者に提供することや、低所得者の持ち家世帯や低所得者向け賃貸住宅の建設者に住宅ローンを提供すること、低中所得者向けの住宅事業の投資者に税制優遇を与えてきた。しかし、1970年代の初めまでに、ほとんど全ての住宅事業が重大な問題を抱えるようになった。連邦政府の補助を受けた住宅が利用されなくなって放棄されたり、補助を受けたアパート事業が倒産したり、低所得者向け持ち家事業（Section235）における公

---

<sup>12</sup> ここまでは、Newman[2006]を抄訳した。

<sup>13</sup> Newman[2006]、p99

務員の汚職問題、セントルイスの **Pruitt-Igoe** 団地などの公共住宅団地における社会的崩壊などである。1969年に大統領に就任した共和党のリチャード・ニクソンは、1973年に全ての住宅事業のモラトリアムを発動して、住宅政策を見直すための特別委員会を発足させた。この委員会で提案されたのが「需要者」側への補助へのシフトであり、これが今日の家賃補助事業の系譜につながっている<sup>14</sup>。

### 1970年代初めの家賃補助実験事業<sup>15</sup>

政府の補助により公共住宅を建設して、安い家賃で低所得者に入居してもらうよりも、民間借家に入居している低所得者到家賃補助をする方が、住宅政策として効率的ではないかと考えの下で、1973年から全国12都市、約2万5千世帯を対象に家賃補助実験事業（EHAP）が開始され、政策評価が行われた。

家賃補助の政策評価は、最も住宅に困窮している階層に、家賃補助を配分することができたかという点については、マイノリティ、母子世帯、福祉受給世帯については、高い到達率が見られたが、高齢者世帯には低い到達率であった。

家賃補助の受給世帯は、一般的には住み替えることは少なく、もっとも低質な地域から、やや良質な地域に住み替えが進んだ程度で、郊外住宅地へまで選択の幅を広げることはなかった。

家賃補助政策により、家主側にはある程度の住宅改善を促すことができたが、借家供給の著しい増加には結びつかなかった。借家世帯は、家賃補助の受給額をまずは、家賃負担額の低下に使い、より水準の高い借家への住み替えには十分に使わないで、他の消費に使った。

家賃補助政策により家賃の支払い能力が高まって、地域の家賃インフレが起きるのではないかとの恐れが指摘されていた。しかし、実験事業の評価として、家賃補助はほとんど家賃インフレを起こすことはなく、これは家賃の上昇が起きれば借家の供給が増加して、需給関係により家賃インフレがほとんど消滅するためと説明された<sup>16</sup>。

実験事業による政策評価が継続される中で、実験結果を待たないで1974年住宅コミュニティ開発法のセクション8による家賃補助が開始された。民間借家の居住者に所得の25%を負担限度として家賃補助を行うこととした。

### バウチャーによる家賃補助の導入

1981年に就任した共和党のロナルド・レーガン大統領は、小さな政府を標榜し、民間市場の活用を図った。住宅政策はとりわけ大きく削減され、連邦予算全体に占める住宅・都市開発省の新規予算は1981年では4.59%であったが、1988年には1.31%へと三分の一以

---

<sup>14</sup> Newman[2006]、p88などを参照

<sup>15</sup> 上野[1991]、p17-19

<sup>16</sup> 上野[1991]、p124

下に削減された。支出予算は前年度以前に承認された契約分を含むため 81 年の 140 億ドルから 88 年の 189 億ドルへと増加しているが、住宅・都市開発省の職員数はこの間に 15,122 人から 12,511 人へと 2 割の削減がされている<sup>17</sup>。公共住宅の竣工戸数は 1981 年の年間 3 万戸から、1989 年には 5000 戸以下に急減した。

レーガン大統領の下で設置された 1982 年の住宅に関する大統領委員会の報告では、家賃補助政策が公共住宅供給よりも効果的であるとして、公共住宅予算を削減して家賃補助に住宅予算の多くを投入することとした。1983 年に家賃補助の新しい仕組みとしてハウジング・バウチャー (Housing Voucher) を始めた。基準家賃と収入の 30% の差を家賃補助することとして、借家人がより自由に住宅選択がしやすいようにした。

従来の制度は資格保証(Certificate)として残され、2 つの家賃補助方式が並存した。入居世帯は、資格保証かバウチャーのどちらかを選択することができるが、資格保証のほうが枠が大きいので待つ期間が短くなっていた。

・資格保証：地域の公正市場家賃以下の民間借家を入居者が選択し、この住宅の家賃と入居者の調整後所得の 30% (またはグロス収入の 10%) の差額を家賃補助する。

・バウチャー：地域の公正市場家賃と入居者の調整後所得の 30% (またはグロス収入の 10%) の差額を家賃補助する。入居者は公正市場家賃よりも高い家賃の借家を選択することができるが、超過分は自分で支払わなければならない。公正市場家賃よりも低い家賃の借家を選択した場合は、家賃補助を他の費目に流用できる。

1988 年では、両方式で合わせた 87 万 4 千戸が家賃補助を受給していた。

ちなみに、ニューヨーク市の 1988 年、89 年の基準では、家賃補助の受給資格者は、1 人世帯 11,300 ドル、2 人世帯 12,950 ドル以下の低所得者で、公正市場家賃は 0 寝室 375 ドル、1 寝室 455 ドル、2 寝室 535 ドルなど (電気・ガス料を含む) となっていた<sup>18</sup>。

住宅政策は、1970 年代は低中所得者向けにある程度の広がりを持って行われてきたが、1980 年代になると、極めて低所得な階層に焦点をあわせて実施されるようになる。住宅支援を受けている世帯の半分以上は、何らかの所得給付を受ける世帯となり、福祉政策との関連が深くなった。1995 年の公共住宅と家賃補助の受給世帯の調査によれば、家賃補助受給世帯の 68% は地域の所得中位値の 30% 以下の世帯であり、中位値の 80% 以上の世帯は 2% に過ぎない。また、主な収入が福祉とする世帯が 39% となっていた<sup>19</sup>。貧困者の集中を解決するために、1996 年には、大規模な荒廃をしている公共住宅の居住者に家賃補助を支給して民間借家に移住させるためのモデル事業 (Moving to Work) が 30 の地方住宅公社で実施された。この考えが次の 1998 年法に引き継がれていく<sup>20</sup>。

---

<sup>17</sup> 海老塚[1992]

<sup>18</sup> 上野[1991]、p20

<sup>19</sup> 海老塚[2007]、p 8

<sup>20</sup> 海老塚[2007]、p 8

## 1998年 Quality Housing and Work Responsibly Act 以降の家賃補助<sup>21</sup>

この法は、公共住宅の管理を改善し、家賃補助制度の無駄をなくして合理化することで、低所得者の集住を解消し、居住者の自立性を高めることを目的に制定された。公共住宅に居住している世帯と家賃補助を受給している 330 万世帯に影響を与える法律であった。

この法では次の 7 つの戦略が採用された。

- 1)規制緩和：地方住宅公社は連邦政府の規定により事業運営を制約され、公共住宅を壊したり、家賃補助に切り替えたりすることができず、入居者選定や入居者の家賃負担額についても規制をされてきた。この規制を緩和することで良好な公共住宅管理ができるようになる。
- 2)資金源の多様化：連邦の補助金だけでは資金が不足するために、資本投資や、支援サービス、運転資金に民間資金等を利用できるようにする。
- 3)様々な所得階層の混合と低所得者の集中排除：貧困者が集中することを避け、様々な所得階層の人々がいるコミュニティを形成し、家賃補助の受給者が一定地域に集中しないようにする。
- 4)管理状況についてのアカウントビリティを高める：地方住宅公社の運営状況を明示し、効率的な運営を行っている組織には報償を与えて目標達成を促す。
- 5)居住者の自立の向上：福祉改革と共に支援世帯の自立性を高めるようにする。生活保護制度 (Temporary Assistance for Needy Families) などとも連携し直接の支援費用を削減する。
- 6)家賃補助制度の統合：資格保証とバウチャーの家賃補助を統合して、市場での住宅選択の自由度を高める。
- 7)問題を抱えた地方住宅公社と最悪の団地の改善：問題を抱えた団地を取り壊すか改善するかについての規制を緩和し、住民支援等に必要な広範な資金を用意する。

この戦略により、これまで 10 年以上議論されてきた、資格保証とバウチャーの 2 つに分かれていた家賃補助がバウチャーに統合された。そしてバウチャー制度について、次の修正が行われた。

資格保証で規定されていた調整後所得の 30%の家賃負担率にするというアフォーダビリティとバウチャーの特徴である入居者の住宅選択の幅を広げるというの 2 つの制度の妥協策として、初めて家賃補助を受給する世帯の住宅費負担は調整後所得の 40%を超えてはならないとされた。そして、家賃補助の受給世帯の負担状況を調査して、調整後所得の 30%以上を支払っている世帯が多くなった場合は、補助水準を引き上げるように規定した。

また、家賃補助制度が市場に柔軟に対応して、家主が参加しやすくするために、いくつかの要件を撤廃した。ある一人の借家人を受け入れた場合は、他の入居希望者を全員受け入れなければならないという規定や、一定期間に限って賃貸することはできず、永久に賃貸するという規定などである。この規定は、98 年法の何年か前から歳出予算法で変更され

---

<sup>21</sup> 海老塚[2007]、p12-p16

ていた。

また、入居者の住宅選択の幅を広げて、補助を多くの人が利用できるようにするために、地方住宅公社が家賃補助の標準を住宅都市開発省の決める公正市場家賃の 90%~110%で定められるようにした。上院では 120%に引き上げるべきとの議論もされた。

法は、持ち家を取得した際のローン支払いの補助金としてバウチャーを利用できる新しい事業を立ち上げた。また、地方住宅公社が既存住宅の大規模改修や新築のプロジェクトベースの家賃補助に 20%を配分することを規定して、そのプロジェクト内の住宅の 25%以内の戸数（支援サービスを受けている世帯は除く）に家賃補助をすると規定して、貧困者が特定の住宅プロジェクトの中に多く集中しないようにした。

これまでは家賃補助世帯の増加が予算上、なかなか認められてこなかったが、1999年には5万戸の追加、2000年と2001年には10万戸の追加が計画された。実際の増加予算は2000年6万戸、2001年7万9千戸であった。2001年以降は共和党のジョージ・ウォーカー・ブッシュ政権の下で住宅政策は、持ち家への住宅金融と住宅投資への税制優遇を中心とする民間住宅市場重視に展開された。家賃補助予算は次第に削減されて、2002年には1万8千戸の追加、2003年から2005年の追加はゼロとなった。しかし、家賃補助は、老朽化した公共住宅の取り壊しの代替として、また、民間の支援住宅の契約更新終了の代替として、1997年から2003年の間に50万戸も劇的に増加した。

連邦議会は、1999年から2002年にかけて毎年7千戸の新規家賃補助を障害者に割り当てたが、これは公共住宅や民間の支援住宅が高齢者に限定されて障害者が入居できなくなったことに対応するためのものである。これも2003年以降はゼロとなった。

2003年に連邦議会は、住宅公社が実施した家賃補助の使用状況に応じて、管理業務や市場家賃の変動を含めて必要額を補助する方式にした。補助額は前年度の支出額を基に算出され、これまでは、あらかじめ100%の予算配分をして年度末に返却していたのを、成功率を勘案して配分し、不足額が出れば補助を追加する方式とした。2003年度以前は、毎年、かなりの額の補助金を使い残されていた。住宅公社は補助金で発行できる家賃補助よりも多い世帯にバウチャーを発行してきたが、2003年以降は、過剰発行分は補助しないの方針になった。

家賃補助事業が拡大するに伴って、1戸あたりの家賃補助金額も増大し、2002年は10%、2003年は9%上昇し、これは市場家賃の上昇率の約2倍であった。支出額と将来の事業資金に必要なデータを正確に迅速に把握するために、住宅都市開発省の家賃補助の担当部署の職員を75名増員することが2004年に承認された。

新しく導入されたバウチャーを持ち家の毎月のローン支払いに利用する事業は、2004年末までに375の住宅公社で開始され、約2400世帯の持ち家居住者が便益を得た。いくつかの公社はプロジェクトベースの補助に用いるためにこの枠を利用している。

住宅都市開発省は2000年12月から2003年12月にかけて1戸あたりの家賃補助の支払い水準が平均30%増加したとしている。このうちの19%は公正市場家賃の上昇によるもの

であるが、11%は法により認定された支払い基準によるものである。2004年12月の支払い水準は地域の公正市場家賃の平均104%である。

2004年の大統領予算教書では、家賃補助予算を一括補助金として州に配分することが提案された。事業が複雑化して多様な全国の住宅市場に柔軟に対処することが難しくなり、2600の地方住宅公社を直接に管理するのは非効率なためである。しかし、議会からは新しいシステムにより解決されるように求められ、一括補助金の提案は歳出予算法には盛り込まれなかった。

2005年の大統領予算教書では、「自由性の高い家賃補助事業」が提案され、規制（地域の所得中位値の80%以下の所得層を対象とする、所得の一定割合の家賃負担をする等）を撤廃して、地方住宅公社にどれだけの世帯数を対象に、どれだけの水準で補助をするか決める裁量を与えることが提案された。

98年の家賃補助事業の統合により市場主導型の制度となって、支払い基準の自由化によって多く使われるようになり、実際に借家を見つけて入居する成功率も高くなった。1戸あたりの補助額は市場家賃が高騰して増大し、貧困層集中の緩和のために補助額が増額した。しかし、2004年、2005年歳出予算では家賃補助は削減された<sup>22</sup>。

#### 4 オバマ政権の住宅政策

オバマ政権になってはじめての住宅都市開発省の予算が2009年7月に発表された。アメリカの住宅政策は、どのような方向に進もうとしているのか、2010年度予算書より見てみる。

金融危機をもたらしたサブプライムローン問題に対処して住宅都市開発省は、住宅金融への政府介入を強めることを決めた。FHA（連邦住宅局）の戸建住宅にたいする住宅金融の融資残高に占める比率は2006年にはわずか1.9%までに低下していたが、2008年の第4四半期には23.7%となり、140万世帯に融資をするまでに増加した。家賃補助や公共住宅などの従来の住宅事業についても強化することになり、住宅都市開発省の2010年度予算は463億ドルと前年度の10.8%増加となった。そして、住宅危機に対応すると同時に、エネルギーや持続可能な成長、コミュニティの活性化、貧困の緩和に取り組むとしている。この予算により次の5つの目標を達成するとしている。

1. 国の住宅及び経済危機に対処するために、技術やスタッフ、研修に一層の投資を行って、連邦住宅局の安全性と健全性を高め、住宅金融の増加や不正行為の発見、ローンの貸し出し者や不動産鑑定人の監視をしっかりと実施する。公正に住宅への資金提供を増加して、連邦住宅局は住宅金融の不正使用や貸し出しの差別を阻止する能力を高め、被害を受けやすい持ち家購入者に住宅購入前後の相談を実施する。

---

<sup>22</sup>以上は、海老塚[2007]、p12-p16

2. アフォーダブルな賃貸住宅の増加に対する連邦政府の役割を回復する。そのために、新設の住宅信託基金 (Housing Trust Fund) に10億ドルを支出する。また、借家人の家賃補助を大幅に増加して、217万世帯の低所得者を支援し、前年度よりも11万6千世帯増加させる。公共住宅に対する運営費補助を全額認め、プロジェクトベースの家賃補助住宅への支援を強化する。ホームレス支援の補助金を増加する。
3. 大都市圏及び農村部のコミュニティの強化を図るために、コミュニティ開発補助金を増加する。HOPEVI事業の教訓から Choice Neighborhoods Initiative に2億5千ドルを支出して、荒廃している公共住宅や支援住宅の多い貧困者の集中地区が学校改革や子供の教育改革とともに改善されるようにする。
4. エネルギー効率の良い住宅を増加し、持続可能な成長を図り、1億ドルのエネルギー改革基金を設立して、既存住宅のエネルギー効率を高めるために民間セクターの投資を誘発する。また、大都市及び農村部で交通、住宅、土地利用計画を統合して、交通コストを下げ、エネルギーを節約して、生活の質を向上させる世代を誘発するための1億5千億ドルの Sustainable Communities Initiative の基金を設ける。交通、エネルギー、環境保護などの関連機関と連携して取り組みを進めるために、Office of Sustainable Housing and Communities の組織を新設する。
5. 予算の1%を住宅都市開発省の業務を改革するための政策評価や調査研究のために支出する。すでに27の事業について合理化や簡潔化するための方策について検討している。政策開発調査室の予算についても増額して、全米住宅調査などの市場調査の質を高めることにしている。

このような住宅予算により、アメリカの住宅問題は改善されるのか。ニューヨーク市やサンフランシスコ市などで見られる、低所得者の公共住宅、家賃補助の新規申請の中止が再開されるのか、今後の推移を見守りたい。

## 第2部 イギリスの家賃補助

### 1 社会住宅と住宅給付

英国イングランドの住宅数は2,219万戸(2007年)で、持家が1,545万戸(70%)、民間借家が287万戸(13%)、ハウジング・アソシエーションなどが189万戸(8%)、公営住宅が199万戸(9%)となっている<sup>23</sup>。低所得者向けに政策的に供給される公営住宅とハウジング・アソシエーションの住宅などを合わせた社会住宅は全住宅の約17%となっている。

---

<sup>23</sup> DCLG [2009], Table 1.1

イギリスは第2次世界大戦の直後から1970年代までは大量の公営住宅を建設してきたが、1979年のサッチャー政権は公営住宅の払い下げを開始し、1997年の労働党政権となった後も継続され、公営住宅のハウジング・アソシエーションへの移管も進められている。1981年には持家が59%、民間借家が11%、ハウジング・アソシエーションなどが2%、公営住宅が27%と、社会住宅が30%近くあったが、30年間で20%を下回る水準になった。

住宅給付 (Housing Allowance) は、低所得の借家人向けの家賃補助 (Housing Benefit) と生活保護 (social assist) を受給している低所得持ち家世帯への住宅ローン利子の所得補助 (Income Support for Mortgage Interest) とからなる。

家賃補助 (Housing Benefit) は英国全体 (Great Britain) として、2009年8月時点で449万世帯が受給している。受給している世帯の内訳は、民間借家127万世帯、ハウジング・アソシエーションなどが169万世帯、公営住宅が150万世帯である。2008年9月の受給世帯数は417万世帯でこの1年間に受給世帯は、32万世帯増加しているが、民間借家が22万世帯の増加、ハウジング・アソシエーションなどが7万世帯の増加、公営住宅が9千世帯の減少となっている<sup>24</sup>。

家賃補助の受給額は、平均では週81ポンドであり、民間借家105ポンド、ハウジング・アソシエーションなど76ポンド、公営住宅67ポンドとなっている<sup>25</sup>。家賃補助の受給額は年間190億ポンド、1ポンド140円で換算すると、年間2兆6千億円あまりで、民間借家の受給者は平均して月額6万円、ハウジング・アソシエーションなどでは4万3千円、公営住宅では3万9千円を受給していることになる。

なお、2008/9年度の住宅コミュニティ開発予算は49億ポンド (約7000億円) となり、公営住宅2億ポンド、その他の社会住宅33億ポンド、コミュニティ開発7億ポンドとなっている。

家賃補助は2005年5月の時点では、英国全体 (Great Britain) で396万世帯が受給して、全世帯の15.7%を占めていた。受給世帯のうち民間借家が20% (79万世帯)、ハウジング・アソシエーションなどが35% (139万世帯)、公営住宅が45% (178万世帯) であった<sup>26</sup>。近年は民間借家とハウジング・アソシエーションなどの受給者が増加して、公営住宅の受給者が減少していることになる。

2003/4年度のイギリスの住宅調査では、社会住宅の借家人の5分の3、民営借家の5分の1の世帯が家賃補助を受給していた。借家世帯のかなり多くが家賃補助を受給していることがわかる。概略の計算では、全借家の家賃の34%が家賃補助によってまかなわれていて、公営住宅の家賃では59%、ハウジング・アソシエーションなどでは53%、民営借家では13%が家賃補助によりまかなわれている<sup>27</sup>。

---

<sup>24</sup> Department for Work and Pensions <http://research.dwp.gov.uk/asd/hbctb.asp>

<sup>25</sup> 同上

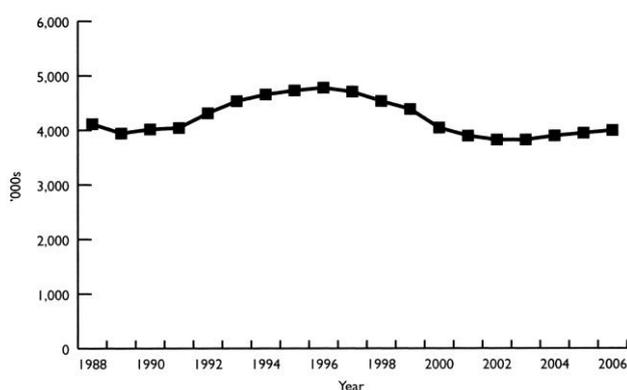
<sup>26</sup> Kemp[2007]、p116

<sup>27</sup> 同上、p116

家賃補助により、収入に対する家賃の比率は大幅に削減されている。家賃補助を受給していない世帯を含めた平均値であるが、家賃補助の受給前は収入に対する家賃の比率が、公営住宅では 26.2%であったのが、受給後は 12.8%となっている。ハウジング・アソシエーションでは 30.9%から 15.7%に低下している。民間借家では 25.3%から 22.8%となっている（2001/2 年, England）。民間借家ではあまり低下していないのは、家賃補助の受給世帯が少ないためである。民間借家では、居住している借家の家賃が高すぎるとして家賃補助が支給されないことがこれまでは多く、1999 年には申請者の 70%が申請を却下された<sup>28</sup>。

家賃補助は、2003/4 年度で 126 億ポンドである。1991/2 年度は 69 億ポンドであったが、1996/7 年度には 139 億ポンドにまで急増した。これは家賃が高騰したほかに生活保護（social security benefit）受給者の数が増加したためである。その後、失業率の低下などで下落した<sup>29</sup>。

図－1 家賃補助の受給者の推移（Great Britain, 1988-2006）



Source: DWP Housing Benefit and Council Tax Benefit Statistics (various years).

出典) Kemp[2007], p116

イギリス（England）の家賃水準は、2009年に民間借家では全国平均では、月額 574 ポンドであるが、ロンドンでは 900 ポンドとなっている。公営住宅は週 64 ポンド（ロンドンでは 80 ポンド）、ハウジング・アソシエーションなどは 74 ポンド（ロンドンでは 90 ポンド）である。10年前の 1998/9 年は、公営住宅は 42 ポンド、ハウジング・アソシエーションなどは 53 ポンドであった<sup>30</sup>。2009年の月額家賃は、1 ポンド 140 円で換算して、民間借家は 8 万円（ロンドンでは 12 万 6 千円）、公営住宅は 3 万 6 千円（ロンドンでは 4 万 5 千円）、ハウジング・アソシエーションなどは 4 万 1 千円（ロンドンでは 5 万円）となっている。

<sup>28</sup> 同上、p117-118

<sup>29</sup> 同上、p116

<sup>30</sup> DCLG[2009] , p57

## 2 借家人への家賃補助

家賃補助は、労働・福祉政策を担当する労働年金省 (Department of Work and Pensions) が所管して、地方自治体が支給等の実務を担当している。家賃補助の制度全体の基準は国会で審議されて決められ、全国一律の制度となっているが、実施の細部については地方自治体に裁量が認められていて、所得から戦時年金などを除外できる。

家賃補助の金額は、次のように算定される<sup>31</sup>。

1) 生活保護手当 (Income Support, income-based Jobseeker's Allowance, Guarantee Credit component of Pension Credit) の受給世帯や生活保護手当支給基準以下の所得の世帯の場合

適格家賃 (eligible rent) の額

2) 生活保護手当支給基準以上の所得の借家人の場合

基準を上回る実質所得について、その 65% が家賃補助より減額される。1943 年以降、基準を上回る所得の全額が家賃補助より減額されてきたが、それでは勤労意欲が失われるとして 1988 年の制度改革で、65% を減額する方式になった。

適格家賃 (eligible rent) の額というのは、公営住宅及びソーシャル・ハウジングなどの社会住宅の場合は、入居している借家の家賃額である。民間借家の場合は、1996 年より家賃の上限が設定され、入居している借家が適切な規模、家賃であるかが、政府機関である Rent Service により判定されてきた。しかし、この事務処理が煩雑であるとして、2008 年より改正されて、家族数と家族構成により地域ごとに定められる地域住宅給付金 (後述) になった。

家賃補助の支給は、公営住宅入居者については、支払い家賃が減額され (rent rebate)、家賃補助は直接に公営住宅の家賃会計に振り込まれる。ハウジング・アソシエーションなどの社会家主の場合は、9 割がたは家賃補助が家主に振り込まれる。民間借家では、2008 年の制度改革以降は借家人に大半が振り込まれるようになったが、それ以前は 6 割が家主に家賃補助として振り込まれていた。借家人に家賃補助が振り込まれる場合は、これと自己負担分の家賃を合わせて、借家人が家主に支払うことになる。

### 地域住宅給付金 (Local Housing Allowance)

民間借家の家賃補助については、2002 年に提案されていくつかの自治体で試行され、2008 年 4 月より全国的に実施されるようになった地域住宅給付金 (Local Housing Allowance) に切り替わっている。政府は当初、社会住宅についても同様の方式にすることを考えたが、難しいと判断した。社会住宅の家賃は市場の需給関係で決められるものではなく、一定の公的な算定基準によるもので、入居者の選定は必要性の高さにもとづくため、

---

<sup>31</sup> Kemp[2007]、p113

入居者は自由に社会住宅を選択できないためである。

それぞれの地域の家賃市場（Broad Rental Market Area）で、世帯人員と世帯構成に応じて入居ができる寝室数ごとの標準的な給付額（standard allowance）が定められている。

世帯人員と世帯構成に応じて入居ができる寝室数は、下記項目により 1 室が追加されて計算される。

1. 成人のカップル
2. 16 歳を超える子供 1 人
3. その他の 16 歳を超える子供 1 人毎
4. その他の同姓の子供 2 人毎
5. その他の 10 歳未満の性別にかかわらずに子供 2 人毎

いくらの地域住宅給付金が受給できるかは、インターネットのウェブサイトで計算ができるようになっている。たとえば、バーミンガム市の給付額は、2 寝室の場合は、1 週当たり 127 ポンド（月額 7 万円）となり、3 寝室では 132 ポンド（月額 7 万 4 千円）となる。ロンドンは 3 つの市場エリアに別れていて、ハックニー区などのある Inner East London の市場エリアでは、2 寝室の場合は、300 ポンド（月額 16 万 8 千円）となり、3 寝室では 350 ポンド（月額 19 万 6 千円）となる。

生活保護手当での支給される所得水準より低い世帯の場合は、この給付額が家賃補助として支給される。生活保護手当での支給される所得水準より高い世帯の場合は、上回った実質所得額の 65% が給付額より減額される。

申請者が居住する民間借家の家賃が給付額よりも低額な場合は、その差額は申請者が受け取れる。ただし、受け取れる差額の上限は 1 週間当たり 15 ポンドである。申請者が居住する民間借家の家賃が給付額よりも高額な場合は、その差額を申請者が自己負担しなければならない。

この給付額は、原則として、家主にではなく申請者に支払われる。

この改革の狙いは、申請者に選択の幅を広げて、責任感を持たせることにある。申請者は住宅の質を取るか家賃を重視するか、自分で決めることができる。あらかじめ給付金がいくらかわかるので、申請者は家賃支払いに責任を持って対処できる。行政手続としても改善され、申請者の居住している民間借家の家賃が適切な家賃かどうかを判断する必要がなくなり、処理スピードが速くなる。処理期間が短くなることで、申請者は福祉から就労に移る際にも心配が減少する。

制度の改革の結果、次のような影響が生じている<sup>32</sup>。

家賃補助を直接に受給する人が以前は半分程度であったのが、9 割に増加した。申請者に補助を支給すると家賃が払われなくなるのではないかと心配されていたが、家賃不払いは起きていない。また、不払いを心配して家を貸さなくなる家主が増加するのではないかと

---

<sup>32</sup> Kemp[2007]、p126-128

心配されていたが、そのような事態は起きていない。家を見つけられなくてホームレスが増えるということもない。むしろ、ホームレスの場合は補助が家主に直接に支給される制度が残されたため、容易に住宅を見つけやすくなった。

制度の改革に伴って、差額を得ようと小さな借家に住み替えるなどの動きは起きていない。受給者の半数以上は家賃を上回る補助を受けていて、家賃が補助よりも高額な人は以前より少なくなった。制度改革によって、契約家賃が上昇するなどの家賃インフレは生じていない。また、申請者が福祉から就労につくとの動きも今のところは見られない。

### 3 低所得の持ち家世帯への住宅給付<sup>33</sup>

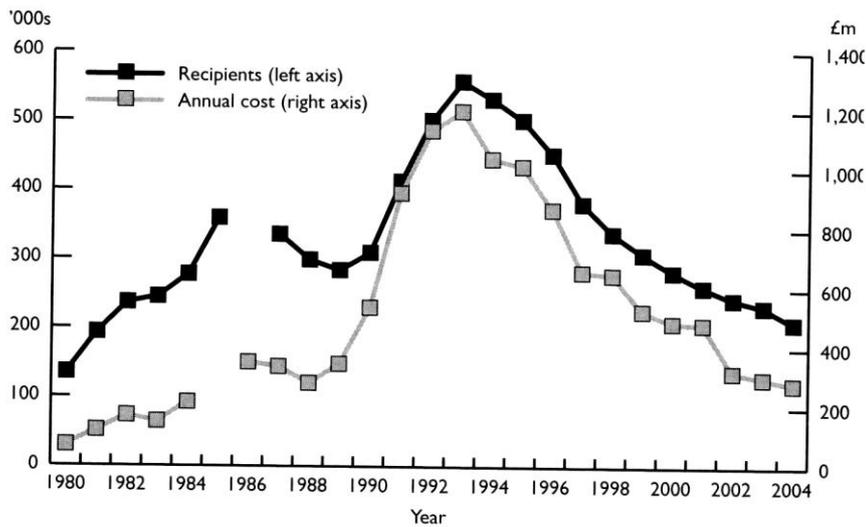
1943年以降、生活保護 (social assistance) を受給している持ち家居住者に対して、住宅給付 (Housing Allowance) が支払われてきた。これは住宅ローンの利子および住居関連支出の補助を行うもので、ローン元金の返済金は補助されない。生活保護の対象世帯以外については、持ち家居住者への住宅給付は支給されていない。1982/3年までは住宅給付は住宅加算と呼ばれていたが、現在は、ローン利子に対する所得給付 (Income Support for Mortgage Interest) と一般には呼ばれている。このローン利子に対する給付は、1987年までは、住宅が大規模であったり、地価の高すぎる地域に持ち家がない限りは、実際のローン利子相当額が支給されてきたが、借家について家賃補助が高すぎる家賃の場合は制限されるようになったのと同時に、地域内の他の住宅よりも高い住宅の場合は支給額が制限されるようになった。1992年にはローン利子給付は申請者に支給するのではなく、ローン貸し出し者に支払われるようになった。これは80年代後半から90年代初めにかけての不況の影響でローン利子給付の受給者と受給金額が増加したのに、受給者がローン支払いにあてずに他に流用するケースが増え、住宅ローン業界がロビングをしたためである。1993年には持ち家に居住する失業者が高額の給付を得ているとのメディアの批判を受けて、15万ポンドまでの住宅ローンの利子に限定され、95年には10万ポンドに制限された。住宅価格はその後の10年間に急騰しているが、このシーリングは変更されていない。

ローン利子給付の受給者は1993年の56万人をピークとして、これ以降は好況となって減少し、2004年には21万人に減少した。支給額もこの間に12億ポンドから3億ポンドに急減した。この補助額は借家に対する家賃補助の50分の1程度の少ない金額である<sup>34</sup>。

図ー2 生活保護の受給者に対するローン利子給付金 (受給者数と受給総額)

<sup>33</sup> Kemp[2007]、p119-122

<sup>34</sup> 同 Kemp[2007]、p121 など



Source: UK Housing Finance online, table 110.

出典) Kemp[2007], p121

住宅価格は長期的には上昇傾向にあり、持ち家は投資であって、消費支出には当たらないとして、ローン利子給付に対する批判がある。しかし、低所得者の持ち家居住者が増加していて、低所得者の半数は持ち家居住である。もっともこの貧しい持ち家所有者の一部は、すでにローン支払いが終了した高齢者である。

#### 4 住宅政策および住宅給付の歴史

イギリスは 19 世紀に住宅問題が深刻化して、1848 年に公衆衛生法を制定するなど、住宅関連法制を整備してきたが、国が本格的に住宅供給に取り組み始めたのは 1919 年の住宅・都市計画法以降で、低所得者向けに地方公共団体が公営住宅を建設・管理してきた。

1920 年代の公営住宅は住宅水準が高く、材料費も高いために大きな補助金を入れても、家賃は低所得者にとっては高いものとなった。1930 年代になって自治体はスラムクリアランスをした従前居住者のために公営住宅を建設するようになり、低所得な公営住宅入居者が家賃を払えるように 1930 年住宅法で家賃割引 (rent rebate) か、所得に応じた家賃システムを任意に導入できるようにした。これが住宅財政システムを通じた住宅給付の起源である。しかし、1960 年代までは、わずかな地方公共団体しか家賃割引を利用しなかった。70 年代までは家賃割引を適用される公営住宅の入居者は、10%以下であった<sup>35</sup>。

社会保障システムを通じた住宅給付の起源は、1943 年に資産調査を伴う生活保護 (social assistance) に適格 (reasonable) な住宅支出が加算された時であり、借家人の場合は家賃の全額、持ち家居住者の場合は住宅ローンの利子相当額 (元金返済分は除く) と修繕費・

<sup>35</sup> Kemp[2007]、p110

保険料が支給されるようになった。住宅支出が別枠として加算されたのは、家賃が地域によって大きく変化し、当時の低所得者の大部分が、家賃規制を受けた借家に居住していたためである<sup>36</sup>。

第2次世界大戦により大量の住宅が破壊され、労働党は1946年住宅法を制定して、1951年まで年間の住宅建設戸数の8割あまりとなる大量の公営住宅を建設した。1951年に政権について保守党は民間セクターを重視したが、公営住宅についても引き続いて年間20万戸余りが建設された<sup>37</sup>。

1960年代になると保守党政府は公営住宅以外の賃貸住宅市場を形成するために、コスト・レントやコ・オーナーシップによる住宅経営を行うハウジング・アソシエーションの設立を1961年より促進するようになり、1964年には、これらの組織に国が補助金を配分するためにハウジング・コーポレーション (Housing Corporation) が設立された。ハウジング・アソシエーションによる住宅建設戸数は、これ以降、しだいに増加するようになったが、1970年代の初めにイギリスの住宅ストック全体の中でハウジング・アソシエーションの占める比率は統計数字に表れない程度のものであった。1974年に発足したウィルソン労働党政権は公営住宅を補完する賃貸住宅を建設するために1974年住宅法でハウジング・アソシエーション補助金 (Housing Association Grant) の制度を創設し、ハウジング・コーポレーションを通じて住宅建設や改修に補助金を支出した。ハウジング・アソシエーションによる年間の住宅供給戸数はそれまでの年間1万戸未満から1977年には2万戸を越えるまでに増加した。

1972年の住宅財政法 (Housing Finance Act) により、公営住宅入居者に対する家賃割引 (Rent Rebate)、民間借家及びハウジング・アソシエーションの入居者に対する家賃給付 (Rent Allowance) が強制的な制度として地方公共団体により実施されることになった。これは住宅財政法により家賃上昇が起きることに対処するという住宅政策上の配慮から導入された制度であるが、保守党政権は、これは世帯の貧困に対処するものであると述べている<sup>38</sup>。

1970年代までは、低所得者に対する住宅給付は2つの異なった制度の下で支給された。ひとつは生活保護を受けている世帯が所得を維持できるようにするために、もうひとつは住宅政策として低所得者の家賃上昇に対処するためのものであり、異なった省庁の下で、それぞれ異なった基準により給付されたが、居住者はどちらかひとつしか受給することはできなかった。

1979年に登場したサッチャー政権は、公営住宅を居住者に払い下げ、持ち家を奨励し、民間賃貸住宅の再興を図った。公営住宅とハウジング・アソシエーションへの補助は大幅に削減され、ハウジング・アソシエーションによる住宅供給は年間1~2万戸と80年代は

---

<sup>36</sup> Kemp[2007]、p110

<sup>37</sup> 海老塚[2007]、p106-112

<sup>38</sup> Kemp[2007]、p110-111

停滞した。ハウジング・アソシエーションが公営住宅に代わって急速に成長したのは 1988 年住宅法以降のことである。この時期、サッチャー政権は 1987 年より 3 期目に入り、国有企業の民営化を進め、福祉政策の再編を行っていた。80 年代に公営住宅の払い下げは急速に進められたが、持ち家を取得できない階層の人々に賃貸住宅を供給することが必要であった。しかし、民間賃貸住宅の市場を拡大しようとした政策は失敗して、縮小傾向が続いていて、公営住宅に代わる賃貸住宅としてハウジング・アソシエーションが活用されることになった。地方公共団体は、直接に住宅を供給管理することよりも、住宅需要を把握して、どのように住宅供給を進めるのかなど政策的な検討を行うべきとされた。80 年代中頃は経済の好況を受けて住宅価格が急騰したが、88 年には不況に転じて、失業率が増大し住宅価格は急落して、大量の抵当流れの持ち家が生じた<sup>39</sup>。

サッチャー政権の下で 1982 年に社会保障及び家賃補助法 (social security and housing benefit act) が制定されて、借家人に対する社会支援の住宅給付は、地方公共団体が事務所掌するようになり、2 つ制度は並列するものの名称は家賃補助 (housing benefit) とまとめて呼ばれるようになり、社会支援の制度の方は、certificated housing benefit、もうひとつの制度の方は、standard housing benefit として地方公共団体が支給することになった。中央省庁については、環境省がこれまで所管していた生活保護受給者以外の家賃補助を合わせて社会保障省が所掌することになった。地方公共団体は社会保障省の所管の下で家賃補助を事務処理することになったのだが、生活保護を受けている持ち家居住者への住宅加算は社会保障省の地方事務所が、切り離して事務処理した。この新しい行政運営は悲惨な結果をもたらし、すぐに見直しが着手された<sup>40</sup>。

1984/5 年度の家賃補助の見直しにより、借家人に対する 2 つの家賃補助の制度は一本化された。社会保障費の増大に対処するために広範な見直しが行われて、家賃補助も削減が行われた。とりわけ、以前は住宅政策として家賃割引や家賃給付が行われてきた、生活保護を受けていない借家人の家賃補助が切り下げられた。

これらの引き下げにもかかわらず、1980 年代後半から 90 年代初めにかけて、家賃補助の受給者数と受給額は増大した。これは、不況の影響と住宅財政及び賃貸住宅の制度変革によるもので、民間及び社会賃貸住宅の家賃が上昇して、家賃補助の支出の増大をもたらした。92 年の総選挙まで不況対策で公債が増加したが、再選された保守党政権は公共支出を見直し、96/7 年に民間借家への家賃補助を削減した<sup>41</sup>。

1996 年の住宅法は、登録社会家主という包括的な用語をハウジング・アソシエーションに代わって使い始めるようになった。また、民間非営利組織である地域住宅会社 (Local

---

<sup>39</sup> Malpass[2000]、P183-199

<sup>40</sup> Kemp[2007]、p111

<sup>41</sup> 1992 年以降は財政状況が厳しくなり、政府の住宅政策として支出は 92/93 年度から 96/97 年度にかけて半減したが、社会保障支出である家賃補助は増大し続けた。家賃補助の増大に対応するために、96 年に地域ごとの家賃水準が規定されて、その水準以上の家賃の入居者は、家賃補助が制限されるようになった。(海老塚[2007]、p115)

Housing Company) の制度を作って、公営住宅の移管の促進を図った。これまでのハウジング・アソシエーションは理事が必ずしも地域の代表者を含んだりするものではなかったが、地域住宅会社の理事は、地方自治体の代表（議員）、居住者、住宅等の専門家から3分の1ずつ選出されるようになり、地域へのアカウントビリティが高められた。地域住宅会社の制度は地方公共団体や入居者にとって受け入れやすいものとなり、公営住宅のハウジング・アソシエーションへの移管戸数が増えた。

移管に伴う財政的な問題に対応するために1996年メジャー政権は、新たな公営住宅移管事業として団地再生チャレンジファンド (Estate Renewal Challenge Fund) を開始し、都市部の荒廃した公営住宅団地の移管にかかる費用を補助した。98年までの3年間に4億8700万ポンドの公的資金と7億8000万ポンドの民間資金が投入されて、24の地方公共団体で39事業が実施され、4万3000戸の公営住宅が移管された<sup>42</sup>。

1997年に労働党が政権をとったが、公営住宅の移管は継続されることとなった。トニー・ブレア首相は地方公共団体が広範なサービス提供者に再び戻ることはなく、他の組織と効率的な連携が必要であるとした。団地再生チャレンジファンド (Estate Renewal Challenge Fund) は98年に廃止されて、代わって都市再生事業の補助金を活用したり、地方公共団体の住宅投資予算を大幅に増加したりして公営住宅移管の促進を図った。1998年以降の移管事業は大都市部での実施例が増え、移管先の組織としては一定地域の移管を受ける地域住宅会社に移管される事例が多くなっている。1988年から2003年までに約80万戸が公営住宅からハウジング・アソシエーションに移管された。とりわけ97年にブレア労働党政権が誕生した以降は移管事業が加速されて、1999年以降は毎年約10万戸の公営住宅がハウジング・アソシエーションに移管されている<sup>43</sup>。

また、公営住宅の入居者への払い下げも労働党政権下で増加するようになり、1997年には年間5万戸余りであったのが2003年には年間10万戸近くになっている。

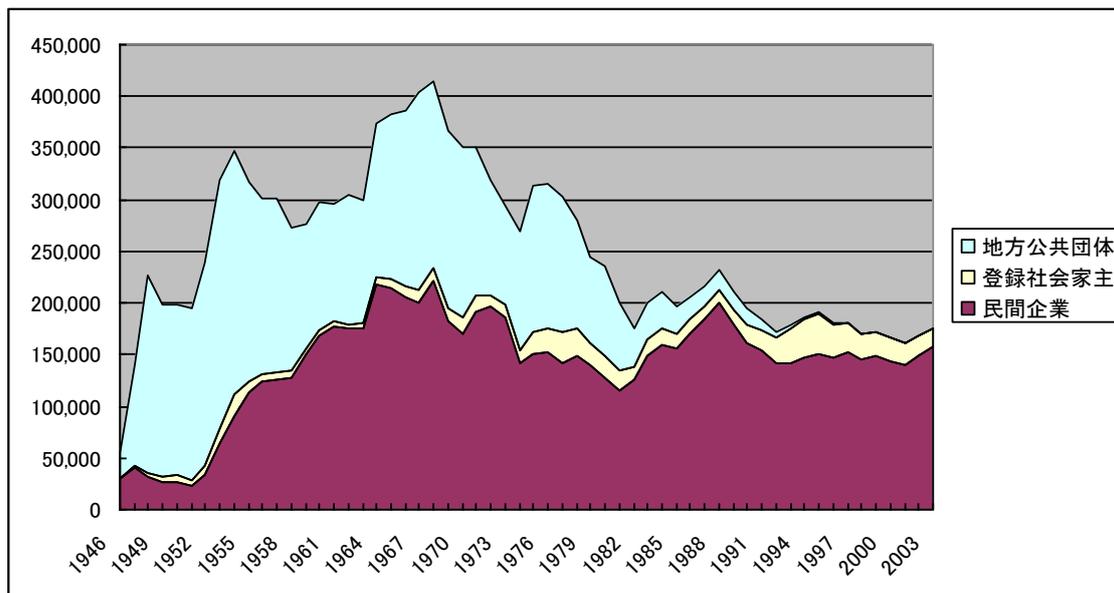
1997年に政権をとった新労働政府は、2000年住宅緑書で家賃補助の問題点と解決の選択肢をあげ、2002年に家賃補助を抜本的に改革して、地方住宅給付金 (Local Housing Allowance) に切り替え、全国的に実施する前にいくつかの地方公共団体で試行的に実施すると宣言した。全国的な実施は2008年より始まっている。

### 図ー3 イギリスの供給主体別住宅建設戸数 (1946年以降)

---

<sup>42</sup> 堀田[2005]、p122

<sup>43</sup> 堀田[2005]、p123-129



出典：Housing Statistic 2004, table 2.5b より作図

## 5 現在の住宅政策<sup>44</sup>

イギリスの世帯数は、長期的に増加傾向にあって、現在の2200万世帯から2026年には2600万世帯まで順調に増加すると予測されている。増加は大半が単身世帯で、結婚している世帯は減少する。世帯増加に伴い、新規の住宅供給が必要とされている<sup>45</sup>。

しかし、新規の住宅建設は2002年から2005年にかけては3割増となるも、年間16万戸程度で、十分に世帯増加に対応していない。そのために、住宅価格はこの10年間に倍増、この20年間では3倍になるなど、深刻なアフォーダビリティの問題が生じている。

アメリカの金融危機の影響を受けて、イギリスでも住宅着工戸数は2008年後半から減少して、2008年第4四半期はイングランドの着工戸数は16,310戸と近年の住宅着工戸数のピークであった2006年第1四半期に比べて3分の1になった。住宅価格も2008年から下落傾向となり、2008年12月のイギリスの平均住宅価格は19.5万ポンド（1ポンド140円換算で2700万円）と1年間で10%の下落となった。

コミュニティ・地方自治省は、社会住宅の供給促進と都市再生を進めるために機構改革を行い、社会住宅建設補助金を配分してきた住宅公社（Housing Corporation）と都市再生をおこなってきたイングリッシュ・パートナーシップを統合して、2008年12月に住宅コミュニティ庁（Home and Communities Agency）を設立した。しかし、低所得者の住宅問題は深刻で、2009年1月に180万世帯が社会住宅のウェイティングリストに登録されてい

<sup>44</sup> 漆原[2009]を参照

<sup>45</sup> DCLG[2007]、p18、図5

る。政府は2007年の住宅緑書<sup>46</sup>で年間24万戸の新規住宅供給を目標として、2016年までに200万戸を新規供給するとしているが実現達成は困難な状況にある。

景気後退により住宅ローンの返済ができなくなって、差し押さえられた住宅が2008年には4万戸となり、前年の1.5倍となった。差し押さの住宅は2009年には7万5千戸になると予測されている。政府はこの対策として、住宅ローン救済計画を作成して2億ポンドを用意して、住宅所有権の一部をハウジング・アソシエーションが買い取ったり、将来、所得が増える見込みのない世帯については、ハウジング・アソシエーションがその住宅を買い取って、賃貸住宅として居住者が居住継続ができるようにしている。

イギリスでは、1998年にトニー・ブレア首相がホームレスの数を2002年までに3分の1に減少するとの目標を設定して、実現させるなど、手厚いホームレス対策が実施されてきた。2004年には、Homelessness (Suitability of Accommodation) Order を施行して、子供のいるホームレスの世帯が、緊急時を除いて6週間以上一時的な施設に滞在することを禁止して、この期間内に長期的に滞在のできる社会住宅や家賃補助を受けて民間借家に居住ができるようにする義務を地方自治体に課している。路上生活をしているホームレスの数は近年は増えることなく、2008年にコミュニティ・地方自治省の調査では483人となっている。2008年12月に同省は「No one left out: Communities ending rough sleeping」を発行して、2012年までにホームレスゼロを目指すとしている。

一時的な住宅に居住している世帯が、1996年以降は増加して、2005年からは減少したが2006年に7万5千世帯がいる。社会住宅の入居待ち世帯はこの10年間に100万世帯から160万世帯に増加している。社会住宅の供給は、2004・5年度から2007・8年度は1.5倍となったが、年間4万戸が必要とされる中でまだまだ少ない状況となっている。

### 第3部 両国の家賃補助の比較と日本の家賃補助政策の課題

#### 1 両国の家賃補助の比較

両国とも家賃補助政策は、大きな予算を費やして実施されていて、アメリカでは、216万世帯が家賃補助を受給して、これに必要な予算は178億ドル、1世帯あたり月額700ドルあまりの家賃補助が行われている(2010年度)。借家人ベースの家賃補助のほかに、プロジェクトベースの家賃補助(非営利組織が運営する低所得者住宅や高齢者住宅など)の予算として81億ドルがあり、家賃補助予算の合計額は259億ドルと住宅都市開発省全体の予算463億ドルの56%を占める。ちなみに、公共住宅運営費補助は46億ドル、公共住宅資本補助は22億ドルとなっている。

イギリスでは449万世帯(2009年)が年間190億ポンド(2兆6千億円)あまりを受給して、民間借家の受給者は平均して月額6万円、ハウジング・アソシエーションなどでは4

---

<sup>46</sup> DCLG[2007]

万3千円、公営住宅では3万9千円を受給している。2008/9年度の住宅コミュニティ開発予算は49億ポンド（約7000億円）となり、公営住宅2億ポンド、その他の社会住宅33億ポンド、コミュニティ開発7億ポンドとなっている。

両国とも、住宅政策としては最大の予算を投入している重要施策であるが、アメリカの家賃補助受給世帯数は、216万世帯で全世帯の約2%という少数であるのに対して、イギリスの家賃補助受給世帯数は、449万世帯と全世帯数の2割近い多数に支給がされている。イギリスでは住宅に対する国の責任が今日でもかなり大きな割合を占めている。

アメリカでは、家賃補助は住宅都市開発省が所管する住宅政策として実施されているが、イギリスでは、家賃補助は労働年金省が所管する福祉政策として現在は実施されている。イギリスでも、1982年までは住宅政策を所管する環境省が一般世帯への家賃補助を所管していたが、生活保護世帯等に家賃補助を支給していた社会保障省が一括して家賃補助を支給することとなり、その後も福祉を所管する省庁が家賃補助を実施している。家賃補助を住宅政策として実施するのか、福祉政策として実施するかは、アメリカとイギリスでは異なっていて、議論の分かれるところである。

家賃補助の財源は、アメリカとイギリスともに全額が国の財源から支出され、地方自治体は事務処理は所管するが、財源の負担はない。生活保護費などと同様に、国民の最低限の生活を確保するための費用として、国の責任で実施している。

## 2 日本の家賃補助政策の課題

日本では現在のところ家賃補助政策は、地方自治体が独自に定住人口確保のためなどに小規模に実施しているものの、国としての本格的な実施はされていない。しかし、実質的には、民間借家への家賃補助政策といえる取り組みが1993年の特定優良賃貸住宅制度から導入されている。入居者の収入に応じて家賃補助が行われ、同様の制度は、1998年の高齢者向け優良賃貸住宅でも採用されている。両制度とも家賃補助の半分を地方公共団体が負担することが必要で、この負担を嫌われて国が政策目標とする戸数には達することができていない。高齢者向け優良賃貸住宅は2009年度末で約3万戸が全国にあるが、2万戸は都市再生機構が管理する賃貸住宅で、これは家賃補助を都市再生機構が負担して、地方公共団体の財政負担がないためである。

家賃補助政策を日本で普及するためには、財源の地方公共団体の負担を少なくとも生活保護費の25%程度に低減することが必要に思われる。しかし、生活保護費の財源負担について厚生労働省は地方公共団体に50%に増加するように要望して、地方公共団体の反対を受けるなど、地方公共団体の財政負担を家賃補助について現行の50%よりも低減することは、困難な情勢にある。国と地方公共団体の財源負担が現況の2分の1ずつであるなら、家賃補助政策を本格的に普及していくことは、地方の財政状況から期待はできない。しかし、一部の地方公共団体が、家賃補助政策の必要性を認識して、限定的にでも実施するこ

とを期待したい。

家賃補助を実施する場合に、対象とする住宅を、特定優良賃貸住宅制度のようにあらかじめ指定して、この住宅に入居した世帯に補助を支給する方式（プロジェクトベースの家賃補助）と、対象とする住宅を特定しないで、先に対象世帯を選定して、適切な借家に入居してもらう方式（テナントベースの家賃補助）の 2 つの方式がある。アメリカでは現在はテナントベースの家賃補助が主流になり、プロジェクトベースの家賃補助は少なくなっている。イギリスでは基本はテナントベースの家賃補助となっている。

日本では、地方公共団体が独自に実施する家賃補助施策では、テナントベースの家賃補助が一般には採用されているが、住宅政策として効果的に家賃補助を実施するには、プロジェクトベースの家賃補助が優れている。たとえば、NPO 組織が運営している住宅事業の入居者に家賃補助を行うということで、NPO 組織による高齢者や低所得者向け住宅事業を促進することが可能となる。建設費補助や土地の便宜供与に限界がある中で、家賃補助を行うことで事業の実現性が高まる。

家賃補助政策の検討と平行して、検討すべきなのが、生活保護の住宅扶助費の見直しである。福祉政策の一環として生活保護の中で住宅扶助が算定されてきたために、地域の住宅事情に十分な対応がされていない。支給限度額がたとえば東京都内では一人世帯で 53,700 円となっているが、地域の家賃水準を把握して、市場動向に合わせて改定を行ったり、居住している住宅水準の質に連動した限度額にするなど、居住している住宅の向上が図られるようなきめ細かな施策の検討が必要であろう。

生活保護費は総額約 2.6 兆円（平成 20 年度予算ベース）で給付費のうち約半分は医療扶助であるが、住宅扶助費は、医療扶助費について大きな割合を占めている。住宅扶助について住宅政策的な視点からの再考が求められている。

本稿は、『月間住宅着工統計』（建設物価調査会、2009 年 6 月号、8 月号）に発表した「アメリカの家賃補助政策の歴史と現況」および「イギリスの住宅給付—家賃補助の歴史と現況—」に、加筆してまとめたものである。

## アメリカ参考文献

Newman, Sandr J [2007], Housing allowance American style: the Housing Choice Voucher program, Housing allowances in comparative perspective, Peter A. Kemp edited

Solomon, Rod [2005], Public Housing Reform and Voucher Success: Progress and Challenges, Brookings Institute, 2005 年 1 月

海老塚良吉[2007]「アメリカの公営住宅と家賃補助—1998 年以降の変化—その 2」『月間住宅着工統計』2007 年 2 月号、建設物価調査会、原著は『Public Housing Reform and

Voucher Success: Progress and Challenges』Rod Solomon 著、Brookings Institute, 2005  
年 1 月

上野真城子『アメリカの政策研究と住宅政策—高齢者住宅政策と家賃補助政策を中心に』  
横浜市企画財政局都市科学研究室、2001 年 3 月

海老塚良吉[1992]、「アメリカの住宅政策の動向：1990 年法制定の背景」『住宅』1992 年  
7 月号、日本住宅協会

イギリス参考文献

DCLG[2007]、Homes for future: more affordable, more sustainable、Department for  
Communities and Local Government、

DCLG[2009]、Housing and Planning Statistics 2009, Department for Communities and  
Local Government

Kemp, Peter A. [2007], Housing Benefit in Britain: a troubled history and uncertain  
future, Housing allowances in comparative perspective, The Policy Press

Malpass, Peter[2000] Housing Association and Housing Policy, Macmillan

上田智夫[1999]「住宅給付」武川正吾他編『イギリス 先進国の社会保障 1』東京大学出版  
会

漆原弘[2009]「英国における景気後退と居住状況への影響」『月間住宅着工統計』2009 年 5  
月号

海老塚良吉[2007]、『民間非営利組織による住宅事業の研究：日本の実態と欧米との比較』  
法政大学人間社会研究科提出、博士論文

海老塚良吉[1997]「イギリスにおける社会住宅部門の再構築」『月刊 住宅着工統計』1997  
年 8 月号、建設物価調査会

田端光美[2003]『イギリス地域福祉の形成と展開』有斐閣

堀田祐美子[2005]『イギリス住宅政策と非営利組織』日本経済評論社