

欧米における住宅政策の動向

海老塚良吉（住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所）

世界の住宅政策は、「enabling」戦略に大きくは変化していると言われている。公的主体は「provider」（住宅の供給者）から「enabler」（人々に力をつけるように制度作りをする者）へと変化しつつある。日本でも、従来の公的 direct 供給等を中心とした住宅政策の体系が見直されて、住宅市場の機能を活用了した政策体系の構築が必要とされ、公的主体は市場の条件整備や誘導、補強・補完を行うこととされている。本稿では、英米独仏の4カ国において、現在、どのような住宅政策が展開されているのか、比較、検討してみた。そして、公営住宅に代わって非営利民間組織が社会住宅（低所得者向けに政策的に供給される住宅）の担い手として台頭していること、社会住宅に対して国が減少しつつあるとはいえ補助を行い地方公共団体も様々な便宜を図っていること、住宅補助の中心が住宅に対する補助より世帯に対する補助にあることなどの状況を紹介したい。

社会住宅の供給組織

住宅政策の第一の焦点は低所得者の住宅問題である。低所得者向けに政策的に供給、管理されている社会住宅の全住宅に占める比率は、アメリカの2%からイギリスの24%まで大きな差が見られるものの、各国とも一定の数が近年も保持されてきている。営利を目的とした住宅供給だけでは、低所得者の住宅問題を解決することが困難との認識が各国ともにある。

アメリカ

アメリカの全住宅数九千五百万戸のうち、持ち家は六五%で残りは借家である。低所得者向けの公営住宅は全住宅の一四%と少ない（一九九三年）。アメリカの公営住宅は、一九八一年には三万戸あまり新規に建設されたが、八〇年代に急速に建設戸数が削減され現在はストップしている。公営住宅建設の削減は、共和党、民主党のいずれの政権下でも採用され、取り壊しや払い下げにより公営住宅のストック数は少しつつ減少を始めている。代わって非営利民間組織であるCDC（community development corporation）が低所得者向けの住宅供給の担い手となっている。CDCの毎年の供給戸数は約三万戸あり、アメリカの新規住宅建設戸数の二%程度を占めている。アメリカのCDCはストック数が約四十

万戸と推定されている。したがって、公営住宅とCDCを合計した社会住宅のストックは全住宅の二%弱、フロアも二%程度ということになり、社会住宅の比率は小さいものの現行の水準をしばらくは維持していくものと考えられる。

アメリカでは、地方公共団体から独立した外局である地方住宅庁（local housing authority）が公営住宅を供給・管理している。建設・管理業務を実施するのは地方組織であるが、その費用は原則として国が全額を負担し、地方公共団体は公営住宅の費用負担を本来的にはする必要がない。住宅はナショナル・ミニマムとして国が財政的な支出をしている。

アメリカのCDCは全国に約二千団地があるが、その大部分は一定の地域を対象として年間数十戸以下の住宅を供給する組織である。それぞれの組織が多様な活動を展開しており、賃貸住宅が一般的には多いが、持ち家を中心に供給している組織もあり、活動形態も住宅供給にとどまらず、地域の経済社会開発を目標として幅広く活動している。

アメリカのCDCが住宅建設等の事業を実施する場合には、連邦政府はCDBG（コミュニティ開発一括補助金）等により建設費の補助をする他に、L

IHTC（低所得者向け住宅税控除）を通じて、典型的なケースでは建設費用の半分程度を補助している。用地については、CDCが通常活動しているような荒廃地域の場合は、地方公共団体が所有している所有権放棄された土地を無償で提供するなど、便宜を図っている。

イギリス

イギリスの全住宅数は二千四百万戸であり、持ち家が六十七%、民営借家が九・九%を占めており、公営住宅が十八・九%、民間非営利組織の住宅協会の借家が四・三%を占めている。公営住宅と住宅協会を合計した社会住宅のストックは全住宅の二十三%となる。

新規の公営住宅の年間建設戸数は二千戸あまりで全住宅のフロー十七・七万戸の1%である。住宅協会の新規建設戸数は三・三万戸で十九%を占める。二つを合計した社会住宅のフローは全住宅の二十%を占めている（一九九五年、Great Britain）。イギリスでは公営住宅の居住者への払い下げや住宅協会への移管が続いており、また、フローの比率はストックの比率よりも小さく、社会住宅全体は減少傾向にある。イギリスでは地方公共団体の住宅部局が公営住宅を供給・管理している。

その費用は原則として国が全額を負担し、アメリカと同様に、地方公共団体は公営住宅の費用負担を本来的にはする必要がない。

イギリスの住宅協会は、二千三百団体（一九九三年、住宅公庫に登録）あるが、職員数が五十人を越える組織は二百団体に満たない。大部分の住宅協会は特定の都市の一定地域を対象として活動している。

一九六〇年代までは年間二十万戸あまり建設されていた公営住宅であるが、八〇年代には一万戸以下に減少した。公営住宅は一九八〇年には全住宅ストックの三十%以上を占めていたが、現在では二十%以下に減少し、現在の労働党政権もこの傾向を続けている。しかし、毎年の公営住宅の建設が削減された分を、非営利組織の住宅協会が穴埋めをしている。公営住宅の住宅部局が管理している団地ごと移管するというLSVT（大規模自主的移管）やそれよりも規模の小さいLHC（地方住宅会社）と呼ばれる住宅協会の新しいタイプの組織が受け皿として設立されている。

住宅協会の住宅建設に対しては、国は住宅公庫を通じてHAG（住宅協会補助金）を支給してきた。一九八八年以前は開発コストの八十%、九十%を補助していたが九四年度には六十二%

に減少している。減少したとはいえコストの半分以上を国が補助して社会住宅の低家賃を実現している。住宅協会の開発用地については、地方公共団体は公有地の無償に近い提供を行ったり、民間開発の許可条件に住宅協会への用地無償提供を入れるなどの支援を行っている。

ドイツ

ドイツの全住宅数は三千三百万戸で持ち家が三十九%、民営借家が五十三%、公的助成を受けている社会住宅が八・三%となっている（一九九三年）。

社会住宅の新規の住宅建設戸数は十五万戸（最も低家賃となる第一促進がこの内四万戸）であり、全住宅のフロア五十五・三万戸の二十六%（第一促進のみなら七%）を占めている（一九九五年）。社会住宅の新規の建設戸数は一九八七年には四万戸（全住宅の二十%）と少なかつたものの九〇年代に向けて増加し、東ドイツとの合併後は十五万戸前後の社会住宅を建設している。

ドイツでは非営利民間組織である公益住宅企業が社会住宅の主要な担い手である。住宅の公益性に関する法律が一九九〇年に住宅市場の競争を歪めている等の理由から廃止されたため、公益住宅企業はかつての課税免除などの

特権が廃止されている。法律は廃止されたものの自治体出資企業等の前公益住宅企業は社会的な目的を持つて現在も活動を続けており、社会賃貸住宅の三分の二を管理している。残りの社会住宅は、個人家主や民間企業が管理している。社会住宅は、公的融資の繰り上げ償還や一定の期限が過ぎたりすることにより市場家賃になるが、一定の数を保持している。

ドイツの前公益住宅企業は約三千団体（一九九四年、住宅事業総連合会）ある。一九八〇年代のはじめには四十万戸あまりの住宅を管理したノイエ・ハイマートという公益住宅企業があったが、購入土地の遊休化と分譲住宅の空き家が経営悪化の原因となつて一九八九年に解散し、各地の公益住宅企業に分割して住宅が移管された。

ドイツの社会住宅では、たとえば第一促進の社会住宅の場合、市場家賃の三分の一以下の家賃を設定されても経営収支が均衡できる程度の補助及び低利融資が連邦及び州政府から行われている。

フランス

フランスの全住宅ストック二千二百万戸のうち持ち家が五十四%、民営借家が二十一%、非営利民間組織であるHLM（適正家賃住宅）組織などの管

理している社会住宅が十七%を占めている（一九九二年）。

新規のHLM住宅の建設戸数は、年間五〜六万戸（一九九三年〜九五年）で全住宅の建設戸数二十九万戸（一九九五年）の約十七%を占め、社会住宅は一定の数を維持している。

フランスでは社会住宅の主要な担手はHLM（適正家賃住宅）組織であり社会住宅の9割を管理している。残りは、国や地方公共団体等が出資して設立している経済混合会社（SEM）が管理している。HLM組織は、全国で九百あまりあり、一定の都市地域を対象とした活動をしている。中央集権的な国であるが、住宅については地方組織により対応している。一組織当たりの従業員数は平均百人程度である。現在、HLM公社から、HLM組織の一つである、都市開発事業など業務範囲の広い都市整備公社（OPAC）に組織を転換する動きがある。社会住宅で生じた赤字を収益事業で埋め合わせようとするのが転換の一つの動機である。

フランスの社会住宅供給組織は、賃貸住宅助成貸付（PLA）の低利融資及びこれと連動する国の補助金（総事業費の十二%程度）等を用いて新規住宅建設を行っている。一九九六年から従来の補助金を付加価値税（TVA）

の軽減で置き換えるようになったが実質的に変わらない。より低所得者を対象とした社会住宅では総事業費の二十%相当の補助が確保されるよう付加価値税の軽減に加えて補助金が与えられている。一方、地方公共団体はHLMに対して、建設用地の提供、補助金の給付等を選択的に行っている。

日本

日本では全住宅数四千万戸のうち、持ち家が六十一%、民営借家が三十二%、公営住宅五・一%、公団公社の借家が二・一%となっている（一九九三年）。公営住宅と公団公社の借家を合計した社会住宅の比率は七%となり、アメリカの二%よりは大きいもののドイツと同じ程度、フランスやイギリスの半分以上となっている。

住宅予算の比較

住宅政策が、どの分野に重点的に展開されているかを見るには、住宅予算を対象として研究することが一つの有効な方法である。予算制度は各国により違いがあり厳密な分析は困難であるが、国の支出する住宅予算と社会福祉部門から住宅関連予算、国の住宅関連減税を対象として比較検討を行ってみよう。

アメリカの住宅予算は二百四十五億ドル、このうち、公営住宅に六十三億ドル、借家の家賃補助に百億ドルなどが使われている。住宅ローン減税等の住宅関連の減税として八百億ドルがあり、合計した住宅関連支出は国民一人当たり五万二千円となる。アメリカの住宅政策は持ち家に対する大きな減税が特徴の一つで、住宅関連支出の七十％が持ち家に、六％が公営住宅に、十％が民間借家振り向けられている。公営住宅のストツクは全住宅の二％弱であるため公営住宅には平均の約三倍の手厚い支出配分があり、持ち家には一・二倍、借家には0・三倍の支出があることになる。

イギリスの住宅予算は七十九億ポンド、社会保障費からの家賃補助関連の予算が三十三億ポンド加えられ、これらが、公営住宅に五十三億ポンド、住宅協会に二十億ポンド、民間借家の家賃補助に三十三億ポンドなど支出されている。住宅ローン減税等の住宅関連の減税として五十二億ポンドがあり、合計した住宅関連支出は国民一人当たり四万八千円となる。公営住宅が急速に減少しつつあるものの、住宅関連支出の三十二％が公営住宅に、十二％が住宅協会に、二十％が民間借家に、三十二％が持ち家に支出されている。全住宅のストツクの比率で割り戻せば、

最も手厚い補助を受けているのは住宅協会の住宅で全住宅平均の四倍であり、民間借家も一・五倍と多く、公営住宅は一・六倍、持ち家が0・五倍となっている。

ドイツの住宅予算は八十二億マルク、社会保障費からの住宅手当関連の予算はなく、住宅関連減税が二十八億マルク加えられ、合計した住宅関連支出は国民一人当たり一万四千円となる。ドイツでは連邦政府の他に州政府からのかなりの金額の住宅予算が支出されているがこの統計ではこれが含まれていないために他の欧米諸国に比べて少ない金額になっている。ドイツについては、予算の内訳を住宅の所有関係別に分析することが困難であるが、住宅に対する補助が三十一億マルク、持ち家を含む世帯に対する住宅手当が三十六億マルクとなっている。

フランスの住宅予算は四百五十七億フラン、社会保障費からの住宅手当関連の予算が二百二十七億フラン加えられ、さらに、住宅ローン減税等の住宅関連の減税として二百五十四億フランがあり、合計した住宅関連支出は国民一人当たり三万五千円となる。フランスについても、予算の内訳を住宅の所有関係別に分析することが困難であり、住宅に対する補助が二百三十億フラン、持ち家を含む世帯に対する住宅

手当が四百十八億フランとなっている。

日本の国の住宅予算は一兆二千六百億円、このうち公営住宅に四千七百億円、公団住宅に千六百億円、公庫の補給金として三千九百億円などが支出され、民間借家に対しては一九九三年に特定優良賃貸住宅制度ができるまではほとんど支出されていなかった。住宅ローン減税等の住宅関連の減税として四千九百億円があり、合計した住宅関連支出は国民一人当たり一万四千円となる。

日本では、住宅関連支出の五十％が持ち家に、二十七％が公営住宅に、九％が公団賃貸住宅に振り向けられている。公営住宅のストツクは全住宅の五％であるため公営住宅には平均の五倍強の支出配分があり、これに地方公共団体からの補助が加わるために最も手厚い補助となる。公団賃貸には四・四倍、持ち家には0・八倍、民間借家にはほとんど支出がないことになる。

日本は住宅に対する補助が圧倒的に多く、世帯に対する補助がこれまではほとんどなかった。世帯に対する家賃補助は、制度的には家賃対策補助として、特定優良賃貸住宅促進制度の中で開始されているが、住宅予算に占める

比率はわずかである。他の四力国は、社会保障費等からの住宅手当を含めれば、住宅手当と建設補助の比率は、フランスでは二対一、ドイツでは一対一、イギリスでは公営住宅への補助の過半が低所得居住者の家賃減額であることを考慮すれば、住宅予算の大部分は住宅手当・家賃補助か公営住宅居住者の家賃減額になり、アメリカでも建設費補助に相当する額はわずかで、家賃補助と公営住宅の運営費補助となっている。

世帯に対する補助が一般化していないために、日本では、民間借家に居住する世帯に対する補助がほとんどない。民間借家のストック数の多いことを考慮すると、著しく住宅予算の配分が小さくなっている。これに対して、ドイツとフランスでは、公益住宅企業やHLM組織の借家に補助が行われるだけではなく、民間借家に対しても家賃補助が支給され、イギリスでも原則として公営住宅と民間借家の区別がなく、世帯の所得に応じて同様の家賃補助が行われており、アメリカでは予算額としては公営住宅の一・五倍の予算配分を民間借家の居住世帯が受けている。

所得階層と住宅所有関係がきちんと対応している場合には、住宅に対する補助に重点を置き、公的借家の補助を手厚くすることに問題を生じない。しかし、公営住宅に多くの所得超過者が居住し、民間借家に多くの低所得者が居住する日本の現状では、民間借家の低所得居住者への住宅予算の配分を検討することが必要であろう。

(本稿は筆者の個人的な見解に基づきまとめたものであり、所属する組織としての見解をまとめたものではない。)

参考文献

- 1) 山田、村林、村木、原、青木、檜谷『海外の公的住宅組織の動向』一九九七年五月住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所(日本建築センターにて実費配布中)
- 2) 『欧米の住宅対策予算・法制度に関する調査』一九九五年二月、日本住宅総合センター

表 1 住宅ストックの所有関係

	住宅総数 (万戸)	持ち家 %	民営借家 %	社会住宅 %
アメリカ	9,472	64.7	33.6	1.8
イギリス	2,381	66.8	9.9	23.3
ドイツ	3,289	38.8	52.9	8.3
フランス	2,213	53.8	20.6	17.1
日本	4,007	60.8	32.0	7.2

表 2 住宅予算の比較

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
住宅予算	245 億ドル	79 億ポンド	82 億マルク	457 億フラン	126 百億円
総予算に占める比率	1.8%	3.2%	1.9%	3.5%	1.7%
会計年度	1992 年度	1993 年度	1992 年度	1988 年度	1992 年度
換算率	127 円/ドル	170 円ポンド	81 円/マルク	21 円/フラン	1
一人当たり住宅予算	12,153 円/人	23,108 円/人	10,372 円/人	16,827 円/人	10,184 円/人
社会保障からの支出	0 億ドル	33 億ポンド	0 億マルク	227 億フラン	0 百億円
住宅関連減税	800 億ドル	52 億ポンド	28 億マルク	254 億フラン	49 百億円
住宅関連支出合計	1,045 億ドル	163 億ポンド	110 億マルク	938 億フラン	175 百億円
一人当たり住宅 関連支出	51,887 円/人	47,887 円/人	13,889 円/人	34,569 円/人	14,103 円/人

表3 分野別の住宅予算

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
住宅所有関係別支出	億ドル	億ポンド	億マルク	億フラン	百億円
公営住宅	63	53	0	0	47
その他社会住宅	0	20			16
民間借家	100	33			0
持ち家	800	52	34	315	88
住宅全般	81	7	75	623	24
住宅支出比率					
公営住宅	6.1%	32.2%			26.8%
その他社会住宅		11.9%			9.2%
民間借家	9.6%	19.9%			
持ち家	76.6%	31.8%	31.3%	33.6%	50.3%
住宅全般	7.8%	4.1%	68.7%	66.4%	13.8%
住宅・世帯	億ドル	億ポンド	億マルク	億フラン	百億円
建設費・維持費補助	63	72	31	230	102
住宅手当・家賃補助	100	33	36	418	0
住宅関連減税	800	52	28	254	49
分類不能	81	7	15	36	24