

英米独仏における社会住宅の供給組織の動向

A Study on Social housing organizations in UK, USA, Germany and France

海老塚良吉*

Ryokichi Ebizuka

This study attempts to analyze the social housing organizations of four foreign countries; the United Kingdom, the United States of America, Germany and France. The ratio of social housing in the all housing units varies from 2% in USA to 23% in UK. Although public housing is decreasing in USA and in UK, NPO sector is increasing. Public budget to social housing is about half of development cost except France.

Keywords: social housing, council housing, public housing, housing association

社会住宅、公営住宅、非営利組織、住宅協会、住宅政策

1. 研究の背景と目的

日本では、公的 direct 供給等を中心とした従来の住宅政策の体系が見直されて、住宅市場の機能を活用した政策体系の構築が進められつつある（1995年6月の住宅地審議会答申）。今後、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。この変化は、住宅政策の分野での世界的な流れである、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）へという変化と軌を一にしている。

「enabling」の考え方は、例えば国連の『Global Strategy for Shelter to the Year 2000』（1988年4月）の中で、世界的な居住戦略を考える上での2つの重要な原理として次のように紹介されている。

「その第1は、戦略は人々に力をつける（enabling）方式を基礎とし、住宅の建設と改良過程における全ての現在及び潜在的な参加者の行動を促進させることである。第2の原理は、戦略の主要な焦点は低所得者グループにあるものの、これだけに限定されるものではなく、全ての需要分野を全体的に見ていることである。」^{*1}

欧米の住宅政策は、1970年代の住宅に対する補助から世帯に対する補助への重点の転換（1977年フラ

ンスの建設助成制度の再編、1974年アメリカの住宅コミュニティ開発法におけるセクション8の家賃補助の開始など）を経て、1980年代の民活の導入、小さな政府の流れの中で、今日のenabling政策に至っていると一般には考えられてが、国による政策の違いも大きい。

本稿では、英米独仏の4カ国において、低所得者向けに住宅を供給している社会住宅組織（公的組織と非営利民間組織）が、このような住宅政策の流れの中で、現在、どのように変化し、国、地方公共団体と関係を持っているかを比較、検討した研究²の概要を紹介したい。

2. 社会住宅の供給組織

2-1 公営住宅

政府の公的機関が直接的に住宅を供給・管理しているのは、イギリスとアメリカである。フランスとドイツでは行政機関は経済活動を直接には行わないとされており、住宅の供給も経済活動と考えられ、地方公共団体の供給する公営住宅は歴史的に存在しない。

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。アメリカでは、地方公共団

* 正会員 住宅・都市整備公団 住宅都市総合研究所

HUD Research Institute, HUD Corporation

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。

イギリスとアメリカの公営住宅では、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。

2 - 2 非営利民間組織

イギリスとアメリカでは、公営住宅のストック数が減少傾向にあり、公営住宅に代わり社会住宅の供給の担い手として非営利民間組織が伸びている。イギリスの住宅協会（housing association）、アメリカのCDC（community development corporation）である。

フランスでは社会住宅の主要な担い手は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。

ドイツでは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1990年に廃止されたため、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が、社会賃貸住宅の3分の2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。

3. 社会住宅のストックとフロー

各国の社会住宅のストック数と毎年の新規住宅建設戸数を見ると次のようになっている。

アメリカの公営住宅は、132万戸で全住宅数94,724万戸の1.4%を占めている（1993年）。公営住宅の新規供給はストップしており、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ずつ減少を始めている。

アメリカのCDCはストック数が約40万戸と推定されている。毎年の供給戸数は約3万戸あり、アメリカの新規住宅建設戸数の2%程度を占めている。

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2%弱、フローも2%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。

イギリスの公営住宅（ニュータウン開発公社の賃貸住宅を含む）のストックは451万戸で全住宅数2,383万戸の18.9%を占めている。新規の建設戸数は2千戸あまりで全住宅のフロー17.7万戸の1%である。

イギリスの住宅協会のストックは104万戸で全住宅数の4.3%を占めている。住宅協会の新規建設戸数は3.3万戸で全住宅の19%を占める。

したがって、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23%、フローは20%を占めている（以上、1995年、Great Britain）。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。

ドイツの社会住宅（公共助成住宅）のストックは274万戸で全住宅数3,289万戸の8.3%を占めている（1993年）。

社会住宅の新規の住宅建設戸数は15万戸（最も低家賃となる第1促進がこの内4万戸）であり、全住宅のフロー55.3万戸の26%（第1促進のみなら7%）を占めている（1995年）。社会住宅の新規の建設戸数は1987年には4万戸（全住宅の20%）と少なかったものの90年代に向けて増加し、東ドイツとの合併後は15万戸前後の社会住宅を建設している。

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。社会住宅の中で公益住宅企業の占める比率は3分の2程度であり、公益住宅企業の管理する社会住宅のストックも現行水準を維持している。

フランスの社会住宅ストックはHLM住宅で338万戸、その他で40万戸があり、全住宅ストック2,213万戸に対して合計で17%を占めている（1992年）。*³

新規のHLM住宅の建設戸数は、年間5～6万戸（1993年～95年）で全住宅の建設戸数29万戸（1995年）の約17%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居住者への払い下げはほとんどなく、社会住宅ストックは現行の水準

を今後も維持していくものと思われる。

4 各国の社会住宅供給組織に見られる共通性

4 - 1 行政組織から非営利民間組織

公営住宅の供給組織を持つイギリス、アメリカでは、新規の公営住宅建設戸数が急減し、公営住宅のストック数も減少している。

イギリスでは1960年代までは年間20万戸あまり建設されていた公営住宅であるが、80年代には1万戸以下に減少した。公営住宅は1980年には全住宅ストックの30%以上を占めていたが、現在では20%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。

アメリカの公営住宅は、1981年には3万戸あまり新規に建設されていたが、80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、ストックの減少が最近では生じている。

しかし、毎年の公営住宅の建設が削減された分を、非営利組織が穴埋めをしている。イギリスでは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L S V T（大規模自主的移管）やそれよりも規模の小さいL H C（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なっている。

また、アメリカでは低所得者向けの住宅供給の担い手として各地のC D Cが年間3万戸あまりの住宅を供給して代替している。

ドイツでは1990年に住宅の公益性に関する法律が廃止された。公益住宅企業に対する免税は、住宅市場の競争を歪めている、免税の廃止で1億マルクの増収になるなどの意見が出され、廃止ではなく改正すべきとの意見もあったものの、連邦議会は廃止を決定した。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って現在も活動を続けている。

フランスではH L M公社から、H L M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（O P A C）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。

4 - 2 社会住宅のストック数は一定

上記の流れは見られるものの、全住宅ストックに占める社会住宅の比率と新規建設戸数に占める社会住宅の比率を比べれば、第3節で述べたように、イギリスがやや減少の傾向にある他は、今後もしばらくは社会住宅の比率は、現行の水準を概ね維持するものと思われる。

4 - 3 社会住宅供給組織に対する公的援助

欧米の住宅政策は世帯への補助に重点が移行しているといわれるものの、社会住宅供給組織の新規供給住宅に対する公的補助は、建設費に対する国の補助、土地に対する地方公共団体の助成など、減少傾向にあるものの現在でもかなり大きい。

アメリカのC D Cが新規開発をする場合には、連邦政府はC D B G（コミュニティ開発一括補助金）等を通じて建設費の補助をする他に、L I H T C（低所得者向け住宅税控除）を利用して、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、C D C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した土地を無償で提供するなど、便宜を図っている。

イギリスの住宅協会の住宅建設に対しては、国は住宅公庫を通じてH A G（住宅協会補助金）を支給してきた。1988年以前は開発コストの80%～90%を補助していたが94年度には62%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。

ドイツの社会住宅では、たとえば第1促進の社会住宅の場合、市場家賃の3分の1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行われている。補助がより薄くなる第2促進、第3促進等が新たな制度として作られてきているが、少なくなったとはいえ第1促進だけでも年間4万戸の社会住宅が供給されている。

フランスの社会住宅供給組織は、賃貸住宅助成貸付（P L A）の低利融資及びこれと連動する国の補

助金（総事業費の12%程度）等を用いて新規住宅建設を行っている。1996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20%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。

フランスの公的助成は他の3カ国と比べてやや少ないが、これは社会住宅の比率が20%近くと高いためであろう。

4 - 4 地域、都市単位の組織

各国の社会住宅供給組織は、自治体の公営住宅以外についても、全国を対象とするような広域的な組織ではなく、都市圏や地域を単位とする小さな組織になっている。

アメリカのCDCは全国に2,000~2,200団体があり、教区単位等のコミュニティや、ある一定の居住地域を単位に年間数十戸以下の住宅を供給する組織が大部分である。

イギリスの住宅協会は、2,300団体（1993年、住宅公庫に登録）あるが、職員数が50人を越える組織は200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。

ドイツの前公益住宅企業は3,167団体（1994年、住宅事業総連合会）ある。1980年代のはじめには40万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って1989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。規模の大きなものから規模の小さなものまで様々な組織がある。

フランスのHLM組織は、全国で900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。1組織当たりの従業員数は平均100人程度である。

4 - 5 複数のタイプの社会住宅供給組織

一口に社会住宅供給組織といっても各国ともいくつかの複数タイプの組織がある。これまでの歴史的

経緯や多様な社会的ニーズに対応するために一つの組織形態をとらないのであろう。

アメリカのCDCは、それぞれの組織が多様な方式を採用していて、組織の分類をすることも困難である。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、商業開発、啓蒙活動等と幅広い。

イギリスの住宅協会には、協会、会社、信託団体という組織形態があり、慈善団体が母胎となっているものから元公営住宅部局の職員が主体となっているLSVTやLHCまで幅が広い。

ドイツの前公益住宅企業は、協同組合、有限会社、株式会社等の組織形態があり、企業数としては協同組合が2000弱でもっとも多いが、管理している住宅戸数は組織数1000あまりの有限会社ももっとも多い。

フランスのHLM組織は、地方公共団体等の出資しているHLM公社・建設整備公社が300あまり、HLM株式会社が350あまり、HLM建設協同組合が200弱となっている。

5 おわりに

欧米では、行政組織は住宅を供給・管理することから他の組織を支援、補助する方向にある。非営利民間組織は、基本的には、建築費については国の補助を受け、また、用地については地方公共団体の援助を受けて、現在も一定の数の住宅を供給し、社会的な役割を担っている。

（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。）

注釈

*1 国連『2000年に向けての世界居住戦略』1990年2月、海老塚良吉訳、日本住宅協会、P6より

*2 山田、村林、村木、原、青木、檜谷『海外の公的住宅組織の動向』1997年5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）

*3 住宅のストック及びフローの数値は、『主要先進国の住宅政策と住宅事情』1997年3月、住宅・都市整備公団住宅市街地部、を参照している。

	ストック	フロー
アメリカ	2 % 弱	2 %
イギリス	23 %	20 %
ドイツ	8 %	26 %
フランス	17 %	17 % 強

日本では、社会住宅供給組織に相当するものとしては、公営住宅、公団住宅、公社住宅、雇用促進事業団住宅等があるが、欧米の場合もこれまでの歴史的経緯から多様な組織形態を持っている。