

伊集 守直 横浜国立大学経済学部教授

住宅政策は、過去の政策が住宅ストックとして存続し、現在と未来の住宅事情に影響する点に特徴がある。バブル期における不動産価格の高騰、サブプライムローンを発端にした金融危機、少子化と住宅市場（空き家）との関係、公営住宅の民営化など、住宅に関連したさまざまな事象は、すべて過去の政策の帰結でもある。

しかし、福祉の構成要素としての住宅政策に対する取扱いは外延的なものに留められてきた。これまでの福祉国家研究において、ウィレンスキーは、住宅政策の重要性を認識しつつも、関連データの未整備や、住宅に影響を与える財政・金融などの複雑な施策の存在を理由に分析から除外している（Wilensky 1975）。政府、家族、市場との相互連環と役割分担を3つの福祉国家レジームとして論じたことで著名なエスピン＝アンデルセンも、やはり正面から住宅を議論していない（Esping-Andersen 1990）。そうした中、住宅を基軸にした社会と国家の連環を鋭く指摘したのがケメニーである（Kemeny 1992, 2001）。彼は、住宅保有形態が地理的条件や経済の発展段階によってのみ規定されるものではなく、様々な社会集団や地域の間で福祉の社会的分業における差異が存在するとし、住宅保有形態・住宅形式と、国家や非営利組織を含む社会構造との関係を分析している。

いじゅう もりなお

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。静岡県立大学経営情報学部講師を経て、2011年横浜国立大学経済学部准教授、2018年より現職。

著書に、『財政赤字の国際比較』（分担執筆、岩波書店、2016年）、『地方財政・公会計制度の国際比較』（分担執筆、日本経済評論社、2016年）、『危機と再建の比較財政史』（分担執筆、ミネルヴァ書房、2013年）など。

本特集企画では、これまでの研究を踏まえながら、福祉国家における住宅政策の位置づけを、財政学の視点から捉えなおすことを試みている。異なる福祉国家レジームに位置づけられる日本、アメリカ、ドイツ、スウェーデンを対象に、住宅ストックの変化や政府間財政関係のあり方に着目しながら、各国の住宅政策、住宅保障の特徴をつかまえてみたい。

なお、本企画はJSPS 科研費・基盤研究C「政府間財政関係を基軸にした住宅政策と住宅保有形態への影響に関する国際比較分析」（研究代表者：関口智、課題番号：JP20K01715）の助成を受けている。

「老朽化」する公的住宅保障

— 「分断下」における日本の住宅政策の一断面 —

木村 佳弘

桃山学院大学経済学部准教授

住宅—福祉国家の「弱い環」

日本における福祉国家論の泰斗である林健久は、福祉国家財政の核心部分を社会保障関係費（中でも公的扶助）とする。その周辺部を低所得階層、後進地域、農業・中小企業向け支出、公共事業を通じる住宅や下水道の整備などとし、その関連領域に社会保険、さらにその周縁部に住宅公団、住宅金融公庫などを含む財政投融资（民生部門）とする福祉関連の財政領域を図示している（林健久1992）。

この整理は、住宅整備費は社会保障関係費の中核を構成しない、という認識を示していたとも言えなくはない。実際、世界的な研究潮流を見ても、福祉国家システムにおける住宅の位置づけは揺れ動いている。土橋（2021）の整理を端的に要約するならば、住宅には①居住地、②奢侈品、③投資財・資産¹の三つの性質があり、そのどれを重視するかは各国政府の置かれた経済的状況と政治的環境

によって大きく変容する。

居住地としての住宅を重視するならば、居住保障は福祉国家の重要な（ただし「弱い」）環である。この点において、日本の住宅政策、中でも居住保障の「手薄さ」は、国際比較に従事してきた多くの研究者から厳しく批判されてきた。この状況は今日に至っても大筋でほとんど変わっていない。住宅政策の国際比較表（田辺・岡田・泉田 2021:276-277）を見ると、日本には社会住宅が存在せず、家賃補助も公的扶助受給者の生活扶助を除けば存在しない。わずかに生活困窮者自立支援法に係る住居確保給付金が存在するだけ²である。

住宅手当を巡る論点

ここから、住宅（特に賃貸住宅）に関する、家賃負担の低減を企図した現金給付、いわゆる公的住宅手当（以下、特に断りがない限り「住宅手当」）の創設構想³が提起される。たとえば、「公営住宅の供給が中心であったが、住宅ストックが過剰となっている日本の現状を考えれば、むしろそのストックを生かした現金給付の仕組みが有効」との天津（2021:102）の議論は、欧州で1970年代末から1990年代に起こった「建物から人へ」の潮流に沿った提案と言い換えることもできる。

これに対し、理論的には、住宅手当の帰着をどのように考えるか、という論点が存在する⁴。泉田・岡田（2021:266-267）は、次の理路を紹介する。まず、

きむら よしひろ

2004年東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学、東京市政調査会（2005年～2016年）を経て、2017年より現職。

著書に『危機と再建の比較財政史』（ミネルヴァ書房、2013年、共著）など。論文に「わが国における国際人道税を巡る論点」『桃山学院大学経済経営論集』第61巻第1号など。

賃借人の家賃の一定割合が住宅手当となった場合にマンション需要が増える。しかし、一般的には建蔽率、高さ規制などの規制制約から余剰需要に対し供給側は弾力的に反応しない。結果として、住宅手当は家賃高騰（とさらなる財政負担）を引き起こす恐れがある⁵。

土橋（2021）が論じたイギリスは、理路の一部が現実となった姿である。イギリスの住宅手当対GDP比率はOECDトップだが、人口増加、住宅ストック量（住宅供給量）の停頓により、所得階層第1五分類のうち、住居費が可処分所得の40%以上を占める割合が80%に達している。土橋は、サッチャー政権下の財政支出の削減を目的とした公営住宅の販売が、住宅価格、賃貸価格（家賃）の上昇を引き起こし、住宅手当の増大を招いたとする。つまり、サッチャー政権の意図とは逆に財政支出の拡大と居住保障の「危機」を齎したとの議論を展開している。

このような状況を視野に入れながら、岡田（2021）は、住宅手当に政策手段の焦点を絞ろうとする議論に対し、次のように批判する。住宅供給型の補助と、家賃補助型の補助は、政策としての優劣をつけてどちらかを選択する性質のものではない。住宅問題は、地域によって、また、時期によって発現の仕方が異なるのだと。

岡田は、自身によるアメリカの住宅都市開発省次官補へのインタビューを引きながら、住宅政策はregion, area, district, place, local, city—「場所、場所、場所」によって発現が異なること、「場所」にあった政策が必要なことを強調する。住宅が足りている地域にはバウチャーを、住宅の足りないところには供給政策を、供給政策は経済状況に応じて最適なもの⁶を選択すべきである。そうでなければ、住宅政策が住宅需要と住宅供給のバランスを崩し、かえって地域の住宅問題を悪化させる原因となると。

「時」と「場所」にあった住宅政策のプログラム・ミックスを主張する岡田の議論は説得的なものである。その上で、岡田は、日本において、人口減少地域における家賃補助ないし住宅手当の有効性を慎

重に提案している（岡田 2011:248）。換言すれば、住宅需要の強い大都市の特定地域においては、住宅手当が所期の成果を挙げられない可能性を示唆している。

「老朽化」する公的住宅保障

ところが、現実には、日本の都市部においてこそ、公共部門の住宅供給が弱まっているのである。この点について、昨今進展した公会計改革の成果として生み出された財務情報に基づいて簡単な財務分析を施そう。表1は大阪府営住宅事業特別会計の貸借対照表を2012、2018、2021年度について重要項目を抜粋して比較したものである。

まず、資産の部を見ると、一目して明らかなように固定資産は大幅に減少している（2012年度7806億円から2021年度6679億円、14.4%減）。この大半は、建物の減少（5623億円から4562億円、18.9%減）によって説明がつく。一方、負債の部を見ると、流動負債、固定負債の大宗を占める地方債残高の減少により、負債総額は3701億円から2817億円（883億円減、23.9%減）へと圧縮されている。資産・負債の両建てで圧縮されており、大阪府が、府営住宅資産の所有からの撤退を企図していることを量的に裏付けるものとなっている⁷。

一方、同様の処理を施した行政コスト計算書（表2）からは、やや異なる絵柄が浮かび上がる。まず、通常収入の部を見ると、行政収入が2012年度の515億円から499億円へと、△15億円（3.0%減）となっている。その内訳は驚くべきものである。まず、使用料及び手数料が417億円から331億円（△86億円、20.6%減）と大幅に減少している。国庫支出金（行政費用充当）は16億円から47億円（31億円、186.7%増）と3倍近く増加し、特別会計繰入金、その他行政収入も増加しているものの、減少した使用料及び手数料収入を補いきるものではない。

より深刻なのは、行政費用の大幅な増加（915億円から982億円、65億円増）である。その大宗は物件費（59億円から95億円、35億円増）および維持補

表1 大阪府営住宅事業特別会計貸借対照表(2012、2018、2021年度)

(単位：百万円)

科目	2021	2018	2012	2021-2012
資産の部				
Ⅰ 流動資産	10,483	9,728	4,659	5,824
現金預金	8,372	5,851	1,937	6,434
未収金	4,504	4,757	3,207	1,297
不納欠損引当金	▲ 2,393	▲ 879	▲ 486	▲ 1,907
Ⅱ 固定資産	667,904	680,776	780,682	▲ 112,778
事業用資産	633,850	645,404	745,607	▲ 111,757
有形固定資産	633,850	645,404	745,607	▲ 111,757
土地	164,348	163,255	177,426	▲ 13,078
建物	456,202	470,344	562,329	▲ 106,127
工作物	13,300	11,805	5,851	7,448
建設仮勘定	19,759	14,764	15,938	3,821
投資その他の資産	14,275	20,513	19,100	▲ 4,824
資産の部合計	678,387	690,505	785,341	▲ 106,954
負債の部				
Ⅰ 流動負債	30,703	40,792	72,424	▲ 41,722
地方債	30,597	40,673	72,353	▲ 41,756
Ⅱ 固定負債	251,057	264,972	297,726	▲ 46,669
地方債	250,008	263,726	296,142	▲ 46,135
退職手当引当金	1,049	1,175	1,583	▲ 534
負債の部合計	281,760	305,764	370,150	▲ 88,390
純資産の部				
純資産	396,627	384,740	415,191	▲ 18,564
純資産の部合計	396,627	384,740	415,191	▲ 18,564
負債及び純資産の部合計	678,387	690,505	785,341	▲ 106,954

(出典) 大阪府「大阪府営住宅事業特別会計」(各年度版財務諸表・会計別)より作成。

修費(73億円から117億円、43億円増)によって占められている。増加した国庫支出金(行政担当)分では、維持補修費を賄うにすら至っていない。固定資産の減少から減価償却費は減っているものの、物件費、維持補修費、繰出金の増加が、行政費用を大きく圧迫している。この結果、行政収支差額は△399億円から△480億円(△80億円、20.1%の増)と大幅に悪化してしまっている。

ただし、金融収支を見ると、地方債利子率の低下、地方債残高の圧縮を受け、金融費用(地方債利息、手数料)は56億円から13億円へと大幅に減少している。この差額分が通常収支の悪化を半分程度食い止めるに至っている。これに加え、特別収支の国庫支出金の増加(91億円から130億円、38億

円の増)と固定資産売却益の存在により、当期収支差額の悪化を緩和している。

最も、固定資産売却益は減少しており、金利の低下はこれ以上見込まれにくい。となると、老朽化に伴う経費の増加が引き続き見込まれるならば、住宅資産が減少しているにも関わらず、フローの府財政をさらに圧迫する要因となってしまう。「活かすストック」は、既に摩耗してしまっており、その維持費に多くの資金を充当しなければならない状況なのである。

老朽化による財務圧縮の状況は、大阪府住宅公社も同様である。表3は大阪府住宅公社の財産目録(一般会計)から、その大宗を占める賃貸固定資産を抽出し、2012年度と2021年度を比較したも

表2 大阪府営住宅事業特別会計行政コスト計算書(2012、2018、2021年度)

(単位:百万円)

科目	2021	2018	2012	2021-2012
通常収支の部				
I 行政収支の部				
1 行政収入	49,996	52,769	51,530	▲ 1,534
使用料及び手数料	33,160	35,604	41,779	▲ 8,619
国庫支出金(行政費用充当)	4,786	3,509	1,669	3,117
財産収入	307	333	318	▲ 10
繰入金	8,685	9,499	6,919	1,766
特別会計繰入金	8,685	9,499	6,919	1,766
その他行政収入	3,056	3,820	845	2,211
2 行政費用	98,026	97,672	91,507	6,519
給与関係費	1,091	1,124	1,158	▲ 67
物件費	9,500	10,041	5,913	3,586
維持補修費	11,716	9,225	7,339	4,377
負担金・補助金・交付金等	4,519	4,867	5,338	▲ 819
繰出金	50,388	51,398	49,314	1,074
減価償却費	20,343	20,405	21,507	▲ 1,165
行政収支差額	▲ 48,030	▲ 44,903	▲ 39,977	▲ 8,052
II 金融収支の部				0
1 金融収入	3	3	18	▲ 15
2 金融費用	1,326	2,287	5,644	▲ 4,318
地方債利息・手数料	1,325	2,287	5,636	▲ 4,311
金融収支差額	▲ 1,322	▲ 2,284	▲ 5,625	4,303
通常収支差額	▲ 49,352	▲ 47,186	▲ 45,603	▲ 3,749
特別収支の部				0
1 特別収入	18,639	23,907	31,491	▲ 12,853
国庫支出金(公共施設等整備)	13,020	14,397	9,143	3,877
固定資産売却益	5,615	3,112	6,357	▲ 743
過年度修正益	4	6,398		4
2 特別費用	2,242	10,565	10,362	▲ 8,120
固定資産売却損	2	-	91	▲ 89
固定資産除却損	1,842	74	452	1,389
過年度修正損	354	1,235		354
その他特別費用	44	9,255	9,819	▲ 9,775
特別収支差額	16,397	13,342	21,129	▲ 4,733
当期収支差額	▲ 32,955	▲ 33,844	▲ 24,474	▲ 8,482
一般会計への繰出金	-	-	979	▲ 979
再計	▲ 32,955	▲ 33,844	▲ 25,452	▲ 7,503

(出典) 表1に同じ。

のである。

まず、賃貸事業資産は2012年度の2340億円から、2021年度には2048億円と△291億円(14.1%減)となっている。賃貸事業資産は、住宅、施設、建設工事に区分されているが、量的には賃貸住宅資産の存在が圧倒的に大きい。その賃貸住宅資産は、2176億円から1874億円と△301億円(13.9%減)となっている。

この内訳を見ると、一般賃貸住宅資産は2149

億円から2265億円と116億円(5.4%)の増となっている。ところが、減価償却累計額は、△418億円から△683億円と、△264億円(63.2%増)もの増加となっている。言い換えるならば、減価償却(老朽化など)の大きさに見合った公的賃貸住宅資産が形成されていないことを意味する。

もう一つ大きな減少項目は、特定優良賃貸住宅である。2012年の116億円から、2021年には4億円とほぼ皆減(△95.8%)となっている。

表3 大阪府住宅公社財産目録(賃貸事業資産)の比較(2012、2021年度)

区分	2012	2021	2021-2012
固定資産	238,747	205,190	△ 33,557
賃貸事業資産	234,029	204,835	△ 29,194
賃貸住宅資産	217,640	187,465	△ 30,175
一般賃貸住宅	214,903	226,599	11,695
減価償却累計額	△ 41,881	△ 68,365	△ 26,484
減損損失累計額	△ 3,074	△ 3,762	△ 688
併存賃貸住宅	3,267	3,298	31
減価償却累計額	△ 1,114	△ 1,344	△ 230
減損損失累計額	△ 744	△ 1,867	△ 1,123
特定優良賃貸住宅	11,643	493	△ 11,151
減価償却累計額	△ 2,102	△ 117	1,985
減損損失累計額	△ 696	0	696
高齢者向け優良賃貸住宅	40,085	40,341	256
減価償却累計額	△ 2,648	△ 7,811	△ 5,163
賃貸施設等資産	15,532	14,747	△ 786
賃貸店舗など	985	12,845	11,860
減価償却累計額	△ 405	△ 6,137	△ 5,733
減損損失累計額	0	△ 4,057	△ 4,057
賃貸宅地	12,885	10,062	△ 2,823
その他賃貸施設	2,290	2,282	△ 8
減価償却累計額	△ 222	△ 248	△ 26
賃貸資産建設工事	857	2,623	1,766
賃貸住宅建設	856	2,623	1,767
その他賃貸施設建設	1	0	△ 1

(出典) 大阪府住宅供給公社『決算報告書』平成24年度、令和3年度版より作成。

1993年度に開始された特定優良賃貸住宅は、所得逦減的な家賃補助制度を伴うものであり、Hansson&Lundgren (2018) による社会住宅の定義のうち、「市場価格以下の家賃や価格で提供される」、「何らかの形で公的または民間の資金援助(補助金)を充当するもの」には、少なくとも部分的には合致した制度⁸であった。しかし、バブル崩壊直後に法制化された「間の悪さ」もあり、民間事業者等を加えた地域優良賃貸住宅制度へと改組されている。地域住宅賃貸住宅制度要綱には公社等は供給事業者と指定されているものの、「民間市場に委ねられるものは委ねていく⁹」観点から、事実上撤退してしまっている¹⁰。

サービス付き高齢者住宅から見えるもの

公共部門による住宅供給からの撤退をある意味で補ったのが、地域優良賃貸住宅制度の一翼に位置づけられるサービスつき高齢者住宅制度である。「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の2011年度改正によって成立した同制度により、サービス付き高齢者住宅の建設等に当たる事業者らは、国による建設費の1/10、改修費の1/3補助、固定資産税(2/3を参酌して1/2以上5/6以下)、不動産取得税(家屋では課税標準から1戸あたり1200万円控除、家屋の床面積の2倍にあたる土地相当分の価格等を減額)、住宅金融支援機構による優遇金利¹¹の適用を受けることができる。

サービス付き高齢者住宅は、経済的に余裕のない世帯をターゲットとして長期的に提供されるものであり、市場価格以下の家賃や価格で提供される公的または民間の資金援助を充当するとしたHansson&Lundgren (2018)の社会住宅の定義にかなりのところ合致する。他方で、国土交通省と厚生労働省の共管となったことに示されるように、サービス付き高齢者住宅は、「比較的自立度の高い」高齢者向けの福祉施設としての側面を持っている。そして、特別養護老人ホームに代表される高齢者福祉施設こそ、ゴールドプランなどの戸数整備目標を理由とし、空間的には相対的に非都市地域に多く整備されてしまっている。

都市部における福祉施設整備および公的住宅不足の間隙を縫うように、人口集中地区および都市部における相対的に地価の安い地域に、民間事業者によって、特例的な最低面積水準(18㎡)にやや偏った形で集中的に整備¹²されたサービスつき高齢者住宅(三浦・安田 2021、吉弘 2020)には、制度設計上は想定されないはずの要介護度3～5の高齢者も、実際には数多く入居している¹³。これを受けて、地域包括ケアシステムに、サービス付き高齢者住宅の存在が事後的に組み込まれる状況¹⁴となっている。

サービス付き高齢者住宅を巡る種々の論点は、これまで戸数主義に基づいて整備され、量的にはストック過剰の状態にあると称されてきた「都市の生活基盤」の質的、空間的な空洞さを白日のものに晒しているとも言える。

住宅市場へのまなざし —都市再開発と経済の金融化

この状況の解釈には、次の二つの論点を踏まえる必要がある。第一に、都市再開発に伴う住宅需要の変容である。平山洋介による2000年代からの一連の研究¹⁵は、住宅ストックの総量と空き家が増える一方で、人口の都市回帰傾向と反映したホット・スポットの形成と、郊外部および都市内非再開発地域の住宅需要の減少(コールド・スポット化)とい

う「分断」現象を捉える。その上で、政府による都市再生事業が都市中心部の大型事業の優遇政策によりホット・スポットの過熱化を齎したことに注意を強く喚起している。これは、「世界都市」(サスキア・サッセン)現象下では世界中の大都市に確認される。

もう一つは、「経済の金融化」(Epstein 2005)に伴う資産価値の急激な変動である。アメリカにおけるグラス＝スティーガル法(証券・金融分離)の廃止を契機として、大手金融機関は証券化金融への傾斜を強めた。こうした経済構造の変化と、非金融企業の資本蓄積の低調さを背景として、各国の経済運営は、資産価格上昇に依存した経済成長経路に活路を求めようとしがちになる。アメリカを例に取るならば、2003年に住宅部門の証券化の主役が公共部門から民間金融機関へと移行¹⁶すると、住宅金融は供給過多の状況となり、資産価格の急速な上昇(と下落)を広げてしまう効果を持った。

こうした経済的、政治的事情に加え、欧米諸国では、移民による都市部への住宅需要圧力が加わり、ホット・スポットの極端な地価上昇¹⁷と強い住宅不足感を生じせしめている。長期的な住宅供給を妨げない「次世代(第二・第三世代)」の家賃規制(Whitehead and Williams 2018)がイギリスで提案されている¹⁸のは、賃貸家賃の基礎となる住宅資産価値の変動の激しさを背景にしているともいえる。

日本の現状と「挑戦」に向けて

改めて日本を顧みるならば、現在のところ、移民による住宅需要圧力は相対的には軽微であり、農村地域や都市郊外部では深刻な空き家問題を抱えている。その一方で、都市再開発によるホットスポット化に伴う局地的需要増大地域¹⁹に対しては、脆弱化、老朽化する都市公共住宅を縮小させつつ、それに代わる政策手段²⁰を模索し続けている状況にあると言わざるを得ない。

人口減少、世帯構造の変化の中で、生活基盤としての住宅の質的・空間的不足へ対応する「挑戦」

に必要な財源保障を、いかなる手段でどのように構想するかが改めて問われている。と同時に、住宅政策の企画・執行にあたっては、都市内における「区画」の差異にまで視野に入れる必要がある。これは、地方分権の重要性と共に、政策情報の革新に対応した、空間的需要の偏在²¹を視野に入れた住宅財政研究の重要性を示唆している。

付言するならば、会計検査院『平成30年度決算検査報告』によれば、住宅借入金等特別控除及び譲渡特例の減収見込み額は6690億円にも達していた。2022年度から住宅ローン控除率を1%から0.7%に減額したため見込み額は圧縮されることとなるが、依然として5000億円弱の規模を有すると想定される。住宅政策の再検討に当たっては、租税支出を通じた施策の規模や帰着にも目配りした議論²²が求められる。■

付記：本稿は、JSPS 科研費・基盤研究C「政府間行政関係を基軸にした住宅政策と住宅保有形態への影響に関する国際比較分析」(研究代表者：関口智、課題番号：JP20K01715)の助成を受けている。

《注》

- 1 2015年の国土交通省の住生活基本計画に対する政策レビュー結果が「住宅は公共財ではなく民間所有となることを踏まえつつ」との認識を示していることは象徴的である。阪東(2021:25)。
- 2 後述するように、特定優良賃貸住宅(サービス付き高齢者住宅を含む)などによる賃貸価格の減免制度は存在する。
- 3 住宅手当導入を主張する代表的な論者として小玉(2012)。
- 4 住宅費補助、住宅手当に関する端的な論点整理の例として丸山(2015:291-293)。
- 5 ただし住宅手当が家賃高騰を齎すかについては、理論的にも実証的にも多くの論争、論点がある。
- 6 例えば低所得用住宅税額控除(LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit)は、経済が好調な時には有効な政策となり得るが、税額控除を利用している以上、経済が不調になると効果が減退するという。
- 7 借上型の公営住宅は行政資産として貸借対照表に計上されない、という特徴も影響している。
- 8 東京都は特優賃の制度設計において、フランスやド

- イツの社会住宅を目指したとの記述がある。山口・川崎(2015)および松本(2018)。
- 9 「大阪府住宅供給公社の在り方」報告書(平成20年3月)。
 - 10 Kemeny(1995)が主張した賃貸市場におけるデュアリズムは、日本における公的事業者の撤退志向が反映した側面も考えられる。この点について日本の住宅政策の分水嶺を1970年代の公営住宅の家賃水準引き上げの失敗に基づく供給量不足の経路として捉え、現在に至るまで住宅手当の導入が社会的な合意調達を困難にしたと論じるものに砂原(2018, 2022)。ただし、表3に見えるように、大阪府住宅供給公社は、高齢者向け優良賃貸住宅(高優賃)の事業規模は維持しており、高優賃の利益額は安定している点は付記しておく。
 - 11 リフォーム金利は一般住宅型で0.61%、賃貸住宅購入金利は一般住宅型で年利1.88%である(2022年12月1日時点の適用金利)。
 - 12 サービス付き高齢者住宅においては、2015年度以降、補助金、税及び低利融資の支援について、面積要件による補助単価差を設けるとともに、自治体の都市計画を踏まえた供給方針に適合するものを要件に組み込んでいる。ただし、規制の強化が、サービス付き高齢者住宅の新規供給数を減少させていることに留意が必要である。
 - 13 「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム」<https://www.satsuki-jutaku.jp/>には、入居者の要介護度が記載されている。桃山学院大学経済学部木村佳弘研究室(長谷川達哉、小牧志帆)が2022年までの全国データを元に試算したところ、要介護度4・5の入居者比率は約19%程度である。
 - 14 「施設」と「居宅」の分類は意味をなさず、「一般の居宅から介護医療院までの「住まい」の連続体の中に、多種多様な住まいが存在している状況」との認識(地域包括ケア研究会 2018:28)は代表的なものである。
 - 15 平山(2020)はその集大成であるとともに、一連の研究を把握する上でハンディな書物である。
 - 16 Levitin & Wachter(2020)。
 - 17 岡田(2021:243)によれば、サンフランシスコでは、水道光熱費含む総家賃は、貧困世帯向けに使う公正市場家賃ですら、所得の59%に達している。
 - 18 こうした英国内での新たな議論を受けた家賃規制に関する議論整理としてWilson(2022)。
 - 19 例えば、平成30年度第1回東京都住宅政策審議会(平成30年10月4日)に提出された資料「都営住宅の状況」によれば、2017年の応募倍率は単身者向け応募倍率は52.5倍にものぼる。一方、世帯別向け募集を見ると、募集戸数の16%に応募者全体の59%が集中し、応募倍率100倍を超えるものが2.7%存在する。ただし、倍率1未満が14.6%も存在する。東京都は、郊外、バス利用、間取りが大きな住宅で応募が少ないと分析している。
 - 20 日本における社会保障としての住宅政策の施策体

系の定性的な見取り図については阪東（2021：21）。

- 21 吉弘（2021）はごく萌芽的なものではあるが、先駆的な例と考えられる。
- 22 租税支出に対する規範的な議論および不況時の政策効果減少をいったん置くことができるならば、低所得用住宅税額控除に類する仕組みは検討に値する。なお、少し古い推計だが、丸山（2018）によれば、収入十分位の第一分位の公社・公団・民営借家対象者に対し、生活保護の住宅扶助の級地別支給上限額を参考にした住宅手当の推計額は1998億円～2400億円程度である。

《参考文献》

- 泉田信行・岡田徹太郎（2021）「終章 先進諸外国の政策から何を学ぶべきか—居住保障の安定化に向けて」田辺国昭他『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』所収。
- 大津唯（2021）「第4章 国際指標で見た日本の居住水準—低所得者への居住保障の脆弱性」田辺国昭他『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』所収。
- 岡田徹太郎（2021）「第11章 アメリカ—場所・場所・場所に合った政策」田辺国昭他『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』所収。
- 小玉徹（2012）「欧州における住宅手当の展開と日本の課題（その1）」『季刊経済研究』第34巻第3号。
- 砂原庸介（2018）『新築がお好きですか？—日本における住宅と政治』ミネルヴァ書房。
- 砂原庸介（2022）「「社会保障としての住宅」の隘路」田中総一郎他『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所収。
- 田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修（2021）田辺国昭他『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』国立社会保障・人口問題研究所。
- 地域包括ケア研究会（2018）『2040年：多元的社会における地域包括ケアシステム』（平成30年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業）。
- 土橋康人（2021）「第5章 イギリス—居住保障と市場の奇妙な相互依存」田辺国昭他『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』所収。

- 林健久（1992）『福祉国家の財政学』有斐閣。
- 阪東美智子（2021）「第1章 社会保障としての住宅政策—住宅行政と福祉行政の手段と体系」田辺国昭他『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』国立社会保障・人口問題研究所。
- 平山洋介（2020）『マイホームの彼方に—住宅政策の戦後史をどう読むか』筑摩書房。
- 松本暢子（2018）「賃貸住宅政策の課題と展望—特優賃制度の功罪」『都市問題』2018年4月号。
- 丸山桂（2015）「第11章 住宅」駒村駿平他『社会政策 福祉と労働の経済学』有斐閣所収。
- 丸山桂（2018）「住宅手当の構想—住宅手当導入の費用と効果」山田篤弘他『最低生活保障の実証分析—生活保護制度の課題と将来構想』有斐閣所収。
- 三浦研・安田溪（2021）「入居者属性からみた首都圏におけるサービス付き高齢者向け住宅の分布」『日本建築学会計画系論文集』第86巻790号。
- 山口幹幸・川崎直宏（2015）『人口減少時代の住宅政策』鹿島出版会。
- 吉弘憲介（2020）「サービス付き高齢者住宅の新規登録数の全国的傾向について」『桃山学院大学総合研究所紀要』第45巻第3号。
- 吉弘憲介（2021）「地方財政論の分析手法におけるGISの活用方法についての検討」『桃山学院大学総合研究所紀要』第46巻第3号。
- Epstein, Gerald A. (ed.), *Financialization and the World Economy*, Edward Elgar Publishing, 2005.
- Kemeny, J. (1995), *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, Routledge.
- Hansson, Annna G. & Lundgren, B. (2019), *Defining Social Housing A Discussion on the Suitable Criteria, Housing, Theory and Society*, Volume 36.
- Levitin, Adam J. & Wachter, Susan M. (2020), *The Great American Housing Bubble: What Went Wrong and How We Can Protect Ourselves in the Future*, Harvard University Press.
- Whitehead, C. and Williams, P. (2018), *Assessing the evidence on Rent Control from an International Perspective*, LSE London.
- Wilson, W. (2022), *Private rented housing: the rent control debate*, House of Commons Library.



アメリカの住宅保障と政府間財政関係

—なぜ公営住宅の供給が少ないのか?—

関口 智

立教大学経済学部教授

はじめに

:持家住宅と賃貸住宅の国際比較

各国の住宅政策は、経済的、社会的、政治的要因と相まって、様々な経路から住宅保有形態に影響を与えてきた側面がある。【表1】で住宅所有形態別に比較をするだけでも、各国でその態様は、多様である。

本稿で取り上げるアメリカの特徴は、第一に、持家住宅の比率が高く(62.8%)、賃貸住宅の比率が低いこと(37.2%)、第二に、賃貸住宅の中では、民間賃貸住宅の比率が高く(32.5%)、公的賃貸住宅の比率が低いこと(4.7%)、第三に、公営住宅¹(公的賃貸住宅I)の比率が著しく低いこと(1.7%)等が指摘できる²。

従来のアメリカ住宅政策の研究では、持家率の高さに着目し、住宅税制や住宅金融による強力な持家支援が寄与してきたこと等を明らかにすることに、注力が向けられてきた。その結果として、賃貸率

の低さは、持家率の高さのコインの裏側の現象として、間接的にとらえられてきたように思われる。

アメリカンドリームの中で重要な位置を占める持家を促進する政策自体が、中高所得層向けになっていたため、結果として低所得層に対する賃貸政策への意識を希薄化させてきた点は否めない。しかし、アメリカの賃貸住宅の中で、「公的賃貸住宅I(以下、公営住宅)」の割合の低さが、単に持家を強力に重視した政策を採用した帰結であるとの説明では一面的であり、アメリカの賃貸住宅の中で、「民間賃貸住宅」や「公的賃貸住宅II(以下、民間所有支援住宅)」の比率の高さにはどのような背景があるのか等についても、併せて注目する必要があるように思われる³。

本稿では、あえて正面からアメリカの公的賃貸住宅そのものに焦点を当てることで、これらの歴史的・制度的な背景やその実態の一端を明らかにしてみたい。

アメリカ住宅政策の歴史

:公営住宅の視点から

政府による賃貸住宅支援には、多様な財源ルートがある。ここでは政府間財政関係の外延化を意識して、連邦政府、ニューヨーク州政府、ニューヨーク地方政府、ニューヨーク市で活動する非営利組織、ニューヨーク市内のテナント(賃借人)までの資金の流れを意識し、連邦政府の主要な住宅プログラムに焦点を絞って確認してみたい。

せきぐち さとし

2001年東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士(経済学,東京大学)。立教大学専任講師、准教授、米国カリフォルニア大学サンタバーバラ校客員研究員などを経て、2014年より現職。専門は財政学・租税論。主な著作に、『現代アメリカ連邦税制:付加価値税なき国家の租税構造』(単著,東京大学出版会,2015年)、『地方財政・公会計制度の国際比較』(共著,日本経済評論社,2016年)などがある。

表1 所有関係別・住宅ストック数の国際比較

(単位：千戸)

	日本('13)		アメリカ('15)		イギリス('15)		ドイツ('10)		フランス('13)	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比
持家住宅	32,166	61.7	74,299	62.8	14,296	63.7	16,494	45.7	16,250	57.9
賃貸住宅	18,519	35.5	43,991	37.2	8,152	36.3	19,595	54.3	10,419	37.1
民間賃貸住宅	14,583	28.0	38,432	32.5	4,264	19.0		—	5,812	20.7
公的賃貸住宅	2,814	5.4	5,559	4.7	3,888	17.3		—	4,607	16.4
公的賃貸住宅	1,959	3.8	2,069	1.7	1,594	7.1		—		—
公的賃貸住宅II	856	1.6	3,490	3.0	2,302	10.3		—		—
総計	52,102	100.0	118,290	100.0	22,456	100.0	36,089	100.0	28,060	100.0

※公的賃貸住宅・・・各国統計におけるいわゆる「公的賃貸住宅」の数。原則として「公的主体」が所有・管理する賃貸住宅をいう。

「公的主体」の範囲は、通常、地方公共団体、公益法人。但し、ドイツ、フランスは、組合、株式会社も含まれている。

日本：I＝公営住宅、II＝都市再生機構・公社の賃貸住宅（資料）総務省「平成25年住宅・土地統計調査」

※日本の総計には所有関係不詳を含む。日本の賃貸住宅は給与住宅も含む。

・アメリカ：I＝公共住宅、II＝連邦(家賃)助成住宅（資料）2015 American Housing Survey

・イギリス：I＝公営住宅、II＝住宅協会（資料）English Housing Survey Statistical data sets

・ドイツ：資料）Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2012

・フランス・・・総計にその他を含む（資料）Insee, enquête logement 2013

(資料)国土交通省(2019),平成30年度 住宅経済関連データ, https://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html (2020年4月23日参照)を加工。

(1) 連邦政府の賃借人への支援と州・地方政 府の事務

現在、連邦都市住宅開発省(HUD)は、3つの重要なプログラムを通じて賃貸住宅支援を提供している⁴。「公営住宅(Conventional public housing)」、「民間所有支援住宅(Privately owned assisted housing)」、「住宅選択バウチャー(Section 8 Housing Choice Voucher)」の3つである⁵。これらのプログラムで、連邦政府の補助金は、概ね「低所得者の家計にとって手ごろな家賃(月収の30%に設定)」と、「住宅やアパートの実際の家賃」の違いをカバーしている。これらの制度は、1937年の米国住宅法に基づいて公営住宅が開始されたことに始まり、歴史的に変遷を遂げてきた⁶。

第一段階は、1937年から1960年代にかけてである。この時期は、「公営住宅」が唯一利用可能な形態であり、その期間中に、現存する公営住宅ストックの大半が、建設された。

現在、このプログラムは、地方公営住宅局(Local Public Housing Authority, PHA)が所有・管理するユニットを通じて、約100万の低所得世帯に手

頃な価格の住宅を提供している。ニューヨーク市での入居申請は、地方住宅局に相当するニューヨーク市・住宅局(New York City Housing Authority, NYCHA)で受け付けている⁷。

第2段階は、1960年代から1980年代にかけてである。この時期、連邦政府は「民間所有支援住宅」の提供に重点を置き、地方公営住宅局(PHA)ではなく、営利および非営利の住宅開発者と直接契約を締結してきた。一般的に、その契約は住宅開発者に最大30年の家賃制限を課すと同時に、補助金を保証するものであった。

現在、このプログラムは、民間所有(非営利組織含む)の賃貸住宅に住む120万の低所得世帯に、支援を提供している。ニューヨーク市での入居申請は、各自で各アパートの管理事務所にアクセスする必要があるが、ニューヨーク州とニューヨーク市が管理する補助賃貸プログラムも、いくつかある⁸。

第三段階は、1980年代から大幅に拡大した「住宅バウチャー」である。バウチャー制度は、1970年代(セクション8の有資格証書として)に始まり、1980年代から大幅に拡大した、唯一のもので、州の代理機関と各地方公営住宅局(PHA)を通じて管理

されている。

現在、住宅選択バウチャーで、民間（非営利組織含む）の賃貸住宅に住む230万の低所得世帯の家賃支払いを、補完している⁹。ニューヨーク市でのバウチャー申請は、ニューヨーク市・住宅局（NYCHA）で受け付けており、バウチャーが使用可能な住居リストも提供している¹⁰。

(2) プロジェクト基準とテナント基準

これら3つの支援は、賃貸住宅のテナント（居住者）支援を意図している点で、共通している。しかし、公営住宅・民間支援住宅の支援形態は、「プロジェクト」基準であり、住宅選択バウチャーの支援形態は「テナント」基準とされる。そのような観点からみると、歴史的には、プロジェクト基準の支援に、テナント基準の支援が追加され、現在3つの主要な支援プログラムが並立していることになる。連邦住宅都市開発省は、その理由について、以下のように述べている。

「連邦住宅都市開発省が、テナント基準のアプローチに移行しているのは、プロジェクト基準の住宅で生じた問題による。公営住宅では、低所得者の家族を密集したプロジェクトに集中させることが、犯罪や破壊行為につながった。・・・これに対して、バウチャーを使用すると、テナントは、ユニットの特性、近隣のアメニティ、および場所の面で、自分のニーズに最も適した住宅を、選択することができる¹¹。」

いわゆる「セグリゲーション（居住地分離）」問題である。なぜ「公営住宅では、低所得者の家族を密集したプロジェクトに集中させること」になったのか、またなぜ公営住宅は、「垂直ゲットーまたは最後の手段の住宅である」というスティグマを受けるようになったのか。

(3) アメリカ公営住宅の変遷：なぜ小規模なのか？

ここでは、アメリカの公営住宅の歴史的・制度的視点から、その要因を考えてみたい。多くの論者の

指摘するように、アメリカの住宅政策は、中産階級への持家所有を促進する政策と、低所得者向け政策は互いに区分された領域を作っている¹²。結果的にアメリカの「公営住宅」は、中産階級への持ち家取得促進のための制度の周辺部に、限定的に形成されてきたといえる。そのことが、住宅に関する所得層別分断（高所得層と低所得層）、人種別分断（白人と黒人）、地域的分断（郊外と貧困地区）、年齢的分断（若年層と高齢層）等を生み出した側面がある。そのような構造が、どのように形成されてきたのか。持ち家政策との対比で公営住宅をとらえると、興味深い事実が浮き彫りとなる。

この点に関しLowe（2011=2017）は、アメリカが持ち家を重視したのは、アメリカが伝統的に「自由市場」と「個人主義」を護持してきたためであると指摘している¹³。

アメリカでは自分の住宅を、「市場」を通じて入手することを重視しており、また、歴史的にヨーロッパとは異なり、2度の大戦を経ても戦争で住宅が破壊されていない。そのため戦後に大量に住宅を供給する必要性が低く、「個人主義」のイデオロギー的遺産を継承できたのである。このような歴史的事情も私的所有権を重視する国民性に合致している。

それに加えて、アメリカには有力な社会主義政党が存在せず、右派と左派の違いが少ない。結果として、住宅に関するイデオロギーにおいて、「保守派もリベラルも、公営住宅は過渡的なものであり、家賃のコントロールは緊急の場合にのみ行われると考えている。どちらも、住宅を、「社会的原則に従って生産、配分、利用されるべき財」とみなしておらず、むしろ、利益のために、商品として見ている」とされる¹⁴。

本稿でもこれらの点を意識するが、より一層注目しているのは、住宅供給に関する制度的な障壁が、「公営住宅」の形成にもたらした影響である。もう少し明確に言えば、白人に対する郊外の持ち家居住を促進する政策が、公営住宅の供給を増加させるための制度的な障壁として、逆機能した側面である。そのような逆機能は、連邦政府による公営住宅の建設を制度化した1937年住宅法を制定した頃

には既にビルトインされていたものもある。

その一つが、1934年に連邦住宅局（FHA）が採用した「レッドライン制度（redlining practices）」である¹⁵。アメリカの主要都市を色分けした地図には、近隣の人種構成に基づいて投資を誘導するための住宅ローン貸付リスクが記されていた。黒人居住区は赤色で表示され、保険をかけるには「危険」な地域とされた。白人の住む郊外やその周辺での住宅購入は、事実上禁止され、黒人家庭は、人種的敵意を露わにしない政府の命令によって、資産価値の低い都市の住宅プロジェクトに意図的に隔離された¹⁶。

以上のような「レッドライン制度」により、住宅資金の融資は白人の中産階級に選別的に適用され、白人中産階級による郊外における一戸建て住宅の建設を促進したが、有色人種は、都市部でも郊外でも融資対象になりにくかった。

もう一つが、持ち家の価値を高めることに作用する「土地利用規制」の存在である¹⁷。土地利用規制には、私的土地利用規制（コベナント）と公的土地利用規制（ゾーニング）がある。例えば、1947年に連邦住宅局が作成したマニュアルでは、住宅地建設におけるコベナント契約の締結を推奨している。これらコベナントでの土地利用、敷地利用などの詳細な規制は、黒人の排除、入居者の同質性の維持、不動産価値の保全などを意図したものであったが¹⁸、これによって住宅の建設・居住を白人中産階級向けに限定し、低所得者向け住宅建設を制限した側面がある¹⁹。

「公営住宅」は、これら中産階級への持ち家取得促進のための制度の周辺部に、限定的に形成されたが、公営住宅の建設そのものに対しても、制約が課されていた。

一つは、公営住宅の建設をする際に、スラムなどの低質住宅を除却することを条件にしていた点にある²⁰。郊外では除却すべき住宅が存在しないので、公営住宅の建設を好まない郊外の地方政府においては、公営住宅の建設をしないことが、制度的に肯定されていたことになる。

もう一つは、公営住宅の用地選定に、地方政府

と地方公営住宅局（PHA）の合意を必要としたため、連邦政府による公営住宅の積極的推奨は困難であった点にある。一般的に地方政治は、中産階級の意向を強く反映するといわれる。中産階級は市場機構を通じて持ち家を取得し、その私的所有を維持すること等をアメリカ社会の基礎に位置付ける価値観を共有していたため、公営住宅の供給は、中産階級の住宅地から切り離され、ますますインナーシティの貧困な近隣に集中することになったのである²¹。

このような中で、公営住宅はネガティブなイメージを強め、貧困層を収容し、常にスティグマを受けることになった。先に確認した連邦支援を受けた3つの賃貸住宅の中で、「公営住宅」の建設は、直接的にも間接的にも制約を受けてきたのである。

このような影響もあって伸長した、残り二つの連邦支援を受けた賃貸住宅、すなわち「民間所有支援住宅」と「住宅バウチャー」に関連する領域において、非営利組織が果たしている役割は、意外なほどに大きい。「非営利組織は、合計して低中所得家計向けに約150万戸を生産し、連邦補助を受けた住宅の約3分の1に責任を持っている²²」状況にあるからである。このことは、公的賃貸住宅の提供主体である「公営企業」の層が薄い分、「公営企業」と「民間営利企業」の中間領域にある、「非営利組織」が利用されていることを意味している。

（4）アメリカはなぜ非営利組織を利用するのか？

ではなぜ非営利組織を利用するのか？ 一つの要因は、非営利組織が、政府の代替的機能を果たさざるを得ない状況にあるからであるものと思われる。

この点に関し須田(2001)は、「歴史の浅いアメリカ社会では、広大なアメリカ大陸に「国」としての体裁を整えるのは気の遠くなるような作業で、政府一人の手には負えな」かった。そのため、「頼る先のないアメリカ市民は、自分たちの力で自発的にコミュニティーを建設せざるをえ」なかつた。「やがて、これらの活動の一部が行政に吸収され、残りの多くが事業活動に転じた」という歴史的背景を指摘す

る²³。

アメリカ連邦政府の住宅政策にも、非営利組織の利用を意識してきた歴史がある。住宅サービスを提供する非営利組織は、特に1980年代の連邦予算削減と1990年代以降の市場論理の強まりの影響を受け、積極的な活動を見せるようになっていった²⁴。

注目すべきは、レーガン共和党政権下で1986年に始まった低所得者向け賃貸住宅の開発者に対する税額控除 (Low-Income Housing Tax Credit: LIHTC) と、ブッシュ共和党政権下で1990年に新設されたHOME投資パートナーシッププログラム (HOME Investment Partnership program: Home) である。それぞれの措置の中に、住宅プログラムの一定水準を、非営利組織に配分する規定を盛り込んでいるからである²⁵。

1980年代のレーガン共和党政権は、低所得層向け賃貸住宅の新規建設 (住宅供給サイド) に対する連邦補助プログラムをすべて停止し、居住者 (住宅需要サイド) への家賃補助プログラムを重視するアプローチを採用した²⁶。そのような中で、従来の低所得層向け賃貸住宅の新規建設 (住宅供給サイド) への連邦支援は、財政支出 (連邦補助プログラム) ではなく、低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除 (LIHTC) という租税優遇措置 (租税支出プログラム) が中心になっていった²⁷。

低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除 (LIHTC) は、低所得者向けの賃貸住宅を建設・改修する民間開発事業者 (非営利組織含む) やそのための資金提供を行う投資家に、10年間の税額控除による減税措置を認めたものである²⁸。10年間の税額控除によって、住宅の資本費用を補助する恩典を与える一方で、低所得層の入居者に手頃な価格の家賃を提供することを、民間営利企業や非営利組織に要求している²⁹。

この一連の政策は、住宅建設 (住宅供給サイド) の責任を、州政府や地方政府、さらには民間の営利企業や非営利組織に移転するものであった³⁰。特に問題は、住宅供給サイドから住宅需要サイド (家賃補助) を重視する方向に転換したはずの連邦政

府が、そのプログラムに十分な資金を投入する余裕がないと主張していた点にある³¹。

ブッシュ共和党政権下で1990年に新設されたHOME投資パートナーシッププログラム (HOME) は、1980年代の連邦政府による住宅予算の削減と住宅供給の停止が、住環境を悪化させたとの反省に基づいている³²。この連邦政府による一括補助金プログラムは、低所得者向け賃貸住宅の場合には、非営利組織³³や民間営利企業等に建設補助の恩典を与える一方で、低所得層の入居者に手頃な価格の家賃を提供することを、非営利組織や民間営利企業等に要求している³⁴。

この政策は、プログラム実施のための決定権を州・地方政府に移管することで、州・地方政府間の水平的競争を促しつつ、非営利組織や民間の営利企業等とのパートナーシップによって、低所得層向け住宅の供給を行おうとする試みである³⁵。しかしそのための資金は、従来から住宅ニーズに比べると少ないと指摘されている³⁶。

そもそも連邦政府が低所得層向け住宅供給から撤退しようした際に、なぜ非営利組織にも委任しようとしたのか³⁷。それが、保守派とリベラル派の妥協点でもあったからである³⁸。

低所得者向け賃貸住宅の供給については、伝統的に2つの立場が対立していた。一つは、連邦政府の低所得層向け住宅予算をエンタイトルメント化し、そのことを通じてアフォーダブル住宅を安定的に確保すべきという、リベラル派による「大きな政府」の主張である。もう一つは、非効率的な連邦政府の住宅政策への関与を縮小し、州・地方政府に権限を委譲することで競争を促すべきとする、保守派による「小さな政府」の主張である。

連邦政府の賃貸住宅供給責任の非営利組織等への委任は、寄付金控除や低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除 (LIHTC) といった大規模な租税支出 (租税優遇措置) によって「小さな政府」を実現しながら非営利組織間等の競争を促すことができるとの保守派の立場からの主張や、保守派による「大きな政府」に対する批判を回避しながら、低所得層向け賃貸住宅の供給を維持する道

を確保できるとのリベラル派の立場からの主張を、反映していた。

言い換えれば、政府による住宅政策の非営利セクターへの責任の委任は、保守派の「小さな政府」への要求と、リベラル派の「大きな政府」によってアフォーダブル住宅（手頃な住宅）の供給の増加させる要求とを、同時に満たそうとするものであったともいえる。

アメリカ住宅政策における フローとストック³⁹

(1)連邦政府:フローとストック

連邦政府による低所得層向け賃貸住宅政策は、フローとストックの両面で「隠れた福祉国家」の非営利組織への埋め込みとして捉えことが出来る側面がある。ここでフローとストックの両面に着目するのは、住宅政策の特徴は、過去のフローの政策が住宅ストックとして存続し、現在と未来の住宅事情に影響する点にあるからである。

まず、連邦政府の非営利組織等への委任をフロー面から見ると、その運営資金は民間寄付金に加えて政府補助金等の影響が増大してきた。特に、租税優遇措置を隠れた公的資金（租税支出）ととらえる「隠れた福祉国家」の視点から見れば、民間寄付金への租税優遇措置は公的資金が非営利組織に供給されている（埋め込まれている）と言えるものであり、その規模の大きさは、アメリカの特徴でもある。

また、ストック面から見ると、政府部門から住宅資産を切り離し、それを非営利組織等に移転している。その一方で非営利組織の住宅債務は、非営利組織が単独で証券市場から調達するというよりも、多くは公共部門等が証券市場等から調達した資金を非営利組織が低い金利で融資を受ける等の形で、政府等の与信のもとで調達している。

言い換えれば、低所得層向け賃貸住宅を供給している非営利組織の住宅資産・債務は、非営利組織が自発的に自身に埋め込んでいる側面のみならず、連邦政府によって埋め込まれている側面がある。

(2)ニューヨーク州・市と非営利組織

:フローとストック

低所得層向け賃貸住宅（「民間所有支援住宅」）は、連邦政府のみならず、ニューヨーク州やニューヨーク市レベルでも、非営利組織のフローとストックの両面で、深くかかわっている。

第一に、ニューヨーク州は住宅開発基金制度を創設し、ニューヨーク市は住宅開発基金制度を利用した組織への財産税の減免や、連邦政府による低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除(LIHTC)を利用している非営利組織への財産税の減免等の措置を提供しており、非営利組織が低所得層向け住宅として住宅資産を「脱商品化」できる制度を用意している。

第二に、ニューヨーク州やニューヨーク市では、ニューヨーク州住宅金融公社(HFA)やニューヨーク市住宅開発公社(HDC)等が、低所得層向け住宅を提供する非営利組織に金融的支援を行っている。歴史的にニューヨークの非営利組織は、これらの与信制度や住宅開発基金制度を利用して、住宅資産を開発・保有し、低所得層に賃貸してきた。言い換えれば、低所得層向け賃貸住宅を供給している非営利組織の住宅資産・債務は、連邦政府のみならず、ニューヨーク州・地方政府によっても埋め込まれている側面がある。

(3)非営利組織BRCグループ:連携とストック

最後に事例研究として、「ボーウェイ居住者委員会(Bowery Residents Committee, Inc, 以下BRC)」を取り上げる⁴⁰。BRCは1971年に設立された非営利組織で、「住宅プログラム」と「非居住者向けプログラム」を提供する、ニューヨーク市の有力プロバイダーである。

非営利組織BRC「本体」の「税務申告書」と非営利組織BRCグループの「財務書類」との両者を組み合わせることで、以下のことが明らかになる。

第一に、【表2】の結合活動計算書を確認すると、大規模非営利組織BRCグループの「本体」では、メディケイド(低所得層向け医療扶助)等の社会サービスの提供を中心にしており、複数の非営利

表2 組替後の非営利組織BRCグループの活動計算書(性質別)

(単位:ドル)

	BRC グループ			2018
	BRC 本体	関係組織	相殺	
収益	85,919,912	2,637,133	(243,581)	88,313,464
政府およびその他補助金収入	67,598,442	66,667		67,665,109
メディケイド収入	6,132,981	—		6,132,981
プログラムサービス料金収入	3,353,008	—		3,353,008
家賃収入	1,419,015	2,134,059	(62,400)	3,490,674
寄付金収入	4,638,868	—		4,638,868
マネジメント料金収入	168,681	12,500	(181,181)	0
開発料金収入	1,279,823	—		1,279,823
その他の収入	896,009	423,907		1,319,916
特別事象前の収益合計	85,486,827	2,637,133	(243,581)	87,880,379
特別事象収益	648,479	—		648,479
控除: 寄付者に対する直接給付費用	-215,394	—		-215,394
特別事象からの純収益	433,085	—		433,085
費用	80,225,072	3,145,153	(243,581)	83,126,644
給与	37,482,396	633,267		38,115,663
従業員社会保障税及び付加給付	8,166,255	142,582		8,308,837
給与及び関連費用合計	45,648,651	775,849		46,424,500
一時サービス	2,711,596	18,015		2,729,611
財産税・上下水道税	574,110	54,255		628,365
家賃	14,889,068	12,319	(62,400)	14,838,987
水道光熱費	1,410,158	85,317		1,495,475
通信費	276,789	9,051		285,840
印刷・郵便費	27,083	79		27,162
保険料	1,001,999	173,331		1,175,330
報酬	1,676,836	37,700		1,714,536
スタッフ訓練及び募集費	222,294	5,009		227,303
会費	—	—		0
事務費	759,063	7,992		767,055
消耗品費	1,343,387	22,594		1,365,981
器具備品費	82,083	4,040		86,123
保守・修繕費	1,926,619	103,426		2,030,045
旅費	144,996	455		145,451
顧客関連費用	4,598,885	2,738		4,601,623
支払利息	174,239	465,142		639,381
貸倒引当金繰入額	1,170,517	—		1,170,517
資産管理費	1,400	63,703		65,103
支払マネジメント料金	—	28,624	(28,624)	0
その他	360,331	262,048	(152,557)	469,822
減価償却費の費用合計	79,000,104	2,131,687	(243,581)	80,888,210
減価償却費	1,224,968	1,013,466		2,238,434
純資産の変動	5,694,840	-508,020		5,186,820
期首純資産	7,855,935	952,365	(252,969)	8,555,331
期末純資産	13,550,775	444,345	(252,969)	13,742,151

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)を組み替えて作成。

表3 組替後の非営利組織BRCグループの結合貸借対照表(6月30日時点)

(単位:ドル)

	BRCグループ			2018
	BRC 本体	関係組織	相殺	
流動資産合計	21,352,022	3,539,564	(701,153)	24,292,705
現金及び現金同等物	3,415,151	2,414,614		5,829,765
有価証券	53,560	—		53,560
売掛金 (貸倒引当金控除後)	15,376,998	873,042	(701,153)	15,548,887
未収寄付金	1,493,667	—		1,493,667
前払費用及びその他の資産	1,012,646	354,180		1,366,826
使用拘束資産	636,081	2,123,999		2,760,080
出資金	100	500,200	(500,300)	—
固定資産 (減価償却累計額控除後)	22,283,659	76,700,392	0	98,984,051
資産合計	44,271,862	82,430,966	(1,201,453)	126,036,836
流動負債合計	23,491,353	5,009,665	(948,484)	27,552,534
買掛金及び未払費用	4,627,724	2,723,234	(214,769)	7,136,939
関係組織に対する債務	1,864,715	-1,832,153	(32,562)	—
未払報酬及び関連諸税	2,230,451	—		2,230,451
未払利息	50,113	2,624,801		2,674,914
短期前受収益	9,018,098	1,067,394		10,085,492
信用枠に基づく借入	5,000,000	—		5,000,000
関連当事者からの借入	529,712	171,441	(701,153)	—
短期借入金	170,540	254,198		424,738
長期前受家賃	6,455,055	—		6,455,055
長期前受収益	—	3,806,028		3,806,028
長期借入金	774,679	73,706,389		74,481,068
負債合計	30,721,087	82,522,082	(948,484)	112,294,685
非拘束純資産	10,286,524	-4,042,640	(252,969)	5,990,915
一時拘束純資産	3,264,251	—		3,264,251
被支配持分	—	4,486,985		4,486,985
純資産合計	13,550,775	444,345	(252,969)	13,742,151
負債及び純資産合計	44,271,862	82,966,427	(1,201,453)	126,036,836

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)を組み替えて作成。

組織の集合体であるBRCグループの「関係組織」では、低所得層に住居の提供を行っていることがわかる。

そして、可能な限り低所得層への「住居の提供」と「社会的サービスの提供」を、BRCグループの内部で連携させようとしている⁴¹。しかも、これらの運営資金(フロー)は、政府からの資金提供の割合が高い。

第二に、【表3】の結合貸借対照表を確認すると、非営利組織BRCグループの住宅資産・住宅債務(ストック)にも、自身が自発的に埋め込んでいる側面と、政府によって埋め込まれている側面がみ

られる。

非営利組織BRCグループでは「本体」ではなく、複数の非営利組織の集合体である個々の「関係組織」に住宅資産・債務が埋め込まれているからである。

第三に、政府により埋め込まれている面を【表4】(2)の借入金の調達先一覧で確認すると、低所得層向け住宅を提供するBRCの「関係組織」では、民間部門から資金調達を行っているというよりも、ニューヨーク州・住宅金融公社(HFA)やニューヨーク市・住宅開発公社(HDC)等の公的部門から、金融的支援を受けていることがわかる。

表4 非営利組織BRCグループの固定資産と借入金の調達先一覧

(1) 固定資産

(単位：ドル)

	BRC グループ 2018		
	BRC 本体	関係組織	
土地	—	4,660,014	4,660,014
建物附属設備	26,344,469	48,360,468	74,704,937
リース附属資産	5,393,268	3,722,645	9,115,913
工具器具備品	3,498,184	652,895	4,151,079
車両運搬具	643,304	—	643,304
固定資産計 (取得価額)	35,879,225	57,396,022	93,275,247
控除：減価償却累計額	(13,595,566)	(15,670,892)	(29,266,458)
建設仮勘定 (注)	—	34,975,262	34,975,262
固定資産 (減価償却累計額控除後)	22,283,659	76,700,392	98,984,051

(注) 2018年6月30日時点で、建設仮勘定が建設完了するまでの推定コストは\$3,005,542ドルだった。建設仮勘定は、200床の雇用シェルターと136のアパートユニットを開発したもので、2018年11月に完成した(ランディングロードII)。

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019),Note 8.

(2) 借入金の調達先一覧

(単位：ドル)

借入先名	BRC グループ 2018		
	BRC 本体	関係組織	
Low – Income Investment Fund	865,219	—	865,219
Deutsche Bank Americas Foundation	80,000	—	80,000
ニューヨーク市	—	5,563,264	5,563,264
ニューヨーク市・住宅保全開発局 (HPD)	—	12,925,771	12,925,771
ニューヨーク市・住宅開発公社 (HDC)	—	33,980,455	33,980,455
ニューヨーク州・住宅金融公社 (HFA)	—	1,400,000	1,400,000
ニューヨーク州・ホームレス住宅支援事業団	—	1,478,080	1,478,080
Community Preservation Corporation(CPC)	—	18,535,001	18,535,001
Rebel Realty LLC	—	10,000	10,000
315 Bowery Lender LLC	—	21,000	21,000
317 Bowery Lender LLC	—	21,000	21,000
Construction loan payable (借入先明示なし)	—	26,016	26,016
借入金	945,219	73,960,587	74,905,806
うち短期借入金	170,540	254,198	424,738
うち長期借入金	774,679	73,706,389	74,481,068

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)のNote 10の記述より作成。

このことは、非営利組織BRCグループの「関係組織」の住宅資産・債務は、連邦政府のみならず、ニューヨーク州・地方政府によっても埋め込まれている側面があることを示している。

第四に、【表5】を確認すると、非営利組織BRCグループの個々の「関係組織」の多くは、ニューヨーク州法に基づく住宅開発基金法人(HDFC)の形態をとっている。

住宅開発基金制度はニューヨーク州が創設したものであるが、非営利組織BRCグループでは、ニューヨーク市による住宅開発基金制度を利用した組織に対する財産税の減免措置も利用している。これらの措置の利用を通じて、非営利組織BRCグループは住宅資産を低所得層向け住宅として「脱商品化」できる状況を確認している。

現実にも、非営利組織BRCグループでは、営利

表5 非営利組織BRC本体の関連組織(Related Organization)の一覧

(単位:ドル)

名称	主な活動	直接コントロールしている組織名	租税法上の組織形態	主なストック(2018年)			主なフロー(2018年)	
				固定資産	長期借入金	短期借入金	家賃収入	その他の収入
Pitt Street HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)の免税組織	1,305,422	2,276,588	-	391,441	5,700
330 East HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)の免税組織	1,242,909	2,339,292	-	-	5,700
Fulton St HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)の免税組織	526,308	-	-	45,000	7,329
Palace Renaissance	住宅	BRC	501(C)(2)の免税組織	902,984	2,904,573	2,000	195,180	27,752
139-141 Ave D HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)*の免税組織	426,404	369,399	-	369,191	118,131
West 25th St HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)*の免税組織	-	-	-	-	-
BRC Landing Road I HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)*の免税組織	19,120,739	18,282,803	252,198	308,333	612
BRC Aids Services	ヘルスケア	BRC	501(C)(3)の免税組織	580,638	-	-	-	-
Pitt St GP	住宅	BRCではない**	C法人	-	-	-	-	-
139-141 Ave D LP	不動産	BRCではない**	パートナーシップ	2,142,004	4,202,370	-	-	4,866
139-141 Ave D GP	住宅	BRCではない**	C法人	(12,400)	-	-	-	-
902 Liberty Ave LP	不動産	BRCではない**	パートナーシップ	12,539,075	7,872,829	-	672,417	3,381
902 Liberty Ave HDFC	住宅	BRCではない**	C法人	-	-	-	-	26,583
902 Liberty Ave GP	住宅	BRCではない**	C法人	-	-	-	-	-
BRC Landing Road II LP	不動産	BRCではない**	パートナーシップ	37,926,309	35,458,535	-	152,497	223,853
合計				76,700,392	73,706,389	254,198	2,134,059	423,907

* 結合財務書類の注記による。BRCの税務申告書では501(C)(4)となっている。

**BRCの税務申告書の記載箇所が空欄であることより判定。

(資料) Bowery Residents Committee, Inc (2019a)及びBowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)より作成。

民間開発業者(住宅を商品として提供)から賃貸して、それを低所得層に転貸するのをやめ、自身が住宅を共同開発して、それを低所得層に賃貸することで、自身の提供する住宅を「脱商品化」する動きもみられる。

むすびにかえて

アメリカの公的賃貸住宅の特徴は、「公営住宅」の比率が低く、「民間所有支援住宅」の比率が高い点にある。このような特徴を有するアメリカの公的賃貸住宅の制度的・歴史的背景やその実態はどのようなものか。

本稿の前半で明らかにしたのは、公的賃貸住宅の提供主体である「公営企業」の層が薄い分、「公営企業」と「民間営利企業」の中間領域にある、「非営利組織」を利用している歴史的・制度的背景である。

後半で明らかにしたのは、「隠れた福祉国家」による低所得層向け住宅政策の、フローとストックの両面での非営利組織への埋め込みである。国家による委託・受託を重ねた累積として、低所得者向け賃貸住宅の資産・債務が、連邦政府、州政府、地方

政府による「公営住宅」としてでなく、「民間所有支援住宅」として非営利組織に埋め込まれている姿である。

非営利組織BRCグループでは、「民間所有支援住宅」として低所得層向け賃貸住宅の供給に関与することで、住宅を「脱商品化」し、比率の低い「公営住宅」の代替的機能を果たし、低所得層の居住の権利を保障しようとしている側面も見て取れる。

ただしこのような「隠れた福祉国家」による低所得層向け賃貸住宅サービスの非営利組織等への委託は、連邦・州・地方政府の財源不足の中で行われており、現実には「重度な住宅問題」を抱えている人々のニーズを十分に満たしきれていない状況にあること等には、留意する必要がある⁴²。現状では、連邦政府等からの支援がない「民間賃貸住宅」に住む低所得層等も生んでいるからである。■

付記: 本稿は、JSPS 科研費・基盤研究C「政府間行財政関係を基軸にした住宅政策と住宅保有形態への影響に関する国際比較分析」(研究代表者: 関口智、課題番号: JP20K01715)の助成を受けている。

《注》

- 1 Public housing は公共住宅との訳もある。本稿では公営住宅に統一した。
- 2 Kemeny(1991,2001) は、アメリカ住宅システムについて、持家率が高く住宅手当が少ないこと等を指摘しつつ、賃貸住宅市場が、政府の管理にある部門と民間賃貸住宅部門の2つに分断される「二元的住宅システム (dualist housing system)」として特徴づけている。
- 3 例えば、イギリスの公的賃貸住宅IIの比率が高いのは、サッチャー政権期にそれまで大規模に提供していた公営住宅民間への払い下げがおこなわれたこと等を背景としている。
- 4 HUD(2019b),pp.75-76. を参考している。
- 5 後に見るように、主要な制度として、このほかに低所得者向け住宅税額控除 (LIHTC) プログラムや、HOME 投資パートナーシッププログラム等がある。
- 6 Bratt(1997),pp8-9, Kingsley (2017) ,pp.7-9.
- 7 HUD (n.d.) .
- 8 HUD (n.d.). ニューヨーク市の補助住宅の抽選の多くは、www.nyc.gov/housingconnect のウェブサイトを通じて入手できるが、ニューヨーク市・住宅保全開発局 (HPD)、ニューヨーク市・住宅開発公社 (HDC)、ニューヨーク州・住宅金融公社 (HFA) は、すべて、別々の申請を必要とする開発を行っているため、上記のすべてのサイトをチェックする必要がある。
- 9 収入の30%は、家賃ベースラインであり、家族はより多くを支払うことで、これらポータブル補助金を使用しつつ、自分の好みの住宅を見つけられる (HUD(2019b),pp.75-76.)
- 10 HUD (n.d.) .
- 11 HUD(2019a),pp.4-5.
- 12 平山 (1999) 241 頁。
- 13 Lowe (2011=2017) 訳書 31 頁。
- 14 Marcuse(2001), p.732.
- 15 Gale (2021) note 6.
- 16 Coates (2014) .
- 17 Fennell (2009).
- 18 平山 (1999) 268 頁 .
- 19 Rajan (2020) 訳書 218 頁。
- 20 平山 (1999) 273 頁 .
- 21 平山 (1999) 272 頁 .
- 22 Schwartz. (2015), p.294.
- 23 須田 (2001) 170-171 頁。
- 24 Boris and Steuerle (ed)(1999) Chapter 5.
- 25 Schwartz ,Alex F. (2015) p.293.「非営利セクターの重要性は、いくつかの主要な住宅プログラムによる要求規定の中に反映されている。州と地方政府が、住宅プログラム資金の最低水準を、非営利セクターに配分するというものだ」
- 26 Urban Institute(1994=1996) 訳書 148-149 頁。
- 27 岡田 (2016) 80 頁。そもそもは、1986 年税制改革法で縮減された賃貸住宅減価償却の代替として、1989 年までの時限的な制度として導入された。度重なる延長の末、アフォードブル住宅を供給するた
- めの重要な政策の一つとして、1993 年統合予算調整法によって恒久化している。
- 28 税額控除の総額は、連邦政府の補助を受けない賃貸住宅の場合は新規建設・大規模修繕費用の70%、連邦補助を受けた賃貸住宅の場合は新規建設・大規模修繕費用の30%などのように算定される。
- 29 そのスキームは、まず内国歳入庁が、住宅ニーズに基づいて州政府が立案した計画をもとに、州機関 (住宅局) に税額控除の毎年の権限を付与する。その後、州機関 (住宅局) が、民間開発業者 (非営利組織含む) に対して、税額控除の配分を行う。その際、各州機関は少なくとも低所得者向け税額控除 (LIHTC) の10%を、非営利組織による住宅開発に割り当てなければならない。制度の実態、評価については、岡田 (2016) の80-88、113-117、191-202 頁を参照。また、2000 年以降の低所得者向け住宅税額控除による住宅竣工戸数の推移をみると (岡田 (2016) 表 2-1)、民間開発業者の23%-30%を非営利組織が占めている。
- 30 Schwartz (2015) ,pp.300-301.「1980 年以来、住宅政策における多くの革新が起きたのは、州・地方政府のレベルであり、しばしば非営利組織と連携したものである」としている。
- 31 Urban Institute(1994=1996) 訳書 150 頁。
- 32 岡田 (2016) 70 頁。
- 33 正確には、住宅法の定義に基づく非営利組織であるコミュニティ住宅開発組織 (Community Housing Development Organization: CHDO)。内国歳入法による501 (c) (3) の非営利組織でも、CHDO 適格にならない組織も存在する。詳細は岡田 (2016) 123-124 頁を参照。
- 34 そのスキームは、まず低所得者向け住宅の供給のために、連邦政府が、一括補助金の40%を州に割当て、60%を大都市部の市と都市部のカウンティに割当てる。そして、州・地方政府の主導の下で、非営利組織や民間営利企業との連携によって賃貸住宅の供給を行う。その際、州・地方紙府が、連邦政府から受け取った包括補助金のうち、最低15%を、非営利組織のために確保しておかなければならないというものだ (Schwartz (2015), p.293.)
- 35 岡田 (2016) 71-72 頁。
- 36 Schwartz (2015),p.275.
- 37 O'Regan and Quigery (2000) ,p.300 は、その理由として、非営利組織が①利益獲得を目的としないため、営利企業が避けるような支援の難しい貧困層を積極的に引き受けようとする、②コミュニティに精通しているため、地方分権や権限移譲に寄与すること、③社会的外部性や物理的外部性への配慮や住民によるコントロールが可能であること等を挙げている。
- 38 Salamon (1995) Chapter 14. 1980 年代の財政面からの保守派とリベラル派の対立については渋谷 (1992) を、歴史的変遷については渋谷 (2005)、山崎 (2005) 等を参照されたい。
- 39 本節は、関口 (2021) 3 節以下の要約である。詳

細はそちらを参照されたい。

- 40 詳細な分析は、関口 (2021) 3 節を参照。
- 41 しかし、住宅支援と社会サービスとの連携の難しさと解決法については、アメリカでも問題になっている。ニューヨーク市での現状については、Freeman, et al(2020) を参照。
- 42 不足する政府の住宅財源と拡大されたメディケイド財源との関係については、関口 (2020) を参照されたい。

《参考文献》

- Boris, Elizabeth T. and C. Eugene Steuerle (ed) (1999), *Nonprofits and Government*, Urban Institute. (上野真城子・山内直人訳 (2007) 『NPOと政府』ミネルヴァ書房)
- Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019), *Combined Financial Statements and Supplementary Information Year Ended June 30, 2018*.
- BRC (Bowery Residents Committee, Inc) (2019a) , *Related Organizations and Unrelated Partnerships (Schedule R)* .
- Bratt, Rachel G.(1997), "A Withering Commitment: Housing Policy in America," *Shelterforce*, Vol. XIX, No. 4. July/August, pp. 8-9.
- Coates, Ta-Nehisi(2014), "The Case for Reparations." *The Atlantic*, June, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2014/06/the-case-for-reparations/361631/>.
- Fennell, Lee Anne(2009), *The Unbounded Home :Property Values Beyond Property Lines*, Yale University Press.
- Freeman, Amy L. ,Bonnie Mohan, Henie Lustgarten, Deirdre Sekulic, Laura Shepard, Megan Fogarty, Sue A. Kaplan, and Kelly M. Doran(2020), "The Development of Health And Housing Consortia In New York City," *Health Affairs*, Vol.39,- No.4.
- Gale ,William G.(2021) , "Public finance and racism," *National Tax Journal*, vol.74, No 4.
- Howard,C.(1997), *The Hidden Welfare State*, Princeton University Press.
- Kemeny, Jim(1991), *Housing and Social Theory*, Routledge.(祐成保志訳 『ハウジングと福祉国家—居住空間の社会的構築』新曜社、2014年).
- Kemeny, Jim (2001) , "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship," *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, pp.53-70.
- Kingsley, G. Thomas (2017) , "Trends in Housing Problems and Federal Housing Assistance," Washington, DC: Urban Institute.
- Lowe, Stuart (2011), *The Housing Debate*, Policy Press(祐成保志訳 『イギリスはいかにして持ち家社会となったか—住宅政策の社会学』ミネルヴァ書房、2017年).
- Marcuse, Peter(2001) , "The Liberal/Conservative Divide in the History of Housing Policy in the United States," *Housing Studies*, Vol. 16, No. 6, p.732.
- O'Regan, Katherine M. and John M. Quigery (2000) ,"Federal Policy and the Rise of Non-profit Housing Providers," *Journal of Housing research*, Vol.11, No.2, pp.297-317.
- Rajan, Raghuram (2020), *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*, HarperCollins India (月谷真紀訳 『第三の支柱—コミュニティ再生の経済学』みすず書房) .
- Salamon, Lester M.(1995), *Partners In Public Service*, Johns Hopkins Press.(江上哲監訳 (2007) 『NPOと公共サービス 政府と民間のパートナーシップ』ミネルヴァ書房)
- Schwartz ,Alex F. (2015), *Housing Policy in the United States*, Routledge.
- Scot, Laurence (2010), *The Simplified Guide to Not-for-Profit Accounting, Formation & Reporting*, John Wiley & Sons, Inc.
- Urban Institute(1994), *U.S. Urban Problems and Policy Responses: Lessons from the Past and Challenges for the Future*.(東京海上研究所編訳 (1996) 『都市問題の政策科学：アメリカにおける大都市の安心の条件』東洋経済新報社)
- HUD (U.S. Department of Housing and Urban Developments) (2019a) , *Characteristics - HUD ? Assisted Renters and Their Units in 2015* .
- HUD(2019b), *Worst Case Housing Needs 2017*, Washington.D.C.
- 岡田徹太郎 (2016) 『アメリカの住宅・コミュニティ開発政策』東京大学出版会。
- 渋谷博史 (1992) 『レーガン財政の研究』東京大学出版会。
- 渋谷博史 (2005) 『20世紀アメリカ財政史(1)～(3)』東京大学出版会。
- 神野直彦(1998) 『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 須田木綿子 (2001) 『素顔のアメリカNPO』青木書店。
- 関口智 (2020) 「アメリカにおける賃貸住宅の支援財源不足とメディケイド」 『地方財政』第59巻第8号、地方財務協会、4-13頁。
- 関口智 (2021) 「アメリカ福祉国家財政における住宅政策—「隠れた福祉国家」に埋め込まれた住宅資産・債務—」 『会計検査研究』64号。
- 平山洋介 (1999) 「アメリカの住宅政策」 小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介 『欧米の住宅政策—イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』ミネルヴァ書房。
- 山崎由紀子 (2005) 「現代米国におけるNPOセクター—そのイメージと現実」 金子勝・アンドリュー デウィット・池上岳彦編 『財政赤字の力学—アメリカは日本のモデルたりうるか』 税務経理協会、第6章。
- 宮島洋 (1992) 『高齢化時代の社会経済学—家族・企業・政府』岩波書店。
- HUD (n.d.) RENTAL HELP: NEW YORK, https://www.hud.gov/states/new_york/renting(accessed 2020-05-24).

ハンブルクにおける住宅政策上の挑戦と課題

—住宅政策の残余化と分権化に対抗する動きに着目して—

嶋田 崇治

下関市立大学経済学部准教授

はじめに

日本は持家社会といわれてきた。持家社会とは、持家取得に支援を集中し、住宅所有を有利にするとともに、公営住宅を残余化(ターゲットの限定)し、民営賃貸住宅を不利なままにしておくシステムのことを指す(平山2009:243)。一方、本稿において対象とするドイツは賃貸住宅の割合が相対的に大きな社会である。そのドイツにおいても、住宅政策の残余化ともいべき動きがみられた。持家の割合が拡大し、後に詳述する社会住宅ストックは減少を続けている。加えて、2002年には社会的居住空間助成法の制定によって、「広範な国民層」から低所得者・高齢者・多子世帯・ひとり親世帯といった「困窮世帯」へのターゲットの限定(大場2019:41)が進められた。また、残余化とともに進められた2000年代のドイツの住宅政策を特徴づける動きとしては分

権化が挙げられる。これは日本と共通する点であるが、2006年の基本法改正を通じて、社会住宅助成の管轄は連邦から州に移譲されている。

その一方で、近年、以上のような住宅政策の残余化、分権化の流れとは異なった動きも看取されている。そこで、本稿では、政府間財政関係の動きを念頭に置きつつ、ドイツ、とりわけ住宅価格・家賃の高騰に直面する大都市である自由ハンザ都市ハンブルク(以下、FHH)における住宅政策の試みとその課題を明らかにしていくこととする。

社会住宅ストックの推移

ドイツの社会住宅とは、一定の拘束を満たすことを条件として、無利子あるいは低利子で公的資金を提供する住宅建設助成制度であり、その資金が未返済の状態にある住宅を指している(大場2019:49)。社会住宅には家賃水準や期間に拘束が設けられているが、貸付金の返済を通じて、その性格は次第に失われていくため、ある程度の規模の新規建設が定期的には実施されなければ、ストックの減少は不可避となる。実際、1978年には397万戸、住宅総数の16.7%(水原2013:37)という規模であった社会住宅ストックも減少の一途を辿っている。図表1は、2011年から2020年にかけての各州の社会住宅ストックの推移を示しているが、2011年に約149万戸あったストックは2020年の約113万戸へと、ここ10年間で約36万戸のストックが減少している。また、OECDによる社会賃貸

しまだ たかはる

2013年慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得退学。専門は、ドイツ財政金融史。立教大学経済学部助教、下関市立大学経済学部講師を経て、現職。著作に「ドイツの福祉財政：社会保険を核とした財政構造と税による財源調達」(高端正幸・伊集守直編『福祉財政』、ミネルヴァ書房、2018年)、「1975年ドイツ所得税改革と財源調達を巡る政府間財政関係の実態：連邦国家ドイツにおける相対的財政健全性の一考察」(『地方財政』54(6)、地方財務協会、2015年)、「Explaining Japan's Fiscal Performance? Why has it Become an Outlier? (with Masayuki Takahashi)」, in Park, Gene and Eisaku Ide, *Deficits and Debt in Industrialized Democracies*, Routledge, 2015.

図表1 各州の社会住宅ストックの推移(2011-2020年)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Baden-Württemberg	58,000	56,000	53,000	63,197	60,000	57,413	58,416	56,727	55,309	55,406
Bayern	159,000	158,000	150,500	147,078	135,823	138,036	135,619	136,904	135,655	135,346
Berlin	208,541	200,854	194,413	179,206	152,854	137,428	123,612	116,220	113,771	111,964
Brandenburg	38,400	39,300	65,819	59,874	51,673	43,400	41,033	28,787	24,850	19,891
Bremen	9,659	9,356	9,271	9,268	8,496	8,415	8,337	8,048	8,254	7,681
Hamburg	105,040	109,005	102,998	94,481	88,700	83,800	80,928	80,300	82,300	83,130
Hessen	123,028	120,534	115,325	112,859	100,660	93,207	85,484	80,309	79,728	79,720
Mecklenburg-Vorp	7,198	7,364	7,190	6,889	6,728	5,936	6,693	6,099	4,893	3,402
Niedersachsen	83,498	97,237	94,743	93,395	90,637	85,766	82,496	74,887	67,335	60,265
Nordrhein-Westfalen	527,276	513,901	499,063	488,858	476,700	467,356	460,671	457,563	456,783	451,662
Rheinland-Pfalz	58,451	53,134	49,427	65,329	63,227	59,792	57,365	52,568	50,231	44,051
Saarland	2,500	2,300	2,300	1,982	1,100	997	835	530	560	579
Sachsen	-	42,505	70,260	32,608	11,766	11,629	11,623	11,784	11,469	11,904
Sachsen-Anhalt	-	28,359	25,452	21,771	12,880	8,361	3,895	3,749	3,510	3,373
Schleswig-Holstein	64,810	63,866	63,846	49,910	50,148	49,105	48,509	47,196	46,684	46,401
Thüringen	45,299	37,027	34,861	29,111	19,069	17,298	16,251	14,386	13,882	14,100
計	1,490,700	1,538,742	1,475,234	1,455,816	1,330,461	1,267,939	1,221,767	1,176,057	1,155,214	1,128,875

出典：BT-Drucksache 20/1824を基にして筆者作成。

住宅の定義にしたがった場合、ドイツの同住宅の住宅総数に占める割合はわずか2.69%¹（2019年の値）に過ぎず、国際比較の観点からみてもその規模は極めて小さなものとなっている。

一方で、本稿で対象とするFHHにおいては、2018年から2020年にかけて、わずかではあるが社会住宅ストックの増加がみられることには留意しなければならない。これは、過去に建設された社会住宅の拘束が解け、ストックとしては全体的に減少傾向にある一方で、FHHにおいては、その傾向に歯止めをかける何らかの取組みが行われている可能性を示唆している。この点を導き糸として、以下では、住宅政策の残余化に対抗するような動きに着目し、FHHにおいて実際にどのような試みが行われているか、また、その成果と課題とはいかなるものかを確認していくこととしよう。

FHHにおける住宅政策上の試みの成果と課題

住宅政策の残余化の程度は、社会住宅の建設規模のほか、入居資格に係る所得制限の水準、拘

束期間などによっても影響されるため、それぞれの動向を追っていこう。

まず、社会住宅への入居資格に係る所得制限の水準の動向を確認しよう。FHHにおける社会的居住空間助成法に規定された所得制限の基準額は単身世帯12,000ユーロ、二人世帯18,000ユーロ（それ以降は一人当たり4,100ユーロ加算、子ども一人につき1,000ユーロ加算）とされており²、低所得層に向けた社会住宅（第一助成住宅）は年間総所得が基準額を最大30%上回る家計まで、中間層に向けた社会住宅（第二助成住宅）は年間総所得が基準額を最大60%上回る家計までが入居の有資格世帯とされていた。その後、2018年7月に所得制限の上限の引上げが実施され、基準額を上回る最大値は順に45%（単身世帯25,857ユーロ）、65%（単身世帯29,285ユーロ）とされた³。

次に、社会住宅の拘束期間の推移をみていこう。当初、第一助成住宅、第二助成住宅の拘束期間はともに15年と短く設定されていた。ところが、前者に関しては、2015年から15年あるいは20・30年、2019年から20年あるいは30年、2020年

図表2 FHHにおける建設許可数と竣工数の推移(2011-2020年)

	許可数				竣工数			
	計	うち			計	うち		
		第一助成	第一助成 (UPW 除く)	第二助成		第一助成	第一助成 (UPW 除く)	第二助成
2011	6,811	2,122	2,122	25	3,729	1,182	1,182	1,182
2012	8,731	2,095	2,095	25	3,793	607	607	607
2013	10,328	1,840	1,840	166	6,407	1,330	1,330	1,330
2014	10,957	2,022	2,022	318	6,974	2,005	2,005	2,005
2015	9,560	2,888	1,901	140	8,521	2,150	2,150	2,150
2016	12,471	2,962	1,945	345	7,722	2,127	2,127	2,127
2017	13,411	2,792	2,654	511	7,920	2,108	1,121	1,121
2018	11,243	2,546	2,546	455	10,674	2,075	1,558	1,558
2019	12,715	3,058	3,058	493	9,805	3,012	2,799	2,799
2020	10,007	2,229	2,229	405	11,269	3,037	2,597	2,597

出典：FHH Drucksache 22/5660、Drucksache 22/6523、Wohnungsbaubericht Hamburg 2020を基にして筆者作成。

注：UPW（Unterkünfte mit der Perspektive Wohnen）とは難民に向けた宿泊施設を指している。

から30年、後者に関しては、2019年から20年、2020年から30年、と拘束期間の長期化が進められている⁴。

最後に、社会住宅建設の動向に目を向けよう。FHHでは、新規建設の割当てを持ち家、自由市場賃貸住宅、社会賃貸住宅それぞれ1/3ずつにするDrittmixと呼ばれる政策が採られている（大場2019:52）。2011年当初は、年間6,000戸の新規建設、うち2,000戸が社会住宅の建設という形でスタートしたが、その目標は徐々に引き上げられ、現在、順に年間10,000戸、うち4,000戸を社会住宅の建設に割り当てる予定とされている。図表2は、2011年から2020年にかけてのFHHにおける建設許可数と竣工数の推移を示しているが、同図表から読み取ることのできるDrittmixの成果と課題を示しておこう。まず、成果としては、目標の引き上げに伴い、年によりばらつきはあるものの、建設許可数、竣工数が次第に増加していることである。特に興味深いのは低所得層に向けた第一助成住宅のみならず中間層に向けた第二助成住宅の建設も一定程度増加していることである。前述した社会住宅への入居資格に係る所得制限の上限の引上げとともに、これらは残余化というターゲットの縮小

の流れに対抗する動きとみてよいだろう。

一方、課題としては、新規建設のうち1/3を社会住宅とするというDrittmixの目標にほぼ届いていない点が挙げられる。図表1で示されたFHHの社会住宅ストック数が増加に転じた2019年の社会住宅の竣工数は3,717戸（新規建設全体比37.9%）と1/3を超えているが、10年間の平均で見れば目標を大きく下回っている。さらに、関連する問題として、社会住宅への入居資格を有する世帯数と社会住宅数とのギャップの存在がある。実際、2019年時点で、第一助成住宅の対象世帯は33万2,000世帯（FHH全世帯の36%）、第二助成住宅も含めると対象世帯は41万3,000世帯であったのに対して、第一助成住宅は79,281戸、第二助成住宅は1,684戸しか存在しなかったという⁵。社会住宅への入居資格に係る所得制限の上限の引上げは、アフォーダブルな住宅への需要の高まりを顕在化させるという意味では効果的な手段ではある。ただし、社会住宅の数自体が増えなければ、そのニーズを充足することはできないのである。

そもそも建設許可数と竣工数との間にはギャップがあり、これが単なるラグの問題ではなく、仮に建設計画の実施の困難性を反映したものであるな

らば、社会住宅ストックの維持、ひいてはアフォーダブルな住宅の確保は極めて困難なものとなるだろう。ウクライナ侵攻などを背景とした物価上昇は住宅建設コストを、ECBによる利上げを一因とした金利のさらなる上昇は資金調達コストを引き上げていく可能性が高まっていること⁶を考えると、今後、状況は一層厳しくなることが予想される。

政府間財政関係に係る 一連の改革と住宅政策

建設コスト、資金調達コストの上昇は社会住宅助成を管轄する地方の財源問題に結びつく。こうした財源問題に対して地方のみで対応することが困難であることは容易に想像できる。既述のように、2000年代ドイツでは住宅政策における分権化の流れはあったものの、それを困難にさせるような動きも同時に存在していた。それを端的に示しているのが2000年代末以降に実施された一連の政府間財政関係に係る改革⁷である。

まず、2009年に実施されたのが起債制限の厳格化であった。これは、公共投資額という従来の起債制限の上限を具体的な数値に置き換えるものであり、2016年以降の連邦の起債額を「対GDP比0.35%」を超えない範囲に、2020年以降の州の起債額を「ゼロ」に抑えることを原則とするという内容の改革であった。次に、2017年には、2020年以降、連邦国家ドイツの財政調整制度の主な特徴の一つである州間における水平的財政調整の役割を低下させ、連邦による垂直的財政調整の役割を高める、いわゆる従来の州間財政調整制度を廃止する改革の実施が決定された。同時に、財源的に脆弱な市町村の教育や道路などのインフラに対する連邦による財政援助が可能とされた。さらに、続く2019年の改革では、国家全体として重要な投資に対する連邦の財政援助を拡充することが決定された。具体的には、財政援助の対象を、財源的に脆弱な市町村の教育や道路などのインフラのみならず、州および市町村を含む地方公共団体全体に渡る教育、近距離公共交通のインフラ整備、そして社会住宅建設にまで拡充することを、その目的とし

たのである。

社会住宅と直接関係するのは2019年の改革であるが、2009年の改革は、COVID-19蔓延の影響で適用されていないものの、アフォーダブルな住宅確保のための地方の動きを財源面で制約する下地を形成し、地方のみによる対応を困難にさせる可能性を孕むという意味で、2017年の改革は地方の財政運営への関与を強め、2019年の改革のような連邦による財政援助の範囲拡大の機会をつくりあげたという意味で、強い関連性をもつ。2020年以降も社会住宅助成の管轄は州のまま(森2021:139)とされているが、近年の政府間財政関係の動きをみると、アフォーダブルな住宅確保は連邦と州との協調なしに実現することは極めて難しいということがうかがえよう。

おわりに

本稿では、ドイツにおいて住宅政策の残余化と分権化が企図されたが、その流れに変化の兆しが見られるという点を明らかにした。ドイツ全体で見れば、アフォーダブルな住宅確保のために不可欠な社会住宅ストックの減少は続いており、残余化に完全に歯止めがかかったわけではない。しかしながら、FHHの例をみると、課題は山積しているものの、社会住宅の新規建設のみならず、社会住宅への入居資格に係る所得制限の引上げ、拘束期間の長期化など、残余化と対抗する動きも看取される。ただし、その実行可能性を考えた場合、財源や政府間財政関係の問題は避けられない。近年のドイツにおける政府間財政関係に係る一連の動きは、アフォーダブルな住宅確保という目的の達成のために連邦による協力が不可欠となることを示唆しているといえよう。

こうしたドイツ、FHHの経験から日本は何を学ぶことができるだろうか。ひとつは、アフォーダブルな住宅の確保を目指すならば、そうした住宅に対するニーズを顕在化させる取組みが必要となるという点である。FHHによる社会住宅への入居資格に係る所得制限の引上げは、ストックの十分な拡大がなければ、有資格世帯に対する社会住宅の供給

割合（カバー率）を低下させるリスクを孕んでいる。日本では、このカバー率を引き上げ、公営住宅の応募倍率を引き下げするために、2007年に入居資格の収入基準の引下げが実施された⁸。こうした残余化を通じた表面上のカバー率の向上は、アフォーダブルな住宅に対するニーズを覆い隠し、その充足の阻害要因としかならない。いまひとつは地域主導の住宅政策には限界も存在するという点である。地域主導の政策は、地域ごとの多様性に対応する能力を高める可能性を秘める一方、住宅困窮者のために住宅保障を充実し、セーフティネットを形成することを困難にするため、国の財政支援が不可欠となる⁹（平山2009:267-271）との指摘もある。まさにドイツ、FHHの事例はその点を端的に示している。

冒頭でも述べたように、日本は持ち家社会といわれてきた。その意味でドイツとは異なる。加えて、「住宅不足」から「住宅余剰」に移行したとされる日本と住宅不足の問題に直面するドイツとでは需給の状況も異なるため、FHHのような社会住宅の新規建設の試みは参考にならないとの声もあるだろう。しかし、人口減少、高齢化、経済の不安定化、中間層の減少、社会的不平等の増大、結婚と世帯形成の減少などを背景として、大半の世帯が登ることを想定されていた住まいの「梯子¹⁰」は揺らいでおり、従来の持家取得への支援の集中とは異なる、新たな住宅保障が必要とされていることは明らかである。その新たな住宅保障のあり方を構想する上で重要なのは、アフォーダブルな住宅に対するニーズを覆い隠すのではなく、それを顕在化させた上で正面から向き合い、その充足のために必要となる財源や政府間財政関係のあり方について十分な検討を加えることなのではないだろうか。その意味でドイツ、FHHの経験は示唆に富むとってよいだろう。■

付記：本稿は、JSPS 科研費・基盤研究C「政府間行財政関係を基軸にした住宅政策と住宅保有形態への影響に関する国際比較分析」（研究代表者：関口智、課題番号：JP20K01715）の助成を受けている。

《脚注》

- 1 OECD Affordable Housing Database 参照。OECDはその定義を「準市場価格で供給され、市場メカニズムというよりも、むしろ特定のルールにしたがって配分される居住用の賃貸収容施設のストック」としている。
- 2 Gesetz über die Wohnraumförderung in der Freien und Hansestadt Hamburg 参照。
- 3 FHH HP, Neue Rechtsverordnung Höhere Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau, Wohnungsgenossenschaft Hamburg-Wandsbek von 1897 eG, Informationsblatt zum Wohnberechtigungsschein 1. und 2. Förderweg 参照。
- 4 FHH Drucksache 22/5660 参照。
- 5 FHH Drucksache 22/6523 参照。
- 6 建設コストや金利上昇の現状や可能性に関しては Handelsblatt Online の 2022 年 8 月 31 日の記事 (Die Ampel-Illusion: Trotz Milliardenförderung sinkt die Zahl der Sozialwohnungen) 参照。
- 7 一連の改革の詳細については拙稿 (2022) を参照。以下の既述は主にこの論文に拠っている。
- 8 平山 (2009:263) 参照。
- 9 同上 (267-271) 参照。
- 10 平山 (2020:22) 参照。

《参考文献一覧》

- 大場茂明 (2019) 『現代ドイツの住宅政策—都市再生戦略と公的介入の再編』 明石書店。
- 嶋田崇治 (2022) 「ドイツ政府間財政関係を巡る近年の改革に関する一考察：連邦国家ドイツは「集権化」に舵を切ったのか」『下関市立大学論集』第 65 巻第 3 号、pp.25-38。
- 平山洋介 (2009) 『住宅政策のどこが問題か—〈持家社会〉の次を展望する』 光文社。
- (2020) 「住宅セーフティネット政策の位置と性質について」『季刊 個人年金』2020 冬号、pp.14-23。
- 水原 渉 (2013) 「ドイツの公的住宅供給はどこへ行くのか?—特に社会住宅および公的住宅企業を巡る現状と問題について—」『居住福祉研究』第 15 号、pp.35-43。
- 森 周子 (2021) 「ドイツ—「社会的市場経済」と変容する州・連邦関係」田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修『日本の居住保障：定量分析と国際比較から考える』 東京大学出版会。

スウェーデンの住宅保障

—ノーマライゼーションの理念と課題—

伊集 守直

横浜国立大学経済学部教授

はじめに

スウェーデンの住宅政策は、北欧諸国のなかでも社会政策的・福祉政策的性格が強く、ノーマライゼーションの理念に基づく住宅・住環境づくりが進められてきた(水村2014)。そのため、低所得者など経済的困難を抱える世帯を対象とする社会住宅を整備するのではなく、低所得世帯であっても一定の質を備えた住宅が確保できるように、国が家賃規制や住宅手当などの支援を展開すると同時に、基礎自治体であるコミューンが所有する住宅会社(コミューン住宅会社)が公共住宅の供給責任を担ってきた。

1980年代以降に先進諸国において福祉国家の動揺が見られるなか、スウェーデンにおいても1990年代初頭の経済危機や、91年の中道右派連立政権への交代を経て、公共サービスの「民営化」が進展することとなった。その中で、住宅政策に

ついても「民営化」の流れの下で大きな変化を経験し、コミューン住宅会社も市場原理に基づいた経営を求められるようになる中で、住宅保障のあり方は岐路に立っていると言える。本稿では、これまでのスウェーデンの住宅政策のあり方やその変化について概観したうえで、住宅保障の中心を担うコミューン住宅会社の位置づけや課題について明らかにしたい。

スウェーデンの住宅政策の変遷

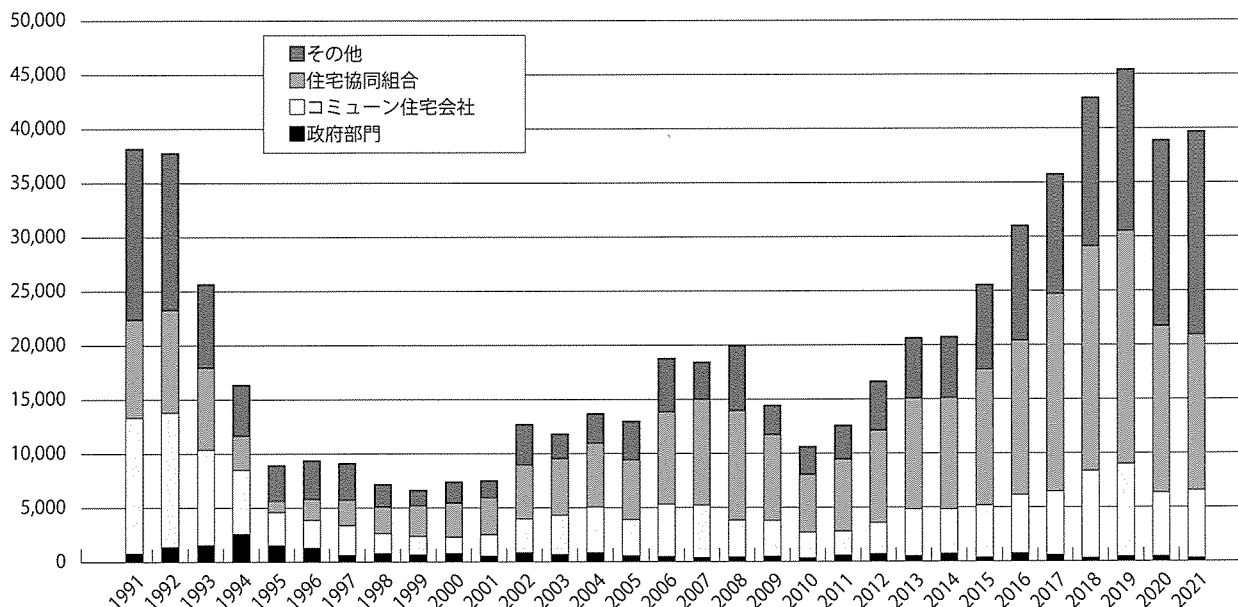
ここでは、国内におけるスウェーデンの住宅政策に関する研究を参照しながら、戦後の住宅政策の流れや1990年代以降の政策転換、近年の傾向についてまとめておこう¹。

戦後のスウェーデンの住宅政策において、国は住宅政策に関わる法律の立案のほかに、住宅の建設・取得に関する経済的支援(住宅手当、住宅取得に対する税控除、住宅ローンに対する利子補給)に関する責任を持つ一方で、実際の住宅供給に関する責任を有する基礎自治体であるコミューンが、住宅供給計画の策定や住宅の建設・維持管理を担ってきた。そのもとで、集合住宅についてはおもにコミューンおよびコミューン住宅会社、住宅協同組合、戸建て住宅についてはおもに民間の住宅開発事業者住宅による住宅供給が行われてきた。1985年時点での住宅ストックの構成比は、持ち家42%、公共賃貸住宅23%、民間賃貸住宅19%、協同組合住

いじゅう もりなお

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士(経済学)。静岡県立大学経営情報学部講師を経て、2011年横浜国立大学経済学部准教授、2018年より現職。著書に、『財政赤字の国際比較』(分担執筆、岩波書店、2016年)、『地方財政・公会計制度の国際比較』(分担執筆、日本経済評論社、2016年)、『危機と再建の比較財政史』(分担執筆、ミネルヴァ書房、2013年)など。

図1 集合住宅の新規建設戸数



出所：スウェーデン統計局（SCB）資料より作成

宅16%となっていた(水村2016)。

コムニオン住宅会社は、ノーマライゼーションの理念の基づきながら、所得水準や家族構成に関係なく誰でも手頃な家賃で入居可能な住宅を供給する責任を担ってきた。とくに、1965年から1975年にかけて実施された「ミリオン・プログラム」では、高度成長期の急激な都市化と核家族化に対応するために、100万戸の住宅を都市部の郊外に建設する計画を政府が打ち出したが、その供給を担ったがコムニオン住宅会社であった。

また、賃貸住宅に関する政策としては、国庫財源をもとにコムニオンが給付する多子世帯および年金生活世帯向けの住宅手当、適正な家賃価格を維持するための利用価値家賃制度、計画建築法にもとづく住環境の整備といった枠組みが用意されていた。また、持家取得や住宅建設に関する政策として、住宅ローンの利子補給、住宅取得に対する税控除、コムニオン住宅会社や協同組合による賃貸住宅建設における補助があった。

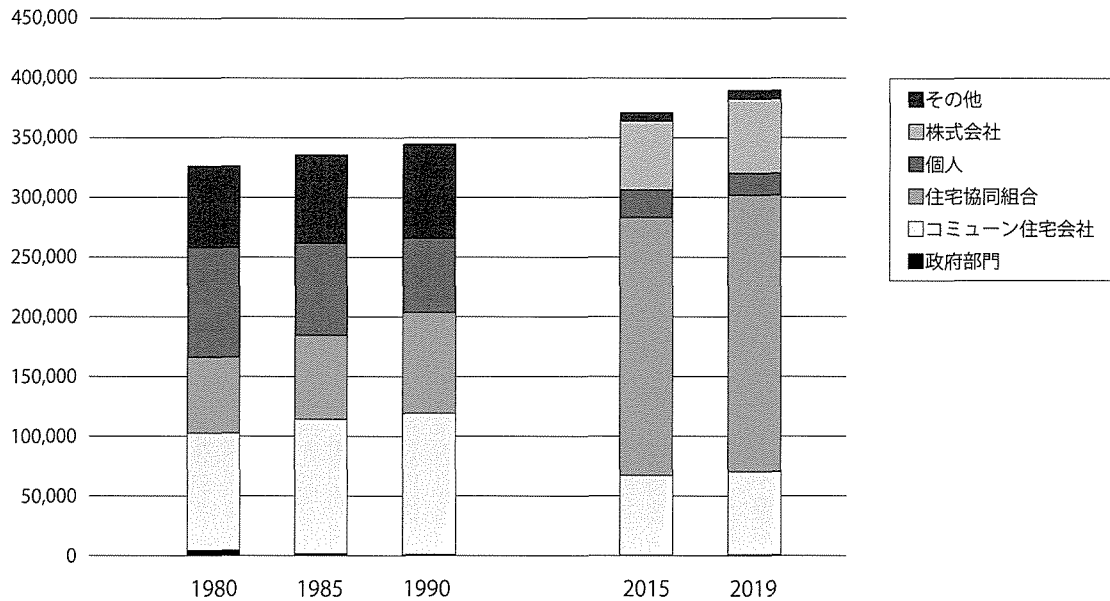
とくに、賃貸住宅の家賃に対する国による直接的な規制が1950年代から70年代にかけて段階的に廃止されると、市場原理のもとでの家賃の変動から借家人を保護するために、家主が設定した家

賃の妥当性を、借家人の訴えに基づき賃貸裁判所が判断することになった。賃貸裁判所は、家賃がコムニオン住宅会社の所有する同等の公共住宅の家賃と同水準であるかを判断することから、結果的に公共住宅の家賃が他のすべての賃貸住宅の家賃決定を拘束することになり、事実上の家賃規制として機能してきたが(佐藤2021)、これが利用価値家賃制度による適正な家賃価格の維持と符合する。

このように、戦後のスウェーデンの住宅政策は住宅建設・取得に対する国からの財政的支援や、コムニオン住宅会社による集合賃貸住宅の供給を中心に展開されてきたが、1990年代以降には、これが大きく転換する。91年の政権交代をきっかけに、これまでの住宅建設や住宅取得に対する低金利ローンや利子補給などの財政的支援は1993年から縮小・廃止されていき、政府部門が新規建設の数量目標を設定せずに、市場に任せられていくこととなった。そして、利子補給の削減による家賃および住宅価格の高騰や、住宅建設に対する融資の全廃による新規住宅建設の減少により、1990年代には深刻な住宅不足問題を抱えることとなった。

コムニオン住宅会社についても、それまでの建設補助や税制における優遇措置は2002年までに廃

図2 ストックホルム・コミュニティの集合住宅ストック



出所：Statistisk Årsbok för Stockholm および SCB 資料より作成

止されることとなった。そして、有限責任会社として再組織化されると、依然として非営利組織としての位置づけでありながら、営利的な事業運営が求められることとなった。その後、厳しい経営状況の下で、多くの公共賃貸住宅が協同組合住宅に払い下げられると同時に、民間住宅業者による賃貸住宅や協同組合住宅の供給が増加するようになっている。なお、2011年に施行されたコミュニティ住宅会社法では、コミュニティ住宅会社が民間住宅市場と同じ条件での競争が求められることが明記されたが、これは1990年代以降の変化を追認する形となっている²。

スウェーデンにおける住宅政策の目標は、ノーマライゼーションの理念に基づき、低所得世帯であっても世帯の必要に応じた住宅を確保できるようにすることであった。住宅建設や取得に関わる財政的支援が廃止され、コミュニティ住宅会社も営利目的の経営が求められる中で、その目標を達成する政策手段は、現在では住宅手当に限定される状況になっていると言える³。

スウェーデンにおける住宅政策の変遷について以上のように概観したうえで、次に住宅ストックの変化や住宅所有のあり方について見ていこう。

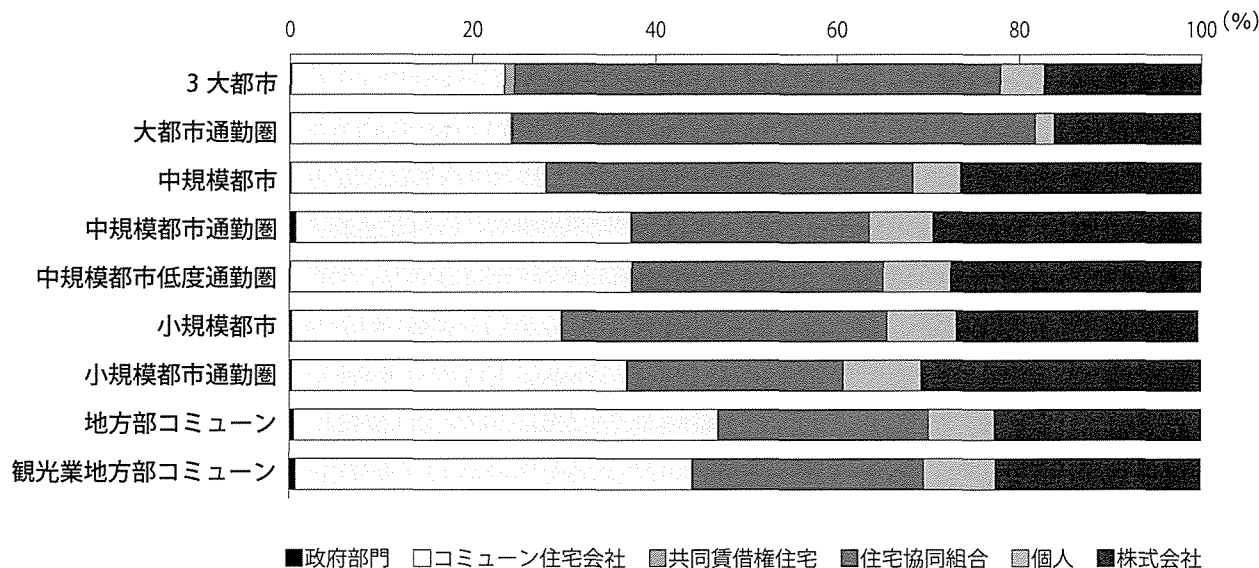
住宅ストックの推移と所有形態の変化

2021年時点でのスウェーデンの住宅ストックは約510万戸となっており、その構成比は戸建て住宅37.7%、集合住宅として協同組合住宅21.6%、賃貸住宅30.0%、その他10.8%となっている⁴。

図1は、所有形態別に見た集合住宅の新規建設戸数の推移を示している。国による住宅建設や取得に対する各種の財政的支援が1990年代に入って縮小・廃止されたことにもない、新規建設戸数が大幅に減少している。2000年代に入ってから増加傾向は、世界金融危機の時期に一度落ち込むが、近年では大きく増加している。その内訳を見ると、新規建設は住宅協同組合とその他に含まれる民間賃貸住宅の割合が多いが、コミュニティ住宅会社による新規建設も一定の増加が見られる。

次に、図2に従って、首都ストックホルム・コミュニティの住宅ストックを、所有形態別に確認してみよう。1990年代と2000年代前半のデータが欠落しているが、1990年以前と2000年代で、住宅の所有形態を大きく変化していることがわかる。2010年代以降には協同組合住宅の割合が大きく増加する

図3 都市規模別の集合住宅所有形態(2019年)



出所：SCB資料より作成。

とともに、株式会社所有の住宅が一定の割合を占めるようになる一方で、コムニオン住宅会社の割合が低下していることが読み取れる。

図1で見たように、2000年代においてもコムニオン住宅会社による新規建設が行われているが、とくにストックホルムを中心とする大都市部では、コムニオン住宅会社が所有する集合住宅（以下、コムニオン住宅）を住宅協同組合に売却する動きがとくに顕著になっている。その要因としては、コムニオン住宅の売却価格が都市地域の住宅の市場価格と比較して低いため、都市の住民にとって有利であったことが挙げられる⁵。図3に示されるように、大都市部から、中規模、小規模の都市になるにしたがって、コムニオン住宅会社の割合が高まり、住宅協同組合の割合が低下する傾向があり、規模の小さい地域ではコムニオン住宅会社による住宅供給の重要性が相対的に高いことが窺われる。

コムニオン住宅会社の役割の変化と課題

これまでに概観してきたスウェーデンにおける住宅政策の変遷と、住宅ストック状況や所有形態の変化を踏まえて、次にストックホルム・コムニオンを対象にコムニオン住宅会社の位置づけの変化や

課題について、コムニオン住宅会社関係者に対するヒアリング調査の内容も活用しながら整理していきたい。

ストックホルム・コムニオンは現在、ファミリー住宅株式会社(Familjebostäder AB)、ストックホルムホーム株式会社(Stockholms hem AB)、スウェーデン住宅株式会社(Svenska Bostäder AB)、ミカサ不動産株式会社(Micasa Fastigheter AB)という4つのコムニオン住宅会社を所有している。前3社は1930年代から40年代にかけて設立された会社であり、ミカサ社はストックホルムホーム社とスウェーデン住宅社の住宅の一部を譲り受け、ケア住宅の供給を担う会社として1999年に設立されている。

表1は、これらの住宅会社による住宅供給状況を1998年と2018年で比較している。すでに確認したように、大都市部であるストックホルムでは、全国的な動向と比較して、住宅ストックに占めるコムニオン住宅の割合は低く、協同組合住宅の割合が高いが、コムニオン住宅はこの20年間でおよそ23,000戸減少している。中心部、南部、西部という3地域を見ると、いずれも戸数は減少しているが、その中でも中心部は減少が大きくなっている。また、低所得層が相対的に多く居住する南部では戸数が多いことが窺える。

表1 コミューン住宅会社による住宅供給(ストックホルム・コミュニティ)

	中心部	南部	西部	全体
1998年				
Familjebostäder AB	9,704	14,772	5,693	30,169
Stockholmshem AB	7,860	19,713	6,525	34,098
Svenska Bostäder AB	12,444	19,233	17,881	49,558
合計	30,008	53,718	30,099	113,825
2018年				
Familjebostäder AB	3,190	13,350	2,870	19,410
Stockholmshem AB	5,020	18,465	3,995	27,480
Svenska Bostäder AB	6,829	7,151	12,749	26,729
Micasa Fastigheter AB	2,250	2,811	2,097	7,158
合計	17,289	41,777	21,711	80,777

出所：Statistisk Årsbok för Stockholm

図3で確認したように、大都市地域では住宅の市場価格が高いことを1つの要因として、コミュニティ住宅を住宅協同組合に払い下げる傾向があるが、そのほか、政治的要因も関わっているという⁶。ストックホルム、ヨーテボリ、マルメという3大都市の中でも、左派政党が強いヨーテボリとマルメではコミュニティ住宅の売却はさほど進んでおらず、逆に、ストックホルムやその近郊の右派政党が強い地域では売却が進んでいる。

その結果として、ストックホルムのようにコミュニティ住宅が減少している地域では、移民を含む低所得世帯がコミュニティ住宅に居住する割合は高くなる傾向にある。また、1990年代以降の住宅不足とコミュニティ住宅の住宅協同組合への売却により、中心部のコミュニティ住宅数が減少することで、低所得世帯が南部地域のコミュニティ住宅に集中する傾向も生じている。

しかし、その傾向をもってコミュニティ住宅が社会住宅として位置づけられるかという点については評価が分かれるところでもある。相対的に所得の高い世帯が協同組合住宅に住み、低所得世帯がコミュニティ住宅に住む傾向があるとはいえ、入居に際して所得審査はなく、空室を待つ順番に従って入居が認められるという点では、社会住宅とは異なる仕組みとなっている。その意味では、コミュニティ住宅

は現在でもノーマライゼーションの理念を維持しているということができ、コミュニティやコミュニティ住宅会社の関係者はそのような見方をしている⁷。

その一方で、コミュニティ住宅会社に関する研究を専門とするマルメ大学のマルティン・グランデル氏は、仕組みとして社会住宅を用意したものではないとしても、実質的にそこにしか住めない低所得者層がいるため、「事実上の社会住宅」になっていると評価することもできるという見方を示している⁸。そのうえで、現在のコミュニティ住宅会社の枠組みを残しながら、住宅手当の増額や空室待機方法の見直しなど、低所得世帯のセーフティネットとなる政策を部分的に組み合わせていくことが望ましいという方向性を提示している(Grandner 2020)。

おわりに

本稿では、スウェーデンの住宅政策の変遷やコミュニティ住宅会社の役割に着目しながら、近年の動向や議論について紹介してきた。1990年代以降に、コミュニティ住宅の「民営化」が進み、コミュニティ住宅会社についても営利目的の経営が求められる中で、すべての人が所得にかかわらず一定の質を備えた住宅が確保できるようにするという目標は十分には達成できていない状況にある。

とくにストックホルムでは、コミュン住宅会社が「ミリオン・プログラム」期に建設した古い住宅を売却することで、新規建設のための資金調達を進める裏側で、外資系の民間住宅開発事業者がそれを安く購入したうえで、改築と改装を繰り返しながら家賃を引き上げるといった事態も生じており、低所得世帯が入居可能な住宅がますます減少しているという問題も指摘されている。

現在では、コミュン住宅会社とコミュンの社会福祉部門が連携して、低所得世帯や個別の問題を抱える世帯に対する住宅供給を支援する取り組みも進められている。今後、国民に対する住宅保障をめぐる課題の解決に向けてどのような手段を講じることになるのか、引き続き注目していきたい。■

付記:本稿は、JSPS 科研費・基盤研究C「政府間行政関係を基軸にした住宅政策と住宅保有形態への影響に関する国際比較分析」(研究代表者:関口智、課題番号:JP20K01715)の助成を受けている。

《注》

- 1 佐藤 (2021)、水村 (2014) (2016) を参照。
- 2 Martin Grander 氏に対するヒアリング調査。
- 3 住宅手当、あるいは家賃補助の制度の詳細については、佐藤 (2021) を参照。
- 4 賃貸住宅では、居住者 (借家人) が家主から住宅を賃借する賃借権を有することになる。それに対して、協同組合住宅では、住居を伴う不動産を所

有する住宅協同組合のメンバーが住宅権 (tenant-ownership) をもち、メンバーはそれぞれの住宅を所有する。住宅権は売却することが可能だが、組合の許可が必要となる。

- 5 SKR に対するヒアリング調査。
- 6 ファミリー住宅株式会社 CEO に対するヒアリング調査。
- 7 SKR およびファミリー住宅株式会社 CEO に対するヒアリング調査。
- 8 Martin Grander 氏に対するヒアリング調査。

《参考文献》

- 佐藤吉宗 (2021) 「スウェーデン—社会住宅を持たない国の居住保障政策」田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所編『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』慶応義塾大学出版会
- 丸尾直美 (1992) 『スウェーデンの経済と福祉—現状と福祉国家の将来』中央経済社
- 水村容子 (2014) 『スウェーデン「住み続ける」社会のデザイン』彰国社
- 水村容子 (2016) 「スウェーデンにおける 1990 年代以降の住宅政策の転換およびストックホルムにおける居住状況の変化に関する考察」『日本建築学会計画系論文集』第 81 巻第 730 号、2661-2671 頁
- Grander, Martin (2020) *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?*, SNS Förlag.

《オンライン・ヒアリング調査》

- ストックホルム・ファミリー住宅株式会社 (Familjebostäder AB) Jonas Schneider 氏 (2022 年 4 月 21 日)
- スウェーデン地方政府連合 (SKR) Jan-Ove Östbrink 氏 (2022 年 4 月 26 日)
- マルメ大学都市研究学部講師 Martin Grander 氏 (2022 年 10 月 5 日)

