

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。