

賃貸住宅入居者の負担軽減に関する研究  
報告書

令和5年1月

公益財団法人 日本住宅総合センター

## 目次

1. 調査概要.....	4
2. 欧米の家賃助成制度概要.....	5
2.1. 英国制度の概要、受給要件等.....	5
2.2. 米国の制度概要、受給要件等.....	14
2.3. ドイツの制度概要、受給要件等.....	21
2.4. フランスの制度概要、受給要件等.....	31
2.5. 受給世帯比率及び月平均支給額の動向.....	41
3. 欧米の家賃助成制度の動向（有識者ヒアリングより）.....	44
3.1. 英国制度の動向.....	44
3.2. 米国制度の動向.....	45
3.3. ドイツ制度の動向.....	46
3.4. フランス制度の動向.....	47
4. 地方自治体の家賃負担軽減策（2019年度）.....	49
5. 家賃助成を行うための予算・行政費用、試算.....	53
6. 家賃助成が市場家賃等に与える影響（ヒアリング結果）.....	54
7. 有識者へのヒアリング実施状況.....	57
8. まとめ～家賃助成の在り方及び課題.....	62

付録. ヒアリング記録

表 1 欧米の家賃助成制度概要.....	5
表 2 英国の家賃助成制度概要.....	6
表 3 ユニバーサルクレジット受給世帯数.....	13
表 4 英国の家賃に占める住宅給付金比率.....	14
表 5 米国の公正市場家賃・バウチャー基準家賃例.....	17
表 6 米国の世帯人員別所得階層別所得限度.....	17
表 7 米国の住宅比に占めるバウチャー構成比率.....	21
表 8 ドイツの住宅手当計算用係数.....	23
表 9 ドイツの住宅手当給付基準.....	25
表 10 ドイツの家賃に占める住宅手当比率.....	30
表 11 フランス住宅手当給付基準.....	33
表 12 フランス住宅費負担状況.....	36
表 13 フランスの家賃に占める住宅手当比率.....	41
表 14 ドイツ制度の動向整理.....	47
表 15 日本制度目的別平均予算等 (平成 21 年度).....	51

## 1. 調査概要

日本住宅総合センターは単身高齢世帯などの住宅確保要配慮者の増加への対応、新婚・子育て世帯支援としての、賃貸住宅入居者の負担軽減、特に家賃助成を行う際のあり方や課題等について海外事例を中心に整理を行った。

調査に当たって、当センターが平成 24 年 12 月にまとめた「欧米主要国における家賃補助制度および公共住宅制度等に関する調査研究」のうち、受給者の状況及び制度などについて、ウェブ情報や最新文献、現地研究機関への再委託などに基づき最新情報に更新した。

また、わが国の地方公共団体による家賃助成制度に関する最新情報について、一般社団法人移住・交流推進機構による 2018 年度版「知らないで損する地方自治体支援制度 ([https://www.iju-join.jp/feature\\_exp/065.html](https://www.iju-join.jp/feature_exp/065.html)) の「住まい」の部分を参照し状況を把握すると共に、平成 21 年 12 月～平成 22 年 1 月に国土交通省が実施した全市町村・全特別区向けに実施したアンケート調査結果を再掲して分析した。

上記の調査研究を参考に、学識経験者 6 名に対するヒアリングを実施し、我が国では、どのような家賃助成制度を設けることが望ましいか、各国制度に照らして意見を求めて整理した。

家賃助成に必要な事務処理費用については、英米仏の情報を取得し、各国の家賃助成予算総額に占める事務処理費用の比率の把握を行った。

家賃助成住戸が周辺市場家賃に与える影響については、米国のセクション 8 バウチャー制度導入に伴い米国連邦住宅・都市局によって実施されてきた Moving to Opportunity (MTO) などの実証実験の結果及びフランスの研究成果などの既存文献、及び学識経験者とのヒアリング時に理論的な考え方や実証研究についての見解を得て整理を行った。

当研究の実施にあたり、(株)ニッセイ基礎研究所に調査を委託した。本研究が、住宅確保要配慮者や、新婚・子育て世帯支援の負担軽減について考えるうえでの一助となれば幸いである。

## 2. 欧米の家賃助成制度概要

表 1 欧米の家賃助成制度概要

	英国	米国	ドイツ	フランス
<b>制度と 予算規模 GDP比率</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅給付金(Housing Benefits) 支給実績は207.3億ポンド(2018年度)。2013年から、新規分は所得補償等と統合されたユニバーサルクレジット(UC)の住居費として、徐々に移行されている。</li> <li>民間賃貸には住宅給付金のうち、地方住宅手当(LHA)が適用され、同予算は上記の内訳。</li> <li>UCの2018年度84.2億ポンド予算に含まれる住宅費相当分は不詳のためGDP比率等の試算では考慮しない。</li> <li>2018年度支給実績計:207.3億ポンド(2兆9,022億円,1ポンド=140円)</li> <li>名目GDP:2兆1,443億ポンド(2018年)</li> <li>GDP比率: 0.97%</li> <li>労働年金省DWP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>セクション8住宅選択(ワチャー)制度の予算規模は226.0億ドル(2019年度確定)</li> <li>セクション8プロジェクトベース家賃助成の予算は117.5億ドル</li> <li>以上の合計は、2019年度確定予算の合計は、343.5億ドル(3兆7,785億円,1ドル=110円)</li> <li>名目GDP: 21兆4,277億ドル(2019年)</li> <li>GDP比率: 0.16%</li> <li>住宅・都市開発省HUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅手当 (Wohngeld) の2018年度の支出実績は10.0億ユーロ(2019年度の国予算は5.1億ユーロ。州政府を含めると倍の10.2億ユーロ (1,236億円,1ユーロ=120円))</li> <li>名目GDP: 3兆3,444億ユーロ(2018年度)</li> <li>GDP比率: 0.03%</li> <li>※1 ドイツの住宅手当には、持家ローン負担に対する助成も含まれる。</li> <li>※2 求職者基礎保障制度(SGBII)に住宅費があるが、その分は考慮していない。これを含めると、後述のOECDデータによる0.48%程度になるものと考えられる。</li> <li>連邦内務建設国土省</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅手当 (応能住宅手当APL、家族住宅手当ALF、社会住宅手当(ALS))。ALFとALSを合わせてALと総称。</li> <li>APLは持家も対象だが次第に要件が厳しくなり、2019年11月の制度改正により、所得・融資要件を満たし農村部や小規模な地方都市で築後5年以上経過した中古住宅を主住居として取得する世帯以外は対象にならなくなった。</li> <li>年間支給額170億ユーロ(2兆400億円,1ユーロ=120円,2018年実績)。</li> <li>名目GDP: 2兆3,531億ユーロ(2018年)</li> <li>GDP比率: 0.72%</li> <li>国土連帯地方自治省。全国家族手当基金や全国住宅手当基金、家族手当公庫や傘下の地方家族手当公庫も関与。</li> </ul>
<b>管轄省庁</b>				
<b>所得要件 資産要件</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得要件(後述)及び資産要件あり(1.6万ポンド以上の資産所有は不適格)</li> <li>※適格であれば必ず支給可能。適格である限り支給期間の制限はない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得要件(後述)はあるが、資産要件なし。元々かなりの低所得者を助成する制度なので資産要件は設けられていないものと考えられる。</li> <li>※適格でも毎年度の予算を超えた場合は新規申請は待機リスト載るか、窓口閉鎖により受付停止。</li> <li>適格である限り支給期間の制限はない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得要件(後述)及び資産要件あり(実体的な資産を所有する世帯は不適格)</li> <li>※適格であれば必ず支給可能だが、毎年適格要件の見直しあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得要件(後述)あり。適格性を決める資産要件はないが、保有資産毎に一定の見直し所得を適格所得に加算し、実質的に給付額を下げる方式が設けられている。</li> <li>※適格であれば必ず支給可能。適格である限り支給期間の制限はない。</li> </ul>
<b>支給世帯数 (件数) 受給率</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>398万件(2019年3月)</li> <li>総世帯数: 2,728万世帯(ONS 2019年11月)</li> <li>受給世帯比率: 14.6%</li> <li>※夫婦でも個別に申請できるため、1世帯において複数の世帯員が受給している場合がある。ここでは1世帯=1受給者として試算。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>セクション8/ワチャー: 255.6万世帯</li> <li>セクション8プロジェクトベース: 129.0万世帯</li> <li>合計: 384.6万世帯(2019年)</li> <li>総世帯数: 1億2,858万世帯(2019年)</li> <li>受給世帯比率: 3.0%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>548,047世帯(2018年)、持家助成39,248世帯を含む</li> <li>総世帯数: 4,138万世帯(2018年)</li> <li>受給世帯比率: 1.3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>家賃助成(AL及びAPL)を受給する世帯数は580.8万世帯(2018年)。</li> <li>総世帯数: 2,994万世帯(2018年)</li> <li>※世帯数の2016年以降のデータは未公表。2018年のデータは推定値。</li> <li>受給世帯比率: 19.4%</li> <li>※受給世帯の92%は借家世帯。</li> </ul>
<b>基本 算定方法</b>	$\text{支給額} = (\text{最高適格家賃}) - (\text{被扶養者控除}) - \max\{(\text{調整済み所得} - \text{基準生活費}) \times 0.65, 0\}$ <ul style="list-style-type: none"> <li>※最高適格家賃は、現在、地方住宅手当で導入された広域家賃市場エリア(BRMA)に基づくケット数に応じて地方自治体が公表。</li> </ul>	$\text{支給額} = (\text{公正市場家賃}) - \max\{(\text{調整済み月収} \times 30\%, \text{グロス月収} \times 10\%, \text{福祉家賃}, \text{PHA最低家賃})\}$	$\text{支給額} = 1.15 \times \{M(a+b \times M + c \times Y) \times Y\}$ <ul style="list-style-type: none"> <li>M: 家賃もしくは返済負担額(月額)</li> <li>a, b, c: 世帯数に応じた係数</li> <li>Y: 月収(控除適用後)</li> </ul>	$\text{支給額} = (\text{上限家賃}) + (\text{共益費}) - (\text{自己負担額})$ <ul style="list-style-type: none"> <li>自己負担額 = 家族構成による係数 + 支払い家賃と参照家賃との比率に応じて決定された額</li> </ul>
<b>一世帯 当たり 平均 支給額</b>	434ポンド/月(60,760円/月相当)	744ドル/月(81,840円/月相当)	152ユーロ/月(18,240円/月相当)	244ユーロ/月(29,280円/月相当)
	(=2018年度総支給額/2018年度受給世帯数/12による試算)	(=2019年度確定予算/2019年受給者数/12による試算)	(=2018年度実績/2018年度受給世帯/12による試算)	(=2018年度支給額/2018年受給世帯数/12による試算)

(資料)英国DWP及びONS統計、米国HUD予算及びPicture of Subsidized Household統計、ドイツ連邦統計局(Genesis On-line)、フランスINSEE統計局、フランス住宅会計、「欧米主要国における家賃補助制度および公共住宅制度等に関する研究調査」(2012)日本住宅総合センターに基づき、各国ウェブサイト参照による最新制度への更新を含む。

### 2.1. 英国制度の概要、受給要件等

#### (1)住宅給付金制度の概要

英国の住宅給付金制度(Housing Benefit, HB)は、労働年金省が管轄し、地方自治体が支給等の事務手続きを行って、家賃及び共益費などを助成する。給付金は非課税扱いである。

住宅給付金制度は、2013年から段階的に導入されているユニバーサルクレジット(Universal Credit)の住宅費に代替されつつある。ユニバーサルクレジットは、住宅給付金、児童税額控除(Child Tax Credit)、所得補償(Income Support)、求職手当(income-based Jobseeker's Allowance, JSA)、雇用・支援手当(income-related Employment and Support Allowance, ESA)、勤労者税額控除(Working Tax Credit)という6つの手当等が統合されたものである。ただし、後述のように、老齢年金受給年齢に達していること(見直し中、年齢及び性別で異なり、現状は男性で65~68歳)、自身及び家族の居住のための賃貸住宅家賃の債務を負

担していること、所得関係基準を満たすこと、英国に居住権を有すること（移民規制の対象ではないこと）など、一定の要件を満たす場合は、住宅給付金を申し込むことができる。つまり、現時点ではユニバーサルクレジットの住宅費は非高齢者向け、住宅給付金は高齢者向けとして運用されている。また、ユニバーサルクレジット導入以前に申し込まれた住宅給付金は旧制度のまま続けられており、地方自治体の窓口から連絡がない限り、特に移行手続きを行う必要はない。

従来の住宅給付金制度には、公営住宅や家主登録済社会住宅に対する家賃リベート（Rent Rebate、公営住宅の家賃特別会計に直接助成）、社会住宅（登録社会家主住宅、RSL住宅）や民間賃貸住宅に対する家賃手当（Rent Allowance）があった。しかし、2008年の住宅給付金改革により、民間賃貸住宅居住者に対する家賃手当は、地方住宅手当（Local Housing Allowance, LHA）に改正された。その後も改正を経て複雑化しているが、現状ではユニバーサルクレジットを含め、次のように大まかに整理できる。住宅給付金は、2023年までに全てユニバーサルクレジットに代替される予定である。

表 2 英国の家賃助成制度概要

	ユニバーサルクレジット	住宅給付金(総称)	
		住宅給付金	地方住宅手当
所得	低所得又は失業中		
年齢	原則18歳～年金受給年齢前	老齢年金支給年齢	原則18歳～年金受給年齢前
対象住宅	公営・社会・民間賃貸住宅	公営・社会賃貸住宅	民間賃貸住宅
保有資産	16,000£未満		

## (2)住宅給付金額の計算方法

### ①最高適格家賃の計算

公営・社会住宅の賃借人の場合は、地方自治体による最高適格家賃から不適格なサービス費を控除する。不適格な費用とは、燃料費、電気代、水道代、配膳費、医療費、介護費、レジャー施設利用料、交通費、TV レンタルやライセンス料など、居住に直接関係のない費用である。一般的な管理費用や家具費用、清掃費、ゴミ処理費、昇降機維持費などは適格家賃に含めることができる。

民間賃貸住宅の賃借人の場合、最高適格家賃の計算は賃借人になった時期や最初に給付金を申請した時期によって決まる。2008年4月以降の入居者の場合には、地方住宅手当の規則が適用され、居住する世帯構成と必要となるベッドルーム数も考慮して最高適格家賃が決まる。

## ②被扶養者控除

被扶養者がいる場合は、最高適格家賃が減額される。

## ③保有資産による所得調整

申請者が所有する金融資産や金融投資、土地や不動産からの所得を住宅給付金額の調整に用いる。申請者が老齢年金年齢に達している場合や、保有資産を売却する場合の現在価値が 10,000 ポンド未満の場合は、所得調整の対象外となる。10,000～16,000 ポンドの資産を所有している場合には、500 ポンド毎に、週当たり 1 ポンドの追加所得があると見做し、資産所有による所得の追加調整を行う。新戦車が老齢年金年齢に達していない場合は、6,000 ポンド超から上記の調整を行い、250 ポンドまたはその端数毎に、週当たり 1 ポンドの追加所得があると見做す。宝石や家具、自動車などの個人資産の他、支払済み葬儀費用や支払われた保険金、生命保険などは、計算の対象外となる。保有資産を売却する場合の現在価値が 16,000 ポンド超の場合（処分費用として 10%の控除可）、不適格となる。

## ④所得の対象

年金を含むほぼ全ての収入は所得とされるが、介護手当や障害者手当、児童手当、児童税額控除、社会補償基金からの支払いなどは所得に参入しない。

## ⑤住宅給付金額の計算式

以上に基づき、

$$\text{支給額} = \left( \text{最高適格家賃} \right) - \left( \text{被扶養者控除} \right) \\ - \max \left\{ \left( \text{調整済み所得} - \text{基準生活費} \right) \times 0.65, 0 \right\}$$

の計算式で住宅給付金額を計算する。2019年3月時点での基準生活費は、単身世帯で 187.75 ポンド、夫婦で 280.85 ポンドである。世帯人員に重度障害者がいる場合は、重度障害者プレミアムを適用し、66.95 ポンドを追加する。

公営住宅や社会住宅居住向けについては、地方自治体が住宅手当の最高適格家賃を決定する。決定にあたっては、エリア毎の市場家賃のデータベースである広域家賃市場エリア（Broad Rent Market Area, BRMA）が参考にされる。

一方、民間賃貸を対象とする地方住宅手当における最高適格家賃には、BRMAに基づき、地方住宅手当レート（Local Housing Allowance Rate、LHA レート）が用いられる。LHA レートは、賃貸市場エリア毎に公表され、政府や地方自治体のウェブサイトで確認できる。

政府は公営住宅や家主登録済社会住宅を含めて、BRMA を採用して「透明性の高い」最高適格家賃を決定しようと検討した経緯があるが、家賃上昇時における市場家賃との乖離が大きく断念し、民間賃貸住宅のみに採用されている。

下記は LHA レートを試算するためのウェブサイトである。左の画面でベッドルーム数を選択した上、希望エリアの郵便番号を入力し、該当月を選んで実行すれば、週当たりの LHA レートを計算できる。なお、原則として、地方住宅手当は家主ではなく賃借人に対して支払われる。

図 1 英国 LHA 制度ウェブサイトとレート額例

■ 政府ウェブサイトによるLHAレート試算のためのウェブサイト(左で入力、右が結果)

The image displays two side-by-side screenshots of the Directgov website. The left screenshot shows the 'Local Housing Allowance rates' search page. It includes a search bar for 'Local Housing Allowance rates by postcode or local authority'. Under 'Find your Local Housing Allowance rates', there are instructions to select the number of bedrooms and enter a postcode. In this example, 'Two Bedrooms' is selected, and 'BN7 1HX' is entered in the postcode field. The month 'March' is selected from a dropdown menu. The right screenshot shows the results page for 'Local Housing Allowance Rates for postcode BN7 1HX'. It states: 'Here is the Local Housing Allowance (LHA) rate based on the details you have given.' and 'Weekly LHA rate for March 2020'. The result is: 'Brighton and Hove BRMA', 'Two Bedrooms Rate: £204.20 per week'. There are also links for 'Downloads about the Brighton and Hove Broad Rental Market Area (BRMA):' including a BRMA map and information about the BRMA.

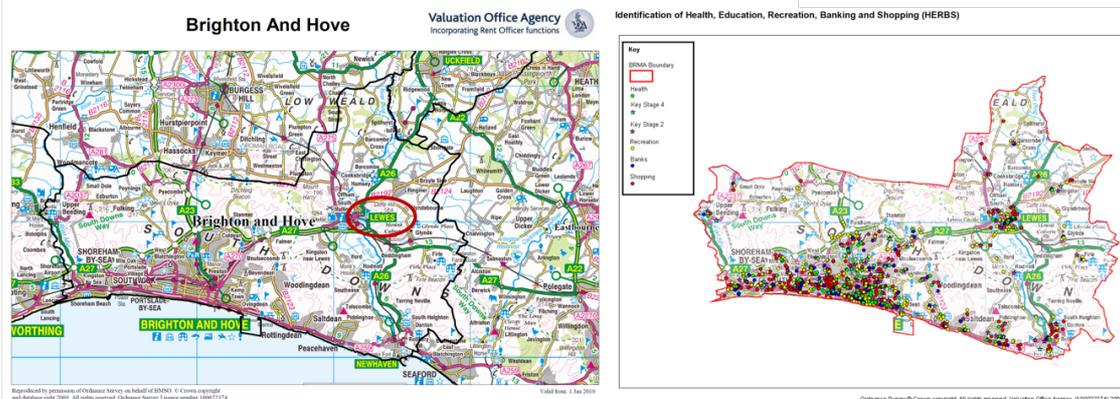
■地方自治体ブライトン&ホブ(Lewes市街地)におけるベッドルーム数毎のLHAレイト額

Local Housing Allowance (LHA) Rates: 01 April 2019 to 31 March 2020							
BRMA	Areas Covered	Frequency	1 room with shared facilities £	1 Bed self contained £	2 Beds £	3 Beds £	4 Beds £
Crawley & Reigate	Plumpton, Newick, Chailey, Wivelsfield Green	Monthly	366.74	698.41	856.53	996.02	1385.96
		Weekly	84.40	160.73	197.12	229.22	318.96
Brighton & Hove	Everywhere else in Lewes District area	Monthly	359.18	684.85	887.30	1030.65	1518.83
		Weekly	82.66	157.61	204.20	237.19	349.54
Eastbourne	Seaford, Eastbourne	Monthly	299.86	537.20	678.07	816.56	1022.61
		Weekly	69.01	123.63	156.05	187.92	235.34

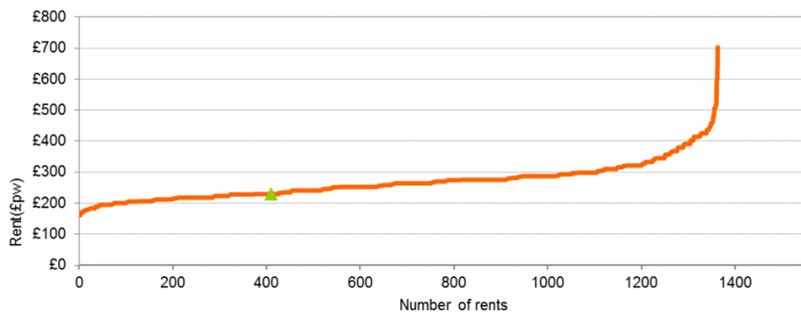
General information about the Local Housing Allowance is available at: <https://www.gov.uk>

(資料) <https://www.lewes-eastbourne.gov.uk/benefits-and-grants/local-housing-allowance-rates/?assetdetb15f5c56-9bf9-4867-b307-cdbef931760d=278368>

■政府ウェブサイトによる検索時に提供される地図情報及び家賃の動向



- ブライトン&ホブ地区における家賃動向の情報。避暑地だけに、高額家賃の賃貸物件は高額物件に集中している。



(3)住宅給付金の計算事例 (Age UK “Factsheet 17, Housing Benefit April 2020 による)

ジャッキーは67歳で公営住宅に単身で居住している。彼女は家賃として週88ポンド（9ポンドの暖房費を含む）を支払っている。彼女は週110ポンドの基礎年金と週80ポンドの職業年金を受給している。彼女は金融資産として4,000ポンドを所有している。

- ① 最高適格家賃(各自治体による) = 79ポンド (88ポンド-9ポンド暖房費)
  - ② 単身のため、被扶養者控除はなし
  - ③ 所有資産は4,000ポンド。10,000ポンド未満のため、調整なし
  - ④ 所得は基礎年金と職業年金の合計 = 190ポンド
  - ⑤ 基準生活費 = 187.75ポンド
  - ⑥ 基準生活費を超える所得 = 2.25ポンド
  - ⑦ 上記⑥の65% = 1.46ポンド
- (計算式)

$$\begin{aligned} \text{支給額} &= (\text{最高適格家賃}) - (\text{被扶養者控除}) \\ &\quad - \max\{(\text{調整済み所得} - \text{基準生活費}) \times 0.65, 0\} \\ &= \text{最高適格住宅給付金 } 79 \text{ポンド} - 1.46 \text{ポンド} \\ &= 77.54 \text{ポンド/週} \end{aligned}$$

この結果、彼女は、77.54ポンド/週を受領する。この場合、家賃88ポンドの88%が住宅給付金により助成されていることになる。

#### (4)住宅給付金の受給要件

住宅給付金を申請するものは、次の要件をすべて満たす必要がある。要件を満たせば、必ず受給できるエンタイトルメント制度である。

##### ① 資産要件

受給申請者が所有する総資産が16,000ポンドを超えないこと（それ未満の場合については前述の住宅給付金の計算方法を参照）。

##### ② 賃貸借要件

申請者もしくはそのパートナーは、賃貸住宅家賃の債務者でなければならない（離婚していても、引き続き債務者であれば適格）。また、受給を希望する住

宅が主たる住宅であること。

③ 所得要件

所得要件は特に明示されていないが、給付金の計算式上、所得が高いと支給額が制約される。前述の計算事例では、所得が310ポンド/週になると、住宅給付金を受け取ることができない(187.75ポンド×1.65=309.79ポンド)。

④ 法的要件

英国に居住権を有すること(移民規制の対象ではないこと)。

⑤ その他要件(次のいずれかを満たすこと)

重度障害手当受給の手続き中か受給適格になっていること。

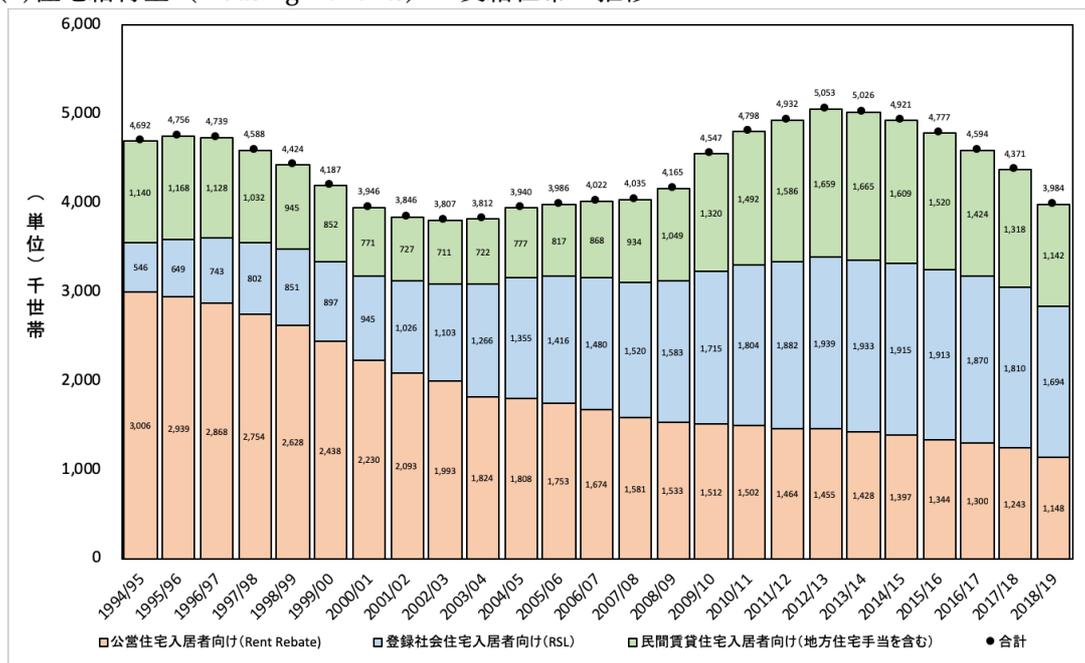
過去1ヶ月間に重度障害手当を受けており、引き続き適格であること。

老齢年金をもらう年齢に達していること。

ケア、サポート等が提供されている住宅や保護施設、一次的住居にいること。

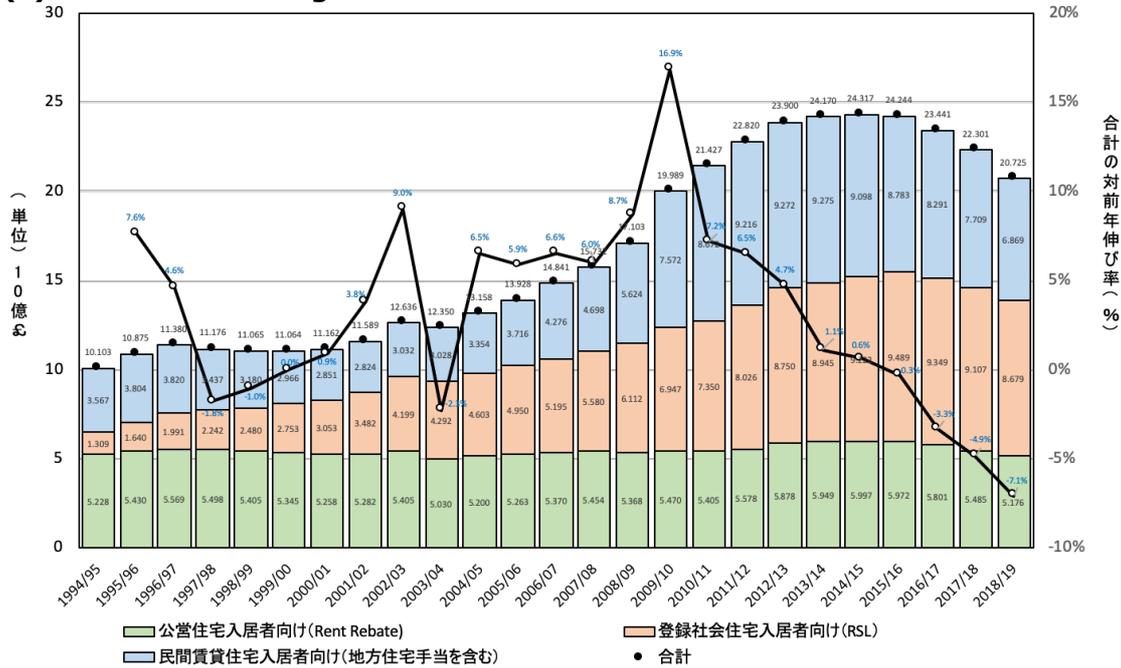
図2 英国の住宅給付金給付状況推移

(1) 住宅給付金(Housing Benefits)の受給世帯の推移



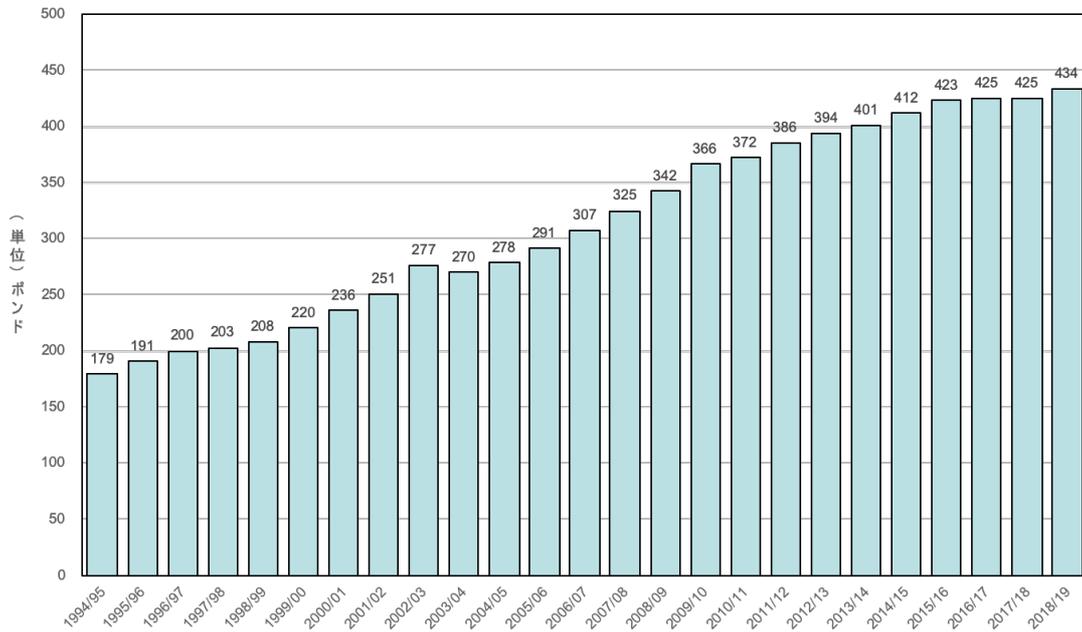
(資料) Department for Work and Pensions "Benefit expenditure and caseload tables 2020", 20 March 2020 よりニッセイ基礎研究所が作成。

## (2)住宅給付金 (Housing Benefits) の支給額の推移



(資料) Department for Work and Pensions "Benefit expenditure and caseload tables 2020", 20 March 2020 より作成。

## (3)住宅手当総平均支給額の推移 (月当たりポンド額、前表 (2) / (1))



(資料) Department for Work and Pensions "Benefit expenditure and caseload tables 2020", 20 March 2020 より作成。

## (4)ユニバーサルクレジット受給世帯数の動向 (参考)

住宅給付金制度は一部の地方住宅給付金を除き、2013年から包括所得保障制

度であるユニバーサルクレジットに新規分から代替されている。前の (1) からも、2013 年から受給世帯数の減少傾向が読み取れる。2018、19 年度の住宅給付金受給世帯は 398.4 万世帯であり、これに 2019 年 3 月時点のユニバーサルクレジットの住居費受給世帯である 95.8 万世帯を加えると、合計で 494.2 万世帯となる。これは 2014、15 年度の住宅給付金受給世帯数の 492.1 万世帯よりも多く、住宅支援を必要とする世帯数に、図 (2) が示すような大きな変動がないことが読み取れる。なお、住居費の平均支給額は、DWP の統計では公表されておらず、特別集計の必要がある。ユニバーサルクレジット (住居費を含む) の平均支給額は 2019 年 5 月時点で週 670 ポンドである。

表 3 ユニバーサルクレジット受給世帯数

	住居費なし	住居費あり (社会賃貸居住)	住居費あり (民間賃貸居住)	その他・不明	ユニバーサル クレジット受給者計	住居費あり計	UC住居費 受給世帯比率
2018年5月	260,000	240,000	190,000	4,200	694,200	434,200	62.5%
6月	280,000	250,000	200,000	4,500	734,500	454,500	61.9%
7月	300,000	270,000	220,000	4,800	794,800	494,800	62.3%
8月	320,000	290,000	240,000	5,200	855,200	535,200	62.6%
9月	350,000	320,000	260,000	5,500	935,500	585,500	62.6%
10月	380,000	340,000	280,000	5,900	1,005,900	625,900	62.2%
11月	400,000	370,000	300,000	6,300	1,076,300	676,300	62.8%
12月	440,000	410,000	330,000	6,900	1,186,900	746,900	62.9%
2019年1月	470,000	440,000	360,000	7,500	1,277,500	807,500	63.2%
2月	540,000	480,000	400,000	8,200	1,428,200	888,200	62.2%
3月	570,000	520,000	430,000	8,600	1,528,600	958,600	62.7%
4月	600,000	550,000	460,000	8,900	1,618,900	1,018,900	62.9%
5月	620,000	580,000	480,000	9,300	1,689,300	1,069,300	63.3%

(資料) Department for Work and Pensions "Universal Credit statistics: 29 April 2013 to 11 July 2019", 13 August 2019 より作成。

#### (5) 家賃に占める住宅給付金の比率

住宅給付金によって補填された家賃の割合について、英国住宅調査 (2018/19) を基に試算した。民間賃貸は過去 10 年の平均で約 38.4%、社会・公営住宅は、民賃よりも高く約 45.6%が、住宅給付金によって助成されていた (住宅給付金や家賃はイングランドベースである)。

表 4 英国の家賃に占める住宅給付金比率

	民間賃貸			社会・公営住宅		
	平均住宅給付金／週あたり(£)	平均家賃／週あたり(£)	給付金／家賃割合(%)	平均住宅給付金／週あたり(£)	平均家賃／週あたり(£)	給付金／家賃割合(%)
2008-09	253.1	100.1	39.5%	133.2	62.2	46.7%
2009-10	268.2	111.9	41.7%	141.9	67.0	47.2%
2010-11	267.4	107.5	40.2%	149.8	70.9	47.3%
2011-12	279.1	114.7	41.1%	156.3	73.0	46.7%
2012-13	272.3	109.3	40.1%	165.7	76.7	46.3%
2013-14	284.0	107.6	37.9%	172.6	78.4	45.4%
2014-15	286.9	108.0	37.7%	178.4	79.9	44.8%
2015-16	295.1	110.8	37.6%	182.3	81.0	44.4%
2016-17	294.1	102.6	34.9%	184.4	82.2	44.6%
2017-18	292.5	100.0	34.2%	183.8	81.0	44.1%
2018-19	319.3	119.1	37.3%	182.4	80.4	44.1%
		平均割合:	38.4%		平均割合:	45.6%

(資料) Ministry of Housing, Communities & Local Government, National Statistics, English Housing Survey 2018 to 2019: headline report, Initial findings from the English Housing Survey 2018 to 2019. より作成。

<https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2018-to-2019-headline-report>

Section 1: Figures and Annex Tables

Annex Table 1.12 Mean and median weekly rents, London and England, 2008-09 to 2018/19

Annex Table 1.14 Receipt of Housing Benefit and mean amount received, 2008-09 to 2018-19

## 2.2. 米国の制度概要、受給要件等

### (1) セクション 8 制度、住宅選択バウチャー制度の概要

住宅選択バウチャー制度は、一般的にセクション 8 制度と呼ばれ、所得水準が極めて低い世帯、高齢者、障害者が住宅を確保することを支援する目的で運営されている、連邦住宅都市開発省 (HUD) の主要制度である。バウチャー制度は、大都市圏エリアなどにおける所得中央値の 50% 以下である世帯や 30% 以下の超低所得世帯を助成のターゲットとしている。民間賃貸住宅居住を対象としているため、公営住宅居住者は対象外だが、民間事業者により建設されたアフォーダブル住宅などの居住者は対象となる。また、罹災者救済のためなど、その他の支援では対応できない場合、特別措置として活用することもできる (Enhanced Voucher Assistance)。住宅選択バウチャーは、HUD が管轄し、実際の運営は、地方自治体の公営住宅庁 (PHA) によって行われる。HUD は住宅選択バウチャー制度の運営のため、PHA に連邦資金を配分している。

バウチャーを受給している世帯については、毎年適格性の見直しが行われるが、予算を理由に打ち切られることはない (義務的経費として毎年度 HUD の予算が確保される)。ただし、バウチャーによる助成からの退出を促すために、生活や就業についての講習制度が設けられており、どれだけの退出者を実現できたかという指標に基づき、政策運営は毎年度評価されている。

バウチャーによる助成金は、直接家主に支払われる。賃借人は制度の要件を満たす限り、居住する地域以外の住宅も対象とすることができる。

住宅バウチャーを得た世帯は、同制度に基づき、賃貸借許可依頼を出してから60日以内にPHAによる最低居住基準を満たし、希望する住宅を選択することが求められる。賃借人は、家主に対して直接支払われる助成金と実際の家賃の差額を支払う。PHAが承認する場合には、バウチャーは持家に使うこともできるが、実績はほとんどなく、中止している地方自治体も多い（Homeownership Voucher Assistance）。

セクション8制度には、住宅選択バウチャー制度のほかに、事業ベースのバウチャー制度もある。事業ベースのバウチャーとして特に予算は確保されておらず、PHAは住宅選択バウチャー制度の予算のうち、最大30%を事業ベースのバウチャーに割り当てることができる。事業ベースのバウチャーについては、原則として競合的手続きによって民間事業者にアフォーダブル住宅開発事業を認可した場合における低所得者用住居の割当（20%や30%）の部分に、バウチャーが導入される。

## (2)セクション8、住宅選択バウチャーの計算方法

### ①公正市場家賃及び基準家賃の設定

HUDは毎年、国内2,500カ所を超えるエリアで公正市場家賃（Fair Market Rent, FMR）を設定し公表している。HUDはエリア内のすべての賃貸住宅について過去15年分の家賃データを蓄積しており、築2年以内の賃貸物件や支援付き住宅、市場家賃以下で賃貸している物件などを除外し、FMRを設定している。FMRは、エリア内の住戸の40%がFMR未満の賃料で賃貸されるように設定される。

PHAは、FMRを参考にして、その90～110%の範囲で基準家賃（Payment Standard）を設定するが、家賃高騰地域等については、HUDへの申請により、この範囲を低めにする場合がある。基準家賃は2ベッドルームをベースに、PHAにて、その他のベッドルーム数に調整される。

### ②賃借人負担部分の設定

バウチャーを受給する賃借人は、家賃について、HUDが認めた控除による調整済み月収の30%、グロス月収の10%、福祉家賃、又はPHAが設定する最低

家賃の 4 つのうち最も大きな金額を負担する必要がある。この賃借人負担部分は、賃借人から家主に直接支払われる。また、賃借人は可能な範囲でより良い住宅を選択できる。PHA が当該住戸に設定した基準家賃を家賃が上回っている場合、賃借人は超過分を追加で負担することができる。これには PHA の承認と、賃借人の毎月の調整済み所得の 40%未満であることが必要である。)

### ③計算式

米国における住宅バウチャー支給額の計算式は、以下のとおりである。基本的に、所得に係数をかけて公正市場家賃（基準家賃）から差し引く形で決定される。調整済み月収の 30%又はグロス月収の 10%しか差し引かないので、支給額は比較的大きめとなる。

$$\text{支給額} = (\text{公正市場家賃}) - \max \{ \text{調整済み月収} \times 30\%, \text{グロス月収} \\ \times 10\%, \text{福祉家賃, PHA 最低家賃} \}$$

### (3)セクション 8、住宅選択バウチャーの計算事例

ロサンゼルス市で 3~4 人家族の場合は、2 ベッドルームが適正とされている。

①基準家賃 = 2,151 ドル/月 (17 頁表を参照)

②所得限度 = 最貧世帯 4 人家族では 33,800 ドル/年なので、  
= 計算上、グロス収入を 2,800 ドル/月とし、調整済み所得よりも高いものとする (17 頁表を参照)

③支給額 = 2,151 ドル - 2,800 ドル × 10%  
= 1,871 ドル/月

基準家賃は必ずしも市場家賃を正確に反映しているわけではないが、ロサンゼルス市の最貧世帯 (4 人家族) の場合、月額 1,871 ドルの家賃助成を得られることになる (基準家賃の約 87%)。

表 5 米国の公正市場家賃・バウチャー基準家賃例

■ HUDが公表するロサンゼルス市の公正市場家賃								■ ロサンゼルス市によるバウチャー基準家賃									
HISTORICAL FAIR MARKET RENTS As published in the Federal Register								VOUCHER PAYMENT STANDARDS									
Effective Date	SRO	0	1	2	3	4	5	6	Effective Date	SRO	0	1	2	3	4	5	6
10/1/1990	402	536	642	747	957	1081	1243		10/1/1998 <sup>a</sup>	371	494	592	749	1011	1206	1387	1568
10/1/1991	422	562	683	804	1005	1126	1295		10/1/1999	379	505	605	766	1033	1233	1418	1603
10/1/1992	434	579	704	829	1036	1161	1335		10/1/2000	387	516	618	782	1055	1260	1449	1638
10/1/1993	428	570	683	864	1167	1391	1600		11/1/2000 <sup>b</sup>	425	567	679	860	1160	1386	1593	1801
10/1/1994	435	580	695	880	1188	1416	1628	1841	9/1/2001 <sup>c</sup>	455	608	729	921	1244	1486	1708	1931
10/1/1995 <sup>d</sup>	423	564	676	855	1154	1377	1584	1790	11/1/2001 <sup>e</sup>	479	640	766	970	1309	1563	1797	2031
10/1/1996	422	563	675	854	1153	1375	1581	1788	10/1/2002	504	673	805	1020	1376	1644	1890	2137
10/1/1997 <sup>f</sup>	365	486	583	737	995	1187	1365	1543	11/1/2002 <sup>g</sup>	564	752	900	1140	1538	1838	2113	2389
10/1/1998	371	494	592	749	1011	1206	1387	1568	10/1/2003	596	795	951	1204	1625	1941	2231	2523
10/1/1999	379	505	605	766	1033	1233	1418	1603	4/2/2004 <sup>h</sup>	505	674	807	1021	1378	1646	1892	2139
10/1/2000	387	516	618	782	1055	1260	1449	1638	2/1/2005 <sup>i</sup>	505	674	810	1021	1378	1646	1892	2139
10/1/2001	407	543	650	823	1110	1325	1523	1722	10/1/2005 <sup>j</sup>	533	711	857	1071	1438	1729	1989	2248
10/1/2002 <sup>k</sup>	478	638	764	967	1305	1558	1791	2025	5/1/2006 <sup>l</sup>	592	789	952	1189	1597	1921	2209	2497
10/1/2003	505	674	807	1021	1378	1646	1892	2139	10/1/2006	633	843	1016	1269	1704	2051	2358	2666
10/1/2004	559	746	900	1124	1510	1816	2088	2360	5/1/2007 <sup>m</sup>	682	910	1097	1370	1840	2225	2547	2880
10/1/2005	592	789	952	1189	1597	1921	2209	2497	10/1/2007	698	932	1124	1404	1885	2269	2609	2949
10/1/2006	633	843	1016	1269	1704	2051	2358	2666	12/1/2008	732	976	1177	1469	1974	2374	2730	3086
10/1/2007	647	863	1041	1300	1746	2101	2416	2731	12/1/2009 <sup>n</sup>	679	905	1092	1363	1831	2203	2534	2864
10/1/2008	678	904	1090	1361	1828	2199	2528	2858	12/1/2010 <sup>o</sup>	732	976	1177	1469	1974	2374	2730	3086
10/1/2009	707	943	1137	1420	1907	2295	2639	2984	12/1/2012 <sup>p</sup>	719	958	1156	1443	1939	2331	2681	3031
10/1/2010	730	973	1173	1465	1967	2367	2722	3077	7/1/2013 <sup>q</sup>	683	911	1046	1350	1825	2140	2461	2782
10/1/2011	721	961	1159	1447	1943	2338	2689	3039	12/1/2013 <sup>r</sup>	683	911	1046	1350	1825	2140	2461	2782
10/1/2012	683	911	1101	1421	1921	2140	2461	2782	12/1/2014	719	1004	1213	1495	1939	2316	2664	3011
10/1/2013	672	896	1083	1398	1890	2106	2422	2738	12/1/2015	744	1041	1269	1564	2021	2404	2765	3126
10/1/2014	685	913	1103	1424	1926	2145	2467	2789	11/1/2016	776	1086	1314	1622	2099	2486	2858	3231
10/1/2015	710	947	1154	1490	2009	2227	2561	2895	11/1/2017	880	1173	1412	1829	2454	2713	3120	3527
10/1/2016	741	988	1195	1545	2079	2303	2648	2993	10/1/2018	954	1273	1522	1970	2641	2905	3340	3776
10/1/2017	800	1067	1284	1663	2231	2467	2837	3207	12/1/2019	959	1279	1668	2151	2641	2905	3340	3776
10/1/2018	868	1158	1384	1791	2401	2641	3037	3433									
10/1/2019	959	1279	1517	1956	2614	2857	3285	3714									

(注) FMRを参考にして基準家賃が設定されるが、両者は一致しておらず、家賃が高騰している地域では基準家賃の方が高めとなる。  
 横軸はベッドルーム数。SROはSingle Room Occupancyのことで、一部屋を専有する場合、0はベッドルームがないスタジオタイプなど。  
 (資料) Housing Authority of the City of Los Angeles, Section 8, Administrative Plan, Volume 1, Chapters 1 through 12, October 2019より転載。  
<http://home.hacla.org/Portals/0/Attachments/S8/Administrative%20Plan/S8%20AP%202020%20October%202019.pdf?ver=2020-01-09-135839-263>

ロサンゼルス市における 2019 年度 HUD の所得限度は次の表の通りである。ロサンゼルス市では、最貧世帯及び所得中央値 50%未滿の低所得世帯をセクション 8 住宅選択バウチャー支援の対象としている。所得中位値 80%未滿の世帯への支援は、特定の状況下で、家主が事業ベースから賃借人ベースに制度転換した場合や公営住宅から退去する場合などに適用する。

表 6 米国の世帯人員別所得階層別所得限度

世帯人員	所得中位値の30%未滿、最貧世帯	所得中位値の50%未滿、低所得世帯	所得中位値の80%未滿、低所得世帯
1	\$23,700	\$39,450	\$63,100
2	\$27,050	\$45,050	\$72,100
3	\$30,450	\$50,700	\$81,100
4	\$33,800	\$56,300	\$90,100
5	\$36,550	\$60,850	\$97,350
6	\$39,250	\$65,350	\$104,550
7	\$41,950	\$69,850	\$111,750
8	\$44,650	\$74,350	\$118,950

(注) 最貧世帯及び低所得世帯(50%未滿)の場合、8人世帯の所得限度は4人世帯の限度の132%である。8人以上の世帯の場合、8人を超える人員毎に4人の場合の8%を8人の限度に追加し50ドルに近いところで丸める。低所得世帯(50%未滿)の世帯の場合、132% + 8% 又は4人ベースの43,400ドルの140%となり60,750ドルとなる (43,400ドル × 140% = 60,760ドル、四捨五入して60,750ドル)。

(資料) ロサンゼルス市住宅局、<http://home.hacla.org/abouts8>

■ロサンゼルス市の戸建て用ユーティリティ助成額表

U19	NUMBER OF BEDROOMS	SRO	0	1	2	3	4	5	6	7
	Gas Space Heating	9	15	22	28	34	43	49	56	62
	Gas Cooking	2	3	4	6	7	9	10	11	12
	Gas Water Heating	6	10	14	18	22	28	33	37	41
	Water and Sewer	43	72	100	129	157	200	229	258	286
	<b>Basic Electricity (lights, refrigeration, etc.)</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>39</b>	<b>49</b>	<b>56</b>	<b>63</b>	<b>70</b>
	Electric Space Heating	15	26	36	46	56	72	82	92	102
	Electric Cooking	5	8	12	15	19	24	27	30	34
	Electric Water Heating	12	20	28	36	44	56	64	72	81
	<b>Electricity for Air Conditioning</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>35</b>
	Range (Stove)	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	Refrigerator	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Trash Collection Single Family Residence	36	36	36	36	36	36	36	36	36

■同左、共同建て用ユーティリティ助成額表

U19	NUMBER OF BEDROOMS	SRO	0	1	2	3	4	5	6	7
	Gas Space Heating	9	15	22	28	34	43	49	56	62
	Gas Cooking	2	3	4	6	7	9	10	11	12
	Gas Water Heating	6	10	14	18	22	28	33	37	41
	Water and Sewer	25	41	58	75	91	116	133	149	166
	<b>Basic Electricity (lights, refrigeration, etc.)</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>49</b>	<b>54</b>
	Electric Space Heating	6	10	13	17	21	27	30	34	38
	Electric Cooking	2	4	5	6	8	10	12	13	14
	Electric Water Heating	8	13	18	23	28	35	40	45	50
	<b>Electricity for Air Conditioning</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
	Range (Stove)	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	Refrigerator	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Trash Collection Multi-Family Residence	24	24	24	24	24	24	24	24	24
	Code Enforcement Program	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Rent Stabilization Fee	2	2	2	2	2	2	2	2	2

(資料) ロサンゼルス市住宅局、<http://home.hacla.org/abouts8>

Unit-12-1-19

#### (4)セクション 8、住宅選択バウチャーの受給要件

住宅選択バウチャーの主な受給要件は次の通りであるが、毎年度の予算範囲内でしか新規の受付は行われない点で、すべての要件を満たせば必ず受給できるエンタイトルメント制度とは異なっている。申請者はいったんウェイティングリストに載せられ、PHA が設定した独自基準に基づき、困窮度が高いほど優先的に取り扱われる（ホームレスや最低基準に満たない住宅に居住、所得の50%以上を家賃に費やしている、被災者など）。優先度が低い申請者の場合、10年以上待機している事例もある。

##### ① 資産要件

特に保有資産に対する要件はない。元々かなりの低所得者を助成する制度なので、相当な金融資産や不動産を所有しておれば、米国の場合は自ずとそれらによる所得が捕捉できるものと考えられる。

##### ② 賃貸借要件

賃借人が住宅を見つけたら、PHA と家主は助成金契約（Housing Assistance Payment Contract, HAP）を締結し、賃借人と家主は賃貸借契約を締結する。

##### ③ 所得要件

世帯所得は、助成を受ける世帯が居住する大都市圏エリアやカウntyエリアなどの地域における所得中位値の50%以下であること。30%以下の最貧世帯に対してはより有利な助成が行われる。公営住宅取り壊しのための退去等の場合は、限度を中位値の80%に緩和する場合がある。

④ 法的要件

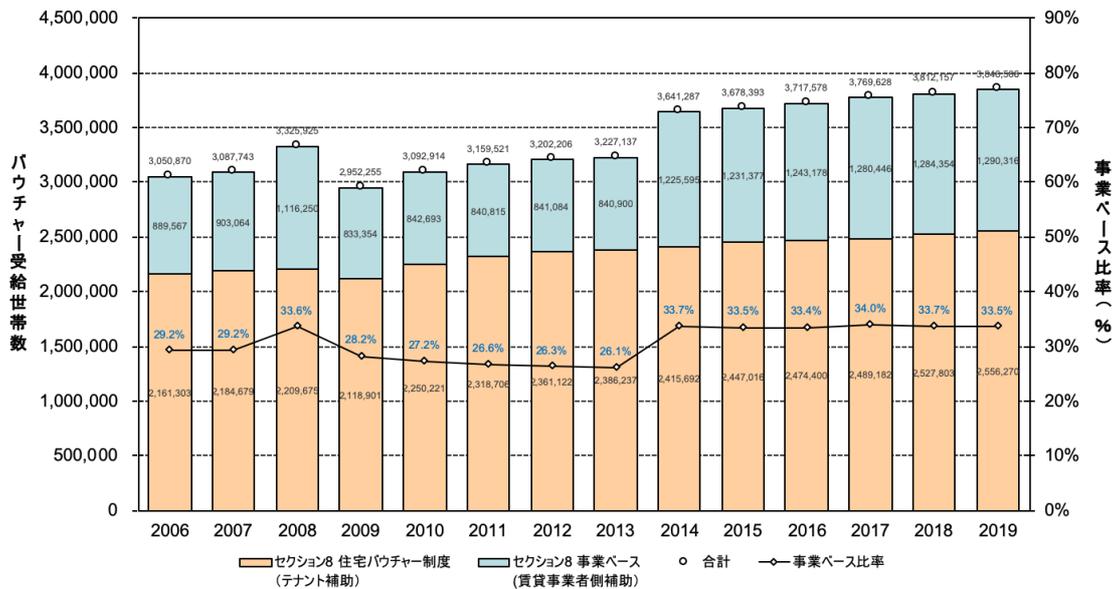
申請者は、単身を含む適格な世帯で、米国市民又は適切な移民ステータスを持つ非市民。

⑤ 物的要件

対象となる賃貸住宅は、衛生や断熱性能、水道、電設、構造等 13 項目からなる HUD の最低基準に適合している必要がある。PHA は HUD 基準にしたがって独自基準を設け、毎年最低 1 回の審査を実施する。

図 3 米国のセクション 8 住宅バウチャー給付状況推移

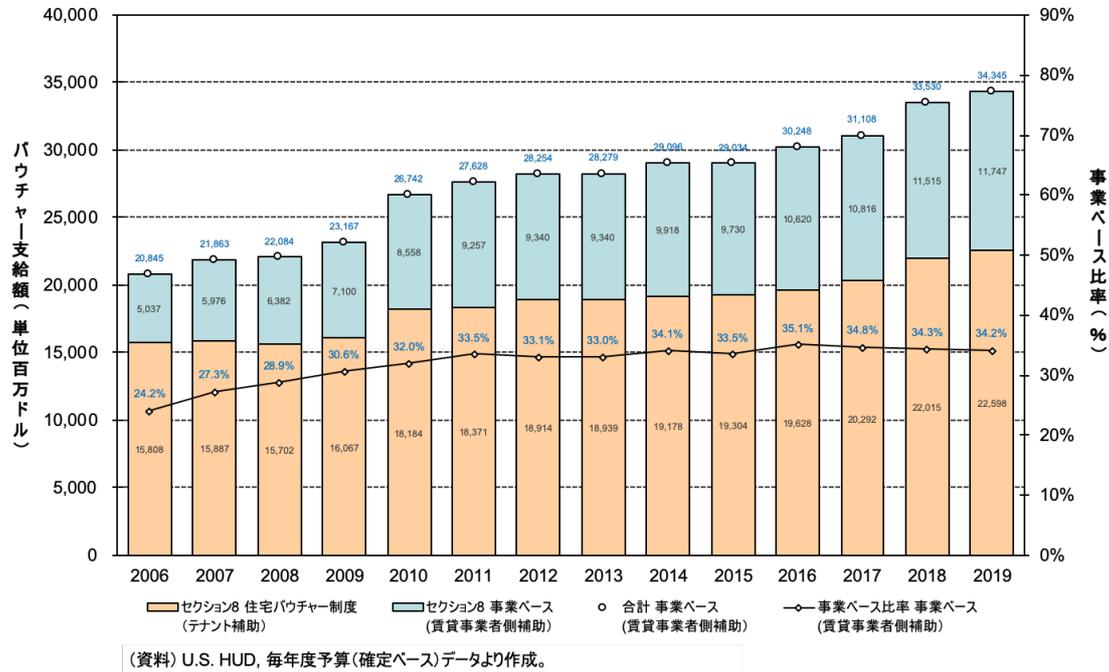
(1)セクション8住宅バウチャー及び同事業ベースバウチャー受給世帯数の推移



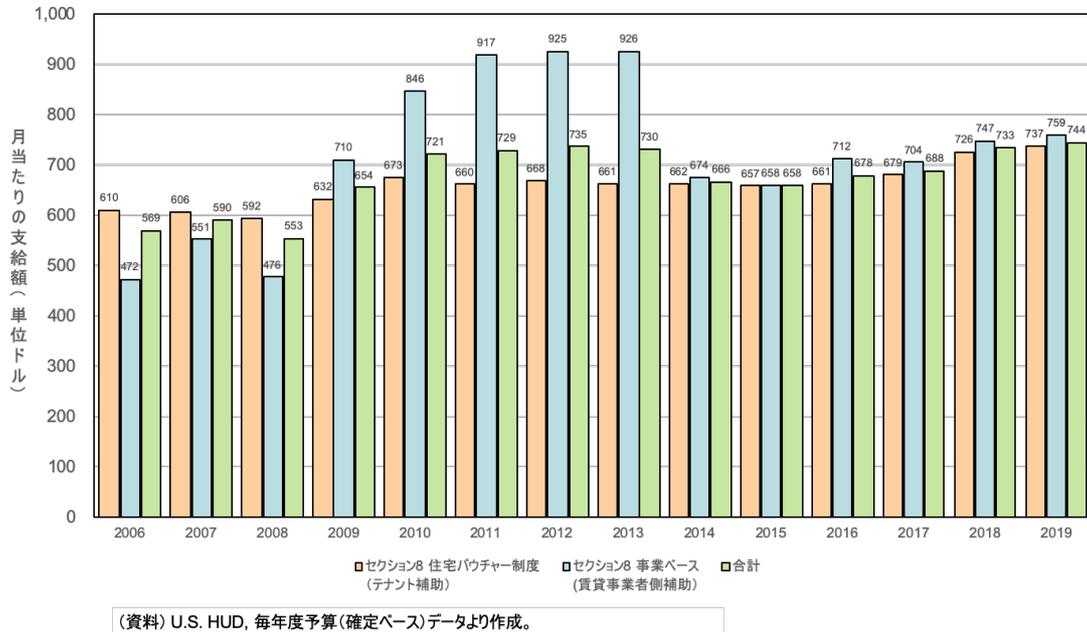
(注) 地方住宅局 (PHA) は、バウチャー予算の内、20%、場合によっては30%を事業ベースのバウチャーに配分できる。

(資料) U.S. HUD, "Picture of Subsidized Households" のデータより作成。

(2)セクション8住宅バウチャー及び同事業ベースバウチャー支給額の推移 (HUD予算ベース)



(3)セクション8住宅バウチャー及び同事業ベースバウチャー平均支給額の推移 (月当たりドル額/世帯、前表(2)/(1))



(4)家賃に占めるセクション8住宅選択バウチャー及び同事業ベースバウチャーの比率

我々は米国住宅調査 (AHS) に基づいて、バウチャーによる助成比率を試算し

た。住宅選択バウチャー受給世帯の住居費（ほぼ家賃相当）といかなる HUD 助成も受けていない民間賃貸世帯の住居費の差額（ほぼバウチャーによる助成部分に相当）を求め、民間賃貸世帯の住居費で除することで求めた。結果は、2013 年を除くと、いずれの年次も助成比率は 72%程度である。米国のバウチャー制度は、特に低所得世帯、最貧世帯への助成が主体を占めていることから、中位値でみた場合の助成比率は、英独仏と比べて高い水準にある。

表 7 米国の住宅比に占めるバウチャー構成比率

	HUD住宅選択バウチャー受給世帯(A)、月当たりドル(中央値)	民間賃貸世帯-HUD助成なし(B)月当たりドル(中央値)	(B)-(A)=HUD助成額(C)月当たりドル	(C)/(B) 住宅費に占めるバウチャー助成比率(%)
2011	302	1,078	776	72.0%
2013	490	1,070	580	54.2%
2015	331	1,188	857	72.1%
2017	341	1,244	903	72.6%

(資料) 国勢調査局と連邦住宅都市開発省が共同で運営している米国住宅調査(AHS)情報を提供するウェブサイトから2011年、13年、15年、17年のデータから上記項目に関するデータをダウンロードし、上記表を作成した。2015年と2017年の場合は、次のように住居費に占める家賃額(中央値)は次の通りである。結果は、同様である。

2015	331	1,188	857	72.1%
2017	341	1,244	903	72.6%

## 2.3. ドイツの制度概要、受給要件等

### (1)住宅手当制度等の概要

ドイツの住宅手当制度(Wohngeld)は、連邦内務建設国土省が管轄し、実際の給付事務は、各州の住宅を管轄する省庁が担当し、窓口は地域によって市役所や福祉事務所、登記所など様々である。住宅手当は、社会住宅制度(公営住宅はなく、民間の社会住宅供給組織が供給する社会住宅が公的住宅としての役割を担っている)と密接な関係にある。社会住宅政策は適切な住宅の建設を支援する対物助成あるのに対し、住宅手当は入居者に直接支払われる対人助成制度である。住宅手当には、住宅の質等に関する要件はなく、社会住宅に入りながら住宅手当を受給する世帯も多い。

1965年に導入された住宅手当は「適正住居での居住を目的とする」されており、必ずしも低所得の人だけを対象とする訳ではなく、幅広い階層が適正な住居に住むことを目的としている。適正というのは、世帯人員に応じた適正な規模及び水準の住宅ということである。住宅手当には賃貸住宅に対する家賃助成と、持家に対する持家負担助成の2種類があり、社会住宅、民間住宅などの他、社宅、

ホーム、寮も対象となる。要件を満たせば必ず受給できるエンタイトルメント制度である。期間は12ヶ月間で、毎年の更新手続きが必要である。

ドイツには、2005年から導入された求職者基礎保障制度（SGBII）に住居費（Unterkunftskosten）が含まれており、制度目的は異なるが、住宅手当（Wohngeld）と併存している。SGBIIによる住居費を受給しているのは2019年12月時点で258万世帯であるのに対し、住宅手当の場合は2018年の実績で55万世帯弱である。両者は同時に申請できない。SGBIIの住居費受給を申請できるのは、15～64歳の就労可能な要扶助者のため、高齢者や就労不能者の場合は住宅手当制度に基づく住宅手当を申請することで、両制度が棲み分けられているものと考えられる

住宅手当の助成額計算方法や受給要件は後述するが、財源は国と州が50%ずつ負担しており、地方自治体の負担はない。一方、住居費の場合は、地方自治体毎に定められた家賃上限を下回る家賃負担額実費（暖房費別）を助成している。受給期間に制限はなく、すべて地方自治体の財源に基づく制度である。

住宅手当は導入以来着実に需要が増え、2004年では350万世帯を超える世帯が受給したが、SGBIIによる住居費の導入により、2005年は81万世帯まで激減した。その後2009年に住宅手当制度が改正され、手当額は全体として8%、上限家賃や上限融資負担は10%増加され、従前は対象外だった暖房費も追加されたことをうけ、2010年には106万世帯まで回復したが、その後は再び減少した。2016年の改正により一時需要は増えたが再び減少し、2018年では55万世帯を下回っている（後述の図を参照）。家賃の高騰を背景に、2020年1月にも改正が行われ、所得者のための助成を拡充し追加で18万世帯を支援する目標が掲げられている。

## (2)住宅手当（Wohngeld）の計算方法

住宅手当は、世帯人員に対応した地域毎の家賃と申請世帯の月収（年収/12）の関係から、次の算定式を用いて計算される。まず、世帯人員数を確認し、その人数に対応する定数を係数 a、b、c、に当てはめ、家賃または持家費用 M 及び月収 Y を入れて算出する。ただし、住宅手当には、世帯人員に対応した地域毎の家賃区分別月収の限度が決められており、これを超える場合は支給されない（25頁参照）。

$$\text{支給額} = 1.15 \times \left\{ M - (a + b \times M + c \times Y) \times Y \right\}$$

ここで、M は家賃もしくは返済負担額（月額）、a, b, c はそれぞれ世帯数に応じた係数(次表)、Y は控除後のネット月収である。

表 8 ドイツの住宅手当計算用係数

世帯人員	係数(a)	係数(b)	係数(c)
1名	4.000E-2	5.800E-4	1.180E-4
2名	3.000E-2	4.050E-4	8.800E-5
3名	2.000E-2	3.500E-4	7.090E-5
4名(注)	1.000E-2	3.130E-4	3.680E-5
5名	0	2.760E-4	3.590E-5
6名	- 1.000E-2	2.580E-4	3.080E-5
7名	- 2.000E-2	2.390E-4	3.160E-5
8名	- 3.000E-2	2.120E-4	3.160E-5
9名	- 4.000E-2	1.840E-4	3.330E-5
10名	- 6.000E-2	1.470E-4	3.850E-5
11名	- 1.000E-1	1.100E-4	4.530E-5
12名	- 1.400E-1	1.010E-4	5130E-5

(注) 後述の住宅手当試算で参照する。

係数の “.” は小数点なので注意のこと。E-1は10、E-2は100、E-4は10,000、E-5は100,000で割ることを意味する。

(資料) <https://ratgeber.immowelt.de/a/wohngeld-wer-es-bekommt-und-wie-es-berechnet-wird.html> による2020年1月からのもの。

### ①所得の限度額

住宅手当の支給要件として、世帯収入の限度額が設定されている。この限度額は、世帯人員数と家賃の水準によって決まる。就業者は、住宅手当の受給期間中に所得税や健康・介護保険拠出金、法定年金への拠出金などを支払う場合には、支払額の30%を控除することができる。他にも、重度の障害をもつ世帯人員一人毎に年1,800ユーロの控除を受けることができる。また、在宅療養か入院療養か、短期介護か長期介護かに関係なく、介護を必要とする世帯人員一人毎に年1,800ユーロ、介護を必要とする世帯員が親族による手当を受けることに費やす場合は最大年6,540ユーロが控除される。25歳未満の世帯人員の雇用収入（世帯収入に追加されている）については最大年1,200ユーロ、18歳未満の子供が1名以上いる一人親世帯の場合年1,320ユーロが控除される。他にも、住宅の維持管理費、慈善団体などからの現金または現物支給を含む場合は最大年480ユーロが収入から控除される。

2020年1月1日から考慮される世帯人員6名までの所得限度は26頁の通りである（月収による）。

### ②家賃の限度額

住宅手当法(WoGG)の12条によれば、家賃又は持家負担の限度額は、世帯人員の数及び各地方自治体の家賃水準区分に基づいて決められる(25頁を参照)。

家賃には上下水道利用代やゴミ処理代等が含まれるが、暖房費や駐車場代は対象外である。持家負担は住宅ローンの元利返済や適切な範囲の補修維持管理費、固定資産税負担等を含む。

家賃水準区分は、連邦政府がドイツ国内のすべての市町村の家賃水準を I～VII に区分して毎年公表している。家賃水準 III の区分が平均であり、家賃水準 I と II は平均以下の区分である(25 頁にドイツ主要都市の家賃水準区分の例を示す)。

### ③保有資産による制限

住宅手当受給にあたっては、実体のある資産の保有額が一定額を超えてはならない (WoGG 21 条)。この実体のある資産とは、対象となる世帯主が所有し利用可能な資産 (現金、貯蓄、証券、不動産など) の合計については 60,000 ユーロ、その他の世帯人員一人につき 30,000 ユーロを加算した金額を超える場合である。

### ④住宅手当の限度額

住宅手当には限度額が設定されている。この限度額は、世帯人員数と各地方自治体の家賃水準区分によって決められている (25 頁を参照)。近年一部の地域で家賃が高騰していることを反映し、2020 年 1 月から、家賃水準に「VII」の区分が追加された(従来は I～VI までの区分であった)。

表 9 ドイツの住宅手当給付基準

■世帯人員別、家賃水準区分別、月収限度額

世帯人員	家賃水準区分	月収限度額(Euro)	世帯人員	家賃水準区分	月収限度額(Euro)
1名	I	948	4名(注)	I	2,109
	II	987		II	2,176
	III	1,024		III	2,237
	IV	1,061		IV	2,297
	V	1,092		V	2,347
	VI	1,121		VI	2,393
	VII	1,151		VII	2,440
2名	I	1,295	5名	I	2,412
	II	1,350		II	2,485
	III	1,401		III	2,551
	IV	1,454		IV	2,618
	V	1,497		V	2,673
	VI	1,538		VI	2,724
	VII	1,581		VII	2,775
3名	I	1,582	6名	I	2,742
	II	1,645		II	2,816
	III	1,703		III	2,882
	IV	1,762		IV	2,947
	V	1,811		V	3,000
	VI	1,858		VI	3,052
	VII	1,905		VII	3,102

(注)後述の住宅手当試算で参照する。

(資料) <https://ratgeber.immowelt.de/a/wohngeld-wer-es-bekommt-und-wie-es-berechnet-wird.html> に基づく2020年1月からのもの。

■ドイツ主要市における家賃水準区分(ミュンヘンは最高の7)

		人口(万人、参考)	2020年	2019年
Leipzig	ライプツィヒ	58	II	II
Strausberg	シュトラウスベルク	2.6	II	III
Bochum	ボーフム	36	III	III
Dortmund	ドルトムント	58	III	III
Dresden	ドレスデン	55	III	III
Duisburg	デュイスブルク	50	III	III
Berlin	ベルリン	361	IV	IV
Bremen	ブレーメン	57	IV	IV
Essen	エッセン	58	IV	IV
Potsdam	ポツダム	18	IV	IV
Bonn	ボン	32	V	V
Düsseldorf	デュッセルドルフ	61	VI	VI
Frankfurt am Main	フランクフルト	74	VI	VI
Hamburg	ハンブルグ	183	VI	VI
Köln (注)	ケルン	108	VI	VI
Stuttgart	シュトゥットガルト	63	VI	VI
München	ミュンヘン	145	VII	VI

(注)後述の住宅手当試算で参照する。

(資料) [https://www.smart-rechner.de/wohngeld/ratgeber/mietstufen\\_nordrhein\\_westfalen.php](https://www.smart-rechner.de/wohngeld/ratgeber/mietstufen_nordrhein_westfalen.php) 等から作成。

### ■世帯人員数及び家賃区分による家賃の限度額

	家賃水準 I	II	III	IV	V	VI	VII
世帯人員1名	338	381	426	478	525	575	633
2名	409	461	516	579	636	697	767
3名	487	549	614	689	757	830	912
4名	568	641	716	803	884	968	1,065
5名	649	732	818	918	1,010	1,106	1,217
6名以上、追加 人員毎に右の 金額を加算	77	88	99	111	121	139	153

(資料) <https://www.wohngeld.org/mietstufe.html> に基づく2020年1月からのもの。

### ■世帯人員及び家賃水準別、住宅手当の最高限度

世帯人員	家賃水準	手当の限度額(Euro)	世帯人員	家賃水準	手当の限度額(Euro)
1名	I	338	4名(注)	I	568
	II	381		II	641
	III	426		III	716
	IV	478		IV	803
	V	525		V	884
	VI	575		VI	968
	VII	633		VII	1,065
2名	I	409	5名	I	649
	II	461		II	732
	III	516		III	818
	IV	579		IV	918
	V	636		V	1,010
	VI	697		VI	1,106
	VII	767		VII	1,217
3名	I	487	6名以上 1名あたり 追加額	I	77
	II	549		II	88
	III	614		III	99
	IV	689		IV	111
	V	757		V	121
	VI	830		VI	139
	VII	912		VII	153

(注) 後述の住宅手当試算で参照する。

(資料) <https://ratgeber.immowelt.de/a/wohngeld-wer-es-bekommt-und-wie-es-berechnet-wird.html> に基づく2020年1月からのもの。

### (3)住宅手当 (Wohngeld) 制度の計算事例

ルース家はケルンに住み、毎月 800 ユーロの家賃を支払っている。ルース氏は就業しており、毎月のグロス収入は 2,500 ユーロである。ルース家には 16 歳の長男がおり、新聞配達で 200 ユーロ/月を得ている。ルース夫人と次男には収入がない (4 人家族)。

ルース家の住宅手当支給に使われる収入を計算する。ルース氏が就業しているため、グロス収入の 2,500 ユーロから、月当たりの経費相当 (交通費等) として 83.33 ユーロを控除する。次に就業に伴う所得税と健康保険、年金が収入から

差し引かれているので 30% (定率)を控除する。長男のグロス収入の 200 ユーロについては、所得税非課税、健康保険や年金を支払っていないので、30%控除の対象とはならない。さらに住宅手当法では長男の収入は雇用によると見做されるが、25 歳未満のため最大年間 1,200 ユーロ (月 100 ユーロ)を控除できる。以上から、ルース家のネットの世帯所得は、 $(2,500 - 83.33) \times 70\% + 200 - 100 = 1,791.67$  ユーロとなる。これは 26 頁の月収限度額以下である。その他の控除は適用されないものとする。また、受給不適格となるような資産は保有していないものとする。

適格家賃の計算：居住しているのはノルトライン・ヴェストファーレン州のケルン市なので、家賃区分は「VI」となる (25 頁参照)。ルース家の家賃 800 ユーロは、世帯人員が 4 名で家賃区分が VI の場合の最高適格家賃は 968 ユーロを下回っている (26 頁参照)。したがって、適格家賃は 800 ユーロとなる。22 頁の式と係数から、支給額は次のように計算できる。

$$\begin{aligned} \text{支給額} &= 1.15 \times \{800 - (0.01 + 0.000313 \times 800 \\ &\quad + 0.0000368 \times 1,791.67) \times 1,791.67\} \\ &= 1.15 \times (800 - 0.32633345599 \times 1,791.67) \\ &= 1.15 \times (800 - 584.68163093) \\ &= 247.62 \text{ ユーロ} \end{aligned}$$

ただし、小数点以下は四捨五入するため、248 ユーロが受給額となる。これは家賃の 31%、グロス月収の 10%に相当する。

#### (4)住宅手当 (Wohngeld) 制度の受給要件

住宅手当の主な受給要件は、次の通りであり、すべての要件を満たせば必ず受給できるエンタイトルメント制度である。

##### ① 資産要件

住宅手当法 (WoGG 21 条)に基づき、実体的な資産を所有する世帯は受給できない。この実体的な資産とは、対象となる世帯主が所有し利用可能な資産 (現金、貯蓄、証券、不動産など)の合計については 60,000 ユーロ、その他の世帯人員毎に 30,000 ユーロを加算した金額を超える場合である。

##### ② 賃貸・持家居住要件

住宅手当を受給するためには、申請者は、該当する住宅に対象家族が居住し、家賃や共益費、住宅ローンの債務や補修維持管理費、固定資産税などを負担して

いなければならない。

### ③所得要件

世帯月収は限度額を超えることはできないが、一律の所得要件ではなく、世帯人員数に応じた家賃区分水準によって異なる(26 頁参照)。

### ④家賃要件

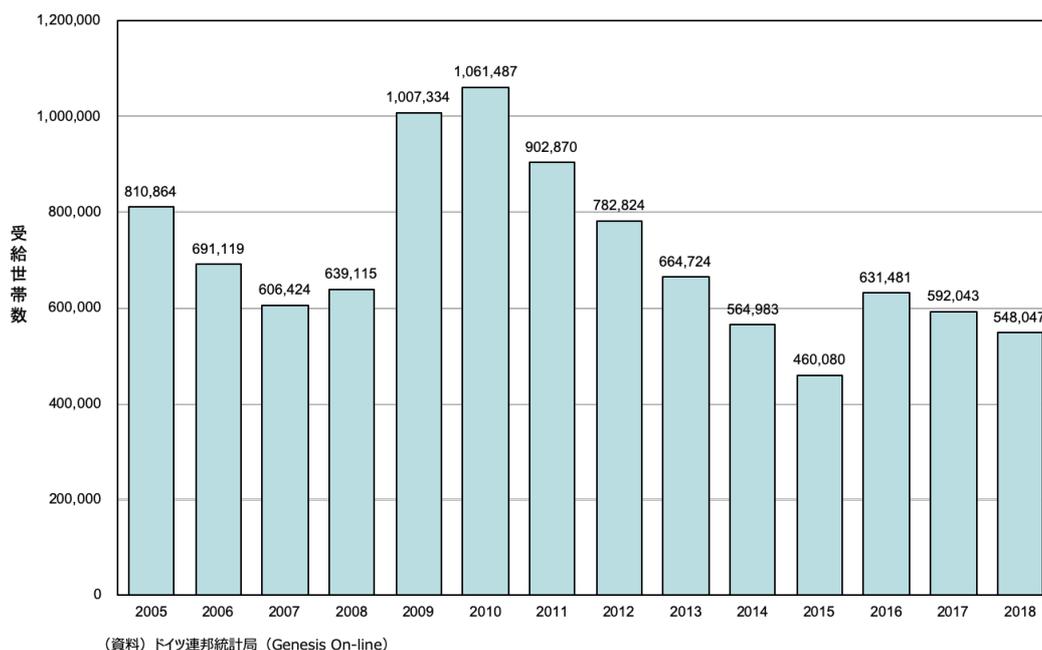
家賃の最高限度は、世帯員人員の数及び各地方自治体の家賃水準区分に基づいて決められている(25 頁参照)。

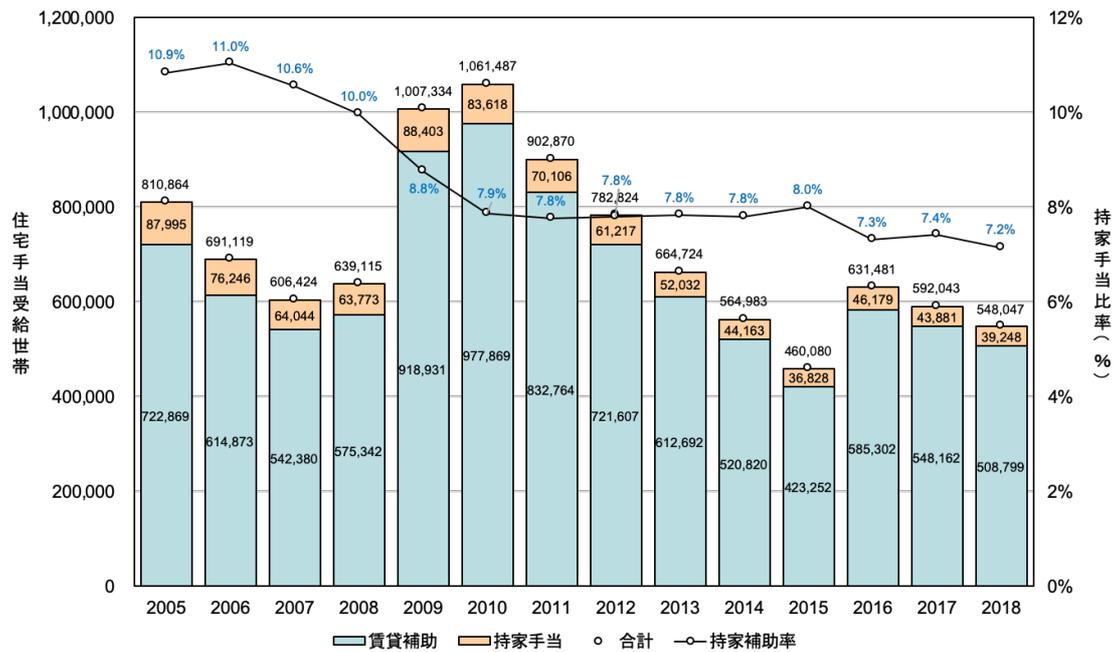
### ⑤法的要件

ドイツ又は EU 市民であること。その他外国人の場合は適正な居住許可を得て居住していること(公費による滞在者を除く)。求職者基礎保障制度(SGBII) や難民向け助成など、その他の助成を受給していないこと。

図 4 ドイツ住宅手当給付状況整理

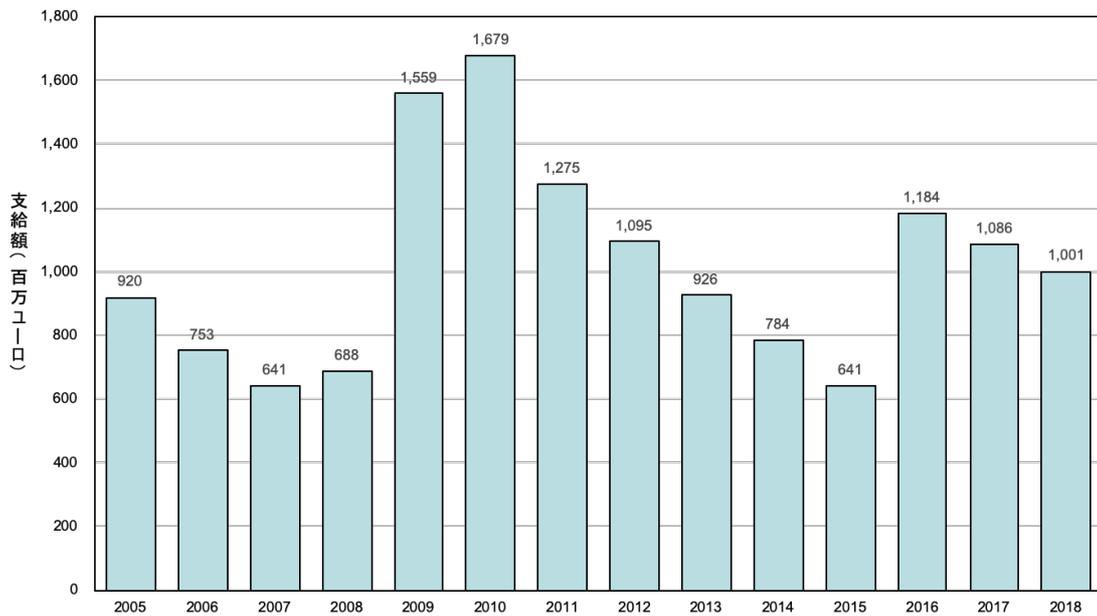
#### (1)住宅手当 (Wohngeld) の受給世帯の推移





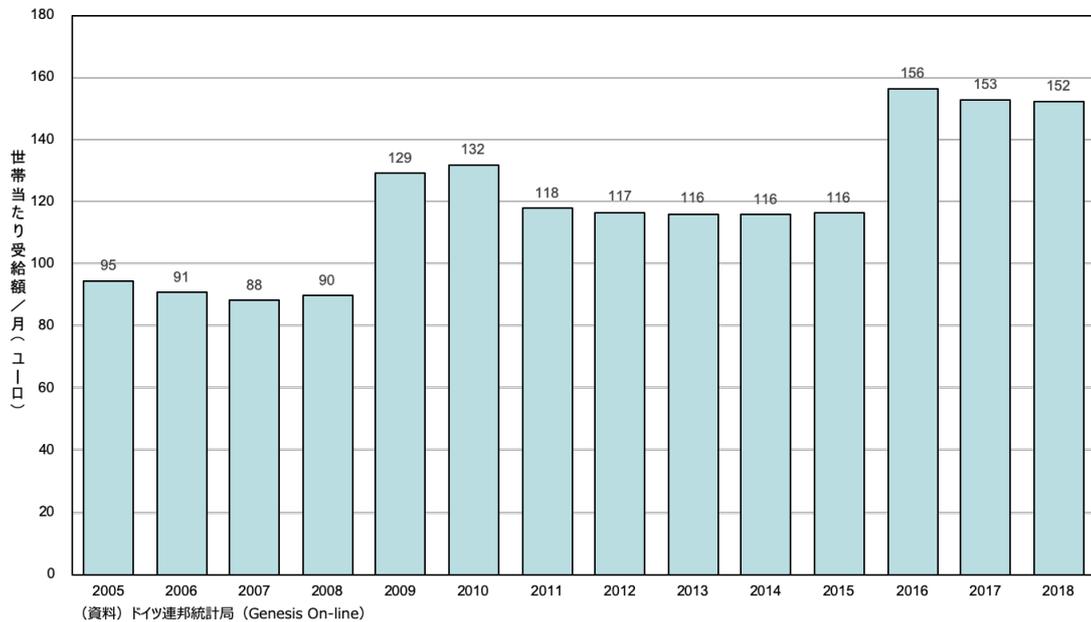
(資料) ドイツ連邦統計局 (Genesis On-line)

### (3)住宅手当 (Wohngeld) の支給額の推移



(資料) ドイツ連邦統計局 (Genesis On-line)

(4)一世帯当たり住宅手当支給額／月の推移（前表(3)／(1)）



(5)家賃に占める住宅手当 (Wohngeld) 比率

家賃のどの程度が住宅手当によって助成されているのかを住宅手当統計に基づき試算したところ、概ね家賃の25～42%ほどをカバーしていることが分かる(2018年12月31日時点)。

表 10 ドイツの家賃に占める住宅手当比率

	31.12.2018				31.12.2018					
	居室の広さ	住宅手当受給世帯数	平均家賃 (ユーロ)	平均住宅手当額	家賃/手当比率 (%)	居室の広さ	住宅手当受給世帯数	平均家賃 (ユーロ)	平均住宅手当額	家賃/手当比率 (%)
家賃水準 I	40 m未満	14,360	296	83	28.0%	40 m未満	7,725	396	151	38.2%
	40 m以上 60 m未満	14,447	298	80	26.9%	40 m以上 60 m未満	7,315	417	133	31.9%
	60 m以上 80 m未満	13,058	372	110	29.6%	60 m以上 80 m未満	7,611	569	198	34.8%
	80 m以上 100 m未満	9,531	462	152	32.9%	80 m以上 100 m未満	4,684	707	255	36.1%
	100 m以上 120 m未満	6,984	545	179	32.9%	100 m以上 120 m未満	1,470	844	311	36.8%
	120 m以上	11,580	731	228	31.2%	120 m以上	852	999	368	36.8%
合計	69,960	432	130	30.1%	合計	29,657	534	189	35.4%	
家賃水準 II	40 m未満	27,967	322	95	29.5%	40 m未満	13,317	408	159	39.0%
	40 m以上 60 m未満	39,548	323	87	27.0%	40 m以上 60 m未満	14,043	457	148	32.4%
	60 m以上 80 m未満	28,420	415	129	31.0%	60 m以上 80 m未満	15,212	614	220	35.8%
	80 m以上 100 m未満	16,586	524	176	33.6%	80 m以上 100 m未満	7,986	678	284	41.9%
	100 m以上 120 m未満	9,377	621	210	33.8%	100 m以上 120 m未満	1,775	899	338	37.6%
	120 m以上	11,707	792	264	33.3%	120 m以上	742	1,063	387	36.4%
合計	133,605	430	133	31.0%	合計	53,075	562	201	35.6%	
家賃水準 III	40 m未満	26,940	346	111	32.1%	40 m未満	116,600	351	115	32.8%
	40 m以上 60 m未満	38,470	355	98	27.6%	40 m以上 60 m未満	145,217	363	103	28.4%
	60 m以上 80 m未満	31,071	471	150	31.9%	60 m以上 80 m未満	121,367	485	158	32.6%
	80 m以上 100 m未満	17,401	596	210	35.2%	80 m以上 100 m未満	69,931	601	211	35.1%
	100 m以上 120 m未満	7,392	700	249	35.6%	100 m以上 120 m未満	31,564	670	234	34.9%
	120 m以上	6,705	878	308	35.1%	120 m以上	34,905	817	272	33.3%
合計	127,979	456	148	32.5%	合計	519,584	470	152	32.4%	
家賃水準 IV	40 m未満	26,291	368	124	33.7%					
	40 m以上 60 m未満	31,394	394	114	28.9%					
	60 m以上 80 m未満	25,995	524	175	33.4%					
	80 m以上 100 m未満	13,743	664	240	36.1%					
	100 m以上 120 m未満	4,566	779	280	35.9%					
	120 m以上	3,319	948	332	35.0%					
合計	105,308	489	162	33.2%						

(資料) ドイツ連邦統計局 (Genesis On-line)

## 2.4. フランスの制度概要、受給要件等

### (1)住宅手当制度の概要

フランスの家賃補助制度は、①給付対象が子どもを有する世帯に限られている家族住宅手当 (the Allocation de Logement à caractère Familial: ALF)、②福祉目的の手当で、家族住宅手当の給付対象とならない高齢者、身体障害者などで所得水準の低い人々を対象とする社会住宅手当 (The Allocation de Logement à caractère Social: ALS)、③すべての国民を対象とする応能住宅援助 (the Aide Personnalisée au Logement: APL)の3種類に分かれる。ALF及びALSを総称して一般にALという。APLは国が家主と協定を締結する賃貸住宅に居住する者に対して、ALはAPL給付の対象とならない賃貸住宅に居住する者に対して給付される。

住宅手当制度は、国土連帯地方自治省が管轄している。主な財源は国家予算に社会保障制度から手当される資金や雇用主負担等である。ALFは全国家族手当基金 (Fonds National des Prestations Familiales: FNPF)から支出されているが、APLとALSは、FNPFからの資金と国家予算等の割当てによる全国住宅手当基金 (Fonds National des Aides au Logement: FNAL)から支出されている。FNALは住宅省の管轄下にある。実際の手当の支給は、家族手当公庫 (Caisse Nationale d'Allocation Familiale: CNAF)や傘下の地方家族手当公庫 (Caisse d'Allocations Familiales: CAF)を通じて行われる。FNALは、国土連帯地方自治省が管轄している。

フランスの住宅手当は適格要件を満たせば必ず受給できるエンタイトルメント制度であり、受給者個人又は家主に支払われる。住宅手当は住宅政策の一環として運営されており、2018年の住宅予算に占めるシェアは43%と高い水準であり、同年のGDPの約0.72%を占め、英国に次ぐ制度規模である。家賃補助について、2000年代に入ってから財政支出を抑制する観点から、絶えず対象者の絞り込みや支援方法の見直しが行われてきたが、総支給額は2016年までほぼ右肩上がりで増えてきた。しかし、2016年以降に制度が抜本的に見直された結果、総支出額は2017年から減少に転じ2018年には大幅に減少した。

### (2)住宅手当制度の計算方法

賃貸住宅世帯及び持家世帯に対する給付額の計算式を示す。以下では、賃貸住宅世帯に対する給付額の計算方法を説明する。

$$\text{(賃貸住宅の計算式): } A(\text{給付額}) = L(\text{家賃}) + C(\text{共益費}) - P_p(\text{自己負担額})$$

$$\text{(持家の計算式): } A(\text{給付額}) = K(\text{融資負担等}) + C(\text{管理費}) - L_o(\text{最低返済額})$$

#### ① 所得限度の確認

住宅手当を受給にあたっては、所得限度月収が定められている（33 頁表 1）。この際の所得は、過去 12 ヶ月間の所得の変動が勘案され、税制上の控除や社会保障料、慰謝料、高齢扶養家族などの控除も考慮された純所得となるため、実際のグロスの所得とは異なる。

#### ② 上限家賃の計算

上限家賃は居住するゾーン別、世帯構成別に定められている（34 頁表 2 参照）。

#### ③ 共益費

共益費（見積額）は、世帯構成別に定められている（34 頁表 3 参照）。

#### ④ 自己負担額

自己負担額は世帯が負担すべき最低負担額で、家賃、所得、扶養家族数等に基づいて算出される。給付額 A は、ゾーン別に定められた係数による逓減上限家賃を上回ると逓減し、停止上限家賃に達するとゼロになる。逓減上限家賃は上限家賃の 2.5 倍より低くは設定されない。また手当申請者もしくはその配偶者が障害者手当を受給している場合、あるいは扶養する子どもが障害をもつ子どものための手当を受給している場合には適用されない。逓減上限家賃ならびに停止上限家賃は、地域区分ならびに世帯構成により定められたそれぞれの上限家賃に 34 頁の表 4 に示す係数を乗じて算出される。自己負担額は、給付世帯が支払うべき最低限の負担であり、次の計算式により算出される。

$$P_p(\text{自己負担額}) = P_0 + T_p \times (R - R_0),$$

$P_0$ : 最低負担額で 2019 年省令では 5 ユーロである。

$T_p$ : 世帯構成に関する係数 (TF) と、省令で定める許容家賃、参照家賃から導かれる家賃係数 (TL) の和として求められる係数である。TF は 34 頁表 6、TL は 34 頁表 8 の通り。

R: 世帯所得。

$R_0$ : 省令によって求められる控除額であり、34 頁表 5 の通りに求められる。

2020 年 4 月 1 日から新たな所得限度表が設定される予定であったが、新型コロナウイルスの影響を受けて無期延期となっている。以下の所得限度表は、2020 年 1 月 1 日に一端導入され、4 月 1 日に改革を受けて更新されるはずだったものである。従来は過去 2 年の所得を時点修正して勘案していたものを、新制度では過去 12 ヶ月間に改革する予定であった。

表 11 フランス住宅手当給付基準

**表1 所得限度（月収）**

世帯タイプ	所得限度（月収、ユーロ）		
	ゾーンⅠ	ゾーンⅡ	ゾーンⅢ
単身者	1,327	1,240	1,201
カップルのみ	1,600	1,512	1,463
単身またはカップルと扶養者1名	2,036	1,929	1,870
単身またはカップルと扶養者2名	2,423	2,297	2,230
単身またはカップルと扶養者3名	2,965	2,820	2,723
単身またはカップルと扶養者4名	3,420	3,256	3,149
単身またはカップルと扶養者5名	3,808	3,624	3,499
単身またはカップルと扶養者6名	4,216	4,012	3,877
さらなる扶養者1名につき	410	385	359

(注)この所得限度は、個人への住宅手当や連帯減額家賃制度のために用いられる。

(資料) 2019年12月31日の所得限度等に関するデクレ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2019/12/31/LOGL1934007A/jo/texte>

**表2 上限家賃 (単位：ユーロ/月)**

世帯構成	地域区分		
	第1ゾーン	第2ゾーン	第3ゾーン
単独	295.93	257.92	241.73
カップルのみ	356.92	315.69	293.04
ひとり親もしくは両親 + 扶養者1名	403.39	355.23	328.57
扶養者1名につき割り増される額	58.52	51.70	47.09

(注) ゾーン区分のイメージは図1を参照(48頁)。  
 (資料)住宅手当ならびに転居補助金の算出に関する2019年9月27日の省令第7条による。

**表3 共益費 (見積額)**

世帯構成	見積額(ユーロ/月)
単身もしくはカップル世帯で扶養者なし	53.83
扶養者1名につき割り増される額	12.20

(資料)住宅手当ならびに転居補助金の算出に関する2019年9月27日の省令第9条による。

**表4 逓減上限家賃、停止上限家賃の算出に用いる係数**

	地域区分		
	第1ゾーン	第2ゾーン	第3ゾーン
逓減上限家賃	3.4	2.5	2.5
停止上限家賃	4.0	3.1	3.1

(注) ゾーン区分のイメージは図1を参照(47頁)。  
 (資料)住宅手当ならびに転居補助金の算出に関する2019年9月27日の省令第10条による。

**表5 控除額 (単位：ユーロ/月)**

世帯タイプ	控除額 (R <sub>0</sub> , ユーロ/12ヶ月)
単身者	4,575
カップルのみ	6,553
単身またはカップルと扶養者1名	7,816
単身またはカップルと扶養者2名	7,992
単身またはカップルと扶養者3名	8,298
単身またはカップルと扶養者4名	8,606
単身またはカップルと扶養者5名	8,912
単身またはカップルと扶養者6名	9,219
さらなる扶養者1名につき	305

(資料)住宅手当ならびに転居補助金の算出に関する2019年9月27日による。

**表6 世帯構成に関する係数(TF)**

世帯タイプ	TF (%)
単身者	2.83
カップルのみ	3.15
単身またはカップルと扶養者1名	2.70
単身またはカップルと扶養者2名	2.38
単身またはカップルと扶養者3名	2.01
単身またはカップルと扶養者4名	1.85
さらなる扶養者1名につき	-0.06

(資料)住宅手当ならびに転居補助金の算出に関する2019年9月27日による。

- TL(参照家賃指数)は、家賃上限額を限度とする支払家賃(L)と参照家賃(LR)との関係式から計算される参照家賃比(RL)から求められる。参照家賃は表7の通り。

**表7 参照家賃 (LR)**

世帯タイプ	参照家賃 (LR, ユーロ/月)
単身者	257.92
カップルのみ	315.69
単身またはカップルと扶養者1名	355.23
さらなる扶養者1名につき	51.70

(資料)住宅手当ならびに転居補助金の算出に関する2019年9月27日の省令第9条による。

- 参照家賃比(RL)は、0%、0.45%、0.68%のいずれかで、 $RL=L/LR$ の値によって定まる。

**表8 TL(参照家賃比)の値(設定は右表による)**

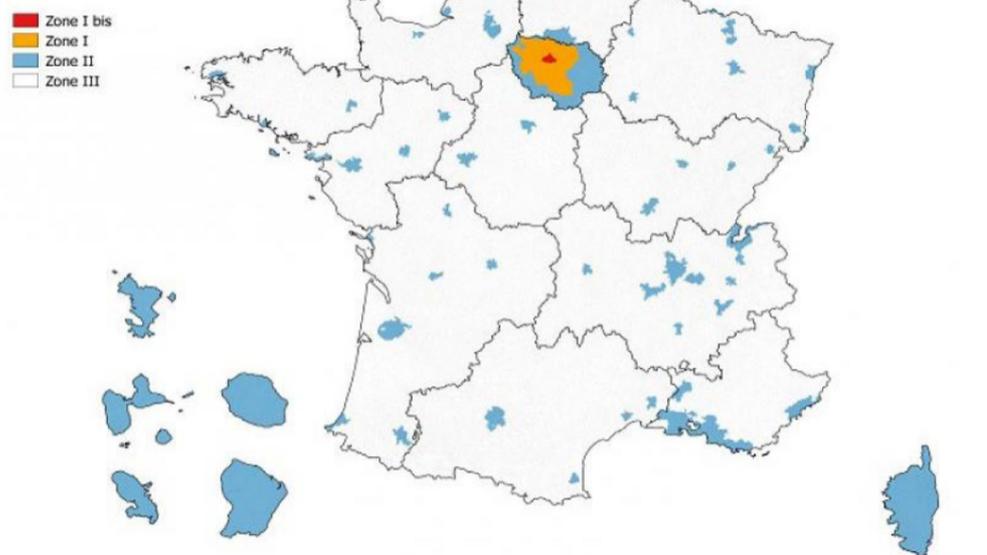
参照家賃比(TL)	条件	RL < 45%		45% ≤ RL < 75%	RL ≤ 75%
		0%	TL=0		$TL=0.45\% \times (RL-45\%)$
0.45%	RLが45%未満				
0.68%	RLが45%以上、75%未満				
	RLが75%以上				

図 5 フランス住宅手当計算用自治体区分

ゾーンⅠ： パリ大都市圏のほとんどの地方自治体、プーシュ＝デュ＝ローヌ県(県都マルセイユ)やロ＝アル＝アトランティック県(県都ナント)、ヴァール県(県都トゥーロン)の一部

ゾーンⅡ： その他人口10万以上の都市及びコルシカ

ゾーンⅢ： ゾーン1及び2以外の都市や地域



(資料) <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/zonage-1-2-3>

### (3)住宅手当の計算事例（概算）

夫婦のみ世帯でパリ近郊の民間賃貸住宅に居住し、607ユーロの家賃と50ユーロの共益費を支払っており、世帯所得は1,500ユーロ/月（ゾーンⅠの所得限度内）である。特に3万ユーロを超えるような資産は所有していない。

- ① 上限家賃 = 315.69 ユーロ（ゾーンⅠ）
- ② 共益費 = 53.83 ユーロ
- ③ 所有資産は、30,000ユーロ以下なので調整なし。
- ④  $RL = 607 \text{ ユーロ (L)} / 315.69 \text{ ユーロ (LR)} = 1.92$
- ⑤  $TL = 0.68\%$
- ⑥  $T_p = 1.92\% \text{ (TF)} + 0.68\% = 2.60\%$
- ⑦  $P_o = 5 \text{ ユーロ}$
- ⑧  $P_p \text{ (自己負担額)} = 5 + 2.60\% \times (1,200 - 6,553/12) = 22.0 \text{ ユーロ}$
- ⑨ 支給額 =  $1,500 + 53.83 - 22.0 = 1,424.17 \text{ ユーロ}$
- ⑩ 上限家賃を超過 = 上限家賃 315.69ユーロが支給される。

この結果、所得にしめる実質家賃負担率は、 $(607 - 315.69) / 1,500 = 19.42\%$ である。住宅手当は特に一人親世帯に対する支給額が大きく、実質住居負担率を緩

和している。

表 12 フランス住宅費負担状況

	単独世帯	ひとり親世帯	夫婦のみ世帯	夫婦と子世帯	その他の世帯
世帯数	2,409,898	580,381	1,212,947	1,184,641	193,565
家賃(平均値)	477	589	607	739	665
共益費(平均値)	121	165	163	197	164
住居税(平均値)	23	20	33	32	31
家賃補助(平均値)	58	193	33	87	72
実質住居費負担額	563	581	771	881	788
住宅延べ面積(m <sup>2</sup> 、平均値)	52	78	70	89	74
m <sup>2</sup> あたりの住居費負担額	9.2	7.6	8.6	8.3	9.0
実質住居費負担率	33.0	30.6	25.8	25.4	30.8
住宅手当受給世帯の割合	32.0	62.1	15.4	32.9	35.0
家賃/共益費の支払いに支障をきたした世帯の割合	12.7	30.9	10.4	15.8	18.0

(資料) Insee, enquêtes Logement、京都府立大学檜谷教授資料による。

所得四分位別の住居費負担状況(借家タイプ別・2013年)

2013年 民営借家世帯	民営借家(全体)	所得第1分位	所得第2分位	所得第3分位	所得第4分位
世帯数	5,581,431	2,016,137	1,480,104	1,236,941	848,248
家賃(平均値)	579	497	523	599	844
共益費(平均値)	152	142	144	157	183
住居税(平均値)	27	13	25	36	52
家賃補助(平均値)	73	173	35	6	2
実質住居費負担額	685	479	657	787	1,078
住宅延べ面積(m <sup>2</sup> 、平均値)	67	64	67	69	73
m <sup>2</sup> あたりの住居費負担額	8.6	7.7	7.8	8.7	11.6
実質住居費負担率	28.4	40.7	31.2	26.4	21.3
住宅手当受給世帯の割合	31.8	69.2	21.8	4.0	0.9
支払いに支障をきたした世帯の割合	15.0	24.8	14.3	7.8	3.2

出所)Insee, enquête Logement 2013.

2013年 社会賃貸世帯	社会賃貸(全体)	所得第1分位	所得第2分位	所得第3分位	所得第4分位
世帯数	4,431,205	2,212,692	1,276,449	717,282	224,783
家賃(平均値)	379	364	371	401	506
共益費(平均値)	187	184	187	194	200
住居税(平均値)	28	15	33	50	66
家賃補助(平均値)	114	198	45	10	5
実質住居費負担額	481	364	546	635	768
住宅延べ面積(m <sup>2</sup> 、平均値)	69	69	69	68	67
m <sup>2</sup> あたりの住居費負担額	5.5	5.3	5.4	5.9	7.6
実質住居費負担率	24.1	27.3	24.9	21.6	17.7
住宅手当受給世帯の割合	50.1	82.3	27.5	5.8	2.5
支払いに支障をきたした世帯の割合	21.2	28.6	16.4	11.8	6.2

(資料) Insee, enquêtes Logement、京都府立大学檜谷教授資料による。

	2001年	2006年	2013年
世帯収入(月収)	2,587	2,877	3,267
家賃またはローン 共益費	265	293	363
不動産税(月額)	133	160	188
居住税(月額)	22	29	39
住宅手当(月額)	27	30	46
世帯の住居費負担額(税金を除く)	30	31	37
世帯の住居費負担額(税金を除く)	368	422	514
実質住居費負担率(税金を除く、%)	14.2	14.7	15.7
住居費負担を除く1人あたりの生活費	1,370.3	1,568.3	1,766.8
住宅手当受給世帯の住居費負担を除く1人あたりの生活費	416.7	481.1	598.7
世帯の住居費負担率(税金を含む、%)	16.1	16.7	18.3
住居費負担を除く1人あたりの生活費	1,340.2	1,530.4	1,712.3
住宅手当を受給する世帯の割合	18.2	16.7	16.5
過去2年間に住居費負担に支障をきたした世帯の割合	5.5	8.9	9.7

(資料) Insee, enquêtes Logement, 京都府立大学檜谷教授資料による。

#### (4)住宅手当制度の受給要件

住宅手当の受給を申請するものは、次の要件をすべて満たす必要がある。

##### ①資産要件

英国やドイツのような規制値ではないが、30,000 ユーロを超える資産を保有する世帯については、資産額に応じた金額が受給審査用の世帯所得に反映される。不動産連帯富裕税を課される世帯の家計に属する世帯人員がいる場合、受給することができない。不動産連帯富裕税は130万ユーロ以上の純価値をもつ戸建やアパートなどの不動産が対象である。主たる住居や業務用不動産は除き、その他のセカンドハウスや金融商品については名目家賃や名目所得がそれぞれ考慮される。不動産所得は所得税による申告の他、賃貸していない不動産は予想される賃料の50%、土地の場合は地代の80%が所得と見做される。金融資産の場合は3%相当額が所得と見做される。

##### ②所得要件

所得が定められた上限値を超えない世帯(33頁表1)。

##### ③法的要件

フランスに合法的に居住している者。国籍、年齢は問わない。

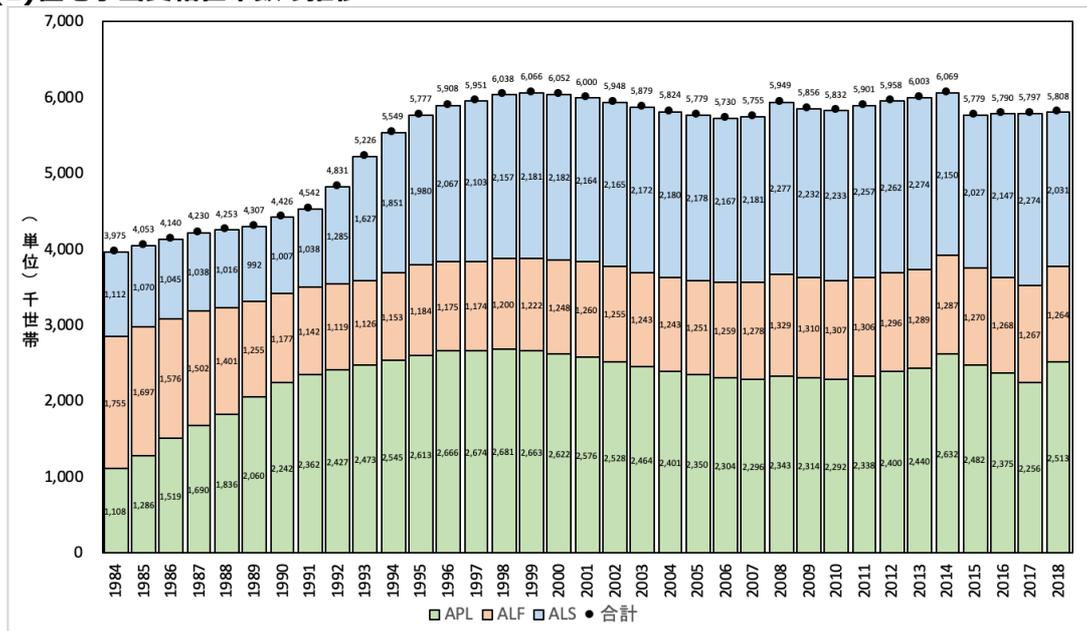
##### ④住宅の要件

法令で定められた適正基準を満たし、基礎や開口部、屋根、外壁が適切に維持

され、雨水の浸入や水位の上昇から建物を保護できる等建物としての安全性が確保され、入居者の健康に害を及ぼさない住宅であることが条件となる。具体的には、9㎡以上の居住面積(内法寸法)を備えた1室以上の主要居室があり、その天井高は最低2.20m以上必要である(建設住居法典R.111-2項)。居住者が2名の場合は16㎡以上の居住面積が必要で、3人目以降は1名につき9㎡を加算した居住面積を確保する必要がある。

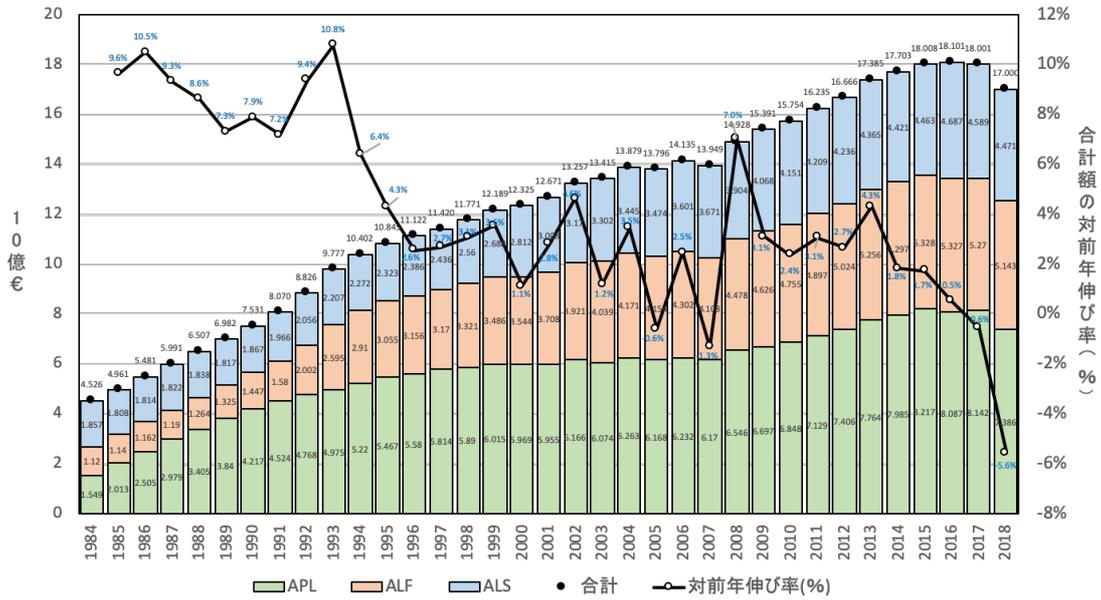
図6 フランス住宅手当給付状況推移

(1)住宅手当受給世帯数の推移



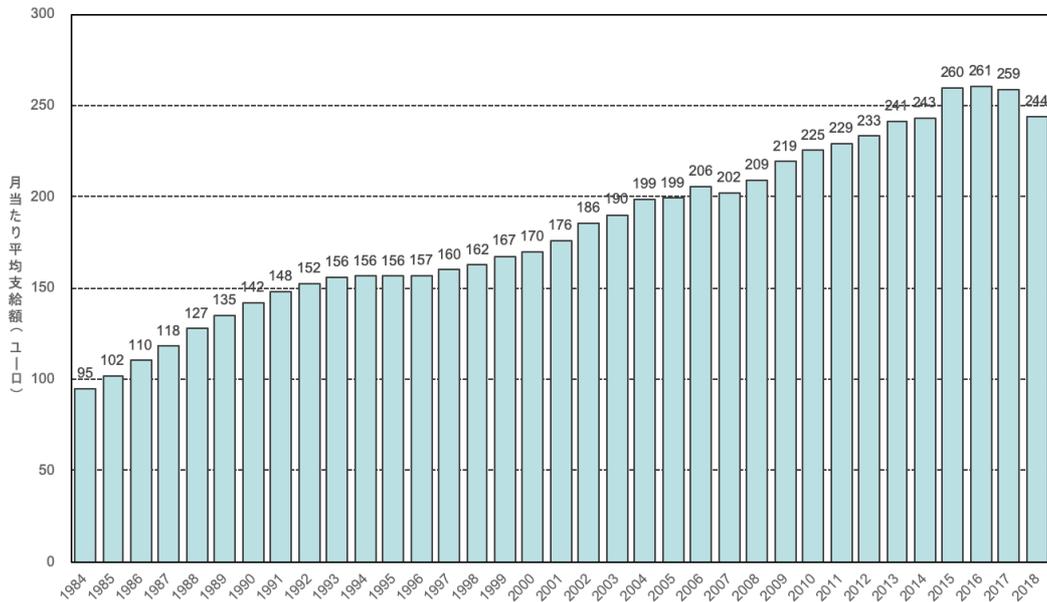
(資料) 1984~2014年: compte-logement-2015-aides-prelevements,  
2015~2018年: 2016~2019年のCompte du logementより該当データを抽出して作成

## (2)住宅手当支給額の推移



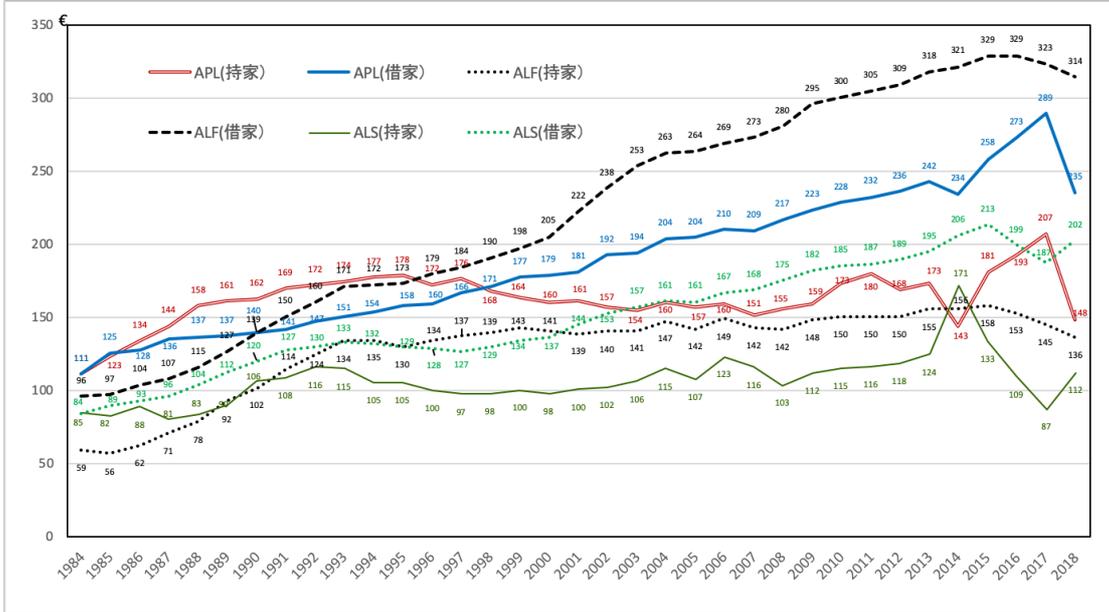
(資料) 1984～2014年：compte-logement-2015-aides-prelevements,  
2015～2018年：2016～2019年のCompte du logementより該当データを抽出して作成。

## (3)住宅手当平均支給額の推移 (月当たりユーロ額、前表(2) / (1))



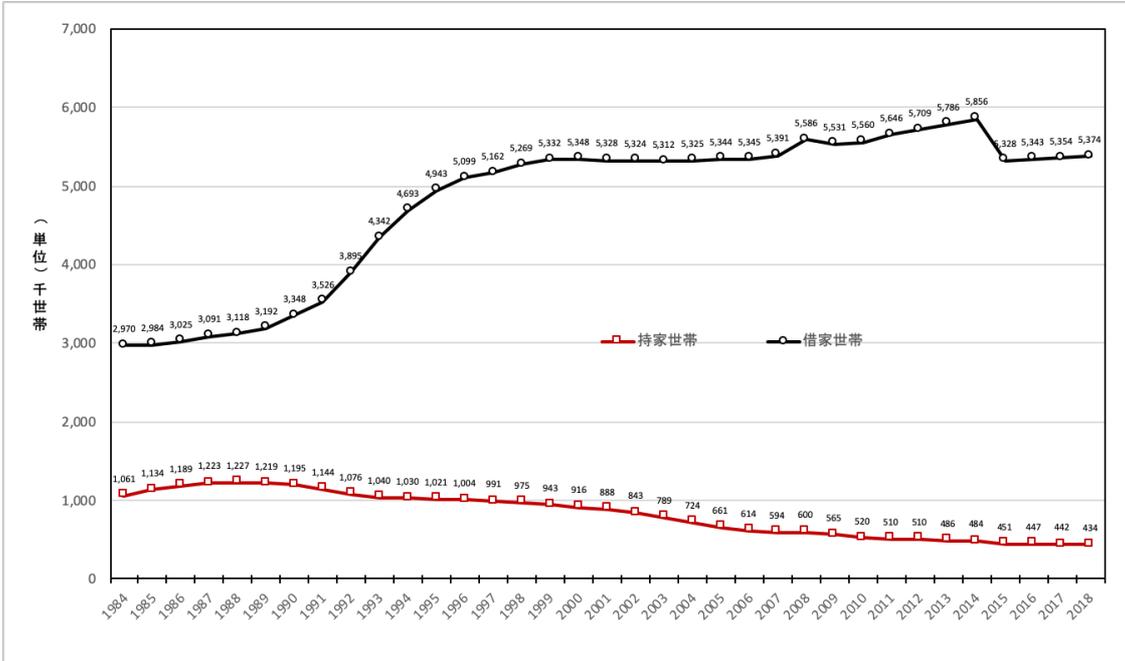
(資料) 1984～2014年：compte-logement-2015-aides-prelevements,  
2015～2018年：2016～2019年のCompte du logementより該当データを抽出して作成。

**(4)住宅手当平均支給額の推移(住宅手当の種別、月当たりユーロ額)**



(資料) 1984～2014年：compte-logement-2015-aides-prelevements, 2015～2018年：2016～2019年のCompte du logementより該当データを抽出して作成。

**(5)持家・借家別住宅手当受給世帯数の推移**



(資料) 1984～2014年：compte-logement-2015-aides-prelevements, 2015～2018年：2016～2019年のCompte du logementより該当データを抽出して作成。

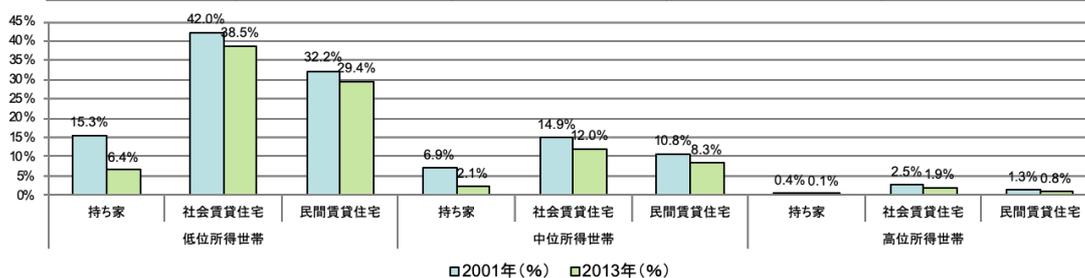
**(6)住宅支出に占める住宅手当の比率(所得区分・住宅所有形態別)**

フランスでは、2011年から2013年にかけて、すべての所得階層の世帯及び住宅所有形態において、住宅手当の占める割合が減少し、家賃等や融資返済負担

が増加している。2013年における民間賃貸住宅に住む低所得世帯の家賃等に占める住宅手当の割合は29.4%、社会賃貸住宅の場合は38.5%である。

表 13 フランスの家賃に占める住宅手当比率

		2001年 (%)	2013年 (%)	変化率 (%)
低位所得世帯	持ち家	15.3%	6.4%	-58%
	社会賃貸住宅	42.0%	38.5%	-8%
	民間賃貸住宅	32.2%	29.4%	-9%
中位所得世帯	持ち家	6.9%	2.1%	-69%
	社会賃貸住宅	14.9%	12.0%	-19%
	民間賃貸住宅	10.8%	8.3%	-22%
高位所得世帯	持ち家	0.4%	0.1%	-77%
	社会賃貸住宅	2.5%	1.9%	-23%
	民間賃貸住宅	1.3%	0.8%	-36%

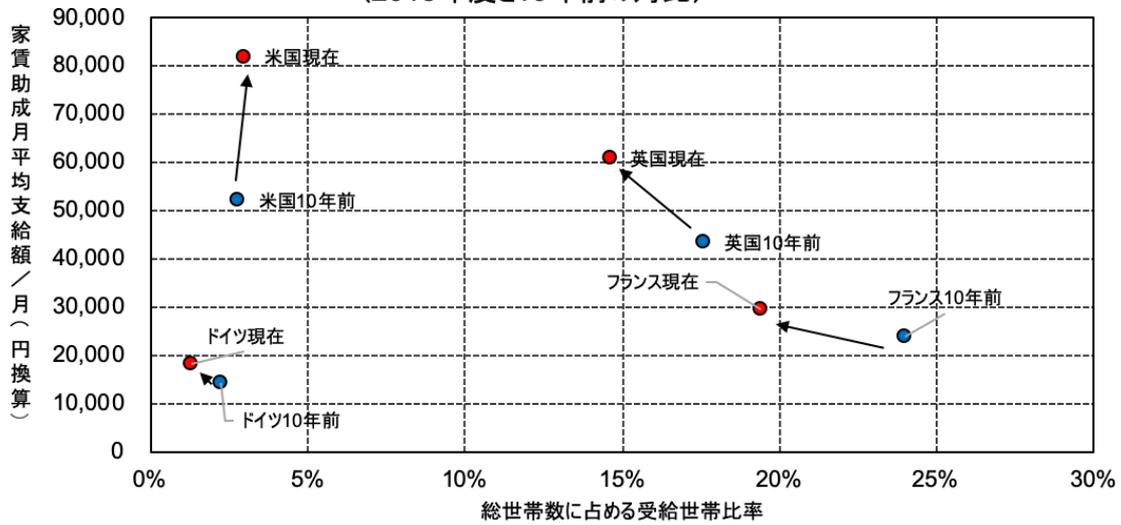


(資料) 厚生連帯省、Housing conditions and spending by household standard of livingによるデータから作成。  
<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/les-dossiers-de-la-drees/article/conditions-et-depenses-de-logement-selon-le-niveau-de-vie-des-menages>

## 2.5. 受給世帯比率及び月平均支給額の動向

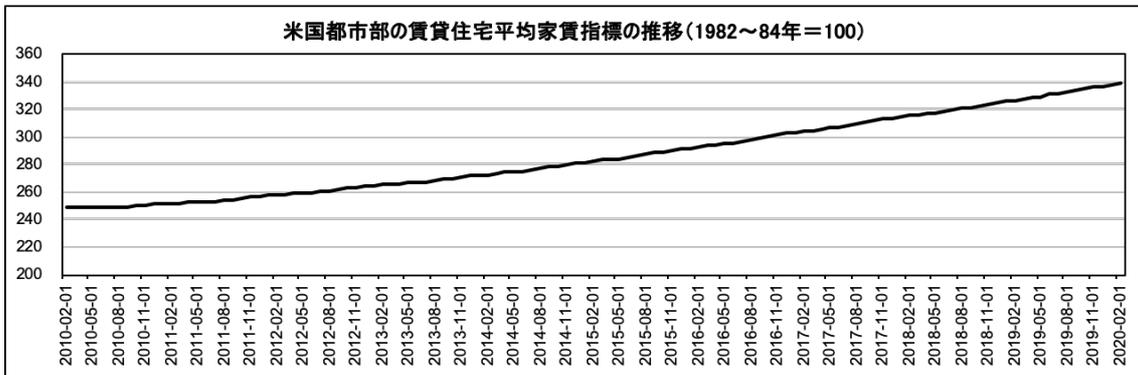
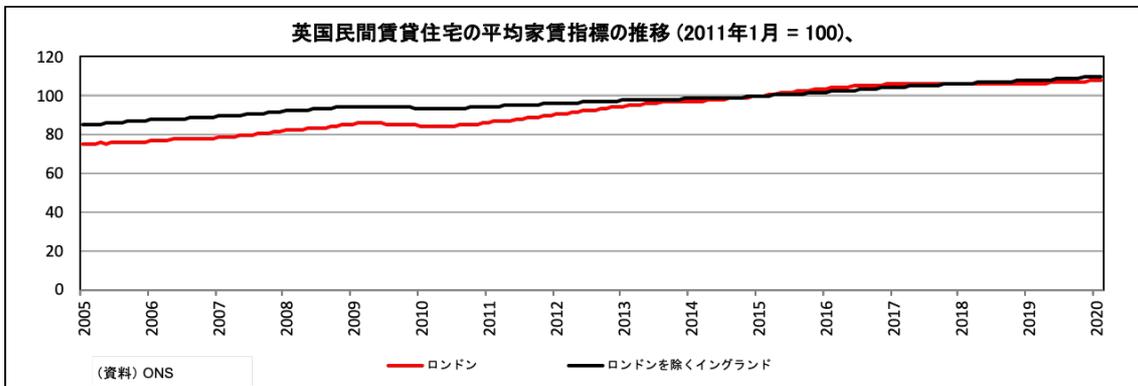
英米独仏の家賃助成制度を概観すると、月平均支給額が上昇する一方、受給世帯比率は米国を除いて縮小している。月平均支給額の上昇は、主に家賃水準の上昇が影響しているものと考えられる（英米の家賃動向については次頁を参照）。

### 英米独仏の家賃等助成の状況 (2018年度と10年前の対比)



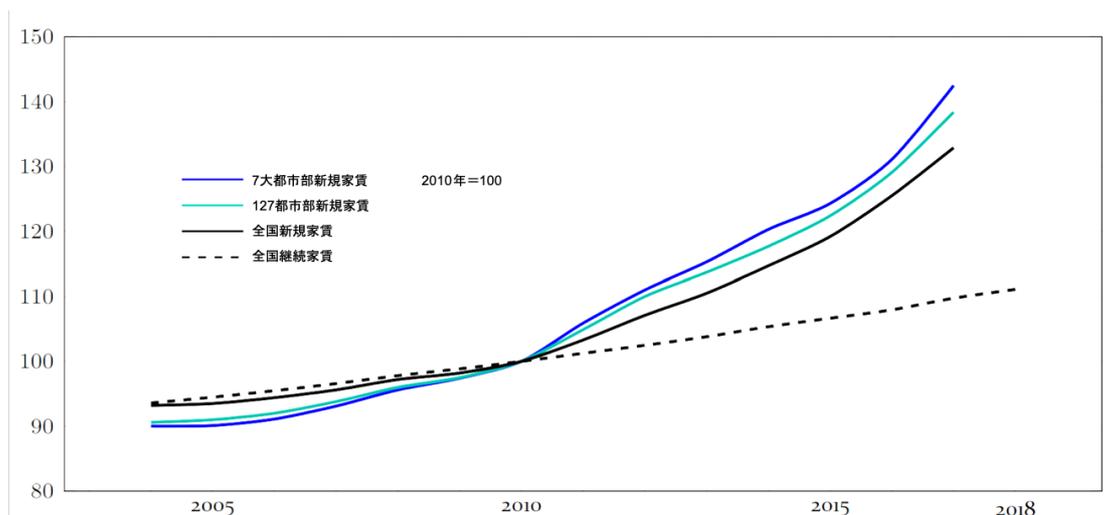
	受給世帯比率	一人当たり支給額/月(円)
英国現在	14.6%	60,760
米国現在	3.0%	81,840
ドイツ現在	1.3%	18,240
フランス現在	19.40%	29,280
英国10年前	17.6%	43,300
米国10年前	2.8%	52,000
ドイツ10年前	2.2%	14,400
フランス10年前	24.0%	23,700

(資料) 5頁のデータより作成。2018年及び2019年データを混在して使用。



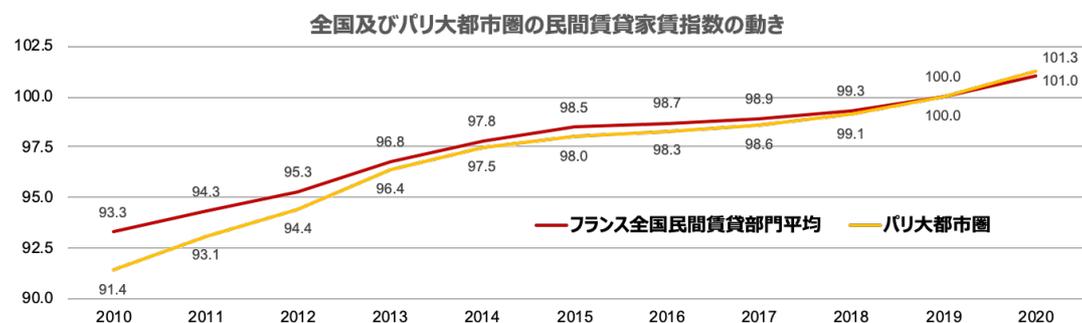
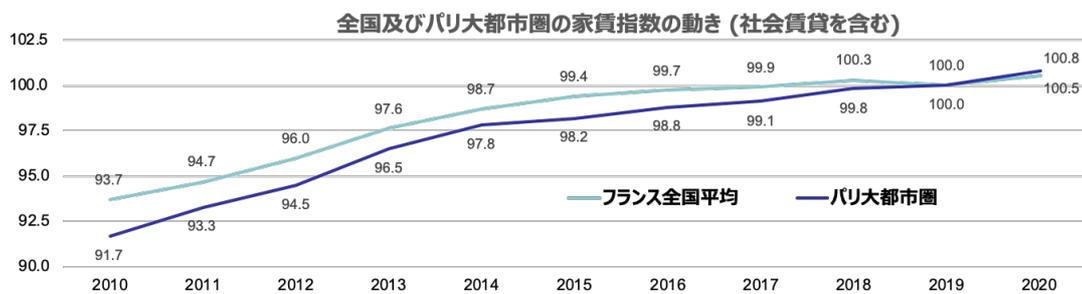
## ドイツの家賃住宅家賃指数の動き(2010年=100)

連邦司法および消費者保護省 (BMJV) の委託を受けてベルリン経済研究所が作成した家賃規制の報告書によると、ドイツの家賃指数の動きは下図の通りである。継続家賃は比較的緩やかな上昇を続けているが、新規家賃については、全国でも都市部でも 2010 年以降、特に 2015 年頃から高騰している。この家賃上昇に対応し、新規の住宅手当も拡大されている。



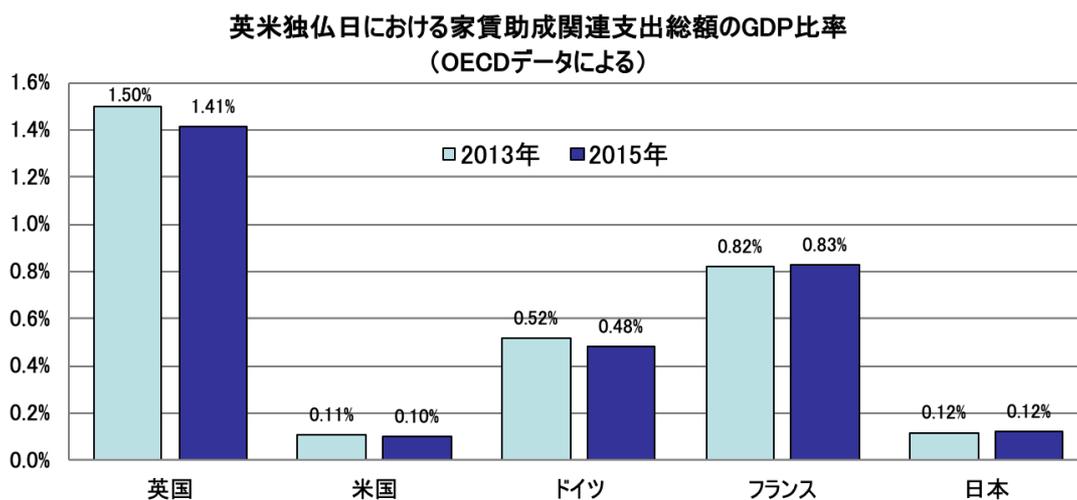
(資料) Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) "Evaluierung der Mietpreisbremse, Endbericht" durch Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e.V. (DIW Berlin), Abbildung 1.1: Mietentwicklung  
[https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/MPB\\_Gutachten\\_DIW.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/MPB_Gutachten_DIW.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

## フランスの家賃住宅家賃指数の動き(2010年=100)



2018 年度データによる試算 (5 頁) では、英国の家賃助成関連支出総額の

GDP 比率は 1.03%、米国は 0.17%、ドイツは 0.03%、フランスは 0.74%である。英国については、ユニバーサルクレジット移行部分を含まないこと、ドイツについては失業保険制度の住宅扶助を含めていないこと、フランスについては、2015 年以降支出を急激に絞っていることに注意が必要である。OECD データにおける日本の家賃助成関連支出額は、生活保護に含まれる住宅扶助分と考えられる。



(資料) Affordable Housing Database (OECD)

### 3. 欧米の家賃助成制度の動向（有識者ヒアリングより）

#### 3.1. 英国制度の動向

英国の家賃助成は、2013 年導入のユニバーサルクレジットに含まれる住居扶助に置き換えられつつある（従来の住宅手当に関する計算等は原則として変化していないが、他の所得補償などとの重複を避けるためにユニバーサルクレジットでは支給限度調整も行われる）。ユニバーサルクレジットへの移行は、基本的に助成金の支出規模の抑制、制度の合理化（所得補償制度への包含）の動きと考えられ、フランスの制度改革にも影響を与えている。ユニバーサルクレジットは、所得補助（Income Support）、家賃助成などを統一したものである（参考文献：日本総研調査部 星貴子「低所得者の就労を阻害する制度の歪に関する考察～負担の公平性と就労促進に秀でるユニバーサル・クレジットの検討を～」10p, 2017 年 10 月 20 日 No.2017-023）。

新たに家賃補助を受けられる人は、①重度障害手当 (premium) を受けている人、②過去 1 ヶ月間に重度障害手当を受けたかその資格があり、現在も資格がある人、③老齢年金受給年齢に達している人、④一時的な住居にいる人、⑤警報設備や警備員のいる特別な住宅に居住している人、⑥ケア、サポート等が提供されるホステルにいる人である (英国政府ホームページ <https://www.gov.uk/housing-benefit> 参照)。ただし、従来の家賃助成受給者はそのまま受給を続けられる。申請者の所有資産が 16,000 ポンドを超える場合は、原則受給できない。

### 3.2. 米国制度の動向

1937 年米国住宅法 (Act) の成立に基づき公営住宅の建設と整備が進んだが、1973 年になるとニクソン大統領が、財政上の理由から新規建設に関するモラトリアムを実施した。また、1974 年には社会実験による評価を経て、セクション 8 バウチャー制度による家賃補助、バウチャー制度が導入された。バウチャーを交付された低所得者は、住宅市場から自由に賃貸住宅を選択することができるため、公共機関と私企業、大家などによる、公共住宅政策を担う主体のハイブリッド化が始まったと言える。

1989 年には低所得者用住宅税額控除制度 (Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) が導入された。市場価格より安価に提供されるアフォーダブル賃貸住宅の建設に対するエクイティ投資と引き換えに連邦税の減免を行うことで、私企業や投資家とのハイブリッド化が一層進んでいる。このハイブリッド化は、公共住宅政策が単に住宅を供給するという政策から、アメニティや生活サポートサービスを含めた生活環境の質を高めるという方向に変化したことに伴うものだと考えられている。

米国ではバウチャー制度について、2 つの大きな社会実験が行われ、効果を検証している。一つ目の社会実験は 1972-1981 年に行われた Experimental Housing Allowance Program (EHAP) である。EHAP では、バウチャーは消費者の住宅消費、移動を促進するか、バウチャーは消費者の満足度を向上させるかといった消費者行動について検証した。同時に価格変動等を観察する供給実験や、行政実験も実施した。実験にあたっては、低所得の賃借人が半分程度参加し、比較的高い参加率で実施された。バウチャー支給を行うグループと支給されないグループをランダムに割り振り数年後に比較した結果、バウチャー支給を受けた世帯の

7%が、低所得者比率・犯罪発生率が低く、公共サービス等が良好な地域に移動していたという。

供給面については、住宅の質改善以上の価格上昇は確認されない（家賃上昇の影響はさほどない）が、新築、建て替え、改修の促進も限定的な効果しか確認されなかった。住宅バウチャーの長所とされている点を確認されたほか、供給側への補助（公営住宅建設及び維持）と比べて80%程度コストが削減されることが示された。

もう1つの実証実験として、1994年からボストン等の五都市で実施されたMoving to Opportunity program (MTO)による実証実験がある。公営住宅建設は、低所得者の集中地区を人為的に設けることから、近隣外部性から居住者にとって好ましい影響をもたらさないという点が指摘されていた。このことを実証するために低所得者が40%以上を占めている公営住宅の居住者に対して、低所得者比率の低い地域に移転した場合にバウチャーを交付する実験を行うことによって、低所得者の集中が居住者に与える影響について分析した。連邦住宅・都市開発省 (HUD)が2006年に公表した中間報告によると、低所得者の移動に伴う住環境の改善効果が観察されたが、雇用への有意な影響は観察されなかった。また、低所得者の移動によって、福祉への依存度が低下する効果や教育上の正の効果、健康を増進させる効果が観察されたが、雇用や福祉依存度への影響を疑問視する声が出るなど、議論を呼んだ。

これらの2つの都市レベルの実証実験を通じ、HUDは、HOPE-VI制度を導入し、既存の公営住宅を取り壊し新たなコミュニティをバウチャーベースで再構築してきた経緯がある（アトランタモデルなど）。バウチャーは現在も、HUDが管轄する住宅政策では最も予算配分の大きな家賃補助プログラムとして運営されている。供給側は公共機関による公営住宅建設ではなく、民間事業者や投資家によるアフォーダブル住宅供給に主眼を置いている。

### 3.3. ドイツ制度の動向

ドイツの住宅手当制度自体は、2005年に失業保障制度の一部として、住居費が導入された後は変わっておらず、次のような2つの制度が併存している。

表 14 ドイツ制度の動向整理

	住宅手当(Wohngeld)	住居費(Unterkunftskosten)
根拠法	住宅手当法	社会法典第II編（求職者基礎保障給付）
導入年	1965年～	2005年～
受給要件	自治体毎に定められた世帯収入・家賃額 の上限（世帯人員別）を下回る世帯	15～64歳の就労可能な要扶助者 （資力調査あり）
受給額	世帯人員・世帯収入・家賃額（暖房費含 む）から算定	自治体毎に定められた家賃上限を下回る 実費負担額（暖房費別）
受給期間	12ヶ月（更新可能）	制限なし
財源	連邦, 州	自治体
*両者の同時申請不可（いずれか有利な方を選択可能）		

【Hamburg1人世帯の試算例】

- ・住宅手当・収入1,121€／月以下、家賃522€／月以下で受給資格（手当では家賃全額をカバー出来ない）
- ・住居費・495€／月（暖房費別）を受給可能

住宅手当（Wohngeld）と住居費（Unterkunftskosten）との制度背景以外の違いとして、住宅手当は家賃全額が支給されるわけではない一方で、住居費は実際に払っている家賃が限度額以内であれば、家賃の実費がそのまま支払われる点が挙げられる。住居費は、セーフティネットとして導入されたもので、受給にあたっては1日3時間以上就労できることという適格要件がある。適格性審査時に資料調査を行うが、一度認定されれば受給期間には制限がない。一方、住宅手当は毎年更新が必要で、適格要件を満たさなければ給付が打ち切られる。住宅手当と住居費の両方に同時に申請することはできない。

2017年のデータでは、住宅手当をもらっている世帯が約60万世帯、住居費をもらっている世帯が300万世帯と、受給世帯規模が大きく異なる。住宅手当の受給世帯規模には変動があるが、両者のバランスは、概ね変わっていない。貧困層支援のための対人助成は、条件に合えば住宅手当と住居費のいずれかが必ず受給できる。一方、社会住宅の場合は、実際に居住できる有資格者であったとしても、実際に入れるのは4割弱に留まるという違いがある。

### 3.4. フランス制度の動向

フランスの家賃補助制度は持家所有負担への援助も含んでいるため、住宅手当と呼ぶのが一般的である。住宅手当を受給している世帯は全世界帯の20%程度である。借家世帯に限れば40%を超え、かなり大きな支援である。

フランスは 1977 年の制度改正で持家に住んでいる世帯にも住宅手当が支給されるようになり、持家と借家の両方に対応する制度を構築しているのが一つの特徴である。持家への手当については一度受給資格を得た世帯はローンがなくなるまで給付を受けることができるが、新規に持家を取得した世帯で住宅手当の給付対象となるものは限定的であった。2019 年 11 月の制度改正により、所得・融資要件を満たし農村部や小規模な地方都市で築 5 年以上経過した中古住宅を主住居として取得する世帯以外は対象にならなくなった。ローンを返済している持家世帯のうち住宅手当を受給している世帯の割合は、1984 年の 20% 超から、2017 年には 7% 位にまで減っている。

住宅手当の要件として、建物が安全で、居住者に健康被害が及ばないことが求められる。居住面積水準として、単独で住まう場合 9 m<sup>2</sup>以上を確保していなければならない。日本と比べてかなり狭いが、寸法の測り方が異なり、天井高や容積についての基準もある。居住人数が増えると、これに応じて満たすべき最低面積も増加する。基準に満たない住宅に住む場合は、一時的な手当が給付される。手当の給付期間は原則 18 カ月で、その間に家主に対して住居を改善するよう勧告が出る仕組みである。

住宅手当助成額は、1984 年時点の 48 億ユーロから増加し、2017 年が 180 億ユーロ程度とピークに達した。対策を打たないと助成額が際限なく上昇するとの懸念から、2013 年頃から住宅手当助成額の増大をどのように抑えるかという研究が行われるようになった。その後、様々な取り組みが行われた結果、2018 年以降は下落傾向にある。

具体的な助成額削減策は、①最低負担額として 5 ユーロの控除を実施すること、②上限家賃を 3 段階で設定し不正受給の排除を実施すること、③社会賃貸住宅居住世帯の APL を減額し、連帯家賃減額 (Réduction de Loyer de Solidarité, RLS) を導入すること、④持家取得者のローン補助を縮小、対象を限定し、今後は制度廃止とすること、⑤所得申告に用いる所得を時点修正して給付の審査を行うことなどである。このうち②の 3 段階で設置された上限家賃について、第 1 段階では、上限家賃を上回る支払家賃は援助しない。第 2 段階として、既に住宅助成を給付中の場合、上限家賃 (逡減上限家賃) の超過割合に応じて給付額を逡減する。第 3 段階では上限家賃 (停止上限家賃) で給付を停止する仕組みとなっている。

従来資産要件はなかったが、2016 年から 30,000 ユーロを超える資産につい

ては住宅手当支給額の計算に反映されている。ただし主住居と業務用不動産の資産額は除外される。貸し出されていない不動産について、建物の場合は予想賃料の50%相当が、土地の場合は予想賃料の80%相当が所得とみなされる。金融資産の場合は、3%相当額が所得とみなされる

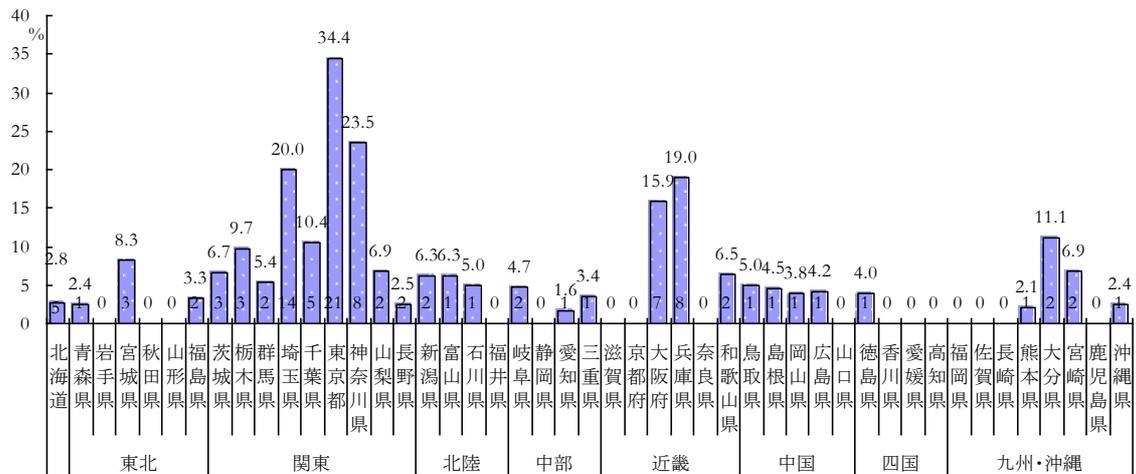
抜本的な方向性として、英国のユニバーサルクレジットの導入に習い、福祉手当の統合 Revenu Universel d'Activité が検討されている。

## 4. 地方自治体の家賃負担軽減策

一般社団法人移住・交流推進機構は『知らないと損する地方自治体支援制度』(2019)にて、賃貸入居者の負担軽減策を概観した。住まい、結婚・子育て、仕事、交通、移住・体験、その他の6項目について、全自治体の総助成数4,826件中、住まい関係は364件(7.5%)、そのうち賃貸助成は94件(1.9%)である。空き家対策、地方振興策や移住・定住支援策とともに、婚姻世帯や40歳あたりまでの若者世帯への負担軽減策が多くを占めている。賃借人への支援策として、一時金の場合は最大30万円、毎月の家賃助成の場合は期間12~36ヶ月で助成額は1~3万円程度である。地域の商品券を用いた助成も行われている。賃貸人への支援策としては、建設費用の10分の1(最大600万円)までを助成する制度もある。

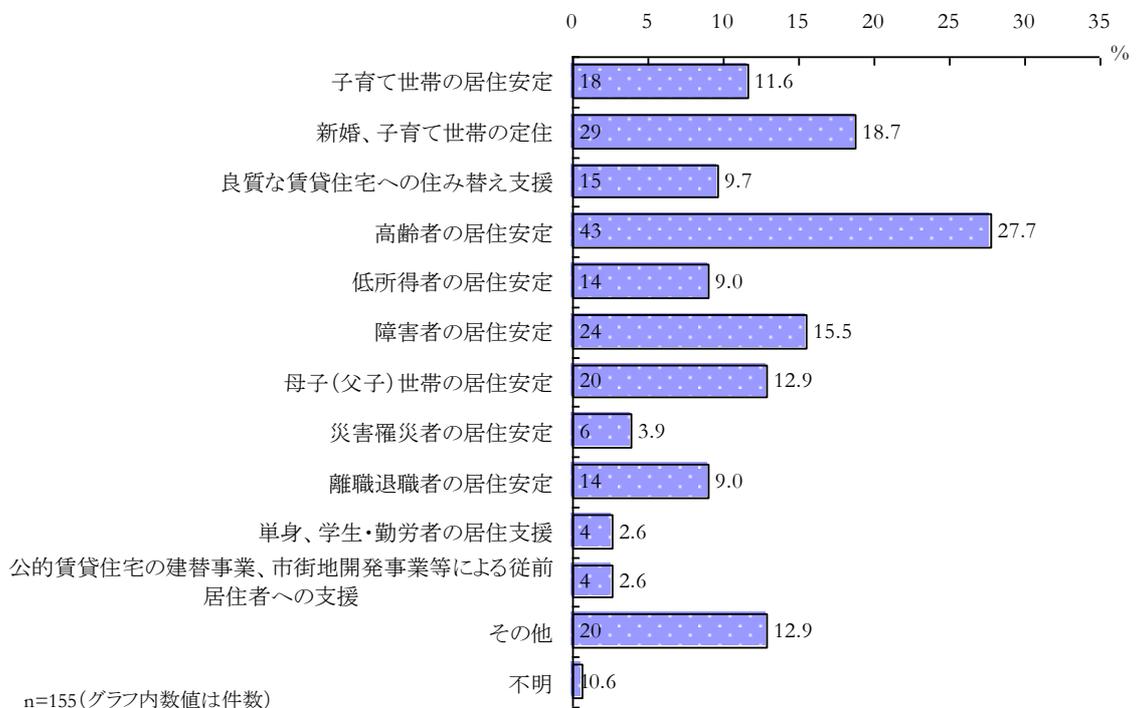
国土交通省は地方整備局を通じて、平成21年12月~平成22年1月に全市町村・全特別区向けに家賃補助制度の実施状況に関するアンケート調査を行なった。アンケートは平成21年12月20日時点で1,830票が配布され、1,815票(99.2%)が回収された。家賃補助制度を実施している地方公共団体は107団体で、全体の約6%であった。ただし、本調査では地域優良賃貸住宅制度は調査対象から除かれている。

実施している107件を都道府県別に見ると、東京都が21件で最も多く、これは東京都における回答団体全体の34.4%を占める。次いで埼玉県14件(県全体の20%)、神奈川県と兵庫県の8件(それぞれ県全体の23.5%、19%)、大阪府が7件(府全体の15.9%)と続き、関東圏と近畿圏の都市部において実施が多くなっていることが読み取れる。なお、都道府県として家賃助成を実施しているのは、大阪府、兵庫県、徳島県のみである。107団体による家賃補助制度数の合計は155件(制度が1つだけのものは約76%)。



n=107(実施団体数)

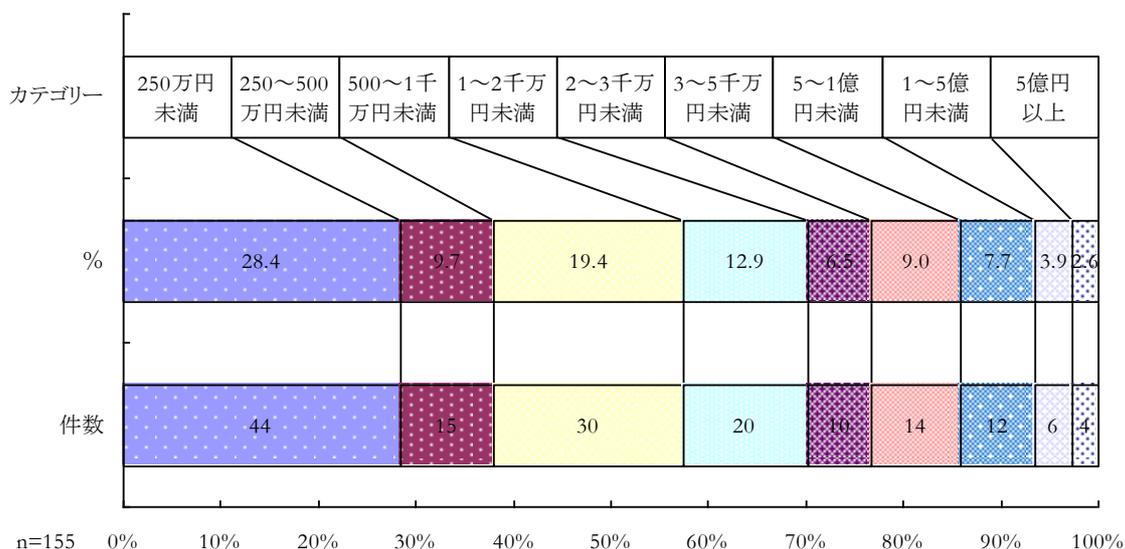
制度を設けた目的（複数回答可能）としては、「高齢者の居住安定」が 27.7%、「新婚・子育て世帯の定住」が 18.7%、「障害者の居住安定」が 15.5%、「母子（父子）世帯の居住安定」と「その他」が 12.9%、「子育て世帯の居住安定」が 11.6%、「良質な住宅への住み替え支援」が 9.7%、「低所得者の居住安定」と「離職退職者の居住安定」は 9.0%という結果となった。



n=155(グラフ内数値は件数)

一つの家賃補助制度に対する平成 21 年度予算額については、「250 万円未満」が 28.4% (44 件)と最も多く、次いで「500～1 千万円未満」が 19.4% (30 件)

となっており、予算額が 1000 万円未満のものが全体の 6 割近くを占めている。ただし、1 億円以上の制度も 10 件あり、予算額の平均は 1 億 5600 万円である。目標とされている支援件数の平均は 389.6 件なので、補助 1 件当たりの支給額は、年間で平均 40 万円ほどとなる。



制度目的別に予算額と目標助成件数、1 件当たり年間平均助成額の平均値を確認したところ、「新婚・子育て世帯の定住」が予算額、目標助成件数において高くなっている。目標助成件数が高い分 1 件あたりの助成額が少なくなり（23 万円）、全体の平均 40 万円を下回っている。制度目的としては、「高齢者の居住安定」は 27.7%であったが、実際の予算配分、目標達成件数は「新婚、子育て世帯の定住」に比べて少ない。

表 15 日本制度目的別平均予算等（平成 21 年度）

	21年度 予算額 万円	21年度 目標支援件数 件	1件当たり年間 平均支援額 万円
全体	15,600	389.6	40
制度対象・目的			
1 子育て世帯の居住安定	16,434	497.7	33
2 新婚、子育て世帯の定住	26,079	1,144.0	23
3 良質な賃貸住宅への住み替え支援	21,839	630.3	35
4 高齢者の居住安定	3,030	96.7	31
5 低所得者の居住安定	1,111	54.5	20
6 障害者の居住安定	1,742	45.5	38
7 母子(父子)世帯の居住安定	2,296	495.6	5
8 災害罹災者の居住安定	368	14.8	25
9 離職退職者の居住安定	5,862	37.0	158
10 単身、学生・勤労者の居住支援	410	41.3	10
11 公的賃貸住宅の建替事業、市街地開発事業等 による従前居住者への支援	1,043	54.0	19
12 その他	2,254	39.6	57

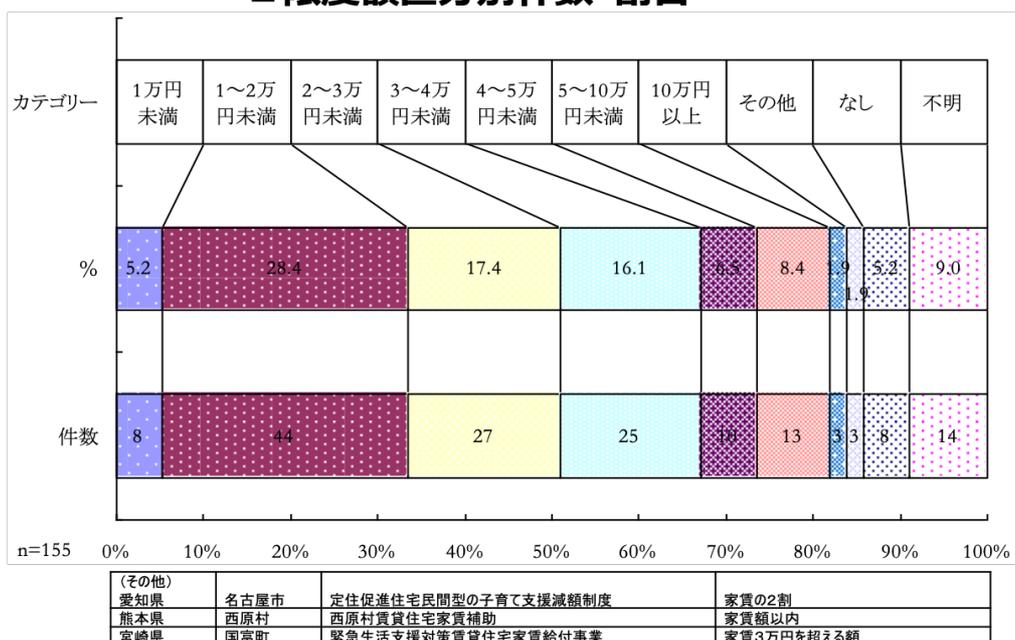
制度目的別に財源比率を確認したところ、全体では国が 16.7%、都道府県が 3.3%、市区町村が 80.0%であり、圧倒的に市区町村を財源とする制度が多い。制度目的別に見ると、「離職退職者の居住安定」は、国の比率が 67.5%と高い。また、「災害罹災者の居住安定」については、都道府県を財源とする制度が 22.2%と、比較的高い割合となっている。

### ■ 制度目的別、財源比率（平均）

制度対象・目的	財源比率		
	国 %	都道府県 %	市区町村 %
全体	16.7	3.3	80.0
1 子育て世帯の居住安定	15.0	2.8	82.2
2 新婚、子育て世帯の定住	16.7	3.6	79.7
3 良質な賃貸住宅への住み替え支援	12.0	0.0	88.0
4 高齢者の居住安定	9.6	1.0	89.3
5 低所得者の居住安定	23.6	0.0	76.4
6 障害者の居住安定	5.8	6.3	87.9
7 母子(父子)世帯の居住安定	2.3	0.0	97.8
8 災害罹災者の居住安定	7.5	22.2	70.3
9 離職退職者の居住安定	67.5	3.9	28.6
10 単身、学生・勤労者の居住支援	11.3	0.0	88.8
11 公的賃貸住宅の建替事業、市街地開発事業等による従前居住者への支援	11.3	0.0	88.8
12 その他	18.2	0.8	81.0

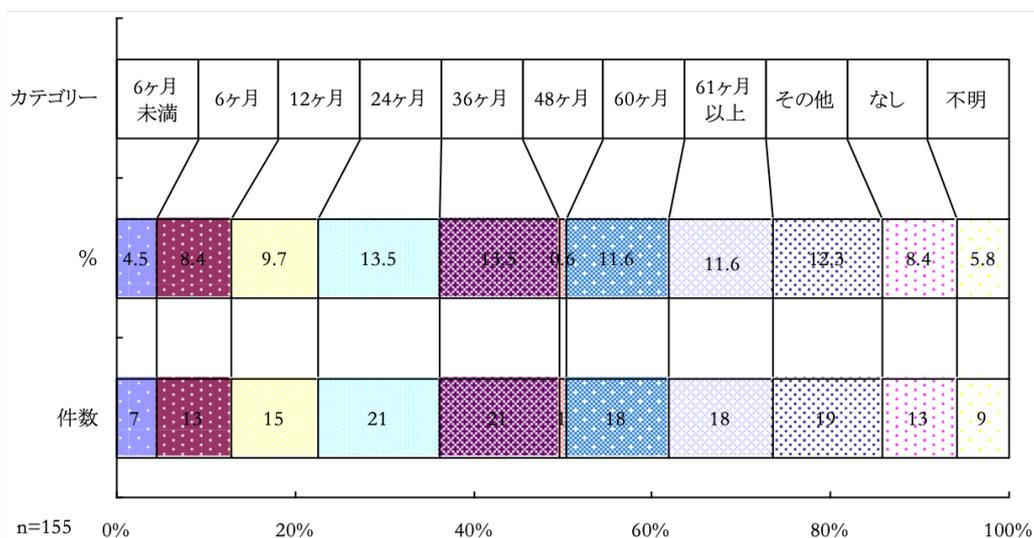
月ごとの助成限度額を確認したところ、全体として月額限度の平均は 2 万 7800 円である。内訳をみると「1~2 万円未満」が 44 件 (28.4%)と最も多く、「2~3 万円未満」が 27 件 (17.4%)と 2 番目に多くなっている。

### ■ 限度額区分別件数・割合



家賃助成制度の助成期間を確認したところ、平均助成期間は50.3ヶ月である。内訳をみると、「24ヶ月」と「36ヶ月」がそれぞれ13.5%（21件）で最も高い。

### ■ 家賃助成期間



## 5. 家賃助成を行うための予算・行政費用、試算

	米国	英国	フランス
	2018年度予算	2018年度予算	2012年度決算
家賃助成支給額	バウチャー：226.0億ドル プロジェクトベース：117.5億ドル 計：343.5億ドル≒3.78兆円	207.3億ポンド≒2.28兆円 ※ユニバーサルクレジットの住居費分は含まない。	166.7億ユーロ≒2.00兆円
受益世帯数 世帯あたり年間給付額	384.6万世帯 8,930ドル（約98万円）	398万世帯 5,208ポンド（約73万円）	595.8万世帯 約33万円
行政費用 （関連事務処理費）	30.13億ドル≒3,314億円	7.61億ポンド≒1,065億円	14.90億ユーロ≒1,788億円
連邦・中央政府 運営予算	8.81億ドル	5.38億ポンド	内訳不詳
地方政府割り当て	21.31億ドル ※地方への委託費として連邦予算に含まれている	2.23億ポンド ※地方への委託費として中央予算に含まれている ※ユニバーサルクレジット調整分を含む	内訳不詳
行政費用/ 家賃助成予算総額	9.65%	3.67%	8.94%
管轄組織	連邦住宅・都市開発省及び 地方自治体	労働年金省及び地方自治体 ※年金や所得保障等と一緒に運営されているので、 効率性は高いと考えられる。	国土連携地方関係省 ※全国家族手当基金(FNPF)や全国住宅手当基金 (FNAL)、家族手当公庫(CNAF)や傘下にある地方 家族手当公庫(CAF)が関わっており、複雑な運営管 理が行われているため、効率性に課題がある。

(資料、注) ドイツの行政費用は確認できなかったため、米英だけで試算を行っている。

米国： Congressional Research Service “HUD FY2019 Appropriations: In Brief, Updated April 2, 2019, <https://fas.org/sqp/crs/misc/R45294.pdf> に基づき、HUDの間接費用(資金他)を Section 8プログラムが全予算に占める割合で按分し、連邦分行政費を試算。同じ予算に掲載されている地方への行政費用割当額(2018/19年度)と合計して、総行政費用とした。

英国： DPW, Total Departmental Spending, 2014-15 to 2019-20に基き、省の全プログラム行政費用を全プログラムに占める住宅手当の直接支出予算額で按分して試算した。地方政府への割当は、DPW, Housing Benefit subsidy guidance manual 2017 to 2018, Section 10: Administration costs に基づく。

<https://www.gov.uk/government/publications/housing-benefit-subsidy-guidance-manual-2018-to-2019>

フランス： Cour des Comptes “Les Aides Personnelles Au Logement, Communication à la commission des finances du Sénat” Juillet 2015 に基づく。p.66にCAPLだけで管理費は6億ユーロとあることから、ALSとALFも管理費準備は同じと仮定して、2012年の住宅手当全体に乗じて事務処理費総額を試算している。2018年度に対応する資料を探したが、行政費用 <https://www.vie-publique.fr/rapport/38405-les-aides-personnelles-au-logement> 12.40億ポンド

## 日本における家賃助成に関する予算規模の試算

日本において家賃助成制度を行う際の事務処理費用は、英国の制度のように所得補償制度と一体化されていない場合、英米のように予算規模の10%程度は必要と考えられる。また、日本で実施する場合はさらにシステム構築などのための費用が新たに発生する点に留意が必要である。英米独自の家賃助成制度を参考に、日本で家賃助成を行なった際の予算規模を正確に試算することは、個票に基づいて世帯人員数と市場家賃、所得水準についての地域的なデータを得なければ難しい。

さらに英米独自の制度については、公営住宅や社会住宅と家賃助成制度が表裏一体の関係にあり、米国を除いては、公営住宅や社会住宅居住者も家賃助成を受けられるなど、住宅政策の考え方に大きな違いがある。米国とフランスには住宅の最低居住水準もある。したがって、各国の制度を参考にして、日本において家賃助成制度を実施した場合の予算規模の試算は本調査では行えないが、支払っている家賃や世帯所得における負担度、世帯人員による違いを考慮せずに、年収を満たす全世帯に定額補助を出すとした場合の試算は以下の通りである。これは2019年の名目GDP約554兆円の0.48~0.42%程度の規模だが、対象を絞れば、ドイツの住宅手当の規模の0.3%に近くなると考えられる。これは英米独自の制度とは予算や支給世帯規模で大きく異なる。

	試算1 借家かつ年収500万円以下の世帯を対象	試算2 借家かつ年収500万円以下の世帯(公営住宅入居世帯を除く)を対象
家賃助成予算総額	約2.42兆円	約2.11兆円
(受益世帯数)	(1,347万世帯、世帯あたり月1.5万円支給)	(1,170万世帯、世帯あたり月1.5万円支給)
関連事務処理費総額(10%と仮定)	約2,420億円	約2,110億円
<b>家賃助成に必要な予算総額</b>	<b>2.66兆円~2.32兆円</b>	

## 6. 家賃助成が市場家賃等に与える影響（ヒアリング結果）

中川教授：米国バウチャーに関するEAHPの実証実験の結果からすると、住宅の質改善以上の価格上昇は確認されない。また、新築、建替え、改修の促進による効果も限定的である。

瀬下教授： 補助金を与えても市場家賃が上がることで相殺されてしまう可能性がある。家賃補助が有効に機能するか否かは、補助金によってどれだけ賃貸住宅が市場に供給されるかという価格弾力性に依存する。日本の賃貸住宅市場は、ワンルーム住宅は大量に供給されているが、ファミリー向けの比較的品质のよい住宅はかなり少ない。最低限の住宅の品質がどの程度かは別として、適切な住宅が少ないとすると、短期的には家賃補助によって家賃が急激に上がる危険性があり、注意を要する。しかし、日本では空き家が増え、それらを利用すれば供給の価格弾力性がかなり高くなる可能性がある。補助政策によって家賃を上昇させることで、長期的には供給自体が増える効果が日本の賃貸住宅市場でも期待できる。

倉橋教授： 家賃補助は家賃を上昇させて生活の改善につながらないという論点があるが、これは賃貸借市場の需給逼迫状況に依る。『借家の空き家率と家賃上昇率との関係についての一考察』（倉橋; 2012）では、失業率を空き家率に、賃金の上昇率を家賃の上昇率に置き換えてフィリップス曲線を描くことを試みた。しかし、この関係はほとんど有意ではないという結果になったので、日本において、空き家の増加はあまり家賃上昇と関連しないと判断できる。日本の空き家は、現実として、賃貸市場における有効な空き家ではないため、活用できるようにしなければ、供給の増加とはならない。

大場教授： ドイツの賃借法による借家人保護には、第1に解約保護があり、家賃不払いや物件損傷、家主自己使用などの事由がない限り、家主側からの解約が非常に難しい。ただし、正当事由が列挙されている点で、日本の借家法よりも解約は容易である。第2に、家賃上限規定が設けられており、家賃の値上げを3年間で20%以内、または4年間で15%以内に抑えるという規制が設けられている（ただし、設備の改善コストを家賃に転嫁することは可能）。この規制は、契約期間内に継続居住する場合に適用され、新規で契約する場合や契約を更新する場合は、家賃規制の対象外となる。第3に、ハンブルクなど大都市では、家賃を緩やかに拘束するガイドラインがある。比較家賃制度もしくは標準家賃表と言われているものである。ただし、日本とは異なり、建設年が古くて老朽化しているほど家賃が低いとは限らない。これは元々の住宅の質が高いためである。

賃貸契約更新時の家賃値上げ額を、地元比較家賃の10%以内に制限する家賃

ブレーキ制度 (Mietpreisbremse)もあるが、この導入は州に決定権限があり、現在はハンブルクやベルリン、ノルトライン＝ヴェストファール州の特定地域 (ライン軸の成長都市+大学都市)などに限られ、2014年以降の新規住宅は除外されている。しかし、大企業は所有する物件を全面改修して家賃の10%値上げを行い、零細家主はストックを改修せずに放置するため、家賃抑制効果は限定的である。この場合、賃借人にとっては転居しないことが合理的行動となるため、ストックを活用した住み替え連鎖を阻害することとなる (そもそも、住宅手当の存在が家賃を上昇させているというよりも、大場教授の説明の通り、成長による大都市への人口流入が最大の要因と考えられる)。

檜谷教授： フランスでも住宅手当が家賃の上昇を招いていると考える学者は複数いる。2005年の研究によると、住宅手当の給付額の8割は、家賃の上昇を通して家主の利益になっているという。しかし、家賃の上昇は住宅手当だけでは説明できないという反論もある。地域区分や参照家賃など、居住する地域によっても住宅手当の給付額は変わる。ある地域の上限家賃は高く、すぐ隣接している別の地域の家賃は低いということがある。そこで、この2つの地域の家賃水準を比較し、上限家賃が高く設定されている地域では、同じ水準の住宅であっても家賃が相対的に高く、家主にとって住宅手当は供給を増やすインセンティブではなく、家賃を高く設定するインセンティブになっているという研究がある。研究者はマイクロデータを使って工夫しながら分析しており、地域間比較では一定の結論が得られている。

(フランスの実証研究例)

Lafferrère A. et Le blanc, D. は、1990年代の制度改革により給付対象世帯が広がったことを受けて、給付対象住宅と対象とならなかった住宅の家賃額の推移を追跡し、家賃補助は家賃インフレ効果をもつと指摘している。

Fack G.(2005) は、地域区分が類似する住宅の家賃に及ぼす影響を分析し、家賃インフレ効果を指摘した。

Grislain Letrémy, C. et Trévien (2014)は、現行の地域区分の非連続性が家賃インフレを引き起こしていると指摘している。

以上に対し、住宅の質向上への寄与 (家賃上昇)は住宅市場のセグメント性によるとの反論がある。

## 7. 有識者へのヒアリング実施状況

有識者へのヒアリング実施（記録は別添の通り）

第1回 令和2年1月21日（水）

大場茂明教授（大阪市立大学大学院文学研究科人間行動学専攻）

「ドイツの社会住宅制度と借家人保護施策～近年における成長大都市圏の動向を中心として～」

第2回 令和2年1月23日（木）

中川雅之教授（日本大学経済学部）

「現物支給としての住宅補助の在り方」 米国事情を含む

第3回 令和2年1月24日（金）

瀬下博之教授（専修大学商学部）

「家賃補助と賃貸住宅市場」

第4回 令和2年1月24日（金）

檜谷美恵子教授（京都府立大学生命環境科学研究科）

「フランスの家賃補助」

第5回 令和2年2月21日（金）

倉橋透教授（獨協大学経済学部）

「家賃補助の可能性についての一考察」 英国事情を含む

第6回 令和2年2月25日（火）

平山洋介教授（神戸大学大学院人間発達環境学研究科）

「公的家賃補助制度について」 諸外国事情を含む（本稿には未収録）

ヒアリングでの検討項目

我が国に家賃助成を導入する必要性について（地優賃や地方自治体の取り組みでは何故不十分なのか）。

必要性に照らした場合、我が国ではどのような家賃助成制度を導入すべきな

のか（公営住宅や欧米のようなアフォーダブル住宅、社会住宅供給の仕組みをつくることではだめなのか）。

欧米では、家賃助成制度はかなり社会福祉制度との関係が強くなっているが、我が国において、今後導入を検討すべき家賃助成制度は、どのような役割を担うのか。

既存の家賃助成制度と公共住宅制度（公営、公社、公団）、新たに導入すべき家賃助成制度との関係はどうあるべきなのか。

英米独仏における家賃助成制度の現状と課題への理解（財政負担や助成対象の考え方の変化、欧米制度の歴史的な変化等）

英米独仏における家賃助成の効果に関する見解（住宅の質や居住の改善といった住宅政策上の取り組み、住宅費用負担の軽減やコミュニティ問題の緩和といった社会福祉政策上の取り組み等）。

英米独仏の教訓からみた家賃助成の課題（財政負担や市場への悪影響等）や課題を緩和する運営方法等。

## 第1回概要 大場教授

ドイツの住宅手当制度そのものは、2005年に住居費（Unterkunftskosten）が導入された後は変わっていない。対物助成の典型的なものが社会住宅制度、それに対して、対人助成の典型的なものが借家人保護施策である。所得に対して負担しきれない家賃をどのようにサポートするかというのが、家賃助成の話だが、その前段階として、ドイツでは、家賃は市場で決めるだけではなく、うまく機能しているかは別として、一定のコントロール下に置くという家賃規制制度が存在している。

第二次大戦直後は、そもそも家賃統制が民間にも掛かっていたが、第一次住宅建設法（1950年）で、社会住宅制度が発足した時には、法定家賃ということで、それぞれの地域の実情や補助金の支出状況に基づき、州ごとに制定されていた。それが、1956年に第二次住宅建設法になり、費用家賃という概念が導入された。建設コストは年々上昇するため、新しく建てられたものほど家賃は高くなる。このため同じ社会住宅且つ入居条件が同じでありながら、建設時期によって同等水準の住宅間に家賃差が生じることになる。これが非常に大きな問題になったため、社会的居住空間助成法（2002年）という法律によって、各州が独自に法定家賃を設定できるようになった。

1960年以前から民間賃貸住宅に対する家賃統制が行われていた。この家賃統制は、旧東ドイツでは続くが、旧西ドイツでは、60年代から徐々に解除された。さらに、賃貸助成の重点はストック更新投資にシフトし、設備の近代化に伴うコストは家賃に転嫁することが認められた。その結果、再開発や設備改善によって家賃が上昇するため、低所得層が住めなくなり、縁辺部の高層集合住宅団地がはじき出された低所得層の受け皿となった。そこは元々それなりの所得層の人が住んでいたのだが、持ち家を取得して転出した後に低所得層が入り、セグリゲーションが進行することになった。

その後は、賃借法による借家人保護や地元比較家賃の10%以内に制限する家賃ブレーキ制度も設けられた。ドイツの住宅手当制度を評価するに際しては、社会住宅制度の市場化や、様々な借家人保護や規制の下に導入されている点に留意しておく必要がある。

## 第2回概要 中川教授

家賃補助導入の可能性の前に、ストック過剰の時代に、公営住宅ストックを増加・維持する方向性は正しいのかというそもそもの視点がある。少なくとも、公営住宅を建設したことによる、低所得者の集中ということに関しては、これまではそれを回避するというスタンスは我が国にはなかったように思う。公営住宅供給という、現物支給による所得再分配から人的資源の開発と連携を進めた方が、日本全体が抱える課題には相応しいと考える。

労働力化していない、あるいは非常に低賃金な単純労働にしか就けないような人たちは、高齢期になると、いろいろな福祉や社会保障関係の支出のお世話になる蓋然性が高いことから、単純な再分配ではなく、早い段階から住宅提供+職業訓練による援助策を講じることを考えたほうがよいのではないか。

米国におけるニクソン政権時に、EHAPの実証実験に基づき、公営住宅をバウチャーに大転換することよりも、我が国では、公営住宅コミュニティの再生を考えることから取り組んではどうか。これを考える際には、公営住宅に住んでいる人たちには、基本的にどこかに移ってもらわないといけないので、その際にはバウチャーのような手段を講じるのが適切ではないかと考える。ただし、その機会に、バウチャーを地域再生+職業訓練みたいなものに使うのが、現実的な選択肢としてあるのではないか。

エンタイトルメントな家賃補助を導入することは、経済学的な観点以上に、財

政が持たない。非常に貧困度の高い地域への対策としては、HOPE VI みたいな形で公営住宅地域の再生を目的にした政策を打って、バウチャーを支給することの方が現実的ではないかと思われ、実証実験を行ってはどうかと思う。公営住宅地域に住んでいる方を対象に、公営住宅を建て替えというのは意味がないし、低所得者の集中は望ましくないことである。

### 第3回概要 瀬下教授

経済学的に、所得制限を付けた家賃補助を正当化する議論としては、Aaron and von Furstenberg (1971)などで検討された、「低い住宅水準を選んでしまう人がいて、それが社会的に望まれる水準よりもかなり低く、せめてこの位の水準にしなければ、人間らしい生活は厳しいという状況にあるならば、その選択をさせるために家賃補助を使うことは有意義」というものがある。典型的には、親が理不尽な消費をしているケースである。ギャンブルに依存したり、飲酒におぼれてアル中に近い状況になったり、住宅云々よりも自分の楽しみのためにお金を使ってしまう。あくまで自己責任だと言うこともできるが、家族がいて、子どものように、親から離れたら生活できないような人がいる場合には、このような議論が正当化される可能性がある。

貧困問題であれば基本的には所得補償で対応しなさいというのが経済学者の一般的な議論だが、所得補償を与えても、貧しい人がよりよい住宅の質的水準を選択していない、他の色々な消費に使ってしまうことがあるので、供給の価格弾力性が高い場合には、住宅に限定することによって強制的にそちらへ誘導する方が安いコストで目標を達成できるというのが直感的な見方である。

自由に居住地が選択できるという意味では、借家人のほうに補助金を与えるほうが現状の地優賃のような仕組みよりもよいと考えられるし、既存住宅ストックの活用を考えると、その点でも借り手側に補助を与えて、空き家を含む広範な住宅ストックを活用する方に誘導することが望ましいと考える。実際に、空き家が増えているのであれば、微妙な議論はあるかもしれないが、市場家賃の上昇を伴わずに良質な賃貸住宅の供給が出る可能性があるため、家賃補助という住宅政策を考える余地は十分あり得ると思う。ただし、借家法と相続税制には、賃貸住宅市場を歪める要因があり、家賃補助の前に、こうした状況を是正しておく必要がある。

#### 第4回概要 檜谷教授

フランスの社会住宅制度や住宅手当制度を参照すると、住宅政策では、建物に対する支援と、人に対する支援の両方が必要で、さらにそれをエリア単位できめ細かく調整していくべきことを示唆している。日本の公営住宅制度は建設に対する補助のみならず、応能応益家賃で運用することで人に対する援助も行っているが、現行制度では、所得要件が厳しいにくわえて、立地や存立形態等に課題があり、特定層が集中する状況が生まれている。入居差別がなく、住宅の質等をコントロールできる住宅に対して、入居者の支払い能力に応じて住宅手当を給付できる仕組みができれば、現状を改善することに寄与すると考える。実際、URの賃貸や公社賃貸は、家賃を負担できる者であれば、入居者差別をせずに入居している。民間賃貸でも入居者を差別することなく受け入れるという協定を結べばよい。ドイツの社会住宅がそうだが、一定の条件を満たす住宅には家賃補助を入れるという仕組みにすれば、住宅選択の幅が広がり、原理的には、特定層が特定の場所、住宅タイプに集中するという状況が生まれにくくなる。

もっとも民間賃貸を経営する側からすると、困窮世帯の受け入れは経営リスクと捉えられるので、容易ではないだろう。様々なサポートが必要になることを想定すると、それに見合った家賃水準になるのではないか。一般の賃貸住宅の家賃と同じ考え方だとうまくいかないだろう。

民間の家主にリスクを負担させ、しかも住宅を適正なものにするよう求めれば、対応できる家主は限られてくる。そうすると低廉な家賃で提供される住宅が減り、困窮者はまっとうな住居を確保することがさらに難しくなって、劣悪な住居にやむを得ず入居するか、住まいを確保できないかのいずれかになる。フランスでもひどい状態の住居に困窮世帯が入っている事例が報告されている。

住宅政策のミッションは、住宅・住環境の良質化と住居費負担の適正化の両方を追求することであり、家賃補助もその一端を担うべきと考える。フランスでも検討中の、福祉手当と住宅手当の統合は、住宅手当を所得補償に移行するという方向性で、住宅政策としての位置づけが弱まってきた、とみている。背景には所得格差の拡大と財政事情の悪化という2つの問題がある。住宅政策は、社会経済環境の変化による影響を受けざるをえず、そのなかで最適解を探していく必要がある。

#### 第5回概要 倉橋教授

平成30年の住宅統計調査を見ると、民営借家に住んでおり、年収200万円未満の世帯（100万円未満と200万円未満の合計）は、354万世帯ほどになる。この全部を対象に家賃補助を行うことは、財政的に非常に難しいと言われるだろう。したがって、もし家賃補助を導入するならば、高齢世帯に限るとか、高家賃負担世帯を一定率以上として定め、それ以上に負担している世帯だけに補助するというように切り込んでいく必要があると思う。

生活保護はスティグマがある中、資産要件が厳しいため、自身の葬儀費用なりを多少なりとも残そうという高齢者には向かない。NHK取材班による「老後破産、長寿という悪夢」は、こうした状況を事例により報告しており、深刻な様子がうかがえる。生活保護には、補助を得るためには所得を増えるような働き方ができないという「貧困の罠」という課題もある。英国のユニバーサルクレジットには、労働意欲を抑制しない工夫がある。こうした点を十分に勘案する必要があるだろう。

引っ越し費用すらまともに出せないために、家賃が高い住宅で生活に苦しむ世帯も多いはずなので、まずは、引っ越し費用の補助制度をまずは前置きし、それでも難しく移動できない人に対して、家賃補助を行う制度を創設するのがよいのではないかと考える。

こうした観点から、住宅扶助の単給は、たまたま住宅だけが生活保護水準以下なのだが引っ越せないというような場合に適用してはどうか。家賃が高くて引っ越せない場合は、住宅扶助だけを認めるという切り売りのほうが、所得補償などとセットでやるよりは費用が軽減できるだろう。

## 8. まとめ～家賃助成の在り方及び課題

学識経験者へのヒアリングでは、次のような意見が多かった。

(1) 我が国に家賃助成を導入する必要性について（地優賃や地方自治体の取り組みでは何故不十分なのか）

・分配策なので本来は国が取り組むことである。地優賃などの制度には、地方自治体は積極的に取り組めないのは合理的であり、セーフティネット策として機能していない。

・我が国では民間のリスク負担に依存した政策運営が伝統的にとられてきたが、地優賃による民間家主のリスク負担に見合うだけの助成がなければ、制度とし

ては動きにくいだろう。

(2) 必要性に照らした場合、我が国ではどのような家賃助成制度を導入すべきなのか（公営住宅や欧米のようなアフォードブル住宅、社会住宅供給の仕組みをつくることではだめなのか）

・一般に、現物給付よりも現金給付の方がコストが低く効率的である。

・各国なりに、制度構築上参考なる点が多い（米国のバウチャー制度のポータビリティや居住環境改善のための仕組み、英仏のユニバーサルクレジットへの方向性、ドイツの住宅手当と住居費の住み分けや家賃規制の是非等々）。

・経済学的には、家賃補助にせよ政府の介入は、市場の失敗がない限りは必要ないという立場。「低い住宅水準を選んでしまう人がいて、それが社会的に望まれる水準よりもかなり低く、せめてこの位の水準にしなければ、人間らしい生活は厳しいという状況にあるならば、その選択をさせるために家賃補助を使うことは有意義」という正当化論は認められる。

・民間による供給を促す方策をとる場合は、賃貸住宅市場の借家法や相続税などにおける歪みを取り除かなければ、市場の本来の需給に応じた家主や事業者の参画は難しい。

(3) 欧米では、家賃助成制度はかなり社会福祉制度との関係が強くなっているが、我が国において、今後導入を検討すべき家賃助成制度は、どのような役割を担うのか

・国土交通省としては、バウチャー制度のアトランタ事例のように、既存の公営住宅コミュニティ居住者を、より良い居住環境に移し替えるための助成制度を構築してはどうか（これにより、同時に既存の公営住宅の維持管理負担を軽減する）。

・引っ越し費用すら負担できない世帯に、より負担の少ない住居への移転を促す制度として前置きした上で、住宅扶助の単給化や利用しやすく、将来は制度から離脱するインセンティブをもつ助成の仕組みを構築する。

(4) 既存の家賃助成制度と公共住宅制度（公営、公社、公団）、新たに導入すべき家賃助成制度との関係はどうあるべきなのか

・日本の賃貸市場は、旧借家法により、伝統的に民間地主の費用負担により、家賃の上昇を抑え、欧米の社会住宅政策を負担させていた経緯があり、古い賃貸住宅の家賃は更新時期が来ても値上げできない。

・欧米事例に習うのであれば、賃貸市場の歪みをなくした上で、適切な投資環境

を整えつつ、民間事業者に社会住宅を建設・リハビリにより供給させる（空き家対策を含め）方策はあるが、こうした場合、いずれ社会住宅は民間市場家賃の賃貸に移行するので、社会経済状況に応じて一定の公共住宅ストックは必要である（特に欧州での教訓）。

・欧米のように、公共住宅と家賃助成制度との複合支援により、政策的な幅を拡大する。

(5) 英米独仏における家賃助成制度の現状と課題への理解（財政負担や助成対象の考え方の変化、欧米制度の歴史的な変化等）

・英国やフランスでは、ユニバーサルクレジットとして社会福祉制度との統合が図られつつある。我が国でも、生活保護における住宅扶助制度を事情に応じて、利用しやすくし、単給化するなどの方向性はある。一方で、ドイツのように、引き続き、社会福祉と住宅政策を区分する方向性もあるが、住宅政策については、より効果的な助成の仕組みを制度設計する必要がある。

(6) 英米独仏における家賃助成の効果に関する見解（住宅の質や居住の改善といった住宅政策上の取り組み、住宅費用負担の軽減やコミュニティ問題の緩和といった社会福祉政策上の取り組み等）。

・生活環境への効果や近傍家賃の上昇などについては、前述のように、欧米における経験や実証実験に基づいて、適切な制度設計を行うことにより、政策効果を発揮したり、家賃上昇を一定程度に抑制できる可能性が高い。我が国でも実施前に、実証実験を行うことが望ましい。

(7) 英米独仏の教訓からみた家賃助成の課題や課題を緩和する運営方法等。

・欧米の経験から言えることは、家賃助成制度を運営することは、財政的に大きな負担になるため、社会的な合意と適切な財政運営が要求される点である。このため、現在の我が国の財政状況では、住宅扶助に加えて、欧米のような規模の家賃助成を行うことは難しい。

## 付録

### 別冊ヒアリング記録

## 賃貸入居者の負担軽減に関する研究・ヒアリング記録（第1回）

### 「ドイツの社会住宅制度と借家人保護施策 – 近年における成長大都市圏の動向を中心として –」

日時： 令和2年1月21日（水） 13:30～15:00

場所： 国土交通省住宅局会議室

講師： 大阪市立大学 大学院文学研究科人間行動学専攻 大場 茂明 教授

**（大場）** 家賃助成についてのご要請だったが、実は、家賃助成制度そのものは、2005年に住居費(Unterkunftskosten)が導入された後は変わっていない。今日のタイトルは、「ドイツの社会住宅制度と借家人保護施策」としたが、改めて言うまでもなく、いわゆる対物助成の典型的なものが社会住宅制度、それに対して、対人助成の典型的なものが借家人保護施策と捉えてもらえばいい。所得に対して負担しきれない家賃をどのようにサポートするかというのが、家賃助成の話であるが、その前の段階として、ドイツの場合、家賃がどのように決まるのかという視点がある。もちろん家賃は市場で決まるのだが、ドイツでは、それは野放しではなく、一定のコントロール下にある。これが利いているかどうかは別問題だが、家賃規制の制度的な話もさせていただこうと思う。

最近の情報として、ドイツ住宅政策の一般的な特徴を述べた後に、2010年代にそれがどのように変わっていったのか、具体的には、資料2頁のようにIでは「各級政府の分業環境の変化と地域性の拡大」、「施策重点の変化と多様化」ということを述べ、II、IIIでは、ドイツの場合は、成長している地域と衰退している地域の格差が著しいので、私が10年ほど毎年行って調査をしていることもあり、ハンブルクを中心に、成長地域の住宅問題や施策の話もさせてもらう（資料2頁）。

ミュンヘンも同様だが、ハンブルクでは、最近、とにかく住宅が慢性的に足りていない。そこで何とか供給を増やすために、いろいろな試みを行っている。昨年夏の調査に基づき、ハンブルク大都市圏における新たな居住施策の展開という話をさせていただく。さらに、そのような状況を受けて、現在のドイツの住宅政策と課題について触れる。大分前から考えている枠組みではあるが、法的にコントロールしている「規制」という側面、自らが建てる「築造」という側面、そして、より良いものを建ててもらう誘導あるいは市街地を形成してもらうような「誘導」、これらの3つの言葉をキーワードに最後のところは説明させていただく。

最初は、ドイツにおける住宅政策がどのように生まれて、現在どのような位置にあるかについて述べる（資料3頁）。端的に言うと、ドイツに限らないのだが、大衆的な「住

宅窮乏」の時代と、そうした市場が緩和し、いわば低所得層への支援という「残余化」というものが繰り返し出てくる。その中で、住宅問題が発見され、当初は例えば財団や組合のようなかたちで、泡沫的、個別的な取り組みが行われていたところから、戦間期には中央政府による介入が本格化するというの大きな流れである。

特に第二次大戦後になると、いわゆる社会住宅が建てられて、その後は施策のターゲットが少しずつ変化していった。1つには、社会住宅の居住者が残余化していくというのが大きな流れとしてある。そして、持ち家助成へのシフトが見られた。もう1つは、対物助成「石」について、新築に対してではなく、むしろストックの設備改善、近代化などに公的な資金が充てられた点がある。全体的な流れとしては、とにかく住宅を建てる、あるいはその資金提供には費用がかかるので、どの国でも同じだが、対人助成「人」にシフトしてきたことがある。これが2000年代までの傾向である。

ただ最近では、ドイツ全体ではないものの、特定の成長大都市圏である今回の話のハンブルク、ミュンヘン、ベルリン等の住宅問題というのはどうなっているかという、再び新規建設が進んでおり、従来のような残余化された低所得層向けだけではなく中間所得層にも目が向けられている。中間所得層は、社会住宅にも入居できない、住宅手当ももらえないということで実は生活が厳しい。低所得層は元々きついのだが、住宅市場が緊張化してくると、そのしわ寄せとして、中間所得層の問題が上乘せされ、結果的により広範なかたちで問題が出てくる。

一方で、連邦政府や州、自治体は、以前に比べて財政面の負担が増えており、従来のようにいろいろな規制をするだけでなく、建ててもらい、とにかく供給量を増やすということをやっている。変なものを建てさせないというのが規制なのだが、住宅の絶対量を増やすという施策に移っている。それが2008年以降の動きである。

ドイツ住宅政策の枠組み（資料4頁）については、改めて説明するまでもないので省略するが、住宅は不動産なので、当然、小規模かつローカルなサブマーケットが、空間的にも階層的にも形成されている。こうした住宅市場において、いかにアフォーダブル住宅を確保していくかというのが住宅政策の課題であることは言うまでもないが、特にドイツの場合は、基本的には、住宅は民間に建ててもらいが全てを市場に委ねるのではなく、ある程度は公的な資金を充当することによって、住宅割り当てメカニズムを修正、補完するオールタナティブな住宅政策を中心としていると私自身は捉えている。

その中でキーワードになるのが社会住宅、正式名称では公的助成住宅である。どのようなものかという、建設に際して低利の公的資金が提供されるのだが、それが未返済の状態にある住宅のことである。つまり、非常に分かりにくい、物ではなく状態のことになる。

したがって、資料5頁左側の1994年の住宅ストック図で言うと、社会住宅は、二重線の枠内であり、この中から毎年、毎日、外れたり入ったりする特徴がある。また、所有関係を問わない。賃貸であろうと持ち家であろうと、誰が建てようと、それは関係ない。特に1976年以降は、新規建設だけでなく、ストックの近代化、設備改善にも公的資金が出ている。いずれにしても、社会住宅という状態にある限りは、入居者は、このような人たちを入居させなさいという拘束を受けている。そして、制度によっても異なるが、25～30年の範囲で助成された資金を返済し、返済が終わったら市場賃貸に移行してもよいということになっている。この際、移行しなければならないのではない。ここでは公益住宅企業というカテゴリーがあるが今はない。ただ、実際には、ハンブルクでも、州政府が100%出資した住宅企業がある。このような住宅企業の振る舞いは、民間の住宅企業とはまったく違う。住宅組合は微々たるものではあるが、基本的に割り当てられた拘束は外れない。こうした細かな補足については省く。

社会住宅制度は、1956年から2002年までほぼ半世紀にわたって第二次住宅建設法に基づいていた（資料6頁）。その後は、社会的居住空間助成法が制定された。何が大きく変わったかということ、第1に政策ターゲットが特定されたことである。第二次住宅建設法は、とにかく広い国民層に対して住宅を供給するためのものだったが、社会的居住空間助成法によって、初めてターゲットが困窮世帯となった。具体的には、所得上限として、1人世帯が1万2,000ユーロ、約150万円、2人世帯が200万円といったイメージである。

第2に、連邦と州の役割分担は以前からあったのだが、全国一律の助成方式が廃止され、地域の実情に応じて、州が助成額や所得上限という社会住宅制度に関わるものを指定するようになった。

第3に、家賃設定の原則が変わったということがある。今までは、いわゆるコストレント（費用家賃）、いわば実費を償却するための家賃が設定されていたのだが、そういった家賃も州によって自由に定められるようになった。

第4は、市区再生政策との連携が掲げられた点である。社会住宅の理念そのものに関係する非常に重要なことなのだが、社会住宅に入居する時には、日本の公営住宅と同じように所得の審査が1回だけある。一般的に、フィルタリング理論に従えば、所得が上がれば居住者は別の所に移るだろうという話になるが、実は、ドイツの賃貸住宅、特に社会住宅は家賃のわりにクオリティが非常に高いので、誰も移転しないという事情があり、多くの人たちが住み続けている。しかし、これは誤っているので調整負担金というものを徴収できる制度ができていたが、地域の安定した住民構成に対して弊害のある場合は徴収しなくてもよいことになった。

この背景としては、1つのエリアの中で、いろいろな階層が混じり合っているのが望ましいというソーシャルミックスの理念がある。元々、社会住宅の設計はソーシャルミックスでできている。その理由は、社会住宅は、助成分を払い終えたら一般の賃貸になるわけだが、市場化されれば普通の人、助成が必要ない層が入ってくる。したがって、1つの地域で見ると社会住宅としてあり続けるのではなく、民間の住宅になり得る。こういうことでソーシャルミックスを担保してきたのだが、それは理念の話で、現実には異なる結果となった。1950年代、60年代の慢性的な住宅不足の時は、いかに短期間に大量に住宅を建設するか。そのためには郊外の地価の安い場所で賃貸住宅を高層化するわけである。この結果として、ソーシャルミックスではなく、現実にはセグレーションが進んでしまった。このような状況に対して、再び第4のような施策をとれば、ソーシャルミックスが実現するのではないかというのが、市区再生政策の連携の意味である。

次に、2006年に連邦の制度改革が行われた（資料7頁）。ここで一番重要なのは、住宅の助成に関する立法と資金調達、連邦ではなく州の責務に完全に移行されたことである。このため、独自の住宅法制は州単位で新たに作られることになるのだが、全ての州が対応しているわけではない。何故かという、助成によって住宅を建てる必要がない州もあるからである。

資料7頁に書いたように、旧西ドイツ側は、ザールランドという非常に小さな州を除く全州が住宅法制を制定したのだが、旧東ドイツ側はチューリンゲン州だけである。このような東西の違いが如実に出てきている。

次に、2015年に、人口10万人あたりどのくらい社会住宅の建設認可が下りたかというデータを見ると（資料8頁）、ハンブルクがとにかく突出している。その次のノルトライン＝ヴェストファーレンも同様だが、特徴としては、成長都市圏を擁している点あげられる。ハンブルクはそのものが成長都市圏だが、それによって社会住宅建設に積極的にならざるを得ない州となっている。伝統的にハンブルクとノルトライン＝ヴェストファーレンは、社会住宅建設政策をとり続けていた州である。

それに対して、このグラフの下の方に位置するのは全て旧東ドイツの州で、縮退地域を抱え市場が緩和状態にあり、建設助成の必要がない州が多い。ザクセン州のようところは、街自体は都市化が比較的進んでいるが、社会住宅を建てることによって旧東ドイツ時代の公共住宅の負債を抱え込むことになり、むしろ、長期負債の返済に建設予算を充当するという施策をとった。住宅政策にも非常に地域差がある。

住宅手当（Wohngeld）と住居費（Unterkunftskosten）はどう違うのか（資料9頁）、後で具体的な金額も出すが、ざっと見ると、住宅手当を計算すると、どう考えても負担

している家賃そのままをもらえることはない。それに対して住居費は実際に払っている家賃が極端に高くなければ、家賃の実費をそのままもらえる。これはセーフティネットとして後から導入されたもので、適格要件として、就労可能な要扶助者であり、1日3時間以上就労できることという規定がある。設定時に資力調査はあるが、認定されると、別途暖房費ももらえて、しかも受給期間には制限がない。住宅手当と住居費は、両者を同時申請することはできないので、当然いずれか有利な方が選択可能になる。2017年のデータでは、住宅手当をもらっている世帯が約60万世帯、住居費をもらっている世帯が300万世帯と、まったく受給世帯規模が異なる。住宅手当の受給世帯規模には変動があるが、両者のバランスは、概ね変わっていない。

ただ、社会住宅と比べて何が重要かという点、貧困層支援の対人助成の場合は、申請して条件に合えば、どちらかが必ずもらえる。一方、社会住宅の場合は、実際に居住できる有資格者であったとしても、実際に入れるのは4割弱という違いがある。

資料9頁の下に試算例を示している。ハンブルクの住宅手当の場合は、そもそもハードルが高く収入と家賃の上限があり、この要件を満たして初めて受給資格が得られる。しかし、それでも家賃全額をカバーすることはできない。一方、住居費の場合は、一定の条件をクリアすれば全額もらえるという違いがある。

資料10頁は、ハンブルクの住宅手当の受給上限額である。家賃段階がⅠ～ⅦのうちのⅥの場合、その段階の所得の上限が右端の赤線で囲った部分である。左端と右端の赤線で囲った部分の左は世帯の人数、Ⅵの下が実際にもらえる手当額である。Ⅰは上限家賃が低く（田舎）、それ以上に数字が上がるに従って上限家賃は上がり、それに応じて住宅手当の額は決まるように設計されている。

資料の11頁は、家賃手当の算定の実例である。左は一番高い段階Ⅶのミュンヘン事例、右はワイマールで段階Ⅲとなっている。各世帯は、左のミュンヘンの場合は4人家族で夫婦共稼ぎ、右は4人家族で妻のみ就業中、夫失業中という前提である。この2つ事例の家賃段階はまったく異なるが、結果的にもらえる住宅手当はほぼ同じ額となっている。住宅手当は、世帯の人数、所得、地域といったものの組み合わせによって、非常に複雑な計算式で算定される。ウェブサイト住宅手当を試算できる部分があり、そこにデータを入れると手当額が分かる

**(事務局)** 住宅手当制度はご説明の仕組みによるもので、それ自体には変化はないと了解してよいか。

**(大場)** その通りである。確定申告と同様に、具体的な数式を知らなくても自動的に計算できるようにになっている。ただし、先ほど言ったように、住宅手当の場合は、毎年申請を繰り返さなければいけない。

一方、住居費のほうは、別に申請をしなくても、その資格を失わない限りもらい続けることができる。いちいち更新手続きを行う必要はない。ただし、収入が上限を超しているのに黙っていた場合は罰則がある。住宅手当は毎年申請しなければならないので、罰則自体がない。適格でなければ受給できないので、その辺りの違いがある。

資料の 12 頁は、住居費のほうだが、この左側が郡の名前で、一番上が大学都市のゲッティンゲンで、ここの家賃段階が一番高く、それぞれの地域によって、人数、居住面積などの制限による上限額が決まっている。

この上限は、自治体ごとに定められている。住宅手当は連邦と州が半額ずつ、住居費はほぼ自治体が出す。だから、住居費の受給者が増えてしまうと自治体の財政を圧迫することになる。この点は、制度運営上、非常に難しいところである。

次に、ハンブルクの事例をご紹介します（資料 13 頁）。ハンブルクは全体が 1 つの IV という高い段階で、その中で、世帯によって受給額は異なる。計算方法が改訂される場合があるが、現行は 2019 年 6 月 1 日以降のものが適用されている。いずれにしても、家賃上限を下回れば、実費負担額は全額支払ってもらうことができる。

住宅施策の重点の変化について言うと（資料 14 頁）、先ほども述べたように、フロー政策の再強化という点がある。全国で 2009 年の段階では全国で 16 万戸しか建てられていなかった住宅が、2013 年になると 27 万戸とほぼ倍増している。かつては郊外などの持ち家戸建て住宅が中心だったものが、再び、右下の写真にあるような集合住宅が都市部で建設されるように、投資の方向が変わっている。

その背景の 1 つとして、社会住宅が年々減り続けている点がある。建設は止めたため、2002 年に 260 万戸あった社会住宅が 10 年後には半減した。このため、特に追加需要、新しい転入者が多い既成市街地内でどのように住宅を供給するかというのが非常に大きなテーマとなった。再都市化というかたちで大都市に人口が入ってくるからである。これを狙った投資も行われたし、域内の格差も増加した。

したがって、居住施策自体も、従来の全国画一的な居住施策から、特定エリアを対象とする個別選択的な施策となっている（資料 15 頁）。これはハンブルクの人口推移だが、1964 年がかつてのピークで、1996 年で大きく減り、2016 年以降は再び、170 万人から 200 万人に達しようとしている。この背景としては、別の話をしなければならない。

実際に、既成市街地の中で、どこをどのようにやり替えるかという施策を簡単にまとめたものが、資料 16 頁の表 8-1 である。ポイントは、右側にまとめたように、比較的クオリティの高い、インナーシティの旧中間層が居住していたところでの改修が非常に目立っていることである。一方で、労働者が住んでいた場所、あるいは郊外の高層住

宅団地というのは少し魅力が劣るので、壊されることがある。そのようにエリアによって施策が違う。アルトバウというのは（資料 17 頁）、一般の定義としては 1949 年以前に建築された建造物を指すが、簡単に言うと直方体の箱である。しかも、天井が高く気積が広いので、このようなシンプルな箱は、様々な用途に活用できる。

ただし、古いので、必要な部分は改修する。具体的に言うと、二重窓にしたり、セントラルヒーティングを付けたりすると、非常に人気が高くなり、若くてお金のある人たちは、圧倒的にこうした物件を好んで住む。それが集中している地区が、一番動きが激しい場所となる。そういうところで、ハンブルク域外や外国、主にスカンジナビアの投資家による設備改善が行われ、賃貸から持ち家、住宅から事業用スペースといった、コンバージョンも進行し、それに伴って家賃水準も上がり、住民層も交替していくことになる。

これを踏まえると、ドイツにおける都市更新事業というのは、80 年代までの面的な再開発から、地域それぞれの実情に即した更新事業に変わっていったと言える。その中で、近年は、持続可能性などにターゲットが非常に絞られている（資料 18 頁）。

次に、II.成長大都市圏の住宅問題：若年層の人口移動（資料 19 頁）に移る。左側は大学進学のための移動、右側は大学を卒業した人がどのようなところに就職するかを表している。ミュンヘン、ハンブルクといった特定の地域に集中しているが、これが現代ドイツの人口移動の特徴である。つまり、住宅問題というのは、とりわけ成長大都市圏に現れるということである。

資料 20 頁は、ハンブルク市内部の移動状況である。都心と都心周辺でみると、市内移動でどの辺りが増えているかということを表しているが、この図は、私たちの段彩という色分け方法とイメージが異なる。ドイツの一般的な表示では、濃い青のほうプラスで、赤くて明るいのがマイナスとなっている。左側は都市内部人口が郊外に出ているが、右側は市外から都市の中心部に向かって移動しているという、非常に対照的な特徴の図である。誰が出ていっているのか、誰が帰ってきているのかというのは、ここに示した通りで、30～40 歳代の中・高所得層は持ち家を取得するために外側に出ており、18～29 歳の学生・単身就業者等の若者は便利な内側に入ってきている。

資料 21 頁の部分市場の動向がおもしろい。非常に高価な別荘地のようなところもあるが、そうしたところでは移動が少ない。重要なのは、値段が高くて非常に変動が激しいところ、具体的に言うと、都心の周辺部である。白っぽい部分は、価格は高くないし、それほど急激には動いていない。

資料 22 頁の表は、2007～2012 年の間の家賃変動と家賃水準という 2 つの指標で分

類してある。左は経済活動、右は世帯類型、このBのところと②のところ、つまり、地区を改善したいという動きと、成長志向の動きがちょうどぶつかり合うようなエリア、具体的には都心の周辺部のアルトバウ集積地区が、住宅ストック自体にポテンシャルがあり、しかも開発の余地がある一方で、そうした地区に元々住んでいた人に住み続けてもらいたいという動きも出てくるなど、一番変化する場所となっている。

90年代はどこでも住宅がたくさんできた時代だと思うが、ハンブルクにおける住宅フローの特性としては(資料23頁)、2007年頃から減りだしたものの、2013年に再び増えていることである。特徴としては、住宅総戸数約90万戸のうちの四分之三が賃貸住宅で、さらにその3割は社会住宅ということで、大都市特有の住宅ストックの構成となっている点である。

こういう状況の中で、公的助成は次第に後退し、社会住宅の戸数が減少を続けてきた。数字は読み上げないが、住宅の建設戸数が激減し、社会住宅戸数も、新規建設が行われない一方で、助成による拘束から外れて民営化されたため、2013年には1990年の三分の一位になっている。

社会住宅の入居有資格者全体に対する充足率も、かつては35%位であったが、2013年には17%に落ち込んでいる(資料24頁)。つまり、五分の四以上の人たちが、社会住宅の入居資格がありながら入れないという状態になった。この問題は、実は低所得層だけでなく中間所得層にまで及んでおり、空き家率0.3%という非常に緊張した住宅市場になっていたわけである。

例えばこの写真をみると(資料25頁)、一部には住宅以外も含まれているが、非常に人気のあるエリアだと、左下の工場跡地などに新築したり、改修したり、ストックを活用したり、非常に瀟洒(しょうしゃ)な集合住宅が建てられ、次第にジェントリケーションが進行していくことになる。

ハンブルクの新たな居住施策についてお話しする(資料26頁)。ハンブルクは1つの都市であると同時に州でもあるので、7つの行政区は、東京の特別区と同じように各自が議会を持っている。それらがハンブルク州と2011年に協定を締結し、住宅の新規建設の目標数値を年間6,000戸としている。その目標は2017年に10,000戸に上方修正され、うち約三分の一、3,000戸の社会住宅を建てることになっている。また、第2助成制度を2011年に新設している。これは、中間所得層向けに社会住宅の供給の範囲を広げたものである。所得上限が決まっていたが、その6割増しの所得層までをカバーし、結局、全世帯の約半分をカバーする制度となっている。助成方式が変わったことによって当初家賃は変更されている。新しいプログラムでは、3,000戸の社会住宅は、

800 戸が第 2 助成、2,200 戸が第 1 助成である。2017 年の家賃水準を見ると、 $\text{m}^2$ あたりの家賃が、第 2 助成は 8.5 ユーロだが、第 1 助成はもう少し低い 6.4 ユーロとなっている。

もう 1 つ、住宅供給に関する三分の一原則、ハンブルクモデルというものがある。持ち家と自由市場賃貸に加えて、社会賃貸住宅を含め、各々三分の一の比率で供給するようなプロジェクトを行う場合は、市有地を優先的に提供するという施策である。このようなインセンティブを与えることによって、既成市街地の住宅供給を増やそうという試みが行われている。

既成市街地の中心部の場合は、充填型、アルトバウなどいろいろあるが（資料 27～31 頁）、内部を充填するような、特に右側のものは、この奥のほうで住宅を造っている（資料 32 頁）。これは、Othmarschen - Park のマーガリン工場の跡地で住宅開発をしている（資料 33 頁）。ハンブルクの制度では、ファサードが煉瓦でできている場合、煉瓦ファサードを継承すると補助金が上乘せされるので、こういう集合住宅も煉瓦造りとなり、デザインに特徴がある（資料 34）。こちらはアルトナという大きな駅なのだが、元々の貨物駅を移転して、跡地を中心に住宅開発を行っているところで、ここも三分の一原則による事業である（資料 35～36 頁）。

ここから先は最近の取り組みだ。1 つは幹線通り沿いの開発であるが、本当にうまくいくかはこれからである（資料 37～38 頁）。いろいろな問題が山積みなので省略する。そしてアーバン地区。これは、用途地区に新たにアーバン地区を設けるものである。普通は、一般居住地区、混合地区といった用途で建坪率や容積率が決まり、混合利用も定められているのだが、アーバン地区の場合は、状況に応じて用途をフレキシブル設定できるというものである（資料 39 頁）。

公有地政策は（資料 40 頁）、住宅政策に直接関わるので非常に重要である。このような市有地を優先的に譲渡するような施策は、ハンブルクが他州よりも先行して行っていることを州政府の方から伺っている。市有地の譲渡は、基本的に入札を通じて行われるが、評点として価格が 3 割、残りの 7 割は開発コンセプトの質となっている点に特徴がある。例えば、ソーシャルミックスが目標とされているのかどうか、社会住宅ストックがどのくらい含まれているのか、あるいは、後で触れる建設共同体（資料 41～42 頁）が、計画に関与しているかどうかなど、開発コスト以外の要素が重点的に評価される。

非常に安い家賃の 8 ユーロ住宅という制度がある（資料 43 頁）。社会住宅の家賃も  $1 \text{ m}^2$ あたり 8 ユーロ前後なのだが、それよりも安い家賃の住宅を、社会住宅とは別に建てることに対しても市有地が提供されている。

建設共同体というのは非常に新しい試みである。民間の施主と居住予定者が新たな事業体を作り、それを専門家が支援する。ソーシャルミックスや計画プロセスへの住民参加など、一定の条件を満たせば、ハンブルク全体の譲渡予定市有地の 20%相当分を優先的に譲渡するというもので、既に、2003～17 年で 68 プロジェクトの供給実績がある（資料 41 頁）。

8 ユーロ住宅、低廉住宅の供給プロジェクトは、社会住宅以外に何とか家賃の負担が少ない住宅を供給できないかということで始まったものである（資料 43 頁）。そのバックグラウンドとしては、社会住宅の入居資格以上の所得があっても、住宅が高くて家賃が払えない、負担が厳しいという世帯向けには社会住宅が法律上供給できないということがある。

中間所得層については先ほど第 2 助成の話が出たが、さらにそれよりも上の所得階層でも住宅の確保は結構厳しい。このため、こうした階層の人たち向けに、第 3 のセグメントとして住宅を供給できないかということで、実験的なプログラムが始まっている。これは州政府ではなく民間が造るのだが、5 年間家賃値上げをしない、借家人交替は禁止といったいろいろな制度があり、なおかつ、地下室などは当然設けないとか、建設コストをかなり圧縮し、いろいろなかたちで実験的に進められつつある。

ここで、改めてドイツの住宅政策を整理したい（資料 44 頁）。最初に、社会住宅の家賃がどのように変わってきたかということである。第二次大戦直後は、そもそも家賃統制が民間にも掛かっていたが、第一次住宅建設法で、社会住宅制度が発足した時には、法定家賃ということで、それぞれの地域の実情や補助金の支出状況に基づき、州ごとに家賃を制定していた。それが、1956 年に第二次住宅建設法になり、費用家賃という概念が導入された。建設コストは年々上昇するため、新しく建てられたものほど家賃は高くなる。このため同じ社会住宅かつ入居条件が同じでありながら、建設時期によって同等水準の住宅間に家賃差が生じることになる。これが非常に大きな問題になったため、社会的居住空間助成法という法律によって、各州が独自に家賃を設定できるようになった。

1960 年以前から民間賃貸住宅に対する家賃統制が行われていた（資料 45 頁）。この家賃統制は、旧東ドイツでは継続するのだが、旧西ドイツの場合は、60 年代から徐々に解除されていく。さらに賃貸助成はストック更新投資にシフトし、設備の近代化に伴うコストは家賃に転嫁することが認められていた。その結果、再開発や設備改善によって家賃が上昇するため、低所得層が住めなくなり、縁辺部の高層集合住宅団地が低所得者層の受け皿となった。そこは元々それなりの所得層の人が住んでいたのだが、持ち家を取得して抜けた後に低所得者層が入り、セグリゲーションが進行することになった。

一方、賃借法による借家人保護の方には、いろいろな枠組みがある（資料 46 頁）。第 1 に解約保護である。家賃不払いや物件損傷、家主自己使用などの事由がない限り、家主からの解約が非常に難しくなっている。第 2 に、家賃上限規定が設けられており、家賃の値上げを 3 年間で 20%以内、または 4 年間で 15%以内という規制が設けられている（ただし、設備を改善した場合にはコストの家賃転嫁は可能である）。この規制は、契約期間内に継続居住する場合であり、新規で契約する場合、契約を更新する場合には、家賃規制の対象外になる。第 3 に、緩やかな家賃を拘束するガイドラインがある。それは、比較家賃制度もしくは標準家賃表と言われているものである。

ハンブルクの比較家賃表を見ると（資料 47 頁）、左上が建設年、その下が設備水準（専用トイレがあるかどうかなど）、さらにその下が面積で、上の段と下の段は何かというと、立地の違いとなっている。上が普通、下が良い立地となっている。注目してほしいのは、どこでも同じだが、建設年が古くて老朽化しているほど家賃が低いとは限らないという点である。具体的に言うと、1918 年までに建てられた住宅の家賃は 10.26€ である。一方、1948～1960 年までに建てられた住宅の家賃は 7.79€ と逆転している。これはどういうことかということ、先ほど言ったように、設備水準は老朽化しているものの、元々の住宅の質が高いということである。

この辺りが非常におもしろい。つまり、戦間期では住宅戸数を増やす必要があったので、とにかく小さな集合住宅を数多く建てた。ちょうどフランクフルト・キッチンが作られた時代である。このような住宅は、特定の目的にしか使えないので、後々、非常に使い勝手が悪くなる。見出しの通り、1 棟に 3 戸以上の住宅があるような集合住宅の家賃を対象に算定したもので、さらに家賃が低かったり、高層階が割高になったり、屋根裏は割安になったりと、いろいろなバリエーションがある。

これはハンブルクの標準家賃表の事例（資料 48 頁）だが、ここに赤や青のポイントがある。そこにポイントを合わせて、いつ建てられて、どのくらいの広さかということを入力すると、該当する地元標準家賃が出てくるシステムである。これで、その地域の家賃の相場がだいたい分かる。別に不動産のガイドラインではなく、これが後の家賃の規制に関して、非常に重要なデータとなる。市場家賃は、実際にはこれよりも高めになるが、市場に則したかたちで標準家賃表をいかに頻繁に改訂するかが、次のような理由から重要となる。

家賃を更新する際の値上げ額を先ほどの地元比較家賃の 10%以内に制限する家賃ブレーキ制度がある（資料 49 頁）。ただし例外があり、2014 年以降の新規住宅は除外、全面改修した後の契約にも適用されない。また、この制度を導入するかどうかは、全国一律にではなく、州に決定権限がある。ハンブルク、ベルリンでは全域に適用されてい

るが、ノルトライン＝ヴェストファーレンという非常に人口の多い州では、ライン軸の成長都市であるボン、ケルン、デュッセルドルフ、それと大学都市であるミュンスター、アーヘンにエリアを限って導入している。一般に大学都市というのは住宅のストックに比べて学生が多いので家賃が高めである。非常に大事なのは、実勢の家賃と、先ほどの緩やかなガイドラインである地元の比較家賃の差が 10% 超える場合は、家賃ブレーキ制度が地元比較家賃の 10% 以内に制限しているので、事実上、家賃凍結として作用する。ところが、ベルリン、ハンブルク、ミュンヘンというのは、だいたい平均的に 10% を超えることが多いので、いかにして比較家賃表を実勢に合わせて改訂していくかということが重要になる。

家賃の抑制効果が限定的な理由は、大企業、専門的な賃貸住宅経営者は、例外規定に則って、全面改修して高く貸すからである。一方、零細家主は年金生活者などが多く、全国で 1,500 万戸ほどのストックを所有しているが、彼らは維持費も出せないので放置することが多い。このため、当然、住宅は劣悪化するし、借家人は、家賃が上がるのを嫌い、転居しないのが正解となる。あまりにも賃貸住宅が劣悪なら別だが、我慢できるのであれば、元々ドイツの住宅は質が高いので、改めて移転する必要がなくなる。私が今年の夏の調査で出会った人は、ハンブルク州政府が 100% 出資している住宅企業の元理事長であったが、彼は既成市街地の結構便利ないい所で、100 m<sup>2</sup> を超えるフラットに住んでいる。かなり質が高いが、持ち家ではなく借家である。既に配偶者と 2 人だけなので、こんなに広い家は不要だが、それ相応の部屋を見つけて借りると、今より家賃が上がるので転居する選択肢はないと言っていた。

ご存じかもしれないが、12 月 29 日に、ベルリンで家賃を凍結しようという動きがあった。この記事は、先ほど説明した家賃ブレーキ制度に関連し、「全国レベルで既に家賃水準を一定の範囲内に抑える法律があることを理由に」とベルリン市独自の制度は違法であると、産業界寄りの市政野党は反対していると書いてある。いよいよもって住宅ストックは劣悪化するということを読み取っていただければと思う。

社会住宅建設プログラムに関しては、当初はとにかく数を建てたのだが、住宅市場の需給が次第に緩和したため、助成対象を拡大し、持ち家もサポートする、設備の近代化もサポートするという制度が維持された面があるが、連邦は、2006 年の連邦制度改革によって、社会住宅の助成から完全に撤退した（資料 51 頁）。正確に言うと、昨年までは少しは助成金を出していたが、住宅建設ということではなく、住宅建設を行う州に対してサポートしていたのだが、それもなくなる。こうした支援を行うことによって投資してもよいという民間の企業が出てきても、実は適切な土地がない。そうすると、用地だけが値上がりし、投資というよりも投機の恐れすらある。一方で、所得上限を超えて

も社会住宅に居住し続ける不適正入居問題があること、全国的にみて社会住宅は有資格者の六分の一から四分の一しかカバーできていないという問題がある。不適正入居率は54%と非常に高いのだが、それは罰金に相当する負担金を払うほうが転居するコストよりも安いので、偽りが明らかになるまで住むという状態になっている。

住宅の新規供給の実態（資料52頁）は、ハンブルクではこの通りである。社会住宅自体は増えている。棒グラフの青い部分は、難民向けの住宅になっている。

それから、住環境保全ということで、社会維持条例が2010年にできた（資料53頁）。これは指定地区内において、持ち家の新規建設や住宅から事業用スペースへの転換を規制する制度である。また、ハンブルク全体において、コンバージョン規定といって、賃貸から持ち家への転換を許可制にしている。許可制なので、できないわけではないが、この緑の所（資料54頁）に適用されている。多くは都心の周辺に相当するエリアであり、こうしたエリアに重点的に適用されている。非常に家賃水準が高く、かつ近年値上がり率が高い所に集中している。

ただし、この制度の効果自体は限定的という評価がある（資料55頁）。確かに、持ち家の転換を抑制することによって、既存のコミュニティを維持することはできるが、それは同時に投資を阻害するために、実は直接的な住宅供給の増加につながらない。住宅が不足することによって、結果的に現住者の継続居住がむしろ困難になる。先ほども言ったが、家主の選択肢としては、非常に贅沢な設備近代化をするか、家賃を上げられないので改修修繕をしないかである。結局、家賃が低廉な住宅の質が低下し、生活の質や住環境が悪化するということにつながっていく。

先ほどの、ベルリンの家賃凍結の話も同様だが、実はこの家主が何も改修修繕を行わないというストーリーは、かつての東ドイツ政府がとっていた住宅政策である。このため、既成市街地において、第二次大戦前に建てられた住宅がぼろぼろになったというのは有名な話である。住むに堪えない状態の住宅が、統合後に統計に上がってきたのは、こうした事情による。

ということで、いろいろな施策は行われているのだが、それぞれの評価としては、評価できる点もあり、問題点も多々あるということが指摘されている。ここまでが本日のご報告となる。

**（事務局）** この後は質疑ということで自由に進めさせていただきたい。全体的に見て、ドイツの場合、家賃助成の話を語る以前に、住宅が足りないということだろうか。いくら家賃助成をしたとしても、家賃も上がっているし、簡単に家が見つからないという状況があるのだろうか。

**(大場)** そういう地域があるということだ。

**(事務局)** それは都市部と理解してよいか。

**(大場)** その通りである。住宅企業の方によると、当初の予想よりもはるかに速いスピードで、人口が増えただけでなく、世帯数が爆発的に増えたという事情があるようだ。単身の世帯が多い。家族で転入するのではなく、若者が1人でやってくる。このため需要が急激に上がったそう。

**(事務局)** 昔から、単身世帯が独立するケースが多いというのがドイツの特徴だと聞いたが、それがさらに進んでいるということか。

**(大場)** そうだが、地域外、大都市の外側から、学生だけでなく、若い人たちが入ってくる。

**(事務局)** それはドイツだけの特徴なのだろうか。理由は何なのか。

**(大場)** それは経済が好調だからだ。

**(事務局)** 経済が好調だと、移動も増えることになる。

**(大場)** 特にハンブルクの場合は、旧東ドイツから東欧にかけて、マーケットが広がっている。東西にドイツが分かれた時、日本の企業は、ハンブルクは商業拠点だったので、ベルリンよりもハンブルクを拠点としていた。そこから、かなりデュッセルドルフに移った。ところが、今、デュッセルドルフからは日本企業が減り、ビジネスの中心は、ハンブルクやミュンヘンになっている。全体的に見ると、デュッセルドルフは非常に落ち込んでいる。

**(事務局)** 近年のドイツでは、シリア等の難民の話をよく聞くのだが、彼らもおそらくハンブルクなどに集まることが多いのではないかと思う。彼らの住宅問題というものもあるのだろうか。

**(大場)** それはもちろんある。ただ、それは、住宅関係の官庁が直接統括するような施策ではなく、そういう人たちの、いわば収容施設というか、宿泊施設を提供するということになり、市街地の中に建設用地を確保して建設するものではない。ハンブルクの場合は、公園の中に施設が設けられていた。暫定的なものであり、いずれはなくなるということである。問題は、それが、どれくらいのペースでなくなるのか。本当になくせるのかというところにある。

難民ではないが、90年代にドイツが統合してから、旧ソ連や東欧からドイツ系の住民が戻ってきた。戻ってきたといっても、血統的に先祖がドイツ人というだけだが、外国人ではないので自動的に受け入れられた。この人々は、非常に空き住居が多かった郊外の集合住宅に入居した。知り合いに案内してもらった所では、中央にはショッピングセンターがあり、いろいろな広告は全部ロシア語、キリル文字だった。彼らは確かに血統から言えばドイツ系なのだが、文化面ではドイツ語は分からない。このため、そうい

う所に留まり、ドイツ語の教育を受けて社会に出ていくシステムがある。この波が幾度かあり、どこの市町村でも一定の人数を受け入れるというかたちで増えていったので、統合直後が一番激しかっただろう。ちょうど第二次大戦直後の日本のような状態だ。

**(事務局)** ドイツの家賃規制は、どう考えてもあまり成功していないような印象を受ける。

**(大場)** それでも、それなりの役割を果たしているのだろう。

**(事務局)** 経済学者からすると、家賃規制などは、やっても仕方がないという意見が多いと思う。

**(大場)** 私も、家賃規制に関しては、あまり肯定的に評価はしていない。ストックは増えないので、いわば、出しっ放しということになる。それに対して、社会住宅は、確かにお金はかかるのだが、ストックは確実に増える。確かに、全体として、石から人への動きはよく言われるのだが、本当にそれでいいのだろうかという思いはある。

**(事務局)** 結果的には、また石に戻っているような印象がある。

**(大場)** その通りである。

**(事務局)** あまり住宅手当制度 (Wohngeld) は伸びていないし、その辺りの評価はどうなのだろうか。一方で、住居費の場合は 300 万を超える受給世帯がある。

**(大場)** やはり、実状に追いついておらず、もらう側が一番敏感なので、住居費のほうに流れる。ただ、住居費というのは、いわゆるカテゴリーとしては、失業に対する給付金という位置付けだ。しかし失業者限定ではなく、それなりの時間数働いていても低所得で家賃を払えない人といった人一般が対象なので、そういう面では低所得層一般に対する保証というかたちになっている。

**(事務局)** 日本の生活保護の住宅扶助とはまた厳しさは違うのだろうか。

**(大場)** 違うだろう。

**(事務局)** 住宅扶助の場合は、資産を持てばほぼ駄目になるだろう。

**(大場)** 同じようなことは、それなりにある。資産を評価するにあたって、貯金などは全部注ぎ込むといったことがある。

**(事務局)** 住宅手当の場合は、日本の国交省のようなどころが見ているのか。

**(大場)** そうだ。住居費は厚労省の管轄である。

**(事務局)** 日本も、生活保護で住宅扶助を受けている世帯は結構多い。200 万世帯位いるので、住宅手当ではないが、似ているのかもしれない。

**(大場)** 社会扶助というか、ドイツの住居費のほうは、連邦や州ではなく、結局、地方自治体が負担している。それなら地方自治体は住宅手当を出さなくてもよかった。

**(事務局)** 住居費の制度は国が作っていて、予算と運用は地方自治体なのか。

**(大場)** 制度システムは連邦政府が構築している。

**(事務局)** 実際にお金を出すのは地方自治体で、お前の裁量でやれという感じである。

**(大場)** その通りである。

**(事務局)** 地方自治体にとっては厳しいのではないか。

**(大場)** それを突然 2005 年に導入されて、負担が一気に大きくなった。

**(事務局)** 結局、住宅手当も住居費も分配策なので、本来は国がやらないとおかしい。さもなくば、偏ってしまう。お金を出せば、みな、そこに集まることになる。

**(大場)** 確かにその通りで、ますます人口のアンバランスを助長しているような気がする。

**(事務局)** 分配策は基本的に国がやらないといけないというのが一般的な原則だと思う。

昔、武蔵野市で、高齢者を優遇しすぎて高齢者が集まってしまったことがあるが、地方自治体やるのは、あまり良くないように思う。

**(大場)** 今回、こうしたテーマを頂いたので、住居費を調べてみたのだが、どうもよく分からない。分からないというのは、そういった資産のチェックをどうするかたちでやっているのが分からなかった。どれ位もらえているかということは分かる。もらっている側も、サポートされる家賃の上限額が分かるので、そこまでは満額が認められるということになる。

**(事務局)** 国土交通省で考える場合は、住宅政策の一環で考えなければならないので、住居費よりも住宅手当に関心があるのだろうが、住宅手当には、住宅の質に対する要件がないのではないか。

**(大場)** そうだ。所得と世帯人員と家賃である。

**(事務局)** その 3 つを変数とした方程式で助成額が出ると理解している。住宅の質は要件としないという点は、日本の国土交通省では考えにくいところだろうが、ドイツの国土交通省がやっているというのは、住宅政策にそうした使命があるからだろうか。

**(大場)** それは、残余化しているからだろう。広い国民層を前提にした住宅手当という発想はない。やはり、住宅手当はセーフティネットなので、限定した人たちに対するサポートであって、あくまで家賃助成だ。その時に、家賃助成をするか、それとも全体の家賃水準を下げるか、どちらかの選択肢しかない。しかし、市場家賃を物理的に下げるため 1 つの方策は、住宅を大量に建てることだろうが、そうすると将来の財政負担が高まるので、その選択肢は絶対がない。そうすると、むしろ負担をする側のサポートをするしかなくなり、それ自体が残余化になるだろう。ただ、残余化というのは、一見否定的なニュアンスと思われているかもしれないが、広い層が住宅問題を抱えているのが、だんだんと解決していくプロセス自体が残余化だと捉えることもできるので、決して残余化自体が問題だとは思わない。

**(事務局)** 中間層の住宅確保が結構厳しいという話があったが、昨年、子ども手当、持ち家の給付金のようなものが予算措置で導入され、子ども数に応じて給付金が増えると理解している。予算枠という限度があるが、かなり人気があると聞いている。これも中間層への住居費負担を軽減する一環なのだろうか。

**(大場)** そうである。

**(事務局)** 住宅手当のような住宅助成と社会住宅制度が、どのように調和し、運営されているかが分からない。

**(大場)** 借家人のほうに関しては、まず大きな比較家賃制度、シュピーゲルという緩やかな規制があり、例外はあるが、ある程度、市場家賃であっても、そんなに突出した形にはならない。さらに、その中のカバーできない部分を、住宅手当として支援する。それが、従来のイメージであり、それはそれで一貫性があると思う。つまり、広い借家人保護施策自体を言わずに、住宅手当だけをいきなり出すと、それは家賃が高くなった部分だけのカバーする制度でしかない。前提として、大枠の部分は一応規制した上のことという認識があるのではないか。

**(事務局)** ただ、州に社会住宅の運営が任されてしまっているのが、ドイツ全体としてバランスをとるのは大変難しい状態だと思う。

**(大場)** それは、ある程度、ここはこうだが、こちらはそうではないということ、常に意識してやるしかないと思う。そもそも住宅政策をしていないところも多々ある。住宅市場自体が緩和されているので、しなくてもいいところである。

**(事務局)** 供給を増やす政策を続けてきたという理解でいいのだろうか。

**(大場)** 2010年代以降はそう。とにかく建てないと追いつかない。

**(事務局)** 住宅の需給が厳しくなったり、緩和したりという繰り返しが、10~20年おきぐらいにあるように思う。この要因は、人口が流入するか、流出するかという、そこだけなのだろうか。

**(大場)** 大きなところは、そこだけだろう。かつて、最初に、住宅が大衆的な窮乏事態を迎えたのは第一次大戦直後だ。その頃は、戦場下の帰還者が増えたり、ドイツは第一次大戦の段階で領土を失うので、一層需給がタイトになったりした経緯がある。基本的な要因は、経済というよりも、人口そのものの動きが突如増える、予定外に増えるというものである。

**(事務局)** これはドイツ全体の話というよりも、ある限定的な地域での話なのだろうか。

**(大場)** 少なくとも2000年ぐらいまでは全体の話だった。あまねく不足していた。

**(事務局)** EUの中ではドイツは要で、一番の成長地域である。2010年以降、他のEU諸国の都市よりも、ドイツの各都市が相対的に成長したということではないだろうか。日

本の場合は、戦後、住宅が厳しい状況から、供給を増やすという時代があって、今、余った状況になっているが、これがまた住宅が足りないという状況になるとは当面は思えない。このドイツと日本の違いは何なのだろうか。やはり人口の動きなのだろうか。日本は、移民を解禁しなければ無理なのか。

**(大場)** ドイツ人ということの定義自体も難しくなっているのだが、別にドイツ全体で見て出生率が高くなったわけでもない。そうすると、人口の分布がかなりバランスを欠いているのだと思う。増えるところはどんどん増えて、減っているところは、ほとんど自治体が体を成さないような、そういう状態まで減っていくような事態がドイツでも生まれている。

旧西ドイツに関して言えば、ドイツの国土計画は元々違う。バランスのとれた国土作りということで、小さい町にもきちんと文化施設が整っていて、生活のクオリティがあるという状態だった。確かに、地方都市が元気だというのはその通りである。何が人口増減のアンバランスをもたらしたかという、それ自体が経済活動の動きだと思う。つまり、大都市に経済活動、特に伸びゆく部門が集中してくるので、そうしたところは、例えば10万人規模程度のところなら、普通のベーシックな住民に対する行政サービスは行うとしても、敢えて成長部門は設けない。その中に格差が生まれてくる。おそらく、EUも含めて経済活動自体が簡単に国境を越えて展開している結果だと思う。

その中で、ハンブルクがうまく行っているか、行っていないかという、経済活動自体は非常に好調である。やはりハンブルクは、もう港湾の時代ではないにしても、元々伝統的に出版メディア、音楽があり、加えてITなどの強みがある。ミュンヘンほどの成長の核にはならないが、それなりに伸びている。これは都市としては強みだが、おそらくこのままでは収容しきれないような規模で、人口はどんどん膨張するだろう。このため、市民農園を壊して住宅を建てるといったことをせざるを得ない。

もう1つ、決定的な違いとしては、別のところでも聞かれたのだが、市有地が50%ぐらいあることが、日本では想定しづらい部分である。皆さんは驚かれるが、実は、50%と言いつつも、その中のかなりの部分は森林である。歴史的に、森林を共有林として自治体が持つ形でドイツの森林は利用・保全されてきた。それをそのまま、かつての村落共同体も財産として継承している。だから、市有地の比率は非常に高いのだが、実際に既成市街地の中でどのくらいの市有地があるかという、全体のマーケットをコントロールできるほどではない。だが、日本よりはたくさん所有しているので、いろいろな形で活用することができる。そういう面では、自ら建てるのはさすがに難しいが、市有地のストックを有効に活用することによって、民間投資のインセンティブを引き出すという流れになっていくのではないだろうか。

**(事務局)** 市有地を盛んに使いなさいといっても、森林ということでは使えないのではないかな。

**(大場)** そこは、森林を伐採してはいけない。

**(事務局)** イギリスのグリーンベルトみたいなもので、手が付けられないのではないかな。

**(大場)** 森林を切るのは、州政府が緑の党との連立なので、許されない。

**(事務局)** 住宅を高層化するというものもないのか。

**(大場)** 高層住宅は人気がない。6 階以上の建物は、建てても売れないし、人も入らない。

**(事務局)** それは何か理由があるのか。

**(大場)** 1 つは心理的なもの、例えば子どもの情操にとって高い建物は土に直接触れないから良くないということがある。それから、高層住宅の場合は、どうしてもバンダリズムが発生しやすいという防犯上の理由もある。少なくとも、住宅事情がタイトではなくなった時代に建てられた集合住宅は、基本的に 6 階以下だ。それ以上だと入居者がいない。これは東ドイツに限らないが、10 階以上の建物の 7 階以上を壊すというような、減築をしている。下はそのまま残して使い続ける。見学に行ったことがあるのだが、砂ぼこりで写真が撮れなかった。コンクリート造りの上のほうを鉄球で物理的に壊していた。

**(事務局)** アメリカも、公営住宅の高層を全て取り壊していた。ダイナマイトで一気に壊していたし、イギリスも結局、高層を全部やめている。やはり、子供に対する心理的な影響は言われている。論文もたくさんある。しかし、日本は、どんどん建てている。日本はコンドミニアムのたぐいなのでまだいいのだが、社会住宅を建てるとなるとどうだろうか。

**(大場)** もう公営住宅を建てる時代ではないが、公営住宅を建て替える時には高層化せざるを得ない。

**(事務局)** 多少はしてしまうだろうが、その時には議論になるだろう。

**(事務局)** 2011 年の第 2 助成制度の新設は、所得層全世帯の 50%ということだが、これは、ドイツ国民全体の 50%の世帯は、この助成を受ける権利があるということなのか。

**(大場)** これはハンブルク限定である。それでも人口としては数 10 万人いる。伝統的な社会住宅制度には、第 1 から第 4 まであったのだが、そうした全国一律のものは既になくなっていく。紛らわしいのだが、改めてハンブルク独自に第 2 助成というものを設けた。その時に、それまでの伝統的なものは第 1 助成として残している。だから、ハンブルクやノルトライン＝ヴェストファーレンなどは、この面では保守的なので、昔の社会住宅制度をそのまま守っている。だから、第 1 助成という昔のスタイルが残っている。

- (事務局)** 以前、住宅総合センターの報告で、社会住宅の助成を、地域別第1促進とか第2促進と言っていたが、そのことを言っているのだろうか。
- (大場)** その通りだが、それは昔の話で既になくなっている。
- (事務局)** 住宅手当、住居費の規定はどれでみるのか。
- (大場)** 資料9頁の、一覧の表が全国規定となっているはずである。
- (事務局)** 全国の規定だが、この下にあるハンブルクというのは。
- (大場)** この下は試算例で、ハンブルクの場合で計算したらこうなるというものである。
- (事務局)** ハンブルクとしては、所得層の50%まで、この住宅手当もしくは住居費がもらえるということか。
- (大場)** これは社会住宅ではなく手当の話なので、具体的な人数は示していない。
- (事務局)** 全世帯の50%というのは、社会住宅供給の対象ということか。
- (大場)** その通り、これは社会住宅の方である。ただ、それは資格者なので、実際に供給されているかどうか、あるいは、その範囲で持ち家を持っている人もいる。
- (事務局)** 住宅手当は、いまだに連邦と州で5割ずつ出しているのか。それは続いているのか。
- (大場)** そうである。
- (事務局)** 社会住宅に対する連邦から州への助成は完全に終わったのか。
- (大場)** 連邦からの助成は終了している。
- (事務局)** 住居費として、自治体は実際にどの程度の支出をしているのか。
- (大場)** 大変な負担だと思う。
- (事務局)** 300万世帯超ということで、結局、ハンブルクのようなところほど負担が多いということか。
- (大場)** その通りである。
- (事務局)** 住居費をもらった人たちは社会住宅に入れるのか。
- (大場)** 入れる。
- (事務局)** 両方、合わせ技があるのか。
- (大場)** 対人と対物は、どちらか1つではなく、両方行ける。
- (事務局)** 日本なら、今までからすると、住宅手当を受給するものは、公営住宅には入れないという感じになると思う。両方もらえるけれども、両方もらえない人も出るのだろうか。社会住宅に入りつつ助成ももらっているという人もいれば、権利はあるが、社会住宅にも入れないし、助成も受けられないという人がいるのだろうか。
- (大場)** 社会住宅には入れないケースが多々ある。しかし、手当自体は、要件を満たして申請すれば確実にもらえる。

**(事務局)** 一時期、住宅手当には暖房費が付かないので、50 万世帯位まで受給者が減ったと聞いている。

**(大場)** 暖房費は、その通りであったが、最近は出ているので、少し盛り返してきている。

**(事務局)** 適格ならば、申請すれば住居費や住宅手当はもらえるが、人によっては、どちらかが有利になるので、現状、ドイツには 2 つの選択肢があるという認識でよいか。

**(大場)** そうである。

**(事務局)** 住宅手当や住居費をもらうことは、社会的なステータスとしては好ましくなく他に知られるのを嫌がり、申請しないということはないのだろうか。

**(大場)** 住宅手当は、そういうことはないと思う。

**(事務局)** そういえば、日本の留学生でも受給し助かったという人がいた。

**(大場)** 住民登録して、家賃を払っていれば権利はある。しかし、手当の額は、5 万円程度である。

**(事務局)** ドイツ全体の受給率は英国などに比べれば低めで、額もそう高くない。英国は高く広く、ドイツは低く狭くという感じがする。日本で導入するならドイツ型ではないか。日本には、現在、家主向けの家賃手当で、最大 4 万円/月、手当は漸減し、10 年間で終了する地優賃の仕組みがあるが、実際普及しておらず、残念ながら人気がない。

**(大場)** 連邦にしろ、州、自治体にしろ、公的なところが直接建設するような時代は終わっているもので、どうやって投資を誘導するのか、先ほど三分の一モデルを出したが、ああいうものを作れば、それなりに機能していくと思う。

最後のほうで、いろいろな事例を紹介したが、ハンブルクは、とにかく住宅を建てないといけないので、ありとあらゆるアイデアをいろいろなところからかき集めてやっているという印象が非常に強い。だから、ここ数年で、ばたばたと出てきたものである。2010 年代になってから急に様相が変わった。それまで住宅問題など言われていなかったのに、急に、建てろ、建てろとなっている。

**(事務局)** むしろ日本では、ドイツは新築を規制している、中古住宅の市場だと言っている人がいたぐらいだ。それは間違いないのだけれど。

**(大場)** それは、ストックの質がいいからではないか。

**(事務局)** むしろ、余計な住宅を建てないような計画性を持っているということと聞いている。

**(大場)** それも分かる。建設の認可を受けるまでの手続きが非常に面倒くさい。だから、それを迅速化しようというのも現在出ている 1 つのインセンティブ策である。ただ、具体的にどういった手続きが迅速化されたのかがよく分からない。

**(事務局)** 建設法典は意外に、頻繁に変わると聞いた。

**(大場)** 日本人で、ドイツの建設法典を細かく知っている人はほとんどいないだろう。法律関係の人も、こういうことをよく紹介しているのだが、実態がよく分からないので、何を言っているのかがよく分からない。

**(事務局)** 一部の議員から、日本でも家賃助成を導入したらいいのではないかという話がそろそろ出てきているようなのだが、何を言ってそう言っているのかがよく分からない。バブル崩壊以降の失われた期間に大学を卒業したような若い人たちの所得が他の世代よりも相対的に下がっているので、それを補填するという話も聞く。ドイツの家賃助成制度は狭く浅くやっており、予算も英国やフランスほど財政を圧迫していないので、日本に向いていると思う。しかし、何故、英仏に比べて財政負担が少ないのだろうか。適格ならば受給できるエンタイトルメントの制度であるし、それほど要件が厳しいようにも思えないのだが。

**(大場)** 住宅手当だけを捉えると、何故その程度で抑えられているのかという疑問が出てくるだろう。その理由は、元々比較家賃制度のような緩やかな家賃の規制があるからだと思う。もちろん、100%守られているとは言えないし、実際に、そこから10%以上オーバーしていることは、大都市ではよくある。

**(事務局)** 土地については、日本では地価公示があるが、家賃に関する公示はない。公営住宅でも地優賃でも、相場が問題になるが、このためには民間データを含めて、かなりその都度、データを見なければならぬのだと思う。もちろん、不動産業者は、地域の相場感を持っているだろうが、ばらつきは多いだろう。家賃助成を行うにしても、日本には家賃のメルクマールとなる基準が整備されていない。本当は、ドイツのように、家賃公示的なものがないと、家賃助成の実施は難しいのではないかと思われる。

**(大場)** それはその通りだと思う。今日の話は、自治体ごとの家賃段階の話をしたが、もう1つ、市内内部に行くと、通りごとに家賃段階が分かれている。ドイツの場合、通りは住所なので、特定の住所での家賃相場が細かく分かる。

**(事務局)** 税負担を比較するために地区別の家賃が知りたくて、調べてみたことがあるが、確かに、かなり細かいところまで家賃相場が出ている。このため、モデルとして比較するのが容易であった。

**(大場)** 非常に細かい。

**(事務局)** 日本には、そのようなものがない。

**(大場)** そのように細かくしているがゆえに、逆に、実勢に合わせた改訂が非常に大変である。だいたい4年に1回、場合によっては2年に1回と言われているが、家賃の値上がり率が激しければ、それに見合うようなかたちで速やかに改訂しないと、すぐに家賃ブ

レーキに引っかかってしまう。

**(事務局)** それはなかなか難しい。もともと借家国という事情があるからできるのかもしれない。

**(大場)** その通りである。賃貸の質がいいので、あまり持ち家に魅力を感じていないと思う。社会住宅自体の質もいい。

**(別添、講師配布資料)**

ドイツの社会住宅制度と借家人保護施策 ～ 近年における成長大都市圏の動向を中心として ～

以上

## 賃貸入居者の負担軽減に関する研究・ヒアリング記録（第2回）

### 「現物支給としての住宅補助の在り方」

日 時： 令和2年1月23日（木） 10：30～12：00

場 所： 国土交通省住宅局会議室

講 師： 日本大学 経済学部 中川 雅之 教授

※ 以下、講師の敬称は省略させていただく。質問者は、国土交通省、日本住宅総合センター、ニッセイ基礎研究所の担当者3名によるが、合わせて事務局としている。

**（中川）** 資源配分（外部性を調整したり公共財を調整したりする）及び再分配、景気安定化が政府の3つの役割と言われている。家賃補助は、このうち再分配に該当する。再分配には、タイトルにあるように現物支給と現金支給とがある。現金支給ではない現物支給としての住宅補助が何故やられているのかという点を最初にご説明する。その後、特に米国の例に基づき、現物支給にしても、どのような形で変遷してきたのかという点について、セクション8バウチャーという制度を含めてお話ししたい。

資料の2頁にあるように、現物支給として住宅補助が行われているというのは、広く普通にやられていることである。理論的には、あまり支持されないが、基本的に、常識的に行われている政策である。ただ、米国では、それがセクション8バウチャー（以下、「バウチャー」という）の形で住宅にしか使えない金券になっている。日本では、公共団体による公営住宅等の直接供給という形でこの再分配が行われている。

そもそも経済学では、再分配における住宅補助について、どのようなスタンスに立っているのかと言うと、2つの点がある。まず、住宅という現物は、消費者に対して消費を強制するわけであるから、経済学の考え方では消費者主権といい、自分のことは自分が一番よく知っており、自分に必要なことは自分が判断できるのだという立場に立っている。したがって、住宅というものを特定化したような再分配については非常に冷淡である。だから、用途を定めない生活保護のような現金支給が望ましいというのが原則①である。

公的部門による住宅の直接供給において、公営住宅などによる日本のものと、家賃補助のように、米国やドイツがやっているもの、どちらが効率的なのかという議論がある。経済学の立場としては、家賃補助、バウチャーみたいなもの、住宅にしか使えない金券のほうが効率的だろうというのが原則の②として、普通言われていることである。

そうした批判があるにも関わらずなぜやられているのかということ資料の3頁に示した。最初に申し上げたように、現物として再分配をするというのは、消費者主権と

いう原則に反しているということがまずわれわれの立場である。

ただし、それに対するエクスキューズというか、反論が3つある。1つは、パターンリズムという家父長主義である。消費者主権というのはそんなに確たる原則ではない。自分のことについて自分が一番よく知っていると考えられない場合が現実にはかなり観察される。その典型的なものが子どもである。子どもの言うなりにいろいろなものを買い与えていたらしめしが付かなくなる。したがって、親が子どもに代わって長期的な観点からいろいろな消費をさせる。だから家父長主義というわけである。その関係が、再分配を受ける対象者と政府の間にも多分そういった関係があり得るだろう。再分配を受ける対象の人に対して、「何でも使っていいよ、自分で好きなものを買ってください」と言ったときに、本当に自分にとって必要なものを買うのか、それともパチンコに行ってしまうのかというのはよく分からない。よく分からないというか後者もあるだろう。だから、そういう人に代わって政府が判断するというのが家父長主義である。それは納税者の意識も反映している。自分の税金がパチンコに使われてしまうのは許せないということである。このパターンリズムは一方的な話というよりは、納税者の意向を反映したものという見方がある。

2番目は再分配を受ける側が虚偽の申告をしたときに、それを見抜く能力を政府が備えているのかということである。これは結構難しいと普通は実務上言われている。領収書のいらぬ金のやり取りはたくさんあるし、資産について把握するというのは非常に厳しいものがある。したがって、金持ちにも関わらず再分配を申請してきたような人に対して、それを見抜く能力がない政府がどういう対応の仕方があるのかということである。このため現金で再分配するよりも、現物で再分配した方がよいということである。

普通の財は、所得が上がると消費量が増えるわけである。しかし、劣等財、ネガティブグッズという考え方があり、たとえば、お金のないときは大学の学食のラーメンを食べるが、バイトのお金が入ってきたときは、うまくない学食には行かないで普通の水道橋あたりの食堂に行くということである。この学食のような劣等財の場合は、所得が上がるとその消費量が減る。つまり所得が上がった時には欲しがらないような劣等財によって再分配を行う場合には、虚偽の申告でだまそうというインセンティブは出てこないということである。現金は幾らもらっても便利なので、お金を持っていない人も、お金持ちでも、現金はもらいたくて仕方がないわけである。しかし、劣等財については、現金を持っていない人はもらいたいが、お金持ちは別にもらいたくない。だから、再分配を行う公共側に情報の非対称性があるような場合には、劣等財を用いた方が、効率的にターゲットである本当に貧乏な人を見分けることができるという考え方である。し

たがって、あまり立派な公営住宅の供給はやめましょうということになる。

差別が存在しており、入居させてもらえないということが、民間賃貸住宅ではよく言われる。この場合には、幾ら金を持っていたとしても入れてくれないので、何らかの現物による再分配が必要だというのが3番目の考え方である。

資料の4頁は、日本の対応について書いた。日本は、公営住宅を脈々と作ってきたというのが住宅政策のひとつの歴史だと思う。このグラフにあるように、1970年代は住宅ストックの8パーセントぐらいだから結構なものである。当時は10戸に1戸の割合で、かなりの量を供給していたわけである。今は大震災の影響でやや増えているが2〜3%に過ぎないということである。

さらには財政的な制約が結構重大である。今、地方公共団体で公共施設の再配置を進めている。FM (Facility Management) や PRE (Public Real Estate) というキーワードがある。公共団体が保有する建物資産で一番多いのは学校である。次に多いのが公営住宅である。ライフサイクルコストを考えた場合には、建設費用というのは氷山の一角に過ぎない。長期的には、維持管理費用が、かなりの部分を占めることになる。建設時には、建設補助が出るが、維持管理費用は通常は地方公共団体が負担するから、できれば公共施設の総量を減らしたいという状況があると思われる。

この意味では、公営住宅を中心にして再分配を行うことは、やや限界に来ているのを見ている。このために、セーフティネット法で民間の空き家などを活用する政策対応が出てきたものと理解している。

それでは、公共による直接供給がいいのか、それともバウチャーみたいなものがあるのかということについて、一般的に考えられる課題を整理したのが資料の5頁である。まず、公共部門の直接供給に対しては、需要者側のニーズに即した住宅サービスが提供されているのかという点がある。

需要者側というのは、住みたいところ、家族形態、あるいは広さに対する志向、あるいは職場への近接性に対する志向など、本当に様々である。公共部門が直接供給した途端に、それは公共部門の都合で建ててしまったから、必ずしもニーズに一致しないということである。したがって、再分配の対象となるような人たちの公営住宅に対する応募倍率というのはすごく差がある。人気があるところは極端に応募倍率が高く、そうではないところは応募が少ないということである。

また、本当かどうかは判然としないが、一般的に我々がよく言っているのは、公共部門は競合していないので、非効率な供給が行われているのではないかというのが2番目である。

3番目は、公共部門が直接供給した場合、当たり前だが低所得者が集中することにな

る。そのときに近隣外部性という形で、低所得者ご自身に対してあまりよい影響をお互いに与えないこと、ネイバーフッドリスクやネイバーフッド・エクスターナリティなどがあるのではないかというのが公営住宅供給を続ける事に関する課題である。

それでは、バウチャーに替えればいいのかという話になる。バウチャーに替えたときに本当に需要者側の選択に沿うようないい結果もたらされているのだろうか、本当にそうなのだろうかということである。「満足度は上がっていますか」「健康状態が上がっていますか」、あるいは「子どもの学歴、人的資本は上がっていますか」、そういういい影響が出ているのでしょうかというのが 1 つ目の疑問である。自分が選ぶことができるというのがバウチャーの一番よいところだが、それは本当に長期的に彼らの家族や子どもにとっていい結果をもたらしているのかということにもなる。

需要側に対して再分配をするわけだが、供給が非常に固定的であった場合には、家賃が上がるだけであって、それは家主や地主に対して補助した分が帰着してしまい、再分配を受けた側にそういうものが帰着していないのではないかというのが 2 番目の心配なところだと思う。

それから 3 番目であるが、これが恐らく公共部門というか、政府の中で現実的にかなり心配なことである。バウチャーになった途端に、エンタイトルメントという形で適格な人には再分配せざるを得なくなってしまうのではないか。そうした場合には、財政負担が増大してしまうのではないかという心配である。

これらの観点から少し米国の現物支給再分配政策みたいなものを資料の 6 頁で振り返ってみたい。ここでは、米国の経験、公共住宅政策のハイブリット化と書いた。日本も同じかもしれないが、米国の住宅の再分配政策というのは、いろいろな主体が参加するような形に今なりつつあるように思っている。

ここにあるように基本的には、米国も最初は日本と同じで公営住宅建設を続けていたわけである。この公営住宅の運営機関は、Local Housing Authority (LHA) が担ってきた。しかし、今では、公共機関と私企業、NPO といったものが協働するような仕組みに替わっているように思う。

これはなぜかと言うと、単に住むところを提供するということに加えて、アメニティー、生活サポートの提供が重要になっているからである。この生活サポートについては、セーフティネット法の方向性と何となく一致しているように思うが、米国では、高齢者や障害者といった人たちだけではなくて、低所得で稼げなくて福祉のお世話になっている人を如何に自立させるかということについてもかなりの力が注がれているように私は思う。

このハイブリット化をもう少し時系列できちんと追ったのが資料の 7 頁である。1937

年に公営住宅を盛んに建設するようになり、順調に整備が進んだが、次第に財政的な問題が高まり、ニクソン政権になってモラトリアムということで「やめようよ」という感じになった。

この時期に行われたものが、社会実験によるバウチャーの評価である。この社会実験 EHAP (Experimental Housing Allowance Program) の概要は資料の 8 頁に示した。端的に言えば、サンプルのランダム化による実証を行ったということである。

この EHAP については、まず需要実験について説明する。この需要実験は、バウチャーは本当に消費者の住宅消費、要するにバウチャーを受領した人の居住環境が向上しているのか、移動してより望ましい地域に住むようになるのかという心配に対するものである。さらに、バウチャーは消費者の満足度を向上させるのかということ、ランダム化を通じて実験している。

供給実験は、需要実験のバウチャー提供に付随する課題の最初において、需要者側の選択に沿う結果、長期的によい結果を得ているのかどうかに対応する。そして、2 番目の心配事項である、最終的に家賃の高騰をもたらす、需要者側に便益が帰着していないのではないかという点に対応する。

そして、3 番目の行政実験は、行政の負担がどれだけ増えることになったかという点に対応する。

この EHAP の需要実験は全国的に行われた。供給実験は、たしかボストンでやられ、ボストンの家賃水準が上がったか、上がらないかというのを、バウチャーを供給した前後で比べてみて、家賃が本当に上がっているのか、上がっていないのかということを実験している。

この EHAP の需要実験については、資料の 9 頁に概念図を示した。この実験は結構有名であり、大きな政策変更のために、米国では普通に行われているものである。日本では社会実験とって、よくある話として、職業訓練がその人の賃金を上げるのか、あるいは就職率を上げるのか、そういう政策の効果を測定することに使われている。

社会実験としてよくやるのは、たとえば A 氏と B 氏がいるとする。A 氏は職業訓練を受けたが、B 氏は受けていない。A 氏の 1 年後と 2 年後のアウトカムを見る。この結果、A 氏グループは、就職率も高いし賃金も高い。しかし、職業訓練を受けていない B 氏グループは、就職率も低いし賃金率も低い。だから職業訓練というのはすごく意味があるということで政策を実施するということになる。このようなことは、日本で結構やられているが、それはかなり怪しい。

A 氏と B 氏とでは、A 氏の学歴が高く健康だが、B 氏は学歴も低くて健康状態も悪い。だから就職率が低いし、賃金が低いかもしれないわけである。つまり、職業訓練と

は別の理由によって賃金が低かったり、就職が悪かったりする場合あるわけだから、その部分はコントロールしてやらないといけない。普通に健康状態や学歴みたいなものは見れば分かる。それは統計的な手法を使えばコントロールできる。

だけど、例えば「やる気がある」「まじめだ」「すごくアグレッシブだ」というのは観察できない。つまり、職業訓練を受ける実験をしますというときに手を挙げてきた A 氏は、もともとアグレッシブでまじめで、何か分からないが積極的だから手を挙げてきたのかもしれない。そういう人は、そもそも就職の可能性が高く、賃金が高くなる素養がある。職業訓練の実験をやりますと手を挙げなかった B 氏は、そもそも積極的でないし、まじめではなく。将来に対する希望もないし、家にこもっているという人は、就職率が低いし、賃金が低いかもしれないわけである。

要するに職業訓練が賃金や就職率に影響をもたらしたのではなく、観察することができなかった積極性やまじめさなどが影響して、アウトカムが異なったかもしれないわけである。それをコントロールしようとしたのが、この EHAP の需要実験の考え方である。

EHAP では、バウチャーの実験をやると言って手を挙げさせた。この結果、2,000 人位が手を挙げて応募してきた。その 2,000 人のグループを、このランダム・アサインメントとあるが、コイントスで 2 つのグループに分けてしまう。ランダムに、トリートメント（措置）グループとコントロールグループに分ける。これはランダムに分けているから、統計的な性質は、受給資格者の母集団と措置グループ、コントロールグループで同じである。十分な数があれば人種も同じだし、学歴も同じだし、健康状態も同じになる。しかも積極性、まじめさ、あるいは観察できない要素も同じ 2 つのグループができていくわけである。

措置グループとコントロールグループという完全に一緒の統計的な性質を持ったグループを出現させて、措置グループにだけバウチャーを支給する。その後のアウトカム、フォローアップサーベイによる比較とあるが、そのときにバウチャーを受けたグループの満足度、居住水準、移動の仕方というものとコントロールグループのそれを比較してみようというのが実験のデザインである。

措置グループとコントロールグループは、まったく統計的には同じ性質のグループであるが、唯一違うのは、バウチャーを支給されたかどうかという点だけである。アウトカムに優位な違いが出てきたとすると、それはバウチャーの支給による効果として捉えることができるというのがこの EHAP 実験である。

また資料 8 頁の EHAP の概要に戻るが、EHAP の成果のところにあるように、プログラムの参加率は賃借人の半分程度であって、公営住宅の供給側への住宅補助に比べ

れば高い率の低所得者の参加が実現されている。要はバウチャーの方は自由度が非常に高いからだと考えられる。

さらには7%の世帯の低所得者比率や犯罪発生率が低くて、公共サービスが良好な地域に移動したということである。ここに書いていないが満足度も高かったようである。

住宅の質の改善以上の価格上昇は観察されなかったと言っているのは、供給実験による。ボストンでバウチャーを交付した後に、ボストンの住宅価格の上昇を見たら、質がよくなった以上の価格上昇、要するにバウチャーが価格を上げたということは観察されなかったということである。

それから、供給側への住宅補助と比較して大きなコスト削減が可能なが示されたというのは、地方公共団体が、自分で建設するよりも、一般の民間のストックを利用して再分配した方が、行政が負う行政コストは低かったということが、行政実験で分かったということである。

こういう実験を経て、資料7頁に戻ると、社会実験による評価を経て1974年には、セクション8、Housing Allowance Programによるバウチャーが導入されることになったということである。ここからバウチャーというものが始まったわけである。

1989年には、LIHTC (Low-Income Housing Tax Credit) ということ、アフォーダブル住宅を再開発や新規投資で建設したいというときには、このアフォーダブル住宅へのエクイティ投資と引き換えに連邦税を減免する税額控除を与えるという施策の展開が始まった。公営住宅を公共部門が直接供給するのではなく、民間開発を通じて供給させる取り組みである。この税額控除権には流動性が付与されるという点で注目されている。

バウチャー制度が始まったということから、次はバウチャーの進化について見ていくことにする。資料の10頁の部分である。このバウチャーを使って、公営住宅、公共住宅において問題となったことを解決できるようにしたほうがよいのではないかとこの点を実験したものである。

特に公共住宅においてこの時期に問題だとされていたのが、低所得者の集中である。低所得者が集中することにより、その地域の地位というか、環境が悪くなる。さらには、低所得者が集中することにより、公共住宅に住んでいる人たち同士が外部性を与え合うことにより、その人たちの厚生水準が下がっているのではないかとこの点について実験したものである。

シカゴのゲットー (Gautreaux) プログラムというのと、有名なのはクリントン政権下で行われた MTO (Moving To Opportunity) プログラムという実証実験である。この MTO で使われたバウチャーは、非常に特殊なバウチャーである。どこに住んでも構わ

ない。自分の好む地域に住めばよいというバウチャーである。これは公営住宅の居住者に対して交付したもので、低所得者比率の低い地域に移転したときだけに支払われるバウチャーである。つまり、低所得者の近隣外部性みたいなものを人為的に外した場合にいったいどうなるのかということを実験してみたのが MTO 実験である。

資料の 11 頁にあるが、MTO 実験データが、HUD から 2006 年に報告されている。これを用いて、様々な研究が進められた。その結果、移動によって住環境の改善効果は観察されたが、雇用への影響はあまり有位には観察されていないという結果が、HUD の 2006 の中間報告で報告されている。さらに数多くの先行研究の中には、福祉への依存度を低下させる効果や教育上の効果、健康を増進される効果が観察されたという報告もあるが、雇用や福祉への依存度への有位な結果には疑義があるという報告もある。

資料の 12 頁、表 1 を見ていただきたい。これはカッゼという当時ハーバードの教授の論文の結果を示したものである。この実験グループを見ていただくと、男の子の問題行動の発生率が 42 パーセント下がった、ぜんそくの発作の発生率が 65%下がった、銃声を聞いた率が 100%下がった、子どもが乱暴を受けた率が 80%減ったということが書かれている。しかし、福祉の受給率は、実は 2%上がっているということが報告されており、やや曖昧な結果となっている。

次に、米国の経験、資料の 13 頁を見ていただきたい。この頁では、低所得者の集中回避について、MTO 実験で近隣外部性不経済が検出されたのかということ、されていないと思われるのだが、それでも米国は低所得者の集中を回避するような方向に大きく政策を転換したと見ている。それが 1992 年から開始された連邦のプログラム HOPE VI である。

このプログラムの特徴は、資料の 13 頁の①から⑤に記した。まず、①は、公共住宅地区をミックスド・インカム地区に変えてしまうというのが 1 つの大きな特徴である。LHA は、低所得者向けに低い家賃の住宅を供給する役割を担ってきたが、彼らだけではミックスド・インカム住宅地区というコミュニティは整備できないため、必然的に私企業のプロフィット団体と協働することとなった。ただし、連邦はすべての資金を HOPE VI に投じたわけではない。LIHTC など、純粋に市場ベース、要するに民間の私企業とパートナーシップを結んで住宅供給を行う方法も採られている。

さらに連邦プログラムでは、LHA の監督下であれば私企業に対しても、公営住宅を含むミックスド・インカム・コミュニティの保有管理が認められる。要は公営住宅を清水建設などが保有して管理してもいいが、LHA が監督するということである。アフォーダブル住宅を含むミックスド・インカム・コミュニティの全体の監督者は、LHA が直接行っても、プライベートセクターが行い、LHA がそれを監督することでもよい。

この HOPE VI では、社会経済的な流動性を高めるためのサポートサービスを行う。つまり、漫然と公営住宅に住み続けることや、バウチャーを受け続けることは、止めましょうという方針に基づき、卒業していただくためのサポートサービスを行っている。例えば、就業関連教育などをすごく重視している点が特徴である。

こうしたことは経済学者が言いそうなことであるが、それに対しては非難がある。なぜなら、ミックスト・インカム住宅になった途端に、一定の水準において、幸せに住んでいた低所得者が公営住宅コミュニティから追い出されるからである。どのようにして追い出されるかは後で言うが、簡単に言うならば、セクション 8 のバウチャー制度を用いて退出してもらうわけである。住宅に関する居住福祉を重視する人たちは、これに対して非常に厳しい見方をしている。

もう少し具体的にどのような状態から調べるために、2015 年にアトランタに行って調べてきたので、お話をさせていただく。LHA は、全米の各地方公共団体に組織されており、今回は一例としてアトランタの AHA (Atlanta Housing Authority) を訪ねてヒアリングした。AHA は 1938 年から公営住宅の整備を担ってきた。ただ、残念なことに、整備地区の犯罪発生率は高く、教育レベルも低いコミュニティ、危ない地区になってしまったということである。

このため AHA は、HOPE VI に手を挙げて、公共住宅を中心にした荒廃地区の再生を図るようになったということである。結果的に、アトランタ市は、公営住宅と 5 つの高齢者用の高層住宅を廃止した全米でも最初の都市となり、これがアトランタモデルとして知られるようになった。1994 年から 2007 年までに 5 万人の公営住宅居住者の移動が行われたとされている。資料 14 頁の最後のところに記したように、30 の公営住宅コミュニティが廃止され、HOPE VI が適用された結果、アフォーダブル住宅を含む再開発されたのは 7 地区にとどまったということである。したがって、アトランタでは、かなり極端な事業が進められたと言われている。このアトランタモデルの特徴は、居住者にはバウチャーによる支援を行うが、現地で住み慣れたところでの再入居、コミュニティへの帰還は保証しないという方針が、非常に徹底されたモデルだという点である。

資料の 15 頁のアトランタモデル 2 を見て欲しい。具体的にどうやったのかという話である。まず、HOPE VI で現地に建設されるアフォーダブル住宅に入居できない人を対象に、バウチャーを交付して欲しい人、バウチャーを交付せざるを得ない人を含め、AHA とのミーティングが実施され、適格性や義務、バウチャー交付の手続きなどが説明される。

バウチャー交付することになった場合、Good Neighborhood Program というものに

参加することが求められる。貧困が集中している地域、荒廃地区での住み方と、普通の住宅での住み方はやはり違うらしい。ミックスト・インカム・コミュニティへの移転をスムーズにするために、家屋の管理、近隣との権利関係、賃貸住宅契約に関するコンプライアンスなどの教育が行われる。普通のこととして、「ゴミを出し方」までを含めた教育になっているそうである。

バウチャーの交付を受けた居住者は、非常に厳しいと思われるが、90日以内に新しい住居を探す。ただし、移転先の選定は、望ましいところでなければまずいということで、インスペクションスタンダードというものが決められており、適切な環境、居住する移転先のリストにマッチングするような案内が行われるという。

このプログラムを通じて、5万人もの低所得者の移動が発生するわけだから、5万人が1つの地域に集中した場合には同じことが起きてしまう。したがって、アトランタ市内の地域環境を7つの地区に分け、移転者がうまく分散するような試みが行われたということである。

資料の16頁のアトランタモデル3を見て欲しい。最終的に公営住宅を廃止した1,000エーカーの土地を対象に、民間とパートナーシップによるミックスト・インカム・コミュニティが整備された。それが資料18頁の写真である。これはたしかAHAのパンフレットから抜粋したものである。左側の赤い煉瓦造りの貧しいテラスハウスが、右側のように素晴らしいコミュニティになったわけである。資料17頁は、現地に行った際に撮影した、AHA理事長との写真である。

再度16頁をもう見てほしい。連邦の補助を受ける条件として、一定比率の低所得者がその中に含まれていることが必要である。このコミュニティの管理は、アトランタではAHA以外の私企業、プライベートセクターのプロフィット団体がやっている。AHAは土地を所有し、通常は50年間の定期借地で民間デベロッパーに貸付け、民間が上物を整備・管理するという事業である。

資料の19頁を見てほしい。大変重要なことは、恵まれない人々に再分配を行うことだけではなく、自立してもらうことに大変重点を置いた試みが行われているという点である。それがMTW (Moving to Work) というものである。MTWがHOPE VIと連携をする形で、居住者の自立性や職業倫理、居住者意識、職業上の環境改善といったものを狙っている。

普通、LHAというのは、公営住宅の整備だけを担ってきたが、MTWプログラムの実施が認められれば、通常は範囲外である公営住宅の管理補助、バウチャー、投資関連補助という、資金や投資の一括管理が認められることになっている。

普通の再分配と違う点は、AHAがいろいろな団体とパートナーを組むことが可能に

なり、例えば公営住宅を、コミュニティ環境改善のための精神クリニックなどに供給することも可能としている点である。資料には記載したが、バウチャーが使えるかは未確認である。

こういう非常に柔軟なお金の使い方を可能とするためには、MTW 機関 (Moving to Work 機関) として認定を受ける必要がある。この MTW 機関の認定を受けることにより、LHA や公営住宅の管理主体は、地元企業等とパートナーシップを組んで人材開発、職業訓練、識字教育といったものを行えるようになる (資料 20 頁)。

資料の 21 頁アトランタモデルのまとめである。米国では、公営住宅を廃止する方向にあるが、同様なことは、サッチャー政権下でも行われてきた。公共機関は、できるだけ資産を持たないようにするという方向性である。

日本でも、将来の維持費負担を考えると、公営住宅ストックを減らしていく方向性があると思われる。ただし、その際に、管理された形で公営住宅ストックを手放したり、居住者に単に払い下げたりするのではなく、ミックスト・インカム・コミュニティにするとか、あるいは、アフォーダブル住宅に住んでいる人については、生活サービスや自立性を確保するという、適切に管理された方策をとったのがアトランタモデルだと思う。

このプログラム自体は、元々、基本的には住宅に対する補助制度であるのだが、人材開発に資金を融通できる体制があることは非常に大きな意味がある。その背景にあるのが、資料 21 頁の下の赤い部分に示したように、アフォーダブル住宅の居住は一時的なものという前提である。長期に住み続けてもらうことは考えておらず、就業することでいずれは市場ベースの住宅に卒業、復帰してもらうことが前提である。

したがって、アフォーダブル住宅プログラムの利用者は就業してもらうことが条件となっているが、高齢者、障害者には、この条件は適用されない。

資料 22 頁では、日本への合意と記し、最低居住水準未満の割合を平成 10 年と平成 25 年で比べた図を付けた。こうすると、所得が非常に低い階級で、最低居住水準未満の世帯の割合が増えているように見える。資料 23 頁を見て欲しい。どこで増えているのかを見ると平成 25 年で 30 歳から 44 歳ぐらいまでのところで結構悪化している。ここには、ロスジェネと言われる、バブル崩壊以降、容易に就職できなかった世代が当てはまるのかもしれない。

日本のテニアチョイスと言うか、住まい方を見ると、基本的に終身雇用制度で次第に賃金が上がっていく形態にある。最初は賃貸住宅に入るが、お金が結構たまると、持ち家の購入が増える。何か気の毒なことがあり、最終的に資産の蓄積ができなかった人たちが賃貸住宅に残る感じになると思う。バブル崩壊以降に終身雇用のスタート台に立

てなかった人は、所得が上がるわけでもないし、資産を蓄積できるわけでもない。居住水準も低下する可能性があると思う。こういう若い世代が、今の日本の労働慣行によって、たまたまその時期に遭遇した人たちはすごく割を食っていることがあると思っ  
ている。したがって、単なる家賃補助ではなく、就業支援や人的資源の開発といったもの  
を含んだ援助策に、私は目を向けていくべきではないかと考えている。

最後の資料 24 頁を見て欲しい。ストック過剰の時代に、公営住宅ストックを増加・  
維持する方向性は正しいのかというのがそもそもの視点である。低所得者の集中とい  
うことに関しては、これまでは回避するというスタンスはなかったように思う。単純な  
現物支給による所得再分配から人的資源の開発と連携を進めた方が、日本全体が抱え  
る課題には相応しいと考える。労働力化していない、あるいは非常に低賃金な単純労働  
にしか就けないような人たちは、高齢期になると、いろいろな福祉や社会保障関係の支  
出のお世話になる蓋然性が高いことから、単純な再分配ではなく、早い段階から住宅提  
供+職業訓練による援助策を講じることを考えたほうがいいのではないかと  
いうことである。そこで私が申し上げたいのは、どちらかと言うと、ニクソン政権のときの EHAP  
みたいに公営住宅をバウチャーに大転換することよりも、やはり公営住宅コミュニテ  
ィの再生を考えることである。これを考える際には、公営住宅に住んでいる人たちは、  
基本的にどこかに移ってもらわないといけませんが、その際にはバウチャーのような手  
段を講じるしかない。ただし、地域再生+職業訓練みたいなものにこのバウチャーを使  
うのが、現実的な選択肢としてはあるのではないかと私は考える。以上が、私からの報  
告である。

**(事務局)** 続いて質疑の時間にしたい。

**(事務局)** 欧州ではあるが、米国の場合は、バウチャーを持っている人たちが公営住宅に入  
ることはないのか。両者の合わせ技はないのか。

**(中川)** ない。それから、家賃助成を行う際に懸念されることとして、適格ならばすべて助  
成しなければならぬエンタイトルメントの場合の財政的問題があるが、米国のバウ  
チャーの場合、実際に予算の範囲内で、ウェイティングリストを使いながら運営してい  
るので、やりようではないかと私は思う。結果として 10 年以上、待っている人もいる  
が。

**(事務局)** 適格であっても、バウチャーを受給できない人がいるという公平性の問題に対  
しては、米国ではどのように評価されているのか。米国の場合はかなり貧困度の高いと  
ころに限定してバウチャーを出しているように思うが。

**(中川)** いずれにしても、エンタイトルメントみたいなものを前提にしてやった場合には、多分財政が持たない。この点を、財務省に対して主張することはできないだろう。非常に貧困度の高い地域と言われたが、HOPE VI みたいな形で公営住宅地域の再生を目的にした政策を打って、バウチャーを支給することの方が現実的ではないかと思われ、実証実験を行ってはどうかと思う。公営住宅地域に住んでいる方を対象に、公営住宅を建て替えというのは意味がないし、低所得者の集中は望ましくないことである。

**(事務局)** 低所得者を公営住宅から移転させるときに、移転受け側の都市や地域にはそういった低所得者が来ることを事前に説明した上での実験ということでもいいのか。

**(中川)** MTO 実験のほうは、全米どこでもいいが、コミュニティの低所得者比率がカウンティレベルよりも細かい町丁目あたりで決まっている。従前よりも低所得者比率が低い場所に移転する場合には、バウチャーを提供するということになる。アトランタで行われた HOPE VI においては、基本的にアトランタの中での移転を前提にしている。アトランタを 7 つの地域に分けて、その地域については一定の環境における住宅がこれだけあるということ inspection standard によって指定し、それとのマッチングを行うことで集中を防ぐようにしていると思う。

**(事務局)** 偏見みたいなものがあるかもしれないが、足立区の公営住宅に入っている人間を港区に移しますとなったときに、「やめて欲しい」と言われなかったのかと思った。

**(中川)** 米国でも同様だが、無計画にやれば言われるだろう。なお、米国には公正住宅法があり、いかなる住宅入居に関する差別も法で許されていない。ただ、建前としてはあるが、実体としては必ずしもそうではないと思う。実験の際のコミュニティ単位の移動は別として、現在のバウチャーには、ポータビリティがあり、最初からどこに行っても使える。したがって、どこかにいる家主やコミュニティにとっては、どのような人が家を借りるのかは事前に分からない。公正住宅法がない日本を考えた場合には、例えばセーフティネット法の「差別しません」という人たちの登録に基づき、その中で配分をすることがよいのかもしれない。

**(事務局)** ただ、登録件数は増えておらず、まだ 1 万戸程度であり、目標には届いていない。

**(中川)** 高齢者は死んでしまうから嫌だと思ってしまうかもしれないが、バウチャーを持っている低所得者は、家賃の支払いは大丈夫なわけである。地域に行って手続きすればよいのだが、バウチャーに基づき助成金は家主に対して払われる。逆に家主にとってみれば、賃貸住宅の住まい方などの、一定のコンプライアンス教育さえ受けておれば、安心材料となる。米国の場合は、高齢者や障害者に対する別枠のバウチャー制度もある。

**(事務局)** 例えば出所した元受刑者であったり、生活文化が異なる外国人だったり、コンプライアンスが守られそうもなかったりで、受け入れにくいという家主の方もいらっしゃるかなと思う。

**(中川)** 建前としてはあるだろう。結局、今は家主が断ることができる。断らないでくださいとお願いしているが、日本では登録家主が増えない事実がある。テナントが迫害を受けていることが明らかであれば、訴えられたら家主は負けるだろうが、問題はそこまでやる力がテナント側になくことである。

**(事務局)** そう考えると家主の負担というのは非常に重たい。外国人の入居者に対して地元の賃貸経営者には抵抗が少ないと聞くと、一番困るのはやはり単身高齢者である。米国のバウチャーは、ほとんど連邦の資金で賄われているのか。

**(中川)** 連邦がやっている。

**(事務局)** 連邦政府が再分配をしているという理解でよいか。

**(中川)** そうである。ドイツもやはり連邦政府が配分していると了解する。

**(事務局)** 先日のドイツに関するヒアリングによると、社会住宅政策は、すべて州に移行され、基本的に地方自治体が再分配をしているようである。さらに日本の生活保護による住宅扶助金のような住居費（ドイツ厚労省が管轄）は全額地方自治体の予算で行われているそうである。日本の国交省に該当する省庁が管轄する住宅手当は国と州政府が5割ずつ負担している。ただ、連邦ではなく、州や地方自治体が再分配に関わるのでは、偏りが出てしまい、望ましくないのではないか。

**(中川)** 経済学は再分配を分権化して行くと、福祉競争が生じるので望ましくないと考えている。したがって、国が行うべきである。HOPE V は米国連邦政府が行った国が行ったモデル事業である。日本の公営住宅のPFI事業化や民営化は進んでいるのか。

**(事務局)** 着手に向けて進めていると思うが、さほど件数として多いということではない。

**(中川)** 民営化する場合でも、低所得者コミュニティが永久にそのままというのはよくない。ミックスド・インカム・コミュニティ化し、援助を受けている人が卒業して、循環が進むことが多分望ましいことだと思う。HUDのパフォーマンスレポートは議会への報告に使われるが、アウトカムとして、援助を受けたものが、どれだけ退出（exit）したかに注目している。何人移転したかではなく、退出できたかである。

**(事務局)** 先ほどのドイツの社会住宅においては、歴史的に古くから民間に建てさせ、市場家賃よりも低い水準で運営させてきたが、制度的に10～15年位で助成分を返還すると民営化できるため、ここにきて急に住宅不足に陥り、慌てて新規建設に方向転換しているそうである。欧州では、移民を受け入れてきたこともあるが、都市部は急成長し人口が増えているため、住宅が足りないようである。特に、中低所得者向けというか、所得

が十分で援助の必要がない階層と低所得階層の間の、生活は苦しいが家賃助成は受けられない階層、さきほどのロスジェネみたいは、ファミリー世帯が困っているという話であった。米国もトランプ政権になって福祉や住宅予算をかなり締めつけていると聞く。日本のモデルとしては、完全なエンタイトルメントで家賃助成を行うのは財政的に無理だし、英国の住宅手当（Housing Benefit、ユニバーサルクレジットに移行中。労働年金省管轄）の予算は、GDP 比率の2%以上である）。その点、アトランタのような取り組みは確かに現実的と思われるが、同様の取り組みは米国の他の地域でも行われたのか。アトランタ市内にそれだけのバウチャーを受け入れる民間賃貸の余剰があったのか。

**（中川）** 全米でやられていると思う。ただ、アトランタほど極端にはやっていない。アトランタはオリンピックを開催した後だったため、住宅市場は過剰供給だったと聞く。日本の公営住宅コミュニティの実態は調べられていないのか。

**（事務局）** 地方の公営住宅コミュニティの実態は実はよく分かっていない。

**（中川）** 地方自治体に任されているのか。巡回員が時々行くところと行かないところがあるのか。

**（事務局）** 維持管理は地方自治体に任せている。調査は順番で行くとは聞いたが、基本的には地方自治体をお願いしているようである。先生が劣等財と言われた部分であるが、昔は残念ながらひどいものだった。ベニヤ板で壁を張ったような粗末な住宅があり、そこには貧しい人が住んでいるので、寄り付かないほうがいと子どもの頃に言われたことがある。最近では、少なくとも見かけは大幅に改善されているようである。当時より所得水準も上昇しているだろうが、一定の階層が集中していることに変わりはない。

**（中川）** 私は武蔵境というところに住んでいる。都心に近く特別快速が止まる隣の三鷹までは地価が高いが、武蔵境になると地価が下がるため、マンション開発が結構進んでいる。隣に公営住宅があるが、マンションなど普通の住宅が建設される間に、公営住宅が位置しており、やや異様な存在となっている。やはり、アトランタモデルのように、バウチャーのような仕組みで集中を回避し、居住者が一定期間で退出していけるようなプログラムを含めた家賃助成の取り組みが日本では現実的ではないかと考える。

#### **（別添、講師配布資料）**

「現物支給としての住宅補助の在り方」（本稿には未収録）

以上

## 賃貸入居者の負担軽減に関する研究・ヒアリング記録（第3回）

### 「家賃補助と賃貸住宅市場」

日時： 令和2年1月24日（金） 10:30～12:00

場所： 国土交通省住宅局会議室

講師： 専修大学 商学部 瀬下 博之 教授

※ 以下、講師の敬称は省略させていただく。質問者は、国土交通省、日本住宅総合センター、ニッセイ基礎研究所の担当者3名によるが、合わせて事務局としている。

**（瀬下）** 家賃補助の話をしてほしいということだが、中川先生とお話することは同じような内容になるかもしれない。

**（事務局）** 中川先生はアメリカのバウチャー導入時の実証実験やアトランタの事例を中心にお話いただいたが、瀬下先生の資料を拝見すると、日本の賃貸住宅市場との関係で理論的な話をしていただけるようなので重複はほとんどなく、楽しみにしている。

**（瀬下）** 経済学的に家賃補助の話をしようとする、後で説明する Aaron and von Furstenberg が扱っているような議論が、家賃補助策を支持する中心的理論となる。基本的に家賃補助にせよ、何にせよ、政策的な政府の介入は、経済学者からすれば、市場の失敗がない限りは必要ないという立場である（資料2頁）。家賃補助という形で政策的介入を行うのであれば、まず市場の失敗があるのかということを検討し、その中で家賃補助が必要かどうか、有効に機能するのかどうかということ論じなければならぬ<sup>(1)</sup>。前半部分はそのような趣旨でまとめている。

市場の失敗には、不完全競争及び公共財、外部性、情報の非対称性という4つの議論がある。不完全競争は、市場の失敗とはいっても基本的には競争上の問題なので、仮にそこで高額な家賃が発生しているというようなことがあったとしても、その点に対応するとしたら家賃補助ではなくて、競争をより促進させようというような議論で対応することになる（資料2頁）。公的な価格を決めていくという可能性もあるが、家賃補助という対応はまず考えられないだろう。

賃貸住宅が公共財かどうかという点にはかなりの議論が場合によっては出てくるかもしれないが、通常定義に従えば、賃貸住宅は排除性や競争性も成り立っており、公共財とは言いにくい（資料2頁）。排除性については家賃を払わせればいいし、一つの

(1) こうした見方については Rosen, H.S.,(1985) "Housing Subsidies: Effects on Housing Decision, Efficiency and Equity," in *Handbook of Public Economics*, edited by Auerbach, A.J. and M. Feldstein. や金本良嗣 (1993) 「住宅補助政策の経済学」『都市住宅学』pp.12-19などを参照。

部屋に何万人も住めるというわけではないので競合性も成り立つ。経済学の定義に従うと、賃貸住宅は公共財ではないことになる。私的供給が可能であって、公的に東京都や地方公共団体などが低所得者向けの賃貸住宅等を供給しているが、その必要性自体がそもそも疑問であるというのが個人的な意見である。

外部性があるかという話だが(資料3頁)、外部性となるとかなり範囲が広がる。様々な可能性があり得るが、ここではとりあえず2つだけ一般的に考えられるものをまとめた。よく言われるのは、混雑現象が都市部で発生し得るところで、特に東京都に人が大量に集中することが問題ならば、家賃補助を郊外部の住宅に出して、そちらに住まわせて混雑を緩和させるというような政策がないわけではない。ただし、この場合は、何故、所得制限を設けるのかが説明できない。そもそも混雑や都市集中の問題であったら、都市部に住むことに対して何らかの費用をかけさせる。課税を通してでもいいので、混雑料金制のようなものを講じるのが本筋ではないかと思う。

都市問題の中でよく出てくる外部性としては、近隣外部性がある。典型的にはアメリカのスラムのようなところで、低所得者が住み犯罪が発生しやすい環境ができるために、周辺の住宅等の価値が下がるというものが近隣外部性の例示でよく出てくる。仮に、低所得者が特定の地域に集中して住むと、その治安が悪くなるという状況があるのだとするなら、家賃補助を出して、そこに住まわないようにするという施策は一応可能ではあるが、単に問題が分散するだけで、本質的な改善にはならないと思われる。むしろ、問題は完全に貧困対策という話なので、社会保障的な観点で論じるべきだろう。このように、外部性でも家賃補助を正当化することは、なかなか難しい。

最後は情報の非対称性の問題であり、よく言われるのは、住宅の品質に情報の非対称性があるということである(資料4頁)。賃借人について情報の非対称性がある場合もあるが、ここでは家主というか、取引する住宅の品質そのものに情報の非対称性があるという想定で考えてみたい。ある家賃の下で、その家賃を見て家主が賃貸住宅を供給するかどうか決めるわけだが、その家賃よりも自分の住宅の価値が高いと思っている人は、そのように安い家賃では貸したくないということで貸さないし、自分の住宅が低い品質であるならば、その家賃なら願ったりかなったりだと言って供給する。例えば、ある住宅に1ヶ月20万円という家賃が付いていたとすると、20万円以上の価値の住宅は供給されないはずなので、その賃貸住宅の価値は実際には20万円以下だろうと借り手が予想する。このため20万円では高いと考え、価格を下げるように交渉するか、借りないことになり、家賃は次第に下がる。そうすると、今まで比較的質のよい住宅を供給していた家主は、例えば15万円まで下がったら敢えて貸す必要もないという行動を取り供給を止める。そのために家賃が下がるにしたがって、品質が良い住宅が次から次

に、市場から退出してしまう。このような現象を逆選択が生じているという<sup>(2)</sup>。

これを簡単なモデルで説明したのが資料の5頁である。品質がよい住宅の価値が  $q^H$  であるとし、これは、建設コストや、あるいは自分で利用した際の評価のようなものと考えたりすることで定式化している。ここで高品質な住宅の価値  $q^H$  があり、低品質の住宅の場合は  $q^L$  であるとして、 $q^H$  のほうが  $q^L$  よりも高いという想定で考える。借り手のほうは住宅の品質を事前には知らないので、今の価格の下でどれだけ高品質な住宅が供給されているのかということを考える。今、家賃  $p$  が与えられていたときに、その比率が  $\theta(p)$  という関数で表されるとすると、高品質な住宅の供給者は、家賃が  $q^H$  のコストよりも高ければ供給する。この条件は  $p \geq q^H$  の式で表されている。しかし、借り手のほうは、 $\theta(p)$  分の比率しか  $q^H$  の住宅がなくて、 $1 - \theta(p)$  の確率で品質の低い住宅があると考えるので、その期待値を取ったのが2つ目の式 ( $\theta(p)q^H + (1 - \theta(p))q^L \geq p$ ) の左辺である。この期待値が家賃よりも高くなければその住宅を選択する。この条件が2つ目の式の意味である。すぐ分かると思うが、任意の  $\theta(p) > 0$  に関して、この2つの式を満たす賃料  $p > 0$  はあり得ないので、賃貸住宅自体が消滅しかねない状況が起こるとというのが逆選択の議論の基本的なストーリーである。

家賃補助をここに入れたらどうなるかという (資料6頁)、借り手のほうに家賃から差し引く形で  $s$  という補助金を与える状況を考える。この場合、 $s \geq (1 - \theta(p)) \times (q^H - q^L)$  ならば、高品質住宅が供給されることが分かる。 $(q^H - q^L)$  は品質の差で、右辺は品質の差の期待値のようなものである。このモデルで言うと、低い品質の住宅を借りてしまった場合に借り手が被る期待損失になるが、この低品質の住宅に住んでしまったときに被る損失の予想値を補助金が上回ってくれば、借りてもよいことになるので、賃貸住宅市場は一応機能し、その結果、市場が消滅しないという状況が出てくることがモデルで示せる。

家主側への補助を考えた場合は、家主のほうの価格に  $s$  という補助金を加えることになる (資料7頁)。式が少し変わったように見えるが、 $p + s$  が  $q^H$  よりも高いという式で、 $s$  を右辺に移してから上と下の式を組み合わせてあげると、借り手が借り、貸し手が貸すような条件は、先ほどの借り手のほうに補助金を与えるのと全く同じ条件式になる。したがって、借り手に補助しようが貸し手に補助しようが結果は同じことになる。要するに、貸し手のほうからすれば、市場で家賃が低くても、それよりも高くなるような補助金が得られるならば、その範囲内で自分が供給してもよいかを考え、供給してくれることになる。品質がよい住宅が出てくれば借り手のほうも借りるようになり、

---

(2) Akerlof, G. A., 1970. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.

次第に家賃が上がり、賃貸住宅市場が機能するようになる。

しかし、そもそも賃貸住宅市場において、品質はそれほど深刻な問題なのだろうかということが一つ問題となる。当然、住宅には品質のよい悪いはあるだろうが、仮に悪い可能性があったとして、取引時点でリスクや損失を被る可能性があったとしても、たとえば、結果的に雨漏りがするような住宅であったことが後々に分かったとしても、修繕してもらえばいい、あるいはその分だけ家賃を減額してもらえばいいのではないか、そういう交渉は当然可能だろうと考えられる。そうすると、事後的に見ると情報の非対称性はなくなり、その段階で家賃交渉ができるため、実は問題があるとしても、それほど大きな問題ではないことが分かる。そのような状況を考えて、この議論（住宅の質の情報の非対称の問題）を説明するのは、賃貸住宅に関してはかなり厳しいと思われる。中川先生や山崎先生たちは、中古住宅には情報の非対称性があるとして、中古住宅が取引されない理由を情報の非対称性に求めているが、賃貸住宅ではかなり難しい気がする。さらに、この議論で家賃補助に所得制限を設けることは説明できない。借り手には基本的に予想される損失に見合うだけの補助を与えなければならないという話になるので、当然、所得制限を設ける話にはならない。

以上から、オーソドックスな 4 つの市場の失敗に関してはほとんど正当化することはできないと考えられる。

ただ、こうした所得制限を付けながら家賃補助を正当化しうる議論もある（資料 8 頁）。Aaron and von Furstenberg (1971)などで検討されている議論で、低い住宅水準を選んでしまう人がいて、それが社会的に望まれる水準よりもかなり低く、せめてこの位の水準にしなければ、人間らしい生活は厳しいという状況にあるならば、その選択をさせるために家賃補助を使うことは有意義かもしれない<sup>(3)</sup>。典型的には、親が理不尽な消費をしているケースである。ギャンブルに依存したり、飲酒におぼれてアル中に近い状況になったり、住宅云々よりも自分の楽しみのためにお金を使ってしまう。あくまで自己責任だと言うこともできるが、家族がいて、子どものように、親から離れたら生活できないような人がいる場合には、このような議論が正当化される可能性がある。子どもは住宅の選択や取引に関わるができない主体なので、子どもに対する外部不経済の話として整理することもでき、そうした状況において、家賃補助を考える話になる。

これを図で示した（資料 9 頁から 11 頁。12 頁は重複しており不要なので削除して欲しい）。ここで図を分けているのは、パワポで示した場合には分かりやすいということでやったもので、基本的に最終的な図は 10 番目か 11 番目である。予算制約線は AB

---

(3) Aaron, H.J. and G. M. von Furstenberg, 1971, The inefficiency of transfers in Kind: The case of housing assistance, *Western Economic Journal (Economic Inquiry)*, vol.9: 184-191.

である。縦軸に  $q_c$ 、これが一般的な消費財で、住宅以外の基本的な消費支出という感覚で見たい。横軸の  $q_h$  が住宅の品質、広さでもよい。この品質を量で表したものが  $q_h$  である。消費財 1 単位当たりの価格が  $p_c$  で、住宅サービスの 1 単位当たりの価格が  $p_h$  である。  $y$  がその人の所得だとして、予算制約式を書くと、  $y = p_c q_c + p_h q_h$  なので、それを  $q_c$  について書き換えて予算式を書くと、傾きが  $-(p_h/p_c)$  の傾きの直線として描ける。これが AB という予算制約線である。無差別曲線が描かれており、これはいわば満足、経済学では効用と言い、各消費点に対して同じ満足や効用を得られるような点をプロットして結んだものである。満足の等高線のようなものである。この等高線は右上のほうに行くほど高い満足を得られるというもので、それを指標に見ていくことになる。この予算制約線の左側でしか消費者は消費できないという中で最適な点を選ぶとすると、この予算制約線と無差別曲線が接する  $E_0$  で消費水準を選択することになる。そうすると、住宅のサービスの水準を  $q_h^0$  で選ぶことになる。人間としてまっとうな生活を送れるような最低の居住水準が  $q_h^{\min}$  だとすると、それよりも左側に最適点に来てしまうという状況になるので、これを何とか  $q_h^{\min}$  のところへ移したいというのがこの議論である。

ここで今、  $s$  という補助金を与えると（資料 10 頁）、予算制約線の式が右上にシフトすることになる。  $p_h$  の価格から  $s$  という補助金を差し引くのだが、  $-s/p_c$  は、第 1 項のほうに持ってきてしまうほうが分かりやすく、  $(y+s)/p_c$  という形で書けるので、  $(y+s)/p_c$  が予算線の縦軸の切片になるので、  $s/p_c$  分だけ上にシフトするという形で書くことができる（資料 11 頁）。ただし、  $q_h^{\min}$  よりも右側の住宅水準を選択しない限りはこの補助がもらえないという形で補助金の出し方を決めると、このシフトしている部分は  $q_h^{\min}$  よりも右側だけになる。そうすると、1 回下がったところから屈折して上がって、また右へ下がるような予算制約線になる。  $E_1$  は  $E_0$  よりも無差別曲線という等高線が右の上のほうにあるので、より高い満足をもたらしてくれることになり、  $E_0$  から  $E_1$  へと消費の選択点が変わることになる。

そうすると、一般の消費財はこの  $E_1$  に応じたところに移るので、消費水準自体はこの図だと下がり、住宅水準を上げてくれるという形の消費点を得られる。これを達成するためには、当然、選択させるべき住宅水準に応じて高い補助金を給付する必要があるのと、基本的に適切な住宅を選択していない人に対して補助金を与えても、最低水準より高い水準の住宅はなかなか選択してくれないことが、この図をどういじってみても  $E_1$  からはなかなか動いてくれないことから分かると思う。この  $E_1$  の右側に接点を作ることはなかなかできないので、多額の補助金を与えれば別だが、通常の場合、最低水準以上の住宅を選んでくれる点はなかなか出てこないという議論もできる。

この  $E_1$  の点を選択させるときに支払っている補助金は、 $E_1/C$  の幅で表される。では、同じ住宅の水準を所得補償だけで達成できるかということ、その場合には、実は点 D というところを選択させる形になるので、CD という所得補償額を与えなければならないことになる。したがって、 $CE_1$  よりも CD のほうが明らかに大きな補助金の与え方になるので、家賃補助は、所得補償よりは少ない金額で最低限の住宅水準のサービスを選択させることができる。

貧困問題であれば基本的には所得補償で対応しなさいというのが経済学者の一般的な議論だが、所得補償を与えても、貧しい人がよりよい住宅の質的水準を選択していない、他の色々な消費に使ってしまうことがあるので、住宅に限定することによって強制的にそちらへ誘導する方が安いコストで目標を達成できるというのが直感的な議論になるだろう。

ただ、当然、こういった形で一定量の補助金を出すと、当然ながら、市場の家賃自体が上がるのが想定される（資料 13 頁）。こうなると、せっかく補助金を与えても市場家賃が上がってしまえばそれを相殺してしまう可能性もある。このため、家賃補助が有効に機能するか否かは、補助金によって、どれだけ賃貸住宅が市場に供給されるかという価格弾力性に依存する。価格弾力性が高ければ、家賃上昇は相対的に低くて済むが、弾力性が小さいと、家賃補助の有効性を阻害してしまうことになると考えられる。

このため、日本の賃貸住宅市場はどうかということが問われる。よく言われるように、日本の賃貸住宅市場は、かなり狭小と言われる。典型的にはワンルームは大量に供給されているが、ファミリー向けの比較的品质のよい住宅はかなり少ない。ここで考える最低限の住宅の品質がどの程度かというのは分かりにくいですが、よい住宅が少ないとすると、短期的には家賃補助によって家賃が急激に上がる危険性がある、その点は注意しなければならない。しかし、後ほど説明するように、空き家がかなり増えている現状を考えると、それを利用することによって、供給の価格弾力性がかなり高くなる可能性がある。補助政策によって家賃自体が上がれば、供給自体が長期的には増えてくる効果が日本の賃貸住宅市場でもあると思う。

現在、日本で賃貸住宅に与えられている補助金は、私自身はあまり詳しくはないが、特優賃や地優賃（以下、特優賃は旧制度であるため「地優賃」という）などの制度があると了解している。基本的に、補助金によって品質のよい住宅を建設してもらい、住む人には割り引いた家賃で貸してもらおう仕組みと理解している。こういう形で供給者側に補助金を与えるのはどうなのか。よく経済学で言われるのは、補助金にしても税金にしても、需要者に与えようが供給者に与えようが価格は調整されるのでニュートラルだという中立性の議論である。その議論が成り立つかどうかについては、幾つか注意し

なければならない点があると思う（資料 14 頁）。

一つは、借り手が選択するので、その選択と貸し手が供給したい場所が一致していればよいのだが、借り手のほうが住みたくない場所に、地優賃で割安な住宅を建ててもなかなか選択してもらえないという点である。住みたいところに住めないという点で効用を下げてしまうという問題があるので、できればそうした問題がない形のほうがいい。また、借り手がいなければ、家主は家賃収入自体が得られないので、そのリスクを考えると、それ相応の保障がなければ地優賃のような仕組みには乗ってこないだろうと思う。

さらに、地優賃という制度は、家主の供給者の方が市場家賃と優遇家賃の差額の部分を補填してもらえただけだが、地優賃に入れたい借り手はどうするかというと、結局はお金がないため、品質の低い住宅を選んで住んでしまうという状況になる（資料 15 頁）。そうすると、質のよい他の住宅の市場家賃自体も上がらないので、それ以外の人がそこに参入しようというインセンティブがなかなか高まってこない。地優賃の貸し手のほうも、地優賃を使って貸しても市場家賃自体が上がらないので、新規には参入しようとはしないだろう。今まで市場に入ってこなかった人は、家賃が上がれば参入しようとするかもしれないが、市場家賃の上昇が起こらない限りはなかなか参入に向けたインセンティブに結びつかないというのが特優賃から地優賃に制度変更が行われたにもかかわらず継続している問題点という気がする。さらに言うと、住宅ストックの空き家が増えて、住宅が余っていると言われる中で、敢えて建設させるために補助金を出す必要があるのかということは、現在の日本の状況から見ると時代錯誤的な政策になっているとも考えられる。

自由に居住地が選択できるという意味では、借家人のほうに補助金を与えるほうが現状の地優賃のような仕組みよりもよいと考えられるし、既存住宅ストックの活用を考えると、その点でも借り手側に補助を与えて、空き家を含む広範な住宅ストックを活用する方に誘導することが望ましいと考えている。

実際に、空き家がかなり増えているのであれば、微妙な議論はあるかもしれないが、市場家賃の上昇を伴わずに良質な賃貸住宅の供給が出る可能性があるので、家賃補助という住宅政策を考える余地は十分あり得ると思う（資料 16 頁）。

ただ、日本の賃貸住宅市場は幾つか問題を抱えている。そもそもどうして良質な賃貸住宅が少ないのかということを考えておく必要がある（資料 17 頁）。よく言われてきたのは、最初にしたように、借地借家法で賃借権、借り手の方をかなり保護してきた点がある。借地借家法によって、貸し手が二の足を踏んでなかなか貸さないことが、良質な賃貸住宅の供給を妨げたという議論は、経済学者が続けてきた議論である。もう一

つは税制の歪みである。個人的には相続税がかなり歪んでいることが賃貸住宅市場そのものも歪めているのではないかと考えている。さらに、UR都市機構のような大口の供給者が利潤を最大化しない形で賃貸住宅を供給してきたことが、一般の供給者、家主にとっては参入障壁としてあったと考えられる。とりわけ企業的な賃貸住宅経営を目指す家主には、かなりの参入障壁になった可能性がある。

一つ一つ見ていく。旧借地借家法の話はかなりよく知られている話である。賃借権が強すぎて、解約や立ち退きに際しては、家主にはかなり厳しい正当事由が必要になる。正当事由の中には、不思議なことに、家主自体が使うことは認められていない。このため、必要な時に借家人を立ち退かせることができない。市場家賃に見合う形で家賃を上げること難しく、再開発したいという話が来ても、立ち退き料が高額になるので実現できないという事態が起きる(資料17頁)。これは大きな機会損失を生むため、家主が賃貸住宅を供給しない状況を生んでしまった。とりわけ長期に居住するような人たちを住ませるような賃貸住宅、つまり、ファミリー向けは賃貸住宅市場になかなか出てこなくなった。これは戦時中に厳しくなったと言われているが、その政策を続けてしまったことが日本の賃貸住宅市場を歪めている。これは、最近まで日銀で副総裁をやっていた岩田規久男先生が言い出した議論だが、このようにして賃貸住宅市場が歪んだという経緯は、確かにあると思う。

1999年に旧借地借家法が改正され、2000年3月から施行され、期間限定の賃借権に基づく定期借家制度が使えるようになった。その後は、都心部や道路沿いの事業用や商業用のテナント契約では定期借家の導入が進んだが、まだ郊外や地方などの居住用については、普通借家(定期借家でないものを普通借家と呼ぶ)が支配的である。いろいろな理由があると思うが、なかなか居住用の定期借家は普及していない。不動産屋さんがやりたがらないことがあるし、定期借家契約自体の手続きに手間がかかるという事情がある。定期借家契約を結んでも契約時にきちんとした手続きを踏まないと後々普通借家として契約をひっくり返されるということがあるので、このようなことが普及を妨げているかもしれない。そもそも定期借家にする必要がないという話も結構あるようだ。この理由は少し検討しなければならないが、いずれにせよ、旧借地借家法によって歪められた市場があることは確かである。

もう一つは、相続税制がかなり不動産に有利になっている、とりわけ賃貸住宅に有利だという状況がある(資料18頁)。このため、普通に考えると賃貸住宅にしたほうが有利になるという議論になり、実際に賃貸住宅が増えている。ただし、そのほとんどがワールームという状況である。

どれだけ相続税の優遇が利くのかというのを、簡単な数値例で計算したのが資料の

19 頁になる。不動産の相続は、土地が相続税路線価に基づくし、建物は固定資産税評価額で評価されており、概ね 7~8 割程度に割り引かれている。その他にも、土地や住宅を賃貸住宅に出すと借地権割合や借家権割合による割引を利かせることができることを利用するのが典型的な節税策である。

資料 19 頁には数値による事例を示した。まず、2 億 5,000 万円を預金として相続した場合を試算している。評価額自体も 2 億 5,000 万円となり、基本的に 100% 評価である。課税評価額は一応、基礎控除の 3,600 万円を引いて 2 億 1,400 万円となり、税率が 45% になるから 9,630 万円の相続税がかかることになる。

資料 20 頁は不動産で全額相続した場合の事例である。自宅用の土地が 1 億円と自宅用の建物が 5,000 万円、さらに 1 億円の空き地の合計で、2 億 5,000 万円を相続する事例を試算してみた。この際に、空き地の部分に 1 億円を借りて賃貸住宅が建てられていたという想定である。これは世田谷区あたりの係数を使いながら計算したものである。自宅用の不動産は相続税路線価と固定資産税評価額を使って 1 億 1,500 万円の評価になり、借家用の土地は 1 億円の価値だが、それが路線価の評価で（実際の取引価格のおおむね 8 掛けの）8,000 万円になるだけかと思うと、さらに借家権割合が 70% と借地権割合 30% というのを掛け合わせて、6,320 万円という評価になり、全体で 64~65% ぐらいまで土地の価値を割り引くことができる。建物のほうも、固定資産税の評価額で、1 億円の建物が 7 割ぐらいで評価されたとして、さらに借家権割合の 3 割というのをそこから割り引くことができるので、1 億円の建物が 49% で評価されて、4,900 万円と評価されることになる。

さらに重要な点は、借入れがあるため、1 億円の借入れが金融負債として評価される点である。この結果、借家用の不動産は全体としては 1 億 1,200 万円位だが、借入れ分の 1 億円はそのまま資産からは相殺されるので、実質、この借家用の土地と建物の評価額は、借入れを含めて 1,000 万円程度になる。自宅用不動産を合わせても 1 億 2,720 万円の資産評価額となり、さらに基礎控除 3,600 万円を引くと課税評価額は 9,120 万円まで下がる。この結果、税率自体も 30% 位に抑えられるので、相続税の支払額は約 2,500 万円となり、すべて金融資産として相続する場合よりも、7,100 万円以上の節税ができることになる。

そうすると、この節税分を考えて住宅供給が行われるので、基本的には市場家賃そのものも下げてしまい、賃貸住宅市場を歪めることが一つ議論として成り立つ。通常の賃貸経営だったら、住宅の耐用年数を決めるときでも、当然、将来の賃料収入と耐用年数を高める費用とのトレードオフでどれだけ質のよい物件にするかを考えるわけだが、節税目的だとむしろ課税評価額は下がった方がよいということで、むしろ質を下げが

ちになる（資料 21 頁）。さらに言うと、そこに賃貸住宅を建てるのがよいのかもあまり考えなくなる。通常は賃貸住宅に適した土地だから、借り手が多いという理由で賃貸住宅を建てるわけだが、あくまで節税目的なので、とりあえず建てて入居者がいればよい。相続後は早く転売したいということになりかねない。このような状況だと、あまりいい賃貸住宅を建てようというインセンティブにはつながらない。結果として、節税目的で建てられる賃貸住宅は、あまり質の良くないワンルームマンションが多いということになる（資料 22 頁）。このような市場ができてしまうと、節税効果を反映した形で地価が高まるため、他の人はそのような市場に参入もできない。土地を買って賃貸住宅経営をしたいと思っても、節税目的の人がいるとその分だけ地価が上がるので、品質のよい賃貸住宅を建てて供給しようという人たちの参入を阻害してしまう。相続税対策のマンションは入居者がいないと、借家として評価されない場合があるので、安い家賃でも入居してもらおうという行動を取ることで、家賃自体も下がってしまう。したがって、家賃補助を出して需要者を品質のよい住宅へ誘導しようとしても、その供給を妨げる要因の一つになると考えている。

3 番目になるが（資料 23 頁）、UR 都市機構のように、公的な主体が賃貸住宅を供給することは、一般的には良さそうに思われるが、収支相償のような行動原理に基づいている主体がいると、比較的安い家賃で多くの住宅が供給され、賃貸市場に参入する民間企業の障壁となる。UR と競合するとすると、家賃は勝ち目がないので、民間が参入するリスクが高まってしまう。

以降は、家賃補助を正当化するかもしれないその他の可能性も考えてみたい。最近、よく地方創生だと言うことで、東京や大都市から移住してもらうために、地方では移住者の住宅に補助を行う移住促進策が講じられている。確かに補助金を出して移住してもらえれば、その街や都市は潤うし、税金も払ってもらえる。生産性の高い人も移住してくるかもしれない。しかし、地方都市間で競争する形になると、出ていかれてしまった都市のほうはその損害を被るわけだから、都市 A と都市 B が競争すると、両方の都市が同じ補助金を出す形になり、補助金だけはもらうが、人が入れ替わるだけで、実質的にはほとんど影響がないという状況が起こりうる。つまり、何の変化もないのに、補助金だけが使われることになる。これはナッシュ均衡と呼ばれる状態で、資料 24 頁に示した、ゲームの均衡状態である。したがって、意味がないという話になる。

仮に都市から地方への移住を促進する施策を講じるには、それなりの理由が必要だが、大都市の人口流入が過剰だということであれば、先ほど示した混雑税のように、むしろ都市に住むことに何らかのコストをかけて、地方への移住を進めた方がよいだろう。逆に大都市自体が過剰ではない場合は、非効率な人口移転を誘発するだけなので、経済

成長の阻害要因になるという意味では、大都市から地方への移住を促進するための補助金は正当化できないと思う（資料 25 頁）。

なお、最近よく言われる都市が縮退しつつある時には、その都市の周辺部のかなり辺鄙なところに住んでいる人のために道や電気、水道などのサービスを提供するコストを考えると、補助金を出してでも都心に集住してもらったコンパクトシティのような政策を取った方が財政コスト、効率性の点でよいという場合が当然出てくる。

まとめると、市場の失敗による住宅補助の正当化はほとんどできないし、とりわけ地優賃制度や UR 都市機構など公的住宅供給主体の存在は正当化できない。ただ、低所得者の住宅の居住水準を高めていくことが社会的に望まれる状況にあるのだとすれば、借り手に対して補助を与えることは、理論的には正当化できる可能性があると思う。しかし、先ほど言ったように、賃貸住宅市場の供給阻害要因をなくしていく方向でやらないと意味がなくなってしまう。然もなければ、家賃の上昇だけを招く結果になる可能性がある。最後に、都市間を移住させるような住宅補助金の出し方は、全体で見ると正当化はできないが、ある都市の中で都市自体を集約化して、コンパクト化させて行政コストを下げるという場合には一応、正当化できる可能性がある。以上が理論的に考えられる議論と思う。

**（事務局）** ありがとうございます。引き続き質疑ということをお願いする。お話の中で、UR 都市機構の話が出たが、現在、UR は賃貸市場から撤退し、新規供給はやっていない。この結果、賃貸住宅の管理ストック戸数の最大手は UR ではなく大東建託になった。大東建託 1 社だけ 70 万戸を超えているので、他のハウスメーカーの賃貸管理戸数を含めると、民間の管理戸数は、UR の 60 万戸をかなり上回っている。ご指摘のような問題を背景に、民間側からの強い要請が出て、UR の活動範囲は大きく制限されてきたのだと思う。この結果としては、経済学的にはいい効果が出ているのかもしれないが、相続税の節税効果は、現在ではそれ以上に賃貸住宅の強いインセンティブになっており、財政確保や分配効果を得ようと、相続税制が強化されるほど賃貸住宅市場は歪むものと考えられる。

**（瀬下）** 最近、夏ぐらいいに出た地裁レベルの判例だったと記憶するが、この手の節税策を否定したという事例が出ている。ただし、どこまで一般的に適用されるのかは分からない。

**（事務局）** 消費税でも、金の購入しや駐車場経営との合わせ技による節税はできなくなる。賃貸住宅には、結果として大きなインセンティブが与えられているにも関わらず、一方では、特優賃や地優賃という制度が設けられてきたが、政策効果は発揮できていない。

現在、かつての特優賃は地優賃制度に置き換わっている。

**(瀬下)** 新規はないのか。

**(事務局)** 特優賃の新規はなく、地優賃に置き換わっている。ただ、先生がご指摘になったように、もともと相続税によるインセンティブをもった家主が、地優賃で補助金をもらい、困窮している賃借人の面倒を見て欲しいと言われても、効果は乏しいと思われる。

**(瀬下)** 確かにそういう議論になると思う。彼らにとっては、相続税対策が主であるため、補助金を出してくれるからと言って、別にいい住宅を供給しようという意欲はない。

**(事務局)** 地優賃では、賃借人当たり月額で最高 4 万円の補助を 10 年間家主に与えるが、次第に減衰して 10 年間でなくなる

**(瀬下)** 少なくとも 10 年間は継続して供給するという条件が付くのか。

**(事務局)** 10 年、毎月続けて 4 万円ではない。どんどん減るため、賃借人が途中で家賃額を払えなくなる可能性もある。また、建物の建設に対する補助もあるが、どれだけ賃貸住宅経営者のインセンティブとなるのかは疑問だし、実際に利用者は伸びていない。

**(瀬下)** むしろ阻害しかねない。逆にインセンティブを失わせるかもしれない。

**(事務局)** セールティネット策として、登録制度を設け、賃借人を拒否しない家主の登録を受け付けている。

**(瀬下)** それは、普通に考えると、なおさら、補助を受ける家主は出てこないのではないか。

**(事務局)** 相続税対策として賃貸住宅を建てたり経営したりすることに関連し、平成 30 年度の税制改正で、貸付事業用宅地等における小規模宅地等の特例の適用基準が厳しくなり、相続開始前 3 年以内に賃貸を始めた宅地が除外されることになった。自分が死ぬ直前に賃貸を始めても、小規模宅地等の特例は受けられないので、高齢の地主にとって、賃貸経営は非常に強いインセンティブとなり、それが第一なので、余程の経営者でない限り、地優賃やセールティネットに関心を寄せないと思う。また、今回の調査のために、地方自治体の補助金制度が概観すると、地方に多いのは、圧倒的に多いのは、地方創生策としての UJI ターンを支援する住宅補助金である。したがって、先生が言われるように、今、ナッシュ均衡の状態にあるように思われる。どこも金太郎飴のように同じことをやっており、どうかと思う。

**(瀬下)** 最初に UJI ターンの補助を出したところは、転入者が増えたと喜んだであろうが、いつの間にかあちこちでやっているから、結果的にナッシュ均衡の状態になっている。

**(事務局)** この場合は、効果も乏しく正当化できないからやっても仕方ないということか。

**(瀬下)** やる意味がないので、やめたほうがいい。

**(事務局)** Aaron and von Furstenberg などの議論で言っているのは、所得補償でやった場合には期待する効果が出ないが、住宅政策として、居住環境を整えるという目的であれば、効

果があるということか。

**(瀬下)** 資料 11 頁の 11 番目の図をみて欲しい。CE<sub>1</sub> 同じ金額を現金で渡すだけだと E<sub>2</sub> ということを選択するだけなので、借りる住宅の品質はよくなる。結局、ギャンブル好きの人はギャンブルにほとんど使うだけで終わってしまうというのがよくある。それなら、住宅で現物支給した方がよいという議論になる。物で渡すか、お金の渡すかという議論と本質的に同じ話である。

**(事務局)** 欧米の補助金制度を見ると、元々住宅の質がある程度確保されているのかもしれないが、イギリスの場合は、住宅の質は、住宅手当の適用要件ではない。ドイツも同様である。フランスとアメリカは、一応、住宅の質を確保するための要件がある。所得補償である日本の生活保護の住宅扶助には、住宅の質的要件が検討されているが、現状は家賃上限と広さ程度しか要件はないと思う。所得補償でも住宅手当の場合でも、住宅の質的要件を決めれば、住宅の質的改善は図れるのだろうか。国交省が住宅補助を行う場合は、住宅の質的向上や居住環境が改善しないような補助はしたくないはずである。なお、ドイツは住宅手当と共に、家賃規制も行っている。住宅手当を出すときに家賃の上限も定めている。逆に言うと、家賃の高いところには住めないため、そうした市場では家賃そのものが上がりにくいし、家賃規制の対象地域は家賃が上限までは上がらないことになる。

**(瀬下)** 意味がない気がする。家賃が上がらないと、供給者が質のよい賃貸住宅を出すインセンティブにつながってこないと思う。

**(事務局)** 家賃が上がりすぎたので、ドイツでは最近再び、家賃規制を強化した。それは、結局、限度で高止まりし、住宅供給が伸びないという議論になっている。

**(瀬下)** 家賃規制をすると、結局は増えない。

**(事務局)** 経済学的には家賃補助をしないほうがよいというのは分からないでもないが、そうは言っても住宅困窮者に対する住宅政策として現物支給を行う必要性がある。その場合、どのような方策が一番望ましいかということだと、経済学的には、テナント側への補助とし、物件や立地を限定しないポータブルな受給権を与えた方が、所得の低い人が集中しないだろうということである。

**(瀬下)** もちろんそうだと思う。その際、家賃補助を出す住宅に一定の品質を要求すればよい。

**(事務局)** それと、受給権があれば補助が受けられるのだが、どの市町村に立地する賃貸住宅でもよく、補助を現金としてテナントに渡さず、家賃は直接オーナーに払うようにするのはどうだろうか。

**(瀬下)** 地優賃のような出し方は良くない。地優賃の場合は、家賃を割り引く住宅を決めて特定のものとしている。テナントが決めて住宅が質的に適格であれば、家主に補助を行うようにする方がよい。そうすれば、空き家の活用方策も拡大する。

**(瀬下)** 財務省は生産がないところに補助金は出さない方針らしい。昔、住宅金融公庫の話で、何故住宅金融公庫は新築にしか融資しないのか（当時の制度）と聞いたら、中古住宅に援助しても、経済成長にはつながらないからという返事がきた。

**(事務局)** 空き家の場合は、リノベーションまでやるならば、場合によっては建て替え、新築投資と同然になる。土地取引では仲介料程度だが、リフォーム工事でも、新築ほどではないが、件数が増えれば生産に貢献できる。

**(瀬下)** なるべく空き家を活用する方向に動けばいいと思う。

**(事務局)** ただ、空き家の状態だとテナントは選択しないので、誰か中間段階で空き家を再生する人がおり、アメリカのバウチャーのように、需給のマッチングを阻害しないポータブルな補助にする必要があると思う。

**(瀬下)** その通りだと思う。ただ、なかなか空き家自体を活用しようというようになっていない。

**(事務局)** 空き家の実態調査自体が非常に大変である。

**(瀬下)** 先ほどの借地借家法に関連し、1回貸したらすぐに返してもらえないかもしれないというリスクを家主は考える。たとえば両親が片親だけになったときに施設などに入れたが、もし戻ってきたらどうしようかということから、とりあえず空き家のままにしておこうということが結構あると思う。世田谷は戸数では日本一空き家が多いという話もある。あの土地で貸せないことは多分ないので、おそらくは空き家にしておくことを選んでいる。それを普通に賃貸住宅市場に出てくるように、変えなければいけない。

**(事務局)** 空き家が管理不全となり、特定空き家に指定されると、最悪、小規模住宅用地や一般住宅用地の特例受けられなくなる。しかし、特定空き家に指定されるまでにはかなりの時間を要する。

**(瀬下)** 家賃に関して言えば、先ほどのドイツのように、家賃規制は結局、家賃を高止まりさせるだけで(供給を増やさず)終わる。家賃を無理やり規制するのは本末転倒である。

**(事務局)** 家賃規制の効果はご指摘のように高止まりするだけということであるが、実は建物の改修を行った場合は10%まで上げられるといった抜け穴がある。大手の経営者は、どんどん改修して家賃を制限まで値上げ、結局家賃が上昇する。零細経営者はそれに対抗できないが参照家賃が上がるので、漁夫の利を得ている。家賃が上がると、どこでもそうだが、住宅手当額が増えて財政的な問題が出ている。アメリカのバウチャーは毎年予算の範囲しか新規に受給者が増えないため、英独仏のエンタイトルメント制度

の下にある家賃補助制度ほどの財政問題ではないが、継続する受給者をバウチャーから退出させることが社会的、財政的な大きな課題である。バウチャーはテナントへの発給だが、家主側に直接補助が出る仕組みで、テナントはどこへ移動しても自ら賃貸住宅を決められるポータビリティを有している。さらに、英米独仏のいずれでも、きちんと家賃公示や公的な地域相場が公表されている。家賃規制ほどではないにしても、地域的な家賃公示や市場価格に基づき作成された家賃情報がないと、家賃補助制度の運用は難しいように思われる。公示家賃があることの方が逆に問題なのか、家賃規制をしているようなものなのか。日本には地価公示はあるが、家賃公示はない。ドイツはシュピーゲルという市場家賃公示がどの地域にもあるので、テナントは住宅手当額を、どこでも知ることができる。社会住宅の家賃を決める場合も、住宅手当の限度を決めるのも容易である。歴史的に積み重ねられたデータが家賃を物語るのも、それ自体が柔らかな家賃規制であり、データに自信があるから家賃規制をやっている気もする。

**(瀬下)** ただ、家賃補助には家賃の情報はなくてもいいのではないか。適正かどうか、有効かどうかという話は別として、幾ら必要かということで良いのではないか。

**(事務局)** いくら出すのかというのはある。そのときに、地優賃も地域家賃の相場を超えないというあいまいな表現になっていたと思うが、家賃の相場表があるのだろうか。どの地域であっても、月当たりの限度が最大4万円というのもおかしい感じする。

**(瀬下)** 確かに、地域によって当然違ってよいと思う。

**(事務局)** 例外はあるだろうが、欧米では賃貸住宅の質は総じて低くはないという実情がある。一方、日本の賃貸住宅は、今、供給されつつあるものを含めて、構造となる鉄骨も居住用は結構薄いもので、早く償却できるようになっている。この違いは何故生じているのだろうか。

**(事務局)** 経済学的に何か理由があるのかどうか。

**(瀬下)** やはり税制の問題が大きいだろうと思う。私は東京都の郊外部に住んでいるが、そのあたりで見かけて新築物件は、相続税対策としか思えないようなワンルームの賃貸住宅を地主さんたちが建てているというのが典型的な印象がある。

**(事務局)** いいものを建てて長く貸そうという経営でないから最初から質が悪くなってしまふ。

**(瀬下)** すでに説明したように、そういう人がいると、そこへ参入しようとする人もいなくなってしまう。そちらが安く貸されていると、少しいいものを建てても、結局、安い家賃の方に需要を持って行かれる。そもそも土地から買って賃貸経営を行おうとしても、地主は土地をなかなか手放してくれない。

**(事務局)** 最近の賃貸ハウスメーカーの不祥事は、悪意に満ちており、遮音性や断熱性を無視した施工なのか、設計からそうなのかは知らないが、仕様に満たないひどいものである。音が筒抜けだし、寒くて仕方ない。それは、建築基準やメーカーが設定した仕様の遵守の徹底や情報の非対称というか知らされていないという何かしら、情報の問題になってくるだろうが、消費者には工事中の施工状態までは第三者の検査人を雇わない限り、分からないことである。こうなると、後で直してもらおうとか、家賃を下げてもらうという状況ではない。

**(事務局)** 居住用の定期借家が使われていない状況は今でも続いている。住宅の場合は事業用よりも未だに賃借人の保護が強いことがひとつの理由だと思う。ただ、定期借家を導入すれば、長期的には家賃は市場全体として次第に上昇すると、当時、八田先生が全宅連に説明していた記憶があるが、普及していないことも理由だろうが、実際のところ、家賃はむしろ下がるようだ。

**(瀬下)** 定期借家にすると家賃は下がる。期間が制限されるから、普通借家よりも安く出さないと借りてもらえないからである。

**(事務局)** ただ、供給は増える。供給は増えて、安い住宅が増えてくるだろうという予想だった。

**(事務局)** 退去のリスクが減り、実質的な利回りが上がるので、供給も増えるという話か。

**(瀬下)** その通りである。

**(事務局)** リスクが軽減されるにも関わらず、結局、供給が増えない理由が分かりにくい。

**(瀬下)** 一つは、先ほど言ったように、不動産屋が面倒くさいので敬遠しているからではないかと思われる。わざわざきちんとした公正証書のような契約を作らなければいけない。その上、契約時にもきちんと説明しないと普通借家扱いにされてしまう。家主も、最初は安い家賃で貸して、さらに普通借家になったら結局大損してしまうことになりかねない。おそらく、そのようなリーガルリスクがかなりまだ強く残っている。日本の裁判所は時々理解に苦しむ判断を示すので、何を言われるか分からないというリスクを考えたら、あえて使う必要はないということだと思う。

**(事務局)** 賃貸の手数料程度ではとてもペイしない。

**(瀬下)** 不動産仲介業者にとっては、多分そうだろう。

**(事務局)** インスペクションについては売買の際の話だから、重要事項時にインスペクションをやりなさいという話をして、3%の仲介料はとれるので、別にその位はよいということだったのだろうか。

**(瀬下)** 多分、状況調査をしたか、しないかを重要事項で言えばよいので、リーガルリスクは少ないということだろう。定期借家にして家賃が下がると、さらに仲介手数料まで下

がってしまう。慣れていないことが一番だと思う。

**(事務局)** 家主も賃借人が居座ってしまうまで、リスクを認識しないのだろう。

**(瀬下)** 定期借家の意義が分からないというのは確かにあると思う。

**(事務局)** 全宅連の会員企業の話では、今、オーナーは、むしろ定期で終わらないでずっと借り続けて欲しいと考えているようだ。

**(事務局)** だんだん人口が減るので、需要が下がっているのだろうか。

**(瀬下)** その傾向は確かにある。

**(事務局)** むしろ出ていってもらいたくないということらしい。

**(瀬下)** 今、特に地方に行くとそうだ。別のものに転用する予定はないから、むしろきちんと住んでいてもらい、家賃を払ってもらったほうがよいと考えるのは確かに多いかもしれない。

**(事務局)** 長期的にみると、税制で供給が増えるのと同時に、家賃は下がるので、住みやすくなるのではないか。そうなると、家賃補助は要らないという話にはならないか。

**(瀬下)** その住宅自体がよい住宅ならば、別に何も問題はない。住宅の質だけが問題だろう。

**(事務局)** 経済全体の問題は別として、居住費が相対的に下がれば、誰も質の悪い住宅は選択しなくなり、よい社会になりそうだが。

**(瀬下)** それはまさに経済学者は何もしなくてもいいという議論と同じになると思う。

**(事務局)** 今日は1時間半に渡り、まさに家賃補助を考える際に、基礎となり、考えておくべき、日本の賃貸住宅市場の問題や経済学の視点をお聞きでき、大変参考になった。

**(別添、講師配布資料)**

「家賃補助と賃貸住宅市場」(本稿には未収録)

以上

## 賃貸入居者の負担軽減に関する研究・ヒアリング記録（第4回）

### 「フランスの家賃補助」

日時： 令和2年1月24日（金） 15:30～17:00

場所： 国土交通省住宅局会議室

講師： 京都府立大学 生命環境科学研究科環境科学専攻 檜谷 美恵子 教授

**（事務局）** 今日京都府立大学の檜谷先生に、フランスの家賃補助制度についてお話しただく。仮に、日本において家賃補助制度を導入しようとする場合には、フランスの制度からみると、どのような課題があるのかを教えてください。

**（檜谷）** フランスでは家賃補助というより住宅手当ということが一般的である。表紙には家賃補助と記したが、資料では住宅手当としている場合が多い。以降の話では、混在するかもしれないが、同じ意味なので、予め了解して欲しい。

住宅手当を受給している世帯は全世帯の20%程度である。借家世帯を分母にすると40%を超え、かなり大きな支援になっている。

最初に、フランスの住宅事情をざっと見ておきたい。フランスの場合も日本と同じく国勢調査と住宅調査の2本立てで実態を把握している。利用できる住宅調査の一番新しいデータは2013年なので、ここでは2016年の国勢調査のデータを用いている（資料2頁）。住宅総数は3,453万戸で、30年前に比べて1,000万戸位増えている。日本と同様にフランスでも空き家は増加傾向にある。しかし、フランスは「住宅が足りない」という認識だ。

その認識は住宅フローの動向と関連している。住宅着工戸数の推移を資料の3頁に入れているのでご覧いただきたい。1980年から2017年まで、建て方別に着工戸数を追ったものである。フランスでは着工データを、戸建て注文、戸建て分譲、共同建てと、最近ではこれらに加えて施設住戸という区分を設けて、集計している。施設住戸とは、正確には居住施設の個々のユニットを指すが、フランスの高齢者向け居住施設はユニットとしての独立性が高く、住宅と捉えられる場合がある。住宅を所管する施設省は、施設系を含めた居住用建物を管轄していることから、建て方の区分をしたうえで住居として扱い、統計をとっている。

もとに戻ると、フランスでは80年代、90年代に住宅着工が伸び悩み、2000年代に入ると住宅が非常に不足しているという認識になり、住宅建設を強力に促進するという方向に政策が転換した。ただ、2000年代初頭は政策効果があまり出でず、影響

が見て取れるのは 2004 年頃からである。2006 年をピークに着工数が増え、リーマンショックで一旦落ち込む。その後は、やや変動はあるものの、2015 年頃から再び増えている。

住宅建設の伸びを支えているのは社会賃貸部門である。フランスは欧州諸国の中で唯一、社会賃貸住宅の着工戸数が伸びている国となっている（資料 4 頁）。住宅建設が落ち込んでいるとき、例えば 2014 年、2015 年辺りの総着工戸数が年間 34 万戸前後の折には、全体の 3 割近くを社会賃貸住宅が占めていた。棒グラフでオレンジ色の部分は社会賃貸全体、赤色部分は HLM（アッシュ・エル・エム）グループに加盟している社会賃貸を示している。赤色部分はオレンジ色で示した全体の内数である。両者の差は、混合経済会社（SEM）などによる着工戸数である。グレーの部分が総着工戸数で、グラフの単位は 1,000 戸である。HLM で社会賃貸全体の 4 分の 3 位は供給している。2018 年には、HLM で 8 万戸程着工している。このように社会賃貸供給の大半は HLM によるものである。HLM を冠する組織は、民間でも公共でもよいが、非営利の住宅事業を行う。HLM は賃貸だけでなく、住宅分譲も行っているが、この赤色の部分は賃貸のみのデータである。住宅着工総数には、HLM 分譲も含まれている。

**（事務局）** 社会住宅供給組織が供給するものは社会賃貸住宅という理解でいたが、それでよいか。

**（檜谷）** 基本的にそのように思っただけであればよい。ただし、数は少ないが、社会住宅供給組織の中には分譲住宅を供給するものもある。

資料 5 頁は、住宅の所有関係が 30 年前と現在でどのように違うのかをみている。持家率は 1986 年時点で約 53% だったが、2016 年には 58% に上がっている。ただし、1986 年時点ではローンなしの持家世帯（ブルー）は 28% だったが、2016 年ではこれが 37.8% と大きく増えている。一方、ローン返済中の世帯は 25% から 20% に減っている。高齢の世帯が多いと推察するが、持家をずっと前から持っている世帯のボリュームが大きくなっているとみていただければよいと思う。フランスでは現在、新規に持家を取得することがかなり難しくなっている。

注目していただきたいのは、政策的に建設を促進してきた割には、ストックベースで見ると、社会賃貸の比率は 15.2% から 16.8% と変化しただけで、それほど伸びていないことである。それには色々な理由がある。政府が民営借家にてこ入れをしていることもある。

資料の 6 頁の図は、2011 年から 2018 年の間の社会賃貸住宅戸数の変動を示している。灰色部分のデータが年間の総供給戸数である。2011 年で見ると 8 万 7,000 戸である。純増は青色部分の 6 万戸で、残りは純減である。ふじ色の部分は除却した戸数で

1.9 万戸である。それから、8,000 戸から 1 万戸位の割合で動いている橙色の部分は売却戸数である。フランスも随分前から売却政策を掲げている。数は少ないものの、毎年ある程度は継続して売却されている。

**(事務局)** 民間に売却しているのか。

**(檜谷)** HLM のラベルから外れるものは、民間に売却しているということである。

**(事務局)** 社会住宅ではないのか。

**(檜谷)** 「HLM 以外の社会賃貸」としてカウントされるものがゼロとは断言できないが、該当するものはあまりないと考える。居住者に売る場合と、民間の法人や個人家主に売る場合があり、前者だと持家、後者だと民間賃貸に転換されることになる。橙色部分には、両方とも入っていると思う。

2000 年代に入ってから都市再生事業がさかんに行われてきたので、2010 年代前半は除却戸数が膨らんでいる。除却に対しては政府が補助金を出している。HLM 組織は除却を進めながら、新たに除却を上回る戸数を建設している。それで、社会賃貸のストックが増えている。

**(事務局)** 除却の理由は、やはり老朽化なのか。

**(檜谷)** もちろん老朽化もあるだろうが、人気がないという理由が大きい。

**(事務局)** 場所的な問題か。

**(檜谷)** 場所も問題だし、住居の形態にも問題がある。タワーマンションのような高層住宅は好まれない。また、板状の大規模な住棟、住戸数の多い共同住宅は好まれない。ただ、建物の形態よりも大きな問題は、そこに移民が大量に住んでいることで、「あの場所は危ない」という意識も作用している。単に不便な場所ということではなく、そのような意味で、立地が関係している。

都市再生事業では場所のイメージを変えることが試みられた。人気のない住棟を全部壊し、跡地に戸建ての分譲住宅や高齢者向けのサービス付き居住施設を建てるなど、色々な取り組みをしている。

**(事務局)** 売却は、住んでいる人に売却することもあるのか。

**(檜谷)** ケースとしてはある。ただし、住戸単位で売却することには慎重な組織も多い。個別に売却すると管理が大変になるので、基本的にはやりたくないのだと思う。これまでそのように理解していたが、今回改めてデータを見て、実際にはかなり売却されていると感じている。

**(事務局)** 現政権がそのような方向性を示したように聞かすが。

**(檜谷)** マクロン政権は売却を促進する立場だ。HLM 組織の中にも公社系の組織と民間の株式会社形態を取る系列の 2 グループがあり、民間のほうがマクロン政権のスタンス

に沿った対応をしていると思う。HLM 組織は一枚岩ではないと言われており、組織によって傾向が異なる点に留意する必要がある。大きく、HLM 公社連盟と HLM 株式会社連盟に分かれており、束ねて HLM 連合となっている。従わなければならない規則はどちらも同じだが、運営に対する考え方には差がある。公社は政治的な意向に左右されやすく、首長が代わるとその影響を受ける。特に、どこで供給するか、どのくらい建てるかをめぐっては、地元の首長の意向が重要である。

本題のフランスの住宅手当制度について、現状をお話したい。フランスは 1977 年の制度改正で持家に住んでいる世帯にも住宅手当を支給できるよう、持家と借家の両方に対応する制度を構築した。この点が一つの特徴である。ただし、資料 7 頁で持家部門を薄いグレーにしたのは、この部門で住宅手当を受給できる者が減り、現在ではごく僅かとなっているためである。

過去に受給資格を得た世帯には、これからもローンがなくなるまで給付されるが、新規に持家を取得した世帯で住宅手当の給付対象となる世帯は非常に限定的である。資料 12 頁のデータで見ていただくと、ローンを返済している持家世帯で住宅手当を受給している世帯の割合は、1984 年の 20% 超から、2017 年には 7% 位にまで減っている。

従来は、低所得者が持家を購入する場合、住宅手当を給付して負担を軽減するという考え方だった。今はそこからずいぶん後退しており、給付対象として残っているのは地方の小さな町や村に住む低所得世帯だけである。田舎に住む低所得世帯が適切な住宅に住めるようにするには、持家であっても住宅改修など、住宅に対する投資が必要である。中古住宅購入についても同様に支援を要する。そのような世帯にあと 2、3 年は例外的に住宅手当を支給することにしているが、それ以外の申請は受け付けない。ここ数年は、より貧しい、より困窮している世帯に住宅手当を支給すべきだという考え方が主流となっている。新築で家を買える者は、貧困だといってもある程度余裕のある世帯だろうから、そのような世帯よりも賃貸住宅に住む低所得世帯への支援を優先するという方針である。借家世帯については、基本的に所得のみを要件として、低所得であれば住宅手当を給付するという考え方である。

賃貸住宅の住宅手当には大きく 2 つの系譜がある。1 つは、戦後間もない時期から始まった家族住宅手当の系譜で、これにはその後、障害者や高齢者等「人」に着目する社会住宅手当が加わっている。もう 1 つは、1977 年の住宅融資制度改革で誕生した住宅手当の系譜で、こちらはもともと「住宅の要件」にフォーカスするものだった。

後者の住宅手当は応能住居費手当 (APL) と呼ばれる。国と家主が協定を結んだ借家に居住する世帯に対して給付され、第三者払いとなる。これに該当しない賃貸住宅に居住する世帯には前者の住宅手当 (ALF または ALS) が給付される。いずれの手当も 2001

年から共通の算定式で給付額が決定されている。ただし、居住施設系は少し違う算定式が用いられるので、以降は独立住宅に限定して説明したい。

給付額は家賃と共益費、自己負担額の3つの要素で決まる。家賃には、申請者が実際に支払っている家賃と、申請者の条件に対応して設定される上限家賃があり、これによって住宅手当でどの程度、住居費負担がカバーされるかが変わってくる。

上限家賃は、どこに住んでいるのか、どのような家族形態かによって異なり、毎年、見直される。基本は物価スライド方式で、家賃の上昇率が考慮されることになっている。しかし、実際は、実勢水準に合わせて適切に見直すというよりも、上限家賃を低く設定することで、給付額を抑えようとしている。

資料7頁にあるように、給付額の算定のために、細かな計算式がある。原則として、居住地の種別と扶養者数により変動する。扶養者数を重視することには、家族政策的な意味合いがある。子どもの数が多いと給付額が増える仕組みになっている(資料9頁)。共益費については、自己負担額の基準が設けられている。

日本の公営住宅制度は、政令月収という考え方で世帯の所得を捉えているが、フランスも同様の考え方を採っていて、高齢者の年金などは有利に扱われている。失業保険の収入や社会保障などによる所得も勤労所得とは異なる扱いを受ける。所得の種類によって所得とみなされる額は変わる。非常に困窮している世帯の場合、家賃を払った後に残る収入で生計を維持できるか、が配慮されるからなのだが、このような扱いをすると「貧困の罠 (Poverty trap)」の問題が出てくる。このため、現状はこうした形で運用されているが、批判はある。

住宅政策の観点からいえば、住宅手当を給付する目的は、低額所得者のアフォーダビリティを高めることにある。住宅手当には、民間の住宅供給を活発にし、住宅選択の自由度を高める役割も期待されている。さらに言えば、住宅の質への効果、すなわち、供給される住宅が一定の基準を満たすように誘導する役割もある。このため、住宅手当受給要件として、住宅基準に合致することが定められている(資料8頁)。

住宅基準の一つは安全性である。建物が安全で、居住者に健康被害が及ばないことが求められる。フランスでは、配管に鉛を使ってきた経緯があり、深刻な健康被害を及ぼすことが懸念されている。したがって、そのような問題が解決されている住宅であることが要件となる。また、居住面積水準として、単独で住まう場合、9㎡以上を確保していなければならない。日本の最低居住面積水準と比べるとかなり低い水準だが、寸法の測り方は異なる。また天井高や容積の基準もある。居住人数が増えると、これに応じて満たすべき最低面積も変わる。

ただ、基準を満たない住宅に住んでいると住宅手当はまったく給付されないかとい

うと、そうではない。まず一時的に期間限定型の手当が給付される。手当の給付期間は原則 18 カ月で、その間に家主に対して住居を改善するよう、勧告する。

実際は、借家人が家主に住宅改修を依頼する。家主が聞いてくれなければ訴えることもできる。かなりひどい状況であれば、裁判所が家主に改善命令を出すこともある。国は、このようなひどい状態のままでは賃貸住宅経営をしてはいけないと言うことができる。

借家人には選択肢がある。この住宅は住宅手当の対象にならない、一時的な給付しか払えないと言われた場合、別の住宅に引っ越すことも一つの選択肢である。転居には一定期間が必要なので 18 カ月までとなっているのだろう。もう一つは家主による住居改善を待つという選択肢である。18 か月はそのための期間でもある。このような仕組みにすることで、住宅の質の改善につながるはずだが、本当にその効果が出ているかは怪しい。

資料の 11 頁は住宅手当助成額の推移を示す。単位は 100 万ユーロである。2017 年が最も高く、180 億ユーロ位である。これがピークで、この 1、2 年は下がる傾向にある。フランス政府は、住宅手当は、従来のままでは持続可能でないという認識を持っており、削減に向けて動いた結果だろう。

2013 年、2014 年頃から住宅手当助成額をどのようにして抑えるかという研究が行われ、対策を打たず放置すると、際限なく上昇すると言われていた。それを受けてその後、様々な取り組みが行われている。その成果がようやく出てきた。それでも 1984 年時点の 48 億ユーロと比べると、助成額はかなりの規模に膨らんでいる。

資料の 12 頁の棒グラフは、2000 年と 2015 年の住宅手当給付総額を比較したものである。これには居住施設で給付される住宅手当も入っているので、11 頁を上回る給付額となっている。このグラフから、給付額は、持家では減り、社会賃貸や民間賃貸では膨らんでいることがわかる。

しかし、12 頁の右側のグラフで給付世帯率を見ると、その伸びは抑えられており、借家世帯の受給率が上がっているわけではない。所得要件で絞り込みを強めたことが功を奏していると思うが、それでもこれだけのボリュームで給付を要する借家世帯が居住している。

資料 13 頁の家賃の動向を見ると、家賃が非常に上がっている。物価よりも家賃の上昇率のほうが高い。社会賃貸、民営借家のいずれでも家賃が上がっている。全国ベースでみると上昇率はこの程度だが、首都圏など地域を限定すればもっと高いだろう。

一方で所得格差がひろがり、低所得者の所得が下がっている。手当が必要な者がなかなか減らないことにくわえて、給付額を抑えることも難しくなっている。

**(事務局)** 資料の 12 頁は、借家世帯の 40%以上が住宅手当を受給していることを示している。1990 年頃に受給率が急上昇したのは何故か。

**(檜谷)** 制度改革が行われたためである。3 種類の住宅手当 (ALF、ALS、APL) はそれぞれの歴史的経緯と結び付いて対象がかなり限定的だった。3 年をかけてこれを見直し、所得を唯一の条件にして、幅広く給付しようという制度改革が行われ、対象者が急増した。特に、この改革により民営借家で対象者が広がった。それまでは、子どものいる家族世帯への支援である家族住宅手当と、障害者や高齢単身の困窮者など、一定の条件にかなう者に給付される社会住宅手当があったが、民営借家に居住する世帯では、そこから漏れる低所得者がいた。こうした制限を取り払い、所得の低い人は誰でも適格としたので、給付対象者が増えた。より公平な制度にしようという趣旨で改革が行われたわけである。

住宅手当の効果に関する議論では、所得の再配分効果が高いと言われている (資料 14 頁)。特に現在は所得で絞り込んでいるので、低所得者ほどサポートしてもらえる状況にある。フランスでは親の所得を勘案しないので、所得ゼロの学生も手当を申請できる。フランスは各地に大学が立地しており、基本的に授業料は無料である。住宅手当がなければ、貧困家庭の学生は家から通える大学に行くことになると思うが、住宅手当はどの場所で学ぶかを選択できるようにしており、学生の自立促進に寄与している。

世帯タイプでみると (資料 16 頁)、子どものいる一人親世帯への給付額がかなり高い。一人親世帯の所得が基本的に低いことと、子どもがいるという条件が重なり、住宅手当が高くなる傾向を示している。日本の場合、一人親世帯の子どもの貧困が大きな問題になっているが、この手当は子どもの貧困防止にも寄与していると考えられる。

フランスの場合、住宅政策として選択の自由を保障することを目標としている。このため、世帯がどのような住宅を選ぼうと、必要なサポートを提供することが目指されている。特に民営借家を選ぶのか、社会賃貸を選ぶのかを自由に決められるようにしたいわけだが、制度の持続可能性が問題になる中で、財政負担を抑えるために、上限家賃の抑制等、家賃に関する縛りを強めており、当初の理念から後退している感は否めない。

もともと社会賃貸は家賃規制のある住宅なので、家賃が市場より一定程度低く抑えられている。したがって、社会賃貸に住んでいる者はその恩恵を受けているが、民営借家の家賃は自由に設定されるので、住宅価格や相場が上がれば当然、家賃が高くなる。そのため、住宅手当を受給しても、家賃負担率が高くなるという問題が生じる。どうしてもそこに住まなければいけないという者は別として、より低い家賃負担を求める者にとっては、社会賃貸が第 1 の選択肢となる。このため、社会賃貸住宅に対する需要が拡大し、長いウエイティングリストができることになる。好きな住宅を自由に選択でき

る状況とはなっていないことが大きな問題である。

他方、住宅手当に家賃インフレ効果があるならば、賃貸住宅を建てれば儲かるので、民営借家の供給が増えてもいいはずだが、実際には増えていない。賃貸住宅供給者への優遇税制など、別の理由で供給が拡大する傾向はあるものの、住宅手当には民営借家の供給を増やす効果はないという研究もある。

**(事務局)** 住宅手当が家賃の上昇を招いているわけではないのか。

**(檜谷)** そう考える学者は複数いる。例えば 2005 年のある研究によると、住宅手当の給付額の 8 割は、家主の利益になっているという。しかし、家賃の上昇は住宅手当だけでは説明できないという反論もある。

**(事務局)** 住宅手当を受給している世帯や家主に対する実態調査を行い、データを取得すれば、分析できるのではないのか。

**(檜谷)** 地域区分や参照家賃など、居住する地域によっても住宅手当の給付額は変わる。ある地域の上限家賃は高く、すぐ隣接している別の地域の家賃は低いということがある。そこで、この 2 つの地域の家賃水準を比較し、上限家賃が高く設定されている地域では、同じ水準の住宅であっても家賃が相対的に高く、家主にとって、住宅手当は、供給を増やすインセンティブではなく、家賃を高く設定する理由となっている、という研究がある。研究者はマイクロデータを使って工夫しながら分析しており、地域間比較では一定の結論が得られている。

**(事務局)** フランスの場合は、まずテナントに住宅手当が全部いくのか。

**(檜谷)** 民営借家の場合はそうだ。社会賃貸では家主にいく。

**(事務局)** 民営の場合は、テナントがどれだけ家賃を払っているか分からないのか。家賃にしか使えないという縛りはないのか。

**(檜谷)** 米国のバウチャーとは違うので縛りはないと理解している。ただし、民間の家主であっても、協定を結べばテナントからではなく、直接住宅手当を受け取ることができる。

**(事務局)** 協定を結べばいいのか。

**(檜谷)** 国と協定を結べばよい。

**(事務局)** 家主さんが手当分を、維持管理に充当することなく、自分のポケットに入れてしまうイメージは何らかの研究で分かっているのか。

**(檜谷)** 同じ質の賃貸住宅の家賃が住宅手当の上限値によってどのように異なるかを示した研究は、そのイメージを印象付けるものである。また、90 年代のデータを用いて、手当を受けた住宅の家賃が、その後どのように上昇したかという研究では、住宅の質がまったく改善されていないにもかかわらず、給付対象になった住宅の家賃上昇率は、手当を給付されなかった住宅の家賃上昇率よりも優位に高い、という結果が得られてい

る。

**(事務局)** 調べれば幾ら家賃や手当をもらっているかは分かるが、地域的な属性、テナントや家主の属性にはかなりのばらつきがあるので、それらを分析した地域的や前提に基づく研究はあっても、全体として、一致した結論にはなっていないのだろう。

**(檜谷)** ケーススタディーが積み重ねられているものの、常に反論もある。先に進めたい。資料の 15・16 頁は、いずれも 2013 年の住宅調査結果に基づいている。

民営借家、社会賃貸のいずれに住んでいても、所得を唯一の条件にして、同一の計算式で住宅手当額が算出されるが、資料の 15 頁にあるように、社会賃貸部門により多くの手当が支給されている。住宅手当は、借家の種類により補助が異なるという不公平をなくすものなので、社会賃貸に居住する世帯は民営借家世帯より所得が低いためだとも理解できるが、上限家賃の影響もあると考える。民営借家の場合、高い家賃を払っていても、住宅手当ではカバーできない部分がある。それが効いていると思う。

資料の 16 頁のグラフは世帯タイプ別の住居費負担状況を示したものである。先ほど申し上げたように、世帯形態も効いている。単独世帯と一人親世帯を比較していただくと分かるが、同じ所得であれば単独世帯よりも、一人親世帯のほうが住宅手当を多く受給できる。受給世帯の割合も非常に高い。

資料の 17 頁は、住居費負担の経年変化を見た表である。住宅手当が給付されているにも関わらず、世帯の住居費負担は年々増えている。これは持家を含めた全世帯のデータだが、住居費負担率は 14.2% (2001 年) から 15.7% (2013 年) に上昇している。

それから、15 頁の表で所得第 1 分位に入る一人親世帯は、貧困世帯と重なることが多いためでもあるが、家賃を払えない状況に陥っている者が結構多い。民営借家世帯だと住宅手当を給付されてもなお住居費負担率が 40% を超える状況である。

資料の 17 頁をみると、過去 12 年間に住居費の支払いに支障をきたした世帯の割合は、5.5% から 9.7% に増えている。家賃の上昇に加え、制度的に住宅手当でカバーできる部分が限定されていることが影響していると考ええる。

**(檜谷)** 前後して申し訳ないが、資料の 9~10 頁に戻る。9 頁は重要なグラフである。給付対象世帯の所得と給付額との関係は、なかなか分からないのだが、住宅会計 (Compte du logement) の報告書にこの点に関する資料があったので、これを使って説明したい。データは 2013 年頃のもので、横軸が世帯所得、縦軸が住宅手当給付額である。世帯所得は、SMIC と呼ばれる法定最低賃金同等額を 1.0 とし、その倍数で示されている。青色の単独世帯、単身者は、SMIC をわずかでも上回る所得を得ていると、住宅手当の給付対象とはならない。子どもが 3 名いる世帯の場合は、SMIC の 2.4 倍弱の所得の世帯にまで住宅手当が及ぶ。所得階層でいえば、中間のやや下くらいで、それくらいであっ

ても子どもが多いと住宅手当の対象になることが示されている。単独世帯の場合、所得が SMIC の 0.4 倍水準位のところまでは、給付額は最高で定額の 280 ユーロ位となるが、所得がそれ以上になると給付額は逡減していく。支払い家賃が高くても、住宅手当給付額はこの図に示された上限額で切られてしまうので、所得が非常に低い世帯であっても、低家賃の住宅を見つけなければ、住宅手当ではカバーできない負担が大きくなってしまう。

資料の 10 頁は、最近の制度改正の主なポイントである。制度の持続可能性を高めるという観点からの変更で、まず、どれほど所得が低くても、一律で 5 ユーロを住宅手当から差し引くという改正が行われている。

また、従来は、上限家賃は 1 つだけだったが、これを 3 段階で設定し、第 1 段階では、上限家賃を上回る支払い家賃は援助しないこととし、第 2 段階では、上限家賃をさらに上回る「逡減上限家賃」が設定され、これを超える高額家賃の住宅に居住する者には、その超過割合に応じて給付額を減額することとしている。第 3 段階は、「停止上限家賃」と呼ばれ、第 2 段階の上限家賃よりさらに高い家賃が設定されている。これを上回る家賃の住宅に住んでいる者には、住宅手当を給付しないこととしている。そもそも住宅手当を受給する低額所得者がそれほど高家賃の賃貸住宅に住めるというのは考えづらく、不正受給を排除するためだろう。

第 1 段階で上限家賃を上回ると、例えば 500 ユーロが上限家賃だとすると、それ以上の家賃を支払う借家世帯の場合、500 ユーロを超える家賃負担は援助されない。逆に言うと、所得が非常に低く、500 ユーロまでの手当を受給できる世帯であれば、全額を住宅手当でカバーすることができる。

**(事務局)** 援助しないというのは、援助するのだけれども、上回る部分は援助しないということか。

**(檜谷)** そうである。上回る部分は援助しない。

**(事務局)** 第 3 段階は絶対に給付しないということか。

**(檜谷)** 絶対にしない。中間が第 2 段階の上限家賃で、これを上回るとその超過割合に応じて給付額を減らしていく。

社会賃貸部門で給付される APL の減額については、減額分を家主である社会賃貸住宅組織に負担するよう求めている。社会賃貸住宅はもともと家賃を低く抑えられるよう、助成されている住宅だから、ということで断行された改革だが、これに対しては猛反発があった。

**(事務局)** HLM などか。

**(檜谷)** そうである。今まで第三者払いで入っていた手当相当額が減り、それを家賃に転嫁できないのだから、家賃収入が減ることになる。

また、先に話したように、持家取得者のローン補助を縮小し、制度を廃止する。

さらに、所得の補足方法を変える。これまでは前年度所得、実際には2年ほど前の所得をベースに住宅手当を計算していた。この場合、例えば、2年前に失業し、所得が失業保険しかなく、非常に僅かであったとする。そうすると、その後就職して、ある程度の所得を得ていたとしても、以前の失業時の所得をベースにして算出された多めの住宅手当が給付されていた。この仕組みは学生や見習い実習生等として低賃金で働く若者に有利で、恩恵を受けていたと言われている。こうしたことが、2020年から改められ、所得申告に用いる所得が時点修正されることになる。この変更は、かなりの節約につながると言われている。

**(事務局)** リアルタイムの所得にしたということか。

**(檜谷)** そうである。収入を捕捉するITの技術と連動させて、直近3カ月の所得平均で適宜、見直していこうということになった。この見直しで得をする人よりも、損をする人のほうが圧倒的に多いといわれている。住宅手当が若い人に使われていることと関連している。

資料の18頁から、住宅手当をめぐる近年の議論をあげている。その1つに住宅手当の効果があるので、もう少し詳しく触れたい。

住宅手当が家賃インフレ効果を持つという議論は、2000年代に研究者が指摘している(資料19頁)。フランスの財務省としては、住宅手当を止めたいという意向があるようだが、住宅管轄省は低所得者が確保できる住宅の質の向上に寄与していること、また、低所得者を受け入れる住宅市場はセグメント化されており、住宅手当があるからこそ、彼らを受け入れる住宅が供給されると主張している。

日本でもそうだが、セーフティネット住宅の運営は難しい。困窮者は複合的な課題を抱えている。そのような人たちを対象とする住宅供給を誰もが喜んでやるとは考えにくい。したがって、家賃インフレ効果は限定的で、そのように見えるとすれば、それは住宅市場のセグメント性によるのではないか、ということある。

資料の20頁には、今回、調べて気付いたことをメモしている。現行のフランスの住宅手当の仕組みは複雑で、手当の原資は大きくは3つある。一つは、住宅管轄省の所管と思うが、国庫による住宅助成基金である。もう一つは、家族手当を給付する機関がもつ基金で、家族住宅手当はこれを原資としている。最後に、雇用主の拠出金や社会保障の一部など、幾つものファンドをまとめた基金である。家族手当金庫がこれらの基金を用いて住宅手当を給付している。

申請は、ネットででき、比較的簡単である。先ほど申し上げた住宅の質の担保という要件は、実際の手当給付ではあまり意識されていないようだ。住宅の質が担保できていないということで、一時的な住宅手当になったケースは1万戸を切っており、2010年以降のデータでは7千件程度でしかない。住宅の基準を満たさないということはほとんどない、ということになっている。内部監査では、「錯誤給付」が問題になっている。申請者が意図して不正をしたわけではないが、申請者の状況変化に的確に対応できていないため、間違った給付が行われている、というものである。

**(事務局)** 所得が増えたのに黙っていた結果か。

**(檜谷)** 申請者が間違っただけで申請したとか、故意に不正を行ったわけではない。当局が申請者の状況を正しく確認せずに、本当は払うべきではない額の手当を払っていたということである。申請者が故意に不正申告を行ない受給しているというケースは「不正受給」である。そうではなく、かつて日本の年金機構が年金を正しく払っていなかったというケースのような問題で、状況を確認せず、あるいは間違った計算をして、給付したケースが多いということである。

家族手当、児童手当など他の社会手当と比べ、住宅手当ではこうしたケースが突出して多いようで、管理の問題として把握されているようである。住所から居住する住宅に関するデータを補足しづらいという問題もある。所得の捕捉方法に問題があったことも加わって、不正受給と錯誤給付を合わせると、原資全体の6~7%にも達する。さらに、管理コストが非常に大きいともいわれている。住宅の質担保への対応が住宅政策としては気になるところで、その問題を是正する必要がある。

**(事務局)** 先ほど1人当たり5ユーロ控除するというのは行政費用の問題か。そうではないのか。

**(檜谷)** そうではない。人によっては住宅手当で家賃を全額カバーできるかもしれないのだが、そのような人にも5ユーロの家賃は払っていただく、ということである。今後はこの額がさらに増えるかもしれない。マクロン政権になって、財政支出を抑制するには抜本的な制度改革が必要といわれている。年金制度をはじめとして様々な改革が俎上にのぼっており、住宅手当制度もその対象となっている。現政権は福祉関係の手当を全部統合することを目指しているようである。資料の21頁に *Revenu universel d'activité* と記したが、ドイツのハルツ改革のように、就労促進の観点から住宅手当を含む社会保障の一元化が目指されている。Activité は活動と邦訳されるので、就労に限定されないが、要するに給付対象者を就労・社会活動に誘導・包摂しようとしている。

ベーシックインカムは、フランス語では Allocation de base といっているもので、これとは異なる概念である。給付を減額し、就労を促そうとするものなので社会的な反発は

大きい。住宅関連団体はこの方向には反対している。一方で、21 頁に示した支出抑制策は微修正にとどまっており、より抜本的な改正が必要との議論はある。なお、ここに示した 4) の改正は、学生に対する住宅手当給付が多いという現状を見直そうというもので、非同居であっても同一家計の世帯の所得を勘案することになった。

**(事務局)** 日本から考えると、当たり前のように感じる。

**(檜谷)** 親が連帯資産税を徴収されるような資産をもつ場合も、同一家計の学生には住宅手当を遠慮してもらおうという方向だ。

**(事務局)** 保有資産限度を設けるといふことか。

**(檜谷)** 保有資産も所得換算する方向で見直しているのだから、保有資産が非常に多いと手当は給付されないことになるだろう。こうした改革議論の度に、住宅手当を福祉的給付にしようとする動きがみられる。フランスの場合、住宅手当制度が拡充される 1977 年の住宅融資制度改革時、住宅手当によって住宅投資を促し、住宅の質を改善し、さらに住宅の選択肢を増やすという非常に野心的な目標が設定されていた。しかし、それから 40 年以上経過し、その目標はすっかり骨抜きになってしまった感がある。

格差が拡大する中で、住まいを確保できないホームレスの人たちは何ら住宅への援助を得ていないという議論もある。支援を、最も困窮している者に集中させるべきという議論で、住宅手当には分が悪い状況があるとみている。

**(事務局)** ありがとうございます。途中でも質問してしまいましたが、30 分位、質疑の時間をいただきたい。基本的な話だが、フランスの場合は居住権法だったか、住居権法があると思う。

**(檜谷)** DALO (住宅請求権) 法がある。

**(事務局)** DALO 法では、適正な家に住めない人は地方自治体を訴えることができる話になっていると理解するが、一方でそのような法に基づき、必ず社会住宅に入れる可能性があるのに住宅手当をもらうというのはどういうことなのか。住宅手当は誰もがエンタイトルメントでもらえるのか。

**(檜谷)** そうである。要件は所得だけだ。

**(事務局)** それでも住宅に入れなければ、適切な住宅に住まわせて欲しいと言えることになるが。

**(檜谷)** 言うことはできる。ただ、そのプロセスが長いし、必要な知識を持っていない人もいる。

**(事務局)** 実際は個々でやるのは大変なのか。

**(檜谷)** そうである。居住問題に強い NPO 等の支援を受けて、訴えを起こすのだろうと思う。2007 年に DALO 法が成立し、どの自治体も社会賃貸住宅を一定数確保しようとし

ているものの、特定地域に需要が集中する傾向を十分に改善できてはいない。たとえば、パリであれば、民泊に対する需要が大きく、家主にすれば、民泊として運用するほうが儲かる。民泊はある程度規制されているのだが、ブラックな民泊は少なくないと思う。こうした状況なので、住宅がもっと必要と認識されている。このため、首都圏をはじめ、需要圧の高い場所に立地する空き家に対しては重く課税している。

フランスは制度的には色々なことを考えて対応しているし、またホームレスの実態を把握し、その情報を積極的に発信するなどして世論を喚起するホームレス支援団体等も充実している。日本では、正確なホームレス人口、あるいは望まない同居状態にある世帯がどれだけ存在するかは、ほとんど把握されていないと思う。

**(事務局)** フランスには、住宅政策においても多様な階層に対するユニバーサル政策がとられている感じがするが、どのように全体がコントロールされているのかがよく分からない。

**(檜谷)** それぞれの制度がどのように機能し、全体として誰にどのような益が及んでいるのかを把握するのは難しく、ごく一部の専門家を除き、全体を俯瞰できる人は少ないだろうと思う。住宅手当の計算方法も複雑でわかりにくいので、もっと分かりやすい仕組みにすべき、という議論はある。

**(事務局)** 15 頁に住居費負担状況の表があるが、民営借家と社会賃貸があり、両者に住宅手当による負担率などの数値が出ているが、実際には社会賃貸だから、供給側に対する補助もかなり多いのではないか。これは住宅手当分だけと了解してよいか。

**(檜谷)** その通りである。ご指摘のように社会賃貸部門については供給側への補助も大きい。ただ、民営借家にも税制を通じてかなり大きな援助が行われているので、そうした面も勘案する必要がある。フランスは賃貸住宅を増やしたいということで、民間賃貸経営者に対して有利な税制を設けている。

**(事務局)** 持家よりは賃貸を増やす感じか。

**(檜谷)** 多分リーマンショックまでは持家への支援が大きな比重を占めていた。リーマンショックの際に、ローン返済に支障を来す世帯が数多く出たので、以降は、社会的に持家を促進するという施策については、慎重になっているようだ。90 年代も、低所得者の持家取得を誘導しようとしたが、その時もうまく行かなかった。低所得世帯の持家取得はリスクが大きいと考えられているのだと思う。ただし、国民の持家志向は強い。持家率は一貫して伸びており、現在、58%位である。

**(事務局)** 社会賃貸の割合が多く、住宅手当もあり、いろいろな支援策があるのに、それでも足りないと言っていて、DALO 法ができたと思うが。

**(檜谷)** 住居費が高いことが問題だ。どこに住んでいるのかにより異なるが、都市部の住居費負担は重い。家賃や住宅価格の地域間格差が大きく、特定の場所に雇用機会も偏在している。しかも、そこは観光のメインスポットでもある。パリがそうだし、南仏のコートダジュールもそうだ。家賃が非常に高く、世界中の富裕層が入ってきて、不動産への投資を行っている。普通の人に住む手ごろな価格の住宅はなかなか見つけられない。パリは非常に高密度な街であるが、色々な人々が住みたいと転入してくるし、外国からの投資もあり、かなりの勢いで住宅価格や家賃が上がっている。景観を保全するための高さ規制については、パリのような歴史的市街地では続けるとしても、需要圧に対応するため、外縁部については規制を外す方向が検討されている。

**(事務局)** 持家に対するローンの税額控除はなくなり、今は0%融資しか残っていないと理解してよいか。

**(檜谷)** 主たるものは0%融資で、ほかに住宅建設拠出金を負担する企業で働く者に対する1%融資や、0%融資を補う社会助成貸付(PAS)、住宅改善事業団(ANAH)による住宅改修への支援、また賃貸から持家に移行するプログラムを支援する賃貸-持家社会貸付(Le Prêt social location-accession: PSLA)等がある。

**(事務局)** 賃貸から持家か。

**(檜谷)** 一定期間、家賃として支払い、持家として取得したい場合は、家賃を割賦払いとみなしてくれる仕組みである。

**(事務局)** イギリスの Shared Ownership に似ているような気がする。

**(檜谷)** フランスにはこの仕組みがかなり前からある。

**(事務局)** それは社会住宅に限ったことか。

**(檜谷)** 社会住宅組織がやっていたように思うが、スキームは民間でも使えるはずだ。

**(事務局)** 民間住宅を借りておいて、それを途中から取得するのか。

**(檜谷)** 事業主体は最初から取得オプション付きの住宅として供給する。ある時点で持家に移行するというオプションを行使できるという契約を結ぶ。

**(事務局)** リースの仕組みに近いのではないか。

**(檜谷)** ずっと賃貸のまま居住することもできる。ある時点で選択権を行使できる仕組みで、家賃として払ったものがローンの返済につながっていく。すぐに持家を買うのは難しい人のために設けられた仕組みと理解している。またこれとは別に、中古住宅購入を支援する仕組みもある。ただ、現状では、低所得者の持家取得をめぐる環境は厳しく、若年層の持家率は低下している。

**(事務局)** 日本に家賃補助を導入することについては、どのような意見をお持ちか。

**(檜谷)** 公営住宅はある意味、住宅手当が行われている住宅である。住宅の質等をコントロールできる範囲で、公営住宅のように住宅手当が給付される仕組みを持つ住宅を増やすべき、と考える。

URの賃貸や公社賃貸は、家賃を負担できる者であれば、入居者差別をせずに受け入れている。民間賃貸でも入居者を差別することなく受け入れるという協定を結べばよい。ドイツの社会住宅の考え方がそうで、一定の条件を満たす住宅には家賃補助を入れるという仕組みにすればよいと思う。

民間賃貸を経営する側からすると、困窮世帯の受け入れは容易でない場合もあるだろうから、それに見合った補助が必要ではないか。一般向けの賃貸住宅の家賃と同じ考え方だと、うまくいかないだろう。

**(事務局)** 日本のセーフティネットの枠組みでいくと、テナントを排除しない住宅の登録はなかなか伸びていない。フランスも多分、完全に民間ベースの家主さんが経営する賃貸を考えると、似たようなものではないかと思う。HLMのような組織で考えた場合だからできることであって、1戸1戸の家主さんが賃貸経営をやることに対し、協力を求めても難しいのではないか。

**(檜谷)** 個人経営だと難しいだろう。例えば、日本人は金払いが良いと考えて優遇する一方、アフリカからきた移民が家を貸してほしいと言うと、色々と理由を付けて断ることがある。入居者差別はやってはいけないことになっているが、個人家主をコントロールするのは難しい。リスクを負担させ、しかも住宅も適正なものにするのは難しい。このため、困窮者はまっとうな住居を確保できず、劣悪な住居にやむを得ず入居するか、住まいを確保できないか、のいずれかになる。

**(事務局)** ドイツでもシリア難民のときにあったと聞く。

**(檜谷)** フランスでもひどい状態の住居に困窮世帯が入っていることがある。そのような状況を分かっている者が声をあげないと、行政に届かない。適正基準を満たしていない賃貸住宅はかなりあると考える。

**(事務局)** 一方で福祉手当の統合は住宅手当のようなハードの話ではなく、所得補償に移ってしまう可能性があるかと理解する。

**(檜谷)** その通りである。シンプルにしようという話である。

**(事務局)** そうすると、手当がどこに行くのか分からない。

**(檜谷)** 住宅政策としての住宅手当はやめようという議論になってしまう。

**(事務局)** イギリスはハウジングベネフィットを運用していたが、新規分はユニバーサルクレジットに統合されている。今のところはハウジングベネフィットの仕組みはユニバーサルクレジットの各論として継続されているが、同じ方向なのかもしれない。

**(檜谷)** したがって、この方向性は厳しい。

**(事務局)** 今までフランスの住宅手当を見本として参照している感じだったが、所得補償になってしまうと、厚生労働省マターになってしまうので、対応仕切れない感じである。

**(檜谷)** 幅広い支持を得ているとは思わないが、マクロン政権はこの方向を目指している。現段階ではパブリックコメントを求めている。住宅手当は統合される手当リストの2番目か3番目くらいに入っていた。

**(事務局)** 一方で社会賃貸を整備しなければいけないと動いているが、こちらはどうか。

**(檜谷)** 社会賃貸の供給については、地方公共団体が頑張っている。

**(事務局)** いったん建てられたとしてもそれを維持管理しなければいけないので、民間でやらせるにしても大変ではないか。ただ、もともと HLM 組織自体が民間的な組織だから問題は少ないのか。

**(檜谷)** 社会賃貸住宅の建設は、かつては HLM 組織が主導していたが、現在は民間の開発事業者が建てたものを社会賃貸住宅として運用する形態がひろがっているようだ。このため、住宅の質を担保できていない、という批判を聞いたことがある。

**(事務局)** 民間が援助を受けて運営するのではないのか。

**(檜谷)** 民間が建設する賃貸住宅の何割かを社会賃貸住宅として運用する。その管理は社会賃貸住宅組織が行うことになる。地方自治体の考え次第だが、新規に社会賃貸住宅を建てるのが難しく、土地を手当して、社会賃貸住宅組織に建てて欲しいと言える状況にないところもある。その場合は、民間デベロッパーに開発認可を与える際に、供給戸数の何割かは社会賃貸として運用することを義務づけるというかたちで対応する。民間事業者に対して一定の利益を保障したうえで、社会賃貸住宅供給を促進するという取引である。こうなると、社会賃貸住宅組織は住宅の質をコントロールできず、建てられた住宅を管理するだけとなる。もともと国や地方自治体からみれば、特に公社系の HLM 住宅が該当するのだが、社会賃貸住宅は、自分たちのもので、管理を HLM 組織に委託しているという感覚である。

**(事務局)** アメリカのマルチファミリー住宅で、2~3 割低所得者向けのアフォーダブル住宅に仕組みがあるが。

**(檜谷)** その仕組みを参考にしているのではないかと思う。

フランス政府は2、3年前から社会賃貸住宅供給組織の数を減らそうとしている。それでもなお、組織数は400程度あり、それだけの数があるので現状では多様な経営方針がとられている。色々なカラーの組織があるので、一定のバリエーションが維持されている。地方自治体の首長の考えが反映されるという面もある。

- (事務局)** マクロン政権の住宅計画には、統合を進め、所有ストックを売り、資金を確保して新たな建設に回すという話があった。そうすると、必ずしも住宅は増えないと思うが。
- (檜谷)** 今後は別として、先ほども説明した通り、社会賃貸住宅供給促進の方向性が示されてから 30 年近くたっても驚くほどには増えていない。
- (事務局)** 日本は少子高齢化で人口が減り、いずれ世帯数も減るだろうが、フランスの場合はどうか。
- (檜谷)** 世帯数は一定の比率で伸びている。住宅手当はこれまで、世帯分離による世帯数の増加に寄与してきた。学生への給付は、子どもの親からの独立を促している。それを肯定的に見るのか、否定的に見えるのかによって評価が分かれる。
- (事務局)** 日本からすると、うらやましい感じだが、今後は、日本のように、親元で暮らせという感じになってきているのだろうか。
- (檜谷)** 住宅手当が絞られるとそうなるだろう。
- (事務局)** 単身世帯が増えているのはドイツもそうだ。ドイツは受給者が少ないことからすると、あまり住宅手当に期待してないようである。どうして違うのかはよく分からないが、ドイツはそれほど予算を配分していないこともある。
- (檜谷)** フランスの特徴として、住宅手当はスティグマにはなっていない。イギリスで学生に話を聞いたとき、申請すればもらえるのだが、もらえば自分は低所得だと言っていることになるから嫌だ、といわれた。そのような意識が若者にあったので、それが印象に残っているが、フランスの学生は、住宅手当は誰でももらえるもので、もらうことで不利になるとか、恥ずかしいとは考えていないようだ。特に若い人はそうで、まずは試してみようということで、申請する。それで、不正に給付を受ける者もいるのだろう。
- (事務局)** だから、どんどん増えたのだろう。ドイツ人は受給することに抵抗があるようだ。日本人と似ているのかもしれない。
- (檜谷)** 日本の生活保護にも抵抗感やスティグマ感がある。
- (事務局)** SMIC 表示は 1.0 では大体どの位の金額か。
- (檜谷)** 法定最低賃金 (SMIC) が定められている。日本の最低賃金は今、幾らだろうか。学生バイトは時間給で幾らと決まっているが、時間給で出ているものを月収にすればよい。
- (事務局)** 東京の時給は 1,000 円位なので、年間所定労働日数を 255 日、1 日 8 時間労働とすると、年間では 200 万円位である。生活保護の水準を上回るか、下回るかという議論があったと思う。
- (檜谷)** そんなに低いのか。

**(事務局)** 生活保護は資産要件が厳しいし、親族がいればまず彼らを頼る必要がある。

**(檜谷)** フランスの最低賃金は日本より少し高めだったように思う。

**(事務局)** フランスの住宅手当には資産要件があるのか。イギリスの場合は 1 万 6,000 ポンド以上の資産保有者は不適格になるが、フランスはどの位が限度なのか。

**(檜谷)** 最近導入したようである。ここには記載していないが、高額な資産を持っている者、特に不動産を保有している者はその資産が勘案されるようである。主として不動産が対象なので、イギリスの水準は超えると思う。ただ、資産額を正確に把握するのは難しいだろう。

**(事務局)** 家を持っていたら駄目だろう。先ほど持家所有者に対する住宅手当は限定されたとの話だったので、それを上回る水準だろうか。

**(檜谷)** 将来は不動産保有と結び付けて資産を把握するという説明を読んだように思う。相当高額な資産を保有している方が対象だと理解している。連帯資産税を払っている世帯と同一家計の者は手当を給付しないというから、連帯資産税を課すほどの資産をもつ者が対象かもしれない。

**(事務局)** それは社会的にも当然ではないかという感じがする。

**(檜谷)** そのような方を対象から除くなど、色々な取り組みを行っているようである。家族手当金庫は、申請者の住所を把握する。しかし、フランスの住所表示は共同住宅の場合、同じ住所に複数の世帯が住んでおり、申請者がどのような住戸に住んでいるのかまでは把握できない。このため不正受給が起りやすいといわれる。より適切なデータに基づいて住宅を特定し、チェックする必要があるといわれているが、なかなか難しいようである。今は住所、収入、家族構成についての証明書があれば、住宅手当が支給される。

**(事務局)** それが本当かどうかは分からないということか。

**(檜谷)** 不十分とか、申請書を査定する能力が乏しい、との指摘がある。

**(事務局)** 査定能力を高めれば、それだけ行政費用がかかることになるが、そもそも現状において、住宅手当の運営のために、どれだけ行政費用を要しているのかを示すデータはないだろうか。

**(檜谷)** 行政コストのデータはある。2015 年に出された住宅会計の報告書には、CNAF (家族手当金庫) の内部監査で指摘されたことが示されており、不正受給等についても指摘されている。

**(事務局)** 住宅手当の運営に、行政コストがどの位かかっているのかを調べたい。

**(檜谷)** たしか、管理費用という形で他の手当と比較した実額 (何万ユーロ等) の表がある。

**(事務局)** フランスの場合は重複して助成を受けることが可能なので、住宅手当の査定では、社会賃貸に入居している場合など、様々なことを全てチェックしなければならない

のか。

**(檜谷)** まず、所定の様式に基づき、申請を行う必要がある。社会賃貸の入居者は、APL と呼ばれる住宅手当を申請することになる。

**(事務局)** 私の感覚からいくと、社会賃貸と住宅手当という重複した援助を受ける場合はかなりの住宅困窮者であり、それぞれの場合の所得要件よりも重複の場合は所得要件が厳しくなる代わりに、援助の規模も大きくしているということになっていると思うが、実際はどうなのか。

**(檜谷)** 基本的に社会賃貸に居住している世帯のほうが困窮度は高い。

**(事務局)** つまり、最も困窮している社会賃貸に適格な世帯にも困窮度の違いがあり、それを住宅手当で補うということだろうか。

**(檜谷)** そうである。社会賃貸住宅に入居できてもなお困窮している世帯には住宅手当を給付するという仕組みだ。これは2012年のデータだが、これが他の手当と比較した住宅手当である。

**(事務局)** 67 ページか。

**(檜谷)** 手当ごとの平均の費用である。住宅手当がこれに次いで高い。

**(事務局)** これは別の手当か。

**(檜谷)** 別の手当だ。色々な手当が書いてある。Cは管理費である。

**(事務局)** 資料をPDFなどでダウンロードさせていただきたい。

**(檜谷)** このアドレスでダウンロードできるが、取り敢えず、手持ちの資料を渡す。

**(事務局)** ありがとうございます。今日は長時間に亘り、いろいろなフランスの住宅手当に関する情報をご提供いただいた。恐縮ではあるが、引き続き、分からない点につき、質問させていただくことがあるかもしれないが、よろしく願います。

#### **(別添、講師配布資料)**

「フランスの家賃補助」(本稿には未収録)

以上

## 賃貸入居者の負担軽減に関する研究・ヒアリング記録（第5回）

### 「家賃補助の可能性についての一考察」

日時： 令和2年2月21日（金） 13:30～15:00

場所： 国土交通省住宅局会議室

講師： 獨協大学 経済学部 倉橋 透 教授

※ 以下、講師の敬称は省略させていただく。質問者は、国土交通省、日本住宅総合センター、ニッセイ基礎研究所の担当者3名によるが、合わせて事務局としている。

**（事務局）** 今日、家賃補助の可能性についての一考察ということで、獨協大学経済学部の倉橋先生にお話いただく。仮に日本で導入するとした場合に、どのようなことを考えなければいけないかということに加えて、資料を拝見すると、英国の家賃補助制度についても触れていただけるようである。

**（倉橋）** 英国の家賃補助制度については、5年ほど前だが、ユニバーサルクレジットに洗い替えされ、大きく改正されている。

最初に自己紹介をさせていただくと、当時の建設省住宅政策課の政策課題として住宅建設計画の策定作業があり、その際に、補佐として携わったことがある。住宅局にいたのはそれが最後である。大学に異動してからは、は住宅金融、地価、サブプライム問題、最近では空き家のこともやっている。

今日は、家賃補助の可能性についての一考察ということでお話しする。私が住宅政策課にいたのが平成元年から3年頃であり、ちょうど家賃補助の話が何となく議論されていた。家賃補助は、当時の大蔵省にもっていくと、何をやるのか分からなくて単にお金をばら撒くだけだろうと言われて、頭から受け付けられないだろうという話をしてきた記憶がある。直接、大蔵省とやり取りをしたわけではないが、少なくとも当時はそう言われていた。地方自治体が多少の補助策を講じているが、日本の住宅に対する支援策は、賃貸関係だとやはり公営住宅が主だった。当時は、特優賃や地優賃なども議論が出てきた時代だった。最近、住宅セーフティネットということで登録住宅などの施策が出てきたが、当時から、石に補助するのか、人に補助するのかという話が連綿としてあった。当時の厚生省との住み分けが非常に難しいという事情もあったと思うが、人に対する補助というのは、国レベルでは正直やりづらいという状況にあったと思われる。

1984～1985年頃に、私は英国のケンブリッジに留学したのだが、なぜ民間の賃貸住宅の質は低いのかということをやテーマにしていた。当時の英国でも、持ち家に比べると質は低かった。いろいろ調べてみると、日本と異なる点は、英国では当時から家賃補助

があり、当時は厚生社会保障省（Department of Health and Social Security, DHSS）が担当し、住宅政策自体は環境省（Department of Ecology, DOE）が管掌していた。家賃補助を含む現在のユニバーサルクレジットは、労働年金省（Department for Work and Pensions, DWP）が管掌している。

したがって、仮に日本で家賃補助を導入することを考える場合に、それは本当に国土交通省がやることなかとこの話は必ず出てくるだろう。厚生労働省の方がよいのではないかという話もあることから、まず、住み分けは議論が必要になると思われる。

それでは、資料に基づいてお話しする。まず、年間収入と家賃補助というところだが、民間借家の場合、居住世帯の年間世帯収入と家賃負担はどの位なのかということである。結局、家賃負担が厳しいと払えなくなるわけで、低所得世帯で高家賃負担という世帯が非常に多いことが分かる。低所得世帯で、かなり家賃負担が高いということである（資料2頁）。

この資料は、平成25年の住宅土地統計調査を元に作成されている。収入の37.3%以上が家賃という世帯を高家賃負担世帯とすると、年収100万円未満の層では実に79%が高家賃負担世帯となっている。年収100～200万円未満で40%、年収200～300万円未満で10%、5%、2%と減少する。200万円未満の階層では低所得なので、おそらく非常に厳しい生活をしているはずである。家賃補助を考える場合には、年収区分という話は必ず出てくる。この37.3%が適当かどうかという議論は別として、年収200万円未満の層に届くような家賃補助を考えるということになるだろう。

この場合、対象世帯がどの位あるのかということ、平成30年の住宅統計調査を見ると、民間借家に住んでいる世帯で、年収200万円未満の人（100万円未満と200万円未満の合計）は、354万世帯ほどになる。

最初に結論に近いことを申し上げると、354万世帯全部を対象に補助することは、数が膨大すぎて、非常に難しいと言われる可能性がある。したがって、高齢世帯に限るとか、高家賃負担世帯を一定率以上として定め、それ以上に負担している世帯だけに補助するというように、切り込んでいく必要があると思っている。

実際に、今、どの位、家賃負担が厳しいのかということ、大東建託の賃貸未来研究所にいる宗健（そうたけし）氏による研究を見てみたい（資料3頁）。家賃滞納する理由の1つには、やはり生活苦があるはずで、それによって家賃滞納率が高くなる。そこで、ある層に絞った時に、家賃滞納に至る確率が高くなるのはどういう事情なのかを、同氏は研究されている。

この研究によると（資料4頁）、世帯年収が200万円未満、200万円以上400万円未満、2,000万円以上等の場合に滞納確率が高くなっており、この2,000万円以上という

点はよく分からないが、200万円未満で高くなるという状況は合理的である。どのような事情が家賃滞納に結び付くのかというと、金融資産の有無という結果が出ている。ある程度、金融資産があれば、たとえ年収が低くても取り崩しができるので滞納に陥りにくい。金融資産が0、または1万円以上100万円未満の場合に確率が非常に高い。先ほど354万世帯で、いろいろな切り方があると話したが、その中に金融資産の有無も要件として考えてよいのかもしれない。

この研究はおもしろいことに、その人の性格まで分析している。リスク回避因子と、いい加減因子というものがあり、物事をいい加減にしてしまう人というのは、やはり滞納に至る確率が高くなるということである。結論としては、家賃滞納の主な要因は、所得の低さよりも金融資産の少なさの影響が大きく、同時に所得の多寡と金融資産の大小は、行動思考様式、つまり、いい加減な人かどうかといったところにも関係するということが、少なくともこの研究事例から言えるだろう。

次に、今日、私が特にお話ししようと思っていたのが、いわゆる高齢者の貧困問題である。家賃補助をする時に、生活保護も同様だが、個人に対する直接の保護行政をやると必ず言われるのが、労働意欲がなくなるという負の効果である。生活保護をもらう方が、ワーキングプアをやっているよりも楽なら、誰も無理して働かなくなるということである。ただし、高齢者に絞るのであれば、少なくとも80歳単身の人に働けと言うことはないで、この問題は少ないと思われる。

以前、NHKで報道された「老後破産」というドキュメンタリーに出てきた事例をお話しする（資料5頁）。この方の収入月額は国民年金及び厚生年金合わせて月額10万円。東京の都心に近い場所に住んでいるため、家賃は比較的高く6万円。生活費等は残金4万円として、残高は0円ということで、この範囲でやりくりをしている。電気代が払えず電気を止められているので、暑くてやりきれないことから、夏でも部屋は開けっ放しである。病院には、自己負担分を払えないので、行けない。交際費等、社会的なつながりのためのお金もない。

このような状況では、生活保護を受ければよいと思われるが、高齢者の方には、自分の葬式代ぐらいは取っておきたいと考え、多少の預金を持つ人が結構いるため、受けられない。やはり、死んだ時に迷惑を掛けたくないのだろう。日本では、貯金があると生活保護をもらえないのかというと、やはり1か月の最低生活費よりは下の金額でないはず。例えば、1か月10万円の人であれば、5~6万円位の預金でなければ認められない。全ての資産を生活につき込んでも、生活できないので、生活保護を受けるということである。したがって、預金額がそれよりも上であれば、まず、それを使わないと、生活保護がもらえない。

もう1つの選択肢として、この人の場合は家賃の負担率が60%と非常に高いので、より安い家賃のところに引っ越せばよいということになるが、なけなしの10数万円を、引っ越し代や敷金に充当しなければならないし、それ以前に、80歳独身という、引っ越しという気力が湧かないし、お金を全て使ってしまった後はどうしたらいいのか、次の年金の支給までどうするのか、お金が余るのかどうかとなり、実現できないことになる。つまりは、引っ越し代も出せないということである。

他の事例2の場合は（資料6頁）、国民年金が6万円余り、支出がアパート代5万円なので、実に8割方をアパートに費やしている。エアコン代も節約し、心臓に持病があるのだが、お金がかかるので病院に行くのは控えている。生活保護はもらっていないという場合である。

このNHKの「老後破産」という番組で示唆されているのは、医療費、介護保険の自己負担分が払えないから、病院に行ったり、介護保険を利用したりすることができないという点である。また、寝たきりになった場合や、自分の葬儀代のために、ほんの少しの貯金でも残しておきたいのだが、最低生活費を越えてしまうので生活保護が受けられないという問題があるということである。

ここで考えるべきは、番組内でも指摘されているのだが、もし、この人が公営住宅に移ることができれば、年金10万円で生活できるはずということである。十分ではないが預金があるのだが、それが最低生活費を少し越えてしまっているので生活保護が受けられないという状況である（資料7頁）。

そのような中途半端な状況なので、引っ越し費用や敷金が払えない。生活保護になれば、引っ越し代や敷金は出る。こういうケースの人が公営住宅に移るためには、まず自分の貯金を、目をつむって全部使い果たし、その上で生活保護を申請する。認可されて実際にお金が出るまでには少し時間がかかるので、それまでどう食いつなぐかという問題はあるが、こうした過程を経て、公営住宅に引っ越す。そこで、楽になって生活保護から外れるという、いささか面倒な過程をたどらないと、この人は引っ越しができないことになる。この人たちは、引っ越し費用や敷金を誰かが負担し、公営住宅でも登録住宅でも、今よりも家賃の安いところに引っ越すことができれば、それで救われる。だから、私は、家賃補助よりも、むしろ引っ越し費用や敷金の支援制度を考えるのが先だと思っている。

さて、家賃補助について考えられる議論ということなのだが、財務省などから必ず言われることは、家賃補助は、家賃を上昇させて生活の改善につながらないということである。家賃補助された分が家賃に上乗せされてしまい、結局、生活は楽にならないのではないかという話である（資料8頁）。

次に、家賃負担率の高い人たちに引っ越し費用を助成すれば済むのではないかとい

うことである。これは今申し上げた通り、私も同意見である。

3番目は、生活保護の内訳として、生活扶助、医療扶助、住宅扶助などに分かれていて、住宅に関しては住宅扶助があるが、今の制度を変えて、単独給付できるようにすればよいのではないかという話である。厚生労働省に聞くと、生活保護はばら売りをしておらず、現状では住宅扶助だけを支給する制度ではないということである。

4番目は（資料9頁）、少し前に、女性の活躍を促そうとしても、所得が103万円以上になると扶養控除から外れてしまうので、それ以上は働かないという議論があったが、それと同じことである。所得何万円以下の人でないと家賃補助を受けられないことにすると、それ以下になるように労働時間を調整してしまい、結局、多くの労働意欲を阻害してしまうのではないかという話である。

5番目に、家賃補助をする場合には、金融資産の額も要件に入れなければ不公平だという話がある。

以下、5つの論点についてお話する。まず1点目、家賃補助は家賃を上昇させて生活の改善につながらないのかという論点であるが、これは賃貸借市場の需給逼迫状況によるが、反論として聞こえてきそうなことについて、今日お配りした別の資料を元にお話しする。この「借家の空き家率と家賃上昇率との関係についての一考察」は、私が、民間都市開発推進機構の雑誌に書いたものである。その図1は、フィリップス曲線という雇用ではよく参照される関係を用いたものである。住宅からは少し離れるが、雇用関係で観察されることとして、失業率が高いと賃金上昇率はかなり低くなるという関係がある。ここで、失業率を空き家率に、賃金の上昇率を家賃の上昇率に置き換えてフィリップス曲線を描けるかを試みたものである。この関係が成立すると、日本は空き家が多いので、あまり家賃上昇については考えなくてもよいのではないかということになる。

実際に、借家の空き家率が高いところ、例えば、この論文の3頁の上の福井県や山梨県、長野県、茨城県、青森県などでは、家賃上昇率は低いという関係があるのかを分析したが、空き家率と家賃上昇率の間には、明確な相関はどうもみられない。その理由としては、借家市場全体のうち、本当に稼働している借家、空き家といっても、古い木賃など、いわゆる競争力を失っているような借家が結構あり、そういう借家は、そもそも貸す気もなく、そのままになっているのではないかということが考えられる。したがって、空き家率では説明しきれないということだろう。実際に、住宅市場において他の住宅と競合している借家に絞って考えなければならないということである。もし、家賃補助を導入する場合は、空き家の利用や新規物件の供給などを考える一方で、あまり家賃がヒートアップしないように配慮する必要があることから、1番目に関する論点とし

ては規模を考える必要があるということである（資料 10 頁）。

2 番の論点、家賃負担率の高い世帯に引っ越し費用を助成すればいいのではないかということについてであるが（資料 11 頁）、生活保護を受ける場合、あまり高額な物件に入っていると受給できない。東京都の場合、単身で 5 万 3,700 円、2 人世帯で 6 万 4,000 円以上の家賃物件は、住宅扶助の対象にはならず、もっと安い所に移るように言われる。家賃の上限を越える場合は転居を迫られる。このため、転居をするという時には、引っ越し費用と敷金が補助される仕組みである。敷金は、2～3 カ月分ということで、かなりまとまった額が必要になる。先ほど述べたように、最低生活費は越えているが引っ越しお金がないという人がおそらくいるはずである。そこに補助してあげれば、家賃を補助するまでもないし、1 回だけの支援で済む。財政当局が嫌がるのは、いつまでも補助が続く、後年度負担が大変なケースであるが、引っ越し費用などの補助は、原則 1 回限りで終わる。むしろ、この方がよいのではないかと私は思う。

ただ、中にはその他の事情があって引っ越せない人もいる。例えば、近所に親族や友人で体のケアをしてくれる人が住んでおり、長らく世話をしてくれていた場合、引っ越し先で、同じように世話をしてくれる人が出てくるとは限らない（資料 12 頁）。もちろん、ケアマネージャーなどを見つければいいのだが、それが難しい事情もあるだろう。近くの病院にかかっているが、難病で、その病院でないと治療が受けられない、その先生がしっかりとデータを持っていて、ほかでは十分な医療が受けられないといった場合もあるだろう。次善の策として、病院の近所に引っ越せばよいのだが、近くには安い民営賃貸住宅、公営住宅、登録住宅といった適当な物件がない場合は、どうしても家賃補助が必要になるかもしれない。

3 番目は、生活保護の住宅扶助分を単独に給付すればよいという論点である（資料 13 頁）。東京都のほとんどの地域において、住宅扶助の上限額は 2 人世帯で 64,000 円である。それでは、住宅扶助だけをばら売りしてくれるかということ、そういうことはない。単給化して欲しいという議論は、今までもあり、福祉関係や社会保障の関係者を中心に言われてきた（資料 14 頁）。住宅の特徴として、1 つは長く持つこと、もう 1 つは、一定の面積が必ず必要ということがある。人間は 1 m<sup>2</sup>には住めないし、細かく切ることもできないので、ある程度まとまった費用負担が必要になるので、生活維持に困難を来す場合が少なくない。また、自立助長という意味であれば、施設における福祉よりも、在宅福祉のほうがむしろ望ましいという考え方がある。つまり、本人の意向は極力尊重されるべきなので、住宅扶助の単給、ばら売りを緩やかに認めるべきだということが社会保障の専門家筋からは言われてきた。

その際、賃貸住宅への住宅扶助と何らかの医療扶助の継続が必要という課題が指摘

されている（資料 15 頁）。先ほどの宗氏が、社会福祉学という雑誌に書いているが、住宅扶助費の単なる見直しにとどまらずに、別の制度にしてはどうかということまで言われている。生活保護をもらうというのは、スティグマ、恥辱、何となく社会全般に対してばつが悪いという雰囲気が未だにある。そういうところから住宅扶助だけを切り出して、住宅確保のためのより広範な制度を考えられないだろうかという提言である。石に対する補助、建物に対する補助が基本だろうというのが宗氏の基本的なスタンスである。

また、言うまでもないことだが、住宅扶助も生活保護の 1 つなので、資産があると受けられないということは当然ある（資料 16 頁）。

生活保護の対象について、もう一度改めて見ておこうと思う（資料 17-18 頁）。家賃補助を考える場合は、この議論との住み分けを絶対に取りなければならない。この部分は生活保護でやるのなら生活保護でやるということを決める必要がある。

まず、資産や能力、その他あらゆるものを利用して、世帯収入、収入の認定額が最低生活費以下に留まることが前提となる。不動産については、自宅があるから生活保護を受けられないという認識の方が多いが、実はそういうものでもなく、自宅として居住している一定標準価格以下の住宅や、生活のための耕作地というのは、保有が認められる場合がある。

それから、預貯金、生命保険等の金融資産の保有も、生活保護費の半分や 2 割程度なら認められる場合がある。この辺りの判断は、ケースバイケースで行われているようである。金融資産については、こういう場合が駄目だという統一的な基準は、少なくとも国としてはない。つまり、資産を全部やりくりして生活保護を受けられるというところで判断されている。次に、稼働能力だが、就労は需給の必須条件ではない。稼働能力というのは、例えば私が生活保護をもらうようになって取りに行っても、おそらく、「あなたはまだ働けるだろう」と言われるのがおちだということである。

各種手当、公的年金などの社会保障給付、親族等からの援助をまず得なさいという場合がある。例えば、申請しようとする、「息子さんに養ってもらえ」とか「別れた配偶者に払ってもらえないか」などと言われることがある。いずれにしても支払い能力がなければ仕方がないのだが、社会福祉事務所は、こうした点に厳格であった時期があり、なかなか生活保護がもらえなかったことがある。

次に、家賃補助が労働意欲を阻害するのではないか、受給者が補助を受ける所得要件を満たすように労働時間等を抑えるのではないかという議論がある（資料 19 頁）。まず、3 つ目に書いたように、Poverty Trap（貧困の罠）という考え方がある。かつて、英国の厚生省に家賃補助のことを聞きに行った時も、この話が出た。生活保護受給者等

については、様々な就労支援策が実施されているが、生活保護は、あくまでも雨の時に、一時的なひさしを貸すという考え方である。そして、できるだけ早く生活保護から出てもらうというのが担当部局などの考え方となっており、生活保護受給者に対する就労自立促進事業が行われている。

これは生活保護受給者に働いてもらうための支援なのだが、結果として実際に就職できても、そのうちの 39.3%の人が半年以内に離職するという事実がある。つまり、再び収入がなくなり、生活保護状態に戻るといった状況がある。生活保護から一度脱却したとしても、すぐに戻ってしまうわけだが、一般的なハローワークでの職業紹介での離職割合が 17%程度であることに対し、就労自立促進事業の場合は 2 倍以上となっている（資料 20 頁）。厚生省の被保護者調査を見ると、年平均 7,700 世帯が就労などで生活保護から脱しているのだが、そのうち 4,700 世帯が保護再開、つまり再び離職して戻っている。

このように、貧困の罣は、生活保護についてもあるので、家賃補助の議論をする時にも、その部分に対する配慮は必要となる。所得が幾らかということで区切りを作ることになるだろうが、その結果として、収入を得ようとしなくなる人も出てくるかもしれない。

個人的な意見としては、ある程度の家賃補助を全面的にやるか、それとも全然やらないか、ゼロか 1 か、白黒を付けられる話ではなく、小規模に始めるというのが最初はよいのではないかと考えている。制度というのは、小さく始めて大きくするように考えていくのがよい。議論を先に進めて、最初はこの位でどうかということで、試行することが望ましい。最初は、財政当局としても、今までの施策との整合性を取る必要があるだろうから、追々充実させる方法がよいのではないか。

先ほどの老後破産の例などを念頭に、まさに年金収入しかないような高齢者や、障害者年金をもらっている障害者について、所得や貯蓄に制限を付けて導入するという考え方としてどうだろうか。そうであれば、おそらく所得や貯蓄の問題、労働意欲の話は、関係が薄くなる。困っている人が一定数いることは事実なので、まずは、そこを救済することができるかというのではないだろうか。

次に、先にも触れたが、仮に家賃補助をずとした場合、金融資産の額を要件に入れないと不公平ではないかということについて述べる（資料 21 頁）。高齢になると特にそうなのかもしれないが、全般的に金融資産の額は多いとは言え、かなり格差が広がっている。世帯主 60 歳未満の世帯だと、300 万円未満が 28.6%、2,500 万円以上が 12.3%、世帯主 60 歳以上の世帯に限ると 300 万円未満が 15.1%となっているが、一方で 2,500 万円以上の保有者もいる。医療費の負担割合も、年齢ではなく、本来は資産額を考慮に

入れる必要があると思う。ある人の医療費 3 割負担、ある人は 1 割負担といっても、その人が保有する資産額によって生活のレベルは異なる。インカムが少なくても、アセットが非常にたくさんある人であれば 3 割負担でよいという気がするし、その辺りのことが十分に考えられていない。先ほど、高齢単身の場合の話をしたが、ここでも格差がかなりある。

話は少し飛ぶが、英国の家賃補助の現在についてお話をします。英国の家賃補助 (Housing Benefit) は、今、ユニバーサルクレジット (Universal Credit) に置き換えられつつある。インカムサポートやハウジングベネフィットなどがあったが、これらを全て統一したものである (資料 22 頁)。統一した背景には、補助の種類が多く、煩雑だし、ミスも多いことがある。

現状において、家賃補助を受けられる人は限定されている (資料 23 頁)。具体的には、重度障害手当を受けている人、過去 1 か月間に重度障害手当を受けているが、その資格があって現在も資格がある人。老齢年金をもらえる歳になっている人、一時的な住居にいる人、警報設備や警護員のいる特別な住宅に居住している人、ケアやサポート等が提供されるホステルにいる人たちが、家賃補助の対象となっている。

これまでやっていたことを継続したようなものだが、新たに制度を始める場合、特に健康で普通の民間住宅に住んでいる若い人が家賃補助をもらえるかということ、家賃補助ではなく、ユニバーサルクレジットの方になる。労働意欲が失われる云々の話もあるので、こういう形で、高齢者や障害者にある程度制度を持っていくのもよいかもしれない。

若いワーキングプアも多いし、シングルマザーの人もいる。そういった人に対しての家賃補助という議論もあるかもしれないが、むしろそれは、同一労働、同一賃金の問題や、そういった人たちの雇用政策といった、賃金そのものの話であって、少なくとも家賃の話というのは、その後の話なのではないかということである。そもそも、その人がもらっている賃金が少なすぎるのが問題なのであって、その人のために家賃だけを支援するというのは、議論としてなかなか筋が通らないように思う。

英国の家賃補助は、ユニバーサルクレジットも同じだが、貯蓄については 1 万 6,000 ポンド、日本円にすると 235 万円相当までは預金があっても家賃補助を受給できる制度となっている (資料 24 頁)。先ほどの日本の場合のように、資産全部で最低生活費以下であるという条件とはかなり違う。

以上をまとめると (資料 25 頁)、対象を制限した引っ越し費用の補助、家賃補助の創設をするべきなのではないかということを考えている。家賃補助については、労働意欲の話が議論になると思うが、後期高齢者や障害者などは、労働意欲が阻害されることはない。

かつ、収入に対する家賃比率の高い場合を考えればよい。この割合については、先ほどの国交省の住宅セーフティネット分科会の資料では、37%なので4割位であるが、家賃滞納が発生する割合で見ると、例えば3割位のところとか、どの位であれば、どのくらいの世帯が引っかかるかなど、感度分析をしていけばよいと思う。

収入は生活保護水準で切ればよい。実は、生活保護水準以下でありながら生活保護ももらっていない人が非常に多いからである。そうした世帯に支援するよいと考える。

そして、ここが生活保護と大きく違うのだが、金融資産については、100万円未満、200万円未満を認めるということで、生活保護よりは緩くする。これについても、先ほどの分析にあった金融資産と家賃滞納率を勘案することになる。

家賃補助については、引っ越し費用の補助を前置きし、それでも難しく移動できない人に対して、家賃補助を行う制度を創設するのがよいと考える。したがって、まずは引っ越し費用の補助制度を考えるとよいのではないだろうか。

家賃＝収入×一定割合を補助するというので、一定割合は、先ほどの4割なら4割でもよいが、2割という判断もあるだろう。越えた分を扶助するというのである。

住宅扶助の単給というのは、たまたま住宅だけが保護水準以下なのだが引っ越せないというような場合に適用してはどうか。家賃が高くて引っ越せない場合は、住宅扶助だけを認めるという切り売りのほうが、他とセットでやるよりは費用が軽減できる。私からの話は以上である。

**(事務局)** ありがとうございます。質疑の時間を30分ほど取りたいと思う。

**(倉橋)** 逆にお伺いしたいのだが、今回のご依頼は、どのような経緯で出てきたのだろうか。住宅建設計画の策定で、家賃補助などを含めて議論していた時は、全国消費実態調査などを使って、家賃の負担率などを計算していた。当時の都立大工学部教授であった谷重雄（たにしげお）先生が提唱した谷理論<sup>(4)</sup>に基づき、世帯人数に対する家賃の適正水準を越えている人が、どれだけいるから、公的な住宅で支援する必要があるという議論をした記憶がある。現在その理論はまったく出てこないのだが、今ここで家賃補助が出てきた経緯はどういうものなのだろうか。

**(事務局)** 出てきた経緯というか、いろいろな場で、家賃補助をしてはどうかという話が出てくる際に、適正な家賃補助はどういうものなのか、海外の事例としてはどのようなものがあるのか、まずはそこからあらためて調査してみようというのが始まりである。今

---

(4) 谷重雄教授は戦前の内閣家計調査と昭和39年の消費実態調査から、エンゲル係数と住居費率との間にどのような関係が見られるのかを分析し図に示し、エンゲル係数が増える（＝生活が苦しくなる）と住居費率を低下させることを示し、両者の関係を線形回帰することによって、数量的に両者に負の相関があることを導いた。さらに、エンゲル係数と、実収入・世帯人員数との関係を計量的に調べ、実収入と住居費負担限度率との関係を求めている。同氏推計によると、住居費負担限度率は20～30%と計測されている。この負担限度率は、世帯人員数が多くなるほど低下し、実収入が増えるほど（ある程度の所得層までは）低下する。

のところ家賃補助には取り組むことは難しいと考えているが、実際に議論されることもあり、海外事例や実際にやるのなら、どのような根拠によるのか、どの位のものが適正で、対象はどの位なのかということは把握しておく必要があるということをお願いしている。毎回、審議されているわけではないが、そうした問題意識を持たれる議員からは、家賃補助を日本でもやるべきではないかという意見が出ることもあるので、こちらもある程度勉強をして、政治に対応できれば考えている。

**(倉橋)** 定期借家権を導入した時に法律の先生方から言われたのが、定期借家を認めてもよいが、その分、家賃補助を入れるようにという要求であった。正当事由などの判例もあり、借家権のもとでは、居住が保証されているような実態があり、継続家賃と新規家賃が乖離し、継続家賃は低いままで長期にわたり抑制される結果となっていたが、定期借家権を導入した場合には、契約期間満了後に、新規契約を結ぶ際に、家賃が上がるだろうと考えられたためである。定期借家が普及すると、継続家賃であれば払える人が、新規家賃では払うことができないだろうと考えられたためと思われる。そこで、家賃補助を抱き合わせで導入するようにということを言われたわけである。定期借家をやった時は、経済学者はみな定期借家を導入すべきと主張し、民法の専門家は、借家人を保護するために家賃を何とかしてもらいたいと主張していたわけである。

**(事務局)** 結果的には、今、定借はあまり使われておらず、逆に定借をすると家賃を下げなければならない。当時の状況とは少し違っている。

**(倉橋)** 確かに少し違う。当時は、とにかく物件を増やさなければならないということが1つあり、そのために、足かせになっているものを外していこうという考え方があった。

**(事務局)** 八田先生などは、長期的には家賃は上がるのではないかと言っていたのだが、普及していないとので、現実には下がっている。正当事由の問題がなくなると、賃貸人のリスクは減るので、短期的には家賃が下がるはずである。

**(倉橋)** 現状は理にかなっているのだろう。当然、借家人からすれば、保護の分を放棄しているのだから、その分、安くしてもらわないと困るという考え方になる。ただ、民法学者が主張したのは、昔からいる借家人の人たちにとって、継続家賃でやっていたものが新規家賃になると高くなるという、そもそもの部分である。日本の借家政策の下では、非常に家賃が低い所で暮らしている人がそれなりにいたが、その人たちが、最初の切り換えの時に、家賃上昇に直面すると思っていたわけである。

**(事務局)** まだ不勉強だが、英国では、たしか2013年にユニバーサルクレジットが導入されたものの、基本的に、既存のローカルハウジングベネフィットはそのまま維持されおり、新規のものからユニバーサルクレジットの対象になるということと理解している。

**(倉橋)** 既存は続いているのだが、新規のものは、今までであればハウジングベネフィットの対象になっていたものは、ハウジングベネフィットではなく、全てユニバーサルクレジットに行くようになっている。

**(事務局)** その時に、ユニバーサルクレジットも基本的にローカルハウジングベネフィットと同じ条件で出ているというであったが、今は違うということだろうか。1万6,000ポンドの資産制限は、昔から同じものだ。

**(倉橋)** これは同じで、ユニバーサルクレジットのほうも同じである。

**(事務局)** ただ、この場合、資料23頁にある1~6までの条件は、全部満たすのではなく、個々の条件を満たす場合ということでいいだろうか。

**(倉橋)** そのとおりだ。

**(事務局)** 以前だと、夫の暴力を受けた女性が別の住宅に入居する場合も困窮者となり、家賃補助の対象だったと思う。英国の場合、確か収入はあまり強い要件ではなく、計算式上から高収入の人は事実上、補助を受けられないだけであって、資産要件が最大のものと理解している。世帯人数が多いのに結構狭い住宅に住んで高い家賃を払っている人たちも対象になっていたが、これを見ると、現在はそのような世帯は対象にならないということだろうか。

**(倉橋)** これで見ると、やはり過去に、ハウジングベネフィットで問題になった事例が影響していると思われる。日本でも生活保護ビジネスというものがあるが、あれと同じように、例えばインドなどからの移民の方たちが住む場合に、元々はB&Bだった所に何世帯も押し込めて、この人たちは家賃補助がもらえるのだからということで、高い家賃をふっかけて取っていたという事例があった。つまり、今はそういうことがないようにしているのだろう。

**(事務局)** この1から6の枠組みだと、例えば老齢年金をもらう歳になった人は高齢者だからいいとして、それ以下の人たちは、ここに書いてある条件以外の場合にはもらえないということだろうか。

**(倉橋)** そうである。新しく入る場合にはユニバーサルクレジットに行くということだ。

**(事務局)** つまり、そもそも所得が低いことが、家賃を払えない理由だから、所得補償制度である、ユニバーサルクレジットで対応するということか。

**(倉橋)** そういうことである。ハウジングベネフィットでは、年金を受給できる若い世代は落ちてしまい、ユニバーサルクレジットの対象となるわけである。家賃の分も含まれていることになる。日本で言うと、住宅扶助分に当たると思われる。

**(事務局)** インカムサポートをメインとし、高齢者等に対するハウジングベネフィットもあり、それぞれの条件があって、その合わせ技でユニバーサルクレジットに移行したと

ということだろうか。

**(倉橋)** ユニバーサルクレジットの中でやっているということである。

**(事務局)** ポバティートラップの話は、生活保護のことなので、家賃補助の与え方によっては出てこないように思う。例えば、テナントではなく家主側に補助するとか、バウチャーのように権利だけを与えて、補助は家主に与えるということなら、ポバティートラップの問題はないのではないか。

**(倉橋)** 英国の場合、少し昔だが、所得と家賃の差、所得の何%といった話で行くと、一定水準を超えると家賃補助の金額がゼロになってしまう仕組みがあった。こうなると非常に厳しい。家賃補助を5万円とすると、例えば所得200万円未満の人は家賃補助として5万円がもらえるが、所得201万円になった途端に5万円がゼロになる仕組みで、誰も201万円にしようとは思わない。ポバティートラップというのは、そのことである。そうすると、だいたい200万円で収入は打ち止めになる。主婦の人の扶養控除の話と同様で、103万円越えると、結局、世帯の持ち出し額が多くなってしまいうのでパートは102万円でやめておこうということになる。英国では、今の例で言うと、200万円を越えても緩やかに補助額を減額するという仕組みを設けていた。ポバティートラップが働かないような制度に、少なくとも当初はしていた。家賃補助の額を収入によって加減しているということである。だから、日本で導入するとして、年収限度を設ける場合には、労働意欲に影響を与えないように、ある一定の要件水準を超えてもポバティートラップが生じないように、緩やかに給付額を減額するという制度の作り方も当然あると思う。

**(事務局)** 引っ越し費用を助成するというのは結構効果があるのではないかと思っているのだが、これはなぜできていないのだろうか。IJUターンで来た世帯には、引っ越し費用を補助する施策を講じている地方自治体は結構多い。

**(倉橋)** IJUターンで地方自治体がやっていることは、違う観点からであり、高齢者や障害者への支援ではない。地方自治体としてウェルカムなのは子育て世代である。子育て世代もそれなりに大変だろうが、実際に困っている人は、やはり老後破産する高齢者である。一般的に、年金の場合、年収はそれ以上増えようがないので非常に厳しい。しかも、そういう人たちを歓迎してくれる自治体というのはあまりない。

**(事務局)** ロストジェネレーションに置かれた若い人たちをどうするかという点はどうだろうか。

**(倉橋)** いわゆる就職氷河期世帯で、単身世帯のことだろうか。

**(事務局)** 所得水準が低めになっており、厳しい状況にあると言われるが、具体的な支援策は見えてこない。

**(倉橋)** 今の世の中全体の問題ではあるし、実際にそういう動きはあるのだが、そういう人がいずれ生活保護になだれ込むというのは、問題認識として、非常に分かりやすい話である。

**(事務局)** 住宅扶助の部分でも、ご指摘のように、もう少し段階的なものを設ければよいと思う。

**(倉橋)** ある程度、生活保護よりは要件を緩くしてあげるといいだろう。

**(事務局)** 生活保護の受給世帯は、現状でも 300 万世帯以上いるので、住宅扶助をうまく使えるようにすることは、最も合理的ではないかと思われる。

**(倉橋)** いろいろな扶助をばら売ったほうがよいと言っている議員もいる。今はセットでないとできない。生活保護はあくまでセットなので、それをもっとばら売りしてはどうか、ということだ。たまたま金額が住宅扶助と同じ金額になることがあっても、住宅扶助としてやっているわけではない。

**(事務局)** 本当は、そのほうが医療保険や介護保険なども受けられ、老後破産のような悲惨な状況にはならない。ここで挙げていただいた NHK の老後破産を読んだが、情けなくなってしまった。

**(倉橋)** 今のままでは、我々の将来はああなるということである。

**(事務局)** 英国は、ユニバーサルクレジットに切り換えることによって、財政負担の軽減をねらったということだろうか。

**(倉橋)** 統一し、まとめた方が、間違いも減るし、効率が高まることは確かだろう。

**(事務局)** このヒアリングの前に、京都府立大学の檜谷先生に、フランスの事情を聞いた時もユニバーサル化への動きがあり、英国のユニバーサルクレジットを参照した資料を見せていただいた。これはひとつの潮流という印象を受けた。日本も生活保護や住宅扶助を中心にユニバーサル化を進めればよいのではないだろうか。

**(倉橋)** そのとおりだ。特に、NHK の本にも書いてあったのだが、高齢者などでは条件を生活保護よりも少し緩くしたものを作ったらよいのではないか。

**(事務局)** 国土交通省としては、ハードを中心とした家賃補助策は別として、厚生労働省の役割を担えと言ってもなかなか難しいだろう。

**(倉橋)** 住宅部局で、所得や資産の調査ができるのだろうか。実際、地方整備局でそういうことをやれと言っても、おそらくできないだろう。結局、市町村にやってもらうことになるわけで、そうすると、市町村から、なぜ国土交通省なのかという話は出てくるだろう。その点、生活保護局を持っているところは、そういったことには慣れているし、できると思う。

**(事務局)** 生活保護のハードルを下げた場合には、申請者が増えるので、あまりやりたくないのだろう。

**(倉橋)** いずれにしても、これから爆発的に増えるだろう。今のワーキングプア層が出てくる。私が今申し上げたように、就職氷河期の人たちが本当に社会からリタイアすると、多くが、こちらに落ちてくるはずだ。今は少なくとも、将来はそうなるだろう。

**(事務局)** バブル崩壊以降の世代は結構大変なので深刻だと思う。皆さんがそうだろう。就職氷河期というのは、いつ頃のことなのだろうか。

**(倉橋)** 95年から2000年に入ってからすぐ位である。長期にわたり非正規で来た人が非常に多い。結局、仕事がないし、仕事がないから結婚もしていない。当然、子供もいないので歳を取ってから支えてくれる人もいない。派遣やアルバイトなので、厚生年金にも入っていない。

**(事務局)** 本当に高齢となり、年金もほとんどもらえない時にどうするのだろうかと思う。

**(倉橋)** しかも、そういう人は家を買えるわけもないから、老後一月6万円で生活しなければならない人が大量に出てくるということになる。そういう人たちは、未だに時給1,000円程度で、コンビニエンスストアや工場の現場などの末端でこき使われている。企業は、そういった人たちに投資することはない。新卒採用を続けているということは、若い人たちから採用したいというのが企業の本音なのだろう。そうすると、そういう人たちの将来は見えない。

この間、宝塚市役所がそういう人たちを対象に地方公務員試験をやり、ようやく3人だけを採用したのだが、400倍の倍率だったという。全国から応募があったとのことであり、いかに困っているかが分かる。その人たちが、いずれ生活保護になだれ込んでくるだろう。その時に、住宅面で、公営住宅や登録住宅で本当に足りるのだろうかということではないだろうか。

**(事務局)** 地方自治体から、そのような階層への支援を考えたいという話を聞くが、具体的な議論にならない。分配策としては、国がやる必要があるが、地方自治体レベルでも問題意識は持っている。

**(倉橋)** 同一労働、同一賃金といっても、普及しないだろう。同じ仕事を、アルバイトと正社員がやっていたら、正社員のほうがたくさんもらえる。転職できない人というのは、必ず一定数いる。だから、もし今後、家賃補助の検討をする場合、そういう人の将来をどうするかということをも必ず考えたほうがよいだろう。

折角なので、私が現在専門にしている空き家問題の話をさせていただく。先ほど少し申し上げたが、フィリップス曲線における失業率と賃金上昇率のような関係が、借家市場でも描けるかを考えてみた。今、全国の空き家率は13.6%なのだが、そのうちの空

き家率を定義し直した。「空き家」の中には、その他の住宅、賃貸用住宅などがあるが、特に空き家のうちの賃貸用住宅を「借家の空き家」とし、ここでは借家総数と賃貸用住宅の空き家の比率を空き家率と定義している。

平成10年と平成20年を比較すると、賃貸用住宅の空き家率が低いのは沖縄である。沖縄には若い世代が多いので、空き家率全般が低い。おそらく県民性もあると思うが、日本の他の地域に比べて、少子化が進んでいない。それから、東京、愛知などは賃貸用住宅の空き家率は低い。

15～29歳という若い人が多いところはどうかということ、今言ったように、沖縄はほかの地域に比べると少子化が進んでいないので若い人が多く17%、東京は外から来るので高いという感じになる。

逆に、賃貸用住宅の空き家率が高いところは、福井、山梨、長野で、全て東日本の県なのが興味深い。一方、15～29歳人口の全人口に占める割合は、14.2%など、一般的に低いところが多い。

この2つの関係を見たのが図6となる。横軸は賃貸用住宅の空き家率、縦軸は平成10年から15年の家賃の上昇率である。各点は各都道府県を表している。先ほどの図1のフィリップス曲線と比べると、あまりはっきりした相関は見られない。家賃上昇率が高いところで賃貸用住宅の空き家率が低くなるといったことは、あまりこの図からは見られない。平成20年も、あまり直接的なことは言えなかった。

空き家率は家賃上昇率の影響を受けるかということなのだが、平成15年は多少言えるが、平成20年ではあまり相関はない。次の頁の4は、家賃上昇率の定義を、別の指標で見るとどうなるかということと同じようにやってみたものである。

6頁以降が分析だが、結果としては、係数がかかなりゼロに近く、仮に有意だとしても、正直あまり影響を与えていないのではないかということである。家賃の上昇率が高いと空き家が減りそうな気がするのだが、係数がゼロに近く、はっきりしたことは言えないのではないかという結論になった。

その理由を考えると、いわゆる民営の借家の中には、経営という観点ではなく運営されているものが多いと考えられる。私の家の近所にも、古い木賃があるが、借家人を募集しているような雰囲気はない。こうした借家は、空き家としてカウントされていても、実際に市場で流通しているわけではない。そういったものが少なからずあるのではないかと考えている。

**(事務局)** つまり、固定資産税や相続税のために、相当、賃貸市場が歪んでいるということだろうか。

**(倉橋)** そのとおりだ。例えば、借家を建てて借金すれば、その借金分が相続財産から省かれるとか、田んぼを潰して借家やアパートを建てる生産緑地などが議論としてある。

**(事務局)** 先生の話の中で、家賃補助を考える前提として、日本の賃貸住宅市場の歪みに関して見ておかないといけないという話があるので、そういうこともあるのだろうと思って聞いていた。

**(倉橋)** 失業率における失業者の定義は、働く気持ちがある人で仕事のない人のことである。ただ、実際に働こうにも働き口がないという期間が長くなると、ほかに食いぶちがある人などは、非労働力というかたちで退出してしまう。そうすると分母に入らないので失業率とは関係なくなる。賃貸用住宅の空き家の中でも、自分の気持ちとしては市場から退出してしまっているようなものが、空き家の分母に入ってしまったのではないかと思う。

**(事務局)** 基本的に、家賃が上がれば、空き家は減るだろうと思うのだが。

**(倉橋)** 経済理論的にはそうなのだが、グラフを見ると、必ずしもそういう散布図にならない。

**(事務局)** 少し前の話で、英国での家賃補助制度における預金の上限額は日本よりもかなり余裕があるとのことであるが、日本で家賃補助を行う際はどうか考えたらよいだろうか。

**(倉橋)** 先ほどの宗氏の研究だと、やはり 200 万円位になると家賃滞納が増えるとのことである。仮に家賃補助などを導入するのであれば、金融資産で区切るというのも 1 つの手だろう。例えば金融資産が 200 万円以上ある人は駄目というようなことで区切るのがよいのではないか。

**(事務局)** 不動産の場合は、評価が難しいのではないか。

**(倉橋)** 幸い家賃補助なので、ほとんどの場合、自宅は持っていないだろう。生活保護で認められるような不動産でない限り、不動産の所有は原則駄目だろう。自分が住んでいる借家以外に不動産を持っている人は、処分してもらうことになる。どうしても売れないなら、売れないことの証明を出してもらうということだろう。そういうことで区切りを付けていくのがいいのではないか。金融資産がたくさんある人に家賃補助を出すことは不適切である。

**(事務局)** 住宅扶助を受ける対象としての高齢者であるが、高齢者の場合は、結構、入居を拒否される場合があるので、そこをカバーしなければいけないということで扶助が出ていたと思う。高齢者が入居可能な住宅をどう確保できるのだろうか。

**(倉橋)** 先ほど引越し補助の話をしたが、私が心配しているのは、引越し費用の補助は出るけれども、その地域に高齢者がもう少し安いお金ですぐに入れるような引越し

先が物理的にないという問題があってはいけないということである。引っ越し費用補助をするのであれば、必ず引っ越し先を必ず確保して欲しいと強く思う。若いファミリー層であれば、いくらでも入れてくれるだろうが、そこで拒否されてしまうと、どうしようもない。確か、日大の中川先生が興味深い研究をされていた。実験的に、同じ不動産業者に、若い人とお年寄りに行かせて、物件を紹介してもらえるかどうかを、全国で試すことで、有意差があるかを検証したとのことであるが、結果はみていない。

**(事務局)** ご案内いただいたので、中川先生に結果を聞いてみる。

**(事務局)** そうなると、当面の課題としては、家賃補助よりも、登録住宅を増やすことなのだろうか。

**(倉橋)** おそらく、それが一番大事だろう。少なくとも、お年寄りが引っ越ししやすいようにすることではないか。ニューファミリー層については補助をしようという地方自治体がそれなりにあるだろうし、それほど問題はないだろう。後は片親だが、あれはやはり、同一労働、同一賃金という話だと思う。結局、時給は安いし、子供もいるし、スキルも身に付いていないので、昼夜問わず働かないといけない。昼は喫茶店のアルバイトをして、夜はスナックか何かで働くというようにしないとお金を稼げない。昼間は子供を見てくれるけれども夜は見てくれないので、どうするかというと、子供に睡眠薬を飲ませて、それで出勤するという話を聞いた。それでは、子供が病気になってしまうのではないかと思う。本来、こうした世帯は、生活保護など、社会福祉策が対応すべきことで、住宅だけで対応するような話ではないだろう。

**(事務局)** 時間も過ぎたので、これでお開きにしたい。今日は長期間にわたり、お話いただき、ありがとうございました。

#### **(講師配布資料)**

「家賃補助の可能性についての一考察」(本稿には未収録)