

〔資料〕

オランダの住宅保障における社会住宅の役割

杉野 緑

The Role of Social Housing in Dutch Housing Provision

Midori Sugino

I. はじめに

日本では2008年リーマンショックの影響により、非正規労働者を中心として仕事を失うと同時に住まいも失う人びとの存在が社会問題となった。これに対して、日本の社会保障制度には住まいに関する保障は生活保護の住宅扶助だけであり、諸外国にみる社会手当としての住宅手当、家賃補助や社会住宅は存在しない。社会住宅とは、市場では適切な住宅を得ることが難しい一定所得以下の所得階層に提供され、直接、間接の公的助成が組み込まれている住宅であり、賃貸住宅と分譲住宅がある。イギリスやオランダの social housing、旧西ドイツ Sozialwohnung 等がある。日本の低所得者対象の住宅としては、公営住宅法（1951年）により国、地方自治体が安価で良質な公営住宅を提供してきたが、1996年全面改正され、98年に施行された新公営住宅法では住宅に関する公的責任は後退している。具体的には、国の補助率区分である1種・2種区分廃止、収入額に応じた家賃の格差付け、一般世帯に対する入居基準引き下げ、建設費国庫負担2分の1への引き下げであり、住宅全体に占める割合も小さい。

2008年以降国は「第二のセーフティネット」施策を整備し、住まいに関しては2010年「住宅手当緊急特別措置事業」を開始し、2013年4月に「住宅支援給付事業」と改正し、2015年4月施行の「生活困窮者自立支援法」の「住居確保給付金」として位置づけた。これらは、離職者に対して公共職業安定所での就労支援を受けることを前提とした有期の家賃給付である。

本論は、社会保障において住宅保障を重視しているオランダを取り上げる。ヨーロッパ北西部に位置するオランダは、面積41,864平方キロメートル、人口約1730万人（2019年1月）の小国であるが、1960年代に北海で発見された天然ガスによる潤沢な財政をもとに充実した社会保障制度を構築してきた。社会保障制度は社会保険中心であるが、各社会保障給付は最低賃金とリンクしており、ナショナル・ミニマムが確立している。

オランダ中央統計局 (Statistics Netherlands) (2019) によれば、国民生活を支える主要産業は卸売・小売業、食品・飲料加工や化学・医薬品等の製造業である。2018年の失業率は3.8%、1世帯当たりの年収から税・社会保険料を引いた平均可処分所得は41,000€、所得の不平等を示すジニ係数は、0.291である。所得格差が少ない国といえる(註1)。また、第二次世界大戦後はオランダ領東インド(インドネシア)の独立によりオランダ系インドネシア人、旧オランダ領からの移民、トルコ、モロッコからの労働移民を受け入れてきており、その後も各地からの移民を受け入れている。これらの移民がオランダ国籍を取得し、地域の中で暮らしている。オランダのもう一つの特徴として多文化を挙げることができる。

ここでは、オランダの住宅保障、なかでも社会賃貸住宅である「オランダ社会住宅」(social housing) について報告する。管見によれば日本においてオランダ社会住宅に関する文献は少ない。オウヴェハンドラ (2001/2009) により2000年代はじめごろまでの社会住宅の全体像を知る

ことができる。そのほか、建築（角橋ら，2002）、高齢者ケア（松岡，2011）の立場からの文献がみられる。

本題に入る前に、オランダと日本の住宅状況を簡単に見ておきたい。オランダ内務省資料によれば、2016年時点で住宅の58%が持家、31%が住宅協会による社会住宅、11%が民間賃貸住宅である。これに対して、日本は「平成27年度国勢調査」によれば、「住宅に住む一般世帯」の62.3%が持ち家、28.8%が民営借家、公営の借家3.9%、給与住宅2.5%、都市再生機構・公社の借家1.6%、間借り0.9%である。

オランダ社会住宅の歴史は長く、仕組みは複雑である。本論では、社会住宅の目的と対象、その発展過程、財政を含む仕組みの点から社会住宅について報告し、社会保障における住宅保障として果たしている役割について明らかにし、日本への示唆を得ようとするものである。

本論は主に2017年度オランダ訪問時の聞き取りと諸資料による。訪問先は、オランダ社会住宅に重要な役割を果たしている、内務省（Ministry of the Interior and Kingdom Relations）、オランダ社会住宅協会（Aedes）、オランダ自治体連合（United Dutch Municipalities）、社会住宅保証基金（Social Housing Guarantee Fund）、『オランダの社会住宅 住宅セーフティネットのモデル』の著者の一人であるデルフト大学オウヴェハンド（Ouweland）教授、二つの都市の住宅協会である。

主な聞き取り内容は、以下の通りである。社会住宅を所掌している内務省では住宅政策における社会住宅の位置づけ、歴史、基本的しくみ、基本理念、家賃補助制度、2015年住宅法改正の背景と内容についてである。各住宅協会の連合であるオランダ社会住宅協会では、本協会の役割、国との関係、2015年住宅法改正の影響、EU勧告の影響、社会住宅の財政保証システムについてである。オランダ国内の自治体の連合である自治体連合では、本連合の概要、住宅政策における自治体の役割、2015年住宅法改正による自治体への影響、本連合のデータ分析による自治体ごとの社会住宅の状況についてである。社会住宅保証基金では、本保証基金の役割、国・自治体との関係、住宅協会のリスク分析の判断基準等についてである。デルフト大学オウヴェハンド教授からは、本著執筆の趣旨、社会住宅の意義、本著出版後の社会住宅の状況についてである。さらに、地域による社会住宅の実際を知るために人口規模の違うアムス

テルダム（Amsterdam）市、スハーヘン（Schagen）市を訪問し、各都市で社会住宅を供給している住宅協会と事業規模等について聞き取りを行い、社会住宅の見学を行った。

今回用いる資料は、各訪問先から提供された説明資料、冊子、文献と筆者および研究メンバーによる面談時の記録である。

II. オランダ社会住宅の目的と対象

1. オランダ社会住宅の目的と対象

オランダ社会住宅（以下社会住宅）とは非営利民間組織である住宅協会により建設、維持管理されている賃貸住宅である。社会住宅の目的は支払い可能な（affordable）家賃で質の良い住宅、持続可能な住まいを保障することである。社会住宅の主要な対象（target group）は、年間の収入総額が40,000€以下の低所得者である。その他の対象は、高齢者、障害者、学生、難民、ホームレス等であり、住宅市場において住宅を得にくい人々である。

社会住宅の家賃の上限は710€であり、平均的居室面積は60～70㎡、部屋数は居室に加えて、1部屋以上と寝室である。住居タイプは単一家族向け住宅（戸建住宅またはテラスハウス）、共同住宅（リフトあり、リフトなし）、その他である。住宅の基準は一般的な法律が適用され、質の保証はポイント制によっている。ポイントは、部屋面積、アメニティ、エネルギー効率、居住環境等の項目からなっている。このポイントにより各社会住宅の家賃は決められている。

社会住宅は、オランダの住宅全体の約3分の1を占めており、240万戸、400万人へ住宅を提供している。

Dorpら（2017，p.2）によれば、2015年時点における社会住宅居住者の世帯構成は単身世帯とひとり親世帯の割合が高い。国全体の単身世帯の47%、ひとり親世帯の51%、子どものいない夫婦の21%、子どものいる夫婦の13%が社会住宅に住んでいる。年齢別では、国全体で見ると29歳以下の40%、65歳以上の37%が社会住宅に住んでいる。

2. 非営利組織である住宅協会（housing associations）

社会住宅を建設し維持管理しているのは住宅協会である。民間の、非営利組織である。住宅協会は住宅法（1901年）により法的根拠を得たとされている。民間組織であるが、国の法と規制により、適切な家賃で良質な住宅を提供し、住環境の改善に貢献する社会的責務を担っている。さ

らに、その政策とマネジメントへの住民参加、莫大な社会的金銭を管理する財政的方針、住宅と高齢者等のケアに関する責任も有している。

住宅協会には様々な規模、タイプがあるとのことであるが、多くの住宅協会が一都市、一地域を対象としている。

これらの住宅協会の全国組織がオランダ社会住宅協会(Aedes)である。Aedesはラテン語で「たくさんの部屋のある住居」を意味し、それまでいくつかあった住宅協会を1998年に統合し、この名称となった。その目的は、オランダ社会住宅の利益追求である。主な役割は、社会住宅の利益のために政府との協議を行うこと、360以上ある住宅協会の統制を行うことである。

政府との協議では、家賃補助金額の決定、土地の入手が重要である。家賃補助は国の制度であり、持続可能な住宅を維持し、住民が支払うことができる家賃について協議を行っている。一方、地域を対象としている住宅協会は、土地価格、文化、住民の国籍、失業率により財政規模に大きな違いがある。住民の違いを考慮し、正しい情報提供を行い、各住宅協会の方向付けを行うなど住宅協会をサポートしている。

2016年時点で、363の住宅協会が加盟し、約2万4千人が働いている。住宅の維持経費は31億€、新築、リノベーション等への支出は44億€規模である。

Ⅲ. オランダ社会住宅の発展過程

1. 1901年住宅法制定の背景

1) 社会住宅の始まりは健康問題への対応

オランダ社会住宅は100年以上の歴史を有する。本論では、住宅協会の法的根拠である住宅法制定当時、住宅協会の自立が高まった1990年代後半、2015年住宅法改正の3時点について報告する。

19世紀オランダにおいて住宅の保持は個人の責務とされていた。しかし、1850年ごろからの産業革命により都市へ人口が集中し、オランダの寒く雨が多い気候と国土の多くが海面下である低地と劣悪な住宅による健康問題が蔓延していた。それらへの対応としてキリスト教関係の宗教団体、労働組合等による「街の安心、安全を守るため」の労働者住宅の建設が始まった。労働者階級の住宅問題は19世紀末には重要な社会問題となっており、国家による介入が強く求められていた。

2) 1901年住宅法の制定と理念

オウヴェハンドラ(2001/2009, p.18)によれば、「当時の政府は労働者階級、なかでも低所得者が劣悪な居住状態に置かれていることは容認できないと判断し」、1901年に住宅法を制定した。本法は、建築基準、都市計画、住宅建築に必要な土地の取用等について自治体に強い権限を与えた。さらに、国に対して住宅協会が労働者向けの賃貸住宅(社会住宅)を建設できるように長期間低利の融資を行う権限を与えた。

住宅法により住宅協会は法的根拠を持つ公認組織となった。住宅協会を設立しようとする者は、協会または財団を立ち上げ、国へ申請し、公認されると住宅協会として社会住宅を建設のための国の諸制度を利用することができるのである。1901年～1940年は、労働組合、宗教団体、自治体、都市高官らが住宅協会を立ち上げたが、その規模は小規模であった。住宅法はその後何度も改正されている。

今日まで住宅法は100年以上の歴史を有しているが、内務官僚はその理念は他の公共政策と同じであり、「自由と平等」であると語った。特に平等は重要であり、社会住宅を使用して平等に住宅を保障していくことは変わらない。国籍、職業、年齢、家族構成等様々であり「家の中は外から見えないからこそ、同じような住宅に住んで初めて安心できる」のである。

2. 住宅協会の自立

1) 国と自治体の責任による住宅復興

第二次世界大戦により多くの住宅が破壊され、戦後のベビーブームもありオランダは深刻な住宅不足に見舞われた。住宅復興における政府の責任は重要であった。特に、都市計画は自治体の課題であり、1960年代末までに多くの社会住宅を建設した。その後、これらの住宅を住宅協会へ譲渡し始めた。1970年代を通して戦後住宅のリニューアル、ニュータウン開発が進み、80年代末には住宅不足はほぼ解消した。後述する家賃補助も導入された。

この時期の住宅協会は国からの様々な財政的支援によりながら実行者(executor)としての役割を果たしたといえる。

2) 住宅協会の自立と規模拡大

80年代末になると国の住宅政策の転換があった。社会住宅への国の財政支出を削減し、住宅協会に回転資金を活用した自己資金投入を求めたのである。特に、1995年は重要な年とされている。国からの住宅協会への融資金に対

する償還金の合計金額と、協会が今後受け取る国庫補助金の合計を相殺したのである。これにより住宅協会に一層の責任とタスクが求められた。

住宅協会は自立性と専門性を高めながら、発展していったが、住宅協会の中には、本来の対象である低所得者以外、つまりより高い所得階層向け住宅を建設する、あるいは販売用の住宅を建設するものもみられるようになった。

3. 2015年住宅法改正 - 大きな転換点

しかし、2008年の経済危機による不動産価格の下落、住宅市場の硬直化等により2011年頃になると住宅協会の問題が顕在化した。経営の不手際、腐敗、投機によりいくつかの住宅協会が破産したのである。また、住宅協会の中には上層部が高すぎる給与を得ていたことも明らかになった。その結果、議会による調査が行われ、2015年に住宅法が改正された。

2015年改正法では、「原点に戻る」(back to core business)とされた。商業的な活動の削減、一地域への集中、一層の住民参加、そして自治体が中央の位置を占めることとなった。聞き取りによれば、社会住宅は大きな転換点にあるとのことであった。

IV. 社会住宅を支える仕組み

1. 住宅協会の財政 国の財政支援から自己資金運用へ

社会住宅を建設し、維持管理するためには多くの費用が必要であり、長期間にわたる財政的安定が求められる。先

述したように、過去100年間、国から財政援助、補助金、資金融資、償還金への政府保証等を受けてきたが、21世紀に入り、政府による金融融資、補助金はない。現在は図1の通りであり、住宅協会は家賃収入と銀行からの融資により資金を得ている。

住宅協会の財政面で重要な役割を果たしているのが社会住宅保証基金 (Social Housing Guarantee Fund) である。1983年に住宅協会連合により設立された民法上の財団である。国と自治体が住宅協会へ融資をしていたが、そのリスクを第三者が保証することを目的として設立された。現在330の住宅協会が契約をしている。本基金の役割は、財政面のアセスメントを行い、各住宅協会の財政面の健全化を行い、銀行から低い利子で借入れを行えるよう保証することである。各住宅協会のリスクマネジメントが最も大切な仕事である。資産状況とビジネス面24項目について毎年調査を行っている。もし、債務不履行が起きた時は、当保証基金が支払い、基金のバックストップとして国と自治体による保証があるが、現在住宅協会の経営は健全である。

住宅協会全体の借入金は8兆2200万€、担保は不動産である。本基金は歴史的に国と住宅協会間の「潤滑油」の役割を果たしており、2015年住宅法改正後、その役割は一層重要になっている。

2. 家賃補助制度 (rent allowance)

社会住宅の支払い可能な家賃 (affordability) は複数のシステムにより形作られている。堅実な賃貸権、毎

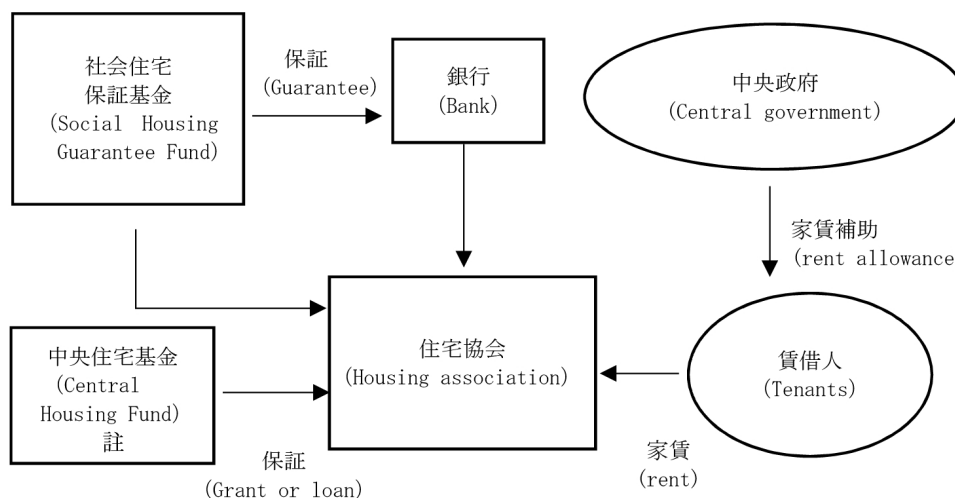


図1 オランダ住宅協会の財政構造

(2017.9 デルフト大学 オウヴェハンド教授の資料を基に筆者が作成)
註 1988年財政的に弱い住宅協会を支援するために作られた基金

年の政府公認の家賃引き上げ率、社会住宅セクターによる最適な家賃、そして個人々人への家賃補助制度 (rent allowance) である。

家賃補助制度は国の制度であり、世帯ごとに収入、世帯構成、年齢、資産、障害の有無等により補助金額が決定する。現在は税務署が管轄している。1970年代後半に家賃補助制度が導入された背景として、古い住宅をリノベーションする必要性があり、補助金により住宅を改善し、さらに再投資をすることで住宅の質は向上したが、家賃も高くなり、収入の低い人びとが家賃を支払えなくなる事態があった。そこで、家賃補助制度を導入し、支払える金額で住み続けることを可能としたのである。

例として、75歳単身者で、収入が年金月額1,057€、家賃550€、サービスチャージ35€の場合、家賃補助は302€となり、自己負担は283€となる。

Dorpら(2017, pp. 4-5)によれば140万世帯が受給しており、これは全世帯の20%、社会住宅世帯の48%にあたる。平均の補助金額は210€、年間28億€(2015年)となる。2008年リーマンショック後、受給世帯は増加傾向にある。

3. 自治体・住宅協会・賃借人の合意

これまでみたように社会住宅は住宅協会が建設、維持管理するものであるが、国と自治体の住宅政策、都市計画の枠組みのなかでその運営はなされている。国は、住宅協会の法的・制度的枠組みを定め、国の政策を自治体政策へ反映させるための協議を行い、さらに、住宅協会の財政と実施に関する監督を行う。先述したように都市計画は自治体の役割となっている。

2015年住宅法改正以降は自治体の住宅政策が基本となった。自治体が都市計画を示し、それに対して地域内の住宅協会が計画と資金案を提示し、賃借人も合意する契約を結ぶのである。この契約は5年間を期間とするが、契約内容は毎年見直す。主な合意内容は住宅の売却と自由化、家賃等賃借人負担、特別なグループへの住宅、リノベーションと持続可能な住宅、住みやすさである。賃貸住宅であるが、家賃710€を超えた住宅の売却、自由化を無制限に行うことを防ぐために合意項目に含み、自治体の許可を得るようにしている。さらに、本改正により自治体だけでなく賃借人の地位も向上した。

その自治体を支えているのが自治体の連合組織であるオ

ランダ自治体連合である。約500あるすべての自治体から成る。自治体連合はすべての自治体の利益を守り、幅広い政策分野に関する専門部局を有し、自治体に対して情報提供を行っている。住宅、特に社会住宅に関しては、中央統計局等から収集した自治体の人口動向、年齢構成、国籍、住宅の状況、家賃等の統計データを専門的に分析し、各自自治体が数字に基づいた政策を行えるようサポートを行っている。

V. オランダ住宅保障における社会住宅の役割

1. 住宅保障における役割

筆者は今までの訪問時に社会住宅と高齢者介護の連携、ホームレスへの住まい保障の実際を見てきたが、住宅の質は高く、特別なことではなくナショナル・ミニマムとして確立していた。今回社会住宅の目的と対象、発展過程、仕組みを見ることで、社会住宅は住宅保障の中核であることを確認することができた。

繰り返しになるが、オランダ住宅市場の3分の1を占め、年収40,000€以下の人々へ平等に住まいを保障している。単なる量的保障ではなく、質と平等の保障における役割は大きい。それは、家賃補助制度と車の両輪のように機能することで実現している。オウヴェハンドラ(2001/2009, p. 65)は、低所得者に低家賃住宅を提供することは理にかなっているが、低所得者が集中する近隣住区が増える。近隣住区レベルを混交させることが重要である。「大部分が低所得者によってのみ占有されていないことは、オランダの社会賃貸セクターの功績のひとつと受け止められている」と述べている。訪問時においてオウヴェハンドラ教授はこの両方があることの重要性を強調された。内務官僚も、混交(mixed)は重要であり、社会住宅がゲットー化することを防ぐとしている。実際の社会住宅は、通常の住宅と隣接して配され、住民同士が交流し、コミュニティを形成できるよう庭、緑地等が工夫されていた。

これらの役割は発展過程のなかで常に全体における社会住宅の意義を考えながら、協議し、合意により形成されたものであるといえる。いうまでもなく、人間として社会での生活を送る基盤を保障するものである。

現在の社会住宅の課題として、住んでいるうちに収入が上がり年収上限を超えた層への住宅保障、地球温暖化への対応、2015年法改正への対応等が挙げられた。

2. オランダから学ぶこと

オランダ社会住宅の役割から改めて国と自治体が住宅保障に責任を持つことの重要性を確認することができた。筆者(杉野, 2019)は、総務省「家計調査」の勤労者世帯データ(2005年～2015年)を年間収入10分位階級別、住宅保有関係別から分析し、可処分所得に占める家賃負担は、低所得層と民間賃貸居住層ほど負担が大きく、勤労者世帯平均の約4倍であることを指摘した。企業による給与住宅、家賃補助は一部に限られていることを示している。しかし、日本では家賃が支払えないことは「私的なこと」であり、公的相談先は消費者相談センターなど限られているために、顕在化していない。

国の制度としての家賃補助を生活基盤保障として検討する必要があるのではないだろうか。

今後はオランダ社会住宅に関して家賃補助金額の政策決定の在り方、社会住宅による地域ごとのコミュニティ形成、賃借人の配置(どのようにして入居できるのか)、賃借人の権利について深めることを課題としたい。

註1 厚生労働省政策統括官。平成26年所得再分配調査報告書によれば平成26年の日本の当初所得のジニ係数は0.5704である。

謝辞

2017年訪問時に時間をいただき、面談して下さった方々、快く社会住宅を案内して下さった住民の方、通訳をして下さったJEPの皆様へお礼を申し上げます。

本研究は日本学術振興会科学研究費、基盤研究(C)2016年～2018年度、課題番号:16K04155研究代表者杉野緑による研究成果の一部である。

本研究における利益相反はない。

文献

Dorp van Ada, Knoop Nadine. Government of the Netherlands Ministry of Interior and Kingdom Relations Department of Housing. (2017). Glasgow University Research for EHP Obstacle to Providing affordable Housing in European countries.

角橋徹也, 塩崎賢明. (2002). オランダ住宅政策の構造的改革に関する研究 - 社会住宅の民営化と持家政策の影響評価. 日本建築学会計画系論文集, 67(559), 195-202.

松岡洋子. (2011). エイジング・イン・プレイス(地域居住)と高齢者住宅 日本とデンマークの実証的比較研究(初版). 新評論.

Ouwehand Andre, Daalen van Gelske. (2001/2009). 角橋徹也(訳), オランダの社会住宅 住宅セーフティネットのモデル(第1版). ドメス出版.

Statistics Netherlands. (2019). Trends in the Netherlands 2019.

杉野緑. (2019). ワーキングプアの住宅確保におけるリスクに関する実証的研究. 2016年～2018年科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金)研究成果報告書. [基盤研究(C)課題番号16K04155].

(受稿日 令和元年8月22日)

(採用日 令和2年1月8日)