

欧州各国の住宅手当制度¹⁾

国立保健医療科学院医療・福祉サービス研究部上席主任研究官 増井 英紀

～要旨～

本稿では、欧州各国の住宅手当制度とわが国の新たな住宅セーフティネット制度（家賃低廉化補助）を比較し、わが国への示唆を検討する。欧州の住宅政策の特徴は、中所得層も対象とした住宅手当と社会住宅の存在である。一方、わが国では、一般の者を対象とする住宅手当や社会住宅はない。高齢単身世帯の増加などの社会経済の変化に対応して行われた平成 29 年の住宅セーフティネット法の改正は、新たな住宅政策に向けた第一歩と評価できるものであり、今後は、居住支援協議会・居住支援法人による居住支援活動の充実や、地域での「まちづくり」の議論の活発化に向けた取組が重要である。

1 はじめに

欧州主要国の住宅政策の特徴は、中所得層も対象とした住宅手当と社会住宅（建設や維持管理に公的な助成を受け、低家賃で入居できる住宅）の存在である。一方で、わが国では、一般の者を対象とする住宅手当はなく、低所得者を対象とする公営住宅の数も近年増加していない。その理由としては、宮本（2017:23-24）によると、欧州の生活保障においてはしばしば雇用に対して「外付け」の関係にあった生活維持機能が、日本型生活保障では雇用で「内付け」されるかたちになっていたからであり、欧州であれば福祉国家をとおして供給されてきた住宅や家族についての手当・サービスが、日本では企業の福利厚生や男性稼ぎ主の年功賃金というかたちで提供されてきたからである。

しかし、近年になり、これまで住宅ニーズの充足を肩代わりしてきた企業の年功賃金や長期雇用という雇用慣行は変化しつつあり、若年の非正規雇用労働者や低所得のひとり親世帯の数が増加している。そして、高齢化の進展に伴い、高齢単身世帯の数も急激に増えるなど、世帯をめぐる状況は大きく変わりつつある。このため、「市場重視・持ち家優先」の経済社会をベースに組み立てられていた住宅政策も変化せざるを得なくなっている。

このような状況に対応し、政府は、平成 29 年、住宅セーフティネット法を改正し、新たな住宅セーフティネット制度として、①低所得者など住宅確保要配慮者向けの賃貸住宅の登録制度、②登録住宅の改修や入居者への経済的支援（家賃低廉化補助）、③住宅確保要配慮者の居住支援

の仕組みを創設した。同制度では、全国各地で様々な取組が行われているが、施行から3年目を迎え課題も多く残っている。

本稿では、欧州各国の住宅手当制度を概観し、これらとわが国の新たな住宅セーフティネット制度（家賃低廉化補助）を比較検討することにより、わが国の制度の課題を抽出したい。その上で、欧州各国の制度から得られるわが国への示唆を考察することとする。

2 欧州各国とわが国の住宅手当制度

本章では、フランス、ドイツ、英国、スウェーデン、日本の住宅手当制度の内容を見ていく（欧州各国の制度については、WIP ジャパン（2019）、みずほ情報総研（2015）、日本住宅総合センター（2012）を共通して参考とした）。

(1) フランス

フランスの住宅手当は、国民の家賃又はローン返済額を軽減することを目的としており、① APL（個別住宅援助）、② ALF（家族住宅手当）、③ ALS（社会住宅手当）の三つの給付がある（フランスについては、France service-public.fr（2019）を参考とした）。

① APL（個別住宅援助）は、当該住宅が最低居住面積、安全・衛生等の基準を満たす「適正住宅」かつ公的融資を受けて整備された「協定住宅」である場合に、家賃又はローン返済金に対して給付される。HLM と呼ばれる社会賃貸住宅の大半は APL の対象となっている。

② ALF（家族住宅手当）は、「適正住宅」に居住する者に対し、家賃又はローン返済金の補助を行う給付である。対象者は、各種家族手当の受給者、21歳未満の扶養する子がいる場合、高齢者連帯手当受給者や障害者を扶養している場合である。

③ ALS（社会住宅手当）についても、「適正住宅」に居住する者に対し、家賃又はローン返済金の補助を行う給付である。対象者は、APL と ALF の受給者要件を満たさない者であるが、高齢者、障害者、若者等が優先される。

これらの給付はいずれも「適正住宅」に居住する者に対し、所得、世帯構成、住宅の評価額、地域、家賃等に応じて決められる「最低限（自己負担すべき額）」と家賃又はローン返済額との差額が支給される。明示的な所得制限は設定されていないが、手当の額は所得に応じて逡減するため、高所得者は給付を受けられない。給付は原則として住宅の所有者に対して行われる。

給付の財源は、国の予算、社会保障、雇用主の住宅建設協力金で、国が約4割を負担している（檜谷,2014）。

公的扶助に相当する積極的連帯所得（RSA）との関係については、RSA と住宅手当で併給が可能であるが、RSA の給付額の算定の際、住宅手当が収入認定され、減額される。

これらの給付の経緯としては、1948年にALF（家族住宅手当）が創設され、1953年にALS（社会住宅手当）の前身となる家賃手当が創設された。ALSは当初高齢者、身体障害者等をその対象としていた。APL（個別住宅援助）は、1970年代に住宅建築への公的補助（石への援助）から世帯に対する家賃補助（人への援助）にシフトしたことに伴い創設された。

2017年末で、人口の約20%がいずれかの住宅手当を受給している（France Ministère des Solidarités et de la Santé, 2019）。

なお、HLM（適正家賃住宅）という、国に認可されたHLM組織等によって管理運営される「基準所得以下の者に供給される、適正な家賃と質を備えた賃貸住宅」が賃貸住宅政策の中心的なツールとなっている。

(2) ドイツ

ドイツにおける住宅手当制度の目的は、嶋田(2015:p.91)によれば、「適切でかつ家族に適した居住を経済的に保障すること」である(ドイツについては、Deutschland Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019)を参考とした)。

住宅手当は賃貸住宅か持家かを問わず、居住する住居が適正な床面積である場合に、家賃又は住宅ローンの返済額の補助として給付される。

給付対象は、一定の水準以下の所得の世帯で、失業手当Ⅱや社会扶助において住宅扶助を受けていない世帯である。この所得制限の限度額は、世帯構成及び家賃等級に応じて定められている。例えば、家賃等級Ⅴの場合の所得制限限度額は、単身世帯では月 986 ユーロ (11.8 万円:2019 年)、4 人世帯では月 2,127 ユーロ (25.5 万円:2019 年)である。

対象となる住宅は、一般の住宅(戸建て・集合住宅)のほか、協同組合・宗教団体等の住宅、寮等の居住施設等も対象となる。

給付額は、世帯構成員数、世帯所得、住居費に応じて決定される。給付先は、賃貸の場合は賃貸人、持家の場合は所有者である(嶋田,2015,p.91)。

財源は、連邦と州で折半して負担する。

2005 年のハルツ改革に伴い、失業手当Ⅱ又は社会扶助に含まれる住宅給付との併給が認められなくなったことから、住宅手当の受給世帯数は 2004 年の 352 万世帯から 2005 年の 81 万世帯へと激減した(野村総研,2009,p.187)。2017 年末の受給世帯数は 59 万世帯であり、全世帯数に占める割合は 1.4%となっている(Deutschland Statistisches Bundesamt,2019)。なお、失業手当Ⅱの住居費の受給世帯数は、2016 年末で 320 万世帯である(大場,2019a,p.51)。

経緯としては、1960 年代に、折からの家賃上昇に対応するために、一定の所得以下の者の住宅費の補助を行う住宅手当制度が創設された。

ドイツでは、「社会住宅」と呼ばれる低利の公的資金の投入により建設された住宅が歴史的に大きな役割を果たしてきた。社会住宅は、建設主体や所有関係を問わず、低利資金が未返済の状態にある住宅であり、借家人、家賃水準および居住面積に関して一定の拘束を満たすことが条件とされている(大場,2019a/2019b)。

(3) 英国

英国においては、2013 年に、資力調査に基づく 6 つの給付(所得補助、児童税額控除、就労税額控除、住宅手当、所得調査制求職者手当、所得関連雇用・生活補助手当)がユニバーサル・クレジット制度(以下 UC)として統合されることとなった(英国については、UK GOV.UK (2019)を参考とした)。これら 6 つの給付については、2023 年の完全移行を目指し移行が進められている。UC は公的扶助に相当する制度であり、従来公的扶助(所得補助)と別建てであった住宅手当は、UC 中の住宅加算という形に移行することとされた。住宅手当は現在も UC へ移行している途中であり、現段階では、住宅手当への新規申請は障害者と高齢者に限定されている。

住宅加算を含む UC の対象者は、18 歳以上年金受給開始年齢未満で、低所得又は失業中であり、パートナーとの合計貯蓄額が 16,000 ポンド(約 220 万円:2019 年)未満である者である。明示的な所得制限はないが、世帯収入が UC の給付基準額を超えている場合、給付を受けられない。

住宅加算については、家賃(賃貸)及び住宅ローン(持家)の費用に対して給付される。

住宅加算の給付額は、適正家賃、部屋数、世

帯収入等に応じて決定される。部屋数については、適正水準を超えると超えた部屋数に応じて給付額が減額される。支払い方は、UCは受給者本人に支払われる一方で、住宅加算は通常住宅所有者に支払われる。

給付に係る費用は国庫から拠出され、財源は国民保険料と税である。

2019年8月現在、UCの受給世帯は210万世帯であり、うち住宅加算は120万世帯が受給している。住宅加算受給世帯のうち、54%が社会賃貸住宅、45%が民間賃貸住宅、1%が持家その他の世帯である。また、旧来の住宅手当を受給している者は、2019年8月現在、345万人であり、UCへの移行に伴い減少してきている（UK, Department for Work and Pensions, 2019）。

なお、社会住宅として、地方公共団体が建設・管理するカウンシルハウスと民間非営利の住宅協会によって供給される住宅があり、住宅ストックの中で一定の割合を占めている（所, 2014, pp.54-55）。

(4) スウェーデン

スウェーデンにおいて、国民の居住費用を補助することを目的とする給付として、①子どものいる世帯向け住宅手当、②若者向け住宅手当、③年金受給者向け住宅手当がある（スウェーデンについては、European Commission (2019)を参考とした）。これらの手当は共通して、賃貸、持家いずれの場合でも給付の対象となっている。

①子どものいる世帯向け住宅手当は、子どもと同居するカップルを対象とする手当である。ひとり親世帯も対象となる。受給要件は、18歳未満の子どもと同居していること、月額に住居費が一定額以上であること等である。明示的な収入要件はないが、給付額が所得に応じ減減することから高所得者は給付を受けられない。給

付額は、世帯収入、世帯構成、1か月の間に子どもと同居する日数、住居費の額、住居面積などを基に計算される。財源は国の会計であり、給付事務は社会保険庁が行う。この手当の受給世帯数は、14.2万世帯（2018年12月）である（Sverige Försäkringskassan, 2019）。

②若者向け住宅手当の対象は、18歳以上29歳未満の者である。受給要件は、一人暮らしの場合、収入が年86,720クローナ（99万円：2019年）未満、結婚等している場合、合計収入が年103,720クローナ（118万円：2019年）未満であること、住居の面積は60平方メートル以内であること、月額の住居費が一定額以上であることなどである。給付額は、世帯収入、世帯構成、住居費の額などに応じて定められる。財源は国の会計であり、給付事務は社会保険庁が行う。この手当の受給世帯数は、2.8万世帯（2018年12月）である（Sverige Försäkringskassan, 2019）。

③年金受給者向け住宅手当は、公的年金を受給する65歳以上の高齢者を対象とする。受給要件は、年金等の月額収入が16,500クローナ（18.8万円：2019年）未満であることである。給付額は、世帯収入・資産、世帯構成、住居費の額などに応じて定められる。2020年の単身者の給付額上限は6,540クローナ（7.4万円）である。財源は国の会計であり、給付事務は年金庁が行う。この手当の受給者数は、29.1万人（2018年12月）である（Sverige Pensionsmyndigheten, 2019）。

これら三つの住宅手当と生計扶助（公的扶助制度）との関係については、住宅手当と生計扶助とは併給が可能であるが、住宅手当給付額が生計扶助の支払額の計算の際収入認定されることから、調整されることとなる。

経緯としては、1940年代において、政府により子どものいる世帯向けの住宅手当や老齢年金受給者に対する補足手当が創設されるとともに、

住宅取得支援が制度化されたことに始まる。

社会住宅については、全ての基礎自治体は住宅建設供給公社を有しており、公的賃貸住宅を供給しているほか、住宅協同組合の提供する居住権所有住宅が存在する（水村,2019,p.67）。

(5) 日本

わが国での生活保護（住宅扶助）以外の住宅給付については、①住宅セーフティネット制度の家賃及び家賃債務保証料の低廉化に係る補助、②生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金、③地域優良賃貸住宅制度での家賃低廉化助成がある。

①セーフティネット住宅（専用住宅）の家賃・家賃債務保証料の低廉化支援は、平成 29 年の住宅セーフティネット法の改正により盛り込まれた。ここでは家賃低廉化に係る補助に絞って具体的内容を説明する。

家賃低廉化補助については、住宅確保要配慮者用の住宅（セーフティネット住宅）のうち、専用住宅の家賃に対して補助が行われる。住宅確保要配慮者とは、低額所得者（月収 15.8 万円以下）、発災後 3 年以内の被災者、高齢者、障害者、子どもを養育している者、外国人等である。セーフティネット住宅には登録住宅（住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅）と専用住宅（住宅確保要配慮者のみが入居できる住宅）の二種類があり、専用住宅は登録住宅に含まれる。セーフティネット住宅の登録基準は、耐震性を有すること、住戸の床面積が 25㎡以上であること（シェアハウスの場合には、別途基準あり）、台所、食事室、便所、浴室、洗面所等を適切に設けることである。

家賃低廉化補助の対象となる世帯は、月収 15.8 万円（収入分位 25%）以下の世帯であるが、生活保護の住宅扶助又は生活困窮者自立支援制度

の住宅確保給付金を受給している世帯は給付を受けられない。

補助限度額は月 4 万円であり、補助率は国 1/2、地方公共団体 1/2 である。補助の支援期間は、その住宅の管理開始から原則 10 年以内である。補助は家主等に対して支払われる。そもそも地方公共団体が補助制度を設置しなければその地方で制度は実施されず、平成 30 年度における 31 年 3 月時点での実績の見込みについては、23 の地方公共団体で補助制度が設けられ、49 戸、約 1 千万円（国負担分約 500 万円）で行われている（令和元年 5 月 13 日衆議院決算行政監視委員会石田政府参考人答弁）。

平成 29 年の法改正では、セーフティネット住宅（専用住宅）の改修費用に対する国と地方公共団体による補助や住宅金融支援機構によるセーフティネット住宅（登録住宅・専用住宅）のリフォーム融資の制度も創設された。さらに、都道府県が居住支援活動を行う NPO 法人等を、情報提供・相談、生活支援等の業務を行う居住支援法人として指定する仕組みや、地方公共団体、不動産関係団体、居住支援団体等で構成される居住支援協議会が住宅確保要配慮者の入居支援等を行うスキームが定められた。

②生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金の支給の目的は、離職等により経済的に困窮し住居を失った者に対し、安定した住居の確保と就労自立を図ることである。支給対象者は、65 歳未満かつ離職等後 2 年以内であって、ハローワークに求職の申し込みをしている者である。

支給要件として、収入要件と資産要件があり、就職活動要件として、ハローワークでの月 2 回以上の職業相談等が必要である。支給額は、賃貸住宅の家賃額であり、上限額は住宅扶助特別基準額である。支払方法としては、大家等に対して代理納付される。支給期間は、原則 3 か月

間であるが、就職活動を誠実にやっている場合3か月延長可能である（最長9か月まで）。支給実績は、平成28年度の新規支給決定件数で5,095件であり（厚生労働省,2017）、前身となる住宅手当の新規支給決定件数が平成22年度で37,151件だったことから比べると減少している（厚生労働省,2015）。財政負担は、国3/4、自治体1/4である。

③地域優良賃貸住宅制度において、月収21.4万円以下の高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯が上限月4万円で家賃の助成を受ける仕組みがある。

3 欧州各国とわが国の政策の比較

(1) 住宅手当制度の対象者、給付内容等の横断的比較

以上のように、欧州各国とわが国の住宅手当の個別の内容を見てきたが、これを横断的に比

較する（表1参照）。

対象者等を見ると、欧州では、中所得者層を含む一般の者を対象としている国が多い。フランスの給付やスウェーデンの有子家庭向けの給付では、所得制限が設けられていない。一方で、わが国の家賃低廉化補助と住居確保給付金は、所得制限限度額が低く、対象者の範囲も限定されている。

対象となる住宅については、欧州ではいずれの国も持家、借家両方が対象である一方で、わが国は借家のみが対象である。注目されるのが、フランスやドイツで、適切な床面積以上といった住居の適正性への担保策が住宅手当に組み込まれていることである。なお、わが国の家賃低廉化補助の対象となるセーフティネット住宅でも一定の床面積以上という基準が定められている。

給付内容については、欧州では、受給者の家

表1 欧州各国と日本の住宅手当制度の比較（概要）

各国の制度	フランス 住宅補助、住宅手当	ドイツ 住宅手当	英国 ユニバーサルクレジット 住宅加算	スウェーデン 住宅手当	日本 セーフティネット住宅 家賃低廉化補助 生活困窮者自立支援 住居確保給付金	
対象者	適正・協定住宅に居住する者、扶養家族のいる者、高齢者、障害者等 (家賃、住宅ローン)	一定の所得以下の世帯 (家賃、住宅ローン)	低所得者、失業者 (家賃、住宅ローン)	有子家庭、一定の所得以下の若者・年金生活者 (家賃、住宅ローン)	一定の所得以下の者 (家賃)	一定の所得以下、離職後2年以内かつ65歳未満の者 (家賃)
給付内容	世帯構成と所得に応じた「最低限負担すべき額」と家賃又はローン返済額との差額	世帯構成員数、世帯所得、家賃等級、家賃・住宅ローン等の金額に応じて決定される金額	所得、家族構成、家賃、部屋数等に応じて決定される金額	世帯人員、世帯所得、住宅の広さ等により決定される金額	補助限度額は定額	家賃の額（世帯収入額が基準額を超える場合減額）
所管等	所管：環境連帯移行省 給付事務：家族金庫又は農業共済 財源：国、家族金庫保険料等	所管：連邦内務建設国土省 給付事務：州及び自治体 財源：連邦・州で折半	所管：労働年金省 給付事務：ジョブセンタープラス 財源：国 ※資産調査あり	所管：社会省 給付事務：社会保険庁、年金庁 財源：国	所管：国土交通省 給付事務：自治体 財源：国1/2 自治体1/2	所管：厚生労働省 給付事務：自治体 財源：国3/4 自治体1/4
公的扶助との関係	積極的連帯所得(RSA)と併給可であるが調整される	社会扶助・失業給付Ⅱにおいて住宅給付があり、併給不可	ユニバーサルクレジット(公的扶助)の加算費目の一つ	社会扶助と併給可であるが調整される	住宅扶助・住居確保給付金と併給不可	住宅扶助と併給不可
その他	・住宅所有者が受給 ・社会住宅(適正家賃住宅)あり	・居住者本人が受給 ・社会住宅あり	・原則住宅所有者が受給 ・社会住宅あり ・旧住宅手当制度より移行中であり、高齢者・障害者は旧制度から給付	・居住者本人が受給 ・地方公社所有住宅あり	・家主が受給 ・公営住宅・セーフティネット住宅あり ・地域優良賃貸住宅へ家賃補助あり	・家主が受給

(出典) WIP ジャパン (2019)「諸外国における低所得者施策の調査研究報告書」(平成30年度厚生労働省委託研究) 増井英紀 (2016)「欧州各国における低所得者政策とわが国への示唆(住宅手当及び高齢期の所得保障)」みずほ情報総研 (2015)「諸外国における公的扶助制度等の調査研究」(平成26年度厚生労働省委託研究) 財団法人日本住宅総合センター (2012)「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」

族構成、所得、家賃、住宅の広さ等に応じて定められた額である。わが国の家賃低廉化補助では月 4 万円を補助上限額としており、住居確保給付金では家賃の額である（上限あり）。

公的扶助との関係は、フランス、ドイツ、スウェーデンでは公的扶助とは別建ての給付であるが、英国は公的扶助（ユニバーサル・クレジット）の加算費目の一つである。いずれの国も公的扶助と住宅手当の二重給付は無く、フランスとスウェーデンでは併給可であるが住宅手当が優先され、ドイツでは併給不可である。わが国の給付では生活保護の住宅扶助と併給が不可であり、二重給付が行われないのは同じである。

所管省庁は、欧州ではわが国でいう国土交通省系の国（フランス、ドイツ）と、厚生労働省系の国（英国、スウェーデン）に分かれる。わが国の家賃低廉化補助の所管は国土交通省、住居確保給付金の所管は厚生労働省である。

なお、欧州では、住宅ストックに占める社会住宅（公共住宅）の割合がいずれの国もわが国の公営住宅のそれと比して大きい。

(2) それぞれの国の住宅政策の経緯と分類

次に、これらの国の住宅政策の歴史的経緯と分類（統合的システム / 二元的システム）を説明する。

欧州と日本の住宅政策の経緯について、小玉（2017:p.165）は概要以下のように述べる。

欧州では、戦時中の家賃統制を戦後も継続しながら社会住宅建設を推し進め（第 1 ステップ）、社会住宅の家賃上昇とともに低所得階層を対象とした住宅手当を導入、この住宅手当は民間賃貸にも適用されていった（第 2 ステップ）。このように住宅政策としての住宅手当は、福祉国家的な住宅政策の一環をなすもの

であった。…第一次大戦後の日本でも都市部の住宅ストックの大半は、民間借家でしめられていた。第二次大戦中の家賃統制にともない民間借家は大幅に減少した。さらに戦後は、いわゆる住宅政策の 3 本柱といえる住宅金融公庫（1950 年）、公営住宅（1951 年）、公団住宅（1955 年）が制度化された。しかしながら日本では、家賃統制を継続しながら社会住宅の大量建設を推し進めるといふ最初のステップが実現されず、従ってまた住宅政策としての住宅手当も導入されなかった。

すなわち、欧州各国では、第二次世界大戦後に「社会政策としての住宅政策」が実施されたが、わが国では行われなかったことが、現在の住宅手当と社会住宅のあり方に影響しているということである。同様の内容は、ジム・ケメニーによるハウジング・レジームの分類（二元的賃貸システム / 統合的賃貸システム）でも説明される。一般的に、英国及び日本は二元的賃貸システムの国として分類され、スウェーデン、ドイツ、フランスは統合的賃貸システムの国とされる（菊池・金子,2005,p.8）。この二元的賃貸システムと統合的賃貸システムの違いについて、祐成（2014:pp.280-281）は、ケメニーの著作『ハウジングと福祉国家 居住空間の社会的構築』の訳者解説で概要以下のように述べる。

二元的賃貸システムの特徴は、賃貸住宅の中に、民間営利と公共非営利という二つのかなり性質の異なる形態が併存しているという点である。公共非営利賃貸住宅は家賃が市場価格より安価である代わりに、入居条件が厳しく定められ、対象は貧困層をはじめとする特定の社会層に限定される。このとき、公共非営利は民間営利と競合しないよう一般の住

宅市場から隔離されている。…一方、統合的賃貸市場では、民間非営利の住宅供給主体（協同組合、トラストなど）が大きな位置を占めており、政府の補助を受けながら、公共賃貸や民間営利と同じ住宅市場に参入する。

すなわち、二元的賃貸システムの国では、市場での持家取得が優遇されることから、民間賃貸の家賃を支払えない低所得者が公的賃貸住宅を選択せざるを得なくなり、社会において残余化し、排除される。統合的賃貸システムの国では、中所得層を含む一般の者を対象とした住宅手当と社会賃貸住宅の存在により、低所得者の残余化は起こらないか、その程度が緩やかになる。

4 わが国への示唆（課題と今後の方向性）

(1) 新たな住宅セーフティネット制度の課題

2 (5) で述べたとおり、平成 29 年に設けられた新たな住宅セーフティネット制度において、セーフティネット住宅の登録制度、専用住宅の改修費補助や入居者への家賃低廉化補助、居住支援法人の指定などが盛り込まれた。ここでは、主に家賃低廉化補助の課題を検討する。

第 1 の課題に挙げられるのは、家賃低廉化制度の対象者が一定の範囲に限定されていることである。欧州では、給付要件に所得制限が付されていない国があるなど、中間所得層も含めて給付の対象としている。一方でわが国では、月収 15.8 万円（収入分位 25%）以下の住宅確保要配慮者（低額所得者、高齢者、障害者、子育て世帯等）の世帯が対象である。こう見てみると、家賃低廉化補助は、ケメニーの言う二元的賃貸システムにおいて、残余化している低所得者向けの公的賃貸住宅を補完する仕組みと位置付けられると考えられる。

第 2 の課題は、賃貸人（大家）にとって、家

賃低廉化補助を受けるために住宅確保要配慮者専用のセーフティネット住宅（専用住宅）となるハードルが高いことである。政府や地方公共団体によって、専用住宅を含む登録住宅について、登録手続きの簡素化や登録手数料の減額など登録促進の取組が行われている。しかし、賃貸人にとっては、入居する高齢者の見守りや死亡時の家財処理、低所得者の家賃債務保証などの地域からの支援が十分でない場合、改修費補助や家賃低廉化補助というメリットに比して、住宅全体を住宅確保要配慮者専用としてしまうのはリスクが高すぎると感じられるのではないだろうか。実際、鹿児島県の不動産事業者を対象とした鹿児島県居住支援協議会のアンケートでは、住宅確保要配慮者の入居制限の理由として、高齢者世帯については孤独死、障害者世帯については近隣住民との協調性、低額所得世帯については家賃の支払いがそれぞれの属性での 1 位として挙げられている（渡島, 2019）。さらに、地方公共団体によっては礼金や更新料などを徴収しないことをセーフティネット住宅の要件としているところもあり、これもハードルの高さにつながっている面があると思われる。

(2) 今後の方向性

この家賃低廉化補助の対象が限定されていることに関連して、政府は次のように述べている。「広く入居者本人への家賃補助を行うことにつきましては、…財政負担が際限なく増大するのではないか、市場家賃の上昇を招く懸念はないか、適正な運営のための大規模な事務処理体制が必要ではないかなどの課題がございまして、慎重な検討が必要と考えております」（令和元年 5 月 13 日衆議院決算行政監視委員会石井国務大臣答弁）。政府が述べているのは、対象範囲を広くした場合財政負担がどこまで広がるかわからず、

広範囲に家賃補助を行うことで市場家賃が上昇するおそれがあり、そのことによって財政負担がさらに大きくなる可能性があるということである。

欧州では、まず一般の者も対象とした社会住宅の建設があり、その動きが一段落したところで住宅手当が設けられた。このため、低所得者も残余化することなく統合的賃貸市場に参加できた。ところが、わが国では限られた者を対象とした公営住宅しか設けられなかったことから一般の者を対象とした住宅手当は創設されず、低所得者は残余化している。平山 (2017:p.12) の述べるとおり、わが国では、「住宅政策は、原則として、人々に市場住宅の確保を求め、それが困難な人たちのためにセーフティネットを形成するという枠組み」を持つ。このような背景がある以上、一般の者を対象とする住宅手当制度を創設することの国民的合意を得ることが非常に難しい状況となっている。

この認識を踏まえた上で、当面の方向性と中長期的な方向性を整理したい。

当面の方向性として必要なのは、居住支援法人・居住支援協議会による居住支援活動の充実である。課題として述べたとおり住宅確保要配慮者の受け入れに拒否感の強い賃貸人が存在するためにセーフティネット住宅の登録が進まないことは事実であり、登録促進のためには地域での居住支援活動を活発化させることが必要である。そのためには事業者等への十分な周知活動も重要であろうし、地方自治体が多様な業種の支援団体とつながり、連携していくことも大切である。さらには、居住支援協議会をプラットフォームとしながら、居住支援法人を核とした地域でのまちづくりの取組を促進していくことが求められる。

中長期的な方向性として必要なのは、住宅政

策の転換に向け地域での「まちづくり」の議論の活発化を促進していくことである。二元的賃貸システムのわが国において、新たな住宅セーフティネット制度（家賃低廉化補助、セーフティネット住宅）の取組は、現在の状況下で、できる限りの政策を採っているものであり、新たな住宅政策に向けた第一歩と評価できる。宮本 (2019) の指摘するとおり、日本において「持ち家・私的居住」と「施設の居住」の間は大きな空白となっているが、同制度はこの空白を埋める「地域型居住」を実現するためのツールとなり得るものである。

とはいえ、「市場化とセーフティネットの組み合わせ」(平山,2017,p.12)であるわが国の二元的賃貸システムを統合的システムに転換していくのには、越えなければならない大きな壁がある。これについては、居住支援協議会及び居住支援法人の役割の拡大が住宅政策の転換に関する国民的議論に結びつくことを期待したい。最近の居住支援協議会・居住支援法人の活動の伸びは著しい。いくつかの地方自治体では、まちづくり、地域づくりの中心として活動が広がっている。そこでは、山崎 (2019:p.177) の指摘するとおり、居住支援の専門家や地方自治体職員などの「専門職連携だけでは濟まないという話になる。地域住民がお互いに支え合う体制づくりが必要になる」。すなわち、地域において専門職だけでなく住民自らが居住支援の取組に参加するようになっている。そしてその結果、地域住民が「わがまちをどのようにしていくか」といった議論を主導するようになってきている。これらの地域で今後予想される展開は、空き家や賃貸住宅の利活用についての地域住民の意識が高まり、地域の住宅政策が「我が事」としてとらえられるようになることであり、これが国レベルの政策に反映され、住宅セーフティネッ

ト制度の対象が拡大していくということである。このように、地域での住宅資源の活用や「まちづくり」の議論の活発化を背景に、わが国の住宅政策の転換や市場優先・持ち家重視の仕組みの見直しに関する国民的議論が惹起されることが期待されている。

5 おわりに

本稿では、欧州各国の住宅手当制度を概観し、わが国の住宅セーフティネット制度において、当面の方向性として、居住支援法人による居住支援活動の充実が必要なこと、中長期的な方向性として、住宅政策の転換に向けた地域での「まちづくり」の議論の活発化を促進していくことが重要と述べた。

わが国の住宅セーフティネット制度は、今後は、限られた住宅確保要配慮者を対象とした政策として捉えていくべきではないだろう。なぜなら、人生の中で誰もが、住む場所に困ったり、低所得となったり、年老いて体が不自由になったり、病気になったりする可能性があるからである。支える側と支えられる側の人間はいつも固定している訳ではなく、いつ誰が支えられる側に回るかは判らない。それぞれの者が、困難に直面したときに地域で支えられ、そして可能になれば地域において居場所や社会的役割を持ち、支え手に回るような仕組みを作っていくことが重要である。そのことが、誰もが支え、支えられる社会、「地域共生社会」の実現に近づくこととなる。

居住支援協議会・居住支援法人を軸とした居住支援の取組が一層充実し、地域での支え合いが活発化することを願ってやまない。

【注】

1) 本稿で示した意見はすべて筆者の個人的見解であり、所属する組織の見解を示すものではない。

【参考文献】

- 大場茂明 (2019a) 「転換期のドイツ住宅政策：ユニタリズムから多様化へ」『都市住宅学』105, pp.49-54
- 大場茂明 (2019b) 『現代ドイツの住宅政策 都市再生戦略と公的介入の再編』明石書店
- 菊地英明、金子能宏 (2005) 「社会保障における住宅政策の位置づけ-福祉国家論からのアプローチ」『海外社会保障研究』152, p.8
- 厚生労働省 (2017) 「平成 29 年度行政事業レビューシート (生活困窮者自立相談支援事業費等負担金)」
- 厚生労働省 (2015) 「H27.9.14 生活困窮者自立支援制度全国担当者会議資料資料 3 住居確保給付金について」
- 国土交通省 (2019) 「新たな住宅セーフティネット制度について」(<https://www.mlit.go.jp>)
- 小玉徹 (2017) 『居住の貧困と「賃貸世代」 国際比較でみる住宅政策』明石書店、p.165
- 財団法人日本住宅総合センター (2012) 「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」『調査研究レポート』No.09305
- 嶋田佳広 (2015) 「ドイツ住宅手当の制度と法：2009 年法を経て」『札幌学院法学』32 (1), p.91
- 白川泰之 (2014) 『空き家と生活支援でつくる「地域善隣事業」—「住まい」と連動した地域包括ケア』中央法規
- 祐成保志 (2014) 「訳者解説 ハウジングの社会学・小史」ジム・ケメニー著『ハウジングと福祉国家 居住空間の社会的構築』新曜社、pp.280 - 281
- すまいづくりまちづくりセンター連合会 (2019) 「セーフティネット住宅情報提供システム」

(<https://www.safetynet-jutaku.jp/guest/index.php>)

泉水健宏 (2018) 「住宅セーフティネットの現状と課題：新しい住宅セーフティネット制度を中心とした状況」『立法と調査』404, pp.84-98

WIP ジャパン (2019) 『諸外国における低所得者施策の調査研究報告書』(平成 30 年度厚生労働省委託研究)

塚田洋 (2019) 「住宅セーフティネット政策の課題」『調査と情報』1060, pp.1-12

所道彦 (2014) 「イギリス住宅政策と社会保障改革」『社会政策』6 (1), pp.54-55

所道彦 (2019) 「イギリスの住宅政策における所得保障制度：ユニバーサル・クレジットの導入と課題」『都市住宅学』105, pp.55-60

野村総合研究所 (2009) 「諸外国における公的扶助制度等の調査研究報告書」(平成 20 年度厚生労働省委託研究)

檜谷美恵子 (2014) 「社会住宅制度の現代的意義とその運用実態に関する研究」科学研究費助成事業 (2010-2013) 研究成果報告書

檜谷美恵子 (2019) 「フランスにおける社会賃貸住宅の位置付けと住宅確保要配慮者問題」『都市住宅学』105, pp.72-79

平山洋介 (2009) 『住宅政策のどこが問題か』光文社

平山洋介 (2017) 「住宅セーフティネット法の改正をどう読むか」『国民生活・ウェブ版：消費者問題をよむ・しる・かんがえる』65, p.12

増井英紀 (2016) 「欧州各国における低所得者政策とわが国への示唆 (住宅手当及び高齢期の所得保障)」『法政理論』49 (1), pp.25-48

みずほ情報総研 (2015) 「諸外国における公的扶助制度等の調査研究」(平成 26 年度厚生労働省委託研究)

水村容子 (2019) 「スウェーデンの住宅政策の現状

と今後の方向性：社会民主主義から新自由主義へ移行する福祉国家の住まい」『都市住宅学』105, p.67

宮本太郎 (2017) 『共生保障〈支え合い〉の戦略』岩波書店、pp.23-24

宮本太郎 (2019) 「2040 年に向かう居住支援のビジョン 地域型居住をいかに実現するか」『平成 30 年度 居住支援全国サミット講演資料』

森周子 (2019) 「ドイツの住宅福祉政策と空き家対策 (1)」『社会保障研究』3 (4), pp.564-566

山崎亮 (2019) 『ケアするまちのデザイン：対話で探る超長寿時代のまちづくり』医学書院、p.177

渡島秀夫 (2019) 「鹿児島県居住支援協議会の取組」『平成 30 年度 居住支援全国サミット講演資料』

Deutschland Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019) (<https://www.bmi.bund.de>) “Wohngeld”

Deutschland Statistisches Bundesamt (2019) (<https://www.destatis.de>) “Wohngeld”

European Commission (2019) (<https://ec.europa.eu>) “Sweden - Housing allowance”

France service-public.fr (2019) (<https://www.service-public.fr>) “Allocations logement”

France Ministère des Solidarités et de la Santé (2019) “Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2019” p.249

Sverige Försäkringskassan (2019) (<https://www.forsakringskassan.se>) “Bostadsbidrag till barnfamiljer”, “Bostadsbidrag till unga (under 29 år)”, “Statistik om bostadsbidrag”

Sverige Pensionsmyndigheten (2019) (<https://www.pensionsmyndigheten.se>) “Bostadstillägg”, “Statistik om bostadstillägg till pensionärer”

UK GOV.UK (2019) (<https://www.gov.uk>) “Housing costs and Universal Credit”

UK Department for Work and Pensions (2019)

(<https://www.gov.uk>) “Universal Credit statistics: 29 April 2013 to 10 October 2019”

ますい ひでき

東京大学経済学部卒。放送大学大学院文化科学研究科修了（学術修士）。専門は社会保障法、医療経済学。厚生労働省社会・援護局、欧州連合日本政府代表部、政策研究大学院大学准教授、新潟大学法学部准教授等を経て、2018年より現職。

【主な著書・論文】

「欧州各国における低所得者政策とわが国への示唆（住宅手当及び高齢期の所得保障）」『法政理論』49（1）2016年
『平成30年版厚生労働白書－障害や病気などと向き合い、全ての人が活躍できる社会に－』厚生労働省編（共著）2019年 日経印刷

“Current issues in long-term care policy and research: Toward the promotion of evidence-based policy”（共著：大塚賀政昭・森山葉子・松繁卓哉）*Journal of the National Institute of Public Health* 68（1）2019
