

## 第5節 住宅

### (1)概観

80年代、各国においては、公的住宅の払い下げ（英米）や公的住宅の建設からの連邦の撤退（ドイツ）、連邦補助金の大幅なカット（米）等が行われたが、90年代に入り、中央政府の住宅政策についての関与が再び強まっている。

アメリカにおいては、1990年全国アフォーダブル住宅法が制定され、公営住宅建設への補助や州及び市町村に対する包括的な補助金の交付等、連邦の住宅政策における役割が強化された。

イギリスにおいては、上述の払い下げ政策の結果、市町村による公営住宅の直接供給という伝統的な住宅政策は変容しつつあり、本来の政策主体である市町村とは別の住宅事業トラスト（HATs）が設置されるに至っている。

さらに、英米両国においては、中央政府が、地方政府、民間セクター、民間非営利団体、地域住民との連携を図りつつ、主に低所得者向けの住宅供給の促進を図っている。

一方、ドイツやフランスにおいては、従来から、民間賃貸住宅を様々な助成と規制によって間接的に供給する社会住宅の制度が中心である。ドイツでは、東欧からの人口流入を背景に、社会住宅制度の拡充（民間資金の最大限の活用をねらった「第3促進」方式の創設）、住宅建設容易化法（都市計画手続の簡易化等建設法典に対する特例措置を定めるもの）の制定等住宅の供給促進のための諸施策が行われている。

フランスでは、複数の市町村の区域を対象として地域住居プログラム（PLH）の拡充が行われ、様々な人種や社会階層の混在した「居住の多様化」が図られたほか、住宅政策を都市計画の記載事項とすることにより、住宅政策と都市計画が直接的にリンクされた。また、80年代の地方分権政策（décentralisation）においては、他の行政分野では、県、市町村等への権限委譲がなされたのに対し、住宅政策については、州及び県レベルの国の出先機関へ権限を分散させる地方分散政策（déconcentration）がとられた。

## (2) アメリカ

### 連邦の住宅政策の動向

1980年代、連邦の住宅予算は大幅に削減され、住宅建設の投資の中止、公営住宅の払い下げ、家賃補助のハウジング・バウチャー制度への代替に見られるように、供給促進政策から借家人への直接補助へと住宅政策の大転換がなされた。連邦の補助金削減は、住宅のアフォーダビリティを更に低下させることとなり、連邦の住宅政策におけるイニシアティブは後退した。

1990年の全国アフォーダブル住宅法（National Affordable Housing Act）は、こうした連邦の政策傾向を改め、連邦の住宅政策、特に低所得世帯に対する施策を強化しようとするものである。連邦は、①州及び市町村に対する包括的な補助金の交付、②低所得世帯の住宅取得促進、③連邦補助による公営住宅の建設の継続、④既存の補助住宅の維持に係る補助等の施策を行うこととされた。

連邦の役割は、住宅政策における一般的リーダーシップの発揮、先進的な施策の導入のイニシアティブ等であり、近年の厳しい財政状況を背景として、様々な形態の官民パートナーシップを積極的に推進している。

住宅・都市開発省（HUD）では、1995年度の重点施策として、①ホームレスの数の削減、②既存の公共住宅の改善、③住宅建設の拡大とアフォーダブル住宅の安定的な供給、④あらゆる人種に対する公正な住宅供給の実現、⑤コミュニティの活性化に対する助成（第1節を参照）、⑥行政体制の改革の6つを挙げている。

### 1. 既存の公共住宅の改善

HUDでは、今後、公共住宅の修復・再生に集中的に力を注ぐこととしており、1995年度予算案では33億ドルを計上している。このうち、公共住宅庁（Public Housing Agencies; PHAs: HUD所管事業を担当する自治的公共団体）とIHAs（Indian Housing Authorities）が行う既存の公共住宅とインディアン住宅の修復と管理改善に対する補助に28億ドルを、残りの5億ドルを特に荒廃の著しい8万4千戸の公共住宅の改善に充てることとしている。基本的指針としては、過度に人口集中と高密化の進んだ住宅地域を安全で誇りの持てるコミュニティにつくり変え、文字どおり都市景観を改善し、旧来の公共住宅のイメージを払拭することを目指している。

両プログラムにおいては、PHAsが連邦資金をより柔軟に使用することができるようにし、他の公的資金や民間資金を活用することを可能にすることにより、戸数を確保しつつ、多様な所得層と社会的階層が混在した住宅供給を図ることとしている。これらの補助対象事業に荒廃住宅の全面撤去・建替え事業を加え、また、債券発行や HUD関連以外の公的資金や民間資金を公共住宅事業の財源とすることを認める立法措置がとられる予定である。

また、こうした住宅の修復・再生事業と併せ、HUDのプログラムとして公共住宅の入居者に対する職業訓練や雇用開発、教育に積極的に取り組むこととしている。これは、この25年間事実上放置されていた1968年住宅・都市開発法（Housing and Urban Development Act）第3条（HUDに入居者に対する職業訓練の権限を与える。）に基づく施策であり、各種のプログラムを調整・改編し、入居者に就労の機会とインセンティブを与え、自立を促そうとするものである。

## 2. 公共住宅の建設及び管理

1995年予算案では、1億5千万ドルを計上し、1,700戸以上の公共住宅の新設を行うこととしている。この際、連邦資金で供給できない住宅の不足分は、PHAsが公共資金と民間資金の活用により公共住宅以外のアフォーダブル住宅を供給し、また、8条プログラムを拡充して住宅取得に対する援助を行うことで補うこととしている。

また、同予算案では、約25億ドルを公共住宅の管理のための補助金（公共住宅管理補助金；Public Housing Operating Subsidies）に計上している。HUDでは、維持管理体制の改善、入居者に対する就労のインセンティブの付与（"make work pay"）、入居者の所得層の多様化等の改革により、管理費用を削減できるとしており、PHAsに対する本補助金の額もこのような前提で算定している。このほか、入居者の所得証明の適正化を徹底することとしている。

## 3. 住宅建設の拡大とアフォーダブル住宅の安定的供給

ここでのHUDの政策目標は、①低中所得者層への住宅購入機会の提供、②賃貸住宅の新築や既存の民間賃貸住宅を対象とする家賃補助によるアフォーダブルな賃貸住宅の供給の拡大、③代表的なアフォーダブル住宅である多世帯用住宅（multifamily housing；少なくとも5世帯以上が居住する共同住宅）の保全である。クリントン政権になってから、HUDは、再びアフォーダブル住宅の供給に関して積極的役割を果たすこととしており、HUDのモーゲージ保証プログラムを担当している連邦住宅庁（Federal Housing Administration；FHA）とともに、民間資金を活用した新たなパートナーシップの構築を図っている。

FHA保険（民間金融機関の融資に対し、債務不履行の場合の損失補填をFHAが保証するもの）は、今日でも低中所得者層にとってモーゲージ融資（債権を担保するため不動産等に譲渡抵当権を設定する融資方法）を確保する際の主要な手段であり、こうしたFHAの住宅金融で果たしている役割を強化しつつ、民間資金の活用、コミュニティを基盤としたNPO（民間非営利組織）に対する支援、州や市町村との連携によって、持家層を拡大していこうというのが、HUDの基本的戦略である。

具体的施策としては、①FHA保険プログラムの財政的拡充、②政府抵当金庫（Government National Mortgage Association; GNMA）のモーゲージ第2次市場プログラムの拡充、③連邦抵当協会（Federal National Mortgage Association; FNMA=Fannie Mae）及び連邦住宅貸付抵当公社（Federal Home Loan Mortgage Corporation; FHLMC=Freddie Mac）の活用による都市中心部における低中所得者向け住宅の供給促進、④都市活性化地域において住宅を購入しようとする一定の低中所得者に対し、100%の融資を行う近隣活性化プログラム、⑤住宅を一次取得しようとする低中所得者を対象として頭金や権原移転費用の援助、利子補給等を行う全国住宅オーナーシップ・トラスト（National Homeownership Trust）に対する支援、⑥住宅取得への援助（8条プログラムの拡充）、⑦HOPE（後述）等がある。

さらに、1995年予算案では、FHAは、低所得者向けのアフォーダブル住宅の供給を拡大するための新たな施策を行うこととしている。具体的施策として、①連邦、州、市町村、NPO及び民間企業のパートナーシップによる低所得者向けのアフォーダブル住宅の供給を支援するため住宅の新築、再生、建替え、家賃補助等の事業に対して補助を行うHOME投資パートナーシップ、②FHAプログラムの一つである多世帯用住宅保険（Multifamily Insurance）への補助、③高齢者住宅の新築、肉体的・精神的に障害のある高齢者に対する住居選択の多様化等の高齢者対策等が挙げられる。なお、1990年全国アフォーダブル住宅法によって、住宅関係の援助と各種サポートサービス（交通、医療等）の提供を組み合わせた高齢者自立のための各種プログラムが実施されているが、その今後は健康保険改革の動向に左右されるものと見られる。

#### （参考）HOPE（Homeownership and Opportunity for People Everywhere）

HOPEは、低中所得世帯に対して持家の購入機会の提供とアフォーダブル住宅の供給を図るプログラムであり、3つの部分に分かれている。

HOPE1は、公共住宅とインディアン住宅の入居者が現在賃借している住宅を購入する際、住民組織又はその要請を受けたPHAs、IHAs等の公的主体を通じて、

補助を行うものである。

HOPE 2 は、FHAが保証、融資又は所有するモーゲージ付きの民間多世帯用住宅及び連邦、州又は市町村が所有又は保有する多世帯用住宅を対象として、入居者がその住居を購入する際、補助を行うものである。なお、補助形態はHOPE 1と同様である。

また、HOPE 3 は、連邦、州又は地方政府の所有又は保有する少世帯用住宅（Singlefamily Housing；居住世帯が四世帯以下である住宅）を低中所得者が円滑に一次取得できるようにすることを目的として、NPO、NPOと連携している市町村等の公的主体又は協同組合による低中所得世帯への住宅の購入機会の提供に対して補助を行うプログラムであり、補助を受けた者は、自ら住宅を取得し低中所得者へ仲介し、また低所得者が直接所有者から住宅を購入し修復する場合に融資を行うこととなる（連邦所有の住宅については、1992年住宅コミュニティ開発法によって、HOPE 3の対象に加えられたものである。）。

現在、HUDは、現在HOPE 1を過度に推進することは適当でなく、低中所得者が購入対象として現在居住している住宅以外の民間住宅も選択できるようにカウセリングや財政補助を行うことが重要と考えており、1995年予算案でもHOPE 1に対しては新規の予算配分を行っていない。

（参考文献：HUD, "FY1995 Budget Summary," 1994;  
HUD, "profile of HUD," 1992）

### (3) イギリス

#### 住宅政策の動向

1980年代のサッチャー政権により、イギリスの住宅政策は大きく転換した。伝統的な公営住宅の直接供給中心主義を捨て、居住者に公営住宅取得権を付与し、公営住宅の売却を進めた。比較的所得の高い技能労働者が公営住宅を取得した結果、持家居住世帯の割合が大きく上昇した（1979年には55%であったが、1987年には64%となっている。）。

一方、現在、市町村の所有にとどまっている公営住宅は、管理状態の劣悪な住宅が多く、また、居住者も取得権を行使する資力のない者がほとんどで、本来国民全体を対象としていた公営住宅は、社会的弱者を対象とする社会福祉住宅の性格を強めることとなった。

さらに、1988年「住宅法」により、居住者は地方政府に対し、公営住宅の所有権を民間業者や住宅協会（Housing Association）に譲渡するよう請求できる（"tenant choice"）としたほか、インナーシティにある荒廃した公営住宅の改修を促進し、管理状況を改善するため、「住宅事業トラスト（Housing Action Trusts）」を設置できることとした。これにより伝統的な公営住宅政策の変質が進むことは必至であるとされている。

民間賃貸住宅については、保証賃貸借や保証短期間賃貸借の導入等規制緩和によって、その活性化が図られたが、供給は増加していない。現状では、むしろ、住宅協会による賃貸住宅供給の役割が重視され始めている。

#### 1. 住宅政策の現状

最近の数年間の傾向として、持家が増加し民間賃貸住宅が減少しており、住宅の保有形態がかなり変化してきている。国（イングランドにおいては環境省）の住宅政策の基本方針は、持家の奨励と賃貸住宅における選択の多様化である。住宅の新築は、公共と民間の双方でなされているが、その大部分は民間セクターが分譲住宅として建設している。また、賃貸住宅については、住宅協会が主要な供給主体となっている。地方政府（主に市町村）は、許認可主体としての役割を強め、住宅協会や民間セクターと共同して低コストの賃貸住宅の供給を図ろうとしており、必ずしも自ら直接住宅を供給しない傾向にある。その一方、地方政府は住宅対策費を既存ストックの改善に充てている。民間賃貸住宅ストックについては、一貫して減少する傾向にあり、供給を促進するための規制緩和が行われている。

## 2. 住宅政策に係る規制緩和

### ①非都市部における開発許可の特例

社会の変化により、多くの地域において、住宅事情に問題が生じている。このため、国では、低コストの住宅に対する需要がある地域においては、通常住宅地として開発できない区域でも、地域のニーズに即した住宅を供給することを条件として、例外的に開発を認めている。住宅公社（Housing Corporation）も、小規模な集落における住宅建設についての特別プログラムを設けており、1989年から92年の間に、約5,500の住宅の建設が承認された。なお、ウェールズ、スコットランドにおいても類似の制度がある。

### ②新たな賃貸借契約形態の導入

民間賃貸住宅は一貫して減少傾向にあり、1950年に、住宅ストック全体の50%以上を占めていたが、1990年には7%になった。国の住宅政策の中心は、民間賃貸の阻害要因を除去することによって民間賃貸住宅の供給増加を図ることにある。例えば、1989年、新規契約を対象として規制緩和が行われ、公正家賃（Fair Rent）の登録制度（家賃規制制度）と賃借人のための賃借権の存続保護に関する原則が適用されない賃貸借形態を導入した。具体的には、ア．当事者の交渉により自由に家賃を設定することを認める代わりに賃借人に長期間の賃借権を保証する「保証賃貸借（assured tenancy）」、イ．同じく自由な家賃設定を認める一方で一定期間の賃借権を保証する「保証短期間賃貸借（assured shorthold tenancy）」の2つの形態の賃貸借が導入された。前者は、賃貸人が市場水準の家賃収入を安定的に確保できるようにし、また、後者は、期間終了後当然に賃貸人が賃貸建物の占有を回復できる短期間の賃貸を可能とすることをねらったものであるが、民間賃貸住宅の供給はあまり増加していないのが実態である。

## 3. 既存住宅の改善

従来、都市部においては、スラムのクリアランスと再開発が住宅政策の主要な手段であったが、最近では、低水準の住宅の近代化や改築を行い、既存のコミュニティを維持する方向へと変わってきている。居住状況は全般的にかなり改善されてきたものの、地域によっては、シャワー、トイレ等の基本的な住宅設備を欠いていたり、根本的な修復が必要である住宅が集中しており、撤去が最善策であるような欠陥住宅が集中している地区も依然として存在する。このような地域においては、今日、地域全体の更新に力点が置かれており、住宅の修繕は地域の更新と一体的に行われている。

また、国の支援を受けて、住宅を必要としている者が公営住宅を適正基準の住宅に修理補修した場合、地方政府が、その者に対し割引価格で賃貸又は売却する定住奨励策 (homesteading scheme) のパイロット事業が行われている。

#### ④住宅事業トラスト (Housing Action Trusts; HATs) の創設

イングランドでは、荒廃地域で公営住宅が集中している地域に集中的に資金を投入するため、HATsを設立することが認められている。国が、候補となる区域を指定し、最終的には公営住宅の賃借人の投票結果に基づき地方議会の命令 (parliamentary order) によって、設立される。また、賃借人や地方政府も、HATsの設立を要請することができる。HATsは、賃借人の十分な参加を得ながら、指定地域において、住宅の修復、住宅の管理、生活環境及び社会的状況の改善、地元企業の活性化といった業務を行う。HATsは、業務の終了後、解散し、その所有財産は住宅協会や賃借人組合等の住宅所有者又は管理者に譲渡されるか、地方政府に返還される。1993年4月現在、3つのHATsが設立され、さらに2つが設立予定であり、他の地域でも設立が検討されている。本制度により、伝統的な公営住宅政策の変質が進むことが予想される。

#### ②民間住宅の修繕～住宅修復補助金 (House Renovation Grants)

イングランドやウェールズにおいては、地方政府が、住宅の改訂後の適正基準を満たすよう低質な民間住宅を修繕した場合に補助金を交付しており (義務的補助)、また、その他の種々の建築工事に対しても、補助を行っている (任意的補助)。補助率については、申込者の資力に応じて設定され、最高は100%となっている。さらに、障害者用施設の整備やフラットの共用部分の修復についても補助制度があり、低所得者、特に高齢者を対象として小規模工事に対しても助成が行われている。

#### ③高齢者住宅

介護を必要としている高齢者には、アラームシステムや居住管理人を完備した介護住宅が必要となるが、住宅政策としては、現在居住する住宅を高齢者のニーズに合わせてリフォームするなど、当該住宅に住み続けることを可能にすることに力点が置かれている。このため、関係機関では、高齢者、身体障害者、低所得者を対象として、持家の修繕や改善について助成を行っており、1991年には国の補助制度が設けられた。例えば、イングランドでは、1993年度における国の住宅改善関係の機関に対する交付金額は400万ポンド以上にのぼっており、機関数も122と前年度の7倍に達した。



#### ④更新地域 (renewal area)

イングランドとウェールズでは、地域改善事業をより重点的に進めるため更新地域を設け、住宅の修復や必要に応じて再開発を行ったり、住宅問題だけにとどまらず広範囲の地域問題に取り組んでいる。地方政府は、特に国の同意を必要とすることなく、独自の基準に基づいて更新地域の指定をすることができ、また、更新地域における収用権を有するほか、地域改善に必要な工事について国の補助を受けることができる。スコットランドでは、過半数の住宅が法定基準を下回っている地域について、地方政府に、地域改善事業の権限が与えられている。それ以外の地域においては、地方政府は、法定基準を満たさない住宅や基本的な設備を欠く住宅に対し改善命令を下す権限を有しており、また、住宅地域の生活環境の改善に対して補助を行っている。

(参考文献: HMSO, "BRITAIN 1994"; 原田純孝他編「現代の都市法」、1993)

#### (4) フランス

##### 住宅政策の動向

フランスでは、1980年代のミッテラン政権により、地方分権政策（"décentralisation"）が進められたが、住宅政策に関しては、国の関与は弱められたものの、地方公共団体への権限委譲は行われず、州及び県レベルの国の出先機関に権限を分散させる地方分散政策（"déconcentration"）がとられた。この理由としては、県や市町村の主導の下にHLM（適正家賃住宅）組織がすでに設立・運営されていたことや、市町村の管轄区域は細分化されており低所得者やマイノリティに対して排他的な政策をとるおそれが大きいことが挙げられる。

住宅計画制度としては、地域住居プログラム（PLH：1991年「都市の方向づけの法律」により拡充された。）と困窮者向け住宅のための県活動プラン（1990年ベッソン法により法定化された。）がある。

PLHは、複数の市町村の区域を対象として、市町村事務組合、広域市町村区等の公施設法人（特定の権限を持つ公法人）が策定する。具体的には、5年以上を計画期間として、市町村間及び地区間においてバランスと多様性が確保された住宅供給を行うための政策の目標及び手段を定める。国（地方長官）は、プログラム案の審査を行い、土地や建物の取得に関する財政援助を3年間にわたって定める協定を当該法人との間で締結する。また、PLHは、POS（土地占用計画）やZAC（協議整備区域）内のPAZ（区域整備計画）の策定の際の考慮事項となっている。なお、同プログラムを策定した市町村には、開発事業者に対する社会住宅付置義務とも言える「住宅多様化負担（PDH）」の徴収が認められている。

困窮者向け住宅のための県活動プランは、住宅困窮者の入居の円滑化や現住宅からの追出しの防止等を目的として国と県が共同で策定するものであり、市町村や関係の非営利団体、家主、1%住宅建設基金徴収機関等もそのプランの策定と実施に関与している。このプランに基づき、各当事者は3年間にわたる協定を締結し、また、国と県等の共同出資により住宅連帯基金が設立され、住宅困窮者に係る貸付金、補助金、社会援護費用等を支弁することとなっている。

（出所：原田純孝他編「現代の都市法」、1993）

(5) ドイツ

住宅政策の動向

連邦、州及び市町村（又は市町村連合）は、良質で低価格の住宅を国民に提供する（社会住宅建設の推進）責務を負っている（1956年第2次住宅建設法）。

住宅政策に関しては、地域性が強く、州及び市町村は独自の住宅政策を展開しており、その意味で連邦の政策に対し一定の独立性を有している。この傾向は、1980年代を通じ連邦が社会住宅建設を市場経済に委ねる政策を推進する一方で、州や市町村がその埋合わせをする形で社会住宅建設を引続き助成・推進したことに顕著に現れている。この時期、連邦の撤退に伴う財源の減少を州や比較的大きな市が独自の財源で補った結果、州及び市町村の財源の占める比重が大幅に増大した。しかしながら、1990年代に入ると、一連の政治経済状況の変化による旧西ドイツ地域内への人口流入等を背景として、連邦の住宅政策においても、再び社会住宅建設等住宅供給の推進にその力点が置かれるようになってきている。具体的には、社会住宅制度の拡充（協定助成方式による第3促進\*の創設：1989）、新規住宅100万戸建設計画の策定（1989）、住宅建設容易化法の制定（1990）、住宅手当法の改正（1990）等が行われた。

また、「住民に十分な住宅を相当な条件で提供することが著しく危険にさらされている市町村」に関しては、住宅の転用（住宅の取壊し、正当な事由なく空室として放置すること等を含む。）が規制されており、州が指定する市町村における住宅の転用は市町村の許可が必要とされている。

老朽化した住宅については、保全的都市更新の理念を背景として、1970年代後半より全面撤去後建替えをする手法から既存の住宅を改善・近代化する手法に重点が移されている。住宅の近代化に関しては、1980年代、連邦の助成は廃止されたものの、州及び市町村により、公的助成と規制（家賃規制等）が行われている。

\* 1989年の第2次住宅建設法の改正により、協定による住宅建設の助成制度が設けられた。これは、従来の第1促進（公的助成住宅；賃貸住宅を重点に公的融資を中心として助成）、第2促進（税制優遇住宅；持家を重点に優遇税制を中心として助成）に対して、第3促進（自由資金住宅；建築主との協定により助成方法や入居条件を決定）として位置付けられる。

（参考文献：原田純孝他編「現代の都市法」、1993）