

# オランダの空間計画論 その5 社会住宅と家賃補助制度

KS  
DP 関西大学  
戦略的研究基盤  
団地再編  
リーフレット  
Re-DANCHI leaflet

文部科学省 私立大学 戦略的研究基盤形成支援事業  
『集合住宅“団地”の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究』

MAY 2012  
VOL.022



図1. アムステルダム・エイヘンハールの社会住宅(1921年、ミシェル・デ・クレルク設計)<sup>1)</sup>

## めざましい住宅政策

オランダはすべての国民にまともな住宅を保障する点で世界的に注目すべき成果を上げてきた。その中心的役割を担ってきたのが、中低所得者層を対象とした社会賃貸住宅（社会住宅・図1.）供給と、すべての賃貸住宅居住者を対象とした家賃補助制度の2つである。前者の社会住宅は低所得者をはじめ高齢者、障害者、ホームレスなど施策対象者のみではなく、中高所得者も幅広く受け入れてソーシャルミックスを実現している。そのストックは2001年現在240万戸、全住宅ストック680万戸の36%（日本は7%）、賃貸住宅ストックの75%を占めている。

後者の家賃補助制度は1970年代に制定されたもので、賃貸住宅居住者の収入に応じて家賃を設定するという応能家賃制度である。2000年にはオランダ全体の賃貸住宅居住者の3分の1にあたる100万世帯が補助を受けていた。その額は130ユーロ（2000年のレートで1万9,500円）であった。これは平均家賃の40%にあたる。

オランダの社会住宅供給は、19世紀半ば頃からすでにキリスト教団体や労働組合による萌芽的な活動が見られたが、1901年住宅法の制定以後、すべての自治体が都市計画を制定することと相まって全国的に社会住宅が大量建設されてきた。その結果両大戦間には西欧でも注目すべき成果を上げ、当時のアムステルダムは“公共住宅のメッカ”といわれた。

1960年代から70年代にかけて戦後住宅難解消と福祉国家建設を射程に入れた国の施策によって社会住宅が大量建設されてきた。しかし70年代の石油危機を契機に財政支出の増大、公的供給体制の制度疲労、管理システムの混迷、居住者の残余化などを理由に政府の手厚い保護を受けてきた社会住宅の見直しのターゲットにされた。

その方向は80年代を通じて世界的潮流となった民営化、分権化、規制緩和に基く新自由主義路線への方向転換であった。その典型例は政府の関与から独立させる住宅協会の民営化と、社会住宅主導から持家政策への政策転換であった。

## 1. 所有形態別の住宅戸数

戦後住宅政策の動向を、社会住宅・民間賃貸住宅（以下、民賃）・持家の3つを所有形態別に分析してみると、第2次大戦終了直後の1947年頃には民賃が大きなウエイトを占めていたのが2002年には9.0%に急減している。逆に持家は30%から54.2%へと急増している。社会住宅は自治体と住宅協会(NPO)の両管理戸数を合わせて28%から36.8%へと増えている(図2)。持家のシェアが増えているのは、オランダの住宅政策が80年代末以降持家化へと傾斜し始めたからである。その一方、民賃住宅は社会住宅建設や家賃規制におされて伸び悩み、そのストック比率は47年の60%から93年には13%に急減している。

## 2 家賃補助制度

1974年に導入された家賃補助制度は家賃規制とセットになっている。家賃規制は家主がテナントに請求できる「最高適正家賃」のことである。すなわち個々の住宅の住居の型、面積や設備、近隣環境などの「住宅の性能」をポイント・システムによって評価される。たとえば部屋面積60m<sup>2</sup>で集中暖房の2階建てテラスハウスの場合なら97ポイント、月額家賃は約400ユーロ(2012年7月レートで1ユーロ100円として4万円、以下同様)といった具合である。

とはいっても、これら規制家賃は低所得者にとってアフォーダブル(取得可能)なものとは限らない。そこで政府が最高適正家賃と応能家賃との差額を補填するのが家賃補助制度である(図3)。応能家賃は、テナントの世帯構成、年齢、課税対象額に応じて算定される。もちろん誰でもが最低家賃として66ユーロ(66,000円)を支払わねばならないし、541ユーロ(54,100円)以上の(家主が請求できる)家賃は補助対象とはならない。

最高適正家賃が決まると家主は毎

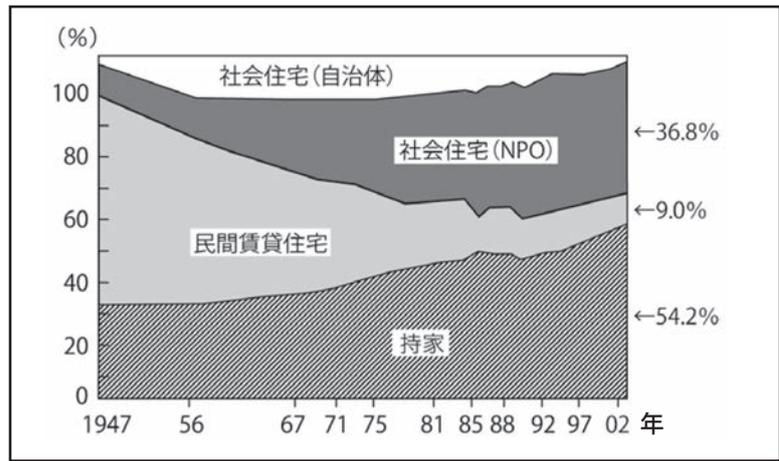


図2. オランダの住宅所有形態別割合の推移 (社会住宅・民間賃貸・持家)<sup>2)</sup>

年政府が設定する年間家賃上昇率(2001年は3.8%)にもとづいてテナントと家賃交渉をする。かりにテナント・家主間で紛争が生じた時は家賃審判所の裁定を仰ぐことができる。このシステムによって社会住宅の居住者の3分の1が家賃補助を受けている(イギリスは17.8%、フランスは22.8%)。

## 3. 住宅協会の財務改革

### (1) 3つの改革要因

1990年代に入って政府は住宅協会の財務改革に着手するため、住宅協会と社会住宅のあり方を根本的に見直すことにした。

その理由の1つは、1980年代に達成された住宅不足の解消と人々の住宅嗜好の多様化にある。その結果、社会住宅に空き家が増え、その後に移民など多くのエスニック・グループが移住してきたため、社会住宅団地のステイグマ(恥辱)化が次第に現れるようになってきたこと。

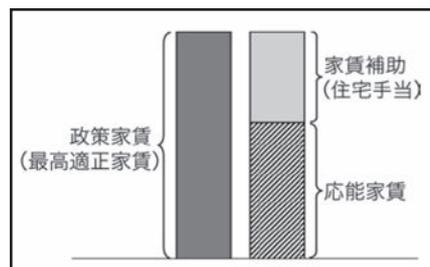


図3. 家賃補助制度の概要

2つは、70年代の財政危機を克服する方策として政府の財政負担削減策である。社会住宅が増えると住宅協会への助成金が膨らみ、賃貸住宅戸数が増えると住宅手当の総額も膨らむこと。

3つは、居住者の所得と家賃との関係で不正が生じる「ミスマッチ」の解消である。すなわち広い住宅を必要とする低所得者層が対収入比で相対的に高家賃を払う「高価なミスマッチ」や、狭い住宅しか必要のない中高所得者が相対的に低家賃しか払わない「安価なミスマッチ」への傾向が生じるようになったことなどである。

これら3点にわたる改革の動機づけが、70年代以降の地方分権、規制緩和、民営化の時流に乗って実施されることになった。

### (2) 改革の具体策

その第1に、国が住宅政策から大幅に撤退し、社会住宅建設への融資金と補助金は廃止する。そのためほとんどの権限を自治体と住宅協会に移譲する。自治体は縮小された権限の範囲内で住宅協会に対して指導力を発揮する。

第2に、住宅協会は住宅の建設・管理・運営の自主権を確立し、社会住宅の建設に必要な資金は一般金融市場から調達する。そして従来通り低所得者などターゲット・グループに絞った

社会住宅の建設を第一義的に行い、併せて高家賃住宅や持家建設も行う。

第3は、安価なミスマッチ解消のため①入居者が収入に見合った住宅に入居するようフィルターリングを行う、②その該当者には超過家賃を課す、③250ギルダ（25,000円）以上の住宅手当を受ける場合は自治体の許可を得ることなどの施策を講じる。

### (3) 財政的自立

住宅協会の財務改革を決定づけたのが、1995年に実施された国と住宅協会連合会間の「貸し借り関係」の相殺行為である。1988年、国は全国組織であるオランダ地方自治体協会と住宅協会連合会との間で、国が1992年まで全住宅協会に貸し付けてきた債権（約300億ギルダ、3兆円の融資金）と、同じく国が向う50年間運営補助金として協会に支払うべき債務（約350億ギルダ、3兆5,000億円）を相殺（貸し借りなし）する協定書を締結した。

これで政府は財政負担の重荷をなくす一方、住宅協会は民間金融機関からの借入れと社会住宅の売却収入によって財政自立を果たしつつも、同時



図4.1 ズボレのテラスハウス型社会住宅<sup>3)</sup>



図4.2 クラスタ方式による高齢者用シェアハウス<sup>4)</sup>

に社会住宅建設によって「社会的企業」としての責務を果たすことになった。

### (4) ハイブリッド組織へ

このような財務改革によって住宅協会のミッションは2001年次のように補強された。

①低所得者層などのターゲット・グループが低家賃住宅に優先的に入居できるよう適切な住宅を供給する（図4.1）。

②社会賃貸住宅の維持管理、リノベーション、新規建設などによる住宅ストックの質の保全を行なう。

③住宅管理と新施策の実施に関して（1998年に制定の）協議法に基づいてテナント参加を推進する。

④近隣住区での人々の「生活の質」向上に向けて貢献する。

⑤高齢者と障害者に対して住宅とケアとの連携を図る（図4.2）。

政府から補助を断ち切られた住宅協会は、低所得者などに対する社会住宅供給を社会的責務とされたうえ、収益活動も一定程度許容されることになった。すなわち金融面で政府によってセーフガードされ、経営の自由度を獲得しつつ低所得者層のみならず中高所得者層向けに、多様な住宅を供給し、その対象を高齢者や障害者に広げて住宅とケアの連携を図るなど、ハイブリッドな組織として多角経営に乗り出すことになった。

## 4. 財務改革の影響

### (1) 残余化の進行

このような施策の結果（フィルターリングによって）中高所得者層が持家や高家賃住宅に移動し、その一方で低所得者が社会賃貸住宅に集中することによる入居者の階層分化が起ってきた。例えば社会住宅、持家の全住宅

ストックに占める各セクター別の世帯構成比の変化（図5）を1981年、90年、98年の順に比較してみると、社会住宅セクターでは（低所得）第1収入分位が増加し、高所得の第10収入分位では半減している。持家セクターでは第1収入分位が減少し、逆に第10収入分位では増加している。

この結果、収入分位が低いほど社会賃貸住宅入居者が増え、逆に高いほど持家層が増える所有型態別階層分化が進んでいることが分る。

いまひとつは居住地の分割である。エスニック・グループが多数を占める低所得者層は社会住宅に継続居住せざるを得ないため、彼らの居住地集中が強まる。中高所得者の脱出が進むとこの傾向はさらに強まった。彼らの人口割合は2000年現在国全体で10%（不法移民を含めると15%）程度だが、アムステルダムやロッテルダムなどの大都市では50%近くを占めている。そのなかで社会賃貸住宅に住むエスニック・グループの割合は、1981年の40%から94年の82%と大幅に増えている。

### (2) 持家志向へ傾斜

財務改革によって特徴的になったのは、オランダ国民が全体として持家志向に傾斜していることである。例えば

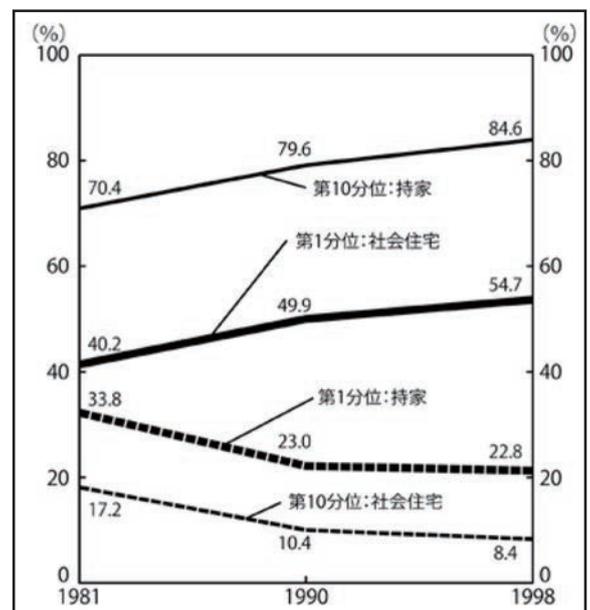


図5. 社会住宅と持家入居者の収入分位別構成比<sup>5)</sup>

政府の住宅需要調査（1998年）によると、社会住宅居住者の4分の1が現住宅の購入（持家）を希望していることが分った。また政府中央計画局の経済長期見通し（2000年）によると、持家率は2000年の52%に対し2010年には住宅ストックの65%が持家になると予想している。

これに反応した政府は、住宅白書「21世紀の住宅」を発表し、従来の「住宅不足に応える供給型」の住宅政策から、持家志向を強める「住宅需要に応える十分な供給」への転換をうたっている。これを受けて2001年1月には「持家促進法」が制定された。そこには従来の社会住宅中心の供給型から持家志向に応えた需要型への所有形態自由化（テニューア・フリー）がある。その梃子となったのが2000年住宅白書に示された今後10年間で持家率の65%への引上げは可能という見通しと、その一環としての社会住宅53万8000戸（全ストックの4分の1）の売却計画である。

しかしこのまま売却が進むと住宅として魅力ある単一家族型（テラスハウス）が売られ、集合住宅（中高層）が残存することで、住宅ストックのサイズが縮小するなど、結果として低所得者が集住し、住民のステイグマ化が進む恐れがある。そうなる社会住宅のシェアが低下し、そこに低所得者層が一層集中してオランダ独特のソーシャル・ミックスが足元から崩れ去ってしまう憂慮すべき事態が生じつつある。

## 5. 持家化社会のゆくえ

オランダにおいて今後高まりつつある持家志向は、定住性を高めコミュニ

ティ形成にも好ましい効果をもたらす半面、そこから派生する持家志向と社会住宅需要との「住宅格差」は一層拡大していくものと思われる。その対策として持家志向層にも従来どおり若干のインセンティブを与えとしても、問題はアフォードブルな住宅を必要とする低所得者層に対して、社会住宅が適切に供給され得るナショナル・ミニマムが確保されるかどうかである。

下手をすると民営化された住宅協会が社会住宅を「厄介者扱い」しかねないだけに、その将来動向は予断を許さない。

オランダの住宅政策の嚆矢となっ

た1901年住宅法制定から百年余を経た今日、住宅協会と社会住宅をめぐるといえる。

出典

1) Andre Ouwehand & Gelske van Daalen, Dutch housing associations A model for social housing, DUP Satellite, 2002.

2) Alan Murie and Hugo Priemus, Social Rented Housing in Britain and The Netherlands, Trends, Trajectories, and Divergence, 1998.

3) 4) 5) 6) 7) オランダの社会住宅—住宅セーフティネットのモデル, アンドレ・オウヴェ・ハンド, ヘルスケ・ファンダーレン, ドメス出版, 2009.



図6. 社会住宅の例 (ズボレ)<sup>6)</sup>



図7. 社会住宅の例 (ハーグ)<sup>7)</sup>

関連リーフレット：018, 019, 020, 021

『オランダの空間計画論 その5 社会住宅と家賃補助制度』

文責：角橋 徹也（まちづくり市民大学院 教授）  
作成協力：保持 尚志（関西大学大学院 博士後期課程）

（講演：2011年10月20日）

本リーフレットは、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「集合住宅「団地」の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究（平成23年度～平成27年度）」によって作成された。

発行：2012年5月

関西大学

先端科学技術推進機構 地域再生センター

〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号

先端科学技術推進機構 4F 団地再編プロジェクト室

Tel : 06-6368-1111 (内線 : 6720)

URL : <http://ksdp.jimdo.com/>