

Working Paper Series (J)

No.27

社会住宅を持たない国の居住保障政策
— スウェーデンの普遍的政策の現状と課題

Housing Policy without Social Housing - The Reality and
Challenges of the Universal Policy in Sweden

佐藤 吉宗

Yoshihiro Sato

2020年8月

http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ27.pdf



〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-3 日比谷国際ビル 6階

<http://www.ipss.go.jp>

本ワーキング・ペーパーの内容は全て執筆者の個人的見解であり、国立社会保障・人口問題研究所の見解を示すものではありません。

社会住宅を持たない国の居住保障政策 — スウェーデンの普遍的政策の現状と課題

ストックホルム商科大学・欧州日本研究所
佐藤 吉宗（さとうよしひろ）

1. はじめに

スウェーデンの住宅政策は、すべての住民が平等な条件の下、共通の住宅市場の中で住宅を賃貸・購入することを前提としてきた (Boverket 2014)。そのため、低所得者を始めとする住宅の確保が困難な家計だけを対象とした社会住宅は存在しない (Lind 2014)¹。一方、低所得世帯でも目的に合った住宅に住めるよう、自治体住宅公社（以下、住宅公社）があらゆる所得階層の世帯に住宅を供給する役割を担ってきた。

しかし 1990 年以降、スウェーデンの住宅政策、とりわけ住宅公社を取り巻く政策環境は大きな転換期を迎えている。本章では、まず第二次世界大戦後のスウェーデンの住宅政策を特徴づけてきた住宅公社と家賃規制の制度について詳しく説明したうえで、現在の住宅市場が抱える問題や近年の動向について触れる。その後、低所得世帯を対象とした家賃補助などの社会保障給付について説明した上で、住居の確保が難しい世帯に対して自治体がどのような方法で支援しているかを見ていく。

2. スウェーデンの住宅の分類

表 1 は 2018 年におけるスウェーデン国内の住居の戸数を住宅の種類別および所有形態別に分類している。種類別では、住居のほぼ半数は集合住宅にあり、一戸建て住宅は 4 割強である²。所有形態別では、全体の 38% が賃貸、23% が分譲住宅住民組合の所有、39% が個人所有である。

	住宅の種類			合計		
	一戸建て住宅	集合住宅	その他			
所有形態	賃貸住宅 (うち住宅公社の所有)	92,132 (37,366)	1,464,894 (682,467)	315,145 (104,661)	1,872,171 (824,494)	38.0% (16.7%)
	分譲住宅住民組合	91,193	1,042,582	18,769	1,152,544	23.4%
	個人所有	1,897,276	983	0	1,898,259	38.5%
	不明	511	220	1087	1,818	0.0%
	合計	2,081,112 42.3%	2,508,679 50.9%	335,001 6.8%	4,924,792 100.0%	100.0%

表 1 スウェーデンにおける種類別および所有形態別の住居戸数
(出典：スウェーデン統計中央庁 SCB (2020a))

¹ 大学生のみが入居できる学生住宅や、障害者のための住宅、難民審査中の難民のための住宅などは存在する。

² その他の住居は、高齢者や障害者のための介護付き特別住居、大学生住宅などを指している。

賃貸住宅を詳しく見ると、このうち78%は集合住宅内である。また44%（住宅全体の17%）は住宅公社所有の公営住宅であることも分かる³。

次に分譲住宅の住民組合が所有する住宅についてである。これは日本の分譲住宅に近い所有形態だが、住人が住宅（アパート）を直接所有するのではなく、同じ建物の住人が結成した組合が住宅を所有し、各住人はその組合のシェアホルダーになり、月々の共益費を収めることで、住宅を間接的に所有するという形態を取る。この所有形態の広い普及は世界的に見てもまれであり、歴史は戦間期に遡る。当時、第一次世界大戦終結とともに住宅が大きく不足し家賃は高騰した。その状況の中で、自分の住宅を手に入れた人たちが協同組合を結成して出資しあい、集合住宅を建設する民衆運動が盛んとなった（Boverket 2007）。それが、今でもスウェーデンでは個人がアパートを所有する際の一般的な形態として続いている。ただし、現在では新住宅の建設は住民の共同出資では行われておらず、建設会社や協同組合が住宅を建設し、分譲住宅組合を人為的に結成したうえで、組合のシェアを個人に売却するという形を取る。説明の簡略化のために以下ではこのタイプの住宅のことを「分譲住宅」と呼ぶことにする。

一方、一戸建て住宅においては個人による直接所有が可能である。2009年からは分譲住宅においても個人による直接所有が可能となった。しかし、表からわかるようにその数は2018年の時点で983戸とわずかである。

3. スウェーデンの住宅政策と歴史的変遷

3.1 住宅政策の特徴

戦後のスウェーデンにおいて、住宅政策は社会保障政策の重要な基盤であった。住宅は人々の生活における基本財であり、すべての住民には良好な住宅を手に入れる権利があるという考え方のもと、住む場所に欠く人をなくし、社会経済的な格差による住宅市場の分断をなくすことを目標とした（Boverket 2014）。ここでいう住宅市場の分断とは、賃貸・分譲・一戸建て住宅といった所有形態別の分断だけでなく、新築・既存住宅の間の分断も含む。さらに、一つの住宅地区に様々な住宅形態を混在させて多様な所得階層の人々を居住させることで、所得階層による住宅地の分断も防ごうとしてきた（Lind 2014）。

この目標を達成するために実行された戦後の住宅政策の主な特徴は以下の4つである。

- (1) 自治体住宅公社
- (2) 家賃規制
- (3) 資本コストの平等化
- (4) 家賃補助

このうち(1)から(3)についてはこの項で、そして(4)については別項を設け詳しく説明する。

³ その他の賃貸住宅の大部分は民間の住宅会社や個人が所有する賃貸住宅であるが、高齢者や障害者、出所者などのために国や自治体が直接所有する賃貸住宅のほか、非営利の協同組合が所有する賃貸住宅も存在する。

3.1.1 自治体住宅公社

高度成長期の住宅供給において大きな役割を担ったのは自治体の住宅公社だった (Länstyrelserna 2015)。国は様々な投資助成金や利子保証などによって住宅の建設主体に住宅の建設を促した⁴が、資金力のある民間会社が国の助成を用いて利益を上げ、資産を築くことを懸念した。そのため、非営利である住宅公社を財政的支援の面で優遇し、賃貸住宅ストックを増やすための直接的な手段として活用した (Boverket 2007)。住宅公社の役割は、所得水準・家族構成に関係なく誰でも手頃な家賃で入居可能な公営住宅を提供することであった (Boverket 2008)。自治体政府が借り入れの保証人となることも多かったため、民間からも安く資本を借り入れることができた (Boverket 2007)。

1965年から1975年にかけて、高度成長期の急激な都市化と核家族化に対応するために、国は100万戸の住宅を都市部の郊外に建設するという「ミリオン・プログラム」を実施する。この際に、国の様々な財政的支援を受けて、主に賃貸集合住宅を建設したのも各地の住宅公社であった (Lind 2014)。

住宅公社の公営賃貸住宅はどの所得階層の世帯でも借りることが可能であるが、全体的に見ると子持ちのシングルペアレントや単身高齢者を始めとする低所得層が比較的多く居住してきた (Turner 2007)。

3.1.2 家賃規制

家賃規制の最初の導入は第一次世界大戦に際してであった。スウェーデンは非参戦国だったが、戦争に伴う好景気により都市部で住宅不足が発生し、賃貸住宅の家賃が急激に上昇したため、借家人を保護する目的から国による家賃の上限規制が始まった。第一次世界大戦終結とともに住宅不足が解決したため規制は撤廃されたものの、第二次世界大戦で再び住宅不足が発生し、1942年から家賃規制が再導入された (Boverket 2007)。

国による直接的な家賃規制は1956年から75年にかけて段階的に廃止された。しかし、市場原理のもとでの家賃の変動から借家人を保護するために、家主が設定した家賃が妥当なものかどうかの判断を借家人が賃貸裁判所に求めることが1956年から可能になった。賃貸裁判所は、その物件の家賃が住宅公社の所有する同等の公営住宅の家賃と同水準であるかを判断する。結果的に公営住宅の家賃が他のすべての賃貸住宅の家賃決定を拘束することになり、家賃規制が廃止された後も、事実上は家賃規制は続いてきた (Hyresgästföreningen 2016)。

公営住宅の家賃は、1950年代から住宅公社と借家人組合（借家人による全国組織）の地域支部との団体交渉を経て決定されるようになった。借家人組合の加入者は借家人全体の半分以下であるものの、借家人組合は交渉においてすべての借家人を代表する権利を持ってきた。一方、住宅公社は大部分の自治体において賃貸住宅の最大の貸し手であり、歴史的に賃貸住宅ストックの大多数を所有してきた。既に触れたようにこの交渉で決まった家賃が民間賃貸住宅にも事実上適用されるようになったため、1970年代からは民間住宅会社も団体交渉に加わるようになった (Hyresgästföreningen 2016)。

⁴ 国は上下水道や中央暖房、トイレ、浴室などの設備や部屋の大きさなどの最低水準を設定し、この基準を満たした住宅の建設や改築だけを助成の対象とすることで住宅ストックの近代化を図った。

団体交渉で議論されるのは、家賃の合計額の引き上げ幅と、各賃貸住宅へのその配分である。住宅公社は非営利であるため、住宅の資本コストや管理に掛かる費用をカバーできるだけの引き上げを行う (Lind 2014)。各賃貸住宅の家賃を決定する際に考慮されるのは、住宅の利用価値である。ここには、部屋の数や大きさ、階数、築年数、室内の設備 (例、キッチン・調理器具・冷蔵庫など)、共有スペースの設備 (エレベーター、洗濯室)、リノベーションの有無などの他、立地条件や商店までの距離などが含まれる (Hyresgästföreningen 2016)。しかし、実際には立地条件が家賃に与える影響は限定的である。例えば、人口 97 万人のストックホルム市には歴史的な建物が集まる中心街から、コンクリートの殺風景な建物が立ち並ぶ郊外の地域まで多様な住宅地があるが、2013 年時点での同等の賃貸住宅の家賃の差はリノベーション前の物件で 18%、リノベーション後の物件で 29%、新築物件でも 32% しか変わらない⁵ (Hyresgästföreningen 2014)。これに対し、市場価格で取引されている分譲住宅の価格は、同市内の地域間で 100% 以上も差がある (Svensk mäklarstatistik, 2020)。

この結果、人気が高い地域の賃貸住宅に対しては需要超過が発生するが、家賃の変動による需給均衡メカニズムは働かない。その代わりに、待ち時間の長さに応じて賃貸住宅が入居希望者に配分される⁶。

ただし、家賃が規制によって市場家賃よりも低く抑えられている場合、その住宅への居住権を持つ者は第三者に市場家賃で又貸しして、差額を懐に入れようとするかもしれない。又貸しが可能となれば、家賃規制の意味がなくなるし、居住権を一度手にした人は二度と手放さなくなり流動性が阻害されてしまう。そのため、法律により賃貸住宅の又貸しには厳しい条件が設けられている⁷。例えば別の地域で一時的に働いたり勉学をしたりする場合や、新しいパートナーと別の住居に同棲するがうまく行かなかった場合のために賃貸住宅の居住権を保持しておきたい場合などである。又貸しの期間は多くの場合、最長でも 2 年である。また、又貸しする際の家賃は家主に支払う家賃よりも高い家賃を設定することはできない^{8,9}。

⁵ これは 2000 年代に入って家賃規制が若干緩和された後の状況であるため、それ以前は家賃の地域差がもっと小さかったものと予想される。

⁶ スウェーデンの多くの自治体は、賃貸住宅の斡旋を行っており、賃貸住宅を探す者はまず登録を行う。空き物件はホームページ上で紹介され、関心を持った登録者は入居希望の意思をそこで表示する (一定の上限内であれば複数の物件に希望を出すことが可能)。入居希望者が複数いる場合は、登録からの時間が一番長い人から順に下見の機会が与え、入居者を決定する。1993 年まで一つの法律があり、自治体が指定した地域に賃貸物件を持つ住宅会社は、自治体公社や民間会社を問わず、自治体の斡旋によって新しい入居者を見つけなければならなかった。住宅会社が空き物件を自治体に伝える義務は今はないが、自治体の住宅公社や大手の民間住宅会社は今でも自治体の賃貸斡旋サービスを利用して入居者を見つけている。

⁷ 正当な理由があるのにも関わらず家主が又貸しを認めない場合は、住宅裁判所に判断を仰ぐことができる。

⁸ 家具を残したままで又貸しする場合は、家具のレンタル料ということで最大 15% 程度の上乗せが認められている。

⁹ 分譲住宅はその持ち主の (間接的) 所有物なので、その又貸しに対して賃貸住宅の又貸しほど厳しい規制はない。しかし、又貸しで住む側にとっては、その物件が分譲住宅であろうが賃貸住宅であろうが、「賃貸」であることに変わりない。家賃の変動から借家人を守るべきという考え方は、分譲住宅の又貸しにおいても適用されてきたため、分譲住宅の又貸しであっても、又貸し家賃はその住宅と同等の賃貸住宅の家賃に準じ、住民組合の許可を受ける必要があった。しかし、2013 年から、分譲住宅の又貸しでは資本コスト (現在の市場取引価格に利子率を掛けた値) に見合った家賃を取ることができるようになった。

又貸し契約の借り手側は、又貸し家賃が高いと感じた場合は賃貸裁判所に訴えて判断を仰ぎ、不当分の返済を求めることができる。また、許可なく又貸しが行われていることが家主に発覚した場合は、家主は賃貸契約を解約できる。

3.1.3 資本コストの平準化

新築物件は資本コストが高いために家賃も高くなりがちであるが、新しい賃貸物件の家賃が既存物件の家賃に比べて高いと、低所得世帯だけでなく一般的な所得の世帯も新しい住宅に住むのが難しくなる恐れがある。新築物件に対する需要が抑制されれば、新しい住宅の建設が伸び悩み、住宅ストック全体の近代化に歯止めがかかる上、低所得世帯の住環境の改善が阻害される (Boverket 2007)。

そのため、質の高い住居への需要を維持するために、国は 1968 年から新築住宅と既存住宅の間の家賃・資本コストの平準化を図ろうとした。また、1970 年代半ばからは賃貸・分譲・一戸建て住宅といった異なる所有形態の間でも資本コストの平等化を求める声が高まっていく。その背景には、人々が様々な所有形態の住宅を自分たちのライフスタイルに合わせて（たとえば集合住宅のアパートが狭くなった子育て世帯が一戸建て住宅に引っ越すなど）より自由に選べるべきだという考え方、そして一つの住宅地には様々な社会経済的背景を持つ世帯がバランス良く混じり合って住むべきという考え方があった。この目的を達成するため、新旧住宅間や所有形態間のコストを是正するための様々な税制措置や補助金制度、公的ローンの提供が実施された。しかし、1980 年代の高インフレ・高利率経済の中で資本コストにアンバランスが生じるたびに新たな補完的制度が必要となり、結果的に継ぎはぎだらけの複雑なシステムとなった。1990 年代に入ってこの目標は事実上断念される (Boverket 2007)。

3.2 住宅政策の解体

スウェーデンは 1980 年代後半にバブル経済を経験するが、1990 年にそれが崩壊した。その後、深刻な経済危機に陥り、財政赤字が拡大する中、国は住宅政策の分野でも歳出の大幅な削減を余儀なくされた。また、それまでの包括的な住宅政策は制度の複雑化による非効率と財政規模の拡大からその有効性が疑問視されるようになった。その結果、これまで住宅の建設に注ぎ込まれてきた低金利ローンや利払い補助金など、サプライサイドに対する財政的支援のほとんどが 1993 年から順次廃止された。また、それまでは公的・民間を問わず建設主体の経済リスクの大部分を国が背負ってきたが、一転してそのリスクは建設者自身が負うべきものと考えられるようになった。新規建設の数量目標も国や自治体が設定することはせず、新規建設は市場に任せられていくこととなった (Boverket 2007)。さらに、1996 年からはデマンドサイドの政策である家賃補助の給付水準や条件が厳格化された (Turner 2007)。

住宅政策におけるこれらの方針転換は、戦後の大部分の期間、政権を担当してきた社会民主党に代わって 1991 年の選挙で勝利した中道保守連立政権によって実施された。しかし、1994 年に政権に返り咲き、2006 年まで政権に就いた社会民主党もその路線を基本的に踏襲した。

4. スウェーデンの住宅市場の問題点

4.1 深刻な住宅不足

1990年代以降、住宅の新規建設は大きく落ち込んだ（図1）。1990年代前半の急激な落ち込みの一部は、1980年代後半のバブル経済の中で新規の住宅が異常なペースで増えたことの反動ではあるものの、1975年から1990年にかけての新規建設数が平均47,000件であったことを考えれば、1990年代後半以降も建設数が低迷しているのは注目に値する。

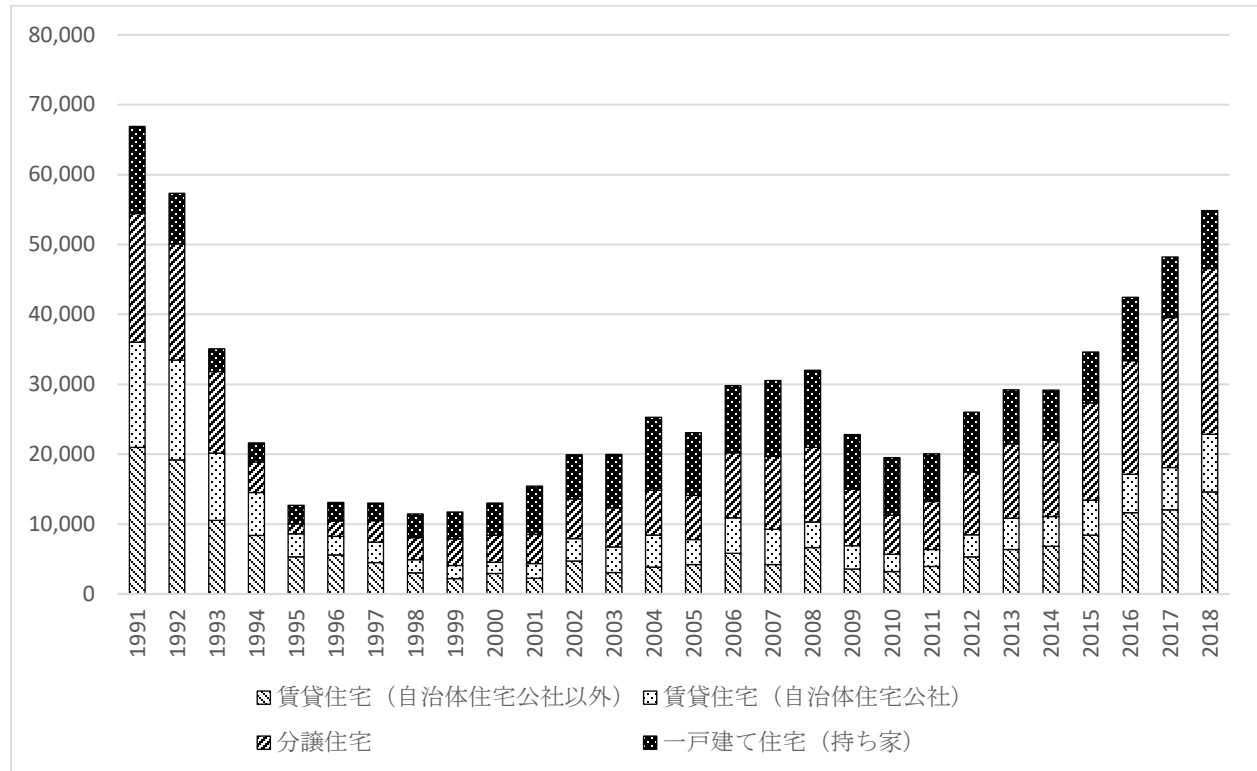


図1 所有形態別 新規住宅戸数
(出典：スウェーデン統計中央庁 SCB (2020d))

一方、スウェーデンでは、出生率が先進国でも比較的高いこと、そして、難民・移民の流入数が多いことから毎年約1.5%のペースで人口が増え続けてきた。同時に、国内では地方から都市部への人口移動が激しく、過疎過密化が進んでいる。例えば、スウェーデンの人口1033万人のうち、23%にあたる238万人がストックホルム県に住んでいる（2019年末）。このため、所有形態を問わず、特に都市部での住宅不足が2000年代以降著しい。

この帰結として、賃貸住宅市場は入居希望者が住宅数をはるかに上回っており、自治体の住宅斡旋サービスの登録者数は増加する一方である。2019年末の時点での登録者数は67万人である。登録者数が増えていけば、空き物件に対する競争が激しくなるため、契約を勝ち取るために必要な待ち時間は長くなっている。例えば、2019年のストックホルム県全体の平均は10年だが、ストックホルム中心部では平均16年だった (Bostadsförmedlingen 2020)。

また、家賃規制の結果として住宅の流動性が著しく低下していることも賃貸住宅不足をさらに深刻なものにしている。賃貸住宅への居住権を手に入れた者は家賃規制のおかげで市場家賃¹⁰を下回る家賃で生活できる。家賃と市場家賃の差は、人気のある都市の中心部に行くほど大きくなる。その結果、賃貸権は既得権益と化し、本来なら分譲住宅に住める経済的余裕のある人や、ライフサイクルの変化にともない住宅が自分の生活に合わなくなった人も賃貸住宅に住み続けようとする傾向が指摘されている¹¹ (Henrekson 2011, Lind 2014)。

賃貸住宅を最も必要としているのは、住宅ローンなどを組んで分譲住宅を買うような余裕のない低所得世帯や若者、就業などの理由で別の町や国から引っ越してくる人々などである。しかし、先述の通り賃貸住宅は長期間待たなければ手に入らないため、このような人々が、事実上賃貸住宅市場から締め出されている(Lind 2014)。スウェーデンでは高校卒業とともに経済的にも住居的にも独立するのがこれまでは一般的だったが、手頃な賃貸住宅の不足のため、若者が成人後も親と同居し、独り立ちできないという問題も顕著である¹²。

4.2 賃貸住宅の闇市場

賃貸住宅不足が深刻化するなか、家主の許可なしでの賃貸住宅の又貸しや不当な家賃による又貸しが横行している (Lind 2014)。また、又借りした賃貸物件の家賃に違法な上乗せをしてさらに又貸し、その借り手がさらに又貸し、といった連鎖的な又貸し行為も報告されている (Socialstyrelsen 2017)。

借り手には、若者や低所得世帯、あるいはスウェーデンに来て間もない移民世帯など急ぎで当面の住居を必要とする人々が多い。違法を承知で又借りしている場合もあるし、スウェーデンの法制度が分からず借りている場合もある¹³。違法な又貸しが家主に発覚した場合は一次契約者の賃貸契約が解約されるが、又貸しの場合に住居を追われるのは本人ではなく、連鎖の末端で実際に住んでいる世帯である。住宅を失い自治体の支援が必要となる貧困世帯にはこのようなケースもある (Socialstyrelsen 2017)。

4.3 スウェーデン社会の分断

住宅不足は低所得世帯、とくに移民世帯の住宅確保を難しくしており、親族や同じ国の出身者によるネットワークを使って住宅を見つけようとする結果、移民が賃貸住宅の比較的多い特定の地域に集中する傾向がある。そのような地域は失業者が多い、子どもの学業成績が芳しくない、犯罪率が高いなどの問題を抱えており「スウェーデン社会の分断」として懸念されてきた (Lind 2014)。また、限られた数の賃貸住宅に多数の人が住む過密居住の傾向があり、家計の経済状況に応じて住環境が大きく異なるという格差問題が顕著となっている (Länstyrelserna 2018)。

¹⁰ 自由市場において需要と供給に基づいて決まった場合の賃貸家賃。

¹¹ 賃貸住宅だけでなく、分譲住宅や一戸建て住宅の市場も流動性が低下している。主要要因として、地価に応じた不動産課税が廃止され定額の課税となったことや、キャピタルゲイン課税の納税先送りに税がかかるようになったことなどが挙げられる (Henrekson 2011)。

¹² 大学で勉強する若者のために学生向け住宅も用意されているが、大学のある自治体のほとんどで不足している (Länstyrelserna 2018)。

¹³ 違法な水準の家賃で又借りしている疑いがある場合は住宅裁判所に訴えることができるが、文書による賃貸契約をきちんと結んでいない場合は立証が難しく、裁判所に扱ってもらえない。

4.4 家賃の高い新規賃貸住宅

借家人組合は従来、住宅会社が新たな賃貸住宅の建設資金を得ることを目的とした既存住宅の家賃の引き上げを認めてこなかった (Lind 2014)。そのため、新規物件の建設費は既存の住宅から得られる家賃収入だけで賄われなければならなかった。しかし、家賃規制のもとでの家賃は非営利である住宅公社が維持費用をカバーする最低限の水準で決定される。一方、土地買収をはじめとする建設コストは大きく上昇してきた。この結果、家賃規制のもとでは新規建設のための資金を家賃収入から捻出するのが困難であり、新規建設が増えない要因の一つとなってきた。

そのため、2006年からは賃貸住宅の管理会社とその地域の借家人組合が合意に至った場合に限り、新規建設物件の家賃を建設後10年間（後に15年に延長）は、家賃規制の適用を受けず、建設費を賄えるだけの家賃を設定することが可能となった¹⁴ (Hyresgästföreningen 2016)。この結果、2007年から2013年にかけて建設された新規賃貸住宅の33%がこの新たな家賃決定方式を通じた家賃決定を行っており、この割合は2013年から2015年にかけて建てられた物件では76%に上昇している (Hyresgästföreningen 2016)。

新たな方法で設定された家賃の水準であるが、60平米の1LDKの場合、従来の方式で決まった家賃の2015年の全国平均は月々5,000クローナである。ストックホルムの最も好条件の場所でも6,150クローナである。これに対し、新たな方式で設定された家賃の全国平均は8,000クローナ、ストックホルムの平均は9,500クローナである。ただし、立地条件によって建設や用地確保に掛かる費用が大きく異なるため、家賃のばらつきは大きく、好条件の場所では12,900クローナも家賃が設定されているケースもある (Hyresgästföreningen 2016)。

このため、近年になり賃貸住宅の新規建設は増えているものの、若者や低所得世帯には手が届かない物件が多くを占めている。家賃が低く抑えられている既存の賃貸住宅の住人のうち、所得の高い人が新たに建設された住宅へ移り、低所得世帯が既存の住宅に入居できればよいが、これまでの家賃の2倍もするような住宅にわざわざ移ろうとする人はあまりいない。新たな賃貸住宅に入居するのは、賃貸住宅を探している人々のうち所得の高い人に限られる。

4.5 近年の建設ラッシュ

住宅不足が深刻化する中、2014年より政権に就いた社会民主党と環境党からなる中道左派連立政権は2016年から新規建設を促進するための自治体向け助成制度を実施した (Förordning 2016:364)。また、民間の建設会社も分譲・一戸建て住宅の価格の高騰を目の当たりにし、様々な新規建設プロジェクトを立ち上げるようになった。すぐ上で触れたように、賃貸住宅も新規建設分については高い家賃を設定できるようになった。この結果、図1からも分かるように過去5年間で各種住宅の新規建設が大幅に伸びている。

¹⁴ 具体的には、借家人が住宅裁判所に家賃の妥当性の判断を求めても、裁判所は利用価値に基づいて決まった同等の賃貸住宅の家賃との比較を行わない、という形を取る。

5. 自治体住宅公社をめぐる政策環境の変化

5.1 営利型経営への転換

すでに説明したように、スウェーデンでは自治体住宅公社が、低所得者の存在も視野に入れたうえで、自治体の社会福祉課と連携しながらあらゆる所得階層の世帯に公営住宅を提供してきた。しかし、1990年代以降、住宅公社を取り巻く政策的環境は大きく変化した。

1つ目の変化は、1990年代初めの深刻な経済危機を契機に住宅公社への国の補助金が全廃されたことである。住宅公社はこの結果、公益よりも利益を追求する経営への転換を余儀なくされた (Lind 2014)。

2つ目の変化は、スウェーデンが1995年に加盟したEUの競争政策への協調である。EU法は公営企業も民間企業と同じ条件で競争することを保証するため、国による公営企業への財政的支援を禁じている。経済危機の中、住宅公社への補助金は全廃されたものの、賃貸住宅を所有する民間住宅会社からなる民間不動産業協会は、非営利の原則で決定する公営賃貸住宅の家賃水準が民間の賃貸住宅にも適用されるために、自分たちの住宅資産が市場ベースの利益率を達成することができない状況であり、これは住宅公社が一種の公的支援を受けているに等しいと指摘し、欧州委員会に訴えた (Elsinga and Lind 2013)。これを受け、スウェーデン政府が設置した調査委員会は、住宅公社の将来として、民間住宅会社と同じ条件で営利目的の経営をするか、低所得世帯を対象を限った賃貸住宅の提供をするかのどちらかを選ぶ必要があるという見解に至った (SOU 2008)。公的支援に関するEU法は、目的が低所得世帯への住宅供給といった社会的要素を帯びるのであれば公的支援を認めているからである。しかし、公営住宅を社会住宅にし、賃貸の対象を低所得世帯に限るという選択肢は、スウェーデンではすべての国政政党がタブー視してきた (Lind 2014)。この結果、2011年から施行された自治体住宅公社法では、住宅公社が社会的責任に基づく経営に加えて、営利目的の経営の義務を負うこととされた (Länstyrelserna 2018)。つまり、資産価値に応じた利益を上げ、株主である自治体に収めなければならないということである。また、2011年からは借家人組合と民間会社が個別の家賃交渉を行えるようになった (Lind 2014)。

営利追求型の経営は、例えば入居条件の厳格化という形で現れている。他の住民とのトラブルや不衛生な住宅管理、家賃未払いなどの経験がある者の入居を、住宅公社が拒む傾向が強くなったことが指摘されている (Lind 2014, Socialstyrelsen 2017)。また、例えばストックホルム県内の住宅公社の多くが入居に際して家賃の3倍の収入があることを条件とするようになり、一般的に家賃の4倍の収入を入居条件としている民間住宅会社とあまり違いがなくなっている (Lind 2014, Boverket 2017)。

営利追求の結果、住宅公社にとっては借家人の所得が上昇して家賃収入が安定化することが望ましくなった (Lind 2014)。他方で、住宅公社は、低所得者層にも住居を提供するという社会的責任を、自治体の社会福祉課への住宅提供という形で果たすようになってきた (Boverket 2014, Lind 2014)。詳しくは後ほど説明する。

5.2 自治体住宅公社の管理する賃貸住宅の売却

1990年以降、住宅公社の所有する公営賃貸住宅の一部が売却されるようになった。これには2つのタイプがある。一つは民間住宅会社への売却である。もう一つは、住人への売却である。

後者のケースでは自治体が指定した賃貸集合住宅の住人の3分の2が購入に合意した場合、住人は住人組合を結成できる。その上で、組合が建物内のすべての賃貸住宅を購入し、住人は組合を通じて住宅を間接的に所有できる。一方、購入を希望しない住人は、住人組合が家主となる形でその後も賃貸住宅としての居住を認められる(Lind 2014)。賃貸住宅の売却を主張してきたのは保守政党であったが、その理由として挙げられたのは、賃貸住宅が密集し、低所得世帯が多く住む地域において分譲住宅が増えれば、地域の社会的状況が改善され、社会統合が推進されるというものだった。また、住人が自分の住宅の資産価値を高めるためにメンテナンスに力を入れ、周辺の住環境の改善にも配慮するようになることが期待された(Turner 2007)¹⁵。

しかし、実際には自分の住む賃貸住宅を買い取ろうとする低所得世帯は少なく、低所得世帯の多い地域での売却はほとんど進んでいない(Turner 2007)。一方、家賃規制のために家賃が市場家賃を大きく下回ってきた需要超過の地域では、市場価格の半分に満たない価格で購入することができたため売却による分譲住宅化が進んだ(Turner 2007, Lind 2014)。そのような地域の賃貸住宅住人は概して所得の高い人が多い。そのため、この売却制度は掲げられた目的に反した結果となっている。

6. 低所得者向けの住宅政策

6.1 家賃補助

スウェーデンにおける低所得世帯向けの居住支援の基本は、低所得世帯であっても世帯の必要性に応じた住宅を確保できるようにすることである(Boverket 2014)。就労支援や再教育支援などの労働市場政策・教育政策によって低所得者の経済力の向上を図るとともに、それでも家賃の支払いが難しい世帯には直接的給付という形でも支援も行う。その一つがここで説明する家賃補助であり、もう一つが後に触れる生活保護である。

家賃補助は、(1)子持ち世帯向け家賃補助、(2)若者世帯向け家賃補助、(3)高齢者向け家賃補助の3つに区分される。(1)と(2)は社会保険庁、(3)は年金庁の管轄である。財源は社会保険料や年金保険料ではなく、国庫の一般財源である。給付は非課税である。

ここで示している給付額は2020年のものである。なお、パートナーと同棲している場合は未婚であっても夫婦と同様の受給権を持つが、説明を簡略化するために以下では同棲パートナーにも夫婦という言葉を使う。

¹⁵ 売却は住宅公社が将来的に失うことになる家賃収入に応じた額でなされ、住民が割引を受けることはない。

6.1.1 子持ち世帯向け家賃補助

子持ち世帯向けの家賃補助では、世帯の所得にかかわらず一定の上限内で子どもの数に応じて十分な広さの住居を確保できるようにするとともに、過密居住を防ぐことを目的としている (Boverket 2007)。

給付対象は、18歳未満の子、もしくは基礎教育あるいは高校教育を受けている18歳以上の子と同居する、課税年度1年間(1~12月)の世帯所得が一定基準以下の世帯である。また、月々の住居費が1,400クローナ以上の住居に住む場合が対象となる。賃貸住宅の場合は公営か民間かは問わないし、分譲住宅や自ら所有する一戸建て住宅も対象となる。ここでいう住居費は、賃貸住宅であれば家賃および暖房費を指す¹⁶。分譲住宅であれば共益費と暖房費に、利払い費用の一部(年率3%を上回る部分の利子の7割)を加えたものを指す。一戸建ての場合であれば、利払い費用の一部(同上)に住宅税、そして、自治体の土地を借りている場合は賃貸料の7割、さらに暖房費などを加えたものを指す。いずれの場合も電気代は含まない。

家賃補助の給付額は、給付基礎額に補助対象家賃の上限以下の家賃のうち1,400クローナを上回る部分の50%を加えたうえで、世帯所得に応じた減額分を引いた額である。給付基礎額と補助対象家賃上限は子の数によって決まり、以下の表に示した通りである。最後の列には最大給付額を示した。上記の設計から、家賃の追加的な上昇が世帯の負担に与える限界効果は50%となることが分かる。つまり、何らかの理由で住居費用が上昇した場合や、もう少し家賃が高くても良いから条件の良い住宅に住もうと思った場合、追加される住居費の半分が家計の負担となり、残りは家賃補助が補ってくれることになる。

	給付基礎額	補助対象家賃上限	世帯所得に応じた減額前の最大給付額
子1人	1,500クローナ	5,300クローナ	3,400クローナ
子2人	2,000クローナ	5,900クローナ	4,200クローナ
子3人以上	2,650クローナ	6,600クローナ	5,200クローナ

給付対象となる住宅の広さには以下のような上限が設けられている。

- 子1人 80
- 子2人 100
- 子3人 120
- 子4人 140
- 子5人以上 160平米

この上限を超える住居に住む場合は、この上限までの家賃のみが補助対象家賃に参入される。一方、補助対象家賃の最低保障額も設けられており、面積上限を超える住居に住んでいるために補助対象家賃が減額されたとしても、補助対象家賃が保障額を下回ることはない。

- 子1人 3,000
- 子2人 3,300
- 子3人 3,600
- 子4人 3,900
- 子5人以上 4,200クローナ

¹⁶ 賃貸住宅の家賃にはほとんどの場合、暖房費が含まれている。

例えば、子2人を持つ世帯が140平米の賃貸住宅に住み、月々4,000クローナの家賃を払っている場合、計算上は面積上限のために100平米分の家賃である $4,000 \times (100/140) = 2,857$ クローナのみが補助対象家賃となるはずであるが、この金額が最低保障額3,300クローナを下回るため、実際は最低保障額が補助対象家賃として認められる。

次に世帯所得に応じた減額分について説明する。ここでの所得とは課税年度（1～12月）1年間の勤労所得や自営業所得に加え、社会保障給付のうち年金や失業手当、疾病手当、育児休暇手当を始めとする課税対象給付を指す。非課税である生活保護や児童手当、家賃補助は含まない。大学生であれば大学生手当のうち補助金部分の8割が算入される。資本所得（利子収入やキャピタルゲイン）の純益も含まれる。不動産、株式、債券、預金、現金などの純資産額のうち100,000クローナを上回る部分の15%が所得に算入される（ただし、家賃補助の補助対象である不動産は純資産額の計算から除外する）。同居する子の資本所得が一人あたり1,000クローナを超える場合はこれも算入するし、同居する子が所有する資産の半分も算入する。

シングルペアレントの場合、所得のうち150,000クローナを超える部分の20%、夫婦の場合はそれぞれの所得のうち75,000クローナを超える部分の20%が給付額から減額される。この結果、例えば夫の年収が100,000クローナ、妻の年収が0クローナの世帯の場合、年間 $(100,000 - 75,000) \times 0.2 = 5,000$ クローナの減額となる（月当たりの額はこの12分の1）。一方、夫の年収が50,000クローナ、妻の年収が50,000クローナの世帯の場合は、世帯所得としては先の例と同じではあるものの、減額はされない。

この減額の結果、所得を考慮しなければ最大給付額が受給できたと仮定した場合の給付額がゼロになる世帯所得水準は、表に示した通りとなる。上記の例や表の列の比較から分かるように、夫婦がともに労働市場で働き、稼得することを奨励する制度設計となっている。

	シングルペアレント、およびそれぞれの所得が75,000クローナ以上の夫婦の場合	一人の所得が0クローナの夫婦（片稼ぎ夫婦）の場合
子1人	354,000クローナ	279,000クローナ
子2人	402,000クローナ	327,000クローナ
子3人以上	462,000クローナ	387,000クローナ

2018年の受給世帯割合は子持ち世帯全体で11%、子持ち夫婦世帯で5%、シングルペアレントの世帯で31%であり、単身で子育てをする家庭の受給率が高いことが分かる(Försäkringskassan 2020, SCB 2020b)。

6.1.2 若者世帯向け家賃補助

給付対象は、18～29歳の単身世帯、または二人とも18～29歳の夫婦世帯のうち、課税年度1年間（1月～12月）の世帯所得が一定基準以下かつ同居する子のいない世帯である。子がいれば上記の子持ち世帯向け家賃補助の対象となる。補助対象となるのは、月々の住居費が1,800クローナ以上の住居に住んでいる場合である。賃貸住宅に限らず、分譲住宅や一戸建て住宅も対象となる。住居費の定義は、子持ち世帯向け家賃補助と同様である。

家賃補助の給付額は、家賃が2,600クローナ未満の場合であれば家賃のうち1,800クローナを上回る部分の90%である。一方、家賃が2,600クローナ以上の場合は720クローナに3,600クローナ

一ナまでの家賃のうち 2,600 クローナを上回る部分の 65%を加えた額である。よって、最大給付額は 1,300 クローナである。補助対象となる面積の上限は 60 平米である。

次に世帯所得に応じた減額分について説明する。所得の定義は、子持ち世帯向け家賃補助と同様である。単身者の場合、所得のうち 41,000 クローナを超えた部分の 3 分の 1 が、夫婦の場合は世帯所得のうち 58,000 クローナを超えた部分の 3 分の 1 が給付額から減額される。この減額の結果、所得を考慮しなければ最大給付額が受給できたと仮定した場合の給付額がゼロになる世帯所得水準は、単身者の場合で 87,800 クローナ、夫婦の場合で 104,800 クローナである。

2018 年の受給率は 18~29 歳の世帯全体で 7%、単身世帯では 9%、夫婦・同棲世帯では 1%に満たなかった (Försäkringskassan 2020, SCB 2020b)。

6.1.3 高齢者向け家賃補助

高齢者の主な収入は老齢年金である。年金庁の管理する老齢年金は所得比例型年金と積立年金からなっており、ともに現役時代の勤労所得に比例する（後者は自ら選ぶ運用方法も影響する）。一方、現役時代の所得が十分でなく、これらの年金の受給額が一定水準を下回る高齢者には最低保障年金が給付される。所得比例型年金の財源は社会保険料の一部として現役時代に徴収された年金保険料であるのに対し、最低保障年金の財源は国庫である。給付水準は 2020 年時点で月額 8,396 クローナ（夫婦の場合は一人 7,489 クローナ）であるが、満額を受給する資格を持つのは 25~64 歳までの 40 年間にスウェーデンに居住していた者であり、居住期間が 40 年に満たない場合は、居住期間に比例した額が支給される。

低所得者にとってはこの最低保障年金が主な収入となるわけだが、最低保障年金は、主に家賃を除いた生活費の保障を目的としているため、家賃支払いの余裕がない高齢低所得者の生活を支援するためにこの高齢者向け家賃補助制度が設けられている。受給権があるのは老齢年金受給者のうち受給可能額の満額を受給している者¹⁷である。

ここでは 65 歳以上の受給資格者の家賃補助給付額についてのみ触れる。老齢年金は 61 歳から受給が可能であるため、65 歳未満の者も家賃補助の受給が可能であるが、その場合の給付額の計算はこれとは若干異なる。なお、上記 2 つの家賃補助が世帯単位で給付されるのに対し、この家賃補助は個人単位で給付される。

家賃補助の給付額は、補助対象家賃から、以下の方法で計算した基礎所得のうち、103,161 クローナ（夫婦の場合は 92,282 クローナ）を控除した額の 62%を引いた額である。この控除額は最低保障年金の年額とほぼ一致する¹⁸。

家賃および所得の定義の主な部分は子持ち世帯向け家賃補助の場合と同様である。夫婦の場合は住居費の半分をそれぞれが負担しているものと見なす。補助対象住居費の計算においては、家賃のうち月 3,000 クローナ（夫婦の場合は一人 1,500 クローナ）までの全額、また、それを上回る部分のうち月 5,000 クローナ（夫婦の場合は 2,500 クローナ）までの 90%、そして、それを上回る部分のうち月 7,000 クローナ（夫婦の場合は 3,500 クローナ）までの 70%が住居費に算入される。さらに、一律 340 クローナ（夫婦の場合は 170 クローナ）を加算する。よって最大給付額は月額 6,540 クローナ（夫婦の場合は 3,720 クローナ）となる。

¹⁷ 老齢年金は、受給可能額の半分や 4 分の 1 だけの受給も可能である。

¹⁸ 最低保障年金の年額は 100,749 クローナ（夫婦の場合は一人あたり 89,870 クローナ）。

一方、基礎所得については課税年度1年間の所得を考慮に入れる。夫婦の場合は二人の所得を合計して計算した上で、最後に2で割る。計算においては、年金や資本所得の全額（協約年金は70%）、および給与所得に関しては24,000クローナを上回る部分の半分のみが算入される。資産は、単身者の場合は100,000クローナを上回る部分の15%、夫婦の場合は200,000クローナを上回る部分の15%が所得に算入される。

例えば、最低保障年金だけで生活し、資産を持たず、月々の家賃が5,000クローナの住宅に住む単身者の場合、年間の補助対象住居費は $(3,000+2,000 \times 0.9+340) \times 12=61,680$ クローナと計算される。一方、基礎所得は100,749クローナである。このすべてが控除されるため、家賃補助の給付額は月々5,140クローナとなる¹⁹。

また、月々の家賃が6,000クローナの住宅に住む夫婦がおり、老齢年金がそれぞれ月額10,000クローナあり、かつ夫婦合わせた給与所得が毎月10,000クローナあったとする。この場合、一人あたりの補助対象住居費は $(1,500+1,000 \times 0.96+500 \times 0.7+170) \times 12=35,760$ クローナとなる。一方、基礎所得については年金の合計である240,000クローナに給与所得120,000クローナのうち24,000クローナを超える部分の半分、つまり48,000クローナを合わせた288,000クローナが考慮され、その半分の144,000クローナが一人あたりの基礎所得となる。さて、家賃補助の一人あたりの給付額であるが、控除額である92,282クローナを上回る部分の62%は32,065クローナであり、これを補助対象住居費から引くと3,695クローナである。よって、12で割った308クローナが一人あたりの月額給付額となる。

2019年における高齢者向け家賃補助の受給率は14%であった。性別の内訳は男性が8%、女性が20%だった (Pensionsmyndigheten 2020, SCB 2020c)。

6.2 生活保護

家賃補助が低所得世帯に対する恒常的な経済的支援であるのに対し、生活保護はあくまで一時的な支援である。生活保護はスウェーデンに1年以上居住する18~64歳の者を対象としており、高齢者の場合は最低保障年金や高齢者向け生活保護による支援を受ける。

社会保険給付や手当への申請資格があれば、まずそれらの制度による支援を受け、それでも妥当な生活水準を達成するのが困難な場合に、自治体の社会福祉課が給付を決定する。妥当な生活水準は「個人の生活費」と「世帯全体の生活費」からなっている。前者には食費、衣服・靴、趣味活動などが含まれる。一方、後者には暖房費や新聞・電話等が含まれ世帯の人数に応じて計算される。家賃は含まれない。

社会庁が毎年ガイドラインを示し、各自治体はその地域の物価水準に合わせて独自の水準を決定している。例えば、子のいない単身世帯は月4,160クローナ、幼児（5歳）を一人持つシングルペアレントは月6,700クローナ、幼児（5歳）を一人持つ夫婦世帯は月9,520クローナである。

¹⁹つまり、家賃よりも多くなるわけだが、この差額は家賃に通常含まれていない電気代に充てることを想定しているものと思われる。

社会庁の統計によると、18～64歳の世帯全体で見ると5.3%である。子持ち世帯だけに絞ると5.3%、このうち、シングルペアレントの世帯を見ると14.7%、子持ちの夫婦世帯を見ると2.8%となっており、住宅手当と同様にシングルペアレントの受給割合が高いことが分かる。

低所得の高齢者世帯にとっては、最低保障年金が家賃を除いた生活費を保障し、高齢者向け家賃補助が住居費の支払いを支援してくれるわけだが、難民認定者やその他の移民の人々など、スウェーデンでの居住期間が短い人は居住期間に応じた額しか最低保障年金を受けられない。そのため、家賃支払い後に手元に残る額が、少なくとも妥当な生活水準を達成するのに必要な額になるよう補う制度として、高齢者向け生活保護と特別家賃補助という2つの制度が用意されている。ともに年金庁の管轄であり、財源は国庫である。

7. 要支援世帯への自治体の支援

7.1 ホームレス世帯の統計

社会庁は国内のホームレスの人々の数を把握するため、各自治体の社会福祉課および非営利団体の協力のもと2017年第14週（4月3日～9日）時点での人数を集計した（Socialstyrelsen 2017a）。社会庁は路上生活者に限らず、以下の広義の意味でホームレスを定義している。

- (1) 危急のホームレス状態にある者
路上生活者や、自治体や非営利団体が準備した仮の宿（施設、キャンピング場、キャビン、ユースホステル・ホテルなど）や、配偶者・親族からの暴力被害者のための保護施設で一時的に生活する者。
- (2) 施設からの退去期限が迫るが次の住居が決まっていない者
刑務所、更生施設、医療施設、難民受け入れ施設などから3ヶ月以内に退去しなければならないが次の住居が決まっていない者。退去期限が過ぎたものの次の住居がないために施設に留まっている者も含む。
- (3) 自治体の住居支援を受ける者
後で詳しく説明するように、自力で住宅を確保するのが難しい者に自治体の社会福祉課が中長期の解決策として提供している住居で暮らす者。
- (4) 自力で短期的住居を見つけ居住する者
知り合いや親族の住居に契約無しで居住している者、あるいは他人の住居に居候したり又借りして暮らしているが3ヶ月以内に退去しなければならない者。調査の性質上、自治体の社会福祉課や非営利団体が接点を持ち、動向を把握している者に限られる。

また、対象は18歳以上でスウェーデン国民および滞在許可証を持つ外国人だけであり、不法滞在者は含まれない。EU加盟国およびスイス・ノルウェーの国民であれば最大3ヶ月間スウェーデンに許可証なしで滞在することが許されているが、これらの人々も含まない²⁰。

この調査では、290自治体のうち51の社会福祉課が回答せず、さらに一部の非営利団体も手間が割けないことを理由に回答しなかった。そのため、この結果はあくまで最低数であることに留意しなければならない。

²⁰ 近年はEU加盟国であるブルガリアやルーマニアから来て、路上や簡素な住居で生活しながら物乞いをする者がいることがスウェーデンでは大きな社会的関心事となってきた。彼らの数については、2018年の時点で4,500-5,000人の規模だと推測される（Länstyrelsen Stockholm 2018）。

		うち 18 歳以下の子どもと同居する者
(1) 危急のホームレス状態にある者	5,935	2,318
うち女性	2,397	1,323
(2) 施設からの退去期限が迫るが次の住居が決まっていない者	4,889	1,014
うち女性	1,053	265
(3) 自治体の住居支援を受ける者	15,838	6,034
うち女性	6,993	3,573
(4) 自力で短期的住居を見つけ居住する者	5,726	1,826
うち女性	1,964	776
合計	32,388	11,192
うち女性	12,407	5,937

表 2 社会庁の調査によるホームレスの人々の数

(出典：社会庁(Socialstyrelsen 2017a))

表 2 に示した調査結果の概要によると 5,935 人が危急のホームレス状態にある（うち路上生活者は 647 人）。また、自治体による住居支援を受けている者は 15,838 人だった。全体では 32,388 人が広義のホームレス状態にあった（うち約半数がスウェーデン生まれの者）。また、3 割以上の者が 18 歳未満の子どもを持つことも明らかになった。

ホームレスに至った理由であるが、家賃の未納や迷惑行為などで賃貸住宅から退去を求められたケースが多い。後者では精神疾患を伴っている場合が多い (Socialstyrelsen 2018)。また、離婚や家族内の問題で急に別の住居が必要となったものが見つからないというケースもある (Socialstyrelsen 2011)。さらに、債務不履行の履歴があったり、難民認定を受けて間もないためスウェーデンでの居住履歴がなく、賃貸住宅の家主に入居を断られたために自治体の支援を受ける者もいる (Socialstyrelsen 2015)。

7.2 住宅からの強制退去に関する統計

ホームレスになった背景の一つに、家主による賃貸契約の解約が挙げられる。解約の主な理由は家賃の滞納である²¹。賃貸契約については土地法典で規定されており、家賃の支払いが 8 日遅れた場合に家主は賃貸契約を解約できる。この際、家主は借家人と自治体の社会福祉課に契約解約を伝える義務がある。その後、3 週間以内に家賃が支払われれば契約解約は取り消される。

賃貸契約解約の別の理由としては、騒音や不衛生など他の住人に対する迷惑行為である。非常に深刻な場合を除いて、家主はまず自治体の社会福祉課に通告しなければならない²²。社会福祉課はその後、家主と借家人の間に入って契約継続のための協議を行うが、合意が得られない場合、家主は契約を解約できる。

契約解約後（家賃滞納の場合は解約から 3 週間後）に借家人が自主的に住宅から退去しない場合、家主は債権徴収庁に対して借家人への退去命令の発令を要請できる。退去命令が発令された後も借家人が退去しない場合、家主は同じく債権徴収庁に対して強制退去の執行を要請できる。債権徴収庁は要請がなされたことを借家人に対して通告する。その後、借家人には一週間

²¹ 2016 年に行われた強制退去の 89% が家賃の滞納を理由とするものであった (Socialstyrelsen 2017b)。

²² 家主にすぐに解約を認めない理由は、経済問題、精神疾患、中毒症状などの問題を抱える要支援者を社会福祉課がなるべく早く見つけて、支援を行えるようにするためである (Socialstyrelsen 2017b)。

以内に不服申立てを行う機会が与えられる。不服申立てがなかったり、それが却下された場合、債権徴収庁は強制退去を執行する。この場合、債権徴収庁は借家人と自治体の社会福祉課にその日時を1週間前までに事前通告する。そして、通常は社会福祉課の担当者が実施に立ち会う²³ (Socialstyrelsen 2017b)。

強制退去に関する統計は表3にまとめた (Kronofogden 2019)。2018年には強制退去の実施が2,154件あり、退去させられた世帯にいた子どもの数は450人ほどだった。過去10年を見てみると減少傾向にある。また、退去命令の発令が要請されたケースのうち、強制退去の執行要請数はわずか5分の1ほどであり、そのうち実際に強制退去が執行されたのは3分の1ほどであることが分かる。ただし、この統計からは一連の手続きの途中で賃貸契約の解約および退去命令が取り消され、借家人がその後も居住を続けることができたからなのか、あるいは借家人が自主的に退去したからなのかは明らかではない²⁴ (Socialstyrelsen 2017b)。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
退去命令の発令要請の数			40,202	38,927	37,612	37,297	34,817	31,874	30,594		
強制退去の実施要請の数	9,458	9,714	9,866	9,224	8,814	8,490	7,071	6,684	6,376	6,069	6,017
強制退去の実施数	3,004	3,040	3,116	2,802	2,616	2,532	2,225	2,224	2,117	2,091	2,154
強制退去の実施を受けた世帯にいた子どもの数	716	618	632	663	569	504	459	472	387	392	448

表3 強制退去に関する統計

出典：債権徴収庁 (Kronofogden 2019)

2016年の調査では、退去させられた世帯に子どもがいたケースの約6割がシングルペアレントであり、このうち77%が女性だった。また、強制退去の53%は家主が住宅公社、44%は民間住宅会社だった (Socialstyrelsen 2017b)。

7.3 自治体による住居支援

社会サービス法は、自治体が特定のグループの住民に対する住宅提供に責任を負うと規定している。特別なグループとは要介護高齢者および障害者、移民庁が自治体に受け入れを義務付けた難民認定者などである。その他の自治体住民についても、自治体は彼らが必要とする支援を提供する責任があると規定しているが、住居を提供する責任についての規定はない (Socialstyrelsen 2017b)。

一方、行政最高裁判所は、住居を失った人や自力で住居を確保するのが困難な人に対して住居支援を提供する責任を自治体を負う、と規定した判例を複数出している (Kunskapsguiden 2018)。ただし社会庁は、住宅市場において住宅が不足しているといった理由や、その時点での債務や過去の債務不履行の記録があるために賃貸契約を結ぶのが困難であるといった理由だけでは、自治体が住宅提供の支援を行う根拠としては不十分だと解釈している (Kunskapsguiden 2018)。

²³ 自治体によっては社会福祉課と債権徴収庁との連携がうまく行かず、強制退去の実施に際して社会福祉課の担当者が姿を見せないケースもあり、社会庁は問題だとしている (Socialstyrelsen 2017b)。

²⁴ 一方で、実施された強制退去の約2割のケース (2015年) で、当日に債権徴収庁の職員が住宅を訪れてみると借家人が既に退去したあとだったという (Socialstyrelsen 2017)。

子どもの住環境について、社会サービス法は子どもが安心して良好な環境のもとで成長できるように自治体が責任を負うとしている。そして、子どもにとって何が最善かを考慮に入れたうえで、子どもが困難な状況に陥らないよう自治体が予防的処置を取らなければならない、と規定している。社会庁は、この規定は子どもには常に住居が必要であることを前提としているものの、この規定だけでは子持ち世帯に対して住宅の支援の必要性の判断する際の決定的な根拠とはならず、彼らをホームレス化や強制退去から保護するには不十分だと指摘している (Kunskapsguiden 2018)。

このように法律上は自治体の責任が明確ではないものの、実際には自治体の社会福祉課の多くが自力で住居の確保が困難な世帯に対して、住居の一時的な貸与という形で支援を行っている。これには二通りの方法がある。一つは、(1) 住宅公社または民間住宅会社との協議のもと賃貸住宅の一部を自治体が賃借し、それを要支援者に又貸しをする方法である。もう一つは、(2) 自治体が分譲住宅や一戸建て住宅を一般の住宅市場で購入し、要支援者に又貸しするケースである (Boverket 2014, 2019)。

(1)の形の支援では、(a) 自治体が様々な集合住宅に分散して支援住宅を確保し、要支援者に貸与するケースが多い。そして、要支援者が自立の努力を継続している場合、要支援者は賃貸権を一定期間 (1~2年) 後に自治体から引き継ぎ、一次契約者となり居住を継続できる。この場合、引き継ぎに際して自治体の家賃支払いの保証人となるケースもある (Boverket 2014)。その他には、(b)自治体が特定の集合住宅を確保し、その建物内の全住宅を支援住宅として用いるケースもある。この場合、集合住宅は一時的な「社会住宅」として扱われ、要支援者には、より長期的に居住できる住宅を自力もしくは自治体の支援のもとで一定期間内に確保して退去することが要求される。しかし、先述の通り賃貸住宅の確保は難しく、期限が過ぎた後も自治体の支援住宅に居住し続けるというロックインの問題点が指摘されている (Lind 2014)。また、要支援者が一か所に集中して居住するため、その住宅及び周辺地域に悪いイメージがつく傾向もある (Boverket 2014)。

(2)の形での支援は、賃貸住宅の確保が難しい場合に素早い解決策として自治体が多用している。ただし、上記の(1-b)のケースと同様、ロックインの問題点が指摘されている (Boverket 2014)。

また、住居の提供以外の支援として、住宅公社や民間住宅会社、そして社会福祉受給者の橋渡しをするコーディネーター職を設置している自治体などでは、社会福祉課が家主と要支援者の間に入って家賃支払い保証を行ったり、例えば生活保護も所得として認めるなど入居者の所得条件を緩和するよう住宅会社側と協議をしている自治体も多数ある (Boverket 2019)。

住宅庁の調査 (Boverket 2019)では、2018年の時点で290自治体のうち265が賃貸住宅の又貸しによる支援を行っている と答えた (表4)。その住宅数を合計すると26,100戸になる (うち約8割が住宅公社の公営賃貸住宅、残りが民間住宅会社の賃貸住宅)。また、自ら分譲住宅や一戸建て住宅を所有して又貸ししている自治体は148あり、住宅の総数は7,600戸であった。過去十年ほどの間に行われた同様の調査をみても、又貸しを行う自治体やその住宅数は増えていることが分かる。

	2008	2011	2013	2016	2017	2018
自力で住居を見つけるのが困難な世帯に住宅を又貸ししている自治体の数	205	221	260	259	252	265
自治体が又貸しをしている住宅の数	11,270	13,359	16,386	26,000	23,800	26,100
分譲住宅や一戸建て住宅を又貸ししている自治体の数	-	-	-	143	130	148
自治体が又貸しをしている分譲住宅や一戸建て住宅の数	-	-	-	7,900	6,800	7,600

表4 自治体による住居支援に関する統計

出典：住宅庁 (Boverket 2019)

また、2018年の調査では、入居条件の緩和を住宅公社および民間住宅会社に認めさせるという形で支援を行っている自治体は88および26あること、さらには、家賃支払い保証という形で支援を行っている自治体は67あることが明らかになった。

7.4 住居からの強制退去への対応

社会サービス法は、住民の生活環境が健全なものであるために、自治体の社会福祉課が問題が顕在化する前の段階で要支援者を積極的に探して支援を行うことを義務付けている (Socialstyrelsen 2017b)。

住宅からの強制退去においても、退去が執行される前の段階での様々な支援を行う必要が自治体にはある。例えば、生活保護の受給者や精神疾患・中毒症の患者が家賃滞納や迷惑行為によって住居を失う恐れがないかを普段の社会福祉課の業務において把握し、多重負債の処理や経済的自立のためのアドバイスなどを提供することなどである (Socialstyrelsen 2017b)。

家賃の滞納を理由に家主が賃貸契約を解約した場合、家主は自治体の社会福祉課にもその由を伝える。社会福祉課はそれを受けて調査を行い、生活保護の給付によって家賃納付ができるかを判断する。資産があるために生活保護の条件を満たさないが資産の売却に時間が必要な場合には生活保護給付の貸与という形での支援も行える。

迷惑行為や不適切な住宅の使用を理由に家主が賃貸契約の解約を検討している場合は、家主はまず社会福祉課に通報する。社会福祉課は家主と借家人の間に入って契約継続のための協議を行う。精神疾患などの問題が背景にある場合は、適切な支援を社会福祉課が提供する。家主が同意した場合は、賃貸契約を自治体が引き継ぎ、自治体が借家人に対して又貸しをすることで強制退去を防ぐケースもある。また、住宅の復旧作業が必要な場合には生活保護を給付する場合もある。そして、どうしても強制退去か避けられない場合には、住宅の又貸しなどの形で直ちに支援を行うことが求められる。

社会庁の2017年の調査では、55%の自治体が住居を失う恐れのある住人を積極的に探して対策を取っていると答えた。また、23%の自治体では子持ち世帯が住宅を失わないように生活保護課が事前に対策を取る体制を整えていると答えた (Socialstyrelsen 2017b)。多くの自治体ではこの分野での対策が不十分であるため、社会庁は各自治体の社会福祉課のために「住居からの退去を防ぐための社会福祉課の活動に対する支援」 (Socialstyrelsen 2017b) という手引きを作成している。

8. 制度の課題と今後の展望

スウェーデンは人口密度が非常に低いものの、ストックホルムの首都圏に2割の人口が集中し、かつ、人口が着実に増加してきた。本来であれば、賃貸住宅を含めた住宅ストック全体の大幅な増加が求められるところである。しかし、本章で見たとおり、スウェーデンでは1990年代に入り、それまでの包括的な住宅政策が制度の複雑化による非効率と財政規模の拡大を招いたとされ、その有効性が疑問視されたため、解体されるに至った。そして、住宅建設が市場メカニズムに任されるようになった結果、特に賃貸住宅不足が顕著となり、住宅の確保が困難になる世帯が増えてきた。

家賃規制を維持したままで賃貸住宅の建設を促進するため、近年は新規物件の家賃がより自由に設定できるようになったこともあり、2010年代半ば以降、新規建設が相次いでいるが、新旧物件間の家賃格差が大きな問題となり、低所得者層が住宅を確保しにくいという状況はそれほど改善されていない。そのため、家賃規制のあり方や賃貸住宅建設に対する行政の財政的支援の是非を巡って、今度も議論が続いていくであろう。

また、あらゆる所得階層の世帯に住宅を供給する役割を担ってきた自治体住宅公社が、営利目的での経営を重視せざるを得なくなった結果、低所得世帯の入居が拒否されるケースが出てきている。この状況に対して、自治体は住宅公社ではなく社会福祉部門を用いて、これらの世帯の住居確保を直接支援するようになってきているが、現在は過渡期と思われるこの支援のあり方が今後、持続的なものになっていくのかについて注視していく必要がある。

付記

本論文は国立社会保障・人口問題研究所一般会計研究事業「住宅施策と社会保障・福祉施策のあり方についての研究」の一環として執筆されたものである

参考文献

Boverket (2007) Bostadspolitiken under 130 år [住宅庁 (2007) 過去 130 年間の住宅政策]

Boverket (2008) Nyttan med allmännyttan [住宅庁 (2008) 公営賃貸住宅の意義]

Boverket (2014) *Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden*, Rapport 2014:36 [住宅庁 (2014) 副次的住宅市場の調査]

Boverket (2017) Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster [住宅庁 (2017) 賃貸家主が借家人に課す条件]

Boverket (2019) Bostadsmarknadsenkäten 2019 [住宅庁 (2019) 住宅市場アンケート調査 2019 年]

Elsinga, M. & Lind, H. (2013) The Effect of EU-Legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands

Hyresgästföreningen (2014) Vad är rätt hyra? 2014 [借家人協会 (2014) 適正な家賃とは? 2014年]

Hyresgästföreningen (2016) Hyresmarknaden 2016 [借家人協会 (2016) 賃貸住宅市場 2016年]

Lind, H. (2014) "Social Housing in Sweden" in Scanlon, K.; Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (eds.) *Social Housing in Europe*, John Wiley & Sons, Ltd.

Länstyrelsen Stockholm (2018) Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU_ESS-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige – lägesbild 2018 [ストックホルム県 (2018) スウェーデンに滞在する権利を持たない、弱い立場にあ EU・ESS 市民に関する中央政府の調整ミッションー2018年の状況]

Länstyrelserna (2015) Ägardirektiv till allmännyttan [スウェーデン各県 (2015) 自治体住宅公社に対する自治体からの株主指令]

Länstyrelserna (2018) Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande [スウェーデン各県 (2018) 住宅建設だけを意味しない住宅供給]

Magnusson, L. & Turner B. (2008) *Municipal Housing Companies in Sweden – Social by Default*

Förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande [省令 2016:364 住宅建設促進のための国の自治体向け助成金]

Socialstyrelsen (2011) Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden [社会庁 (2011) ホームレス状態と住宅市場からの追放]

Socialstyrelsen (2015) Den sekundära bostadsmarknaden [社会庁 (2015) 副次的住宅市場]

Socialstyrelsen (2017a) Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär [社会庁 (2017a) ホームレスー規模と特徴]

Socialstyrelsen (2017b) Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar [社会庁 (2017b) 強制退去を事前に防ぐための社会福祉課の行政活動に対するサポート]

Socialstyrelsen (2018) Öppna jämförelser 2018 - Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden [社会庁 (2018) 公開データによる比較 2018年ーホームレス状態と住宅市場からの追放]

SOU (2008) EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38) [公的調査委員会 (2008) 公営賃貸住宅と家賃]

Turner, B. (2007) "Social Housing in Sweden", Melissa Fernández Arrigoitia and Christine

[Web] (すべて 2020-03-30 に確認済)

Bostadsförmedlingen (2020) "Summering av året 2019", <https://bostad.stockholm.se/statistik/summering-av-aret-2019/> [ストックホルム住宅斡旋サービス (2020) 2019年の総括]

Försäkringskassan (2020) ”Statistik om bostadsbidrag”, <https://www.forsakringskassan.se/statistik/barn-familj/bostadsbidrag> [社会保険庁（2020）家賃補助に関する統計]

Kunskapsguiden (2018) “Kommunens och socialtjänstens ansvar för boendeinsatser”, <https://www.kunskapsguiden.se/Ekonomiskt-bistand/Teman/Hemloshet/Sidor/Kommunens-och-socialtj%C3%A4nstens-ansvar-f%C3%B6r-boendeinsatser.aspx> [社会庁によるガイドページ（2020）住居支援における自治体と社会福祉課の責任]

Pensionsmyndigheten (2020) “Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd”, <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionsstatistik/?domain=tab-2> [年金庁（2020）高齢者向け家賃補助と高齢者向け生活保護]

SCB (2020a) “Antal lägenheter efter region, hustyp och ägarkategori”, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0104/BO0104T03/ [統計中央庁（2020a）地域別・世帯種類別・所有形態別 住宅数]

SCB (2020b) “Antal personer efter hushållstyp, hushållsställning, ålder och kön”, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101S/HushallT07/ [統計中央庁（2020b）世帯種類別・年齢別・性別 人口数]

SCB (2020c) “Folkmängd efter år, kön och ålder”, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningR1860/ [統計中央庁（2020c）年別・性別・年齢別 人口数]

SCB (2020d) “Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp och upplåtelseform”, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0101_BO0101A/LghReHtypUfAr/ [統計中央庁（2020d）地域別・種類別・所有形態別 新規物件]

Socialstyrelsen (2020) “Statistik om ekonomiskt bistånd”, <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikammen/ekonomiskt-bistand/> [社会庁（2020）生活保護に関する統計]

Svensk Mäklarstatistik (2020) ”Stockholm – Stadsdelar i området – Kr/Kvm” <https://www.maklarstatistik.se/omrade/riket/stockholms-lan/stockholm/#/bostadsratter/pris-kvm> [スウェーデン不動産仲介統計（2020）ストックホルム：分譲住宅：地区ごと：1平米あたりの価格]