

Working Paper Series (J)

No.23

ドイツにおける低所得者向け住宅政策の現状と課題
—社会住宅助成と住宅手当に着目して—

Current status and issues on the housing and social security
policies for lower income group in Germany:
focusing on social housing assistance and housing allowance.

森周子

Chikako Mori

2020年7月

http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ23.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。

ドイツにおける低所得者向け住宅政策の現状と課題

—社会住宅助成と住宅手当に着目して—

森周子（成城大学経済学部）

I. はじめに

本研究では、ドイツにおける低所得者向けの住宅政策の現状と課題を、対物助成である「社会住宅助成」(Soziale Wohnraumförderung)と対人助成である「住宅手当」(Wohngeld)に着目して検討する。

ドイツの基本情報を紹介すると、総人口は8315万人(2019年9月時点)(Statistisches Bundesamt2020a)、実質経済成長率は0.6%(2019年)(Statistisches Bundesamt2020b)、失業率は5.0%(227万人)(2019年)(BA2020)、相対的貧困率¹⁾は15.5%(2018年)(Statistisches Bundesamt2019a)、ジニ係数は0.311(2018年)(Statistisches Bundesamt2020c)、合計特殊出生率は1.57%(2018年)(Statistisches Bundesamt2019b)、高齢化率は21.7%(2018年)(Statista2020a)である。住宅事情についてみると、近年では、特に大都市において家賃高騰と住宅価格上昇が顕著であり、低所得者の住宅獲得が困難となっている。そのため、本研究では、主な考察対象地として、首都ベルリン以上に家賃高騰が進み、家賃水準も高く、人口過密により低所得者のみならず中所得者の住宅獲得も困難となっているミュンヘン(München)市を設定し、そこでの具体的な施策を紹介する。

(1) ドイツの住宅事情

ドイツの国土面積(35.8万km²)のうち、2018年時点で約半分(50.8%)は農地、約3割(29.8%)が森林であり、住宅・交通面積は13.9%と3番目に大きい(Umweltbundesamt2019)。同年時点で居住されている住宅の数は3855.2万戸、住宅の居住面積の平均は94.1m²、1人当り面積は45.1m²である(Statistisches Bundesamt2019c)。同年時点の総世帯数は4138万世帯であり、1人世帯と2人世帯で世帯数全体の3/4を占める(表1)。また、平均世帯人員数は1.99人である(Statistisches Bundesamt2019d, 43)。

表1：ドイツの世帯構成(2018年時点)

	世帯数		人数	
	(万世帯)	%	(万人)	%
合計	4137.8	100.0	8250.1	100.0
1人世帯	1733.3	41.9	1733.3	21.0
2人世帯	1398.3	33.8	2796.6	33.9
3人世帯	492.3	11.9	1477.0	17.9
4人世帯	374.8	9.1	1499.3	18.2
5人以上世帯	139.0	3.4	743.7	9.0

出所：Statistisches Bundesamt(2019e)

住宅の所有形態別の世帯比率は、持ち家 44%、賃貸 56% (2014 年) である(Statistisches Bundesamt2020d)。最新の 2018 年時点の OECD データをみても、持ち家 43.7%、賃貸 53.6%であり (OECD2019)、先進国の中では例外的に持ち家比率が低い。

(2) 家賃と住宅価格の上昇傾向

まず、ドイツ全体の家賃の上昇傾向であるが、1990 年時点の家賃を 100 とすると、2018 年時点のそれは 211.1 である (IW2019)。同年時点での賃借人の可処分所得に占める家賃負担の割合は 27.2%であり、地域別にみるとベルリン都市州は 28.9%、バイエルン州は 27.2%である (Statistisches Bundesamt2019f)。

全国の住宅価格も、1990 年時点の新築住宅の価格を 100 とすると、2018 年時点のそれは 214.9 であり、1990 年時点の低層集合住宅 (分譲マンションに相当) の価格を 100 とすると、2018 年時点のそれは 198.8 である (IW2019)。全国の住宅価格の中央値をみると、2018 年時点で集合住宅が 1 m²当り 2,710€、一軒家が同 1,860€であり、上昇傾向にある (Immowelt2019a)。

次に、大都市についてみると、本研究で考察対象とするミュンヘン市は、バイエルン州 (2018 年時点で人口 1301 万人) (Statista2020b)の州都であり、ドイツではベルリン都市州 (2018 年時点で 364 万人)、ハンブルク都市州 (同 184 万人) に次いで 3 番目に人口の多い (同 147 万人) (Statista2020c) 都市である。BMW やシーメンスといった大企業の本社も置かれ、強い経済力を持つ、裕福な都市として知られる。失業率も他の都市と比較して顕著に低い (2018 年はベルリン都市州 8.3%、ハンブルク都市州 6.3%、フランクフルト市 5.4%に対し、ミュンヘン市は 3.5%) (muenchen.de2019a)。だが、市が発表した『貧困報告書 2017』によれば、相対的貧困率は 2017 年時点で 17.4%であり (Landeshauptstadt München Sozialreferat2017, 7)、全国の値 (15.8%) よりも高い。

2018 年時点で、全国の家賃平均を 100 とした場合に、ミュンヘンの比較家賃 (当該自治体または比較可能な自治体における比較可能な過去 4 年間 (2020 年からは同 6 年間) の住宅関連費用を勘案して設定される家賃) は 151 であり、隣の市であるカールスフェルト市 (153) に次ぐ第 2 位である (Kaiser2019)。また、住宅価格もドイツの大都市の中では突出して高い (Möbert2018)。住宅価格の中央値は、2018 年時点で集合住宅が 1 m²当り 7,110 €、一軒家が同 7,260€であり (Immowelt2019b)、上述の全国の住宅価格の中央値を大幅に上回る。

II. 居住保障の制度体系、理念

(1) 制度体系

ドイツの住宅政策の制度体系は、管轄省である連邦内務・建設・国務省 (以下 BMI と略記) によれば、住宅手当、建築子ども手当²⁾、持家年金³⁾、住宅貯蓄⁴⁾、社会住宅助成、老後に適した暮らし、の 6 分野に整理される (BMI2019a)。うち、特に低所得者の住居の獲得に関わるのは、住宅手当と社会住宅助成である。なお、住宅手当は公的扶助を受給していない低所得世帯に対する家賃補助の仕組みであり、公的扶助受給世帯には、日本の生活保護

制度における住宅扶助と同様の「住居費給付(Leistung für Unterkunft/ Kosten der Unterkunft)」が支給される(詳細は後述)。本研究では住宅手当と住居費給付の2つを「家賃補助」として整理する。

(2) 居住保障の理念

ドイツにおいて住宅政策は、戦後ドイツで一貫して標榜されている社会政策・経済政策の基本理念である「社会的市場経済 (Soziale Marktwirtschaft)」と密接に関連している。社会的市場経済は、戦時中にナチスや共産主義国家のような中央統制経済への対抗として生まれた、「オールド自由主義」(オールドは「秩序」を意味する)という新自由主義の一種を理論的な基盤としている。それゆえ、完全競争市場を望ましい経済秩序としてその形成と維持を理想とし、経済政策と社会政策において、経済的効率性(完全競争市場の実現)と社会的公正(社会政策)の両立を重視する。両立のあり方としては、経済的効率性を損なわないような社会的公正(社会政策)の実施が望ましいとされ、そのため、社会政策の実施にあたっては、市場整合性(市場メカニズムを妨げない)と補完性(下位の運営主体がないうることについて上位の運営主体は関与しない。例えば州の管轄業務に連邦は関与しない)という2つの原則が重視される(森 2007、75-77)。

Eekhoff(2002)によれば、社会的市場経済のもとでは家賃、住宅価格、土地価格が、価格メカニズムに基づいて、国家介入を伴わずに需要と供給に応じて決定されることから、住宅政策は社会的市場経済の基本原則に基づいて運営されるべきとされる。他方で、独力では人間らしい住宅を獲得できない人々が常に存在することから、社会的市場経済のなかの社会的公正は国家の任務であり、住宅政策の一番の関心事とされる。だが、その際には、社会的公正の名のもとに国家が市場の条件に介入し、市場の力を部分的に麻痺させることがないようにせねばならない、とも述べられる(Eekhoff2002, 3-4)。

社会的市場経済の考え方を住宅分野に適用した「社会的住宅市場経済」という概念もある。これは、妥当な法的規則に基づいて市場経済過程に枠組を与え、それを通じて住宅供給の際には社会的、衛生的要件、および美的観点を考慮した保障を行うことを意味している(Blumenroth1975, 119; 水原 1999、280)。

III. 社会住宅助成

(1) 概要

ドイツにおける社会住宅の大きな特徴は、連邦が低所得者向けの公営住宅を建設するのではなく、建設時に公的な助成(貸付金および/または補助金)を受けた住宅が、貸付金が返済されるまでの期間中、または、補助金を交付される期間中(これらの期間は拘束期間(Bindungsfrist)と呼ばれる)、社会住宅(Sozialwohnung)として機能することである。拘束期間は州法で規定され、バイエルン州では25年または40年(バイエルン住宅助成規定2012の16条1項)である⁵⁾。拘束期間終了後は、さらに一定期間(州ごとに異なる。バイエルン州では助成内容に応じて10年または12年)(バイエルン住宅拘束法15-17条)をおいた上で、社会住宅は通常の民間住宅となる。

社会住宅は必ずしも低所得者世帯のみに提供されているわけではない。たとえば、バイエ

ルン州では中所得者世帯向けの社会住宅もあり、これらを含めると州の人口の約 60%が社会住宅を申請する資格を有する（バイエルン州住宅・建設・交通省インタビュー2018）。このように、中所得者世帯も社会住宅に住まわせることで、社会ミックスの促進と、低所得者世帯の集住による「ゲッター化」の防止が企図されている（バイエルン州住宅・建設・交通省インタビュー2018、ミュンヘン市社会課住宅・移民局インタビュー2018）。

低所得者向けの社会住宅は、所得指向助成（Einkommensorientierte Förderung:以下 EOF と略記）という、1994 年から導入された仕組みのもとで提供される。管轄が州であることから、州ごとに詳細が異なるため、ここではバイエルン州の仕組みを紹介すると、EOF は①対象に応じた貸付金、②入居に応じた貸付金、③補完的な補助金、の 3 要素からなる。①は拘束期間中の利子の 0.5%相当分と償却の 1.0%相当分、②は家賃引下げのための追加的なものであり、拘束期間中の利子の 1.75%相当分と償却の 1.0%相当分、③は 1 m²当り最高で 300€である（バイエルン州住宅・建設・交通省インタビュー2018）。

社会住宅として承認されるためには、一定の居住面積の確保と「家賃拘束」（Mietpreisbindung）の受け入れが必要となる。家賃拘束とは、家賃を市場メカニズムから離れた「承認家賃（Bewilligungsmiete : zumutbare Miete）」（公的資金の返済を含む資本投下の費用の回収に見合う家賃）に設定することをさす。バイエルン州の場合、2018 年の承認家賃は 1 m²当り月額 3.5~6€である（Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr2018）。さらに、ミュンヘン市の場合は、ミュンヘン市が入居者の所得状況に応じて、1 m²当り最高で月額 3.75€の補助金を支給する。すなわち、ミュンヘン市において承認家賃が 1 m²当り 6€の者が、この補助金を最高額まで受給しうる場合は、月額家賃は 1 m²当り 2.25€となり、仮に入居者が 60 m²の住宅に住む場合は、月額家賃は 135€となる。これを一般賃貸住宅の家賃と比較すると、ミュンヘン市の家賃概況（Mietspiegel）（当該自治体の一般賃貸住宅の比較家賃一覧表）によれば、一般賃貸住宅の比較家賃（月額）の中央値は 2018 年時点で 1 m²当り 26.7€（40 m²以下の住宅）、同 17.7€（80 m²以下の住宅）、同 17.2€（120 m²以下の住宅）であり（Immowelt2020）、60 m²の住宅に住む場合、比較家賃（月額）は 1,062€となる。つまり、社会住宅の家賃は一般賃貸住宅の比較家賃の約 13%であり、社会住宅の家賃が大幅に安く抑えられていることがわかる。

社会住宅には、州ごとに規定された一定の所得上限を超えない場合に授与される「居住権利証（Wohnberechtigungsschein: WBS）」を持つ世帯のみが入居できる。このことは、入居拘束（Belegungsbindung）と呼ばれる。一般の住宅市場のもとでは適切な住居を調達できず、適切な支援もなされない世帯の支援を目的とし、特に、家族、障害者、高齢者、学生が支援対象とされる（バイエルン州住宅拘束法 2 条 1 項）。入居者の選択基準は州や自治体によって異なり、バイエルン州では「総合所得（Gesamteinkommen）」⁶を選択基準としている。すなわち、入居者の所得上限（総合所得）は、単身世帯の場合は 22,600€、2 人世帯の場合は 34,500€であり、追加の世帯員については 1 人当り 8,500€が加算され、追加の 18 歳以下の子については 1 人当り 2,500€が加算される。また、適切な住居面積の上限も定められている（表 2）。

表 2 適切な住居面積の上限

住居のタイプ	世帯規模	住居面積
1部屋	単身	40㎡
2部屋	単身	50㎡
2部屋	2人	55㎡
3部屋	2人	65㎡
3部屋	3-4人	75㎡
4部屋	4人	90㎡

出所：住宅助成規定 2012、22 条(2)。

所得上限を超えた居住者を退去させることは、調査の手間がかかり、また、退去させない方が望ましい場合もあるため、ほとんどの州で行っていない (BMI インタビュー2018)。バイエルン州では、居住者の所得が所得上限を超えたかを3年ごとにチェックし、超えた場合には所得に対応した家賃を徴収している (ミュンヘン市社会課住宅・移民局インタビュー2018)。

(2) 管轄と供給主体

社会住宅助成の管轄は2006年の連邦制改革 (Föderalismusreform) の一環として、地域ごとの事情をよりよく反映させるという名目で、連邦から州へと移譲された。州はこの分野での立法権を持ち、社会住宅助成への財源調達を行う。それに伴い、補完性の原則ゆえに、連邦による州への財政支出は廃止された。しかし、その代わりに2007年から2019年まで連邦から州への調整給付が行われ、その額は毎年5億1820万€とされた。2013年までは住宅建設に用途が限定されていたが、それ以降は限定されず、州が優先度を勘案して用途を決定した (BBSR インタビュー2018)。2015年には、2016年から2019年の期間に毎年5億€が上乗せされることとなり (用途は社会住宅建設に限定)、2017年と2018年には、さらに毎年5億€が上乗せされ、調整給付の年額は15億1820万€となった。なお、2019年3月の基本法改正により、2020年から連邦が社会住宅建設に対する財政補助を行えるようになり、2020年から2021年にかけて20億€が補助される予定である (BMI2019b)。

州は、管轄移譲後は、自らの責任で課題遂行に対する確実な財政展望を持つこととされ、独自の住宅拘束法 (Wohnungsbindungsgesetz) と住宅助成法 (Wohnraumförderungsgesetz : WoFG) を制定することとなった。バイエルン州でも住宅拘束法と住宅助成法が2007年に制定された。従来存在した連邦の住宅拘束法 (1965年) と住宅助成法 (2001年) は、州法の規定に代替されない限りは引き続き適用される。

社会住宅の供給主体は多様であり、州や自治体ごとに状況も異なる。たとえば、2017年時点のノルトライン＝ウェストファーレン州の場合は、民間投資家が31%、自治体が経営する住宅会社が23%、カリタス(カトリック系の民間非営利団体)が10%、協同組合が6%、その他団体が6%、その他住宅会社が24%である (BBSR インタビュー2018)。ミュンヘン市の場合は、2018年1月から8月までの社会住宅建設の実績によれば、全2,430戸のうち、ミュンヘン市が経営する住宅会社であるGWG München と GEWOFAG がそれぞれ830戸

と 909 戸、あわせて 1,739 戸を建設し、全体の約 7 割を占める（ミュンヘン市社会課住宅・移民局インタビュー2018）。

(3) 現状

社会住宅の数は 1990 年代以降一貫して減少傾向にある。1990 年時点では 287 万戸だったものが、2018 年時点では 117.7 万戸に減少し（Statista2020d）、2020 年には 107 万戸になると推計される（BAG Wohnungslosenhilfe2017）。2017 年に全国で建設された社会住宅の数は 5.8 万戸（リノベーション含む）であり、近年では毎年 6 万戸前後で推移している。だが、住宅業界の有力団体であるドイツ住宅・不動産企業連邦団体（GdW）は、毎年 8 万戸の社会住宅建設が必要と指摘する（GdW2018）。ミュンヘン市の場合は、市が管理する社会住宅は 2019 年時点で 3.7 万戸である。2018 年は 3,200 戸が提供されたが、申請者数は 3 万人に達した（ミュンヘン市社会課住宅・移民局インタビュー2018）。ミュンヘン市は 1994 年から「社会的に公正な土地利用（SoBoN）」という取り組み⁷⁾を実施し、その中で社会住宅の建設を推奨している。実際に、1994 年から 2017 年にかけて建設された 47,430 戸の住宅のうち、社会住宅は 12,280 戸と、約 1/3 を占めた。そして、ミュンヘン市の住宅政策上の行動プログラムである「ミュンヘン市における住宅IV（2017 - 2021 年）」でも、2017 - 2021 年における新築住宅の 30%を社会住宅に割り当てている（Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017）。

IV. 家賃補助制度の内容

ドイツの家賃補助には、既述のように「住居費給付」と「住宅手当」が存在する。いずれも、借家に住む世帯のみならず持家に住む世帯にも支給される。持ち家居住世帯への補助は「負担補助」と呼ばれ、ローン・金利・返済、土地税、管理費（一律で 1 m²当り 36€）の年額を算定した後に、1 か月換算で算出される。住宅手当受給世帯のみについていえば、2018 年時点の受給世帯 54.8 万世帯のうち、負担補助受給世帯（3.9 万世帯）の割合は 7.1%であり（Statistisches Bundesamt2020e）、大部分が借家に居住し、家賃に対する補助を受給している。

(1) 住居費給付

住居費給付は適切な家賃上限の範囲内で、家賃相当額が公的扶助（求職者基礎保障制度と社会扶助制度）⁸⁾受給世帯に給付されるというものである。適切な家賃上限の範囲は、適切性（Angemessenheit）の基準により決定される。この基準は、連邦社会裁判所（社会保障関連の事件を扱う最上級裁判所）が 2009 年に作成した「根拠概念」（Schlüsselkonzepte）という規則に基づき、家賃概況と比較対象地域（Vergleichsraum）（引越し可能で交通のつながりがある周辺地域）（BMAS インタビュー2018）の状況を勘案して、州または市が規定する。ミュンヘン市の適切な家賃上限は表 3 の通りであり、毎年改定されている。

表 3：ミュンヘン市における適切な家賃上限（暖房費を除く総家賃）

人数	居住面積	2018年10月1日～ 2019年9月30日までの 家賃上限	2019年10月1日以降の 家賃上限
1	50m ²	660 €	670 €
2	65m ²	869 €	881 €
3	75m ²	1,040 €	1,055 €
4	90m ²	1,172 €	1,189 €
5	105m ²	1,426 €	1,446 €
6	120m ²	1,713 €	1,737 €

注：7人以上の場合は1人当たり15m²と274€を加算する。

出所：muenchen.de (2019b); Sozialreferat München Amt für Soziale Sicherung (2018)

求職者基礎保障の受給者数は593.1万人（283.2万世帯）（2019年10月時点）、社会扶助の受給者数は144.9万人（2018年末時点）であり、住居費給付の規模は前者が11.9億€（2018年平均）、後者が3.3億€（2017年平均）である（BMI2019c, 57-59）。

(2) 住宅手当

住宅手当は、既述のとおり公的扶助を受給していない低所得世帯に、申請により給付される社会手当である。非課税であり、根拠法は住宅手当法（Wohngeldgesetz）（1965年）である。住居費給付とは異なり、社会手当の金額は家賃の全額相当分ではなく、家賃の一部を補助するという位置づけであり、住宅に関する要件はない。給付期間は12か月であり、それ以降は更新が必要となる。申請の受付は郡または市の住宅手当窓口であり、原則として受給者の口座に毎月振り込まれる。財源は連邦と州の折半であり、2018年の支出額は10億€（対GDP比は0.03%）である。受給世帯数は、同年末時点で54.8万世帯であり、全世帯数の1.3%を占める（Statistisches Bundesamt2020f）。

住宅手当の支給額は、対象世帯の総所得月額、家賃月額、世帯人数、居住する自治体の家賃段階（全国の自治体をI～VIIの7段階に区分。家賃のもっとも低い地域がI、もっとも高い地域がVIIに分類される）に応じて算定される。家賃月額については、世帯構成員数と家賃段階ごとに最高額（上限額）が設定されている（住宅手当法12条1項）（表4）。たとえば、ミュンヘン市（家賃段階VII）の単身世帯の上限額は633€、4人世帯のそれは1,065€である。所得制限もあり、対象世帯の総所得月額から一定の控除額⁹⁾を控除した金額である「合計所得月額」の上限が設定されている（表5）。これによれば、ミュンヘン市（家賃段階VII）の単身世帯の合計所得月額の上限額は月額1,151€、4人世帯のそれは同2,439€である。

表4：家賃と負担の最高額（2020年1月以降）

家賃段階	世帯人員数					追加1人当たり 加算額
	1人	2人	3人	4人	5人	
I	338 €	409 €	487 €	568 €	649 €	77 €
II	381 €	461 €	549 €	641 €	732 €	88 €
III	426 €	516 €	614 €	716 €	818 €	99 €
IV	478 €	579 €	689 €	803 €	918 €	111 €
V	525 €	636 €	757 €	884 €	1,010 €	121 €
VI	575 €	697 €	830 €	968 €	1,106 €	139 €
VII	633 €	767 €	912 €	1,065 €	1,217 €	153 €

出所：BMI (2019d), 10-11.

表5：合計所得月額の上限（家賃段階VIIの場合）（2020年1月以降）

世帯人員数	合計所得月額の 上限	控除前の総所得月額		
		10%控除前	20%控除前	30%控除前
1	1,151 €	1,279 €	1,439 €	1,645 €
2	1,581 €	1,757 €	1,977 €	2,259 €
3	1,905 €	2,117 €	2,382 €	2,722 €
4	2,439 €	2,710 €	3,049 €	3,485 €
5	2,775 €	3,084 €	3,469 €	3,965 €
6	3,102 €	3,447 €	3,878 €	4,432 €
7	3,364 €	3,738 €	4,205 €	4,806 €
8	3,756 €	4,174 €	4,695 €	5,366 €

出所：Banse (2020).

住宅手当の算定式は式1のとおりであり、式1に出てくる係数の値は表6のとおりである。

式1 住宅手当の算定式

$$\text{住宅手当月額} = 1.15 \times (\text{家賃月額} - (a + b \times \text{家賃月額} + c \times \text{総所得月額}) \times \text{総所得月額})$$

出所：住宅手当法 19条

表6：式1における係数a,b,cの値

	a	b	c
1人世帯	0.04	0.00063	0.000138
2人世帯	0.03	0.00044	0.000103
3人世帯	0.03	0.00038	0.000083
4人世帯	0.01	0.00034	0.000043
5人世帯	0	0.0003	0.000042
6人世帯	-0.01	0.00028	0.000036

出所：住宅手当法別紙2を参考に著者作成。

計算例を挙げると、ミュンヘン市に住む、家賃月額800€、総所得月額2,000€の4人世帯の場合、住宅手当月額は、

$$1.15 \times (800 - (0.01 + 0.00034 \times 800 + 0.000043 \times 2000) \times 2000) = 73.6€$$

となる。この場合、住宅手当の金額は家賃の9.2%を占めることになる。

V. 近年の動向

既に第3次メルケル政権期（2013年12月発足。CDU/CSU（ドイツ民主・社会同盟）とSPD（社会民主党）の大連立政権）の2014年7月には、連邦建設大臣の主導で、連邦・州・自治体・関連団体が住宅政策上の諸問題の解決に向けて対話するという「支払い可能な住宅と建物のための同盟（Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen）」が創られていた。そこには、多くの人々が支払い可能な住宅を見つけることが困難である中で、新築の増加と社会住宅助成の強化と低所得世帯の住居費支援の改善が必要であるとされた。また、世代に配慮した（高齢者や子育て世帯に優しい）住宅の不足の解消と、住宅分野における省エネルギー化も推奨された（BMI2020a）。

2018年3月発足の、同じく大連立政権である第4次メルケル政権下では、2018年9月に開催された「住宅サミット（Wohnungsgipfel）」において、この同盟を保持しつつ、「住空間戦線」（Wohnraumoffensive）という一連の措置を、連邦、州、市町村、関連団体の協働で行うことへの合意がなされた。

(1) 社会住宅をめぐる政策効果

特に大都市において様々な工夫がなされているにも関わらず、2018年の社会住宅の建設数は27,040戸に留まり、前年と比較しても809戸増加したに過ぎない。既述のように2020年から連邦が社会住宅建設に対する財政補助を行えるようになるなど、社会住宅の本格的な増加をめざす全国規模での取り組みは近年緒に就いたばかりと捉えられ、2020年代からは政策効果が本格的に表れることが考えられる。

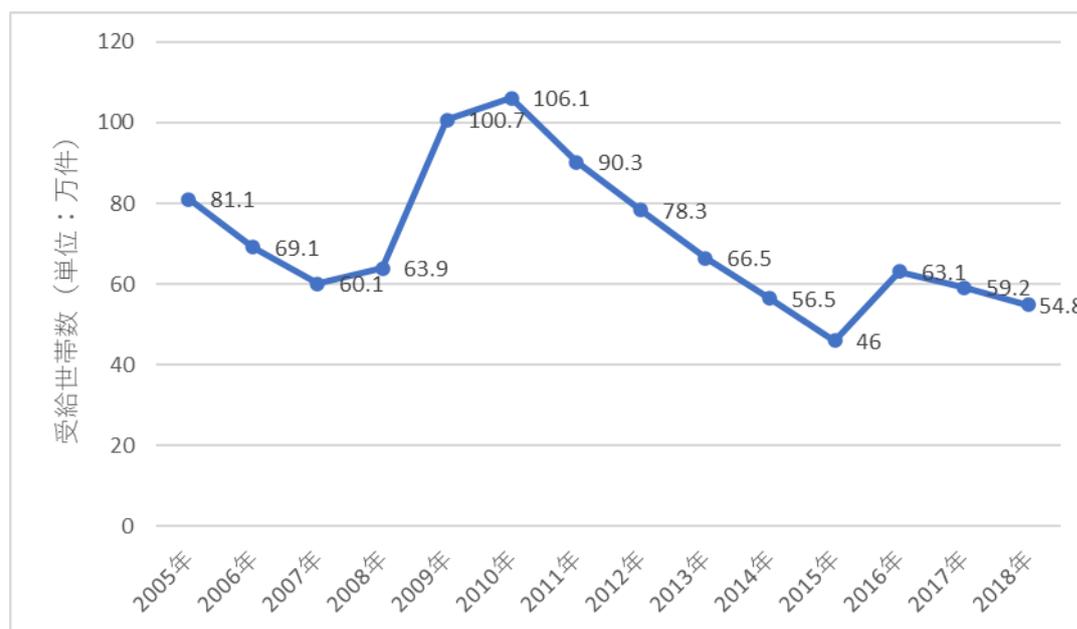
(2) 家賃補助の政策効果

2016年の住宅手当法改正により、受給世帯数は同年には63.1万世帯に増加したが、2017年には59.2万世帯、2018年にも54.8万世帯へと減少した（グラフ1）。その理由として、住居費給付における家賃の適切性の基準が既述のようにほぼ毎年変更されるのに対し、住宅手当における家賃・負担や総所得月額の最高額の改定が不定期で、住宅市場の状況を即時

に反映しないことが挙げられた。家賃の急激な上昇傾向や合計所得月額の上昇傾向などに制度改正が追い付かないことなどにより、住宅手当が低所得者世帯の家賃補助の役割を十分に果たせず、低所得者世帯を公的扶助（における住居費給付）へと追いやるのが危惧されていた（IWU インタビュー2018）。実際に、住居費給付の家賃上限と住宅手当の家賃の最高額を、たとえばミュンヘン市の単身世帯の例と比較してみても、2019年10月時点の住居費給付の家賃上限は670€（表3参照）であるのに対し、同時点での住宅手当の家賃の最高額は522€（BMAS2019, 1120）であり、住居費給付の方がはるかに高く設定されていた。

そのような課題に対応すべく、2019年に大きな法改正が行われ、2020年1月より施行された。ここでは、近年の家賃・所得動向に合わせた住宅手当の増額、合計所得金額の引上げなどがなされ、また、従来6段階に区分されていた家賃段階が7段階となった。この改正により受給世帯数は約66万世帯となり、新たに約18万世帯が対象となることを見込まれる（BMI2020b）。また、2022年以降、家賃・所得動向に合わせた住宅手当額の調整が2年ごとに自動的になされることも規定され、これにより、住居費給付の改定頻度と遜色がなくなり、家賃の最新状況がより速やかに住宅手当額に反映されることが期待される。

グラフ1：住宅手当受給者数の推移（12月31日時点）



出所：Statistisches Bundesamt (2020f).

(3) 家賃上昇抑制のための取り組み：家賃キャップと家賃ブレーキ

家賃の上昇傾向に歯止めをかける連邦レベルでの取り組みが、近年ではかなり明示的に行われている。2004年から2014年にかけての主要都市の家賃の上昇率は、ベルリンが45%、ミュンヘンは27%であり（Welt2016）、2013年にはこのような動きに歯止めをかけるべく、賃貸法（民法の一部）が改正され、「家賃キャップ(Kappungsgrenze)」という仕組みが導入された（民法558条）。これは、今後3年間に20%までしか家賃を引き上げられないと定

めるものであり、中でも、適切な住宅の十分な提供が著しく困難な地域（州が定める）については同 15%までしか引き上げられないとされた。

さらに、2015 年 6 月の賃貸法改正では「家賃ブレーキ(Mietpreisbremse)」という仕組みが導入された（民法 556b-556g 条）。これは、住宅事情が逼迫する市町村について、最長 5 年間、家賃の上限を比較家賃+10%とするものである。家賃ブレーキの対象となる市町村は州が設定することとなっており、バイエルン州では、2019 年 9 月時点でミュンヘン市を含む 162 の自治体が導入している（Haufe.2019）。だが、2014 年 10 月以降にはじめて賃貸される住宅、および、包括的なリノベーションが施された後にはじめて賃貸する住宅は家賃ブレーキの対象外となる（同 556f 条）ため、リノベーション後に従来の賃借人は以前よりも高額な家賃を設定されることで支払いが困難となり、退去せざるを得なくなることが問題視された。

そこで、現政権の連立協定では、人口過密地域における中低所得者の家賃負担や住宅購入時の負担の抑制が急務とされ、社会住宅を含む 150 万戸の住宅と持家の建設と、支払い可能な住宅の存続の保障が目標とされた（CDU/CSU/SPD2018, 109）。

この流れを受けて、2019 年 1 月の賃貸法改正では、リノベーションの費用は 1 年あたり 8%（従来は 11%）までしか家賃に賦課できず、また、今後 6 年間は 1 m² 当り 3€（家賃が同 7€ を下回る場合は同 2€）までしか家賃に賦課できないと規定された。さらに、賃借人は新たな賃借人に対し、「前家賃」(Vormiete)（以前の賃借人が支払っていた家賃）を知らせることが義務づけられ、怠った場合は家賃ブレーキで承認された金額までしか家賃を設定できなくなり、家賃ブレーキをめぐる賃借人の訴訟手続きも簡素化された（Bundesregierung2019）。

(4) 社会住宅の供給不足という課題への対応

既述のように 2006 年に社会住宅助成の管轄が連邦から州に移譲されたものの、社会住宅数が減少の一途を辿る中で、社会住宅を大規模に増加させるにはいまいちど、連邦によるイニシアチブの発揮が必要であるとして、連邦が再び社会住宅を管轄すべきであるとの議論が 2018 年末から連邦議会でなされた。そのために必要な基本法（憲法にあたる）の改正も 2019 年 3 月に実現し、既述のとおり 2020 年から 2021 年にかけて連邦が社会住宅建設のための財政補助を行えるようになった。

社会住宅の減少の原因として、①投資家にとっての社会住宅建設の魅力の不足、②社会住宅の建設用地取得の難しさが指摘される。①への解決策としては、貸付金の返済時の利子率の引下げ、助成金額の増額などが挙げられる。近年では大都市圏において、社会住宅も建設するとの条件つきで一般住宅の建設許可を優先的に与える動きがあるなど、投資家に社会住宅建設を促す工夫が見られる（IWU インタビュー2018、VdW インタビュー2018）。

次に、②の理由としては、住民の反対（建設に伴い樹木などを伐採することへの反対）や市のインフラ整備の事情（他の用途での土地利用の優先）などがあり、助成制度が充実しているにも関わらず建設が進まない側面がある（IWU インタビュー2018）。解決策として、連邦レベルでは、大都市近郊の利用されていない農地を住宅用地に開発しやすくするための手続きに関する議論がなされている。また、州や市では独自の取り組みが行われており、

たとえばミュンヘン市では、既述のとおり、2017年から2021年にかけての行動プログラムでは、新築住宅の30%を社会住宅にすると定めている。

VI. まとめ

住宅の逼迫傾向と家賃の高騰傾向の中、近年のドイツは低所得者向けの居住保障政策を顕著に推進している。まず、家賃補助については、低所得世帯が公的扶助に依存しないように住宅手当を魅力あるものにする工夫が求められている。そのために、住宅手当の給付額の引上げのみならず、家賃月額と総所得月額の上限額を、最新の平均家賃価格の動向および総所得月額の動向にスライドさせることが有効であると考えられており、2020年からは実際にそのような改革が行われた。

次に、社会住宅助成については、近年の社会住宅の減少傾向を受けて、連邦が基本法改正という手間を伴ってまで州への財政補助の実施にこぎつけたことが興味深い。社会住宅拡充のためには、投資家にとっては大きな利益を見込めず魅力的には映りにくい社会住宅建設を、いかにして投資家に実施してもらうように誘導するかと、用地取得を容易にすることが重要であり、それらは連邦の強いイニシアチブなしでは進まないということ、連邦が認識している証左ととれる。さらにいえば、ただでさえ家賃が高い大都市において、社会住宅の家賃を比較家賃に抑え、そこからさらに低所得の入居者が支払い可能となる家賃に抑えるには、多額の補助金が必要となり、その財源確保のためにも連邦のさらなる関与が必要になっている。そもそも、家賃の高騰傾向を抑えるべく、2010年代には家賃キャップと家賃ブレーキの導入・拡充という取組が連邦レベルでなされた。

以上のことから、住宅政策においては連邦の関与がますます強まっていることが窺え、社会的市場経済における社会政策の原則の一つである「補完性」からの逸脱がみられる。

注

- 1) ここでの相対的貧困率の貧困線は EU 基準（等価可処分所得の中央値の 60%）である。
- 2) 2018 年に開始された制度。子のある世帯の住宅獲得を促進するため、住宅を購入した者に対し、子 1 人につき年間 1,200€ を 10 年間給付する（返済の必要はない）。
- 3) 別名「住宅リースター」とも呼ばれる、2008 年に開始された仕組み。持ち家取得支援の一環として、リースター年金（個人年金加入者に対し、支払った保険料に対して連邦から助成がなされる仕組み）の対象となる金融資産を持家の購入・リフォームに利用できる。
- 4) 住宅建設補助金と労働者貯蓄手当の 2 種類がある。住宅貯蓄契約を結ぶことでなされ、いずれも所得制限がある。前者は、年額で最低でも 50€ 以上が住宅貯蓄契約に用いられる場合に、住宅建設関連の支出（但し上限は単身で年額 512€、夫婦で 1024€）の 8.8% を補助する。後者は財産形成貯蓄（財形）の一環であり、低額所得者が行う住宅関連の貯蓄に対して 9% の利子（但し上限は単身で年額 42.3€、夫婦で 82.6€）がつく（Steuertipps）。
- 5) 私有地に建設された社会住宅の場合は 25 年または 40 年を選択可能であり、公有地に建設された社会住宅の場合は 40 年となる（muenchen.de2019c）。
- 6) 当該世帯の所得年額から、世帯員の状況に応じた一定額を控除した所得をさす。控除額は、重度障害者 1 人当たり 4,000€、結婚後 7 年経過するまでの夫婦は 5,000€、別居中の者

への扶養義務を有する者は 4,000～6,000€までである（バイエルン住宅拘束法 5 条）。

- 7) 自治体の建築基本計画（土地利用・都市計画）によって利益を得る主体（施工者と投資家）を費用と負担の面で当該計画に参画させる取り組み(muenchen.de2020)。
- 8) ドイツの公的扶助には、求職者基礎保障制度と社会扶助制度の 2 種類がある。前者は、稼働能力を持つ困窮者世帯を対象とした制度であり、後者は、稼働能力を持たない困窮者世帯を対象とした制度である。いずれの制度においても、暖房費を含む住居費全額が適切な範囲で保障される。
- 9) ①所得税、②医療保険料・介護保険料、③年金保険料のうち、1 つを支払っている場合は総所得の 10%、2 つを支払っている場合は同 20%、3 つを支払っている場合は同 30%が控除される。

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

- バイエルン州住宅・建設・交通省インタビュー（2018 年 9 月 12 日）
- 水原渉（1999）「住宅政策・都市政策」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 4 ドイツ』東京大学出版会
- ミュンヘン市社会課住宅・移民局インタビュー（2018 年 9 月 11 日）
- 森周子（2007）「ドイツ福祉国家の理念と現実をめぐる一考察—メルケル政権下の社会保障制度改革と社会的市場経済—」『西武文理大学研究紀要』9
- BA (2020): *Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen)*.
- BAG Wohnungslosenhilfe (2017): 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung, https://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html
- Banse, Stefan (2020): Einkommensgrenzen zum Wohngeld. Smart-Rechner.de. <https://www.smart-rechner.de/wohngeld/ratgeber/einkommensgrenzen.php>
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2018) : Übersicht über die Wohnraumförderung in Bayern.
- BBSR (連邦建設・都市・空間研究機構) インタビュー（2018 年 9 月 7 日）
- Blumenroth, Ulrich (1975): *Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung*, Münster.
- BMAS (連邦労働・社会保障省) インタビュー（2018 年 9 月 3 日）。
- BMAS (2019): *Übersicht über das Sozialrecht 2019/2020*, Nürnberg.
- BMI (連邦内務・建設・国土省) インタビュー（2018 年 9 月 4 日）。
- BMI (2019a): Wohnen&Wohnraumförderung. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohnraumfoerderung-node.html>
- BMI (2019b) : Soziale Wohnraumförderung. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohnraumfoerderung-node.html>

wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-
wohnraumfoerderung-node.html

BMI (2019c): Wohngeld -und Mietenbericht 2018.

BMI (2019d): Wohngeldreform zum 1. Januar 2020. -Kurzinformation-.

BMI (2020a): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen.
[https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-
wohnen/wohnungswirtschaft/bezahlbares-wohnen/bezahlbares-wohnen-node.html](https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/bezahlbares-wohnen/bezahlbares-wohnen-node.html)

BMI (2020b): Häufig nachgefragt Wohngeld.
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bauen-
wohnen/wohngeld/wohngeld-faq-liste.html#f13375752](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bauen-wohnen/wohngeld/wohngeld-faq-liste.html#f13375752)

Bundesregierung (2019): Mietpreisbremse. Mehr Rechte für Mieter.
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mehr-rechte-fuer-mieter-1521996>

CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für
Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag.

Eekhoff, Johann (2002): *Wohnungspolitik*, Tübingen.

GdW (2018): Wohnungswirtschaft begrüßt geplante Grundgesetzänderung: 80.000 neue
Sozialwohnungen nötig.

[https://web.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/wohnungswirtschaft-begruesst-
geplante-grundgesetzeaenderung-80-000-neue-sozialwohnungen-noetig](https://web.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/wohnungswirtschaft-begruesst-geplante-grundgesetzeaenderung-80-000-neue-sozialwohnungen-noetig)

Haufe. (2019): Neue Mietpreisbremse in Bayern in Kraft.
[https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-bayern-
beschlossen_84342_311750.html](https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-bayern-beschlossen_84342_311750.html)

Immowelt (2019a): Wohnungspreise in Deutschland.
<https://www.immowelt.de/immobilienpreise/deutschland/wohnungspreise>

Immowelt (2019b): Wohnungspreise in München.
<https://www.immowelt.de/immobilienpreise/muenchen/wohnungspreise>

Immowelt (2020): Mietspiegel in München.
<https://www.immowelt.de/immobilienpreise/muenchen/mietspiegel>

IW (2019): Deutschland in Zahlen. Tabelle: Immobilienpreisindex - Index 1990=100.
<https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/finanzen/preise/immobilienpreisindex>

IWU (住宅・環境機構) インタビュー (2018年9月6日)

Kaiser, Stefan (2019): Mietspiegel-Auswertung. So teuer ist Wohnen in Deutschland.
[https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mieten-in-deutschland-so-teuer-ist-wohnen-
laut-mietspiegel-a-1253832.html](https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mieten-in-deutschland-so-teuer-ist-wohnen-laut-mietspiegel-a-1253832.html)

Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017):
Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München IV“ 2017-2021.

Landeshauptstadt München Sozialreferat (2017): Münchner Armutsbericht 2017.

Möbert, Jochen (2018): Deutschland-Monitor. Deutscher Häuser- und Wohnungsmarkt

2018.

muenchen.de(2019a): Münchner Wirtschaft in Zahlen.

muenchen.de (2019b): Mietobergrenzen. Richtweite für Bruttokaltmiete ab 01.10.2019.

muenchen.de (2019c): Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Einkommensorientierte Förderung (EOF) 2019.

muenchen.de (2020): Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN).

OECD (2019): Affordable Housing Database. <https://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

Sozialreferat München Amt für Soziale Sicherung (2018): Aktualisierung der Mietobergrenzen für Leistungsberechtigte nach SGB II und SGB XII.

Statista (2020a): Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Deutschland von 1991 bis 2018.

Statista (2020b): Bevölkerung - Anzahl der Einwohner in den Bundesländern in Deutschland am 31. Dezember 2018.

Statista (2020c): Die größten Städte in Deutschland nach Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2018.

Statista (2020d): Bestand der Sozialmietwohnungen in Deutschland in den Jahren von 2006 bis 2018.

Ststistisches Bundesamt (2019a): Bundesmedian nach Bundesländern in Prozent im Zeitvergleich ab dem Jahr 2005.

Statistisches Bundesamt (2019b): Zusammengefasste Geburtenziffer nach Kalenderjahren.

Statistisches Bundesamt (2019c): Wohnungen nach Wohnfläche 2018.

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/bewohnte-wohneinheiten.html>

Statistisches Bundesamt (2019d): Bevölkerung und erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus.

Statistisches Bundesamt (2019e): Haushalte und Haushaltsmitglieder für Deutschland, das frühere Bundesgebiet und die Neuen Länder einschließlich Berlin nach der Haushaltsgröße.

Statistisches Bundesamt (2019f): Mietbelastungsquote von Hauptmieterhaushalten.

Statistisches Bundesamt (2020a): Bevölkerungsstand.

Statistisches Bundesamt (2020b): Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Statistisches Bundesamt (2020c): Einkommensverteilung (Nettoäquivalenzeinkommen) in Deutschland.

Statistisches Bundesamt (2020d): Haushalte im selbst genutzten Eigentum und in Mietwohnungen nach Haushaltstyp.

Statistisches Bundeamt (2020e): Wohngeldhaushalte nach Bezugsart.

Statistisches Bundesamt (2020f): Wohngeldhaushalte im Zeitvergleich am 31.12.

Steuertipps: Lexikon. Bausparförderung.
<https://www.steuertipps.de/lexikon/b/bausparfoerderung> (2019年11月16日閲覧)

Umweltbundesamt (2019): Struktur der Flächennutzung.
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flaechennutzungen>

VdW (バイエルン住宅会社団体) インタビュー (2018年9月13日)

Welt (2016): Das müssen Sie über die Mietbremse wissen. 02.04.2016.