

Working Paper Series (J)

No.24

フランスの住宅政策 —理念としてのユニバーサルな
住宅保障の成果と限界—

Housing Policy in France: Attainment and Limitation of
Universal System

小西 杏奈

Anna KONISHI

2020年8月

http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ24.pdf



国立社会保障・人口問題研究所

〒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。

フランスの住宅政策

—理念としてのユニバーサルな住宅保障の成果と限界—

帝京大学経済学部経済学科 講師

小西 杏奈

はじめに

住宅保障は、フランスの社会保障において重要な役割を果たしている。受益者を特定のカテゴリーに限定せず、国内に暮らすすべての人口を対象としているため、その恩恵は低所得者層から中高所得者層まで及ぶ。このことは、フランスの全世帯の 17%が社会住宅（何らかの形で公的な資金が用いられている住宅）で暮らし、国内で暮らす 5 人に 1 人が住宅手当などの金銭給付を受けているという数字からも明らかである。

フランスでは、戦後、住宅問題が人々の生活保障（権利）と密接結びついているという認識のもと、種々の住宅保障制度が構築されてきた。当初、高齢者、母子家庭、障害者などのカテゴリー化された人々に限定されていた住宅保障の恩恵は、1970 年代以降の新しいリスクの出現、すなわち失業率の上昇及び雇用の不安定化に伴って増加した低所得の若年層や就労世代にも及ぶようになった。代表的なものでいえば、種々の住宅手当の給付対象の拡大がそれである。2000 年代以降は、地価や家賃の上昇に伴って個人の住宅関連支出が増大し、住宅保障が果たす政策的役割はますます重要性を増している。

このように、幅広い人口をカバーするフランスの住宅保障は、国内に居住する人々の生活の保障に大きく寄与してきた。しかし、現エマニュエル・マクロン政権発足以降、これまでの住宅保障に重要な変化をもたらされているある。本稿では、人々の生活を支えるフランスの住宅保障の理念・体系とその概要について論じた上で、現政権による改革によって住宅保障にもたらされた変化について考察する。

1 居住保障の理念と制度の体系

(1) フランスの住宅事情

まずはフランスの基本的な住宅事情についてみていこう¹。表 1 はフランスの世帯構成の

¹ フランスの総人口は約 6,700 万人（本土+海外県）、高齢化率は 19.2%である。失業率は 9.2%に達し、特に若年層の失業率が高い（15 歳～24 歳は 22.7%）。

推移を示している。1999年からの13年間の変化でみると、単身世帯割合は男女ともに増加、2012年には男女合計で34.3%に達した。この値は、日本の26.5%（2013年）と比べても大きい。カップルについては、カップル子供なしが1ポイント上昇している一方、カップル子供ありが5ポイント以上減少している。世帯の平均人数は2.2で、EU諸国の平均2.4を若干下回っている（INSEE, Tableaux de l'Économie Française, Édition 2016）。

表1 世帯構成の推移（1999～2012年）

	1999年		2007年		2012年	
	千世帯	%	千世帯	%	千世帯	%
単身または核家族						
一人世帯（男性）	3,022.8	12.4	3,682.0	13.6	4,112.3	14.5
一人世帯（女性）	4,468.9	18.4	5,242.5	19.4	5,597.6	19.8
カップル（子供なし）	5,965.7	24.5	6,973.2	25.8	7,284.8	25.8
カップル（子供あり）	7,688.9	31.6	7,506.6	27.8	7,424.9	26.3
うち18歳以下の子どもあり	6,075.7	25.0	6,087.2	22.6	6,061.7	21.4
片親子供あり	1,840.3	7.6	2,170.9	8.0	2,391.2	8.5
うち18歳以下の子供あり	1,102.6	4.5	1,404.5	5.2	1,556.2	5.5
拡大家族						
うち18歳以下の子供あり	422.5	1.7	362.6	1.3	368.7	1.3
合計	24,332.3	100.0	26,992.0	100.0	28,26.7	100.0

（出典）INSEE, Tableaux de l'Économie Française, Édition 2016.

1990年以降の住宅の所有形態の変化を見てみると、持ち家率が上昇している一方で、社会住宅も含めた賃貸住宅で暮らす人々の割合は減少傾向にある（表2）。別荘利用の物件および空き家を除く主な住居として使用している住戸のみの数値で見ると、持ち家率はローン返済中の住宅も含めると58%に達する。一方、民間賃貸住宅は1990年からの25年間で22.5%から20.2%と減少傾向にある。社会住宅に居住する世帯の割合は、14%～16%で推移している。より長期的な変化を見てみると、1970年～2016年で持ち家率は44.8%から57.8%に、社会住宅の割合は9.5%から17.6%（主な住居として使用している住戸のみ）と変化している。

表2 住宅の所有形態の変化（1990～2016年）

	1990年	1999年	2016年	1990年	1999年	2016年
居住戸数（千）	22,030	24,461	29,278	82.2%	83.1%	82.3%
持ち家	12,088	13,574	16,912	45.1%	46.1%	47.6%
ローン返済中	5,508	5,228	5,842	20.5%	17.8%	16.4%
ローン返済済み	6,580	8,345	11,070	24.5%	28.3%	31.1%
賃貸物件	9,942	10,887	12,367	37.1%	37.0%	34.8%
民間賃貸住宅	6,042	6,187	7,189	22.5%	21.0%	20.2%
社会住宅	3,901	4,700	5,177	14.6%	16.0%	14.6%
別荘	2,837	2,929	3,332	10.6%	9.9%	9.4%
空き家	1,939	2,050	2,948	7.2%	7.0%	8.3%
総住戸数	26,806	29,440	35,558	100%	100%	100%

（出典）Commissariat général au développement durable 2017, p. 24.

近年、土地・住宅価格および家賃の上昇をうけ、家計支出に占める住宅関連支出（住宅手当差引後）の割合は、1960年に12%であったものが2016年には26%まで上昇した（Commissariat général au développement durable 2017, p. 12）²。こうした生活の基礎となる住宅に関連する支出の増大は、特に低所得者層にとって大きな負担となる。そのため、政府が実施する住宅保障・政策の生活保障としての役割は近年一層重要になっているのである。

（2）フランスの住宅保障の特徴とその財政規模

フランスの住宅保障の特徴は、大きく以下の二つを挙げることができる。一つ目は、特定のカテゴリーの人々、すなわち低所得・貧困層のみをターゲットにするのではなく、全住民・世帯（外国人を含む）の住宅の権利を保障する一般的政策であるということ。二つ目は、住宅保障は国家の責務であるが、地方自治体、社会諸団体、社会保障組織の役割と活動領域が大きく、「公」と「民」＝「社会」の協同体制で住宅保障を実行しているということである（都留 2005：36）。のちに見るように、これらの特徴は、特に社会住宅政策の分野で見出すことができる。

住宅保障は、個人の住宅関連支出に関連する金銭的援助である「人への援助 *aide à la personne*」と社会住宅の供給や民間賃貸住宅建設の助成を対象にした「石への援助 *aide à la pierre*」に分類することができる。前者には個人に対する手当などの現金給付や、個人の住宅購入の際の付加価値税の優遇税率の適用などが含まれる。個人向けの金銭的援助の中心は

² 家計の住宅関連支出の合計額は3,450億ユーロのうち208億ユーロ（全体の6%）しかカバーされておらず、住宅関連支出の増加は公的な手当等によって十分にカバーされているとは言えない。

種々の住宅手当で、人口の約9%にあたる約579万人が給付を受けている（うち92%が賃貸住宅に居住）。

一方、後者には社会住宅供給組織（HLM 組織）³に対する投資的補助金や個人の住宅建設のための借り入れに対する減税措置や優遇利率の適用が含まれる。例えば、投資的補助金には、賃貸住宅の賃貸人、特に社会住宅の賃貸人に対する新築物件の建設費や修繕費などに対する補助金が含まれる。また、減税措置については、1996年から実施されている社会住宅組織による改修工事に対する付加価値税の軽減税率5.5%の適用、社会住宅に対する建造物付き不動産税25年間免税、また環境に配慮した住宅への改修工事や高齢者・障害者向けの住宅の改修費用の税額控除などエコロジーや福祉の観点から適用されている税額控除が存在する。これに加え、社会住宅賃貸人への融資、世帯向けゼロ利率融資、特殊金融機関⁴による融資など、優遇利率を通じた融資がある。

政府はこれらの政策に対して417億ユーロ、対GDP比で1.9%を投じており、これは他の欧州諸国と比較しても大きい数字となっている（Commissariat général au développement durable 2017: 42）。表3が示すように、このうち51%が個人に対する住宅手当、36%が租税優遇措置に向けられ、この租税優遇措置の9割近くは建設業者向けのものであった。

表3 住宅保障関連支出の内訳（単位：100万ユーロ）

	2015年	2016年	構成比
現金給付（個人）	20,762	20,906	51.0%
経常的補助金（建設業者）	181	193	0.5%
投資的補助金（建設業者）	2,961	3,137	7.5%
租税優遇措置	14,373	15,215	36.5%
個人向け	1,816	1,862	4.5%
業者向け	12,557	13,352	32.0%
優遇利率による貸し付け	2,386	2,277	5.5%
合計	40,663	41,728	100.0%

（出典）Commissariat général au développement durable 2017, p. 42.

（3）住宅保障のアクター

フランスでは住宅保障は国家の責務であるが、地方自治体、社会保障基金、民間企業を含む社会諸団体の役割と活動領域も大きく、「公」と「民」＝「社会」の協同体制で住宅保障

³ HLMの概要については第2節で詳述する。

⁴ 持ち家助成貸付（PAP）や賃貸住宅助成融資（PLA）など国からの援助のある住宅ローンを取り扱うフランス不動産銀行（CFF）、HLM組織への賃貸住宅助成融資（PLA）を援助している預金供託金庫（CDC）など。

を実施しているという特徴がある。

財政支出の規模で見ると、住宅保障にかかる 51.7%を拠出する国（中央政府）の負担が最も大きい。これは社会住宅の供給者が借り入れを行う際、優遇利子や租税優遇措置の適用があるが、その費用の 92.6%を国が負担していることに起因する。これに対して、地方自治体は社会住宅の建設許可や社会住宅の運営・管理を行う HLM 組織への補助金を通じて管轄地域の社会住宅政策のコントロールを行っている。

次に財政支出の規模が大きいのは、社会保障基金である。社会保障基金の住宅保障における主要な役割は、個人への住宅手当の支給で、全国家族手当基金がそれを担っている。住宅手当は住宅保障関連支出の 51.0%を占め、その 44.7%を社会保障基金が支出している。

民間企業の役割も忘れてはならない。例えば、社会住宅供給および運営・管理をする HLM 組織はその運営形態によって大きく 3 つに分かれており、完全に公的な組織として運営されているもののほかに、民間企業や官民共同で運営される第三セクターによって運営されているものもある。

これに加えて、民間企業はアクション・ロジモン (Action Logement) というメカニズムを通じて全国の被用者の住宅保障にも貢献している。アクション・ロジモンは 1943 年に創設された「雇用主住宅建設資金拠出 (1%拠出金)」を起源にもち、2009 年に現在の名称となった。主に、企業で働く従業員に対する住宅支援として機能し、10 人以上の従業員を抱える農業分野を除く民間企業の従業員または 30 歳未満で求職中の者（就学しながら就労している者や奨学金をもらっている学生も含む）がその恩恵を受けることができる。アクション・ロジモンの資金は、20 名以上の従業員を抱える企業（雇用主）によって毎年 12 月 31 日までに拠出される「事業主による建設支援貢献 (PEEC)」によって賄われ、その額は前年の各企業の支払い賃金の 0.45%と定められている (Action Logement 公式ウェブサイト)。

2. 社会住宅制度の内容

(1) フランスの社会住宅の概要

フランスの公共住宅制度は社会住宅 (logement social) と呼ばれる。「社会」という言葉から連想されるように、社会住宅の運営には国や地方自治体だけでなく、民間企業や第三セクターなど様々なアクターがかかわっている。受益者の数も多く、全国の住戸全体の 14.5%、賃貸住宅の約半数が社会住宅で、その数は全国で 518 万戸にのぼる (2016 年)。人口ベースで見ると、現在 1000 万人以上 (人口の約 15%) が社会住宅に居住していることになる。

社会住宅の供給は、住宅助成融資や社会住宅の供給機関に対する各種の規制を通じて国によってコントロールされている。通常、フランスで社会住宅といった場合、先述の適正家賃住宅 (HLM) を指す。HLM の家賃は、通常の賃貸住宅に比して 40% (首都圏では 50%) 低く、月額で平均 240 ユーロの差がある。

社会住宅は全国に 694 存在する HLM 組織と呼ばれる団体によって、管理運営されている

5. HLM 組織はその性質によって3つに分けることができる。一つ目は完全な公的機関である公的住宅組織 (OPH) である。OPH は、デパルトマンによって管轄され、各デパルトマンに最低一つ存在する。二つ目は第三セクター (SEM) である。これは、地方自治体と民間企業が共同で設立した組織であり、通常公的な性格が強いことに特徴がある。3つ目は、民間企業の HLM 組織 (ESH) である。ESH は、銀行などの民間企業が株式を保有し、運営していることに特徴がある。上記3つのうち、民間企業が参入している SEM と ESH は利益を上げることが求められる。

HLM の黄金期は、フランスが高い経済成長率を維持していた 1950 年代～1970 年代半と重なっている。この間に建設された HLM は、深刻な住宅不足に対応するために建設されたため、建物の高層化や集中化が進んだ。そのため、HLM の住環境が悪化しただけでなく、HLM で暮らす貧困層や低所得者層の集住化が進んだ。特に 1980 年代の失業・雇用不安の影響で、HLM の居住家族の貧困化や HLM 地域の社会的な孤立が社会問題となり、パリ・リヨン・マルセイユの郊外では「一触即発地域」と呼ばれる地域が出現した。

1990 年代半ば以降はこのような問題の解決が社会住宅政策の中心的な課題となった。その結果、様々な経済的・社会的階層の人々が同じ地域や建物で暮らすことを奨励する「ソーシャル・ミックス (mixité sociale)」と呼ばれる政策が模索されるようになった⁶。現在でも、この「ソーシャル・ミックス」の実現に向けて、各自治体で様々な試みがなされている。

(2) 社会住宅の分類

社会住宅は大きく分けて 3 つの種類があり、住宅の建設時にどのような方法で資金を調達したかによって家賃の設定が異なる。これは、社会住宅に様々な所得階層の人が暮らすことを促す「ソーシャル・ミックス」の観点から実施されている制度である。社会住宅への入居に当たっては、手取り年収の上限が設けられており、その上限は社会住宅の種類や社会住宅がある地域および申請者の家族構成によって異なる⁷。

基準となる収入が計算される際に考慮される項目は、申請年度の課税所得、受給している住宅手当および個別住宅支援金 (APL)、高齢者施設で暮らすパートナーの居住費である。家賃は住宅を管理運営する HLM 組織の取締役会が決定した「1m²あたりの価格×居住可能面積」であるが、この家賃には政令で定められた上限が設けられている (表4)。なお、収入上限の 20% を超える入居者は、連帯追加家賃 (SLS) を支払わなければならない。

3 つの種類の子社会住宅の概要は以下の通りである。一つ目は、包摂賃貸住宅助成貸付 (PLAI)

⁵ L'union sociale pour l'habitat 2019, p. 8.

⁶ 森 2016 は、ソーシャル・ミックスについて、こうした政策は、中産階級の規範、意識、生活習慣が下層階級に好影響を与え、住民の全体的な底上げが達成されることが主張されてきた一方で、こうした政策が移民・外国人の多い地区で行われ、これらの層を排除する側面 (エスニック・マイノリティが暮らす郊外に「中産階級を誘致する」側面) を持っていたことが指摘する (森 2016: 145ff)。

⁷ 社会住宅の多様化政策は 1996 年～2001 年に国が行った改革によって導入された (森 2016:150)

を用いて建てられた最も所得階層の低い世帯向けの住宅である。PLAI の場合、1m²の家賃は7ユーロ、単身世帯の場合は一人当たり月額の手取り約1200ユーロが所得上限となる。二つ目は、中低所得世帯向けの社会的用賃貸融資（PLUS）で、これが最も多いタイプの社会住宅である。所得上限（手取り）は、カップル+子供一人の場合、世帯所得月額約3,200ユーロで、家賃は1m²あたり8ユーロである。そして、3つ目は中所得世帯向けのもので、社会賃貸住宅融資（PLS）を用いて建設された社会住宅である。世帯所得の上限は手取りでカップル+子供一人で月額約5,500ユーロ。この基準に照らし合わせると、フランスの人口の60%が社会住宅で暮らす権利を有していることになる。

表4 社会住宅の種類・世帯構成別の所得上限

居住者数	包摂賃貸住宅 助成貸付(PLAI)	社会的用途賃 貸融資(PLUS)	社会賃貸住宅 融資 (PLS)	中間賃貸住宅貸付(PLI)	
				パリ市内+パ リ郊外	パリ近郊都市
単身世帯	12 848 €	23 354 €	30 360 €	37 126 €	37 126 €
2人暮らし (扶養家族無し)	20 943 €	34 904 €	45 375 €	55 486 €	55 486 €
若いカップル (扶養家族なし)	27 452 €	45 755 €	59 482 €		
3人暮らしまたは1人 +扶養家族1人	27 452 €	45 755 €	59 482 €	72 737 €	66 699 €
4人暮らしまたは 1人+扶養家族2人	30 049 €	54 628 €	71 016 €	86 843 €	79 893 €
5人暮らしまたは1人 +扶養家族3人	35 746 €	64 997 €	84 496 €	103 326 €	94 579 €
6人暮らしまたは1人 +扶養家族4人	40 227 €	73 138 €	95 079 €	116 268 €	106 431 €
一人増えるごとに	+ 4 482 €	+ 8 150 €	+ 10 595 €	+ 12 954 €	+ 11 859 €

(出典) <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F869>

また、2014年からは社会住宅と民間賃貸住宅の中間的な性格を持った中間賃貸住宅貸付（PLI）によって建設された中間賃貸住宅も存在する。中間賃貸住宅の家賃は社会住宅のように全国レベルで固定されておらず、家賃は社会住宅に比して高めに設定される傾向にある⁸。フランス政府としては、この中間住宅を拡充させたい考えだが、現時点ではその市場

⁸ 中間住宅を拡充させるための施策として政府は、1) 中間住宅を建設する民間業者に対する TVA の軽

規模はそれほど大きくない。

(3) 社会住宅が抱える問題

以上のように人口の 15%が暮らす社会住宅は、市場の賃貸住宅に比して低い家賃が設定されているため、近年上昇する居住者の住宅関連負担の軽減に寄与している。加えて、政府主導の社会的ミックスも成果を挙げつつあり、問題となっていた社会住宅で暮らす人々の社会的分断も部分的に解消されている。しかし、このフランスの社会住宅システムに問題がないわけではない。

一つ目の問題は、社会住宅への入居が非常に困難だということである。社会住宅の家賃が市場賃貸住宅に比してかなり低く設定されていることを考慮すると、この問題は社会住宅に暮らす人々と社会住宅への入居を希望しているにもかかわらず入居が叶わない人々との間に大きな負担の不公平をもたらしている。

その第一の原因は、社会住宅の需要と供給が一致していないこと、すなわち HLM 物件が不足していることである。先述の通り、社会住宅の入居条件を満たしている人の割合はパリ市の場合、全体の 7 割程度に達する。もちろん、該当するすべての人が社会住宅への入居を希望するわけではないが、市場の家賃が高い都市部では多くの人々が、家賃設定の低い社会住宅への入居を希望している。その結果、入居申請から実際に入居できるまでの期間が長期化し、初めての入居申請から入居するまでの期間は全国平均で 4 年間、パリ首都圏に関しては平均して 8 年間となっている。このことは、HLM の物件数が圧倒的に足りていないことを示している。

社会住宅への入居が困難な二つ目の原因は、社会住宅の居住期間が長期化していることである。いったん社会住宅に居住すると、その後世帯所得が増大し、入居要件を満たさない水準に達しても、法律上、入居者は退去する義務はない。入居者にとっては、市場価格に比べて安価な社会住宅で暮らす経済的なメリットは大きい。その結果、同一社会住宅の平均居住期間は 13 年間となっており、一般の賃貸住宅の 7 年間と比べると 2 倍近く長い⁹。

フランスの社会住宅システムがかかえる二つ目の問題は、真に社会住宅を必要としている人がその恩恵を受けられないということである。その主要な要因は、HLM 入居者の不透明な選考過程にある。実際のところ、選考基準を設けている HLM 組織は全体の半分、そのうち基準を公開しているのは、さらにその半数にすぎない。2001 年には、複数の政治家が他の社会住宅に比して条件の良い「優良 HLM」に居住していることが発覚し、社会住宅入居者選抜の基準の透明性を高めるため、スコアリングシステムが導入された（表 5）。しか

減、2) 固定資産税の免除、3) 都市計画：コミューンや共同コミューンごとに定められた都市計画の中で、社会住宅や中間住宅の割合の目標が定められる、4) Action Logement フランスの企業の拠出金の 30 億ユーロの一部を中間住宅へ（Action Logement の 50,000 戸の中間住宅建設が目標）を進めている。

⁹ 首都圏では、特にパリ市内や高級住宅街であるベルサイユ地区は退去する人の割合が少ない（2018 年 3 月、筆者による Paris Habitat 担当者インタビュー）。

し、現在にいたっても選考基準が可視化されているとはいえない。

表5 スコアリングシステムの基準

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・申請期間（長ければ長いほど高い） ・入居希望者の収入 ・家族構成（子どもや扶養する高齢者の数） ・現在の家賃負担が収入に占める割合（収入の50%以上を家賃に支払っているか） ・緊急性（交通事故に遭ったなど） ・入居希望者の障害の有無 ・その他考慮される事項：離婚、子どもの病気（病院の近くの住居の提供）、DVなど |
|---|

優良 HLM が特権化してしまったこと背景には、HLM 予約権の配分方式がある。新しく HLM を建設する場合、建設助成を行う国 30%、債務保証を行う自治体 20%、出資割合に応じて「雇用主住宅建設資金拠出（1%拠出金）」の出資企業がそれぞれ入居者の予約権を獲得する。先に見たように、社会住宅の入居条件の収入上限が高めに設定されているために、3人に2人が社会住宅への居住権を有している。一方、月の世帯収入が500ユーロを下回る最貧困層は家賃の未払いが懸念されるため、HLM への入居が困難になる傾向にある（Cour des comptes 2017, p. 36）。その結果、真に低家賃の住宅を必要とする低所得者層に HLM が配分されないという問題が生じている¹⁰。これらの問題を解決するためには、HLM の居住者の割当ての仕組みの見直しと併せて、低所得者層への所得保障が重要となるだろう。

3. 家賃補助（住宅手当）制度の内容

（1）3つの住宅手当

フランスでは、人口の20%が国からの住宅手当を受給している。このように多くの人々が受給できるフランスの住宅手当制度は、公的な住宅手当の支給が生活保護世帯に限定されている日本とは対照的である。本節では、このフランスの住宅手当制度について具体的に見ていこう。

フランスには個別住宅支援金（APL）、家族住宅手当（ALF）、社会住宅手当（ALS）の3

¹⁰ 例えばパリ市の場合、パリ市の公務員（保育士、看護師、小中高学校の教員）、最貧困層（2009年アロ法）、アクション・ロジモンを拠出している企業の従業員の順に優先的に HLM が供給される。また、国家公務員とアクション・ロジモンがそれぞれ入居者を3人まで提案できる。その結果、パリ市内の社会住宅に入居する者の内訳は、国家公務員50%、パリ市の公務員25%、低所得者層25%となっている。全国的に見ると、社会住宅は徐々に低所得者向けに供給されているが、首都圏では依然として低所得者層の半数しか社会住宅に居住しておらず、残りの半数は通常の賃貸住宅に居住している。

つの住宅手当制度が存在する。個別住宅支援金は、社会住宅に居住する個人への住宅手当であり、家族住宅手当と社会住宅手当は民間賃貸住宅等に居住する低所得世帯の家賃またはローン返済額の負担を軽減するものである。3つの住宅手当の併給はできず、個別住宅支援金、家族住宅手当、社会住宅手当の順で優先的に支給される。フランスでは579万人がこれらの手当を受給しており、うち92%が賃貸住宅（社会住宅を含む）で暮らしている。表6は、家族構成別の住宅手当と月額平均受給額である。1世帯当たりの平均受給額は231€で、これはヨーロッパ諸国の中では高い水準となっている（表6）。

表6 世帯タイプ別平均家賃と平均住宅手当

	平均家賃	住宅手当平均	平均住宅手当/平均家賃
単身世帯	433 €	187 €	43%
カップル+子供一人	493 €	240 €	49%
一人親+子供3人	540 €	417 €	77%
合計	467 €	231 €	49%

（出典）CNAF-DSER2017¹¹（注）学生を除く。

それぞれの住宅手当は、家賃やローンの返済額、受給者の所得・財産や家族状況などに応じて支給される。また、住居面積など定められた基準を満たさない住居は住宅手当の対象外となる。払い込み先については、各住宅手当制度の性質上、個別住宅支援金が家主または住宅ローンの債権者などの第三者に支払われるのに対し、家族住宅手当および社会住宅手当は居住者（賃借人または所有者）に直接支払われるという特徴がある。尚、受給のための手続きはすべてオンラインで行われる。

受給権や受給額の計算が世帯の所得水準と結びついている住宅手当は、所得再分配において重要な役割を果たしている。すべての税と給付のうち、住宅手当のジニ係数改善の貢献度は21%を占め、最低生活保障（生活扶助）の24%に次いで2番目の大きい¹²。このように住宅手当は、生活保障としての役割に加え、フランス国内の所得格差の縮小においても欠かせない存在となっている。以下、個々の住宅手当の概要を見ていこう。

・個別住宅支援金（APL）

個別住宅支援金は1977年に創設された。制度創設当初、個別住宅支援金は社会住宅の建設投資の補助など直接的に行われていた国の社会住宅政策を間接化することが目的であった。しかし現在は個人の家賃やローン返済の費用を軽減することが主要な目的となっている。

個別住宅支援金は、社会住宅に居住する一定の所得水準以下の世帯に支給される。受給要

¹¹ 筆者による CAF 担当者へのインタビュー（2018年3月）の際の配布資料より。

¹² Conseil des prélèvements obligatoires 2015, p. 60.

件は、国と家主の間で協定が結ばれている社会住宅の居住者であること、国との協定に基づく借り入れによる住宅購入者であること、高齢者施設や学生寮などの居住者であること、いずれかを満たす必要がある。

給付対象となる住居の面積は単身者で9m²、二人暮らしで16m²（以降、一人増えるごとに9m²）以上と定められている。支給額の計算基準に含まれる項目は、子どもまたは扶養家族の数、居住地、家賃または月額ローン返済額、世帯収入、3万ユーロ以上の資産である。個別住宅支援金の財源は、税によって賄われる全国住宅手当基金（FNAL）である。

先述の通り、個別住宅支援金は他の二つの住宅手当と異なり、賃貸の場合は社会住宅の所有者、購入した場合は住宅管理人またはローンを管理している金融機関に直接支払われる。この額は、住宅に居住する賃借人の家賃またはローン返済者のローン返済額から差し引かれる。現在、個別住宅支援金の受給者は237.5万人で、平均受給額は月額245€となっている。

・家族住宅手当（ALF）

家族住宅手当は1948年に創設された。子供、高齢者、障害者など扶養すべき家族がいる世帯に給付される。家族住宅手当は、第二次世界大戦以降の人口問題を解消するため、家族政策の一環として導入された。

家族住宅手当の受給には以下の要件を最低一つ満たす必要がある。1）家族手当（二人以上の子供がいる家庭に支給される）または障害児童教育手当を受給している、2）家族手当・障害児童教育手当を受け取っていない世帯で21歳以下の子供がいる、3）扶養家族のいない若年層のカップル（合計年齢55歳以下、結婚又はパックス¹³）、4）扶養家族のいない単身またはカップルで女性が妊娠している（妊娠4か月～）、5）65歳以上の父母、祖父母、曾祖父母（高齢者連帯手当¹⁴の額を超えない収入）を扶養している、6）障害を持つ親族を扶養している。

住宅面積の基準は、個別住宅支援金と同様、単身者で9m²、二人暮らしで16m²（以降、一人増えるごとに9m²）以上で、支給額の計算基準に含まれる項目は、子どもまたは扶養家族の数、居住地、家賃または月額ローン返済額、世帯収入、3万ユーロ以上の資産である。

家族住宅手当の財源は、事業主拠出金と一般社会税¹⁵（CSG）で賄われる家族手当金庫である。現在の受給者数は126.8万人で平均受給額は月額282€となっている。

・社会住宅手当（ALS）

社会住宅手当は、上記の個別住宅支援金と家族住宅手当を受給しない低所得世帯に支給

¹³ 民事連帯契約（PACS）。フランス民法では、「同性または異性の成人2名による、共同生活を結ぶために締結される契約」と定められている。

¹⁴ 老齢年金の満額拠出期間を満たしていない者に支給される最低年金保障。

¹⁵ 1990年に導入された社会保障目的税。就労、資産、年金収入、賭博収入など広く所得一般に課税される比例税。

される。創設は1977年で、前身の社会福祉住宅手当（AFS）は1971年に創設された。創設当初は25歳以下の若年層、高齢者、障害者に対する家賃補助が目的であったが、1990年代以降は、失業率の急激な悪化を受けて、受益者を単身世帯や子供のいないカップル世帯にまで拡大し、現在は低所得者層に対する最低生活保障としての役割を担っている。

支給対象の住宅の基準は、前述の2つの住宅補助制度と同様、単身者で9m²、二人暮らしで16m²（以降、一人増えるごとに9m²）以上であることに加え、8人以上の場合は70m²以上という基準が設けられている。支給額の計算基準に含まれる項目も、前述の2つの住宅補助制度と同様である。財源は個別住宅支援金と同様、税を財源とする全国住宅手当基金である。

社会住宅手当の現在の受給者数は214.7万人、平均支給額は3つの住宅手当制度の中で最も低い月額187€となっているが、これは社会住宅手当の受給者が単身で暮らしているケースが多いことに起因する。

(2) APL・AFL・ALSの算出方法

先述の通り、3つの住宅手当の支給額を算出する際に用いられる基準は共通である。支給額の計算の際に考慮される要素は以下の通りである。

1. 世帯収入（現在はN-2年で計算、今後N年へ）
2. 家族構成（扶養している子供・高齢者の数）
3. 住宅の形態（集合住宅 or 戸建て or 家具付き）
4. 立地（全国を3つに区分）

Zone I : イル＝ド＝フランス（パリ首都圏）

Zone II : 人口10万人以上の都市圏＋コルシカ島

Zone III : その他の地域

5. 家賃（またはローン返済額）

以前は社会住宅と民間賃貸住宅の住宅手当の額の算定式は別々に設けられていたが、現在は以下の通り統一されている。

$$APL \cdot ALF \cdot ALS = L + C - P_p$$

L : 支払い家賃（地域・扶養家族数による上限あり）※表7参照

C : 共益費（定額、子供の数、ルームシェアの有無等による）※表8参照

P_p : 住宅関連費における個別負担金

$$P_p = PO + T_p \cdot R_p$$

PO : (L+O) の8.5%か34.53€の大きい方

T_p = 負担金の割合 ($T_F + T_L$)

T_F : 子どもの数に応じて小さくなる (子どもなし 2.83%~子供6人 1.73%)

$$T_L : \frac{\text{支払い家賃(上限あり)}=L}{\text{参考家賃(扶養家族の数による)}}$$

R_p = 受給者の収入から RO (定額) を差し引いたもの > 0

表7 支払い家賃上限 (L)

受給者	ゾーン	家賃上限	ルームシェアの場合	
単身者	I	290.96	218.22	
	II	253.58	190.19	
	III	237.67	178.25	
カップルのみ	I	350.92	263.19	
	II	310.38	232.79	
	III	288.12	216.09	
単身者+子供または扶養家族	子供または扶養家族の数			
	1	I	396.61	297.46
		II	349.26	261.95
		III	323.05	242.29
	2	I	454.14	340.61
		II	400.09	300.07
		III	369.35	277.01
	3	I	511.67	383.75
		II	450.92	338.19
		III	415.65	311.74
	4	I	569.2	426.9
		II	501.75	376.31
		III	461.95	346.46
	5	I	626.73	470.05
		II	552.58	414.44
		III	508.25	381.19
	一人増えるごとに	I	57.53	43.15
		II	50.83	38.12
		III	46.3	34.73

(出典) Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement 2013, p. 8.

表8 共益費（定額、C）

1) 通常のケース	
単身またはカップル（扶養家族無し）	52.93
子供一人または扶養家族一人+単身またはカップル	64.92
子供または扶養家族が一人増えるごとに	11.99
2) ルームシェアまたは共同所有の場合	
単身（扶養家族無し）	26.46
カップル（扶養家族無し）	52.93
子供一人または扶養家族一人+単身の世帯	38.45
子供一人または扶養家族一人+カップルの世帯	62.92
子どもまたは扶養家族が一人増えるごとに	11.99

（出典）Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement 2013, p. 12.

所得要件（R）は2年前の所得が対象となるが、失業や離婚に伴って2年前と比して所得が減少した場合は、現在の状況が優先され、2年前の所得が対象となることに伴って受給者の受け取り額が減少することを回避する工夫がなされている¹⁶。

4. 近年の動き

（1） マクロン政権下で進む住宅手当関連支出の削減

2008年の金融危機以降、生活難に陥る人々の増加に伴って、住宅手当への需要が高まり、住宅手当関連の支出額の合計は120億ユーロから180億ユーロまで増加した。しかし、危機的状況を脱した近年、膨張した住宅手当関連支出を削減する動きが進められている。

まず前オランダ政権下で住宅手当受給条件の厳格化がすすめられた。2016年財政法では、2016年7月1日以降、必要以上に良い条件の住宅に居住する者（例えば一人暮らしで3LDKの住宅に居住するなど）に対する住宅手当を削減するため、補助額を家賃に応じて低減し、一定の家賃を超える住宅に居住するものについては段階的に住宅手当を廃止する措置が取られた。加えて、同年10月以降は3万ユーロ以上の財産を所有する者および親が連帯財産税（ISF、保有資産80万ユーロ以上の者に課税）を支払っている者は、住宅手当の受給資格を失うことになった。

現マクロン政権ではさらに支出抑制の動きが加速する。マクロン政権は、経済・財政省を通じて、2020年までに住宅政策関連支出15億ユーロを削減することを関連省庁に要求した。マクロン政権の住宅保障改革の全貌は、彼が大統領に就任してから4か月後、2017年9月に発表された。その内容は、個別住宅支援金の支給額を平均月額5ユーロ引き下げ、そ

¹⁶ 算定に考慮されるN-2年の所得については、近年見直しが行われている。詳細については次の項目を参照。

の一方で平均月額 45 ユーロの HLM の家賃引き下げを管理・運営する HLM 組織に要求するというものであった。この改革によって、社会住宅の居住者の負担は上昇しないが、HLM 組織などの収入は家賃の引き下げ分だけ減少することになる。

このように社会住宅居住者を対象とした個別住宅支援金が住宅政策関連支出の削減のターゲットとなったことの背景には、本支援金が HLM の入居者の負担を軽減しているというよりも、むしろ HLM 組織が家賃を高く設定することを可能にしているという問題があった。その結果、本来の制度の意図に反して、HLM 組織や HLM の所有者が本制度の本当の受益者となっているケースが非常に多くなった。個別住宅支援金の額の引き下げと抱き合わせた形で行われた HLM 家賃の引き下げは、先行して行われたミーンズテストの強化（先述の自身および親の所有財産を支給要件に考慮する）と併せて、本支援金が本来の役割である生活困窮者支援として機能するように制度を再設計するという意図が含まれている。

住宅手当の削減に関連して、近年進められているのが、住宅手当の額の算定に用いられる所得の基準年の N-2 年から N 年への変更である。従来は所得税の税務上のデータに基づいて基準所得を算出していたため手当が支給される 2 年前の所得が基準所得に用いられていたが、2019 年 1 月 1 日に開始された所得税の源泉徴収制度の実施に伴い、2020 年 1 月以降は算出の際に考慮される所得が当年のものになる¹⁷。これによって四半期ごとに住宅手当額を計算し、リアルタイムの所得を算定に用いることで個人の現在の状況に即した住宅保障を行うことを目指すというのが表向きの目標であった。

しかしこの改革には、支給額の削減という財政省の隠れた目的あるということ忘れてはならない。というのは、個人の所得は就職や賃金上昇などで 2 年前のものよりも増える場合が多いため基準年を N 年にすることで個人の住宅手当の受給額や受給者数が減少することが予想されるからである。実際のところ、政府はこの改革による 1 年間で 12 億ユーロの削減を見込んでいる¹⁸。

(2) 住宅関連支出の削減下で進められる透明性・公平性の模索

さて、経済財政省が求める 15 億ユーロという削減目標は、住宅手当に関連する支出の削減だけでは達成できないことが明らかになると、HLM 建設にかかる VAT の軽減税率を 5.5% から 10% に引き上げるなど追加の施策が模索された¹⁹。この税率の引き上げの影響もあり、

¹⁷ 2019 年 1 月 1 日の源泉徴収制度実施に伴って家賃補助額の算出に用いる所得は N 年 N-2 年から N 年への変更は 2019 年 4 月を予定されていたが、給付額計算のために納税者の種々の所得（給与、手当、年金等）の情報を収集するのに時間を要し、N 年の適用は一旦同年 7 月に延期されたが、7 月 3 日に最終的に 2020 年 1 月 1 日から適用されることが発表された。（Le Monde.fr, 2019 年 7 月 8 日付）。

¹⁸ « Projet de loi de finance pour 2019 », p. 17.

¹⁹ こうした HLM の家賃引き下げや VAT 税率の引き上げのしわ寄せは HLM の建設や管理を行う HLM 組織が被ることになる。特に家賃引き下げのインパクトは大きく、例えばパリ市公的 HLM 組織である Paris Habitat は 200 億ユーロの収入減、民間 HLM 組織である EFIDIS は収入が半減すると予想してい

軽減税率が適用される社会住宅の建設・投資に関連する支出は前年から 6.5 億ユーロ少ない 15.5 億ユーロとなった。

加えて、マクロン政権は住宅購入や建設のための借り入れに対して適用されるゼロ利子率貸付 (PTZ) の対象地域を限定するなど、支出のさらなる抑制を進めている。ゼロ利子率貸付は、銀行の市場金利とゼロ金利の差額を国が銀行に対して法人所得税の減税という形で埋め合わせする制度であり、個人向けの支援というよりは銀行向けの支援であり国の金銭的負担は大きいことがかねてからの問題となっていた²⁰。

これらの結果として、住宅政策関連支出の支出総額は 2017 年には前年比 1.5%、2018 年には前年比で 4.9% 減少し、396 億ユーロとなった。2020 年の国土統一省予算は、前年比で 15 億ユーロ減少することとなり、現マクロン政権誕生以降、3 年連続で減少している²¹。

以上のように、住宅政策関連支出の削減という文脈の中で、住宅手当などの住宅保障に関連する支出の規模も縮小している。この削減に正当性を持たせるために同時に進められているのが、住宅保障制度の透明性・公平性の向上である。

社会住宅の分野においては、先に見たように、スコアリングシステム等を導入し、HLM 居住者の選定手続きの透明化を図り、優良 HLM の特権化の防止や低所得者層への優先的な HLM の提供を進める努力が行われている。一方、住宅手当の分野においては、より公正な制度設計を目指し、ミーンズテストの強化に加え、居住者が住宅手当の受益者になるよう、個別住宅支援金の支給額の引き下げと同時に HLM の家賃が引き下げられた。個別住宅支援金の支給額算出に用いる基準所得の N 年の採用も、現在の状況に合った支給額の算定を可能にするという意味で、制度の公平性の向上に寄与していると言える。

このように住宅関連支出の削減と制度の透明性・公平性の向上という目標が絡み合いながら、近年のフランスの住宅保障の制度と運営の両面に変化がもたらされた。この改革は住宅手当の受給者の収入と HLM 組織の経営に大きなインパクトをもたらすことが予想されている。住宅手当の種々の改革により、120 万の個別住宅支援金の受給世帯が年間平均 1000 ユーロの手当収入減に直面し、60 万世帯が住宅手当の受給権を失うという試算もある。また、HLM 家賃引き下げ等により収入減に直面した HLM 組織は社会住宅の建設や投資を縮小させ、必要な社会住宅が供給されないという事態も指摘されている²²。

現在のところ、住宅政策関連支出の削減という新しい局面における以上の種々の改革が実際の人々の生活にどのような影響を及ぼしているのか、すなわち、社会保障としての住宅保障の機能が向上に寄与しているか否かの判断を下すことは難しい。ただ、近年の政策が継続して進められれば、公的セクターの住宅分野に対する財政的な介入の規模は縮小してい

る。

²⁰ 近年、特に市場の金利が上昇傾向にあるのでこの負担は大きくなる。銀行は 5 年間の税額控除を受ける権利を有するので、この制度のインパクトについては 5 年先を見据える必要がある。

²¹ Le Monde ウェブサイト, « Budget 2020 : troisième année consécutive de baisse pour le logement »,

²² Fondation Abbé Pierre 2020, p. 44

くことは予想に難くなく、このことは、これまでのフランスの住宅保障のあり方そのものに変革をもたらさうだろう。

結びにかえて：残された課題

市場家賃より家賃が低く設定されている社会住宅で暮らす人々の数は多く、他国よりも住宅手当を受給する人の数も多い。このようにフランスの住宅保障は中間層を含めた幅広い層が受益者となっている。しかし、本当に支援を必要とする人たちがその恩恵を受けていると言えるのだろうか。本稿を締めくくるにあたり、この問題について考えてみたい。

政策の恩恵が適切な対象に届いていないのではないかという疑問は、住宅手当一般にあてはまる。例えば賃貸住宅の場合、住宅手当の受給者はその分だけ支払う家賃が軽減されるため、住宅手当がない場合と比べて高い家賃の住宅に住むことができる。これを見越して賃貸人が本来よりも高い家賃を設定する。そうすると、社会住宅居住者が受ける個別住宅支援金ならば HLM 組織が、民間賃貸住宅ならばその住宅の所有者が住宅手当の恩恵を受けていることになる。個別住宅支援金の額の引き下げを伴った HLM 家賃の引き下げはこうした状況を一部是正するものであるが、その成果はまだ不透明である。さらに、民間賃貸住宅については家賃統制を行わない限り、この問題を解決することは難しい。

この問題の他に解決が急がれるのは、既存の住宅保障制度から恩恵を受けることができずにいる人々、および、恩恵を受けているにもかかわらず依然として厳しい住環境で生活を営んでいる人々に対する施策である。フランスで暮らす人々の住環境の改善に取り組むアベ・ピエール財団によると、現在、個人の住居が剥奪された状態にある人々、非常に困難な住環境に置かれている人々など「劣悪な住環境で暮らす人々」は全国で 380 万人、状態の悪い住宅に暮らす人々、住居関連費が収入の 35%以上を占める人など「住環境が脅かされている状態にある人々」は全国で 1210 万人いる²³。

このようにユニバーサリズムを理念として掲げているフランスの住宅保障も多くの課題をかかえている。支出削減という文脈のもと、近年進められている制度の透明化・公平化の模索が、これらの難しい課題を克服することに寄与しうるのであるのか。今後の政策の展開を注視していく必要がある。

²³ Fondation Abbé Pierre 2016, p. 3-16.

【参考文献】

- Commissariat général au développement durable, « Compte du logement 2016 – Rapport de la commission des comptes du logement », 2017.
- Commissariat général au développement durable, « Compte du logement 2017- Rapport de la commission des comptes du logement », 2018.
- Commissariat général au développement durable, « Compte du logement 2018- Rapport de la commission des comptes du logement », 2019.
- Conseil des prélèvements obligatoires, Impôts sur le revenu, CSG quelles réformes ?, février 2015.
- Cour des Comptes, « Le Logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », 2017.
- Kemeny, John. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, New York: Routledge, 1994.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, « Eléments de calcul des aides personnelles au logement », juillet 2013.
- République Française, « Projet de loi de finances pour 2019 ». (2019 年財政法案)
- L'Union sociale pour l'habitat, *Rapport annuel d'activité 2018-2019*, 2019.
- Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France, Rapport annuel*, n°21, synthèse, 2016.
- Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France 2020, Rapport annuel* n°25, 2020.

- 小玉徹「デュアリスト・モデルの再編 – 欧米から見た日本」『都市問題』2018 年 4 月号、81-91 頁。
- 都留民子「フランスにおける住宅政策と社会保障」『海外社会保障研究』No. 152、33-45 頁。
- 平山洋介『住宅政策のどこが問題か <持家社会>の次を展望する』光文社新書、2009 年。
- 森千香子『排除と抵抗の郊外：フランス「移民」集住地域の形成と変容』東京大学出版会、2016 年。
- 労働政策研究・研修機構「ドイツ・イギリス・フランスの失業扶助制度に関する調査」JILPT 資料シリーズ、70 号、2010 年 5 月。

【参考 WEB サイト】

- Service Public ウェブサイト « Vos droits » (<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F869> (最終閲覧日：2019 年 11 月 24 日))。
- Le Monde.fr, « Les APL vont-elles à nouveau baisser ? Six questions pour comprendre la réforme » https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/07/08/les-apl-vont-elles-a-nouveau-baisser-six-questions-pour-comprendre-la-reforme_5486846_4355770.html (最終閲覧日：

2019年11月24日)。

- Le Monde.fr, « Budget 2020 : troisième année consécutive de baisse pour le logement », https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/19/budget-2020-troisieme-annee-consecutive-de-baisse-pour-le-logement_6023455_3224.html (最終閲覧日：2020年3月18日)。
- INSEE, Tableaux de l'Économie Française, Édition 2016 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906666?sommaire=1906743#tableau-T16F034G2> (最終閲覧日：2019年11月24日)。
- Action Logement 公式ウェブサイト <https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous> (最終閲覧日：2019年11月24日)。
- L'Union Sociale pour l'Habitat 公式ウェブサイト <https://www.union-habitat.org/> (最終閲覧日：2019年11月24日)。