

Working Paper Series (J)

No.28

オランダの居住保障政策
—社会住宅中心からの転換—

The Dutch Housing Policy; the Shift from Social Housing

島村玲雄

Leo SHIMAMURA

2020年8月

http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ28.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。

オランダの居住保障政策
—社会住宅中心からの転換—

熊本大学大学院人文社会科学研究所 准教授

島村玲雄

はじめに

本稿では、オランダにおける居住保障政策がいかにして機能し、今日どのように変化してきたのかを明らかにする。オランダの居住保障政策において、ドイツや北欧同様に住宅協会と呼ばれる非営利組織が中心に提供する社会住宅が占める割合が高く、それに加えて現金給付の家賃手当が大きな役割を果たしていることが特徴として挙げられる。こうしたオランダの住宅政策がいかにして住宅保障の役割を果たし、セーフティネットとなる制度を形成しているのか論じる。

Kemeny (1992) (1995) は、住宅を供給する主体に基づいて先進国を分類した住宅のレジーム論を提唱する。それによれば、アメリカ、イギリスなどのアングロサクソン国家は多くを民間賃貸によって供給し、低所得層に対しては公営住宅によって住宅を保障する「二元的賃貸市場」であるのに対し、本稿が取り上げるオランダは、ドイツ、デンマークと同様、政府や非営利組織が供給する社会住宅が主要な役割を果たす「統合的賃貸市場」であるとした。Schwartz and Seabrooke (2008) は居住資本主義の多様性を指摘し、4 類型に分類されると指摘している。これらは従来のエスピノ＝アンデルセンに始まる福祉国家類型論が住宅政策を等閑に付していることを指摘し、住宅政策が租税・社会政策と相補的な関係にあることに着目している。

社会住宅が主要な役割を果たしているオランダの住宅政策に関する研究蓄積は少なくない。Priemus (1994) (2004) や Dielman and Kempen (1994)、Kempen and Priemus (2002) らによって、社会住宅がオランダの住宅政策において中間層も含めた広い所得階層に住宅を供給してきたことを明らかにしている。しかし、近年では、Lowe (2011) が住宅ローン市場のグローバル化によって、「社会住宅」社会から「持ち家」社会への移行を指摘し、Veel, J.van der (2016) はオランダの住宅政策が「民営化」されて以降、住宅価格の高騰につながっていると指摘している。これらの研究によれば、近年のオランダは社会住宅中心の社会から持ち家社会に移行しつつあることが指摘されているが、社会住宅のシェアは大きく、その役割は小さくない。依然として社会住宅が大多数の国民に住宅供給を保障しており、住宅市場が変化している今日の経済状況において最低生活を保障する重要な社会保障制度の一つであることは変わっていない。

そこで、本稿では家賃手当を含めた今日のオランダ住宅保障政策がどのように重層的なセーフティネットを形成しているのか制度の視点から考察し、日本に対する政策的示唆を提示する。次節では、住宅政策の黎明期から社会住宅の制度がいかに機能してきたのかにつ

いてみていく。第2節では、家賃手当の制度について考察する。第3節では住宅協会の「民営化」以降の住宅政策の変化について考察する。最後に本稿の結論と日本に対する政策的な示唆を提示する。

1. 社会住宅の役割

1-1. 社会住宅の黎明

オランダの住宅政策は1901年に住宅法 (*Woningwet*) が成立したことが画期となっている。アムステルダムなどで都市化による過密化が進むにつれて、労働者に対して不足する住宅数、および劣悪な住環境を改善する必要があったことから、適切な住居の提供を目的に住宅法が制定された。住宅法では、居住する適切な世帯人数を定め、それに伴って社会住宅の整備、中央政府および地方自治体による財政支援を定めた。この社会住宅 (*Sociale woningbouw*) は、主に19世紀の慈善団体から発展した住宅協会 (*woningcorporaties*) と呼ばれる非営利組織と、一部基礎自治体のヘーメンテによって提供される安価な賃貸住宅のことを指し、住宅法は住宅協会による住宅供給を政策として財政的に支援するものであった¹。1914年時点で300団体あった住宅協会の一団体当たりの平均管理戸数は60戸で、全体で約1.8万戸程度であったが、団体数の増加に伴って1922年の協会保有資産は7.5万戸と、8年で4倍に増加した²。

住宅政策の転機となったのは、第2次世界大戦の戦災による住宅不足であった。当時の住宅総ストック210万戸のうち約60万戸に損害が出て、住宅供給が政府の喫緊の政策課題となった。住宅不足によって賃貸価格が高騰したため、適正な家賃で住宅を供給することを目的に、1951年に政府は家賃法 (*Huurwet*) を制定した。これにより政府融資と補助金によって住宅供給の増大を図り、住宅不足の解消を図った。この住宅政策の目標が限定的な低所得者を対象とするものではなく、幅広い住民に対して行われるものであったことは、オランダの住宅政策にとって大きかった。そのため、政策の対象は中間所得層まで広げられ、住宅の安定供給は国の責任であることが明確になったのである。こうした戦後の住宅政策によ

¹ オランダの住宅協会は、20世紀初頭は組合や共同組合、有限会社など多様な形態の組織であったが、今日では協会と財団の2つの形態に集約されている。最初の住宅協会は、1850年頃にアムステルダムで建設組合として設立され、労働者階級向けの住宅の建設を目的としたブルジョア階級によるものであった。Owehand and van Daalen (2002=2009) p.10

² 住宅協会の数は1914年時点で300団体であったが、1922年には1350団体まで増加し、その後は統合などで淘汰され、2000年には約700団体、2020年時点では320団体まで減少している。 *ibid.* p.10

って、住宅協会と自治体を国が財政支援する形で、社会住宅を幅広い層に提供するオランダの住宅政策が形成されたのである。

1-2. 社会住宅の概観

今日のオランダの社会住宅政策はどのようなものか見ていく。OECD Affordable Housing Database によれば、2018 年時点のオランダにおける全体に占める社会住宅ストックは 37.7%を占め、OECD 加盟国で社会住宅シェアが最大の国家である³。オランダにおける住宅ストック（2018 年時点）は 774 万戸で、そのうち持ち家が 438 万戸（全体に占める割合は 57%）、賃貸が 327 万戸（同 42%）を占めている。賃貸住宅 327 万戸のうち、住宅協会が保有する賃貸住宅は 227 万戸（同 29%）、民間企業および個人が保有する賃貸住宅が 100 万戸（同 13%）であり、オランダの賃貸市場において住宅協会がいかに大きなシェアを占めていることがわかる。

オランダの住宅市場は、規制部門(gereguleerde sector)の住宅と自由市場部門(vrije sector)の住宅の2つに区分され、いわゆる社会住宅は規制部門の住宅に属する。規制部門の住宅は、適切な家賃と質を伴う住宅の合理的供給を目的に、ルールが適用される。規制部門のほとんどは、各市町村にある住宅協会が提供する社会住宅であるが、一部個人や企業が提供する民間賃貸による社会住宅も含まれる⁴。すなわち、オランダにおける社会住宅は規制部門の低家賃住宅のことを指し、その供給の大部分は住宅協会が担い、一部民間の所有者が提供している。オランダにおける住宅協会数（2020 年時点）は 320 あり、各協会で保有している平均住宅保有数は約 7440 戸、全体で約 240 万戸の住宅を供給している。

社会住宅への入居申請資格は、①18 歳以上であることと、②募集住宅が立地する地域が出生地や就職先であるなど社会的・経済的関係がある者、である。③2011 年からは入居資格に所得上限が設定され、2020 年 3 月現在で課税対象の年間世帯所得 38,025 ユーロ（一部の住宅に限り、中間所得層と言え 48,655 ユーロまで入居可能）を超えないことが条件となっている⁵。入居を申し込む際には、各自治体にある住宅協会の入居リストに登録し、住宅協会が世帯構造と所得水準に見合う家賃と住宅規模に応じて住宅を配分する。社会住宅の種類は多様な世帯構成に対応しており、単身世帯だけでなく、子供のいる世帯や高齢者世

³ OECD Affordable Housing Database (<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/>)

⁴ 自由市場は賃貸開始時の基本家賃が一定の家賃を上回る住宅がそれに該当し、自由市場の住宅の家賃は市場動向に従って設定することが可能である。

⁵ 所得要件については、新たな立法審議がない限り、2020 年 4 月の廃止が決定している。従来は、基本ターゲットグループとして一定の所得層を念頭に置きつつ、それを超える所得層の入居も認めていた。例えば、2000 年時点では単身世帯で年収 1 万 2900 ユーロ以下、2 人以上世帯で 1 万 7600 ユーロ以下、がターゲットグループとされた。

帯向けの住宅もある。入居に際しては、各住居の間取りなどの情報の他に、どのような世帯を受け入れるかも記載されており、入居者は自身の家族構成に即した住居に申請するといった手続きをとる。これを受けて誰を優先的に入居させるかの判断は、各住宅協会が判断する。住宅協会は、申請者の所得や世帯構造、住居確保の必要度を勘案するが、都市部の協会においては待機リストが膨大で数年にわたって待機せざるを得ない状況が続いている。そのため、社会住宅入居希望者の待機時間も含めてランク付けして住宅が配分される⁶。

オランダの住宅市場の特徴は、近年持ち家割合が高まっているが、中間層も含め幅広い所得階層が社会住宅に入居していることである。図1は、所得階層別に入居する持ち家、社会住宅、民間賃貸住宅の割合を示したものである。年間所得2万ユーロ未満では64%が社会住宅に入居し、2-4万ユーロでも51%は社会住宅に入居しており、社会住宅の役割は大きい。所得階層が高くなるにつれて持ち家の割合が高まり社会住宅の割合は小さくなるものの、中位所得層でも一定割合は社会住宅に入居しており、幅広い所得階層が入居していることがわかる。さらにどの所得階層においても民間賃貸住宅は10%程度に過ぎず、いわゆる自由市場部門の賃貸住宅市場は非常に小さいことがわかる⁷。むしろ2万ユーロ未満の世帯で民間賃貸が16%で大きく、低所得ながら廉価な住宅に居住できていない可能性がある。

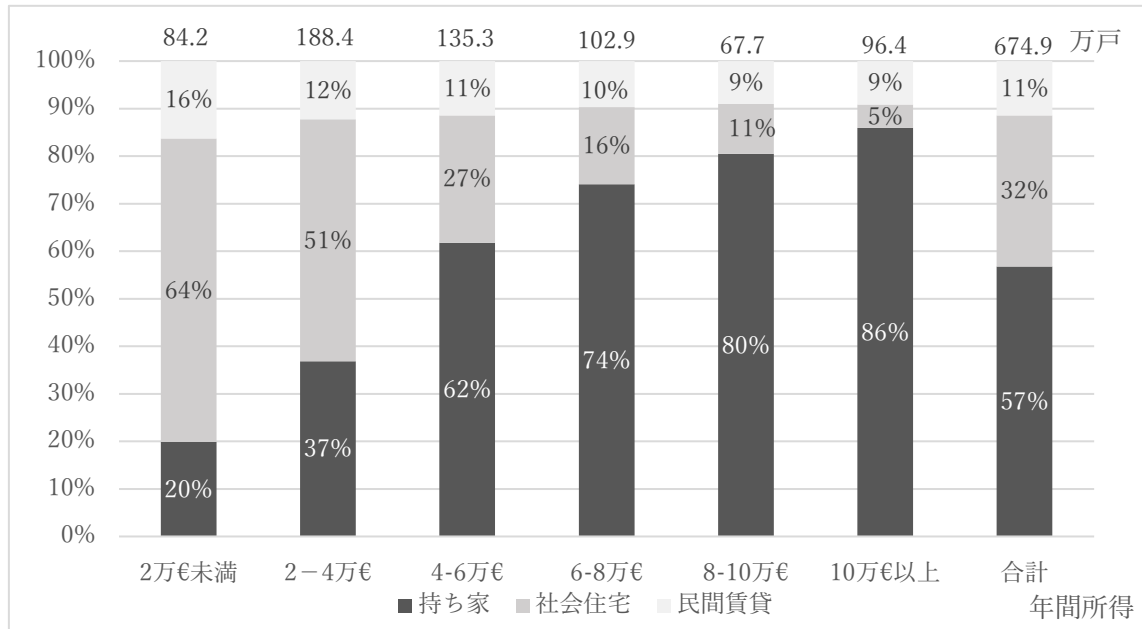
かつては多様な所得階層を社会住宅に受け入れていたことで、社会住宅に入居する高所得者も存在するのはオランダの特徴である。加えて、仮に入居者の所得が入居後に上昇した場合でも強制退去させられることはなく、家賃を値上げして追い出すことは認められていないことも要因としてある。ただし、近年は中高所得者層の質の高い住宅需要と持ち家志向により、その割合は大幅に低下している。さらに以前から指摘されていた社会住宅の「ミスマッチ」問題と、2011年の欧州委員会の決定により入居の際の所得要件が厳格化された⁸。

⁶ 戦前は協会住宅の入居に住宅協会の裁量を認めていたため、戦後の住宅不足によって優先的な配置を求める法制度が成立しても、根本的な解決には至らず、1993年の法改正まで曖昧な入居基準となっていた。アムステルダムの場合では社会住宅の需要は大きく、登録から約3~10年待機する必要がある。ただし、入居の必要度は住宅協会の裁量によるところが多く、優先順位が不透明だと不満の声も上がっていたため、1990年からは社会住宅の概要と入居条件を提示する「広告モデル」を導入し、透明性と効率性が改善されたと指摘されている（Owehand and van Daalen（2002=2009）pp.48-50）。

⁷ Kempen and Priemus(2002)は、1998年時点の所得十分位別での割合をみると、84.6%が持ち家に居住する最も高い第10分位でも8.4%が社会住宅に居住しているとする。社会住宅のターゲットグループとなる第1~5分位の所得階層における社会住宅が占める割合は、第2分位の62.8%が最も高く、最も低い第5分位である中位所得階層でも41.8%が社会住宅に居住していることを示している。

⁸ 2009年12月の欧州委員会で決定された社会住宅の供給に関するルールにより、2011年からEU加盟国は社会住宅の90%を一定所得水準以下（2011年時点で年間所得33,614

図1 所得階層別の持ち家、社会住宅、民間賃貸住宅戸数（2012年）

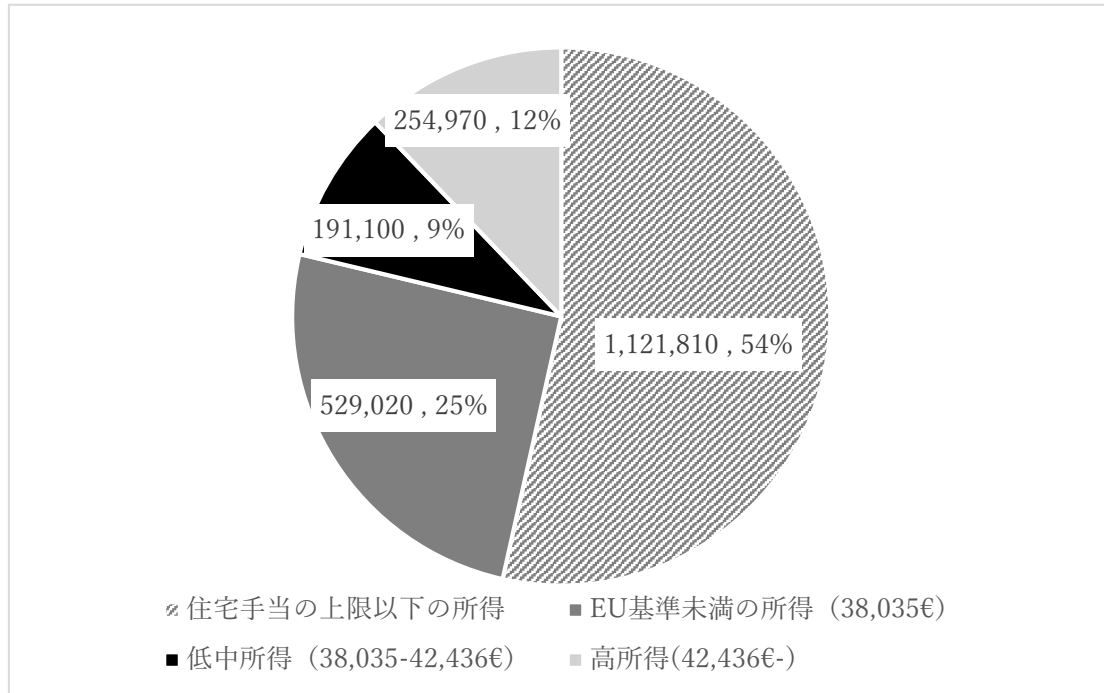


出所) Aedes 資料および中央統計局 CBS より作成。

図2は2018年時点での社会住宅の入居者約210万人を所得層別で示している。家賃手当の給付対象上限以下の所得者が54%を占め、EU基準の上限所得(年間所得38,035ユーロ)未満と合わせると全体の3/4を占めている。しかしながら、未だ12%は高所得者層が居住しており、低中所得層の9%と合わせると、社会住宅に居住する全体のうち20%は、住宅手当給付対象およびEU基準での社会住宅入居対象の所得を上回る所得階層となっている。幅広い所得階層に対し社会住宅を供給してきたオランダにおいて、2011年から行われている社会住宅のターゲット化政策は実現しているとは言えず、その制度体系は過渡期であると言えるだろう。

ユーロ)のものに提供することが求められている。このルールは新規契約からにのみ適用されるが、入居基準における所得水準規定の新設はこれによるものである。

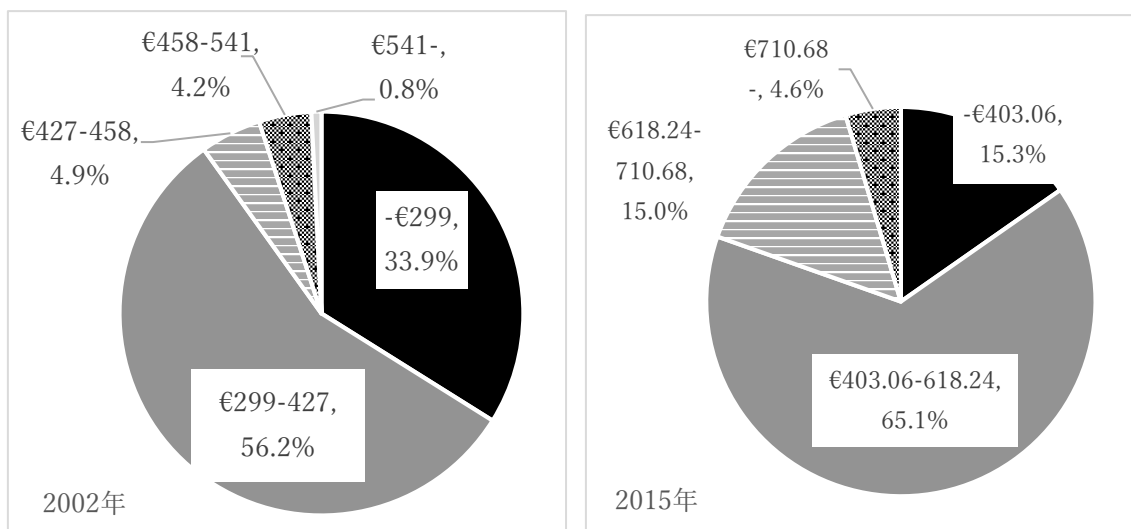
図2 所得階級別の社会賃貸住宅の居住者数（2018年、人）



出所) Ministerie van BZK (2019) より作成。

社会住宅は設備によって家賃が設定されているが、社会住宅の上限家賃月額は2019年1月1日時点で720.42ユーロに設定されている。1990年に行われたヘルマ改革以降（後述）、オランダは持ち家促進政策に転換し住宅価格の上昇に伴い、社会住宅の上限家賃も市場動向に合わせて継続して引き上げられてきている。図3は社会住宅の月額家賃の割合を示したものである。2002年には、家賃299ユーロ以下の住宅が34%で、299-427ユーロの住宅の56%と合わせて、およそ9割の社会住宅が427ユーロ以下の家賃で提供されていた。しかし、2015年には、家賃403ユーロ以下の住宅は15%に留まり、403-710ユーロの住宅が80%を占めるようになっている。今日のオランダの住宅政策においては、社会住宅の方針転換と住宅価格および社会住宅の家賃引き上げによって、大きな転機を迎えている。

図3 社会住宅の月額家賃割合（2002年、2015年）



出所) Owehand and van Daalen (2002=2009, p.19, 原典: Aedas 2002) および Aedas ウェブサイトより作成。

2. 家賃統制と家賃手当

2-1. ポイントシステム

オランダの社会住宅において廉価な家賃設定を可能にしているのは、全国的に統一されている住宅評価制度 (woningwaarderingstelsel: WWS、通称ポイントシステム) を採用している点にある。これは住宅の居住面積、トイレやシャワー室などの設備、暖房機能や省エネルギー機能をポイント評価し、それに適した家賃設定をしなければならないというものである。社会住宅の家賃はこのポイントシステムに準じた設定をする必要があり、入居者はこのポイントを基に住宅に設定される家賃が適正化を判断し、住宅保障において不当な家賃設定になることを防いでいる。特徴的なことは、このポイントシステムは全国の規制部門 (社会住宅の上限家賃未満である民間賃貸を含めたすべての住宅) の住宅に適用されるため、人気の住宅街であることを理由に居住面積が極端に狭い、シャワー室がないなどにもかかわらず、高い家賃を設定される規制部門の住宅は存在しない⁹。

ポイントシステムは、居住面積 1 m²あたり 1 ポイント、暖房設備のある部屋あたり 2 ポイント、キッチン・トイレに 1 ポイント等で積み上げられる¹⁰ (図 4)。2011 年からは、環

⁹ 住宅のポイントは賃料委員会 (Huurcommissie) が定めているが、貸主は年に 1 度一定の条件で家賃を引き上げることが可能である。賃借人は設備に対して設定された家賃が不当に高いと思った場合には、裁判所に訴える権利が保障されている。

¹⁰ 詳細は、「住宅賃貸価格令 附則 I : A 独立した家を形成する生活空間の評価システ

境に配慮したエネルギー効率の高い住宅にポイントをつけるエネルギー指標や、不動産価格（WOZ）指標も追加されている。住宅評価制度はあくまでも設備に対する評価であり適正家賃はこれを基に算出されるため、住宅の立地などの評価は直接的には反映されない仕組みとなっている。

== 図 4 住宅評価制度の事例

For example



Groningen, Madoerastraat		points
surface (m2)	60	60
Energysaving (label)	G	0
Facilities (number):		
verwarmde vertrekken	3	12
keukenaanrecht	1,5 meter	4
wc	1	3
douche	1	4
wastafel	1	1
privé-buitenruimte	25-50m2	4
Value of real estate:		
Per m2		15,97
Absolute value	€ 115.000	14,56
TOTAL POINTS		119
MAXIMUM RENT		€ 569,80

出所) 内務省より提供資料。

社会住宅の家賃は1940年の家賃統制法によって、すべての賃貸住宅も含め政策的に家賃価格の上昇が抑制されている。これは1917年の賃貸契約委員会法によって、一般的に適正な家賃を設定したことから始まる。同法では第一次大戦の影響による建築資材の不足に伴う家賃の高騰が起り、家賃上昇の抑制を目的に設立された家賃委員会（Huurcommissie）は一般的な家賃を課税前世帯収入の1/6~1/7（約15%）と設定した¹¹。1920年代に入ると住宅建設は活性化し、再び民間投資による住宅建設が行われていたものの、1940年5月に大規模な戦争の末オランダはドイツの占領下に入ることとなった。そのため、被災による住宅不足および新規建設の停滞による家賃価格の高騰が問題となり、ほぼすべての賃貸住宅が1940年5月時点の家賃水準に凍結する家賃統制が行われた¹²。1951年以降は家賃法お

ム」(Besluit huurprijzen woonruimte, Bijlage I. A. Het waarderingsstelsel voor woonruimte welke een zelfstandige woning vormt) を参照されたい。

¹¹ 加藤（1989）97頁。

¹² 実際には1917年の賃貸契約委員会法がその役割を果たしていたが、大戦の被害規模の

よびそれに基づく政令によって、急増する住宅建設に伴って家賃価格が高騰しないように適正な家賃統制を図ってきた。1974年からは動的家賃価格制度の導入で平均的労働者収入の16%を適正家賃価格として設定し、家賃増額分を抑制してきた。現在はこれに代わり、住宅評価制度によって規制部門の住宅の家賃統制を行っている。

社会住宅においては建設費用をいかに抑えるかが重要な課題となっている。オランダにおいては住宅協会が社会住宅の建設および入居者の配置など広範囲にわたる事務を担ってきたが、政府は協会に対する財政援助によって協会および住宅政策を支援してきた。政府は建設費に対する一括支払い形式の補助金や年間住宅建設戸数の実績に応じて補助金を支出することで建設費用の抑制を図ってきた¹³。現在では自治体による土地に対する固定資産税の負担軽減による支援が行われている。さらにアムステルダムにおいては、1896年以後土地の私的所有を認めておらず、土地はアムステルダムの所有で借地権を売買する形をとっている¹⁴。このためアムステルダムでは、社会住宅の建設に伴う土地収用費用が高騰する地下に比べ相対的に抑えられていると思われる。

2-2. 家賃手当

次に家賃手当について見ていく。オランダの家賃手当 (huurtoeslag) は、1971年に家賃補助金 (huursubsidie) が導入され1974年に拡充され、2006年に改組され現在に至る¹⁵。1974年導入の動的家賃価格制度において住宅費が一般的な労働者収入の16% (最低所得層は11%) を標準としたため、当該家賃と所得の差を補填するため家賃手当が導入された。2010年の省庁再編により給付主体は内務省・王国関係省 (Ministerie van Binnenlandse

影響により、一部の高級なものを除きすべての賃貸住宅に家賃統制が適用されることになったのが大きな違いであった。

¹³ これらは1988年の住宅政策改革に向けて草案された「ヘールマ・メモ」により、補助金政策の廃止と住宅政策の「民営化」が図られた。ここでの民営化は、これまで政府が補助金によって支援してきた住宅協会を完全な独立採算とし、社会住宅の家賃を市場家賃に接近させ需給バランスを適正化させようとする試みを指し、1995年にその後数年間に支払われる補助金を一括で支出し、移行期間なく住宅協会と社会住宅を「民営化」した。

¹⁴ この借地権制度は、アムステルダムやユトレヒト、その他少数の自治体で適用されている。他の自治体では借地権方式ではなく、土地の売買が認められている。

¹⁵ 家賃を低く抑えるため建設に対する補助金については戦後からあり、対人の補助金の開始は1971年が最初となる。オランダ語の翻訳として huursubsidie を家賃補助、huurtoeslag を家賃手当と訳すが、社会住宅の借家人に対する現金給付であるのは変わらない。

Zaken en Koninkrijksrelaties) が担当し、税務署 (Belastingdienst) を通じて居住者に給付される。

1981年時点での受給者は約100万人で、少なくない人口が受給する制度である。2019年1月1日時点の給付要件として所得制限があり、23～66歳未満の現役・単身世帯で年間所得22,700ユーロ（老齢年金受給開始年齢67歳以上の場合、22,675ユーロ）以下、複数で同居する世帯で30,825ユーロ（同30,800ユーロ）以下となっている¹⁶。給付には規制市場部門の720.42ユーロ（18～23歳の場合、424.44ユーロ）を上限家賃とする住居に住んでいることが前提である。家賃手当額は、所得・年齢に応じて算定される受給者が負担可能な家賃である応能家賃額 (inkomensafhankelijke huurverhoging) と適正家賃（2019年の上限家賃は720.42ユーロ、もしくは424.44ユーロ）との差額分を埋める額として算定される。給付額は給付上限を月額354ユーロ（同居の場合は309ユーロ）とし、下限月額2ユーロから家賃手当として給付される。家賃のうち最低限自己負担すべき額として、228.62ユーロ（AOW年齢以上は226.80ユーロ）は社会住宅であっても負担する必要がある。18歳未満の場合であっても、両親がすでに亡くなっている場合、扶養すべき子どもがいる場合には申請が可能である。また8人以上の家族や介護を必要とする家族と同居する場合は追加的な給付がある。

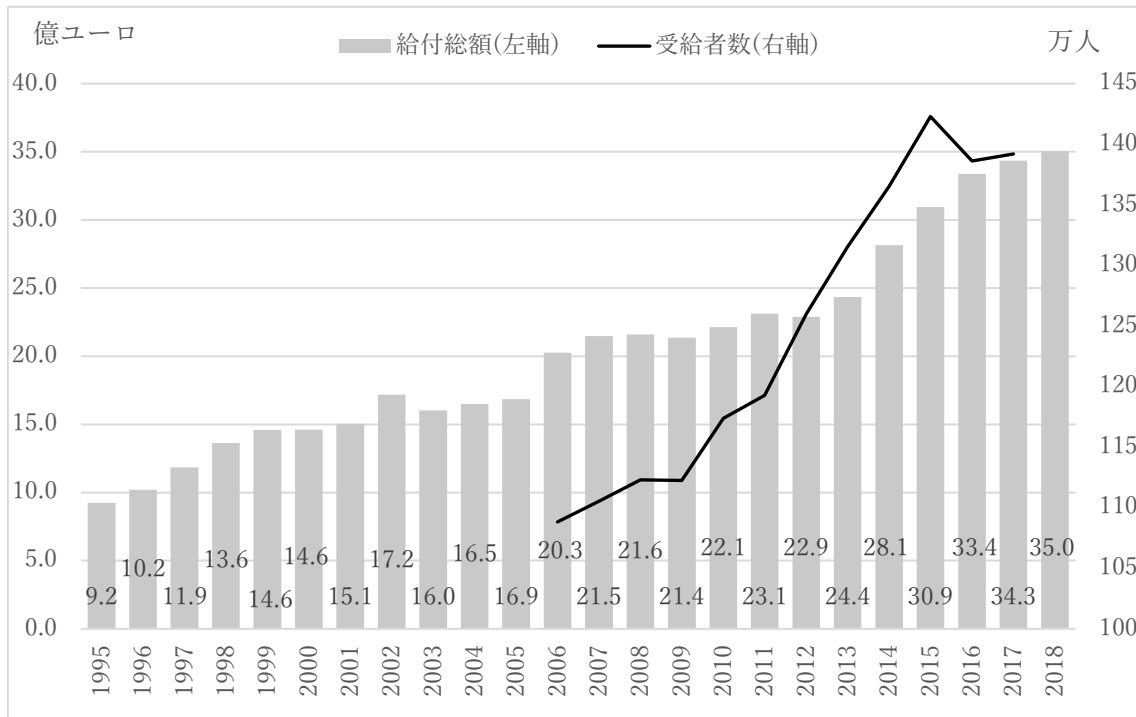
図5の家賃手当の受給総額と受給者数の推移をみると、一貫して上昇傾向にあることがわかる。家賃手当の受給者数は2018年には約140万人にのぼり、社会住宅に入居する低所得者層の40%に相当する。2017年の数値でみると、給付総額が34.3億ユーロ、受給者数は140万人いることから、一人当たりでみると年間2450ユーロを受給している計算になる。当局によれば、受給者は社会住宅の平均家賃における40%程度を受給している¹⁷。2019年の家賃手当の給付総額は約42億ユーロにまで増加し、2006年の20億ユーロから2倍以上の急激な増加となっている。家賃手当の給付額の増加傾向の背景には、地価の上昇とそれに伴う市場家賃価格の上昇によって社会住宅の家賃も引き上げられていることが一つの要因である。加えて、オランダにおいてもアムステルダム、ユトレヒト、ロッテルダム、デンハーグの4大都市を中心に、人口が都市に集中していることが、その上昇に拍車をかけている。Van der Veer (2016)によれば、純所得に対する家賃比率は2012年の23.8%から2015年の26.7%まで上昇し、所得に対して住宅費が圧迫していることを指摘している¹⁸。さらに2012-15年の3年間で家賃手当の支給対象世帯は18万6000世帯も増加し、この傾向は今後も続くと予想され、財政問題として主要な論点となっている。

¹⁶ 23歳未満の子供と同居している世帯の場合、子供の年間所得4,885ユーロまでは家賃手当の算定の世帯所得に含まない。家賃手当の受給要件は18歳からだが、18歳未満の場合、両親が亡くなっている、子供がいる場合には受給することができる。

¹⁷ 内務省インタビュー調査より。

¹⁸ Veer, J van der (2016) p.7

==図5 家賃手当の給付総額推移 (億ユーロ、万人)



出所) 中央統計局 CBS、内務省 BZK 資料より作成。

3. 「民営化」以降の社会住宅

3-1. ヘルマ指令による変化

オランダの住宅政策において、大きな転換点となったのが 1995 年のヘルマ指令 (Operatie-Heerma) による住宅協会の「民営化」である。ここでは改革とその後どのような変化があるのか見ていく。

1988 年に住宅省副大臣ヘルマによる住宅政策の抜本的な方針転換が示された文書はヘルマ・メモと呼ばれ、これまでの住宅協会への財政的な支援を見直し、住宅協会の完全な独立採算とする意味での「民営化」が図られた。これにより社会住宅の家賃を市場家賃に接近させ、社会住宅を含めた住宅市場の需給バランスを適正化させようとする試みであった。その背景には、80 年代に入りオランダの住宅ストックの不足は解消しつつあったのに加えて、「質より量」を優先して供給してきた画一的な住宅設計から多様な住宅の質を求める声が上がっていたことがある。質の良い住宅需要の増大と中間層の持ち家志向が顕著になったことにより、廉価な社会住宅の供給を国が支援する政策のあり方が問われるようになったのである。

ヘールマによる改革案は、概要は以下のとおりである¹⁹。①住宅に関する権限をヘーメンテと協会に移譲する。②政府融資への償還金（136億ユーロ）を向こう50年間の補助金額（159億ユーロ）で相殺する。③動的家賃価格制度を廃止し、社会住宅の家賃を市場家賃に接近させること。④住宅協会は中高所得階層向けの賃貸・売買を可能にする（規制部門と自由市場部門の分離）、低所得者層への社会住宅供給を第一目的とする民間組織となること。⑤持ち家促進政策（住宅ローン利子控除の拡充）を積極的に行うこととした。これにより国／ヘーメンテ・住宅協会・借主協会の関係が「階層的な関係」から「対等な関係」に変化し、三者協議によって各自治体の社会住宅に関する政策方針が決められることとなった。しかしながら、自治体の社会住宅に対する政策方針はヘーメンテ議会の政党議席数に影響されることが指摘されている²⁰。

社会住宅の供給においては、「安価なミスマッチ・高価なミスマッチ」と呼ばれる問題があった。社会住宅を供給する際に所得に応じた家賃の住宅を提供するものの、世帯構成が変わったり、入居後に所得が上昇したりした場合に、入居者の経済状況と社会住宅の要件にミスマッチが生じるという問題である。これは中高所得者に低家賃の社会住宅が提供され、社会住宅を必要とする低所得の申請者に提供されない「安価のミスマッチ」と、低所得者に高家賃の社会住宅が提供され、家賃と支払い能力の差が大きく、それを埋める家賃手当の支給額が増大する「高価なミスマッチ」が発生していた。そのため、「ヘールマ・メモ」による民営化以降、オランダの社会住宅政策は、低所得や適切な住居を確保できない層に社会住宅を提供していく、よりターゲット化の政策志向が強まったのである。背景にはEU発足にあたりEMU基準の財政指標を満たす必要から、財政再建が政府の喫緊の課題であったことも挙げられる。

これにより社会住宅のハードに対する補助金支援はなくなったが、現在では間接的な財政支援が行われている。一部の「都市再生投資基金（Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing；ISV）」は、中央政府がヘーメンテに対して都市計画に関わるもの、立地条件により費用が増大するものに限定された都市計画への補助金として残っている。そのほか、社会住宅の供給において大きな役割を果たしているのが、「社会住宅保障基金（Waarborgfonds Sociale Woningbouw；WSW）」と「中央住宅基金（Centraal Fonds Volkshuisvesting；CFV）」である。WSWは、国と地方自治体、住宅協会の3者で出資する金融保証機関であり、住宅協会が長期・低利での借入ることを可能にし、財政困難に直面した住宅協会を支援することを目的とした財政安全保障機構である。住宅協会は資本市場から調達するが、住宅協会が必要とする融資に対して信用保証を行い、住宅協会が負う信用リスクを実質的に軽減させている²¹。またCFVは、財政危機に陥った場合、もしくはWSW

¹⁹ Owehand and van Daalen（2002=2009）訳書29-31頁。

²⁰ アムステルダム住宅協会AFWCへのインタビュー調査に基づく。

²¹ 2020現在においてもWSWは格付け会社スタンダード&プーアでAAAに格付けされて

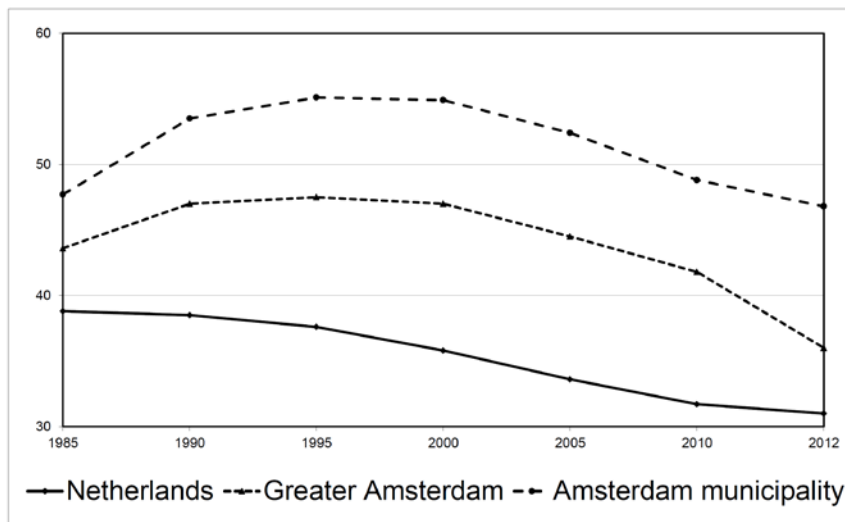
の信用保証が受けられない住宅協会を救済する相互救済機関である。規模に応じて住宅協会が負担する義務的預託金によって運営され、各住宅協会の財政監督および財政支援を行っている。このように独立採算として社会住宅を供給する住宅協会に対しては、間接的な融資制度および財政安定化制度によって財政支援が行われている。

3-2. 今日の課題：アムステルダムを事例に

オランダにおいて最大の都市であるアムステルダムは、社会住宅を最も必要とする都市であり、最も住宅価格が高騰する都市でもある。オランダの住宅政策が直面する課題について、アムステルダムを事例にみていこう。

先に述べたように、90年代以降は持ち家促進政策と社会住宅のターゲット化に従って、オランダ全国的に社会住宅数は減少傾向にある。図1で示したように、戦後の持ち家が3割程度だったことを考えると、持ち家6割、社会住宅3割、民間賃貸1割と持ち家の割合が高まっている。しかし、2012年時点のアムステルダムにおける社会住宅の占める割合は5割近くを占めており、全国平均の3割と比べて相対的に高い社会住宅数を維持している(図5)。これにはアムステルダムは古くから続く街並みが残る都市であり、中心部で持ち家を保有することが難しいため、社会住宅や民間賃貸が占める割合が高くなっている。

図5 社会住宅の割合推移(1985-2012年)



出所) Ronald (2016) 4頁より引用。

おり、高い信用力を有している。住宅協会が参加するには一定の資金拠出が必要となり、WSWの資金が枯渇する場合には会員協会が補充する義務を負っている。Owehand and van Daalen (2002=2009) 訳書 110頁。

アムステルダムで最大の社会住宅を保有するアムステルダム住宅協会連合会 (AFWC) によれば、減少傾向にある社会住宅市場だが、「大幅に削減する予定はない」としている²²。AFWC は 2019 年時点約 18 万戸の住宅を管理し、これはアムステルダム市内の全住宅含めた約 40%に相当する。このうちの 96%が社会住宅であり、残りの 4%が上限家賃以上の家賃を設定した自由市場部門の物件である。アムステルダムにおける社会住宅の平均家賃は月額 517 ユーロとなっている²³。民営化とターゲット化が進められた社会住宅政策だが、アムステルダムやユトレヒト、アーネムにおいては需給の偏りが顕著で、入居待機リストが長期化しており、アムステルダムでは社会住宅への入居希望を申請してから入居には 10 年になることもある。「社会住宅全体のストックは低所得者層の世帯数+10%程度はある」ものの、4大都市 (アムステルダム、ユトレヒト、ロッテルダム、デンハーグ) では若年層を中心に人口が集中しており「単身世帯向けの集合住宅が必要になっている」と指摘している²⁴。他方で、フローニンゲンなどの地方部では人口減と高齢化によって、高齢者向けの社会住宅の供給が課題となっている。

ヘルマ指令以降の大きな転機となったのは、2005 年の欧州委員会によるの介入が挙げられる。EU 統一市場の障壁であるとして、オランダの住宅市場において社会住宅の入居要件に所得制限を設けることが求められた。これにより 2011 年より社会住宅の 90%を 33,000 ユーロ以下の所得世帯に割り当てるが必要となったが、オランダの社会住宅入居者の 1/4 は基準収入を超えており、2018 年の調査でもそれは変わっていない (図 2)。これを受け、2013 年にはマルク・ルッテ政権が初めて年間所得 40,349 ユーロを境とした段階別に応能家賃の引上げを実施した。これ以降、1月と7月の年2回、中高所得者に対する応能家賃の引上げが市場家賃上昇率に合わせて行われている。2020 年 7 月 1 日からは、年間所得 43,574 ユーロ未満の入居者には最大で 5.1% (2019 年のインフレ率 2.6%+2.5%)、同所得を超える入居者には 6.6% (同 2.6%+4%) の応能家賃の引上げが予定されている²⁵。

またルッテ政権の 2013 年には家主課税 (Verhuurderheffing、英訳 Landlord levy) が新たに課され、上限家賃以下の社会住宅の物件 10 戸以上を持つ個人および団体に対して、当

²² アムステルダム住宅協会連合会 (Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties ; AFWC) へのインタビュー調査に基づく。同組織は、9つの住宅協会 (*Ymere, Eigen Haard, Stadgenoot, De Key, Rochdale, De Alliantie, Woonzorg* (高齢者住宅専門), *Habion* (高齢者住宅専門), *DUWO* (学生住宅専門)) で組織されている。

²³ AFWC (2019) *Factsheet woningmarkt 2019*.

²⁴ AFWC へのインタビュー調査に基づく。

²⁵ 内務省・王国関係省 HP

(<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/vraag-en-antwoord/wat-is-de-maximale-huurverhoging-in-2020> 最終閲覧日 ; 2020 年 4 月 5 日)

該不動産の不動産評価額の平均額に 0.536%の税率が課された。これは住宅協会を対象とする課税となっており、社会住宅削減と不動産価格の上昇によって大幅な利益を計上する住宅協会に対する政治的背景があった。ヘルマ指令以降の住宅協会は、自由市場部門での利益を社会住宅の費用に補填してきた面もあり、社会住宅を低所得者層にターゲット化する一方で、家主課税によって社会住宅の家賃を引き上げざるをえない状況にあり、低所得者層の負担増加が懸念される。

また近年では、Airbnb などの民泊によって分譲住宅の需要が増大し、住宅売買取引の 5 件に 1 件は投機目的となっており、都市部での住宅価格高騰につながっている。そのため、アムステルダム市は賃貸目的の住宅購入を禁止にし、民泊サービスによる住宅の貸借の許可制度が始まっている²⁶。

おわりに

本稿では、オランダの社会住宅を中心とする居住保障政策がいかに行われているのかを論じてきた。オランダにおいては、戦後に住宅ストック不足に直面したことから、非営利組織の住宅協会による廉価な住宅供給を政府が公的に支援することで、低所得者層に限らない幅広い所得階層に対する居住保障政策を形成してきた。これにより、オランダの住宅市場は政策的に抑えられた社会住宅の供給が一般的なものとなった。

それを支える大きな二つの制度として、住宅の質と家賃統制の根幹を担ってきた全国統一的に運用されるポイントシステムと、労働者の平均的な所得に対して、住宅費を一定程度に抑えるための人的な財政支援として行われた家賃手当によるところが大きい。ポイントシステムでは民間賃貸を含めた規制市場部門の社会住宅に対して、家主に不当な家賃価格を設定することを阻み、著しく質の低い住宅が供給されるのを阻止することにつながっている。社会住宅が幅広い所得層の入居を認めている反面、社会住宅の需給において発生する「ミスマッチ」に対しては家賃手当の給付が、低所得者層における住居費の抑制に貢献している。

しかし、持ち家促進政策と社会住宅のターゲット化に伴って、社会住宅を取り巻く状況は大きく変化している。近年では、社会住宅を低所得者層への社会福祉とする一方で、入居者 1/4 は中高所得者であることは変わっておらず、依然として「ミスマッチ」が解消しているとは言い難い。さらに住宅価格の高騰に伴って社会住宅の引上げが行われている一方で、家賃手当を受給者と受給総額は増加の一途であり、財政問題の主要な論点となっている。また社会住宅の入居について、住宅協会の裁量に従い必要度の高い順番で入居を決めているものの、都市部の入居待機時間は長く、社会住宅を必要とする住民に即座に十分な住宅を提供

²⁶ 『The Telegraph』 2020 年 1 月 29 日

(<https://www.telegraph.co.uk/news/2020/01/29/amsterdams-20000-airbnb-hosts-must-get-tourist-licences-court/> 最終閲覧日：2020 年 4 月 6 日)

できているとは言い難い面もある。

このようにオランダの居住保障政策は、住宅協会による社会住宅を中心とする居住保障が長らく制度として機能しているが、近年の住宅需要と市場の変化に伴ってその役割の範囲と公共サービスとしての充足度は限定されつつあると言える。

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

- Boelhouwer Peter (1990) "Housing allowances in the Netherlands and the housing market behavior of households", *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research*, 5(2), pp.155-167.
- Dielman, Frans M. and Ronald van Kempen (1994) "The mismatch of housing costs and income in Dutch Journal of Housing and the Built Environment, 9(2), pp.159-172.
- Haffner, Marietta, Joris Hoekstra, Michael Oxley and Harry van der Heijden (2009) "The Netherlands", *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, Onderzoeksinstituut OTB, pp.205-233.
- 加藤多加年 (1989) 「オランダの住宅政策の歴史と実験住宅プロジェクトの評価に関する調査研究」『住宅・都市整備公団調査研究期報』(90), 93-118 頁
- 角橋徹也・塩崎賢明 (2002) 「オランダ住宅政策の構造的改革に関する研究 — 社会住宅の民営化と持ち家政策の影響評価」日本建築学会計画系論文集、559号、195-202 頁。
- 角橋徹也 (2012) 「オランダの空間計画論その 5 オランダの住宅政策と家賃補助制度」関西大学戦略的研究基盤団地再編リーフレット Vol.22
- Kemeny Jim (1992=2014) *Housing and Social Theory*, Routledge (祐成保志訳 『ハウジングと福祉国家 — 居住空間の社会的構築』 新曜社)
- (1995) *From Public Housing to the Social Market*, Routledge
- Kempen, Ronald van and Hugo Priemus (2002) "Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible effects of new housing policies", *Urban Studies*, 39(2), pp.237-253.
- 小玉徹 (2017) 『居住の貧困と「賃貸世代」』 明石書店
- Lowe, Stuart (2011=2017) *THE HOUSING DEBATE*, The policy press, (祐成保志訳 『イギリスはいかにして持ち家社会となったか』 ミネルヴァ書房)
- Meusen, Hans and van Ronald van Kempen (1995) "Towards residual housing? A comparison of Britain and the Netherlands", *Journal of Housing and the Built Environment*, 10(3), pp.239- 259.
- Milligan, Vivienne R., Frans M. Dieleman and Ronald van Kempen (2006) "Impacts of

- contrasting housing policies in Low income households in Australia and the Netherlands”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 21(3), pp.237-255.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties[BZK] (2019), “Rimte voor wonen; De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018”, BZK.
- Murie Alan and Sako Musterd (1996) ”Social Segregation, Housing Tenure and Social Change in Dutch Cities in the Late 1980s”, *Urban studies* ,33(3), pp.495-516.
- 小野啓子 (1997) 「オランダのハウジング・アソシエーション」財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団編著『NPO 教書 一創発する市民のビジネス革命』風土社
- Owehand , Andre and Gelske van Daalen 2002=2009 Dutch housing associations , Onderzoeksinstituut OTB (角橋徹也訳『オランダの社会住宅 一住宅セーフティネットのモデル』ドメス出版) .
- Priemus,Hugo (1995) ”How to abolish social housing? The Dutch case”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 19(1), pp.145-155.
- (1996) ”Recent Change in the Social Rented Sector in The Netherlands”, *Urban Studies* ,33(10),pp.1891-1908.
- (2001) ”A new housing policy for the Netherlands (2000-2010): A mixed bag”, *Journal of Housing and the Built Environment* ,16(3/4), pp.319-332.
- (2004) ” The path to successful urban renewal: Current policy debates in the Journal of Housing and the Built Environment, 19(2), pp.199-209.
- Priemus, Hugo and Vincent Gruis (2011) “Social Housing and Illegal State Aid: The Agreement between European Commission and Dutch Government”, *International Journal of Housing Policy*, 11(1), pp.89-104.
- Ronald, Richard (2016) ”Un mixing Communities in the Social Rented City” <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/SPSW/Housing/2016/conference-presentations/social-housing-richard-ronald.pdf> 最終閲覧日：2020年8月10日
- Veer, Jeroen van der (2016) ”Changes in the welfare state, local housing policy and the role of housing associations : The case of Amsterdam”,Paper for ENHR Conference, Belfast, pp.1-21.

参考ウェブサイト

Aedes (住宅協会連合) , Feiten en cijfers [Facts and figures], www.aedes.nl
(最終閲覧日：2019年8月14日11:00)

AFWC (2019) *Factsheet woningmarkt 2019*.

http://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Bestanden_2020/Wonen_in_Amsterdam_2019_factsheet_woningmarkt_definitief_2_.pdf 最終閲覧日：2020年4月5日

OECD Affordable Housing Database

<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/> 最終閲覧日：2020年6月30日)