

日仏の家賃補助制度についての考察

— 日本の「特定優良賃貸住宅供給促進制度」家賃対策 補助とフランスの住宅手当 A P L を比較して —

1. はじめに
2. フランスの家賃補助制度の枠組み
3. フランスの『社会住宅』の概念
4. 住宅手当 A P L の概要
5. フランスの住宅手当制度の統合化
6. 特定優良賃貸住宅供給促進制度の概要
7. 日仏の家賃補助制度の比較
8. まとめ

大 家 亮 子*

要 約

日本では、1993年に特定優良賃貸住宅供給促進制度（以下、特優賃と呼ぶ。）が創設された。当時、わが国では都市部を中心に地価高騰が顕在化し、平成2年には住宅価格の年収倍率は8.2倍にもなり、一般勤労者の持家取得も限界に達したといわれた。そうした状況で、従来の用地取得を必要とする直接供給型の公的住宅の建設は難しいとの判断の上に、用地取得の必要のない、従って地価を反映しない、民間賃貸住宅の公的借り上げ等によって、ファミリー向けの良質な公的住宅供給の新たな供給を促そうという意図で、特優賃が創設された。特優賃は、内容的に建設補助と家賃対策補助から成り、家賃対策補助はアフォーダブルな価格での公的住宅供給システムの一環としての家賃補助という性格を持ち、純粋な家賃補助制度とは区別されるものである。

ここでは、特優賃が純粋な家賃補助制度とは異なるという前提を踏まえながらも、居住水準とリンクして支給され、住宅政策の領域で生まれた家賃補助制度であることに着目している。

本考察は、国の制度であるという点、居住水準とリンクさせた住宅政策の領域で生まれたという点等の共通点から、家賃補助制度としての、日本の特優賃とフランスの住宅手当 A P L の比較考察を行うことに意義を捉えている。前半では、公的住宅政策の枠組みの違い等、住宅政策の背景の差異も併せて捉えながら、それぞれの創設の経緯、運用実態、課題等を整理し、続く後半では、今後、かなりのウエイトを占めながら日本の公的住宅政策の一翼を担うことになる特優賃の課題を、特優賃と住宅手当 A P L について幾つかの視点から比較を行った上で、明らかにするものである。

*財団法人総合住宅研究財団研究員、前都市研究所客員研究員

1. はじめに

日本での、国の施策としての家賃補助制度は、地域特別賃貸住宅制度を発展吸収させた1993年の特定優良賃貸住宅供給促進制度（以下、特優賃という。）によって本格化した。特優賃は、大都市における地価高騰という状況下で、一般勤労者にアフォードブルな価格で賃貸住宅を供給する目的で創設され、制度は内容的に賃貸住宅建設者に対しての建設費補助と居住者に対しての家賃対策補助から成る。

一方、先進欧米諸国の家賃補助制度は、第二次世界大戦直後からの長い歴史を持つものが多く、制度改正を重ね、政策パラダイムの転換も経験しながら、今日の住宅手当制度の枠組みと課題を持つまでに発展してきたといえる。

本考察は、家賃補助制度について、日本と家賃補助制度の最も発達した国の一つに数えられるフランス、の二国の実態を比較するものである。

前半ではわが国ではあまり知られていないフランスの住宅手当 APL の考察を行い、後半では共に国の施設である、日本の「特定優良賃貸住宅供給促進事業」の家賃対策補助と、フランスの住宅手当 APL の比較をしつつ、日本の家賃補助制度の課題を捉えて、今後のあり方を展望する。

2. フランスの家賃補助制度の枠組み

フランスの住宅手当制度は、2つのカテゴリーに分けることができる。1つ目は、社会保障制度のカテゴリーに属して、住宅給付的役割を果たし所得再配分を目的とする住宅手当である。家族住宅手当 ALF: Allocation de Logement Familiale [1948年9月1日法] は、第二次世界大戦後、民間借家が家賃統制をはずれ市場家賃になっていく過程で、国の人口回復政策の一環として、扶養家族の多い世帯の家計負担、特に家賃負担の軽減を図ったものである。また、1971年の社会住宅手当 ALS: Allocation de Logement Sociale [1971年7月16日法] は、家族住宅手当 ALF で対象とす

る世帯以外の、高齢者、障害者、片親世帯の福祉対象世帯を対象として、家計負担、家賃負担の軽減を目的としたものである。両住宅手当は、いずれも、フランスの社会保障制度の一環として捉えられている。

2つ目は、居住水準を底上げのための経済的インセンティブとして働き、住宅政策のカテゴリーに分類される住宅手当である。住宅手当 APL: Aide Personnalisée au Logement [1977年7月3日法] は、国の住宅ストックの向上という大義名分のもと、一定の居住水準を条件に、住居費負担の軽減を図る目的で支給される手当である。

今回、取り上げるこの住宅政策の領域で誕生した住宅手当 APL の創設については、1977年の住宅財政改革 (d'une Reforme du Financement du Logement) 時の委員会議論にまで遡る。住宅財政改革により、既存住宅ストックの更新は「建て替え」ではなく「住宅改善」を中心という政策方針を出し、同時に財政制度の再整備を図ることで、ストック更新施策の経済的裏づけをつくらうとした。こうした背景に基づいて、「住宅改善」を支援する「住宅改善」補助金、住宅手当 APL は創設されている。

都市計画の領域でも、改造型よりも改善型の都市更新の手法が模索され、1977年に一般市街地を対象として住環境整備事業 OPAH: les Opération Programmée d'Amélioration d'Habitat が、また公的団地を対象として団地更新事業『居住と社会生活』HVS: Habitat et Vie Sociale が誕生している。1984年には『居住と社会生活』HVS は、総合的な団地更新事業である『地区社会開発』DSQ: Développement Sociale des Quartiers に発展吸収される。団地更新事業『地区社会開発』DSQ は第九次国家事業の中に位置づけられる法定事業となり、「住宅改善」にも拘束力を伴ったが、同時に財政的負担義務も負うことになった。その為、公共住宅政策と団地更新という市街地整備の観点からも、「住宅改善」に対する財政的支援の整備は不可欠なものとなっていたのである。

3. フランスの『社会住宅』の概念

フランスでは、持家、民営借家、公的借家の別を問わず、建設融資、改善補助金等、公的助成を受けることのできる階層を『社会住宅』階層という（社会住宅階層は、法定最低賃金 SMIC のほぼ3倍ライン以下の所得階層）。

フランスにおける住宅への公的援助は、大きく「建設援助」、「住宅手当」、「所得税減税」の三つに分けられるが、図1は『社会住宅』階層の、所得階層毎の援助の種類とウエイトを示している。

『社会住宅』階層への公的援助としては、「建設援助」と「住宅手当」のウエイトが大きいことがわかる。「建設援助」についてみると、所得が法定最低賃金 SMIC の2.9倍ラインまで援助が一律に1カ月当たり550フラン入っている。次に、「住宅手当」については、住宅費負担率を一定にするという考え方が働くので、所得がゼロの場合の援助額1200フランを上限に、収入の増加とともに援助額は遞減していき、法定最低賃金 SMIC の2.95倍ラインで援助額ゼロとなる。「所得税減税」は、法定最低賃金 SMIC の2.95倍以上、すなわち、『社会住宅』階層を脱したところからその効果は大きくなる。

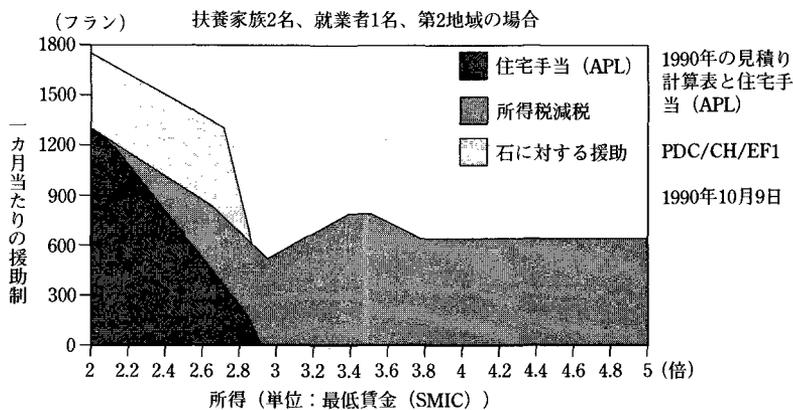
しかし、法定最低賃金 SMIC の3.5倍ラインの800フランを最大に、3.8倍ラインからは所得が上がっても減税額は一律で変わらなくなる。

フランスの住宅への公的援助の内容は、所得階層に応じて異なり、『社会住宅』階層では「建設援助」と「住宅手当」、『社会住宅』階層以上では「所得税減税」という援助の基本のかたちがある。同時に、『社会住宅』階層への援助の集中にも注目でき、表裏一体の関係で存在する「建設援助」と「住宅手当」は、図からも『社会住宅』階層にのみ支援している公的援助であることが読みとれる。

4. 住宅手当 APL の概要

4.1 対象階層

住宅手当 APL は、上記の国から建設融資、改善補助金等、公的を受けた『社会住宅』の居住者であれば受給することができる。国から援助を受ける際、国と住宅供給主体や家主の間で協定を結ぶ。協定では、「入居者の収入の上限」、「家賃の上限」、「満足すべき居住水準」等が決められる。この『社会住宅』階層のカバー率は、年度により異なるが1988年現在60%で、低所得者層から中所得階層ま



出典：『西欧諸国の住居費補助制度調査報告書』日本建築センター

図1 新築住宅取得における住宅手当と税制緩和（当初2年間）
扶養家族2名、就業者1名、第2地域

でをカバーしている。フランスの公的住宅政策は、日本の公営、公団、公庫のような所得階層対応型ではなく、所得階層60%前後までを一つの窓口で扱う、間口の広い一元化政策である。ということで、日仏間では、公的住宅政策の枠組み自体に大きな違いが存在している。

4. 2 受給率

表1に示されるよう、全住宅ベースで住宅手当の受給率は17.1%で、住宅手当の充実した国といえる。住宅手当の内訳を見ると、社会保障的な住宅手当ALと住宅施策である住宅手当APLが、それぞれ8.1%、9.0%とほぼ半々である。次に、住宅手当APLの受給率を住宅所有形態別に、持

家、公的住宅HLM、民営借家の順に見ると、16.4%、26.3%、2.4%となっている。公的住宅HLMでは、4世帯に1世帯が受給していることになる1977年の住宅財政改革以来、国が住宅のストック更新にテコ入れし、住宅手当APLをその財政的支援として位置づけてきた経緯があり、受給率は極めて高い。

4. 3 手当額の算出

住宅手当APL算出の基本は、所得と世帯規模からあらかじめ決められた最低その世帯が負担すべき家賃と、実際に世帯が支払っている家賃及び光熱費との差額に、係数Kを掛けて出すというものである。

表1 住宅所有形態別住宅手当AL、APL受給世帯数及び受給率
(単位：千世帯)

受給世帯数	持家(ローン有)			
AL受給世帯	208 (19.0%)	(3.8)		
APL受給世帯	889 (81.0%)	(16.4)		
住宅手当受給世帯	1,097	(20.2%)		
住宅手当非受給世帯	4,322	(79.8%)		
合計	5,419	(100.0%)		
受給世帯数	公的借家		HLM借家	
AL受給世帯	624 (41.8%)	(17.6)	558 (40.3%)	(17.8)
APL受給世帯	870 (58.2%)	(24.6)	825 (59.7%)	(26.3)
住宅手当受給世帯	1,494	(42.2%)	1,383	(44.0%)
住宅手当非受給世帯	2,044	(57.8%)	1,758	(56.0%)
合計	3,538	(100.0%)	3,141	(100.0%)
受給世帯数	民営借家		1948年法借家	
AL受給世帯	843 (89.6%)	(20.6)	89 (89.6%)	(17.7)
APL受給世帯	98 (10.4%)	(2.4)	7 (10.4%)	(1.4)
住宅手当受給世帯	941	(23.0%)	96	(19.1%)
住宅手当非受給世帯	3,146	(77.0%)	406	(80.9%)
合計	4,087	(100.0%)	502	(100.0%)
受給世帯数	全世帯			
AL受給世帯	1,675 (47.4%)	(8.1)		
APL受給世帯	1,858 (52.6%)	(9.0)		
住宅手当受給世帯	3,533	(17.1%)		
住宅手当非受給世帯	17,167	(82.9%)		
合計	20,700	(100.0%)		

表は、1988年の『住宅調査』より作成したものである。※HLM借家については協定付きHLM、協定なしHLMを合わせた合計である。住宅所有形態で「持家ローン無し」は、統計上割愛されているので、ここでは取り扱っていない。但し、全世帯のカテゴリーの実数は、全ての住宅所有形態の世帯数を含むものである。

$APL = K(L + C - L_0)$ ……基本式

$$K = 0.95 - \frac{R}{CM \times N} \quad (\text{借家居住})$$

$$K = 0.95 - \frac{R - (r \times N)}{CM \times N} \quad (\text{持家居住})$$

CM：毎年7月1日付けの省際間通達で決まる乗数

N：世帯規模により決まるパラメーター

r：省際間委員会決められるパラメーター

R：前年度の被課税所得

L = 実質の家賃支払い額

C = 光熱費

L_0 = 所得と世帯規模からあらかじめ決められたその世帯が負担すべき家賃の最低限度額

(L_0 は、所得が高いほど、家族数が多いほど、大きくなる。所得を数段階に区分し、階梯毎の所得に決められた乗数を掛けたものを合計した額である。 $L + C - L_0 = 0$ となることがあるが、その場合は住宅手当 $APL = K \times 0 = 0$ となり、住宅手当は受けられなくなる。)

係数Kは、所得が高いほど低く所得が低くなるほど高くなるので、手当額も、所得が高いほど低く所得が低くなるほど高くなり、応能家賃補助と訳されることもあるように、住宅手当APLは応能的性格をもつことが理解される。

5. フランスの住宅手当制度の統合化

フランスの住宅手当制度は今日に至るまで大きな転換点を2回迎えている。1回目は、1977年の住宅財政改革によって、従来の社会保障制度の中にあった住宅手当に加え住宅政策の領域から居住水準とリンクさせた住宅手当を新たに創設した時点である。2回目は、1988年の住宅手当制度の改正時で、1977年から1988年まで社会保障と、住宅政策と2本立てできていた住宅手当を統合した時点である。これにより、フランスの住宅手当制度

の制度的枠組みは再編されることになる。

従来、住宅手当ALは、社会保障制度の住宅給付的な役割を期待されていたし、住宅手当APLは世帯のタイプは問わないが居住水準が条件づけられていた。住宅手当ALは「所得」要件以外に『人』が誰であるかに着目するし、住宅手当APLは『住宅』がどうであるかを問題にするという違いがある。しかし、従来の制度のもとでは、「所得」が非常に低くても、住宅手当ALも住宅手当APLも受けられない世帯が存在していた。所得の低い夫婦世帯、カップル世帯、単身者世帯である、15万世帯がこれに該当する。改正では、両方の住宅手当の網からこぼれ落ちていたこれらの世帯を新規の住宅手当APLの枠組みの中にAPL2Aとして組み込み、『人』や『住宅』に関係なく全ての世帯が「所得」要件によってのみ住宅手当を受給できるという、社会保障制度、住宅政策というカテゴリー分けを越えた援助の普遍原則が作りあげた(図2)。これが、住宅手当制度の統合化を意味する『ブックラージュ』である(ただし、住宅手当APL2Aは住宅手当AL同様、一定の居住水準を満足するという住宅手当APLの条件を満たしてはいないので、受給基準は他のAPLと比べ若干低い)。「ブックラージュ」は、1993年には、公的セクターで完了し、将来的には全住宅セクターに適用の見込みである。

住宅手当APLは、もともと援助の「垂直的公平性」を狙った応能的手当である。創設から10年、「ブックラージュ」の目的は、援助の所得再配分効果を狙う「垂直的公平性」だけでなく、所得が同じなら受ける援助も同じという援助の「水平的公平性」を、社会保障制度の住宅手当と住宅政策の住宅手当の統合という大きな変革を伴いながらも、住宅手当制度全体の中で普遍化させることにあったと解釈できる。

住宅手当制度全体に着目すると、今の段階では公的借家セクターに限定されるが、所得が同じなら受ける援助も同じという「水平的公平性」を確保したことは援助の公平性という点で前進したといえる。しかし、一方では、1977年の住宅財政改革より定着してきた建設援助と住宅手当APLが

《住宅手当APLの算出》

■持家の場合の計算例（1990年時点）

前年度被課税所得 $R=66,000F$ 、4人家族の場合、
66,000

$$K=0.95 - \frac{66,000}{95,584 \times 3.7} = 0.763$$

住宅ローン支払額 $L=3,200F$ 、光熱費 $C=428F$ の場合、

$$Lo = \frac{(24,211 \times 0.26) + (66,000 - 24,211) \times 0.60}{12} = 2,614$$

住宅手当APLの計算式は $APL=K(L+C-Lo)$ なので

$$APL=0.763(3,200+428-2,614)=774F$$

収入階梯別割引率（被課税所得 R に乗じる）

区分	年 収	割引率
持家	24,211F以下	26%
	24,212F以上	60%
借家	8,421F以下	5%
	8,422F以上11,579F以下	13%
	11,580F以上16,843F以下	27%
	16,844F以上23,159F以下	33%
	23,160F以上27,369F以下	40%
	27,370F以上	60%

住宅ローン支払い額の上限

	ゾーン1	ゾーン2	ゾーン3
単身世帯	1,962	1,750	1,633
扶養者無し世帯	2,366	2,107	1,958
扶養者1人世帯	2,770	2,464	2,283
扶養者1人増毎	+404	+357	+325

（実際の住宅ローン支払い額は、法令で定められる上限額を上回ってはいけない。）

• R（被課税所得）

住宅手当APL支払い期間（7月1日～翌年6月30日）の前年度の被課税所得（年収）を参考にする。

• CM（パラメータ）

毎年、7月1日付けの法令により決められる係数。

1989年は、持家は95,584 借家は57,897と決められている。

• N（世帯数に応じた係数）

単身世帯：1.4

扶養者3人世帯：3.7

扶養者無し世帯：1.8

扶養者4人世帯：4.3

扶養者1人世帯：2.5

扶養者1人増毎：+0.5

扶養者2人世帯：3

• r（パラメーター）

毎年、7月1日付けの法令により決められる係数。

1989年は、5263と決められている。

[出典] Paul MASSE(1990):LE GUIDE COMPLET DU LOGEMENT 1990-2^{ème} edition,
Constructions Neuves et Anciennes

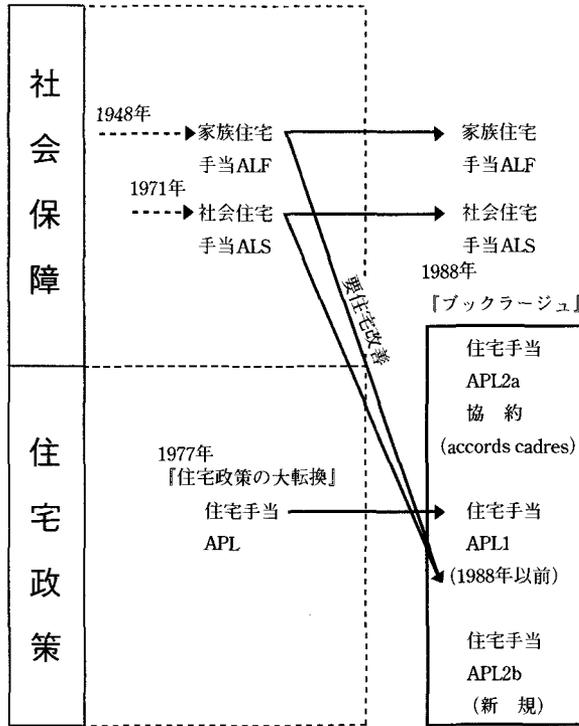


図2 住宅手当での発展の系譜

表裏一体で存在してきたフランスの『社会住宅』のあり方を変質させたことになる。つまり、『ブックラージュ』によって、居住水準とリンクしてストック対策に貢献するという住宅手当 APL 本来の原則は崩れたという解釈もできるのである。

6. 特定優良賃貸住宅供給促進事業の概要

6.1 創設の背景

ここで、今後の発展が期待される国の家賃補助制度である特定優良賃貸住宅供給促進事業についてみていきたい。

1992年の住宅地審議会の「住宅政策の課題と今後の基本的方向について」の中間報告では、大都市部での持家中心の住宅供給が、年取と住宅価格の乖離等に見られるように難しくなったのを理由に、地価を反映させない民間賃貸住宅に着目し、財政的援助を入れながら公的活用を行う方針を明らかにしている。

民間賃貸住宅の公的活用に着眼した理由として、既存敷地を利用することで地価を家賃に反映させなくて済みアフォーダブルな価格での住宅供給が可能なること、それと関連して、少ない予算で公的施策住宅を多く供給でき行政効果が大きいことを挙げることができる。

しかし、現実的には、大都市部での借家の整備状況は悪く、例えば平均床面積では持家の117㎡に大して借家は44㎡とその居住水準の低さが指摘されるところであった。そこで、1993年には、特定優良賃貸住宅供給促進制度が発足し、国が建設助成と家賃減額のための助成を行ないながら、民間借家の公的活用を中心とした新しいかたちの公的住宅供給に隘路を見いだしたのである。

6.2 制度の概略

ここで、特優賃の制度の概略をレビューすることにする。特優賃に対する助成としては、建設費補助と家賃対策補助の2つがある。建設費補助は、共同住宅の共用部分に対して国と地方公共団体が

それぞれ1/3ずつ補助をし、さらに建設費の80%に公庫融資が適用できる。家賃対策補助は、市場家賃を基本とする契約家賃と所得階梯毎に設定された入居者負担額との差額に対して助成し、借り上げ型では国と地方公共団体が1/2ずつ負担する。契約家賃は2年で5%、入居者が支払う入居者負担額は毎年5%の上昇を見込んでいて、理論的には両者が借り上げ期間20年で擦りつく。いわゆる傾斜家賃制度のかたちになる。市場家賃の上昇がこれよりも緩やかな場合は20年以内に両者が擦りついて、家賃対策補助も打ち切られ、市場家賃となって、公的助成住宅から外れていく。家賃対策補助は契約家賃である市場家賃と入居者負担基準額の差額を補助するだけだが、入居者負担基準額は収入基準の中央値に階梯毎に決められた18%とか19%という負担率を乗じて出される。所得階梯毎の収入基準も、それに基づいて計算される入居者負担額も、世帯規模毎に設定されている。入居者負担額は、初年度は所得階梯（原則として25~50%、50~65%、65~80%の三区分別）の各中間値の18%を基準として、立地補正(0.75~1.25)、規模補正をして決められる。

表2 国と都道府県の負担の割合

	建設費補助	家賃対策補助
収入基準25%~50%	国1/3 地方1/3	国1/2 地方1/2
収入基準50%~80%	国1/3 地方1/3	国1/3 地方2/3

表3 入居者負担額

入居者の所得(月額)	基準値
313,000円以下	80,200円
313,000円超417,000円	117,600円
417,000円超566,000円	146,300円

以上が、特優賃制度の概略である。

所得対応で特優賃の役割を見て、公的住宅政策の枠組みを捉えると次のようになる。特優賃では、対象階層を収入分位25~50%までとしているが地方公共団体の裁量で80%まで対象階層に入れることが可能で、その場合は、下の方で33%までを対象とする公営住宅階層とわずかに重なり、上の方

は公団、公社の中所得階層や持家階層とまで重なることになる。特優賃の誕生で、わが国の公的住宅政策は従来の「公営」、「公団」、「公庫」の三本柱による所得階層対応の公的住宅政策から、民間のポテンシャルも引き出したより多面的な公的住宅政策の枠組みへと再編されることになるであろうし、公的賃貸住宅制度という視点から捉えても、公営、公団、公社の、従来の直接供給型の原則から脱することになるのである。このように、特優賃の誕生で、『石への援助』から、『石への援助』とともに『人への援助』も充分視野に入れた政策へと政策転換の方向性が示されたと言える。

7. 日仏の家賃補助制度の比較

7.1 応能性

フランスの住宅手当 APL は、対人手当とも訳されるよう、世帯の属性を考慮した『人』につく手当である。手当の算出では、具体の所得の値が計算式に入れられ、条件により補正されて支給額が出される。これに対し、特優賃の場合とはいうと、所得の具体の値ではなく所得の属する階梯、つまりどの収入基準に属するかが問題となる。

所得階梯毎の基準値を採用するので、例えば、収入基準313,000円~417,000の区分では、入居者の収入に月額十万円以上も開きがあるにも拘らず受ける家賃補助は117,000円と同じである。住宅手当 APL はきめ細かな応能的援助だが、特優賃の家賃対策補助はおおまかな段階状の援助となっている。特優賃の家賃対策補助は入居者の所得変動に柔軟に対応する仕組をもたないため応能性が担保されているとはいいがたい。

特優賃では、所得の捕捉は毎年行い、例えば三年目に所得がXからYに減り、収入基準の区分も下がった場合、新しい区分の三年目の額から再スタートをきることになる。また、四年目から入居者が入れ替わった場合は、新しい人の収入基準の区分でその住宅の四年目に設定されている額からスタートしている。

7. 2 対象階層

特優賃は、その創設の経緯から、地価高騰に対処するという前提条件があったために、都市部でアフォーダブルな価格での住宅供給に対応するため所得分位80%という中所得の上の層までを対象とする結果になっている。下から25%までの低所得階層は含まない一方で、80%という公的住宅階層と捉えるかどうか議論の余地のある階層までを含むことができ、諸外国の公的住宅政策と比較したときに、これは高地価に直面している日本の公的住宅施策の特殊性を表しているといえよう。一方、住宅手当 APL は、都市部、農村部を問わず広く普及している国の家賃補助制度だが、公的援助で支援すべき階層は『社会住宅』階層としている。『社会住宅』階層のカバー率は毎年変わるが、所得分位60%前後の中堅所得層までを対象層とし、公的援助の対象としては妥当性があるものとなっている。

7. 3 援助のセット性

家賃補助を受けられる条件は、住宅手当 APL では、持家でも公的借家でも公的援助を受けた『社会住宅』なら、また特優賃では助成を受け建設された後借り上げ等で『公的住宅』に供するものなら、居住者は家賃補助が受けられ、両者ともそこでは住宅の公的性格が前提とされる。

両者の違いは、住宅手当 APL の場合は建設援助と住宅手当がそれぞれ独立した制度でありながら2つが連動しているのに対し、特優賃の場合は1つの賃貸住宅供給施策の中に、「建設援助」と「家賃補助」が一緒に入っている点にある。このように細かい制度的な違いはあるが、居住条件を備えた公的住宅に、財政的支援として「建設援助」と「家賃補助」を抱き合わせて入れていくという援助のセット性は両者とも変わらない。

7. 4 公的住宅としてのストック

ストックの安定性も公的住宅としての課題となり、援助の「水平的公平性」の問題とも関連してくる。公営、公団等、直接供給の場合は行政主導

で住宅供給のコントロールが可能だが、特優賃の民間賃貸住宅の公的借り上げの場合は行政の誘導はあるが、最終的には制度に家主がどれだけ乗ってくるかという家主側の状況に左右されて公共・民間相乗りの状況があり、その意味で住宅供給計画に乗せるのも直接供給型ほど簡単ではないことが予測される。また、借り上げ型の場合は、20年の借り上げ期間終了後に公的コントロールから外れてしまい、公的住宅としてのストックの減少を招くという側面もある。民間賃貸住宅、非営利組織建設住宅の公的活用と社会住宅のかたちが長年定着しているドイツでは、一定期間過ぎると市場から社会住宅が離れていってしまうという現象が見られ、その為、『社会住宅』ストックを安定化させるためには、常に市場へ『社会住宅』を補給していく必要があるとされている。

ストックの確保という点では、特優賃の供給計画戸数は平成5年度に年間2万戸を目標としており、これは公営4万8千戸、公団2万6千戸の計74000戸の約3割にあたる量なので、今後公的住宅政策の中でストック面でも期待されているといえる。

7. 5 住居費負担の概念

住宅手当 APL では、所得変化に対応して、住居費負担率の考え方は尊重している。

特優賃では、入居の初期段階に大きく補助を入れ、その後補助の割合を減減させ逆に入居者負担を段階的に引き上げていく仕組を採っている。初年度の所得に基づいて入居者負担額が決められ、毎年5%ずつ上昇する。入居段階では、「適正な住居費負担」、家賃負担率の考え方を重視している。ところが、次年度からは、所得も入居者負担額同様に5%ずつ上がるのでなければ、この家賃負担率の考え方は崩れてくる。ベースアップがあまり期待できない状況では所得も同様にアップして家賃負担率が一定に保たれるのは難しいといえよう。これは、特優賃が純粋な家賃補助制度というよりも、初期負担の軽減を目的とする、良質な賃貸住宅供給システムを第1義的目的としたものだからと解釈される。しかし、やはり現実的には、家

賃負担率が大きくなっていくことは、所得が増加傾向にある成長階層世帯では対応できても、所得の減少が見込まれる高齢者世帯等ではなかなか厳しい場合も少なくない。福祉型借上公共賃貸住宅は入居者負担額の上昇が年3%に抑えられているが、特優賃でもそのライン程度に抑えられるのが現実的ではなからうか。また、最長20年の借り上げが終了し補助の入らない市場家賃に戻った時に、どれくらいの世帯が居住継続するか正確には予測できない。また、市場家賃自体が実際にはどのように変動するか、何年で市場家賃と入居者負担額は摺つくのか等、住宅市場サイドからの検討課題が多いことも確かだが、情勢変化に応じて運用状況を臨機応変に変えていくような柔軟性が望まれる。

8. まとめ

フランスでは、住宅手当制度は複数ある施策の1つとしてだけでなく国の住宅対策予算の4割をも占める最も重要な施策として存在している。住宅手当の創設は遙か第2次世界大戦直後にまで遡り、時代の要請に答えたり、改正等を経たりしながら今日の制度にまで到達した。その住宅手当制度の40年の変遷の中で、今日のフランスの住宅手当を代表する住宅手当 APL が、援助の「垂直的公平性」と「水平的公平性」を確保するに至ったことは、大きく評価できるものである。援助の「垂直的公平性」は、創設当初から手当の性格の中に組み込まれていて、手当の算出で、「適正な住居費負担」を具体化するものとして住居費負担率の考え方が定着していることは既に述べたとおりである。また、「水平的公平性」は、住宅所有形態を問わず所得が同じなら受ける援助も同じという、援助の普遍性を表わすものだが、公的援助を受け居住水準を満たした住宅全てが『社会住宅』という取り扱いを受け、住宅手当 APL にアクセスできるフランスでは、援助の「水平的公平性」の達成度も高いといえよう。

一般的に、直接供給のハコだけを公的住宅とする公的住宅政策では入れた人と入れなかった人との間の不平等が生じるが、間接供給の場合は直接供給と比較してより多くを対象とすることがで

き、公的施策の対象の間口を広げられるという政策効果がある。フランスの住宅手当 APL では、直接供給よりは多い限定数の間接供給によって「間口を広げる」という政策効果ではなく、さらに進んで、所得要件を満たした人に「間口を解放する」という政策効果を持っている。その意味で、間接供給の徹底したものといえる。

特優賃は、『石への援助』と同時に『人への援助』でもあるが、公的住宅の一環として戸数の供給が充分でなければ、直接供給型と同様、援助の「水平的公平性」の面で弊害が出てくることもあり得る。しかし、状況も、前進のきざしが見られ、特優賃では公共団体、公社施行型の他、公社借上型、公社管理受託型の他、法人施行型、法人借上型、法人管理受託型等、多様なものを用意している。こうした国の積極的なテコ入れによって、今後かなり戸数を伸ばし、援助の対象を拡大していくことが期待されている。

もともと公的援助の対象外で何の恩恵も受けなにかわりに政策的コントロールのあまり及ばなかった民間賃貸住宅に着目して、新たに公的援助を入れて公的住宅政策の中に積極的に取り込み、40年間続いた直接供給中心の公的住宅政策体系から、幅の広い援助体系を持つ広義の公的住宅政策へと転換しつつある状況にある。これには、ドイツやフランスの『社会住宅化』の方向性と同じものがあるといえる。

最後に、特優賃の発展に期待しつつ、課題を簡単にまとめたい。

まず、1点目は住宅供給促進策の一環でありながらも家賃補助制度としての性格を持つかぎり、「住居費負担の適正化」は望まれるところである。なぜなら、経年変化とともに負担率が高くなるのなら、居住者は安心して住み続けられないからである。

また、2点目としては、フランスでは家賃補助重視への政策移行が公的住宅ストックが十分にできた段階で行われた点も忘れることができない。公共直営型の住宅供給・管理は、今後の高齢化社会や弱者世帯も考慮にいれたバランスある豊かな社会像を模索したときに誰もが期待するところで、特優賃と直接供給型の「両輪論」を支援したい。

最後に、地価高騰という日本における昨今の特

異なる状況が、特優賃の家賃対策補助の議論を難しくしてしまった感がある。土地の価格は欧米諸外国と比較すると日本は群を抜いている。高騰した地価を前提にしているため、市場家賃が高くなり、引きずられて家賃対策補助も高くなる。地価の適正な誘導をすすめる一方、大局的な都市計画的視点からの住宅供給の促進が望まれる。

参 考 文 献

—特優賃関係文献—

玉田弘毅(1993)「特定優良賃貸住宅制度の創設とその意義—これまでの住宅政策の流れのなかで—」、『住宅』1993年8月号、4-7。

塩崎賢明・竹内清明他(1992)『賃貸住宅政策論』都市文化社

中野英夫・山崎福寿・五十嵐敬喜・小林重敬・玉置伸吾・八田達夫(1994)「都市住宅の経済分析と住宅政策の将来展望」、『都市住宅』1994年3月号、90-103。

相羽康郎・塩崎賢明・福井秀夫・海老塚良吉(1994)「公共賃貸住宅 VS 家賃補助(その1)」、『住宅』1994年11月号、61-70。

相羽康郎・塩崎賢明・福井秀夫・海老塚良吉(1994)「公共賃貸住宅 VS 家賃補助(その2)」、『住宅』1994年12月号、25-31。

竹山清明(1993)「新しい公共住宅制度である特定優良賃貸住宅制度を考える」、『住宅会議』1993年11月号、59-63。

水原 渉(1993)「特定優良賃貸住宅とドイツの社会住宅」、『住宅会議』1993年11月号、64-66。

—その他の文献—

島田良一(1992)「イギリスの家賃補助について—レンガへの補助から「人への補助」への移行を考える—」、『住宅問題研究』1992年12月号、9-33。

—住宅手当 APL 関係文献—

I.N.S.E.E. (1988) LES CONDITION DE LOGEMENT DES MENAGES EN 1988

Ministere de l'Equipement, du Logement de l'Aménagement (1989) "DOCUMENT SUPPLEMENT N°4460 bis, RAPPORT DE LA COMMISSION BLOCH- LAINE sur les aides publiques au logement", LE MONITEUR

Marc Sylvain Engel (1981) "L'aide Personnalisée au Logement", Press Universitaire de France
Maurice Boukobza, "Rapport National LE FINANCEMENT DU LOGEMENT EN FRANCE",
Ministere de l'Equipement

Ministère de l'Equipement, du Logement de l'Aménagement du Territoire et Transports(1988) "PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1988",
Imprimerie Nationale

原田純孝(1989)『フランスの社会保障制度』東京大学出版会

建設省住宅局住宅政策課(1992)『西欧諸国の社会住宅制度調査』日本建築センター

住田昌二他(1994)『ドイツ・フランスの社会住宅制度』日本総合住宅センター

大家亮子(1992)「フランスの住宅手当制度」、『住宅政策理論と都市計画理論の連携のための基礎的研究』日本建築学会建築経済委員会、146-157。

大家亮子(1992)「フランスの住宅改善事業に於ける住宅手当 APL の運用に関する研究—公的住宅団地 Grands Ensembles Sociaux に於ける実態分析—」、『第27回日本都市計画学会学術研究論文集』595-600。

大家亮子(1994)『フランスの住宅手当 APL の政策的評価とその運用上の課題について』、『第二十九回日本都市計画学会学術研究論文集』679-684。

Key Words (キー・ワード)

Affordability of the Rent (住居費負担), Housing Subsidy (住宅手当), Public Housing Policy (公的住宅政策), Social Housing (社会住宅)

A Study on Rent Subsidy Systems in Japan and in France :
The Comparison of Rent Subsidy Systems, “Tokutei Yuryo Chintai Jutaku Kyokyu Sokushin Seido” in Japan and “Rent Subsidy APL” in France

Ryoko Oya*

*Housing Research Foundation

Comprehensive Urban Studies, No.56, 1995, pp.121-132

In Japan, an housing subsidy system called “Tokutei Yuryo Chintai Jutaku Kyokyu Sokushin Seido” has been created in 1993. In those days, the prices of the lands had become to maximum, especially in the urban areas and the purchase of the own-occupied houses for the average workers became seriously difficult, as it showed, in 1990, the average rate of the income against the house price became 8.2, although it was normally expected to be around 5.0.

Tokuyuchin was given its' birth under such severe circumstances under which they could not expect the supply of public housing anymore by the ordinary directly-supplied way of public housing either by housing authorities or by municipalities.

So, in this system, what they did was to take the alternative way to supply public houses by renting the private-rented houses on public use so that the rents don't reflect the highly-rised land prices because there was no need to purchase the land newly.

Tokuyuchin itself, contains double-faced two types of public aid, one of which is building subsidy and other one is the rent subsidy. This rent subsidy which is only the part of the Tokuyuchin, is considered to be different from the general rent subsidy system which supposed to exist independently.

Considering the fact that the rent subsidy of Tokuyuchin makes the distinction from the general rent subsidies, we still can see the significance in the comparison of those rent subsidy systems in Japan and in France, based on the ideas firstly because they are both the nation-wide systems, secondly because they are the leading programme to encourage the housing standards which had been founded in the field of housing policy not in the field of social security as before.

The first half of this paper refers about the background of the foundation of the system, how they apply the system, the points as concern, together with the consideration of the difference in the frame of the public housing supplying system and the housing policy itself. And the second half sacrifices on the comparison of those two systems and after that on the points to be considered related to Tokuyuchin which is expected to play fairly important role in Japanes public housing policy from the viewpoint of quantity as.