

公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助

齋 藤 純 子

- ① 多くの先進諸国で、ここ数十年の間に居住保障政策の重点は供給サイドから需要サイドへ移され、住宅建設への補助の縮減に併せて対人補助である住宅手当が導入された。
- ② これら各国では住宅手当制度によって公的家賃補助が行われている。これに加えて公的扶助制度で住居費の給付が行われている国もあり、住宅手当制度とその他の制度との役割分担は国によって様々である。
- ③ 住宅手当は、援助の必要な人に的を絞ることのできる効率的な政策手段であるが、他方で、受給者が家賃引下げの努力をしなくなる、「貧困の罨」から抜けられなくなる、給付費用が膨張するおそれがある等の問題がある。
- ④ 日本では公的家賃補助はほとんど行われていないと言われるが、広義に捉えれば、生活保護制度の住宅扶助や第2のセーフティネットとしての住宅支援給付によっても公的家賃補助が行われている。
- ⑤ ドイツでは、日本と同様に公的扶助制度において住居費給付が行われているほか、ボーダーラインの低所得層を対象とする住宅手当制度があつて、居住のセーフティネットは二重になっている。しかし、両制度の並立が混乱を招いているとの指摘もある。
- ⑥ 持家偏重であった日本社会も変化し、賃貸住宅政策の再構築が求められる状況となっている。その際、公的家賃補助としての住宅手当について検討する場合には、生活保護制度の住宅扶助との関係を整理する必要がある。

公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 国土交通調査室主任 齋藤 純子

目 次

はじめに

I 諸外国の住宅手当制度

- 1 居住保障政策の体系における住宅手当
- 2 住宅手当導入の背景と経緯
- 3 住宅手当の目的
- 4 公的扶助の住居費給付と住宅手当
- 5 住宅手当の設計
- 6 住宅手当の影響・効果
- 7 住宅手当の問題点

II 日本における公的家賃補助

- 1 生活保護制度の住宅扶助
- 2 住宅手当と住宅支援給付

III ドイツにおける公的家賃補助

- 1 公的扶助制度と住居費の給付
- 2 求職者基礎保障制度における住居・暖房費の給付
- 3 適切な住居費の基準の条例化
- 4 住宅手当制度
- 5 住宅手当と公的扶助における住居費給付との関係

おわりに

はじめに

日本の住宅政策は、多くの人々がたどる標準的なライフコースに合わせ、持家の取得を促進することに重点を置いてきたと言われる⁽¹⁾。標準的なライフコースとは、学校を卒業後、就職し、結婚し、子どもを持つというもので、これに合わせて、住居に関しては、親の家を出た後、借家に暮らし、その後、自宅を所有することになる。しかし、現代では、未婚者や単身世帯、非正規労働者の増大が示すように、人々の暮らしは多様化し、このような人生設計が困難だったり、そぐわなかったりする人々もかなり存在するようになってきている。平成24年度の国土交通白書によれば、現実には、民間賃貸住宅に居住する40歳未満の若者の割合は、1983年から2008年までの間に39.7%から59.7%に上昇している⁽²⁾。しかも、可処分所得に占める家賃の割合(2009年)は、40歳未満の単身者では男性で19.9%、女性で24.7%に達している⁽³⁾。

このような状況の変化を前に、住宅セーフティネットを拡充し、良質な民間賃貸住宅の供給を促進する施策として、あらためて公的な家賃補助制度に関心が向けられるようになってきた⁽⁴⁾。特に日本には、諸外国にある公的な住宅手当制度がないことが指摘され、その導入を求める意見も見られる。しかし、日本に公的な家賃補助制度が全く存在しない訳ではないし、さらに公的な家賃補助を広義に捉えれば、生活保護制度や第2のセーフティネットとしての住宅支援給付事業においても家賃補助が行われている。

本稿では、公的な家賃補助を広義に捉え、これらも視野に入れて論じることとしたい。まずⅠにおいて、公的な家賃補助を行っている諸外国の住宅手当制度を概観することにより、住宅手当の概念を整理した上で、Ⅱにおいて、日本で行われている公的な家賃補助制度の主なもの、Ⅲにおいてドイツで行われている公的な家賃補助制度の主なものについて紹介する。ここでドイツを取り上げるのは、広義の公的な家賃補助として公的扶助制度⁽⁵⁾において住居費給付が大規模に行われている点で日本と共通する一方、これと並行して住宅手当制度を有しており、日本において住宅手当の導入を検討する際に参考になると思われるからである。

Ⅰ 諸外国の住宅手当制度

日本ではなじみがないが、多くの先進諸国には住宅手当制度があって、生活費の中で大きな割合を占める住居費について公的補助が行われている。住宅手当制度の主たる対象は、賃貸住宅の家賃であるが、自宅の購入にかかる費用も対象とする国もある。本章では、諸外国で行われている住宅手当制度を概観することによって、住宅手当の考え方や特徴を把握する。

1 居住保障政策の体系における住宅手当

一般市民がその資力の範囲内の価格で適正な住宅に居住することができるようにすることは、ほとんどの先進国に共通の政策目標となっている⁽⁶⁾。その手段には様々なものがあるが、①供給サイドにかかる手段と②需要サイドにか

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセスは2013年11月1日である。

(1) 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、2009、pp.19-50。

(2) 国土交通省『平成24年度 国土交通白書』p.54。<<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h24/index.html>>

(3) 同上、p.55。

(4) 最近の論文として、阪東美智子「家賃補助に関する考察」『建築とまちづくり』No.420、2013.6、pp.28-33; 篠原二三夫「欧米主要国における家賃補助制度」『季刊住宅土地経済』No.90、2013.10、pp.27-35がある。

(5) 生活困窮者を対象とする公費による最低生活保障制度のことをいい、日本では生活保護制度がこれにあたる。

(6) Peter A. Kemp, "Housing allowances in context," Peter A. Kemp, ed., *Housing allowances in comparative perspective*, Bristol: The Policy Press, 2007, p.1.

かる手段の2つに大別される⁽⁷⁾。

供給サイドにかかる手段としては、公的（賃貸・分譲）住宅の直接供給のほか、建築主や家主に対する建設補助（いわゆる「煉瓦モルタル補助金（bricks-and-mortar-subsidies）」）が典型的である。この補助により、市場価格やコスト価格よりも低廉な価格での住宅供給が可能となる。供給サイドにかかる手段としては、この他、家賃統制などの価格規制もある。

需要サイドにかかる手段は、住宅購入者や借家人に対して住宅の購入費や家賃の支払いが可能となるよう援助するものである。これには、住宅購入者に対する低利子融資などの直接援助や住宅ローンの金利についての税の軽減措置などの間接援助等を含め様々な形態がある。

需要サイドにかかる手段の中で最も代表的な手段と目されているのが、住宅手当（housing allowance）である。その基本要件は、①消費者に対して支払われること（場合によっては消費者が支払うべき相手、家賃であれば家主に支払われることもある）、②住居費に関連して支払われること⁽⁸⁾、③所得に応じて支払われることの3点であろう。

一般に住宅手当という呼称が用いられるが、英国（ユニバーサル・クレジット（Universal Credit：UC）導入前）では住宅給付（Housing Benefit）⁽⁹⁾、オーストラリアでは家賃補助（Rent Assistance）、ニュージーランドでは住居補足手当（Accommodation Supplement）、カナダでは住

まい手当（Shelter Allowance）、米国では住宅バウチャー（housing voucher）と呼ばれるものがこれに相当する⁽¹⁰⁾。

このほか、入居者の所得に応じて家賃を低廉化する措置も、間接的な住宅手当と見ることができる⁽¹¹⁾。

2 住宅手当導入の背景と経緯

福祉国家を形成した先進国のほとんどにおいて、住宅問題への取組みは当初、供給サイドから行われた⁽¹²⁾。第一次世界大戦中に民間住宅の家賃統制が導入されたあと、社会住宅⁽¹³⁾の建設への補助が開始され1960年代まで継続された。その後、各国政府は、政策手段の重点を供給サイドから需要サイドに移し、社会住宅建設への補助は縮減された。住宅手当は、社会住宅の代替手段として、貧困層に対する影響を緩和するために導入された。その結果、ここ数十年の間に、所得に応じて支給される住宅手当の制度が多く先進福祉国家に共通して見られるようになった。絶対的な住宅不足が解消され、住宅の質の水準が向上したことを背景に、住宅問題は、「住宅」の問題としてよりも「所得」の問題として取り組むべき課題となり、低家賃の住宅を直接供給するよりも、所得を補足するための金銭給付を与える方が、より適切な政策とみなされるようになったのである。

住宅手当は、社会住宅の建設と比較して、援助を必要とする世帯に的を絞ることのできる効

(7) 政策手段に関する記述は、*ibid.*のほか、丸尾直美「第1章 住宅政策と福祉—社会保障との関係を中心に—」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』東京大学出版会、1990、pp.6-7を参考に構成した。

(8) 米国の住宅バウチャーや、英国の公営住宅居住者の家賃勘定に計上される家賃割引（rent rebates）の場合は、住居費としてしか使用できないという点で住居費との結び付きが最も強い究極の形態である。

(9) 住宅給付は2013年10月からユニバーサル・クレジット（Universal Credit：UC）に統合され、以後新規の受給は認められなくなった。旧来の住宅給付受給者は、2014年4月から2015年12月までにUCに移行する予定である。UCの概要は、山本真生子・齋藤純子・岡村美保子「諸外国の公的扶助制度—イギリス・ドイツ・フランス—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』789号、2013.5.20、pp.3-4。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8206063_po_0789.pdf?contentNo=1> 参照。

(10) Kemp, *op.cit.*(6)

(11) *ibid.*, p.2.

(12) 以下、本項の記述は*ibid.*, pp.2-5による。

(13) 公的資金の提供を受ける代わりに、借家人・家賃水準・居住面積に関して一定の条件を課される。

率性の高い政策手段である。市場で十分に住宅が供給されるならば、住宅手当は、低所得層の住宅市場へのアクセスを助ける有効な手段となる。住宅手当は、また、消費者に対し、より大きな選択の自由を与えるため、個人の生活への干渉の少ない支援手段と受け取られ、市場を重視し小さな政府を志向する新自由主義の風潮と親和的でもあった。

他方で、住宅手当の意義が大きくなった背景には、需要サイドでの居住のセーフティネットに対するニーズの増大があった。具体的には、1970年代からの失業者、特に長期失業者の増加、パートタイム労働者の増加、不安定雇用の拡大があった。さらに、稼働可能年齢層の非就業者（ひとり親世帯、早期引退者、長期傷病・障害給付の受給者など）、低年金者の増加が加わった。住宅手当を必要とする層が増えたのである。

ただし、国際的に見ると、先進諸国でも、全国的な住宅手当制度は有しない国（オーストリア、ベルギー、カナダ、スイス）がある。これに加えて、福祉を家族に依存する傾向の強い南欧諸国（ギリシャ、ポルトガル、スペイン、イタリア）にも全国的な住宅手当制度は存在しない。これに対し、東西の壁崩壊後、中欧・東欧諸国の多くで住宅手当制度が導入されている。

3 住宅手当の目的

住宅手当は、住宅政策上の目的又は社会保障上の目的のいずれかを有するものであるが、実際には、双方の目的を併せ持つことが多い⁽¹⁴⁾。住宅政策上の目的とは、低所得世帯が「適切な（adequate）」住宅、すなわち世帯の必要に応じた質や広さに関する最低基準を満たす住宅に

居住できるようにすること（劣悪な住環境の改善）である。社会保障上の目的とは、低所得世帯の所得に対する住居費の割合を「負担可能な（affordable）」レベル⁽¹⁵⁾まで下げられるようにすることである。今日では、多くの国で、居住水準の向上と共に、住居費負担を軽減するという所得補助の側面が強調されるようになってきている。

住宅手当により、より水準の高い居住（＝住宅政策上の目的）を実現することもできるし、家計の中の住居費の負担率を引き下げること（＝社会保障上の目的）もできる。住宅手当は、例外的に住宅バウチャーや家賃割引として給付される場合もあるが、基本的には金銭で給付され、その使い方、すなわち、どちらの目的が優先されるかは受給者次第となる。なお、後述するように、住宅手当と並行して、公的扶助制度においても住居費給付が行われているが、これは社会保障（所得補助）政策を目的とするものである。

これらに加えて、米国の住宅バウチャーには、受給者の地域移動の促進という第3の目的が与えられている。「機会への移動（Moving to Chance）」実験プログラムや「住宅選択バウチャープログラム（Housing Choice Voucher Program）」では、住宅バウチャーを使って、貧困層の少ない、より良い職や教育の機会に恵まれた地域への受給者の移動を誘導している。住宅手当が住宅に対する援助でなく人に対する援助であり「ポータブル」であるからこそ、このようなことも目的とすることが可能となる。⁽¹⁶⁾

4 公的扶助の住居費給付と住宅手当

居住保障のための金銭給付は、国によっては、

(14) 本段落及び次段落の1文までは、Kemp, *op.cit.*(6), pp.5-6による。

(15) 大多数の専門家の見解では、高くても30～35%、低所得層であればもっと低くなければならないとされる。Ira Gary Peppercorn and Claude Taffin, *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, The World Bank, 2013, p. 49. <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/22/000445729_20130322133014/Rendered/PDF/761820PUB0EPI00LIC00pubdate03010013.pdf> 参照。

(16) PA Kemp, "Access and Affordability: Housing Allowances," Susan J. Smith, ed., *International Encyclopedia of Housing and Home*, Amsterdam: Elsevier, 2012, p.24.

公的扶助 (social assistance) 制度において、所得に応じた住居費給付として行われている。住宅手当と公的扶助制度の住居費給付を明確に区別することは困難であり⁽¹⁷⁾、その境界は流動的である。前述の基本要件を満たす限りにおいて、公的扶助の住居費給付も広義の住宅手当とみなすことができよう。ただし、以下の記述では、住宅手当の語は、公的扶助の住居費給付を含まない狭義で用いる。

公的扶助制度において住居費に関してどのような(どの程度の)給付が行われるかということは、当然、住宅手当の支給規模(支給件数と支給費)に影響する⁽¹⁸⁾。

公的扶助制度における住居費の取扱いには、以下の3つのアプローチがある⁽¹⁹⁾。

- ①公的扶助の給付により住居費の少なくとも一部がカバーされる。(例：オーストラリア⁽²⁰⁾、ニュージーランド⁽²¹⁾、オランダ)

公的扶助の受給者は、住居費支出が大きい場合には、公的扶助を受給していない者と同様に、住宅手当を受給することができる。

- ②公的扶助の給付は住居費の全部(ただし上限額あり)をカバーする。(例：カナダ、ドイツ、スウェーデン)

公的扶助の受給者には、適切とみなされる範囲内で住居費の全額が給付される。

- ③公的扶助の給付に住居費(家賃)が含まれていない。(例：英国(UC導入前)⁽²²⁾)

公的扶助の受給者は、別の制度である住宅手当を申請する。

これを踏まえて、諸外国の家賃補助制度を、公的扶助制度での住居費の付加給付と独立の住宅手当に区分して整理したのが表1である。

このように多くの国に家賃を対象とする住宅手当制度があるが、その適用対象者の範囲には違いがある。表2は、表1を再構成し、公的扶助の受給者とそれ以外の低所得者に分けて、適用となる家賃補助制度を記載したものである。

表2からわかるように、オーストラリア、ニュージーランド、フランス、英国(UC導入前)では、公的扶助制度内に住居費に対する独立の給付がなく、公的扶助受給者をも対象とする普遍的な住宅手当制度がある。米国、オランダでは、公的扶助制度の給付が住居費の最小限又は一部をカバーするが、これと並行して住宅手当制度が存在する。ドイツ、スウェーデンでは、公的扶助制度の給付が住居費全額をカバーするが、これと並行して住宅手当制度が存在する。ドイツの場合、現在は、公的扶助受給者は住宅手当を併給することを認められていない(Ⅲで詳述)。これに対し、スウェーデンの場合、併給が可能であるが、公的扶助受給者の受給した住宅手当は公的扶助受給認定の際の資力調査の対象となり、公的扶助の住居付加給付の減額につながる⁽²³⁾。カナダでは、公的扶助受給者には住居費全額が補足して給付されるが、独立の

(17) Peter A. Kemp, *A Comparative Study of Housing Allowances* (Department of Social Security, Research Report No.60), London: The Stationery Office, 1997, p.55. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128102031/http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep060.pdf>>

(18) Kemp, *op.cit.*(6), p.2.

(19) *ibid.* 国別の事情を含むより詳細な情報は Kemp, *op.cit.*(17), pp.55-60 を参照。

(20) オーストラリアの低所得者(公的扶助受給者、年金受給者等)は民間住宅について家賃補助を受けられるが、自宅及び公的住宅については補助がなく、後者の住居費は公的扶助・年金等の支給額でカバーすることが期待されていると考えられる。なお、年金制度は税を財源とし資力調査が課される。中川秀空「オーストラリアの年金制度の現状と課題」『レファレンス』747号, 2013.4, pp.5-23. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8200259_po_074701.pdf?contentNo=1>、特に家賃補助については p.7 を参照。

(21) ニュージーランドでは、公的扶助は住居費もカバーすることが暗に想定されているが、公的扶助の受給者も非受給者も自宅・借家・寄宿について住居補足手当を受給することができる。老齢年金受給者の同手当受給については、中川秀空「ニュージーランドの年金制度の現状と課題」『レファレンス』750号, 2013.7, p.13. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8238142_po_075001.pdf?contentNo=1> 参照。

(22) ただし、自宅購入費用(住宅ローンの利子)については公的扶助において補助が行われる。

表1 諸外国の家賃補助制度（制度別）

	公的扶助制度の住居費付加給付	独立の住宅手当
オーストラリア*	—	○家賃補助
ニュージーランド	—	○住居補足手当
カナダ	○住居付加給付	—（連邦レベル） ○住まい手当（州により）
米 国	—（一定の住居費をカバー）	○住宅バウチャー（予算枠あり）
英 国**	—（住居費を含まない）	○住宅給付
フ ラ ン ス	—	○家族住宅手当 ALF（有子世帯対象）／社会住宅手当 ALS（高齢者・障害者等対象）／対人住宅援助 APL（社会住宅居住者対象）
ド イ ツ	○住居付加給付	○住宅手当
オ ラ ン ダ	—（最低限の住宅費をカバー）	○対人家賃補助
ス ウ ェ ー デ ン	○住居付加給付	○住宅手当（有子世帯対象／若年層対象）／住宅補足手当（年金受給者対象）***
チ ェ コ	—	○住宅手当

*オーストラリアについて原表は公的扶助制度の一部として家賃補助を記載しているが、同国の家賃補助は、対象を公的扶助の受給者から拡大してきている（室田信一「第9章「住宅セーフティネット」の拡充—家賃補助—」埋橋孝文・連合総合研究所編『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言—』ミネルヴァ書房, 2010, p.221 参照）ことから、本表では独立の住宅手当の一種として整理した。ただし、連邦政府の所得扶助・家族扶助給付に付随して支給され、別の受給手続を要しない（Australian Government, Department of Human Services, “Claiming Rent Assistance.” <<http://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/centrelink/rent-assistance/claiming>>; Kath Hulse, “Housing allowances and the restructuring of the Australian welfare state,” Peter A. Kemp, ed., *Housing allowances in comparative perspective*, Bristol: The Policy Press, 2007, pp.21-22）。その点では、広義の公的扶助の付加給付と見ることもできる。

**英国は2013年10月のユニバーサル・クレジット導入前の制度である。

***スウェーデンには、有子世帯のための住宅手当、若年世帯（18～28歳）のための住宅手当、年金受給者のための住宅補足手当と3種類の住宅手当がある。小玉徹「住宅手当はなぜ必要か 第1回 居住水準を保障する住宅手当（スウェーデン）」『いい住まいいいシニアライフ—財団ニュース』Vol.109, 2012.7, p.8; Per Åhrén, “Housing allowance systems in Sweden,” Kemp, ed., *op.cit.*, pp.215-222.

（出典） Peter A. Kemp, “Housing allowances in the advanced welfare states,” Kemp, ed., *op.cit.*, p.271, Table 12.3: Summary of income-related assistance with housing costs より家賃に関する制度のみを抽出して筆者作成。

表2 諸外国の家賃補助制度（対象者別）

	公的扶助受給者	その他の低所得者
オーストラリア	○家賃補助	
ニュージーランド	○住居補足手当	
カナダ	○住居付加給付	○住まい手当（州により）
米 国	○公的扶助制度	○住宅バウチャー（予算枠あり）
英 国*	○住宅給付（満額）	○住宅給付（所得に応じ65%減額）
フ ラ ン ス	○住宅手当	
ド イ ツ	○住居付加給付	○住宅手当
オ ラ ン ダ	○公的扶助制度	○住宅手当
ス ウ ェ ー デ ン	○住居付加給付 （○住宅手当）	○住宅手当
チ ェ コ	○住宅手当	

*英国は2013年10月のユニバーサル・クレジット導入前の制度である。

（出典） 表1を再構成し筆者作成。

23) OECD 編著, 日本労働組合総連合会（連合）総合政策局訳『図表でみる世界の最低生活保障—OECD 給付・賃金インディケータ—働くための福祉の国際比較』明石書店, 2008, pp.33, 36; *Benefits and Wages: OECD Indicators*, 2007, pp.31, 34.

住宅手当は、少なくとも連邦レベルでは存在しない。

5 住宅手当の設計

住宅手当は、通常、定額給付でなく、受給者ごとの個別の要素に応じて支給額が変わるように設計されている⁽²⁴⁾。個別の要素としては、一般に、①所得、②世帯の人数、③対象となる住居費が考慮される。支給額は、これら3要素を考慮した表又は数式に基づいて算定される。通常、所得が少ないほど、世帯の人数が多いほど、対象となる住居費が大きいほど、支給額は大きくなる。

このように所得が少ないほど受給額が多くなる「所得に応じた制度 (income-related scheme)」が一般的であるが、所得が一定額以下の受給者に対して同一額を支給する「所得審査付き制度 (income-tested scheme)」もありうる。また、このいずれでもなく、住宅手当の支給対象を低所得層に限定しない「普遍的 (universal)」制度もありえ、この場合、対象を特定のカテゴリー（例えば、年金受給者）に限ることもできる。⁽²⁵⁾

対象となる住居費については、事後評価 (ex post) 方式と事前評価 (ex ante) 方式とがある。事後評価方式では、受給者が実際に支払った家

賃が基準とされるのに対し、事前評価方式では居住地域の平均家賃や標準家賃が基準とされる。ほとんどの国で事後評価方式を採用しているが、事前評価方式の代表例としては米国の住宅バウチャーがある。⁽²⁶⁾

住宅手当は、受給者の住居費全額をカバーするものでなく、その一部を公費で負担するものである。すなわち、単純化して示すと、 $\boxed{\text{対象となる住居費}} - \boxed{\text{自己負担額}} = \boxed{\text{支給対象額}}$ となる。自己負担額は、金額で（オランダ、スウェーデン、オーストラリア、ニュージーランド⁽²⁷⁾）又は所得の一定割合として（米国では30%⁽²⁸⁾）定められる。フランスの住宅手当では、自己負担率は、支払家賃、所得、居住地域及び世帯の人数によって変わる⁽²⁹⁾。

次に、 $\boxed{\text{支給対象額}} \times \boxed{\text{補助率}} = \boxed{\text{支給額}}$ とする。米国やフランスでは補助率100%となるが、この段階でさらに自己負担を求める場合には、補助率は100%未満に定められる。例えば、現在オーストラリアでは75%⁽³⁰⁾、ニュージーランドでは70%⁽³¹⁾に設定されている。受給者の種別と所得水準によって補助率に差が設けられる場合もある。

フランスの住宅手当では、上限家賃（地域及び世帯構成によって異なる）に共益費（世帯類型

(24) 本項の記述は、主に Kemp, *op.cit.*(6), pp.6-10 に基づく。

(25) Kemp, *op.cit.*(16), p.25.

(26) *ibid.*

(27) ニュージーランドでは「支給開始基準額 (entry threshold)」と称し、社会保障給付の種類及び世帯類型別に異なる額（所得の25%相当）が定められている。対象となる住居費がこれを超えて初めて住宅手当の支給対象となる。これは、一定額以下の家賃は住宅手当の補助対象とならないことを意味する。

(28) Peppercorn and Taffin, *op.cit.*(15), p.56.

(29) Michel Amzallag and Claude Taffin, *Social Rental Housing in France*, World Bank, 2010, p.35. <<http://documents.banquemoniale.org/curated/fr/2010/01/14356786/social-rental-housing-france#>>; 『欧米主要国における家賃補助制度および公共住宅制度等に関する調査研究』日本住宅総合センター, 2012, pp.88-91.

(30) 室田信一「第9章「住宅セーフティネット」の拡充—家賃補助—」埋橋孝文・連合総合研究所編『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言—』ミネルヴァ書房, 2010, p.222; Australian Government, Department of Human Services, "Payment rates for Rent Assistance." <<http://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/centrelink/rent-assistance/payment-rates>>

(31) 社会開発省のサービス機関 Work and Income のウェブサイトの "Accommodation Supplement" <<http://www.workandincome.govt.nz/individuals/a-z-benefits/accommodation-supplement.html>> による。なお、1993年の導入当初は65%だった。Johanna Kuila, "Integrating Government Assistance for Accommodation," *Social Policy Journal of New Zealand*, Issue 1, 1993.11, p.5. <<https://www.ms.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj01/01-integrating-government.html>>

ごとの定額)を加算した額が対象住居費とされる⁽³²⁾。また、米国の対象住居費は、実際の家賃でなく、地域の公正市場家賃(Fair Market Rent)の90~110%の間で定められる基準家賃(Payment Standard)である⁽³³⁾。

住宅手当の濫用防止策としては、上述の一定の自己負担の他に、補助対象となる家賃の上限額の設定、手当の支給上限額の設定が行われている。家賃の上限額が設定される場合には、世帯の人数と居住地域によって異なる上限額が設定され、オランダのように、家賃が上限額を超えると住宅手当の受給が一切認められない国と、ドイツや英国のように、上限額を超える分のみを補助対象から除外する国がある。

英国(UC導入前)では、元来、本人負担を予定しておらず、受給者の中心を占める公的扶助受給者の場合は住居費の実費全額(補助率100%)が支給されるのを原則とする⁽³⁴⁾ものの、世帯の人数・構成に応じた住宅の部屋数・地域の類似住宅の平均家賃の基準があつて、これが支給の上限とされ、結果的に超過分の家賃は自己負担となる。従来、家賃査定官(Rent Officer)が家賃の適切性を個別に判断していたが、2008年から、民間賃貸住宅について「地域住宅手当(Local Housing Allowance:LHA)」という仕組みが導入され、世帯の人数・構成に応じた家賃の基準額が地域の平均家賃以下で予め定められて公表されることとなった。一時期、

LHAよりも低家賃の場合には差額(ただし最高週15ポンド)をプレミアムとして給付する制度が行われたが、現在は廃止されている。

ニュージーランドでは、4つの地域ごとに世帯類型別の支給上限額が設定されている⁽³⁵⁾。

家賃の上限額又は手当の支給上限額の設定は、市場家賃の高騰を招かないための措置でもある。住宅手当は、受給世帯において所得補助として使われている限り、賃貸住宅市場に影響しないと考えられるが、より高家賃の住宅に入居するために使われれば、市場家賃を上昇させるおそれがある。

一方、住宅手当の制度設計によっては、受給者の勤労意欲を阻害するおそれがないとは言えない。例えば、所得が増えるほど住宅手当を含めた手取りが少なくなるように設計されていれば、勤労所得を増加させる意欲は減退する(「貧困の罠」)。英国(UC導入前)の住宅給付は、所得増に伴う給付の削減率が大きいため、所得を増加させようとする意欲を損なうと言われている⁽³⁶⁾。また、住宅手当が失業者にしか支払われないように設計されていれば、受給者は就職の意欲を阻害される(「失業の罠」)。

住宅の要件について、フランスの住宅手当は、安全性及び衛生性に関する基準、最低居住面積に関する基準⁽³⁷⁾、設備に関する基準を満たす「適正な住宅(logement décent)」であること⁽³⁸⁾を支給の要件としている。ただし、これは住宅

(32) 日本住宅総合センター 前掲注(29)

(33) 森田学「各国の住宅手当制度の比較」『Best Value』vol.11, 2006.4. <http://www.vmi.co.jp/info/bestvalue/pdf/bv11/bv11_01.pdf>

(34) 公的扶助の基準額を超過する所得がある場合には、超過額の65%に相当する額が住宅給付の給付額から減じられる。英国の制度については、*Housing Benefit: Understanding the rules about when the council can pay your rent: A Shelter guide*, London: Shelter, updated July 2013. <http://england.shelter.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/23384/ShelterGuide_Housing_Benefit.pdf>; David Rhodes and Mark Bevan, *Private landlords and the Local Housing Allowance system of Housing Benefit*, Research Report No.689, Department for Work and Pensions, 2010. <<https://www.gov.uk/government/publications/private-landlords-and-the-local-housing-allowance-system-of-housing-benefit-rr689>> を参照。

(35) “Accommodation Supplement,” *op.cit.*(31)による。

(36) Peter A. Kemp, “Housing Benefit in Britain: a troubled history and uncertain future,” Kemp, ed., *op.cit.*(6), p.123.

(37) 居住面積9m²×天井高2.2m以上又は容積20m³の主要居室1以上など。

手当の支給要件というよりも、賃貸住宅一般に課せられる要件である。また、米国の住宅パウチャーも、対象となる住宅について住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development：HUD）の定める13項目（衛生、断熱、水道、電設、構造等）の品質基準に適合することを求める⁽³⁹⁾。英国、ドイツを始め多くの国では住宅に関する要件がなく⁽⁴⁰⁾、住宅手当は所得補助の性格が強い⁽⁴¹⁾。もっとも、世帯の人数を考慮して支給額が決定される場合には、世帯の人数に応じた広さの要件が課せられているとも考えられるが、拘束力は弱い。

なお、公的扶助制度における住居費給付は、住宅手当と異なり、需要充足原理に基づき理念的には一部補助でなく全額支給を原則とする。とはいえ、無制限の支給が認められているとい

うわけではなく、「適切とみなされる範囲内」という枠がはめられることにより対象となる家賃の上限額が定められたり、給付の上限額が定められたりすることが多い。

6 住宅手当の影響・効果

住宅手当の支給規模は国によって様々である（表3参照）。支給費の対GDP比は、1.10%の英国（UC導入前）から0.10%の米国まで幅がある。住宅手当を受給する世帯の比率も、フランスの23%からアメリカの2%まで国によって大きく異なる。

表3のいずれの指標でも米国は最小である。これは、その他の諸国では、住宅手当は支給要件を満たす者にはすべて支給が行われるエンタイトルメント・プログラムであるのに対し、米

表3 諸外国の住宅手当の支給規模

	支給費の対GDP比	受給世帯の割合
オーストラリア	0.30%	14%
ニュージーランド	0.49%	18%
カナダ	0.02%	1%未満
米国	0.10%	2%
英国	1.10%	16%
フランス	0.92%	23%
ドイツ	0.23%	9%
オランダ	0.35%	14%
スウェーデン	0.57%	20%
チェコ	0.10%	7%

(注) 公的扶助制度の住居費給付は含まない。
 (出典) Peter A. Kemp, "Housing allowances in the advanced welfare states," Peter A. Kemp, ed., *Housing allowances in comparative perspective*, Bristol: The Policy Press, 2007, p.272, Table 12.4: Expenditure as a percentage of GDP and percentage of households receiving housing allowances に基づき筆者作成。

(38) フランスでは、現在、主たる住居として賃貸される住宅はすべて「適正性 (décence)」の基準に適合することを求められる。この基準は、Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décentによって定められている。ガイドブックとしてMinistère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale-Secrétariat d'Etat au Logement -, *Qu'est-ce qu'un logement décent ? Guide d'évaluation*, 2004. <http://www2.logement.gouv.fr/publi/locaces/doc_pdf/logtdecent.pdf>

(39) 日本住宅総合センター 前掲注(29), p.49.

(40) その背景として、両国においては質的要件は別途、建築基準により厳しく担保されていること、また戦後における住宅の質の向上が指摘されている。同上, p.106.

(41) Julia Griggs and Peter A. Kemp, "Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes," *International Journal of Housing Policy*, Vol.12 No.4, December 2012, pp.391-412.

国の住宅手当（住宅バウチャー）の場合、支給費に予算上の枠が設けられるためと考えられる⁽⁴²⁾。米国では、定められた資格要件を満たしていても受給できるとは限らず、待機者リストに登録されて何年も待たなければならないこともあると言う⁽⁴³⁾。

もっとも、国ごとに社会保障制度は異なり、所得保障の仕組みも様々である。どのような名目・方式で保障が行われるかは国ごとに異なっているため、支給規模や支給水準については住宅手当制度単独でなく、その他の制度も視野に入れて比較する必要があるだろう。例えば、英国（UC導入前）では失業1か月目に平均的製造業労働者の賃金の20%に相当する住宅給付が支給されるが、これは英国の住宅給付の支給水準が高いというよりむしろ、英国の失業給付は定額（flat rate）⁽⁴⁴⁾であり水準が低すぎてそこから家賃を支払うことを期待できないという事情を反映しているに過ぎない⁽⁴⁵⁾。これに対し、カナダでは公的扶助受給者以外の低所得者層に対する住宅手当は、連邦レベルでは存在しない。これは、住宅手当という補足的な給付がなくても住居費を支払えるほど失業保険の給付水準が高いことを意味していると解される⁽⁴⁶⁾。このような場合、少なくとも失業給付と住宅給付を併せて評価すべきであり、住宅手当のみを取り出してその多寡を比較することは適当とは言えないだろう。

7 住宅手当の問題点

住宅手当の問題点としては、以下の5つが指摘されている⁽⁴⁷⁾。

①受給率が低いこと。

受給資格を有しているにもかかわらず、受給していない世帯が多い⁽⁴⁸⁾。その原因としては、受給可能性の認知度が低いこと、申請する時間がないこと、申請が面倒であること、公費への依存を忌避する傾向、受給に伴うスティグマ（恥辱感）が挙げられる。

②受給者の労働意欲を削ぐおそれがあること。

住宅手当は所得が大きいほど給付が少なくなるため、「貧困の罠」効果が生じる可能性がある。また、住宅手当の支給が公的扶助受給者に限られている場合や、公的扶助制度の住居費給付の方が住宅手当より手厚い支援を提供している場合には、「失業の罠」効果が生じる可能性がある。後者の罠は、低賃金の就業者にも支給すること、就業が割に合うような設計にすることである程度回避することができよう。

③受給者の住居費支出増の意欲を喚起するおそれがあること。

住宅手当による補填が期待できるため、受給者が低家賃の住宅を探したり家賃引下げの交渉を行う意欲をなくし、高家賃の住宅を安易に選択しやすい。特に補助率が高い場合にはこのようなおそれが大きい。事前評価方式の住宅手当である米国の住宅バウチャーではこのような問題は起こらないが、ほとんどの事後評価方式の住宅手当は、このような問題を回避するために、家賃上限額、給付上限額、「不合理に」広い住宅や「過度に」高額な家賃に関する規定を定めて規制している。

④支給費総額をコントロールできず、多額の費用がかかること⁽⁴⁹⁾。

(42) 小玉徹『福祉レジームの変容と都市再生—雇用と住宅の再構築を目指して—』ミネルヴァ書房、2010、p.15。

(43) 日本住宅総合センター 前掲注(29)、p.103。

(44) 失業給付の場合、失業前賃金の一定割合（所得比例）の給付を保障するのが一般的であって、英国のような定額制は例外的である。

(45) Peter A. Kemp, “Housing allowances in the advanced welfare states,” Kemp, ed., *op.cit.*(6), p.274。

(46) *ibid.*, p.275。

(47) *ibid.*, pp.276-279; Kemp, *op.cit.*(16), pp.26-28 の記述に基づき整理した。

(48) 英国（UC導入前）では、就業者の住宅給付受給率は公的扶助受給者の半分程度に留まると推測されるが、公的扶助受給者以外は受給できないと思込んでいる低賃金労働者が多いことがその一因とされる。Kemp, *op.cit.*(16), p.27。

住宅手当の支給費総額は、その制度設計（補助率の水準など）だけでなく、受給者の住宅選択行動に大きく左右されるため、抑制が困難である。受給者の行動が影響する点が、一般の社会保障給付と異なる。本来、より効率的な財政支出を目的として導入されたものであるが、住宅手当の支給費総額は増大している。また、近年の社会的リスクの高まりにより、受給者数も増加傾向にある。

⑤住宅市場で家賃の上昇を引き起こすおそれがあること。

③で述べたとおり、受給者が割安の住宅を探したり家主と家賃を引き下げる交渉をする意欲をなくせば、家賃の上昇が起きやすい。もちろん、このような現象が起きるかどうかは、住宅手当の支給規模、また、家計における家賃負担率の引下げよりも住居費支出の増加を選好する受給者の行動に依存する。

II 日本における公的家賃補助

日本ではこれまで、公的家賃補助は、公的賃貸住宅に対する家賃低廉化措置と一部地方自治体による特定の政策目的のための家賃補助（移入の奨励のための補助、若年層の流入促進のための新婚家庭向け補助など）を除けば、一般的な低所得者対策としては積極的には実施されてこなかった⁽⁴⁹⁾。そのため、日本には住宅手当制度はないと言われることが多い。しかし、諸外国

と同様に、公的扶助（生活保護）制度において住居費の給付（住宅扶助）が行われており、生活困窮者のための居住保障として大きな役割を果たしている。また、小規模ではあるが、リーマンショック後の経済危機対策として離職者のための「住宅手当」が2009（平成21）年10月から開始され、名称を変更して継続されている。

1 生活保護制度の住宅扶助

(1) 住宅扶助の概要

住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者を対象に、①住居、②補修その他住宅の維持のために必要なものの範囲で行われる。住宅扶助は、現行の「生活保護法」(昭和25年法律第144号)により創設された独立の保護の種類の一つである⁽⁵¹⁾が、住宅扶助のみの単給は行われず、衣食も含め最低生活を満たせないことが受給の条件である。

住宅扶助の方法は原則として金銭給付であるが、これができない場合、適当でない場合、その他保護の目的を達するために必要がある場合には、例外的に現物給付（宿所提供施設の利用）とすることができる。2006（平成18）年の生活保護法改正により、特例として、本人に代わり家主等に直接支払う代理納付が可能となり、自治体によってはすでに実施しているところもある⁽⁵²⁾。

住宅扶助の基準は、「生活保護法による保護の基準」(昭和38年4月1日厚生省告示第158号)

(49) 非常に費用のかかる制度であることについては、Peppercorn and Taffin, *op.cit.*(15), p.57でも指摘されている。

(50) 阪東美智子「第9章 住宅とジェンダー」林喜美子ほか編著『社会政策のなかのジェンダー』（講座 現代の社会政策 第4巻）明石書店、2010、pp.240；同 前掲注(4) 後者には、日本の家賃補助に類する諸制度の概観がある。

(51) 1949（昭和24）年の社会保障制度審議会の「生活保護制度の改善強化に関する勧告」を受けて創設された。生活扶助と極めて密接な関係にあることから独立の扶助とすることについて強い反対もあったが、極度の住宅不足のため家賃の格差が極めて大きいという戦後の特殊事情に基づき、反対を排して独立させたとされる。詳しくは、小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会、2004、pp.232-233参照。小山はここで、「家賃の不足を他の費用からカバーしている例が極めて多い」現状では、「住居費を他の費用から分離してこれに喰込む余地をなくし…個別的に解決する」とその趣旨を説明している。

(52) 家主にとっての滞納リスクを減らし民間賃貸住宅への入居を促進するために自治体による代理納付を推進することは、今後の生活保護制度改革の方向性を審議した「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の報告書（平成25年1月25日）に盛り込まれ、これを受けて、平成25年度から自立支援プログラム策定実施推進事業の1つとして、家賃の代理納付の推進を含む「居住の安定確保支援事業」が創設された。

表4 住宅扶助の基準額・特別基準額

①基準額	13,000円以内（1級地・2級地） 8,000円以内（3級地）	
特別基準額	②限度額	都道府県又は指定都市若しくは中核市ごとに厚生労働大臣が定める。 家賃が①を超える場合に適用。
	③②の1.3倍の額	原則として2～6人世帯 家賃が①を超え、世帯員数・世帯員の状況・当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められる場合に適用。
	④③の1.2倍の額	7人以上の世帯

（出典） 関係法令・通知に基づき、筆者作成。

別表第3「住宅扶助基準」⁽⁵³⁾により定められている。その1によれば、現在の家賃・間代・地代等の基準額は、月額13,000円以内（1級地・2級地）又は8,000円以内（3級地）とされているが、その2において、家賃等がこの基準額を超えるときは、都道府県又は指定都市若しくは中核市ごとに厚生労働大臣が定める額⁽⁵⁴⁾（以下「限度額」という）の範囲内の額とすること、つまり、基準額とは別の限度額を設定することが認められている。さらに、この限度額によりがたい家賃であって、世帯員数・世帯員の状況・当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるものについては、限度額の1.3倍の額（7人以上の世帯についてはさらに1.2倍）の範囲内の必要な額⁽⁵⁵⁾を認定することができる⁽⁵⁶⁾。これら3つの額をまとめて、以下「特別基準額」とする。

これらを勘案すると、住宅扶助の上限額には

表5 住宅扶助の上限額の例（平成25年8月）

	単身世帯（②）	標準3人世帯（③）
東京都区部（1級地—1）	53,700	69,800
千葉市（1級地—2）	45,000	59,000
高松市（2級地—1）	41,000	53,000
日立市（2級地—2）	35,400	46,000
輪島市（3級地—1）	31,000	40,100
八代市（3級地—2）	26,200	34,100

（出典） 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度の概要等について」（第14回社会保障審議会生活保護基準部会資料2）（平成25年10月4日）p.19. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000025103.html>>に基づき、筆者作成。

4種類（基準額及び3種類の特別基準額）が存在することになる（表4参照）。ただし、②の限度額の具体的な額については「積極的な公表がなく、現業員を除いては事実上知ることがない」と言われる⁽⁵⁷⁾。限度額（②）及び限度額の1.3倍の額（③）の例は、表5のとおりである。

住宅扶助としては、居住地及び世帯の人数に

⁽⁵³⁾ 社会福祉法規研究会編『社会福祉六法I 平成25年版』新日本法規出版, 2012, pp.503-504.

⁽⁵⁴⁾ かつては都道府県知事（指定市長）が区域内の第二種公営住宅（低所得者向け）の家賃を参考に厚生大臣の承認を得て定めていたという。嶋田佳広「ドイツ連邦社会扶助法上の住居費実費支給原則（一）—適切性と一部支給をめぐる連邦行政裁判所判例理論の展開と現状—」『大阪市立大学法学雑誌』50巻2号, 2003.11, p.309.

⁽⁵⁵⁾ 1.3倍の額は昭和37年度に創設、さらに1.2倍の額は1976（昭和51）年の改正で創設された。その根拠は必ずしも明確ではないが、厚生労働省の担当課長は、当時の実態家賃を考慮して定められたと推測されると説明している。「第3回社会保障審議会生活保護基準部会（2011年6月28日）議事録」<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001j7fe.html>> 参照。なお、この1.3倍の額の適用については、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知）の「第7 最低生活費の認定 問56」の答において、原則として単身者は該当しない、ただし、車椅子使用の障害者等で特に通常より広い居室を必要とする場合、老人等で生活状況からみて転居困難と認められる場合、地域において当該限度額では賃貸される実態がない場合には例外的に認められるとの見解が示されている。『生活保護関係法令通知集 平成24年度版』中央法規出版, 2012, p.415.

⁽⁵⁶⁾ 「生活保護法による保護の実施要領」（「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知）別添）の「第7 最低生活費の認定 4 住居費 オ」による。『生活保護関係法令通知集 平成24年度版』同上, p.367.

⁽⁵⁷⁾ 嶋田 前掲注⁽⁵⁴⁾, p.310. なお、第3回社会保障審議会生活保護基準部会（平成23年6月28日）に厚生労働省社会・援護局保護課から提出された「資料2 生活保護制度における地域差等について」p.29には、「住宅扶助特別基準額（平成23年度）」が含まれており、47都道府県及び60市について設定された「限度額」、「1.3倍額」、「1.3×1.2倍額」を一覧することができる。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001h27t.html>>

表6 住宅扶助の平均実績額（平成22年7月）

	単身世帯	標準3人世帯
1級地—1	40,046	47,566
1級地—2	33,362	41,255
2級地—1	28,738	34,982
2級地—2	24,692	29,521
3級地—1	23,607	28,584
3級地—2	19,259	21,071

（出典）厚生労働省「補足資料」（社会保障①生活保護（生活扶助、住宅扶助）行政刷新会議ワーキンググループ「『新仕分け』平成24年11月17日（土）分資料1/2」内閣府行政刷新会議事務局, 2012, p.17. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/sasshin/shin-shiwake2012/meeting/1117/pdf/1117010203shiryoku.pdf>> に基づき、筆者作成。

よって決定されるこのような上限額の範囲内で、家賃の実費相当が支給される。住宅扶助の平均実績額は、表6のとおりである。

支給世帯数は1か月平均約125万世帯（平成23年度）⁽⁵⁸⁾である。支給総額は年間5384億円で、生活保護費全体の15.4%を占める（平成23年度実績）⁽⁵⁹⁾。生活保護費は、国が3/4、地方が1/4を負担する。

(2) 住宅扶助の問題点

住宅扶助の基準額については、その根拠が示されていないこと、大半の被保護者はこれを超える家賃を必要とするため特別基準額の設定を

余儀なくされていること、その結果、元々の基準額の設定の意味が没却されていることが指摘されている⁽⁶⁰⁾。社会保障審議会生活保護基準部会において、厚生労働省の担当課長は、この特別基準額が実際の住宅扶助の上限額となっていると説明しており⁽⁶¹⁾、2012（平成24）年11月の行政刷新会議の「新仕分け」においても住宅扶助基準としてこの特別基準額が紹介されている⁽⁶²⁾など、特別基準がむしろ一般基準となっていると言える。特別基準額の改定は、①前年度基準額、②消費者物価指数の伸びを勘案した額、③被保護世帯97%カバー額の3つの指標のうち、「2番目にくるものに準拠して」行われると説明されている⁽⁶³⁾。

住宅扶助の支給上限額は、居住地の家賃水準と世帯の人数に応じて定められているが、直接的に住宅の質（居住水準⁽⁶⁴⁾）にかかる基準はない⁽⁶⁵⁾。上限額の範囲内でどのような住宅に居住するかは、住宅の供給状況と被保護者の選択に任されていると言える。そのため、支給額が上限額付近に張り付いたり、また、劣悪な住居であるにもかかわらず上限額ぎりぎりの家賃を設定する「貧困ビジネス」の温床となるおそれがある。住宅扶助受給者の家賃の分布状況を見ると、単身世帯でも2~6人世帯でも、上限額

⁽⁵⁸⁾ 『国民の福祉と介護の動向 2013/2014』（厚生指標増刊 6000）2013.9, p.187.

⁽⁵⁹⁾ 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度の概要等について」（第14回社会保障審議会生活保護基準部会資料2）（平成25年10月4日）p.15. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000025103.html>>

⁽⁶⁰⁾ 嶋田 前掲注54, p.309.

⁽⁶¹⁾ 「第3回社会保障審議会生活保護基準部会（2011年6月28日）議事録」前掲注55

⁽⁶²⁾ 厚生労働省「補足資料」（社会保障①生活保護（生活扶助、住宅扶助）行政刷新会議ワーキンググループ「『新仕分け』平成24年11月17日（土）分資料1/2」内閣府行政刷新会議事務局, 2012, p.17. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/sasshin/shin-shiwake2012/meeting/1117/pdf/1117010203shiryoku.pdf>>; 「論点別シート（財政当局）」（社会保障①生活保護（生活扶助、住宅扶助）行政刷新会議ワーキンググループ 同資料

⁽⁶³⁾ 「論点別シート（財政当局）」同上

⁽⁶⁴⁾ 現行の最低基準としては、例えば、住生活基本計画（全国計画）に定める最低居住面積基準（単身者25m²など）があるが、住宅扶助の基準では参酌されていない。

⁽⁶⁵⁾ ただし、大阪市の西成特区構想有識者座談会委員を務める水内俊雄大阪市立大学教授によれば、住宅扶助の上限額が認められるためにはその住宅が相応の設備を整えていることが必要となり、面積12~15m²台でトイレ・バス設置などが標準化されつつあるという。同教授は、生活保護費を利用して、住宅市場の「最底辺」を支えてきた大都市内の超極小低家賃住宅の修復型更新が進む現象を指摘している。水内俊雄「脱ホームレス支援からみたアジアンハウジングの最先端」『建築雑誌』vol.128 No.1648, 2013.8, pp.11-13. 背景として、生活保護受給者を対象とした住宅の供給が需要を上回るようになった状況もある。同「第8章 住宅市場の改革」鈴木亘編著『脱・貧困のまちづくり—「西成特区構想」の挑戦』明石書店, 2013, pp.89-94も参照。

の90～99%の世帯が最多となっており、特に1級地・2級地では上限額付近に集中する傾向が認められる⁽⁶⁶⁾。これに対して、住宅の居住スペースの質・広さにより支給額が変化する仕組みにすべきという意見もある⁽⁶⁷⁾。

とはいえ、上限額の90%以上である割合は、1級地で55%(単身世帯)又は43%(2～6人世帯)、2級地で53%(単身世帯)又は36%(2～6人世帯)、3級地で42%(単身世帯)又は28%(2～6人世帯)にとどまり⁽⁶⁸⁾、上限額を扶助額と同一視することはできないだろう。

住宅扶助の意義としては、何らかの理由で生活の困窮に陥った場合にも従前の住居への継続居住を保障することも重要である。「新仕分け」では、基準の引下げを求める評価者からの意見に対し、厚生労働省から、基準額(上限額)が変動しないことの必要性が述べられている⁽⁶⁹⁾。また、日本の家賃については、その硬直性を指摘する研究もある⁽⁷⁰⁾。

なお、実際の家賃額が住宅扶助の上限額を上回った場合には、その分は支給されないので、結果として需要に対する一部支給となり、他の

扶助費を流用して補填せざるを得ない。しかし、このことは実務でも当然視されているものと見られる⁽⁷¹⁾。また、「新仕分け」においても、基準を超える家賃の住宅に住むかどうかは本人の自由であり、「ほかのところを切り詰めて生活扶助でもらっているお金の一部を回せばいい」との意見が述べられている⁽⁷²⁾。これは、究極的には、独立の扶助としての住宅扶助の意義を認めない立場であると言えよう。

2 住宅手当と住宅支援給付

(1) 創設の経緯

2008(平成20)年9月のリーマンショック後、離職に伴い住宅を失う失業者が多数発生したため、2007(平成19)年10月1日以降に離職した者を対象として2009(平成21)年10月から住宅手当緊急特別措置事業が開始された⁽⁷³⁾。ここで創設された「住宅手当」は、「生活保護の住宅扶助以外で、家賃の保障に公的給付が与えられる、おそらく初の制度」と評される⁽⁷⁴⁾。この事業は、翌平成22年度から支給要件が緩和され⁽⁷⁵⁾、平成24年度末まで継続して実施さ

(66) 被保護者全国一斉調査に基づく。厚生労働省社会・援護局保護課「第3回部会における委員の依頼資料」(第4回社会保障審議会生活保護基準部会資料1)(2011年7月12日)pp.1-2。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ifbg.html>>

(67) 鈴木亘「迷走する無料低額宿泊所問題と経済学から見たその対策」『社会福祉研究』第110号, 2011.4, p.51.

(68) 被保護者全国一斉調査に基づく。厚生労働省 前掲注(62), p.18.

(69) 「説明者(厚生労働省) 不動産は、よく生ものという言い方をされますけれども、値段というものが、例えば経済指標などと余り連動していないところがございます…実際の家賃の相場は、この数年上がっている傾向にございまして…単純に機械的に指標に連動させると、結果として、今のところに入っていられなくなってしまう」。「議事概要」(社会保障①生活保護(生活扶助、住宅扶助))行政刷新会議ワーキンググループ『「新仕分け」平成24年11月17日(土)』p.23。内閣府ウェブサイト<<http://www.cao.go.jp/sasshin/shin-shiwake2012/meeting/1117/pdf/111701giji.pdf>>

(70) 清水千弘・渡辺努「家賃の名目硬直性」『フィナンシャル・レビュー』通巻第106号, 2011.3, pp.52-68。財務省ウェブサイト<http://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list6/r106/r106_05.pdf>

(71) 嶋田 前掲注(64), p.311.

(72) 「議事概要」前掲注(69), p.23.

(73) 同事業費として平成21年度第1次補正予算に約308億円が計上され、各都道府県に基金が造成された。

(74) 嶋田佳広「新たなセーフティネットの課題—訓練・生活支援給付と住宅手当を中心に—」『世界の労働』61(1), 2011.1, p.31.

(75) 平成22年度から利用者拡大の目的で単身世帯及び3人以上世帯について収入要件が緩和された。すなわち、当初の制度では、上限額を超えた途端に住宅手当が受給できなくなり家賃が全額自己負担となる。これを改め、収入増加分が家賃をカバーできるようになる時点まで不足額を住宅手当として延長して支給する仕組みとした。厚生労働省社会・援護局保護課「住宅手当の要件緩和等について」(平成22年2月17日)<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000004cfj.html>> 参照。

れた。平成 25 年 3 月末までの支給決定件数（新規決定分のみ）の合計は 100,435 件で、受給者のうち 41,591 人（約 4 割）が常用雇用（期間の定めのない雇用又は期間 6 か月以上の雇用）に就職している⁽⁷⁶⁾。

この事業は、平成 25 年度から住宅支援給付事業と改称され、給付金の名称も「住宅手当」から「住宅支援給付」に改められた。支給要件等も改められ、年齢要件（65 歳未満）が課されると共に、就職活動（ハローワークでの職業相談・支援員による面接、求人先への応募、職業訓練の受講等）の要件が重くなり、新たな就労支援策が追加され、原則的な支給期間が短縮される（6 か月→3 か月）など、より一層再就職を促進する仕掛けがなされ、稼働可能層のための臨時的給付という性格が強化されている。

なお、この制度を「生活困窮者住居確保給付金」として平成 27 年度から恒久化する「生活困窮者自立支援法案」（第 183 回国会閣法第 71 号）が 2013（平成 25）年の通常国会に提出されたが、参議院で審査未了により廃案となったため、同年秋の臨時国会に再提出され（第 185 回国会閣法第 6 号）、12 月 6 日に成立した。同給付金の対象となるのは、離職等の事由により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権等を失い、又は賃貸住宅の家賃の支払いが困難となった生活困窮者で、就職を容易にするため住居を確保する必要があるものである。給付費は、国が 3/4、地方が 1/4 を負担する。

(2) 住宅支援給付の概要

現行制度の概要は以下のとおりである⁽⁷⁷⁾。

対象：離職により住宅を喪失しているかそのおそれがある離職後 2 年以内の 65 歳未満の者

（ただし、主たる生計維持者に限る）

支給期間：原則 3 か月（一定の要件のもとに最大 9 か月間まで延長が可能）

支給額：家賃の実費（ただし、住宅扶助の特別基準額に準拠した上限額がある。所得が一定額を超えると超過額に応じた減額が行われ、一部支給となる）

所得・資産要件：世帯の収入が一定額（単身世帯で（月収 8.4 万円＋家賃額）未満、2 人世帯で月収 17.2 万円以下など）の範囲内であること、世帯の預貯金が一定額（単身世帯で 50 万円、2 人以上世帯で 100 万円）以下であること

支給方法：家主等の口座への直接振込

(3) 住宅支援給付の特徴

住宅支援給付には以下の特徴がある。①稼働年齢にあり再就職を期待できる離職者を対象とすること。②支給期間が有期であり、基本は 3 か月、最長でも 9 か月と短期であること。③支給は本人でなく家主等に直接行われること。住宅支援給付は、生活保護の住宅扶助と基本的には同水準の給付を行うことから、支給要件を緩和した住宅扶助の単給と見ることでもできる⁽⁷⁸⁾。しかもその際、生活保護制度に対する従来の批判（給付の長期化、給付の流用）と改革提案（有期化、バウチャー化）にも配慮した設計がなされている。同時に、これらの特徴からは、離職して日が浅く再就職が期待できる失業者を特にターゲットとして、これら失業者が生活保護に陥らないためのセーフティネットとして設計されていることが推測される。

住宅扶助と同様に、居住水準にかかる要件はない。

(76) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室からの聴取（平成 25 年 11 月 13 日）に基づく。

(77) 「住宅支援給付」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/safety_net/63.html>

(78) 東京市政調査会の五石敬路主任研究員（現・大阪市立大学大学院准教授）は、「専らワーキングプアを対象にしているとはいえ、生活保護における住宅扶助を単給化したものと言える」と述べている。同『現代の貧困—ワーキングプア雇用と福祉の連携策』日本経済新聞出版社、2011、p.453。嶋田佳広札幌学院大学准教授は、住宅手当に近いのか、住宅扶助の単給に近いのかは慎重な分析が必要としつつも、生活保護の一段上のセーフティネットへの発展の可能性を認めている。嶋田 前掲注(74)、p.33。

Ⅲ ドイツにおける公的家賃補助

ドイツの公的家賃補助は、公的扶助制度の住居費 (Kosten der Unterkunft : KdU) 給付と住宅手当 (Wohngeld) 制度の2つの制度によって行われている。現在、両制度の給付の併給は認められず、両制度の受給者は明確に区別されているように見える。しかし、実際には、受給者は両制度間を流動しており、両制度は密接な関係にある。連邦政府は住宅手当に関する報告書を連邦議会に定期的 (現在は4年ごと) に提出しているが、2005年に併給が認められなくなった後の2010年版⁽⁷⁹⁾でも、住宅手当と共に公的扶助の住居費給付について扱っており、両制度は併せて論じられることも多い。

なお、両制度とも、持家にかかる住居費の負担 (住宅ローンの費用⁽⁸⁰⁾、土地税などの公課、建物保険、管理費等) も補助の対象としているが、本稿では省略する。

両制度により、2009年には、総世帯数の約12%に相当する約485万世帯 (公的扶助の住居費受給世帯399万+住宅手当受給世帯86万) に対し、合計166億ユーロ (公的扶助の住居費給付150億ユーロ+住宅手当16億ユーロ) の給付が行われた。いずれの制度でも持家にかかる補助は全体の約1割にとどまり、中心は家賃補助である。家賃補助の受給世帯は両制度合わせると約

451万世帯 (公的扶助の住居費受給世帯373万+住宅手当受給世帯78万) に上り、賃貸住宅入居世帯総数の約21%を占める。⁽⁸¹⁾

なお、いずれの制度においても、住宅の質の最低基準は支給要件として定められていない。受給世帯の方が非受給世帯よりも欠陥のある建物に住居がある頻度が高く、居住面積は平均で10m²小さいが、衝撃的な格差があるわけではないと見られている⁽⁸²⁾。

1 公的扶助制度と住居費の給付

日本と異なり、ドイツの公的扶助制度は、対象者別に複数の制度が並立している⁽⁸³⁾。その主要なものは、以下の3つである。

- ①求職者基礎保障制度 (Grundsicherung für Arbeitsuchende. 社会法典第2編に規定。稼働能力のある現役世代とその家族対象)
- ②社会扶助制度 (Sozialhilfe. 社会法典第12編に規定) の生計扶助 (稼働能力のない者対象)
- ③社会扶助制度 (同上) の高齢者障害者基礎保障 (高齢者・障害者対象)

いずれにおいても、生計を保障するための給付の一部として、暖房費を含む住居費の給付が認められている。需要充足原理に基づき全額が給付されるのが原則である。住居費の給付は、日本の住宅扶助のように独立した扶助の種類ではなく、生計を保障するための給付の一部を構成する。

⁽⁷⁹⁾ *Wohngeld- und Mietenbericht 2010* (Deutscher Bundestag, Drucksache, 17/6280). <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706280.pdf>> 現時点での最新版である。

⁽⁸⁰⁾ ただし、公的扶助においては、原則として利子分のみで、借入金の返済分が認められるのは住宅を手放さなければならなくなる場合等に限られる。

⁽⁸¹⁾ Nina Oettgen und Mathias Metzmacher, „Wenn das Einkommen nicht zum Wohnen reicht - und wie der Staat hilft: Instrumente, Empfänger und Leistungen zur sozialen Absicherung des Wohnens,“ *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9. 2011, S.511. 連邦建設空間整備局附属の建設都市空間整備研究所ウェブサイト <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2011/9/Inhalt/DL_OettgenMetzmacher.pdf?__blob=publicationFile&v=2> ここでの住宅手当受給世帯数は公的扶助受給者と住宅手当受給者の「混在世帯」(後述)を除いた数値である。

⁽⁸²⁾ *ibid.*, S.516-517. 2009年社会経済パネル調査 (SOEP2009) に基づく。ただし、公的扶助のうち求職者基礎保障の受給世帯の7%が「狭すぎる」と回答しているのは、「適切な」住宅に限定されていることの問題性を示していると解説されている。

⁽⁸³⁾ ドイツの公的扶助制度全体の概観として、山本ほか 前掲注(9), pp.6-9 参照。

社会扶助制度は長い歴史を有し判例の蓄積もあるが、生計を保障するための給付に関する規定は、求職者基礎保障制度とほとんど同じである。ここでは、2005年以降、公的扶助の中心的制度となった求職者基礎保障制度について見ることとしたい。

2 求職者基礎保障制度における住居・暖房費の給付

求職者基礎保障制度において、住居・暖房費は、生計を保障するための現金給付の一部としてその実費相当額が、適切な (angemessen) 範囲内で支給される。適切な範囲を超える住居・暖房費の需要が認められるのは、転居その他の方法により家賃を下げるのが不可能又は要求できない場合に限られ、しかも通常、最長6か月である。住居費の給付は、原則として受給権者に支給されるが、家賃を滞納している場合や、受給権者が依存症等のために当該給付を目的どおり使用することができないという具体的根拠がある場合等には、例外的に家主等へ直接支払うことができる。

住居費については、適切と認められる範囲が問題となる。この適切性について法文中に規定はなく、個別に判断されるべきものであるが、統一的運用のために地方自治体又は州が適切性の基準をガイドラインとして定めていることが多い⁽⁸⁴⁾。その際、一般に判断基準とされるのは、①居住面積、②家賃・暖房費の支出額である。①居住面積が適切と認められるのは、通常、世

表7 世帯の人数に応じた住居の適切性の基準

世帯の人数	面積又は部屋数
1人	約45-50m ²
2人	約60m ² 又は2部屋
3人	約75m ² 又は3部屋
4人	約85-90m ² 又は4部屋
1人増えるごとに	約10m ² 又は1部屋を追加

(出典) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht*, Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2013, S.32に基づき、筆者作成。

帯の各人に十分な広さの居住空間が確保される場合である。適切な住居の広さの基準としては、各州の定める社会住宅の基準が用いられる。この基準は州によって若干異なるが、平均的には表7のとおりである。なお、これは最低基準でなく最大限度である⁽⁸⁵⁾。

②の基準としては、暖房費を含まない家賃 (Kaltmiete) の額が管理費込みで定められたり、地域の「家賃概況 (Mietspiegel)」⁽⁸⁶⁾があれば参照されることが多い。連邦社会裁判所の判例によれば、「適切な居住面積 (A)」と「適切な単位面積あたり家賃 (B)」との積 (A × B) を超えない家賃は適切とみなされる (その結果、単位面積あたり家賃の高い狭小な住居でも適切とみなされることになる。逆に、家賃の支出額がこの上限額の範囲内に留まれば、適切な居住面積を超過しても許容されることが多い)。住宅手当制度の対象家賃の上限額⁽⁸⁷⁾を基準として参照することは、それ以外の方法がない場合に限られ、その場合には安全のために10%上乗せすることが求められる。暖房費については、実際の支出額が認

⁽⁸⁴⁾ 以下、本段落は、Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht*, Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2013, S.31-32による。

⁽⁸⁵⁾ Wolfgang Eicher (Hrsg.), *SGBII, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Kommentar*, 3., neu bearbeitete Aufl., München: C.H. Beck, 2013, S.895.

⁽⁸⁶⁾ 家賃概況とは、地方自治体が単独で又は家主団体と借家人団体が共同で作成又は認定した地域の比較家賃についての概況をいう (民法典第558c条)。ドイツでは、地域の比較家賃の範囲内でしか家賃値上げが認められない (民法典第558条)。この比較家賃制度 (Vergleichsmietensystem) により緩やかな家賃拘束が行われ、家賃の急激な上昇が抑制されている (大場茂明「ドイツの住宅政策」小玉徹他『欧米の住宅政策—イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ—』ミネルヴァ書房, 1999, p.124)。地域の比較家賃の水準は、市場の需給変動に従うものの、常に市場の実勢水準を下回って算定されるという (大泉英次『不安定と格差の住宅市場論—住宅市場のガバナンスのために—』白桃書房, 2013, p.99)。

⁽⁸⁷⁾ 住宅手当法第12条に、対象となる家賃の上限額を世帯員数及び家賃水準区分ごとに定める表がある。

められるのが通例である。

給付は申請⁽⁸⁸⁾に基づいて行われる。住居・暖房費の給付費用は地方自治体が負担することが原則であるが、地方自治体の財政負担軽減のために一部は連邦が負担することになっている⁽⁸⁹⁾。2010年の給付総額は137億ユーロに上り、うち32億ユーロ(23.6%)を連邦が負担した⁽⁹⁰⁾。

3 適切な住居費の基準の条例化

求職者基礎保障制度の開始以降、住居費の適切性をめぐって多数の訴訟が提起され、給付機関や裁判所の大きな負担となっていた⁽⁹¹⁾。その負担軽減のために、2011年の社会法典第2編の改正⁽⁹²⁾により、適切性の基準を各地方自治体が条例で定めることを各州が認める途が開かれた。また、同時に社会扶助について定める同第12編においてもこれに対応する改正が行われ、求職者基礎保障と社会扶助の生計扶助と高齢者障害者基礎保障における住居費の給付について各地方自治体が共通の適切性基準を定めることが可能となった。さらに、地域の住宅市場で十分な供給があり、かつ、経済性の原則⁽⁹³⁾に合致する場合には、各州は地方自治体に対し住居・暖房費の需要を定額払い(月額制)とす

る権限を与えることも可能となった。

条例については以下のとおり定められた。まず、適切性に関する条例を定めるにあたっては、地域の住宅市場の質素な水準の状況を反映し、①家賃上昇の回避、②質素な水準の住宅の供給可能性、③すべての住宅提供主体、④社会的に均衡のとれた住民構成の創出と維持(スラムの発生防止)の4点に関し地域の住宅市場への影響を考慮するものとする。次に、条例の具体的内容について、必須の規定事項は、①地域の住宅市場の構造に応じた、適切と認められる居住面積、②適切と認められる住居費とする。また、任意の規定事項は、適切と認められる暖房消費値又は暖房支出額とする。この場合、m²あたり家賃の上限額と家賃総額(管理費・暖房費込み)の上限額を示すこともできる。さらに、地方自治体が参照すべきデータは、「家賃概況」、「特別家賃概況」⁽⁹⁴⁾、家賃データバンク⁽⁹⁵⁾、地方自治体独自の統計調査や第三者の調査とする。従来の判例どおり、住宅手当制度の対象家賃の上限額を参照することは、補助的な基準としてのみ認められたが、その際に安全のために10%の上乗せするルールは採用されなかった(Ⅲ2参照)⁽⁹⁶⁾。住居費については少なくとも2年に一度、暖房費については少なくとも毎年、見直

88) 申請用紙は連邦雇用エージェンシーのウェブサイトからダウンロード可能である。住居・暖房費の申請用紙は、生計を保障するための給付の申請用紙の別紙(Anlage)となっている。<http://www.arbeitsagentur.de/nn_26642/zentraler-Content/Vordrucke/A07-Geldleistung/Allgemein/Formulare-Arbeitslosengeld-II.html>

89) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(84), S.47.

90) *Wohngeld- und Mietenbericht 2010, op.cit.*(79), S.29.

91) Andy Groth et al., *Das neue Grundsicherungsrecht*, Baden-Baden: Nomos, 2011, S.110.

92) Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011, BGBl. I S.453による。後述の第12編の改正についても同じ。この法律の制定の経緯・その他の主な内容については、齋藤純子「最低生活水準とは何か—ドイツの場合—」『レファレンス』728号, 2011.9, pp.129-138。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050701_po_072807.pdf?contentNo=1>を参照。

93) 法案の提案理由(Deutscher Bundestag, Drucksache, 17/3404, S.100)では、定額払いの導入により支給総額が増大しても事務費の縮減によって補填されればより経済的であると説明している。

94) 認められた学問的原理に基づいて作成され、地方自治体又は家主団体と借家人団体により承認された家賃概況を特に「特別家賃概況(qualifizierter Mietspiegel)」といい、2年ごとに改定、4年ごとに新規作成が行われる(民法典第558d条)。

95) 地域の比較家賃の調査のために継続的に運営される家賃データベースであって、地方自治体が単独で又は家主団体と借家人団体が共同で運営又は認定するもの(民法典第558e条)。2001年施行の借家法改革により、家賃引上げの際に参照する情報源として認められた。ただし、2002年7月時点では、ハノーファーでしか運用されていなかった。

し、必要があれば改定しなければならない。

ヘッセン、ザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州がすでに条例化のための立法を行っている⁽⁹⁷⁾。また、州であると同時に基礎自治体であるベルリン市は、2012年4月3日に、「社会法典第2編及び第12編に規定する適切な住居・暖房費の額を定めるための命令(居住費用命令)」を定め、適切性基準を法規範化した最初の自治体となった。同命令では、適切性の基準として、①適切な家賃総額の上限額と、補足的に②m²あたり家賃の上限額を定める(表8・9参照)。②の基準額を50%超上回った場合には、①の範囲内であっても適切とはみな

されない。

4 住宅手当制度

(1) 住宅手当制度の歴史

住宅手当制度は、1955年に定められた低所得の賃貸住宅居住者のための扶助に遡る。その後、住宅に関する統制経済の緩和に対する社会的な緩衝装置として、家賃補助や持家の負担補助を定める様々な法律が制定されたが、1965年にこれらを統合して住宅手当法(Wohngeldgesetz)が定められ、住宅手当が開始された。1970年にはこれを改正して第二次住宅手当法が制定された。これが現行法のベースとなっている。⁽⁹⁸⁾

表8 ベルリン州の住居・暖房費の適切性の基準(適切な家賃総額の上限額:2013年8月~)

需要共同体の人数	適切な暖房費込み総家賃(月額)*	集中給湯方式の場合の加算額
1	405~425€	+ 10€
2	486~510€	+ 12€
3	576~606€	+ 14€
4	652~686€	+ 16€
5	773~811€	+ 19€
1人増加するごとに	96~101€ ずつ加算	2€ ずつ加算

*建物の面積と暖房の種類により異なり、建物の面積4段階(100-250m²、251-500m²、501-1000m²、1000m²超)ごと、暖房の種類(石油、天然ガス、広域暖房)別に月額家賃が定められている。この表では需要共同体(世帯に相当)の人数ごとに原表の最小値と最大値を記載している。

(出典) Verordnung zur Bestimmung der Höhe der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (Wohnaufwendungsverordnung-WAV) vom 03. April 2012 (GVBl. S. 99), geändert mit Wirkung vom 1. August 2013 durch die WAV-Fortschreibungsverordnung 2013 vom 16. Juli 2013 (GVBl. S. 348), Anlage 2. <<http://www.berlin.de/sen/soziales/berliner-sozialrecht/land/rv/wav.html>>に基づき、筆者作成。

表9 ベルリン州の住居・暖房費の適切性の基準(m²あたり家賃の上限額:2013年8月~)

需要共同体の人数	適切な住居の面積	暖房費を含まないm ² あたり純家賃(「2013年家賃概況」に基づく)
1	50m ²	5.44€
2	60m ²	5.44€
3	75m ²	5.01€
4	85m ²	5.01€
5	97m ²	5.30€
1人増加するごとに	12m ² ずつ加算	5.30€ ずつ加算

(出典) 表8に同じ。

⁽⁹⁶⁾ Uwe Klerks, „Die neuen Regelungen zur Bestimmung der Angemessenheit von Unterkunftskosten - Stein der Weisen oder Stein des Anstoßes?“ *info also*, 5 / 2011, S. 199. <http://www.info-also.nomos.de/fileadmin/infoalso/doc/Aufsatz_infoalso_11_05.pdf>

⁽⁹⁷⁾ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(84), S.32.

⁽⁹⁸⁾ *ibid.*, S.1032.

2005年の公的扶助制度改革により公的扶助受給者に住宅手当の受給が認められなくなった結果、住宅手当の受給世帯数は激減した（2004年末：352万→2005年末：81万）。受給世帯数は2006年末には69万世帯まで落ち込んだが、2009年の改革により支給内容が改善され、受給世帯数、支給総額ともいくらか回復し、2011年末現在の受給世帯数は、全国で90.3万世帯（世帯総数の2.2%）である。地域別に見ると、受給世帯の割合は、旧西ドイツ地域の1.9%に対し、旧東ドイツ地域では3.7%と2倍近い。⁽⁹⁹⁾

住宅手当の支給額は住民によく知られておらず、受給率は50%程度とも見積もられていた⁽¹⁰⁰⁾が、2009年の改革後、特に低所得層をターゲットとした情報提供キャンペーンが盛んに行われ、受給者数の増加に寄与したと言われている⁽¹⁰¹⁾。

(2) 制度の概要—趣旨及び受給資格—

住宅手当の目的は、「適切（angemessen）かつ家族にふさわしい（familiengerecht）居住の経済的保障」（住宅手当法第1条）である。公的扶助とは異なり、住宅手当はあくまでも住居費の一部を補助するもので、残りは本人が負担することを前提とする。また、居住する住宅は、「適切な」水準の住宅に限定されず、本人の選択に任されている。

住宅手当の対象となるのは、自ら居住する住居である。建物の建築年数や建築時の公的助成

の有無は問われない。住宅手当には、「家賃補助（Mietzuschuss）」と持家についての「負担補助（Lastenzuschuss）」との2形態がある。高齢者や障害者のための居住施設への入居者も同等に家賃補助を受給することができる。

受給には申請手続が必要である。承認される支給期間は、通常1年である。給付費は、連邦と州とが半分ずつ負担する。

所得制限について法文上に明記されていないが、制度設計上、住宅手当を受給することができるのは、総所得が限度額を超えない場合である。総所得（月額）の限度額は、世帯の構成員数と居住自治体の家賃等級⁽¹⁰²⁾によって異なる⁽¹⁰³⁾。単身世帯で780～860ユーロであるが、これは税・社会保険料の概算控除を全面的に受けられる勤労者の場合、控除前所得1,114～1,200ユーロに相当する。総所得の限度額は、世帯構成員が多いほど高くなり、4人世帯で1,710～1,880ユーロとなる。

また、これも法定ではないが、事実上の最低所得額がある。住宅手当が確実に住居費のみに使用されるようにするため、申請の際には、経常支出後も自ら生計を営むことができること（所得や資産を有すること）を証明することが求められる。⁽¹⁰⁴⁾

(3) 制度の概要—支給額の算定—

住宅手当の支給額は、①対象となる世帯構成員の数（世帯の規模）、②対象となる家賃又は負

⁽⁹⁹⁾ Wohngeld- und Mietenbericht 2010, op.cit.⁽⁷⁹⁾, S.30; Klaus-Jürgen Duschek und Carola Buhtz, „Wohngeld in Deutschland 2011: Ergebnisse der Wohngeldstatistik,“ *Wirtschaft und Statistik*, 2013.2, S.120-121.

⁽¹⁰⁰⁾ Gerhard Bäcker et al., *Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland*, Band 1, 5. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, 2010, S.354.

⁽¹⁰¹⁾ Tim Clamor et al., „Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens,“ *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9, 2011, S.540-541. 連邦建設空間整備局附属の建設都市空間整備研究所ウェブサイト <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2011/9/Inhalt/DL_Clamor_ua.pdf?__blob=publicationFile&v=2>

⁽¹⁰²⁾ 地域の家賃水準に応じた家賃等級は1985年に5段階として導入され、1990年に特に家賃水準の高い人口集中地域のための家賃等級が追加され現在の6段階となった。住宅手当受給者の家賃の統計に基づき、各自治体はその家賃水準の全国平均からの乖離の程度によりいずれかの家賃等級に区分される。Clamor et al., *ibid.*, S.541による。

⁽¹⁰³⁾ 法文上の定めはないが、対象家賃の上限額（法定）を考慮して、住宅手当額表から読み取ることができる。

⁽¹⁰⁴⁾ Clamor et al., op.cit.⁽¹⁰¹⁾, S.537.

担（持家の場合）の額、③対象となる総所得の3要素によって決定される。一般に、世帯構成員の数が多いほど、総所得が少ないほど、家賃が高いほど支給額は多くなる。

毎月の支給額は、次の計算式により算出される（住宅手当法第19条）。

$$\begin{aligned} & \text{住宅手当月額} = 1.08 \times \\ & \quad (\text{住居費月額} \\ & \quad - (a + b \times \text{住居費月額} + c \times \text{総所得月額}) \times \text{総所得月額}) \\ & \quad * \text{係数 } a, b, c \text{ の値は世帯の構成員の数によって異なる。} \end{aligned}$$

総所得とは、考慮対象となる世帯構成員のすべての課税所得その他の所得の合計から、税・社会保険料を概算（合計で最高30%）控除し、障害者やひとり親等に認められる控除を行った額である。総所得は、通常、可処分所得よりも若干低くなると言われる⁽¹⁰⁵⁾。同一世帯内であっても、公的扶助等において住居費の給付を受けている者は、住宅手当の支給対象とならないため、支給額算定の際には世帯の構成員として考慮されない。

家賃としては、管理費（水道料・下水道料・ゴミ収集料・階段の照明料等）も対象に含まれるが、暖房費⁽¹⁰⁶⁾は含まれない⁽¹⁰⁷⁾。不適切に高額な住居費を補助することのないように、居住自治体の家賃等級に応じて世帯の規模（構成員の数）別に、補助対象となる住居費の上限額（単身世帯で292～407ユーロ）が定められている⁽¹⁰⁸⁾。この上限額を超える場合、住宅手当の支給額は、実際の住居費でなくこの上限額を住居費として算定される。

実際には、世帯規模（世帯構成員1～8人）別に、総所得と家賃に応じた手当額を一覧にした住宅手当額表（Tabelle）が住宅手当管理規則⁽¹⁰⁹⁾の別表として定められており、8人世帯までの支給額は、これにより簡便に知ることができる。

単身世帯の住宅手当額表を見ると、総所得と家賃の組み合わせにより、支給額は最低10ユーロから最高375ユーロまで幅がある。表中の最高額375ユーロが支給されるのは、実際にはありえないケースだが、理論的には総所得210ユーロ以下の者が家賃430～440ユーロの住宅に居住する場合で、この場合の補助率は85～87%となる。同家賃の住宅に総所得860超870ユーロ以下の者が居住した場合には、支給額は14ユーロで、この場合の補助率は3%となる。総所得210ユーロ以下の者が5割から8割以上の補助率を享受するのに対し、例えば、総所得680超690ユーロ以下の者に対する補助率は最高でも3割未満であり、低所得者に対してより手厚い設計となっている。

住宅手当には、支給額が自動的に物価や家賃にスライドする仕組みはない。個別ケースにおいて支給期間中に、世帯の人員増、15%超の家賃引上げ又は15%超の総所得の減少があった場合には、申請すれば支給額の引上げが可能である。逆に、総所得の増加や家賃の引下げがあった場合には報告する義務があり、職権により支給額の引下げが行われる。

(4) 受給世帯の状況

世帯構成員全員が住宅手当の受給対象となっている77万世帯（2011年末現在）について見ると、申請者の47%が年金生活者、36%が就業者である。そのうち家賃補助の受給世帯では6割が単身世帯である。世帯の総所得の平均額は月額843ユーロで、住宅手当の受給により、住居費の負担は398ユーロ（総所得の47.2%）から284ユーロ（同33.7%）へと減少している。住宅手当の平均支給額は114ユーロ（家賃補助の場

⁽¹⁰⁵⁾ Duschek und Buhtz, *op.cit.*(99), S.124.

⁽¹⁰⁶⁾ 2009年の改革において初めて暖房費も認められたが、この措置は2010年末までで廃止された。

⁽¹⁰⁷⁾ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(84), S.1035.

⁽¹⁰⁸⁾ 前掲注⁽⁸⁷⁾参照。

⁽¹⁰⁹⁾ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes 2009 (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2009-WoGVwV).

合 112 ユーロ、負担補助の場合 142 ユーロ) である。家賃が対象家賃の上限額を超える世帯は、家賃補助受給世帯の 27.0% に及んでいる。⁽¹¹⁰⁾

5 住宅手当と公的扶助における住居費給付との関係

(1) これまでの経緯

住宅手当は、発足当初から、住居費について給付を受けられる公的扶助の受給者を支給対象から除外してきた。しかし、1969 年に基本法の平等原則（第 3 条第 1 項）に違反するとの連邦憲法裁判所の違憲決定⁽¹¹¹⁾が下されたため、以後、除外規定は適用できなくなり、その結果、公的扶助（社会扶助又は戦争犠牲者援護）を申請した者には、後置原則⁽¹¹²⁾に基づき、住宅手当の申請が義務付けられ、公的扶助の受給者には住居費給付に先立って住宅手当が支給されることになった。ただし、住宅手当は申請者の追加所得となるのではなく、住宅手当の実施機関から公的扶助の実施機関に支払われ、公的扶助の給付に算入された⁽¹¹³⁾。つまり、受給者から見ると、給付の総額が増える訳でもないのに二重の申請手続⁽¹¹⁴⁾を要求されるという面倒な事態となった。

この問題の解決は長らく懸案となっていた

が、ドイツ統一後の 1991 年からようやく、社会扶助及び戦争犠牲者援護の給付受給者には、一定の要件のもとに、申請手続なしに概算住宅手当（pauschalisiertes Wohngeld）が社会扶助等の担当機関から支給されることになった⁽¹¹⁵⁾。通常の住宅手当の支給額が住宅手当額表に基づいて算定されるのに対し、概算住宅手当の支給額は、社会扶助等で認められる住居費の一定割合（全国平均で約 48%）⁽¹¹⁶⁾として算定され、社会扶助等による住居費の給付はその分だけ減額されることになった⁽¹¹⁷⁾。

概算住宅手当は、通常の住宅手当には適用される家賃の上限額が適用されなかったため、家賃水準の上昇に応じて支給額も上昇し、1995 年以降、通常の住宅手当との給付水準の格差が拡大した。この不公平を解消するために改革が行われ、2001 年からは一般の住宅手当と同じ方式で算定される特別家賃補助（besonderer Zuschuss）が支給されることになった⁽¹¹⁸⁾。

この特別家賃補助は、公的扶助制度の大規模な再編に伴い 2005 年から廃止され、公的扶助制度の受給者は、住宅手当の給付から排除された⁽¹¹⁹⁾。こうして、住宅手当と公的扶助制度での住居費の給付は明確に区切られ、公的扶助制度内で適切な住居費の全額がカバーされること

⁽¹¹⁰⁾ Duschek und Buhtz, *op.cit.*(99), S.121-125.

⁽¹¹¹⁾ 1969 年 11 月 14 日の決定（BVerfGE27, 220）

⁽¹¹²⁾ Nachranggrundsatz. 公的扶助は最後のセーフティネットであるため、これを受給する前に他の社会保障給付を受給しなければならないという原則。

⁽¹¹³⁾ Deutscher Bundestag, Drucksache, 11/6930（住宅手当法第 8 次改正法案）, S.11. <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/11/069/1106930.pdf>>

⁽¹¹⁴⁾ 実際には、公的扶助受給者の委任を受けて公的扶助実施機関が住宅手当を申請することも行われていた。*Wohngeld- und Mietenbericht 1975*（Deutscher Bundestag, Drucksache, 7/4460）, S.20 参照。<<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/044/0704460.pdf>>

⁽¹¹⁵⁾ 1990 年 8 月 10 日の第 8 次住宅手当法改正法（BGBl. I S.1522）により、社会扶助給付及び戦争犠牲者援護給付の受給者のための住宅手当に関する規定が創設された。

⁽¹¹⁶⁾ 1991 年の第 7 次住宅手当命令改正命令（BGBl. I S.805）により、州ごと（州によっては家賃等級別）に 41.3%（ザールラント州の家賃等級 I）から 53.0%（シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州）までの範囲で定められた。全国平均値は、*Wohngeld- und Mietenbericht 2002*（Deutscher Bundestag, Drucksache, 15/2200）, S.24. <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/022/1502200.pdf>> による。

⁽¹¹⁷⁾ *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, 2. Aufl., Stand, Jan. 1991, Bonn: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, [1991], S.455.

⁽¹¹⁸⁾ 1999 年 12 月 22 日の住宅手当法等改正法（BGBl. I S.2671）により、社会扶助給付及び戦争犠牲者援護給付の受給者のための家賃補助に関する規定に改められた。

となった。この措置は、公的扶助制度の改革で創設される求職者基礎保障制度の事務費が膨大となることを見込まれたため、これをできる限り節減するためにとられたものである⁽¹²⁰⁾。また、求職者基礎保障制度以外の公的扶助についても同様の扱いとなった。

(2) 現在起きていること

2005年以降、公的扶助の受給者は住宅手当を受給することができなくなった結果、同一世帯に住宅手当の受給者と非受給者が同居する「混在世帯 (Mischhaushalt)」が生じることとなり、2010年には、受給世帯の14.7%を占める。特に、求職者基礎保障制度においては、2006年の法改正により、25歳未満の未婚の子であっても自らの所得や資産で生計を営むことができる子は、求職者基礎保障を受給する親の需要共同体(世帯に相当)から独立して扱われることとなったため、住居費の全額を負担できない子について親がその子に代わり住宅手当の受給申請を行う例⁽¹²¹⁾が増加した。

また、求職者基礎保障制度においては、就業者であっても低所得で生計を賄うのに不十分であれば補足的に生計を保障するための給付を受

けることができるが、その場合、所得はまず基準需要(最低生活費の定額部分)に算入されるルールであり、住居・暖房費への算入はその後になるため、住居・暖房費の給付のみを受給するというケースが発生する。結果として、住居・暖房費の単給となる。このような受給世帯数が全体の8%に相当する約30万(2009年)あるという⁽¹²²⁾。特に、住居費の一部を自らの資力で賄い不足分だけ住居・暖房費の給付を受けている場合には、住居費給付は住宅手当と同様の機能を果たしていることになる。

これらの問題は、2つの制度が並立することにより混乱が生じていることを示している。住宅手当と公的扶助の住居費給付が並立することについて、説明が必要であるとし、両制度の調整可能性の検討、さらには統合などの抜本改革の必要性を主張する専門家もいる⁽¹²³⁾。

おわりに

諸外国における住宅手当は、公営住宅の直接供給の大幅縮小に併せて導入された。日本でも、本来ならば、先進諸国と同様に、公営住宅の直接供給の縮小と低所得者対策としての機能低下

⁽¹¹⁹⁾ 求職者基礎保障制度を創設した第4次労働市場現代化法(BGBI. 2003, I S.2954)により、住宅手当法も改正され、特別家賃補助に関する規定が削除され、これらの受給者は住宅手当を受給できないことが明記された。公的扶助の住居費給付は不当に受給した場合には返還を求められる点で、基本的には返還を求められることのない住宅手当よりも受給者に不利であったが、公的扶助の住居費給付の56%(=住宅手当の平均補助率)についてその対象外とする規定を設けることにより、公的扶助の住居費給付受給者は住宅手当の受給を継続しているのと同等の取扱いを受けることとなった。同法案の提案理由では、この措置は、連邦憲法裁判所の平等取扱いの要請に応えるもので、公的扶助受給者を住宅手当の受給から排除しても同裁判所の違憲決定には反しないと説明されている。Deutscher Bundestag, Drucksache, 15/1516, S.48-49, 63, 83. <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/015/1501516.pdf>> 参照。

⁽¹²⁰⁾ 求職者基礎保障制度の創設により、住宅手当の請求権者は約280万人から約350万人(うち約250万人は住宅手当と求職者基礎保障制度の住居費給付の併給者)に増加し、住宅手当支給の事務費は1億2000万€から約3億€に上昇することが見込まれたため、その解決が課題となっていた。併給の排除により、住宅手当給付機関と公的扶助担当機関の双方で住居費の審査が行われるという無駄がなくなる。*ibid.*, S.2, 48 参照。

⁽¹²¹⁾ *Wohngeld- und Mietenbericht 2010, op.cit.*(79), S.34. ひとり親と暮らす12歳未満の子が別に暮らす別の親から扶養料を得られないために受給することのできる扶養料立替給付(Unterhaltsvorschuss)は、子自身の所得となる。これによって子自身の需要は充足されるため需要共同体から除外される場合など。これを「子ども住宅手当(Kinderwohngeld)」と呼ぶ。Clamor et al., *op.cit.*(101), S.538 参照。

⁽¹²²⁾ Oettgen und Metzmaker, *op.cit.*(81), S.514.

⁽¹²³⁾ *ibid.*; Clamor et al., *op.cit.*(101), S.543. その際、住宅に関して経済的に適切な消費行動を促すため、全額を給付するのではなく一部を補助するという住宅手当の考え方の維持を求める。

に併せて、低所得者のために民間賃貸住宅の居住支援が拡充されるべきであったとする見方もある⁽¹²⁴⁾。2005（平成17）年の社会資本整備審議会の答申⁽¹²⁵⁾は、公営住宅入居者・非入居者間の不公平、コミュニティ・バランスの低下等の問題を抜本的に解消する政策手段として効率性が高いと公的家賃補助を評価しつつも、生活保護との関係、財政負担、事務処理体制、受給者の自助努力を促進する方策等を課題として挙げていた。いずれも解決の困難な課題であり、その後、具体的検討は進まなかったように見受けられる。

ドイツにおいて公的家賃補助は、公的扶助受給者のための住居費給付という最後のセーフティネットと、公的扶助受給者以外の低所得者層のための住宅手当というその上のセーフティネットとの2段階で行われている。公的扶助の果たしている役割も日本より大きい。それに加えて公的扶助でカバーされない層までカバーする住宅セーフティネットが用意されているのである。2013年9月の連邦議会議員選挙においても、高騰する市場家賃の規制のあり方が争点の1つとなるなど、住宅問題は政治課題

として重視されている。これに対し、日本ではそもそも住宅問題は個人の責任とされることが多く、社会問題として語られることが少ない。いわば住宅問題は「脱社会化」されていると言えよう⁽¹²⁶⁾。

しかし、「はじめに」で述べたような状況を勘案すると、日本でも社会の変化に対応した新しい住宅政策の展開が求められており、今後は公的家賃補助の検討を含め賃貸住宅政策の再構築が重要な課題となるべきであろう。その際には、低所得者一般や低所得高齢者を対象とした住宅手当⁽¹²⁷⁾の導入と並んで、ドイツの求職者基礎保障制度において住居費の単給が見られるように、生活保護制度の住宅扶助を単給化し又は生活保護制度から独立させる方式（場合によっては所得・資産要件の緩和を伴う）⁽¹²⁸⁾も1つの選択肢として考えられる。いずれにせよ、公的家賃補助の導入を検討する際には、生活保護制度の住宅扶助との調整は避けられない課題と思われる。

（さいとう じゅんこ）

(124) 鈴木 前掲注(67), p.51.

(125) 社会資本整備審議会「社会資本整備審議会答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」」（平成17年9月26日）国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/07/070926/01.pdf>>

(126) 平山洋介「マイホームがリスクになるときーポストバブルの住宅政策」『世界』846, 2013.8, pp.194-195.

(127) 財団法人高齢者住宅財団は、平成23年度の「低所得高齢者の住宅確保と介護施設の将来像に関する調査・検討」で低所得高齢者のための「住宅手当」、平成24年度の「低所得高齢者の住宅確保に関する調査・検討」で低所得高齢者のための「居住支援給付金」を構想している。居住支援給付金の特徴は、受給要件として資産に関する基準及び住宅の質に関する基準を定め、地域の標準家賃額を設定する点にある。住宅扶助との関係については、高齢者に限り住宅扶助の適用除外として居住支援給付金の支給に一本化することが想定されている。高齢者住宅財団ウェブサイト（トップページ>高齢者住宅財団とは>事業実績）<http://www.koujuuzai.or.jp/html/page01_03.html>

(128) 生活保護の改革をめぐる議論では、住宅扶助の単給化も提案されている。例えば、日弁連による生活保障法案では、現行の住宅扶助に代わる「住宅給付」の単給の条件を「世帯の収入が…最低生活費の10分の13を下回る場合」として、従来の生活保護受給層からワーキングプア層に拡大している。日本弁護士連合会「生活保護法改正要綱案」（2008年11月18日）<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/081118_3.pdf>を参照。