

デンマーク住宅政策の現状と課題*

—新自由主義の圧力と社会民主主義型福祉国家—

岡田 徹太郎

はじめに

本稿は、筆者が行ったデンマーク住宅政策にかかわる現地調査をもとに、デンマーク住宅政策の現状と課題を明らかにするものである。筆者は、2010年8月31日～9月3日にかけて、デンマーク住宅関係機関に対するインタビュー調査を行った。対象は、全国非営利住宅協会連盟（BL：Boligselskabernes Landsforening）、シェラン島非営利住宅協会（Boligselskabet Sjælland）、ロスキレ市（Roskilde Kommune）である。

本稿では、社会民主主義レジームの福祉国家¹⁾に数えられるデンマークにおいて、普遍主義的な住宅政策の基本形を見出しつつも、それが盤石のものではなく、1990年代以降、特に2000年代において、新自由主義の圧力にさらされ、それに呼応する住宅政策の再編が進められようとしていることを明らかにする。

1. デンマークにおける住環境の保障 —普遍主義的な住宅政策—

住宅政策の位置づけ

住宅政策は社会保障の基盤である。デンマーク住宅政策の基底にはそうした考えがある。全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen は、インタビューにおいて、住宅政策は、社会的弱者に対する支えであり、社会福祉制度

* 本研究は、平成22年度香川大学若手研究経費によるものである。

1) エスピン—アンデルセン（2001）。

のなかの基盤であると明白に答えた。「(デンマーク社会は) 住宅に対する社会的弱者、障がい者、お年寄りのニーズに応じている。基本概念のなかに、ホームレスを出してはいけない、あるいは、子どもの数など家族構成に見合った住宅を提供しなければならない、といったことがある。我々の組織は社会的使命を負っている」と答えた。シェラン島非営利住宅協会のディレクター Bo Jørgensen も、住宅政策が社会福祉の最も基礎 (very fundamental) にあり、それは自然権 (natural right) だとする。年金などと比べた場合どうか、と尋ねると、年金が福祉のナンバーワンというならば住宅はナンバーゼロだ (それぐらい基礎的だ) と答えている。ロスキレ市・市民サービス課のチーフ Jette Rasmussen は、地方政府の現場の問題として、住宅政策は福祉政策の基底であるとし、事実、他のセクションに比較して多くの人員を住宅セクションに充てていることを挙げている。住宅問題を解決するには一つひとつのケースに時間が必要であり、教育や医療と異なり、(地方政府にとって、住宅の) 比重は大きい、と答えている。

日本人研究者は、デンマーク人が、デンマークの長く暗い冬を快適に過ごすために、歴史的に「住居」に強いこだわりを持ってきたと指摘する²⁾。一戸当たりの面積は、約 110m²と広く³⁾、セントラルヒーティング、温水循環などの設備整備率も際立って高くなっている⁴⁾。こうしたゆたかな居住環境は、地方に大きな裁量権を与えながら政府主導ですすめられた住宅政策があったからこそ実現されたといえる。それは、表 1、表 2 にみられるように、デンマークの社会住宅 (Social Housing) = 「政府補助付非営利住宅⁵⁾」の割合の高さ (約 20%) に如実に現れている。

2) 澤渡 (2004) ; 松岡 (2005) ; 松岡 (2008)。

3) *Denmark in Figures 2011*, Statistics Denmark, 2011, p. 10.

4) 松岡 (2005), p. 111。

5) 原語は *Almene Boliger*。直訳すると「みんなの家」という意味になる。中央政府、地方自治体などの公的資金を投入してつくられた住宅で、若者住宅、家族住宅、高齢者住宅などがある。松岡 (2005) 115 ページ。なお、松岡 (2005) は、「公営住宅」と訳しているし、他の日本語文献でも「公営住宅」との表記が散見されるが、本稿では、「政府補助付非営利住宅」または単に「非営利住宅」と表記する。理由については後述する。

表1 ヨーロッパの社会住宅

	(%)			(戸)
	持ち家	民間賃貸	社会住宅	社会住宅戸数
オランダ	54	11	35	2,400,000
オーストリア	55	20	25	800,000
デンマーク	52	17	21	530,000
スウェーデン	59	21	20	780,000
イギリス	70	11	18	3,983,000
フランス	56	20	17	4,230,000
アイルランド	80	49	8	124,000
ドイツ	46	49	6	1,800,000
ハンガリー	92	4	4	167,000

(出所) Scanlon and Whitehead (2007), p. 9.

表2 デンマークの住宅ストック (2010年)

	戸数	構成比
全住宅	2,749,328	100%
民間	1,968,358	72%
社会住宅 (政府補助付非営利住宅)	523,312	19%
協同組合住宅	203,146	7%
公有住宅	54,512	2%

(出所) *Statistical Yearbook 2011*, Statistics Denmark, 2011, Table 281.

デンマークの政府補助付非営利住宅は、すべての国民に例外なく平等に保障するための普遍主義的な福祉政策のなかで、いわば中産階級のシンボルとして位置してきた。入居に際して所得上限を設けず、質を保ちつつ適正な家賃を維持し、普通の人間が普通に暮らすための理想的な住宅づくりを目指してきたのである⁶⁾

6) 松岡 (2005), p. 117.

住環境整備の責任分担

1994年以來、市民に住宅を供給する責任はコムーネ（市）にある。しかし、実際には、非営利住宅協会などがコムーネとの協定によって計画し、建築することとなっている。非営利住宅協会はコムーネとの協定に基づき、入居者募集、家賃徴収、その後のメンテナンスまでを行う。コムーネは、建築に要するインシヤルコストの7～14%を出し、かつモーゲヅジ・ローンの保証をする。

この非営利住宅のうち、法律により最低25%の住戸が住宅困窮者のための特別枠としてコムーネにキープされ、コムーネの判定を受けなければ住むことはできない。この比率は、コムーネごとに調整することができ、たとえば、コペンハーゲンでは33%となっている。100%にしているコムーネもある⁷⁾住宅困窮者として優先権を得るのは、まず、一番は片親世帯、次いで、離婚後の単身者や、低所得者、失業者、移民などが続く。移民の場合は、ステイビザを発給された合法的な移民である必要がある。コムーネには、これら住宅困窮者たちに対して、3か月以内に需要を満たさなければならないという法的義務が課せられている。この需要予測をもとに市議会が毎年の着工戸数を決める⁸⁾

これ以外の住戸はすべての人びとに門戸が開かれている。入居の順序は先着順である。入居希望者は、非営利住宅協会へ申し込むことによってウェイティング・リストに載せられることになる。

なお、コムーネが供給責任を負っているとはいうものの、非営利住宅における最高意思決定機関は団地ごとに住人を中心として結成される「理事会」である。「テナント・デモクラシー（Beboerdemokrati）」と呼ばれる住人主体の民主主義理念の下に、住人、コムーネ当局、非営利住宅協会が一つのテーブルについて、住宅の修理や家賃改正、共用部分の利用法、居住環境などについて問題が起こるたびに話し合いをし、改善に向かって協働していくのである⁹⁾

7) 2010年8月31日、全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

8) 2010年9月1日、ロスキレ市・市民サービス課チーフ Jette Rasmussen へのインタビューによる。

9) 松岡（2005）、p. 120。なお、テナント・デモクラシーについては、馬場・櫻井（2010）が詳しい。

低所得層を支える家賃補助

デンマークの住宅政策を支えるもう一つの柱は、家賃補助政策である。住宅困窮者に対しては、非営利住宅の原則 25%の住戸が留保され優先入居の対象となるが、入居を果たしても、家賃水準は他の 75%の入居者と変わらない。民間賃貸住宅を合わせ、「低所得の」住宅困窮者を経済的に支える役割は、この家賃補助政策が担っている。

家賃補助の原資は、中央政府とコムーネがそれぞれ拠出するが、家賃補助の実務はすべてコムーネが担当する。

家賃補助は、非年金受給者向けの住宅手当 (boligsikring)、年金受給者向けの住宅補助 (boligyldelse)、敷金ローン (lån til beboerindskud) の3つに大別できる¹⁰⁾

非年金受給者向けの住宅手当は、文字通り、年金受給者以外の世帯を対象とした一般世帯向けの家賃補助であり、世帯収入・資産、世帯人員数、子どもの数、家賃水準、住居面積から算定される¹¹⁾

年金受給者向けの住宅補助は、世帯収入・資産、世帯人員から算定されるが、一般世帯向けの住宅手当より給付条件がやや寛容である。ロスキレ市におけるインタビューによれば、2010年現在の水準で、夫婦合わせて税引き前の年収が20万6千クローナ¹²⁾以下であれば、非営利住宅への優先入居の対象になり、家賃補助も受けられる。税引き前収入の概ね 15%が家賃となる水準に家賃補助が設定される。ここから約 40%が税として引かれ、水道光熱費等を差し引いた残りが生活費となる。日本の水準と比較するとやや厳しいように思われるが、医療費が無料であるし、インタビューによれば、「一般論として、満足で十分な生活ができる」とのことである¹³⁾

10) それぞれの訳語は、仲村・一番ヶ瀬 (1999) に依拠した。

11) 仲村・一番ヶ瀬 (1999), pp. 193-196; デンマーク雇用省 (Beskæftigelsesministeriet) <http://www.bm.dk/>。ただし、2011年10月3日の中道右派連立政権から社会民主党を中心とする中道左派連立政権への政権交代により、家賃補助業務は、Social-og Integrationsministeriet に移管されている。

12) 1クローネ=15.54円 (2011年5月)。外務省「デンマーク王国」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/denmark/data.html>

敷金ローンは、非営利住宅へ入居する際のデポジットが用意できない場合に、コムーネが提供する敷金のためのローンである。なお、特別な場合に限り、民間賃貸住宅のデポジットにも、この制度を利用することができる¹⁴⁾

表3は、2010年12月の家賃補助の受給状況である。53万7,190世帯（全世帯の約21%）が家賃補助を受給しており、約56%が年金受給者である。非年金受給者の平均家賃補助額が月額1,175クローナなのに対し、年金受給者の平均家賃補助額は月額2,506クローナになる。同表からも年金受給者に対する家賃補助の方が寛容で手厚くなっていることが分かる。

表3 家賃補助の受給状況（2010年12月）

	家賃補助 受給世帯数	家賃補助総額 (千クローナ)	世帯当たり 家賃補助額
家賃補助全体	537,190	1,041,590	1,939
非年金受給者向け	203,467	239,114	1,175
年金受給者向け	299,041	749,476	2,506
早期年金（障害年金）受給者向け	34,682	53,000	1,528

（出所）*Statistical Yearbook 2011*, Statistics Denmark, 2011, Table 153.

2. 政府補助付非営利住宅の供給形態

非営利住宅と非営利住宅協会

デンマーク社会省（Socialministeriet）によれば、2005年の統計で、全国に、7,909団地、54万1,500戸の非営利住宅があり、771の非営利住宅協会が管理運営にあたっている¹⁵⁾ 団地は、10戸規模のものから、数百戸規模のものまである。そして、非営利住宅協会は、一つの団地を管理運営するところから、大

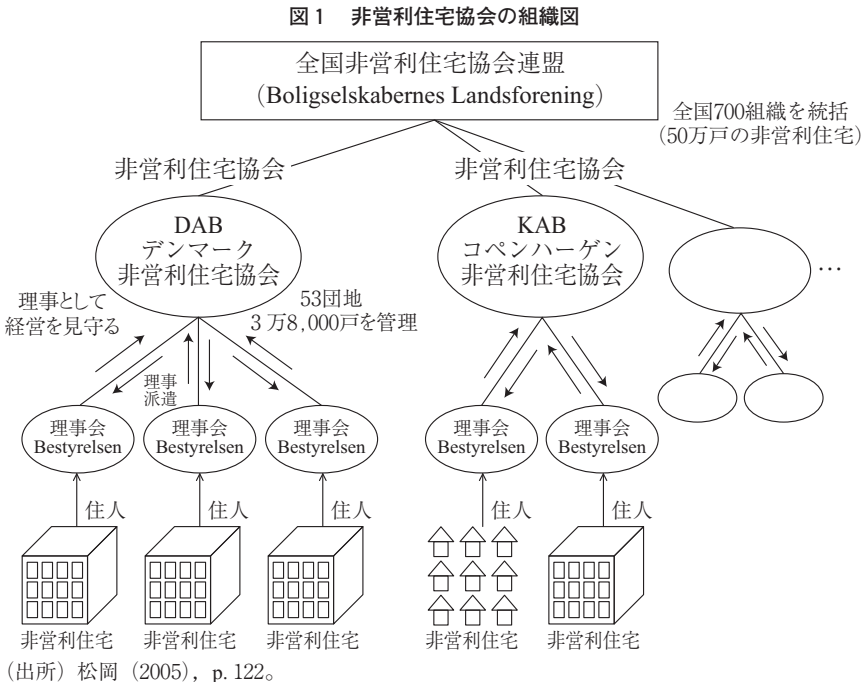
13) 2010年9月1日、ロスキレ市・市民サービス課チーフ Jette Rasmussen へのインタビューによる。

14) 仲村・一番ヶ瀬（1999），pp. 195-196 及び2010年9月1日、ロスキレ市・市民サービス課チーフ Jette Rasmussen へのインタビューによる。

15) デンマーク社会省 <http://www.sm.dk/>。なお、社会省は、2011年10月3日の政権交代により、Social-og Integrationsministeriet に名称変更・再編されている。

きなどところでは、数十団地・数万戸を管理運営している非営利住宅協会もある。この非営利住宅協会を取りまとめる上部組織として「全国非営利住宅協会連盟（BL：Boligselskabernes Landsforening）」がある。各協会間の連絡や教育研修，コンサルティング，冊子発行による住人の啓蒙などにあたり，政府に対して強力なロビー活動をするのもこの連盟である¹⁶⁾ 図1は，各非営利住宅と理事会，非営利住宅協会と，全国非営利住宅協会連盟（BL）の関係を示している。

ここで，デンマークの非営利住宅についてみていこう。デンマークの非営利住宅は，英語文献で，しばしば，社会住宅（Social Housing）と表記される¹⁷⁾ し



16) 松岡 (2005), p. 124。

かし、“social”と呼ぶと低所得層に限定されたイメージが付きまってしまうので、デンマーク国内では、高所得者を含めて皆に住んでもらおうということで、“Almene Boliger”と呼んでいる¹⁸⁾。“Almene”は「みんなの」という意味のデンマーク語であり、強いて“Almene Boliger”を英訳するならば、“Housing for Everybody”（みんなの家）となる¹⁹⁾

これら住宅の法律的なオーナーは非営利住宅協会であり、すべてが賃貸住宅である。政府の補助金を得て、かつ、利益を出さずに運営されていることから、本稿ではこれらの住宅を「政府補助付非営利住宅」あるいは単に「非営利住宅」と呼ぶこととする。

非営利住宅供給の財政構造

非営利住宅の建設費は、表4にみられるように、近年では、入居者のデポジット2%、コムーネの無利子50年ローン7~14%、モーゲッジ・ローン91~84%によって構成されている。コムーネの無利子50年ローンは、50年後に返済となっているが、事実上、無償の建設補助金であり、建設時のベース・キャピタル (grundkapitallån) となっている²⁰⁾。モーゲッジ・ローンは、市場金利で信用金庫が融資し（2010年は30年固定金利（4%）を採用）、信用金庫が証券化して市場で売却する。モーゲッジの買い手は保険会社や年金基金が主である。このモーゲッジ・ローンについては、コムーネが、当初建設コストの65%相当分まで元利保証する。ただし、債務不履行は一度も記録されていない²¹⁾

17) Social Housing (社会住宅)と訳されるのは、一般に、非営利住宅協会所有の非営利住宅だけである。公有の住宅（全住宅ストックの約2%）も存在するが、通常は、社会住宅のなかに含められることはない。公有住宅は、ほとんどの場合、短期の緊急住宅として用いられている。Scanlon and Vestergaard (2007 a), p. 44.

18) 2010年9月1日、シェラン島非営利住宅協会の賃貸セクション・チーフ Poul Reynolds へのインタビューによる。

19) 2010年9月3日、シェラン島非営利住宅協会のディレクター Bo Jørgensen へのインタビューによる。“Almene Boliger”という言葉は、1997年の非営利住宅法から使われだした言葉である。それ以前は、非営利または慈善を表す“almennyttige”という言葉が使われていた。

20) Scanlon and Vestergaard (2007 a), p. 45.

表4 補助付非営利住宅の建設資金内訳の変遷

年 代	入居者 デポジット	コムーネによる ゼロ金利ローン	モーゲッジ・ローン (保証付き)
1975-81	3	23	74
1982-83	2	23	75
1984-86	2	18	80
1987-88	2	13	85
1989	2	8	90
1990-93	2	4	94
1994-96	2	7	91
1997	2	7	91
1998	2	14	84
1999-00	2	14	84
2001-06	2	7	91
2007-2009/6/30	2	14	84
2009/7/1-2010/12/31	2	7	91

(%)

(出所) Boligselskabernes Landsforening, *Almene boliger—finansiering og husleje*, p. 3.

非営利住宅団地の会計は、8,000 近くある団地ごとの独立採算になっており、均衡予算である。住宅を改修する場合は、場合によっては家賃を上げて実施するし、逆に、黒字（余剰金）は出してはならないことになっている²¹⁾

非営利住宅の家賃は、建設費の元利償還金と運営費（上下水道、清掃費など）で構成される。家賃が（質の割に若干）安いと思われるのは、さまざまな政府補助が入るからである。居住者による建設費の元利償還金の負担は、当初建設コストの3.4%（1999年～）がまず最初に設定され、その後、消費者物価指数・

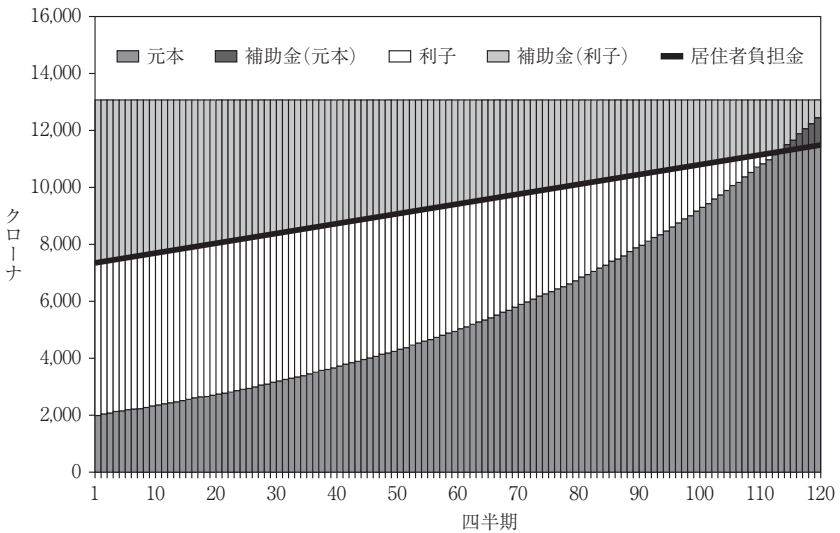
21) 2010年8月31日、全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

22) 2010年8月31日、全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

賃金上昇指数のどちらか低い方に連動（インデクセーション）された金額となる。残りを政府が負担する²³⁾

図2は、建設費ローンの償還の仕組みを図示したものである。図では、元本69万3,000クローナ（1998年の平均）を、120四半期（30年）、年利6.4%の条件で、元利償還した場合の金額と、居住者負担金（residents' contribution, 1998年は当初建設コストの3.6%）、政府補助金（repayment subsidy）の関係を表している。図の棒グラフの高さが四半期ごとの元本と利子の合計、約1万3,000クローナを表し、濃い網かけ部分が元本、白と薄い網かけ部分が利子を

図2 建設費ローンの元利償還の仕組み



(注) 当初建設コスト：82万5,000クローナ，建設費ローン：69万3,000クローナ（当初建設コストの84%），期間：30年，年利6.4%。

(出所) Ministry of Housing and Urban affairs, *Housing, Building and Urban Affairs in Denmark*, 1999, p. 25.

23) 2010年8月31日，全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

表している。太線は、居住者負担金の経年変化であり、当初建設コスト（82万5,000 クローナ）の3.6%の四半期分=7,000 クローナ強からスタートして、消費者物価上昇率または賃金上昇率の低い方でインデクセーションされ、支払いが増加していく様子が示されている。そして、太線の上を超える部分が政府の元利払い補助金となるのである²⁴⁾

結果、家賃水準は、表5の通りとなる。表5は、単位面積当たりの年間家賃を表している。平均家賃は、非営利住宅の方が3%程度低くなっている。低家賃10%と高家賃10%の部分では差が大きくなっており、低家賃部分では民間より8%程度高く、高家賃部分では9%程度安い²⁵⁾ このことから、非営利住宅は、ほとんど均質であり家賃に違いがないのに対し、民間賃貸住宅では、低家賃の物件から高家賃の物件まで選択の幅が広いことがわかる。

非営利住宅供給の経年変化

この非営利住宅が、歴史的に、どの程度、どのように供給されてきたのか概観してみよう。図3は、すべての住宅竣工戸数を1950年から2010年までみたものである。1960年代終盤から1970年代にかけて、旺盛な住宅需要に押されて数多くの住宅が建設された。

続いて、表6の供給者別住宅竣工戸数の推移をみればわかるように、その間

表5 家賃水準（2005年）

平均家賃（クローナ/m²/年）

	平均家賃	下位10%	上位10%
非営利住宅	595	447	768
民間賃貸	611	415	838
差	-3%	+8%	-9%

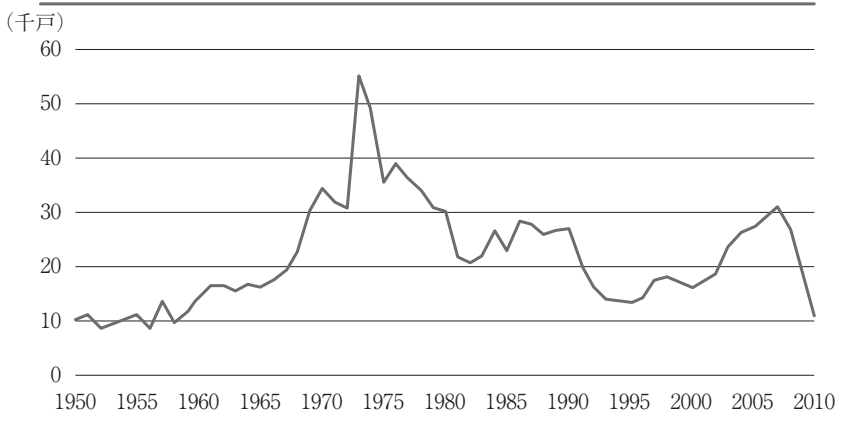
(原資料) Ministry of Social Affairs

(出所) Scanlon and Vestergaard(2007 b), p. 5. を若干修正。

24) Ministry of Housing and Urban Affairs, (1999), pp. 23-26.

25) Scanlon and Vestergaard (2007 b), p. 5.

図3 住宅竣工戸数の推移 (1950～2010年)



(出所) *Statistical Yearbook 2011*, Statistics Denmark, p. 280.

表6 供給者別住宅竣工戸数の推移 (1960～2010年)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
民間住宅(補助なし)	10,255	20,717	31,832	25,925	22,315	15,823	15,024	8,745	11,496	23,654	9,542
民間住宅(補助あり)	4,902	1,865	3,843	380	—	—	—	—	—	—	—
非営利住宅	6,139	8,724	13,813	8,673	7,242	6,012	10,657	3,139	2,864	2,267	549
公有住宅	1,080	1,010	1,094	532	788	778	1556	1619	848	1,696	854
合計	22,376	32,316	50,582	35,510	30,345	22,613	27,237	13,503	15,208	27,617	10,945

非営利住宅構成比 27% 27% 27% 24% 24% 27% 39% 23% 19% 8% 5%

(出所) *Statistical Yearbook*, Statistics Denmark ; *Statistisk Årbog*, Danmarks Statistik, various issues より作成。

を含む、1960年頃から1995年頃まで、20%を超える高いシェアで、非営利住宅が建設されてきたことがわかる。この当時の旺盛な住宅建設が、現在においてもなお約20%を誇る非営利住宅のストックを支えていることがわかる。しかしながら、一方で、2000年以降、非営利住宅の竣工戸数のシェアは著しく

下がり、何らかの環境変化が訪れたことも示唆される。この点については、次節で詳しく見ることにしたい。

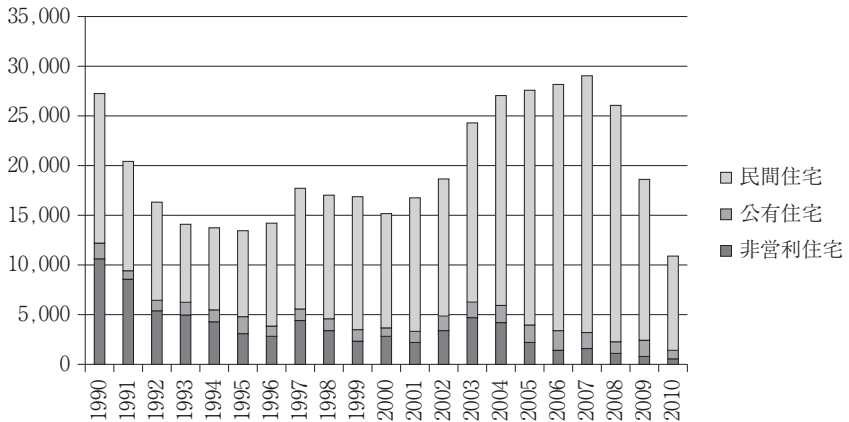
3. 地方への権限委譲と2001年の政権交代

地方への権限委譲と非営利住宅建設

図4は、1990年以降の各年の供給者別住宅竣工戸数の推移をみたものである。1990年以降、若干の上下こそあれ、傾向的に非営利住宅の供給戸数が減少し、全住宅に占めるシェアも下げてきた。特に、2000年代後半の減少が著しい。

住宅政策は、戦後、主に都市住宅省²⁶⁾が主官庁として担当してきた。中央政府と地方政府で費用を分担しつつ、非営利住宅の建設戸数の地方への割当、

図4 供給者別住宅竣工戸数の推移（1990～2010年）



(出所) *Statistical Yearbook, Statistics Denmark*; *Statistisk Årbog, Danmarks Statistik*, various issues より作成。

26) 都市住宅省は、2001年9月に発足した、自由党が保守党などと連携して樹立した中道右派連立政権の下で4～5の小さなセクションに解体され、建設行政は、経済産業省の産業建設局に移管された。松岡(2005), pp. 115, 139および2010年9月1日、シェラン島非営利住宅協会の賃貸セクション・チーフ Poul Reynolds へのインタビューによる。

補助金の額などについては双方で綱引きが演じられてきた。基本的には、中央政府がコントロールすることでその質を確保してきたといえる。

しかし、地方自治について、1970年の行政改革によってそれまで1,000以上あった教会区を275のムーネに統合し、さらに2007年には、98のムーネに統合することによって²⁷⁾ 地方政府としての規模を大きくすることで財政規模の拡大と行政機能の向上を図りつつ地方自治を推進してきた。住宅供給については、中央と地方の主導権争いのあと、1998年、政府はそれまでの総量規制（地方への建築数の割り当て）を緩めて地方に大幅な決定権をゆだねた。以来、各ムーネが、人口動態と市民のニーズなどから今後必要となる非営利住宅の建設計画を独自に立てている。年に一度、次年度の建設計画を経済産業省産業建設局（2007年11月以降、福祉省）に伝える義務が非営利住宅法（Lov om Almene Boliger）に定められているが、産業建設局では全国から集まった計画数を集計するのみで調整することはしないといわれている²⁸⁾

ムーネの権限と負担が大きくなれば、ムーネは、自然と新規建設には慎重にならなければならない。常に空きのない状態で運営しなければ、モーゲッジの元利払いに支障が生じるが、そもそもそのローンを保証するのはムーネだからである²⁹⁾ 加えて、Scanlon and Vestergaard（2007 a）によれば、建設に関する決定権がムーネに移譲された1994年以降、ムーネは、社会的な問題を抱えた居住者の流入を嫌って、新規非営利住宅の建設許可をしぶるようになったという³⁰⁾

2001年の中道右派政権への政権交代と住宅建設予算の削減

これに加えて、2001年の政権交代による変化を抜きに語ることはできないであろう。2001年の総選挙において与党・社会民主党が敗北し、それまでの社会民主党中心の政権から、自由党が保守党などと連携して樹立した中道右派

27) 2007年には、同時に、13のアムト（県）を5つの地域圏（Region）に統合した。

28) 松岡（2005），pp. 138-140。

29) 松岡（2005），p. 140。

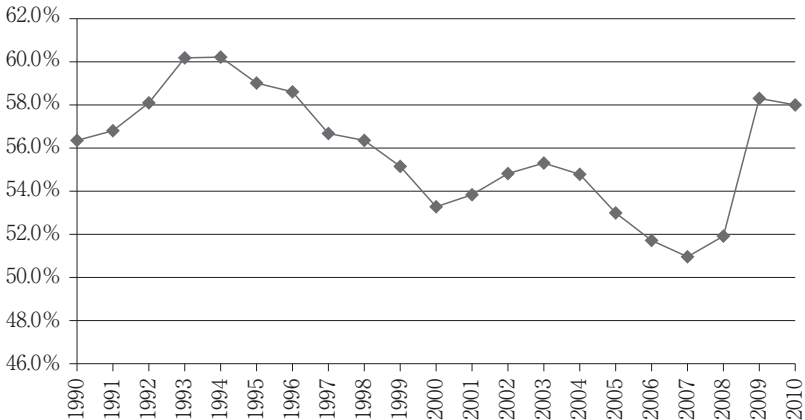
30) Scanlon and Vestergaard（2007 a），p. 45。

連立政権に政権交代した。

この政権交代を機に、中道右派政権は、まず、それまで住宅政策を担ってきた都市住宅省を4～5の小さなセクションに解体し、住宅建設部門を経済産業省の産業建設局に、その他の業務を社会省やその他の省に分離・移管してしまった³¹⁾

加えて、政権交代後に、住宅建設予算の大幅な削減がみられる。図5は、一般政府支出の対GDP比である。1990年代に比べて、2000年代の政府支出が全体として抑えられていることがわかる。そして、図6は、住宅コミュニティ開発支出の推移であるが、まず、政府支出に占める住宅コミュニティ開発支出が、1990年代の1.4～1.8%水準から、2002年以降には、1.0～1.3%水準へと抑え込まれている。対GDP比でみると、1990年代に0.8～1.1%水準であったものが、2002年以降には、0.5～0.7%水準まで引き下げられている。

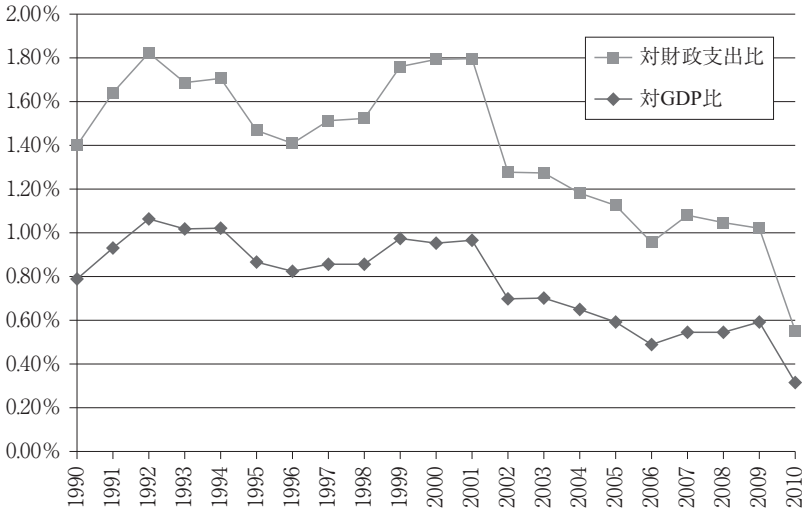
図5 一般政府支出の対GDP比



(出所) *Statistical Yearbook, Statistics Denmark*; *Statistisk Årbog, Danmarks Statistik*, various issues より作成。

31) 松岡 (2005), pp. 115, 139 および 2010 年 9 月 1 日, シェラン島非常利住宅協会の賃貸セクション・チーフ Poul Reynolds へのインタビューによる。

図6 住宅コミュニティ開発支出の推移（1990～2010年）



(出所) *Statistical Yearbook, Statistics Denmark ; Statistisk Årbog, Danmarks Statistik, various issues* より作成。

しかも、2008年9月のリーマンショックによるGDPの縮小（分母の縮小）と、財政支出の増加によって、一般政府支出の対GDP比が2009年、2010年に大幅増加になっているにもかかわらず、住宅コミュニティ開発支出は、むしろ引き下げられ、2010年には、対財政支出比で0.6%、対GDP比で0.3%にまで縮小するに至った。

住宅コミュニティ開発支出の政府間財政関係の変遷を、統計の取れる2005年以降についてみたものが表7である。2005～2008年にかけて、コムーネは支出を増やしているのに対し、中央政府が同時期に支出を大幅に削減していることが分かる。

自由党は、かねてより、住宅建設行政を批判し、家賃補助のみにすべきだと主張していたが³²⁾それが中央政府の住宅建設補助金支出の削減として体现されていることが見て取れるのである。

表7 住宅コミュニティ開発支出の政府間財政関係

	中央政府	アムト (県)	コムーネ (市)	政府間財政移転	一般政府支出
2005	6,070	265	2,755	16	9,074
2006	5,642	274	3,820	16	9,720
2007	4,962	—	3,966	40	8,888
2008	4,653	—	4,727	44	9,336
2009	6,099	—	4,317	350	10,066
2010	3,228	—	2,694	307	5,616

(出所) *Statistical Yearbook*, Statistics Denmark, various issues より作成。

変わらない家賃補助支出

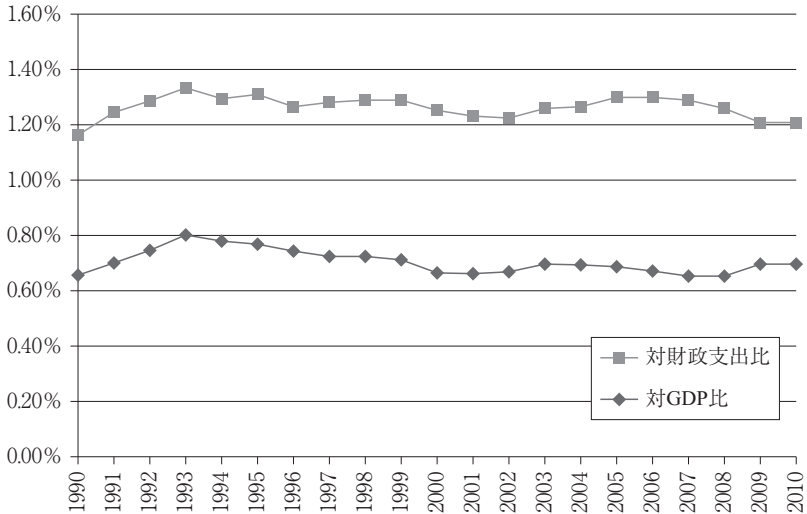
図7は、家賃補助支出の推移である。家賃補助の支出をみると、2001年の政権交代によっても支出水準に変化のないことがわかる。対財政支出比で1.3%前後、対GDP比で0.7%前後をコンスタントに維持している。表8は、家賃補助支出の政府間財政関係をみたものである。家賃補助の支給業務は、コムーネの所掌である。中央政府の支出は、ほぼ全額がコムーネに政府間移転される。2005～2010年の間、中央政府、コムーネともに支出水準を維持している。家賃補助水準の維持と、住宅建設補助金の削減を比較するならば、より一層、住宅建設から家賃補助への相対的な比重の傾斜という中央政府の意思が明白になるう。

住宅売却政策の試行

2001年に政権の座に就いた中道右派政権は、2004年7月から、非営利住宅5,000戸を、借り手に売却する3年間の実験プログラムを始めた。購入は権利ではなく（イギリス流の *the Right to Buy* ではなく）、各団地の理事会が売却を認めるかどうか決断しなければならないというものであった。売却価格は市場価格の30%下に設けられた。しかし、2006年3月時点での結果は、約800戸

32) 松岡 (2005), p. 115.

図7 家賃補助支出の推移



(出所) *Statistical Yearbook, Statistics Denmark ; Statistisk Årbog, Danmarks Statistik, various issues* より作成。

表8 家賃補助支出の政府間財政関係

(百万クローナ)

	中央政府	アムト (県)	コムーネ (市)	政府間財政移転	一般政府支出
2005	7,124	5	10,363	7,124	10,368
2006	7,514	5	10,784	7,514	10,789
2007	7,570	—	10,923	7,542	10,951
2008	7,734	—	11,308	7,639	11,403
2009	7,772	—	11,614	7,767	11,619
2010	8,177	—	12,195	8,143	12,229

(出所) *Statistical Yearbook, Statistics Denmark, various issues* より作成。

だけが売却を承認されたにとどまり、ほとんどの理事会は売却に反対した³³⁾。そして実際に売却されたのは44戸のみだったという³⁴⁾。この政府の売却プランに対しては、全国非営利住宅協会連盟（BL）が組織をあげて反対運動を行った。政治的に歯止めをかける手が尽くされ、BLは、訴訟を提起して最高裁まで闘い、最終的にはBL側が勝訴した。その背後には、住民や世論の支持があったという³⁵⁾。

こうした社会住宅の売却では、イギリスなどで実際そうだったように、メンテナンズされた良いところだけが買われ、状態の悪いところが残る。それは社会住宅の管理運営者（地方政府や非営利住宅協会など）の、ひいては社会にとっての重荷になる。

4. 新自由主義の圧力, OECD の圧力, EU の圧力

新自由主義の圧力

デンマークの普遍主義的な住宅政策は、中道右派政権による内圧だけでなく、OECD や EU などからの外圧を受けている。これらの圧力の多くは、新自由主義の思想に裏打ちされたものであり、補助金の削減圧力であったり、規制緩和・自由化の圧力であったり、ターゲッティング（選別主義化）の圧力であったりする。これらの圧力が、これまで普遍主義的に遂行されてきたデンマークの住宅政策に対し、縮小・再編をせまる圧力として働いている可能性がある。

OECD の圧力

2006年 OECD は、Economic Survey of Denmark をリリースし、住宅政策改革を勧告した。それは、賃貸住宅市場をよりオープンかつフレキシブルにし、住宅補助金を削減するよう求めたものである。

33) Scanlon and Vestergaard (2007 b), p. 12.

34) 2010年8月31日、全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

35) 2010年8月31日、全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

OECDによれば、2005年時点で、住宅直接補助金は対GDP比1.1%にも達し、加えて、租税優遇措置による歳入の逸失という間接的なコストが、隣国スウェーデンを初め、他のOECD諸国よりもはるかに大きいことを指摘している。こうした補助を削減すべきだということである³⁶⁾

さらに、民間賃貸住宅や社会住宅（非営利住宅）に対する家賃規制（コスト積算型の家賃）が、労働市場における好ましからざる効果を伴って、人々の流動性を妨げているため、家賃の自由化を進めるべきとした他、持ち家の供給構造が、ゾーニングや他の規制に縛られて、需要に感応的でないとして改革を求めている³⁷⁾

こうしたOECDの新自由主義的な背景を持った勧告が、中道右派政権の住宅政策の縮小・再編、住宅建設補助金の削減の背中を押した可能性を否定できないであろう。

EUの圧力

デンマークの非営利住宅には所得上限が設けられていない。誰でも申し込むことができ、年額100クローナの費用で、ウェイティング・リストに掲載される。例外は、住宅困難者のために法律でコムーネに留保されている部分（基本は25%）だけである。残りの部分の非営利住宅の入居資格は、基本的に「先着順」に得られるのである。所得上限がないために、当然にも、高所得者も、政府補助付非営利住宅に入居している。

この政府補助付住宅への高所得者の入居が、EUレベルで問題にされている。EU法によれば、ミドルクラスや高所得グループが利用する住宅への政府補助金は適格とならない（一般経済利害に関わるサービス以外への政府補助金の供給を禁じている）。伝統的に社会住宅にユニバーサル・アクセスを認めてきたスウェーデンとデンマークは、このEUのルールに抵触する可能性がある³⁸⁾。ただし、デンマークは勧告を受けているが、今のところ、強制的に転出

36) Erlandsen, Lundsgaard and Huefner (2006), p. 25.

37) OECD (2006), Chapter 4.

38) Scanlon and Whitehead (2007), p. 19.

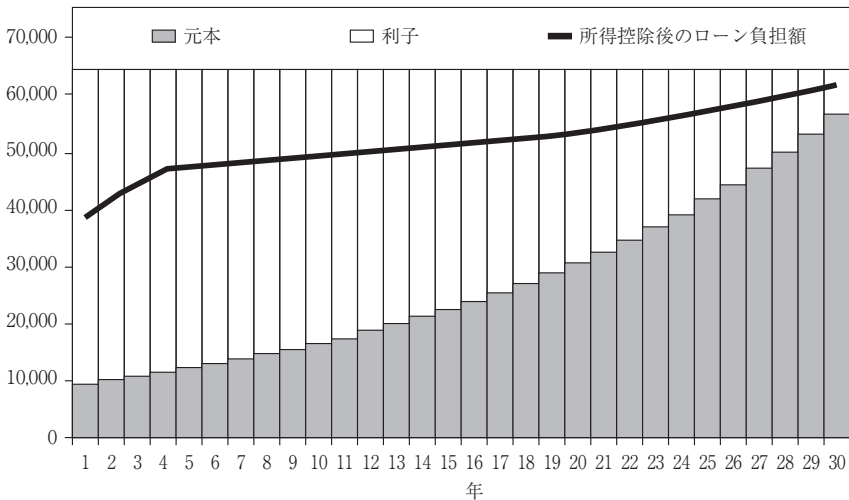
を促すようなことは起こっていない³⁹⁾

しかし、EU法に従ってターゲットिंगすることには議論の余地がある。第一に、デンマークは、伝統的にむしろ、政府補助付非営利住宅の居住者の所得混合を図り、貧困の集中を避けようとしてきた歴史がある。この点については次節で述べる。

第二に、住宅建設補助金だけが、政府の補助ではないことである。デンマークには、持ち家取得に関わるローン利子の所得控除制度がある。これは、政府の歳入の逸失となって表れるものであり、住宅取得者に対する間接的な補助である。図8は、1998年時点での、住宅ローンの元利償還と、住宅ローン利子の

図8 持ち家住宅ローンの元利償還と住宅ローン利子の所得控除後のローン負担

(クローナ)



(注) 住宅ローン：80万クローナ，期間：30年，年利：6.3%，初年度税率46%。

(出所) Ministry of Housing and Urban affairs, *Housing, Building and Urban Affairs in Denmark*, 1999, p. 22.

39) 2010年8月31日，全国非営利住宅協会連盟（BL）の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

の所得控除後の実質的なローン負担を図示したものである。図の棒グラフの高さが、80万クローナ、年利6.3%、30年の住宅ローンの、1年ごとの元本と利子の合計であり、網かけ部分が元本、白の部分が利子を表している。太線は、所得控除後の減税額を織り込んだローンの実質的な負担額を示したものである。ローン利子の所得控除による減税額の1998年の平均は、利払い費の46%であったので⁴⁰⁾ その分、大きく住居費の負担が減少していることが分かる。このように、持ち家所有者は利子の所得控除によって、課税額を大きく減らし、その分、実質的な住居費負担を大きく減らすことができる。それに対し、非営利住宅に居住する高所得者はこうした所得控除を利用できないので、持ち家所有者に比して、多く所得税を納税することになる。デンマーク国内では、これについて、どちらがフェアなのかという議論がある⁴¹⁾ 実際、持ち家取得に関わるローン利子の所得控除による利益の方が大きな問題とされ、減税額は、利子総額の33.3%までに制限されることになった。

5. 試練のデンマーク住宅政策

ゲッター問題の発生

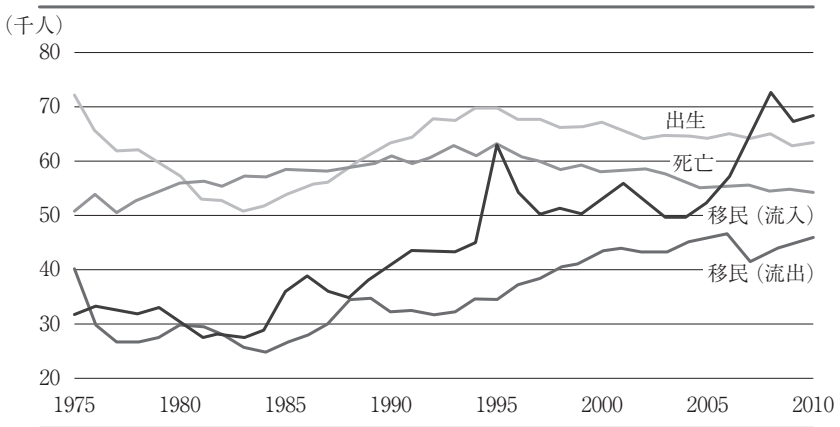
デンマークの非営利住宅は、すべての人びとに門戸を開き、所得混合を目指してきた。前節でふれたように、ユニバーサル・アクセスを認めてきたデンマークの社会住宅は、EU法に触れるとの勧告を受けているが、今のところ、高所得者の強制的な排除・転出を促すようなことはしていない。この背景には、住宅団地が同じカラーに染まると問題が起きるといふ問題意識がある。それは、貧困の集中、非就労者（失業者）の集中などがあるが、特に難しいのは移民の集中の問題である。デンマークも、他のEU諸国同様、移民の増加が顕著である。図9は、デンマークにおける人口動態をみたものであるが、移民の流入は増え続け、特に、2007年以降は、同国の出生数を上回るに至っている。

ユニバーサル・アクセスを認め、所得混合を図ってきたデンマークでも、非

40) Ministry of Housing and Urban Affairs (1999), p. 22.

41) 2010年9月1日、シェラン島非営利住宅協会の賃貸セクション・チーフ Poul Reynolds へのインタビューによる。

図9 人口動態



(出所) *Statistical Yearbook 2011*, Statistics Denmark, p. 18.

営利住宅に移民の集中という問題が表れてきている。非営利住宅の入居資格は、合法的な滞在許可があることで、国籍は必要ない。地域・国籍・肌の色で差別をしてはならない。そして、移民の入居が集中した。デンマーク全体では25%が移民、コペンハーゲンでは45%が移民になっている⁴²⁾

マイノリティが集中し、失業者の比率が極めて高いところをゲットーと呼んでいる。コペンハーゲンなど大都市でゲットー問題が発生している⁴³⁾ 移民の就労は難しいので失業中の人も増える。問題はより大きくなる。表9は、貧困都市地域の非営利住宅居住者の構成を示したものである。最も悪いケースでは、移民が90%を超え、同時に非就労者が60%を超えているという状況にある。EU域内からの移入を制限できない中で、移民の集中は、デンマークにとってより大きな問題となりつつある。

42) 2010年8月31日、全国非営利住宅協会連盟(BL)の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

43) 2010年9月1日、シェラン島非営利住宅協会の賃貸セクション・チーフ Poul Reynolds へのインタビューによる。

表9 貧困都市地域の非営利住宅居住者の構成 (2004年)

都市名	地区名	居住者数	(人)			(%) (クローナ)	
			非就労者 比率*	移民比率	15歳以下 の児童	平均所得	
Copenhagen	Mjølnerparken	2,193	62.3	91.3	46.8	117,239	
Odense	Vollmose	9,717	57.9	64.4	34.0	124,752	
Horsens	Sundparken	1,584	59.5	60.1	34.1	128,448	
Århus	Gellerupparken mv.	7,777	59.5	82.8	37.8	116,121	
Svendborg	Byparken/Skovparken	1,615	55.5	52.4	26.3	126,353	
Copenhagen	Aldersrogade	2,622	54.7	78.6	39.2	130,832	
Randers	Gl. Jennumpark	1,373	56.7	37.7	34.1	135,715	
Esbjerg	Stengårdsvej-kvarteret	1,918	54.7	61.1	30.9	132,907	
Copenhagen	Akacieparken	1,324	52.6	72.3	40.7	139,155	
Sønderborg	Kærhaven/Nørager	1,337	53.1	58.1	31.9	139,679	
Århus	Bispehaven	2,455	55.3	72.4	31.6	125,271	
Slagelse	Ringparken	2,188	50.6	54.3	30.7	139,829	
Holbæk	Agervang mv.	1,448	49.4	43.9	26.9	139,963	
Esbjerg	Kvaglund	2,543	48.6	26.4	23.1	141,473	
Korsør	Motalavej	1,991	47.0	31.4	27.3	144,935	
Kolding	Skovparken/Skovvejen	2,350	46.2	41.8	24.6	135,600	
Åbenrå	Høje Kolstrup	1,777	44.0	27.7	22.1	148,192	
Haderslev	Varbergparken	1,077	49.0	56.8	28.2	130,333	
Århus	Århus Vest	3,712	43.0	40.4	26.9	140,594	

(注) *は、失業や早期退職の状態にあるか、社会扶助を受ける17歳以上の居住者の比率。
(出所) Erlandsen, Lundsgaard and Huefner (2006), p.41.

中道右派政権の圧力

社会住宅ストックの比率の低下は、あらゆるヨーロッパ諸国で見られるにもかかわらず、社会住宅の比率を維持している唯一の例外がデンマークである⁴⁴⁾しかしながら、デンマークの社会住宅=非営利住宅も、2000年代、それも特に後半において、さまざまな困難に直面していることをみてきた。実際

に、中道右派政権の下で、住宅建設補助金は削減され、非営利住宅の竣工戸数は減少し、わずかながら、住宅ストックに占める非営利住宅の比率も下がりつつある。

さらに、古い住宅ストックの修繕の困難という問題も抱えている。非営利住宅のローン完済後、その先は信用金庫に元利払いをすることはなくなるが、家賃も下げることもない。余剰金が出るが、それは中央基金に納める。本来、その資金を既存住宅の改修などに使うことになっている⁴⁵⁾しかしながら、シェラン島非営利住宅協会の Poul Reynolds によれば、2001 年の政権交代後、政府は余剰金に課税したり、新しい高齢者住宅の建設資金に流用したり、法律による縛りをかけてくるようになった。本来ならば、余剰金は、50 年代、60 年代に建てられた住宅の修繕に使わなければならないにもかかわらず、それが困難になっているのだという⁴⁶⁾

新自由主義の圧力

非営利住宅に対するユニバーサル・アクセスを旨とし、普遍主義的な住宅政策を展開してきたデンマークも、さまざまな圧力から岐路に立たされている。中道右派政権による住宅建設行政への批判と、その実践としての補助金の削減という圧力、OECD からの住宅補助金削減や住宅市場自由化の圧力、EU からの社会住宅を住宅困難者に限定させようというターゲティングの圧力など、新自由主義を基調とする圧力が次々と押し寄せているのである。

結びに代えて —デンマーク福祉国家の抵抗力—

社会民主主義型福祉国家デンマークの住宅政策も、さまざまな圧力にさらされ、岐路に立たされていることをみてきた。この先のデンマーク住宅政策はど

44) Scanlon and Whitehead (2007), p. 8.

45) 2010 年 8 月 31 日、全国非営利住宅協会連盟 (BL) の元会長 Gert Nielsen へのインタビューによる。

46) 2010 年 9 月 1 日、シェラン島非営利住宅協会の賃貸セクション・チーフ Poul Reynolds へのインタビューによる。

のような変遷を遂げるであろうか。

社会民主主義勢力とともに住宅政策を推し進める圧力団体として活動してきた全国非営利住宅協会連盟（BL）は、住宅売却プログラムの試行の折に見せたように、時に、政治的な抵抗力を発揮している。加えて、中道右派政権といえども、OECDやEUによる急進的な自由化の圧力にそのまま従っていたわけではなかった。

このような情勢のなか、2011年9月15日に総選挙・投開票が行われ、社会民主党を中心とする中道左派連合が勝利し、10年ぶりの政権交代が確実になった⁴⁷⁾。2011年10月3日に、トーニング・シュミット社会民主党党首が首相に指名され、中道左派連立政権が成立した⁴⁸⁾。トーニング・シュミット首相は、新たに都市・住宅・農村大臣（Minister for the City, Housing and Rural Affairs）を指名し、「住宅」を担当する閣僚を置いた⁴⁹⁾。

この政権交代によって、住宅政策の縮小・再編へ流れていた風向きが変わるかもしれない。しかしながら、デンマーク住宅政策に向けられる新自由主義的改革の圧力は、国際社会からの圧力でもある。社会民主党を中心とする中道左派政権が、普遍主義的な住宅政策を維持できるかどうか、まさに、これからデンマーク福祉国家の抵抗力が試されるといえよう。

参考文献

- ・ Boligselskabernes Landsforening (2010), *Almene Boliger — Finansiering og Husleje*, København.
- ・ Erlandsen, Espen, Jens Lundsgaard and Felix Huefner (2006) *The Danish Housing Market : Less Subsidy and More Flexibility*, Economics Department Working Papers No. 513, OECD.
- ・ Ministry of Housing and Urban Affairs (1999), *Housing, Building and Urban Affairs in Denmark*.
- ・ OECD (2006), *Economic Survey of Denmark*, OECD, Paris.
- ・ Scanlon, Kathleen and Hedvig Vestergaard (2007 a), “Social Housing in Denmark,” Christine Whitehead and Kathleen Scanlon eds., *Social Housing in Europe*, London School of Economics

47) 『毎日新聞（電子版）』2011年9月16日，東京夕刊。

48) 『日本経済新聞（電子版）』2011年10月3日。

49) Wikipedia, *Government of Denmark*, http://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_Denmark

- and Political Science, London.
- ・ Scanlon, Kath and Hedvig Vestergaard (2007 b), “The Solution, or Part of Problem? Social Housing in Transition: the Danish Case, *ENHR 2007 International Conference ‘Sustainable Urban Areas’*, Rotterdam.
 - ・ Scanlon, Kathleen and Christine Whitehead (2007), “Social Housing in Europe,” Christine Whitehead and Kathleen Scanlon eds., *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, London.
 - ・ エスピン - アンデルセン, G. (2001), 岡沢憲芙・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, (Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.)
 - ・ 澤渡夏代ブランド (2004) 「Ⅱ 都市における高齢者の生活と住宅」奥山庄司・澤渡夏代ブランド・高間譲治・古松弥生・横田京「デンマークにみる高齢者の生活支援にかかわる制度と生活」十文字学園女子大学・高齢社会生活研究所『コルヌイエ』第6号.
 - ・ 仲村優一・一番ヶ瀬康子 (1999) 『世界の社会福祉6 デンマーク・ノルウェー』旬報社.
 - ・ 馬場麻衣・櫻井康宏 (2010) 「デンマークの非営利住宅組織の管理運営実態—非営利住宅組織・管理法人・管理人の相互関係—」『日本建築学会住宅系研究報告会論文集』.
 - ・ 松岡洋子 (2005) 『デンマークの高齢者福祉と地域居住』新評論.
 - ・ 松岡洋子 (2008) 「デンマークの高齢者住宅とケア政策」『海外社会保障研究』164号.