

スウェーデンの住宅保障

—ノーマライゼーションの理念と課題—

伊集 守直

横浜国立大学経済学部教授

はじめに

スウェーデンの住宅政策は、北欧諸国のなかでも社会政策的・福祉政策的性格が強く、ノーマライゼーションの理念に基づく住宅・住環境づくりが進められてきた(水村2014)。そのため、低所得者など経済的困難を抱える世帯を対象とする社会住宅を整備するのではなく、低所得世帯であっても一定の質を備えた住宅が確保できるように、国が家賃規制や住宅手当などの支援を展開すると同時に、基礎自治体であるコミュニティが所有する住宅会社(コミュニティ住宅会社)が公共住宅の供給責任を担ってきた。

1980年代以降に先進諸国において福祉国家の動揺が見られるなか、スウェーデンにおいても1990年代初頭の経済危機や、91年の中道右派連立政権への交代を経て、公共サービスの「民営化」が進展することとなった。その中で、住宅政策に

ついても「民営化」の流れの下で大きな変化を経験し、コミュニティ住宅会社も市場原理に基づいた経営を求められるようになる中で、住宅保障のあり方は岐路に立っていると言える。本稿では、これまでのスウェーデンの住宅政策のあり方やその変化について概観したうえで、住宅保障の中心を担うコミュニティ住宅会社の位置づけや課題について明らかにしたい。

スウェーデンの住宅政策の変遷

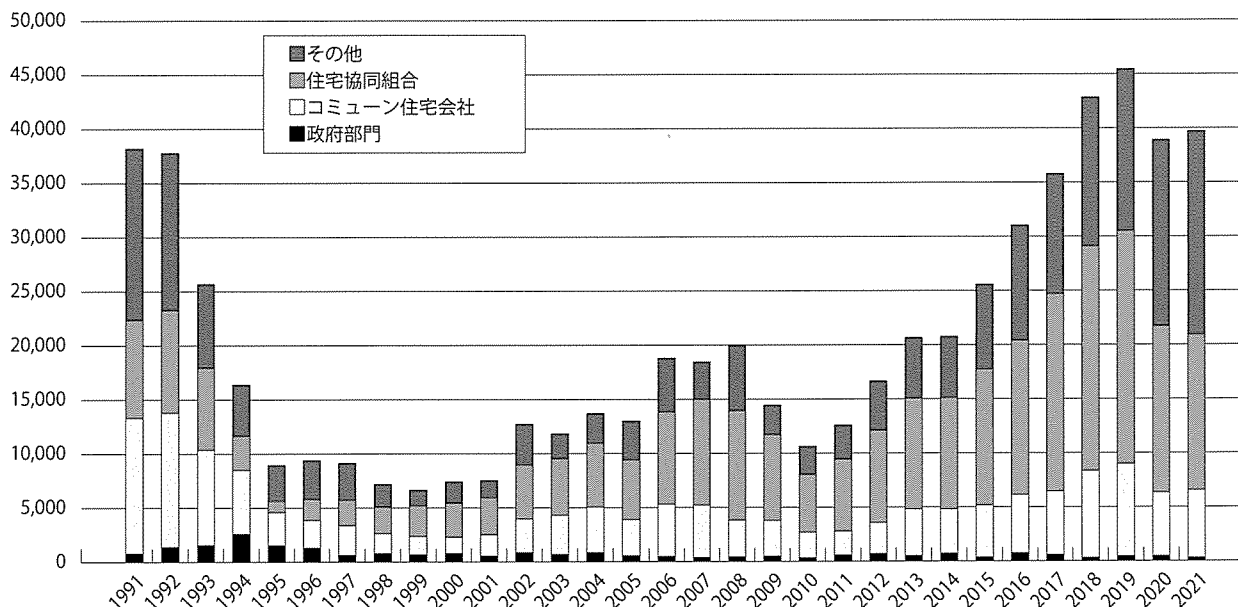
ここでは、国内におけるスウェーデンの住宅政策に関する研究を参照しながら、戦後の住宅政策の流れや1990年代以降の政策転換、近年の傾向についてまとめておこう¹⁾。

戦後のスウェーデンの住宅政策において、国は住宅政策に関わる法律の立案のほかに、住宅の建設・取得に関する経済的支援(住宅手当、住宅取得に対する税控除、住宅ローンに対する利子補給)に関する責任を持つ一方で、実際の住宅供給に関する責任を有する基礎自治体であるコミュニティが、住宅供給計画の策定や住宅の建設・維持管理を担ってきた。そのもとで、集合住宅についてはおもにコミュニティおよびコミュニティ住宅会社、住宅協同組合、戸建て住宅についてはおもに民間の住宅開発事業者住宅による住宅供給が行われてきた。1985年時点での住宅ストックの構成比は、持ち家42%、公共賃貸住宅23%、民間賃貸住宅19%、協同組合住

いじゅう もりなお

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士(経済学)。静岡県立大学経営情報学部講師を経て、2011年横浜国立大学経済学部准教授、2018年より現職。著書に、『財政赤字の国際比較』(分担執筆、岩波書店、2016年)、『地方財政・公会計制度の国際比較』(分担執筆、日本経済評論社、2016年)、『危機と再建の比較財政史』(分担執筆、ミネルヴァ書房、2013年)など。

図1 集合住宅の新規建設戸数



出所：スウェーデン統計局（SCB）資料より作成

宅16%となっていた(水村2016)。

コムニオン住宅会社は、ノーマライゼーションの理念の基づきながら、所得水準や家族構成に関係なく誰でも手頃な家賃で入居可能な住宅を供給する責任を担ってきた。とくに、1965年から1975年にかけて実施された「ミリオン・プログラム」では、高度成長期の急激な都市化と核家族化に対応するために、100万戸の住宅を都市部の郊外に建設する計画を政府が打ち出したが、その供給を担ったがコムニオン住宅会社であった。

また、賃貸住宅に関する政策としては、国庫財源をもとにコムニオンが給付する多子世帯および年金生活世帯向けの住宅手当、適正な家賃価格を維持するための利用価値家賃制度、計画建築法にもとづく住環境の整備といった枠組みが用意されていた。また、持家取得や住宅建設に関する政策として、住宅ローンの利子補給、住宅取得に対する税控除、コムニオン住宅会社や協同組合による賃貸住宅建設における補助があった。

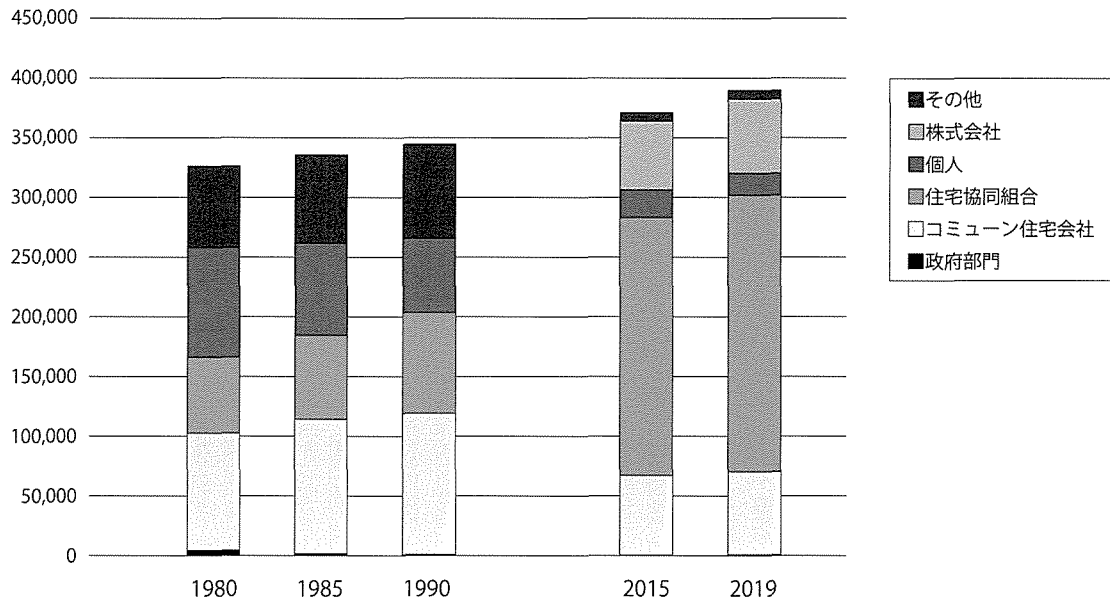
とくに、賃貸住宅の家賃に対する国による直接的な規制が1950年代から70年代にかけて段階的に廃止されると、市場原理のもとでの家賃の変動から借家人を保護するために、家主が設定した家

賃の妥当性を、借家人の訴えに基づき賃貸裁判所が判断することになった。賃貸裁判所は、家賃がコムニオン住宅会社の所有する同等の公共住宅の家賃と同水準であるかを判断することから、結果的に公共住宅の家賃が他のすべての賃貸住宅の家賃決定を拘束することになり、事実上の家賃規制として機能してきたが(佐藤2021)、これが利用価値家賃制度による適正な家賃価格の維持と符合する。

このように、戦後のスウェーデンの住宅政策は住宅建設・取得に対する国からの財政的支援や、コムニオン住宅会社による集合賃貸住宅の供給を中心に展開されてきたが、1990年代以降には、これが大きく転換する。91年の政権交代をきっかけに、これまでの住宅建設や住宅取得に対する低金利ローンや利子補給などの財政的支援は1993年から縮小・廃止されていき、政府部門が新規建設の数量目標を設定せずに、市場に任せられていくこととなった。そして、利子補給の削減による家賃および住宅価格の高騰や、住宅建設に対する融資の全廃による新規住宅建設の減少により、1990年代には深刻な住宅不足問題を抱えることとなった。

コムニオン住宅会社についても、それまでの建設補助や税制における優遇措置は2002年までに廃

図2 スtockホルム・コミュニティの集合住宅ストック



出所：Statistisk Årsbok för Stockholm および SCB 資料より作成

止されることとなった。そして、有限責任会社として再組織化されると、依然として非営利組織としての位置づけでありながら、営利的な事業運営が求められることとなった。その後、厳しい経営状況の下で、多くの公共賃貸住宅が協同組合住宅に払い下げられると同時に、民間住宅業者による賃貸住宅や協同組合住宅の供給が増加するようになっている。なお、2011年に施行されたコミュニティ住宅会社法では、コミュニティ住宅会社が民間住宅市場と同じ条件での競争が求められることが明記されたが、これは1990年代以降の変化を追認する形となっている²。

スウェーデンにおける住宅政策の目標は、ノーマライゼーションの理念に基づき、低所得世帯であっても世帯の必要に応じた住宅を確保できるようにすることであった。住宅建設や取得に関わる財政的支援が廃止され、コミュニティ住宅会社も営利目的の経営が求められる中で、その目標を達成する政策手段は、現在では住宅手当に限定される状況になっていると言える³。

スウェーデンにおける住宅政策の変遷について以上のように概観したうえで、次に住宅ストックの変化や住宅所有のあり方について見ていこう。

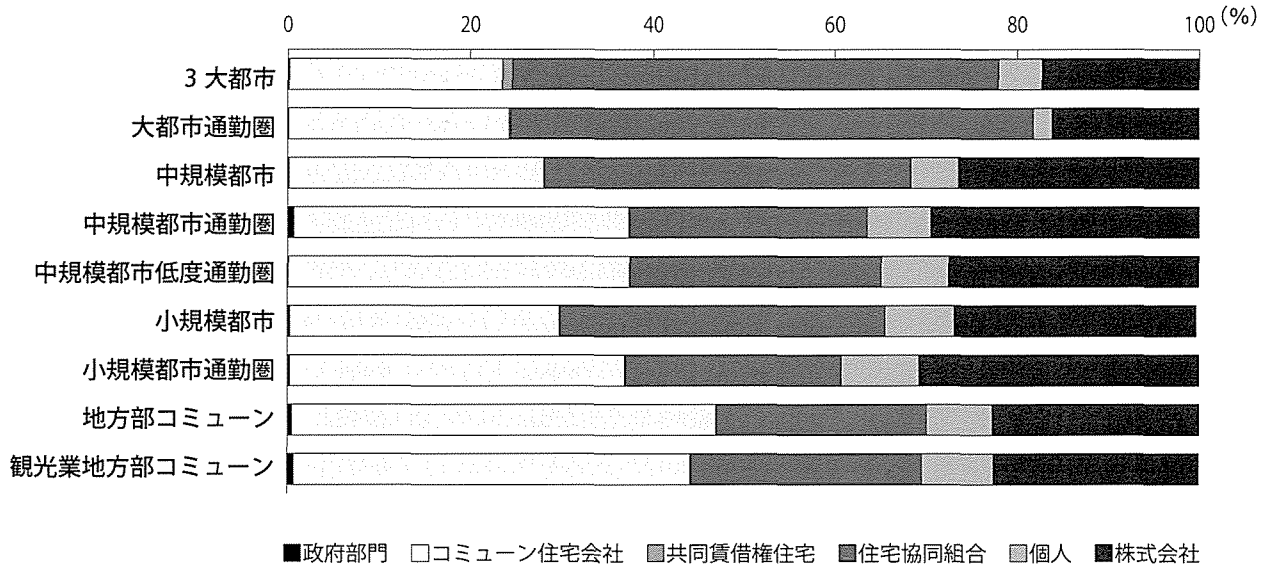
住宅ストックの推移と所有形態の変化

2021年時点でのスウェーデンの住宅ストックは約510万戸となっており、その構成比は戸建て住宅37.7%、集合住宅として協同組合住宅21.6%、賃貸住宅30.0%、その他10.8%となっている⁴。

図1は、所有形態別に見た集合住宅の新規建設戸数の推移を示している。国による住宅建設や取得に対する各種の財政的支援が1990年代に入って縮小・廃止されたことにもない、新規建設戸数が大幅に減少している。2000年代に入ってから増加傾向は、世界金融危機の時期に一度落ち込むが、近年では大きく増加している。その内訳を見ると、新規建設は住宅協同組合とその他に含まれる民間賃貸住宅の割合が多いが、コミュニティ住宅会社による新規建設も一定の増加が見られる。

次に、図2に従って、首都ストックホルム・コミュニティの住宅ストックを、所有形態別に確認してみよう。1990年代と2000年代前半のデータが欠落しているが、1990年以前と2000年代で、住宅の所有形態を大きく変化していることがわかる。2010年代以降には協同組合住宅の割合が大きく増加する

図3 都市規模別の集合住宅所有形態(2019年)



出所：SCB資料より作成。

とともに、株式会社所有の住宅が一定の割合を占めるようになる一方で、コムニオン住宅会社の割合が低下していることが読み取れる。

図1で見たように、2000年代においてもコムニオン住宅会社による新規建設が行われているが、とくにストックホルムを中心とする大都市部では、コムニオン住宅会社が所有する集合住宅（以下、コムニオン住宅）を住宅協同組合に売却する動きがとくに顕著になっている。その要因としては、コムニオン住宅の売却価格が都市地域の住宅の市場価格と比較して低いため、都市の住民にとって有利であったことが挙げられる⁵。図3に示されるように、大都市部から、中規模、小規模の都市になるにしたがって、コムニオン住宅会社の割合が高まり、住宅協同組合の割合が低下する傾向があり、規模の小さい地域ではコムニオン住宅会社による住宅供給の重要性が相対的に高いことが窺われる。

コムニオン住宅会社の役割の変化と課題

これまでに概観してきたスウェーデンにおける住宅政策の変遷と、住宅ストック状況や所有形態の変化を踏まえて、次にストックホルム・コムニオンを対象にコムニオン住宅会社の位置づけの変化や

課題について、コムニオン住宅会社関係者に対するヒアリング調査の内容も活用しながら整理していきたい。

ストックホルム・コムニオンは現在、ファミリー住宅株式会社(Familjebostäder AB)、ストックホルムホーム株式会社(Stockholms hem AB)、スウェーデン住宅株式会社(Svenska Bostäder AB)、ミカサ不動産株式会社(Micasa Fastigheter AB)という4つのコムニオン住宅会社を所有している。前3社は1930年代から40年代にかけて設立された会社であり、ミカサ社はストックホルムホーム社とスウェーデン住宅社の住宅の一部を譲り受け、ケア住宅の供給を担う会社として1999年に設立されている。

表1は、これらの住宅会社による住宅供給状況を1998年と2018年で比較している。すでに確認したように、大都市部であるストックホルムでは、全国的な動向と比較して、住宅ストックに占めるコムニオン住宅の割合は低く、協同組合住宅の割合が高いが、コムニオン住宅はこの20年間でおよそ23,000戸減少している。中心部、南部、西部という3地域を見ると、いずれも戸数は減少しているが、その中でも中心部は減少が大きくなっている。また、低所得層が相対的に多く居住する南部では戸数が多いことが窺える。

表1 コミューン住宅会社による住宅供給(ストックホルム・コミュニティ)

	中心部	南部	西部	全体
1998年				
Familjebostäder AB	9,704	14,772	5,693	30,169
Stockholmshem AB	7,860	19,713	6,525	34,098
Svenska Bostäder AB	12,444	19,233	17,881	49,558
合計	30,008	53,718	30,099	113,825
2018年				
Familjebostäder AB	3,190	13,350	2,870	19,410
Stockholmshem AB	5,020	18,465	3,995	27,480
Svenska Bostäder AB	6,829	7,151	12,749	26,729
Micasa Fastigheter AB	2,250	2,811	2,097	7,158
合計	17,289	41,777	21,711	80,777

出所：Statistisk Årsbok för Stockholm

図3で確認したように、大都市地域では住宅の市場価格が高いことを1つの要因として、コミュニティ住宅を住宅協同組合に払い下げる傾向があるが、そのほか、政治的要因も関わっているという⁶。ストックホルム、ヨーテボリ、マルメという3大都市の中でも、左派政党が強いヨーテボリとマルメではコミュニティ住宅の売却はさほど進んでおらず、逆に、ストックホルムやその近郊の右派政党が強い地域では売却が進んでいる。

その結果として、ストックホルムのようにコミュニティ住宅が減少している地域では、移民を含む低所得世帯がコミュニティ住宅に居住する割合は高くなる傾向にある。また、1990年代以降の住宅不足とコミュニティ住宅の住宅協同組合への売却により、中心部のコミュニティ住宅数が減少することで、低所得世帯が南部地域のコミュニティ住宅に集中する傾向も生じている。

しかし、その傾向をもってコミュニティ住宅が社会住宅として位置づけられるかという点については評価が分かれるところでもある。相対的に所得の高い世帯が協同組合住宅に住み、低所得世帯がコミュニティ住宅に住む傾向があるとはいえ、入居に際して所得審査はなく、空室を待つ順番に従って入居が認められるという点では、社会住宅とは異なる仕組みとなっている。その意味では、コミュニティ住宅

は現在でもノーマライゼーションの理念を維持しているということができ、コミュニティやコミュニティ住宅会社の関係者はそのような見方をしている⁷。

その一方で、コミュニティ住宅会社に関する研究を専門とするマルメ大学のマルティン・グランデル氏は、仕組みとして社会住宅を用意したものではないとしても、実質的にそこにしか住めない低所得者層がいるため、「事実上の社会住宅」になっていると評価することもできるという見方を示している⁸。そのうえで、現在のコミュニティ住宅会社の枠組みを残しながら、住宅手当の増額や空室待機方法の見直しなど、低所得世帯のセーフティネットとなる政策を部分的に組み合わせていくことが望ましいという方向性を提示している(Grandner 2020)。

おわりに

本稿では、スウェーデンの住宅政策の変遷やコミュニティ住宅会社の役割に着目しながら、近年の動向や議論について紹介してきた。1990年代以降に、コミュニティ住宅の「民営化」が進み、コミュニティ住宅会社についても営利目的の経営が求められる中で、すべての人が所得にかかわらず一定の質を備えた住宅が確保できるようにするという目標は十分には達成できていない状況にある。

とくにストックホルムでは、コミュン住宅会社が「ミリオン・プログラム」期に建設した古い住宅を売却することで、新規建設のための資金調達を進める裏側で、外資系の民間住宅開発事業者がそれを安く購入したうえで、改築と改装を繰り返しながら家賃を引き上げるといった事態も生じており、低所得世帯が入居可能な住宅がますます減少しているという問題も指摘されている。

現在では、コミュン住宅会社とコミュンの社会福祉部門が連携して、低所得世帯や個別の問題を抱える世帯に対する住宅供給を支援する取り組みも進められている。今後、国民に対する住宅保障をめぐる課題の解決に向けてどのような手段を講じることになるのか、引き続き注目していきたい。■

付記:本稿は、JSPS 科研費・基盤研究C「政府間行政関係を基軸にした住宅政策と住宅保有形態への影響に関する国際比較分析」(研究代表者:関口智、課題番号:JP20K01715)の助成を受けている。

《注》

- 1 佐藤 (2021)、水村 (2014) (2016) を参照。
- 2 Martin Grander 氏に対するヒアリング調査。
- 3 住宅手当、あるいは家賃補助の制度の詳細については、佐藤 (2021) を参照。
- 4 賃貸住宅では、居住者 (借家人) が家主から住宅を賃借する賃借権を有することになる。それに対して、協同組合住宅では、住居を伴う不動産を所

有する住宅協同組合のメンバーが住宅権 (tenant-ownership) をもち、メンバーはそれぞれの住宅を所有する。住宅権は売却することが可能だが、組合の許可が必要となる。

- 5 SKR に対するヒアリング調査。
- 6 ファミリー住宅株式会社 CEO に対するヒアリング調査。
- 7 SKR およびファミリー住宅株式会社 CEO に対するヒアリング調査。
- 8 Martin Grander 氏に対するヒアリング調査。

《参考文献》

- 佐藤吉宗 (2021) 「スウェーデン—社会住宅を持たない国の居住保障政策」田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所編『日本の居住保障 定量分析と国際比較から考える』慶応義塾大学出版会
- 丸尾直美 (1992) 『スウェーデンの経済と福祉—現状と福祉国家の将来』中央経済社
- 水村容子 (2014) 『スウェーデン「住み続ける」社会のデザイン』彰国社
- 水村容子 (2016) 「スウェーデンにおける 1990 年代以降の住宅政策の転換およびストックホルムにおける居住状況の変化に関する考察」『日本建築学会計画系論文集』第 81 巻第 730 号、2661-2671 頁
- Grander, Martin (2020) *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?*, SNS Förlag.

《オンライン・ヒアリング調査》

- ストックホルム・ファミリー住宅株式会社 (Familjebostäder AB) Jonas Schneider 氏 (2022 年 4 月 21 日)
- スウェーデン地方政府連合 (SKR) Jan-Ove Östbrink 氏 (2022 年 4 月 26 日)
- マルメ大学都市研究学部講師 Martin Grander 氏 (2022 年 10 月 5 日)

