

フランスにおける住宅政策と社会保障

都留 民子

■ 要約

フランスの住宅政策について、「市場」からの住民生活の防衛＝「社会保護」という視点から叙述している。現在、住宅状況は全般的には改善しているが、住宅困窮問題は存続しており、要因は社会住宅（公共住宅）建設への国家補助の低下、近年の市場に傾斜した住宅政策にある。ただし、強力な住宅運動が存在しており、全ての住民を対象に「入居保障」「継続した居住保障」などの包括的な「住宅への権利」が法により宣言され、国家の責任として権利保障の具体的措置も長年実行されている。また、低所得層への多様な特別施策も作成されているが、それは一般的な住宅保障につなぐための参入施策であり、さらに低所得層の隔離的な居住を回避させるための「社会的ミックス」策も住宅政策の課題となっている。現在の住宅市場の過熱化の弊害は、政府も認めるところであり、「社会的ミックス」に向けて、社会住宅建設を最優先とする新たな政策の動きがある。

■ キーワード

フランス、貧困、社会保護、住宅政策、社会住宅

はじめに

「福祉国家」「社会国家」に統治されたフランス社会では、「住宅」とは、安全な地域・健康を保持させる清潔な住環境・文化的に尊厳ある日常生活を持続させる住居を意味し、そうした「住宅」が国家責任のもとで、すべての住民（外国人を含む）に保障されるべきものとみなされている。わが国のように住宅を「資産」と位置づけ、入居や居住をめぐる困難・問題を世帯の「自己責任」として片付けるような状況は、少なくとも第二次大戦後のフランス社会では見られない。「住宅の権利」は、法によって基本的な社会権の1つであると宣言され、社会意識においても、さらに政権党のいかにかわらず、住宅の公的かつ社会的な保障に疑義が呈されたことはない。フランス「福祉社会」においては、住宅保障は、社会保険・社会保障などと

もに、グローバルな社会政策の要なのである。

もちろん、フランスも社会の富は市場経済において生産される国であり、先進資本主義国の例にもれず住宅をめぐるのは、それが高価な財ゆえに、にもかかわらず人間生活に不可欠な財であるゆえに、巨大な市場が形成されてきた。したがって「住宅」は、建設産業・不動産産業・金融産業などの市場や投資のロジック（住宅の商品化を通じた経済効果＝高利潤を追求する動き）と、市場経済に抗して人間（生活）を保護するという社会保護¹⁾の、2つのロジックが他の領域よりも明確に交錯し、そして激しい攻防を見せている領域なのである。また、公権力の住宅政策も、あからさまな市場原理の活用またはそれへの従属は表明できないが、時には社会保護の役割が低下し、その領域が狭められ、住宅市場の動きを活性化させてきた。そして、市場ロジックと社会保護ロジックの攻防は住民の

住宅状況、とくに生活が市場・商品では充足できず、あるいはそれでは歪みが生ずる人々の住宅問題において最も鋭く顕われているのである。

本稿では、以上のような視点から、現在のフランスにおける住宅問題を示し、国家・公的権力の住宅政策の内実(市場か社会保護か)について検討することにする。

I フランスの「住宅の危機」の現状

1. 住宅をめぐる状況

(1) 全体的な住宅状況の改善

フランスでは国立経済統計研究所(INSEE)が1955年から4年または5年の間隔で、4万5000世帯を対象にした住宅調査を実施し、そこから全世帯・住民の住宅状況を推測している(最近の調査は2001年12月から02年2月に実施)。この調査によれば、全体として住宅・居住状況は明らかに改善されている。70年から02年の居住住戸の状況を比較すれば、持ち家率は50.9%から56.7%へ、低い住宅最低限基準を採用していた48年以前の住宅の割合は66.3%から33.2%へ、そして社会住宅(建設・管理に公的助成のある住宅)である適正家賃住宅(HLM)の比率は9.5%から15.6%(その

他の社会住宅を含めると17.5%)へ、そしてトイレ・浴槽など水周りや暖房などの室内設備が不備な住宅は48.9%から2.6%へと激減している(表1参照)。

(2) 住宅困窮状況の存続

全体的な住宅状況は改善されたが、2002年現在でも著しい住宅困窮、そして劣悪な居住環境が残されている。住宅困窮の状況については、住宅問題に取り組む最大のアソシエーション(NPO)・ピエール神父財団が、住宅調査などの公的調査の結果を見直し、毎年の住宅白書で告発しているが、この「フランスの住宅困窮状況2005年」²⁾は次のような状況と数値を示している。

定まった住所がなく路上に出現したり一時的な施設に宿泊しているホームレス生活者(SDF)は8万6500人、安ホテル居住者5万人、あばら家・一時しのぎ居住者4万1000人、親族・知人宅に居候し劣悪な居住環境の者15万人、家具つき賃貸住居居住者53万3000人、難民施設などの宿泊者3万5000人にのぼり、こうした「個人の住居が剥奪されている人々」は81万人近い。そして、個人の住戸(賃貸契約当事者の借家を含む)ではあるが、設備の欠如・不備な住居での居住者は115万人、

表1 住宅形態・居住状態などの推移

	1970	1978	1984	1992	1996	2002
居住住戸数(千)	16,407	18,641	20,364	22,131	23,286	24,525
持ち家(%)	44.8	46.7	50.7	53.8	54.3	56.0
内ローンなど返済中(再掲)				23.2	22.2	21.0
社会住宅(%)			16.2	17.1	17.6	17.5
内「適正家賃住宅(HLM)」(%)	9.5	13.3	14.6	15.3	15.7	15.6
民間賃貸住宅(%)	30.6	27.7	22.5	20.6	20.5	20.7
(居住状態—再掲値)						
1948以前の住宅(%)	66.3	51.3	43.0	36.8	35.6	33.2
トイレ・浴槽・集中暖房等不備(%)	48.6	26.9	15	6.2	4.1	2.6
平均m ²	68	77	82	86	88	90
平均室数	3.5	3.7	3.8	4.0	4.0	4.0
1人当り部屋数	0.89	0.75	0.71	0.64	0.63	0.60

出典：国立統計経済研究所(INSEE), 住宅調査Enquêtes logementより作成。

表2 住宅困窮の現状

	人	世帯数
極度の住宅困窮者	3,082,500	
不定住者 (SDF) ¹⁾	86,500	
個人住宅を剥奪されている者	809,000	
・ホテル居住者 ²⁾	50,000	
・一時しのぎ住居居住者 (あばら家など) ²⁾	41,000	
・他の解決がなく、親・親族・知人宅の居候で 内非常に劣悪な住宅環境の者 ³⁾	150,000	
・家具つき賃貸住宅の居住者 (準備家人含む) ⁴⁾	533,000	355,000
・難民施設居住者 ⁵⁾	35,000	
個人住宅ではあるが、非常に劣悪な状態にある者	2,187,000	
・浴室・トイレ・暖房設備が不備な住宅居住者 ⁶⁾	1,150,000	
・居住者が過度に多い住宅居住者 (最低基準より2部屋欠如) ⁶⁾	1,037,000	
劣悪な居住状況におかれている者	5,670,000	
公的支援の必要な、共用住宅での居住者 ⁴⁾	625,000	
貧困で、2ヶ月以上の家賃滞納者 ⁴⁾	715,000	286,000
居住者が多い住宅居住者 (1部屋欠如) ⁶⁾	3,507,000	
親・親族・知人宅の居候 (住宅状態は問題なし) ³⁾	823,000	

注：1) 国立統計経済研究所(INSEE)：ホームレス生活者 (SDF) 調査2001年

2) INSEE：人口調査1999年

3) INSEE：住宅調査2002年からアベ・ピエール財団の推計

4) INSEE：住宅調査2002年

5) 「不利を被っている人々の住宅のための高等委員会 (HCLPD)」：第十次報告書2004年

6) INSEE：住宅調査2002年から「都市計画・住居・建設局 (DGUHC)」の推計

出典：Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France 2005, indicateurs du mal-logement
www.fondation-abbe-pierre.fr

部屋数に比べ居住人員が顕著に過密な者 (部屋数が2部屋以上不足) 103万7000人で合計218万7000人。以上の「極度の住宅困窮者」数は308万2500人である。

くわえて、共同名義の住居・2ヶ月以上の家賃滞納・部屋が1室不足している過密居住・居住環境は問題ないが知人や親族宅の居候状況におかれた者、こうした「劣悪な居住状況におかれている者」は567万人と推計しているのである (表2参照)。こうして、アベ・ピエール財団では、875万2500人、すなわち本土人口5930万人の15%近い人々が、公的な住宅支援が緊急に必要であると結論する。

さて、05年白書が最も強調しているのは、親

族・知人宅の居候問題である。他の数値が若干の改善を示しているのに対し、居候問題は96年から02年では92万4000人から97万3000人に増加しているからである。居候状況におかれているのは、家族から独立できない、そして/または友人宅に身を寄せざるを得ない青年失業者、実家を離れたがまい戻った成人の子ども、離婚・別離した成人などあり、そして長期の宿泊は過密居住などを招き、それに耐えきれず、家族間・居住者間の軋轢が生じているという³⁾。

2. 住宅困窮問題の背景—住宅市場の活性化

今日の住宅困窮問題は「住宅の危機 Crise de logement」状況と言われているが、それはとくに

1998年からの住宅市場の異常な活性化を背景としている⁴⁾。

フランスでは98年から01年には景気が回復し、そして持ち家奨励の住宅政策によって、住宅価格は高騰し続けている。住宅価格は全国平均で、04年には前年比14%、この3年間で48%、さらに98年からの6年間で90%もの上昇を見せたという(新規アパートの価格は54.6%、土地価格も54.6%、宅地57.5%、既存住宅は97.9%も上昇)。他方、同時期の世帯可処分所得の上昇率は24%でしかない。パリを初め大都市では、集合アパートなど建物そのものが売りに出され、居住住民は部屋を買い取るか、住み慣れた地域からの引越しを余儀なくされている状況があちこちで見られるようになったと言う。

現在の住宅市場の活性化・バブル状況は、10年前の外国資本がオフィス・事務所を求めたバブルとは異なり、一般住宅をめぐって自らの住宅を求める家族世帯が、そして住宅販売で家計バランスを改善しようとする世帯が市場に殺到しているからである。これは95年からのゼロ金利政策(国家補助による金利の肩代わりによってローン金利は最低となっている)、さらに不動産融資銀行だけでなく全銀行をして、住宅ローン融資を可能とさせたために、あらゆる銀行が競って不動産市場に参入してきたからであると言われる。不動産バブルそしてゼロ金利政策の受益者は銀行・建設会社・不動産会社であり、高所得層を除く一般勤労世帯では、ローン金利の有利さは、住宅価格の倍加で打ち消されている。新規のローン返済期間は、95年では平均12.3年であったが、04年には15.9年となり、しかも購入住宅の平均面積もパリなどでは5年前の8割程度となった。

もちろん、住宅購入ができず賃貸住宅に居住しつづけている人々にも、不動産バブルは直撃している。全国平均の家賃は、この3年間では毎年2.4%上昇し、賃貸更新後の家賃は平均10%の

アップになり、家賃の支払いに追われる生活になった。

II 社会保護としての住宅政策の推移

現在のフランスの住宅政策は、持ち家奨励策に傾斜しているが、持ち家策だけに解消できず、社会保護という側面も脆弱ではない。現行住宅政策の内容を見る前に、社会保護ロジックに導かれた、すなわち市場に抗する住宅政策の流れを本章では見ていこう。まず、社会保護としての住宅政策は、a) 特定カテゴリーの人々ではなく、すなわち低所得・貧困層のみをターゲットにするのではなく、全住民・世帯(外国人含む)の住宅の権利を保障する、一般的政策である、b) 住宅保障は国家の責務であるが、地方自治体(地域圏-県-市町村:コミューン)、そして民間としての権利をもつ社会諸団体(社会住宅供給組織、住宅の権利運動の市民団体など)・社会保障組織(労使運営の、とくに全国家族手当金庫:CNAF)の役割と活動領域が大きく、「公」と「民」の協同体制で住宅保障を実行している。なお、わが国の「民」とは「市場」だが、フランスの「民」は市民の共同社会組織という意味での「社会」である。

1. 2つの柱-「石への援助」と「人への援助」

住宅政策(以下、住宅政策という場合、社会保護ロジックのそれである)の支柱は2つである。一つは、「石への援助 Aide à la pierre」と呼称される住宅建設の支援と、「人への援助 Aide à la personne」である住宅ローン・家賃補助である社会保障給付としての住宅手当である。

(1) 「石への援助」(住宅建設への公的補助)

「石への援助」は主として、適正家賃住宅(HLM)など社会住宅の建設に対する公的、そして社会的補助である。第二次大戦前からの低家賃住宅

(HBM)を引き継ぐHLMは、地方自治体の設置した公社・株式会社・協同組合を供給組織としている。なお、社会住宅の残り1割は、自治体出資の第三セクター組織による住宅である。今日800を超えるHLM組織が全国連合の住宅社会連合(USH)に加盟しており、行政区域を単位とした地域連合組織は、地域住民への住宅供給・管理という機能組織であるだけでなく、公権力に対する住宅運動団体でもある。

① 社会住宅・適正家賃住宅(HLM)の建設の停滞

HLM(分譲住宅もあるが、大多数は賃貸住宅)は、労働者世帯の住宅と位置づけられ、50年代半ばから70年代半ばまでは国家は膨大な支出をもって建設をすすめた。用地は、同じく50年代半ばに確立した公共団体による市街地の先買権によって取得された。しかし、住宅建設に対する国家支出は、77年の「戦後、そして100年来の住宅不足は解消した」との宣言をもって、顕著に低下していった。国家が、建設の直接的補助から間接的補助にシフトをし住宅政策の大改革を実行したからである。78年から2001年では、社会住宅建設への国家支出は実質価値で25%の低下となり、HLMは70年代半ばまでは年間12万戸から14万戸が建設されたが、80年代からは2分の1程度の建設にとどまった。

さらにHLM建設の停滞は、劣悪な住環境を残すことになった。HLMは、住戸の部屋数・面積・設備でいえば住宅最低限基準をクリアした優良建物である。しかし、高度成長期のHLMの大規模建設は、もっぱら量的不足への対処であり、「タワー」と呼ばれる(超)高層住宅、「巨大な壁」のような大規模な集合住宅を都市とくに大都市郊外に集中させていった。70年代には政府部内・HLM組織内でもその弊害が指摘されるようになり、低層そして一戸建てのHLMの新規建築または改築が進められることとなったが、HLMの建設停滞とともに、今もってHLM団地の高層・集中状況の解決

は果たされていない。

② HLMをとらえた貧困化と住環境の悪化

HLMの(再)建設の停滞期、とくに70年代末から80年代は、HLMの住環境は居住家族の貧困化によって、さらに悪化していった。まず、持ち家促進の措置(「借金促進」策と揶揄された、誘導的貸付金など住宅金融計画・税の優遇策)によって、HLMから中流世帯が転出して行った。この時期大都市周辺では(HLM団地・ゾーンとは一線を画して)、民間デベロッパーが、アメリカの大都市郊外で見られるような瀟洒な一戸建て住宅ゾーンを開発したからである。HLMに残された家族の多くは、この時期に深化した失業・雇用不安の被害を最も被った低所得世帯となり(移民家族が多い)、HLM団地の貧困化が顕著になった。例えば全世帯での家賃滞納世帯率は70年代末には2%であったが、80年代半ばには10%近くにも上昇したのである。貧困化は、そして失業者世帯の増加は経済問題だけでなく、HLM居住者間の社会関係に亀裂を走らせ、住民のアイデンティティを低下させていった。HLMゾーンは、かつては労働者家族の集団的居住をすすめ、労働者の集団的アイデンティティ(仲間意識)を形成させていたのであるが、それは失業の蔓延のなかで崩壊、またはその危機にあると言われる⁵⁾。とくに、パリ・リヨン・マルセイユなどの大都市郊外の(一定の)HLMゾーンは非行・暴力・犯罪多発といった「一触即発地域」に化し、今に続く、最大の社会問題の一つである「郊外問題」を生じさせた⁶⁾。

③ HLM入居の困難さ

こうした問題を抱えたHLMではあるが、80年代半ばの大量失業社会の到来とともに持ち家政策は破綻していき、HLM賃貸住宅(とくに住環境の良好な新規住宅)への需要は高まっていった。とくに、パリを中心とするイル＝ド＝フランス地方では80年代半ばには入居申請登録数は供給戸数の20倍にものぼり、慢性的な供給不足が続くようになっ

た。他方、HLM組織は、これ以上の住民の貧困化を回避するために、なによりも家賃収入を確実に得るため、新規のHLMでは貧困・不安定状況にある家族の入居を制限していった。さらに、HLMから転居するものは目立って減少し、それゆえ入居が滞った。こうしてHLMから見捨てられた人々は、開発されないまま残された市街地の老朽化した民間借家・あばら家に住むことを余儀なくされることとなった。失業者、そして数カ月後には失業者になるかもしれない有期限雇用契約の労働者、とくに青年では、住居を貸す家主を見つけるのはますます困難となり、長期にわたって親の住居に同居するか、屋根裏部屋などに住むしかなくなったのである。これが、80年代に登場した、新しいホームレス(SDF)問題の背景である⁷⁾。

HLM居住家族の貧困化、そして失業者を初め労働者家族の貧困化に対処できなかった(しなかった)住宅政策の責任は大きい。国家の「石への援助」の低下、HLMの(再)建設の停滞が、その元凶であることは明らかである。国家は90年代、後述するように社会保護としての住宅政策の強化を表明したが、「石への援助」の低下は継続している。国家自身も、今日の「住宅の危機」(住宅市場の再過熱化による住宅困窮状況の拡大・深化)が、不十分な社会住宅建設であったことを、認めているのである⁸⁾。

(2) 「人への援助」(社会保障給付としての住宅手当)

住宅政策のもう一つの柱は、「人への援助」=住宅諸手当である。今日、住宅手当は顕著に拡大し(600万—560万世帯)、賃貸住宅世帯の半数、ローン返済世帯の2割、全世帯では4世帯に1世帯の割合で3種のいずれかの住宅手当を受給している(表3参照)。しかし、住宅手当の普遍化策は、後述するように70年代末からの国家の「石への援助」の低下策に組み込まれて実行されたことも見落とすべきでない。

① 住宅手当の種類と内容

住宅手当は、第二次大戦後の社会保障制度の創設において、まず子どもを養育している世帯への家族給付の一つ・家族住宅手当(ALF)として普及した。その後71年には、社会扶助(公的扶助)の高齢者・障害者世帯などの家賃手当が、扶助のスティグマから脱却させるべく、社会福祉住宅手当(AFS)として家族給付制度に移され、社会保障組織(家族手当金庫)から支給されることとなった(ただし財源は国庫。ALFは事業主拠出である)。

今日、最も多くの「受給」世帯を抱えるようになっているのが、77年創設の対人住宅助成金(APL)である。このAPLの導入の意図は、戦後の住宅政策の見直し、すなわち国家の住宅建設補助の間接化であった。APLは、居住家族の属性を問

表3 住宅手当の受給世帯数の推移

(千)

	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2003	2004
家族住宅手当(ALF) ¹⁾	2,006	1,619	1,117	1,091	1,068	1,103	1,071	1,079
社会福祉住宅手当(ALS) ²⁾	94	1,427	2,381	2,795	2,054	2,047	2,035	2,047
個別住宅助成金(APL) ³⁾	898	1,080	1,036	2,041	2,758	2,685	2,534	2,484
計	2,998	4,126	4,534	5,927	5,880	5,835	5,640	5,610

注：1) 1949年創設。財源は家族手当金庫(事業主拠出と社会保障拠出税)。

2) 1971年創設。ただし前身は社会扶助・家賃手当、財源は国庫(全国住宅手当基金：FNAL)。

3) 1977年創設。財源は国庫(全国住宅基金：FNH)。

出典：全国家族手当金庫(CNAF)統計 www.cnaf.fr

わず、国家が一定の上限内で家族数や所得に応じて、ローンや家賃補助を行うものである。ただし、助成先は居住者・家族ではなく直接、住宅供給者（HLM組織を含む賃貸住宅貸主、またはローン債権者）である。こうした特異な助成方法を採用したのは、この助成金によって、貸主の家賃・ローンの滞納への不安を払拭できる、したがって低所得向けの賃貸住宅、そして持ち家の建設がすすむと見たからである。そして建設促進のために、APLだけでなく、住宅建設貸付金・融資制度が創設・再編された。ただしAPLも以上の融資をうけた、住宅最低基準に合致した良質な協定住宅を対象とするなど、市場の暴走には歯止めを掛けた。

しかしながら、大量失業のなかで、APLによる住宅建設誘導策は頓挫したのである。したがって、APLは当初の目的よりも、もっぱらローン・家賃補助の住宅手当としての性格が強化され今日に至っている。なお、3種のそれぞれの住宅手当において、とくに失業状況が悪化した91年と93年にはその対象を、家賃・ローンを支払っている青年単身世帯・子どものいない世帯などにも拡大させており、所得要件はあるが世帯カテゴリーにかかわらず支給が可能となったのである。この措置の主眼

は、失業青年や、雇用不安にとらわれている若年夫婦・カップルの捕捉、すなわち生活保障の実行であった。

② 住宅手当の生活防衛機能の限界

住宅手当は「生活防衛のための浮き袋」にすぎず、今日の「住宅の危機」に対しては「真の効果にはなっていない。家賃の上昇(によって)…手当は消えてしまう。民間賃貸では、個別的な金銭援助とその一般化は、住宅の質の改善を伴わない家賃の上昇につながった。…これらの手当は低所得世帯が住宅に住みつづけるようにはしたが、所得に応じて支給される負の所得税のような機能であり、世帯の最低限所得は護らなかつた」⁹⁾からである。現実には、住宅手当受給後の家賃の負担率(可処分所得比)での効果は低下しており、とくに民間借家の低所得世帯では手当受給後も所得の4分の1が家賃に消えてしまう事態となっている(表4参照)。わが国でも、社会保障給付として住宅手当の創設(生活保護における住宅扶助の単給化も含め)が望まれるが、住宅手当だけでなく、公共住宅の普及、それを通じた家賃・ローン全体の間接的統制がなければ、生活保障の効果は薄まることを銘記すべきだろう。

表4 賃貸世帯における住宅手当の効果

(可処分所得における比率%)

	手当受給前の所得に占める家賃率		手当受給後の所得に占める家賃率	
	1998	2002	1998	2002
「低所得世帯」 ¹⁾	29.0	40.1	12.9	16.1
社会住宅	26.6	33.4	7.6	10.0
民間借家	31.7	50.8	19.0	25.7
「慎ましい世帯」 ²⁾	19.2	24.9	11.4	16.7
その他の世帯 ³⁾	13.7	16.9	12.9	16.1
全体	15.1	19.7	12.7	16.2

注：1)「消費単位」あたり所得が、所得中央値の2分の1より低い世帯。

「消費単位」は世帯主1, 14歳以上の者0.5, 14歳未満0.3であり、所得の世帯人員による格差を是正。

2)「消費単位」あたり所得が、下位30%の世帯。

3)無償居住(居候)、準借家(賃貸契約の当事者ではなく、「また借り」をしている世帯)など。

出典：INSEE Première, n°950, 2004, ただし原資料はINSEE, Enquêtes logement 1998, 2002.

2. 低所得貧困者・世帯への特別策—ベソン法を中心として

フランスの住宅政策は、その対象を低所得・貧困層に特化せず、一般的政策であると述べたが、社会住宅建設の停滞とともに、住宅政策の「穴」が広がった。しかも、住宅政策が転換した70年代末は、フランスが大量失業社会に入った時期であり、その「穴」から落とされる人々・世帯の増加は加速をつけ、彼らへの特別策が緊急を要するようになった。

特別策実行のイニシアチブをとったのは、貧困者支援アソシエーションであり、彼らは「新しい貧困」(失業に起因する現代的貧困)の一環として住宅困窮問題を告発した。そして告発だけでなく、アソシエーションは政府審議会に席を確保して、貧困対策の一環として住宅政策への勧告を次々と出していった¹⁰⁾。ただし、彼らは住宅政策を特別策に収斂させる方向ではなく、全住民への「住宅の権利」を確認したうえで、特別策を一般策への「つなぎ」「ステップ」の策(=参入政策 *politique d'insertion*)としたのである。

(1) ベソン法：住宅困窮者を取り落とさない「住宅への権利」の宣言

フランスでは80年代初めに、法で「住居への権利 *droit à l'habitat*」を明文化した。キヨ法(82年)によるものだが、権利保障の具体的な措置は家賃統制であり、主眼は賃貸関係における借家人の権利であった。しかし、キヨ法は家主の警戒を招くことになり、民間賃貸住宅の供給を低下させたために、86年にはく円滑な市場が全ての人々へ資力に応じて住居形態と居住地の真の選択の自由を提供する>として「住居への権利」を事実上廃止するメエニユリ法が登場した。しかし、メエニユリ法には住宅困窮状況を軽視しているとの批判が相次ぎ、再度89年には、賃貸契約解約規制・家賃統制、そして賃貸契約の際に借家人アソシエーション

などの団体交渉権を認可するメルマス法が制定された。

こうした公権力の姿勢の「揺れ」(政権交代が背景にある)によって、遅々として進まない住宅困窮対策にしびれを切らしたアソシエーションは、「継続した居住保障」「家賃滞納の予防」「入居保障」などの包括的な「住宅への権利」のための法と、法において権利の具体的実行方法・手段が盛り込まれることを要求した。こうして登場したのが、90年の「住宅への権利 *droit au logement* の実現法」、通称ベソン法であった。ベソン法は、第一条において「住宅への入居に特別な困難を抱えている人々は適切で独立した住宅にアクセスのために、そして保持するために国、自治体の援助を受ける権利を有する」とうたい、今日に続く「住宅への権利」の内容を定めた。

① ベソン法の内容

ベソン法は、国と県において住宅困窮問題に取り組む専門機関を創設した。国レベルでは、国・HLM組織・預金供託金庫(住宅建設融資)・都市各省間委員会・アソシエーションの代表が参加する「不利を被っている人々 *personnes défavorisées* の住宅のための高等委員会(HCLPD)」である。HCLPDは「貧困と排除との闘いの諸政策国民評議会(CNLE)」に加わる組織でもある。県レベルでは、県会議長と県知事(県における国機関の代表者)の責任で「不利を被っている人々の住宅のための県プラン(PDALPD)」を作成し、社会住宅入居優先者のカテゴリと優先順位の決定・住宅供給などの財政的支援、そしてソーシャルワーカーによる社会的同伴活動 *accompagnement social* などの計画化を義務とした。そして、この県住宅プランの遂行を財政的に保障するために、各県に設置されたのが、国・県出資の「住宅連帯基金(FSL)」である。FSLは、家主への直接支払いを含む家賃滞納の予防・すでに滞納が見られる世帯への補助・住宅(再)入居のための保証金・低所得者の住宅

の貸主となっているアソシエーションへの財政的支援・安定した居住への援助(税金・社会保険料・光熱費、家具購入費などへの補助)・ソーシャルワーカーの雇用やサービスへの補助などを行うこととなった。ここでわれわれ日本人には耳慣れない、住宅政策領域でのソーシャルワーカーの社会的同伴活動について一言説明しておく。その内容は、地域の低所得家族への適切な住宅への入居申請の動機付け・家賃滞納を回避させるための家計運営方法・住宅や共有場所の使用法・近隣との交際・関連の公的サービスや住宅管理サービスの利用を促すパーソナル・サービスである。

ベソン法は、家賃滞納からの強制退去の、公的支援による予防策または事後対策も定式化した。まず強制退去の決定を行った裁判官は県知事に、退去決定とその期限を通知すること、それに対し知事は、強制退去の回避のために滞納家賃などへの経済援助を、それができない場合には退去予定の世帯に対し別の住宅に入居させるという義務を課せられた。

さらにベソン法の大きな意義の一つとして、社会扶助(公的扶助および社会福祉)の居住施策と一般的住宅政策を繋いだことである。前者は居住施設、そしてホームレス生活者への宿泊施設である。ベソン法の施行規則では、「住宅の権利」保障の対象として住所不定者(SDF)・社会扶助宿泊施設(CHRS)や緊急シェルターの入所者・暴力被害の女性・初めての住居を探している青年・ロマ人や難民・外国人・保護監察など司法監督下にある者も含めている。そして「宿泊施設はあくまでも通常の住宅へのアクセスのためのワンステップにすぎない」と明確に記された¹¹⁾。

ちなみに前述の住宅政策においてソーシャルワーカーを活用することは、社会扶助の援助手法からヒントを得たものである。ただし、ソーシャルワークの性格も見直され、従来の社会的不適応者に対する治療・教化・指導ではなく、対象者の権

利意識の覚醒と諸権利へのアクセスを支援するという援助方法になったのである。

ベソン法は適切な住宅への入居を権利として認めたが、住宅は社会住宅だけでなく民間賃貸住宅を広く活用することにした。HLMの建設が停滞しており、入居申請登録リストはさらに長大化し、社会住宅だけではニーズに応えられなかったからである。それでも、社会住宅が、低所得層への住宅保障の要であることは忘れられてはいなかった。それは、ベソン法制定と同年の、低所得向けの「参入insertion」住宅、そして「非常に社会的な trés sociale」賃貸住宅助成制度の創設に見て取れる。この助成制度は低所得者・世帯向けの社会住宅建設への融資・助成枠を拡大するものであり、90年代には「参入」セクターの社会住宅では建設が相対的にすすんでいくのである。

② ベソン法の実際

ベソン法については、貧困者を取り落とさない「住宅の権利」という新たなパースペクティブを開いたという大きな評価がある。ただし、その実際の効果についての評価は厳しいものがある。ベソン法の5年後の経済社会評議会(CES)報告書¹²⁾は、次のような評価を示した。

- a) 社会住宅建設への国家予算は減少し(GDP比率は83年2.2%、92年1.8%に低下)、低所得の人々がアクセス可能な住宅供給は不十分である。「非常に社会的な」住宅は増加したとはいえ年平均7000戸程度の増加にとどまる。適正家賃住宅(HLM)への申請登録を諦めるものも少なくなく、彼らは民間借家へと流れている。しかし、民間借家では、少ない部屋数・不備な設備・不衛生なために、住宅最低基準を満たさず、したがって住宅手当を支給されない状況が見られる。(当時、住宅手当の要件の一つである住宅・居住基準は厳しくなっていた)。
- b) 家賃滞納世帯への援助(滞納家賃の家主への支払い・強制退去を防げなかった世帯への入

居支援)は93年には3年間で倍加した(50億円相当)が、強制退去を予防するには不十分であった。また県によっては補助基準で、加重な滞納のある世帯を排除しているところもある。また、滞納した光熱・水道・電話料の補助に関しての情報が十分ではない。

c) 既に住居を喪失していたホームレス生活者をみると、彼らは社会住宅からは遠ざけられ、社会扶助宿泊施設(CHRS)へ流れざるを得ない。HLMへの入所がカップルか子どもをもつ家族を優先させ、単身者とくに青年を拒否しているからである。さらに宿泊施設もパリなどでは満員の場合が多く、ホームレス青年は施設を渡り歩くか、一時的な居住とくにスクワット(違法居住)を増加させている。

(2) 「反排除法」:「住宅の権利」を確実にするために

以上のベソン法の施行において明らかにされた不備に関しては、98年の「反排除基本法」で「定められた諸権利を確実に実行する」ための新たな手段・措置が定められた¹³⁾。

まず、「不利を被っている人々の住宅のための県プラン(PDALPD)」と住宅連帯基金(FSL)の支援の「平等基準」が作成された—a)所得水準と、住宅困窮の程度と性格のみを基準とし、民間借家の住民・25歳未満青年・外国人への差別の禁止、b)準借家人(アソシエーションが借り受けたアパートなどでの借家人)へのFSLの経済援助の拡大、c)「当該県での居住」条件の削除:来県した人(とくにホームレス生活者)も住民と同条件で入居支援を実施、d)単純に家計の経済状況から住宅にアクセスできない層と、諸問題が合併している層を分ける。後者に限り、ソーシャルワーカーの同伴活動を実施する、という4つの基準である。

主要な第二の措置は、社会住宅の不足を補うために民間空き家への課税を実行し、それを誘導

手段として、ホームレス生活者や住宅困窮者への賃貸住宅を増加させることと、もう一つは法人所有の地所、空き家を直接自治体が接収し、住宅困窮者に支給するという措置である。

(3) 「都市基本法」など:居住における「社会的ミックス」

90年代初めには、貧困・低所得層の住宅保障における、もう一つの大きな課題である、セグレグレーション隔離的居住の解消=「社会的ミックス」施策も具体化された。それは、住宅政策であるとともに、グローバルな都市政策の一環へと組み込まれた¹⁴⁾。91年の「都市基本法」は、「国・地方自治体・公益法人は、すべての都市住民に生活条件・住宅を保障し、コエジョン・ソシアル社会的統一を促し、社会的隔離現象を回避させる義務がある」と記し、市町村の責任で、地域の不動産開発の際には業者に「住居の多様性」として社会住宅を付置させることを課した。しかし、市町村によっては社会住宅による地域の環境悪化・地域のグレードの低下をおそれ、社会住宅の建設に取り組みないところも見られた。そこで人口5万人以上の市町村に対して、全住戸の20%を賃貸の社会住宅とするクォーター制を強制する「都市連帯・再生法」(2000年)が制定された。20%目標を達成していない市町村には罰金「住宅協力金」を科し、それをもって国家が当該市町村に社会住宅を建設するという措置も敷いた。

しかし、社会的ミックスがすすまないのは自治体の責任ではなく、社会住宅建設への国庫補助の低下・自治体への財政援助の低下にこそあるという指摘もある¹⁵⁾。

III 現行の住宅政策

2002年に政権は社会党から右派へと交代したが、住宅政策の方向転換は見られず、現政権も前社会党政権の住宅政策、すなわちa)既存の社会

住宅の改築と新規建設、b)「ベソン法」「反排除法」の貧困・低所得世帯に対する支援、c)「社会的ミックス」策を引き継ぐと宣言した。ただし、前社会党政権の政策の問題点も引継ぎ、住宅建設への民間投資家への税優遇措置(2000年「都市計画・居住法」)などが、前述のように住宅市場を加熱させている。

さて、現在の住宅政策のイニシアチブを採るのは、右派ではあるがアンチ規制緩和・積極的公的介入主義者といわれるJ.=L.ボルロ(雇用・社会的統一・住宅相=厚生労働および住宅相)である。03年8月にボルロ(当時は都市相)は、「わが国で広がっている住宅困窮を終わらせる」と宣言して「都市連帯・都市刷新基本法案」を作成し、与党議員を説得して議会採択に成功している。この法は、5年間で、問題地域において20万戸の老朽・不適合社会住宅(密集かつ高層建築)の取壊しと20万戸の改築、そして20万戸の社会住宅の新規建設という都市計画をすすめるものである。さらに、ボルロは04年12月には、社会的排除に抗する「フュージョン・ソシアル社会的統一プログラム法」を採択させ、この法は、社会住宅の新規建設に関しては5年間に50万戸と大幅な底上げをした¹⁶⁾。社会住宅の新規建設数は94年では8万9000戸、2000年には半減し4万3000戸、そして03年で5万8000戸であることを見れば、ボルロの意欲はわかるだろう。

しかし、ボルロ諸法が示した、社会住宅の大量供給計画の財政基盤は極めて脆弱なのである。04年度、05年度も財政法による住宅予算は、前年比で7%近い削減であった。年間10億ユーロ(約135億円)の支出が必要だが、国家予算では5億ユーロも不足している。政府は、この5億ユーロは企業からの「1%住宅」拠出金(53年以降、社会住宅の建設のために従業員の給与総額の1%—ただし現在では0.5%程度—を国が徴収)で埋めるといふ。

住宅建設の低予算とともに、「社会的ミックス」措

置の「ねじれ」も指摘されている。例えば、社会住宅供給主体への賃貸社会住宅貸付金(PLS)は、中所得層の入居する住宅をより供給させることを目途にしており(そのための予算は01年から04年では35%増加)、実際PLSで建設された住宅の家賃では、最低賃金(SMIC)の2倍(平均賃金に相当)以上の所得階層でなければ入居は困難であると言われる。他方、低所得層が入居可能な社会住宅数は6.5%低下している。これは、不良・不適切な社会住宅は取壊されているが、その数だけの低所得階層の社会住宅は再建設されていないからである。ボルロ法の第二の優先策という、貧困層への住宅保障が軽視されている、のである。

おわりに

「不利を被っている人々の住宅のための高等委員会(HCLPD)」は、02年の報告書において「住宅の権利」について次のように述べている。「住宅の権利を尊重しないことは、家族生活・私生活を混乱させ、肉体的・精神的な健康問題を生じさせ、そして子どもの学校教育での失敗、さらには親たちの雇用確保をしばしば妨げる。フランスでは、その収入にかかわらず、また人々の抱える問題がどのようなものであろうと、さらに病院の予算がどうであっても、人々が医療なしに放置される状況は想像できない。しかし、医療を享受できる可能性だけが、健康保障システムの良好な組織の証ではなく、それは出発点でしかなく、土台にすぎない。同じ論理が、住宅の権利についても言える。住宅の権利とは、予定された援助が作動され、結果が期待できるというだけではない。ロジックは逆である。すなわち住宅の権利とは、必要な手段・措置の実行を命令できることなのである」¹⁷⁾。フランスの「住宅の権利」は、プログラム規定ではなく、また単に援助される機会の平等でもなく、あるべき結果のために具体的な施策・措置を要求できる権

利である。今まで見たように、フランスの社会保護としての住宅政策のパスpekティブ、そしてあるべき結果は定まっており、時の政府の姿勢から「ごまかし」(問題をそらす動き)もあるが、それを許さない勢力・運動が確固としている。

もちろん、住宅市場という巨大な市場も定着しており、その利害にかかわるものも多く、社会保護と市場の葛藤は今後も続くだろう。しかし住宅をめぐる、この和解できない対立点があいまいにされないかぎり、すなわち住宅困窮問題が隠されないかぎり、生活防衛を求める運動は躊躇も、迂回することもないだろう。実際、ボルロ法では50万戸の社会住宅の建設を言い、筆者は従来よりも意欲的な姿勢と紹介したが、HCLPDに席を持つピエール神父財団などアソシエーション連合では、300万人の住宅困窮者に対し、全体で100万戸を建設すべきであると主張しているのである。そして、適切な住宅を確保するために、個々の世帯に法的な請求権があり、異議申し立て可能な住宅 *logement opposable* という方向を、現在追求している¹⁸⁾。

注

- 1) ソーシャル・プロテクション 社会保護という概念は、周知のようにカール・ポラ(ン)ニーの、市場経済の浸透・全般化から社会を守る、すなわち人間共同体において貧困化や人々の社会的地位の低下を食い止めようとする動き総体を指している。Polanyi, Karl, 1955, *The Great transformation-The political and economic origins of our time*, Beacon Press: 吉沢英成他訳 1975『大転換—市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社、とくにII部。フランスでもポラ(ン)ニーの書は大きな反響をもたらしたが、広義の社会保護の用語をもって社会保障(社会保険)を含む社会政策を分析している。例えば、Jean-Claude. Théret, Bruno.2004, *Le nouveau système français de protection sociale*, La découverte, coll. « Repères » を参照。
- 2) Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France* は、マスコミその他でも最も信頼のある市民団体の告発書として取り上げられ、毎年大きな反響を呼んでいる。ここでの住宅困窮の分類とその数値

は、同書2005年版の *indicateurs du mal-logement*, pp.125-134 からまとめたものである。

- 3) *ibid.*, pp.13-34
- 4) 本節の加熱した住宅市場の状況・数値は Moatti, Sandra. 2005, "Trop cher logement" in *Alternatives Economiques n°234.*, および Mouillart, Michel, 2005, "Prix et dérégulation des marchés immobiliers" in CNAF, *Informations Sociales n°123* から引用している。
- 5) Paugam, Serge, 2001. "Constructions identitaires et rapports sociaux dans une cité défavorisée de la banlieue parisienne" in Schnapper, Dominique. *Exclusions au cœur de la cité*, Economica.
- 6) Hargreaves Alec G., 1995. *Immigration, Race and ethnicity in contemporary France*, Routledge, 石井伸一訳 1997『現代フランス—移民からみた世界』明石書店。この書はフランスの移民問題を叙述しているが、彼らの多く住む大都市郊外のHLM団地の状況が良くわかる。HLM団地はしばしば、「ゲットー」と呼ばれるが、ハーグリーブズは、フランスの郊外団地はアメリカ合衆国の大都市部の人種化されたスラム街とは異なっており、それに相当する大規模過密居住区も存在しないし、犯罪率もはるかに少なく、それは公共施策・福祉施策によるものである、したがって「ゲットー」と呼ぶのは経験的に誤解を招き、「イデオロギー上も危険である」と述べている(pp.111-124)。
- 7) 小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂 2003『欧米のホームレス問題(上)』法律文化社、IV編フランス、とくに拙稿「第1章歴史と現状」を参照。なおフランスの「ホームレス」概念は「極度の住宅困窮者」をさし、日本のような野宿者ではないことにも注意してほしい。
- 8) 例えば、04年12月21日に国家とHLM全国連合(USH)が結んだ「住宅建設議定書」では「住宅をめぐる現在の危機は、この10年来住宅建設が不十分なことに由来している。こうした状況は、政府をして、本12月20日に国民議会において採択された、『社会的統一プログラム法』において、住宅政策の振興について以前には見られないほどの、支援主義的プランを行わせることになった」と冒頭で記されている。
- 9) Mairin, Louis. 2000, "L'Etat doit s'engager" in *Alternatives économiques n°181*, p.24.
- 10) 貧困者支援アソシエーションがイニシアチブを發揮し、当時の住宅政策に大きな影響を与えた政府審議会報告・勧告書の一つとして、87年の経済社会評議会のウレザンスキ・レポートをあげておく。この書は、家賃滞納を理由とする強制退去、そして当時の住宅調査による過密居住・仮住い住居・家具付き安ホテル宿泊者の数値・事例をあげて次のように述べた。「国レベルで、家のない人々または一時しのぎの住宅居住者は20万から40万人にのぼり、住宅の権利は現

実には尊重されていない」Rapport de Wresinski.1987, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Journal Officiel - Avis et Rapport du CSE n° 6 du 28 février 1987*. 都留民子訳 1995「フランス経済社会評議会報告書『極貧と経済的社会的不安定』の意見」白梅学園短期大学紀要 No.30, p.225.

- 11) Michel.Houillion, 1996, "Les personnes concernées par l'aide sociale à l'hébergement et à la réadaptation sociale" in Alfandari Elie et al., *Hébergement et réadaptation sociale*, Editions Sirey.
- 12) Rapport de Gaulle-Anthonioz, 1995, *Evaluations des politiques publiques de lutte contre grande pauvreté* adapté par CES, JO du 27 juillet 1995.
- 13) 都留民子 1999「フランスの『反排除法』にみる『ホームレス』対策」大阪市政調査会『市政研究』124号。「反排除法」は、住宅政策、そして他の社会政策においても新しいパースペクティブを示したのではなく、10年来の貧困・排除対策の不十分さに対処するものである。
- 14) 「社会的ミックス」を目指す住宅政策は、「都市政策」の一環として取り組まれるようになったが、この方向は70年代末よりすでに、縦割りではない横断的社会政策として着手されていた。77年の「住居と社会生活(HVS)」各省間委員会の設置に始まり、「地域quartiers」政策、「都市社会開発 développement social urbain」政策、そして「都市ville」政策へと発展し、都市においてハンディキャップが合併した人々を対象に住宅保障を含む社会政策が追求されてきた。81年の教育優先地域(ZEP)の指定、50地域での青年に対する雇用・住宅・健康保障という「参入」政策などであり、「社会的ミックス」施策もこうしたグローバルな社会政策の流れのなかで位置づけられた。Join-Lambert, Marie-Therese et als., 1997 *Politiques sociales 2^e edition*, Dalloz, ch.20. Politiques des villes.
- 15) Mairin, Louis. *op. cit.*, p.25.
- 16) ボルロによってすすめられている社会住宅建設計画については *TRA n° 980 du 2 juillet 2004, Nouvel Observatoire du 31 janvier 2005*, Fondation Abbé Pierre, *op. cit.* より引用した。
- 17) HCLPD : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, 2002, *8^e rapport, Vers un droit au logement opposable*, p.30.
- 18) *ibid.* そして, *HCLPD, 2003, 9^e Rapport, Droit de logement : construire la responsabilité.*

参考文献

- 住宅は「商品」として成り立たない財である、という観点で論述している社会学者の住宅論として
- Topalov, Christian. 1987, *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Presses de FNSP.
- 住宅政策全般について
- 檜谷美恵子 1999「フランスの住宅政策」小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房
- Segaud, Marion et al. (dir.). 1998, *Logement et habitat. L'état des savoirs*, La Découverte.
- Driant, Jean-Claude. 2004, "L'Etat et la politique du logement" in *L'état de la France 2004*, La Découverte.
- 社会住宅・適正家賃住宅(HLM)についての施策、歴史について
- 檜谷美恵子 2004「社会賃貸住宅制度の動向」中村健吾・中山徹・岡本祥浩・都留民子・平川茂『欧米のホームレス問題(下) 支援の実例』法律文化社
- Lallaoui, Michel. 1993, *Du bidonville au HLM*, Syros.
- Flamand, Jean-Paul. 1989, *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, La Découverte.
- Stébé, Jean-Marc. 2002, *Le logement social, 2^e édition, que sais-je?*
- 住宅手当について
- Fricotté, Lisiane. 2002, *Les prestations familiales, Supplément au n°2277 des ASH.*
- CNAF : Caisse nationale des allocations familiales, 2004, *Prestations familiales 2003-statistiques nationales.*
- Nicolas, Muriel. 2005, "Aides au logement et taux d'effort des familles" in CNAF, *Informations Sociales n°123.*
- 低所得・貧困世帯の住宅をめぐる現状について
- Driant, Jean-Claude. 2004, "Les conditions de logement des ménages à bas revenu" in *INSEE Première n°950.*
- Avenal, Cyprien, 2005, "La mixité dans la ville et dans les grandes ensembles" in CNAF, *Informations Sociales n°125.*
- 現代の住宅困窮問題の背景である、70年代末からの失業、そして失業による貧困化の状況については 都留民子 2000「フランスの貧困と社会保障—参入最低限所得(RMI)への途とその経験」法律文化社

(つる・たみこ 県立広島大学教授)