

# 海外社会保障研究

AUTUMN 2005

No. 152

## 特集：住宅政策と社会保障

特集の趣旨 .....	武川 正吾	2
社会保障における住宅政策の位置づけ — 福祉国家論からのアプローチ — .....	菊地 英明・金子 能宏	3
高齢者の居住水準：日米比較と経済学的背景 .....	中川 雅之	18
フランスにおける住宅政策と社会保障 .....	都留 民子	33
イギリス住宅政策の変容と社会的排除 .....	小玉 徹	46
アメリカにおける住環境の保障と住宅政策 .....	岡田 徹太郎	59
ドイツにおける社会住宅制度と家賃規制 — アフォーダブル住宅の行方 — .....	大場 茂明	72

## 書評

新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著

『年金改革の比較政治学：経路依存性と非難回避』 .....	加藤 淳子	81
-------------------------------	-------	----



# 海外社会保障研究

AUTUMN 2005 No. 152

国立社会保障・人口問題研究所

## 趣 旨 社会保障と住宅

学生時代に都市社会学者カステルの本を読んで感銘を受けたことがある。集合的消費 (collective consumption) の一例として、多くの公共財や価値財と並んで、住宅があがっていたからである。また、著名な『ベヴァリジ報告』のなかでは、「陋隘」が社会政策の取り組むべき「五つの巨悪」のなかの一つとなっており、住宅政策は、社会保障、保健医療、教育、雇用に匹敵する社会政策の重要分野として位置づけられている。

ところが日本ではこれまで住宅を社会保障と関連づけて論じることが少なかった。社会保障との関わりでいうと、旧社会保障制度審議会による社会保障の定義のなかで、雇用対策とともに公営住宅が社会保障関連制度として位置づけられていた程度である。また2000年に行った「SPSC調査」という社会政策に関する社会意識調査のなかでも、住宅に対する公共支出を今よりも増やすべきだと答えている人びとの数は18%で、高齢者介護の59%や育児支援の43%に比べると相当少ない(拙編著『福祉社会の価値意識』東大出版会、近刊を参照)。

そんなこともあって社会保障の一環として住宅を取り上げようとすると、いろいろと苦い経験をするようになる。例えば、社会保障研究所の研究員だった当時、福武直所長から「住宅は社会保障ではないから、研究すべきでない」と言われたことがある。社会保障制度審議会のとある研究会の席では、隅谷三喜男会長から「日本には公営住宅を作る予算はないから住宅の社会保障はできない」と言われたことがある。同会長は公営住宅の建設だけが住宅政策だと考えられていたようだ。さらに同審議会の95年勧告を準備するための研究会で「生活保護の住宅扶助を発展させれば、欧州のような住宅手当ができるのではないか」と主張したところ、翁久次郎部会長からは相手にしてもらえなかった。

しかし少しずつではあるが、状況は変わりつつある。1990年には、丸尾直美、早川和男、大本圭野の各氏が中心となって『住宅政策と社会保障』(東大出版会)が、社会保障研究所の研究成果として出版された。上記の95年勧告は、「住宅、まちづくりは従来社会保障制度に密接に関連するとの視点が欠けていた。……今後は、可能な限りこの視点での充実に努力を注がれたい」と当時の村山富市首相宛に勧告した。また2000年に施行された介護保険制度のなかでも、住宅改修のための給付が始まった。今日、介護の問題を考えるさいに住宅のことを捨象してよいと考える人は少ないだろう。現在、社会保障の新たな理念として注目を集めている「社会的排除と社会的包摂」に関する論議のなかでも、住宅は最も重要な領域のひとつとなっている。

住宅はそれ自体として社会保障の一分野となるべきである。雨露をしのぐことができない状態を是とする人はいないと思う。一定の居住水準の確保は、生活にとって基本中の基本である。しかし、それだけでなく住宅は社会保障の個別分野とも密接な関わりをもっている。所得保障との関係で言えば、持家・賃貸をとわず、住宅費は家計のなかで相当な部分を占める。保健や医療との関係で言えば、住宅と健康との関連を示すデータは多い。福祉サービスとの関係で言えば、住宅が原因となって生じる障害の数は少なくないし、住宅の形態は在宅での介護の質に関係してくる。その意味で、住宅は既存の社会保障制度にとつてのインフラストラクチャーである。所有形態がどうであれ、居住が保障されていれば必要な年金の額は少なくてすむし、一定の居住水準を満たしていれば健康の維持や介護予防にもつながるのである。

このように住宅が社会保障とかかわる領域は非常に多岐に及んでいる。これらすべてを網羅的に取り上げるのは困難である。そこで今回の特集では、アメリカ、ドイツ、イギリス、フランスの各国の住宅政策をとりあげるが、そのうち現在とりわけ注目されているイシューをピンポイントで扱う。また住宅政策の位置づけについて比較福祉国家の視点からアプローチした総論を冒頭に掲載する。本特集号の刊行によって、社会保障と住宅に関する研究が今後いっそう進むことを望む。

(武川正吾 東京大学教授)

## 社会保障における住宅政策の位置づけ

— 福祉国家論からのアプローチ —

菊地 英明  
金子 能宏

### ■ 要約

比較福祉国家研究では、住宅政策・住宅保障が論じられないか、論じられても位置づけが周縁的である時期が長かった。しかし、近年では持ち家率の高低に注目する形で、国家の住宅政策・労働市場のパフォーマンス・家族の役割との相互関係が考察されるようになった。本稿では、都市計画・住宅基準等多岐にわたる住宅政策に関する議論のうち、特に住宅保有形態 (tenure) をめぐる議論の展開および福祉の理念の変化と住宅政策との関連をフォローするとともに、その中で日本の位置づけについて考察する。

### ■ キーワード

住宅政策、福祉国家、福祉レジーム、住宅保有形態、ノーマライゼーション、バリアフリー

### I はじめに

住宅が人間の「健康で文化的な生活」の重要な要素である以上、一定の質を確保した住宅を、適正な負担のもと、必要とする者に対して保障するという視点は極めて重要である。しかし、我が国では、いわゆる「社会保障」の範囲が、「社会保障制度に関する勧告」(社会保障制度審議会 1950)以来、「保険的方法または直接公の負担において、生活困窮に陥った人々に対して最低限度の生活保障を行うとともに公衆衛生および社会福祉の向上を図る」という観点が影響して、社会保険、公的扶助、社会福祉、医療・公衆衛生と理解されるようになった。そのため、このような「社会保障」の枠組みと住宅政策を関係づける試みや住宅問題を福祉国家論の視点から考察することは、最近に至るまで必ずしも十分には行われてこなかった<sup>1)</sup>。

その一方で、年金や医療などの所得保障の領域では、各国での国家・市場・家族という福祉の供給

主体の組み合わせ(福祉レジーム)の特徴・多様性・類型などをめぐる議論が蓄積されてきた。本来、住宅は、労働力の商品化・脱商品化のあり方や、家族の形成等と密接に関連するものであり、議論を欠かすことができないものである。事実、近年諸外国では住宅政策を比較福祉国家論に位置づける試みが行われている。そこで取り上げられている重要な視点が、住宅の保有形態 (tenure) である。

また、社会福祉に限ってみると、福祉の理念の変化は住宅政策に影響を及ぼしてきた。北欧から始まったインテグレーション・ノーマライゼーションという考え方は我が国の福祉サービスの提供体制のあり方に影響を与え、これがイギリスに始まるコミュニティケアとも影響し合い、1980年代以降、社会福祉の対象となる高齢者や障害者の住まいを地域に求めるための条件作りが始められた。地域に福祉サービスの対象者が住むためには、その住環境が対象者の身体機能等に対応する必要性がある。そのため、高齢者については高齢者住宅の条

件が検討され、1995年には「長寿社会対応住宅設計指針」が発表された。また、アメリカにおける障害者の自立生活を可能にする条件の一つとして住環境や移動におけるバリアフリーの概念が我が国にも影響を与え、「高齢者・身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（通称：ハートビル法）」が1994年に制定された。

したがって、以下では、住宅の保有形態に着目した福祉国家論の展開と福祉の理念の変化が住宅政策に及ぼす影響を跡付け・検討することにより、社会保障における住宅政策の位置づけを試みるとともに、我が国への示唆についても論ずることとする。

## II 住宅政策と福祉国家との関係

### 1. イギリスにおける住宅政策論

我が国の社会政策・福祉国家論では、イギリスにおける住宅政策（論）の展開が比較的早い時期から紹介されてきたため、ここではそこから議論を始めよう<sup>2)</sup>。イギリスでは、「住宅供給（ハウジング）は社会政策の研究対象に正当に含まれるであろう」とされる通り（Marshall 1975=1981: 244）、住宅は社会政策論の一領域として位置づけられてきた。

社会政策論では、普遍主義—選別主義論争などの形で、階級による社会の分断やスティグマの回避といったテーマが熱く論じられてきた。ここで住宅にまつわる議論を全て要約することは不可能であるが、同様に、公営住宅の供給やスラムクリアランス等の住宅政策によって、階層・地域が分断されることに対する問題関心が強かったことは事実である。それは政治の場面において、国家介入の最小化を目指す保守党は私的供給・持ち家制度を支持するのに対し、階級間の平等・連帯を志向する労働党は公的責任による賃貸住宅の建設・供給を支持するという対立の構図が成立してきたことから理解できよう。

我が国でも翻訳されているドニソンとアンガース

ン（Donnison and Ungerson 1982）は、イギリスにおける代表的な住宅政策論の一つであるが、高度に発展した国におけるせまい「社会的」住宅政策と、より「包括的」なアプローチという、住宅政策の二類型を提示している。しかし、主な分析対象はイギリスにおける政策展開に留まっており、国際比較の方法論を洗練させるというよりは、住宅という稀少な資源をニード（必要）に応じて公正に充足するための政策技術の方に重きが置かれている。このような問題意識のもと、公的部門の果たす役割の大きさを再確認するとともに、高いニードを持つカテゴリを特定するための住宅調査に関する議論が主に展開されている。

### 2. 比較福祉国家研究における住宅論の不在

その後、さまざまな手法で社会政策・福祉国家の国際比較研究の試みが続けられてきたものの、そのメインストリームの中では、住宅政策は顧みられなかった。

例えば、ウイレンスキー（Wilensky 1975）は、福祉国家の発展をGDP、高齢化率、制度の経過年数の三要因から説明する。この議論は、一般に福祉国家の収斂理論と呼ばれるが、福祉国家化の指標として、年金・医療・福祉等は含むものの、住宅については、国際比較のデータに乏しく、「直接・間接に影響を与えている財政・金融をはじめとする他の複雑な一連の施策が存在し」、その政策効果を測定することが不可能なため（Wikensky 1975=1984: 43）、分析対象から除外されている。

1980年代以降になると、福祉国家の多様性が、特に国家と、そこにおける権力の動員（特に労働者階級の役割）に注目して説明されるようになった。その代表がエスピン・アンデルセンの福祉レジーム論（Esping-Andersen 1990=2001）であり、この方法論は、ここ十数年間のスタンダードとなっている。ただし、そこでの分析対象も、老齢年金、疾病給付、失業保険といった所得保障（現金給付）プログ

ラムに限定されている。

近年の比較分析においても、「日本では教育と住宅政策は、一般的には社会政策、または、社会保障の問題とはとらえられていない」(埋橋 2003: 141)という理由から、対象から外されている。

しかし、次に見るように、所得保障に関する研究ですら、収斂理論が主流の時期に、エスピン・アンデルセンの『福祉資本主義の三つの世界』(Esping- Andersen 1990)に先立つ形で、それとは独立した形で、住宅をめぐる資本主義国間の比較分析が行われていた。

### III 福祉給付と持ち家率のトレードオフ仮説

#### 1. 初期の国際比較研究—福祉給付と持ち家率のトレードオフ仮説の提起

社会学者のケメニーは、住宅が比較分析の対象

から外されてきた理由として、ウイレンスキーと同様に、住宅が社会構造に埋め込まれているという特殊性を指摘している(Kemeny 1992: 79-80)。ケメニー(Kemeny 1980)はこの問題に対して、持ち家率、すなわち住宅の保有形態をめぐる指標<sup>3)</sup>を用いることによって、住宅政策の多国間比較への道を切り開いた。具体的には、欧米6カ国(スウェーデン、西ドイツ、オランダ、イギリス、フランス、アメリカ、カナダ、オーストラリア)の1970年代までのデータであり、資本主義体制であることや、経済が豊かであることが、必ずしも持ち家率の高さと結びつくわけではないことが分かる(表5を用いて後で詳しく検討する)。さらにそのデータから、福祉給付の水準と持ち家率との間にトレードオフ関係が成立しているとの仮説を提起した(表1)。その上で、さらにオーストラリア、イギリス、スウェーデンの3カ国について、データをもとに検討

表1 OECD 8カ国における持ち家率と福祉の統合指数

国名	持ち家率(1950)	持ち家率(1973)	政府支出の 対GNP比(1976)	租税のGNP比 (1968-1970)	直接税の所得に 占める割合(1978)
スウェーデン	45	40	49.8	43.0	34.4
西ドイツ	42	35	41.7	34.0	27.8
オランダ	30	33	52.2	39.7	not available
イギリス	26	52	41.5	36.6	21.5
フランス	35	45	40.0	36.3	19.8
アメリカ	50	62	33.0	27.9	19.3
カナダ	60	60	36.4	30.2	20.1
オーストラリア	45	66	28.6	24.4	15.9

出典：Kemeny (1980: 382)

表2 オーストラリア、イギリス、スウェーデンにおける持ち家率と社会保障

国名	持ち家率 (1970/71)	公営賃貸または 原価賃貸に 居住する世帯 (%)	全最終消費支出 に占める 政府の最終 消費支出(%)	社会福祉と 保健医療に係る 全政府支出 (一人当たり、\$)	平均所得に 占める既婚者へ の公的年金の 割合(%)	週平均賃金に 占める失業 給付の割合 (%)
オーストラリア	68	6	24	340	25	23
イギリス	55	33	33	500	30	38
スウェーデン	35	50	47	650	66	82

出典：Kemeny (1980: 383)

を行っている(表2)。

この論文は、「持ち家とプライベート化」というタイトルから分かるように、イギリスなどにおける当時のプライベート化の潮流を背景に書かれたものである。そこでの国際比較は、本人も認める通り非常にラフなものであるが、(特に高齢期の)福祉給付と持ち家率との相互関係の究明・考察を目的としていた。第一に、福祉給付が住宅保有形態を規定する側面であり、高齢期の福祉給付が低水準な国では、若年期から老後に備えた住宅購入のインセンティブが高まるとする。第二に、逆に住宅保有形態が福祉給付を規定する側面であり、持ち家が主流の社会では、ローン返済により租税や社会保険料の負担能力が制約されること、ローン完済後の退職期に住居費が安くて済むことから、公的な福祉給付の引き上げ圧力が抑制される、とする(Kemeny 1980: 384)。

## 2. トレードオフ仮説は妥当か?—先進18カ国についての検証

ケメニー(Kemeny 1980)が提起した、持ち家率と福祉給付の水準とのトレードオフ仮説は、その後15年以上にわたって広く顧みられることはなかったが、近年オセアニアの福祉国家研究の大家であるキャッスルズ(Castles 1998)が注目して検証を試みている。

キャッスルズは、日本を含むOECD加盟国の持ち家率のデータ表5を用いて、トレードオフ仮説の時系列的な検証を試みている。それによると、表6で、保健分野を除けば逆相関がみられることから、ケメニーの仮説がおおむね妥当すると結論づけている。

ただし、この議論に対し、2点ほど留保を加えなければならない。第一に、各国で持ち家率が上昇した1990年においてはその関係が弱まっており、別途説明が必要となる(この点については次で論ずる)。第二に、先進国18カ国のサンプルの

うち、スイスは外れ値として除外されていること、個別の国の分析では、逆相関が成立しない事例(アイルランド(Fahey 2003))が指摘されていることから、統計学的な判断には議論の余地が残る。いずれにせよ、多国間比較が可能なデータの整備や、統計学的に妥当な解釈等をめぐって、議論を深める必要があることは確かだろう。

なお、我が国についてもトレードオフ仮説が当てはまるか否か、という問いも浮かぶが、本稿の範囲では解答する準備はなく、今後の課題となるだろう。また、表3において、我が国の持ち家率が1960年代から70年代にかけて急落しているのは、向都離村などの社会移動があったためである。都市化の進行によって、持ち家率が下がるということは、現在でも大都市を抱える都道府県において持ち家率が低いことから確認できるが、このこととトレードオフ仮説との関係については、さらなる議論が必要であろう。

表3 先進諸国の持ち家率(%、1960-1990)

国	1960	1970	1980	1990
アイルランド	60	71	76	81
ニュージーランド	69	68	70	71
オーストラリア	63	67	71	70
イギリス	42	49	56	68
フィンランド	57	59	61	67
イタリア	45	50	59	67
アメリカ	64	65	68	64
ベルギー	50	55	59	62
カナダ	66	60	62	61
日本	71	59	62	61
ノルウェー	53	53	59	59
オーストリア	38	41	48	55
フランス	41	45	51	54
デンマーク	43	49	52	51
オランダ	29	35	42	44
スウェーデン	36	35	41	42
ドイツ	29	36	40	38
スイス	34	28	30	30

出典: Castles (1998: 8)

表4 持ち家の水準と政府の歳入および歳出との相関関係

	歳入 <sup>1)</sup>	歳出 <sup>2)</sup>	社会保護総計 <sup>3)</sup>	年金 <sup>3)</sup>	保健医療 <sup>3)</sup>	その他 <sup>3)</sup>
1960	-0.79*** (-0.60***)	-0.76*** (-0.48**)	-0.75***	-0.68***	-0.14	-0.61***
1970	-0.61*** (-0.36)	-0.61*** (-0.25)	-0.81***	-0.71***	-0.53**	-0.56**
1980	-0.68*** (-0.45*)	-0.59** (-0.21)	-0.76***	-0.71***	-0.34	-0.58**
1990	-0.52** (-0.26)	-0.54** (-0.15)	-0.54**	-0.40	-0.24	-0.40

注：1) 歳入データは1965年以降のものである。

2) ニュージーランドの歳出に関するデータは欠損している。

3) 社会保護総計、および各要素のデータからはスイスが欠落している。丸括弧内の数値はスイスを含めたものである。有意水準はアスタリスクの数に対応している(\*=<.1; \*\*=<.05; \*\*\*=<.01)。

出典：Castles (1998: 10)

### 3. 持ち家率の上昇と、北欧をめぐる解釈

ケメニーが提起したトレードオフ仮説は、1970年代までのデータに依拠している。表1で見た通り、90年代以降、各国で持ち家率が上昇傾向にあり、北欧でも例外ではない。このことをめぐって、住宅政策の収斂、という野心的な仮説も浮かびうるが、ひとまずここでは禁欲して、この90年代の変化めぐるケメニーの解釈 (Kemeny 2005) を見ていくことにしよう。

ケメニーはスウェーデンを例に、1990年代半ば以降の社会保障改革の影響を指摘する。第一に、公的年金改革によって支給額が全体的に抑制されるとともに、将来の受給額が不明瞭になったこと、第二に、高齢者のケアの削減・切りつめが行われたことにより、将来への不安が生じ、高齢期における支出を抑制するために、住宅取得へのインセンティブが高まった可能性を示唆する。

ケメニーはデータの制約等を踏まえて断定的な論調を極力避けているが、従来のトレードオフ仮説に沿う形で、それを補強した議論であると言える。なお我が国では90年代以降の持ち家率はおおむね横ばいであるが、このことと社会保障改革との関係についても説明が待たれるところである。

## IV 福祉レジームと住宅イデオロギー

### 1. ケメニーの比較住宅政策論 (1995)

#### (1) 各国における住宅保有形態の特徴

ケメニーの議論は、もともとエスピン・アンデルセンの福祉レジーム論とは別個に展開されたものであるが、その後、それに住宅政策を接合し、政治・権力の構造が住宅政策を規定する側面を強調するに至っている。

まず、1993年時点における、ヨーロッパ各国(ただし我が国の状況も加筆した)の住宅保有形態を表5で見ていくことにしよう。ここから、持ち家優位の国と借家優位の国とに分かれることが確認できる。

ある国の持ち家率は、賃貸部門のあり方によって変化する。このため、ケメニーはそこでの公的な規制・補助のあり方に注目して、デュアリズム(二元化モデル)とユニタリズム(一元化モデル)という住宅政策におけるイデオロギーの対立軸を提起している。エスピン・アンデルセンの福祉レジーム論—福祉レジームとは、「福祉の生産が国家と市場と家庭の間に振り分けられる、その仕方」(Esping-Andersen 1999=2000: 116)のことである—との対応



表5 各国における住宅保有形態の特徴

国名	持家	借家	民間賃貸		社会賃貸	その他	住宅保有の特徴	住宅政策 イデオロギー
			民間賃貸	社会賃貸				
アイルランド	80	20	9	11	—	持家優位	デュアリズム	
スペイン	76	18	16	2	—	持家優位	デュアリズム	
フィンランド	72	25	11	14	—	持家優位	ユニタリズム	
ギリシャ	70	26	26	0	—	持家優位	デュアリズム	
イタリア	67	14	8	6	19	持家優位	デュアリズム	
ルクセンブルク	67	33	31	2	—	持家優位	デュアリズム	
イギリス	66	34	10	24	0	持家優位	デュアリズム	
ポルトガル	65	32	28	4	3	持家優位	デュアリズム	
ベルギー	62	37	30	7	—	持家優位	デュアリズム	
ノルウェー	60	22	18	4	18	持家優位	デュアリズム	
フランス	54	38	21	17	8	借家優位	ユニタリズム	
デンマーク	50	42	24	18	8	借家優位	ユニタリズム	
オランダ	47	53	17	36	0	借家優位	ユニタリズム	
スウェーデン	43	38	16	22	19	借家優位	ユニタリズム	
オーストリア	41	45	22	23	14	借家優位	ユニタリズム	
ドイツ	38	62	36	26	—	借家優位	ユニタリズム	
スイス	31	63	60	3	6	借家優位	ユニタリズム	
ヨーロッパ平均	56	39	21	18	5			
日本(1993)	59.8	33.5	26.4	7.1	5	持家優位	デュアリズム	
日本(1998)	60.3	34.2	27.4	6.7	3.9	持家優位	デュアリズム	

注：日本における「その他」は給与住宅である

出典：佐藤(1999: 18)に筆者が加筆

関係についていえば、デュアリズムは商品化・階層化と親和的であるのに対し、ユニタリズムは、脱商品化・脱階層化を志向するという特徴をもつ(図1)。それらの概念の詳しい説明は次の通りである。

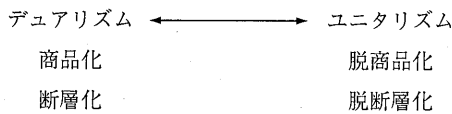


図1 デュアリズムとユニタリズムの関係

(2) デュアリズム(二元化モデル)

社会賃貸部門(家賃は、建設・維持・管理に要する原価から決定される)を民間借家市場(家賃は、土地または建物所有者の利益の最大化という

観点から決定される)から分離するモデルである。そこでは持ち家取得が優遇される(持ち家取得が権利と見なされる場合もある<sup>4)</sup>)一方で、賃貸市場に対する公的介入の最小化が志向される。

したがって民間賃貸(利益賃貸)部門では、住宅不足期には利益の獲得を目指して家賃が高騰する一方、住宅過剰期には投資効率が悪いいため、投資が極端に控えられ、ストックの減少・質の悪化が生じる傾向がある(Kemeny 1995: 16)。相対的に高所得な者は安定的な居住を求めて持ち家取得に走るため、民間賃貸住宅の入居者は低所得層に偏ることになる<sup>5)</sup>。このため、投資による大きな利益は期待できず、零細家主による経営になる傾向がある。

さらに、民間賃貸の家賃も負担できない貧困層に対しては、残余的なセーフティ・ネットとして、公営賃貸住宅を提供せざるを得ない。公的介入の最小化を目指しながら、結局ある程度の直接供給を強いられるというアイロニーがそこでは生ずることになる (Kemeny 1995: 16)。

デュアリズムが見られる国の例として、イギリス<sup>6)</sup>、アイルランド、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、アイスランド、フィンランドをあげることができ、(Kemeny 1995:56)、これらはエスピン・アンデルセンの「自由主義」グループに対応する (佐藤 1999:19)。

### (3) ユニタリズム(一元化モデル)

社会賃貸部門を民間借家市場に統合するモデルである。そこでは、どの住宅保有形態を選択するかをめぐって中立性を確保する(賃貸住宅=低所得層という対応関係を薄める)ために、住宅の質と負担可能な家賃の維持が図られる。具体的には、住宅手当・広さ・建て方等についての公的な規制・給付が積極的に導入される(原価賃貸の拡張)。また、民間の借家建設にも公的資金援助・低利融資・税額控除等がなされる(民間賃貸の利益中心主義の否定)。このため、原価賃貸のストックが増え、利益賃貸の家賃の引き下げ圧力が働くことになる (Kemeny 1995: 56)。この施策の例として、ドイツの「社会住宅」<sup>7)</sup>などを挙げることができる (Kemeny 1995: 26)。

ユニタリズムが見られる国の例として、スウェーデン、オランダ、ドイツ、スイス、オーストリア、デンマークをあげることができ (Kemeny 1995: 58)、これらはエスピン・アンデルセンの「社会民主主義」または「コーポラティズム」(保守主義)グループに対応する (佐藤 1999: 19)。

## 2. コーポラティズム

それでは、住宅レジームをめぐる以上のような

「選択」は、いかにして説明できるのだろうか。既に述べたように、ケメニーは、エスピン・アンデルセンの権力資源動員論を住宅に応用している。

具体的には、ケメニーは、住宅政策をめぐる選択の相違を、「コーポラティズム」概念から説明している<sup>8)</sup>。ケメニーはコーポラティズム理論と労働者階級動員理論の発想法の違いを、ダニエル・ベルの「イデオロギーの終焉」理論への認識の相違から説明する。すなわち、前者は福祉国家をコーポラティズム的な妥協の産物ととらえ、資本主義の勝利を体現したものととらえる。これに対して後者は、労働者の支持獲得において優位に立ったものととらえて、社会主義への道を体現したものととらえる。これに対してケメニーは、両者を相反するものであるとはとらえず、代わりにスカンジナビア諸国を「労働者主導のコーポラティズム」と位置づけてコーポラティズム理論への回収を図っている (Kemeny 1995: 65、小玉 1999: 8)。

ここで問題とされるのが、民間地主 (private landlordism) の地位の強弱である。民間地主(原価賃貸を求める組織・運動も同様である)の地位が低い—すなわち二大政党制—とデュアリズムになり、高い—すなわちコーポラティズム—とユニタリズムになる、との説明がなされている (Kemeny 1995: 66)。しかし、これらの二つの類型に分岐するに至った政治過程—地主階級を含む多様な利害が政治に反映されえたかどうか—について、具体的な説明は与えられていないという欠点がある (小玉他 1999: 10)。そこで、Vで我が国の住宅政策を例にとり、この視点から論ずることにしよう。

### 3. エスピン・アンデルセンとケメニーの議論の対応関係

ケメニーの議論は、エスピン・アンデルセンの類型論を意識してつくられているものの、本来は直接一致・対応するものではない。しかしバルキン (Balchin 1996: 14)は、福祉レジーム論の三類型を、

表6 西欧における福祉レジームと賃貸市場の関係

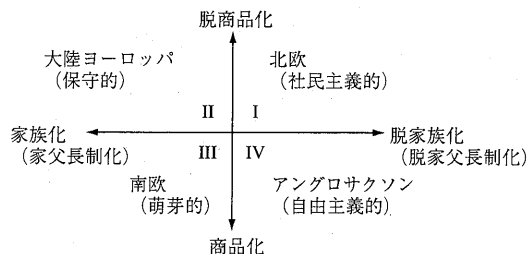
福祉レジーム	賃貸市場	国名
社会民主主義	ユニタリズム	スウェーデン
	ユニタリズム	デンマーク
	ユニタリズム	ノルウェー
	ユニタリズム	フィンランド
過渡的	ユニタリズム	オランダ
保守主義	ユニタリズム	ドイツ
	ユニタリズム	オーストリア
	ユニタリズム	スイス
過渡的	ユニタリズム	フランス
自由主義	デュアリズム	アイルランド
	デュアリズム	イギリス
萌芽的 (rudimentary)	デュアリズム	イタリア
	デュアリズム	スペイン
	デュアリズム	ポルトガル
	デュアリズム	ギリシャ

出典：Balchin (1996: 14)

質的な相違をふまえて四類型へと修正して、表6の形で対応関係を整理している。

表6における類型のうち、「萌芽的」レジームは、あとで詳細に論ずるように、南欧諸国に対応している。これは、住宅イデオロギーにおいては商品化・階層化と親和的なものであるが、それだけでなく、(特に若年層の居住において)家族の役割を強調するものである(エスピン・アンデルセンの「家族主義」に相当する)。

このあたりの説明は、武川(1999: 156)による4次元モデルを援用するとわかりやすい(図2)。武川は家族主義の代わりに「家父長制」というタームを用いているが、本稿の文脈では家族主義としてもさしつかえないだろう。このモデルは、商品化・脱商品化の軸と、家族化・脱家族化の軸を交差したものである。住宅イデオロギーについていえば、IとIIがユニタリズム、IIIとIVがデュアリズムに対応する。ここで重要なのがIIとIIIの相違である。どちらもヨーロッパのカトリック諸国であるが、住宅の場合、II(ドイツなど)では社会化・脱商品化が進んでいるのに対し、III(イタリアなど)ではそ



出典：武川(1999: 156)を改変

図2 資本制と家父長制(家族主義)から見た福祉国家の類型

れが進んでおらず、家族の果たす役割が大きい。具体的には、次で述べるように、若年層の多くが親元に居住していることがあげられる。

#### 4. 南欧一福祉レジーム論における南欧の位置づけと住宅

エスピン・アンデルセン (Esping-Andersen 1990=2001)では、大陸ヨーロッパ諸国はカトリックの封建的遺制が残存する保守主義レジームと一括されるが、その一方で「南欧モデル」の独自性を強調する反論も存在した(Ferrera 1996)。この反論に対して、エスピン・アンデルセンは、南欧とそれ以外の大陸ヨーロッパとを分ける根拠に乏しい、と統計分析の結果に基づいて指摘している(Esping-Andersen 1999=2000: 139)。しかし、それに先立つ別の論文では、「社会保険アプローチの指導的かつ最も包括的な典型」であるドイツと「完全ではないがかなりの『家族主義的』福祉国家の例」であるイタリアとを対比・検討するとともに、南欧諸国の特徴として「現金による所得移転が寛大であることと、社会サービスに関する給付がほとんど存在しない」と指摘する(Esping-Andersen 1996=2003: 108)など、若干の議論のぶれを見取ることができる。

しかし、表5に立ち戻って、エスピン・アンデルセンがこれまで議論してこなかった住宅にも目を

向けると、両者の差異が明確になる。すなわち、南欧を除く大陸ヨーロッパ諸国はユニタリズムであるのに対し、南欧諸国はデュアリズムであって持ち家率が高いことが分かる。エスピン・アンデルセンは1990年代以降の福祉レジーム変容をめぐる、「われわれの三つの福祉レジームはその内的な論理に従っているようである」と述べており(Esping-Andersen 1999=2000: 230)、基本的には「経路依存性」から説明を試みている。そこでは、保守主義レジームの近年の特徴として、新たなリスクと新たな責任の多くが家族に押しつけられている、との指摘がなされているが、南欧における居住の場合、それが顕著である。

保守主義レジームの問題点として、性分業が第一に指摘されるが、近年ではそれに加えて若年層の教育から職業への移行の危機も指摘される。例えばエスピン・アンデルセンは、「南欧では桁はずれに高い若年失業率に悩まされている。利用可能なデータによれば、イタリア、スペインでは、若年失業者の約90%が相変わらず両親に扶養されている(Esping-Andersen 1990=2001: xv)と指摘する。また、スペインでは、26歳から29歳までの若者のうち、親元にいる者が1990年には25%に過ぎなかったものが、1996年には46%へと急上昇し、2000年には50%へと達したという<sup>9)</sup>(Moreno-Minguez 2003)。

南欧各国では持ち家政策を背景に、持ち家率が上昇傾向にある。例えば、スペインで50.55%('60)→63.4%('70)→73.1%('80)→77.5%('90)、イタリアで40.0%('51)→45.8%('61)→50.8%('71)→58.9%('81)→68.0%('91)という変遷を辿っている(Padovani 1996: 192)。逆に言えば、賃貸住宅市場がデュアリズムを取っていることを意味しており、民間賃貸住宅の家賃が高く、労働市場の悪化に直面した若年層が、親への依存・同居の長期化という適応戦略を選択したのである。

## 5. オセアニア諸国—持ち家政策の再評価?

ところで、キャッスルズは従来、従来の福祉国家分析が欧州中心であることに異議を唱えてきた。例えば、エスピン・アンデルセンの脱商品化は、年金・疾病給付・失業給付といった社会保障給付の充実度として定義・構成され、定義上働いていない(働けない)時期の支えとなるものである。この図式のもとでは、社会保障給付の水準が低いアングロサクソン諸国は「自由主義レジーム」(または残余的福祉国家)と位置づけられるが、キャッスルズによれば、これは物事の一面しか見ていない議論である。なぜなら、例えばオーストラリアでは、完全雇用および賃金の平等化が達成された良好な労働市場という、社会保障給付とは別の手段・機構によって、福祉国家の機能を代替しつつ、それと同様のパフォーマンスを得る「賃金稼得者の福祉国家」を実現してきたからである(Castles 1985=1991)。

近年、キャッスルズ(Castles 1998)は、このような福祉レジーム論の見直しの一環として、住宅政策のあり方が再分配に与える影響を考察している。具体的には、労働市場が良好であれば現役期に持ち家が取得可能になり、それが老年期における社会保障給付の必要度を下げる(=家さえあれば、少額の年金でも何とか生活できる)というライフサイクル的再分配の視点が導入されている。住宅購入に要する負担は比較的若年期に始まり、退職前にはほぼ終了するため、持ち家政策を推進してきた英語圏のいわゆる「新大陸」諸国(オーストラリアがその典型である)では、(社会保障給付とは別の手段によって)老年期の貧困が抑制・緩和されているという(Castles 1998: 12)。

具体的には、各国の55歳以上の人員の所得不平等度(ジニ係数)(表7)と持ち家率(表8)が検討される。持ち家率が高い国では、低所得層の持ち家率も高い傾向がある(表7)。例えば、アメリカの最低所得層(第1十分位)の持ち家率は、オーストラリア、ドイツ、オランダ、スウェーデンの平均よりも

表7 可処分所得十分位別所得(世帯主が55歳以上の退職者世帯、課税・移転後)

国名	年	1.0	2.0	3.0	4.0	5.0	6.0	7.0	8.0	9.0	10.0	ジニ係数
オーストラリア	1989	4.3	6.2	6.6	7.1	7.7	8.3	9.6	11.4	14.2	24.7	0.28
オーストリア	1987	4.7	6.2	7.2	8.1	9.0	9.8	10.8	12.0	13.8	18.5	0.21
ベルギー	1988	4.4	6.2	7.1	8.0	8.8	9.6	10.3	11.5	13.9	20.1	0.23
カナダ	1991	4.1	6.0	6.8	7.5	8.2	9.1	10.2	12.1	14.4	21.5	0.26
ドイツ	1989	1.8	5.4	6.8	7.8	8.7	9.8	10.5	12.9	14.7	21.7	0.29
オランダ	1987	4.5	6.5	7.0	7.9	8.1	9.2	9.9	12.2	14.4	20.3	0.23
ノルウェー	1986	5.9	6.8	7.3	7.8	8.6	9.4	10.4	11.7	13.4	18.8	0.20
スウェーデン	1987	6.0	7.5	8.1	8.8	9.1	9.6	10.4	11.2	12.7	16.5	0.15
アメリカ	1991	2.6	4.3	5.4	6.4	7.6	9.0	10.6	12.7	15.9	25.7	0.34

出典：Castles (1998: 13)

表8 可処分所得十分位別の持ち家率(世帯主が55歳以上の退職者世帯)

国名	年	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	平均
オーストラリア	1989	76	73	74	77	81	81	84	88	88	90	81
オーストリア	1987	42	47	41	46	45	56	51	50	52	59	49
ベルギー	1988	70	75	66	68	66	77	77	71	78	87	74
カナダ	1991	63	64	64	64	71	72	83	81	85	86	73
ドイツ	1989	39	54	48	45	50	46	36	45	37	51	45
オランダ	1987	46	44	27	21	17	22	32	37	30	56	33
ノルウェー	1986	31	27	40	36	58	44	49	56	47	58	45
スウェーデン	1987	30	39	33	29	36	36	50	44	52	56	41
アメリカ	1991	58	68	68	75	81	85	86	88	90	92	79

出典：Castles (1998: 14)

高い。住宅を所有することによる帰属所得の額は、住宅を所有する低所得者ほど大きくなる傾向にあることを考慮すれば、見かけ上の所得不平等は、帰属家賃を考慮すれば緩和されるため、高齢者間の平均所得のギャップが、全人口間のそれに比べると小さくなる、と結論づけられている。

以上の議論は、高齢期の生活保障について、社会保障を充実するか、持ち家を推進するかという戦略の違いとして理解するものであり、どちらの戦略が優れているかは一概には言えない、ということになる。

しかし、持ち家推進政策によるライフサイクル的再分配の恩恵にあずかれるのは、家を所有できた人々、特に高齢により労働市場から退出した人々であって、蚊帳の外に置かれた障害者、シングルマザー、長期失業者の問題が消えるわけではない(Castles 1998: 12)。さらに、持ち家による貧困の

緩和度は、所得移転を主たる手段とする社会保障政策によるそれに比べて劣る、との国際比較研究も提起されていることにも注意が必要である(Fahey, Nolan, Maitre 2004)。

## V 福祉国家論と日本の住宅政策—企業福祉の縮小と低所得者への住宅保障

### 1. 日本の福祉レジーム論における位置づけと、南欧との異同

ここで福祉レジーム論における、我が国の位置づけを、南欧と比較しつつ見ていくことにしよう。

まず共通点としては、両者とも家族主義が強く、エスピン・アンデルセンのいう保守主義レジームに含まれるとされることが挙げられる。その一方で、我が国の場合、自由主義レジームにおいて主要な

役割を果たす、企業福祉の比重が大きいとし (Esping-Andersen 1999=2000: 142)、特にそれは住宅供給において顕著である。

もっとも、「国家が企業福祉に対して税制上の優遇措置を取る場合には、それは資本蓄積上の重要な手段ともなりうる」(新川 1993: 46-47) 側面があるため、保守主義と自由主義の相違は、ある意味では相対的なものであり、融合しているという方が適切である。以下では、企業福祉における住宅供給の役割と、低所得者への住宅保障問題について検討する。

## 2. 企業福祉と住宅供給

我が国では行政主導による住宅の社会化が行われることはなかった。また、労働組合の側も、労働者の多くが持ち家中心の農村から都市への社会移動を経験しており、「自分の土地で自分の家がほしいという」強い持ち家イデオロギーを持っていたとの証言がある(公文 1991: 798)。これらの要因を背景に、1950年代までに、持ち家取得者を対象とする住宅金融公庫(1950年)・低所得層を対象とする公営住宅(1951年)・両者の中間を対象とする公団住宅(1956年)といった階層ごとに対応する住宅政策が成立するに至る。

佐藤岩夫によれば、我が国は典型的なデュアリズムに該当する(佐藤 1999: 269)。IVで見たように、デュアリズムのもとでは借家に関する規制の撤廃・自由化政策が志向されるのに対し、ユニタリズムのもとでは規制の存続・強化政策が志向される傾向にある。しかし、我が国では、これは、デュアリズムのもとで不安定になる借家人を保護することを目的に、裁判所による紛争処理の過程において、判例法の形で規制が行われてきた。

このようなデュアリズムがもたらす逆機能の緩和戦略として、我が国では佐藤が注目する借家法制のほか、企業福祉の形で住宅供給(給与住宅=社宅)が大きな役割を果たしてきたことが指摘

できる。使用者による住宅供給は、労務管理機能があるため、ILO勧告では望ましくないこととされている。しかし戦後ある時期までは、「労働組合は賃上闘争における生活給要求の一環としての考え方に立って、従業員=組合員の住宅問題の保証を、「(給与)住宅よこせ」の形で企業に要求していた」(戸坂 1956: 54)。住宅購入までの間の仮の宿としての社宅を求める従業員の意向と、企業福祉によって従業員の忠誠心の確保を図る企業の意向と、経済政策の一環として社宅供給を後押しする低利融資・税制優遇措置(=国家による財政福祉)とが絡み合うことによって、いわゆる日本型雇用の成立と再生産が行われるに至ったのである。

## 3. 持ち家政策と低所得者の住宅保障問題

我が国では、持ち家政策が中心であり、住宅の社会化への志向が弱かったことは既に述べたが、戦後期に行われた、建設省と厚生省とによる住宅行政の主導権争いは検討するに値するだろう。具体的には、戦災復興・国土建設の一環として住宅行政の一元化と住宅不足解消を目的とした建設戸数主義(質は二の次)を掲げる「公営住宅法案」と、社会事業の伝統をもつ厚生省の「厚生住宅法案」との対立である。

しかし、この対立は、妥協の産物として第二種公営住宅(国庫補助率が大きく、低所得層もターゲットにする)が創設されることで、事実上の建設省の勝利の形で決着した。その背景として、当時の厚生官僚は、生活保護法上の「宿所提供施設」との絡みから、困窮者を收容するというよりは、その少し上の「ボーダーライン階層」をターゲットにするというたい文句を取ったので、アピール力が弱かった、と証言している(越田 1991: 314)。また、彼らにしても、民間自立建設を基本としており、「厚生住宅」とは、あくまでも残余的なものに過ぎなかった。

逆に建設省案には公営住宅の払い下げ条項が

盛り込まれているが、この背景として、「居住者に払い下げて、自宅としてもってもらえば、住宅のメンテナンス上もいいし、民心の安定にもつながる」(川島 1991: 283)と考えたためであるとの行政官の証言がなされている。行政官は共通して持ち家の取得を基本と考えており、公営住宅さえその過程に位置づけていた。

以上のような経緯から、社会保障としての低所得者への住宅保障は、生活保護における「住宅扶助」と、前述した公営住宅(特に第二種)などの施策が行われるにとどまる。

その一方で、従来の住宅政策にも変化が見られる。ローン破産の増加や、住宅金融公庫の廃止(2007年3月予定)は、持ち家政策の揺らぎを表すものである。また、一定の基準を目指す賃貸住宅に公的な補助を行う特定優良賃貸住宅(特優賃)制度が1993年から導入されている。さらに、住宅を所有しているにもかかわらず、日々の生活費に困窮する高齢者向けに、リバース・モーゲージの一種である、「長期生活支援資金」が生活福祉支援資金貸付制度の中に創設されている。これらの制度改革が、我が国の住宅供給のあり方をどのような影響を与えるか、予断を許さない。

## VI 福祉の理念の変化と住宅政策—ノーマライゼーションの理念とバリアフリー施策の展開—

かつて障害を持つ人々が福祉サービスを受けながら暮らす場は施設であることが多かった。これに対して、デンマークでは、1958年に障害者の親たちから家族とともに暮らし、成人してからは障害者本人が普通の生活条件で暮らしていける条件を求める動きが現れ、バンク・ミケルセン(Bank-Mikkelsen, Neils Erik)によるデンマーク社会省報告書に基づき、1959年にこの理念を含む知的障害者を支援する法律が制定された(河野・関川 2002:

ch.1-4)。その後、この考え方は、バンク・ニーリエ(Nirje, Bengt)によりスウェーデンの福祉施策にも取り入れられ、「全ての知的発達障害者の日常生活を、普通の生活をしている一般市民の生活や条件、環境に近づけること」と、今日広く受け入れられているノーマライゼーションの理念として定着した。

この理念は、その後、福祉国家の類型では北欧と異なるイギリスとアメリカとで、それぞれ固有の方向に発展することとなった。イギリスでは、コミュニティケアと結びついて、精神障害者の入院施設からの解放と高齢者・障害者の地域生活の保障つまりこれらの人々に対する地域ケアの発展を実現した。一方、アメリカでは、ノーマライゼーションの理念は、ヴォルフエンベルガー(Wolfensberger, Wolf)が指摘するように障害者の自立生活運動を進展させる大きな要因となり(井上 1998)、これと公民権運動以来の人権思想の展開が相まって、1990年にADA(障害を持つアメリカ人法)を成立させた。障害を持つ人々が自己決定に基づいて暮らす自立生活を実現するためには、どこに住むか、その住まいを障害に応じてどのように適応させるか(改造するか)ということが解決されなければならない。このような課題に応えるために、公民権運動を受けて1968年に成立し、住宅における人種差別禁止を規定した公正住宅法(Fair Housing Act)が1988年に改正され、住宅における障害を理由にした差別禁止を盛り込んだ公正住宅修正法となった(古瀬 1998)。こうしてアメリカでは、障害者が居住する際に困難を生じさせる建築上および社会的な諸要因を取り除くという意味でのバリアフリーの理念が具体化していった。

日本においては、北欧に発するノーマライゼーションの理念から生まれた二つの流れが相互に作用しながら、社会福祉の対象となる人々の居住環境を整える施策のあり方に影響を及ぼした。1990年代に入り、イギリスにおいて展開した流れは、日本では「地域福祉計画(福祉のまちづくり)」となり、

アメリカを経て発展した流れは「福祉の都市基盤整備（福祉のまちづくり条例）」もしくは「バリアフリーのまちづくり」となった（井上 1998）。

同じ時期、高齢化がいつそう進む中で、高齢者については、加齢とともに身体機能の低下が生じやすくなることに配慮して、たとえ機能が低下しても住むことのできる住宅を整備することの必要性が認識されるようになり、1995年に高齢者住宅の条件が検討され、1995年には「長寿社会対応住宅設計指針」が発表された（建設省住宅局長通達）。この指針の実効性を持たせるために、住宅金融公庫や年金住宅融資の制度が改められ、一定のバリアフリー基準を満たした住宅建設や購入に対して、低利の融資や割り増し融資を行うことにより、バリアフリー住宅の普及、拡大が図られた。さらに、2001年4月には「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が制定され、これに伴い「高齢者が居住する住宅の設計に係る指針」が制定された（園田 2003, 2004）。

また、バリアフリーの理念は介護保険にも影響を及ぼしている。要介護者の居宅内での生活行動の利便性を高めるとともに介護する家族や介護福祉士の負担を軽減するためにも、住宅がバリアフリーであることが望ましい。こうした観点から、介護保険には住宅改修支援に対する給付<sup>10)</sup>が含まれることとなった（京極 2001）。

## VII おわりに

以上では、比較福祉国家研究における住宅の位置づけと福祉の理念が住宅政策に及ぼした影響について検討してきた。特に、介護保険に住宅改修支援が組み込まれたことは、従来、「社会保障」と住宅政策との関連性が、今日、社会保障において大きな部分を占める社会保険においても生まれたことを意味している。また、介護保険では住宅改修支援の適用が住宅の所有形態から中立的であるこ

とを考慮すると、社会保障における住宅政策の位置づけを行うには、住宅の保有形態に着目した福祉国家論の展開に基づく考察と、福祉の理念の変化が住宅政策に及ぼした影響に関する考察とを合わせた複合的な作業の必要性が理解できる。

従来、住宅は全く顧みられないか、住宅政策単独で議論されるに留まることが多かった。しかし、福祉レジーム（福祉供給・役割分担）という認識枠組が広がることによって、労働市場のパフォーマンスや家族のあり方と、住宅とがいかなる関係を取り結んでいるか、ということも考察されるようになった。それは例えば、持ち家率と社会保障給付との相互関係、持ち家率の高さと貧困予防効果、といった形で多くの論点に及んでおり、我が国の社会保障のあり方にも大きな示唆を与える可能性を含むものである。

また、本稿では詳しく論じるゆとりはないが、これらの議論には都市社会学の領域での大きな発展・飛躍の可能性があることも指摘できよう。例えば前述したケメニー（Kemeny 1980: 385）は、住宅保有形態が都市の空間的配置に大きな影響を与えており、持ち家が主流な社会では、中所得階層以上の者が郊外に住宅地を形成する（それはスプロール現象の原因ともなる）一方で、低所得層が都市に留まって貧困地域化するため、「インナーシティ問題」「都市の財政危機」といった問題を生み出しているとする。今日では、空間的隔離や社会的排除といった論点を、さらに付け加えることも可能であろう。

しかしながら、比較福祉国家論における住宅政策の議論は未だに発展途上にあり、その現状を紹介・分析した本稿も含めて、議論に雑駁なところが存在することは否定できない。国際比較データの整備と、それによるより実証的な議論が待たれるところである。



注

- 1) 社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』や、東京大学社会科学研究所編『福祉国家』シリーズにおけるいくつかの論文を除けば、極めて少なかった。
- 2) 誤解を招かないように付け加えると、住宅研究の方法論がイギリスにおいて主に発展した、あるいはイギリス一国が分析対象とされてきた、と主張しているわけではない。例えば、バーミンガムにおける住宅をめぐる対立を分析したレックスとムーアの研究 (Rex and Moore 1967) は、ウェーバー的な立場から「住宅階級」概念を提起して行われたものである。また、都市の住宅問題を、資本主義の展開に伴って必然的に生じる危機であるとし、フランスにおけるそれをその典型として論ずるカステルの研究 (Castelles 1975=1984) も非常に重要である。
- 3) 本稿では以下、所有 (保有) 関係に限定した議論を行う。ただし、武川 (2001) の指摘するように、所有関係だけでなく、家屋の種類 (一戸建て・集合住宅の別) という視点もあることも忘れてはならない。例えば、我が国では高度経済成長期に大量に建設・分譲された郊外の集合住宅において、高齢者のバリアフリー問題が生じているが、この問題を論ずる上で家屋の種類という視点は不可欠である。
- 4) 1979年に誕生したサッチャー政権の中で、最も注目を集めたのが、自治体住宅の払い下げ政策であり、借家人が現在居住している住宅「買う権利」を与えるという約束であった (豊永 1998: 87)。
- 5) 金子 (1991) によると、我が国においては、1960年代半ば以降に持ち家と民間借家の間の、1970年代以降に持ち家と公営借家・借間との所得格差が広がっていった。これは住宅金融公庫融資等を利用して持ち家取得を急いだためであり、相対的に豊かでないのに高い家賃を支払わねばならない階層が取り残されていったという。
- 6) 佐藤岩夫は、社会住宅を地方自治体が大量に直接供給した戦後期イギリスを指して「福祉国家デュアリズム」と呼んだ上で、「社会賃貸部門が低所得階層や社会的少数者のためのセーフティ・ネットであるというデュアリズムの定義からいえば、第二次世界大戦後一九七〇年代末までのイギリスは、大量の公営住宅が建設され、公営住宅が社会構成員の幅広い階層の住宅需要を充足する役割を果たした点でやや変則的なものであった」(佐藤 1999: 326)としている。
- 7) もっとも、ドイツの社会住宅には、持ち家助成も含まれていた。また、大規模団地が郊外に大量に建設され、低所得者や生活上の問題を抱えた集団が集中居住することによるスティグマ化も生じたことは特筆すべきであろう (大場 1999: 126)。
- 8) エスピン・アンデルセンは、「コーポラティズム」概念

- を、ファシズム下のイタリアにおいて見られたような国家権力と企業の融合のことを指す (オールド・コーポラティズム) としてのみ用い、1970年代以降に典型的な、政労使の協調体制 (ネオ・コーポラティズム) は含めていない。したがって大陸諸国の福祉レジームはコーポラティズムだが、北欧諸国の福祉レジームをコーポラティズムではない、という政治学の通説とは反する用法になっていることに注意が必要である。ケメニーは両レジームをコーポラティズム概念への回収を図っているのである。
- 9) これは山田昌弘の言う「パラサイト・シングル現象」にはかならない。山田も、その大量発生は基本的には現代日本特有の現象であるとしつつも、「近年、欧米でも、子に対するサポートが長期化し、パラサイト・シングルが広がる気配もある」と指摘する (山田 1999: 162)。
  - 10) 介護保険における住宅改修支援は、改修が個人資産の形成につながる面があること、持ち家の居住者と改修の自由度の低い借家の居住者との受益の均衡等を考慮して、次のような範囲に限定されている。(1) 手すりの取り付け (2) 床段差の解消 (3) 滑り防止および移動の円滑化等のための床材変更 (4) 引き戸等への扉の取り替え (5) 洋式便器等への便器の取り替え (6) その他前各号の住宅改修に付帯して必要となる住宅改修。住宅改修支援の限度額は、要介護か要介護支援かの区分に拘わらず20万円 (20万円に対して、介護保険からその9割の18万円を給付。2万円は自己負担)。一生涯で20万円まで。ただし、介護状態が非常に重くなった場合または転居した場合、再度改修支援を利用することが可能。

参考文献

- Balchin, Paul ed., 1996, *Housing policy in Europe*, London: Routledge.
- Castles, Francis G., 1985, *The Working Class and Welfare*, Allen & Unwin. (= 1991 岩本敏夫ほか訳『オーストラリア・ニュージーランド福祉国家論』啓文社)
- Castles, Francis G., 1998, *The Really Big Trade-Off: Home Ownership and the Welfare State in the New World and the Old*, *Acta Politica* 33(1), 5-19.
- Castells, Manuel, 1977, *La Question Urbaine*, Paris: Maspéro.
- Donnison, David, Ungerson, Clare, 1982, *Housing Policy*, Harmondsworth: Penguin. (= 1984 大和田健太郎訳『あすの住宅政策—すまいの平等化へ』ドメス出版)
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press. (= 2001 岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房)
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996, *Welfare State Without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism*

- in Continental European Social Policy, Sage. (= 2003 窪誠訳「労働なき福祉国家—大陸ヨーロッパ社会保障における労働削減政策と家族主義の袋小路」埋橋孝文監訳「転換期の福祉国家—グローバル経済化の適応戦略」早稲田大学出版部 107-140)
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press. (= 2000 渡辺雅男・渡辺景子訳「ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学」桜井書店)
- Fahey, Tony, 2003, Is there a trade-off between pensions and home ownership?: An exploration of the Irish case, *Journal of European Social Policy* Vol 13(2), 159-173.
- Fahey, Tony, Nolan, Brian, Maitre, Bertrand, 2004, Housing Expenditures and Income Poverty in EU Countries, *Journal of Social Policy* Vol 33(3), 437-454.
- Ferrera, Maurizio, 1996, The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy* 1996 6(1), 17-37.
- 井上由美子 1998『バリアフリー—サイン計画とまちづくり—』中央法規
- 金子勝 1991「企業社会の形成と日本社会—「資産所有民主主義」の帰結」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会 5 構造』東京大学出版会 125-127
- 川島博 1991「公営住宅法の成立過程」大本圭野編『証言』日本の住宅政策』日本評論社 263-285
- 河野正輝・関川芳孝編 2002『講座 障害をもつ人の人権 1 権利保障のシステム』有斐閣
- Kemeny, Jim, 1980, Home Ownership and Privatization, *International Journal of Urban and Regional Research* 4(3), 372-388.
- Kemeny, Jim, 1992, *Housing and social theory*, New York; London: Routledge.
- Kemeny, Jim, 1995, *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, London; New York: Routledge.
- Kemeny, Jim, 2005, "The Really Big Trade-Off" between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on, *Housing, Theory, Society* Vol 22(2), 59-75.
- 京極高宣 2001「21世紀の高齢者の生活とバリアフリー—『地域ケアリング』第3巻第1号 19-36
- 古瀬敏 1997『バリアフリーの時代』都市文化社
- 古瀬敏 1998「米国の住宅政策：福祉の視点から」『海外社会保障研究』第122号
- 古瀬敏 1998『ユニバーサルデザインとはなにか—バリアフリーを超えて』都市文化社
- 小玉徹 1999「序章 本書のねらいと方法」小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介編『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
- 越田得男 1991「厚生住宅法の挫折」大本圭野編『証言』日本の住宅政策』日本評論社 301-324
- 公文昭夫 1991「労働組合における住宅闘争—総評を中心に」大本圭野編『証言』日本の住宅政策』日本評論社 787-814
- Marshall, T. H., 1975, *Social Policy: in the Twentieth Century*, London: Hutchinson. (= 1981 岡田藤太郎訳『社会政策—二十世紀英国における』相川書房)
- Moreno-Minguez, Almudena, 2003, The Late Emancipation of Spanish Youth: Keys for Understanding, *Electronic Journal of Sociology* 2003(1), Athabasca University (<http://www.sociology.org/content/vol7.1/minguez.html?PHPSESSID=83874f7a507f2e9382b2b6626d99947b7>).
- 大場茂明 1996「ドイツの住宅政策」小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介編『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
- Padovani, Liliana, 1996, Italy, Balchin, Paul ed., *Housing Policy in Europe*, Routledge, 188-209.
- Rex, John, Moore, Robert, 1967, *Race, community and conflict: a study of Sparkbrook*, Oxford University Press.
- 佐藤岩夫 1999『現代国家と一般条項—借家法の比較歴史社会学的研究』創文社
- 新川敏光 1993『日本型福祉の政治経済学』三一書房
- 園田真理子 2003「世界の住宅に関するバリアフリーの考え方」『教育と医学』第51巻第3号 77-84
- 園田真理子 2004「住宅・住環境計画とユニバーサルデザイン」『社会福祉研究』第90号 158-164
- 戸坂嵐子 1956「戦後における給与住宅問題の展開」有泉亨編『給與・公営住宅の研究』東京大学出版会 48-78
- 武川正吾 1999『社会政策のなかの現代』東京大学出版会
- 武川正吾 2001「住環境」平岡公一編『高齢期と社会的不平等』東京大学出版会 93-110
- 豊永郁子 1998『サッチャリズムの世紀：作用の政治学へ』創文社
- Uzuhashi, Ken Takafumi (埋橋孝文), 2001, Japan: Bidding Farewell to the Welfare Society, Palgrave. (= 2003 門林道子訳「日本：福祉社会との訣別」埋橋孝文ほか訳『社会政策の国際的展開—先進諸国における福祉レジーム』見洋書房 133-158)
- Wilensky, Harold L., 1975, *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley: University of California Press. (= 1984 下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社)
- 山田昌弘 1996『結婚の社会学—未婚化・晩婚化はつづくのか』丸善
- 山田昌弘 1999『パラサイト・シングルの時代』筑摩書房
- (きくち・ひであき 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部研究員  
かねこ・よしひろ 同社会保障応用分析研究部長)

## 高齢者の居住水準：日米比較と経済学的背景

中川 雅之

### ■ 要約

我が国の住宅補助の一つの特徴として、高齢者向けの補助に重点が置かれているという点を挙げる事ができる。しかし、高齢者向けに特別に政策資源を振り向けるためには、市場の失敗などの現象の背景を実証的に把握して、効率的な政策を立案する必要がある。

本稿ではまず借家に居住する高齢者の居住水準を日米間で比較し、我が国では高齢者は老朽住宅に居住する傾向があることが示される。このことは住宅の設備面で高齢者の居住水準を引き下げている可能性がある。そしてその背景として、借地借家法のような、賃貸借契約期間に不確実性を与える制度があり、家主と賃借人の間に居住期間に関する情報の非対称性がある場合、新築住宅等の家主は高齢者を差別する可能性があることが議論される。また、その仮説が監査調査法という実験的な手法を用いて実証的に分析され、仮説と総合的な結果が確認されている。

このような場合、定期借家権の普及や拡大を通じて、効率的に高齢者の居住水準を向上させることが可能になる。

### ■ キーワード

住宅補助、統計的差別、監査調査法

#### 1. はじめに

社会保障政策と住宅政策は密接な関係がある。例えば所得再分配の一種である現物支給の大きな部分を、公営住宅などの住宅補助が占めている。実際に我が国に限らず、先進諸国は大きな政策資源を住宅補助に費やしている。しかし我が国の住宅補助は、(i)他の先進諸国がバウチャーなどを通じた需要側への補助に転換しつつある中で、公営住宅などによる直接供給が行なわれていること、(ii)他の先進諸国においては中央政府が直接制度を執行していることが多い中で、地方公共団体を執行主体とした分権的なシステムが採用されていること、という特徴がある。もう一つの特徴として、我が国の住宅補助は大きな部分を高齢者に対する補助に費やしているという点を挙げる事ができる。

公営住宅の入居基準が高齢者に対しては大幅に

緩和されていること、高齢者優良賃貸住宅などバリエーション化された賃貸住宅の建設に関して大きな補助が与えられていることなど、我が国では高齢者に対して特別な住宅補助が行われている。高齢者への再分配を目的としないが、高齢者に対して特別の支援を行なっている政策には、公共交通機関の料金割引などたくさん例がある。また松谷(2004)のように、高齢社会の進展を念頭に年金への圧力を抑えるために、公営住宅などの現物支給の活用が提案される場合もある。しかし、現物支給を高齢者向けに拡大する場合には、高齢者において特に発生する市場の失敗など、政策の存在理由を別に求める必要がある。明確な理由のない政策資源の配分は必ず何らかの非効率性をもたらす。

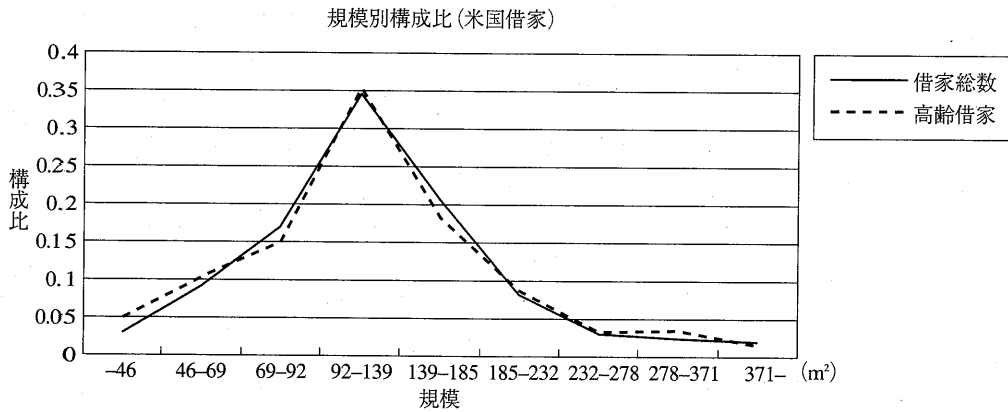
本稿では、我が国の高齢者の居住状態を評価し、その背景となる市場の失敗や制度のゆがみを

分析することにより、より効率的に高齢者の厚生水準を向上させる政策を考察することとしたい。本稿は以下のように展開される。第2節では借家に居住する高齢者の居住水準を日米間で比較し、我が国では高齢者は老朽住宅に居住する傾向があることが示される。第3節では借地借家法のような、賃貸借契約期間に不確定性を与える制度があり、家主と賃借人の間に居住期間に関する情報の非対称性がある場合、新築住宅等の家主は高齢者を差別する可能性があることが議論される。第4節では、その仮説が監査調査法という実験的

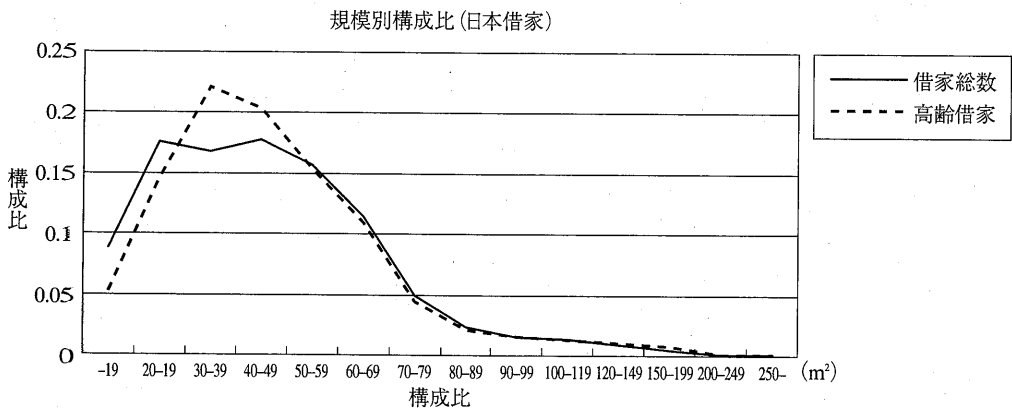
な手法を用いて実証的に分析される。監査調査法を用いた高齢者差別の包括的な実証分析としては中川(2001)、中川(2003)があるが、本稿の分析は自己選択をコントロールするため近隣の福祉施設数、病院数を説明変数として用いていること、多項ロジットモデルによる推定を行っていること等の特徴がある。第5節は結論である。

## 2. 高齢者の居住水準に関する日米比較

図1で日本および米国の借家の居住面積に関する高齢者世帯<sup>1)</sup>の分布をみる。我が国では30m<sup>2</sup>



注： American Housing Survey for the United States in 2003 (U.S. Department of Housing and Urban Development and U.S. Census Bureau) より作成。



注：平成15年住宅土地統計調査(総務省統計局)より作成。

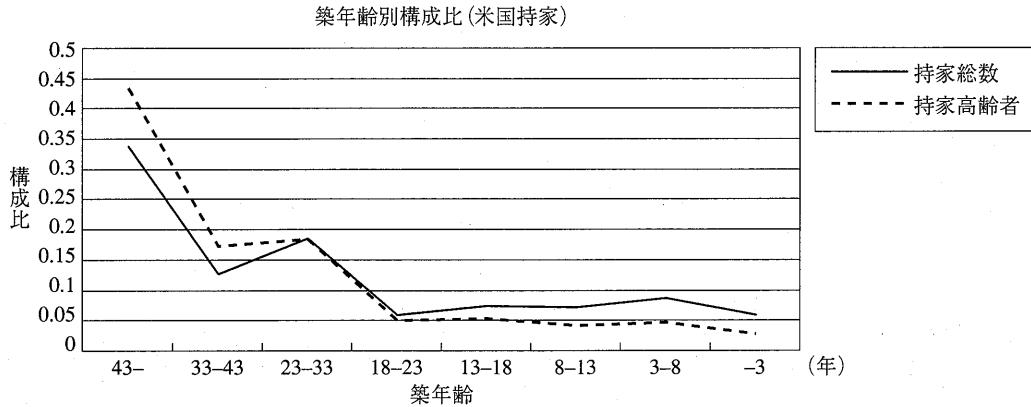
図1 住宅規模別の高齢者分布(日米比較)

未満の高齢者世帯の割合が低く、むしろ高齢者の方が若干広い借家に住んでいるが、全体の形状はほぼ同じである。我が国の高齢居住者の分布の山が30～50m<sup>2</sup>程度にあるのに対して、米国の山は90～140m<sup>2</sup>程度の借家にあり、規模のレベルに大きな差があるものの、米国においても高齢者の分布と全体の分布に大きな差はない。広さという居住水準に関しては我が国の高齢者に際立った特徴はない。ここでは報告していないが、ほぼ同様のことが持家について言える。

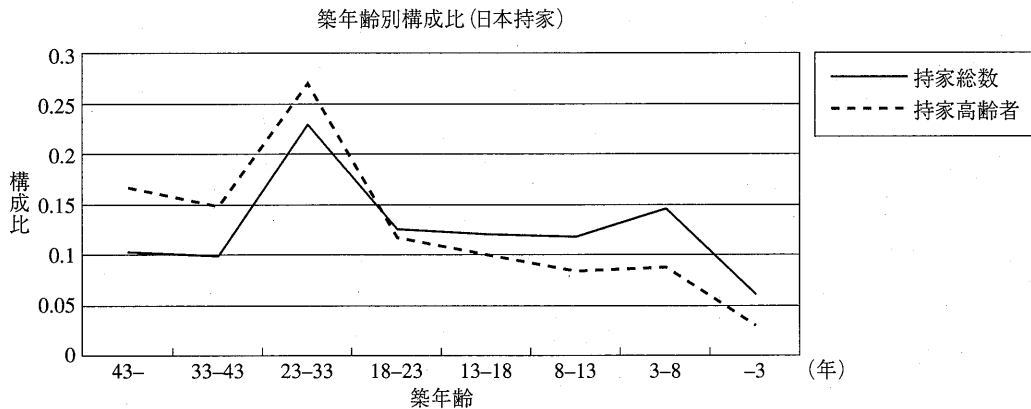
図2では、持家の建物年齢に関する高齢者世帯

の分布をみている。日本では築後23～33年の住宅に山があり、米国では43年超の住宅に山があるという全体の形状の相違がある。ただし、高齢者が若干古い住宅に居住している傾向があるものの、高齢者と全体の分布の形状に大きな差はないという点は、日米間で共通している。

図3では借家に関する比較を行っている。全体の形状の相違は持家のケースと同様である。しかし、米国では高齢者世帯の分布は全体の分布の形状とほとんど変わらず、持家で観察された「高齢者が若干古い住宅に居住する」という傾向も観察

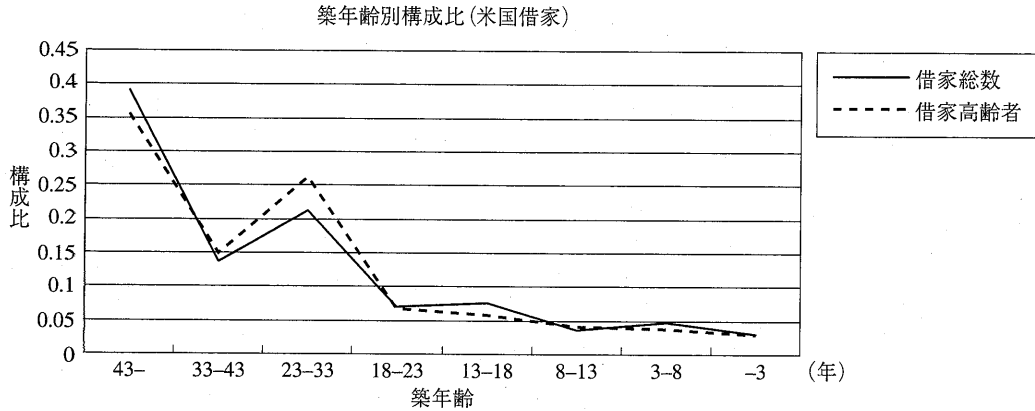


注: American Housing Survey for the United States in 2003 (U.S. Department of Housing and Urban Development and U.S. Census Bureau) より作成.

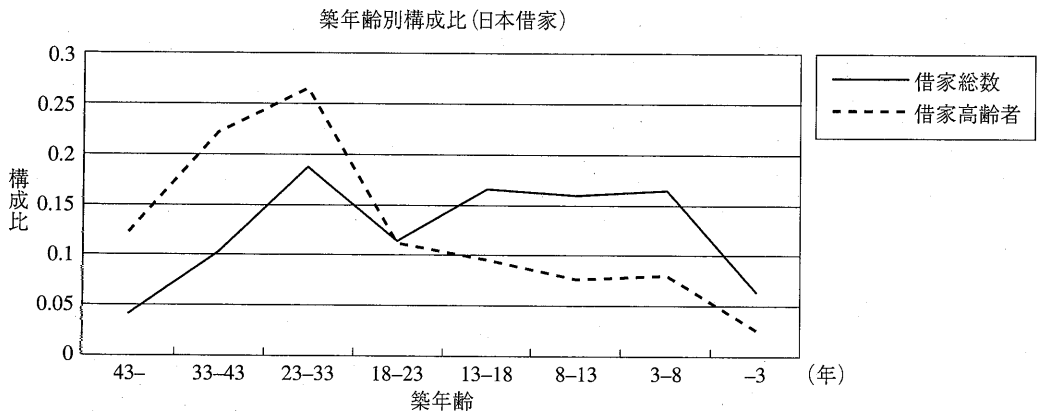


注: 平成15年住宅土地統計調査(総務省統計局)より作成.

図2 住宅築年齢別の高齢居住者の分布(持家日米比較)



注：American Housing Survey for the United States in 2003 (U.S. Department of Housing and Urban Development and U.S. Census Bureau) より作成。



注：平成15年住宅土地統計調査(総務省統計局)より作成。

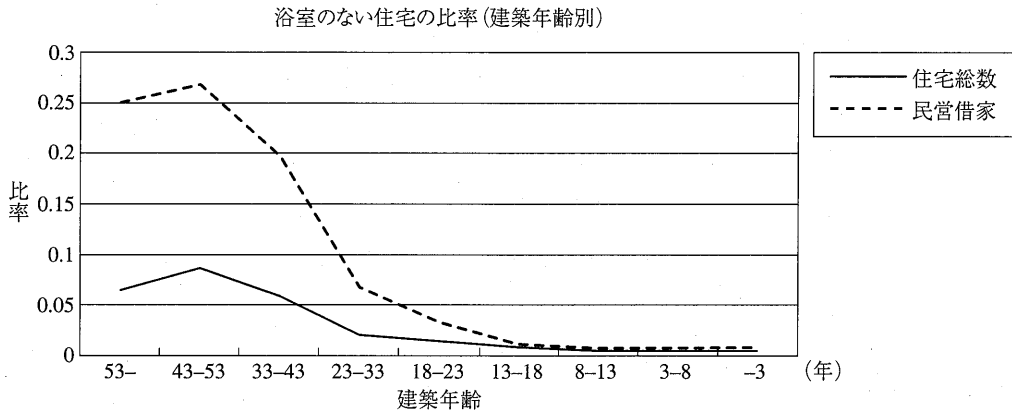
図3 住宅築年別の高齢居住者の分布(借家日米比較)

されなくなる。一方、日本の高齢者世帯では、全体の分布よりも建物年齢の高い住宅に居住する傾向が、非常に強く観察されている。このように賃貸住宅に居住する高齢者が老朽住宅に居住しているという、我が国の特有の傾向がある。

これは、住宅サービスの提供に関してどのような影響を与えているだろうか。先に見たように、住宅の広さという点において特徴的な傾向はみられなかった。ここでは、建物の年齢別に設備の質をみることにする。図4では、浴室のない住宅比率を住宅の建物年齢ごとに見ている。図4から明ら

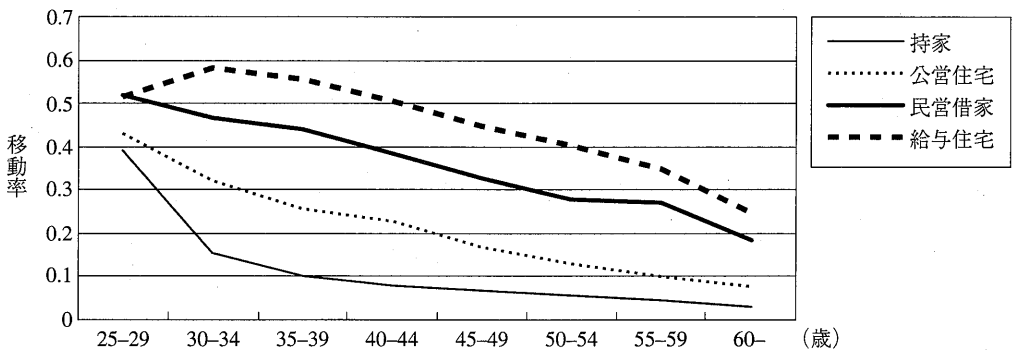
かなように、建物年齢が高いほど設備の質は劣っている、その傾向は民間借家において特に顕著である<sup>2)</sup>。

このように、高齢者世帯が居住する借家が老朽化しているという特徴は、若年期に持家というライフスタイルを選択しなかった高齢者の厚生水準を低下させている可能性がある。平成15年住宅土地統計調査(総務省統計局)によれば、所得分位上位25%(700万円超)の高齢者世帯の持家率は96%であるが、下位25%(200万円以下)の持家率は66%にすぎない。低所得層が多い借家に居



注:平成15年住宅土地統計調査(総務省統計局)より作成.

図4 建築年齢別住宅設備の比較



注:平成10年及び15年住宅土地統計調査(総務省統計局)より作成.

図5 年齢別住宅別移動率(平成10年)

住する高齢者の厚生水準を、効率的に向上させることができれば、総体的な意味において、再分配のシステムの効率化につながる。次節では、居住者の年齢とともに建物年齢も加齢するという、我が国特有の傾向の背景を明らかにする。

### 3. 高齢者差別と借地借家法

まず居住者の年齢とともに、建物年齢が加齢するというパズルと整合的な二つの仮説を提示する。  
 ア 入居、購入後の新しい住宅への移動率が非常に低い場合、つまり居住者が若年時に入居した住宅から移動することなく居住し続ける場合

イ 借家市場、中古市場などのストック市場で、建物年齢が低い住宅の売り手、貸し手が年齢の高い居住者の入居、購入を避ける傾向がある場合、例えば高齢者が、新築住宅への入居に際して差別される場合

仮説アの典型的な行動様式として、ある一定年齢までは住宅のサーチを行うが、その後はサーチを止めてしまうような場合を考えることができる。これは住宅の移動率を観察することである程度把握することが可能である。図5では、平成15年住宅土地統計調査により、平成11年以降に現在の住宅に入居した世帯を従前住宅ごとに合計した

ものを、平成10年の各住宅種別の主世帯数で除することで、この5年間の移動率を年齢別に算出している。

各住宅の居住者とも加齢に伴って移動率が低下する傾向があるため、移動率の低下がパズルの一定の部分を説明している可能性がある。特に持家については、20歳台で持家を購入した層の約4割が5年以内に移転しているが、移転率は加齢に伴って急激に低下し、30歳台には10%台、それ以降は10%を大きく割り込んでいる。このように持家については、若年期以外は持家居住者の住み替え確率が急激に低下しているため、仮説Aに示したような傾向が存在する可能性がある。

借家については、20歳台で50%程度の居住者が住替えており、その率は加齢に伴って低下している。しかし持家ほど急激な低下は起こっておらず、60歳以上の高齢者も約2割が住替えを行なっている。一方、図3で示したように、居住者の加齢に伴って居住する住宅の年齢が高くなる傾向は借家の方が著しく、この傾向をAの仮説だけで説明することはできない。

このため、Iの仮説の妥当性を検証する必要がある。仮説Iは、我が国の借家市場で高齢者に対する統計的差別が起こっているとする予想が背後にある。統計的差別は、企業内コースの男女間格差や賃金格差の説明として、よく用いられる(小池(1991))概念である。つまり、①企業にとって有為な人材を育成するためには、一定の者に対してコストのかかる中長期的なOJTを実施する必要がある、②OJT期間中に労働者が辞めた場合、それまでのOJT投資は無駄になるが、個別の労働者の勤続年数を事前に企業が把握するためには膨大なコストがかかる、③一方勤続年数は統計的に男女間で明確に女性の方が短い、④この場合、企業は男女という観察可能なグループによりOJTの適用の有無を判断することが合理的な行動になる。

我が国の借地借家法は、家主が入居者の意思

にかかわらず賃貸借契約の契約更新を拒否するためには、正当事由が必要になることを要求している。そして新規契約時には家賃を自由に決定することができるものの、契約期間中に家賃を引き上げるためには、司法的な判断が必要になる。このような状況下で2種類の家主、建物の残存耐用年数が長い借家を所有する家主(家主A)、それが短い賃貸住宅を所有する家主(家主B)、2種類の賃借人、居住期間の長い賃借人(賃借人a)、短い賃借人(賃借人b)がいるものとする。

家主Bは建物が滅失した場合には賃貸借契約は消滅するため、賃借人aに借家を賃貸借しようと、賃借人bに賃貸借しようと影響を受けない。また、家主Aが将来の住宅市場の動向などを完全に予測することができ、賃借人の居住期間を事前に観察することができるならば、借地借家法のような制度があっても、家主Aは賃借人aとは将来の家賃引き上げを織り込んだ高い初期家賃契約を締結し、賃借人bには家賃引き上げを織り込まない低い家賃で借家を提供することで、自らの収益を最大化することができる。しかし、家主は賃借人bを装った賃借人aを真の賃借人bと区別することはできないため、賃借人のタイプを条件とする差別価格を適用した借家は、市場では実際には流通しない。賃借人aを対象とした高家賃借家(Aaタイプ)と賃借人bを対象とした低家賃借家(Abタイプ)が市場に存在することとなる。

これまで家主は賃借人のタイプを見分けることができるという仮定を置いてきたが、実際には事前に居住者の居住期間を把握することは困難である。このため家主は、図5にあるように賃借人が加齢に従って移動率が低下するという特性に着目して、統計的差別を実施する可能性がある。つまり、家主は高齢者を賃借人a、非高齢者を賃借人bとしてそれぞれの借家への入居の諾否を決める。

つまり、

- 家主Bは賃借人のタイプにより差別を行なうこと



はない。

- Aaタイプの借家の家主は賃借人aを対象として家賃を決定しているが、賃借人bを入居させても何らデメリットを生じない。このため、賃借人のタイプによって差別を行なうことはない。
- Abタイプの借家の家主は賃借人aを入居させることで損失が発生するため、そのリスクを抑制するために統計的差別を実施する。具体的には、移動確率が低い高齢者の入居を拒否する。

この場合、新築住宅など建物の残存耐用年数が長い住宅では、高齢者は入居を拒否されることになるため、多くの高齢者が老朽住宅に居住することになる。つまり図3で観察されたような、居住者の加齢に伴って居住している建物も老朽化していく傾向が観察される。

#### 4. 監査調査法による高齢者差別の検出

これまでに借地借家法のような制度の下では、住替え確率が低いグループである高齢者が新築住宅などの家主に差別される可能性があること、そのため高齢者は老朽化した住宅に居住する傾向があり、設備面で低い住宅サービスしか受けられないこと、などが示された。しかし、これらの仮説を踏まえた政策の企画立案に際しては、賃貸住宅市場で新築住宅を中心とした高齢者差別が起こっているということが、実証的に示される必要がある。本節ではまず、高齢者差別を実証する手法として採用された監査調査法の解説が行なわれ、筆者の行なった実験の概要が説明される。その後、監査調査法によるデータを用いた実証分析結果が示される。

##### 4-1. 住宅監査調査の概要

監査調査法とは、特定市場における人種間の差別を把握するために米国で発達した実験的調査手法である。例えば、この中の一手法である住宅監査調査(Fair Housing Audit)は、『人種等観察した

い属性のみを異ならせ、不動産業者との間で同一の受け答えを行いうるよう訓練されたペアを組織する』→『それぞれのメンバーを同じ不動産業者に続けて訪問させ、受けた対応を記録する』→『その記録を統計的に処理する』ことによって、住宅市場における差別を検出することをねらっている。監査調査法は、まず住宅分野で広く使用され、雇用、モーゲージ、住宅保険、車の販売、タクシーのサービス、ヘルスクラブのメンバーシップなどの分野に拡大していった。

住宅分野では1977年に、都市住宅省(Department of Housing and Urban Development)によって最初の全国的な住宅市場に関する監査調査であるHousing Market Practice Surveyが行われ、それは1989年、2000年のHousing Discrimination Studyに引き継がれている。2000年の調査を例にとれば、全米23の大都市圏で4600の不動産業者を対象に、黒人と白人、ヒスパニックとアングロサクソンの監査ペアが形成され、借家市場と持家市場双方を対象とした調査が実施された。

住宅監査調査法では、調査の目的となる属性以外の、所得、家族構成等の要因は、明示的にコントロールされるため、住宅監査調査が検出した入居制限は、第一義的には監査者の属するグループの差異のみに基づくものと解釈できる。つまり、監査調査法は「属しているグループに基く取り扱いの差異を、他の要因から区別して検出する」優れた特性を持っている。また、差別を行う側の意思に拘わらず、住宅のサーチを行う者への差別的な対応を観察することが可能であるため、アンケートのように回答者がその調査結果に意図的なバイアスをかける恐れも少ない<sup>3)</sup>。その際、物件属性等を観察することができるため、紹介物件、非紹介物件のマイクロデータを利用した仮説検定を行い、マッチングできなかった観察できない属性、例えば将来所得、入居期間、住宅の選好がアウトカムの差をもたらしている可能性についても、分析する

ことができる。

以上の点を勘案し、2002年2～3月に筆者は「2002 大阪 住宅監査調査」をパイロット的に実施している。その設計の概要は以下のとおりである。

#### (1) 監査ペアの形成

ハローワーク、地域の情報誌、大学内の掲示等を通じて得られた17人の候補者の中から、60歳台の高齢者、30歳台の非高齢者二人の監査者から構成される3組の監査ペア(audit pair)を形成し、所得、家族形態(単身または夫婦)、高齢者の年齢(62、70、77歳)に関する設定を、広告物件に応じてその都度監査者に対して与えている。ただし年齢以外の属性は基本的に同一の設定を行っている。そして想定問答によるトレーニングを施すことによって、不動産業者からさまざまな質問に対して同一の対応ができる環境を整えた。

#### (2) 対象となる広告物件、不動産業者の抽出

週間住宅情報賃貸版((株)リクルート)の大阪府下の賃貸住宅を対象に、層別抽出法によるランダムサンプリングを行い197件の不動産業者に対する調査を実施した。

#### (3) 監査者による不動産業者の訪問

まず、高齢者、非高齢者いずれかの監査者に、抽出された不動産業者を訪問させて、「『広告をみて来た、広告物件は入居可能か』→『広告物件は見学可能か』→『類似物件を紹介して欲しい』→『紹介類似物件は見学可能か』というシナリオを基本としたやりとりを行わせ、そのときの不動産業者の対応を記録させるという作業を行った。その後、他方の監査者が同一不動産業者を訪問し、同様のやりとりを行っている。

#### (4) 報告書の作成と調査者のヒアリング

監査者には、所定の様式の報告書に従って、訪問の結果を実験者(筆者)に報告させた上で、実験者が監査者にヒアリングを行なった。

#### 4-2. 仮説検定手法

以下では、第3節で示された「高齢者は残存建物年齢の長い住宅において差別される」という仮説を監査調査データで検定する際の、検定手法を解説する。

##### (1) 変量効果プロビットモデル

不動産業者間の不均質性を処理するため、中川(2001)、中川(2002)は、基本的に変量効果プロビットモデルを用いた推定を行ってきた。

具体的には

$$P(A_{ij}^a = 1|W, X, Y) = F(\delta_i W_i^a + \beta_1 X_i^a + \gamma_1 Y_{ij}^a + \beta_2' W_i^a X_i^a + \gamma_2' W_i^a Y_{ij}^a + \alpha_1) \quad (1)$$

を変形した

$$P(A_{ij}^a = 1|W, X, Y, (X^o - \bar{X}), (Y^o - \bar{Y})) = F(\delta_2 W_i^a + \beta_2 X_i^a + \gamma_2 Y_{ij}^a + \beta_2' W_i^a (X_i^o - \bar{X}) + \gamma_2' W_i^a (Y_{ij}^o - \bar{Y}) + \alpha_2) \quad (2)$$

という特定化が行なわれている。ただし、 $i$ は不動産業者、 $j$ は監査対象、 $a$ は監査者の訪問のインデックスである。 $i$ という不動産業者に対して、 $a$ という訪問を行ない、抱えている物件 $j$ への入居可能性を観察している。ここでは二つのタイプの監査者の訪問、一つは高齢者による訪問( $a = o$ )、もう一つは非高齢者による訪問( $a = y$ )が存在する。 $A_{ij}^a$ は不動産業者が紹介を行った場合には1、それ以外の場合は0をとるダミー変数である。 $W_i^a$ は不動産業者 $i$ への訪問 $a$ が高齢者によるものである場合には1、非高齢者によるものである場合は0をとるダミー変数。 $X_i^a$ は不動産業者 $i$ への監査者の訪問 $a$ に関するその他の説明変数ベクトルである。例えば、不動産業者 $i$ のオフィスの位置、監査者に応対した担当者の性別・年齢等がこれに当たる。 $Y_{ij}^a$ は不動産業者 $i$ が抱える物件 $j$ に関する説明変数ベクトルであり、物件の家賃、建物年齢、構造等の属性がこれに該当する。また $X', Y'$ はそれらの説明変数のうち差別に関連するものである。使用した説明変数は、表1に挙げている。なお、 $\bar{X}$ と $\bar{Y}$ は $X$ 及び $Y$ の平均であり、(2)式においては、高齢

表1 使用した説明変数

変数	内容
高齢者	監査者が高齢者であれば1, 非高齢者であれば0をとるダミー変数 <sup>1)</sup>
単身	監査者の設定が単身であれば1, 夫婦であれば0をとるダミー変数
中期高齢者	高齢監査者の設定が70歳であれば1, その他の場合は0をとるダミー変数
後期高齢者	高齢監査者の設定が77歳であれば1, その他の場合は0をとるダミー変数
男性不動産業者	監査者に対応した不動産業者の担当者が男性であれば1, その他の場合は0をとるダミー変数
若年不動産業者	監査者に対応した不動産業者の担当者が40歳以下と考えられた場合は1, その他の場合は0をとるダミー変数
家賃	物件の家賃(共益費込み)
畳数	物件の畳数
非RC	物件が木造, 鉄骨造であった場合は1, 鉄筋コンクリート造であった場合は0をとるダミー変数
最寄り駅距離	物件から最寄り駅までの徒歩距離
都心距離	物件最寄り駅から大阪駅までの時間距離
部屋階数	物件のある階数
エレベータ	建物にエレベータがある場合は1, 無い場合は0をとるダミー変数 <sup>2)</sup>
オフィス高齢者率	不動産業者のオフィスが存在する区市町村の高齢者率
物件高齢者率	物件の存する町丁目の高齢者率
近隣病院数	物件から500m以内に存する病床数40以上の病院数
近隣福祉施設数	物件から500m以内に存する老人福祉施設等
男性不動産業者格差	高齢監査者の「男性不動産業者」から非高齢監査者のものを引いたもの
若年不動産業者格差	高齢監査者の「若年不動産業者」から非高齢監査者のものを引いたもの
区市町村	物件の存する区市町村に関するダミー変数

注: 1) 「高齢者」は表2で使用

2) 調査で建物におけるエレベータの有無が判明しない場合, 5階以上の建物については有と判定.

者ダミーの係数によって平均的な高齢者が受ける差別のボリュームを明らかにすることができるようになってきている。

## (2) セレクションバイアスを考慮した評価

中川(2001)、中川(2003)においては、不動産業者が抱えている物件が、高齢者に対して紹介された物件と非高齢者に対して紹介された物件の合計であるという仮定を置いて、ユニットベースデータを用いた高齢者差別の原因に関する検定が行われた<sup>4)</sup>。一方米国の先行研究では、不動産業者ごとのデータを用いた分析<sup>5)</sup>がこれまで多く行われてきた。それはランダムに割り当てられているのは不動産業者、あるいは広告物件であって、不動産業者が紹介するその他物件については内生的に

決定されていることによる。つまりランダムにアサインされた広告物件については、① 高齢者、非高齢者ともに紹介を受ける、② 非高齢者のみ紹介を受ける、③ 高齢者のみ紹介を受ける、④ 高齢者、非高齢者双方とも紹介されないという4つのケースを観察することができる。しかし、非広告物件については、高齢者にも非高齢者にも紹介されないものを実験者がデータとして把握することができないため、非広告物件を含むユニットベースデータを用いた場合、セレクションバイアスが発生することとなる。

### (条件付ロジットモデルによる評価)

不動産業者ごとの観察できない特性を処理する技術として、条件付ロジットモデルがある

(Chamberlain (1980))。この手法は、高齢者と非高齢者間で不動産業者ごとに異なった対応があった場合のデータのみを用いて、ロジットモデルによる推計を行うため、その結果は双方が紹介を受けなかった場合のデータの有無に左右されない。

具体的には、本稿では Ondrich, et al. (1998) で用いられている条件付ロジットモデルに、個々の物件の情報を加えたものが用いられる。まず、不動産業者の選択行動を前述 (2) 式のように特定化し、Chamberlain (1980) のプロセスに従って、不動産業者  $i$  ごとの観察できない属性をコントロールするため、以下の (4) 式をロジットモデルで評価している。

$$P(A_{ij}^o - A_{ij}^y = 1 | A_{ij}^o + A_{ij}^y = 1; (X_i^o - X_i^y), (Y_i^o - Y_i^y), X_i, Y_i) = F(\delta_i + \beta_1 X_i^o + \gamma_1 Y_i^o + \beta_2 (X_i^o - X_i^y) + \gamma_2 (Y_i^o - Y_i^y)) \quad (3)$$

本稿では定数項で平均的な差別の程度を測定できるように、この式を変形した

$$P(A_{ij}^o - A_{ij}^y = 1 | A_{ij}^o + A_{ij}^y = 1; (X_i^o - X_i^y), (Y_i^o - Y_i^y), (X_i^o - \bar{X}), (Y_i^o - \bar{Y})) = F(\delta_i^* + \beta_1 (X_i^o - \bar{X}) + \gamma_1 (Y_i^o - \bar{Y}) + \beta_2 (X_i^o - X_i^y) + \gamma_2 (Y_i^o - Y_i^y)) \quad (4)$$

によって仮説検定を行っている。ただし

$$\delta_i^* = \delta_i + \beta_1 \bar{X} + \gamma_1 \bar{Y} \text{ である。}$$

#### (多項ロジットモデルによる評価)

選択肢間で誤差項が独立で Weibull 分布であれば、前述の ①～④ の選択肢問題は、Independence of Irrelevant Alternatives (IIA) の性質を備えた多項ロジットモデルによって定式化できる (Ondrich et al. (2002))。この場合、任意の二つの選択肢の相対確率は第 3 の選択肢の存在の影響を受けないため、係数の推定は、特定の選択肢のデータがサンプルから欠落していても整合的に行いうる。

監査調査法において、不動産業者は高齢者による訪問と非高齢者の訪問の関係を認識することができない。このため、ある物件に関する「高齢者への紹介」、「非高齢者への紹介」という不動産業

者の選択はお互いに独立であり、ペアになっている高齢者による訪問と非高齢者による訪問間の共通の要素 (例：不動産業者の立地場所等) をコントロールすることで、誤差項が選択間で相関しないことを確保することができる<sup>6)</sup>。

このプロセスを具体的に述べる。これまでと同様に不動産業者の選択行動は (2) 式を前提とするが、ロジットモデルを用いるということと簡略化のために、ここでは不動産業者が非高齢者、高齢者に物件の紹介を行う選択を下記のように表すこととする。 $A^o$  および  $A^y$  は特定の物件について不動産業者が、それぞれ高齢者、非高齢者に物件を紹介したときに 1 をとり、その他の場合に 0 をとるインデックスとする。

$$P(A^y = 1 | z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \frac{\exp(z^y \rho_y + \theta_y)}{\exp(z^y \rho_y + \theta_y) + 1}$$

$$P(A^o = 1 | z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \frac{\exp(z^o \rho_o + \theta_o)}{\exp(z^o \rho_o + \theta_o) + 1}$$

$z^o, z^y$  : 実験過程で観察できる非高齢者と高齢者の属性ベクトル

$\rho_y, \rho_o$  :  $z$  に関する非高齢者と高齢者の係数

$\theta_o, \theta_y$  : 高齢者、非高齢者の監査者に関する観察できない属性

ここで高齢者と非高齢者間の共通の要因をコントロールすることで、高齢者への紹介、非高齢者への紹介という二つの選択行動は統計的に独立となり、(高齢者紹介、非高齢者紹介)、(高齢者紹介、非高齢者留保)、(高齢者留保、非高齢者紹介)、(高齢者留保、非高齢者留保) という 4 つの選択肢の確率は、

$$P(A^y = 1, A^o = 1 | z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \exp(\theta_y + z^y \rho_y + \theta_o + z^o \rho_o) / D$$

$$P(A^y = 1, A^o = 0 | z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \exp(\theta_y + z^y \rho_y) / D$$

$$P(A^y = 0, A^o = 1 | z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \exp(\theta_o + z^o \rho_o) / D$$

$$P(A^y = 0, A^o = 0 | z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = 1 / D$$

$$D = \exp(\theta_y + z^y \rho_y + \theta_o + z^o \rho_o) + \exp(\theta_y + z^y \rho_y) + \exp(\theta_o + z^o \rho_o) + 1$$

で表すことができる。

しかし双方とも紹介されないケースについては、データセットの中に現れないから、何らかの紹介行動が行われるインデックスを  $S$  とすれば、

$$P(S=1|z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = 1 - P(Y_o = 0, Y_y = 0|z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = (D-1)/D$$

となり、 $S=1$  を条件とした各ケースの合成確率は、

$$P(A^y = 1, A^o = 1|S=1, z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \exp(\theta_o + z^y \rho_y + \theta_o + z^o \rho_o) / (D-1)$$

$$P(A^y = 1, A^o = 0|S=1, z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \exp(\theta_o + z^y \rho_y) / (D-1)$$

$$P(A^y = 0, A^o = 1|S=1, z^o, z^y, \theta_o, \theta_y) = \exp(\theta_o + z^o \rho_o) / (D-1)$$

となる。IIA が成立している場合、3つの選択肢の多項ロジットで総合的な評価を行うことが可能である。なお実証分析にあたっては、前述の通り(2)式による特定化に基づいて実証分析を行っている。

### 4-3. 実証分析結果

第3節で述べた仮説においては、我が国の賃貸住宅市場で高齢者差別が存在し、それが建物の残存耐用年数が長い住宅において著しいことが予想されていた。このような仮説は、前小節で述べたモデルに関して、「高齢者」(条件付ロジットモデルにおいては負の定数項)、「中期高齢者」、「後期高齢者」に関する負の係数、「非RC」、「建物年齢」に関する正の係数を予想する。以下では変量効果プロビットモデル、条件付ロジットモデル、多項ロジットモデルによる推定結果を報告することとする。

#### (変量効果プロビットモデルによる推定結果)

単身用賃貸住宅においては、負の有意な「高齢者」、「中期高齢者」、「後期高齢者」について係数が得られており、高齢者はより少ない物件情報し

表2 変量効果プロビットモデルによる推計結果

	単身世帯		夫婦世帯	
	係数	標準偏差	係数	標準偏差
広告物件	0.3672	0.2731	1.1220 ***	0.3397
高齢者	-0.2865 *	0.1573	-1.2944 ***	0.2123
中期高齢者	-0.3963 *	0.2274	0.2192	0.3085
後期高齢者	-0.4968 **	0.2366	0.7083 **	0.3211
男性不動産業者	-0.4855	0.4057	-2.1550 ***	0.5319
若年不動産業者	0.0090	0.3547	-0.1538	0.5339
家賃	-0.0116	0.1621	0.0150	0.1610
畳数	0.0353	0.0393	-0.0192	0.0510
非RC	0.5718 **	0.2890	0.4733	0.4190
最寄駅距離	-0.0719 **	0.0366	-0.0832 *	0.0428
都心距離	-0.0002	0.0242	-0.0887 **	0.0434
建物年齢	0.0375 *	0.0205	0.0114	0.0257
部屋階数	-0.0461	0.0737	-0.0138	0.0824
エレベータ	0.2775	0.3238	-0.0476	0.4235
オフィス高齢者率	-11.5403	11.7046	-32.5862 *	18.7148
物件高齢者率	-3.9397	2.6923	8.8531 **	4.0911
近隣病院	-0.0715	0.1074	-0.0418	0.1766
近隣福祉施設	0.1599	0.1039	-0.0874	0.1953
定数項	1.7119	1.7420	-7.9832 **	3.5410
データ数	612		449	
Log likelihood	-353.18		-223.588	

注：\*\*\*, \*\*, \* は推定された係数がそれぞれ1%, 5%, 10%水準で有意なことを示す。

か与えられず、その傾向は加齢とともに強くなっていることが確認されている。「非RC」、「建物年齢」については、有意な正の係数が推定されており、建物年齢が若い住宅ほど高齢者に対して差別的であることが示されている。

夫婦用賃貸住宅についても、負で有意な「高齢者」の係数が得られており、平均的な意味で差別が存在することを示している。ただし中期高齢者、後期高齢者については正の係数が推定されており、特に後者は有意な係数を得ている。この傾向は単身物件のケースと逆であり、パートナーが存在する場合は、必ずしも加齢に伴って提供情報は低下しない。また「非RC」、「建物年齢」については、有意な係数が得られていない。このこと

は、夫婦用住宅を提供する家主はそもそも長い居住期間を予想するタイプの家主である可能性があり(第3節のAaタイプの家主)、その場合高齢者であろうと非高齢者であろうと選別する必要がないため、有意な結果が得られていないという解釈が可能である。

(条件付ロジットモデルによる推定結果)

単身用賃貸住宅に関して定数項は、単身用賃貸住宅で負で有意に検定されており、高齢者が平均的に物件を紹介されない傾向が存在することを示している。また、後期高齢者に関する負の係数はこの傾向が加齢に伴って顕著になっていることを示している。

表3 条件付ロジットモデルによる検定結果

	単身世帯		夫婦世帯	
	係数	標準偏差	係数	標準偏差
広告物件	-0.5340	0.6720	1.1457	1.2433
中期高齢者	-0.4428	0.6004	1.6165	2.1466
後期高齢者	-2.4282 ***	0.7675	3.7789 *	1.9591
男性不動産業者	-0.1405	0.9559	-8.9428 ***	3.0976
若年不動産業者	-0.1696	0.6729	5.3455	8.2818
家賃	0.0660	0.2736	0.0482	0.4588
畳数	0.1276 *	0.0663	-0.2895	0.2088
非RC	1.5118 ***	0.5520	0.4555	0.8286
最寄駅距離	-0.1214 *	0.0699	-0.1116	0.1080
都心距離	-0.0283	0.0386	-0.1416	0.1226
建物年齢	0.0705 **	0.0332	-0.0173	0.0636
部屋階数	-0.0444	0.1393	0.0509	0.2597
エレベータ	0.6416	0.5337	0.1145	1.0345
オフィス高齢者率	-24.3121	25.1991	-105.178 *	60.0329
物件高齢者率	-5.0752	4.6662	33.7817 **	13.7845
近隣病院	-0.2831	0.2038	0.3461	0.4416
近隣福祉施設	0.3577 *	0.1961	-0.8036	0.6828
男性不動産業者格差	-0.9902	0.7536	4.4641 *	2.4541
若年不動産業者格差	-0.6783	0.9268	0.4862	2.4541
定数項	-1.0200 **	0.4295	-1.4235	1.0242
データ数	178		116	
Pseudo R2	0.1831		0.4759	

注：\*, \*\*, \*\*\*は推定された係数がそれぞれ1%, 5%, 10%水準で有意なことを示す。

表4 多項ロジットモデルによる検定結果

	単身世帯		夫婦世帯	
	係数	標準偏差	係数	標準偏差
(非高齢者)				
広告物件	-1.8443 ***	0.4947	-4.1056 ***	0.8890
中期高齢者	0.7590	0.6041	-0.0746	0.7860
後期高齢者	0.1206	0.6041	0.3963	0.8635
男性不動産業者	-0.4313	0.6846	0.7835	0.9489
若年不動産業者	0.8096	0.6152	-0.7023	0.9070
家賃	0.4315	0.2823	-0.3908	0.3039
畳数	-0.0534	0.0681	0.1051	0.0977
非RC	-0.5409	0.5330	-0.6310	0.8816
最寄駅距離	-0.0371	0.0633	-0.0112	0.0823
都心距離	0.0007	0.0492	0.0210	0.0866
建物年齢	0.0453	0.1231	-0.0029	0.0498
部屋階数	-0.0395	0.1231	0.0003	0.1153
エレベータ	-0.5196	0.5642	-0.3868	0.6639
オフィス高齢者率	33.9378	23.4316	37.4947	24.9429
物件高齢者率	8.2622 *	4.5917	-11.8590	7.4301
病院数	-0.4153 **	0.2047	-0.1785	0.3422
福祉施設数	-0.2497	0.1779	0.2662	0.3938
定数項	-6.6657	4.6295	-3.0208	6.1008
(高齢者)				
広告物件	-1.9433 ***	0.5853	-2.8990 ***	0.9091
中期高齢者	0.0777	0.6602	2.3551 **	1.1796
後期高齢者	-2.2415 ***	0.7443	3.7334 ***	1.3780
男性不動産業者	-0.0115	0.7727	-3.6190 **	1.4759
若年不動産業者	0.6501	0.7222	-0.5581	1.1046
家賃	0.5271 *	0.3157	-0.3550	0.3045
畳数	0.0409	0.0785	0.0536	0.0939
非RC	0.7623	0.5992	0.0569	0.9737
最寄駅距離	-0.1549 **	0.0759	-0.1706 *	0.0977
都心距離	-0.0421	0.0541	-0.1556 *	0.0921
建物年齢	0.1060 **	0.0423	-0.0359	0.0603
部屋階数	-0.1184	0.1472	-0.0561	0.1516
エレベータ	-0.1533	0.6354	-0.3870	0.8077
オフィス高齢者率	13.3061	28.5741	-52.2017	44.7067
物件高齢者率	5.0127	5.2590	1.9974	8.5985
病院数	-0.6374 ***	0.2341	-0.1781	0.4020
福祉施設数	0.0611	0.2207	0.0588	0.4925
定数項	-5.0388	5.4731	18.1744 *	10.1914
データ数	270		206	
Pseudo R2	0.2752		0.4471	

注：1）\*，\*\*，\*\*\*は推定された係数がそれぞれ1%，5%，10%水準で有意なことを示す。

2）非高齢者，高齢者ともに紹介されている場合を基準とした，非高齢者のみに紹介，高齢者のみに紹介された場合の係数を報告している。

非RCと建物年齢の正で有意な係数が得られており、仮説の予想と整合的である。

次に夫婦用賃貸住宅に関しては、定数項は符号条件は整合的だが有意な係数は推定されていない。また後期高齢者の有意な正の係数は、変量効果プロビットモデルによる検定と同様に、加齢にもなって紹介件数が増加するという単身高齢者のケースとは逆の傾向を示している。

非RCと建物年齢に関しては、変量効果プロビットモデルの場合と同じく有意な係数が得られていない。

#### (多項ロジットモデルによる評価)

単身用賃貸住宅に関しては、非高齢者も高齢者も広告物件について負の有意な係数を得ている。これは「双方とも紹介を受けた住宅」を基準として、非高齢者のみに紹介される場合、高齢者のみに紹介される場合の係数を報告しているため、広告された物件ほど高齢者についても非高齢者についても差別的な対応が行われていないことを示している。また、高齢者紹介物件の後期高齢者に関する有意な負の係数は、加齢とともに紹介される物件情報が少なくなっていることが示されている。

仮説検定との関係では、建物年齢に関して高齢者紹介物件の正で有意な係数が得られており、仮説と整合的である。

夫婦用賃貸住宅に関しては、単身用賃貸住宅と同様に、広告物件について有意な負の係数を得ている。また、高齢者紹介物件について中期高齢者と後期高齢者について正の有意な係数が得られているが、他のモデルと同様、これは加齢にもなって与えられる情報が減少する単身用賃貸住宅とは逆の傾向が夫婦用住宅では観察されることを示している。

仮説検定との関係では、建物年齢、非RCともに有意な結果を得ていない。

#### 5. おわりに

これまでに、「高齢居住者が老朽借家に居住している」という日米比較から得られた我が国の特徴が、高齢者の厚生水準を引き下げており、それは制度的な要因によってもたらされている可能性があることが明らかにされた。つまり、借地借家法のような賃貸借人の契約期間に不確定性を与える制度の下では、統計的に居住期間が長いグループに関する賃借人に対する、建物年齢の若い住宅における入居差別をもたらし可能性があることが理論的にも、実証的にも明らかにされた。

高齢社会における豊かな生活の確保は、一人社会保障によってのみ達成されるものではない。特定の政策分野において、高齢者特有の市場の失敗や制度のゆがみによってもたらされている厚生水準の低下があるならば、それを補正してやり、制度のゆがみを取り除くことにより、高齢者の厚生水準を向上させることができる。特に住宅政策は現物支給による所得再分配を目的とした政策もあり、社会保障政策と密接に関連している。例えば公営住宅の入居基準は高齢者に対して大きく緩和された基準が設定されている。これは高齢者が賃貸住宅市場で差別されているとする考え方も1つの背景となっている。

しかし本稿で明らかにされたように、高齢者差別の一定の部分は借地借家法の制度的なゆがみによってもたらされている。この場合、公営住宅など新たな政策資源の投入を行うことなく、定期借家権の普及の促進や既存契約への適用などの定期借家制度の拡大を通じて高齢者差別を解消し、高齢者の厚生水準を改善することが可能となる。高齢社会のインパクトに効率的に対応するためには、現物支給などの関連施策も併せて、高齢者の厚生水準を低下させている市場の失敗、制度のゆがみを明示的に意識した総合的な政策を講じることが求められている。



[謝辞] 本稿の作成にあたって社会実験による政策評価ミニカンファレンスにおいて金本良嗣教授をはじめ参加者の方々から貴重なコメントを頂きました。なお筆者は文部科学省科学研究費から、基盤研究A一般(課題番号17203023)の助成を受けている。

注

- 1) 日本は高齢者単身世帯と高齢者夫婦世帯の合計、米国は65歳以上が世帯主の世帯。
- 2) トイレが水洗ではない住宅比率をみた場合でも、同様の傾向を観察することができる。
- 3) 差別を行なうことが社会的、道義的にみて好ましくないと考えられる場合、差別の有無を尋ねる質問への回答は過小なバイアスがかかる可能性が高い。
- 4) 広告物件のみならず、それぞれの監査者に提示された物件に関する、高齢者に紹介・非紹介、非高齢者に紹介・非紹介の状態を記述した被説明変数が用いられている。
- 5) 不動産業者ごとに白人の紹介物件が多い業者、マイノリティへの紹介物件が多い業者、同一の業者という被説明変数が用いられる場合、および広告物件に関する白人、マイノリティへの紹介・被紹介に関する被説明変数が用いられている場合が多い。
- 6) 本来であれば、観察できない属性をコントロールする必要があるが、第4節の実証分析では、単純な多項ロジットモデルによる実証分析結果が報告されている。この点については、今後の検討課題としたい。

参考文献

- Chamberlain, G. (1980), "Analysis of Covariance with Qualitative Data", *The Review of Economic Studies*, Vol. 47, pp.225-238.
- 小池和男 1991「仕事の経済学」東洋経済新報社
- 中川雅之 2001「監査調査法による賃貸住宅市場における高齢者差別の実証分析」『都市住宅学』NO.35 pp.21-26
- 中川雅之 2003「高齢者はなぜ差別されるか—賃貸住宅市場の実験・実証的分析—」『季刊 住宅土地経済』NO.48 pp.10-22
- 松谷明彦 2004「人口減少経済の新しい公式」日本経済新聞社
- Ondrich, J., A. Stricker and, J. Yinger (1998), "Do Real Estate Brokers Choose to Discriminate? : Evidence from the 1989 Housing Discrimination Study", *Southern Economic Journal* 64(4), pp.880-901.
- Ondrich, J., S L. Ross and, J. Yinger (2002), "Now You See it, Now You Don't: Why Do Real Estate Agents Withhold Available Houses from Black Customers?", *Review of Economics and Statistics* (forthcoming)
- Yinger, J. (1986), "Measuring Racial Discrimination with Fair Housing Audits: Caught in the Act", *The American Economic Review*, Vol.76, No.5, pp.881-893.

(なかがわ・まさゆき 日本大学教授)

## 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<sup>1)</sup>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」<sup>2)</sup>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 <sup>2</sup>	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
<b>極度の住宅困窮者</b>	3,082,500	
不定住者 (SDF) <sup>1)</sup>	86,500	
個人住宅を剥奪されている者	809,000	
・ホテル居住者 <sup>2)</sup>	50,000	
・一時しのぎ住居居住者 (あばら家など) <sup>2)</sup>	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 <sup>3)</sup>	150,000	
・家具つき賃貸住宅の居住者 (準備家人含む) <sup>4)</sup>	533,000	355,000
・難民施設居住者 <sup>5)</sup>	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 <sup>6)</sup>	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) <sup>6)</sup>	1,037,000	
<b>劣悪な居住状況におかれている者</b>	5,670,000	
公的支援の必要な、共用住宅での居住者 <sup>4)</sup>	625,000	
貧困で、2ヶ月以上の家賃滞納者 <sup>4)</sup>	715,000	286,000
居住者が多い住宅居住者 (1部屋欠如) <sup>6)</sup>	3,507,000	
親・親族・知人宅の居候 (住宅状態は問題なし) <sup>3)</sup>	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<sup>3)</sup>。

## 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<sup>4)</sup>。

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团的居住をすすめ、労働者の集团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<sup>5)</sup>。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<sup>6)</sup>。

### 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かったのである。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<sup>7)</sup>。

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<sup>8)</sup>。

## (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) <sup>1)</sup>	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) <sup>2)</sup>	94	1,427	2,381	2,795	2,054	2,047	2,035	2,047
個別住宅助成金(APL) <sup>3)</sup>	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](http://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」<sup>9)</sup>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」 <sup>1)</sup>	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」 <sup>2)</sup>	19.2	24.9	11.4	16.7
その他の世帯 <sup>3)</sup>	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<sup>10)</sup>。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<sup>11)</sup>。

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<sup>12)</sup>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<sup>13)</sup>。

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、<sup>セグレグレーション</sup>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<sup>14)</sup>。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、<sup>コエジョン・ソシアル</sup>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<sup>15)</sup>。

## 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<sup>16)</sup>。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」<sup>17)</sup>。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ーспек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<sup>18)</sup>。

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、広義のプロテクション・ソシアル社会保護(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、『コネクション・ソシアル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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> rapport, Vers un droit au logement opposable*, p.30.
- 18) *ibid.* そして, *HCLPD, 2003, 9<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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)

## イギリス住宅政策の変容と社会的排除

小玉 徹

### ■ 要約

1980年住居法により住宅購入権が導入され、ハウス系の住宅は売却されたけれども、インナーシティのフラットは、維持管理がゆき届かないまま放置された。その後、公営住宅の他の管理主体へのトランスファーによる改良が試みられた。1990年代後半から、このプロセスにおいて2つの変化が生じている。第一は、トランスファーの主体が、住宅協会から地域住宅会社に移行しつつあるという点である。第二は、管理主体の業務内容が、住宅関連のみならず社会的排除の問題(犯罪、失業、教育など)にかかわるようになってきたことである。

マンチェスターの事例で明らかのように、以上の変化において要請されているのは、住宅政策と広義の都市計画との接合によるインナーシティの再生である。

### ■ キーワード

公営住宅移管、住宅協会、地域住宅会社、社会的排除

### I はじめに

イギリスをふくめた欧州における住宅政策を検討する場合、重要なポイントとなるのは社会的排除をめぐる議論との関連であろう。たとえば欧州委員会は1998年、今後の方針として『EUにおけるサステナブルな都市開発』というレポートを提出している。その骨子は、つぎの4点であり、「社会的排除の連鎖を断ち切る」ために「都市における経済と雇用の強化」が重要な課題となっている。

- グローバリゼーションと経済の再構築への挑戦；都市における経済と雇用の強化とバランスのとれた都市システムの形成。
- 社会的包摂への挑戦；問題地域での経済の再構築、空間のセグリゲーション、社会的排除の連鎖を断ち切る。
- 都市環境への挑戦；ローカルそしてグローバル

なサステナビリティの構築。

- ガバナンスへの挑戦；財政ストレスと制度の再構築に対応し、変化をマネージする地域での能力を増大させる。

レポートは、社会的排除のさまざまな形態をあげつつ、これらがポスト工業化による労働市場の変容と関連していること、他の地域から隔離された「低質の住宅と貧困な環境において収入と雇用の見通しのない人々の集中地区」が形成されたこと、に言及している(European Commission, 1998)。

イギリスの場合、これまでの劣悪な住宅地の改良から雇用と産業開発に比重を移したインナー都市地域法(Inner Urban Area Act)が制定されたのは1978年であり、民間投資を誘発すべく57の都市優先地域(Urban priority area)が指定された。その後、1980年代に入るとインナーシティ再生のため企業誘致や不動産開発に重点が置かれるよ

うになった。

保守党のインナーシティ対策は、どちらかといえば市場メカニズムを重視した“トリクルダウン”に依拠していたのに対し、ブレアの労働党は、内閣直属の社会的排除対策室を設置(1997年)、政策の焦点を住宅をふくめた構築物、各種インフラ、経済的競争力という観点から“人”へと移項させた。翌年には、低い技能、雇用の欠乏、隔離された状況、犯罪、貧困など相互に関連する問題に対するコミュニティ自身による挑戦のため、コミュニティ・ニューデールがパイロット的に事業化(荒廃した団地で4000人を上限とした17の近隣を選定)された。

小論の課題は、ポスト工業化にともなう社会的排除への対策とともに、住宅政策がどのように変容をせまられているのか、についてトレースすることにある。そのまえに議論の前提として、そもそも社会的排除の状況にある荒廃地区がどのように形成されたのか、について言及しておきたい。

## II 脱工業化による荒廃地区の形成

### 1. 「希望格差階層」の出現

イギリスの就業構造は、1950年に鉱・工業、建設業が49.4%とサービス関連業の45.7%を上回っていたけれども、その後、1970年に前者は44.8%、後者は52%と逆転、1993年に前者は26.2%(後者は59.2%)へと大幅に縮小した。この産業構造の転換の影響を大きく受けたのは、ブルーカラーであり、そのなかでも十分な技能をもたない階層であった。

イギリスの失業率は、1970年代後半から4%台へと上昇し、1980年代には10%台にいたる。1984年の失業率を階層別にみると、専門職2.2%、中間管理職3.8%、熟練非筋肉労働者6.4%、熟練筋肉労働者8.7%に対し、半熟練筋肉労働者は11.2%、非熟練筋肉労働者は13.6%となっていた。

1970年代後半からの高失業は1990年代前半まで継続するが、1999年には6.8%へと下降した。しかし、男性のみについてみると、16~17歳の21.6%、18~24歳の12.5%と、若年層は平均値をかなり上回る失業率となっていた(TSO, 2000, p.76)。

就労支援サービスをしていたMSC (Manpower Services Commission)の調査によると、1970年代後半に失業者となった若年層の50%以上は資格を取らないまま退学するか、CSE(中学卒業)程度という状況にあった。一般にブルーカラーの文化として、子供に学問的な成功をするように仕向けないことが指摘されている。そのことは、たとえば宿題を平穏な環境で行なうための個室を確保しないことに表明されている。こうした傾向は、半熟練、非熟練筋肉労働者ほど顕著であり、大学入学者の内訳(1979年)において、半熟練と非熟練の筋肉労働者の子弟は、それぞれ4.5%、0.9%(専門職19.8%、中間管理職38.2%、熟練非筋肉労働者21.1%、熟練筋肉労働者14.7%)に留まっていた(Hudson R. and Williams A., 1995, pp.102-105)。イギリスの社会状況に詳しい林信吾は、ブルーカラーの気風について以下のように述べている(林, 2005, pp.135-136)。

金はないが、そのことをあまり惨めに思っていない。家を買いたいとか、老後がどうだとか、そういうミミッチイ考えで黄金を貯めるような暮らしぶりは、彼らの目には、それこそ労働者の風上に置けない態度だと映る。家のローンと子供の(私立学校の)学費に汲々としながら、コマネズミのように働く人生なんて、どこが楽しいのか。……親がこんな風であるから、子供たちも、勉強して出世しようなどというのは、むしろ浅ましい、みっともない生き方なのだと考えるようになる。労働者の子供は労働者になればよいわけだから、受験勉強など無縁の事柄だ。

半熟練、非熟練筋肉労働者の子弟が、高学歴へとよじ登る必要がなかったのは、これまで親と同様にブルーカラー職に就けたからである。しかし、



産業構造の転換とともに鉱・工業、建設業に関連する半熟練、非熟練の仕事は減少し、新たに増大するサービス関連業には女性の労働力が参入してきた。大多数の若い青年が社会のメイン・ストリームに参入できない、という問題状況が出現したのである。

## 2. 階層分離を促した住宅政策

以上、脱工業化とともに生ずる失業問題は、イギリスでは「希望格差社会」ならぬ「希望格差階層」という形で顕在化してきたことに言及してきた。パンダリズムや犯罪に悩まされる荒廃地区の問題は、「希望格差階層」の存在と深く関わっているが、そうした地区の形成には、イギリス住宅政策そのものの歴史的なプロセスが関係していた。

イギリスにおいて中央政府による住宅市場への大規模な介入が開始されたのは、公営住宅の大量建設を目標とした1919年住宅・都市計画法（アディソン法）の成立によっている。第一次大戦後の“塹壕のヒーローへの住宅”（ハウス系の公営住宅）には客間付きとそうでないものがあり、トイレ、電気、バスルームが完備されていた。

その後、自治体にスラム・クリアランスと再居住を義務づけるグリーンウッド法（1935年）が施行され、公営住宅の建設は、緑豊かな郊外から中心部の再開発地区へと切り替えられた。この時期に建てられた建物の大部分は単に実用性のみが重視され、階段をよじのぼるフラット構造で住環境も芳しくなかった。

両大戦間期の住宅テニユア別の階層構成（リヴァプールの事例）をみると、持家はもちろんのこと郊外の公営住宅、民間賃貸でさえも大半は熟練職工でしめられていた。したがって1930年代の政策がはじめて本当に住宅を必要としていた人々（半熟練、非熟練筋肉労働者）を対象とした、という意義は大きい。しかしながらこのプログラムは、貧困者をスラムであった場所に封じ込める

（containment）政策でもあり、1930年代後半には借家人の不満が露呈されてくることになった。

第二次大戦後、田園都市をモデルとして28ものニュータウンが建設されたが、それは既存の都市に悪影響をあたえた。高い費用をかけて移設される工場とともに暮らし向きのよい、良質の労働者（熟練筋肉労働者）が吸い取られることになった。

1950年代から60年代のスラム・クリアランスの際、コミュニティの絆は配慮されず、人々は強制的に移動させられた。このプロセスは家族やコミュニティのみならず当該地域のサービスや仕事にも計り知れない影響をあたえた。スラム・クリアランスによる中・高層フラットの公営住宅建設は、浪費、計画性のなさ、貧困なデザイン、住民との接触の欠如という点で、地方自治体の合法性を低下させ、多くのインナーシティのコミュニティに汚名を着せることになった。

1980年住居法により住宅購入権（RTB, Right to buy）が導入され、ハウス系の住宅は初期の段階で30～50%（のちに60%）、フラットについては70%（1986年以降）のディスカウントされた価格で売却された。この結果、1994年まで152万戸以上の公営住宅が売却された。このようなディスカウント率の格差は、郊外に建てられたハウス系に対し、インナーシティのフラットの売却が思ったように進捗しなかったことを反映していた。その帰結は、公営住宅の他のテニユアにくらべての“残余化”であり、さらに公営住宅の居住エリアの“限定化”であった（以上、イギリス住宅政策の歴史的な経緯については、小玉、1999を参照）。

表1は、イギリスにおける階層別のテニユアについて調査したものである。RTBの導入から10年を経過し、全階層にわたって持家が浸透しつつあるけれども、半熟練筋肉労働者の22%、非熟練筋肉労働者の38%は、依然として公営住宅に滞留していることが判明する。

表1 世帯主の社会経済グループ別テニユア属性(1991年)

(%)

	専門職	雇用者 経営者	他の非筋肉 労働者	熟練筋肉 労働者	半熟練筋肉 労働者	非熟練筋肉 労働者
持家	89	88	80	79	61	48
民間賃貸	9.6	9	10	7	14	10
公営住宅	1	2	8	12	22	38
住宅協会	0.4	0.6	2	2	3	3

出所：Lund, 1996, p.140.

### III 荒廃地区の再生—トリクルダウンから ボトムアップへ

#### 1. UDCによる都市再生の限界

サッチャーのもとで実施されたインナーシティ対策は、都市開発公社(UDC, Urban Development Corporation)による商業、産業、さらには住宅開発であり、同時にエンタープライズ・ゾーンが非住宅系の企業誘致のために導入された。これらのアプローチは、アメリカの再生計画で採用された梶子の原理に依拠しており、政府は、公的補助金1に対して民間セクターから4の投資が誘発されることを期待した。こうした企業家的な戦略は、民間所有の資産とその開発の実質的な規模拡大につながったけれども、社会的排除の広がりを縮小できなかった。たとえば、多くのインナーシティにおける社会住宅の待機リストは長いままであったし、そこでの労働人口に対して、新たな仕事はほとんど提供されず、失業は高止まりとなっていた。

UDCは1988年まで11都市で設立され、とくにバーミンガム、リーズ、シェフィールド、リバプールなど衰退した工業都市の再生が試みられた。ここでは、都市再生の「成功事例」として、しばしば採りあげられるマンチェスターに言及すれば、当市ではUDCのマンチェスター版としてCMDC(Central Manchester Development Corporation, 1988-96)が立ち上げられ、その主な目的は、衰退地区の土地と財産の利用を促進し、既存の建築物

と調和した新たな不動産開発をすることで、民間資金を引きつけ、環境を向上させることにあった。

最初、CMDCの対象となった地域の人口は200人程度であったが、1996年には、キャッスルフィールドなどCBDの内部と周辺部での新たな住宅開発、運河に沿って存在する多くの利用されていない倉庫の修復により、人口は3000人以上となった。バーミンガムやリーズでも、UDCによる放棄された商業ビルの修復は、大都市の中心部において新たなプロフェッショナルな人々の居住地域を創設し、ウォーターフロントと運河の周辺が資産化する潜在力を有することを証明した。

住宅市場は、しだいに自己充足的になった。当初、ほとんどの開発は、公的資金の補助を受けていたけれども、UDCがその役割を終えるころには、新たな住宅は補助なしで建設されるようになった。本来の新たな市場が創設されたのである(Robson, 1999, p.173)。

では、そうした住宅には、どのような人々が居住しているのか。表2は、マンチェスターの都心部に住む216世帯(そのうち5分の4は民間の住宅)について、その社会経済的な特徴を調査(1998年)したものである。回答者の3分の2近くは男性であり、35歳未満の若い世代が多く、未婚か同棲が7割以上となっている。民間住宅居住者の圧倒的多数は専門職と管理職であり、分譲住宅80%、民間賃貸85%と高い比率をしめている。その4分の1は年間収入が5万ポンド以上である。

表2 マンチェスターにおける都心居住者のテナユア別の特性

(%)

	民間分譲	民間賃貸	社会住宅
年齢			
16歳未満	—	—	—
16歳以上35歳未満	55	78	58
35歳以上55歳未満	24	18	28
55歳以上	21	5	14
性別(男性)	64	65	68
婚姻の状況			
独身	46	54	61
結婚	27	19	—
同棲	18	14	14
離婚	9	14	20
寡婦	—	—	5
雇用の状況			
筋肉労働者	4	—	23
熟練非筋肉労働者	4	5	19
専門・管理職	80	85	26
失業・退職	7	3	33
学生	4	8	1
世帯収入(年間)			
1万ポンド未満	2	8	38
1万ポンド以上30万ポンド未満	31	44	51
30万ポンド以上50万ポンド未満	40	24	10
50万ポンド以上	29	24	—

出所：Williams, 2003, pp.256-257.

かれらの約6割は市内で就業しているが、通勤手段に着目すると、民間住宅居住者は、徒歩と自転車の利用者と自家用車に依存する階層に半数ずつ分化しており、公共交通の利用者は分譲、賃貸ともに、わずか6%に留まっている。

以上のようにUDCは、民間資本を誘発することで住宅投資を活性化させ、都市中心部にミドルクラスを回帰させたものの、その恩恵は隣接する貧困なコミュニティにほとんど行き渡らなかった。実際は、成功した中心部の住宅のデザインの前提条件の一つは、それを取り囲む地域からの物理的な防御と分離であり、近隣に背を向けて仰々しくフェンスに被われていた。

都心部への人口回帰は、比較的若い独身男性に特化しており、今後、都心部が多くの人々にとって魅力的な場所となるためには、かれらが家族を形成し、世帯の維持がなされることが重要となる。ピーター・ホールらによる報告書(マンチェスターの都市再生の評価)では、家族形成にむけての問題状況について「若者を引きつける活気、街の生活、パーティなどの雰囲気は、小さい子供を教育し、養育する苦勞の多い仕事を担う夫婦にそぐわない。共同住宅での生活は制約され問題をはらんでいる。都心部の感じが悪く、危険で、教育システムも貧弱で、ミドルクラスの子供に有害な場合、そこで家族向けの住宅を探すことは困難

である」と述べ、以下のような提言をしている(Hall et al., 2004, pp.35-36)。

- 都市更新；これから再開発がなされる既成市街地の中間部と外周の地域に、プライベートな庭、近接し安全な公共空間、車による害のない安全な街路が備わったミドルクラスの家族向け住宅を供給する。
- 教育；郊外、小さい町と同様のレベルの保育所、就学前施設、小学校を提供する。
- 交通；学校や商店への徒歩、自転車ルート、公共交通を整備し、住民が車を必要とするときのため、その利用にも対応できるようにする。
- 安全；近隣住民が安全で社会的に融和した場所と感じられるように、統合的な警備により、社会的かつ監視的なプログラムを運営する。

## 2. 統一再生予算とコミュニティ・ニューディール

1980年代において、失業、地方自治体の財政危機、伝統的な労働者階級の家族崩壊は、貧困なコミュニティに危機的な状況をもたらし、大都市の内ナーシティに該当するBrixton(ロンドン南部)、Toxteth(リバプール)、Moss Side(マンチェスター)、St.Paul's(ブリストル)では、暴動が起こった。1990年代後半には、2000の団地で失業、福祉手当への依存、犯罪の状況からゲットー化しつつある、との調査結果が明らかにされた。こうした状況のもとで、1990年代に入ると、政府はインナーシティ対策としてUDCのように地方自治体をバイパスするトップダウン方式ではなく、地方自治体、民間セクター、ボランティアないしコミュニティのセクターによるパートナーシップを重視するボトムアップ方式を模索するようになる。

1992年に導入されたシティ・チャレンジは、地方自治体の主導による31のパートナーシップに3750万ポンドを投入、これを梃子に10億ポンドの民間資金を誘引し、4万戸を上回る住宅改善、5万人への雇用確保、100万平方メートルの作業所、

2000ヘクタールの荒廃地の再生が実施された。

地方自治体の主導によるパートナーシップを効果的なものとするために1993年に導入されたのが、統一再生予算(SRB, Single Regeneration Budget)である。SRBは、各省に関連する20のプログラム予算をまとめたものであり、荒廃地区のさまざまな問題(住宅、学校、職業訓練、雇用創出、環境、治安、福祉)に対して、統合化された活動ができるようになった。SRBにより、中央政府における省庁間の縦割り行政が緩和されるとともに、地方行政においても部局ごとの機能的なサービスから当該地区ベースの部局の役割が強調された。

3期までの実績を示したものが表3である。1997年度に着目すると、住宅の建設、改良(3万6090戸)のみならず、雇用、教育、職業訓練、犯罪対策が実施され、これらの活動を担うボランティア組織とコミュニティ・グループのサポートがなされ、支出された4億5880万ポンドに対して約2倍の9億1100万ポンドの民間投資が誘引されている。

シティ・チャレンジとSRBの経験から、荒廃地区の再生には、物的ないし経済的な支援のみでは不十分であり、社会的な尺度の重要性がしだいに認知され、1997年、ブレア政府のもとで内閣直属の社会的排除対策室が設立された。さらにその翌年には、環境交通地域省によりコミュニティ・ニューディール(NDC, New Deal for the Communities)が導入された。4000人以下の17の近隣がパイロット地区として指定され、低い技能、劣悪な環境、隔離、犯罪と貧困など相互に関連する問題に対して、コミュニティ主導の統合的な施策が採られることになった。政策形式に関与したブリアン・ロブソンは、NDCの意図について次のように述べている(Robson, 1999, p.178)。

施策の眼目は、予め決められたプログラムでなく、サービスの受け手に焦点をあてたアプローチにある。たとえば失業している母子家庭の場合、彼女が求めている多面的な助成に、中央と地方政府の

表3 統一再生予算(SRB)の実績

	Round 1 1995年度	Round 1,2 1996年度	Round 1,2,3 1997年度
創出ないし保障された仕事数	39,320	78,380	107,530
プロジェクトからの恩恵を受けた生徒	531,900	687,860	968,760
資格を得る訓練を受けた人数	23,850	55,420	98,360
(対象地域への助成の結果として) 仕事を得た住民	21,270	33,910	40,960
新しいビジネスの開始	10,460	16,360	19,480
新規もしくは改良されたビジネス・商業フロア・スペース(m <sup>2</sup> )	323,110	821,450	1,323,590
建設もしくは改良された住宅数	6,960	20,530	36,090
コミュニティ安全イニシアティブから恩恵を受けた人数	1,062,120	1,561,440	2,420,950
改良されたセキュリティを備えた住宅数	16,780	40,140	61,250
オープン・スペースのために改良・再生された土地の面積(ha)	320	650	770
開発のために改良・再生された土地の面積(ha)	180	270	450
改良もしくは再利用された建物数	420	1,660	3,910
支援されたボランティア組織とコミュニティ・グループ	5,410	13,010	20,500
民間資金の誘引	£263,000,000	£577,000,000	£911,000,000

出所：<http://www.detr.gov.uk/annual99/10.htm>

異なった部局から資金を提供することは不適切である。住宅、学校、職業訓練、チャイルド・ケアなど、彼女が直面している諸問題に対して、あくまでも彼女を主体とした効果的で統合的なサービスが提供されなければならない。

#### IV 公営住宅移管による荒廃地区の再生

##### 1. トランスファーの変遷

統一再生予算とコミュニティ・ニューディールが適用される地区は、荒廃した公営住宅団地とオーバーラップする場合が少なくない。こうした団地は、1980年住宅法で導入されたRTBにより持家に転換されないまま放置されてきた。この荒廃団地を改修するために、1988年から開始されたのは、非営利のセクターである住宅協会(HA, Housing Association)に借家人の合意(Tenants' Choice)を経たのち、所有権を移行させる大規模な自主的移管(LSVT, large-scale voluntary transfer)であった。

当初、田舎と郊外の比較的に高質で資産価値

のある住宅にLSVTが適用され、イギリスでは1998年3月までに68自治体が保有する26万戸がHAに移管された。1990年代の後半から、かつての工業地域の都市部に存在する大規模団地が参入することで、LSVTは新たな局面をむかえた。ストックは価値がなく補修されていないため、改修にかなりの経費が必要であるのに、それに見合う家賃が徴収できない、という問題が生じたのである。さらに地方議会は、公的な責任のはっきりしない団体に公営住宅を移管することによる民主主義の欠落という問題に神経質にならざるをえなかった。HAの意志決定は、無給のボランティアで構成される理事会でなされるが、各理事は、地域住民により正式に選出されているわけではなかった。

保守党政府における1995年の団地再生基金(ERCF, Estate Renewal Challenge Fund、2000年で打ち切られる)の試みは、価値のない住宅ストックをかかえる都市自治体の問題を表明していた。資産価値のない住宅ストックを売却しても、自治体に負債がのこるが、基金はその負債を軽減した。さ

らに非営利の「地域住宅会社」(LHC, Local Housing Company)に団地を移管させることで、組織経営の専門家のみならず、地方自治体の議員と借家人代表も理事会を構成することになり、アカウントビリティは向上し、サービスに対する住民の意向が反映されるようになった。この方式は移管のオールタナティブな形態として奨励され1996年住宅法に挿入された。1998年からLHC方式は、LSVTにも導入され、HAよりも地域住宅会社に公営住宅が移管されることになった。

労働党のもとで刊行された住宅緑書(2000年)では、借家人の投票により移管が却下されたケースへの対応策として、LSVTとLHCにかわって2つの代替案が提起された。第一の選択肢はPFI(Private Finance Initiative)であり、所有権を変更しないで民間資金により住宅の改良ができる。第二は、住宅緑書が推奨する「公正な管理会社」(ALMO, Arm's-Length Managing Organization)であり、住宅を管理し(自治体による所有のまま)、政府のベスト・バリュウの査定に応じて借入と投資をする裁量を得ることになる(DETR/DSS, 2000)。このため向こう3年間の予算計画(2000年のCRS, Comprehensive Spending Review)では、2002年度に1億6000万ポンド、2003年度に3億ポンドが計上されることになり、公的資金と民間市場からの借入が自治体にとっての魅力となった。

労働党は2010年までにすべての公営住宅を政府の定めた「上品な住宅の水準」へと修築することをすべての自治体に命じており、そのために自治体は詳細計画(detailed plans)を2005年までに策定しなければならない。この計画は、政府のコミュニティ・プランの一部をなし、そのプランは広域行政団体であるリージョンごとの「持続可能なコミュニティ」として決定されている。「持続可能なコミュニティ」の主要項目は、経済的な繁栄、支払い可能な価格での上品な住宅、田舎の保全、快適な生活と仕事の環境、コミュニティの意向に基づく効

率で公正な統治、からなっている。

以上、トランスファーの変遷を概観してきたが、ここで留意すべきは、住宅の供給・管理主体が社会的排除の深刻な地域にかかわることによって、その活動内容の多様化をせまられた、という点である。SRBは、社会的排除のさまざまな問題に適應できるよう統一再生予算となっており、パートナーとなる住宅協会は、SRBの活動を補完することになった。またコミュニティ・ニューデールの適用されている地区においても、政府の再生事業の一環として団地の部分的な移管が可能となり、地方住宅会社にSRBないしNDCの予算が投入されることで、その活動領域は、住宅の修築のみならず人的側面にまで及ぶようになったのである(HAとLHCの活動内容の多様化については、堀田, 2005, 第5、6章を参照)。

## 2. 公営住宅移管の背景

では、そもそも公営住宅は、なぜ移管される必要性があったのか。長年、公営住宅の管理・運営問題に関与してきたLSEのアン・パワー(Anne Power)は、次のように述べている(以下、'Giant step backwards' *Guardian* 2000/4/12から引用)。

イギリス(Britain)において約1300万人は地方自治体の借家人である。しかるに公営住宅が支配的な区域の地方自治体の投票に選挙人の11%しか出向かないのはなぜか。借家人の60%はわずかな家賃であるか、まったく支払っていない状況にあるが、かれらは家主に対してほとんど影響力を行使できないのはなぜか。他のヨーロッパ諸国において、低所得者住宅が、このように運営されているところは存在しない。なぜわれわれは、そうってしまったのか。

二度の破壊的な大戦と世界で最も古い産業都市のスラムは、インナーシティにおける広範囲なビクトリア時代の長屋のクリアランスと、1万戸規模の管理の困難な公営住宅をもたらした。民間団体であれば、こうした規模での建設計画はしなかったであろう。

うが、われわれは頭でっかちで官僚主義的な住宅マシーンを作ってしまった。

アン・パワーは、「官僚主義的な住宅マシーン」を2つの側面から具体的に批判している。第一は、一般的に住民は彼らの家主である自治体の選挙に出向かないため、通常、彼らの声は聞かれず、ゴミ、落書き、あきびん、安全、修理など基本的な事柄が、政治的な事項より低く扱われている、という点である。

第二は、順番をまって公営住宅の借家人となるプロセスで、どのような住宅でいつ、どこに、という事柄を知らされず、住宅は借家人自身のニーズでなく、必要度に応じて割り当てるという原則から、20の申し出をしても19は拒否され、こうした状況では、人々が団地に適応し協力するような忠誠心と結びつきは崩壊し、社会的なゲッターを生み出してしまう、という点である。

以上の観点からアン・パワーは、1986年からエステート・アクションとして開始された新たな家主への移転を「住宅の改良に資本収入と民間ローンを活用でき、街路レベルでのサービスが可能となることから、投票では借家人の圧倒的な賛同を得られたのである」と判断している。

ただし、結果的に102の地方自治体が50万戸もの住宅を移転したけれども、その多くは5000戸の規模となっていた。この点、アン・パワーは、この3年間で社会的な状況の劣悪な諸都市における50の荒廃団地が「地域住宅会社」に移転したことに注目し、「その新しい会社は、ローカルで小規模、実行力がありコミュニティを重視しており、現場サイドで状況を変えていく機会を提供する」と評価している。

さきに言及したように労働党は2010年までにすべての公営住宅を移管し、修築するよう自治体に働きかけている。グラスゴーとバーミンガムでは、それぞれ10万戸の住宅を移管させることに

なるが、アン・パワーは、この過程でかつての地方自治体と同じような巨大組織が出てくることを危惧している。よく知られているように、グラスゴーは伝統的に借家人コープとコミュニティ・ベースのHA (CBHA)の活動が盛んな地域である(この点、小玉, 1999を参照)。「市のリーダーは、広域的な都市レベルでのトラストを愛好することで、これまでの成功モデルを拒否している」と批判しているのである<sup>1)</sup>。

### 3. マンチェスターにおける公営住宅移管

では、現在、公営住宅の移管は、どのようなかたちで進捗しているのか。図1は、マンチェスターにおける公営住宅移管の状況を示したものである。すでに設立されている Grove Village は、Ardwickで実施されたPFIによる住宅を管理する特殊な会社であり、今後、Collyhurst (1400戸)と Miles Platting (1900戸)でもPFI方式の導入が予定されている。

それ以外の5地区では、2007年までに住民による投票が行われ、新たな運営形態に移行することになっている。このうち Inner South (4900戸)、East (7500戸)、South (6500戸)、Parkway Green (6200戸)は、いずれも新たに設立される地域住宅会社に所有権を移転することになる。会社は、これまでHAを統括してきた住宅公庫 (Housing Corporation)の管轄となる。住民は意志決定に参加し、RTBの権利を行使することができ、住宅改修に1戸当たり2万ポンドの公費投入が約束されている。

以上に対して North Manchester (1万3500戸)では、ALMO方式が採られることになっている。この場合、自治体は引き続き公営住宅の所有者となる。住宅の管理と修理は、市会議員と借家人の代表からなる無給の委員会によって運営されるNPO (新たに設立)により実施され、住宅改修に1戸当たり1万ポンドの公費投入が約束されている。

移管される予定の公営住宅

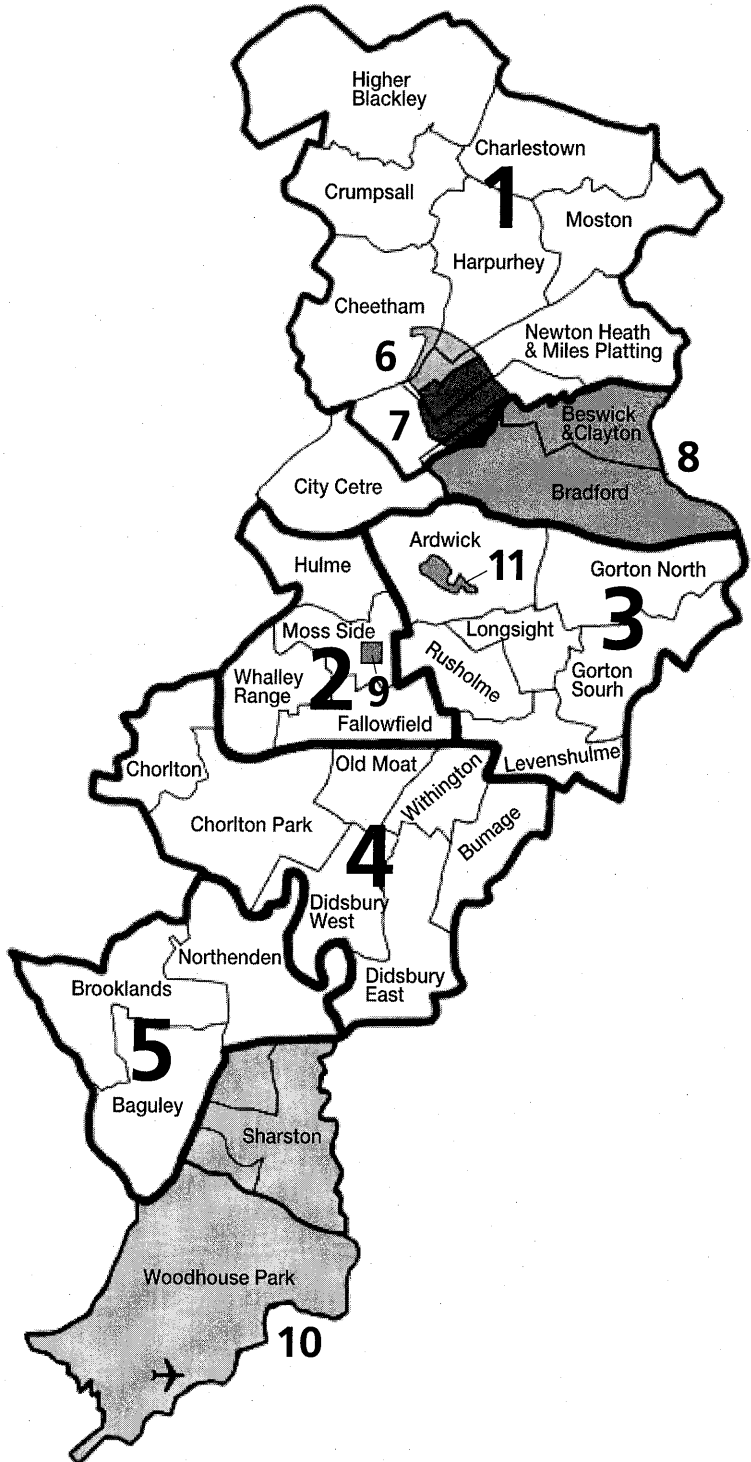
- 1. North  
proposed ALMO: Northwards Housing  
13,500 homes
- 2. Inner South  
proposed transfer to non-profit landlord  
4,900 homes
- 3. East  
proposed transfer to non-profit landlord  
7,500 homes
- 4. South  
proposed transfer to non-profit landlord  
6,500 homes
- 5. Parkway Green  
proposed transfer to non-profit landlord: Parkway Green  
6,200 homes
- 6. Collyhurst  
proposed PFI  
1,400 homes
- 7. Miles Platting  
proposed PFI  
1,900 homes

すでに移管した公営住宅

- 8. Eastlands Homes
- 9. Footballers estate, Moss Side
- 10. Willow Park Housing Trust

Ardwick PFI 住宅を管理する特殊会社

- 11. Grove Village



出所: <http://www.manchester.gov.uk/housing/strategy/hio/hioareas.htm>

図 1 マンチェスターにおける公営住宅移管の状況



すでに移管が終了している Moss Side (3300戸) と Willow Park (8000戸)、Eastlands Homes (2796戸) は、いずれも LSVT によるもので住宅公庫に登録されている。前二者は、新たに設立された HA であるのに対し、Eastlands は地域住宅会社であり、イースト・マンチェスターの北側に該当する 3 区 (Beswick, Clayton, Openshaw) の公営住宅を移管している。

#### 4. ソーシャル・ミックスは可能か

3 区は荒廃地区として SRB と NDC の対象になっており、自治体からの住宅移管には、SRB から 890 万ポンド、NDC から 1140 万ポンドが充当された。イースト・マンチェスターの人口特性 (1991 年センサス) として就労していない片親世帯と若年層の多いことが指摘されている。Eastlands の世帯構成 (年報、2004 年) も類似しており、60 歳以上の単身者 5.3%、高齢の夫婦 0.8%、60 歳未満の単身者 39.1%、子供のいない 2 人世帯 3.8%、1 人以上の子供のいる片親世帯 33.1%、1 人以上の子供のいる両親世帯 10.5%、その他 7.5% となっている。

荒廃地区の 3 区をふくめてイースト・マンチェスターの都市再生を担当しているのは、ニュー・イースト・マンチェスター会社であり<sup>2)</sup>、その詳細なプロジェクト・レポートでは、物理的な開発の原則として、既存の製造業とともにニュー・エコノミーによる雇用の拡大、住宅、雇用、小売り、コミュニティ・サービスとレジャー施設のコンパクトな配置、さまざまなタイプの住宅とテニユア (持家、民間賃貸、社会住宅) の混合、さらに「新しい社会住宅は、デザインと材質面で民間住宅と区別できないようにすべきである」と明記され、新たな雇用ベースの創出による居住階層の多様化と住宅テニユアの混在、さらには、ソーシャル・ミックスに向けてテニユア間における外見上の区別をなくすことが主張されている (New East Manchester, 2001, pp.49-50)。

Eastlands は、51 名のスタッフにより運営され、そ

の主要な仕事は住宅の修築であるが、RTB による低所得階層の住宅購入者への改築助成 (2003 年に制度化された Housing Market Renewal Fund を使用) を実施している。こうした施策により住宅テニユアの混在は進捗していくであろう。では、これをさらに進めてテニユア間における外見上の区別をなくすならば、ソーシャル・ミックスは実現されていくのであろうか。

さきの CMDC のプロジェクトの経緯から明らかのように、ニュー・エコノミーに適合したミドルクラスが参入したとしても、犯罪などの可能性が高ければ物理的な防御と分離を余儀なくされる。そして冒頭に言及したように犯罪のそもそもの要因は、その地区の物的な荒廃とともに、産業構造の転換にともなう若年層失業の長期化にあった。

この点、Eastlands は、失業対策として雇用と職業訓練に力を入れており、イースト・マンチェスターの住民を対象に関連会社とのパートナーシップによる支援を行っている。そうした支援により就職が決まったサイモンさん (38 歳) は、以下のように述べている (Eastlands Homes, 2004, p.10)。

学校を卒業してから建設関係の仕事に就いていたが、いままで長期の就労で生活が安定する、ということにはなかった。これまで仕事をしながら技能を向上させてきたが、そのことをはっきり示すために職業訓練を受けたり、資格を取得することはなかった。今度の職種は私の人生を変えた。何かできる、という実感が沸いてくるのである。

イースト・マンチェスターの住民が、安定した雇用に就くことで「希望格差」が是正されるならば、そのことに由来する犯罪は減少し、地域の安全は向上していくであろう。しかしながら、現状では、犯罪を減らすために、監視や警備に取り組まざるをえない状況にある。Eastlands は、犯罪、反社会的行為、近隣への迷惑行為、バンダリズム、虐待、人種差別、ゴミの散乱、落書き、麻薬などの防止のため、イースト・マンチェスター近隣迷惑行為

チームから人を雇っている。さらにコミュニティの目となり耳となることで街区レベルでの安全を確保するイースト・マンチェスター監視員について、会社は最大の出資者となっている。

いずれにしても Eastlands の活動は開始(2003年9月に設立)されたばかりであり、またニュー・イースト・マンチェスター会社(1999年に設立)による事業も、2010年の完成をめどにプランニングされている。ソーシャル・ミックスの実現をめぐる評価については、さらなる事業展開の様相を見守る必要がある。

#### 注

1) アン・パワーは「官僚主義的な住宅マシーン」にかわり、「街路レベルでのサービス」を可能にするものとして公営住宅の移管を肯定的に捉えている。これに対してヨーク大学のステュアート・ロウは、LSVT から ALMO まで、その底流にはニューパブリック・マネジメント(NPM)の導入があり、「結果的に公営住宅サービスは、財務的に計測しうる目標に合致するよう要請され、ローカル・コミュニティの包摂は重要視されなかった」と評価している。

ロウによれば、そもそも1980年代後半からスタートしたLSVTは、目的化された政策でなく、中央政府によって課せられた制約的な財政構造の外側で住宅ストックへのイニシアティブを確保しようとする役人の思惑から出てきたものであった。日々のマネジメントから距離を置いた予算コントロールが可能となる組織再編により、キー・マネージャーは、その経歴と地位を高め、権力基盤を構築することができるからである。社会住宅のマネジメントの内部における「社会的起業」の開発が、説明可能な公共サービスという概念と共鳴する新たなビジネス指向のエトスの兆候であり、LSVTは、ニューレーパーの社会的市場、ステークホルディングというスローガンの先駆けとなるものであった。

では、具体的にLSVTの何が問題なのか。ロウは、社会住宅がもはや民主的に選出された代表(たとえ不毛な信任であるにしても)により監督されず、地方議員、会社のマネージャー、少数の借家人代表による委員会に運営されたことを重視しており、選挙によらず直接的に公的な責任のない委員会の合法性を問題にしている。こうした委員会の性格は、LSVTの主体となってきたHAを取り巻く政治的な状況に反映されてきた。HAは、地方の公共支出を管轄してい

たノーラン委員会の勧告から、オープンかつ透明で借家人の役割を強化するよう迫られる一方、民間の財務担当者から商業的な要請とビジネスの機会に敏速に対応すべく、スリムな執行部を創設するよう圧力をかけられてきた、というのである。

ロウは、労働党の住宅緑書(2000年)で提案されているALMOは、バーミンガム市などでの借家人による移転投票の否決をふまえ、政府の二次的な代替策として提案されており、事態は本質的に変わらない、と判断している。ALMOは、政府のベスト・バリュウ(競争入札にかわるNPMの手法)として予算認可され、全国監査委員会(Audit Commission)の住宅監査官(Housing Inspector)の検査を受けることになるが、査定基準は、商業的かつ民間セクターによる「解決」を評価することにある、というのである(Lowe, 2004, pp.47-62)。

2) 1998年、環境・交通・地域省(DETR, Department of the Environment, Transport and the Regions)は、イングランドにおける都市衰退の原因を特定し、都市に人々を呼び戻す実際の解決方法を推奨するため、建築家であるロジャーズ卿を中心とするアーバン・タスクフォースを設置した。タスクフォースは、1999年に報告書『アーバン・ルネッサンスをめざして』を発表、新たな都市再生策として、都市再生会社(URC, Urban Regeneration Company)の設立を提言した(DETR, 1999, pp.147-151)。

政府はまず1999年にリバプール、マンチェスター、シェフィールドに都市再生会社を設立した(2005年12月現在、23の地域にURCが設立されている)。URCは、主に地方自治体、イングリッシュ・パートナーシップ、地域開発局(Regional Development Agency)の資金支援をうけている。

#### 参考文献

- DETR, 1999, *Towards an Urban Renaissance*, E & FN Spon.
- DETR/DSS, 2000, *The Housing Green Paper, Quality and Choice: A Decent Home for All*, The Stationery Office.
- Eastlands Homes, 2004, *Annual Report*.
- European Commission, 1998, *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*.
- Hall P., Mace A., Gllent N., Porshch L., Braun R. and Pfeiffer U., 2004, *Shrinking Grow?: The Urban Regeneration Challenge in Leipzig and Manchester*, Anglo-German Foundation.
- 林信吾 2005『しのびよるネオ階級社会—“イギリス化”する日本の格差』平凡社
- 堀田祐三子 2005『イギリス住宅政策と非営利組織』日本経済評論社

- Hudson R. and Williams A., 1995, *Divided Britain*, John Wiley & Sons.
- 小玉徹 1999「イギリスの住宅政策」小玉他『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
- 小玉徹 2000「EU構造基金と住宅政策—イギリスについての資料と解説」『季刊経済研究』第23巻2号 pp.121-138
- Lowe S., 2004, *Housing Policy Analysis: British Housing in Cultural and Comparative Context*, Palgrave Macmillan.
- Lund B., 1996, *Housing Problems and Housing Policy*, Longman.
- New East Manchester, 2001, *Regeneration Framework*.
- Robson B., 1999, "Vision and Reality: Urban Social Policy" in *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, edited by Cullingworth B., Athlone.
- TSO, 2000, *Social trends 30*.
- Williams G., 2003, *The Enterprising City Centre: Manchester's development challenge*, Spon Press.

[付記] 本稿は、科学研究費補助金(基盤研究B:課題番号17402020)を受けた「EU諸国における自治体主導による『都市再生』の比較研究」の成果の一部である。

(こだま・とおる 大阪市立大学教授)

## アメリカにおける住環境の保障と住宅政策

岡田 徹太郎

### ■ 要約

アメリカは市場経済の機能を重視する福祉国家である。住環境を保障するための住宅政策も、近年は、できるだけ市場経済の機能を損なわないようなユニークな工夫がなされている。本稿は、伝統的な住宅政策から、新しいタイプの住宅政策まで、アメリカの住宅政策を俯瞰することによって、アメリカがどのようなスタイルで“住環境の保障”という政策課題に応えようとしているのかについて明らかにする。特に、新しいタイプの住宅政策では、政府の関与が極めて間接的なものになっていることを指摘する。さらに本稿は、アメリカで、住宅問題が悪化を続けている原因について、住宅政策手段の欠如よりもむしろ量の不足にあるとする政策的含意を示す。

### ■ キーワード

アメリカ、福祉国家、住環境の保障、住宅政策、アフォーダビリティ、政府関与の間接化

### 1. はじめに

本稿は、アメリカの低所得者向け住宅政策の現状と問題点について明らかにするものである。人間にとって基本的な要素である“住環境”を保障することは、どの国においても重要なものである。アメリカにおいても、最も重要な政策課題の一つを構成する。住宅政策とは、現実に住宅に困窮している人びとへの補助、あるいは潜在的に住宅難に陥りそうな階層へ、そうならないための予防策として提供されるものである。

しばしば、政治的レトリックにみられるように、アメリカは、住宅供給を市場に委ね、住宅政策から撤退したかのように語られることがある。または、住宅政策を行なうにしても、公共住宅供給からの撤退や、家賃補助への傾斜を根拠に、極めて限定的な住宅補助しか提供していない、と指摘する向きもある。こうした評価は、アメリカ連邦政府、州・地方政府、そして政策的枠組みのなかに組み込ま

れた数多くの非営利組織(NPO)の役割を軽視するものである。

確かに、アメリカにおける住宅政策の手段は、他の先進資本主義諸国と比較して、ある種の特別な性格を有している。あえてその特徴を指し示すならば、できるだけ市場経済の機能を阻害しないような枠組みを持っているといえるだろう。

連邦政府は、州や地方政府に対する包括補助金や、租税優遇措置を通じたインセンティブ政策など、間接的な関与に限定する傾向を強めている。こうした政策転換によって、一方で、連邦補助住宅の着工戸数が減少したり、住宅政策関連の財政支出が増加しないなどの傾向がみられるが、他方で、財政支出を上回る租税優遇措置が与えられたり、いわゆる公民パートナーシップ(public private partnership)による低所得者向け住宅建設への総投資額が増加するなどの傾向もみられる。したがって、アメリカの住宅政策の多様なあり方を注意

深く観察しないと、その全容は明らかにならないのである。

近年の傾向を概括するならば、そのキーワードは「政府関与の間接化」である。新しい補助金や租税優遇措置の多くが、低所得者向け住宅の供給にインセンティブを与えるものとなっている。これらのプログラムの下で、政府部門は、“規制”と“ベネフィット”を引き換えることで、低所得者向け住宅の建設および維持・管理を民間部門にまかせている。こうした間接的な関与は、古い直接的な補助プログラムに比較して、政策の対象が広く薄くなっているともいえる。

広く薄いアメリカ的な政府関与のあり方が、住宅政策として適切なものであるかどうかは、国際比較の材料として興味深いものとなるだろう。現実として、アメリカの住宅問題は、改善をみた部分と悪化した部分がある。戦後直後は、住宅の欠陥や狭隘が主たる問題であったが、1970年代初頭までに劇的な改善をみせ、問題のある住宅に住む世帯の比率は10%以下に減少した。質が向上する一方で、費用面の重圧が顕著となった。通常、住居費負担の増大を“アフォードビリティ問題”と呼ぶが、1970年代から現在に至るまで、アフォードビリティは悪化の一途を辿っている。本稿は、その原因が、住宅政策の失敗によるものなのか、その他の諸要因によるものなのか、示唆を与えるものになる。

### 1.1. 住宅政策の起源

住宅政策を政府が担うのは、市場経済のみによると、人間生活にとって最も重要な要素のひとつであるはずの住宅が十分に供給されず、住環境が保障されないからである。歴史を紐解くまでもなく、むしろ資本主義経済は住環境に対して破壊的に作用した。資本主義社会は、その発生とほぼ同時に非衛生的な住宅やスラムを発生させたが、市場メカニズムは、その問題の解決に対して全く無

力であった。

住宅政策の積極的な展開は、いわゆる“福祉国家”の登場とほぼ時を同じくする。いいかえるならば、20世紀前半の二度にわたる世界大戦による大規模な戦災と1930年代大恐慌による経済混乱からの復興過程により成立したものである。

ヨーロッパやアジアでは、戦争による物理的な破壊によって多くの住宅が滅失したが、大きな戦災のなかったアメリカにおいても、第二次世界大戦終結直後は、約半数の住宅が何らかの欠陥を持つなど住宅問題を深刻化させていた。1930年代大恐慌の混乱に続く、第二次大戦の勃発で、住宅建設に必要な資源が戦争の遂行に動員されたために、長い間、住宅の改善が行なわれなかったのである。アメリカの住宅政策の起源は、ニューディール政策が展開された1930年代の、1934年全国住宅法と1937年合衆国住宅法に求めることができるが、実効性のある政策が展開されたのは戦後復興過程である。そのなかで戦後の住宅・都市開発政策の基本的な枠組みを提供する1949年住宅法が成立したのである(Sturyk, Turner and Ueno 1988; Hays 1995)。

### 1.2. 住宅政策の手段

住環境を維持・発展させるための政策には、いくつもの手段がある。時として、住宅・都市開発政策とも呼ばれるように、直接的な住宅の建設・維持にかかわる住宅政策と、周辺環境の整備などにかかわる都市開発政策に分けることができ、実際の政策はこれらの複合的な組み合わせとして遂行される。さらに、住宅政策も、住宅税制・住宅金融政策・住宅補助政策に分類できる。

アメリカにおいて、住宅税制は、伝統的に持ち家の取得を目指す人びとを支える制度として設計されている。住宅ローン利子および地方財産税の所得控除で構成される租税優遇措置の便益は、累進所得税のもとでは所得が高くなればなるほど

高くなる。すなわち、住宅税制は、主として高所得層および中間層が、持ち家の取得という“アメリカン・ドリーム”を実現させるための制度として機能している。

住宅金融政策の目的は、第一に、住宅金融システムを安定させること、第二に、住宅ローンのための資金を潤沢に供給したり、低利融資を実現させることで、結果として住宅建設を促進させることにある。住宅ローンの保険や保証、住宅金融市場でのオペレーション、さらに直接融資など、複数の政策手段があり、その便益は、高所得層から低所得層まで広範囲に行き渡る。

住宅補助政策には、低家賃住宅の供給や、家賃補助制度などがあり、主として、住宅に困窮する低・中所得層を支える制度である。伝統的な公共住宅のほかに、民間賃貸住宅への補助金がある。これらの民間住宅は、建設補助や家賃補助を受けとる代わりに、一定の期間、居住者の所得階層や家賃に関する制限など、政府が定める規制を受け入れなければならない。

### 1.3. アメリカの住宅問題

良好な住環境を保障するための政策論議のなかで、常に議論の中心となるのは、どのように適切な政策手段を組み合わせるのか、という点にある。住宅政策は、住宅問題に対処するための手段であるから、住宅問題を効率よく効果的に解決す

るための手段が求められるのである。

アメリカにおける住宅問題とは何か。それは、時代時代に変遷を遂げている。前述したように、戦後直後は、アメリカ国内の住宅の多くが物理的な欠陥を抱えていたし、住宅そのものが不足していたために過密や狭隘の問題も深刻であった。したがって、戦後しばらくは、住宅の欠陥を解消し、良質な住宅を豊富に供給することが政策課題であった。

高度な経済成長と積極的な住宅政策の展開によって、問題のある住宅に居住する国民の比率は、1940年の46%から、50年の37%、60年の18%、70年の8%まで低下した。このように、おおむね1970年代までに、住宅の質の問題は解消したが、他方で、住居費負担の増大という新たな問題が持ち上がることになる。戦後しばらくは、住居費負担は、所得の20%程度におさまっていた。ところが、1970年代以降、所得に占める住居費の割合が顕著に高まり始めたのである。通常、調整後所得の30%より多くを住居費に充てている世帯を“アフォーダビリティ問題”を抱えている世帯と呼ぶが、これら世帯の比率が、1978年の17.3%から1999年の27.2%まで一貫して上昇しているのである。

住宅都市開発省(通称HUD: Department of Housing and Urban Development)による、1999年現在の住宅問題の発生状況を所得階層別にみると、表1のようになる。所得が地域の所得中央値の

表1 アメリカの住宅問題の発生状況(所得階層別, 1999年)

所得階層(対所得中央値)	0-50%	51-80%	81-120%	121%+	全世界帯
世帯数(千世帯)	28,767	17,981	20,661	35,392	102,802
費用面(所得の30%以上)	62.5%	29.8%	14.5%	4.8%	27.2%
(うち所得の50%以上)	35.8%	5.8%	2.7%	0.7%	11.8%
物理的欠陥	11.5%	7.3%	5.4%	3.2%	6.7%
(うち重度)	3.7%	2.0%	1.5%	0.9%	2.0%
狭隘	4.8%	2.9%	1.8%	0.8%	2.5%
1つ以上の問題を抱える世帯	68.2%	37.4%	20.9%	8.6%	32.8%
(複数の問題を抱える世帯)	9.8%	2.4%	0.8%	0.2%	3.4%

出所: HUD 2003.

50%以下の極低所得層 (very low-income, 全世帯の28.0%)のうち、68.2%が何らかの住宅問題を抱えている。そのほとんどがアフォーダビリティ問題を抱える世帯であり、極低所得層の62.5%を占め、うち35.8%が、調整後所得の50%以上を住居費支出に充てている重度の住宅問題を抱える世帯である。所得が地域の所得中央値の51-80%の低所得層 (low-income, 全世帯の17.5%)のうち、何らかの住宅問題を抱える世帯の比率は37.4%であり、うち29.8%がアフォーダビリティ問題である。所得が地域の所得中央値の81-120%の中所得層 (全世帯の20.1%)のうち、何らかの住宅問題を抱える世帯の比率は20.9%、うちアフォーダビリティ問題を抱える世帯は14.5%である。所得が地域の所得中央値の120%を超える層 (全世帯の34.4%)では、それぞれ8.6%、4.8%となる (HUD 2003)。

これらの統計から、現在のアメリカにおける住宅問題は、第一に、主としてアフォーダビリティにあり、第二に、所得が低くなればなるほど問題が深刻化する傾向があるという特徴を読み取ることができる。

#### 1.4. 政策手段の選択

現在の住宅問題の中心は、相対的に所得の低い階層にみられるアフォーダビリティ問題である。この住宅問題を解決するための効率的で効果的な政策は何であるか、常に政策論争の対象となるところである。

古くからの政策手段には、1930年代ルーズベルト民主党政権期に起源を持つ公共住宅の供給があり、加えて、1960年代ジョンソン民主党政権期に起源を持つ、民間の低所得者向け住宅の新規建設に連邦補助金を与えるプログラム、既存の民間賃貸住宅の居住者に家賃補助を与えるプログラムなどがある。

新しい枠組みをもつ政策手段には、州・地方政

府へ、細かい用途を限定せずに交付する包括補助金 (block grant) がある。包括補助金は、都市開発政策の分野では、1970年代ニクソン共和党政権期から、住宅政策の分野では1990年ブッシュ (シニア) 共和党政権期から活用されている。これ以外にも、低所得者向け低家賃住宅の供給にインセンティブを与える租税優遇措置がある。これは、1986年レーガン共和党政権期に時限的措置として導入された後、1993年クリントン民主党政権期に恒常的な政策プログラムへと改変されたものである。

このようにアメリカの住宅政策手段は、結果的に多様なものとなっている。さて、先に“住宅問題”に対応する“適切な政策手段”が求められていると述べたが、かといって、政策手段を一元化してしまうことは危険である。一つの政策手段への急速な傾斜は、予期せぬ副作用を生み出すかもしれない。過去のアメリカ住宅政策における、いくつかの劇的な政策転換は実際にそれを経験している。効率的・効果的に“住宅問題”に対応するために重要なのは、どのようなプログラムをどの程度ミックスさせて提供するかという問題にある。次節で、この点についてみていこう。

## 2. 伝統的な住宅政策

### 2.1. 公共住宅

アメリカにおける最も古典的な住宅補助は、1930年代ニューディール期に制度化された公共住宅である。大恐慌を脱するための景気刺激策・失業救済事業として、公共事業庁の手によって建設が始められたもので、当初は、住環境の保障という概念は希薄であったといわれる。後に、ニューディール政策のなかでは比較的遅い1937年ようやく正式に法制化された。

1937年合衆国住宅法は、以後のアメリカの住宅補助政策の基本をなすものであり、その第1条で、政策宣言 (declaration of policy) として、住環境の保

障を合衆国の政策として明白に位置づけたところに特徴がある(*US Statutes at Large 1937*)。1935年社会保障法を初めとして、アメリカにおける福祉国家の枠組みの基本がこの時期に形成されたが、住宅政策も例外ではなかった。公共住宅は、1960年代ケネディー・ジョンソン政権によって、新たなプログラムが追加されるまで、相対的な低所得層を支える唯一の住宅補助政策として機能した。

しかし、この最も古典的な公共住宅は、現在では、最も人気のない政策のひとつである。「連邦のスラム(Federal Slum)」と揶揄されたように、貧困の集中する最も荒廃した場所とみられているからである。現在でもなお、公共住宅は、全米で約120万世帯300万人の生活を支えているが、既に新規建設は停止され、古い住宅ストックの取り壊しが進められている。また、1998年クオリティ住宅および就労責任法(Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998)は、福祉改革の一環として、さまざまな新しい規定を定めた。

この1998年法は、低所得層に限定していた入居要件を緩め、新規入居の40%を、地域の所得中央値30%以下の超極低所得層(extremely very low-income)のために用意しなければならないが、残り60%については、それより所得が高い階層のために確保しても良いことになった。また、それまでの最貧家庭(neediest families)の優先入居条項を外した。これらによって、より広範囲の所得階層が混在する住宅への転換を図っている。

さらに、「福祉から就労へ(welfare-to-work)」政策のもとで、就労努力を行なう居住者を援助するさまざまな規定を設けた。一例を挙げれば、それまで所得に対して定率に定められていた家賃を見直し、所得と家賃の関係を希薄化ないし切り離す選択肢を与えた<sup>1)</sup>。これに対して、就労可能であるにも関わらず、就労していない居住者に対し、月8時間のコミュニティ・サービスへ寄与することを求め、それに従わない場合は賃貸契約を打ち切るこ

ともありえるとした。

これ以外にもさまざまな新たな規定が設けられており、これらの改革を支持するグループがいる一方、コミュニティ・サービスへの貢献義務が(かえって)非就労者の継続的な居住を許しているという批判、あるいは、超極低所得層のために確保されているはずの住居が、いくつかの大都市部において、最低賃金で働く家族を支えるにも不十分になったとの問題点の指摘もある(Schussheim 2003)。

## 2.2. 民間住宅への連邦補助

民間住宅へ連邦政府の補助金を与える試みは、1960年代のケネディー・ジョンソン民主党政権下で始められた。そもそも、新しい政策が始められた理由は、当時問題となっていた、公共住宅を利用するには所得が高すぎ、民間の住宅を利用するには所得が低すぎる層に生じる「補助の穴」を埋めるためであった。

しかし、この新しい試みは、それに留まらず、後にジョンソン大統領による「貧困との戦い」のなかで利用された。1960年代には、マイノリティの貧困が「再発見」され、その対策が急がれた時代である。ジョンソン政権は、「偉大なる社会」政策のなかで、民間の持ち家や賃貸住宅の建設補助金や家賃補助プログラムを矢継ぎ早に導入し、また、従来からの住宅政策機関をまとめた、住宅都市開発省を設置した。しかし、ジョンソン政権期の諸策は、多大なる欠陥を持つものであり、現実的な政策とはならなかった。これらは1973年ニクソン共和党政権によるモラトリアム宣言によって全て停止された。

代わりとなる達成可能な目標と明白な指針を持った住宅政策は、1974年住宅コミュニティ開発法によって与えられた。主軸となる政策は、同法によって改正された1937年合衆国住宅法“第8条”によったため、セクション・エイト(Section 8)と呼ば



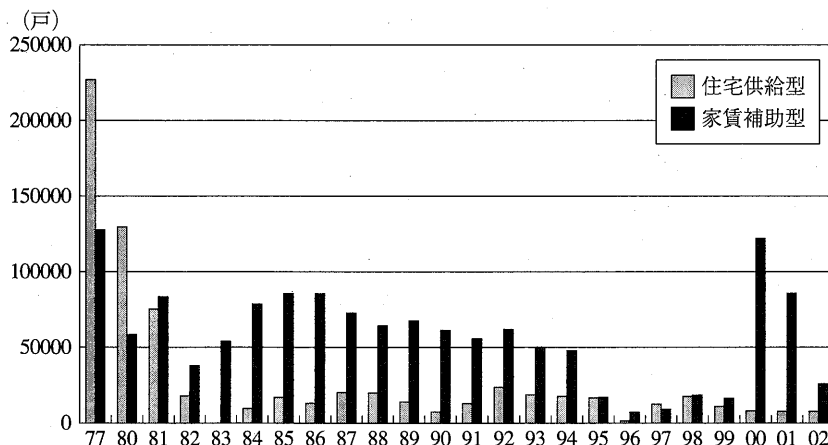
れる。現在では“セクション・エイト”といえば家賃補助の代名詞ともなっているが、制定当初のセクション・エイトは、新規建設、住宅修復、家賃補助までが含まれる、総合的な施策であった(岡田2001)。

その後、このセクション・エイトが、現在の家賃補助中心に改革されたのは、レーガン共和党政権期である。レーガン政権は、「高品質の住宅は既に行き渡っている」とし、「問題は住居費負担に苦しむ貧困層にある」という認識のもと、貧困層を支えるための家賃補助プログラムに転換すべきだとした。そのうえで、費用のかかる住宅供給型のプログラムは不要であるとし、高齢者・障害者向けのものを除き、公共住宅供給やセクション・エイト新規建設・大規模修復などの建設補助を原則として廃止した(岡田2004)。

図1は、連邦補助住宅の新規契約数の推移である。データの制約から1970年代は77年度のみとなっているが、他のソースからも、この時期には20万戸を超える住宅供給がなされたことが確認されている。それが1980年代に劇的に減少し、82年度以降2万5千戸を上回った年はないから、約1割の水準まで減少したことになる。

この1980年代の政策変化は、公式にも失敗だったといわれている。事実として、アフォダブル住宅<sup>2)</sup>のストックは減少、市場家賃は上昇し、その結果、アフォダビリティは著しく悪化した。要因分析にはさまざまなものがあるが、図にも示されているように家賃補助も増やされたわけではなく年によっては減少していること。また、家賃補助が政権の事前予測よりも強く住宅需要を押し上げ、市場家賃を上昇せしめる要因になった可能性があること。さらに、住宅供給は、補助世帯当たりのコストが割高ではあるが、そもそも市場家賃を押し下げる要因として働いていた可能性があること。そして、低所得層向けアフォダブル住宅の家賃が上昇しても、民間住宅の供給増にはつながらなかったことなどが指摘されている(Apgar 1990; Hays 1995; 岡田2004; 42 USC 12721)。

連邦政府が直接補助を与える住宅補助の構成は、住宅都市開発省の1998年現在のまとめでみると表2のようにになっている。Section 236とは、ジョンソン政権時に実施された建設補助住宅(賃貸)であり、「その他」には、インディアン住宅、Section 8中規模修復や、ケネディ政権期に初めて民間住宅への補助として導入された「市場以下の金利」プ



出所: Committee on Ways and Means, *Green Book*, 2000, 2004.

図1 連邦補助住宅の新規契約数の推移

表2 連邦補助住宅戸数(1998年現在,ストックベース,賃貸住宅のみ)

	公共住宅	Section 236	Section 8 新規建設	Section 8 家賃補助	その他	合計
戸数	1,300,493	447,466	894,330	1,391,526	473,078	4,506,893
割合	28.9%	9.9%	19.8%	30.9%	10.5%	100.0%

出所：HUD 1998.

プログラムによる住宅ストックなどが含まれる(HUD 1998)。同表から、住宅供給型プログラムによる連邦補助住宅ストック数と、家賃補助戸数の比率は、おおむね7:3となっていることが読み取れる。

### 3. 住宅政策の発展とオプションの広がり

住宅政策は、上述したような直接的な補助のみならず、間接的な補助によっても行なわれる。近年は、市場経済の機能を阻害しないような工夫が重視されるようになり、その傾向を強めているとさえいえる。新しく導入される住宅補助は、細かい用途を限定しない包括補助金(block grant)か、あるいは住宅供給のインセンティブを高めるための租税優遇措置などの形態をとっている。

#### 3.1. 二つの包括補助金

##### CDBG

住環境を保障するための政策は、都市開発政策と一体となって行なわれる。個別の住宅改善だけでは解決できない問題があるからである。例えば、上下水道の整備など基礎的な社会基盤の整備や、防災上必要となるオープン・スペースの確保等は民間のみではなしえない。さらに、荒廃した都市の再開発においては、細分化してしまった土地所有や、高い土地取得・再開発費用が障害となるため、こうした土地をまとめて取用することや、再開発コストを、民間の採算ベースにのせるための補助金供給など、公的な関与が必要となるのである。

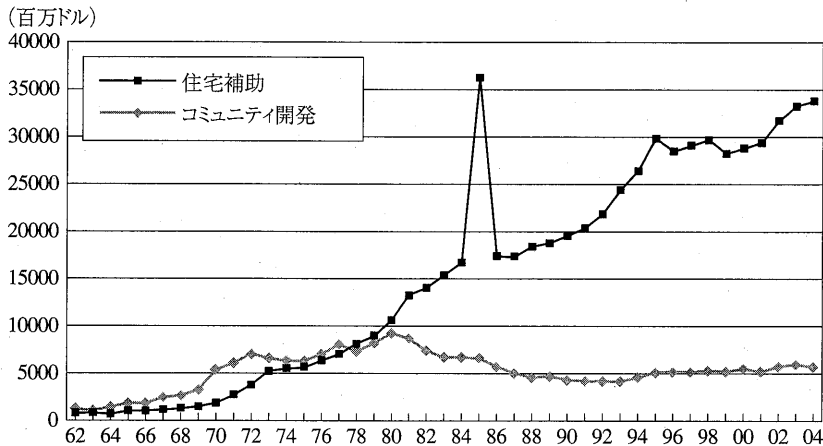
こうした政策を、アメリカでは一般にコミュニティ開発と呼ぶ。1960年代までの連邦政府のコミュニティ開発政策は、カテゴリーごとに特定補助

金(categorical grants)として供給されてきたが、ニクソン政権下で成立した1974年住宅コミュニティ開発法によって、一つの包括補助金に統合された。それがコミュニティ開発包括補助金(通称CDBG: Community Development Block Grant)である。

CDBGの70%は、エンタイトルメント・コミュニティと呼ばれる地方政府に、毎年、権利として配分される。エンタイトルメント・コミュニティとは、大都市部(Metropolitan Areas)に含まれる人口5万人以上の市、またはそれ以外の人口20万人以上に達する都市部の郡(urban counties)である。残り30%は、エンタイトルメントを有しない小規模地方政府に分配するために州政府に配分される。なお、CDBGには、見合い資金(matching fund)の拠出規定がないので、CDBG単独で事業を行なうことができる。

一般に、包括補助金の使途は、特定補助金ほどの制約は受けないものの、連邦法や、所管する省が定める規制の範囲内に限定される。CDBGの場合、低・中所得世帯の便益のためか、スラムや荒廃の除去・防止を行なう事業への補助か、または緊急性のあるその他のコミュニティ開発のニーズを満たすものでなければならない。特に、資金の70%が、低・中所得者の便益のために用いなければならないと定められている(HUD 2005; 岡田1999)。

図2は、連邦住宅補助支出とコミュニティ開発支出を実質ベースで比較したものである。1970年代までは住宅補助と肩を並べる水準で支出されてきたが、80年代以降、その役割は著しく低下し、予算割当は小さなものになっている。現在、ブッシュ



注：1985年度の例外的に高い支出は、公共住宅の資金調達方法の変更による。

出所：OMB 2005, "Historical Tables," *Budget of the U.S. Government, FY 2006*.

図2 連邦住宅補助およびコミュニティ開発支出の推移 (2000年ドル)

(ジュニア) 政権によって、商務省所管の経済開発包括補助金と統合させる案が示されるなど、相対的な役割は低下しつつある。

### HOME 投資パートナーシップ

HOME プログラムは、1980年代の予算削減と住宅供給の停止が住環境を悪化させたという反省に基づいて、1990年アフォーダブル住宅法によって新設された包括補助金である。総額の60%が大都市部の市および都市部の郡 (metropolitan cities and urban counties) に割り当てられ、40%が州に割り当てられる。この包括補助金の受給を希望する州・地方政府は、総合計画を住宅都市開発省に提出して承認を受けなければならない。

このプログラムは、成立経緯から、家賃補助だけでなく、むしろ主としてアフォーダブル住宅の建設・修復・取得のために用いられるものとして設計されている。資金は、賃貸住宅ならば、90%が地域の所得中央値60%以下の層に、残りの10%が地域の所得中央値80%以下の層に、持ち家の場合は、地域の所得中央値80%以下の層に用いられなければならないと定められている。

また、当時の、連邦政府の累積赤字という予算編成上の制約から、直接の住宅供給資金を提供するのではなく、間接的な資金として供給されている。補助金を受け取った州・地方政府は、連邦補助金1ドルに対して25セントの見合い資金を用意しなければならない。もっとも、この見合い資金は、州・地方政府の自主財源である必要はなく、民間からの寄付でも良い。その寄付も不動産や、建築原材料、無償労働などでも良いことになっている。さらに、この法の目的の一つは、非営利の住宅供給組織 (community housing development organizations) を援助することであり、資金の15%は、これら組織のために確保されなければならないことになっている。このプログラムのタイトルにも見られるように、民間とのパートナーシップによって、低所得者向け住宅の供給を進めようという試みである。

HOME プログラムは、かなり州・地方政府の裁量を発揮する範囲が広く、その枠組みを一般化することは困難である。しかし、住宅都市開発省の推計によれば、アフォーダブル住宅への総投資額は、HOME 補助金に比して数倍の規模になり、ま

た、2006年度の予算書によれば、同年度中の約17億ドルの支出によって、8万2420戸の建設・修復・購入が行なわれ、1万1339世帯の家賃補助が行なわれる予定である<sup>3)</sup>。年によって若干の差があるものの、毎年、連邦支出を上回る資金がともに投資され、連邦補助住宅戸数を超えるアフォーダブル住宅が供給されている(OMB 2005; HUD 2005; Schusheim 2003; 岡田2001)。

### 3.2. 低所得者用住宅税額控除(LIHTC)

住宅に関わる個々のプログラムのなかでも「最大の補助」と呼ばれるのが、低所得者用住宅税額控除(通称LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit)である。これは、住宅都市開発省が所管する財政支出プログラムではなく、内国歳入庁が所管する租税優遇措置であり、一般に「租税支出(tax expenditure)」と呼ばれるものの一つである。

このLIHTCは、(1)連邦政府の補助を受けない住宅の新規建設・修復費用の70%、(2)連邦政府の補助を受けた住宅の新規建設・修復費用の30%について、10年間に亘って税額控除を与えるというものである。家主は、住戸の20%を地域の所得中央値50%以下の層に、あるいは40%を所得中央値60%以下の層に確保しなければならないなど、いくつかの条件を課せられる(HUD 2004a)。

この制度の最もユニークな点は、税額控除の権利を投資家に移転できることである。もちろん、デベロッパー自らこの利益を受けても構わないのだが、多くの場合は、10年にわたる税額控除の権利を投資家に譲渡することによって、現在の投資資金を集める。税額控除は、通常、投資家の税を軽減するものであるが、この税額控除によって課税額がマイナスとなる場合は、税の払い戻しを受けることができるので、現金を受け取っているのと同じ意味を持つ。投資家は、アフォーダブル住宅プロジェクトのパートナーとなり、住宅の建設費に対して投資をするが、通常の投資収益の代わりとして、この税額控除を受け取るのである。

低所得者向け住宅の開発・運営から収益を上げることは難しい。しかしながら、LIHTCは、投資収益に代わる税額控除の配分を通じて、一般の投資家からも広く資金を集め、低所得者向け住宅の供給を進めるプログラムとして働くことが期待されているのである。

表3は、LIHTCによる住宅供給の経年変化をみたものであり、すべての年でみられる共通の傾向や、少しずつ変化している部分など、その特徴を読み取ることができる。税額控除の新規割当は毎年4億ドル前後、これにより、7万戸強から10万戸弱の低所得者向け住宅が供用開始となっている。このうち60%強が新規建設であり、35%前後が修

表3 低所得者用住宅税額控除(LIHTC)による住宅供給の経年変化

供用開始年	92-94平均	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
プロジェクト数	1,329	1,374	1,303	1,335	1,290	1,462	1,303	1,346	1,175
全戸数	56,054	79,293	81,989	87,447	91,604	107,014	95,301	99,281	89,338
うち低所得者向け戸数	51,907	73,670	76,565	80,144	84,127	97,350	86,749	91,506	83,926
新規建設	65.9%	65.9%	62.4%	62.5%	63.5%	64.1%	60.0%	60.8%	63.2%
修復	33.2%	32.7%	36.3%	34.6%	34.9%	34.3%	38.8%	37.7%	34.7%
非営利組織の比率	20.3%	19.0%	25.3%	35.4%	36.6%	34.8%	30.8%	31.6%	28.2%
税額控除の割当額(百万ドル)*	417.7	410.9	379.9	382.9	373.8	370.0	378.7	n.a.	n.a.

\* 税額控除の割当とプロジェクトの供用開始年は一致しないので注意を要する。通常、翌年・翌々年が30~40%と最も多く、当年中の供用開始は10数%に留まる。

出所：HUD 2004; Committee on Ways and Means 2004.

復である<sup>4)</sup>。若干のばらつきがあるものの、年を経るごとに、税額控除の割当額は変わらないか、やや減少しているのに対し、低所得者向け供給戸数は増えていることから、LIHTC制度の効率性が向上していることが推測できる。また、非営利組織の比率も、当初の2割前後から3割前後まで上昇しているようにみえる。

税額控除の割当は10年間にわたるものであるから、単年の“租税支出額”は、新規割当額の約10倍の40億ドル程度になる。40億ドルの租税支出によって、7万戸強から10万戸弱の低所得者向け住宅が供給されていることになる。財政支出と“租税支出”を単純に比較することはできないが、HOMEなどと比較すると、著しく効率が悪いようにもみえる。

GAO(会計検査院)の標本調査によれば、61億ドルの税額控除によって追加された投資資金は31億ドルであった(GAO 1997)。多くの研究者は、税額控除の額と、集められた投資資金の額の著しい差を問題にしている。Quigleyは、出資金の比率が、当初の約半分から政策の定着にしたがって、1996年には62%にまで上昇したものの、まだまだ非効率であると指摘する(Quigley 2000)。

これに対し、政策当局側の見方は肯定的である。財政支出として現出しない政策プログラムが年10万戸もの低所得者向け住宅を供給するのだから、政策の選択肢として歓迎されやすいのかもしれない。また、公共住宅がしばしば「社会主義者のプログラム」と批判されるのとは対照的に、市場メカニズムを利用したLIHTCは、アメリカ社会のなかで受け入れられやすいのかもしれない(Walsh 1986; 岡田2001)。

#### 4. 結語に代えて

##### 4.1. 福祉改革と住宅保障

“住環境の保障”というアイデアと、現実の政策との関係をみると、クリントン民主党政権下で行

なわれた一連の福祉改革の影響について言及しなければなるまい。いわゆる“福祉依存(welfare dependence)”を生み出すと批判され続けてきた要扶養児童家族扶助(AFDC)を廃止し、貧困家族一時扶助(TANF)を成立させた1996年個人責任・就労機会調整法(Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996)は、アメリカ社会に大きな影響を与えたといつてよかろう。AFDCは、受給の要件を満たすと同時に受給資格が発生するエンタイルメント・プログラムであったが、TANFは、受給期間を生涯5年に制限し、受給者の就労を促進または義務付けるなど、エンタイルメントではないプログラムとなった(根岸2004 & 2001; ザビッキー 2003参照)。

1990年代の「福祉から就労へ(welfare-to-work)」をスローガンにした福祉改革は、住宅政策においても無縁ではありえなかった。まず、住宅政策においても、別名“公共住宅改革法”とも呼ばれる1998年クオリティ住宅および就労責任法によって、就労支援の枠組みが設けられると同時に、就労可能であるにもかかわらず就労していない者へのペナルティが課せられることとなった。加えて、住宅都市開発省は、ホームレスへの自立支援や、その他の生活困難者の就労支援・自立支援プログラムを開始した(HUD 2000)。

上述のような変化はあったものの、アメリカの住宅政策と、「福祉依存を解消するための」あるいは「就労を促進するための」福祉改革との関係について述べるならば、その影響は比較的小さかったといつてよい。特に、福祉改革の中心であったAFDC/TANF改革に対する影響とは大きく異なる。

その理由については、次のように整理される。そもそも、住宅補助は受給要件を満たす者へのエンタイルメント・プログラムではなかったから、いわゆる「福祉依存」の要因だったとはいえない。また、住宅補助の、所得上昇・就労インセンティブに対する阻害要因は、1970年代ニクソン政権期に間

題となっており、当時、AFDC改革（FAP法案等）が挫折したのは異なり、住宅補助政策では、制度改革が行なわれ、基本的な問題は取り除かれていたから、1990年代の改革では、マイナーな問題<sup>5)</sup>が議論されたに過ぎなかった（HUD 2004b; 岡田 2001; 根岸 2001）。

クリントン政権下の住宅都市開発省は、1999年度、連邦議会から、追加的な、5万世帯分の「福祉から就労をめざす世帯を援助する家賃補助プログラム（welfare-to-work housing voucher program, 以下 WtW voucher）」の予算割当を受けた。この WtW voucher は、1999年10月（2000年度）より、州・地方住宅局が作成する計画に基づいて競争的な配分が行なわれたが、これは、純粹に「福祉から就労へ」政策のために割り当てられたというより、これまでの少なすぎた財政支出を補う性質が強かった。

住宅政策における問題点は、受給要件を満たす者が、資格を割り当てられるまで待たなければならず、待機リストが長いことであった。待機リストの長さは、最も長い Newark（New York 近郊）や Los Angeles では10年になるという。このような現状は、補助を受けられる者と補助を受けられない者との格差を作り出すから、政策として公平性に反すると批判されている。1999年の住宅都市開発省の推計で、35%の賃貸住宅居住者が住宅問題を抱えており、その約半数は“重度”の住宅問題を抱えたまま放置されているのである。また、Urban Instituteの推計によれば、60万人のホームレスがいるという（HUD 1994; HUD 2003; Schussheim 2003）。

こうなると、逆に、アメリカにおける“住環境の保障”とは何か、という点に疑問が生じる。そもそもアメリカにそのようなアイデアは無いのだ、とする立場もあるかもしれない。しかし、1937年合衆国住宅法や1949年住宅法には、政策宣言として、国民の住環境の保障が謳われている。憲法に「健康

で文化的な最低限度の生活を営む権利」を明示している国でさえ、年間数万人に上る生活苦を理由にした自殺や、やはり数万人いるとされるホームレスに対して、根本的な対策を実施できていないのだから、そもそも法律上の建前と現実とは異なるということなのかもしれない。いずれにしろ、アメリカにおける“住環境の保障”は、大局的な方向性を与えるに留まり、マイクロ的な意味での住環境の保障を達成するための政策としては不十分であるといわざるをえない。

#### 4.2. 住環境の悪化と将来への課題

長期的趨勢として1970年代から住宅問題は悪化を続けている。特に、2つの傾向を指摘できる。第一は、extremely very low-income（超極低所得層）と呼ばれる、地域の所得中央値30%以下の所得階層でアフォーダビリティ問題が深刻になっていることである。住宅都市開発省は、この階層が1990年代後半の繁栄からも取り残された」と指摘している。

第二に、1990年代末以降の住宅ブームによる家賃上昇が、アフォーダビリティ問題を、住宅補助の対象とならない中間層にまで広げていることである。地域の所得中央値付近（81-120%）の中所得層でこの問題をみると、賃貸住宅居住者で、1978年にアフォーダビリティ問題を抱えていた世帯の比率は3.9%だったが、1999年には8.9%まで増加している。また、持ち家居住者では、1978年1.7%に対し、1999年17.2%の大幅増である（HUD 2003）。

こうした状況を鑑みるのであれば、これまでの政府の補助は、あまりにも低水準であったといえるだろう。相対的な低所得層に広がる住宅問題の解決を重視するグループ（主として民主党）も、住宅政策における公平性の確保を重視するグループ（主として共和党）も、不十分な住宅補助がこれらの問題を引き起こしていると指摘する。

クリントン政権最後の住宅都市開発省は、2001年度の予算要求にあたって、予算書を表紙付の別刷にしたうえで、これに“Back In Business”というタイトルを付けた。すべての中心的なプログラムへの予算割当を通じて、住宅ビジネス、経済開発ビジネス、コミュニティ開発ビジネスへ回帰するという宣言であった(HUD 2000)。しかし、後を引き継いだブッシュ(ジュニア)共和党政権は、クリントン政権期に回復させた均衡予算を、大幅減税の実施と、2つの対テロ戦争の遂行によって一気に赤字に転落させた。予算編成上の厳しい制約を課せられたブッシュ政権は、近年、住宅・都市開発政策の分野において、既存の補助金プログラムの整理・統合や、予算割当の縮小を提案するようになって<sup>6)</sup>。クリントン政権下で追加されたWtW voucherプログラムの割当も、2004年3月より段階的に縮小・廃止されることになっている<sup>7)</sup>。

現政権の政策変化が、今後のアメリカの住宅政策、ひいては、アメリカの住環境に与える影響は未知である。ただ、本稿において、アメリカにおいても、バラエティに富んだ住宅政策の選択肢が用意されていることをみてきた。アフォーダビリティ問題の深化や、ひいては総合的な住環境の悪化は、住宅政策手段の欠落によるというよりも、住宅問題の深刻さに対して、住宅政策に関わる財政支出ないし租税支出のボリュームが小さすぎることが原因と考えられる。しかし、予算上の制約を打破することは困難であり、現実問題として、ボリュームを増やすことは容易ではない。

予算を節約しつつ、住宅問題に対処する政策手段として、これからますます、HOMEやLIHTCなど、公民パートナーシップを基礎にした政策に重心が移されることが予想される。住宅分野だけでなく、その他の政策分野においても、狭義の福祉においてさえ、民間委託や民営化などのプライベート化が進められている(木下2003 & 2004)。

その際に、キーとなるのは、民間の非営利組織(NPO)の動向である。非営利組織は、民間企業のように利潤目的で活動を行なう必要はないから、活動目的のレベルから、公共の福祉を向上させる主体となる潜在性・将来性(potential)を持つ。住宅関係では、住宅建設資金を調達する非営利組織から、住宅を開発・運営する非営利組織まで、広範な役割を担う大きな組織が成長している。HOMEでは、資金の15%を非営利組織へ確保しなければならないとされていること、LIHTCでは、制度の活用主体の約3割が非営利組織になっていることを指摘した。

その活動の実態は、1980年代の予算削減と90年代の市場論理の強まりのなかで複雑な展開をみせている。紙幅の関係上、非営利組織に関する研究は別稿に委ねることとし、この場では、住宅政策を担う主体としての非営利組織の存在を指摘するに留めて、筆を置くこととしたい。

#### 注

- 1) 旧規定では、公共住宅の家賃は調整後所得の30%。1998年法では、(1)所得上昇分の参入を12ヶ月先送りしたうえで、さらに2年かけて段階的に上昇する所得基準の家賃か、(2)所得に連動しない固定家賃のどちらかを選択できるようになった。Schussheim 2003.
- 2) 適度な住居費負担で入居できる良質な住宅。低家賃住宅。
- 3) 2004年度の実績で、1,597百万ドル、62,021戸(家賃補助型も含む)。2005年度の推計で、1,650百万ドル、58,309戸(同)。OMB 2005.
- 4) 合計が100%にならないのは、新規建設住宅と修復住宅の両方を抱えるプロジェクトがあるため。
- 5) 注7を参照。
- 6) 例としては、Section 8の包括補助金化による整理統合を狙ったHANF(Housing Assistance for Needy Families)提案、CDBGを商務省の包括補助金に統合する提案、Section 8の割当を戸数ベースから必要額を算出する方法でなく、(戸数当たり単価の上昇が激しいため)ドルベースで固定化する方法へと転換する提案など(HUD Budget)。
- 7) WtW voucherには、小さいながらも就業率や勤労所得を押し下げる効果があるという。HUD 2004.

参考文献

- 岡田徹太郎 2001「アメリカの住宅政策—政府関与の間接化とその帰結—」渋谷・内山・立岩編 2001
- 岡田徹太郎 1999「アメリカのコミュニティ開発政策における政府間財政関係」坂本・和田・伊東・神野編 1999
- 岡田徹太郎 2004「アメリカ型福祉国家とコミュニティ—住宅政策にみる市場と社会の論理—」経済理論学会編『季刊 経済理論』第41巻 第2号
- 木下武徳 2003「アメリカの社会福祉政策におけるプライバタイゼーション」渋谷・渡瀬・樋口編 2003
- 木下武徳 2004「アメリカの非営利団体と市場化」渋谷・平岡編 2004
- 坂本忠治・和田八東・伊東弘文・神野直彦編 1999『分権時代の福祉財政』敬文堂
- ザビッキー, マックス・B「アメリカ福祉改革への疑問」渋谷・渡瀬・樋口編 2003
- 渋谷博史・内山昭・立岩寿一編 2001『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会
- 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編 2003『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会
- 渋谷博史・平岡公一編 2004『福祉の市場化をみる眼』ミネルヴァ書房
- 渋谷博史 2005『20世紀アメリカ財政史』[I]～[III]東京大学出版会
- 根岸毅宏 2001「アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」渋谷・内山・立岩編 2001
- 根岸毅宏 2004「アメリカの福祉改革」渋谷・平岡編 2004
- Apgar, William C. 1990, *Housing Policy Debate*, Vol.1, Issue 1, Fannie Mae.
- GAO (General Accounting Office) 1997, *Tax Credits: Opportunities to Improve Oversight of the Low-Income Housing*.
- Hays, R. Allen 1995, *The Federal Government and Urban Housing*, 2nd edition, State University of New York Press.
- Quigley, John M. 2000, "A Decent Home: Housing Policy in Perspective," *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Brookings Institution.
- Schussheim Morton J. 2003, *Housing the Poor: An Overview*, Novinka Books.
- Struyk, Raymond J., Margery A. Turner and Makiko Ueno 1988, *Future U.S. Housing Policy*, Urban Institute.
- U.S. DOC (Department of Commerce), *Statistical Abstract of the U.S.*, GPO.
- U.S. HUD (Department of Housing and Urban Development) 1994, *The Challenges Facing Federal Rental Assistance Programs*.
- U.S. HUD 1998, *A Picture of Subsidized Household*.
- U.S. HUD 1999, *From Welfare to Work: Using HUD's Program to Help Families in Transition*.
- U.S. HUD 2000, *HUD: Back In Business, Fiscal Year 2001, Budget Summary*.
- U.S. HUD 2003, *Trends in Worst Case Needs for Housing, 1978-1999, plus update on Worst Case Needs in 2001*.
- U.S. HUD 2004a, *Updating the Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) Database, Projects Placed in Service Though 2002*.
- U.S. HUD 2004b, *Evaluation of the Welfare to Work Voucher Program*.
- U.S. HUD 2005, *Programs of HUD: Major Mortgage, Grant, Assistance, and Regulatory Programs*.
- U.S. OMB (Office of Management and Budget) 2005, *Budget of the United States Government Fiscal Year 2006*.
- Walsh, Albert A. 1986, "Housing Assistance for Low-Income Families: Evolution," NAHRO, *Housing and Community Development—A 50-year Perspective—*.

(おかだ・てつたろう 香川大学助教授)



## ドイツにおける社会住宅制度と家賃規制

— アフォーダブル住宅の行方 —

大場 茂明

### ■ 要約

本稿では、ドイツにおける低所得者層に対するアフォーダブル住宅確保の取組みを、社会住宅制度の発足から「社会的居住空間助成法」の制定(2002年)に至る住宅政策の歩みをもとに考察した。その結果、同法は困窮世帯をターゲットとした残余化と持ち家助成・ストック改善重視という1960年代以来の施策のシフトを単に追認したものではなく、「社会的都市」プログラムをはじめとする統合型都市再生施策との連携にその枢要があり、社会住宅制度成立当初の理念である国民各層に対する居住空間の保証とソーシャル・ミックスとの両立を目指す側面もあわせ持つことが明らかとなった。

### ■ キーワード

社会住宅制度、社会的居住空間助成法、ソーシャル・ミックス、社会的都市

### はじめに

他の先進工業国と同様、ドイツでも社会の分極化を表す「三分の二社会」論<sup>1)</sup>が議論となって久しい。これと密接にかかわる住宅市場のセグメント化は、旧西ドイツ地域のみならず、統合後の政策再編を経た旧東ドイツ地域でも急速に進行しつつある(大場, 2004, pp.151-153)。本来は広範な国民層にアフォーダブルな住宅を提供するために整備された社会住宅制度を備えながら、低所得者層をはじめとする住宅困窮世帯が依然として劣悪な居住環境に置かれているのはいかなる経緯によるものであろうか。本稿では、この問題に対する回答を、第二次大戦後における社会住宅制度と家賃規制の変容過程から探っていきたい。なぜならば、それがドイツ住宅政策のたどった歴史そのものであり、低所得者層の住宅難の要因を、国民各層に対する居住空間の保証とソーシャル・ミックスとの両立を目指した社会住宅制度の理念と現実とが乖

離していく過程の中に見いだすことができるからである。

以下では、長年にわたりアフォーダブルな住宅供給を支えてきた社会住宅制度と家賃規制を中心にドイツ住宅政策の枠組みとその変容過程を概観するとともに、2002年より新たに施行された「社会的居住空間助成法(Wohnraumförderungsgesetz)」による住宅助成施策がもたらす効果と問題点について展望する。

### I 社会住宅制度の成立

ドイツ住宅政策における特徴的な概念として知られている「社会住宅(Sozialwohnungen)」(正式名称は「公的助成住宅 öffentliche geförderte Wohnungen」)は、公営住宅など特定の住宅所有関係を指すものではなく、借家人、家賃水準および居住面積に関して一定の「拘束」<sup>2)</sup>を満たすことを条件に、無(低)利子で公的資金を提供する住宅

建設促進制度を意味している。建設主体の如何にかかわらず、こうした公的助成資金が未返済状態にある住宅のことを「社会住宅」と称するのである。住宅建設に対する公的助成制度そのものは、既に戦間期に制度化されていたが、当時その恩恵を被ったのは公益住宅セクター(公益住宅企業・住宅協同組合)に限られていた(大場, 1999, pp.103-104)。これに対して、社会住宅制度では借家・持ち家を問わず公的助成を受けることができる(テニユア中立)。このことから明らかなように、社会住宅制度は市場メカニズムに対抗するものではなく、第二次大戦直後の住宅窮乏期において、本来敬遠されがちなアフォダブル住宅供給に民間資金を動員させる仕組みとして位置づけられるべきものである。この制度では、「社会住宅」家主が公的資金を全額返済すれば、さらに一定の拘束期間(1990年1月1日以降は10年間)を経て、その住宅は一般の民間賃貸住宅(例えば中間所得者向け住宅)として民間市場で賃貸されることとなる<sup>3)</sup>。こうした仕組みを通じて、ドイツでは社会住宅と一般の民間住宅とのセグリゲーションは最小限にとどめられ、ソーシャル・ミックスの実現を通じて均質な居住環境が形成されるものと期待された。

社会住宅への入居にあたっては、「第一次(1956年以降は第二次)住宅建設法」に定められた世帯合計所得上限を超えない世帯に「社会住宅入居資格証明書」(一年間有効)が交付された。制度発足当初には人口の約60%が有資格者となったが、これは「社会住宅」が非常に広範な国民層に対する助成制度であったことを如実に示している。家主は彼らの中から入居者を選ばなければならず(割当て拘束 *Belegungsrecht*)、自治体が助成を条件に社会住宅への借家人指名権 (*Besetzungsrecht*) を有する場合もしばしばみられた。

この時点で、ドイツの賃貸住宅(新規建設分)には、次の三つのカテゴリーが導入されたことになる。すなわち、① 公的助成を受けた社会住宅(法

定家賃)、② 税制優遇住宅<sup>4)</sup>、③ 非助成住宅(市場家賃)である。都市部における65m<sup>2</sup>の住宅(1950年)を例に家賃を比較すると、社会住宅で40~50DM(月額、以下同様)、税制優遇住宅97DM、非助成住宅100DM以上と顕著な差がみられた(Krummacher, 1988, S.446-448)。一方、第二次大戦以前に建設されたストックには家賃統制が適用されていたため、その家賃はさらに低額に抑えられていた。

その後、「第二次住宅建設法」(1956年)では、法定家賃に代わって、新たに費用家賃制度が社会住宅に導入された。これは、住宅の減価償却・借入金利子支払い・維持管理等のコスト総額と当初補助金との差額から当初家賃を算定するもので、諸経費の上昇が家賃額に反映された。その結果、建設時期により同等水準の住宅間に著しい家賃差が生じることとなり、これは後に社会住宅制度の構造的問題の一つとなった。

しかし、社会住宅のシェアは、1949~52年で70%、1960年でも45%を占め、住宅ストックの拡大、大々的な住宅窮乏の除去、都市の再建に果たした役割は大きい。また家賃拘束により世帯の住居費を抑え(平均所得世帯で9.2%)、社会的不平等の緩和に寄与したことも決して過小評価されるべきものではない(Krummacher, 1988, S.454)。

## II 社会住宅制度の変容

### 1. 賃貸住宅から持ち家重視へ

1950年代の大量の住宅建設により、政府内には「住宅窮乏はおおむね解消された」との認識が高まった。そのため、1960年には「統制解除法 (*Abbaugesetz*)」が制定され、1948年以前に建設された住宅に対する家賃統制、借家人保護規制は段階的に解除されることとなった。

また、1967年には、第二次住宅建設法が改正され、民間金融市場からの借入金に対する利子補

給を行う「第二助成」制度が新たに導入された。「第二助成」においては、社会住宅入居資格に対する所得上限は40%アップされ、国民の約四分の三が助成対象となった。この変更は、より所得の高い層への助成により、持ち家の発展を一層促進するものであった。その結果、社会住宅における賃貸住宅の割合は、50～60年代の三分の二から70年代末には三分の一未満へと減少していった。

加えて、住宅近代化助成制度(1976年)<sup>5)</sup>により、新規建設のみならず、ストックの改善に対しても公的助成が行われるようになった。1980年代初頭までに、戦後復興期に大量に建設された都心周辺部の住宅を中心に、年間約20万戸が近代化された。ただし、この設備改善コストは、「家賃法」により家賃への転嫁が認められたため、近代化はしばしば家賃上昇の要因となり(Ude, 1990, S.280)、多くの低所得世帯は、便利な中心部から自治体が割当て権を持つ都市縁辺部の高層集合住宅へと、転居を余儀なくされた。

一方、1980年代初頭には社会住宅制度の大幅な見直しが行われた。社会住宅は、元来広範な国民層にアフォードブルな住宅を供給する施策であったが、その後の建設コストの急増と費用家賃の導入により、家賃水準は徐々に市場家賃に近づいていった。しかしながら、入居後の所得再審査がなかったこともあり、結果として初期に建設されたストックに長く住み続ける借家人ほどメリットの大きい施設となった。このような、制度上の不備から生じる「住宅配分の誤り」、あるいは「不適正入居(Fehlbelegung)」によって低所得者層の入居が阻害されることが問題となったのである。

これに関しては、社会賃貸住宅への入居条件である所得上限を20%以上上回る世帯に対して、家賃の割増し負担金(Fehlbelegungsabgabe)を課す制度が、いくつかの州で1980年代に導入された。居住年数が長く所得の高い借家人は、社会住宅の魅力を高め、ソーシャル・ミックスに寄与する存在とし

表1 旧西ドイツ地域における住宅ストック(1987年)

地域類型	住宅戸数 (1,000戸)	一戸建・ 二戸一建 比率(%)	社会住宅 比率(%)
大都市圏	15,285	37.6	23.6
中心都市	8,148	19.5	29.6
郊外	7,134	58.3	16.7
その他の都市地域	7,152	58.3	15.4
中心都市	1,559	26.2	22.8
郊外	5,592	67.2	13.3
農村部	3,843	64.1	13.6
合計	26,278	47.1	19.9

出所：Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1996.

て、家主の側からは重要視されていたが、この割増し制度によって彼らは退居を余儀なくされた。

こうして、70年代においては建設コストの上昇もあいまって増大傾向にあった社会住宅に対する建設助成は徐々に減額され、1986年には連邦政府が賃貸住宅建設への補助金供給から完全に撤退するに至った。また、早期の公的補助金返済に対するさまざまな優遇措置が実施されたため、100万戸以上の社会住宅が1980年代には「自由賃貸」に移行し、低所得者層にとってのアフォードブル住宅は急速に減少することになった。なかでも大都市圏では、もともと社会賃貸住宅への依存率が高く、特に中心都市では約3割を占めていた(表1参照)。したがって、同ストックの減少による影響はとりわけ深刻であったといえる(大場, 2000, pp.7-8)。

## 2. 対人助成の強化

「第二助成」、近代化助成といった新制度の導入は、民間賃貸住宅から持ち家への転換、低コストの社会住宅建設の減少、家賃上昇等の問題をもたらした(Harloe, 1995, pp.347-349)。特に、家賃上昇によって標準世帯の住居費負担は世帯収入の9.3%(1962年)から13.4%(1970年)に上昇し、低所得世帯の場合は30～40%に達したのである(Krummacher, 1988, S.456)。

これに対して、1965年に新たな対人直接助成として導入された住宅手当(Wohngeld)は、賃貸住宅居住者には家賃補助として、持ち家世帯には住居費負担に対する助成金として機能するもので、市場経済指向の住宅政策における重要な構成要素となった。手当額は、家族構成・世帯収入・家賃額(持ち家の場合は負債額)の3つの指標をもとに算定され、それを連邦・州が半額ずつ負担した。これにより、アフォーダブル住宅の供給(対物促進)を軸とした住宅政策は、公的助成の逡減により高家賃となった社会住宅への低所得者層の入居を家賃補助(対人促進)により支援する方向へ移行することとなった。

また、一時は「統制解除法」により後退した借家人保護制度についても、1971年には新たに「借家人保護法」が制定され、比較家賃制度(Vergleichsmiete, ortsübliche Miete)が導入された(1972年より実施)。これは、住宅の建築年、規模、設備水準、立地条件<sup>6)</sup>を加味して、自治体・家主組織・借家人組織の三者間の協議により作成された家賃の比較対照表(Mietspiegel)に基づき、当該地域の家賃の平準化を図る制度である。すなわち、費用家賃による拘束を受けない一般の賃貸住宅の家賃値上げは、この比較対照表の範囲内において認められるのである。このように、比較家賃制度は社会住宅以外の住宅に対する一種の緩やかな家賃拘束制度という性格を持つものである。

### 3. 社会住宅制度の理念と現実

以上みてきたように、時代とともに公的助成のあり方は大きく変容した。そこでは、社会住宅制度の理念と現実との対照的な姿が明らかとなった。社会住宅制度はソーシャル・ミックスの実現をその目標の一つとして発足したが、住宅窮乏の中で量による解決を優先せざるを得ず、それは都市縁辺部での高層集合住宅(high-rise)の出現をもたらした。また、助成予算の削減と持ち家および近

代化助成へのシフトは、インナーシティでのジェントリフィケーションを加速し、高層集合住宅は都市再開発により排除された「問題世帯」<sup>7)</sup>の受け皿となることでステイグマ化を被った。こうして1970年代以降は、住宅市場の分極化と社会的セグレーションの過程が進行していったのである。

総じて言えば、従来の「広範な住民層」を対象としたマスハウジング型の直接的国家助成は、制度発足直後より始まった市場経済への移行プロセスによる度重なる改変を通じて、次第に市場による供給を補完する低所得者層向けの限定的政策へと変容したと結論されよう。すなわち、60年代以降における住宅市場の緩和傾向<sup>8)</sup>を背景として、社会住宅建設戸数は次第に削減され、住宅政策の重点も貧困層援助を目的とした住宅手当(低所得者層向け対人助成)と、持ち家・近代化助成(中間所得者向け対物助成)とに分化していった。しかしながら、市場全体の緩和傾向とセグメント化の進んだ個々の部分市場の状況とが別問題であることはいうまでもない。社会住宅の割当て拘束は、「問題世帯」の特定の集合住宅団地への集中、あるいは社会住宅入居待ち世帯の住宅老朽化地区での滞留を生んだ。その結果、こうした世帯に住宅問題が集中する状況が顕在化し、施策が残余化していく前提条件となったのである。

## III 社会的居住空間助成法制定と社会住宅制度の再編

### 1. 住宅市場の現況

旧東ドイツ地域や都市縮退現象が著しい地域では、既成市街地および高層集合住宅団地で空き家が増加し、一部では市場性に乏しい住棟の除却さえ行われるなど(大場, 2004, pp.153-155)、現在の住宅市場は全体としては確かに引き続き緩和傾向にあるといえる。しかしながら、市場のセグメント化が進む大都市圏では、アフォーダブル住宅の需

要は依然として大きい。

一方、社会住宅の総数は390万戸(1987年)から180万戸(2001年)へと一貫して低下傾向にある。社会住宅ストック減少の背景としては、① 予算削減にともなう建設量の減少、② 大量建設期(1950～60年代)のストックの拘束解除、③ 自治体住宅企業ストックの民間住宅企業への売却などがあげられる。加えて、民間投資を活性化するため、1989年に第三助成(協定助成)<sup>9)</sup>、1994年に第四助成<sup>10)</sup>が新設され、拘束期間の短縮化がなされたことも一因である。

また、2000～04年の家賃上昇率は6.5%で、物価上昇率とほぼ同程度となっており、90年代の上昇率を下回っている。世帯所得に占める家賃の割合(Mietbelastung)は平均で約25%(2003年)であるが、高齢者、ひとり親世帯の場合は30%を超え、新規建設が減少する中で需要が増加しつつある旧西ドイツ地域の大都市では、さらに上昇する傾向にある。

## 2. 社会住宅制度の改変

2002年1月、過去半世紀にわたってドイツの住宅政策を支えてきた「第二次住宅建設法」(1956年制定)が廃止され、「社会的居住空間助成法(Wohnraumförderungsgesetz, 以下WoFGと略)」が新たに施行された。いまだに公的資金未返済、または拘束期間内にある住宅(=社会住宅)が存在する以上、従来の社会住宅制度は当面維持されるとはいえ、過去半世紀にわたってドイツの住宅政策を支えてきた「第二次住宅建設法」(1956年)が廃止され、これまでの助成方式に替わる新たなシステムが出現したことは、ドイツの住宅政策における大きな変化といえる。

住宅政策の目的として「居住の社会的保護」を第一に掲げるWoFGの特徴は、以下の4点に要約される。

### (1) ターゲットの特定

本法の特徴は、第一に、社会の分極化を背景に、これまで「第二次住宅建設法」が対象としていた「広範な国民層」への住宅供給から、困窮世帯(低所得者、高齢者、多子世帯、ひとり親世帯など)への供給を優先すべく政策ターゲットが特定された点にある(同法第1条2項)。特に多子世帯の場合、賃貸住宅のみならず、持ち家促進においても優先される。これは、いわば「政策の残余化」へのシフトともいえるべきものであるが、同法に定められた条件(後述)に合致する場合は例外も認められている。

### (2) 連邦・州の役割分担

もともとドイツの住宅政策は連邦・諸州の分業と協調とによって実施されてきたが、この関係は引き続き維持されている。しかしながら、WoFG制定以降、連邦の役割は大きく後退し、助成方式の決定を含め政策の担い手は州に委ねられた。すなわち、連邦政府はWoFGにより社会的居住空間助成の一般原則、目標を設定し、同法の実施にあたって必要な全国一律の規則を示すとともに、各州の実施する助成に対して財政上の支援を行う。州政府は、独自の助成規定を設けてWoFGに定められた課題を具体化するが、そこでは地域住宅市場の需要状況に応じて助成の重点を定め、申請者(住宅企業、協同組合、民間個人)に対して助成資金を交付する権限が与えられた。その結果、全国一律の助成方式は廃止され、助成額、助成期間、所得上限、住宅規模などは全て州が定めることとなった。

このように、市場の緩和に対応しつつ、施策の実施については、既に1970年代より独自性を強めてきた州政府に完全に委ねられ、地域の実情に応じた「柔軟な住宅政策」を追求するための法的整備が行われたといえる。

表2 ノルトライン・ヴェストファーレン州における認可家賃規定(2005年現在)

家賃ランク	所得グループA	所得グループB
1	3.90	5.00
2	4.05	5.15
3	4.30	5.40
4	4.55	5.65
5, 6	4.80	5.90

注：数値はm<sup>2</sup>あたり上限額(単位：€)

出所：MSWKS, 2005b.

### (3) 費用家賃原則の廃止

社会住宅制度における費用家賃原則は廃止され、助成住宅の家賃額設定原則の策定も州に委ねられることになった。例えば、西部ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州では、住宅手当における段階区分と連動した「認可家賃(Bewilligungsmiete)」を導入し、公的助成住宅に対しても当該自治体の比較家賃表を参考にして家賃額が決められている。その家賃体系は、法定所得上限内の世帯(所得グループA)、所得上限を上回る(40%以内)世帯(所得グループB)との二本立てとなっている(表2参照)。その結果、従来は民間市場家賃に対するゆるやかな拘束制度であった比較家賃制度の持つ意味が大きく変化することとなった。

### (4) 市区再生施策との連携

WoFGにおける助成ターゲットは、世帯規模、年間所得上限(Einkommensgrenze)に応じて決定され、一人世帯12,000€、二人世帯18,000€、以下世帯人員一人につき4,100€が加算される(同法9条2項)。ただし、所得上限については、各州政府が地域の実情を考慮に入れて、住宅取得が困難な世帯に配慮しつつ、持ち家形成助成の枠内で社会的に安定した住民構成の維持・創出を目的とする場合には、緩和することも認められた(同9条3項)。社会住宅への不適正入居者に対する調整負担金(前述)についても「地域の安定した住民構成」に対

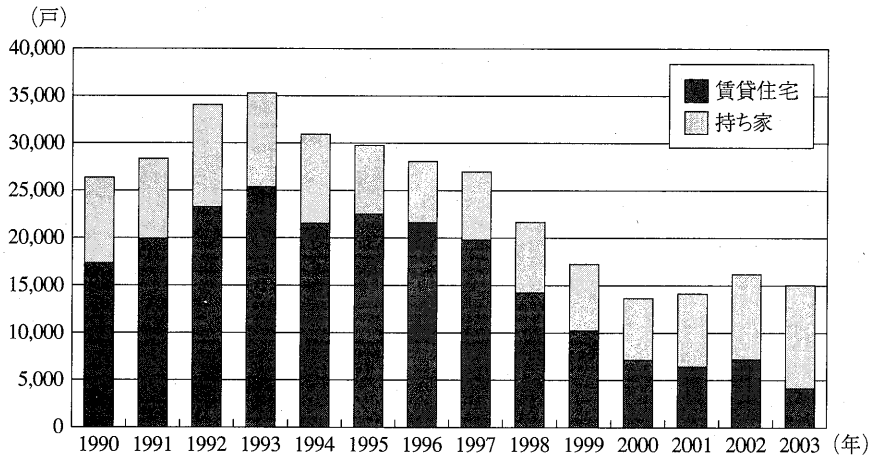
してマイナスになる場合は、特例により徴収が免除された(同第34条5項)。これは、社会的にバランスのとれた住民構成による居住地区の形成(ソーシャル・ミックス)が新たに政策目標に掲げられたことを意味している。また、同法では連邦と州との共同で1999年にスタートした統合近隣開発支援プログラム「社会的都市(die soziale Stadt)」<sup>11)</sup>との連携が強く意識されており、同プログラム対象地域に限り、目的集団の居住状態を改善可能な場合には「割当て拘束」なしにストック改善にも公的助成が可能となった<sup>12)</sup>。

## 3. ノルトライン・ヴェストファーレン州における公的助成

### (1) 公的助成の概要

上記のように、連邦政府により規定された枠組み内とはいえ、そこで実施される助成事業は州によりかなり幅のあるものとなっている。以下では、国内でも人口最大のノルトライン・ヴェストファーレン州(以下NRW州)を例にとり、WoFG制定後の施策の特徴を考察していく。ルール地域をはじめとする衰退産業地域を抱える同州では、従来より「第一助成」に重きを置いた社会住宅建設を行ってきた。WoFGの制定を受けて、州は2003年に独自の「居住空間助成規定(Wohnraumförderungsbestimmungen)」を制定し、これに基づいて毎年「居住空間助成プログラム(Wohnraumförderungsprogramm)」を策定し、施策を実施している。

州内では1995～2002年に約68万戸の住宅が建設されたが、このうち公的助成住宅の占める比率は、市場緩和、財政難のため、30%(90年代半ば)から20%(2000年)と年々低下傾向にあり、助成戸数も全国的な建設ブームにあった93年をピークにはほぼ一貫して減少している(図1参照)。ここでは、特に連邦予算の寄与率が約25%(1990年)から2.7%(2000年)に急落した影響が大きい。



注: ストック近代化助成を含む。  
出所: NRW州資料により作成。

図1 ノルトライン・ヴェストファーレン州における社会住宅助成戸数 (1990~2003年)

一方、この間に持ち家助成に力を注いだ結果、他州に比べて低かった持ち家率は過去10年間に4ポイント上昇し、39%となった(Landtag Nordrhein-Westfalen, 2003, S.2)。州では、現在の総じて良好な市場状態を維持するためには、中期的に年間6~8万戸(助成住宅および非助成住宅の合計)の供給が必要であると、2005年には総額8.1億€(うち連邦予算4400万€)の居住空間助成プログラム(WoFP 2005)を作成し、計13,500戸(持ち家8,000戸、賃貸4,800戸、その他、障害者・要介護者向けなど700戸)の助成を予定している(MSWKS, 2005b, S.4)。

## (2) 市区再生施策との連携

また、NRW州では独自の政策課題として「都市居住の推進(Wohnen in der Stadt)」を掲げ、「居住空間助成規定」には市区(都市)再生事業との連携が明記されている。すなわち、都市再生における住宅関連施策は、今後は社会的居住空間助成でサポートするのが望ましいとして、新規建設、60~70年代に建設された集合住宅の改善(市場性のな

い住棟の除却など)に助成を行っている。加えて、ブラウンフィールド(既成市街地内の低・未利用地)の取得・整備コストの75%を低利貸付によりサポートし、それを社会(公的助成)住宅用地に活用することで、基幹産業の衰退や郊外への人口流出により人口減が続く大都市の縮退現象への対応を図っている。

## (3) 地域の実情に応じた助成

さらに、個々の地域における住宅事情を考慮した助成も進められている。例えば、州人口の40%、住宅需要世帯の55%が集中し、アフォーダブル住宅の需要に助成が追いつかない地域(家賃ランク4~6、州都デュッセルドルフおよびライン川沿岸)では、十分な居住空間を創出する必要があるとして、特に賃貸住宅の新規建設に重点が置かれている。一方、比較的低価格で安定している住宅市場(家賃ランク2~3、ルール地域ほか)では、人口減、高齢化に対応した既存団地、市区におけるストックの持続可能な更新(価値向上)のための投資が重視されている(MSWKS, 2005a, S.2-3)。

## おわりに

以上、助成対象者の拡大(法定所得上限を上回る世帯への持ち家助成)や調整負担金特例に示されるように、総じて「社会的居住空間助成法」ではフレキシブルな施策体系となっている。この点に対しては、大都市地域での持ち家助成は中心都市から郊外へのさらなる人口流出、都市縮退を招くとして、ドイツ借家人連盟(Deutscher Mieterbund, 以下DMB)などからの批判もある。また、予算に占める持ち家助成、近代化助成比率の上昇のため、政策による再配分効果は疑問であり、住宅政策における最も効率的、合目的な助成手法とDMBによって評価される住宅手当のそれとは対照的である。

一見したところ、本法に盛り込まれた施策は、先進工業国に共通する長期的なトレンドであり、既にドイツにおいても1970年代以来顕在化しつつあった住宅政策のストック活用、残余化へのシフトを法制度において追認したかのような印象を与えるが、実は同法の枢要は「社会的都市」など市区再生事業との連携にある。この部分に、社会住宅制度成立当初の理念である国民各層に対する居住空間の保証とソーシャル・ミックスとの両立を目指す政策立案者の意図を見ることができる。もはや、窮乏期のように住宅問題の量による解決が迫られる時代が過ぎ去った今日では、ローカルレベルでの住宅企業や自治体との協働によって市区の安定化や再生に資するような施策がますます重要になっている。その意味では、公的助成住宅から居住空間助成へと制度の名称は変更されたとはいえ、過去半世紀を超えて発展してきた社会住宅制度の理念は継承されているといえよう。

[付記] 本稿は、2005年度科学研究費補助金(基盤研究B:課題番号17402020)を受けた「EU諸国における自治体主導による「都市再生」の比較研究」の成果の一部である。

## 注

- 1) 「三分の二社会」とは、グロツツ(Glotz)により1984年に提唱された概念である。一方では、多数の者が所得上昇と生活の改善で利益を享受しているのに対して、他方ではひとり親世帯、低所得若年労働者、多子世帯、外国人など「新しい貧困層」が出現し、両者の格差が年々拡大している状況を指す。
- 2) 第一次住宅建設法により設けられた「第一助成」制度によれば、公的助成により建設された住宅の家賃上限は法により規定され(法定家賃Richtsatzmiete)、その実額は個々の州により地域の状態やローン、補助金の支出状況を考慮して決定された。また、基準となる居住面積も世帯人員によって定められており、一人世帯45m<sup>2</sup>、二人世帯60m<sup>2</sup>(2室)、三人世帯75m<sup>2</sup>(3室)などとなっている(Ude, 1990, S.282-283)。上記の「拘束」に合意した社会住宅の建設主体には、建設コストの40~50%をカバーする無利子ローンが国家により支給された。
- 3) ただし、非営利セクター(公益住宅企業、住宅協同組合)の場合は、特別に更なる税制優遇措置を受ける代わりに、非助成もしくは助成金返済後の住宅に対しても費用家賃を採用しなければならない義務があった(Baltin, 1996, p.54)。
- 4) 1950年代から60年代にかけての一連の税制改革によって、住宅建設・取得時の土地取得税、不動産税等に対する税制優遇措置を受けた非助成住宅。
- 5) セントラルヒーティング、浴室、インターホン、エレベーター、防音窓などの設置による住宅ストックの改善策。
- 6) 商店・学校・医療施設などへの近接性、交通条件、建築密度、騒音などが評価基準とされた。
- 7) こうした世帯は、「五つのA」と総称された。これは、ドイツ語で貧乏人(Arme)、年寄り(Alte)、失業者(Arbeitslose)、外国人(Ausländer)、アルコール依存者(Alkoholiker)を表す単語の頭文字にちなむものである。
- 8) ドイツ統一直後に人口移動動向が大きく変化して、一時的な住宅窮乏が生じた時期は例外である。連邦政府は、1989年に「住宅建設促進法」を制定し、地下貯蔵室、屋根裏等を住居に転換するために税制優遇と低利貸付を実施したほか、1986年にいったん停止した連邦の社会賃貸住宅建設への直接助成を再開した。
- 9) 従来の「第一助成」方式が予算の割に助成戸数が少なく、非効率であることから、民間資本の追加投資を開拓することを目的に、短い拘束期間(通常10年未満)、自治体と投資者の協議による家賃のフレキシブルな設定など、「柔軟な」規定を持つ助成制度。
- 10) 建設コストをサポートする「基本助成」に、入居者の所得を反映した「追加助成」を加えた助成制度。



- 11) ① 都市基盤の老朽化した都心, 都心周辺部, ② 周辺部の大規模住宅団地 (特に旧東ドイツ地域の巨大団地), ③ その他, 居住者層の偏りにより社会的課題を抱える地区を対象として実施されている。現在の実施地区は, 全国で約300に達している。
- 12) なお, この条件は旧西ドイツ地域にのみ適用される。

#### 参考文献

- 大場茂明 1999「ドイツの住宅政策」小玉徹ほか『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房
- 大場茂明 2000「ドイツ住宅政策の現況と課題」『月刊 住宅工統計』No.185, pp.6-14
- 大場茂明 2004「ドイツにおける都市再生の新たな戦略—“Stadtumbau Ost”プログラムを中心として」『人文研究』第55巻第3分冊 pp.141-164
- Baltin, P. (ed.) 1996. *Housing Policy in Europe*, Routledge.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1990. *Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg* (Schriftreihe Forschung 482), Bonn-Bad Godesberg.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1996. *Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik: Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II*, Bonn-Bad Godesberg.
- Harloe, M. 1995. *The People's Home?: Social housing in Europe & America*, Blackwell.
- Krummacker, M. 1988. “Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger und sechziger Jahre.” in *Massenwohnung und Eigenheim*, Hrsg. von Schildt, A. & Sywottek, A. Campus, S.440-460.
- Landtag Nordrhein-Westfalen 2003. *Zukunft des Wohnens und der Wohnquartiere in NRW-Prognosen, Investitionsbedarf, Folgen für Wohnungspolitik und Stadtumbau*. Drucksache 13/4670.
- Mändle, E. u. Galonska, J. (Hrsg.) 1997. *Wohnungs- und Immobilien-Lexikon* Hammonia.
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) 2003. *Wohnraumförderungsbestimmungen*.
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) 2005a. *Fakten und Argumente zur Wohnraumförderung 2005*.
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) 2005b. *Wohnraumförderungsprogramm 2005*.
- Ude, C. (Hrsg.) 1990. *Wege aus der Wohnungsnot*. Pieper.
- ホームページ  
連邦交通・建設・住宅省 Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen <http://www.bmwbw.de/>  
ノルトラインヴェストファーレン州都市計画・住宅・文化・スポーツ省 Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen <http://www.mswks.nrw.de/>  
ドイツ借家人連盟 Deutscher Mieterbund e.V. (DMB) <http://www.mieterbund.de/>  
(おおば・しげあき 大阪市立大学教授)

新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著  
『年金改革の比較政治学：経路依存性と非難回避』

(ミネルヴァ書房、京都、2004年)

加藤 淳子

広範囲の国民に影響を与える再分配政策は、福祉国家にとって最も重要な政策課題のひとつである。高齢者を対象とする年金制度は、その典型的な例である。制度の設計およびそれと関連する長期的な財政の維持が極めて技術的な問題である一方で、それらによって左右される拠出と給付の水準は、個々の加入者にとって直接的利害に関わる問題である。公的年金制度の確立から近年の企業年金制度に見られるような私的年金の拡充まで、年金制度が政治学の重要な対象であり続けたのは当然のことであった。また、各国間に共通に存在し重要な政策課題である年金制度は比較の格好の対象でもある。年金制度自体が長い年月を経て現在の形になり、また制度自体の効果が長期的に現れることは、この比較における歴史的な観点の重要性を示唆する。副題にある「経路依存性と非難回避」は、それぞれ歴史的な分析と政治過程分析の交叉する年金改革の政治を分析するにあたって、本書の寄稿者が共通に持った視点である。

本書は、各国の年金制度をその成り立ちから区別し、制度による相違が政治における多様性を生むと主張する。このように、制度に着目して分析を行うアプローチは政治学および社会科学において広く「新制度論」として知られている。ここで意味される制度は公的なものばかりでなく、価値・規範から不文律や慣行、習慣まで、政治における行為および行為者間の関係に影響を与え、パターン

としてとらえられるもの全てを含む。編者の新川の言葉を借りれば「ルールから、企業や官庁といった組織も、すべて制度という概念のなかに入ってくる」(本書301ページ)のである。長期にわたって変化・発展を繰り返している制度が、拠出から給付に至るまで個々の加入者に与える影響は過去の制度の運営や将来の設計と不可分の関係にある。このことからわかるように、一旦生じた制度における変化や変更は後戻りできない形で定着する。その後の発展にそれらの変化やできごとがなかった場合と全く異なる形のつまり不可逆的な影響を与えるため、年金制度の発展は経路依存性を持つものとしてとらえられるのである。その結果として、過去の利害関係やその対立の帰結が現在の年金制度の形に反映され、年金制度は新制度論を使った政治学分析の格好の対象となっているのである。

このように、本書は、政治学を必ずしも専門としない読者に対して政治学における基本概念と分析の枠組の理解を促し年金改革の政治学的分析の俯瞰図を提供する。一方で、各国の年金制度を比較し分析する観点は必ずしも政治学における通説や定石にとらわれているものではない。例えば、年金制度を分類するにあたって、第一の柱である普遍的公的年金と第二の柱である私的年金制度のそれぞれがどの程度、所得代替を行っているか、労働人口をカバーしているかで、各国の制度をクロス表で区別している(本書7ページ、表序-2)。

表1 2つの柱の比重に基づく年金制度の分類

第一の柱	第二の柱		
		任意であり限定的(労働力人口の40~60%程度の適用範囲)	強制的かつ/もしくは広範な適用範囲(労働力人口の80~90%をカバー)
	なし	制度が未完成 台湾(本書では取り扱わず)	個人貯蓄型 シンガポール
	最低保障給付	準ビスマルク型 カナダ アメリカ (日本)	多柱型 スイス イギリス
	完全な所得代替 (最低60%の代替率)	社会保険型 フランス ドイツ イタリア スウェーデン (1990年代の改革以前) (韓国)	スウェーデン(改革以後)

出所: 「年金改革の比較政治学」7ページ, 表序-2.

公的年金により最低保障給付を行い私的年金への加入が任意・限定的であるカナダ、アメリカ合衆国、日本は準ビスマルク型に分類され、公的な年金で完全な所得代替を行い任意・限定的である私的年金への加入が観察される国—フランス、ドイツ、イタリア、スウェーデン(1990年代の改革以前)、韓国—は社会保険型となる。最低保障給付と労働人口のほとんどをカバーする私的年金制度を組み合わせさせたスイス、イギリスは多柱型である。公的年金、私的年金の区別とそれによる生活保障がどれだけ行き渡っているかに焦点をあてたこの類型化は、政治学における福祉国家の分類とは少し異なる。比較政治学において最もよく使われるエスピングァンダーセン(Esping-Andersen 1990)の分類によれば、社会民主主義モデルとして区別されるスウェーデンを、保守主義モデルに属する大陸ヨーロッパ諸国と、同一の年金制度—社会保険型—に分類している。封建的遺制の影響が強く職域別の既存の年金から発達した大陸ヨーロッパの社会保険方式と、封建的遺制の影響が弱く当初から普遍主義的年金制度の形成を旨としたスウェーデ

ンを同類型に含めているのである(これらの国の年金制度の歴史的形成の相違については例えば Baldwin 1990参照)。またそれぞれ境界的な例としつつも日本と韓国を欧米諸国と並べて分類し、いわゆるアジア型福祉国家を欧米型の福祉国家と区別する考え方に疑義を呈している。日本、韓国に加えシンガポールもケースとして取り上げ、これら東アジア諸国を儒教の文化・社会への影響および急速な経済発展の社会への強大な影響力によって、欧米の福祉国家と区別する観点を批判的に検討する。そのことで比較を可能にしているのである。すなわち、欧米においてもキリスト教に見られるように宗教の社会への影響力は強大であったし、民主主義と資本主義が同時に発展していくと言うそのプロセスの下で福祉国家が形成されており、経済が社会に強大な影響を与えたという点では東アジア諸国と並べて比較できる事例であると考えられるからである。

このように本書は、いわゆる新制度論的視角から広義の制度に焦点をあて、異なる年金制度の類型の下では異なる政治が存在するという基本前提

から、各国の年金制度のあり方とそれをめぐる政治を、特に1980年代から1990年代に焦点をあてて比較対照している。一方で、本書は、比較のケースとして扱われている西ヨーロッパ、北米、東アジアの九カ国の年金改革の政治が、民主主義という制度の枠組の下で共通点を持つことを主張する。各国間には制度を無視できる政治過程が共通に存在する。それが「縮減の政治」である。全ての国において、既存の年金制度の給付水準や受給者の範囲の多様性にも関わらず、慢性的財政赤字が政治問題化するにつれ、現在進むあるいは将来の高齢化の下で長期的年金財政の安定を図るため、拠出の引き上げと給付の引き下げが政策課題となっている。すなわち、どの国においても年金給付の水準と範囲の縮減を図っていることに変わりはない。民主主義の下では、こうした利益の縮減は世論の反発や反対の対象となる。さらに、社会における広範な利益対立に関わる—全ての人間が高齢化しその制度の維持は他人ごとではあり得ない—ことから、年金政策に関しては、その利益を組織化し拒否権を行使できる拒否権プレイヤーが特定され、拒否点の存在が、政策決定や改革に大きな影響を与えることになる。その結果、政府や政権党も野党も、年金政策の決定過程においては福祉の縮減に見られるような利益の侵害に対する非難を何とか回避しようとする、いわゆる非難回避の行動が見られる。九カ国の事例は、非難回避の結果、政策変化が妨げられる場合、かえって巧妙な非難回避により大規模な改革が施行される場合の二極の間にそれぞれ位置づけられており、この最も重要な主張に沿った形で全ての国の事例が丁寧に比較されている。すなわち、この共通の縮減の政治の下での非難回避が、国によって異なる制度の下で、全く異なる政策的な帰結を呼ぶのである。

スウェーデンは、社会保険型の典型として、またその類型のなかでも特に高い給付水準を持ち、縮

減の圧力が最も強いはずの事例である。これ以上の公的保障による給付の維持は不可能であり、それゆえ同国では1990年代以降、実現可能性を重視した改革の方向が選択された。すなわち、みなし拠出建て方式の導入に見られるように社会「保険」としての年金の性格をさらに強め、年金給付の水準や適用範囲の決定をその時々々の経済社会要因の変化に応じて技術的に行なえるようにした制度上の変化が、大規模な改革を可能にしたのである。これに対して、同じ社会保険型の年金制度を持つイタリアにおいては、制度改革の中味が工夫されたというよりは、年金制度と全く無関係の1990年代以降の政党政治における変化が改革が行われるに至る重要な理由となった。この点は、支給開始年齢の引き上げが、イタリアのそれと匹敵する政党政治の変化を背景に行われた日本—準ビスマルク型に分類されながら社会保険型に比較的近い—と同様である。このような観点から、あえてそれぞれ複雑な事例を単純化する危険を恐れずに述べれば、フランス、ドイツは非難回避が抜本的改革を妨げた事例である。それに対して、イギリス、スイス、アメリカ合衆国、カナダは、福祉国家の自由主義的な性格によって、政府の非難回避が容易であり、かえって利害調整や将来の設計を行う主体として政府が改革の要求の圧力を受け政策変化を起こすというプロセスが生じにくい例であると考えられる。普遍的公的年金制度がなく広範な労働人口をカバーする私的年金制度が整備されている「個人貯蓄型」のシンガポールの事例はこれら欧米の自由主義モデルと対比される事例であり、また経済発展とともに公的年金制度の形成に走った韓国の事例とも対比される。

結果として、普遍主義的公的年金制度の給付水準が低く私的年金制度の適用範囲が広い、多柱型の国(スイスやイギリス)ほど、小規模な変化や改革の先送りしか観察できない一方、社会保険型の国ほど改革が行われる傾向がある。その中でも公

的年金制度において所得代替率が高い給付を行っている、ゆえに大きな改革が難しいと予想されるスウェーデンで、その給付水準を維持するため私的年金の適用範囲を広げる形で大きな改革が行われた。この改革に対して超党派的な合意が形成されたのは、イタリアの政党政治の変化のようなアドホックな短期的政治的要因のためでなく、将来政治問題化する可能性の高い年金の給付水準を社会経済変数の変動に応じ調節し技術的に解決できるよう工夫するなど、政策の内容自体を与野党両者にとって非難回避が可能な形にしたためである。このスウェーデンに見られる非難回避は、多柱型諸国のそれと異なる。すなわち、イギリスが改革を先延ばしすることで既存の制度を温存したのに対し、スウェーデンは改革を行うことで年金財政の安定化を図り既存の制度の維持を図ったのである。これと対応して、準ビスマルク型の中でも、給付水準の面から最も社会保険型に近い日本が、1990年代の政党政治の変化を背景に、支給開始年齢の引き上げという本来なら有権者の強い反対を呼ぶ改革を非難回避に成功し行ない、カナダ、アメリカ合衆国では改革の先送りが起こっているのは興味深い。

このように、「年金改革の比較政治学」は、数カ国のケースを共通の視角から分析した比較政治学の類書と比べても、全てのケースが個々の事例の相違と独自性にも関わらず共通の枠組に沿って説

明されている珍しい例である。それゆえ、年金政策や制度改革をめぐる政治を、政治学を専門としない読者にも明示的な形で提示するとともに、年金制度をめぐる政治経済分析に関し既に知識を持つ読者にとっても新しい発見を可能にする。一方で、各国のケースが、冒頭の主張に見られる、経路依存性、非難回避、縮減の政治と言った共通概念で実質的に説明することができるにも関わらず、各章の担当者が、これら概念に言及し読者にわかりやすく主張を展開するという配慮はなされていない。その上、本書の問題意識を明快に紹介した序章と対応する結論の章もない。日本についての最終章で編者の一人である新川がかなり丁寧に分析枠組の再構成を行っているものの、本書の貢献を十分に提示するにはやはり独立した一章で各国のケースと全体の主張の関係を改めて論じる必要がある。数カ国のケースの一般化に成功した比較政治経済分析であるだけに、今一つその貢献が読者に明示的に示されなかったのは惜まれる。

#### 参考文献

- Baldwin, Peter. 1990. *The Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press (G.エスピン-アンデルセン著 岡沢憲英・宮本太郎監訳「福祉資本主義の三つの世界」東京、ミネルヴァ書房、2001年).

(かとう・じゅんこ 東京大学教授)



## 『海外社会保障研究』執筆要領

### 1. 執筆枚数

原稿の字数は以下の限度内とします。

- (1) 論文：16,000字（図表を含む）  
本文のほかに要約文（400字以内）およびキーワード（3～5語）を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字（図表を含む）
- (3) 動向：8,000字（図表を含む）
- (4) 書評：6,000字

### 2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3)…→①②③…→の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書の文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c)または・で始めてください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

### 3. 引用

本文中の引用の際は、出典（発行所、発行年）を明記してください。

### 4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要などときには、西暦の後に（）入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

### 5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

### 6. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

### 7. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性—退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." In *The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review* 58(3): 63–87.

榎原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp. 56–72

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp. 260–267

---

## 海外社会保障研究

---

第153号 2005年12月発行予定 特集：中南米の社会保障

---

バックナンバー（在庫あり）

- 第151号 2005年6月発行……特集：企業年金の国際的潮流
- 第150号 2005年3月発行……特集：成長するアジアの社会保障
- 第149号 2004年12月発行……特集：OECD諸国における医療改革の流れと今後の方向性
- 第148号 2004年9月発行……特集：海外社会保障研究の展望
- 第147号 2004年6月発行……特集：ワークフェアの概念と実践
- 第146号 2004年3月発行……特集：IMF体制後の韓国の社会政策
- 第145号 2003年12月発行……特集：社会保険医療制度の国際比較：日、独、仏、蘭、加5カ国の医療保険制度改革の動向
- 第144号 2003年9月発行……特集：ロシア・東欧における社会保障の動向
- 第143号 2003年6月発行……特集：第7回厚生政策セミナー「こども、家族、社会—少子社会の政策選択—」
- 第142号 2003年3月発行……特集：転換期における福祉国家の国際比較研究
- 第141号 2002年12月発行……特集：社会的排除—概念と各国の動き—
- 第140号 2002年9月発行……特集：先進諸国の所得保障政策における障害給付の変化とその背景
- 第139号 2002年6月発行……特集：日本とカナダの社会保障—加日社会保障政策研究円卓会議の成果—
- 第138号 2002年3月発行……特集：現代の規範理論と社会保障
- 第137号 2001年12月発行……特集：国際機関における年金政策論
- 第136号 2001年9月発行……特集：保険者機能から見た欧米諸国の医療制度改革と国際比較
- 第135号 2001年6月発行……特集：第5回厚生政策セミナー「アジアと社会保障」
- 第134号 2001年3月発行……特集：グローバル化と社会保障
- 第133号 2000年12月発行……特集：社会保障と情報化
- 第132号 2000年9月発行……特集：中国の社会保障改革と企業行動
- 第131号 2000年6月発行……特集：介護保険の国際的動向
- 第130号 2000年3月発行……特集：社会保障給付費の国際比較研究
- 第129号 1999年12月発行……特集：医療サービスの質の確保をめぐる諸問題
- 第128号 1999年9月発行……特集：EUの社会保障政策の展開
- 第127号 1999年6月発行……特集1：福祉施策の国際比較  
特集2：OECD社会保障大臣会議
- 第126号 1999年3月発行……特集：各国の年金改革
- 第125号 1998年12月発行……特集：就労インセンティブと社会保障

※ バックナンバーの詳しい内容をインターネットでご紹介しております。<http://www.infoasia.co.jp>をご覧ください。

---



## 海外社会保障研究 投稿規程

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」、及び「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に投稿する論文等はいずれも他に未投稿・未発表のものに限りします。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付して下さい。採用の決まったものは、フロッピーディスクも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号  
日比谷国際ビル6階  
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係  
Tel: 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816  
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

### 編集委員長

京極 高宣 (国立社会保障・人口問題研究所長)

### 編集委員

高橋 紘士 (立教大学教授)

岡 伸一 (明治学院大学教授)

尾形 裕也 (九州大学教授)

沙 銀華 (ニッセイ基礎研究所主任研究員)

武川 正吾 (東京大学教授)

高橋 重郷 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

島崎 謙治 (同研究所・政策研究調整官)

本田 達郎 (国立社会保障・人口問題研究所企画部長)

小島 宏 (同研究所・国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

金子 能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

### 編集幹事

米山 正敏 (同研究所・企画部第1室長)

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第4室長)

菊地 英明 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

佐藤 格 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

## 海外社会保障研究 No. 152

平成17年9月25日発行

ISBN 4-900849-81-2

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0002 東京都渋谷区渋谷3丁目27番11号

祐真ビル新館12階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: [books@infoasia.co.jp](mailto:books@infoasia.co.jp)

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062

# THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH (KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

---

Autumn 2005 No. 152

---

## Special Issue: Housing Policy and Social Security

Foreword ..... Shogo Takegawa

Housing Policy and Social Security: from the viewpoint of welfare regime theory  
..... Hideaki Kikuchi, Yoshihiro Kaneko

Living Quality of the People: Comparative Study between  
Japan and USA and Review of Economic Perspectives ..... Masayuki Nakagawa

Housing Policy and Social Protection in France ..... Tamiko Tsuru

Changing Housing Policy and Social Exclusion in Britain ..... Toru Kodama

Securing Suitable Living Environments and Housing Policy in the United States ..... Tetsutaro Okada

Development of Policies for Affordable Housing in Germany:  
Social Housing Scheme and Rent Control ..... Shigeaki Oba

## Report and Statistics

Toshimitsu Shinkawa, Giuliano Bonoli (eds.)

*Ageing and Pension Reform around the World: Evidence from Eleven Countries* ..... Junko Kato

---