

問 14-1 就業規則で継続雇用の年齢上限を定めていますか。あてはまるもの 1つに○をつけてください。

1. 定めている →【問 15】へ
2. 定めていない

問 14-2 継続雇用の年齢上限を定める予定がありますか。あてはまるもの 1つに○をつけてください。

1. 定める予定がある
2. 定める予定がない →【問 15】へ

問 14-3 定める年齢上限見込みは何歳ですが。具体的にご記入ください。

		歳
--	--	---

問 15 貴社では定年到達者全員に継続雇用を適用していますか。あてはまるもの 1つに○をつけてください。

1. 原則として希望者全員 →【問 16】へ
2. 会社が定めた基準に適合する者全員
3. 会社が特に必要と認めた者に限る
4. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問 15-1 会社が継続雇用を認める条件は何ですか。あてはまるもの 全てに○をつけてください。

1. 一定の職位（社内の資格も含む）以上であること
2. 一定の職位（社内の資格も含む）以下であること
3. 特定の公的資格を保有していること
4. 継続雇用で担当する仕事がきまっていること
5. 上司の推薦があること
6. 健康であること
7. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問16 継続雇用を適用している理由は何ですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 人手不足の解消（若者の採用困難）
2. 従業員もしくは労働組合の要望
3. 会社の福利厚生対策として
4. 時代の趨勢と考慮して
5. 行政（職業安定所など）からの要請のため
6. 技能の継承
7. 優秀な人材の継続的確保
8. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問17 継続雇用者の勤務時間をどのように定めていますか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 定年前と同じ勤務日数、勤務時間
2. 定年前と勤務日数は同じで、1日の勤務時間が短い
3. 定年前より勤務日数が少なく、1日の勤務時間は同じ
4. 定年前より勤務日数が少なく、1日の勤務時間も短い
5. 勤務日と時間帯を自由に設定するフレックス勤務
6. 本人の希望による在宅勤務
7. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問18 60歳以上の継続雇用者に感じているメリットは何ですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 仕事内容がよくわかっているので、新たに訓練コストをかける必要がない
2. 社内の人脈があるので、仕事の調整が容易
3. その人が持っている技能やノウハウが重要
4. その人が持っている技能が、まだ次の世代に十分引き継がれていないため必要
5. 顧客に信用されている
6. その人に担当してもらう仕事は、近い将来、縮小・消滅していくことが予想されているため、新たに人を採用する必要がない
7. 貴社で経験を積んだ高齢者は雇用契約期間が短いので、雇用調整が容易
8. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )
9. 特になし

問19 継続雇用者が貴社の生産性を高める上で課題になっていることはありますか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 一般に仕事への意欲が感じられない
2. 高齢者には健康上の理由で休むことが多い

3. 健康な高齢者でも体力的に無理がある
4. 集中力が低下するためミスが多くなる
5. 概して仕事を遂行する速度が遅い
6. 新しい技術への適応力が低く、再訓練の効果がない
7. 自分の考えにこだわり、周りとの折り合いが悪い
8. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )
9. 特にない

◎貴社のパートタイマーについてお伺いします。  
パートタイマーとは、社会保険の適用になっていない短時間労働者のことです。

問20 貴社にはパートタイマーがいますか。あてはまるもの 1つに○をつけてください。

1. いる
2. いない → 【問 25】へ

問21 貴社においてパートタイマーが全社員に占める割合は5年前（1999年）と比べてどうですか。あてはまるもの 1つに○をつけてください。

1. 増えている
2. 減っている
3. 変わらない

問22 貴社においてパートタイマーにかかる労務費用は、全体の労務費用のおよそ何%を占めますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

1. 20%未満
2. 20%以上 30%未満
3. 30%以上 40%未満
4. 40%以上 50%未満
5. 50%以上 60%未満
6. 60%以上 70%未満
7. 70%以上 80%未満
8. 80%以上

※労務費用とは、「現金給与」「法定福利費」「法定外福利費」「退職金等」「教育訓練費」などのことです。

問23 貴社においてパートタイマーにかかる労務費用が全体の労務費用に占めている割合は、5年前(1999年)と比べてどうですか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

1. 増えている
2. 減っている
3. 変わらない

問24 パートタイマーに社会保険が適用された場合、貴社ではどのような対応をする予定ですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. パートタイマーを減らし、正社員を増やす
2. 社会保険が適用されない範囲に労働時間をとどめるよう、指導する
3. 派遣・請負など別形態の非正規労働者を増やす
4. 社会保険料を負担する
5. 業務全般の見直しを行い、正社員とパートを区別しないようにする



問27 アウトソーシング、業務請負、派遣社員を活用する際の問題点は何ですか。活用しているものについてそれぞれあてはまるもの全てに○をつけてください。

	アウトソーシング	業務請負	派遣社員
機密漏洩	1	1	1
ノウハウ流出	2	2	2
コスト上昇	3	3	3
責任の不明確化	4	4	4
契約上のトラブル	5	5	5
価格面でのトラブル	6	6	6
導入の成果がない	7	7	7
他部署との非円滑化	8	8	8
業務の質の低下	9	9	9
志気の低下	10	10	10
労使関係で問題発生	11	11	11
その他（具体的に： )	12	12	12
特になし	13	13	13

◎貴社の社会保険料のお考えについてお伺いします。

問28 現行の社会保険料の企業負担について、どのようにお考えですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 医療、介護については上限設定がないので、先止まり感がない
2. 保険料負担自体が高い
3. 間接的に自営業者の負担も行っているのは不公平
4. 社員の非正規雇用化を進めているので、特に不満はない
5. 生産拠点が海外なので、特に不満はない
6. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問29 現行では医療保険、介護保険、年金、育児手当といった社会保障の保険料負担は労使折半ですが、この負担構成についてどのようにお考えですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 健康管理は自己管理・自己責任の度合いが大きいので、医療保険の企業責任は小さくてよい
2. 家族の介護は個人の問題であるので、介護保険の企業責任は小さくてよい
3. 個人の資産管理は自己管理・自己責任の度合いが大きいので、年金負担の企業責任は小さくてよい
4. 子育ては個人の問題であるので、育児手当の企業責任は小さくてよい
5. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問30 医療保険と介護保険についてお聞きします。企業の社会保険料負担を引き下げるとして、その不足分はどのように対応すればよいとお考えですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 保険給付自体に民間活用を行い、効率化して給付自体を削減すべき
2. 消費税等、間接税を財源とすればよい
3. 高齢者の保険料負担を引き上げる
4. 高齢者の自己負担を引き上げる
5. 現役労働者の負担を引き上げる
6. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問31 年金についてお聞きします。企業の社会保険料負担を引き下げるとして、その不足分はどのように対応すれば良いとお考えですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

1. 民間保険の活用等を通じて、公的給付自体を削減すべき
2. 消費税等、間接税を財源とすればよい
3. 高齢者の保険料負担を引き上げる
4. 年金課税の強化等、高齢者の優遇税制を改めることで対応すればよい
5. 現役労働者の負担を引き上げる

6. その他（具体的に：

）



◎貴社についてお伺いします。

問32 貴社の業種はなんですか。主な業種1つに○をつけてください。

- |                  |              |
|------------------|--------------|
| 1. 鉱業            | 9. 不動産業      |
| 2. 建設業           | 10. 飲食店、宿泊業  |
| 3. 製造業           | 11. 医療・福祉    |
| 4. 電気・ガス・熱供給・水道業 | 12. 教育、学習支援業 |
| 5. 情報通信業         | 13. 複合サービス事業 |
| 6. 運輸業           | 14. サービス業    |
| 7. 卸売・小売業        | 15. その他      |
| 8. 金融・保険業        | (具体的に： )     |

問33 貴社の正社員の人数（貴社単独、子会社・関連会社を除く）および男性・女性の人数をお答えください。

	百万	十万	万	千	百	十	一	
全体								人
男性								人
女性								人

(平成16年4月1日現在)

問34 貴社について差し支えない範囲でご記入ください。

氏名			
貴社名			
部署名		役職	
御住所			
電話番号		e-mail	

質問は以上です。ご協力ありがとうございました。

# 我が国における住宅保障に関する公私の役割分担に関する研究

## －福祉国家論からのアプローチ－

菊地英明

(国立社会保障・人口問題研究所)

### 1. 問題の所在

#### (1) はじめに－階層と居住の結びつきの解明

住宅を必要とする者に、一定の質を確保した上で低廉な負担のもとに保障するという視点は、各国の福祉国家の成立と展開を論ずる上で欠かせないものである。しかし我が国では、そもそも住宅対策（住宅政策）は社会保障の「関連制度」の一つとして数えられることはあっても、そのものの定義には入れられてこなかった。また、省庁間の縄張りとも関係して、住宅は建築という技術的な観点から、あるいは国土開発という観点から論じられることが多かった。このため、そもそも住宅が社会科学の考察対象となりうるのか、という問いが立てられることすらあった。このような状況を反映して、我が国では社会科学、あるいは社会政策の範疇で住宅が論じられることは比較的少なかった<sup>1</sup>。

しかし、住宅が社会科学の対象となりづらかった間にも、住宅政策は展開されてきた。後の議論の先取りになるが、一番イメージしやすいのは困窮層に対する公営住宅の直接支給である。これに対して、大雑把に言えば富裕層は持ち家に、中間に位置する人々は民間賃貸住宅に居住するケースが多かった。言い換えれば、我が国の場合、住宅政策が特定の社会階層と特定の居住形態とを結びつけてきたのである。しかし、すぐに見ていくように、このような階層形成的な住宅政策は、居住権保障の脆弱性等いくつかの深刻な問題を抱えがちである。

ならば、このような住宅政策をめぐる「選択」が、いかにして行われたか、説明を試みることに一定の意義があるだろう。本稿では、このような問題意識に対して、近年の蓄積が著しい福祉国家（福祉レジーム）論の中から、住宅供給における公私の役割分担のあり方について、解答を与える枠組を提示しつつ、我が国の住宅政策史を読み解くことにしたい。

#### (2) 本稿の構成

以上で問題意識と前置きを行ったので、ここで本稿の構成を示そう。2では、分析枠組として、福祉国家論において住宅・居住をどのようにとらえるかを検討する。3では、各国における住宅供給の構造（住宅政策における組み合わせの類型化）を見ていく。4では、住宅レジームの「選択」が、いかにして説明しうるかを、先行研究に依拠して説明する。5では、我が国の住宅政策の展開と特徴を記し、それがいかにして選び取られたのかを述べる。6では、以上を踏まえて今後の住宅政策へのインプリケーションを述べる。

### 2. 分析枠組－福祉国家論と居住

#### (1) 福祉国家と平等化

Wilensky と Lebeaux は、アメリカを例に、社会福祉を補足的なものとするものと制度的なものとするものとに

分類する。特に重要なのが前者で、「家族とか市場という正常な供給機構が破壊したとき  
にのみ活動を始めるべき」(Wilensky and Lebeaux 1958=1971:143) 制度類型であり、した  
がって、「元来、緊急機能を伴う補充の機関であると考えられ、また家族や経済組織とい  
う正常な社会機構が、再びきちんと働き出すとき、撤回されることが期待されている。そ  
の補充性、一時性、代替性のゆえに、このように考えられた社会福祉は、しばしば「施し」  
とか「慈善」とかいう汚名を伴う」(Wilensky and Lebeaux 1958=1971:144) とする<sup>2</sup>。な  
お、この類型は、Titmuss によって社会福祉政策の「残余的福祉モデル」「産業的業績達  
成モデル」「制度的再分配モデル」として発展的に継承されており (Titmuss  
1974=1981:27-29)、今日の社会政策を論じる上でも有益なツールとなっている。

このような国家の役割を資源分配の側面から検討したとき、普遍主義-選別主義<sup>3</sup>という対  
立軸(「広く薄く」対「狭く厚く」)をあげることができる。選別主義的施策を行う残余的  
福祉国家が正当化されるのは、最も必要度の高い者にのみ重点的に資源分配を行う(「広く  
薄く」ではなく「狭く厚く」)のが、最も効率的に再分配が可能になる、とされるからであ  
る。言い換えれば、選別主義的な給付は平等を志向し、市場において生じた経済的不平等を  
是正するからだとして理解されてきた。住宅困窮者にのみ、公営住宅を提供するのは、効率的に  
不平等を是正することが可能だと考えられるからであった。

## (2) 社会政策の「意図せざる結果」

### ① 経済的平等の追求が社会的孤立・排除(逆機能)をもたらすという逆説

しかし、このような社会政策学の通説は、住宅政策には必ずしも当てはまらない<sup>4</sup>。この  
問題の重要性は、Merton, R. K. のように主観的動機ないしは意図と、客観的結果(の順機  
能・逆機能)とを区別すると明瞭になるだろう (Merton 1957=1961:55)。すなわち、結果  
を平等化しようとする意図に基づいて、必要度の高い者に重点的に住宅を供給する政策が、  
必ずしも社会にとって望ましい結果を生み出す保証はない。それどころか、社会にとって  
望ましくない結果がもたらされる逆説的状況すら指摘されている。これは、社会政策に随  
伴する「意図せざる結果」(長谷 1991) というべきものである。経済的平等・不平等だけ  
でなく、社会構造にもまなざしを注ぐとき、住宅政策において以下の現象が指摘できる。

残余的福祉国家において、住宅困窮者に対しては国家・地方自治体が公営住宅を直接供給  
することが多いが、それは集合住宅の形で、しばしば特定地域に集積する場合がある。この  
とき、社会政策が「貧困地域」や「貧困階層」を形成することになる。言い換えれば、特定  
の住宅保有形態・居住地域と特定の社会階層が結びつけられる。

いったん社会階層と保有形態・居住地域との間に結びつきが生まれると、階層ごとに生活  
経験の分断や社会的ネットワークの衰退が生じ、それが機会の格差(教育、就職、結婚など)  
となって現れることになる。図式化すれば、経済的平等への志向(困窮者への選別主義=効  
率的な再分配)→社会的排除の誘発→結果としての経済的不平等(機会の喪失)という悪循  
環・逆説、ということになる。この過程は、近年の福祉国家論において、「社会的排除」(Social  
Exclusion)「社会的孤立化」(Social Isolation)「社会的隔離」(Social Segregation)な  
どの概念を用いる形で、ホット・イシューとなっている。

このような問題が生ずるのは、居住という営みが、地理的な裏付けを持つものだからであ  
る。本稿の最後で触れるが、この指摘は、福祉制度の形での資源分配の是非を問うときに持

ち出される、「財政面での効率性」という経済的な視点に代わり、社会（学）的な視点からの新しい政策の評価軸の形成につながるものだと言いうる。

## ②インナーシティのアンダークラスと郊外のゲーティッド・コミュニティ

以上で述べた問題が顕著だとされるのが、アメリカである。そこでは、経済的平等化を図るための社会政策が黒人の一部を社会的に孤立させ、結果的に経済的格差を高める結果を招いたとされる。ここでは、困窮層と富裕層とに分けて、現在指摘されている事象を必要な範囲で述べることにする。

前者については、公営住宅を含めた優遇政策<sup>5</sup>が展開されたにもかかわらず、インナーシティ問題は解決されなかった。この原因として、Wilsonは「社会的孤立化」概念を提示する(Wilson 1987=1999:106)をあげる。諸政策の結果、黒人中産階級や黒人労働者階級—「社会的緩衝装置」—がゲッターから流出したため、困窮層は「アメリカ社会の主流をなす人間や施設との日常的な付き合いや関わりがない状態」(＝社会的孤立化)に陥り、例えば求職・結婚のネットワークが限定されるとともに、社会における通常の行動様式・規範を内面化できない状況になった(Wilson 1987=1999:88-111)。これは、社会政策によって<sup>6</sup>、就職・結婚等、社会的成功につながる人的ネットワークが切断され、失業・犯罪・非行・福祉依存の悪循環に陥る過程と言い換えることができる。

その一方で富裕層は安全かつ快適な環境を求めて郊外に流出し、外部とのつながりが規制・管理された「ゲーティッド・コミュニティ」を構築した例が増加している(Blakely and Snyder 1997=2004)。これも、階層ごとの居住地域の分断の一例である。

## ③「貧困の罟」「依存」言説と不介入主義

ところで、以上で述べたことは、中間の過程を捨象して、最初と最後の因果関係のみ見れば、経済的平等化を図る選別主義的政策こそが経済的不平等を促進する、と図式化することができる。この主張は、「貧困の罟」や「依存」といった概念と結びつけられてきた。表面的には、必要度の高い人々のみを対象とする資源分配は、住宅を含めて、彼らの自立につながるどころか、かえって依存をもたらすように見える。選別主義的な社会政策によって、当初意図したのと逆の結果がもたらされたとすれば、そもそも介入しないのが最善の策である、とする誤解が生ずる可能性がある。しかし真の問題は、介入したこと自体があるというよりは、地域間の分断を招くような形で介入したことにある。我が国ではアメリカほどこの種の問題が顕著ではないが、以下で指摘するように、階層分断住宅政策の逆機能はいくつか指摘されており、またそれが今後拡大しうる可能性があるといえる。

### (3) 福祉国家がもたらす階層化・不平等化

#### ①福祉国家＝平等化？

最も必要度が高いものだけにのみ、資源分配することは、市場によってもたらされる不平等を是正し、資源分配の面からも効率的であるとされてきた。その一方で、富裕層から見ると、困窮者への一方的な所得移転（垂直的再分配）であるから、不公平感を生むとともに、そのような給付の正統性が常に問われてきた。

しかし、このような議論には疑問が提起されている。例えば、Esping-Andersenは福祉

国家を、個人または家族が市場参加の有無にかかわらず社会的に認められた一定水準の生活を維持できる程度である「脱商品化」(Esping-Andersen 1990=2001:41)として定義する一方で、「福祉国家はサービスと所得保証を提供するが、同時にそれは社会階層化のシステムである」と述べている(Esping-Andersen 1990:53)。この「階層化のシステムとしての福祉国家」というテーゼには、福祉国家が困窮者にのみ資源を分配するのではなく、より富裕な階層こそ優遇している(中産階級向けの福祉国家)、という含意が込められていることに注意しなければならない。

## ②福祉の社会的分業論

実は、この指摘は、Esping-Andersenに先だって、Titmussが「福祉の社会的分業」(social division of welfare)論の形で詳細に行っている(Titmuss 1963=1967:33)。これは、福祉施策を社会福祉(social welfare)、財政福祉(fiscal welfare)、企業福祉(occupational welfare)の三つの体系に分類するアプローチである。

第一に、社会福祉は、直接補助(供給・給付)される社会サービスのことであり、住宅を例に取れば、公営住宅(公営賃貸セクター)に当たる。

第二に、財政福祉とは「会計上の操作…移転支出」(Titmuss 1963=1967:36)とあるとおり、特定の行為を税制面で優遇すること(したがってその分は歳入が減ることになる)である。住宅を例に取れば、持ち家取得者に対する税の減免や、住宅取得資金の贈与に対する特例などの形での間接補助をあげることができる。また、少々形態が変わるが、融資をしつつ、金利を減免することもこれに当たるかもしれない。

第三に、企業福祉は、「産業内の良き人間関係を狙った」(Titmuss 1963=1967:40)フリッジベネフィットであり、使用者が被用者に対して恩恵として給付する福祉の形態である。

この分類の目的は、福祉国家が、垂直的再分配によってもっぱら困窮者、あるいは労働者階級を利するとする、1950年代当時の通説が事実と反することを示すところにあった。逆に、富裕層に行われる税制優遇措置が、国家からの間接給付として機能し、それが彼らをより利する可能性をもっていた。資源分配によって生ずる Social Division—「社会的分業」とともに「社会的分断」と訳すこともできる—の社会的コストにどう対処するかという問題を、Titmussは既に1950年代の講演において指摘していたのである。

## ③租税支出により中産階級を優遇する財政福祉国家

税制と社会保障との関係についてTitmussが行った分析は、「1980年代まで概ね無視されてきた」(Howard 1997:5)。しかし近年、Titmussのいう「財政福祉」に当たる租税支出(Tax Expenditures)を重視する「隠れた福祉国家」の存在がクローズアップされている(例えば、Howard 1997)。そこでのねらいは、給付を重点化(targeting)することが真に効率的かどうかを検証するところにある。なぜなら、困窮者にのみ「効率的に」資源分配する残余的福祉国家というタテマエの裏で、それらが中産階級向けに隠れた資源分配を行う財政福祉国家であるという実態があったためである。

以上のような福祉国家による階層化効果を実証する際、住宅政策が取り上げられることはほとんどなかった<sup>7</sup>。しかし、近年の議論では、住宅においても、その「保有形態」(tenure)をめぐる議論から、持ち家の取得に関して多額の租税支出が行われており、それによる歳

入減を考慮したときの財政面での効率性について、議論が展開されている<sup>8</sup>。

#### (4) 公的な規制・支援による居住権保障—アングロサクソンのバイアスの是正

##### ①住宅の保有形態と供給形態の区別

以上では、「残余的福祉国家」の社会政策によって、社会の分断がもたらされる可能性があること、一見再分配的な福祉国家が、かえって別の形で不平等をもたらしている可能性のあることを見てきた。

ここで、これらの「残余的福祉国家」が、国家の手を借りずに「自助努力」で市場において資源を獲得することを前提としていることに注意しなければならない。住宅の場合、その背景にあるのは、自ら「持ち家」<sup>9</sup>を獲得すべき、というイデオロギーになるだろう。このイデオロギーのもとでは、極端な場合、持ち家の取得が権利とされ、促進策が講じられる<sup>10</sup>一方で、（他の選択肢がなくなるため）義務の側面も帯びることすらあるので、公営住宅の入居資格はないが、かといって持ち家を購入することもできない低所得層<sup>11</sup>は、高家賃の民間賃貸の過大な家賃負担をせざるを得ないことになる<sup>12</sup>。

一般に、住宅の保有形態 (tenure) は持ち家・民間賃貸・公営賃貸（公営住宅）の三つに分類することができ、それぞれが特定の階層に対応することになるだろう。しかし、本稿が分析枠組として大きく依拠する Kemeny によれば、これには、アングロサクソンのバイアスがかかっており、ドイツの「社会住宅」<sup>13</sup>などに見られる、建築主・所有者に公的な規制（家賃・住宅の質等）を行う代わりに、建設資金などの補助を行う社会政策を見落としているという (Kemeny 1995:26)。ここで必要なのが、保有形態 (forms of tenure) と供給形態 (forms of provision) との間の区別である (Kemeny 1995:26)。保有形態ごとに複数の供給形態がありえるとともに、保有と供給が別の主体によって行われる可能性があるためである。

Kemeny が供給の例としてあげるのは、資金調達 (finance)、補助金システム、家賃設定、割り当て (allocation) である (Kemeny 1995:26)。このことによって、例えば民間賃貸でありながら、国家から建設資金の補助や家賃規制を受けるなどの形で、公的な規制・給付を受ける場合（社会住宅の供給）を考慮することができる (小玉 1996:193)。ただしこの「供給」という表現は公営住宅の「直接供給」と区別ができず、誤解を孕むので、本稿では以後、「補助」という表現を用いることにしたい。

##### ②保有形態の中立性 (tenure-neutral) を認めるか否か—住宅政策をめぐる対立軸

保有と補助を区別するアプローチをとることによって、各国の住宅政策をめぐる新しい対立軸を提起することができる。それは住宅の保有形態の中立性を認めるか否か、というイデオロギー的対立軸であり、以下の通りに整理できる。

第一に、本稿でこれまで見てきたのは、「持ち家」という保有形態を優遇するアプローチであった。これは、社会資源の分配において、富裕層への租税支出—財政福祉を優遇する。持ち家を取得できない困窮者に対しては、スティグマを伴う残余的な公営住宅を、国家・地方自治体が直接供給することになる。さらに、これらの階層の狭間にいる低所得層に対する公的な援助は手薄となるので、高家賃に苦しむことになる。この意味で、極めて階層形成的な社会政策（イデオロギー）と言えるだろう。

第二に、住宅の保有形態に中立的であり、居住権確保の観点から、良好な住環境と低廉な負担を兼ね備えた住宅ストックが安定した形で供給されるような条件を整備するアプローチである。したがって、国家は住宅を直接供給を志向するわけではない。しかし、このアプローチにおいては、その過程で持ち家の取得の自由が侵害されるわけではない<sup>14</sup>し、逆に持ち家の取得が半ば強制されるわけでもない。上記の条件を満たした賃貸住宅が様々な主体によって供給されることになるのである。

Kemeny は、賃貸セクターに対する政策をもとに、前者（持ち家を優遇）をデュアリズム、後者（保有形態に中立）をユニタリズムと呼んでいるが、これについての説明は後で行う。

### ③保有形態の中立性をめぐる道徳的正当化

#### (i) 福祉多元主義（保有と補助を区別するメリット）

ここで、保有形態の中立性を追求する社会政策が、いかにして道徳的に正当化できるかを検討しよう。第一に、国家の役割は、条件整備主体 (enabler) としての間接的な側面にとどまり、供給主体 (provider) としての直接供給までは求められないため、供給主体の多元化を重視する、福祉多元主義と親和的である。このような形での限定的な民営化は、イギリスのコミュニティケア（平岡 2003:59）の他、1980 年代以降のイギリスにおける住宅政策（地方自治体の条件整備主体化）などに見ることができる（鈴木 1999:316）。

これはもともと、国家の専制を嫌悪する反集合（集産）主義的主張—オルタナティブとして市場・家族を重視する—と結びつけられたものであったが、現在では新しい市民社会（NPO など）の役割の強調とも関連している。住宅において保有形態が中立になることによって、民間企業・NPO による賃貸住宅の供給の増加が期待され、ひいては諸個人が取り得る居住の選択肢が広まるだろう。

#### (ii) 中産階級の居住不安定への対応

第二に、持ち家取得への圧力・強制が弱まるだろう。持ち家重視政策のもとでは、他の選択肢が限られたものとなるため、多少経済的に脆弱な者でも購入し、長期のローン返済を行うことが多い。しかし、それは経済と雇用、及び家族の安定性を前提としている。こんにち、それが揺らぐことによって、持ち家を取得すること自体が「リスク」と化す状況が生じている<sup>15</sup>。

#### (iii) 困窮者の経済的自立の促進

持ち家優遇政策のもとでは、困窮者は公営住宅（公営賃貸）に居住することになるだろう。しかしそれは残余的なセーフティ・ネットとしての性質を帯びるため、永久に居住する場所というよりは、そこからの早期退出が期待される場所である。しかし、退出先の民間賃貸は一般に家賃が高い。ここから、福祉の充実（公営住宅の安価な住宅コスト）が依存を招く（＝貧困の罠）、という非難を受けることがある。

では、賃貸セクターの官民格差はいかにしてもたらされるのか。Kemeny の議論によれば、持ち家優遇政策のもとでは、資源（補助）が民間賃貸セクターに十分に行き渡らないため、民間賃貸セクターのストックが減少するとともに、既存のストックにしても高価で質の低いものとなりがちになるという。

以上のような社会政策による社会の分断—本来はこの表現自体が矛盾に満ちている—は、特定の住宅イデオロギー（持ち家重視）と、それに伴う問題解決過程の産物であるが、保有形態の中立を保証することによって、困窮者の経済的自立が促進されるだろう。

#### (iv) 高齢化社会への対応

第四に、高齢化社会への対応が促進される。我が国の住宅政策においては、持ち家取得が優遇されてきたが、その一環として、ニュータウンの開発が続けられてきた。しかし、かつて開発されたニュータウンでは、同時期に同じ世代・家族類型の者が多数入居したため、時の経過とともに、高齢化に伴うコミュニティの衰退が見られる。これにより、特に集合住宅の場合、補修費用等が払えないことによるスラム化をもたらされる可能性が高まる。賃貸住宅の比率が増えることにより、地域における流動性が高まり、多様な年齢層が居住することが期待できるようになるだろう。

### 3. 各国における住宅供給の構造

#### (1) 賃貸部門への規制のあり方による類型

Kemeny は、賃貸部門に対する公的な規制のあり方をもとに、住宅政策の類型化をおこなっている。賃貸部門のみ見るのは、そのあり方によって、持ち家率が左右されるためである。このような、住宅保有形態をめぐる政策的バイアスを、Kemeny は、デュアリズム（社会賃貸部門（家賃は原価ベース<sup>16</sup>）を民間借家市場（家賃は利益ベース<sup>17</sup>\*から隔離）とユニタリズム（社会賃貸部門を民間借家市場に統合）に分類して論じている（表1）。

#### (2) デュアリズム（二元化モデル）

持ち家取得への補助を優先し、公営賃貸住宅が低所得者・マイノリティ向けの残余的なセーフティ・ネットとして提供される。したがって賃貸部門＝原価賃貸は集権化されることが多い。これに対して民間賃貸（利益賃貸）部門への補助は手薄である。

利益賃貸は、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・質の悪化が生じる性質がある（Kemeny 1995:16）。その結果として、原価賃貸は私的な賃貸市場から分離され、居住権の保証という面で脆弱になる。また、賃貸住宅を利用する者が低所得層に偏る（相対的に高所得な者は居住の安定を求めて持ち家を取得する）ため、投資しても大きな利益は得られず、零細家主による小規模な運営になる傾向がある。

以上のような構造になるため、賃貸市場に対する介入（給付（支援）・規制）を国が最小化しようとしても、かえって賃貸市場のサブセクターを作る、すなわち賃貸住宅の直接供給（公営住宅）が要請されるというアイロニーが生ずることになる（Kemeny 1995:16）。

デュアリズムを取る国の例として、イギリス<sup>18</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 Esping-Andersen 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）



住宅保有形態の中立性を確保するために、原価賃貸の拡張を許容するものである<sup>19</sup>。それに当たっては、利益賃貸と競争するために「成熟」（後述）の水準をハイレベルに保つことが求められる (Kemeny 1995:48)。原価賃貸のストックが増えると、家賃の引き下げ圧力になるためである。(Kemeny 1995:56)

ユニタリズムを取る国の例として、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 Esping-Andersen の「社会民主主義」または「コーポラティズム」グループに対応する (佐藤 1999:19)

この類型の場合、質と負担可能な家賃を維持する目的があることから、住宅手当・広さ・建て方等についての公的な規制・給付と親和的である。特に注意しなければならないのは、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ことである (既に述べた保有 (所有) 形態と供給形態 (実際に提供する責任) の分離)。したがって民間賃貸も利益優先ということはなくなる。

#### (4) 成熟化

では、なぜユニタリズムにおいて家賃を引き下げることが可能になるのだろうか。Kemeny は成熟 (化) (maturation)、すなわち「住宅ストックの未払い債務の実質価値が低下すること」 (Kemeny 1995:42) という概念を提示する。原価賃貸の場合、低い金利負担のもとで長期間かけて償還を行う。また、安易なスクラップ・アンド・ビルドを慎み、補修に徹する。このため、建築が落ち着くと、「住居ごとの既存のストックの未払い債務と、住居ごとの平均の新規債務との間のギャップの拡大」 (Kemeny 1995:41) が見られるようになる。この成熟過程は、新しい住居を入手するコストが上がれば上がるほど、早くなるであろう。この意味から、住宅の寿命は物理的というよりは社会的に決定される、という意外性があることが分かる。

このような認識を裏返せば、家賃の引き下げには、ストックの裏付けと、相当な期間を要するということになる。したがって、第二次大戦 (直) 後に、住宅を社会化できたか否かが、その後に大きく影響することになるだろう。したがって、次項で住宅政策 (ここでは住宅供給の役割分担、という意味合いを込めて、住宅レジームという語を用いる) を論じるに当たっては、第二次大戦直後に何があったかに特に注目していくことにする。

### 4. 住宅レジームの「選択」は、いかにして説明しうるか

#### (1) 権力資源論

欧州の場合、第一次大戦後の住宅難という共通の背景から出発する。にもかかわらず、各国によって住宅レジーム (と一括する) の差異が生まれ (その後の選択が分かれ)、階層別一階層形成住宅政策の成否が分かれたのは、いかにして説明できるか、という問いに答えなければならない。本稿で枠組として用いた Kemeny は、居住をめぐる各国での政策の差異を、権力構造と政治結社のあり方から説明する。これは、多様な利害が二つに集約される二大政党制を取ったアングロサクソン諸国と、コーポラティズム<sup>20</sup>を取ったゲルマン諸国、という対立軸によって理解される (Kemeny 1995:66)。

そこで出発点となるのが、福祉国家の形成を労働者階級と他階級の、議会における同盟形成の成否から説明する、権力資源論、特に Esping-Andersen (1990) の「階級動員理論」

の枠組である。これは、労働者階級は単独では議会において過半数を占めることができないため、成立期には旧中間層である農民と、発展期には新中間層であるホワイトカラーとの同盟を結ぶことが不可欠であり、それを成し遂げる手段として用いられた手段が普遍主義的福祉政策であった、とするものである (Esping-Andersen 1990=2001:18)。そして、赤緑同盟（労働者と農民の同盟）が成功した北欧諸国（社会民主主義レジーム）では福祉国家が成立した一方で、農民が旧支配層に掌握された大陸諸国（保守主義・コーポラティズムレジーム）や、労働権力がそもそも弱く、集産化を厳しく戒める封建遺制が残存していたアングロサクソン諸国（自由主義レジーム）では多数派が形成されなかった、という説明がなされる<sup>21</sup>。

## (2) コーポラティズム

Kemeny は、住宅政策をめぐる選択の相違を、「コーポラティズム」概念から説明する<sup>22</sup>。それにあたって Kemeny 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、「イデオロギーの終焉」理論 (Bell, D.) 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にとらえ、資本主義の勝利を体現したものだにとらえる。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だにとらえて、社会主義への道を体現したものだにとらえる。これに対して Kemeny 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)。したがって、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を、経験的に検討する必要があるといえよう<sup>23</sup>。

## 5. 我が国の住宅政策の展開と特徴—いかにして選び取られたのか

### (1) 企業福祉と財政福祉の結合、重視

以下では我が国の住宅をめぐる資源分配の原理と、その形成過程を見ていくことにしよう。まず始めに、我が国における賃貸部門のセクター比率の推移を確認しておこう (表2)。これを見る限り、我が国は典型的なデュアリズムに該当する (佐藤 1999:269)。後で過程を詳細に検討していくが、基本的には持ち家取得が優遇されており、住宅の社会化という視点は比較的薄かった<sup>24</sup>。

### (2) 規制を通じたよる地主・家主勢力の弱体化

#### ①借家権保護・地代家賃統制の導入

まず始めに述べなければならないのは、我が国では、ユニタリズムの前提となる、地主・家主勢力が、戦時期において衰退を始めたこととされることである<sup>25</sup>。

戦前の都市においては借家が大部分を占めていた一方で、公営住宅としては、スラムクリアランスを目的とした社会事業（内務省社会局管轄）として、不良住宅改良法（1927）

に基づいて地方自治体によって建設されたものがあつたにすぎない。

日中戦争(1937)を機とする戦時体制のもとで、借家人保護のため家賃規制(地代家賃統制令(1939.10))が導入された。また、借地借家法が改正され、正当な事由がない限り、家主が自由に賃貸契約の解除を行うことが難しくなった。この裏には、争議の増加を踏まえて、留守家族の居住権を保証するところにあつたと言われる<sup>26</sup>。

一連の立法が、居住者の保護であるということは、裏返せば、地主・家主にとっては大打撃であつた。戦後におけるコーポラティズムの成立の可否を言うまでもなく、地主・家主は戦時期において国家の手によって衰退を初めていたのである。また、これが結果としての借家の供給の減少につながるとともに、後の住宅供給体制の変化の可能性を一定程度制約することになる。

### (3) 労働運動の同盟戦略の失敗と企業別労働組合の成立

ここでは逆に、戦後期における労働運動の同盟戦略を見ていくことにしよう。これは我が国において福祉施策全般が残余的なものとなつた要因、及び企業に対して福利厚生を求める動きが強くなつたことを説明するものであり(権力構造が戦後の早い時期に定まり、保守勢力が一時期普遍主義的な福祉政策を志すことはあつても、それが短期間しか持続しなかつた理由を示している)、労働運動の同盟戦略の失敗とでも言うべきものである。

これは、後に企業福祉が重視される原因となつた(雇用保障と経営協力(賃金抑制や企業内雇用政策などへの)のための「組織された市場」と企業別組合)。その過程については、緻密な実証分析がなされている(樋渡 1991、新川 1993)。

戦後まもなくにおいて、労働運動は、穏健派労使協調主義と共産党主導の急進派との間で対立してゐた。前者は産業別組合を志向するとともに議会内勢力であることを望んだのに対し、後者は産業別組合ではなく企業別組合(ホワイトカラー・ブルーカラー)を志向するとともに、議会を否定する革命路線を取つたとされる。これは共産党本部の影響力が弱まるのを嫌つたものによるといわれる。その結果、「経済復興会議は、労使の理解を深め、妥協点を探るという意味では、格好の交渉の場であつた。しかし当時の労働運動を指導した産別は、被妥協的革命路線に固執することによって、進歩的経営者を窮地に追い込み、社会民主主義の萌芽を自ら潰してしまつた」(新川 1993:63)のである。

これが企業別労働組合の成立の過程であるとされる(企業別に組織された産業報国会の伝統を指摘する議論もある)。その結果、「経済活動に伴う紛争の多くが私的領域である市場組織の中で調停され、党派的な政治動員の対象となり難かつた」(樋渡 1991:186)<sup>27</sup>。また、農民勢力も保守勢力に取り込まれ、普遍主義的福祉政策の前提となる、赤緑同盟が成立しなかつた。

### (4) 持ち家イデオロギー—労働者の場合

ここで、住宅をめぐる動きを見ていくことにしよう。焦土と化した国土において、住宅のストックが不足した結果(敗戦直後には420万戸と言われる)、住宅政策が必要となつた。しかし、我が国の住宅政策は、自力更生を旨とする持ち家重視に偏つていく。それを支えたのが、労働者と行政官がともに持つてゐた、持ち家重視のイデオロギーであつた。それを企業側がうまく企業福祉の形で、後には財政福祉の形でくみ取るに至る。

その背景として、第一に、今見てきたように、労働運動は、多数派の形成に失敗し（＝コーポラティズムが成立しなかった）、自らの住宅政策を貫徹させる前提条件が形成されなかったことがあげられる。

第二に、労働運動において、住宅は政府に対する要求の中心とはならず、その背景に労働者の側に強い持ち家イデオロギーがあったことが、労働運動側の証言からはっきりと確認できる。それは、労働者の多くが、戦後の農村から都市への社会移動を経験したことを背景とする<sup>28</sup>。

#### (5) 持ち家イデオロギー—行政官の場合

以上のような状況があったとしても、一つの可能性として、行政官主導で住宅の社会化がなされえたかもしれない。住宅行政の主導権を、建設省と厚生省のどちらが握るかによって、違いを見せる可能性はあったのだろうか。ここで、注目すべきは、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）を掲げる建設省の「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、困窮者を収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、アピール力が弱く、それが敗北の一因だった、と証言している（大本 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、「居住者に払い下げて、自宅としてもらえば、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」（大本 1991:283）との証言がなされている。公営住宅でさえ、持ち家取得の過程と位置づけるほど、持ち家取得が重視されていた。したがって、行政官は共通して持ち家の取得を基本としており、住宅の社会化の動機は乏しかったと言わざるを得ない<sup>29</sup>。

#### (6) 賃貸部門と規制（借家法）の関係：階層別—階層形成社会政策の逆機能緩和策：その1

これまで、（賃貸部門をめぐる）住宅政策イデオロギー（ユニタリズム／デュアリズム）が、規制の強弱を決定するものだと考えられてきた。通常ならばユニタリズム＋規制志向、デュアリズム＋自由化志向という組み合わせとなる。例えばドイツならばユニタリズム＋規制志向、サッチャー期イギリス：デュアリズム＋自由化志向ということになる。しかし佐藤（1999）はルーマンの社会システム理論を援用して、法と政策の領域が互いに自立していると述べた上で、その例として我が国をあげる。日本はKemenyの図式でいえばデュアリズム＋規制志向となり、しかも規制は裁判所による紛争処理の過程で判例法の形で行われてきたとする。

住宅イデオロギーと適合性が低い借家法は、戦時期に導入されたが、戦後も存続した（この意味において、戦時体制と借家法を結びつけるのが一面的であるとする佐藤（1999）の指摘は的を射ている）。これは、以下のような悪循環の構図として理解可能である。すなわ