

『福祉国家』グループプロジェクトセミナー記録  
2000年12月21日 佐藤岩夫氏

比較福祉国家論から見た日本の住宅政策・住宅法

< 討論部分 >

佐藤 （デュアリズムに関する質問に答えて）通常のデュアリズムでは、ソーシャルレンディングは限られた階層にのみ準備する。一方プライベートレンディングは、経験的には、市場にほぼ全面的に委ねる。

フロア 論理的には市場に委ねないこともあるのか。

佐藤 ありうる。しかしその場合、民間の賃貸住宅に国家が介入するということは、公的な補助、管理を行うことであり、実質上公営住宅に近くなる。公営住宅を必要最低限にしたいと思っている政府がこのような介入を行うことはまずありえない。

フロア ユニタリズムと同様の民間賃貸部門の育成発展の選択は、デュアリズムにはないのか。

佐藤 経験的には、1980年代のイギリスを例外として、ない。論理的に考えてもありません。

デュアリズムでは、ソーシャルレンディングとプライベートレンディングとを分け、前者をミニマムに、後者は市場に任せる、そして住宅政策は持家部門に投入される。公営住宅に入れる少数を除いて、社会の大多数にとっての選択肢は民間借家か持家かになる。そのどちらが有利かは政策のあり方による。持家を有利にし、持家部門を肥大化させる政策があるのではないか。

フロア デュアリズムは持家に対する国家の補助が前提とされているのか。

佐藤 経験的には、今日政府にとって、家族政策的な観点からも、財政的にも、持家政策を取らないという選択肢はありえない。その点については、ユニタリズムでもデュアリズムでも差別化できない。ユニタリズム・デュアリズムは借家部門の類型であり、持家政策についてはコントロールされている。

国が直接に管理・運営する住宅が5割以上になると、国にとって重い財政負担になる。そこで、公営部門と民間部門を分けた上で、民間賃貸住宅への補助を行うことになると、

民間賃貸住宅が公営住宅的な性格になっていく。そういう意味では公営住宅が全面的に展開するユニタリズムというものも論理的には成り立つ。

フロア ユニタリズムをとるかデュアリズムをとるかは、家主の圧力によって決まるのか（たとえば、ジェントルマン階層が家主の大部分を占める時、ユニタリズム的介入が好まれないなど）、あるいは政策が与えられた条件の中でフリーハンドに決定できるのか。

フロア 土地所有のあり方や用途規制、都市計画と借家のありかたとの関係はどうか。

佐藤 家主が誰かという問題に関しては、一般的にイギリスでは零細な家主が多いということが重要。そのため、いつでも家賃を上げられるように、家賃規制への強い反対がある。

用途規制は、借家の規模を零細化させるという方向に働いていると考えられる。土地利用の規制は、収益性を上げる上で家主にとっての制約となる。

フロア イギリスの場合、家主と地主が別である場合、つまり借地上の建物を賃貸に出す場合も多い。家主について明確にしないと日本（小規模地主が小規模住宅を建てて貸している）との比較はできない。

フロア 建物のイメージとしては、一戸建てないし棟割長屋のようなものか、大規模集合住宅か。

佐藤 まず、大土地所有者から土地を借りているのは個人家主ではなく、企業や自治体である。

イギリスでは、民間家主の場合、区分所有ではなく一戸建てないし棟割長屋が多い。大規模なものはかつては公営、近年では民間企業が中心。

フロア 都市計画の歴史を考えると、イギリスでは都心に労働者、郊外に中間層という住み方を可能にするような都市計画がとられた。ドイツでは強いコントロールの下で宅地開発を計画し、コントロールされた社会住宅を建てていった。日本でいうと、大正期に無規制の条件で宅地化され、戦後の膨張のなかで無規制のままにつくられた山手線沿いの住宅など。このような歴史がかかわっている。

フロア 保守主義における家族主義イデオロギーと住宅政策との関連はどうか。家族主義の要素が南欧や日本についての説明にどのようにかかわってくるか。

持家率の算出の際、住宅協同組合はどのような扱いになっているか。北欧の持家率が低

く出ているようだが。

佐藤 住宅協同組合は資料の表では「その他」に入っている。持家率、借家率はこれを除いて計算されている。日本の給与住宅や北欧の協同住宅など、個性を考えて項目を増やしていくと、個別的な記述になってしまうので、ここではあえて持家・借家ということに着目した。

家族主義イデオロギーについては、エスピン-アンデルセンの類型においては位置付けが不明確である。南欧で家族主義的イデオロギーが重要であるという場合、それが政策のレベルのことか、社会的現実のレベルのことか、また三つの類型と同じレベルのものなのかクリアでないように思う。

家族主義イデオロギーは日本型だけでなく、ドイツの社会住宅政策においても影響をもったと考えられる。家族にとっても望ましい住宅を借家でも提供しようという考え方は家父長制的なイデオロギーが弱まった時期にも、家族政策の一環としてのユニタリズムというものはある。従って、家族主義イデオロギーは、いくつかの政策の選択肢にとってニュートラルである可能性がある。住宅政策にとって何が重要な指標かは検討を要する問題である。

住宅協同組合、家族主義イデオロギー、ジェンダーについては今後考えていくべき課題である。

フロア 表4で南欧がデュアリズムに位置付けられているが、これは福祉国家レジームではなく、住宅政策に着目した場合、デュアリズムに位置付けられるということだと理解した。

デュアリズムとユニタリズムは、選別主義と普遍主義を住宅の分野で具体化したカテゴリーで、その部分でエスピン-アンデルセンと重なってくるのだと思う。

住宅政策パッケージとして考えると、ヨーロッパでは家賃補助がかなり大きな部分を占めるが、日本では家賃補助への抵抗感が強い。この点が、ヨーロッパと日本との大きな違いとして考えられる。

現在の住宅政策は、単純にデュアリズムの徹底化ということではなく、ユニタリズムの非効率な部分を見直して、無駄を省き、その分をもっとも貧しい層に有効に振り向けていこうと考えられているのではないか（たとえば公営住宅をめぐる議論）。デュアリズムとユニタリズムの図式は、こうした点にも示唆的なのではないか。

佐藤 公営住宅により裕福な階層がすでに入居しているため、最も貧しい層が新規に入りにくいという問題は、ソーシャルレンディングにはつきもの。

この問題はレジームや住宅政策のタイプにたいしてニュートラルな問題である。むしろこうした事態があるにもかかわらず、ある国ではソーシャルレンディングを効果的に行っ

ており、ある国では限定していこうとしているのかを説明すべきではないかと思う。

住宅政策に含まれるものには大きく分けて、財政支出を伴うものと既存の住宅のコントロールを行うものがある。前者はさらに、供給サイドに着目するもの（借家を建てようとする家主への低利融資など）と需要サイドに着目するもの（住宅手当、家賃補助）とに分けられる。欧米に比べて日本ではソーシャルレンディングが小さいということ、住宅手当、家賃補助が少ないという特徴がある。ヨーロッパでは、供給サイドへの財政支出から、需要サイドへの補助へと急速にシフトしてきており、家賃補助が大きな部分を占めるようになってきている。

デュアリズムとユニタリズムが普遍主義と選別主義と重なるということはその通りと思う。しかし、戦後のある時期までのイギリスでは、普遍主義的なデュアリズムがとられていた。こうしたことを考慮して借家部門の編成についてのデュアリズム・ユニタリズムを、あえて普遍主義・選別主義と等号で結ばなかった。普遍主義的な公営住宅政策を、変則的デュアリズムと呼んだ。

表4では南欧は、括弧にレジデュアルと入れてあり、リベラルではなく南欧型が想定されているのかもしれない。

フロア 日本住宅政策イデオロギーはデュアリズムとなっているが、むしろセーフティネットとしての社会部門をなくして、民間部門に一本化していくという「逆ユニタリズム」へ向かう傾向があるのではないか。

佐藤 民間部門に一元化していくという「逆ユニタリズム」は現象としてはあると思う。

フロア 社会部門への不安が持家率を高くしているのではないか。

フロア 住宅保有形態を規定する構造とはどの時点での構造か。政策的変容に先立つものか、政策的変容の後のものか。福祉国家以前のことが、福祉国家以後のことが、この点がわかりにくい。

借家率をみると、イギリスは動いているが、日本、ドイツについては変化がなく固定化している。政策とは無関係に固定化している断面を見ているのかもしれない。持家政策との関係がどの程度いえるか。

佐藤 表にある住宅保有形態は、それぞれの政策がとられた場合に想定される傾向を示したものである。

先進資本主義国において持家政策を共通にとっているといえるかどうかということについては、借家部門をどんなに充実させても持家はある比率で存在するのであり、それがどれだけ増えるか、増えないかを定めるのがデュアリズムかユニタリズムかである、という

こと。

フロア 持家率を考えると、農村と都市とで構造差があって大きく違うと思う。

佐藤 その通りと思う。農村型から都市型へという社会変動には触れられていなかった。

フロア 日本の労働者の退職過程をみると、ブルーカラー労働者が退職一時金で持家を買って、それが資産となって、セーフティネットとなった。このようにして社会保障も低く、早く退職させられるという日本の雇用システムが、それでも維持されてきたという側面もあるのではないか。

佐藤 住宅ローンを払う代わりに家賃を払うという選択もあるはずだが、そうした選択がなされなかったのには、退職時に十分な借家がなかったということも一つの要因と考えられる。退職一時金をどのように払うかという選択に、住宅政策が影響しているという（雇用慣行への）逆の関係もある。

フロア 近年の住宅政策において、公営住宅の賃料を民間レベルに近づけようという動き、また公営・公団を建て替えて高齢者住宅にかえていこうという動きがはっきりしてきた。

公営住宅を民間なみに、ということを見ると、生活保護と住宅手当との関係が問題になってくる。生活保護を受けて、公営住宅に入れば家賃を払えるという構造にならなくなってきた。日本では住宅手当制度の論理がないままに、公営住宅の住宅扶助の制度と切れたままになっているという現状があり、それをどう整備していくかが課題である。

フロア 住宅政策と福祉国家レジームの関連性をどうとらえるか。後者が前者を規定するという矢印はどの程度成り立つかどうか。家族政策と福祉国家レジームとの関係は、住宅政策と福祉国家レジームよりも関連づけられやすい。福祉国家において家族が果たす役割と住宅が果たす役割とは違うのではないか。福祉国家論の中でシェーマを描こうとすると、性格が違ってくるのではないか。この点も掘り下げていただくと興味ぶかい論点である。南欧の問題なども、この点を入れるとわかりやすくなるのではないか。

佐藤 家族にたいする政策選択肢か、企業にたいする政策選択肢かを変数にすえてマトリックスを描いて4象現で考えようと思ったが、まだ理解がそこまで進んでいないところである。

フロア 経済的要因を経済発展の度合いという形で説明要因にされているが、具体的な

問題を考える場合、たとえば人口が倍になった日本とほとんど変化がなかったフランスとでは、政策の対象が非常に異なるのではないか。都市と農村の違いも考慮に入れるべき。また、住宅の供給者の性格も関連がある。経済的要因としてはこのような変数も考えるべきでは。